

## 第 11 章 重庆市黔江地区农业扶贫开发战略研究

廖元和(重庆社会科学院)

重庆市黔江开发区所辖石柱、彭水、黔江、酉阳、秀山五个少数民族自治县，均为国定贫困县。加快黔江地区发展，搞好扶贫开发工作不仅是重庆市的四件大事之一，而且对于加快开发武陵山区，带动和促进中国湘西、鄂西和黔东北的扶贫工作具有现实的影响和意义。

### 一、黔江地区扶贫战略实施现状

#### 1、黔江地区贫困人口数量、分布、构成、收入状况及贫困度

黔江地区是全国 18 个集中连片贫困地区之一，是重庆市唯一的少数民族聚居地，集“老、少、边、山、穷”于一身。

地区成立至今，在各级党政的领导下，全区各族干部和群众连续苦干，全力解决群众温饱，使黔江发生了重大变化。

见下表：

年份	指标名称	计算单位	全区	石柱	彭水	黔江	酉阳	秀山
1993 年	建卡贫困户户数	万户	53.2	6.5	12.8	7.8	14.9	11.2
1998 年	建卡贫困人口数	万人	198.6	23.7	48.15	29.8	54.6	42.4
	累计达到“五八”标准户数	万户	46.77	6.15	10.51	7.64	12.06	10.47
	户总计达标率	%	87.91	94.61	82.11	97.9	80.94	92.94
	累计达到“五八”标准人数	万人	175	22.4	39.2	29.2	44.4	39.4
	累积达标率	%	88.12	94.51	81.51	97.98	81.31	92.92
	现有贫困户户数	万户	16.08	1.95	4.83	1.69	6.24	2.33
	现有贫困人口数	万人	59.5	7.2	17.93	6.24	19.5	8.63

注：现有贫困户数和贫困人口数均含返贫户数和返贫人数。

到 1999 年底，全区未解决温饱的贫困人数共有 66 万人，其中生存环境恶劣的贫困人口 18 万，病残弱智 23 万人，返贫人口 25 万人。

#### 2、黔江地区扶贫战略实施的进展情况

黔江地区成立以来，以扶贫攻坚统帅黔江的整个经济工作，重点贯彻市委提出的“富民为本、加快发展”的方针。确立了“打基础、建基地、立支柱”战略重点，力争走出一条“从农业入手，以农促工，以工带农，区域开发，重点突破，治穷、治愚、治病相结合”的黔江扶贫和经济开发之路。

第一，抓粮食生产，稳定解决农民吃饭问题；

第二，抓支柱产业，增加农民现金收入；

第三，加强基础设施建设，改善生产生活环境；

第四，实施科技兴黔战略，狠抓科技扶贫。

此外，社会对口支援扶贫，为黔江地区经济发展、脱贫致富作出了突出贡献。

截至 1997 年，黔江全区国民生产总值实现 53.24 亿元，比 1987 年增长 207.1%；工农业总产值 50.17 亿元，比 1987 年增长 191.3%；财政收入 6.19 亿元，比 1987 年 507.1%；农民人均纯收入 1192 元，比 1987 年增长 371%。黔江地区的扶贫开发和经济增长实现了历史性的跨越。

### 3、黔江地区扶贫战略实施中的问题。

第一，返贫率高。据调查，全区 175 万脱贫人口中有 36.4 万人返贫，1998 年以前返贫率为 15%，1998 年返贫率上升为 25%左右，比全国平均 20%的返贫率高 5 个百分点。截至 1998 年底，全区约有 60 万人仍处在温饱线以下，要实现 2000 年全面解决温饱的目标，任务十分艰巨。

第二，国家扶贫政策执行不到位。(1) 没有完全执行 (1987) 国开发号文件、国家《八七扶贫攻坚计划》、中央 (1996) 12 号文件关于国家扶贫专项贴息贷款应该集中用于国家重点贫困县的规定，削弱了国家对国定贫困县的扶持力度。(2) 人民银行、工行、建行分别于 1988—1989 年设立的扶贫“县办企业贷款”，按国家 (1990) 15 号文件应执行到 2000 年，黔江地区 1994 年已停止执行。究其原因是金融体制改革，业务划转在农发行，农发行没有开展此项贷款的发放。(3) 以工代赈资金，农业部援助项目的基金拨款，扶贫专项贴息贷款的技术培训费，原四川省从未配足，有的仅占 1.6%，严重影响了政策扶贫效果。

