

国家“211工程”“十五”建设重点立项项目  
国家民委民族问题研究中心2003年委托课题

# 西部民族地区扶贫开发 及其法律保障研究

黄颂文 宋才发 著

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部民族地区扶贫开发及其法律保障研究/ 黄颂文  
宋才发编著. —北京: 中央民族大学出版社, 2006.6

ISBN 7 - 81108 - 004 - 4

. 民... . 黄... 宋... . 民族地区: 不发  
达地区—经济发展—研究—西部地区 社会主义法制—  
研究—中国 . F124.7 D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 006797 号

西部民族地区扶贫开发及其法律保障研究

---

作 者 黄颂文 宋才发  
责任编辑 郑玉琴  
封面设计 马钢工作室  
出 版 者 中央民族大学出版社  
北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081  
电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)  
68932218(总编室) 68932447(办公室)  
发 行 者 全国各地新华书店  
印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司  
开 本 880×1230(毫米) 1/ 32 印张:12.125  
字 数 302 千字  
印 数 2000 册  
版 次 2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 7 - 81108 - 004 - 4/ F·98  
定 价 25.00 元

---

版权所有 翻印必究

# 目 录

导 论.....	(1)
第一章 西部民族地区经济社会发展现状 .....	(25)
第一节 西部少数民族地区人文地理的基本情况 .....	(26)
一、西部民族地区是我国最主要的陆上边疆区域 .....	(26)
二、西部民族地区是我国少数民族分布最集中 的区域 .....	(28)
三、西部民族地区是我国自然资源、民族文化资源 最富集的区域 .....	(29)
四、西部民族地区是我国自然环境多样性的区域 .....	(30)
五、西部民族地区是我国产业结构单一、经济发展 层次多样化的区域 .....	(34)
第二节 贫困、贫困的测量和贫困的演变 .....	(34)
一、贫困及贫困的标准 .....	(34)
二、测量贫困的方法 .....	(39)
三、贫困的演变 .....	(41)
第三节 西部民族地区农村贫困化的基本情况 .....	(44)
一、西部民族地区农村是我国绝对贫困人口继续 存在且高度集中的区域 .....	(44)
二、西部民族地区农村是我国贫困强度指数最高 的区域 .....	(46)
三、西部民族地区农村是我国贫困发生率和返贫 率最高的区域 .....	(48)

第二章 西部民族地区农村消除贫困的历史进程 .....	(51)
第一节 20 世纪末农村贫困标准的界定及贫困人口分布 ...	(52)
一、农村贫困的界定标准 .....	(52)
二、我国贫困人口分布特点 .....	(54)
第二节 20 世纪末民族地区农村扶贫开发的历程 .....	(56)
一、农村贫困人口大幅度减少阶段 (1978—1985 年) .....	(57)
二、农村贫困人口稳定减少阶段 (1986—1993 年) ...	(59)
三、实施《国家八七扶贫攻坚计划》阶段 (1994—2000 年) .....	(63)
四、20 世纪末民族地区扶贫开发的历史经验 .....	(67)
第三章 西部民族地区扶贫开发面临的困境 .....	(72)
第一节 西部民族地区农民纯收入增幅缓慢 及其原因 .....	(72)
一、改革开放以来西部民族地区农民收入的历史嬗变 .....	(72)
二、西部民族地区农民负担没有实质性的减轻 .....	(81)
第二节 西部民族地区农村剩余劳动力转移 形势严峻 .....	(84)
一、西部民族地区农村劳动力过剩的现状 .....	(84)
二、西部民族地区农村剩余劳动力转移的难点 .....	(86)
三、影响农村剩余劳动力转移的环境因素 .....	(89)
第三节 农村义务教育、医疗卫生、社会保障事业发展滞后 .....	(91)
一、西部贫困地区普及九年义务教育难度大 .....	(91)
二、西部民族地区农村义务教育投入严重不足 .....	(92)
三、农村公共卫生和预防保健基础薄弱 .....	(94)
第四节 农村市场经济体制有待完善 .....	(95)

---

一、农村现行土地制度不够规范 .....	(95)
二、农民进入市场的组织化程度低 .....	(99)
三、粮食流通体制改革严重滞后 .....	(99)
第五节 人口较少民族贫困问题更为突出 .....	(100)
一、人口较少民族的基本情况和特点 .....	(100)
二、贫困是 21 世纪初人口较少民族发展中的 尖锐问题 .....	(103)
第六节 生态环境恶化, 移民搬迁难度大 .....	(108)
一、贫困地区组织移民搬迁工作跨度大、周期长 .....	(108)
二、基础设施建设不配套, 重建设、轻管理的 问题突出 .....	(109)
三、搬迁对象的心理障碍影响移民工作的进度 .....	(110)
第七节 西部民族地区扶贫资金的筹措和管理 必须规范 .....	(111)
一、扶贫资金筹措困难, 资金投入后所有权归属 不明确 .....	(111)
二、财政扶贫资金管理使用不够规范 .....	(112)
三、贫困农户难以得到信贷资金支持 .....	(114)
第八节 西部民族地区农村面临困境的主要原因 .....	(116)
一、区域环境恶劣是造成西部民族地区贫困 的客观原因 .....	(116)
二、人口素质低是造成西部民族地区农村贫困 的深层原因 .....	(127)
三、扶贫机制的缺陷使国家对西部贫困地区的 优惠政策弱化 .....	(128)
第四章 西部民族地区农村贫困状况基本走势 .....	(135)
第一节 扶贫速度趋缓, 贫困人口越来越分散 .....	(135)
一、扶贫速度趋缓, 脱贫人口呈递减趋势 .....	(135)

---

二、贫困人口趋向分散，贫困程度更加严重 .....	(140)
第二节 妇女老人儿童将成为最受关注的弱势群体 .....	(142)
一、历史致贫因素趋弱，新致贫因素趋强 .....	(142)
二、妇女、老人、儿童和残疾人成为实在的 弱势群体 .....	(143)
第三节 西部民族地区农村收入差距继续扩大 .....	(144)
一、西部民族地区农村经济综合实力 低于全国平均水平 .....	(144)
二、西部少数民族地区贫困县之间收入差距悬殊 .....	(146)
三、少数民族贫困县的恩格尔系数高于全国的 恩格尔系数 .....	(147)
第五章 21 世纪初西部民族地区农村扶贫开发战略 .....	(149)
第一节 21 世纪初西部民族地区农村扶贫 开发的基本方针 .....	(149)
一、西部民族地区要继续坚持扶贫开发的方针 .....	(149)
二、西部民族地区要多渠道筹集资金增加扶贫投入 .....	(150)
三、西部民族地区要走东西扶贫协作和国际 合作的新路子 .....	(151)
四、西部民族地区要发扬自力更生、艰苦 奋斗的精神 .....	(152)
第二节 西部民族地区农村扶贫开发的战略 目标和战略重点 .....	(153)
一、21 世纪初西部少数民族地区农村扶贫 开发的战略目标 .....	(153)
二、21 世纪初西部少数民族地区农村扶贫 开发的战略重点 .....	(153)
第三节 21 世纪初西部民族地区农村扶贫开发 的基本任务 .....	(163)

---

一、改善基本生存条件，巩固扶贫成果 .....	(163)
二、加强基础设施建设，改变封闭落后的 区位条件 .....	(164)
三、培植基础产业，促进农业结构调整，持续实现农 业增效、农民增收、农村集体经济实力增强 .....	(166)
四、重视西部民族地区人力资源开发，提高贫困 地区劳动力的基本素质 .....	(167)
第六章 21 世纪初西部民族地区农村扶贫开发的 内容和途径 .....	(168)
第一节 以整村推进为切入点，改善贫困地区的 生产生活条件 .....	(168)
一、“整村推进”是新阶段西部民族地区扶贫 开发的根本举措 .....	(168)
二、统筹安排各类涉农资金，调动扶贫主体 的积极性 .....	(172)
三、强化监管是“整村推进”取得成功 的保证 .....	(173)
第二节 做好民族地区人力资源开发工作是加快脱贫 致富的有效途径 .....	(176)
一、西部民族地区人力资源现状及其评价 .....	(176)
二、西部民族地区农村剩余劳动力转移的特点 .....	(184)
三、西部民族地区人力资源开发的对策 .....	(187)
第三节 积极推进优势特色农业，扶持扶贫 龙头企业 .....	(201)
一、农业结构调整是新阶段民族地区农村工作 和农业发展的重点 .....	(201)
二、大力推进农业产业化，扶持扶贫龙头企业 .....	(210)
第四节 注重极贫地区农民的易地开发 .....	(226)

一、极贫地区低人口迁移率的成因 .....	(226)
二、21 世纪初移民搬迁的任务和对策 .....	(230)
第五节 完善和发展民族经济优惠政策的若干建议 .....	(233)
一、继续完善和实行优惠的财政政策 .....	(233)
二、继续完善和实行适当减免税收的政策 .....	(236)
三、继续完善和实行优惠的金融政策 .....	(237)
四、继续完善对口帮扶和定点帮扶、共同富裕的 区域发展政策 .....	(239)
五、实施支持民族地区发展的产业政策 .....	(240)
六、继续扶持民族地区发展乡镇企业 .....	(241)
七、对民族贸易与民族用品生产继续实行优惠 政策 .....	(242)
八、支持民族地区大力发展非国有经济 .....	(243)
九、在资源开发中要照顾少数民族利益 .....	(243)
十、继续和完善开展边境贸易与实施沿边开放 政策 .....	(245)
十一、加快开发利用少数民族地区人力资源 .....	(247)
十二、提高法律法规保障程度 .....	(248)
第六节 制定适应 WTO 规则的西部民族地区 农业支持政策 .....	(248)
一、建立符合 WTO 框架的我国农业国内支持 政策 .....	(248)
二、调整和完善农业国内支持政策的建议 .....	(251)
第七章 21 世纪初西部民族地区扶贫开发和 农村社会保障的法制化 .....	(256)
第一节 尽快使扶贫开发走上法制化轨道 .....	(256)
一、我国农业立法的历史和现状 .....	(256)
二、必须使农村扶贫开发工作走向法制化 .....	(260)

---

三、解放思想更新观念是扶贫开发走向法制化的基础 .....	(269)
四、构建《贫困地区促进法》的框架设计建议 .....	(273)
第二节 民族地区农村社会保障走向制度化、法制化 .....	(276)
一、西部民族地区农村社会保障现状 .....	(276)
二、建立农村社会保障体系的目标要求和原则 .....	(279)
三、农村社会保障体系建设的重点及其主要内容 .....	(282)
四、对民族地区农村社会保障立法的探讨 .....	(289)
第三节 改革农村税费制度，减轻民族地区农民负担 .....	(302)
一、农村税费改革存在的问题 .....	(302)
二、建立有利于西部民族地区贫困人口的税费制度 .....	(307)
第四节 稳定农村土地承包经营权，巩固扶贫开发成果 .....	(310)
一、新中国成立后农村土地政策演变脉络 .....	(310)
二、家庭联产承包责任制的合理内核和局限性 .....	(317)
三、稳定农村土地承包经营权需要依法解决的十个问题 .....	(321)
第五节 完善西部民族地区扶贫资金的使用和管理制度 .....	(329)
一、民族地区财政扶贫资金的使用和管理原则 .....	(329)
二、完善民族地区财政扶贫政策的立法建议 .....	(331)
三、建立有利于民族地区贫困人口的信贷机制 .....	(339)
四、小额信贷模式在民族地区的实践和创新 .....	(341)
附录：作者主要法学论著 .....	(352)
后 记 .....	(368)

# 导 论

我国的扶贫工作已经进行了 20 多年，取得了举世瞩目的成就。然而，农村尚未解决温饱问题的贫困人口仍有 3000 万左右，初步解决温饱的低收入人口有 6000 万左右，还有一批基本解决温饱的贫困人口，其温饱的标准也相当之低。因此，“反贫困”和防止“返贫困”是我国全面建设小康社会的首要任务。全面建设小康社会，是中国特色社会主义政治、经济、文化全面发展的目标。我国实现小康社会的重点和难点在农村，建设社会主义现代化强国离不开西部民族地区农村和农业的现代化。西部民族地区现代化建设必须走跨越式的发展道路。党的“十六大”提出，发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措，尤其要“统筹城乡经济社会发展”。这是党中央为解决我国“三农”问题以及全面建设小康社会的一个重大战略思路。要彻底解决“三农”问题光靠政策不行，还必须依靠法律作保障。全面建设小康社会当前的核心问题，是要尽快建立起统一的社会保障体系。依法治农、依法兴农、依法维护农民权益。“增加农民收入”要有实招，“保护农民土地承包经营权”要有实法，调整“农村产业结构”和“农业产业结构”要有实效，一定要注意不搞那些劳民伤财的“政绩工程”。

---

为了依法维护农民权益，人民法院出版社于 2004 年 7 月出版了李克、宋才发主编《劳动纠纷案例》一套 10 本“以案说法”系列丛书；2005 年 5 月出版了王明、宋才发主编《减轻农民负担》一套 10 本“农民维权”系列丛书。

### 一、脱贫致富是民族地区全面建设小康社会的首要任务

我国的扶贫开发工作取得了巨大成就。实施《国家八七扶贫攻坚计划》尤其是自 1992—2000 年以来，我国减少贫困人口 7400 万，使未解决温饱的贫困人口平均每年减少 600 万左右。我国农村没有解决温饱的贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 2000 年的 3000 万人，没有解决温饱的贫困人口占农村人口的比重从 1978 年的 30.7% 下降到 2000 年的 3%；到 20 世纪末，我国政府宣布解决农村贫困人口温饱问题的战略目标已基本实现。自 20 世纪 80 年代末开始，我国的扶贫方式由“救济式扶贫”转向“开发式扶贫”，扶贫工作取得了更加引人注目的成效。据统计，仅实施西部大开发战略的 2000—2002 年的 3 年间，西部地区国民生产总值分别增长了 8.5%、8.7%、9.9%，年均增长 9 个百分点。西部地区与全国各地经济增长速度的差距，已由 1999 年的 1.5 个百分点，缩小为 2002 年的 0.6 个百分点。3 年间，中央财政性建设资金用于西部开发的投入约 2700 亿元，其中用于基础设施建设的投资约 2000 亿元、生态环境保护投资 500 亿元、社会事业投资 100 亿元。在西部少数民族地区共建设和改造大型水库 30 多座，新增公路通车里程 5.5 万公里，新建铁路线、复线和电气化线路 4000 多公里，新建和改扩建机场 31 个。到 2002 年底，累计完成退耕地造林 5582 万亩，荒山荒地造林 5966 万亩。但是，22 个人口较少民族的整体发展水平仍然很不理想，除了个别民族发展较快之外，其他民族大多数发展滞后，贫困问题依然十分严峻。大多数民族地区农村农民的收入偏低，生产生活条件很差，历史上形成的经济、社会、文化落后的状况还没有得到根本改变。少数民族和民族地区之所以发展滞后和贫困，其

中一个最重要的因素就是长期以来他们的生产、生活条件异常恶劣。解决少数民族群众的脱贫问题，必须从改变他们的生产方式和生活环境入手，只有设法让他们整体脱贫，才能促使他们走上共同富裕之路。国家制定的《中国农村扶贫开发纲要》提出，2001—2010年我国扶贫开发的总目标是：“尽快解决极少数贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强贫困乡村的基础设施建设，为达到小康水平创造条件。”因此，这就是“十五”、“十一五”期间摆在中央政府和各级地方政府面前，没有任何理由不竭尽全力去完成的艰巨任务。

“反贫困”和防止“返贫困”是全面建设小康社会的首要任务。2003年9月，浙江大学等单位的专家首次提出了一整套我国农村全面建设小康社会的评价指标体系，今后应该借助这个评价指标体系来衡量和评价我们在西部民族地区扶贫开发和小康建设的实际水平。该体系由人均国内生产总值、非农业人口比重、农村合作医疗覆盖率、基尼系数、森林覆盖率、社会治安率、家庭电脑普及率等23项个体指标。这23项个体指标大致分为两类：一类是具有国际可比性的指标数据，我国全面建设小康标准大致相当于2000年中等发达国家略微偏低的水平，现代化则相当于中等发达国家的平均水平；另一类指标缺乏国际可比性，纯属根据我国国情、改革开放进程和发展趋势预测来确定的。自人类社会进入20世纪90年代以来，消除全球性的贫困就成为世界性的大问题，消除贫困也是联合国关注的焦点。因此，每年

---

赵显人主编：《西部大开发与民族地区经济社会发展研究》，第147页，民族出版社，2001年。

潘海平：《专家首次提出农村全面小康评价指标体系》，载《法制文萃报》，2003年10月6日，第1版。

的10月17日是“世界消除贫困日”。我国尽管是有50多年社会主义历史的国家，但目前的扶贫标准还很低，国际上许多国家通用的贫困标准是人均一天消费1美元，而我国的贫困标准是人均年收入625元人民币，平均每天不足2元钱。我国过去确定的这个标准既不是国际通行的标准，也不是相对贫困的标准，纯粹是从中国实际出发确定的最低生活标准，即维持简单再生产和基本生存的标准。我们在这里所说的“返贫困”，是指已经脱贫的人口由于某种原因又重新陷入贫困，即所谓“饱而复饥，暖而复寒”，这种现象正在不断地蚕食着前几年扶贫攻坚的成果，已成为我国反贫困工作中的一个十分尖锐和突出的问题。据有关部门统计，我国各地的农村返贫率平均达到15%左右，西南、西北的一些民族地区竟达到20%以上，有些民族地区几乎每年都要发生一两次大范围的返贫困，西北地区个别省份甚至出现返贫人口超过脱贫人口的情况。究其原因主要有如下六个方面：（1）我国是一个农业大国，农业生产技术水平低，农民基本上还是靠天吃饭；（2）水、电、路、能源、气象等服务农业的基础设施薄弱，抗御自然灾害能力差；（3）投资环境、引资条件和经济后劲不足，农户的就业机会和收入来源受到限制；（4）交通、信息等渠道不畅，限制了人们的眼界，阻碍了贫困地区与外部环境及信息的沟通；（5）文化教育水平落后，制约了人们的思想观念更新，从而使脱贫的农户难以致富；（6）扶贫攻坚不到位或者做法存在缺陷，使得脱贫难持久，致富无后劲，脱贫又返贫。加之我国目前的社会保障不完善，在我国广大农村尤其是贫困的民族地区，农民因发生疾病等意外情况而返贫的现象相当普遍。所以，《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》（以下

---

彭健、叶龙：《“反贫困”与“返贫困”》，载《光明日报》，2003年8月5日，第B2版。

简称《意见》)指出:“对缺乏基本生存条件地区的贫困人口,要积极稳妥地进行生态移民和异地扶贫。对低收入贫困人口,要着力帮助改善生产生活条件,发展特色产业,开辟增收渠道,减少和防止返贫。”没有农村的富裕,没有农村的小康,就没有我国的全面小康社会。

我国实现小康社会的重点和难点在农村。西部地区面积 685 万平方公里,占全国国土面积的 71%;人口 3.6 亿,占全国总人口的 28%;但其国内生产总值仅占全国国内生产总值的 17%;西部地区农村人口又占总人口的 80% 以上,农业劳动力占社会劳动力的 70% 以上,农民的收入一直处于较低的水平。譬如,2002 年,东、中、西部地区农民人均纯收入之比为 189 110 100,差距相当明显。在全国原有的 592 个贫困县中,西部民族地区就占有 61.8%;目前国家确定的 500 多个扶贫工作重点县,绝大多数在西部民族地区。实现我国的小康社会,必须从我国当前的国情实际、改革开放的实际和我国 80% 的人口在农村的实际出发。因此,“我们谈论我国小康社会问题,都不能只着眼于大城市,而必须着眼于广大农村和农民,尤其是要关注少数民族和民族地区人民的疾苦。80% 的人口在农村是一个客观现实,它决定了我国实现小康社会的重点在农村,难点在农村,关键也在农村,它必须成为我们思考和解决我国实现小康社会问题的出发点和归宿点。任何没有包括整个农村实现小康水平的指标体系,都是不完整和不科学的,都不是真正意义上的我国小康社会的指标体系;没有实现农村的现代化,说我国实现了现代化,就是一句

---

《中共中央、国务院关于促进农民增收若干政策的意见》,载《光明日报》,2004 年 2 月 9 日,第 A3 版。

张毅:《推动西部地区农村经济社会发展——全面建设小康社会的重中之重》,载《人民日报》,2003 年 7 月 8 日,第 9 版。

空话。”1999年6月国家正式提出实施西部大开发战略，随后相继出台了《“十五”西部开发总体规划》及若干政策措施。“十五”、“十一五”时期，将是西部大开发战略进入加快推进的关键时期。根据我国地区差距的变化情况和发展趋势，我国政府将通过调整西部开发政策，力争经过“十五”、“十一五”时期的建设，尽快缩小民族地区与东中部地区、城镇与乡村的发展差距，使西部地区（包括农村在内）尽快脱贫致富奔小康。“十一五”时期，我国地区差距控制的总目标是：西部人均GDP与全国平均水平的相对差距控制在30%~35%区间（根据国际经验，落后地区与全国平均水平的相对差距降至25%以下，才进入正常的区间）；与东部地区的相对差距控制在55%~60%区间。全国人均GDP最高与最低省区的差距控制在12倍以下（31个省市自治区内）和5倍以下（剔除直辖市），而发达国家的高低差距一般为1.5~3倍。“十一五”时期实现社会“公共服务水平初步均等化”的量化指标，根据适龄儿童入学率、普及9年义务教育的人口覆盖率、千人拥有的病床数、人均卫生事业费、城乡居民平均寿命等指标，测算出一个综合指数，然后提出“十一五”时期实现初步均等化的调控目标。因此可以说，这个地区差距宏观控制总目标的实现之日，就是我国西部民族地区和广大农村与农民最终进入小康社会之时。

全面建设小康在当前的核心问题是建立统一的社会保障体系。少数民族地区全面建设小康社会的主要矛盾，是加快经济和社会的全面发展。少数民族地区全面建设小康社会起点较低，在

---

宋才发：《中国实现小康社会的重点在农村》，载《大通道》2003年第4期，第14页。

陈耀：《西部开发政策目标需要调整》，载《西部时报》，2004年1月14日，第7版。

我国目前实现的“不全面的”、“发展很不平衡”的“总体小康”中，少数民族地区还有相当一部分人口连“低水平小康”都达不到。譬如2001年，民族自治地方人均国民生产总值4848.3元，比西部12个省区的人均值还低194.4元，仅相当于全国人均GDP（7543元）的64.28%；同期，西部12个省区农民人均收入1755.1元，仅为全国人均值（2366.4元）的74.17%，差距相当之大。中共中央提出到2020年，我国全面建成小康社会的目标，届时我国城乡将普遍实现小康水平。这个目标要真正达到，并不是一件很容易的事情。这就是说要用大体20年的时间，使国民生产总值比2000年翻两番，人均GDP超过3000美元，达到中等发达国家的平均水平。而民族地区2000年人均GDP仅4451元（全国平均为7084元），要在2020年达到人均3000美元的水平，即使人口自然增长率为零，年均GDP的增长速度也要达到8.9%，需要比全国的平均增速高1.8个百分点，因而，少数民族地区全面建设小康社会将要付出更大的代价。从一定意义上讲，我国实现全面小康标准最核心的问题是有完善的社会保障，这是一个前提条件。一个独立于企业、事业和村组织之外的社会保障体系，是社会主义市场经济体制的重要支柱，也是从根本上保障民族地区群众脱贫致富的重要外部条件。我国新的社会保障体系，就是要从人力、财力和权利、义务的角度厘清政府、企业、个人和社会的关系，加快完善资金来源渠道、管理服务社会化问题。从长远的观点来看，在西部广大农村必须坚持以国家必要的财政支持为前提，积极探索养老保险、大病医疗保险和最低生活保障的新机制。目前正在建立的新型农村合作医疗制度，就是在政府组织、引导下，农民自愿参加，个人、集体和政府多方

---

龙远蔚等：《民族地区全面建设小康社会问题探讨》，载《中国民族报》，2003年12月16日，第3版。

筹资，以大病统筹为主的互助合作形式。建立和完善新型农村合作医疗制度，对西部地区的广大农村贫困家庭实行救助，也是建立农村社会保障体系中的一项重要内容。总之，为全体社会成员提供基本的生活保障是政府的一项基本职能，也是政府的责任，尽快建立和完善统一的社会保障体系更是各级政府的重要任务。

## 二、跨越式发展是民族地区实现现代化的前提

建设社会主义现代化强国离不开西部民族地区农村、农业现代化。要实现我国西部地区农村现代化，必须以加入 WTO 为契机，积极稳妥地转移农村剩余劳动力，积极开展小城镇建设，提高农村的城市化水平，大力发展乡镇企业，推进农村的工业化。农村现行剩余劳动力单纯靠传统农业是无法吸纳的，必须通过两条途径进行：一是改革现行的农村产业结构和农业产业结构，在农业部门内部挖掘潜力，全方位地吸收剩余劳动力；二是要在 WTO 框架下发展对外劳务输出，使农村剩余劳动力尽快打入国际劳务市场，这不仅有利于实现我国剩余劳动力的转移，而且还可以换取外汇、学习国外先进技术和提高劳动者素质。积极推进农村城镇化，提高我国的城市化水平，对于实现农村现代化是非常重要的。就我国现阶段而言，小城镇建设应当成为我国农村城市化的主要方式，因为大中城市目前还不能成为我国农村城市化的依托，发展小城镇才是一种必然的、现实的选择。西部地区新建小城镇要注意功能完善、服务配套，力求突出民族特色，在主导产业、城镇规划、管理模式和发展思路等方面，都要因地制宜，不能强求一致，搞形式主义，更不能搞“一刀切”。要对新建小城镇的住宅、厂房、市场设施以及各种公用设施进行综合开发，注意节约用地和保护环境，在有效利用各类资源的同时，满足未来的城镇居民对城镇功能的多种需求。农村工业化是农业现代化的重要组成部分，是农村现代化的核心内容；没有农村的工

业化，农业现代化就失去了后劲，农村人口城市化就失去了依托，整个西部民族地区现代化的畸形发展就无法得到纠正。所以，当前及今后乡镇企业仍然是我国农村工业化的主体，我们一定要结合加入 WTO 的大背景，把我国的乡镇企业纳入国际中小企业体系，从结构调整和体制创新上把乡镇企业办成充满生机和活力的农村中小企业。要改革乡镇企业的管理体制，提高乡镇企业的管理水平，增强乡镇企业的技术水平，大力实施乡镇企业的外向型发展战略。从一定意义上说，发展外向型农业是应对加入 WTO 组织挑战、增强我国农业竞争力的内在要求，是农业产业化深入发展的新阶段，也是实现我国西部民族地区农业现代化的必由之路。在发展西部民族地区农村现代化的同时，还必须高度重视西部民族地区农业现代化建设。农业现代化是一个相对的、动态的概念，它是相对于传统农业而言的，农业现代化的内涵随着知识技术的不断更新、时代的发展和经济形态的变化而不断丰富和深化。我国现时的农业现代化，是指农业经济结构现代化、农民生活消费现代化、农业基础设施现代化、农业科学技术现代化、农业经营管理现代化和农业资源环境现代化。农业现代化的实质，就是要把建立在直接经验和手工工具基础上的传统农业，转变为以现代科学技术、先进生产资料和管理方法为基础的现代农业的过程。具体地说就是用现代科学技术、现代生产手段和基础设施来装备农业，用现代科学管理方法来管理农业经济活动，用现代科学文化知识来全面装备农业生产劳动的过程，是粗放型农业向集约型农业转变的过程。标准化是农业现代化的重要内容和主要标志之一，没有农业的标准化，也就没有真正的农业现代化，因为标准化是现代农业发展到一定阶段的产物。农业标准化是农业产业化朝外向型发展、提高我国农业国际竞争力所必须经过的一道重要关口。它将从根本上改变我国西部民族地区农业外延型、数量扩张型的发展路子，使农业走上精细化、规程化、工

业化、科技型、内涵型的现代化发展之路。

西部民族地区现代化建设要走跨越式发展的道路。“跨越式发展”是指在经济全球化和知识经济即将来临的大背景下，落后者利用后发优势对先行者走过的某个发展阶段的跨越；“跨越式发展”是不发达国家或者发展中国家快速摆脱贫困，一跃而进入现代化的一种发展态势。必须指出，“快速发展”不等于“跨越式发展”，只有落后者跨过先行者的某个发展阶段才称得上“跨越”。跨越式发展实质上是对非均衡发展现象的概括，是一种反梯度推移理论。“反梯度理论”认为，落后国家或者不发达地区有自己独特的优势，只要积极努力和直接采用科学技术新成果，就可以实现跨越式发展，因而它具有超常规、非均衡、高效益、可持续、阶段性等特征。跨越式发展又是与渐进式发展相比较而存在的一种特殊的发展方式，跨越式发展战略主要包括三个基本内涵：(1) 速度与效益的统一。跨越式发展是经济发展质量和水平的整体跃升，既要有数量的赶超，又要着力于提高国民经济的整体素质；既要快速发展，又要可持续发展。跨越式发展不仅要看当前，更要看后劲；不仅要看规模，更要讲质量；眼前有增长并不等于有后劲，规模大不等于结构优，速度快不等于质量高。(2) 创新是前提。跨越式发展必须以创新为前提，在观念上先人一步，在体制上优人一着，在机制创新上高人一等，在科技创新上快人一拍。(3) 非均衡性。跨越式发展是一个过程，它要遵循客观规律，按照非均衡发展理论，坚持有所为有所不为，集中人力、物力、财力，在基础好、具备发展条件的重点领域、重点产业、重点区域实现重点突破。观念更新是实现民族地区跨越式发展的前提，因为没有观念更新，没有变革现实的要求和动力，没

---

宋才发：《西部民族地区脱贫致富奔小康的思路及保障措施》，载《湖南师范大学学报》，2004年第3期，第71页。

有改革的胆略，就谈不上跨越式发展。从一定意义上讲，民族地区的跨越式发展，实质上就是一次发展战略的大调整，更是思维方式的一次大转变。民族地区只有顺应改革开放和西部大开发的时代潮流，在思想观念上与时俱进，抓住机遇，才有可能实现跨越式发展。

“科技是第一生产力”，民族地区要抓住世界产业转移的战略机遇，以科技创新为先导，加快培育具有民族特色和优势的产业集群，加快推动产业结构升级。民族地区只有把握大机遇、开阔大视野、筹划大思路，才能推动大发展。历史告诉我们，错过一次机遇，就会失去一个时代；抓住一次机遇，就赢得一次跨越。民族地区不要被眼前的某些劣势所吓倒，要看到自己的长处、条件和优势，敢于竞争、善于转化，把暂时的劣势转化为优势，进一步挖掘潜在的优势，发挥现有优势，创造新的优势，充分利用后发优势，实现民族地区超常规跨越式发展。当然，民族地区利用后发优势实现跨越式发展，要处理好引进、消化与吸收的关系，在经济科技发达到一定阶段后，就要逐渐调整过去以跟踪和模仿为主的发展思路，须知，战略技术、核心技术是引不进来的，引进的目的只是为了消化吸收，以便在更高的层次上自主创新，实现跨越。经济的竞争实质上是人力资源的竞争，人力资源的开发和积累是跨越式发展的先导。民族地区尽管地大物博、矿产资源丰富，但是，自然资源具有不可再生的特点，物质资源的投入随着时间的流逝而损耗，唯有人力资源具有存量和增量的可再开发性。因此，民族地区要实现跨越式发展，必须构筑人才高地，完善人才政策，造就一支具有世界先进水平的高科技人才队伍，汇集一批瞄准国际科技前沿的优秀人才。要充分运用党和政府的有关人才政策，切实推动技术、知识、管理等生产要素参与分配，采取技术入股、知识与管理能力折股等方式，挽留那些“用得上、养得起、留得住”的西部地区现有人才，激励东中部地区的

科技和管理人才到西部地区来创业、谋发展，为民族地区实现跨越式发展提供强有力的智力和人才支撑。

民族地区能否实现跨越式发展关系到社会主义全局。我国是一个有着 56 个民族的大家庭，少数民族地区全面建设小康社会，涉及民族平等、民族团结、各民族共同繁荣、巩固边疆、维护国家统一等一系列问题。我国解决民族问题的基本国策，是我国民族区域自治制度的体现和各民族共同繁荣发展的社会主义本质要求。加快各民族共同发展，是振兴中华的根本任务，也是解决民族问题的最主要措施。加快对少数民族和民族地区的发展，实现各民族共同发展、共同繁荣，是社会主义本质和优越性在民族政策上的根本体现。不加快民族地区发展就不能消除历史上遗留下来的差距，就不能实现共同富裕、共同繁荣的目标。在我国未来的发展战略中，我们必须把加快民族地区的发展摆在首位，通过跨越式发展，缩小西部地区同全国其他地区的实质性差距。因为跨越式发展是不发达地区实现现代化的重要途径。国家对“兴边富民行动”和“人口较少民族的整体帮扶”的大力支持，把民族地区作为新一轮扶贫开发的重点，在全国深入开展对口支援的协作，也将有力地促进民族地区的跨越式发展。尤其是经过 20 多年的改革开放和社会主义市场经济建设，民族地区已经积累了许多实施跨越式发展的成功经验，譬如，认识到民族地区的振兴和发展主体是民族地区的人民；发扬自力更生、艰苦奋斗精神是实现跨越式发展的根本；西部民族地区改变面貌不能依赖“等、靠、要”等等，这些都是极为宝贵的精神财富。民族地区建设是我国整体建设的一部分，民族地区的现代化是我国整体现代化的一部分，“整体”的状况如何，直接影响到民族工作这“一部分”。“整体”和“一部分”又是血肉相连的，一部分是整体的必然组成部分。只有国家发展了，才有利于民族地区的发展；也只有民族地区发展了，才能促进国家这个大局的全面发展。从这个

意义上说，民族地区的发展关系到社会主义的全局，这不仅是一个重大的经济问题，更是一个重大的政治问题。

抓住我国加入 WTO 组织的契机实施跨越式发展。少数民族地区经济发育、市场经济体制建设以及改革开放程度相对滞后，在我国加入 WTO 组织之后，面对开放性的世界市场和强劲外部力量的进入，势必给本来就较为脆弱的民族地区经济带来新的压力和冲击。西部民族地区应当变压力为动力，抓住有利时机，以跨越式发展的方式加快民族地区经济和社会发展。民族地区有其不可多得的比较优势，这就是低成本的劳动力和丰富的特色资源。低成本的劳动力供给是民族地区发展劳动密集型产业最有竞争力的条件，特色资源是发展民族地区特色经济的基础。因此，民族地区实施跨越式发展战略，就需要在开放的环境和条件下，借助信息化的功能和科技进步的机遇，自觉运用市场机制，适应并创造特色市场需求，优化民族地区产业结构，实现对当地特色资源的充分保护和开发利用，塑造民族地区的区域经济特色和市场竞争的比较优势。要跨越民族地区现有产业技术更新换代结构递进的常规次序，借助现代高科技成果实现对产业技术结构的更新改造和更新换代，促进新兴产业的快速成长，建设具有时代先进性的生产力结构。尤其要学习发达国家和地区的现代管理经验，运用现代科学管理手段，改进西部民族地区的产业经营方式、生产组织方式，形成具有现代特征的产销运营方式。跨越式发展体现在速度上是可持续地快速发展，要努力创造条件使比较优势得到充分发挥，实现发展阶段的整体跃升，形成较强的发展竞争能力。民族地区实现跨越式发展不仅需要科学技术做支撑，而且需要遵循 WTO 运作规则，利用 WTO 规则中有利条款发展民族地区经济。譬如，WTO 规则中的“例外”条款和“保障措施”；允许国家实施支持政策的农业“绿箱”、“黄箱”政策等。跨越式发展的主要标志是：（1）区域经济的整体经济技术水平明

显提高，代表先进生产力因素的新技术、新工艺、新材料广泛地进入生产过程，生产力迅速发展。(2) 产业结构明显优化，顺应市场特色需求倾向的特色资源得到充分、有效的利用，从而带动产业结构的合理调整。(3) 生产经营方式明显改进，新的经营机制和生产组织有效地促进资源要素的流动，以及提高资源配置效率。(4) 居民生活质量明显改善，经过一段时期的努力，居民的生存环境、经济收入、消费水平有较大幅度的提高。

民族地区实现跨越式发展需要处理好几个关系。全面建设小康社会为民族地区经济社会发展，既提供了基本的战略框架，又为民族地区整体发展提供了一个新的空间。民族地区的小康进程，实际上就是一个民族地区市场化的过程、工业化的过程、城镇化的过程、知识化与信息化的过程以及实现跨越式发展的过程。在当前必须正确地处理好如下四个关系：(1) 经济跨越与可持续发展的关系。经济的跨越不单纯是经济的高速增长，而且必须考虑质的提高。民族地区当前的首要任务是发展，因为“发展是硬道理”，只有实现经济的跨越式发展，才能促使民族地区人民尽快走上富裕之路。但是，在经济发展的时候又不能忽视生态环境建设，不能为了一时的经济发展而导致生态环境的恶化，必须处理好经济发展与环境保护的关系，走可持续发展的道路，实现经济跨越与生态环境优化的双赢。(2) 局部跨越与整体跨越的关系。我国民族地区地域辽阔，各省、市、区具体情况千差万别，所以，民族地区跨越式发展不是也不可能是民族地区国民经济的整体跨越。在推进民族地区经济跨越式发展的过程中，必须因地制宜，选择那些具有明显区位优势、经济基础比较好的区域，制定跨越式发展战略，要依托交通干线，发挥中心城市的辐射作用，采取“以

---

黄昌莉：《加入世贸组织与民族地区的经济发展》，载《西北民族学院学报》，2003年第2期，第47~48页。

点连线”、“以点带面”的方式，在整体改善欠发达地区创业环境的同时，适当集中力量促进局部地区比较优势的形成，促使这些区域先走一步，实现跨越式发展，然后通过辐射效应，带动面上其他欠发达地区的整体跨越。(3) 跨越式发展与渐进式发展的关系。一般来说，民族地区存在着后发优势，借助后发优势汲取发达国家和地区的先进经验，减少失误与避免走弯路。首先就要把发达国家和地区以及我国东部地区的先进经验很好地加以消化吸收，在结合本地的实际情况下制定出正确的发展战略。在实际操作中，还必须具有一套发挥后发优势实现赶超的条件与措施，譬如，改善投资环境，加强基础设施建设，推进科学技术进步等。(4) 经济跨越式发展与民族发展的关系。从总体上说，民族地区经济社会的跨越式发展，与各少数民族的发展存在着一致性，地区经济发展了，该地区的少数民族也会得到不同程度的发展。但是，地区经济发展与少数民族的发展，也有不一致或者不同步的时候。即是说在民族地区的经济实现了某种程度跨越的情况下，可能某些少数民族却没有太大的进展或者发展太慢。所以，在关注少数民族地区经济跨越式发展的同时，要关注各少数民族自身的发展，从而实现区域性经济发展和各民族共同繁荣。

### 三、解决民族地区“三农”问题要有新的思路

要以解决“三农”问题为重点，统筹城乡经济社会发展。农业作为与人类发展共始终的永恒产业，自古以来就是安定天下、稳定社会的大产业，是人民群众赖以生存和发展的第一保障。现时存在的“三农”（农业、农村、农民）问题能否尽快得到妥善解决，直接关系到社会的稳定发展和全面进步。党的“十六大”报告指出：“发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措。”“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重

大任务。”所以，用新思路、新办法，采取必要的特殊措施帮助西部民族地区加快脱贫致富的步伐，是我们在 21 世纪做好少数民族和民族地区扶贫开发工作的重要任务。我国现有近 13 亿人口，其中 7.8 亿在农村。2001 年，我国农业 GDP 份额已经下降到 15.2%，而农业就业比例仍高达 50%。农村人口非农化和城镇化进展缓慢，农民比重过大，导致农业相对劳动生产率过低，这是“三农”问题的症结所在。从根本上解决现阶段的“三农”问题，不能就农业论农业、就农村论农村，必须重点解决制约农业和农村发展的体制性矛盾和结构性矛盾，改革计划经济体制下形成的城乡分治的各种制度，加速农村城镇化进程，发挥城市对农村发展的帮助和带动作用。根据我国国情和国家发展战略，我们必须以立法的方式，把农业重点定位于增加农民收入、繁荣农村经济、保障国家食品安全、保持社会稳定和保护资源与生态环境这五大功能上，构建现代农业发展的新格局。在农业的定型上，要着眼于生产发展、生活富裕和生态良好的目标，使经济效益、社会效益和生态效益有机结合，大力发展中国特色的生态环保型效益农业。有了这样的定位、定型，确定发展新思路就有了法律的和理论的依据。《意见》提出要“集中力量支持粮食主产区发展粮食产业，促进种粮农民增加收入”；“支持主产区进行粮食转化和加工”；“从 2004 年起，确立一定比例的国有土地出让金，用于支持农业土地开发，建设高标准基本农田，提高粮食综合生产能力。主销区和产销平衡区也要加强粮食生产能力建设。”发展农业和农村经济的主攻方向，要围绕“三农一稳”

---

江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，载《光明日报》，2002 年 11 月 18 日，第 A2 版。

中共中央、国务院：《关于促进农民增收若干政策的意见》，载《光明日报》，2004 年 2 月 9 日，第 A1 版。

(即农民增收、农业增效、区域经济增强实力,从而实现农村经济繁荣、社会稳定)的基本目标,突出抓好农村的精细种植业、精品畜牧业和精深加工业。要通过切实有效的办法,实现农业增效和农民增收的渠道由少到多、专业化生产规模由小到大、产业和产品的市场竞争力由弱到强、社会化服务水平和农民组织化程度由低到高、农产品加工转化和产品质量由粗到精的历史性转变,达到全面提高农业和农村经济发展的质量和效益;最终实现农民致富则是解决“三农”问题的基本目标。

要依法治农、依法兴农、依法维护农民权益。要彻底解决“三农”问题光靠政策不行,还必须依靠法律作保障,要依法治农、依法兴农、依法维护农民权益。当前尤其要加大执法力度,提高执法实效,加强对法律法规的普及宣传,从根本上改变过去那种“上面很热闹,下面不知道”的状况,切实让农民学法、知法、懂法,学会用法律保护自身的合法利益。将党和国家现行的农业政策法律化,有利于农村政策的稳定。譬如,《中华人民共和国农村土地承包法》和新修订的《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国草原法》三部法律,就把改革开放以来党在农村的路线、方针和政策法制化,把进入新阶段以来农业发展及广大农民群众调整结构、增加收入的成功经验和做法上升为法律规定,成为现阶段建设现代农业、加快农村小康建设步伐的基本依据,成为保护农民权益的重要武器,成为实现农业和农村经济健康发展的制度保障。减轻农民负担、增加农民收入,是近年来社会关注的热点问题之一。为此,新修订的《农业法》就明确规定,禁止非法收费、罚款、摊派;禁止向农民集资和在农村进行非法达标、升级、验收活动;禁止违法摊派税款;禁止农村义务教育收取国务院规定以外的费用。落实《农业法》就要实行涉农税收、价格和收费公示制,农村订阅报刊费用限额制和涉及负担案件的责任追究制,切实减轻农民的负担。稳定和完善的农村土地

承包关系，是党中央和人民政府在农村政策的基石。贯彻《农村土地承包法》就必须围绕土地承包经营权证书、承包合同、承包地块、承包面积“四到户”，开展土地承包落实情况的检查。鉴于当前草原承包相对滞后的状况，必须进一步加大力度，推进草原农牧民家庭承包工作。对于土地承包经营权的流转，必须按照“依法、自愿、有偿”的原则进行，坚决制止和纠正土地流转中违背农民意愿、损害农民利益的行为。对于强迫农民改变种植结构、强迫农户流转承包地、随意调整、收回承包地的行为，必须依法追究当事人的责任。要切实保证这三部法律富有成效地实施，还需要通过与之配套的相关立法，或者通过完善相关的制度加以细化。我国是一个农业大国，加强农业和农村立法工作，对于规范、引导、促进和保障农业和农村经济在提高整体素质和效益的基础上持续、稳定地向前发展有着重要的意义。因此，国家立法机关应当把能否保护广大农民的合法权益作为考虑问题的重点，把是否有利于保护广大农民的合法权利作为衡量立法质量的一个重要标准。

“增加农民收入”要有实招。我国农村剩余劳动力太多（估计有1.5亿人），具有西方发展经济学上所讲的“无限供给”的特征，要让他们都“离土离乡”转移到城里，起码在目前看来是不现实的。近年来部分农民增收的主要途径是靠外出挣钱或者进城“打工”。但是，绝大部分农民的收入来源主要还是靠农业，农业的大部分收入又主要是靠种粮食，这种格局在一个较短的时期内是不可能根本改变的，因而，首先就要做好如何使种粮食的农民脱贫致富这篇大文章。实践证明，农业产业化经营是在市场经济条件下，由传统农业向现代农业转变过程中，一种符合生产力发展要求的新型经营方式，对于增加农民收入和促进农村经济结构战略性调整有着重要作用，特别是在推动农业优势产业带形成、实施农业规模化和标准化生产、提高农产品质量和农业效

益、稳定农户销售渠道、减少市场风险等方面，具有巨大优势和独特功能。应当把龙头企业做大做强，增强其辐射带动能力，形成群体优势。实行农业产业化经营，其基本内涵就是以市场为导向，以经济效益为中心，依靠科技进步，对农业和农村经济实行专业化生产、一体化经营、社会化服务、企业化管理，逐步形成产、供、销一条龙和贸、工、农一体化的经营方式，通过规模经营使农民增收致富。发展农业产业化经营要因地制宜、因业制宜，不能搞“一刀切”。确保粮食安全在我国至关重要，国家应当向粮食生产区和粮食产业带增加投入，使粮食主产区的粮食生产能力得到提高，区域经济得到发展。彻底减免农业税是农民真正得到实惠的重要措施。政府应当通过建立专项资金，对粮食生产遭到损失的农户实行免税政策，对农业保险费用进行补贴。还可以借鉴美国的“贷款率价格”方式，即企业与农户签订购销合同，实行“随行就市，保底收购”，金融部门以企业与农户签订合同的金额为依据向农户提供贷款；如果市场价格低于最低价，企业按照保底价格收购，其差额由国家财政提供补贴。要逐步减少对粮食流通领域的补贴，加大对粮食生产和粮农直接补贴的力度，对种粮大户实行优惠政策；对于种子、化肥、农药和新技术示范应用等给予补贴。要切实扭转农民种植业和种植面积下滑的趋势，通过法律手段确保农产品的有效供给和农民增收，确保农民被减掉的负担不反弹。靠单纯的种植业增加农民收入的空间毕竟是有限的，政府部门必须指导和帮助农民对农产品进行深加工，以提高商品率，增加农产品的附加值。要采取行之有效的措施，大力发展各种农民专业合作社和行业协会，提高农民的组织化程度，使农民真正成为农业产业化经营的主体，在出售农产

---

万宝瑞：《增加农民收入 确保粮食安全》，载《人民日报》，2003年12月21日，第7版。

品、获得劳务报酬的同时，分享产业化经营的利润，得到更多的实惠。这就要尽快通过立法，解决农民专业合作组织的法律地位和政策支持问题。另外，减少农民人口数量，本身就是帮助农民致富。政府要站在统筹城乡经济社会发展的高度，逐步统一城乡劳动力就业市场，坚决废止各种限制、阻挠农民进城务工的政策规定，切实维护农民工的合法权益。农村作为大量劳动力的输出地，当地政府要加强和改进对农民工的培训、组织和服务工作，搞好供需衔接，减少盲目性，促进合理流动；全国各地要坚决取消对农民工不合法和不合理的收费，解决恶意拖欠、克扣农民工工资问题，逐步建立农民工的社会保障体系。

“保护农民土地承包经营权”要有实法。作为一个农业大国，耕地是最重要的自然资源。土地是农业最基本的生产要素，也是农民最基本的生活保障。目前我国人均只有耕地约 1.3 亩，仅相当于世界人均耕地的三分之一。在一般情况下，每征用 1 亩土地，就伴随着 1.5 个农民失业。按照我国现实的和可以预见的商业开发用地和国家建设用地情况，我国“失地农民群体”将可能从目前的约 3500 万人剧增至 2030 年的 1.1 亿人。据专家保守的估计，这其中将有 5000 万以上的农民处于“既失地又失业”的状况；从动态来看，这一数字最高可达 8000 万人。这是影响我国未来社会稳定的重大隐患和社会经济发展的巨大障碍。农民失地是对社会保障能力的极大考验，因为把失地的农民纳入社会保障体系，目前并不现实。从根本上说，充分就业才是失地农民根本的社会保障。我国土地征用制度形成于计划经济时代，一直沿用至今。改革土地征用制度、清晰地界定土地征用目的、合理划定土地征用范围、科学地论证征地的补偿办法，实属当务之急。

---

云波：《谁来保护农民的土地》，载《中国民族报》，2003年10月24日，第1版。

2003年3月1日起施行的《土地承包法》，以法律形式赋予农民长期而有保障的农村土地使用权、承包经营权，对土地承包的诸多方面作出法律规定，这对促进农业和农村经济发展，维护社会稳定具有特别重要的意义。改革开放的实践证明，家庭承包经营制度，是最基本、能够调动农民积极性的政策，农村集体把土地承包给农民实行家庭经营，应当说这是一种行之有效的做法。20多年来，在农村土地承包中出现的突出问题在于：有些地方随意缩短承包期、收回承包土地和提高承包费；随意调整承包地，多留机动地；不尊重农民的生产经营自主权，强迫种植、强迫流转承包地等。而侵害农民承包经营权益的责任人，通常是发包方和具有农村土地资源管护责任的村民委员会、乡政府等，这无疑加大了处理这些问题的难度。《土地承包法》首次以法律的形式确定和保护了农户的市场主体地位，依法赋予农民长期而有保障的土地承包经营权，这是一项最直接、最具体的保护农民权益的举措，无疑是从根本上给农民吃了一颗“定心丸”，农民可以放心自主地发展农业生产，增加农业投入。依法保护农民的土地承包经营权，实质上也就是保护农民的物质利益，尊重农民群众的民主权利，这是调动农民生产积极性的核心。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步提出完善农村土地制度，强调在稳定农村土地承包关系的同时，要按照保障农民权益和控制征地规模的原则，改革征地制度。譬如，《决定》从我国国情实际出发，明确提出：“要实行最严格的耕地保护制度”，对基本农田（目前我国划定的基本农田约16.3亿亩）进行重点保护。这对于我国在加快工业化、城镇化建设阶段，切实依法保护好耕地，保障国家粮食安

---

中共中央：《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《国务院公报》，2003年第34期，第6页。

全，保护农民权益，具有极强的现实针对性。《决定》还就保护农民权益、控制征地规模、完善征地程序方面作出规定：（1）强化土地利用规划约束和用途管制。把用地规模限制在规划数量、范围之内，确需调整规划的必须依法定程序进行，土地用途一经确定就要严格执行，不能随意改做他用。（2）严格区分公益性和经营性两种不同性质的用地。工商企业需要用地，应当首先符合土地利用规划和城镇建设规划的前提条件，通过向国家、向农民集体购买、租赁等市场方式取得，价格由市场决定。（3）严格控制征地规模。（4）改进土地征用补偿方式。《意见》也进一步规定：“要完善土地征用程序和补偿机制，提高补偿标准，改进分配方法，妥善安置失地农民，并为他们提供社会保障。积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。”

调整“农村产业结构”和“农业产业结构”要有实效。多年来西部民族地区一直在讲要“调整农业产业结构”，但是收效甚微。我们认为，西部民族地区首先要按照区域化布局的要求，整合现有资源，增强本地特色，逐步形成大规模、高效益的优势农产品产业带。政府要通过调整民族地区农村的产业结构，让西部地区的农民与现代市场紧密结合，健全农产品安全体系，增强农业的市场竞争机会和竞争能力，既实现农业的可持续发展，又实现农民的增收致富。“农村产业结构”不同于“农业产业结构”，“农村产业结构”是一个多层次的复合系统，是指在农村这个地域内产业之间、产业内部各层次之间及其产业各层次内部的相互关系的结构，包括农村产业之间、产业内部各部门之间、部门内各项目之间、项目中各产品之间的关系。“农村产业结构”与“农业产业结构”的根本区别点在于，农村产业结构强调的是产

业在农村这个地域，属于区域性概念；而农业产业结构强调的是在产业结构中的行业构成。从组成内容看，农村产业由第一产业—农业、第二产业—农村工业、第三产业—农村服务业组成；而农业产业主要指种植业、林业、牧业和渔业等。进行农业结构调整局限性太大；而进行农村产业结构调整，就必须对农业、农村工业和农村服务业三者之间互不协调的状况进行调整，同时改变其各行业内部的关系。我们过去总是狭隘地把农村产业结构理解为以粮食种植为主的单一的农业结构，并按照这种思路去改革和发展农村经济，因而不可避免地导致产业结构不合理，使得农村经济发展相对缓慢。农村产业结构调整与农业产业结构调整相比较，它具有结构调整的综合性、结构调整的三元主体性和结构调整的二元导向性特点。在重视调整西部民族地区农村产业结构的同时，我们仍然要重视调整农业产业结构。西部民族地区的农业产业结构调整，是一个长期的、渐进的战略调整过程，它的实质就是要完成我国西部农业由传统农业向现代农业的历史性转变。过去西部地区农业产业结构调整普遍存在盲目性和雷同性，误认为农业产业结构调整就是“种植面积增减”问题，似乎是在依据“市场”价格变化的“客观规律”进行的调整，而实际上是极具盲目性的“随风”、“跟风”式调整，调整的结果往往造成市场不稳定，最后导致农民只增“产量”不增“收入”，甚至农产品价格下跌。农业产业结构调整的主体只能是农民，调整的方向只能由市场需求来引导，主体不能错位，政府不能直接成为农产品结构调整的倡导者、决定者或者直接参与者。要坚持“多予、少取、放活”的方针，调整农业产业结构，扩大农民就业，增加农民收入，强化对农业的支持和保护。各级地方政府要充分

---

陈柳钦：《农村产业结构调整的内涵、特点及对策》，载《重庆邮电学院学报》，2004年第1期，第41~42页。

行使对农业产业结构的宏观调控职能和服务职能，竭尽全力做好如下几项工作：(1) 合理调整农业产业政策。政府的农业产业政策要体现三个趋向，即趋向宏观化、长远化和服务化。(2) 建立现代农业的规范化标准体系。政府的重要职能之一是建立和健全农产品市场运作的法律体系，制定和完善农产品生产的技术、质量、规格和监督标准，规范农民和企业的生产经营行为。(3) 建立完善的农业产业结构调整保险机制。其目的就是为农业产业结构调整解除后顾之忧，使农民可以大胆地调整、放心地调整，以此加快西部民族地区农业产业结构的调整进程。(4) 加大农业基础设施和市场设施建设投资。(5) 充分发挥农业高新技术的示范作用。(6) 搞好对农业产业结构调整的配套服务。西部民族地区农业产业结构调整不能搞形式主义。形式主义的农业产业结构调整表现在脱离市场，不尊重群众意愿。因而《意见》强调指出：“要树立科学发展观和正确的政绩观，把增加农民收入作为事关全局的大事，放在更加突出的位置。要切实转变工作作风，深入基层，深入群众，落实各项增收措施，为农民增收出主意、想办法、办实事、多服务，力戒浮夸和做表面文章，把增加农民收入作为衡量工作成效的一个重要标准。”各级政府在西部民族地区农业产业结构调整的过程中，一定要实事求是，因地制宜，要多引导、指导、支持，多吃一些实实在在的事情，少搞和不搞那些劳民伤财的“政绩工程”。

---

雷长兴：《西部农业结构调整中存在的问题及政府对策建议》，载《西北民族大学学报》，2003年第4期，第42~44页。

中共中央国务院：《关于促进农民增收若干政策的意见》，载《光明日报》，2004年2月9日，第A3版。

# 第一章 西部民族地区经济 社会发展现状

西部民族地区是我国最主要的贫困地区。新中国成立以来，党和政府一直十分重视民族问题和民族工作，始终把各民族的大团结当作基本国策来抓，强调充分重视和尊重各民族的风俗特点和民族习惯，实行民族区域自治政策，并根据少数民族人口少、居住分散且多处于偏远山区和边疆地区、地理条件较差、交通不便、经济欠发达等特点，实施特殊的政策，因而少数民族地区经济、文化和各项社会事业取得了长足的进步和巨大的发展。尤其是国家进行扶贫开发工作 20 多年来，西部民族地区的贫困人口大幅度减少，基础设施建设不断得到加强，生态环境得到改善。但是，由于历史、地理等种种原因，我国大多数少数民族地区经济发达程度仍远远滞后于其他地区。西部民族地区农村的贫困状况依然严峻，贫困人口多、涉及面广、程度深、返贫率高。由此构成了对我国全面建设小康社会的严峻挑战。民族地区反贫困问题，既是国民经济协调、持续发展任务的重中之重，又是一个十分敏感的社会和政治问题，各民族之间经济发展水平差异过大，势必会影响到国家的统一、民族的团结和社会的安定。本课题旨在对西部少数民族地区进行实地调查研究的基础上，对西部民族地区农村贫困的现状作出综合、系统的归纳，针对西部少数民族地区的贫困化趋势和产生贫困的原因进行分析，对 21 世纪初西部民族地区扶贫重点和途径进行探讨，并在此基础上提出西部民族地区反贫困的对策，为政府制定和实施更为科学的决策提供咨询意见。

## 第一节 西部少数民族地区人文地理的基本情况

### 一、西部民族地区是我国最主要的陆上边疆区域

西部民族地区是我国最主要的陆上边疆区域，具有典型的“老、少、山、边、穷、弱”特征，其最基本、最大的区情就是少数民族分布集中、民族自治地方面积广大，自然资源、民族文化资源最为富集，也是自然环境最不平衡的区域，产业结构单一、经济发展层次多样化。西部民族地区经济发展的这种多层次和多形态，决定了西部少数民族地区农村反贫困任务的艰巨性。

西部民族地区是一个笼统的概念。本课题的研究对象为新疆、宁夏、广西、内蒙古、西藏 5 个自治区和少数民族人口相对较多的云南、贵州、青海三省，共 8 个省区。这些地区集“老”（革命老区）、“少”（少数民族地区）、“山”（山区）、“边”（西部边疆地区）、“穷”（欠发达地区）、“弱”（生态环境脆弱）于一体，还兼有自然资源丰富和水库库区于一体的特点。在全国 55 个少数民族中，有 52 个少数民族分布在这里；全国超过 100 万人口的 18 个少数民族中，有壮、满、回、苗、维吾尔、彝、土家、蒙古、藏、布依、侗、瑶、白、哈尼、哈萨克、傣 16 个民族居住在这些地区。这些地区国土总面积为 667.46 万平方公里，占西部地区总面积的 98.12%，占全国总面积的 69.52%；总人口 3172.43 万人，占西部地区总人口的 97.19%，占全国总人口的 25.42%。其中，民族自治地方面积为 591.31 万平方公里，占

西部地区总面积的 96.64%，占全国民族地方总面积的 96.84%。

民族地区地形多为高山或者丘陵，自然环境较差，气候条件相对比较恶劣；地域辽阔、人口分布相对分散的基本区情，不仅给扶贫开发带来了难度，而且还有可能加剧其自身发展的边缘化程度。在 21 世纪初的扶贫攻坚工作中，把西部少数民族地区的扶贫攻坚作为全国扶贫工作的重中之重，具有深远的历史意义和现实意义。西部少数民族地区地处祖国西部边陲，位于中国大陆与东南亚、南亚、中亚、东北亚经济贫困地带的核心区域，背靠祖国相对较为发达的黑龙江、吉林、辽宁、河北、河南、湖北、湖南、广东等中部与东部省区；面向经济发展中的越南、老挝、缅甸、印度、不丹、锡金、尼泊尔、阿富汗、巴基斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、蒙古、俄罗斯等国家。这一独特的地理区位，虽然决定了其不得不面对空间位置偏远、经济发展滞后的严酷现实，但也决定了它在我国国防建设、经济腾飞、社会发展及全方位开放大局中的特殊重要的地位。西部少数民族地区绝大部分民族跨边境而居，自古以来就与周边国家有着相当广泛的贸易、宗教、文化方面联系。我国陆地上与周边相邻的国家共有 15 个，其中就有 14 个是与西部少数民族地区直接接壤的国家，有维吾尔、乌孜别克、塔吉克、塔塔尔、柯尔克孜、哈萨克、蒙古、佉、京、景颇、傣、苗、哈尼、傈僳、独龙等 20 多个民族跨边境而居。只有促进这一地区社会经济的全面发展，才有可能进一步地促进西部边境地区跨境民族之间的文化交流、社会交往，增进边境地区各民族之间的相互了解与和睦相处。这对于巩固祖国统一、维护边疆稳定、建设强大的经济国防

---

胡鞍钢：《地区与发展西部开发新战略》，第 243 页，中国计划出版社，2001 年。

和文化国防、增强西部民族地区的民族向心力和凝聚力，抵御外部势力的渗透、确保祖国西部边疆地区的安全稳定，具有极为重要的经济、政治、军事以及长远的战略意义。

## 二、西部民族地区是我国少数民族分布最集中的区域

西部民族地区，自古就是各民族乃至国外民族迁徙、交往的要塞，许多民族都曾在这里聚散停留，使之成为东方文明与西方文明、汉族文化与少数民族文化的荟萃之地，客观上决定了民族问题、民族关系、民族文化的错综复杂性。西部少数民族地区原始宗教文化、佛教文化、伊斯兰教文化、基督教文化、道教文化与农耕文化、游牧文化相互结合形成的传统民族文化体系，是历史上高度封闭的草原游牧经济、小农经济和自然经济互相交融的必然产物。与此相适应的价值观、财富观、职业观和生产方式、生活习俗（如原始平均主义价值观、实物财富观、“重农牧、轻工商”的职业观）等，都是同现代市场经济基本准则相矛盾。这就使得西部民族地区在市场经济发展的过程中，面临着更大的阻力和障碍。西部少数民族地区多层次、多元化的民族社会文化环境，客观上决定了不同民族、不同地域的各民族在价值取向、创业精神、竞争意识以及适应市场经济的应变能力、对待技术变革的态度等方面存在着较大差异，从而使西部少数民族地区在发展的过程中，创新性、积极性和适应性方面因不同的民族，不同的地域以及所处的不同民族文化圈层而呈现出较大的差异。西部民族地区复杂的文化环境和众多的民族成分，不仅使本地区在同其他地区进行经济交流、文化交流时面临着更多的语言文字、民族习惯、宗教习俗等方面的障碍，而且还使得在市场经济发展过程

---

黄颂文：《西部民族地区反贫困的思路》，载《学术论坛》，2004年第4期，第95页。

中产生的经济利益冲突，很容易以民族纠纷和宗教纠纷的形式表现出来。这一民族文化之间的族际差异、宗教信仰、语言文字、民俗习惯、经济文化类型等多民族文化载体的存在，始终是影响西部少数民族地区发展、各民族走向共同繁荣所不容忽视的重要因素。

### 三、西部民族地区是我国自然资源、民族文化资源最富集的区域

西部民族地区虽然拥有广阔的地域，但是，80%以上是山地、高原、沙漠、戈壁、裸岩、冰川积雪，以及低热干旱河谷地区和干旱、半干旱、高寒阴湿地区，能够为生产、生活利用的有效空间极为有限。加之大部分地区地处偏远、气候条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频繁，且土地资源开发难度大、发展容量有限，特别是与广大牧民和地方经济直接相关的地表资源相对贫乏，从而形成相对狭小的生存发展空间。然而，西部少数民族地区辽阔的地域空间和复杂的自然环境，却孕育了丰富的自然资源，拥有世界上最丰富多彩的自然带谱，是世界上生物多样性最丰富的区域。悠久的人文历史、独特的民族风情，又使其拥有丰富的民族文化、民族传统技艺、民族生活习俗等民族文化资源，是世界上民族文化多样性最具特色的区域之一，从而使其成为中国自然资源、民族文化资源最富集的地区。所有这些，都为西部少数民族地区发展本土化经济、民族特色经济提供和创造了有利的条件。西部少数民族地区农牧、水能、矿产、旅游资源等自然资源丰富，开发潜力巨大，被誉为是“中国21世纪的希望”。这里拥有占全国94%的草原面积、38.4%的森林面积、52.5%的水能蕴藏量；拥有占全国90%以上的稀土、钾盐、镁、铬矿，80%以上的云母、盐矿，60%以上的汞、锡、锰、

石棉、砷矿，35%以上的煤、铜、铅、锌、锑矿等资源储量，并拥有储量丰富、品质优良的石油、天然气资源和罕见的多种动植物资源，还有秀丽的山川河流、飞瀑流泉和众多的名胜古迹、异彩纷呈的民族风情等旅游资源。除此之外，这里还是中国、东南亚以及南亚等国际性河流的发源地区，其生态环境的保护治理，不仅影响着中华民族未来的生存与发展，而且深刻影响着中国、南亚、东南亚乃至世界的可持续发展。

#### 四、西部民族地区是我国自然环境多样性的区域

西部民族地区有着各种各样的自然地域，是我国自然环境最不平衡的区域。理论界主要是依据自然地理条件、自然资源状况、区域分布、主要制约因素等情况来划分各类贫困区的。应该说目前的各种分类都有其合理性和局限性。西部民族地区的自然地域类型的划分，主要是以地貌、气候因子及其时间和空间变率为主，以其他环境要素为辅进行的，可分为山地型贫困区、高原型贫困区、内陆干旱型贫困区、过渡带型贫困区四种。划分西部地区的自然地域类型，是为了认识导致贫困的自然因素，以利于因地制宜地寻求改造和适应自然环境达到脱贫致富的途径。西部连片的贫困区，分布在山区、高原地区、气候条件恶劣的内陆和东西部接壤地区。贫困区的自然环境一般都较脆弱，导致生物产出量低且不稳定。自然环境的脆弱性表现为各种自然要素的敏感易变，而其中地貌和气候因子是贫困的主导自然因素。气候是生物生长的必要条件，决定着生物量的产出，同时气候因子的变化使产量产生波动。阳光、温度和水是农牧业所需的基础条件。水热条件还影响着农作物的生长期。气温、降水的变率异常导致自

---

胡鞍钢：《地区与发展西部开发新战略》，第243页，中国计划出版社，2001年。

然灾害的发生，严重危害农牧业生产，使粮食和牧草的保证率降低。地貌直接影响到土地的物理化学状况，而且大尺度地貌单元影响大气环流特征，形成独特的热量和水分条件。下垫面的地形特征，决定了环境要素的空间变异度，譬如山地的环境变异度大，生态环境复杂而不稳定；地貌包括母质的特性，影响土壤的质地、肥力、持水力、抗干扰能力、恢复速度等。如黄土高原的黄土母质易遭侵蚀，易风化的花岗岩丘陵水土流失严重等；大尺度抬升的地貌单元，如青藏高原改变了周围及自身的环境要素，形成独特的气候，使生物产出量、生长期与同纬度的其他地区不同。总之，气候和地貌条件影响着光、温、水条件和耕地质量。

山地型贫困区。西南喀斯特地区、秦巴山地、横断山峡谷以及东部地区的丘陵低山等地是山地型贫困区的典型代表。西部贫困区有半数以上分布在山区。山地海拔高，地形起伏剧烈，相应的水分、热量、土壤等环境要素的空间梯度大，呈现不稳定状态；山地的生态容量小，植被稀疏，土层瘠薄，抗干扰能力和调节能力弱。这些都给山地的土地利用带来困难和风险。再加上山体阻碍交通和对外联络，先进的生产技术和生产方式不能及时的为人们所采用，山区的生产能力较低。依地域分布可分为西南喀斯特山地贫困区、东部丘陵山地贫困区两个亚类。西南喀斯特山地贫困区较大的降水量作用于易于溶蚀的石灰岩母质，冲蚀、切割后，在高原面上形成崎岖的山地和丘陵。喀斯特地区土地质量低下，可以利用的水资源短缺，耕地分散且面积小，坡地比例大，土层薄，一般均小于30厘米，土壤侵蚀严重。由于岩石中硅酸盐矿物含量低，这一地区的成土过程缓慢，较非喀斯特地区成土速度慢10-40倍。所以，表土流失后岩石裸露，既发生石漠化，又进一步加重耕地的短缺。土壤肥力弱，土层薄，使得农业产量较低。干旱、风、滑坡、塌陷等频发的自然灾害，又影响到粮食产量的稳定性。水资源的可利用程度低。降水量虽大，但

是，降雨时节与用水期不同步。径流量大，但是保水率低。喀斯特地区地表漏水，径流多转入地下，因此造成水资源的短缺，农业时常受旱灾威胁，有些地方甚至连人、畜饮用水都成问题。东部丘陵山地的贫困区一般呈岛状分布在东部地区，包括太行山区、沂蒙山区、南方的红壤丘陵。这些地区与周边经济较好地区的联络少，原生植被已经被破坏殆尽。由于山体坡度或者母质原因，土壤及其养分流失严重。譬如，红壤丘陵的薄层土壤的表土层有机质含量在无明显侵蚀地区为 5.24%，中度侵蚀区为 1.81%，而剧烈侵蚀区仅为 0.3%。

高原型贫困区。黄土高原贫困区是由于黄土高原在抬升过程中，疏松的母质受到水系的冲刷和切割，而形成的破碎的地表形态。由于受到东南季风和西风带天气的共同作用，以多风和干旱为主要特征，年降水量 400 毫米左右，而且分布极不均衡，这种地貌和气候，使黄土高原水土流失极为严重，耕地质量差，农业生产水平较低，人均粮食占有量少而且多年来徘徊不前。青藏高原贫困区是由于青藏高原隆升而形成的地势高亢多变，气候寒冷的独特自然环境。热量不足的农牧业生产，呈现寒漠草甸草原景观。年降水量不到 400 毫米，而且年际差别大，旱年降水不足常年的一半。热量短缺使农作物的生长季变短，作物和牧草品种单一，对干旱、低温和病虫害等自然灾害的抵御能力弱。生物产出量低，农村三料（燃料、饲料、肥料）俱缺，导致地力下降，有些坡耕地亩产不足 100 公斤。现有灌木林以每年 40 平方公里的速度减少，水土流失加剧，土壤沙化严重。青海省草场退化后，产草量不断下降，已由 20 世纪六七十年代的 140 公斤/亩，下降到目前的 80 公斤/亩，相当面积的草地甚至失去生产能力。青藏高原由于其特殊的地貌和地势，对气候系统产生显著影响，而且对气候变化反应敏感，这在近几十年来的气候变化中表现尤为突出。近 40 年来，青藏高原尤其是西藏的“两江一河”和青海的

柴达木地区，气候变干、变暖，土壤水分减少非常明显。

内陆干旱型贫困区。包括内蒙古自治区的西部、甘肃的河西走廊和新疆维吾尔自治区。水分条件恶劣是此类地区经济发展的制约因子。年降水量少于 250 毫米，南疆不到 80 毫米，新疆东部和甘肃西部不到 30 毫米。降水少而蒸发量大，所以相对湿度很小，干旱和与温度有关的灾害频繁。河流多为内陆河，流程短，水量小。水源的匮乏造成土地生物产出量极低，牧草的可食性物质含量低。荒漠化的加剧又引起耕地资源的恶化和损失，昔日的绿洲由于沙漠扩展，正在萎缩甚至完全消失。

过渡带型贫困区。生态系统及农业生产不稳定，抗干扰能力差，是过渡带型贫困区的主要自然环境问题。这个贫困区包括北方农牧交错带贫困区和滨海平原低洼地贫困区。北方农牧交错带贫困区是指经大兴安岭西麓向西南延伸，直至内蒙古的鄂尔多斯。这里是东南季风的尾区，是我国北方生产方式最不稳定的地带，干旱、霜冻和风沙活动威胁该地区的农牧业。半干旱与半湿润环境交错，地表组成物质疏松，沙化严重。由于蒸发量大，土地盐渍化问题突出。草原沙化后，牧草种类单一，可食草比例大大下降。

滨海平原低洼地贫困区是指分布在华北平原东部的黑龙江地区和鲁西北平原低洼地。这里自然环境受到地下水和海陆环境的双重影响，地下水位浅且受海水回灌的影响，水质和耕地都遭到污染。进一步引起耕地资源和水资源的短缺。位于黑龙江地区中心的沧州区域水资源量低于黄淮平原，更低于全国平均水平。水资源的限制和耕地质量低，使得粮食产量较低。

---

厉以宁：《区域发展新思路，中国发展不平衡对现代化进程的影响对策》，第 179 页，经济日报出版社，2000 年。

## 五、西部民族地区是我国产业结构单一、经济发展层次多样化的区域

西部少数民族地区恶劣的自然条件直接导致了农村产业结构单一。突出的表现就是农业以单一种植业为主体，而种植业又以粮食生产为主体；牧区县以单一畜牧业生产为主体，其他农村产业发展相当落后。由于历史的原因，西部少数民族地区多数是超越历史发展阶段进入较先进社会制度的。但是，原有生产力和生产关系的落后性及其变革的相对缓慢性依然存在，从而在经济发展上表现为多层次性。与汉族地区接壤的回、满、壮、傣、蒙古、白、羌、维吾尔等少数民族聚居区，由于与汉族交往密切，经济文化比较发达，社会发育程度较高。居住在地域偏远、交通比较闭塞的草原、平坝上的蒙古、藏、撒拉、哈萨克、阿昌等民族，基本上属于自然经济形态，商品经济极不发达，且受奴隶制社会、封建社会影响较深，文化科学落后。居住在边远山区的瑶、苗、回、土家族，大部分居民长期依靠国家救济过日子，大多属于绝对贫困地区。解放前基本处于原始公社末期的傈僳、景颇、布朗、怒、基诺、独龙、拉祜、纳西、普米、德昂、佯等民族，处于奴隶制的彝族和云南高寒山区的苗、瑶族，世代居住在深山峡谷之中，与外界基本上处于隔绝状态，至今还延续着原始耕作方式和生存方式，经济文化发展处于蒙昧状态，属于最贫困的地区。西部民族经济发展的这种多层次和多形态，决定和加深了西部民族地区农村反贫困任务的艰巨性。

## 第二节 贫困、贫困的测量和贫困的演变

### 一、贫困及贫困的标准

#### (一) 贫困的概念

贫困是一种伴随人类社会发生、发展的社会经济现象。对贫困问题的专题研究，始于 100 多年前英国的布斯和朗特里。1899 年，朗特里给贫困所下的定义是：“如果一个家庭的总收入不足以维持家庭人口最基本的生存活动要求，那么，这个家庭就基本上陷入了贫困之中”。此后，国内外众多学者和机构开始从不同的学科和不同的角度给“贫困”一词下定义。这些定义从只关注贫困者的收入水平到关注人的机会和发展权利的被剥夺。这可以从世界银行 20 世纪 80 年代以来对贫困所下的三个定义中看出。譬如，1980 年，世界银行认为，“贫困是当某些人、某些家庭或者某些群体没有足够的资源去获取社会公认的、一般人都能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会，就是处于贫困状态”；1990 年认为贫困是指“缺少达到最低生活水准的能力”。2000 年，又认为“贫困的含义不仅指低收入和低消费，还指在教育、医疗卫生、营养以及人类发展的其他领域取得的成就较少”。根据以上的分析，我们认为要准确地理解贫困概念需要把握如下几个方面：（1）要从历史的角度去考察贫困问题，贫困概念本身就像贫困现象一样，是一个不断变化着的概念。（2）如同贫困问题本身是一个复杂的社会问题一样，贫困概念也是一个模糊的概念。它涉及哲学、政治学、经济学、社会学等诸多领域，概念本身很难具备确定性。因此，我们不仅要注意贫困是收入水平和消费水平低的经济学表象，而且要注意到人的能力差异与他们所面临的权利和机会不均等的内在联系；同时还要注意到贫困者心理方面的因素，如恐惧感。（3）贫困问题是一个地区或者一个国家经济发展和社会进步过程的一部分，它随着时间、空间以及人们的思想观念的变化而变化。（4）要从贫困的表象、导

---

郑宝华、张兰英主编：《中国农村反贫困词汇析义》，第 10 页，中国发展出版社，2004 年。

致贫困的原因、贫困人群的区域特征、贫困给不同人群带来的不同影响等方面去观察、分析、研究贫困和贫困问题。绝对贫困和相对贫困、农村贫困和城市贫困、收入贫困和人类贫困等，均是由“贫困”概念派生出来的概念范畴。

## （二）贫困线

要设定反映收入和消费贫困的指标，一个主要障碍就在于如何准确地确定贫困线，即收入或者消费额的重要临界线，在此线以下的一个人或者家庭被确定为贫困农户或者贫困家庭。贫困线是指衡量和判定哪些人应该是或者不应该是贫困人口的重要临界线或者度量标准。在此线以下的个人或家庭被确定为贫困农户或者贫困家庭。“贫困线”概念和“贫困”概念同时存在，并且都在不断完善之中。为了反映一个国家的经济和社会环境，以及国家为缓解贫困可能的投入水平，需要确定适用于特定国家的贫困线。同样，如果商品价格、市场销售渠道和服务不同，那么一个国家国内不同地区的贫困线也需要进行调整。与此同时，也需要有国际通用的贫困线及其标准。因为通过这条贫困线可以测算出全球范围内的贫困人口，了解各个国家的贫困人口规模，以利于进行国际比较。

确定贫困线最常用、最简单的方法为先估计满足最低营养要求的食物费用，然后估算一个贫困家庭食物费用约占其收入的比重，最后将食物费用除以这个比重即得所谓的贫困线。福斯特等人则在贫困线的基础上创立了一个测量贫困的公式。利用这个公式，不仅可以计算出贫困人口的多少、规模，还能够计算出贫困人口的平均贫困程度，以及与贫困人口的收入差距相关联的贫困程度。在我国，国家统计局依据上述原理和方法对贫困线作出了如下定义：在一定的时间、空间和社会发展条件下，维持人们的基本生存所必需消费的物品和服务的最低费用。根据贫困线的定义以及全国农村住户调查资料，选择农民人均纯收入作为标识贫

困线的指标。根据以上原理和程序计算的我国农村贫困线，既不是国际标准，也不是相对贫困标准，而是从中国实际出发确定的最低生活标准。从以上的分析中可以看出，我国现行的贫困线是用于维持贫困人口或者家庭的最基本的消费水平或者能够实现这些消费的收入水平。因此，既不能和贫困概念的外延相匹配，也不能全面反映贫困者面临的实际问题和贫困原因的多面性。特别是对于农村贫困来说，贫困不仅仅表现为收入贫困，还表现为人类贫困。且在某些情况下，对于彻底根除贫困而言，人类贫困远比收入贫困重要和复杂得多，难度也大得多。除此以外，我国的贫困线还存在如下不足：一是仅仅以农民人均纯收入作为标准，可谓“复杂问题简单化”；二是农民人均纯收入概念本身在各个不同地理区域内反映了不同的物质内涵；三是农民人均纯收入的数据本身的真实性较差。

### （三）贫困标准

贫困标准是测量贫困深度和强度所参照的具体指标或者指标体系。我国目前适用的贫困标准有两个：一是国家扶贫开发工作重点县的（简称重点县）标准；二是贫困人口的标准。重点县数量的确定采用“63指数法”，即贫困人口占60%（其中绝对贫困人口与低收入人口分别占80%与20%的比例）；农民人均纯收入较低的县数占30%；人均GDP低的县数、人均财政收入低的县数占10%。其中，人均低收入以1300元为标准，老区、少数民族边疆地区为1500元；人均GDP以2700元为标准；人均财政收入以120元为标准。确定贫困人口的标准以最低生活标准为主，不同时期有不同的标准。譬如，1986年为204元；1995年为530元；2001年，绝对贫困人口为2000年农民人均纯收入625元以下，未稳定解决温饱的低收入贫困人口为2000年农民人均纯收

入 865 元以下。还需要强调的是，目前我国确定贫困人口的基本单元由原来的县变为村，因此不仅使贫困人口得到了更为准确的描述，而且也为拓展贫困指标提供了更为现实的条件。

有人将贫困标准等同于贫困线。实际上两者有着明显的区别。贫困线主要是依据收入或者支出来测定贫困的，因此，多是可以货币化或者是量化的指标。而贫困标准则不仅包括可以货币化或者量化的贫困线标准，而且包括一些不能或者很难用货币计算的指标，如入学率、识字率、婴幼儿死亡率，甚至很难量化的指标，如权利被剥夺的程度以及贫困者参与扶贫项目的情况等。贫困标准和贫困线产生区别的主要原因，一是贫困概念的拓展；二是扶贫实践对一些特殊贫困人群，如残疾贫困人口、女性贫困人口、艾滋病贫困人口等的关注。从实践的角度讲，中国在很长时期里都是以农民人均纯收入和人均占有粮食水平作为测量贫困的主要标准。在这种情况下，贫困标准实际上就等同于贫困线。在贫困线的基础上，就可以确定贫困的标准了。但 21 世纪初的扶贫战略，已经增加了其他一些反映贫困者的指标，如“茅草房、土坯房的农户的比重”、“人畜饮水条件”、“通电率”、“通路率”、“女性长期患病率”、“中小学女生辍学率”等，因此，贫困指标就有别于贫困线了。

我国目前判定农村极端贫困人口的标准是年纯收入在 625 元人民币以下。对此，许多专家认为这个标准已经过时，建议按照国际每天 1 美元收入的标准重新确立中国极端贫困人口标准，因为原来的标准已经不能适应全面建设小康社会的要求。全国政协委员林毅夫委员认为：“随着扶贫实践的快速发展，特别是贫困人口总量的不断减少，中国贫困问题的特征也发生了一些新变

化，扶贫战略和政策需要进行相应调整。”他认为我国应该“直接采用国际标准重新确立（贫困）标准。”这样做既有利于和世界减贫的工作接轨，也有利于全面建设小康社会和联合国千年发展目标的实现。

## 二、测量贫困的方法

测量贫困可以从总体上反映贫困的状况，而不仅仅是个人的经历，它有助于形成关于贫困产生原因的假设，并对这些假设进行验证。贫困的测算可以反映一段时间内贫困的总体面貌，使得政府或者国际社会为自己设定判断行动是否正确的可量化的目标。

### （一）货币收入测算法

用货币收入或者消费额来确定和测算贫困程度具有较悠久的传统。这种方法以家庭收入和支出调查为基础，目前已成为对贫困进行定量分析和政策论述的主要手段。由于它采取了在全国具有代表性的调查样本，因此可以据此推断全国的贫困状况和贫困的变化。此外，这种家庭调查还收集了货币收入消费额之外的信息，所以能够显示更多的关于福利和贫困状况的信息，从而可以研究各种贫困方面之间的关系，也能验证关于政策干预对贫困可能产生影响的假设。但是，仅根据收入或者消费额测算贫困状况也不是没有问题的。随着国别和时间的不同，调查的设计方案会有所不同，因而对不同的调查所得出的信息难以进行比较。要将收集来的收入或者消费额数据转换成测量福利的指标，还需要设定许多假定条件，这些问题的处理方式不同，将会导致贫困估计值出现较大的差异。以家庭为单位收集的收入或者消费额数据无

---

李凯：《经济学家建议：按国际标准重新确立中国贫困标准》，载《经济参考报》，2005年7月8日，第1版。

法显示家庭成员内的不平等，因而可能低估总体的不平等和贫困状况。一项研究对家庭成员的消费额进行分解，该项研究发现，仅仅依赖于家庭统计信息，则会导致不平等和贫困状况低估 25%。尤其值得注意的是，传统的家庭调查方式并不直接测算妇女的收入或者消费贫困状况。教育和健康数据是可以通过个人调查来统计的，这些统计数据可以反映出在贫困主要方面的性别差异状况。

## （二）健康与教育测算法

从健康和教育方面测算贫困是一项传统做法。可以追溯到古典经济学家马尔萨斯、李嘉图和马克思那里，他们曾经使用这种方法来测算贫困。朗特里主要以收入来测算贫困，他的研究认为，死亡率是衡量人们物质福利差距的最好手段。朗特里将调查对象分为从最贫困到最富裕的 3 个组别，他发现最贫困组别的死亡率是收入最高的工薪阶层的两倍多。在婴幼儿死亡率方面，最贫困地区的儿童 1/4 会在 12 岁前夭折。根据他的研究结论，死亡率既可以作为反映消费贫困的指标，也可以作为反映广义贫困的指标。通过健康和教育指标来反映贫困状况，这一传统较好地体现于国际发展目标之中。不过这些非收入指标自身也存在一定的问题。譬如，婴幼儿和 5 岁以下儿童死亡率数据主要来自人口普查，而大多数国家只是在一定期限内才进行这种普查。一套完整的户口登记体系可能是死亡率数据的最好来源，但是，目前只有少数发展中国家建立了这种体系。在两次人口普查之间，一些重要比率的估算，主要根据观察到的发展趋势和一些模型推论出来。1990 年以来，大多数发展中国家只能提供某一年的婴幼儿死亡率数据，而且它们之间的年份又不同，因为调查是在不同的时间进行的。人口预期寿命数据的可用性更差，因为这些指标往往不是直接测算出来的。教育方面的数据也有其缺陷。最常用的指标是小学总入学率，该指标在概念上存在着严重的

不足，其中最大的不足在于，学校入学率仅仅表示学生的实际上学状况，而且如果留级学生增多的话，小学入学率还会提高。许多研究倾向于采用小学净入学率指标，即适龄小学生入学人数与适龄儿童之比，不过目前只有大约 50 个发展中国家能提供这一指标。

### （三）脆弱性

从收入和健康角度看，脆弱性是指一个家庭和一个人在一段时间内将要经受的收入和健康贫困的风险。脆弱性还意味着面临许多风险（暴力、犯罪、自然灾害和被迫失学等）的可能性。脆弱性是一个动态的概念，不可能仅通过一次家庭调查就能得出结论，因此测量脆弱性难度非常大。只有获得了家庭的若干次数据，也就是说对同一家庭进行几年的调查之后，我们才能收集并量化对贫困农户家庭而言非常重要的波动性和脆弱性这些基本信息。此外，陷入和脱离贫困线人数的多少，也能说明贫困农户的脆弱性，不过这只有在事后才能了解到。我们所面临的挑战，是设计一些能够确认在未来时间内面临风险的家庭和人口的脆弱性指标。这些年来，人们已经提出多种反映脆弱性的指标，不过人们现在越来越一致地认为，任何单项的脆弱性指标都不大可能较为理想地反映贫困农户面临的所有脆弱性。

## 三、贫困的演变

地区、国家、社区、家庭和个人之间贫困的差异可以反映出经济增长、资产的分配、政府机构的质量和反应力、社会包容性的程度（对妇女、少数民族和从更广泛的意义上讲对社会弱势群体的社会障碍）以及国家和人民如何应对风险等的差异。重视减贫结果的差异性，能够准确地确定促使减贫取得成功的因素和导致失败的因素，更好地了解贫困的原因并知道如何最好的减少贫困。

