国家哲学社会科学研究规划基金项目

# 中国西部贫困地区扶贫攻坚难点问题与战略选择研究

赵　曦　著

需要全本请访问 www.ertongbook

我衷恳地希望经济学家们在构筑自己的理论大厦时不要忘记给贫困问题留点地位。

——西奥多·W·舒尔茨

# 作 者 引 言

展现在读者眼前的这本书，是我承担的国家哲学社会科学研究规划基金项目《中国西部贫困地区扶贫攻坚难点问题与战略选择研究》(98BJL008)的最终成果。1998 年的初春时节，我在进行这个课题的总体设计和论证的时候写道：《中国西部贫困地区扶贫攻坚难点问题与战略选择研究》主要在研究中国西部贫困地区在扶贫攻坚历史阶段中出现的若干难点问题的基础上，着重围绕以满足基本需要为核心的中国西部贫困地区扶贫攻坚战略的基本内容及有效实施方式与实现途径进行综合性的分析和阐释。本课题将运用调查研究和比较研究方法就西部贫困地区出现的若干难点问题提供相应的解决途径及政策建议，试图探索、研究出中国西部贫困地区跨世纪稳定脱贫与可持续发展的基本方式和主要政策调整思路。在以后两年多的时间内，这个课题的研究就是按照课题论证设计的思路框架来逐步展开的，尽管这个题目显得有些冗长和冷僻。

中国西部贫困地区是中国最主要的贫困地区，贫困地区人口绝大部分分布在西北和西南经济不发达地区中的干旱半干旱地

区，耕地资源贫乏的深山区、石山区、高寒山区、荒漠地区、地方病多发区以及水库淹没区，其地质地貌复杂、自然灾害频繁、生产方式原始、产业结构单一、基础设施薄弱、生态环境恶劣、社会发育程度低下，经济技术和社会进步远远低于其他地区和全国平均水平。西部贫困地区的发展对于促进西部地区资源开发与转换进程，维护国家的统一和民族的团结，具有重要的政治意义和社会意义。西部贫困地区扶贫攻坚战略模式的选择与实施，将探索出自然条件极为恶劣的干旱半干旱地区、高寒山区、荒漠地区、少数民族地区的脱贫发展道路，对中国不发达区域发展理论的研究和世界发展中国家反贫困战略的实践具有重要的理论意义和实践意义。

本项研究认为，中国农村的贫困问题具有自己强烈的区域性个性，表现为中西部的特点、高原山区和荒漠地区的特点、少数民族的特点、边远地带的特点，贫困是多种因素相互交织、相互制约形成的一种综合现象，贫困是历史长期的积累，贫困地区与发达地区不仅在收入水平、经济总量、发展速度、生产效率等方面存在很大差距，而且在包括人的素质、思想观念、教育文化以内的整个社会进化过程中存在着历史阶段性的差距，要缩小或消除这些差距，必须经历一个渐进的过程。在中国政府的直接干预、全社会的巨大支持、国际社会的多边援助和贫困地区人民的共同努力下，20世纪末中国农村贫困地区的反贫战略取得了举世瞩目的伟大成就和意义深远的历史经验，得到了国际社会的高度评价和广泛赞誉。但是由于历史发展的曲折性和贫困地区所独具的特殊自然、经济和社会发展原因，中国西部不发达地区特别是少数民族地区的贫困状况还没有得到根本性的、彻底的改观，贫困地区的扶贫攻坚面

