

# 贵州省的山区扶贫开发：政策、行动与问题

## 一、概况

中国地势西高东低，其中山区面积，包括山地、丘陵和比较崎岖的高原，约占全国面积的三分之二（69%）。占全国总面积三分之二以上的西部地区（12个省份），大部分地区为高山、荒漠、戈壁、高寒地区，自然条件差。同时，西部地区又是中国大江大河的重要发源地，其中相当一部分区域不适宜开展经济开发活动，基本不适宜人类生活居住。由于自然条件、交通条件等方面的限制以及历史原因，西部省份，比如四川、贵州、云南等，经济大多不发达，绝对贫困人口数量多。到2006年底，中国西部地区农村人均年收入693元人民币以下的绝对贫困人口有1175万人，占全国农村绝对贫困人口的54.7%。农村人均年收入958元以下的低收入人口1986万人，占全国农村低收入人口的55.9%。因此，对山区的扶贫开发，特别是对西部的扶贫开发，一直是中国政府的一项重要工作。

以贵州省为例。贵州省位于中国的西南部喀斯特地貌的腹心区域，全省辖4个地级市、3个自治州、2各地区，共有88个县（市、区、特区）。总面积17.6万平方公里，总人口3900多万人，其中农业人口占82.5%。贵州省是全国唯一没有平原支撑的内陆山区农业省，山地和丘陵占全省国土面积的92.5%，其中喀斯特出露面积占71%；全省共有49个民族，少数民族人口占总人口的37.8%。由于自然、历史、经济、社会等多方面的原因，贵州省贫困面大、贫困程度深，全省88个县（市、区、特区）中，有扶贫开发任务的有83个，其中，国家扶贫开发工作重点县50个，全省144个乡镇中，重点贫困乡镇934个，占乡镇总数的64.5%，其中最贫困的一类乡镇有100个；重点贫困村13973个，占全省行政村总数的54.3%，其中最贫困的一类村5486个。2006年贵州省农民人均收入1985元，比全国平均水平3587元少1602元，只占55.3%。根据国家统计局发布的数据，2006年贵州省绝对贫困人口278万，低收入贫困人口467万，两者之和占到全省农业人口的22.6%、全国贫困人口的13.1%。

造成这种状况的重要原因：

（一）农业生产条件差，农村基础设施薄弱，社会事业发展滞后，返贫问题突出。

贵州省耕地少，质量差，水利设施缺乏，农村人均有效灌溉面积0.41亩，只占全国平均水平的1/3左右。全省每平方公里承载的人口超过220人，已高于资源适宜承载量，比全国平均水平多80人以上。喀斯特地貌发育强烈，石漠化区域已达3.59万平方公里，占全省总面积的20.39%。全省的贫困乡村和贫困人口主要分布在石山区、深山区、边远山区、高寒地区、地方病多发区和少数民族聚居区，自然条件恶劣，基础设施和社会事业发展滞后，居民吃水难、灌溉难、行路难、上学难、就医难、用电难、通讯难等问题十分突出。

（二）产业结构、就业结构单一，市场发育程度低，贫困人口综合素质相对较低，群众收入来源较少。贫困乡村长期处于自给但不能自足的自然经济状态，商品量小，商品率低，二、三产业发育滞后。有的乡连传统的集贸市场都形不成。多数农村劳动力从事传统的种养业，农业劳动者中文盲、半文盲比重高，农民文化科技素质低，农业适用技术推广难度大，农业科技含量不高，多数地方耕作方式仍较落后。从事二三产业的劳动力极少，贫困人口的增收渠道单一。

（三）地方财政困难，扶贫开发投入严重不足。贫困县乡自己缺少支柱产业，财政绝大多数是“吃财政饭”，靠上级政府财政转移支付保运转，缺乏资金投入农村建设和扶贫开发。以2006年中央和省级投入的财政扶贫资金8.1亿元计算，平均每个重点村仅为5.8万元。加之地方金融环境较差，信贷扶贫资金投入逐年萎缩，投入贫困地区的资金严重不足。

## 二、基本政策

中国国务院《中国农村扶贫开发纲要 2001—2010》关于扶贫开发的基本方针：

“坚持开发式扶贫方针。以经济建设为中心，引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下，以市场为导向，调整经济结构，开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件，走出一条符合实际的、有自己特色的发展道路。通过发展生产力，提高贫困户自我积累、自我发展能力。”

