



# Technical Assistance Consultant's Report

---

Project Number: 42139- 01  
June 2012

## People's Republic of China: Provincial Development Strategies for Chongqing Municipality and Guizhou Province (Financed by the Technical Assistance Special Fund)

Prepared by Beijing SINOC Investment Consulting Co., Ltd.

For Guizhou Provincial Finance Bureau

This consultant's report does not necessarily reflect the views of ADB or the Government concerned, and ADB and the Government cannot be held liable for its contents. (For project preparatory technical assistance: All the views expressed herein may not be incorporated into the proposed project's design.

Asian Development Bank

亚洲开发银行技术援助项目 TA7361-PRC: (B 部分)

# 贵州发展战略研究

## 最终报告摘要

咨询专家组组长 刘卫东

咨询专家组副组长 董锁成

北京中融投资咨询有限公司



2011 年 6 月

---

# 目 录

总报告：贵州省发展战略研究 .....	1
分报告一：推进贵州省工业化战略研究 .....	6
分报告二：贵州省城镇化发展战略研究 .....	12
分报告三：贵州省生态农业发展战略研究 .....	15
分报告四：贵州省石漠化治理战略研究 .....	17
分报告五：贵州扶贫开发重点县经济发展战略研究 ....	20
分报告六：贵州发展战略国际经验 .....	24
分报告七：贵州发展战略国际案例研究 .....	25

## 总报告：

# 贵州省发展战略研究

刘卫东 中国科学院地理科学与资源研究所 研究员

董锁成 中国科学院地理科学与资源研究所 研究员

## 内容摘要

### 一、发展现状与问题

贵州是中国社会经济发展水平最低的省份。2009年，贵州人均GDP只有全国平均水平的37%；农村居民纯收入为全国平均水平的58%；城镇化率(29.8%)为全国平均水平的64%。公共服务水平落后，以教育和医疗水平衡量大约相当于全国平均水平的3/4。由于教育条件落后，贵州人口素质提高不快。2009年，贵州每万人大专以上学历人口数不到全国平均的1/2。尽管2000年以来贵州交通基础设施迅速改善，但是总体水平仍远落后于全国平均水平，尤其是县乡公路。此外，贵州工业化水平低，经济增长高度依赖传统服务业和农业。制造业对GDP增长贡献率低。

贵州发展水平落后是多方面原因造成的，具有特殊困难性。首先，贵州的自然基础薄弱，人口处于超载状态。贵州是世界上喀斯特发育最强烈的地区，山地和丘陵占总面积的92.5%，超过万亩以上的坝子只有47个。此外，石漠化严重，已占土地总面积的21%。其次，贵州人口素质偏低，人才基础薄弱。受地形复杂的影响，贵州人口居住相对分散，教育成本较高，加之投入不足，导致农村人口的文盲和半文盲率高。第三，宏观战略地位缺失，多年来一直区域政策“遗忘”。贵州不沿海、不沿江、不沿边，地理位置相对偏僻。改革开放以来，贵州缺少国家宏观战略的支持（扶贫除外）。

从总体上判断，贵州仍处于工业化初期，存在加快工业化的客观必要性。但是，过去十年，贵州的发展战略对于工业在全省发展中的定位不是十分清晰，在一定程度上影响了其工业化速度，导致工业对经济增长的贡献程度很低。在产业发展选择上，受资源条件和路径依赖的影响，能源原材料工业（特别是煤炭、电力、冶金、化工）逐步得到强化。这加剧了贵州产业发展的结构性矛盾。一方面，现代制造业和小企业发展薄弱，就业吸纳能力不足，使经济增长的富民贡献小；另一方面，节能减排压力大，发展方式转变任务艰巨。

## 二、发展环境与机遇

贵州发展战略的选择既要考虑贵州加快发展的需要与条件，也要考虑国家整体发展阶段和发展环境的变化。只有将两者有机地结合起来，才能走出一条科学发展之路。经过 30 年的高速增长，我国已逐步进入一个新的发展阶段，开始迈向工业化中后期，将从高速增长进入稳定增长阶段，发展方式转变将成为今后一个时期的主旋律。追求“绿色”增长和“包容性”增长是两个重要的方向。

同时，贵州的发展也面临着机遇。首先，交通条件的改善将大大改变贵州的区位条件，缩短贵州到沿海主要经济密集区的时间距离。贵州在建和即将开工建设到广州、长沙、昆明、重庆和成都的 5 条铁路客运专线，并将在“十三五”实现“县县通高速”。这将极大地转变贵州“偏远”的区位，为贵州承接沿海产业转移和发展旅游、贸易等现代服务业提供有利条件。其次，随着发展阶段的变化和人民收入水平的提高，优良的生态环境开始变为宝贵的资源和产品，为贵州这样的欠发达地区提供了“后发优势”。第三，丰富的、多民族的劳动力资源，在中国“人口红利”即将结束的时刻，为贵州发展多样化经济提供了重要的基础。此外，贵州的军工基础和能源矿产资源优势，为加快推动工业化提供了良好的基础。

## 三、战略目标

今后十年将是贵州发展条件改善快、经济发展加快的时期。按较为乐观的估计，贵州与全国发展水平的差距将从“十二五”开始出现明显的缩小。

经过十年左右的努力和奋斗，把贵州建设成为经济实力显著提升、人民生活日趋富裕、城乡基本协调、生态环境良好的“宜居、乐业”区域。到 2020 年，社会经济发展水平与全国的差距显著缩小，基本公共服务基本达到全国平均水平，消除绝对贫困人口，建成现代化的主干交通网络和较为发达的城乡交通体系，形成特色鲜明的“绿色”经济体系。到 2020 年，黔中经济区实现全面建设小康社会的目标；到 2025 年，贵州全省实现全面建设小康社会的目标。主要经济目标如下：

- 人均 GDP：2020 年达到全国平均水平的 70%以上，西部地区平均水平的 87%以上；
- 城镇居民可支配收入：2020 年达到全国平均水平的 85%以上，西部地区平均水平的 95%以上；
- 农村人均纯收入：2020 年达到全国平均水平的 75%以上，西部地区平均水平的 88%以上；
- 人均财政支出：2020 年达到全国平均水平。

如果贵州省采取超常规的发展战略和战略措施，充分利用各类有利条件，充分发挥各种资源优势，积极争取中央政府和兄弟省市的支援，到 2020 年，贵州省将可能同全国同步建成全面小康社会，实现经济社会发展的历史性跨越。

## 四、战略选择

贵州正在实施的大力推进工业化和城镇化的战略思路，符合贵州发展阶段的需要，也符

合全面建设小康社会的需要。但是，目前贵州的发展过度重视大项目和资本密集型的产业，对就业吸纳能力强的小企业关注不够。因此，我们认为，在现有战略基础上，贵州今后一个时期的发展应选择内外结合、民生为核心、绿色工业化为重点的“富民强省”战略。这个战略应突出小企业（含微小企业）在推进贵州工业化中的重要作用。要用十年左右的时间“放水养鱼”，培育一大批小企业和微小企业，在解决非农就业上取得突破性进展。唯有如此，才能使贵州的工业化和城镇化具有可持续的驱动力。另一方面，贵州也要加大反贫困力度，通过加大投入、积极发展特色经济和民营经济、改善基础设施、提高公共服务水平等措施，力争用十年左右的时间基本消除绝对贫困现象。

### **1、贵州加快发展的关键是以“绿色”理念为引导大力推进新型工业化**

近期内，贵州需要把“工业强省”作为一个首要选择。这里的“工业强省”要理解为通过工业化（增加非农就业）加快社会经济发展。由于我国发展阶段的变化以及贵州自然基础条件的制约，贵州不能继续走粗放式工业化道路，而要走一条“绿色”新型工业化道路。这里，“绿色”不是简单地指发挥生态功能，更多的是指循环经济、生态经济、节能减排、低碳产业等“绿色”发展道路。

首先，贵州的能源和矿产资源开发要更加依靠科技创新，要突出节能减排和资源综合利用，要切实在发展的同时保护好生态环境。其次，贵州要在“绿色”产业上下大工夫，打好“绿色”牌。要充分利用好气候、环境、文化等优势资源，不断提高旅游休闲产业、高效生态农业、生物产业等“绿色”产业在经济产出中的比重。第三，要利用军工基础，大力发展单位价值能耗低的先进装备制造业，建设“低碳化”经济体系。第四，将提供“有偿”生态服务功能提高到战略高度，通过生态服务创造发展机会。

### **2、贵州加快发展的核心是增加就业和“富民”**

贵州加快发展需要“两条腿走路”，抓好“一大一小”，充分发挥好“小企业富民”的作用。一方面，要重视培育能源原材料工业和装备制造工业领域的大企业，实施大企业培育计划。通过支持大企业的发展提高这些产业的“生态化”水平、资源综合利用水平和产出水平。另一方面，要积极改善投资环境，加大支持力度，实施“放水养鱼”计划。在生态农业、农产品加工、旅游休闲、生物产业等领域大力发展小企业和民营经济，促进就业增长和居民收入增加，实现“富民”目标。

在推动“富民”目标实现上，要改变过去以政府为主“抓大项目”的传统思维，充分发挥好市场的主导作用和政府的引导作用，把改善投资环境和“放水养鱼”作为头等大事来抓，积极招商引资，吸引外来资本、技术和人才，推动民营经济和小企业的发展。这里要特别重视小企业（含微小企业）的发展。

小企业的特点是提供大量就业岗位，而不是大量的税收。对于贵州这样的欠发达地区，在一定时期内，不能看重小企业在增加税收上的功能，而是其解决就业和富民的功能。要通过减免税收的手段“放水养鱼”，使贵州的小企业在短期内有突破性发展。

在传统计划经济思维中，争取设立大项目、发展大企业是很多地区推动工业化的重要手段。但是，经验表明，在欠发达地区仅仅依靠发展大企业很容易在当地形成“二元”结构。一方面，设立大企业可以迅速增加地方的GDP和税收；但另一方面，现代资本密集型大企业所提供的就业岗位很少，增加本地居民收入的能力不高。此外，本地中小企业不发达，难

以为大企业提供配套条件，形不成高效的企业集群。这是西部很多地区发展面临的困境。要打破这种困境，就要补上工业化初期应有的一课，这就是通过市场途径大力发展小企业。只有通过小企业在一定时期的不断繁衍，才能创造出本地“产业氛围”，破解“二元”结构。

### 3、贵州加快发展的基础是加大投资力度

贵州是我国发展水平最低的省份之一，而且发展基础薄弱。这样一个省份应该得到全社会更多的关心，应该成为今后区域发展总体战略关注的对象，应该获得中央政府的更大支持和其他省份更多的援助。多年来，贵州的人均固定资产投资一直明显低于全国平均水平。由于贵州仍处于工业化初期的资本积累阶段，投资拉动对经济增长的作用明显，因而加大固定资产投资力度是贵州加快发展的主要驱动力。

只有把外部的支持和自身的努力紧密结合起来，贵州才有可能加快发展。一方面，中央政府应在国家投资和项目上向贵州倾斜，并开展全方位的对口援助活动，尽快提高贵州的投入水平，使其人均固定资产投资规模到达或超过全国平均水平。另一方面，贵州要紧紧抓住国家实施主体功能区划和集中连片贫困地区开发攻坚工程的机遇，利用中央的支持力量显著改善贵州落后地区的发展条件和基本公共服务的水平。

### 4、贵州加快发展需要“集中”与“分散”相结合的空间战略

贵州要通过推进“绿色”工业化来加快发展，必须通过合理的空间布局处理好发展与环境的关系，切实走一条科学发展道路。首先，贵州产业发展的主体（特别是能源重化工业和装备制造业）应集中布局在黔中地区，以及六盘水—毕节和遵义地区。在这些地区，要集中建设一批重化工业循环经济产业园区，最大程度地降低资源型产业发展对生态环境的损害，实现“绿色化”发展。其次，实现“富民”目标所依赖的大量小企业在空间布局上应该遵循“分散式集中”的原则，即每个县（以及重点镇）都应该有适合小企业发展的产业园区。这些产业园区在短期内不能追求大规模和高档次，而是要照顾到孵化小企业的需要。当然，小企业园区也必须在环保上达标，政府应在环保公用设施建设上负责。

### 5、贵州加快发展需要进一步重视解决贫困问题

贵州加快发展必须面对的一个重要问题是贫困面广、贫困程度深。不解决 50 个国家级贫困县的问题，贵州就难以实现全面建设小康社会的目标。贵州的贫困问题，一方面源自特殊的自然条件，特别是破碎的地貌条件（喀斯特地貌）导致了坡耕地多、水土流失严重、土地瘠薄破碎，农业基础十分脆弱；另一方面，也与长期缺少投入、基本公共服务历史欠账多有关。在贫困县中，普遍存在群众行路难、上学难、饮水难、就医难、通讯难等问题。因此，贵州的“反贫困”战略要突出生产能力和特色经济建设，以及加大政府投入力度和改善公共服务水平。

## 五、战略措施

贵州是我国全面建设小康社会的难点。以贵州自身的发展基础和能力，实现本报告提出的发展目标，即到 2020 年人均 GDP 达到全国平均水平的 70%，难度是非常大的。因此，贵州加快发展，必须得到中央政府和社会各界的大力支持。只有内外力结合，才能使贵州在实现全面建设小康社会的道路上基本跟上全国的步伐。

### 1、需要中央政府给予的支持

不解决贵州的问题，难以在全国范围内真正实现全面建设小康社会的战略目标。现在是中央政府在更大程度上重视贵州欠发达问题的时刻了。应给予贵州特殊支持，帮助贵州获得更快的发展。

具体措施包括：“央企”对口援黔计划，即由国资委所属的大型中央企业帮扶贵州的国家级贫困县；在贵州设立“增长极”企业，特别是在贵州布局 30 座以下民用小飞机项目；尽快实施集中连片特殊困难地区开发攻坚工程；组织进行“黔中经济区”发展规划，为贵州打造“增长极”。

## 2、贵州自身需重视的措施

- **“放水养鱼”计划。**在贵州的集中连片特殊困难地区，对于就业人数在 10 人以下的非污染型小企业，免除工商注册费用，并在 5 年内免除所得税和增值税，大幅度降低小企业的创业成本和经营成本。同时，要切实转变思想观念，将政府职能由管理型转向服务型，设立“高压线”，严禁有关人员“吃、拿、卡、要”。
- **循环经济产业园区建设工程。**对全省工业园区和开发区全面实施循环型设计和生态化改造，通过产业链的生态化衔接、资源综合利用、土地集约使用、中水回用、废弃物集中处理和再循环、热电能源共享等模型，建设循环型工业示范园区或工业功能区块。
- **特色农产品品牌创建工程。**实施名特优农产品优势主导产业扶持政策，壮大培育名特优农产品品牌主体。加大名特优农产品质量认证工作力度。将无公害食品、绿色食品、有机食品与地理标志产品的认证作为名特优农产品品牌培育的一项重要内容。鼓励支持名特优农产品商标注册和品牌整合。
- **特色小城镇建设工程。**一要突出优势，打造依托产业发展的实力强镇。二要突出特色，打造依托民族风情发展的文化强镇。三要突出优越的旅游、气候资源，打造依托休闲度假产业发展的旅游强镇。
- **农村劳动力培训计划。**以现代公民意识和劳动技能为重点，广泛开展各种途径的农村劳动力培训。建立一批农村劳动力转移培训基地，坚持把建立农民培训基地和劳务就业基地结合起来。继续推进农科教结合，把农业技术推广、科技开发和教育培训紧密结合起来，建立农村实用人才培训基地。
- **新十年扶贫开发工程。**制定和实施“反贫困”规划，统领扶贫开发工作，推进扶贫开发有序、高效开展。建立专项转移支付制度和政策性转移支付制度，合理运用财政手段，支持贫困县加快培育特色经济和发展中小企业。积极组建农村合作银行，发展村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等新型金融组织，鼓励和支持各类银行在有条件的县设立分支机构。建立小企业贷款和农户小额贷款的长效机制。

## 分报告一：

# 推进贵州省工业化战略研究

陈 耀 中国社会科学院工业经济研究所 研究员

谢 一 贵州省社会科学院 研究员

毕 军 南京大学环境学院 教授

## 内容摘要

工业化是一个国家或地区不可逾越的发展阶段，加快贵州经济发展必须着力于推进工业化进程。本报告主要分析了贵州工业化所处的阶段、面临的问题和挑战、以及发展的优势和机遇，在此基础上提出了推进贵州工业化的基本思路和未来所要达到的目标，应当实施的工业化战略和相应的政策措施。

## 一、阶段与形势分析

发展经济学家认为，“工业化”的本质是生产效率不断提高的过程。主要的标志包括四个方面：一是人均生产总值（GDP），或劳动生产效率的提高；二是工业和服务业占 GDP 的比重上升；三是农业劳动力不断向非农领域转移；四是初级产品比重下降。美国经济学家 H·钱纳里对世界各国的工业化进程进行了严谨的计量分析，并将工业化划分为初期、中期和后期三个阶段。本报告按国际国内经验估计的不同工业化阶段的标志值，对贵州省的工业化阶段进行分析判断。

2009 年，贵州省人均 GDP 为 10258 元，按当年汇率折算为 1502 美元，尚小于工业化起始阶段与初期阶段的临界值（1540 美元），即处于工业化起始阶段的末期。然而，如果按照购买力平价法（PPP）计算，当年贵州省人均 GDP 为 2565 美元，处于工业化初期阶段。考虑到两种计算方法对 GDP 分别存在一定程度的低估和高估，我们采用两数的算术平均值来估算，即 2009 年贵州省人均 GDP 大约在 2033 美元左右，尚未达到工业化初期阶段的中点（2310 美元）。

贵州省三次产业的产值结构为 14.2:37.9:47.9，如果仅根据第一产业产值比重判断，该比重小于 20%但大于 10%，应属于工业化中期阶段。考虑到中国具体国情和贵州省省情，该

省第二、三产业的比值关系并不能准确反映区域工业化阶段。2009 年贵州省第三产业相对于全国的区位商为 1.17，小于第一产业（1.46），说明第一产业（农业）相比于第三产业，对该省的相对支撑作用更强。工业产值只占全国的 0.80%，相对于 GDP 的区位商只有 0.74，说明该省工业发展十分落后。贵州省第三产业比重的提高不能说明工业化已经演进到了更高的阶段，而应当解释为第二产业增速过慢。

贵州省第一产业从业人员为 1626.4 万人，占全省就业人口的 70.0%。第一产业的平均劳动生产率和边际劳动生产率最低，只有 3406 元和 52764 元，仅相当于全省总体平均劳动生产率和边际劳动生产率的 20.3%和 54.8%。三次产业中生产效率最高的是第二产业，其平均劳动生产率达 64466 元，是全省总体的 3.8 倍，是第一产业的 19 倍，同时也比第三产业高出 61.5%；其边际劳动生产率达 241779 元，分别相当于全省总体、第一产业和第三产业的 2.5 倍、4.6 倍和 3.7 倍。说明贵州省产业之间的劳动生产率差异是巨大的，劳动力由第一产业向第二、三产业的转移，尤其是向第二产业转移，是提高该省产业生产效率的前提条件和当务之急。畸高的农业从业人员比重和产业间劳动生产率的巨大差异，说明该省呈现出明显的工业化起始阶段特征。

贵州省采矿业和能源工业占地区工业总产值的比重分别为 14.60%和 22.10%，两类合计高达 36.70%，而同年全国这两类原料工业的比重只有 19.12%，体现出贵州省工业对原材料和能源高度依赖性，工业化初期阶段特征十分明显。

根据国际国内经验，从人均 GDP、三次产业产值结构、农业从业人员比重和工业内部结构等四个方面综合判断，贵州省目前尚处于工业化初期的前半段，实现工业化任重道远。

工业化步伐明显滞后导致贵州省在全国及西部工业中所占的份额越来越小。工业产值占全国的比重已从 2000 年的 0.75%下降为 2009 年的 0.65%，占西部地区的比重从 6.44%下降为 4.90%。更为严峻的是，目前贵州省的工业投入明显不足，后续发展乏力。2009 年全省工业投资仅增长 14.9%，而同期全国投资增速为 25%，贵州周边的四川、湖南、重庆、广西、云南等地区投资增速分别为 46.4%、36.8%、31.7%、30%和 18.8%。如果不能扭转这种局面，贵州省与全国工业化水平的差距将被进一步拉大，区域发展会被进一步边缘化。

贵州省工业化进程迟缓的原因是多方面的，除了农业落后、山区地形、土地石漠化、城镇化率过低、基础设施不足等客观因素以外，工业本身的问题也是十分严重的。贵州的工业发展不仅存在着对资源依赖过高、创新能力较弱等欠发达地区普遍存在的问题，也面临着对国有投入高度依赖、劳动力成本优势减弱等特殊问题。

2009 年贵州省国有工业比重为 61.1%，该比值位居全国各省区的前 5 位。贵州省工业发展对就业的带动作用小、产业配套能力弱、产业链不完整、加工业落后、附加值低等诸多问题，都与民营经济发展不足有直接关系。从 2004 年以来，贵州省的劳动力成本优势开始不断弱化，该省平均工资水平在 2004 年分别比全国和西部低 22.4%和 10.7%，到 2008 年则只比全国和西部低 15.8%和 3.9%。劳动力成本优势的减弱将使区域投资吸引力下降，这对于劳动密集型产业的发展十分不利，也给加工装配工业替代资源、原材料工业的工业化进阶过程造成了困难。要提高工业投资吸引力，必须在改善投资软环境方面付出更大的努力。

与此同时也要看到，贵州推进工业化的优势条件和有利因素也很多，不仅能矿资源富集，拥有一定的工业技术基础，而且国家西部大开发的政策支持力度加大，国内外生产要素和产

业“西进”步伐加快。

贵州能源、矿产、生物资源在中国南方地区具有明显优势，开发潜力十分广阔。据有关资料显示，贵州煤炭保有资源储量占全国的 4.47%，居全国第 5 位，比南方 12 省区之和还多，有 75.67% 还没有利用。煤层气资源探明储量约 2000 亿立方米，占全国总量的 22%，居全国第二，基本上还没有开发利用。全省可开发的水能资源总量 1683 万千瓦，居全国第 6 位，其中中小水能资源可开发量 674 万千瓦，居全国第 4 位。2008 年底，全省电力装机容量 2135 万千瓦，2007 年发电量占到全国的 3.56%，2007 年全省煤炭产量占全国的 4.3%。具备建设中国南方能源基地和进一步做大做强能源产业的基础条件。

以“西电东送”为重点的能源建设，以煤及煤化工、磷及磷化工、铝及铝加工、钢铁、铁合金为主的优势原材料建设，为把贵州打造成为中国南方重要的能源原材料基地打下了较为坚实的基础；以三大军工基地、高新技术产业园区为重点的产业带建设，为进一步提升贵州装备制造业、高技术产业的发展水平创造了一定的条件；以烟、酒、旅游、特色食品、民族药业等产业的发展壮大，为地方特色优势经济的形成起到了积极的推进作用。

未来十年国家全面推进小康社会建设，将进一步加大对西部地区的支持力度，这为贵州工业发展必将带来更多地机遇，并为争取国家政策支持提供了有利的环境。贵州要紧紧抓住国家建设西部“四大基地”的良机，选择好重点领域和重点项目，尤其是围绕优势资源在产业链延伸上做文章，依托经济技术基础在战略型新兴产业培育上做文章，力争国家在西部地区的建设布局更多地向贵州倾斜，使贵州成为国家建设西部四大基地的优先区域、重点区域、乃至示范建设区域。同时，要充分利用“黔中经济区”列入新一轮西部大开发重点培育经济区的政策区载体，使之成为带动贵州工业化、城镇化建设的核心增长极。

国际金融危机带来的国际市场收缩，使中国东部地区特别是沿海发达地区调整经济结构、促进经济结构优化升级的形势更加紧迫，要素资源加快整合并在更大范围寻求优化配置，一部分制造业、加工业等需要向具有资源禀赋优势的地区转移。国家扩大内需的战略，也促使投资、人才等要素资源和企业布局向内陆地区进军。贵州具有明显的资源禀赋优势和良好的产业基础，有利于对东部转移产业的吸引和承接，有利于贵州全面实施工业强省战略，并为改造提升传统产业，发展壮大支柱产业，培育发展新兴产业创造机会和条件。

## 二、思路与目标设定

推进贵州省的工业化，需要以科学发展观为指导，以经济转型和结构升级为主线，以人力资源开发为关键，从增大工业规模、效益和活力三个方面着力，确保到 2020 年进入工业化中期阶段，并使贵州与全国其他地区的发展差距缩小到较为合适的区间。

今后一个时期推进贵州省工业化的主要任务是，在转变发展方式中扩大工业规模（主要包括就业规模、资本规模和产值规模）。通过工业规模的扩张，实现由主要依靠农业和传统服务业的增长向主要依靠工业和生产性服务业增长的产业间升级。在全国加快发展方式转变的大背景下，贵州省的工业化不能再走传统的粗放发展的老路，而要实行资源节约型和环境友好型的集约化方式，在扩张规模的同时不断提升工业的质量和效益，走出一条有贵州特色的生态、低碳、高效、可持续的新型工业化道路。

按照国际经验，采用欧盟推行的“受援地区”标准作为参照，可以将“缩小贵州省人均 GDP

与全国其他地区的差距”的目标具体化为：到 2020 年，贵州省人均 GDP 与全国平均水平的比值达到 75%以上。根据对全国未来 10 年的人均 GDP 增长预测，我们推算出贵州人均 GDP 到 2020 需要达到的目标为 40803 元（2009 年不变价格，下同），按照该目标，贵州省的工业化也将达到中期阶段。实现该目标将比 2010 年人均 GDP 增长 2.6 倍，考虑到工业化进程中存在加速度现象，我们将“十二五”期末，即 2015 年的人均 GDP 目标设定为达到全国平均水平的 55%，即 20963 元。从人均 GDP 增长速度来看，达到这一目标需要在未来 10 年中保持年均 13.5%的增长率，其中“十二五”的年均增速目标为 12.8%。

按照工业化进入中期阶段的目标，贵州省的工业增长速度必须比第三产业实现更快的增长，到 2020 年将第二产业增加值占地区生产总值的比重提高到 50%以上，相应地，第一产业增加值比重下降到 10%左右，考虑到工业化加速度因素，设定到 2015 年目标为第二产业增加值比重提高到 42.5%左右。2020 年，贵州省农业从业人员比重需要下降到 45%以下。需要强调的是，贵州省作为农业生产条件较差的省份，降低农业从业人员比重的途径除了工业化和城镇化以外，向省外转移农业富余劳动力也是不容忽视的重要途径。

为实现工业化进阶的目标，未来 10 年贵州省的工业内部结构调整可分为两步走：“十二五”围绕现有原料工业基础，做大工业规模，使更多的资源得到开发，并提高制造业比重；“十三五”大力提升加工装配业比重，尤其是要提高劳动密集型工业比重，到 2020 年，使加工装配工业比重超过原料工业比重，降低对自然资源的依赖程度。

### 三、实施战略与措施

为实现工业化目标，建议贵州省在“十二五”及未来 10 年，大力实施六大支撑战略，并配套实施一系列保障措施和政策。

**1、绿色重化工带动战略。**贵州省重化工业基础较好，电力、煤炭、金属等能源原材料工业构成了工业的主体，提升这类产业的竞争力，做大做强重化工业，是提高贵州工业规模、推进贵州工业化进程的必然选择。而贵州生态环境又较为脆弱，大规模的资源开采无疑会对生态环境构成威胁，因此，贵州在发展重化工业的过程中必须充分保护生态环境，实施绿色重化工带动战略。一是提高自然资源的开发深度，做大重化工业的同时要减少资源浪费；二是提高并严格执行重化工业项目的生态评价标准，对生态环境构成较大影响或潜在影响的工业项目要坚决禁止；三是推进重化工业企业生产能力向园区集中，减少对土地资源的浪费，并提高集聚经济效益；四是用现代技术改造传统能源原材料工业，提高这类工业的节能减排和生态保护能力。

**2、主导产业链延伸战略。**贵州省的主导产业大多属于资源密集型产业，参与区际贸易和国际贸易的产品主要是能源、原材料和特色农业产品，加工程度低，由产业结构决定的经济规模和就业规模都较小；从价值层面看，贵州省的主导产业多处于“微笑曲线”的底端，使贵州面临的贸易条件长期难以改善。因此，要扩大贵州工业的规模，并改善工业的盈利能力，必须实施主导产业链延伸战略。一是促进电力、采矿等原料工业及特色农业产业链的纵向延伸，大力发展金属加工、电器制造及农产品深加工等后续产业链，提高资源的就地转化率，实现由“卖资源”向“卖加工品”的转变；二是提高技术研发、产品设计、批发零售等相关产业环节的规模和档次，使主导产业链向“微笑曲线”的两端延伸，打造出较为完整的产业链；三是促进主导产业链之间的横向延伸，提高产业之间的协调程度，尤其要大力发展金融、保险、广告、物流等对于各主导产业都有重要意义的生产服务产业链环节。

**3、提升式产业承接战略。**目前中国东部沿海地区劳动密集型和资源、资本密集型产业向中西部转移的新一轮大潮正在形成，贵州省应当充分利用这次产业空间重组的机遇，依托自然资源、人力资源以及一定的品牌资源优势，吸引东部企业向贵州转移生产能力，以提升贵州省的工业经济效益。一是要做好工业园区的软硬条件建设，为转移产业的承接创造适宜的空间载体；二是要优化投资环境，提高政府服务效率，缩短转移产业的落地时间；三是要围绕主导产业和潜在优势产业，制订详细的鼓励与限制转移产业目录，鼓励符合区域比较优势且本省发展动力不足的产业转移，严格限制高污染、技术落后、产能过剩的产业转移；四是加强与东部地区的沟通协调，与东部地区的政府和企业沟通协作，在产业的转出与承接过程中形成高效、公平的信息和利益共享机制。

**4、循环经济发展战略。**发展循环经济是解决贵州省经济发展需要与资源短缺、环境容量有限之间矛盾的必由之路。要依靠政府、企业和公众的共同努力，在生产、流通、消费、回收等各个环节落实循环经济理念，在企业、园区和区域社会各个层次开展循环经济实践，实现发展循环经济与工业化进程的良性互动，走出具有贵州特色的循环经济发展路子。首先要大力发展循环型工业，促进清洁生产，选择造纸、印染、染料化工、建材的热电等企业为重点设施清洁生产企业审核。对各经济开发区、工业园区要进行生态结构改造，建立废弃物交换系统、企业间的闭路循环系统。其次要加速农业污染物的减量化和资源化利用技术研发。第三，积极发展循环型服务业。第四，根据贵州省土地资源以山地、丘陵为主，平坝地较少的地理特点，积极盘活现有存量土地，节约利用土地资源，努力提高土地集约利用水平。第五，培育废弃物资源化产业。最后，以节约型政府建设带动节约型社区、节约型校园等建设。

**5、依托军工和央企的大企业带动战略。**目前在贵州省工业体系中起到关键作用的仍然是国有企业，尤其是一些军工企业具备强大的科技创新能力，为贵州省的工业化提供了难得的基础。贵州实施大企业带动战略，重点在于提高大型央企和军工企业与本地中小企业的协调和融合度。一是要继续为大型央企和军工企业的发展创造良好的地区条件，至少要避免其外迁；二是要推动大型央企和军工企业结合贵州比较优势，开发和生产适合贵州生产和销售的民用新产品，提高贵州工业的市场开拓能力；三是要促进大型央企和军工企业与本地中小企业的合作，在可能的限度内鼓励人才、资金、技术等要素在大企业和中小企业间的双向流动，以促进大企业对中小企业的带动作用，延伸企业之间的协作网络。

**6、民营中小企业集群化战略。**贵州省与“块状经济”的发源地浙江省却颇有些相似之处：同样是农业生产条件恶劣，农民有从事非农生产的强烈愿望；同样是山地多、平地少，中小企业必须在有限的空间内集聚。借鉴浙江经验发展民营中小企业集群，对贵州是很有必要的。然而贵州与浙江相比，缺少靠近外部市场的便利条件和敢于冒险的企业家精神，因此，实施民营中小企业集群化战略，还需要政府的推动。一是鼓励企业家创业，提高中小企业数量；二是积极帮助中小企业开拓国内外市场，尤其是可以利用贵州大型国企的优势，鼓励大型国企向中小民营企业提供分包合同和订单采购；三是引导民营中小企业向优势产业集聚区集中，以促使产业集群的形成。

针对六大战略的实施，还需要建立如下配套完备的保障措施体系：

**1、构建社会化大服务体系。**首先，促进生产服务业的大繁荣，尤其是需要提高信息和物流两大生产性服务业的发展，以促进工业与第三产业的融合，提高产业配套能力，对于急需的服务行业，可通过税收减免的方式予以大力扶持。其次，需要科技服务体系的完善，在中国现行体制下，科技服务具有准公共物品的特征，促进科研事业单位、大型央企科研力量与其他企业的交流合作，推动适用技术研发和转化，对于中小企业的成长会起到巨大的促进作用。最后，还需要政府公共服务效率的不断提高，转变政府职能，完善制度建设，为工业

的发展创造良好的法制环境。

**2、完善现代工业基础设施建设。**一是要大力完善各类工业园区的基础设施建设，加强园区的规划和布局调整，提高园区的交通、通信及水、电、气等基础网络建设，大力推进标准厂房建设工作，提高园区的土地和资本利用效率。二是要抓好交通和水利两大薄弱环节，提升全省的基础设施建设水平，交通方面重点落实“六横七纵八连八支”的高速公路网络规划和“一千十支”的机场建设规划；水利方面通过一批水利枢纽工程的建设，重点解决好工程型缺水问题。三是要加快信息网络建设，提高信息化技术在全省的普及率，促进电信网、互联网和广电网三网融合，为工业发展提供顺畅、高效、低成本的信息服务。

**3、建立健全与工业化进程相适应的投融资体系。**一是在继续争取海内外援助资金和扶贫资金的同时，要努力争取国内外金融机构在贵州设立更多的分支机构，尤其是具有信贷资金投放功能的分支机构；成立公益性的中小企业发展指导机构，为高成长性中小企业提供创业和融资指导，帮助有条件的企业在国内外股票市场上市融资。二是要保证投融资体系为工业化服务，对享受援助资金和政策性贷款的企业要加强资金监管，避免资金向房地产等非实业领域过度集中。三是要搭建适合产业发展特点的投融资平台，特别要注意搭建交通基础设施投融资平台，为贵州工业化的顺利进展创造最基本的条件。

**4、大力引进外来智力。**为了更有效地吸引和引进工业化急需的各类人才，建议省委省政府专门成立智力引进领导小组并设办公室，专门研究和组织高端专业人才的招聘和相应政策制定工作。同时，从贵州省财政预算收入中设立智力引进专项资金，对引进高端人才不仅在住房、工资待遇、职称等方面提供保障和激励，而且为其提供重大课题研究经费。

**5、不断深化创新开放政策。**在“十二五”期间积极推进“无水港”建设工作，可以以贵阳市为主要节点，通过与东南沿海港口城市的合作，依托航空、铁路、公路等逐步完善的陆地交通线路，实现陆上交通与沿海水路交通的对接，以缩短贵州省与东部及海外市场的经济距离，扩大对外和对内开放的广度和深度。要积极争取在交通枢纽区域申请设立保税物流园区，在经济技术开发区设立出口加工区，或在黔中经济区申请设立综合保税区，通过对外开放平台的建设，带动贵州的经济开发，加快推动贵州的工业化进程。

**6、积极争取国家政策支持。**一是对贵州省的工业发展适当降低准入门槛，国家可将贵州列为特殊政策地区，在产品结构、节能减排等方面适当降低重化工业项目的准入标准，并促使这类产业在其他地区的产能向贵州转移集中。二是国家战略性新兴产业的布局要更多地向贵州倾斜，以提升其产业结构层次，加快形成现代产业体系，如新能源、新材料、高端装备制造、生物医药等在贵州均具备发展条件。三是依照在西藏、新疆开展的发达省市对口帮扶市、区的扶贫模式，提高全国发达地区对贵州省的对口援助力度。贵州省的人均 GDP 长期居于全国 31 个省市自治区的倒数第一位，许多发展指标甚至低于西藏和新疆，部分地区生存和发展条件十分恶劣，而且该省也属于少数民族聚居地区，其经济发展的好坏直接关系到全国全面小康目标的实现，需要国家予以高度重视。

## 分报告二：

# 贵州省城镇化发展战略研究

柴彦威 北京大学城市与环境学院 教授

张景秋 北京联合大学应用文理学院 教授

### 内容摘要

城镇化水平是一个地区经济社会发展水平的重要标志。在中国经济社会发展进入整体转型的历史时期，贵州省也面临着经济社会发展从“又好又快”向“更好更快”发展的契机，加快城镇化发展是贵州省今后五年甚至更长时间的必然选择。

从自然条件看，贵州气候宜人，植被丰厚，自然资源丰富，特色农业优势显著，但山多地少，可利用的土地资源有限，生态系统脆弱。

从发展基础看，贵州在改革开放后，经济快速发展，但与全国其他地区比较，经济发展水平相对较低，2009年，贵州省人均GDP过万，达到10309元，但仍然是全国人均GDP最低的省份；同时，全省经济社会发展不平衡，经济极化现象明显，经济总量贡献主要来自贵阳和遵义；目前，贵州各地市产业与人口仍然在向贵阳聚集。

受自然条件的约束，加上经济发展相对滞后，工业化进程缓慢，使得贵州省城镇化水平一直处于小步提高的态势，城镇化水平相对滞后，并与全国城镇化率之间的差距不断拉大，2009年全省城镇化率达到29.9%，较全国平均水平低16.6%。城镇建制数量少，城镇规模等级不高，城镇化水平低，第二和第三产业发展不足，特别是工业化对城镇化的支撑和带动能力不足，使得城市发展和就业空间有限，加上城镇社会保障体制正处于改革阶段，导致省内人口移动较弱，促进城镇化的动力不足。由于原有城镇体系空间结构不完善，城镇群尚未形成，缺乏区域核心增长极，缺乏特色城镇支撑，难以发挥城镇对区域经济社会发展的辐射作用。

从城镇化发展阶段看，目前贵州开始进入城镇化加速发展阶段，社会发展阶段由于省内发展的差异而分属两个转型阶段，一是以贵阳为代表的城镇化水平大于30%的4个建制市，其社会发展处于从温饱型向小康型转变的阶段，也是城镇化中期持续加速阶段；另一是城镇化水平低于30%的其他州、地区，其社会发展处于从贫困型向温饱型转变的阶段，也是城镇化中期加速起步阶段。同时，贵州处于以人口集聚为主要动力的城镇化阶段，需要国家重

点扶持以加快城镇化进程。

贵州省在城镇化进程中既有机遇也存在严峻的挑战,首先,国内各区域竞争越来越激烈,各种矛盾凸显影响到区域国际竞争力的提升,近年来,长三角和珠三角经济一体化明显增强,而“泛珠三角”概念的提出将珠三角影响区扩大,在今后相当长的时期内,其内部各省份都将面对日益加大的竞争压力,成渝城镇群对贵州的城镇化与经济发展的压力也日渐显著。与此同时,资源环境等限制因素对贵州省城镇化的约束加剧,而国家主体功能区的划分在一定程度上放大了该约束因子。依据国家主体功能区划分,贵州省境内大部分地区被列入“限制开发区”和“禁止开发区”,这一方面有利于生态保护,但另一方面将影响正常的产业成长和升级,对贵州城镇化的发展带来制约。

基于此, **贵州城镇化发展的总体思路**应是,立足贵州山区省情,遵循城镇化发展规律,坚持工业化和城镇化相协调、城镇化的速度和质量相统一、城镇化和社会主义新农村建设相结合,着力优化城镇空间布局、抓好城镇建设规划、强化产业支撑、提高城镇综合承载能力、创新体制机制、加强城镇管理,走有特色、集约型、多样化的贵州山区绿色城镇化道路,促进全省经济社会又好又快发展。

就发展战略而言, **推进贵州城镇化发展需要依托两大战略**: 跨越式发展战略和可持续发展战略。

**跨越式发展战略是以工业化带动下跨越式发展的城镇化发展战略,是贵州省城镇化的近期发展战略。**该战略基于贵州省经济发展落后,城镇化水平低,还没有形成真正意义上的城镇群的实际,着力培育包括贵阳、遵义、安顺、凯里、都匀都市区为核心的**黔中城镇群**,通过以工业化带动城镇化的跨越式发展。战略的核心动力是新型工业化、高度现代化。战略的主要路径是以黔中城镇群建设和新型工业化为主体,以大中型企业为主导,吸引固定资产投资,发展外向型经济,发挥大中城市的辐射带动作用, **实现“强省”目标**。

**可持续发展战略是以特色中小城市与小城镇为主体的城镇化发展战略,是贵州省城镇化的中远期发展战略。**该战略立足于贵州城镇化是山区特色城镇化、以农业为主导地区的城镇化、生态环境脆弱地区的城镇化等基本特征,通过充分利用贵州省的自然、人文优势资源,扬长避短,走出贵州特色城镇化之路。战略的核心动力是农业产业化与城乡统筹。战略的主要路径是以特色中小城市和小城镇为主体,以中小企业为主导,以特色产业布局为基础,建设绿色休闲生态基地,成为中国南方的后花园,带动城乡协调发展, **实现“富民”目标**。

**两大战略的关系是**: 可持续发展战略是贵州城镇化发展的基本战略,该战略立足贵州山区与生态脆弱地区的基本事实,以城乡协调发展,实现富民为目标,是贵州城镇化的长期战略; 跨越式发展战略是基于贵州城镇化总体水平偏低的事实,以黔中城镇群为依托,以新型工业化带动城镇化快速发展的跨越式战略,是贵州城镇化的近期战略。

通过两大战略实施,达到强省和富民的发展目标。近期,到 2015 年,为城镇化的加速发展时期,发展重点是交通、能源、水利等基础设施的建设,为城镇化的快速发展提供支撑和载体,城镇化水平力争达到 40%; 远期,到 2020 年,重点是公共教育、公共卫生、公共医疗等公共服务的发展,着重解决城镇化中的民生问题,城镇化水平力争达到 50%。

**贵州城镇化发展的空间战略选择**上,应依托黔中经济区,构建“核心—边缘”城镇体系总体结构,以都市区作为贵州城镇化推进的抓手,着力打造和培育黔中城镇群; 优化黔中城

镇群的空间布局，明确各自分工，形成优势互补；以1小时经济圈建设为依托，推动各个都市区的建设和发展；挖掘民族文化内涵，建设特色城镇。

贵州“三农”问题突出，要在城镇化进程中着力解决“三农”问题，实现城乡统筹，就要实施“四步走”战略：推进新型工业化提升非农产业就业机会，构建以人为本的人口流动管理机制，在空间上遵循“三个集中”原则，即产业向产业发展区集中、人口向城镇集中，土地向规模经营集中，以谋求新型工业化时期城镇化的聚集经济效应，为广大乡村提供均等化的公共服务。

为保障贵州省城镇化两大战略的实施，解决“三农”问题，实现城乡统筹协调发展，需要实施一定的政策保障。首先，需要实施体制与制度创新，加快与户籍制度相关的社会福利保障制度等的改革创新，推进土地管理制度改革，创新投融资体制机制，积极推动行政区划调整，加快城镇管理体制创新。其次，应着力争取国家政策，多措施推进城镇化进程。从国家层面来讲，应力争将黔中经济区纳入国家“十二五”发展规划，作为今后5年国家重点扶持建设的经济区；从地方层面来讲，今后5年应重点培育贵阳大都市区，培育联合都市区，打造黔中城镇群；壮大中心城市，带动辐射区域的整体发展。同时，推进一二三产业协同发展，夯实城镇化基础；抓好城镇规划，以科学规划促进城镇化；以实施大中城市带动战略为突破口，加快推进城镇化；抓好小城镇建设，形成富有特色的贵州城镇体系；加快绿色城镇化步伐，促进贵州生态文明建设；采取多种途径，保障城镇建设用地需要；逐步解除城乡二元体制，在城镇化进程中实行城乡统筹。

## 分报告三：

# 贵州省生态农业发展战略研究

于法稳 中国社会科学院农村发展研究所 研究员

罗永康 中国农业大学食品科学与营养工程学院 教授

### 内容摘要

2010 年，贵州省委、省政府提出了“又好 5 又快、更好更快”的发展战略，发展生态农业是贵州农业又好又快发展的着力点。本章在分析贵州省农业发展现状及对发展生态农业进行 SWOT 分析的基础上，提出了贵州省要建立西南地区 5 生态农业发展的先行区和示范区以及中国生态农业观光与其他旅游资源联动开发的示范区，围绕着这个目标，提出了六大战略重点、四大战略措施及四大行动方案。主要观点如下：

贵州省农业发展面临着人多地少，生态脆弱等问题 5，必须走内涵式、质量型、集约化的路子。大力发展生态农业，是生态建设和农业发展实现“双赢”的关键环节，也是实现贵州省农业又好又快发展的前提。

- 尽管贵州省农业稳定发展，结构进一步优化，农业经济呈现稳定性特征，但与其它省的差距依然在拉大。
- 贵州省发生生态农业面临着生态环境、品种资源、产业、龙头企业等方面的优势，以及缺乏形成生产规模的耕地条件、农业生产的整体水平偏低、特色农产品品牌经营意识淡薄等方面的劣势。
- 贵州省在发展生态农业方面的机遇表现为国际宏观背景提供了发展生态农业的外部环境、国家有关生态农业的政策为生态农业发展提供了政策保障、工业化、城镇化发展战略为发展生态农业提供了要素整合的空间、消费群体的消费趋向提供了发展生态农业的目标定位、日益改善的交通条件为发展生态农业走向外部市场创造了条件等方面；挑战表现为耕地、水资源的约束、务农劳动力素质的约束、特色农产品营销手段落后的约束以及应对自然灾害能力不足的约束等方面；
- 贵州省生态农业发展的总体战略目标是：经过 10—15 年，建立起产品结构优化、产品空间布局优化、资源节约环境友好的完善的生态农业产业体系，包括科技支撑体系、服务体系、流通体系，采取农业生态补偿机制等有效措施鼓励中小系企业、农民参与生态农业的发展。
- 为了实现贵州省生态农业发展的战略目标，需要围绕着如下战略重点开展：加

强生态农业发展的基础设施建设、保护和提高粮食综合生产能力、加快发展生态畜牧业和特色农业、加快发展生态农业产品精深加工、建设资源节约环境友好型农业、加强生态农业产品流通市场建设。

- 贵州省发展生态农业，需要进行观念的创新。改变以往单一发展农业的观念，跳出农业看农业，逐步树立“生态就是生产力、生态就是竞争力、生态就是潜力”的发展理念。同时，贵州生态农业的发展要充分利用两种资源、两种市场，推动农业生产方式的根本性转变，提高农产品的国际竞争力。
- 贵州省发展生态农业需要实施四大工程建设，具体讲，就是生态农业基础设施建设工程（农田生态工程、地力培肥工程、无公害化工程、农村环境污染整治生态工程、农田水利设施建设工程）、新型农民培训工程、特色农产品品牌创建工程（壮大培育名特优农产品品牌主体、加大名特优农产品质量认证工作力度、鼓励支持名特优农产品商标注册和品牌整合）、生态农业科技园区建设工程（贵州黔南绿色、有机食品科技产业园，贵州铜仁绿色、有机食品科技产业园）。
- 中央政府需要从国家生态安全的战略高度，将贵州省石漠化地区生态农业建设纳入到国家层面的重大生态工程之中。通过石漠化地区生态农业的发展，改善石漠化地区的生态、生产条件，将其建设成为生态环境改善与农民脱贫致富实现双赢的主战场；国家加大对贵州省的投资力度，特别对生态农业发展基础设施建设的投入。贵州省经济基础薄弱，生态农业发展的基础设施落后，特别是存在着工程性缺水现象严重，依靠自身难以保证建设的资金需求，因此，在“十二五”期间，加大对农田水利设施建设的投资力度，改善贵州省生态农业发展的条件；加强现代生态农业生产中的技术、模式的创新与推广。现代生态农业需要变革传统的农业生产方式与技术、发展模式，通过组织实施国家重大科技攻关项目，进行生态技术的创新与推广。
- 贵州省委、省政府应该在国家的大力支持下，根据生态资源条件，以及发展生态农业的相对优势条件，切实转变农业发展方式，围绕着生态农业发展的战略地位，积极推进生态农业；在生态农业发展过程中，进行各类资源的联动开发。通过现代生态农业要素的注入，广泛采用“资源—产品—消费—再生资源”的模式，诱发新型产业的发展。同时，探索将生态观光农业旅游、红色旅游、自然生态旅游、民族风情旅游联动开发的旅游方式模式；开展生态农业发展模式的大胆探索。利用人工饲草种植，大力发展生态畜牧业，一方面减轻畜牧业对饲料粮食的压力，另一方面可以充分调动农民参与生态农业建设。同时，积极推动“四大工程”建设。

亚洲开发银行方面，需要为贵州省发展生态农业提供国际经验以及交流机会，加强贵州省与国际组织、发展现代生态农业较好的国家在发展生态农业方面的合作与交流；为贵州省石漠化地区生态农业的发展提供技术援助、资金援助，探索新形势下实现现代生态农业与脱贫双赢的模式，以及现代生态农业的管理经验等。

## 分报告四：

# 贵州省石漠化治理战略研究

**熊康宁 贵州师范大学中国南方喀斯特研究院 教授**

**李 昆 中国林科院资源昆虫研究所 研究员**

### 内容摘要

贵州省石漠化演变和分布处于全国各省区之首。1975-1985年,石漠化年均增加508.2平方公里,到1999年的13年间年增666.3平方公里,2000年以来的5年间年增334.7平方公里。2005年,石漠化面积37597.36平方公里,占全省面积的21.34%。石漠化加剧了喀斯特脆弱生态环境的退化,区域社会经济发展滞后,一些地方“一方水土难以养活一方人”。

通过国家重大科技支撑计划重大课题在贵州省花江示范区定点对比研究发现:石漠化是能够治理的;通过治理强度石漠化可变为中度,中度变为轻度;但轻度石漠化在几年内全部变为无石漠化是可能的。目前,在国家对生态治理投入加大的情况下,项目区石漠化面积扩大的速度和程度得到一定缓解。但全省大部分地区由于人口压力巨大、陡坡耕地多,土地退化仍会以一定速度发展,石漠化面积仍在增加。石漠化治理是一个长期、艰巨的任务,绝非一两个五年计划就能达到“山川秀美”。要从根本上遏制住石漠化增长的趋势和生态环境恶化的局面,仍需坚持“系统防治、综合治理”、“中央支持、多元投入”的战略。

到2020年,全省大部分地区要基本遏制石漠化扩展的趋势,生态恶化的态势得到根本改变,土地利用结构和农业生产结构不断优化,草食畜牧业和特色产业得到发展,人民生活水平持续稳步提高,农村经济逐渐步入协调可持续发展的轨道。其中,2011-2015年,新增治理石漠化面积160.71万公顷,石漠化年均增长率控制在0%左右,石漠化扩展和生态环境总体恶化趋势得到初步遏制;2016-2020年,新增治理石漠化面积63.41万公顷,石漠化年均增长率控制在-1%以下,从根本上遏制住石漠化扩展势头,扭转生态环境恶化趋势,石漠化地区居民生产生活条件得到改善,逐步实现生态经济系统的良性循环。

根据贵州省喀斯特高原山区生态环境脆弱、人地矛盾突出,石漠化面积大、程度深,社会进步缓慢、经济发展滞后的实际,石漠化治理的战略选择与模式是:

1.在生境多样、资源丰富、产业结构单一的石漠化地区,按因地制宜、系统防治、综合治理、全面发展的思想,营造经果林、种草养畜,建设基本农田配套小型水利水保以及农村

能源工程，建立以“造林、种粮、植草、养畜”为核心的石漠化综合治理与生态农业导向型模式，多元发展、惠农富农，促进生态经济协调发展。

2.在生态承载力低、立地条件差、坡度陡、人迹不易到达的深山、远山中-强度石漠化区，按照人为管控加自然生态修复的思路，采取封、育、管、护和人工促进封山育林措施，建立以封禁护育为核心的石漠化封山育林与生态修复导向型模式，促进生态系统正向演替，恢复生态、改善环境。

3.在水源条件好、耕地破碎、立体气候明显的轻-中度石漠化地区，按照因地制宜发展立体农林经济的思路，培育防护林、水土保持林、薪炭林、特色经果林，建立以“特色经果，立体农业”为核心的石漠化人工造林与林产业导向型模式，改善生态环境，实现生态富民。

4.在水热条件适宜，土层浅薄，不宜农耕，草地退化的轻-中度石漠化地区，按照草地生产力维持与草畜平衡调控的思路，人工种草、改良草地、发展草食畜牧业，建立以农村产业结构调整为核心的石漠化草地建设与生态畜牧业导向型模式，实现生态产业效益与惠及民生的双赢。

5.在水土流失严重、人均耕地少、土地生产力低的轻-中度石漠化地区，按照提高土地生产力确保群众生存发展的基本思路，改造坡耕地、建设高标准的基本农田配套坡面水系工程，建立以“保水土、保生态、保生存”为核心的石漠化水土保持与基本农田建设导向型模式，控制水土流失、保护耕地、提高单产、保障粮食安全。

6.在山高水深、雨多地漏、土薄易旱、人畜饮水困难的轻-中度石漠化地区，按照合理开发利用水资源解决农村用水的基本思路，通过集水引水、管网输水、修建水池、工程节水，建立以“开源节流”为核心的喀斯特水资源开发与灌溉农业导向型模式，解决生产生活用水问题、提高水资源利用率、发展节水灌溉农业。

7.在人口密集，能源结构单一、生活用能紧缺、薪材砍伐严重的中-强度石漠化地区，按照发展沼气能源为重点的农村循环经济的基本思路，推广沼气使用、培育薪炭林、发展庭院经济，建立以“沼气利用-庭院养殖-庭园种植”为核心的喀斯特农村能源建设与庭院经济导向型模式，推进社区循环经济发展，改善人居环境。

8.在自然条件恶劣、资源严重匮乏的强度-极强度石漠化地区，按照恢复生态和保证人民基本生活的基本思路，实施生态移民、自然恢复，建立以“一搬、一建、一恢复”为核心的喀斯特生态移民与自然恢复导向型模式，以改善农民生存环境，遏制石漠化发展，有效恢复植被。

9.在景观独特、类型多样，文化浓郁、保存完整的石漠化地区，按照产业结构优化、旅游开发与石漠化治理协调发展的思路，培植观赏林木，挖掘文化内涵、完善旅游设施，建立以“旅游生态经济”为核心的喀斯特资源利用与生态旅游导向型模式，促进景观资源利用、基础设施建设，推动旅游发展与民族文化保护。

**贵州石漠化治理的战略途径是：**统筹规划，综合治理。统一规划，分部门施策，将生物措施、工程措施和技术措施有机结合，综合治理；突出重点，分步实施。采取点面结合、以点带面的方式，突出重点，有序推进，治理一批、见效一片；生态优先、兼顾发展：在治理中发展、在发展中治理，从根本上找出石漠化地区的生态经济发展出路，以保住治理成果；因地制宜，合理配置。坚持宜封则封、宜造则造，通过生物措施加快生态恢复，通过工程措

施提高土地单产和资源人口承载力；中央支持，多元投入。以中央专项投入为主，稳定现有生态治理资金渠道，整合各类资源形成多元投资主体，确保治理向纵深发展；科技支撑，技术推广。按照试验、示范、推广思路，加强新技术、新方法和新工艺应用，筛选、组装和集成生态、经济效益显著的模式；依法治理，全民参与。根据国家相关法律，建章立制，有规行事；提高全民生态治理认识，尊重农民意愿，调动他们参与石漠化治理的积极性。

总之，报告提出：石漠化治理要抓住“人地关系”的主要矛盾，以治理和发展为主线，以人为本，人与自然和谐，实行水利建设、生态建设、石漠化治理相结合的治本之策；坚持治理与发展并重，在治理中求发展，以发展促治理的战略思路；以及坚持“系统防治，综合治理，防治并重”思想，治理对策、治理技术和治理模式系统配套的治理技术途径；另外，石漠化治理是一项长期、艰巨的任务，绝非在短期内就能达到“山川秀美”。要从根本上遏制住石漠化增长的趋势和生态环境恶化的局面，需国家和地方加大投入力度，集中发展，高产高效，发展石漠化治理区域的衍生产业，加速实施并且实现贵州“绿色”新型工业化和城镇化战略，有效降低土地超负荷承载，有效推进石漠化地区群众的增收致富。通过 10-20 年的不懈努力，彻底遏止石漠化增长趋势，潜在石漠化地区生态环境“山清水秀”，轻度石漠化地区生态环境根本好转，中度石漠化地区生态环境明显好转，强度石漠化地区生态环境彻底扭转，从根本上彻底解决石漠化问题，保障贵州全省经济社会的可持续发展。

## 分报告五：

# 贵州扶贫开发重点县经济发展战略研究

刘卫东 中国科学院地理科学与资源研究所 研究员

董锁成 中国科学院地理科学与资源研究所 研究员

### 内容摘要

贵州 50 个被列为国家新阶段扶贫开发工作重点县的贫困人口占到全省贫困人口的近 76%，国土面积占到全省的 66%，而生产总值却只占 33.9%。没有这 500 余万人民群众的脱贫致富，就没有贵州的全面小康。做好 50 县的经济工作，对于未来贵州省经济社会发展和完成扶贫开发任务，具有十分重要的战略意义。

贵州省是全国农村贫困面最大、贫困程度最深的省份之一，贫困人口占全国的十分之一，2800 万农民就有 500 多万是贫困人口。新阶段有扶贫开发任务的县（市、区）83 个，占全省县级总数的 94.3%，有 50 个县属于国家扶贫开发重点县。50 县占全省县级行政单位的 56.8%，国土面积占全省 66.0%，耕地占 59.2%，人口占 49.6%。2009 年全省贫困人口 555.30 万人，50 县为 419.68 万人，占全省贫困人口的 75.58%。

50 县中贫困发生率达到和超过 20% 的县有 36 个，50 县平均贫困发生率也超过 20%。2009 年，50 县人均生产总值为 7026 元，只有全省人均生产总值 10309 元的 68.15%，全国人均生产总值（25796 元）的 27.23%。

贵州是全国唯一没有平原支撑的内陆山区农业省，宜农土地资源紧缺，坡耕地多，水土流失严重，自然灾害频繁，土地瘠薄破碎，农业基础脆弱。人多地少矛盾突出，缺少稳产高产的基本农田，始终制约着贵州农业、农村经济乃至整个国民经济的发展重要因素。石漠化面积比重高，占全省国土面积的 61.2%，凡是石漠化严重的地方，都是最为贫困的地方。50 县普遍存在农民贫困、财政贫困的双重贫困问题。形成基础设施投入不足，造成交通、通讯、文化、教育、卫生等方面的严重落后。普遍存在群众行路难、上学难、饮水难、就医难、通讯难等问题。基本公共服务历史欠账多，是造成贵州与东部地区巨大差距的重要原因之一，是制约贫困群众脱贫致富的重要因素，是影响我省与全国同步建成小康社会的关键所在。人口增长快，结构升级慢。2009 年人口自然增长率 6.96‰，高于全国近两个千分点。2009 年贵州省工业增加值占 GDP 的比重为 32.02%，低于全国 39.20% 的平均水平；人均工业总产

值 9022 元，仅相当于全国平均水平的五分之一。工业化水平比全国滞后 10 多年。50 县的工业发展更是落后于贵州全省，几乎都是财政贫困县，工业反哺农业、城市支持农村的能力有限。

通过 30 多年来的努力，贫困地区经济发展加快，实力不断增强农民人均纯收入由 2005 年的 1641 元增加到 2009 年的 2700 元。结构调整力度加大，特色产业加快发展，基础设施不断改善，社会事业不断提升，96.9% 的乡镇和 29.6% 的建制村通油路或水泥路；贫困人口持续减少，贫困率持续下降，全省实施的培训项目有“双带致富培训工程”、“农村远程教育培训工程”、“阳光工程”、“新型农民科技培训工程”等 27 项，劳动力素质不断提高，生态治理得到加强，资源环境持续改善。实施产业化扶贫，是提高贫困群众脱贫致富主动性和积极性、推进扶贫工作稳定发展的重要途径。贵州在扶贫开发实践中，以科学规划为基础，以产业发展为支撑，加快扶贫开发。创新机制，提高扶贫开发工作的成效，整合优势资源，增强扶贫开发的综合能力。积极探索推广扶贫资金滚动发展的机制。贵州实施了整体推进，连片开发的推进方式。积极调动各方积极性，努力形成大扶贫的格局。

加快发展 50 县经济是贵州经济协调快速跨越发展的重要部分，是贵州建设和谐小康社会的关键任务。50 县在全省占有重要位置，从人口数量、国土面积和耕地等因素来看，50 县的经济状况差强人意，总量及人均都严重落后于全省。必须举全省之力，集中力量打好扶贫攻坚战，加大扶贫开发力度，推进 50 县经济加快发展，是确保贵州与全国同步进入小康社会的紧迫任务，具有关键性全局性的意义。

当前，扶贫开发工作面临有利的政策环境。中央政府坚持把解决“三农”问题放在重中之重，实行“三个高于”的支持政策，重点向农村和扶贫开发工作重点县倾斜，有利于扶贫开发工作重点县加快经济发展，扎实推进新农村建设。

在扶贫攻坚的实践中，全省广大干部群众把中央的扶贫方针政策与贵州实际相结合，创造性地开展工作，探索了不同的扶贫开发模式，积累了丰富的经验。由于自然与历史等原因，贵州的贫困由来已久。贵州人民特别是贵州农村的老百姓渴盼改善生产与生活条件、加快脱贫致富的愿望十分

扶贫开发工作也面临着许多的困难。贵州自然条件差，产业化措施实施难度大。基础设施薄弱，产业结构不合理，扶贫攻坚任务艰巨。50 县经济社会发展能力和财政实力普遍较弱，自我发展能力差。

要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照“加速发展、加快转型、推动跨越”主基调和实施工业强省、城镇化带动战略的要求，抢抓新一轮西部大开发和扶贫开发的战略性历史机遇，紧紧围绕增加农民收入和增强县域自我发展能力，优化发展环境，扩大投资规模，加大扶持力度，全力攻坚，着力发展壮大特色经济，着力改善群众生产生活条件，推进扶贫开发工作重点县经济又好又快、更好更快发展。

贵州到 2020 年要基本消除绝对贫困现象，农民人均纯收入比 2008 年翻一番，力争到 2015 年，全省扶贫开发工作重点县经济发展速度明显加快，生产总值比 2010 年翻一番以上；一半以上的重点县财政总收入超过 4 亿元，地方财政基本自给能力明显增强；经济结构明显优化，工业经济比重明显提高；城乡居民收入明显增加，农民人均纯收入超过 5000 元，贫困人口减少一半以上。到 2020 年，全省贫困地区综合经济实力上一个大台阶，贫困人口生

活水平和质量上一个大台阶，扶贫产业发展和生态环境保护上一个大台阶。

围绕上述总体思路，加快推进扶贫开发工作重点县经济发展应坚持以下指导原则：在发展中促转变，在转变中谋发展。因地制宜，分类指导。以改革开放为动力，坚持经济与社会协调发展。加强帮扶与自力更生相结合。区域经济落后的实质是产业发展的落后，因此，顺应产业发展规律，构建农业产业集群和涉农产业集群是优化落后地区经济结构，培育发展主导产业，提升区域经济竞争优势的有效途径。

要加强高标准基本农田建设，增强农业综合生产能力，发挥优势资源，大力发展特色农产品。推进农业产业化，发展以涉农产业（Agribusiness）为主导的工业经济。50 县有的自然资源丰富，具备发展矿产业、能源工业、建筑材料工业的条件，应该尽快发展相应的产业。不具备洗染资源条件的县，要把发展涉农产业作为扩大 50 县经济总量和财富总量的重中之重来抓，通过工业经济的跨越发展带动县域经济的整体突破，以工业化为核心，推进城镇化和农业现代化。到 2015 年，力争一半以上的 50 县第二产业增加值超过第一产业。加快发展以旅游为龙头的服务业，旅游是当今全球经济发展的动力之一，可帮助农村地区极度贫困人口更好的摆脱贫困。贵州特殊的喀斯特地质地貌、原生态的自然环境、浓郁厚重的少数民族风情、光辉显赫的红色旅游资源，形成了自然风光、人文景观、民俗风情和红色旅游交相辉映的丰富旅游资源。实施城镇化带动战略，快新农村建设，积极发展园区经济。区域经济园区化，园区经济产业化，产业经济集聚化，已经成为新一轮城镇化经济发展、现代农业产业化的趋势和新型工业化道路的特征。通过科学规划，合理布局，突出特色，建立各类产业园区，引导资金、人才、技术等生产要素加快向园区聚集，提高 50 县各类产业聚集水平，实现集约发展，努力把产业园区建设成为新的增长点、成为扩大开放和招商引资、推进工业化、现代农业发展和城镇化的主要载体。加快基础设施建设。基础设施能力与经济产出是同步增长的，基础设施投资是经济高速增长的重要条件，它对国民经济、区域经济、地方经济具有巨大的拉动效应。加快交通基础设施建设，提高贫困地区的商品运输能力，对于促进地区经济发展意义至关重要。大力实施 50 县农村饮水安全工程，提高水资源利用和防旱抗灾能力，从根本上解决工程性缺水问题。加强环境保护和污染治理，重点抓好饮用水源区、食品工业区、县城和重点镇的污染治理。深化各项改革，完善经济发展环境。创新农业服务体系，构建以县乡公益性推广机构为主导的多元化的农业服务体系。坚持把民营经济作为扶贫开发工作重点县经济发展的战略重点，积极鼓励民间资本参与县域经济发展，实现投资主体多元化。坚持以开放促开发，以开发促发展，加快发展外向型经济，扩大发展空间，增强发展能力。抓好《2011—2020 年贵州省扶贫开发纲要》、《“十二五”扶贫开发产业发展规划》、《集中连片特殊困难地区扶贫开发规划》、《整县整乡整村推进扶贫开发规划》等，以规划统领扶贫开发工作，推进扶贫开发有序、高效开展。必须充分认识到扶贫开发工作的长期性和艰巨性，采取更加有力的措施，持之以恒地抓紧抓好。

中央政府要加大对贵州 50 县扶贫开发工作支持力度。到 2020 年基本完成基本脱贫的任务，需要中央政府给予特殊的资金支持。帮助贵州省建立稳定的财政扶贫资金增长机制，国家对贵州省的财政扶贫资金增长应快于全国财政扶贫资金的增长速度。加快完善对扶贫开发工作重点县财政转移支付制度，应该建立针对改善国家扶贫开发工作重点县经济发展能力的专项转移支付制度。

省级财政要千方百计增加扶贫开发资金。要加大对贫困地区农村基础设施建设和社会事业发展的转移支付力度，努力实现城乡公共财政支出均等化，加快公共服务事业的发展。将中央和省财政安排的支持县乡发展的转移支付等资金直接安排到县级。

金融是现代经济的核心。加大金融支持力度，实施“金融反贫困”计划，需要大力发展新型农村金融机构。要在 50 县积极组建农村合作银行，发展村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等新型金融组织，鼓励和支持各类银行在有条件的县设立分支机构。建立小企业贷款和农户小额贷款长效机制。扶贫部门要加强与农村金融机构的协作，研究更加灵活的扶贫贷款贴息机制，促进信贷资源与扶贫贴息资金的有效结合，充分发挥财政贴息资金的杠杆效应，撬动更多的信贷资金到 50 县来。设立市场化运作的各类涉农产业发展专项投资基金，支持 50 县发展涉农产业，壮大工业经济。例如，可以考虑设立茶产业投资基金，重点用于茶叶加工和茶叶深加工等方面，推动龙头企业发展。

加强与国际金融组织、外国政府及非政府组织的协调和沟通，积极争取各类民间组织和社会资金用于 50 县的发展。加强部门帮扶，争取各部门、社会各界支持扶贫、投入开发，增强扶贫工作合力。

中央已经确定了大连、青岛、深圳、宁波为对口支援贵州的东部市，也取得了明显的成效。考虑到 50 县经济发展中实际的产业重点，建议要求中央协调把发达地区的帮扶深入化。深入到产业优势比较明显的省市来帮助贵州省的国家扶贫开发工作重点县相关产业的发展。例如，茶叶产业将成为贵州重点发展的产业，面临的除了资金问题以外，迫切需要在栽种技术、茶园管理、茶叶加工，以及产销方面提高的问题。为此，引进浙江省作为帮扶省份，可能更为有效果。建立和发展茶产业机械工业，浙江也有明显的优势。

牢固树立人才资源是第一资源的观念，把人才作为提高县域经济综合竞争力的关键因素，充分发挥人才在经济发展中的重要作用。强化科技支撑，实施“技术脱贫”战略。围绕 50 县特色优势产业发展的需要，加快构建农业科技开发和技术服务体系，建立新型农业科技推广服务机制，大力推进农业科技创新和应用。加强新技术在农业中的应用，推广应用农业先进适用技术，大力发展循环农业、生态农业，推进农业标准化、生态化、品牌化生产。

扩大县域经济管理权限。坚持“能放就放”的原则，把省、市（州、地）两级部分审批权下放给 50 县，赋予 50 县更大的决策权和管理权限，增强经济自主发展能力。除法律和行政法规有明确规定的以外，省行使的行政审批权，以交办的方式下放，直接由县审批和管理。

## 分报告六：

# 贵州发展战略国际经验

张 帆 纽约市政府高级经济学家

### 内容摘要

本分报告根据发展经济学和区域经济学的有关理论，总结和阐述了与贵州经济发展有关的一般国际经验和有关国家的特殊经验。本分报告的案例集中关注多山地区的经济发展和工业在一些国家早期经济起飞过程中的作用。

第一节介绍了奥地利山区农业发展政策，强调落后地区的发展必须建立在经济活动参与者的积极性之上；强调发展必须依靠各行业各部门之间的协调；强调建立地区性专家咨询网在山地发展的实施上的关键作用。

第二节介绍了德国荣恩生态保护区发展生态农产品的经验。该案例说明先进地区越发展，落后地区尚未被破坏的生态环境及其产品的相对价值越高。利用独特的生态价值发展经济，是落后地区的一种现实的战略选择。

第三节介绍了 19 世纪美国匹兹堡市利用山地自然资源发展金属冶炼业的经验。运输和劳动力短缺是当时制约发展的瓶颈。运河与铁路的修建和移民，解决了这两个瓶颈问题。匹兹堡成为一个冶金工业集聚的城市，体现了地方化经济的作用。

第四节回顾了美国 19 世纪工业化和城市化历史。工业化对美国 19 世纪的经济的发展起了决定性的作用。美国的早期工业化主要依靠生产要素的投入，而不是技术的进步。城市化是工业化的结果，城市化产生的集聚效应促进了工业化。

第五节介绍了美国国防采购制度及其对地区经济发展的影响。这一案例说明，军事用品可以利用非军事私人企业来生产。国防采购制度对地方经济发展有着带动作用。为了保证这类制度的正常运作，必须对政府官员的行为进行严格的规制。

## 分报告七：

# 贵州发展战略国际案例研究

石 田 澳大利亚南澳政府初级工业与资源部 政策分析师

### 内容摘要

本分报告回顾了国际上可持续战略发展方面最新的理论和实践，特别是有关农业可持续发展和自然资源管理的研究。旨在为贵州省制定未来发展战略以实现经济、社会与环境的可持续发展提供一个广阔的国际视野。通过六个案例研究，一些国际上带普遍性的关键挑战、经验和教训由此得到讨论、辨别和学习。这六个案例研究涉及的方面包括：产业发展、全球化和可持续性、农村扶贫和社区发展、战略发展、高价城市市场和基础设施建设。需要特别强调指出的是：一个地区想要加快经济发展和调整产业结构只有通过具体结合当地的生态、经济、政治、社会和文化实际情况才具有意义。

通过这六个国际案例研究，为贵州的战略发展提供的主要经验和建议可以概括为：

- 政府高层的承诺和有影响力的领导机构 - 这种承诺是贵州政府保证长期财政资源分配的关键；
- 全面的整合 - 战略整合应包括长期和短期的经济、环境、社会和公平的目标。要是全面整合达不到，就需要谈判进行权衡取舍；
- 依靠全面和可靠的分析 - 应在对当前形势、发展趋势预测和风险全面分析，以及对地方、国家和全球性挑战之间联系研究的基础上，确定优先发展重点；
- 以人为本 - 对人们有直接影响的问题的决策和行动应提供广泛的社区参与，并确保弱势群体和边缘群体长期有益的影响（保护少数民族的利益）；
- 开发和利用现有的能力 - 在战略进程开始时，评估贵州的政治、体制、人力、科学、财政能力、以及现有的政策和项目建设是十分重要的；以及
- 包括监督、学习和改进 - 应制定战略指标体系以监督和评估实施过程，跟踪进展情况，和总结教训和经验。

亚洲开发银行技术援助项目 TA7361-PRC: (B 部分)

# 贵州发展战略研究

## 最终报告

咨询专家组组长 刘卫东

咨询专家组副组长 董锁成

北京中融投资咨询有限公司



2011 年 6 月

---

# 目 录

总报告：贵州省发展战略研究 .....	1
分报告一：推进贵州省工业化战略研究 .....	56
分报告二：贵州省城镇化发展战略研究 .....	106
分报告三：贵州省生态农业发展战略研究 .....	149
分报告四：贵州省石漠化治理战略研究 .....	169
分报告五：贵州扶贫开发重点县经济发展战略研究 ...	208
分报告六：贵州发展战略国际经验 .....	241
分报告七：贵州发展战略国际案例研究 .....	264

总报告：

## 贵州省发展战略研究

刘卫东 中国科学院地理科学与资源研究所 研究员

董锁成 中国科学院地理科学与资源研究所 研究员

### 第一节 宏观背景与发展基础

#### 一、战略制定的宏观背景

##### （一）“加快转变经济发展方式”的主旋律

经过 30 年的高速增长，我国已逐步进入一个新的发展阶段，开始迈向工业化中后期，将从高速增长进入稳定增长阶段。在这个发展阶段，经济增长速度和结构质量两个目标将更加紧密地结合在一起，发展方式转变将成为经济发展的主题。

近年来，随着发展阶段和面临的主要矛盾的变化，我国经济社会发展指导方针也发生了明显的变化。2003 年，中共中央在十六届三中全会上提出了“科学发展观”。之后提出了“构建社会主义和谐社会”。2007 年，在党的“十七大”报告中又提出了建设“生态文明”，并明确了 2020 年实现“全面建设小康社会”的奋斗目标。最近，针对我国经济社会发展所面临的突出矛盾，中共中央在“十二五”规划建议中明确重点强调了“加快转变经济发展方式”。

中共十七届五中全会指出，今后的发展要更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义。会议提出了“五个坚持”，即坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向，坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑，坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点，坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点，坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力，提高发展的全面性、协调性、可持续性，实现经济社会又好又快发展。

2010年12月召开的中央经济工作会，进一步要求切实把工作重点放到加快转变经济发展方式上来，使经济增长速度与结构质量效益相统一，经济发展与人口资源环境相协调，切实做到在“发展中促转变、在转变中谋发展”。会议还强调，各地区要从本地实际出发，按照科学发展观的要求，合理确定发展目标，更加注重增长质量和效益，更加注重促进就业和改善民生。

可以说，深入落实科学发展观、加快发展方式转变，是我国当前经济社会发展的主旋律。如果说此前国家的战略重点是启动和加速经济增长的“列车”，那么现阶段的重点则是增强“列车”的持续性、稳定性和公平性。不顾资源环境和社会公平问题而单纯追求经济总量增长，已经越来越难以持续下去。相应地，现阶段的利益分配原则需要得到改变。资源和环境是全社会所共有的，不能单从经济利益着眼，还要考虑生态的成本和社会的成本；不能使少数人享有发展的成果，而使大多数人背负发展的成本。这种变化将逐渐实质性地落实到各级政府的政绩考核中；不再单纯考核地方政府的GDP将成为一种趋势，将使地方政府有更大的空间思考和尝试新的发展路径。

## （二）西部大开发的新要求

西部大开发战略实施以来，西部地区的经济社会发展迅速，基础设施条件得到根本性改善，生态恶化趋势得到遏制，特色优势产业发展出现了良好势头。但是，西部地区人民收入与全国平均水平的差距仍在扩大，产业发展仍以资源开采和初加工为主，其他优势产业尚不明显。在西部大开发十周年之际，面对新的发展形势，中共中央、国务院颁布了《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》，指出要“扎实推进西部大开发”，强调西部大开发在我国区域协调发展中处于优先地位。因此，无论就政策措施而言，还是中央资源的分配，“西部大开发”政策依然是影响西部各地区经济社会发展的重要因素。

前十年西部大开发战略的实施重点是基础设施建设、生态建设和基本公共服务领域的各项建设，是“打基础”的阶段。随着宏观形势的变化，西部大开发的战略重点面临调整，特别是需要更加重视社会公平和地区公平问题。具体讲，深入推进西部开发需要两个“转型”、抓好三种政策类型区，实施“抓两头、带中间”的开发策略。两个转型为：从“打基础”阶段转向“巩固基础”和以“富民”为核心持续促进经济发展的阶段，从实施总体性政策转向更加明晰的差异化区域政策。三种政策类型区包括重点经济区、重点扶持区和重点生态功能区。重点经济区是实施“以线串点、以点带面”战略的主要载体；重点扶持区是在西部地区全面建设小康社会的基本保障；重点生态功能区是国家生态安全的保障。

2010年7月中共中央、国务院召开的西部大开发工作会议上通过的《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》指出，要加大政策扶持力度，采取更有力的综合措施，大力扶持贫困地区加快发展，正式提出全力实施集中连片贫困地区开发攻坚工程，即设立重点扶持区。其目的是为了为落后地区提供一个基本公平的发展条件，促进落后地区紧跟西部跨越式发展步伐，确保社会经济建设成果最大程度地惠及西部地区各民族群众。中央政府将对集中连片贫困地区加大人力、物力的支持和扶持力度。

此外，温家宝总理在《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明》中指出，促进区域经济协调发展是“十二五”时期的重要战略任务，是全面建设小康社会

的重点和难点。进一步实施区域发展总体战略，重在发挥各地比较优势，有针对性地解决各地发展中存在的突出矛盾和问题。要采取更加有力的措施，支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快经济社会发展。这说明，国家在解决贫困地区发展问题上将进一步加大力度。

### （三）低碳经济与生态文明

2009年9月22日，在联合国气候变化峰会上，胡锦涛总书记代表我国政府向世界承诺，到2020年我国非化石能源消费的比例将达到15%左右。2009年11月25日，温家宝总理主持召开国务院常务会议，研究部署应对气候变化的工作，决定到2020年我国单位GDP二氧化碳排放量比2005年下降40%~45%，并将其作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。在哥本哈根世界气候变化大会上，温家宝总理向世界各国承诺了这一减排目标，表明了中国政府的减排决心。无论围绕全球气候变化的国际政治角逐如何进行下去，从我国能源供给、环境变化和可持续发展的角度来看，低碳经济已成为我国必须要走的一条道路。

良好的生态环境是经济社会可持续发展的重要条件，也是一个民族生存和发展的重要基础。加快推进生态文明建设，深入实施可持续发展战略，是推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路的重要支撑。生态建设与环境保护一直是我国政府十分注重的事。国务院先后召开了四次全国环境保护会议，六次水土保持会议，两次防沙治沙工作会议，制定和发布了若干关于环境保护和生态建设的文件。但生态环境形势仍十分严峻，一方治理多方破坏依然存在，治理的速度远远赶不上破坏的速度。我国要实现经济社会的可持续发展，就必须抓好生态文明建设。保护好我们生存的环境、建设生态文明，是地方政府制定发展战略所必需考虑的核心问题之一。

### （四）“更好更快”发展的要求

2010年，新一届贵州省委、省政府强调“要把思想统一到发展上来，确保实现经济社会又好又快、更好更快发展。”围绕加快发展，深入贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式，调整产业结构、经济结构，提高自主创新能力，不断改善民生，是新一届省委、政府的重要目标。省领导还强调，要在加大投资、扩大增量中调整和优化产业结构、经济结构；要从实际出发稳妥推进城镇化建设，为促进城乡经济社会发展一体化奠定基础；既要深化各方面改革，更要扩大开放。因此，“更好更快”的思想是贵州省委省政府对今后一个时期贵州发展提出的指导思想。加快发展，实现经济社会发展的历史性跨越，也是制定贵州省发展战略需要充分考虑的因素。

## 二、贵州省自然基础的特点

### （一）矿产资源丰富，但开采难度越来越大

贵州省资源丰富，尤其是矿产资源，是全国矿产大省之一，南方重要的能源基地。全省已发现的矿产有122种，其中已探明的有76种。在全国居前五位的矿种有铝、磷、煤、锑、锰、汞、碘、镓、稀土、硅石、溶炼水晶、光学水晶、水泥配料和砖瓦粘土等14种。

贵州省的铝土矿、富磷矿均居全国第 2 位，重晶石居全国第 1 位，锰矿资源量居全国第 3 位，煤炭保有资源储量居第 5 位。

当前，贵州省矿产资源开发这一优势产业面临各种发展困境，优势逐渐减弱。贵州省的矿产资源产业链短、产品结构单一、产品附加值低，开发方式粗放、综合利用率低，对资源和环境破坏严重。以煤炭为例，该部门是贵州的主导产业，产值占第二产业的 10.75%，但受各种条件的影响增长缓慢。一方面，由于煤层埋深和地质条件差，煤炭开采成本高；另一方面，交通运输通道能力有限，运力紧张、运输成本较高。

## （二）气候资源优势明显

气候资源是影响区域发展的重要因素，它不仅仅体现在对农业的影响上，而且对旅游、休闲、养生产业等开发至关重要。贵州省的气候属亚热带湿润季风气候。大部分地区年平均气温 14-16°，太阳总辐射实际值较低，大部分地区在 3349-3767mj/m<sup>2</sup> 年，无霜期在 220-340 天之间，热量较为充足；降水量适中，大部分地区年降水量在 1100-1300mm 之间。这不仅为贵州塑造了典型的喀斯特地貌景观，而且还是众多的地表水流和地下水系的重要补给来源，同时也给植物提供了适宜的生长条件，植物种类繁多。贵州的气候作用和地质作用共同形成了极为丰富的自然风景旅游资源，如瀑布、湖泊、溶洞、暗河、石林、峡谷、峰林以及喀斯特森林植被和生态环境。

宜人的气候是开展旅游活动的必备条件之一，贵州省的气候冬无严寒，夏无酷暑。如表 1 所示，以贵阳为例，其最大的旅游气候比较优势在夏季，凉爽宜人，是游客避暑消夏的理想去处。贵州省气象局 2007 年 12 月发布的《贵州旅游气候资源的优势》报告中指出，除同在云贵高原的昆明、大理外，在同一纬度上没有那个城市夏季的温度条件能与贵阳、六盘水、安顺等地媲美；与国外的避暑城市相比，贵阳市夏季的温度条件与意大利的著名旅游城市佛罗伦萨相当。

表 1 贵阳、桂林、长沙、重庆气温比较

城市	1 月均温(℃)	7 月均温(℃)	年均温(℃)
贵阳	4.9	24.0	15.3
桂林	8.0	28.3	18.8
长沙	4.8	29.5	17.2
重庆	7.5	28.5	17.3

## （三）以喀斯特地貌为主，地形破碎

贵州省位于云贵高原东部，地貌属于中国西部高原山地，境内地势西高东低，自中部向北、东、南三面倾斜，山脉较多，高原面保留不多，海拔在 1000—1500 米之间。92.5% 的面积为山地和丘陵，素有“八山一水一分田”之说。贵州岩溶地貌发育非常典型，喀斯特（出露）面积 109084 平方千米，占全省总面积的 61.9 %。境内岩溶分布范围广泛，形态类型齐全，构成特殊的岩溶生态系统。在高原面下，分布着盆地（坝子），是主要的农耕

地带。由于多雨、河流水量大，许多河流长期切割地面，形成又深又陡的峡谷。如乌江河谷深达 300—500 米。崇山峻岭、河谷深切，极不利于交通组织和社会经济交往。

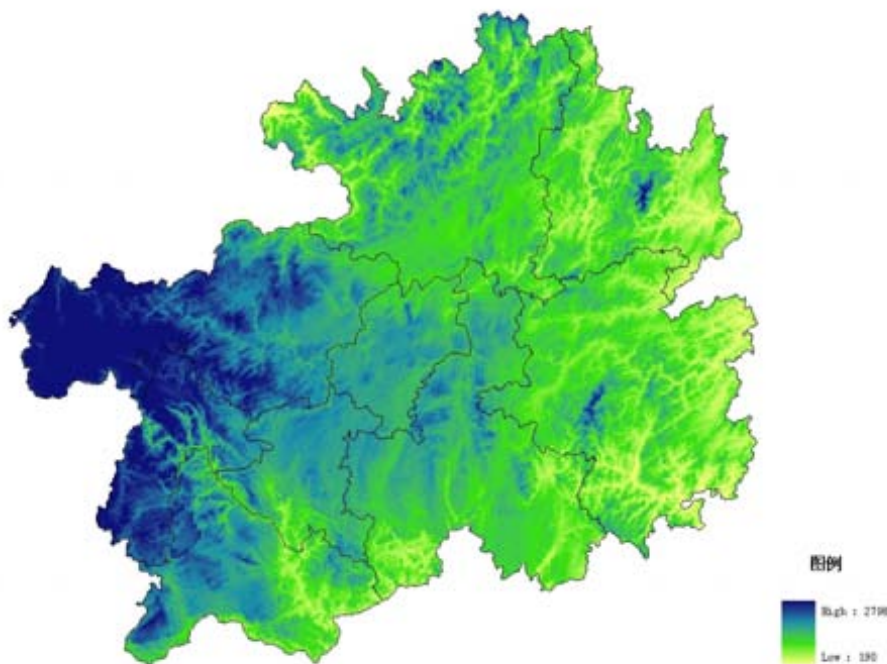


图 1 贵州省地形图

贵州境内超过万亩以上的坝子只有 47 个，5000~10000 亩的有仅有 80 余个，500~5000 亩的有 5900 多个，生产生活用地条件较差。贵州省 58.07% 的未利用地是裸岩石砾地，难以利用。耕地面积少、质量差、垦殖率高、坡耕地比例较大，导致农业投入高而产出低。建设用地面积少，仅占土地总面积的 3.07%，且后备用地资源严重不足。

#### （四）生态脆弱，石漠化严重

由于喀斯特地区特殊地质条件的影响，贵州基本上处于一个深受现代侵蚀剥蚀和溶蚀的蚀源区。在自然植被未遭到破坏时，尚能保持水土，维持生态平衡。一旦自然植被遭到破坏，就会造成强烈的水土流失，使生态环境遭到破坏，严重地威胁到人们生存和发展的空间。贵州大多数土地的基岩是碳酸盐岩。由于碳酸盐岩风化缓慢，风化壳较薄，地表石沟芽发育，土层浅薄，土被不连续，因此一旦土壤流走就难以恢复。在一些地下水位较低的地段，大气降水容易通过土壤迅速渗入岩层形成岩溶地下水，土地自然保水保肥的能力较差。目前全省水土流失面积已达 732 万公顷(10980 万亩)，占全省总面积的 41.55%。现状石漠化面积达 376 万公顷(5640 万亩)，占土地总面积的 21.35%。

贵州土地生产力低于全国平均水平，资源承载力低。由于坡耕地多，坝田坝土少，地块小，土层薄，灌溉条件较差，贵州的粮食生产基础较为薄弱，单位面积产量较低。如表 2 所示，2007 年，贵州谷物单位面积产量 5.01 吨/公顷，比全国平均水平 5.32 吨/公顷低 5.82%，豆类单位面积产量 1.18 吨/公顷，比全国平均水平 1.46 吨/公顷低 19.26%，薯类单位面积产量 2.52 吨/公顷，比全国平均水平 3.47 吨/公顷低 27.32%。从总体上看，贵州省自 1990-2008 年以来人口始终处于相对超载状态；自然资源利用、实际人口与相对经济资源

承载力的不协调是贵州可持续发展中存在的问题。

**表 2 2007 年粮食作物单位面积产量**

单位：千克/公顷

	全国平均	贵州	贵州占全国百分比
谷物	5319.9	5010.2	94.18%
稻谷	6433.0	6652.2	103.41%
小麦	4607.7	1971.9	42.80%
玉米	5166.7	4883.8	94.52%
豆类	1460.2	1178.9	80.74%
大豆	1453.7	1231.0	84.68%
薯类	3474.1	2524.9	72.68%
马铃薯	2924.9	2524.9	86.32%

### 三、贵州省发展态势与存在的问题

#### （一）经济发展水平落后

2000-2009 年间贵州省人均 GDP 从 2819 元增加到 10302 元<sup>[1]</sup>，增加了 2.65 倍，但与全国和西部地区平均水平相比较，贵州省经济发展水平仍较为落后。2009 年，贵州省人均 GDP 远低于全国平均水平 27369 元及西部地区平均水平 18234 元（图 2 所示）。

从比值来看，贵州省人均 GDP 与全国平均水平的比值从 2000 年到 2009 年基本保持在 0.37。同期，西部地区人均 GDP 与全国平均水平的比值则从 2000 年的 0.61 上升到 2009 年的 0.67。另外，从 GDP 增长速度来看（图 3），在西部地区相对全国平均水平较高的背景下，贵州省却相对落后于全国平均水平。2000-2009 年贵州省 GDP 年均增长 10.87 个百分点，虽然增长较快，但仍低于全国平均水平（12.26 个百分点）和西部地区平均水平（12.14 个百分点）。

<sup>1</sup> 由于统计口径的原因，各省区 GDP 总量加总一般要比全国 GDP 总量高 10% 左右。为了提高贵州省人均 GDP 和全国以及西部地区平均水平的可比性，这里的贵州省的人均 GDP 是采用贵州省 GDP 总量除以总人口得出，全国人均 GDP 是采用各省区 GDP 总量之和除以全国年末总人口得出，西部地区人均 GDP 采用西部各省区 GDP 总量之和除以西部各省区年末总人口之和得出。因此这里的人均 GDP 可能与统计年鉴上的数据有一定出入。以下数据处理方式相同。

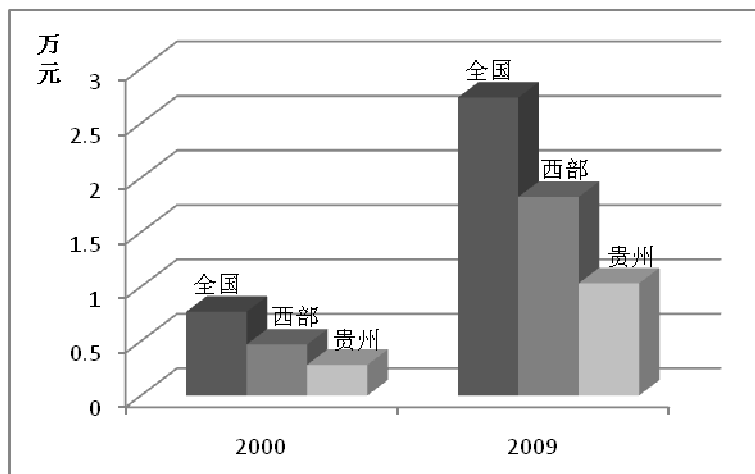


图2 贵州省人均GDP与全国和西部地区比较

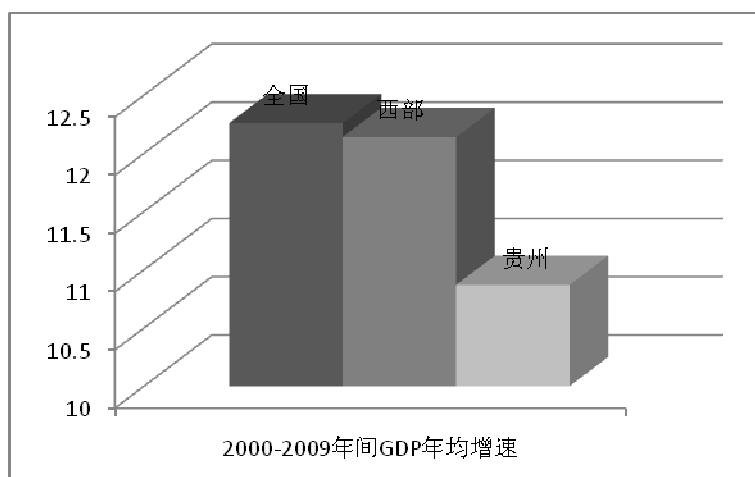


图3 贵州省经济增长速度与全国和西部比较

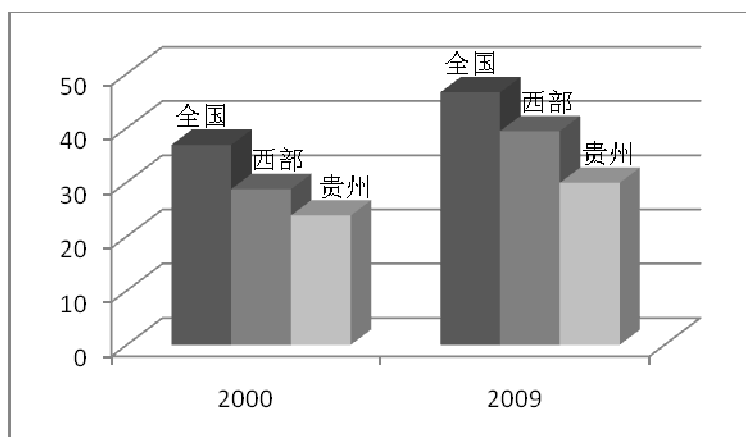


图4 贵州省城镇化水平与全国和西部比较

## （二）城镇化水平低，社会公共服务相对落后

与全国和西部地区平均水平相比，贵州省城镇化水平落后（图4）。2009年贵州省城镇化水平为29.89%，远低于全国水平（46.59%）和西部平均水平（39.42%），仅比西藏的城镇化水平高。从增长速度来看，2000-2009年间，贵州省城镇化水平年均仅提升0.67个百分点，远低于全国平均水平（1.08个百分点）和西部地区平均水平（1.19个百分点）。

贵州的人口素质也较低。以每万人中大专以上学历人口数衡量（图5），2000年和2009年贵州省每万人中大专以上学历人口分别为190人和312人，虽然增长较快，但仅相当于全国同期水平的52.67%和45.71%，相当于西部地区同期水平的78.01%和77.76%。可见，贵州省的人口素质与全国平均水平和西部地区平均水平的差距有不断拉大的趋势。

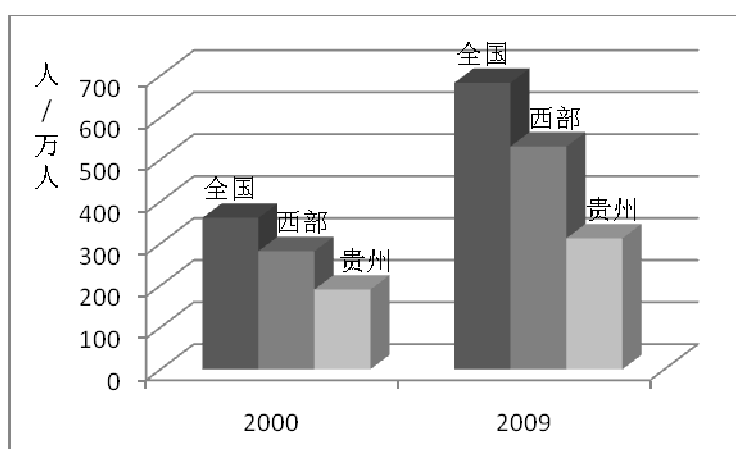
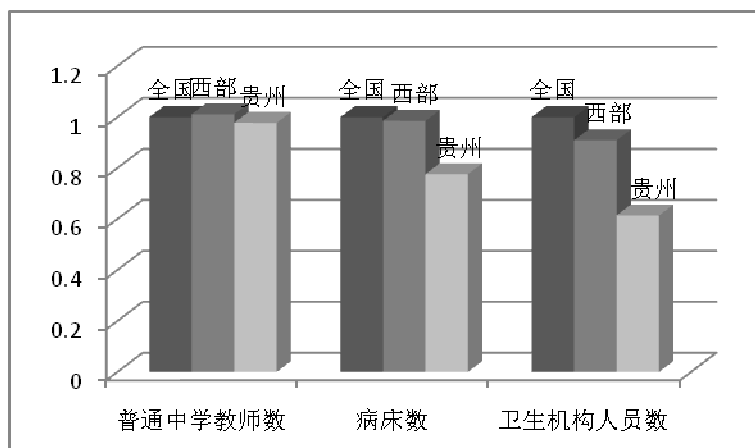


图5 贵州省每万人中大专以上学历人口数比较



注：数据为与全国的比值

图6 贵州省每万人教育医疗设施比较

从教育医疗等公共服务设施水平看，贵州省也相对落后于全国和西部地区平均水平（图6）。虽然贵州省每万人普通中学数相对全国和西部地区较高，但每万人普通中学教师数却相对较低，且考虑到贵州省地形比较复杂，实际上的教育设施水平可能仍较全国和西部地区偏低。而即使仅从人均水平来看，贵州省的医疗服务设施均远低于全国平均水平和西部

地区的平均水平，2009 年贵州省每万人拥有的病床数和每万人拥有的卫生机构人员数分别为 25.67 床和 25.47 人，分别相当于全国平均水平的 77.60%和 61.43%，相当于西部地区平均水平的 98.53%和 90.90%。且从发展趋势来看，硬件设施（学校数和病床数）虽然逐步改善，但软件条件（教师数和卫生人员数）却逐步下降。

### （三）基础设施建设速度加快，但设施水平仍然较低

在西部大开发的推动下，贵州省基础设施建设水平有了较大的提升（图 7）。从 2000 年到 2009 年，铁路里程由 1641km 增加到 1982km；公路里程由 34643km 增加到 142561km，其中高速公路里程由 258km 增加到 1189km；机场旅客吞吐量由 138.95 万人次增加到 568 万人次。

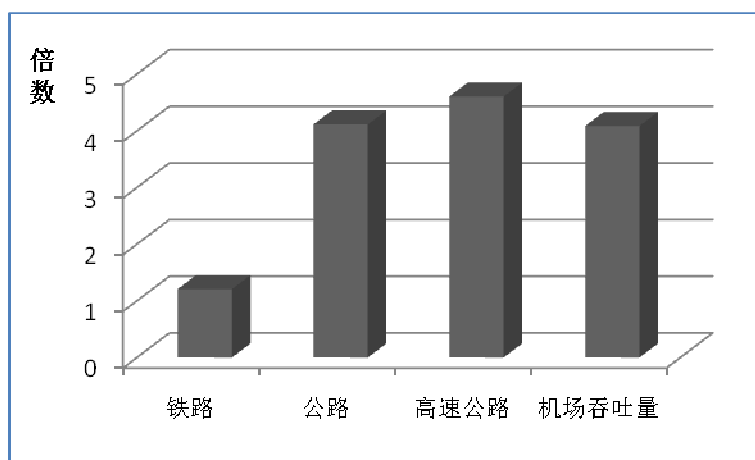


图 7 贵州省 2000-2009 年基础设施建设水平增长倍数

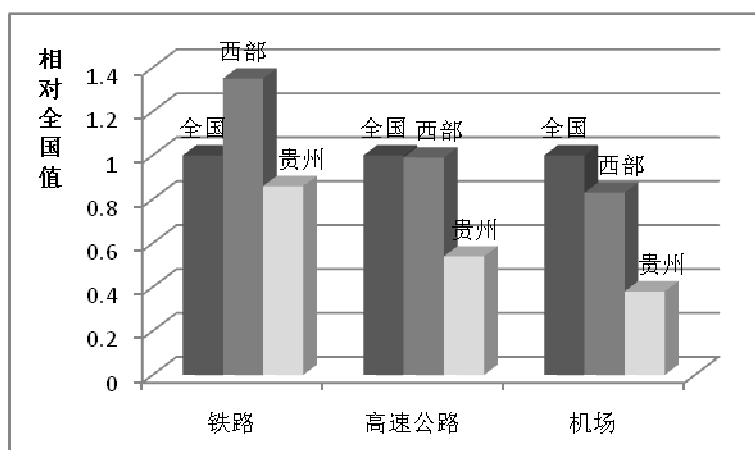


图 8 贵州省人均基础设施密度与全国和西部比较

但是，与全国和西部地区基础设施的平均水平相比，贵州仍然落后。如图 8 所示，从铁路、高速公路、机场吞吐量的人均密度来看，贵州省的人均基础设施水平都要远低于全国平均水平和西部地区平均水平。2009 年贵州省人均铁路里程、人均高速公路里程以及每万人机场旅客吞吐量分别为 0.522km、0.313km 和 1495.52 人次/万人年，相当于全国平均

水平的 87%、64%和 43%，相当于西部地区的 66%、65%和 52%。

#### （四）居民生活水平有了较大提高，但仍相对落后、且城乡差距大

随着经济发展水平的提高，贵州省居民生活水平也有了较大的提升（图 9）。城镇居民人均可支配收入由 2000 年的 5122 元增加到 2009 年的 13798 元；农村居民人均纯收入由 2000 年的 1374 元增加到 2009 年的 3005 元；城镇非恩格尔系数<sup>[2]</sup>由 2000 年的 37.32 增加到 2009 年的 58.49；农村非恩格尔系数由 2000 年的 37.32 增加到 2009 年的 54.83；城镇人均住房面积由 2000 年的 18.4 平方米增加到 2009 年的 27.57 平方米。

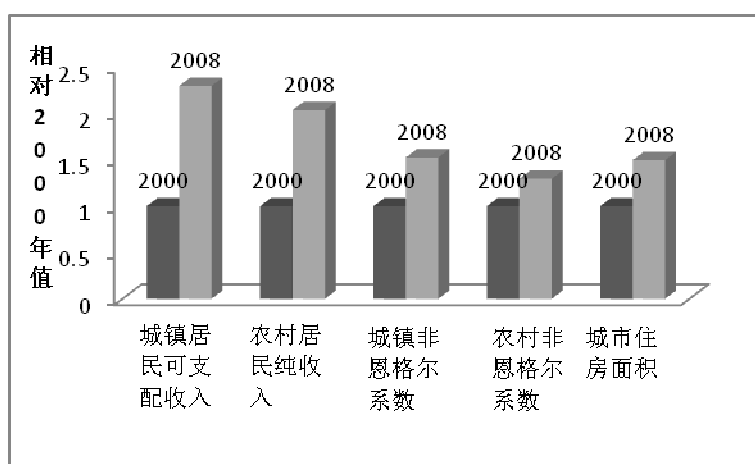


图 9 贵州省 2000-2009 年居民生活水平增长

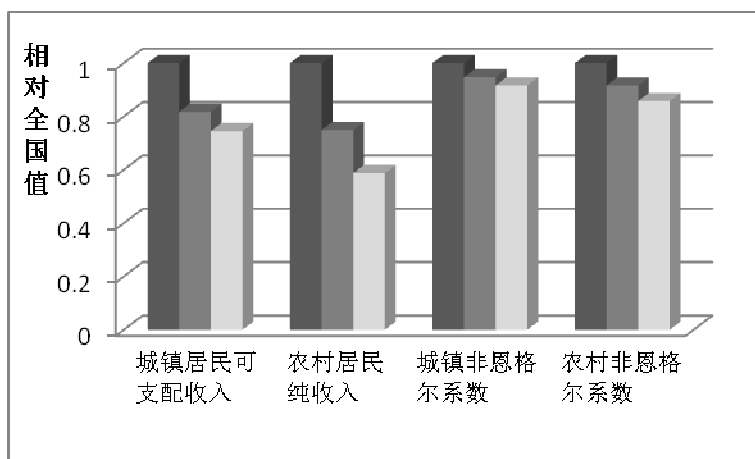


图 10 贵州省居民生活水平与全国和西部比较

但与全国和西部平均水平相比，居民生活水平仍相对偏低，城乡差距大。如图 10 所示，2009 年贵州省城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为 13798 元和 3005 元，分别相当于全国平均水平的 80.33%和 58.31%，相当于西部地区平均水平的 97.08%和