绝对贫困又称为生存贫困，通常是从人的基本需求角度出发来界定的，是指在特定的社会生产方式和生活方式下，个人或者家庭依靠劳动所得或者其他合法收入，不能满足最基本的生存需要，生命的延续因此受到威胁。它表现为个人或者家庭所支配的收入，不能维持本人或者该家庭的基本生存所需要的福利和消费的状况。从生产方面看，劳动者缺乏再生产的物质条件，难以维持自身的简单再生产，生产者只能进行萎缩再生产。从消费方面看，人们无法满足衣、食、住等人类生活基本需要的最低条件，即人们常说的“食不果腹，衣不遮体，房不避风寒”的状况。这种从人的基本需求出发定义贫困的办法，一直到现在仍有不少学者采用。一些国际组织如世界银行、国际劳工组织等，在其对发展中国家进行社会经济评估时使用的也基本上是本需求方法。世界上有许多发达国家和发展中国家曾经或者仍然在使用这种方法来制定本国的贫困线。根据人的基本需求定义贫困存在的主要问题是：(1) 以最低食品费用作为建立贫困线的基础，要求贫困农户具有很高的家庭管理技能，而贫困农户往往缺少这种技能；(2) 按照最低费用选择的食品清单，通常是非常单调乏味的，并对人的营养产生影响；(3) 正常生存所需的非食品需要通常也很难确定，而且在实际操作中也不易平衡地区间的差异，如不同温度和生活习惯的作用，不易被考虑进去；(4) 按食品收入比率定义贫困线有时非常武断。在某种程度上，用这种方法定义的贫困也不是完整意义上的绝对贫困。世界银行用人均生活费每天 1 美元的标准定义绝对贫困，就很难适应各个国家的具体情况。如在中国的背景下，要用人均每天 1 美元的生活费标准去界定贫困人口的话，目前中国农村的绝对贫困人口应该是 3 亿以上，

---

郑宝华、张兰英：《中国农村反贫困词汇析义》，第 25 页，中国发展出版社，2004 年。

而不仅仅只是 3000 万人。在中国，确定绝对贫困的主要标准，是农民人均纯收入和人均占有粮食指标。不仅这些指标本身很难客观地反映贫困的真实情况，而且统计资料本身也很成问题，农民人均纯收入和人均占有粮食这一平均数后面已经掩盖了贫困程度的差别。当然，在理解绝对贫困的概念时，还需要注意的是绝对贫困的相对性。因为不同地区、不同社区、不同家庭，甚至同一个家庭中的不同成员，对“温饱”的理解本身就存在差异，更不要说收入水平无法反映绝对贫困的非物质方面，如教育、健康和一些基本的公民权问题。

相对贫困可以从两个角度解释：一是指由于社会经济发展，贫困线不断提高而产生的贫困；一是指同一时期，由于不同地区之间、各个社会阶层之间和各阶层内部不同成员之间的收入差别而产生的贫困。因此，相对贫困主要表现的是不平等现象。许多调查机构和学者主张将收入最低的 10% 或者 20% 的人口或者家庭收入与其他人口或者家庭收入进行比较，并采取一定的方法进行测量。根据相对贫困定义确定的贫困，通常用一个国家在一定时期内全部居民平均收入的一定百分比来表示。根据上述方法确定的贫困线，经常受到理论界和政府的批评。其原因是：（1）用相对性概念定义贫困以及确定多高的贫困线，总是与一定资源在不同地区、不同利益集团间的分配相联系的，因而会不同程度地改变地区间和利益集团间的利益格局；（2）用相对性标准定义贫困，以及贫困线的调整，通常也会改变与扶贫资源分配有关的部门之间的权力和利益关系，导致受益部门与受损部门间的冲突；（3）从更广泛的角度看，用相对标准定性贫困，在通常情况下是公平与效率平衡的过程，不同的公平和效率取向，会出现对贫困的不同理解和相应的贫困线；（4）建立一个更富人性的贫困标准，通常也与公民尤其是收入较高的公民的社会责任和人道主义思想的培育相关，尤其是当贫困威胁到社会稳定时更是如此；

(5) 用相对标准定义贫困，总是与政府和社会用于扶贫的资源的多多少少相关的，在政府公共支出能力不足的情况下，调高贫困标准必须相应地减少其他支出。

我国政府目前主要关心的还是绝对贫困问题，并且绝对贫困线本身也还是很低的。贫困标准还是一个只能够维持基本生存的最低费用标准，是一个可以确保农村贫困人口最基本的生存需要的标准。21世纪的扶贫纲要提出的是要关心脱贫，还不是很稳定的6000多万人的稳定脱贫问题。这也许是中国开始关注相对贫困问题的起点，这里需要注意的是，已经初步解决了温饱问题的贫困人群，面临的主要困难是自我发展能力较弱，要解决这个问题，不是单纯的经济手段可以完全奏效的，需要探索全面的能力提高和生产生活环境改善等方面的有效途径。同时还需要强调的是，尽管相对贫困所反映的是一个国家的政府和社会对低收入阶层的关注问题，但是，过大的收入差距以及庞大的低收入阶层的存在，也会对社会的稳定造成很大的负面影响。因此，在致力于消除绝对贫困的同时，也应该高度重视相对贫困问题。应当通过制定和实施有效的缓解相对贫困的措施来逐步缩小贫富差距。

### 第三节 西部民族地区农村贫困化的基本情况

一、西部民族地区农村是我国绝对贫困人口继续存在且高度集中的区域

由于历史、自然条件恶劣多方面原因，生活在祖国西南和西北地区的一部分少数民族社会发育程度低、经济落后，贫困落后的程度比内地要严重得多。到2000年底，“八七”扶贫攻坚结束，西部少数民族地区贫困人口大大减少，剩下的绝对贫困人口

和相对贫困人口仍主要集中在西南和西北两大片。在 1997 年全国没有解决温饱的 5000 万贫困人口中，有 2000 万生活在五个少数民族自治区和云南、贵州、青海等少数民族人口比较多的省，占人口总数的 40%。1994 年公布的《国家八七扶贫攻坚计划》的 592 个国家级贫困县，有 259 个是少数民族自治县和享受少数民族自治待遇的贫困县，其中有 221 个分布在西部地区。2002 年国务院扶贫领导小组公布的扶贫工作重点县仍然为 592 个，但是，把后来东部地区的名额转给西部地区，在 21 世纪初的扶贫规划中，西部少数民族地区就有 375 个国家扶贫开发工作重点县，占 63.3%。广西百色市位于广西南部，北与贵州接壤，西与云南毗邻，东与南宁相连，总面积 3.63 万平方公里，是广西面积最大的地区，全市辖 12 个县（区）183 个乡镇，1999 年末总人口 361.8 万人。百色市是一个少数民族聚居地区，居住着壮、汉、瑶、苗、彝、仫佬、回 7 个民族，少数民族人口占总人口的 87%。百色是全国 18 个连片贫困地区之一，在 1994 年国家“八七”扶贫攻坚计划中，12 个县中，有 10 个是国定贫困县。2000 年底“八七”扶贫攻坚计划结束时，已异地安置 8.4 万贫困人口，目前还有近 8 万多人等待异地安置。2002 年公布的国家扶贫工作重点县百色市仍然是 10 个。贵州省到目前为止，还有 46.5 万特困人口需要移民搬迁；云南省有 100 万特困人口需要搬迁，其中有 50 万主要集中在滇西北、滇东北、滇东南的怒江、迪庆、昭通、文山等地、州。有 14 万人口生活在金沙江沿岸、

---

刘江：《21 世纪初中国农业发展战略》，第 622 页，中国农业出版社，2001 年。

国务院扶贫办：《21 世纪初移民搬迁规划研讨班（广西百色）资料汇编第 75 页，国务院扶贫办印刷，2000 年。

小江和大盈江等流域泥石流高发地。

## 二、西部民族地区农村是我国贫困强度指数最高的区域

贫困强度指数用来测量贫困程度，指的是贫困人口收入与贫困线的距离。在一般情况下，指数越高贫困程度越深。我国是人类贫困最突出的国家之一，人类贫困指标排名位于巴西和印度之前。其中，沿海地区此指标为 0.18，北京为 0.10，相当于智利、新加坡等极低人类贫困指标的国家；西部的少数民族地区人类贫困指标高达 0.44，其中贵州约为 0.55，相当于索马里等极高人类贫困指标国家，在 78 个国家中排倒数第五位。到 20 世纪 90 年代中后期，80% 的人口生活在传统的农业社会，云南、贵州、广西、西藏、青海等少数民族贫困地区仍然残留游牧迁徙、刀耕火种的生产生活方式，其经济社会发展水平极低，贫困人口生活极端困难，生存条件十分恶劣，部分地区甚至缺乏人类生存的基本条件。许多少数民族地区农村是地方病、传染病高发区，病区群众贫病交加，缺医少药，体质弱，寿命短，因贫致病，因病致贫，因病返贫的现象较为普遍。

西部少数民族地区农村贫困人口的收入、消费水平偏低：

第一，农民年人均纯收入绝对水平低于全国水平。1978—1999 年，全国农民家庭年人均纯收入由 1978 年的 133.57 元增长到 1999 年的 2210.34 元；而西部 12 个省区的农民家庭年收入水平没有一个省区超过全国平均水平。其中，到 1999 年农民人均纯收入超过 2000 元的省区只有内蒙古（2002.93 元）和广西（2048.33 元）。1999 年，西部 12 个省区中农民人均纯收入名列后

---

黄颂文：《西部民族地区反贫困的思路》，《学术论坛》，2004 年第 4 期，第 95 页。

《2000 年中国区域发展报告》，第 187 页，商务印书馆，2001 年。

三位的省区分别是西藏、甘肃和贵州，这三个省区的农民人均纯收入分别为 1309.46 元、1357.28 元、1363.07 元；分别仅占全国平均水平的 59.24%、61.40% 和 61.66%。根据宁夏回族自治区扶贫办的统计，1997 年，宁夏贫困人口年均纯收入低于 300 元的占 36.7%，301~400 元的占 34.5%，合计低于 400 元的贫困人口总数为 71.2%。近年来，在全国经济高速增长的过程中，西部少数民族地区农民的生活水平与东部地区的差距却在不断扩大。以内蒙古为例，农牧民人均纯收入的增长速度在“六五”期间和全国的差距不大，为 15.7% 15.8%，到“七五”期间为 10.1% 11.5%，“八五”期间扩大为 15.1% 18.5%。

第二，西部少数民族地区农民年人均消费支出的绝对水平明显低于全国平均水平。1999 年，全国农民家庭人均消费支出为 1577.4 元，而所有西部 12 省区的农民家庭人均消费支出都低于这一平均水平，即使是西部农民人均消费水平最高的内蒙古自治区也只有 1533.7 元，而最低的西藏则为 747.1 元。另外，1978 年四川农民人均消费支出为 120.3 元，高于全国 116.1 元；但到 1999 年，四川农民的人均消费支出虽已增加到 1426.1 元，却仍低于 1577.4 元的全国平均水平。

第三，西部少数民族地区农民家庭的恩格尔系数（食品支出消费支出的比重）明显高于全国平均水平。1999 年，全国农村居民家庭恩格尔系数平均为 52.6%，而西部 12 个省区中除了内蒙古和陕西外，其余 10 省区的农村居民家庭的恩格尔系数均高于全国平均水平。其中，恩格尔系数最高的省份为西藏（69.2%），最低是陕西（47.6%）。相比之下，1999 年，北京的恩格尔系数为 39.49%，上海为 43.15%，江苏为 44.70%，浙江为 46.07%。1978—1999 年，全国农村居民家庭恩格尔系数由 67.7% 下降为 52.6%，下降幅度为 10.1 个百分点。而在同一时期，贵州则仅仅下降了 1.8 个百分点，西藏 1980—1999 年，其恩

格尔系数仅下降 30.8 个百分点。这些数据表明，虽然经历了 20 多年的经济发展，但是，西部少数民族地区农民生活经费支出中的食品支出份额依然过高，基本食品支出负担过重，仍然处于满足温饱的初级发展阶段。

### 三、西部民族地区农村是我国贫困发生率和返贫率最高的区域

西部少数民族地区农村不仅贫困人口众多，贫困程度深，而且是全国贫困发生率最高的地区。中国的减贫进程在 20 世纪 80 年代中期之后的 10 年间发生了逆转。虽然中国经济高速增长，但是减贫的步伐却大大放慢了。受这一总体经济增长形式变动的影 响，西部农村的贫困发生率居高不下。我们从下面几组数字来看西部农村的贫困发生率之高：（1）1988 年全国平均的标准贫困发生率为 35.1%，贵州却为 58.3%，陕西为 59.9%，云南为 47.3%，四川为 32.5%。形成反差的东部广东和浙江仅为 4.8% 和 5.8%。1995 年，全国平均标准贫困发生率下降为 28.6%，而贵州则上升到 61.8%，陕西为 58.0%，云南为 45.6%，四川上升为 43.1%，东部的广东和浙江仅为 5.2% 和 4.0%。（2）1988 年全国贫困发生率为 22.6%，陕西却为 41.6%，云南为 30.2%。到 1995 年全国贫困发生率下降为 17.4%，而贵州则上升为 40.7%，陕西为 41.5%，云南为 24.1%，四川为 25.7%。形成鲜明对比的东部广东和浙江仅为 2.9% 和 1.5%。（3）1988 年全国赤贫发生率为 16.9%，而贵州却为 34.2%，陕西 32.1%，云南为 12.7%，四川为 18.5%，东部和广东和浙江仅为 2.2% 和 0.2%。（4）从最近两年的统计数据来看，1998 年全国农村贫困

---

胡鞍钢：《地区与发展，西部开发新战略》，第 243 页，中国计划出版社，2001 年。

发生率为 4.6%，东部为 1.7%，中部为 4.8%，而西部省区为 9.1%；1999 年全国农村贫困发生率为 3.7%，东部省区农村贫困发生率仅为 1.3%，中部省区为 3.9%，而西部少数民族地区为 7.3%，其中贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆贫困发生率在 9% 以上，极端贫困人口占全国贫困人口的 35.3%。这些数据表明，即使按官方贫困线划分，西部少数民族地区贫困发生率也远高于东部。

西部少数民族地区的贫困县、贫困人口在全国农村所占的比重越来越高，除与该地区的贫困发生率高有关之外，与当地的高返贫率是分不开的。西部少数民族地区有些地方暂时脱贫之后随之又返贫。返贫给返贫户带来更大的打击，有更多的农户在经历了多次返贫后，对脱贫的信心也越来越小，有些甚至会陷入宿命论中，这无疑又增加了扶贫的难度。因此，在一定程度上说，返贫比单纯的贫困更具有危害性。

我国目前贫困地区的“温饱”标准很低。现阶段，西部少数民族地区农民人均粮食仅够 1 口，月均 50 元的收入实在难以维持最低的生活水准，更何况现金大部分是实物折算，实际现金收入可能还远远低于 50 元。显而易见，脱贫标准越低，越容易返贫；越难脱贫，也越易返贫。目前大部分贫困地区基本上还是靠天吃饭，丰年脱贫，灾年返贫现象很普遍。陕西省历年形成的返贫人口达 73.2 万人，返贫率为 10~20%。延安市奋斗了 5 年解决了 40 万人温饱问题，而 1995 年和 1997 两年灾年又有 6.7 万人返贫。宁夏 1995 年解决温饱 6.4 万人，但是，当年返贫人口达

---

黄颂文：《西部民族地区反贫困的思路》，载《学术论坛》，2004 年第 4 期，第 94 页。

10.4 万人。贵州西部的黔西南布依族苗族自治州、黔南布依族苗族自治州和安顺地区所辖的望谟、罗甸、长顺、惠水、平塘、紫云 6 县边缘结合部的 23 个乡镇组成的麻山地区，是典型的喀斯特地貌，周围数百里都是石山，自然环境非常恶劣，33 万多人口，靠当地有关部门一些“短平快”的突击措施扶贫，但是由于资金短缺，无法改变农业生产的基础设施，稳定脱贫难度大，返贫率极高，一般高达 50% 以上。

西部少数民族地区农村返贫率具有频发性、区域性的特点，几乎每年都要发生一两次大的返贫，而且返贫来得快，外界一些不利因素，马上就会造成返贫出现。同时，尽管总体上我国无论是那些贫困面积大的连片地带，还是贫困面积小的零星插花地带都有返贫现象，但是从地域上来看，返贫的分布是不均匀的。返贫程度深、返贫率高的地区往往出现在那些贫困面较大的连片地带，而贫困面小的东部地区返贫率相对要低许多。例如西部地区的西南、西北两大块少数民族地区农村返贫率高达 20% 以上。西北有个别地区甚至出现过返贫人口超过脱贫人口的情况。

---

黄颂文：《西部民族地区反贫困的思路》，载《学术论坛》，2004 年第 4 期，第 98 页。

王珍：《中国农村反贫困经济学》，第 67 页，贵州民族出版社，1999 年。

## 第二章 西部民族地区农村消除贫困的历史进程

缓解和消除贫困，最终实现共同富裕，是社会主义制度的本质要求，是中国共产党和中央人民政府一直为之奋斗的目标。新中国成立后，中国共产党领导全国人民实行了伟大的土地改革，对农业、手工业和资本主义工商业进行了社会主义改造，开展了大规模的社会主义建设，国民经济的快速发展，为从根本上解决中国的贫困问题提供了基本的制度保证和物质保障。但是，由于长期受“左”的思想影响，特别是人民公社实行的“一大二公”和“文化大革命”，严重地挫伤了农民的生产积极性，阻碍了农村生产力的发展，延缓了摆脱贫困的进程。到1978年底，全国仍有2.5亿农民处于绝对贫困状态，靠国家救济、集体经济和组织扶持维持生活。尽快解决这部分人口的温饱问题，就成为中国共产党和我国政府最紧迫的问题。在中国共产党的领导下，以解决群众温饱问题为中心，广泛动员社会力量，按照统一的部署，筹集巨额资金，有组织、有计划、大规模地开展了扶贫开发工作。经过20多年的艰苦努力，我国农村的贫困人口已由1978年的2.5亿人减少到2000年的3000万人，贫困人口占农村总人口的比例已由1978年的30.7%下降到2000年的3%左右。贫困地区的生产条件和发展环境明显改善，人民生活水平显著提高，各项社会事业都有了较快的发展。我国政府确定的到20世纪末基本解决农村贫困人口温饱问题的目标已如期实现。规模空前的扶贫开发，有力地促进了国民经济的协调发展和社会的安定团结。联合国开发计划署认为，中国扶贫开发的成就，为发展中国家，

甚至整个世界提供了一种模式。这不仅在中华民族历史上是一件大事，在人类发展史上也是一个壮举。扶贫开发的巨大成就，是邓小平共同富裕伟大构想的成功实践，是有中国特色社会主义制度优越性的体现，它将激励全国人民自力更生、艰苦创业，为全面建设小康社会的战略目标而努力奋斗。

## 第一节 20 世纪末农村贫困标准的界定 及贫困人口分布

### 一、农村贫困的界定标准

20 世纪末我国的贫困人口主要分布在 18 片贫困山区农村，经济水平、社会发育程度低，自然条件差，人均收入和消费水准及整个经济发展的差距与发达地区越拉越大。

20 世纪末农村扶贫工作是以消除绝对贫困为主要目标，基本解决现有农村贫困人口的温饱问题。国务院根据当时的实际情况制定了贫困界定标准。扶贫对象的界定和调整，客观上提高了各级党委、政府对扶贫工作重要性、艰巨性和紧迫性的认识。

20 世纪末，我国农村扶贫工作的主要目标，就是消除绝对贫困，即基本解决现有贫困人口的温饱问题。扶贫对象的界定和调整，提高了各级党委、政府对扶贫工作重要性、艰巨性和紧迫性的认识。从 1994 年起实施的《国家八七扶贫攻坚计划》，我国从 1986 年起开展有计划、有组织、大规模的扶贫开发工作，提供了明确的扶持对象和制定扶贫开发战略的依据。各个国家由于国情、国力和贫困人口分布不同，对绝对贫困人口的收入界定标准是不一样的。但是，都以能维持生存、参与生产的最低需要，参照恩格尔系数（食品支出占消费总支出的 60% 以上），作为界定的基本依据。我国农村的贫困人口，主要是指物质生活特

别困难，只能维持萎缩性再生产或者简单再生产的那一部分绝对贫困的群体。根据中国营养学会测算，当时中国居民维持正常生活的日摄取热量应为 2400 大卡，最低限为 2000 大卡。我国政府考虑到农村居民主要从事体力劳动的实际情况，选择了 2100 大卡作为最低热量输入量。按此标准，国家统计局计算，1985 年全国农村人均最低生活费支出平均为 206 元。但是，由于我们国家大，贫困人口分布面广，各地的食物结构、消费水平和物价指数的不同以及其他特殊因素，1986 年在第一次确定国定贫困县时，分别提出了不同的标准。即以县为单位，1985 年年人均纯收入低于 150 元的县和年人均纯收入低于 200 元的少数民族自治县；对民主革命时期作过重大贡献，有较大影响的革命老区县，给予重点照顾，放宽到人均年纯收入 250~300 元。这个标准虽然比较低，但它基本符合我国的国情和国力。如果把贫困的标准定得过高，扶持面扩大，就不利于集中力量尽快解决“极贫户”的温饱问题。1994 年，在北京召开的中国扶贫国际研讨会上，国家统计局就此作了说明，与会者对我国制定的贫困标准，均表示理解和认同。在 20 世纪八九十年代，我国所称的国定贫困县，实际上是指贫困人口占农村总人口 30% 以上的少数特别贫困县；所称的省定贫困县，主要是指贫困人口占农村总人口 30% 以下，或当地省、区、市人民政府认定的低收入县；所称的贫困地区，是指国定贫困县和省定贫困县集中连片的地带。不仅农民生活困难，而且生产条件恶劣，不改善生存环境，就很难脱贫致富。按照上述标准推算，1978 年我国农村的贫困人口为 2.5 亿人，1985 年为 1.25 亿人。1986 年确定国定贫困县 331 个，省区自定的贫困县 333 个。在这些贫困县中，有 64.8% 的县集中分布在 18 片

---

国务院扶贫开发领导小组办公室编印：《中国农村扶贫大事辑要（1978—2000）》，第 10 页，2000 年。

贫困地区。经过多年扶持，到1994年，国定贫困县的经济的发展较快，但一些原比国定贫困县收入略高的省定贫困县，由于扶持力度不够，发展非常缓慢，甚至有的县经济水平落在国定贫困县的后面。为了加快改变贫困县的面貌，1994年制定《国家八七扶贫攻坚计划》时，重新调整了国定贫困县的标准。即以县为单位，凡是1992年年人均纯收入低于400元的县（按原贫困线为320元）全部纳入国定贫困县，凡是1992年年人均纯收入高于700元的原国定贫困县，原则上退出国定贫困县。调整结果，农民人均纯收入超过国定贫困县标准的25个县，退出国定贫困县行列，原定扶贫资金不减，今后也不再增加，走向自立致富；原困难较大的283个省定贫困县，列为国定贫困县；204个中央和省未扶持的贫困县和低收入县，列为省定贫困县。总计全国列入国定贫困县的有592个县，列入省定贫困县的有254个县。

## 二、我国贫困人口分布特点

20世纪八九十年代，我国的贫困人口主要分布在农村。1978年，农村贫困人口占全国贫困人口的87%。我国地域辽阔，南北气候、东西地形差异很大，自然条件千差万别，地区之间发展很不平衡。农村贫困人口的分布，具有明显的区域特征：一是集中分布在23个省（市）、自治区的18片贫困山区。即沂蒙山区、闽西南和闽东北地区、鲁努儿虎山区、太行山区、吕梁山区、秦岭大巴山区、武陵山区、大别山区、井冈山和赣南地区、定西干旱地区、西海固地区、陕北地区、西藏地区、滇东南地区、横断山区、乌蒙山区、桂西北地区。其中，大部分是革命老区、少数民族地区、边境地区和贫困地区，习惯统称“老、少、边、穷”

---

国务院扶贫开发领导小组办公室编印：《中国农村扶贫大事辑要（1978—2000）》，第11页，2000年。

地区。1986年，这些地区有国定、省定贫困县430个，占当时全国664个国定、省定贫困县总数的64.8%；二是从地形地貌看，除青藏高原外，86%的贫困县分布在我国第二阶梯的高原、山区和第一阶梯和第二阶梯的过渡带上，具有六种不同的贫困类型，即东西部接壤地带贫困类型、西南喀斯特地貌贫困类型、内蒙古旱地贫困类型、东部丘陵山区贫困类型、黄土高原丘陵沟壑区贫困类型、西藏高寒山区贫困类型；三是贫困分布反映经济发展的不平衡性。东部开发早基础好经济比较发达，贫困地区成零星状态分布；西部开发晚基础差比较贫困，贫困地区集中连片。按东部、中部、西部三大经济地带划分，贫困县的分布比例为1 3.5 4.7；四是贫困分布有明显的边缘性。贫困地区大部分分布在远离经济发达的中心地区，同时又位于省、区、市及县、市的边缘地带。这种分布状态说明，我国贫困地区的贫困不是社会经济制度的问题，主要是自然、地理条件差，加上“左”的思想影响，制约了经济社会发展的进程。

我国贫困地区具有以下共同的特点：一是经济水平较低，生产方式原始，生产手段落后，市场规模狭小，产业结构单一，基础设施薄弱，粮食自给不足。1986年，全国664个贫困县，人口和耕地各占全国的25%左右。但是，农村社会总产值仅占全国的14%，粮食总产量仅占全国的18%，人均纯收入仅占全国平均数的51%。二是社会发育程度低，交通不便，信息不灵，科技人员奇缺，农民素质低，医疗设备简陋，地方病严重。1985年，在这些贫困县中，有16.1%的乡不通公路，有22.2%的乡不通电，农村用电量比全国平均水平低55.8%，文盲人口比全国平均水平高214.6%，医疗标准比全国平均水平低9%。三是

自然条件差，干旱、风沙、雪灾等自然灾害频繁，很多地方长年低温，农作物只能一年一熟，水土流失严重，自然生态恶化。四是人口增长过快，人口自然增长率比全国平均数高出40~100%，‘越穷越生，越生越穷’的恶性循环相当突出。五是人均收入和消费水准及整个经济发展的差距，与发达地区越拉越大。这些情况说明贫困是个综合征，主要是生产力水平低的反映。贫困的主要原因是自然条件恶劣，而又缺乏自我积累、自我发展的能力。缓解和消除贫困必须标本兼治，既要解决生产生活上面临的实际困难，更重要的是注入新的生产要素，改善生产条件和发展环境，加快经济发展，努力增加群众收入。从总体上看，20世纪八九十年代，我国贫困地区一方面自然条件恶劣，生产水平低下，经济贫困，社会发展滞后，甚至个别地方一方水土难以养活一方人，困难是很大的；另一方面，幅员辽阔，荒山、荒垣、草场、森林很多，水能、矿产等潜在资源十分丰富，大有发展的潜力。在我国市场经济还不发达，城市就业容量有限的条件下，立足当地资源，面向自身需求和农村市场需要，扬长避短、趋利避害，努力把当地资源优势转变为经济增长优势，是治穷致富的根本出路。

## 第二节 20世纪末民族地区农村 扶贫开发的历程

解决贫困人口的脱贫问题，是一项以政府为主导、以发展经济为中心的综合性的社会系统工程。我国农村的扶贫工作是以尽快解决群众温饱为目标，围绕改革开放的总体部署，从实际出发，逐步向前推进。解决群众温饱的进程既体现了总体推进的全面性，又体现了年际之间、地区之间的不均衡性。我国政府对农

村贫困人口主要采取减免公共负担，集体经济组织提留公益金照顾和政府救济相结合等办法，维持贫困人口的基本生存需要。但是，这种救济式的扶贫只能短期治标，并不能长期治本。尤其是区域性的贫困问题，更难以得到根本的解决，这种状况很不适应改革发展的需要和农民脱贫致富的要求。中共十一届三中全会以来，特别是20世纪80年代中期实行有计划、有组织、大规模地扶贫开发以来，我国农村的扶贫工作遵循党的基本理论和基本路线，按照贫困地区和贫困农户脱贫致富的需要，政府根据农村实际情况调整了农村扶贫工作思路，确立了扶贫的目标，从战略的高度把农村扶贫工作纳入到中央和地方国民经济和社会发展的总体计划中去，把扶贫方式从治标转向治本，从救济式扶贫转向开发式扶贫。同时把扶贫开发与智力开发、计划生育、保护生态环境和加强基层组织建设结合起来进行，全社会共同参与。

根据我国经济社会发展不同时期的特点，党和政府把农村扶贫工作分为三个阶段进行：

### 一、农村贫困人口大幅度减少阶段（1978—1985年）

1978年，我国农村的贫困人口占农村总人口的30.7%，且具有数量多，分布广、贫困程度不同的特点。贫困的原因既有人民公社经营体制抑制生产力发展的因素，以及“文化大革命”全局性破坏的共性，也有资源分布、区位优势等客观因素。在这一阶段，全国农村没有解决温饱的人口，从2.5亿人减少到1.25亿人，下降了50%，平均每年减少1786万人。贫困发生率也从

30.7% 下降到 14.8%。这个阶段贫困人口急剧减少的原因，主要是党中央果断地废除了农村的人民公社制度，实行了“以家庭联产承包”为主的生产责任制和统分结合的双层经营体制，彻底打破了农村平均主义、“大锅饭”的局面，放开了农民的手脚，理顺了农村最基本的生产关系。大幅度地提高了农村粮食、棉花、油料、生猪等 18 种主要农产品的收购价格，缩小了工农业产品交换的差价，真正把利益让给农民。为了加快贫困地区的经济发展，1979 年党中央建立了“老、少、边、穷”地区发展基金，增加了扶贫资金的投入。1982 年，确定了“三西”地区（甘肃的定西、河西，宁夏的西海固）农业建设工程，开创了我国扶贫区域开发和易地脱贫的先河。1984 年 9 月，中共中央、国务院发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，从思想上、政策上、投入上、领导上帮助贫困地区摆脱贫困。这些重大改革措施和扶贫决策，广泛地调动了农民的生产积极性，大幅度地增加了农民的收入，使农村贫困问题迅速得到缓解。

把农村扶贫工作纳入党中央、地方国民经济和社会发展的总体规划，制定有利于贫困农户的优惠政策，努力增加扶贫投入，缓解贫困状况。中央和各省、区及贫困地（州、盟）县（旗），成立了扶贫开发领导小组及其办事机构，负责扶贫工作的规划、协调和检查监督。建立起了各级党政一把手和相关部门负责的扶贫责任制，大大地加强了贫困地区扶贫工作的力度。尤其是确定了划分贫困的标准，界定了扶持的范围和对象，并且大幅度、多渠道地增加扶贫投入，实行开发式扶贫的方针，由封闭式向开放式转变，从而使扶贫开发工作拓宽了思路。依据当时的贫困界定标准，共列出国定贫困县 331 个、省定贫困县 333 个，政府对这

---

国务院扶贫开发领导小组办公室编印：《中国农村扶贫大事辑要（1978—2000）》，第 13 页，2000 年。

些贫困县的贫困户采取了小额贷款不抵押、不担保等政策措施。这些特殊优惠政策，对于调动贫困地区和贫困农民的生产积极性，减轻他们的经济负担，扩大就业渠道，培育新的经济增长点，保护他们在市场经济运行中的利益，的确发挥了重要的作用。

中共十一届三中全会以来，党中央和地方政府除了不断增加农村救济款，扶持丧失劳动能力的贫困人口之外，从1980年起，国家还增设了“扶持老少边穷地区发展基金”，加上其他扶贫专款，1986年已达42亿元，此后还在逐年增加。譬如，到2000年，中央专项扶贫投入的以工代赈资金、扶贫贷款、财政扶贫资金，就达到248.15亿元，比1980年的8亿元增加了近30倍。20多年来，我国政府安排的扶贫专项资金，累计已达1546.25亿元。其中，财政资金267.75亿元、以工代赈资金399亿元、扶贫信贷资金879.25亿元。另外，中央还下拨了33亿元股票售票收入、5亿元贫困地区基础工程贷款、39亿元“九五”期间扶持贫困地区义务教育经费、9亿元扶持残疾人专款，中央有关部门还有投入倾斜。地方政府的扶贫投入也相应加大（1996年以后，中央要求各省区按国家扶贫专项投入的30~50%匹配资金）。再加上社会各界的支持和世界银行的扶贫贷款、联合国开发计划署、联合国粮农组织等的资助，整个扶持力度是很大的。通过这些新的扶贫举措，逐步改变了贫困地区资金短缺的状况，极大地增强了贫困地区的造血功能。

## 二、农村贫困人口稳定减少阶段（1986—1993年）

在这一阶段全国农村没有解决温饱的人口，从1.25亿人减少到8000万人，平均每年减少640万人。贫困发生率从14.8%

下降到 8.72%。20 世纪 80 年代中期，虽然全国农村绝大多数人过上了温饱生活，部分较富裕地区开始向小康社会迈进。但是，由于我们国家大、人口多，经济社会发展情况千差万别，地区之间的发展很不平衡，因而仍有一部分地区特别是 18 片自然条件很差的山区，经济发展十分缓慢，群众生活还非常困难。1986 年，我国政府把扶持“老、少、边、穷”地区尽快摆脱经济文化落后状况作为一项重要内容，列入国民经济和社会发展的“七五”（1986—1990 年）计划；成立了国务院贫困地区经济开发领导小组及其办事机构，确定了贫困的标准和扶持的范围，指导各级政府把加快贫困地区经济发展和尽快解决群众温饱问题列入当地的经济和社会发展规划。1987 年 10 月，国务院又发出了《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》，制定了贫困地区休养生息的具体政策，确定了开发式扶贫的方针。从此，在全国范围内开展了有组织、有计划、大规模的扶贫开发工作。

把扶贫工作的重点向贫困地区延伸，坚持以农业为基础，立足资源，面向市场，大力发展林果业、乡镇企业，加强水、土、电、路等基础设施建设，以区域开发带动扶贫；多渠道增加扶贫投入，发动社会各界参与扶贫济困。大大加强了扶贫工作的力度，逐步打破了贫困、封闭的格局。这 8 年国定贫困县农民人均纯收入，从 1985 年的 206 元增加到 1993 年的 483.7 元，兴办了 80 多万个果、茶、桑、药等经济园、场和 5 万多个乡镇企业，新建了 2000 多万亩基本农田，修建了 10 多万公里公路，解决了 2500 多万人和 3000 多万头大牲畜的饮水困难。但是，由于尚

---

国务院扶贫开发领导小组办公室编印：《中国农村扶贫大事辑要（1978—2000）》，第 13 页，2000 年。

国务院扶贫开发领导小组办公室编印：《中国农村扶贫大事辑要（1978—2000）》，第 15 页，2000 年。

未解决温饱的人口绝大多数集中分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原、地方病高发区及水库库区、蓄滞洪区，自然资源贫乏，生产生活条件极为恶劣，解决温饱问题的难度越来越大。虽然在基础设施方面有明显的改善，农业结构有一定的调整，乡镇企业有较快的发展，但是直接经济效益还未能很快地发挥出来，1991—1993年，贫困人口减少的速度明显减缓。

我国政府的扶贫方式已经从救济式扶贫转向开发式扶贫。开发式扶贫就是以经济建设为中心，以科学技术为先导，引导贫困地区群众在国家必要的帮助和支持下，发扬自力更生、艰苦奋斗精神，开发当地资源，发展商品生产，改善生产生活条件和生存环境，提高自我积累、自我发展的能力，“变输血为造血”，从根本上解决贫困问题，逐步脱贫致富。国家扶贫贷款，主要用于种植业、养殖业和以农副产品为原料的加工业，资金跟着开发项目走，把扶贫到户与发展区域经济结合起来。区域开发项目，由有经营能力的企事业单位和农村能人承包，项目覆盖到户、利益分配到户。一家一户能自办的项目，直接扶持到户。以工代赈资金，主要用于贫困地区的水、土、电、路等基础设施，努力改善发展环境。财政扶贫专款，主要用于文教、卫生、通讯、培训等无偿还能力的公益性项目。对工业开发项目，按照产业政策，实行同等优先。运用定额补助等方式，鼓励群众修田造地，退耕还林，开展小流域治理，把生态建设与扶贫开发结合起来，实现经济效益、社会效益、生态效益的协调和统一。为了拓宽贫困地区的发展空间，各级政府主要采取了四种方式：一是组织贫困地区和发达地区之间开展地、县两级干部交流，每年轮换一次，目的就是为拓宽领导干部的发展思路。贫困地区干部到发达地区挂职锻炼，发达地区干部到贫困地区传授致富经验，寻求致富思路和经济合作项目。这种双向交流的方式首先从陕西和江苏做起，

然后推广到其他省、区，省、区内的穷县与富县之间也开展了这种交流。全国省际间共交流干部 5 万多人次。二是引导贫困地区的剩余劳动力到沿海和大中城市打工挣钱。不仅大幅度地增加了贫困农民的经济收入，而且外出农民也开阔了视野，增长了才干，他们返乡后为带动当地致富做出了很大贡献。三是对少数自然条件恶劣，资源贫乏，一方水土难于养活一方人的地方，按照群众自愿，政府扶持的原则，有组织地实行松动式移民脱贫。1982 年以来，全国已迁移安置 260 多万人（不含工程移民）。四是开展东西互助，对口帮扶。国务院 1996 年决定，沿海经济发达的 6 个省、3 个直辖市、4 个副省级计划单列市，对口帮扶西部 10 个贫困省、区。实行优势互补，互惠互利，共同发展。近 5 年来，13 个省市累计捐款、赠物（折款）21.4 亿元，签订合作项目协议 5745 个，协议投资 280 亿元，接收贫困地区劳动力 51.7 万人，交流干部 2280 人，帮助引进技术 585 项，培训各类人才 19742 人。

始终坚持把扶贫开发 with 智力开发、计划生育、保护生态环境和加强基层组织建设结合起来，发动和组织各级党政机关、社会各界支援贫困地区。文化教育落后、人口超生、生态环境恶化、基层领导班子软弱涣散，是制约贫困地区经济发展的普遍问题。在扶贫开发过程中，民族地区各级政府始终坚持做好五个结合：一是中央增加贫困地区义务教育专款 39 亿元，地方按不低于 2 比 1 的比例配套，加快发展九年制义务教育和扫除青壮年文盲，改变贫困地区教育落后的面貌。二是中央每年从财政扶贫资金中划定 5000 万元，与省区匹配结合起来，大规模地培训基层干部和农民，把扶贫开发转到依靠科技进步和提高管理者、劳动者的

素质上来。三是抓计划生育。优先扶持少生优育户、延缓安排贫困户生育指标、超生户采取节育措施后再扶持等鼓励少生和抑制生育的政策，把计划生育与脱贫致富，建设文明家庭结合起来，努力改变越穷越生，越生越穷的恶性循环状态。四是采取建设梯田、砌墙保土、封山育林、植树种草、小流域治理、对 25 度以上的坡耕地退耕还林（草）等措施，制止水土流失，防风固沙，改善生态环境。五是按照中共中央关于农村基层组织建设“五个好”的要求，采取加强培训，选贤任能，机关党员下派代职，“请进来”、“派出去”等多种形式，加强以党支部为核心的村级组织建设，使他真正成为搞好村民自治和领导群众脱贫致富的战斗堡垒。

### 三、实施《国家八七扶贫攻坚计划》阶段（1994—2000 年）

中共中央和国务院决定，从 1994 年到 2000 年，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，大打扶贫攻坚战，力争用 7 年左右的时间，基本解决全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题。基本解决贫困人口的温饱标准是：绝大多数贫困户年人均纯收入达 500 元以上（按 1990 年不变价格）；基本解决人畜饮水困难；有条件的地方，人均建成半亩到一亩稳产高产的基本农田；户均一亩林果园，或者一亩经济作物；户均向乡镇企业转移一个劳动力；户均一项养殖业，或者其他家庭副业；牧区户均一个围栏草场，或者一个“草库伦”。与此同时，加强基础设施建设，改变教育文化卫生等的落后状况。为了集中力量打好扶贫攻坚战，根据各地扶贫开发的进展情况，本着实事求是，贫困县有进有出的原则，调整了扶持的范围和重点，国定贫困县由原来的 331 个，扩大为 592 个，其他比较贫困的县和零星分散的贫困乡、村，由所在省（区）、地、县负责扶持；动员和组织有条件的机关、企事业单位对口帮扶贫困县，不脱贫、不脱钩；广泛发动社会力量

参与扶贫济困；大力增加扶贫投入，主要用于发展种养业和以农产品为原料的加工业，原则上不办工业；扶持到村到户，尽快解决群众温饱；从制度和责任上加强扶贫攻坚的领导。为了推动《国家八七扶贫攻坚计划》的实施，在1994年4月国务院召开专门会议部署的基础上，中共中央、国务院又于1996年9月和1999年6月，两次召开中央扶贫开发工作会议，各省、区、市的主要领导和有关厅局负责人参加，检查扶贫攻坚计划的执行情况，交流新经验，分析新形势，解决新问题，推动扶贫攻坚的发展，加快解决群众温饱的进程。到2000年底，全国农村的贫困人口已由1993年的8000万人，减少到3000万人，平均每年减少710多万人。贫困人口占农村总人口的比例下降到3%左右。全国592个国定贫困县的农民人均纯收入，由1994年的648元提高到2000年的1348元。1999年全国国定贫困县与全国农村1994年以来的几项主要经济指标相比，农业、工业、粮食、农民人均纯收入的增幅，分别比全国平均增长幅度高4.4%、3.2%、0.7%、3.2%。充分显示了扶贫攻坚的力度和实际效益。实践证明，实施扶贫攻坚计划是凝聚各种力量，突破农村扶贫开发难点的重大举措，对于推动贫困地区经济社会的发展，加快解决贫困人口的温饱问题起了显著的作用。作为在全世界率先制定和实施全国性的扶贫计划，并取得显著成绩的中国，受到了国际社会的好评。

这一阶段贫困地区民众生产生活条件有了明显改善。实施“八七扶贫攻坚计划”期间，592个国定贫困县累计修建基本农田6012万亩，新增公路32万公里，架设输变电路36万公里，解决了5351万人和4836万头牲畜的饮水问题，通电、通路、通邮、通电话的行政村分别达到95.5%、89%、69%和67.75%，其中部分指标已接近或者达到全国平均水平。这一阶段经济发展速度也明显加快。国定贫困县农业增加值增长54%，年均增长

7.5%；工业增加值增长 99.3%，年均增长 12.2%；地方财政收入增加近 1 倍，年均增长 12.9%；粮食产量增长 12.3%，年均增长 1.9%；农民人均纯收入从 648 元增长到 1337 元，年均增长 12.8%。所有这些增长指标都明显快于全国平均水平。这一阶段各项社会事业也获得全面发展。贫困地区人口过快增长的势头得到初步控制，人口自然增长率有所下降；义务教育的办学条件明显改善，适龄儿童辍学率下降到了 6.5%；对贫困地区的乡镇卫生院进行了重新改造和建设，缺医少药的状况有所缓解；推广了一大批农业实用技术，农民科学种田水平明显提高；95% 的行政村能够收听、收看到广播电视节目，群众的文化生活得到显著改善。经过 7 年的扶贫攻坚，全国农村没有解决温饱的贫困人口减少到 3000 万人，占农村人口的比重下降到 3% 左右。除了少数社会保障对象和生活在自然条件恶劣地区的特困人口以及部分残疾人以外，全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决，中央确定的扶贫攻坚目标已基本实现。这是一个了不起的历史性成就，充分体现了社会主义制度的优越性。不仅在中华民族历史上是一件大事，而且在人类发展史上也是一个壮举。

这一阶段我国政府以邓小平“两个大局”的思想指导对口扶贫工作，实现了全社会共同参与扶贫。党政机关和社会各界参与扶贫济困，不仅可以帮助贫困地区摆脱贫困，而且能密切与农民的联系，这对于改进机关作风，推动各项事业的发展也大有好处。在国家实施“八七”扶贫攻坚期间，中央一级有 138 个单位，对口扶持了国定贫困县 333 个，占全国国定贫困县总数的 56.3%。到 1999 年底，这些单位共派出 3147 名干部到贫困县挂职扶贫，直接投入资金 44 亿元，帮助引进国内外资金 106 亿元，引进技术近千项，培训农民 44 万多人（次）。在“八七”攻坚期间各省、区、市参加对口扶贫的厅局和大型企事业单位有 2364 个，先后派出干部 4.63 万名到贫困县、乡挂职，直接投入资金

和物资（折款）87.62亿元，帮助引进各类扶贫资金102.8亿元、引进技术人才1.33万余名、引进技术近7000项，培训农民3000多万人。全国592个国定贫困县，都有一个以上的厅局级机关或者大中型企事业单位定点扶持。有扶贫任务的县，各机关、企事业单位包扶到乡村。全国有9399个贫困村，都有上级下派的干部蹲点包扶。发达地区帮贫困地区、富县帮穷县、富乡帮穷乡、富裕户帮贫困户，在全国范围内形成了相对稳定的对口帮扶网络。机关单位和社会各界根据自身特点，开展的科技扶贫、交通扶贫、文化扶贫、教育扶贫、电视扶贫、巾帼扶贫、信息扶贫，兴办的温饱工程、希望工程、光明工程、甘露工程、幸福工程、博爱工程、思源工程、农户自主工程和青年自愿者行动；各民主党派、工商联开展的智力支边、光彩事业；人民解放军和武警部队开展的驻地扶贫等，都收到了非常显著的扶贫效果。

加强在扶贫领域的国际交流与合作，借鉴别国经验，争取外援推进我国扶贫事业的发展。这一阶段，通过出席国际组织和区域组织召开的缓解和消除贫困的会议，国家之间的互访，举办中国扶贫国际研讨会、国际山地开发研讨会、国际小额信贷扶贫研讨会、中国财政扶贫研讨会、21世纪初中国扶贫战略国际研讨会，纪念国际扶贫年、扶贫日等多种形式，扩大扶贫交流与合作。1985年以来，国际组织和外国政府对我国的扶贫援助项目，投资总额达14亿多美元。特别是世界银行与我国合作的西南、秦巴山、西北三大扶贫工程，总投资6.1亿美元，这些工程使9个省（区）的91个贫困县，800万贫困人口稳定脱贫。联合国开发计划署和其他国际组织、外国政府、非政府组织都以多种形式，与我国在扶贫领域开展了广泛的交流与合作。同时，各地因

地制宜地采取了许多适合民族地区实际的扶贫开发措施。这些扶贫决策和措施多数延续至今；有些因改革开放的深化、扶贫情况的变化以及扶贫工作的实践进展作了适时、适当的调整。

#### 四、20世纪末民族地区扶贫开发的历史经验

改革开放20多年来，我国在经济社会全面发展、人民生活水平大幅度提高的同时，针对贫困人口主要集中在广大农村的实际情况，明确的提出并实施了以农村贫困人口为重点的扶贫开发政策，走出了一条符合中国国情的“政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫、全面发展”的扶贫道路，大规模地减少了农村贫困人口数量，基本解决了农村贫困人口的温饱问题。这在中国发展史和世界扶贫史上都具有标志性的深刻意义。

始终把扶贫开发作为关系民族地区改革、发展、稳定全局的大事，纳入国民经济和社会发展规划，从我国基本国情和贫困地区的实际出发，实事求是地确定扶贫开发的阶段性目标和具体任务。把解决农村贫困人口的温饱问题，作为20世纪末扶贫开发的基本目标和中心任务，合理确定贫困标准，规划重点扶持范围，制定分年度攻坚的具体任务和措施，事实证明是符合实际的、完全正确的。这种实事求是的精神体现了党和政府对人民群众高度负责的态度，激励和调动了广大人民群众的积极性，保证了扶贫开发的顺利进行。

从实际出发实事求是地确定贫困标准和扶持范围，制定有针对性的政策措施是扶贫开发必须遵循的重要原则。

实行党政一把手扶贫工作责任制，增加扶贫投入、加强资金管理。对贫困地区来说，解决群众的温饱问题是迫在眉睫的当务之急，千头万绪温饱第一。在贫困地区首先必须把解决群众的温饱问题放在首位。党中央国务院明确提出，实行党政一把手扶贫工作责任制，要求贫困地区的党政一把手，以高度的政治责任感

和使命感亲自抓扶贫开发工作，深入贫困乡村调查研究，直接部署扶贫工作。根据中央的要求，西部地区省、区、市的书记、省长、主席担任了扶贫开发领导小组组长。从20世纪80年代中期开始，国家对扶贫的投入不断增加。各省、区、市的扶贫投入也在不断增加。为了加强扶贫资金的管理，提高使用效益，国家相继采取了一系列措施，明确要求中央扶贫资金的分配和使用要与分级负责、以省为主的扶贫工作责任制结合起来，与解决温饱的进度直接挂钩，做到资金、权力、任务、责任四个到位。1997年国务院办公厅又印发了《国家扶贫资金管理办法》，规定了扶贫资金的投向、用途和使用范围，明令禁止挪用、拖欠和挤占，必须保证及时、足额到位。不定期地对扶贫资金进行审计，发现问题及时处理，并追究有关人员的责任，触犯刑律的绳之以法。为了简化程序，方便操作，提高效益，从1999年开始，扶贫信贷资金实行统一的优惠利率。统一利率与商业银行正常贷款利率之间的差额，由国家财政补贴。

政府动员和组织社会各界参与扶贫开发。扶贫开发是政府的任务，也是全社会的共同责任。坚持把动员全社会扶贫作为扶贫开发的一项重要措施，各级党政机关和企事业单位坚持不懈地开展定点扶贫。东部发达省、市大力开展东西扶贫协作工作，支持建设项目，帮助输出劳务。社会各界积极为贫困地区捐款捐物，有关部门和群众团体开展了各种扶贫活动。社会各界的广泛参与，形成了全社会扶贫济困的局面。实践证明，政府主导、全社会动员是具有中国特色的有效扶贫方式。

组织沿海发达省市对口帮扶西部贫困省区。根据党中央、国务院的统一部署，从1996年开始，沿海6个省、3个直辖市和4个计划单列市对口帮扶西部10个省区，开展“东西扶贫协作”。即北京帮助内蒙古，天津帮助甘肃，浙江帮助四川，上海帮助云南，广东帮助广西，江苏帮助陕西，山东帮助新疆，辽宁帮助青

海，福建帮助宁夏，深圳、青岛、大连和宁波帮助贵州。近年来，参与扶贫协作的双方，积极响应党中央、国务院的号召，从讲政治、讲大局、促进国民经济协调发展的高度，遵循“优势互补，互惠互利，共同发展”的原则，卓有成效地开展工作。

充分发挥贫困地区干部群众的积极性和创造性，发扬自力更生、艰苦奋斗的精神开展扶贫开发。贫困地区脱贫致富，需要国家的扶持和社会各界的帮助，更需要自身的努力。农民是脱贫致富的主体，只有充分发挥贫困地区广大干部和群众的积极性和创造性，才能依靠自己的力量实现治穷致富。在扶贫开发过程中始终把“扶志”放在第一位，宣传脱贫致富的有利条件、由穷变富的先进典型、国家的扶贫政策，使他们振奋精神，立志改变贫困面貌。帮扶的资金、物资，只限于集体和农户无力解决的部分，不能大包大揽，助长依赖思想。凡有条件还款的扶贫项目，一律使用扶贫贷款，特殊情况的给予贴息，坚持有借有还；坚持愿干就扶、不干不扶、奖勤罚懒的原则。充分发挥典型示范的带动作用。贫困地区的党政机关和领导干部，必须与群众同甘共苦。在解决群众温饱之前，不准机关购买小轿车，兴建宾馆和高级招待所和新盖办公楼，不准县改市。把政府和社会扶持的力量，与群众自力更生的精神结合起来，变苦熬为苦干。这些年来，贫困地区各级党委、政府坚持把扶贫开发作为中心任务来抓，积极探索脱贫致富的新路子，带领广大干部群众自强不息，艰苦创业。许多集中连片的贫困地区，就是在国家支持下，主要依靠当地干部群众苦干实干，改变了自己的面貌。自力更生、艰苦奋斗，是搞好扶贫开发、改变贫困地区面貌的决定因素。

变救济式扶贫为开发式扶贫，是扶贫工作的重大改革。救济式扶贫可以缓解贫困地区群众一时的生活困难，但是，不能使他们真正彻底的摆脱贫困。要从根本上改变贫困地区的落后面貌，必须坚持开发式扶贫方针，发展贫困地区的社会生产力。在扶贫

攻坚工作中，我国始终把帮助贫困地区群众改善基本生产条件和发展种养业作为重点，依靠科技和教育，不断提高资源开发的水平和效益，扶贫措施到村到户，有效地增加了贫困农户的收入，增强了他们自我积累、自我发展的能力，较快地解决了温饱问题。开发式扶贫是解决温饱、脱贫致富的根本出路，是扶贫工作必须长期坚持的基本方针。

“八七扶贫攻坚计划”实施期间，各地在开发自然资源、加快经济建设的同时，积极发展科技、教育、卫生、文化事业，尤其是重视基础教育、职业技术培训和实用技术推广，实行扶贫开发与计划生育、疾病防治工作相结合，有效地提高了劳动者的素质，促进了贫困地区经济社会的全面发展。与经济建设相适应，全面发展各项社会事业，是实现贫困地区长远、稳定发展和尽快走上富裕之路的重要基础。把扶贫开发同基层组织建设结合起来抓。在贫困地区只抓扶贫开发，不抓基层组织建设不行；只抓基层组织建设，不抓扶贫开发也不行。扶贫开发工作必须同党建工作结合起来。贫困地区解决温饱、脱贫致富的路子各有千秋，共同的经验是有一个好的基层领导班子。因此，贫困地区把加强基层组织建设作为一项重要工作，结合扶贫开发，逐个整顿乡村领导班子，改变基层组织软弱涣散甚至瘫痪的状况，建立一支“永远不走的工作队”，把扶贫开发同计划生育工作结合起来抓。在这方面，重点推广了安徽金寨县“贫困地区要致富，少生孩子多栽树”和四川省计划生育工作“三结合”的经验，采取措施，制定政策，优先扶持少生优生户，努力使贫困地区摆脱越生越穷、越穷越生的恶性循环。同时，加强贫困地区残疾人的康复工作，解决贫困地区缺医少药的困难，改变因病致贫和返贫的状况。

坚持经济开发与智力开发同步，实行科教扶贫，努力提高贫困地区劳动者和管理者的素质。在扶贫开发工作中，强调科学技术和教育的作用，明确提出把扶贫开发转移到依靠科学技术和提

高农民素质的轨道上来。主要措施是：动员科研机构、技术部门、大专院校，向贫困地区提供成熟可靠，容易掌握，同贫困农户解决温饱、增加收入直接有关的实用技术，并通过扎扎实实的工作，落实到具体项目和产业上，转化为现实生产力。开展成人职业教育和技术培训，争取让每个青壮年劳动力掌握一到两门实用技术。“八五”期间，扶贫办围绕扶贫开发的任务分期分批地对贫困县县级领导干部进行了大规模培训。对贫困地区干部开阔眼界、更新观念、了解政策、增加知识起到了积极作用。“国家八七扶贫攻坚计划”实施以来，积极开展与国际组织在扶贫开发领域的交流与合作，共同争取利用国际组织扶贫资金 104.9588 亿元人民币。其中，1995 年开始实施的世界银行西南扶贫项目援助规模为 2.5 亿美元，1997 年开始实施的秦巴山区扶贫项目援助规模为 2 亿美元，目前正在准备的世界银行西部扶贫项目援助规模为 1.6 亿美元。这三个项目预计将解决西南、西北 9 省区、86 个贫困县、800 多万贫困人口的温饱问题。国际合作不仅补充了扶贫资源，而且加强了扶贫工作方法建设和贫困地区人力资源开发。

## 第三章 西部民族地区 扶贫开发面临的困境

我国政府在致力于西部民族地区经济和社会全面发展的进程中，实施了以解决贫困人口温饱问题为主要目标的有计划、有组织的扶贫开发工作，极大地缓解了西部民族地区的贫困状况。但是进入 21 世纪后，西部民族地区的贫困问题依然严重，扶贫开发面临着许多新的问题，任务还相当艰巨。农民纯收入增幅缓慢，农村剩余劳动力转移形势严峻，农村义务教育、医疗卫生、社会保障等社会事业发展严重滞后，农村市场经济体制还有待完善，人口较少民族贫困问题越来越突出，生态环境恶化，移民搬迁难度大，民族地区财政扶贫资金管理使用不规范，等等。致贫的原因非常复杂，区域环境恶劣是造成西部民族地区贫困的客观条件，人口素质低是造成贫困的深层原因。扶贫政策的内在缺陷，贫困地区优惠政策被弱化、国家对民族地区农业和农民的支持与保护体系不健全，也严重地影响了西部民族地区扶贫开发的步伐。

### 第一节 西部民族地区农民 纯收入增幅缓慢及其原因

#### 一、改革开放以来西部民族地区农民收入的历史嬗变

农民收入状况是西部少数民族地区农村摆脱贫困，全面建设小康社会的决定性因素，是测量小康指标体系中最为关键的一个

指标。21 世纪初西部民族地区农民收入达到什么样的水平？能否实现预期的目标？举国上下乃至国际舆论广泛关注，已经成为农村脱贫、全面建设小康社会必须回答的一个问题。把握农民收入增长的规律性，理解当前农民收入步入缓慢增长阶段的实质，明确未来促进农民收入稳定增长的政策着力点和努力方向，就能够加快西部少数民族地区脱贫奔小康的步伐。

西部民族地区农民收入超常规增长阶段（1978—1984 年）。这一阶段，农民收入增长的速度远远高于农业总产值增长速度，家庭经营收入成为农民收入的主体，农民收入由实物为主转向以货币收入为主。农村普遍实行了以推行农村家庭联产承包责任制为主要内容的改革，极大地解放了生产力，调动了农民的生产积极性，促进了农村经济快速发展。1978—1984 年，我国农业总产值平均每年增长 7.6%（按 1978 年价计算），粮食产量增长率为 4.9%，农村居民人均纯收入由 160.2 元增加到 355.3 元，增长 1.5 倍，平均每年递增 17.3%，扣除物价影响仍高达 15.9%。农民收入增长速度远远高于农业总产值增长速度。家庭经营收入已成为农民收入的主体。农村实行家庭联产承包责任制，突破了“一大二公”高度集中、统一经营的模式，农户成为独立的生产经营单位，使劳动者与生产资料紧密结合，调动了劳动者经营的积极性，家庭经营迅速发展。1984 年农民从家庭经营中得到的收入人均 285.4 元，占全部纯收入的比重由 1978 年的 26.8% 上升到 80.3%；从集体经营中得到的收入为 35.3 元，所占的比重由 66.3% 下降为 9.9%。1978 年以前，我国农业长期处在自给半自给的小农经济状态，商品经济成分很少。1978 年在农民纯收入中，实物收入占 58.1%，货币收入占 41.9%。农村经营体制改革以后，广大农民长期以来被压抑的商品生产积极性迸发出来，农村商品生产迅速发展，商品经济日趋活跃。在 1984 年农民人均纯收入中，货币收入的比重上升到 58.1%，人均 206.3

元，比 1978 年增长 2.7 倍。5 年间，我国农村自给半自给经济向商品经济转变有了重大进展。这一时期农民收入快速增长最深刻的原因，是农村全面推行家庭联产承包责任制，实现了生产制度的变革。农户家庭经营非常适应现阶段我国农业生产的特点和规律性，便于管理，降低监管成本；大包干式的分配方式有利于调动农民的积极性，使生产经营活动具有充分持久的动力。因此，农业生产的高速发展是不难理解的。农业生产发展了，农产品供给充足，势必促进农村交换活动的发展；联产承包责任制解放了劳动力，使农民有更多的时间投入其他生产活动。农副产品提价和乡镇企业的兴起对提高农民收入也做出了重要贡献。

西部民族地区农民收入在波动中缓慢增长阶段（1985—1990 年）。这一阶段农业生产收入相对稳定，第二、第三产业收入波动最为明显，农民现金收入波动也非常大。1990 年农民人均纯收入为 629.8 元，比 1984 年增加了 274.5 元，增长 77.3%，扣除物价影响，农民实际纯收入年均递增 4.2%。出现了 1985 年和 1988 年增长的两个相对峰值，分别为 7.9% 和 9.3%；1986 年和 1987 年增长较为平衡，分别为 2.9% 和 2.8%；而到 1989 年却出现了农民实际纯收入负增长（-1.6%）；进入 1990 年以后农民实际纯收入又有所回升，增长 1.8%。这一时期农民收入增长最明显的特点是在波动中缓慢增长。1985—1990 年农民第二、第三产业收入增长了 1 倍，年均递增 14.9%。在此期间出现了 1987 年和 1988 年 25.1% 和 28.7% 的高速增长，也出现了 1990 年 5.2% 的负增长。乡镇企业发展受到抑制，农民从乡村两级企业得到的收入增长了 1.5 倍，年均递增 16.7%，与 1978—1984 年相比较，增长速度回落 14.9 个百分点。农民现金收入增长速度

1988年最高，为24.9%，1989年下降为10.8%，1990年进一步下降为3.3%。农民现金收入增速下降的一个重要原因，是这几年国家农副产品收购资金严重不足，农村出现了“卖粮难”、“卖棉难”和收购部门“打白条”的现象。

西部民族地区农民收入反弹回升阶段（1991—1996年）。这一阶段虽然家庭经营收入仍然是农民收入增长的主体，但是比重呈下降趋势，来自第一产业的收入比重降低，第二、第三产业收入比重上升。1991年农村经济基本上从3年治理整顿中显露生机，农民收入在1990年增长1.8%的基础上再增长2%，维持了上升态势。1992年后农村经济形势更进一步好转，当年农民实际收入增长速度达到5.9%。随后几年，党和政府非常重视农业和农村经济的发展，连续两次提高农副产品的收购价格，加上国家宏观经济形势有利于农村劳动力流动和就业，农民收入继续增长。除1993年农民实际收入只增长3.2%以外，其余几年均超过5%，1995年猛增至9%，农民名义纯收入达1926.07元，是1991年农民名义收入的2.72倍。可以说这6年农民收入反弹回升，在一个上升通道中平衡运行。由于家庭联产承包责任制仍是农村经济最主要的经济制度，家庭经营仍是最主要的经营形式，农民收入主要还是来源于家庭经营。在农民纯收入构成中，家庭经营收入占70%以上，是农民收入来源的主体。但是，家庭经营收入比重基本上逐年下降。1991年农民家庭经营收入占纯收入的比重是83.06%，1994年72.22%，1996年下降到70.74%，6年下降了15%，平均每年下降2.5%。这并不是因为家庭经营萎缩了，而是因为非家庭经营经济发展了，农民来自于家庭经营以外的收入增加了。同时，虽然第一产业也在发展，但其发展速度赶不上第二、第三产业，农民从非农产业得到的收入快速增加，造成农民第一产业收入比重下降，第二、第三产业收入比重上升，不过这种变化趋势不很明显。1991年农民从事第一产业收入人

均 460.55 元，第二、第三产业收入 178.34 元，占纯收入的比重分别是 65% 和 25.2%（其他为非生产性收入）；1996 年农民从事第一产业收入是 1192.61 元，第二、第三产业收入 620.68 元，占纯收入的比重分别是 6.19% 和 32.2%。与 1991 年相比较，第一产业收入比重下降了 3.1 个百分点，第二、第三产业收入比重增加了 7 个百分点。

这一阶段西部民族地区农民从乡镇企业和外出打工得到的收入明显增加，劳动力转移加快，西部地区农民收入增长速度首次超过东部地区。1991 年农民从集体组织和企业劳动中获得的报酬收入人均 68.06 元，占纯收入的比重是 9.61%；1996 年两个指标的值分别是 450.84 元和 23.41%，与 1991 年比较，分别增长了 5.62 倍和 1.44 倍，增长速度非常快。这说明农民从事乡镇企业和外出打工，是这个期间收入增长的一个重要原因。同时，各地区收入增长不平衡，收入差距持续扩大。但是，1996 年西部地区发展速度加快，收入增长速度首次超过东部地区。反映农村居民收入差距的基尼系数 1992 年是 0.31，1996 年扩大为 0.34。1992 年东、中、西部地区农民人均纯收入分别是 1002 元、695 元和 600 元，差距比是 1.98 1.15 1；1996 年东、中、西部农民收入分别是 2549 元、1763 元和 1288 元，差距比是 1.98 1.34 1。值得一提的是，1996 年国家加大了对西部地区的政策支持力度，推动了西部地区的经济发展，才使这两个地区的农民收入增长速度首次超过东部地区。与上年相比，1996 年农民名义纯收入东部地区增长 19.8%、中部地区增长 25.7%、西部地区增长 21.5%。1991—1996 年是我国国民经济发展最快的时期。这期间国民生产总值平均增长速度为 11%，其中，1992—1994 年连续 3

年增长 12% 以上，国民经济综合实力明显增强。宏观经济的发展为农村经济增长创造了较为宽松的发展环境，特别是为农村非农产业的成长和农村劳动力就业创造了机遇和条件，也为农产品的需求开辟了市场，农村经济能分享宏观经济成长的成果，农民收入能持续稳定增长。但是，这 6 年也是物价创造通货膨胀新高的时期，零售物价年均上涨 106.8%，其中 1994 年高达 21.7%，出现了严重的通货膨胀。高物价、高通货膨胀特别是农用生产资料的大幅度上涨抵消了农民收入的增长，为农村经济的进一步发展埋下了隐患。

西部少数民族地区农民收入增速回落阶段（1997 年至今）。这一阶段农业收入对收入增长的贡献度下降，增产不增收的矛盾突出，打工收入成为增长的主要来源，农民收入持续走低。与前期相比，1997 年以来农民收入增长又出现了明显的减缓势头。1997 年农民实际纯收入人均增长 4.6%，比上年回落 4.4 个百分点，下降了近一半。1998 年继续下滑，收入增长速度只有 4.3%，1999 年只增长 4%。西部少数民族地区农民收入增长困难的突出矛盾是农业减收，改革开放以来农业增收的途径，在当前农产品市场状况下已经失效。近年来西部少数民族地区农民收入增长幅度的下降，还只是西部少数民族地区农民收入问题的表象。问题的严重性其实主要在于农民来自农业的收入连年减少。根据农业普查统计，在我国农村住户中，有 59.3% 属于“纯农户”（家庭从业人员从事的主要行业均为农业），另有 18.2% 是“农业兼业户”（家庭从业人员中从事农业的人数大于从事非农业的人数），以农业为主要收入来源的这两类农户，合计占农村住户总数的 77.5%。不难看出，在过去 3 年中由于农业持续减收，

绝大多数以农业为主要收入来源的农户，他们的人均纯收入实际上是处于负增长。非农产业不发达的西部少数民族地区，就是在这样的背景下出现了农民人均纯收入整体减少的严峻局面。1999年和2000年，全国分别共有12个省区的农民人均纯收入比上年减少，其中就有5个在西部地区。农业减收的基本原因是农产品市场的变化，自改革开放以来，农业收益的主要来源已经发生过两次重大变化。从1979—1984年，我国各类农产品基本上都处于短缺状态，家庭承包经营激发了广大农民的生产积极性，农产品总量在短短五六年中有了迅猛增长，农民的增收主要就来自于农产品总量的增加。自1981年开始，主要农产品短缺的状况已有很程度缓解，粮食、棉花等还发生过两次短时期的“卖难”。因此，农民靠增加农产品的产量已经难以保持农业净收益的增长。20世纪80年代中期以后，农业收益的增加，靠的主要是农产品价值的上涨。1996年农民的人均纯收入之所以能够增加9%，与这一年国家对定购粮价格提高了12%有关。进入20世纪90年代中期以后，我国多数农产品出现了供过于求的局面，而价格大多已明显高于国际市场的水平。因此，增产、提价均已无发展空间，这就导致了农民来自农业纯收入的持续下降局面。要实现农业和农民的增收，就必须在整个国民经济的结构调整中另辟蹊径。

西部少数民族地区农民收入增长困难的深层原因是就业不充分并有恶化趋势，使农业生产率持续低下，农产品成本提高，农业在总体上有逐步丧失竞争力的可能。2000年，我国农村劳动力总量已达47962万人。其中，从事农、林、牧、渔业的劳动力达32797.5万人，占总量的68.4%，占全国从业人员的46.1%。而在2000年的国内生产总值中，农业所占的份额仅及15.9%。农业的劳动生产率只相于社会平均的三分之一，这是农民主要靠农业难以保持收入增长的关键所在。但是，农业劳动生产率低

原因是多方面的。其中，有限耕地上农业劳动力的总量居高不下，又是造成农业劳动生产率低、农民收入难以增加的重要原因。自20世纪80年代中期开始，由于乡镇企业异军突起，农村第二、第三产业开始较大规模地吸纳农业剩余劳动力。直到1992年，农、林、牧、渔业的劳动力才开始出现绝对量的下降。近年来，由于乡镇企业所处的整体经济环境发生较大变化，其自身也正处于结构调整和体制创新的转折阶段。因此，不仅没有增加吸收新的就业人员，1997年和1998年合计还减少了近1000万从业人员，致使在农业中就业的劳动力总量从1997年开始又出现反弹，并持续3年呈增加趋势。1999年在农业中就业的劳动力数量已比1996年回升了651.4万人。2000年在农业中就业的劳动力虽比上年略减，但是仍比1996年多537.1万人。“八五”期间，我国农业中的劳动力总量减少了1001.9万人，而在整个“九五”期间，在农业中就业的劳动力总量不仅没有减少，反而增加了463万人，致使本来就相当严重的农业劳动力过剩、农民就业极不充分的状况更加恶化。

近年来农民的增收困难还与我国城镇化进程的缓慢有着直接的联系。自1979年到1995年，我国城镇人口的比重从17.92%提高到了29.04%，城市化率平均每年提高0.654个百分点。而1996—1999年这4年中，城镇人口的比重只提高了4.85个百分点，平均每年仅提高0.463个百分点。限制农民转移进入城镇定居的森严壁垒已经建筑了40多年，按以往有关部门制定的每年“农转非”的指标严格控制在城镇人口总量0.15的水平之下的规定，即使是按照2000年第五次全国人口普查的45844万城镇人口计，全国每年能够实现“农转非”的人口也仅仅是68.5万人，尚不及农村每年新增人口的12%。因此，原有的农民转移进入城镇定居的有关规定，与党中央国务院提出“减少农民”人口数量的目标是不一致的。正是在农村人增地减、城镇壁垒森严的现

实背景下，为了寻求扩大就业、增加收入的现实途径，乡镇企业才应运而生并异军突起，背井离乡在流动中寻求就业机会的农村劳动力才形成了滚滚洪流。毫无疑问，乡镇企业和流动就业，是广大农民求生存、求发展的愿望在现存经济体制下的本能使然。显然，要真正增加农民的收入，就不能不把着力点放在扩大农民的就业机会上，否则不仅会抑制农民收入的增长，而且必然会使农业劳动生产率持续低下、农产品成本持续上升，农业在总体上逐步丧失竞争力。

农民的收入状况已经严重地影响到国内市场的扩大。在农民收入增长乏力的背景下，自1998年以来，农民人均的家庭经营费用和生活消费支出出现了减少或者停滞的现象。1998年和1999年两年，农民人均家庭经营费用支出是连续减少的，1999年已比1997年减少了15.1%（减少106.50元）。而2000年人均家庭经营费用支出的增加，一是恢复性的，因为比1997年的水平还低7.4%；二是有很大的被动性质，主要是抗旱费用增加、燃油价值提高等因素所致。农民人均生活消费支出变化也带有相同的特征：1998年、1999年连续两年减少，1999年比1997年减少了2.5%（减少39.73元）。2000年人均生活消费支出虽然比上年增加了92.69元。但是，也带有很大的被动性，一是人均食品支出在连续两年减少的基础上继续减少，衣着的支出虽略有增加，但是仍然低于1997年和1998年两年的水平；二是支出增加较多的主要是服务性收费的涨价所致，如医疗保健支出增加17.55元，增长25.1%；交通及运输支出增加24.40元，增长35.5%；文化教育娱乐用品及服务支出增加18.38元，增长10.9%。上述三方面基本是被动性的商品和服务消费支出就增加了60.33元，占全年人均生活消费支出增加总额的65.1%。因此，2000年农民人均生活消费虽有增加，但是真正能作用于农民生活质量提高的部分却很有限。以上的农民人均生产、生活费

用支出情况，还只是全国的平均数，而绝大多数以农业经营为主要收入来源的农户，他们的支出下降情况显然比平均数更为严重。而这也正是农村消费品市场所占份额不断下降的一个重要原因。

## 二、西部民族地区农民负担没有实质性的减轻

进入 21 世纪以来，农民负担问题依然十分严重，特别是西部民族地区尤为突出，根本的原因就是农村财税体制的长期僵化。20 世纪 90 年代后半期以来，农民收入的增长出现了前所未有的困难局面，农民人均纯收入的增长幅度经过连续 4 年滑坡，一些中西部地区和粮食主产区已经出现收入的绝对水平下降。近年来，中央政府十分重视减轻农民负担，尽管负担急剧上升的局面得到了有效的遏制，但是从总体上看问题仍然十分严重，尤其是在一片“减负”的呼声中，个别地方甚至酿成激烈的干群矛盾抑或恶性冲突。农民负担重的问题之所以不能从根本上得到解决，就是因为现行的县乡财政体制不能适应中西部地区经济发展的要求和经济结构的变化。从制度环境看，现行的分税制也是带来乡镇财政压力的外生性制度原因之一，但是，最根本的原因还是县、乡两级财税体制的长期僵化。

农民负担中有很大大一部分开支是乡村公共事业建设如教育、修路等。实际上，在乡镇财政开支中，一半左右甚至更大部分是中小学教师的工资，而且越落后的地区比重越高。在农村教育落后的情况下，如果不解决现行教育体制与教育资源配置不合理的状况，这笔公共开支是很难通过“机构改革”减掉的。据测算，农民全年总负担约 1400 亿元，其中，缴纳各种税费 1143 亿元，以资代劳款 80 亿元，“三乱”收费约 200 亿元。“收入来源说”从地区比较上看是成立的，因为乡镇企业发达、集体经济来源多的地方负担较轻，反之亦然。进入 20 世纪 90 年代以来，即便东

部地区的乡镇企业（集体）也呈现日益衰落、纷纷转制的情况。显然至少在近期内，以迅速增加集体收入来减轻农民负担的期望是不切合实际的。随着20世纪80年代以来农村经济的增长和增长结构的变化，特别是20世纪90年代中西部地区大规模“打工经济”的发展，农村基层财源和税源结构也发生了巨大变化。但是，农村的财税体制并没有随之作出相应的转变，以致各种公共开支缺少相对应的税收来源，致使其负担转嫁到农民这一弱势群体头上。从“九五”期间的制度环境看，1994年以来实行的分税制也是带来县乡财政压力的外生性制度原因之一。

分税制的实施使得县级财政的实际收入增长困难。地方财政的“包干制”在很大程度上刺激了地方政府尤其是乡镇政府增收创收的积极性，这是导致中国乡镇企业发展和农村经济起飞的真正原因。1994年开始实行的“分税制”使这种格局发生了比较大的变化，县级财政受到明显的影响。以县级财政为例，75%增值税交中央财政，地税的100%全部归入地方财政。但是，地税中的所得税却受着企业效益的影响，而且地方政府为保护税源和企业运作，视严征所得税为“杀鸡取卵”的做法，往往变相返还。与增值税相比，地方税种的征收成本非常高，这也会直接影响地方政府的财政收入。换句话说，虽然总量不变，但是容易征收的税种大多上缴，难征收或者不敢征收的税种大多留给自己。同时，自1994年以来，县与乡之间仍然实行“定额上缴，比例递增，超收分成”的财政包干制，不分税种，超收部分一般按“县三乡七”比例分配，所以县级财政从制度结构上受到“两面夹攻”。宏观经济形势的变化更使得县级财政捉襟见肘。进入20世纪90年代，以前作为县级财政主要支柱的县属国有企业效益直线下滑，直到几无盈利可言。既然税源有问题，整个县级财政收入便越来越倚重于所属乡镇财政和非国有经济。同时从其支出结构来看，并没有经历明显的变化。大部分工业不发达县特别是中

西部地区的县，没有能够从根本上扭转“吃饭财政”的状况。宏观经济结构的变化是一个更加重要的因素。向下的收入位移使得乡镇财政负债累累。在没有乡镇工业或者乡镇工业不发达的地方，财政收入主要靠乡统筹费这笔专项资金。根据国家政策规定，乡统筹和村提留款的总和不得超过当年农民人均纯收入的5%（根据国务院1991年11月5日常务会议通过的《农民承担费用和劳务管理条例》第6条规定，村提留和乡统筹“以国家统计局批准、农业部制定的农村经济收益分配统计报表和计算方法统计的数字为依据，不得超过上一年农民人均纯收入的5%”）。但是，统筹款却几乎涵盖了乡财政所有的支出项目。近年乡镇财政赤字加大和收支状况日益紧张的原因，很大程度上是受此制度变化的影响，乡镇财政负债累累。

现行的县乡财税体制无法适应经济结构的变化。近10年来西部地区非农经济发展迅速，已经成为提高农民人均收入和收入差距拉大的最主要的因素，这已为许多实证研究所证实。除了当地的建筑业、小商业和服务业的繁荣，另一个主要经济因素就是外出打工。由于城乡隔离的现行制度，这些外出打工的农民中的绝大部分都不会变成纯粹的城市居民，在到结婚年龄后，一般都会返回到原出地，这些农民的打工收入大量地汇往家乡，成为农民家庭收入提高的主要来源。同时，由于在外打工的经历增长了见识，这些人中的大多数回乡之后并不甘于继续种田，而是回乡创业从事非农产业，这种变化使乡镇财政的增收面临着一系列新的情况和问题。最重要的变化还在于，这些非农收入较高或者回乡创业的农民在劳动地方经济发展的同时，对乡镇公共设施如道路、水电、教育等提出了较高的要求，小型工商业要求改变中

---

赵阳：《农村劳动力暂迁流动若干问题的研究与政策述评》，载《调查报告》，2000年，第146页。

西部地区落后的交通状况，家庭收入提高的要求子女得到更好的教育。但是现行的农村财税体制远远不能适应这种变化。作为西部地区乡镇财政主要收入的来源，实际上与所谓“打工经济”的繁荣无关，8000万民工创造的绝大部分剩余价值留在了打工所在地，其创造的财富与税收统统纳入了东部地区的经济体系，对原出地的财税收入几无贡献。在这种情形下，乡镇政府不可避免地要增加面向农民的收费，修路、办学都要不断以人头或者地均方式另外“敛钱”，这些都不可能在当地农民人均纯收入的5%的约束中解决。这种经济结构的变化除了造成上述的财政收入和支出结构的脱节之外，另一个重要的问题就是造成负担分配不公。对低收入户来说，缴上提留统筹已属不易，再要分摊公共建设的开支确属难上加难。据全国农村固定观察点资料，1998年低收入户的负担占现金收入比例为19.5%，几乎等于高收入户的5倍。而且，更为严重的是，负担分配不公不仅将进一步拉大农民收入的差距，而且更会加大这种收费制度的交易成本，从而又将进一步加重农民额外的负担。

## 第二节 西部民族地区农村 剩余劳动力转移形势严峻

### 一、西部民族地区农村劳动力过剩的现状

农村劳动力供大于求仍然是目前西部民族地区经济发展中的突出问题，最值得关注的是农业领域容纳劳动力还出现绝对量下降的新情况，这种加速下降实际上意味着农业要素投入结构发生了重要变化，资本要素加速向农业流入，西部地区农业已进入资本替代劳动的加速时期，国家及社会各方面加大了对农业的投入力度，使农业资本积累的速度明显加快。农业内部就业压力在不

断积蓄，向非农产业转移的内在冲动越来越强烈。农村劳动力过多主要是从事种养业的劳动力过多。近年来，由于城市国有企业战略性结构调整，城市安排重新就业的压力越来越大，城乡分割的二元社会结构和以户籍制度为核心的封闭式管理，使农民进入城市就业受到限制，也进一步加大了农村转移劳动力的难度。

改革开放以来，农村经济体制改革促进了农村经济的发展，带来了农民生活水平的提高。但是，随着农村经济体制改革的进一步深入，农村剩余劳动力的问题日益突出。在世界经济发展过程中，各国普遍存在农村剩余劳动力的问题。但是，由于我国农村人口占总人口的80%左右，占世界总人口的 $\frac{1}{6}$ 。据统计，现阶段我国农村劳动力的状况是：农村人口8亿多，劳动力近5亿，其中，农业劳动力3.5亿。全国现有耕地19亿亩，若按人均耕种15亩的理想规模效益计算，只需要劳动力1.3亿，再加上林、牧、渔业的劳动力需求量，农业部门的劳动力需求量仅为1.5亿。这样农村剩余劳动力就多达2亿人，占农村劳动力总数的 $\frac{1}{4}$ ，农村剩余劳动力的总量巨大。而且劳动力过剩还在加剧：一是我国人口基数大，受人口惯性的影响，劳动力供给量还将持续增长，从2003年到2005年，我国每年将新增劳动力1246万人；二是根据国家有关规定，全国耕地中坡度大于25度的0.91亿亩耕地实施逐步还林还草，以改善生态环境，这又将减少吸纳600多万劳动力。加入WTO后又有1000万左右的农业劳动力要转移到其他部门，同时近年来国有企业的战略性结构调整，也使下岗职工总数不断增加，城市安排重新就业的压力增大，这就为转移农村剩余劳动力进一步增加了难度。

农村劳动力过剩的现状直接导致农民收入下降。近年来为了

---

黄颂文：《西部民族地区农村剩余劳动力转移研究》，载《广东社会科学》，2004年第5期，第56页。

解决农民的增收问题，政府采取了诸如调整农业产业结构、推进农业产业化经营、发展乡镇企业、减轻农民负担等重大举措。短期内能够使农民增收的途径，就是大量转移农村剩余劳动力。从经济学的观点看，工业化过程的实质，就是把农村剩余劳动力转移出来，转移到工商业等非农产业中去就业。同时，我国近年来的实践也表明，农民收入的大头和增长部分主要靠非农产业。据统计，近十几年来，农民工工资性劳动报酬收入在纯收入中的比重不断上升，即从1985年的18.4%上升到1999年的28.52%，同期种植业和畜牧业收入的比重则分别从48.15%和11.16%下降到39.91%和7.14%。这就是说，当前农民收入的增长部分主要靠非农产业，而不是靠种植业。合理转移农村剩余劳动力，不仅可以增加农民收入，实现农业可持续发展，而且对于社会稳定和全面建设小康社会目标的实现具有重大意义。

## 二、西部民族地区农村剩余劳动力转移的难点

我国是人口大国又是农业大国，农村剩余劳动力基数巨大。随着新生人口的增加和农业生产水平水平的不断提升，农村剩余劳动力的规模会越来越大，庞大的剩余劳动力本身就是转移的制约因素。农村劳动力文化水平偏低、劳动技能不高，加剧了劳动力转移的难度。据第五次全国人口普查资料显示，2000年中国总人口的文盲率已下降到7%左右。但是，各个不同地区的文盲率却存在明显的差异，华北和东北的文盲率比较低，绝大多数省在5%以下。而西南和西北地区的文盲率较高，西藏的文盲率甚至在32.5%，青海、甘肃、宁夏、贵州、云南、安徽的文盲率都在10%以上。而农村的文盲占农村劳动力总数的7.4%，小学程度的为31.1%，初中程度的为49.3%，高中程度的为9.7%，中专程度的为2%，大专及大专以上的为0.5%，在农村劳动力

中，受过专业技能培训的仅占总数的 13.6%。农村劳动力的综合素质和劳动技能的低下，决定了他们即使进入城市，也很难进入技术含量高的行业工作，主要只能在建筑、运输、保洁、搬运等行业从事苦、脏、险、累等工种的体力劳动，其他领域就业的可能性极小。这在主要是拼技能而不是拼体力的城市劳动力市场上，农村劳动者一般处于劣势，转移的领域越来越窄，就业空间越来越小。

乡镇企业对农村劳动力吸纳能力逐步减弱。改革开放以来，乡镇企业发展迅猛，对农村经济发展注入了新的活力，同时也为农村剩余劳动力向非农产业转移提供了大量的就业机会。但是自 1995 年以来，由于乡镇企业发展速度出现下滑，经济效益不理想，再加上乡镇企业分散使其丧失了应有的积聚效应和扩散效应，乡镇企业就业能力逐步减弱。

城镇化建设总体水平不高，短期内难以有效发挥吸纳农村劳动力的功能。实施城镇化战略是转移农村剩余劳动力、增加农民收入的主渠道之一。改革开放以后，二元经济体制开始受到冲击，城镇化步伐有所加快。1979—1995 年，我国城镇人口的比重从 17.92% 提高到 29.04%，城镇化率年均提高 0.654 个百分点；1996—1999 年这 4 年中，城镇人口的比重只提高 1.85 个百分点，年均仅提高 0.463 个百分点。因此，至今我国城镇化水平仍然不高，不仅低于发达国家 75% 的城镇化率的平均水平，而且低于世界 44% 的平均水平，甚至低于发展中国家 37% 的平均水平。这一方面是受传统的“二元体制”结构的影响；另一方面城镇化毕竟是经济发展和工业化的结果，具有较高的成本。而我国国情决定了实现城镇化是一个长期的、复杂的、渐进的过程，我国

---

刘斌、张兆刚、霍功：《中国三农问题报告》，第 470 页，中国发展出版社，2004 年。

“十五”规划纲要估计到了这种复杂性和长期性，确定的预期目标是5年转移农业劳动力800万人，年均增长0.6个百分点；我国“十一五”发展规划提出要加快城镇化发展速度，切实降低农民进城的门槛，把大中小城市发展与社会社会主义新农村建设结合起来，多渠道、多方式的解决我国目前的“二元体制”结构状况，从根本上解决农村、农民的问题。

城乡分割的二元社会结构以及以户籍制度为核心的封闭式管理，使农民在城市就业的限制较多。我国实行的是二元化的户籍管理制度，明确将居民分为农村户口和城市户口，并严格规定非经城市有关户籍管理部门同意，农村人口不得进入城市。改革开放以后，由于城市经济发展较快，许多农村劳动力流入城市，但由于城市就业压力较大，一些地方出台了一系列限制农民进城的措施。在户籍管理制度方面，对农民进入小城镇限制较少。但是，对农民进入大城市限制较多、较严。除了户籍制度方面的限制外，还有就业制度、子女入学和社会保障方面的限制。在就业制度方面，国家禁止事业单位和企业单位招收进城农民工，即使是非国有企业在招工时有招工限制。在民工子女入学限制方面，进城农民子女的入学问题往往难以得到解决，即使当地学校同意了，也要缴纳一笔数目可观的费用。医疗保障和养老保障，对于农民工来说目前仍无法从根本上解决问题。