第三，扶贫资金投入效益差、管理不善。

## 二、黔江地区扶贫开发的主要成果及经验教训

### 1、扶贫资金来源、走向、运用与效果评价

#### (1) 1980—1998 年黔江扶贫资金投入情况。

从黔江扶贫开发资金的投入来源看，可分为两大部分：一是财政扶贫资金，二是扶贫贴息贷款即信贷扶贫资金。

1980—1998 年共 19 年间，黔江各类扶贫资金总额为 120509.78 万元，其中，财政扶贫资金 75298.78 万元，信贷扶贫资金 45211 万元。1991 年开始扶贫资金力度明显增强，特别是近三年为了完成扶贫攻坚任务，在 2000 年以前实现全面越温达标，投入力度更大。如 1997 年比 1996 年增长 84%，1998 年与 1997 年基本持平。

#### (2) 黔江扶贫资金运用及管理。

第一，黔江扶贫资金覆盖范围。截至 1998 年底止，黔江共投入财政扶贫资金共

计 7.5 亿元左右，重点投放到农村的基础设施建设上，1984 年至 1997 年，黔江投入以工代赈资金（含四川省、重庆市配套资金）33823.18 万元。

专项贴息贷款资金即信贷扶贫资金使用用途及覆盖范围。截至 1998 年底为止，黔江共投入信贷扶贫资金 4.5 亿元左右，重点用于两个方面。一是投放到贫困户的种养业上，所占比例由原来的 70%—80%，降低到越温达标后的 50%—60%左右。二是投放到加工业上，所占比例由过去的 20%—30% 提高到越温达标后的 40%—50%。

第二，黔江扶贫资金的管理。一是建立了管理组织机构，二是制定了“五统一”的管理原则和具体管理办法。

### （3）黔江扶贫资金使用效果评价

第一，黔江扶贫资金投入产生的主要效果。一是国民经济主要指标大幅度提高，二是农村贫困人口数量大幅度下降，三是农村基础设施建设和发展加快，四是培植了农业产业基础。

第二，黔江扶贫资金使用和管理存在的主要问题。一是中央扶贫资金包括专项贴息贷款、以工代赈资金、新增财政扶贫资金到位迟缓，二是承贷承还的矛盾一直困扰扶贫贷款资金的有效运用，三是在扶贫资金的管理和运行过程中，没有把政策性与市场机制有机结合起来。

## 2、扶贫项目的实施与效果评价

### （1）扶贫项目实施的主要效果。

第一，通过农业及农村基础设施等扶贫项目的实施，农村贫困人口的生产、生活条件有所改善，扶贫攻坚越温达标的阶段性目标基本实现。

第二，通过加工工业扶贫项目的实施，黔江工业发展基础开始形成。

第三，通过能源、交通、通讯等基础设施扶贫项目的实施，黔江整个经济社会发展基础条件逐步改观，自我发展基础和后劲增强。

### （2）黔江扶贫项目选择、实施存在的主要问题。

从总体上看，黔江以盈利为目的的扶贫开发项目除电力、通讯业经济效果较好之外，其它项目效果较差。其主要问题如下：

第一，项目选择上存在盲目性和严重的趋同性，导致投资分散，低水平重复，投资效益低下。在农业方面尤为突出。

第二，在扶贫项目选择上存在“有水快流，急功近利”的指导思想。为了急于完成越温脱贫考核指标，有任期内做出政绩，从中央到地方到基层，把解决贫困户当年增粮增收短期目标看得过重。在扶贫开发项目选择和立项审批上，偏重微观项目，忽略后劲大、稳定增收但见效迟缓的长线项目。