<sup>2</sup> 恩格尔系数是最常用的衡量居民生活水平的指标，即食品消费支出占生活消费支出的比重。一般而言，恩格尔系数越低，生活水平越高。为了便于和其他指标比较（都是指标值越高，水平越高），这里采用非食品消费支出占生活消费支出的比重（暂命名为非恩格尔系数）。

78.74%。2009 年贵州省城乡差距（城镇人均可支配收入与农村人均纯收入的比值）为 4.59，远高于全国平均水平（3.33）和西部地区平均水平（3.72）。另外，城镇和农村的非恩格尔系数也低于全国平均水平和西部地区平均水平，2008 年贵州省城镇和农村非恩格尔系数分别为 58.49 和 54.83，低于全国平均水平（63.48 和 59.03）和西部地区平均水平（61.37 和 56.90）。这意味着贵州更多的居民收入被用于食品消费支出，居民生活水平相对落后于全国和西部地区平均水平。

### （五）固定资产投资增长缓慢，远低于全国和西部平均水平

从全社会固定资产投资来看，贵州省的水平远低于全国和西部地区平均水平（图 11）。2009 年贵州省人均全社会固定资产投资仅 6420 元，分别相当于全国和西部平均水平的 38.15%和 47.46%。从增长速度来看，2000-2009 年间，贵州省人均全社会固定资产投资从 1072 元增加到 6420 元，年均增长速度为 22.01%（当年价），而同期全国平均水平和西部地区平均水平的年均增长速度分别为 23.07%和 25.00%，均高于贵州省增长速度。可见贵州省人均全社会固定资产投资不仅在数量上远低于全国和西部地区平均水平，而且增长速度也相对缓慢。

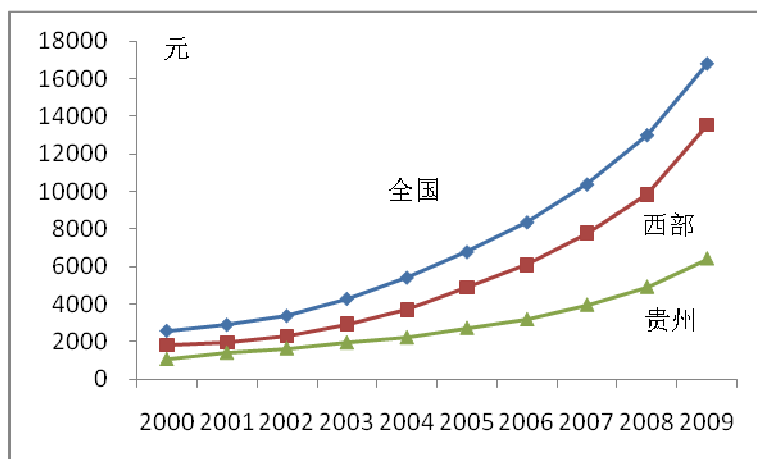


图 11 贵州省人均全社会固定资产投资与全国和西部比较

表 3 贵州省全社会固定资产投资来源与全国比较

	全国			贵州		
	国家投资	利用外资	自筹及其他	国家投资	利用外资	自筹及其他
2000	26.69%	5.12%	68.19%	39.23%	2.27%	48.93%
2001	25.76%	4.56%	69.68%	39.04%	1.23%	50.25%
2002	26.68%	4.63%	68.69%	40.69%	0.82%	48.92%
2003	25.13%	4.43%	70.43%	32.40%	1.11%	58.39%
2004	22.86%	4.41%	72.74%	32.04%	1.08%	56.34%
2005	21.64%	4.21%	74.15%	29.71%	0.78%	69.51%
2006	20.40%	3.64%	75.96%	28.65%	1.05%	70.31%
2007	19.16%	3.40%	77.43%	27.70%	0.90%	71.40%
2008	18.81%	2.90%	78.29%	28.61%	0.66%	70.72%
2009	20.78%	1.85%	77.38%	34.25%	0.39%	65.37%

资料来源：贵州省历年统计年鉴和 2010 年中国统计年鉴。

从投资来源看（表 3），贵州省固定资产投资主要来源于自筹及其他资金，而国家投资（含国家预算内资金和国内贷款）在固定资产投资中的比重逐年下降，利用外资所占的比重很小。2009 年贵州省自筹及其他资金来源占 65.37%，而国家投资仅占 34.25%。但是与全国比较来看，国家投资仍是贵州省固定资产投资相对重要的来源之一。2009 年贵州省国家投资在固定资产投资中的比重比全国平均水平高近 15 个百分点。虽然国家投资相对重要，但是国家在贵州省固定资产方面的投资水平却十分偏低。从图 12 可以看出，贵州省的人均国家投资额度始终远低于全国平均水平，且这种差距有不断扩大的趋势。2009 年贵州省人均国家投资 2546 元，仅相当于全国平均水平的 65.37%。因此，国家投资力度不够和利用外资水平的低是贵州省固定资产投资偏低且增长缓慢的主要原因。

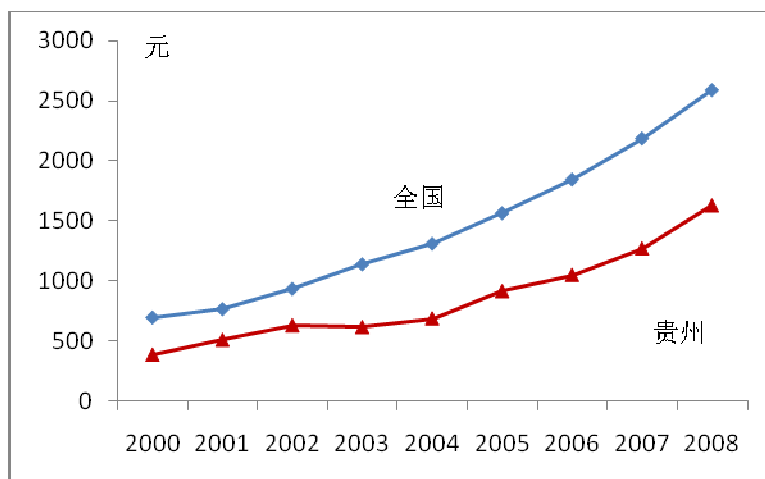
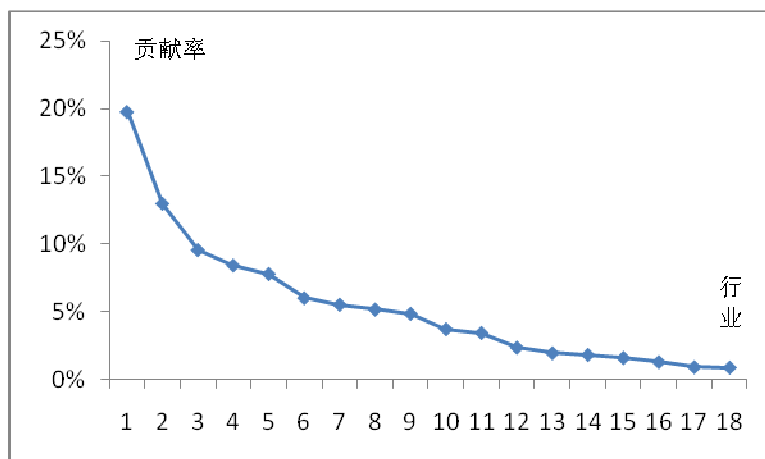


图 12 贵州省人均固定资产国家投资与全国比较



注：1 其他服务业，2 农林牧副渔业，3 电力、燃气及水的生产和供应业，4 采矿业，5 批发和零售业，6 交通运输邮电业，7 金融业，8 房地产业，9 建筑业，10 饮料制造业，11 黑色金属冶炼及压延加工业，12 住宿和餐饮业，13 化学原料及化学制品制造业，14 烟草加工业，15 有色金属冶炼及压延加工业，16 医药制造业，17 石油加工、炼焦及核燃料加工业，18 非金属矿物制品业。

图 13 贵州省 2000-2008 年 GDP 增长部门贡献率图

#### （六）GDP 增长主要来源于服务业、农业以及原材料工业，工业化程度低

贵州省 2000-2009 年间 GDP 增加的主要贡献部门主要集中在服务业、农业、电力、批发零售以及采矿等部门（图 13 和图 14），工业化程度较低。2000-2009 年间服务业对 GDP 增长的贡献率为 53.10%，其次为农林牧副渔业，贡献率为 9.6%，工业中电力及采矿业对 GDP 的贡献率最高，分别为 8.4% 和 6.0%，制造业对 GDP 增长的贡献率仅为 17.7%，且主要集中在饮料、烟草等轻工业，以及金属冶炼、石油化工等重工业部门。总体上看，贵州工业发展较弱，工业化程度低。

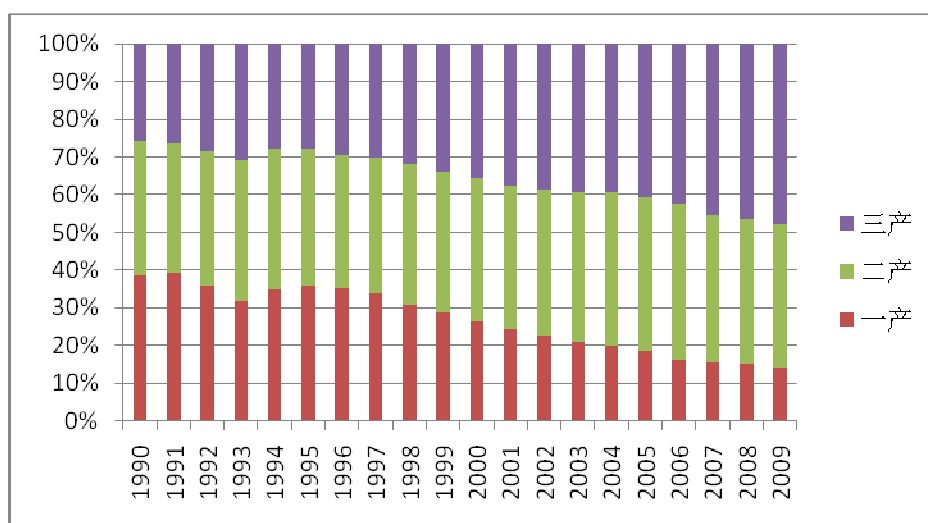


图 14 贵州省产业结构变化过程图

## （七）贫困面大，扶贫任务艰巨

受自然条件和历史因素的影响，贵州省是我国贫困面最大、贫困程度最深的省份之一。2009 年全省贫困人口 555.30 万人，占全国总贫困人口的十分之一。目前，贵州仍有 50 个县属于国家扶贫开发重点县，平均贫困发生率超过 20%。2009 年，这 50 个县的人均生产总值为 7026 元，只有全省平均水平的 68.15%，全国平均水平的 27.23%。加快贫困县的经济发展是贵州实现跨越发展的重要部分，也是贵州建设和谐小康社会的关键任务。

## 四、以往贵州省发展战略的回顾与评估

### （一）发展重点回顾与对比评估

贵州“十五”和“十一五”规划中的发展重点总结如表 5。

**表 5 贵州“十五”和“十一五”规划中的发展重点**

“十五”	“十一五”
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 加快经济增长，提高经济增长的质量和效益</li> <li>2. 调整产业结构——巩固和加强农业的基础地位，积极调整农业和农村经济结构；优化壮大工业，培育发展特色优势产业；大力发展服务业，加快建设旅游产业</li> <li>3. 加强基础设施建设，尤其是交通基础设施建设</li> <li>4. 优化区域格局，加快城镇化步伐，改善城乡结构</li> <li>5. 加强生态建设，保护治理环境</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 加大新阶段扶贫开发力度，努力建设社会主义新农村</li> <li>2. 加强以交通和水利为重点的基础设施建设</li> <li>3. 调整优化产业结构,加快构建特色经济体系</li> <li>4. 加快城镇化发展步伐,促进区域经济协调发展</li> <li>5. 生态立省，努力建设资源节约型和环境友好型社会</li> </ol>

针对以上发展重点，将规划内容和实际发展进程对比可见：贵州基础设施建设快速推进；农业和农村快速发展，但“三农”问题依然突出；工业和服务业基本达到预期，旅游业取得突破性进展；区域格局逐步优化，但城镇化进程缓慢；生态建设进展良好，但节能减排压力巨大。

#### 1. 基础设施建设快速推进

“十五”以来，伴随西部大开发的推进，贵州省基础设施建设快速推进，特别是“十一五”期间，一批重大工程相继开工或完成。到 2009 年底，全省公路通车里程已达到 142561 公里，其中高速公路 1189 公里，等级以上公路 68046 公里。铁路建设方面，黔桂铁路扩能改造、黄桶至织金铁路、贵阳铁路枢纽扩建等重点工程加快推进，贵广快速铁路和六盘水至沾益段增建二线工程开工建设。机场建设方面，贵阳龙洞堡机场升级为国际机场，荔波机场建成通航。

“十一五”规划提出了五年时间基本解决全省工程性缺水问题的要求。在“十一五”期间，贵州启动了遵义灌区一期工程等 11 个中型水利骨干工程，加快推进“三小”工程和“烟水配套”工程建设，新增“三小”水利设施 23.91 万口和“烟水”灌溉面积 229 万亩；实施了一批防洪排涝和水土保持、小流域治理工程。

## 2. 农业和农村快速发展，但“三农”问题依然突出

贵州省“十五”计划指出要“巩固和加强农业的基础地位，积极调整农业和农村经济结构积极调整农业和农村经济结构”。“十一五”进一步指出“加大新阶段扶贫开发力度，努力建设社会主义新农村”。

从具体实施情况来看，近十年来贵州省农业生产条件得到很大改善，特色农业和农业产业化进展显著。“十一五”以来，共安排建设包括优质粮食、优质畜产品、优质蔬菜、优质水果在内的无公害农产品基地 315 个，省级以上农业产业化经营重点龙头企业发展到 99 家，农民专业合作社经济组织和各类中介组织发展到 4022 个；开展农村劳动力转移就业培训 80 多万人次。2009 年，全省农村人均有效灌溉面积提高到 0.43 亩，粮食总产量达到 1168.27 万吨。

但是，贵州省的“三农”问题仍然较为突出。一是农村交通、水利等基础设施比较薄弱，教育、卫生、文化、社会保障等社会事业发展滞后，农民生产生活条件有待进一步改善。二是农业基础仍较为薄弱，抗御自然灾害的能力差，农业结构调整和产业化发展缓慢，农业发展方式比较粗放，农产品商品率较低。三是农民收入水平低，农村贫困问题还比较突出。

## 3. 工业经济快速发展，企业迅速发展壮大

贵州省“十五”计划指出要“优化壮大工业，培育发展特色优势产业”。“十一五”进一步指出“坚持走新型工业化道路，加快构建特色经济体系”。

近十年来贵州省工业经济快速发展，对经济增长的支撑作用进一步加强。2009 年，全省规模以上工业增加值达到 1170 亿元，全省工业增加值占生产总值的比重由 2000 年的 21.84% 提高到 30.05%。但产业增长方式仍然较为粗放，资源消耗大、能源消耗高的产业比重重大。

在企业发展方面，“十五”计划提出“采取积极的扶持政策，优化企业组织结构”，扶持中小企业发展。“十一五”进一步提出“实施‘百亿元企业’建设方案”，培育企业发展壮大。到 2008 年，全省已有贵州中烟工业公司、贵州电网公司等 7 家企业销售收入超过 100 亿元，跨入“百亿元企业”。同时，积极支持中小企业向“专、精、特、新”发展，培育发展了一批年销售收入超过 10 亿元的“小巨人”企业。

## 4. 服务业发展提速，旅游业取得突破性进展

“十五”规划提出“大力发展服务业，加快建设旅游产业”，力争“十五”末，第三产业增加值占 GDP 比重达到 36%。“十一五”进一步指出要“开拓海外旅游市场，树立贵州旅游品牌和形象”，力争“到 2010 年服务业增加值比重提高到 42.2%”。

2009 年，全省第三产业增加值达到 1865.16 亿元，比 2000 年增长 507%，增长迅速。第三产业增加值占全省生产总值的比重提高到 47.9%，超额完成计划。但是，服务业发展总体滞后，市场化程度不高，消费拉动能力仍显不足。

在第三产业中，旅游业保持了快速发展的良好势头，成为全省经济发展的新亮点。全省 A 级及以上景区达 37 个，比 2005 年增加 28 个；旅游交通条件不断改善，旅游信息服务中心增加到 37 个；以自然生态、民族文化、乡村旅游、红色旅游和休闲度假旅游为重点的多元化旅游产品体系初步形成，推出了一批新的特色精品旅游线路。

## 5. 区域经济格局逐步优化，城镇化进程缓慢

“十五”计划提出优先发展黔中产业带，“十一五”规划提出贵州西部经济带发展，均作为贵州省重点区域发展战略。“十一五”以来，贵州西部经济带（毕节、六盘水、兴义）发展进入加快开发阶段，在加快六盘水市、兴义市和毕节市发展的同时，以优势矿产资源开发为重点，优化区域产业发展布局，实施了一批能源、煤化工、磷化工等大型项目，加快建设循环经济型工业基地。以遵义市为核心的黔北经济区正逐步加快形成。国家级和省级开发区建设取得明显成效。

“十五”和“十一五”均把推进民族地区经济社会发展摆在重要位置，切实加大对民族地区发展的支持力度，使民族地区经济社会发展呈现良好势头。目前，全省民族地区全部实现了县县通三级以上公路，黔南、黔东南、黔西南三个自治州通高速公路或高等级公路；特别是已开工建设的贵广高速公路和贵广快速铁路经过黔南州和黔东南州，为民族地区发展带来了新的机遇。

按照“十一五”规划目标，2010年贵州省城镇化水平应达到35%左右，年均提高1.6个百分点。2009年，全省城镇化水平为29.9%，尚未实现目标进度要求。

## 6. 生态建设进展良好，节能减排压力巨大

按照“十五”计划和“十一五”规划部署，贵州加大了生态建设投入力度，整合各类资源，创新体制机制，调整优化生态建设布局，重点实施了退耕还林（还草）、天然林保护、珠江防护林建设、石漠化综合治理、速生丰产用材林基地建设和绿色通道建设等工程，加强自然保护区、森林公园建设，积极落实国家重点公益林生态效益补偿等政策，使全省生态建设取得积极进展。

但是，“十一五”前两年，贵州省能源消耗和主要污染物排放两项指标均没有达到预期进度要求，节能降耗减排任务仍然比较艰巨。一是由于贵州省工业规模不断扩大，且依托矿产资源开发的冶金、火电及化工产业所占比重较大，给节能降耗减排带来了较大压力。二是部分企业生产经营方式仍然比较粗放，企业技术更新改造和淘汰落后生产能力力度不够，影响了节能降耗和污染减排。三是城镇环保设施不能满足当前环境保护需要，主要是目前在建的城镇污水处理设施进度较缓，以及一些已建成的污水处理设施管网配套建设不足和运行成本较高，没有发挥正常作用。四是贵州省火电装机规模不断扩大，部分电厂的脱硫设施建设进展尚未达到要求，对污染物排放总量下降产生影响。

## （二）重点培育产业回顾与对比评估

如表6所示，在贵州“十五”和“十一五”规划中，重点培育的产业没有发生太大变化，主要为能源产业、原材料产业、烟酒产业、食品制药、旅游业和高新技术产业。

表6 贵州“十五”和“十一五”规划中的重点培育的产业

十五	十一五
1. 电力为重点的能源工业	1. 能源产业
2. 原材料工业	2. 原材料产业
3. “两烟一酒”支柱产业	3. 以烟酒为主的传统产业
4. 生物制药和特色食品业	4. 旅游业、生态畜牧业
5. 高新技术产业	5. 民族制药、特色食品产业
	6. 以航空航天、电子信息和先进制造业为代表的高技术产业

表7 “十五”和“十一五”规划中重点培育的行业增长分析

	2000 年	2008 年	名义增长率
国内生产总值（亿元）	993.53	3333.4	335.51%
电力、燃气及水的生产和供应业	50.13	274.61	547.75%
采矿业	18.26	181.56	994.14%
黑色金属冶炼及压延加工业	24.39	103.85	425.87%
化学原料及化学制品制造业	23.38	93.46	399.67%
烟草加工业	56.39	125.61	222.77%
有色金属冶炼及压延加工业	24.21	66.13	273.15%
医药制造业	17.61	57.10	324.24%
非金属矿物制品业	13.51	34.76	257.39%
通用设备制造业	3.02	14.16	469.30%
金属制品业	3.64	11.49	315.53%
通信设备、计算机及其他电子设备制造业	4.93	12.36	250.67%
专用设备制造业	2.00	8.30	414.49%

将以上重点培育的产业所涉及的工业行业进行 2000-2008 年增长率分析，结果见表 7。可以看到，这些行业都保持了高速度的增长，名义增长率均在 200%以上。与国民生产总值的增长速度对比，烟草加工业、有色金属冶炼及压延加工业、医药制造业、非金属矿物制品业、金属制品业、通信设备、计算机及其他电子设备制造业的增长速度略低于国民生产总值的增长速度，其他均较高。

#### （1）能源工业支柱产业地位加强

“十五”以来，贵州省能源工业支柱产业地位增强。“十五”和“十一五”均提出，抓住西电东送的机遇，加快发展以电力为重点的能源工业。近年来，贵州省进一步加快了重点电源项目建设，已建成纳雍二厂等 6 个电源项目，构皮滩、思林、光照水电站等后续电源项目建设进展顺利。到 2009 年底，全省电网统调装机容量达 2540 万千瓦。预期能够完成“十一五”设定的目标，即“到 2010 年电力装机容量达到 3000 万千瓦以上，外送能力达到 1000 万千瓦”。

#### （2）优势原材料产业快速发展

“十五”计划提出“重点发展铝及铝加工、磷及磷化工、冶金及制品、优质磨料磨具

等高耗能工业和以新材料为主的建材工业”。“十一五”规划在此基础上进一步提出“规划建设贵州西部煤化工产业带”。“十五”以来产业结构调整步伐进一步加快，煤化工、磷化工、铝及铝加工等优势原材料产业进一步发展壮大。铁合金、水泥等高耗能、高污染产业结构调整力度进一步加强。三大煤化工基地（毕清、六兴、黔北）建设取得积极进展，一批大型煤化工项目已陆续启动实施；开磷、瓮福两大集团正向精细磷化工方向发展，已形成息烽—开阳—瓮福磷化工产业带，织金磷矿基地的前期工作正在抓紧进行；煤电铝一体化、铝精深加工正在积极推进。2007年，全省煤化工、磷及磷化工、铝及铝加工、铁合金等优势原材料产业增加值累计达到153.8亿元，占全省规模以上工业增加值的比重由2005年的16.5%提高到17.3%。

### （3）烟酒中药等特色产业快速发展

“十五”计划提出“巩固和提高‘两烟一酒’支柱产业”及“培育发展生物制药和特色食品产业”，“十一五”规划进一步提出“实行集团化、规模化、集约化”和“发展民族医药”。2000年以来，贵州省特色优势产业发展步伐加快。全省卷烟工业通过资源整合和结构调整，提高了产业集中度，资源配置功能明显增强，产品质量和品牌知名度有新的提高，企业的竞争能力和抗风险能力明显增强，发展趋势持续向好。到2008年全省规模以上烟草制品业实现增加值116.99亿元。以茅台酒为龙头的酿酒工业步入良性发展轨道，2008年上半年，白酒行业工业增加值39.68亿元，利润总额48.31亿元，各项经济指标均创历史佳绩。2008年规模以上医药制造业完成工业增加值48.31亿元，规模以上中药企业达到80家，其中年产值超过1亿元的28家；产业集中布局和园区化发展取得积极进展，建立起了41个中药材规范化、标准化种植试验示范基地。

### （4）高新技术产业发展较快

“十五”计划提出“有重点地促进高新技术产业化”、“用高新技术改造提高传统产业，基本完成重点行业的优势企业关键设备的改造”，“十一五”进一步提出加快重要产业基地建设，促进技术开发和产业化。

“十五”以来，高新技术产业取得新进展，实施大企业带动战略建设取得成效。特别是“十一五”以来，贵州省重点推进了生物、电子信息、新材料、先进制造业、航空航天等领域的高新技术产业发展，通过资源整合、结构调整、技术引进和创新，大力推进用高新技术改造提升传统产业，实现了高新技术产业的较快发展。2009年，全省高新技术产业增加值达到98.4亿元，比上年增长13.7%，占全省生产总值的比重达到2.5%。但总体看来，高新技术产业发展较为缓慢，产业集中度、技术装备水平和资源综合利用水平低，仍有待于进一步发展。

## 第二节 制约因素与比较优势

### 一、制约因素

#### （一）地形破碎，工程性缺水严重

破碎的地形长期以来都是贵州省农业发展的重要制约因素。贵州是世界上喀斯特出露面积最大、发育最强烈的地区，山地和丘陵占全区总面积的 92.5%，是我国唯一没有平原支撑的省份。山地和丘陵之间的土地大部分是裸岩和石砾，土地开发利用难度大。坡度大而又零散的耕地，不利于农业机械的使用，大部分农村地区仍以传统农耕方式进行生产；受水土流失的影响，土地肥力不能保证，农作物产量低而且不稳定。

这种地形地貌不仅制约着农业的发展，也给工业发展带来不便。受复杂地形的制约，工业发展的建设难度和建设成本相对增加，交通运输、邮电通讯等基础设施建设也相对滞后，工业运输、通讯成本较高，部分深山腹地和山顶交通极为不便的地区甚至仍未通电。因此，贵州破碎的地形无形中加重了当地工业发展的成本，工业发展必须走集聚化和特色化道路才有出路。

除了地形破碎以外，工程性缺水也是贵州发展的制约因素之一。虽然贵州省水资源非常丰富，但受喀斯特地质条件、水利工程受益区分散的影响，导致水利工程建设不能满足用水需求，即工程性缺水十分严重。长期以来，喀斯特山区的工程性缺水已成为一种普遍现象，特别是农村人畜饮水困难和饮水安全问题十分突出，大部分旱耕地缺少灌溉水，城市居民用水和工业用水也得不到充分的保障，2010 年春贵州遭遇百年一遇的大旱更是暴露出工程性缺水问题的严重性。

#### （二）人口与资源、环境矛盾突出

贵州省人口与资源、环境不相协调的矛盾比较突出。山高坡陡的地形和碳酸盐基岩易淋溶、易风化、成土慢的特点，以及气候温暖雨水集中等因素导致贵州生态十分脆弱。水土易于流失，土地肥力难以保持，石漠化问题突出。贵州土地资源处于超负荷承载状态，生态安全隐患大，严重制约着当地经济社会发展。

首先，人口与资源、环境的矛盾，制约了贵州地区农业生产力的提升。2009 年，贵州谷物单位面积产量 5.13 吨/公顷，比全国平均水平 5.44 吨/公顷低 5.8%，棉花单位面积产量 0.63 吨/公顷，比全国平均水平 1.28 吨/公顷低 51.1%，烤烟单位面积产量 2.00 吨/公顷，比全国平均水平 2.22 吨/公顷低 10.24%（图 15），其他花生、油菜籽、芝麻、甘蔗、甜菜等农作物也远低于全国平均水平。

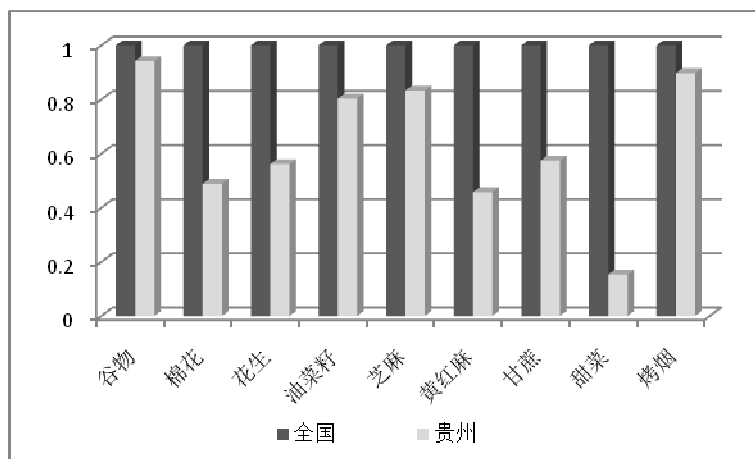


图 15 贵州单位农作物产量与全国平均水平比较

其次，生态脆弱降低了地区资源承载力，缩小了人类活动空间。脆弱的生态无疑降低了地区的资源承载力，如果不能有效处理好人类活动与资源承载力之间的关系，水土流失、石漠化以及由此引起的干旱、洪涝等生态问题将会越来越突出，人类的经济社会活动空间会不断缩小。贵州自 1990 年以来人口始终处于相对超载状态。因此，解决好人类活动与地区资源承载力之间的关系是贵州实现跨越式发展必须解决的问题之一。

第三，人口与资源、环境矛盾增加了人类活动的安全隐患。水土流失、石漠化等生态问题不仅是岩溶地区干旱、洪涝等自然灾害的主要原因，而且不利于人类的经济建设活动。比如，石漠化对长江、珠江上水电站等各类水利设施的运行都存在直接或间接影响。

### （三）发展基础薄弱

受地区经济落后的影响，贵州在财政、工业、教育、人才等各方面的基础都比较薄弱，而国家投入又相对不足，从而长期困扰地区经济的快速发展。

首先，财政收入偏低，经济基础较弱。2009 年贵州省一般预算收入 416.5 亿元，仅占全国地方一般预算收入的 1.28%，远低于四川、湖南、重庆、云南、广西等周边省份（图 16）。而长期以来国家对贵州省的投资明显偏低，人均国家固定资产投资远低于全国平均水平。2009 年，国家预算内和国内贷款对贵州省固定资产投资总额仅为 967.2 亿元，仅占全国国家预算和国内贷款对固定资产投资总额的 1.86%。受区位条件限制，贵州省对外资和国内资金的吸引能力也明显不足，2009 年贵州省外商投资总额仅 36 亿美元，仅占全国外商投资总额的 0.14%，远低于周边其他省份（图 17）。因此，国家投资不足、吸引外资能力有限以及自身财政收入较低等原因共同导致贵州固定资产投资长期偏低，经济发展缓慢。

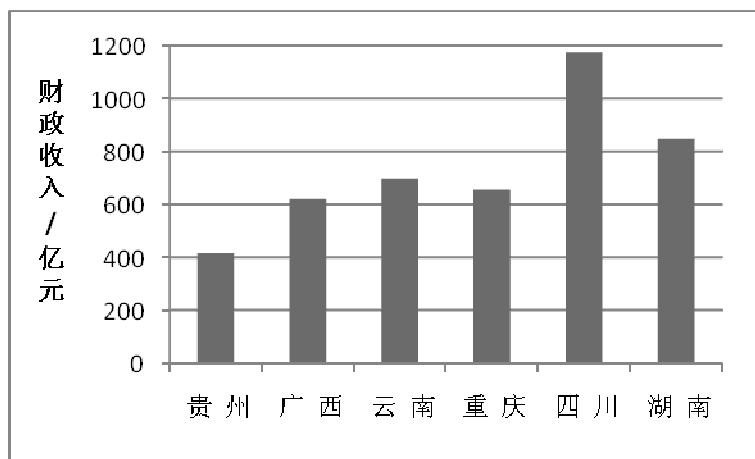


图 16 2009 年贵州省财政收入与周边省区比较

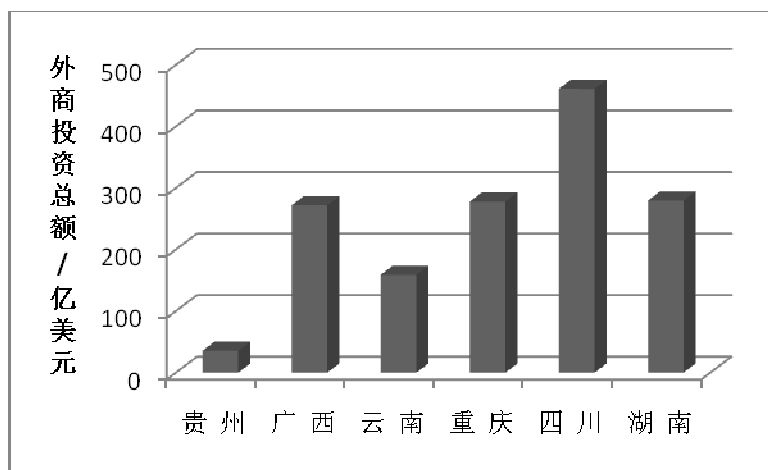


图 17 2009 年贵州省外商投资总额与周边省区比较

其次，工业基础薄弱。受自然条件和经济发展水平的限制，贵州整体工业实力不强，且以能源原材料和烟酒等轻工业为主，工业结构不合理。2009年贵州省工业增加值占GDP的比重为32.02%，低于全国39.20%的平均水平；人均工业总产值9022元，仅相当于全国平均水平的五分之一。从工业结构来看，煤炭开采和电力比重较高，2009年这两个行业总产值占全部工业总产值的1/3以上。而制造业相对落后，2009年制造业在工业总产值中的比重仅为60.89%，远低于全国87.4%的平均水平，制造业中又以烟酒等轻工业为主，2009年白酒和卷烟两个行业工业增加值占全部工业增加值的17.9%。虽然在三线建设时期遗留了大量的航空、电子等国防工业企业，但随着我国改革开放的不断深入，这些企业由于布局不合理、技术水平低、产出效益差，逐渐退出贵州支柱产业行列。

第三，教育投入不足，人才基础薄弱。受地形复杂影响，贵州人口居住相对分散，交通不便，教育成本较高，单位教育经费投入的产出效益低，而且受生活条件艰苦的影响，当地高水平的专职教师严重缺乏。再加上当地居民特别是贫困山区居民收入水平低下，对教育的投入心有余而力不足，教育问题特别是贫困山区孩子的教育问题始终是贵州省发展中的难题之一。虽然各类非政府组织以及个人对贵州地区的教育问题十分关注，并投入了

大量相应资金支持。但贵州地区的教育投入仍显不足。2009 年贵州省人均教育经费为 713 元，仅相当于全国同期平均水平的 73.6%，与周边省份相比也都偏低（图 18）。对教育投入的不足，导致当地人口素质的低下，农村剩余劳动力很大一部分为半文盲，整体人口素质偏低，人才基础薄弱，成为制约当地经济社会发展的主要因素之一。

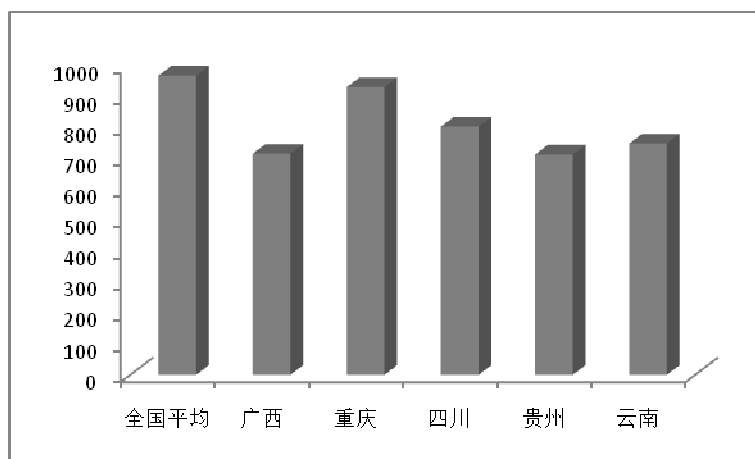


图 18 贵州省人均教育经费投入与周边省区比较

另外，除以上经济基础、工业基础、人才基础以外，当地落后的思想观念和自我封闭的意识形态也是制约区域经济发展的主要瓶颈之一。

#### （四）宏观战略地位缺失，被区域政策“遗忘”

贵州是我国浅内陆省份，不沿海、不沿江、不沿边，地理位置相对偏僻。改革开放以后，贵州的发展一直没有在真正意义上上升为国家宏观战略，也没有享受到国家特别区域政策的支持（扶贫除外）。

改革开放初期，国家实施非均衡发展战略，重点发展沿海地区，并将中西部地区作为东部加工业的原材料基地，包括贵州在内的整个西部地区发展均相对落后。“九五”以后开始重视支持中西部地区的发展，实施有利于缓解区域差距扩大趋势的政策，并于“十五”计划中明确提出“实施西部大开发战略，促进地区协调发展”的主张。但在西部大开发实施过程中，仍以“效率优先、兼顾公平”的“锦上添花”战略为主，重点开发成渝、关中、西兰等经济基础较好的地区以及陕蒙等能源密集区。贵州作为经济落后的地区之一，并没有在西部大开发中享受到较多的国家投资。

经过十年的西部大开发，虽然贵州的基础设施条件有所改善，但仍以能源原材料输出为主要角色，作为“西电东送”工程的重点省份之一，2001-2009 年间贵州已经累计向广东输送电力超过 1700 亿千瓦时，且电力一跃成为其重要的支柱产业，但是受上网电价偏低以及国有企业管理体制的影响，再加上资源税偏低，导致电力工业的大规模发展并没有给贵州的财政收入和经济发展带来多大起色。而煤炭开采和火力发电却给当地的生态环境带来严重影响，特别是作为能源原材料基地的黔西南地区水污染、重金属污染以及石漠化问题十分严重。

随着第二轮西部大开发的开始，成-渝、关中-天水、广西北部湾等经济区均上升为国家战略，呼包银、新疆天山北坡、兰西格、陕甘宁也将被打造为西部区域经济中心，而贵州在新一轮的西部大开发中仍处于“边缘”地位。

## 二、比较优势

### （一）交通条件的改善将大大提升贵州省的区位优势

贵州省破碎的地貌和“不沿边、不沿海、不沿江”的区位，使得交通条件对其区位条件具有重要的影响。过去，由于交通条件的限制，贵州偏离区域交通经济带，很容易被边缘化，且经济发展的外部要素获取困难，对经济发展有一定制约。交通条件的改善，则能够缩短贵州与周边区域的时间距离，提高人民的交通出行频率，从而增强与外部的经济联系，提升其区位优势。

近年来，贵州省着力改善交通基础设施，规划建设综合交通网络，重点建设快速交通通道。公路建设方面，2009年2月，省政府批准了《贵州省高速公路规划网》，该规划将贵州省高速公路规划布局为“6横7纵8联”以及4个环线，总规模6851公里，到2020年实现“县县通高速”。铁路建设方面，贵州当前已在建贵阳至广州、长沙、昆明的快速铁路，并获批建设贵阳至重庆、成都的快速铁路，同时也在加快推进铜玉铁路、织纳水铁路、隆柏铁路等省内铁路建设。

这些交通设施建成以后，将极大地缩短贵州与京津冀、长三角、珠三角、北部湾等发达地区的时空距离。届时，将形成贵阳至成都、重庆、昆明、长沙等地2小时，至武汉等地3小时，至广州、西安等地4小时，至郑州等地5小时，至上海等地6小时，至北京等地7小时的快速交通通道。这大大提升了贵州的区位优势，使得其与外部交流的运输成本降低，时间成本缩短，有利于增加贸易输出，提高交通出行频率，吸引投资与人才流入，促进贵州的经济社会发展。

区位优势的提升，对于贵州农业、旅游业和贸易的带动作用将会非常明显。农业方面，由于运输时间缩短，使得新鲜农产品运至珠三角等发达地区成为可能。尤其是秋冬季，贵州是全国能够天然种植出产蔬菜少数地方之一。且贵州环境优良，生产出的农产品无污染，符合人们对于绿色、健康的追求。这都使得贵州的农产品具有很强的市场竞争力。旅游业方面，由于出行时间缩短，加之贵州优越的气候条件及优美的自然风光，面向珠三角、成渝、长株潭等地区客源，发展避暑、休闲、养生等度假旅游大有可为。贸易方面，交通条件的改善，使得货运能力增加，运输时间缩短，运输成本降低，商务交流便捷，这都能够促进贸易的发展，从而进一步带动制造业发展等相关产业。

交通条件改善后，贵阳将重返铁路交通枢纽地位，这对于提高贵州的区域地位也非常重要。贵阳曾在20世纪90年代是西南地区的铁路交通枢纽，但是随着南昆铁路和渝湘铁路的开通，从东部地区前往成都方向的火车不再经停贵阳，从南方沿海地区前往昆明方向的火车也不再经停贵阳，使得贵阳市铁路交通枢纽的地位逐步丧失。新的快速铁路网修建建成后，贵州西北方向如四川、重庆等出海的列车，西南方向如云南、广西等前往东部的列车，都将经停贵阳，贵阳将成为新的高速铁路枢纽城市。

## （二）军工产业基础

贵州省的军工产业基础始于 20 世纪 60 年代的三线建设。在我国当年特殊历史背景下，地处西南边陲的贵州，山高、林密、洞多，能源、矿藏丰富，被确定为全国“三线建设”的重点省份。1964 年 10 月 14 日，冶金工业部开始将大连钢厂、本溪钢厂、鞍山钢铁公司的部分设施向贵阳钢铁厂搬迁，以“铁路建设为先导，以国防工业为重点，使能源、钢铁、机械、化工工业相配套”的“三线建设”在贵州很快铺开。这一时期，贵州除要重点建设一批国防科技工业项目外，列入计划的民用重点建设项目有 92 项。伴随着“三线建设”的，还有大量人才输入，迁黔建设人员超过 18 万。军工产业相关的逐年基本建设投资，极大改善了贵州的交通运输条件，构架了贵州现代工业格局。

经过 40 多年的建设和发展，贵州省的军工产业已形成了航空工业（011 基地）、航天工业（061 基地）、军用电子工业（083 基地）三大科研生产基地为主体，包括部分核工业、兵器、军需及配套企业构成的军结合型的国防科研生产体系，在人才、技术和设备方面具备比较优势。2008 年，贵州省共有 78 户军工企业，规模以上装备工业总产值 304.05 亿元，占全省规模以上工业总产值的 11.2%；工业增加值 71.88 亿元，占规模以上工业增加值的比重为 7.8%，是贵州工业的重要支撑力量。

贵州雄厚的军工产业基础，是贵州发展制造业的重要优势，并能够带动相关产业发展。当前，贵州已规划在军工资源比较集中的地区，设立军民结合产业基地，将高技术产业融入地方产业集群。以航空工业基地（011 基地）为依托，可发展以通用飞机、民用无人机系统、航空零部件、专用车辆等航空与装备制造业；以航天产业基地（061 基地）为依托，可发展航天高新技术、新能源（化学物理电源）、机电一体化装备、精密机械基础件等航天与装备制造业；以军用电子工业基地（083 基地）为依托，可发展以通讯产品和新型电子元器件等信息产业。

## （三）矿产和能源双重资源优势

贵州具有矿产和能源的双重资源优势，这是贵州工业发展的重要基础。贵州矿产资源丰富，以开发矿产为依托发展起来的矿业（包括采选业及其冶炼加工业），长期以来是贵州经济社会发展的支柱产业，多年占全省工业总产值的 30% 以上。优势矿产的开发，使贵州成为全国重要的磷化工、铝工业、锰系铁合金、钡盐生产基地。贵州的矿物能源资源储量也很可观，是我国南方的煤炭资源大省，居全国第五位，煤炭、煤层气、天然气、石油、油页岩、铀矿开发潜力较大。贵州省含煤面积约占全省土地面积的 40%，煤炭不仅储量大，且煤种齐全、煤质优良，有“西南煤海”之称。贵州的水能资源也非常丰富，蕴藏量为 1874.5 万千瓦，居全国第六位，且河网密度大，河流坡陡，天然落差大，十分有利于水电开发。此外，贵州省生物质能源、地热、太阳能、风能等可再生能源发展的基础条件也非常好。

贵州省矿产和能源双重资源优势，体现最明显的是在电力能源发展上。相比较而言，我国北方有煤缺水，南方有水缺煤，唯贵州有煤又有水，煤电结合、水火互济。且贵州临近经济高速发展、缺电量大的广东省，能源优势凸显。这都为贵州建成南方能源基地和“西电东送”的重要基地，奠定了坚实的基础。尽管受国际金融危机影响，2009 年贵州电网仍完成 1077.6 亿千瓦时售电量。

能源工业的迅速发展也为贵州磷化工、铝加工等优势矿产资源产业发展创造了良好条件，能源和矿产显现出“组团优势”。目前贵州煤电铝、煤电磷、煤电钢一体化的产业链已形成，且正在加速扩展，逐步形成毕清（毕节、清镇）、六兴（六盘水、黔西南）、黔北（桐梓、绥阳）三大煤化工基地；织金煤电磷一体化项目；瓮福、开阳等精细磷化工基地；盘县“煤（焦、化）钢电”一体化循环经济工业基地；贵阳特殊钢新材料循环工业基地和贵阳、遵义铝工业基地等新型工业基地。

#### （四）优良的生态环境

工业化进程是一个环境破坏的过程——在一定条件下，特别是工业化阶段的经济的发展，总是要以破坏环境为代价。我国工业化近年来的迅速发展，也存在消耗资源、牺牲环境为代价的“先发展、后治理”的现象，存在很多浪费资源和破坏环境的问题。随着经济发展和收入水平的提高，人们的思想开始逐渐回归，意识到保护环境的重要性，认识到生态环境资源的稀缺性。优良的生态环境开始变为宝贵的资源和产品，成为一些工业化相对落后地区的重要的后发优势。贵州正是具备这种重要后发优势的地区。

据 2009 年度贵州环境公报公布，贵州省生态环境优良，环境质量总体保持稳定。城镇集中式饮用水源地水质良好，水质达标率呈逐年上升趋势。城市环境空气质量持续改善，贵阳、遵义空气优良率 94.8%。噪声环境质量基本保持良好，辐射环境质量稳定，均维持在天然本底值涨落范围内。总体来说，贵州省生态环境的各项指标均处于天然辐射背景值范围内，是适合市民居住、生活、工作、休闲的地方。

贵州省优良的生态环境，作为一种资源与产品，对于贵州农业、旅游业发展具有重要作用。农业方面，优良的生态环境下，生产出的农产品不但品质较高，味道鲜美，而且无污染，符合人们对于绿色、健康的追求。加之交通条件的改善使得其市场范围能够延伸至发达地区，这使得贵州发展生态农业、有机农业具备了充分加条件。旅游业方面，贵州优美的风景加上宜人的气候、宜居的环境，非常适宜发展避暑、纳凉、养生等休闲度假旅游，对于追求健康的旅客吸引力很大。此外，被贵州优良的生态环境吸引，很多人愿意投资当地房地产，作为休闲、度假、投资只用，这对贵州房地产业的发展也具有一定作用。

#### （五）多民族文化

贵州具有丰富而独特的多民族文化资源。2004 年全国人口第五次普查时，贵州省有 56 个民族成分，是我国民族成份最多的省份；其中汉族、苗族、布依族、侗族、土家族、彝族、仡佬族、水族、白族、回族、壮族、蒙古族、畲族、瑶族、毛南族、仫佬族、满族、羌族 18 个民族是世居贵州的民族。多民族在长期发展过程中，既保留了各自的民族特色，又有一定程度的民族融合，呈现出丰富而独特的多民族文化。

贵州少数民族节日种类繁多，内容丰富，全省少数民族的传统节日有 1000 多个，集会地点 1000 多个，著名的有苗族的姊妹节、龙舟节、芦笙节，侗族的歌酒节，彝族的赛马节、火把节等。贵州还是一个歌舞的海洋：苗族有高亢激昂、热情奔放的“飞歌”，有质朴庄重的“酒歌”；有芦笙舞、木鼓舞、踩鼓舞等；侗族有洪亮雄厚的“大歌”；布依族有“有歌都有韵，无韵不成歌”的几十种歌舞。民族戏曲也是贵州民族风情的精华，主要有苗族高台戏、侗戏、布依戏、傩戏等，其中老汉族的地戏和傩戏被誉为“古代戏剧的活化石”。此

外，以芦笙音乐舞蹈为代表的“笙文化”，特别是无音乐伴奏的侗族大歌，在国际音乐舞蹈台上深受赞誉；以“雷山郎德寨”为代表的铜鼓文化，既是青铜文化的组成部分，又是苗族文化的主要内容，将苗族文化中的“鱼文化”、“鼓文化”等丰富多彩的文化内涵融为一体。

贵州的多民族文化，是贵州民俗旅游开发的重要旅游吸引物。民俗旅游是一种高层次的文化旅游，它满足了游客“求新、求异、求乐、求知”的心理需求，成为旅游行为和旅游开发的重要内容之一。国内一次抽样调查表明，来华美国游客中主要目标是欣赏名胜古迹的占 26%，而对中国人的生活方式、风土人情最感兴趣的却达 56.7%<sup>[3]</sup>，云南丽江民俗旅游的蓬勃发展就是一个很好的案例。近年来，贵州以少数民族风俗为主的旅游线路也悄然成为各地游客的首选——西江千户苗寨、黎平侗寨已获得不错的发展。

此外，利用多民族文化资源，开发民俗特色旅游，对于贵州少数民族经济社会的发展 also 具有重要意义。旅游业是一种投资少、见效快、创汇多、收益高、劳动密集型产业，可以为当地建设积累资金、提高人民群众的物质生活水平，且有利于促进当地文化交流，加强民族和谐团结进步。

## （六）丰富的劳动力资源

贵州具有丰富的劳动力资源，且面临着劳动力较快增长的势头。1949 年，贵州省人口 1416.4 万，占全国总人口的 2.62%；2009 年，贵州省常住人口 3798 万，占全国总人口的 2.85%。建国 60 年来，贵州省保持了较高的人口增长速度，人口总量年均增长率为 1.65%，高于全国个 1.4 个百分点。2000 年，第五次人口普查时，贵州省的 15-64 岁人口数为 2253 万，占全省总人口的 63.92%。贵州人均耕地较少，2009 年人均耕地面积 0.69 亩，仅为全国平均水平 1.59 亩的 43%，加之生产力水平的提高，贵州省的劳动力资源富余。据了解，贵州每年外出打工的劳动力约为 500 万人以上，其中贫困地区外出打工人数超过 310 万人。

丰富的劳动力资源是贵州发展产业的重要人力优势。随着贵州经济的发展、工业化进程的加速，必然需要大量的劳动力资源。其中，生态农业、劳动密集型加工业、旅游业等对劳动力的需求最大，且对劳动力技能要求相对较低，能够吸收较多的富余劳动力。值得一提的是，少数民族劳动力，在发展旅游方面具有重要作用。少数民族劳动力作为多民族文化的载体，本身即是一种旅游资源，又是重要的劳动力资源，具有不可替代性。

<sup>3</sup> 吴忠军，《民俗文化与民俗旅游》，广西民族出版社。2001 年 6 月，P12。

## 第三节 战略定位与战略选择

### 一、战略定位

#### （一）西部大开发的战略支撑区域

西部大开发战略是我国推进区域协调发展的重大举措，在我国区域发展总体战略中处于优先地位。经过十年的建设，西部很多地区的社会经济面貌得到了根本性改观。一些条件较好的地区经济高速增长，成为西部地区的增长极，如北部湾地区、成渝地区、关中地区等。2010年7月，中共中央、国务院颁布了《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》，指出要“扎实推进西部大开发”。新一轮西部大开发工作，将把“锦上添花”和“雪中送炭”两种政策措施紧密结合起来，积极推动西部地区全面建设小康社会。一方面将继续大力支持重点经济区的建设，为西部地区培育新的增长极；另一方面，将更加重视贫困落后地区的发展问题，实施集中连片贫困地区开发攻坚工程。

在西部广阔的国土上实现全面建设小康社会的奋斗目标，仅仅依靠现有的几个增长极是不够的。贵州是西部第四人口大省，2009年人口接近3800万人。这么庞大的人口，靠外部援助是难以实现全面建设小康社会目标的。因此，只有加快贵州的发展、并把条件较好的黔中经济区作为新的增长极来培育，才能保障西部地区全面建设小康社会目标的实现。事实上，《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》已经将黔中地区列为今后西部地区要培育的增长极。

#### （二）南方地区重要的生态安全保障区

贵州是长江支流乌江和珠江支流西江的重要水源涵养区，对于保障长江流域和珠江流域的生态安全具有举足轻重的地位和作用。贵州的生态系统对下游地区、特别是珠江三角洲具有巨大的生态服务功能，其地表植被变化、水环境变化、水土流失等直接影响着长江和珠江下游地区的水量和水质。目前，贵州的水土流失和石漠化已十分严重。全省水土流失面积达732万公顷，占土地总面积的41.55%；石漠化面积达376万公顷，占土地总面积的21.35%。据测算，在贵州乌江流域，每生产一吨粮食要流失土壤47吨<sup>[4]</sup>。根据环保部发布的《全国生态功能区划（2008）》，贵州是对国家生态安全具有重要作用的土壤保持生态功能区。同时，贵州又是重点石漠化综合治理地区（见图18）。因此，从全国和大区域尺度来看，贵州是我国南方地区重要的生态安全保障区。

<sup>4</sup> 引自曲格平在中央党校的讲话（<http://www.cedu.org.cn/Article/epedu/florilegiums/qugeping/200507/5763.html>）。

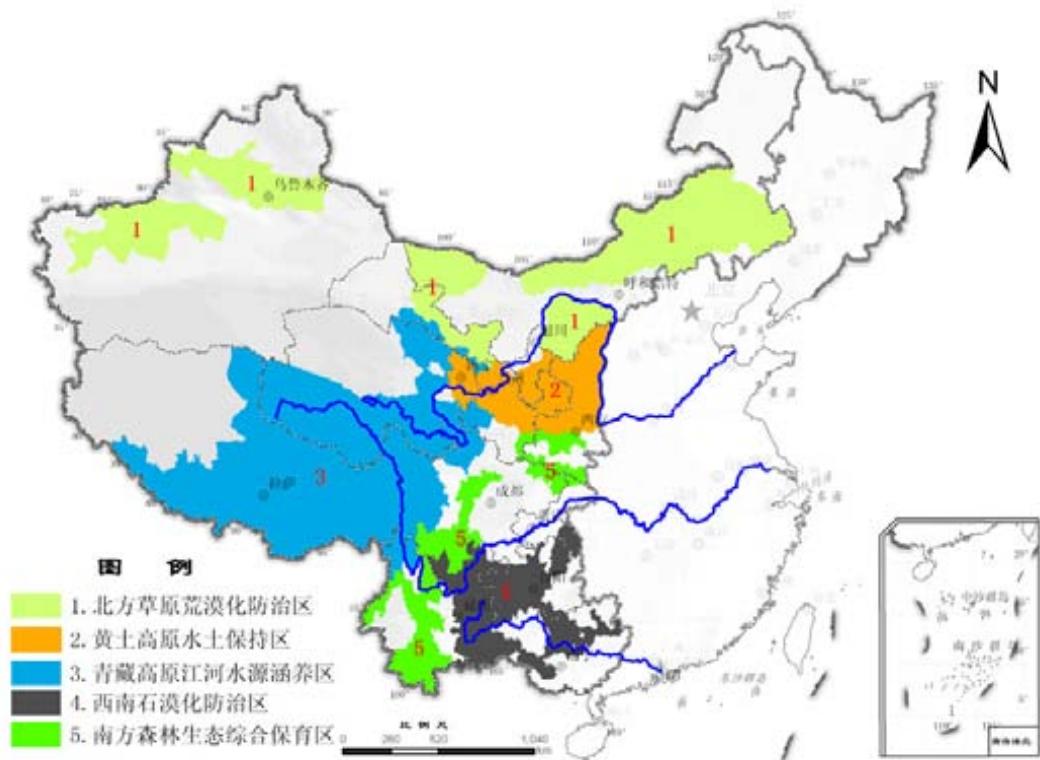


图 18 西部地区重点生态综合治理区

（三）南方地区重要的能源原材料工业基地

贵州具有矿产和能源的双重资源优势，是我国南方地区重要的能源原材料工业基地。贵州是我国南方地区唯一的煤炭资源富集省份，煤炭保有资源储量居全国第 5 位，远景储量超过 2600 亿吨，素有“江南煤海”之称。2009 年，贵州煤炭产量达到 1.37 亿吨，占南方十省市的近 1/3。加上丰富的水电资源，贵州在我国南方地区能源保障体系中占有重要位置，是“西电东送”南线重要的电力基地。2009 年，贵州向广东输电超过 1000 亿千瓦时。基于丰富的能源资源和矿产资源，贵州已形成有色冶金（特别是电解铝）、黑色冶金、磷化工等优势产业。2009 年，贵州省磷肥、电解铝、硫酸的产量分别占全国的 11.5%、8.6% 和 6.2%。通过发挥资源比较优势、强化优势资源转换，贵州作为我国南方地区能源原材料工业基地的地位将得到进一步加强。

（四）南方地区重要的“绿色”产业基地

贵州气候宜人，大部分地区环境质量优良，是一种不可多得的优势资源和后发优势，将成为我国南方地区重要的“绿色”产业基地。过去 30 年，我国基本上走过了一条“先污染、后治理”的粗放式工业化道路，付出了巨大的环境代价。沿海地区多数人口—产业聚集区污染严重，重新恢复到“青山绿水”的良好状态需要相当长的时间。相比之下，贵州的环境质量在整体上仍属良好，适宜人们工作、生活、休闲。随着交通条件（特别是高速铁路的建设）和到达发达地区“时间距离”的缩短，再加上丰富的旅游资源，贵州将在大珠三角地区居民的旅游、避暑、休闲、养生等高端消费活动中扮演重要的角色，成为重要的

绿色休闲养生基地。

另外，我国已经进入下中等发达国家，人均国内生产总值超过 3000 美元。大部分地区已从温饱型过度到小康型消费需求，沿海一些地区甚至已经进入富裕型消费阶段。也就是说，从“吃饱”到“吃好”，再到“吃的健康”的趋势已经出现。这种消费结构的升级，使绿色、生态农畜产品及其制成品的市场规模不断扩大。贵州具有发展生态农业的良好条件，其农产品已经在一些地区的消费者中有了良好的口碑。贵州可充分发挥这种优势，大力发展特色优势高效生态农产品及其深加工产业，成为我国重要的高端绿色有机农产品生产基地。

## 二、贵州发展的战略选择与战略目标

### （一）基本思路

**充分考虑全面建设小康社会的需要。**贵州是我国发展水平最低的省份之一，是我国全面建设小康社会的难点。为保障 2020 年实现这个奋斗目标，必须加快贵州的发展。当然，发展并不完全等同于 GDP 增长。贵州发展的重点在于如何提高广大居民、特别是农村居民的收入水平。目前，贵州农民人均纯收入不到全国平均水平的 3/5，是西部地区平均水平的 3/4。加快贵州的发展，不在于 GDP 总量有多么快的增长，而是居民收入水平有多么快的提高。也就是说，在“强省”与“富民”两个目标中，“富民”应优先于“强省”。这是贵州发展战略选择的基本出发点。

**充分考虑国家整体发展阶段的变化。**我国开始进入工业化中后期阶段，从收入水平上讲已经是下中等收入国家。无论从产业发展和结构演化、还是从居民消费结构变化，都将进入一个新的阶段。高端消费者服务业、生产者服务业、高新技术产业将是发展的重要方向。同时，国际国内环境的变化迫使我国必须转变发展方式，由以外需为主带动转向以内需为主带动经济增长。这将使我国加入世界贸易组织后由出口高速增长带动的新一轮重工业化逐渐淡出，产业发展将出现新的特点和趋势。依靠科技创新的新型工业化将是产业发展的主流。

**充分考虑主体功能区战略的实施。**国家主体功能区划是针对 GDP 至上的“误区”而制定的，主要基于如下思想，即国家是由不同区域组成的有机整体，每个区域在整体中承担的主体功能是不同的，国家根据主体功能对不同区域进行不同的管治——特别是，对于承担生态主体功能的区域要进行“生态补偿”。也就是说，在国家体系中，区域可以生产和销售产品，也可以提供“有偿”的生态服务功能。温家宝总理在《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明》中指出，实施主体功能区战略，是尊重自然、因地制宜谋发展的必然要求。贵州在我国南方地区承担着重要的生态安全保障功能，应该把提供高质量的、有偿的生态服务功能作为发展方向之一。

**充分考虑西部大开发战略的新思路。**经过十年的实施，西部大开发战略将从“打基础”阶段转向以“富民”为核心持续促进经济发展的阶段。同时，除了继续推进重点经济区建设外，将更加重视贫困地区的发展问题。《中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》指出，要加大政策扶持力度，采取更有力的综合措施，大力扶持贫困地区加

快发展，全力实施集中连片贫困地区开发攻坚工程。国务院领导要求力争在 2020 年前基本解决集中连片贫困区的问题。目前，国家发改委、国务院扶贫办、财政部正在研究具体政策措施。从初步划分方案来看，贵州大多数地州市在集中连片贫困地区之列。因此，贵州的发展战略要紧密结合国家的集中连片贫困地区开发攻坚工程，要借助国家的支持加快发展。

**充分考虑贵州的自然基础条件。**地形地貌破碎是贵州的基本特点；全省超过万亩以上的“坝子”只有 47 个。这种地形地貌条件，不仅使贵州难以进行大规模农业生产，也给大规模工业建设带来困难和额外成本。可以说，贵州很多地区不适宜大规模工业建设。无论是特色农业发展和农业产业化、还是制造业的发展，都必须考虑到这个难以改变的特点。应该说，这样的地形地貌条件更适合于发展各具特色的、占地较少的小企业。

**充分考虑贵州的综合比较优势。**如前所述，贵州具有多种优势。贵州的发展不能仅仅盯住能源和矿产资源的开发。随着我国加入世界贸易组织以来新一轮重工业化在未来几年逐渐淡出，以及发展方式的转变和节能减排工作的深入，能源原材料工业将逐渐转入平稳增长期。过度依赖能源和矿产资源，将面临着不可持续的风险。贵州需要打好“绿色”牌，在生态环境、气候和文化等优势资源开发上取得突破性进展，才能够走上一条可持续发展之路。

## （二）战略目标

根据上述分析，可以预见今后十年将是贵州发展条件改善快、经济发展加快的时期。假定国家整体经济发展没有大的波动，按较为乐观的估计，贵州与全国发展水平的差距将从“十二五”开始出现明显的缩小。据此，提出如下战略目标。

经过十年左右的努力和奋斗，把贵州建设成为经济实力显著提升、人民生活日趋富裕、城乡基本协调、生态环境良好的“宜居、乐业”区域。到 2020 年，社会经济发展水平与全国的差距显著缩小，基本公共服务基本达到全国平均水平，消除绝对贫困人口，建成现代化的主干交通网络和较为发达的城乡交通体系，形成特色鲜明的“绿色”经济体系。到 2020 年，黔中经济区实现全面建设小康社会的目标；到 2025 年，贵州全省实现全面建设小康社会的目标。

主要经济目标如下：

- 人均 GDP：2020 年达到全国平均水平的 70%以上，西部地区平均水平的 87%以上；
- 城镇居民可支配收入：2020 年达到全国平均水平的 85%以上，西部地区平均水平的 95%以上；
- 农村人均纯收入：2020 年达到全国平均水平的 75%以上，西部地区平均水平的 88%以上；
- 人均财政支出：2020 年达到全国平均水平。

假定全国平均 GDP 年增速在“十二五”期间为 8%、“十三五”为 7%（即 2020 年人均 GDP 为 5.2 万元左右），贵州为实现上述收入目标，“十二五”期间 GDP 年增长速度应

达到 13%，“十三五”达到 12%<sup>[5]</sup>。即 2015 年 GDP 总量达到 7800 亿元（2008 年价格，下同），2020 年达到 13750 亿元。

要达到这样的 GDP 增速，根据以往的经验测算（见附件一），“十二五”和“十三五”贵州固定资产投资年增速需要分别达到 20%和 18%（可比价格）。若考虑到价格因素，固定资产投资名义增速要达到 23-25%左右。“十二五”固定资产投资总额应达到 2.6 万亿元；“十三五”达到 6.3 万亿元。

同时我们认为，采取正确的发展战略和途径，调动各方面积极因素共同努力，到 2020 年，贵州省将可能同全国同步建成全面小康社会，实现经济社会发展的历史性跨越。这需要贵州省认真研究和利用各类有利条件，充分发挥各种资源优势，积极争取中央政府和兄弟省市的支援，采取超常规的发展战略和战略措施。

### （三）战略选择

贵州正在实施的大力推进工业化和城镇化的战略思路，符合贵州发展阶段的需要，也符合全面建设小康社会的需要。但是，目前贵州的发展过度重视大项目和资本密集型的产业，对就业吸纳能力强的小企业关注不够。因此，我们认为，在现有战略基础上，贵州今后一个时期的发展应选择内外结合、民生为核心、绿色工业化为重点的“富民强省”战略。这个战略应突出小企业（含微小企业）在推进贵州工业化中的重要作用。要用十年左右的时间“放水养鱼”，培育一大批小企业和微小企业，在解决非农就业上取得突破性进展。唯有如此，才能使贵州的工业化和城镇化具有可持续的驱动力。另一方面，贵州也要加大反贫困力度，通过加大投入、积极发展特色经济和民营经济、改善基础设施、提高公共服务水平等措施，力争用十年左右的时间基本消除绝对贫困现象。

#### （1）贵州加快发展的关键是以“绿色”理念为引导大力推进新型工业化

世界各国的经验表明，工业化是社会经济走向现代化过程中难以跨越的一个阶段。尽管对于一个国家内部而言，并非所有的地区都需要经历一个工业高速增长阶段，但非农就业比例的不断上升却是各地区工业化过程中的共同特点。从就业结构和产值结构综合来看，贵州的工业化水平还很低，处于工业化初期向中期过渡的阶段，继续加快推进工业化进程是必然选择。尽管贵州在国家承担着重要的生态安全保障功能，但短期内仅仅依赖提供生态服务功能还难以使贵州社会经济得到较快发展。近期内，贵州需要把“工业强省”作为一个首要选择。当然，这里的“工业强省”要理解为通过工业化（增加非农就业）加快社会经济发展。

由于我国发展阶段的变化以及贵州自然基础条件的制约，贵州不能继续走粗放式的工业化道路，要走一条“绿色”新型工业化道路。这里，“绿色”不是简单地指生态功能，更多的是指循环经济、生态经济、节能减排、低碳产业等“绿色”发展道路。

- 首先，贵州的能源和矿产资源开发要更加依靠科技创新，要突出节能减排和资源综合利用，要切实在发展的同时保护好生态环境。在一定时期内，能源和矿产资源仍然是贵州突出的比较优势。但是，受国家宏观调控和贵州自身特点的制约，

<sup>5</sup> 假定贵州人口总量保持在 3800 万人左右。考虑到国家开始鼓励外出打工人员逐步留在工作地，这个假定目标是可能实现的。

依靠“量”的大规模扩张进行优势资源转换面临很多“瓶颈”制约。大力发展循环经济、积极延伸产业链、努力推动产品升级，是突破发展资源型产业“瓶颈”的唯一途径。

- 其次，贵州要在“绿色”产业上下大工夫，打好“绿色”牌。要充分利用好气候、环境、文化等优势资源，不断提高旅游休闲产业、高效生态农业、生物产业等“绿色”产业在经济产出中的比重。这里，应特别重视旅游休闲产业的发展。随着几条高速客运专线的建设，贵州有很大的可能性成为南方地区（特别是珠三角地区）重要的绿色休闲养生基地。
- 第三，要利用军工基础，大力发展单位价值能耗低的先进装备制造业，建设“低碳化”经济体系。
- 第四，将提供“有偿”生态服务功能提高到战略高度，通过生态服务创造发展机会，特别是创造区域合作、区域援助等内外力相结合的机会。

## （2）贵州加快发展的核心是增加就业和“富民”

不少地区的发展经验表明，GDP的高增长并没有带来老百姓收入和实质性福利相应程度的提高。对于一些地区而言，由于首要目标是GDP超高速增长和财政收入增加，因而不得不持续地高度依赖已有高能耗和高污染原材料工业的大规模扩张。如果GDP的增长速度一定要求达到两位数，那么只好不断地新建和扩建大项目，扩大生产规模。政府和全社会的精力、物力、财力就会被“吸”入这些部门中。而这些部门的大规模建设和扩张，不但要付出巨大的资源环境代价，而且带来的就业增加非常有限，因而给老百姓带来的实质性收益不高。这正是落后地区经常出现的“低水平发展循环”。打破这种恶性循环，以“富民”为核心加快发展，才是贵州这类欠发达地区的正确选择。盲目与其他省份比拼GDP增速和GDP总量，不是理性的选择，也不符合国家“十二五”规划的指导思想。

就自然基础条件和主体功能定位而言，今后贵州的发展不能过度依赖能源和矿产资源的开发。考虑到“富民”与“强省”的双重需要，贵州加快发展需要“两条腿走路”，抓好“一大一小”，充分发挥好“小企业富民”的作用。

- 一方面，要更加重视培育能源原材料工业和装备制造工业领域的大企业，**实施大企业培育计划**。通过支持大企业的发展提高这些产业的“生态化”水平和资源综合利用水平以及产出水平，促进“强省”目标的实现。
- 另一方面，要积极改善投资环境，加大支持力度，**实施“放水养鱼”计划**。在生态农业、农产品加工、旅游休闲、生物产业等领域大力发展小企业和民营经济，促进就业增长和居民收入增加，实现“富民”目标。

在这两个目标中，“富民”的目标应优先于“强区”的目标，尽管这两者很难完全区分开。在推动“富民”目标实现上，要改变过去以政府为主“抓大项目”的传统思维，充分发挥好市场的主导作用和政府的引导作用，把改善投资环境和“放水养鱼”作为头等大事来抓，积极招商引资，吸引外来资本、技术和人才，推动民营经济和小企业的发展。这里要特别重视小企业（含微小企业）的发展。

小企业在解决就业和推动工业化上的作用是不容忽视的。在传统计划经济思维中，争取设立大项目、发展大企业是很多地区推动工业化的重要手段。但是，我国很多经验表明，

在欠发达地区，仅仅依靠发展大企业很容易在当地形成“二元”结构。一方面，设立大企业可以迅速增加地方的GDP和税收；但另一方面，现代资本密集型大企业所提供的就业岗位很少，对于增加本地居民收入的能力不高。此外，本地中小企业不发达，也难以为大企业提供配套条件，形不成高效的企业集群。这是西部很多地区发展面临的“困境”。要打破这种“困境”，就要补上工业化初期应有的一课，这就是通过市场途径大力发展小企业。只有通过小企业在一定时期的不断繁衍，才能创造出本地“产业氛围”，破解“二元”结构。

小企业的特点是提供大量就业岗位，而不是大量的税收。对于贵州这样的欠发达地区，在一定时期内，不能看重小企业在增加税收上的功能，而是其解决就业和富民的功能。要通过减免税收的手段“放水养鱼”，使贵州的小企业在短期内有突破性发展。另外，小企业的另一个特点是“死亡率”高。要通过创造适宜的软、硬环境，增加小企业的“出生率”，而不是惧怕和担忧其关门倒闭。

### **（3）贵州加快发展迫切需要内外力结合，加大投资力度**

贵州是我国发展水平最低的省份之一，而且发展的基础比较薄弱，自身的“造血”功能不强，仅仅依靠自身的努力很难追赶全国全面建设小康社会的步伐。短期内，难以预期单独一个重大机遇可以使贵州实现跨越式发展。这样一个省份应该得到全社会更多的关心，应该成为今后区域发展总体战略关注的对象，应该获得中央政府的更大支持和其他省份更多的援助。其中一个重要方面就是支持和帮助贵州加大投资力度。多年来，贵州的人均固定资产投资一直明显低于全国平均水平。由于贵州仍处于工业化初期的资本积累阶段，投资拉动对经济增长的作用明显，因而加大固定资产投资力度是贵州加快发展的主要驱动力。

只有把外部的支持和自身的努力紧密结合起来，贵州才有可能加快发展。

- 一方面，中央政府应在国家投资和项目上向贵州倾斜，并开展全方位的对口援助活动，尽快提高贵州的投入水平，使其人均固定资产投资规模到达或超过全国平均水平。
- 另一方面，贵州要紧紧抓住国家实施主体功能区划和集中连片贫困地区开发攻坚工程的机遇，利用中央的支持力量显著改善贵州落后地区的发展条件和基本公共服务的水平。

### **（4）贵州加快发展需要“集中”与“分散”相结合的空间战略**

贵州生态环境的突出特点是生态脆弱地区和生态良好地区并存。贵州东部地区植被覆盖良好、污染少，是难得的“净土”和珠三角的“后花园”；而其中西部地区石漠化问题突出，生态十分脆弱。此外，贵州是一个典型山区省份，适宜大规模生产的平地稀少。针对这种自然基础，贵州要通过推进“绿色”工业化来加快发展，必须通过合理的空间布局处理好发展与环境的关系，切实走一条科学发展道路。

首先，贵州产业发展的主体（特别是能源重化工产业和装备制造业）应集中布局在黔中地区，以及六盘水—毕节和遵义地区。在这些地区，要集中建设一批重化工业循环经济产业园区，使污染较为严重的企业集中布局，形成循环经济产业链，共享污染处理设施，最大幅度地降低资源型产业发展对生态环境的损害，实现“绿色化”发展。装备制造业对产业配套条件要求高，因此应尽可能布局在产业基础条件好的贵阳市周围地区。

其次，实现“富民”目标所依赖的大量小企业在空间布局上应该遵循“分散式集中”

的原则，即每个县（以及重点镇）都应该有适合小企业发展的产业园区。这些产业园区在短期内不能追求大规模和高档次，而是要照顾到孵化小企业的需要。贵州在地形地貌条件上与浙江山区很像，适合于发展“块状经济”。浙江的“块状经济”就是从小企业的不断繁衍发展出来的。大部分浙江企业都经历了从村到镇、再到城市产业园区的空间转移过程，实际上反映出企业成长过程的不同阶段对区位和生产者服务的不同需求。当然，小企业园区也必须在环保上达标，政府应在环保公用设施建设上负责。

### **（5）贵州加快发展需要进一步重视解决贫困问题**

贵州加快发展必须面对的一个重要问题是贫困面广、贫困程度深。不解决 50 个国家级贫困县的问题，贵州就难以实现全面建设小康社会的目标。贵州的贫困问题，一方面源自特殊的自然条件，特别是破碎的地貌条件（喀斯特地貌）导致了坡耕地多、水土流失严重、土地瘠薄破碎，农业基础十分脆弱；另一方面，也与长期缺少投入、基本公共服务历史欠账多有关。在贫困县中，普遍存在群众行路难、上学难、饮水难、就医难、通讯难等问题。因此，贵州的“反贫困”战略要突出生产能力和特色经济建设，以及加大政府投入力度和改善公共服务水平。

## 第四节 战略途径

### 一、以“绿色”理念为引导大力推进新型工业化

以科学发展观为指导，以“富民强省”为目标，以生态保护和资源节约为硬约束，以人力资源的开发为关键，充分发挥区域比较优势和后发优势，大力引进资金和适用技术，努力提高工业的规模、效益和竞争力，加快推进具有贵州特色的生态、低碳、高效、可持续发展的“绿色”工业化道路。

近期内，推进贵州省工业化的主要任务在于扩大工业规模，主要包括就业规模、资本规模和产值规模三个方面的扩大。然而，在全国加快转变发展方式的大背景下，推进贵州省的工业化不能简单地依靠大量投入和粗放生产方式，而是必须严格采用资源节约型和环境友好型的集约化生产方式，不断提升工业的质量和效益。因此，贵州省工业发展要通过实施绿色重化工带动、主导产业链延伸来扩大工业规模；通过积极承接产业转移、发展循环经济来提升工业效益；通过大企业带动、大力发展小企业来提高工业活力。具体说来，包括以下路径（详见工业化研究报告）：

- 绿色重化工带动。大力提高自然资源的开发深度，做大重化工业的同时要减少资源浪费。提高并严格执行重化工业项目的生态评价标准，对生态环境构成较大影响或潜在影响的工业项目要坚决禁止。推进重化工业企业生产能力向园区集中，减少对土地资源的浪费，并提高集聚经济效益。促进用现代技术改造传统能源原材料工业，提高这类工业的节能减排和生态保护能力。促进电力、采矿等原料工业及特色农业产业链的纵向延伸，大力发展金属加工、电器制造及农产品深加工等后续产业链，提高资源的就地转化率，实现由“卖资源”向“卖加工品”的转变。全力提高技术研发、产品设计、批发零售等相关产业环节的规模和档次，使主导产业链向“微笑曲线”的两端延伸，打造出较为完整的产业链。着力促进主导产业链之间的横向延伸，提高产业之间的协调程度，尤其要大力发展金融、保险、广告、物流等对于各主导产业都有重要意义的生产服务产业链环节。
- 积极承接产业转移。一是要做好工业园区的软硬条件建设，为转移产业的承接创造适宜的空间载体；二是要优化投资环境，提高政府服务效率，缩短转移产业的落地时间；三是要围绕主导产业和潜在优势产业，制订详细的鼓励与限制转移产业目录，鼓励符合区域比较优势且本省发展动力不足的产业转移，严格限制高污染、技术落后、产能过剩的产业转移；四是加强与东部地区的沟通协调，与东部地区的政府和企业沟通协作，在产业的转出与承接过程中形成高效、公平的信息和利益共享机制。
- 发展循环经济。牢固树立和落实科学发展观，以科技创新和制度创新为原动力，

以提高资源生产率、降低废物排放率为考核指标，健全法律法规，完善政策措施，依靠政府、企业和公众的共同努力，在生产、流通、消费、回收等各个环节落实循环经济理念，在企业、园区和区域社会各个层次开展循环经济实践，实现发展循环经济与工业化进程的良性互动。大力发展循环型工业、农业和服务业。积极开展水资源、土地资源的集约利用。加快培育废弃物资源化产业，提高工业“三废”综合回收利用率。积极创建节约型政府，以节约型政府建设带动节约型社区、节约型校园等建设，全力创建循环型社会。

- 大力发展小企业。借鉴国内外产业集群发展的经验，利用政府的推动能力，促进民营中小企业在空间集聚的基础上，形成高效的产业集群。鼓励企业家创业，提高中小企业数量。积极帮助中小企业开拓国内外市场，尤其是可以利用贵州大型国企的优势，鼓励大型国企向中小民营企业提供分包合同和订单采购。引导民营中小企业向优势产业集聚区集中，以促使产业集群的形成。

## 二、以高效生态农业为核心大力推进农业现代化

贵州省人多地少，工程性缺水问题突出，水土流失严重，中低产田土比重大。耕地分布零碎化在一定程度上限制了现代农业的发展，难以形成较大生产规模，难以走规模化为主的道路。在这种条件下，贵州必须发挥立体性、多样化农业资源和生态环境优势，走生态农业发展道路，实施“转变农业发展方式、调整生态农业发展结构、优化生态农业空间布局、保护农业生态环境、完善生态农业产业体系”的发展战略。经过 10 年左右的努力，逐步建立起以循环经济为核心的生态农业产业体系，以环境优美为特征的农业生态安全体系以及以标准化为基础的生态农业监督服务体系。

以充分发挥立体农业资源优势为基础，以无公害食品、绿色食品和有机食品为抓手，以生态农业基地为载体，以科学技术为支撑，以产业化经营为重要途径，以现代工业理念和现代市场经济理念引领农业发展，以增强农产品的市场竞争力和农民增收为目的，积极建设西南地区生态农业发展的先行区和示范区，成为珠三角生态农产品的主要供应基地。重点发展优质、特色农产品，形成适应市场需求和贵州实际的产品结构、较完善的生态农业产业体系、流畅的现代农业营销体系，逐步实现农业功能的多元化，结构高效化、技术高新化、生产标准化。此外，要结合贵州丰富的旅游资源，打造生态农业观光与旅游资源联动开发的示范区。

要大力发展高效生态农业，首先要创新理念，逐步树立“生态就是生产力、生态就是竞争力、生态就是潜力”的发展理念，使农业发展方式实现根本性转变。其一，要改变就农业抓农业的思维定势，用大农业的观点抓农业。其二，要转变政府办农业的观念，进行组织创新，充分发挥专业协会及农民合作经济组织的作用。其三，要转变运作机制，建立企业与农户“双赢”的利益机制。其四，要转变土地经营机制，建立耕地流转机制。

贵州生态农业发展的战略重点包括两大方面。一是加强农业基础设施建设、提高粮食综合生产能力和发展生态畜牧业；二是加快发展特色农业、农产品加工业、资源节约型环境友好型农业，以及加强农产品流通市场建设（详见生态农业研究报告）。特别要抓好新型农民培训、特色农产品品牌创建、生态农业科技园区建设等工作。

### 三、积极推进具有贵州特色的城镇化

积极推进具有贵州特色的城镇化，是贵州省发展战略的重要组成部分。当前，贵州省城镇建制数量少，城镇规模等级不高，城镇化水平低，产业发展不足，城市发展和就业空间有限，促进城镇化的动力不足。贵州省城镇化发展阶段与全国存在一定差距，在由起步阶段向快速发展阶段转型时，需要一种跨越式发展的态势；且应依照不同的发展阶段，循序渐进地分阶段实施城镇化战略。

总体来说，在未来的发展中，应立足贵州山区省情，遵循城镇化发展规律，坚持工业化和城镇化相协调、城镇化的速度和质量相统一、城镇化和社会主义新农村建设相结合，着力优化城镇空间布局、抓好城镇建设规划、强化产业支撑、提高城镇综合承载能力、创新体制机制、加强城镇管理，走有特色、集约型、多样化的贵州山区绿色城镇化道路，促进全省经济社会又好又快发展。

对于城镇化水平大于 30% 的地区，要发展工业，又要符合当今社会的低碳和节能为主旨的发展要求，就必须以新型工业化带动城镇发展；而对于城镇化水平小于 30% 的农村人口多的地区，由于生态环境条件所限，不能仅依靠工业化促进城镇化，而必需选择一条以特色城镇带动产业发展，进而吸纳农村剩余劳动的道路。

推进贵州省城镇化，要走一条有机发展的道路，分步实施两大战略：

**（一）近期发展战略：跨越式战略。**核心动力是新型工业化、高度现代化；主要路径是以黔中城镇群建设和工业化为主体，以大中型企业为主导，吸引固定资产投资，发展外向型经济，发挥大中城市的辐射带动作用，实现“强省”目标。

**（二）中远期发展战略：基本战略。**核心动力是农业产业化与城乡统筹；主要路径是以特色中小城市和小城镇为主体，以中小企业为主导，以特色产业布局为基础，建设绿色休闲生态基地，成为中国南方的后花园，带动城乡协调发展，实现“富民”目标。

通过两大战略实施，达到强省和富民的发展目标：近期，到 2015 年，为城镇化的加速发展时期，发展重点是交通、能源、水利等基础设施的建设，为城镇化的快速发展提供支撑和载体，城镇化水平力争达到 40%；远期，到 2020 年，重点是公共教育、公共卫生、公共医疗等公共服务的发展，着重解决城镇化中的民生问题，城镇化水平力争达到 50%。

在空间布局上，应以都市区作为贵州城镇化推进的抓手，构建“核心—边缘”的城镇体系总体结构。**核心**是指依托黔中经济区形成的黔中城镇群，这是贵州省实现跨越式城镇化发展的重要支撑，是实现贵州城镇化第二战略的空间载体；**边缘**是指与省界联系的 6 个组团，包括六盘水、毕节、兴义、铜仁、从江、务川，这是贵州省城镇化的基础，以发展特色产业，建设特色城镇，并带动城乡统筹发展为主要任务，是实现贵州城镇化发展第一战略的空间载体。

在“核心—边缘”城镇体系总体结构框架下，进一步形成“特大城市—大城市—特色城镇—小城镇”的省域城镇结构。

- 特大城市—贵阳都市区，是贵州省的政治、经济、文化中心，是贵州省的省会城市所在，人口在 500 万人以上，是黔中城镇群的中心城市，是西南具有代表性的高度现代化的大都市。

- 大城市是指隶属黔中城镇群中的遵义、安顺、都匀、凯里联合都市区，承担疏解贵阳中心城市的人口和部分经济功能，并依据各自特点，形成汇集旅游、民族文化、农业产业化，带动区域发展的规模化城市地区，人口规模在 100—200 万人之间，具有相对独立性。
- 特色城镇是指具有一定产业基础，如资源加工业、旅游业等，且具有一定的特色，如六盘水、毕节和兴义这样具有气候、生态和矿产资源优势的“毕水兴”经济带，具有包括铜仁武陵山区域旅游优势，务川矿产、能源等资源优势以及从江未来交通枢纽优势等在内的黔东特色产业带，人口在 50—100 万人之间，是加快贵州城镇化进程的重要组成部分。
- 小城镇是指以重点镇为依托的，乡镇企业为主体，以发展农业产业化为主导的建制镇，是实现城乡统筹，解决“三农”问题的重要空间载体。

此外，贵州省是一个多民族省份，在推进城镇化进程中，要特别注意特色民族城镇的发展。具体来说，一方面，要以农业产业化为动力，加强小城镇建设，转变生活方式，重点发展特色农产品生产及其加工，增加农产品的附加值，提高农民收入，尽快以消除城乡二元结构，实现城乡统筹。另一方面，要挖掘民族文化内涵，提升民族文化品味，建设特色旅游镇，以吸引大城市的居民休闲娱乐，达到富民和促进小城镇发展的目的。

## 四、积极发展旅游休闲产业

贵州省旅游业正处于加快发展的关键时期，既面临着良好的机遇，又面临着严峻的挑战。应抓住国家经济发展方式转变的历史机遇，将旅游业定位为拉动经济增长、转变发展方式、优化产业结构、扩大就业、优化投资环境、促进社会进步的战略性驱动产业。以独特民族文化和喀斯特生态山水景观融合为支点，将贵州省建设成为西部地区重要旅游目的地和旅游经济强省。以生态保育和环境治理、基础设施建设、培育精品项目、提升产业素质为重点，加强跨区域合作，拓展海外市场，改善发展环境，经过 10 年左右的发展，实现旅游业跨越式发展，由旅游资源大省向旅游经济强省转变。

- **构建大旅游产业体系。**旅游业是一个开放性、关联度高的产业，必须坚持大旅游、大产业的发展思路。即以旅游业为动力，通过其行、住、食、游、购、娱等需求，向其它产业不断延伸，从而形成由众多产业链组成的产业群。贵州省经济发展滞后，相关产业对旅游业支撑能力不足。因此，应将旅游业作为战略性动力产业，围绕旅游业行、住、食、游、娱、购、学各要素，跨行业、跨区域整合与联动，构建大旅游产业体系。通过旅游业向其它产业的延伸、扩张、链接互动和融合发展，带动观光农业、观光工业以及特色优势农业、交通、餐饮、娱乐、商贸、金融、会展等产业的发展。
- **依靠特色精品带动。**在市场竞争中，旅游业主要表现为选择性竞争和时序性竞争，而非排斥性竞争。旅游业这一特点决定了特色是其发展的生命力所在，只要产品特色鲜明，就可能实现跨越式发展。贵州省旅游资源丰富，但云南、广西、湖南等周边省区民族文化、山水景观资源也具有优势，关键在于突出特色。而且旅游精品较少尤其缺乏顶级旅游产品，即使黄果树瀑布与顶级旅游产品相比仍有较大

差距。由于经济发展水平较低，资金投入有限，要在激烈的市场竞争中抢占制高点，必须集中力量，深度挖掘垄断性明显的特色资源，实施特色精品带动战略。依托国家 5A 级旅游景区、以荔波为中心的“中国南方喀斯特”世界自然遗产地、安顺旅游区、黎平—从江—榕江旅游区等龙头景区，培育精品项目和顶级旅游产品，并通过其龙头作用带动一般旅游项目的发展。

- **实施多部门整合联动。**旅游业涉及食、住、行、游、购、娱等六大环节，其中出现任何一个薄弱环节均会导致“瓶颈效应”。因此，应重视整合旅馆、饭店、旅行社、文化娱乐、旅游商品产销等环节，建立相互衔接和协调的支撑体系。另外，也要协调旅游企业、规划局、建设局、旅游局、风景管理处、园林站、文物局、林业局等部门的利益和义务，形成相互衔接的旅游公共服务、旅游安全、质量保障体系。
- **加强区域联合协作。**首先，在贵州省内部，实现全省旅游交通、市场、信息、管理一体化，推进区域合理分工与联动发展。联合打造旅游精品项目和线路，实现区域旅游业的融合发展；其次，在区际之间，发挥贵州省连接西南、中部、珠三角三大旅游区的地缘优势，加强与周边省区合作，共建旅游大区和旅游大环线，拓展旅游业发展空间。共建旅游信息数据库、互联信息网络，实现信息共享。共建区域联合促销网络，共同开拓国内外客源市场。借助昆明节点，将客源市场向东南亚地区和中南半岛延伸。以遵义市为中心，推进川、黔、渝合作，共同打造西南旅游金三角。积极与海南省开展合作，通过其国际旅游岛建设的平台，提高贵州省旅游地的海外知名度。

## 五、加大石漠化治理力度

贵州喀斯特石漠化面积和比重均处于全国之首，有 78 个县(市、区)进入全国喀斯特石漠化综合治理专项县，55 个进入“十一五”期间试点县。2005 年石漠化面积 37597.36 平方公里，占全省国土面积的 21.34%。石漠化的治理效果，直接关系到贵州能否实现跨越式发展和全面建设小康社会的目标。凡是石漠化严重的地方，都是贵州最为贫困的地方。另外，石漠化治理也是“两江”上游生态屏障建设的重要内容。因此，加大石漠化治理力度，既是贵州加快发展的重要保障措施，也是贵州践行科学发展和建设生态文明建设的重要组成部分。

人地矛盾加剧是造成贵州石漠化的主要原因，而“减压增效”是缓解人地矛盾的主要途径。在国家支持下，针对喀斯特石漠化地区植被破坏、水土流失、土地退化等主要的生态环境问题，贵州先后实施了一系列与石漠化治理有关工程，不断加大山、水、林、田、路、草、沼综合治理力度。在已经实施的石漠化治理中，“坡改梯”、“植树种草”、“退耕还林”、“新能源建设”、“乡村水利建设”以及“生态移民”等措施发挥了重要作用。但是，由于治理措施单一、部门之间协调不够、各地自然条件和社会经济条件差异大等原因，还没有实现治理与发展的紧密结合，缺乏石漠化治理与地方经济发展和群众增收致富的有效途径。

未来一个时期，贵州石漠化综合治理试点要坚持统筹规划、综合治理，生态为主、保护优先，因地制宜、分类指导。治理工作要重点突出“减压增效”。坚持生态建设与经济发展相结合，积极探索建立工程建设的长效机制。在治理过程中要尊重实际，从客观条件出

发，提出科学的技术路线，合理确定农、林、水等各项建设内容，确保各项措施相互配合、协调推进，形成合力。要把石漠化治理与产业结构调整、地方经济发展、群众脱贫致富、工业化与城镇化建设有机结合，正确处理好生态建设与经济发展，当前与长远、局部与全局、发展与保护的关系，实现生态效益、经济效益与社会效益的协调统一。

石漠化治理要突出区域特点和差异化的治理措施。治理的战略重点是轻度石漠化地区和中度石漠化地区，这两类区域的石漠化治理要重点突出“在发展中治理”的原则。对于未石漠化地区和潜在石漠化区，应突出“利用与预防并重”的治理方针。重度石漠化地区是在脆弱生态环境下人地关系极度紧张的结果，其治理措施的重点是生态恢复，即采取严格封禁、自然恢复、限制开发等综合治理措施，推动植被顺向演替。

在治理模式上，应因地制宜采取相应的模式和综合配套技术措施对石漠化进行综合防治，形成多目标、多层次、多功能、高效益的综合防治体系。针对不同地区的石漠化特点和社会经济发展水平，因地制宜地推广小流域综合治理、脆弱生态综合治理、生态农业建设、发展草地畜牧业、发展特色林果业、生态移民、庭园生态经济、生态旅游开发等治理模式。一方面，要在转变农业发展方式和经营方式中实现治理的目标；另一方面，要通过严格控制人口增长和适度人口迁出等手段，减少石漠化地区的人口压力。此外，要积极寻求替代能源，加大沼气建设力度，解决农村能源问题，切实减少农村居民生活对薪柴的依赖程度。

## 六、因地制宜实施“反贫困”战略

紧密结合贫困县的实际情况，根据不同区位条件、资源禀赋、产业结构和经济发展水平，宜农则农，宜工则工，宜旅游则旅游，加快构建发展区域特色产业，发展特色经济。根据不同的贫困类型，给予差别化支持政策。坚持把发展特色产业作为推进“反贫困”战略的第一抓手，加快规划和建设能真正带动农民致富的特色优势产业。

要加强高标准基本农田建设，增强农业综合生产能力，发挥优势资源，大力发展特色农产品。特别要加强中小型水利设施建设，彻底改变农业农村水利设施落后的局面，最大限度地减轻自然灾害对农业的影响，摆脱农业靠天吃饭的局面。要实施城镇化带动战略，加快新农村建设，积极发展园区经济。加强村镇基础设施和公共服务配套，加强村庄整治和危房改造，优化居民点布局，建设新型农村社区。加快城镇基础设施向农村延伸，完善农村水、电、路、气、房等设施。大力推进公共服务均等化，完善农村教育、文化、卫生、娱乐、休闲、健身、养老等基础设施。通过科学规划、合理布局和突出特色，引导资金、人才、技术等生产要素加快向园区聚集，努力把产业园区建设成为新的增长点。大力实施贫困县农村饮水安全工程，提高水资源利用和防旱抗灾能力，从根本上解决工程性缺水问题。坚持把民营经济作为扶贫开发工作重点，积极鼓励民间资本参与县域经济发展，实现投资主体多元化。

## 第五节 支撑措施与重大行动方案

贵州是我国全面建设小康社会的难点。以贵州自身的发展基础和能力，即使是实现本报告提出的相对低调的发展目标，即到 2020 年人均 GDP 达到全国平均水平的 70%，难度也是非常大的。因此，贵州加快发展，必须得到中央政府和全社会的大力支持。只有内外力结合，才能使贵州在实现全面建设小康社会的道路上基本跟上全国的步伐。

### 一、需要中央政府给予的支持

全面建设小康社会，就是要让各地区、各阶层较为公平地分享经济增长的好处。贵州是一个多民族、自然基础不优越、经济发展水平最低的省份，是我国全面建设小康社会中需要国家特殊关注和支持的省份。多年来，贵州人均 GDP 一直位于全国最后一位，不到全国平均水平的 2/5。在贵州 80 多个县（县级市）中，50 个是国家级贫困县。此外，贵州少数民族人口比重接近 40%，是全国唯一一个少数民族比重高却未设自治区的省份。不解决贵州的问题，就难以在全国范围内真正实现全面建设小康社会的战略目标。本研究的分析表明，贵州获得的中央投资和支持是较少的。由于国家发展阶段和战略目标的转变，现在是中央政府在更大程度上重视贵州欠发达问题的时刻了。应给予贵州特殊支持，帮助贵州获得更快的发展。

#### 1. 实施“央企”对口援黔计划

考虑到贵州的特殊困难，国家应将贵州列为全国对口援助的省份。由于东、中部地区较为发达的 19 个省市已经开展了全方位“对口援疆”工作，建议对贵州的对口帮扶工作由国资委所属的大型中央企业承担。这些企业曾参与了此前的“对口援疆”，在新一轮援疆工作中不再承担对口帮扶工作。作为发挥企业社会责任的一部分，这些“央企”可以参照“援疆”或“援藏”模式，每个企业帮扶贵州的一个国家级贫困县。工作的重点是帮助这些贫困县建设好 1-2 个产业园区，并提供适用技术支持、管理经验支持和人才支持。

#### 2. 在贵州设立“增长极”企业

根据发展经济学理论，设立“主导推动企业”可以有效带动欠发达地区的发展。很多国家都利用政府可以调控的投资来平衡区域发展，其中最常见的是把区位不敏感的国防企业配置到欠发达地区。如美国加州的发展就与国防工业密切相关。在我国，“三线”时期建设的一些军工企业，也对当地经济发展起到了重要的带动作用。当然，随着我国社会主义市场经济的建立，国家可以掌控的经济资源逐渐减少，但这不表明国家没有调控手段。最明显的例子就是 30 座以下民用小飞机项目。贵州具有军用飞机制造基础，又急需一个“增长极”企业带动装备制造业的发展。把这样一个具有带动作用的工业项目配置在贵州，对于平衡区域发展具有重要意义。相对于在沿海地区布局这个项目，在贵州建设具有更大的综合效益。因此，建议国家尽早决策，在贵州布局 30 座以下民用小飞机项目。

### 3. 尽快实施集中连片特殊困难地区开发攻坚工程

集中连片特殊困难地区开发攻坚工程（以下简称“攻坚工程”）是中共中央、国务院在《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》中提出的促进西部大开发的重大举措，表明国家将更加关注和重视集中连片贫困地区的发展问题。尽管具体的政策措施仍在制定之中，“攻坚工程”的主要目标是帮助特殊贫困地区改善发展条件和基本公共服务水平。根据贵州的社会经济发展状态，其大部分县市都应属于集中连片特殊困难地区，应该得到国家的特殊支持。建议国家尽快出台具体政策措施，启动集中连片特殊困难地区开发攻坚工程，使贵州贫困县市尽早分享“攻坚工程”带来的福祉。

### 4. 组织进行“黔中经济区”发展规划，为贵州打造“增长极”

在中共中央、国务院在《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》中，贵州黔中地区被列为西部大开发要培育的增长极。依托贵阳市打造黔中经济区，不仅是深入实施西部大开发的需要，也是贵州加快发展的需要，更是贵州全面建设小康社会的主要空间载体。目前，黔中经济区已经具备一定的条件。从为贵州近 4000 万人民打造一个“政策高地”和“希望之窗”的角度出发，国家应尽早组织编制《黔中经济区发展规划》，使黔中地区的发展纳入国家战略，促进社会资本积极参与贵州的社会经济发展。

## 二、贵州自身需重视的重大措施

### 1. “放水养鱼”计划

“富民”是贵州加快发展核心，大力发展小企业是“富民”的关键。为了促进小企业的发展，贵州应积极争取国家的同意，结合集中连片特殊困难地区开发攻坚工程，制定和实施为小企业免税费的“放水养鱼”计划。一般而言，小企业利润微薄，所能上缴的税收有限，但是众多的小企业却能解决大量的就业。贵州发展基础薄弱，没有特殊的政策支持，小企业很难在短期内大量繁衍起来。“放水养鱼”计划的核心是，在贵州的集中连片特殊困难地区，对于就业人数在 10 人以下的非污染型小企业，免除工商注册费用，并在 5 年内免除所得税和增值税，大幅度降低小企业的创业成本和经营成本。同时，要切实转变思想观念，将政府职能由管理型转向服务型，设立“高压线”，严禁有关人员“吃、拿、卡、要”。

### 2. 循环经济产业园区建设工程

对全省工业园区和开发区全面实施循环型设计和生态化改造，通过产业链的生态化衔接、资源综合利用、土地集约使用、中水回用、废弃物集中处理和再循环、热电能源共享等模型，建设循环型工业示范园区或工业功能区块。

引导园区（工业功能区块）开展循环经济发展规划编制工作，建设和完善园区道路建设、物流配送、信息通信、供热、供水、给排水、废物处理等基础设施，实现园区公共基础设施统一规划、集中建设、规模经营、市场运作。引导园区进行产业升级换代，通过引进关键链接项目和循环使用内部资源，拓展和延伸产业链，逐步形成生态产业链，实现资源综合利用。积极推进清洁生产，杜绝污染严重的项目，园区内所有企业必须符合国家产业政策，绝大部分企业必须开展清洁生产审核或 ISO14000 环境管理体系认证。积极开展园区环境综合治理，实现园区环保设施联建共享，实现雨污分流，污水统一纳入城市管网或进入园区污水集中处置设施进行处理并达到排放，且须加快建设固废集中处置或收集

中转系统，拟建循环型工业示范园区具体开发区域规划。

### 3. 特色农产品品牌创建工程

壮大培育名特优农产品品牌主体。实施名特优农产品优势主导产业扶持政策，大力培育和扶持有较强开发加工能力和市场拓展能力的龙头企业，发展壮大农民专业合作社经济组织，引导企业、合作组织与农户之间建立更加稳定的产销合同和服务契约，强化质量控制措施，规范农户的生产行为，实现小生产与大市场的有效对接。

加大名特优农产品质量认证工作力度。将无公害食品、绿色食品、有机食品与地理标志产品的认证作为名特优农产品品牌培育的一项重要内容和基础条件，坚持“标准严格、程序规范、监管有力”的发展原则，坚持“数量与质量并重、认证与监管并举”的工作方针，严格执行和落实好各项工作管理制度，加快基地建设，实现本地区名特优农产品质量认证的突破性发展。

鼓励支持名特优农产品商标注册和品牌整合。强化名特优农产品生产、加工、经营企业和农民专业合作社经济组织、农村经纪人、种养殖大户等生产经营主体的商标意识，鼓励农产品商标注册。借鉴国际国内一些好的做法，引导和扶持种类相同、品质相近的名特优农产品生产加工企业、专业合作社等，整合农产品品牌资源。

### 4. 特色小城镇建设工程

贵州是全国唯一没有平原支撑的省份，城市发展受到土地、水资源等的严重制约。贵州推进城镇化，必须重视具有特色的小城镇的建设和发展。一要突出优势，打造依托产业发展的实力强镇。城镇化离不开工业化，但具体到每一个小城镇，并不是都必须发展工业，更不可能发展门类齐全的工业，应因地制宜发展拥有相对优势的产业，脚踏实地、逐步做强。二要突出特色，打造依托民族风情发展的文化强镇。贵州多民族“大杂居、小聚集”，形成了多元共生而又独具特色的民族文化，要处理好城镇化与保护发扬民族优秀传统文化的关系，充分体现贵州小城镇的特色风格和文化品位。三要突出优越的旅游、气候资源，打造依托休闲度假产业发展的旅游强镇。贵州旅游资源富集，气候宜人。发挥独特的旅游、气候资源优势，依托休闲度假产业打造旅游强镇，是贵州小城镇建设和做大乡村旅游的一个主攻方向。发展小城镇，不仅要考虑风景名胜与小城镇的结合，还要统筹休闲度假旅游点与小城镇的规划建设，打造具有贵州特色的休闲旅游小城镇群。

### 5. 农村劳动力培训计划

以现代公民意识和劳动技能为重点，广泛开展各种途径的农村劳动力培训。要依托当地职业学校、农业广播学校和培训机构等，建立一批农村劳动力转移培训基地，坚持把建立农民培训基地和劳务就业基地结合起来。继续推进农科教结合，把农业技术推广、科技开发和教育培训紧密结合起来，建立农村实用人才培训基地；完善就业准入制度和职业资格证书制度，逐步强化和完善劳动预备制度、就业准入制度和职业资格证书制度，使技能熟练者获得更高的收益。