自由、开放、统一的劳动力市场尚未形成。目前我国农业剩余劳动力市场的组织化程度低。80%以上的民工外出找工作不是通过政府和民间职业介绍所谋取职业，而是通过亲戚、朋友、邻里等渠道寻求职业，信息渠道极为不畅。由于缺乏就业信息，劳动力流动具有极大的盲目性，市场秩序不规范。企业和打工者的权益缺乏保障，少数不法者混迹其中，坑害农民。政策的宏观调控力度不够，对农村剩余劳动力和“民工潮”缺乏预测、规划、引导措施，农村剩余劳动力流动具有极大的无序性，农村剩余劳

动力跨地区有序流动实际上难以实现。

城市下岗职工的增加对农村劳动力转移也形成较大压力。据统计,2000年我国下岗职工实现再就业约为360万人,2001年为227万人,减少了133万人,再就业率为30.6,下降4.8个百分点。到2001年底,全国城镇共有681万登记失业人员和550万的下岗未就业职工。而“十五”期间全国城镇每年能够提供的就业岗位不到800万个,而新增就业人口就达800万。此外,国有和集体企业还有1000万左右的富余职工。同时,政府部门的机构改革也导致大量人员下岗,加之农民文化水平较低,其就业压力之大不言而喻。

### 三、影响农村剩余劳动力转移的环境因素

农村剩余劳动力的转移是关系我国工业化和现代化、农村城市化、全面建设小康社会的大问题。我国是一个二元经济结构比较典型的国家,在工业化和现代化过程中必然产生农村农业剩余劳动力,农业剩余劳动力向非农产业和城镇转移是一个不可避免的过程。我国又是一个农业大国,在实现工业化和现代化过程中,需要转移的农村剩余劳动力的数量之大是世界罕见的。由于我国长期以来实行的是以牺牲农业而优先发展重工业的经济发展战略和城乡隔离的制度安排,因而我国农村剩余劳动力产生的环境因素与其他国家具有不同的特点,并且在实行农村家庭联产承包责任制后农业剩余劳动力问题突显现出来。要解决好农村剩余劳动力的转移问题,既要考虑经济社会发展的现状和要求,更要考虑我国农业剩余劳动力产生的环境因素。由于我国幅员辽阔,地理环境差异较大,不同地区农村经济的发展很不平衡。

---

黄颂文:《西部民族地区农村剩余劳动力转移研究》,载《广东社会科学》2004年第5期,第58页。

### （一）绝对贫困人口高度集中地区产生农业剩余劳动力的环境因素

这类经济不发达的地区主要是自然条件形成的。所谓穷山恶水是这一类地区自然环境的典型特征。这些地方土地面积不小，但可耕地面积少，且土地质量差，农作物产量不高。居住在这些地方的农民很难维持基本生活需要，生活处在贫困状态。这些地方交通条件不便，生产要素和产品的流动受阻，就连基本生活必需品也要靠人背肩扛，翻山越岭，长途跋涉。信息传递缓慢，先进的科学技术的传播非常有限。基础教育薄弱，劳动力文化素质偏低；处在这种封闭环境中的农村居民比较陈旧的思想观念得不到及时更新。由于交通、信息等条件的限制，农业中的非种植业及技术含量较高的种植业和非农产业在当地的发展不可能成为现实。这些地方大部分农业劳动力成为剩余劳动力且无法就地转移。为了维持基本生活，相当一部分青壮年带头走出家门，到经济发达的沿海地区和城市打工，使这一类地区逐渐成为农民工输出的基地。

### （二）相当贫困人口比较集中地区产生农业剩余劳动力的环境因素

这类地区自然条件相对较好，地形平坦，土地肥沃，水源充沛，农业种植业比较发达，单位面积产量也较高。这些地方种植业产品总量不少，但由于居住人口密度大，人均耕地面积少，且人均种植业产品占有量不高。虽然温饱问题可以解决，但是走向富裕却困难重重。这些地方一般远离大中城市，虽然交通条件比较便利，信息传递较快，但是除了种植业以外的农业发展由于成本较高，没有优势，很难形成产业化。这些地区乡村工业也有一定程度的发展，但由于缺乏大中城市发展的拉动和辐射，最终没有形成气候，无法成为当地经济发展的支柱。这一地区的农村居民特别是年轻人有追求城市生活方式的精神需求，但由于当地自

然条件较好，解决温饱不成问题，使得他们具有留恋乡土的情结，而且由于受离乡成本和风险的制约不愿冒险进城打工，因而这些地区也出现大量滞留农村的农业剩余劳动力。

### 第三节 农村义务教育、 医疗卫生、社会保障事业发展滞后

#### 一、西部贫困地区普及九年义务教育难度大

教育扶贫在 21 世纪初成为我国农村教育发展的瓶颈，基础教育经费不足、“普九”欠款多、基础差、学生辍学率高，是目前西部民族地区基础教育的突出问题。农村义务教育普及以后，随着教育规模的扩大，所有适龄儿童必须接受义务教育，要求政府必须配备相应的教育设施，同时也要求不同家庭背景的儿童必须在规定的年龄入学。义务教育的强制性要求，使得因政府财政困难导致的办学条件跟不上发展需要，以及由于家庭经济困难导致学生辍学的问题日益突显出来。截止 2002 年，全国还有 431 个县尚未“普九”，另有几十个县没有普及小学阶段义务教育。其中，西部地区仍有 372 个县没有实现“两基”目标，这些县主要分布在“老、少、边、穷”地区，“两基”攻坚任务十分艰巨。这些未“普九”的县大多分布在西部地区，县级财政极其困难。其中，大部分县本级财政收入仅占财政支出的三分之一左右，基本依靠上级转移支付维持日常开支。据初步统计，431 个县实现普及九年义务教育的目标按最低标准计算，一次性投资也需要上百亿元，加上普及九年义务教育以后的经常性开支，贫困地区义务教育经费的增量将大大增加。经费需求与供给之间的矛盾将进一步加剧。西部贫困省份中已经“普九”的地区，巩固提高的任务也很繁重。基础也相当薄弱，办学条件跟不上全面提高教育质

量的要求。学生辍学率高，西部 12 个省份小学按时完成率不足 85%，9 年义务教育按时完成率不足 60%。西部地区由于“普九”形成的债务问题也相当严重，这些问题大多与经济不发达直接相关。

## 二、西部民族地区农村义务教育投入严重不足

我国财政预算内农村义务教育投入严重不足，义务教育发展的地区差距和城乡差距依然较大，财政资源分布严重不均衡。长期以来，我国教育投入的大致格局是：中央和省级的教育投入主要用于高等教育，较少用于基础教育。基础教育投入的职责基本上由基层政府承担，特别是农村基础教育投入主要由县乡政府承担。中央和省级政府对义务教育只承担补助贫困地区和少数民族地区的责任。总体来看，我国农村义务教育的投入是不断增加的，从 1994 年的 485.5 亿元增加到 2000 年的 919.97 亿元，其中，预算内农村义务教育经费支出从 1994 年的 286.8 亿元增加到了 2000 年的 597.66 亿元。但是，我国财政预算内农村义务教育投入仍然严重不足。1994—2000 年，预算内农村义务教育经费占农村义务教育经费总额的比重为 57.7%。根据国务院发展研究中心对湖北省襄阳县、河南省鄢陵县和江西省泰和县的专题调查，襄阳县 1991—2000 年教育经费中各级财政预算拨款占 40.7%，其中，乡级财政占到了 34.4%，县财政占到了 6.3%，省级以上财政专款仅占 0.1%。泰和县 2000 年教育经费中各级财政预算拨款占 58.9%，县财政占 13.3%，乡级财政占到了 45.7%，全县教育投入中来自省级以上的财政专款正常年份只有 20 万元左右，从 2001 年开始有中央下拨的危房改造专款 135 万元。鄢陵县 2000 年教育经费中各级财政预算拨款占 58%，县财政占 9.2%，乡级财政占到了 48.3%，来自省级以上的财政专款几乎为零。从上述三个县的情况看，教育支出约占县级财政支出

的50%左右，而在乡镇一级则占75%左右。应该看到，过去随着义务教育管理权限逐级下放，基层政府和农民承担了发展农村义务教育的主要责任，这种分级办学体制在加重了基层政府和农民负担的同时，在客观上也迟滞了农村教育的发展，造成了农村与城市之间以及地区之间义务教育机会不平等的延续乃至扩大。2001年6月，国务院公布《关于基础教育改革与发展的决定》，明确了县级政府对本地农村义务教育负有主要责任，要求教师工资由县级政府负责统一发放。2002年4月，中央又强调指出，农村义务教育要实现从主要由农民承担转到主要由政府承担、政府的责任从以乡镇为主转到以县为主两个重大转变。农村义务教育“以县为主”的管理和投入体制的确立，对解决当前农村义务教育发展面临的突出问题和困难发挥了重要的作用。但是也应看到，西部地区相当一部分县、市，经济发展水平不高，政府财力薄弱，基本上是“吃饭”靠财政，由县级政府负责统一发放教师工资仍面临着很大的困难。义务教育发展的地区差距和城乡差距依然较大，财政资源分布严重不均等。2001年我国小学生生均预算内教育经费最高的省份，是最低的省份的10倍；初中生均预算内教育经费最高的省、市是最低的省份的7倍。不同地区义务教育阶段办学条件和经费投入水平差距明显，但是各省份内不同区域之间的差距大于省际之间的差距。以生均预算内教育经费为例，一些省（区）县际之间农村小学最大的差距为1.19，农村初中最大差距为1.25，家庭经济困难学生亟待资助。据初步调查统计，中西部贫困地区大约有2400万学生家庭经济困难，如果不给予及时有效的资助，他们将面临失学的困境。就目前而言，国家要给予三方面的资助：免费提供其教科书、免除其杂费以及对其中的寄宿学生给予适当的补助。然而，目前大约仅有1/5的家庭经济困难的学生能够得到国家部分资助。国家已做出决定，2006年西部民族地区的“九年义务教育”实行免费教育，

2007 年实现全国所有地区“九年义务教育”免费。

### 三、农村公共卫生和预防保健基础薄弱

西部民族地区广大农民缺乏基本医疗保障，很多地区乡村卫生服务机构设施条件差，经济效益较差，难以吸引高素质的卫生人员。农民看不起病、因病致残、因病返贫的问题在贫困地区十分突出。政府卫生预算支出在城乡之间的分配极不合理。1991—2000 年，政府农村卫生预算支出累计只有 690 亿元，仅占政府卫生总预算支出的 15.9%。这期间，我国政府卫生预算支出增加了 506.71 亿元，而用于农村的卫生支出只增加了 63.08 亿元，仅占 12.4%。由于农村公共卫生服务资金严重不足，许多公共卫生服务项目必须通过收费弥补服务的成本，影响了计划免疫、妇幼保健等公共卫生服务项目的开展，导致近年来部分地区儿童计划免疫任务不能完成。某些已经得到控制的地方病、传染病的发病率出现了反弹甚至死灰复燃。一些农村地区职业病和环境污染所致的疾病明显上升，对农民健康造成新的威胁。改革开放以前，有 85% 的农民参加了合作医疗，进入 20 世纪 80 年代以后，合作医疗大面积滑坡。现在只有 10% 的村有合作医疗，而且主要集中在发达地区。1991—2000 年，在我国农村卫生总费用中政府投入比重由 12.54% 下降到 6.59%，社会卫生投入从 6.73% 下降到 3.26%，而同期农民个人支出从 80.73% 上升到 90.15%。目前，广大农民缺乏基本医疗保障，基本上处于自费医疗的状态。由于缺乏医疗保障体系，农民的医疗费用大幅度上升，明显超过了农民的承受能力。1991 年到 2001 年，农村卫生费用年均增长 12.8%。而农民的收入增长率仅为 7.7%。国家已作出决定，在“十一五”期间，加大对农村尤其是西部民族地区农村合作医疗的投入，从根本上改变农村缺医少药、农民看病难的问题。

长期以来,我国城乡社会保障制度处于分割状态。在城镇,我国已初步建立起了包括企业职工基本养老保险、职工基本医疗保险、最低生活保障等在内的社会保障制度的基本框架。与城镇社会保障制度相比,农村社会保障制度的建设还非常薄弱。农村目前基本上是靠以集体土地承包经营为基础的家庭保障模式,农村社会保障仍然是以国家救济和乡村集体办福利事业为重点,除养老保险和医疗保险在小范围进行改革试点以外,其他社会保障项目基本上没有建立起来。

## 第四节 农村市场经济体制有待完善

### 一、农村现行土地制度不够规范

十一届三中全会以来,西部民族地区农村市场经济体制日益完善。但近年来由于一些政策的局限性和形势的发展,严重地制约了农村经济发展。目前最明显的是农村土地问题,农村土地使用权流转制度不健全,现行土地征用制度对农民明显不公,用不同的方式剥夺农民的土地,已成为新形势下侵犯农民利益的一种重要形式。

一些地方采用行政手段,直接收回农民的土地承包权,搞强制性的土地流转;有的地方在收回农户承包地后,不对农户作任何经济补偿。现在征地问题已经成为农村很尖锐的矛盾,农民上访问题中有60%与土地有关,其中30%又与征地有关。从1987—2001年全国征用耕地2400万亩,因为征地,有3400万农民失去土地或者部分失去土地。现在一些地方政府的口号是“吃饭靠财政,发展靠土地”,要“以地聚财,经营土地,经营城市”。现在国家每征1亩地,铁路、公路给农民的补偿是5000~8000元。一些重大的基础设施建设,征地款都没有补足。工商

业用地对农民的补偿一般是每亩 2 万 ~ 3 万元，发达地区是 3 万 ~ 5 万元，而且这些钱不是直接补偿给农民本人，征地款到村里之后如何分配又是一个很尖锐的问题。征地范围过宽，很多征地不是为了公共利益，比如搞房地产；对农民的补偿太低。对失地农民一次性给予补偿金之后就不再管了。

在我国现行体制下，农民同土地的关系直观上可以从两个层次去考察。一是从提高土地产出角度看两者的关系，主要考虑的是土地资源的合理利用及其对社会经济的贡献；二是从农民的土地收益角度看两者的关系，主要考虑的是与土地价值、地租相关的农民经济利益。中国农村改革是在农民缺衣少食、农产品极度短缺的情况下开始的，当时主要是解决农民的生产自主权和分配上的平均主义，应该说这个目标已基本实现了。人民公社时期农业生产中责权利脱节、分配上吃“大锅饭”的情况得到了根本改变，农业生产大幅度增长，农村经济空前繁荣。与此同时，在土地经营中也出现了一些新的问题，诸如土地承包关系难以稳定，侵权行为时有发生，稳定和流动的关系很难协调，土地收益不断下降、土地纠纷大量产生等。长期以来，中央和地方各级政府都为此花费了大量的精力和时间，其收效却十分有限。需要特别提出的是，旧的问题和矛盾还没有解决，新的问题接踵而至，甚至在某些地方达到了激化的程度。一是土地流转中过多的行政干预。近几年农地流转的速度和规模明显加大，这本来是件好事，但问题是许多地方土地流转，主要是村级组织和地方政府介入的结果。不少地方将土地使用权的流转，作为农业结构调整和发展效益农业的战略措施，制定了土地流转的工作规划和具体指标，其中不乏对规模经营和农业产业化的片面理解。有些地方将土地流转与村干部的农村现代化目标责任制和机关干部岗位责任制挂钩，用行政手段促进土地流转。据在某省 7 个县市调查，由政府出面的土地流转占到流转总数的 40%。还有一个省在土地流转

中，由村集体出面组织的比例高达 55% 以上。这样做既可能脱离生产力发展的状况，又违背了农民的自愿原则。二是工商企业 and 专业大户直接进入农业生产领域。其土地主要是乡村组织从农户那里收回或者租回的承包地，也有企业、事业单位通过招商和开发项目，直接从农户租赁、承包或者以入股方式取得的。由于它符合结构调整和产业化经营方向，乡村组织一般都大力支持，多数还直接充当中间人。从面上看，目前这种方式大有发展趋势。但是，它在为农业生产带来先进技术、市场和新的组织方式、营销方式的同时，土地的产权关系在悄悄地发生着变化。村集体管理（更确切地说是“支配”）土地的权力强化了，农户的承包权削弱了；级差收入主要落入集体手中，农户的一部分土地收益权丧失了；进而使一些农民成为“失地者”，有的还让农民直接承担着企业的经营风险——企业一旦经营失败，农民顿时无地、无业。三是由于各地搞“开发区”的势头有增无减，“圈地”现象普遍。既有工业园区，也有城镇扩张和房地产开发项目，获得土地的基本方式是通过地方政府低价征用，有的则采取其他一些变相手法获取土地。值得警惕的是，有些地方片面理解“以地生财”，通过大量低价征购，高价出售，大发土地横财。有的甚至动用暴力或者欺骗手段圈占耕地，然后“暗箱操作”，形成土地黑市和权钱交易。所有这些，不论是大量低价征用农地用于非农建设，还是工商企业和其他非农单位以各种名目占用农地，或者土地流转中违反市场原则的行政干预等，都从根本上动摇了农民同土地的关系，直接侵害了农民在土地上的利益，甚至形成了一批无地农民。据有关部门估计，目前我国“失地农民”已超过 2000 万人，由于非农就业困难，已严重威胁到他们的生计。与此同时，每年农民在土地上的利益流失约有 1000 亿元。可以说用不同的方式剥夺农民的土地，已经成为新形势下侵犯农民利益的一种重要形式。这不仅直接影响到农民的经济利益，而且会造

成农村潜在的社会问题。土地承包到户 20 多年的实践经验证明，现有的土地制度和政策由于着眼点主要在于提高土地产出上，并没有真正解决好农民同土地的关系问题，没有形成保护耕地的真正主体和有效机制。所以，就不可能从根本上稳定土地关系，保护耕地，保障农民利益，从而也不利于土地流转和农户经营规模的扩大。

除了法律和制度因素外，近几年在农村土地问题上，原有矛盾的加剧和新矛盾的凸现，也与外部环境的变化直接相关。从农业发展的外部环境看，农业和农村经济进入了一个新的阶段，农村的经济关系、经济运行机制都发生了许多新的变化。就土地来讲，下列几方面的问题则直接冲击着原有的制度、政策和法律：

- (1) 连续多年的农产品“卖难”加上土地负担过重，在少数地区，土地作为一种生产资料没有给农民带来多少好处，甚至成为一种负担，出现了土地无偿转包、无人愿意接包或者土地荒芜现象。
- (2) 在市场化发展和大规模推进农村经济结构调整和产业化经营的背景下，客观上需要土地等生产要素进行调整和重组。
- (3) 由于一些工业企业不景气和财政体制改革，县乡财政特别是乡财政困难；也由于上面不断强化对农民减负和农产品效益下降的双重作用，村级提留吃紧。因此，无论地方政府还是村级组织，都在寻找新的财源。
- (4) 由于经济的快速发展和基础设施建设的大规模开展，各方面对土地的需求日益增加，而土地本身的价值也在进一步提升。在这个宏观背景下，不同的行业，不同的人群，都把视线转到了农村土地上，在土地上做文章找出路。在新的发展阶段，对农民同土地关系的认识，只停留在农民如何使用好土地，提高土地产出是不够的，还要根据实践的发展和经济关系的变化，从土地本身的价值与农民之间的利益层次上，认识

和解决好这个问题。

## 二、农民进入市场的组织化程度低

中国现有的农民合作经济组织包括社区集体经济组织、专业合作经济组织、供销社和信用社等。政府发展农民合作经济组织，采取了“两条腿走路”的方针，一是改造旧的农民合作经济组织，即主要是对农村供销合作社进行改造，使之成为农民的合作经济组织。1995年中央《关于深化供销合作社改革的决定》，明确要把供销合作社办成真正的农民合作经济组织。二是发展各种新型合作经济组织。根据农业部农村经济体制与经营管理司统计，目前全国建立了14万个比较规范的农民专业合作社经济组织，其中，包括各种形式的专业协会、专业合作社和股份合作社。直到今天，真正意义上的农民合作经济组织并没有形成大的气候，各种合作经济组织在为农民提供技术、信息、资金、物资和产品销售服务等方面发挥的作用还很有限。目前各种类型的农民专业合作社普遍存在规模不大，覆盖面小，实力薄弱，管理制度不健全和稳定性较差等问题。社区集体经济组织主要承担政府下达的各项任务，带有比较浓厚的行政色彩，大多数乡村集体组织往往只具备对社区内部事务进行管理的职能，而明显缺乏对农户提供服务的功能。从实际情况看，尽管供销社在探索“民办”体制方面进行了探索，但是由于历史包袱太重、人员过多、管理不善、机制不活等各个方面的原因，供销社无法参与市场竞争，经营萎缩，亏损严重，在农村流通领域的主渠道作用已基本丧失。目前，相当一部分基层供销社实际上已经名存实亡，丧失了为农民服务的能力。

### 三、粮食流通体制改革严重滞后

粮食流通体制存在的主要问题有：国有粮食企业政企不分、政策性业务和商业性业务不分、储备和经营不分的现象仍然非常普遍；粮食的统一市场还未形成；国家储备粮功能定位不明确，储备规模过大，成本过高，时效性差；粮食部门冗员负担重，亏损挂账数额巨大，难以消化。“民以食为天”，国家已采取措施解决“卖粮难”和粮食流通体制不畅的问题，并且对种粮农户实行法律允许的必要补贴，以调动农民种粮的积极性。

## 第五节 人口较少民族贫困问题更为突出

### 一、人口较少民族的基本情况和特点

新中国成立以来，特别是改革开放 20 多年来，我国 22 个人口较少民族经济社会发生了翻天覆地的变化。但是由于历史原因和其他原因，22 个人口较少民族的整体发展水平差异较大。除个别民族发展较快外，其他民族大多发展相对滞后，贫困问题十分突出。人口较少民族的贫困不仅是整体性、持续性的贫困，而且是极端性、综合性的贫困。

在我国 56 个民族中，总人口 10 万以下的民族习惯上被称为“人口较少民族”。经过专家的调查研究和民族识别，我国政府确认了 22 个人口较少民族。据 1990 年第四次全国人口普查，总人口在 10 万以下的 22 个人口较少民族是：撒拉族、布朗族、毛南族、塔吉克族、普米族、阿昌族、怒族、鄂温克族、京族、基诺族、德昂族、乌孜别克族、俄罗斯族、裕固族、保安族、门巴族、鄂伦春族、独龙族、塔塔尔族、赫哲族、高山族、珞巴族，主要分布在我国西部和东北地区。具体分布在云南（布朗族、

普米族、阿昌族、怒族、基诺族、德昂族、独龙族); 新疆 (塔吉克族、乌孜别克族、俄罗斯族、塔塔尔族); 黑龙江 (鄂温克族、鄂伦春族、赫哲族); 内蒙古 (鄂温克族、鄂伦春族); 甘肃 (撒拉族、保安族、裕固族); 青海 (撒拉族); 广西 (毛南族、京族); 贵州 (毛南族); 西藏 (门巴族、珞巴族); 福建 (高山族) 10个省区。大都是跨境居住的民族, 人口总数不到 60 万。

22 个人口较少的少数民族共同的特点是: 人口较少, 大多地处边境地区和偏远地区, 多数跨境而居, 绝大多数分布在民族自治地方, 相对聚居在以乡、行政村为单位的相对独立的社区, 经济社会发展相对滞后。特点是: (1) 人口规模小。22 个少数民族人口总数为 52.6 万人, 占全国少数民族人口的 0.58%。这些民族中人口 1 万以下的有 7 个: 珞巴族、高山族、赫哲族、塔塔尔族、独龙族、鄂伦春族和门巴族; 人口 1 万~2 万的有 7 个: 保安族、裕固族、俄罗斯族、乌孜别克族、德昂族、京族和基诺族; 人口 2 万~5 万的有 5 个: 鄂温克族、怒族、阿昌族、普米族和塔吉克族; 人口 5 万~10 万的民族有 3 个: 毛南族、布朗族和撒拉族。(2) 人口较少民族相对聚居, 分布于民族自治地方。这些民族相对聚居在以乡、行政村为单位的社区, 除京族、俄罗斯族、高山族外, 其他民族都建有自治县或民族乡。其中, 撒拉族、布朗族、毛南族、塔吉克族、普米族、怒族、鄂温克族、裕固族、保安族、鄂伦春族、独龙族 11 个民族有单一或者与其他民族共同建立的自治县 (旗); 16 个民族 (除撒拉族、京族、俄罗斯族、保安族、独龙族、高山族) 建有 50 个民族乡。京族和俄罗斯族也分别分布在广西壮族自治区和新疆维吾尔自治区。(3) 人口较少民族主要分布在边境地区, 大多跨境而居。除甘肃、青海、广西和贵州的裕固族、保安族、撒拉族、毛南族和散居在全国的高山族外, 其余都分布在边境地区, 均属于跨国境民族, 有相当数量的同一民族居住在邻国。这些民族与境外同一

民族在生产、生活方面有着广泛的联系。(4) 人口较少民族主要分布在农村, 大部分从事第一产业。22 个民族农业人口占总人口的 82.74%, 农业人口比例高于全国平均水平(全国为 79.77%), 其中布朗族、普米族、阿昌族、怒族、德昂族、保安族的农业人口比例均在 90% 以上。从产业分布情况看, 22 个民族中大多数民族的人口主要从事第一产业, 主要行业门类人数所占比例为: 农业 84.3%、工业 3.7%、商业 2.5%、卫体文教 3.9%、其他行业 5.6%。

人口较少民族整体受教育水平低、发展不平衡。(1) 22 个民族教育发展相对滞后, 高学历的人口所占比例极低。在 22 个民族的 15 岁以上人口中, 文盲、半文盲的比例为 42.31%, 高出少数民族的文盲、半文盲比例(30.83%) 11.48 个百分点, 高出全国的文盲半文盲比例(22.21%) 20.1 个百分点。(2) 22 个民族女性的文盲、半文盲比例高达 54.03%, 其文化程度相对本民族及少数民族和全国平均水平来说是较低的。(3) 22 个民族受教育水平内部差距较大。高山族、塔塔尔族、俄罗斯族、乌孜别克族等民族历史上文化发展水平就比较高, 鄂温克族、鄂伦春族、赫哲族等经过国家扶持, 整体文化水平普遍得到提高。高山族、赫哲族、塔塔尔族、鄂伦春族、俄罗斯族、乌孜别克族、鄂温克族、裕固族和京族 9 个民族, 每百万人口中拥有大专以上学历文化程度的人口超过全国平均水平。而珞巴族、独龙族、门巴族、德昂族、基诺族、怒族、阿昌族、普米族、塔吉克族、布朗族、撒拉族 11 个民族, 每百万人口中拥有大专以上学历文化程度的人口不足全国平均水平的一半。(4) 22 个人口较少民族社会发育基础差。20 世纪 50 年代以前, 西南的独龙族、怒族、布朗族、基

---

赵显人:《西部开发与民族地区经济社会发展研究》,第 156 页,民族出版社,2001 年。

诺族、珞巴族，西北的裕固族，东北的鄂温克族、鄂伦春族、赫哲族及台湾的高山族等民族，还处于原始社会或保留原始公社残余，西南的门巴族、阿昌族、德昂族等民族还保留着农奴社会或者封建领主社会的残余，这些民族原有社会生产力水平极端低下，生产工具十分原始、简陋，一些民族铁制工具不足，石制、骨制、竹制和木制工具应用十分广泛，农业生产基本上停留在“刀耕火种”的原始农业生产方式，采集、捕猎和捕鱼是一些民族获得生活资料的主要方式之一。新中国成立后，这些民族的面貌发生巨大变化，一些民族及个别民族的部分人口在党和政府的帮助下，彻底改变了面貌，但是原有社会形态遗留下来的痕迹和影响仍然存在，不同程度地制约了这些民族的发展进程。

## 二、贫困是 21 世纪初人口较少民族发展中的尖锐问题

实施“国家八七扶贫攻坚计划”以来，22 个人口较少民族的贫困现象得到明显缓解，贫困人口大幅度减少，部分民族整体基本解决温饱。但是从总体上看，贫困仍然是当前人口较少民族经济社会发展中普遍而突出的问题。一些民族的贫困人口还没有解决温饱，已经解决温饱的标准很低且不稳定；大多数民族农村人口的收入依然很低，生产生活条件还很差，抵御自然灾害的能力还相当薄弱，历史上形成的经济、社会、文化落后的状态还没有根本改变。还有相当一部分少数民族群众的温饱问题尚未得到解决，稳定解决温饱、摆脱贫困，仍然是这些民族当前和今后一个时期的首要任务。

22 个人口较少民族的贫困是整体性贫困和持续性贫困。人口较少民族的贫困与一般贫困地区的贫困有所不同，其贫困现象并非是某一些村寨或者某一部分农牧户的局部性贫困，而是该民族的普遍性、整体性贫困。所谓持续性，是指这些民族的贫困并不是阶段性、暂时性贫困，而是整个民族发展历程中的相对持久

性贫困。20世纪50年代以前，一些民族的社会生产力水平处于原始社会残余形态阶段或者奴隶社会阶段水平，生产力水平低，生产生活方式陈旧、落后，长期处于贫困状态。新中国成立后，这些民族中除个别民族及个别民族的部分人口，在党和政府集约性强力投入的推动下，生活景观发生彻底改变外，其他民族多数还保留或者遗留着较多传统的生活景观，仍处于贫困状态。

22个人口较少民族的贫困是极端性贫困和综合性贫困。部分人口较少民族的贫困状况相当严重，甚至难以满足最低生存需求，处于一种“自然环境极端险恶、社会环境极端封闭、生产方式极端落后、基础设施极端薄弱、科学文化极端贫乏、思想观念极端陈旧、行为方式极端保守、生活状况极端困苦的‘原始贫困’状态”。22个人口较少民族的贫困不仅仅是经济上的贫困，而是包括健康贫困、文化贫困和精神贫困。经济上的贫困表现在自然条件差，基础设施落后，生产力水平低下，缺粮、缺水、缺生活必需品以及缺路、缺电、缺土，等等。健康贫困表现在缺医疗设施，人口平均预期寿命短，死亡率高，儿童、青少年生长发育水平较低，出生缺陷发生率高，现残率高以及遗传性疾病和先天性智力低下的人口比例大等方面。文化贫困表现在缺广播电视、缺学校，受教育程度低，文盲、半文盲率高，文化素质低下，缺少必要的科学文化知识等。精神贫困主要表现在一些群众思想观念落后，缺乏自力更生、艰苦奋斗的精神及积极向上的精神，等等。

22个人口较少民族贫困面大，贫困程度深，巩固温饱任务重、压力大。在22个民族中，除个别民族如俄罗斯族、高山族、京族、裕固族外，其余民族还有相当一部分人没有解决温饱。据

---

赵显人：《西部开发与民族地区经济社会发展研究》，第160页，民族出版社，2001年。

国家民委扶贫办贫困摸底调查统计，22个民族中没有解决温饱的贫困人口有13.7万人，占22个民族总人口的26%，贫困发生率达31.4%。西藏的门巴族、珞巴族，云南的怒族、独龙族、德昂族、布朗族、阿昌族、普米族，新疆的塔吉克族，内蒙古的鄂温克族等，贫困发生率在30%以上，其中怒族、门巴族、独龙族、珞巴族、鄂温克族的贫困发生率在50%以上。分布在青海、甘肃的撒拉族、保安族，贵州、广西的毛南族，内蒙古、黑龙江的鄂伦春族、赫哲族，云南的基诺族等，贫困发生率在10%—30%之间。据调查，云南省的布朗族、普米族、阿昌族、怒族、基诺族、德昂族、独龙族7个民族，贫困人口近8万人，农民年人均纯收入在217元至856元之间，年人均口粮在300公斤以下，最低的只有172公斤。据中国人口较少民族发展研究课题组实地调查，1999年，甘肃积石山县保安族聚居的5个行政村，1563户，年人均收入300元以下的占21%；云南潞西市三台山德昂族乡贫困人口为2300人，占该乡德昂族总人口的63%；内蒙古鄂温克族自治旗鄂温克族贫困发生率达52%；新疆塔什库尔干塔吉克族自治县农民人均收入477元，低于温饱水平（670元），有75%的群众生活在温饱线以下。人口较少民族温饱标准普遍很低，群众越过温饱线水平也比较低，而且一部分是“靠天”解决温饱，极易返贫。平常年景返贫率多在15%以上，灾年有些地方高达30%以上，“丰年温饱，灾年贫寒”是比较普遍的现象。22个人口较少民族容易出现新的贫困人口。人口较少民族农村非贫困人口的收入水平大多较低，除京族和高山族等

---

赵显人：《西部开发与民族地区经济社会发展研究》，第160页，民族出版社，2001年。

赵显人：《西部开发与民族地区经济社会发展研究》，第161页，民族出版社，2001年。

民族外，其他民族均低于全国平均水平，大多基本处于温饱线上。目前大部分人口较少民族仍缺乏稳定的增收途径，靠外出打工的群众收入极不稳定，一些地方虽有不少种养业项目，但特色不突出，缺乏竞争力，农民增收难，发展后劲不足，遇到自然灾害或者市场变化极易出现新的贫困人口。

22个人口较少民族的基础设施等突出问题仍没有得到根本改变。人口较少民族聚居区基础设施薄弱，社会公共服务条件差，行路难、用电难、人畜饮水难、收听（看）广播（电视）难、上学难、看病难等问题仍比较普遍。据国家民委中国人口较少民族发展研究课题组实地调查，目前这些民族居住地方通车率为40%，许多地方乡政府行政村之间、行政村与自然村之间基本上不通公路，已通公路的也是“晴天通，雨雪天不通”。东北边境地区的鄂温克、鄂伦春、赫哲族等民族所在的县、乡，基础设施建设至今还停留在20世纪50年代的水平。内蒙古鄂温克族自治县还有50%的嘎查通车有困难，有36%的嘎查没有通电，有66%的嘎查所在地没有通电话，多数嘎查不通邮，一些嘎查不通广播电视。新疆塔什库尔干塔吉克自治县尚有3个乡25个村不通公路，4个乡30个村不通电，6个乡20个村不通电话和邮政，1.2万人、4万头（只）牲畜的饮水问题没有解决。新疆木垒县大南沟乌孜别克族自治乡有54%的牧民尚未定居。怒族聚居的云南3个县5个乡镇，绝大多数村社没有通公路，约有40%的怒族没有解决饮水问题，有25%没有解决用电问题，仍有15%住在茅草房里，仍有50%人畜混居。此外，医疗卫生条件简陋，少数民族群众生病得不到及时治疗。青海循化撒拉族自治县有66个行政村没有卫生所。甘肃积石山保安族东乡族撒

---

赵显人：《西部开发与民族地区经济社会发展研究》，第161页，民族出版社，2001年。

拉族自治县的行政村卫生所只有听诊器、血压表等设备。落后的生产生活条件，严重制约人口较少民族的经济社会发展。

22个人口较少民族的基础教育落后，劳动者素质低，人口、资源、环境的矛盾日益突出，直接影响脱贫进程。农村基础教育薄弱、劳动者素质低是人口较少民族扶贫开发中的一个突出问题，也是长期以来制约西部民族地区扶贫开发和经济发展的一个重要因素。据全国第四次人口普查统计，这些民族平均文盲率为42.31%，超过50%的有9个，有些接近80%。“八七”计划以来，国家采取教育扶贫等措施，加大了对人口较少民族普及义务教育和培训的力度，但是大多数人口较少民族聚居地办学条件仍较差，师资缺乏，适龄儿童辍学、流失严重，劳动者素质低等状况仍没有大的改观。据中国人口较少民族发展研究课题组调查，目前还有相当一部分人口较少民族没有完成“普六”任务。云南布朗族聚居的布朗山至今没有一所中学，许多村寨连续几年没有中学毕业生。潞西市三台山德昂族乡能读到小学毕业的占70%，能读完初中的约占30%。1995年以来，德昂族学生中没有一个人考上高中或者中专，青壮年文盲率达80%。独龙族农村人口中仍有89%是文盲。22个人口较少民族的人口、资源、环境的矛盾日益突出。人口较少民族聚居地自然环境恶劣，随着人口增长，对土地、草场、森林等资源和生态环境造成很大压力，群众为了维持生活而乱开山地、草场过牧、砍伐森林的现象比较普遍。如黄河上游撒拉族、保安族聚居地区坡地开垦现象还很严重，云南边远山区还保留“刀耕火种”的耕作方式。近几年，国

---

黄颂文：《新阶段民族地区人口较少民族扶贫开发研究》，《老区建设》2004年第8期，第32页。

赵显人：《西部开发与民族地区经济社会发展研究》，第160页，民族出版社，2001年。

家实行天然林保护和退耕还林还草，这是解决生态环境继续恶化的根本性措施，受到民族地区各族干部群众的衷心拥护。但由于切断了生态保护区内部分农牧民传统收入渠道，新的生产门路又尚未形成，生态环境建设中出现部分人口较少民族群众减收、返贫等新问题。

## 第六节 生态环境恶化，移民搬迁难度大

### 一、贫困地区组织移民搬迁工作跨度大、周期长

西部民族地区需要移民的地方绝大多数都是黄土高原区、喀斯特地区。这些地区生产生活条件差，社会公益事业发展滞后，生态环境建设和移民搬迁任务紧、困难大。这些地区土地资源匮乏，人口超载，人与土地的矛盾突出的情况导致很难找到能够接受搬迁人口的地方。近几年来，部分民族地区由于实施天然林保护、退耕还林还草、退牧还草工程的补贴标准偏低、产业结构调整迟缓等问题，群众生活水平有所下降。贫困地区组织移民搬迁工作跨度大、周期长，一般是一年建设、二年定居、三年配套、四年巩固、五年步入发展，移民搬迁难度越来越大、费用越来越高。据测算，贫困地区搬迁一户5口人家，需要投入资金2万~4万元。目前用于移民搬迁建设的资金平均不到三分之一，因搬迁资金少，扶贫效果显现缓慢。到2000年底全国约有500万左右的贫困人口迫切需要迁移。到2002年底，少数民族和民族地区尚有2570万人、2893.6万头（只）牲畜未解决饮水困难，有338.6万户少数民族群众存在不同程度的住房困难。贵州省有19个乡镇、8900个村不通公路，1045个村不通电，37个乡镇没有卫生院，425万人饮水困难。部分偏远地区贫困群众常年遭受结

核病、大骨节病困扰，因病致贫现象突出。目前，广西 56 万无田、无地或者少田、少地的农村人口中大部分是少数民族，需要采取移民搬迁。但是，搬迁计划和资金落实难度较大。贵州省还有 46.5 万特困人口需要搬迁，新疆有少数民族特困农牧民 7.76 万户、34.73 万人聚居在高寒山区、荒漠戈壁和边境“一方水土，难养一方人”的地方，需要实施易地搬迁扶贫开发。

在移民搬迁工作中，存在的一个共性问题是需要搬迁的农户绝大部分搬迁后仍从事农业生产。但是 50 年土地承包合同已经签订，移民耕地如何解决，这是一个涉及面很大的政策性问题。同时移民搬迁涉及方方面面，需解决的问题诸多。许多地方土地、水资源缺乏，农田水利配套建设和人畜饮水工程投资少，建设周期长，难以有效解决搬迁贫困农牧民的生产生活用水，一定程度上影响了移民搬迁工作的成效。部分县移民新村选址困难。由于受地理条件和环境的制约，在本县境内适合安置移民的地域有限，需跨县或跨地区移民，土地问题难以协调解决。同时，由于迁入的地方土地、森林、水利资源等生产要素有限，迁入地的群众一般不愿意接收，对外来户不欢迎；部分移民搬迁来的贫困农户的生产生活，目前都还存在困难。

## 二、基础设施建设不配套，重建设、轻管理的问题突出

基础设施和公益设施建设滞后，达不到贫困地区居民解决温饱的效果，重建设、轻管理的现象在移民点较为普遍。有不少移民新村由于资金投入较少，虽然解决了基本的住房问题，但是基础设施、生产条件尚未得到根本改善，移民搬迁开发区基础设施和公益设施建设滞后，达不到移民群众解决温饱的效果。在“八

---

国家统计局农村社会经济调查总队：《2003 中国农村扶贫监测报告》，第 2 页，中国统计出版社，2003 年。

七”扶贫攻坚阶段和新时期扶贫开发阶段，西部民族地区投资建设不少移民搬迁开发区（牧民定居点）的水、电、路基础设施建设还未完全配套，生态环境亟待改善，人畜饮水、学校、卫生院（室）、邮电通信等公益设施需进一步配套建设。部分移民搬迁区的生产生活条件还比较差，存在着生产生活条件不完善，社区基本服务项目不配套，住房入住率低，移民稳定率有待提高的问题。重建设、轻管理的现象也较为突出。移民搬迁在基层组织建设、社区管理、法治教育、科技培训和生产服务指导等方面的工作还非常薄弱，与贫困户迫切改变贫困面貌的愿望还不相适应。部分群众因家底薄、基础差、缺乏生产经验，适应能力弱，导致生产、生活水平依然很低，移民群众的思想情绪还不够稳定。

### 三、搬迁对象的心理障碍影响移民工作的进度

移民搬迁的主要对象是少数民族贫困地区的农牧民，他们千百年来形成的传统生活方式、传统生产方式和游牧习惯，不可能通过移民搬迁（牧民定居）一蹴而就彻底改变，还需要国家的大力支持，经过较长时期艰苦细致的扶贫工作，引导和鼓励贫困群众发扬自力更生、艰苦创业的精神，逐步改变生产生活条件，逐步提高人口素质，才能使搬迁贫困农牧民搬得出、留得住、能发展，从根本上摆脱贫困。在目前的移民搬迁工作中，三种搬迁对象给搬迁工作带来了一定难度。一是懒惰型。少数被迁移的农牧民家里穷得揭不开锅，希望通过搬迁过上好日子。但是，他们自己又不想出力，等待政府把房建好，把粮送进屋，把衣送到家，自己开门住房，张口吃饭，伸手穿衣，坐享其成。二是守旧型。少数人持“住惯的山坡不嫌陡”的态度，不愿意离开祖祖辈辈居住的穷地方。三是依赖型。想搬迁但不主动、不积极，等待国家给钱来搬迁。由于搬迁贫困群众家底薄、基础条件差、缺乏生产经验，加之适应能力还很弱，导致生产生活水平依然很低，这些

也进一步影响了移民搬迁工作的实际成效。

## 第七节 西部民族地区扶贫资金的 筹措和管理必须规范

### 一、扶贫资金筹措困难，资金投入后所有权归属不明确

国家扶贫资金是中央为解决农村贫困人口的温饱问题、支持贫困地区经济发展而安排的专项资金。资金的投向主要是用于国家重点扶持的西部民族地区贫困县和贫困村，并以这些县的贫困乡、村、户作为投放、项目实施和受益对象。党中央国务院为此制定了相应的扶贫资金管理办法，详细地规定了资金的使用范围。尽管如此，有些地方在管理和使用国家扶贫资金过程中，仍然存在着财政扶贫资金管理使用不够规范等问题。

各部门从自己的利益出发，在管理上相互制约，严重地影响了扶贫资金的整体筹划、统一安排。一些部门的领导过分强调部门利益和困难，推诿拖拉、安排督办不力，缺少通盘考虑和长远眼光。在扶贫资金筹措中互不协调，配套资金不足且不能足额到位。在整个扶贫资金筹集过程中，往往出现“两头热中间凉”的现象，中央拨款按时足额，有安排有检查，基层乡村及农民群众积极性高、热情大，出工、出料、出配件，投入了大量的人力物力。但是，有的地（市）县两级常有滞后拖拉、不能及时足额地转拨安排下达资金，配套资金也时常不到位。扶贫开发以来，国家投入的资金数额很大、扶助范围很广，帮扶对象也很多，有国有、集体、独资、股份、乡村企业或者个人项目。随着改革开放

---

黄颂文：《新阶段民族地区人口较少民族扶贫开发研究》，载《老区建设》，2004年第8期，第33页。

的不断深入，我国农村经济成分也发生了重大变化，生产方式和管理方式也随之发生变化，经济成分多元化，国家投入资金产权如何归属，怎样确保和界定受理，缺乏明确的规定和具体的操作办法，从而又进一步影响了扶贫资金的筹措。

## 二、财政扶贫资金管理使用不够规范

西部民族地区扶贫资金制度化管理可操作性较弱，随意性过大、缺乏监督，重生产投入、轻农民素质教育。这主要反映在如下几个方面：

第一，省级扶贫责任与中央财政资金分配不挂钩，责任落实不到位。扶贫开发“四到省”（责任到省、任务到省、资金到省、权力到省）是《国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》提出的。2001年国务院印发的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》（以下简称《纲要》）坚持了这个原则。在实际执行中，资金和权力到省了，但是各省每年要减少多少贫困人口、当年扶贫任务完成得如何、资金使用效益的好坏，既没有具体的考核机制和奖惩办法，也没有责任追究机制。

第二，市（地）县两级未能提出符合本地区实际的发展规划和办法，缺少地区发展整体思路和指导性、政策性强的管理办法。县区之间的部门只争指标、项目、跑资金，调研工作完全跟不上。互相照应少，零打碎敲多，力量分散，难以形成兼顾全局、整体发展的效果。在具体运作中环节太多，资金安排权限不清，办法乱、漏洞多。项目报审筛选程序多而乱，考察不细缺少量化，决策多头，影响资金使用。有的乡镇和部门自行其是，不执行计划安排，违反专户管理原则，把扶贫资金和普通经费混合

---

黄颂文：《21世纪初西部民族地区的农村反贫困举措》，载《广西经济》，2004年第8期，第35页。

使用，有的基层会计核算混乱。

第三，省以下资金的分配不够公平。多数省（区、市）到县的资金分配仍采用基数法，各县主要通过申报项目获得资金，不能按时投入项目使用，不同程度的存在迟拨资金的现象。挤占挪用、随便改变资金用途的情况时有发生，有的甚至挪用扶贫资金作为办公经费和人员补助、福利，有的将扶贫资金投入基本建设，购建固定资产和非扶贫项目。计划变更随意，不少贫困县都没有严格按照项目计划使用扶贫资金，经常随意变更资金规定的使用计划，不能保证重点，缺少额度限制，形成不是致富而是给富。

第四，缺乏有效的监督反馈机制。有的地方事后不检查、不审计，有问题得不到处理，资金投放一放了之。事后也不调查、不研究，信息反馈少，责任不清，放资金人人争先，出问题无人负责。监督检查机制不健全，缺少群众参与和社会监督，惩罚力度不够，缺乏规范化、制度化、科学化的资金和项目监督检查机制与手段，检查监督的针对性不强。而且不同的职能部门又经常重复检查，实际上增加了基层的负担。对资金使用情况的检查，缺乏复查的机制，对检查的结果赏罚不明，尤其是对问题的处罚不够严格。

第五，资金投放存在“撒胡椒面”现象，不能集中有限的财力解决贫困。譬如，青海省地处青藏高原，高寒缺氧，全省平均海拔 3000 米以上，气候干燥、多风、寒冷，灾害频繁，虽然地域辽阔，但是山大沟深，交通不便。农牧业分布不均匀，农业区面积仅占全省国土面积的 6%，大部分处在干旱山区，旱耕地占 70%，农业基础条件薄弱，生存环境差，至今很多村社不通路、不通电、不通邮。有部分村尚未解决人畜饮水问题，最基本的生活条件无法保障，更谈不上发展生产。省内牧区面积占全省国土面积的 90%，绝大部分地区海拔 3500 米以上，寒冷干旱，植被

脆弱，草场退化、沙化严重，氧气稀薄，紫外线强，无绝对无霜期，一遇雪灾，牲畜大量死亡，牧户的基本生产和生活得不到保障。在对贫困地区扶贫中，由于扶贫资金不到位，生产条件没有从根本上得到改变，即使风调雨顺的年份脱了贫，也仅仅是刚刚越过“温饱线”，收入低而不稳；一遇有自然灾害，大量牧户因减产而又返贫。据统计资料显示，青海省平均返贫率高达 25%，个别地区甚至高达 30%~40%，巩固“温饱率”的任务十分艰巨。由于医疗卫生条件差，贫困农牧民处于一种缺医少药的状况，导致相当一部分家庭处于因贫致病、因病返贫的恶性循环之中，也使得扶贫资金没有发挥出应有的效益。在青海省的 37 个县中，2001 年，国务院核定的国家重点贫困县有 15 个，省定重点贫困县有 10 个，省定非重点贫困县有 15 个。全省绝对贫困人口达 115 万人，范围覆盖 1428 个行政村；低收入人口达 82 万人，范围覆盖 1025 个行政村。在国务院核定的 15 个重点贫困县中有 7 个县分布在东部干旱农业区，另外 8 个县分布在青南高寒牧区。就农业区而言，干旱、多山、宜农耕地少，粮食产量低，平均产量在 100~150 公斤之间，且在多种自然灾害的威胁下，产量很不稳定。

### 三、贫困农户难以得到信贷资金支持

扶贫资金投入慢并且不能全部到位，利用效果差，贷款回收率低，贫困农户难以获得贷款扶持。据有关部门统计，在区域性扶贫开发方式下，有相当比例的扶贫资金并未用到既定的贫困县，而是通过其他形式，如银行拆借、投资等形式流失到非贫困地区及其沿海发达地区。而真正到达既定地区的扶贫资金，其使

---

严维青、李廷期：《论青海省财政扶贫资金的投向问题》，载《攀登》2003 年第 3 期，第 88 页。

用效益又不高，且大部分成为了呆滞资金。譬如在“八五”期间，贵州省每年1亿元的扶贫资金有约2000万元左右投放不出去。到1990年，国家共投入贵州的专项贴息款5.89亿元，但是实际累计投放只达到4.94亿元。其中，还有9000万元属收回再贷部分。也就是说贵州省有近1个亿的专项贴息贷款没有使用出去。1991年，全省由农业银行发放的扶贫专项贷款共计1.57亿元，直到10月底止，只发放出去6300万元，还有9400万元没有发放出去，而国家既定下拨给贵州省近1亿的专项贴息贷款当年2月份就已到位省农业银行。

其他扶贫资金发放也存在类似的问题。譬如，人民银行1991年发放给“老、少、边、穷”地区3700万元贷款，到10月底只发出1300万元，仅占35%。区域性扶贫开发实践表明，扶贫资金贷款回收率普遍较低。据调查测算，国家扶贫贴息贷款的正常还贷率1980—1989年为14.3%，1990年为38.03%，1991年为45.43%，1992年为41.3%，其中，乡镇企业、县办企业的扶贫贷款的还款率最低，约占33%；农业次之，占46.7%，农户贷款还款率最好，约为72%。随着金融机构企业化改革的推进，贷款投向趋于利润最大化。而农户急需的贷款资金，由于风险大且比较效益低下，则难以获得。尤其是贫困户或者特困农户，由于贫困没有资产可以作抵押，也没有人愿为他们做资金担保；加之其他的人为因素，使这些贫困户或者特困农户更难获得贷款。就全国平均而言，每年能获得贷款的农户不到35%，获得贷款的贫困户则更少。中国农业银行1990年在12个省市就1万多农户的抽样调查显示，1000元以下和1000元以上两个收入组，年获得贷款分别为280元和458元。又据1996年7月30日《人民日报》刊载，陕西省子洲县农调队反映的情况是干部贷款容易，农民贷款较难，该县农业银行的一个基层营业所，在1991—1993年所发放的扶贫贴息贷款中，约80%以上的贷款者为县、乡、

村级干部及其亲朋好友；其次是富者贷款容易，贫困者贷款难。如何通过项目有效地组织贫困农户发展生产、增加收入、提高农民自救能力，确保贫困农户享受到扶贫贴息贷款的益处，实现扶贫贴息贷款的社会效益与经济效益双赢，确实是一个值得深入研究的大问题。

## 第八节 西部民族地区农村 面临困境的主要原因

### 一、区域环境恶劣是造成西部民族地区贫困的客观原因

#### （一）西部民族地区区域环境的共同特征

区域环境条件直接影响到区域经济发展水平，贫困地区的环境条件自然是贫困的最重要原因之一。自然环境是对一个国家或者地区社会经济发展产生重要影响的因素，也是人类迄今为止难以改变和无法完全克服的因素。西部民族地区贫困人口生存的地理环境较为恶劣，大部分处在生态环境脆弱的石山区、黄土高原区、偏远荒漠区和冰川区。这些地区农业生产条件差，交通闭塞，信息不灵，生产技术和手段落后，商品经济不发达，生产力水平低下，农民收入水平低。西部民族地区区域环境具有如下几个共同特征：

第一，自然地理环境极为复杂。贫困地区自然地理环境极为复杂，以甘肃省为例，甘肃省贫困地区地处青藏高原、黄土高原和内蒙古高原交汇地带，多为褶皱沟壑区，地表支离破碎，地形复杂多变，山势陡峻凶险，在国际上被划为不适宜人类生存的区域。而在世界公认每平方公里只能养活 15 人的最差生活区域区内，却拥挤着每平方公里 100~150 的人口，超载 5.7~9 倍。这种恶劣的生存环境，根本无法与平原地区相提并论。这些贫困地

区正处于干旱、半干旱和半湿润气候的过渡地带，气温、降水量极少，自然灾害种类多且频繁发生，灾害损失大。

第二，发展农业生产的基础条件差。1993年国家扶持的贫困县人均拥有农业机械总动力仅为全国水平的50%；耕地条件差，大部分是靠天吃饭的旱地，机耕地面积仅占36%，有效灌溉面积占31%，分别低于全国平均水平18个和20个百分点，旱涝保收耕地面积1993年人均仅0.36亩。

第三，交通闭塞。西部民族地区农村普遍交通不便，而且因交通闭塞，致使信息不灵，许多企业得不到及时的市场情报，盲目生产，产品找不到销路；过高的运费增加了成本，削弱产品本来就不强的市场竞争力。缺乏灵便的信息也严重影响了农产品的经营，削弱了农民生产经营的积极性。交通闭塞制约了资源的开发，丰富的自然资源不能及时转化为经济资源。

第四，资源相对贫乏。西部民族地区的矿产资源从总体上看储量较为丰富，种类比较齐全，但是开发水平低。据不完全统计，金属矿产已探明储量的有30多种，非金属矿有60多种，煤炭资源也相当丰富。但是，从摆脱贫困、促进经济发展的角度来看，则供给不足。一些地区的矿种是贫矿多、富矿少，不可避免地增加了采矿、冶炼的难度和投资力度。有些矿产埋藏深、矿层高、水文地质条件复杂或者矿石可制造性差，再加上贫困地区交通不便、人才和资金缺乏、技术落后，因而相当时期内难以开发利用。此外，西部民族地区旅游资源富饶，但是开发旅游水平不高。西部民族地区拥有全国大部分山岳风景名胜，有众多的河流，大量的文物古迹，有一系列革命纪念地，有许多自然保护区，也有多民族、多文化的民情习俗，旅游资源相当丰富，发展前景极为广阔。然而，贫困地区对旅游资源的开发利用程度很低，已经利用的也不尽合理，对脱贫致富没有充分发挥作用。

第五，资本短缺。根据发展经济学的观点，经济落后国家或

者贫困地区的经济停滞不前，人均收入水平低，究其原因在于缺乏资本和投资。在贫困地区投资的主体首先是政府；从国家对贫困地区的资金扶持来看，不可否认国家为了尽快改变贫困地区的落后面貌，通过多种途径对贫困地区输入了大量的资金，但仍然是非常有限的。据统计，1982—1988年，不发达地区固定资产投资总额2971.17亿元，仅占全国同期固定资产投资总额17747.4亿元的16.7%。与发达的东部地区相比差距更大，1982年不发达地区人均投资额为59.5元，为东部地区人均投资额96元的62%。到1988年，不发达地区人均投资额虽然达到242.9元，但与东部地区人均投资额615.2元相比，比重却下降为39.5%。从贫困地区政府的财政能力来看，受经济基础薄弱、财源匮乏的制约，贫困县财政收入的增长极为缓慢，规模极为狭小，而财政支出却不断膨胀，绝大部分贫困县收不抵支，对上级财政的依赖性越来越强。

## （二）西部民族地区区域环境典型案例分析

黄土高原地区和西南喀斯特地区同为我国贫困和环境退化问题最为严重的地区，是我国扶贫开发过程中最难啃的两块“硬骨头”。全国592个贫困县（旗、市）主要分布在6大类型区。我们可以清楚地看到，贫困发生率最高的类型区是西南喀斯特地区，高达50.54%；其次为黄土高原。下面以这两个典型地区为例，分析区域自然资源和环境条件的脆弱性对民族地区贫困的影响。

### 1. 黄土高原地区致贫的自然环境因素及区域差异

黄土高原是指太行山以西、贺兰山至日月山以东、秦岭以北、阴山以南约62.37万平方公里的地区。在行政区划上包括山

---

刘斌、张兆刚、霍功：《中国三农问题报告》，第450页，中国发展出版社，2004年。

西全省、宁夏全自治区以及陕西、甘肃、青海、内蒙古与河南等(省、自治区)的部分地区,共包含287个县(市、旗)。地表破碎及黄土母质的易侵蚀、降雨及其时间变化是黄土高原地区的主要自然特点。黄土高原东西跨约11个经度,南北跨约6个纬度。其地理位置处在沿海向内陆、平原向高原的过渡地带。在高原内部,从东南向西北地势不断升高,海拔从河南最低处的100米左右上升到青海最高处的5000多米,气温则递减。各地年平均气温变化在3.6~14.3之间,具有冬季寒冷、夏季炎热的特点。降水普遍偏少,水分不能满足农作物生长发育之所需,各地降水时间分配极不均匀,降水集中在夏季,暴雨多,降水强度大,成为黄土高原水土流失的重要原因。高原上土地资源类型多样,既有宜农的河谷平原,也有人烟稀少的沙漠,还有广阔的牧场。黄土高原是我国第四纪以来所堆积的黄土分布中心,黄土分布面积占全国黄土总面积的70%以上。这里的黄土不仅广为分布,而且厚度很大,形成特殊的黄土地貌。其特点首先是地表破碎不堪。据统计,这里有长度大于1公里的沟谷约30万条,总长度超过100万公里;地面起伏度很大,经常出现200~300米的起伏;地面坡度也很大,高原上的平地面积只约占总面积的1/5,其他广大地面都是斜坡,而且多为陡坡。由于黄土高原特有的地质地貌、气候水文和植被土壤等特点,这里的水土流失和沙漠化极为严重。加上人类的活动,特别是人口增长过快、陡坡开垦、乱砍滥伐等方面的原因,更加速了土壤侵蚀,致使地表千沟万壑、支离破碎,生态和经济系统失调。一般来说,贫困地区经济落后的原因是多方面的。但是在黄土高原上,由于自然条件的特殊性,使地理环境因素不仅成为造成其总体经济水平的落后,而且成为影响高原内各地区之间贫富状况的最重要、最基本的因素。这种地理环境因素表现出如下几方面的环境脆弱性。

第一,地表破碎、水土流失严重。黄土高原沟壑纵横,地表

形态复杂和支离破碎闻名于世。冲沟较大的就有 180 多万条，小沟则更不计其数。据中国科学院黄土高原考察队研究，黄土高原大部分区域的沟壑密度在 3~6 公里/平方公里之间。平坦地面仅见于塬面、河谷阶地和润地分布区域，这些地区的地面破碎程度相对较小，其余地面坡度普遍较大，破碎程度也大。这种地形条件对于贫困的形成起着不可忽视的影响，不同的省区内在不同的地形条件下，农民的人均总收入和人均纯收入都有较大的差异，平原或者川区高于丘陵，而丘陵又高于山区。可见川区或者平原地形条件是农民取得较高收入的有利环境，而山区和丘陵是导致低收入的不利环境。黄土高原破碎的地貌加上疏松的土质，使水土流失极易发生，成为举世闻名的水土流失区。据中国科学院黄土高原综合考察队遥感调查计算，黄土高原地区水土流失面积约为 34 万平方公里，其中土壤侵蚀强度大于 1000 吨/平方公里的面积约为 29 万平方公里，大于 5000 吨/平方公里的面积约为 16.6 万平方公里。

第二，气候干旱，植被状况差。由于本区处于东南季风气候与西北大陆性气候的过渡地带，年降水量小，即使其东南部多雨地带的年降水量也不过 600 毫米左右，往西北至银川平原则减少到约 200 毫米。更为严重的是这里降水的时间分配极不平衡，6~9 月的降水量常常占全年的 70%~80%，且多呈阵雨或者暴雨，有效降水很少。另外，又因大气干旱和时常大风等导致水分蒸发很快，大部分地区高达 800~1000 毫米。在降水量与蒸发量之间所构成的这种极不平衡的条件下，水分亏损量就必然很大。东南部为半湿润地区，农田水分亏缺量为 200~400 毫米，向西北到半干旱地区，水分亏缺量增加到 400~500 毫米，到宁夏平原干旱地区，更增加到 700 毫米。这种水分亏缺极其严重的气候条件，不仅造成了黄土高原的自然植被以干旱、半干旱草原为主，而且由于其他自然条件的恶劣，加上人类的过度采伐，高原

植被遭受破坏的情况十分严重。据近年考察统计资料，黄土高原地区总土地面积 62.4 万平方公里，其中包括农耕地 2.72 亿亩、林地 1.57 亿亩、草地 2.87 亿亩，分别占总土地面积的 28.9%、16.6% 和 30.5%。在林地面积中，去除苗圃地和未成林地面积，全区森林覆被率为 12%；若再除去灌木林和疏林地面积，森林覆被率仅为 6.5%。全区草场的植被覆盖度为 25% ~ 65%，产草量低，亩产平均只有百十公斤左右。而且草场退化状况也很严重，中度和重度退化的占草场总面积的 68.8%。水分亏缺使农作物亩产很低，东南部为 200 公斤/亩，轻干旱或者半干旱地区为 100 公斤/亩，重半干旱地区降为 50 公斤/亩。

第三，水资源缺乏。尽管发源于黄土高原的较大河流有近 200 条，年径流总量达 185 亿立方米（不包括黄河干流的水量），但是全区总灌溉面积仅有 500 多万亩，平均占耕地面积 20.4%，还不及关中地区有效灌溉面积的一半。人均有效灌溉面积全区平均只有 0.7 亩/人，并且区域分布不均匀，东部地区明显高于西部。其中的原因有两个方面：（1）水资源本身的特点是雨暴洪猛沙多，调蓄利用非常困难；（2）地形切割破碎，落差悬殊，引水条件特别糟糕。此外，黄土高原的地下水状况也不容乐观。这里的浅层地下水的主要补给来源是大气降水，但由于大部分地区地形破碎、沟深坡陡，缺乏植被覆盖，岩层的贮水条件差，再加上降水集中且多暴雨，雨水多由地表径流排走。这样除了洼地和较低的河谷地以及靠近北部的沙地外，大部分地下水贫乏且埋藏很深。在梁峁地区，地下水埋藏深度均在五六十米以上，有的达一二百米。塬区地下水埋藏稍浅，但也在 30 ~ 80 米不等。

第四，耕地资源贫乏，土地生产力低。如果仅仅从数量上衡

---

厉以宁：《区域发展新思路：中国发展不平衡对现代化进程的影响对策》，第 189 页，经济日报出版社，2000 年。

量，黄土高原的耕地并不少，共有 25 365.07 万亩，按 1985 年人口计，人均占有耕地达 3.1 亩，比同期全国人均水平多 1 亩左右。然而当我们说到耕地资源的时候，更重要的应该是质量的高低。黄土高原的耕地大多质量差，水浇地少，旱耕地和坡耕地比重大。在全区耕地中，地形平坦、土层深厚、土壤肥沃、对种植业无限制或弱限制的一等耕地面积为 5434.72 万亩，占耕地总面积的 21.4%；对种植业有轻度限制、需施加一定改良措施才能建成基本农田或者需采取保护措施才能避免土地退化的二等耕地有 6570.41 万亩，占 25.9%；需施加较大措施才能建成基本农田或者需采取严格保护措施才能种植作物的三等耕地有 12 049.15 万亩，相当于一、二等地之和，是构成本区耕地的主体部分。此外还有受坡度、盐渍化、质地等因素强度限制，土地退化严重，不适宜继续种植作物的四等地 1310.79 万亩，占 5.25%。耕地中坡度大于 3 度的坡耕地达 10 984.77 万亩，占耕地总面积的 43.3%。据黄土高原晋、陕、甘、宁、蒙五省区的考察统计，在 10 179.69 万亩坡耕地中，3~7 度的有 2260.69 万亩，占 22.2%；7~15 度的有 3610.35 万亩，占 35.5%；15~25 度的有 3175.36 万亩，占 31.2%；大于 25 度的有 1133.22 万亩，占 11.1%。根据农业经济学家估算，按照一定的单位面积产量的能量产出与其投入之比的效益来看，黄土高原在全国水平最差，单产低且投入高，自然环境的各个方面相互作用、相互影响、互为因果，共同导致了黄土高原总体自然环境的脆弱性。正是因为这个地区地形破碎、沟壑纵横、土质疏松、气候干旱、水资源缺乏、降水集中且强度大等等，造成了该地区土地尤其是耕地资源质量差、生产能力和抗干扰能力低、水土流失和沙漠化严重，并从而决定了该

---

厉以宁：《区域发展新思路：中国发展不平衡对现代化进程的影响对策》，第 192 页，经济日报出版社，2000 年。

地区的贫困现状。另一方面，由于地区经济水平落后，人们为了解决基本的生存问题，不得不掠夺式地经营土地，从而加剧了该地区生态环境的恶劣，又进一步导致了人们生活的贫困，形成了一个典型的恶性循环。

黄土高原地区整体环境的脆弱使其成为我国贫困最为集中的地区之一。而在区域内部，环境脆弱性的表现形式及程度的区域差异又造成贫困在区域内部的不均衡分布。尽管不同的地区导致其脆弱的主导因素并不一致，贫困的表现形式也不尽相同，而且贫困与脆弱性也不一定呈现很强的空间相关性。但是从总体来看，区内的贫困地区，不是集中于地表破碎度较高的地区，就是集中于干旱强度大、水资源更为贫乏的地区，或者是几种因素并存的地区。

## 2. 西南喀斯特地区致贫的自然环境因素

西南喀斯特地区指我国西南部以滇、黔、桂、川四省（区）为主的广大石灰岩山地发育地区，在这四省区中，石灰岩山地面积达 41~50 万平方公里，占四省（区）总面积的 30%，约为全国碳酸盐类岩石出露面积的 30%。其中，广西石灰岩山地（包括浅埋藏的岩溶地貌）面积为 8.95 万平方公里，占全区总面积的 37.8%；贵州石灰岩山地面积为 12.95 万平方公里，占全省总面积的 73.6%；云南为 11.02 万平方公里，占全省总面积的 28.8%；四川 8.13 万平方公里，占 14%。在西南四省的 494 个县、市中，石灰岩山地占总面积 70% 以上的有 89 个，面积占 50%~70% 的有 51 个；面积占 30%~50% 的有 72 个；面积 30% 以下的有 170 个；无石灰岩山地的有 112 个。广布的石灰岩，导致西南喀斯特地区形成独特的自然条件，如溶洞、地下河发育，山丘崎岖，土层浅薄，可供方便利用的水资源较少等，生态环境十分脆弱，工农业生产受到较大的限制。喀斯特地区的严重贫困与其特殊的自然环境属性所决定的环境脆弱性密切相关，这一点

已早为长期的贫困现实所证实。

喀斯特环境的脆弱性虽然从结果上看与其他环境脆弱类型区有许多共同之处，但无论在其表现形式上，还是在其形成的机制上都有独特之处。喀斯特地理环境就是可溶性岩石的化学溶蚀作用强烈，成土作用缓慢。喀斯特地区每形成 1 厘米厚的土层需 4000 年左右的时间，较一般非喀斯特地区成土速度慢 10 ~ 40 余倍。缓慢的成土速度和强烈的化学溶蚀作用导致喀斯特地区土层普遍浅薄、肥力先天不足。西南喀斯特山区土层厚度一般不足 30 厘米，且分布不连续，大面积分布的峰丛、峰林和残丘土层更薄，基岩裸露，仅在溶沟、溶槽中有些残留土壤。也正是由于这种原因，造成西南喀斯特地区耕地分散、面积小、荒山半荒山多的特点。如典型喀斯特地区的贵州，全省的耕地面积仅 2779 万亩，占全省总土地面积的 10.75%，人均耕地只有 0.84 亩，低于全国平均 1.44 亩的水平。西南喀斯特地区的耕地中水田比例小、坡耕地多且分散的特点。根据近年的土壤普查资料，西南喀斯特地区共有耕地 15 569.43 万亩，其中水田 5296.29 万亩，占总耕地的 34.02%，比整个西南地区水田的比例（44.73%）低 0.70%。在喀斯特山地特征最为明显的峰丛洼地区，水田占耕地的比例更低，如广西平果县一些地处峰丛洼地的村寨，人均水田在 0.05 亩以下，甚至完全无水田，广西西北部与贵州南部红水河两岸的峰丛洼地区均有类似情况。

喀斯特地区多数坡耕地分布在坡度大于 25 度的陡坡上。如四川喀斯特山地县的耕地中，分布在 25 度以上山坡上的耕地，就占这些县总耕地面积的 23.97%。而且这些耕地多分布在石缝中，耕作管理十分不便，并具有严重的水土流失。本区域大多数

地区的年降水量均在 1000 毫米以上，水资源的供应是比较充分的。然而石灰岩地区水资源的时空分布极不均匀，水土资源匹配不协调，加上当地地貌条件复杂多样，岩石渗漏严重，降水大都渗入地下，使全区干旱缺水现象普遍发生。而在许多石灰岩山区，由于社会经济发展水平低，资金不足，水资源开发利用程度低，缺水程度更是严重。如云南省 72 个贫困、特贫和专项贷款县，土地面积 24.51 万平方公里，占全省面积的 64%，人口 2078.5 万人，占全省人口的 54.6%。耕地面积 2553.5 万亩，农田有效灌溉面积 720.76 万亩，占 28.24%，每个农业人口只有 0.39 亩，低于全省平均水平的 34.8% 和 0.47 亩。西南喀斯特山区缺水现象更加严重，不仅农业用水缺乏，人畜饮水也普遍存在困难。广西 27 个石灰岩山区县缺水的人数近 300 万人，约占总数的 32%；其中都安县缺水的人数达到总人口的 61.5%。农忙季节，大批劳力为吃水而奔波，致使耕作更加粗放、耽误农时。

喀斯特地区森林覆盖率低且分布不均匀。由于自然条件的脆弱性，喀斯特地区植被破坏后恢复较慢。历经人口压力和决策失误导致的滥垦乱伐后，西南喀斯特山地区现有林地 37 446.06 万亩，占西南喀斯特山地区总土地面积（41.05 万平方公里）的 28%。其中，多为灌木丛和疏林草地，森林面积不到一半。如云南石灰岩林地面积仅占林业用地面积的 30%；贵州中、西、北部森林覆盖率都不到 10%，其中，毕节地区只有 5% 左右；广西石灰岩山区也只有 12%，其中的来宾县低达 5%。西南喀斯特地区不仅森林覆盖率低而且分布极不均匀，多数石灰岩区山地森林和树木都比较稀疏，有些已成荒山秃岭。但是，在个别林木保护较好的石灰岩地区，也能发育成广大茂密的森林。如贵州南部荔波县茂兰喀斯特原始森林区，森林覆盖率高达 80% 以上。

喀斯特地区水土流失和土地石漠化严重。由于森林的乱砍滥伐、毁林开荒和陡坡地种植等原因，使西南石山水土流失严重加

剧。这是西南喀斯特地区自然环境脆弱表现的主要特点之一。据估计,目前西南地区水土流失面积已达12万多平方公里,比20世纪50年代扩大了40%左右。贵州省1964年水土流失面积为3.5万平方公里,20世纪80年代中期已达5万多平方公里,20余年增加了42.9%,其中毕节地区最为严重,水土流失面积达2115万亩,占总面积的52.5%。耕地水土流失面积达1280万亩,占耕地总面积的68.55%。严重的水土流失必然使耕地变得越来越瘠薄,甚至变成裸露的石山。到20世纪80年代,贵州全省的裸露、半裸露的石漠化山地已达2000万亩,占全省总面积的7.6%。严重的水土流失还使河床、水库、渠道泥沙淤积,水利工程效益下降甚至报废,加剧了水旱等自然灾害。

喀斯特地区自然灾害频繁。由于地势起伏、构造复杂、气候多变,加上长期不合理的开发,西南地区的各种自然灾害如洪涝、干旱、泥石流和病虫害等频繁出现,危害严重。而且灾害发生的次数、影响范围和危害程度都有明显加剧的趋势。如四川省1951—1988年的38年期间,除1954和1956两年基本无干旱外,其余年份均有旱情出现,雨量比常年同期减少50%~90%,大致有十年九旱的规律。又据对1987—1990年的情况调查,云南省仅滑坡、泥石流灾害点就有3800多个,平均每年经济损失在5000万元以上,有些年甚至损失上亿元。这些灾害对于贫困地区的脆弱经济具有很大的摧毁作用,有的甚至造成土地资源完全破坏。

尽管造成西南喀斯特地区贫困落后的因素有很多,但是归根结底是表现在人类活动物质基础的自然资源的匮乏和自然环境脆弱上,即自然环境的限制至少在目前的经济社会发展水平的条件下,是决定贫困的根本性因素。总的来说造成贫困落后的原因是多方面的,人们通常习惯于将这些原因归结为经济、社会和自然等三个方面。对于西南喀斯特地区,这几方面因素的表现都非常

典型。经济落后既是这一地区贫困落后现状的反映，更是造成该地区贫困落后的直接因素，因为经济落后，导致贫困地区资金积累能力严重不足，也无法以自身的努力摆脱资金积累不足的困境。同时，受经济基础薄弱、财源匮乏的制约，地方财政收入的增长又极为缓慢，而支出却不断膨胀，造成收不抵支，对上级财政的依赖性越来越强，有的地方甚至根本无建设资金，这就不可避免地陷入了一个“贫困的恶性循环”之中。

## 二、人口素质低是造成西部民族地区农村贫困的深层原因

人力资本理论认为，区域的经济实力取决于区域拥有的物质资本的数量和质量以及人力资源的数量和质量。在商品经济社会，生产力的发展和经济竞争能力的提高主要取决于人力资本的存量和质量，即劳动者的素质，它们直接决定了产业创新、劳动生产率和收入水平提高。1994年的贫困地区资料显示，劳动力文化程度为：文盲半文盲的农产贫困发生率、贫困深度指数和贫困强度指数分别是小学文化程度的1.5倍、1.6倍，是初中文化程度的3倍、3.1倍和3倍，是高中文化程度的3.9倍、3.3倍和3.4倍，贫困程度与文化程度成反比。

人口素质低下是造成贫困地区贫困的一个深层原因。不仅表现在文化水平和科技水平的低下上，而且更重要地表现在人们的思想观念上。（1）轻商赋役，求稳苟安。民族地区许多人认为，从事商品生产和商品交换是件耻辱的事情，买卖东西是不光彩的人干的事情。他们宁愿在自然经济狭窄的轨道上转圈子，就是不愿意跳出来从事商品生产和经营。在生产上追求家庭生活所需的“小而全”、“万事不求人”；把吃饱穿暖当作最高的生活目标，以致许多人抱着“金饭碗”讨饭吃，守着丰富的资源挨饥受寒。（2）依赖思想比较严重。长期以来，由于我国扶贫工作主要是依靠纯生活救济的扶持方法，致使贫困地区不少人滋长了严重的依

赖思想，形成“吃粮靠返销、花钱靠救济、生产靠扶持”的思想，形成了“越给志越短，越给人越懒”的反常现象。(3) 封建迷信盛行。思想观念落后和愚昧必然产生迷信，传统的生活方式、传统的价值观念导致了封建迷信活动的泛滥和对神灵的顶礼膜拜，导致了对知识和创新的鄙视。这种封建迷信风气的盛行，不仅耗费了本来可以积聚起来的财富，而且严重地腐蚀着农民的心灵，耗散了农民的精力。封建迷信活动的盛行，在一定程度上加剧了人们对文化知识的无所需求，对教育事业的轻视乃至大量文盲的产生。大量文盲的存在必然导致生产手段的原始、落后，严重地阻碍了商品经济的产生与发展，极大地制约着贫困地区的脱贫。(4) 人口的文化素质低下，贫困地区适龄人口中文盲、半文盲率较高；总人口中具有较高文化程度的劳动者所占的比重低；劳动人口的平均文化低，劳动者的技术素质差。各类专业技术人员在产业总人口中所占比重较低；专业技术人员分布不合理，大多数集聚于城镇并集中于党政部门和事业单位，作为物质生产领域的生产第一线和企业则科技力量薄弱；人才、智力流失严重。

### 三、扶贫机制的缺陷使国家对西部贫困地区的优惠政策弱化

#### (一) 地方政府偏离既定的扶贫宗旨和目标

中央政府的区域扶贫开发政策的出台，原想借助最易监督和管理的下属地方政府及其扶贫办公室实现其扶贫的目的。然而事与愿违。随着地方政府及机构和财政体制的改革，地方政府机构的权力随之增大。这就增大了中央对地方政府的监控难度，甚至出现局部“失控”，不可避免地出现地方政府行为偏离中央既定的扶贫宗旨和目标的问题。事实上地方政府的发展目标是多元化的。增加地方财政收入及促进区域经济的快速增长是其主体发展目标，而帮助贫困地区居民摆脱贫困，仅仅是地方政府目标中的

主要目标之一。也就是说，当地政府有可能会牺牲扶贫目标以最大限度地实现自身的主体目标。所以在某些地方，“扶贫”仅是其政府的辅助性目标和任务。有人甚至把扶贫目标与其政府的主体经济发展目标直接对立起来，对前者予以排斥和干预。如何使贫困区域的政府机构把扶贫目标当作自身主体发展目标，则是制定适宜的扶贫战略不能回避也无法回避的重要问题。作为扶贫的具体操作和管理机构扶贫办公室，在实践中它是隶属于相应的政府机构的，没有相对独立的自我生存和发展权力，他们的思想和行为受制于相应政府机构的影响和牵引。扶贫办公室的主体目标本来是帮助贫困户，使他们能够在政府的帮助下迅速摆脱贫困。可是在实践中，当这一扶贫目标与当地政府的主体目标发生抵触时，扶贫办公室势必会牺牲自身目标以确保当地政府目标的实现。因此，如何使扶贫机构实现相对的自我生存和发展，使之更有能力、更有条件向更多的贫困户持续提供较好的综合服务，则是探索适宜的新扶贫方式应考虑的重要问题。

## （二）扶贫优惠政策被弱化

我国制定的贫困线标准太低，衡量贫困的指标体系不完全，扶贫到户的战略被扭曲等，也较大地影响了西部民族地区的扶贫开发。从理论上讲，贫困线是衡量贫困的标准，也是衡量脱贫与否的标准。我国的贫困线是以人均年纯收入维持正常的生存所需的最低生活费用支出来表示的。这种标准至少存在两个缺陷：一是贫困线太低。贫困线标准低意味着脱贫的标准也低，因而返贫的可能性也大。如按照“八七”扶贫攻坚计划，即使我们目前以人均年纯收入 500 元（按 1990 年不变价格计）为脱贫标准，这个数量也只能达到一个人正常生活所需。很多脱贫户在解决温饱之余，已所剩无几。如果他们不能继续得到各级政府扶持的话，就很有可能因缺乏生产资金而重新陷入困境。也就是说由于脱贫标准太低，脱贫实际上隐含着一定程度返贫的危机。二是衡量贫

困的指标体系不完全。这是因为单纯以人均年纯收入来衡量贫困，一般只能说明扶贫对象物质收入上的情况，而不能全面反映精神、文化、卫生等方面的状况。这样在扶贫的过程中，就容易因忽视对贫困户教育、文化等其他方面的扶持，而束缚了脱贫户的自我发展能力。

“八七”扶贫攻坚计划实施后，我国的扶贫战略实现了由区域增长带动战略向扶贫到户战略的转变。这本来是为了解决区域经济增长目标与缓解贫困目标的矛盾，然而在扶贫实践中，扶贫到户战略在一些地方却受到扭曲，到户到人的扶贫资金往往不能发挥应有的启动生产的作用。有些地方实际上只是给帮扶对象一些资金或者实物就完事了，有的地方甚至回到了过去救济式扶贫的老路上去。显然，通过这种方式扶持而脱贫的群众的经济基础就不坚实，很多人还会返贫。同时，贫困地区优惠政策被弱化。从国内外的消除贫困的实践来看，政府在扶贫中都运用了一定的优惠政策，它对贫困地区的经济发展和贫困人口脱贫起到了很大的刺激和推动作用。然而，我国在社会主义市场经济体制转轨过程中，伴随着一系列产业、财政、税收政策的调整和市场机制的完善，原来对贫困地区的一些优惠政策相对地出现了弱化，这就给民族地区的持续脱贫带来了一些影响。如在税制改革中，我国在商品生产和流通领域普遍推行增值税，并实行了国家税与地方税的分流。按照这项改革，有些过去是地方收入主要来源、税利较大行业（如烟、酒）的税收就归入了国家财政。但是，由于烟酒企业多集中在农村县及县以下地区，通常还是贫困地区收入的主要来源。因此，中央过去对贫困地区实行的一些财政转移支付的优惠政策实际上就被抵消。这对现阶段贫困地区的进一步发展极为不利。再如在产业政策中，由于产业规划布局原则体现得不具体，结果有些地方按统一规划搞“一刀切”，连贫困地区有些利用当地原料和劳动力优势建成的、对脱贫起了很大作用的项

目也被砍掉。这不仅损害了贫困地区的经济开发，更打击了那些依靠这些项目脱贫的群众的积极性。此外，从贫困地区内部来看也存在着类似问题，有些地方由于自身财力有限，常常在贫困户一解决温饱后，就迫不及待地取消或者减少某些方面的支持，这样在贫困户的根基还很脆弱的情况下，也给贫困户带来不利影响。西部民族地区扶贫资金使用效益差也很突出。中央政府与地方政府的目标差异，中央政府突出强调解决贫困农户的温饱问题，而忽视了贫困地区经济的持续稳定发展；地方政府（主要指县级政府）追求目标是财政收入的最大化。因此，上马工业项目的积极性很高，但贫困地区办工业的条件往往有限，不可避免地使企业亏损，甚至倒闭。扶贫政策本身的漏洞，主要体现在扶贫资金的多部门管理，随着市场经济的发展，部门利益越来越膨胀。部门之间的利益摩擦、目标偏差、互相扯皮，导致扶贫资金的使用很不规范，有些地方甚至处于混乱状态。管理体制中缺乏独立的监督机制和监督制度，致使扶贫资金漏出，无人承担责任。

### （三）信贷扶贫政策存在缺陷

扶贫贷款资金主要用在项目开发上，同时又主要集中在贫困县或者贫困县的基础设施和开发条件较好的地区。尽管要求项目开发要抓住有助于尽快解决群众温饱的开发项目，重要的是抓种植业、养殖业和以种养为原料的加工业。可是在实践中，由于还款和经济效益的原因，项目开发重点及其扶贫资金主要投向于工业。不少研究成果表明，在贫困地区，工业发展速度与贫困人口减少速度呈负相关关系，工业发展速度与政府财政增长速度之间呈很强的正相关性，反映出发展工业的最大受益者是地方政府，而不是贫困地区的贫困人口。区域性开发扶贫在实践中，主要集中在贫困县或者贫困县的基础设施和开发条件较好的地区。这些地区主要分布在公路沿线、乡镇所在地，以及水源较好、有灌溉

条件、适宜发展所在县支柱工业的地方。而没解决温饱的地方，由于生产落后、交通不便、社会经济技术文化整体条件差，因而就很少或者没有安排扶贫开发项目，这是非常现实的矛盾。从“八七”计划实施以来，扶贫贴息贷款作为扶贫资金的主要形式，在使用方法上出现了新的动向。减少了对贫困户直接贷款的数量，增加了经济实体或者能人办的企业贷款数量，然后通过他们再带动贫困农户发展经济。

缺乏适宜于“贫困农户”生存发展的特殊金融信贷制度。在我国信贷扶贫政策实践中，其信贷制度本身的设计就存在根本的缺陷，或者说的不利于“贫困农户”贷款的。究其原因主要有如下几点：

第一，没有适宜于“贫困农户”的贷款条件。在信贷扶贫实践中，其贷款制度规定资产抵押和资金担保，是获得信贷扶贫资金的先决条件。这一条件无疑是指导把真正的贫困农户排斥在扶贫信贷资金的贷款行列之外。众所周知，贫困地区贫困农户因为贫困没有资产进行抵押，又因为贫困而无人愿为其担保。所以，我国扶贫贷款在实践中出现“贷富不贷贫”的问题是不足为奇的。事实上需要抵押和担保才能获得扶贫贷款的制度，是与帮助贫困农户的目的及其宗旨相悖的。

第二，贷款额度大、还款期限长。在我国信贷扶贫实践中，其贷款额度一般比较大，党政军款期限为一年。这一贷款原则无疑明确扶贫信贷资金的扶持对象，主要是经济实体或者能人及其非贫困农户。因为贫困农户无力经营管理或者偿还大额贷款资金。即使真正的贫困农户能够获得此类的扶贫贷款，也势必造成不慎重的贫困者更加贫困，尤其是真正的贫困者难以偿还贷款。事实无可争辩地表明，对于贫困农户来说，分期还款比一次性还款更合适。分期还款制不仅减少了贷款风险，更重要的是可以减轻贫困农户还款压力，能够及时了解贫困农户在经营贷款资金所

遇到的问题和困难，有助于贫困农户增加资产积累资金扩大再生产，为彻底摆脱贫困奠定基础。相反，一次性还款制只能解决贫困农户暂时的“吃穿住行”问题。无助于贫困农户积累资金增加财富及其从事规模生产和经营。我们要把还款率很低或者无法偿还的贷款仍视为救济而非是扶贫。

第三，贫困农户未能有效地组织起来。在我国现行扶贫政策下，尚未能把需要贷款的贫困农户有机地组织起来的有效组织形式。需要贷款的贫困农户仍是如同“一盘散沙”，缺乏组织的凝聚力和向心力。

第四，贫困农户缺乏根本摆脱贫困的物质保证。在现行扶贫实践中，实际上是不能够持续提供扶贫贷款资金的，也不重视贷款贫困户自身的储蓄。这就势必使贫困农户丧失根本摆脱贫困的物质基础。这也是扶贫实践中返贫率高的真正原因之一。贫困农户加强自身实力使其走向相对独立发展的根本保证，亦是贫困农户从事集体社会经济活动及其最终摆脱贫困的物质基础条件。