第三，品牌意识差，资本营运乏力，支柱产业除烟草外，始终缺乏重大项目支撑。

### 3、黔江扶贫方式及效果评价

#### (1) 扶贫开发公司传递模式的效果评价。

第一，具体作法，地、县级行政主体（通过银行）把资金直接贷给扶贫开发公司，扶贫开发公司根据当年项目计划，把扶贫资金划拨给乡政府，并与乡政府签订合同。乡政府通过畜牧、农资、供销社、粮食等相关单位与农户签订合同，下达生产计划并预先供应种畜、种子及相关农用物资，农民产出后出售给相关经营单位。这种方式 1993 年-1994 年在四川省全省搞了四个试点县，黔江的黔江县和石柱县作为试点，只搞了两年。

第二，效果评价。这种方式在整个传递链条过程中，行政组织与经营组织夹杂在一起，项目在实施过程中政府行政目标与企业农户的经济效益目标难以协调。从总体上说试点效果交不好。

#### (2) “公司+基地+农户”传递模式的效果评价。

第一，基本作法。政府通过银行把扶贫资金贷给经济实体或相关主管局两类项目业主单位，由公司与农户签订种植、养殖合同，建立各种生产基地，农户生产的产品出售给公司。

第二，效果评价。这种传递方式的基本特点是运行较规范，扶贫项目实行业主制，业主与农户的关系通过合同契约来维系。同时，参与扶贫项目和资金传递的核心环节主要由纯经济组织承担，在项目的实施过程中很大程度上淡化了行政行为，更符合市场经济的原则。

第三，存在的主要问题。一是还停留在初级阶段，即公司与农户的联系纽带主要靠单一的合同契约来维系，没有发展为资金纽带。二是这种方式具有双刃剑的特点，在把分散的农户引入市场的同时，又把农户阻隔在市场之外。

(3) “小额信贷”方式的效果评价。“小额信贷”1998 年 8 月在黔江才开始小规模试点，由于未到还贷期，还得出实际效果。但从国外及国内其它地区扶贫战略实施的实践经验来看，这是一种较好的方式。一是扶贫资金直接到达贫困户手中。二是“小额信贷”是国际扶贫通行的一种扶贫方式，组织管理体系及运用程序较规范。

## 三、对黔江地区扶贫问题的再认识

### 1、社会人文环境与条件的再认识

(1) 历史性的机遇：西部大开发。当前西部大开发无疑对黔江地区扶贫工作的深入进行提供了历史性的机遇，因为西部大开发将实行比特区还特的补偿性政策，尤其是注意自然资源的开发，这对自然资源丰富的黔江地区来说，提供了前所未有的发展良机。今后的问题是，黔江地区应像运用“直辖效应”那样，在西部大城市——重庆整体发展中，运用好西部大开发效应，促进地区的更大发展。

(2) 提升对口支援的内涵与外延。中央国家机关和重庆市扶贫集团的对口支援,为黔江地区的脱贫起到了重大作用,然而,为了尽快摆脱经济、文化落后状态,以捐钱捐物为特征的对口支援是不够的,还应帮助贫困人口提高文化科技素质,为其提出切实可行的发展规划,加大支援项目的科技含量等等。在扶贫内容上可适当扩大其外延,例如,配合当地妇联、团委、学校等部门,实施“春蕾计划”、“星火计划”等等。提升对口支援的内涵和外延,从深层上开展扶贫工作,为培育贫困地区自我发展机制打下基础。

(3) 继续发扬光大“黔江精神”。“黔江精神”的核心是苦干实干,党的十五届三中全会《决定》指出:温饱问题基本解决以后,巩固扶贫成果,根本改变贫困地区面貌,仍是一项长期任务。”对贫困地区来说,要稳定与持久脱贫,并根除造成贫困的原因,必然经过长期的艰苦奋斗,没有苦干实干精神是不行的,因而继续发扬光大“黔江精神”就成为一项长期任务。