### 6. 新十年扶贫开发工程

制定和实施《2011—2020年贵州省扶贫开发纲要》、《贵州省“十二五”扶贫开发产业发展规划》、《贵州省集中连片特殊困难地区扶贫开发规划》和《贵州省整县整乡整村推进扶贫开发规划》，以规划统领扶贫开发工作，推进扶贫开发有序、高效开展。省政府要在建

立最低财力保障转移支付制度、保证国家级贫困县正常工作需要的基础上，建立专项转移支付制度和政策性转移支付制度，合理运用财政手段，支持贫困县加快培育特色经济和发展中小企业。积极组建农村合作银行，发展村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等新型金融组织，鼓励和支持各类银行在有条件的县设立分支机构。建立小企业贷款和农户小额贷款的长效机制。

## 附件一：

## 关于贵州固定资产投资与经济增长速度的分析

按照目前态势，假设全国 GDP 增长速度保持在 8% 左右，2009-2020 年贵州固定资产投资年均增速要保持在 25% 以上（可比价），人均 GDP 才能在 2020 年达到全国平均水平。因此，贵州在 2020 年实现全面建设小康社会的目标，就人均 GDP 这个指标而言难度是非常大的。

根据贵州人口多项式拟合外推预测公式：

$$P_{GZ} = -0.8525 * T^2 + 57.4505 * T + 3020.6002 \quad (1)$$

全国人口的预测公式：

$$\ln(P_{QG}^T) = 0.2306 + 1.6021 * \ln(P_{QG}^{T-1}) - 0.6216 * \ln(P_{QG}^{T-2}) \quad (2)$$

以及全国 GDP 年均 8% 的增长速度的假设，我们可以得出全国 2009-2020 年的人均 GDP 和新疆全区 2009-2020 年的人口预测值（表 1）：

表 1 贵州人口和全国人均 GDP 预测

单位：万人、元

年份	贵州人口	全国人口	全国 GDP（可比价）	全国人均 GDP
2009	3828.61	133463.1	327081.7	24507.3
2010	3851.11	134041.2	353248.2	26353.7
2011	3871.90	134588.7	381508.1	28346.2
2012	3890.99	135107.1	412028.7	30496.5
2013	3908.37	135597.8	444991.0	32817.0
2014	3924.05	136062.1	480590.3	35321.4
2015	3938.02	136501.5	519037.5	38024.3
2016	3950.29	136917.1	560560.5	40941.6
2017	3960.85	137310.3	605405.3	44090.3
2018	3969.71	137682.0	653837.8	47489.0
2019	3976.87	138033.6	706144.8	51157.5
2020	3982.31	138365.9	762636.4	55117.4

注：预测值均为 2008 年可比价，即扣除了价格因素的影响。

从上表中可以看出，2020 年贵州人均 GDP 要达到全国平均水平，则 2020 年贵州全省的 GDP（2008 可比价）要达到：

$$3982.31 \times 55117.4 \div 10000 = 21949.46 \text{ 亿元} \quad (4)$$

由于贵州 2008 年的 GDP 实际值为 3333.40 亿元，因此可以计算出贵州 GDP 的年增长率为：

$$\sqrt[12]{21949.46 / 3333.40} - 1 = 17.01\% \quad (5)$$

根据贵州全省 GDP 增速与固定资产投资增速的回归关系（附件 3）：

$$GDPR = 0.66096 * INVR \quad (6)^6$$

可知，当 GDPR 为 17.01% 时，INVR 为 25.7%。即假设全国 GDP 始终保持 8% 的增速（可比价），2009-2020 年贵州固定资产投资年均增长率要维持在 25.7% 左右（可比价），人均 GDP 才能到 2020 年达到全国水平。考虑到通货膨胀因素，固定资产投资年均增长速度需要达到 30% 左右。

<sup>6</sup> 其中 GDPR、INVR 分别表示 GDP 和固定资产投资年均增长率。

## 附件二：

## 贵州省旅游发展战略研究

旅游业是兼具经济功能与社会功能，集传统与现代、生产性与生活性、劳动密集型与知识密集型等特征于一体，需求潜力大而发展较快的产业。我国旅游业已进入了转型发展期，其结构、功能、形态、动力都面临深刻的变革，功能由经济为主导转向经济、环境、社会文化多功能的统筹调控。贵州省旅游资源丰富，但旅游业发展水平还较低，且面临环境污染加重、生态环境退化、旅游市场竞争激烈、气候变化等挑战。贵州省应抓住机遇，充分发挥优势，促进旅游业发展方式转型和产业升级，将旅游业发展成为战略驱动型产业，带动其它产业发展，促进产业结构优化。

## 1.贵州省旅游业发展概况

以全国平均水平为参照系，测算一定时期内贵州省旅游业某一指标按全国相同指标增长率增长形成的假定增长额，贵州省实际增长额与假定增长额之差为偏离值。用公式表示为：

$$D_i = e_{i0} \times \left[ \left( \frac{e_{it}}{e_{i0}} - 1 \right) - \left( \frac{E_{it}}{E_{i0}} - 1 \right) \right]$$

式中： $D_i$ 为贵州省在考察期内旅游业*i*项指标的偏离值； $E_i$ 、 $e_i$ 分别全国和贵州省*i*项指标值；0为基期(年)；*t*为末期(年)。 $D_i > 0$ ，表明贵州省该指标增长率高于全国平均水平，增长速度相对较快；反之，则反。

以2001-2008年为考察期，选取旅游业4个主要指标的数据，代入上述公式，计算得到各指标的实际增长额、假定增长额和偏离值（表1）。

表1 2001-2008年贵州省旅游业相关指标的实际增长额与偏离值

指标	全国 增长率%	贵州 增长率%	实际 增长额	假定 增长额	偏离值
入境旅游人数(万人次)	46.08	92.41	18.99	9.47	9.52
国内旅游人数(万人次)	118.37	288.13	6050.69	2485.71	3564.98
国际旅游收入(万美元)	129.56	70.19	4824.14	8904.84	-4080.70
国内旅游收入(亿元)	148.39	749.25	568.01	112.50	455.51

考察期内，贵州省入境旅游人数、国内旅游人数、国内旅游收入3项指标的增长速度均高于全国平均水平，偏离值为正。与基期相比，末期国内旅游收入增长近6.5倍、国内

旅游人数增长 1.88 倍，使得这两项指标正向偏离值较大。然而国际旅游收入增长率却低于全国平均水平，负向偏离值较大，达到 -4080.70 万美元，表明旅游业主要依赖国内市场，内向型特征明显。2008 年，贵州省接待入境旅游人数仅为广东的 1.54%，云南的 15.80%。国际旅游外汇收入仅为广东的 1.27%、云南的 11.61%、湖南的 18.95%、广西的 19.44%。总体来看，旅游业发展较快，已成为全省增长最快和最具潜力的战略性动力产业，但内向型特征明显，总体发展水平仍较低。

## 2. 贵州省旅游业发展的 SWOT 分析

### (1) 优势

①气候优势。贵州省气候温暖湿润，冬无严寒、夏无酷暑，气候宜人，大部分地区年均气温为 15℃左右，夏季平均温度 23.10℃，常年相对湿度在 70%以上，是理想的旅游观光和避暑之地。

②资源优势。自然旅游资源种类多、数量大、分布广、品位高。境内岩溶地貌分布广泛，形态类型齐全，地域分异明显，生物多样性突出。拥有黄果树、马岭河、关岭、十丈洞等瀑布，马岭河、舞阳河、北盘江、乌江、花江、赤水、南江等河流峡谷，织金洞、龙宫、九天洞、多宾洞等洞穴，红枫湖、百花湖等湖泊，修文回水、贞丰竹林堡等石林。森林、峡谷、峰林、峰丛、石林、湖泊、瀑布、溶洞交相辉映，浑然一体，奇山秀水、飞瀑流泉，山水景观千姿百态。

多民族聚居，民族文化多样、积淀深厚、神秘、久远、古朴，人文环境独特。有苗、布依、侗、彝、仡佬等 17 个世居少数民族，各民族均有其独特的原生态文化。还有屯堡文化、长征文化、国酒文化、阳明文化、洞穴文化、夜郎文化等地域文化，被称为“文化千岛”。在国务院 2006 年公布的第一批国家级 518 项非物质文化遗产名录中，贵州省的苗族古歌、侗族大歌、侗戏、苗绣、苗族鼓藏节、苗族姊妹节、侗族萨玛节等 30 项被收入名录。

目前，拥有“中国南方喀斯特”世界自然遗产 1 个。国家 5A 级旅游景区 2 个，国家 4A 级旅游景区 3 个。国家级重点风景名胜区 18 个，国家级自然保护区 9 个，国家级森林公园 21 个，国家地质公园 8 个，国家矿山地质公园 1 个，全国重点文物保护单位 39 个，国家历史文化名城 2 个，中国优秀旅游城市 6 个。省级自然保护区 4 个，省级风景名胜区 53 个，省级森林公园 26 个，省级地质公园 3 个。

③后发优势。旅游业起步较晚，由于规划和开发不当而对旅游资源的破坏相对较少。各民族的建筑、服饰、饮食、婚俗、祭祀、节庆、艺术等原生性文化保存较好。景区人工建筑和人造景观相对较少，对景区的背景破坏程度较低。

### (2) 劣势

①区位优势明显和内向型特征突出。远离东部经济核心区、交通运输主干线以及北京、天津、上海、广州、香港、澳门等主要国内客源地，国内市场相对狭小。国际客源市场开拓难度大，旅游业国际化水平低，旅游业内向型特征突出，过度依赖国内市场而导致其旅游地国际知名度较低。

②基础设施尤其交通设施落后。境内地势起伏大，交通设施建设和养护成本高，乡村公路等级低，旅游景区可进入性较差。省内航空网络尚未形成，景区（点）之间没有形成公路网，削弱了景区间的关联性，导致许多单个景点无法形成组合优势，成为旅游业发展

的重要瓶颈。主要城市以外地区的餐饮、住宿等旅游接待设施薄弱，降低了游客的逗留时间和消费水平。2006~2008 年，海外旅游者在境内平均每人逗留天数从 2.29 天/人下降为 1.75 天/人。

③产业发展层次较低和相关产业支撑能力不足。旅游业仍处于以观光旅游为主的初级发展阶段，优质旅游资源尤其独特的文化资源开发深度不够。产品结构不合理，接待性旅游比重较大，缺乏体系化和层次化，不能适应不同层次的市场需求。旅游产品小而分散，精品项目少，知名度较低，黄果树、龙宫在全国层面上仍然是小产品。观光旅游产品没有九寨沟、阳朔、黄山、兵马俑、故宫等一流资源，文化旅游产品没有香格里拉那样的大品牌，对国外以及港澳台大尺度空间游客吸引力不足。相关产业尤其第三产业配套和支撑能力不足。

④受周边省区的竞争较大。广西地处沿海、沿边，交通相对便捷，紧邻港、澳、粤客源地，山水风光组合较好，桂林龙头作用明显。云南地处沿边而地缘优势明显，气候条件优越，旅游资源丰富，旅游开发起步较早，旅游业在西部地区处于较高水平；四川交通比较便捷，生态环境优势明显，旅游资源较丰富，旅游业发展较快；江西革命老区，生态环境较好，庐山龙头作用明显；湖南交通十分便捷，生态旅游资源丰富，人文历史悠久，文化产业发达，张家界龙头作用明显。江西井冈山、湖南韶山等地红色旅游开发较早，知名度大，已抢占红色旅游市场先机。周边的九寨沟、峨眉山、桂林、凤凰古城、张家界、庐山、大理、丽江、香格里拉等旅游地知名度较高，对贵州省旅游地的竞争较大。

### （3）机遇

我国邻国众多，具有发展国际旅游的地缘优势。日益增长的国际贸易促进了入境旅游的发展。港澳台胞是稳定的客源市场。人口众多，经济高速增长和经济规模巨大，为旅游业发展提供了潜力和后劲。国内旅游消费扩张态势已经显现，未来旅游业将快速发展。经济全球化和我国加入世界贸易组织，利于贵州省旅游业发展进行国际融资和开拓海外旅游市场。

西部大开发战略的实施和推进，对贵州省生态建设、环境保护、基础设施建设以及旅游业、特色优势农业等发展提供了政策机遇。国家在扩大内需和加快经济结构的战略性调整中，将旅游业作为新的经济增长点，对旅游业的支持力度加大。2009 年，《国务院关于加快发展旅游业的意见》提出加快旅游基础设施建设、丰富旅游文化内涵、加大政府投入、加大金融支持、完善配套等措施。贵州省也对旅游业发展制订了积极的政策和措施。这些条件为贵州省旅游业发展创造了良好的宏观环境。

绿色经济、低碳发展成为全球发展的新趋势。2008 年，联合国环境规划署（UNEP）倡议实施“全球绿色新政”，提出以绿色经济为目标，降低碳依赖程度和减缓生态退化，推动经济走上清洁而稳定的发展道路。我国政府承诺到 2020 年单位 GDP 碳排放比 2005 年减少 40%~45%。随着旅游市场需求多样化，产业旅游、体育旅游、探险旅游、节庆旅游、红色旅游等受到重视。上述趋势为贵州省保护生态环境，转变旅游业发展方式提供了机遇。

### （4）威胁

①产业结构与生态环境相抵触。城镇化水平低，大量人口滞留于农业，对种植业依赖程度高，且种植业粗放式发展，导致生态环境压力加大，人地矛盾突出。依托磷矿、铝土

矿、锰矿、煤炭等优势资源，发展以火电、煤及煤化工、有色金属等支柱产业，环境污染和生态破坏加重，对旅游业发展带来较大威胁。例如，马岭化肥厂的废水已严重影响马岭河峡谷景区的水质和气味。煤炭开采使附近河流污染严重。开山采矿破坏景区景观的整体性，诱发地质灾害和对本底脆弱的生态环境造成较大影响。2008年，全省共有矿区、矿段或井田2553处，矿山诱发新增的滑坡、崩塌、泥石流、地面塌陷等地质灾害19起，矿山开采新增占用、损毁土地面积8131.69hm<sup>2</sup>，恢复治理面积仅1195hm<sup>2</sup>，仅占新增面积的14.7%。

②环境污染问题突出。一是地表水和城市地下污染形势严峻。2009年，全省工业废水排放1.35亿t，比上年增长15.38%，达标率仅70.51%，低于全国94.24%的平均水平。《2009年贵州省环境状况公报》数据显示，长江、珠江水系劣V类水质的断面占总监测断面数的21.6%，而全国长江、珠江水系劣V类水质的断面仅占总监测断面的3.9%和3.0%。在监测的8个湖（库）中，除了夜郎湖的水质达到Ⅱ类标准外，阿哈、虹山、万峰湖水库以及草海、百花湖的水质均为Ⅳ类，乌江水库、红枫湖的水质为劣V类。受城市生活污水及工业废水的影响，水质较差的断面大多位于流经城市的河段。贵阳、六盘水、遵义、安顺、凯里等城市地下水遭受污染，细菌总数和大肠菌群普遍超标；二是大气污染严重。全省12个城市空气监测数据表明，达到国家空气质量二级标准的城市占58.3%，三级标准占41.7%，出现酸雨的城市占城市总数的54.5%。而全国空气质量达到二级标准的城市占78.3%，三级标准的城市仅占16.2%；三是固体废弃物污染问题突出，综合利用率或处理率较低。2009年，全省工业固体废物产生量为7316.15万吨，比上年增长25.3%。排放量94.69万吨，比上年增长70.3%。工业固体废物综合利用率为45.6%，城市生活垃圾无害化处理率为39.75%，均处于较低水平。

③生态环境退化和地质灾害严重。由于地表起伏较大，雨季雨量充沛和暴雨频繁，自然因素和不合理的人类活动叠加，水土流失和地质灾害问题突出。全省共有崩塌1116处、滑坡2316处、岩溶塌陷105处；土壤侵蚀总面积73539.5km<sup>2</sup>，占土地面积的41.74%。其中，中度侵蚀面积28770.9km<sup>2</sup>，强度和极强度侵蚀面积10733.9km<sup>2</sup>，分别占土地总面积的16.33%和6.09%；岩溶地区石漠较严重，全省石漠化面积34851.25km<sup>2</sup>，占土地总面积的19.78%，占西南岩溶地区石漠化面积的30%以上。其中，轻度石漠化分布面积18185.18km<sup>2</sup>，中度石漠化面积12334.28km<sup>2</sup>，重度石漠化面积为4318.37km<sup>2</sup>，分别占全省土地总面积的10.32%、7.00%和2.45%。2009年，全省发生滑坡、崩塌、泥石流、地面塌陷等地质灾害380起，直接经济损失1.06亿元。

④气候变化对旅游业的威胁较大。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）指出，全球气候变暖已是一个不争的事实，未来100年全球气候系统还将持续变暖，并对自然生态系统和社会经济系统产生巨大影响。我国是受气候变化影响最大的国家之一，面临气候变化带来的各种负面影响和挑战。20世纪中期以来，长江中下游和西部地区降水量明显增加，长江中下游流夏季暴雨日数明显增多。近50年来，西南地区干旱和因强降水而引发的地质灾害交替发生，地质灾害活跃的高峰期越来越高，波动周期越来越短，成灾频次越来越多，造成的灾害损失越来越大。气候模拟结果表明，未来21世纪一致增暖。气候变暖加剧了水文循环过程，引起水资源系统的振幅和极值频率的变化，干旱、洪涝等极端气候事

件发生的可能性增加。未来南方大雨日数将显著增加，暴雨天气增多，发生百年一遇旱涝灾害的概率增大。

贵州省地表起伏较大，境内江河纵横，但水资源利用难度大，对降水依赖性强。全省岩溶出露面积 10.90 万 km<sup>2</sup>，占土地总面积的 61.88%。岩溶地区由于溶洞、溶沟、漏斗等发育，降水容易渗入地下，土壤厚度较薄而涵养水源能力弱，地表缺水易旱。由于水利工程建设滞后和布局失衡，生态破坏和环境污染，以及经济增长而对水资源需求增加，导致水资源供需矛盾突出。地质地貌条件复杂，地质灾害多发。气候变化与这些因素叠加，将导致干旱、滑坡、崩塌、水土流失等灾害发生的强度和频率增加，水资源供需矛盾更加突出。2010 年，西南地区大旱导致全省 95.45% 的县（区、市）连续 226 天无雨而成为特重旱灾区，境内主要江河来水量大幅度减少，500 多万人饮水困难，城市供水紧张。黄果树瀑布由于上游来水大幅度减少而失去往日的磅礴气势。漂流景区水位也大幅度下降。气候变化引致和加剧的自然灾害，将对旅游资源、旅游安全、水资源保障以及交通、通讯、电力、供水等基础设施带来较大影响，将成为制约旅游业可持续发展的重要因素。

### 3. 贵州省旅游业可持续发展路径与建议

贵州省旅游业正处于加快发展的关键时期，既面临着良好的机遇，又面临着严峻的挑战。应抓住国家经济发展方式转变、节能减排的历史机遇，将旅游业定位为拉动经济增长、转变发展方式、优化产业结构、扩大就业、加速对外开放、优化投资环境、促进社会进步的战略性驱动产业，以独特民族文化和喀斯特生态山水景观融合为支点，以将贵州省建设成为西部地区重要旅游目的地和旅游经济强省为目标，以生态保育和环境治理、基础设施建设、培育精品项目、提升产业素质为重点，加强跨区域合作，拓展海外市场，改善发展环境，经过 5~10 年发展，实现旅游业跨越式发展，由旅游资源大省向旅游经济强省转变。基于上述分析，旅游业可持续发展的对策和建议为：

（1）构建大旅游产业体系。旅游业是一个开放性、关联度高的产业，必须坚持大旅游、大产业的发展思路。大旅游产业是以旅游业为动力产业，通过其行、住、食、游、购、娱等需求，向其它产业不断延伸而形成的由众多产业链组成的产业群，是一个集开放性、多向互动性和综合效益于一体的有机整体。贵州省经济发展滞后，相关产业对旅游业支撑能力不足。因此，应将旅游业作为战略性动力产业，围绕旅游业行、住、食、游、娱、购、学各要素，跨行业、跨区域整合与联动，构建大旅游产业体系。通过旅游业向其它产业的延伸、扩张、链接互动和融合发展，带动观光农业、观光工业以及特色优势农业、交通、餐饮、娱乐、商贸、金融、会展等产业的发展，既延长旅游产业链和为旅游业提供支撑，增加就业和拉动经济增长，又能带动其它产业发展和促进产业结构优化。带动生态建设、环境治理，实现经济、社会、生态效益的统一。

因地制宜，选择典型地区，推进旅游与优势产业联动或产业替代，开展大旅游产业开发试点，形成旅游业与其它产业的各种联动模式。包括，以旅游产业为先导促进生态产业和生态环境建设的“生旅互促模式”；观光农业与旅游业结合并带动第一、三产业有关部门的“农旅联动模式”；商贸业与旅游业结合，带动第一、第三产业有关部门的“商旅联动模式”；整合文化产业和旅游业的比较优势，形成合力，联动发展的“文旅联动模式”；以旅游促交通，以交通带旅游，形成联动的“交旅联动模式”；旅游与工业联动的“工旅联动模

式”等。

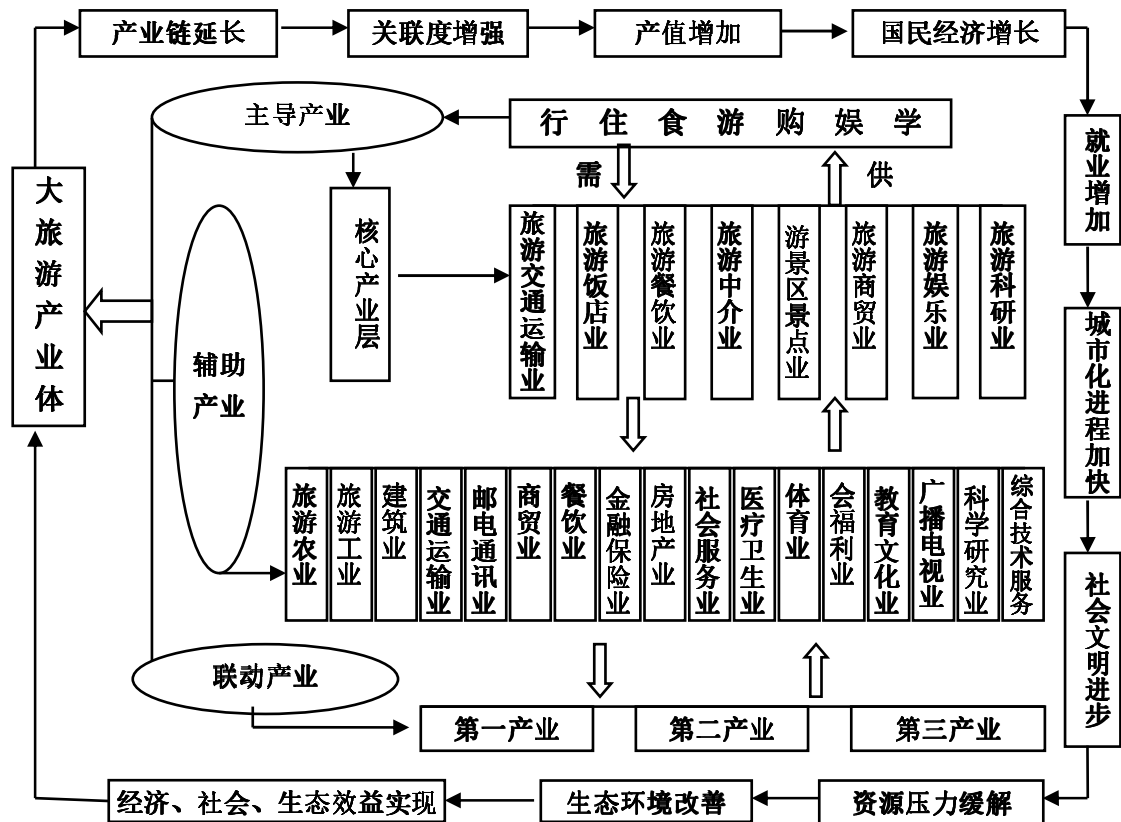


图1 贵州省大旅游产业体系

贵州省旅游业处于初级发展阶段，市场机制、管理体制不健全，大旅游产业涉及面广，必须坚持政府主导、市场引导、企业运作、社会参与的方式，构建大旅游产业的支撑保障体系。一是建立大旅游开发协调领导小组，二是建立多元化的旅游投融资保障体系，三是建立包括基础设施、旅游服务设施、旅游产品开发、旅游市场营销、旅游形象策划等基础支撑体系，四是构建大旅游人才保障体系。

(2) 多部门（环节）整合联动。一是旅游产业链环节整合。旅游业涉及的食、住、行、游、购、娱六大环节，其中出现任何一个薄弱环节均会导致“瓶颈效应”。因此，应重视整合旅馆、饭店、旅行社、文化娱乐、旅游商品产销等环节，建立相互衔接和协调的支撑体系；二是相关部门利益和义务的整合。协调旅游企业、规划局、建设局、旅游局、风景管理处、园林站、文物局、林业局等部门的利益和义务，形成相互衔接的旅游公共服务、旅游安全、质量保障体系；三是旅游企业的重组整合。通过企业横向、纵向的兼并与重组，培育旅游优强企业和大型旅游企业集团，提升旅游业的经济效益和竞争能力；四是旅游产品和景区整合。优化旅游产品的时间、空间配置，整合民族文化、山水景观、温泉等资源，培育多元化的旅游产品，形成康体旅游、科考旅游、探险旅游、疗养度假、红色旅游等业态，拓展旅游活动内容，满足游客的不同需求。通过旅游主干线路，将旅游景区、景点、游客集散中心等串联，点、线、面结合，将小产品整合成大产品，分散的景区（点）整合

成旅游大区。

(3) 特色精品带动。在产业分工中，旅游业主要属于水平分工而非垂直分工。在市场竞争中，旅游业主要表现为选择性竞争和时序性竞争，而非排斥性竞争。旅游业这一特点决定了特色是其发展的生命力所在，只要产品特色鲜明，就可能实现跨越式发展。贵州省旅游资源丰富，但云南、广西、湖南等周边省区民族文化、山水景观资源也具有优势，关键在于突出特色。而且旅游精品较少尤其缺乏顶级旅游产品，即使黄果树瀑布与顶级旅游产品相比仍有较大差距。由于经济发展水平较低，资金投入有限，要在激烈的市场竞争中抢占制高点，必须集中力量，深度挖掘垄断性明显的特色资源，实施特色精品带动战略。依托国家 5A 级旅游景区、以荔波为中心的“中国南方喀斯特”世界自然遗产地、安顺旅游区、黎平—从江—榕江旅游区等龙头景区，培育精品项目和顶级旅游产品，并通过其龙头作用带动一般旅游项目的发展。

(4) 提升文化内涵。文化内涵是旅游资源的精华和活的灵魂，是增强旅游业发展后劲的动力。我国旅游业已进入产品结构的转型期，旅游消费的文化内涵日益明显。文化旅游资源丰富及民族文化的原生性、独特性是贵州省的突出优势。因此，应充分重视文化旅游资源内涵、特质的挖掘、开发、形象策划和宣传，将文化内涵融入旅游业的食、住、行、游、购、娱、学七大环节，使高原山水景观和独特文化有机结合，提升旅游产品和景区的吸引力。

(5) 优化旅游环境。一是生态环境优化。重视保护和恢复植被，重点开展水土流失、石漠化综合治理以及生态脆弱区的生态修复，提高气候变化的适应能力。加大环境污染治理力度，重视旅游景区和旅游通道沿线工业三废治理。加快城镇污水和垃圾处理设施建设，加强农村环境综合整治；二是社会环境优化。加大对交通、通讯、给排水、旅游接待设施等建设的导向性投入，改善旅游基础设施条件。加强主要景区、游客集散中心之间交通干线、支线机场建设，提高交通连通度，构建畅达的立体交通网络。创新旅游业发展机制，加快旅游业公共服务体系、相关法规及行业诚信体系建设，规范旅游业市场秩序，提高从业人员素质和服务水平，营造旅游业发展的良好社会环境。推进经营管理和服务水平与国际通行标准全面接轨。

(6) 区域联合协作。首先，在贵州省内部，实现全省旅游交通、市场、信息、管理一体化，推进区域合理分工与联动发展。联合打造旅游精品项目和线路，实现区域旅游业的融合发展；其次，在区际之间，发挥贵州省连接西南、中部、珠三角三大旅游区的地缘优势，加强与周边省区合作，共建旅游大区 and 旅游大环线，拓展旅游业发展空间。共建旅游信息数据库、互联信息网络，实现信息共享。共建区域联合促销网络，共同开拓国内外客源市场。借助昆明节点，将客源市场向东南亚地区和中南半岛延伸。以遵义市为中心，推进川、黔、渝合作，共同打造西南旅游金三角。积极与海南省开展合作，通过其国际旅游岛建设的平台，提高贵州省旅游地的海外知名度。加强国际间的双边、多边合作，开拓海外市场。

(7) 强化市场化运作能力。一是加快推进旅游企业多元化改革。通过改组、联合、兼并、租赁、一次性出售等多种形式，加快推进改革进程，转换经营机制，努力向专业化、品牌化、规模化、集团化方向发展。鼓励国内外、省内外优势企业和知名企业，通过参股、

收购、特许经营、合资合作等方式，设立独资、合资旅游企业。大力发展民营旅游企业，鼓励各种经济成分、社会力量投资旅游经济实体，开发旅游项目，发展壮大旅游企业规模，提高市场竞争能力；二是积极探索旅游景区（点）市场化经营模式。向国内外投资者开放旅游资源开发和景区（点）经营权，形成多方投资办旅游的发展格局。按照旅游资源所有权、管理权和经营权三权分离的模式，以特许、转让、承包、租赁等方式，依法对景区（点）经营项目实行公开招（投）标，积极探索旅游资源开发和经营的市场化模式，以市场运作的方式加快景区（点）的开发与建设；三是成立贵州省旅游投资有限公司，发挥其融资平台和旅游建设项目投资主体的作用，承担引领、推动贵州省旅游产业加快发展的重任；四是充分发挥旅游行业协会和中介组织的桥梁、纽带作用。

## 参 考 文 献

- [1] 刘卫东等,《2009 中国区域发展报告:西部开发的走向》,北京:商务印书馆,2010.
- [2] 刘卫东等,《中国西部开发重点区域规划前期研究》,北京,商务印书馆,2003.
- [3] 亚洲开发银行,《甘肃省发展战略研究》,北京:科学出版社,2009.
- [4] 陈佳贵等,《中国工业化进程报告(1995~2005 年)中国省域工业化水平评价与研究》,北京:中国社会科学出版社,2007.
- [5] 吴建军,贵州省相对资源承载力与可持续发展研究[J],当代经济,2010, (2).
- [6] 张文涛、蒲文彬,贵州与周边省市经济联动发展战略研究[J]. 特区经济,2010, (3).
- [7] 王永平、黄海燕、刘希磊,贵州生态农业产业发展中实施区域品牌战略的思考[J]. 贵州农业科学,2010, (11).
- [8] 陈厚义、刘斌、张强,贵州经济发展的战略思考[J]. 贵州社会科学,2009, (5).
- [9] 陈英葵,试论城镇化与贵州优势产业发展战略关系——基于生态现代化的视角[J]. 安徽农业科学,2009, (30).
- [10] 刘建忠、韩德军、顾再柯,贵州民族自治区的区位优势·制约因素与发展战略分析[J]. 安徽农业科学,2008, (14).
- [11] 张韬,贵州实施“西电东送”战略的发展趋势及对策建议[J]. 理论与当代,2006, (5).
- [12] 汪政杰,文化建设:发展贵州旅游的战略方法[J]. 贵州社会科学,2005, (1).

## 分报告一：

# 推进贵州省工业化战略研究

陈 耀 中国社会科学院工业经济研究所 研究员

谢 一 贵州省社会科学院 研究员

毕 军 南京大学环境学院 教授

## 第一节 贵州省工业化现状分析

依据国际国内经验对贵州省目前所处工业化阶段做出准确判断，深入分析贵州工业化面临的问题和挑战、以及优势和机遇，是推进贵州工业化战略的逻辑前提。

### 一、贵州工业化阶段判断

发展经济学家张培刚认为，“工业化”的本质是“一系列基要的生产函数（或生产要素组合方式）连续发生由低级到高级的突破性变化（或变革）的过程”，即生产效率不断提高的过程。在现实中则主要表现为生产效率较高的产业部门比重不断提高，而生产效率较低的产业部门比重逐渐下降。工业化的标志主要包括四个方面：一是人均生产总值（GDP），或劳动生产效率的提高；二是工业和服务业占 GDP 的比重上升；三是农业劳动力不断向非农领域转移；四是初级产品比重下降。美国经济学家 H·钱纳里对世界各国的工业化进程进行了严谨的计量分析，并将工业化划分为初期、中期和后期三个阶段，表 1 列出了按国际经验估计的不同工业化阶段的标志值。我们按此标准对贵州省的工业化阶段进行判断。

表 1 工业化不同阶段的标志值

工业化阶段	工业化起始阶段	工业化实现阶段			后工业化阶段
		初期阶段	中期阶段	后期阶段	
1. 人均 GDP 1970 年美元 2009 年美元	140—280 770—1540	280—560 1540—3080	560—1120 3080—6160	1120—2100 6160—11550	2100 以上 11550 以上
2. 三次产业产值结构	第一产业占绝对支配地位, $S < 20\%$	$P > 20\%$ , S 值较低, 但超过 20%	$P < 20\%$ , $S > T$ 且在 GDP 中最大	$P < 10\%$ , S 值保持最高水平	S 值相对稳定或下降, $T > S$
3. 农业从业人员占全社会比重	60%以上	45—60%	30—45%	10—30%	10%以下
4. 工业内部结构变化		以原料工业为中心的重工业化阶段	以加工装配工业为中心的高加工度化阶段	技术集约化阶段	

注：P、S、T 分别代表第一、第二和第三产业在 GDP 中所占的比重；根据世界银行提供的数据，2009 年和 1970 年美国 CPI 分别为 110 和 20（以 2005 年为 100），见 <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/report.do?method=showReport>，表中各工业化阶段对应的 2009 年人均 GDP 按该指数折算。

资料来源：根据魏后凯、陈耀主编《中国西部工业化与软环境建设》（2003）整理。

## 1、人均 GDP

钱纳里等人按照 1970 年美元对工业化不同阶段的人均 GDP 进行了测算，认为人均 GDP 在 140—280 美元之间为工业化起始阶段，280—560 美元之间为工业化初期阶段，我们使用美国 CPI 折算出对应的 2009 年美元标准，对应这两个阶段的标志值分别为 770—1540 美元和 1540—3080 美元。2009 年，贵州省人均 GDP 为 10258 元，按当年汇率折算为 1502 美元，尚小于工业化起始阶段与初期阶段的临界值（1540 美元），即处于工业化起始阶段的末期。然而，如果按照购买力平价法（PPP）计算，2009 年贵州省人均 GDP 为 2565 美元，处于工业化初期阶段。考虑到两种计算方法对 GDP 分别存在一定程度的低估和高估，我们采用两数的算术平均值来估算，即 2009 年贵州省人均 GDP 大约在 2033 美元左右，尚未达到工业化初期阶段的中点（2310 美元）。据此判断，贵州省已进入工业化初期阶段的前半段，但距离工业化中期阶段还较远。

## 2、三次产业产值结构

2009 年，贵州省三次产业的产值结构为 14.2:37.9:47.9，根据表 1 所列标志值，如果仅根据第一产业产值比重判断，该比重小于 20%但大于 10%，应属于工业化中期阶段。但是，从第二、三产业的比值关系看，贵州省第三产业产值比重已经超过了第二产业，并且在 GDP 中占有最大比重，似乎表现出了后工业化的特征。综合这两个标准来看，表 1 中不存在与贵州省产业结构相对应的工业化阶段标志。其实，考虑到中国具体国情和贵州省省情，贵州省第二、三产业的比值关系并不能准确反映区域工业化阶段。一是因为中国改革开放之前进行了赶超式的工业化战略，产业结构往往不能反映由市场力量自然推动的工业化进程。二是因为贵州省经济总量规模较小，虽然第三产业比重超过了第二产业，但第三产业与全

国相比规模并不大，对区域经济的相对作用甚至小于第一产业。表 2 列出了 2009 年贵州各产业占全国的比重，同年贵州省人口数占全国的比重为 2.85%，三次产业产值占全国的比重都远低于人口所占比重，说明贵州省经济规模与人口规模极不相称。

各产业产值比重相对于 GDP 比重（1.07%）的区位商（LQ），反映出在将全国产业结构作为参照系的情况下，贵州省各产业对地区经济来说的相对重要性，大于 1 则说明该产业对贵州经济比全国该产业对全国经济的作用更为重要。2009 年贵州省第三产业的该区位商为 1.17，但仍小于第一产业（1.46），说明第一产业（农业）相比于第三产业，对贵州省的相对支撑作用更强。工业产值只占全国的 0.80%，相对于 GDP 的区位商只有 0.74，这恰恰说明贵州省工业发展十分落后。贵州省第三产业比重的提高不能说明工业化已经演进到了更高的阶段，而应当解释为第二产业增速过慢。第三产业在缺乏第二产业有效支撑的情况下，其需求必然主要依赖区外因素。

2009 年贵州省第三产业产值中的交通运输、仓储和邮政业与批发零售业分别占 21.20% 和 15.57%，而全国这两个行业产值分别占第三产业的 12.25% 和 21.75%<sup>7</sup>，说明了贵州第三产业的发展主要依靠由其他地区对本地区资源需求所引发的交通物流业增长（而且该产业较大的比重也与贵州较高的交通物流成本有关），而主要由区域内部消费需求拉动的批发零售业增长十分缓慢。因此，从产业产值结构来判断贵州省工业化阶段，更有价值的是第一产业产值比重，由此判断，贵州省的产业结构体现出的是工业化中期阶段特征。

**表 2 以全国作参照贵州省各产业产值的相对地位**

项目	第一产业	第二产业	工业	第三产业
占全国相应产业比重(%)	1.56	0.82	0.80	1.26
相对于 GDP 的区位商（LQ）	1.46	0.77	0.74	1.17

注：相对于 GDP 的区位商=贵州某产业产值占全国的比重/贵州 GDP 占全国的比重（1.07%）。

资料来源：根据《中国统计年鉴 2010》计算整理。

### 3、农业从业人员比重

2009 年，贵州省第一产业从业人员为 1626.4 万人，占全省就业人口的 70.0%<sup>8</sup>。根据表 1 所列的标志值，贵州省尚处于工业化起始阶段，这与按照人均 GDP 和三次产业产值结构做出的阶段判断形成巨大反差，为谨慎起见，在此结合其他指标进行检验。由于工业化进程主要是指生产效率的提高，而从从业人员的产业分配角度考察生产效率，劳动生产率是必须考察的指标，如果产业之间存在较大的劳动生产率差异，那么说明劳动力在产业之间的重新分配可以改善地区经济的生产效率，并且工业化所处的阶段越低，产业间的劳动生产率差异就越大，劳动力在产业间重新配置对整体生产效率提高的作用也就越大。

图 1 测算了 2009 年贵州省三次产业的平均劳动生产率和边际劳动生产率，考虑到价格因素，其中边际劳动生产率使用了 2008 年的不变价格<sup>9</sup>。第一产业的平均劳动生产率和边

<sup>7</sup> 根据《中国统计年鉴 2010》计算。

<sup>8</sup> 数据引自《2009 年贵州省国民经济和社会发展统计公报》。

<sup>9</sup> “边际劳动生产率”的测算公式为：边际劳动生产率=该产业产出增长/该产业就业人数增长。由于没有

际劳动生产率最低，只有 3406 元和 52764 元，仅相当于全省总体平均劳动生产率和边际劳动生产率的 20.3%和 54.8%。三次产业中生产效率最高的是第二产业，其平均劳动生产率 64466 元，是全省总体的 3.8 倍，是第一产业的 19 倍，同时也比第三产业高出 61.5%；其边际劳动生产率 241779 元，分别相当于全省总体、第一产业和第三产业的 2.5 倍、4.6 倍和 3.7 倍。说明贵州省产业之间的劳动生产率差异是巨大的，劳动力由第一产业向第二、三产业的转移，尤其是向第二产业转移，是提高贵州省产业生产效率的前提条件和当务之急。畸高的农业从业人员比重和产业间劳动生产率的巨大差异，说明贵州省呈现出明显的工业化起始阶段特征。

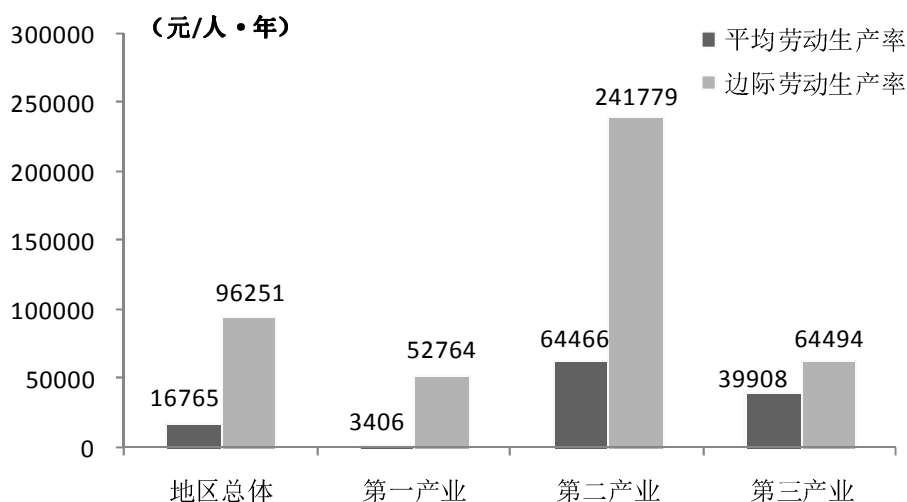


图 1 贵州省三次产业劳动生产率比较

注：平均劳动生产率使用 2009 年价格；边际劳动生产率使用 2008 年不变价格，使用 2008 和 2009 年两个年度数据测算。

资料来源：平均劳动生产率根据《2009 年贵州省国民经济和社会发展统计公报》计算整理；边际劳动生产率根据《中国统计年鉴》2009 和 2010 年版计算整理。

#### 4. 工业内部结构

工业化渡过了起始阶段以后，一般会依次经历以原料工业为中心的重工业化阶段（工业化初期阶段）、以加工装配工业为中心的高加工度化阶段（工业化中期阶段）和技术集约化阶段（工业化后期阶段）。目前中国整体上已经进入了工业化中期阶段，加工装配工业在工业结构中占有很大比重。但是贵州省的工业结构仍以原料工业为主，体现出典型的工业化初期阶段特征。图 2 显示了贵州省采矿业和能源工业占地区工业总产值的比重，2008 年这两类原料工业的比重分别为 14.60%和 22.10%，两类合计高达 36.70%，而同年全国这两类原料工业的比重只有 19.12%，贵州省的该比重比全国高出近 1 倍，体现出贵州省工业对原材料和能源高度依赖性，工业化初期阶段特征十分明显。

控制资本等其他要素变量，所以该测算值不能用以反映工资率，但可以反映劳动力在产业间重新配置的潜在经济利益。

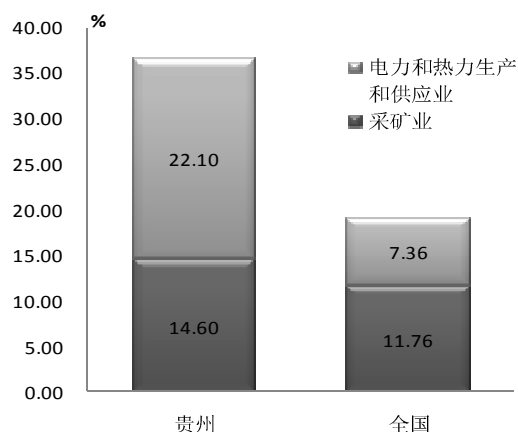


图2 贵州省原料工业比重及与全国的比较（2008）

注：采矿业包括煤炭、石油、天然气、黑色金属、有色金属、非金属和其他矿物采选业。

资料来源：ACMR。

### 5. 总体工业化阶段判断

依据四种数值标准判断的贵州省工业化阶段如图3所示，贵州省人均GDP和工业内部结构表现出工业化初期阶段特征，三次产业产值结构表现出工业化中期阶段特征，而农业从业人员比重则表现出工业化起始阶段特征。因此，如果赋予四个指标相同的权重，可以认为贵州省的工业化处于初期阶段的中段。但是如果考虑到人口在区域经济发展中的核心地位，为体现“以人为本”的科学发展理念，应该将就业因素，即农业从业人员比重指标赋予最大的权重，因此，我们认为贵州省的工业化总体上仍处于初期阶段的前半段，与按照人均GDP指标得到的阶段性特征判断基本一致。

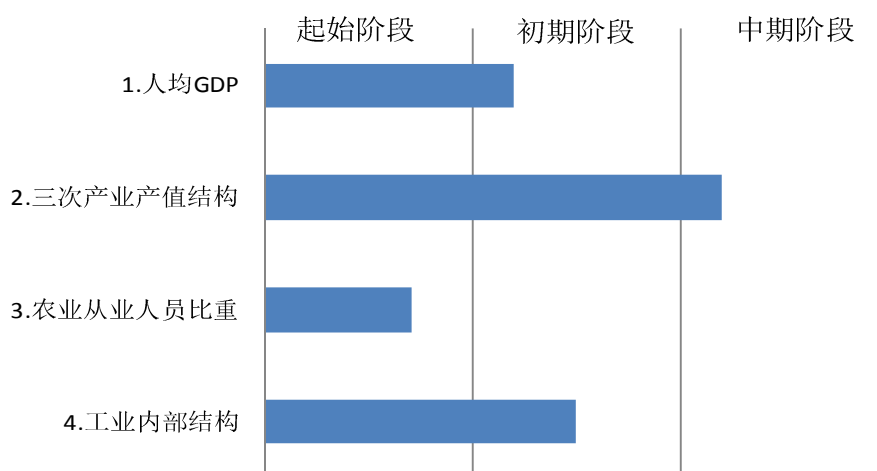


图3 依据不同标准判断的贵州省工业化阶段

## 二、贵州省工业化的主要问题与挑战

由于贵州省经济总量偏小，尚处于工业化初期阶段的前半段，区域经济难以形成有效的资本积累，多项经济指标常年位于全国的末位。2000年以来，全国及西部地区整体上工业化快速推进，而贵州省的工业化步伐明显滞后，导致贵州省在全国及西部工业中所占的份额越来越小。图4显示，贵州省的工业产值占全国的比重已从2000年的0.75%下降为2009年的0.65%，占西部地区的比重从6.44%下降为4.90%。

更为严重的是，目前贵州省的工业投入明显不足，后续发展乏力。据统计，2009年全省工业投资比2008年仅增长14.9%，而同期全国的平均投资增速为25%，贵州省周边的四川、湖南、重庆、广西、云南等省区投资增速分别为46.4%、36.8%、31.7%、30%和18.8%，均高于贵州省，如果不能扭转这种局面，贵州省与全国工业化水平的差距将被进一步拉大，区域发展会被进一步边缘化。

贵州省工业化进程迟缓的原因是多方面的，除了农业落后、山区地形、土地石漠化、城镇化率过低、基础设施不足等客观因素以外，工业本身的问题也是十分严重的。这里主要从四个方面分析贵州省工业本身存在的问题及工业化过程面临的挑战，其中前两个问题是一般处于工业化初期阶段的地区都会出现的，贵州省在这两个问题上表现得较为突出，具有一定的代表性；后两个问题相对于其他区域来说则属于贵州省特有的问题，同时也是非常棘手的问题，对贵州省工业化构成了较为严峻的挑战，需要引起高度重视。

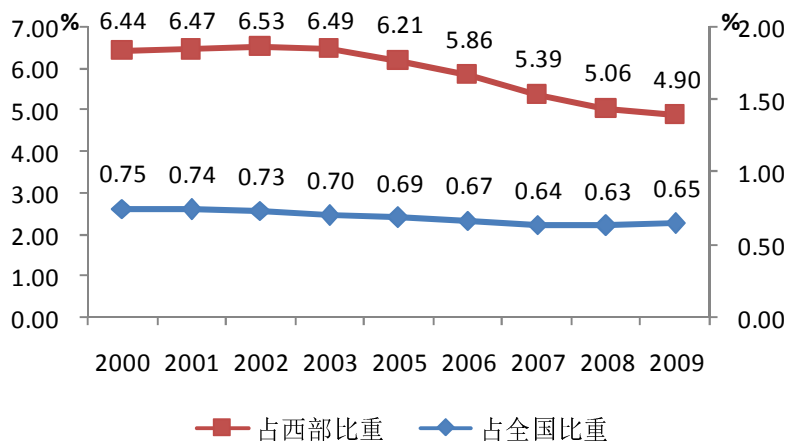


图4 贵州省工业增加值占西部及全国的比重变化

注：2004年缺资料，未统计。

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》计算整理。

### 1. 对自然资源高度依赖，产业附加值过低

使用区域产业产值构成与全国产业产值构成的比值计算的各产业（行业）的区位商（LQ），可用来反映该地区该产业（行业）的专业化程度。其计算公式为：

$$LQ_{ij} = \frac{L_{ij} / L_i}{L_j / L}$$

式中  $LQ_{ij}$  为  $i$  地区（贵州省） $j$  行业的区位商， $L_{ij}$  为贵州省  $j$  行业增加值， $L_i$  为贵州省工业总产值； $L_j$  为全国  $j$  行业增加值， $L$  为全国工业总产值。假设  $i$  地区（贵州省）与全国需求结构一致，若区位商大于 1，则说明该行业产出除可满足本地区市场外，还有剩余可销往全国市场。换言之，从全国来看， $i$  地区（贵州省）在  $j$  行业存在一定的专业化，区位商越大则地区专业化程度越高。在开放经济条件下，区位商大于 1 的行业一般也是该地区的主导产业，对于该地区的经济发展和工业化起到了支撑作用。

表 3 列出了 2008 年两位数工业中贵州省在全国的区位商大于 1.1 的行业，共 10 个，其中大于 2 的有 6 个，分别是饮料制造业、烟草制品业、电力热力的生产和供应业、煤炭开采和洗选业、非金属矿采选业和医药制造业。贵州省的工业主要依靠这些行业支撑，2008 年 10 大行业增加值占到了全省工业增加值的 81.8%，区位商大于 2 的 6 大行业增加值占全省工业增加值的 59.4%。然而 10 大工业行业中绝大多数都属于高度资源密集型行业，如前文所述，高度依赖资源的电力热力产业与各种采矿业增加值占了全省工业产值的 36.7%。饮料制造业和烟草制品业在全省工业中的比重分列第三和第四位，但是严格地说这两类行业本质上也是高度依赖资源的，只不过它们依赖的资源（水质、气候、温度等）具有一定的可再生性。另外，这些行业大多也属于资本密集行业，资本—劳动比率高，对劳动力的吸纳作用不够显著，这也是造成贵州省大量人口长期滞留于农业和农村的重要原因之一。

从这些专业化行业的性质和作用来看，贵州省的工业化对资源形成了高度的依赖性。虽然对资源和原材料工业的依赖是工业化初期阶段的重要特征，但贵州省对资源的依赖过高，而作为工业化中期阶段主要产业的加工装备工业（主要是劳动密集型产业）发展严重不足，使工业化进程缺乏后续动力，给工业化阶段的提升造成了困难。

表 3 贵州省两位数工业中区位商大于 1 的行业

行业	区位商	行业	区位商
饮料制造业	5.37	橡胶制品业	1.46
烟草制品业	4.01	有色金属冶炼及压延加工业	1.38
电力、热力的生产和供应业	3.00	化学原料及化学制品制造业	1.21
煤炭开采和洗选业	2.87	黑色金属冶炼及压延加工业	1.12
非金属矿采选业	2.56		
医药制造业	2.24		

注：1. 根据 2008 年数据计算。

2. 两位数工业：国家统计局对于产业进行的分类，在大类上分为 97 类产业，其代号分别为 01、02、……97。按这种分类法统计的产业一般称为“两位数产业”，相应的，其中属于工业的产业就被称为“两位数工业”。

资料来源：北京华通人商用信息有限公司（简称：ACMR）开发的“中国统计数据应用支持系统”，该系统提供的数据来源主要为国家统计局。

## 2. 创新能力羸弱，难以适应新型工业化需要

一般来说，工业活动中的创新要比农业和传统服务业频繁得多，由创新产生的利润也

更多，更多的利润可保证更多的研发投入，从而形成科技创新与利润提升互相促进的正反馈环。然而，在工业化初级阶段，由于工业规模较小，这种反馈环的作用往往太小，使创新在经济增长中的作用微乎其微。这种低水平循环是中国西部地区普遍存在的问题，如2007年西部每千人拥有的科学家和工程师为2.52人，仅相当于全国平均水平的62.1%，研发强度为0.9%，略高于全国平均水平的一半；而贵州省在西部又是一个明显的科技“凹陷”地区，每千人拥有的科学家和工程师仅为1.04人，仅相当于西部平均水平的41.3%，研发强度也只有0.5%，仅相当于西部平均水平的一半（见图5）。

更重要的是，目前中国正处于调整产业结构、加快发展方式转变的关键时期，产业政策和经济形势对于高污染、高能耗、高温室气体排放的原材料和初加工工业的增长是不利的，资源节约型和环境友好型的新技术、新产业受到了前所未有的鼓励。区域经济增长必须更多地依靠创新能力，改变传统的产业结构和技术结构，以满足新型工业化的需要，这无疑给贵州省的工业化和羸弱的创新能力提出了严峻的挑战。

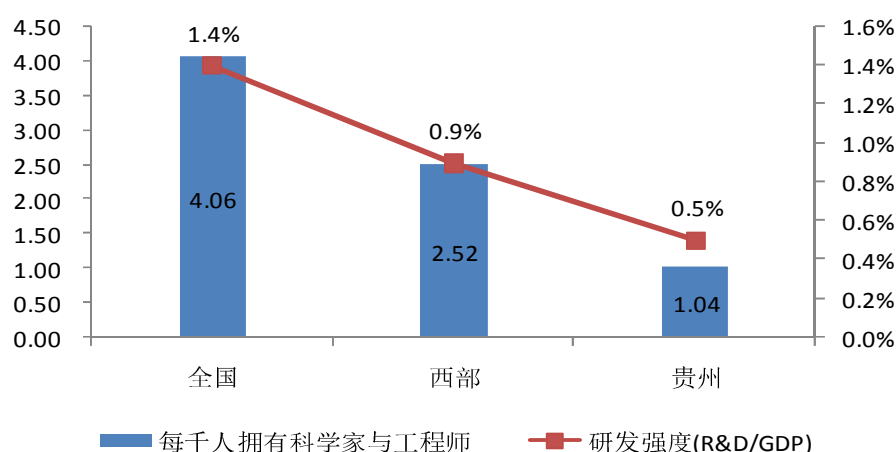


图5 贵州省与西部和全国的科技实力差距（2007）

资料来源：ACMR。

### 3. 对国有投入高度依赖，民营经济严重不足

随着改革开放的推进，中国民营经济蓬勃发展，经济活力不断提升，与之相对应，国有经济在工业中的比重则不断下降。西部大开发战略的一大成就就是提高了西部地区民营经济的总量和档次。图6显示，从2000年到2009年，西部地区国有经济产值在工业总产值中的比重从73.8%下降到了45.1%，降幅达27.6个百分点，大于同期全国国有经济在工业结构中的比重降幅（20.6个百分点）。从2000年到2003年，贵州省国有工业比重的变动步伐与整个西部地区保持一致，但是从2003年以后，西部地区国有工业比重继续稳步下降，而贵州省却未能跟上西部地区工业所有制结构调整的步伐。从2003年到2009年，西部地区国有工业比重下降了17.1个百分点，与全国的差距由25.4个百分点缩小到19.1个百分点，而同期贵州省的国有工业比重只下降了7.2个百分点，与西部地区的差距由5.4个百分点扩大到了15.3个百分点，与全国的差距也由30.8个百分点进一步扩大到了34.4个百分点。2009年贵州省国有工业比重为61.1%，该比值位居全国各省区的前5位。

贵州省工业发展对就业的带动作用小、产业配套能力弱、产业链不完整、加工业落后、附加值低等诸多问题，都与民营经济发展不足有直接关系。因此，非公有制经济，尤其是民营经济的滞后，已经成为提升贵州省工业经济活力和缩小与全国及西部其他地区工业化差距的关键制约因素之一。

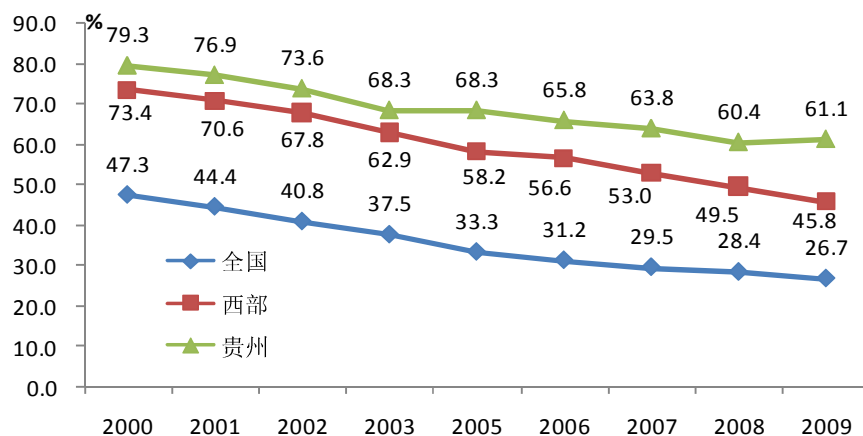


图6 贵州省与西部及全国国有经济产值比重差异

注：国有经济产值比重=地区国有及国有控股企业工业总产值/地区工业总产值；2004年缺资料，未统计。

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》计算整理。

#### 4. 劳动力成本优势减弱，投资吸引力相对下降

较低的劳动力成本一般是欠发达地区参与产业分工和推进地区工业化的重要依托，贵州省拥有大量的农业富余劳动力，并且人口增长速度高于全国1.4个百分点，相对于全国及西部其他省份，贵州省长期保持着劳动力的成本优势，如2000年贵州省的平均工资水平分别比全国和西部低20.2%和8.9%，在吸引劳动密集型产业投资上构成了绝对优势。然而，从2004年以来，贵州省的劳动力成本优势开始不断弱化，如图7所示，贵州省平均工资水平在2004年分别比全国和西部低22.4%和10.7%，到2008年则只比全国和西部低15.8%和3.9%。劳动力成本优势的减弱将使区域投资吸引力有所下降，这对于劳动密集型产业的发展十分不利，也给加工装配工业替代资源、原材料工业的工业化进阶过程造成了困难。在劳动力成本优势弱化的情况下，要保持和提高工业投资吸引力，贵州省必须在改善投资软环境方面付出更大的努力。

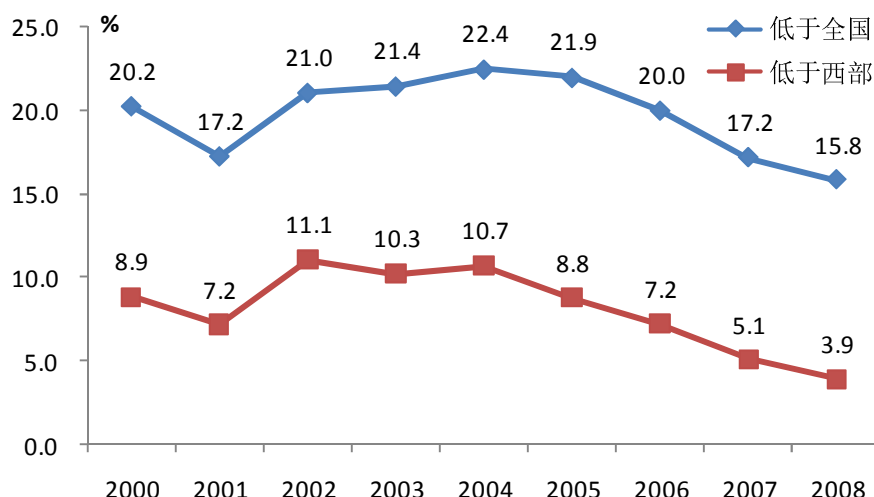


图7 贵州省劳动力成本优势变动

资料来源：根据中经专网数据计算。

### 三、贵州省工业化的主要优势与机遇

#### 1. 能矿资源在中国南方优势突出

贵州省能源、矿产、生物资源在中国南方地区具有明显优势，开发潜力十分广阔。据有关资料显示，贵州省煤炭保有资源储量占全国的4.47%，居全国第5位，比南方十二省区之和还多，有75.67%还没有利用。煤层气资源探明储量约2000亿立方米，占全国总量的22%，居全国第二，基本上还没有开发利用。全省可开发的水能资源总量1683万千瓦，居全国第6位，其中中小水能资源可开发量674万千瓦，居全国第4位。2008年底，全省电力装机容量2135万千瓦，2007年发电量占到全国的3.56%，2007年全省煤炭产量占全国的4.3%。具备建设中国南方能源基地和进一步做大做强能源产业的基础条件。

贵州省矿产资源种类多、品种齐，有49种位居全国前10位，其中34种储量居全国前5位。煤炭、磷矿、铝土矿、镁矿、铁矿、汞矿、钒矿、水泥用灰岩、水泥配料用粘土、水泥配料用砂岩等尚有60%以上未利用，开发潜力大。这其中，磷矿保有资源储量占全国的15.85%，居全国第3位，还有61.58%未利用；铝土矿保有资源储量4.74亿吨，居全国第4位，还有77.59%未利用；铅矿保有资源储量46.63万吨(金属量)，还有63.35%未利用。

贵州省有国家重点保护动物87种，其中国家Ⅰ级保护动物16种、Ⅱ级保护动物71种，被列入《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录Ⅰ的野生动植物18种、附录Ⅱ的野生动植物45种，还有地方优良畜禽品种45个。全省植物种类居全国第4位，有维管束植物6735种，国家重点保护树种71种，是中国四大中药材产地和重要的生物基因库之一。由于独特的地理条件，贵州省微生物资源也十分丰富。依托生物资源优势，深入开发贵州省特色食品、生物医药、酿酒、烟草等特色产业空间巨大。

#### 2. 具备一定的工业技术基础

以“西电东送”为重点的能源建设，以煤及煤化工、磷及磷化工、铝及铝加工、钢铁、铁合金为主的优势原材料建设，为把贵州省打造成为中国南方重要的能源原材料基地打下

了较为坚实的基础；以三大军工基地、高新技术产业园区为重点的产业带建设，为进一步提升贵州省装备制造业、高技术产业的发展水平创造了一定的条件；以烟、酒、旅游、特色食品、民族药业等产业的发展壮大，为地方特色优势经济的形成起到了积极的推进作用。

工业发展方式的转变在大力推进，已建设和打造了一批以磷化工、煤化工、铝加工等优势原材料产业为主体的循环经济型生态工业基地，引领资源型产业由粗加工向精、深、细加工转变，有利于发挥资源禀赋的组合优势，进而提高资源的开发和综合利用水平，使资源优势向经济优势、市场优势转化。培育了一批有市场竞争力的大型企业集团，以企业集团带动产业集聚，推进产业集群的发展，龙头骨干企业对经济发展的带动作用开始显现。

资料显示，2005-2008年，贵州省共启动54个循环经济试点项目，涉及磷化工、煤化工、有色、电力、建材等行业，包括国家第一批循环经济试点单位——贵州宏福实业公司、开阳磷化工集团公司、赤天化纸业公司等，以及国家第二批循环经济试点单位——茅台集团，也包括贵阳市生态市规划及循环经济建设。2002年，贵阳市成为中国国家环保总局批准建设的第一个循环经济建设试点市，2003年，编制了《贵阳市循环经济型生态城市总体规划》，提出“实现一个目标，转变两种模式，构建三个核心系统，推进八大循环体系建设”的循环经济生态城市建设的内容，2004年，制定了《贵阳市建设循环经济生态城市条例》。这些实践为全面开展实施贵州省循环经济战略奠定了基础，积累了经验。

### 3. 国家进一步加大对西部支持力度

未来十年国家全面推进小康社会建设，西部地区的全面小康建设问题，是中国全面建设小康社会的关键，既是难中之难，也是重中之重。按照中国经济发展分两步走的战略部署，国家将进一步推进西部地区经济跨越式发展，加大对西部地区的支持力度，这为贵州省工业发展必将带来更多地机遇，并为争取国家政策支持提供了有利的环境。

中央西部大开发工作会议明确指出，今后10年，深入实施西部大开发战略的总体目标是，西部地区综合经济实力上一个大台阶，基础设施更加完善，现代产业体系基本形成，建成国家重要的能源基地、资源深加工基地、装备制造业基地和战略性新兴产业基地。这“四大基地”建设，成为贵州省工业加速提升的重要契机，因为贵州省完全具备发展这四大产业的资源条件、产业技术基础和配套能力，特别是“三线建设”时期形成的装备制造业基础，前十年西部开发形成的“西电东送”能源生产基地，以及生物和农产品资源深加工基础。

贵州省要紧紧抓住国家建设西部“四大基地”的良机，选择好重点领域和重点项目，尤其是围绕优势资源在产业链延伸上做文章，依托经济技术基础在战略型新兴产业培育上做文章，力争国家在西部地区的建设布局更多地向贵州省倾斜，使贵州省成为国家建设西部四大基地的优先区域、重点区域、乃至示范建设区域。

同时按照中央部署，未来西部大开发要以重要经济区为发展引擎，实行整体推进和重点突破相结合。其中，“黔中经济区”列入了新一轮西部大开发重点培育的经济区，这为贵州省加快推进工业化提供了国家政策支持的重要载体。要充分利用这一难得的政策区优势，认真谋划、科学规划、积极策划黔中经济区的发展，力争进一步上升到国家战略层面，使之成为带动贵州省整体发展和工业化、城镇化建设的核心增长极。

#### 4. 国内外经济环境有利于贵州省推进工业化

世界经济有望基本摆脱金融危机的影响,各主要经济体都面临加快经济结构的大调整、大转型,有可能在保持现行政策延续性的同时,加快出台缩短经济复苏进程、引领全球经济进入新一轮增长周期的政策措施,这意味着贵州省工业发展未来五年乃至更长时期的外部大环境会逐步趋好。中国已成为世界第二大经济体,在国际经济事务中发挥越来越重要的作用,特别是实施“走出去”战略,在国外开展并购等,以进一步开拓国际市场,这有利于贵州省工业企业更好地利用国际国内资源,引进省外、国外资金。

国际金融危机带来的国际市场收缩,使中国东部地区特别是沿海发达地区调整经济结构、促进经济结构优化升级的形势更加紧迫,要素资源加快整合并在更大范围寻求优化配置,一部分制造业、加工业等需要向具有资源禀赋优势的地区转移。国家扩大内需的战略,也促使投资、人才等要素资源和企业布局向内陆地区进军。贵州省具有明显的资源禀赋优势和良好的产业基础,有利于对东部转移产业的吸引和承接,有利于贵州省全面实施工业强省战略,并为改造提升传统产业,发展壮大支柱产业,培育发展新兴产业创造机会和条件。

## 第二节 推进贵州工业化的指导思想与目标

### 一、推进贵州省工业化的基本思路

通过对贵州省工业化现状的分析可以确定，今后一个时期推进贵州省工业化的主要任务是，在转变发展方式中扩大工业规模（主要包括就业规模、资本规模和产值规模）。通过工业规模的扩张，实现由主要依靠农业和传统服务业的增长向主要依靠工业和生产性服务业增长的产业间升级，进而提高贵州省经济增长速度，推动工业化向更高阶段迈进。在全国加快发展方式转变的大背景下，推进贵州省工业化不能再走传统的粗放发展的老路，而要实行资源节约型和环境友好型的集约化方式，在扩张规模的同时不断提升工业的质量和效益。

因此，推进贵州省工业化的主要思路可概括为：以科学发展观为指导，以“富民强省”为目标，以生态保护和资源节约为约束条件，以人力资源的开发为关键，充分发挥区域比较优势和后发优势，大力引进资金和适用技术，努力提高工业的规模、效益和竞争力，走出一条有贵州省特色的生态、低碳、高效、可持续的新型工业化道路。

具体来说，推进贵州省的工业化应当坚持以下几项原则：

#### 1. 坚持经济转型与结构升级

一方面，贵州省的生态比较脆弱，尤其是石漠化和水土流失严重，如果采取粗放型增长方式，必然造成生态环境的加速恶化，同时也会给贵州省的农业和服务业造成致命的损失，工业化的社会经济效益就会大打折扣，甚至产生负效益。因此，贵州省的工业化必须严格遵循生态环保、可持续发展的原则，否则工业化本身也就失去了意义。另一方面，从国内及国际的发展形势来看，经济增长的生态效果日益受到关注，尤其是碳排放问题已经成为国际经济博弈的重大课题，因此，高温温室气体排放的工业类型必然会受到日益严格的控制，贵州省的工业化已经不可能重复过去一些地区单纯依靠对资源的掠夺性开采实现资本积累的旧模式，低碳环保、节能减排，成为新时期评估工业化项目可行性的基本准则。

#### 2. 重视人力资源开发和人才培养

从判断地区工业化阶段的四个参照指标来看，贵州省的农业从业人口比重指标最为落后，将大量劳动力从生产效率较低的第一产业转移到生产效率较高的第二产业和第三产业，是落后地区经济发展的重要动力，也是工业化的重要特征。贵州省将劳动力的产业间转移作为推进工业化的重点任务来抓，不仅是因为改善劳动力在产业间的分配是发挥比较优势、补齐贵州省工业化“短板”的重要措施，而且是因为只有充分带动就业的工业化和经济增长，才能使更多的人分享到经济发展带来的财富，避免城乡差距的过分拉大和贫富两极分化。开发贵州省的人力资源，要从工业结构调整和劳动力素质提升两方面同时着力，大力培养适应新型工业化需要的劳动者队伍和技术管理人才，不断提高产业与劳动力的匹配程

度，不断满足工业发展对劳动者素质和人才的需要。

### 3.突出区域特色和差异化竞争优势

近年来，随着西部大开发战略向纵深推进，西部工业化步伐普遍加快，尤其是贵州省周边与贵州省拥有相似工业结构的省、市、区，其经济发展战略大都被上升为国家战略，对贵州的工业化发展构成了较大的压力，区域之间的竞争日趋激烈。例如，在装备制造业上，重庆充分发挥其工业优势，逐步取得领先地位；在磷化工业上，云南近几年加大对磷化工业的开发；在铝工业上，广西逐步形成更大的产业规模；在煤化工上，内蒙、山西加快了深加工的步伐。在这种前所未有的竞争压力下，贵州省工业化必须深入挖掘自身潜力，形成具有贵州省区域特色的工业体系，与其他地区尤其是与周边地区形成差异化错位发展格局，重视产品品牌、企业品牌和区域品牌的打造，进而不断巩固和提升贵州省工业的竞争力。

### 4.扩大对外对内开放与合作

推进贵州省的工业化进程，仅仅依靠贵州省自身的资源、劳动力、资本、技术、市场等要素很难实现令人满意的发展速度、增长质量和效益，特别是作为中国内陆工业化程度最低的省份，自身积累薄弱，自身实力有限，观念思维闭塞。因此，贵州省的工业化必须在一个开放的环境中才能有效推进，这种开放不仅需要面向国外、境外，而且需要面向国内其他地区，充分利用国内国际两种资源、两个市场，将国内外资金和技术与贵州省的优势要素相结合，并积极开拓国内外市场，加强与周边地区特别是东部发达地区的经济技术合作，按照互利共赢的原则，实行与发达地区在资源开发、产业链延伸、工业园区等方面的合作共建。

### 5.完善基础设施和投资软环境

加快贵州省工业的发展必须坚持把完善投资软硬环境放在重要位置。除了进一步加强交通、通信、电力、水利等基础设施建设外，更重要的在完善软环境上下功夫，尤其是大量中小企业的发展，需要一个较为完善、规范的政策和制度软环境。要通过招商引资、扩大对内对外开放来推进工业化进程，就必须切实转变政府职能，提高政府部门的服务意识和行政效率，不断降低省域内的综合商务成本，积极营造适合投资创业的地区环境。同时，贵州省的工业化也需要一大批具有开拓精神和冒险精神的企业家，而良好的软环境也是企业家成长必不可少的条件，各级政府需要制定并细化具有针对性的制度措施，以鼓励和扶持企业家的创业和创新活动。此外，要更加重视对在黔军工企业和中央企业发展的支持，尽可能为其发展改善当地条件，增强配套服务能力，满足其发展的合理要求。

## 二、推进贵州省工业化的战略目标设定

未来10年是贵州省推进工业化的关键战略期，全面建设小康社会和国内外经济环境的变化，为贵州省更好更快地推进工业化创造了前所未有的机遇，贵州省必须牢牢抓住这次战略机遇期，争取用宝贵的10年时间把贵州省的工业化推向新阶段，尽快改变经济落后的状况。

为此，我们将贵州省推进工业化的总体目标从两个方面加以设定：一是到2020年确保工业化上一个大台阶，达到工业化中期阶段水平；二是与全国平均水平的差距大幅度缩小，

进入相对合理的区间。具体可以从工业化主要标志的 4 类指标（见表 1）来分别设定。

## 1. 人均 GDP 目标

按照国际经验，工业化要进入中期阶段，必须确保人均 GDP 达到 3080 美元（2009 年价格），按购买力平价计算，即折合人民币 12320 元，但是购买力平价法对人民币存在一定的高估，而我们对目标主要是设定下限，因此，这里采用按 2009 年汇率折算的数字，即 21043 元。贵州省要到 2020 年达到工业化中期阶段，人均 GDP 必须大于 21043 元（按 2009 年价格）。然而，仅仅按照达到工业化中期标准设定目标是不够的，还需要按照缩小与全国其他地区差距的要求来设定贵州省人均 GDP 数量目标。

2009 年，贵州省人均 GDP 仅为全国平均水平的 40.3%。显然，要到 2020 年实现缩小与全国其他地区差距的目标，贵州省的人均 GDP 与全国平均水平的比值必须提高到适宜的水平。对于这一适宜水平国内外有不少标准，但中国尚未制定统一的国家级标准，这里采用欧盟推行多年并收到良好效果的“受援地区”标准作为参照。“欧洲区域发展基金”（EDFR）对于“受援地区”的判断标准是该地区人均收入要低于欧盟平均水平的 75%，也就是说如果地区人均收入在欧盟平均收入水平 75% 以上，这种区域差距一般是可以接受的，不需要特别的政策干预和援助，否则该地区应被列为问题区域，需要接受援助以消除区域差距过大造成的不良影响。

据此，我们可以将“缩小贵州省人均 GDP 与全国其他地区的差距”的目标具体化为：到 2020 年，贵州省人均 GDP 与全国平均水平的比值达到 75% 以上。根据对全国未来 10 年的人均 GDP 增长预测，我们推算出贵州省人均 GDP 到 2020 年需要达到的目标为 40803 元（2009 年不变价格，下同），按照该目标，贵州省的工业化也将达到中期阶段。实现该目标将比 2010 年人均 GDP 增长 2.6 倍，考虑到工业化进程中存在加速度现象，我们将“十二五”期末，即 2015 年的人均 GDP 目标设定为达到全国平均水平的 55%，即 20963 元（见表 4）。从人均 GDP 增长速度来看，达到这一目标需要在未来 10 年中保持年均 13.5% 的增长率，其中“十二五”的年均增速目标为 12.8%， “十三五”的年均增速目标为 14.2%。

表 4 贵州省人均 GDP 指标预期值

年份	全国			贵州人均 GDP	
	GDP（亿元）	人口数（万人）	人均 GDP（元）	贵州/全国（%）	预期值（元）
2009	343464.7	133474	25575	40.3	10309
2010	370941.9	137700	26938	42.6	11462
2015	545035.3	143000	38114	55.0	20963
2020	800835.7	147200	54405	75.0	40803

注：使用 2009 年不变价格；2009 年数据来自《中国统计年鉴 2010》，其他年份数据均为预测值；全国 GDP 均按年均 8% 计算；2010-2020 年全国人口数使用中国人口与发展研究中心的预测数据，见 <http://www.cpirc.org.cn>；2010-2020 年贵州人均 GDP 相当于全国的百分比为预期值。

资料来源：《中国统计年鉴 2010》，中国人口与发展研究中心网站。

## 2. 三次产业产值结构目标

按照工业化进入中期阶段的目标，贵州省的工业增长速度必须比第三产业实现更快的增长，到 2020 年将第二产业增加值占地区生产总值的比重提高到 50% 以上，相应地，第

一产业增加值比重下降到 10%左右，考虑到工业化加速度因素，设定到 2015 年目标为第二产业增加值比重提高到 42.5%左右。

在此目标下，如果获得贵州省未来人口规模的数据，就可以计算出第二产业和工业的增长数量目标。为此需要对未来 10 年贵州省的常住人口规模做出预测，根据 1987—2009 年贵州省常住人口数据，我们按照指数函数、线性函数、对数函数、幂函数、多项式函数等多种方法回归，从拟合优度来看，二项多项式函数形式的拟合程度最好，因此，我们采用图 8 所示回归方程对贵州省人口数量进行预测。按该回归方程预测，未来 10 年内贵州省的常住人口规模将有小幅减少，考虑到贵州省较低的城镇化率、贵州省与周边地区较大的收入差距，以及贵州省内城镇与周边地区城镇发展水平的差距，我们认为未来贵州省跨省流出人口大于自然增长人口是很有可能，因而常住人口规模减小的预测也是合理的。

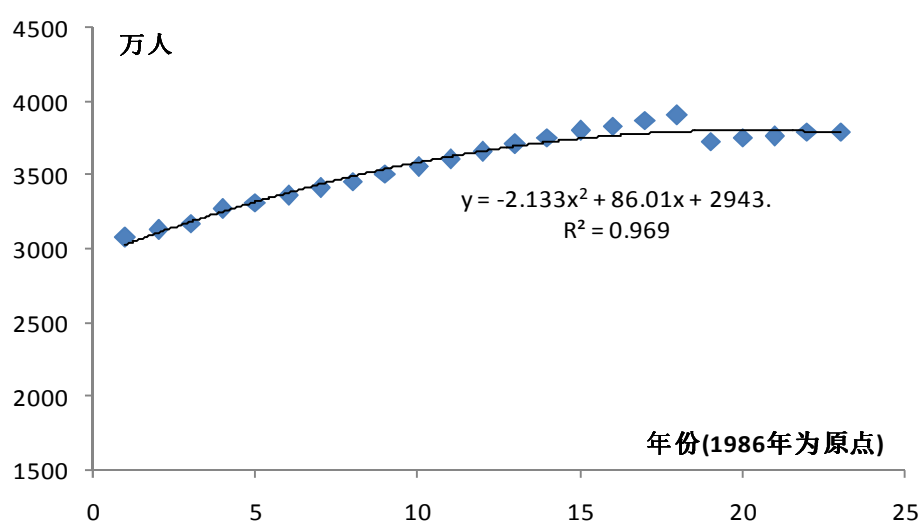


图 8 贵州省 1987—2009 年常住人口数量回归

资料来源：中经专网。

结合图 8 预测的各年人口数和表 4 计算的贵州省人均 GDP 预期值，我们把计算出的贵州省第二产业和工业增加值目标列于表 5。按 2009 年不变价格计算，贵州省第二产业增加值到 2015 年需要达到 3246 亿元，到 2020 年达到 6939.8 亿元；按增长速度计算，“十二五”期间的年均增速目标为 14.5%，“十三五”期间的年均增速目标为 16.4%，10 年内平均增速目标为 15.4%。参照目前全国的工业占 GDP 和第二产业的比重，并考虑加速度因素，我们设定贵州工业增加值占地区生产总值的比重，2015 年的目标为 37.4%，2020 年的目标为 43%，相应的工业增加值分别达到 2856.5 亿元和 5968.3 亿元；按增长速度计算，“十二五”期间的年均增速目标为 15.3%，“十三五”期间的年均增速目标为 15.9%，10 年内平均增速目标为 15.6%。

表 5 贵州省第二产业和工业增加值目标

年份	人均 GDP (元)	人口数(万 人)	GDP (亿元)	二产比重 (%)	二产增加 值(亿元)	工业比重 (%)	工业增加 值(亿元)
2009	10309	3789	3912.7	37.7	1476.6	32.0	1252.7
2010	11462	3779	4343.1	38.1	1653.8	32.3	1403.0
2015	20963	3643	7637.7	42.5	3246.0	37.4	2856.5
2020	40803	3402	13879.7	50.0	6939.8	43.0	5968.3

注：使用 2009 年不变价格；2009 年数据来自《中国统计年鉴 2010》，其他年份数据均为预测值。

资料来源：《中国统计年鉴 2009》。

### 3. 农业从业人口比重目标和工业内部结构目标

农业承载了过多的劳动力，是贵州工业化和人均收入落后的最为明显的因素，减少农业从业劳动力规模也是贵州省在未来 10 内推进工业化的主要目标之一。为了实现工业化进阶和缩小与全国其他地区的差距两大目标，贵州省农业从业人员比重需要到 2020 年下降到 45% 以下，相应到 2015 年的目标可设定为下降到 60% 以下。

需要强调的是，贵州省作为人口大省和农业生产条件较差的省份，降低农业从业人员比重的途径除了工业化和城镇化以外，向省外转移农业富余劳动力也是不容忽视的重要途径。利用省外较大的工业和城镇规模，尽快减少贵州省的农业富裕劳动力，无论从富民还是从生态角度评判，对于贵州省都是有利的。

为实现工业化进阶的目标，未来 10 年贵州省的工业内部结构调整可分为两步走：第一步，利用“十二五”的五年，围绕现有原料工业基础，做大工业规模，使更多的资源得到开发，并提高制造业比重；第二步，利用“十三五”的五年，大力提升加工装配业比重，尤其是要提高劳动密集型工业比重，到 2020 年，使加工装配工业比重超过原料工业比重，降低对自然资源的依赖程度。

### 第三节 推进贵州工业化的六大支撑战略

为实现贵州省工业化进程和缩小与其他地区差距的目标，建议贵州省在“十二五”及未来 10 年内重点实施绿色重化工带动战略、主导产业链延伸战略、提升式产业承接战略、循环经济发展战略、大企业带动战略、民营中小企业集群化战略等六大支撑战略，这六大战略分别依据不同的区域优势、现实约束和发达地区经验而提出，它们分别通过扩大工业规模、提升工业效益、提高工业活力等作用，推进贵州省的工业化进程。六大战略及其主要依据和主要作用的逻辑关系如图 9 所示。

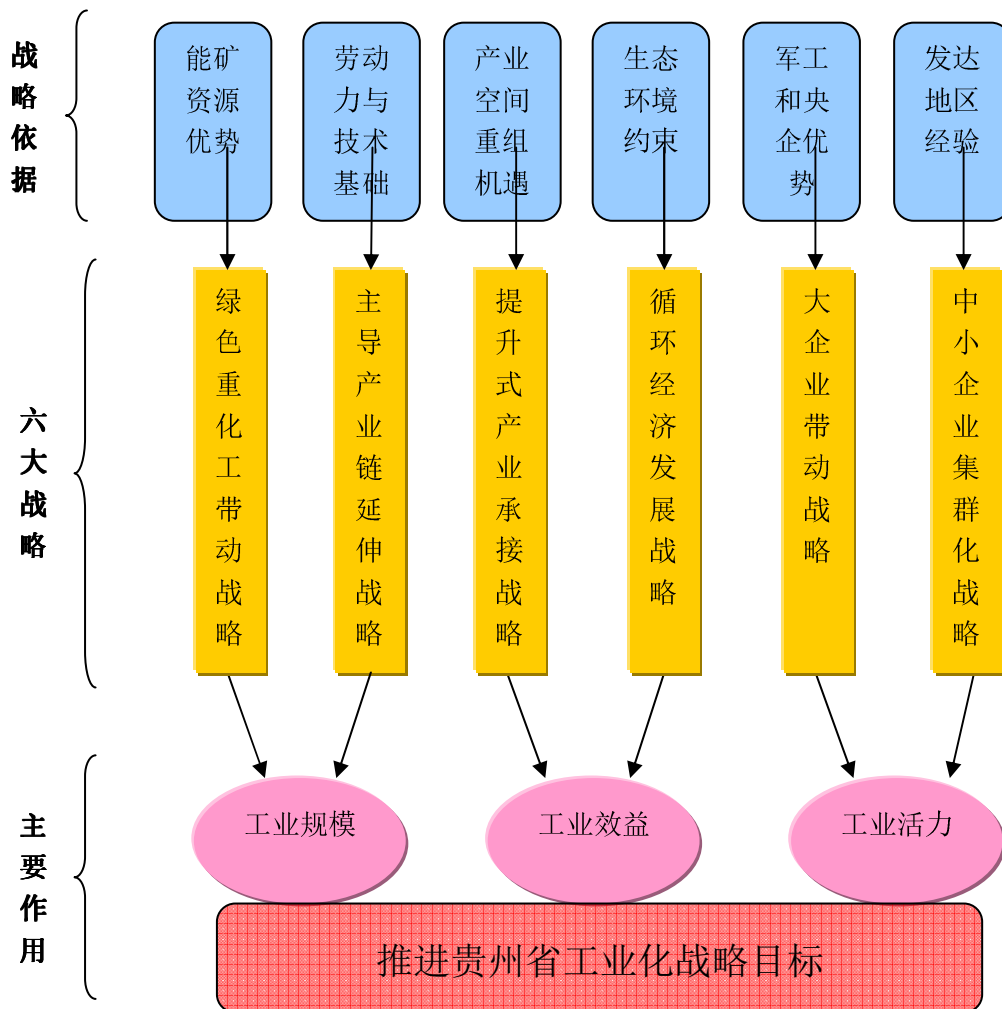


图 9 推进贵州省工业化的六大支撑战略及其主要依据和作用

## 一、绿色重化工带动战略

重化工业是指以生产资料为主要产品的工业，其中也包括资金和知识含量较高的原料工业。一般来说，欠发达地区在工业化初期阶段都是依靠与农业联系较紧的轻工业或者与自然资源联系较紧的重化工业打下工业基础的，进而逐步提高加工度，提升技术含量，推动工业化向中期和后期阶段发展，因此，重化工业被称为“起飞产业”。过去重化工业给人的印象一般是高污染、高排放的，而“绿色重化工业”则是结合了现代生态环保技术，强调产业发展的同时尽量降低生态和环境等社会成本的重化工业。实施绿色重化工带动战略，就是在工业化的初期阶段，以原料工业内部的技术升级和产品升级为重点，发展绿色重化工业，并以此带动其他相关产业发展，推动工业化向更高阶段迈进。

贵州省重化工业基础较好，电力、煤炭、金属等能源原材料工业构成了工业的主体，提升这类产业的竞争力，做大做强重化工业，是提高贵州省工业规模、推进贵州省工业化进程的必然选择。而贵州省生态环境又较为脆弱，大规模的资源开采无疑会对生态环境构成威胁，因此，贵州省在发展重化工业的过程中必须充分保护生态环境，实施绿色重化工带动战略。

一是提高自然资源的开发深度，做大重化工业的同时要减少资源浪费；二是提高并严格执行重化工业项目的生态评价标准，对生态环境构成较大影响或潜在影响的工业项目要坚决禁止；三是推进重化工业企业生产能力向园区集中，减少对土地资源的浪费，并提高集聚经济效益；四是用现代技术改造传统能源原材料工业，提高这类工业的节能减排和生态保护能力。

## 二、主导产业链延伸战略

产业链是指由互相相关的产业部门或环节构成有机链条，一般包括技术和价值两个层面的含义。从技术层面看，产业链由在投入产出的意义上存在上下游关系的各种产业部门构成，如农业生产与农产品加工业构成了投入产出关系，因而两者构成了一条产业链。从价值层面看，一般的产业链由技术研发、产品设计、原料采购、加工制造、运输仓储、批发零售等多个价值增值环节构成，一个企业或区域控制的环节越多，或者说产业链越完整，得到的经济利益就越大。工业化本身就是一个不断延伸并丰富产业链的过程，因此，实施主导产业链延伸战略，就是发挥主导产业对上下游产业的带动作用，从而推动工业化发展的过程。

像很多欠发达地区一样，贵州省的主导产业大多属于资源密集型产业。从技术层面看，贵州省参与区际贸易和国际贸易的产品主要是能源、原材料和特色农业产品，加工度低，由产业结构决定的经济规模和就业规模都较小；从价值层面看，贵州省的主导产业多处于“微笑曲线”的底端，使贵州省面临的贸易条件长期难以改善。因此，要扩大贵州省工业的规模，并改善工业的盈利能力，必须实施主导产业链延伸战略。

一是促进电力、采矿等原料工业及特色农业产业链的纵向延伸，大力发展金属加工、电器制造及农产品深加工等后续产业链，提高资源的就地转化率，实现由“卖资源”向“卖加工品”的转变；二是提高技术研发、产品设计、批发零售等相关产业环节的规模和档次，

使主导产业链向“微笑曲线”的两端延伸，打造出较为完整的产业链；三是促进主导产业链之间的横向延伸，提高产业之间的协调程度，尤其要大力发展金融、保险、广告、物流等对于各主导产业都有重要意义的生产服务产业链环节。最后，实施“反延伸”策略，积极发展不依赖本地资源的终端产品制造业，逐步提高非资源型产业的比重。

### 三、提升式产业承接战略

产业在区域间的转移是伴随区域间比较优势、运输成本和市场的变化而连续发生的过程。在运输成本较高，或者区域间存在政治、制度等限制性约束的情况下，产业在区域之间的转移主要通过由贸易形成的区际（或国际）分工和专业化来实现；而在运输成本大为降低，区域经济一体化程度大为提高的情况下，资源、资本、劳动力等要素流动与产品贸易同时发生，产业转移的现象就变得更为直观，多区位或跨国企业成为实施主体，产业转移更多地表现为这些企业在区域间通过直接投资进行产业区位调整或扩张的过程。产业的空间重组为欠发达地区提供了利用发达地区先进资金、技术、管理经验和营销网络等先进要素的机会。通过实施提升式产业承接战略，不仅可以扩大欠发达地区的工业规模，更重要的是通过引入先进生产要素，提升本地工业的经济效益和创新能力，发挥后发优势，缩小与发达地区的技术差距。目前中国东部沿海地区劳动密集型和资源、资本密集型产业向中西部转移的新一轮大潮正在形成，贵州省应当充分利用这次产业空间重组的机遇，依托自然资源、人力资源以及一定的品牌资源优势，吸引东部企业向贵州省转移生产能力，以提升贵州省的工业经济效益。

一是要做好工业园区的软硬条件建设，为转移产业的承接创造适宜的空间载体；二是要优化投资环境，提高政府服务效率，缩短转移产业的落地时间；三是要围绕主导产业和潜在优势产业，制订详细的鼓励与限制转移产业目录，鼓励符合区域比较优势且本省发展动力不足的产业转移，严格限制高污染、技术落后、产能过剩的产业转移；四是加强与东部地区的沟通协调，与东部地区的政府和企业沟通协作，在产业的转出与承接过程中形成高效、公平的信息和利益共享机制。

### 四、循环经济发展战略

循环经济是一种以资源高效利用和循环利用为核心，以减量化、再利用、再循环为原则，以低投入、低消耗、低污染、高效益为特征，符合可持续发展理念的经济增长模式，属于资源节约型和环境友好型的发展实现形态。发展循环经济是解决贵州省经济发展需要与资源短缺、环境容量有限之间矛盾的必由之路。

“十二五”及未来十年，贵州省经济社会发展将进入一个快速发展的崭新阶段。在这一阶段，既是社会经济进一步快速成长的黄金发展期，也是生态环境质量如何提升的矛盾凸显期。为了全面推动贵州省的工业化进程，必须牢固树立和落实科学发展观，以科技创新和制度创新为原动力，以提高资源生产率、降低废物排放率为考核指标，健全法律法规，完善政策措施，依靠政府、企业和公众的共同努力，在生产、流通、消费、回收等各个环节落实循环经济理念，在企业、园区和区域社会各个层次开展循环经济实践，实现发展循

环经济与工业化进程的良性互动，走出具有贵州特色的循环经济发展路子，把贵州省建设成为经济与环境协调发展、人与自然和谐共生的资源节约型，环境友好型省份。

贵州省循环经济发展的主要任务和措施，首先要大力发展循环型工业。促进清洁生产，选择造纸、印染、染料化工、建材的热电等企业为重点设施清洁生产企业审核。对各经济开发区、工业园区要进行生态结构改造，建立废弃物交换系统、企业间的闭路循环系统，构建企业间的生态链，形成企业间的工业代谢和共生关系。以高水平的污水集中处理率、中水会用水率和集中供热率、绿地覆盖率，全面推动工业园区的基础设施建设。其次要大力发展循环型农业。加速农业污染物的减量化和资源化利用技术研发，保障生产无公害食品、大力发展绿色食品、提倡生产有机食品。加快农业生产的集约经营步伐，推进循环型农业园的建设。总结推广行之有效的“秸秆喂牛—牛粪发酵—渣肥玉米”、“猪粪—沼气—作物”、“猪粪—蚯蚓—甲鱼”、“猪粪—饲草—湖羊”等循环型农业模式。按照统筹城乡发展的要求，认真实施生态家园富民计划，大力整治农村环境。第三，积极发展循环型服务业。从服务产品与设施的设计与开发到整个服务过程，都要想方设法减少服务主体、服务对象和服务途径的直接和间接的环境影响，并通过详实资料和创造有效途径让服务对象积极参与到资源节约型和环境友好型社会中来。第四，开展水资源、土地资源的集约利用。贵州省土地资源以山地、丘陵为主，平坝地较少。根据其地理特点，须积极盘活现有存量土地，节约利用土地资源，进一步完善耕地尤其是基本农田保护责任制，努力提高土地集约利用水平。第五，培育废弃物资源化产业。以提高工业“三废”综合回收利用率为目标，提高冶金、电力、医药、建材等废弃物产生量大的重点行业的资源循环利用水平。加强废弃物回收网点建设，倡导城乡生活垃圾分类，促进废金属、废塑料、废橡胶、废纸、废玻璃等的回收利用。最后，创建循环型社会。积极创建节约型政府，以节约型政府建设带动节约型社区、节约型校园等建设。坚持以人为本，建设节地、节水、节能、智能化的生态居住小区。倡导绿色消费，实现消费过程中和消费过后物质和能量循环利用。

## 五、依托军工和央企的大企业带动战略

欠发达地区的大企业多是国有企业，这些企业具有较强的科技创新能力，在工业化初期阶段对地区工业起到了支撑作用。中国东部和中部地区的发展经验证明，国有企业，尤其是大型央企，往往会通过技术溢出、资本投资等方式在地区工业化过程中起到巨大的推动作用。实施大企业带动战略，就是要充分利用大型企业的外部经济性，提升地区整体的工业效益。

然贵州省地处偏远，工业发展条件相对较差，但是由于特殊的地形和政治地理因素，贵州省在改革开放前，尤其是在“三线”建设时期，形成了一批具有规模实力和科技实力的大型央企。目前在贵州省工业体系中起到关键作用的仍然是国有企业，尤其是一些军工企业具备强大的科技创新能力，为贵州省的工业化提供了难得的基础。贵州省实施大企业带动战略，重点在于提高大型央企和军工企业与本地中小企业的协调度和融合度。

一是要继续为大型央企和军工企业的发展创造良好的地区条件，至少要避免其外迁；二是要推动大型央企和军工企业结合贵州省比较优势，开发和生产适合贵州省生产和销售的民用新产品，提高贵州省工业的市场开拓能力；三是要促进大型央企和军工企业与本地

中小企业的合作，在可能的限度内鼓励人才、资金、技术等要素在大企业和中小企业间的双向流动，以促进大企业对中小企业的带动作用，延伸企业之间的协作网络。

## 六、民营中小企业集群化战略

民营中小企业是工业中最具活力的成分，目前民营经济在中国工业发展中已经发挥了主力军的作用。而在东部地区，尤其是在浙江等民营经济最为发达的地区，民营中小企业大多按集群的形成组成了高效的网络化空间组织，形成了著名的“块状经济”。所谓中小企业“集群”，是指在某一特定产业领域中，大量产业联系紧密的中小企业及其支撑机构在空间上集聚，并形成强劲、持续竞争优势的现象。实施民营中小企业集群化战略，就是要借鉴国内外产业集群发展的经验，促进民营中小企业在空间集聚的基础上，形成高效的产业集群。

虽然贵州省民营中小企业发展十分滞后，但是从促使中小企业集群的客观动因来看，贵州省与“块状经济”的发源地浙江省却颇有些相似之处：同样是农业生产条件恶劣，农民有从事非农生产的强烈愿望；同样是山地多、平地少，中小企业必须在有限的空间内集聚。由此来看，借鉴浙江经验发展民营中小企业集群，对贵州省是很有必要的。然而贵州省与浙江相比，缺少靠近外部市场的便利条件和敢于冒险的企业家精神，因此，贵州省实施民营中小企业集群化战略，还需要政府的推动。

一是鼓励企业家创业，提高中小企业数量；二是积极帮助中小企业开拓国内外市场，尤其是可以利用贵州省大型国企的优势，鼓励大型国企向中小民营企业提供分包合同和订单采购；三是引导民营中小企业向优势产业集聚区集中，以促使产业集群的形成。

## 第四节 配套保障措施和政策建议

在现代市场经济框架和“政企分开”的原则下，政府并不能对企业日常业务进行直接干预，而只能通过一系列政府可控可操作的制度和政策措施进行间接干预。针对六大战略的实施，还需要一个完备的保障措施体系，具体包括以下六个方面的内容。

### 一、构建社会化大服务体系

工业化就是一个社会化大生产不断深化的过程，而工业本身的发展，除了表现为工业生产分工的迂回化和社会化以外，与工业相关的生产服务、科技服务、销售流通服务、投融资金融服务等服务部门的社会化也是必不可少的。目前贵州省与工业相配套的社会化服务体系还很不完善，工业集聚区内形成了一定的地方化效应，但城镇化效应还远远没有发挥出来，这也是导致工业增长较慢、中小工业企业较少、区域创新能力弱、城市竞争力不强的重要原因。为适应推进工业化战略的需要，贵州省必须构建一个与工业发展相适应的社会化大服务体系。

首先，促进生产服务业的大繁荣，尤其是需要提高信息和物流两大生产性服务业的发展，以促进工业与第三产业的融合，提高产业配套能力，对于急需的服务行业，可通过税收减免的方式予以大力扶持。其次，需要科技服务体系的完善，在中国现行体制下，科技服务具有准公共物品的特征，促进科研事业单位、大型央企科研力量与其他企业的交流合作，推动适用技术研发和转化，对于中小企业的成长会起到巨大的促进作用。最后，还需要政府公共服务效率的不断提高，转变政府职能，完善制度建设，为工业的发展创造良好的法制环境。

### 二、完善现代工业基础设施建设

工业的发展需要完备的基础设施支撑，贵州省经济发展较为落后，尤其是城镇化水平低，城市的规模小，基础设施很不完善，不能满足工业发展的要求，因此，完善现代工业基础设施建设，是实施推进贵州省工业化六大支撑战略的重要前提。

一是要大力完善各类工业园区的基础设施建设，加强园区的规划和布局调整，提高园区的交通、通信及水、电、气等基础网络建设，大力推进标准厂房建设工作，提高园区的土地和资本利用效率。

二是要抓好交通和水利两大薄弱环节，提升全省的基础设施建设水平，交通方面重点落实“六横七纵八连八支”的高速公路网络规划和“一干十支”的机场建设规划；水利方面通过一批水利枢纽工程的建设，重点解决好工程型缺水问题。

三是要加快信息网络建设，提高信息化技术在全省的普及率，促进电信网、互联网和广电网三网融合，为工业发展提供顺畅、高效、低成本的信息服务。

### 三、建立健全与工业化进程相适应的投融资体系

推进工业化无疑需要大规模的资金投入，尤其是需要外部资金的投入，建立和健全与工业化进程相适应的投融资体系，就成了贵州省推进工业化必须加强的重要方面。一是要扩宽投融资的渠道，使资金来源多元化，资金投入可持续化，在继续争取海内外援助资金和扶贫资金的同时，要努力争取国内外金融机构在贵州省设立更多的分支机构，尤其是具有信贷资金投放功能的分支机构；整合政府和社会力量，成立公益性的中小企业发展指导机构，为高成长性中小企业提供创业和融资指导，帮助有条件的企业在国内外股票市场上融资。

二是要保证投融资体系为工业化服务，不能只看重投融资数量，还要严把投融资质量关，对享受援助资金和政策性贷款的企业要加强资金监管，避免资金向房地产等非实业领域过度集中。虽然房地产投资可以快速提高地方财政收入，但是贵州省城镇化任务很重，平均收入水平低，城乡收入差距较大，劳动力向城镇和工业转移的任务还很重，这种情况下房价的过快上涨无疑会成为工业化和城镇化的巨大障碍，并且这种增长方式也是国家在未来 10 年内重点治理的内容，欠发达地区的财政收入增长必须更多地依靠实业资本的增殖。

三是要搭建适合产业发展特点的投融资平台，深入建设和完善投融资体制。各类产业在发展的进程中对资金的需求具有不同的特点，需要与之适应的金融工具、金融机构来对应，这样才能更好地发挥投融资支持工业化发展的作用。特别要注意搭建交通基础设施投融资平台，以交通运输的大发展，彻底打开经济发展的“瓶颈”，为贵州省工业化的顺利进展创造最基本的条件。四要积极发展各类金融机构，以金融业的发展来推动工业化进展。

### 四、大力引进外来智力

工业的发展不仅需要资金，更需要技术的投入，而人力资源又是技术的主要载体，因此，推进工业化就需要一大批人力资本水平较高的人才为产业发展提供智力支撑，贵州省在科技人才的规模和技术研发能力方面实力不足，为此，必须大力引进外来智力。需要贵州省各级政府、企业及其他用人单位加强协作，扩大对外宣传力度，通过与其他政府部门、企业、科研机构、高等院校等单位建立业务合作、信息共享、人事交流、定向人才培养等机制，吸引更多的人才来贵州省考察、就业和创业。引进外来智力不能仅重视引进的数量，更重要的是引进人才后如何留住人才，贵州省可发挥优势，从“事业留人、待遇留人、环境留人”三个方面努力使外来人才在贵州省安居乐业。

“事业留人”是指以广阔的事业发展前景为回报来吸引和留住人才，目前贵州省工业化还处在初期阶段，工业及相关产业的发展前景非常广阔，十分有利于外来人才创业，贵州省需要营造出一个鼓励创新、促进公平竞争的政策环境。“待遇留人”是指以丰厚的待遇为回报来吸引和留住人才，对于地区急需的人才，贵州省可以制定特殊的政策措施，通过提高经济待遇和岗位待遇标准的方式，提高用人机制对人才的激励作用。“环境留人”是指以优良的生活环境为回报来吸引和留住人才，贵州省在空气质量、生态环境等方面存在一定的优势，需要继续在城市生态环境、卫生环境、治安环境、文化环境等方面进一步完善，