第五，缺乏严密的监督和管理。在现行的扶贫贷款实践中，贷款往往是放给借款人就算完结。不重视放款后借款人资金利用情况及其项目经营情况的追踪调查、分析和评估，尚未对贷款资金利用的全过程进行严密的监督和管理。从而使贷款贫困户失去了稳定创收、发展及其按期还款的根本保证。由于缺乏严密的管理和监督，贷款农户未能有效利用贷款资金创收，还款出现问题的事例在以往贷款实践中屡见不鲜。如有些贫困农户为了防止贷款资金的滥用，又无人对他们贷款资金的利用进行指导和监督，只好把贷款资金“原封不动”的存放在自家，等到还款时将其取出归还。在现行扶贫战略中，很少考虑市场机制在扶贫实践中的重要作用。扶贫资金的浪费和不合理使用，“扶贫企业”即用扶贫贷款建立的县乡镇企业出现大面积亏损的局面。这主要是由于在企业经营实践中，急于求成，短期化行为严重，投资可行

性分析不足，资源形不成规模，技术跟不上，管理水平差，领导素质低，产品质量不过关及其缺乏销路等原因造成的。扶贫贷款资金项目并未按照“市场企业经营原则”进行设计和规划，扶贫项目的经营支出大于其收入的事例在贫困地区比比皆是。忽视市场机制在扶贫实践中的有效调节作用，也正是贷款资金实力雄厚的金融信贷组织不能完全有效地参与扶贫实践的一个主要原因。

---

黄颂文：《西部民族地区贫困原因研究》，载《求索》2004年第8期，第36页。

## 第四章 西部民族地区农村贫困 状况基本走势

在 20 世纪八九十年代，西部少数民族地区农村的扶贫开发工作取得了巨大成就，贫困人口大幅度减少，贫困地区民众的生产生活条件从根本上得到改善，区域经济发展速度明显加快。但由于历史、自然等原因以及社会各种因素相互制约，进入 21 世纪后，西部民族地区农村贫困现象依然存在并呈现出新的特点。主要是西部民族地区的扶贫速度趋缓，贫困人口的区位分布越来越散，贫困程度显得更加严重，农村低收入人口返贫率高，衡量贫困的水平指标将趋于高位，历史致贫因素趋弱，新的致贫因素日益趋强，收入差距继续扩大，社会收入分配不公平的程度已接近“合理”区间的上限。妇女、老人、儿童和残疾人成为贫困人口中最受关注的弱势群体。

### 第一节 扶贫速度趋缓，贫困人口越来越分散

#### 一、扶贫速度趋缓，脱贫人口呈递减趋势

虽然西部民族地区经济持续高速增长，但是无论在“收入贫困”方面还是“人类贫困”方面，扶贫的速度都令人失望地下降了，这主要是受到低迷的农产品价格的影响。根据农村贫困监测调查，2002 年底全国农村绝对贫困人口为 2820 万，比上年减少 107 万。贫困发生率为 30%，比上年下降 0.1 个百分点。农村低收入标准以下人口共计 8645 万，占全部乡村人口的比重为

9.2%。其中，592个国家扶贫开发工作重点县绝对贫困人口为1752万人，占全国绝对贫困人口的62.1%。与上年相比，绝对贫困人口数量减少59万人，占全国当年脱贫人口的55.3%。贫困发生率8.8%，比全国高5.8个百分点。低收入标准以下人口规模共计4828万人，占乡村人口的比重为24.3%。农村贫困监测结果显示，1978—1990年，农村绝对贫困人口由25000万人下降到8500万人，年均减少1000万人左右；2000年绝对贫困人口是3200万人，1990—2000年期间年均减少500万人左右；2001年绝对贫困人口是2930万人，比上年减少270万人；2002年只比上年减少110万人，2003年贫困人口不减反增80万，脱贫人口呈递减趋势。由于目前的绝对贫困人口多生活在自然条件极其恶劣的地区，加之人力资源严重不足，很难通过正常扶贫手段实现脱贫。所以，出现这些情况与经济增长的格局以及经济增长收益的分配方式密切相关，而这些又是由农业发展停滞、农业收入比重下降、收入分配差距扩大、地区发展不平衡和“累退性”的财税制度等因素决定的。人均GDP在1988—1995年间平均每年增长8.1%，而人均收入的增长率却低得多，农村为4.7%，城镇为4.5%。收入增长应该产生积极的扶贫效果，但是居民收入增长落后于GDP增长，意味着收入增长的扶贫效果可能被收入分配差距的扩大所抵消。如果收入增长速度达到GDP增长速度的80%，而不是事实上的60%，那么吸收收入分配差距扩大造成的负面影响将会更容易一些。

高储蓄和高投资的增长模式要求将收入从居民转移到公共或者私营企业部门。在贫困迅速减少的1978—1984年间，居民收入的增长超过了GDP的增长，国内储蓄率从GDP的34%下降到

---

见国家统计局农村社会经济调查总队：《2003中国农村扶贫监测报告》，中国统计出版社，2003年。

32%。在 1988—1995 年间，扶贫速度明显放慢，居民收入的增长速度低于 GDP 的增长速度，储蓄率也从 GDP 的 32% 上升到 42%。如果不是因为这个原因，尽管人均收入增长速度落后于 GDP，收入增长也会产生更大的扶贫效果。1988—1995 年，我国农村的基尼系数从 0.34 上升到 0.42，城镇基尼系数从 0.23 上升到 0.33。也就是说，农村收入差距扩大了 23%，城镇收入差距扩大了 43%。如果收入分配情况在 1988—1995 年期间保持不变，由于实际人均收入增加，1995 年农村贫困人口比例将只有实际情况的一半，城镇贫困人口比例将接近零。换言之，农村收入差距的扩大抵消了收入增长所具有的扶贫效果的一半。

农村收入差距扩大主要是因为农业发展停滞导致农民收入结构发生变化。在这段期间，农业占 GDP 的比重从 1985 年的 22.6% 下降到 1998 年的 11.6%，农业纯收入占农民纯收入的比重从 1995 年的 75% 下降到 1998 年的 57.2%。1988—1995 年间，来自农业的收入占农民收入的比重急剧下降，其他（非农业）收入越来越重要。由于我国土地平均分配的原则，农业收入分配比其他收入分配相对而言更为平均。另一方面，能够从新的收入来源获益的农民主要是那些能够接触到新机会的人，他们往往具有最初资源禀赋的优势，工资收入和非农经营收入的分配因之比农业收入分配更不平均，所以，农业收入占总收入比重的下降是农村内部收入差距扩大的重要原因。除此之外，获取工资的就业机会和非农经营活动，主要集中在较富裕的省份和地区。到 20 世纪 80 年代中期开始，我国越来越深地融入到世界经济的大潮之中。经济增长的动力很大一部分来自出口和外商直接投资，二者都主要集中在较发达的沿海省份。由于工资收入机会和非农经营

活动集中在较富的地区，这就扩大了不同地区农村之间的收入差距。相反，贫困地区的农民由于缺乏非农就业机会，一方面收入增长相对较慢，另一方面规模报酬递减对他们主要收入来源的农业收入也会产生负面影响。农业收入比重下降的原因是农业产值增长率的急剧下降，而这又是由农业公共投资不足和农业生产积极性不高造成的。改革初期农业发展较快的一个重要原因，是农产品贸易条件的迅速改善。这种趋势后来逐渐停滞，20世纪80年代中期以后出现了逆转。只是在1994年农产品贸易条件才得到改善，并且中止了农业近10年徘徊不前的局面。假如没有这一次农产品相对价格的提高，20世纪90年代中期农村贫困状况将比实际情况还要严重得多。鉴于上述情况，目前较低的农产品价格引起了人们的关注。1997年以来农产品价格下降了12%，1998年农民来自农产品销售的现金收入减少了7.2%。这一趋势不仅使低收入农户很容易滑到贫困线以下，也加剧了那些依靠农业收入来维持生计的贫困户的贫困程度。

财政结构造成农村贫富差距扩大进而影响扶贫的速度。我国农村家庭的人均收入仅相当于城市家庭人均收入的 $\frac{2}{5}$ ，然而他们却要缴纳比其所获得的财政转移支付多得多的税收。相比之下，城市家庭则可以获得为数颇多的净补贴。此外即使在农村地区内部，净税收在很大程度上是高度累退性的：农村人口中最富的 $\frac{1}{10}$ 的人口获得了全部净补贴的133%，而最贫困的 $\frac{2}{10}$ 的人口支付了净税收的近一半。在城镇，贫困增加的原因主要是工资体制改革，“铁饭碗”制度下补贴和福利的消失，以及扩大收入分配不平衡的劳动力市场调整。城镇收入差距扩大的效应超过了收入增长潜在的扶贫效应。在我们所讨论的这段时间里，随着

“无差异性工资”体制被差别性较大的工资体制所取代，城镇工资分配更加不平衡。这对于提高劳动者的积极性非常重要，实践证明也是行之有效的。工资结构变化产生的不平衡效应本来可以通过净补贴和转移支付抵消一部分。1988—1995年，补贴占居民收入的比重从39%下降到11%。但是由于各种原因，被保留补贴（如住房补贴）的分配远比被废除补贴（如食品补贴）的分配更不平衡。在这一时期，住房市场也发生了很大的变化，私有住房迅速发展，公共住房比例逐渐下降，中国城镇住房制度改革使住房产权分配非常不平衡，这也加剧了城镇财富分配的差距。

限制农村人口向城镇流动的政策，阻碍了农村贫困人口从经济增长中获益进而影响到扶贫的速度。在过去的10年中，城镇所创造的就业机会远远超过农村。1990—1998年期间城镇就业增长了24.4%，而农村就业仅增长了4.2%，其中农业劳动力减少了9.3%。中国逐渐允许农村人口未经许可流动到城镇（打工），可以肯定这样做有助于从总体上减少农村贫困。如果没有出现从农村到城镇的人口流动，那么中国现在的农村贫困状况将会严重得多。首先农村就业岗位的竞争将会更加激烈；其次从城镇寄往农村的汇款也将会少得多。由于城镇抽样调查仅限于正式居民，并不包括流动人口，尽管看上去他们生活水平远远低于正式居民，我们仍然无法对流动人口生活状况进行准确估计。流动人口生活水平低是因为他们被排除在普通的就业机会之外，所从事的基本上是低工资或非正式的工作。因为被排除在各种公共服务之外，他们获取教育和卫生服务的机会也非常少。流动人口不仅在教育、卫生和住房服务等方面要花大价钱，在提供这些服务的学校、医院和住房设施的建设方面也要负担昂贵的费用。虽然大部

---

世界银行：《世界银行国别报告中国战胜农村贫困》，第158页，中国财政经济出版社，2001年版。

分城镇流动人口具有循环性或周期性的特点，他们在城镇工作一段时间以后一般都要返回农村，但是一部分流动人口在城镇工作很长时间，拒绝给他们发放户口不仅影响他们自身的生存发展，而且还将影响他们孩子的教育和将来的就业机会。

生存环境也引发或加剧了西部很多贫困地区经常发生严重的自然灾害，这些对贫困户、临近贫困线的农户以及经受不了无收入和牲畜死亡打击的农户而言，这已经成为一个制约贫困落后地区经济社会发展的致命问题。

## 二、贫困人口趋向分散，贫困程度更加严重

从整体上分析，少数民族贫困县中的贫困人口的分布已不是原来的较大连片区域，而是变成了一个分散的行政村和农户，这就使得随后的扶贫对象更加具体，扶贫工作的难度加大。贫困的具体化和分散性以及贫困类型的多样性，也将使扶贫政策、措施的实际操作更加困难，传统的扶贫开发模式面临着挑战和重新选择。

我国自 1978 年开始农村改革以来，在缓解绝对贫困方面取得了巨大成效。这些改革包括联产承包责任制，取消人民公社制度，提高农产品价格，放开农产品市场，促进了农村经济的巨大增长。伴随着这种增长，配合以得到强大资金支持的扶贫项目，在过去 20 年中，农村绝对贫困得到极大的缓解。我国的绝对贫困人口从 1978 年的 2.5 亿下降到 2003 年的 2900 万，即从农村人口的  $\frac{1}{3}$  下降到  $\frac{1}{20}$ ；绝对贫困的基础数据相当于每天 0.66 美元（1985 年购买力平价）。20 世纪 90 年代以来，我国剩余的贫困问题进一步向西部省区集中。居住在西部贫困地区的人口比例

---

世界银行：《世界银行国别报告中国战胜农村贫困》，第 158 页，中国财政经济出版社，2001 年。

从20世纪80年代后期的不到一半，增加到90年代中期的 $\frac{2}{3}$ 以上。这些“贫困农户”大部分居住在边远的乡镇和村庄，特别是深山区，降水量低，土地难以维持低水平的简单再生产。还有证据显示，20世纪90年代以来贫困程度加深了，那些最贫困的人口收入离贫困线更远了。政府贫困线反映的是政府接受的最低生活标准，低于这个收入标准的人口得不到最基本的维持生存的食品和衣服。在绝对贫困发生率还较高的情况下，政府严格的贫困标准是非常有用的，它帮助政府把现有的扶贫资金投向最需要帮助的目标。但是，在识别政府扶贫项目潜在受益人时就不再是一个有效的工具，因为现在低于这个收入标准的贫困人口数量非常少，而大量人口刚刚越过这个标准却依然处在贫困中。这些地区绝对贫困人口大量集中的现象提醒我们，应该高度重视以地理区域为目标，对贫困家庭和社区提供更多的扶贫救助和援助。因此，我国应考虑采用国际标准衡量贫困程度，并且用它来指导国内的扶贫开发计划。尽管贫困发生率明显下降了，仍有证据证明20世纪90年代贫困深度指数提高了，而且1998年比整个90年代平均数要大得多。

西部民族地区的贫困程度最深。20世纪末我国贫困的减少大部分发生在经济增长较快的沿海和中部地区。1978年我国农村的许多贫困人口生活在相对不太边远和不一定是山区的沿海和中部，那里化肥使用、灌溉系统建设、优良品种推广和其他现代投入的增长较快，带来了农产品的增产，在改革时期较快地加入到农业发展的行列中。剩下的贫困人口大部分集中在更遥远的高山地区特别是西部省份，那些地方要增加农产品产量是非常困难的。除了贫困人口集中在西部省区这个特点外，贫困人口还集

---

黄颂文：《西部民族地区农村贫困走势分析》，载《改革与战略》2004年第7期，第88页。

中居住在山区的县、乡。我国的贫困问题大部分发生在山区，而且扶贫项目长期以来也一直以山区为重点。譬如，1986年扶贫领导小组和中国科学院进行了一项联合调查，确定了包括741个县的21个贫困带。中科院的研究发现，这些贫困带中90%以上的农村居民生活在山区。领导小组便把政府当时的扶贫项目，集中在其中的18个贫困带实施。扶贫领导小组扶助的18个重点贫困带都在山区，592个国定贫困县的三分之二也在山区。在广西东北部的九万大山地区，龙胜、资源是省定贫困县，兴安不是贫困县。龙胜县的7个乡镇中有4个是特困乡，资源县8个乡镇中有4个，兴安县11个乡镇中有6个是贫困县。这14个贫困乡镇都在高海拔区，瑶族和苗族人口比例很高，社会发育程度较低，生产生活方式落后。在少数民族贫困人口相对集中的西南大石山区和西北干旱荒漠地区，即广西、贵州、云南、四川、西藏等地的边远深山区、大石山区，由于社会经济发展不平衡，造成文化、教育、卫生等各项发展与内地都有较大差距。因而表现出贫困人口科技、文化素质较低，一般的扶贫措施是难以奏效的。

## 第二节 妇女老人儿童将成为最受关注的弱势群体

### 一、历史致贫因素趋弱，新致贫因素趋强

国民经济的持续稳定发展，国家扶贫力度越来越大，尤其是以工代赈计划的实施，导致贫困的传统因素（如长期贫困的积淀）会得到减轻，贫困地区的自然条件、生态环境、交通通讯、文化教育、医疗保健、人口生育等生产与生活条件会进一步得到改善，其对中国贫困问题的影响度也会持续弱化。但是在市场经济条件下，诸如失业、收入水平下降等新的致贫因素的影响度却

在持续增长，城镇新贫困人口正呈强劲上升势头，并成为城镇贫困人口中的主体构成部分。如失业（现阶段还包括下岗）作为致贫的主要因素之一，在近5—10年内，都会呈现出强劲势头。据原劳动部1996年测算，从1996年起每年有360万新的下岗职工，到2000年时下岗职工总数达到2100万人，其中只有50%左右的职工在失业救济金用完之前能重新就业，而不能重新就业的另一半职工极易陷入贫困之中。与此同时，收入分配不公现象在近期内还有恶化的可能，加之资本、技术作为按劳分配的其他因素进入收入分配领域，贫富差距将会进一步扩大。因此，政府的反贫困政策与救济政策急需适应市场经济条件下贫困人口的发生与发展规律，将失业者、低收入阶层作为实施济贫政策的重点。

## 二、妇女、老人、儿童和残疾人成为实在的弱势群体

尽管男女平等、同工同酬是我国的一项基本国策，但是改革开放以来的实践却表明，因劳动力资源过剩和妇女本身素质的原因，妇女就业机会不如男性、劳动报酬低于男性、失业风险大于男性，这种现象可能还在一个时期内持续下去，就业机会的不平等导致经济收入的不平等，进而导致女性较男性更易陷入物质和精神双重贫困。妇女的低就业、低收入、低素质，带来的必然是低地位、低生活水平，并影响着家庭生活水平的提高。同时，老年人因退出劳动而致使收入锐减，有的甚至没有任何养老保险，极易陷入贫困境地。据武汉市的统计资料显示，在1998年领取最低生活保障金的人口中，离退休人口就占了7.49%，这还不包括无职业、无退休保障的老年人。儿童的贫困问题还表现在接受教育的机会和受教育的程度方面，失学儿童与受教育程度低的儿童，不仅是现阶段的贫困群体成员，而且将是未来贫困人口的后备军。此外，残疾人和他们的家庭贫困发生率很高，而且占贫困人口的比例正在逐渐上升。残疾人家庭缺少劳动力，是我国剩

余贫困问题的一个重要成因。依据我国残疾人联合会估计, 1997年我国有6000万残疾人口, 其中1700万处于绝对贫困中, 1200万是农村绝对贫困人口。这些数字意味着, 残疾人贫困人口占我国贫困人口总数的 $\frac{1}{4}$ 。残疾人在贫困人口中的比例高于他们在总人口中的比例。残疾人在全国人口中占5%, 但是目前他们当中有20%是生活在国定贫困县中。在西部贫困地区, 残疾和贫困形成了恶性循环: 由于残疾造成劳动力缺乏增加了家庭陷入贫困的可能性, 而贫困地区缺少有效的公共健康手段和医药服务又增加了致残的机会和几率。因此, 政府在制定反贫困政策与救济政策时, 尤其需要着重考虑妇女、老年人、儿童和残疾人等弱势群体的生存权和发展权问题。

### 第三节 西部民族地区农村 收入差距继续扩大

#### 一、西部民族地区农村经济综合实力低于全国平均水平

我国是一个统一的多民族的社会主义国家, 实现各民族共同繁荣是党和国家民族政策的根本宗旨, 也是各族人民的共同愿望。在党中央和各级人民政府的关怀、扶持及民族政策的指导下, 西部民族地区社会经济发生了巨大而深刻的变化, 农村综合经济实力不断提高, 人民群众的物质文化生活不断改善。但由于历史、地理、政治、文化、经济等诸多因素的影响, 民族地区的社会经济发展仍比较落后, 生产力尚低于全国平均水平, 更低于沿海发达地区。收入差距继续扩大, 社会收入分配的不公平程度

---

黄颂文: 《西部民族地区农村贫困走势分析》, 载《改革与战略》, 2004年第7期, 第88页。

已接近“合理”区间的上限。2002年，城乡居民可支配收入的差距达到3.11:1，已超过改革开放前的水平；592个国家扶贫开发工作重点县的人均GDP水平仅为100个最发达县的1/7；农民人均纯收入水平最低的20%人口（低收入组）占全部收入的比重只有6.4%（而1999年为7.2%）；高收入组拥有全部纯收入的43.8%（1999年为41.4%）；农民人均纯收入的基尼系数为0.3646，比上年又有所增加。

据1998年农村统计资料和贫困监测调查结果显示，在实施《国家八七扶贫攻坚计划》重点扶持的592个贫困县中，属于民族自治地方的有257个，占43.4%。255个民族自治地方国定贫困县行政区域土地面积为150.26万平方公里，约占全国总国土面积的15.65%。257个国定少数民族贫困县，主要分布在我国西南、西北地区，即云南有51个县，贵州有34个县，内蒙古有31个县（旗），广西有28个县，新疆有25个县，四川有16个县，甘肃和青海各有12个县，湖北有9个县，宁夏有8个县，河北、重庆和西藏各有5个县，辽宁、湖南和海南各有4个县，吉林、黑龙江、浙江、广东各有1个县。255个国定贫困县的总人数为6557.4万人，其中，乡村人口为5826.7万人，占总人口的88.9%，占592个国定贫困县乡村人口的30%；在乡村人口中，有劳动力2922.2万人，占乡村人口的50.2%。其中，从事农、林、牧、渔第一产业的劳动力为2524.9万人，占总劳动力的86.4%。耕地面积共有863.6万公顷。其中，水田面积为121.6万公顷，占耕地面积的14%，其余86%的耕地均为旱地。

---

国家统计局农村社会经济调查总队：《2003中国农村扶贫监测报告》，第2页，中国统计出版社，2003年。

湖南省桑植县和海南省通什市是省内按民族自治地方对待的县，本文分析中未包括。

草地面积为 5400 万公顷，占 255 个国定贫困县行政国土面积的 36%。按乡村人口计算，人均拥有耕地面积 2.2 亩、草地面积 13.9 亩。1998 年 255 个国定贫困县粮食总产量为 2702 万吨，猪牛羊肉总产量为 268.2 万吨。按年末总人口计算，人均占有粮食 412 公斤、棉花 2.5 公斤、油料 14 公斤、猪牛羊肉 43.7 公斤，与全国平均水平相比，粮食持平，棉花低 30.9%、油料低 25.1%、猪牛羊肉产量高 10.5%。

1998 年 255 个国定贫困县国内生产总值达到 1475.2 亿元。其中，第一产业增加值为 680 亿元，第二产业增加值为 397.8 亿元，第三产业增加值为 396.3 亿元，一、二、三产业增加值占国内生产总值的比重分别为 46%、27%、27%。人均国内生产总值为 2249.6 元，比全国平均水平低 64.6%，比 592 个国定贫困县的平均水平还低 10.8%。财政收入为 138.2 亿元，其中，地方财政收入为 75.5 亿元，人均地方财政收入为 115 元。与 592 个国定贫困县人均地方财政收入水平相比，持平略低。城乡居民存款余额为 619.5 亿元，按年末总人口计算，人均城乡居民存款余额为 944.7 元，比 592 个国定贫困县人均水平低 19%。

## 二、西部少数民族地区贫困县之间收入差距悬殊

据农村贫困监测抽样调查，1998 年 255 个国定贫困县全年农牧民人均总收入为 1848 元。其中，人均家庭经营收入为 1573 元，占 85.1%。在家庭经营收入中，来自种植业的收入占 48.3%，来自牧业的收入占 24.1%，二产和三产业收入仅占 6%。由此可见，国定少数民族贫困县农牧民收入来源还十分单一，农牧业仍然是其经济收入的主要来源。监测结果表明，1998

年 255 个国定贫困县人均纯收入为 1239.9 元，比 1998 年全国农村居民人均纯收入低 42.7%，比 592 个国定贫困县平均水平还低 5.9%。而且在国定少数民族贫困县中，收入差距也很大，两极相差十分悬殊。人均收入水平较高的县一般都是自然地理条件较好的地区，有一定的工业基础或者靠近中心城市的地区，而人均收入水平较低的县，一般都是那些自然地理条件恶劣、信息闭塞的偏远县。

1998 年每个农牧民家庭全年总支出为 1665.8 元。其中，家庭经营生产费用支出为 498.2 元，占全年总支出的 29.9%，种植业和二、三产业费用支出份额各占家庭经营生产费用的 48.4%、6.1%，占全年总支出的 14.5%、1.8%；购买生产性固定资产支出占全年总支出的 2.6%；生活消费支出为 1026.6 元，占全年总支出的 61.3%。与全国平均水平相比，家庭经营生产费用支出占总支出的比例高出 3.3 个百分点，种植业支出占家庭经营支出高 0.7 个百分点，二、三产业费用支出低 3.2 个百分点；购买生产性固定资产支出高 0.4 个百分点；生活消费支出低 3.4 个百分点。与 592 个国定贫困县相比，家庭经营生产费用支出占总支出的比例高出 2.5 个百分点，种植业费用支出高 2.2 个百分点，二、三产业费用支出低 0.5 个百分点；购买生产性固定资产支出高 0.6 个百分点；生活消费支出低 2.5 个百分点。由此可看出，1998 年 255 个国定少数民族贫困县的农牧民对农业生产性支出均高于全国和 592 个贫困县的平均水平，这说明农牧业生产是当地农牧民的支柱产业。但是，全年家庭支出比重顺序仍然是生活消费、家庭经营生产费用、购买生产性固定资产、其他转移性支出、纳税、集体提留和摊派、上缴集体承包任务。

### 三、少数民族贫困县的恩格尔系数高于全国的恩格尔系数

1998 年 255 个国定贫困县人均生活消费水平支出为 1026.6

元。其中，人均食品支出为 661.6 元，占生活消费支出的比重（恩格尔系数）为 64.5%；衣着消费支出为 66.2 元，占 6.5%；交通通讯支出为 22.2 元，占 2.2%；居住消费支出为 99.9 元，占 9.7%；文化教育支出为 83 元，占 8.1%；医疗保健支出为 39.2 元，占 3.8%；家庭设备及其他支出为 54.5 元，占 5.3%。同期全国农村的恩格尔系数为 53%，592 个国定贫困县的恩格尔系数为 61.5%。255 个国定少数民族贫困县的恩格尔系数分别高于全国和 592 个国定贫困县的恩格尔系数 11.5 个百分点和 3 个百分点。由此可见，国定少数民族贫困县农牧民生活质量较差，生活层次较低。

综上所述，民族地区的贫困问题将是我国现阶段整个社会经济发展进程中无法回避的重大问题。现阶段是西部地区历史贫困与现实贫困交混在一起的复杂时期，党中央和各级政府宜及早进一步深入调查研究，合理制定反贫困的政策措施，根据贫困问题发展的基本趋势筹划有效的缓贫预案，争取不断缓和与解决现有的贫困问题，并经过长期努力最终实现西部地区贫困户与全国人民一道奔向共同富裕的发展目标。

## 第五章 21 世纪初西部民族地区 农村扶贫开发战略

21 世纪初西部少数民族地区的反贫困战略，应该由过去单纯关注贫困户的收入贫困，更多地转向关注知识贫困（获取、吸收、交流、创造知识的能力）、权利贫困（就业机会、收入机会）和人力贫困（识字水平、营养卫生健康），在贫困地区实施可持续发展战略。战略重点就是采取特殊对策，解决少数民族绝对贫困人口的文盲问题，逐步把解决文盲的贫困人口稳定下来。新阶段扶贫开发工作的主要任务是改善基本生存条件，加强基础设施建设，培植基础产业，提高劳动力基本素质，加强基层组织建设，增加农民收入。

### 第一节 21 世纪初西部民族地区 农村扶贫开发的基本方针

#### 一、西部民族地区要继续坚持扶贫开发的方针

扶贫开发工作的基本方针，是党的社会主义初级阶段基本路线在扶贫开发工作中的体现，已经被多年的实践证明是正确的和成功的。在 21 世纪初的扶贫开发工作中，坚持开发式扶贫的方针不能动摇。在市场经济条件下，政府最主要的责任是创造一个适合贫困地区和贫困户经济发展的环境，从发展模式上、制度上、政策上和基础设施上为贫困地区和贫困人口创造公平竞争的环境，帮助他们获得参加和进入全社会经济、政治、文化活动的

机会,包括全国、全世界范围经济竞争的机会。由于政府对农村经济工作的指导方式发生了根本的变化,政府参与扶贫工作的方式也要转向加强指导,提供服务,包括技术、信息、流通、信贷等方面的支持,而不是直接从事经营活动,更不能干预独立经营者的合法经营活动。要进一步加强扶贫开发法制建设,将扶贫开发工作纳入到法制化、规范化、科学化的轨道,这也是市场经济条件下政府的一项重要重要的职能转变。

## 二、西部民族地区要多渠道筹集资金增加扶贫投入

新阶段安排的各项扶贫资金应当随着国家经济实力的增强而不断增加。由于绝对贫困人口扶持难度更大,贫困地区和贫困农户发展能力的建设比解决温饱需要更多的资金扶持,因而21世纪初人均扶贫资金的强度应当超过“八七扶贫攻坚计划”时期,必须多渠道筹集资金,不仅要包括政府的,还要动员民间资源,不仅要包括国内的还要动员国际资源。特别需要注意的是在中国加入世界贸易组织之后,贸易和投资条件已经发生重大变化,落后地区发展在世界贸易组织条款的保护范围中。要根据“特别保护”这个有利条件,为贫困地区制定吸引投资和贸易的优惠条件,降低门槛,减少国内外企业和个人进入西部贫困地区投资和贸易的交易成本。财政扶贫资金要重点用于基础设施建设,包括硬件和软件建设两个方面。硬件包括贫困地区的基础设施建设,贫困户生产生活条件的改善,生态环境保护和恢复等方面。软件包括教育、卫生、农业实用技术推广系统建设等方面。财政资金要尽量投入到劳动密集型产业,使一项资金发挥两方面的作用,既加强贫困地区的基础建设,又增加贫困人口的就业和直接收入。信贷扶贫资金在扶贫开发中要发挥积极的作用,帮助农户发展种植业、养殖业等“短平快”项目,直接解决贫困农户的温饱问题。同时要进一步通过信贷资金的使用,帮助贫困农户提高市场经济意识、竞争意识和风险意

识,进一步了解资金运行的一般规则,增强贫困农户在未来发展中的参与和竞争能力。在 21 世纪初的扶贫规划中,要继续安排专项扶贫信贷资金,支持贫困农户的发展、提高。为了提高扶贫资金的使用效益,使其真正发挥扶贫开发的作用,要进一步加强管理制度的创新,健全财务制度特别是监督、检查制度,防止扶贫资金的流失。认真研究资金有效传递的各种手段,推广小额信贷等扶贫到户的有效方式。

要建立和完善财政转移支付制度,适当调整税收优惠政策并扩大转移支付规模,加大对西部地区的转移支付力度。当前特别要支持贫困地区农业生产的发展,保障贫困人口享受基本的公共服务。要调整城乡税收和补贴结构,调整贫困地区农村内部税收为累进税,以保证公平的税收负担。另外,对农村“五保户”等社会救济对象的直接补助应该有所增加,以维持其最基本的生存条件。应当继续保留《国家八七扶贫攻坚计划》对贫困地区和贫困人口的各项优惠政策,并随着市场经济秩序的完善而进一步丰富和发展。在税收、信贷、劳务输出等方面的优惠政策,必须向贫困地区、贫困农户倾斜。要合理分割各级财政的负担,在给农民“减负”的同时,要考虑给贫困地区的政府“减负”。要给贫困地区的资源开发提供特殊的政策支持,使以原材料生产、加工为主的贫困地区在交换中处于合理的地位。

### 三、西部民族地区要走东西扶贫协作和国际合作的新路子

东西部扶贫协作要从单纯政府行为、无偿援助向社会各界参与、优势互补、互惠互利的方向发展。东西部协作是根据邓小平同志提出的共同富裕和“两个大局”战略构想而开展的一项社会活动,自 1996 年开展以来已经取得了重要进展。在 21 世纪初要继续扩大合作领域,使东部地区的人才、资金、技术、管理等方面的优势同西部地区的资源、劳动力、市场等优势结合起来,实

现长期合作共同发展；已经结成“对子”的要继续巩固和坚持下去。这项工作不仅可以促进贫困地区的发展，而且有利于机关干部深入基层、了解情况、密切干群关系、转变工作作风。在 21 世纪初的扶贫开发工作中，还要广泛动员国际组织和非政府组织力量参与西部民族地区的扶贫开发事业。应当借鉴一些发达国家和发展中国家在动员非政府组织力量参与扶贫工作方面已经积累的丰富经验，随着市场经济环境的建立和国民经济的发展，国际上非政府组织在中国将会有有一个大的发展，将这部分资源引向扶贫，对政府扶贫工作必将是一个重要的补充。随着国民经济的发展和居民个人收入差距的拉大，还应当动员社会上部分先富起来的人支持扶贫事业。随着国家税收制度的改革和完善，部分人为了合理避税也愿意将部分资金投入到慈善事业中。同时，国际非政府组织有大量游资援助发展中国家的非政府组织，应该动员和组织这部分资源，尽快让这类组织合法化、规范化，将私人慈善事业方面的捐款更多地吸引到扶贫方面。要制定民间扶贫基金管理规定，明确这类机构的性质、资金来源和运行规则等，建立严格的监督、监测机制，允许他们在非赢利的前提下，突破商业性质的《贷款通则》的某些限制，更好地为西部地区贫困人口提供优质服务。

#### 四、西部民族地区要发扬自力更生、艰苦奋斗的精神

在 21 世纪初民族地区的扶贫开发中，要配合国家西部大开发战略，继续把生态平衡、环境保护作为重要内容，制止破坏性开发。不仅不要制造新的生态环境问题，还要努力提高贫困地区可持续发展的能力。从 20 世纪 80 年代初的西部地区农业建设开始，全国有组织、有计划、大规模的扶贫开发，始终把停止破坏、保护和恢复生态环境，改善贫困人口的生存环境作为重要的目标。西部贫困地区的发展，贫困人口生活质量的提高，最终要依靠西部贫困地

区人民群众的力量。中国共产党的性质和社会主义制度的本质,决定着党和政府办一切事情都必须紧密依靠人民、一切为了人民,这是党和政府一切工作的出发点和落脚点。人是生产要素中最活跃、最有创造力的因素,人的积极性就是生产力。如果有力不出、有智不献,那么良好的体力和智力只是可能的潜在生产力,要将潜在的生产力转化为现实的生产力,就必须发挥每一个人的积极性。贫困地区的干部群众要继续发扬自力更生、艰苦奋斗的精神,自强不息,苦干实干,不等不靠,主要依靠自身的力量来改变贫困落后面貌,这是内在的动力,也是根本的力量源泉。

## 第二节 西部民族地区农村扶贫开发的战略目标和战略重点

### 一、21 世纪初西部少数民族地区农村扶贫开发的战略目标

根据民族地区农村贫困的特点及扶贫开发所面临的基本形势和任务,新阶段民族地区农村扶贫开发战略的基本目标应该是:在正常条件下农村居民的生理生存贫困得到根本性的解决,社会生存贫困有较大幅度的下降,人类贫困指数有一定的下降,扶贫制度初步建立起来。具体地说,在新阶段民族地区农村扶贫开发的战略目标是:生理生存贫困发生率控制在 2% 以内,逐步探索和建立以消除生理生存贫困为目标的社会保障体制,使所有的农村居民的温饱都能得到保障;社会生存贫困发生率降低 30%,即从 2000 年的 10% 左右降低到 7% 左右;人类贫困指数降低 20% 左右,即从 15% 降低到 12%。重点是逐步解决安全饮水、儿童身体发育不良和基础教育问题;逐步探讨和初步建立规范、有效的扶贫开发制度。要进一步探索新的扶贫开发战略,将临时性的政策扶贫,逐渐导入制度扶贫开发的法制化轨道,这将是

21世纪西部民族地区扶贫开发需要解决的最大难题。自1986年以来,我国农村扶贫开发基本上是靠临时性的政策和措施进行的,尽管在短期内可以产生较明显的效果,但是不具有农业发展战略与产业政策的可持续性。无论在经济上还是在政治上都存在许多弊端。只有建立相应的扶贫开发制度,才能持续地、全面地继续开展扶贫开发贫困的工作。尽管我们目前还无法描绘出制度扶贫开发的全貌,但对于一些原则性的规定仍可窥端倪。建立“贫困农户”进入资金、劳务市场的通道;建立贫困人口集中地区基础设施和社会服务设施建设的筹资、管理制度;建立完善的全面高效的社会安全保障制度,使所有“贫困农户”都可免除生存之虞;建立保障包括“贫困农户”在内的所有公民享有基本教育和医疗服务的有效制度;探讨和确立有“贫困农户”参与的扶贫计划、实施和监测评估制度。

## 二、21世纪初西部少数民族地区农村扶贫开发的战略重点

(一) 要认清西部少数民族地区农村扶贫开发任务的艰巨性和长期性,及时调整政策导向

要充分认识西部少数民族地区农村扶贫开发的长期性。“八七”扶贫攻坚的结束,绝大多数贫困农户的温饱问题已基本得到解决,但是这绝不意味着扶贫工作的结束。从以上综合分析可以看出,西部少数民族地区农村在进入21世纪以来,仍然处于“三高”(贫困发生率高、贫困强度指数高、返贫率高)状态,剩下绝对贫困人口仍生活在条件十分恶劣的地区。由于解决温饱的标准低,因此,已基本解决温饱的农民还处在极易返贫的处境。同时,西部少数民族地区广大农村贫困地区恶劣的自然环境、封

---

农业部软科学委员会办公室:《农业发展战略与产业政策》,第218页,中国农业出版社,2001年。

闭的社会环境、低下的人口素质，在 20 世纪末的扶贫开发中已经开始变化，但是远远没有达到根本的改观。重点环境的改变、人口素质的提高，绝非一朝一夕就能达到的事，它需要经过几代人的艰苦努力才能实现。在 21 世纪应分两个阶段确定贫困地区的发展目标：即从 2001—2010 年，继续完成通电、通水、通邮、通路、移民等方面的扫尾工作，进一步扩大和完善基础设施和生态环境建设，奠定生态环境、交通通信等基础设施和人力资源开发的基础，实现贫困人口稳定脱贫。2010—2030 年，调整优化产业结构，发展县域经济，使人口素质明显提高，形成较强的自然发展能力，通过区域经济的建设发展，缩小贫困县与其他县之间的差距，力争使绝大多数贫困人口接近或者达到小康生活水平。

要尽快制定综合性的扶贫开发政策法规体系。在 20 世纪末已经基本解决贫困人口的温饱问题之后，就需要适时地调整扶贫开发的政策导向，即由直接扶持农户为主转向发展乡村经济和县域经济为主；由单纯扶持种植业转向扶持种植业与加工业协调发展；由浅层次开发转向深层次多元化发展。对扶贫问题我们也要有一个全新的认识，扶贫不仅仅是增加贫困人口收入、确保基本的生活条件，而且要使贫困人口获得生存和发展所必需的机会和选择权。因此，21 世纪初西部少数民族地区的扶贫战略，应该由过去单纯关注贫困户的收入贫困，更多地转向关注知识贫困（获取、吸收、交流、创造知识的能力）、权力贫困（就业机会、收入机会）和人力贫困（识字水平、营养卫生健康）。政府需要制定一个综合性的扶贫政策体系，并且要注意把经过实践检验的有效措施和成功经验适时地提升为法规，使我们的扶贫开发和扶贫开发工作由过去主要靠政策，逐步地转向依靠法律法规，确保在 21 世纪进行的扶贫开发和扶贫开发工作具有政策的稳定性、持续性和法律的保障性。

（二）采取特殊对策解决少数民族地区剩余绝对贫困人口的

## 温饱问题

21 世纪初的扶贫开发应当集中力量解决西部地区贫困人口的温饱问题，特别要加快解决少数民族居民的温饱问题。加强对少数民族和民族地区扶贫工作的领导。各级政府和有关部门应切实重视少数民族和民族地区的扶贫工作，把少数民族的脱贫致富问题摆上重要议事日程。各级民族工作部门在少数民族扶贫工作中，要充分发挥职能作用，协助扶贫主管部门共同推进新世纪少数民族和民族地区的扶贫工作。要从社会全局和政治大局的高度加大对少数民族贫困地区的扶贫力度，加快解决少数民族的温饱问题，争取在 21 世纪初 5 ~ 10 年时间里，基本解决少数民族贫困人口温饱问题，基本实现少数民族贫困地区“五通四有一普及”，力争做到绝大多数行政村通电、通路、通邮、通电话、通广播电视，有稳产高产基本农田或草场、有稳固住房、有卫生所、有洁净水，以及实现普及九年制义务教育。

对少数民族地区应当继续实行标准适当放宽的特殊政策。1994 年在确定《国家八七扶贫攻坚计划》重点贫困县时，针对当时少数民族贫困地区是“八七”扶贫攻坚主战场的情况，为了体现党的民族政策和党中央对民族地区的关怀和照顾，对少数民族地区放宽标准，扩大扶持范围。在全国确定的 592 个国定贫困县中，民族自治地方有 257 个，占 43.4%。国务院颁布实施的《中国农村扶贫开发纲要》（2001 - 2010 年），将中西部少数民族地区列为今后 10 年我国扶贫开发的重点。为进一步体现党的民族政策，在确定新一轮国家扶贫开发工作重点县时，对少数民族地区应当继续实行标准适当放宽的特殊政策。据国家民委与国家统计局农村社会经济调查总队对民族自治地方 637 个县（旗、

---

国家统计局农村社会经济调查总队：《2001 中国农村贫困监测报告》，第 95 页，中国统计出版社，2001 年。

市), 1997—1999 年统计调查数据进行的测算表明, 以县为单位 3 年平均农民人均纯收入低于 1500 元的县有 359 个, 占 56.4%; 低于 1300 元的县有 270 个, 占 42.4%。建议对民族自治地方县(旗、市)以 1500 元作为农民人均纯收入的划线标准, 并依据少数民族贫困人口分布状况特别是贫困人口所占比重(贫困发生率)情况进行合理调整。

要加大对牧区的扶持力度, 积极推进兴边富民行动。我国几大牧区都在少数民族地区, 主要包括内蒙古、新疆、西藏、青海大部分地区, 甘肃甘南藏族自治州, 四川甘孜藏族自治州、阿坝藏族羌族自治州, 云南迪庆藏族自治州等地区。牧区是《中国农村扶贫开发纲要》确定的重点扶持区域之一, 根据当前牧区少数民族贫困问题突出、生态环境日趋恶化、牧民生活支出大等特殊情况和特点, 应当放宽牧区扶贫开发工作重点县划线标准。根据测算, 民族自治地方 223 个牧区、半农半牧区县中, 以县为单位的农民人均纯收入低于 1300 元的县有 102 个, 占 45.7%; 低于 2000 元的县有 187 个, 占 83.9%。建议对少数民族牧区、半农半牧区的县, 以 2000 元作为农民人均纯收入的划线标准, 使绝大部分少数民族牧区县(旗、市)能够被列入国家重点扶持范围。并且选择若干集中连片、地广人稀的边境牧区和民族自治地方特困牧区作为特殊片区, 整体列入国家扶贫开发工作重点扶持范围。牧区扶贫要与草原生态建设相结合, 从解决牧区基本的草、畜、水矛盾入手, 实行限牧、退牧政策, 让天然草场得到休养恢复。要加快牧民定居点“人、草、畜、水”配套设施建设,

---

国家统计局农村社会经济调查总队: 《2001 中国农村贫困监测报告》, 第 97 页, 中国统计出版社, 2001 年。

国家统计局农村社会经济调查总队: 《2001 中国农村贫困监测报告》, 第 96 页, 中国统计出版社, 2001 年。

为牧民稳定解决温饱奠定良好基础。要调整牧区产业结构，开发新的增收门路，发展畜产品加工业，提高产品附加值，增加牧民收入，提高牧区稳定解决温饱的能力，在边疆地区加大推进兴边富民行动力度。兴边富民行动的范围是分布在我国 2.2 万公里陆地边界线上的 135 个县。其中，民族自治地方有 107 个在边境县的 2000 多万总人口中，少数民族人口占到将近 50%。兴边富民行动自 1999 年发起以来，得到党中央、国务院的高度重视和各地区、各政府部门的积极响应。这一行动加快了边境少数民族地区经济和社会发展，对维护边疆稳定、民族安定团结意义重大。在新时期扶贫开发工作中，继续推进兴边富民行动是促进我国边疆地区稳固、发展和繁荣的重要举措。

要将人口较少民族整体脱贫和散杂居少数民族地区的贫困问题纳入新世纪国家扶贫开发规划。《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第 15 条明确规定：“上级人民政府将人口较少民族聚居的地区发展纳入经济和社会发展规划，加大扶持力度，在交通、能源、生态环境保护与建设、农业基础设施建设、广播影视、文化、教育、医疗卫生以及群众生产生活等方面，给予重点支持。”国家民委历来十分重视人口较少民族的发展问题。1999 年，为探索在少数民族和民族地区因地制宜扶贫开发的路子，曾联合国务院扶贫办在云南基诺山和布朗山实施“两山”扶贫工程，力争在较短的时期内基本解决基诺族和布朗族群众的温饱问题。2003 年以来，国家民委又向国务院提出加快 22 个人口较少民族经济社会发展的有关建议，积极配合国

---

国家统计局农村社会经济调查总队：《2001 中国农村贫困监测报告》，第 96 页，中国统计出版社，2001 年。

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，载《人民日报》2005 年 5 月 28 日，第 1 版。

务院有关部门协调落实支持人口较少民族加快发展的特殊政策、措施。因此，在 21 世纪扶贫开发工作中，应当将人口较少民族整体脱贫纳入国家扶贫开发规划予以重点扶持，加快人口较少民族经济社会的全面发展。把散杂居少数民族地区的贫困问题纳入国家重点扶持范围，根据国家民委统计，全国现有民族乡 1252 个，其中贫困民族乡 600 个，占 48%。还有许多插花的多民族乡、民族聚居村等，这些地区过去多数不在国家扶持范围，因而国家没有享受到的扶贫资金，致使这些地方经济发展相对滞后，有些地方贫困程度甚至高于国家重点扶持地区。在新一轮的扶贫开发工作中，应当把这些少数民族贫困乡村纳入到国家扶持的范围，享受有关资金和政策的照顾。

全社会扶贫济困的重点要向帮扶少数民族贫困地区倾斜，采取有效的措施，切实加强对革命老区的援助。党政机关定点扶贫和东西部扶贫协作以及社会各界开展的扶贫济困活动，应当把少数民族贫困地区作为今后重点帮扶的对象。国家有关部门在制定新一轮中央国家机关定点帮扶的计划中，应当将更多的少数民族地区扶贫开发工作重点县纳入定点帮扶计划。东西部扶贫协作向少数民族贫困地区基层延伸，重点放在科技、智力、人才的开发上。要加大干部双向交流，鼓励各类人才到少数民族贫困地区建功立业。采取一些行之有效的措施，切实加强对革命老区的援助。在制定扶贫工作时标准时，对革命老区仍然要给予特殊考虑。除了对其他贫困地区的一般扶持外，要充分利用老区的政治优势和广泛影响，尽最大力量动员社会资源，对革命老区给予特殊扶持。

对于不具备基本生产生活条件的特困地区要实行移民搬

迁。移民搬迁是指为那些生存环境特别恶劣地区群众，彻底改变生产、生活状况的重要措施。在“十五”期间，基本完成500多万贫困人口的搬迁。依据人均投资一般在5000元左右的标准，大约投入了250亿元。移民搬迁操作难度大：一是移民搬迁的成本远远高于就地解决温饱问题；二是移民涉及土地、房屋、户籍等财产和制度问题，需要在不同的村庄、乡镇乃至县、地之间进行协调，工作难度较大；三是移民搬迁还涉及文化、习俗等社会问题，特别是少数民族地区移民搬迁的难度更大，可能带来的社会问题更多。在制定后一个阶段移民搬迁计划的时候一定要慎重，要鼓励他们投亲靠友，自谋生路或出路。在政府有计划安排整建制迁移时，必须制定合理的行动计划，落实各项具体政策和资金。必须坚持自愿的原则，动员工作要充分扎实，介绍情况要真实具体，要让准备搬迁的农户在充分了解情况的基础上自愿报名。农户的搬迁补偿费用开支要合情合理，有偿投入和无偿投入比例要适当，既要保证农户在迁入地有基本的生活保障，又要让财政负担能够担当得起。基础设施建设可以使用无偿投入，农户发展生产的资金可以用贷款的形式补助。妥善解决迁出、迁入两地的承包土地问题。要为移民提供教育、医疗、计划生育等基本社会服务，少数民族地区移民特别要保证双语教学。

（三）逐步把解决温饱的贫困人口稳定巩固下来，为提高生活质量奠定坚实基础

要配合国家宏观发展战略，解决好西部退耕还林还草地区贫困农户的产业结构调整。在全国耕地面积中，坡度大于25度的坡耕地为607.15万公顷，基本上都分布在西部地区。如果按照2000年的规模，每年退耕还林17.33万公顷，在“十五”期间，贫困地区将有86.67万公顷坡耕地需要退耕还林。如按西部人均

耕地 0.11 公顷计算，折合 812.5 万人失去全部耕地。在牧区还存在退耕还草问题，一部分逐水草而居的牧民，也将改变自己的生产和生活方式。稳定解决这部分贫困人口的温饱问题，要正确处理生态效益和经济效益的关系，长期和近期的关系。要利用国家以粮代赈的政策，坚持开发式扶贫的方针，帮助退耕还林、还草的贫困农户培植新的产业，开发新产品，特别是畜牧业、经济林果等，变不利为有利。还要有计划地组织劳务输出，以减轻土地的承载负担。

保证粮食安全始终是扶贫工作的第一目标，土地改良和水利设施是贫困地区基础设施建设的第一要务。重点建设人畜饮水工程、基本农田和微型水利、乡村公路。要向贫困地区提供清洁的饮用水是必须考虑的重要方面，它有利于提高当地群众的健康水平，可以大量节约农户用于取水的劳动时间。如果水源供应充足，还可以用于发展畜牧业，扩大农户的收入来源。除了国家的大型工程，多年扶贫工作中积累的地下汲水、小蓄水池、山涧引水等方法，也可以用较低的成本解决较大的问题。要重视土壤改良包括小型梯田改造、植树造林等。农田水利建设是解决温饱的基础工程，更是未来进一步发展的前提条件。贫困地区的水利建设，要继续坚持两条腿走路的方针，一方面依靠国家对大型水利工程的投资，建立灌溉系统；另一方面，要总结推广 10 多年来扶贫开发中各地创造的成功经验，发动农户打小水窖，挖蓄水池，发展庭院经济，使农业防灾抗灾能力逐步增强，保证农民粮食自给，收入逐步增加。在水资源严重匮乏的贫困地区，要采取各种措施节约用水，包括政策的、工程的、技术的、生物的、耕作的，提高水资源的利用效率。在国家大幅度投资西部地区航

---

刘江：《21 世纪初中国农业发展战略》，第 640 页，中国农业出版社，2001 年。

空、铁路和高速公路等基础设施的同时，各地要加强乡村道路的建设，多渠道筹集资金，解决高速公路、铁路到乡村的出口问题。基层党组织要以带领群众自己建设为主，各级政府在有能力的情况下给予适当的补贴。

要普及初级义务教育，提高少数民族地区农民的文化素质。《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第26条明确规定：“上级人民政府加大对民族自治地方公共卫生体系建设的资金投入以及技术支持，采取有效措施预防控制传染病、地方病和寄生虫病，建立并完善农村卫生服务体系、新型农村合作医疗制度和医疗救助制度，减轻民族自治地方贫困群众医疗费负担；各级人民政府加大对民族医药事业的投入，保护、扶持和发展民族医药学，提高各民族的健康水平。上级人民政府制定优惠政策，鼓励民族自治地方实行计划生育和优生优育，提高各民族人口素质。”“十五”期间首要的目标是在贫困乡村真正实现6年义务教育。尽管国家作出了9年制义务教育的规定，但是，目前贫困人口支付的基础教育费用占家庭总支出的比例依旧非常高，一般为15%~20%；如果计算其占可支配收入的比重，则达到40%~50%。贫困农户家庭的一项重要负担就是子女教育费用，遇到天灾人祸就无力支付，这是贫困地区儿童辍学率居高不下的主要原因。因此，要从各个方面想办法解决贫困地区的初级教育问题。国家要继续加大对贫困地区基础教育的投入，对特别贫困的农户子女读书提供一定的资助。同时，要广泛动员社会力量参与教育扶贫。东部地区学校对口支援西部贫困地区学校工程，西部大中城市对口支援本省（自治区、直辖市）贫困地区学校工程，简称为“两个工程”。这是动员社会力量办学

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，载《人民日报》，2005年5月28日，第1版。

的一种重要方式。其他民间教育扶贫活动,如“希望工程”、“春蕾计划”等,也要继续坚持并不断加大力度。

要提高西部地区劳动者的身体健康素质,因病致贫、因残致贫的现象在西部贫困地区非常普遍。目前西部贫困地区的卫生服务状况比教育状况更加令人担忧。在一些偏远山区,没有基本的医疗服务机构和医务人员,病人得不到及时而必要的治疗。在另外一些地区,尽管有医疗机构和医务人员,但是贫困农户支付不起医疗费用,致使小病拖成大病,甚至出现原本可以避免的无辜死亡。贫困农户脆弱的生产能力,根本无法承受丧失主要劳动力的打击。因此,在“十一五”期间,民族地区各级政府要同卫生部门配合,普及初等卫生保健制度,同时加强医疗设施建设,加强对医务人员的培训,并为贫困者提供基本的医疗保障,使之成为提高人口素质的重要方面。如果我们利用“十一五”期间的5年时间,解决了剩余绝对贫困人口的温饱问题,使初步解决温饱问题的贫困人口稳定、巩固下来,为提高生活质量奠定基础,在此后的15年中,我们就可以进一步加大工作力度,提高贫困人口的收入,促进贫困地区的发展,缩小贫困地区与全国发展的差距。中国古代伟大的思想家孟子在描绘理想社会蓝图时,曾提出一个重要的目标,“黎民不饥不寒”。从2001年开始,再经过20年的努力,到中国共产党建党100周年的时候,我们就不仅能够实现国民经济的高速增长,而且能够通过切实有效的措施,实现人口、资源、经济、社会的协调发展,不同区域、民族的共同进步。

### 第三节 21 世纪初西部民族地区农村 扶贫开发的基本任务

#### 一、改善基本生存条件,巩固扶贫成果

区域性贫困就是与一定的地理区域相连的集中连片的贫困。

不利的地理位置、脆弱的生态环境、贫瘠的土地造成了落后的基础设施、低下的教育水平和人口的过快增长，进而导致劳动生产率（特别是农业生产率）低下，基本的食物消费得不到保障，从而陷入持续性的绝对贫困。中国最有典型意义的四大贫困区域，即西北黄土高原地区、西南石山区、秦巴山区和青藏高原寒区，都是同恶劣的自然环境相关联的。经过 20 多年的扶贫开发，贫困地区群众的温饱问题得到基本解决，但是恶劣的自然环境并没有根本改变。在有些地区，由于破坏性的开发，如过度开垦，过度放牧，大量使用农药化肥，乡镇企业对自然资源的不合理开发，在贫困地区建立的企业没有采用清洁的生产工艺流程等等原因，生态环境反而更加恶劣，人类的生产和生活环境变得更加不利。我国政府已经清醒地认识到基本生产生活条件的改善是中西部地区，特别是西部地区进一步发展的前提条件，采取了有远见的各项措施，西部大开发的一项重要内容就是生态环境建设，在黄河、长江中上游地区实行退耕还林还草。这为贫困地区今后的发展提供了良好的外部环境。贫困地区要及时把握这个千载难逢的机会，争取中央政府的支持，保护和恢复生态环境，改变基本生产生活条件，为今后的发展重建一个良好的自然环境。要继续坚持以水利为重点的农业基本生产条件建设。包括灌溉系统在内的基本农田建设是保障粮食安全的最基本条件，拥有 10 多亿人口的中国必须靠自己解决吃饭问题。因此，农田水利在 21 世纪初将继续成为贫困地区最基础性的建设内容。

## 二、加强基础设施建设，改变封闭落后的区位条件

基础设施建设是发展市场经济的必要条件，贫困地区基础设施的改善可以使贫困人口很便利地获得各种社会服务，提高人们的生产能力，促进经济活动，并减轻人们的劳动负担。贫困地区由于基础设施的“瓶颈”作用，资源不能输出，原料不能就地转

化,严重影响产品向商品的转化。经过 20 多年的扶贫,贫困地区的基础设施建设状况有了一定的改善,但是标准不高,配套不齐。21 世纪初,扶贫开发的主要任务是扶贫成果的巩固、提高,提高农户收入,因此基础设施建设具有更重要的意义。《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第 7 条明确规定:“上级人民政府应当根据民族自治地方的实际,优先在民族自治地方安排基础设施建设项目。中央财政性建设资金、其他专项建设资金和政策性银行贷款,适当增加用于民族自治地方基础设施建设的比重。”国家安排的基础设施建设项目,需要民族自治地方承担配套资金的,适当降低配套资金的比例。民族自治地方的国家扶贫重点县和财政困难县确实无力负担的,免除配套资金。其中,基础设施建设项目属于地方事务的,由中央和省级人民政府确定建设资金负担比例后,按比例全额安排;属于中央事务的,由中央财政全额安排。

要从根本上解决基础设施“瓶颈”制约,改变封闭落后的区位条件,抓好交通、通信、电力设施网络化。区位条件不利,交通不便,是制约贫困地区经济的第一个“瓶颈”。加强西部地区交通建设,首先要在国家宏观经济布局中加强对航空、铁路、高速公路等项目的投资。同时要依靠地方的力量,加强县乡公路的建设,国家要继续以工代赈的形式调动贫困地区群众的劳务积累。在有可能的地方,应该鼓励利用当地水利资源建设小水电站,太阳能、热能、风能和其他清洁能源。当然这些能源都不可能从根本上代替电力。但是,在国家经济实力有限的情况下,却能以较低的成本改善贫困农户的生活质量。随着信息时代的到来,通讯建设在未来社会的发展中越来越占有重要地位。信息产

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》,载《人民日报》,2005 年 5 月 28 日,第 1 版。

业科技含量高，投资回报期短，回报率高，因此更要注重多渠道筹集建设资金。除了国有企业，要考虑以适当的政策调动非公有制企业、合资企业进入，促进贫困地区信息产业超常发展。在促进基础设施建设的时候，要尽量动员当地的劳动力资源，这样可以降低基础设施建设的成本，因为乡村公路的投入中60%以上是人工。它还可以通过以工代赈等方式增加农户收入。要树立服务意识，制定合理的服务费用标准。目前西部民族地区农村的水费、电费、通讯费、交通费都远远高于城市，贫困农户无力负担。要制定统一政策和收费标准，堵住各个中间环节的漏洞，使基础设施真正能够为农户服务，而不能给农户增加新的负担。

### 三、培植基础产业，促进农业结构调整，持续实现农业增效、农民增收、农村集体经济实力增强

目前贫困地区受制于自然条件，产业结构存在严重的不合理现象。在农林牧渔业中，农业比例过高，林、牧、渔业比例过低；农业本身粮食比重大，经济作物比例低；牧业本身猪肉比重大，牛、羊比重低；渔业本身天然产品比例大，加工品比例低；林业是最薄弱的环节。而且在各类产品中，“大路货”多，优质、特色产品少。有人形象地称贫困地区的产业结构为“粮猪型”。在基本解决温饱问题之后，面对农业发展新阶段带来的挑战，贫困农户要继续提高收入增加积累，为扩大再生产提供条件，就必须大力推进农业产业化，调整农业结构，根据自身的自然条件和历史传统，建立自己的基础产业。建立自己的基础产业要以市场为导向，以科技为依托，发挥本地比较优势，坚持可持续发展战略。目标是提高产品质量，提高投资效益，提高农民收入，提高西部民族地区农业的国际竞争力。对于贫困地区来说，提高农户的收入是第一位的目标。建立基础产业要围绕基础产业建立有一定规模和经营水平的生产基地，培育有特色的品种。围绕基础产

业建立龙头加工业，着力培植具有带动面大、科技含量高、附加值高的工业“小巨人”，使之成为带动经济发展的“火车头”。围绕基础产业建立市场体系，通过制定优惠政策，加强市场管理，完善配套设施，吸引商贾到各专业市场做生意。围绕基础产业建立技术服务体系。集中科技人员的力量，围绕基础产业加大科技攻关和推广的力度。农业产业化必须和农业现代化相结合，提高农产品的技术含量是必然的要求。国家应该更加重视对贫困地区农业技术试验和推广的投入。把贫困农户组织到产业化过程中，是帮助他们进入市场经济大循环、依靠现代化进程摆脱贫困的重要手段。村级发展规划是帮助贫困农户进入产业化过程的最佳方式之一，基层政权和组织要担负这个责任。

#### 四、重视西部民族地区人力资源开发，提高贫困地区劳动力的基本素质

巩固提高扶贫成果必须着力提高劳动力的文化科技素质和身体素质。“投资于提高人的素质，能够显著地改善贫困农户的经济前景和福利”。要重视现有劳动力素质的提高，也要重视后备劳动力素质的培养。抓现有劳动力素质的提高，一方面是基本素质，通过扫盲、科普、宣传、教育等活动实现；另一方面是技术素质，主要通过农业实用技术的培训实现。抓后备劳动力素质的提高，主要是发展贫困地区的基础教育，提高儿童特别是女童的入学率是个关键问题。同时要狠抓职业技术教育，给不能进入高等院校的劳动者提供掌握应用技术的机会。要多渠道筹集资金，建立提高贫困地区劳动者素质的社会支持系统。政府需要投入一定的无偿资金，建立基本的设施和医务人员队伍。动员社会力量办学、办医疗服务，有支付能力者要为自己的健康付费。建

---

[美] 舒尔茨 《贫穷经济学》。

立乡村层次上的合作医疗保险体系，动员农户资源建立保护自己的屏障。扶贫开发要和计划生育相结合。控制人口数量是提高人口素质的前提，过高的人口出生率会冲抵经济发展和扶贫开发的成果。家庭子女过多势必影响每个子女接受教育的机会，降低平均受教育水平；也会使子女的营养保健水平降低。

## 第六章 21 世纪初西部民族地区 农村扶贫开发的内容和途径

21 世纪初民族地区农村扶贫开发的内容和途径的选择是本课题研究的重点。民族地区农村的扶贫开发必须结合当地实际情况，在“八七”扶贫成果的基础上以“整村推进”为切入点，改善贫困地区的生产、生活条件，积极做好民族地区人力资源开发，尤其要把转移农村剩余劳动力作为重要的途径，实行经济结构调整，优化人力资源配置，是西部民族地区实施人力资源开发的前提和基础；实现教育适度超前发展，提高人力资本存量，是西部民族地区实施人力资源开发的根本保证；加快发展乡镇企业、城镇化建设，把劳务输出做大做活，是西部民族地区实施人力资源开发的重要举措。必须积极推进优势特色农业，扶持扶贫龙头企业，引导民族地区贫困农户进入市场，增加贫困人口的收入。针对西部民族地区绝对贫困人口高度集中的现状，要加大易地搬迁的力度，使极贫人口搬得出来、稳得下来、富得起来，实现民族地区的共同富裕。

### 第一节 以整村推进为切入点， 改善贫困地区的生产生活条件

一、“整村推进”是新阶段西部民族地区扶贫开发的根本举措

“整村推进”工作是适应新阶段扶贫形势、稳定解决贫困人

口温饱、实现脱贫致富的根本举措。抓好改善基本生产条件和增加贫困农民收入，是“整村推进”工作的重点，在“整村推进”工程中，统筹安排各类涉农资金，调动扶贫主体的积极性，建立可持续性发展机制，强化监管是“整村推进”工作取得成功的根本保证。

“整村推进”工作是指根据《中国扶贫开发纲要（2001 - 2010）》（以下简称《纲要》）要求，划定的全国 14.8 万个贫困村为主要范围，以扶贫规划为工作基础，集中资金、力量和时间进行新一轮扶贫开发，整村实现扶贫规划目标，从根本上解决贫困村生产生活条件，解决贫困农户的温饱问题，为全面建设小康社会打好基础。这项工作对瞄准贫困人口，扶贫资金进村入户、提高使用效益，整合各类资源、集中力量办大事具有重大意义。它有利于提高贫困人口综合素质和贫困村可持续发展能力，为全面建设小康社会奠定坚实的基础，是适应新阶段扶贫形势、稳定解决贫困人口温饱、实现脱贫致富的根本举措。随着国家“八七”扶贫攻坚计划任务的顺利完成，我国农村贫困问题得到很大缓解，扶贫开发取得巨大成就。进入新阶段后，扶贫开发出现了一些新情况，尤其是贫困人口分布状况变化很大。从宏观层面看，主要集中在中西部；从微观层面看，分布在 1800 多个县，极为分散。2001 年，592 个重点县覆盖的贫困人口为 63%，远低于“八七”扶贫攻坚计划期间国定贫困县覆盖率 73% 的水平，还有近 40% 的贫困人口在重点县之外。同时就重点县内而言，贫困发生率仅为 9.1%，比“八七”计划之初的 25.9% 低 16.8 个百分点，原来整县普遍贫困的状态已不存在。无论是重点县还是非重点县，贫困人口都主要集中在贫困乡村。为此国务院扶贫开发领导小组根据《纲要》的要求，在确定国家扶贫开发工作重点县的同时，又组织各省地经过自上而下、自下而上的规划过程，在全国确定了 14.8 万个贫困村。这些村覆盖了全国 80% 左右的贫困

人口，抓好这些贫困村，就抓住了扶贫开发的大头；解决了这些村贫困人口的问题，就可以基本上实现新阶段扶贫开发的奋斗目标。党中央国务院明确提出要将扶贫开发工作的重心向下延伸，以贫困村为扶贫开发主战场，制定扶贫规划，实行整村推进。据统计监测，实施“整村推进”的贫困村，2003 年农民增收幅度高达 9.2% 以上，比未启动建设的贫困村高 5 个百分点，贫困人口下降，基础设施改善，成效显著。

21 世纪初要切实把“整村推进”工作摆在扶贫开发的突出位置，充分认识搞好“整村推进”工作的重要性，确保《纲要》提出的目标任务顺利实现。近两年实施“整村推进”总体情况比较好，受到贫困地区群众的普遍欢迎。但是也有人认识不到位：一些地方没有真正把整村推进作为新阶段扶贫工作的关键措施来抓，因而发展不平衡，有的省工作力度大，进展较快，有的严重滞后，实施进度缓慢；《纲要》确定的实施时间将近过半，仅有极少数贫困村完成了整村推进工作，只有 40% 的村正在按规划实施，有近 60% 的村尚未开展；资金投入十分分散，各地用于整村推进的扶贫资金不足 50%，有的省份大部分扶贫资金没有用于此项工作。整村推进的工作重点不突出，有的地方将大量扶贫资金投入与改善基本生产条件、解决群众温饱、增加群众收入无直接关系的项目；有的地方工作方法简单，村内人无论贫富均摊，人人有份，扶贫资金管理不规范。这些问题不解决，必将严重影响《纲要》确定的目标任务的实现。必须充分认识搞好“整村推进”工作的重要性，进一步增强紧迫感和责任感，将扶贫工作的重心转向“整村推进”，集中人力、物力、财力，切实抓紧抓好，抓出成效。根据《中国农村扶贫开发纲要》确定的十年奋斗目标，2001—2010 年扶贫开发的主要任务，是全面完成全国 14.8 万个贫困村的以实施村级扶贫规划为主要内容的整村推进，力争贫困村、贫困人口初步具备自我发展、自我积累能力，实现

稳定解决温饱，为全面建设小康社会奠定基础。要按照实事求是、因地制宜、分类指导的原则，进一步深入贫困村调查摸底，通盘考虑扶贫资金和贫困村数量，统筹安排，分期分批地安排好整村推进工作，将责任和任务落到实处，使所有贫困村在2010年之前都能够实施整村推进，得到有效扶持，确保如期实现《纲要》确定的目标任务。

在“整村推进”工作中，要努力改善基本生产条件，这是保证粮食安全和发展的基础。要注重基本农田建设，保证群众的口粮田，稳定解决贫困人口的温饱。要加大水、电、路等基础设施建设力度，改善贫困人口生产生活条件和生态环境，提高抵御自然灾害的能力，增强贫困村发展的后劲。对居住在生存条件特别恶劣地域的特困人口，要积极稳妥地推进移民搬迁，从根本上解决他们的脱贫致富问题。当前农业和农村经济发展中突出的问题，就是农民增收困难，贫困村农民增收更是难上加难。破解这个难题的关键，是要解决好贫困农民一家一户的分户经营与大市场的连接问题，要以市场为导向，按照优质、高产、生态、安全农业的要求，通过实施“整村推进”工程，把贫困农民增收和区域产业发展结合起来，建立特色产业和优势产业带，走农业产业化发展道路。要通过政策优惠、搞好服务等措施；发展农村专业合作组织，吸引农产品加工销售企业到贫困村建立原料基地，为农户提供生产服务，解决农产品销售问题。还要积极组织开展专业技能培训，积极发展和扩大劳务输出，引导贫困村劳动力有序流动。同时，要认真制定和调整完善村级扶贫规划。目前大部分贫困村已经制定了村级规划，尚未制定村级规划的贫困村的规划编制工作也在陆续进行。

由于客观形势的变化，对原有的规划重新进行审定、完善是很有必要的，无论是规划调整完善，还是新编制村级规划，都要突出改善基本生产条件和增加贫困农民收入这两个工作重点。规

划的项目要经过村民大会表决，突出对贫困户的扶持。村级规划已付诸实施的，要加强后续管理，保证重点项目发挥更大的效益。对于村级班子健全有力，村级规划科学合理，产业发展思路清晰的，相对更贫困的村要优先给予扶持。

## 二、统筹安排各类涉农资金，调动扶贫主体的积极性

各类涉农资金的使用必须统筹安排。要按照《纲要》的要求，围绕增加贫困群众收入、稳定解决温饱问题、奠定贫困村持续发展基础的需要，将资金集中用于“整村推进”、劳动力技能培训和产业化带动三个方面。其中，用于“整村推进”的财政扶贫资金，建议不低于 80%。用于“整村推进”的资金，必须瞄准贫困人口，主要投向与改善贫困农户生产生活条件、增加贫困群众收入有直接关联的基础设施和产业开发项目。要整合各类涉农资金，形成攻坚合力。目前投入贫困地区和重点县，用于贫困乡村的涉农资金种类很多，既有基础设施建设的也有产业发展的，还有文化教育和医疗卫生的，统筹使用好这些资金，将对促进贫困村经济、社会的全面、协调和可持续发展起到十分重要的作用。各级扶贫开发领导小组要以扶贫规划为载体，以“整村推进”为平台，积极协调有关部门，按照统一规划，统筹安排，各负其责，渠道不乱，用途不变，互相配套，形成合力的原则，整合现有各项涉农资金，建立资金捆绑使用机制，形成共同支持贫困村发展的强大合力，最大限度地发挥综合效益。

各级扶贫部门要主动搞好与有关部门的沟通和协调，尊重部门意愿，考虑部门和资金的特点，合理安排，共同为贫困村的发展出谋划策。社会帮扶工作要往下延伸，突出瞄准贫困村。党政机关定点扶贫、东西扶贫协作以及社会各界开展的扶贫济困活动，都为扶贫开发做出了很大贡献。要继续根据扶贫开发的新形势、新特点和新任务，调整工作思路和措施，将资金、项目、人

员重心下移，以贫困村为主战场。各地扶贫开发领导小组要搞好统筹协调工作，确保每一个贫困村至少有一个县级以上党政机关定点帮扶。中央国家机关和省级党政机关选派到贫困县挂职的干部，至少要联系一个贫困村；地（市）、县党政机关要选派干部进驻贫困村帮助工作。科研机构、大专院校、民主党派、社会团体等，也要把“整村推进”作为工作重点，发挥自身优势，努力为贫困村经济和社会发展献计献策，贡献智慧和力量。

要充分动员和组织贫困群众发挥主力军作用。民族地区贫困群众是扶贫开发的主体，也是扶贫开发的最终受益者，具有强烈的脱贫致富愿望。“整村推进”能否取得成效，达到预期目标，关键是要调动贫困村群众的积极性，促使他们发扬自力更生、艰苦奋斗的优良传统，在政府和社会各界的支持、帮助下，通过自身的不懈努力，去实现脱贫致富的目标。要加强宣传和引导，使贫困村广大干部群众成为“整村推进”的参与者、监督者和管理者，变“要我干”为“我要干”，积极投工、投劳，依靠自力的努力改变贫穷落后面貌。

### 三、强化监管是“整村推进”取得成功的保证

“整村推进”不仅要在实施期内按照村级规划进行建设，打好经济发展的基础，而且要确保规划实施完成后，实现社会、经济、生态的良性循环和可持续发展。这就要求在规划的编制和实施中，充分考虑和积极探索建立健全资金运行、项目管理、产业发展等等各种长效机制。近年来，各地在扶贫开发的实践中，已经创造和积累了许多行之有效的经验，如通过“周转羊”、“周转畜”的方式盘活资源、滚动发展的经验；通过少量财政扶贫资金，引导大量信贷资金和社会资金投入贫困村建设的经验；通过实用农业科技培训和劳动力技能培训，增强农民素质，提高务农水平和促进劳务输出的经验；通过龙头、龙身、龙尾的衔接，将

龙头企业与产业基地和贫困农户紧密结合起来，建立主导产业，促进区域经济发展和增加农民收入的经验；通过充分发挥市场的资源配置作用，采取承包、租赁、拍卖、有偿转让等手段，开发和利用现有资源，建立特色农业的经验；通过群众民主协商，建立道路、水利、电力等基础设施维护和使用的经验；等等。

在“整村推进”工作中，要注意认真总结、提炼、筛选和规范，积极探索和建立各种可持续发展的机制。管好用好扶贫资金，是“整村推进”得以顺利实施的重要保障。各地要按照党中央国务院的要求和有关规定，进一步加强对扶贫资金的管理和监督，增强扶贫资金分配使用的公开性和透明度。要确保扶贫资金专款专用，专户运行，严格实行报账制；所有扶贫资金和项目都要进行公示、公告。到村的扶贫资金和项目要事前公示，充分听取群众的意见；项目实施中和建成后，要将资金使用情况、项目实施质量和效果等等进行公告，接受群众的监督。真实掌握“整村推进”的实施情况，切实加强监测统计，是及时纠偏的重要手段，也是进行科学决策的重要依据。各地尤其是重点县和贫困乡村，要将贫困村、贫困户和项目情况等建档立卡，掌握原始资料，实行全程动态监测管理，了解和把握项目实施进度、质量和效果。重点县和贫困村要将联系人制度落到实处，明确目标、任务和责任；要保证上下联系渠道的畅通，随时了解下情，及时上报重大问题和传达上级决策。监测统计工作，要充分发动群众参与，保证数据资料的来源和质量，做到及时、真实、可靠。同时，在“整村推进”工作中，要认真做好检查、验收和监督工作。省、地两级要按照党中央的要求和“整村推进”工作的需要，制定资金使用和项目实施的检查、验收办法，明确规定资金使用范围和重点，各类建设项目应当达到的质量标准和效果，各级领导和有关人员的责任，检查验收的时间和方式以及奖惩措施，等等。

在“整村推进”项目实施过程中，要加强检查；项目实施后，要进行验收；验收结束后，要对项目实施情况、“整村推进”工作的效果进行综合评价，并且要做好兑现奖惩工作。有关部门要切实加强对扶贫资金和项目的监督管理和审计，严禁贪污、挤占、挪用扶贫资金。检查、验收、监督工作，都要充分发动群众参与，增强针对性和有效性。要将社会监督、舆论监督、部门监督和群众监督结合起来，确保扶贫资金取得预期的使用效益。

要进一步落实扶贫工作责任制。贫困村的“整村推进”工作，是一项复杂的系统工程，涉及方方面面和千家万户，关系到贫困地区经济社会的可持续发展和全面建设小康社会目标的实现，必须切实加强领导。要按照省负总责，县抓落实，工作到村，扶贫到户的原则，继续坚持党政一把手责任制，分解目标任务，严格权力责任，层层抓落实，把“整村推进”工作成效作为干部业绩考核的重要内容。扶贫开发工作重点县，要在坚持扶贫开发工作总揽全局的基础上，进一步突出“整村推进”的重要地位，集中人力物力，调动各种资源围绕“整村推进”的需要，合理部署、统筹安排。要牢固树立、贯彻落实科学发展观和正确政绩观，切实转变工作作风。要求真务实，切忌形式主义，不搞锦上添花，不做表面文章，不建形象工程，不增加群众负担。经常深入基层调查研究，带着感情了解农民群众的疾苦，研究当地脱贫致富的具体办法。省（区、市）主要负责同志要亲自联系一个县、地（市）主要负责同志要联系一个乡、县（市）主要负责同志要联系一个村，了解扶贫开发尤其是“整村推进”情况，帮助解决具体困难，加强指导。乡镇领导干部要蹲点扶贫，带领贫困村群众艰苦创业。

加强贫困地区农村基层组织建设，是做好新阶段扶贫开发工作的一条根本政治保证。在贫困地区解决温饱、改变贫困面貌，需要国家扶持和社会帮助，但是从根本上讲还是要靠当地基层组

织带领干部群众自力更生、艰苦创业。要做到基层组织建设与扶贫开发同步研究部署，同步制定规划，同步检查考核。要突出重点，在“整村推进”中实现基层党组织“有人管事、有钱办事、有章理事”，增强基层党组织的战斗力和凝聚力，并在“整村推进”中发挥基层党组织和党员的组织者、推动者和实践者的作用。要认真总结推广甘肃省“双培双带工程”、四川省“支部加协会，群众得实惠”、浙江省选派“农村工作指导员”等做法和经验，把扶贫开发和基层党组织建设相互促进，贯穿到建设“五个好”村党支部、“六个好”乡（镇）党委和“三级联创”工作中去，统筹安排与部署，在贫困村构建党员提素质、干部增本领、能人有进步、群众得实惠的有效机制。

## 第二节 做好民族地区人力资源开发工作 是加快脱贫致富的有效途径

### 一、西部民族地区人力资源现状及其评价

#### （一）西部民族地区农民的整体素质相对较低

农民素质主要是指农民的思想道德素质、科学文化素质和生产技能素质。其基本内涵包括农民运用其所拥有的知识技能和经验，辨别是非曲直、坚持正确的思想道德和行为准则的能力；农民运用其所拥有的知识技能和经验，发展农业和农村经济、增加收入、改善生活条件的能力；农民运用其所拥有的知识技能和经验，积极参与管理和正确处理农村社会事物的能力。

西部民族地区农民素质明显低于东部。农民文化程度是农民科学文化素质的重要衡量标准。改革开放以来，我国农民文化程度有了很大提高。新中国成立以来至 1998 年，我国累计扫除文盲 2.06 亿。目前 15 岁及 15 岁以上年龄人口中文盲、半文盲人

有 1.35 亿，成人文盲率为 14.5%，其中 15 ~ 50 周岁的青壮年文盲约有 3000 万，文盲率为 5.5%。不但扫盲工作取得了巨大的成绩，而且农村劳动力的文化程度也得到了很大提高。特别是 20 世纪 80 年代以来，农民已经由小学文化水平为主，转变为以初中文化水平为主，这标志着我国农村劳动力的文化程度有了较大提高，迈上了一个新台阶。但是也应该看到我国农村文盲、半文盲劳动力总体规模还很大，农村劳动力文化程度存在着较大的地区差异，与发达国家相比差距就更大。在地方差距方面，东部地区农村劳动力文化程度相对较高，其中初中文化程度占 50%，高中文化程度占 13%，小学程度的占 30%，文盲和半文盲约占 7%。中部地区农村劳动力中，初中文化程度占 43%，小学文化程度占 38%，文盲和半文盲约占 9%。西部地区劳动力以小学文化程度为主，其中小学文化程度占 45%，初中文化程度占 33%，文盲、半文盲超过 10%。我国农民的文化程度与西方一些发达国家相比差距更大。法国 7% 以上的农民具有大学文凭，60% 的青年农民具有中专水平。德国 7% 的农民具有大学文凭，53% 的农民受过 2 ~ 3.5 年的职业培训。日本农民中大学毕业的占 5.9%，高中毕业的占 74.8%，初中毕业的占 19.4%。我国农村劳动力的素质状况与全面建设农村小康社会、促进农村经济社会全面发展、实现农村现代化的要求是极不适应的。

农村的基础教育薄弱、职业教育管理体制不顺，成人教育呈下滑的趋势。

(1) 基础教育状况。自 20 世纪 80 年代以来，尽管农村地区小学学校数和在校学生人数有所下降，但是学龄儿童入学率却稳步提高。譬如，全国学龄儿童入学率 1962 年为 56.3%，1978 年

---

刘斌、张兆刚等：《中国三农问题报告》，第 470 页，中国发展出版社，2004 年。

为 94%，1991 年为 97.8%，1999 年达到 99.1%。由于儿童辍学主要集中在农村，所以全国学龄儿童入学率的增长趋势，基本反映了农村地区儿童入学率提高这一变化状况。根据 1999 年的有关数据分析，当年我国农村学龄儿童入学率约为 98% 左右。农村地区儿童进入小学问题已经解决。近年来，农村地区初中学校数减少较多，在校学生数相对增长较多，学校规模有所扩大。根据统计资料显示，1999 年我国县镇及农村小学毕业学生数为 1984.5 万人，县镇及农村初中招生人数为 1804.3 万人，入学率为 91%。也就是说，大约有 9% 的近 180 万农村地区的儿童，由于各种原因小学毕业后无法升入初中，完不成法定的九年义务教育，农村地区基础教育中初级中学教育仍需要进一步加强。

(2) 职业教育状况。职业教育的管理体制不顺，存在着多头管理、职能重叠、统筹乏力的问题，资源难以充分利用，不能形成整体优势，办学效率较为低下，基础比较薄弱，发展不平衡。每 1 万人口中职业学校在校生数，东部地区为 105 人，西部地区仅为 72 人；职业学校校均规模，东部地区为 761 人，西部地区仅为 612 人。农村和西部地区职业教育发展相对缓慢，全国中等技术学校农林类专业招生数由 1996 年的 14.9 万下降到 2001 年的 5.2 万人。不少职业技术学校招不到学生，而乡镇企业又缺乏高素质技工，面对学历、学位与学识区分不清，职业教育产业化陷入困境。职业教育与劳动力市场的联系不够密切。职业教育的办学模式、课程设置、教学内容、教学方式等跟不上劳动力市场的需求变化，教师对实际生产服务第一线的经营管理、劳动组织、技术工艺了解不够，专业技能和实践教学能力薄弱。此外，就业准入制度和职业资格证书制度没有得到很好的落实。一些地区、企业和用人单位，依然大量招收未接受过基本职业教育的低素质人员。职业教育资格证书与职业学校学历证书之间的衔接不够，职业学校在实施职业资格证书制度中的作用有待进一步发挥。职

业教育经费投入不足，办学条件较差。中等职业教育经费占整个财政预算内的教育经费由 1996 年的 11.5% 下降到 2000 年的 8.4%。企业举办职工教育的经费从 1997 年的 32 亿元下降到 2000 年的 17 亿元；民办中等教育的经费从 3.83 亿元减少到 0.83 亿元。由于投入跟不上发展的需要，职业学校办学条件普遍较差，基础设施不足，教学设备陈旧，明显落后于实际的生产服务行业。全国职业高中实验室达标率只有 53%，校园网普及率只有 18%。

(3) 成人教育状况。在农村成人教育方面，1999 年农村中学在校学生 32.6 万人，比 1991 年减少了 6 万人，比 1985 年减少了 110 万人，教学规模整体上呈下滑趋势，有待于进一步加强。

农民对现代农业科技的领会能力和掌握能力比较差，严重地影响了农业新技术推广应用，以及乡镇企业的发展。面对 21 世纪农业高新科学技术的应用，对现在农民的科技水平要求越来越高，如果不及时提高农民的科技素质，将会严重制约我国 21 世纪的农业和农村经济发展。目前农业专业技术人员数量很少，所占比重很低，平均每 1000 名农业劳动力中才有农业技术人员 6.4 人。根据有关统计资料分析，我国受过职业技术教育和培训的农业劳动力，占全部农业劳动力的比重不足 20%，同发达国家相比差距相当大。譬如，荷兰 90% 的农民受过中等教育，12% 毕业于高等农业院校。在农业技术推广人员方面，我国平均 2000 多个农业劳动力中才有 1 名农业技术推广人员，而发达国家平均不足 400 人就有 1 名。1999 年我国农业科学院校在校生总计 17.6 万人，平均每 1 万农业人口中只有 2 名。而发达国家 20 世纪 90 年代初期平均每 1 万农业人口中拥有的农业院校在校生，美国为 200 多人，加拿大为 100 多人，日本为 50 多人。我国平均每万亩耕地不足 2 名技术人员，平均每 7000 头（只）牲畜只有 1 名畜牧科技人员，全国 5 万个乡镇中，平均每万名农业人口中仅有 6

名农业技术人员。总体来说，农业领域科技人员匮乏。在乡镇企业中，尽管相对吸收了一些有一定文化程度的青年农民，并且越来越多的民工在上岗前要接受培训，但是民工的总体素质水平依然较低。1997 年乡镇企业有 5326.5 万名职工，其中高中学历的有 1265.9 万人，占 23.8%；中专学历的有 181.3 万人，占 3.4%；具有大专以上文化程度的 84.3 万人，仅占 1.6%；专用技术人员 313.7 万人，占 5.9%；有中级技术职称的 103.8 万人，仅占 1.94%。农村劳动力素质偏低，不仅不能适应农村产业结构调整的战略要求，而且也是造成乡镇企业后劲不足的原因之一。

农民的思想道德素质在社会主义市场经济建设中依然存在着诸多问题，阻碍着农民素质的全面提高。农民的思想道德素质状况决定着农民的社会经济行为，是农民素质的重要方面。改革开放以来，我国农民思想道德素质有了很大提高。一是广大农民衷心拥护党在农村的各项方针政策；二是思想观念发生了深刻变化，进一步增强了市场意识和竞争意识；三是科学态度和科学意识基本确立，崇尚科学成为农民群众生产生活的主流意识；四是民主意识逐步加强，关心社会、关心集体、当家作主的观念开始强化；五是团结互助、助人为乐、勤俭节约、勤劳朴实等中华民族的传统美德得到了弘扬。尽管取得了许多可喜的变化，但是中国儒家思想的“中庸之道”潜移默化地影响着中国农民锐意进取的改革之心，中国农村数千年来形成生产规模小、思想保守、居住分散而又封闭的局面。农民世代在艰苦的环境下，以一种“日出而作，日落而息”的固定方式生活劳动，加上长期受到思想禁锢和经济制约，逐渐养成了墨守成规、安贫乐道的生活模式。他们对土地有严重的依赖意识，把土地视为命根子，安于现状、小富即安、不思进取，缺乏创新精神，追求自给自足的生活。尤其对那些年龄偏大的农民来说，离开土地，去从事其他行业，是他