## 2. 经济环境与条件的再认识

(1) 渝怀铁路的修建,将带动黔江地区经济大发展。渝怀铁路已确定于 2000 年修建,这一条横贯酉阳、秀山的交通线一旦形成,将极大地改善黔江地区的面貌。第一,基础设施的严重滞后,造成黔江地区的封闭,渝怀铁路的修建,打通了与重庆、湖南、湖北等外界的通道,使封闭的黔江变为开放的黔江,为其招商引资奠定了基础。第二,黔江地区的自然资源极为丰富,但由于交通闭塞难以开发利用,渝怀路的修建将使潜在的自然资源优势转化为现实优势,这无疑将极大地提高其经济实力。第三,渝怀路静态投资为 400 亿,黔江境内的渝怀路段必然由黔江自己兴建,这将促进“三产”发展,拉动地区内需的增长。第四,渝怀线是联系重庆与湖南的纽带,两地的经济沟通以及物资流、人才流,需经黔江中转,这将增加两地投资者的吸引力。第五,由于上述原因,地处渝、湘、鄂三地交界的黔江,也将成为三地的投资热土。

(2) 黔江地区将成为武陵山区经济开发的中心和经济增长极。在武陵山区的六地州市中,目前湘西州的经济实力最好,黔江地区次之,但对六个地州市综合实力对比研究后,湘西州将逐渐失去经济中心地位,取而代之的是黔江地区,其最主要原因就是上面所列的渝怀线修建后的五点理由。渝怀线修建后必然在铁路沿形成一个新的经济带,在这新的经济带中,由于黔江自然资源的优势和经济发展的加快,将成为武陵山区开发中心和经济增长极。

## 3. 自然环境与条件的再认识

(1) 西部大开发将带动黔江自然资源的开发。西部地区是我国的自然资源最丰富的地区,因此,西部大开发必然把对自然资源的开发列为重点。黔江因其汞、锰、镁、铝等储量在全国位居前列,极有可能成为重点开发项目之一。实践证明,在贫困地区只要有一项大型的尤其是国家或省市主持的自然资源开发项目,将对该

地区起着巨大的经济牵动作用，甚至对该地区的脱贫起着关键性的推动作用。怎样在西部大开发中争取上一、两项大型项目，应该成为黔江地区的一个战略任务去考虑。

(2) 乘渝怀路修建东风，加快交通建设。基础设施特别是交通、通讯、能源等发展的滞后，是制约贫困地区的经济、社会发展的“瓶颈”，十多年来，黔江地区对此下了很大决心，投入巨额资金进行改善，当前，应乘渝怀路修建的大好时机，大力发展公、铁、水、航立体交通网络，营造一个快捷、畅通的交通环境，优化区位条件，增强对外开放的吸引力。

(3) 加快小城镇建设，提高城市化水平。黔江地区城市化水平颇为偏低，地区内不仅没有一个中等城市，五个县城的规模也偏小，甚至不及重庆郊区乡镇水平。而小城镇的发展也严重滞后，规模小，数量也少。然而城镇的作用是十分重要的，它既是大中城市现代工业文明向贫困农村的传递站，又是贫困农村产业化、商品化的转换站。因此，怎样布局和发展黔江地区的城市化尤其是小城镇建设，应成为深化扶贫工作的一个重点，必须引起足够的重视。

#### 四、面向 21 世纪的黔江扶贫开发战略目标

从现在起到 2010 年，中国经济将继续保持高速、稳定的增长，国家将实施西部大开发战略，长江流域将和东部沿海地区共同成为中国经济的两大增长带，中国将完成从计划经济体制向市场经济体制的全面转变。在这一大背景中，黔江地区扶贫开发战略的总体目标、战略思想、战略措施都需要重新加以确定，以适应变化了的形势和促进黔江地区经济、社会发展的全面进步。

黔江地区的扶贫目标的确定是由国家的总体目标所决定的。在 80 年代，根据我国当时的基本国情和人民生活水平，国家确定的贫困标准是农民人均收入低于 200 元，人均占有粮食低于 300 公斤标准的县为贫困县，那时的标准简称为“2、3 标准”。

1993 年，国家确定了新的贫困标准，即农民人均纯收入低于 300 元、人均占有粮食低于 400 公斤的农户为贫困户。这一标准简称“3、4 标准”。

1995 年，根据“八七”扶贫攻坚计划，国家确定了“八七”扶贫新标准，即农民人均纯收入低于 500 元、人均粮食低于 400 公斤的农户为贫困户。此新标准简称为“5、4 标准”。由于 400 公斤粮食被人们习惯说成 800 斤，这一标准在重庆又称之为“5、8 标准”。