“坚持综合开发、全面发展、把扶贫开发纳入国民经济和社会发展规划，要加强水利、交通、电力、通讯等基础设施建设，重视科技、教育、卫生、文化事业的发展，改善社区环境，提高生活质量，促进贫困地区经济、社会的协调发展和全面进步。”

“坚持可持续发展。扶贫开发必须与资源保护、生态建设相结合，与计划生育相结合，控制贫困地区人口的过快增长，实现资源、人口和环境的良性循环，提高贫困地区可持续发展的能力。”

“坚持政府主导，全社会共同参与。”

## 三、政府的行动

### （一）政府的主要的扶贫模式

开发式

救助式

搬迁式

### （二）政府工作的重点

#### 1、大力加强基础设施和生态环境建设。

加强水利设施建设，建设“三小”（小水窖、小水池、小山塘）水利工程，大力推广集雨节水灌溉技术，不断增加有效灌溉面积。加强基本农田建设，加强耕地整治与保护。加强交通、通信设施建设，以公路为重点，建立适应贫困地区经济社会发展的综合运输体系。加快电网改造。设立专项扶持资金，在重点旅游景区、无煤区、石漠化地区、退耕还林区，补助贫困农户建沼气池，改变山区居民的生活能源结构。并配套推广改厩、改厕、改水、改灶措施，逐步形成“养殖—沼气—种植”生态循环体系。

贵州省“十五”期间投入到基础设施建设方面的财政扶贫资金 18.66 亿元，加强了贫困地区基础设施建设。全省贫困地区共整治基本农田 516 万亩，建成“三小”水利工程 32 万个，解决了 643 万人的饮水困难，人均基本农田增加到 0.37 亩。建设通村公路 2.5 万多公里，91.6%的行政村通路。基本实现村村通电。建成沼气池 64 万口，对 8.59 万户进行了茅草房改造。

具体做法：

#### （1）整村推进

“整村推进”是指以贫困村为对象，以增加贫困群众收入为核心，以完善基础设施、发展社会公益事业、改善群众生产生活条件为重点，以促进经济社会文化全面发展为目标，科学规划、整合资源、集中投入、规范运作的扶贫开发方式。

主要加强农村人畜饮水、农田水利、通村道路、农村能源、茅草房改造等关乎贫困群众

基本生产生活条件的方面。

案例：杨武乡长冲村 2006 年“整村推进”项目实施情况

## （2）坡改梯。

加强耕地建设的举措。整治前，土地破碎、土质差、水土流失严重。整治后增加了耕地面积（1991—2004，梯化了 1200 万亩耕地，扩大了 5% 的耕地面积，60 万亩），提高了土质，提高了单位面积的农作物产量，减轻了劳动强度，并且为科技兴农提供了条件。（集约化生产）

案例：贵州省兴义市则戎乡坡改梯

## 2、农村劳动力转移培训

劳动力过剩与劳动力转移。

全省建立了 93 个培训基地，60 多个农业实用技术培训中心。

2007 年要完成贫困地区农村劳动力转移培训 10 万人，转移输出 8 万人以上，培训农民实用技术和干部 500 万人次。

## 3、加快产业结构调整，推进农业产业化经营

（1）在一些有条件的地区规划建设一些电力开发项目、矿产开发项目和交通建设等项目，以增加贫困地区财政收入来源，不断拓宽贫困人口增加收入的门路。

（2）发挥山区自然条件独特的优势，发展特色农业、生态农业和无公害农业。

（3）发展清洁能源产业。开发水、风、光等可再生能源，如盘县坡上牧场可开发利用风能资源，水城县都格乡、六枝特区中寨乡、盘县保基乡、格所乡可开发利用水和光能资源，使之造福当地贫困农民。

（4）发展特色旅游产业，贫困地区在旅游资源上具有得天独厚的优势，少数民族地区在服饰、居住、饮食习俗等方面均各有不同，形成了极为丰富的民族文化旅游资源，对这些独特的自然资源和人文环境进行深入开发，可以形成历史文化观光、登山探险、民间风情、原始生态观赏等独具魅力的特色旅游产业。

## 四、山区的扶贫开发所面临的主要问题

### （一）资本引入、资源开发与环境保护

贫困山区一般蕴藏有丰富的自然资源和矿产资源，山区开发容易将资源开发列为支柱产业。这容易产生两个问题：

一是不可再生资源的过度开发的后果。

二是资源的开发所造成的环境问题。

### （二）旅游开发与文化资源的保护。

非物质文化遗产的脆弱性。

牛形



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>