们难以想像的事情。传统的家族观念浓郁。封建社会长期所形成的家族观念虽然在新中国成立 50 多年来日渐减弱，但是与城镇相比农村的家族观念还是相当浓郁。由血缘和亲缘形成的家庭网络，在农民的社会经济活动中占据着主导地位。宗族观念使家庭内部联系密切，家族被视为一种社会保障。在漫长的历史演变中，农民之间的宗族等级制度，成为神圣不可侵犯的生活准则。严重的家族观念有可能阻碍农村社会经济发展，特别是不利于乡镇企业的发展。由于农村逐渐走向开放，农民流动越来越频繁，带来婚姻上的重大变化，通婚范围明显扩大，异地通婚数量增多，这不仅对改善人口智力素质有促进作用，而且对经济文化交流也有很大好处。但是，要消除千百年来形成的家族观念不是一朝一夕的事情，需要一个漫长的过程。

愚昧落后的封建习俗还十分盛行。近年来，一些不良封建思想遗风在农村又有抬头。很多地方，逢年过节要烧香磕头拜神，修坟墓、图腾崇拜的现象极为普遍。农村聚众赌博的现象屡见不鲜，这不但影响了农村的经济发展和社会治安，而且还破坏了那种原本淳朴的民风。农村科普工作的滞后，使得封建迷信在农村地区没有得到彻底根除，一旦思想信仰出现波动，封建迷信活动便会蔓延乃至在局部地区猖獗起来，不仅阻碍农民文化素质的提高，而且影响农村地区的经济发展。农民的短期行为也相当严重。相当一部分农民为了眼前利益，放弃了对文化知识和科学技术的学习。这种短视行为，无论是农民本身还是在农村基层干部当中都表现得十分突出。这种行为也限制了农民在更深更广的领域和范围内获得更多的知识。农民思想道德素质是农村经济社会全面发展和保持稳定的根本保证。如果不加强思想道德教育，不提高农民群众的思想道德素质，任凭一些地方不健康和落后的思想道德意识发展，任凭一些人信奉神灵、迷信邪教的愚昧心理滋生，任凭农村不良的社会风气蔓延，必将严重影响农村稳定、阻

碍农村经济社会的全面发展和农村现代化的进程。

农民素质教育重技术、轻思想，缺乏系统性、灵活性和吸引力。从我国现阶段提高农民素质需要出发，科学确定素质教育内容，采取有效教育方式和教育手段，是搞好农民素质教育的一个重要问题。目前，农民素质教育内容主要特征如下：技术教育占多数，形式灵活多样。农民通过学习种植、养殖等技术可以获得增收手段和门路，带来经济效益。在办学力量上，除了国家和各级地方政府举办的各类技术教育外，私人办学也成为农民技术教育的重要力量。在教育形式上主要采取包括举办技术培训班、函授、示范、电视广播授课等形式。思想政治教育和精神文明建设教育受到了普遍重视，但是发展并不平衡。教育内容主要包括党的方针政策路线宣传教育、中华民族优秀传统美德教育、集体主义、爱国主义和社会主义教育，思想政治教育和精神文明建设教育主要采取媒体传播、会议和文化活动等形式，素质教育内容不够全面。例如缺乏反对迷信、崇尚科学的教育、市场经济意识教育、民主和法制教育，这些内容对农村社会经济发展和农民整体素质提高都有重要意义，但是还没有在农民教育中得以广泛开展。

## （二）西部民族地区人力资本相对量多，绝对量偏少

在西部 12 个省区中，有些省区的人才拥有量居全国榜首，如四川全省拥有科技人员 150 万人以上，居全国第一。陕西省科技力量雄厚，全省拥有 2000 多个科研单位，科技人员占有量大，每万人拥有科技人员 228 人，高于全国平均水平 35.3%。陕西省高校近 100 所，综合实力居全国第三，高校多，学科门类齐全，实力雄厚。再加上西部工业城市聚集着大批搞尖端技术的人才，西部地区人才的总体拥有量位居全国前列。但是，这些科研院所、大专院校大多集中在经济基础好、交通便利的大中城市，即使是西部的工业城市也远离偏远、落后的民族地区，西部民族地

区存在事实上的人才短缺。每年高校毕业生分配到西部民族地区的很少，即使“下得来”，也很难“留得住”，致使西部民族地区人才短缺的状况始终未能得到根本转变。

### （三）人力资源结构不合理

传统人才存量多，高新技术人才匮乏。中央政府历来十分重视民族地区的人才培养，尤其是少数民族人才的培养。自新中国成立以来，坚持不懈地在少数民族青年当中选拔优秀者进入大专院校学习，在内地开办西藏班、新疆班或者民族班，积极为少数民族地区培养管理人才（即培养干部）和专业技术人才。但是，少数民族地区地处偏远，信息的相对封闭性，影响了科学技术进步和新知识新技术的应用；现有高校的教学跟不上发展的需要，如少数民族双语师资、双语教材等跟不上发展的需要，有些民族院校还停留在20世纪50年代培养少数民族干部的陈旧模式中，对高新技术人才的培养缺乏力度。原有的人才得不到提高，现有的人才培养又没能跟上，这些都进一步加剧了少数民族地区高新技术人才匮乏的紧张局面。事业单位人才集中，企业单位人才少，而且人才流失相当严重。早在“六五”建设期间，民族地区经济增长速度与全国平均水平相比低了一到两个百分点，“七五”期间低两到三个百分点。民族自治地方工农业总产值占全国工农业总产值的比重由1985年的9.1%，下降到了1995年的6%及1999年的5.7%。我国东部沿海地区经济跨越式发展，西部民族地区与东部和全国的差距越来越大，导致西部民族地区的人才严重流失。近年来受亚洲经济危机的影响，加之国门逐渐大开，国企改革不断深入，西部地区的国企饱受三重冲击，经济效益下滑，工人生活受到严重影响，国企发展举步维艰。在“三线建设”时期从内地迁入西部的国企受到的影响最大。种种原因进一步加剧了西部民族地区的人才向东部等发达地区流动，也加剧了国企人才向事业单位的流动。西部民族地区国企人才的流失进而

影响了人力资源的合理配置，进而影响了西部民族地区经济的健康发展。

## 二、西部民族地区农村剩余劳动力转移的特点

### (一) 改革开放前 10 年，西部民族地区农村剩余劳动力转移的特点

西部少数民族地区农村劳动力转向非农产业，没有走西方城市化的道路，而是转向乡镇企业和有中国特色的多元城镇，它是随着我国改革开放的不断深化而逐步推进的。改革开放前 10 年，农业劳动力份额由 73.8% 下降到 60.1%，平均每年下降 2.26%，这期间下降的幅度是过去 26 年的 1.41 倍。值得指出的是，这期间农业劳动力份额的迅速下降，是在社会总劳动力的年增长率明显高于前阶段的情况下实现的。大体年均转移约 850 万个劳动力，其中，向城镇转移占 16%，向农村非农产业转移占总量的 80% 以上。其特点表现为：一是高度倾斜性。农业劳动力主要转移到乡镇企业。1988 年在 1.2 亿左右非农产业的农村就业人员中，进入乡镇企业 9295.5 万人，占 77.5%，但结构不尽合理，偏重于农产品加工业之外的行业，而农产品加工、纺织、服装等，到 1987 年仅占 6.27%。二是兼业型。在大多数地区，绝大部分转入非产业部门的劳动力并没有完全脱离农业，放弃土地承包权，仍然或者用闲暇时间或用家庭辅助劳动力来经营农业。有相当的劳动力属于季节性转移，农忙务农，农闲务工经商。农业转移的劳动力近 60% 是“兼业型”转移。三是粗放型。(1) 劳动力素质差。据统计，1986 年在 152 个乡村两级企业中，专业技术人员只有 63.5 万人，平均每个企业 0.4 人，拥有技术人员又大都是从城市高薪聘请的。(2) 技术粗放。大都是传统的劳动密集型行业，如建筑、食品、纺织、服装、皮革等从业人员占乡镇工业从业人员比重达半数以上。四是剩余劳动力由隐性变为显性

再转移。西部地区农村实行联产承包责任制后,经营和分配方式发生了根本性变革,农业劳动生产率大幅度提高,各种形式的农业剩余劳动力占到农村劳动力总数的 30% ~ 50%。五是多层次性和多样性。西部少数民族地区劳动力转移开辟有四大主战线。即农村战线;城市、工矿、服务战线;城乡交叉战线和国际战线(劳动输出)。六是不平衡性。1987 年对全国 11 省 222 村的调查显示:农村劳动力转移的地域空间很不平衡,主要集中于小镇和中小城市,如东部地区占 63.7%、中部地区占 45.2%。流出的劳动力呈东向西递增趋势,东部地区占 21.7%,中部地区占 38.6%,西部地区占 74.5%。在易地转移的 26 993 人中,农村间流动占 48.5%,流向集镇占 5.3%,流向县城及建制镇占 12.1%,流向中小城市占 29.4%,流向大城市占 3.8%,出国占 0.6%。

## (二) 改革开放后 10 年,西部民族地区农村剩余劳动力转移的新特点

一是从 1989 年起,出现了西部地区数千万农民跨地区流动就业的“民工潮”,它标志着农村人口就业走出单纯农村的范围,走向拓展创新之路。积极的财政政策为转移农村劳动力创造了新的、大容量密集就业的载体。据最新统计,1998—2000 年,国家一共增发了 3000 多亿元国债,带动了银行贷款和自筹资金 6000 多亿元,建设了近 6000 个项目,总投资规模达到 30 000 多亿元,一些水利、交通、能源、环保工程已经建成,还有一部分工作正在加紧完成。这些项目的建设投产,不仅有力地促进了经济增长,而且为长远发展打下了坚实基础,更重要的是为西部少数民族地区农村劳动力转移提供了新的载体。譬如,1998 年发行的 1000 亿元长期国债,重点用在农林水利、交通通讯、城市基础

设施，城乡电网建设与改造国家直属储备粮库和经济适用住房等六大领域的基础设施建设，就促进了农村劳动力的大规模的转移。1998 年公路建设平均每月吸纳劳动力 253 万人。由于 1998 年增加了水利投资，出现了新中国成立以来少有的数千万农民大兴水利的高潮，1999 年发行 1100 亿元国债，又集中力量解决了一些多年想办而未办的大事，特别是农村电网建设，全面带动了农村第三产业，激活了农村市场，从而进一步缓解了农村就业压力。2000 年国家启动的治理生态环境的天然林保护工程和开发大西北退耕还林（草）工程等，都大量地安排了各层次的农村劳动力，极大地缓解了由于乡镇企业滑坡造成的农村巨大的就业压力。积极的财政政策带动了一大批促进城乡一体化发展的关联产业，尤其是大容量劳动密集型行业。如 1999 年带动全国建筑企业快速发展，从业人员 5758 万人；1999 年，农村交通运输、商品流通、旅游饮食服务及其他企业等第三产业发展较快，吸纳从业人员 3448 万人，其中交通运输企业 886 万人，商品流通企业 1514 万人，旅游饮食服务企业 835 万人，其他企业 213 万人。从我国财政收入大幅度增加的情况来看，尽管近些年我国的经济增长速度不断下降，而财政收入的增长幅度却出现了超常规的增长。据统计，1998 年、1999 年，我国 GDP 的实际增长速度分别为 7.8% 和 7.1%，财政收入的名义增长率分别为 14.2% 和 16.6%，剔除价格上涨因素的影响，财政收入的实际增长率高达 15.7% 和 21.1%，超出 GDP 增长速度 1 倍还多，也高于前几年财政收入的实际增长水平。即使是扣除当年发行特别国债的收入，其增长速度也高出经济增长速度很多。我国财政收入占 GDP 的比重低是人所共知的，不断提高财政收入也是我们一直在努力的方向。因此，在此基础上推行稳健的财政政策和启动新的调控手段，在今后 15—20 年的时间内，农村劳动力的转移有可能会出现新的亮点。

二是农村就业经过体制改革，形成家庭经济就业、自我组织和合作创办企业就业、打工就业三种就业形式，适应多种经济成分发展，走向竞争型的市场就业形式。(1) 农户家庭经济的自我积累就业。改革前农户劳力使用是不自由的，除了少量自留地外，也不占有其他生产资料。土地承包到户和市场调节下的家庭经济，则是拥有一定资产、自主经营、自我积累，不但投资投劳发展农、林、牧、副、渔，而且兴办家庭工厂或其他非农产业，成为创造就业的一种基本载体。(2) 农民利用家庭、乡村社会的闲散资源，自我组织和合作创办发展企业，实现向非农产业的转移就业。包括办个体、合伙企业，乡村集体或股份合作制企业，尽管它与过去的社队企业类似，但其机制已发生变化。(3) 凭借市场方式打工就业。这存在于外出就业和乡镇企业两个领域。农民外出就业分自营和为别人做工两类，后者才是非价格机制组合劳动力供求的市场就业方式。乡镇企业的一部分也由社区或行政主体决策用工转向市场化。

### 三、西部民族地区人力资源开发的对策

#### (一) 西部民族地区人力资源开发的理论依据

在实现经济增长方式由粗放型向集约型转变的背景下，在知识经济大潮的驱动下，人力资源的质量问题日益凸显。人力资源的教育开发、人力资源的结构优化及合理配置等问题直接影响到西部民族地区全面建设小康社会的进程。人力资源成为西部大开发的核心因素和根本保证有其理论依据：(1) 相关理论概念。人力资源是指一个国家或者地区能够作为生产要素投入到社会经济活动中，为社会创造物质财富和精神、文化财富的劳动人口，包括数量和质量两个因素，其总量由人力资源的数量和质量的乘积表示。人力资源的质量体现劳动者在社会生产实践中的综合劳动能力，它可体现为劳动者的健康水平、知识和技能水平以及劳动

者的劳动态度。“人力资本”是相对于物力资本而存在的一种资本形态，表现为人所拥有的知识、技能、经验和健康等。(2) 人力资本理论：T.W.Schultz 的人力资本理论。他指出传统的经济学理论认为，经济增长必须依赖于物质资本和劳动力的增加，但是这不能解释生产力提高的全部因素，“二战”以来的统计数字表明，国民收入的增长远大于国家资源投入的增长。一些在战后物质资本遭到极大破坏的国家（如西德、日本）以及一些自然资源贫乏的国家（如瑞士、丹麦），在“战后”经济增长速度加快。而一些发展中国家，即使它们拥有同样的物质援助，其发展速度仍不尽如人意。Schultz 据此认为，有一个重要因素在起作用却被忽略了，这个要素就是人力资本。他明确指出：“经济的发展主要取决于人的质量，而不是自然资源的丰瘠或资本存量的多寡。”加里·S·贝克尔（Becker）的人力资本投资理论提出人力资本“投资—收益”均衡模型，即人力资本投资的边际成本的当前值等于未来收益的贴现值。现在估算的资本/收入比率的下降恰恰证明，人力资本的作用在不断增长。当人力资本相对于物质资本的积累突破某一界限时，总人力资本的增长将会达到一个“高水平均衡”，现在某些发达国家即属于这种情况。新增长理论（或称“内生增长理论”），其代表性人物有 Lucas 和 Romer 等，强调整个经济的规模收益递增。新增长理论的贡献在于：将知识和人力资本因素引入经济增长模式，认为专业化的知识和人力资本的积累可以产生递增的收益并使其他投入要素的收益递增，从而使总的规模收益递增，确立了人力资本在经济增长中的重要地位。该理论将国际贸易的原则由“比较成本”或者“资源优势”改写为“人力资本优势”，指出知识和人力资本的传递可以产生

---

黄颂文：《西部民族地区农村剩余劳动力转移研究》，载《广东社会科学》，2004年第5期，第57页。

一种“赶超效应”。传统经济理论认为国民收入的增长与资源消耗的增长是同步的，但事实上国民收入的增长远大于投入的物质资本和实际劳动量。这个差额，一部分来自规模效应所带来的收益，另一部分则来自人力资本投入在质量上的改进所产生的收益。

(二) 实行经济结构调整，优化人力资源配置，是西部民族地区实施人力资源开发的基础

以产业结构调整为切入点，调整人力资源的结构。要优化人力资源的配置，必须实行经济结构调整。我国传统的产业结构划分为第一、第二和第三产业。西部地区以资源导向型产业为主，以资源的枯竭和环境的破坏为代价，与人类社会的可持续发展相悖。因而提出“加强第一产业、提高第二产业、发展第三产业”。以发达国家的发展史为借鉴，结合西部地区的实际情况，调整产业结构势在必行。一是由于西部地区自然环境天然的脆弱和后天人为的破坏，西部生态环境日趋恶化，危及人类生存，与全面建设小康社会目标中的“生态环境得到改善”格格不入。二是由于大量的农村剩余劳动力和城市无业、失业、新增就业人口的出现，各级政府不得不寻求新的、具有更大就业空间的产业，安置过剩人口，调整产业结构成为必然。西部各省区的主要劳动力都集中在农业和畜牧业上（即第一产业），特别是当地的少数民族劳动力集中于农牧业的比例较高，以西部地区几个少数民族为例，维吾尔族占 84.1%，哈萨克族占 80.3%，藏族占 86.2%，蒙古族占 70.3%，柯尔克孜族占 85.4%。进行产业结构调整，从农牧业中解放出来的大量兄弟民族人口转向第二、第三产业，人力资源的结构重新进行调整。扶植经济效益、生态效益最大化的产业，是西部地区产业结构调整的理想和目标。2001 年，西部 12 个省、自治区、直辖市国民核算中第三产业占全国的 16.9%，而第二产业占 14.9%。第三产业在民族地区的经济发展

中占有重要地位，1995 年、2000 年、2001 年，民族自治地方第三产业的国内生产总值分别是 1526 万元、2629 万元、3005 万元。在 1996—2001 年的 6 年间，第三产业的平均增长速度是第一产业的近两倍。第三产业成为民族地区反贫困战略的经济支柱。这种关联度大、劳动密集型产业以良好的经济效益、社会效益和发展前景受到政府的大力支持。积极发展有特色的优势产业，才能真正实现“扬长避短”，积极发展高附加值的特色农业、草畜业、农牧产品加工业，大力发展旅游业等西部民族地区的优势产业。以生态旅游为例，生态旅游自身所蕴涵的经济效益和生态效益的互动机制，使得生态旅游具有无可比拟的优势，我国西部各省区不约而同地把生态旅游列为今后发展的优势产业、特色产业和重点发展产业。民族地区以其独特的自然地理环境和人文资源吸引着众多的国内外游客，旅游业给西部民族地区带来可观的经济效益和生态效益，仅 2000—2001 年，民族自治地方的国际旅游人数达到 345.5 万人次，旅游收入从 7.55 亿美元上升到 8.27 亿美元。生态旅游作为西部地区的朝阳产业、黄金产业、无烟产业崭露头角，人力资源在政府主导下的市场经济中被重新优化配置。转变就业观念，千方百计扩大就业，提高西部民族地区城乡居民生活水平。在所有制形式上，呈现出以公有制为主体、多种所有制形式并存的格局。

(三) 实现教育适度超前发展，提高人力资本存量，是西部民族地区实施人力资源开发的根本保证

人力资本是教育投入的产物，教育水平对于一个国家可持续财富的积累起着关键作用。20 世纪 70 年代以来，萨卡佩罗斯对国际上有关教育回报率进行了几十年的跟踪研究，他发现：一个国家的经济发展水平越低，教育投资的回报率越高。正是基于人力资本与经济增长关系的这种认识，许多国家都把人力资本投入或者人力资源的开发作为实现国家经济与社会发展的战略基础。

因此，我们的具体工作应从以下几个方面入手：

第一，确保九年制义务教育。在我国西部的城市人口中普及了九年制义务教育，而在广大的农村和边远山寨，九年制义务教育的保障和贯彻落实存在一定难度。即使学龄儿童按时接受义务教育，入学率达到100%，但中途辍学者众多，辍学的主要原因是贫困，而失学又成为他们长期处于贫困状况的主要根源之一。国家制定颁布的《教育法》对切实普及从小学到初中的九年义务教育，给予了法律上的强大支持。《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第20条明确规定：“各级人民政府应当将民族自治地方义务教育纳入公共财政的保障范围。中央财政设立少数民族教育专项补助资金，地方财政相应安排少数民族教育专项补助资金。国家积极创造条件，对民族自治地方的边境地区、贫困地区和人口较少民族聚居地区的义务教育给予重点支持，并逐步在民族自治地方的农村实行免费义务教育。”各级地方政府应当转变观念、提高认识，教育是一种生产性投资，教育投资的回报，可以实现由数学级数增长向几何级数增长的飞跃，教育是西部民族地区脱贫的根本途径。因此，各级地方政府要着力抓好基础教育，提高每一位公民的法律意识和学习意识，把九年义务教育落实到人。

第二，加强女童教育对于提高教育的比较效益，提高西部民族地区人口素质甚至全民族整体素质，具有深远意义。在众多辍学者当中，女童占了90%以上，原因主要有两个：一是我国传统封建思想认为“女子无才便是德”，在西部民族地区封建残余思想根深蒂固，许多家长不愿让女童接受很多教育，认为女孩能识几个字，会写自己的名字即可；二是由于传统的婚嫁习俗，结

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，载《人民日报》，2005年5月28日，第1版。

婚以后女方随夫家，女方家长在女儿身上的全部投资随着女儿出嫁也转移到男方。因此，许多家长不愿为女童教育投资，他们认为这种投资回报低，甚至认为毫无回报可言。正是这些思想成为制约女童教育发展的瓶颈，制约了全民教育的快速发展，从而使得教育的比较效益大大降低。女性对人口质量的影响表现在两个方面：一方面是先天影响，母亲的智力状况和身体健康状况直接遗传给子女下一代；另一方面是后天教育，母亲从子女出生到子女教育产生重大影响。这种影响不仅仅停留在下一代，而且会延续到几代。所以有人说：“教育一个男子是培养一个人；教育一个女子是造就一家人，甚至是一个家族。”

第三，多渠道引资、引智，实现西部民族教育跨越式发展。我国现行的转移支付制度，是缩小地区间社会发展差距，从而实现地区间经济均衡发展的重要举措。《关于国民经济和社会发展的第十个五年计划纲要的报告》指出：“国务院已颁布重点支持西部大开发的政策措施，国家将增加对西部地区的投入和财政转移支付。”这无疑会对西部地区民族高等教育发展产生强大推动力。在引资方面，作为西部地区，采取中央政府支持一点，地方财政挤一点，办学单位筹一点的办法；争取外援，如欧盟项目、日元贷款等的支持；吸引东部沿海发达地区资金，投资西部民族教育。除此之外，广开门路，解放思想，广泛吸引民间闲散资金支持民办教育。在引智方面，制定一系列优惠政策和措施吸引高级教育人才来西部定居或长居，为西部教育事业吸引外来人才；积极与东部发达地区和国外对口高校建立校际联系，请他们定时、不定时地派人来西部讲学，或互派教师，对口学习与对口支教并举，促进西部教学水平的提高；加快发展继续教育，鼓励在职教师进行职业技能培训和学历提高教育；多渠道引资、引智促进西部高等教育的适度超前发展，协力打造高水平、高质量西部民族高等教育。建立健全完善的人才管理机制，以管理出效益，保证

人力资本存量的质量。西部民族地区人才利用率低，西部地区教育培养出来的很多人才在西部无法发挥自己的专业特长和力量，具体表现在科技人员对经济的贡献率上，我国东部地区科技人才资源经济效益系数为 1.29，即一个人发挥着 1.29 个人的作用，而西部地区科技人才资源经济效益系数为 0.68，即一个科技人才实际只发挥着 0.68 个人的作用。如何挖掘现有人才的潜力，使他们充分发挥自己的聪明才智，是我们人才管理机制的关键。基于西部民族地区经济基础薄弱，而东部在人才的经济待遇、工作条件及家属安置等方面显示了相当优厚的条件。我们在倡导“感情留人、事业留人”的前提下，制定一系列的优惠政策和用人制度，积极为他们创造良好的工作环境和生活环境，尽可能地为他们解决一些实际困难，调动他们工作的积极性和创造性，做到“不为所有，但求所用”，“人尽其才，才尽其用”。同时还要正确对待外来人才和本地人才并举，在人才的管理和使用方面要一视同仁，切勿“亲近了女婿，冷落了儿子”。

第四，加强西部少数民族地区农村剩余劳动力的职业技能培训。西部地区农村劳动力素质不高，这种状况不能适应加入 WTO 后我国现代经济发展的要求。要真正解决目前西部地区农村劳动力转移中存在的亦工亦农的不稳定状态，使其顺利实现转移，就需要进一步引导农村劳动力稳定的职业化转移，这当然需要长期劳动实践才可能达到。其中，大力发展适应农村劳动力转移的职业技能培训是一个重要手段。一要切实实行农村九年义务教育，积极发展职业技术教育，延长农村中学适龄青年的在学时间，推迟他们的就业年龄。二要大力推广适用技术，加强农村劳动力技能教育，使未来的劳动者一专多能，适应未来的就业要求。三要加大农村教育投入。四要搞好上岗前的就业培训，培养一批有文化、有技术的合格劳动者。

（四）加快发展乡镇企业、城镇化建设、劳务输出，是西部

## 民族地区实施人力资源开发的重要举措

### 1. 乡镇企业仍将是西部少数民族地区农村剩余劳动力转移的主渠道

乡镇企业对吸纳农村剩余劳动力功不可没。乡镇企业由于资本密度较低，其就业生成能力要比城市国有企业高得多，在吸纳农村剩余劳动力方面将继续发挥重要的作用。在乡镇企业发展进入结构调整、素质提高、体制创新后，仍然把它作为转移农村劳动力主目标的原因有两个方面：一是在目前情况下，还没有比乡镇企业更好和更加有效地转移农村剩余劳动力的方式和载体；二是无论是从市场空间、产业结构还是技术水平来看，乡镇企业还有吸纳农村剩余劳动力巨大潜力。根据测算，在现有的产业结构和技术水平下，乡镇企业增加值每增加一个百分点，可以吸纳 20 万个左右新的农村劳动力。如果今后 5 年增加值平均增长 10% 左右，估计可以吸纳 1000 万个农村劳动力。

要为乡镇企业劳动密集型产业发展提供政策和法规支持。从转移行业看，西部地区农村剩余劳动力主要转入农村工业部门，非工业部门就业所占比重偏低。在改革初期的 1978 年，乡镇工业企业职工人数占到乡镇企业职工人员的 78.2%；到 1997 年，乡镇企业中第二产业的就业比重高达 81.1%。农村劳动力能够较多地在农村工业部门就业，这显然与中国农村工业内部的职业结构比较齐全有关。在其他发展中国家，农村工业的主体是以农业为原料的工业和直接为农业、农村提供生产投入和生产消费品的工业。就中国情况而言，农村工业已全面介入各工业部门，其行业分布与城市工业具有较强的“同构性”。现在乡镇企业发展面临的制度环境和市场环境已发生了根本性的变化，在新的环境下，乡镇企业不可能在所有的行业都与城市企业展开竞争。在经济发展进入结构调整时期，大部分行业生产能力出现相对过剩的情况下，乡镇企业要适应国内和国际市场竞争的要求，就必须对

产业结构进行战略性调查，这是保证乡镇企业持续增长和就业容量不断提高的关键。

西部地区的乡镇企业要抓住机遇，把发展农产品加工业作为再次创业的突破口。西部少数民族地区既是农产品的主要产区，也是农产品加工业最具潜力的地方，要加快农产品加工企业向西部转移的速度。我国今后农村剩余劳动力的压力主要在中西部地区，尤其是西部地区，发展新型劳动密集型的农产品加工业，不仅有利于西部地区吸纳更多的农村劳动力，而且可以缓解农村剩余劳动力跨地区流动的压力。因此，西部地区要采取有力措施，在一段时间内继续促进乡镇企业劳动密集型产业的发展。要为劳动密集型企业的发展提供法制保证，确立其法律地位，维护其合法权益，为制定保护和扶贫政策提供法律依据。在此基础上，政府应该在税收、审批和管理制度上进一步放宽限制，为劳动密集型企业的发展创造更宽松的外部环境。要加强对劳动密集型产业的资金支持，包括财政支持和信贷支持，建立“就业补贴”和“研究与开发补贴”制度。政府对劳动密集型企业应加深了解，制定符合企业实际的法规和政策；根据劳动密集型企业自然风险和市场风险大的特点，政府要帮助企业改革企业制度和管理机制，提高企业的管理素质；帮助企业进行培训，提高管理人员和劳动力的素质；颁布有关行业的技术标准、劳动密集型企业的投资和技术选择等；发布行业发展趋势信息，引导劳动密集型企业及时进入或退出有关市场和领域；对产品无市场、经营无效益的劳动密集型企业，及时依法关停并转，以保证劳动密集型企业健康发展。

要大力扶持和鼓励乡镇企业发展第三产业。相对于第二产业发展的规模和要求而言，乡镇企业第三产业发展总量不足、发展相对滞后。1997年第三产业就业人数的比重，在全国为26.4%，在乡镇企业中仅为14.8%；第三产业占三次产业增加值的比重，

在全国为 32.1%，在乡镇企业中仅为 12.4%。乡镇企业第三产业的内容和结构难以适应农村经济进一步发展需要。现阶段的乡镇企业第三产业主要集中在一些传统的、低水平的交通运输和餐饮业中，在某些传统行业中，由于区域之间产业结构的相似性，进入过剩、低水平过度竞争的局面也早已形成。如在乡镇第三产业的传统交通运输业中，运力的发展多集中在短途客运和内河运输业上，运力增长相对于运力需求和道路过剩的现象较为严重。在充分发挥农村工业部门吸纳劳动力作用的同时，政府必须加快农村第三产业发展。一是要重点建设好农产品批发市场，积极开拓农村资金和劳动力等要素市场；二是把交通、通讯、保险、金融、信息服务、技术服务等行业作为发展重点；三要开发农村旅游等新兴产业。

## 2. 发展小城镇是西部少数民族地区农村劳动力转移的根本出路

农村剩余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。西部民族地区城镇化水平低，对劳动力的吸纳能力较低，不能有效地实现农村剩余劳动力向城镇转移，加快西部民族地区城镇化建设是现实和发展的需要。以省会城市为中心，以县城和重要口岸为重点，建立起以中等城市为核心，以小城市为骨干，以建制镇为基础，各级城镇密切配合、功能互补、协调发展的城镇体系。逐步提高城镇化水平，走西部民族特色的城镇化道路。以加快西部民族地区城镇化建设，提高吸纳劳动力的能力来促进本地区的经济结构调整。以产业结构调整为龙头，加快所有制结构调整；以产业结构调整和产品结构调整促进经济结构调整；优化企业组织结构，逐步建立发展规模较大、抵御风险能力较强的大企业；扶持一批有发展潜力的中小企业；拓宽就业渠道，最大限度地吸纳劳动力，扩大就业面，增加农村剩余劳动力的经济收入，提高他们的生活水平，使他们逐步渐富裕起来，为

西部民族地区全面建设小康社会打下坚实的工业化基础, 储备精良的产业工人资本。

在 20 多年的发展过程中, 小城镇成为推进人口城镇化、农村现代化及农村剩余劳动力转移就业的重要力量, 容纳了相当于全国 37% 的城镇人口, 有效地分解了大中城市的压力。1978—1999 年我国城镇人口增加了 2.1 亿人, 扣除城镇人口自然增长部分, 城镇共吸纳农村人口 1.4 亿人。据测算, 其中小城镇吸纳了 8000 万人左右, 约占城镇吸纳农村劳动力的近 60%。小城镇在发展过程中表现出吸纳农村剩余劳动力的明显优势。(1) 小城镇是农业产业向城市延伸和城市产业向农村延伸的结合点, 适宜发展劳动密集型的中小企业, 为吸纳农村剩余劳动力提供了可观的就业空间。小城镇处于“乡首城尾”, 是沟通城乡的桥梁和纽带。这一特点决定了小城镇在中国现代化和城市化进程中, 具有独特和不可替代的作用。针对我国目前产业组织中的问题, 重要的是延长产业链, 提高产业关联度。在空间布局上, 促使城市工业链条向农村延长, 将一般加工环节、零配件生产放在农村, 这既有利于降低企业成本, 又可增加农民就业机会, 带动本地农村服务业发展。要通过发展农副产品加工业, 在农业和加工业之间形成产业链, 将农业产业链向城市扩张, 通过近距离批发、零售, 降低交易成本。无论城市工业产业链向农村延伸, 还是农业产业链向城市延伸, 其最佳交汇点都是小城镇。适宜小城镇发展的这些产业基本上都是以中小企业为主体的劳动密集型企业, 这将为小城镇工业的发展提供相当可观的发展空间, 为农业剩余劳动力的转移提供可观的就业机会。(2) 农村劳动力向小城镇转移付出的经济成本和心理成本较低。小城镇的技术含量和资本有机构成远低于大中城市, 其容纳劳动力所需就业费用和城市基础设施费用又比大中城市低得多。据有关资料显示, 1995 年, 大中城市每吸纳一个劳动力就业需投资 1.2 万元, 而小城镇只需 0.4 万元; 城市给排水、道路、桥梁等配套工程

按人均所需投资计算,小城镇仅为大中城市的五分之一左右;农民在小城镇租房、买房、就业、就学等方面的各种成本较低。小城镇位于农村,作为城市与农村之间的桥梁和纽带,它比城市更接近农村,这使从农村转移来的就业人口能够很快地融入其就业城镇的行政组织、经济组织与社会人口组成的关系之内,因而没有像进城“民工”因受城市排挤而出现的种种顾虑,所需付出的个人转移成本和心理成本都要低得多。(3)小城镇发展的经验证明,小城镇建设的投资基本上是由农民自己承担的,弥补了国家财政资金的不足。改革开放以来,每个小城镇建设方面的农民投资达 700 亿~1000 亿元,用仅占全国基本建设投资 4%~6% 的资金形成了相当于全国 37% 的城镇人口。在国家财力短期内尚难以支撑大规模城市建设的条件下,通过小城镇有效地转移农村剩余劳动力,是一个现实的选择。

在发展小城镇过程中还要着重处理好几个问题。小城镇建设要注意营造市场、发展企业、搞好产业支撑,不能运动式或者行政命令式发展小城镇。要以企业、产业和市场为依托形成小城镇。关键是经济要发展,第二、第三产业要能吸纳农村剩余劳动力。只有有了产业支撑,才能有足以集聚人口的就业岗位,才能形成经济型的小城镇。西部少数民族地区小城镇建设要重点发展有潜力的县城和较大的中心镇,集中力量,扩大城镇规模,要从量的扩张向质的提高转变。通过强化产业关联,实现城乡互动,通过城乡互动促进产业关联,是加快小城镇建设的必由之路。这是近 50 年来中国经济发展过程中农业剩余劳动力几次离乡又回乡,工业化途径几次反反复复,城市化进程缓慢而得出的一条基本的经验教训。当前和今后的一个时期,西部少数民族地区发展小城镇经济要重点抓好四个结合:一是与农村产业结构调整相结合;二是与发展农业产业化相结合;三是与乡镇企业二次创业相结合;四是与大力发展个体私营经济相结合。同时,在发展小城镇时,要注重发展专业

化和特色化的小城镇。发展小城镇,吸纳农村剩余劳动力向小城镇转移,要采取必要的政策措施:一是在加强监督管理的前提下,采取较为灵活和积极平衡的土地审批制度,采取预征或利用村落改造节省出来的土地进行用地平衡。否则,对小城镇建设用地控制很紧,审批时间较长、手续繁杂,不容许进行土地的动态平衡,小城镇就无法建设和发展。二是户籍政策方面,应当取消户籍管理的城乡差别,允许有条件的农民进城定居,成为城市居民。三是居住政策。应当允许农民按照城市规划集资建房,到城镇居住。农村剩余劳动力只有进厂又进城、离土又离乡,到城镇里居住,才能形成小城镇的消费市场和农村土地规模经营,降低农业生产生活劳动成本,改变生活方式和工作方式。四是允许农民进城兴办企业,从事工、商、服务等行业,允许企业从农村招工,使农村的剩余劳动力在城镇就业。五是要建立和完善小城镇社会保障体系,降低农村剩余劳动力由农民转化为城镇居民的风险和成本。要多渠道、多方式筹集社保基金,如以农村剩余劳动力的土地经营权置换享受城镇居民社会保障的权利等。

### 3. 继续鼓励西部少数民族地区农村剩余劳动力劳务输出

加大省际劳务输出,到东部富裕地区打工。在农产品价格持续下跌,特别是西部地区农民所主要依靠的农业收入逐年下降的情况下,农民收入就整体来讲虽然增长缓慢但还有所增长,这主要得益于农村劳动力外出打工收入的增长额高于因农产品价格下跌而带来的收入减少。它在直接提高了外出打工户家庭收入水平的同时,也提高了输出地农民的人均收入水平,促进了农村劳动力资源的合理利用。它对缓解劳力和土地的矛盾,优化农村内部资源配置以及大量打工收入的流失所产生的再分配效应和外出打工人员回乡创业,为增加西部地区农民收入都起了积极的影响。对于贫困地区的农户而言,外出打工具有“输出一人,脱贫一户”的立竿见影之功效。对于温饱已解决的农户来讲,则是“外

出一人，致富一家”，促进农户家庭发展经济、改善生活的资金实力。就输出地区来讲，农村劳动力外出打工则直接提高了农民的平均收入水平。近年来，一部分早年外出打工人员在积累了一定的原始资本、知识和经验后，返乡投资创业，形成一股“返乡创业潮”，为西部地区发展市场经济、非农产业和城镇建设注入了活力，成为这些地区经济发展的重要增长点。外出打工劳动力在市场经济这所大学校园里接受了市场经济的熏陶和锻炼，开阔了眼界，思想得到了解放，学到了技术和管理经验，增强了市场经济意识和适应复杂多变的市场的应变能力，使他们自身素质和人生价值在技术革新生涯中得到了升华，从中涌现出了不少各种人才。其中不少人成为了所在打工单位的生产、管理和技术骨干，有的干上了管理工作，当上了部门负责人甚至总经理，还有的实现了从“打工仔”到“老板”的身份和角色的转变。他们当中的有些人毅然带着打工积累起来的资金、学到的技术、知识和管理经验和市场信息回到家乡投资创业。这些回乡创业的打工者不仅带回了西部地区稀缺的资金，而且也带回了同样稀缺的具有开拓进取精神、创新能力强的各种经营管理人才，为西部地区经济发展注入了新的活力。更重要的是回乡创业的打工者创办的企业多数属于劳动密集型企业，为西部欠发达地区农村剩余劳动力创造了新的更多的就业机会，为增加农民收入开创了新的途径。各级政府要积极为返乡创业者排忧解难，在技术、土地、税收、信贷等方面对返乡创业给予支持和优惠。有条件的可以开创“打工仔创业园区”、“打工仔一条街”，还可以成立“返乡创业者协会”，通过提供优质服务 and 优惠政策，吸引打工者在取得成功后回到家乡，为民族经济发展出力。各相关单位还要认真落实《国务院办公厅关于做好农村进城务工就业管理和服务工作的通知》，切实做好农民工的培训工作，要多渠道安排民工子女就学等等，依法保

护民工的合法权益。

抓住机遇,扩大境外劳务输出。西部少数民族地区农村劳动力资源丰富,随着我国加入 WTO,为解决西部地区就业压力提供了契机。就拿非洲国家而言,他们共同特点是都拥有一个以劳务输出为主的、面向国际市场的城市组织。尤其是人口老龄化的发达国家,从本国的利益出发,在一定时期内,对于劳动密集型企业有选择地放松劳动力跨国流动的限制,可能是未来国际劳动力市场的重要趋势。在东南亚和韩国、菲律宾、马来西亚、越南劳务输出量高于我国的就业人口比率,成为创汇的主要渠道之一。而我国的劳务输出仅有 35 万人,几亿的剩余劳动力蕴藏着较大的发展潜力。我国已是市场经济为基础的国家,综合国力明显增强,今后 20 年我国的农村劳动力还会是廉价的,使用成本是最低的。西部地区各级政府要抓住加入 WTO 后,各国劳动力资源配置透明原则的信息,把人口负担转化为劳动力资源的优势,有组织地进行境外劳务输出,既减轻国内就业的压力,又增加了外汇收入。为西部少数民族地区农村剩余劳动力转移寻找新的载体。

### 第三节 积极推进优势特色农业, 扶持扶贫龙头企业

一、农业结构调整是新阶段民族地区农村工作和农业发展的重点

(一) 新阶段农业结构调整的背景

农产品总量已经出现结构性、季节性、区域性、阶段性过

---

黄颂文:《21 世纪初广西农村反贫困对策研究》,载《广西经济》,2004 年第 8 期,第 20 页。

剩。改革开放 20 多年来，我国农业的综合生产能力得到了迅速提高，特别是最近几年粮棉生产连年丰收，畜、水产品持续高速增长，农产品供给日益丰富，从而使得我国历史性地告别食品短缺时代，成功地解决了吃饭问题。进入 20 世纪 90 年代之后，随着绝大多数城乡居民稳定地越过温饱线，恩格尔系数、农产品的需求弹性明显下降。特别是最近几年，由于城乡居民收入增速减缓，预期支出增加，农产品消费需求增长缓慢，甚至发生了下降。消费需求不足是造成我国农产品过剩的一个重要原因。粮食、棉花、食糖等农产品的国家储备和商业库存大幅度增加，种植业产品出现了阶段性和结构性的供大于求。1996 - 1998 年全国粮食年度总量平衡有余 1000 万吨以上；人均粮食占有量超过世界平均 400 千克水平。从品种看，玉米、稻谷供大于求，小麦总量平衡有余，大豆受国际市场冲击，进口数量较大，国内生产萎缩。1998 年全国棉花年度总量平衡有余 100 万吨。1998 年底国内总库存 350 万吨左右，全年原棉进口 151 万吨，出现了严重的供大于求和库存积压。全国食用油产量 640 万吨左右，国内总需求 860 万吨，缺口较大。常年食用油进口量在 200 万吨左右。全国食糖年度平衡有余 100 万吨，加上净进口 37 万吨，国内市场供大于求。但是国内每年糖精用量 1 万吨，替代了 500 多万吨的食糖。1998 年全国蔬菜总产量 3.85 亿吨，人均占有量大大超过世界平均水平，总量供求处于饱和状态，品种丰富，区域、季节均衡供应状况得到了显著改善。全国水果人均占有量仅 44 千克，只有世界平均水平的一半，但由于受消费水平的限制，已出现结构性、季节性、区域性过剩。茶叶总量基本平衡，名优茶价高畅销，低档茶销售困难。桑蚕茧、生丝供略大于求。麻类、花卉等作物产销大体平衡。我国畜产品供求也表现出总量上的供大于求，一方面畜牧业持续快速增长，另一方面消费需求增长趋缓。所以，我们在把注意力和工作重点集中在结构调整的同时，也应

当清醒地认识到结构问题首先是发生在总量供求失衡基础之上的。

伴随着农产品的供求格局和市场条件根本性的变化，农产品供给结构不能适应需求结构变化的矛盾日益突出，成为制约农业经济效益和农民收入提高的瓶颈。我国由于受过分偏好产品数量目标的传统影响，加之市场体系和交易规则还不健全、不规范，导致农产品的供给与市场需求不能得到有效的平衡和对接，无效供给过剩而有效供给不足。以粮食为例，在过去的20多年中，品种种植结构的变化促进了粮食总产量的增长。在产量快速增长的同时，政府也曾提出调整结构，实现“高产、优质、高效”的要求。但是与增产效果相比，结构调整的进展是很有限的。产品因品质较差而大量积压，使增产成了一种负担，同时所需的某些优质产品却因生产不足而不得不依赖进口。在畜产品消费上，消费者对产品质量的要求进一步提高、选择性增强，普通产品生产过剩、特色产品和优质产品供给不足。鸡蛋、脂肪型猪肉供大于求，奶类、优质细羊毛、瘦肉型猪肉、优质牛肉仍有一定的需求缺口。我国农业结构问题还表现为农产品加工滞后，没有形成“从田间到餐桌”的完整产业链。

目前农民增收困难，粮食销售不利和国家财政负担加重等问题已经十分突出，如果不进行结构调整，问题会变得更加严重。过去几年中农民收入增速连年下降，很大程度上就是由于农产品过剩和结构失衡、价格下跌所致。相当部分纯农业户的收入甚至出现了负增长，直接制约了农民的生产性投资和消费支出，使农村市场难以有效启动，不利于内需的扩大和国民经济良性运行的机制形成。同时也使得城乡居民收入差距急剧扩大，损害了社会公平。农民人均纯收入与城镇居民人均生活费收入之比，1978

年为 1 2.73，1984 年缩小到 1 1.71。但 1999 年又再度扩大为 1 2.65。这种情况还严重地制约了国民经济的良性循环和持续快速发展。现在农业和农村经济问题已经不是部门和局部的问题，而是决定全局的关键问题。国家为了保护农民利益扩大了专储粮收购，又出台了按保护价敞开收购农民余粮的政策。目前国家粮食储备已高达 2500 亿公斤以上，粮食库存已创历史最高记录。而在庞大的国储粮中，有相当一部分是劣质粮，很难及时销出去，更谈不上顺价销售。国家为此需要付出巨额费用，国有粮食企业亏损挂账越来越多。

农业面临着贸易自由化更大的挑战，必须鼓励和支持农民调整生产结构，更多地生产经济效益高的经济作物和动物性产品，提高农业的国际竞争力。加入 WTO 后，我国必须逐步改革农产品国际贸易体制，削减农产品进口关税，提高贸易的自由化和国际化程度。同时削减国内导致贸易扭曲的支持政策，减让农产品出口补贴。在一系列的协议要求中，最为实质性的内容就是要中国降低关税，增加市场准入，扩大市场开放度，提高私营企业对农产品国际贸易的介入程度。这意味着会有更多价格比现在更低的国外农产品进入国内市场，在全球经济一体化和贸易自由化的趋势下，我国农业将不可避免地卷入越来越激烈的国际竞争中去。我们超小型的家庭农业经营，要与经营规模比我们大百倍甚至更多的欧美大农场去一比高低，必然会给我国的农业生产带来挑战。何况除了经营规模，在诸如农业技术水平、农业劳动力素质、资金实力等其他方面也存在相当大的差距。为了迎接这种挑战，必须对农业结构进行调整，以期能提高国际竞争力，充分发挥比较优势，在与国际市场更广泛的联系中建立一种相互依存的

---

刘斌、张兆刚等：《中国三农问题报告》，第 386 页，中国发展出版社，2004 年。

食物经济关系。我国粮棉虽失去了竞争优势，但油料、糖料、水果、蔬菜等经济作物和水产品、肉类却在国际市场上具有较强的竞争优势。加入 WTO 后，应当积极利用国际市场调节国内粮食库存和供给，实现有效率的粮食安全。

对农业资源的开发利用必须以不破坏人与自然的和谐关系为限，把国内资源的利用、保护和保存结合起来，实现可持续发展。多年以来，面对沉重的人口压力，我国对农业自然资源进行过度开发利用，以致有些地方水土流失和荒漠化趋势日益加重，已经危及到农业和整个经济乃至人类文明的可持续发展。我们必须重新审视和安排农业生产和经营活动，农业是一种绿色的事业，其价值远远超出了经济的范畴。随着社会的进步，需要重新认识农业潜在的人文价值，在农业领域不能实行单一的经济实用主义。现在我国西部大开发中提出要调整农业结构，把过去迫于生存压力而过度开垦的土地，改成有计划、分步骤地退耕还林(草)、还湖，逐步恢复生态的良性循环，再造秀美河山，正体现了这样的一种理念和原则。

## (二) 西部地区农业结构调整的战略和途径

西部旱作地区要立足构筑国家生态长城，建设国家优质农、牧、果商品基地，依托农业延伸产业链利用积累的资金反哺农业和生态环境建设。西部旱作地区种植业结构优化的基本思路是：适应农业发展新阶段的要求，面向国内外市场需求，发挥西部区域比较优势。依靠科技进步和技术创新，全方位调整农作物品种结构、品质结构和区域结构，积极推进“二元结构三元化”，即把目前种植业生产以粮食为主兼顾经济作物的二元结构，逐步发展成节水高效的“粮经饲”三元结构，大力发展优质高产高效农业，提高商品化、专业化、集约化、产业化水平，促进种植业生产向深度和广度发展，实现总量平衡、农民增收。1980年以来，西部地区农、林、牧、渔各业全面增长，西部地区我国农业中的

份额持续上升，支持了全国农业的快速增长。进入 20 世纪 90 年代，西部农业发展相对滞后，在全国的地位稳中有降，1990—1999 年 9 年间下降了 3 个百分点，其中下降幅度比较大的是牧业和渔业，均在 6 个百分点以上。根据西部特点，西部旱作地区产业配置目标应进一步调整。西部旱作地区是一个特殊自然生态类型区域，生态环境十分脆弱，而且西部地处我国大江大河源头，水土流失等生态环境问题不仅危及西部地区可持续发展，而且威胁着东部水资源安全。因此，在西部旱作地区构筑生态长城，发展生态型产业，对中华民族的生存与发展具有重要战略意义。要将西部旱作地区建设成为具有全国意义的农牧果商品基地，最大限度地适应自然资源和市场需求的约束，才可能有效地降低种植业的自然风险和市场风险，从而实现其可持续发展。西部旱作地区农业与非农产业之间有密切的产业关联，西北旱作地区乡村工业发展模式主要以农业的深度开发和深加工为主，从原料生产层次向深加工发展，逐步促进农村劳动力的转移和产业结构的优化，并利用积累的资金反哺农业和生态环境建设。西部种植业现状结构具有三大特点。(1) 粮食作物比重高、结构单一的格局仍未突破。1999 年粮食作物占 72%、经济作物占 15%，其他作物占 13%；(2) 水分转化效率高的作物、生育期水分满足程度高的作物、耐旱的作物种植比重偏低，而高耗水作物比重较大；(3) 不同地区间结构的互补性差，趋同现象严重，限制了农业生产的地域分工，不利于地区比较优势的发挥和农业区域专业化、农业产业化的形成和发展。基于上述认识，我们一要确立与社会需求结构相适应的原则。需求结构是种植业结构优化的经济基础。为了保障 21 世纪初我国西部经济发展和人民生活目标的实现，应尽可能适应人们消费需求结构多元化优质化趋势，调整种植业结构。二要确立与自然资源结构相适应。自然资源结构特征是种植业结构优化的自然基础。建立与自然资源要素时空组合特

征相适应的节水型种植业结构，改革耕作制度，发展新的种植方式，发挥西部区域优势，突破稀缺型资源的制约，缓解水资源和耕地资源日益减少给农业生产造成的压力。三要确立与可持续发展相适应。提高农业综合生产能力，实现经济、社会、生态效益的有机统一。四要确立与关联产业相适应。应扩大饲料（草）作物种植比例，调整种植业结构，改变饲料作物内部结构，发展优质饲料，以改变西部饲料生产落后的现状，提高畜产品的数量与质量。五要确立与国际市场相适应。建立与国际市场需求相适应的种植业结构广泛参与国际竞争，充分利用国际市场，出口具有比较优势的农产品，适当进口不具比较优势的农产品扬长避短，不断提高我国西部种植业的国际竞争力。

旱作地区要配套推广生物、农艺、化学、工程等综合农业技术，旱作农作物与聚流节水灌溉相结合，按照区域特点建设开发高产高效型、农林牧综合发展型、生态环境综合治理保护型等高效利用降水资源、技术集约的节水型发展模式，缓解该区的水资源危机，为农业的持续稳定发展打下良好的基础。主要建设内容包括旱作基本农田、大中型的旱作农机、聚流和节灌设施、种子工程建设，旱作、节水技术集成示范以及结合陡坡耕地退耕增加林草覆盖。

黄土丘陵沟壑区要走集水高效农业的路子。以充分、高效利用示范区有限的自然降水资源为目标，采用自然径流与人工流、集存相结合，生物、农艺措施相结合的途径进行水分的富集叠加、时空调控和高效利用；从集雨补灌的集水系统、工程配套系统、生物技术系统三个方面，开展试验研究和示范推广工作，形成较为系统的集雨补灌及水资源管理技术体系，与结构调整结合，将集水、保水、节水、高效用水技术与管理措施融为一体。采用流域分区系统治理与保护技术，高度集成适宜的水保工程技术、生物措施和集水技术，进行植被恢复与重建，有效控制水土

流失；在植被建设中加入集水农业技术措施，优化配置适宜林草品种，建立分区系统治理模式；退耕还林（草）区生态环境治理和植被建设与干果业、草产业、畜牧业等产业化开发相结合，实现生态环境建设与农村经济的协调发展。

农牧交错带要实现“少种高产、集约经营”。要兼顾土地整治与经济发展目标，以防风固沙、保护和改善区域生态环境为前提，以治沙改土、建设基本农田为基础，以发展绿洲井灌节水农业和集水补灌旱作农业为重点，依靠科技进步，充分合理利用农业资源，大力改善农业基本生产条件，建立少种高产、集约经营的旱作节水技术体系，形成经济与生态可持续发展的新格局。建设高产、稳产基本农田，实现“少种高产、集约经营”，是治理水土流失、防治荒漠化的重要措施。在地下水资源比较充足、水层埋藏浅的地区，采用节水灌溉技术开发利用，同时使用地膜覆盖减少水分蒸发，可以大幅度扩大灌溉面积和提高生产水平。从长远发展出发，兼顾土地整治与经济发展目标，合理安排生产用地，扭转生态失调，建立适应农牧过渡带自然环境特点的农林牧有机结合型节水农业体系。

河套灌区要立足于持续、稳定发展，建立能充分发挥河套农业优势的节水、高效、立体农业模式，增加农业发展后劲。以节水增产、增效，保证河套灌区农业的持续稳定发展为目的。主要内容包括：因地制宜，引进、种植抗旱、耐旱作物品种，生产、加工、施用各种抗旱保水型专用肥料，采用先进的节水保墒耕作技术，充分利用现代信息网络技术，探索有效的用水管理机制和设施维护、改造机制。

河西走廊要开源与节流并举、以节流为主，加强工程节水技术与农艺节水技术的结合，采用新技术和现代工业技术，建设高度集成、设施齐全的综合节水高效内陆绿洲农业区。包括建设节水型特色经济园林，种植酿造葡萄、红枣、油桃、甘草等经济价

值高、市场前景好的作物；建设以微灌为特征的装配式节水高效日光温室设施，规模化生产反季节蔬菜、瓜果等。河西走廊东段，大田作物以示范推广节水高产优质农作物新品种，调整作物种植结构，建立节水增产灌溉制度和种植制度，培育土壤肥力，地面移动式喷灌设备配套，农田沟畦配套防渗工程，地膜覆盖节水高产栽培技术，配套为主；河两走廊西段应加强林业建设，抓好防沙、治碱、增肥改土工作，因地制宜推广高效立体种植节水技术。

西北棉区要以节水增产、提高棉区农村经济发展能力、增加农民收入、改善农田生态环境、提高棉区农业现代化水平、保证棉区农业的持续稳定发展为目的，采用先进的农业节水技术、施肥技术、耕作技术，试验、示范、推广相结合，建设高标准综合节水棉花生产基地。注重管理，控制引水，协调用水。重点推广具有省水、省肥、省药、省工、增产、增效功能的膜下滴灌技术；在北疆和南疆部分风速小、盐碱化不十分严重的地区或是排水渠系完整的地区推广棉花半固定式喷灌技术；配套相应的土壤水分监测仪器和采用先进的土壤水分预测预报技术，实行适时精量灌溉；配套相应的土壤作物测肥仪器设备，建立平衡施肥专家系统，根据土壤肥力和作物阶段需肥量施行精确施肥技术；推广矮、密、早种植技术和栽培体系；施行合理的轮作、倒茬和秸秆还田技术，涵养土地肥力；示范推广宽膜植棉技术和全层深施肥技术，提高肥料的利用率。

青藏高原区农业耕作区要以生物、农艺措施为主，选育和推广节水抗旱、高光效新品种，适当建设一部分微灌设施或者补充式的小水利工程，提高灌溉保证率；牧区发展草原节水灌溉和优质草场，建设草和牲畜良种引进和繁殖基地；建设节水农业新技术试验基地以及土壤肥力及墒情监测体系。

西南季节性干旱区要使天然雨养农业向设施节水农业转变。

要加大节水农业和生态环境建设的力度，以科技为依托，采取农艺措施、工程措施和生物措施，控制水土流失土地荒漠化，进一步改善农业生产条件，保护和合理开发利用自然资源；处理好社会经济发展与生态环境建设、长远与当前、全局与局部的关系，从根本上遏制和扭转生态环境日益恶化的趋势，增强农业抗御自然灾害的能力。提高农业整体素质，走可持续发展道路，重点建设抗旱保水农田基础性整治工程、旱作农业配套技术服务性工程。

## 二、大力推进农业产业化，扶持扶贫龙头企业

### （一）农业产业化的含义和基本特征

农业产业化是以国内外市场为导向，以提高经济效益为中心，以加工企业或者合作经济组织为依托，以广大农户为基础，以科技服务为手段，对当地农业的支柱和主导产品实行区域化布局、专业化生产、一体化经营、社会化服务、企业化管理，把产供销、贸工农、经科教紧密结合起来，形成一条龙的经营体制，是系统内“非市场安排”与系统外市场机制相结合的资源配置方式，也是市场经济下农业实现自我积累、自我发展的经营方式。农业产业化经营是反映社会化大生产对农业生产部门的要求和国内外市场的需要，有效地开发和利用资源，实现种养加、产供销、农工贸由相互分离走向有机结合的一种新型的农业经营模式。农业产业化可以引导分散的农户及生产转变为社会化大生产的有效组织形式，实现农业的自我积累、自我调节、自我发展，通过产业化多元主体之间的利益关系，结成休戚相关的利益共同体。农业产业化是农业生产力的发展到一定水平，农村经济发展到

---

农业部软科学委员会办公室：《农业结构调整与区域政策》，第 261 页，中国农业出版社，2001 年。

一定阶段的必然产物，走产业化道路是农业发展的大趋势。家庭承包经营制的推行，使我国农村经济获得很快发展，但在家庭承包经营制下，分散的农户生产与大市场不接轨，种养加、产供销、农工贸相互分离。在体制转轨过程中，农业被许多部门分割管理，失衡的产业结构，分割的城乡关系，悬殊的工农商比较利益，形成了困扰我国农村经济发展的一大问题。如何把分散的小生产转变为社会化大生产，如何提高农业的增值能力，如何进行系列化的生产和经营以及把农业生产的产前、产中、产后诸多环节连接为一个完整的产业链，都有赖于走农业产业化的道路。农业产业化，也就是在社会主义市场经济条件下，通过产业组织，把传统体制下被分割成条条块块的产业链条重新组合起来，把农业的产前、产中、产后诸环节整合为一个完整的产业体系，减少流通渠道阻力，提高农产品流通速度，提高产业效率。简而言之，农业产业化的本质就是提高产业效率，增加农民收入。

农业产业化是农村经济制度创新的一次尝试，是经济体制改革深化和发展的产物。农业产业化的推行标志着我国农村经济进入一个新的发展阶段。农业产业化必然引起农民对组织形式的选择，引起农业经营方式、农业产销制度的演进。这种由于农业发展内在动力推进和引致的体制变迁无疑会降低交易成本，生产规模优势，实践证明，农业产业化是促进市场农业发展的根本途径。它具有以下几个基本特征：一是生产专业化。生产专业化是指某种或者某几种农产品集中在具有农业资源比较优势的经济区域内，以实现主导产品的区域化生产。生产专业化离不开生产的集中化。生产集中了才会有一定的规模，才能够充分利用农业生产资料，进行合理的组合，发挥农业生产资料的效能，才能最大限度地降低农业生产成本，提高农业的劳动生产率，才容易增加产品的有效供给，既可以提高农民的收入水平，又可以为后续环节，提供产品与原料，为农业产业化发展打好物质基础。二是

经营集约化。经营集约化是指在农业生产经营过程中，善于组织和配置各种资源要素，发挥各种要素的产出潜力，获取要素的集约收益。集约化经营在生产达到一定规模后，农户就可以合理利用各种资源进行兼业经营，可以一业为主兼营他业，也可以多业并重。但无论是搞生产，还是搞加工、营销，都离不开专业人才和知识，即在产品的生产、加工、营销过程中，要以科技为先导，提高产品的科技含量，创造条件，容纳先进的科学技术，实现“两高一优”的目的。三是企业规模效益化。企业的规模效益化以生产专业化为前提，没有生产专业化就不可能形成企业规模效益化。企业规模效益化是指在生产和经营过程中，各种资源要素的投入达到一定比例，实现规模经营，产生规模效益，容纳新技术，创造新需求。规模效益化可以是单个经营实体的规模化，也可以是群体的规模化。单个经营实体的规模很小，但集中连片，便形成群体规模，但中间必须要有相应制度作保障，否则规模经营无效益。四是服务社会化。这是农业产业化发展的必然要求。服务社会化是指为农业生产的产前、产中、产后各环节提供社会化服务的中介，参与提供机会服务的机构有政府部门、合作社和国营或私营的技术和产品推广部门。服务社会化是生产专业化的保证。以家庭经营为主的农业生产要进入市场，特别是规模较大的市场，必须依靠为其提供服务的中介环节，即动员和鼓励社会各方面力量，兴办各类服务组织，为农民提供生产、加工、贮运、信息、资金等系列化服务，发展产业化农业。五是产品商品化与流通市场化。产品商品化是指农户生产出产品后不是供自己使用，而是为出售以获增值利益。流通市场化是指组织引导农民以土地承包权、技术、资金、管理等各种资金存在形态，按照自愿互利原则，构成多种形式的股份合作共同体，产业链从种植延伸到储存、加工、运输、销售的每一环节，从而具有驾驭市场、开拓市场的能力。农业产业应该是一个开放式的市场体系、

产品、服务、生产要素都可进入该市场流动，让市场供求规律在资源配置中起基础性的调节作用。六是利益分配机制合理化是农业产业发展的核心要求和其生命力之所在。判断某个经营实体是否成为产业化经营，其核心标准是产业的多元参与主体是否结成“风险共担，利益共享”的利益共同体，其尺度是平均利润。不论采取什么利益分配方式，都要把各个方面的利益联结起来，协调起来，否则就不能调动农民从事农业生产的积极性。企业与农民互惠互利是产业联结的基础，自动调节企业与农民的利益关系是产业化赖以形成和发展的关键。

## （二）农业产业化的几种经营模式

农业产业发展模式的选择由于基本国情的不同而存异，如受经济发展水平、自然资源条件等因素的制约，国外的农业产业化与国内的农业产业化发展也不一样。国外的农业产业化发展模式主要有如下几种：（1）欧美、日本等国的高度产业化模式。美国的农业一体化形式有一体化农业公司，包括农工商各种组织；契约型农业加工企业，由农场主和大企业共同建立；加工销售企业，由农场主自己建立。日本的农协通过购销、信用、共济、指导等业务，为农户提供生产经营各环节的服务。（2）韩国的农协及产、教、管、研一体化模式。农协向农民提供农场发展、资金融通、要素配置以及与农业有关的研究与教育服务。产、教、管、研二体化模式是通过政府、农民、学校、科研机构的协作与联合，提高农业的竞争力。（3）泰国的农业工业化模式。这种模式的形式为政府 + 公司 + 银行 + 农户，把农户由单纯的原料供给者提升为制造业的参与者，以农产品加工为重点，工业与农业紧密结合，使国民经济保持协调发展。

我国的农业产业化尚处于产业化的初级阶段。农民群众经过自己的实践，创造出各种各样的模式。如果按照牵头主导要素与农户联结方式和组织机构来划分，主要有如下几种模式：（1）主

导产业带动型：主导产业组织 + 农户。如河南以县为基础，利用信贷资金帮助一家一户从“种养加工”等小项目入手。扶持了一批主导产业基地，如信阳的茶叶和板栗基地、南阳的黄牛基地、扶沟的蔬菜基地及灵宝的苹果基地。(2) 龙头企业带动型：企业 + 基地 + 农户。如河南漯河市临颖县的南街围绕粮食深加工办龙头企业，围绕龙头上配套项目，形成全国方便面、锅巴生产基地。由龙头带动的龙尾却是中原大地数以万计的种粮农户，使农业产业化的地理范围远远超出一个村。又如江西的德宇集团以畜禽产品加工为中心，以科技为先导，致力于产品开发，以集团公司为桥梁，连接千家万户，引导农户科学饲养。以市场为目标，形成多功能食品基地，在此基础上又进步拓展产品的开发，为公司的发展奠定良好的基础。(3) 市场带动型：专业市场 + 农户。如河南驻马店农行通过支持中原芝麻批发市场的建立与完善，带动 40 万农户发展芝麻生产 12 万公顷。之后批发市场又与 108 个以粮油收购和加工为主的公司结成利益共同体。(4) 科技带动型：科技服务组织 + 农户。如山东淄博市的科技服务组织在老百姓的传统种植习惯中加上一项催花技术，使菏泽牡丹常年花开不败，并争奇斗妍于欧洲的花卉市场，全市牡丹种植顿时迅猛发展，成为当地一个主导产业。(5) 集团开发带动型：企业集团 + 农户。如广西玉林市在推行产业化过程中，其中的一些村委会以集体资产成立一个经济发展有限公司，以公司为核心，与农民签订供销合同，保价收购产品。通过公司本身业务的发展，逐渐带动农民加入到产业化过程中，既增加了农民收入，又发展了生产。(6) 中介组织带动型：农业专家协会或者农产联 + 农户或专业合作社 + 农户。前一种组织形式在我国尚不普遍。农业产业化发展到高层次阶段后，农民根据自己生产的需要成立行业性的组织，由该行业组织为农民服务。这种组织形式在一些农业产业化比较发达的国家常见，如澳大利亚的羊毛理事会等。后一种组织

形式在我国比较普遍，农村专业合作社是以村为基础，以供销社为依托，围绕区域经济的支柱产业和主导产品，吸纳若干农户带资入社组建而成。它通过内部成员之间的技术交流、信息传递、资金融通、销售服务等合作，形成规模，联手入市，实现一体化经营。如河南内乡县已创办农村专业合作社 89 个，入社农户 1.4 万户，入社股金 250 万元，涉及大白山羊、蚕桑、食用菌、蔬菜等 10 多个产业，并以种植业逐渐向养殖、加工、服务等领域拓展。

### （三）农业产业化发展过程中存在的问题

农业产业化经营作为实现农业的“两个转变”，促进农业现代化的重要途径，几年来在全国各地普遍兴起并形成热潮。不少地方把加快农业产业化进程作为振兴当地农业和农村经济的重大战略举措，并已取得了显著的经济效益，涌现出一批产业化经营的范例，总结出了一些成功的经验。农业产业化经营的持续、健康发展，必将对农业经营组织的建设、农村经济体制改革和农村经济社会发展产生深远的影响。但是，从长远和宏观层次看，农业产业化发展还面临着一些值得重视的现象和需要研究的问题，尽管有些只是苗头性的，仍然需要我们认真地加以研究并予以解决。

小规模、高成本、低效益的农业经济特征不利于农业产业化。我国是发展中的农业大国，其典型特征是人口众多，特别是农业人口的比例很高，国土面积虽大，但耕地资源并不丰富，以占世界 7% 的土地面积供养着占世界 22% 的人口，特别是近年来工业化的发展又占用了数量不小的耕地，使土地资源更趋紧张。据统计，1995 年人均耕地不到 0.08 公顷且分散，插花地较多。土地经营面积的狭小导致生产规模的超小型化，使各家各户的效益难以协调一致，产生的后果是农田基本建设投入不足，土地的产出水平难以提高，田间作业主要依靠手工劳动，劳动强度大且

生产效率低，机械化无用武之地，农业科技难以推广，从整体上看农业的粗放经营还很严重。由于技术、资金、农机、土地、劳力等生产要素没有得到合理配置和充分利用，农业生产的成本高、效益低，农业作为弱质产业的特征没有根本改变，农村经济中自然经济、半自然经济所占的比重还比较大，农业产业化发展比较缓慢。

农业产业结构的不合理和农副产品优质化程度低，大大地制约着农业产业化的进程。农业是国民经济的基础产业，农业稳则百业稳，农业兴则天下安。只有农业获得稳定的发展，整个国民经济的快速发展才有稳定的基础。近年来经济的快速发展，迅速地提高了人民的生活水平，居民的食物结构发生了变化，不仅对粮食的品种、质量有了新的要求，而且对高蛋白的农副产品的需求量也不断上升，传统的种植结构已经适应不了人们日益增长的物质需求。目前我国的农业结构不尽合理，还没有形成大规模的农业体系，农产品优质化程度低，营养价值高且色香味俱全的绿色农产品少，高新技术和高附加值农副产品少；不仅产品品种少，而且产品生产的专业化、商品化程度也比较低，不利于农业产业化发展。

农业生产的特点决定了农业投资周期长、比较效益差、资金回流慢，这就使得产业化的融资能力弱，制约着农业产业化发展。长期以来，我国对农业的投入渠道仅限于国家、地方政府的政策性拨款以及集体经济组织、农户的有限投入。据统计，目前国家财政、农户、农业集体组织和其他社会资金对农业的投入比例为 2 6 1 1，即农业投入的主体为国家财政和农户。随着经济体制的变革，国家财政支农比重有下降趋势。从产业化发展的规律来看，资金要素是农业产业化经营的粘合剂。随着农业产业化经营时代的到来，对资金的需求会逐渐增加，不仅农业的综合开发，农业的基本建设需要大量资金，而且龙头企业建立与发展

也需要大量资金。而目前农业产业化很难得到信贷的支持，单靠农户本身很难突破农业产业化经营的资金“瓶颈”。所以，投资能力严重不足的问题如不能得到有效解决，将影响农业产业化的过程。

龙头企业数量少，市场发育不良。农业产业化的重要特征是既有龙头企业来带动，又由市场来牵动。目前，我国农村中大量的乡镇企业没有形成规模，加上长期投入不足，企业设备陈旧，技术落后，产品门类少，档次低，成本高，缺乏市场竞争力，新产品的开发又受到人员素质和经费来源等方面的制约，因而难以在农业产业化发展中承担起龙头作用。在流通环节方面，地方保护主义、不适当的行政行为时常干预着市场的建设，农产品流通企业由于市场的无序竞争、经营观念还未适应市场等原因而陷于困难境地，产品的市场导向乏力，产销脱节，许多农产品处于买难、卖难的境地，农业产业化的基础薄弱，还未真正形成产、供、销一体化的格局。

社会化服务体系不健全，服务功能不完善影响着农业产业化发展。世界近代农业发展史证明，农业要走产业化道路，必须建立为农业服务的产业组织体系，向农民提供产前、产中、产后的社会化服务，把小生产纳入大市场的体系。尽管我国目前已建立面向农村的服务机构，如组织领导体系、科技服务体系、物质资金投入体系、流通服务体系等，为农业产业化发展奠定了良好的基础，但是不可否认的是有些服务机构行政化现象严重，服务职能弱化；有些服务机构不适应市场经济的发展，亏损倒闭，不适应农业产业化的要求。农业再生产过程的产前生产要素的积累、产中产品质量和产量的提高、产后产品的销路等都受到制约，特别是产品销售缺乏代表和维护农民利益的服务组织系统，农民迫于交通和经营力量薄弱的限制，只能就近交换、销售产品，难以进入大流通、大市场，严重阻碍农业产业化的快速发

展。

农民受教育程度低素质不高，农业增长方式转变慢。为了实现自然农业向市场农业、传统农业向现代农业的转变，必须加强科技在农业中的应用，这就需要数量充足的技术人员和一大批懂技术、懂管理，善于根据市场行情的变化的人来组织生产的农民。而目前不少农民还是文盲和半文盲，受教育程度低，劳动力素质低，接受新技术的能力差，使新技术的应用和推广受到限制，粗放型经营，严重阻碍了农业增长方式的转变和农业产业化年的发展。

#### （四）西部民族地区推进农业产业化的措施

在我国由计划经济向市场经济转换、由传统农业向现代农业转换，特别是在强调加快经济发展速度的大背景下，推进农业产业化经营，出现上述问题是难免的，既不能求全责备，更不能因此而束缚群众的手脚。但是如果不引起足够的重视，进行正确引导和必要的调控，就会使问题进一步朝着不利的方向发展，给农业产业化经营和农村经济带来不良后果。分析农业产业化经营发展中存在的问题，讨论研究对策，及时采取相应措施，是推动产业化进程特别是促进产业化健康发展所必需的。

1. 加大对基地和基础设施建设的扶持力度。为农业产业化经营创造条件基地，是农业产业化的基础，是企业最重要的发展源泉，是和农民联结的纽带。多年以来，国家对农业投入大量资金，建设了各种类型的农业生产基地和相应的基础设施。在产业化经营过程中，要充分利用这一条件，按照产业化的要求，进行再开发和再建设。从当前农村的实际出发，一是要继续抓好连片开发，扩大规模，按照农业的区域性特点调整农业结构，进行合理布局 and 安排，使各类商品基地的面积规模与经营规模相适应，真正实现规模效应。二是要抓好基础设施的配套建设，在原来建设的基础上进一步完善生产、加工、流通和技术等服务设施。三

是要突出特色，抓好优良品种的推广与运用，大力发展特色农业，在产业创新升级上下工夫，努力开发名、特、优、新、稀产品，拓展新领域，创造新优势，使农产品具有质量优势、品牌优势。要根据农业产业化化的要求，统一规划，统一组织力量，进行农业产业化化的开发，同时，要鼓励城镇工商和个体私营企业参与基地与基础设施的建设。

2. 加强扶贫龙头企业的建设，促进农业产业化化的发展。扶贫龙头企业经济实力的强弱和带动力的大小，决定着贫困地区农业产业化经营的规模和成效，也决定着农产品加工的深度和广度。从某种意义来说，龙头企业代表着农业产业化化的水平。要按照规模大、科技含量高、外向型、活力强、多成分的要求来发展龙头企业，多渠道、多形式地培育龙头企业。为此，一是要对有适销产品的现有老企业加快技术改造，对小企业进行兼并，优化组合，扩大生产规模，提高产品的质量和档次。二是围绕农业的特色产品兴建新企业，加快农副产品加工转化。三是按市场需求研制开发新产品，提高产品结构的档次、丰富产品的品种，增强产品的市场竞争力。四是突出能者为骨干的大联合，谁有能力谁牵头，政府应给予适当的支持，但是必须防止行政捏合、行政包办。要通过各种形式的联合与合作，形成以市场为导向的扶贫龙头企业，依靠科技进步，完善收入分配机制，把方方面面的积极性调动起来，实现优势互补，互相依存，通力合作，成为推动农业产业化化的纽带。

3. 大力发展农业科技，提高贫困农户文化素质，为农业产业化化的发展注入活力。现代农业科技能够降低农业生产成本，提高产品质量，实现产品的高附加值。所以，农业科技是提高农业产业化化经营水平的关键因素。只有依靠科技进步，用现代科技改造传统产业，用现代管理科学来管理农业，才能提高农业产业化化水平，发挥产业整体优势，推进农村经济的持续、快速、健康的

发展。要建立健全农业科技运行机制，把科技进步贯穿于产业化的全过程，围绕产前、产中、产后各环节，突出抓好良种选育、病虫害防治、饲养方式、冷冻保鲜等科技成果的推广和转化，大力发展“两高一优”农业、立体农业、生态农业、创汇农业，优化产品结构。农业产业化还要求农民懂生产、懂技术、懂市场，通过举办各种培训班和开展“绿色证书”活动，组织广大农民学文化、学技术，掌握劳动技能，不断提高他们科学种田的水平，掌握现代经营管理的有关知识，大力推进农业产业化过程。

4. 多渠道筹集农业产业化投资资金，加大对农业产业化经营的资金投入力度。在农业产业化发展过程中，资金是一个瓶颈因素。许多国家在制定农业政策时，都把政府对农业的保护与支持放在首位。在农业投入方面，目前除应继续争取国家投资、引导农民投入外，还要从增加信贷资金的投入、加快农业资本市场的发育等方面着手，如利用证券市场进行融资，推动龙头企业上市，发行企业债券，推进企业产权交易和资产重组，完善区域合作金融组织等。开辟新的融资渠道，既可以有效缓解农业产业化过程中资金的不足，减轻政府对农业投入的压力，又可以引入市场机制，保证将社会资金用于效率最高的龙头企业。

5. 产业化经营是农业发展到一定阶段的产物，发展产业化经营必须尊重农业自身的规律，讲求实效，不图虚名。把农业生产和再生产的链条连接起来，实现农业生产的生产、加工、销售一体化经营；把小农户同大市场衔接起来，实现农业生产的市场化。正是由于这两条适应了经济和农业生产本身发展的需要，使亿万群众的产业化实践充满了生机和活力。当然产业化发展有一个过程。发达国家大规模的农业产业化，一般是在二战前后开始的，20 世纪六七十年代基本完成。当时，这些国家已经实现了工业化，有了发达的市场经济，农业已经分享到工业化的好处，并加速自身现代化建设。我国农业则是在开始了由计划经济

向市场经济转化，由传统农业向现代农业转化后，产业化问题才突出起来。这说明产业化经营的产生和发展，是由多种经济社会条件决定的：农业有了较多的剩余产品，农民要求农产品加工增值；有发达的农产品市场，包括国内市场和国际市场；随着工业化实现，工农两大产业的关系出现了新的格局，工业积累开始补贴农业等。可见产业化经营是农业发展到一定阶段的必然要求，也是市场经济发展到一定阶段的产物。农产品有较高的商品率，只是提供了产业化经营的需要和可能，而市场的规模、交通运输成本、基础设施条件等则决定着产业化发展的程度。当农业生产仍然以自给半自给为主，市场发育程度很低、交通和基础设施落后的时候，产业化经营既无必要，也无可能。那种把农业产业化简单化，认为产业化就是上项目办企业是片面的。特别是在一些温饱尚未完全解决、农产品市场化程度很低的地方，不顾条件而用行政力量，一哄而起地上项目，以为这就是发展产业化，这样的理解和做法是要吃亏的。市场农业的成长要有个过程，产业化发展也要有个过程。产业化经营的发展必须遵循农业自身的规律，要同农业生产的发展阶段和市场发育程度相适应，不能追求形式、图虚名。在一些生产水平很低，产品主要用于自给的地方和贫困地区，则要从基础工作做起，重点是搞好社会化服务，解决生产和流通中的实际问题，加快基础设施建设，发展农民自己的合作和联合组织，而不是急于办龙头企业发展产业化组织。即使在有条件的地方，产业化经营的规模和程度，也要从当地实际出发，效益第一，逐步推进，在目前需求不足，产品“卖难”的情况下，更要慎重决策。要保护农民的热情，正确引导，防止大幅度波动，造成不必要的损失。

6. 选准优势产业、分析研究市场，合理规划布局。产业趋同、重复建设和结构不合理是当前经济发展中一个突出问题，已经严重地影响着国民经济的增长速度和质量。加上市场发育不成

熟，无序竞争等，就可能出现产业化经营发展越快，企业办的越多，结构不合理、产品积压、经济效益下降的问题就越突出的情况。目前我国已经出现了买方市场，农产品结束了长期以来的短缺状况，实现了供求平衡、丰年有余。市场需求不足已经成为当前生产发展的主要制约因素，这是一个历史性的变化。在这种背景下，如果缺乏市场分析，盲目投资，以产业化经营的方式迅速扩大生产，就可能会造成新的结构不合理，加剧市场销售的压力。发展产业化经营，客观上要求遵循市场经济发展规律合理配置资源。但是由于我国农户经营规模过小，组织化程度低，加上受到市场规模信息渠道以及对当地和相邻地区资源市场了解程度等条件的限制，使得农户和企业行为往往带有一定程度的盲目性，使本来就有限的市场变得更为狭小。结果大家都失去了经济上的比较优势，甚至出现人们最不愿看到的局面——大起大落，造成资源配置的无序和浪费。在宏观层面上必须加强指导，对产业化经营的发展进行科学规划和合理布局；在微观层面上则要突出市场引导，把分析研究市场放在第一位。就一个地区来讲，要做好资源调查工作，真正摸清当地资源状况，选准优势资源。同时还要了解相邻地区乃至全国同类资源的状况及开发情况，进行优势比较，避开不符合自身发展条件的产业领域。进行市场预测确定产品结构。在此基础上进行合理的规划和布局，制定相应的产业政策，并及时发布信息，进行正确的指导和引导。任何产业化经营组织的发展，都必须坚持以销定产的原则，先找市场后上项目。要搞好市场定位，包括消费对象、地区、市场容量和发展方向等，才能决定上什么产品、什么品种、产品的档次和生产规模等。这是市场条件下对生产经营活动的起码要求，少了这个环节就意味着企业一开始就可能面临着巨大的风险。当然市场是等不来的，在激烈的市场竞争中，必须去争夺去占领，包括国内市场和国际市场。尽管在一定时期内，市场的容量是有限的，但市

场对任何厂商都是开放的，你不去占领别人就必然去占领。产业化经营组织，还必须不断提高自己的竞争力，并实行一套有效的营销术，以吸引顾客，扩大市场占有率。提高产品质量，实施名牌战略，是增强市场竞争力的关键。目前尽管出现了买方市场，但是在科技发展和需求变化的背景下，产品的过剩和紧缺，往往是同时存在的。发展农业产业化经营，必须是高起点高质量高科技含量，才能争取消费者，占领市场，而低水平的重复建设，一味增加数量，只能受到市场惩罚。

7. 建立合理的利益机制，严格合约关系，防止坑农现象发生。在社会存在分工的市场条件下，商品使用价值和价值的对立，转化为生产与加工、流通、消费之间的对立，由此导致了农产品的初级生产者与加工流通企业之间一定的利益关系对立——农民想贵卖，企业想贱买。当原料（初级产品）畅销或者滞销时，这种对立的利益关系就会加剧，甚至发生矛盾冲突，发展成诸如“蚕茧大战”、“羊毛大战”等。在这种利益关系中，提供初级产品、小规模分散经营的农户往往处于被剥夺的不利地位。农业产业化经营，正是通过重新整合生产与加工、流通的关系，把二者利益统筹兼顾起来，消除对立，共同受益。但是，有些产业化经营组织，由于内部利益关系处理不好，缺乏制衡机制，加上市场发育不成熟，法制不健全，使某一方利益受到伤害而影响积极性的事时有发生，甚至出现单方面毁约，使产业化组织难以为继。可见发展产业化经营组织，必须把协调农民和龙头企业的利益，特别是保护农民利益作为一个核心问题解决好，关键是要在产业化经营组织内部建立起合理的利益分享机制。工商企业进入农业，说到底是要赚钱，要分享农产品加工增值的利润。现在的问题主要是如何保护农民利益，至少能够使在交换中处于不利地位的小农户获得合理的利润。只有实现了“利益共享、风险共担”，有了共同的利害关系时，产业化经营组织才有生命力，才

能促进生产的持续稳定发展。由于产品和产业特点不同，市场条件不同，产业化经营的组织方式或利益联结机制也表现了不同的形式。如公司（工厂）+ 农户、股份合作制、合作制、股份制等。这些不同形式从利益联结机制看，实际上包括两大类，一类是经营层面上的联结，一类是产权层面上的联结，这是两种有不同质的区别的联结机制。经营层面的联结是不同经营主体之间的一种平等合约关系。即农业生产者和相关的工商企业之间，通过建立稳定的合同或契约在某些生产和流通环节，各自为对方提供服务或方便，分工合作，共同完成生产全过程，并形成产加销、农工商一体化经营。如公司+ 农户、工厂+ 农户、各种中介组织+ 农户等。在这种联结方式中，当事人之间是一种合作关系，而不是合资关系，双方权利义务、利益分享、风险承担都是通过履行合同来实现的。因此合同是否合理、是否有法律效力，就成了关键问题。目前，产业化组织大量的是这种方式。产权层面的联结是农户以参股方式同加工企业结成产权意义上的利益共同体。即农户以资金、土地承包经营权等作价入股，成为企业的股东，享有法律和企业章程规定的权利，承担相应的义务。如股份制、股份合作制，还有合作制等。以投资入股方式组建新的农产品加工企业，原有企业可以是农业企业，也可是非农企业，企业和农户都是股东，共同管理企业。在两种利益联结机制中，后一种作为新的股份制企业或股份合作制企业，依照《公司法》或者企业章程进行管理，产权关系比较明确，制约性强。而第一种合约关系，可塑性大，制约性差，问题比较多。从实践中出现的问题看，主要原因是：一是合同不完善或缺乏法律效力。农业产业化经营合同，比一般的购买、租赁或借贷合同要复杂得多。许多合同从内容、格式到文字都不够严密，有的也没有经过一定的法律程序，这就为合同的履行留下了隐患。二是农户和企业组织功能不对等。分散的小农同具有健全组织和法人资格的企业之间

往往没有平等的谈判地位，特别在市场发育不健全，缺乏制衡机制的情况下，双方发生利益摩擦时，受损的往往是分散的小农户。三是缺乏必要的法制环境。目前我国还没有规范的、适应产业化经营特点的合同标准，《合同法》尚不能完全解决产业化经营合同中某些特殊性的问题，加上当事人法制观念不强等，违约现象和合同纠纷时有发生。为了健全合理的利益机制，保障产业化经营健康稳定发展，必须制定和完善有关的法律法规，进行普法教育，健全法制环境；必须重视和完善产业化经营中的合约关系，合同、契约要经过鉴定或公证，避免出现公司与农户之间不平等的合约关系；另外，要积极发展农民自己的合作和联合组织，提高农民的组织化程度，以增强农民在谈判中的地位。

8. 防止政府不适当的行政干预。农业产业化经营的本质是一种市场行为。市场经济不能没有政府的宏观调控。根据各地的实践经验，在推进产业化经营中，政府的职责主要是指导、协调、服务、保障。要立足全局，科学规划，并通过产业政策诱导和其他调控手段，优化资源利用，合理安排产业布局，实现持续协调发展。分析研究市场、提供市场信息等方面的咨询服务。要办好农村教育、技术培训和推广工作。提供良好的政策环境，包括财政、信贷、税收等方面的扶持政策，维护市场秩序，保护各类经营主体的合法权益等。在深化体制改革、企业成为独立的经济利益主体的条件下，政府切忌直接决策龙头企业或产业化经营组织的创办，切忌直接干预企业经营。其中一个原因是，政企必须分开，政府不是经济主体，无法承担经济风险。