临着一系列客观存在的而且较难克服的问题、困难和障碍，由此构成中国西部地区乃至整个国民经济发展的严重制约因素。

本项研究表明，中国西部贫困地区扶贫攻坚战略是在进一步加强物质救济和区域发展援助的基础上，逐步改变扶贫投入集中于生产性投资的资源配置格局，从主要通过区域开发或县域发展解决贫困问题的思路转到直接满足西部贫困地区绝对贫困人口的基本需要，并以此作为中国西部贫困地区跨世纪发展的指导思想和主要政策调整思路。满足基本需要战略的主要内容是在全面地、实事求是地判定西部贫困地区形成的原因、贫困的运行机制和贫困人口分布特征的基础上，选择出最需要得到扶持的绝对贫困人口作为基本需要战略的实施对象，通过向绝对贫困人口提供信贷援助和其他投入物，使他们通过种养业及与此相关的家庭手工业或农村日常服务业取得收入，首先解决绝对贫困人口的吃饭问题。同时组织绝对贫困人口通过以工代赈方式进行大规模的贫困地区农村基础设施的开发建设，并加强人力资源投资，强调绝对贫困人口的直接参与，通过创造就业机会、提高劳动生产率、增加绝对贫困人口的收入等手段提高他们参与社会活动的权利和自力更生的程度，把单一的、纵向的扶贫行为转化为国家、社会和绝对贫困人口共同参与的反贫行为，从而使绝对贫困人口在物质和精神两个方面逐步摆脱贫困，并使贫困地区具有稳定脱贫和可持续发展的能力。以满足基本需要为核心的扶贫攻坚战略的实施内容包括两个方面：一是向绝对贫困人口提供基本生存条件以满足需要，包括通过政府和社会力量向他们提供粮食、衣物、人畜饮水等基本生活必需品、卫生设施、健康服务及基本住房等以迅速缓解贫困；

需要全本请访问 www.ertongbook

二是向绝对贫困人口提供基本生产条件以满足需要，包括通过政策扶持、社会援助和绝对贫困人口参与的方式向他们提供最基本的农业生产条件，帮助他们修建基本农田、水利设施、乡村道路及基础邮电通信设施，以大幅度改善西部贫困地区的基本生产条件。通过有针对性的教育培训计划提高贫困人口的人力素质和择业能力，为其稳定的解决温饱问题奠定基础。

在扶贫开发进入全面攻坚的历史阶段中，以满足基本需要为核心的西部贫困地区的反贫战略主要是通过社会服务计划、教育培训计划和小额信贷计划的综合配套实施来展开的。社会服务计划是以政府行为为主体的反贫计划，重点是向绝对贫困人口提供最基本的社会服务，同时通过动员贫困人口参与农村基础设施建设为其提供更多的经济机会，辅之以一系列区域政策措施来保证贫困人口在参与经济活动中实现收入增加，以此激发贫困人口产生新的需要和追求，从而逐步形成一种能够使贫困人口发展自身潜能的发展模式。教育培训计划是以提高西部贫困地区人口素质为主要目的的反贫计划，实施的内容是在继续完善“教育扶贫工程”、“智力支边”、“希望工程”等教育发展计划的基础上，制定和实施阶段性的西部贫困地区、少数民族地区的扫盲计划、基础教育改革计划、民族教师培养计划以及各种层次的技术培训计划，全面提高人力资本积累水平。小额信贷计划是社会服务计划和教育培训计划的重要补充，其实施的主要目的是向绝对贫困人口提供小额、低息、连续的信贷援助，向绝对贫困人口提供经济机会和从事经济活动的最低金融保障，以启动他们自主发展生产的能力。