改善生活质量，提高生活品质，增强各城市的吸引力和宜居性。

为了更有效地吸引和引进工业化急需的各类人才，建议贵州省委省政府专门成立智力引进领导小组并设办公室，专门研究和组织高端专业人才的招聘和相应政策制定工作。同时，从贵州省财政预算收入中设立智力引进专项资金，对引进高端人才不仅在住房、工资待遇、职称等方面提供保障和激励，而且为其提供重大课题研究经费。

## 五、不断深化创新开放政策

贵州省深处内陆，与欧美等国际主要市场距离遥远，从国内来看，贵州省也属于偏远地区，与市场规模较大的东部地区也有较远的距离，给贵州省的对外和对内开放造成了现实的困难，因此，要扩大对外和对内开放，贵州省必须在开放政策上不断深化创新。建议贵州省在“十二五”期间积极推进“无水港”建设工作。所谓“无水港”，是指在内陆地区建立的具有报关、报验、签发提单等港口服务功能的物流中心，它是近几年出现的新型商务模式，是传统意义的水港业务向内陆的延伸，可有效降低商务成本和物流成本，并促进内陆与沿海的一体化协作。目前中国东部地区的非沿海城市及中西部地区的南昌、南宁、西安等城市，都与海港城市合作，初步建成了多个“无水港”，并取得了显著成效。

贵州省的“无水港”建设可以以贵阳市为主要节点，通过与东南沿海港口城市的合作，依托航空、铁路、公路等逐步完善的陆地交通线路，实现陆上交通与沿海水路交通的对接，以缩短贵州省与东部及海外市场的经济距离，扩大对外和对内开放的广度和深度。

此外，要积极争取在交通枢纽区域申请设立保税物流园区，在经济技术开发区设立出口加工区，或在黔中经济区申请设立综合保税区，通过对外开放平台的建设，带动贵州省经济开发，加快推动贵州省工业化进程。

## 六、积极争取国家政策支持

贵州省经济实力和工业发展与全国的平均水平存在巨大的差距，内生增长动力不足，在未来10年内仍然需要国家将贵州省作为问题区域，给予特殊的政策支持。对贵州省予以特殊的政策倾斜，不仅对贵州省的发展有利，更重要的意义在于缩小区域发展差距，促进全国区域经济的协调发展。国家对贵州省的特殊政策支持，应把重点放在推进工业发展上，目前来看，以下三个方面的特殊政策将对贵州省的工业化起到重要的推动作用。

一是对贵州省的工业发展适当降低准入门槛，如对于电力、化工、钢铁、有色、建材、非金属等工业行业，虽然多属于搞耗能行业，在全国来看存在产能过剩，需要限制发展。但是对于贵州省这样的工业化初期阶段地区来说，这类产业是符合地区要素禀赋优势的，仍然具有扩大规模的空间，并且这类产业的发展也是由工业化初期阶段的客观规律决定的，因此，贵州省扩大原料工业规模仍然具有合理性。国家可将贵州省列为特殊政策地区，在产品结构、节能减排等方面适当降低重化工业项目的准入标准，以提高贵州省的工业规模，并促使这类产业在其他地区的产能向贵州省转移集中。

二是国家战略性新兴产业的布局要更多地向贵州省倾斜，以提升贵州省产业结构层次，加快形成现代产业体系，提高贵州省工业的创新能力和市场竞争力，如新能源、新材料、

高端装备制造、生物医药等，在贵州省均具备发展条件。

三是把贵州省列为继西藏、新疆之后的第三个全国对口援助省份。依照在西藏、新疆开展的发达省市对口帮扶市、区的扶贫模式，提高全国发达地区对贵州省的对口援助力度。贵州省的人均 GDP 长期居于全国 31 个省市自治区的倒数第一位，经济发展水平在西部属于最为落后的地区之一，许多发展指标甚至低于西藏和新疆，部分地区生存和发展条件十分恶劣，而且贵州省也属于少数民族聚居地区，其经济发展的好坏直接关系到全国全面小康目标的实现与和谐社会的构建，需要国家予以高度重视。

## 参 考 文 献

- [1]钱纳里、鲁宾逊、赛尔奎：《工业化和经济增长的比较研究》，上海三联书店出版，1989年版
- [2]张培刚：《新发展经济学》（主编），河南人民出版社，1992年版
- [3]魏后凯、陈耀主编：《中国西部工业化与软环境建设》，中国财政经济出版社，2003年版
- [4]陈 耀：《中国大西部》重庆出版集团、重庆出版社，2010年版
- [5]陈耀、郑鑫：“内生增长动力与西部发展方式转型”，《开发研究》2010年第4期。
- [6]国家统计局：《中国统计年鉴》2009年和2010年，中国统计出版社
- [7]贵州省统计局：《贵州省国民经济和社会发展统计公报》2009年和2010年

## 分报告一附属专题研究：

# 贵州省循环经济发展战略

## 第一节 前言

发展循环经济是一项涉及面广、综合性强的系统工程。刚刚结束的中国共产党第十七届五中全会明确提出，要加快建设资源节约型环境友好型社会、提高生态文明水平，积极应对全球气候变化，大力发展循环经济，加强资源节约和管理，加大环境保护力度，加强生态保护和防灾减灾体系建设，增强可持续发展能力。十六届五中全会把资源节约作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，建设资源节约型、环境友好型社会，把资源利用效率显著提高、生态环境明显好转列为 2020 年构建社会主义和谐社会九大目标和任务之一。党的十七大报告指出，要“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”。中国《国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》也提出“十一五”期间单位 GDP 能源消耗比“十五”期末降低 20%左右，主要污染物排放总量减少 10%的奋斗目标。发展循环经济的目的是要实现经济增长与资源环境相协调，以尽可能少的资源消耗、尽可能小的环境代价，实现最大的经济和社会效益，力求把经济社会活动对自然资源的消耗和生态环境的影响降低到最小程度。

2002 年 5 月，贵阳市被国家环保总局确定为全国建设循环经济生态城市首家试点城市；2005 年 12 月，该市又被国家六部委列为国家级循环经济第一批试点。贵州省省委、贵州省人民政府高度重视发展循环经济，并采取由点到面的工作实施方案、将循环经济发展思路由贵阳推广至贵州全省。中国地域广大，各地区发展阶段和方式差异显著，因此发展循环经济不但要有丰富的循环经济知识和先进的思想理论工具，更要走出有地方特色的独特道路。最近贵州省人民政府关于加快产业园区发展的意见（黔府发〔2010〕17 号），也提出要积极发展循环经济，大力推广节能、节水、节地、节材生产经营方式，实施节能减排，促进资源高效利用；在产业园区要鼓励建设生态工业，积极推行清洁生产、生态保护，实施工业污染物集中治理和达标排放，严格限制高污染、高排放、高消耗产业进入。

本报告力图从贵州省经济、社会、生态环境的具体情况出发，探讨贵州省发展循环经济的路径和模式。

# 一、循环经济的基本内涵

循环经济理念的提出，得益于上个世纪中期，在工业经济高度发展、生态环境明显恶化后，发达国家所进行的环境保护和可持续发展反思。它要求实现经济发展的生态化与生态建设及环境保护的经济化，追求经济发展与环境保护的“双赢”局面。循环经济是一种以资源高效利用和循环利用为核心，以减量化、再利用、再循环为原则，以低投入、低消耗、低消耗、高效益为特征，符合可持续发展理念的经济增长模式，属于资源节约型和环境友好型的经济发展实现形态。循环经济与传统的线性经济的对比如表 1-1 和图 1-1 所示。

表 1-1 循环经济与线性经济对比

	线性经济	循环经济
比喻	“牧童”，羊欢草长	“太空舱”，只有一个地球
基本特征	高投入、高消耗、高排放、高产出	低投入、低消耗、低排放、高效益
指导思想	机械主义发展观	可持续发展观
思想前提	资源无限供给，环境免费使用	资源有限供给，环境稀缺有限
与生态的关系	无意识的破坏生态	有意识的保护生态
人与自然的关系	人是自然的主宰→凌驾于自然	人是自然的一部分→和谐共生

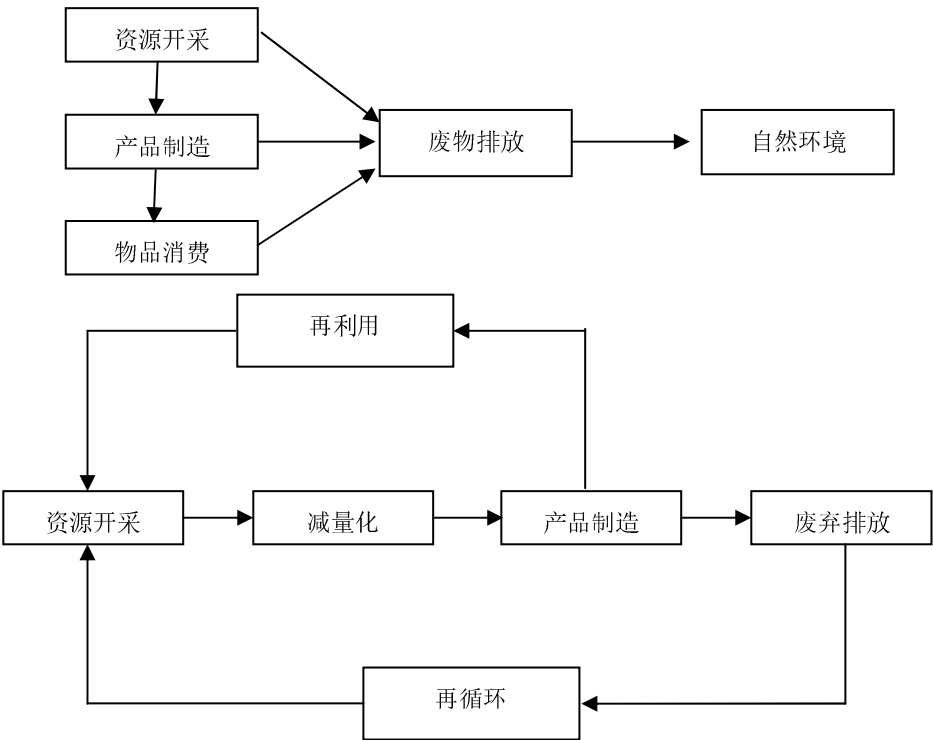


图 1-2 线性经济与循环经济的运行模式

在图 1-1 的线性经济模式中，所有的废弃物排放都是以自然环境为载体的。从资源开采、产品制造、物品消费的每一个环节均有废弃物产生和排放，而且，从资源开采到产品制造、从产品制造到物品消费的各个环节均有环境损害。“我们只有一个地球”，与人类对

物质、文化的需求相比，地球的承载能力和贡献能力是及其有限的，因此，为了满足人类社会的纵（世代）横（地域）可持续发展，我们必须由线性经济模式转向循环经济运行模式。

二、循环经济的“3R”原则

在循环经济模式中存在多种要求，即：循环经济的“3R”原则。

1.减量化原则（Reduce）

减量化原则针对的是“入口”，即：用尽可能少的、尽可能不损害于环境的原材料和能源投入生产，来达到既定的生产目标和满足人民对物质文化生活的各方面需要。减量化原则追求的是相对于劳动率而言的高资源生产率。我们不仅要提高劳动生产率，而且要提高资源生产率，这其中包括水资源生产率、土地生产率、能源生产率。

2.再利用原则（Reuse）

再利用原则针对的是“中端”，即：延长产品的服务时间和使用强度，要求制作产品及包装以初始的形式和服务功能被反复使用；要求制造商开发、生产尽可能长久耐用的产品。再利用原则追求的是资源的高度重复利用。重复利用率提高，既提高了资源生产率，又降低了单位产值或产品的污染排放率。

3.再循环原则（Resource）

再循环原则针对的是“出口”，即：要求将废弃品进行再加工处理，使其变为再生资源、再生材料、再生能源，以重新进入经济、市场领域。再循环原则追求的是废物高回收利用。提高废物回收利用率，既可以减轻资源压力，又可以减轻环境压力。

三、循环经济的三个层面

如表 1-2 呈现所示：循环经济一般可以划分为企业、园区、区域社会 3 个层面，即分别属于微观、中观、宏观三大领域。

表 1-2 循环经济的“三个层面”

层次	企业层面	园区层面	区域层面
名称	循环型企业	循环型园区	循环型社会
范围	企业集团内	企业集团间	社会各层面、各环节
依靠	先进科技研发	先进系统优化科学	自觉形成循环意识
层面	“点”循环	“线”循环	“面”循环

1. 企业层次：小循环

狭义上的企业内循环实际是指企业实行清洁生产。广义上的企业内循环是指企业集团通过企业间的专业化分工，建立企业间的流通、物流、信息流相互交换的生态联系，形成生态产业链；生态产业链之间通过物质、能量以及信息的流通和共享，形成耦合系统，使整个共生系统呈网状结构，实现经济效益和环境效益最大化。

## **2. 园区循环：中循环**

园区层次的循环经济是一种新型的工业组织形式，皆在通过模拟自然生态系统来设计工业园区的物流、能流、信息流。园区内采用废弃物交换、清洁生产等手段，把一个企业产生的副产品和废弃物作为另一个企业的成本投入或原料，实现物质闭路循环和能量多级利用，形成相互依存并类似自然系统食物链的工业生态系统，达到物质能源利用最大化和废弃物排放最小化。

## **3. 区域循环：大循环**

区域层面的循环经济是对循环经济的更高层次和更宽泛内容的发展模式。它要求实现区域内各大产业之间的循环、企业生产、家庭消费之间的循环等。现有的生态市、生态县、生态镇、生态村等各个层次的创建活动，本质上就是区域社会层次的循环经济建设。因为这种创造活动所追求的不仅是经济效益的最大化，而且是经济效益、环境效益、社会效益的总和最大化。

## 第二节 贵州省发展循环经济现状分析

### 一、贵州省发展循环经济的紧迫性

改革开放以来，贵州省经济发展取得了显著的成就，人均国民生产总值由 1978 年的 175 元增加到 2008 年的 8824 元。然而，贵州省的国民生产总值在全国的排名一直处于原地踏步甚至逐年下降的地位。根据中国社会科学院课题组关于地区竞争力衡量标准划分，贵州省处于相对落后的地位。可见，贵州省必须主动转型经济发展方式，而循环经济便是转变经济发展方式的重要战略之一。

发展循环经济是解决贵州省经济发展需要与资源短缺、环境容量有限之间矛盾的必由之路。贵州省位于中国西南的东南部，省会贵阳市，是一个秀丽古朴、气候宜人、民族众多、资源富集、发展潜力巨大的省份。同时，贵州省地貌属于中国西南部高原山地，境内地势西高东低，自中部向北、东、南三面倾斜，平均海拔在 1100 米左右，高原山地居多。由于贵州省的客观地理条件所限，决定了贵州省的循环经济发展必须是“贵州特色”的循环经济发展方案。近几年，通过加大环境整治力度，贵州省生态环境质量有所好转。但是，经济发展与环境保护之间的矛盾依然十分尖锐。

表 2-1 空气质量及空气污染治理情况

指标	2005	2006	2007	2008
达到国家环境空气质量二级标准城市（个）	7.000	8.000	8.000	7.000
占统计城市数（%）	58.300	66.700	66.700	58.300
二氧化硫年均浓度（毫克 / 立方米）	0.060	0.060	0.056	0.052
达到国家环境空气质量二级标准城市（个）	7.000	8.000	9.000	7.000
二氧化氮年均浓度值（毫克 / 立方米）	0.020	0.020	0.019	0.017
达到国家环境空气质量一级标准城市（个）	12.000	12.000	12.000	12.000
城市可吸入颗粒物年均浓度值（毫克 / 立方米）	0.130	0.130	0.078	0.073
达到国家环境空气质量二级标准城市（个）	12.000	12.000	11.000	12.000
二氧化硫排放总量（万吨）	135.800	146.500	137.510	123.590

表 2-1 呈现了贵州省近年空气质量及空气污染治理情况。由该表可见：贵州省空气质量达标一级、二级标准的城市不但数量少，而且废气物污染物排放总量多，尤其工业废气污染物排放总量相对较多，但是，SO<sub>2</sub> 排放年均浓度、城市可吸入颗粒物年均浓度值及总量呈现迅速好转趋势。

**表 2-2 固体废物产生及垃圾处理**

指标	2005	2006	2007	2008
工业固体废物产生量（万吨）	4854.380	5827.270	5988.580	5843.560
工业固体废物排放量（万吨）	131.280	137.660	81.880	55.590
工业固体废物综合利用量（万吨）	1658.390	2107.560	2251.830	2339.220
工业固体废物处理量（万吨）	1936.980	2510.290	2559.340	2126.110
工业固体废物综合利用率（%）	34.100	36.000	37.500	39.900
当年完成工业固体废物治理项目（个）	29.000	23.000	14.000	6.000
新增固体废物治理能力（万吨/日）	32.800	140.500	15.990	600.000
生活垃圾清运总量（万吨）	383.000	393.500	402.850	413.830
生活垃圾处理总量（万吨）	299.510	222.000	214.740	242.550
※无害化处理量（万吨）	102.100	123.200	130.850	147.230
城市生活垃圾无害化处理率（%）	26.700	31.300	32.500	35.600
城市垃圾总量（工业产生+生活清运）	5237.380	6220.770	6391.430	6257.390

表 2-2 反映了贵州省固体废物产生量及生活垃圾清运总量处于逐年上升趋势，即贵州省城市垃圾总量处于逐年上升趋势。与固体废物产生量总量密切相关的工业固体废物排放量由增加转向大幅度减少，无害化处理也快速递增，这不仅反映了贵州省委、省政府着手抢抓循环经济所取得的丰硕成果，而且也为全省广泛推行循环经济树立了楷模，更是奠定了推行循环经济的坚实基础。

**表 2-3 废水治理基本情况**

指标	2005	2006	2007	2008
废水排放总量(亿吨)	5.57	5.54	5.51	5.59
工业废水(亿吨)	1.49	1.39	1.21	1.17
生活废水(亿吨)	4.08	4.15	4.3	4.42
废水中化学需氧排放量(万吨)	22.56	22.9	22.7	22.18
工业废水(万吨)	2.25	1.83	1.84	1.37
生活废水(万吨)	20.31	21.07	20.86	20.81
工业废水排放达标率(%)	67.7	71.8	71.9	71.7
当年完成工业废水治理项目(个)	175	522	76	76
新增废水治理能力(万吨/日)	34.9	12.03	43.7	47.96
城市污水处理率(%)	21.1	21.2	29	31.2

表 2-3 表明：随着贵州省政府对废水治理的加强，工业废水排放达标率呈现迅速好转的势头，由 2005 年的 67.7%提升到 2008 年的 71.7%，城市污水处理率比例也逐年提高，由 2005 年的 21.1%上升到 2008 年的 31.20%。

表 2-4 2005~2008 年主要经济数据

指标	2005	2006	2007	2008
国内生产总值（亿元）	1979.060	2270.890	2741.090	3333.400
第一产业	368.940	382.060	446.380	547.850
第二产业	826.630	980.780	1148.270	1408.710
工业	714.240	855.560	1007.750	1242.560
建筑业	112.390	125.220	140.520	166.150
第三产业	783.490	908.050	1147.250	1365.840
全部工业增加值（亿元）	714.240	855.560	1007.750	1242.560
规模以上工业增加值（亿元）	585.850	747.380	890.480	1051.560

表 2-4 是 2005~2008 年贵州省的主要经济数据，从表 2-4 各产业的国内生产总值构成比可以看出贵州省经济处于逐年飞速发展阶段。贵州省的国内生产总值逐年上升，SO<sub>2</sub> 排放总量和城市垃圾排放总量从 2006 年开始呈现显著减少趋势，废水排放总量呈现缓慢增加。

**发展循环经济是解决贵州省经济总量扩张与资源有限供给、资源利用效率低下之间矛盾的必由之路。**在快速发达的经济发展进程中，贵州出现了以水和土地为代表等各种基本生产资源短缺的现象。从能源利用效率来看，每万元生产总值能源消费量稳步下降，由 2005 年的 3.25 吨标准煤 / 万元提高到 2008 年的 2.88 吨标准煤 / 万元。但是，跟国际先进水平以及国内先进地区相比较，提升资源利用效率存在很大空间。

## 二、贵州省发展循环经济的有利条件

### 1、各级政府支持

党中央和贵州省委、省政府非常重视循环经济的发展。面对经济快速增长、资源能源短缺、生态环境恶化的严峻形式，科学发展观描绘了和谐社会的美好蓝图，并做出了大力发展循环经济的战略部署。胡锦涛总书记指出：“要加快转变经济增长方式，将循环经济的发展理念贯穿到区域经济发展、城乡建设和产品生产中，使资源得到有效利用。”温家宝总理指出：“要大力发展循环经济，在经济建设中充分利用资源，提高资源利用效率，减少环境污染。”

贵州省委、省政府在 2006 年已将贵阳市作为循环经济试点单位，制定循环经济试点工作实施方案，建立工作推进机制，加快发展循环经济，努力实现建设生态文明城市的目标，并取得了很大成绩。这些精辟指示为发展循环经济指明了方向。贵阳市市委、市政府也多次专题研究循环经济发展工作，已经做出了周密的部署，并成立了各种循环经济工作领导小组。从党中央到贵州省委，各级政府对循环经济的高度重视，从思想、政治、组织上保证了循环经济的健康发展。贵州省最近也制定了全省发展循环经济的规划。

### 2、经济迅速发展

2000 年，按户籍人口计算的贵州省国内生产总值（亿元）为 993.53 亿元，2008 年增长到 3333.4 亿元，年平均增长速度为 16.45%；城镇居民人均可支配收入由 2000 年的 5122.21

元上升到 2008 年的 11758.76 元，年平均增长速度为 11.01%。近年来，贵州省在党中央和省委、省政府的正确领导下，发展速度相对较快，发展潜力也不断显现。不断发展的贵州省经济有可能为循环经济的发展提供科研研发、人才培养、税收优惠、生态补偿等方面的支持，提供足够的有利于循环经济发展的公共产品，防止企业生产活动中的外部不经济效应。同时，公众生活水平日益提高，对包括生态质量在内的生活质量的追求不断加大，从而对政府和企业提出了发展循环经济的强烈呼声。

### 3、环保工作稳步开展

近年来，贵州省开展了实实在在的环境保护工作。如扎实推进南明河全流域综合治理，治理水土流失面积 100 余平方公里。深入开展打击违法占用林地专项行动。矿产资源开发向规模化、集约化方向发展，土地节约集约利用和建筑节能等工作取得新进展。实现三年完成累计建成农村户用沼气池 27 万多套，覆盖全市总农户的 57.97%，受益农民约 100 万人的建设目标，解决 20 万农村群众的饮水安全问题。生态农业建设有序推进，建设乡村清洁示范工程 23 个。这些为全省循环经济发展提供了经验。

### 4、区域实践经验丰富

贵州省大力推动工业园区生态化建设，积极探索区域社会层面的循环经济建设。贵阳市试点工作开展以来，完成了市级重点和试点示范项目 67 个，涉及工业、农业、环境保护、清洁能源开发等领域。各区县结合自身情况和条件，也组织实施本辖区的项目试点，开阳、云岩等区县还设立了对项目的奖励资金。节能减排、清洁生产工作取得新进展，资源节约和综合利用取得明显成效，工业用水重复利用率和工业固体废物综合利用率大幅提高。2008 年，贵阳市空气质量优良率为 94.81%；全市工业固体废物产生量 888.07 万吨，其中，综合利用 420.66 万吨，综合利用率 46.29%；工业废水排放量从 2007 年的 3944.6 万吨下降到 2008 年的 2403.7 万吨，工业用水重复利用率也从 2007 年的 76.8% 上升到 2008 年的 89.93%；污水集中处理率从 2007 年的 36.05% 上升到 2008 年的 37.41%，2009 年底将达到 80% 以上；2008 年贵阳市全年实现国内生产总值 811.05 亿元，比 2007 年增长 13.1%。

为加强农村基础设施建设，改善农民生产生活条件，贵阳市市委、市政府将“四改一气”农村生态能源作为社会主义新农村建设的首要抓手，以沼气工程为纽带，使农业生产的废弃物资源循环利用和能源建设工程紧密结合，达到既利用了废物，又改善了农民的生活环境的目的。此外，贵阳市还积极探索农村户用沼气清洁发展机制，经过一年多的调研和准备，以开阳县作为试点，启动第一个打捆式农村户用沼气 CDM 项目的示范开发，取得突破性进展。2008 年 8 月，贵阳市将开阳县 2006 年以前建成投用的 10402 口沼气池打捆为一个自愿减排项目向芝加哥气候交易所提交认证申请，并于 08 年 11 月获该机构批准。经专家现场审查，正式减排报告已于 2009 年 6 月 1 日获芝加哥气候交易所签发，并于 2009 年 7 月 26 日在美国芝加哥气候交易所成功注册，并获得减排量签发。这是全球首例农村户用沼气打捆进行碳汇交易，向全市推广的工作已经全面展开。大、中型沼气 CDM 项目的方法学研究已经启动。

长期以来，农作物秸秆利用率较低，相当一部分被作为废弃物随意遗弃或焚烧，不仅造成资源的极大浪费，而且严重污染了环境。随着循环经济建设不断推进，贵阳市更加重视秸秆综合利用工作，认真贯彻国务院办公厅《关于加快农作物秸秆综合利用的意见》，

还围绕“十一五”期间实现农业秸秆综合利用率达到 80%的目标开展工作。做到“三个明确”。一、明确了工作职责。农作物秸秆综合利用工作领导小组根据各成员单位职能和管理权限，明确了乡企、农业、发改等牵头部门及乡镇、涉及企业的工作职责；二、明确了利用方向。根据长期以来的使用情况，明确了秸秆作为饲料、燃料、肥料、原料等利用方向；三、明确了跟踪服务人员。从乡企、农业、各乡（镇）农业服务中心抽派联络员，驻点开展指导和服务工作。目前，利用秸秆种植食用菌、生产沼气和民用燃料、饲料等秸秆综合利用的各项试点项目均已有序开展，并且已经形成一定规模。

贵阳市的丰富实践经验，为贵州省由点到面全面推行发展循环经济奠定了坚实基础。

### 5、块状经济发达

贵州省虽然缺乏企业的规模经济优势，但是拥有典型的、区域的块状经济优势，如开阳磷煤化工（国家）生态工业示范基地、息烽磷复肥基地、清镇煤化工示范基地、白云铝及铝加工基地、修文医药园区建设工作等均闻名遐迩。这种块状经济优势可以通过园区内的规模经济效应弥补企业内规模不经济的劣势。在工业园区范围内可以做到集中供热、集中供气、集中治污、集中回收废弃物，企业之间彼此“补链”，形成产业链等规模经济效果。

### 6、人才储备丰厚

无论是科技创新还是制度创新，都需要依靠拔尖创新人才。在省会城市贵阳，集中了强大的科研院、高校等众多的科研院所队伍。贵阳市有国家“211 工程”重点大学—贵州大学以及贵州师大等高等院校，聚集了贵州省一半以上的人才资源。近年来，大力实施新世纪人才工程，引进了一大批专业技术人才。“海归派”人才、“两栖型人才”、“候鸟型”人才，人才总量不断增长，人才质量不断提高，人才结构不断优化，初步建立了一支整体实力强大的、能够服务于循环经济发展的人才队伍。贵州省作为“潜力股”省份，还有利于高层次人才刚性和柔性引进。这些都为贵州省发展循环经济提供了丰富的人才支持。

## 三、贵州省发展循环经济的挑战

### 1、各方面认识不到位

对于发展循环经济存在几种片面的观点：①“高攀论”，认为贵州省发展循环经济的条件尚不具备、高不可攀。②“速成论”，认为贵州已有大量循环经济的实践、应该迅速全面展开。③“模仿论”，认为循环经济可以完全照搬其他省市发展循环经济模式。这些片面观点的出现，一是由于人们对循环经济知识知之不多；二是由于人们对贵州省的省情判断不准确；三是发展循环经济是一个不断探索的过程。

### 2、总体经济规模欠小

缺乏规模经济效应的企业或产业，难以形成较稳定的产业链，也难以承担研发、技术、设备的前期投入成本，推行循环经济有一定苦难。从贵州省工业经济情况看，规模以上企业所占比例不高。在企业内部实现符合“3R”原则的循环经济会面临因规模不经济所导致的“循环不经济”问题。农业领域发展循环经济也需要以一定的规模为保障，但由于贵州省的特殊地理位置及地貌结构，阻碍了循环经济农业园区的发展。

### 3、相关法规不健全

发展循环经济需要一些强制性的法律法规和标准，但是，无论从国家层面还是地方层面，在中国均缺乏循环经济的法律、规范、规划和考核标准。没有健全的法规，必然导致循环经济的发展停留于自发阶段，进而难以全面推行。缺乏明确的标准，必然导致奖惩不明，难以激励企业发展循环经济。

### 4、推进政策不配套

技术水平的重大突破很可能使企业在发展循环经济过程中“既循环又经济”。在既定的技术水平条件下，由于前期投入、产业链衔接等因素，企业在发展循环经济过程中可能出现“循环不经济”。在这一青黄不接的阶段，就需要政府和技术改造、税收优惠、生态补偿等方面采取鼓励性措施，建立配套政策体系，提高企业的积极性，使企业由被动变为主动。

### 第三节 发展循环经济的思路

#### 一、基本思路

“十二五”时期，贵州省经济社会发展将会进入了一个快速发展的崭新阶段。在这一阶段，既是社会经济进一步快速成长的黄金发展期，也是生态环境质量如何提升的矛盾凸显期。为了全面推动贵州省的工业化进程，必须牢固树立和落实科学发展观，以科技创新和制度创新为原动力，以提高资源生产率、降低废物排放率为考核指标，健全法律法规，完善政策措施，依靠政府、企业和公众的共同努力，在生产、流通、消费、回收等各个环节落实循环经济理念，在企业、园区和区域社会各个层次开展循环经济实践，实现发展循环经济与工业化进程的良性互动，走出具有贵州特色的循环经济发展路子，把贵州省建设成为经济与环境协调发展、人与自然和谐共生的资源节约型，环境友好型省份。

#### 二、基本原则

##### 1、坚持科学发展观

科学发展观是可持续发展理念在中国的继承与发展，是对传统发展模式和理念的一种扬弃。科学发展观集中表现为3层含义：其核心理念是以人为本，要解决“为了什么而发展”及“为了谁而发展”等问题；其基本内容是实现全面、协调和可持续发展，具体表现为统筹区域发展、统筹城乡发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放“五个统筹”；其追求的目标是：实现经济社会与人的全面发展。科学发展观是发展循环经济、建设资源节约型社会的根本指针，发展循环经济、建设资源节约型社会是落实科学发展观的具体体现。

##### 2、建立政府推动、企业主导、公众参与的多主体机制

表 3-1 政府、企业、公众在发展中经济中的功能

主体	功能定位
政府	普及循环经济知识，编制循环经济发展规划，制定产业政策和科技政策导向，维护经济与环境兼顾的市场竞争秩序
企业	开展循环经济科技研发，发展资源节约型和环境友好型企业，以资源节约和环境友好为前提追求利润最大化
公众	消费资源节约型和环境友好型产品，对政府经济政策和环境政策进行监督，对企业产品根据环境友好程度选择

发展循环经济，必须形成“政府推动、企业主导、公众参与”相结合的格局，构建起主体是政府的政府机制，主体是企业的市场机制，主体是公众的社会机制，形成“三足鼎立”

的制度结构。政府、企业、公众在发展循环经济的各自功能简要体现在表 3-1 所示。政府功能定位是：鼓励循环经济的科技研究，普及循环经济知识理论，制定发展循环经济的地方性法规。编制循环经济发展规划，制定产业政策和科技政策导向，筹措发展循环经济的研发基金和补助基金，维护经济与环境兼顾的市场竞争秩序，打击经济领域的环境污染行为。企业功能定位：开展循环经济科技研发，发展资源节约型和环境友好型企业，开展企业内人才培养，开展清洁生产和绿色营销，以资源节约和环境友好为前提追求利润最大化等。公众功能定位：消费资源节约型和环境友好型产品，对政府经济政策和环境政策进行监督，对企业产品根据环境友好程度进行选择，自觉购买循环型绿色产品，减少或拒绝一次性产品的消费，实行垃圾分类和积极参与资源回收利用等。

### 3、科技创新与制度创新并重

大力推进科技创新，有效降低生产成本，高度重视制度创新，以降低交易成本，并建立起发展循环经济的激励机制和约束机制。转变经济增长方式、发展循环经济，首先面临的是生产成本受制约的问题；必须依靠科技创新。通过科技创新，提高资源生产率、提高资源回用率、提高废弃物利用率、降低污染排放率；通过科技创新，搭建起产业与产业之间、企业与企业之间以及企业内部不同生产环节的生态链循环。

同时，必须加大制度创新的力度。通过制度创新激励企业和人才从事科技创新，从而为发展循环经济扫平道路；通过制度创新，降低企业的交易成本，从而可以部分弥补发展循环经济所导致的成本的增加；通过制度创新，即使在技术水平给定的情况下，也可以建立起发展循环经济的激励机制和约束机制。

### 4、企业、园区、区域的多层面结合

通过点、线、面结合的原则，实现企业、园区、区域社会三个层面循环经济的和谐发展。可以简单将“企业、园区、区域社会”划分为与“小循环、中循环、大循环”与之相对应。

抓好企业层面的“小循环”即：选择典型企业，通过节能降耗、清洁生产等措施，发展循环型企业；降低物耗、能耗和污染排放，提高企业经济效益；通过构建企业内部不同生产环节之间的生态链，使资源得到充分的循环利用。抓好园区层面的“中循环”：对工业园区及工业功能区块进行生态化改造，对具有块状经济特色的企业进行聚集，实行块状经济内的集中供热、供气、治污等，构筑园区内不同企业之间的生态产业链；发展农业生态园区，采取多业套种、立体种养等方式构筑农业生产生态链。抓好区域社会层面的“大循环”，落实循环经济建设的各项措施和各大工程，探索生态型社区建设。

### 5、生产、流通、消费、回收四环节并举原则

发展循环经济要做到生产、流通、消费、回收四环节环环相扣。在生产环节，要大力提高资源的综合利用效率，做到“物尽其用，地尽其力”；在流通环节，要降低运输耗能，倡导绿色运输，提高运输效率，要通过合理物流组织，充分利用国际国内“两个市场，两种资源”，积极发展废弃物再生产业的国际贸易，优化资源配置；在消费环节，要革除铺张浪费陋习，大力提倡绿色消费，鼓励使用绿色产品，使节能、节水、节材、垃圾分类及减少一次性产品的使用，逐步成为消费者的自觉行为；在回收环节，要建立有序的废旧物资分类回收体系，着力提高废水、废气、废渣的综合利用率，推动不同行业通过产业链延伸

和耦合，建立有序的废旧物质分类回收体系。

## 6、突出重点、兼顾大众相结合原则

重点发展循环型工业，兼顾发展循环型农业和循环型服务业。循环经济是针对“高投入、高消耗、高污染、高产出”的传统工业发展模式的反思，目前，资源消耗和环境污染的主要领域是工业领域，尤其是传统工业领域，所以，必须将工业领域作为发展循环经济的重中之重；在贵州，农业是一个量大面广的产业，其面源污染在水体污染中的贡献率也是很大的，因此，要结合农业领域已有的较为丰富的发展循环经济的实践经验，发展循环型农业；随着第三产业产值比重的日益增加，第三产业发展循环经济的重要性也已日益显现，而且，资源的回收利用、循环经济理念的培养、推广等需要第三产业的支持和协助。

就工业企业而言，作为存量经济，发展循环经济的重点应为资源消耗大户、环境污染大户，如贵州省典型的磷矿行业、煤炭行业、制药行业等；作为增量经济，发展循环经济的重点应为资源节约型、环境友好型的高技术产业。就工业园区而言，发展循环经济的重点在于对已有工业园区或工业功能区进行循环经济技术改造。

## 7、坚持“五个支撑体系”平衡发展原则

法律规章体系：以国家发展循环经济相关法律法规为主体、以贵州省发展循环经济的地方法律、规划和规章制度为补充；

科学技术体系：为发展循环经济提供必须的绿色技术支撑和科技人才队伍支撑；

经济政策体系：通过经济杠杆鼓励企业发展循环经济、鼓励家庭消费绿色产品、限制企业发展污染型产业、约束家庭奢侈性消费；

评价指标体系：建立循环经济发展的指标评价体系，关注经济发展、环境质量和 3R 原则的各类指标，不以 GDP 为社会发展的唯一目的。

绿色标准体系：建立实施企业及产品绿色标准体系。

## 第四节 贵州发展循环经济得主要任务

### 一、加快产业结构调整

经过多年特别是改革开放以来的发展和调整，贵州产业结构出现了显著变化，产业结构逐渐向合理的方向转化。目前，贵州省产业及产业结构调整有如下特征：①产业结构变动强度大。②工业结构的整体专业化水平显著提高。③产业结构相似系数下降趋势明显，但系数值仍然较高。④比较优势行业大都集中传统优势产业，主要集中在资源开采业，新兴产业和高附加值行业优势不突出。⑤产业结构转换能力低，产业结构综合素质不高。

产业结构的调整和产业布局看是与循环经济是不同的范畴，但是，发展循环经济必须在产业布局的整体框架内进行考虑。根据目前贵州省的产业及产业结构情况，须按照“大力发展有利于环境保护与资源节约产业、放手发展无害于环境保护与资源节约产业、严格限制和积极改进有害于环境保护与资源节约产业”原则，调整产业结构。通过产业结构的战略性调整，形成贵州省资源节约型和环境友好型产业体系。

#### 1、大力发展高新技术和新型产业

借助高新技术产业重点项目的实施，贵州省高新技术产业园区已成功孵化了一批技术创新能力强的高新技术企业，部分产品具有技术和市场优势。以振华科技股份有限公司为龙头的信息技术产业，在新型电子元器件的研究、开发、市场占有率等方面具有优势，复合反渗透膜等高新技术产品居国内领先水平；贵州航天电源科技有限公司、遵义钛业有限公司、贵州新材料矿业公司等企业成为贵州省新材料产业的中坚力量。贵州省高新技术企业正在实施的碳化硅泡沫陶瓷等项目，以及计划实施的生物蛋白检测芯片、光电核心芯片等项目将成为贵州省高新技术产业发展的重要主力军。

应以贵阳市国家高新技术产业开发区、贵阳小河经济技术开发区、医药工业园、江南航天高科技工业园、贵阳软件园、贵阳国家农业科技园区 6 个高新技术产业园为支撑，以贵阳、遵义、安顺三个中心城市为核心，着力发展高新技术产业园区，增强其辐射作用。凭借优越的地理条件，良好的工业基础和较强的经济、科研实力，将 6 个高新技术产业园迅速发展壮大，构建多层次、高水平的高新技术研发中心和生产基地，以全面带动其他地区的发展。

#### 2、积极发展旅游业

贵州拥有丰富的旅游资源。境内自然风光神奇秀美，山水景色千姿百态，溶洞景观绚丽多彩，野生动物奇妙无穷，文化和革命遗迹闻名遐迩。既有闻名世界的黄果树瀑布、龙宫等国家级风景名胜区，又有以遵义会址和红军四渡赤水遗迹为代表的举世闻名的红军长征文化；还有多民族悠久灿烂的历史文化，浓郁神秘的民族风情等丰富的旅游资源。

改革开放以来特别是“十一五”以来，在党中央、国务院的正确领导和国家旅游局等国

家有关部门的大力支持下，贵州省旅游业发展取得了显著成绩，旅游业在国民经济中的比重明显提升，发展活力明显增强，服务水平明显提高，发展环境明显改善，旅游业已经成为其国民经济的重要支柱产业。建设旅游大省是贯彻落实科学发展观的重要举措。当前，贵州省正处在工业化、城镇化加快发展的时期，日益增长的大众化、多样化消费需求为旅游业发展提供了新的机遇。为了充分发挥旅游业在保增长、调结构、扩内需、增动力、惠民生等方面的积极作用，应做出进一步解放思想、抢抓机遇，加快建设旅游大省的决策部署。

发展旅游业，要从贵州省实际出发，充分认识建设旅游大省对贯彻落实科学发展观，促进全省经济社会又好又快、更好更快发展的重大意义，特别是要充分认识建设旅游大省，是推进产业结构调整、加快经济发展方式转变的必然要求，是扩大消费需求、培育新的经济增长点的根本需要，是统筹城乡发展、加快推进城镇化的有效途径，是扩大就业容量、促进人民群众增加收入的必然选择，是扩大对外开放、增强经济社会发展活力的重要抓手，坚定信心，扎实工作，锐意进取，努力开创旅游业发展的新局面。

### **3、控制、提升、改造资源消耗型产业**

严格控制水泥、钢铁、化工、印染、造纸等高耗能、高污染项目的新建，依法淘汰浪费资源、污染环境的落后工艺、技术、设备、产品。扭转传统产业对资源的高度依赖性，推进传统产业走新型工业化道路。严格控制化肥、农药的施用强度，切实保障农产品的安全。

## **二、发展循环型工业**

### **1、加快推进工业园的生态化改造步伐**

明确工业园区的产业导向，禁止高污染企业入园。加强园区环境保护审批管理，入园企业必须进行环境影响评价和严格执行“三同时”制度。加强公共基础设施建设，实现污染物的集中治理。加快科技攻关，减少污染排放，加强废弃物的回收利用。审核园区内有地情况，审计园区内企业单位土地的生产率状况。对各经济开发区、工业园区要进行生态结构改造，建立废弃物交换系统、企业间的闭路循环系统，构建企业间的生态链，形成企业间的工业代谢和共生关系。以高水平的污水集中处理率、中水回用率和集中供热率、绿地覆盖率，全面推动工业园区的基础设施建设。按照《中华人民共和国清洁生产法》的要求，加大推进企业清洁生产力的减量化，促进工业企业“三废”排放的减量化和资源化水平，提高资源利用效率。

### **2、大力促进清洁生产**

组建清洁生产专家库，指导企业开展清洁生产审核。加大清洁生产审核和环境管理体系的培训与宣传力度，引导企业自愿开展 ISO14000 环境管理体系审核、环境标志产品和生命周期评价；大力推行工业园的清洁生产和环境管理体系，实现基础设施共享，污染物集中处理，实现企业生产的集约化、清洁化。选择造纸、印染、染料化工、建材的热电等企业为重点设施清洁生产企业审核。开展创建绿色企业、绿色工地、绿色饭店、绿色宾馆等系列绿色工程。在新建、改建和扩建项目进行环境影响评价时，必须对原料使用、资源消耗、资源综合循环利用、工业设备、废弃物的处置等分析论证，提出评价意见。

### 三、发展循环型农业

加速农业污染物的减量化和资源化利用技术研发，保障生产无公害食品、大力发展绿色食品、提倡生产有机食品。加快农业生产的集约经营步伐，推进循环型农业园的建设。积极推广沼气利用技术和生态能源模式。大力开展家禽养殖污染的生态化处理，推广秸秆还田，提倡使用有机肥，有效控制和治理农业源污染，实现农业废弃物资源化利用，促进农业增效和农民增收。总结推广行之有效的“秸秆喂牛—牛粪发酵—渣肥玉米”、“猪粪—沼气—作物”、“猪粪—蚯蚓—甲鱼”、“猪粪—饲草—湖羊”等循环型农业模式。按照统筹城乡发展的要求，认真实施生态家园富民计划，大力整治农村环境。科学规划村庄建设布局，改善村容村貌和农民居住条件，并通过退宅复耕等措施，增加土地资源，加强农村生活垃圾和污水处理。

### 四、发展循环型服务业

循环型服务业是指从服务产品与设施的设计与开发到整个服务过程，都要想方设法减少服务主体、服务对象和服务途径的直接和间接的环境影响，并通过详实资料和创造有效途径让服务对象积极参与到资源节约型和环境友好型社会中来。要积极推广节能汽车，降低交通运输行业的能耗；发展循环型宾馆、饭店，降低服务行业的物耗、能耗和水耗；建立废旧物品回收处理的网络体系，通过流通促进废旧资源循环利用；建立循环经济教育研究机构，开展循环经济的科技攻关和教育培训活动。鼓励消费绿色食品，加强食品安全检测，严格治理“餐桌污染”。积极推广建设生态住宅，鼓励绿色材料、绿色能源、绿色技术、绿色产品用于住宅建设和屋内装饰，倡导住房适度消费，有规划的进行房前屋后的绿化和美化。要大力发展立体交通和公共交通，适当发展城市地铁或轻轨；提倡使用电瓶车、双燃料汽车等节能环保型汽车，解决好各种车辆的停放、噪声和交通沿线的污染问题。鼓励使用太阳能和沼气，鼓励垃圾分类和废旧物品回收利用，鼓励使用节水、节电等家电产品和用具。

### 五、推进节能减排工作

节能减排是落实科学发展观、实现工业经济发展方式转变的重要抓手，是走出具有贵州特色的新型工业化发展路子的需要，需在未来很长一段时期内常抓不懈。在此思想的统领下，贵州省在狠抓节能减排的同时，还需积极调整产业结构，通过大力发展轻工业和第三产业，使产业结构和增长质量朝着有利于节能降耗的方向改善。积极推进国家、省委确定的重点节能工程，抓紧启动节约和替代石油、热电联产、余热利用、建筑节能、政府机构节能、绿色照明、节能监测和技术服务体系建设的7项工程的落实。

### 六、水资源、土地资源的集约利用

认真研究制定节水型社会建设的法律规章和指导性文件，开展节水型社会建设的试点工作。加快城市供水管网改造，降低管网漏失率。实施城市分质供水，加强污水处理和污

水回用。积极推进水权制度建设，编制主要江河和边界河流水量分配方案，优化水资源配置，提高水资源配置效率。全面开展农业节水工程建设，提高渠系水利用系数。做好工业企业的节水工作，提高工业用水效率。建立节约用水机制，积极推行用水定额管理，适时推进提高水资源费和水价改革政策，更好发挥经济手段对节水的作用。严格实施贵州省各项用水定额管理制度，推广节水新工艺、新技术和节水器具，配套建设节水设施，提高用水效率和重复利用率。

建立可持续的科学用地机制，严格保护耕地。进一步强化建设项目用地控制指标管理，严格执行国家、省的建设项目用地控制指标，合理确定建设项目供地数量。贵州省土地资源以山地、丘陵为主，平坝地较少。山地面积为 108740 平方千米，占全省土地总面积的 61.7%，丘陵面积为 54197 平方千米，占全省土地总面积的 30.8%；山间平坝区面积为 13230 平方千米，仅占全省土地总面积的 7.5%。贵州省的地理特点，使得其可用于开发的土地资源不多。根据其地理特点，须积极盘活现有存量土地，节约利用土地资源，进一步完善耕地尤其是基本农田保护责任制，努力提高土地集约利用水平。

## 七、培育废弃物资源化产业

加强原材料消耗管理，严格设计规范、生产规程、施工工艺等技术标准和材料消耗核算制度。制定主要原材料耗用定额，在企业生产、公共工程建设、房地产开发等活动中减少原材料的使用，提高原材料的使用效率。在生产和建筑领域提倡使用可再生材料，鼓励使用可替代材料，推广使用新型材料，继续提高散装水泥使用比例。加强木材代用品的研制，减少使用一次性木制品，提高林业资源的综合利用开发水平。推广使用可降解、易回收、低成本的包装材料，重点解决产品过渡包装问题，减少一次性用品。

以提高工业“三废”综合回收利用率为目标，提高冶金、电力、医药、建材等废弃物产生量大的重点行业的资源循环利用水平。加强废弃物回收网点建设，倡导城乡生活垃圾分类，促进废金属、废塑料、废橡胶、废纸、废玻璃等的回收利用。推广垃圾发电技术，有效解决垃圾的无害化处理和资源化利用。认真做好国家废旧家电及电子产品回收处理体系建设试点工作，着手建设废旧家电回收与拆解市场，防止废弃物回收与拆解过程中的二次污染。充分利用现有优惠政策推进资源综合利用，扶植垃圾焚烧发电、再生造纸行业等资源再生利用产业的有序发展。

## 八、创建循环型社会

积极创建节约型政府，以节约型政府建设带动节约型社区、节约型校园等建设。坚持以人为本，建设节地、节水、节能、智能化的生态居住小区。住宅小区的设计和建材的选择要充分考虑采光、保温和节约资源的需要，推广使用粉煤灰、建筑垃圾等废弃物加工生产的再生墙材料，居民住宅符合节能建筑新标准。加强符合可持续发展原则的物业管理示范小区建设推广工作，积极实行康居工程标准，鼓励绿色材料、绿色能源、绿色技术、绿色产品用于住宅建设和屋内装饰，建立并逐步完善城乡住宅小区垃圾分类化、资源化管理和循环利用网络系统，加快污水处理厂和污水收集管网，完善生活污水净化系统。倡导绿色消费，实现消费过程中和消费过后物质和能量循环利用。

## 第五节 示范工程与重点项目

贵州省总面积为 176167 平方公里，占全国国土面积的 1.8%。全省设 4 个地级市，3 个自治州，2 个地区；9 个县级市，56 个县，11 个自治县，10 个市辖区，2 个特区；505 个乡（其中含有 252 个民族乡），689 个镇，109 个街道办事处。贵州是一个民族众多、发展潜力巨大的省份，区域之间、城乡之间在经济社会发展状况、资源环境基本状况方面均存在显著差别。因此，贵州省发展循环经济要针对各地实际情况，充分发挥比较优势，注重突出区域特色。

### 一、整体布局

贵州省发展循环经济，整体布局应遵循以下原则：

#### 1、系统优化原则

循环经济不仅仅涉及工业领域，同时涉及农业、服务业和生活等各领域，是一个庞大而又复杂的系统，对其评价、规划、布局，既要避免指标过于庞杂，又要避免因指标过少而遗漏重要参考因数，必须追求评价指标体系的综合最优化。

#### 2、目标一致原则

布局的内容要真实反映贵州省循环经济发展系统目标的实质含义。循环经济系统目标的实现是通过各个分项布局的实现而实现的，因此，布局指标的选取和各阶段目标值的确定，都要紧紧围绕系统发展循环经济整体布局这个大指标而进行，避免陷入为了布局而布局，过分注重布局的量化而偏离系统目标实现的方向性误区。

#### 3、科学严谨性原则

各项布局规划及其相应的核算方法都须力求标准的规范化，都须有明确的解义。不能因片面追求可行性而损害整体布局系统的科学性，造成布局指标体系过多残缺。有些布局指标在现有制度中获取不到相关数据，但能够反映循环经济现象、体现循环经济体系特征的布局指标也应适当选择，且须想办法采集数据、计算指标，以体现布局指标体系的全面性、时代性、科学性、严谨性。

#### 4、可行性原则

布局指标的选取要充分考虑指标数值的可获得性问题，布局体系的设计须简介明了，且各项指标体系须尽可能与现行计划口径、统计口径、会计核算口径保持一致。目的是为发展贵州省的循环经济，所以，规划布局属贵州省专项规划布局，布局指标阶段性目标的确定，尽可能保持与已经审核通过的经济、资源、环境等领域的专项规划布局指标保持一致，以避免各项规划布局体系之间的相互冲突；同时，在各项布局指标的设计上，为了要凸显环境经济的特色，紧紧围绕“3R 原则”将系列规划布局指标纳入贵州省“十二五”循环经济规划指标体系中。

围绕“强省、名城、胜地”的奋斗目标，立足良好的生态环境和优越的生态资源，积极探索与实践科技先导型、资源节约型、生态保护型的发展模式，逐步替代资本驱动型、资源消耗型的粗放发展模式，打响生态经济品牌，构建循环型工业体系和农业型体系，实现经济效益、生态效益和社会效益同步跨越，为全省发展循环经济积累经验。

具体表现主要从以下三个方面着手：① 重点扶持电子电缆业和特色农产品深加工工业，积极发展以生物工程、新材料、新能源、机电一体化为代表的高新技术产业。② 从生产、流通、消费各环节着手、突出废弃物回收市场的建设和规范化管理，加速“三废”资源综合利用。③ 加强循环型农业园区建设及农村可再生能源开发与利用、重点抓好循环经济示范园区、绿色生态牧业示范基地等项目建设。

发展循环经济要求在资源可持续供给、环境可持续支撑的前提下保持经济可持续健康发展。因此，循环经济整体布局既要考虑涉及资源、环境等核心指标，又要考虑涉及经济社会发展等各项外围指标。

贵州省城区布局要突出高新技术开发与应用工程建设、循环型工业园区建设、生产与建设中的“四节”工程建设、废旧家用电器与生活垃圾的资源化与无害化处理工程建设、循环型与节约型城市社区建设等。按照“打造特色贵州，建设旅游休闲商务区”的战略目标，大力发展商贸旅游生态经济和生态工业功能区建设为战略重点的区域特色。依托自身独立的自然资源和丰富的人文资源，做足特色步行街文章，推进区块整体开发，加快发展生态旅游业和现代商贸服务业，坚持把生态观念和生态文化融入到商贸休闲旅游的各个环节，带动全区服务业水平和质量的整体提高。在“特色贵州”打造过程中融入循环经济理念，建设各种艺术休闲生活示范型特色街道和环境友好型餐饮特色街道，通过多种手段，打造适量消费、绿色消费新模式，推动循环经济建设纵深发展。

全力打造以中央商务区为中心的“卫星城市”发展战略，在循环经济理念的基础上，通过科技创兴和制度创新，实现“低收入、低消耗、低排放、高效益”经济发展目标，通过生态城区的创建和各项节能减耗工程的开展，构建起资源节约型城区和环境友好型城区。重点抓好循环型社区建设、节能技术的开发和生产、城市生活垃圾回收市场等建设。

为进一步推进城镇化质量建设，要深入开展“绿色工地”和“绿色建筑”等创建活动，大力开展“绿色企业”、“绿色宾馆”、“绿色医院”、“绿色学校”、“绿色社区”建设，将新建城区打造成资源节约型、环境友好型的生态化、智能化、循环型社区。

坚持“环境立区”战略方针，将循环经济发展作为生态区建设的核心任务，大力推进循环型企业功能区块、循环型工业功能区块、循环型社区功能区块建设，大力推进节能降耗，全面推行清洁生产，积极做好资源综合利用工作，以建材、纺织、化工、造纸、电镀等5个行业为循环经济发展的突破口，以已有循环实践经验为基础，培育若干个循环经济示范企业和工业功能区块，通过各种政策手段实现经济循环化、产业生态化、生产清洁化、资源再生化、废物无害化。

贵州省各县（市）要突出循环型工业园区及循环型企业建设、循环型农业园区建设，循环型社区建设、废弃物回收体系建设等。深入实施“环境立县、生态优先”战略，贯彻落实党中央“大力发展循环经济”的要求，大力发展生态环保型经济，努力建设生态经济强县。加大循环型农业园区建设，降低化肥、农药的使用，大力发展绿色食品、有机食品，

打造茶叶、商蚕丝、有机鱼等国家级品牌，重点抓好生态农业产业化项目、无公害标准化农产品基地建设。依托贵州省生态优势发展绿色食品加工业，利用山水资源优势发展食品饮料产业，着力打造“贵州品牌水业基地”；依托现有产业基础改造提升民族纺织织造等传统产业；基于区位条件改善，大力引进培育高新技术及生物医药等产业；着力加强提升民族文化产业生态化改造。推进洁净旅游、绿色旅游，进一步托大贵州民族文化产业的影响力，实现贵州省各地旅游业的可持续发展。

按照“既要金山银山，又要青山碧水”的方针，妥善处理经济社会发展与资源环境保护的关系。努力构建“循环型工业为龙头，循环型服务业为纽带，循环型农业为基础”的循环经济体系，将乡（镇）建设成为循环经济示范农业区和生态建设示范区。建立循环农业经济模式，使农业生产过程中，自然资源利用最优合理化、经济效益最大化、对人类危害和环境损坏最小化。要突出循环型农业园区的建设、摸索出一条在农村发展循环型经济的路子，打造乡（镇）循环型农业园区示范区块。建设一批典型的、上规模的有机食品基地、生态养殖基地、生态渔业基地，使农副产品产业化、规模化、系列化，打响农村“绿色品牌”。着力打造循环型农业示范区，积极探索猪-沼-果循环发展模式和种养结合、多业套种的循环经济模式。衔接县（市）、乡（镇）两级的循环型服务业要形成生态环境建设与生态旅游发展的良性循环，发展规范的废弃物回收与利用企业，建设有序的废弃物回收与处理市场。加强循环型城镇和农村社区建设，推进循环型农村社区建设，因地制宜的增加太阳能、沼气等新型能源的使用。

## 二、示范工程

总体上看，贵州省发展循环经济仍属于起步阶段；存在局部实践，缺乏整体性的推进，缺乏系统的理论指导。因此，贵州省发展循环经济须按照分步实施、典型示范的原则推进。在 2005～2008 年期间，贵州省省会贵阳市开展了三批共 67 个试点项目的建设，总投资为 21 亿 5 千万元。“十一五”期间的循环经济示范工程主要体现在大力推动工业园区生态化建设工作上。既存典型示范工程是：清镇煤化工示范基地、开阳磷煤化工（国家）生态工业示范基地、息峰磷付费基地、白云铝加工基地、修文医药园的生态化建设等工作项目。在“十二五”期间，贵州省须进一步加大循环经济推广力度，在各行各业建立起各种模式的循环经济典型示范区。

### 1、建设典型循环型工业示范园区

#### （1）工作目标

对全省拟保留的以工业园为主的园区（开发区和工业功能区块）全面实施循环型设计和生态化改造，通过产业链的生态化衔接、资源综合利用、土地集约使用、中水回用、废弃物集中处理和再循环、热电能源共享等模型，建设循环型工业示范园区或工业功能区块。

#### （2）工作内容

引导园区（工业功能区块）开展循环经济发展规划编制工作，建设和完善园区道路建设、物流配送、信息通信、供热、供水、给排水、废物处理等基础设施，实现园区公共基础设施统一规划、集中建设、规模经营、市场运作。引导园区进行产业升级换代，通过引进关键链接项目和循环经使用内部资源，拓展和延伸产业链，逐步形成生态产业链，实现

资源综合利用。积极推进清洁生产，杜绝污染严重的项目，园区内所有企业必须符合国家产业政策，绝大部分企业必须开展清洁生产审核或 ISO14000 环境管理体系认证。积极开展园区环境综合治理，实现园区环保设施联建共享，实现雨污分流，污水统一纳入城市管网或进入园区污水集中处置设施进行处理并达到排放，且须加快建设固废集中处置或收集中转系统，拟建循环型工业示范园区具体开发区域规划。

## 2、建设典型循环型示范企业

### （1）工作目标

以电力、化工、造纸、印染、纺织、医药、建材等资源消耗和废弃物产生量大、污染较重的行业为重点，选择典型企业作为省级循环型示范企业试点单位，全面推进清洁生产、节能降耗和废弃物综合利用。

### （2）工作内容

积极开展企业环境经济建设，引导企业开展 ISO14000 环境管理体系、环境标志产品和其他绿色认证，使示范企业按时完成 ISO14000 环境管理体系认证，或完成清洁生产审核并组织实施。推动企业围绕节能、节水、接地、节材和资源综合利用，加快技术进步，调整和优化产业、产品结构，创建废水“零排放”企业。督促和帮助示范企业开展循环经济规划编制工作并落到实处。加强对重点企业、用水企业的监管，对示范企业实行万元工业总产值能耗、水耗、材耗、地耗及“三废”排放量的统计检测。加快步伐，又快又好拟建示范企业布局。

## 3、建设典型循环型农业示范园区

### （1）工作目标

根据贵州省地方物产特色，建设茶叶、粮油、蔬菜、竹笋、水果干果、米线、花卉苗木、水产养殖等为主的多业套种、循环种养循环型农业园区，使之成为效益农业的集聚区、安全农产品的生产区、休闲农业的观光区和现代农业的先行区，努力建设典型循环型农业示范园区。

### （2）工作内容

推广规模化经营、立体化种养、标准化水产、设施栽培、生态养殖、休闲农业、废弃物综合利用等生态农业模式。各示范园区要结合实际选择一种或几种具有推广意义的模型，如“猪粪 — 蚯蚓 — 甲鱼”、“猪粪 — 饲草 — 湖羊”、“鸡鸭 — 蛆虫 — 塘鱼”等，进行合理规划和布局。在示范园区率先使用农业循环经济技术，建设一批典型的减量增效、沼气和太阳能利用、节水灌溉、秸秆还田、畜禽粪便资源化利用等项目。审时度势，定性定量、定时定点的拟建区域布局规划设计。

## 4、建设典型“四节”示范工程

### （1）工作目标

大力倡导资源节约型社会的建设。通过节约型社会的建设，使万元水产总值的能耗、水耗、地耗及材耗明显下降，建设优质节能、节水、节地、节材的示范工程。

### （2）工作内容

重点抓好电力、化工、造纸、建材等耗能行业 and 重点耗能企业的节能，鼓励和支持企业进行节能系统改造。以大型公共建筑和工业企业用电大户系统节电改造、政府机关和公

共场所节电为重点，推动全社会节电。鼓励使用节能型家用电器和可再生能源。开展节水型社会建设，建设一批节水灌溉示范工程，加大高耗水行业 and 重点用水企业节水技术改造力度，建设公共建筑、生活小区和住宅节水、中水用设施。

开展农村土地复垦，清理整治“空心村”和闲置宅基地，开展农村宅基地复垦，整治废弃矿山和道路，提高耕地质量和集约利用水平。积极鼓励零技能改用地和厂房加层，引导工业项目向园区和标准厂房集中，提高工业用地和厂房加层，引导工业项目向园区和标准厂房集中，提高工业用地投资强度和产出率。加强重点行业原材料消耗管理，从产品设计、制造、使用到废弃的全过程推动企业的原材料节约，提高材料利用率。推广使用可回收分解材料，建设一批替代材料、可再生材料和低耗材料生产项目。根据贵州实际情况，拟建示范工程分布区域，具体规划示范“四节”工程项目数量和阶段性目标。

## **5、建设典型循环型示范社区**

### **(1) 工作目标**

从规划、设计、施工、使用和管理等各个环节抓好城市住宅小区和农村村镇住宅建设的“四节”工作。围绕垃圾分类、污水纳管、太阳能利用、沼气利用和绿色消费等切口，着手创建循环型社区。

### **(2) 工作内容**

推广应用新型节能墙体、保温隔热层面、节能门窗、遮阳和楼梯间节能等技术产品，推广应用太阳能、地能、沼气等可再生能源和建筑照明节能技术与产品。从控制大户型城市住宅、高档住宅小区、超标准农村住宅和宅基地使用等着手，合理确定建筑容积率和建筑密度，优化户型设计，充分利用地下空间，逐步提高建筑土地利用集约度。推广使用粉煤灰、建筑垃圾、污泥等废弃物生产的再生砖和高强度、高性能混凝土。社区内提倡绿色消费模式和节约用水、节约用电，实行家庭垃圾分类放置，引导使用购物袋、购物篮等多种可重复使用器具，减少“白色污染”和一次性制品使用。按照“四节”要求建设和管理绿色社区，推动太阳能系统、中水回收设施、农村家用沼气和垃圾分类收集设施为主的社区资源回收利用系统建设。全面开展消耗型社区教育宣传活动。在充分把握和理解城市、农村循环经济示范社区内涵的基础上，规划、拟建贵州省城区、农村、城乡结合示范社区布局。

## **6、建设典型循环经济技术开发和应用示范工程**

### **(1) 工作目标**

为发展循环经济的关键技术和共性技术，形成一批具有知识产权且有产业化前景的科研成果。规划、设计循环经济技术开发和应用示范工程项目。

### **(2) 工作内容**

以推动企业内部物质循环和能量梯级利用的化学化工技术、无害化处理技术等为重点，实施一批企业清洁生产技术开发和应用示范工程。以工业园区生态产业链集成技术和企业副产品多级利用技术为重点，实施一批企业间生态产业链的集成技术开发和应用示范工程。以中水回用、垃圾分类处置、废旧家电处置技术为重点，建设一批各类废弃物再利用技术开发和应用示范工程。以生态农业开发、畜牧业废弃物处理、秸秆还田等为重点，建设一批循环型农业技术开发和应用示范工程。以太阳能、生物质能、氢能的开发技术等

为重点，建设一批新能源开发和可再生能源利用技术开发和应用示范工程。依托贵州大学、贵州师范大学等大学及科研机构的科技研发优势，拟建示范工程布局规划，在每个县、市、区分别建设循环经济技术开发与应用示范工程。

## **7、建设典型废弃物资源化利用与无害化处理示范工程**

### **（1）工作目标**

提高“三废”综合利用水平、再生资源回收利用水平、建立重点废旧物资回收制度，设计废弃物无害化处理和资源化利用示范项目。

### **（2）工作内容**

以电力、医药、建材等废弃物产量大的行业为重点，开展粉煤灰、煤矿石、硫石膏、化工废渣及废水、废气、余热的综合利用，建设工业固体废物综合利用项目和热电联产项目。以再生金属、报废汽车、包装物、废纸、废塑料、废旧家电及电子产品回收利用为重点，建设废旧物资综合回收利用项目。建设垃圾分拣、收集、运输和处置设施，推广垃圾堆肥和垃圾发电技术，建设垃圾资源化项目，建设污泥资源化利用和无害化处置项目，以废旧电池、荧光灯、医疗废物无害化处理为重点，建设危险废弃物安全处置项目。加强尾矿回用和共伴生矿产资源的综合开发利用。

## 分报告二：

# 贵州省城镇化发展战略研究

柴彦威 北京大学城市与环境学院 教授

张景秋 北京联合大学应用文理学院 教授

## 第一节 贵州省城镇化发展基础及主要问题

城镇化水平是一个地区经济社会发展水平的重要标志。贵州省在改革开放以来，城镇化发展显著，2009 年全省城镇化率达到 29.9%，但较全国平均水平仍然低 16.6%。因此，加快城镇化进程促进城乡协调发展是贵州省今后五年甚至更长时间工作的重中之重。如何促进贵州省城镇化进程，走什么样的城镇化发展路径是本次项目研究的重点。为了解答这个问题，先要剖析和明确贵州省城镇化发展的基础。

### 一、自然基础特征

城镇的形成、发展与其所在的自然地理位置及其相应条件密切相关，只有充分认识和充分利用自然基础，才能取得城镇的长效发展和城镇化水平的快速提高。因此，在分析贵州城镇化问题之前，首先要对其所处的自然基础特征有一个认知。

#### 1、山多地少，可利用的土地资源有限，生态系统脆弱

贵州省属于中国西南部高原山地地貌，平均海拔在 1100 米左右，国土面积的 92.5% 为山地和丘陵，同时，喀斯特地貌面积 109084 平方千米，占全省国土总面积的 61.9 %，发育典型、分布广泛的岩溶地貌，构成贵州省特殊的岩溶生态系统，并遭受着石漠化的严重威胁。

贵州素有“八山一水一分田”之说，这意味着贵州省可供农业生产的土地资源非常有限。全省土地资源以山地、丘陵为主，平坝地较少，仅占全省土地总面积的 7.5%。这种地理特点，使得可用于农业开发的土地资源不多，特别是近年来，由于人口增多，非农业用地增多，耕地面积不断缩小。到 2009 年底，全省实有耕地面积 175.8 万公顷，人均耕地面积不到 0.05 公顷，远低于全国平均水平。

## 2、气候宜人，植被丰厚，特色农业优势显著

贵州省属亚热带湿润季风气候，气温年较差小，冬暖夏凉，气候宜人。省会贵阳市年平均气温通常为 14.8℃。从全省看，通常最冷月（1 月）平均气温多在 3℃～6℃，比同纬度其他地区高；最热月（7 月）平均气温一般是 22℃～25℃，为典型的夏凉地区。

贵州省植被丰厚，表现出鲜明的亚热带性质，且在空间分布上具有明显的过渡性，各种植被类型在地理分布上相互重叠、错综，类型组合繁多，区系成分复杂。全省森林覆盖率已达 30.8%，人均森林面积 0.14 公顷，活立木总蓄积量达 2.1 亿立方米；有 70 种珍稀植物列入国家珍稀濒危保护植物名录，占全国同类植物总数的 50%；全省有野生植物资源 3800 余种，其中药用植物资源 3700 余种，占全国中草药品种的 80%，是全国四大中药材产区之一。

贵州省农作物植物品种丰富，栽培的粮食作物、油料作物、纤维植物和其他经济作物近 600 个品种。粮食作物以水稻、玉米、小麦、薯类为主，经济作物以烤烟、油菜籽为主要品种。经济林木主要有油桐、油茶、乌桕、漆树、核桃等，全省饲养的主要畜品种有 30 多种，优良牧草资源 2500 余种。由于特定的地理位置和复杂的地形地貌，使贵州的气候和生态条件复杂多样，立体农业特征明显，农业生产的地域性、区域性较强，适宜于进行农业的整体综合开发，适宜于发展特色农业。

## 3、水、煤资源丰富，且位于长江、珠江上游地区

贵州省是我国的能源大省，特别是以水力和煤最为突出。贵州省水系顺地势由西部、中部向北、东、南三面分流。苗岭是长江和珠江两流域的分水岭，以北属长江流域，流域面积 115747 平方千米，占全省国土面积的 65.7%；苗岭以南属珠江流域，流域面积 60420 平方千米，占全省国土面积的 34.3%。水能资源蕴藏量为 1874.5 万千瓦，居全国第六位，其中可开发量达 1683.3 万千瓦，占全国总量的 4.4%，特别是水位落差集中的河段多，开发条件优越，“黔电东送”是南方电网中“西电东送”的主力。同时，也应该看到，贵州省的河流处在长江和珠江两大水系上游交错地带，有 69 个县属长江防护林保护区范围，是长江、珠江上游地区的重要生态屏障。

贵州省矿产资源丰富，种类繁多，分布广泛，门类齐全，储量丰富，且成矿地质条件好。截至 2002 年底，全省已发现矿产 110 多种，其中有 76 种探明了储量，有多种保有储量排在全国前列，排在第一位的有汞、重晶石、化肥用砂岩、冶金用砂岩、饰面用辉绿岩、砖瓦用砂岩等；此外，煤、锑、金、硫铁矿等也具有一定优势，在国内占有重要地位。铝土矿质量高产量大，保有储量为 4.24 亿吨；磷矿储量 26.95 亿吨，占全国总量的 40% 以上；重晶石甲冠中华，储量为全国的三分之一；金矿储量居全国第十二位，是中国新崛起的黄金生产基地。煤炭资源储量达 497.28 亿吨，居全国第五位，超过南方 12 省（区、市）煤炭资源储量的总和。煤炭不仅储量大，且煤种齐全、煤质优良，为发展火电，实施“西电东送”奠定了坚实的基础，同时为煤化工、实施“煤变油”、“煤变气”工程提供了资源条件。

## 4、小结

贵州省的自然基础对全省城镇化进程的推进具有双向作用。

一方面，自然条件对城镇化具有制约作用。山多地少，喀斯特地貌分布广泛，可利用

土地资源有限且生态环境脆弱，一旦遭到破坏则难以恢复。所以，贵州省的城镇化是基于山区自然条件基础的城镇化，必然要走出与平原地区不同的城镇化道路。同时，作为长江和珠江上游地区的生态屏障，必然要求贵州在发展工业，引进产业时，考虑环境承载能力。

另一方面，丰富的自然资源和宜人的气候对贵州城镇化起到巨大推动作用。贵州是能源大省，水力资源和煤炭资源在南方省市排名前列，是我国南方的资源战略重点区域，对于我国南方乃至全国的经济的发展都有举足轻重的作用。贵州可以依托资源优势，引进资源深加工和综合利用，提高附加值，同时吸纳更多的劳动力就业，通过产业的发展真正实现农民向市民过渡，农村向城镇转变的城镇化进程。

## 二、贵州省城镇化的特征及主要问题

历经 30 年的建设与发展，由于受到自然、人文条件、历史以及国家发展战略调整等多种原因的制约，贵州城镇化发展水平相对落后，并存在以下 6 个突出问题。

### 1、经济发展水平低，发展不平衡，极化现象明显

贵州省 2009 年人均 GDP 过万，达到 10309 元，但仍然是全国人均 GDP 最低的省份（表 1）；同时，全省经济社会发展不平衡，从各市州地来看，贵阳市、六盘水市和遵义市的人均生产总值超过全省平均水平，而毕节地区、铜仁地区和黔东南州则低于全省平均。城镇化与经济发展有着极其密切的联系，城镇化是经济发展的要求，同时也是经济发展的动力。一般来讲，人均 GDP 高的省区，其城镇化水平较高，城市发展较快。

表 1 2009 年全国人均 GDP 分类统计

人均 GDP	省、市、区	省、市、区数量
7 万元以上	上海、北京	2
6—7 万元	天津	1
4-5 万元	江苏、浙江、广东、内蒙	4
3-4 万元	山东、辽宁、福建	3
2-3 万元	吉林、河北、重庆、湖北、黑龙江、宁夏、陕西、山西、河南、湖南	10
1-2 万元	新疆、青海、海南、四川、江西、安徽、广西、西藏、云南、甘肃、 <b>贵州省</b>	11

贵州经济极化现象明显，全省 40%以上的 GDP 由贵阳、遵义贡献。目前，贵州各地市产业与人口仍然在向贵阳聚集。（图 1）

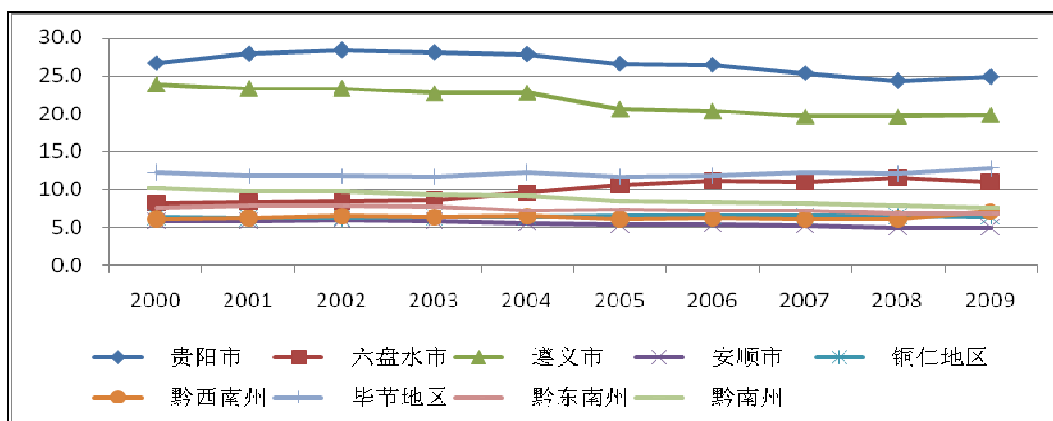


图1 2000~2009 各地州市 GDP 对全省的贡献率变动

## 2、城镇化水平低，城市发展和就业空间有限

自改革开放以来，贵州省城镇化水平一直处于小步提高的态势，但由于经济发展相对滞后，特别是工业化进程缓慢，贵州省与全国城镇化率之间的差距不断拉大，由2000年12.3个百分点，扩大到2009年16.6个百分点（图2）。

贵州农村人口比重过大，71%居住在农村地区，人口居住分散，城镇发展落后，城市二、三产业就业空间有限。2009年贵州第三产业增加值仅有1885.8亿元，仅为广东省的1/10，而从业人员862.3万人，占就业人员的36.8%，而第一产业从业人员则高达51.7%。第三产业吸纳劳动力的能力决定了城市、城镇的发展规模，也直接影响贵州城镇化水平。

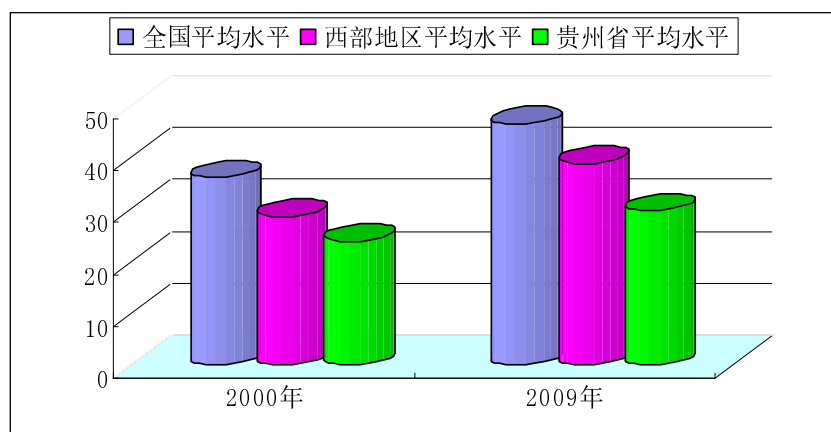


图2 贵州城镇化水平与西部及全国的比较

## 3、工业化对城镇化的支撑与带动能力弱

工业化是城镇化发展的基础与基本动力，城镇化是工业化发展的必然结果。国际经验表明，在一个相当长的历史阶段，城镇化与工业化之间很大程度上具有一致性，两者之间呈现明显的正相关性。这是城镇化发展的一条基本规律。

但从工业发展的实际来看，贵州省目前仍然处于工业化初期阶段的前半段，区域经济难以形成有效的资本积累，多项经济指标常年位于全国的末位。2000年以来，中国及西部

地区整体上工业化快速推进，而贵州省的工业化步伐明显滞后，导致贵州省在全国及西部工业中所占的份额越来越小。贵州省的工业产值占全国的比重已从 2000 年的 0.75% 下降为 2009 年的 0.65%，占西部地区的比重从 6.44% 下降为 4.90%。

从三次产业结构来看，2009 年贵州省三次产业的产值结构为 14.2:37.9:47.9，第二产业产值比重低。从工业内部结构看，贵州省工业仍然以初级产品加工为主体，2009 年采矿业和能源工业占地区工业总产值的比重合计高达 35% 以上，而全国这两类原料工业的比重不到 20%。以采掘、矿产品及农产品的粗加工为主的工业体系，产品附加值低，对服务业的带动力弱，难以实现对就业人口的吸纳，使城镇化发展后劲不足。

#### 4、省内人口移动弱，促进城镇化的动力不足

改革开放以来，贵州城镇化发展缓慢，农村向城镇劳动力转移比重很小，人口地域流动十分有限，从而妨碍了农村人口的大规模流动。第五次人口普查资料显示，贵阳是贵州省唯一的人口集聚中心（图 3）。省内各地州市向贵阳的迁移人口数均超过 5000 人，体现了其作为省会城市的中心地位。除贵阳外，其他地州市的人口集聚能力均较弱，仅六盘水市吸引了少量毕节地区、黔西南州的人口，遵义市吸引了部分毕节地区的人口。与此同时，贵州农村社会仍然处于封闭或半封闭状态，农村人口流动不畅。

究其主要原因在于：一是贵州城镇发展不足，不能为进城的农村人口提供大量的就业岗位；二是社会保障体制尚处于改革阶段，教育、医疗、养老、保险等社会服务业发展严重滞后，进而限制了人口的地域流动。

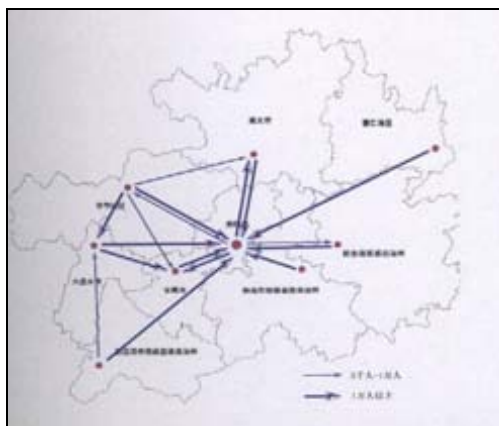


图 3 第五次人口普查贵州省内人口迁移流动的流量流向

#### 5、城镇数量少，规模等级不高，难以发挥城镇的辐射作用

城镇化水平尽管在指标衡量时多采用人口指标，但城镇人口容量的扩大，取决于城镇的经济发展，取决于城镇数量的增加及其规模等级的提高。与省外比较，贵州城市明显偏少。从平均人口规模看，贵州省现有人口约 3793 万，而城市仅有 13 个，平均每 285 万人一个城市。离中国发达地区平均每近 100 万人口一个城市的水平相差甚远，而发达国家则是平均每 50 万人口一个城市。

全国除 4 个直辖市外，目前共有县级以上城市 650 个，其中地级市 283 个，平均每个省区拥有设区的市 10.6 个，而贵州只有 4 个，仅占全国平均水平的 38%，在全国排倒数第

四位；全国城市建成区面积占全部国土面积的比重为 0.33%，贵州只有 0.21%，全国每个城市平均建成区面积为 44.8 平方公里，而贵州仅为 28.6 平方公里，只有全国平均水平的 63.84%。显然，贵州总体的城市数量偏少，大城市缺位，中、小城市数量严重不足，城镇对周边地区人口的吸纳以及对经济的拉动和辐射作用难以发挥。

## 6. 城镇体系空间结构不完善，缺乏特色城镇支撑

贵州省 2000 年以来的城镇体系空间布局侧重省内发展，缺乏将贵州省放在大区域的定位，以及缺乏对贵州省特色城镇的规划布局。在贵州省城镇体系发展战略中，可以看到 2000 年以来的规划沿袭和强化近于“十”字型布局格局，主要城镇沿资源运输的交通轴线布局，受临近省份经济发展拉动，在贵州形成与中心城市贵阳联系薄弱，省际边界地区城镇发展的离心化和边缘化现象较为突出的现象。同时，为了承接东部产业转移，结合国家大型基础设施建设项目的选址，如以贵广快速铁路和厦榕高速公路建设项目带动，黔东南地区的沿线城镇被当作企业寻租和产业发展的重要轴线，从而形成新的产业—城镇带。但实际上，由于土地、劳动力以及产业对接等诸多问题，加上 2008 年金融危机的影响，这种转移对接的预期并没有得到落实。

另外，在原有城镇体系发展战略及规划中，各个城镇多侧重经济功能定位，对贵州省各个城镇特有的自然禀赋优势、文化、民族特色关注不够。因此，在城镇性质和规模定位上缺少分类指导，特别是对有特色的中小城镇发展战略和规划研究不够。

## 7. 城镇群尚未形成，缺乏核心增长极

随着全球城镇化进程与工业化进程的不断加快，城镇群已成为全新的国家参与全球竞争与国际分工的基本地域单元。

结合中国城镇发展趋势可以看到，现阶段我国已经初步形成由 28 个不同规模、不同等级和不同发育程度的城镇群，50 座特大城市、81 座大城市、233 座中等城市、297 座小城市和 1.89 万个城镇组成的全国城镇体系等级规模结构格局。根据《全国城镇体系规划（2006—2020）》，除京津冀、长三角、珠三角三大城镇群外，目前已经形成的城镇群还包括辽中南城镇群、山东半岛城镇群、海峡西岸城镇群、武汉城镇群、中原城镇群、湘东城镇群、山西中部城镇群、昌九城镇群、成渝城镇群、关中城镇群、北部湾城镇群、哈尔滨城镇群、乌鲁木齐城镇群、滇中城镇群。

以贵阳为核心的黔中城镇群并不在其列。从现状分析可以看出，贵州省不仅城镇数量少，而且规模等级不高，同样束缚了全省城市容量的提高。从贵州省 2009 年统计年鉴中可以看到，目前全省设市城市只有 13 个，其中省辖市 4 个，县级市 9 个。特别作为全省唯一的特大城市和省座城市，贵阳 2009 年的 GDP 总量为 971.9 亿元，不到 1000 亿人民币。城市数量和经济总量的不足使得目前贵州的城市在城镇化进程中缺乏拉动力，缺乏一个可以带动全省经济社会发展的重要增长极，以彻底改变贵州城镇化水平滞后的状况。

## 8. 小结

贵州省经济发展水平低，发展不平衡，经济总量贡献主要来自贵阳和遵义；而全省的城镇建制数量少，城镇规模等级不高，城镇化水平低，第二和第三产业发展不足，特别是工业化对城镇化的支撑和带动能力不足，使得城市发展和就业空间有限，加上城镇社会保障体制正处于改革阶段，导致省内人口移动弱，促进城镇化的动力不足。与此同时，由于

原有城镇体系空间结构不完善，城镇群尚未形成，缺乏区域核心增长极，缺乏特色城镇支撑，难以发挥城镇对区域经济社会发展的辐射作用。

### 三、城镇化发展阶段的基本判断

在对贵州省进行城镇化发展战略定位前，首先要对其发展阶段有一个基本判断，然后再结合城镇化发展的一般规律特点，结合中国特色和贵州实际，制定贵州省城镇化发展战略。

#### 1. 开始进入城镇化加速发展阶段

1975 年美国地理学家诺瑟姆（Ray M. Northam）通过研究世界各国城镇化发展轨迹，把城镇化进程概括为一条稍被拉平的“S”型曲线（图 4），即，城镇化起步发展阶段，城镇化水平低于 30%，也称初期城镇化阶段，对应于工业化初期阶段；城镇化加速发展阶段，城镇化水平介于 30-70%，也称中期城镇化阶段，对应于工业化中期阶段；城镇化成熟稳定发展阶段。城镇化水平大于 70%，也称后期城镇化阶段，对应于工业化后期阶段。

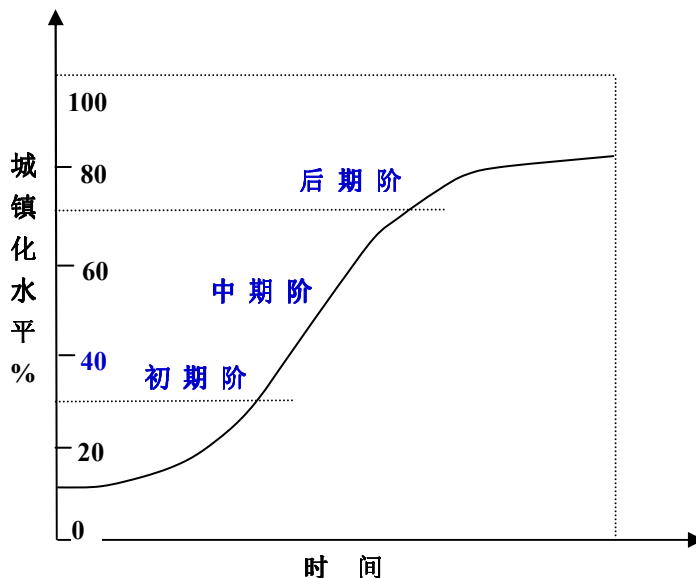


图4. 城镇化过程的“S”型曲线示意图

虽然诺瑟姆的理论在是否可以应用于省域城镇化发展存在一定的争议，但是国内外城镇化的发展经验表明，城镇化水平在达到 30%以后，往往进入加速期。2009 年贵州省城镇化率为 29.9%，接近 30%。由此，可以判定贵州城镇化由起步阶段开始向加速发展阶段过渡。

#### 2. 社会发展处于由贫困型向温饱型或由温饱型向小康型转变的阶段

根据有关学者的研究，按照城镇化进程及其发展水平对省市区及城市进行分类（表 2）。这种分类的目的是为了判断城镇化水平，以及进一步制定城镇化政策和方针提供依据。

**表 2 不同城镇化水平所在地区及其类别**

一类：上海、北京、天津、广东省	城镇化率在 60%以上
二类：江苏省、浙江省、辽宁省	城镇化率在 50-60%
三类：大部分中、西部地区	城镇化率在 40-50%
四类：城镇化滞后的地区	城镇化率在 40%以下

根据贵州省目前的城镇化率来看，属于第四类城镇化滞后的地区，结合表 3 分析，目前贵州省的社会发展阶段由于省内发展的差异而分属不同的两个转型阶段，一是以贵阳为代表的城镇化水平大于 30%的 4 个建制市，其社会发展处于从温饱型向小康型转变的阶段，也是城镇化中期持续加速阶段；一是城镇化水平低于 30%的其他州、地区，其社会发展处于从贫困型向温饱型转变的阶段，也是城镇化中期加速起步阶段。

**表 3 城镇化发展阶段与人均 GDP 间的对照**

经济水平 (人均 GDP/美元)	社会发展阶段	城镇化水平 (%)	城镇化发展阶段
小于 300	贫困型	小于 30	城镇化初期阶段
300—800	温饱型	30—40	城镇化中期加速起步阶段
800—3000	小康型	40—50	城镇化中期持续加速阶段
3000—7000	较发达型	50—70	城镇化中期稳定发展阶段
大于 7000	发达国家水平	大于 70	城镇化后期高度发达阶段

在实地调查中了解到，贵阳市、六盘水市、安顺市和遵义是这四个城市的居民生活水平在近三年内都有不同程度的提高。例如，贵阳市 2009 年房地产投资 400 亿元，占全社会固定资产投资的 30%，销售额年增长达到 30%，其中 65%来自本地居民为了改善居住环境换房，以及城市建设拆迁置换；六盘水市 2009 年的城镇化率达到 33~35%，城市房地产开发和基础设施配套建设逐步完善；安顺市借助黄果树瀑布的旅游开发建设，老城区和一些特色小吃店的保护以及商业步行街建设具有一定特点；遵义市则作为全国红色旅游示范城市，在拉动第三产业发展、农副产品加工销售，吸纳就业人口等方面在贵州省具有较强的示范作用。与此相对应，像黔东南州等少数民族比例较高的区域的中心城市—凯里市，其居民生活水平也在逐年提高。

### 3. 以人口集聚为主要动力的城镇化阶段

“十一五”以来，贵州省重点实施了以大中城市带动的城镇化发展战略，取得了一定成效，特别是在提升 4 个建制市的城镇化率方面，城市面貌大为改善，如六盘水市和遵义市，通过市容市貌建设已经具备现代城市的雏形；而随着城市行政区设置的增加，城市内部结构趋于完善，如贵阳、六盘水行政区的调整；以及一些工业园区和开发区的建设等等。这些调整和建设都极大推动了人口的向心集聚。细分起来，人口集聚主要表现出两种不同的趋向：

一方面，人口向大中城市高度集中。由于大中城市在教育、医疗、文化事业等方面相

对发达，吸引具有一定教育水平，向往城市生活的人群向这类城市集聚。像遵义这样在全国红色旅游网络体系中占有重要位置的城市，围绕旅游和特色农业发展，也成为人口高度集聚的区域。从人群上看，侧重于不太受户籍制度制约的具有一定受教育程度的年轻一代。因此，只要是社会保障体系健全，他们更愿意向大中城市集聚，以享受城市生活。

另一方面，人口向资源型工矿点附近集聚。从人群上看，与人口向大中城市集聚有所不同，这类人群多以从事劳动密集型产业为主，争取工资性收入。如安顺市西秀工业园区华荣集团的发展，不仅吸引和解决大量农村剩余劳动力的就业问题，而且对推动城市建设也具有一定的作用。

因此，在贵州省进入城镇化中期加速发展的阶段，人口集聚就成为这个阶段的必然结果。关键是如何吸纳这些大量涌入城镇的人口，合理配置资源，并能结合自然优势（像六盘水现在的城市建设就需要注意城市内部建筑布局与自然环境之间的协调），避免城市病，健全社会保障体制，为贵州城镇化发展奠定坚实基础。

#### 4. 需要国家重点扶持加快城镇化进程的阶段

依据相关研究，城镇化与工业化相辅相成。一般而言，在社会发展的初期阶段工业化推动城镇化进程，工业化为城镇提供大量的就业岗位以吸纳从农村涌入城镇的剩余劳动力，为他们在城镇落户提供经济保障，与此同时，为满足产业工人及其家庭成员的生活所需，城镇的市政基础设施等配套建设将不断加快，进而推动城镇化进程的加速发展；当社会发展进入中后期阶段时，城镇不仅仅是生产和生活的场所，它因集聚效应而成为影响生产和生活的一个要素，这时城镇化将带动工业化的发展，确切地将是带动产业结构的升级换代，以发展与城镇化阶段相适应的工业化。

从贵州省的发展历史来看，在 20 世纪 50 年代，贵州省接收国家“三线”建设任务，一些以飞机制造为主体的军工企业被安置在了贵州省，除此之外，在计划经济时代，贵州的工业体系不健全，主要以矿产资源开发和烟酒生产为主，在全国的工业结构类型区中属于资源主导型，并且工业的产业结构水平较低。改革开放后，中国经济从计划经济向市场经济转变，贵州，一方面受到军工产业制约，装备制造业的发展在中国没有达到足够的认识高度时，很难担负引领产业升级的作用；另一方面，贵州工业尽管是资源型，但由于山区交通条件限制，原有经济基础薄弱，在东部沿海快速发展阶段难以发挥其资源优势。在政府积极引导区域协调发展，出台西部大开发战略时，地处西南的贵州又处于“阴影区”，加上对生态环境保护的国家要求，贵州成为全国生态文明建设试验区，在保护与发展中处于两难境地。

针对贵州省经济发展，1988 年 6 月经国务院批准，以“开发扶贫、生态建设、人口控制”为主题的农村综合改革发展试验区在贵州毕节地区成立，“毕节试验区”在经历 22 年建设取得了显著成效，特别是一直得到中央统战部、各民主党派中央、全国工商联和无党派人士的定向帮扶。据不完全统计，22 年来共为毕节引进资金 4 亿元，联系项目 80 余个，涉及资金 300 多亿元，兴改扩建各类学校 119 所，培训干部和农民 1.8 万人次，形成了紧紧围绕“开发扶贫、生态建设、人口控制”三大主题，以智力支持为主线、以改善民生为出发点、以示范带动为特色的“毕节模式”。这种以一个部委联合相关部门进行定点扶贫与定项扶贫并重，注重出主意与办实事并重，走一条地方与中央及各个部门结合自身优势，

形成整体合力效应的整合优势之路，为贵州省以及西部贫困地区发展提供了示范作用。

从贵州省现阶段处于全国经济发展末位的实际出发，从贵州省自然和社会基础，特别是民族特点出发，从历史积淀出发，结合现有的“毕节模式”，应从国家层面给予贵州这样的少数民族比例高、生态脆弱，资源型产业为主导的省份以政策上的相应倾斜，重点扶持贵州的新型工业化和城镇化相结合的发展方式。

贵州从 2009 年开始进入城镇化加速发展阶段，社会发展阶段由于省内发展的差异而分属两个转型阶段，一是以贵阳为代表的城镇化水平大于 30% 的 4 个建制市，其社会发展处于从温饱型向小康型转变的阶段，也是城镇化中期持续加速阶段；一是城镇化水平低于 30% 的其他州、地区，其社会发展处于从贫困型向温饱型转变的阶段，也是城镇化中期加速起步阶段。同时，贵州处于以人口集聚为主要动力的城镇化阶段，需要国家重点扶持以加快城镇化进程。因此，对于贵州来讲，完成经济社会以及城镇化发展阶段的转型，加快城镇化进程一定要充分利用贵州省的相对优势，扬长避短，走出一条具有贵州特色的城镇化之路。

## 第二节 贵州省城镇化发展的机遇与挑战

### 一、发展背景与国际经验

在世界和中国均进入快速城镇化发展阶段，西南地区的成渝城镇群正在成为中国经济发展的第四极，其战略地位的提升，对贵州城镇化与经济发展带来极大压力。

#### 1. 贵州城镇化发展的背景

##### (1) 世界城镇化仍在快速发展，人类进入“城市时代”

世界城镇化的加速发展始于 18 世纪中叶的产业革命，“二战”以后由于发达国家在经济上普遍得到恢复和发展，城镇化的进度进一步加快。但直至 20 世纪上半期，快速城镇化仅仅是先进工业国家的发展倾向，并未在世界范围内铺开。这一时期，发达国家是世界城镇化的重心。1800—1950 年，发达国家城市人口由 2000 万人增加到 4.49 亿，分别占同期世界城市总人口的 40% 和 62%，城镇化水平由 7.3% 提高到 52.5%，特别是在 1850—1950 年间，其城市人口的绝对值一直超过发展中国家<sup>10</sup>。

20 世纪 50 年代以来世界城镇化的最大特征是发展中国家的城镇化加快，且就全世界范围来说，城镇化水平的提高速度更快了。2010 年 3 月 25 日，联合国发布了《世界城镇化展望（2009 年修订版）》。根据该报告，1950 年世界城镇化水平为 29.1%，经过 60 年至 2010 年上升至 50.5%，增加了 21.4 个百分点。至此，全球有 35 亿居民生活在城市，居住在城市的人口占到一半以上，人类由此进入“城市时代”。（图 5）

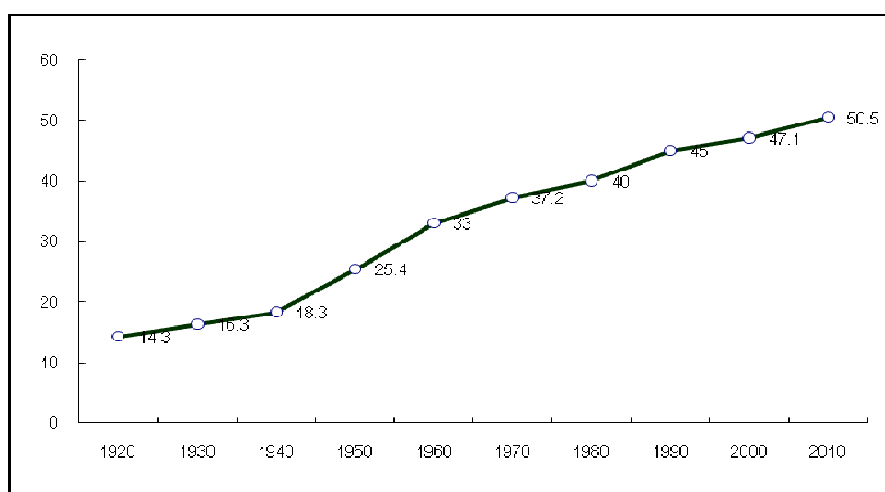


图 5. 1920—2010 年世界城镇化水平的变化

<sup>10</sup> 基本数据转自周一星：《城市地理学》，第 78—81 页，商务印书馆 1995 年版。

世界城镇化的进程并不平衡。北美洲、拉丁美洲、加勒比地区，欧洲和大洋洲处于高度城镇化，城镇化水平从大洋洲的 70%至北美洲的 82%之间不等。同时，预计这些地区城镇化的水平将继续增加。预计到 2050 年，除大洋洲以外，这些地区的城镇化水平有望超过 84%。而相比之下，2010 年非洲和亚洲仍以农村为主，分别只有 40%和 42%的城镇化水平。预计到 2050 年，这些地区的城镇化水平将远低于其他主要的地区，非洲和亚洲的城镇化水平将分别达到 62%和 65%。

### （2）我国城镇化整体处于快速发展阶段，但各地区并不平衡

20 世纪 80 年代以来，我国城镇化水平持续快速提高，25 年间年均增长 0.95%。至 2009 年年底，我国城镇人口已达 6.2 亿人，城镇化水平为 46.6%。改革开放 30 年来，我国已初步形成以大城市为中心、中小城市为骨干、小城镇为基础的多层次的城镇体系。长三角、京津冀、珠三角三大城镇密集地区，以不足 3%的国土面积聚集了全国 14%的人口，创造了 42%的国内生产总值，吸引了 79%的外来投资，在辐射带动城乡和区域发展中发挥了重要作用。

从全国范围来看，各地城镇化发展并不平衡。预计未来 10—15 年，我国城镇化仍将保持年均 0.8%—1%的增长速度。积极稳妥地推进城镇化和城镇发展，优化资源配置，调整经济结构，是国民经济又好又快发展的重要基础。当前和今后一段时期是我国城镇化和城镇发展的战略机遇期，但同时也将面临严峻的挑战。这些挑战集中表现在资源能源和环境约束加剧、城乡二元结构问题仍然突出、收入差距拉套、城镇化和城镇发展的区域差异大、城镇市政公用设施支撑能力不足等方面。

### （3）成渝城镇群正在成为中国第四级，对贵州省域城镇化发展带来外在压力

近几年来，在国家西部大战略中，成渝地区的战略地位日益突出。成渝城镇群是西部相对发达的地区，涉及成都、重庆两个特大城市、17 个中等城市和 16 个小城市，辖 142 个县级行政单位。据统计数据，重庆与四川 2009 年 GDP 总量为 20681.3 亿元，其中成渝城镇群范围内的经济总量，占了川渝两地的 90%以上。成渝城镇群的城市密度和每平方公里的产出都相对较高。从城市密度来看，成渝城镇群每平方公里有 1.73 座城市，而西部只有 0.24 座，全国为 0.7 座；此外，成渝城镇群每平方公里产出 350 万元，比全国平均数高出 227 万元，比西部高出 316 万元。

从城市总体规划确定的城市性质来看，成都、重庆也明确了西南地区增长极的定位。《重庆市城乡总体规划(2007~2020)》明确了重庆“是我国重要的中心城市，长江上游地区的经济中心”，《成都市城市总体规划(2003~2020)》也明确了“成都是西部重要中心城市之一，西南地区科技、金融、商贸中心和交通、通信枢纽”。而贵阳的城市性质还主要侧重在省会城市的定位上。

成渝城镇群正在成为中国西部的增长极与中国第四极，其战略地位的提升，对贵州的城镇化与经济发展带来前所未有的压力。

## 2. 加快城镇化发展的国际经验

城镇化是促进一个国家发展的重要动力，是衡量一个国家经济发展水平的重要标志。目前，发达国家城镇化水平已接近 80%，世界平均水平为 50.5%，我国为 46%，而贵州只有

29.9%，远低于发达国家水平，与世界平均水平相比也有一定的差距。城镇化水平低和滞后造成了我国农民收入增长缓慢、农村富余劳动力转移困难等问题。因此，总结和借鉴发达国家城镇化发展的经验，对贵州城镇化发展具有重要的现实意义。

### （1）重视发展农业

农业发展水平是决定城镇化模式的关键因素之一。对于任何一个大国来说，如果农业生产效率没有显著提高、农产品剩余没有增长，工业化和城镇化就难以持续下去。因此，正如斯密所言：“要先增加农村产物的剩余，才谈得上增设都市”。发达国家和发展中国家城镇化效果的不同，首先应归因于城镇化过程中农业发展水平方面的差异。

西方发达国家在工业化之前都曾有过一场“农业革命”。具体时间是：英国 1690-1700 年；法国 1750-1760 年；美国 1760-1770 年；瑞士 1780—1790 年；德国和丹麦 1790—1800 年；奥地利、意大利和瑞典 1820—1830 年；西班牙 1860—1870 年。

这场农业革命较大幅度地提高了农业生产效率，使农业劳动力向工业部门和城镇的转移成为可能。西欧从总体上来看，农业的加速发展比工业和城镇加速发展一般要早 30 年到 50 年。例如，率先进行工业化的英国，在工业革命前便开始引进和吸收荷兰先进的农业技术，不断进行农业技术创新。从 1700 年以后，英国曾一度成为当时“欧洲的粮仓”。一直到 1840 年（也就是工业革命开始约 80 年以后），英国粮食才开始依赖于国外的进口。经过“农业革命”后，农业生产率都有了大幅度的提高，产生了大量的农村富余劳动力并向城镇转移，为城镇化发展奠定了基础。

不仅如此，西方发达国家在工业化基本实现后，通过机械的引进和化肥的使用，工业反哺农业，出现了所谓的第二次农业革命，农业在生产率和产量上均实现了新的飞跃。尤其是在农业劳动生产率方面，发达国家所取得的进步十分突出，为城镇化的发展奠定了基础。例如，由于联合收割机的使用，代替了大部分农业劳动。在美国，1840 年收割一公顷小麦需要 60 个小时，到第一次世界大战前夕只需要 17 个小时。另据估计，在 1880-1980 年的 100 年间，美国的农业劳动生产率增长了 21 倍，法国增长了 13.6 倍，日本增长了 14.2 倍，丹麦增长了 13.3 倍，英国增长了 6.4 倍。