---

王西玉：《国务院发展研究中心农村经济研究部》，载《调查研究报告》，2002年。

## 第四节 注重极贫地区农民的易地开发

### 一、极贫地区低人口迁移率的成因

“极贫”是指绝对贫困中的一个更加贫困的层次即极端贫困。具体标准各地不一，但是就其经济意义而言，极贫就是食物贫困，不具备基本的生产和生活条件，收入水平处于食物贫困线以下，不靠救济难以维持生存的那部分人群的生活状况。我国农村极贫状况的具体表现，大致可以概括为以下四个方面：一是农民家庭人均全年纯收入低于食物贫困线。国家统计局制定的 2001 年农村绝对贫困线为年人均纯收入 625 元，由食物贫困线和必要的服务费用构成。其中，食物贫困线指勉强维持生存的食物费用，约为人均收入 450 ~ 600 元。年人均纯收入低于食物贫困线的称为极贫人口。二是农民家庭生活长年不能温饱。表现为长期缺粮少穿，居住条件十分简陋。三是缺乏生产和生活的基本条件。突出表现为“五无”，即无土（耕地少、土层瘠薄），无路（不通道路），无水（人畜饮水困难），无邮（不通邮），无电（不通电）。四是医疗卫生状况十分落后，卫生条件差，发病率高。由于缺少医疗设施和基本的医疗保障，群众就医十分困难，因贫致病，因病致贫现象严重。目前，我国农村极贫人口还占有较大比重。这部分人口多以村为单位群体分布，也有少数乡为极贫乡。

“极贫”人口集中分布地区有相当大一部分属于资源型贫困。突出表现为农地少、土质差、基础设施落后、经济结构单一，缺乏发展生产的基本条件。一是人均占有农地少。据我们对陕南商南县、鄂西北竹溪县和房县、皖西金寨县、江西兴国县、湖南平江县等国家重点扶贫县调查，这些县人均占用耕地面积为 0.053

公顷，远低于全国平均山区人均 0.88 公顷、丘陵人均 0.106 公顷、平原人均 0.118 公顷的水平。在极贫村人均耕地占有率更低，有的甚至人均不足 0.02 公顷。耕地是农业生产的基本生产资料，也是农民收入的主要来源，尤其在人均收入水平很低的情况下，农民对耕地的依赖程度更大，耕地不足，使这些地方缺乏农业生产的基本条件。二是土地质量较差。不少极贫地区，生态环境恶化，水土流失严重，加之农田水利建设落后，抗御自然灾害能力弱，土地产出水平低。据我们对鄂西的郧西、竹山、竹溪、房县、秭归、五峰、咸丰、巴东、利川、宣恩、鹤峰 11 个国家重点扶贫县的统计资料分析，1995 年这些县粮食平均亩产只有 191 千克，仅相当于湖北全省平均水平的 57%。三是基础设施落后，经济结构单一。“极贫”地区集中分布在中西部的深山区、高寒山区、石山区和水库移民区，这些地方地理位置偏远，国家建设鞭长莫及，交通运输、邮电通讯、加工工业和市场网点等基础设施都十分落后，严重地制约了这些地方经济发展和商品化的进程，致使这些地方经济结构单一化。以鄂西恩施土家族苗族自治州为例，全州农村工业总产值为 11.67 亿元，农村人均仅 350.5 元，只相当于当年全省农村人均工业产值的 11.5%。在极贫的乡村，基本上没有工业生产，农村劳动力长期束缚在有限的耕地上，大量剩余劳动力缺乏就业和增加收入的机会。不便的交通条件也严重地影响到移民搬迁的进程。如西北贫困地区位于黄土带西部，大部属中、低山丘陵，中部和南部群山起伏，沟壑纵横，北部有宽广的河谷与陇山以南最大的黄土塬，交通十分不便，往往是“喊话听得见，走走大半天”，虽然“要想富，先修路”已成为许多贫困地区人民的共识，但是要解决这些问题所需的成本实在太高。单位运输成本增大，不便的交通条件大大增加了人民迁移的难度，迁移成本过高。

严格的户籍制度是人口迁移的中间障碍。新中国成立后，为

适应社会主义计划经济的要求，我国逐步建立和发展了一套以户为单位，以人为对象的户口管理制度，对证明公民身份，维护社会秩序等方面起到了非常重要的作用，但却造成了人口迁移的中间障碍，严格限制农村人口进入城镇，即“农转非”基本上堵住了农村人口迁往城镇的大门。直到 20 世纪 80 年代以后，伴随着改革开放进程，我国传统的户籍政策才开始出现松动，放宽了对城镇户口的限制。在这种严格控制人口迁移的户籍政策下，极贫地区居民也只好安居于生于斯、长于斯、死于斯了。

低下的人口素质是制约易地搬迁的主观因素。人口的迁移率与文化水平成正相关，高等教育水平的人口对地区间的劳动力需求差别的反映更敏感，而且能克服长距离迁移的障碍。因此，贫困地区的“文化精英”往往成为人口迁移过程中的发起者和领导者。贫困地区低下的人口素质是人口迁移的一个不利因素。在生产诸要素中，作为劳动者的人是最活跃的因素，其素质的高低，在社会经济发展中起着决定性的作用。我国极贫地区劳动者和管理者人文素质低，经营能力弱，不仅制约了这些地区现实生产力的发展，而且势必延缓这些地区的贫困。“极贫”地区自身能力差表现在多个方面：一是思想观念陈旧。由于长期封闭的小农经济生产方式的影响，人们因循守旧，安于现状，悲观畏难，听天由命，伸手向上，依赖国家的思想十分严重，缺乏开拓进取、奋发图强的精神和自力更生、改变落后的勇气。这种心理状态，严重阻碍了“极贫”地区“穷则思变”的行为表现，使这些地区面貌依旧，长期落后。二是文化素质很低。在“极贫”地区 12 岁以上的人口中，目前文盲、半文盲占人口比重一般在 40% 以上，有的甚至更高。文化素质低成为他们接受新事物，掌握先进科学技术的严重阻碍。加之这类地区科技人才“难进去，流出快”，科技长期落后，生产方式原始，生产力水平十分低下。三是经营能力较差。表现在市场观念淡薄，缺乏专业技能。如鄂西

贫困山区，山林资源和草山草坡资源比较丰富，适宜发展多种经营项目很多，由于农民的商品意识差，经营能力弱，致使这些地区劳动生产率很低。据我们对鄂西山区 11 个国家重点扶贫县的资料分析，1995 年这 11 个县，平均每个农业劳动力提供的农林牧渔业产值只有 2086.6 元，仅相当于全省平均水平 28%。劳动者自身能力的贫乏，必然造成他们的生活贫穷。封闭的心理意识、较少的信息交流影响易地搬迁。许多村庄不通电，没有电迁入地的许多吸引因素根本无法对村民产生吸引力，因而人们也就安于现状，不思迁移。贫困地区相对封闭的地理环境造成了村民们封闭的心理意识，久而久之使他们不仅不愿而且不敢接触外部世界，这就进一步加深了其人口分布的封闭性与凝固性。崇山峻岭形成了一道天然屏障，遮掩了人们的视野，割断了人们与外界的联系，使人们长期处于相互分割，极少往来的准封闭、准静止状态，缺少对比与交流，就缺少竞争意识和上进精神，在落后贫困状态中怡然自得。可以说，这种封闭的心理意识造成了村民的安于现状，即使政府的移民政策宣传到了家门口，有的仍然抱着顽固的“乡土情结”不愿搬迁，这也正是人口迁移过程中的阻力所在。

社会扶贫力度不够使贫困户难以迁出，也难以能在迁入地安居乐业。我国开展扶贫开发已有 20 多年了，在过去一段时间，我们对扶贫实行的是一种区域经济增长带动战略，扶贫对象是贫困县，扶贫工作的重点是增强县级经济实力。在这种指导思想下，常常是“扶县不扶户，扶富不扶贫，穷富一起扶”，在扶贫资金使用上，“三重三轻”、“三边”，即重工轻农，重大（项目）轻小（项目），重富县轻富民，大量资金用于条件相对较好的县城边、公路边和工厂边，条件差的极贫乡村成为“贫困死角”。有的地方在指导工作上脱离极贫地区的实际搞“一刀切”，负担按人头分摊，各类检查、评比、达标活动一样要求，使“极贫”

地区群众负担加重，与富裕地区的差距越拉越大，加大了这些地区扶贫攻坚的难度。

## 二、21 世纪初移民搬迁的任务和对策

对目前居住在生存条件恶劣、自然资源贫乏的贫困地区的特困人口，要有计划、有组织、分阶段地实行自愿移民搬迁。西部民族地区 21 世纪初移民搬迁任务还很重，还有 500 万特困人口需要移民搬迁。要从讲大局的高度，加强对西部民族地区移民搬迁的投入力度和工作力度，加快移民搬迁步伐，力争在 2010 年完成移民搬迁任务。

制定好移民搬迁工作的方针和政策，确定好移民搬迁工作的目标和原则。移民搬迁应坚持三个基本方针：一是坚持量力而行的方针。移民搬迁势在必行，但是不宜大规模开展，要因地制宜，稳步推进，只有量力而行，才能健康有序地开展。二是坚持开发式移民的方针。在国家扶贫资金的帮助下，鼓励移民发扬自力更生、艰苦奋斗精神，开发当地资源，达到脱贫致富的目的。三是坚持可持续发展的方针。移民搬迁要与生态建设、产业结构调整、支柱产业建设和计划生育相结合，移民搬迁后生产生活条件和生存环境要越来越好，而不是短期解决眼前问题。移民搬迁要制定一系列优惠政策，特别是土地政策，这是移民搬迁工作中最基础、最核心、最关键的问题，农民的心里依赖就是土地，离开了土地就谈不上搬迁。土地宜采取征用的方法，只有这样，才能消除移民的后顾之忧，确保移民搬迁工作顺利开展。要确定好移民搬迁工作的目标和原则。移民搬迁的目标简单地说就是搬得出来，稳得下来，逐步富得起来。这既是移民搬迁的目标，也是移民搬迁的出发点和落脚点。移民搬迁要坚持三个原则：一是坚持被条件所迫的原则。生产生活条件确实非常恶劣，耕地资源严重匮乏，即使水电路通了也无法解决温饱，一方水土根本无法养

活一方人的，才能够实行移民搬迁。二是坚持自愿的原则。要在移民完全自愿的基础上开展移民搬迁工作，切实把自愿原则贯穿到整个移民搬迁全过程的每一个具体环节，包括移民安置点、建房、耕地、产业选择等都要征得移民的同意，不自愿的不能强迫移民搬迁。三是坚持就近的原则。就近移民搬迁不会改变移民世代的生活习惯、行政管理和亲戚往来关系，移民一般都比较愿意。而跨县、跨地区移民搬迁，不仅会离开祖辈世代生活的地方，改变其生活习惯和亲情关系，而且对迁入地来说难以管理，还会带来民族之间的矛盾。因此，能就近安置的一定要就近不就越远。实在要远离他乡安置的，务必要做好各方面的工作。

加强对移民搬迁工作的领导，认真做好移民搬迁规划，移民搬迁工作要坚持“五个结合”。省地县应成立移民搬迁工作领导小组，党政一把手负总责，明确具体组织实施单位，避免目前计划、民政、扶贫等多部门各行其是的状况。要做到领导到位，认识到位，思想到位，人员到位，行动到位，为移民搬迁工作提供组织保证。要在全省农村认真开展调查研究，摸清搬迁对象和移民安置点的底数，制定好2001—2010的移民搬迁规划。要坚持以土为本，以农为主，以家庭经营为主，以土地定人，以人定投资规模的原则，做到“四图一表一卡”，即做好土地资源规划图、产业开发规划图、居民点安置图、基础设施建设图，编制好统计报表，填写好移民搬迁农户登记卡。切忌草率行事，情况不明决心大，水平不高干劲高，认真做好每一个移民搬迁项目的可行性和评估工作，确保移民搬迁工作有计划、有步骤地高效开展。西部民族地区移民搬迁工作要坚持“五个结合”：一是移民搬迁与小额信贷、以工代赈坡改梯、退耕还林、挂钩扶贫、科教扶贫和卫生扶贫相结合；二是与调整农业产业结构，推进农业产业化经营相结合；三是与支柱农业产业结构，推进农业产业化经营相结合；四是发展小城镇和二、三产业相结合；五是与生态保

护相结合，使之早日达到山上林果化，山腰梯土化，山脚农田化的目标。同时，要把无偿资金与有偿资金结合起来，移民多少开发多少，使移民安居乐业，解除他们的后顾之忧，以达到移民搬迁的目的。

专项资金、社会捐赠资金应重点用于移民搬迁。每年从国家分配到省的以工代赈扶贫资金、财政扶贫资金和民政救济资金中划出一定数额专项用于移民搬迁工作，并实行从上到下，一条线专户下达，封闭运行，由专职机构负责管理使用，不能“资出多门”，以确保资金及时、足额到位，提高使用效益，加快移民搬迁工程实施进度。社会捐赠资金应重点用于移民搬迁。外国政府、金融组织、财团和慈善机构等国内外社会各界援助或支持的资金、项目，本着“真扶贫、扶真贫”的要求，重点安排用于移民搬迁，以增加资金投入量。要加强新村配套设施项目建设。各级各部门掌握的事业专项资金应多安排用于移民新村的配套设施建设投入，包括水电路、教育、卫生、经济开发项目等，多方形成合力，加快移民新村的各项配套设施建设。

加强对移民的培训，培养选拔移民干部参与村组行政管理。移民自身素质低，要采取灵活多样的形式，加强对移民进行农业适用技术和科学文化知识培训，不断提高他们科技致富的能力和综合素质，尽快脱贫致富。移民群众从一个环境迁入另一个环境时，不仅对当地的气候、生产、生活以及民族习俗不适应，甚至与当地相互交流都十分困难。要从迁入移民群众中选择出具有一定文化和组织能力的骨干，重点培养，作为村组干部，使他们成为群众的主心骨，成为上下衔接的纽带，向当地政府反映移民群众在生产生活中遇到的困难和问题，贯彻落实党的路线、方针、政策和当地政府的有关规定。同时，发挥主心骨的能人带动效应，带领群众发展生产，改善生活，解决温饱，逐步脱贫致富。

## 第五节 完善和发展民族经济 优惠政策的若干建议

我们在制定民族地区政策措施时，不仅要注重推动民族地区资源的开发、贫困地区经济的振兴，而且还尤为重视少数民族文化教育水平的提高，更全面致力于民族地区自我发展能力的建设，切实推进民族地区现代化的发展进程。所制定的政策措施应该兼顾战略上的突破性与战术上的可操作性。既要在战略上具有重大突破，能够充分体现国家在西部大开发中加快民族地区发展的决心和信心，在战术上又要基于民族地区的实际情况、可实施能力及政策的可操作性，将对民族地区的支持力度落到实处。所制定的政策措施应该兼顾经济效益及社会效益。既要基本符合发展社会主义市场经济的要求和遵从价值规律，保证投资主体在民族地区开发过程中的经济效益，又要充分考虑促进民族团结、发展社会主义民族关系、保障国家边疆安全的战略利益以及保护生态环境的社会效益，体现国家的政治意愿。所制定的政策措施应该兼顾总体性与阶段性。既要明确总体适应范围及体现政策的方向性，又要根据西部开发阶段及民族地区发展的进程，分阶段、有针对性地推出新的政策，或者根据具体情况对所出台的政策进行适时地更新、调整和细化。所制定的政策措施应该兼顾特殊性与规范性，既要体现国家及其他地区对民族地区的支持和帮助、体现民族地区在西部大开发中的特殊地位，又要充分考虑有利于规范国家、其他地区 and 民族地区各自承担的责权利。

### 一、继续完善和实行优惠的财政政策

国家对民族自治地方实行优惠财政政策，在 20 世纪五六十

年代就建立了以设立民族地区补助费、设立民族地区机动金，提高民族地区财政预备费设置比例为内容的“财政三项照顾”政策。1980年国务院《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》和1985年国务院《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的通知》都明确规定：实行一定五年不变的政策，五年内收入增长的部分全部留给地方。保留对民族地区的一些特殊财政照顾政策，过去执行的财政三项照顾政策，均纳入包干范围。据统计，仅以上三项优惠政策，到1998年国家就对少数民族地区累计补助达168亿元。从1980年开始，为了照顾民族自治地区发展生产和文化教育事业的需要，中央对民族自治区及云南、贵州、青海的定额补助数额每年递增10%。根据这一精神，有关省区也做出了相应的规定，对大多数自治州、自治县的定额补助每年递增10%，对一部分自治州、自治县每年递增7%。这一政策一直执行到1988年，从这年开始将每年递增10%改为按1987年递增10%后的补助数额固定下来。据统计，从1980—1998年，少数民族自治地区获中央财政定额补助达1400多亿元。1994年中央实现分税制财政管理体制后，原有对少数民族地区的补助和专项拨款政策全都保持下来了，国家在1995年开始实行的过渡期转移支付办法中，对五个自治区和云南、贵州、青海以及其他省的少数民族自治州专门增设了政策性转移支付内容，政策性转移支付额随国家财力的增长不断增加。

要继续加大中央对民族地区的财政转移支付力度。《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》第9条明确规定：“国家通过一般性财政转移支付、专项财政转移支付、民族优惠政策财政转移支付以及其他方式，充分考虑民族自治地方

的公共服务支出成本差异，逐步加大对民族自治地方财政转移支付力度。上级人民政府有关部门各种专项资金的分配，应当向民族自治地方倾斜。上级财政支持民族自治地方财政保证民族自治地方的国家机关正常运转、财政供养人员工资按时足额发放、基础教育正常经费支出。上级人民政府出台的税收减免政策造成民族自治地方财政减收部分，在测算转移支付时作为因素给予照顾。国家规范省级以下财政转移支付制度，确保国家对民族自治地方的转移支付、税收返还等优惠政策落实到自治县。”不断提高中央财政中用于“过渡期转移支付”的数额。为规范中央的财政转移支付以及加大对民族地区的转移支付力度，从1995年起我国开始实行《过渡期转移支付办法》，其中的政策性转移支付部分即是为五个少数民族省区提供的额外补助，但是用此办法分配的转移支付数量还十分有限，占中央财政收入的比例还很低，应当随着中央财政收入的提高逐年有一定幅度的增加。提高的部分重点用于民族地区的初等教育、基本医疗卫生、文化广播、科技普及以及人畜饮水、乡村居民用电等公共产品和服务领域。加大中央财政对民族地区的专项补助。一是专项支持民族地区的老工业基地加快结构调整，国防军工军转工业企业技术改造和国有企业下岗职工的社会保障；二是专项用于其他地区干部、教师和短期支援民族地区工作的各类人才的工资及补贴等方面要求；三是国家财政在对民族自治地方实行定额财政补贴的同时，还必须增设专项补助，如设置“边境事业建设补助费”，“支援经济不发达地区发展资金”，“特困地区建设专项补助”等等，经费要逐年增加。专项用于对青海、云南、宁夏、四川等主要江河的发源地或上游地区进行生态建设和保护而形成的利益外溢或者经

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，载《人民日报》，2005年5月28日，第1版。

济外部性进行补偿。

## 二、继续完善和实行适当减免税收的政策

《民族区域自治法》第 34 条规定：“民族自治地方的自治机关在执行国家税法的时候，除应由国家统一审批的减免税收项目以外，对属于地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的，可以实行减税或者免税。自治州、自治县决定减税或者免税，须报省或者自治区人民政府批准。”赋予民族自治地方一定程度的减免税收自主权要进一步贯彻落实。1994 年国家税制改革以后，新税制仍保留了民族自治地方的税收管理权限，一般地方政府只有对屠宰、筵席、农牧业三税有减免权，其余税权全部集中在中央，任何地方和部门都无权减免。但是民族自治地方省级政府则有权对属于地方财政收入的地方税种进行减免。继续对民族地区实行适度的减税免税政策，主要是对少数民族贫困地区彻底减免农业税，对民族地区企业、民族贸易和民族用品生产给予减免税照顾等等。少数民族聚居地区和边远贫困山区生活困难的农户，在规定用地标准以内新建住宅纳税确有困难的，经县级人民政府批准后，可以给予减税或者免税。在新阶段由于贫困标准的提高，条件适当放宽。对少数民族地区生产的民族特需商品，按照规定纳税有困难的，继续给予定期的减税、免税。1991 年国家税务局《关于免征营业税、所得税问题的通知》规定，对民族贸易县的县及县以下民族贸易企业，可给予减免营业税、所得税的照顾。1994 年财政部在《关于对收购边销茶原料减征农业特产税问题的通知》中规定，对收购边销茶原料的单位，减按 10%（一般为 16%）的税率征收农业特产税。1994 年颁布的《企业所得税暂行条例实施细则》规定企业所得税税率为 33%，

根据民族自治地方的实际情况，可对民族自治地方的企业加以照顾和鼓励，实行定期减税或者免税。在新阶段，应当加大对民族地区的财政税收返还，特别是对民族地区财政影响较大的消费税应对当地有所返还，对天然林禁伐区也要加大财政税收返还数额以保障当地群众逐步转产和致富。

### 三、继续完善和实行优惠的金融政策

金融方面的优惠政策继续履行并增设专项贷款，继续给予优惠利率，放宽贷款额度和还款期限。国家设置的少数民族专项贷款主要有：1981年设立民族贸易专项贷款，这项贷款在“八五”期间每年由银行安排4000万元，中央和地方财政各补贴一半利息，1997年决定增至每年1亿元。1988年设立牧区专项扶贫贴息贷款，每年5000万元。1990年设立少数民族贫困地区温饱基金人民银行贷款，最初每年2000万元，到1998年增至8000万元，执行国家、老、少、边、穷地区发展经济贷款的优惠利率。1992年设立少数民族地区乡镇企业贴息贷款，当年安排1亿元，到1997年每年1.2亿元，贷款利率按国家统一规定的乡镇企业贷款利率执行。对国家确定的民族贸易县贸易贷款，在利率上实行优惠政策。对少数民族和民族地区贷款，适当放宽贷款条件。信贷部门对以少数民族为主要服务对象的从事食品生产、加工、经营和饮食服务的国有企业和集体企业，在贷款额度、还贷期限、自有资金比例方面要给予优惠。开发性贷款、扶贫贴息贷款和其他专项贴息贷款也要适当向民族地区倾斜。对民族地区开发当地资源的项目，在保证有效益、能还贷的前提下，贷款条件要适当放宽。对民族地区列入国家和省的重点项目和骨干企业，各有关银行应采取特殊措施，尽力保证资金。

要建立有利于民族地区发展的融资机制。《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第11条明确规定：

“国家帮助民族自治地方拓宽间接和直接融资渠道，加大对民族自治地方的金融扶持力度。国家合理引导金融机构信贷投向，鼓励金融机构积极支持民族自治地方重点建设和农村发展。上级人民政府安排的国际组织和国外政府赠款以及优惠贷款，在条件许可的情况下，向民族自治地方倾斜。”在“十一五”期间继续保留少数民族贫困地区温饱基金，集中用于支持少数民族贫困县的生产和生活。从国家预算投资中提取部分非还贷款项新设民族地区发展专项基金。或者在国家考虑设立西部大开发专项基金时，在其中单列户头，用于支持民族地区发展。发展基金一是主要用于对到民族地区的投资者进行直接性投资补贴、政策性投资贴息以及风险性投资的补贴等；二是用于对创造就业多的投资者进行就业补贴；三是对民族地区部分进口技术或设备的补贴；四是对商业银行的贷款予以贴息。建立对民族地区基础设施建设的长期优惠政策性贷款，如延长还贷期限、降低贷款利率、财政贴息、光导性投资等。发行长期国债，主要用于国家在民族地区直接投资的大基础性建设项目和生态环境建设及其环境污染治理项目。支持民族地区建立产业投资基金，可由国家投资公司或控股公司为主，组建旅游、生态农业、天然气、石化、有色金属等有利于发展民族地区资源优势和培育新经济增长点的产业投资基金。在涉及民族地区基础设施建设和重大资源开发（如西气东输）上鼓励采取 BOT 或 ABS 等投资方式，以加大项目融资的力度。对于民族地区有市场需求的国有企业，在完成股份制改造的基础上，出售一部分国有股本，以向社会募集资金。对于农村“四荒”地、城市破产企业占用土地、适宜农、林、草开发使用的土地在税费收取和使用期确定以及法律保障等方面提供更加优

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，载《人民日报》，2005 年 5 月 28 日，第 1 版。

惠和灵活的措施以充分利用土地资源置换建设资金。对于一些市场前景好的非战略性矿产资源开采经营权进行出让或者拍卖，筹集资金用于民族地区的基础设施建设。

#### 四、继续完善对口帮扶和定点帮扶、共同富裕的区域发展政策

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第 18 条明确规定：“国家组织和支持经济发达地区与民族自治地方的对口支援。通过劳动密集型和资源加工型产业的转移、技术转让、交流培训人才、加大资金投入、提供物资支持等多种方式，帮助民族自治地方加速经济、文化、教育、科技、卫生、体育事业的发展；鼓励和引导企业、高等院校和科研单位以及社会各方面力量加大对民族自治地方的支持力度。民族自治地方各级人民政府引导和组织当地群众有序地外出经商务工。有关地方人民政府应当切实保障外来经商务工的少数民族群众的合法权益。”由于自然、历史等多种原因，我国各地区间经济发展是不平衡的。根据邓小平同志提出的“两个大局”的战略构想，改革开放以来，我国实行鼓励沿海地区先发展起来的政策，这是一个大局。发展到一定时候要求沿海多做一些贡献支持内地发展，这也是一个大局。这种一部分地区先发展起来，先发展起来的地区帮助后发展起来的地区的政策，既能优化资源配置，又能保障社会稳定和经济发展，体现了共同富裕的社会主义优越性，实践证明是成功的。开展经济发达地区与民族地区的对口支援，有利于把经济发达地区的技术、经济优势同少数民族地区的资源优势和生产潜力结合起来，以取长补短，促进

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，载《人民日报》，2005年5月28日，第1版。

各民族的共同发展和共同繁荣。对口支援工作应按照“支援为主，互补互济，积极合作，共同繁荣”的原则进行。即对口支援首先应强调支援性，要求经济发达省、市发扬风格，多讲贡献，使少数民族地区得到更多的支援和帮助。在此基础上，少数民族地区也应当照顾到支援方的利益，也要讲互惠互利，使经济发达省、市在支援过程中自身也得到应有的补偿和发展。要继续在鼓励一部分地区先富起来的同时，要求对经济还很落后的一部分革命老根据地、少数民族地区、边远地区和其他贫困地区实行特殊的优惠政策，并给以必要的物质技术支援。在继续贯彻沿海发展战略的同时，强调中西部与沿海地区“协调发展、各展所长”。积极扶持民族地区经济发展，充分发挥民族地区的优势，把民族地区的资源开发和社会经济发展妥善结合起来，逐步改变民族地区经济相对落后的状况，使之同全国的经济发展相适应。有重点地发展具有本地优势和特色的加工工业，大力发展民族特需产品生产。要加快陆地边境口岸的建设，积极发展对外贸易和边境贸易。国家对民族地区已实行的特殊措施和优惠政策，“支援经济不发达地区发展资金”要增加比例。要优先在西部地区安排资源开发和基础设施的建设项目；积极鼓励国内外投资者到中西部地区投资；理顺资源性产品价格体系；有步骤地引导东部某些资源初级加工完善；密集型产业转移到西部地区。在新阶段要继续实施一些有利于加强民族地区与其他地区合作和对口支援的政策，支持和组织民族地区与其他地区建立起互惠互利、相对固定的商品交换关系。

### 五、实施支持民族地区发展的产业政策

对国家产业政策鼓励投资的产业，如农牧业生产和加工、生物制药、生态环境整治工程、污染治理和资源综合利用、高速公路、石油天然气勘探和开发及管道运输等，国家应通过税收优

惠、土地供应及优惠贷款支持等政策来吸引国内外资金的进入。对于民族地区的出口企业和高新技术企业给予税收优惠。加入WTO后国家遵照世贸组织有关条件对农业进行补贴时应充分考虑民族地区油料、糖类、奶类可能受到的冲击较大，而这些产业对民族地区发展有重要影响等因素，在补贴上加大对民族地区这些产业的倾斜。对于国家产业政策中关于钢厂、烟厂、酒厂的设立规模标准可对民族地区适当放宽，对于未达到规模企业要求关停的时限适当延长，以给民族地区更长的结构调整时间和保证民族地区的地方收入。

#### 六、继续扶持民族地区发展乡镇企业

乡镇企业是西部地区农村剩余劳动力转移的主渠道。国家继续设立“少数民族地区乡镇企业贴息贷款”，贷款期限应当一般为5年，根据情况还要适当延长。流动资金贷款期限适当延长。贷款利率按国家统一规定的乡镇企业贷款利率执行，并按规定向企业计收利息，借款单位凭农业银行贷款的利息支付凭证到有关部门领取贴息。人民银行安排用于西部地区和少数民族地区的专项贷款每年应适当增加，重点支持中西部粮食主产区发展乡镇企业。国际金融组织的乡镇企业贷款也要重点向中西部地区倾斜。鼓励东部地区与西部民族地区发展横向经济联合与协作。鼓励和重点扶持经济欠发达地区、革命老区和少数民族地区发展乡镇企业。鼓励经济发达地区的乡镇企业、其他经济组织采取多种形式支持经济欠发达地区革命老区和少数民族地区举办乡镇企业。西部地区乡镇企业专项贷款、东西合作示范项目贴息贷款、少数民族地区乡镇企业贴息贷款以及扶贫开发贷款等，都要及时足额到位，并逐年有所增加。凡到经济欠发达地区、革命老区和少数民族地区举办乡镇企业，都可享受国家和当地政府规定的优惠政策。西部地区的乡镇企业，只要产品质量好，销路好，又有治理

污染和保护资源、环境的可靠措施，不受项目规模大小限制，均可免征固定资产投资方向调节税。国家确定的老、少、边、穷地区兴办的乡镇企业，可在一定期限内减征或者免征企业所得税，并享受税法规定的税收优惠。

### 七、对民族贸易与民族用品生产继续实行优惠政策

我国民族贸易与民族用品生产政策形成于 20 世纪 60 年代，过去称之为“民族贸易三项照顾政策”，即利润留成（民族贸易企业利润留成 1963 年为 20%，1980 年提高到 50%）、自有资金（批发企业自有资金 50%、零售企业 80%，不足部分由财政拨款）、价格补贴（实行城乡同价，对送货到边远地区的企业给予运费补贴）政策。1997 年国务院发出了《国务院关于“九五”期间民族贸易和民族用品生产有关问题的批复》，按中央和地方分别负担的原则，确定了优惠利率、减免税收和专项贷款等优惠政策。为贯彻这一文件精神，国家民委、国家经贸委、国家体改委、财政部、中国人民银行等部门发出《关于加强民族贸易和民族用品生产工作的通知》，明确“八五”以来实行的对特殊商品的价格补贴、边远落后地区生活必需品运费补贴、专项原材料供应、民贸网点建设和技术改造资金、对城市民族用品商店和柜台给予照顾等措施，应在“十一五”期间要继续实行。《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第 12 条明确规定：“国家完善扶持民族贸易、少数民族特需商品和传统手工业品生产发展的优惠政策，在税收、金融和财政政策上，对民族贸易、少数民族特需商品和传统手工业品生产予以照顾，对少数民族特需商品实行定点生产并建立必要的国家储备制度。”少

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，《人民日报》，2005 年 5 月 28 日，第 1 版。

数民族地区生产的民族特需商品，按照规定纳税有困难的，要继续给予定期的减税、免税，标准适当放宽。对民族贸易县的县及县以下民族贸易企业，可给予减免营业税、所得税的照顾，具体办法由省（区）税务局提出，报省（区）人民政府批准执行。对省（区）、地（州、盟）民贸公司、现有的民族用品商店，按规定纳税确有困难的，各地可按税收管理体制的规定，适当给予照顾。为加强民族贸易网点建设和民族用品生产技术改造，国家要继续设立专项贷款，生产少数民族用品的企业发展生产所需要的流动资金和中短期设备贷款给予低息照顾。

#### 八、支持民族地区大力发展非国有经济

建议进一步简化工商登记以及管理手续，提供税收优惠和规范财税管理，公平、公正地满足非国有经济对户口迁移、土地供应、融资渠道和信用担保等方面的合理要求。将原来制定的一些仅限于对国有企业实施的民族政策（如民族贸易和民族生产政策）的优惠面扩大到包括个体私营企业在内的非公有制经济，可先在县、州等地进行试点。加强地方政府在信息沟通、人才培训和政策咨询等方面对非国有中小企业的非赢利性服务。

#### 九、在资源开发中要照顾少数民族利益

《中华人民共和国民族区域自治法》规定，民族自治地方的自治机关根据法律规定，确定本地方内草场和森林的所有权和使用权，管理和保护本地方的自然资源。保护、建设草原和森林，组织和鼓励植树种草，禁止任何组织或者个人利用任何手段破坏草原和森林。民族自治地方的自治机关根据法律规定和国家的统一规划，对可以由本地方开发的自然资源，优先合理开发利用。《中华人民共和国森林法》规定，对民族自治地方的林业生产建设，依照国家对民族自治地方自治权的规定，在森林开发、木材

分配和林业基金使用方面，给予比一般地区更多的自主权和经济利益。国家在资源开发时照顾少数民族利益。《中华人民共和国民族区域自治法》还规定，国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，做出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活。上级国家机关隶属的在民族自治地方的企业、事业单位，在招收人员的时候应当优先招收当地少数民族人员。根据自治法的有关规定，《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国矿产资源法》也做出类似的规定。在 20 世纪 80 年代初，中央建在少数民族地区的煤炭、电力、林业企业的产品实行按比例分成的办法，留一部分给民族地区，获得的利润也给当地一部分，以扶持当地的经济文化建设。1989 年国务院批转的《国家民委、国务院贫困地区经济开发领导小组关于少数民族地区扶贫工作有关政策问题的请示》还提出，省、自治区应当下放给贫困县的农、林、牧场及其他工业企业，都要下放。不宜下放的企业，其产品和利润应有相应比例留给地方，企业职工应主要从当地招收。1991 年颁布的《中华人民共和国烟草专卖法》进一步规定，国家在民族自治地方实行烟草专卖管理，应当依照本法和《中华人民共和国民族区域自治法》的有关规定，照顾民族自治地方的利益，对民族自治地方的烟叶种植和烟草制品生产给予照顾，我们应该在工作中坚决执行。要在原来的基础上，进一步落实和完善生态环境保护及建设的配套政策。鼓励运用生物工程措施进行生态环境建设，促进包括民族地区在内的西部地区形成新的生态环境体系，而避免简单的封山育林和片面控制畜牧业发展的做法，加强生态环境建设中的科技含量，加大科学规划和科学培训的力度。国家对科技人员承包生态建设工程提供优惠政策，继续支持和鼓励股份合作制和股份制的治理公司，承包治理生态环境。对于退耕还林（草）群众，国家给予的粮食补助要足额和有足够长的年份。逐

步完善生态资源占用补偿制度，扩大生态建设的稳定资金来源。

#### 十、继续和完善开展边境贸易与实施沿边开放政策

我国有 30 多个民族与境外同一民族相邻而居，发展边境贸易有得天独厚的条件。邻国边民间自古就有进行互市贸易的传统。实践证明，开展边境贸易促进了边疆民族地区的发展。在新中国成立之初，我国就与蒙古、朝鲜、越南等国先后开展过边境贸易，发展边境贸易是发展边境地区经济，增进边民友好往来的重要途径。在新时期，为了鼓励民族地区利用区位优势发展边境贸易，国家制定了有关政策，边境小额贸易由有关省、自治区人民政府管理，边境城镇之间的小额贸易，按照自找货源、自找销路、自行谈判、自行平衡、自负盈亏的原则进行。应照章征收关税、产品税或增值税，边民互市贸易应当在一定的限额范围内进行。边民互市贸易的商品，在限额以内的免征关税、产品税和增值税。1994 年施行的《中华人民共和国对外贸易法》规定，国家扶持和促进民族自治地方和经济不发达地区发展对外贸易。同时指出，国家对边境城镇与接壤国家边境城镇之间的贸易以及边民互市贸易，采取灵活措施，给予优惠和便利。1996 年国务院有关文件对边疆贸易优惠政策进行了调整，管理权限由原来的中央和地方共同管理，以地方为主转变为以中央为主，同时严格了商品进出口管理，并开征关税和进口调节税。《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第 13 条明确规定：“国家鼓励与外国接壤的民族自治地方依法与周边国家开展区域经济技术合作和边境贸易。经国务院批准，可以在与外国接壤的民族自治地方边境地区设立边境贸易区。国家对边境地区与接壤国家边境地区之间的贸易以及边民互市贸易，采取灵活措施，给

予优惠和便利。” 在现阶段建议要采取更加灵活的措施，提高民族地区的对外开放水平和质量。继续实施在引进外资上实行的同等优先的照顾政策，特别是要将政府间和国际组织的优惠贷款向包括民族地区在内的西部地区倾斜。适当扩大对民族地区吸收外商投资的国家配套资金贷款规模。在具备条件的民族地区省会城市可试办外商零售商业流通企业，重点发展连锁经营。对有利于促进民族地区发挥资源优势并符合产业政策的外商投资项目，可在规模经济标准和审批立项上放宽某些限制，并在引进技术和设备时减免关税和其他进口环节税。对民族地区有资源优势、国内又有市场需求的产品如棉花、钾肥、磷肥等，要积极采取“以产促进”的形式，促进其规模生产和经营。采取更加开放的形式扩大旅游领域的对外合作，并考虑举办形式多样的“旅游特区(企)”，如国家将优先批准在西部地区组建中外合资或外商独资的旅行社和旅游开发公司，以及相关的零售商业等。支持跨境旅游的开展，实行沿边开放城市过境旅游的立项政策和审批、管理办法，赋予地方旅游、外事主管部门在旅游路线确认、跨境旅游公司批准和设立、旅游出入口岸、证件管理办法等方面一定的自主权。对民族地区的国家经济技术开发区和九个改革开放试点，允许其在一段时间内继续享受国家曾给予的一些优惠政策，加大政府作用，积极参与和推动如湄公河、澜沧江地区、欧亚大陆桥等区域性国际合作项目，以此提高国际上各类投资者的关注并扩大资金技术等方面的实际投入。采取灵活措施推动民族地区的边贸发展。包括国家与周边国家就双方边贸及过境、转口贸易等问题的互惠条件进行商谈，并签订相应协议，授权给沿边省区结合不同口岸实际具体执行；将边贸管理权、进出口商品配额和许可

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，载《人民日报》，2005年5月28日，第1版。

证管理等权限适当下放给地方；扩大对周边国家在铁路等交通基础设施以及产业发展方面的投资，以带动边境地区对外贸易的发展；按年度为云南、新疆、内蒙古和广西等安排一定的边贸出口信贷规模，以利于提高我国大宗名优商品在边贸市场的占有额和参与邻国较大的招标投标项目；国家通过限时返还少数民族地区上缴中央的进口环节增值税等办法，保证边境民族地区的财政收入的稳定增长。

### 十一、加快开发利用少数民族地区人力资源

提高少数民族群众的基本文化素质，加快培养专门适用人才。《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第19条明确规定：“国家帮助民族自治地方普及九年义务教育，扫除青壮年文盲，不断改善办学条件，大力支持民族自治地方有重点地办好寄宿制学校；在发达地区普通中学开设民族班或者开办民族中学，其办学条件、教学和管理水平要达到当地学校的办学标准和水平。国家采取措施，扶持民族自治地方因地制宜发展职业教育和成人教育，发展普通高中教育和现代远程教育，促进农村基础教育、成人教育、职业教育统筹发展。国家鼓励和支持社会力量以多种形式在民族自治地方办学，积极组织发达地区支援民族自治地方发展教育事业。” 21世纪初，要加大对民族教育的投入，改善民族地区的办学条件，加强基础教育。加强对贫困地区失学儿童的直接救助工作，通过国家免费、补贴或提供贷款等形式提高贫困儿童入学率。撤并边远山区比较分散的教学点，同时建立一些寄宿制中小学，增加对寄宿制民族中小学班学生的伙食等生活补助。要以县为单位基本完成扫除青壮年文盲的

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，载《人民日报》，2005年5月28日，第1版。

任务。把 22 个人口较少的少数民族和边境地区的少数民族教育发展作为今后一段时期的工作重点，加大普及九年制义务教育和青少年扫盲的力度。不断扩大对民族地区定向培养及培训的招生额度，鼓励和重点支持民族地区中等或高等专科学校与内地大专院校联合办学或办班。在民族地区大力发展各种形式的职业技术教育，开设符合民族地区要求的适用专业。对民族地区的民间办学及社会办学给予相应的政府补助。在加快西部地区远程教育网建设中，加大对民族地区远程教育的倾斜，加快普及民族地区的广播进户、卫星电视进村。在工资补贴、退休待遇、家属安置、返回原地安置等多方面制定和实施吸引、鼓励各方面人才到民族地区工作的优惠政策。

## 十二、提高法律法规保障程度

加快对现行民族法规修改和完善的同时，将调整民族关系、处理影响社会稳定问题纳入法制化的轨道。并抓紧制定与民族区域自治法相配套的法规，如贯彻民族区域自治法若干问题的规定，对口支援法，能矿资源开发法等。同时，推动五个自治区自治条例的制定和实施。

## 第六节 制定适应 WTO 规则的西部民族地区农业支持政策

### 一、建立符合 WTO 框架的我国农业国内支持政策

自新中国成立以来，我国对农业实行的都是负保护，即依靠

---

赵显人：《西部大开发与民族地区经济社会发展研究》，第 60 页，民族出版社，2001 年。

工农产品“剪刀差”，使资源从农业部门转移到工业部门。其结果是在完成工业化资金积累的同时，我国农业却长期处于落后状态。改革开放以来，我国工农业关系和城乡关系开始逐步调整，但是从总体上看，调整的进程缓慢，目前的农业支持水平不高。虽然我国目前的农业补贴水平较低，但是按照《农业协议》也可以分为如下几方面：一是符合绿箱政策的补贴，如我国1996—1998年平均支出为1514.2亿元人民币（182亿美元）。主要是对农业提供了“一般服务”补贴，达785.6亿人民币（95亿美元），占“绿箱政策”补贴的52%；其次是粮食安全储备补贴，约383.8亿元人民币（46.4亿美元），占25%；以及自然灾害救济、扶贫、农业生态环境建设支持等。对农民的直接收入支持、结构调整补贴等，我国尚未列入财政预算科目。二是符合黄箱政策的补贴。我国在1996—1998年期间实施的“黄箱政策”主要有两种：一种是对粮食、棉花的政府定价收购及保护价收购。1998年后政府逐渐缩小了粮食收购补贴范围，如一些地区的小麦和玉米已经退出保护价范围。另一种是农业生产资料价差补贴，如20世纪80年代对农膜的补贴。三是对于发展中国家的发展箱政策，如国家对农田灌溉设施的投资补贴等。与其他国家和地区相比，我国财政对农业补贴的特点表现在：补贴范围的普遍性。财政对农业生产流通领域补贴，几乎涉及农产品生产与流通的全过程。补贴面较广，补贴很分散，补贴的作用难以集中发挥，补贴的效果较差。以价格补贴为主，贴息贷款为辅。大多数补贴用于降低农用生产资料的价格、支农服务的收费标准，以及农产品购销环节的补贴。这些补贴占财政对农业补贴的比重较大。1991—1996年，中央财政和地方财政用于粮、棉、油在流通环节的补贴达1866亿元，占整个财政补贴总额的50%，其中绝大部分用于城镇居民的消费补贴，农民从中间接获得补贴利益。补贴方式具有隐蔽性。长期以来，财政对农业补贴方式多采取“暗补”的

方式，即财政补贴资金不直接以财政拨款的方式进行，而是通过流通渠道间接地给予补贴。这种方式体现在农业生产中，带有一种补助性质，这种“补助”并不为大多数生产者所知晓，对生产的直接刺激力度不大，且容易流失。

加入 WTO 标志着我国的农业融入了农产品贸易自由化的进程。但是这并不意味着完全取消对农业的保护，而是要在 WTO《农业协议》和入世议定书的框架下，建立新的农业国内支持政策。从根本上说，对农业的保护是由其弱质性和战略性的特点决定的。在我国农业保护还具有如下两个原因：(1) 一个国家从传统经济向现代经济过渡的经济成长时期是其进行经济结构调整，由农业负保护转向农业正保护的最好阶段。日本从 20 世纪 60 年代初、韩国从 20 世纪 60 年代末开始转向农业保护。进入 20 世纪 90 年代以来，我国经济指标大致已相当于日本、韩国农业政策转向时期的发展水平。虽然目前我国农业仍为工业提供资源，根据国际经济发展的成功经验，我国已到了实施农业保护的阶段。(2) 我国农业缺乏国际竞争力。我国是发展中国家，农业生产还不发达，与发达国家相比，农业生产各个方面的差距都相当大。根据对河南、河北、山东的调查，农业生产的成本主要由以下几部分组成：一是土地使用税和各种提留与统筹。其中，“两费一税”平均每人每年 80 元，提留和统筹平均每人每年 40 余元，总费用大约平均每亩为 30 元。二是土地耕作费用，平均 15 元/亩/次。三是种子费。四是化肥和农药费用，平均大约 80 元/亩。五是收割或脱粒费用 15 元/亩。六是运输费和人工费。以此计算这些地区小麦的生产成本为每亩 407 元，按平均每亩产量 400 公斤计算，每吨小麦生产成本大约 1017.5 元，即 123 美元/吨。国际市场小麦价格，印度中等小麦为 85 美元/吨（FOB 美湾），美国软红冬 2 号小麦 114 美元/吨（FOB 美湾），硬红冬 2 号小麦 126 美元/吨（FOB 美湾），法国小麦 106 美元/吨（FOB

里昂)。我国的粮食主产区的小麦并不具有国际竞争力。如何在入世后对农业采取补贴和保护措施,以稳定农业生产,逐渐提高我国农业发展水平,增强我国农产品的国际竞争力,是保护广大农民利益的重要保证,也是党和国家努力提高农民收入的重要措施。因此,在《农业协议》和中国入世议定书的框架下,我国农业支持政策调整的基本取向是充分利用 WTO 的农业规则,加强政府对农业的支持力度,用足“绿箱政策”,用好“黄箱政策”的“微量允许标准”,从根本上提高农业的竞争力。

## 二、调整和完善农业国内支持政策的建议

在 WTO 《农业协议》框架下,农业的国内支持政策具有三层含义:第一种被称为农业协议的“绿箱政策”,是政府对农业部门的所有投资或支持不会对产出结构和农产品市场发生直接显著的扭曲性作用。“绿箱政策”措施主要包括:一般农业服务,如农业科研、病虫害控制、培训、推广和咨询服务、检验服务、农产品市场促销服务、农业基础设施建设等;粮食安全储备补贴;粮食援助补贴;与生产不挂钩的收入补贴;收入保险计划;自然灾害救济补贴;农业生产者退休或转业补贴;农业资源储备补贴;农业结构调整投资补贴;农业环境保护补贴;地区援助补贴。第二种被称为“黄箱政策”,是政府对农业支持与补贴会对产出结构和农产品市场造成直接明显的扭曲性影响,包括政府对农产品的直接价格干预和补贴,种子、肥料、灌溉等农业投入品补贴、农产品营销贷款补贴、休耕补贴等。第三种简称“发展箱政策”。是《农业协议》的“黄箱政策”中规定给予了发展中国家特殊差别待遇,主要包括:农业投资补贴;对低收入或资源贫

---

黄颂文:《WTO 框架下民族地区农业政策调整》,载《大通道》,2002 年第 5 期,第 18 页。

乏地区生产者提供的农业投入品补贴；为鼓励生产者不生产违禁麻醉作物而提供的支持。根据《农业协议》规定，“绿箱政策”、低于“微量允许标准”的“黄箱政策”，以及符合“特殊和差别待遇”的“发展箱政策”。这三类政策措施不要求作削减承诺，对生产和贸易产生扭曲作用的“黄箱政策”是要求作削减和约束承诺的措施，包括价格支持、营销贷款、面积补贴、牲畜数量补贴、种子、肥料、灌溉等投入补贴以及有补贴的贷款计划等。自1995年世界贸易组织成立以来，各成员国纷纷调整其国内农业支持政策，增加“绿箱政策”支持幅度，加大政府对农业的支持力度。相比之下，我国的“绿箱政策”支持总量较小，除上述“政府一般服务”支持项目外，我国目前对农业支持的主要手段仍然是价格干预，还未建立既符合国际规则，又能有效支持农业发展的农民收入支持体系、农业结构调整支持措施以及农业信息服务、市场营销服务等支持体系。在“黄箱政策”方面，我国承诺把《农业协议》6条2款的投资补贴和投入品补贴计算到6条4款的“微量允许”中，确定我国特定产品和非特定产品都只享有农产品总产值8.5%的免于削减空间。（1）特定产品。特定产品是指政府定价收购的农产品。以1996—1998年为基期，我国的特定产品有大米、玉米、小麦、棉花4个产品。若按8.5%计算，我国还有66.25亿美元的价格空间。特定产品的价格支持空间，并不意味着都需要国家财政直接支出，它是按相关农产品的国内收购价格和国际市场价格之间差数进行综合反映。如果国内收购价格上升或国际市场价格下降，该产品的支持空间就有可能缩小以至占满。以2000年为基期，对3个特定产品进行了测算。按8.5%计算，我国还有45.21亿美元的价格空间。假设国际市场价格不变，小麦有11.21亿美元的价格空间，每公斤价格上浮0.236元，就可把价格空间占满。玉米为9.22亿美元，每公斤价格上浮0.208元，就可把价格空间占满。稻谷的价格空间略大一

些为 20.23 亿美元，每公斤价格上浮 0.534 元，可把价格空间占满。(2) 非特定产品。非特定产品是指政府对农产品及农业生产资料的其他补贴和农业投资补贴（如贷款贴息）。1996—1998 年我国农业生产资料价差补贴为 33.87 亿美元，投资补贴为 1.56 亿美元（尚有一些补贴项目未计入），若按农产品总产值（扣除水产品）8.5% 计算，非特定农产品的补贴空间为 209.82 亿美元，减去已发生部分尚有 174.40 亿美元的空间；以 1999 年数据计算，我国非特定产品的补贴空间为 216.12 亿美元，扣除已发生部分，尚有 121 亿美元的空间。

在《农业协议》和《中国加入世界贸易组织议定书》的框架下，我国从哪些方面采取措施对农业进行支持最为有效呢？

第一，重点加大“绿箱政策”支持力度。“绿箱政策”包括的内容较多，有的是我国需要的，有的则不一定符合我国的具体情况。因此，加大“绿箱政策”投入应当明确重点，有取有舍。同时要改变支持方式，调整补贴环节，从彻底取消农业税费着手（我国政府已经明确宣布，自 2006 年 1 月 1 日起取消农业税），逐步实行对农民的直接补贴，并削减乃至取消所有流通环节中对农产品征收的税费，包括增值税等。逐步实行对农民收入的直接补贴，对农民收入直接补贴的思路有两个：一个是在税费改革的基础上减税。即将税费改革的计算基础（常年产量和规定价格）就作为直接补贴的基础，然后根据国家财力确定直接补贴率。在具体操作上，不是向农民发放补贴，而是直接表现为税收的削减。随着国家财政支出能力的增强，可逐步增加补贴强度，相应减少农业税率，直到全部减少到零。在此基础上，如果国家还有财力补贴农民的话，再按同样比例发放。在实行了税费改革的地方，这种方法极为便利和有效，操作上不增加任何成本，补贴效率为 100%，国家拿出的每一元钱，都直接为农民所获得。二是直接减免农村税费。在没有实行税费改革的情况下，也可以采取

变通的办法，即按项目直接削减农业税费。可按以下先后步骤进行：（1）削减或取消执行了几十年的农业税、农业特产税、屠宰税；中央政府按核定的基期数额对地方政府进行转移支付（对发达地区可以不进行这种转移支付）。（2）削减或取消教育费附加和“五统筹”范围的收费，对地方政府因此而减少的收入，由中央政府按有关指数重新核定之后向地方政府转移支付。（3）削减或取消村提留，由中央和地方政府按村庄数量和人口多少核定固定补贴额，列入财政预算支出。以上三项国家每拿出一元钱，农民就实实在在地少缴一元钱，就相当于增收一元钱。也就是说，国家用于以上项目的支出都相当于对农民的直接补贴。如果在此基础上，国家还有补贴财力的话，可以参照美国的脱钩补贴的方式，对农民进行补贴，计算补贴的基础可以采用税费改革中采用的土地面积和常年产量之积。这种方法的特点是需要对农户做逐一计算，但是不足之处是在对地方政府进行转移支付时，需要做大量的计算和核定，地方政府会力求加大补贴基础。要加强生物技术等高新技术的研发，选择一批重点高产、优质农产品生产技术和资源高效利用及生态保护等可持续发展技术，进行推广和应用和产业化开发，重点建设一批新型、专项现代农业科技园区，推动农业技术推广和成果转化。继续实施“绿色证书工程”、“贫困地区农民科技培训工程”，提高农民素质。要加强粮棉生产基地、节水农业示范基地、农村能源示范基地、优势农产品出口基地建设，加强以发展无公害农产品为重点的生态农业示范县建设。要建立农民转产创业保障机制，建立农民转产创业基金，制定相应的政策法规，开展农民转业技术培训，减少农民损失，促进农民转产转业。要尽快完善农产品质量安全标准体系，加强质量安全检测体系建设，建立科学、完备的大产品质量标准体系；逐步改变农产品无标生产、无标上市和无标流通的状态；健全产品质量检测检验机构，完善检测手段，提高检测能力，逐步与国际接

轨；加强动植物卫生检疫体系建设，加强对动物疫情和植物病虫害的监测、预警、防治；建立疫病风险补贴基金。要加快农业信息体系建设。完善信息收集、整理、发布制度，提高准确性和权威性，建设中国农业信息网，完善省级信息网建设，加强县级信息平台 and 乡镇信息服务建设，使网络向龙头企业、批发市场、中介组织、农村能人和有条件的村延伸，促进农业信息进村入户。要重视生态环境建设，西部地区要继续加大退耕还林（草）、退牧还草、植树造林、防止沙漠化和水土流失等方面的投入，东部地区加大农村生活污染和农业资源污染的治理。

第二，用好“黄箱政策”的支持空间。要按照《农业协议》的原则，改革我国传统的农业支持措施，把“黄箱政策”转变为“绿箱政策”，提高农业支持的效率。尽早改变和改革低效率的价格支持政策，将节省出来的宝贵财政资源，转为直接补贴等其他对农业的国内支持措施，把“黄箱政策”的支持转为“绿箱政策”的支持。增加给予农业贷款的财政贴息，扩大支持农业生产的贴息贷款的范围。同时，将现有的国家用于粮食、棉花流通的补贴，转为政府对农业生产者无偿提供大宗农产品（粮、棉、油）新品种的支出，以及提供低价化肥、农药、农膜、农用油、农业机械的支出。

## 第七章 21 世纪初西部民族地区扶贫开发 和农村社会保障的法制化

扶贫开发依然是 21 世纪初西部民族地区农村工作的重点。进入 21 世纪，政府需要制定一个综合性的扶贫开发的政策体系，并且要注意把经过实践检验的政策措施和成功经验适时的提升为法规，使我们的扶贫开发工作由过去主要靠政策逐步地转向依靠法律法规，确保在 21 世纪初进行的扶贫开发具有政策的稳定性、持续性和法律的保障性，真正能够“依法治农依法兴农、依法保护农民的合法权益”。因此，要加快扶贫开发立法，要巩固扶贫成果，必须建立健全农村社会保障制度，并使它走向制度化、法制化，真正让贫困农民“生有所靠、病有所医、老有所养”。

### 第一节 尽快使扶贫开发走上法制化轨道

#### 一、我国农业立法的历史和现状

在新中国成立之后的一段时间内，我国制定了《土地改革法》、《国家建设征用土地办法》、《政务院关于棉花实行计划收购的命令》、《农村粮食统购统销暂行办法》、《农业生产合作社示范章程》、《高级农业生产合作示范章程》、《中华人民共和国农业税条例》、《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》，等等。这个时期的法律和法规担负着完成民主革命和对农业实行社会主义改造的历史任务。对农村和农业的发展曾经产生了巨大的影响和作用，但是，也有其历史的局限性和不容忽视的缺陷。有的规

定违背农民的自愿原则，有的规定违背客观经济规律等。在农村工作和农业问题上，由于在相当长的时间内“左”的思想占据支配地位，在实行“人民公社化”以后近 20 年的时间内，政策上严重失误，又无法可依，给农村工作和农业的发展带来严重的波折，造成了难以估量的损失。在高度集中统一的计划经济体制下，国家的法制建设没能得到应有的重视，农业立法几乎成了被遗忘的角落。

中共十一届三中全会之后，随着经济体制改革的深入发展，国家的法制建设进入了蓬勃发展的新阶段，农业立法也逐步得以加强。1979 年以来，国家先后制定了一些与保障和促进农业发展有关的法律、法规：《土地管理法》及实施条例、《土地复垦规定》；《水法》、《水土保持法》及实施条例；《森林法》及实施细则、《森林防火条例》、《森林病虫害防治条例》、《森林采伐更新管理办法》；《草原法》、《草原防火条例》、《草原治虫灭鼠实施规定》；《水产资源繁殖保护条例》、《渔业法》及实施细则、《渔港水域交通安全管理条例》、《渔业资源增殖保护费征收使用办法》、《渔业捕捞许可证管理办法》、《渔政管理工作暂行条例》、《渔船作业避让暂行条例》；《野生动物保护法》、《陆生野生动物保护实施条例》、《水生野生动物保护实施条例》；《农药登记规定》、《农药安全使用规定》、《植物检疫条例》、《家畜家禽防疫条例》、《兽药管理条例》、《种子管理条例》、《进出境动植物检疫法》、《种畜禽管理条例》；《城乡集市贸易管理办法》、《农副产品购销合同条例》、《乡村集体所有制企业条例》、《农民承担费用和劳务管理条例》、《农业技术推广法》、《村庄和集镇规划建设管理条例》。《农业法》的颁布与施行，是我国农业法制建设的新的里程碑。它作为一个“龙头”法，是进一步建立和健全农业法律体系的基础和

依据。1993 年 7 月，第八届全国人大常委会第二次会议通过了具有重要意义的《农业法》。它以基本法的形式对农业发展的基本目标、发展农业的对策性措施、农业生产经营体制、农业生产、农产品流通、农业投入、农业科技与农业教育、农业资源与农业环境等重大问题，以及违反法律应负的责任，作了全面规定。这对保障农业在国民经济中的基础地位，发展农村社会主义市场经济，维护农业劳动者的合法权益，促进科技和教育兴农，保障农业持续、稳定、协调发展，具有重要的现实意义和长远的历史意义。

政策性和原则性强，规范性和可操作性较差，农业生产经营者权利与义务的规定不大相称，规定应尽的义务多而应享受的权利少，是现行农业立法特点。由于大多数农业法律、法规是在计划经济体制下制定的，法律规范的明显特征就是维护行政权力的权威性；行政性法规居多，体现平等、自愿、等价、有偿和诚实信用等市场经济原则的法律规范比较薄弱。许多规定已经陈旧过时，亟待废除或者完善。今后不管是制定新法还是修订旧法，都应当适应社会主义市场经济的要求，更多地运用民事、经济法律手段，调整农村社会主义市场经济主体之间平等的权利义务关系。政策是制定法律的灵魂和依据，而法律是政策的具体化、规范化和条文化。在农业立法实践中，往往不能科学地将农业政策转化为法律规范，而经常出现“政策搬家”，政策的原则性和灵活性被引入法律，就使法律规范缺乏严格的规定性和可操作性。在执法过程中就难免出现“法为我用”等执法难严、违法难究的不良后果。关于农业生产经营者权利与义务的问题，从法理上讲没有无义务的权利，也没有无权利的义务，权利和义务应当是对

---

农业部软科学委员会办公室：《农业法规建设》，第 17 页，中国农业出版社，2001 年。

应的。但是在计划经济体制下，行政权力是法律尊奉的中心和重点，在许多立法中都较注重规定农业生产经营者应尽的义务，而没有充分规定其应当享有的权利。在执法实践中，也经常出现对农业生产经营者的权利保护不力的现象。这同立法上的义务本位指导思想不无关系。

农业立法滞后，农业法律薄弱与农业迅速发展的要求和农业基础地位不适应。由于历史的、政治的、经济的和体制的等多方面的原因，我国的经济立法滞后是普遍现象，而农业立法滞后尤为突出和严重。20多年来，农村改革不断深入发展，农业以前所未有的速度从自给经济向着较大规模的商品生产转化，从传统农业向现代化农业转化。无论从国家对农业的管理和调控方式，还是从生产经营制度、产权制度、流通制度、分配制度等方面，都取得了实质性和革新性的进展。农业立法也有了新的突破和较大、较快的发展。但是这同建立社会主义市场经济体制和实现农业现代化的要求仍然不相适应。如作为基本法性质的《农业法》和《农业技术推广法》于1993年7月颁布施行后，其实施条例和配套法规没能及时制定出来；政府一再申明，稳定、完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制。但是，体现这一基本政策的相应法规至今没有出台；对农业的投入多年锐减，而保障农业投资的法律也十分难产。农业立法严重滞后，已经成了影响农业发展的重要因素。我国是拥有9亿农民的农业大国，国家经济建设的实践无可辩驳地证明，农业在国民经济中的基础地位不容动摇。可是新中国成立后的30年内，几乎没有制定全面和系统调整农业经济关系的法律、法规。改革开放20多年来，在国家已制定的250多个法律和有关法律问题的决定、补充规定中，涉及农业的仅有10多件。在国务院制定和颁布的700多件行政法规中，涉及农业方面的只有40件，数量较大的还是农业部发布的规章约400件。就是这样一些有限的农业法律、法

规，其发展和分布也很不平衡，除具有基本法性质的《农业法》之外，其他大部分法律、法规是关于保护农业自然资源和保障农业生产安全的。关于保护农民合法权益、保护乡镇企业合法权益等方面的法规少而且非常薄弱。农业立法不仅种类有限、覆盖面窄，而且数量也少，规格普遍偏低。不少方面的法律、法规严重短缺，亟待填补和加强。如规定农业生产经营主体的地位和权利、义务的法律、法规还很单薄，尤其是对新生主体的保护明显无法可依；农业投资法迟迟未能出台，对农业的投入缺乏明确具体的法律保障；确立农产品市场的地位，维护市场交易秩序和保护农产品流通的法律、法规奇缺；农业生产资料价格管理法和农产品价格保护法急需制定；要有效地制止大量农田被“撂荒”和实现农业劳动力的有序转移，迫切需要采取必要的立法对策措施。20 多年的扶贫开发取得的成就，如何用法律来巩固，这方面的立法也明显滞后。因此从总体上看，我国现阶段的农业立法尚未形成种类齐全、层次分明、结构严谨、协调统一的农业法律体系。这同实现依法治农、依法兴农，依法保护农民的合法权益的要求和建立社会主义市场经济体制的要求是不相适应的，要在我国建设科学合理的农业法律体系还任重而道远。

## 二、必须使农村扶贫开发的工作走向法制化

(一) 农村扶贫开发的长期性、艰巨性，客观上决定了需要通过法律手段保证基本政策的连续性和稳定性

民族地区农村扶贫开发是一项规模宏大的系统工程，也是一项长期艰巨和复杂的历史任务，关系到全国发展大局、民族团结和边疆稳定，需要几代人的努力才能实现发展的宏伟目标。它决定了扶贫开发需要一个相对稳定的政策环境和体制环境，只有运用法律手段，才有可能实现这个目标。目前，以宪法为核心和基础的有中国特色社会主义法律体系的框架已经初步建立，为扶贫

开发提供了基本的法律保障。但是，由于历史的、社会的、自然条件等方面的原因，贫困地区在经济、社会、文化、民族、宗教、教育、生态以及思想观念等方面，都有本身的具体情况，客观上需要从贫困地区实际出发，制定专门法律，采取有区别的经济制度和措施。但是从全国情况看，指导和规范扶贫开发活动的基本法律还是空白，现有法律法规中也没有涉及扶贫开发的专门条款。为了体现贫困地区发展的特殊性，迫切需要制定促进和规范扶贫开发的专门法律，把扶贫开发的各项工作纳入法制化轨道，为扶贫开发战略的实施提供法制保障。当前，扶贫开发中的主要问题是：开发行为没有法律约束，带有较大的随意性；政策措施缺乏力度，稳定性不强，一些促进措施形不成制度，执行效果较差；需要采取的一些特殊措施没有法律依据，难以实施；扶贫开发活动缺少科学的监督制度，监督检查不力等等，这些问题亟待采取措施加以解决，而建立健全法律制度是其中的一个重要手段。

## （二）扶贫开发立法是社会主义市场经济体制的客观要求

随着由计划经济体制向市场经济体制的转轨，作为国民经济基础的农业也必须由自给、半自给经济向市场经济转变，由传统农业向现代化农业转变。为了实现我国农业的历史性巨大变革，国家对农业确定了“引导、支持、保护、调控”的基本方针。全面贯彻实施这一方针，就必须改变过去单纯依靠政策和行政手段管理农业和农村工作的方式，应当更多地采取经济手段、法律手段和必要的行政手段，逐步实现对农业的科学化与现代化管理。这是由市场经济从一定意义上讲就是法制经济的特性所决定的。没有法律的引导、规范和制约，市场机制就无法有序运行，资源的优化配置就会落空。在市场经济条件下，即使用经济手段和必要的行政手段对农业进行引导、支持、保护和控制，也必须采取和遵循一定的法律制度的形式予以配合和保障。

1. 多元化的农村市场经济主体需要法律保护。在农村和农业领域由于存在着多种经济成分，从事农业生产经营的，除承包土地、果园、鱼塘、山林等的农业承包经营户、农业集体经济组织、国有农业企业外，还有从事养殖、农产品加工、运输、销售等个体、私营企业、中外合资、合作经营企业等，都是农村社会主义市场经济的主体，作为农业生产经营者进入市场，需要有关的立法确立它们的法律地位，规定它们享有的权利和应承担的义务。由于传统的计划经济体制的影响和农业立法滞后，有的主体法律地位不明确，其合法权益遭到侵犯的事情时有发生，影响农村市场经济的顺利发展。为了切实有效地保护各种主体的合法权益，必须加快制定有关农业生产经营主体立法的步伐。

2. 明晰和确认农业生产经营主体的产权需要尽快健全农业立法。无论是农民个人，还是企业法人或者其他经济组织，在其依法具有市场主体资格后，还必须具有一定的物质基础，只有当其拥有一定财产的所有权或者使用权时，才能从事农业生产经营活动并且进入市场。因此，明晰产权关系、确认财产所有者的产权和保护依法取得的经营权，乃是发展农村市场经济的核心。由于历史和体制等方面的原因，在农村某些方面存在着产权模糊不清的问题。如土地是最重要的农业生产资料，依法归农民集体所有。由于从实行“三级所有队为基础”以来，农村的集体经济组织的规模及其所拥有或者支配的土地面积，经常变来变去，造成集体经济组织之间对土地产权的不明晰。农村实行家庭联产承包责任制以后，将土地的经营使用权从土地的集体所有权中分离出来，承包经营户取得了生产经营自主权和对大部分农产品的处分权。可是土地的产权关系仍然模糊不清，这主要表现在土地所有者和土地使用者之间的权利义务关系没有明确的法律界定，导致农业用地的频繁调整与分割，农用土地使用权转让与流通受阻，给发展规模经营造成困难，土地纠纷层出不穷，难以实行合理的

农业税收制度，等等。又如对于贫困地区乡村企业的财产按规定属于举办该企业的乡或者村范围内的全体农民集体所有；但实际上这种集体所有权很难落实，以致形成产权上的“人人有份，人人没份”的不正常状况。他们对企业的财产所有权徒有其名。一些乡村企业特别是乡（镇）企业成了乡镇政府的附属物或者“小金库”。在这种情况下，企业也不可能真正成为自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展的独立的市场主体，势必影响企业和职工的生产经营积极性，严重地影响贫困地区农村剩余劳动力向乡镇企业转移，这对发展农村的市场经济显然是不利的。

3. 调整贫困地区农村市场经济关系，规范市场交易行为，维护贫困地区市场秩序，加强农业立法。我国建立市场经济体制，农业经济关系市场化也是必然的发展趋势，因为市场主体之间的经济往来和交换关系主要是通过签订经济合同的形式实现的，合同或者契约就形成了连接不同市场主体之间的纽带和桥梁，经济合同法律制度必然成为调整和规范农村市场经济关系的有力工具。它能维护双方当事人平等的法律地位，保障双方权利和实现的实现。不同的市场主体进入市场都想争得对自己有利的交易条件和优势地位，市场竞争是不可避免的。有竞争就会有不正当竞争和限制竞争的行为和现象发生。有的农产品和农业生产资料的生产经营者见利忘义，前几年在发达地区推销伪劣种子、假农药、假化肥等行为，最近几年在贫困地区也经常发生。经营者进行不正当竞争，用非法手段牟取暴利，严重地危害了农业生产和农民群众的合法权益。有的单位、部门或者地方，利用自己的优势地位和行政权力，限制某些紧俏农产品的流通，人为地分割市场，大搞行政性垄断和地方保护，这同建立全国统一、开放的市场的要求是背道而驰的。有的农产品生产经营者随意抬高物价，甚至囤积居奇，欺行霸市，扰乱市场秩序。这些情况严重地妨碍了农村社会主义市场经济的健康发展，严重地影响了贫困地

区农民的积极性。因此，为了更好地调整农业经济关系，制止不正当竞争，保护正当经营和合法交易，维护良好的市场经济秩序，保护贫困农民的合法权益，迫切需要构建反贫困的立法体系，这也是保障农村市场经济顺利和迅速发展的必要条件。

（三）加快扶贫开发立法是巩固和加强西部地区农业基础地位的必然要求

农业是我国经济发展、社会安定、国家自立的基础，农业的稳定发展是国民经济稳定增长的前提，这是我国几十年经济建设经验的科学总结。我国贫困人口主要集中在西部地区，而西部地区农业资源丰富，是最具发展潜力的地区。把西部地区的农业巩固了，中国的农业基础地位也就巩固了。西部地区农业的发展和巩固离不开扶贫开发，只有把西部民族地区的扶贫开发问题解决了，西部地区的农业才有希望。扶贫开发对农业的发展起到不可估量的作用。农业的基础地位是否牢固，直接影响着我国建立社会主义市场经济体制的速度和进程。党和政府一再强调要把农业放在一切经济工作的首位。可是要充分认识和真正做到这一点并非易事。由于农业是一种社会效益高、生态效益大、自身比较经济效益低、高风险（自然风险、市场风险、政策风险）、弱质性基础产业，在市场经济条件下，由于利益机制的驱使，以盈利为目的的投资主体往往不愿把更多的资金和资源投入农业，致使农业在市场竞争中处于软弱无力和不利地位。我国农业发展的实践也验证了这一具有普遍性和规律性的定理。正是由于上述有关因素的影响、制约和发挥作用的结果，致使我国农业的基础地位还不稳固，这突出地表现在如下几个方面：（1）对农业的投入不足，致使农业的物质技术基础相当脆弱，缺乏抗御严重自然灾害的能力。（2）一些地方出现了忽视农业的倾向。由于受利益机制的驱使，一些地方单纯追求工业投资规模和产值增长速度，将人力、物力和投资过分向非农领域倾斜，造成工农业比例失调。这

就给国民经济的稳定、协调发展造成不可忽视的潜在威胁。(3) 农业生产的比较效益下降, 农民实际收入增长出现减缓趋势, 影响了农民的生产积极性, 撂荒耕地的现象不少地方都有发生。(4) 当前农产品价格低迷, 农民增产不增收, 农民收入增幅连年趋减, 农民生产积极性受挫。这也是农业基础地位不稳的一种表现或者信号。因此, 农业的基础地位不稳必须引起全国上下的普遍重视, 国家和各级人民政府必须采取保护农业这一弱质基础产业的有力措施。在这方面, 美、日、英、法等发达国家对农业采取大力扶持、增加投入和对农产品实行价格保护等政策、法律措施, 取得明显成效。这对强化我国农业的基础地位, 具有重要的借鉴价值。加快反贫困立法, 健全农业法律体系, 乃是巩固和加强农业在国民经济中的基础地位的根本保证。

#### (四) 加强农村消除贫困立法是保护农民切身利益的迫切需要

贫困地区农民或者农业劳动者是从事农业生产经营活动的主力军, 农民的生产积极性是促进农业发展的决定因素, 而农民的政治经济利益又是调动农民生产积极性的力量源泉。因此, 世界各发达国家十分重视利用法律手段保护农民的利益。如日本《农业基本法》第1条就规定: “增加务农人员的收入, 使其生活达到其他产业人员水平, 以谋求发展农业和提高务农人员的地位。”德国《农业法》第1条也规定: “农业人口的福利状况应与他们同等的其他职业人口的状况相适合。”其他国家的农业法也有类似的规定。我国是农业人口占绝大多数的农业大国, 农民问题始终是中国革命和建设的根本问题。而农民问题的核心和本质就是对农民利益的尊重和保护。回顾历史, 中国共产党领导农民

“打土豪，分田地”，实行“耕者有其田”，成立互助组、农业生产合作社，都反映了农民的切身利益与要求，深得农民的拥护和支持。成立高级农业合作社时，发生强迫命令现象，违背了农民的自愿原则；“人民公社化”运动，大刮“共产风”，侵犯了广大农民的利益，致使农业的发展遭受严重波折，教训是深刻而沉痛的；实行家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体制后，由于还权于农，维护了农民应有的合法权益，才使改革和建设事业面貌一新。农业发展中出现的数年徘徊，当前有些地方出现的农民不愿种粮种棉，甚至撂荒耕地的现象，除了其他原因之外，一个根本原因就是忽视了农民的利益，从政策和法律上对农民的合法权益保护不力。历史雄辩地证明：什么时候保护了农民的利益，农业就发展，革命和建设就顺利；什么时候违背甚至侵犯了农民应有的利益，农业就发展迟缓甚至停滞不前，国民经济就会比例失调和难以正常发展。

基于对保护农民利益重要性的深刻认识，我国《农业法》除在总则中原则规定“维护农业生产经营组织和农业劳动者的合法权益”和“在发展生产的基础上增加农业劳动者的收入，提高其生活水平”外，还对农民对土地的集体所有权、其承包生产经营决策权、产品处分权和收益权、合法财产权、从国家获得资金、农业生产资料等方面扶持的权利，获得国家对于重要农产品给予价格保护的权利，拒绝非法收费、罚款、摊派、集资的权利，以及享受国家提供的农业科技与教育等方面的权利做了规定。然而，由于这些规定都比较原则而不具体，实际执行起来难度很大，仍然难以避免使农民利益遭受损失。如有的农业承包合同时常被发包方无故单方中止，损害承包经营户的合法权益；销售假冒伪劣种子、化肥、农药的事件时有发生，往往给购方农民造成惨重损失；农业生产资料价格暴涨，使农民叫苦不迭；收购农产品“打白条”等挤农、坑农的恶劣做法屡禁不止；各种名目的非法收

费、摊派、集资使农民不堪重负，有的地方由于农民负担过重引发的恶性案件时有发生，给党和政府的威信造成损害。因此，对农民利益的保护问题，应当进一步引起党和政府的极大重视，并且采取强有力的政策和立法措施。我们建议在总结贯彻执行《农民承担费用和劳务管理条例》经验的基础上，制定《贫困地区农民权益保护法》、《加重贫困地区农民负担行为处罚规定》等，将对贫困地区农民利益的保护提高到一个新水平。

（五）加快扶贫开发立法是贫困地区农村尤其是移民新村完善双层经营体制的要求

党的十一届三中全会以来，农村改革和建设取得的巨大成就中，具有决定意义的是在农村普遍实行了以家庭联产承包为主的责任制，逐步建立起统分结合的双层经营体制，有利于发挥集体统一经营的优越性和农户承包经营的积极性。这是我国农民在党的领导下的伟大创造。它打破了束缚农业发展的旧的农业生产经营管理体制，极大地调动了广大农民的生产积极性，不仅改变了农业和农村贫穷落后的面貌，而且有力地支持了城市的改革和国民经济的稳定与发展，为深化经济体制改革和建立社会主义市场经济体制奠定了基础。以家庭联产承包为主的责任制，已被第八届全国人大第一次会议通过的宪法修正案载入我国宪法。中共十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》、中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和《中共中央国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》等重要文献都一再肯定和重申：以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是农村的一项基本经济制度，必须长期稳定，并不断完善。《措施》还明确规定：“在原定的耕地承包期到期之后，再延长30年不变”。诚然，党和政府的政策在引导、支持和保障这一基本经济制度的形成、发展和完善方面发挥着巨大作用。但是这些

应当是由计划经济体制向市场经济体制转变过程中采用的过渡形式，因为政策不能解决家庭承包经营和统分结合的双层经营中的许多具体问题，用政策规定延长承包期的做法也未必可取。因为待到延长的期限届满时，农民“怕变”的思想波动会再次泛起，这就必然影响对农业的投入和不利于对地力的保养，这种思想在易地移民新村更为明显。由于迁入地的土地是原当地农民的，扶贫机构用征用或者租用的办法取得，必须用法律保护下来。实践证明，由于这方面的法律制度很不健全，可以说对移民所征用的土地保护问题还是空白，承包经营过程中因发包方随意撕毁合同，侵犯承包方合法权益的事件层出不穷；承包方不完全履行合同义务或随意改变承包标的用途的事件时有发生；党政部门或者其个别领导人不当的干预强行改变承包责任制的现象屡见不鲜；承包后的土地被撂荒，在不少地方都有发生；每年发生的农业承包合同纠纷几百万起，由此引起的恶性案件也时有发生。这些都影响家庭联产承包责任制的稳定。为了稳定和完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，适应社会主义市场经济发展的要求，弥补政策调整手段的不足，应当加强这方面的农业立法。这是稳定、发展和完善农村基本经济制度的根本保证。

#### （六）依法促进贫困地区发展，是国内外开发贫困地区的基本经验

开发贫困地区、缩小地区间经济社会发展的差距，是世界各国政府追求的共同目标。而为保证开发工作的顺利和成功，必须使用政治、经济和法律等多种手段；运用法律手段促进欠发达地区发展是世界通行的有效做法。如美国从 18 世纪 80 年代至今，制定了许多区域性的法律和法令，形成了以“公共土地政策”为中心的区域开发法律制度，通过法律的强制手段，不断地推进“西进运动”。我国改革开放初期就颁布了设立经济特区的条例，

这些都证明运用法律手段促进区域发展不仅是必要的，而且是行之有效的。此外 1999 年以来，许多全国人大代表和政协委员将“加快扶贫开发立法步伐”作为议案或者提案的主要内容，有关专家也呼吁把扶贫开发纳入法制化轨道。这就充分反映了人民群众要求依法进行扶贫开发的强烈愿望。20 多年来扶贫开发积累了许多经验，也为制定扶贫开发的法律提供了实践基础。目前使农村扶贫开发走向法制化不仅具有迫切性，而且出台的时机已经趋向成熟。

### 三、解放思想更新观念是扶贫开发走向法制化的基础

1. 要牢固树立“依法治农，依法兴农”的法制观念，依法维护农民的合法权益。新中国成立后，农业发展几经波折，究其原因都同在计划经济体制下强制推行“人治”，忽视和放弃法治有直接关系。如农业合作化运动中的强迫命令，“人民公社化”运动中严重违背客观经济规律，都使农业生产遭受巨大损失。1985 年以后农业连续数年出现徘徊，也同管理农业主要靠政策和行政手段，对农业的投入和保护缺乏强有力的法律保障有重要关系。历史已经无可辩驳地证明：搞扶贫开发不依靠法治而依靠“人治”是靠不住的。邓小平同志说得好，还是法制靠得住。事实上，“人治”风险往往比自然风险和市场风险给扶贫开发造成的损失更大、更重、更难以恢复和补救。可是由于历史的原因和习惯势力的影响，尊崇“人治”，轻视法治的思想还有许多表现。如认为搞扶贫开发有法无法没有多大关系；有些党政领导人在扶贫工作中不是严格依法办事，而是以上级领导者个人的意见、讲话或者“指示”为转移。因此，“人治”思想仍然是扶贫开发法治建设的严重阻碍。必须在各级领导干部和全国人民的心目中牢固地树立依法治贫的思想观念，必须进行长期的艰苦努力。

2. 必须大胆借鉴外国欠发达地区立法经验。由于各国的经

济、政治、社会和历史条件不同，发达国家农业发展和运用法律手段的背景、早晚和快慢也有差异，如美国和法国都是在农产品过剩的情况下充分重视并制定农业基本法的；日本和韩国则是在农业萎缩和发生粮食危机的情况下求助于立法的。但是从根本上说，为了保障本国经济的综合平衡和协调发展，各国无不利用法律武器对既有自然风险又有市场风险，本身效益小社会效益大，既是弱质产业又是基础产业的农业，给予特殊的保护和支持，这就是各国农业立法产生和发展的经济与社会根据。农业的产业特性和共性，决定了各国农业立法的基本目的和主要内容有许多相同或者近似之处。各国农业立法一般都会涉及和规定：国家支持农业发展的基本方针和对农业实行宏观调控的原则；农业生产经营主体的法律地位、权利与义务；农业生产的收入与分配原则、方式和方法；农产品流通和价格保护措施；农业投入的保障；农业教育、科技与推广；农业资源与环境的保护等。实践证明，各国运用法律手段指导、鼓励和扶持农业发展，保护农业生产经营主体合法权益的做法，都已取得了显著和良好的经济与社会效果，不但加快了农业现代化的步伐，而且保障和促进了整个国民经济的迅速发展，英、法、日、韩等国家的情况就是生动的例证。扶贫开发立法本身具有自己的特点、程式、规律及其发挥作用的条件，这正是各国之间在扶贫开发法制建设方面进行比较研究、相互学习和借鉴的基础和根据。扶贫开发立法是各国普遍用来开展开发贫困地区的一种行之有效的科学方法，这里凝结着各国人民合理利用当地资源、有效协调经济、社会关系的丰富经验，是人类社会的共同财富。不同社会性质的国家都可以根据本国的实际情况用其来为发展国民经济服务。

3. 扶贫开发单靠政策不行，还必须有法律做保障。由于历史和体制的原因，我国政府对农村扶贫开发的指导和管理长时期内主要是依靠政策和行政手段。在农村和农业工作中一直存在着

重政策、轻法律的倾向，在贫困地区尤其明显。扶贫开发“一靠政策，二靠科技，三靠投入”，这个至今仍然在使用的政策性口号中，明显地忽视了法律对扶贫开发的保障和促进作用。“一靠政策”的提法，可以说是在计划经济体制下农村工作发展实践经验的总结与概括。由于这种提法本来就不全面，已经给扶贫开发立法造成了不利影响，它甚至成了某些人有法不依的“挡箭牌”。在建立社会主义市场经济体制的情况下，仍然沿用“一靠政策”的做法，就会给扶贫开发法制建设造成严重的思想障碍。因此，必须正确认识政策和法律相辅相成而又不能相互取代的辩证关系。因为政策虽然具有适时性、导向性和灵活性，但是也有其局限性。同法律相比它缺乏稳定性、规定性和强制性。要巩固扶贫成果，发展市场农业，实现农业现代化，没有明确、规范和具有国家强制力的法律保障，是根本做不到的。

4. 转变农业立法和执法工作中的义务本位思想。在计划经济体制下，绝大多数农产品的生产都是以具有强制性的指令性计划指标层层下达的，农业生产经营者承担着必须完成任务的义务，却没有生产经营决策权和讨价还价的权利。当时有关的农业政策和法规也是以保证完成国家计划为己任的，大都注重规定农业生产经营者应当做什么和必须做什么，限制做什么和禁止做什么，违反规定应当承担什么责任等，而往往忽视或者较少规定为保证他们履行义务应当享有的相应的权利。有关主管部门有广泛的行政权力却很少对其规定必要的限制和相应的义务。这种农业立法和执法工作中的义务本位主义，严重挫伤了农民群众的生产积极性。譬如，政策和法律要求和鼓励农民多种粮、多种棉，农民响应号召获得粮棉丰收之后，“卖粮难”和“卖棉难”使他们遭受惨重损失，其合法权益却得不到切实有力的法律保护。撂荒耕地和赌气不再种棉的做法固然有害和不可取，却也非常令人深思：从一定意义上讲，这不能不说是农民对其合法权益得不到应

有的法律保障的一种无言抗争。在计划经济体制下推行义务本位主义，是以牺牲农业生产经营者的利益为代价的。在市场经济条件下，义务本位的农业立法指导思想和执法观念是行不通的，农业生产经营者是享有生产经营决策权的市场主体，他们只承担政策和法律规定的义务，同时必须享有法律规定的合法权利。如果法律不能保障农民享有以公平合理的价格购得所需生产资料的权利，他们也就无法生产出优质、高产的农产品并且履行其应尽的义务。因此，只有充分保障农业生产经营者的合法权益，才能发展农村的市场经济，巩固和加强农业的基础地位。由此可见，权利本位代替义务本位是市场经济发展的客观要求。即应以保障市场主体的权利为主导和核心；设立应由其承担的相应义务。因此，建立保障权利与义务相对应、相制衡的法律机制是必然的发展趋势。

5. 树立农业法是基础法的思想观念。由于历史和体制等多方面的原因，我国的法制建设很不健全，人们的法制观念普遍淡薄，在农村和农业工作中这种情况尤甚。在整个法律体系建设过程中，一直存在着“重刑轻民”、“重工轻农”的倾向。随着经济体制改革的深入和社会主义商品经济的迅速发展并向市场经济体制过渡，经济和民事立法明显加强，人们对民法、经济法重要性的认识也有了很大提高。但是由于在农村和农业工作中宣传政策多、宣传法律少，加之农业立法严重滞后，农业执法不严、不力，人们对农业经济法律重要性的认识仍然普遍不足，认为农业法可有可无的思想还有很大的消极影响，对于农业法在整个法律体系中的地位和作用更是缺乏足够的认识。众所周知，农业是国民经济的基础，农业的状况如何，关系到 13 亿多人的吃饭穿衣问题，关系到社会能否安定，关系到整个国民经济能否持续、稳定、协调发展。而农业的发展必须要有强有力的法律保障，如果农业法不能发挥保障农业发展的支柱作用，致使农业发生萎缩和

困难，当人们面临衣食危机时，其他任何法律（包括宪法、民法、经济法、刑法等）调整社会、经济关系的功能都会受到影响和抵制。在这种情况和条件下，无论怎样健全的法律体系也会显得软弱无力，难以发挥其应有的作用。从这种意义上说，农业法在整个法律体系中处于基础法的地位并发挥着支撑法律体系之树的根基作用。有了这样的思想认识，才能把农业立法和执法放到应有的位置。