从 1978—1998 年 20 年间中国贫困地区的发展实践考察，贫

困地区人口存在的最大问题是缺乏摆脱贫困的经济机会或缺乏把握经济机会的能力，大多数贫困人口缺乏多样化的谋生技能，只能从事简单劳动且劳动效率极低，并受制于自然因素，部分贫困人口缺乏健康的体魄，无法胜任持久、紧张的劳动，贫困人口在体力、智力上的缺陷使他们在经济机会的竞争中必然处于劣势，从而加剧贫困的发生。在满足基本需要战略的实施过程中，如果说社会服务计划和小额信贷计划的实施重点是向贫困人口直接提供经济机会的话，教育及科技培训计划的实施重点则是向贫困人口提供把握经济机会的能力，并通过对绝对贫困人口的素质改造，把反贫困由纵向传递行为转变为贫困者自觉参与的行为，把贫困人口从接受援助的被动脱贫者转变为自觉参与脱贫、自觉寻找脱贫机会的主动脱贫者。同时，通过贫困地区人力资本积累水平的提高，使贫困人口重视其生存质量的改善，尽可能地保证贫困地区经济社会系统在受到外界较大干扰时，能够恢复和维持自身的生产能力，并能够认识在实施扶贫攻坚战略及各种相关的脱贫活动中不能危及贫困地区的内在发展能力，其自身的脱贫与发展应尽可能地减少对人类生存基础资源和环境的破坏，维持一个不变或增加的资源储量，并逐步把贫困地区贫困人口生存环境改善的重点放在社会资源的开发上，而不是以自然资源的浪费和生态环境的破坏为代价。如果在满足基本需要战略的实施过程中，我们通过社会服务计划、教育及科技培训计划和小额信贷计划的配套，努力做到了扶贫攻坚战略的极强针对性，努力做到了贫困地区人力资源状况、社会基础设施状况和自然生态环境状况的极大改善，将探索出一种物质资本投资和人力资本投资两种投资战略的有效结合方式和实

践途径，从而走出20世纪60年代以来在发展中国家究竟实施以物质资本投资为主还是以人力资本投资为主的反贫困战略的理论困境，并真正把摆脱贫困、寻求发展纳入西部贫困地区跨世纪的资源开发和经济社会可持续发展的轨道。

本项研究的最终成果分为1个总报告和7个分报告，基本框架结构和主要内容提要如下：

总报告：中国西部农村贫困地区扶贫攻坚难点问题与战略选择研究。从总体上阐述了西部贫困地区的反贫是中国农村贫困地区扶贫攻坚战略面临的严重挑战，在中央政府致力实施西部大开发战略的宏观背景下，探索西部农村贫困地区反贫战略的基本方式和途径，对于西部地区农村资源开发、经济社会发展、生态环境改善、民族团结和社会政治秩序的稳定具有重要的战略意义。西部地区自然生态环境恶劣、水土流失严重、经济发展水平低下、基础设施薄弱是扶贫攻坚面临的基本困难，扶贫资源的总体短缺和扶贫投入的总体约束以及扶贫资金管理体制的内在缺陷是实施扶贫攻坚战略的主要问题，而教育发展落后和人口素质低下则构成西部贫困地区扶贫攻坚战略的最大障碍，由于经济、社会和历史文化方面的原因，西部少数民族地区的脱贫又是全面实施西部贫困地区扶贫攻坚战略的突出难点。在扶贫开发进入全面攻坚的历史阶段中，中国西部贫困地区的扶贫攻坚战略是在进一步加强物质救济和区域发展援助的基础上，逐步改变扶贫投入集中于生产性投资的资源配置格局，从单纯的通过区域开发或县域发展解决贫困问题的思路转到依靠社会服务计划、教育培训计划和小额信贷计划直接满足西部贫困地区最贫困人口的基本需要，并以此作为