从上述国定贫困标准的变化可以得出以下三点结论：

第一，农村扶贫工作所要实现的目标是动态的，是随着整个经济社会的发展不断变化的、提高的。

第二，农民人均 500 元纯收入、人均占有粮食 400 公斤的标准是一定历史时期

内农民维持最低生活水平的标准，是解决温饱的标准，即使达到了这个标准，农民也只能解决温饱问题，而没有能力进行资本积累，购置新的生产资料去解决发展问题，由于全社会经济在进步，如果满足于这个标准，几年之后，那些已经脱贫的农民就会再度成为扶贫的对象。

从 1997 年到 2000 年，重庆市城镇居民和农村居民的人均纯收入和人均消费支出如下表所示：

单位：元

项 目	1997	1998	1999	2000
城镇居民人均可支配收入	5323	5467	5940	6360
农村居民人均纯收入	1643	1720	1740	1810
城镇居民人均消费支出	4845	4895	5429	6080
农村居民人均消费支出	1390	1343	1359	1389

注：1999 年和 2000 年为预测值。

从上表可以看出，黔江地区贫困人口达标的纯收入不到重庆市农民人均纯收入的三分之一。这样低的收入水平既不能扩大农村有效需求，更不能进行资本积累，只能重复几千年来传统的生活方式和生产方式。

第三，上述标准是以增粮增收为目标的扶贫战略，没有涉及贫困地区发展的环境条件。从 21 世纪中国发展的趋势来看，扶贫开发战略的根本目标是改善贫困地区的整体环境，由治标向治本转化。

因此，黔江地区面向 21 世纪的扶贫开发战略目标，从量的方面看，它应当与重庆市经济、社会发展相适应，大幅度提高农民的人均纯收入；从质的方面看，它不仅单指生活水平的提高，而且指生产条件和整体发展环境的改善。

根据重庆市经济、社会发展战略目标的预测，从 2001 年到 2010 年，城镇居民收入年均增长 14%，到 2010 年达到 29580 元；农民人均年增长 12%，到 2010 年达到 7300 元。

从 2000 年到 2010 年，重庆市 GDP 按年均增长 10% 预测如下（按 1995 年价计算）：

年份	人口（万人）	GDP（亿元）	人均 GDP（元）
2000	3124	1703	5450
2001	3143	1873	5960
2002	2161	2060	6516
2003	3180	2266	7125
2004	3199	2493	7791
2005	3219	2742	8519
2006	3238	3016	9315

2007	3257	3318	10186
2008	3277	3650	11137
2009	3297	4015	12178
2010	3316	4416	13316

黔江地区扶贫开发的战略目标应当与重庆市经济、社会发展相一致，农村贫困人口纯收入的增长速度不应当低于同期重庆市农村人均纯收入增长速度。从 2001 年到 2010 年，重庆市农村人均纯收入的年增长速度最低应是 12%，因此，黔江地区贫困人口越温达标以后纯收入的年增长速度最低应是 12%。如果低于这个速度，黔江地区的相对贫困化会进一步加剧，不仅和东部地区农民的生活水平与生产条件产生巨大差距，而且与重庆市农村居民的生活水平和生产条件也会产生巨大差距。即使按年增长 12% 的速度增加贫困人口收入，到 2010 年，黔江地区贫困人口的收入也只有 1553 元，而那时重庆市农村人均纯收入是 7300 元，仍为重庆市农民人均水平的四分之一弱。由此可见，必须提高黔江地区贫困人口的收入增长速度。我们按年增长 12%、15%、18% 做了如下方案预测：

单位：元

年 份	低方案 12%	中方案 15%	高方案 18%
2000	500	500	500
2001	560	575	590
2002	627.2	661.25	696
2003	702.46	760.48	821.5
2004	786.76	874.5	969
2005	881.17	1005.7	1144
2006	786.91	1156.5	1350
2007	1105.34	1330	1593
2008	1237.98	1529.5	1880
2009	1386.54	1758.9	2218
2010	1552.92	2022.78	2617