在发达国家迈向现代化的进程中，农业与城镇化之间形成了良性循环：农业发展创造的农业剩余为人口脱离农业部门进入城镇工业部门创造了条件，促进了工业增长和城镇化，而制造业中心的形成和城镇人口的增加又为农业提供机器、化肥、储藏设备和运输工具，并为农业生产开辟了广阔的市场，给予农业生产以决定性的刺激。这种良性互动的结果是发达国家在工业化和城镇化过程中虽然农业的相对地位下降，但农业的发展始终没有停滞。例如，美国在工业化和城镇化发展迅速的时期，每个农业劳动者的生产量增长的速度几乎与制造业和矿业一样快。在 1870—1930 年美国工业化的鼎盛时期，人口年均增长率为 1.9%，农业年均增长则为 2.5%，人均农产品一直是持续增加的。

### （2）重视交通建设

交通运输是实现城镇化快速发展的重要条件。没有方便、快捷的交通，制造业就无法摆脱原料产地和消费市场的约束，劳动力流动也会受到地域限制，资源优化配置的效率就会大大下降。许多欧美发达国家都十分重视交通运输业的发展，法国在 19 世纪 70 年代末到 80 年代初在“富列辛埃计划”的带动下，把大量资金投入交通建设，修建了近 20 万公

里的大小道路、200 公里的运河、约 3 万公里的铁路，这些交通设施对法国的工业化、城镇化发展起到了极为重要的作用。战后日本政府的公共投资额也大幅度增加，1950～2000 年的 50 年间，平均增长 11.3%，而且其中大部分公共投资主要用于铁路、公路、港口、工业用地等方面的基础设施建设，这些设施的建成，极大地促进了中小企业的集中、人口的增长和商业的繁荣，加速了城镇经济集聚的进程，推进了城镇化的发展。此外，美国城镇化水平的快速提高，也得益于交通先行的政策。

### （3）注重发展教育

增加教育投入，加紧培养人才，对许多发达国家城镇化发展起到了重要作用。美国各级政府都非常重视教育人才的培养，特别是县级政府，近 50% 的财政收入都投入在教育上。美国公立学校从小学到高中全部实行义务教育，学杂费全免，学习环境非常宽松，学校基础设施较为完善。日本也非常重视教育事业的发展，早在 1947 年，日本政府就颁布了《基本教育法和学校教育法》，规定所有适龄人口的义务教育从 6 年延长至 9 年，到 20 世纪 80 年代，日本就已普及了高中教育，使 40% 的农村适龄青年跨入了大学校园。日本政府对教育的投入因此也大幅度增加，据有关统计资料显示，1950～2000 年的 50 年间，日本财政支出中的教育经费从 15.98 亿日元增加到 55039 亿日元，猛增了 3443 倍。同时，日本还在农村推行职业训练制度，对农民进行职业技能训练，鼓励各企业、社会团体积极开展岗前培训，为农村求职者提供了各种学习机会。教育的发展为各地区工业现代化和城市经济发展培养了大批各类技术、管理人才和熟练劳动者，同时，人才的集聚对城镇化进程也起到了重要的促进作用。

### （4）重视建立完善的社会保障体系

在城镇化的初期阶段，各国城镇化速度的差异主要与市场规模密切相关，但当城镇化发展到一定阶段以后，城镇化速度的差异主要与其社会保障体系的完善程度密切相关。也就是说，社会保障成为了城镇化发展的最重要的制度保障。而最早建立现代社会保障制度的是德国。早在 19 世纪，德国便创造性地开展了社会保障方面的工作。如在 1881 年颁布的《社会保障法》，就标志着德国社会保障制度的确立，以后几年又相继通过了关于建立医疗保险、事故保险以及伤残和老年保险的立法；1969 年又对社会保障制度进行了重大改革，制定了《农民养老金法案》，自此，德国正式建立了由社会保险、社会救济和社会服务构成的社会保障网。英国也是西方发达国家社会保障制度建立最早的国家之一，20 世纪初，英国政府制定了《老年赡养法》、《国民保险法》等一系列法案，到 20 世纪中叶，英国已经形成了比较完善的社会保障体系。

### （5）重视城市规划管理

加强城镇管理与规划工作许多发达国家推进城镇化发展的重要手段。美国非常重视市镇规划建设，要求每个城市都要有自己的详细发展规划，规划还必须通过专家的论证和市民的审议，一经通过确定，规划就具有法律效力，十分稳定，不得随意更改，如要变动，必须经市民重新审议通过。同时，美国在城市规划中对城市功能定位也十分明确，如华盛顿的定位就是全国的政治、文化、行政中心，市内基本没有工业企业及商场；旧金山的定位为高新技术工业都市，如硅谷就有高新技术公司 8000 多家，是世界上电子技术密集区。在巴西，为了加速城市发展，专门设立了全国城市规划委员会，负责全国的城市规划，并

在 1988 年专门把城市规划问题写入了《宪法》，确定了城市发展政策的指导原则，强调政府在城市规划中的责任。日本也制定了多层次、多种类型的城市发展规划，据有关统计资料显示，目前，日本实施的有关国土开发和城市发展的计划有 14 类，共约 200 多项，并且逐渐制定并实施城镇建设法规，其中，直接推动城市发展的法律就有 40 余件，这些立法既坚持政策的连续性，又坚持法律的阶段性，有力地确保了城镇的持续发展。

#### （6）注重培育城市主导产业和特色产业

城市的发展与产业发展有着直接的关系。著名经济学家缪尔达尔的城市发展积累因果理论认为，当城市发展到一定的水平时，决定城市增长的不再是本地的资源禀赋，而是城市本身集聚资本、劳动力及生产要素的能力，这种能力取决于城市能否形成一种繁荣的主导产业，如美国的帕洛阿尔托小城镇，全镇只有 516 万人，在发展过程中，依托毗邻斯坦福大学的优势，发展以电子软件和生物技术为主导的高新技术产业，使该镇成为世界上最充满活力的小城镇之一。同样，西雅图是微软的总部所在地。而以电子信息产业为主导产业的巴西伊瓜苏市则以旅游业闻名。在城镇化发展过程中，各发达国家也非常注重城市特色，如：美国的汽车城底特律和钢铁城匹兹堡、法国的葡萄酒城波尔多、荷兰的港口城市鹿特丹、意大利的服装名城米兰等城市，均以独特的城市竞争优势而屹立于世。

## 二、贵州城镇化的发展机遇

### 1. 新的区域协调发展为贵州省城镇体系布局带来新的机遇

在我国经济社会发展战略部署中，东北亚、环渤海、长三角、“泛珠三角”、中国—东盟自由贸易区等作为主要的对外经济协作体，加上国内的长株潭城镇群、成渝城镇群、关中城镇群等新型城市形态的培育，加快了我国城镇体系空间调整和优化步伐。

东盟自由贸易区在地区合作和国际经济发展中越来越显示出强劲的能力，为珠三角城镇群的发展带来更大的冲击，为西南地区 and 贵州省带来新的机遇。首先是世界大国开始进入合作关系，尤其进入 21 世纪以来，大国合作的步子在加快。其次是通过国际、国内合作，东盟逐渐扩大对话范围，加深理解，从单一的政治联盟走向经济、政治、文化等多方面的合作，合作领域多元化发展，也越来越稳定。在经济关系方面，东盟已经成为亚洲乃至全世界经济活跃发展力较强的地区之一。

贵州处于东盟自由贸易区内，也是“泛珠三角”经济区的重要成员，在东盟地区和泛“珠三角”地区的国际分工协作中都具有重要的作用，区域合作的进一步发展将为省域城镇体系发展带来重要机遇。

### 2. 科学发展观的贯彻落实为贵州城镇化的历史性跨越拓宽了思路

党的十六届三中全会明确提出了“科学发展观”的概念，并对这一发展观做出了精辟表述：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”；强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”，推进改革和发展。

全面、协调、可持续是科学发展观的根本要求，而这为贵州省经济社会发展拓宽了思路。着手城乡统筹发展，要求解决省域内不断扩大的城乡差距问题，而这必须要积极推进工业化和城镇化。通过用工业化思维谋划农业发展，将不断推进农产品加工业等产业的发

展；统筹区域发展则要求各地域要充分发挥各自的比较优势，使区域内的优势产业得到合理配置，使产业布局优化。这些，都将大大促进经济社会发展的进程。

科学发展观的贯彻落实，以及后来中央提出的建设社会主义和谐社会、加快建设节约型社会等，对省域经济社会发展既提出了新的要求，也拓展了新的发展思路。

### **3. 我国城镇化发展机制日益健全，将为城镇体系带来巨大发展空间**

2002 年以来，我国经济开始摆脱自 1997 年开始的衰退状态，重新登上稳步回升的发展轨道。2003 年，我国人均国内生产总值已经突破 1000 美元，跨上一个重要台阶。由此，我国经济也进入了“黄金发展时期”。在这个时期，省域经济发展面临巨大空间。

在我国的“黄金发展时期”，消费结构升级和产业结构调整将是两条发展主线。消费结构升级表现为居民的消费将由侧重的增加，转向注重质的提高和品种的增加。产业结构调整将进一步加快，无论是三大产业结构，还是产业内部结构、企业组织结构、产品结构、技术结构、地区结构，都将发生极其深刻的变化；而国际和区域间产业转移以及科技进步加快将使产业结构的高级化进程加速。这些将为贵州省城镇体系发展带来空间。与此同时，在“黄金发展时期”，城镇化将加速发展。对贵州省来说，在基础设施建设、产业发展和合理调整城市功能布局上都将进一步拓展空间。

### **4. 西部大开发将为贵州城镇化带来国家政策层面的支持**

国家“十一五”规划纲要提出我国的区域发展总体战略是：“坚持实施推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略，健全区域协调互动机制，形成合理的区域发展格局。”

国家对西部地区的支持包括以下几个方面：(1)增加资金投入的政策--加大建设资金投入力度，优先安排建设项目，加大财政转移支付力度，加大金融信贷支持；(2)改善投资环境的政策--大力改善投资的软环境，实行税收优惠政策，实行土地和矿产资源优惠政策，运用价格和收费机制进行调节；(3)扩大对外对内开放的政策--进一步扩大外商投资领域，进一步拓宽利用外资渠道，大力发展对外经济贸易，推进地区协作与对口支援；(4)增加教育投入，加强文化卫生建设。

贵州地区地域辽阔，矿产资源，旅游资源，水能资源丰富，市场需求巨大，劳动力成本低，是中国整体发展的重要组成部分、全国能源的主要产地、全国生态安全格局的重要保障，西部大开发，将为贵州城镇化发展带来良好的国家政策扶持。

### **5. 黔中经济区的形成与发展，将为城镇化的快速发展带来有力支撑**

城市结构不合理，大城市和中等城市发展严重不足，这是贵州在推进城镇化过程中一大突出矛盾。而黔中经济区将是贵州城镇化的重要平台。

黔中经济区包括贵阳市全部和遵义市、安顺市、黔东南州、黔南州部分地区，划分为贵阳环城高速公路以内的核心圈，距贵阳环城高速 50 公里以内的带动圈，距贵阳环城高速约 100 公里的辐射圈。

该区域具备有较好的交通和经济基础。黔中经济区处于全国“两横三纵”城镇化战略格局中沿长江通道横轴和包昆通道纵轴交汇地带，国家规划的多条高速铁路穿区而过，加之高速公路的建设，整个区域将逐步形成较完善的交通路网。此外，经济区内矿产资源分布相对集中，工业企业基础较好，在全省生产力布局中居重要战略地位。

## 6. 城镇群的蓬勃发展为城镇化提供了良好的空间依托

目前，全球经济正进入一个群体化竞争时代，国家之间、区域之间的竞争逐步转化为有竞争力的城市和企业之间的竞争，城镇群成为国家参与国际经济竞争的最佳地域单元，并迅速与世界经济融为一体。因为只有这种由众多城市有机聚合在一起的城镇群体，才具备全球性竞争所需要的规模、实力和影响力。当今世界性的经济中心、贸易中心以及金融中心纽约、伦敦、巴黎、法兰克福、东京，无不集中于发达的城镇群中。

20 世纪 90 年代以来，中国城镇化在空间上进入一个以城镇群为空间依托的大规模发展阶段，城镇群规模、数量、功能不断扩展和完善，在国家社会经济发展中地位越来越重要。以城镇群推动城镇化的发展模式，是工业化和服务发展的客观要求，也是提高国土利用效率，提高城市竞争力的必然选择。中国城镇群结构体系将是中国未来经济发展格局中，最具活力和潜力的核心地区，在全国生产力布局中起着战略支撑作用。

在《中共中央关于制定“十二五”规划的建议》中明确指出，要按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则，遵循城市发展客观规律，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城镇群，促进大中小城市和小城镇协调发展。因此，未来若干年内，随着我国城镇化的快速推进，城镇群将获得快速的发展，同时，城镇群的快速发展，也会给城镇化发展带来空间依托。

## 三、贵州城镇化发展面临的挑战

### 1. 国内各区域竞争越来越激烈

近年来，随着中国经济的持续快速增长和融入全球化的步伐加快，国内各地区之间为争取自身有利的发展条件和优势地位，提升本地区的经济水平，在要素资源、产业项目、产品贸易、政策环境、区域形象等诸多领域，不断展开直接或间接的竞争。长三角、珠三角和环渤海等三个区域是我国经济最具竞争力和活力的三个地区。近年来，长三角和珠三角经济一体化明显增强，而“泛珠三角”概念的提出将珠三角影响区扩大，内部差异性较为明显，在今后相当长的时期内，各省份都将面对日益加大的竞争压力。另外，成渝城镇群对贵州的城镇化与经济发展的压力也日渐显著。

区域间的竞争会产生许多积极效应，但也会压缩竞争主体的市场空间。而目前尤其值得注意的是区域竞争带来的一些负面问题。如地方保护主义。地方政府以政府行为介入市场竞争，将会阻碍区域统一市场的形成和市场在资源配置中基础性作用的发挥。再如招商引资中的恶性竞争，将导致土地粗放利用和国家税收流失。今后，贵州省在发展中必须积极应对和解决这些问题。

### 2. 各种矛盾凸显会影响到区域国际竞争力的提升

不管是从全国来看，还是从贵州来看，在经济进入“黄金发展期”的同时，也进入了“矛盾凸显期”。经济虽然在快速增长，但经济的总体发展水平还相当低。城乡二元结构还没有改变，地区差距扩大的趋势还没有扭转，贫困人口还为数不少；人口总量还在继续增加，老龄人口比重上升，就业和社会保障压力增大；生态环境、自然资源和经济社会发展的矛盾日益突出；仍然面临着发达国家、发达地区在经济科技等方面占优势的压力；经济体制

和其他方面的管理体制还不完善，国有企业改革、国有资产管理体制改革还有待深入。可以预见，在相当长一段时期，我们将面临各种各样的矛盾，有些矛盾和问题甚至还会加深。有些矛盾会带来社会问题，如人口、就业和社会保障的压力等；有些则会对区域的整合和协调发展带来困难，如体制障碍和对地方利益的追求等。这些会在很大程度上影响到区域国际竞争力的提升。

### 3. 资源、能源和环境约束加剧

贵州省在全球化和国际竞争日益加剧背景下推动城镇化加快发展的，且处在城镇化向快速发展阶段迈进的关键阶段，国际国内政治经济环境对资源可持续利用、生态环境保护和国际经贸交流与合作等都提出了更高的要求。况且贵州省人口多、底子薄，人地关系紧张，水资源利用难度大，生态环境比较脆弱，走资源节约、环境友好、集约紧凑的城镇化道路成为必然选择。

### 4. 国家主体功能区的划分一定程度上约束贵州城镇化发展

国家在“十一五”规划中，根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。

2007年发改委宏观经济研究院的课题组完成了《我国主体功能区划分及其分类政策研究》的报告，提出了国家层面5个优化开发区域、11个重点开发区域、24个限制开发区域。“报告”确定的重点开发区域名单，贵州作为省份整体缺失，而在限制开发区域名单内提到了“桂黔滇等喀斯特石漠化防治区”。贵州境内大部分地区被列入“限制开发区域”和“禁止开发区域”，一方面有利于生态保护，但另一方面又影响正常的产业成长和升级，对贵州城镇化的发展带来制约。

### 5. 城镇市政公用设施支撑能力的不足

根据有关资料分析，我国城镇化水平每提高1个百分点，相当于约有1000万人口从农村转移到城镇，对城镇基础设施增加压力很大，近年来市政公用行业的发展仍难以完全满足城市发展的需要。贵州省总人口近4000万，按照省政府对城镇化发展的要求，城镇化水平每年提高1.2~1.5个百分点，则转移为城镇人口的规模达到48~60万，用以解决城镇人口的就业、居住、生活服务等城镇基础设施和市政公用设施投入达到240~300亿元。同时，需要继续追加改善老城居住环境和生产、生活环境质量的投入。以贵州省较弱的财力和对城镇建设投入比重较小的现实条件，一时难以满足如此大的资金需求。要实现城镇化的跨越式发展，缩小与全国、西部地区的差距，压力很大。

### 6. 区域协调发展和城市防灾及城市安全的挑战

贵州省提出加快建设贵阳城镇密集区和黔北城镇密集区，以适应城镇主体形态发展变化需要，则区域协调意义重大。要加强区域规划的协调，也只有通过区域规划的形式，方能消除重复建设、产业内部竞争和内耗、老矿区的振兴、生态脆弱区的城镇化发展、区域生态补偿机制的建立等区域问题。

随着城镇化加快发展，地质灾害和城市安全是关乎民生和城市健康发展的重大问题，尤其是地震、洪水、泥石流等自然灾害和突发性污染事件与社会矛盾引发的城市安全隐患

显现，影响巨大。加强城市防灾和城市安全设施建设，既是要求，也是挑战。

### **7. 经济规模偏小、产业层次较低，城乡及地区差距等问题突出**

首先是全省经济规模偏小，产业层次低，结构不合理。全省 GDP 人均水平不到全国平均水平的 50%，难以实现在中国—东盟自由贸易区、“泛珠三角”地区的区域协作和专业分工。同时产业层次偏低，重化工比重较大、发展很快，轻工和高新技术产业比重较低、发展较慢，第二产业规模偏小，创新能力不足，具有自主知识产权的核心技术不多，难以创造更多的财富。第三产业仍然薄弱。城镇的竞争力欠缺。

其次是城乡差距较大。区域内各个地区在城乡人力资源的开发、教育发展水平、城乡基础设施建设等方面差距都比较大。经济落后地区较广，国家级贫困县多，这些地区贫困落后的面貌一时难以扭转，与全国基本实现小康的差距越来越大，这种反差对生态建设、资源利用、经济可持续发展和社会安定造成不利影响。

### **8. 小结**

贵州省在城镇化进程中既有机遇也存在严峻的挑战，首先，国内各区域竞争越来越激烈，各种矛盾凸显影响到区域国际竞争力的提升，近年来，长三角和珠三角经济一体化明显增强，而“泛珠三角”概念的提出将珠三角影响区扩大，在今后相当长的时期内，其内部各省份都将面对日益加大的竞争压力，成渝城镇群对贵州的城镇化与经济发展的压力也日渐显著。同时，经济虽然在快速增长，但经济总体发展水平还相当低，城乡二元结构依然存在，贫困人口比例较高；就业和社会保障压力增大；生态环境、自然资源和经济社会发展的矛盾日益突出，城镇市政公用设施支撑能力的不足等，这些都是贵州省在发展中必须积极应对和解决这些问题。

与此同时，资源环境等限制因素对贵州省城镇化的约束加剧，而国家主体功能区的划分在一定程度放大了该约束因子。依据国家主体功能区划分，贵州境内大部分地区被列入“限制开发区”和“禁止开发区”，这一方面有利于生态保护，但另一方面将影响正常的产业成长和升级，对贵州城镇化的发展带来制约。

基于此，贵州省城镇化发展要充分抓住有利机遇，认真分析限制因素的影响，变不利为有利，积极开拓，最终实现贵州省的跨越式发展。

## 第三节 加快贵州城镇化的思路与战略

根据贵州省城镇化发展阶段的判断和机遇与挑战分析,确定贵州省城镇化的两大战略,即:近期的跨越式发展战略和中远期的可持续发展战略。通过两大战略实施,达到强省和富民的发展目标。近期,到2015年,为城镇化的加速发展时期,发展重点是交通、能源、水利等基础设施的建设,为城镇化的快速发展提供支撑和载体,城镇化水平力争达到40%;远期,到2020年,重点是公共教育、公共卫生、公共医疗等公共服务的发展,着重解决城镇化中的民生问题,城镇化水平力争达到50%。

### 一、总体思路

贵州省城镇化发展的总体思路应是,立足贵州省山区省情,遵循城镇化发展规律,坚持工业化和城镇化相协调、城镇化的速度和质量相统一、城镇化和社会主义新农村建设相结合,着力优化城镇空间布局、抓好城镇建设规划、强化产业支撑、提高城镇综合承载能力、创新体制机制、加强城镇管理,走有特色、集约型、多样化的贵州省山区绿色城镇化道路,促进全省经济社会又好又快发展。

### 二、发展战略

城镇化的初始动力是农业生产率的提高,从而为城镇化发展提供剩余农村劳动力。但是工业化和第三产业的发展通过提供就业岗位而产业的对于剩余农村劳动力的接纳能力,以及城市规模扩大所带来的集聚效益和城市公共服务能力的提高,则是城镇化的根本动力与后续动力。

对于贵州省来讲,由于城镇化发展阶段与全国的差距,在由起步阶段向快速发展阶段转型时需要一种跨越式发展的态势。因此,将工业化和城镇化作为实现贵州省快速发展战略的手段是必然选择。然而,对于贵州省而言,不同地区处于不同的社会发展阶段,一方面,城镇化水平大于30%的地区,既要发展工业,又要符合当今社会的低碳和节能为主旨的发展要求,就必须以新型工业化带动城镇发展;而对于城镇化水平小于30%的农村人口多的地区来讲,其生态环境条件难以支撑其只走工业化促进城镇化的道路,从可持续发展的角度讲,必需选择一条以特色城镇带动产业发展,进而吸纳农村剩余劳动的道路。另一方面,由于社会发展阶段不同,要求在城镇化进程中也必然从依照不同的发展阶段,循序渐进地分阶段实施城镇化战略。

概括起来,贵州省城镇化一定要走一条有机发展的道路。即,城镇化的两大战略(图6)。两大战略的关系是:可持续发展战略是贵州城镇化发展的基本战略,该战略立足贵州山区与生态脆弱地区的基本事实,以城乡协调发展,实现富民为目标,是贵州城镇化的长期战略;跨越式发展战略是基于贵州城镇化总体水平偏低的事实,以黔中城镇群为依托,

以新型工业化带动城镇化快速发展的跨越式战略，是贵州城镇化的近期战略。

### 1. 跨越式发展战略—近期发展战略

贵州省经济发展落后，城镇化水平低，通过工业化带动城镇化的快速发展，实现强省是目的每个贵州人的梦想。而从世界各国城镇化的历程来看，城镇群是实现城镇化的重要空间载体，但目前贵州省还没有形成真正意义上的城镇群。因此，贵州目前应着力培育包括贵阳、遵义、安顺、凯里、都匀都市区为核心的黔中城镇群，通过以工业化带动城镇化的跨越式发展。

**跨越式发展战略的核心动力是新型工业化、高度现代化。**该战略的主要路径是以黔中城镇群建设和新型工业化为主体，以大中城市和大中型企业为主导，吸引固定资产投资，发展外向型经济，发挥大中城市的辐射带动作用，实现“强省”目标。因此，本战略为贵州省城镇化的近期发展战略。

### 2. 可持续发展战略—中远期发展战略

基于贵州省城镇化是山区特色城镇化、以农业为主导地区的城镇化、生态环境脆弱地区的城镇化等基本特征，贵州应将以特色中小城市与小城镇为主体的城镇化道路作为其可持续发展战略，通过充分利用贵州省的自然、人文优势资源，扬长避短，走出贵州特色城镇化的之路。

**可持续发展战略的核心动力是农业产业化与城乡统筹。**该战略的主要路径是以特色中小城市和小城镇为主体，以中小企业为主导，以特色产业布局为基础，建设绿色休闲生态基地，成为中国南方的后花园，带动城乡协调发展，实现“富民”目标。因此，本战略为贵州省城镇化的中远期发展战略。

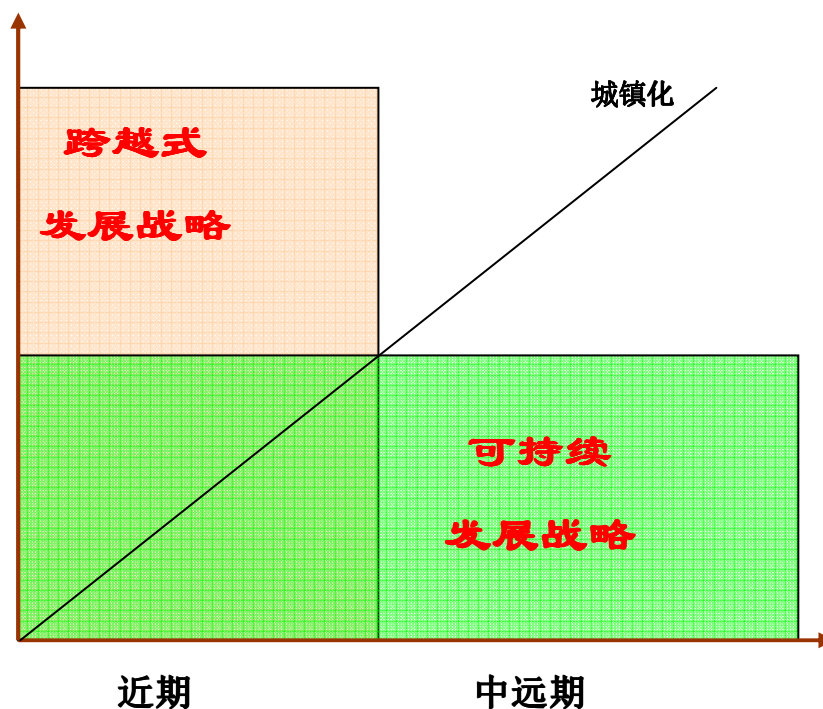


图6 贵州省城镇化发展的两大战略

### 三、战略定位

坚持紧凑型城市布局方针，走资源节约环境友好发展的绿色城镇化道路；坚持大中小城市和小城镇协调发展，重视小城镇在贵州城镇化中的特殊地位与作用，推动城镇间的分工协作，构建大城市和小城镇协调发展的科学城镇体系；突出特色，根据城镇自身条件，科学确定城镇发展定位，把城镇建筑的民族传统、地方特色和时代特征有机结合起来，塑造各具特色的城镇建设风格；坚持城乡统筹，在城镇化进程中解决“三农”问题，把提高人民群众的生活质量作为加快城镇化进程的出发点和落脚点，使城镇化发展的成果惠及全省城乡各族人民群众；通过城镇化，使贵州成为国家山区城镇化与特色城镇化的示范区，成为新型城镇化、绿色城镇化的先行区。

### 四、发展目标

#### 1. 总目标

依托贵州省生态优势，以黔中城镇群为主轴，特色城镇为辅助，构建大中小城市协调发展的城镇体系。进一步优化贵州城市空间发展格局，分类指导，完善功能，为产业发展提供空间支撑，实现城乡统筹发展，全省城镇化率1年提高2个百分点，到2015年力争达到40%，到2020年力争达到50%。

黔中城镇群经济实力显著增强，在西部地区影响力进一步提升；城市基础设施和公共服务设施更加配套完善，突出立体交通系统，综合承载能力明显增强；城乡一体化程度明显提高，城乡居民收入水平差距逐步缩小，城乡社会和谐局面初步形成；城乡环境面貌明显改善，初步遏制环境污染局面。

#### 2. 分阶段目标

贵州城镇化发展目标可以为近期、远期两个阶段，近期到2015年，远期到2020年。近期为城镇化的加速发展时期，发展重点是交通、能源、水利等基础设施的建设，为城镇化快速发展提供支撑和载体；远期的重点是公共教育、公共卫生、公共医疗等公共服务的发展，着重解决城镇化中的民生问题。

#### 具体目标为：

城镇人口较快增长,全省城镇化率每年提高2个百分点,到2015年力争达到40%,到2020年力争达到50%;

城镇体系不断完善,加快形成以大城市为中心、中小城市为骨干、小城镇为基础的梯次明显、优势互补、辐射作用较强的城镇体系;

城镇建设加快推进,人均道路面积2015年达到8平方米,2020年达到10平方米;

建成区绿地覆盖率2015年达到30%,2020年达到35%;

市政设施逐步完善,城镇用水普及率2015年达到95%,2020年达到100%;县城以上污水处理率2015年达到80%,2020年达到90%以上;城镇生活污水再生利用率2015年达到20%以上,2020年达到30%以上;县城以上生活垃圾无害化处理率2015年达到80%,2020年达到90%以上;

公共服务水平明显提高,2015年城镇人均住房建筑面积达到28平方米,2020年基本解决城镇低收入家庭的住房问题教育、文化、卫生、体育等方面的条件较大改善,2020年实现基本公共服务均等化。城镇管理明显加强,社会治安良好,群众安居乐业,社会和谐稳定。

## 第四节 加快贵州省城镇化发展的空间战略

为实现两大战略，在空间上构建“核心—边缘”的城镇体系总体结构，以都市区作为贵州城镇化推进的抓手。核心是指依托黔中经济区形成的黔中城镇群，这是贵州省实现跨越式城镇化发展的重要支撑，实现贵州城镇化跨越式发展的空间载体；边缘是指与省界联系的6个组团。包括六盘水、毕节、兴义、铜仁、从江、务川，这是贵州省城镇化的基础，以发展特色产业，建设特色城镇，并带动城乡统筹发展为主要任务，是实现贵州城镇化可持续发展战略的空间载体。

都市区在当代中国城镇化进程中，承担着带动周边地区社会经济发展和促进城乡一体化的作用，并为强化中心城市功能提供相应的发展空间和条件。从贵州省城乡统筹发展实际出发，需要运用都市区的概念和发展模式，一方面，带动4个省辖市周围农村地区的发展，另一方面，培育像“毕水兴经济带”这样的特色城镇密集区的不断发展，推进“自下而上型”城镇化的快速发展，结合及时的行政区划调整和适当的城市规划引导，使得中心城市与周围地区的社会经济联系日益加强，从而推动贵州省城镇化的两大战略的实施。

### 一、空间发展战略

贵州省委省政府对贵州省城镇化发展的指导思想是，“坚持以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，深入实施西部大开发战略，紧紧围绕实现经济社会发展历史性跨越、全面建设小康社会这一总目标，立足贵州山区省情，遵循城镇化发展规律，坚持工业化和城镇化相协调、城镇化的速度和质量相统一、城镇化和社会主义新农村建设相结合，着力优化城镇空间布局、抓好城镇建设规划、强化产业支撑、提高城镇综合承载能力、创新体制机制、加强城镇管理，充分发挥大中城市的辐射带动作用，促进大中小城市和小城镇协调发展，走有特色、集约型、多样化的贵州山区绿色城镇化道路，促进全省经济社会又好又快发展。”

根据这个指导思想，结合贵州省的自然和社会经济条件，构建推动贵州省跨越式发展的空间发展战略。

#### 1. 基本原则

**(1) 产业推进原则。**工业化与城镇化是相辅相成的，工业化是城镇化的动力，城镇化是由工业化所产生的劳动力在分工在空间上的反应，是推动工业化向高级阶段发展的基础之一。因此，对于贵州省的城镇化建设而言，产业推进是基础。这里强调的产业不仅仅局限在工业，工业也不完全是指传统工业。对于贵州省来讲，“工业立省”是推动全省跨越式发展的外在动力，也是改变全省城镇体系格局的动因。结合贵州省“十二五”发展规划和建设，城镇体系格局的调整一方面是适应产业布局调整的需要，另一方面，也要充分体现贵州省经济社会发展的总体定位要求。

**(2) 生态优先原则。**作为具有后发优势的贵州省城镇化建设，首先要坚持的是生态优先的原则，将生态文明建设贯穿在城镇化的进程中，需要全省各级各部门的统一认识。城镇化建设，不仅是指城镇建设中基础设施的完善和城镇环境的绿化美化，还包括城镇基础设施建设中节能环保与循环利用思想的充分体现，包括新能源与新材料在建筑设计与建筑材料中的利用，包括整体有机的生态环保思想。

**(3) 城乡统筹原则。**加快城镇化进程的根本是促进城乡统筹发展。对于贵州这样一个农村人口众多的山区面积为主的省，在进行城镇空间发展战略制订时一定要兼顾城乡协调，工业化、城镇化与农业现代化协同发展，而发展现代农业是以工促农、以城带乡的核心目标之一，是实现农民增收、城乡协调发展的基础。需要注意的是城乡统筹发展不是消灭乡村，不是以牺牲乡村土地和社会文化来换取城镇化发展空间。

**(4) 近中远期相结合原则。**城镇化建设要分时段，适度超前，为未来发展留出空间。这不并不是说就要一味的扩充每个城市的建成区范围，将小城镇建设成大城市；而是说在全省范围中，结合未来社会经济的发展 and 自身发展条件，分步骤分阶段有重点发展，对有发展潜力的地区和城镇要列入发展规划中。

## 2. 指导思想

依托贵州省生态优势，以黔中经济区和贵阳城镇群为主轴，特色城镇为辅助，构建大中小城市协调发展的紧凑型生态城镇体系。进一步优化贵州城市空间发展格局，分类指导，完善功能，为产业发展提供空间支撑，实现城乡统筹发展，力争在“十二五”末，贵州省城镇化水平达到 40%。

## 3. 总体思路

贵州省城镇化建设的总体思路是：在未来 10-15 年，围绕黔中经济区的总体定位，利用贵州作为中国东部地区产业转移承接区的优势，整合内外动力，驱动工业化与城镇化紧密结合，增强城镇化发展活力；通过城镇体系结构调整和贵阳城镇群建设，增强大城市的辐射拉动作用；以生态环境与文化特色城镇建设为主线，打造以生态城镇为主干，以生态社区为网络，以中心城市为主体的紧凑型生态城镇体系格局，实现中心城市的综合化与小城镇的专业化同步发展，实现城镇化建设从传统形态向生态形态的转型，为实现贵州省跨越式发展构建发展空间。

# 二、总体空间布局

城镇体系的空间布局是关系到城镇未来发展的战略性问题。在制订战略布局时应跳出省界，将贵州放在更大区域去寻求主动发展的空间格局。同时，紧密围绕贵州省加快城镇化发展战略的两个战略，构建城镇体系总体空间布局。

## 1. 构建“核心—边缘”的城镇体系总体结构

(1) 核心：指依托黔中经济区形成的黔中城镇群。这是贵州省实现跨越式城镇化发展的重要支撑。核心结构由两部分组成，一个是硬核：贵阳大都市区；一个是内核，由遵义、安顺、都匀和凯里四个联合都市区组成。核心区域是实现贵州城镇化跨越式发展战略的空间载体。

(2) 边缘：是指与省界联系的 6 个组团。包括六盘水、毕节、兴义、铜仁、从江、务

川。这是贵州省城镇化的基础，以发展特色产业，建设特色城镇，并带动城乡统筹发展为主要任务。边缘区域是实现贵州城镇化可持续发展战略的空间载体。（图 7）

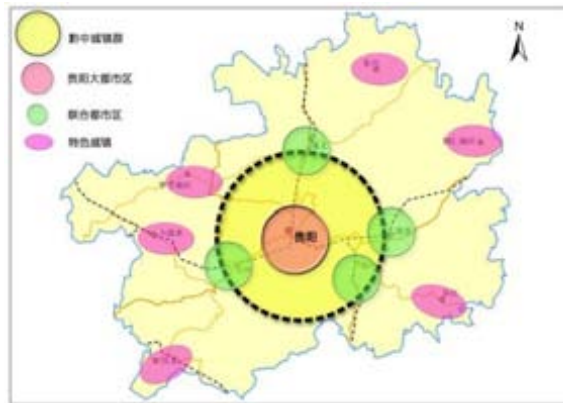


图 7 “核心—边缘”城镇体系总体结构示意图

在“核心—边缘”城镇体系总体结构框架下，形成“特大城市—大城市—特色城镇—小城镇”的省域城镇结构。

（1）特大城市，包括贵阳大都市区和遵义联合都市区，贵阳是贵州省的政治、经济、文化中心，是贵州省的省会城市所在，人口在 500 万人以上，是黔中城镇群的中心城市，是西南具有代表性的高度现代化的大都市。遵义是贵州省的副中心城市，人口在 200 万人以上，是贵州与成渝区域合作联系的节点城市。

（2）大城市是指隶属黔中城镇群中的安顺、都匀、凯里联合都市区，承担疏解贵阳中心城市的人口和部分经济功能，并依据各自特点，形成汇集旅游、民族文化、农业产业化，带动区域发展的规模化城市地区，人口规模在 100—200 万人之间，具有相对独立性。

（3）特色城镇是指具有一定产业基础，如资源加工业、旅游业等，且具有一定的特色，如六盘水、毕节和兴义这样具有气候、生态和矿产资源优势的“毕水兴”经济带，具有包括铜仁武陵山区域旅游优势，务川矿产、能源等资源优势以及从江未来交通枢纽优势等在内的黔东特色产业带，人口在 50—100 万人之间，是加快贵州城镇化进程的重要组成部分。

（4）小城镇是指以重点镇为依托的，乡镇企业为主体，以发展农业产业化为主导的建制镇，是实现城乡统筹，解决“三农”问题的重要空间载体。

## 2. 以都市区作为推进贵州省城镇化的抓手

在城镇化发展过程中，从景观上可以直观看到和感受到的反映城市人口和各种非农业活动高度密集的地域，一般都作为城市建成区存在。尽管在各级城镇规划中都会涉及城市建成区的范围，但在实际建设和发展过程中，由于城镇规模不断扩大，城镇功能离心扩散以及城镇产业发展用地的扩张等，特别是以一日为周期的商业、教育、就业、娱乐、医疗等城市功能所波及的范围已经超出城市建成区范围，城市社会越发达，城乡之间的分界也越模糊，这就要求建立一种城市的功能地域来替代城市建成区的概念，并且较之单一的城镇更符合未来城镇化发展的空间要求。

都市区是近年来国内借鉴国外经验，较为常用的一个城市功能地域概念。与一般的城市概念相比较，都市区是特指那些集聚发展达到一定程度、扩散发展具有相当规模，并开

始由集聚为主的阶段转向扩散为主的阶段的大的城市区域。都市区在当代中国的城镇化进程中，是城镇面向未来的发展目标和重要空间形式，承担着带动周边地区社会经济发展和促进城乡一体化的作用，并为强化中心城市功能提供相应的发展空间和条件。

根据我国城市地理学家周一星教授的观点<sup>11</sup>：（1）都市区是由中心城市和外围非农化水平较高，与中心城市存在密切社会经济联系的邻接县（市）两部分组成。（2）凡城市实体地域内非农业人口在 20 万以上的地级市可视为中心城市，有资格设立都市区。（3）都市区的外围地域以县级区域为基本单元，外围地区原则上需要同时满足①全县（或县级市）的 GDP 中来自非农产业的部分在 75%以上；②全县社会劳动力总量中从事非农业经济活动的占 60%以上；③与中心城市直接毗邻或与已经划入都市区的县（市）相毗邻；④当中心城市为“切块设市”或者“整县设市”时，还需要同时满足非农化水平指标；⑤如果一县（市）能同时划入两个都市区时，原则上依据行政归属而定，但如果行政原则不合理，如舍近求远，则采用联系强度原则取到各个中心城市的客流量大小而定。进一步细分，中心城市人口在 100 万以上的称大都市区，由两个或两个以上相邻的大城市构成的都市区称为联合都市区。

用都市区概念的益处在于：（1）都市区的范围要大于中心城市，包括中心城市外缘不连续的城镇、城郊发展区，甚至一部分乡村地域，但边界是与县界保持一致。因此，在进行统计时可以依照设立的都市区进行城镇化水平统计；（2）针对城乡统筹发展而言，以都市区的城市功能地域概念作为建设主体，在市政、公用事业以及社会保障体系等方面可以实现都市区内部及都市区之间的政策和设施资源共享。例如，对未来贵阳和遵义的发展定位，现在要判断未来遵义是否能够或者应该取代贵阳似乎很难，而且也没有必要进行这一判断。因为，从都市区的概念出发，两个中心城市都有资格设立都市区，对周边地区的辐射作用（联系强度）可以作为划定其都市区范围的依据，并依据划定好的都市区范围确定功能定位，进而促进两个中心城市在黔中城镇群的极化作用，形成双核结构；（3）利于产业集聚，优化人口分布。由于都市区的范围特点，可以进行区内（包括联合都市区之间）的产业结构整合优化，促进产业集群形成和规模效应的发挥，改变城镇间产业缺乏关联，无序竞争的状态。同时，都市区功能用地结构的变化是在产业部门的区位指向性、聚集经济效应和土地竞租能力的共同作用下，各类经济要素在城镇地域内流动、组合的过程。例如，现代工业及制造业逐步从中心城市向外迁移，在郊区城镇兴起各类工业园区，依托中心城市的产业、空间与政策支撑，形成新的工业园区、现代化加工制造基地以及高新技术园区、新兴产业园区，从而实现对传统产业的现代化改造，促进了高新技术对传统产业的渗透。同时，人口也随着就业岗位的区位转移发生迁移，从而起到优化人口空间分布的作用。

**需要说明的是：**尽管都市区的概念产生于城市从向心集中向离心扩散发展过程中，似乎对于贵州省这样一个正处于城镇化快速发展阶段的省份不适用。但还应该看到都市区概念的内涵，即，都市区在当代中国城镇化进程中，承担着带动周边地区社会经济发展和促进城乡一体化的作用，并为强化中心城市功能提供相应的发展空间和条件。从贵州省城乡统筹发展实际出发，需要运用都市区的概念和发展模式，一方面，带动 4 个省辖市周围农

<sup>11</sup> 许学强，周一星，宁越敏等著《城市地理学》（第二版），第 24—25 页，高等教育出版社，2009 年。

村地区的发展，另一方面，培育像“毕水兴经济带”这样的特色城镇密集区的不断发展，推进“自下而上型”城镇化的快速发展，结合及时的行政区划调整和适当的城市规划引导，使得中心城市与周围地区的社会经济联系日益加强，从而推动贵州省城镇化的两大战略的实施。

### 三、空间实施保障

#### 1. 依托黔中经济区，着力打造和培育黔中城镇群

黔中经济区包括贵阳城市经济圈及其周边区域 28 个市县区，国土面积为 40657.1 平方公里，占全省的 23%。黔中经济区处于全国两横三纵城镇化战略格局中沿长江通道横轴和包昆通道纵轴的交汇地带，贵广、成贵、渝黔等高速铁路，厦榕、沪昆等高速公路穿区而过，整个区域将逐步形成较完善的陆路交通网络。

2008 年，黔中经济区常住半年以上的人口为 1282.92 万人，占全省的 33.82%，一般预算财政收入为 140.02 亿元，占全省的 40.06%。贵州拟将以黔中地区的开发区为龙头，大力培育贵阳、遵义、安顺、都匀、凯里 5 个城市，其中贵阳市按远景 500 万人口来规划，到 2020 年全市人口规划为 400 万人，2030 年是 500 万人；安顺市规划为 100 万，遵义 200 万，都匀 80 万，凯里则规划 80 万至 100 万，黔中经济区最终达到 2000 万人口。

通过打造黔中城镇群，集中发展贵阳大都市区和遵义—安顺—都匀—凯里联合都市区，落实加快城镇化发展的跨越式战略。贵阳作为黔中城镇群的首位城市和第一增长城市，在未来城镇化发展中将承担着高度集聚发展后带来对中心城市内乃至边缘地区的辐射和扩散效益。近年来，贵阳城市经济快速发展，城镇化率已达到 65%，城市人口、城市规模 5 年增加了 1 倍。目前，贵阳市已制定了“北拓、南延、西连、东进”的城市发展战略，规划面积 1230 平方公里，主城区面积 500 平方公里，向东南西北四个方面拓宽发展空间。今后还将进一步研究城镇化发展策略，进一步加大城镇化发展的力度，成为全省城镇化建设的领头羊。

因此，重点加快贵阳和遵义两个中心城市的发展，在行政区划和用地方面给予适当的政策，加强城市基础设施建设和公共服务建设，加强环境，美化和绿化，增长城市吸引力和竞争力，从而吸引高端产业和新兴产业落户贵州，并在此基础上提升黔中城镇群在全国的知名度。

#### 2. 优化黔中城镇群的空间布局，明确各自分工，形成优势互补

进一步明确黔中城镇群的内部功能定位，在空间上形成“一主、一副、三组团”的城市格局。

“一主”：黔中城镇群的中心城市，贵州省政府所在地—贵阳市；城市性质定位是：贵州省的政治经济文化中心，原生态民族文化世界旅游目的地中心城市，全国生态文明城镇建设示范城市。西南地区重要交通枢纽及物流集散基地。

“一副”：黔中城镇群的副中心城市—遵义市；城市性质定位：区域联系的节点城市，国家级优秀旅游城市，新农村建设示范区，贵州省的生态文化产业和展示中心。国内外知名红色旅游文化城市和我国西部出海通道上的重要城市，西南地区的能源、新材料基地，装备制造业基地以及绿色产业基地。

“三组团”：安顺组团，以建设泛黄果树旅游圈为抓手，以民用航空产业研发和生产为目标，建设成为国际旅游目的地城市和全国重要的装备制造业基地；都匀组团和凯里组团，以特色文化旅游和宜居城市建设为主导，形成独具特色的生态休闲城市组团。

### 3. 以 1 小时经济圈建设为依托，推动各个都市区的建设和发展

都市区范围的划分和界定在一定程度上依赖于两个都市区之间的联系强度，中心城市在其特定的空间范围内与其周边城市以及经济腹地之间存在紧密的社会经济文化联系，表现为人流、物流、资金流、技术流和信息流等各种要素在空间上的流动，进而产生空间相互作用，形成巨大的“磁场”以吸引周边的各种要素的不断集聚；同时中心城市通过辐射和扩散对周边地区进行反作用，以带动整个区域的发展。因此，以黔中城镇群的各个中心城市为核心，依托其连接周边地区的快速铁路和高速公路，建设各个都市区的 1 小时经济圈，一方面，理顺贵阳、遵义、安顺、都匀、凯里的吸引范围，确定都市区建设目标，另一方面，可进一步通过交通规划改善联系强度，逐步拓展贵阳、遵义这两个双核城市的辐射圈，从而增强黔中城镇群的带动作用。

## 四、特色民族城镇的发展策略

贵州省是一个多民族省份，民族自治地方和民族乡面积占贵州省总面积 68%，少数民族人口有 1500 多万，占全省总人口的 39%，在全国各省区中排名第三。世居贵州的少数民族共有 17 个：苗族、布依族、侗族、土家族、彝族、仡佬族、水族、回族、瑶族、白族、壮族、畲族、毛南族、蒙古族、仫佬族、满族、羌族。苗、布依、侗、仡佬、水等，其中苗族人口占全国苗族总人口的 49.8%；布依族人口占全国布依族总人口的 97.3%；侗族人口占全国侗族总人口的 55.7%；仡佬族人口占全国仡佬族总人口的 98.2%；水族人口占全国水族总人口的 93.2%。这些集中分布的少数民族其居住形式多以村寨和坝子的形式居住在山区，是贵州省加快城镇化进程促进城乡统筹的关键。

### 1. 以农业产业化为动力，加强小城镇建设，转变生活方式

从前面对贵州省城镇化发展基础和存在问题的分析中，可以得出，贵州是一个以农业为主导的城镇化地区，由于农业劳动生产率落后，农业产业结构调整缓慢，与东部地区比较差距明显，而众多的少数民族人口又突出了这一特征，一是人口聚集点规模小且分散；二是具有多民族特色的聚集点由于历史原因大都居住在偏僻、封闭的山区，不同的民族形成各自不同的居住形态和风格。众多的民族村寨，既是优势，又是劣势。

农业劳动生产率低，直接影响了城镇、农村集镇的发展。一方面，由于长期以来对农村文化教育、医疗卫生、养老保险重视不够，以及受人才、资金、技术、设备等条件的限制，造成了贵州农村人口素质普遍偏低，生产力落后；另一方面，劳动生产率低也与贵州村寨的分散和落后有关，由于自然条件、历史发展和多民族聚居，形成和延续了具有贵州特点的农村人口聚集形态。

因此，对于这样的地区，其加快城镇化发展战略就不能采取以跨越式发展为主导，集中发展特大城市，高度工业化和高度现代化的第二战略，而是要采取第一战略，也是实现城乡统筹发展的基本战略。即，充分利用民族村寨的优势，转变生产方式，从自给自足的小农生产向农业产业化发展，以“公司+农户”的形式，重点发展特色农产品生产及其加

工，增加农产品的附加值，提高农民收入；同时，对有特色的重点镇，加大市政设施和公共服务设施的建设力度，大力发展民族旅游业，依托民族聚居形态和风格，建设民族特色鲜明的小城镇，引导农民转变生活方式，将有条件的村民转变为小城镇居民，从而吸引人口向小城镇转移，以消除城乡二元结构，实现加快城镇化进程促进城乡统筹的目标。

## **2. 挖掘民族文化内涵，提升民族文化品味，建设特色旅游镇**

贵州省民族文化独特，形成有别于其他省份的旅游资源优势。如黔东南州，是世界乡土文化保护基金会授予的全球 18 个生态文化保护圈之一，联合国教科文组织推荐的“返朴归真、回归自然”全球十大旅游目的地之一。全州有“歌舞之州、百节之州、森林之州”的美誉，以及原始的自然生态、原生的民族文化、原貌的历史遗存，构成了全州旅游业发展的核心基础和资源主体，是不可多得的“原生态民族文化博物馆”。2006 年全州旅游业总收入 47.89 亿元，比 2000 年增长 436.28%；旅游总人数达到了 634.34 万人，比 2000 年增长 372.45%，其中，国外游客 2.37 万人。现在，黔东南州已经完成或启动了一批市县重点风景名胜区、历史文化古迹、红色旅游、乡村旅游、森林公园等开发建设专项规划。同时，全州推出旅游精品发展战略，积极推进镇远历史文化及舞阳河山水风光旅游目的地、雷公山苗族原生态文化及自然生态旅游目的地、黎平侗族原生态文化及三板溪湖苗族原生态文化旅游目的地建设。对优化传统旅游产品也进行了调整和提升，努力做大做强舞阳河、镇远古城、杉木河、西江、肇兴等旅游品牌，初步形成了以乡村游和以山水游为龙头，以历史、文化游为特点的民族文化、红色文化等一批新型多元化旅游产品，促进了旅游产品结构从单一观光型向多元化、多样性的转变。

对于这类的城镇，就要从长远发展着眼，充分利用生态补偿机制，保护好生态环境，以规划和发展以民族风情、绿色环保、生态文明、低碳节能为主导的旅游活动，建设一批低碳节能示范民族旅游城镇，以吸引大城市的居民休闲娱乐，达到富民和促进小城镇发展的目的。

## 第五节 “三农”问题与城乡统筹发展

贵州省的“三农”问题，除了自身自然条件的限制外，主要原因还在于体制性与资源配置等方面的矛盾，因此，要在城镇化进程中解决三农问题，就需要采取一系列措施统筹城乡发展。即实施“四步走”战略，包括（1）推进新型工业化提升非农产业就业机会，（2）构建以人为本的人口流动管理机制，（3）推进以“产业向产业发展区集中、人口向城镇集中、土地向规模经营集中”为主体的“三个集中”战略，谋求聚集经济效应，（4）为广大乡村提供均等化的公共服务。

### 一、贵州省城镇化进程中的“三农”问题

贵州是一个不沿海、不沿边、不沿江的内陆省份，受到历史、自然、政治、文化等各种因素的制约和影响，“三农”问题积淀较深，在全国各省份中显得尤为突出，始终是困扰贵州经济社会发展和现代化进程的重大障碍。

#### 1. 农民问题：收入增长缓慢，城乡居民收入差距日益拉大

当前贵州三农中的农民问题，核心问题是农民收入增长缓慢的问题，导致城乡居民收入差距日益扩大。

改革开放以来，贵州农民收入虽然增长很快，30多年中人均收入增加5倍（以不变价格计），但增长速度仍然落后于城镇居民。2009年，贵州农村居民人均纯收入实际增长7.5%，达到3005元，但城乡居民收入比仍为4.3:1，绝对差距达到9857.12元，是改革开放以来差距最大的一年。

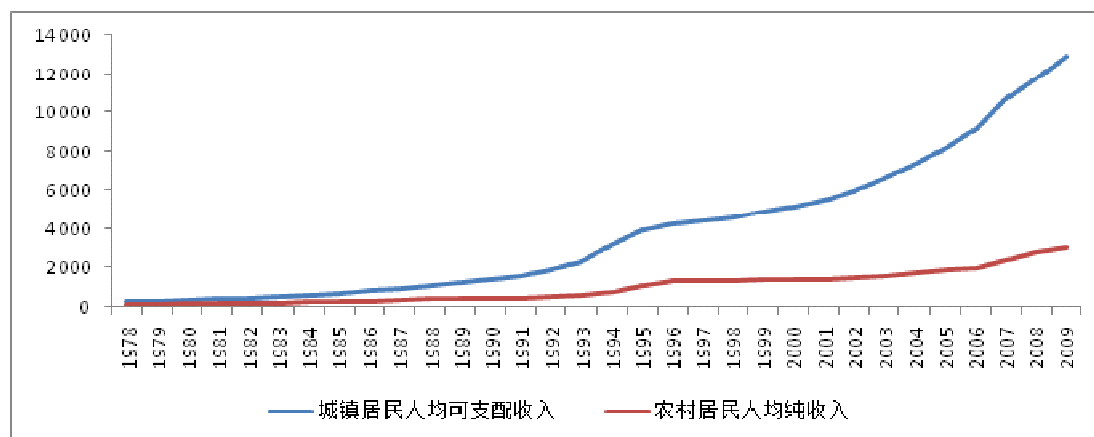


图8 贵州城乡居民收入变化（1978—2009）（单位：元）

2009年我国城乡居民人均收入之比为3.3:1，绝对差距在2008年首次直达1万后，继续达到1.2万元，2009年中国城乡差距水平已大大高于世界多数国家水平，美国、加拿

大和印度同期的地区收入差距指数分别为 1.58、2.30 和 3.26。但贵州城乡收入差距与全国相比，更为严重。上世纪 80 年代之前，贵州城乡收入差距小于全国，80 年代之后，贵州城乡收入差距与全国平均水平日益增大。考虑到城镇居民享受各种福利和补贴的因素，这一指数还会更高，这不仅成为“三农”问题的主要矛盾，而且已经对国民经济增长产生了严重制约，影响了社会的和谐稳定。

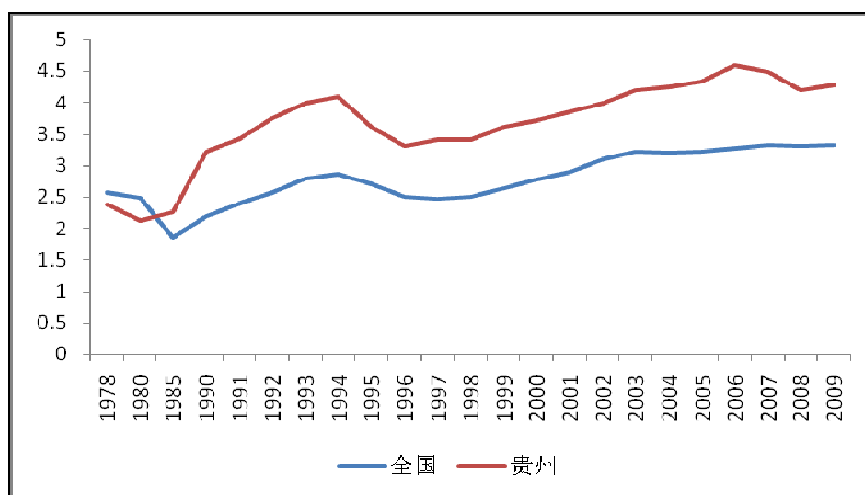


图 9 贵州城乡收入比与全国的比较 (1978—2009)

不仅城乡之间存在较大的收入差距，贵州农民人均纯收入与全国平均水平、与区域间的农民收入增长情况比较，仍有较大差距。我们以 2003 年以来的数据为例说明，东部地区农民人均纯收入由 2003 年的 3616.6 元增加到 2009 年的 7155.5 元，年均增长 12.0%；中部地区农民人均纯收入由 2003 年的 2382.0 元增加到 2009 年的 4792.8 元，年均增长 12.4%；西部地区农民人均纯收入由 2003 年的 1883.7 元增加到 2009 年的 3826.5 元，年均增长 12.5%。中、西部地区农民人均纯收入的增速均大于东部地区，中、西部地区与东部地区之间的差距有所缩小。但就贵州农民收入而言，2003 - 2009 年与西部农民人均纯收入相比仍低 20.3%、21.4%、22.5%、25.3%、22.5%、25.8%和 27.5%。

尽管贵州农民收入出现了较好的稳定增长期，但与城镇居民的可支配收入相比以及全国的城乡居民收入情况相比都存在明显的滞后现象。

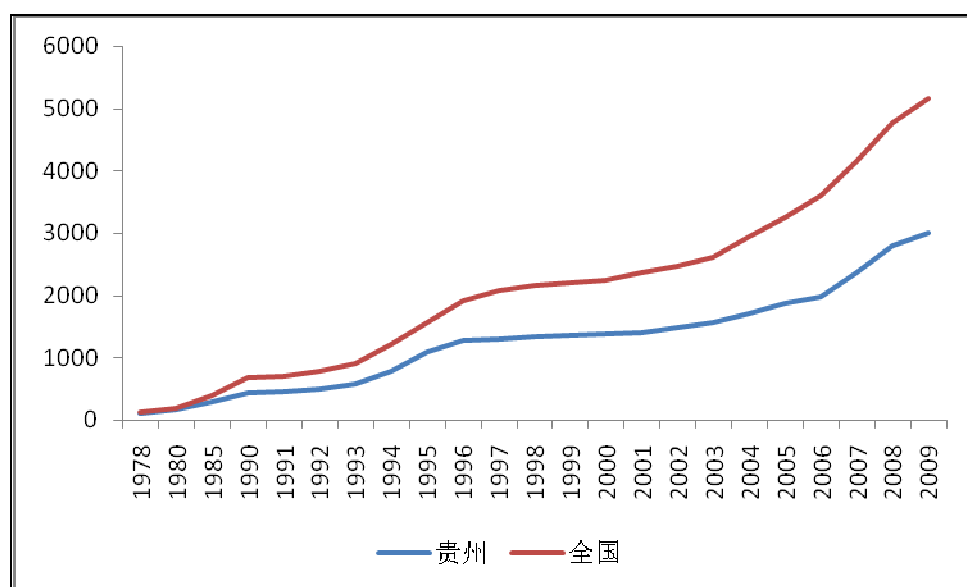


图10 贵州与全国农民人均纯收入水平比较 (1978—2008)

表4 贵州与东、中、西部地区农民人均纯收入水平比较(2003—2008年) 单位:元, %

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
全国	2622.2	2936.4	3254.9	3587	4140.4	4760.6	5153.2
东部地区	3616.6	3986.6	4417	4859	5504.9	6598.2	7155.5
中部地区	2382.0	2726.6	2999	3331	3896.9	4453.4	4792.8
西部地区	1883.7	2090.8	2300	2487	2908.8	3517.8	3826.5
贵州省	1564.7	1721.6	1877.0	1984.6	2374.0	2796.9	3005.4
东部比中部高	51.8	46.2	47.3	45.9	37.4	48.2	49.3
东部比西部高	92.0	90.7	92.0	95.4	84.0	87.6	87.0
中部比西部高	26.5	30.4	30.4	33.9	34.0	26.6	25.3
西部比贵州高	20.3	21.4	22.5	25.3	22.5	25.8	27.5

## 2. 农业问题：基础薄弱，发展支撑条件弱

农业是关系国计民生的问题。就贵州来说，农业发展面临的限制性因素较多。

首先，贵州是全国唯一没有平原支撑的农业大省。贵州是以喀斯特山地高原地貌为主，山系与水系切割密集，土块小，土层薄。区内山地 108740.83 km<sup>2</sup>，占 61.73%。丘陵区 54200.76 km<sup>2</sup>，占 30.76%，山间平坝区 13225.85 km<sup>2</sup>，占 7.51%。面积大于 10km<sup>2</sup> 的平坝有 285 个，累计面积 5539.41km<sup>2</sup>，占全省土地面积的 3.14%。

其次，人均耕地有限，耕地资源承载压力大。按土地详查资料表明：2000 年全省耕地 4770413.11 公顷（7155 万亩），人均耕地不到 1.5 亩。而由于大量水利、水电、火电、铁路、公路工程及城镇等建设项目用地，贵州耕地面积以年均 10 万亩以上的速度逐年减少。随着人口的增加和经济的发展，土地资源形势日趋严峻。耕地面积大量减少，土地退化、损毁严重，土地后备资源严重不足；土地利用粗放，利用率和产出率低，浪费土地的情况十分严重。2007 年末全省农村人均有效灌溉农田仅 0.46 亩，低于全国 0.8 亩的水平，耕地资源尤其可贵。按耕地生产力计算，贵州人口超载近 1000 万人。

第三，生态脆弱，水土流失较严重。贵州岩溶山地占 73%，但在岩溶区内，有喀斯特

与沙、页岩相间分布。除去 61.92%的喀斯特面积外，全省尚有 38.08%的沙、页岩和第四纪红色粘土覆盖地层区，是水土流失比较严重的地区。

第四，农村二三产业发展刚处于起步阶段，小城镇建设步伐缓慢，影响了农村劳动力向非农产业转移，大批人口和劳动力仍然滞留在农村。农业结构较单一，贫困人口多。农业人口仍占 80%以上，在农村经济总收入中，主要集中在农业上。非农产业发展差，除少数大城市附近农村外，仍基本停留在农业社会，农业商品率低。

经济发展滞后，2009 年贵州农业产值占农林牧渔总产值 57.3%，林业占 4.2%，牧业占 32.2%，渔业占 1.3%，全国平均的比例分别为 50.7%，3.9%，32.3%，和 9.3%，贵州省农业比重比全国高 6.6 个百分点，渔业低 8.1 个百分点。2009 年贵州粮食产量为 3915kg / hm<sup>2</sup>，是全国平均数 4871kg / hm<sup>2</sup> 的 80.4%，乡村第一产业从业人员人均产值贵州为 4545.8 元，全国平均为 8663.0 元，仅及全国的 62.5%。

工业的发展和城镇化的进程的加快，给贵州农业发展带来了进一步的问题：

(1) 城镇化带来的各种问题制约着未来农业的发展。耕地总量不断减少、质量下降；水资源数量减少、水质下降，未来的粮食生产发展面临着很大挑战；生态环境局部改善、整体恶化，灾害严重；农业科技发展有进步，却仍不足；农业基础设施有改善，但仍薄弱；农民整体文化素质偏低，也都影响着未来农业生产的发展。

(2) 农村生产要素和资源流向城市，支撑条件日益弱化。诺贝尔奖获得者 Theodore Schultz 曾指出，改造传统农业必须从外部注入新的生产要素：资本、技术、人才以及新制度要素。然而在现行体制下，这个过程是反向进行的：加快工业化和城镇化的结果是导致农村廉价的生产要素和资源流向城市和工业，形成支持工业化的“低成本”优势。在此过程中出现三个净流出，即土地价值净流出、农村资金净流出和优秀劳动力净流出，这就使改造传统农业的速度和效益大打折扣。农村资金大量流向城市，农业资金大量流向非农业。特别是农业优势劳动力外流，使农业从业人员素质普遍下降。

### 3. 农村问题：公共服务供给不足，农村可持续发展潜力受到限制

农村问题方面，主要是由城镇化所带来的社会公共服务不均等化，城乡公共产品和服务提供的差异过大。尽管改革开放 30 多年来，贵州省农村公共产品的供给取得令人瞩目的进步和成就，各项农村公共设施和建设的建设与提供，日益完善，农村公共事业得到不断发展与进步，但城乡二元结构尚未根本改变，城乡发展差距仍呈扩大趋势。

随着国家惠农政策城乡统筹发展战略的实施，未来若干年内农村公共服务供给将会有大幅度的提高，但是城乡公共服务供给的均等化是一个长期的过程。短期内农村社会保障制度不健全，义务教育、医疗卫生、农业基础设施投入不足，现有科技水平对农业支撑不够等问题难以根本改变，这必然在一定程度上制约农村经济社会的发展，影响着农民生活质量的提高，限制农村可持续发展潜力的发挥。

## 二、贵州城乡统筹发展的实施路径

从前面的分析中可以看出，贵州“三农”问题，除了自身自然条件的限制外，主要原因还在于体制性与资源配置等方面的矛盾，因此，要在城镇化进程中解决三农问题，就需要采取一系列措施统筹城乡发展。

贵州要在城镇化进程中着力解决“三农”问题，实现城乡统筹，就要实施“四步走”战略。

### 1. 推进新型工业化提升非农产业就业机会

加快城乡发展的产业结构调整，努力推进新型工业化进程，尽可能地通过技术进步、延长产业链、发展现代服务业体系来扩大就业。着重改变过去城乡发展上存在的粗放型发展格局，按照新型工业化道路的要求，制定城乡一体化的产业发展布局。加快农村第一产业向第三产业的结构调整，大力发展农村第三产业，扩大农村剩余劳动力转移的容量。形成“以工促农，以城带乡”的发展理念，利用工业化的发展带动农业和农村的发展，以第二产业的发展带动其他产业的发展，延长第一、二产业的产业链，促进农产品的规模化经营和深加工链条。

但是，要真正实现农村富余劳动力完全意义的转移，还必须构建制度基础：建立健康的人口流动管理制度。

### 2. 构建以人为本的人口流动管理机制

“十一五”规划第一次明确提出要推进中国“城镇化健康发展”。所谓城镇化的健康发展是针对以前城镇化的过程中有不健康内容提出来的，是根据构建和谐社会的战略需要提出来的。从人口流动管理和统筹城乡协调发展的视角看，要将城镇化进程驶入健康发展的轨道，要求中心城市担负起完全接纳流动人口的历史性责任，构建“就业+社会保障+合法住宅=城市户口”的户籍管理制度。

另外，在户籍改革模式中，很重要的一条是必须加入社会保障，只有给在城市相对稳定就业的外来人口以全面的社会保障，才有可能依靠制度的力量解决人口流动的不稳定性给社会带来的冲击，降低人口流动的风险。目前，贵州各城市都为外来人口建立了社会保障制度，但是执行的力度极低，一是参保率低，而是参保基数低。基本的原因是企业为了降低劳动力成本而不愿意为其员工缴纳保险，政府则为了保护地方企业利益，也为了可以促进经济增长，而放弃农民利益，或者默认企业侵犯农民的利益。

### 3. 以“三个集中”谋求聚集经济效应

构建了人口有序流的平台以后，各地级市、广大县级市和各县范围内，在空间上需要遵循“三个集中”的基本原则。“三个集中”是指产业向产业发展区集中、人口向城镇集中，土地向规模经营集中。推进“三个集中”是谋求新型工业化时期城镇化的聚集经济效应。这是构建多层次城乡互动、共同发展的重要路径，是城市吸纳富余劳动力、乡村减少人口压力、推动现代农业发展三个过程在空间上的统一。

#### （1）产业向产业发展区集中

引导产业向集中发展区集中是“三个集中”的关键。黔中城镇群等经济基础较好，已经形成比较有特色的产业集群的地区，应在集中特色产业同时，促进城市服务业发展，成为具有更强区域辐射能力的城市；其他产业发展还相对薄弱的城市，应着重加快第二产业集中，壮大市域经济。一般的县城和重点镇则应在找准自身定位的同时，发展以劳动力密集型制造业和农副产品加工业为主的第二产业，为当地农民向非农产业转移创造就业机会。

#### （2）人口向城镇集中

农民向城市居民的转化是城镇化的关键环节。因此引导农民向城镇集中是“三个集中”

的核心，也是贵州统筹城乡发展，缩小城乡差距的关键环节。

引导农民向城镇集中，就是要使农民参与到城市经济社会发展的过程之中，与城市居民公平地共享城市经济社会发展成果，共享城市中丰富多彩的文化生活，优美舒适的人居环境，便捷周到的社区服务，完备齐全的基础设施。使农民在城市中完全转化为城市居民。

目前，贵州省的人口分布呈现出人口密度与城镇密度不一致的问题。即，贵州省的人口密度西部高，而城镇却集中在黔中和黔北。造成这一问题的原因，主要是由于资源开采和重工业集聚带来的机械增长和因自然条件恶劣，贫困超生带来的自然增长。同时，这些地区城镇化水平低，城镇体系不发育，难以支撑大量人口在生产和生活方面的需求，从而导致离土离乡却不能在城镇落户的局面。而像黔中和黔北这样城镇相对密集的地区来讲，又面临着因城镇生活成本不断提高，第三产业不发达，流动人口的社会福利等相关保障体系尚不健全，从而导致流动人口想落户却无法落户的局面。

因此，要解决人口向城镇集中，首先要解决就业岗位和提供相应的社会福利和保障制度，为流动人口提供生产和生活必备条件。

都市区是解决农民向城镇集中的主要载体。农民集中的空间走向，也因各都市区的产业结构、承载能力的不同而存在差异，同样应该遵循因地制宜的原则，引导农民向相应的城镇集中。

### **（3）土地向规模经营集中**

引导土地向规模经营集中是“三个集中”的落脚点，也是实现农业产业化，提高农民收入，提升农业核心竞争力的必由之路，是贵州解决“三农问题”、进行社会主义新农村建设的核心环节。推进土地向规模经营集中关键是构建土地集中经营的运行机制。

## **4. 为广大乡村提供均等化的公共服务**

为广大农村地区提供均等化的公共服务是统筹城乡发展的制度保障，这既是提高乡村居民生活质量的必要手段，也是提高乡村居民基本素质，保障他们进入城市劳动力市场以后能够具有市场竞争力的基本手段，从而成为推进城镇化健康发展的必要举措。

统筹城乡发展的最终目标是推进城乡一体化进程。为农村提供全面均等的公共服务，是农村发展的治本之策。基础设施建设与就业服务体系可以促进生产率的提高；社会保障、农业科技与信息服务可以减少不确定性带来的风险；农业科技信息服务可以促进信息的获取；公共卫生与基础教育可以促进农民素质的提高，实现人力资本的累积。公共服务的全面系统推进通过对农业产业效率的促进与农民生活水平的提高，使产业效率城乡趋于一致，城乡居民生活质量趋于一致，从而实现城乡一体化。

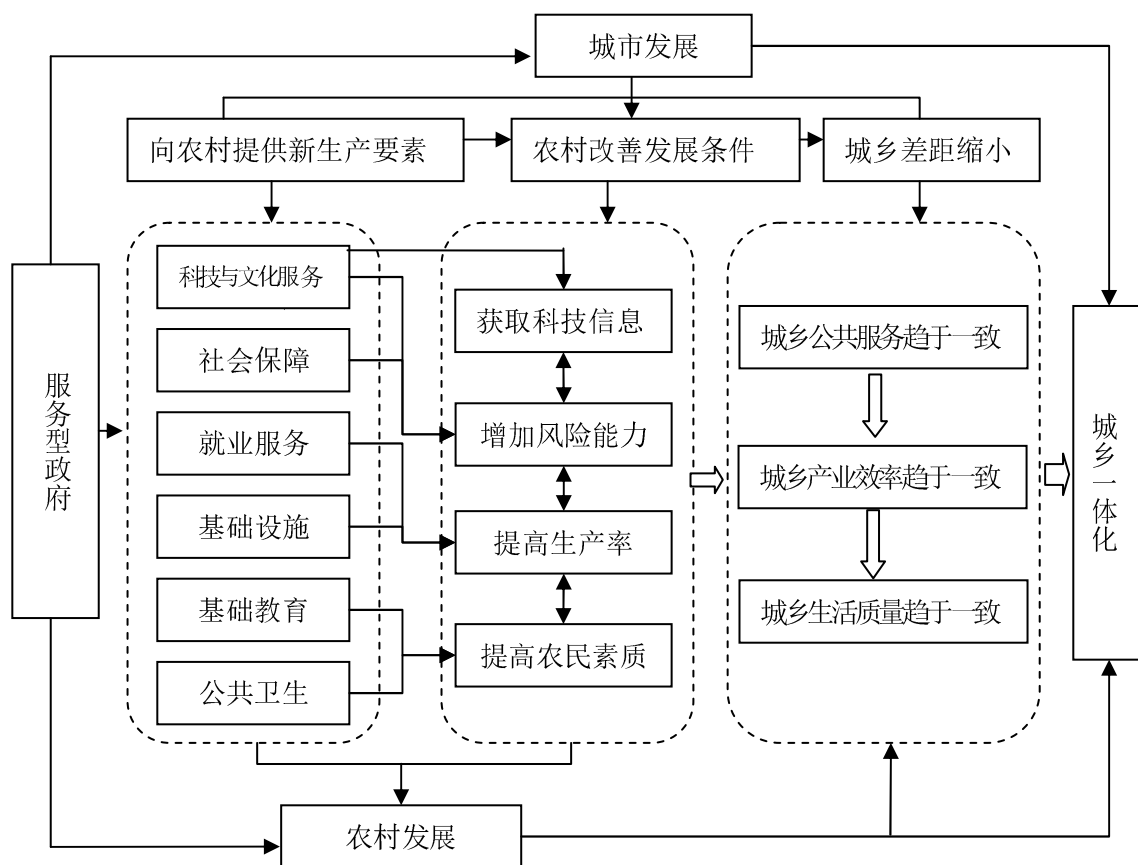


图 12 公共服务对推进城乡一体化的作用机理

## 第六节 加快贵州城镇化发展的政策保障

为保障贵州省城镇化两大战略的实施，推动新型工业化的发展，解决“三农”问题，实现城乡统筹协调发展，在体制与制度创新以及城镇化对策方面提出如下建议。

首先，在体制与制度创新方面，包括：加快与户籍制度相关的社会福利保障制度等的改革创新，推进土地管理制度改革，创新投融资体制机制，积极推动行政区划调整，加快城镇管理体制创新。

其次，在推进城镇化进程方面，采取的具体对策措施包括：力争从国家层面将黔中经济区列入国家“十二五”规划，作为重点发展区域，同时加大对黔中城镇群的培育；推进一二三产业协同发展，夯实城镇化基础；抓好城镇规划，以科学规划促进城镇化；以实施大中城市带动战略为突破口，加快推进城镇化；抓好小城镇建设，形成富有特色的贵州城镇体系；加快绿色城镇化步伐，促进贵州生态文明建设；采取多种途径，保障城镇建设用地需要；逐步解除城乡二元体制，在城镇化进程中实行城乡统筹。

### 一、体制与制度创新

城镇化是贵州走向现代化的必由之路，加速其进程是加快贵州经济发展的必然选择。而当前贵州的城镇化进程依然滞后，其根本原因在于长期以来在计划经济体制下形成的一系列体制和制度障碍。要加快城镇化进程，就必须进行体制和制度创新。

#### 1. 加快与户籍制度相关的社会福利保障制度等的改革创新

现有的户籍制度与相关的福利保障制度如教育、就业和社会保障制度等联系在一起，极大地限制了农民的进城就业。这些制度不仅提高了农民变市民的门槛，加大了农民进城就业的成本和风险，也为城市政府对农民的就业和其它歧视提供了政策依据。

可参照国内其他省份的做法，深化户籍制度改革，放宽全省城镇，特别是中心镇落户条件，简化手续，加快农业人口向城镇转移。

目前，引导人口向城镇集中的关键并不一定是户籍，而是与户籍相关联的社会福利和保障体制。因此，为保障贵州省城镇化目标的实现，必需进行社会保障体制的改革与创新，如以居住证制度替代户籍制度，制定针对居住证的社会保障体制和实施办法，对可以办理居住证的人口采取与当地城镇户籍人口享有同等待遇，引导流动人口到城镇安置。农村居民转为城镇居民后，各地可以根据实际情况大胆改革创新、积极探索实践、妥善处理其在农村享有的各项政策，同时为其子女受教育提供同等机会和待遇。

#### 2. 推进土地管理制度改革

当前土地使用权流转还受到土地的产权以及土地的外部环境等问题的限制。因此，土地配置的效率十分低下，土地经营兼业化、粗放化等现象十分普遍，土地撂荒、规模不经济、农业投入下降也较突出。因此，必须在稳定当前家庭联产承包责任制的基础上，进行

土地制度的改革,实行土地使用权的合理流转。

充分挖掘城市建设用地潜力,加大城镇闲置国有建设用地收回力度,建设节能省地型住宅,探索城镇附近工矿废弃地转变为城镇建设用地的途径。探索实行进城农村家庭原有住房按一定标准置换经济适用住房,其在农村的宅基地和节余的农村建设用地指标转换成城市建设用地指标给迁入地使用。积极探索农村集体建设用地使用权入市流转办法,激活城郊集体建设用地市场。

### 3. 创新投融资体制机制

县城及县级以上城市可以依法成立城建投资公司,足额注入资本金,完善治理结构,实现商业运作。通过引进民间投资等市场化途径,促进投资主体多元化,改善融资平台公司的股权结构,鼓励民间资本投资建设供水、污水、垃圾处理等市政公用设施。城镇土地资产和市政公用基础设施,可授权城建投资公司经营,统筹运作,滚动增值。积极争取金融组织贷款,采取发行企业债券、短期融资券和中期票据、增资扩股、上市融资、信托计划等形式筹集建设资金。加快市政公用事业改革,完善特许经营制度和市政公用事业服务标准,推进形成市政公用事业市场化的价格机制。

### 4. 积极推动行政区划调整

积极争取国家支持,推动毕节地区、铜仁地区撤地建市。加快撤县(市)建区和撤县(特区)建市工作,重点推进贵阳市修文县、开阳县、息烽县、清镇市和遵义市遵义县、六盘水市水城县、安顺市平坝县撤县(市)建区工作。有序推进撤乡建镇和县城所在地、镇改为办事处,每年有计划地支持一批新建城镇基础设施建设。落实好民族区域自治法,按照设区、县的城市管理权限理顺自治州管理体制,赋予自治地区在城镇规划建设、土地资源管理等方面更多的自治权利。

### 5. 加快城镇管理体制创新

现行城镇管理体制,往往存在着按行政级别来界定城镇职能和管理权限,严重限制了城镇化的进程和健康发展。因此,需要理顺城镇管理体制。明确城镇各级各部门管理的职责与职权,发挥市(州、地)一级在事关全局的城市规划、政策制定等方面的作用,按照城市管理重心下移、立足基层的思路,积极调动街道、社区在城镇管理中的积极性,形成统一领导、分级负责、条块结合、以块为主的城市管理格局。加强社区建设,健全基层群众自治机制,完善社会网络体系,把城镇社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

同时,加强城乡之间劳动就业的规划、管理和协作,通过组织和协调,建立劳务市场,提供就业信息,加强就业指导与培训,提供法律援助、劳动安全、子女教育等方面的服务,为农民进城打工创造好的环境,引导城乡人口的有序流动。对跨区域农村剩余劳动力的流量、流速、流向开展预测工作,运用工资、税收等经济及行政手段进行疏导和预测,提高农村剩余劳动力转移的组织化程度。

## 二、具体政策建议

### 1. 力争将黔中经济区纳入国家“十二五”发展规划,打造黔中城镇群

从国家层面来讲,应力争将黔中经济区纳入“十二五”发展规划的区域发展战略中,作为今后5年国家重点扶持建设的经济区存在,这样对贵州推动城镇化、工业化发展,

打造重要的区域经济增长极，意义重大，必然为贵州城镇化的快速发展带来有力支撑。从地方层面来讲，今后 5 年应重点打造黔中城镇群，培育贵阳大都市区。贵阳是贵州省唯一的特大城市，以贵阳为核心的黔中城镇群的真正形成对贵州及全国整体发展都有举足轻重的意义。目前，黔中城镇群还并未真正形成，但已初具城镇群的雏形和发展条件。未来 5 年中，省政府要力争国家在政策支持，以推动黔中经济区和黔中城镇群的建设与发展。培育和规划黔中城镇群，就是要通过壮大中心城市，带动辐射区域的整体发展，加快发展贵阳大都市区，培育联合都市区，打造黔中城镇群，这既是贵州城镇化发展的空间依托，也是区域整体发展的战略目标。

## 2. 强化政府主导作用，促进城镇化健康发展

加快推进城镇化建设，关键因素是政府，需要充分发挥其主导作用。因此，政府要不断解放思想，着力制度创新，加快推进城镇化建设。具体而言，首先创新城镇规划，打破僵化的、落后的规划体制和理念，要有前瞻性、系统性和可持续性，既有中长期规划，又有短期规划，规划具体细致又有可操作性，并且规划具有法定约束力，非经法定程序，不得随意变动；其次要创新城镇建设，改革城镇建设管理体制和投融资机制，树立现代城镇理念和品牌，健全城镇要素和功能，整合城镇资源，增强城镇经济的实力，提升城镇的竞争力、影响力和知名度；第三要创新城镇经营，一方面要经营好城镇土地开发和利用，通过市场运作模式，确保土地的保值、增值，另一方面要经营好城镇公共事业，利用市场手段，多元化、多渠道地发展公共事业，更好地满足市民的公共需求；第四要创新城镇管理，要树立现代城镇管理的理念，积极吸收和借鉴国外内发达城市的管理经验和办法，坚持以人为本，广招城镇管理人才，主动应对现代城镇的各类问题，如交通拥挤、住房紧张、就业困难、环境污染、治安恶化等经济社会问题。这四个方面的创新是有机统一的，是相互联系、相互影响、相互制约的整体关系，城镇规划是前提，城镇建设是支撑，城镇经营是动力，城镇管理是关键。这四个方面也是政府加强对城镇化发展主导作用的着力点，也是加快贵州城镇化健康发展的重要抓手。

## 3. 推进一二三产业协同发展，夯实城镇化基础

城镇化的基础系于产业发展，动力在于非农产业不断做大做强，在国民经济中所占份额不断增大。城市的实力壮大和地位提升，聚集功能和辐射功能的强化，关键在产业，着力点也在产业。实践表明，工业化与城镇化相互促进、互动发展。工业化创造供给，城镇化创造需求；工业化是城镇化的发动机，城镇化是工业化的加速器。贵州经济总量小，一二三产业增加值较低，一产不大、二产偏弱、三产不强，导致贵州成为 2008 年全国城镇化率唯一低于 30% 的省份。直面“欠发达、欠开发”的基本省情，必须将推进城镇化与工业化结合起来，促进城镇化与农业产业化、新型工业化和现代服务业联动发展。当务之急，在于坚定不移地以工业化为核心，狠抓产业结构优化升级，带动非农产业的增加值、就业比重增加；依托区域相对优势，发展相关产业，推进关系地方发展全局、带动作用强的重大项目建设，促进产业聚集，培育支撑发展的强势产业；扶持第三产业特别是生产性服务业加速发展，扩大就业、拉动内需、促进发展。

## 4. 抓好城镇规划，以科学规划促进城镇化

贵州山多平地少，人口密度大，经济基础差，城镇建设经不起违背科学规划的建了拆、

拆了建的“穷折腾”、“瞎折腾”。城镇科学发展首先取决于科学的规划。一要注重规划的前瞻性。坚持立足长远、面向未来,高标准、高起点搞好城镇规划,切实解决规划赶不上发展、规划滞后于建设的问题。二要注重规划的科学性。坚持城镇科学布局和协调发展,既要防止脱离实际、过度超前,又要做到大中小城市和小城镇协调发展、城乡一体化发展,形成结构合理、布局协调、功能互补、适度超前的贵州城镇发展新格局。三要注重规划的导向性。坚持把城镇规划与交通、产业发展结合起来,合理确定城镇性质、规模、发展方向和用地布局,充分发挥大中小城市和小城镇的比较优势,合理明确功能定位,分工协作、优势互补、共创多赢。

### **5. 以实施大中城市带动战略为突破口, 加快推进城镇化**

从对贵州省的分析和发展目标出发,认为实施大中城市带动战略,增强大中城市综合实力,辐射带动特色城镇、小城镇加速发展,是符合贵州城镇化发展的现实需要。

基于贵州省城镇化的两大战略,推进贵州城镇化进程,必须发挥城市间互补的综合优势,既要以大带小,又要以小补大,让大城市获得更广阔的发展空间和更坚实的基础支撑,形成布局合理、产业支撑、集约发展、辐射力强的城镇群,促进全省城镇体系协调发展。一方面,要突出贵阳市在全省政治、经济、文化、交通等的核心作用,以更高标准改善发展条件,提升环境质量,推进产业结构向高端发展,增强对全省的综合服务功能和辐射带动能力,形成贵阳大都市区;构建黔中城镇群,重点发展遵义、安顺、都匀、凯里联合都市区。另一方面,要依托特色优势资源开发,促进“毕水兴”经济带和黔东特色产业带的发展,形成区域联动效应,完善布局,形成新的区域经济增长点;扶持各市州所在地中心城市做大做强综合实力,率先发展成为产业人口集聚能力强、综合承载能力提升快的大中城市;促进各县级市和发展潜力大的县城,依托产业发展,逐步成为经济实力较强、功能比较完善、特色比较鲜明、环境比较优美的小中城市

### **6. 抓好小城镇建设, 形成富有特色的贵州城镇体系**

贵州是全国唯一没有平原支撑的省份,降水时空分布不均,境内没有大的江河湖泊,城市发展受到土地、水资源等的严重制约。推进城镇化,必须坚持大中小城市和小城镇发展并重的“两手抓”、“两条腿走路”,即在实施大中城市带动战略的同时,不断提升小城镇综合实力,形成富有特色的贵州城镇体系。一要突出优势,打造依托一二三产业发展的实力强镇。城镇化离不开工业化,但具体到每一个小城镇,并不是都必须发展工业,更不可能发展门类齐全的工业,应因地制宜发展拥有相对优势的产业,脚踏实地、逐步做强。二要突出特色,打造依托民族风情发展的文化强镇。贵州多民族“大杂居、小聚集”,形成了多元共生而又独具特色的民族文化,要处理好城镇化与保护发扬民族优秀传统文化的关系,充分体现贵州小城镇的特色风格和文化品位。三要突出优越的旅游、气候资源,打造依托休闲度假产业发展的旅游强镇。贵州旅游资源富集,气候宜人。发挥独特的旅游、气候资源优势,依托休闲度假产业打造旅游强镇,是贵州小城镇建设和做大乡村旅游的一个主攻方向。发展小城镇,不仅要考虑风景名胜区与小城镇的结合,还要统筹休闲度假旅游点与小城镇的规划建设,打造具有贵州特色的休闲旅游小城镇群。

### **7. 加快绿色城镇化步伐, 提高城镇综合承载力**

城镇综合承载能力是城镇自然环境资源承载能力、基础设施承载力、产业就业承载力、

公共服务承载力、社会承载力的有机结合体。城镇综合承载能力,决定着城镇的规模和质量。按照科学发展观的要求制定城市战略总体规划,就应该考虑清楚这个地方将来有多少森林、有多少供水量、污染物总排放是多少、空气是什么质量,在这样的情况下能够承载多少人。贵州城镇人口密度大大高于全国平均水平,造成城镇人均生活用水、人均道路面积等指标均有所下降,城镇综合承载能力亟待提高。

因此,贵州城镇化应坚持可持续发展的原则,加快绿色城镇化步伐。城镇化发展不加大对环境的压力。突破约束城市可持续发展的主要问题:一是土地资源。在城市发展过程中时刻把规模效应和节约用地放在重要位置。根据城市土地等级,确定城市各类用地合理布局,按城市规划严格控制土地开发,严禁非法占地、用地行业。二是水资源。要研究区域范围内的水资源状况,合理安排各类水资源的开发利用。从体制和法制上解决节约用水和防治污染的问题,确保饮用水清洁。三是自然环境。城市的自然环境包括自然资源和地域环境。而城市中人的活动又会影响与改变地域环境条件。因此,城市必须有一个适度的人口规模。四是生态环境。要高质量做好园林绿化系统规划,分析评价现状绿地系统的规模、结构、特点、精心保护好原有林地和绿色植物,制定近远期绿地系统规划的目标。此外,还要充分认识地区周边的区域环境质量状况和环境质量的变化趋势。

另外,在加快城镇化的同时还应突出抓好基础设施建设,切实提高城镇综合承载能力。要着重加快路网基础设施建设。完善、良好的基础设施是实现城镇环境优美的基本前提,在加快城镇建设中必须切实加强基础设施建设。尤其要在抓好城市路网规划的基础上,统筹考虑水、电、气、通信、绿化和污水处理厂、垃圾填埋场等城市基础设施,使之布局更加科学合理,功能更加完善。通过基础设施的完善从而提高城镇综合承载能力。

## 8. 采取多种途径,保障城镇建设用地需要

贵州省是国家主体功能区划分中的限制开发地区,土地资源短缺是城镇化发展的最大“瓶颈”。一方面,应积极争取政策,使国家能对后发达地区采用不同的用地政策,另一方面,需要建立城市(镇)总体规划与城市(镇)土地利用总体规划相衔接的长效工作机制,确保两个规划在城镇建设用地发展方向、布局、规模上的协调。

在努力向国家争取城镇建设用地、农用地转建设用地等指标基础上,要根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]26号)中“城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”的精神,对符合进城落户条件的农村家庭,可用其在农村的住房按一定标准在迁入城市置换城市经济适用住房,其在农村的宅基地由迁出地人民政府收回后组织转耕或采用其他方式妥善处置,节余的农村建设用地指标转换成城市建设用地指标给迁入地政府的使用。改革现行集体建设用地管理体制,准许农村集体建设用地使用权入市流转。可采取一定的优惠政策鼓励城郊村级集体组织,通过组建股份公司的形式,在统一规划的前提下,利用集体建设用地建设城镇经济适用住房和廉租住房,以便激活城郊集体建设用地市场。

要充分挖掘城市建设用地存量使用潜力。一是在县城以上城镇规划城区范围内,严格控制城镇居民和农民私人建房;二是按照法律、法规规定,加大城镇闲置国有建设用地收回力度;三是因地制宜建设节能省地型住宅,适当提高城区土地使用强度;四是深入开展城镇附近砖瓦窑及工矿废弃地综合整治后转变为城镇建设用地的可行性研究。

### 9. 逐步解除城乡二元体制，在城镇化进程中实行城乡统筹

城乡的二元体制是贵州“三农”问题的制度根源，即二元的户籍制度、二元的发展战略、二元的社会结构、二元的财税体制及二元的生产方式等，其中二元的户籍制度及二元的财税体制可以说是贵州“三农”问题最重要的根源。所以要想有效的解决“三农”问题，应当逐步解除城乡二元体制，让农村劳动力能一方面能自由流通，另一方面让农村人们也享受城市的各项福利。目前存在的“二元”结构体制形成的权利不平等，已成为农民发展的关键性制约，因此，解决农民问题首先要从体制构建上赋予农民平等权利。一是赋予农民平等的身份权。农村人口的“农民”身份与生俱来，公民的“农民”身份本应只是一种职业身份，不能因为是农民就要低人一等。任何公民的身份权应一律平等。二是赋予农民平等的受教育和支持教育的权利。长期以来偏向城市的发展战略和分级办学的教育体制，使农村人口受教育的机会、条件不均等。要建立农村人力资源开发的体系，给予农村人口平等的受教育权利。

同时，推进农村基础设施建设，改善农村环境，加速信息流通。把农村公路建设作为农村基础设施建设重点，紧紧抓住建设社会主义新农村的机遇，把农村公路建设规划同新农村建设规划统一起来，发挥农村公路的综合效益；紧紧抓住构建社会主义和谐社会的机遇，充分调动广大农民群众参与农村公路建设的积极性和主动性，促进农村社会和谐稳定；紧紧抓住农村综合改革的机遇，理顺农村公路管理体制，加大政府对农村公路建设的财政支持力度；紧紧抓住扩大开放的机遇，加快出省通道建设，更好地促进人流、物流、资金流和信息流，不断提高对外开放水平。与此同时，也应支持农村小水利、小水电的开发，以及桥梁、电网、沼气、通信等基础设施建设，加大农村和外界沟通以及获取信息的速度。

## 参 考 文 献

- [1] 西奥多·舒尔茨. 改造传统农业[M]. 北京:商务印书馆, 2003
- [2] 杨家栋, 农村城镇化与生态安全[M], 北京: 社会科学文献出版社, 2005
- [3] 张敦富, 中国区域城市化道路研究[M], 北京: 中国轻工业出版社, 2008
- [4] 朱红根、翁贞林, 城镇化发展的国际经验及其借鉴[J], 农村经济, 2005 (11): 127-129
- [5] 安海燕、洪名勇、朱青, 贵州产业结构调整对农民收入的影响[J], 贵州农业科学, 2010(4):206-208
- [6] 蒲文彬, 贵州农民收入结构变迁及政策选择研究[J], 贵州师范大学学报(社会科学版), 2010 (1): 68-72
- [7] 刘肇军, 贵州生态文明建设中的绿色城镇化问题研究[J], 城市发展研究, 2008 (3): 96-99
- [8] 王明亮, 生态文明建设与经济发展方式转变[J], 城市发展研究, 2008(4):23-25
- [9] 李彦军、叶裕民, 城市群内城乡统筹的理论基础与现实依据[J], 中国人口·资源与环境, 2008 (5): 46-52
- [10] 贵州省城乡规划设计研究院, 贵州省城镇体系发展战略研究[R], 2008
- [11] 贵州省委、贵州省人民政府, 中共贵州省委贵州省人民政府关于加快城镇化进程促进城乡协调发展的意见[N], 贵州日报, 2010-08-17.
- [12] 贵州省城乡规划设计研究院, 贵州省城镇体系发展战略研究[R]. 2008 年 12 月

## 分报告三：

# 贵州省生态农业发展战略研究

于法稳 中国社会科学院农村发展研究所 研究员

罗永康 中国农业大学食品科学与营养工程学院 教授

## 第一节 贵州省农业发展的现状特征

20 世纪 90 年代中期以后，我国农业增长的背景发生了两个极为重要的变化：一是基本上解决了农产品供给短缺的问题，增长目标由农业增产转为农民增收；二是中国加入 WTO，农业资源配置的基础由单一的国内资源、国内市场转为国内、国际两种资源、国内与国际两个市场。伴随着增长背景的变化，与全国一样，贵州省的农业也步入了开放式的结构调整新阶段。

### 一、种植业、养殖业稳步发展

2009 年，贵州省主要粮食作物种植面积稳定增长，粮食作物播种面积为 298.47 万公顷（4477.05 万亩），粮食总产量达到 1168.27 万吨，比 2008 年增长 0.9%，油菜籽、茶叶、蔬菜等经济作物产量增长幅度较大，烤烟产量因计划调减有所下降。

种植业结构进一步优化。油料种植面积 51.31 万公顷（769.65 万亩），增长 12.7%；蔬菜种植面积 59.96 万公顷（899.40 万亩），增长 7.4%。2009 年末，果园面积 14.08 万公顷（211.25 万亩），比上年增长 5.7%；茶园面积 13.22 万公顷（198.29 万亩），增长 25.7%。

2009 年生猪、牛、羊出栏数分别为 1596 万头、92 万头、190 万只，比 2008 年增长 2.2%、9.4%、6.5%；肉类总产量 170 万吨，禽蛋产量 1 万吨，牛奶产量 4.5 万吨，水产品产量 8 万吨，比 2008 年分别增长 5.0%、13.0%、4.4%、2.9%。

## 二、农业增长呈现稳定性特征

农产品的需求弹性很小，尤其是在农产品供给短缺问题基本解决以后，它不可能也不需要一直保持快速增长，所以经济学家通常把农业增长能否稳定地保持 3%或超过人口增长率一个百分点，作为衡量农业增长稳定性的经验指标。从表 1 可以看出，1991~2009 年之间，贵州省农业总产值年均增长率为 4.3%。其中，种植业、林业、牧业、渔业产值的年均增长率分别为 3.6%、1.7%、6.3%和 10.5%，只有林业产值年均增长率低于 3%，因此，总体上可以说，贵州省农业发展超过了衡量农业增长稳定性的经验指标，说明这段时间农业增长并不存在令人担忧的问题。

**表 1 贵州省农林牧渔业产值增长率**

上年=100

	农业总产值	种植业	林业	牧业	渔业
1991	113.1	116.5	109.2	106.3	109.9
1992	100.8	98.4	114.0	103.6	102.4
1993	104.2	105.9	90.1	103.9	120.2
1994	103.7	104.0	100.7	103.6	109.7
1995	103.0	100.8	100.3	108.9	116.6
1996	104.5	105.6	94.5	103.9	107.2
1997	104.9	105.0	101.4	104.8	120.2
1998	100.3	97.3	102.2	107.1	119.2
1999	103.6	103.6	99.5	104.0	109.6
2000	103.8	103.1	111.0	103.7	113.4
2001	101.2	99.9	84.1	106.9	110.2
2002	102.5	98.6	116.7	108.5	108.1
2003	105.4	104.9	101.0	108.8	106.4
2004	105.5	105.4	85.6	109.2	108.7
2005	105.9	104.3	99.9	109.8	106.7
2006	104.8	102.4	104.4	108.2	119.8
2007	103.3	103.4	102.3	102.1	106.5
2008	106.8	106.1	115.5	107.1	101.5
2009	104.6	102.8	100.7	108.5	102.6
1991-2009 年 平均增长率	4.3	3.6	1.7	6.3	10.5

资料来源：《2010 年贵州统计年鉴》。

2009 年，贵州省农业、林业、畜牧业、渔业分别实现增加值 330.50 亿元、25.11 亿元、167.79 亿元、7.21 亿元，分别比 2008 年增长 2.4%、0.7%、7.9%、2.6%。

## 三、农业产值与其他省的差距依然在拉大

从静态比较来看，2007~2009 年农业总产值的平均值（2006 年价），四川省为 2788.09

亿元，云南省为 1370.99 亿元，而贵州省只有 670.36 亿元。

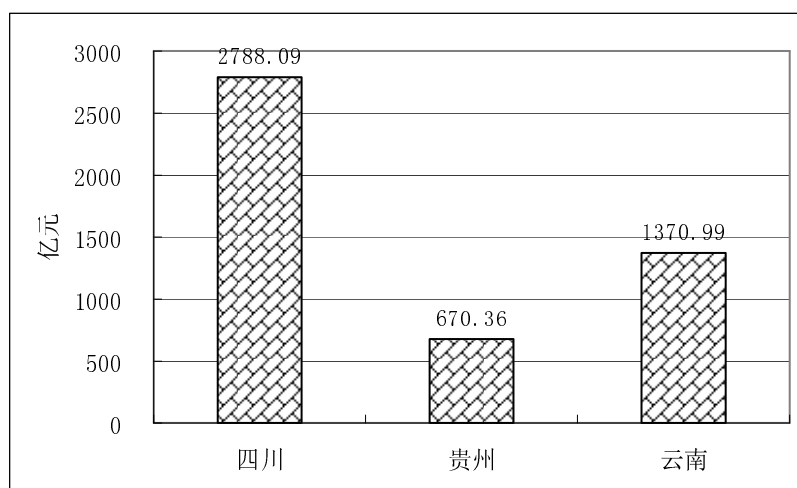


图1 西南三省农业总产值比较

从动态变化来看，与 2007 年相比，四川省农业总产值增长 7.32%，云南省农业总产值增长 13.70%，贵州省农业总产值增长 11.42%，也就是说，贵州省农业增长的速度快于四川省，而慢于云南省。

即使在这种增长态势下，贵州省农业发展与四川省、云南省的差距仍然在扩大。从图 2 可以看出，2007 年，贵州省农业总产值与四川省、云南省的差距分别为 2062 亿元、646 亿元，2008 年，这种差距扩大到 2103 亿元、704 亿元，到 2009 年，这种差距进一步扩大到 2188 亿元、753 亿元。

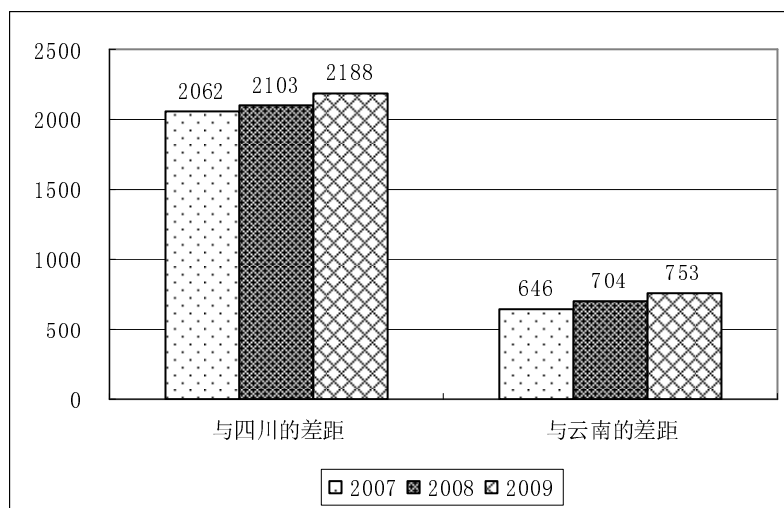


图2 贵州省农业总产值与四川省、云南省之间差距的变化

## 四、农业生产的资源基础条件较为严峻

### 1. 耕地资源持续在减少

2009 年，贵州省常用耕地面积为 1757.82 千公顷，人均耕地面积 0.64 亩/人，农业人口人均耕地面积为 0.77 亩/人。与 2005 年相比，人均耕地面积减少了 0.04 亩，减少 5.88%；农业人口人均耕地面积减少了 0.03 亩，减少 3.70%（见表 2）。

**表 2 贵州省耕地资源状况**

单位：千公顷；万人；亩/人

项目	2005	2006	2007	2008	2009
年末常用耕地面积	1753.50	1753.36	1751.86	1754.05	1757.82
年末总人口	3867.73	3921.91	3985.04	4036.75	4090.78
农业人口	3258.04	3295.08	3346.09	3385.66	3429.35
人均耕地面积	0.68	0.67	0.66	0.65	0.64
农业人口人均耕地面积	0.81	0.80	0.79	0.78	0.77

资料来源：《贵州统计年鉴 2009 年》。

《2008 年全国土地利用变更调查报告》中数据表明，2008 年，贵州省耕地面积减少了 7.63 千公顷，其中，各项建设占用耕地 3.59 千公顷，农业结构调整占用耕地 0.77 千公顷，生态退耕占用耕地 0.03 千公顷，灾害损毁耕地 2.48 千公顷，其它原因造成耕地减少 0.76 千公顷，分别占全省减少耕地面积的 47.08%、10.08%、0.41%、32.46%、9.97%。

## 2. 农业用水低于全国平均水平

水资源较为丰富的贵州省由于地处喀斯特高原山区，降雨很快渗漏难以蓄存，且目前仅有的 1896 座水库工程中，小型水库占了 98%，中型水库 34 座，平均 3 个县（市）才拥有一座，水资源配置工程建设长期滞后，工程性缺水十分突出，从而导致农业用水的短缺。