中国西部贫困地区发展的基本指导思路和主要政策调整思路，贯彻在中国西部贫困地区跨世纪的发展之中。

分报告1：中国西部贫困地区扶贫攻坚战略背景考察。在整个20世纪80年代和90年代中国经济体制改革触发进入超常规增长的历史阶段中，中国农村贫困地区的发展在减少绝对贫困人口数量方面取得了很大的进展，农村贫困人口由1978年的2.5亿人减少到1997年的5,000万人，贫困发生率由30.7%下降到5.7%，这是实施中国西部农村扶贫攻坚战略的基本背景。本报告在全面总结20世纪末中国农村反贫历史进程的基础上，对具有中国特色的农村反贫模式以及中国农村反贫战略所取得的伟大历史成就和历史经验进行了全新的阐释，概括了与西方工业化国家和世界发展中国家20世纪60年代至90年代反贫战略模式完全不同的中国农村反贫模式，其主要内容是：贫困地区在国家政府扶持、服务和全社会的支援下，依靠自身力量，以经济开发为基础、人力资源开发为核心、走自我发展的道路。即国家政府扶持、服务与全社会支援是中国农村反贫战略的基本前提，综合开发与全面治理是中国农村反贫战略模式的重要特点，严格控制人口增长与积极开发人力资源是中国农村反贫模式的核心，坚持经济开发与促进区域发展是中国农村反贫模式的战略重点，自力更生与艰苦奋斗是中国农村反贫战略的精神支柱。

分报告2：中国西部贫困地区扶贫攻坚难点问题透视。中国西部的贫困问题具有强烈的区域个性，中国西部贫困地区处于社会经济进化的低级阶段，西部农村的扶贫攻坚是在自然条件最恶劣、社会经济条件最差的环境下进行的，西部地区地质地貌复杂、

自然灾害频繁、水土流失严重、耕地承载能力脆弱、生产方式落后、经济发展水平低下、基础设施薄弱、脱贫人口返贫率较高、社会环境封闭、生活方式稳定，这是西部贫困地区扶贫攻坚战略面临的最基本的困难。扶贫投入较低和扶贫资金管理体制问题是扶贫攻坚存在的主要问题。从社会发展的角度考察，教育、科技、卫生事业发展滞后，交通通信等基础设施薄弱是中国西部贫困地区社会发展的基本特征，其中教育卫生事业发展的普遍落后所导致的人力资本积累水平的低下是中国西部贫困地区扶贫攻坚面临的最大障碍。对西部贫困地区扶贫攻坚面临的一系列问题、困难和障碍进行全面、冷静地分析和阐释，是审慎地探索和研究中国西部贫困地区跨世纪扶贫攻坚战略的基础。

分报告3：中国西部贫困地区扶贫资金管理体制改革研究。该报告的基本任务是研究扶贫资金管理体制的调整改革并探索出以绝对贫困人口为扶持对象、切实可行的扶贫资金使用方式。现行扶贫资金的投放与管理存在的主要体制矛盾和管理问题是：扶贫资金管理权责分离，使用效益不高，投放程序繁琐，资金到位迟缓，资金使用分散，难以形成合力，投放重点失当，资金到户率低。有效实施西部贫困地区的扶贫攻坚战略，必须切实扭转扶贫开发中因条块分割、机构重叠、职能重复、政出多门、相互掣肘而导致的扶贫资金责权分离、各行其是、互不匹配、使用效率不高的局面，切实扭转国家、地方和部门扶贫项目资金平均主义的分配方式所导致的资金使用分散、项目配置不切实际、重点不突出、到户率低的弊端，切实扭转大多数贫困县扶贫资金投放重工轻农、重大轻小、重富县轻富民、与民争利的倾向。通过强化扶贫资金管理的领导

力度，探索新型扶贫资金投放方式，明确扶贫资金投放重点，改革贴息结算方式，强化扶贫项目管理等措施，大幅度提高扶贫资金的使用效率，并通过广泛实施小额信贷计划解决扶贫资金不能有效到达贫困户的问题，逐步启动贫困人口特别是贫困妇女的经济活动能力。

分报告 4：中国西部贫困地区经济社会可持续发展研究。可持续发展是中国西部贫困地区扶贫攻坚战略和经济社会发展最基本的目标，对于贫困地区而言，消除贫困与可持续发展是一个统一整体或一个问题的两个方面，不消除贫困就难以持续发展，不有效改善贫困地区的基础设施条件、提高贫困人口素质、改善生态环境和可持续利用资源，也不可能从根本上消除贫困。本报告就可持续发展战略在贫困地区实施所包含的基本涵义进行了系统论述，以为消除贫困是贫困地区可持续发展的基本内容，满足基本需要是可持续发展的基本方面，社会公正是可持续发展的重要理念，以人为本是可持续发展的核心，维护生态可持续性是可持续发展的基础，道德进步是可持续发展体现的社会意义。通过扶贫制度创新，严格控制人口增长，提高人力资本投资水平，有序推进生态工程建设，强化社会服务，改善社会环境，实施人口、资源、环境的良性循环是西部贫困地区经济社会可持续发展的基本途径。