#### 四、构建《贫困地区促进法》的框架设计建议

《贫困地区促进法》要力求体现十六大和十六届三中全会精神；从实际出发，规范农村扶贫开发的一些基本制度和措施。在起草过程中，必须坚持以下主要原则：一是突出“促进法”的特点，着重于促进制度和促进措施的规范，不搞面面俱到。二是以规范现有政策和制度为基础，兼顾“特别法”的特点，个别条款对现行法律有突破。三是粗中有细，既有一般性、倡导性条款，也有具体制度和政策措施的规定。本着上述原则，紧紧围绕“扶贫开发”这一主线，搭建整部法律的篇章结构。应包括组织实施、资金支持、人才保障、法律责任等内容。

1. 建立长期、稳定的西部贫困地区开发专项资金渠道。国家建立长期稳定的扶贫开发资金渠道，是持续推进贫困地区大开发的重要保障。党的十六大报告明确提出，要逐步建立长期稳定的西部贫困地区开发资金渠道。2004年3月，国务院颁布的《关于进一步推进西部开发的若干意见》，又一次提出建立长期稳定的西部开发资金渠道问题。这充分说明党中央、国务院对建立扶贫开发专项资金的态度和决心。因此，用法律的形式把贫困地区专项资金渠道固定下来不仅是必要的，而且也是可行的。中央财政预算要设立西部贫困地区开发科目，安排西部贫困地区开发专项资金，专项资金年度增长幅度不低于中央财政收入的增长幅

度。做这样的规定主要考虑的是：(1) 在中央财政预算设立西部开发科目，更具长期性、稳定性，资金规模可视中央财力情况而定。(2) 西部民族地区进一步开发需要大量的资金投入，而中央财政预算拨款数额有限，发行西部开发特种国债不仅可以解决西部地区建设资金需求问题，而且理论上也是可行的。

2. 实施多渠道筹集社会资金。国家财政性建设资金的投入是促进贫困地区开发的一个重要手段，但不可能也不应该是唯一手段。单靠国家投入不仅无法满足庞大开发资金的需求，而且容易使开发变为扶贫，不利于贫困地区增强自我发展能力，应当采取多渠道筹集社会资金。国家应鼓励和支持采用产业基金、风险投资基金、发行企业债券、彩票和特许权等融资方式吸纳社会资金，用于西部民族地区开发。应允许具备条件的省级人民政府发行地方政府债券问题。做这样的规定主要基于如下两点考虑：一是与《中华人民共和国预算法》的规定相协调。《中华人民共和国预算法》第 28 条第二款规定：除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。也就是说，在法律或者国务院另有规定的情况下，地方政府可以发行地方政府债券。二是通过法律手段可以规范地方政府发债行为，防止变相举债。通过立法，让地方政府举债形式合法化，建立合理的发行、流通、监督体制，才能从根本上解决问题。

3. 西部贫困地区资源开发利益合理分配。西部地区地域辽阔，自然资源丰富，尤其是能源和矿产资源在全国占有很大比重。如何把资源优势转化为政策优势和制度优势，增强地方政府自我发展能力，是西部民族地区开发需要解决的一个重大问题。长期以来，由于地方政府在国家、企业、地方三者之间的利益分配中处于弱势，受益较少，积累的问题很多。国家应适当提高西部民族地区开发矿产资源补偿费费率，所征收的资源补偿费全额留给原产地地方财政。一是适当提高矿产资源补偿费费率并将矿

产资源补偿费全额留给地方；二是将在西部民族地区开采石油、天然气等矿产资源初级产品的一定比例，留给原产地发展资源深加工项目。

4. 加强对西部贫困地区对口支援。实行东西部合作是党中央、国务院一贯的方针。长期以来，经济相对发达地区在人力、物力、财力等各方面支援欠发达地区，为欠发达地区的经济社会发展做出了很大贡献。西部大开发事关全国经济社会发展大局，需要全社会的参与和支持，尤其是经济相对发达的东部地区，应该拿出更多的力量支持西部民族地区的发展。因此我们认为，应当将对口支援作为一项强制性的制度在《贫困地区开发促进法》中加以规范：国务院确定的承担对口支援任务的经济相对发达地区省级人民政府应当设立专项资金和专门机构，制定援助计划，在资金、技术、人才、物资、信息等方面积极支援西部开发地区。

5. 积极发展民族地区边境贸易。在我国 2 万多公里陆地边境线上，85% 以上边境贸易位于西部民族地区，边境贸易不仅是西部边境地区重要的经贸合作交流方式，也是拉动当地经济发展的主要产业。我国西部大多数边境地区都是少数民族的居住地，如何利用边境贸易带动地方经济发展，改变贫穷落后面貌，提高边民生活水平，对于睦邻安边、民族团结具有十分重要的意义。目前西部民族地区边境贸易发展存在着不少问题，如发展层次低、基础设施落后、边贸政策优势不断弱化，等等。为了给边境地区更灵活的政策，发展边境贸易，国家应鼓励西部民族地区与周边国家开展区域经济技术合作和边境贸易。经国务院批准，可以在边境地区设立边境自由贸易区。国家对边境地区与接壤国家边境地区之间的贸易以及边民互市贸易，采取灵活措施，给予优惠和便利。放宽边民互市贸易额的限制。对边境小额贸易征收的关税收入应当按照一定比例留给当地人民政府，用于边境口岸基

基础设施建设。

6. 设立西部贫困地区人才开发基金。近几年来, 国家加大了对贫困地区人才的配置和培养力度, 努力为各类人才创造良好的发展环境, 但是人才缺乏与人才流失并存, 是一个不争的事实, 现有人才队伍的素质也亟待提高。当前西部人才开发工作面临的一个主要问题是缺乏资金保障。中央财政没有专门的西部贫困地区人才开发预算, 有关部门和地方政府专项用于西部地区人才开发经费非常有限, 客观上需要采取新思路、新办法, 动员全社会力量参与西部大开发, 多渠道筹集人才开发资金。从实践来看, 基金是一个募集和使用各方面资金, 开展公益事业的良好平台。国家应设立西部人才开发基金, 人才开发基金由下列资金组成: 一是中央财政预算安排的资金; 二是捐赠; 三是基金收益; 四是其他资金。国家应通过税收政策, 鼓励对西部人才开发基金的捐赠。

## 第二节 民族地区农村社会保障 走向制度化、法制化

### 一、西部民族地区农村社会保障现状

社会保障亦称为社会安全, 是由英语“Social - Security”翻译而来。它作为一个法律概念, 是在美国 1935 年颁布的《社会保障法》中最早被使用的。此后它逐渐被世界各国在建立对社会成员给予物质帮助的法律制度时所采用。西方资本主义国家建立社会保障制度已有 200 多年的历史, 直到 20 世纪初, 各国的社会保障制度才逐步完善。20 世纪 50 年代在我国政府的文件中开始出现, 1982 年在“第七个五年计划”中提出“逐步建立有中国特色的社会主义社会保障制度”, 2001 年《中华人民共和国国

民经济和社会发展第十个五年计划纲要》明确提出“在‘十五’期间基本建成我国的社会保障体系”。社会保障是指国家为了保持经济和社会稳定，对公民在年老、疾病、伤残、失业、遭遇灾害、面临生活困难的情况下，由政府和社会给予的帮助，以保障公民的基本生活需要的制度。它起源于19世纪末欧洲工业社会的社会保障制度，经过100多年的发展，现已经推行到160多个国家和地区，成为国际性的一项制度和各国治国安邦的主要方法和手段。在现代社会中，社会保障制度主要是通过国家立法建立起来的，它具有强制性、普遍性、互助性和社会性的特点。社会保障法是社会保障制度的法律形式。社会保障制度在社会进步中发挥着重要作用：它是建立和发展市场经济的必然要求，是实现社会公平的调节器和维护社会稳定的安全网。西部民族地区开发必须建立在西部地区稳定的基础上，必须保证各方的利益，不能为了部分地区或者部分主体的经济利益而牺牲或者忽视西部地区农民的基本生活需求及其保障。依法建立西部农村社会保障制度是稳定广大西部地区，实现西部大开发的法制保障。它对于在社会保障方面初步消除农村与城镇的差距、西部与东部的差距；对于实现社会保障制度的协调发展和全国的稳定都是有积极意义的。所以，在实现由计划经济向市场经济过渡的社会转型时期，不应当只注重国家机关、事业单位、国有企业及城市居民的社会保障问题，还应当关注长期生活在这里并为城市居民提供农业资源的农民的基本生活保障、基本医疗保险、基本养老保险问题和伤残、灾害救济、救助问题。在我国这样一个拥有13亿人口、处于社会主义初级阶段的发展中国家，建立健全社会保障体系，既不能沿用计划经济体制下由国家、企业（或者单位）包揽一切的做法，也不能照搬西方国家的现成模式，必须从国情出发，建立具有中国特色的适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体系，其基本前提就是要与我国的社会生产力发展水平和基本国情

相适应。

我国现行的社会保障体系依然脆弱，不适应社会主义市场经济建立的要求，农村社会保障覆盖面偏小。我国目前仍然是一个农业国家，农村人口占全国总人口的绝大多数，农业地区的经济发展极不平衡，2900 万人口至今没有解决温饱问题。有关研究成果指出，从社会保障支出构成看，占人口 20% 的城镇居民占社会保障费支出的 89%，而占总人口 80% 的农村居民仅占社会保障费支出的 11%；从人均占有量来看，城镇人均保障费为 455 元，而农村人均仅为 15 元，相差 30 倍。城市与农村二元经济结构的现状，在近几十年内还无法完全消失，农村社会保障水平过低的状况，自改革开放后变得更加严重。联产承包责任制的实行，使农村原有的生产队集体保障功能大大减弱，甚至危及到一些农民的最基本生活保障，农村广大群众基本处于家庭赡养的自我保障形式，全社会的社会保障覆盖面很低。据统计，1998 年在全社会 5.53 亿劳动者中，享受社会保障的只有 1.6 亿人，占 29%，其中，城镇职工占 1.5 亿人，农民享受养老退休金、五保户、定期救济的人数不到 1000 万人，仅占农村劳动力的 2% 左右，全国尚未享受社会保障或享受小部分社会保障的人数约 4 亿人。这就是说，有 3/4 的劳动者基本上还处于社会保障“安全网”的网外和处于社会保障低水平，这些劳动者大多没有社会保障或低水平的社会保障而带来许多社会问题，有的还可能成为社会不安定因素，当前现行的社会保障体系依然脆弱，不适应社会主义市场经济建立的要求，农村社会保障覆盖面偏小，全国 65% 以上的乡镇尚未建立农村社会保障服务网络，优抚救济对象生活仍然相对贫困，“八五”期间优抚救济对象补助标准仅提高 32%，增幅比例比城镇居民生活费收入低 77%，比农民纯收入低 47%，特别是优抚对象生活难、住房难、医疗难问题尤为突出，在一段时间内还可能加重。

地区之间社会保障水平也极不平衡，社会保障体制建设明显滞后于社会经济发展步伐。从1996年社会保障综合指数来看，最高的上海市高出全国平均水平470个百分点，最低的贵州则低于全国平均水平55个百分点。地区之间社会保障水平差距甚大，并且国家投入不足，1996年全国民政事业费总支出仅占全国财政总支出的1.53%，与1995年持平，民政系统基建仅占全国基建投资的1.2%，比1995年还下降了0.1个百分点。在我国实行经济体制转轨、大力发展商品经济、建立市场经济体制过程中，各项经济改革措施得到实施，推进了经济的快速发展，在社会经济和人民生活水平得到发展和提高的同时，新的经济矛盾和生活水平不平衡出现，原有的社会保障体制已不适用，必须建立与经济发展及运行相一致的社会保障体制。然而，在改革开放前十年里，工农业生产取得了较大的收益，此时就应该大力推进有利于贫困地区的新型的社会保障体系，以适应未来深化改革、解决社会经济收入不平衡、协调经济发展和分配矛盾的需要。虽然我国已提出要建立相应的社会保障措施，但是实际上政出多门，多头管理、各行其职、各施其责，缺乏统一的、协调的、具有绝对权威的社会保障管理部门，最终使保障工作滞后于经济发展。

西部民族地区社会保障基金缺口大、筹集资源贫乏，民族地区社会保障的物质基础薄弱，经济落后却使社会保障的对象不断增加、保障覆盖面扩大，出现“心有余力不足”的现象。我国是一个多民族的国家，55个少数民族大都分布在经济落后的西部边疆地区，人口已逐渐逼近1亿大关，虽只占全国总人口的8.4%，土地却占全国总面积的60%以上，各民族地区经济发展水平差异极大，由于长期的自然演化和历史发展变化，形成了独具特色的自然生态环境和社会人文环境。数十年来，少数民族地区获得了许多长足的进步和发展，但其与东部发达地区的差距不

但没有缩小，反而日益拉大，至今仍有大面积贫困存在。目前我国有绝对贫困人口 2900 万，相当贫困人口 6000 万，在这将近 9000 万贫困人口中，绝大部分是少数民族，整个少数民族地区总体上都属于不发达的贫困地区。经济落后对社会保障而言，就意味着地区财政汲取能力低、社会集资能力低、个人支付能力低，从而民族地区要完成全部脱贫的战略任务尚感困难，更无余力来扩大和提高社会保障水平。民族地区社会保障制度是我国整个社会保障体系的重要组成部分，搞好民族地区社会保障建设，既是适应社会主义市场经济发展变化、及时有效地保障民族地区广大少数民族群众基本生活的迫切需要，也是促进民族地区社会经济稳定发展的客观要求，更是民族地区完成脱贫解困战略任务的重要途径。党的十一届三中全会以来，社会保障在民族地区受到各级政府的重视，首次被列入国家“七五”国民经济及社会发展计划。随着 20 世纪 80 年代后期改革开放的深入发展，社会保障开始有了全新的含义，它成为市场经济推进和民族地区经济发展的必然要求。社会保障制度是社会主义市场经济体制的基本支柱之一。建立健全社会保障制度，关系到经济的可持续发展和社会的长治久安。随着改革开放、社会主义市场经济体制的建立，社会保障制度的改革已十分迫切，成为改革成功与否，扶贫成果能否巩固的重要条件。目前，我国建立社会主义市场经济体制的改革已步入关键阶段，人们的保障意识正在逐步增强，改革社会保障制度、建立与市场经济相配套的社会保障体系已迫在眉睫。

## 二、建立农村社会保障体系的目标要求和原则

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第 27 条明确规定：“上级人民政府应当按照国家有关规定，帮助民族自治地方加快社会保障体系建设，建立和完善养老、失业、医疗、工伤、生育保险和城市居民最低生活保障等制度，形

成与当地经济和社会发展水平相适应的社会保障体系。”根据国民经济和社会发展 2010 年远景目标纲要，今后 15 年要形成比较完善的社会保障体系。建立农村社会保障体系的具体要求：到 2010 年在我国农村大部分地区应当初步建立以社会救济、养老保险、社会福利、优抚安置、社会互助和合作医疗六项制度为主要内容、层次不同、标准有别的社会保障制度，以及与之相配套的社会保障服务网络。2005 年基本建立起框架体系，到 2010 年基本建立起比较完善的农村社会保障体系，预计到 2015 年农村社会保障体系有可能与城市的社会保障体系接轨。

建立农村社会保障制度要从实际出发，坚持政府引导与农民自愿结合的原则，坚持法律规范和道德规范相统一的原则，坚持现代社会保障与传统家庭保障相结合的原则，坚持商业性保险与社会性保险相结合的原则。社会保障是国家对公民应尽的责任。但目前我国农民人口基数大，农村经济还不发达，国家财力有限，国家不可能把 9 亿农民的社会保障全包下来。同时，我国农村的地区之间经济发展极不平衡，不同地区集体及农民个人的经济能力强弱悬殊，在一定时间内，我国农村的社会保障制度将具有明显的区域性特征，全国农村社会保障制度建设不可能同步，不能搞“一刀切”，不可能搞强制性投保，只能坚持政府引导与农民自愿相结合。现代社会保障制度是伴随着工业化进程而出现并发展起来的，包括社会保障制度在内的一切社会行为，均需要有相应的法律、法规来规范。就农村社会保障制度而言，一方面，我国有《宪法》、《老年人权益保障法》、《农村五保户供养工程条例》等法律、法规，在《婚姻法》等法律中也将子女赡养老人作为一项当然的义务，但是随着社会经济的发展又显得不够系

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》，载《人民日报》，2005 年 5 月 28 日，第 1 版。

统和完善。因此，国家还要完善建设农村的社会保障法律制度。另一方面，中国是一个文明古国，尊老爱幼、扶贫济困是中华民族的传统美德，加强社会道德建设，将法制规范和道德规范相结合，建立和发展农村的社会保障制度。中国一直是以家庭为单位承担社会保障责任的，它是以自然为基础，以血亲关系和社会道德为保证的传统保障方式；而现代的社会保障则要求以社会化大生产为基础，以社会政策和法律、法规等为保证的。

随着农业现代化和农村城镇化进程的加快，国家应大力发展农村社会化保障事业。从目前农村生产生活方式看，家庭是农民生产与经营的基本单位，由此而决定家庭有义务也有能力对其成员提供生活保障。因此，农村居民的社会保障必须坚持现代社会保障与传统家庭保障相结合，充分发挥家庭保障所具有的物质生活保障、生活服务保障和精神生活保障等多重功能。从目前我国农村社会保障实际情况来看，政府的社会职能主要体现在救灾、农村特困户生活救济和优抚补助等三方面。政府只为农民提供最基本的社会保障，不可能将农民的社会保障完全承担起来。因此，构建农村社会保障体系要坚持商业性与社会性相结合。商业性保险与社会性保险相比，具有自愿性、灵活性的特点，即商业保险取决于投保人的意愿，是否投保、投什么保、投保标的多少等都应由投保人自己来决定。这完全符合目前我国农村社会经济发展的要求。而社会保障则具有强制性、固定性的特点，即是否投保、投什么保，都由政府强制施行，缴费比例统一且固定。应将二者有机地结合起来，完善农村社会保障机制，促进农村社会保障事业发展。

### 三、农村社会保障体系建设的重点及其主要内容

农村社会保障体系建设的核心是农村社会保障制度建设。在农村社会保障制度中，需要建设的具体制度又有很多。就目前而

言，在民政部提出的六项基本制度中，广大农民群众的基本要求与愿望是实现“生（存）有所靠、病有所医、老有所养”，因而最低生活保障、养老保险和医疗保险三项制度建设是其重点。在今后一段时期内，其主要任务应是根据整体规划、分类指导、突出重点、分步实施的原则，使社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、个人储蓄积累等制度以及与之相配套的社会保障服务网络逐步建立起来，并走向规范化、法制化。社会救助制度改革的重点是在少数民族地区的农村建立农村居民最低生活保障制度，同时根据“救灾工作分级负责、救灾款分级负担”的原则，改革和完善灾民救助制度；社会养老保险应在广大少数民族贫困人口温饱已经解决、基层组织比较健全的地方，采取政府引导和农民自愿相结合的办法，逐步实行个人账户、基金预算的养老保险方式；社会福利制度应力争在经济发展的基础上近年内有较大发展，当前可以老年人、残疾人和优抚对象等特殊群体为主要对象，坚持社会福利社会办的方针，以基层组织和集体经济为依托，个人、集体、国家共同参与，多形式、多渠道、多层次地发展；合作医疗是少数民族地区农民群众迫切需要的保障项目，它在20世纪70年代曾经一度覆盖了90%以上的农村，但在20世纪80年代以后由于家庭联产承包责任制的实施而使农村合作医疗制度已名存实亡，近些年虽有一定程度恢复和发展，但进展缓慢，目前根据国家的统一部署，各级卫生部门正在农村积极进行试点，稳步推进。至于优抚安置、社会互助、个人储蓄积累等则应在现行制度的基础上不断改革和完善，逐步实现制度化、社会化、规范化。说到底，少数民族地区人民的基本要求与愿望是实现“生（存）有所养、病有所医、老有所养”，因而搞好其最低生活保障、医疗保险和养老保险以及自然灾害分级救济等，是民族地区社会保障制度的当务之急，是脱贫的主要途径之一。

#### （一）建立民族地区农村最低生活保障制度，确定最低生活

保障线，确保“生有所养”

民族地区农村最低生活保障制度是为保障收入难以维持基本生活的少数民族地区农村贫困人口而建立的社会保障制度，是国家整个社会救济制度的重要组成部分。建立民族地区农村最低生活保障制度，不仅是改革和完善民族地区社会救济制度的重大举措，而且也是尽快建立民族地区社会保障制度的关键所在。目前绝大部分地区在社会救济中还是沿用不规范、不统一、实施中带有很大随意性的传统办法，没有建立起民族地区农村的最低生活保障制度。因此，要搞好民族地区社会保障制度建设，就应以民族地区农村最低生活保障制度建设为突破口，加快建设步伐，力争 21 世纪内能建立和完善这一制度。要深入调查研究，科学确定保障线的标准。适宜以县定保障线，民族地区的县级政府可根据本地的实际情况，考虑维持农村最基本生活的物质需要，测算出贫困人口年人均消费水平和人均基本生活费支出；考虑农村经济发展水平，即当地人均国民生产总值和农民人均纯收入；考虑地方财政和乡村集体的承受能力以及当时的物价上涨指数等综合因素，在此基础上，确定一个科学可行的最低生活保障线标准的参考系数。同时要合理筹集保障资金，通过多渠道、多形式，采取多种措施筹措保障资金。如可由国家、集体、社会甚至个人等多方筹措，各级政府还应把农村最低生活保障资金列入财政预算。要正确界定保障对象，农村最低生活保障对象一般包括因缺少劳力、低收入造成生活困难的家庭；因灾、病及残疾致贫的家庭；无劳动能力、无生活来源及无法定抚养人的老年人、未成年人、残疾人等。另外，还要建立最低生活保障对象的档案，以便及时掌握保障对象家庭经济状况的变化，一年调整一次。要将筹集到的保障资金加强管理。可由各级政府中相应的社会保障管理部门统一管理保障资金，专款专用，保证使保障对象能用此资金维持其基本的最低生活。当然，其保障的方式可以灵活多样，可

通过发放救济金、补助实物（如粮、棉、油或者燃料等），或者给予政策上的优惠或扶持等。

（二）在民族地区逐步推行农村社会养老保险制度，实现“老有所养”

长期以来我国实行的是传统的家庭养老，即以家庭为单位，以血缘为纽带，由家族成员对上一辈老人提供衣、食、住、行、医直至死亡送葬等一系列社会服务行为，其养老的功能具有明显的家族性和排他性。由于这种传统的家庭养老是建筑在传统道德基础上的行为，虽然法律明文规定子女有赡养老人的义务，但是，老人生活质量的好与坏，在很大程度上取决于供养人的自身素质和精神文明程度。因此，在传统的家庭养老模式中，有的老人能生活幸福，安度晚年；有的老人只能维持温饱；有的老人却受到虐待，这就反映了传统的家庭养老模式还不能为老人晚年生活质量提供完善的保障。进入20世纪90年代以来，我国农村开始推行农村社会养老保障制度，使传统的养老方式发生了变革，到1996年底，农村社会养老保险已推进到988个县，投保农民7200万人，占适龄投保人的14.5%。但是在少数民族贫困地区，农村社会养老保险才刚起步，家庭养老占主导地位。随着社会主义市场经济体制的建立和农村经济的发展，到底实行什么模式最能适合我国当前民族地区农村养老保障，我们认为应走一条“以家庭养老为主，社会统筹和个人账户相结合”的模式，这是比较符合我国目前民族地区农村现阶段的实际情况的。目前在我国经济不发达的民族地区，还应继续提倡家庭养老，虽然传统的家庭养老形式在市场经济大潮中有它自身不足的一面，但是也有其合理存在的一面，因为绝大部分民族地区都是属于贫困地区，有的地方甚至连温饱都未解决好，没有能力投保。所以，在这些民族地区应继续提倡家庭养老为主。随着经济体制改革不断深入以及国家对少数民族贫困地区扶贫力度的加大，民族贫困地区也应以

此为契机，加快养老社会化的进程，在有条件的地区逐步推行社会统筹和个人账户相结合的社会养老模式，然后再逐步扩展。其主要内容为：养老保险的形式要灵活多样。农村社会养老保险的具体形式很多，按投保人的情况不同可归纳为两类：一类是普遍保险，即由个人直接向农村社会养老保险机构投保而形成的保险；一类是职业保险，即与某种职业有关的保险，如乡镇企业职工养老保险、村干部养老保险、农村义务兵养老保险、民办教师养老保险、蚕农养老保险等。正确确定养老保险基金的筹集办法。农村社会养老保险基金的筹集，在现阶段实行“以个人缴纳为主、集体补助为辅、政府予以扶持”的办法是符合农村实际的，这里的关键是要把握好“为主”、“为辅”、“扶持”的度。针对目前集体补助比重过小、国家扶持微乎其微的状况，应适当提高集体补助的比重，加大政府扶持力度。努力做好养老保险基金的保值增值工作。要认真研究养老保险基金的保值增值的办法与措施，逐步使基金运营走向市场，实现基金的合理组合和最大增值。当前，除应注意搞好与银行的合作，提高储蓄与购买国债的收益率外，还应根据国际上的成功经验，考虑在较安全原则下的多渠道投资。要加强养老保险资金的管理，建立健全适合当地实际工作需要的业务、财务、基金和档案管理等规章制度，实行岗位目标管理责任制，强化约束机制和激励机制。要严格监督和检查，及时向各方面公布有关情况，增加透明度。要健全实务规程，大力推行和普及规范化操作，逐步推广和运用计算机个人账户管理系统，不断提高工作效率。要加强对保险干部和一般工作人员的培训，争取在 2~3 年时间内将在岗人员轮训一遍，努力提高干部和一般工作人员的管理水平和业务素质。

(三) 在民族地区建立和恢复农村合作健康医疗保险制度，保证“病有所医”

目前我国广大的农村医疗保险事业，大体上有合作医疗、医

疗保险、统筹解决住院费及预防保健合同等多种形式，其中合作医疗是最普遍的形式。农村合作医疗制度是由政府支持、农民群众与农村经济组织共同筹资，在医疗上实行互助互济的一种具有医疗保险性质的农村健康保障制度。20世纪70年代曾一度作为新生事物的“赤脚医生”活跃在广大农村，对解决农村缺医少药、无钱看病的困难起过积极作用。但20世纪80年代几乎全丢掉了，近些年虽有一定程度的恢复与发展，但进展缓慢。1996年，实行合作医疗的村数只占全国村数的17.6%，农村人口覆盖面仅为10.1%，民族地区实行合作医疗的更是寥寥无几。因此，有必要在民族地区加快恢复和建立农村合作健康医疗保险制度，使广大少数民族农民群众获得一些医疗所需的保障，减轻其医药费负担。从全国各地实行的合作医疗模式来看，农民既是合作医疗的受惠者，又是基金的主要筹集者，同时合作医疗必须坚持农民自愿参加的原则。建立合作健康医疗制度必须从广大少数民族农民群众的经济支付能力出发，他们即使有参加合作医疗的愿望，但是，如果没有能力交纳基金，也于事无补，这就要求我们必须从实际出发，充分考虑到他们对合作医疗的经济承受能力。兴办健康合作医疗，要在政府的组织和领导下，坚持民办公助和自愿参加的原则筹集以个人投入为主，集体扶持、政府适当支持，这对于广大民族贫困地区的农村来说无疑是适用的，它与县乡村三级医疗网、农村卫生队相结合，成为农村卫生工作的三大支柱，有利于减轻农民的医疗费用支出负担，增强抵御疾病的能力和抗风险的能力，为农民的健康增加保障条件。其主要内容包括：正确选择合作医疗形式。目前农村合作医疗主要有乡办乡管、村办乡管、乡村联办、村办村管四种形式。其中，以乡办乡管为好。因为在乡镇范围内能开展“互助互济”有更强的抗风险能力，能进行更有效的监督管理，并可以逐步提高社会化程度。从合作的内容看，目前农村合作医疗主要有合医合药、合医不合

药、合药不合医等三种形式。建立科学合理的合作医疗筹资机制。合作医疗资金的筹集应采取以个人缴纳为主，集体补助为辅，政府予以支持的办法。合理确定报销比例，逐步提高保障水平。医疗费用的报销比例应由各地合作医疗管理组织根据筹资数额与以往医疗费用实际支出情况，按照“以收定支，略有节余”的原则自主确定，一般可控制在 30% ~ 80% 的范围内。强化管理与监督，建立健全各项管理规章制度，并严格执行，加强审计与监督。要成立由有关部门和农民代表参加的监督组织，定期对合作医疗的实施情况进行监督检查，特别是对医疗资金的筹集、管理和使用情况，要进行严格审计，并向农民张榜公布。

#### （四）确立自然灾害分级救济制度，完善社会保障体系

自然灾害对于本来十分贫困的广大民族地区的农村，无疑是雪上加霜。因此各级政府应把自然灾害的救济作为社会保障的一个重要方面。党和政府历来重视救灾工作，特别是大灾害的救济工作取得了举世瞩目的成就，确保了大灾之后不出现饥荒和流离失所的现象，在常年中自然灾害也是不断的，较小的灾害或小范围的灾害往往因为未能引起人们特别是领导者们的重视，而得不到应有的救济。应在民族地区特别是农村确立自然灾害分级救济制度，使遭受自然灾害的少数民族群众及时得到各级政府的救济，从而战胜自然灾害。自然灾害分级救济制度可包括两个方面的主要内容：一方面是统一划定自然灾害的救济线，确定遭受自然灾害的程度，各级政府可根据实际情况来确定，一般来说，乡一级的救济线应当低些（还可以下至村级），自然灾害超过一定程度，可逐级向上级政府申请救济；另一方面就是要明确自然灾害的救济责任，自然灾害一旦发生，从村委会到乡、县、省直至

中央就应根据本级政府的责任，对灾民予以救济。

#### 四、对民族地区农村社会保障立法的探讨

(一) 社会保障法制作为维护社会稳定的安全网，主要是为弱者服务，适用范围具有普遍性，国家和政府是社会保障法律关系的重要主体

最早的社会保障法可以追溯到 1601 年英国颁布的《济贫法》。其主要目的，是通过征收济贫税对无力谋生的贫民发放救济。现代意义上的社会保障法，是伴随着各国工业革命而逐步发展起来的。第二次世界大战之后，世界各国在解决经济及社会问题的过程中，为了减少社会矛盾、稳定社会秩序也不断完善和加强社会保障立法，充分发挥法制化的社会保障制度在推行社会改革中的保障作用，并形成了四种不同的社会保障法制模式：美国、日本等国行使以强调个人责任为特征的“传统型模式”；英国、瑞典、挪威等西欧和北欧部分国家实行从“胎儿到天堂”都普遍适用的“福利型模式”；前苏联、东欧、中国等国家实行的“国家保障型模式”；新加坡、马来西亚等新兴市场经济国家实行的“储蓄型模式”。这些模式为我国通过立法解决社会转型过程中的社会保障问题提供了有益的经验。社会保障制度作为在社会转型过程中维护社会稳定的安全网，是依法建立起来的。法制化的社会保障制度是一个国家或者政府进行经济改革、政治改革的重要手段和基本前提条件。从 19 世纪德国的“三部大法安天

---

黄颂文：《加快建立农村社会保障体系的思考》载《农家之友》，2004 年第 5 期，第 6 页。

下” 到 20 世纪美国颁布世界上第一部《社会保障法》，以推行“新政”，法制化的社会保障制度在缓和社会矛盾，实现国家社会政策的重大调整方面起到了重要的保障作用。社会保障法的适用对象是社会的弱者。虽然世界各国在社会保障模式的选择上具有很大的差异性，但是各国的社会保障法都基本上把年老、疾病、灾害、丧失劳动能力等弱势群体作为社会保障的对象进行法律调整的，而且这也是各国社会保障法首要的和基本的内容。社会保障法在适用范围上具有普遍性，即凡是不具有从事市场行为能力的人，均属于社会的贫弱者阶层。他们都是社会保障的对象，没有农民和非农民之间的身份差别，也没有城市与乡村之间的地缘差别，各社会成员之间都平等享有社会保障的权利。获得社会救助和社会保障也是实现公民生存权利最基本的手段。在现代化的法治国家中，国家和政府是社会保障法律关系的重要主体。他们既是社会保障制度法制化的倡导者和积极推进者，更是社会保障资金的主要提供者。我国西部农村社会保障制度的建立离不开国家和各级政府的财政支持，他们是我国社会保障法律关系中最主要的义务主体和责任主体。

## （二）我国社会保障法制对西部农民的影响和实施农村社会保障立法的必要性

我国社会保障立法不健全，规范性法律文件的立法层次较低，农村社会保障适用范围、形式和途径的有限性以及无法可依等缺陷，严重地影响民族地区社会发展，甚至一些边远地区贫困人口的社会保障没有得到法律保障。这种立法现状和立法倾向，

---

“三部大法安天下”是指德国的“铁血宰相”俾斯麦于 1883—1889 年间，先后颁布的《疾病保险法》、《工伤保险法》、《养老、疾病、死亡保险法》。三部法律奠定了德国社会保险法的基础，并且成为世界上第一个建立社会保险制度的国家，并对其他国家产生了比较大的影响。

既违反了公平的法制原则，又不利于西部乃至全社会的稳定。我国的社会保障制度和劳动保障立法开始于新中国成立初期。1951年2月，政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，这是共和国成立后第一部综合性社会保险法规。此后，还陆续颁布和实施了有关养老、医疗、工伤、扶贫救济、社会福利和优抚安置等方面的规定，初步形成了与计划经济相适应的社会保障的制度。这一制度的建立，曾对保障人民生活起到了积极的作用。但是，随着我国的经济体制由计划经济向社会主义市场经济的转变，过去在计划经济体制下形成的社会保障制度，已不适应社会主义市场经济体制发展的客观需要。1978年以来，为适应经济体制改革的需要，我国的社会保障制度也进行了一些改革。进入20世纪90年代以后，国务院又颁布了《关于企业职工养老保险制度改革决定》、《国有企业职工待业保险规定》，发布了建立城市居民最低生活保障制度通知，进行了试点性的医疗保险改革、工伤保险改革、生育保险改革。2001年，在第九届全国人民代表大会第四次会议审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中提出，“十五”期间“要基本建成独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系”，内容过于目标化。从上述我国社会保障立法的现状和内容来看，我国社会保障法律制度建设存在的缺陷除了社会公认的社会保障立法不健全；规范性法律文件的立法层次较低，多数是以行政条例、决定、规定、通知等形式公布，缺乏较高的法律效力和必要的法律责任制度；社会保障的法律实施机制较为薄弱。

除此以外，还存在如下一些问题：一是适用范围的有限性，适用对象的身份性。我国现行社会保险的适用范围，是针对城镇职工制定的。从《十五纲要》的规定看，以社会保险为主体包括

养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险在内的我国社会保障制度，是用于解决城镇职工和城镇居民的养老、医疗和基本生活问题的。对于在实施西部开发过程中广大农村地区尤其是西部地区农民的同类问题没有涉及。西部开发是把西部地区的资源优势转化为经济优势，但是经济优势并不等于西部地区农民优势，西部地区的农民在市场化的开发过程中，由于集体保障功能的弱化、家庭结构的变化、农民思想观念的滞后、人口年龄的老化以及受自然灾害的影响，他们承担的风险在加大。但是多种经济成分中的西部地区的许多农民劳动者的社会保险没有纳入进去。他们作为与共和国其他公民平等的享有生存和获得物质帮助的权利，因现行社会保障的各个法规和规定的各自为政式的设权方式和适用范围而无法兑现。二是农村社会保障无法可依。虽然我国已经颁布了《宪法》、《老年人权益保障法》、《农村五保户供养工程条例》和《劳动保险条例》等法律和法规；但是这些法律和法规或者由于其规定的原则性，或者由于调整对象和调整范围的特定性，并不能够很好的解决农村的社会保障问题。在我国近年来上报的请求有关机关颁布的社会保险法规和正在组织起草中的《社会保险法》，也未将农村社会保障问题纳入其中。所以到目前为止，我国还没有一部关于农村农民的社会保障的法律。三是农村社会保障形式和途径的有限性。目前我国农村社会保障的途径极其有限，仅在遇到各类重大灾害之后才能从国家民政部门获得一些临时性救济、救助，而没有由国家和社会提供资金支持的常规化、制度化的社会保险形式。他们在年老、疾病和丧失劳动能力又没有其他经济来源和赡养人或者扶助人的情况下，基本生存权、疾病救治权没有法律保障。

随着农村经济体制改革的不断深入和市场经济体制目标的确立，农村社会保障作为一项必不可少的配套工程，也必须逐步建立和完善起来。深刻的城乡二元经济、社会结构的历史和现实背

景，使得农村社会保障有着它自身的特定内容和发展规律。为保证我国农村社会保障体制的顺利建立和最终纳入全国统一的社会保障体制之中，进行农村社会保障方面的单独立法仍势在必行。要使农村社会保障工作走上规范化的轨道，建立与农村经济和社会发展相适应的、具有现代化意义的农村社会保障体系，解决农村社会保障工作中存在的一系列矛盾和问题，就必须加紧制定相应的法律法规。通过法律规范来引导和促进农村社会保障事业的发展。

我国农村社会保障在长期的社会实践中，形成了以集体保障为主，其他保障为辅的社会保障体系，这种保障体系主要依靠高度集中统一的行政管理系统依据国家所制定的相关政策进行组织和实施的，缺乏法律的规范性。由于农村社会保障立法的严重滞后，一方面使得现有的农村社会保障工作中出现的问题难以获得有效解决；另一方面延缓新型农村社会保障尤其是农村社会保障工作的进程，影响和制约农村经济发展及社会稳定。现阶段农村社会保障工作中存在的主要问题是：（1）保障对象不明确、保障范围窄。现阶段农村社会保障开展了以救灾、扶贫为重点的社会救济，以复员退伍军人的安置、军烈属的优待抚恤为主要内容的优抚安置，以“五保”供养、残疾人的扶持等为主要内容的社会福利，同时在农民养老社会保障、农村合作医疗等农村社会保险方面进行了试点和推进等工作。但仍然没有把全体农民纳入应有的社会保障安全网中，保障范围仍然很窄。（2）保障资金来源不稳、保障水平太低。现有农村社会保险的资金主要来源于乡（镇）、村两级统筹费中的一部分、农村集体经济的支持部分、农民在养老保险及合作医疗等社会保险中自己交纳的部分以及国家对救灾救济和扶贫等方面的财政支持部分。但在各种来源中不仅量少而且不稳定。因此使得农村社会保障水平总体偏低，难以维持受保障者的基本生活需要，尤其是在集体经济薄弱及农民收入

水平低的贫困地区，保障水平更低，甚至基本无保障。(3) 保障的社会化程度低。现有的农村社会保障主要是由乡（镇）进行统筹和开展，只有少数条件较好的地区针对少数保障项目（如农民养老保险）进行县统筹，甚至部分保障项目（如“五保”供养）是主要由村解决。这种农村社会保障体制社会化程度相当低，实际上只能算是一定程度上的农村社区保障。农村社会保障社会化程度低的状况，不仅使得各乡（镇）间由于经济实力的差异而导致社会保障负担的不均衡，部分贫困乡难以开展社会保障工作，而且难以提高社会主义市场经济体制下农民所面对的各种风险的承受能力，从而制约社会保障应有功能的发挥。(4) 保障管理的随意性和盲目性。一是部门分割、切块管理、各自为政，这样既不能统筹考虑农村社会保障整体发展，又不能适应分散风险和社会化要求，同时还难以提高管理效率和降低管理成本；二是政、事、企合一，制定政策、监督和操作职能集于一身，既缺乏监督制约机制，又难以界定和强化责任；三是随着农村社会保险升温，部门争办保险日趋激烈，各部门之间的管理体制和利益刚性的矛盾日益突出。

实现社会成员的社会保障权利平等，不仅是现代社会保障法的底蕴和价值目标，也是市场经济的必然要求，建立健全农村社会保障法律体系是社会主义法制建设的重要组成部分。应打破城乡界限，建立统一的社会保障制度，真正实现社会成员之间在社会保障权利方面的本质和事实平等。但是，由于城乡生产力水平的差异，长期存在的制度性差异和体制性隔阂，以及城乡二元社会结构的继续存在，必然使得在漫长的社会变迁中定型的社会保障的二元型保障体制在相当长的时期仍将作为一个社会事实继续存在，尽管它并非吻合社会现代化的总体取向，其合理性也将逐渐丧失。因此在社会保障立法上，应当基于城乡二元型保障体制差异的这一社会事实，按社会保障的本质要求，对农村社会保障

进行单独立法。通过法律手段逐步缩短二元型保障体制的冲突,同化及理顺各种社会保障关系的转轨过程,为最终打破城乡二元保障格局,实行普遍的、统一的社会保障制度,真正实现全体社会成员间的社会保障权利平等这一终极目标创造条件。更进一步说,如果不对农村社会保障进行单独立法,而是进行城乡一体的社会保障立法,建立统一的社会保障体制,只会导致由于广大农民在近期内尚不具备与城市居民享受相同标准和水平的社会保障的条件——既不能降低城市居民现有保障水平以迁就农民,也不能一下子使农村居民与城市居民享受相同的保障水平,统一的社会保障制度难以建立,从而使得社会保障法难以实施而失去其应有的法律权威性;或者为保证有关保障法的实施,维护其法律权威性而不顾条件地建立起统一的社会保障制度,这必然超越农民的承受能力或者增加国家的大量财政负担,最终也会使这种“社会保障制度”难以为继。因此,在进行社会保障立法时,必须基于我国国情,针对农村社会保障进行符合市场经济价值取向的单独立法。同时,农村社会保障立法是整个市场经济法制体系中不可忽视的一个组成部分。当前社会的安定在很大程度上是由法制来维系的,农村社会保障立法则是保证社会安定与和谐发展的杠杆之一。为避免因经济体制转轨过程中存在的不稳定因素而引发种种社会问题,促进农村市场经济体制的尽快建立和完善,必须加快农村社会保障立法,使农村社会保障法律法规和主要针对城市居民所制定的社会保障法律法规一起构成全国性的,既相互统一又有区别的社会保障法律法规体系,并与市场主体法、市场运行秩序法、市场宏观调控法等共同组成健全而完备的市场经济法律体系。

### (三) 我国农村社会保障立法的基本原则

我国农村社会保障立法的基本原则是普遍性与选择性相结合的原则、与农村经济发展水平相适应的原则、保障农民基本生活

需求原则、权利与义务相一致的原则、政府统一管理与农民自我管理相结合的原则五个原则。它一方面反映了农村社会保障的本质特征，另一方面对农村社会保障立法具有全面的指导意义。普遍性与选择性相结合的原则，要求社会保障制度作为一个社会安全网，首先应为全体公民的基本生活提供保障，体现社会主义条件下，一切社会成员在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有平等的从国家和社会获得物质帮助的权利。因此，农村社会保障要体现普遍性原则的要求。但同时不应舍弃选择性原则，否则就既不利于激励社会成员尽可能地为社会创造更多的财富作贡献，也难以适应农村地区之间发展的差异性。农村社会保障普遍性与选择性相结合的原则不仅意味着同一保障项目在不同地区可以有不同的保障水平，而且意味着同一地区的不同保障项目中可以采取强制性保障与自愿性保障相结合的方式。如农民养老保险可采取法定保险方式，但各地农民自愿选择保障水平。又如农村医疗保障，则可采取以自愿性为主的合作医疗保障制度。与农村经济发展水平相适应的原则与经济发展水平相适应，是指社会保障的内容、项目、标准要和国家、集体、个人所能提供的财力、物力相适应。其关键是使社会保障与经济发展同步进行，但保障的水平与经济发展水平不能保持在同一基点上，应拉开一个档次、保留一个缓冲差。中国城乡经济发展水平不同，就是农村各地间的差距也较大，农村社会保障在原则、项目、范围基本一致的前提下，各地根据自己的实际情况，在标准、水平、方式等方面允许存在一定的差别，而且农村社会保障的标准应该是动态的，主要随着农村经济的发展而不断进行适时调整。同时，根据各地发展实际情况，采取现金、实物和社会服务相结合的多层次、多方式的社会保障。

保障农民基本生活需求原则是保障农民最低标准的生活费用，它应成为我们发展农村社会保障事业及对其立法的一个重要

原则。它一方面要求农村社会保障制度应当确保满足农民基本生活的需求，即对衣、食、住的最低需求，以实现社会保障制度应有的公平性及其功能。另一方面，也不应盲目追求农村社会保障的高水平、高标准，否则必然会因保障项目过多、标准过高导致效率的损失，反而使生产力水平下降和社会财富的减少。当然，这里所讲的农民最低标准的生活费用并非一成不变，而是随着经济的发展和农民整体消费水平的提高而有所发展。权利与义务相一致的原则社会保障关系在很大程度上是一种权利义务关系，公民在享受社会保障权利的同时，必须履行相应的义务。在我国这样一个经济尚不发达且城乡差异较大的发展中国家，政府不可能拿出大量资金来发展农村社会保障事业，农民如果不尽一定的义务，其权利也就无法保证，农村社会保障本身也难以为继。因此，农村社会保障应贯彻权利与义务相结合的原则，这一原则总体要求农民为享有因生活困难或者有其他法定条件而获得社会保障金的权利，必须依照法律规定缴纳一定数量的社会保障费或履行其他方面的义务；集中体现在农村社会保障尤其是农民养老保险、农民合作医疗等农村社会保险的基金来源按照“个人缴纳为主，集体补助为辅，国家适当支持”的要求进行筹集。当然，权利与义务相一致只是就整体而言，如果任何保障项目都坚持权利与义务相一致，就会忽视那些不具备劳动能力的“五保”对象和残疾人员以及达不到最低生存需求的贫困户和受灾群众维持最低生活需要的生存权利。因此，农村社会救济、“五保”供养等农村社会保障项目应由国家财政及集体资金进行支撑，以体现国家和社会对达不到基本生活水平的人群应尽的救助责任。政府统一管理与管理与农民自我管理相结合的原则由于农村社会保障项目的多样性及社会性的特点，必然要求政府统筹考虑各社会保障项目的发展和相互协调，这就必然要求有一个权威的、统一的机构来对其进行宏观管理。否则，农村社会保障管理就可能政出多门，不仅

难以协调和推进其发展，反而可能会由于部门间的利益矛盾而延缓农村社会保障事业的发展。同时，农村社会保障涉及农民的切身利益，部分农村社会保障项目可根据农村特点采取农民自我管理的方式进行业务管理，如农村医疗保障可采取合作医疗这一有效形式进行展开，而合作医疗组织即应实行成员民主管理为基础的管理方式。因此，对农村社会保障立法时，应当坚持政府统一管理和群众自我管理相结合的原则。这样既可以强化国家对农村社会保障的宏观管理，使农村社会保障协调发展，同时又能调动农民参与这一事业的积极性，并有效地保护其应享有的权益。

#### （四）农村社会保障立法的总体框架设计

1. 农村社会保障法应当反映我国农村变革中的现实和复杂情况，以不同于城市社会保障的特点，构建农村社会保障制度的总体框架。其主要内容包括：（1）该法的调整范围应是全部农村区域和所有农民，既包括全体务农农民也包括农村非农产业农民，同时还应包括流入城市中的无城市常住户口的民工，以使农民所享有的社会保障权益切实得到法律保护。（2）如前所述的农村社会保障原则。（3）农村社会保障的主项内容或者项目应以完善传统保障内容（如农村救济、优抚安置、“五保”供养等）和建立新型保障项目（如农民养老保险、农村医疗保障等）并重。（4）农村社会保障基金总体应以农民个人缴纳为主、集体补助为辅、国家适当扶持的原则进行筹集。但是，针对不同保障项目和内容，个人、集体、国家所应承担的缴费义务和责任应有所不同。（5）农村社会保障水平的确定，总体应当以保障农民基本生活为原则，但是具体标准应由省级政府加以确定，同时部分保障项目如优待抚恤的标准应确定在农民中等生活水平上。（6）农

---

黄颂文：《加快建立农村社会保障体系的思考》，载《农家之友》，2004年第5期，第8页。

村社会保障的管理，应当明确统一的管理机构及其管理职能，同时允许针对不同保障项目采取不同的管理方式。(7) 明确国家在农村社会保障中的责任。这种责任的内容有组织引导、财政支持、管理监督三个方面。如国家财政中应适当增加对农村救济、优抚安置、农村卫生医疗机构及设施建设等方面的支出。同时，对各级政府的具体责任作出明确的界定，如中央政府主要侧重于对经济不发达地区农村社会保障的支持，而地方政府主要侧重于当地农村传统保障项目和农村福利设施建设的支持等方面。(8) 法律责任。违反农村社会保障法律法规所应当承担的行政责任(包括行政处罚)，辅之必要的刑事和民事责任。在进行农村社会保障立法时，应当对违法的情形及违法所应承担的相应责任作出规定。

2. 制定农村社会养老保险条例，既要根据社会保险的一般原理和要求，又要符合我国各地农村经济发展水平存在差异的实际；既要总结我国农村社会养老保险试点工作的成功经验，又要注重解决其中存在的主要问题。为使我国农村社会养老工作走上规范化轨道提供法律条件。其主要内容包括：(1) 总则。对立法目的和依据，农村社会养老保险的指导思想和原则等方面进行明确规定。(2) 保险对象。保险对象应当包括非城镇户口的农村人口，坚持农村各类人员社会养老保险制度一体化的方向。缴费年龄一般确定为 20~60 周岁。(3) 保险资金的筹集。资金筹集应以个人缴纳为主，集体补助为辅，国家予以扶持。保险费缴纳标准可设多个档次，由投保人根据自身的承受能力和意愿进行选择。个人缴纳应占大部分，集体补助主要根据企业和集体经济实力合理确定。同时，对执行计划生育政策好以及缴费特困难的个人适当多给予补助，国家扶持主要体现在企业补助部分给予税前列出和对开展养老保险初期的管理费用进行支持。个人缴纳和集体补助的保险金均计入个人账户。保险费缴纳方式应灵活，既可

补交、预交，也可按月、按季甚至按年度缴纳。(4) 保险金的给付。确定投保人领取养老保险金的年龄（如年满 60 周岁），根据投保人缴费档次确定不同领取标准，领取保险金的保证期确定，投保关系的转迁条件和程序的明确等。(5) 基金的管理和保值增值。社会养老保险基金应由专门机构实行分级专户存储和专项管理，明确管理服务费的提取比例及用途。基金的保值增值可通过存入金融机构或购买国家债券及金融债券，也可由地方财政担保，通过银行贷款或农业发展银行贷款用于地方建设，尤其是农村经济建设等途径而实现。同时应明确基金管理机构财务制度和审计监督制度。(6) 管理职责。主要明确管理机构及其职能分工。鉴于近几年来民政部门负责组织和管理工作，取得了很大进展和积累了经验，《条例》中可明确指定民政部门在农村社会保障委员会指导下，主管农村社会养老保险工作。同时规定按行政管理与业务管理相分离、基金管理与管理运营相分离的要求，成立相应的组织机构，完善管理体制。

3. 农村医疗保障是农村社会保障中的重要组成部分，制定农村合作医疗条例旨在推动农村医疗保障事业的进程，规范合作医疗过程中涉及的各方面的关系。其主要内容包括：(1) 发展合作医疗的指导原则。如自愿量力、因地制宜原则，民办公助、受益适宜原则，服务第一、厉行节约原则，科学管理、民主监督原则等。(2) 合作医疗的组织形式。根据群众意愿和农村经济发展实际选择多种合作医疗形式，逐步形成以村合作医疗组织为基础、乡（镇）合作医疗组织为重点、一定范围（如大病及康复医疗合作）的县（市）联合的多级合作医疗组织体系。(3) 合作医疗的资金筹集。按农民个人为主、集体为辅、国家支持的总体要求，农民在自愿基础上承担大部分，集体投入主要来自乡村集体提留和企业福利基金中的一部分，国家支持体现在重点对老少边穷地区的合作医疗专项补贴及对农村卫生机构设施建设和医务人

员培训等方面。(4) 医疗费用的补偿。坚持以收定支, 确定合理的报销比例。既要考虑到让群众普遍受益, 又要重视对大病、重病患者的重点补助。(5) 以民主管理为基础的合作医疗经营管理制度。包括财务管理制度、转诊制度、处方用药管理制度等。(6) 鼓励社会对农村医疗卫生事业的支持和参与。如鼓励社会对农村卫生事业的资金捐赠; 鼓励城市卫生机构以人员培训、技术指导、巡回医疗、设备支持等方式, 对口支援农村卫生事业, 鼓励医学教学科研机构到农村建立实习科研基地等。(7) 明确政府对农村卫生事业的支持和管理职责, 切实把卫生工作的重点放到农村去。一方面, 在财政预算中增加对农村卫生事业的资金支持, 另一方面, 明确对农村合作医疗的主管部门及其职责, 强化对农村卫生事业的行政管理与监督。

4. 在农村社会保障其他相关条例对农村社会保障进行立法时, 除前述的农村社会保障法、农村社会养老保险条例和农村合作医疗条例以外, 还应当制定农村社会救济工作条例、农村优待抚恤工作条例等条例, 完善农村“五保”供养工作条例的内容。制定和完善这些条例的侧重点是: (1) 确定特定的保障对象。如农村社会救济的对象应是因受灾或其他原因而暂时或长期处于最低生活标准之下的农村群众。(2) 保障资金来源。农村社会救济、农村优抚安置、农村“五保”供养等保障项目的资金来源应主要由政府财政和集体投入。(3) 保障水平的确定。针对不同保障项目而确定不同的保障水平。如农村社会救济、农村“五保”供养应确保受保障人员不低于当地最低生活水平, 而农村优待优抚这一保障项目应使保障对象不低于当地平均生活水平。(4) 享受特定保障的程序。为使保障工作规范展开, 应制定相应的程序。这一程序主要包括申请、审核、批准等环节。(5) 享受保障的方式。针对不同项目, 可灵活采取不同的保障方式。如农村社会救济应根据不同对象可采取发放钱物、帮助恢复生产、兴办经

济实体为其提供就业机会等方式。(6) 管理责任。明确管理部门、管理职责、违法责任的追究、保障对象的权益受到侵害时的行政和司法救济方式等。

### 第三节 改革农村税费制度，减轻民族地区农民负担

#### 一、农村税费改革存在的问题

农民减负、农业增收、农村稳定、农政效率已经成了“十五”期间经济发展中的大问题。这些问题更多的集中在西部地区，据国家统计局的数据显示，农民从农业生产中所得到的收入 1998—2000 年已连续 3 年出现负增长，2000 年比 1999 年该项收入下降的幅度达到了 4.3%。西部地区农民负担的严重程度和农村基层的干群矛盾已相当尖锐，近些年农村各类因负担问题引起的暴力冲突事件呈现不断上升、升级的趋势。如何加大力度从根本上解决这一问题已经刻不容缓。第一个五年计划我国政府在农村实行的是“休养生息”的政策，没有刻意给农民加重负担。但是自 1958 年规定 15.5% 的农业税率以后，由于收购政策、价格和产量的变化，税率一直在下降，到 1978 年已不足 3%。改革开放以后，农产品多次提价并设立了粮食收购保护价。国家同时规定农村的“三提五统”总额不得超过农民上年年平均纯收入的 5%。2000 年我国农民的总负担量按 1200 ~ 1400 亿元、人均按 2200 元的纯收入水平测算，总负担率不超过 8%，远低于 20 世纪 50 年代的农业税率。

---

念富强：《论我国西部农村社会保障问题及法律对策》，载《西北民族学院学报》，2002 年第 5 期，第 79 页。

农民对来自社区以外的税费征收认同程度很低，福利性“均田制”本身内含很高的成本。我国农村 1961 年确立的“三级所有，队为基础”，实际是大队和小队两级所有的体制。之所以在这之后进入一个相对稳定的时期，一个重要原因在于国家用纠正平调、彻底退赔、只按税率收粮的办法，宣布退出农村社区利益，与农民划清经济关系，从而在一段时期获得了农民对当时制度安排的妥协。说明农民对这种不超出社区经济利益范围的制度安排有较高的认同感。改革开放后的 1984 年，我国出现了新中国成立后的第一次“卖粮难”，于是在农村税收体制上出现了完全脱离国情的政策：建立乡级财政。由于大多数乡仍然是以地生财，所以这就大大强化了“税亩摊丁”制度。其征收的比例也大大高于 20 世纪 60 年代以后的人民公社时期。国家的农村税收重心不是向第二、第三产业推进，向城乡一体化迈进，反而是转向第一产业。同时在乡级设立财政（专指以地生财），与农民传统地认同“内重外轻”的社区意识，即“租重税轻”，产生根本性矛盾。其结果给社会内部带来的摩擦和征收成本越来越大，越来越得不偿失，同时征税制度，也进一步加剧了粮食市场供求的失衡，损害了农民的经济利益。福利性“均田制”本身也成本过高。从理论上讲，如果不考虑人口的因素，土地仅仅作为生产的经济要素来配置，其产出的经济剩余量无疑会较高。新中国刚成立所继承的传统农业结构，按当时的币值测算，其经济剩余总量大约在 50 亿元左右，国家财政集中了不到 30 亿元，这个量在 1953 年占全国财政收入不到 20%。但土地改革及之后集体公有的均田制，事实上已经把大部分土地上的经济剩余作为人口成本消费掉了，或者说地租被作为人口的福利费用分配了。就目前我国农村的人口实际情况和农业生产水平来说，保守的按农村潜在有 3 亿过剩人口，人均 1 年按最低的贫困线消费 680 元估算，即使 1 分钱都不从农业生产环节上征收，事实上农村每年至少已

经承担了 2040 亿元以上的人口社会保障费用，这是“均田制”必然支付的成本，而这笔费用无疑是有全局意义的。稳定是国民经济发展的基本前提，但是大量过剩人口的稳定是需要巨额费用的。均田制支付了国家经济增长的巨额稳定费用，当然也就再无力去缴税费。近些年来，国家按高于市场的保护价收购农民的粮食，这在本质上是农民以自身的贫穷迫使国家承担一部分农村的社会保障费用。这与西方一些发达国家对农业的支持保护有本质的区别。现在一些地方设计的税费改革方案，以为农民负担问题仅仅是轻重和征收方式上的问题，这是对我国现行农村基本经济制度，特别是土地制度缺乏认识的表现。

粮食生产自身的收益已经趋近于难以维持简单再生产，农业税征是人为造成粮价走低农民减收的原因。据 2000 年资料显示，1999 年全国三种粮食（小麦、玉米、稻谷）的物质费用所占比例为 43.02%，如果加上农业税和“三提五统”，比例高达 59.17%。按 1999 年我国三种粮食单产水平 348.35 公斤计算，如果仅靠粮食的投入产出，农民每亩获得的粮食实物纯收入量仅为 142.23 公斤。而这是指全国的平均水平，如果在条件较差一些的粮食主产区，恐怕问题就更严重。可以说仅以粮食的收益水平计算，农民的负担率已经达到过去传统农业时期地租负担的“临界状态”，即“地租”负担超过 50% 这一临界点。近两年不少地区的农民把耕地撂荒，就是一个投入产出处于不经济状态的临界信号。很明显如果没有农民的非农现金收入，在资金上支持了农业生产，粮食生产已近崩溃的边缘。从国际上的现代农业生产来看，高资本密集，高物化成本比例是一个共同特点，但是这一高成本比例通过经营空间或者质量提高得以化解，农民同样可以获得高收益。而我们碰到的问题是土地的福利性分配政策，目前尚不具备全面放开的条件。所以，在总体上还无法找到通过扩大规模来化解单位农产品成本的办法。我们采用的保护价政策，实践

证明其保证粮农增收的作用十分有限，成本高昂，财政不堪重负，操作难度大，国家难以监控。同时农业税费征实人为造成粮价走低，农民减收。在农产品供给剩余条件下，农业税费征实实际上挤占了很大一部分市场，加大了市场上的无效供给，压抑了市场价格，对粮食市场的价格波动起到了推波助澜的负面作用。目前我国农民的生产、生活对市场的依存度相当高，特别是对生产资料的依存度在物质成本构成中高达 80% 以上。因此，农民必须要出售一个很高数量的农产品比例，才可能支付农业生产资料所需金额。比如说粮食，1999 年平均每播一亩的物质费用为 131.64 元，需要支付现金购买的生产资料为 109.45 元，占总成本比例的 83.14%。全国按 16 亿亩粗略测算，总金额在 1750 亿元左右。如果粮价按 0.5 元 1 斤的均价计算，则农民就要出售 3500 亿斤粮食才能拿回成本。此外政府再征收 600 ~ 800 亿斤的粮食实物税费，占到了粮食市场总需求量的五分之一至四分之一（“三提五统”的很大一部分事实上也以实物形式上缴），总量达到 4100 ~ 4300 亿斤，大大超过了 3000 亿斤左右的全社会市场需求总量。这就无异于给本来就十分疲软的农产品市场和农民收入雪上加霜，同时也使国有粮食部门进退两难。一方面我们苦于农民增收难，而另一方面我们却又执行着一手政策性抬高粮价，另一手大量实物征收粮食，使粮食市场价格低迷的政策。

粮食保护价本来是政府想让农民增收，结果反而使农民增收不成，大量补贴给了银行和流通部门。1998 年以前的国家高价位粮食保护价补贴，农民种粮的收益水平确实较高，但由于中央财政的补贴难以为继，于是保护价的定价权下放到省。而主产粮区的省份由于财政紧张，就把保护价的价位逐年大幅度下调。从 1997 年最高的全国平均 0.73 元/斤，下调到近两年的 0.52 元/斤（均指原粮），只比市场价高 1 ~ 2 分钱。农民种粮的收入当然要大幅度下降，而农民的负担大幅上升。据最近两年的有关粮食问

题调查，国家按保护价收购 1 斤粮食，农民一般能得到比市价高 2 分钱的收益，如果在 1 年之内粮食如果不能顺价销售的话，政府财政就要支付 0.1 元的各种费用，即农民收益与财政补贴的比例为 1:5，如果连续 3 年销不出去，其比例则上升为 1:15。这意味着，国家为了支持农民 1 元钱的增收，就要付出 10 元左右的财政补贴。这笔费用近两年每年高达 400 亿元以上，高于全国的农业税收总额。

在生产环节税费据实征收难度越来越大，税亩制度面临 WTO 的根本性挑战。在目前农业四税中农业税正在逐年取消，但是农林特产税和乡统筹村提留的征收就十分困难。在乡村这两级，据有关调查情况表明，其工作量的一半以上都用在了征收各种税费上。乡政府很难逐户每季、每年去核实面积、产量、品种、品质、销量等等信息，所以按人头按地亩征收，就成了基层政府的通行做法。再譬如，中央提出按农民纯收入的 5% 控制负担率，过去以乡为单位，后来改为以行政村为单位，但村内户与户之间的差异仍然很大，操作上很难掌握公平。所以也给具体征收上留下很大的自由空间和可钻的漏洞。毕竟不是计划经济时期的生产队，更不是过去单一的传统农业社会，组织结构，产供销的流程，信息处理与传递的复杂程序，人口高度的流动，城乡经济生活的多变等等都大大不同于从前，其控制、管理的难度都大大提高，“税亩摊丁”这样的老办法早已不适用于今天的情况。还有的地方提出把农村税费改为按土地资源税分类分级征收，这事实上同样难于操作。所征税费只要是按地亩、按人头，到了基层就必然就是五花八门，无法统一。只要各地、各村、各户，存在不同情况，征收的漏洞就无法控制，公平就无法掌握，监控就

---

农业部软科学委员会办公室：《农村市场经济》，第 266 页，中国农业出版社，2001 年。

无法实现。同时，加入 WTO 后，我国亩税制度面临重大的挑战，这就意味着我国的农产品将依据国际市场上的价格来评价自身的竞争优势。粮食属于水资源和土地资源密集型产品，在我国本已不具竞争优势，其价格已经高过国际市场 30% ~ 50%，其他农产品也将面临价格的冲击。但是我国农业税费制度在实质上却是在不断把我国的农业推向日本式的“高价农业”，恰恰是便利了国际低价农产品对我国农业的冲击。在谈判桌上，我们和发达国家讨价要争取更大的政府对农业的保护空间，发达国家在农业生产环节不征税，而且还要反过来补贴农场主，目的是要强化本国农产品的市场竞争力，而我们还要从农民身上征收 1400 亿元左右的税费，等于自己给自己设置农产品的国际市场竞争障碍，等于在故意自我抬高农产品价格，为国外农产品的进入提供便利。因此，我国政府必须高度重视这一农业政策的严重失误。

## 二、建立有利于西部民族地区贫困人口的税费制度

应当把大部分税收向流通、消费环节转移，取消乡级财政机构设置，让农民、政府受益。结束“税亩”制度，建立农产品流通的新的“税市”制度。凡是在农业生产环节上一律免税，农产品不上市就不征任何税，这在事实上是把大部分税收向流通、消费环节转移。必须彻底改变并切断基层政府直接“到农民兜里掏钱”发工资这种极不规范、极易引发冲突的做法。这不仅会大大减轻基层政府的工作量和工作难度，而且会在很大程度上改善政府与农民群众的关系。这种“以税补农”的办法要比提价补农的办法简便易行得多，而且效果好，可操作性强。这样实施不管之后会发生多少新的问题，但解决矛盾的范围被限定在市场和消费的界限内，免去了政府面对 2 亿多农户谈判的巨大工作量，大大降低了政府行政控制的成本。政府要从政策法规上明确与农村社区的经济利益关系。其原则是基本上不介入、不干预、不打乱农

村社区边界内的利益格局，充分尊重农民的社区经济文化和意识。与此相关的是随着乡级政府工作量的大幅度下降和职能的重新定位，机构和定编人员必须大幅裁减。新的农产品“税市”制度，把税基从农民转向了消费者，这就需要尽快设计一套完整的不同档次农产品消费的累进税征缴制度。把目前农产品在各个环节上的征收税种，如营业税、流转税、所得税、增值税、消费税等等，重新进行设计。以粮食为例，意向性的参考意见是在批发和零售环节要低税；在中低档次的餐饮业、饭店业、饲料业和食品业，可按高、中、低分三档；对星级以上的高档餐饮业、宾馆饭店业、食品加工与销售业，可参照星级分为5个档次高额累进征税。初步测算，按目前的粮价水平，在消费者完全可承受的范围内，仅粮食一项就可在流通、加工和消费环节拿到300亿元以上的税收。对农产品的出口，应充分利用WTO允许我国可动用的农业支持总量，向外向型农业倾斜，实行全额退税措施。

建立农产品的贸易与消费税收的转移支付制度。由于市场流通和行政区划之间是不一致的，因此“税市”制度所得不一定就会全额回到农产品的产区。尽管产区的农民因免税负是受益的，地方政府在经济总量的扩张和消费中增加税收，但是这仍然需要中央政府建立税收转移支付的可行办法。建议考虑对国家定点的大型农产品批发市场，对高档的餐饮业、宾馆饭店业，由国税部门单独列收或划出一定比例，列为农产品流通和消费税，这部分税收中央财政规定全额转移支付。对烟酒行业的税收应当划出一定的比例纳入中央转移支付的范围。转移支付的办法是：东部地区由省级财政自定方案解决；中西部地区省会大城市、地级市城区、县级市镇区，均不纳入中央转移支付的范围；中央转移支付的对象，只针对中西部地区的县级财政。但是如何平衡各县的财政，由省市两级政府协调。中西部地区的普教经费，民兵训练国防教育经费，应当列入财政转移支付的范围。这样村一级的公

益、村务经费来源就大大宽松了。一般来说，村一级内部的经常费用开支不宜列入税收开支，特别是工资性的开支就更不宜列入。因为这不利于行使村民自治的权利，不符合中国农村社区文化和农民对社区经济利益边界认同的基本国情，而且容易引发各种对村民的侵权行为。同时这一收一发在财务和利益关系的平衡上恰恰是给政府带来许多不必要的麻烦，带来许多不必要的工作量。也就是说，税费必须要分开而不是合一，分开的实质是对利益边界的明晰划分。凡是政府委托给村委会办的公务，一般应当一事一办，由政府支付劳务费用。如何解决村务的费用问题，则应由村民委员会自行讨论研究解决，政府可以提出参考性的建议。只要村务确实是由村民代表大会大家共同议定的，政府就不必再去定什么条条框框。村党支部和乡镇党委、政府应紧紧抓住、抓好村民自治这件事，从具体的村务退出，监督村委会的选举程序，在政治上保证村民自治的合法权益。

建议中央全面清理各项对地方的财政支出，包括中央支农的各项投资，重新界定各级财政的支出原则和审批权限，在农业生产环节的税费全部减免以后，应当取消粮食的保护价政策。据统计自1997年以来，国家财政每年用于支农的资金都超过1000亿元，但是科目十分庞杂，审批程序也很复杂。地方政府把跑项目看成了一项重要的日常工作。从理论意义上说，层次跨度越多，项目分类越杂越细，信息越难以对称，资金的使用效率越差。以中央财政为例，对地方的支出应当集中在几个大的科目上，如普教费用、跨省域的大型基础设施、带有政治意义上的专项投资、甚至公务员工薪等。但对地方发展上的各类具体项目投入，如农业综合开发的专项资金，地方性经济发展项目的立项、投入，原则上中央财政不宜介入。中央财政的收支原则应是“拿大头补大头”，这样可以使信息识别的成本降低，准确度高，其他各级财政可以此类推。这样一个原则的设定，可以使税费改革的可操作

性更强。同时在农业生产环节的税费全部减免以后，应当取消粮食的保护价政策。就我国的具体国情来看，对粮食供求波动的调控和农业产业结构的调整，发达国家的休耕和高价补贴政策不宜采用，原因是面对小农经营操作成本太高，不好界定。一个可以考虑的办法是，建立起国家对牧区休牧期的调控制度。当粮食过剩时，可延长休牧期，加大农区牧草的播种面积，向牧区提供商品草、商品粮。反之，则适度缩短休牧期，扩大粮田播种面积。国家的补贴在这一过程当中进行调控，这一办法的好处在于综合调控农业、牧业、生态，政策性补贴转化成生态投资，两者互调，便于操作，一举多得。

#### 第四节 稳定农村土地承包经营权，巩固扶贫开发成果

##### 一、新中国成立后农村土地政策演变脉络

##### （一）改革开放前两次土地变革的主要历程

农村土地制度是农村经济社会的一项基本制度，它是一定阶段党和国家在农村基本政策的体现。由于土地制度反映了人与人之间因土地利用而发生的各种关系，进而影响农村社会的全部经济关系。因此，土地关系的协调和优化过程就是农村经济关系的变化和优化过程。一般意义上的土地制度，主要包括土地的所有制度、使用制度和国家的管理制度三个部分。一种好的、有效的土地制度，必须是能够反映并适应客观经济条件和社会条件，从而能够正常运转，发挥其应有的功能；必须是具有保障土地所有者、使用者和国家的利益和功能；必须是对土地的合理利用、经

营（土地开发、土地投资、土地增值、土地所有权及使用权流转等）以及管理方面具有激励功能。只有这样的土地制度，才能够推动社会经济的发展。但是，并不是所有的土地制度都具有这些功能，不符合客观经济社会实际情况，不能正确反映经济社会关系的土地制度，就不能保障相关土地关系主体的利益，从而不具备激励功能，不利于甚至阻碍经济社会的发展。

改革开放前我国进行了两次大的土地制度的变革。第一次是1950—1952年的土地改革。新中国成立后，我国土地制度改革的基本目标是推翻封建地主土地所有制，建立起以农民土地所有制为主体的新的土地制度。这次土地改革是我国历史上土地制度最重大、最彻底的改革，通过没收一切大地主、大官僚占有的多余土地无偿分配给农民，实现了耕者有其田，改变了占乡村人口不到10%的地主和富农占有约70%~80%的农村土地，而占乡村人口90%以上的贫农、佃农和中农仅占约20%~30%的农村土地的半封建土地关系。并且免除了每年向地主交纳的350亿公斤粮食的地租。从而结束了几千年的封建地主所有制和剥削制度，使农民在经济上做了主人，极大地解放了农村生产力，使农村经济得到恢复和发展。第二次是20世纪50年代进行的农业合作化运动。通过合作化引导农民走社会主义道路，实际上也是土地制度的一次改革，最终把农民个体所有的土地，改变为集体所有，并实行了集体劳动，统一经营。这次土地制度改革是经过几个阶段完成的。首先通过农民加入初级农业合作社，土地入股，按股分红，统一经营（当时按股分红比例约占分配总额的30%，按劳动数量和质量分配占分配总额的70%）。后来又进入高级农业合作社时期，取消土地分红，全部按劳动数量和质量进行分配。到了人民公社时期，土地所有制进一步升级到公社一级，尽管后来作了多次调整，把公社一级所有改为公社、生产大队、生产队三级所有，队为基础。但是总体上由于所有权和使用权高度集

中，责权利严重脱节，平均分配，生产发展缓慢，农产品供求关系更为紧张。两次土地制度变革，基本上概括和反映了解放后中国农村生产关系变动和经济发展的历史，反映了党在农村的政策取向，并由此带来农村经济的发展、停滞或繁荣，对整个农村经济和社会发展产生了深刻的影响。

## （二）改革开放后农村土地政策演变的基本脉络

1978年党的十一届三中全会以来实行的家庭联产承包制，也就是第三次农村土地改革，它是农村生产关系的又一次重大调整，也是土地制度的一次新的重大改革。这次土地制度改革同前两次有着明显的不同。一是自下而上推动的。首先由当时处在贫困状态的少数地方农民、基层干部自发搞起，上级直至中央政府承认、肯定然后总结推广。二是在土地集体所有条件下，通过改变土地经营方式解决土地的使用效率问题，而不改变土地的所有权性质。就目前来看，这次土地制度改革尚未完成，具体制度建设的任务仍然很大。20余年来的农地政策经历了一个循序渐进的过程，大体可分为三个阶段：

由人民公社体制内部的责任制到全国基本实行土地承包到户阶段（1978—1983年）。1978年12月党的十一届三中全会以后，为了改变人民公社内部存在的吃“大锅饭”现象，促进农业和农村经济的发展，中共中央提出要在人民公社体制内部普遍实行生产责任制和定额计酬制。1978年12月召开的十一届三中全会提出了《关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》，决定草案的基本精神是要稳定人民公社体制内部普遍实行生产责任制和定额计酬制。当时各地实行生产责任制的形式各种各样，大体可分为联产的和不联产的两类。不联产的责任制一般是在生产队统一计划、统一经营的情况下，将农活包给作业组或者个人，生产队向承包者规定在一定时期内必须按质完成的作业数量和应得工分，超额完成的给予奖励，完不成任务或质量不合格的，扣减工分报

酬。实行这种责任制，承包者只对某项或者某几项作业负责，而不涉及生产的最终成果。联产的责任制是在生产队统一经营、统一核算的情况下，把承包者的利益与生产的最终成果直接挂钩，包产内的产量由生产队统一分配，超产奖励，减产受罚。联产责任制主要有专业承包、包产到组、包产到户、包产到劳等形式。如包产到组是将土地、劳力、耕畜、农机具固定到作业组，制定出产量、用工和生产费用等指标，由作业组承包完成，完成任务后包产部分上缴生产队统一分配，由生产队按原定指标拨付生产费用和工分。后来，各种联产责任制逐步演变为包产到户和包干到户，其中尤以包干到户最受农民欢迎。包干到户的分配方式非常简单有效，即“缴足国家的，留够集体的，余下都是自己的”。正是人民公社内部的生产责任制导致了人民公社体制的解体，并产生了土地家庭承包经营。在这一过程中，中共中央有关责任制的政策一直在不断调整，每年都要出台相关政策。到1979年9月党的十一届四中全会正式通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，与原草案相比有两处重大改动：一是重申纠正分配上的平均主义，提出“可以定额记分，可以评工记分，也可以包工到组，联产计酬”；二是把“不许分田单干，不许包产到户”改为“不许分田单干，除某些副业生产的特殊需要和边远山区交通不便的单家独户外，也不要包产到户”。对包产到户由“不许”改为“不要”，而且允许某些例外。后来就是这个“例外”使包产到户得以大发展。1980年9月中共中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制几个问题的通知》，充分肯定了各种形式的生产责任制，并着重讨论了包产到户问题时指出：“对于包产到户应区别不同地区、不同社队采取不同方针。在那些边远山区和贫困落后的地区，长期‘吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济’的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到

户，并在一个较长的时间内保持稳定”。到 1981 年年底，全国农村已有 90% 以上的生产队建立了各种不同的农业生产责任制。与前几个文件相比，这个文件除了对包产到户的态度更宽容外，更为重要的是指出了包产到户可以在一个较长的时间内保持稳定。截止到 1982 年 1 月中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》包产到户、包干到户正式成为社会主义集体经济的责任制，使包产到户和包干到户成为名正言顺的事，大大促进了包产到户和包干到户的发展。据统计，到 1981 年 10 月，农村社队实行包干到户的队只占 38%，加上包产到户的队也只占 48.8%。而到 1982 年 11 月，“双包”到户的已占到 78.66%。其中包干到户的占到 75% 以上。1983 年 1 月中共中央关于印发《当前农村经济政策的若干问题》的通知指出，当前农村工作的主要任务是稳定和完善农业生产责任制；林业、开发荒山等，都要抓紧建立联产承包责任。至此原来的人民公社体制解体，代之以土地承包经营为核心内容的家庭联产承包经营责任制。到 1983 年实行联产承包责任制的基本核算单位已上升到 99.5%，其中实行家庭联产承包责任制的占 98.3%。

土地承包期延长到 15 年以上即第一轮土地承包阶段(1984—1993 年)。上一阶段的重点是明确农村土地政策安排的大方向，即土地由原来集体所有，集体统一经营变为集体所有，农户承包经营，实现农地所有权和使用权分离。上一阶段涉及的都是些方向性的大问题，加之经验不足，各地在政策执行过程中引发了一些问题，最为突出的就是：土地按人口或按劳力均分；承包期过短；土地调整频繁，农民缺乏稳定感，不敢对农地进行长期投入；无承包合同或承包合同不健全。这些问题不解决，农村以土地承包经营为核心内容的家庭联产承包责任制就不可能稳定。为此，中共中央又先后出台了一系列具体的土地政策。1984 年 1 月中共中央在《关于 1984 年农村工作的通知》中指出：“土地承

包期一般应在十五年以上。生产周期长的和开发性的项目，如果树、林木、荒山、荒地等，承包期应当更长一些。在延长承包期以前，群众有调整土地要求的，可以本着‘大稳定，小调整’的原则，经过充分协商，由集体统一调整。鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内，因无力耕种或转营他业而要求不包、少包土地的，可以将土地交给集体统一安排，也可经集体同意，由社员自找对象协商转包。对农民向土地的投资应给予合理补偿。”这样，就保证了土地承包经营在较长时间内的稳定，给农民吃了长效“定心丸”，而且允许土地转包。1991年11月十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农村和农村工作的决定》指出，要把家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，作为乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来。

土地承包期再延长30年不变即第二轮承包阶段（1993年至今）。中共中央于1993年提出了再一次延长土地承包期的政策，而且针对第一轮土地承包过程中出现的一些问题采取了相应的政策措施，这就是第二轮土地承包的开始。1993年11月中共中央、国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出：以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是中国农村经济的一项基本制度，要长期稳定，并不断完善；为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期后，再延长30年不变；开垦荒山、营造林地、治沙改土等从事开发性生产的，承包期可以更长；为避免承包耕地的频繁变动，防止耕地经营规模不断被细分，提倡在承包期内实行“增人不增地，减人不减地”的办法；在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下，经发包方同意，允许土地使用权依法有偿转让；少数二、三产业比较发达，大部分劳动力转向非农产业并有稳定收入的地方，可以从实际出发，尊重农民的意愿，对承包土地作必要的调整，实行适度的规模经营。这个文件

在农地政策安排上同以前的有三个明显的不同：一是承包期延长了，由原来的 15 年变为 30 年；二是提倡“增人不增地，减人不减地”，这主要是针对第一轮承包过程中出现的频繁调地现象而提出的；三是提出了在有条件的地方实行适度规模经营，主要是针对经济较发达地区从事农业的机会成本高，要提高劳动生产率，必须实行规模经营。规模太小不行，太大又会出现边际报酬递减，所以必须适度。1995 年 3 月国务院批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系意见》的通知，强调要维护承包合同的严肃性，严禁强行解除未到期的承包合同，要教育农民严格履行承包合同约定的权利和义务；进行土地调整时，不能改变土地权属关系，不能将已经属于集体经济组织的土地收归村有，在全村范围内平均承包；严禁发包方借土地调整之际多留机动地，机动地占耕地总面积的比例一般不能超过 5%；不能随意提高承包费。1997 年 8 月中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》，要求各地在第二轮土地延包时一定要按中央规定执行，并且明确指出，土地承包期再延长 30 年，指的是家庭土地承包经营的期限，集体土地承包后要及时向农户颁发由县或县级以上人民政府统一印制的土地承包经营权证书；对“均田制”进行清理整顿；必须将“机动地”严格控制在耕地总面积 5% 的限额之内。1998 年 10 月中共中央十五届三中全会通过了《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，指出要坚定不移地贯彻土地承包期再延长 30 年的政策，同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而有保障的土地使用权；对于违背政策缩短土地承包期、收回承包地、多留机动地、提高承包费等错误做法，必须坚决纠正；少数确有条件的地方，可以发展多种形式的土地适度规模经营。这个文件的出台，意味着今后对土地承包关系的管理将逐步纳入法制轨道。

## 二、家庭联产承包责任制的合理内核和局限性

以家庭经营为主要形式的联产承包责任制是农民创造的，激发了农民的积极性。党的十一届三中全会在总结历史经验的基础上，制定了加快农业发展的方针，通过不断实践和完善，形成了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这是发生在我国农村改革中的典型的诱致性制度变迁，20多年来，这种体制为经济和社会发展做出了巨大贡献。然而随着社会条件的变迁，这种体制的适应性也发生了变化，有必要对家庭联产承包责任制的合理内核与不足进行再审视。

以家庭为基本经营单位是与农业的自身特点相适应的并具有客观的必然性，家庭联产承包责任制有利于培育农村市场主体，使粮食生产快速增长，促进了农产品购销制度改革。统分结合的双层经营体制符合我国农村实际，有利于农村经济的进一步发展。家庭联产承包责任制在实现社会公平的同时，并不排斥效率。世界各国农业发展史都表明，农业家庭经营不仅能与自然经济的小生产相适应，而且不排斥技术进步和社会化大生产，可以同农业商品化、社会化、现代化的推进协调一致。发达资本主义国家在农业生产力很高的条件下，农业大部分仍以家庭为单位经营，无论是人多地少的日本，还是人地比例中等、经济发达的西欧，甚至在人少地多、农场面积大的美国、加拿大、澳大利亚，家庭农场也占绝大多数。1982年，美国个人或者家庭经营的农场占89%，如果把其他形式的家庭经营计算在内，以家庭为单位经营的农场占农场总数的95%。家庭之所以成为农业生产经营主体，这与农业生产的自身特点密切相关。土壤肥力的可培育

---

刘斌、张兆刚等：《中国三农问题报告》，第184页，中国发展出版社，2004年。

性与遭受破坏后土地生态的不易恢复性要求经营者相对稳定，具有强烈的责任心与主人翁精神，且能从长计议；而农民家庭结构稳定性较强，凝聚力强，容易集中意见，统一行动，有利于发挥自觉性与主动性，长远打算，趋利避害。农业生产对象是具有生命活力的动植物，受外界自然条件影响明显，农业生产劳动的强度与效率相差很大，农业生产者投放于农业生产的劳动的数量和质量难于准确计量与核定，造成农业经营单位根据劳动者的劳动量进行收益分配的困难；而由血缘关系联结而成的农民家庭，与其他经营单位相比，其成员感情深厚，利益更为一致，其作为农业生产的基本核算单位，可以有效地解决收益分配的困难。农业生产作业项目，对劳动者体力和智力要求呈现多层次、多样化特点；而农民家庭成员在性别、年龄、体力、智力上的多层次、多样性正好与此相适应，以家庭为单位组织农业生产能够最充分地利用各种劳动力，恰当地进行劳动分工，通过家庭成员相互默契的合作与协调，提高作业质量。家庭联产承包有利于培育农村市场主体。家庭联产承包使粮食生产快速增长，促进了农产品购销制度改革。1985 年国家取消粮、棉、猪等主要农产品的统购派购，代之以合同收购，密切了农业生产与广大市场之间的联系。农户除了按合同规定完成承包生产任务外，还可以自购生产资料发展其他自营经济，独立进行商品生产。1992 年，全国农村生产性固定资产总值增至 3584 亿元，比 1978 年的 707 亿元增长 407 倍，其中农户占有的生产性固定资产占 54%，这就说明农户已成为农村经济中的基本单位和市场主体。同时农民专业合作社数量也迅速增加，到 1992 年底，全国（缺西藏、广西、青海）已有各类农民专业性合作与联合组织 14328 个，在一、二、三产业中的分布比例为 291 23 479，这表明农村经济中的市场主体在规模和产业分布上都有了长足的发展。统分结合的双层经营体制符合我国农村实际，有利于农村经济的进一步发展。所谓双

层，一是家庭分散经营层次，二是集体统一经营层次，是以土地公有为纽带、以村为范围、以提供产前、产中和产后服务为主的一种社会合作经营。随着农业的进一步发展，家庭分散经营因土地规模过小而效益不高的问题日渐突出，农户在生产经营中往往会遇到许多办不了、办不好或者办起来不合算的事情（如农田水利建设），而集体经营层次所具有的生产服务、组织协调和资产积累等功能，可以在一定程度上弥补农户经营规模狭小的局限性，可以在不改变农户经营规模的基础上，在较大范围内协调和统筹人力、物力、财力，采用先进技术，开发、加工和利用当地资源，降低生产成本，发挥规模效益。从1985年起，以粮、棉为主的土地经营快速增长的势头减缓，生产出现“徘徊”状态，家庭联产承包责任制的优越性、合理性因此受到怀疑，问题的焦点集中在农户小规模分散经营妨害了土地经营规模效益的实现。但是，有关规模扩大的观点过分偏重于促进规模经营的制度框架，忽视了如何处理被排挤在农业之外农户及农业劳动力这一重要问题。如果不能保证放弃土地的农民获得不低于经营土地的收益，那么打破原有的均衡状态不仅可能是非效益的，而且可能因为妨害公平而影响社会稳定。研究结果也同时表明，土地规模与经济效益之间并无必然联系，改造传统农业关键是要投入新的生产要素，并使各生产要素之间保持合理的比例，小规模并不等于无效率，大规模也并不等于高效率。而土地的家庭承包经营并不排斥劳动力、资金、技术等生产要素的投入，相反在坚持“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”下，投入新的生产要素，却能够在保证社会公平的基础上提高土地经营效益。

家庭联产承包责任制使农地资源配置方式有明显缺陷，农地使用权市场的形成还存在法律障碍等局限性。按效益原则流转是一切稀有资源优化配置和有效利用的必要条件。在国民经济已基本转入市场经济轨道，农村劳动力、资金、技术等要素流动起来