2009 年，全省总用水量 100.4 亿立方米，其中农业用水量为 50.8 亿立方米，占总用水量的 50.6%；工业用水量 34.1 亿立方米，占总用水量的 34.0%；生活用水量 14.9 亿立方米，占总用水量的 14.8%。由此看出，贵州省农业用水比例远远低于 62.4% 的全国农业用水比例。

从贵州省用水结构的变化趋势看，与 2005 年相比，农业用水比例下降了 9.05 个百分点。出现这种情况得益于农业生产条件的改善。2009 年，全省有效灌溉面积达到 108.74 万公顷，比上年增长 10.1%；新增节水灌溉面积 0.62 万公顷，比上年增长 1.4 倍。

## 第二节 贵州发展生态农业的 SWOT 分析

贵州省发展生态具有优势的同时，也有其劣势，面临发展机遇的同时，也具有一定的挑战。本部分重点对发展生态农业的优势、劣势、机遇、挑战进行分析，为更好地提出具有针对性的战略提供依据。

### 一、发展生态农业的优势分析

#### 1. 生态环境优势

贵州省立体农业气候明显，具有独特的“一山有四季、十里不同天”的气候条件，使农作物生育期相对延长，有利于作物营养成分的积累；再加上生物资源丰富，种类繁多，特别是野生动植物资源最具优势，为绿色食品的产业开发提供了良好条件。

同时，贵州省工业化水平低，发展相对落后，对资源的破坏、对大气、土壤、水质的污染程度相对较轻，对农村生态环境影响较小，农村生态环境相对较好，为生态农业提供了发展的基础。

农业自身造成的面源污染较轻。2009 年，贵州省化肥施用量为 86.54 万吨，单位农作物播种面积施肥强度为 181.0 公斤/公顷，远远低于 340.7 公斤/公顷的全国平均水平，也低于四川省（261.7 公斤/公顷）、云南省（270.2 公斤/公顷）的施肥水平，为发展生态农业奠定了客观基础。

丰富的森林资源为发展生态农业提供了一个绿色屏障。2008 年，贵州省森林面积为 703.39 万公顷，森林覆盖率为 39.93%，体现出明显的生态优势。

#### 2. 品种资源优势

贵州省农产品品种多样，除了水稻、玉米、大豆等大宗农产品之外，还具有丰富的特色农产品品种，如茶叶、麻类、甜菜、马铃薯、烤烟、辣椒、中药等。有关资料表明，就辣椒品种就有 6 大系列（朝天椒系列、平板椒（花溪辣椒）系列、线椒系列、皱椒系列、“百宜椒”系列、“棒椒”系列。贵州还是中药、民族药的盛产地之一，被国家确定为“国家中药现代化产业贵州基地”。中药资源品种 4290 种，植物药 3924 种，动物药 289 种，矿物药 77 种，居全国第四位。全国重点普查的 363 个重要中药品种中，贵州有 326 种，占 89.8%。既有珍稀、名贵的野生和家种养药材，如天麻、杜仲、珠子参、黄柏、厚朴等，也有重要价值的原料药材，如五倍子、喜树、银杏等。

这些丰富的品种资源为贵州发展生态农业，走特色农产品之路提供了广阔的空间。

#### 3. 农产品生产的综合比较优势

有关分析表明，贵州省稻谷生产的效率优势指数是 2.83，豆类生产的效率优势指数为 2.31，表现出明显的效率优势，但由于其耕地条件的限制，二者都没有规模优势。贵州省稻谷生产的综合优势指数为 1.56、豆类生产的综合优势指数为 1.48，都具有比较优势。

同时，贵州省畜牧业的规模优势指数为 1.09，具有规模优势；综合优势指数为 1.01，具有发展畜牧业的比较优势。

此外，贵州省油料、烟叶、茶叶生产的效率优势指数分别为 2.90、3.91、1.88，具有效率优势。贵州省油料、烟叶生产方面的综合优势指数分别为 1.74、1.25，具有比较优势。

#### 4. 产业发展优势

20 世纪 80 年代以来，贵州省先后在龙里、都匀、道真、湄潭等地进行生态农业试点，并取得初步成效，涌现出了以优质、专用农作物种植为起点，高效、特色畜禽养殖为重点，沼气建设为纽带的种植、养殖、沼气三位一体的生态农业范式。不同区域都依据自身的生态资源条件，出现了一些适应区域特点的生态农业发展模式，为进一步发展生态农业提供经验。

2007 年以来，贵州省加强了农产品的质量安全和无公害农产品认证，通过对绿色食品、有机农产品质量安全的监管，积极推进农产品标准化生产，农产品质量安全水平稳步提高，从而提升了无公害农产品的公信力。截止到 2009 年底，贵州省共认定无公害农产品产地 901 个。其中，种植业产地 568 个，面积 22.6 万公顷；畜牧业产地 319 个，生产规模 6510.89 万头（只、羽）；渔业产地 14 个，养殖水面 7549.79 公顷。通过无公害农产品认证 873 个，其中，种植业产品 721 个，年产量 319.33 万吨；畜牧业产品 146 个，年产量 22.03 万吨；渔业产品 6 个，年产量 73 吨。

#### 5. 龙头企业带动优势

贵州省已拥有贵州茅台酒集团、贵阳老干妈风味食品有限公司、贵州牛来香实业有限公司、贵阳三联乳业有限公司、贵州东坡茶场等一批绿色食品龙头企业，开发和发展的茅台酒系列产品、老干妈风味食品、牛来香牌牛肉干、山花牌纯牛奶系列产品、云雾牌茶叶、贵宝牌猕猴桃果汁、湄潭茅贡米等一批经济效益好、市场竞争力强、具有地方特色的绿色食品知名品牌。

贵州省发展生态农业拥有一定的物质技术基础，绿色食品产业已形成一定规模和发展能力，一批绿色食品龙头企业的带动作用日益凸显出来。2009 年，99 家省级以上重点龙头企业带动种植原料基地 410 万亩，畜禽养殖基地农业 286 万户，辐射带动能力进一步增强。

## 二、发展生态农业的劣势分析

#### 1. 缺乏形成生产规模的耕地条件

贵州省面临人多地少，2009 年人均耕地面积只有 0.64 亩/人，工程性缺水问题突出，人均有效灌溉农田仅 0.40 亩/人，都远远低于全国平均水平，耕地资源数量明显不足。由于喀斯特地区特殊地质条件的影响，贵州生态环境十分脆弱，山高坡陡，水土流失严重，中低产田土比重大；此外，耕地分布上的零碎化在一定程度上限制了生态农业的发展，难以形成现代农业所要求达到的生产规模。

#### 2. 农业生产的整体水平偏低

贵州省作为“欠发达欠开发”的山区省份，石漠化是最严重的生态问题，贵州省农业生产面临着生态脆弱、基础薄弱、山高水低、自然灾害频繁等问题。贵州省农业综合生产能力偏低。2009 年，贵州省粮食生产效率 3914.2 公斤/公顷，远远低于 4870.6 公斤/公顷的全

国平均水平以及四川省的 4976.5 公斤/公顷。

### 3. 特色农产品品牌经营意识淡薄

贵州省农业产业基本形成了以茶、椒、药、油、薯、肉、果、粮、蔬为主的特色产业体系，促进了特色农产品加工业的大发展。但受传统农业生产经营观念的影响，贵州农业生产及经营的核心仍然是农产品，而不是品牌，品牌意识淡薄。

在创立品牌方面，尽管培育了一批具有较高知名度的“黔”系列品牌，被命名为省级名牌产品，但在全国有一定影响的，占据一定市场份额的国家名牌产品不多，势必影响无公害、绿色、有机特色农产品的发展。

## 三、发展生态农业的机遇分析

### 1. 国际宏观背景提供了发展生态农业的外部环境

自 1992 年里约热内卢环境与发展大会之后，作为一种新的发展理念和模式，可持续发展战略受到全球的广泛关注。同时，消费观转向对提高生活质量的要求，更包括了对生态环境质量的要求。为此，发达国家为了保护自己的利益，纷纷筑起绿色壁垒，借助环境来影响产品的国际贸易。农产品的生产、使用、消费与环境之间存在着直接的、密切的关系，所以绿色壁垒将对农产品产生巨大影响。

绿色贸易壁垒的存在，促使生态农业的发展，大力发展无公害食品、绿色食品和有机食品，以提高农产品的质量。

### 2. 国家有关生态农业的政策为生态农业发展提供了政策保障

从 1982 年中国农业环境保护会正式向主管部门提出了发展生态农业的建议之后，国家出台了一系列推动生态农业发展的相关政策，这些政策为贵州发展生态农业提供了政策保障。

中共十六届三中全会明确提出，要坚持以人为本，全面、协调、可持续的发展观，建设生态文明是科学发展观的应有之意。生态农业建设则是生态文明建设的重要组成部分。科学发展观所蕴涵的关于发展的科学思想和解决发展问题的根本方法，为生态农业发展提供了方法论指导，拓宽了生态农业发展的思路。

### 3. 工业化、城镇化发展战略为发展生态农业提供了要素整合的空间

贵州省委、省政府提出了“又好又快、更好更快”的发展战略对农业提出了明确的发展方向，要突出贵州生态特点、山区特点，突出气候多样性、生物多样性、资源多样性，发展生态农业，优化农业产业结构，积极发展林、茶、果、药、蔬等产业，根据不同区域的优势、特点，集中进行培育。由此可以看出，在农业生产领域，生态农业是实现农业更好更快发展的有效载体。这一战略的提出，将为生态农业的发展注入活力，为发展现代农业提供了动力。

要实现生态农业的规模效益，需要对以耕地资源为主要内容的资源要素进行整合。而工业化、城镇化战略恰好可以有效地实现三者的有效整合，为发展生态农业提供了要素整合的空间。工业化发展可以提供一定的就业机会，引导农村居民离开农村，促进城镇化的发展；同时，城镇化水平提高之后，城镇居民对农产品质量的需求将进一步提高，反过来又可以推动生态农业的发展。

#### 4. 消费群体的消费趋向提供了发展生态农业的目标定位

随着社会与经济的发展，人们生活水平不断提高，消费者对农产品与食品的消费要求越来越高，必然会对农产品质量安全提出更高的要求，有关调查数据表明，92%的消费者都非常关注农产品质量安全信息。无公害农产品、绿色食品、有机食品倍受青睐，成为市场的宠儿，市场需求直接刺激和拉动生产，为生态农业的发展提出了明确方向，生产出更多的优质产品。

生态农业建设可以有效地保护和改善了生态环境，培植了农业自然资源，促进农业的可持续发展，同时生态农业技术的应用，可以有效地减轻环境污染，为无公害农产品的生产提供良好的环境条件，生产质量较好的农产品（无公害产品、绿色食品与有机食品），满足消费者日益增加的对这类农产品的需求。

#### 5. 日益改善的交通条件为发展生态农业走向外部市场创造了条件

2007年以来，贵州省委、省政府提出了“交通引领经济”新思路，确立了交通优先发展战略，并计划在2030年前，建成总规模约6851公里的高速公路，形成“六横七纵八联”的高速公路网络，建立起省内高速公路连片成网、与周边省区高速公路纵横贯穿的现代化公路运输系统，进一步凸显贵州作为西南地区交通枢纽的主体地位。

交通条件的改善一方面拉近了农村与城市的空间距离，增强了农村的运输能力，在一定程度上影响了传统农业的生产组织体系（以家庭为基本作业单元），使长期封闭的农业生产方式逐步走向了开放；其二，社会资本、人才、技术等农业生产要素因交通便捷而逐步关注农业，农民的思想方式、生活方式、行为方式因公路的通达而开始发生变化，道路的通达推动了农业资源的开发利用，助推了农产品转变为商品；其三，交通条件的改善，为贵州省生态农业产品走向外部市场创造了条件。

## 四、发展生态农业的挑战分析

### 1. 资源条件的约束

从数量上来讲，耕地面积小、零碎化，难以形成发展生态农业所需要的耕地规模；随着社会经济的发展，土地资源势必会更多地配置到工业与城镇，用于农业的土地资源就会越来越少，使农业的发展空间变小。此外，工程性缺水十分严重，水资源利用率低，农业灌溉比例少。同时，随着工业化、城镇化进程的加快，越来越多的水资源会配置到工业及城镇。

从质量上来讲，贵州省山地、丘陵比重大，土层比较薄，农作方式稍有不当，将造成严重的石漠化问题。工业化、城镇化的发展可能又会对水质产生一定的影响。

此外，各农户经营的土地零星、分散，现代科技成果推广的成本高、受益低；生产专业化水平低、服务需求不足，导致效益的低下，从而阻碍资本、技术、人才、水土资源等生产要素向农业配置，农业生产方式和增长方式的转变缺乏足够的推动力，从而制约了生态农业的发展。

### 2. 务农劳动力素质的约束

农村青壮年劳动力转移之后，从事农业生产的多是老年人，由于存在年龄偏大、文化

素质偏低，他们对农业生产的新技术、新知识、新技能的应用存在着投入能力弱、接受能力差以及市场信息不灵等，给发展生态农业技术的推广与应用提出了严峻的挑战。

### **3. 特色农产品营销手段落后的约束**

贵州农业气候资源丰富、立体农业层次明显，农作物品种多样，区域特色和优势突出。可以通过发展生态农业，开发具有特色的优质农产品，打造具有地方特色的精品，拉动农业产业化进程，促进农民增收。关键是如何培育特色农产品市场，将具有贵州特色的资源优势向经济优势转化。

但贵州省在无公害食品、绿色食品及有机食品等的营销水平和现代营销技术、品牌注册、标签推广等方面进展缓慢，从而导致了优质农产品的长期低价。因此，贵州省在特色农产品市场开拓方面还不足以拉动特色农产品的发展，从而影响生态农业的发展。

### **4. 应对自然灾害能力不足的约束**

农业自然灾害对于农业生产来说是不可避免的,但抵御自然灾害的主体的能力建设在一定程度上减少自然灾害造成的损失。对于贵州省农业而言，自然灾害抵御系统主要是水利设施。由于农田水利建设投入主体缺位、投入不足等导致了水利设施老化失修，功能的缺失,农业自然灾害抵御系统能力不强。2009年，贵州省农业受灾面积为780千公顷，成灾面积402千公顷，成灾率为51.5%，高于45.0%的全国平均成灾率；其中，旱灾成灾率为66.6%，高于全国45.1%的平均成灾率。

正是由于农业抵御自然灾害的能力较弱，再加上政策性农业保险机制建立的滞后，在一定程度上影响生态农业的发展。

## 第三节 生态农业的战略定位与战略目标

根据贵州省发展生态农业 SWOT 分析，贵州省可以发展成为西南地区生态农业发展的先行区和示范区、以及中国生态农业观光与其它旅游资源联动开发的示范区。经过 10-15 年的发展，形成完善的产业体系，生态安全体系以及监督服务体系。

### 一、生态农业发展的战略定位

贵州省生态农业发展战略必须立足省情，特别是农业发展的阶段性特征，以现代农业的要求为指导，标准把握国内外现代农业发展趋势，以满足市场需求和发挥资源比较优势为导向，发挥政府、市场和农民三个主体的作用，加大资金与科技投入，提高资源利用水平、食物安全水平和农业可持续发展水平；通过创新生态农业产业化发展模式，拓展农业发展空间，增加农民收入，提高农业现代化水平，使其成为“工业强省”的一个重要的战略支撑点。

#### 1. 西南地区生态农业发展的先行区和示范区

贵州省生态农业发展以充分发挥资源优势为基础，以无公害食品、绿色食品和有机食品为抓手，以生态农业基地为载体，以科学技术为支撑，以产业化经营为重要途径，以现代工业理念和现代市场经济理念引领农业发展，以增强农产品的市场竞争力和农民增收为目的，重点发展优质、特色农产品，形成适应市场需求和贵州实际的产品结构、较完善的生态农业产业体系、流畅的现代农业的营销体系，逐步实现农业功能的多元化，结构高效化、技术高新化、生产标准化，成为西南地区生态农业发展的先行区和示范区，成为珠三角生态农产品的主要供应基地。

#### 2. 中国生态农业观光与其它旅游资源联动开发的示范区

贵州省具有美丽的自然景观、多彩的民族文化，因此，以少数民族的民俗文化为纽带，以人文资源促进自然资源的开发，以自然资源充实人文资源的内涵。把以遵义会议会址为代表的红色旅游区、以黄果树瀑布为代表的自然景观为代表的自然景观旅游区、以西江千户苗寨为代表的民俗文化为代表的民俗旅游区与生态农业旅游区的进行联动开发，推出红色文化、生态文化、民俗文化和农耕文化相互融合的旅游精品路线，互补性开发，促进中发展，既体现文化的悠久历史，又反映自然的神奇壮美。逐步打造成为中国生态农业观光与其它旅游资源联动开发的示范区。

### 二、生态农业发展的战略目标

贵州省生态农业发展的总体战略目标是：经过 10—15 年，逐步建立起以循环经济为核心的生态农业产业体系，以环境优美为特征的农业生态安全体系以及以标准化为基础的生态农业监督服务体系。主要发展目标如下：

——形成产品结构优化、产品空间布局优化、资源节约环境友好的完善的生态农业产业体系。

——建设一批投入品安全可靠、生产过程标准规范、废弃物循环再利用、产品质量安全可追溯、规模效益明显的特色生态农产品基地，重点龙头企业加工原料来自省内基地的比重占 90%以上。同时，加大无公害食品、绿色食品和有机食品申报的力度，争取使较大比例的农产品获得认证。

——重点扶持一批规模大、带动力强、辐射面广、成长性好的龙头企业，建设一批生态农产品加工园区，争取使全省重点龙头企业达到 120 个，带动的农户占全省农户总数的 60%左右。

——构建布局合理、特色突出、服务功能完善的生态农业旅游体系，重点打造一批以农村休闲、农业观光等为主要内容的生态农业旅游示范点，创建 3-5 个国家级生态农业旅游品牌。

## 第四节 生态农业发展的战略重点

为了实现贵州省生态农业发展的目标，需要将基础设施建设、提高粮食综合生产能力、发展生态畜牧业和特色农业、农产品加工业、资源节约型环境友好型农业、加强农产品流通市场等两个方面作为战略重点。

### 一、加强生态农业发展的基础设施建设

加强以农田水利建设为重点的农业基础设施建设。以解决工程性缺水为重点，按照“大中小微相结合、以中小水利设施为主，蓄、引、提、排、节相结合、以蓄为主”的路子，开工建设黔中水利枢纽工程和加快“滋黔”等重点水利工程建设进度，继续实施“三小”为主的雨水节蓄利用“益民工程”，建设“小山塘、小水池、小水窖”100 万个以上，力争建设高标准基本农田 250 万亩，争取新增有效灌溉面积 300 万亩，建成烟水配套工程 600 万亩。

### 二、保护和提高粮食综合生产能力

严格保护耕地和加大整治力度。控制非农建设占用耕地，充分挖掘和利用耕地资源；进一步加大土地整治和开发力度，加强中低田土改造，实施沃土工程，以加厚土层、提高肥力为重点，不断提高耕地质量。

坚持走内涵式发展粮食生产的路子。继续实施“种子工程”，以原种扩繁基地建设、良种检测中心为主要建设内容，新建农作物良种工程中心和种子检测中心，推进良种繁育、推广应用的市场化进程，构建政府扶持与市场推进互动的种植业良种体系。以农业高产示范工程为载体，加大良种良法的推广力度，提高优质、高产、抗逆性强的粮食品种普及率和农业适用技术普及率，加强重大农作物病虫害防治。努力提高粮食单产，加强优质粮食生产基地建设，进一步提高农民的种粮效益。

### 三、加快发展生态畜牧业和特色农业

贵州省在发展畜牧业方面具有比较优势，因此，以建设生态畜牧业大省为目标，把生态畜牧业作为后续支柱产业来培育。坚持走依靠科技发展生态畜牧业的路子，以完善基层服务网络为重点，加快建设具有较强服务功能、覆盖广大农村的畜禽良种繁育、疫病防治、饲草饲料生产、质量安全和畜产品市场体系；抓好小区养殖，加大引草入田和草地改良力度；加快发展生猪，突出发展肉牛、肉羊和奶牛；积极发展特色养殖，大力扶持畜产品加工业，抓好无公害优质畜产品生产基地建设；积极争取国家支持实施岩溶地区现代草业和畜牧业行动计划。

在区域布局上，着力建设以黔北、南北盘江流域为重点的优质肉牛生产基地，以黔西

北、黔北、黔南为重点的优质肉羊生产基地，以黔中、黔北为重点的优质猪生产基地，以大中城市郊区和高等级公路沿线为重点的奶源生产基地，以黔南、黔东南和高等级公路沿线为重点的草地优质禽养殖基地，在交通便利，基础条件较好的黔中等地建设牛羊肉加工中心。

发挥区域比较优势，大力发展特色农业。发展特色农业是贵州省农业结构战略性调整的主攻方向。利用贵州省的生态资源优势，因地制宜地发展特色农产品和产业，培育具有贵州特色的农业产业带和产业群，可以实现农业资源多层次、多途径的开发利用，满足多样化、优质化的市场需求，有利于开辟新的市场空间，促进西部地区农业结构的优化和升级。通过发展特色农业，建设一批规模化的特色农产品生产基地，可以带动加工、储藏、运输等相关产业的发展，形成区域性的支柱产业，把独特的资源优势转化为经济优势，开辟新的就业渠道，增加就业机会，实现农民增收。

为此，要充分利用贵州省地理气候多样性和生物资源多样化的特性，挖掘特色农业发展潜力，优化特色农产品区域布局，大力发展特色优质农产品，培育壮大优势产业。根据市场需求，在巩固烤烟、油菜等传统优势特色农产品的同时，选择具有贵州特点和市场前景的特色农产品作为开发重点，集中力量发展马铃薯、烤烟、油菜、辣椒、蔬菜、水果、中药材、茶叶、花卉等特色优质农产品，打造一批有特色、上规模的知名品牌，形成有竞争力的特色农业产业体系。

在区域布局上，建设黔北、黔南、黔西北和黔中优质辣椒重点发展区，黔西北、黔中、黔东南和黔南优质专用马铃薯重点发展区，黔北、黔东南和黔中双低油菜重点发展区，大娄山区、乌蒙山区、苗岭山区、武陵山区夏秋反季节蔬菜重点发展区，以天麻、杜仲等 14 种大宗中药材为重点的中药材规范化种植基地，黔北方竹重点发展区，黔北、黔东南、黔中、黔西南和黔南优质茶重点发展区，以都柳江、清水江、南北盘江等低热河谷的优质柑橘和黔中、黔西南、黔东南、黔西北落叶水果重点发展区，黔东南、黔中、黔西南冷水鱼重点发展区。

## 四、加快发展生态农业产品精深加工

大力发展特色农产品加工，积极推进生态农业产业化经营。根据贵州省委、省政府制定的《关于加快农业产业化经营的意见》，通过大力发展特色农产品的精深加工，开发各种具有地方风味的特色产品，增强特色农产品的竞争力和市场占有份额；引进和扶持农业产业化经营重点龙头企业，增强龙头企业竞争力和带动力；把生态农产品加工企业作为农业招商引资工作的重点，力争引进一批具有较强实力的农产品加工企业参与贵州省农业产业化经营；进一步建立健全龙头企业与农民的利益联结机制，引导龙头企业与农户建立利益共同体，让农民分享加工、流通环节的收益，带动基地和农户发展。

## 五、建设资源节约环境友好型农业

开展以林业建设为重点的生态建设。通过实施好以退耕还林(草)、天然林保护、珠江防护林、石漠化治理、自然保护区建设等工程。

大力发展农村沼气。以农村沼气建设为依托，重点普及“一池三改”模式，将沼气池建设与改厨、改厕、改圈相结合，促进村容村貌环境综合整治，促进养殖业、种植业的发展。

大力发展农业循环经济。稳步提高耕地集约利用水平，强化耕地质量管理，加强耕地质量建设；改革传统耕作方式，发展保护性耕作，大力发展旱作节水农业，全面开展测土配方行动，推广节约型施肥施药技术，科学合理使用良种，切实提高农业投入品利用效率。

## 六、加强生态农业产品流通市场建设

围绕增加农民收入，贵州省加大了农业结构调整的力度，建立了鱼腥草、大蒜、生姜等特色产品，夏秋喜凉反季节蔬菜，脱毒洋芋，优质水稻等基地。但在农产品市场体系建设方面存在着交易规模小、产地批发市场建设严重不足等问题，阻碍了农产品的流通，影响了农村经济的发展。

贵州省要加快农产品市场信息体系建设。重点围绕农业信息采集传输、储存开发、发布服务，建立省级农业数据中心和地、县级数据服务平台。发展农产品新型流通方式，建设和完善农产品营销促销服务平台，为产销双方提供交易平台，提高农产品的流通速度。

贵州省农产品市场建设要加快农产品批发市场升级，重点是加强农产品检疫检测中心、信息中心、废弃物污水环保处理中心、结算中心和安全监控中心以及仓储、运输和交易场所等基础设施建设。同时，要培育专业化农产品经销公司和农产品流通专业合作社，大力发展农产品标准化分类分级包装业和农产品物流配送中心。

集中力量在主要消费地建设大型农产品批发市场，并与区域性的产地农产品批发市场进行对接。调查的情况来看，贵州农产品生产规模小，难以形成大的销售市场。为了发挥农产品市场导向作用，建议农产品批发市场应集中建在主销区，或者交通和物流中心。通过专业化的经销公司和农产品流通专业合作社将两个市场进行对接。

贵州省应积极推进农超对接模式，建设从产地到超市的冷链系统和快速检测系统。引导大型连锁超市直接与鲜活农产品产地的农民专业合作社对接，建立新型农产品流通渠道，促进连锁企业产业链的延伸与农产品供应链的整合。发展一批农产品直接采购基地，建立农产品产销联盟，促进农业产业化经营，扩大农产品销售。

贵州省特色农产品立足省内市场、面向全国市场、瞄准国际市场。因此，需要将生态农业的发展作为贵州农业参与国际市场的一个亮点，采取外向型带动战略，坚持吸引外来资本、引进外来技术、开拓国际市场、利用国外资源，生产、加工、销售的全过程都按照国际市场的需求、标准进行。

## 第五节 生态农业发展的战略措施、行动方案及政策建议

根据贵州省生态农业发展的战略重点，需要采取四大战略措施：即创新理念，转变农业发展方式、完善生态农业产业化体系、建立有效的政策激励与监督机制、加强资金支撑体系。

### 一、战略措施

#### 1、创新理念，转变农业发展方式

观念创新是实现生态农业发展的前提，因此，要改变以往单一发展农业的观念，跳出农业看农业、跳出贵州看贵州。通过专家授课、参观学习的方式，加深对生态农业发展战略的认识，从而实现观念的创新，逐步树立“生态就是生产力、生态就是竞争力、生态就是潜力”的发展理念。为此，要采取转变发展方式战略。

转变发展方式，就是要用生态、循环、低碳等现代发展理念加快建设农业，全面提升农业的生产、生态、生活“三生”功能，让农业在节约使用自然资源和生產要素，传统生态农业向现代生态农业转变中，走向科学发展的轨道。

转变农业发展方式，要实现“四个转变”：

其一，要改变就农业抓农业的思维定势，用大农业的观点抓农业。所谓大农业观，从横的方面不仅包括农林牧副渔以及它们之间的相互关系，还要注意每一个产业内部的关系。从纵的方面还应包括农产品加工、运输、销售全过程，要作为整个产业来看待，改变农产品加工业跟着种植业、养殖业走，生产什么加工什么的做法，转变为种植业、养殖业跟着龙头企业走，龙头企业跟着市场走，形成市场牵动龙头，龙头牵动种养业的生态农业发展新路子。

其二，要转变政府办农业的观念，进行组织创新，充分发挥专业协会及农民合作经济组织的作用。为此，强化政府为农业服务职能，支持合作经济组织开展标准化生产、发展生态农业，在基础设施建设、设备购置、市场开拓方面给予补助。

其三，要转变运作机制，建立企业与农户“双赢”的利益机制。合理稳定的利益关系，是保证生态农业产业化经营的关键。在利益分配机制上，要形成各参与主体对生态农业产业化经营的投入及产权关系，并获得收益。要积极探索农民用土地使用权、产品、技术、资金等要素入股，采取股份制或股份合作制等形式，与龙头企业结成风险共担、利益共享的共同体，把利益机制纳入规模化、制度化的轨道。

其四，要转变土地经营机制，建立耕地流转机制。贵州省发展生态农业面临着严重的土地资源细碎化的约束，因此，要实现规模经营，必须创新土地流转机制以及投入机制。

为此，可以按照“依法、自愿、有偿、规范”原则，探索土地流转的新形式，鼓励和推进农民流转土地承包经营权，以满足发展生态农业所需要的土地规模。此外，还需要在投资机制、补偿机制等方面进行创新。

## 2、完善生态农业产业化体系

从中长期看，除了生态农业产业化经营体系之外，要需要建立生态农业发展的科技创新和推广体系、服务体系及生态农业产品的流通系统。

其一，要建立生态农业发展的科技支撑体系。生态农业的发展，必须以现代科学技术作支撑，要把生态农业建立在现代科技的基础上，使生态农业发展同科技（如生物工程技术）紧密结合。依托贵州省农科院、贵州大学等科研院所的技术力量，在借鉴国内外生态农业发展方面的成功技术，结合贵州省的实际状况，对这些技术进行集成、开发，以便更好地为贵州省生态农业的发展服务。

加快制定生态农业技术标准。紧紧围绕贵州省生态农业主导产业，在严格执行国家标准和生态农业行业标准的基础上，制定农业生产技术规程、农产品标准等农业生产技术标准，保证主要农产品具有生产技术规程和质量安全技术标准，80%以上的农、畜产品按相应标准组织生产并达到国家标准或行业标准的要求。

强化农产品质量安全检测监督。完善市农产品质量检测中心，建立以产地农产品批发市场、农贸市场、农业龙头企业、专业合作社和主要农产品生产基地为主的农产品速测点，配备速测设备和人员。

其二，要落实生态农业发展的服务体系。政府、金融、保险等部门需要转变职能，提高和优化服务体系，提供生态农化解自然和市场风险的能力。同时，要建立各种生态农业服务体系，稳定生态农业服务队伍，提高生态农业的社会化服务水平。

其三，搞活生态农业产品的市场流通。根据贵州省生态农业发展的总体构想，制定贵州省生态农产品流通体系建设规划，加快生态农产品综合批发市场、产地批发市场、物流配送中心建设。鼓励龙头企业、农民专业合作社等组织与超市、宾馆、医院、高校等集团消费农产品数量大的单位建立合作关系。加快农产品物流业的发展，加强农产品冷链物流体系建设。加快培育农产品营销大户和经纪人，着力引进和培育农产品分销商。健全完善生态农产品“绿色通道”制度，建立生态农业发展的信息平台，发展生态农产品电子商务。

## 3、建立有效的政策激励与监督机制

发展生态农业需要在政策层面给予激励，首先，要重视生态农业关键技术的开发、示范和推广工作；其次，要加大对农民建设沼气池、购置秸秆还田机械、测土配方施肥的财政补贴力度；其三，引导农村金融机构对发展生态农业的农户和龙头企业给予贷款支持。

有效的监督机制是发展生态农业，提高农产品质量的有效手段。为此，要加强农村生态环境保护监督管理队伍的建设。要积极开展生态环境监理，加强农村生态环境监测能力建设，努力提高统一监督管理水平；要有计划地开展人员培训，不断提高农村生态环境保护监督管理队伍的素质。

## 4、加强资金支撑体系建设

加大财政投入力度。确保各级财政对农业投入的增长幅度高于经常性收入的增长幅度。统筹涉农资金，向生态农业项目倾斜，重点支持小型农田水利、节水灌溉设施、沼气应用

和发电、农村串寨（户）路机耕道、农村生活污水治理利用、生态农业基地（园区）等基础设施建设，生态农业技术创新、农业废弃物循环利用、农业面源污染防治等项目。做好生态农业发展项目储备和申报，积极争取国家资金支持。同时，探索生态农业建设的多元投融资机制。

探索农业生态补偿机制。对无公害、绿色、有机农产品生产、生态农业基地（园区）建设、农业生态恢复，以及“两湖一库”等集中式饮用水源保护区范围内发展生态农业的企业、农户进行补偿。

## 二、行动方案

实施生态农业发展的战略目标，要抓好生态农业基础设施建设工程、新型农民培训工程、特色农产品品牌创建工程以及生态农业科技园区建设工程。

### 1. 生态农业基础设施建设工程

——农田生态工程。根据生态农业规划，结合新农村建设，选择条件好的村，做好土地整理工作，建立一批田成方、地成块、渠相连、路相通、树成行的现代化生态农业示范园区，带动全县农业基础设施条件的改善，促进社会效益和生态效益的提高。

——地力培肥工程，重点推广秸秆还田、平衡施肥技术。通过提高有机肥的比例，改善土壤结构，同时，提高秸秆综合利用率。降低化肥施用量，提高土壤有机质含量。

——无公害化工程。全面推行“从田头到餐桌”全程无公害生产技术，建设无公害食品、绿色食品、有机食品基地，确保农产品质量安全。

——农村环境污染整治生态工程。一要实施农村“一沼三改”创建绿色农家工程；二要抓好饮用水水源保护区工作；三要做好农村生活污水治理示范、推广；四要全面实施“生态公益林工程”；五要实施水土保持工程，完善的农业基础设施；六要禁止污染工业的进入。

——农田水利设施建设工程。积极争取中央水利建设、生态建设和石漠化治理等政策支持，切实加大生态农业基础设施建设，特别是农田水利设施建设，解决贵州省发展生态农业中遇到的工程性缺水问题。

### 2. 新型农民培训工程

围绕着生态农业发展所需技术，对农民进行培训，是生态农业可持续发展的关键。

——抓好基础教育，全面落实九年义务教育，要根据社会需求，抓好职业教育。

——抓好成人业务教育和培训，重点是职业技能，使每个劳动者拥有一项或多项有关生态农业的专业技能。

——适应发展生态农业的需求，结合青年农民培训工程，绿色证书培训、农业科技入户工程以及“阳光工程”等项目的实施，带来开展农业实用技术培训，提供农民接受先进技术的能力。

——建立健全长期培训与短期培训相配套的生态农业生产技能培训体系，具体举措是：开放农民技能培训市场，促进培训机构在培训质量上开展竞争；向农民发放培训券，使农民能够自主选择培训项目和培训机构，促进培训机构在培训项目更好地满足需求上开展竞争。

### 3. 特色农产品品牌创建工程

——壮大培育名特优农产品品牌主体。实施名特优农产品优势主导产业扶持政策，大力培育和扶持有较强开发加工能力和市场拓展能力的龙头企业，发展壮大农民专业合作社经济组织，引导企业、合作组织与农户之间建立更加稳定的产销合同和服务契约，强化质量控制措施，规范农户的生产行为，实现小生产与大市场的有效对接。

——加大名特优农产品质量认证工作力度。将无公害食品、绿色食品、有机食品与地理标志产品的认证作为名特优农产品品牌培育的一项重要内容和基础条件，坚持“标准严格、程序规范、监管有力”的发展原则，坚持“数量与质量并重、认证与监管并举”的工作方针，严格执行和落实好各项工作管理制度，加快基地建设，实现本地区名特优农产品质量认证的突破性发展。

——鼓励支持名特优农产品商标注册和品牌整合。强化名特优农产品生产、加工、经营企业和农民专业合作社经济组织、农村经纪人、种养殖大户等生产经营主体的商标意识，鼓励农产品商标注册。借鉴国际国内一些好的做法，引导和扶持种类相同、品质相近的名特优农产品生产加工企业、专业合作组织等，整合农产品品牌资源。

### 4. 生态农业科技园区建设工程

——贵州黔南绿色、有机食品科技产业园。包括绿色、有机牛羊肉加工产业园、特色农产品加工产业园两个方面。

绿色、有机牛羊肉加工产业园建设。年屠宰 10 万头牛、50 万只羊，并进行牛、羊肉分割加工。占地面积 150 亩，建筑面积 30000 平方米。建设内容包括主体生产工程（屠宰车间、分割肉车间、肉制品车间、食用副产物处理车间、动物药品提取车间和包装车间）、辅助工程、公用工程、生活工程及运输设施等。

绿色、有机特色农产品加工产业园建设。年加工 2 万吨各类特色农产品（辣椒、茶叶等产品），占地面积 150 亩，工程主体建筑面积 20000 平方米。建设内容包括主体生产工程（初选清洗车间、保鲜包装车间、快速烘干包装车间等）、辅助工程、公用工程、生活工程及运输设施等。

绿色、有机特色农产品综合交易物流中心。年 30 万吨绿色、有机农副产品综合交易物流中心，占地面积 200 亩，工程主体建筑面积 30000 平方米。建设内容包括主体交易贮运保鲜工程（贮藏保鲜车间、初选清洗车间、保鲜包装车间、交易大厅）、辅助工程、公用工程、生活工程及运输设施等。

——贵州铜仁绿色、有机食品科技产业园。包括绿色、有机鹅鸭加工产业园，绿色、有机特色农产品综合交易物流中心

年屠宰 600 万只鹅鸭，并进行肉分割加工、羽绒和副产物加工产业园。占地面积 150 亩，工程主体建筑面积 30000 平方米。建设内容包括主体生产工程（屠宰车间、分割肉车间、肉制品车间、羽绒加工车间、食用副产物处理车间和包装车间）、辅助工程、公用工程、生活工程及运输设施等。

年 30 万吨绿色、有机农副产品综合交易物流中心，占地面积 200 亩，工程主体建筑面积 25000 平方米。建设内容包括主体交易贮运保鲜工程（贮藏保鲜车间、初选清洗车间、保鲜包装车间、交易大厅）、辅助工程、公用工程、生活工程及运输设施等。

## 三、政策建议

### 1. 对中央政府的建议

从国家生态安全的战略高度，将贵州省石漠化地区生态农业建设纳入到国家层面的重大生态工程之中。通过石漠化地区生态农业的发展，改善石漠化地区的生态、生产条件，将其建设成为生态环境改善与农民脱贫致富实现双赢的主战场。

国家加大对贵州省的投资力度，特别对生态农业发展基础设施建设的投入。贵州省经济基础薄弱，生态农业发展的基础设施落后，特别是存在着工程性缺水现象严重，依靠自身难以保证建设的资金需求，因此，在“十二五”期间，加大对农田水利设施建设的投资力度，改善贵州省生态农业发展的条件。

加强现代生态农业生产中的技术、模式的创新与推广。现代生态农业需要变革传统的农业生产方式与技术、发展模式，通过组织实施国家重大科技攻关项目，进行生态技术的创新与推广。

### 2. 对贵州省的建议

在国家的大力支持下，贵州省根据生态资源条件，以及发展生态农业的相对优势条件，切实转变农业发展方式，围绕着生态农业发展的战略地位，积极推进生态农业，加快贵州省农业现代化的步伐。将生态农业产业化建设作为“工业强省”的一个重要的战略途径。

在推进生态农业产业化进程中，以提高市场竞争力为核心，正确把握山区自然生态条件进行招商引资，以特色农业产业为导向进行招商引资，将生态农业产业化项目落地实施，实现特色农产品的经济效益，再通过加大宣传力度扩大特色农业的影响效果，通过科学管理盘活特色发展，最终实现经济效益和生态效益的双丰收，增加农民收入。

在生态农业发展过程中，进行各类资源的联动开发。通过现代生态农业要素的注入，广泛采用“资源—产品—消费—再生资源”的模式，诱发新型产业的发展。同时，探索将生态观光农业旅游、红色旅游、自然生态旅游、民族风情旅游联动开发的旅游方式模式。

开展生态农业发展模式的大胆探索。利用人工饲草种植，大力发展生态畜牧业，一方面减轻畜牧业对饲料粮食的压力，另一方面可以充分调动农民参与生态农业建设。同时，积极推动“四大工程”建设。

### 3. 对亚洲开发银行的建议

为贵州省发展生态农业提供国际经验以及交流机会，加强贵州省与国际组织、发展现代生态农业较好的国家在发展生态农业方面的合作与交流。

为贵州省石漠化地区生态农业的发展提供技术援助、资金援助，探索新形势下实现现代生态农业与脱贫双赢的模式，以及现代生态农业的管理经验等。

## 参 考 文 献

- [1]唐娜. 发展生态农业, 促进卡斯特地区农民增收[J]. 中国农机化, 2005 年 1 期
- [2]娄金华, 黄秉杰, 张继成. 技术创新与生态建设: 高效生态农业的新希望[J]. 农业经济, 2005 年 3 期
- [3]张健. 论生态农业的建设与发展[J]. 贵州农业科学, 2010 年 4 期
- [4]毛秋生, 欧国武, 曾令祥等. 论生态农业的产业化发展: 以贵阳市乌当区百宜乡为例[J]. 贵州农业科学, 2010 年 7 期
- [5]蒲昕宇. 浅谈我国生态农业技术创新理论发展与对策[J]. 湖南农业科学, 2009 年 1 期
- [6]李周, 于法稳. 西部资源管理与农业研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010 年
- [7]刘彦随, 吴传钧. 农业持续发展研究进展及其理论[J]. 经济地理, 2000 年 1 期
- [8]阮文彪. 科学发展观与农业可持续发展[J]. 北京: 中国经济出版社, 2005 年
- [9]尚杰. 农业生态经济学[M]. 北京: 中国农业出版社, 2000 年

## 分报告四：

# 贵州省石漠化治理战略研究

熊康宁 贵州师范大学中国南方喀斯特研究院 教授

李 昆 中国林科院资源昆虫研究所 研究员

## 第一节 石漠化现状、成因及其演变趋势

贵州喀斯特石漠化面积比重均处于全国各省区之首。全省喀斯特出露面积 109084.58 平方公里，占全省国土面积的 61.92%。在喀斯特地区，石漠化面积 37597.36 平方公里，占全省国土面积的 21.34%。凡是石漠化严重的地方，都是最为贫困的地方。在石漠化治理中，“坡改梯”、“植树种草”、“退耕还林”、“新能源建设”、“乡村水利建设”以及“生态移民”等措施，在贵州石漠化治理中发挥了重要作用。但石漠化地区复杂多样的生态环境和不同地区处于不同发展阶段的区域社会经济特征，以及环境背景的时空差异性，导致治理模式单一；强度石漠化地区的恢复重建困难，轻潜在石漠化区的保育修复缓慢；坡面水土流失，洼地内涝严重，落水洞、地下河的水土流失没有引起足够重视；条块分割，行业部门之间协调不够，综合治理难以落实；仍然缺乏石漠化治理与地方经济发展和群众增收致富的有效途径。

### 一、石漠化的分布特点

#### 1. 贵州石漠化调查数据的获取

在贵州喀斯特地区，利用“3S”(遥感、全球卫星定位系统和地理信息系统)技术，以县为单位进行遥感影像解译，生成喀斯特石漠化现状分布图和 GIS 数据库，统计分析后获取各石漠化等级分布面积。结合野外大量实地调查资料，最后集成贵州石漠化地理信息数据库。

#### 2. 贵州石漠化的分布特点

贵州喀斯特分布面积比重和石漠化面积比重均处于全国各省区之首。通过调查发现，

贵州省喀斯特出露面积 109084.58 平方公里，占全省国土面积的 61.92%。在喀斯特地区，无石漠化面积 37460.64 平方公里，占全省国土面积的 21.26%，占喀斯特面积的 34.34%；潜在石漠化面积 34026.58 平方公里，占全省国土面积的 19.31%，占喀斯特面积的 31.19%；石漠化面积 37597.36 平方公里，占全省国土面积的 21.34%，占喀斯特面积的 34.47%。在石漠化分布区，轻度石漠化面积 22155.76 平方公里，占全省国土面积的 12.58%，占喀斯特面积的 20.31%；中度石漠化面积 10868.95 平方公里，占全省国土面积的 6.17%，占喀斯特面积的 9.96%；强度石漠化面积 3715.41 平方公里，占全省国土面积的 2.11%，占喀斯特面积的 3.41%；极强度石漠化面积 857.24 平方公里，占全省国土面积的 0.49%，占喀斯特面积的 0.79%。

**(1)石漠化分布范围广、面积大。**贵州省喀斯特广泛分布，石漠化也广泛分布于全省。除成片分布的非喀斯特地区外，整个喀斯特区域均有不同程度的石漠化，尤其在贵州中部、西部和南部的纯石灰岩和白云岩地区，石漠化呈集中连片分布状态。

**(2)石漠化类型多样，代表性强。**与西南喀斯特分布的各省区相比，贵州喀斯特石漠化等级较齐全，从无石漠化到极强度石漠化均有分布；既有喀斯特峡谷与高原石漠化典型区，也有石灰岩与白云岩石漠化典型区，类型复杂，成因多样，代表性强。

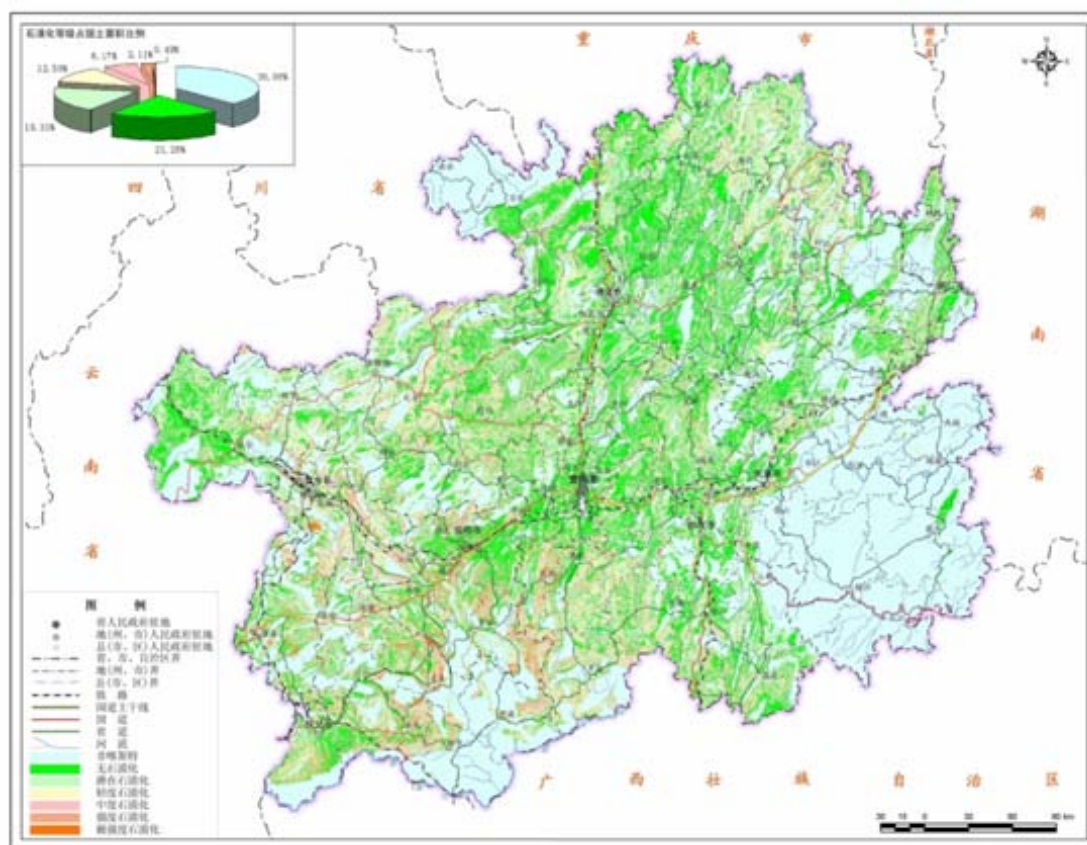


图 1 贵州喀斯特石漠化分布图

**(3)石漠化空间分布不均，具有西部重、东部轻，南部重、北部较轻的宏观格局。**在喀斯特环境背景基础上，受石漠化驱动因子的影响，全省石漠化强度、极强度多分布在贵州的西部和南部，如水城、六枝、关岭、贞丰、紫云、长顺等地区；而东部和北部地区，较少出现大规模的强度以上石漠化，多表现为轻度和中度石漠化，如三都、丹寨、麻江、黄平、镇远、桐梓、绥阳、正安、习水等地区；强度以上石漠化仅在局部区域出现。

**(4)石漠化程度严重，进一步发生石漠化的威胁极大。**全省超过三分之一的喀斯特地区已经存在不同程度石漠化问题，中度以上石漠化面积 15441.60 平方公里，治理和恢复的难度大。潜在石漠化面积为 34026.58 平方公里，占全省总面积的 19.31%，若不加强预防石漠化的措施力度，大量人为破坏，极有可能发展为石漠化。

**表 1 贵州省 2000-2005 年石漠化演变规律**

石漠化类型	2000 年	2005 年	2000-2005 变化	年变化率
无石漠化	33413	37460	4047	2.42%
潜在石漠化	40261	34027	-6234	-3.10%
轻度石漠化	21070	22156	1086	1.03%
中度石漠化	10425	10869	444	0.85%
强度石漠化	3914	4572	658	3.36%
非喀斯特	67083	67083	0	0.00%
合 计	176167	176167	0	0.00%

**表 2 贵州省 2000-2005 石漠化类型转移分析**

2005 年 2000 年 \	无石漠化	潜在 石漠化	轻度 石漠化	中度 石漠化	强度 石漠化	非喀斯特	总计
无石漠化	32278	904	231	0	0	0	33413
潜在石漠化	5073	31127	3350	518	194	0	40262
轻度石漠化	85	1600	18471	608	307	0	21071
中度石漠化	16	396	104	9688	221	0	10425
强度石漠化	8	0	0	56	3851	0	3915
非喀斯特	0	0	0	0	0	67083	67083
总 计	37460	34027	22156	10870	4573	67083	176169

## 二、石漠化的形成与演变

贵州省喀斯特石漠化形成既有自然因素，也有人为因素。自然因素是石漠化发生发展的先决条件；随着社会经济的发展，人类活动对环境的影响深度和广度的加强，人为因素越来越成为石漠化发生的主导因子。

### 1. 喀斯特环境

喀斯特石漠化形成的自然因素包括地质、地貌、土壤、植被、水文等，各因子相互影响，紧密联系，共同塑造了石漠化的自然背景。

**岩石学基础：**贵州地层发育齐全，海相层序连续，古生物化石丰富，沉积岩、火成岩

及变质岩等多种岩石组合，累计厚度近 4 千米。碳酸盐岩沉积总厚度在贵州整个地层中达 8500 米，出露面积占全省总面积的 61.92%，是贵州沉积岩中发育最好的岩类。大量研究表明碳酸盐岩是石漠化发生的基底，不同岩性基底上发生的石漠化差异明显。连续性灰岩和连续性白云岩地区中度石漠化和强度石漠化比例大于其他岩类，且强度石漠化尤为明显，石漠化主要分布在连续性灰岩、连续性白云岩以及灰岩与碎屑岩互层中。轻度石漠化约 70% 分布在这三类岩性中，中度石漠化近 75% 分布在这三类岩性中，强度以上石漠化则有 85% 都分布在这三大类岩性中，岩性控制着石漠化发生与发展的基本格局。

**地质构造：**贵州境内地壳运动从元古代的武陵构造期到新生代的喜山构造期，共经历了二十一次性质及规模不同的地壳运动，以升降运动为主，伴有明显的褶皱运动。云贵高原在晚第三纪整体强烈隆升，贵州陆壳开始间歇性缓慢上隆，形成由西向东隆升和向东倾斜的地势。西部喀斯特山区的隆升量达 2000 多米，中部达 1000 多米，东部则达数百米不等，形成了贵州地势的基本格局。强烈的差异性升降运动和褶皱运动，造成贵州喀斯特和非喀斯特交错，石漠化在空间的分布上具有明显的构造控制特点。如黔北和黔东北石漠化分布具有明显的北东和北北东走向，而黔西北和六盘水地区多表现为北西走向。

**喀斯特过程：**喀斯特作用是在一个二元结构(地面喀斯特和地下喀斯特)组成的复杂三维空间界面中进行物质与能量的交换和平衡的过程。贵州地处亚热带季风气候区，降水丰沛，降水量年变化小，大部分地区年降水量 1000~1300 毫米，为喀斯特溶蚀、侵蚀作用提供充分的外营力。碳酸盐岩区域侵蚀以化学侵蚀为主，物理侵蚀为次。表层土粒处于负增长状态，区域物理侵蚀虽小，但却导致区域土层处于负增长。碳酸盐岩山坡上部为严重侵蚀区，上层覆土中，土粒粘结性差，易被流水冲刷，加之表层裸露及植被稀疏的土层中，植物根系密度小，难以增强土层的抗冲击性，使得土壤物理侵蚀极易发生，促成了地表岩体裸露，渐趋石漠化。

**地貌类型：**贵州地处长江和珠江两大流域分水岭地区，经过大娄山期、山盆期、乌江期漫长的地貌塑造，形成了西部高，中部稍低，并分别向北部四川盆地、东部湖南低山丘陵和南部广西盆地逐渐过渡，东西三级阶梯，南北两大斜坡，平均海拔 1100 米，最大高差达 2753 米，地势较高，内部分异较大，是深受河流切割的亚热带喀斯特高原山区。其中山地面积 108740 平方公里，占全省土地总面积的 61.7%；丘陵面积 54197 平方公里，占全省土地总面积的 30.8%；山间平坝区面积 13230 平方公里，仅占全省土地总面积的 7.5%。因此，贵州山地性十分显著，属全国没有平原支撑的主要省份之一。境内因河流切割侵蚀而使地面破碎、山峦起伏，地势高差悬殊。全省大部分地区平均切割深 500 米，山地、谷地、丘陵、盆地镶嵌配列，构成镶嵌地貌景观。根据大地构造特征、喀斯特地貌类型、喀斯特发育特点，将贵州喀斯特划分为黔东北低山丘陵喀斯特区、黔北中山喀斯特区、黔中山原喀斯特区、黔西高原喀斯特区、黔西南峰林槽谷喀斯特区、黔南峰丛洼地喀斯特区。不同喀斯特区，其石漠化发育程度差异明显。

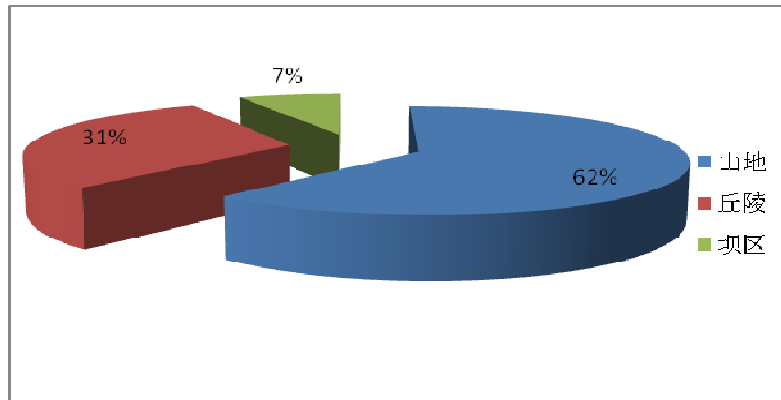


图2 贵州省不同地貌占全省面积比例

**喀斯特形态：**贵州碳酸盐岩广泛分布，具有明显的喀斯特高原-峡谷结构。高原区以剥夷面为核心组成，地势较高，起伏较小，河流溯源侵蚀尚未达及。地面相对平坦，大面积的锥状峰林与宽广的盆地、谷地、洼地构成一套峰林溶原、峰林盆地、峰林谷地和峰林洼地等峰林地貌景观，具浅覆盖型喀斯特的特性。峡谷区以深切的河谷为主体，多分布在各大河及主要支流中下游的高原边缘峡谷中，侵蚀作用强烈，是贵州喀斯特叠置发育区。地势虽低，但起伏较大且陡峻，由于地表破碎，大面积的锥状峰丛与深切的谷地、洼地构成一套峰丛谷地、峰丛洼地、峰丛峡谷等典型的裸露型峰丛地貌景观。由于地貌形态的不同，石漠化差异明显，通常在峡谷区较高原区严重。贵州强度石漠化多分布于水城—安顺—惠水—平塘一线及其以南峡谷普遍分布的地区，即石漠化分布在古溶原解体、构造活动强烈的河流上游及河谷地带的典型峰丛山地、深切峡谷区，其次是溶蚀丘陵区等活动剧烈区。根据石漠化发生的微地貌类型可分为峰林溶原石漠化组合模式，峰丛洼地-峰林谷地石漠化组合模式和峰丛-峡谷石漠化组合模式。

**地势起伏：**坡度是影响水土流失的重要因素之一。随着坡度增加，坡面径流速度加快，坡面固体物稳定性降低，导致侵蚀量增加。尤其在峡谷区，新构造运动强烈抬升，河流深切，喀斯特垂向发育，地形起伏大，坡地广、坡度大，峰林、峰丛石山坡度常达  $42^{\circ}\sim 47^{\circ}$ 。据全省地面坡度分级统计，全省平均地表坡度角为  $21.5^{\circ}$ 。 $\leq 5^{\circ}$  土地面积仅占全省总面积的 6%， $5^{\circ}\sim 10^{\circ}$  占 8%， $10^{\circ}\sim 17^{\circ}$  占 22%， $17^{\circ}\sim 25^{\circ}$  占 29%， $25^{\circ}\sim 35^{\circ}$  占 26%， $35^{\circ}\sim 45^{\circ}$  占 8%，甚至  $\geq 45^{\circ}$  的极陡坡地也占土地总面积的 1%。大面积陡坡地的存在，无疑给土壤侵蚀提供有利条件，从而导致严重水土流失和石漠化。贵州中、低产田占耕地总面积的 75.8%，且 80% 是在坡耕地区，显然也是坡地环境效应的表现。相关研究表明：在不同级别的坡地分布区， $>25^{\circ}$  的陡坡地对石漠化的影响最明显； $>25^{\circ}$  的坡地地区轻、中、强度石漠化的发生率都很高； $<18^{\circ}$  的坡地地区石漠化程度主要以轻度和中度为主；在坡度  $>18^{\circ}$  的地区，石漠化发生率基本都随着坡度的增大而增大，这种规律在强度石漠化中表现尤为明显。

**成土过程与土壤特性：**喀斯特地区成土过程慢、土层薄、成土难，保土更难。碳酸盐母岩在风化搬运中 90% 以上的物质溶解于水中被带走，而风化淋滤留下来的土壤酸不溶物含量很低。碳酸盐岩风化速率平均为 61.8mm/千年，土壤成土速率为 0.31~2.47cm/1 万年。

因此，喀斯特环境的土壤主要是土壤熟化程度不高的岩性土类—石灰土或粘性大的红、黄壤，土带分布不连续且厚度小，分布变化大。土壤生态物理性状差，土石间存在明显软硬界面，土石粘着力差，一遇暴雨极易产生水土流失和大量的块体滑移，极易发生石漠化。石漠化是一种与脆弱生态地质背景和人类活动相关联的土地退化过程，主要表现在地表形态的变化、土壤质量变劣和植被衰退。其中土壤质量变劣是石漠化的重要表现，表现在土壤物质流失，土壤的物理、化学和生物性质退化，以及土壤发生层次的变化。发育正常的土壤，其剖面土体构型为A-B-C，受石漠化影响的土壤在土体构型上发生了很大变化，向土壤剖面层次不明显方向发展，土壤剖面表层土壤出现明显砂化现象，砂粒含量显著增加。严重石漠化地土壤具有典型的粗骨性土壤的特征，土壤矿质胶体缺乏，土壤颗粒粗大紧实，影响土壤团粒结构的形成。随着石漠化程度的提高，土壤肥力状况发生明显衰退。

**植被覆盖：**贵州地带性植被是中亚热带常绿阔叶林。在南部低纬河谷地带性植被遭受破坏后则发育形成各种次生性植被：亚热带暖性针叶林、针阔叶混交林、落叶阔叶林、灌丛和灌草丛等植被类型。各种植被由于种类组成以及结构复杂程度不同，其改善和保护生态环境的效应也不一样。按其生态效应大小不同，具有以下排列顺序，即常绿阔叶林(常绿季风林、沟谷季雨林)→落叶阔叶林→针阔叶混交林→针叶林→灌丛→灌草丛。尽管不同植被类型生态效应有一定差别，但森林植被均具有较强的改善和保护环境的生态效应。在喀斯特地区广泛分布的各类喀斯特灌丛、灌草丛对防止或抑制喀斯特山地石漠化有更重要的作用。贵州森林分布还有地区分布不均匀性这一特征。总体上表现为喀斯特区森林覆盖率较低，而非喀斯特区域相对较高。森林分布不均匀，水源涵养受到严重影响。由于喀斯特生境具有干旱、富钙和缺土多石等特性，致使植物生长缓慢，植被结构和覆盖度较差。植被一旦遭到破坏，生境将急剧恶化，还可能导致植被进一步退化。植被丧失且导致土壤侵蚀加剧，从而使石漠化土地不断扩大。

## 2. 人文环境

在脆弱喀斯特自然本底上，叠加了活跃的人为破坏外因，使石漠化速度成倍增长。一定尺度下，不合理人为活动是造成喀斯特石漠化的主要原因。

**人口数量：**人口因素中主要指人口数量与密度对石漠化的间接影响。2005年贵州人口密度从1990年的185人/平方公里增加到223人/平方公里。人口密度的大小，综合表现了人群对生态环境的影响和作用，包括对土地的垦殖、利用，对森林植被的砍伐、干扰和破坏，对草地资源的利用强度等，从而间接地表征了对土地石漠化影响的强度。全省人口密度的分布特点为省境边缘地带密度小，中部密度大；东南部密度小，向西北逐渐增大。地处省中部的贵阳、安顺、遵义三市区的人口密度最高，超过1000人/平方公里，构成本省人口密度的中心，并向四面周边地区逐渐降低。人口密度与石漠化具有明显的一致性，人口密度高的西部喀斯特地区，人为活动强度大，森林覆盖低，荒山秃岭、石漠化景观随处可见。

**表 3 贵州省及石漠化严重地区土地面积、人口密度及粮食产量**

区市	土地面积 (km <sup>2</sup> )	人口数量 (万人)	人口密度 (人/ km <sup>2</sup> )	人均耕地 (亩)	粮食产量 (万吨)	人均粮食 (公斤)
贵州	176167	3900	213.26	1.73	1170	300
毕节	26853	759.66	272.59	2.46	263.26	347
六盘水	9926	304.52	306.79	0.53	84.16	276
黔西南	16805	303	180.3	2.21	110	363

**人口素质：**近年，虽然贵州人口素质有较大提高，但文盲率比重还很大。人口素质高低，深刻影响着人们对其生存环境的认识，从而决定其是否采取科学的行为，以求人与自然协调共生。文化素质低，往往易被眼前短期利益所吸引，而不顾环境承受能力，牺牲环境价值以求眼前利益。在贵州经济贫困、教育程度低下的地区，常常也是石漠化严重的区域。如麻山地区石漠化程度和贫困程度均为贵州之首。喀斯特生态环境的脆弱性与农村人口素质的落后性，是困扰石漠化地区生态经济发展的两大障碍。根据石漠化地区人口素质与环境保护意识调查表明文化水平越低，环境保护意识越差，对环境的破坏性越大，而文化水平高则更加有利于环境保护与发展。2005 年贵州省青壮年文盲率为 3.3%，提高人口素质的任务仍很紧迫。

**地域文化：**长期的历史进程与特殊的喀斯特环境背景共同作用下，形成了贵州独特的喀斯特文化，这种文化背景深刻影响着石漠化的形成与发展。独特的喀斯特垦殖文化导致了石漠化加速演化。传统的饮食习惯，形成向地要粮的思维方式，不断加剧土地压力；有的地区还有刀耕火种、广种薄收、毁林开荒、放火烧山等陋习，从而加速石漠化的形成。许多地区习惯居住木房，习惯棺葬，婚嫁家具等也耗用大量木材，大量森林因此而遭到砍伐，使喀斯特区域本就极少的森林资源更加稀缺；由于经济和交通条件限制，广大喀斯特农村以木材为燃料，生长缓慢的灌丛植被作为薪炭林被砍伐后急剧退化。

**区域开发历史：**石漠化是喀斯特地区人—地矛盾的结果，发展到当今严重的程度，有一个较长的历史过程。就人地关系失调，人地矛盾变得突出的时间起点，应早于 100 年。研究表明，明清时期，贵州已受到石漠化的影响。贵州的开发应该从明代立省开始，但进展十分缓慢；到了清初，经过康熙年间几十年“承平日久”的休养生息，以及雍正年间，在贵州的一系列特殊政策，使经济、社会发展进入了一个新阶段。乾隆时期，玉米、红薯等耐旱、耐瘠高产作物的引种，使得人们又能再次向原本不种植粮食的山地开荒，而新的食物来源又可以养活更多的人口，更多的人口可以开垦更多的土地，这些作物的引进对贵州土地利用方式的变化及对土地的破坏又远远超过了雍正年间。所以从这个角来讲，雍正年间对贵州施政的后果是一环接一环的，地利得到最大程度发挥的同时，也是土地化的开始，到一定程度，也就产生了石漠化。因此，可认为雍正年间是贵州石漠化人文因素介入的起点。

**社会经济水平：**贵州是一个典型的喀斯特农业山地大省，是全国少数民族聚居的边远贫穷省份之一。一种地域性很强且与喀斯特密切相关的农业生产方式和思想意识，构成一个具有喀斯特特色的环境-资源-人口-发展地域系统。长期处于封闭的自然小农经济再生产状态下，表现出国民经济基础薄弱，农业综合生产力水平低，发展缓慢，农业结构单一，

层次低，规模经营差，农业积累慢，对工业化过程贡献率低等农业经济脆弱性特点。相当一部分农村处于贫困缺粮状态，导致贫困地区盲目扩大耕地、陡坡开荒、乱砍滥伐、过度放牧等不良人为活动，从而加剧了人对生态环境的干扰破坏，加剧当地水土流失和石漠化进程。人均粮食产量和农民人均纯收入两项指标值较低地区，也是石漠化最严重的地区。这在很大程度上客观地反映出社会经济条件对石漠化的深刻影响。贵州人均 GDP 指标在全国处于末位，人均投资额仅相当于全国人均水平的 33%，人均地方财政支出仅相当于全国人均水平的 59.2%，农民人均纯收入仅相当于全国人均水平的 61.7%。贫困地区基础差，底子薄，经济社会发展严重滞后，在喀斯特石漠化地区建设社会主义新农村，是一项艰巨的任务。

### 3. 石漠化的形成与演变

贵州境内喀斯特生态环境具有碳酸盐岩广布、沉积厚度大，垂直差异显著，剥蚀作用强，水土流失严重，土壤抗蚀年限短，危险程度高，植被覆盖率低，生态环境脆弱等特征，且受人类活动影响越来越频繁。

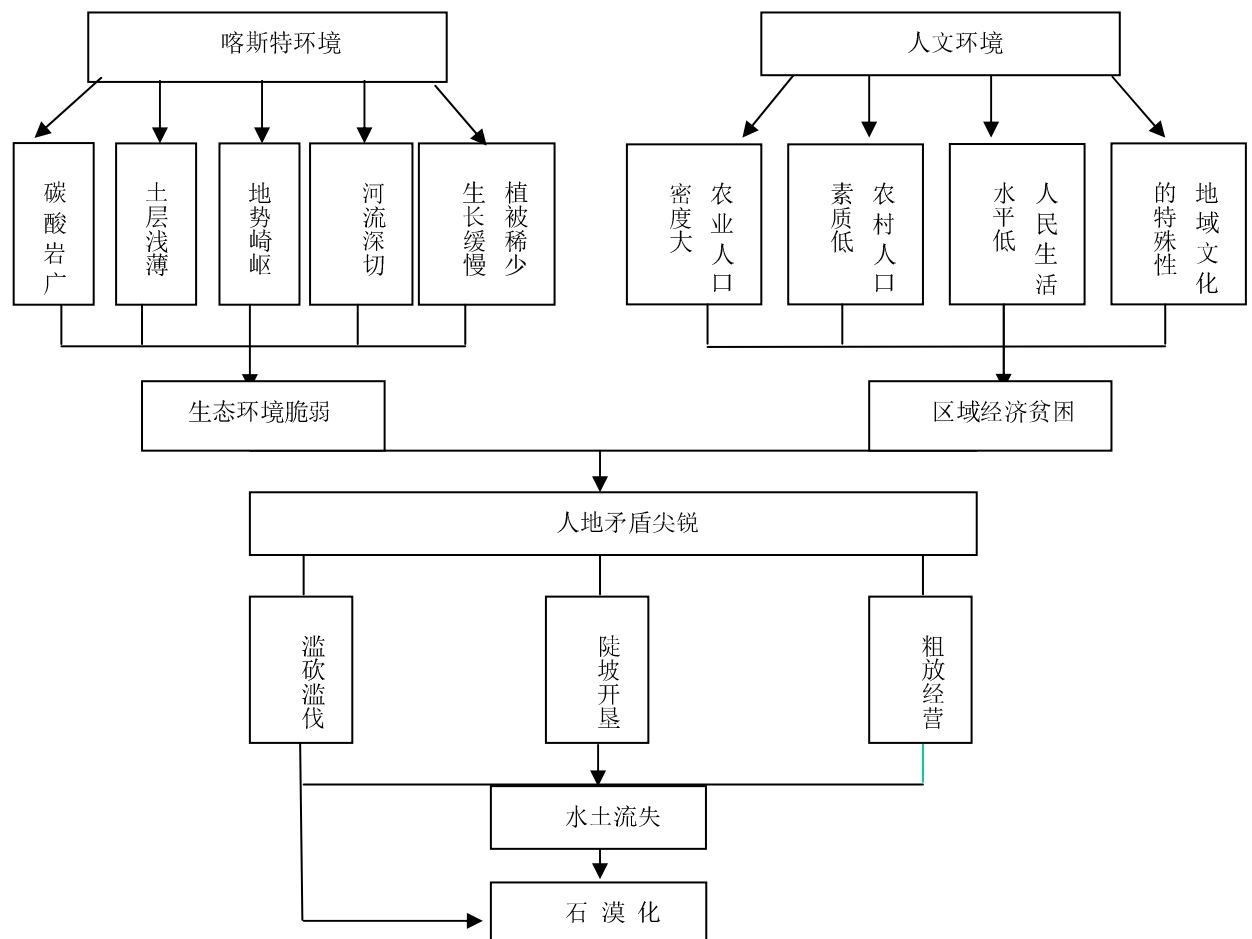


图 3 石漠化形成与演变示意图

**毁林开荒:**喀斯特土地的演化从一种状态变为另一种状态往往要几十至几百年时间。生态恶化过程叠加了人类活动后，从森林变为藤刺灌丛或裸地速度极快，其退化周期缩短，

几年或更短时间就能完成，恶性循环难以逆转。稳定高效的生态系统是农业赖以发展的物质基础，贵州生态环境的恶化，不仅是农业稳定发展的障碍，也是贫困产生的重要根源。长期以来，农业土地利用上重使用、轻保养，许多地区土地质量有下降趋势。贵州喀斯特山区农民大多有铲草皮烧灰积肥的习惯。铲过草皮的地面，水土流失严重。大部分农民依靠柴草作为生活能源，而柴山人均占有量少，人与能源矛盾在许多地区相当突出。加上长期以来生态保护意识淡薄，不能有效地保护资源，保障持续利用，以致大部分地区森林、灌木林不断减少，蓄积量降低，造成水土流失。

**水土流失:**贵州高原水土流失的主要动因是人为活动，而绝大部分人为活动又是通过影响植被覆盖来影响水土流失的。过度砍柴烧山等活动降低了植物覆盖，更为严重的是陡坡开垦使表土在雨季相当长时间内大面积裸露，造成水土流失。1954年土壤侵蚀面积占全省土地面积的14.19%，上世纪50年代后期土壤侵蚀面积仅35000平方公里，占全省土地面积的20%，80年代增加到50000平方公里，占土地面积的28.4%，1990年进一步扩大，达76700平方公里，占全省土地面积的43.6%，2005年贵州省水土流失公告，全省水土流失总面积73179.01平方公里，占土地总面积的41.54%。从水土流失分布状况来看，贵州西部、西北部及东北部水土流失最为严重，水土流失面积占国土面积比例大于50%的县(市、区)有18个，包括六盘水、毕节、黔西南、铜仁等地(州、市)的大部分县(市、区)以及遵义市北部的部分县(市)；中部地区次之，流失面积占国土面积比例一般为30%~50%，包括贵阳、安顺2个地级市以及遵义市的大部分县(市、区)；南部、东南部地区主要为轻度流失，流失面积一般在20%左右。

**岩石裸露:**喀斯特分布区土壤形成过程极为缓慢，生态系统十分脆弱。由于碳酸盐岩地区土层厚度一般较薄，一旦土壤被冲刷流失后，很难再在母岩上形成土被，最终裸露的岩石山地基本无农业利用价值。贵州省人民政府1999年批准执行的《贵州省生态环境建设规划》指出：全省石漠化面积从1975年8806.6平方公里(占全省总面积的5.0%)发展到1985年的13888平方公里(占全省总面积的7.9%)，10年间平均每年增加508.2平方公里；至1999年初已占全省总面积的12.8%，即22549.4平方公里，13年间平均每年增加666.3平方公里。根据贵州省水利厅组织贵州师范大学和贵州省水土保持监测站2000年的调查数据，对比分析本次的数据，全省石漠化面积从2000年的35920平方公里(占全省总面的20.39%)发展到2005年的37597平方公里(占全省总面的21.34%)，5年间平均每年增加334.7平方公里。可见，与1975年~1999年相比，全省石漠化在2000年~2005年增加速度明显降低，但仍表现为缓慢增加趋势。石漠化地区植被恢复，近年来进行了大量的实践，如花溪河沿岸封山后自然成林，贵阳市区及各县城人工造林绿化，广大农民群众在自然村寨自发保护的“风水林”、蓑草坡和人工培植的花椒林等，以及国家科技攻关喀斯特困难造林地区纳雍、德江小流域治理及修文人工造林、植被恢复试验点、花江示范区石漠化综合治理“九五”、“十五”攻关等等。这些经验表明贵州石漠化植被是可以恢复的。石漠化成因的复杂性和治理的艰难性表明，石漠化治理是一个长期、艰巨的任务，绝非一两个“五年计划”就能达到“山川秀美”的目标，石漠化治理既需信心，更需恒心。

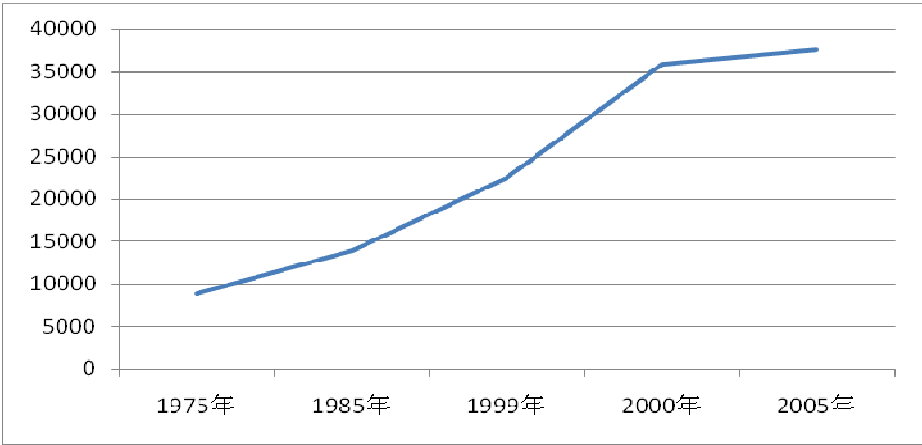


图 4 贵州省石漠化趋势图（单位：km²）

三、石漠化等级指标划分

根据喀斯特石漠化定义，石漠化是过程和结果的统一。石漠化在空间分布上存在强度差异，在恢复治理时存在难易差异。只有科学划分石漠化等级，才能准确查清石漠化现状，因地制宜实施恢复治理工程。在进行石漠化等级划分时不仅要考虑自然因素，也要考虑社会经济条件，从人—地矛盾出发，以人—地系统和谐统一为目标，科学地进行石漠化等级划分及指标界定。

表 4 喀斯特石漠化分级遥感调查标准表

石漠化等级		0.2 平方公里的图斑 中岩石裸露率 (%)	0.2 平方公里的图斑中 植被+土被覆盖率 (%)	参考指标
无石漠化		<20	>80	坡度≤15° 的非梯土化旱坡地、田间坝子、建筑用地等，生态环境良好，林灌草植被浓密，无水土流失或水土流失不明显；宜农、林、牧地。
潜在石漠化		20~30	80~70	坡度>15° 的非梯土化旱坡地、草地等，林灌草植被稀疏，成土条件好但水土流失明显；有岩石裸露的趋势。
石漠化	轻度石漠化	31~50	69~50	岩石开始裸露，土壤侵蚀明显，图斑植被结构低、以稀疏的灌草丛为主，或人工旱地植被。
	中度石漠化	51~70	49~30	石质荒漠化加剧，土壤侵蚀严重，土层浅薄，多为石质坡耕地和稀疏灌丛草坡。
	强度石漠化	71~90	29~10	石质荒漠化强烈，基本无土可流，多为即将丧失农用价值的难利用地。
	极强度石漠化	>90	<10	完全石质荒漠化，地表无土可流，农用价值丧失，成为典型的难利用土地。
非喀斯特		非喀斯特区域不考虑石漠化问题		

## 四、石漠化的危害与案例

喀斯特石漠化作为一种环境地质灾害，加速了生态环境的恶化，形成以石漠化为核心的灾害群与灾害链。主要表现为水土流失—石漠化—旱涝灾害—生态系统退化集聚性发生和因果循环，结果导致土地资源丧失和非地带性干旱，生命财产损失等。石漠化不仅造成资源和生态环境破坏，而且造成生态系统极其脆弱，生存条件恶化，人地矛盾加剧(可耕地面积减少、人畜饮水困难、旱涝灾害频繁、土地生产力低等)，导致本身落后的社会经济更加落后，形成了“环境脆弱—贫困—掠夺资源—环境恶化—贫困加剧”恶性循环的“贫困陷阱”。

**生态系统退化，生物多样性减少：**石漠化不仅导致喀斯特生态系统多样性类型正在减少或逐步消失，而且迫使喀斯特植被发生变异以适应环境，造成喀斯特山区森林退化，区域植物种属减少，群落结构趋于简单甚至发生变异。贵州省许多喀斯特石漠化山区，森林覆盖率不超过 10%，生物群落结构简单，且多为旱生植物群落，如藤本刺灌木丛、旱生性禾本灌草丛和肉质多浆灌丛等，使石漠化山区生态系统处于恶性循环，生境脆弱。由于生态系统退化，生物多样性受损，保护难度大，受威胁的野生植物种类日益增多。1984 年全省受威胁需保护的物种 73 种，占当时全国的 19.8%，其中分布在喀斯特地区的有 60 种，占全省受威胁物种的 82.2%；1998 年全省受威胁的物种仅被子植物就有 86 种，占全国的 10.12%，其中分布在喀斯特地区的有 71 种，占全省总数的 82.6%。最新研究表明全省受威胁的濒危、渐危和稀有特有种子植物有 89 科、402 种，是 1984 年的 5.5 倍，占全国的 10% 以上；其中分布在喀斯特地区共 84 科、342 种，占全省受威胁物种的 85%。受威胁的植物不断增加，这与喀斯特地区的石漠化有着密切的联系。在贵州六盘水和黔西南石漠化地区，生态系统逆向演替，被列入《外来有害生物的防治和国际生防公约》中四大恶草之一的紫茎泽兰长驱直入，成为石漠化地区生态退化的典型标志性植物。目前初步调查结果显示，贵州的紫茎泽兰侵入面积已超过 322 万亩，紫茎泽兰很快排挤原生植物而形成大片单优群落。如果任其发展下去，将给农林业生产、生态建设带来灾难性后果。

**水资源供给减少、用水短缺：**贵州省喀斯特石漠化地区植被稀少，土层变薄或基岩裸露，加之喀斯特地表、地下双重地质结构，渗漏严重，入渗系数较高，导致地表水源涵养能力极度降低，保水力差，使河溪径流减少，井泉干枯，土地干旱，人畜饮水困难。贵州年降水达 1000 毫米以上，但喀斯特发育，使水源漏失，地表缺水，形成湿润气候条件下的干旱。根据水利部发布的《2004 年中国水资源公报》，贵州是中国最缺水的十个省市之一，与经济发达、人口密集是北京、天津、山西等同列。喀斯特山区山高、坡陡、谷深，既缺土又缺水，农村人畜饮水困难。干旱季节，大量劳动力耗费在挑水上，饮水困难已成为制约贵州石漠化地区一些地方摆脱贫困的突出问题。另外，喀斯特石漠化地形不易蓄水，很多地方只能靠天吃水。缺水和干旱一直是影响当地农业生产的严重问题，阻碍山区脱贫致富的步伐。根据贵州省水利厅的数据，全省目前还有 1300 万人存在安全饮水问题，一半以上县城缺水。处于黔中地区的贵阳、安顺，年人均拥有水资源量为 1457 立方米，比世界公布的 1700 立方米的缺水警戒线低 243 立方米，其中贵阳年人均拥有水量仅 715 立方米，还不到全省平均水平的四分之一。另由于水源建设投入不足导致工程性缺水，日益突出的环

境污染又造成水质性缺水，使石漠化地区成为综合性缺水十分突出的地区。

**耕地面积减少、土地生产力下降或丧失：**据资料，贵州省耕地面积 1996 年 490.35 万公顷，2002 年 469.95 万公顷，2005 年 450.54 万公顷。耕地面积减少，且耕地中 80% 以上属于坡陡贫瘠的低产耕地，使许多地区人均粮食在 300 公斤警戒线以下。人口严重超载，达 47.35%，使当地农民被迫毁林开荒。坡耕地比例高是造成粮食产量低而不稳、水土流失和经济贫困的主要因素。新开垦的坡地，大多在 3~5 年内丧失耕种价值，甚至变为裸岩荒坡。坡耕地量大、面广，且坡度较陡，加之暴雨经常发生，在水力作用下，土地表层肥沃土壤流失，生产力下降，农业经济处于较低水平。粗放经营加生产落后加速了山区石漠化演替速度和土地资源减少，使当地农民进入“开垦—石漠化—再开垦—石漠化”的恶性循环中，最终丧失生存条件，形成贫困。

**旱涝灾害严重：**石漠化是喀斯特地区自然灾害频发的主要诱因，它不但破坏了本来就极为脆弱的生态环境，还降低了其抗御自然灾害的能力，引起干旱、洪水等自然灾害，严重威胁着人民生命财产安全。2003 年全省因旱涝灾害造成经济损失超过 30 亿元，全省农作物为受旱面积达 1096 万亩，124 万亩绝收，因干旱直接损失 22.1 亿元。与此同时，贵州省局部地区发生了洪涝灾害，因灾死亡 84 人，378.3 万亩农作物受灾，因水灾直接经济损失 8.6 亿元。2005 年 1 月到 6 月，贵州省 80 个县(市、区)不同程度受灾，受灾人口达 1133.6 万人，死亡 42 人，失踪 2 人，伤病 740 人，农作物受灾 53.1 万公顷，绝收 8 万公顷，倒塌房屋 3873 间，损坏 14.1 万间，转移安置灾民 8.28 万人，因灾死亡大牲畜 592 头，直接经济损失 9.6 亿元，其中农业损失 8.52 亿元。

**滑坡、泥石流频繁：**贵州较大面积山高坡陡，地形破碎，切割严重，土层浅薄，抗侵蚀能力弱。每到雨季，滑坡泥石流频发。石漠化山区，道路抗灾能力差，通达深度不够，许多农村道路雨季不通车现象十分突出。由于雨季滑坡、泥石流的发生，每年雨季，交通、通讯、供电时常中断，影响了贵州经济发展。如 2005 年 05 月 06 日，贵州桐梓县洪水和泥石流将 210 国道松坎路段清水溪大桥冲垮，导致贵州通往重庆、四川之主要公路交通中断，造成上千余辆车滞留其间。

**危及长江、珠江中下游地区的生态安全：**贵州地处长江和珠江流域上游分水岭地区，因石漠化严重，造成植被稀疏、岩石裸露、涵养水源功能衰减，水土流失加剧，调蓄洪涝能力明显降低。2005 年，全省土壤流失量 25215.38 万吨，年均土壤侵蚀模数 1432 吨/(平方公里·年)。其中长江流域水土流失面积 51646.82 平方公里，占其土地总面积的 44.62%；珠江流域水土流失面积 21532.19 平方公里，占其土地总面积的 35.64%。大部分泥沙进入珠江和长江，在其中下游淤积，导致河道淤浅变窄，湖泊面积及其容积逐年缩小，蓄水、泄洪能力下降，直接威胁珠江和长江中下游地区的生态安全。

## 五、石漠化的演变趋势

自上世纪八十年代至今，贵州省通过封山育林、退耕还林、植树造林等加大了石漠化的治理，但由于石漠化的成因复杂，治理的效果总体上并不尽如人意，反映为局部改善、总体加剧。综合现状分析，目前贵州省石漠化演变趋势为：强度石漠化区面积基本保持不变；轻度、中度石漠化区面积总体有所增加；无石漠化区面积仍呈减少趋势。石漠化加剧

或改善程度低的地区，大多集中在贫困山区和采矿等人类活动强烈的地区，全省石漠化地区正面临着来自贫困与生态恶化的双重压力，缓解和解决贫困问题正是贵州省石漠化治理的关键所在。

## 第二节 石漠化治理工作初步总结评估

贵州省在国家支持下，针对喀斯特石漠化地区植被破坏、水土流失、土地退化等主要的生态环境问题，先后实施了一系列与石漠化治理有关工程，不断加大山、水、林、田、路、草、沼综合治理力度。在实施中通过项目科学集成与叠加，注重先进适用技术的应用，石漠化综合治理取得显著的成效，治理区生态环境恶化趋势得到了根本的扭转，全省生态环境状况有较大的改善，石漠化治理过程中得到了较多的成功经验与失败教训。

### 一、石漠化治理现状与措施

**林业生态建设与修复：**石漠化形成是森林植被遭受破坏，水土流失加剧所致。因此，石漠化治理应以恢复森林植被为关键所在，林业建设是石漠化综合治理的主体部分。贵州石漠化地区通过森林保护和林业植被建设增加了林草植被，改善了区域生态，截至 2010 年 8 月，贵州省已累计完成石漠化综合治理面积 1377 平方千米，“十一五”期间全省森林覆盖率每年增加 1%，生态状况明显改观和改善，水土流失得到初步遏制，森林涵养水源的功能得到充分体现，农田得到有力保护。通过林业建设和脱贫致富有机结合，实现了农民增收，贵州省各地坚持“兴林富民”的指导思想，把实施林业建设与农民脱贫致富、农村产业结构调整、村庄绿化美化结合起来，因地制宜地发展特色经济。在石漠化治理过程中发展木本中药材基地 52 万亩、茶叶基地 25 万亩，全省林业总产值接近 230 亿元。林业正成为贵州石漠化地区农民增收致富和就业的新途径。通过典型研究与定点试验示范，总结提出了一批植物材料与成功的治理模式；各地通过试点示范，筛选出了一批岩生、喜钙、耐高温干旱的乡土树种，成功探索出了一批行之有效的生态经济双赢的林业治理技术与模式，如六盘水、黔西南、毕节地区的金银花、花椒、香椿、麻栎等术模式，为贵州石漠化治理提供了有效的技术借鉴。社会效益突出，促进了全民生态意识的提高；林业的生态效益和经济效益，使石漠化地区群众亲眼目睹了造林育林取得的实效，亲身感受了发展林业带来的实惠。造林护林已成为地方各级政府和干部群众的自觉行动和统一意志，农民传统的生产生活方式发生了根本性改变，一种爱绿、护绿、增绿的生态意识正在形成。林业生态建设与生态修复工程的有效实施，为综合治理石漠化、稳步推进“两江”上游生态屏障建设打下了坚实基础。

**水利水保：**贵州工程性缺水比较突出，有效灌溉面积少。贵州省始终注重精品意识，“开源”与“截流”并重，通过一批大型灌区改造、病险水库治理、“渴望工程”、人畜饮水解困工程等，始终把水利水保工作贯穿于整个生态治理工作之中。据水利厅资料，目前全省整修塘堰 240 口，修建谷坊 4451 座、拦沙坝 1040 座、蓄水池 13480 口、截排水沟 2070.43 公里，完成水土流失综合防治面积 23041.78 平方千米，不断稳定保耕保灌面积，有效控制水土流失和石漠化，为贵州社会经济可持续发展起到有力的基础支撑和保障作用。

**基本农田建设：**贵州山高坡陡，耕地中坡耕地占有很大比重。坚持因地制宜、分类指导、综合配套，围绕 2010 年实现农村人均半亩有效灌溉农田的目标，突出 6°~25°坡耕地治理重点，通过坡改梯、旱改水、碎改整、新开田土等措施，在坝区探索田园化模式。据贵州省农办农建处资料，从 1991 年到 2005 年止，全省累计投入资金 250187.43 万元，有效治理 805.75 万亩坡耕地，占全省 6°~25°坡耕地总面积的 26%。通过一系列农田基本建设措施，“治理一面坡、保住一坝田、致富一方民”，变“三跑地”为“三保地”，着力提高耕地质量，达到“方便耕作、保土保肥、抗旱排涝、稳产增产”的效果，有效防止水土流失和石漠化。

**沼气建设：**“向山要柴”的农村能源消费方式，是导致贵州生态建设步伐缓慢的重要因素。因此，贵州省近年来都把农村沼气建设作为 10 件实事之一列入工作日程，从 2000 年到 2005 年 6 月，全省共建沼气池 54 万口，年节省薪柴 140 万吨，相当于 216 万亩有生林地免遭砍伐。逐步形成农业生产—能源—环保—节支增收的新格局，促进了农业增效增收，提高了当地居民生活水平和生活质量，有效调整全省农村耗能结构，成为巩固退耕还林、天然林保护等生态建设成果的重要保障措施之一。

**易地扶贫搬迁：**贫困是困扰贵州生态建设和经济发展的重要因素。针对贵州贫困面大、贫困程度深的实际，贵州省在开展扶贫帮困活动中，统一规划，坚持自愿，因地制宜，采取“大分散、小集中”等方式，依托小城镇、旅游业，大力实施易地扶贫搬迁措施。据统计，从 2001 年起，贵州开始有计划、有目的地搬迁了 21 万贫困人口，减轻了人口对环境的压力，从而加快了生态重建的步伐。

**生态农业：**贵州山地面积大，农业生态系统脆弱。从 20 世纪 70 年代，始终坚持经济和环境协调发展原则，总结吸收各种农业生产方式的成功经验，按生态学、生态经济学原理，结合本地资源实际，以沼气建设为纽带，先后开展了生态农业示范推广工作，建立“猪—沼—椒”、“猪—沼—果”、“牛—沼—粮”等循环经济模式。目前全省有国家级生态示范区建设试点 9 个、国家级生态农业示范县 2 个、生态农业示范村 250 个。生态农业示范工程的高效推行，对于促进生物资源的循环利用，形成生态和经济的良性循环，实现贵州农业可持续发展起到强有力的推动作用。

**生态畜牧业：**贵州气候温暖湿润，畜群生长和饲料生产条件优越，养畜成本低；畜禽品种丰富，适应性好，抗病性强，周期短，肉质优。国家退耕还林还草政策的出台，“泛珠三角”区域的协作，东盟自由贸易区的建立，为贵州生态畜牧业的发展提供了历史性的机遇，拓展了畜牧业的国内国际市场。1983~2005 年，先后在贵阳、花溪、安顺、遵义、晴隆、兴仁、兴义等地实施了“贵州牧草种子繁殖场技术服务项目”、“贵州草地畜牧业生态研究项目”、“中国南方草山草坡开发”及“中国欧盟奶援项目”等 20 多个项目；建立了“草场带农户”、“基地带农户”、“公司带农户”、“协会连农户”等成功的运行机制。全省畜牧业占农业增加值的比重也由“九五”时期的 24.5% 上升到“十五”时期的 33.3%。随着生态畜牧业大省建设步伐的不断加快，不断促进农业增效、农民增收，有效遏制石漠化。

**生态药业：**贵州是全国四大中药产区之一。“十五”期间，贵州省明确提出把推进中药现代化产业发展作为全省抢抓西部大开发历史机遇，把生态药业作为农业产业结构调整的重要内容。2001 年，贵州被国家科技部确定为“国家中药现代化科技产业(贵州)基地”，有

力地推动了全省中药产业发展。2000~2005年,全省建立天麻、杜仲、石斛等药材生产基地30余个,吸引神奇、益康、益佰等制药企业182家,以中药、民族药为主体的医药工业年产值从33亿元增加到85.84亿元,年均递增32%;截至2005年,全省中药材种植面积110万亩以上,种植品种100种左右,中药材基地已成为农民的“绿色银行”。生态药业的发展很大程度上减少了农民对土地的依赖,有效缓解石漠化演化的速率。

**生态旅游:**贵州奇特的喀斯特景观和丰富多彩的民族文化,是旅游业蓬勃发展的重要基础。但喀斯特生态环境非常脆弱,特别是一些少数民族聚居的旅游地,兼顾经济发展与自然保护双重目标的生态旅游成为旅游开发的最佳选择。2000年,全省着手对旅游产品结构进行调整,遵循生态适度性原则,将以往的观光旅游逐步调整为以生态旅游、民族文化旅游为代表的复合型旅游,把旅游产业发展与促进贵州生态建设和农民脱贫致富,推进旅游扶贫、旅游富民事业。“十五”期间,贵州生态旅游发展重点推出荔波樟江风景区的“原始森林旅游”、梵净山“自然风光观光旅游”及百里杜鹃“赏花”等一系列生态旅游项目,实现贵州旅游业和生态环境的可持续发展。

## 二、十一五期间石漠化治理工程进展

### 1. 十一五期间石漠化治理试点县市介绍

贵州喀斯特地区石漠化综合治理工程是一项复杂的、综合性系统工程,综合考虑当前面临的形势任务与国家财力可能。在近期要集中力量先行开展治理试点,突出重点,采取点面结合、以点带面的方式,有序推进。根据国家《岩溶地区石漠化综合治理大纲(2006~2015)》的总体安排,在“十一五”期间有针对性地选择55个有代表性的县先行试点,安排专项资金,加大投入力度,建立有效的协调方式,整合现有各种渠道的资金,力求探索出一套石漠化的综合治理的模式,为“十二五”全面推进石漠化治理工程创造条件。

十一五期间贵州石漠化治理县市选择的**原则**是:第一是石漠化危害严重,石漠化率超过一定比例,石漠化的扩展速度快,对当地农民生产生活和经济社会发展影响大;第二是经济发展滞后,农民收入低,人口密度大,自我治理能力差;第三是有比较成熟的治理模式,国家有关部门在当地有一定工作基础,治理在“十一五”期间能够取得明显的成效;第四是有一定的代表性,可以覆盖省内的石漠化不同分布类型;第五是生态区位重要,对全国生态建设有一定影响;第六是当地政府对石漠化综合治理重视,干部群众工作基础好,积极性高,前期工作扎实,能管好用好国家资金。

根据以上原则,在综合考虑贵州省各地(州、市)石漠化现状、扩展情况、危害程度和经济发展水平等因素的基础上,确定的试点范围涉及贵阳市、六盘水市、遵义市、安顺市、铜仁地区、黔西南州、毕节地区、黔东南州和黔南州9地(州、市)的55个县。试点县土地总面积12.36万平方千米,喀斯特面积8.79万平方千米,石漠化面积3.23万平方千米。

### 2. 试点建设内容及规模

#### (1) 国家专项资金建设内容及规模

“十一五”期间,国家石漠化综合治理试点专项资金全部用于的试点建设内容包括:封山育林育草、人工造林;草地建设,草食畜牧业发展;坡改梯及小型水利水保配套工程;通过地方配套资金,继续加快农村能源建设,开发可再生能源;稳步推进易地扶贫搬迁和

劳务输出；合理开发利用资源，发展区域经济以及完善石漠化治理监测体系。

**林草植被保护和建设：**规划封山育林育草 127771 公顷；人工造林 112181 公顷，其中防护林 11670 公顷，水土保持林 19087 公顷，薪炭林 1417 公顷，特色经果林 80007 公顷。

**草地建设与草食畜牧业发展：**规划草地建设 80398 公顷。其中：人工种草 27320 公顷，改良草地 53078 公顷；畜种改良 10.11 万头，建设棚圈 50.55 万平方米，饲草机械 1.01 万台/套，青贮窖 60.67 万立方米。

**基本农田建设与水资源开发利用：**规划坡改梯建设规模 16248 公顷，并配套建设田间生产道路 521 公里、引水渠 372 公里、排涝渠 274 公里、拦沙谷坊坝 1434 个等坡面及沟道水土保持设施；安排建设泉点引水 265 公里，提水站 158 个，小水池(配套沉沙池)13336 个，小水窖 13051 个。

国家石漠化治理专项资金任务的治理面积为 3366 平方千米。

#### (2) 其它现有投资渠道的建设内容及规模

在国家“十一五”期间安排专项资金开展试点县石漠化综合治理试点工作的基础上，还需稳定并整合现有各种渠道的石漠化治理资金渠道，加大投入力度继续实施面上治理。

根据《贵州省国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、《贵州省生态畜牧业推进行动方案(2008~2012 年)》、《贵州省以工代赈建设“十一五”规划》、《贵州省“十一五”农业发展专项规划》、《贵州省“十一五”生态建设及林业发展专项规划》、《贵州省“十一五”水利发展专项规划》、《贵州省“十一五”国土资源利用与保护专项规划》，目前贵州省发改、农业、林业、水利、国土等部门在全省的生态项目建设中，“十一五”期间已下达和预计工程任务有：

**发改部门：**人工种草 33.33 万公顷、基本农田建设 8.53 万公顷、小流域综合治理 30.00 万公顷。

**农业部门：**基本农田建设 16.67 万公顷、喀斯特地区草地治理 11.67 万公顷。

**林业部门：**特色经济和丰产用材林 46.67 万公顷、天然林资源保护工程 49.34 万公顷、珠江防护林二期工程 10.33 万公顷、继续巩固“十五”期间退耕还林工程成果 104 万公顷。

**水利部门：**水土保持工程 52.07 万公顷。

**国土部门：**土地整理复垦和未利用土地开发 3.20 万公顷。

从上述情况可以看出，其它现有投资渠道的工程量，在试点县石漠化地区共有 5522 平方千米治理面积任务，完全可以满足试点县需要整合的面上治理面积（4239 平方千米）。

#### (3) 十一五期间石漠化治理总建设规模

“十一五”期间，国家石漠化治理专项完成治理面积 3366 平方千米，其它治理资金在石漠化治理试点县完成石漠化综合治理面积 42397605 平方千米。两项相加，“十一五”期间贵州全省共完成石漠化治理面积达 7605 平方千米。

## 三、石漠化治理的经验教训

### 1. 治理经验

**石漠化治理中坚持林业建设是石漠化综合治理的主体部分：**石漠化形成是森林植被遭受破坏，水土流失加剧所致。因此，石漠化治理应以恢复森林植被为关键所在，林业建设是石漠化综合治理的主体部分。林业在石漠化的功能定位最重要的功能是生态功能，最需

要强化的功能是富民功能。在石漠化地区林业建设过程中，要以不同石漠化等级为依据，以生态建设和改善当地居民生活和收入为重点，以珠江、长江上游为中轴线，采取条块式、网络式、组团式林业生态建设布局，打造多层次、多样性、多功能的绿色生态屏障，集中建设贵州东、西、中三大林业生态体系。同时发展与之配套的林权制度改革、林产工业体系，延长产业链，提高整个产业的经济效益，促进石漠化地区群众的增收致富的积极性，推动地方经济发展，建立石漠化地区林业发展的长效机制和稳定机制

**坚持小流域综合治理、寓开发于治理之中，促进流域经济快速发展：**以小流域为单元进行综合治理，是几十年来治理水土流失的经验，对贵州山区尤为适用。在治理措施和模式上，改变过去单一措施为综合措施，改消极式的防护型治理为积极式的开发型治理，以发展小流域经济为目标，以坡耕地的整治和改造为突破口，大力开展基本农田建设，在治理中搞开发，以开发促治理。

**因地制宜、因害设防、科学规划，制定正确的治理对策：**国内外多年来生态环境治理的成功经验为喀斯特地区水土保持、石漠化综合治理和生态重建奠定了理论基础。贵州省地势起伏大，地质条件复杂，各地石漠化特点和状况各不相同，治理措施和方式也不能千篇一律。只有遵循自然规律和法则，因地制宜，因害设防，科学规划，抓住生态环境的主要问题，实行宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜渔则渔，以最经济、最有效的方法治理石漠化，才是石漠化综合治理工作的最佳选择。

**领导重视、部门协作、全民参与：**为保障石漠化治理工作顺利开展，需要领导重视，部门分工合作与协作，全民参与，共同把贵州石漠化治理工作推向深入。

**多学科、多兵种联合攻关，分工合作：**喀斯特石漠化综合治理是一项庞大的系统工程，涉及的学科多，必须以攻关项目和骨干工程为依托、多项目集成，采取多学科、多兵种联合攻关，增加研究项目的科技含量，找到有效治理、恢复、重建生态环境的措施和途径。

**多方引导、加大投入：**石漠化治理要多方引导，加大投入，整合多部门力量和各方资源，积极建立多元化投融资体系，把石漠化治理纳入国家的重点生态工程如退耕还林工程、水土保持等国家和地区重大生态工程，推动石漠化治理。

**采取“政府+专家+农户+公司”的运作方式：**政府参与项目的实施，可确保项目中一些内容的具体实施；专家在项目实施过程中居主导地位，可确保项目的科技含量与成效；农户是项目最终实施者、受益者和成败关键；公司的参与可将石漠化治理依据省情、民情、市场行情进行产业定位、价值定位、市场定位，紧紧围绕“富民”这个主题来做大农业，延长产业链条，形成大产业。

## 2. 治理教训

(1) 科研投资与科技支撑力度不够，目前一些石漠化治理工程实施方案缺乏科学性，科技含量不高，建设质量比较低下。

(2) 缺乏选育优良的生态经济型乡土树种，外调苗木如核桃等经济林树种，其潜在质量风险大，为农民致富增收埋下隐患。

(3) 为抢工期和急功近利等因素，不按规划和方案实施的情况多有发生，有些实施方案有待修编。而由于投资与实际需求相差较大，使得一些单项工程难以按规程规范要求实施，即使降低标准勉强实施也难以达到预期效果，在工程建成后，又缺乏必要的管护经费，

成果往往难以得到有效巩固。

(4) 缺乏必要的自然灾害应对措施,尤其是水利建设、生态建设、石漠化治理三者结合不紧密,在 2010 年百年不遇的大旱面前,多年的生态建设成果遭受严重损失。例如,去年秋冬至今春,六盘水市遭受了历史罕见的持续高温干旱,由于旱灾持续时间长、范围广,加之该市喀斯特山区土层浅薄,保水能力差,造成大量的营造林和苗木、幼树等受损严重,受灾面积 116.23 万亩,经济损失 34033.26 万元。其中因干旱直接影响到石漠化综合治理试点工程中的人工促进封山育林、经济林、防护林和人工种草的成活率和工程进度,经济损失达 853 万元,导致工程完工时间将推迟至明年上半年。