从黔江地区的自然条件、区域基础和发展潜力来看，黔江地区贫困人口在稳定占有年人均 400 公斤粮食的基础上，人均纯收入按 15% 的速度递增是可能的。也就是说，黔江地区贫困人口的人均纯收入在 2005 年达到 1150 元，在 2010 年达到 2600 元左右应作为黔江地区扶贫开发工作在 21 世纪的战略目标，只有贫困人口的年人均纯收入达到 2600 元左右，黔江地区的贫困人口才初步具有了自我发展农村商品经济的能力，才可以对生产条件作初步改善。即使这样，黔江地区贫困人口的年均纯收入也仅相当于重庆市农村居民 2001 年左右的平均水平，比重庆市农村居民的平均生活条件和生产条件落后 8—10 年。但达到人均 2600 元纯收入的水平已经是很不容易了，它表明黔江地区的扶贫工作将是一个长期的、艰巨的过程，扶贫战略目标的实现也将是一个长期的、艰巨的任务，必须实行新的发展战略思想，才能实现加速和跳跃式发展。

## 五、黔江扶贫开发战略的经验总结与新的扶贫方略

### 1、过去的宝贵经验

黔江开发区在过去的扶贫战略中采取了许多有效的扶贫方式和措施，需要在 21 世纪继续坚持和发扬。主要经验和措施有：

- (1) 科教扶贫；(2) 对口扶贫；(3) 资金扶贫；(4) 产业化扶贫；(5) 政策扶贫；
- (6) 扶贫到户。这些方式还应发扬光大。

### 2、新的扶贫方略

- (1) 以政府主导型向农民自主脱贫型转变，将政府扶持与市场机制有机结合起来。

为了加快少数民族贫困山区的脱贫进程，必须树立以增强“造血功能”和启动内在活力为中心的、依靠农民自主脱贫的新扶贫战略观。其具体设想和思路是：鼓励贫困人口自主向市场寻找项目，发展农村商品经济，推进农业产业化。通过小额信贷方式扶持贫困人口成为市场经济中的独立商品生产经营者。

- (2) 扶贫战略思想应由片面上“五小”工业项目向农产品加工项目转变，将工业化进程与发展农村商品经济紧密结合起来。

在相当长的时期内，一部分人在扶贫中指望靠大工业项目和五小工业项目，离开农村市场经济的发育状况搞工业化迅速致富，事实证明，这一经济发展路径对于贫困地区是不适宜的。贫困地区最短缺的要素就是资金，表现在贫困地区的工业化初期尤其突出。即使勉强上不合实际的工业项目，也由于资金匮乏只能上一些产业层次低、污染大、能耗高、效益差的项目，这些项目往往是开工之时，就是产品无市场停产关门之日。工业化是一个有丰富内涵的经济范畴。黔江山区有丰富的农副产品、中药材资源，农产品通过初加工即能增值。如果认真研究市场需求，大力开拓国际国内两个市场，以高科技为手段，对农产品进行深加工、精加工，极大地提高农产品加工的科技含量，通过高附加值的农产品加工系列占领市场，就能巩固扶贫成果。

- (3) 扶贫战略思想要从单一模式扶贫向分类指导扶贫转变。

黔江开发区对贫困山区的扶贫主要集中在农业项目，应该说这是一种行之有效的选择。面向 21 世纪的扶贫战略思想应在肯定过去成绩的基础上对不同类型农户分类指导，使之脱贫。对于那些家有重病人或先天有残疾的贫困户，使用传统的模式很难脱贫。对于这些贫困户，有的应使用民政救济，有的则要动员其搬出自然条件恶劣，无论如何“输血”都无法脱贫的地区，实行外迁式扶贫。黔江地区应重视人口城市化潮流，可以设想，如果黔江开发区每个县城建成 20 万人口的小城市，在 319 国道和渝怀铁路沿线建成一批星罗棋布的 1—5 万人口的集镇，黔江开发区的贫困面貌将极大改变。