之后，农地作为一种珍贵的稀缺资源和基本生产要素，只有同劳动力、资金、技术等其他要素一样流动，才能实现诸要素之间的优化组合，实现土地的有效利用。目前，我国农地的配置和流转呈现以下特点：农地承包遵循平均分享的公平原则，实质上是一种“均田制”。农民从集体取得承包地使用权是无偿或者基本无偿的。农地流转主要是通过集体组织动用行政力量进行调整，或者农民之间自发的无偿、低偿转包两种机制实现的。由此可见，农地的配置和流转是通过非市场机制实现的。这种农地资源配置方式有明显缺陷：农户无偿或低偿取得承包农地的使用权，使农户缺乏成本观念，导致粗放经营，忽视农地的产出效益。随着兼业农户的增多，农户收入来源多样化，承包农地不再是农民赖以生存的基础，而日益成为从事非农产业的退守地。1980—1990年，温州50万进城农户（未取得正式城市户口）中，约10%已放弃农业，10%在市场镇郊区仍以农业为主，其余40万户在从事第二、第三产业的同时，还兼顾农业。他们种地一般并不追求经济上的获得，只是为了在城镇立稳脚跟之前留一条后路。而10%弃地农户的耕地虽然大多数转包给他人耕种，但是多数人宁愿自己支付农业税，把地白白给人耕种，而不愿意放弃对土地的支配权利。动用行政力量完成的农地调整 and 自发形成的无偿、低偿转包，不仅无法形成有效、健全、合理的农地使用权流转机制，而且直接妨碍了农地资源市场机制的形成。农地调整使农户的农地使用权处于不确定状态，既影响农户对农地投入的积极性，也不利于农地使用权的交易；无偿、低偿转包使农地流转无法形成合理的市场价格，影响了农地市场的培育和发展。农地流转不能体现配置效率。农地流转的目标在于协调农地与劳动力、资金、技术等要素的组合比例，促进资源的有效利用。在市场机制下，农地资源流转的原则是出高价者得到农地，而出高价的农地经营者一般具有较强的经营能力和优越的生产条件，能够取得

更高的农地经营效益。非市场机制作用下的农地流转则难以达到这一目标。从法律的角度讲,市场交易意味着权利的让渡和转移。在我国,农地市场机制的形成,关键在于培育农地使用权市场,即农地使用权的市场化或商品化。但是从目前的情况看,农地使用权市场的形成还存在以下法律障碍:一是农地使用权在性质、内容、取得等方面还不够明确。首先权利属性尚不明确。迄今为止,在现有法律中还没有农地使用权这一概念。在有关法律中,农民对承包的集体所有的农地所拥有的权利为“土地承包经营权”,关于土地承包经营权的法律属性曾有过债权与物权之争。虽然学术界在这一点上观念渐趋统一,但是有关法律至今没有明确规定。其次在权利取得上,原始取得的主体有无限制、如何限制以及通过抵押等方式能否取得农地使用权等,均无定论。上述问题的存在使农地使用权在进入市场之前就先天不足,均田承包和无偿使用使农地使用权在产生之初缺乏市场“天赋”。土地承包起初是靠行政手段分配完成的,后来又通过行政手段调整由于集体成员人数增减而变化了的人地关系,可见农地使用权是非市场机制的产物。

### 三、稳定农村土地承包经营权需要依法解决的十个问题

1. 关于集体土地所有权归属问题。通过在实施过程中加强确权工作,对所有权不明确的,进行界定、登记造册、核发证书,以确认所有权。《宪法》规定,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有外,属于集体所有。《民法通则》、《土地管理法》、《农业法》又进一步界定为:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的,可以属于各该农业

集体经济组织的农民集体所有”。不少人认为这一规定没有明确集体土地的所有权主体，集体土地到底属哪一级集体所有，集体成员的边界有多大等，不是很清楚；法律对“农民”的含义、范围也没有明确的界定，实际上凡是在农村生下来的人都要有一份土地。集体土地所有权界限存在模糊，存在村与组共同所有的情况。行政村和村民小组土地所有权共有造成土地权属关系不清、甚至因其他土地所有权界限不明，引发许多土地纠纷和矛盾。因此，实行农民土地使用权长期化，必须界定农村集体土地的所有权主体。

2. 关于土地承包经营权权能结构问题。要不断强化处分权，逐步实现“耕者有其权”。《农业法》第 13 条也明确规定，承包方享有生产经营决策权、产品处分权和收益权。随着市场经济的发展，要长期稳定农户的承包权，农户已不满足对土地的耕作权和收益权，要不断强化处分权，逐步实现“耕者有其权”。这样农户就会由单一的使用土地权拓展到占有、使用、收益和处分四项权能统一的土地承包经营权。如农户在土地承包期限内，对承包的土地有实际的占有权，集体只保留法律上的最终归属权，农户在承包地上有自主种植和经营的权利，有产品的收益权，特别是处分权，包括转包转让、出租、入股、抵押、继承等。承包地流转不仅是农户行使承包经营权的要求，也是市场经济发展对资源配置的要求。土地是一种生产要素，随着农村生产力水平的提高，随着农业专业化、商品化、现代化的发展，搞活土地的使用权势在必行，应当赋予农户在承包期内转包、转让（包括赠

---

农业部软科学委员会办公室：《农业法制建设》，第 122 页，中国农业出版社，2001 年。

农业部软科学委员会办公室：《农业法制建设》，第 122 页，中国农业出版社，2001 年。

与、交换)、入股、继承、抵押承包地等权利。当然,承包地流转的前提是不能改变土地用途。承包地的流转只要符合法定条件,就无须发包方同意。至于因土地流转可能导致土地过度集中的问题,完全可以通过法律设定一个最高数量界限,加以限制。承包权继承是一项重要的权利,应当允许有土地经营能力的人继承。承包方在承包期内死亡,该承包人的继承人可以继续承包,承包合同由继承人继续履行,直至承包合同到期。目前法律不允许耕地抵押,但是不少人认为,设定抵押权可以为今后的发展留下空间,应在法律中明确允许抵押。

3. 关于土地承包经营权法律表述问题。可以直接表述为“土地承包经营权”和“农地使用权”。在法律上如何表述承包经营权,这也取决于对承包经营权性质的认识。如果将承包经营权视为具有债权性质的权利,则可以直接表述为“土地承包经营权”,体现依据承包合同方式取得的权利;如果将承包经营权视为具有物权性质的权利,则可以表述为“农地使用权”,体现法定方式取得的权利。目前在法律、政策和有关学术著作中,人们对土地承包经营权概念的名称表述上差异较大,主要有如下几种:一是称为“土地使用权”;二是称为“土地承包权”;三是称为“土地承包使用权”;四是分别称之为“土地使用权、土地承包经营权”;五是改造为“农地使用权”;六是改造为“用益权”;七是改造为“永佃权”。在立法过程中,如何表述也有不同意见:一种意见建议表述为“承包经营权”。认为农村土地承包经营权是一种与现行法律意义上的土地使用权并列的财产权,难以用现行法律上的概念表述,直接表述为承包经营权不仅直观,同时也反映了农村土地承包经营的实际做法。也有部分人虽然赞成这种表述,但他们认为承包经营权实质是土地使用权,只是考虑到这两种权利取得方式上的区别,即土地使用权是法定取得,承包经营权则是通过合同取得。另一种意见认为,承包经营只是体现一

种土地分配方式，是农村土地制度安排的外在形式，农村土地制度改革是要让农户获得使用权，获得占有、使用、收益并在某种程度上处分土地的权利，实质上是一种土地使用权，同时考虑到承包经营范围是农业生产，以及区别于现行法律意义上的国有、集体土地使用权，建议表述为“农地使用权”。

4. 关于发包主体问题。应当肯定村民小组发包土地的权利，允许村民小组所有的土地由村级组织代为发包，但是要明确代为发包的责任，禁止平调土地、改变土地的所有权性质。考虑到实行家庭承包经营后，有许多村的集体经济组织解体或有名无实，因而需要由村自治组织承担管理土地的职能。从实际情况看，有集体经济组织的村，自然是由集体经济组织行使经营管理权，无集体经济组织的村，则由村民委员会代行经营管理职能。因此可以明确规定，村集体土地应当由村集体经济组织发包，没有村集体经济组织的，可以由村民委员会代为发包，从性质上看，村民小组与村委会属于委托代理关系。

5. 关于承包主体问题。把承包方限定在“集体经济组织内部、农户家庭承包”的范围内，承包关系比较清楚，有利于真正保护农户的土地承包经营权。能否打破集体经济组织的界限，承认本集体经济组织以外的成员为承包主体，有的认为承包经营权物权化后，不应对承包方的社区范围进行限制。有的认为只有本村、组范围内的成员才有资格承包土地，本集体经济组织以外的单位或者个人使用土地形成的关系不是承包关系，而是租赁关系。目前《土地管理法》一方面承认本集体经济组织以外的单位或者个人可以承包经营，另一方面又与本集体经济组织内部成员承包相区别，要经过特别程序才能承包，即需经村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表同意，并报乡（镇）人民政府批准。我们认为应当将“承包方”限定在本集体经济组织内部成员的范围，明确本集体经济组织以外的成员取得使用土地权应视为

租赁经营等其他方式。承包与租赁这两种经营方式的根本区别在于取得方式的不同，与土地使用主体是否是集体经济组织内部成员有很大关系。如果允许集体经济组织以外的人通过承包或者租赁取得土地使用权，在实际操作上这两种方式难以区分，到底在权利义务上有何不同，很难说清楚；同时实际上等于承认集体经济组织内外成员都享有承包权，没有体现作为集体土地所有者的权益，模糊了土地集体所有权的界限，不利于土地制度的改革，不利于土地分配制度的建立，如在土地收益分配上，集体经济组织内外成员享受的收益应该是有区别的，如果承认这一点，就应该承认集体经济组织内外成员的界限，应该内外有别。

6. 关于承包期限问题。可以考虑规定一个期限，建立一个允许继续承包的机制，可以达到长期稳定承包权的目的。在第一轮土地承包期 15 年到期之前，中央就明确指出，土地承包再延长 30 年不变，营造林地和“四荒地”治理等开发性生产的承包期可以更长，这样第二轮土地承包期比第一轮延长了一倍。要稳定土地承包关系，必须保证一定的承包期限。从理论上说，承包期限越长，越有利于保障农户的承包经营权，稳定农户的长期预期。国外有规定 50 年的，也有规定 70 年的。因此，有些专家建议在起草物权法或者土地承包法时把承包期限规定为 50 年。甚至有专家认为，可以考虑将经济特区和东部沿海地区“土地有偿转让 70 年不变”的政策引入到农村土地承包经营中，对生产周期长和带有开发性质的项目和土地，承包期还可以 100 年不变。再看看实践的情况，据 1998 年 9 月份全国人大常委会组织的《农业法》执法检查的情况，在第二轮土地延期承包的过程中，也有一些地方没有将承包期延长到 30 年，而是定为 5 年、10 年或者 15 年不等。如果是这样，承包期限规定再长，也是一句空话。那么，承包期到底多长合算？实际上并不一定要确定一个很长的期限，可以考虑既规定一个期限，又建立一个允许继续承包

的机制。这样，同样可以达到长期稳定承包权的目的。这个期限可以是中央确定的 30 年，但是目前继续承包要经发包方同意，受发包方的制约很大，往往继续承包的权利难以落到实处。因此要改这种“审批制”为“备案制”，即在法律上采取排除法，规定不能继续承包的情形。除此之外，承包方自动继续承包，只需向发包方备案就可以了。

7. 关于人地矛盾处理问题。可以考虑完善相关配套措施，从程序和条件两个方面加以明确，经过一定的程序后，允许有条件地进行小调整。在承包期内是否可以调整承包地，是实行“增人不增地，减人不减地”，还是“大稳定，小调整”，小调整又如何界定是目前分歧最大的问题，也是制定有关法律政策的难点。一种意见认为，要真正体现承包期 30 年不变，就要实行“增人不增地，减人不减地”，以稳定农民的思想，鼓励农民对土地的不断投入。过去一些地方承包关系不稳定，原因就在于频繁地对土地进行调整。而且用调整土地解决人地矛盾，也不是根本办法。另一种意见认为，完全实行“增人不增地，减人不减地”政策不适宜，应当允许在一定期限内调整承包地。理由是我国绝大多数地区农村土地的社会保障功能远未消失，30 年间人口变动较大，若干年后必然会出现一些农户因人口减少，造成人少地多。与此相反，有的农户会由于人口的增加，造成人多地少，基本生活得不到保障，由此将产生一系列不安定的社会问题，这在延包时没有留机动地的地方将表现得更为突出。中央关于土地延包的中办发〔1997〕16 号文件曾经明确“今后解决人地矛盾，可按‘大稳定、小调整’的原则，在农户之间进行个别调整”。新修订的《土地管理法》第 14 条第 2 款也对承包期限内的适当调整做了明确规定。对今后出现的人地矛盾以及由此产生的负担问题不能再通过调地解决，否则无休止的调地难以稳定农户的承包经营权。可以考虑完善相关配套措施，如建立社会保障制度，发

展小城镇，发展二、三产业，吸纳农村劳动力；鼓励开发“四荒”资源；建立土地流转市场，使农户通过市场机制获得部分土地。鉴于当前农村情况还比较复杂，完全禁止调地在实际上行不通。

8. 关于土地承包费问题。建议取消村提留的说法，恢复土地承包费的本来面目，可以直接叫“土地承包费”，明确土地承包费的计提公式和提取办法。向发包方缴纳承包费是承包方应尽的义务。如何确定土地承包费，这涉及正在进行的农村税费改革。如果税费改革将村提留和乡统筹全部改为税，土地承包费的范畴就要重新界定；如果税费改革只将农民上交的乡统筹费纳入税的范畴，承包费就仍包括上交给村里的提留款。从目前规定的乡统筹费五项用途看，这些职能应是行政管理职能，所发生的费用应由财政承担，今后乡（镇）政府也不应该承担集体经济组织的职能，有必要在土地承包费中取消乡统筹这一项目。至于村提留，有必要对其性质进一步明确。土地承包费是一种土地使用费，产生于土地作为财产的价值，是地租的一种表现，不同于社区的公共事业建设和公共管理费等。考虑到我国已经取消农业税，必须对集体土地承包费制度进行综合改革，给农民更多的发展空间。

9. 关于与村民自治的关系问题。对土地承包中的一些主要事项应当由国家法律政策规定，不宜由发包方和承包方通过土地承包合同确定。推行村务公开和民主管理制度，对于加强税费的征收和使用的监督，对于形成土地使用权长期化的保证机制有重要的意义。现在有些地方的政策规定与集体经济组织民主决策及土地承包者的意愿常常发生矛盾，很不好处理。一种意见认为，在法律条文中可明确规定，国家统一决策与集体经济组织民主决策，如果发生矛盾，要协商处理，兼顾两方面的利益。另一种意见，属于集体经济组织民主决策和承包者权利范围内的事项，要

尊重他们的权利，国家政策不应干预，或者明确规定，哪些内容由国家政策决定，哪些内容由集体经济组织民主决策。这些意见虽好，但是很难界定。原则上应该更多地强调尊重集体经济组织民主决策。目前农村土地承包政策对承包期、预留机动地和提取承包费等都作了明确规定，在这种情况下，土地承包中，应由集体经济组织成员民主决策的重大事项还应包括哪些内容，哪些内容由国家政策法律统一规定。哪些内容由政策法律规定，哪些内容由集体经济组织成员民主决定，这取决于按物权管理，还是按债权管理，物权管理强调法定主义，债权管理强调合同双方当事人意思自治。就目前村民自治的现状来看，一些事情还难以做到民主决策。

10. 关于承包纠纷处理机制问题。要进一步完善土地承包纠纷处理机制，为保障农户土地承包权利提供有效解决的法律途径。必须在农业部门建立专门受理和处理土地承包纠纷的程序和制度。建议在乡级或县级设立专门的土地法庭，为农户就有关土地纠纷诉诸法律提供帮助，利用专家的特长解决土地纠纷，提高土地纠纷处理效率，并借此增强农民的法治意识。及时处理、解决承包纠纷，对维护承包双方的正当权益，稳定承包关系有重要的意义。承包纠纷的产生有发包方，也有承包方的原因，承包纠纷的处理除承包双方当事人协商或者经调解解决外，主要有司法和行政处理两条途径。《行政复议法》将“行政机关变更或者废止农业承包合同，侵犯当事人合法权益”引起的纠纷纳入行政复议的范围，这样农业承包合同的纠纷就出现两类：一类是发包方与承包方在履行合同中产生的纠纷；另一类是行政机关变更或者废止合同引起的纠纷。承包合同被确认无效后，是否停止履行合

同，要考虑农业生产特点区别对待。

## 第五节 完善西部民族地区扶贫资金的使用和管理制度

### 一、民族地区财政扶贫资金的使用和管理原则

财政扶贫政策是财政政策特殊的组成部分，是国家扶贫政策在财政中的体现。在制定财政扶贫政策时，既要适应社会主义市场经济具有的属性，又要同时兼顾财政和扶贫各自的特点。在使用和管理扶贫资金时要坚持统一性、规范性的原则，特殊性、照顾性原则，协调性、平衡性原则和量力而行原则。中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。为了实现这个宏伟目标，各项改革正在有计划、有步骤地全面推进。财税体制改革是整个经济体制改革的重要组成部分，是确定市场竞争机制和宏观调控机制的关键所在，是摆脱财政困难的根本出路，是促进国民经济持续高速发展的有效举措。同其他各项经济体制改革一样，财税体制改革的最终目的是为了了解放和发展生产力，加快国民经济发展，增强综合国力，提高人民物质文化生活水平。各项财政政策的制定都要服从财税体制改革的大局，兼顾中央、地方、企业和个人的利益，正确处理好全局利益和局部利益、长远利益和眼前利益的关系。在研究制定财政扶贫政策时，要充分发挥中央和地方两个积极性，科学合理地制定中央与贫困地区的财政分配制度，建立统一、规范的财政扶贫政策体系。

国务院在制定《国家八七扶贫攻坚计划》的基础上又制定了

---

农业部软科学委员会办公室：《农业法制建设》，第130页，中国农业出版社，2002年。

《中国扶贫纲要（2001—2010）》，决心在 21 世纪初基本解决贫困地区群众的温饱问题，结束我国农村绝对贫困的历史。财政部门按照党中央、国务院的要求，一直十分重视和支持贫困地区经济和各项事业的发展，在财政体制和专项补助上都给予了重点照顾，发挥了积极作用，取得了巨大成就，农村绝对贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 2000 年的 2900 万人。但是，这最后尚未解决温饱问题的 4200 万贫困人口主要集中在自然资源缺乏、生产生活条件恶劣的深山区、石山区、黄土高原区、偏远荒漠区、高寒山区、地方病高发区以及库区、行蓄洪区等，扶贫攻坚面临困难大、任务重、时间紧的严峻形势。财政部门在制定财政扶贫政策时，必须充分考虑贫困地区自然条件和历史条件等特殊因素，对贫困地区给予重点倾斜照顾。区域经济协调发展是“十一五”期间和今后 15 年指导中国国民经济和社会发展的重要方针。先进与落后地区的不平衡发展，是今后一段时期必须面对而又难以完全改变的事实，这是由环境条件、开发迟早等诸多因素造成的，既不能压制先进地区的持续增长，也不能忽视落后地区的经济发展，区域经济协调发展是从实际出发的现实选择。消除贫困离不开国家财力、物力的投入，但是仅靠国家财力、物力的投入是不能从根本上解决贫困问题的。一般说来，国家财力投入往往只能解决贫困地区某些问题或者一定时间内的困难，而不能解决贫困地区所有困难，而且其扶贫效益受财力使用方向和投入地区的影响较大。另外，财力投入往往容易使受援地区形成一种依赖思想，出现“越扶越贫”的恶性循环。从根本意义上讲，贫困地区的脱贫致富最终取决于贫困地区的经济发展。从长远的观点看，国家对贫困地区给予政策倾斜促进其经济发展要比单纯增加财力投入扶贫的效果好得多和稳定得多。一般说来，政策扶贫具有受惠面广、机会均等等特点，有助于调动贫困地区发展经济的积极性，克服依赖思想，便于促使扶贫从外部扶贫转向内部脱

贫。“十一五”期间随着财政状况的好转，逐步加大财政扶贫投入的同时，要在政策上加大对贫困地区的倾斜。财政扶贫的量力而行原则，从根本上说就是要处理好需要与可能的关系。如果不顾国家财力的许可无限度地给落后地区制定优惠政策、投入扶贫资金，不仅会损害社会主义市场经济的统一性，而且还会在一定程度上加深这些地区的“等、靠、要”思想。这样做，也不可能从根本上解决贫困人口的脱贫问题。财政扶贫遵循量力而行的原则，既是保证财政健康发展的需要，又是提倡积极脱贫、避免消极脱贫的需要。

## 二、完善民族地区财政扶贫政策的立法建议

### （一）重点加大对贫困地区的投入，配套资金不能“一刀切”

各级领导和部门应该明确扶贫工作的总体目标，清醒地认识到扶贫工作的艰巨性，提高对扶贫工作的责任感和自觉性。应该“为官一任，造富一方”。要发挥当地优势，结合实际制定规范的扶贫工作管理办法，积极主动地组织、协调好扶贫工作。在制定财政扶贫政策和法规时不能“一刀切”。在加强地方财政投入力度的同时，中央财政要对贫困地区实行专项转移支付，或者首先考虑从贫困地区集中的资金全额返还后，再给予一定转移支付予以支持。在安排“扶贫资金”、“以工代赈资金”、“支援不发达地区资金”和一次性专款上，要重点加大对贫困地区的投入。中央出台的各项事业投入的匹配政策、法规，也不能搞“一刀切”，要考虑到21世纪初民族地区扶贫的特殊情况，让贫困地区少负担或不负担这些匹配资金，直接体现中央和省的支持，使贫困地区在消除农村绝对贫困的同时，财政也尽早摆脱困难局面。建议中央财政在出台这类政策时，要考虑贫困地区财政实际能力，对贫困地区给予适当补助，以减轻贫困地区的财政压力。每年财政扶贫资金到位较迟，所扶持的项目很难在当年发挥效益，建议在

项目实施的前一年下达项目计划，使资金在年初能到位，充分发挥其使用效益。

## （二）要对民族地区财政扶贫政策进行调整改革

在调整改革民族地区财政扶贫资金时，思想上要从“区域增长战略”向“贫困村受益战略”转变，行动上推行科学的扶贫规划和提高扶贫资金的有效利用率。长期以来，民族地区的扶贫实行的是一种区域增长带动方针。其指导思想是，在区域经济增长中带动区域内贫困人口的脱贫。这种战略在特定的条件下如在 20 世纪八九十年代曾发挥过积极作用，实现了大面积贫困人口的减少。但是，自进入 20 世纪 90 年代以来，这种战略逐渐失去优势，区域增长对贫困农户的辐射带动作用已大大减弱，而其固有的缺陷也明显暴露出来。在区域增长战略思想指导下，扶贫主体为县。扶贫的一切活动都以县为对象，并主要以人均收入水平为标准。从急功近利的角度看，影响人均收入水平的决定因素主要是县域经济的总量增长，而不是贫困农户是否脱贫。这就自觉不自觉地诱导决策者的行为向总量低的目标倾斜，加上不正之风盛行，从而引发了重工轻农，重大轻小，扶贫资金被挪用、漏出，以及目标偏差等一系列不正常现象的发生。《中国扶贫纲要（2001—2010）》的目标，是在 21 世纪初基本解决农村贫困人口的温饱问题，并为脱贫致富打下一定的基础。因此，扶贫的主体对象只能是贫困农村。因而首先要把他们从贫困状态中扶出来，并帮助他们树立自立自强意识，增强自助自救能力，自力更生地解决温饱问题，能从事简单再生产，为致富创造必要条件。其次必须从中央到地方重新统一认识，在战略指导思想上进行大的调整，从“区域增长战略”向“贫困村受益战略”转变；把扶贫任务规划到贫困乡、贫困村，把扶贫效益落实到户、到人。扶贫是以增加贫困农户经济收入为主要内容的经济活动。因此必然有目标、有计划、有措施、有步骤地进行。这些目标、计划、措施、

步骤的制定可以统称为扶贫设计。扶贫对象的主体应当由县转向贫困县、贫困乡、贫困村，扶贫设计也必须从县向贫困乡、村转移。扶贫工作的开展和项目的实施，要详细设计出资金预算、预期效益、完成期限、实施步骤、监督验收等内容。推行扶贫设计，必须有效地减少扶贫工作中的随意性和盲目性，提高扶贫工作的计划性和科学性。贫困是一个十分复杂的社会现象，而且还表现在教育程度、医疗保健、预期寿命、政治地位等许多方面。解决温饱只是消除贫困的最低要求。我们在实施扶贫规划时，眼光要放远一些，既要采取“短平快”的办法，尽快解决温饱问题；又要瞻前顾后，综合考虑，把扶贫开发与长远的经济发展、生态的良性循环结合起来。要对当地的资源和现实情况进行深入细致的调查研究，在此基础上才有可能做到精心设计。制定一套扶贫设计制度，明确设计原则、要求，发到基层，使扶贫规划有所遵循。要在调查研究的基础上，尽快完成一套扶贫设计“样板”。要选择不同区域、不同类型的贫困乡村，组织力量设计出一批“范本”，供基层参考。同时选择一些选项正确、设计精良、实施后成效显著的典型，总结其经验供各地学习。把前两项工作的成果编成教材，通过培训，使基层工作的同志学会方法，掌握要领，尽快提高扶贫设计水平。

### （三）完善民族地区扶贫资金管理体制

管理出效益已经成为各行各业的共识。扶贫开发的任何一个环节都离不开管理，而且各方面工作的交叉、互渗也需要通过管理来协调。必须强化财政部门统一管理资金。在资金的拨付安排方面，应当由财政部门统管，统筹拨付，减少滞延现象，提高使用效率，强化部门对项目的管理。要从申报、立项、实施等环节上把关，从法律上明确国家拨付扶贫资金形成的资产的所有权归属问题，国家投入集体、个体、合资或者股份制单位的资金形成的资产应当明确归国家所有。还要明确使用单位对这些国有资产

的完整及安全负有一定责任，要制定和完善对这些国家资产进行管理和保全的制度办法，健全和完善国有资产保全和审查处罚办法，保障这些国有资产不致流失、转移。扶贫有很强的特殊性，应当把它当作一个特别的系统工程对待。但是现行的扶贫管理附属在行政管理中，没有形成具有扶贫特点的管理系统，轻管理的现象还普遍存在；扶贫领导机构功能薄弱，无力协调全局；管理分散，精力内耗；管理中没有独立的监督机制和监督制度，实行自我监督，实际上我行我素，扶贫资金漏出，无人承担责任。鉴于此提出以下改革建议：（1）实行以县为主、市为辅的管理模式。针对管理分散、资金使用分散的弊病，建议实行贫困省扶贫一元化管理。基本思路是：权力下放，责、权、利（责任、权力、资金）统一到县，由县统一管理。县里要强化扶贫领导机构，增强管理功能，消除部门之间的目标偏差和利益摩擦。县和乡镇的关系，不是把任务和资金交给乡镇，而是通过县，把任务和资金落实到贫困乡和贫困村，把扶贫受益对象落实到户、人。市主要任务是监督、检查县的工作。从而做到任务具体，责任明确，奖惩有据，使战略目标的调整规范化和制度化。（2）建立“扶贫银行”。国家为了解决农业银行商业化中政策性资金与商业资金的矛盾，成立了农业发展银行。从实践来看，农发行在扶贫资金管理上的作用不明显。农发行面对全国，扶贫不是它的专职义务。农发行没有“腿”，基层业务由农行代管。农行把两种资金“统筹安排”，执行“没有效益不贷”的原则，这就是产生摩擦的根源。扶贫任务如此艰巨，不在金融管理上做些大的调整，无论实行什么样的管理，也将困难重重。为此建议设立“扶贫银行”。“扶贫银行”是贫困地区的区域性银行，只在贫困人口比例大的省设立二、三级机构。“扶贫银行”只是一个准金融机构，它只履行各路扶贫资金“管账先生”的角色。基本金融业务受中央银行监督，扶贫业务受中央和省两级扶贫领导机构管理，从而

为扶贫资金的统一管理、集中使用创造条件。(3) 建立健全社会监督机制。监督是管理的职能之一, 没有监督的管理是不完善的管理。监督管理的重要性, 在于它能及时发现违背和偏离目标的倾向, 及时提供失调信号, 找出偏离目标的原因, 从而迅速纠正错误, 堵塞漏洞。所以, 扶贫监督是合理利用扶贫资金的保证。强化监督的基本思路是: 在不增设扶贫机构的前提下, 实现制度创新。改革的核心不是机构本身, 而是管理职能的分工调整。也就是说, 扶贫管理中的组织实施职能由地方负责, 扶贫管理中的监督职能由中央负责。“实施在地方, 监督在中央”, 中央与地方“分权共治”, 共同保证扶贫攻坚目标的实现。为此建议国务院扶贫办的职能从协调议事机构转为扶贫指导和监督机构, 或者在原有职能的基础上, 增加监督领导职能, 代中央监督扶贫工作。监督的重要地位, 要求监督具有公正性、客观性和独立性。公正性和客观性要求监督与被监督之间没有利害关系、从属关系、直接上下级关系。独立性要求监督行为不受外力的干扰和影响, 独立地完成监督任务, 这也是国务院扶贫办具有监督职能的客观原因。(4) 要依法处理各种违法行为。《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》第 31 条明确规定: “对违反国家财政制度、财务制度, 挪用、克扣、截留国家财政用于民族自治地方经费的, 责令限期归还被挪用、克扣、截留的经费, 并依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。”

#### (四) 利用民族地区财政政策推动全社会参与扶贫

扶贫开发是 21 世纪初中国的一项巨大的工程。西部地区扶贫攻坚任务的艰巨性决定了到 21 世纪初消除绝对贫困不能仅靠

---

《国务院实施 中华人民共和国民族区域自治法 若干规定》, 载《人民日报》, 2005 年 5 月 28 日, 第 1 版。

政府的力量，尤其是不能只寄希望财政投入，而必须充分动员全社会力量共同来完成这一世纪重任。国家的财政扶贫政策应该采取积极措施引导和促进扶贫社会化。利用财税政策鼓励企业事业单位和居民个人捐资（财、物）资助扶贫开发事业。对企业事业单位和个人捐资社会公益事业在纳税（指所得税）上，给予减免税照顾是世界各国的通行做法。中国现行的企业所得税法对捐赠给社会公益事业、救济事业的企业在交纳所得税时准许在计税前扣除但有严格的数额比例限制，其中允许作为费用扣除的企业捐赠数额不得超过企业年度应纳税所得额的 33%，个人所得税法设有对捐献给公益、救济事业个人所得给予减免税照顾。考虑到目前扶贫工作的特殊性，应对企业捐赠用于扶贫的财物享受减免税的数额适当放宽，修改个人所得税法，鼓励社会和个人为扶贫工作做出贡献。要运用财税政策引导社会资金流向贫困地区，缓解贫困地区发展所需资金不足的问题。对在贫困地区投资办企业的，在税收上给予一定的优惠照顾，对在贫困地区进行基础设施建设、资源开发的可在一定时间内给予免税照顾；从事营利性项目开发，可给予较非贫困地区更为优惠的减免税政策。充分利用财政部门良好的信誉条件和国际联系，积极争取和利用国际金融机构、外国金融组织和外国政府的低息或无息贷款支援贫困地区经济发展。世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行等国际金融机构，每年都有相当一部分资金用于支援发展中国家落后地区的经济建设，这些贷款数额较大，而且利息低，是扶贫开发较为理想的资金来源之一。如 1995 年引进的用于西南三省区（云南省、贵州省和广西壮族自治区）30 多个贫困县农业综合开发的 2 亿美元世界银行贷款。对外国政府和国际金融机构向中国提供的优惠贷款给予减免税照顾是现行的财政政策，今后应做进一步调整，吸引尽可能多的外援资金用于扶贫工作。同时财政部门要充分利用其良好的信誉和国际联系，搞好对外宣传工作，积

极开展同扶贫有关的国际组织、区域组织、政府和非政府组织的交流，让国际社会及海外华人了解我国贫困状况和扶贫工作，扩大和发展与国际社会在扶贫方面的合作，广泛争取对 21 世纪初扶贫开发的大力支持。

#### （五）健全民族地区财政扶贫资金报账制度

扶贫资金是我国财政转移支付的形式之一，财政扶贫资金的管理水平将直接影响到整个国家财政扶贫政策的贯彻落实。随着扶贫工作的不断深入，贫困地区对财政扶贫资金的需求取向发生了不小的变化。为了加强财政扶贫资金管理，适应新形势发展的要求，提高资金的使用效率，财政部于 2001 年 8 月下发了《财政扶贫资金报账制管理办法》（以下简称《办法》）。该《办法》是在总结以往扶贫经验的基础上，逐渐形成发展起来的比较科学严谨的资金管理模式，它对项目资金的专户管理、项目资金的拨付、项目资金使用监督等各个环节都作了具体详细的规定，目标明确，可操作性强，是基层财政部门及项目主管部门今后工作的重要法规依据。扶贫资金实行财政报账制管理模式，其目的主要是进一步明确财政部门与主管部门或项目单位的工作关系，由现行的财政扶贫资金层层拨款制改为由项目实施单位直接报账制。从而强化财政部门的监督机制，减少资金运作过程中不必要的中间环节，保证资金及时足额到位，充分发挥资金的使用效益。目前基层财政扶贫资金的管理基本上处于被动牵制的状态，扶贫项目从计划、审批到实施、验收财政部门很少参与。项目实施单位在实施完毕后，只需经扶贫项目主管部门验收、报账即可。资金拨付方式为：县级以上通过预算上下级财政结算调度资金，县级以上是先由扶贫项目主管部门提出用款申请，财政农财部门审核，分管领导签批后，将资金统一拨付到扶贫主管部门的行政账户，扶贫主管部门再根据项目实施单位拨款要求，将资金拨付到项目所在地、乡财政所，最后由乡财政所拨付到项目实施单位。

从整个资金运作过程来看，财政部门难以对扶贫资金的使用实施有效的监督。而且这样的操作过程易导致不良后果，甚至产生腐败现象。贯彻实施《办法》最重要的是必须按程序报账。先由项目实施单位根据项目实施计划提出报账申请，填制《财政扶贫资金报账请拨单》并附相关凭据，报县、市、区扶贫项目主管部门审核，尔后报县、市、区（财政部门）审批，财政部门审批后，要在有效原始单据上加盖“已核报账”专用章，并退回原始凭证。财政农财部门凭复印件登记项目指标明细账，填制财政扶贫资金拨款单通知预算专户拨款。其中，以县政府有关部门为项目实施单位的直接将资金拨到该部门的正式账户；以乡、村或者扶贫企业为项目实施单位的直接将资金拨到乡、村或扶贫企业正式账户，即财政扶贫资金从县财政报账拨出不经过任何中间环节，直达实施单位，这点对保证资金及时到位非常重要。扶贫项目资金使用中属于政府采购的物资，必须按政府采购原则办理。首先由实施单位提出申请并附相关凭据采购计划清单，按照报账程序报扶贫主管部门审核签字，最后报县、市、区财政部门审批，采购物资款实行财政直接支付办法，由县、市、区财政扶贫资金专户直接将资金拨付到县、市、区政府采购中心，再由政府采购中心根据招标情况将资金汇到供货单位。财政部门、项目主管部门和相关专业部门在扶贫项目实施过程中，应对项目资金管理使用情况经常进行定期或不定期的督促检查，发现问题必须按有关规定及时作出处理。项目实施完工后，一律要通过项目竣工验收，填制竣工验收单，验收单必须有项目主管部门、当地财政部门、相关专业部门技术人员和项目实施单位负责人签章。财政扶贫资金必须实行质量保证金制度。财政部门征得扶贫项目主管部门同意，可以扣留不超过项目投资概算中财政补助款部分作为质量保证金，工程完工交付使用一年后，如果未发现质量问题，可以按上述报账程序，由财政扶贫资金专户将质量保证金直接拨到实施

单位正式账户，如果项目工程存在质量问题，财政部门应将项目工程质量保证金转作维修费用，并按项目实施责任书或者项目实施合同书规定的有关条款进行相应处理。要发挥群众在项目监管中的作用。项目工程的实施直接受益者就是贫困地区的群众，在项目实施的整个过程中，当地群众是最直接的目击者，也是项目工程最终的使用者，充分发挥他们在项目监管中的作用，提高他们对项目工程监管的积极性，在项目竣工验收单位使用一年后，在质量认证书上签字更具有权威性。每个扶贫项目在实施验收过程中还应该从当地群众中抽出代表参与项目验收，才能充分发挥群众在项目监管中的作用，把扶贫项目资金管理真正落到实处，杜绝因腐败现象而产生的各种后遗症。

### 三、建立有利于民族地区贫困人口的信贷机制

建立新的扶贫组织、采取新的扶贫方式和管理方法实现新阶段扶贫目标问题，这是扶贫理论研究者面临的重要研究主题。由于社会、经济等原因，不同地区甚至相同地区的不同乡村的贫困程度和贫困原因是不尽相同的。任何一种单一的扶贫模式均不可能使一国的贫困状况根本改变，以及彻底消除贫困人口。在中国尚未摆脱贫困的 2900 万贫困人口，其贫困程度较深，主要居住在“老、少、边、山、穷、库区及其地方病多发区”，脱贫难度较大。对于这些贫困人口，如果没有特殊性的扶贫政策和措施，依旧仅靠一般的区域性开发扶贫政策，是难以使其根本摆脱贫困的。需完善和调整扶贫贷款政策，如何调整宏观的扶贫思路和方法，把区域扶贫开发政策与直接扶贫到户的政策有机地结合起来，以及制定什么样的扶贫措施，是否行之有效的问题，则是探索和研究中国适宜的信贷扶贫战略及措施的基本指导思想及其思维框架。

建议真正把贫困人口作为信贷扶贫资金服务的主要对象实行

市场利息。人们通常认为，贫困农户增加收入的途径少、难度大，因为贫困农户没有创造性收入的特殊劳动技能，仅有体力劳动可以提供给社会市场。贫困农户要能增加收入，首先需要通过培训获得新工种的技能。贫困农户不经过这种培训，就如同一块泥土，他们得不到社会的承认，其劳动力市场地位十分低下。然而若要对贫困农户进行培训，就要求政府做大量的工作，这显然又是不现实的。因此贫困农户只能无职业和无收入，依然贫困。而实际上，贫困农户靠自身的技能和艰苦的劳动不仅能够生存，而且有些贫困农户靠自身的技能和艰苦的劳动还能获得丰富的资产及财富。更重要的是乡村银行的经验向世人证明了贫困农户是值得信贷和可以信赖的。同时，对贫困农户实行市场利率则是让其能够获得为他们服务的扶贫贷款以增加收入的一种办法。中外扶贫实践表明，低利率正是阻碍贫困农户获得扶贫贷款的一种主要因素。这类扶贫贷款常常被非贫困人口凭自身的较强大的政治背景和势力所占有。

建议进一步建立和完善适宜贫困人口的特殊信贷制度。在规范经济学中，信贷被视为是无害的作用的因素，即信贷仅是金融、贸易和工业等交易活动中的润滑剂或者为业务活动顺利服务的要素工具，信贷的作用被视为是一种辅助性的。信贷乃是有较强的社会经济功能的要素，是一种有力的经济武器。通过正确的信贷政策和适宜的信贷组织，可能会改变社会原有的既定格局。可以预料，明天将具有社会、政治和经济地位的人，自然是今天最能获得贷款的人，反之亦然。建立适宜贫困农户的信贷贷款制度日趋重要。孟加拉乡村银行（Grameen Bank，简称 GB）信贷扶贫模式是已经被实践证明的、并且国内外有关组织及人士公认的目前世界上最大的最成功的直接扶贫到户的贷款制度。GB 的贷款目标仅指向农村贫困人口，尤其是最为贫困的妇女，旨在能使千千万万贫困农户及其贫困农户妇女直接获得持续稳定的生产性

经营贷款，促使他们走上自我生存和发展的道路，同时使为贫困农户服务的信贷机构不靠外部物质力量的弥补即可生存发展。因此将 GB 模式引入中国扶贫领域实践，至少可以弥补现行扶贫贷款制度之不足，同时有助于建立适宜贫困农户的信贷贷款制度。世界各国纷纷为贫困农户提供小额信贷项目。为了检验这种小额信贷在中国是否具有可行性，我国也开展许多小额信贷扶贫项目。其中，规模最大、试验最早的要算是中国社会科学院农村发展研究所所组建的扶贫经济合作社（Fund The Poor Cooperative，简称 FPC）。这些小额信贷扶贫项目的组建和试验无疑会对中国扶贫实践起到积极的推动作用。

#### 四、小额信贷模式在民族地区的实践和创新

##### （一）小额信贷的国际经验概述

20 世纪 70 年代中期，孟加拉国的穆罕默德·尤纳斯博士根据孟加拉乡村文化的特点创立了一种全新的制度和办法——小额信贷扶贫模式，并成立了专门的银行——格拉米乡村银行。这种制度和办法是以小组为基础的农户组织，要求同一社区内社会经济地位相近的贫困农户在自愿的基础上组成贷款小组，相互帮助选择项目，相互监督项目实施，相互承担还贷责任。在小组基础上建立中心，作为进行贷款交易和技术培训的场所。从 20 世纪 80 年代开始，许多发展中国家特别是亚洲国家纷纷效仿，并根据各国的情况创造了不同的模式。国际社会普遍认为这是一种成功的扶贫方式。这种制度和办法采取市场经济的一般运行规则，商业利率、满负荷工作量等，使为贫困农户服务的小额信贷机构在财务上可持续，而政府又不承担沉重的财政负担。它具有吸收民间互助组织或者合作组织的特点，外化银行成本，又用社会压力（实际是信用）替代抵押担保。同时，小额、短期、高时间成本，自动淘汰了非贫困农户，保证项目的基本目标群体是贫困农

户。小额信贷的基本操作方式包括以下内容：(1) 以贫困农户作为贷款对象。小额信贷，顾名思义，额度小。需要这种资金的人，一定是贫困农户。格拉米乡村银行（该银行创建于 1974 年，开始是吉大港大学经济系的一个试验性社会项目。20 世纪 80 年代在政府支持下转化为一个独立的银行。到 1996 年，GB 已经拥有 1000 多个营业所、近 2 万名员工，并覆盖了 200 多万贫困农户。）GB 贷款规则明确规定，只有无地、无财产的人，才有资格成为 GB 贷款组织的成员。无地是指土地少于半公顷的人；无财产是指全部财产折合成现金达不到 1 公顷土地价值的人。GB 贷款对象在加入小组时，要完全符合这个条件。马来西亚利用 GB 模式实施的 AIM 扶贫项目则明确使用另一个标准，即国家贫困线以下 80% 最贫困的人口。印度尼西亚人民银行（BRI）被视为福利主义的代表，经常被讨论其目标问题。但是它的贷款对象依然是正规金融系统无法覆盖的小农，一般是在农村中收入较低的 20% 人群中选择有还贷能力的人。(2) 在自愿的基础上建立贫困农户自己的组织。农户自助组织的建立是小额信贷项目成功的关键，因为它不仅是贷款传递的渠道，也是交换思想的论坛。没有在自愿基础上建立起来的组织，小额信贷活动将永远依赖外部的指导和帮助，没有自我生存能力。大部分小额信贷项目比较严格地遵守 GB 模式组织小组和中心，也有一些国家做了变更。如菲律宾 ESA - K 项目，是由 25 个人组成一个小组，其规模实际上接近于 GB 的一个中心。虽然没有严格的中心会议制度，但是每个成员都必须自愿参加，每个小组都必须取得共识：增加资金的积累，扩大经营规模，改进管理能力，并承诺在其他成员发生还款困难时相互帮助。他们在一起接受技术和管理方面的培训。每 2~5 个小组组成一个大组，由项目工作人员同他们保持联系。(3) 同政府部门保持密切合作和良好关系，得到政府各方面的支持。GB 从成立到现在，一直同政府保持着良好的关系。政府为

银行提供的便利条件是：一是提供资金支持，以 4% ~ 5% 的利息向 GB 提供贷款，累计超过 50 亿塔卡；二是法律支持，允许银行以非政府组织的形式从事金融活动；三是政策支持，对银行提供免税的优惠政策。马来西亚利用 GB 模式实施的 AIM 扶贫项目。在 1986 年发起时是一个非政府、非赢利的研究性项目，到 1997 年，该机构已经在马来西亚 13 个州的其中 9 个建立了 35 个营业所，有 461 个雇员。覆盖的贫困农户为 48000 户（占全国贫困人口一半以上），其贷款总额达到 7500 万美元，贷款余额 2560 万美元，小组基金 720 万美元，其规模和影响仅次于孟加拉国的乡村银行。马来西亚政府对该机构的支持表现在宏观政策和财务帮助两个方面，具体有：AIM 在建立时就明确，自己是作为政府设计的扶贫信贷活动的一种补充形式，一种可能的替代方案，而不是要取代政府的作用。AIM 董事会成员包括政府有关部门的官员，同时聘请一些高级政府官员为顾问。机构的日常运行保持相对独立，但是同政府的政策保持一致。在进行技术推广时，AIM 也向从联邦直到乡村的各类、各级部门寻求帮助（如兽医、农艺、渔业和市场等）。在马来西亚第 7 个发展计划中，政府向 AIM 项目提供了 2 亿吉林特（马来西亚货币名称）的无息贷款，在 AIM 全部本金中，政府提供的贷款约占 59%。从 AIM 建立的 1986—1995 年，马来西亚政府为该机构无偿提供了 2700 多万吉林特的财政拨款，以作为机构运行费。四是独立的组织系统和经营机构，以非政府操作为主。尽管各国成功的小额信贷活动都得到政府的支持，但是他们都是作为独立的组织系统存在的，并且按照金融市场的规则独立运行。即使政府实施的小额信贷项目，也有自己独立的工作系统和运行方式。非政府的小额信贷机构是当前的主流。印度成功的小额信贷项目是自我就业妇女协会——一个非盈利、非政府的准金融机构。巴基斯坦有一个非赢利、非政府的第一妇女银行在从事类似于 GB 的活动，取得了一些成

效，受到国际组织的关注。即使是政府操作的小额信贷项目，也必须有自己独立的工作系统和管理方式。国际一般经验表明，如果以行政组织加上行政手段管理小额信贷，很容易导致项目失败。在 20 世纪 80 年代，菲律宾、印度和巴基斯坦等国都曾经得到国际组织的帮助，由政府出面在农村地区大规模推广小额信贷项目。但是，这些国家的政府在重复着他们操作其他国际项目时的共同错误：有办法从国际组织拿到钱，却没有能力用这些钱为贫困农户服务。传统贴息贷款的弊病在这些官方大规模推广的小额信贷项目中无法得到克服：官员腐败、目标偏离、利益漏出、还贷率低等等。最后，这些项目都失败了。五是鼓励贫困农户储蓄。对于没有储蓄观念的贫困农户来说，要求他们定期、少量储蓄，不仅是经营机构扩大本金来源的一种手段，更是帮助贫困农户了解储蓄是一种资本积累方式的手段，从而树立理财观念。贫困的原因有时并不仅仅是没有收入，而是在有少量收入时不善管理。巴基斯坦 MARVI 福利协会的经验是普遍受到国际组织推崇的。MARVI 是一个村庄，1993 年，联合国国际劳工组织（ILO）资助了 4150 美元开展这个项目，建立了这个协会，通过吸收储蓄、发放贷款促进妇女自我就业，当年吸收的储蓄达到 1550 美元。到 1997 年，该协会已经累计向 86 名妇女提供了 12835 美元的贷款，贷款者的家庭收入普遍有明显提高。该协会也向妇女提供技术培训，但是更多的是向她们进行使用信贷资金、进行小额储蓄的管理方面的教育。现在，联合国国际劳工组织正在孟加拉国、哥伦比亚、尼泊尔、印度尼西亚推广这个经验，并已经开始在中国进行试验。

## （二）完善小额信贷方式的几点建议

1. 继续借鉴小额信贷在中国发展的经验。近几年来，广大的农村信用社借鉴小额扶贫贷款的经验，对农村家庭农户发展种养两业，吸收农村产品加工、运输、服务业等生产的资金介入，

改进服务取得了很好的效果。加大支农投入，简化了贷款手续，方便了农民贷款。过去农民在信用社贷款手续复杂、程序繁多，许多农民因此不愿到信用社贷款、还款。推选小额农贷余额管理后，农民只需凭身份证、私章、贷款证就可直接到信用社，由门市人员在核定的控制余额内办理信用贷款。农民的信用观念增强，还贷积极性高涨。过去农民贷款手续繁琐审批环节多，农民有钱也不愿还贷，怕还了再贷困难，影响了农民归还旧贷和信用社增加支农贷款投入的积极性，形成了信用观念差、信贷质量低、信用阵地萎缩的恶性循环。小额农贷余额管理推选后，解除了农民的顾虑，还贷积极性大大提高，他们想方设法按期归还欠贷，维护他们在信用社的信誉。推行小额农户贷款余额管理办法，有效地调动了农民和信用社双方的积极性。巩固了信用社农村的信用阵地。通过推行小额农贷余额管理，广大农民群众认识到，只有农村信用社才是他们发展生产、改善生活、致富奔小康的坚强后盾和有力保障，只有帮助自己的“银行”发展壮大，才能更好地为农民自己服务，从而出现了党政组织和农民群众关心信用社经营、支持信用社发展的良好局面。外部环境的改善，也激发了信用社支农的积极性，使农村信用社回归合作制，扎根农村为“三农”服务。

2. 民族地区开展小额贷款应注意的问题。突出小额贷款的支持重点。在坚持贷款原则的前提下，适当放宽贷款条件，提供优质服务。小额农业贷款指贷款金额一般年累计在 5000 元（各省根据本地农业经济发展情况制定贷款最高限额）以下，用于解决农民和社员家庭发展种植业、养殖业以及农副产品加工、运输、服务业等生产的资金需要。贷款重点支持粮棉生产过程中所需化肥、耕牛、种子、农具（农药）、先进农业技术、小型农业机械的资金困难。对辖区内农户和社员从事合法的农业生产和经营活动，经营有效益，还款有来源，信用记录良好的家庭发放小

额农业贷款，原则上实行信用放款方式；对经济困难户，可以实行联户担保或保证人担保。要实行农户小额贷款优惠政策，对农村信用合作社社员申请小额贷款，要优先安排、优先发放。要执行国家贷款利率政策，原则上不浮息，不加息，不罚息。农户小额贷款期限按农业生产周期设定，贷款还本付息、利随本清。对农户因天灾人祸、农业歉收等客观原因造成不能按期还贷的，可以根据农户申请办理贷款延期；要简化农户小额贷款手续。对农户小额贷款年初一次核定数额，年内信用社根据农户生产需要，凭《贷款证》和《身份证》直接办理贷款手续；各地农村信用社在发放小额农业贷款的同时，要充分发挥金融服务功能，及时提供决算、信息咨询、保险等各种服务，加强农户小额贷款的管理。

各地信用社要在坚持贷款偿还性、效益性原则及贷款“三查”的前提下，改进和加强农户小额贷款的管理，对农户小额贷款实行“存贷挂钩”。农户小额贷款要实行计划管理。年初信用社根据辖区内社员和农户的生产规划、贷款申请向信用分社提出贷款计划，信用分社审查后报信用社，信用社根据农业生产需要和信贷资金的可能，一次性下达小额农业贷款计划，各信用分社和信用社在计划内组织贷款发放。农户小额贷款要实行责任制管理。信用社是农户小额贷款的实施者，具体负责每笔贷款的审批、发放、管理和收回。信用社根据当年生产收入情况，下达农户小额贷款收贷任务，原则上当年贷款当年收回；农户小额贷款要实行《贷款证》管理。要建立《贷款证》制度，《贷款证》由县联社统一印制，信用社向辖区内社员签发，一户一证。同时，信用社要建立农户小额贷款经济档案，信用社要建立辖区内社员和农户经济卡片，信贷员要建立信贷管理台账，加强贷款管理。同时，要积极开办生产基金存款，通过“存贷挂钩”引导农民和农户合理消费，帮助农民和农户积累生产资金，既为农民扩大再

生产创造条件，也为农民按期还款提供可靠保证。

信用社是农户自己的合作金融组织，申请农户小额贷款是每个社员应有的权利，各级农村信用合作管理部门要加强对农户小额贷款发放和管理的领导。发放农户小额贷款要实行贷款公开制度，增加贷款透明度。信用社要将本村农户小额贷款计划公布于众，让社员心中有数。贷款发放时，要认真听取社员意见，真正解决需要资金的社员困难；贷款发放后，要定期将贷款的对象、用途、数量、利率、还贷等情况张榜公布，自觉接受群众监督。信用社、县联社要定期进行检查，采取各种形式，及时了解和掌握贷款发放的情况，保证贷款发放公正、合理，防止以贷谋私、违章贷款和人情贷款，对发放违章贷款、人情贷款、以贷谋私的要及时查处纠正，并向社员如实公布处理情况。县联社要从当地农业生产实际出发，认真做好支农规划，千方百计组织资金，加强资金余缺调剂，要制定和改进农户小额贷款管理办法、措施；要认真推广小额信贷服务的典型经验；要定期检查、分析农户小额贷款发放、使用、管理等情况，发现问题，采取措施，加强指导。使农村信用合作社为农业服务、为社员服务的规划措施落到实处，收到实效，为支持农业生产、发展农村经济做出更大贡献。

### （三）借鉴国际经验，因地制宜地采取不同模式开展小额贷款

有利用国内扶贫资金开展的小额信贷扶贫模式和国际组织与国内资金相结合的混合模式两种。利用国内扶贫资金开展的小额信贷扶贫模式从经营和管理模式上可分为四种：

1. 政府推动、部门充分参与模式。以云南省为代表。省政府成立“小额信贷扶贫工作协调领导小组”，由该小组第一副组长挂帅，财政、农发行、妇联、青年团、社科院等十几个部门领导组成领导小组，下设办公室，主要是调研和培训。1997年在

25 个县试点，相关试点地县成立非常协调小组。在省级将小额信贷试点资金承贷给财政、农发行、妇联、共青团 4 个部门，由 4 个部门往下组织发放，县级小额信贷办公室设在这 4 个承贷部门内，不与扶贫部门对口，乡级设工作站，负责信贷工作。各级机构都属行政系列，是没有承担民事责任的经营机构，工作人员都是兼职。在农户组织层面，原则上按 GB 模式中的小组——中心会议制度进行。资金管理由 4 个承贷部门垂直管理，不吸收储蓄，允许利率浮动到 7%。1998 年云南省提出用 2 亿 ~ 3 亿元推广到 71 个县的 200 个乡，全面推广这一模式。

2. 政府推动、社团指导经营模式。以四川省为代表。先在 17 个县试点，每个县 50 万元扶贫贴息贷款，沿农发行的渠道发到县，在县扶贫办成立贫困乡村发展促进会和扶贫合作社两种形式的组织，承贷这笔资金并组织农户搞小额信贷。另外省财政再拿出 1800 万元，在省级成立四川省贫困乡村发展促进会。省级贫困乡村发展促进会在民政登记、工商注册，为社团经营法人，独立核算，工作人员实行部分委派、部分招聘制，目前大多数是兼职。操作组织不吸收储蓄，只放款，利率为 7.2%。农户组织按 GB 的小组——中心会议制度进行。这种模式从设计上是倾向经营型的，但是如何操作，取决于省促进会、县操作机构的分权情况和管理、培训、监测体制情况。

3. 政府推动、扶贫社经营模式。从省到县成立扶贫工作领导小组和扶贫社。但是，它不是民间组织，是经营机构，农户由社确定。以河北省为代表，安排 9 个县进行试点，每县 100 万元。

4. 政府主导推动模式。以陕西商洛地区为代表。省、地、县负责人和扶贫系统全面抓小额信贷，乡、村干部全面动员，成立县级非独立核算的扶贫社和乡扶贫中心，其工作人员由政府部门调剂，负责贷款的发放与回收。在农户组织上，基本按 GB 的

原则进行组织。由于是政府主导推动，利率变得十分敏感，强调按 2.88% 的利率放下去，工作费用等由财政补贴。陕西省提出，为完成扶贫攻坚任务，要把 6.2 亿元的扶贫资金盘子 70% 放到农户，这就需要有 4.34 亿元的资金直接到户。1997 年在 10 个县试行这种小额信贷模式，1998 年全面推广。从运作方法上讲有两类：一是干部承包转贷型，即由地方干部承包贫困户，扶贫贷款划拨到乡，乡政府贷给农户，由对口帮扶的干部担保还贷，从而迫使干部去关心贫困户贷款的用途、技术培训和管理等，以促进项目的成功和还贷率的提高。云南省南涧彝族自治县和陕西省略阳县就采取这种方法。二是 GB 模式。按 GB 模式的小组——中心会议制度组织农户形成自治组织和操作机构，由操作机构对用户发放连带担保贷款。

通过以上四种模式的比较，我们认为优点是能够迅速大面积推进、对扶贫工作产生较大影响，但也由于过分依靠政府，产生责任不清、分权不明、只求放款、缺乏经营、不计成本等问题。最严重的问题是：（1）由于快速大规模推进，队伍不专业，兼职人员过多，管理多头，干部培训和管理都跟不上，使项目的操作方式既不周密，又不规范。（2）不允许对贫困农户加息，掩盖了经营成本方面的问题，一方面容易助长不算账的工作作风，另一方面贴息到户扩大了资金供求矛盾。（3）不能形成及时发现问题的信息监测系统，暂时的高还贷率掩盖了许多问题。政府推动下的诸种经营管理模式是国际上没有成功先例的模式，是一种大胆的制度创新。要进行认真的分析和推敲，进行细致缜密的设计，划分政府管理和经营组织之间的职能和责任，引入适当的人事管理方面的市场竞争机制，造就一支有奉献精神、懂专业的专家队伍，形成与国际接轨的工作方法，严格控制成本。这样才可能创造一种能经得起时间考验的、有中国社会主义市场经济特色的政府推动型小额信贷扶贫模式。

国际组织与国内资金相结合的混合模式——世行和扶贫办结合的混合模式。如四川阆中和陕西安康的中国秦巴山扶贫分项目。其资金来源各一半，每个县 200 万美元的规模，该项目的特点：专业化、规范化、透明度高，经营性强，可靠性高。其设计思想是：在目前的政策环境下，阆中和安康的小额信贷项目不侧重于金融活动，因为对贫困农户提供金融服务不是项目的全部内容，甚至不是主要内容，而是旨在通过贫困农户自治，给贫困农户提供技术、管理支持服务和项目借款服务，以促进贫困农民实现脱贫致富和能力开发的双重目的。项目在贫困农民自治系统设计方面，对 GB 模式进行符合当地实际的改进，使自治组织的形成和运作更加本地化。另一个系统是技术管理支持服务系统，这个系统是农民合作社的上层管理和服务联盟。该系统对农民的基层组织（小组——中心）提供技术、管理和融资服务，保证资金安全回收和对农业及社区的发展能力开发；该系统的培训、指导和监测工作由在省级和国家级的贫困地区人力资源开发中心负责。形成自上而下的技术服务和监测系统，实行电算化管理。福特基金会和 GB 与社科院结合国内筹资，在河南虞城不仅按 GB 原则而且和农业产业化相结合，在提高信贷服务的同时，向贫困户提供技术和售后服务，以提高农户项目的成功率和还贷率。

#### （四）小额贷款要创新，要有民族地区特色

小额贷款是当前我国提高信贷资产质量、加强资金管理、提高农户民主理财、防范金融风险的一种好形式，也是资金治理结构的一种制度创新。要千方百计拓宽小额贷款的渠道。中国金融企业防范金融危机的任务十分繁重，小额贷款是一个好路数。全国的金融机构，如中国农业银行、城市中小银行、各类中小投资公司、各种合作基金会等都应认真研究小额贷款的经验，因地制宜地进行制度创新。“十一五”期间，要积极支持旱区农民“集

水节灌”、小型、微型水利工程节灌技术的应用；在城市，小额贷款的对象也应扩大到城市待业人员和下岗职工之中。当前为了尽快地研究推进人才教育改革的步伐，让城乡大学、研究生、博士生的入学实行小额信贷政策。近期要以政府为主来推动小额信贷，以充分发挥政府的行政职能，同时还要注意充分利用社会机制和市场机制，迅速动员、有效组织，这样可以降低操作成本；同时政府可以无偿调动技术服务、推动部门工作人员为城乡客户提供相关服务，但是要防止“一刀切”，应当在自觉、自愿基础上，搞好这项工作。发展小额信贷必须与培育农村合作性社会化服务组织相结合。当前，农村社会化服务组织还很弱小，这是规模狭小的农户经营与市场经济相衔接时首先遇到的问题。由已经开始某种农产品专业性生产的农户自愿联合起来的民间化合作服务组织，自主经营、自我服务、自我监督，这是农村社会化服务组织中最具有生命力的一种形式。发展小额信贷与培育这样的农民自愿联合体有很大的互补性，两者结合起来，必将对发展农村经济产生积极的促进作用。人民银行在规范农村信用社过程中，要通过发放小额贷款，真正把农村信用社办成为农民、农业、农村服务的农村合作组织。人民银行要尽快制定小额信贷的管理办法。要明确小额信贷的对象、条件用途和审批程序等。

附录：

## 作者主要法学论著

### 一、著作

1. 宋才发、陈业宏著：《中国市场经济法》，武汉，华中师范大学出版社 1994 年版。

2. 宋才发著：《中国现代企业制度的法律规范与实务》，武汉，华中理工大学出版社 1999 年版。

3. 宋才发等著：《建设社会主义法治国家的理论与实践》，武汉，华中师范大学出版社 2000 年版。

4. 宋才发著：《中国：侵权行为认定与赔偿》，北京，中国民主法制出版社 2001 年版。

5. 宋才发主编：《民族区域自治法通论》，北京，民族出版社 2003 年版。

6. 宋才发主编：《道路交通疑难案例评析》，北京，人民法院出版社 2003 年版。

7. 宋才发主编：《劳动纠纷案例》，北京，人民法院出版社 2004 年版。

8. 宋才发主编：《消费纠纷案例》，北京，人民法院出版社 2004 年版。

9. 宋才发主编：《行政侵权案例》，北京，人民法院出版社 2004 年版。

10. 宋才发主编：《保险纠纷案例》，北京，人民法院出版社 2004 年版。

11. 宋才发主编：《婚姻家庭纠纷案例》，北京，人民法院出

版社 2004 年版。

12. 宋才发主编：《房产物业纠纷案例》，北京，人民法院出版社 2004 年版。

13. 宋才发主编：《精神损害赔偿案例》，北京，人民法院出版社 2004 年版。

14. 宋才发主编：《未成年人保护案例》，北京，人民法院出版社 2004 年版。

15. 宋才发主编：《人身损害赔偿案例》，北京，人民法院出版社 2004 年版。

16. 宋才发主编：《医疗事故纠纷案例》，北京，人民法院出版社 2004 年版。

17. 宋才发著：《WTO 规则与中国法律制度改革》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

18. 宋才发等著：《中国民族法学体系通论》，北京，中央民族大学出版社 2005 年版。

19. 宋才发主编：《未成年人司法保护》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

20. 宋才发主编：《未成年人学校保护》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

21. 宋才发主编：《未成年人社会保护》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

22. 宋才发主编：《未成年人家庭保护》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

23. 宋才发主编：《未成年人自我保护》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

24. 宋才发主编：《未成年人犯罪预防》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

25. 宋才发主编：《农民维权：耕地宅基地》，北京，人民法

院出版社 2005 年版。

26. 宋才发主编：《农民维权：村民自治》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

27. 宋才发主编：《农民维权：计划生育》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

28. 宋才发主编：《农民维权：减轻负担》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

29. 宋才发主编：《农民维权：进城打工》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

30. 宋才发主编：《农民维权：怎样打官司》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

31. 宋才发主编：《农民维权：森林、草原、水源》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

32. 宋才发主编：《农民维权：生产经营》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

33. 宋才发主编：《农民维权：土地承包》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

34. 宋才发主编：《农民维权：医疗卫生》，北京，人民法院出版社 2005 年版。

## 二、论文

1. 宋才发：《塑造社会主义市场经济规范的运行机制》，载《学习月刊》1993 年第 4 期。

2. 宋才发：《论国有企业市场化的法律依据及其调适》，载《华中师范大学学报》1993 年第 4 期。

3. 宋才发：《假冒商标罪的重新界定及其惩治规定述论》，载《黄淮学刊》1993 年第 4 期。

4. 宋才发：《论国有企业资产增值的法律责任》，载《奋进》

1993年第5期。

5. 宋才发：《论市场经济法制化与法制化的统一》，载《现代经济》1994年第1期。

6. 宋才发：《产品质量认证规则初探》，载《武汉教育学院学报》1994年第1期。

7. 宋才发：《产品质量监督管理探微》，载《商业经济与管理》1994年第2期。

8. 宋才发：《重塑国有资产兼管体制的意义和基本构思》，载《市场管理》1994年第2期。

9. 宋才发：《重构现代企业制度的股份制》，载《华中师范大学学报》1994年第3期。

10. 宋才发：《走向法治国家宜先法制经济》，载《改革与探索》1994年第3期。

11. 宋才发：《私营企业发展的法律保障》，载《学习与实践》1994年第3期。

12. 宋才发：《重塑现代企业制度的产权关系》，载《黄淮学刊》，1994年第3期。

13. 宋才发：《重构政府的宏观经济调控机制》，载《贵州社会科学》1994年第4期。

14. 宋才发：《建立现代企业制度的法律探讨》，载《攀登》1994年第4期。

15. 宋才发：《重塑现代企业制度的国有资产兼管体制》，载《甘肃社会科学》1994年第4期。

16. 宋才发：《推进现代企业技术创新制度的法律思考》，载《国际经贸探索》1994年第5期。

17. 宋才发：《对编辑出版实践中侵犯著作权行为认定的探讨》，载《法商研究》1995年第1期。

18. 宋才发：《论企业竞争的法律原则》，载《学习论坛》

1995年第2期。

19. 宋才发：《论中国企业的国际营销机制与法律规范》，《华中师范大学学报》1995年第3期。

20. 宋才发：《论中国企业国际化经营战略及其措施》，载《国际经贸探索》1995年第4期。

21. 宋才发：《论中国企业进入国际市场的机制与规范》，载《黄淮学刊》1995年第4期。

22. 宋才发：《略论社会主义市场竞争的法律规范》，载《蒲峪学刊》1996年第3期。

23. 宋才发：《现代国际营销战略措施再探讨》，载《长沙电力学院社会科学学报》1997年第1期。

24. 宋才发：《社会主义市场经济与民主法制建设的内在联系》，载《江汉大学学报》1997年第2期。

25. 宋才发：《对现代企业民主管理制度的法律探讨》，载《孝感学院学报》1997年第3期。

26. 宋才发：《现代企业宏观调控制度的再探讨》，载《广西师范大学学报》1997年第3期。

27. 宋才发：《现代企业环境保护制度再探讨》，载《海南大学学报》1997年第3期。

28. 宋才发：《市场经济发展与民主法制建设关系新论》，《华中师范大学学报》1997年第4期。

29. 宋才发：《有关假冒、越权签订经济合同无效的法律规定》，《学习月刊》1998年第1期。

30. 宋才发：《“折价促销”是不正当竞争吗》，载《中国经济市场报》（法制版），1998年2月16日第2版。

31. 宋才发：《关于无效经济合同认定与处理的法律探讨》，载《孝感学院学报》1998年第2期。

32. 宋才发：《在经济合同中签字制度优于盖章制度》，载

《中国市场经济报》(法制版), 1998年4月6日第2版。

33. 宋才发: 《在经济合同担保中如何确认保证人的保证责任》, 载《中国市场经济报》(法制版), 1998年5月11日第2版。

34. 宋才发: 《中国对外经济安全战略符合世界利益》, 载《重庆商学院学报》1998年第2期。

35. 宋才发: 《法人主体资格认定的法律探讨》, 载《华中师范大学学报》1998年第4期。

36. 宋才发: 《如何确认经济合同变更、解除行为的合法与违法》, 载《学习月刊》1998年第8期。

37. 宋才发: 《关于举证责任在解决民事、经济纠纷中的关键作用》, 载《广西师范大学学报》1998年第3期。

38. 宋才发: 《信息产业发展与安全保障战略初探》, 载《高科技与产业化》1998年第3期。

39. 宋才发: 《侵害名誉权和荣誉权行为的认定及赔偿初探》, 载《嘉应大学学报》1998年第4期。

40. 宋才发: 《姓名侵权行为认定及赔偿初探》, 载《荆州师范学院学报》1998年第4期。

41. 宋才发: 《不正当“折价销售”行为认定及惩处探讨》, 载《商业经济与管理》1998年第5期。

42. 宋才发: 《肖像侵权行为认定及赔偿探讨》, 载《荆门职业技术学院学报》1998年第3期。

43. 宋才发: 《人身侵权的索赔依据》, 载《民政研究》1998年第6期。

44. 宋才发: 《名称侵权行为认定及赔偿初探》, 载《法制与经济》1998年第4期。

45. 宋才发: 《生命健康侵权行为认定及赔偿初探》, 载《咸宁师范学院学报》1998年第4期。

46. 宋才发：《关于保证人主体资格及保证责任的认定》，载《龙岩师范学院学报》1998年第4期。

47. 宋才发：《国家机关侵权行为认定及赔偿探讨》，载《华中师范大学学报》1999年第1期。

48. 宋才发：《侵害商业秘密行为认定与惩治探讨》，载《商业经济与管理》1999年第1期。

49. 宋才发：《侵害公民人身自由权行为认定及赔偿探讨》，载《武汉教育学院学报》1999年第1期。

50. 宋才发：《不正当“有奖销售”行为认定及惩处探讨》，载《税务与经济》1999年第3期。

51. 宋才发：《司法机关非法搜查、非法侵入公民住宅行为认定及赔偿探讨》，载《孝感学院学报》1999年第3期。

52. 宋才发：《邮电、电信部门侵权行为认定及赔偿探讨》，载《荆门职业技术学院学报》1999年第4期。

53. 宋才发：《行政权力滥用行为认定及惩处探讨》，载《湖北广播电视大学学报》1999年第2期。

54. 宋才发：《税务机关侵权行为认定及赔偿探讨》（上），载《纳税人》1999年第8期。

55. 宋才发：《税务机关侵权行为认定及赔偿探讨》（下），载《纳税人》1999年第9期。

56. 宋才发：《司法机关刑讯逼供行为的认定及赔偿探讨》，载《黄冈师范学院学报》1999年第5期。

57. 宋才发：《依法治国首先要依法行政》，载《理论月刊》1999年第9期。

58. 宋才发：《司法机关非法拘禁、虐待被监管人行为认定及赔偿》，载《咸宁师范学院学报》1999年第5期。

59. 宋才发：《要重视农村社会保障体系建设》，载《理论月刊》1999年第12期。

60. 宋才发：《依法行政是依法治国的难点和关键》，载《社会主义研究》2000年第1期。

61. 宋才发：《侵害公民土地使用权行为认定及赔偿》，载《河南大学学报》2000年第1期。

62. 宋才发：《侵害公民房屋所有权行为认定及处理探讨》，载《延安大学学报》2000年第1期。

63. 宋才发：《侵害贞操权行为认定及赔偿探讨》，载《商丘师范学院学报》2000年第1期。

64. 宋才发：《假冒商品侵权行为认定及惩处探讨》，载《商业经济与管理》2000年第3期。

65. 宋才发：《商业诽谤行为认定及惩处探讨》，载《江汉石油学院学报》（哲社版）2000年第2期。

66. 宋才发：《产品侵权责任认定及赔偿探讨》，载《税务与经济》2000年第5期。

67. 宋才发：《建设社会主义法治国家是21世纪中国的历史重任》，载《中共成都市委党校学报》2000年第2期。

68. 宋才发：《商业贿赂行为的认定及惩处探讨》，载《黄冈师范学院学报》2000年第2期。

69. 宋才发：《广告侵权行为认定及惩处探讨》，载《襄樊学院学报》2000年第3期。

70. 宋才发：《法制经济是建设社会主义法治国家的基础》，载《理论月刊》2000年第6期。

71. 宋才发：《金融侵权行为认定及惩处探讨》，载《孝感学院学报》2000年第3期。

72. 宋才发：《社会法制化的关键是司法公正》，载《湖北社会科学》2000年第6期。

73. 宋才发：《侵害公民承包、租赁经营权行为认定及赔偿探讨》，载《荆门职业技术学院学报》2000年第4期。

74. 宋才发:《严惩腐败,廉洁从政》,载《湖北日报》(理论版),2000年8月9日第8版。

75. 宋才发:《信用诈骗行为认定及惩处探讨》,载《嘉应大学学报》2000年第4期。

76. 宋才发:《精神损害行为认定及赔偿探讨》,载《中国矿业大学学报》(哲社版)2000年第3期。

77. 宋才发:《社会法制化的前提是司法公正》,载《广西经济》2000年第9期。

78. 宋才发:《不当得利行为认定及赔偿探讨》,载《湖北民族学院学报》2001年第1期。

79. 宋才发:《人格侵权行为认定及赔偿探讨》,载《广东职业技术学院学报》2001年第1期。

80. 宋才发:《医疗事故责任认定及赔偿探讨》,载《延安大学学报》2001年第1期。

81. 宋才发:《西部大开发与环境保护的法律思考》,载《广西社会科学》2001年第1期。

82. 宋才发:《侵害著作权行为认定及惩处探讨》,载《孝感学院学报》2001年第1期。

83. 宋才发:《招标投标侵权行为认定及惩处探讨》,载《贵州师范大学学报》2001年第2期。

84. 宋才发:《地面施工致人损害责任认定及赔偿探讨》,载《嘉应大学学报》2001年第2期。

85. 宋才发:《驰名商标侵权行为认定及惩处探讨》,载《商业经济与管理》2001年第2期。

86. 宋才发:《中国加入世贸组织与贸易法治建设》,载《现代经济》2001年第2期。

87. 宋才发:《论西部大开发与依法促进生产力发展的一致性》,载《长江论坛》2001年第3期。

88. 宋才发:《论在西部大开发中国家对西部地区的政策支持》,载《中共银川市委党校学报》2001年第3期。

89. 宋才发:《高度危险作业致害责任认定及惩处探讨》,载《南阳师范学院学报》2001年第3期。

90. 宋才发:《中国经济法学发展的契机与抉择》,载《河北法学》2001年第4期。

91. 宋才发:《物件致人损害侵权责任认定及赔偿探讨》,载《湖北社会科学》2001年第4期。

92. 宋才发:《依法实施西部开发战略及结构性调整》,载《社会科学研究》2001年第4期。

93. 宋才发:《民族区域自治法修改意义重大》,载《人民政协报》2001年4月21日第4版。

94. 宋才发:《实施西部地区教育开发的法律思考》,载《青海师范大学学报》2001年第4期。

95. 宋才发等:《我国民族法制建设的新阶段》,载《中国民族》2001年第4期。

96. 宋才发:《工商行政管理机关侵权行为认定与赔偿探讨》,载《税务与经济》2001年第5期。

97. 宋才发:《WTO争端解决机制与我国司法制度改革》,载《学习与探索》2001年第5期。

98. 宋才发:《食品致害行为认定及惩处探讨》,载《商丘师范学院学报》2001年第5期。

99. 宋才发:《西部大开发与小城镇建设的法律思考》,载《内蒙古师范大学学报》2001年第5期。

100. 宋才发:《西部地区农业和农村实现跨越式发展的法律思考》,载《大通道》2001年第9期。

101. 宋才发:《规范市场经济秩序与扩大西部对外开放》,载《青海民族学院学报》2002年第1期。

102. 宋才发:《西部大开发中的法制建设和环境优化问题》,载《重庆邮电学院学报》2002年第1期。

103. 宋才发:《西部地区退耕还林还草与生态建设的法律思考》,载《陕西师范大学学报》2002年第2期。

104. 宋才发:《关于西部民族地区科技跨越式发展的法律思考》,载《黑龙江民族丛刊》2002年第2期。

105. 宋才发:《西部大开发中的法治环境建设探讨》,载《湖北民族学院学报》2002年第3期。

106. 宋才发:《WTO规则与中国法制体系的规范化》,载《贵州民族学院学报》2002年第3期。

107. 宋才发:《WTO规则与中国反垄断立法》,载《青海师范大学学报》2002年第3期。

108. 宋才发:《WTO规则与中国政府的透明度》,载《河北法学》2002年第4期。

109. 宋才发:《WTO规则与中国政府的依法行政》,载《行政与法》2002年第4期。

110. 宋才发:《WTO规则与中国法制的国际接轨》,载《社会主义研究》2002年第4期。

111. 宋才发:《论中国民族区域自治制度的作用和特色》,载《广西民族研究》2002年第4期。

112. 宋才发:《WTO规则与中国农业保护》,载《大通道》2002年第5期。

113. 宋才发:《WTO规则与中国司法程序公正》,载《中南民族大学学报》2002年第5期。

114. 宋才发:《WTO规则与中国食品安全保障》,载《西北民族学院学报》2002年第6期。

115. 宋才发:《WTO规则与中医药知识产权保护》,载《大通道》2002年第10、第11期合刊。

116. 宋才发:《WTO规则与中国的反倾销》,载《中央民族大学学报》2003年第1期。

117. 宋才发:《四川省实施退耕还林试点工程的政策、法规保障》,载《成都大学学报》2003年第1期。

118. 宋才发:《实施西部地区退耕还林还草决策措施的法律思考》,载《西北第二民族学院学报》2003年第1期。

119. 宋才发:《论中国的民族问题与民族区域自治》,载《黑龙江民族丛刊》2003年第1期。

120. 宋才发:《WTO规则与中国政府的职能定位》,载《理论月刊》2003年第2期。

121. 宋才发:《论保护少数民族利益与西部大开发法治建设的一致性》,载《西南民族学院学报》2003年第2期。

122. 宋才发:《WTO规则与中国高等教育服务业的发展与保护》,载《贵州师范大学学报》2003年第2期。

123. 宋才发:《WTO规则与中国农业植物新品种保护》,载《青海民族学院学报》2003年第2期。

124. 宋才发:《WTO规则与中国生物技术研究的法律保障》,载《青海师范大学学报》2003年第3期。

125. 宋才发:《WTO规则与民族地区教育服务业的发展和保护》,载《民族教育研究》2003年第4期。

126. 宋才发:《WTO规则与中国知识产权制度的改革》,载《天府新论》2003年第4期。

127. 宋才发:《WTO规则与中国商业广告管理的法律规范》,载《荆门职业技术学院学报》2003年第4期。

128. 宋才发:《WTO规则与中国破产制度的完善》,载《社会主义研究》2003年第4期。

129. 宋才发:《WTO规则与商业信用的法律保护》,载《道德与文明》2003年第4期。

130. 宋才发: 《TRIPS 协定与中国专利的法律保护》, 载《中南民族大学学报》2003 年第 4 期。

131. 宋才发: 《WTO 协定与我国司法改革》, 载《湖北经济学院学报》2003 年第 4 期。

132. 宋才发: 《TRIPS 协定与中国知识产权的法律保护》, 载《河北法学》2003 年第 5 期。

133. 宋才发: 《WTO 规则与中国驰名商标的法律保护》, 载《商业经济与管理》2003 年第 8 期。

134. 宋才发: 《TRIPS 协定为我国知识产权制度带来挑战》, 载《中国新闻出版报》2003 年 4 月 22 日“世界知识产权日”专版, “嘉宾访谈录”。

135. 宋才发: 《世贸组织规则与中国网络著作权的法律保护》, 载《中国新闻出版报》2003 年 8 月 19 日“版权”专版, “专家论坛”。

136. 宋才发: 《WTO 规则与中华民族文化遗产保护》, 载《黑龙江民族丛刊》2004 年第 1 期。

137. 宋才发: 《WTO 规则与中国旅游服务业的发展及保护》, 载《商业经济与管理》2004 年第 1 期。

138. 宋才发: 《WTO 规则与中国野生植物资源保护》, 载《青海师范大学学报》2004 年第 1 期。

139. 宋才发: 《WTO 规则与中国金融体制改革》, 载《湖北民族学院学报》2004 年第 1 期。

140. 宋才发: 《WTO 规则与中国商标权的法律保护》, 载《湖北经济学院学报》2004 年第 1 期。

141. 宋才发: 《WTO 规则与中国商业秘密的法律保护》, 载《荆门职业技术学院学报》2004 年第 1 期。

142. 宋才发: 《WTO 规则与中国税制改革及保护》, 载《嘉应大学学报》2004 年第 1 期。

143. 宋才发:《WTO规则与中国网络著作权的法律保护》,载《商丘师范学院学报》2004年第1期。

144. 宋才发:《WTO规则与中国原产地证明商标保护》,载《中南民族大学学报》2004年第2期。

145. 宋才发:《中国少数民族经济学科未来发展的目标与走势》,载《民族教育研究》2004年第2期。

146. 宋才发:《论民间文学艺术保护的法律规定》,载《湖北民族学院学报》2004年第2期。

147. 宋才发:《WTO规则与中国纺织服装业品牌保护》,载《西南民族大学学报》2004年第2期。

148. 宋才发:《西部民族地区城镇化建设的法律保障探讨》,载《广西民族研究》2004年第2期。

149. 宋才发:《西部民族地区脱贫致富奔小康的思路及保障措施》,载《湖南师范大学学报》2004年第3期。

150. 宋才发:《论民族民间传统文化保护立法的意义》,载《中央民族大学学报》2004年第3期。

151. 宋才发:《WTO规则与中国电信服务业的改革及保护》,载《重庆邮电学院学报》2004年第3期。

152. 宋才发:《WTO规则与中国反补贴立法》,载《河北法学》2004年第4期。

153. 宋才发:《论我国民族法学学科体系的构建》,载《民族研究》2004年第5期。

154. 宋才发:《论人类口头和非物质文化遗产保护的法律规定》,载《湖北民族学院学报》2004年第6期。

155. 宋才发:《论保护世界遗产与培育民族精神》,载《中央民族大学学报》2005年第1期。

156. 宋才发:《民族自治地方财政管理自治权再探讨》,载《学术论坛》2005年第1期。

157. 宋才发：《民族自治地方经济管理自治权再探讨》，载《西南民族大学学报》2005年第1期。

158. 宋才发：《中国茶文化遗产景观及法律保护》，载《商业经济与管理》2005年第1期。

159. 宋才发：《WTO规则与解决中国“三农”问题的政策措施》，载《广西民族研究》2005年第1期。

160. 宋才发：《WTO规则与中国制造业保护的政策措施》，载《湖北经济学院学报》2005年第1期。

161. 宋才发：《民族自治地方经济立法自治权再探讨》，载《法学家》2005年第2期。

162. 宋才发：《西部民族地区退耕还林还草的法律保障探讨》，载《青海民族研究》2005年第2期。

163. 宋才发：《WTO组织与加快中国贸易法治建设》，载《青海师范大学学报》2005年第2期。

164. 宋才发：《西部地区的素质教育必须以培养学生的创新能力为核心》，载《民族教育研究》2005年第2期。

165. 宋才发：《论世界遗产的合理开发利用与依法保护》，载《黑龙江民族丛刊》2005年第2期。

166. 宋才发：《丽江古城的文化景观及法律保护》，载《中国民族》2005年第3期。

167. 宋才发：《中国泰山的文化景观及法律保护》，载《湖北民族学院学报》2005年第4期。

168. 宋才发：《WTO规则与中国经济法的发展及完善》，载《中南民族大学学报》2005年第4期。

169. 宋才发：《WTO规则与中国信息技术产业发展及保护》，载《重庆邮电学院学报》2005年第4期。

170. 宋才发：《论中国少数民族经济法及其研究》，载《民族研究》2005年第5期。

171. 宋才发:《后配额时代中国纺织服装业应对国外反倾销法律对策探讨》,载《河北法学》2005年第9期。

172. 宋才发:《西部地区经济结构调整须依法进行》,载《中国民族报》2005年1月4日。

173. 宋才发:《21世纪广西城镇化论析 序》,中国经济出版社2005年版。

174. 宋才发:《西部地区人力资源开发与管理研究 序》,中国经济出版社2005年版。

175. 黄颂文:《西部民族地区反贫困的思路》,载《学术论坛》2004年第4期。

176. 黄颂文:《西部民族地区农村剩余劳动力转移研究》,载《广东社会科学》2004年第4期。

177. 黄颂文:《加快建立民族地区农村社会保障体系》,载《农家之友》2004年第5期。

178. 黄颂文:《少数民族与民族地区农村贫困新特征与对策探索》,载《金色通道》2004年第6期。

179. 黄颂文:《西部民族地区农村贫困走势分析》,载《改革与战略》2004年第7期。

180. 黄颂文:《21世纪初西部民族地区的农村反贫困举措》,载《广西经济》2004年第8期。

181. 黄颂文:《新阶段民族地区人口较少民族扶贫开发研究》,载《老区建设》2004年第8期。

182. 黄颂文:《西部民族地区农民增收对策研究》,载《社会发展与信息》2004年第8期。

183. 黄颂文:《西部民族地区农村贫困原因分析》,载《求索》2004年第8期。

184. 黄颂文:《加快西部民族地区农村反贫困走向法制化的思考》,载《金色通道》2005年第3期。

## 后 记

《西部民族地区扶贫开发及其法律保障研究》是宋才发教授和其博士生黄颂文共同承担的国家民委民族问题研究中心 2003 年委托课题立项研究的最终成果，也是宋才发教授承担的国家“211 工程”“十五”建设重点立项项目：《民族地区经济发展法律保障研究》的最终研究成果之一。

该项目最终研究成果的另外 5 本学术著作分别是：《民族地区人力资源开发及其法律保障研究》、《民族地区退耕还林还草及其法律保障研究》、《西部地区旅游资源开发法律保障研究》、《民族地区城镇化建设及其法律保障研究》和《民族地区中小企业发展法律保障研究》。该项目的“国家重点学科研究生教材建设”的最终研究成果是：《中国民族法学体系通论》和《中国少数民族经济法通论》。宋才发教授是该项目的负责人和具体研究工作的主持人。

参加本书研究和写作的有宋才发教授和其博士研究生黄颂文。宋才发教授框定本书的篇章结构，负责统稿、修改和定稿，并具体写作了本书的“导论”部分；黄颂文博士具体写作了本书的第 1—7 章初稿。他在参加导师课题研究的基础上完成了博士学位论文，获得法学博士学位和“中央民族大学 2005 年优秀研究生优秀博士学位论文”荣誉称号。

本书五易其稿，吸收和借鉴了大量的理论工作者和实际工作

者的研究成果，特致谢忱。限于我们的学识和眼界，书中存在的错误和欠缺肯定不少，敬请广大读者批评指正，以便修改和完善。

宋才发

2005年12月于北京