## 四、石漠化治理工作的初步总结评估

以往石漠化治理的一些成功经验,是根据贵州喀斯特石漠化地区生态系统的特点,兼顾生态、经济、社会效益,将石漠化地区生态环境的建设和反贫困结合起来,逐步的恢复了石漠化地区的植被和生境,各自建立了较多的辐射效应强的示范区,对社会经济发展、提高农民脱困致富和保护喀斯特地区脆弱的生态平衡及防止石漠化山地面积的进一步扩展等都具有较为良好的效果。如毕节地区赫章县充分利用品质优良的核桃乡土品种,结合退耕还林、水土保持、科技扶贫等生态和扶贫项目的实施,大力发展核桃产业,年产量现已突破 500 万 kg,产值超亿元,被国家相关部门选定为“全国核桃林业标准示范区”、“中国核桃之乡”;另外赫章还建成了年产能力 6000t 的核桃乳加工企业,延长产业链,增加了核桃的附加值。因此,我们可以对基本始自上世纪八十年代的石漠化治理作一小结:

1. 喀斯特地区是生态环境脆弱区,并不是石漠化,而是一种自然现象,包括水对碳酸盐喀斯特蚀的地球化学过程和形成的地貌形态;而石漠化是一种自然灾害,是喀斯特地区特有的人地矛盾过程,人地关系失衡是造成石漠化的主要原因。

2. 石漠化是过程和结果的统一,石漠化在空间分布上存在强度差异,在恢复治理时存在难易差异。只有科学划分石漠化等级,才能准确查清石漠化现状,因地制宜地、有针对性地分类实施恢复治理工程。

3. 石漠化大发生发展有其自生的特征和规律,石漠化概念与森林覆盖率、水土流失面积等有一定的联系,但并非是一个必然的逻辑关联。石漠化治理必须通过农、林、水、草地畜牧业、生态移民开发、农村能源建设、区域经济发展等综合治理,在治理过程中要体现综合防治和治与防相结合的思想。

4. 贵州省石漠化治理科技投入总体不足,基础科学研究、集成示范研究及其先进的治理技术的推广示范都比较薄弱,力度不够,对石漠化治理的科技支撑十分有限。这种薄弱既体现在资金投入不够,也体现在科技力量的参与和投入较少等方面。

5. 贵州省石漠化增加的速度明显降低,但仍为缓慢增加的趋势;石漠化治理仍是一个长期、艰巨的任务,要从根本上遏制住石漠化增长的趋势和生态环境恶化的局面,仍需国家和地方持续的投入。

6. 目前,石漠化治理的单位面积中央补助标准为 20 万元/平方千米,这一标准是根据原有各项工程建设中央补助标准,并综合考虑国家财力可能确定的,但考虑目前的物价水平,建议在“十二五”期间进一步加大石漠化治理投入力度;贵州各地也要进一步加大资金整合的力度,确保发挥投资的综合效益。

## 第三节 石漠化治理战略

### 一、指导思想

喀斯特地区石漠化直接关系到人民群众的生产生活水平，是贵州“两江”上游重要生态屏障建设的重要内容，开展石漠化治理，已引起党中央、国务院和贵州省委省政府的高度重视，《中共贵州省委关于制定贵州省国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》提出要全面推进石漠化综合治理的战略要求。

贵州石漠化综合治理试点要坚持统筹规划，综合治理；生态为主，保护优先；因地制宜，分类指导；坚持生态建设与经济发展相结合，积极探索建立工程建设的长效机制；在治理过程中要尊重实际，从客观条件出发，提出科学的技术路线，合理确定农、林、水等各项建设内容，确保各项措施相互配合、协调推进，形成合力；要把石漠化治理与产业结构调整、地方经济发展、群众脱贫致富、工业化与城镇化建设有机结合，正确处理好生态建设与经济发展，当前与长远、局部与全局、发展与保护的关系，实现生态效益、经济效益与社会效益的协调统一。

### 二、战略目标和战略任务

根据国家石漠化规划大纲(2006-2015)要求，贵州省 2006-2015 年的 10 年间，应完成石漠化治理面积 177.26 万公顷，平均每年完成石漠化治理任务约 17.73 万公顷。照这样计算，从 2006-2020 年 15 年里，贵州应完成石漠化治理面积 265.89 万公顷，约占贵州省石漠化面积 3.31 万平方公里的 80.33%。扣除 2008 至 2009 年已实施的石漠化治理工程面积 41.78 万公顷，2011-2020 年治理工程面积为 224.11 万公顷。

——2011-2015 年，新增治理石漠化与水土流失面积 160.71 万公顷，石漠化年均增长率控制在 0%左右，石漠化扩展和生态环境总体恶化趋势得到初步遏制。

——2016-2020 年，新增治理石漠化与水土流失面积 63.41 万公顷，石漠化年均增长率控制在-1%以下，从根本上遏制住石漠化扩展势头，扭转生态环境恶化趋势，中度以上石漠化在一定程度上降低等级，石漠化地区居民生产生活条件得到改善，逐步实现生态-经济复合系统的良性循环。

到 2020 年大部分地区要基本遏制水土流失与石漠化扩展的趋势，生态恶化的态势得到根本改变，土地利用结构和农业生产结构不断优化，草食畜牧业和特色产业得到发展，人民生活水平持续稳步提高，农村经济逐渐步入协调可持续发展的轨道

表5 贵州省石漠化综合治理规划工程措施任务及分期表(2011~2020年)

建设内容			2011~2020			
			合计	石漠化 综合治 理工程	整合工 程	各项治理措施 占治理面积比 例
1、林草植被保护和建设	封山育林育草(公顷)		654973	358286	296687	54.42%
	人工造林	公益林(公顷)	269296	184262	85034	
		商品林(公顷)	295272	295272		
2、草地建设与草食畜牧业发展	草地建设	人 工 种 草 ( 公 顷)	287543	287543		33.10%
		改 良 草 地 ( 公 顷)	454243	454243		
	草食畜牧业发展	建 设 棚 圈 ( 平 米)	4636175	4636175		
		饲草机械(台/套)	92726	92726		
		青贮窖(立米)	5795218	5795218		
		草场生产道路(公里)	2469	2469		
3、基本农田建设及配套	基本农田建设(公顷)		279773	279773		12.48%
	田间生产道路(公里)		5593	5593		
	排涝渠(公里)		1319	1319		
	拦沙谷坊坝(个)		18653	18653		
4、水资源开发利用	泉点引水(公里)		7620	7620		
	引水渠(公里)		13991	13991		
	灌溉管网(公里)		2137	2137		
	小山塘(个)		1067	1067		
	小水池(个)		700743	700743		
	沉沙池(个)		700743	700743		
5、农村能源建设	小水电(千瓦)		114000		114000	
	沼气池(口)		1601582		1601582	
	节柴灶(口)		1601582		1601582	
6、易地扶贫搬迁与劳务输出	易地扶贫搬迁(人)		260483		260483	
	易地扶贫搬迁(户)		57886		57886	
	劳动力转移培训(人)		1358094		1358094	
	劳务输出(人)		1358094		1358094	
工程治理总面积			2241100	1859379	381721	100.00%

### 三、战略布局

在贵州石漠化地区林业建设过程中,要以不同石漠化等级为依据,以生态建设和改善当地居民生活和收入为重点,以珠江、长江上游为中轴线,采取条块式、网络式、组团式林业生态建设布局,打造多层次、多样性、多功能的绿色生态屏障,集中建设贵州东、西、

中三大林业生态体系。

1. 西部地区应突出石漠化治理，尽快恢复林草植被：贵州西部地区毕节、六盘水、黔东南州等地区石漠化程度高，区域生态环境明显恶化，是长江、珠江上游水土流失的重点治理区。因此，应强化生态治理，应严格封禁，自然恢复，在保护好现有植被的基础上，加大退耕还林和荒山造林力度，恢复应有的生态保护功能，建设以治理水土流失、降低土壤侵蚀为主要功能的水土保持林体系。

2. 中部地区应突出发展与治理并重，以发展促治理：贵州省中部地区为贵州高原的主体，包括贵阳市、遵义市、铜仁地区、黔南州、安顺市等地区，由于过度采伐和陡坡耕种，原生植被基本无存，石漠化问题十分突出。其石漠化治理以恢复地带性植被为目标，兼顾生态、经济、社会效益，建设以多用途以涵养水源为主的水源涵养林和水土保持林，在改善生态环境的同时，大力发展林业经济。

3. 东部地区应加速林业产业体系建设，大力发展用材林和特色林产业：贵州省东部地区黔东南大部分县区，目前没有明显表现石漠化现象，但由于长期以来不合理的采伐，森林资源逐渐减少，生态环境受到不同程度的破坏。应建设以兴林富民为主要功能的经济林、速生商品林等林业产业原料基地，加速林业产业建设，提高林产品附加值，大幅促进群众收入，推动地方经济发展，防止石漠化的发生。

## 四、战略重点和措施

### 1. 战略重点

石漠化是喀斯特作用的过程与结果，是在降水及径流为喀斯特溶蚀、侵蚀作用提供充分的外营力的情况下，引起区域土层的地表和地下侵蚀，导致表层土粒处于负增长状态，土壤也就长期处于负增长状况。一般来说，碳酸盐岩山坡上部为严重侵蚀区，上层覆土中，土粒粘结性差，易被流水冲刷，如果地表植被遭受严重破坏，那表层裸露及植被稀疏的土层中植物根系密度小，难以增强土层的抗冲击性，使得土壤物理侵蚀极易发生，促成了地表岩体裸露，渐趋石漠化。本研究根据生态脆弱性、资源承载力、社会经济承受力以及贵州石漠化治理战略层面分析，其治理的战略选择出发点应该是：石漠化治理服务于地区经济社会发展，经济社会发展建立在环境承载能力基础之上。

因此，石漠化治理的战略重点应该是轻度石漠化地区和中度石漠化地区，这两个区域石漠化治理的行动方案重点突出发展中的治理；而无石漠化地区和潜在石漠化区则突出利用与预防并重的治理方针，强度石漠化地区是脆弱生态环境下区域极贫的典型代表，和喀斯特作用的结果，治理战略侧重于生态恢复，即采取严格封禁、自然恢复、限制开发等综合治理措施，推动植被顺向演替。

(1) 轻度石漠化区：贵州轻度石漠化区面积达 22155.76 平方公里，占全省总面积的 12.58%。主要分布在黔西北、黔东、黔东北和部分黔南等地的峰山谷地和峰林溶原地区。这些地区土地资源具有多样性，开发利用方式多元化。人口密集，人类活动频繁，中低产田面积比重大，生产方式落后，生产力水平低下，土、水、肥及人地矛盾突出，仍属落后的传统农业区。虽有一定土地资源，林灌木也较多，但群众的温饱仍主要依赖于对土地的开发利用。有的农民为温饱而毁林(草)开荒；陡坡开垦直接种植，不采取任何梯田化及保

土保水保肥措施；耕作时，为省力方便而顺坡种植，使降水流速加快，冲刷力度增大；交通不便之地，为解决能源问题而砍伐林灌。轻度石漠化区若继续开荒、乱砍滥伐及不合理利用土地就会导致严重的水土流失与石漠化等级的提高。

因此，贵州石漠化地区重点应为轻度石漠化区，战略重点为治理为主、加强预防的生态战略，促进喀斯特脆弱生态区生态恢复与区域经济可持续发展相统一，使生态环境逐步向良性发展，彻底遏止轻度石漠化区 增长趋势，使轻度石漠化地区生态环境根本好转。

(2) 中度石漠化区： 贵州中度石漠化区面积达 10868.95 平方公里，占全省总面积的 6.17%。主要分布在黔南、黔西南、部分黔西北以及少数黔东北的峰丛山地、峰林谷地和高原分水岭地区。这些地区一方面喀斯特发育典型，形成峡谷、山沟、陡坡，造成自然冲刷强度大，成为天然的脆弱环境；另一方面目前仍在开发利用中，人们通过向林灌山地放火的方式开垦土地，荒地上失去地表植物的根固，引起水土流失，土壤贫瘠、产量不高，环境承载力低下。历史上，坡耕地数量的增加对解决山区群众的温饱确实发挥了重要作用。但从生态角度看，过度垦殖却是加剧水土流失和石漠化的重要原因之一。陡坡开垦和顺坡开垦，通常一旦下雨就会因为无农作物遮挡、截留降水，而引起水土流失，造成土壤贫瘠，形成石漠化，甚至导致滑坡、泥石流等自然灾害。

因此，中度石漠化区也是贵州石漠化治理的重点地区，战略重点为治理为主的生态战略，在改善生态环境和生活条件的同时增加农民收入，使中度石漠化地区的生态环境明显好转。

(3) 无石漠化地区和潜在石漠化区： 贵州无石漠化区和潜在石漠化区面积达 34026.58 平方公里，占全省面积的 19.31%，主要分布在黔中、黔北和黔东北等地势起伏平缓峰林(丘陵)谷地、盆地及高原地区。这些地区开发历史早、交通较便利、城镇发展快、人口密度大、耕地以坝田、坝土为主，集中连片，土地垦殖指数较高，农业集约化初具规模，农业商品经济发展，是贵州的产粮区。但目前的土地利用严重错位：一方面因城镇扩建、集市和开发区建设等对好田好土的大量侵占，特别是分布极有限的喀斯特平原坝子逐渐减少；另一方面，人们为解决土地问题又陡坡开垦，不惜毁林毁草开荒，造成陡坡耕地面积大增。虽然还没有明显表现石漠化现象，但仍然有较难利用土地，主要处于山地中下部的草坡丛地，一经破坏治理相当困难。

因此，喀斯特地区无石漠化和潜在石漠化区域治理战略重点以保护和预防为主，坚持利用与预防并重的生态经济发展战略，在坡度 $\leq 15^\circ$ 的地区，应加速农业产业化，培植高效种植业；坡度 $\geq 15^\circ$ 的山区，则要加强森林培育，提高活立木蓄积量和建设高附加值的林产加工工业，促进林业的可持续发展；结合林权林地制度改革，通过土地的合理开发利用和产业结构调整，建立山地可持续发展的生态保障系统，按市场经济规律改革经济运行机制，使区域经济持续稳定协调发展，保证山区群众和坝区一致的增收致富步伐，确保无石漠化地区和潜在石漠化地区生态环境“山清水秀”。

(4) 强度石漠化地区： 贵州强度石漠化面积达 4572.65 平方公里，占全省总面积的 2.60%。主要分布在黔西、黔西南、黔南等地的峰丛洼地和峰丛峡谷地区。石山多、坝子少、水土流失严重，石漠化已发展到相当严重程度，环境退化极为突出。人与环境的关系严重失调，形成了“贫困—掠夺资源—环境退化与恶化—进一步贫困”的恶性循环。缺水少

土缺能源，“一方水土养不活一方人”，导致脆弱生态系统因不堪重压而呈现濒于崩溃或已经崩溃的局面，成为脆弱生态环境下区域极贫的典型代表。

因此，强度石漠化地区治理战略重点侧重于生态恢复，采取严格封禁、自然恢复、限制开发等综合治理措施，推动植被顺向演替，积极修复生态系统和应有的生态功能，实现强度石漠化地区生态环境的彻底扭转。

## 2. 战略措施

——统筹规划，综合治理；突出重点，分步实施：统一规划，分部门施策，将生物措施、工程措施和技术措施有机结合，综合治理。要采取点面结合、以点带面的方式，突出重点，有序推进，治理一批、见效一片。

——生态优先、兼顾发展；因地制宜，合理配置：在治理中发展、在发展中治理，从根本上找出石漠化地区的生态经济发展出路，以保住治理成果。要坚持宜封则封、宜造则造，通过生物措施加快生态恢复，通过工程措施提高土地单产和土地的资源人口承载能力。尤其是在潜在石漠化地区或轻度石漠化地区，要充分认识林业的公益事业和基础产业双重性，它承担着生态建设和林产品供给的重要任务，在贵州石漠化治理中要赋予林业以首要地位，充分认识林业在贵州石漠化治理过程中的战略地位，结合林权林地制度改革，大力发展林业产业建设。

——中央支持，多元投入；政策引导，全民参与。以中央专项投入为主，稳定现有生态治理资金渠道，整合各类资源形成多元投资主体，确保治理向纵深发展。同时，紧密结合石漠化地区增收致富和发展经济的强烈愿望和群众需求，充分尊重农民的意愿，在不断提高广大干部群众生态治理认识过程中，调动他们参与石漠化治理的积极性，将石漠化治理由部门包办转变为全社会共同参与。

——科技支撑，技术推广；依法治理，按章行事：按照试验、示范、推广思路，加强新技术、新方法和新工艺应用，筛选、组装和集成生态、经济效益显著的模式。建章立制，做到有规行事，立足当地石漠化实际情况，制定有关石漠化综合治理管理办法，进一步树立起有人管事、有人干事、有规行事、有钱办事的良好工作机制和工作氛围。

——加强领导，有人管事；落实责任，部门配合：各级人民政府分别成立由主要领导任组长、分管领导任副组长的石漠化综合治理工程领导小组，召开石漠化综合治理联席会议，及时研究解决工作中出现的困难和问题，并分设工程技术指导组、检查组及后勤保障组等，确保石漠化综合治理各项措施得到落到。另外，在石漠化综合治理过程中，及时落实部门工作职责，及时分解下达各项建设任务和建设资金，充分发扬精诚团结、通力合作的优良作风，形成了政府主导，部门密切配合、齐心协力抓好石漠化综合治理的良好工作氛围。建立和完善体制和机制，规范了项目实施和管理，使农发项目、石漠化治理、退耕还林、天然林保护、水利工程、水土保持等重点工程项目资金得到充分整合，以发挥其最大的治理成效。

## 第四节 石漠化治理技术体系与模式

### 一、治理原则

1. 坚持可持续发展，以恢复石漠化地区林草植被为主，集中连片治理，生态效益、经济效益、社会效益兼顾的原则。
2. 与产业结构调整相结合，培育新兴支柱产业相结合的原则。
3. 依靠科技进步的原则。充分发挥科技进步在石漠化治理中的支撑作用，将先进、成熟的科学技术应用到综合治理实践中，积极探索新技术、新方法和新工艺。
4. 高标准，高质量组织实施，注重实效的原则。
5. 与集体林权制度改革相结合的原则。实施石漠化治理的地块必须经营主体明确，应以土地的经营者为主体进行治理。

### 二、治理技术

强度石漠化区，人与环境的关系严重失调，成为区域极贫的典型代表，人类缺乏基本的生存条件，一方水土养不活了一方人，成为必须经过环境移民(尤其是极强度)才能根本摆脱贫困的典型。因此，主要是自然恢复为主的生态战略，采取生态移民、人促封山育林、喀斯特生态旅游的生态综合治理模式，进行有效恢复裸岩石山造林、爆破植树、吊袋灌溉等技术集成。

中度石漠化地区，目前仍在开发利用中，过度垦殖是加剧水土流失和石漠化的重要原因。主要是治理为主的生态战略，遏制生态进一步恶化，逐步形成生态的良性循环。采取退耕还林还草、生态林业、草地畜牧业的生态综合治理模式，进行速生、经济、高效作物的选择、栽培和立体复式配置技术，牛、羊等的围栏放养，优质牛羊科学饲养、林畜产品深加工等技术集成。

轻度石漠化地区，土地资源具有多样性，开发利用方式具有多元化。目前人口密集，仍属落后的传统农业区，人们的温饱依赖于对土地的开发利用。因此，主要是治理为主、加强预防的生态战略，采取生态农业、庭院经济的生态综合治理模式，进行进行坡改梯、中低产田土改造、饲料品种选择及丰产技术，沼气建设与利用，水池水窖建设并管网化，水稻浅灌、旱地窝灌、滴灌节水农业等技术集成。

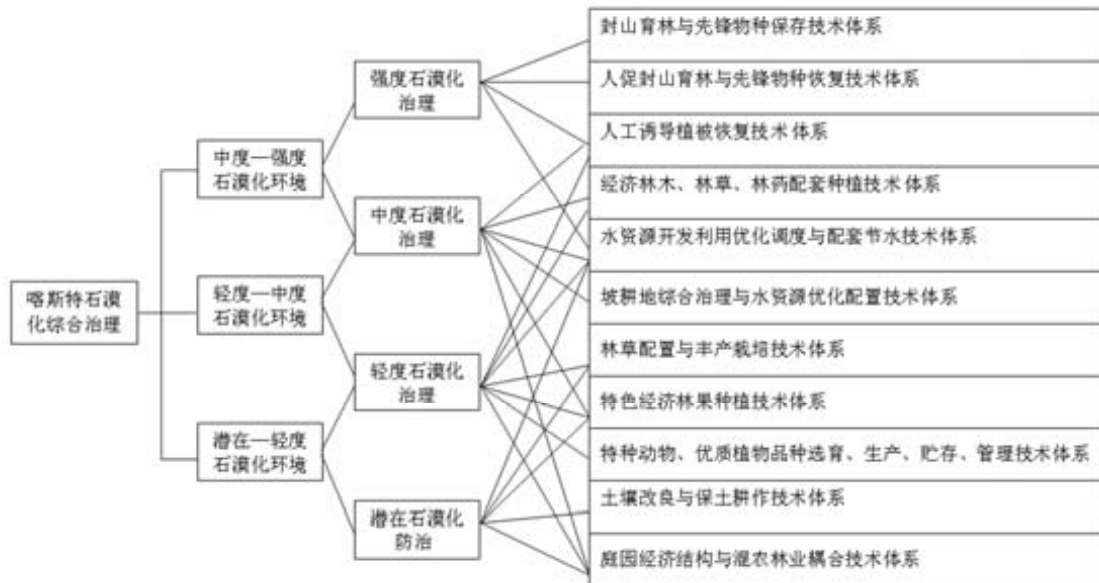


图5 石漠化综合治理技术体系与集成示意图

### 三、治理模式

根据贵州喀斯特高原山区生态环境脆弱、人地矛盾突出，石漠化面积大、程度深，社会进步缓慢、经济发展滞后的实际，提出了石漠化治理的模式与技术集成。

#### 1. 石漠化综合治理与生态农业导向型模式

模式形成的理论依据：综合考虑石漠化地区自然资源、经济社会发展状况和石漠化程度等因素，以林草植被恢复为目标，结合区域内农业生产发展方向和土地利用规划，在土地资源评价等级较高的石漠化耕地上，着重发展生态农业和特色农业，合理调整经济结构和作物结构，促进生态经济的有序发展和动态平衡，把石漠化治理和农业产业调整相结合的治理模式。其主要包括立体农林复合型、林果药为主的林业先导型、林牧结合型、牧农结合型、农牧林结型等林、粮、牧、草、沼复合的生态农业模式，构成“林以山为本，山以林为依，水以林为源，粮以林为根”的农业生态系统。

模式实现的技术路径：在流域下游以种植果树、药材、牧草为主，中游种植速生林、薪炭或果药经济林，上游种植水源涵养林，树冠截流降水，减少坡面冲刷。合理配置小型水利水保工程，按照山上、山下相结合的原则，从山顶至山脚，从沟头到沟尾，从上游到下游，自上而下，因害设防，以草带林带粮、进行草农牧林结合。在坡改梯工程区配套拦山排洪沟及蓄水、灌溉工程，在沟谷配套谷坊、沉沙池、护堤等工程，利用水资源，提高农业综合生产能力。即根据生态环境土地类型，实行立体，多层山区生态经济模式，突出石漠化治理措施的立体布局，把各种因素纳入到人地系统的整体中来考虑，着眼于发挥农业生态系统的整体功能，通过合理布局，形成一个山体之中农、牧、林紧密结合，相互支持的保护，具有良好的生态，经济和社会效益。

模式适宜的推广区域：在以轻、中石漠化为主的岩溶峡谷、峰丛洼地和岩溶高原地貌

类型的石漠化综合治理中，具有一定的典型性和代表性，同时也具其推广性。尤其是在海拔 2000 米以下，年平均气温 14℃左右，降雨量充沛，气候温和的岩溶生态类型地区且以轻度、中为主的石漠化地区，针对土地生态环境轻微脆弱、土层植被分布零星、平均厚度小，坡耕地面积大，土地利用方式简单，人地矛盾突出，产业结构单一等石漠化生态经济问题，按以林粮草综合发展，进行草农牧林结合的治理思路，适宜应用生态农业导向型模式进行石漠化综合治理，以此加快产业结构调整步伐，把石漠化治理同农村产业结构调整、地方经济发展、农民脱贫致富有机结合起来，积极寻找农村新的经济增长点，从而促进石漠化地区生态修复和重建。

## 2. 石漠化封山育林与生态修复主导型模式

模式形成的理论依据：石漠化治理过程中根据生态系统的演进规律，特别是整体、协调、循环再生的原理，遵循“适树则树、适草则草”的原则，选用耐干旱瘠薄、喜钙、岩生、速生、适应范围广、经济价值较高的乔灌木、藤和草种进行生态系统修复的措施，重建已损害或退化生态系统的石漠化治理模式。

模式实现的技术路径：在石漠化治理过程中，针对小流域内石漠化土地不同程度等级分布特点，生态修复和重建必须根据治理区域内的生态环境现状和自然、社会经济状况，进行系统、科学的统一规划，突出以生物措施为主，工程措施为辅的综合治理模式。生物措施要坚持与经济开发相结合，在开展以人工造林、封山育林为主的植被恢复措施时，还要配套解决当地农民的生活和用能问题，确保生态效益、经济效益和社会效益得到充分体现。

模式适宜的推广区域：生态修复主导型治理模式宜于各省区强度石漠化比重大，人迹不易到达的深山、远山石漠化区域，也适宜于部分潜在石漠化和轻度石漠化山地、重要水源建设地；以岩溶高原、岩溶槽谷、岩溶断陷盆地、岩溶峡谷石漠化综合治理区为主；土壤以黄壤、石灰土为主，植被覆盖率较低，属重点石漠化治理区域。

## 3. 石漠化人工造林与林产业主导型模式

模式形成的理论依据：林产业发展导向型石漠化综合治理模式是在石漠化治理过程中因地制宜，以气候条件、地貌条件、土壤条件、农业利用方式及市场条件为主要分析因素，在立地条件较好的坡耕地和荒山荒地上发展经果林，充分利用山区的区位优势，把发展特色经果林作为石漠化治理主体措施的治理模式。

模式实现的技术路径：针对具有海拔相对较低，地势平缓，人均耕地面积相对较大，经济林建设具有很大的开发潜力等特点的小流域，采取在流域内石漠化坡耕地采取种植市场前景较好、土地适宜强的经济林产品，同时配套做好经济林基地小型水利水保设施的建设，并以短养长的方面适当发展草食畜牧业，短期内解决农民的生计，以此开展小流域的综合治理，带动区域经济的发展。

模式适宜的推广区域：经济林开发导向型综合防治模式适宜于河谷、低中山、低山丘陵地形地区；以岩溶槽谷、岩溶高原、峰丛洼地石漠化综合治理区为主；土壤以红壤、黄壤及石灰土为主；土层深厚，石漠化程度以轻度为主，在治理上以预防为主地区。发展生态林业、农业，并建立资源节约型经济体系，改变高消耗资源粗放型发展经济模式。结合流域内自然资源的特点，实施坡改梯工程、人工造林工程、水利水保、草地畜牧业等措

施，逐步实现“林果草—猪牛羊—沼气—林果草”良性循环机制，达到区域内石漠化治理措施的长期发挥效益。

#### 4. 石漠化草地建设与生态畜牧业主导型模式

模式形成的理论依据：综合考虑石漠化地区自然资源、经济社会发展状况和石漠化程度等因素，以草地建设和生态草食畜牧养殖为目标，结合区域内农业生产发展方向和土地利用规划，在土地资源评价等级较高的石漠化耕地上，着重发展草地建设和生态草食畜牧养殖，合理调整经济结构，促进生态经济的有序发展和动态平衡，把石漠化治理和草地畜牧业调整相结合的治理模式。

模式实现的技术路径：第一、草地建设，主要包括人工种草和改良草地，在中度和轻度石漠化地区的原有天然植被条件下，通过草地除杂、补播、施肥、围栏等措施，使退化了的天然低产劣质草地更新为优质高产的草地。根据实际需要和适宜的条件，建设人工草场；第二、发展草食畜牧业，按照草畜平衡的原则，合理安排载畜量。要充分利用草地资源以及农作物秸秆资源，调整畜种结构，改良品种，加快草食畜牧业发展。

模式适宜的推广区域：岩溶地区草地建设与生态畜牧业导向型模式，在人口密度大，人地矛盾突出，耕地质量差的轻、轻-中度石漠化区，具有一定的典型性和代表性，也具有推广性。尤其是在相对高差大，地质结构复杂，农业生产条件恶劣，位于以典型喀斯特地貌为主的温和春干夏湿生态环境类型区。针对土地生态环境轻微脆弱、土层植被分布零星、平均厚度小，坡耕地面积大，土地利用方式简单，人地矛盾突出，产业结构单一等石漠化生态经济问题，按以林粮草综合发展，进行草畜结合的治理思路，适宜应用生态畜牧业导向型模式进行石漠化综合治理，以此加快产业结构调整步伐，把石漠化治理同农村产业结构调整、地方经济发展、农民脱贫致富有机结合起来，积极稳妥地改善生境和促进经济增长，从而促进石漠化地区生态修复和重建。

#### 5. 石漠化水土保持与基本农田建设主导型模式

模式形成的理论依据：综合考虑石漠化地区自然资源、经济社会发展状况和石漠化程度等因素，以解决石漠化地区粮食安全问题为石漠化综合治理突破点，采取以改造坡耕地、建设高标准的基本农田为重点措施，配套建设蓄水池、水窖、引水渠、灌溉渠、截排水沟等坡面水系工程，通过改善缓坡耕地的质量、和高效合理利用有限的水土资源，提高土地生产力，首先确保石漠化地区群众的基本生存发展的问题，从而为石漠化地区水土流失减少、林草植被恢复提供支撑的石漠化水土保持与基本农田建设主导型治理模式。

模式实现的技术路径：一是对石漠化形成的主导因子是旱坡耕地的情况。其技术路线为：对坡度 5°-25°、水土流失严重、石漠化等级相对较低、土层较厚的坡耕地实施坡改梯工程，将土地梯化，增大土地耕作有效面积，拦截泥沙，增强土地肥力，并配套实施作业便道、蓄水池、截(排)水沟保障耕地有效灌溉，将治理区内天然降水集蓄起来，丰枯互补，调剂使用，从而到达治理石漠化的目的。二是对岩溶盆地(坝子)、坡立谷、洼地等重要产粮区周边石漠化的治理。其治理的技术路线为：对 10°以下，存在旱涝灾害的坝、谷、盆地，通过修建引水渠、排涝渠等农田水利措施，保证农田旱涝保收，提高基本农田单产，从而达到保障石漠化综合治理成果的目的。通过石漠化水土保持与基本农田建设导向型模式，实现由“降雨径流→水土流失→旱、涝低产的恶性循环”向“降雨→集雨浇灌→稳产

高产”的良性循环转变，积极探索出“梯田+科技+水利+便道+产业”的农村致富途径。

**模式适宜的推广区域：**在人口密度大、坡耕地比重大，人均耕地少、土地资源匮乏、耕地质量差的轻-中度石漠化区，具有一定的典型性和代表性，也具其推广性。尤其是在耕地集中，坡度较缓，降雨量充沛，气候温和的岩溶槽谷石漠化地区，通过基本农田建设并配套小型水利水保措施的治理思路，保证农田旱涝保收，提高基本农田单产，有效控制坡耕地水土流失和土地石漠化。

## 6. 喀斯特水资源开发与灌溉农业主导型模式

**模式形成的理论依据：**综合考虑石漠化地区自然资源、经济社会发展状况和石漠化程度等因素，以解决农村用水为目标，采取低成本表层喀斯特水资源开发调蓄技术，建设集雨、集流、提水和水井工程，配以节水措施，从而解决群众的基本生存发展问题，为农业、林业、畜牧业的发展提供支撑。

**模式实现的技术路径：**一是通过屋顶集雨和拦蓄坡面水等方式，收集雨水，修建水窖，在水窖中安装水管形成简易自来水。二是开发利用表层喀斯特水和基岩裂隙水，通过“泉水→引水管(渠)→水池(水窖)→管网输出→人畜饮用及部分农田灌溉或泉点→引水管→生活生产用水”的模式来实施。三是采取工程节水和生物节水措施，发展节水灌溉农业，建立节水型社会。

**模式适宜的推广区域：**在人口密度大，耕地多，水资源匮乏，人畜饮水困难，尤其是严重缺水的广大岩溶地区通过水利水保工程建设配以节水型社会的治理思路，有效解决岩溶地区的生产、生活和生态用水，增强了该地区的可持续发展能力。

## 7. 喀斯特农村能源建设与庭院经济导向型模式

**模式形成的理论依据：**农村能源建设坚持“因地制宜、多能互补、综合利用、讲究效益”和“开发与节能并重”方针“以市场为导向，以服务农村经济发展为目的”将农村能源建设置于农业、农村经济的可持续发展之中，从目前的实际出发“以农用沼气建设为重点”加强节柴灶、太阳能、薪炭林和小型水电等农村能源建设。

**模式实现的技术路径：**以清洁能源建设为核心，用清洁能源取代柴草，减少居民对植被的破坏；结合“五改”(改水、改舍、改厨、改厕、改圈)建立沼气池，改善卫生环境；利用沼气废渣、废液大量增加有机肥，发展农村庭院生态经济新模式，逐步形成农业生产—能源—环保—节支增收的新格局，带动种、养业协调发展，促进农业增效、农民增收，提高当地居民生活水平和生活质量，改善村容村貌，调整农村耗能结构，改变农民烧柴(煤)的习惯，成为巩固退耕还林、天然林保护等生态建设成果的重要保障措施。

**模式适宜的推广区域：**在植被结构低、人口密度大，柴秆耗量大的轻-中度岩溶石漠化地区，适宜推广农村能源建设与庭院经济导向型模式；尤其在交通不便、能源短缺、砍伐薪材严重的峰丛洼地和溶丘洼地区，推广沼气使用、发展庭院蔬菜经果，对植被保护、经济增收有积极作用。

## 8. 喀斯特生态移民与自然恢复导向型模式

**模式形成的理论依据：**综合考虑石漠化地区自然资源、经济社会发展状况和石漠化程度等因素，以恢复生态和保障人民基本生活为目的，对生态状况恶劣、不适宜于人类居住的区域，进行人口转移以减轻环境压力，通过人工或自然方式使植被恢复；对转移的人口

给予帮扶，引导生产，稳定收入。

**模式实现的技术路径：**针对岩溶地区贫困面大、贫困程度深的实际，在石漠化地区开展扶贫帮困的活动中，坚持群众自愿和因地制宜的原则，采取“大分散、小集中”等方式，依托经济良好的小城镇、交通便利的小村寨，大力实施生态移民和异地扶贫搬迁措施，努力抑制因灾、因病返贫，切实帮助贫困地区和贫困群众早日脱贫致富。

**模式适宜的推广区域：**生态移民与自然恢复导向型模式，在人口地少，植被覆盖率极低，水资源严重匮乏，人地矛盾极端尖锐的喀斯特发育强度和极强度石漠化地区，具有一定的典型性和代表性，也具其推广性。尤其在少数民族聚居的喀斯特深山区、石山区和高寒山区，为使群众摆脱贫困恶性循环(贫困—掠夺资源—环境退化与恶化—进一步贫困)，首要是减少人口对地区的压力，使生态环境自然恢复，实现石漠化治理。

### 9. 喀斯特资源利用与生态旅游主导型模式

**模式形成的理论依据：**综合考虑石漠化地区自然资源、经济社会发展状况和石漠化程度等因素，以充分开发利用旅游资源和提升旅游价值为取向，转变和调整石漠化地区的产业结构，以发展“旅游生态经济”为核心，形成生态建设效益和经济社会发展相互促进的石漠化治理方式。即在石漠化治理中，对于那些拥有较好的自然旅游资源禀赋或生态文化积淀地的治理区，加强生态恢复和重建，开发利用现有自然景观和文化资源，发展旅游资源及市场，通过旅游业的发展带动农民增收，减少农民对耕地的依赖，使石漠化地区农村经济结构得到合理调整，打造一条把石漠化治理与生态旅游相结合的特色旅游开发导向型石漠化综合治理模式。

**模式实现的技术路径：**结合石漠化地区丰富的旅游资源，如洞穴、峡谷、石林等自然风光及多姿多彩的少数民族风情，可发展洞穴探险、峡谷漂流、民族风情等旅游项目，充分利用群众对旅游景区生态环境保护意识的契机，通过营造林草植被对旅游景区石漠化进行治理。在石漠化耕地上种植既有观赏价值又具有经济效益的经济林木；在石山和半石山土地上种植具有水土保持功能的常青乔、灌、草、藤、花等植物；在景区范围内种植桃、李、樱桃、藤蔓等观花。一方面保护了自然景观，另一方面又以自然生态景观促进旅游业发展，使产业结构得到调整，加快副产业的形成，提高群众经济收益，解决部分农村剩余劳动力的就业，减少对石漠化土地的过度依赖，从而形成良性生态恢复和产业发展循环。根据旅游规划原则，还需加大对旅游区设施设备的完善力度，改善交通条件，设立环保机制等，从而提高人们的生活质量。

**模式适宜的推广区域：**以生态旅游为导向的石漠化综合治理模式，在轻、中、强度石漠化地区都可以推广，但前提条件是拥有较好的自然旅游资源禀赋、独特的石漠化景观或生态文化积淀，尤其在有国家级或省级风景名胜区依托的石漠化地区，适宜大力推广。按将旅游产业与生态环境建设有机结合起来，实现协调发展、整体优化，以谋求旅游产业发展效益最大化；同时旅游产业的发展又推动了区域第三产业发展，以此加快产业结构调整步伐，把石漠化治理同农村产业结构调整、地方经济发展、农民脱贫致富有机结合起来。

## 第五节 石漠化治理对策与政策措施

### 一、治理对策

**1. 找出根本原因，控制人口增长，有效协调人地关系。**贵州省石漠化因原本脆弱的喀斯特生态环境和人口的迅猛增长，以及为了维持最低的生存条件而不顾牺牲环境过度开发利用资源而产生的。在经济落后，人民贫困的状态下，陷入了“越生越穷，越穷越生”的恶性人口循环，更加促进了生态环境的破坏。因此，采取改善治理生态环境的措施，都难以在超常的环境人口负荷和土地承载力中获得短期或长期的治理效益，亦即今日花大力气治理环境所产生的效果，会被人口的快速增长产生的生态破坏所抵消。所以，许多生态环境保护性好、治理有效性高、经济增长最快的地区也正好是那些计划生育执行最好、控制人口增长最好的地区。

**2. 抓住主要矛盾，以水-土-林为核心，调整农村产业结构，解决群众生存、生活问题。**喀斯特石漠化地区，由于工程性缺水严重，人畜饮水困难，农业生产用水、生态用水得不到应有的保证，水资源成为该地区经济社会可持续发展的主要制约因素。同时，喀斯特地区耕地多为土壤贫瘠、水土流失严重的石旮旯破碎坡耕地，农业生产条件恶劣，粮食产量低而不稳，群众生活没有保障。因此，要有效治理石漠化，必须首先解决水的问题，做到兴利除害相结合。一方面要把水流对坡面土壤的冲刷变为水的有序运动，做到土不下山，水不乱流；另一方面要针对喀斯特地区干旱缺水的实际，因势利导，拦蓄径流，解决农作物、树木生长阶段灌溉水源，使之变害为利。其次，为长期稳定地解决群众的温饱问题，要以坡耕地的综合整治为突破口，对 25°以下石漠化程度较轻、土层较厚的缓坡耕地实施坡改梯工程和耕地整理，并配套水系工程和道路工程，将缓坡耕地建成基本农田，提高粮食单产，促进陡坡退耕还林，巩固退耕还林成果，并为调整农村产业结构和科技兴农奠定基础。

**3. 寻求替代能源，加大沼气建设力度，解决农村能源紧缺问题。**薪柴是全省许多地方的主要生活能源之一，由于过去长期过度采伐森林，导致了大面积的水土流失，形成石漠化。因此，石漠化治理工作中，要努力寻求替代能源，加大沼气建设力度，加强小水电替代燃料工程建设，妥善解决好农村能源问题，保护现有林草植被免遭破坏，确保生态林和实施生态自我修复的治理成果，加速植被恢复。

**4. 依靠生态自我修复能力，加大预防保护力度，杜绝新的石漠化发生。**贵州降雨丰富，气候湿润，植物生长快，生态自我修复能力较强。同时，就石漠化治理而言，治理是被动的，其所需技术复杂，费用高、代价大；预防是主动的，其所需技术相对简单，费用较低、代价小。因此，喀斯特石漠化治理要尊重自然规律，让自然休养生息，依靠生态系统的自我组织和调节能力，实现自然植被的尽快恢复，加快石漠化治理步伐。另外，要变

被动为主动，防治并举，防重于治，认真落实开发建设项目水土保持方案报批制度和水土保持设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的“三同时”制度，从根本上杜绝发生新的石漠化。

**5. 遵循生态经济规律，重视产业链条形成，增加群众收入。**喀斯特石漠化与贫困是一对“孪生兄弟”。在喀斯特石漠化治理过程中，应以生态学及生态经济学原理为基础，以生态环境建设为切入点，重视产业链条形成，针对种植结构单一、耕作粗放和群众贫困的特点，把石漠化治理与农村产业结构调整、农民脱贫致富有机结合，因地制宜发展具有市场优势的经济林果，并以此培育和形成生态产业链条，以增加群众收入，从而促进石漠化地区区域经济的发展。

**6. 把握关键因素，保护生物多样性，维护治理成果。**生物多样性是地球上 40 亿年生物进化留下来的宝贵财富，是人类社会赖以生存和发展的基础。良好的生态环境和可持续利用的生物多样性是区域经济可持续发展的关键因素。此外，生物多样性在保护土壤、涵养水源、调节气候、维持生态系统的稳定性等方面也具有重要的作用。因此，石漠化治理工作中应把握关键因素，保护生物多样性，大力推行混农林复合型综合治理模式，充分发挥林灌草的水源涵养、水土保持和调节气候作用，克服“三一”(规划模式单一、人工林草结构单一、品种单一)和“三低”(成活率低、保存率低、经济效益低)问题，最终实现生态重建与经济持续发展的良性循环。

## 二、政策措施

### 1. 管理保障

**组织领导：**石漠化综合治理作为生态保护与建设重点工程已纳入全省国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要，省政府已成立了由省长任组长的省石漠化综合治理工作领导小组，加强对全省石漠化综合治理工作的领导和组织协调，要切实加强对石漠化综合治理工作的领导和指导，从计划安排、组织协调到资金管理、项目建设等各个环节，确保责任到位、目标任务到位、管理措施到位。

**政府负责：**石漠化综合治理工作实行地方政府负责制，将建设目标和任务纳入考核各级领导政绩的重要内容。县、乡政府应将石漠化治理纳入本地国民经济和社会发展规划，并列入重要议事日程。要建立石漠化综合治理目标责任制，把石漠化地区石漠化治理列为领导干部政绩考核，定期检查，结果向社会公布。

**项目整合：**石漠化的治理需要整合各方面资源，形成石漠化综合治理的合力。因此，要按照国家生态建设规划，明确专门机构、人员和经费，主动加强与农业、林业、水利、水电、国土、环保、科技、建设、工业、旅游、教育等有关部门项目的整合，共同把石漠化综合治理工作推向深入。

**项目审批：**各级政府项目主管部门审批项目时要严格把关，严格执行国家有关建设项目环境管理的规定，坚决把好立项、审批和竣工验收关所有建设项目，都先评价，后建设，坚决控制新石漠化的产生。

**项目管理：**严格按照建设程序实行项目管理，紧密围绕规划目标、任务和布局，加强贵州省石漠化项目库建设。要进一步提高工程勘察、设计质量和水平，灵活实行项目招标

制度，加强治理建设项目竣工验收工作，高度重视竣工项目后续管理养护问题，建立项目效果后评价制度。

**项目监督：**项目监督工作是做好贵州省石漠化综合治理工作的重要保障，应严格按照规定开展工程监理，建立、健全石漠化综合治理工作监督体系，把行政监督、群众监督和舆论监督结合起来，对工作中发现的问题进行及时处理和纠正。

## 2. 政策保障

**生态补偿机制：**石漠化综合治理要坚持按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则，加紧建立和完善对石漠化地区生态补偿，引导经济发达片区对喀斯特石漠化地区在经济社会发展上给予必要的扶持。对石漠化地区的工业企业，要建立和完善环境恢复治理责任机制。

**群众投工承诺制：**为适应国家农村税费改革、取消农村“两工”的新形势，在石漠化综合治理的过程中，要全面推进群众投工承诺制，激发群众参与治理的积极性和主动性，优先雇佣项目区农民参与工程建设，保障工程建设的用工需求。

**石漠化土地产权关系：**石漠化治理中应制定和完善农地产权制度、林权制度。要通过建立合法流转机制和后续管理机制，巩固治理成效，实行“谁治理，谁受益”的原则，鼓励和发动全社会可利用的资金、技术与人力资源参与石漠化综合治理。

**石漠化地区产业发展项目：**紧密结合西部大开发项目和农村发展项目，优先将涉农项目安排到石漠化治理重点地区。省和国家通过资本金注入、政府贴息等方式，鼓励和扶持石漠化治理地区发展特色支柱产业，鼓励建立或引进龙头企业进入石漠化治理地区进行林产品与特色非作物类农产品开发。

**农村合作经济组织建设：**石漠化治理过程中，通过广泛建立合作社的方式发展农村合作经济组织，使农民结成完整意义上的利益共同体，增强农民集体应对市场竞争的能力，为石漠化治理提供坚实的经济基础。

**教育和卫生的投入力度：**加大石漠化地区教育、卫生条件的改善力度，提高当地人口素质，提高石漠化地区群众的卫生健康意识。

**石漠化治理成果奖励政策：**对一些重大石漠化综合治理项目和重大石漠化综合治理技术开发、示范项目给予投资或资金补助。积极鼓励科研和科技开发机构围绕石漠化综合治理的关键问题进行攻关与创新，成效突出者给予表彰奖励，使他们成为石漠化地区生态环境建设带头人。

## 3. 法律保障

**加强立法、依法治理：**充分认清石漠化治理工作面临的形势和任务，提高对石漠化治理工作立法重要性、紧迫性和艰巨性的认识，遵循立法程序，集思广益，认真研究制定急需的、基本的石漠化治理政策法规体系，规范权责、保障权益，为石漠化治理提供法律保障，使石漠化综合治理工作走上规范化、法制化轨道，做到有法可依，依法治理。同时，通过各种宣传媒介和手段，宣讲党和国家治理石漠化的方针政策；宣传通过保护生态、改变传统经营方式而脱贫致富的典型。大力贯彻《农业法》、《草原法》、《森林法》、《水土保持法》、《环境保护法》和《基本农田保护条例》等法律法规。

**健全监督机制，加大执法监督：**建立健全对石漠化治理工作的群众监督机制，创新监

督方式，丰富监督手段，增加监督途径，疏通投诉渠道，充分发挥广播、电视和报刊等新闻媒体的舆论监督工具的作用，设立投诉中心和举报电话，鼓励广大群众检举揭发各种违反生态环境建设法律法规的行为。加大执法力度，严厉打击和查处乱砍滥伐、毁林毁草开荒、毁坏水利设施和基本农田、非法征占农用地等破坏生态的违法行为。同时，要健全执法监督机构，充实人员，提高执法人员素质，依靠法律法规，加强执法，对违反法律法规及破坏资源环境的行为严肃查处，逐步杜绝有法不依、执法不严、执法效率不高的现象，切实做到有法必依、执法必严、违法必究。

#### 4. 资金保障

**加大投资力度：**国家和省级预算内基本建设投资、财政支农资金，农业综合开发等资金的使用，要把石漠化综合治理作为一项重要内容，统筹安排，并视财力情况逐年有所增长。省财政要继续加大向石漠化地区的转移支付力度，为资源环境承载能力较弱、环境恶劣的石漠化地区地方政府履行公共服务职责和保障基层政府运转提供财力保障，为生态保护作出相应补偿，逐步使这些地区居民与其他地区居民一样，享有均等化的基本公共服务。政府和有关部门要按照事权、财权划分，对石漠化综合治理工作的投入做出长期安排。各级银行要增加用于石漠化综合治理的贷款，并适当延长贷款年限

**多元化筹集资金：**建立和完善投资主体多元化和投资方式多样化的投资机制。各类资金要统筹使用，石漠化综合治理涉及到的资金很多，除了中央和省安排的专项补助资金外，农业、扶贫、水利、国土和环保等部门的有关资金都可以用于与石漠化综合治理相关的工作，对于这些资金，一定要捆绑起来使用，集中起来投入。按照“谁投资谁经营”的原则制定特殊政策，鼓励社会各类投资主体向石漠化综合治理投资；鼓励和支持国家企事业单位按照合资入股、联营合办、按股分红的办法，营造用材林、建设商品林或自办公园，积极争取利用国外资金，优先考虑安排国外长期低息贷款和赠款用于生态环境建设项目。依法收缴各种育林基金、绿化费和生态效益补偿费，并将之用于石漠化综合治理中。

**建设融资机制：**研究和尽快出台有利于实现生态环境建设目标的资金保障机制和财税政策，推动金融界开拓融资市场和渠道，在政府筹措一定资金及介入下，以多种形式增加生态环境建设投入。广大群众是生态环境建设的主力军，要广泛发动群众，继续完善劳动积累工作制度，利用农村剩余劳动力和农闲时间组织群众开展生态环境建设。在农村开展植树造林工作，结合林权制度改革等政策的实施，坚持“谁造谁有，合造共有”政策，充分调动广大群众保护和建设生态环境的积极性，对生态环境建设突出者给予表彰和奖励，对国内外资助生态环境建设的突出贡献者，国家要给予表彰和奖励。

**健全管理制度：**为了保证石漠化综合治理资金用于专项工程，应加强引导，统筹衔接。项目设立专账，实行专款专用，严格遵守财务制度，实行项目报账制度。按照项目资金管理有关规定，做到资金到项目、管理到项目、核算到项目，按项目建设进度核拨资金，做到及时足额到位，专款专用，账目清晰，手续完备。严格杜绝资金使用管理方面的一切违纪现象，制定有利于石漠化综合治理的财税政策，完善自然资源有偿使用制度和价格体系，建立有利于资源更新的经济补偿和生态购买机制。加强已建立各项基金的使用管理，保证其切实用于石漠化综合治理工程。积极开辟新投资渠道，认真贯彻劳务报酬政策，在项目前期工作和计划安排中，结合当地农民务工水平确定劳务报酬，责成项目实施单位在乡镇

政府协助下组织项目所在地农民参加工程建设，落实好劳务报酬发放工作，做到公开、足额、及时发放，严禁克扣和拖欠，激发项目区农民参加工程建设的积极性和主动性。

## 5. 科技保障

**实施方案编制：**在国家《岩溶地区石漠化综合治理规划大纲》指导下，立足贵州实际，在对其土壤、气候、水文地质、经济条件等进行综合分析研究基础上，明确主攻方向，确立主攻重点，根据轻重缓急，分批分项实施。编制好“十一五”期间贵州省 55 个试点县(市、区)的石漠化综合治理实施方案，选择生态区位重要，代表性强的区域作为试点实施区域，同时要注重不同类型、不同等级石漠化综合治理的模式探讨，经专家论证后，报省发改委批复。把石漠化治理作为国民经济和社会发展规划的重要组成部分，将石漠化综合治理与农村经济发展、区域扶贫开发结合起来，以石漠化综合治理为契机，引导农民改变不利于石漠化治理的落后生产方式。

**科技创新：**深入研究全省喀斯特作用机制和本质规律，揭示喀斯特发育的资源—环境效应和生态环境脆弱性特征；研究区域喀斯特发育规律，建立不同区域喀斯特资源与环境评价指标体系和喀斯特地下水与地质环境数据信息系统；研究喀斯特地区民族资源意识与环境行为、经济意识与开发行为，揭示人类活动导致的喀斯特生态环境正、逆向演变过程的效应；针对喀斯特少数民族地区特殊人地系统下不同的大环境和小生境，进行产业结构调整 and 喀斯特农业可持续发展理论研究和示范，探索生态重建与经济协调发展的有效途径；与世界典型喀斯特地区对比，进行国际学术交流。

**科学普及：**采取多种形式，广泛、深入、持久地宣传石漠化综合治理的有关知识，推广石漠化综合治理技术与经验，加强对项目区各级领导干部和广大农民的培训，增强全民生态环境建设和保护意识，使全社会都认识到保护环境的重要性、长期性与艰巨性。

**科学监测：**加强各地区石漠化监测规划和实施方案的编制工作，有效整合现有水利、环境、林业、国土等各部门监测力量设施基础，补充相关监测专项，保证准确、及时地获取监测数据和信息，加强监测手段和技术的现代化，为科学分析和评价工程实施效果提供技术支撑。

## 6. 社会保障

**控制人口增长：**为了减轻石漠化地区群众因生存需要而对生态带来的破坏，要根据土地资源的承载能力，采取有效措施，控制人口数量的过快增长；同时在人口发展上，关注的重点应转移到提高人口素质，促进人的全面健康发展上来。

**扩大劳务输出：**优先发展职业教育，支持对农村富余劳动力的技能培训，扩大劳务输出；帮助和支持农村劳动力向第二、第三产业和城镇转移。

**调整产业结构：**实行战略性调整，优化农、林、牧等产业结构和关系，加强包括优良品种和农资供应、信息、技术、营销、加工等在内的社会化服务体系建设，为石漠化治理创造良好的社会环境与保障措施。

**确定主攻方向：**贵州石漠化综合防治应分东、中、西三大部分，将资源培育（包括森林资源）寓于植被恢复重建当中，将发展与治理作为主攻方向，大幅度提高植被覆盖率，改善土地利用方式，发展多种经营。

**加强宣传力度：**始终把宣传教育放在首位，采取多层次、多渠道、多形式面向全社会

宣传石漠化治理必要性和重要性，使石漠化综合治理工作真正达到家喻户晓，深入人心。

**提高全民意识：**组织石漠化地区的干部群众参观一些治理成功、效益突出的工程点，结合石漠化治理成功案例，以案说法，教育群众，使广大群众正确处理眼前利益与长远利益，局部利益与整体利益，经济利益与环境效益的关系，遏制石漠化进一步恶化。

**依靠群众投入：**充分调动广大农民的积极性，鼓励他们有钱出钱、有力出力，以主人翁姿态，美化自己的家园，保障喀斯特山区生态重建及经济、社会可持续发展规划的实现。

**加快社区发展：**与社区发展联系起来，通过全体村民的共同参与，采用由下而上的原则，建立农户互助组织，培养社区意识，增强社区凝聚力，加强社区整合，引导社区变迁，使社区进入“自我发展”的状态。

## 参 考 文 献

- [1] 高贵龙, 邓自民, 熊康宁, 等. 喀斯特的呼唤与希望——贵州喀斯特生态环境建设与可持续发展. 贵阳: 贵州科技出版社, 2003.
- [2] 高渐飞, 苏孝良, 熊康宁, 等. 中国南方岩溶区草地建设技术与示范. 草业科学. 2010, 27(07): 30-34.
- 贵州区域地理信息项目领导小组. 贵州地理信息数据集. 贵阳: 贵州人民出版社. 1996.
- [3] 韩至钧, 金占省. 贵州水文地质志. 北京: 地震出版社. 1996.
- [4] 蓝安军. 喀斯特石漠化的驱动因子分析——以贵州省为例. 水土保持通报. 2001, 21(6): 19-23.
- [5] 林树基, 刘爱民. 中新生代板块活动与贵州地貌之演化. 贵州地质. 1985, 2(2): 123-130.
- [6] 梅再美, 王代懿, 等. 不同强度等级石漠化土地植被恢复技术初步研究. 中国岩溶. 2004, 23(3): 253-258.
- [7] 隋喆, 熊康宁, 牟祥会, 等. 喀斯特小流域不同等级石漠化综合治理生态工程技术集成研究. 中国水土保持. 2010, 337(4): 17-19.
- [8] 万国江. 碳酸盐岩与环境(卷一、卷二). 北京: 地震出版社. 1995, 2000.
- [9] 熊康宁. 贵州喀斯特地区的环境移民与可持续发展. 中国人口·资源·环境. 1999, 18(2): 64-67.
- [10] 熊康宁, 陈起伟. 基于生态综合治理的石漠化演变规律与趋势讨论. 中国岩溶. 2010, 29(3): 50-56.
- [11] 熊康宁, 黎平, 周忠发, 等. 喀斯特石漠化的遥感-GIS 典型研究——以贵州省为例. 北京: 地质出版社, 2002.
- [12] 熊康宁, 袁家榆, 方伊(编著). 贵州省喀斯特石漠化综合防治图集(2005~2050). 贵阳: 贵州人民出版社, 2007.
- [13] 杨明德. 贵州省农业地貌区划. 贵阳: 贵州人民出版社. 1989.
- [14] 杨明德. 论喀斯特地貌地域结构及其环境效应. 见: 贵州喀斯特环境研究. 贵阳: 贵州人民出版社, 1988.
- [15] 邹细霞, 杜芳娟, 熊康宁. 喀斯特石漠化地区生态农业与社区旅游系统耦合研究. 中国岩溶. 2009, 28(4): 90-96.
- [16] 国家发展和改革委员会. 岩溶地区石漠化综合治理规划大纲(2006—2015年). 2008.
- [17] 王德炉, 朱守谦, 黄宝龙. 石漠化的概念及其内涵. 南京林业大学学报(自然科学版). 2004, 28(6): 87-90.
- [18] 王德炉, 朱守谦, 黄宝龙. 贵州喀斯特区石漠化过程中植被特征的变化. 南京林业大学学报(自然科学版). 2003, 27(3): 26-30.
- [19] 吴协保, 孙继霖, 林琼, 吴照柏. 石漠化综合治理中林业建设思路与内容探讨. 山地农业生物学. 2009, 28(4): 346-350.
- [20] 谢家雍. 西南石漠化与生态重建. 贵阳: 贵州民族出版社, 2001.
- [21] 熊康宁, 盈斌, 罗娅, 陈起伟. 喀斯特石漠化演变趋势与综合治理——以贵州省为例[J]. 世界林业研究, 2009, 22: 18-23.

- [22] 杨胜天, 朱启疆. 贵州典型喀斯特环境退化与自然恢复速率. 地理学报, 2000, 55(4): 459-466
- [23] 饶懿, 王丽丽, 赵珂等. 西南岩溶山区石漠化成因及其生态恢复对策. 西华师范大学学报(自然科学版). 2004, 25(4): 440-443
- [24] 殷建强. 贵州省石漠化生态恢复主要治理模式总结与探索. 贵州林业科技. 2005, 33(3): 52-56

## 附件 1:

# 贞丰县金银花栽植模式

### 1. 立地条件

黔西南地区的金银花，山野自生，质优效高。属常绿多年生缠绕灌木，叶片卵形，耐干旱贫瘠，具有很强的适应性。贞丰黄褐毛金银花，多分枝，开花量大，花生于叶腋，初开白花，后变黄色，集中采摘率高，高产稳定性强，较其它品种增产 30%，品质好。适生于海拔 400 米~1400 米的山地，适生年平均温在 16℃ 左右。选择碳酸岩发育的酸性土壤较好。

### 2. 技术思路

3. 黄褐毛金银花是黔西南州贞丰县特有药用植物，其抗逆性强，寿命长，有较强的水源涵养功能，具有显著的生态效益和经济效益。发展金银花生产，与当地群众经济利益相结合，与石漠化治理相结合，有利于推进珠防工程、退耕还林工程的实施，同时还可巩固工程造林成果。

### 主要技术措施

(1) 育苗：第一选择土层厚，肥沃疏松的土壤并进行耕耙平整后作苗床；第二选择当年至二年生健壮的枝条，截成 20~30cm 的小段，每段要有 4 个以上的腋芽，摘掉底部叶子，按行距离 25cm，株距 10cm 斜插到畦内。地面以上留 1/3，而后踩实浇水，保持土壤湿润。同时注意除草灭虫。6—10 个月后，每段枝条便可长成秧苗。

另外，可用种子繁殖。种子采收后，进行人工分段培育壮苗，即大田撒播，当幼苗长至 10cm 时，移栽到苗床再次培育，苗高 40cm 时可出圃上山造林。

(2) 整地：造林前需提前整地，规格 40×40×30，在石山、半石山栽植密度为 80-100 株/亩，整地挖坑应在秋季，挖坑后向加回填表土于坑底，有条件的应施放基肥。

(3) 造林：避开冬春干旱季节，在雨季植苗造林。裸根苗可剪去过长的侧根，同时可用保水剂蘸根，剪去三分之一的叶子。遇天气干旱时，可截干二分之一造林，以增强造林成活率。

4. 管护：造林后每年应进行松土、抚育、培土，第二年开始定期剪枝、施肥，注意防火、防治病虫害，还应防止牛马践踏。

### 5. 模式成效评价

贞丰县金银花是贞丰的原生品种，在坡耕地退耕后，采用本模式，可以改变土壤利用结构，恢复植被，减少水土流失，是山区农民脱贫致富的有效途径，是退耕农户确保 8 年国家停止补助后的支柱产业。该模式在石山、半石山地区推广后取得了显著的生态、经济和社会效益。

### 模式典型区及适宜推广区域

该模式已在黔西南州贞丰县推广 3 万亩，现在贵州省计划在黔西南推广 30 万亩。该模式可在贵州、广西和云南的亚热带喀斯特轻度或中度石漠化地区推广运用。

## 分报告五：

# 贵州扶贫开发重点县经济发展战略研究

刘卫东 中国科学院地理科学与资源研究所 研究员

董锁成 中国科学院地理科学与资源研究所 研究员

## 引 言

贵州是地处中国西南地区的一个内陆山区省份，由于多种因素的制约，经济社会长期处于欠发达状态，是中国社会经济发展水平最低的省份。2009年，贵州人均GDP只有全国平均水平的37%；农村居民人均纯收入为全国平均水平的58%；城镇化率（29.8%）为全国平均水平的64%。2001年6月13日，国务院颁布了《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）》，贵州省88个县（市、区）中83个有扶贫开发任务，有50个县被列为国家新阶段扶贫开发工作重点县(以下简称:50县)，占全国592个国家新阶段扶贫开发工作重点县的8.4%，为全国第二，占全省县级行政单位的56.8%。2009年全省贫困人口超过555万人，占全国4007万人的13.9%。2010年有50万人口脱贫，年末全省贫困人口（包括低收入人口）共计505.3万人，占西部地区1751万贫困人口的28.9%、全国2688万贫困人口的18.8%。贵州省是中国贫困人口最多、贫困面最大、贫困程度最深的省份之一。

**专栏 1：国家扶贫开发工作重点县的确定**

为了抓好新世纪的扶贫开发工作，中国政府确定以中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发重点，并决定在上述地区确定扶贫开发工作重点县（简称重点县）。根据“明确责任，覆盖多数，科学测算，相对稳定，省负总责”的原则，国务院扶贫办确定各省重点县的数量和有关规定，由各省人民政府确定具体县，报国务院扶贫开发领导小组审核、备案。重点县数量的确定采用“631 指数法”测定：贫困人口（占全国比例）占 60%权重（其中绝对贫困人口与低收入人口各占 80%与 20%比例）；农民人均纯收入较低的县数（占全国比例）占 30%权重；人均 GDP 低的县数、人均财政收入低的县数占 10%权重。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。

根据以上原则和方法，在全国中西部 21 个省区市确定了 592 个县（旗、市）为国家扶贫开发工作重点县。它们集中在少数民族地区、革命老区、边境地区和特困地区。

资料来源：国务院扶贫办网站“中国农村扶贫开发概要”

<http://59.252.32.30/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/fplc/201103/164355.html>

2000 年以来，贵州省的扶贫开发工作取得了很大的成绩，但由于特殊的自然环境，生产生活条件相对恶劣，交通、水利等基础设施建设严重滞后，文化教育卫生事业落后，发展方式粗放、管理水平不高等制约因素，而且贫困人口更加集中分布在深山区、石山区、高寒山区和少数民族聚居区等，2020 年前的扶贫开发工作的任务十分艰巨。

贵州 50 个被列为国家新阶段扶贫开发工作重点县的贫困人口占到全省贫困人口的近 76%，国土面积占到全省的 66%，而生产总值却只占 33.9%。没有这 500 余万人民群众的脱贫致富，就没有贵州的全面小康。做好 50 县的经济 development 工作，对于未来贵州省经济社会发展和完成扶贫开发任务，具有十分重要的战略意义。

## 第一节 50 个扶贫开发工作重点县概况

### 一、50 个扶贫开发工作重点县的分布和特征

**1. 贫困面大。**贵州省是全国农村贫困面最大、贫困程度最深的省份之一，贫困人口占全国的十分之一，2800 万农民就有 500 多万是贫困人口。新阶段有扶贫开发任务的县（市、区）83 个，占全省县级总数的 94.3%，有 50 个县属于国家现阶段扶贫开发工作重点县，这 50 个县分布在除贵阳市以外的 8 个市、州、地。也就是说，除了以贵阳为中心的“黔中经济带”以外，其他地方几乎都是扶贫开发任务十分艰巨的区域。50 县占全省县级行政单位的 56.8%，国土面积占全省 66.0%，耕地占 59.2%，人口占 49.6%。2009 年全省贫困人口 555.30 万人，50 县为 419.68 万人，占全省贫困人口的 75.58%。2010 年底，贵州农村贫困人口还有 505 万，为全国贫困人口最多的省份，其中 95% 的贫困人口集中分布在武陵山区、乌蒙山区、苗岭山区和大娄山山脉等集中连片特殊困难地区，常年返贫率在 10% 左右，遇到重大自然灾害年份返贫率则更高，因灾返贫、因病返贫现象十分突出，扶贫开发任务繁重。如果贫困线由 1196 元提高至 1500 元，全省贫困人口预计将达到 900 万左右，将占全省人口近 1/4。

表 1 贵州省 50 个国家新阶段扶贫开发工作重点县市州地分布情况

地州市	所辖县(区)数	重点贫困县数	县(区)名	贫困县占县数比例
贵阳市	10	--	---	
六盘水市	4	3	盘县、六枝特区、水城县	75.0%
遵义市	14	4	正安县、习水县、道真县、务川县	28.6%
安顺市	6	4	普定县、紫云县、关岭县、镇宁县	66.7%
毕节地区	8	5	大方县、织金县、赫章县、纳雍县、威宁县	62.5%
铜仁地区	10	7	石阡县、德江县、印江县、沿河县、松桃县、江口县、思南县	70.0%
黔东南州	16	14	从江县、施秉县、麻江县、台江县、天柱县、黄平县、榕江县、剑河县、三穗县、雷山县、黎平县、岑巩县、丹寨县、锦屏县	87.5%

黔南州	12	6	荔波县、三都县、长顺县、独山县、罗甸县、平塘县	50.0%
黔西南州	8	7	望谟县、晴隆县、兴仁县、普安县、册亨县、贞丰县、安龙县	87.5%
全省合计	88	50		56.8%

资料来源：贵州省扶贫开发办公室

**2. 贫困程度深。**50 县中贫困发生率达到和超过 20% 的县有 36 个，50 县平均贫困发生率也超过 20%。黔东南州共有 16 个县（市），竟有 14 个属于国家新阶段扶贫开发工作重点县，而且贫困发生率都超过了 20%。黔西南州的 8 个县（市）中有 7 个为国家新阶段扶贫开发工作重点县，而且贫困发生率都接近和超过 20%，最严重的晴隆县的贫困发生率高达 25.4%。2009 年 50 县农民人均纯收入 2700 元，只有全国的 52.40%；50 县农民人均纯收入最高的县（盘县）也只有 3038 元，最低的县（望谟县）只有 2163 元，分别只有全国(5153 元)的 58.95%和 41.98%。50 县中平均农村居民人均纯收入排后 10 位县的农村居民人均纯收入普遍都在 2500 元以下。

**表 2 2009 年贵州省 50 个国家新阶段扶贫开发重点县基本数据**

县(市、区)名称	农村贫困人口(万人)	农村贫困发生率(%)	人均生产总值(元)	人均粮食(公斤)	农民人均纯收入(元)	向其他地区输出劳动力(人)	其中向省外输出劳动力(人)
<b>六盘水市</b>							
六枝区	8.89	16.4	7563	370	2881	19639	11390
水城县	16.50	22.3	7878	365	2820	326	314
盘县	18.39	17.9	15394	354	3038	748	
<b>遵义市</b>							
正安县	9.10	15.8	4005	438	2660	340	130
道真县	6.07	20.0	4944	525	2478	880	475
务川县	7.07	17.2	4264	448	2475	3380	2850
习水县	10.80	17.2	7325	474	2737	160	96
<b>安顺市</b>							
普定县	8.03	19.8	6617	313	2745	1100	896
镇宁县	6.94	20.3	6292	343	2765	7790	6699
关岭县	7.18	22.0	6330	358	2689	970	600
紫云县	7.94	23.0	4088	339	2701	1120	129
<b>铜仁地区</b>							
江口县	4.33	21.1	5764	447	2649	937	937
石阡县	7.66	20.3	5007	450	2759	340	340
思南县	11.25	18.4	5339	386	2539	920	420
印江县	7.61	19.2	5415	369	2611	2043	1542
德江县	8.50	20.6	6156	416	2425	1020	

沿河县	11.49	20.3	5063	356	2553	1160	580
松桃县	11.96	18.6	5547	405	2505	1219	80
<b>黔东南州</b>							
兴仁县	7.01	17.2	7655	460	3002	1453	1011
普安县	5.03	17.0	7418	325	2619	1081	1081
晴隆县	7.03	25.4	5836	348	2408	4013	2987
贞丰县	6.73	18.8	8199	345	2868	5652	5262
望谟县	6.94	23.4	3803	284	2163	500	155
册亨县	5.43	24.4	4803	303	2245	1400	500
安龙县	5.95	14.7	7313	469	2840	297	260
<b>毕节地区</b>							
大方县	16.99	20.0	6326	421	2826	150	150
织金县	21.12	22.1	5701	401	2757	1360	1360
纳雍县	17.01	22.6	8019	397	2834	2017	1925
威宁县	24.37	21.5	4677	327	2573	9873	9105
赫章县	14.02	21.1	4937	358	2753	455	455
<b>黔东南州</b>							
黄平县	7.52	22.4	4335	351	2598	366	366
施秉县	3.17	21.7	7988	474	2920	1640	550
三穗县	4.52	23.1	5763	336	2696	1392	631
岑巩县	4.51	20.7	6010	352	2690	502	502
天柱县	7.36	20.5	5883	401	2844	280	280
锦屏县	4.48	21.8	6308	340	2504	572	491
剑河县	5.18	22.4	5198	328	2625	5552	2227
台江县	3.33	23.1	6108	362	2590	3420	2756
黎平县	9.13	18.9	4710	348	2598	2014	635
榕江县	7.16	22.4	5286	320	2595	900	800
从江县	7.18	22.8	5290	404	2680	840	532
雷山县	3.52	24.7	5515	389	2489	2210	900
麻江县	4.68	23.6	5745	405	2659	960	550
丹寨县	3.56	22.8	5424	352	2701	533	522
<b>黔南州</b>							
荔波县	3.47	22.1	8969	395	3009	1150	830
独山县	6.11	19.4	5911	430	3009	4680	3890
平塘县	7.24	24.0	4242	426	2924	6752	4237
罗甸县	7.00	23.0	5865	415	3086	626	626
长顺县	5.33	22.3	6007	484	3002	7058	4004
三都县	7.89	24.0	4379	340	2974	828	609
50 县	419.68	20.4	7026	--	--	114618	77667
全省	555.30	16.5	10309		3005	156570	96284
全国			25188		5153	---	---

资料来源：《贵州统计年鉴 2010》P450-456。

**3. 经济基础差。** 占全省国土面积的 66.0%，人口 49.6% 的 50 县，2009 年生产总值却只占 33.9%，规模以上工业增加值占 25.5%，粮食产量占 67.7%，社会零售商品总额占 24.2%，城乡居民储蓄余额占 25.6%。2009 年，50 县人均生产总值为 7026 元，只有全省人均生产总值（10309 元）的 68.15%，全国人均生产总值（25796 元）的 27.23%。人均生产总值超过 15000 元人民币的只有六盘水市的盘县（这是因为盘县是全国西部经济百强县之一，在全省经济强县中排名也很靠前。当年盘县实现地区生产总值 170.78 亿元，其中一产 12.1 亿元，二产 122.36 亿元，三产 36.32 亿元）。人均生产总值超过 8000 元不到 9000 元人民币的只有 3 个县，超过 7000 元不到 8000 元人民币的有 6 个县，人均生产总值超过 6000 元不到 7000 元人民币的只有 9 个县，人均生产总值低于 6000 元的多达 31 个县，人均生产总值最低的望谟县只有 3803 元，平均农村居民人均纯收入只有 2163 元，只相当于当年全国平均农村居民人均纯收入（5153 元）的 42%。

表 3 贵州 50 个扶贫开发重点县主要经济指标占全省比重（2009）

指标	全 省	50 县	50 县/全省 (%)
国土面积（万平方公里）	17.61	11.63	66.0
常用耕地面积（千公顷）	1757.82	1041.43	59.2
年末总人口（万人）	3798.00	1885.69	49.6
生产总值(亿元)	3912.68	1324.92	33.9
财政一般预算收入(亿元)	416.48	83.59	20.1
财政一般预算支出(亿元)	1372.27	434.23	31.6
农林牧渔业总产值	875.2	512.37	58.5
粮食产量（万吨）	1168.27	791.42	67.7
规模以上工业增加值(亿元)	1170.29	297.94	25.5
社会消费品零售总额(亿元)	1247.25	301.92	24.2
城乡居民储蓄余额(亿元)	2676.09	685.91	25.6

资料来源：《贵州统计年鉴 2010》P443.

## 二、贫困发生的原因

### 1. 自然原因

从自然角度看,贵州省地处云贵高原东部,境内地势西高东低,自中部向北、东、南三面倾斜,平均海拔 1100 米左右。全省地貌可概括分为高原山地、丘陵和盆地三种基本类型,其中 92.5% 的面积为山地和丘陵,素有“八山一水一分田”之说。

**(1) 耕地状态较差。** 贵州是全国唯一没有平原支撑的内陆山区农业省,宜农土地资源紧缺,坡耕地多,水土流失严重,自然灾害频繁,土地瘠薄破碎,农业基础脆弱。人多地少矛盾突出。根据 2009 年第二次土地调查,全省农用地 1525.47 万公顷(22882 万亩),

占土地总面积的 86.6%，其中，耕地面积 449.62 万公顷（6744.33 万亩），占土地总面积的 25.52%，万亩以上耕地大坝 47 块，总面积 8.33 万公顷（125 万亩），占全省国土总面积的 0.47%。贵州耕地中将近 60% 为旱耕地，旱耕地存在的主要问题是干、薄、沙、漏，主要分布在黔西北、黔西、黔北等三个地貌区，这类耕地一般处在 10~25 度的山坡上，土壤肥力低，耕作粗放，常年粮食产量低而不稳

50 县耕地占全省 59.2%，人口占 49.6%。尽管人均耕地面积高于全省水平，但整体上仍属人均耕地少，尤其是基本农田稀缺。同时，耕地状况较差。例如，石漠化突出的德江县 25° 以上坡耕地占耕地面积的 32.1%，为全省平均值的 3 倍。人多地少，耕地状态差，缺少稳产高产的基本农田，始终制约着贵州农业、农村经济乃至整个国民经济的发展重要因素。

**（2）石漠化面积比重高。**贵州地处西南喀斯特生态脆弱区中心，喀斯特石漠化面积比重均处于全国各省区之首，是全国石漠化面积最大、等级最齐、程度最深、危害最严重的省份。在全省 17.6 万平方公里国土面积中，山地和丘陵占 92.5%，岩溶出露面积 10.9 万平方公里，占全省国土面积的 61.2%，其中石漠化面积 3.76 万平方公里，占全省国土面积的 21.34%。山高、谷深、坡陡，生态十分脆弱。凡是石漠化严重的地方，都是最为贫困的地方。

2007 年下半年全国确定了 100 个石漠化综合治理试点县，贵州有 55 个县，其中包含 50 县中的 35 个县。在 50 县中，石漠化面积占国土面积 20% 以上的有 30 个。全省石漠化面积占国土面积 40% 以上的 9 个县（兴仁、安龙、水城、六枝，兴义、关岭、惠水、长顺、紫云）中就有 50 县中的 7 个（兴仁、安龙、水城、六枝特区，关岭、长顺、紫云）。

表 4 50 县中 7 个石漠化最严重的县

县(区)	国土面积	石漠化面积	占国土面积的比例(%)
六枝特区	179210.0	110361	61.58
水城县	358910.0	121068	33.73
关岭自治县	146800.0	56060	38.19
紫云自治县	228370.0	72650	31.81
兴仁县	178530.0	65808	36.86
安龙县	223760.0	93906	41.97
长顺县	155460.0	76226	49.03

资料来源：熊康宁教授提供。

**（3）基础设施落后。**50 县普遍存在农民贫困、财政贫困的双重贫困问题。形成基础设施投入不足，造成交通、通讯、文化、教育、卫生等方面的严重落后。普遍存在群众行路难、上学难、饮水难、就医难、通讯难等问题。目前，全省除农村用电户、通路行政村

比重超过 90%以外，广播电视、村组通路、村级卫生室、电话入户、安全饮水户等指标的比重仅在 50%左右。如紫云县宗地乡，惠水县的王佑、长安、打引三个乡（镇），绝大多数村寨没有通公路。现有的村级公路由于等级低、路面状况差，几乎都处于“晴通雨阻”的状况。现有的饮水工程远远满足不了当地群众生产生活的需要。如宗地乡 22 个行政村目前只有 2 个村 7 个村民组用上了未经任何处理的自来水，尚有 20 个行政村 210 个村民组的生产生活仍要依靠“望天水”。基本公共服务历史欠账多，是造成贵州与东部地区巨大差距的重要原因之一，是制约贫困群众脱贫致富的重要因素，是影响贵州省与全国同步建成小康社会的关键所在。

## 2. 社会原因

**（1）人口增长快，结构升级慢。**虽然贵州人口自然增长率近年来下降较快，从 2001 年的 11.33‰下降到 2009 年的 6.96‰，但在全国排名仍在前 10 位（第 9 位），高于全国近两个千分点。贵州新增出生人口 90%在农村，这就更加剧了扶贫开发工作的难度。贵州省人口出生缺陷发生率总体上高于全国平均水平，而且农村高于城市，少数民族地区又高于全省平均水平，全省每年将新生 2 万名左右的出生缺陷人口。

表 5 全国及贵州人口自然增长率（‰）

年份	2006	2007	2008	2009
全国	5.25	5.17	5.08	5.05
贵州	7.26	6.68	6.72	6.96

资料来源：《中国统计年鉴》、《贵州统计年鉴》各年版。

50 县的大多数贫困乡镇农业人口达到 90%以上，基本上没有工业企业、服务业。农民收入来源主要是靠种植业和养殖业，种植业以种植玉米为主，养殖业以养猪、牛为主，且大多数农户尚未摆脱传统的农业生产方式，多年来仍停留在“养牛为耕田，养猪为过年，养鸡为换盐巴钱”的低水平，农民增收难度大，生产生活水平仍处于低水平状态。

50 县大多分布在自然条件恶劣、社会发展程度低、社会服务水平差的深山区、石山区、高寒山区和少数民族聚居地，这些地区自然环境恶劣，耕地量少质差，生态环境破坏严重。长期以来，迫于人口过快增长的压力，土地过度垦殖，陡坡耕地所占比重大，自然条件相对恶劣，贫困地区自然灾害频繁，有时多灾并发，如经常发生的洪灾、旱灾等自然灾害，损失最大的往往是扶贫开发工作重点县，因灾返贫现象十分突出，巩固温饱成果和抑制返贫的任务十分艰巨。

**（2）二元化结构明显，工业反哺力量有限。**与全国平均水平相比，贵州省的二元经济结构特征更为明显，农业与非农业部门发展差距逐渐扩大、城乡收入消费差距不断扩大、区域之间发展更加不平衡。2009 年贵州省工业增加值占 GDP 的比重为 32.02%，低于全国 39.20%的平均水平；人均工业总产值 9022 元，仅相当于全国平均水平的五分之一，工业

化水平比全国滞后 10 多年；50 县的工业发展更是落后于贵州全省，几乎都是财政贫困县，工业反哺农业、城市支持农村的能力有限。

**（3）教育供给不足，劳力技能低下。**受地形复杂影响，贵州人口居住相对分散，交通不便，教育成本较高，单位教育经费投入的产出效益低，而且受生活条件艰苦的影响，当地高水平的专职教师严重缺乏。再加上当地居民特别是贫困山区居民收入水平低下，对教育的投入心有余而力不足。2009 年贵州省人均教育经费为 713 元，仅相当于全国同期平均水平的 73.6%，与周边省份相比也都偏低。2000 年和 2009 年贵州省每万人中大专以上学历人口分别为 190 人和 312 人，虽然增长较快，但仅相当于全国同期水平的 52.67%和 45.71%，相当于西部地区同期水平的 78.01%和 77.76%。2009 年义务教育巩固率只有 76.5%，远远低于全国的 89.7%，也低于四川的 90.3%，云南的 89.0%，广西的 85.0%。

据贵州省统计局 2011 年 5 月 10 发布的《2010 年第六次人口普查主要数据公报》的数据，贵州省的文盲率为 8.74%，为全国（4.08%）的两倍多。又据全国第二次农业普查数据，2006 年末，农村劳动力文盲率贵州为 16.18%，全国为 6.8%，西部地区为 10.7%；高中文化以上全国为 11.0%，西部地区为 8.6%，贵州只有 1.73%。而在贫困县集中的黔西南州，农村劳动力文盲率高达 17.72%，高中以上只有 1.74%。贵州省农村居民，特别是贫困县农村居民文盲、半文盲比重大，劳动力素质普遍不高，成为制约经济社会发展的主要因素之一。

**（4）医疗供给不足，因病致贫率高。**2007 年，贵州省虽然全面建立了农村低保制度，但农村仍有绝对贫困人口 239 万、低收入贫困人口 439 万，占全国农村绝对贫困人口和低收入人口的比例均在 12%以上，占全省乡村人口的 20%左右，还有相当多的农村贫困群众住茅草房、简易房。贫困地区农民生产生活条件还未得到根本改善，脱贫致富难度相当大，初步解决温饱的贫困人口因灾因病等返贫现象十分突出，贫困人口呈现“大进大出”的现象。贫困地区基础差、底子薄，经济社会发展严重滞后，城乡一体化发展的难度大。

## 第二节 新世纪以来贵州扶贫开发工作的成效与经验

1977年，贵州有三分之二的农村人口处于贫困状态。1985年底，贵州绝对贫困人口数为1500万，比1978年减少了87万，占全国的12.0%，绝对贫困率为57.5%。为加大扶贫开发力度，1986年，国家、贵州省成立了扶贫开发工作领导小组，贵州省的扶贫开发工作向纵深推进，全省以31个国定贫困县（占全国258个扶贫开发工作重点县的12.0%）为扶贫主战场，共投入各类扶贫资金16.4亿元，实施约4000个扶贫项目。到1993年底，贵州省绝对贫困人口从1985年的1500万减少为约1000万人，绝对贫困率从1985年底的57.5%下降到34.4%，31个贫困县农民人均纯收入从1985年的不到150元提高到335元。1994年国家实施“八七扶贫攻坚计划”，贵州有48个县被划为贫困县，占当时全省86个县级行政单位的56.0%，占全国592个贫困县的8.1%。在实施八七扶贫攻坚计划的七年中，贵州省共投入各类扶贫资金93.91亿元，到2000年底，贵州省绝对贫困人口减少到313.46万人（占全国3209万的9.8%），绝对贫困率下降到9.7%。2001年6月13日，国务院颁布了《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）》，贵州88个县（市、区）中83个有扶贫开发任务，有50个县被列为国家新阶段扶贫开发工作重点县，占全国592个扶贫开发工作重点县的8.4%，为全国第二，占全省县级行政单位的56.8%，还有934个扶贫开发重点乡镇。2009年，国家贫困线标准提高到1196元，贫困人口包括低收入人口，贵州省贫困人口超过555万人，占全国4007万人的13.9%，农村人口贫困发生率为16.5%。2010年，贵州省贫困人口共计505.3万人，占西部地区1751万贫困人口的28.9%、全国2688万贫困人口的18.8%。

### 一、扶贫开发工作重点县经济发展取得的主要成就

#### 1. 经济发展加快，实力不断增强

2009年，50县生产总值共1324.9亿元，人均生产总值1324.9元，分别为2005年的2倍和2.3倍；财政一般预算收入共83.6亿元，人均财政一般预算收入443元，分别是2005年的2.4倍和2.8倍；财政一般预算支出共434.2亿元，人均财政一般预算支出2303元，分别是2005年的2.9倍和3.4倍；固定资产投资共574.3亿元，人均固定资产投资3046元，分别为2005年的2.3倍和2.7倍。（见表1）。农民人均纯收入由2005年的1641元增加到2009年的2700元。

**表 6 2005、2009 年贵州 50 个扶贫开发工作重点县经济发展情况**

年份	常住人口 (万人)	生产总值		财政一般 预算收入	
		总量 (亿元)	人均(元)	总量 (亿元)	人均(元)
2005	2180.8	652.4	2992	34.7	159
2009	1885.7	1324.9	7026	83.6	443

**表 6 2005、2009 年贵州 50 个扶贫开发工作重点县经济发展情况（续）**

年份	农民人均纯收 入(元)	固定资产投资	
		总量 (亿元)	人均(元)
2005	1641	250.0	1151
2009	2700	574.3	3046

资料来源：相关统计资料。

**2. 结构调整力度加大，特色产业加快发展**

经过多年努力，50 县三次产业结构从 2005 年的 35.28: 32.5: 32.2 调整到 2009 年的 25.0:36.6:38.4，二产比重提升 4.1 个百分点。农林牧渔业总产值从 2000 年的 255.87 亿元增加到 2008 年的 502.29 亿元，年均增长 8.8%，高于全省平均增长水平。同时，建设了一批产业基地，发展了一批特色产业，到 2010 年，全省“东油、西果、南药、北茶、中蔬、面上牛羊”的产业布局初步显现。

**表 7 2005、2009 年贵州 50 个扶贫开发工作重点县产业结构变化（%）**

	一次产业	二次产业	三次产业
2005	35.3	32.5	32.2
2009	25.0	36.6	38.4

资料来源：根据相关统计资料计算。

### 3. 基础设施不断改善，社会事业不断提升

贵州切实加强交通和水利为重点的基础设施建设，贫困地区经济社会发展的基本条件持续改善。“十一五”期间，相继开工建设了贵阳至广州、长沙、昆明、成都、重庆的快速铁路，2010 年全省铁路通车里程达 1983 公里，在建里程 1216 公里。公路通车总里程近 15 万公里，96.9% 的乡镇和 29.6% 的建制村通油路或水泥路；全省高速公路通车里程达到 1507 公里，在建里程 2556 公里。除贵阳龙洞堡机场外，全省已有铜仁、兴义、黎平、荔波和黄果树等 5 个支线机场通航。黔中水利枢纽工程开工建设，“滋黔”一期工程等进展顺利，新增基本农田 10 万余亩，农村人口人均有效灌溉面积达到 0.64 亩，1060 万农村人口饮水安全问题得到解决。退耕还林、石漠化治理等生态建设成效显著，森林覆盖率达到 40.5%。

2007 年 7 月起，贵州开始实施农村低收入家庭保障制度，全省有 585.35 万低收入家庭基本生活得到保障，基本实现以县为单位的应保尽保、按标施保的目标。2008 年，贵州在全国首先开始实施农村危房改造试点，到 2010 年，共投入各类资金 100 多亿元，对 60.17 万户农村危房进行了改造，较大地农民的生活条件。2010 年，省财政安排用于全省新型农村合作医疗体系建设资金 13.63 亿元，补助标准提高到 120 元，全省农民参合率超过 96%，农村人口看病难的问题得到缓解。

### 4. 贫困人口持续减少，贫困率持续下降

2003 年，50 县绝对贫困人口为 218.21 万人，绝对贫困率为 10.9%，到 2007 年，绝对贫困人口减少到 163.42 万人，绝对贫困率下降为 8.1%。2008 年以后，国家将低收入人口纳入扶贫瞄准对象，50 县贫困人口共 440.71 万人，贫困率为 21.5%，2009 年减少到 419.68 万人，贫困率下降为 20.4%。（见表 2）

表 8 2000—2009 年贵州 50 县贫困人口基本情况

年份	50 县绝对 贫困人口 (万人)	50 县绝对 贫困率 (%)	全省绝对 贫困人口 (万人)	全省绝对 贫困率 (%)	全省低收入 以下贫困人 口(万人)	全省低收入 以下贫困率 (%)
2000	--	--	313.46	9.7	871.26	27.2
2001	--	--	307.32	9.5	--	--
2002	--	--	310.31	9.5	850.43	25.9
2003	218.21	10.9	289.8	8.7	775.71	23.4
2004	208.16	10.4	276.46	8.3	753.68	22.6
2005	199.69	9.8	265.74	7.9	731.85	21.7
2006	191.41	9.3	254.63	7.5	707.11	20.8
2007	163.42	8.1	216.14	6.5	604.15	18.2
2008	440.71	21.5	--	--	585.38	17.4
2009	419.68	20.4	--	--	555.30	16.5

注：2008 年以后贫困人口数包括低收入人口。

资料来源：省扶贫办和省统计局有关统计资料。

### 5. 培训力度加大，劳动力素质不断提高

贵州各级各部门积极组织开展农民技术培训，全省实施的培训项目有“双带致富培训工程”、“农村远程教育培训工程”、“阳光工程”、“雨露计划”、“新型农民科技培训工程”等20多项，到2008年底，全省共培训农村劳动力132.9万人，打造出了“天柱电工”、“黔南装卸工”、“遵义妹子”等一批劳务品牌，实现了培训一批、转移一批，稳定就业一批的目的。目前，贵州农村外出就业人数达到500多万人，其中跨省劳务输出超过400万人。

### 6. 生态治理得到加强，资源环境持续改善

截止2008年，全省累计完成退耕还林等工程项目建设1829万亩，完成天保工程公益林建设任务1088万亩，推进了生态建设；积极实施生态与经济相结合的治理模式，累计实施林草结合67.2万亩、林竹结合66.5万亩、林茶结合25.0万亩、林药结合36.7万亩、林果结合70万亩、用材林200万亩，实现了经济效益、生态效益双丰收。加大农村能源建设，加强石漠化综合治理，促进了生态环境的明显改善。

## 二、贵州省扶贫开发工作的主要经验

### 1. 围绕“三个基本”，抓好重点工作

贵州各级领导机关高度重视扶贫开发工作。省级领导、厅局机关实行定点帮扶制度，实施“四帮四促”制度，推动了数万名干部到贫困乡村开展帮扶工作。紧紧围绕围绕帮助贫困群众解决好“改善基本生产生活条件、拓宽基本增收门路、提高基本素质”等“三个基本”问题，采取开发式扶贫、搬迁式扶贫、救助式扶贫“三类扶贫措施”，扎实抓好以整村推进为基础，实行整村推进与整乡推进相结合，大力开展“百乡千村”扶贫工程的三项重点工作；以提高基本素质和自我发展能力为根本，积极开展农村贫困劳动力培训转移工作；以发展种养业和农副产品加工业为重点，稳步推进产业化扶贫，扶贫开发取得了明显成效。

### 2. 做好规划引导，推进产业化扶贫

实施产业化扶贫，是提高贫困群众脱贫致富主动性和积极性、推进扶贫工作稳定发展的重要途径。贵州在扶贫开发实践中，以科学规划为基础，以产业发展为支撑，加快扶贫开发。制定了系列扶贫开发和产业建设规划，并按照“东油、西果、南药、北茶、中蔬、面上牛羊”的产业布局，加强产业基地建设，加快发展特色优势产业，建成了一批产业群，发展了一批名优产品，培育了一批农业产业企业，带领一批群众增收致富。目前全省扶贫项目区已建成油茶基地13.2万亩、干果水果基地45.9万亩、药材基地18.6万亩、茶叶基地29.5万亩、蔬菜示范基地27万亩、羊存栏273.6万只、牛存栏3.9万头，产业化扶贫取得了显著效果。

### 3. 创新机制，提高扶贫开发工作的成效

以增加农民收入为核心、以提高扶贫效果为目的，因地制宜，积极创新扶贫机制。一是整合优势资源，增强扶贫开发的综合能力。按照“渠道不乱、用途不变、统筹安排、各负其责、各记其功”的方法，把扶贫专项资金与部门涉农资金整合，捆绑使用，以产业化扶贫为着力点，集中力量帮助群众改善基本生产生活条件，既提高了扶贫资金的使用效率，又促使各级各有关部门形成了扶贫开发工作的合力。二是积极探索推广扶贫资金滚动发展

的机制。充分发挥财政扶贫资金“粘合剂”作用，引导金融资金、社会资金、部门资金等多元投入，拓宽资金来源渠道，促使扶贫“蛋糕”不断做大。三是探索建立农村互助金帮扶新机制。按照“四个必须”（即必须在贫困村内使用，“不跨村、不吸储”；必须把建档立卡的贫困农户作为首选贷款对象；必须以发展产业为主；必须规范运作，注重风险防范，强化监督指导）的要求。在 29 个县的 200 个贫困村开展互助金试点。通过试点，形成了“互助资金存入金融机构、金融机构放大贷款比例、农户联户连保承贷承还、扶贫资金贷款贴息”的融资机制，有效缓解了农村金融产品不足、农户生产资金缺乏的问题。

#### 4. 整体推进，连片开发

1988 年，毕节地区以“开发扶贫、生态建设、人口控制”为主题建立改革试验区，23 年来，该区坚持开发与扶贫并举、生态恢复与建设并进、人口数量控制与质量提高并重，经济社会发生了深刻的历史性变化，全区经济总量增长 32.7 倍，贫困人口由 312 万人减少到 31.84 万人。威宁自治县以实现整县脱贫“摘帽”为目标，以推进喀斯特地区扶贫开发综合治理为重点，集中全县力量扶贫攻坚，实施扶贫开发整县推进，着力解决农村人口脱贫、道路硬化、饮水安全、危房改造、疫病防治、卫生健康的六大问题，努力为全省扶贫开发做表率。印江自治县以杉树乡为重点，实施“县为单位、整合资金、整乡整村推进、连片开发”试点，整合投入资金 6000 多万元，在全乡 14 个村实行连片开发扶贫，农民人均纯收入从 2006 年开始实施时的 1580 元提高到 2009 年的 2350 元，增长 48.7%。贫困人口由实施前的 6685 人下降到 2009 年底的 3450 人，贫困发生率下降到 20%。

#### 5. 调动各方积极性，形成大扶贫的格局

据不完全统计，从 2001 年至 2008 年底，中央机关到贵州省蹲点挂职的 126 人，共实施扶贫项目 419 个，支持扶贫资金 30604.5 万元；资助贫困学生入学就读 17874 名；举办各类培训班 187 期，培训 18714 人次；引进各类技术人才 218 人，引进技术 79 项；帮助联系劳务输出 4179 人。与此同时，对口帮扶省市大连、青岛、宁波、深圳四个市共向贵州省捐赠资金 9.66 亿元，兴办了一大批扶贫项目，新建、改扩建学校 1156 所，兴建（扩建）医院（卫生院）210 所，资助失学儿童和特困学生入学就读 16.27 万名；资助兴修基本农田 35.25 万亩；解决了 57.02 万人、50.6 万头牲畜的饮水困难；兴修乡村公路 2396 公里，解决了 100 多个村通电问题；协助解决了 2000 多户特困农户移民搬迁；修建农村沼气池 4000 口；帮助 311 户特困农户进行了茅草屋改造，对加快贵州扶贫开发工作发挥了积极作用。

### 第三节 推进 50 县经济加快发展的意义与条件

#### 一、推进 50 县经济加快发展的意义

##### 1. 加快发展 50 县经济是贵州经济协调快速跨越发展的重要部分

50 县在全省占有重要位置，在县级行政区数中占到 56.8%，国土面积占 66.0%，人口占 49.6%，常用耕地面积占 59.2%。2009 年，生产总值却只占 33.9%，规模以上工业增加值只占 25.5%，人均生产总值为 7026 元，只有全省人均生产总值 10309 元的 68.15%。从人口数量、国土面积和耕地等因素来看，50 县的经济状况差强人意，总量及人均都严重落后于全省。

2008 年贵州人均 GDP 排名前 10 位经济强县与排名后 10 位扶贫开发重点县主要经济指标的比较，明显存在“三大”差距：一是总量差距大。10 个经济强县生产总值为 1079.83 亿元，是 10 个扶贫开发工作重点县的 7.24 倍。二是人均差距大。10 个经济强县人均生产总值、农民人均纯收入分别是后 10 位扶贫开发工作重点县的 6.82 倍和 2.23 倍。三是在全省经济中的占比差距大。10 个经济强县生产总值占全省的比重为 32.39%，而 10 个扶贫开发工作重点县仅占 4.47%。

当前，发展速度慢、发展方式粗放是贵州发展面临的最大问题，特别是在贫困落后地区表现得更为突出。2008 年贵州省人均 GDP 排名后 10 位的望谟、册亨、正安、黄平、紫云、黎平、务川、三都、威宁、雷山县等贫困县，改革开放以来发展比较缓慢，占全省的比重逐步下降。1978 年 10 个县 GDP 占全省的比重为 7.83%，到 2008 年下降到 4.47%；固定资产投资从 1978 年占全省的 3.5% 下降为 2007 年的 2%；财政一般预算收入从 1978 年占全省 4.6%，减少到 2007 年的 2.5%；人均 GDP 从 1978 年全省平均数的 78.69% 下降为 2008 年的 40.57%。必须举全省之力，重点在贫困地区和少数民族地区“加速发展、加快转型、推动跨越”。

##### 2. 加快 50 县经济发展是贵州建设和谐小康社会的关键任务

社会要和谐，首先要发展。社会和谐在很大程度上取决于社会生产力的发展水平，取决于发展的协调性。只有大力发展生产力，才能为社会和谐创造雄厚的物质基础。由于历史的、自然的、社会的综合因素的作用，目前贵州影响社会和谐的矛盾和问题仍十分突出，主要表现在城乡居民的生活还不富裕，农村贫困面大、贫困程度深的状况尚未根本改变。全省 88 个县（市、区）有 83 个有扶贫开发任务，全国新阶段扶贫开发工作重点县共 592 个，其中贵州 50 个，列全国第二。从绝对贫困人口数看，近几年来，贵州农村剩余贫困人口数占全国总数的比重不降反升。2007 年—2010 年，全省农村低收入以下贫困人口占全国贫困人口总量的比重从 13.1% 上升到 18.8%，增加 5.7 个百分点。加快落后地区脱贫致富，切实解决好贫困地区群众温饱，尽快改变贫困落实面貌，缩小发展不平衡、公共服务不平

等状况，让人民共享发展的成果，是构建社会主义和谐社会的重要基础和保障。

贵州是全国发展比较落后的省份，2009 年全省人均 GDP、农民人均纯收入和城镇化率分别只占全国平均水平的 37%、58%和 64%。2010 年全省农民人均纯收入为 3471.93 元，而 50 县有 40 个县未达到全省平均水平，其中有 12 个县未达到 3000 元，排全省末位的望谟县仅为 2586 元。这充分说明，到 2020 年贵州要与全国同步进入小康社会，难点在农村，关键是扶贫开发工作重点县。集中力量打好扶贫攻坚战，加大扶贫开发力度，推进 50 县经济加快发展，是确保贵州与全国同步进入小康社会的紧迫任务，具有关键性全局性的意义。

## 二、推进 50 县经济快速发展的条件

### 1. 有利条件

**(1) 扶贫开发面临有利的政策环境。**中央政府坚持把解决“三农”问题放在重中之重，实行“三个高于”的支持政策，重点向农村和扶贫开发工作重点县倾斜，有利于扶贫开发工作重点县加快经济发展，扎实推进新农村建设。贵州“加速发展、加快转型、推动跨越”的主基调与工业化、城镇化带动战略以及“经济社会发展十二五规划纲要”、“贵州省特殊类型地区“三位一体”产业化扶贫开发规划纲要（2010—2020）”、“四帮四促”活动等都把扶贫开发作为重要内容，这为扶贫开发工作重点县在争取投资、新上项目、发展地方特色产业以及扶贫帮困等方面提供了有利的政策环境与条件。尤其是即将实施的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》，必将在尽快解决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，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况等方面加大投入，有利于解决贫困地区发展滞后的问题。

**(2) 多年的实践为扶贫开发打下了基础积累了经验。**贵州从实施“八七扶贫攻坚计划”以来，全省各级党委、政府带领广大干部群众团结一致，奋力拼搏，基本实现了“八七”扶贫攻坚计划目标，扶贫开发工作取得了巨大成效。贫困县先后越过温饱线，全省农村尚未解决温饱的贫困人口从 1993 年的 1000 万减少到 2010 年的 505 万，除了生活在自然条件恶劣地区的特困人口和少数社会保障对象外，大多数农村贫困人口的温饱问题已经基本解决。贫困地区交通、水利、电力、通讯等基础设施建设得到加强，生产生活条件有所改善。产业化扶贫向纵深发展，贫困地区一批农产品生产基地和加工项目加快建设，自我发展能力增强，贫困群众生活水平有所提高。在扶贫攻坚的实践中，全省广大干部群众把中央的扶贫方针政策与贵州实际相结合，创造性地开展工作，探索了不同的扶贫开发模式，积累了丰富的经验。

**(3) 脱贫致富的强烈愿望是扶贫开发的强大动力。**由于自然与历史等原因，贵州的贫困由来已久。贵州人民特别是贵州农村的老百姓渴盼改善生产与生活条件、加快脱贫致富的愿望十分强烈。多年来，随着国家扶贫开发、西部大开发战略以及“工业反哺农业、城市带动农村”、“多予少取放活”方针的深入实施，贵州各族人民勇敢地向贫困宣战，展开了艰苦卓绝的斗争。从各级政府领导到基层干部一直都在思考与谋划如何消除贫困；从老人到小孩一直坚持艰苦劳作、顽强抗争；从青壮的小伙到柔弱的妇女一直都在不断地外出务工与回乡创业；不论是防涝抗旱还是抗御雪凝灾害，全省人民一直都在努力拼搏。改变贫困面貌脱贫致富是贵州人民的强烈愿望，改善生产与生活条件是贵州人民的幸福源

泉。在建设社会主义新农村、全面建设小康社会的进程中，贵州人民将会在“发展、团结、奋斗”三面旗帜的带领下，以坚定的信念，强大的热情，良好的愿景，不停的奋斗，为扶贫开发工作注入新的更加强大的动力。

## 2. 面临的困难

**(1) 自然条件差，产业化措施实施难度大。**贵州是全国石漠化面积最大、等级最齐、程度最深、危害最严重的省份。50 县大多分布在自然条件恶劣、社会发展程度低、社会服务水平差的深山区、石山区、高寒山区和少数民族聚居地，这些地区自然环境恶劣，耕地量少质差，生态环境破坏严重。长期以来，迫于人口过快增长的压力，土地过度垦殖，陡坡耕地所占比重大。同时，贵州气候的立体性和多样性，也使先进的农业技术、优良的作物品种不能大面积地推广，影响了产业化措施的实施。气候资源水平分布不均，导致农业发展区域实力不足；气候资源的多样性，造成农产品产量、质量不高，难以形成品牌效应；光资源不足，不利于两高一优农业发展；喀斯特地貌加重了农业对气候的依赖性，现代农业发展风险大。还有，自然条件的相对恶劣，贫困地区自然灾害频繁，有时多灾并发，如经常发生的洪灾、旱灾等自然灾害，损失最大的往往是扶贫开发工作重点县，因灾返贫现象十分突出，巩固温饱成果和抑制返贫的任务十分艰巨。