- (4) 新的扶贫方略应高度重视产业结构调整。

黔江开发区的产业结构调整，重点在发展区域特色产品，以名优特新、无公害

的绿色食品及加工系列占领市场,把黔江建设成为中国西部重要的绿色食品基地,致富农民。

(5) 新的扶贫方略应在过去成绩的基础上加大基础设施建设的力度。

即将开工建设的渝怀铁路将给黔江开发区的扶贫方略注入新的内容。随着渝怀铁路的开工建设,其民工的组织、建筑材料的需求、筑路民工的生活消费,都将给扶贫攻坚带来很多机遇。新的车站崛起、交通枢纽的出现,可以同时产生众多的商业机会,都可能对黔江开发区扶贫方略注入一些新的内容。黔江地区应抓住渝怀铁路建设这一机遇,将小城镇建设、市场网络建设、乡村公路和通讯建设等基础设施配套与渝怀铁路建设结合起来,改变黔江地区基础设施落后的面貌,促进农业产业化发展,使黔江地区的农村市场经济发展到一个新的阶段。

## 六、需要进一步落实和调整的政策

加强黔江地区经济、社会发展,树立新的扶贫战略思想,除了需要进一步落实已经出台和执行的各项政策外,还需要制定一批新的政策。主要内容如下:

### 1、扶贫资金的使用在政策上向农户倾斜

开发和治理贫困山区,既要富民又要富县。但在处理二者的关系时,要认识到富民是基础,是目的。在现阶段,黔江地区的县穷、乡穷、农户也穷。在这种情况下,首先是富民,然后是富乡、富县,应当把有限的资金绝大部分用于扶持千家万户都能自主选择、自主经营的短、平、快项目上,在农产品深加工上做文章,把解决温饱问题与发展农村市场经济结合起来,兴办一些能带动广大农户脱贫致富的农业产业化项目。

2、解放思想,在贫困山区允许和鼓励创办各种类型的经济特区和开发试验区,出台鼓励人才、物资、技术、资金流入贫困山区政策。

创办经济特区是世界各国开发落后地区的经验,不仅对我国东部沿海地区的发展产生了巨大推动作用,而且对贫困山区开发也有重大现实意义。根据大西南战略研究协作中心的研究成果,可以试办以下几类经济特区或经济开发试验区:

(1) 资源开发特区。适合于自然资源丰富,分布集中的少数民族山区。通过特区实行优惠政策,吸引国内外投资,对贫困山区的丰富自然资源进行加工、转化,促进当地发展。

(2) 生态建设试验区。适合于生态状况恶化,退耕还林量大面广的山区。通过生态开发区、试验区的优惠政策和管理,使当地经济得到发展。例如,贵州省毕节地区就经中央批准建立了资源开发与生态建设试验区。

(3) 扶贫性特区。适合于集中连片的特困山区,实行特殊的政策和管理体制,加速当地经济发展。从黔江的情况看,地处武陵山区,而武陵山区本身就是一个集中连片的贫困山区,极有条件争取中央批准成为扶贫性特区。

(4) 边境贸易特区。黔江地区的秀山县地处湘西、鄂西、黔东北的四省区、市结合部，历史上就有开展边境贸易的传统，当地自然条件优越，八百里平川，气候湿热，物产丰富，人口稠密，极有条件建立边贸特区。边贸特区对于黔江和周边地区的贫困人口将会发生强烈的市场导向作用，引导贫困山区农民发展市场需求的经济。

(5) 综合型经济特区。综合型经济特区比专门性经济特区的要求高，实行全方位对外开放和特殊的优惠政策与管理。创办综合型特区对人员的素质要求甚高，需要较多的投入，但它的作用也更大、更广泛。

### 3、放宽土地和户口政策，鼓励贫困山区的农民向小城镇集中，加快城市化步伐

黔江地区到 1999 年底尚有 66 万人口未过温饱指标，其中生存环境恶劣的人口达 25 万之多，丧失劳动能力的也高达 18 万人，从黔江地区的实际情况来看，城市化水平非常低。将城市化水平提高到 35%—40% 是 21 世纪初叶重庆市城市化的目标之一。对于那些生存环境恶劣和丧失劳动能力的人，他们的脱贫应采取外迁式脱贫的方式，鼓励他们到小城市和小城镇去生活和发展。可以考虑成建制地将一些生态条件恶劣的村迁移到城镇来，政府给他们以适当补贴，帮助他们从第一产业转向第二产业或第三产业来。这也是工业化、城市化的客观要求。