分报告 5：中国西部少数民族贫困地区扶贫攻坚研究。中国西部少数民族地区是中国最主要的贫困地区，我国贫困人口分布的重要特点之一就是少数民族人口和贫困人口在空间分布上的重合，这种重合在中国西部地区表现得尤为明显，尽管在整个 20 世纪 80 年代和 90 年代，中国西部少数民族贫困地区的发展和扶贫

需要全本请访问 www.ertongbook

开发建设取得了很大的成果，贫困人口大幅度减少，基础设施建设不断加强，生态环境得到改善，但是由于自然、历史、经济和社会各种因素的相互交织、相互制约，中国西部少数民族贫困地区的贫困状况并未得到全面改善，其贫困人口分布广泛、贫困程度深重、脱贫难度很大且脱贫人口返贫率较高，由此构成西部少数民族地区跨世纪发展的严峻挑战，必须通过实施更为特殊的、更有针对性的扶贫攻坚战略，建立新型的扶贫组织体系，明确扶贫攻坚对象，坚持以农牧业开发为基础，努力改善农牧业基本生产条件，严格控制人口增长，大力提高人口素质，加快资源开发进程，全方位扩大对外开放等战略措施来全面推进西部少数民族贫困地区经济社会的发展。

分报告 6：世界反贫战略的理论与实践研究。阐释贫困发生的经济社会根源和提出反贫困的战略理论及模式是当代西方发展经济学研究的重要领域，本报告对西方发展经济学中反贫困战略的理论如贫困的恶性循环理论、低水平均衡陷阱理论、平衡增长理论、临界最小努力理论、循环积累因果关系理论、不平衡增长理论、经济起飞理论、发展极—增长点理论、人力资本理论、传统农业改造理论等进行了粗略的阐释，对“满足人类基本需要战略”、“发展极战略”、“人力资本投资战略”、“社会保障方案”4 种主要世界反贫困战略模式进行了比较和评析。

分报告 7：中国西部贫困地区扶贫攻坚战略模式选择研究。本报告的主要任务是研究中国西部贫困地区扶贫攻坚战略的基本取向，并提出一系列符合西部贫困地区实际，具有较强针对性和可操作性的政策建议，本报告研究认为，在扶贫开发进入全面攻坚的

历史阶段中，再沿用过去单纯通过区域开发或县域发展的路子来解决贫困问题，已成效甚微，作用不大，必须把思路转到直接满足西部贫困地区最贫困人口的基本需要上来制定反贫战略，新的扶贫攻坚战略是通过政府主持的社会服务计划、教育培训计划和小额信贷计划的综合配套来实施的。通过实施新的扶贫战略，努力做到扶贫攻坚战略的极强针对性，努力做到贫困地区人力资源状况、社会基础设施状况和自然生态环境状况的极大改善，真正把摆脱贫困、寻求发展纳入西部贫困地区跨世纪的资源开发和经济社会可持续发展的轨道。

此项研究的展开得到全国哲学社会科学研究规划基金办公室、西南财经大学科研处的大力支持与协助，课题研究完成以后，四川经济学界的老一辈资深学者西南财经大学雷起荃教授、郑景骥教授，四川大学杜肯堂教授、周春教授和四川省社会科学院杜受祜研究员对本项研究的最终成果进行了严肃、认真的评审并给予了客观、中肯的评价，谨此一并致以谢忱。

赵　曦

2000 年 10 月于成都

# 目 录

作者引言/1
英文目录/1
英文提要/5
总报告:中国西部贫困地区扶贫攻坚难点问题与战略选择研究/1
1. 西部贫困地区反贫:中国贫困地区扶贫攻坚战略的严峻挑战/1
2. 西部贫困地区扶贫攻坚的困难、问题和障碍/5
3. 少数民族地区反贫:西部贫困地区扶贫攻坚的突出难点/16
4. 西部贫困地区扶贫攻坚战略的选择/19
5. 满足基本需要战略的实施方式与战略途径/24
分报告1:中国西部贫困地区扶贫攻坚战略背景考察/33
1. 1978—1998年中国农村的反贫历程/33
2. 具有中国特色的农村反贫模式/62
3. 中国农村反贫战略的历史成就与历史经验/68
分报告2:中国西部贫困地区扶贫攻坚难点问题透视/78
1. 中国贫困地区的现状扫描与反贫战略的重点/78
2. 中国西部贫困地区扶贫攻坚的基本困难/88
3. 中国西部贫困地区扶贫攻坚的突出问题/112

4. 中国西部贫困地区扶贫攻坚的最大障碍/117
分报告 3:中国西部贫困地区扶贫资金管理体制改革研究/131
1. 扶贫资金管理体制问题/131
2. 扶贫资金管理体制的调整与改革/141
3. 新型扶贫方式的引入:小额信贷/148
分报告 4:中国西部贫困地区经济社会可持续发展研究/181
1. 可持续发展:从理论到实践/181
2. 贫困与可持续发展/194
3. 可持续发展的障碍因素/204
4. 可持续发展战略措施/217
分报告 5:中国西部少数民族贫困地区扶贫攻坚研究/246
1. 资源环境特征与经济发展障碍/246
2. 发展历史的考察与贫困地区的发展/259
3. 西部少数民族贫困地区的严峻态势/271
4. 西部少数民族贫困地区扶贫攻坚战略措施/278
分报告 6:世界反贫困战略的理论与实践研究/295
1. 世界反贫困战略:粗略的理论检索/295
2. 世界反贫困战略理论的运用:实践的研判/319
3. 反贫困战略的比较和世界银行的判断/329
分报告 7:中国西部贫困地区扶贫攻坚战略模式选择研究/333
1. 西部贫困地区扶贫攻坚战略的选择:满足贫困人口基本需要/334
2. 满足基本需要战略的内容与依据/339
3. 实施方式与战略途径/344

**附录一:国家哲学社会科学规划基金研究课题鉴定结论**/355
**附录二:雷起荃教授鉴定意见**/357
**附录三:杜肯堂教授鉴定意见**/359
**附录四:郑景骥教授鉴定意见**/360
**附录五:杜受祜研究员鉴定意见**/362
**附录六:周春教授鉴定意见**/364
**参考文献**/366

# CATALOGUE

Preface

Abstract in English

General Report Research: On the Difficulty Points and the Choice of Poverty Relief and Storming Heavily Fortified Point in the Poor Areas of Western China

1. Anti-Poverty Strategy in the Poor Areas of Western: Grim Challenges Faced by the Poverty Relief and Storming Heavily Fortified Point Strategy in the Poor Areas of China

2. The Difficulty、Question and Barrier of the Poverty Relief and Storming Heavily Fortified Point Strategy in the Poor Areas of Western

3. Anti-Poverty in Minority Nationality Areas: The Projecting Difficulty Point of Poverty Relief and Storming Heavily Fortified Point in the Poor Areas of Western

4. The Strategical Choice of Poverty Relief and Storming Heavily Fortified Point in the Poor Areas of Western

5. The Basic Ways and Implementation of the Satisfy Basic Needs Strategy

Branch Report 1: Observation of Background of the Poverty Relief and Storming Heavily Fortified Point in the Poor Areas of Western

需要全本请访问 www.ertongbook