**(2) 基础设施薄弱。**由于贵州特殊的地理环境和自然条件，尽管近年来贵州贫困地区基础设施建设取得了巨大成就，但生产生活条件还未得到根本改善，基础设施建设仍然薄弱，改善农业生产生活条件的任务还十分艰巨，人畜饮水、工程型缺水、交通等基础设施薄弱、要素集聚能力不强等问题依然突出。到 2010 年，50 个还有 500 多个建制村未通公路，近 100 个未通电话和通电，尚未解决饮水困难和饮水安全的人口还有 1000 多万。偏远贫困乡村行路难、吃水难、上学难、就医难、用电难、通讯难、看电视难等问题仍十分突出，基础设施建设薄弱仍然是制约扶贫开发工作重点县经济发展的“瓶颈”。

**(3) 产业结构不合理。**近年来，50 县的产业结构调整力度不断加大，但多年形成的产业结构难以在短期内改变。50 县的第一产业一直占有较高比重，农业经济特征明显，效益农业、绿色农业、特色农业近几年虽有发展，但比重很低。第二产业发展相对滞后，县域工业大多是一些传统的资源型和劳动密集型产业，生产规模小、技术设备层次低、粗加工产品多、精加工产品少、管理经营粗放、产品附加值和质量标准低、资源浪费和生态破坏较为严重。第三产业发展滞后，商业饮食业、公共事业、运输邮电业等传统服务业依然为主体，新兴产业比重小。由于产业结构的不合理，50 县工业化、城镇化、信息化、产业化水平总体较低，人均生产总值、财政收入、全社会固定资产投资、进出口总额、消费水平等主要经济指标都较低。

**(4) 扶贫攻坚任务艰巨。**一是贫困人口多。贵州省贫困人口数占全国的 19%，贫困人口规模庞大，按照国家即将把贫困线提高到 1500 元测算，全省贫困人口将达 900 万左右，其贫困人口数量、贫困发生率和贫困人口占比均列全国首位。二是贫困面广、程度深，返贫面临新压力。2009 年，全省贫困发生率超过 16.5%，为全国和西部地区的 4.34 倍和 1.98 倍；贫困县占全省县级区划数（除市辖区外）的比例高达 64.1%，为西部地区最高的省份之一。三是民族地区贫困人口众多。全省 50 县中有 36 个在民族自治地方，75% 以上的深度贫困人口集中在民族自治区域，少数民族群众脱贫致富难度大，民族地区发展问题突出。

四是地区发展严重不平衡。全省 95% 的贫困人口集中分布在武陵山区、乌蒙山区、苗岭山区等特殊困难地区，这些地区自然和地理环境较为恶劣，基础条件差，开发难度大。

**表 9 贵州 50 县与省内非扶贫开发工作重点县、全省、全国主要指标比较表**

年份	类 别	年末常住人口 (万人)	国民生产总值		财政一般预算收入		固定资产投资		农民人均纯收入(元)
			总量 (亿元)	人均 (元)	总量 (亿元)	人均 (元)	总量 (亿元)	人均 (元)	
2000	重点县	2078	321.9	1615	17.6	85	56	269	1248
	非重点	1678	671.6	3837	30.9	184	122.9	732	1687
	贵州省	3756	993.5	2662	85.2	103	288.3	477	1374
	全国	126583	89403.5	7063	6406.1	506	32917.7	2600	2253
2005	重点县	2181	652.4	2992	34.7	159	251	1151	1641
	非重点	1750	1326.7	7580	68.8	393	570.7	3261	2469
	贵州省	3931	1979.1	5052	182.5	464	1015.3	2583	1877
	全国	130756	185808.6	14185	15100.8	1155	88773.6	6789	3255
2009	重点县	1886	1324.9	7026	83.6	443	574.3	3045	2700
	非重点	1912	2587.8	13532	150.1	785	1338.2	6999	3976
	贵州省	3798	3912.7	10309	416.5	1097	2451	6453	3005
	全国	133474	343464.7	25575	35915.7	2691	224598.8	16827	5153

注：1. 重点县为扶贫开发工作重点县，非重点为省内非扶贫开发工作重点县。

2. 2000 年全省有 48 个贫困县，2001 年后全省 88 个县（市、区）中有国家新阶段扶贫开发工作重点县 50 个。

3. 贵州省一般预算收入包括省级、地级、县级和乡镇级一般预算收入，而县级一般预算收入只包括县级和乡镇级一般预算收入。

4. 县级全社会固定资产投资统计口径为 50 万元以上的城镇固定资产投资和农村非农户投资。

**表 10 贵州省民族自治地方 36 个国家扶贫开发工作重点县名单**

地州市	贫困开发重点县中的民族自治县
遵义市	道真仡佬族苗族自治县、务川仡佬族苗族自治县
安顺市	关岭布依族苗族自治县、镇宁布依族苗族自治县、紫云苗族布依族自治县
毕节地区	威宁彝族苗族回族自治县、
铜仁仁地区	印江土家族苗族自治县、沿河土家族自治县、松桃苗族自治县、
黔西南州	兴仁县、普安县、晴隆县、贞丰县、望谟县、册亨县、安龙县
黔东南州	黄平县、施秉县、三穗县、岑巩县、天柱县、锦屏县、剑河县、台江县、黎平县、榕江县、从江县、雷山县、麻江县、丹寨县、
黔南州	三都水族自治县、荔波县、独山县、平塘县、罗甸县、长顺县、

**（5）自我发展能力差。**50 县经济社会发展能力和财政实力普遍较弱。一是农村劳动力文化水平及综合素质较低，贫困统计监测资料表明，绝对贫困户和低收入户劳动力受教育的平均年限分别为 5.8、6.1 年，小学及以下文化程度的劳动力分别占了 63%、60.7%，家庭中劳动力文化程度小学及以下的农户分别占 30.8%、32.7%，从事第一产业的劳动力分别为 82.8%、80.5%，贫困户的劳动力只有 16.4%外出务工；二是农业科技推广应用乏力，农村以传统的手工劳动和畜力耕作为主，农业机械化程度低，平均每亩耕地的农机动力、粮食产量、农业增加值均远低于全省和全国平均水平；三是自我积累少，生活消费支出占纯

收入的 80%以上，用于再生产经营性投资少。四是贫开发工作重点县自我发展能力弱，贵州扶贫开发工作重点县在生产总值、财政一般预算收入、固定资产投资、农民人均纯收入等几个综合指标上，与省内非扶贫开发工作重点县、全省及全国平均水平相比，均有很大差距。

## 第四节 加快 50 县经济发展的思路、目标与重点

### 一、战略思路和目标

**1. 战略思路。**坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照“加速发展、加快转型、推动跨越”主基调和实施工业强省、城镇化带动战略的要求，抢抓新一轮西部大开发和扶贫开发的战略性历史机遇，牢固树立三个“重中之重”思想，坚持以工业化致富农民，以城镇化带动农村，以产业化提升农业，以改革开放和科技创新为动力，以深度贫困地区和集中连片贫困地区为扶贫攻坚重点，发挥比较优势，做好特色工作，紧紧围绕增加农民收入和增强县域自我发展能力，优化发展环境，扩大投资规模，加大扶持力度，着力发展壮大特色经济，着力改善群众生产生活条件，推进扶贫开发工作重点县经济又好又快、更好更快发展。

**2. 战略目标。**围绕到 2020 年基本消除绝对贫困现象、农民人均纯收入比 2008 年翻一番，力争到 2015 年，全省扶贫开发工作重点县经济发展速度明显加快，生产总值比 2010 年翻一番以上；一半以上的重点县财政总收入超过 4 亿元，地方财政基本自给能力明显增强；经济结构明显优化，工业经济比重明显提高；城乡居民收入明显增加，农民人均纯收入超过 5000 元，贫困人口减少一半以上；城乡面貌明显改变，自我发展能力和可持续发展能力明显增强；农业产业化、工业化、城镇化和新农村建设取得重大进展，转变经济发展方式取得明显成效；各项事业加快发展，社会文明程度和社会管理水平明显提高。到 2020 年，全省贫困地区综合经济实力上一个大台阶，贫困人口生活水平和质量上一个大台阶，扶贫产业发展和生态环境保护上一个大台阶，与其他地区同步建成全面小康社会。

### 二、指导原则

围绕上述总体思路，加快推进扶贫开发工作重点县经济发展应坚持以下指导原则：

**1. 在发展中促转变，在转变中谋发展。**坚持把发展作为第一要务，创造条件，奋力拼搏，加快发展，千方百计增大 50 县的经济规模和经济实力。坚持把推进经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向，着力扩大投资规模，加强重点项目建设，加强农业基础地位，扩大工业经济总量，集中力量发展重点产业、特色产业，着力解决经济发展重点领域和关键环节存在的问题，推进经济加速发展、科学发展、协调发展。

**2. 因地制宜，分类指导。**要紧密结合 50 县经济发展的实际，根据不同区位条件、资源禀赋、产业结构和经济发展水平，宜农则农，宜工则工，宜旅游则旅游，加快构建发展区域特色产业，发展特色经济，发展涉农产业。还要根据不同县域类型，分类指导，对不同类型的县实行差异化支持政策，扶持加快发展，进一步支持发展基础较好、发展潜力大的县通过加快发展、率先发展，扩大经济总量，增强综合实力，进入经济强县。把连片特

殊困难地区作为主攻方向，集中力量进行克难攻坚。贵州贫困人口主要集中在以武陵山区、乌蒙山区、苗岭山区和大娄山山脉等为主的集中连片特殊类型贫困地区，是扶贫开发最难啃的“硬骨头”，涉及到几十个扶贫开发工作重点县，必须集中力量进行克难攻坚，大力推进产业扶贫。

**3. 以改革开放为动力，坚持经济与社会协调发展。**越是贫困落后，越要注重深化改革和扩大开放。进一步解放思想，推动 50 县加快改革开放和经济发展，坚持创新驱动，大胆破除制约经济发展的各种障碍，进一步在管理上放权，改革上放活，政策上放宽，建立富有活力、运行高效的县域经济发展新机制，努力增强扶贫开发工作重点县经济内生增长活力，壮大综合实力。充分利用黔中经济区的资源禀赋、产业基础、人才科技等综合优势，带动贫困地区发展，推进各县、市的战略合作，提高县域经济的核心竞争力。

在新时期，产业化扶贫已成为关键，必须把通过发展产业作为推进扶贫开发的第一抓手，尽早着手加快规划和建设能真正带动农民致富的特色优势产业。在加快经济发展的同时，要以统筹兼顾为根本方法，着力改善经济社会发展的基础条件和环境，统筹城乡经济社会发展，加强社会管理创新，增加公共产品，改善人居环境，提高城乡人民生活水平和生活质量，努力实现经济与社会，人口与资源、环境的协调发展。

**4. 加强帮扶与自力更生相结合。**50 县经济社会发展基础薄弱，自我发展能力不强，需要加大扶持力度，增加财政资金投入，改善发展条件。同时，又必须坚持开发式扶贫不动摇。开发式扶贫是指导新阶段扶贫攻坚的工作方针，坚持开发式扶贫，改变输血式扶贫为造血式扶贫，发扬自力更生精神，充分调动贫困地区干部群众的积极性、创造性，是加快贫困地区发展的根本保证。把尽快稳定解决扶贫对象温饱并实现脱贫致富作为首要任务，把提高农村贫困人口自我发展能力作为工作重点，以产业化扶贫为重要抓手，进一步加大产业发展力度，做大做强产业，提升区域经济发展水平；以扶贫开发和农村低保两轮驱动作为工作手段，把产业化扶贫作为整乡推进、区域发展的核心内容，构建“大扶贫”格局，切实改变贵州省喀斯特石漠化地区、少数民族聚居区、革命老区、地方病多发区等特殊类型贫困区域的贫穷落后面貌；以提高贫困群众基本素质为根本，围绕劳动力稳定转移加强职业技能培训，围绕产业化扶贫加强农民适用技术培训，促进农村贫困劳动力稳定转移、转产、创业。

### 三、战略重点

区域经济落后的实质是产业发展的落后，因此，顺应产业发展规律，构建农业产业集群和涉农产业集群是优化落后地区经济结构，培育发展主导产业，提升区域经济竞争优势的有效途径。

**1. 加强高标准基本农田建设，增强农业综合生产能力。**贵州省人多地少、生态脆弱、基础薄弱、农业综合生产能力低，在有限的耕地上想大幅提高产量难度较大，必须转变农业增长方式，走内涵式发展的路子，立足现有耕地，抓好中低产田土改造，通过提高质量和增加数量互补，确保农业特别是粮食综合生产能力实现又好又快的发展。对于贵州来说，在坝区得到相对治理的前提下，突出坡耕地治理是一个必然选择。坡耕地治理，不仅可以作为有效灌溉的载体，而且也是增加有效耕地的途径。目前全省耕地中低产田占 70%左右，

有效灌溉面积仅 1631 万亩,许多地方还是“望天田”,农业抗灾能力弱,特别是抗御干旱的能力弱。随着气候变化和极端天气增多,洪涝、干旱等灾害频发,农业灾害损失会不断上升,因此必须加快改善农业基础条件,提高农业物质技术装备水平,最大限度地减轻自然灾害对农业的影响,摆脱农业靠天吃饭的局面。因此,需要特别注意加强中小型水利设施的建设,彻底改变贵州水资源丰富,农业农村水利设施落后的局面。必须紧紧依靠科技进步,加快改造传统农业,大幅提高农业综合生产能力和标准化生产水平,提高粮食单产水平,切实稳定粮食生产,确保农村粮食基本自给。

**2. 发挥优势资源, 大力发展特色农产品。**充分利用各县地理气候多样性和生物资源多样性的特点,发挥生态较好、地方特产较多的优势,按照高产、优质、高效、生态、安全的要求,在稳定农村基本政策、稳定基本农田面积的基础上,加快发展现代农业和特色农业,转变农业发展方式,积极推进农业科技进步和创新,加强农业物质技术装备、健全农业产业体系,提高农业的综合生产能力,以增加农民收入为核心,调整优化农业结构,大力发展特色农业、特色优势经济作物和林业经济,着力提高经济作物在种植业中的比重。抓住国家实施新一轮优势农产品区域布局规划的机遇,以大中城市尤其是泛珠三角为目标市场,巩固油菜籽、烤烟等传统经济作物,加快发展中药材、茶叶、辣椒、蔬菜、精品水果和干果等产业。优化优质农产品区域布局,根据不同区域特点,按照规模化标准化生产、区域化布局、产业化经营的要求,加快特色农产品生产基地建设,培育壮大主导产品和区域特色产业,逐步形成具有一定规模、各具特色的优质高效农业产业区(带)。二是大力发展生态畜牧业,把发展生态畜牧业作为农业结构调整的主攻方向,逐步实现从种粮养畜向种草养畜转变,着力提高畜牧业在农业中的比重。结合国家和省石漠化治理、草地畜牧业等重点项目建设,建设优质生态畜产品基地。积极推广优良品种,发展种草养畜,推广健康养殖方式,支持标准化规模化养殖,推动畜牧业向节约化方向转变。加快防疫基础设施和饲草料基地建设,突出抓好优质牛羊肉、奶制品和皮毛加工等主导产品生产,形成特色和品牌优势。三是结合扶贫开发工作重点县自然气候、地理环境、资源禀赋等情况,大力发展设施农业。实施设施农业工程,大力发展温棚类高效现代农业、集雨点种覆膜保墒旱作农业;吸引各类企业、资本、技术参加设施农业建设,切实为农户解决设施农业产前一次性投入、产中技术要求高、产后销售服务重等问题。

**3. 推进农业产业化, 发展以涉农产业为主导的工业经济。**农业产业化是增加农民收入、推动农业结构调整和产业升级、促进 50 县经济快速发展的重要举措。市场是农业产业化的起点和归宿。要改变传统的小农经济自给自足、自我服务的封闭式状态,加大资源配置、生产要素组合、生产资料和产品购销中市场配置机制的作用,努力实现农业生产中的高科技含量,高资源综合利用率和高效益。要建立社会化的服务体系,实现产前、产中、产后的信息、技术、资金、物资、经营、管理等的全程服务,促进各生产经营要素直接、紧密、有效的结合和运行。使农业向规模化的设施农业、工厂化农业发展。着力培育一批产业支撑能力强、农户带动能力强、市场竞争能力强的骨干龙头企业,形成市场牵龙头、龙头带基地、基地连农户的生产经营新格局。引导、扶持一批龙头企业组建大型农业产业集团,并推动其上市;引导、扶持龙头企业向园区集中,形成农业产业集群。围绕加快推进产业化经营,用现代技术武装农业,加强农产品生产、加工技术研发,大规模地推广农

业科技，着力推进新品种、新设施、新技术的深度研发和大规模推广运用，积极发展生态农业、低碳农业、高效农业等，加快转变农业发展方式，提高农业的现代化水平。

50 县有的自然资源丰富，具备发展矿产业、能源工业、建筑材料工业的条件，应该尽快发展相应的产业。不具备资源条件的县，要把发展涉农产业（Agribusiness）作为扩大 50 县经济总量和财富总量的重中之重来抓，通过工业经济的跨越发展带动县域经济的整体突破，以工业化为核心，推进城镇化和农业现代化。从国际经验来看，现代农业的发展已经突破了局限在种养殖范围内的传统农业范畴，以传统种养殖业为中心，向产前、产后环节逐渐延伸，形成了包括农业生产资料投入、种养殖生产、农产品加工制造、农产品运销以及餐饮等环节的涉农产业体系。美国、日本、欧盟等发达国家和地区的传统农业比例已经下降到国民总产出的 2% 左右。但是，涉农产业在这些国家和地区的国民经济总产出中平均稳定在 8-10% 左右，也就是说涉农产业可以有一个约为农业产值 4-5 倍的增值幅度。涉农产业系统的产前和产后环节极其发达，使得涉农产业对发达国家和地区的国民经济发展有着较为重要的影响。涉农产业内部各环节，特别是农业的产前产后环节对第二产业高依赖，具有横跨一、二、三产业的产业特性。50 县要按照实施工业强省战略的要求，紧紧抓住国家深入实施西部大开发战略和发达地区产业转移等机遇，因地制宜，立足比较优势，开发优势资源，紧紧围绕农产品深加工、本地特色资源开发、围绕大项目办工业、围绕城市工业和大企业配套需要大办涉农产业。实施种养殖、农产品加工和涉农服务产业一体化战略；做强涉农龙头企业，以企业组织和产业组织为纽带，推进涉农产业的发展；增强涉农产业技术创新能力，特别是农产品加工制造业的技术改进，促进涉农产业产后环节的发育；明确政府定位，改善涉农产业发展的外部政策环境。到 2015 年，力争一半以上的 50 县第二产业增加值超过第一产业。

#### 专栏 2：涉农产业（Agribusiness）

涉农产业，也就是与农业相关的产业。由为农业服务的农业机械产业、农药化肥产业、种子产业等农业生产前期及中期相关的产业，一直到农产品加工业、食品工业、农产品流通业等产后产业构成，是一个供应链很长的产业。

**4. 加快发展以旅游为龙头的服务业。**世界旅游组织的资料显示，旅游是当今全球经济发展的动力之一，可帮助全世界 3/4 生活在农村地区极度贫困人口更好的摆脱贫困。贵州特殊的喀斯特地质地貌、原生态的自然环境、浓郁厚重的少数民族风情、光辉显赫的红色旅游资源，形成了自然风光、人文景观、民俗风情和红色旅游交相辉映的丰富旅游资源。乡村旅游是发展前景广阔的朝阳产业，有利于调整农业结构，扩大农村消费，增加农民收入。50 县大都是自然生态良好，文化资源丰富的地区，把乡村旅游与扶贫开发结合起来，对于加快旅游产业发展和脱贫致富步伐，具有重要意义。根据贵州省旅游局的统计，十一·五期间贵州全省有近 42 万农村人口依托旅游业脱贫，几乎所有的旅游经营户都能够在这两三年内脱贫。50 县要充分发挥生态优势和旅游资源的优势，打好生态牌，利用民族地区丰富多

彩的民族文化风情、自然山水风光等旅游资源，加强旅游景区景点建设，改善旅游基础设施，开发特色旅游产品，大力发展旅游业和文化产业，大力发展乡村旅游，开展以“农家乐”为主题的民族风情游、农业观光游、农村休闲游等，形成经济发展的新增长点，着力提高服务业在县域经济中的比重。

**5. 实施城镇化带动战略，积极发展园区经济。**突出县城的中心地位，依托民族文化、旅游观光、生态环境，把 50 县的每个县城建设成为具有产业支撑、富有地域特色和文化特色的城镇；选择部分县城和建制镇作为中、小城市建设的重点，着力发展以农副产品加工为主的中小企业、民营企业，积极推动产业集聚，做大做强城镇经济。以完善功能、吸纳人口、扩大规模为发展方向，提高城镇建设和管理水平。加强城镇基础设施建设，强化城镇产业支撑，不断增强城市的承载能力，增强县城的集聚和辐射功能，促进信息、资金、技术、人才等各种生产要素和农村劳动力向城镇聚集。以产业开发为重点加快城镇建设，通过发挥城镇的信息、资金、技术、人才等方面优势，带动农业产业化，推动城乡经济一体化。消除体制和政策障碍，推进城乡一体化管理，在户籍、就业、社保和公共财政管理方面最大限度地缩小城乡差别；妥善解决进城农民与就业及医保、低保、住房、就学等保障的有机衔接，切实解决好农民“愿意进、留得住、能致富”的问题。充分发挥全省省级城乡统筹综合配套改革试点县先行先试的示范带动作用。到 2015 年，力争有一部分县在产业发展、功能完善、容量扩大的基础上成为中等城市和小城市，县域城镇化率明显提高。

区域经济园区化，园区经济产业化，产业经济集聚化，已经成为新一轮城镇化经济发展、现代农业产业化的趋势和新型工业化道路的特征。通过科学规划，合理布局，突出特色，建立各类产业园区，引导资金、人才、技术等生产要素加快向园区聚集，提高 50 县各类产业聚集水平，实现集约发展，努力把产业园区建设成为新的增长点、成为扩大开放和招商引资、推进工业化、现代农业发展和城镇化的主要载体。适合发展农产品加工的应该建设农产品加工园区，适合发展农业生产资料的地方应该建设农资产业园区。

**6. 加快新农村建设。**充分利用农村危房改造机遇，加快改善农村面貌，推进新农村建设。一是突出乡村特点、地域特性、传统特征、民族特色，科学编制村镇建设和村庄布点规划，加强村镇基础设施和公共服务配套，加强村庄整治和危房改造，优化居民点布局，高标准建设农村新型社区。二是积极推广“四在农家”的新农村建设模式。大力推进公共服务均等化，完善农村教育、文化、卫生、娱乐、休闲、健身、养老等基础设施，加强特色民族村寨的保护和发展，加快建设一批农村新型社区。三是加快城镇基础设施向农村延伸，完善农村水、电、路、气、房等基础设施，建设农村集中式供、排水系统，加快解决农民生产生活的条件。四是加大村寨环境治理，切实解决农民居住分散、人畜混居、布局混乱等问题。认真抓好清垃圾、清污泥、清路障和治“五乱”（柴草乱放、粪土乱堆、垃圾乱倒、污水乱泼、畜禽乱跑）工作，积极治理农村面源污染、规模化养殖污染、水土流失和土地荒漠化，加快改善农村建设面貌，营造良好的人居环境。五是加强生态家园建设，大力开展农村植树造林、封山育林，加快建设农田林网、道路林网、庭院绿网，着力推进乡村生态化和绿色化，促进人与自然和谐。

**7. 加快基础设施建设。**世界银的一项研究表明：基础设施能力与经济产出是同步增长的，基础设施每增长 1%，国内生产总值就能增长大约 1%。国内外的经验也表明：基础

设施投资是经济高速增长的重要条件，它对国民经济、区域经济、地方经济具有巨大的拉动效应。据有关资料显示，在我国每增加 1 元的基础设施投资，可以增加超过 3 元的国民生产总值。

加快交通基础设施建设，提高贫困地区的商品运输能力，对于促进地区经济发展意义至关重要。贵州要加快扶贫开发工作重点县通乡油路和通村公路建设，加快实现乡乡、村村通油路，切实提升乡村公路等级，进一步加强公路的管理和养护，提高农村公共交通服务能力。

加强水利基础设施建设。贵州是水资源相对丰富的省份，全省各地多年平均年降水量大部分地区在 1100~1300mm 之间。但是，50 县喀斯特地貌突出、生态环境脆弱、自然灾害频繁、水利设施落后、工程性缺水严重。要以提高水资源综合开发和有效利用、加快建立水资源供给安全保障体系和防洪抗旱减灾保障体系为目标，以解决城乡安全用水为重点，多渠道增加投入，创新体制机制，加快建设步伐，尽快建立有序、综合、循环利用水资源的长效机制。大力实施 50 县农村饮水安全工程，提高水资源利用和防旱抗灾能力，从根本上解决工程性缺水问题。

加快新能源、电力、通讯、信息等基础设施建设。加强农村能源建设，扩大农村沼气建设规模，积极开发小水电、风能、太阳能、秸秆气化等可再生能源；积极开展新农村电气化县建设和小水电代燃料生态保护工程建设；加强电力设施建设，大力推进扶贫开发工作重点县农村电网升级改造，加快县域 110 千伏及以上输变电工程建设。加速推进农村信息化，探索建立电信通信网、互联网、广电网“三网合一”的运行机制，基本实现村村通电话、通广播电视，20 户以上广播电视“盲村”全覆盖。

**8. 加强生态建设和环境保护。**贵州地处长江、珠江的上游，扶贫开发工作重点县大多资源丰富，森林覆盖率高，但生态脆弱，资源优势难以转化为经济优势。必须坚持经济发展、自然环境和人文历史相融合，制定生态经济发展战略，构建发展生态经济的基本框架，积极推进绿色城镇化和乡村生态化，大力发展生态农业、生态林业、生态旅游业，建设生态型城镇和生态型交通，逐步形成与生态经济相适应的产业结构、增长方式、消费模式和体制机制。深入推进节能减排，大力推行清洁生产，培育一批生态农业示范区，提高资源综合利用水平。加强环境保护和污染治理，重点抓好饮用水源区、食品工业区、县城和重点镇的污染治理。对新上项目严格执行国家产业政策，从源头上控制新的污染和生态破坏。继续实施天然林保护、退耕还林、防护林工程和石漠化综合治理等重点生态建设工程，加强水土流失和流域综合治理，积极打造国家级石漠化综合治理示范区。加快发展农村沼气池，积极实施节能、节水和资源综合利用工程，优先开发利用各种可再生资源，加快推进资源节约型和环境友好型社会建设。抓好县域内重要生态功能区重点生态工程建设，有效保护生物多样性。加强环境污染治理，深入开展农业污染源治理和生态修复，加强森林火灾、地质灾害和气象灾害防治。编制和实施乡(镇)建设总体规划和村庄整治规划，建设乡(镇)污水和垃圾处理设施，推进村庄整治和农村清洁工程建设，加大环境优美乡镇和文明生态村创建力度，优化美化农村人居环境。

**9. 深化各项改革，完善经济发展环境。**有序推进农村土地管理制度改革，完善土地承包经营权流转市场，探索土地与项目结合的多种方式，促进土地经济承包权的流转，发

展多种形式的适度规模经营。鼓励农村集体和农户以土地、劳动力等生产要素入股参与当地资源开发。深化集体林权制度配套改革，推进林权、水权交易等试点工作。推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革的，加快建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的乡(镇)行政管理运行机制，强化政府公共服务和社会管理职能。创新农业服务体系，构建以县乡公益性推广机构为主导的多元化的农业服务体系。

坚持把民营经济作为扶贫开发工作重点县经济发展的战略重点，积极鼓励民间资本参与县域经济发展，实现投资主体多元化。着力放宽投资准入领域，降低市场准入门槛，鼓励民间资本通过投资参股向具有资源优势、市场竞争力和发展潜力的产业聚集，鼓励和引导民营企业参与水利、交通、能源和城镇基础设施以及公用事业建设。

进一步调整和优化所有制结构，筛选一批国有产权、股权转让项目，进行重点招商和推介，大力支持非公有制经济通过收购、参股、控股等形式，参与集体企业、国有企业改制重组，发展形成一批龙头企业。支持民营企业建立企业集团，规模化生产，加快发展壮大。对民营经济在项目审批、投融资、土地使用、城市建设、税费征收、银行贷款、财政贴息、股票上市、债券发行等方面给予扶持。积极鼓励民营企业加快制度创新、技术创新和管理创新，提升市场竞争力。健全和完善中小企业服务体系，加强创业辅导和培训，培养造就高素质民营企业队伍，推动民营企业管理创新和升级。

坚持以开放促开发，以开发促发展，加快发展外向型经济，扩大发展空间，增强发展能力。优化投资环境、形成“亲商、和商、安商”的良好氛围，积极营造良好的体制环境、法制环境、信用环境和服务环境。把招商引资作为对外开放的重中之重，凡是有利于增加财政收入，有利于扩充经济总量，有利于增加社会就业的，都要大胆引进。创新招商思路，充分发挥政府、企业和民间各方面的积极性，多渠道、多形式、多层次开展招商引资工作，实现扶贫开发工作重点县招商引资规模新突破。

## 第五节 战略措施建议

### 一、抓紧编制新十年扶贫开发规划

根据国家新时期扶贫开发的新任务、新要求，结合贵州实际，紧紧围绕“到 2020 年基本消除绝对贫困现象、农民人均纯收入比 2008 年翻一番、50 县农民人均收入增幅高于全国平均水平”的目标，抓好《2011—2020 年贵州省扶贫开发纲要》、《十二五“扶贫开发产业发展规划”》、《集中连片特殊困难地区扶贫开发规划》、《整县整乡整村推进扶贫开发规划》等，以规划统领扶贫开发工作，真正做到资金跟着项目走，项目跟着规划走，规划跟着目标走。推进扶贫开发有序、高效开展。进一步明确扶贫的重点任务，落实扶贫的责任。要坚持“加速发展、加快转型、推动跨越”的主基调，体现扶贫开发工作“三个重中之重”的战略思想，切实与《贵州省十二五“经济社会发展规划”》相衔接，提高规划的科学性、针对性和可操作性，形成横向与经济社会发展总体规划、相关行业规划相协调，纵向与各级扶贫规划相衔接的扶贫开发规划体系，为扶贫工作有效开展提供科学依据。协助国家有关部门制订好“武陵山区、乌蒙山区、苗岭山区等集中连片贫困区扶贫开发规划”。必须充分认识到扶贫开发工作的长期性和艰巨性，采取更加有力的措施，持之以恒地抓紧抓好。

### 二、加大投入力度，改善 50 县经济发展能力

**1. 中央政府要加大对贵州 50 县扶贫开发工作支持力度。**贵州是经济发展落后的省份，2009 年，人均 GDP 只有全国平均水平的 37%；农村居民纯收入只有全国平均水平的 58%。而且贵州贫困面广，贫困程度深，自然环境不利于发展经济。这样一个贫困省份是有很多的经济力量来用于扶贫开发的。到 2020 年基本完成基本脱贫的任务，需要中央政府给予特殊的资金支持。帮助贵州省建立稳定的财政扶贫资金增长机制，国家对贵州省的财政扶贫资金增长应快于全国财政扶贫资金的增长速度。加快完善对扶贫开发工作重点县财政转移支付制度，应该建立针对改善国家扶贫开发工作重点县经济发展能力的专项转移支付制度。

**2. 省级财政要千方百计增加扶贫开发资金。**贵州省财政用于扶贫开发的资金也要快于财政收入增长速度。在建立最低财力保障转移支付制度、保证 50 县正常工作需要的基础上，建立专项转移支付制度和政策性转移支付制度，合理运用财政手段，支持 50 县加快培育特色经济、壮大龙头企业、支持中小企业和高新技术产业发展，做大经济和财政“蛋糕”。要加大对贫困地区农村基础设施建设和社会事业发展的转移支付力度，努力实现城乡公共财政支出均等化，加快公共服务事业的发展。要创新资金整合机制，支持以县为单位对现有财政支农专项资金进行清理、归类和整合，在不改变资金原有性质的基础上集中统一使用，实现资金有机捆绑、相互衔接、项目共建、资源共享，提高财政资金使用效益。省级

财政要重点扶持 50 县发展龙头企业、专业合作经济组织、经济技术开发区、产业园区建设。落实农村信用社深化改革试点的财政补贴和税收返还政策，进一步完善财政奖补政策，完善税收增长奖励政策，建立县乡财政支出保障机制。将中央和省财政安排的支持县乡发展的转移支付等资金直接安排到县级。

### 三、加大金融支持力度，实施“金融反贫困”计划

金融是现代经济的核心。加快发展，切实提升 50 县的经济实力，全面甩掉贫困帽子，必须深刻把握科学发展观的内涵，在理解吃透中央精神上下功夫，要深刻领会胡锦涛总书记强调指出的“要充分认识做好金融工作的重要性和紧迫性。”党的十七届三中全会明确提出要建立现代农村金融制度，放宽农村金融准入政策。我们面临着创建新型农村金融机构和完善农村金融体系的大好机遇。要围绕国家重大战略来确定经营策略和方向，坚定不移地走支农、扶农、依农之路，在金融领域的“富农、帮农”上下功夫，贴近农村，服务农民。很多路子都是创出来的、探索出来的，所以一定要不等不靠，实实在在解决现实中存在的突出问题。完善农村金融体制，一定要创新监管体制，确实发挥地方政府的作用。解决贫困地区发展的资金瓶颈问题，需要大力发展新型农村金融机构。

要在 50 县积极组建农村合作银行，发展村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等新型金融组织，鼓励和支持各类银行在有条件的县设立分支机构。建立小企业贷款和农户小额贷款长效机制。既要有商业性的小额贷款机构，也要有以扶贫为目的的非政府组织小额贷款机构；既要有一些创新型小额贷款机构，科技特派员型、招商引资型、教育助学型，也有贫困妇女创业型、反贫困型等小额贷款机构。要使小额贷款机构得到可持续发展，必须建立起大型商业银行与小额贷款公司之间资金的无缝对接机制。只有搭建起“国有大银行→小额贷款公司→小额贷款者”（大银行向小额贷款公司进行批发贷款，小额贷款公司向农户、农村微型企业进行零售）“三点一线贷款直通车”模式，才能有效配置金融资源，使“金融反贫困”落到实处。要进一步增加扶贫开发工作重点县金融服务网点，尽快消除金融服务空白乡。积极发展小额信用贷款和联保贷款。到 2015 年基本建立起适应扶贫开发工作重点县经济发展的地方金融体系。还要建立金融机构支持 50 县经济发展的激励机制，鼓励商业银行扩大对扶贫开发工作重点县经济发展的信贷投放规模。加快信用社管理体制和产权制度改革，鼓励农村信用社增资扩股，调整贷款结构，支持有条件的信用社扩大服务领域，充分发挥信用社农村金融主力军作用。开展土地承包经营权流转和农房用地制度改革抵押贷款试点，把金融服务向村组延伸。加大对农村金融政策支持力度，拓宽融资渠道，引导更多信贷资金和社会投资投向扶贫开发工作重点县。

积极搭建扶贫融资平台。支持 50 县企业中小科技型企业 and 民营企业在创业板上市，支持符合条件的企业发行债券，利用银行间债券市场融资。探索建立服务扶贫开发的投融资担保平台，形成多元的投融资担保体系，形成国家资本为主、多元投资为辅的投融资担保体系，引导金融和社会资金参与扶贫开发，促进扶贫龙头企业发展。扶贫部门要加强与农村金融机构的协作，研究更加灵活的扶贫贷款贴息机制，促进信贷资源与扶贫贴息资金的有效结合，充分发挥财政贴息资金的杠杆效应，撬动更多的信贷资金到 50 县来。

设立市场化运作的各类涉农产业发展专项投资基金，支持 50 县发展涉农产业，壮大工

业经济。例如，可以考虑设立茶产业投资基金，重点用于茶叶加工和茶叶深加工等方面，推动龙头企业发展。

实施好“金融反贫困”战略的一个重要方面是要启动“好银行”计划，从体制上、机制上彻底改变地方金融机构存在的问题，把贵州地方金融机构打造成一支“金融铁军”，实现“金融惠民生”和“金融促发展”。

## 四、完善社会扶贫渠道，做好招商引资工作

加强与国际金融组织、外国政府及非政府组织的协调和沟通，积极争取各类民间组织和社会资金用于 50 县的发展。加强部门帮扶，争取各部门、社会各界支持扶贫、投入开发，增强扶贫工作合力。

中央已经确定了大连、青岛、深圳、宁波为对口支援贵州的东部市，也取得了明显的成效。考虑到 50 县经济发展中实际的产业重点，建议要求中央协调把发达地区的帮扶深入化。深入到产业优势比较明显的省市来帮助贵州省的国家扶贫开发工作重点县相关产业的发展。例如，茶叶产业将成为贵州重点发展的产业，面临的除了资金问题以外，迫切需要在栽种技术、茶园管理、茶叶加工，以及产销方面提高的问题。为此，引进浙江省作为帮扶省份，可能更为有效果。建立和发展茶产业机械工业，浙江也有明显的优势。

招商引资作为发展 50 县经济的一个重要工作。加强招商引资工作的规划、组织、协调、落实，完善招商引资工作责任制。创新招商引资形式，注重以商引商，推进网络招商，利用中介机构招商，充分发挥企业的主体作用，加强项目的开发和储备。把土地、劳力、资源及旅游、配套加工等优势，转化为招商引资、城市建设、承接产业转移和发展民营经济的优势，推动县域经济发展。把优化产业结构与提高招商引资质量结合起来，努力引进技术含量高、附加值高的产业项目。积极承接沿海城市的产业梯度转移，引导中小企业为大中城市工业配套生产零部件、加工品牌产品，吸引内外资参与县域企业的改制、改组和改造，参与小城镇建设和农业开发。把企业改制与招商引资相结合，鼓励经营者以自有资金、实物抵押收购企业，注意在产权置换中引进技术、人才和项目，优化资源配置。加快区域间互引互联，打破行政区划界限，加快区域间的物流、人流、资金流、信息流，实现基础设施、资源的共享，提高资源优化配置效率。

## 五、大力开发人力资源，强化人才支撑

牢固树立人才资源是第一资源的观念，把人才作为提高县域经济综合竞争力的关键因素，充分发挥人才在经济发展中的重要作用。充分发挥教育对人才培养的基础性作用，巩固九年义务教育成果，加快发展高中阶段教育，突出抓好职业教育。加强农村寄宿制学校建设，建立农村中小学校校舍维修改造长效机制，尽快消除危房校舍和破旧校舍。加强农村中小学教师队伍建设，提高中小学教育教学水平。进一步扩大高中招生规模，在有条件的地方尽早普及高中教育，适当延长义务教育年限。大力发展职业技术教育，支持 50 县整合各类职业教育资源，每县重点办好 2-3 所职业技术学校或职教中心，加快建立以中等职业教育为重点的职业技术教育体系，形成广覆盖、多层次的职业教育网络，扩大职业技术

培训规模。鼓励和支持社会力量办学。

结合 50 县经济发展，抓紧制定人才资源开发计划，重点培养一支适应现代农业、工业经济、城镇建设管理需要的人才队伍。面向县内外公开选拔党政领导人才、企业事业单位管理人才和科技人才。着力加强农业科研领军人才队伍建设。落实有关政策，鼓励机关事业单位的工作人员离岗创业。发挥科技创新企业的主体作用和科技特派员的积极作用，推动形成城乡农业科技要素优化配置的长效机制。围绕贫困地区产业发展需要，大力培养和引进急需紧缺人才，积极鼓励和引导大学毕业生到扶贫开发工作重点县创业，有计划地组织省地科技人才到扶贫开发工作重点县开展科技服务，为产业发展提供人才保证。大力开发农村人才资源，着力培养农村种养能手、经营能人和农村经纪人，着力加强农业技术推广人才、农村生产经营型人才、农村服务型人才、农村管理型人才等人才队伍建设，为加速扶贫开发工作重点县经济发展提供人才支撑和智力支持。建立有效的人才激励机制，积极探索知识、技术、管理等生产要素参与分配的具体措施。加强县、乡领导班子和干部队伍建设。着力选好配强县乡党政正职，优化县乡班子结构，提高班子中熟悉经济工作成员的比例，少数重点县党委主要领导可由副厅级领导兼任。加大干部教育培训力度，加强工业经济、现代农业、城镇管理等方面知识的学习，加快建设一支高素质的县、乡干部队伍。

围绕促进农民充分就业和农民持续增收这个核心，以农村生产经营者、外出务工返乡人员、初、高中毕业生为重点，制定和落实各项培训扶持政策，建立覆盖对象广泛、培训形式多样、管理运作规范、保障措施健全的农村劳动力培训机制。大力实施“新型农民培养工程”、“阳光工程”、“雨露计划”等各种培训工程，大规模加强农村劳动力就业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训，搞好农业实用技术培训、农民创业培训和农村劳动力转移就业培训，提高农民素质和就业创业技能，增强劳务输出的竞争力。围绕发展劳务经济，大力发展和建立健全包括就业咨询、就业培训、职业技能培训和职业介绍在内的社会化服务体系。鼓励支持外出务工人员回乡创业。

## 六、强化科技支撑,实施“技术脱贫”战略

50 县大多是典型的农业县，加快经济发展，必须把提高科技支撑作为提高县域经济综合竞争力的决定性因素。根据产业发展的不同需求，引进推广和普及先进的农业实用技术，可以提高产业层次和效益。科技扶贫项目的另一个特点是，根据不同的自然条件和市场需求，充分发挥资源潜力，因地制宜，选择引进适合本地发展的新产品、新品种。这些项目投资相对不大，但通过引进示范，增强了农民的科技意识，转变了农民的观念，开辟新的生产门路，使广大贫困农民看到了效益，得到了实惠，激发了农民群众应用科技的积极性，对调整生产结构产生积极的影响。

要重点围绕优势资源开发和优势产业、优势企业的发展，建立技术创新、多元化科技投入、社会化科技服务三大体系。省和市（州、地）科技主管部门、科研机构要把县域经济发展中需要解决的重点技术难题列入重大科技专项加以实施。围绕 50 县特色优势产业发展的需要，加快构建农业科技开发和技术服务体系，建立新型农业科技推广服务机制，大力推进农业科技创新和应用。加强新技术在农业中的应用，推广应用农业先进适用技术，大力发展循环农业、生态农业，推进农业标准化、生态化、品牌化生产。借鉴科技部实施

的科技富民试点县的经验，积极实施科技富民强县计划，大力开展“科技入户”工程，扎实开展优良品种推广、农产品加工关键技术和质量与安全标准化生产技术的应用，建立农业科技示范基地，发挥龙头企业和农民专业合作社在农村科技推广中的积极作用，提高科技在扶贫开发工作重点县经济发展中的引领作用和贡献率。加强科技推广应用体系建设。组织实施农业科技攻关计划和重大科技专项计划，研究开发特色优势产业的优良品种，构建和完善优质高产高效安全的标准化、机械化生产配套技术体系。

## 七、创新扶贫开发模式，提高综合效能

一是积极拓展集团帮扶。坚持以扶贫项目为抓手，以“四帮四促”、“对口帮扶”、定点扶贫、村企共建等为途径，综合利用多种资源，聚合多种政策、整合多种力量，形成综合性、整体性“大扶贫”格局，加快扶贫开发进程。二是积极推进整县试点。以“减贫摘帽”、整县脱贫为目标，以整乡、数乡、区域连片开发为主要形式，发挥财政扶贫资金的引导作用，推进金融、社会各方面多元投入，通过政策统筹、机制创新、资源整合，促进农民增收，加快经济发展，实现整县脱贫。三是稳步实施连片开发。针对过去贫困地区产业发展不集中、规模效应不明显、协调发展不平衡等问题，以武陵山区、乌蒙山区、苗岭山区、大娄山区等集中连片特殊困难地区为重点区域，积极实行整村推进与连片开发相结合、扶贫开发与区域经济发展相结合的路子，促进扶贫开发与经济建设、社会发展协同进步。

按照“党政领导、部门负责、群众主体、社会参与”的思路，本着“定点到乡、帮扶到村”的原则，着力构建大扶贫格局，提高扶贫开发整体效益。一要扩大省领导“集团帮扶”范围，推进省领导联系扶贫开发工作重点县和定点扶贫乡，不脱贫、不脱钩。各地、县也应进行调整、扩面，形成全省“集团帮扶”的整体性格局。二要拓展“四帮四促”的深度和广度。实行省级、厅级、处级干部分别联系扶贫开发工作重点县、贫困乡、贫困户的包保责任制。地、县扶贫系统也应建立相应的包保责任制，做到省地县三级联动，通过结对子、抓帮扶、解难题，更好地服务发展、服务群众。三是加强对口帮扶、部门帮扶、社会帮扶的联系力度，充分调动对口帮扶城市和社会各界的扶贫积极性，加大国家机关、东部地区、优强企业、民间组织和社会各界定点帮扶力度，引导各种力量加强对集中连片和特殊贫困地区的帮扶。充分用活用足国家对扶贫开发工作的若干税收鼓励政策，鼓励国有大中型企业、民营企业等经济实体，采取多种有效形式，支持国家扶贫开发工作重点县加快脱贫步伐。

## 八、扩大县域经济管理权限

坚持“能放就放”的原则，把省、市（州、地）两级部分审批权下放给 50 县，赋予 50 县更大的决策权和管理权限，增强经济自主发展能力。除法律和行政法规有明确规定的以外，省行使的行政审批权，以交办的方式下放，直接由县审批和管理；减少管理层级，除需市（州、地）综合统筹外，调整为县直接报省审批和管理。进一步改革行政审批制度，减少审批事项，简化审批程序。省里除对国债项目、省级预算内项目、统借统还国外贷款项目，

以及跨地区、跨领域、战略性资源开发、关系公共安全和国计民生的重大项目继续实行审查批准制外，其它项目不再审批；能一步到位将审批改为备案的，取消审批制；对建设项目、技改项目和外资项目的审批权，凡省下放给省辖市的，除国家另有明确规定外，一律下放到县(市)；扩大开展企业设立由审批制改为登记制的试点。对确需审批的事项，也要尽可能简化手续，实行“一站式”服务。对同一事项涉及多部门、多环节审批的,按照相同或相近职能由一个部门承担的要求予以调整；对确需由多个部门审批的事项,积极推行“并联”审批。省政府各职能部门和各市（州、地）应抓紧研究直接放权或委托县级管理的事项,并制定实施细则。积极探索开展强镇扩权试点，在扶贫开发工作重点县选择一批有条件的镇，赋予县级经济社会管理权限，加快经济发展，推进城镇化步伐。

## 参 考 文 献

- [1] 《贵州统计年鉴》2001-2010 年 各年版。
- [2] 《中国统计年鉴》2001-2010 年 各年版。
- [3] 贵州省《2010 年第六次人口普查主要数据公报》。
- [4] 全国第二次农业普查数据，贵州部分、全国部分。
- [5] 贵州省省扶贫办网站资料。
- [6] 省统计局有关统计资料。
- [7] 叶 韬，“高举旗帜 凝心聚力乘势而上 全力以赴向绝对贫困发起全面总攻”——在全省扶贫开发工作会议上的讲话（2011 年 2 月 27 日）。
- [8] “贵州喀斯特石漠化情况”，贵州省水利厅，<http://www.cws.net.cn/zt/smh/2.asp>。
- [9] “贵州农业发展情况” 贵州省政府网站，浏览日期 2011 年 5 月 25 日。  
<http://www.gzgov.gov.cn/gzgov/220963358604525568/20110120/257533.html>。
- [10] 李 路（贵州省发展和改革委员会副主任），“贵州省石漠化综合防治工作情况的报告”（2010 年 9 月 15 日在省十一届人大常委会第十八次会议上）。
- [11] 李英勤，贵州土地石漠化与“三农”问题的经济学分析[J]. 生态经济, 2006 (2)。
- [12] 中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)，国务院关于印发中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)的通知》(国发(2001)23 号)。
- [13] 李国和、张璞，“贵州省旅游业经济效应与旅游发展战略研究”，武汉理工大学学报 信息与管理工程版，第 31 卷 第 6 期 2009 年 12 月。
- [14] 刘颖琦，“西部生态脆弱贫困区优势产业培育” 科学出版社 2010.6。

## 分报告六：

# 贵州发展战略国际经验

张帆 纽约市政府高级经济学家

## 引 言

贫困地区的经济发展是当今世界面临的迫切问题之一。各国政府和国际机构对贫困问题进行了不懈的斗争。然而，目前世界上还有大量人口生活在贫困之中。第二次世界大战以后，“亚洲四小龙”率先摆脱了贫困。近年来，中国经济高速增长，人均收入水平迅速提高。然而，中国仍然有很多地区尚未摆脱贫困。贵州省就是这样的一个落后地区。

总结各国的经验，我们可以发现，贫困问题的性质和原因是极其复杂的，其解决是困难的和费时的。贫困问题的解决需要对贫困地区状况的深入了解，包括对贫困地区的政治、经济和社会状况的了解。经济学家林毅夫曾经指出，“现代经济学的主要理论和体系绝大多数是由生活、工作在最发达国家的经济学家根据他所观察到的，主要是最发达国家的现象提出的。无可否认，这些理论在解释发达国家的现象的本质和产生的原因时有其价值。但是，由于发展阶段、先天禀赋、文化历史的差异，有些在发达国家和发展中国家之间看似相同的问题，实际上其成因和经济行为者在做选择时所面临的最关键的限制因素却经常不同”。

低水平的人均真实收入和产出是贫困地区与发达地区最明显的区别。低水平的人均收入反映了低水平的生产率、低水平的投资和落后的技术、贫瘠的资源。贫困地区的土地往往是主要的生产要素投入。由于土地是主要的财产，土地制度及其变革是影响贫困地区发展的主要制度因素。劳动力市场是贫困地区发展的重要制约因素。贫困地区的劳动力市场通常表现为结构上的不平衡，在技术工人缺乏的同时，人口的增长造成非技术工人供给的过剩和失业。贫穷地区的实物资本（建筑物、机器设备）匮乏，资本市场不发达。低收入产生低储蓄和低投资，造成生产率的低下和收入的低下，从而成为恶性循环。缺乏创业型企业家通常成为落后地区的主要瓶颈。即使存在企业家，政府对企业家也没有提供足够的激励和支持。

农业通常是贫困地区的主要产业。大部分就业和产值是由农业产生的。这些国家或地区的发展在很大程度上依赖于农业。许多落后地区忽视农业的发展，并以工业化作为经济发展的主要途径。然而，一些地区通过农业的专业化，提供商品化的农作物、经济作物促进了地区的经济发展。在一些发达国家，也存在相对落后的农村和山区，这些国家制定了农村地区的发展政策，在各种政府和非政府组织的支持下，调动发达地区的各种资源，对贫困地区施以援手，取得了一定的成果。

发展工业是历史上是一国经济起飞最重要的途径。工业的发展可以在较短时间内迅速改变一国的面貌。国内工业的发展需要通过大量的资本和劳动力的投入，通过技术进步，大幅度提高一国的劳动生产率，迅速改变国民的生活水平。工业化本身提供了实现工业化的手段。诚然，早期的工业化对资源和环境的保护注意不够，造成了严重的环境污染。在一定意义上，早期的工业化或者造成了城市的贫困化，或者把农村的贫困搬进了城市。

本部分介绍了世界各国经济发展的五个案例。前两个案例介绍了山区利用自然资源和环境优势发展优势农业的经验。在总体劣势中寻找优势因素是这两个案例的基本精神。此后的两个案例追述了历史上落后地区通过发展工业实现经济起飞的事例。尽管历史久远，这些往事仍然证明工业发展是改变落后面貌最迅速最有力的手段。最后一个案例是关于美国国防采购制度的案例。这个案例说明，通过适当的制度安排，国防工业也可以成为促进地方经济发展的源泉。在经济发展的过程中，必须把制度的变革和创新放在重要的位置上。

# 第一节 奥地利山区农业的发展政策

本节介绍了一个欧洲发达国家国内相对落后的山区的全国性农村发展政策。奥地利的山区发展经验强调自下而上的经济发展，强调调动草根积极性，强调地方政府的作用，强调政府和非政府组织的协调。奥地利山区发展的核心手段是建立地区性的专家咨询网，直接对生产者提供帮助。本案例说明，外部援助必须建立在本地劳动者自身的积极性的基础上，摆脱贫困必须依靠草根民众。

奥地利共和国位于欧洲中部，人口 800 万。奥地利是一个多山的国家，只有 32% 的国土低于海拔 500 米，最高的山峰是阿尔匹斯山。

奥地利的归属和疆界在欧洲的战乱中多次变化。奥地利历史上是中欧强国奥匈帝国的主要组成部分之一，首都维也纳曾经是匈奥帝国的首都。第一次世界大战后奥匈帝国解体。第二次世界大战前，奥地利并入德国。第二次世界大战后，奥地利再次成为一个独立的国家。

奥地利是发达的市场经济国家，经济活动的主体是私人企业和农场主。奥地利的人均收入水平较高，但山区的经济相对落后。目前奥地利的经济活动与德国联系密切，德国是奥地利最大的贸易伙伴。

表 1 奥地利基本情况（2008 年）

人口（万人）	830
面积（平方公里）	83872
人均 GDP（美元）	43570
山区（高于海拔 500 米的面积的百分比）	68%

资料来源：<http://en.wikipedia.org/wiki/Austria>。

奥地利的山地发展主要涉及农业和畜牧业。奥地利 49% 的农业和畜牧业是在山区进行的。山地经济的发展一直受到该国政府和非政府组织的重视。山地发展政策的制定和实施已经经历了几十年的历史。20 世纪 70 年代奥地利建立了一个专门旨在促进山地经济发展的项目。该项目的主要内容是促进山区发展和农业发展。

奥地利的山区类似贵州的情况。尽管已经有了很大的发展，奥地利的农村相对于城市还是落后的，农民的收入水平相对较低，城乡经济存在一定差距。从自然环境和城乡差距的角度看，奥地利的山区发展对贵州有一定的借鉴作用。

## 一、把没有在市场上出售的物品的价值纳入规划

奥地利的山区发展注重两个问题：（1）支持山区农业发展的途径和工具，和（2）在山区的不同条件下土地资源的可持续利用和管理的方式。奥地利山区发展政策的核心是，强

调农村的不能在市场上出售的物品的价值（例如环境和自然资源的价值）在山区发展中的作用。奥地利山区发展的特点是，有关部门在制定可持续发展规划时，把不能在市场上出售的物品的价值也包括进去，把这些价值作为山区发展最基本的有利条件。

山区的这些潜在的有利条件使山区能够实行一种自下而上的发展。山区的发展依赖于山区是否具有某种自身的有利条件，而自然资源和未被破坏的环境正是山区特有的发展基础。山区的发展从根本上来说，取决于采取什么方式使这些有利条件得到发挥，形成一种特殊的优势经济。

目前世界上实行的表示一国经济规模的国民收入核算，只表示一国一定时期内生产的产品和服务的市场价值。然而，大量的物品没有进入市场，因此没有被包括到国内总产值的计算中。环境和自然资源的价值就没有被包括在国内总产值的计算中。目前，经济学已经发展出很多计算这些物品价值的方法。改革生产总值的计算，关系着改革官员的考核方式和改善执政者的行为的问题。奥地利在山区发展规划中，把环境价值包括进去作为一个衡量标准，是一个有远见的大胆的尝试。

## 二、发挥草根积极性

奥地利的有关发展规划日益注重社区的小规模发展，强调“自下而上”的内生发展。这些政策在分散的地域上调动了从事各种经济活动的人的积极性。奥地利的山区发展政策强调，经济活动参与者对地区发展的主动性和积极性是地区经济发展最重要的因素。

奥地利山区发展政策近年来在欧洲具有一定的代表性。瑞士、法国、西班牙等国都采取了类似的山区发展政策。奥地利社会各界对有关山区发展的政策进行了广泛的讨论，在一定程度上建立了共识。

经济发展最终要依靠经济活动参与者本身的积极性。任何技术进步和物质资本的投资最终都要归结到生产者和经营者的积极性上。只有当经济活动参与者从自身的利益出发，认识到发展经济的需要，才能投入发展经济的活动中。中国改革的经验特别是农村经营责任制的改革也证明了这一点。

调动草根的积极性，涉及到激励机制的设计。需要根据经济活动主体的特点，设计一套与经济活动主体激励相容的制度和办法，使经济活动的主体从自身利益出发，参与到地区经济发展的活动中来。

奥地利的山区发展政策还强调各行业各部门之间的协调，强调总体性的解决办法。

奥地利山区发展政策涉及政府的各个层次，但主要集中在省一级。因此奥地利的山区发展政策的制定和执行是分散的而不是由中央政府集中领导的。这种分散的政策有利于利用地方政府对地方经济的信息优势，创造适合本地特点的发展政策，调动了地方政府的发展本地经济的积极性。众所周知，在地方经济发展问题上，地方政府比中央政府掌握着更多的信息，更加了解地方经济发展的问题和解决的方法。中国的经济改革，就常常采取地方先试点然后在全国推广的办法。奥地利山区发展的经验，也证明了发挥地方政府的积极作用的重要性。

### 三、核心手段：建立区域性专家咨询网

奥地利山区发展的核心手段是寻找各方面的专家，建立地区性的各行业发展的咨询网，直接对农民一对一地进行帮助。落后山区的问题，可以归结为，第一，农民缺乏改善自身状况的信心；第二，农民缺乏改善自身状况发展经济的信息、知识和手段。这两者是相互联系的，他们都和信息的传播相关。针对这种情况，奥地利山区发展工作把建立区域性的专家咨询网作为帮助山区脱贫的核心手段，在专家和农民之间建立一帮一的对应关系。咨询网工作的重点是(1) 帮助经济活动参与者建立信心，(2) 传授有关生产和经营的知识。

奥地利的山地发展政策，还注意了很多其他的方面，例如：

- 注意改善农民的社会状况，尊重农民的社会地位，减少了撂荒，减少人口外移的危险。
- 对一些极端落后的地区区别对待，采取特殊的政策。例如，奥地利卡琳西亚西部莱萨撒尔地区经济凋零，奥地利对这一地区采取了特殊的政策。中央和省府都对该地区提供了有力的支援。在这方面，奥地利的经验也证明了协调各级政府和政府各部门的活动至关重要。
- 发挥各地区的不同特点，采取不同的发展方式。例如，奥地利的帕斯撒地区利用该地区历史文化遗产发展旅游业。把文化与历史遗迹相结合，增加了旅游业的吸引力。

总的来说，奥地利的山区发展政策取得了很大成功。今天，奥地利山区为全国提供了大量的食品，保护了宝贵的自然资源。经济发展的成功使奥地利山区吸引住了一部分人口，同时保护了特有的文化。

### 四、结论与启示

经济学家建立了各种数学模型来研究经济发展和经济增长。新古典模型用资本存量的增长、劳动力的增长和生产率的增长来解释整体经济增长，在模型的构造上已经近乎完美无缺，但是仍然不能很好地解释现实世界的情况。后来，人们终于发现，问题出在劳动力是按人头计算的。在现实中，劳动力的素质是不同的，劳动力素质的差异是经济发展差异的重要原因。新的内生增长模型把劳动力的素质内生化，表示经济增长的主要因素不仅是资本和劳动投入的增加，而且在于劳动效率的提高。就是说，生产过程的主体是人，人的素质的提高是经济增长的重要因素。

奥地利山区发展的经验说明，摆脱贫困，必须调动生产主体——人的积极性，并用现代生产和经营知识来武装他们。只有这样，才能发挥他们无穷无尽的创造性，使生产力产生质的提高。

（资料来源：austria farming World Prout Assembly Institutions for Democratic and Decentralized Sustainable Mountain Development A Case Study.mht）

## 第二节 德国的荣恩生态保护区：发展特色农产品

本案例是一个欧洲中部国家的濒临破败的生态保护区通过着力发展具有本地特色的农产品振兴地区经济的案例。本案例说明地区比较优势随各地的相对发展而变化。随着经济发展和发达地区自然环境的破坏，落后地区的资源和环境优势日益突出。利用这方面的优势发展经济是落后地区发展战略的一个可能的选择。

德国的荣恩生态保护区(the Rhön biosphere reserve) 位于德国中部，属于前东德。该地区面积 1850 平方公里，在法兰克福以东 150 公里，人口 13 万。居民居住在小城镇和小村庄里。该生态保护区建立于两德合并后的 1991 年。

20 世纪 80 年代两德合并时荣恩地区经济破败，是德国的一个被遗忘的角落，该地区的中部无人居住。转型时期，荣恩地区的农业生产下降，每年有 4% 的农地被抛弃。

荣恩地区包括山地和丘陵，其财富在于远离中心地区、物种多样性、风力资源、药用植物、饮用水资源、旅游和文化。作者在德国东部考察时，曾经观察到这一地区辽阔的土地、茂密的森林和稀少的人烟。

在两德合并后，该地区利用本地的优势自然资源，重振地区经济，发展了具有地区特点的以未开发地区自然和文化资源为特色的新型经济。该地区涵盖了若干行政区域，生物多样性成为整合地区经济的重要因素。

在经济发展过程中，随着先进地区的发展，自然环境被逐步破坏。先进地区的环境资产的价值下降。同时，落后地区的环境没有被破坏，其相对价值上升。先进地区越发展，落后地区尚未被破坏的生态环境及其产品的相对价值越高。生态价值在地区间的分布，为恢复地区间的平衡发展创造了条件。利用独特的生态价值发展经济，是落后地区的一种战略选择。

### 一、德国的社会经济情况

东德，德意志民主共和国，二次大战后苏联占领区建立的苏联模式的德国，是 20 世纪中期世界上的两个德国之一。东德实行了苏联式政治经济结构，其基础是公有制和计划经济。这一体制在战后恢复时期发挥了作用。作为社会主义阵营最发达的国家，东德的生产和生活水平在苏联东欧国家中都居于首位。然而，和其他苏联式计划体制一样，东德的经济体制也存在低效率、缺乏激励、计划机构无法处理大量信息等问题。东德的经济体制和整个苏联式计划体制一样，在 20 世纪末停止了存在。

西德，德意志联邦共和国，在西方盟国的扶植下，经济迅速恢复。总理艾哈德提出并实行了社会主义市场经济体制。该体制以自由竞争为核心，以私有制为基础。在该体制下，国家对经济活动实行一定限度的干预，提供各种社会保障以减少竞争所造成的不公平。1948 年艾哈德未经盟国占领当局同意，取消了 40 种商品的价格管制。1950-1970 年期间西德实

现了经济的高速增长。1949-1958 年，联邦德国的国民收入总额从 470 亿马克增加到 850 亿马克。从投入的角度看，联邦德国的经济起飞是由于：（1）固定资本投资的高水平；（2）全面更新工业设备，这些设备代表 20 世纪 50-70 年代最新的科技水平；（3）战前遗留下来的高质量的劳动力和国外输入的劳动力；（4）大规模的研究开发活动，专利权的购买，生产过程的合理化。

1990 年两德实现统一，结束了二战后的分裂状态。统一的德国成为欧盟最主要的经济强国，欧盟的领头羊。

## 二、特色农产品

两德合并后，东德的一些经济落后的农村地区出现了新的发展机遇。20 世纪 90 年代以后荣恩地区的经济繁荣主要是由于德国统一后经济活动参与者的积极性的再生。两德统一后，荣恩地区的居民开始与邻近的西德地区交换农产品，这种商品交换活动对生产者提供了新的需求。此后，该地区出现了一系列振兴经济的活动。

该地区农民开始重新培育有地区特色和历史传统的荣恩绵羊。这种羊用传统方法养殖，养殖期长，肉质好。荣恩绵羊的饲养得到了迅速的发展。20 世纪 80 年代该地区只有 100 只荣恩绵羊注册，2005 年已经发展到 3000 只。在这一时期，荣恩绵羊的价格翻番。荣恩绵羊的价格达到进口绵羊的两倍。传统农场的养殖、环境的质量、甚至文化传统都成为决定绵羊价值的重要因素。

荣恩地区另一种特色农产品是著名的荣恩牛奶。荣恩牛奶是高质量的有机食品，销售价高于一般牛奶的价格。荣恩牛奶的价格比一般牛奶高 10—30%。高价格反映了荣恩牛奶的真实价值，并进一步刺激了生产。荣恩牛奶的生产还带动了一批上下游企业。当地未被破坏的环境是牛奶的高质量的重要原因。环境的价值通过牛奶得到了实现。

特色农产品的生产和贸易还带动了旅游业。良好的自然环境和有机农业吸引了大批旅游者。70%的农民参与了与旅游有关的活动，并借此提高了收入。

## 三、旅游业

荣恩地区早有发展旅游业的传统。主要的旅游项目包括矿泉疗养地和农家游。一项调查发现，到荣恩旅游的旅游者中的 81%认为自然环境对他们是最重要的、最有价值的，自然环境有利于他们从事爬山和划船活动。当地居民也是优美的自然环境的受益者。另一项对当地居民的调查说明了这一点。当被问及“荣恩”一词对他们意味着什么的时候，99%被调查的当地居民回答是美丽的景观。80% 的被调查者认为“荣恩”意味着安静和安全、没有被破坏的自然环境，高质量的食品和物种的多样性。

荣恩地区的很多农民积极参与了当地的各种旅游活动。这些活动为全国各地的旅游者提供了各种服务，同时也提高了当地农民的收入。

## 四、各方面的参与和协调

政府对荣恩地区的发展也做出了贡献。荣恩地区政府根据欧盟的规定，对有利于环境的农业种植给予了补贴。种植有机食品的农民也得到奖励。在山地耕种的农民还收到次优耕地补贴。

荣恩地区的发展是由于各方的广泛参与：（1）政府建立了各种专门机构进行组织协调。（2）非政府组织广泛参与。（3）欧盟在财务上的支持起了重要的作用。为繁荣荣恩地区的经济，农业、零售、旅游和环保组织实行了跨行业联合。

农民是荣恩地区经济活动的主要参与者。农民提供了各种农产品和畜牧产品。农民还是保护自然资源的主要力量。农民在防止农药和化肥对水资源的污染上起了重要的作用，由于农民在这方面掌握了比政府更多的信息，农民在资源保护上的作用极其重要。农民在濒危动植物的保护上也起了重要的作用。

在各方的努力下，荣恩生态保护区的发展取得了成功，成为世界上最成功的自然保护区之一。

## 五、结论与启示

荣恩地区的发展说明，必须根据一个地区的比较优势确定发展战略。这种比较优势是通过对本地区要素禀赋的认真研究和深刻理解而取得的。只有依靠地区的比较优势，才能取得长期的、稳定的、显著的经济的发展。

不同地区的比较优势，在经济发展过程中是不断变化的。落后地区由于开发程度较低而保护的环境和自然资源，随着先进地区环境的破坏，可能反而成为落后地区的比较优势。落后地区必须根据比较优势的动态变化，不断修改自己的发展战略，发挥本身的特点，才能赶超先进地区。

（资料来源：基于 Richard Robinson, Mountain development based on cultural and environmental assets.

[http://www.euromontana.org/Doc/events/divers\\_seminaires\\_2009/SARD-M/Interim\\_SARD\\_M\\_report.pdf](http://www.euromontana.org/Doc/events/divers_seminaires_2009/SARD-M/Interim_SARD_M_report.pdf)）

### 第三节 美国匹兹堡的工业化

本案例回顾了 19 世纪美国东部一个城市早期工业化的经历，分析了经济起飞阶段影响工业化成败的诸因素。本案例说明，一个城市的工业化需要根据本身及其周围地区的要素禀赋特点，通过大量的资本和劳动力的投入，建立具有自身特点的工业化体系，并通过交通运输系统的建设，把工业生产与目标市场联系起来。

美国宾西法尼亚州的匹兹堡市位于阿巴拉契亚山脉的西部，俄亥俄河谷地带，群山环抱。在匹兹堡周围的水网上架设着几百座桥梁，因此也被称作“桥之城”。当然，历史上匹兹堡以钢都闻名于世，美国最大的钢铁公司都坐落在匹兹堡。今天，匹兹堡的钢铁企业都已烟消云散，匹兹堡成功地实现了经济转型，成为美国第 22 大的都会地区。

表 2 匹兹堡市的基本情况，2009 年

市区人口	311647
大都会地区人口	2354957

资料来源：[http://en.wikipedia.org/wiki/Pittsburgh,\\_Pennsylvania](http://en.wikipedia.org/wiki/Pittsburgh,_Pennsylvania)。

#### 一、山地资源与早期发展

匹兹堡早期的工业化与其周围的资源密切相关。匹兹堡最早的工业包括造船，这与城市周围的水网密切相关。18 世纪末，匹兹堡开始生产玻璃。

凭借山地丰富的矿产资源和优越的水运条件，匹兹堡在 19 世纪初就成为美国东部的金属冶炼业中心。1815 年匹兹堡已经大量生产铁、铜和锡。周围山地的木材为金属冶炼提供了燃料。

匹兹堡是一个由资源导向性企业集聚而产生的工业城市。冶金工业需要铁矿石和煤炭等原材料，这些原材料的运输成本在当时很高。因此，早期的资源导向性企业必须在位置上靠近原材料产地。匹兹堡正是这种类型的工业城市的典型。

#### 二、瓶颈

匹兹堡发展过程中遇到的第一个瓶颈是运输问题。制造业产品的高运费成为制造业发展的瓶颈。交通运输的发展打破了这一瓶颈。公路和伊利运河的建成，加强了山沟小城与外界的联系，缩短了匹兹堡与美国东部沿海地区的距离，促进了贸易的发展，扩展了产品市场。

劳动力短缺是匹兹堡经济发展的另一瓶颈，来自大洋彼岸的大量移民打破了这一瓶颈。许多高素质的移民飘洋过海来自欧洲。工业化创造了大量的就业机会，吸引了大量的人口，

匹兹堡从小村庄变成大城市，成为金属冶炼业聚集的工业化城市。匹兹堡的城市化是由工业化带动的产生的。

钢铁企业在匹兹堡的聚集产生了高度的聚集经济。在匹兹堡，众多的金属冶炼企业可以分享（1）其他企业提供的中间投入品，特别是铁矿石和煤炭；（2）可以分享各种熟练劳动力的蓄水池，特别是钢铁行业的技术工人；（3）可以分享有关钢铁生产的各种知识和信息。这种集聚可以产生自我强化效应。

1830 年匹兹堡已经生产所有种类的铁。匹兹堡成为美国的伯明翰（英国的制铁中心）。1857 年，匹兹堡有 1000 家工厂，每年消耗 2200 万吨煤。匹兹堡烟囱林立，上空浓烟缭绕，好不热闹。

1875 年卡内基（ Andrew Carnegie ）创建了埃德加·汤玛斯钢铁厂（ Edgar Thomson Steel Works ），并最终成为卡内基钢铁公司。1901 年当时世界上最大的钢铁生产厂商美国钢铁公司（ U.S. Steel Corporation ）在匹兹堡成立。1911 年匹兹堡成为美国第 8 大城市，城市人口达到 50 万，生产全美国 1/3 到一半的钢。匹兹堡成为世界的钢都。

匹兹堡城市在钢铁工业上所产生的集聚效应，被经济学称为“地方化经济”（ localization economy ）。地方化指同一产业中的多个企业集聚在一个城市中的现象。地方化经济指由此产生的效率的提高。匹兹堡是地方化经济的典型代表。与地方化经济相对应的概念是城市化经济（ urbanization economy ），指各行业的企业在同一个城市中集聚所产生的效率的提高。

### 三、城市的转型

20 世纪下半叶，由于国内外的一系列因素（其中最重要的是美国劳动力成本的上升和技术的陈旧），作为产业周期现象的一个典型代表，美国的钢铁工业衰落了。首当其冲受到影响的就是匹兹堡。

为了同产业衰落做斗争，第二次世界大战以后，匹兹堡发起了清洁空气和经济复兴运动。1977 年又进行了第二次复兴运动，推动文化和社区发展。匹兹堡的工业在 20 世纪 70 和 80 年代衰落，许多工厂关闭。

在钢铁工业衰落的巨大压力下，20 世纪 80 年代，匹兹堡成功地实现了城市的转型，城市的基础产业从重工业转向高科技（机器人）和服务业。现在，匹兹堡的主要产业包括医疗、教育、技术和金融服务。

匹兹堡钢铁业的衰落是如此彻底，以至于今天该城连一家钢铁厂都没有了。新的居民楼、办公楼和商店矗立在钢铁厂的遗址上。许多大公司的总部选择匹兹堡作为其基地。

匹兹堡的历史是一个城市靠工业起飞的历史。工业的衰落和产业转型，又成为城市衰落、转型和复兴的原因。

### 四、结论与启示

匹兹堡的案例是一个发达国家早期经济发展的案例。本报告选取这一案例，是因为在一些情况下，发达国家的早期案例（比近期案例）更加适合今天落后地区经济起飞时的情况。这是由于发达国家早期的社会经济状况、经济发展程度和制度环境可能更适合落后地

区今天的情况。当然，这只是部分的适合。

匹兹堡的案例说明，在经济起飞阶段，需要足够的投资使经济发展达到一定的速度，才能实现起飞。罗森斯坦-罗丹的“大推动”模型描述了各工业部门之间存在的投资的互补性和个部门之间的相互关系。考虑到落后地区市场的狭小，相互关联的投资必须达到一定的规模才能达到规模效益，从而实现起飞。

## 第四节 美国早期的工业化与城市化

本案例描述了美国 19 世纪工业化的过程，分析了美国早期工业化的推动因素。这一时期是美国历史上的重要时期，通过使用大剂量的要素投入，美国的工业在 19 世纪下半叶的几十年内，实现了经济起飞，超过英国，成为世界上最大的工业国。工业化的进展还带动了城市化，城市化既为工业化提供了市场，又成为工业化的成果。选择美国早期工业化作为案例为贵州提供借鉴，是因为美国早期的工业化是落后国家和地区经济起飞时期的案例，是通过大规模要素投入促进经济高速发展的案例，对贵州有一定的借鉴作用。

美国 19 世纪经济增长的源泉，基本上是劳动力、资本和自然资源（例如土地）投入的增长（而不是技术的进步）。大量使用资本，特别是使用工厂和机器来生产，是 19 世纪美国经济增长的特点。

由于人力资源的缺乏，美国 19 世纪的发展特别选择了节约人力资源的资本和资源密集型的成长路径。

### 一、增长全貌

美国经济增长的阶段大体可以归纳为：

1. 19 世纪初到 1839 年，美国开始工业化的过程。这一时期美国的生铁产量从 1810 年的 5.4 万吨增长到 1840 年的 28.7 万吨。1810-1840 年美国制造业产量翻番。农业就业从 19 世纪初的 72.8% 下降到 1839 年的 68.6%。农业在国民收入中比重下降，从 19 世纪初的 39.5% 下降到 1839 年的 34.0%。
2. 19 世纪 40 年代到南北战争。19 世纪 40 和 50 年代每 10 年农业就业下降 5%。19 世纪 50 年代制造业产出增长 152%。制造业产值在商品产值中的比重从 1839 年的 17.4% 上升到 1859 年的 32%。
3. 南北战争到 1873 年的危机。铁路的建设对美国的经济发展起了重要作用，铁路为制造业创造了大量的需求。
4. 19 与 20 世纪之交。金融市场的制度建设对经济发展起了重要的作用，提供了大量的资金。
5. 20 世纪。政府干预加强。战争和大萧条对 20 世纪美国的经济发展发生了重要影响。美国经济在 20 世纪中叶达到顶峰。

**表 3 美国 19 世纪的 GDP 和人均 GDP**

	GDP	年均增长	人均 GDP	年均增长
	国际美元(1990) (百万)	%	国际美元(1990) (百万)	%
1700	527			
1820	12,548		1,257	
1830	18,219	3.8%	1,376	0.9%
1840	27,694	4.3%	1,588	1.4%
1850	42,583	4.4%	1,806	1.3%
1860	69,346	5.0%	2,178	1.9%
1870	98,374	3.6%	2,445	1.2%
1880	145,335	4.0%	2,880	1.7%
1890	214,714	4.0%	3,392	1.6%
1900	312,499	3.8%	4,091	1.9%

资料来源：Maddison, Angus, the World Economy, p462, 465.

注释：表中的年均增长是所列年份前 10 年的数字，例如 1850 年的增长率是 1841-1850 年的增长率。

从表中看到美国 19 世纪 GDP 的增长保持在 3.8%-5% 的高水平上，增长速度在 1850-1860 年达到顶峰。由于人口的增加，人均 GDP 的增长率要低得多。但是和同一时期其他国家相比，人均增长率也很高。

GDP 的增长部分地来自劳动生产率的显著增长。

**表 4 美国生产率的增长，1899-1900=100**

时期	所有产品的产出 1899=100		实际小时收入 1900=100
	总	每小时人均	
1859-1860			55
1869-1870	31	61	59
1879-1880	46	67	73
1889-1890	71	82	90
1899-1900	100	100	100
1909-1910	143	125	116

资料来源：Harris 1961, 72。

1774 年美国独立前夕，美国的相对经济规模并不小，国民生产总值相当于英国（不包括爱尔兰）的 1/3 强，但比西班牙、法国、中国和印度都小。经过快速增长，第一次世界大战前，美国已经成为世界最大的生产国，总产值大于英国、德国的总和。

**表 5 美国经济的相对规模 国际美元（1990）（单位：百万）**

	美国	英国	德国	法国
1820	12,548	36,232	26,819	35,468
1860	69,346	81,760	59,096	70,577
1870	98,374	100,180	72,149	72,100
1880	145,335	120,395	86,626	82,792
1890	214,714	150,269	115,581	95,074
1900	312,499	184,861	162,335	116,747
1910	460,471	207,098	210,513	122,238

资料来源：Maddison 2006.

19 世纪，美国的产出增长主要是由于要素投入的增长，带来了 82-85% 的产出增长。20 世纪全要素生产率的增长的贡献更大。（恩格尔曼 2008，11）

**表 6 美国 19 世纪经济增长率构成（%）**

	年	实际 GNP	劳动力	资本	土地	全要素
实际增长率	1800-1840	3.92	3.09	3.98	2.80	
	1840-1900	4.10	2.72	4.96	2.17	
加权后的增长率	1800-1840		2.10	1.15	0.08	0.59
	1840-1900		1.85	1.44	0.07	0.74
对产出增长的贡献率	1800-1840		54	29	2	15
	1840-1900		45	35	2	18

注释：实际 GNP 估计值为自然年度 1800 年和 1834 到 1843 年人口普查年份的平均实际 GNP 和 1894 到 1903 年的平均实际 GNP。资本和土地的数值为 1799、1840 和 1900 年的估算值。

资料来源：恩格尔曼等 2008，p.12。

威廉姆森（Jeffery Williamson）则估计 1870-1930 年美国 NNP 的增长 43% 来自劳动投入，27% 来自资本的使用，4% 来自土地，27% 来自教育、组织和技术变革。（Hughes 330-331）

## 二、制造业的发展

19 世纪美国经济的一个主要变化，是从农业向制造业的转变。殖民地时代美国的制造业微不足道，能与英国厂商抗衡的只有造船业和原材料加工（酿酒、面粉和制铁业）19 世纪初美国经济是以农业为主的，制成品主要依靠进口。1812 年的美英战争和贸易禁运给美国一个机会，使美国国内制造业有了实质性的发展。1812 年战争期间，在马萨诸塞建立了一批棉纺织企业，其中一部分采取了工厂生产方式，大量使用女工，使用水利传输系统。这一时期，新英格兰的制鞋业、中大西洋地区的采掘业、伐木业和金属加工业也有所发展。南北战争前夕，美国的制造业有了进一步的发展，投资增加，劳动分工深化，产品标准化。

采用了一些新的机器设备。1860 年，美国增加值最高的行业是棉纺织、木材和制鞋。雇工最多的是制鞋、棉纺织和男式服装。

**表 7 美国 1860 和 1910 年增加值最高的 10 个行业**

	1860 年		1910 年		
	增加值 (百万美元)	雇工人数 (千人)		增加值 (百万美元)	雇工人数 (千人)
棉纺织	55	115	机器制造	690	530
木材	54	76	木材	650	700
制鞋	49	123	印刷和出版	540	260
面粉	40	28	钢铁	330	240
男式服装	37	115	酿酒	280	55
制铁	36	50	男式服装	270	240
机器	33	41	棉纺织	260	380
毛纺织	25	61	烟草	240	170
马车和货车	24	37	火车	210	280
皮革	23	23	制鞋	180	200
全部制造业	815	1474	全部制造业	8529	6615

资料来源：Peter Temin. “Manufacturing”, in Lance E.Davis, Richard A.Easterlin, William N.Parker, et al., *American Economic Growth: An Economist’s History of the United States*. New York, 1972, 433, 447. 转引自恩格尔曼和高尔曼主编，《剑桥美国经济史（第二卷）：漫长的 19 世纪》，北京：中国人民大学出版社，2008 年，276 页。

1820-1860 年期间全要素生产率和劳动生产率的增长超过了 1869-1909 年的增长率。一直认为南北战争及其对军品的需求是美国制造业发展的起点，其实在战前制造业已经有了相当的发展。从南北战争到第一次世界大战，制造业有了更显著的发展。制造业产值在 GNP 中的比重由 1869 年的 24% 上升到 1899 年的 33%。制造业工人的比重从 1860 年的 14% 上升到 1910 年的 22%。新的增长模式在制造业各产业之间扩散，生产率的提高不是发生在一两个产业，而是大范围内发生。企业的规模扩大了，耐用品制造业的重要性提高了。随着人口的增加和移民的大量进入，购买力不断增加，国内市场不断扩大，对最终消费品的需求增加，这又带动了对中间产品的需求。制造业在地理上重新配置，跟着人口的西进，从东北部转移到中西部，伊利诺依和印地安纳成为新的制造业中心。随着制造业的生产能力的扩大，制成品价格大幅度下降。鉴于同一时期需求也在迅速增长，价格的下降是由于供给曲线的下移（生产成本下降）造成的。制造业内部的结构也发生了变化，从以消费品为主，变为以金属冶炼、交通工具制造为主。制造业产出增长的主要原因，是要素投入的增长，全要素增长率也有所增长。

表 8 美国制造业产出、投入和全要素生产率的增长率%

年份	产出增长率	总投入增长率	全要素生产率增长率
1869-1879	3.7	2.9	0.9
1879-1889	6.0	4.0	2.0
1889-1899	4.2	3.0	1.1
1899-1909	4.7	3.9	0.7
1909-1919	3.5	3.2	0.3
1869-1919	4.4	3.4	1.0

资料来源：John W. Kendrick, *Productivity Trend in the United States*, Princeton, 1961, 464. 转引自恩格尔曼和高尔曼主编，《剑桥美国经济史（第二卷）：漫长的 19 世纪》，北京：中国人民大学出版社，2008 年，281 页。

19 世纪下半叶，资本投入显著增加，资本的密集度增加。资本投入构成也发生了变化，更多的资本用于机器设备的投资而不是厂房的投资。制造业使用的动力发生了根本的改变，从依靠人力、畜力和水利，转变为以煤为原料的蒸汽动力。到 19 世纪末，再转变为用煤和水力发电。动力的改变使生产设备和生产流程发生了根本的改变。金融业的发展使制造业融资方式发生了实质性的变化，由依靠企业内部积累转变为依靠股票市场的外部融资。

这一时期，制造业劳动力的构成也发生了很大变化，更多地使用童工和女工，特别是在棉纺织业。这成为一个需要解决的社会问题。移民大量地加入了制造业的工人队伍。移民提供了大量的廉价劳动力。移民在开始工作的时候一般从事技能较低的工作。这形成了劳动力市场内部的分割。

在技术革新方面，产业发展形成的市场，吸引了大量的独立发明家。其中最著名的是爱迪生。同时出现了大量的企业家，例如洛克菲勒和卡内基等人，为了追求利润，他们不断创新，不仅创新了技术，还创新了生产和流通的组织形式。

政府通过立法等手段，鼓励了制造业的发展和整个经济的增长。一系列法律保证了私人财产的合理存在与安全，保证了市场交易的安全性和确定性，减少了交易的风险和成本。美国的与英国有所不同的专利制度，保护了发明者的权益，促进和鼓励了创新活动。关税法也在一定程度上保护了相对弱小的美国制造业。最后，19 世纪末开始出现的反垄断法限制了大企业的非法行为，保证了竞争的秩序。

### 三、城市化

19 世纪美国交通的发展，开辟了新的农业区，这又要求建立新的城市中心。西进使可能成为人口和工商业中心的地点成倍增加。西部的开发产生的收入，增加了东部的投资需求，产生新工作，吸引更多的移民。在 20 年代和 30 年代，运河是运输革命的先驱。铁路在 1841 和 1856 年两次达到高峰，中间隔着一个南北战争。人口向边缘地区移动。铁路加速了人口的转移和农业的工业化。纽约和费城在排名上的交换，就是伊利运河建成的结果。这一时期几乎所有的主要城市都坐落在海洋、大湖和主要河流的岸边。

南北战争使美国经济发展发生了暂时的间断。战后的发展分两个时期：1867-1873 年和 19 世纪末。工业化使经济结构继续变化，以可再生资本占年净产出的比重衡量的资本密

集度从 1879 年的 2.83 上升到 1899 年的 3.36。在总资本形成中，1869-1878 年和 1884-1893 年两个时期之间，建筑的比重上升，生产耐用品的比重下降。这说明工业化的两次高潮分别是由铁路和制造业技术变革引起的。发展的第一阶段，产品结构从消费品向生产资料转变。第二阶段，南北战争后，铁路改变了农业，开拓了市场，资本市场得到了发展。

人口增加的同时，城市化也不断发展。旧的城市中心被新一拨的城市中心代替。城市中心的西进反映了人口的西进。19 世纪初，只有 5% 的美国人生活在中。1860 年城市人口增长了 4 倍，1900 年比 1860 年又增长了 1 倍，1940 年城市人口增长到全国人口的 57%。

表 9 美国人口

年份	人口（百万）	每平方英里人口	城市人口比例
1800	5.3	6.1	5.6
1820	9.6	5.5	7.3
1840	17.1	9.7	10.5
1860	31.4	10.6	19.7
1880	50.2	16.9	28.1
1900	76.0	25.6	39.7
1920	105.7	35.5	51.3
1940	131.7	44.5	56.5

不包括海外驻军。

自来来源：U.S. Bureau of the Census, Historical Statistics of the United States, 1789-1945. 转引自 Harris 1961.

城市化的原因是外部经济性。外部经济性产生了城市集聚效应。每一个企业由于位于城市获得各种优势。城市的区位优势成为成本降低的重要因素。城市也使顾客长途购物成为可能，增加了市场的范围。城市的发展需要周围地区提供城市需要的产品和服务，城市在发展过程中建设了一整套基础设施。这反过来又带动了工业的发展。

工业化孕育了城市化。正如法国历史学家 Paul Mantoux 就英国所言，工业的种子播撒在大地上，“收获的是城市”。(Hughes 155)

四、结论与启示

美国早期工业化的案例说明，在经济发展的起飞阶段，为了克服巨大的阻力实现起飞，必须有足够力度的投入，首先是资本和劳动力的投入。否则难以实现这惊险的一跳。

这一案例还说明，工业化是城市化的重要原因。工业化所产生的集聚经济，降低了生产成本，产生了吸引力，吸引企业、工人、资金、设备向城市聚集。这种聚集有一种自我加强的作用，使得城市的规模迅速扩大。在这个意义上，工业化孕育了城市化。

## 第五节 美国国防采购制度及其对经济发展的作用

本案例介绍美国国防采购制度及其对经济发展的作用。这一案例说明通过某种制度安排，可以使军事工业成为推动地区经济发展的积极因素，把军事工业融入地区经济体系。挑选本案例是为了在军工企业促进地方经济发展问题上为贵州提供借鉴。

美国的军事装备和用品，有很大一部分是由私人企业生产的。美国的国防工业，包括参与军事设备和服务的研究、开发和生产的政府和私人商业企业两部分（[http://en.wikipedia.org/wiki/Defense\\_industry](http://en.wikipedia.org/wiki/Defense_industry)）。私人企业是美国国防工业的重要组成部分。

作者选择这一案例，是因为贵州有不少军工企业，这些企业总的来说与地方经济是分隔开来的。如何发挥军工企业的作用，用一种制度化的形式带动大量的非军工企业的发展，是贵州面临的一个问题。回答这一问题，美国的国防采购制度是一个可以借鉴的案例。

### 一、政府采购及其对经济的带动

美国政府采取政府采购的形式从私人企业获取军事用品。为政府国防部提供产品和服务的企业或个人被称为国防承包商。美国国防承包商提供的商品通常包括军用飞机、军舰、车辆、武器系统等，提供的服务包括技术支持和培训等。

在最大的国防承包商中，既包括以军品为主要产品的企业，例如洛克希德—马丁和诺思罗普—格鲁曼等军用飞机的制造商，也包括混合生产军品和民品的企业，例如波音飞机公司。

表 10 美国最大的国防承包商

公司	2008 年武器销售（百万美元）	2008 年武器销售占公司总销售的%
BEA Systems	32420	95
Lockheed Martin	29880	70
Boeing	29200	48
Northrop Grumman	26090	77
General Dynamics	22780	78

资料来源：[http://en.wikipedia.org/wiki/Defense\\_contractor](http://en.wikipedia.org/wiki/Defense_contractor)。

美国 2007 年国防部承包支出 2974 亿美元，占 GDP(138075 亿美元)的 2%（<http://www.census.gov/compendia/statab/2010/tables/10s0494.pdf>）。1997 年美国军事承包提供了 105 万军事人员就业和 69 万非军事人员就业。

## 二、政府采购规制

美国联邦政府采购规制（<https://www.acquisition.gov/far/loadmainre.html>，[http://en.wikipedia.org/wiki/Federal\\_Acquisition\\_Regulation](http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Acquisition_Regulation)）是美国联邦政府采购产品和服务必须遵循的基本规则。规制的目的是取得最好的产品和服务，同时减少行政费用，公平、公开地对待提供产品的私人企业。规制的一个目的是为了保持公众对政府的信任。采购必须符合政府公共政策的目的。规制规定联邦采购必须在指定刊物上公诸于众，采取公开、透明的方式。采购必须采取公开竞争的形式。采购必须得到联邦管理和预算办公室(OMB, Office of Management and Budget)的批准。

采购规制规定了企业如何取得承包商的资格。承包商必须拥有足够的财力和生产能力生产所需要的产品。必须有合格的历史业绩纪录和商誉。必须有必要的组织、经验、会计制度、生产控制和技术。

采购规制严格规定了政府采购队伍的成员资格、采购队伍的职责和权力。

采购规制详细定义了不适当的商业行为和政府人员利益冲突的含义。

采购规制规定了采购的程序。规制对招标的参加者的邀请、邀请的公开宣布、投标的程序、对标书的估价和中标者的选择都作了详细的规定。

为了避免利益冲突，规制规定必须对政府官员提出严格的要求。规定政府官员不得直接或间接从想要获得政府采购合同的企业获取任何形式的具有货币价值的礼物。

## 三、对小企业的特殊帮助

美国国防部对小企业、妇女拥有的小企业、退伍军人拥有的小企业参加政府采购提供了特别的帮助。采购规制详细规定了小企业的定义和职能。

规制要求所有与采购有关的政府部门建立小企业部，负责对小企业提供帮助，并处理各种与小企业有关的事务。和采购有关的政府部门必须由帮助小企业的技术专家对小企业进行技术支持和咨询服务。规制规定小企业与大企业有同等权利获得采购任务。如果采购任务超过单一小企业的生产能力，允许并帮助多家小企业共同完成承包任务。规制鼓励大承包商把任务转包给小企业。规制规定，如果大企业和小企业提出同样低的标价，应当由小企业中标。

美国政府对加入政府采购提供了大量的信息服务。企业可以在联邦商业机会网站上得到有关政府采购机会的详细信息。

以上规定都有利于小企业（包括当地的小企业）取得政府采购订单，并进而推动地方经济的发展。

## 四、国防工业对地方经济的帮助

美国的国防工业对地方经济产生了巨大的拉动作用。在美国制造业整体衰落、只有军事制造业一花独放的情况下，这一点对地方经济尤为重要。

2009年美国马萨诸塞州的国防工业创造了260亿美元的收入，支持了10万以上工作

岗位。这是美国麻州大学最近的一项研究所发现的。国防订单的迅速增加使国防工业成为该州重要的工业部门。在美国经济整体衰落的情况下，国防工业为地区经济提供了一个稳定可靠的收入来源。

国防承包生产的增加通过投入产出的乘数效应对再承包、支持服务以致整个经济和就业产生了推动作用。由于马萨诸塞州大学云集，是高技术的发展中心，国防承包对技术进步的要求，迅速反应在麻州地方经济的发展上。

在美国，专业服务、科学服务和技术服务在国防支出中的份额迅速提高。2005年，这一比例占30%，2009年上升到40%。同期，制造业在国防支出中的份额下降。

国防承包的发展扩大了地区的就业机会。2009年，有5万工作职位与国防工业直接有关，6万5千属于支持性行业，与地方经济间接有关。

2009年，国防工业为地方财政创造了巨额税收，从2001年的4亿美元上升到2009年的10亿美元。

## 五、结论与启示

本案例说明，在经济发展和摆脱贫困的过程中，必须注意制度的变革和创新。中国过去三十年的经济体制改革和对外开放，从根本上说，就是一个制度创新的过程。各地区在改革开放过程中，进行了许多制度上的创新。落后地区在赶超先进地区的过程中，在整体经济实力没有较大变化的情况下，也要靠制度创新。

贵州有很多大型军工企业，如何通过制度上的安排，使这些企业为地方经济的发展着实做出贡献，是贵州发展的长远之计。

([http://www.boston.com/business/ticker/2010/12/study\\_defense\\_i.html](http://www.boston.com/business/ticker/2010/12/study_defense_i.html))

## 第六节 结论与启示

本报告根据贵州发展的需要，搜集了世界各国在不同时期经济发展的案例。在案例的选取上，我们考虑到经济的可持续发展、工业化、城市化和某些特定工业部门的发展，特别关注了山区的经济发展。

世界各国的经济发展，特别是落后国家和地区的发展，是一个非常复杂的经济现象。一国从落后状态向先进状态的转变，需要足够的各种因素的复合作用，需要各种因素的合力。国际经济发展的一般经验，需要放入各国的具体制度环境中才能发挥作用。生产要素的投入、技术路线的选择必须与各国和各地地区的资源禀赋、经济状态和政治社会文化制度相协调。在这个意义上，各国、各地地区的经验，仅仅具有相对的意义。在选择贵州发展战略时，需要在理解各国经验及其使用范围的基础上，加以甄别和选择。

根据本部分的案例，在以上所述的意义上，我们可以初步得出以下结论与启示：

边远山区的发展必须利用自己的资源，发挥比较优势。在自身要素禀赋的基础上选择正确的发展战略，这对于地区的经济发展具有决定性的意义。在经济高速发展、自然资源被大规模破坏的时代，未被破坏的自然资源可能成为落后地区的比较优势。在比较优势的动态变化过程中，利用这一后发比较优势，落后地区可能在一些方面处于领先地位。

山区的发展必须发挥生产者、投资者、政府和非政府组织等各方面的积极性。生产者本身的积极性和创造性，是落后地区发展所必需依靠的基本因素。政府政策需要对生产者提供必要的激励和信息，对他们提供各方面的帮助和服务。激励机制的设计和健全，对调动各方面的积极性有着重要的意义。

山区要发展必须开放，必须加强与其他地区的联系，特别是贸易联系。交通运输是贸易发展的基本物质条件。交通运输基础设施的建设，减少了运输成本，缩短了原材料产地、制造商和市场之间的经济距离，促进了山区的经济发展。

落后地区的发展要依靠生产者和社区的“自下而上”的积极性。社区作为生产和社会生活的基本单位，对经济的发展和活力起着重要的作用。社区的自下而上的作用，是不能被行政机构的作用所完全替代的。必须精心培育和保护区的发展。

工业化和城市化是相辅相成的。城市的集聚效应降低了生产成本，促进了工业的发展。城市的发展为工业提供了市场、劳动力和资本。工业发展所创造的巨大的财富是现代化城市发展的物质基础。城市化也为工业的进一步发展提供了需求。

政府和非政府组织必须对生产者提供（1）金融和技术支持，（2）信息服务，建立咨询网络。这是落后的农村地区发展的核心手段。建立各方面专家同农民的直接的一对一的联系，可以对农民提供生产和经营的信息、技术和手段。

军工企业可以通过政府采购制度带动地方经济。这种制度必须是透明的、受到监督的制度。通过这种制度化的安排，可以使军工企业对地方经济做出长期的稳定的贡献。

以上各点概括起来可以说，落后地区的经济发展必须依靠对本身比较优势的正确认识

和准确计算，必须考虑到全国各地区的资源动态平衡。足够数量的劳动力、资本和土地的投入是经济起飞的必要条件。各种形式的制度创新对于扫清起飞的种种障碍是必不可少的。此外，在注重经济发展的同时，也应当在力所能及的条件下适当保护环境和自然资源。

## 参 考 文 献

- [1]恩格尔曼和高尔曼主编,《剑桥美国经济史(第二卷):漫长的19世纪»,北京:中国人民大学出版社,2008年。
- [2]林毅夫,经济发展与转型,北京大学出版社,2008年,第3页。
- [3]Harris, Seymour, ed., American Economic History, New York: McGraw-Hill, 1961.
- [4]Hughes, Jonathan, and Louis P. Cain, American Economic History, 6th ed. Boston: Addison Wesley, 2003.
- [5]Madison, Angus, The World Economy, OECD, 2006.

## 分报告七：

# 贵州发展战略国际案例研究

石 田 澳大利亚南澳政府初级工业与资源部 政策分析师

## 第一节 国际理论概述

### 一、可持续发展与自然资源管理

1962 年《寂静的春天》的出版，标志着一个全球性关注环境问题的新时代的开始。从那时起，社会经济发展和生态环境保护之间的关系出现了激烈的辩论。辩论的根本是经济发展和环境保护的冲突或相容性。在 70 年代，罗马俱乐部悲观的看法占据了辩论的主导，认为世界体系的基本行为模式是人口和资本成倍增长，由此带来资源的消耗和系统的崩溃（米多斯等，1972）。自 1987 年发表布伦特兰报告《我们共同的未来》，可持续发展的理念启发了世界各地更多的激烈辩论。从此，规模较大的争论的焦点已经从增长极限的概念转移到经济增长和环境的整合性和不相互排斥。由于必要的、以适应经济发展和环境保护相互竞争的需求变得越来越明显和迫切，越来越多的国家已经把可持续发展的思想纳入到其政策声明和发展议程中。

### 二、生态经济学

新古典经济学把经济-生态的相互作用放在特定的视野，过于强调增长的无限性。在 80 年代，一个新研究领域--生态经济学--的出现为替代传统的学科领域（例如：生态学和经济学）的科学努力提供了论坛。它表明了一个跨学科工作的需要，整合学科框架日益得到承认。生态经济学的根源可以追溯到 20 世纪 60 年代和 70 年代的工作，例如：地球太空船理论（鲍尔丁，1966），热力学定律（乔治苏-里根，1971）和稳态经济学（达利，1973）。但是，生态经济学的当代崛起是在 80 年代后期开始由有关学者发起的（例如：罗伯特·科斯坦萨，赫尔曼·达利和理查德·诺加德），它试图解决没有被现有的方法充分解决的可持续发展问题。生态经济学的有关批评指出：传统生态学不接受人的方面，而传统经济学

忽视了对无节制的经济增长的后果（科斯坦萨等，1991）。这一种解释超越了新古典经济学的观点来看待作为生态系统子系统的经济和人类。从理论上讲，生态经济学的主要目的是填补生态学和经济学之间的空白，提倡一个跨学科的框架，并鼓励富有成效的对话和广泛的学科和方法的融合。在实践中，生态经济学呼吁建立起一套保持经济系统与生态系统平衡的控制机制（石田，2010）。

### 三、可持续农业发展

近几十年来，农业可持续发展已成为世界各地最活跃的研究课题之一。其主要目标是开发农业系统，同时促进三个关键领域--农场的利润、农业生态系统和当地社区--的共同发展，而不是其中的一个，这就意味着必须考虑它们之间的权衡和取舍（查普曼，1999）。这种新观点对传统农业关于经济增长和统治自然的核心价值观提出了挑战。一个可持续农业议程的根本贡献是对农业生产、环境和社会相互联系的明确承认（杜泽和葛本定，1998）。近年来，随着农业可持续发展越来越成为一种国际趋势，重点分析其现状和可操作性是势在必行的了。至于如何实现农业可持续发展现在是农业研究人员、政府领导人和决策者的一个焦点，它已在大多数国家的研究和政策议程中被赋予了最优先的地位。

### 四、将生态经济学应用到可持续农业实践中去

生态农业是一个综合性的农业、生态、经济和社会制度系统，是一个多层次、多目标、密集的资源管理系统和对传统农业实践的成功应用。这个系统是根据生态经济学原理和系统工程方法设计和建设，用先进的科学技术武装起来进行管理的。生态农业发展比想象的更为复杂。它不仅包括被认为是农业生产基础的生物物理方面，而且包括不断地影响农业实践的社会、文化、经济和政治层面。从这方面讲，对生态农业研究与实践需要采用一个全面的方法进行。换句话说，只有当从一个全面的生态、社会、文化、经济和政治的角度考虑进行管理，生态农业才能实现可持续发展。因此，需要适当的方法来支持这些相关方面的系统投入，并将生态农业作为一个整体来考虑。

生态经济学的宏观目标是实现融合的生态经济系统的可持续性，它强调的是微观和宏观层次上的双向依存关系。在生态经济学中，社会组织 and 更高层次的文化机构在空间和时间上改善了急功近利的目标追求在较低水平所产生的冲突，反之亦然（科斯坦萨等，1991）。虽然有关生态农业研究的问题是从地方一级产生，而它们的解决方案可能存在于上层的政治经济领域。因此，需要对农业政策的制定与本地生产系统和更大范围的国家经济、政治结构和决策过程的相互联系，以及国家和地方当局对制定和执行政策的角色和局限性进行大量的研究（石田，2010）。

### 五、总结

贵州政府一贯非常注重农业和农村地区的发展，做了大量的努力以保障粮食自给和农村经济发展。然而，贵州政府也充分认识到农业面临的巨大挑战：人口众多，人均农业资源短缺和过时的农业基础设施。发展生态农业不仅是贵州省全面实现可持续发展战略中的

重要组成部分，而且也是贵州实现粮食安全、社会稳定和环境可持续发展的重要任务。

农业可持续发展是当今世界各地农业研究人员、政府领导人和政策制定者关注的中心话题。他们中大多数对现代常规农业持批评态度，因为这种农业基于大量使用化学和技术投入，旨在获取高回报和利润最大化，而从生态和社会的角度来说，往往是有害的和不可持续的。为了满足日益增长的人口和收入提高所带来的需要，可持续农业发展强调增加农业生产力，并需要以最低的环境成本提供实惠、高效和健康的饮食。这种做法不仅代表了一种新的农业生产思路，而且是一种潜在的对传统资源管理模式的替代。

由于农业系统的演化既是一个生物自然过程，也是一个社会文化建构过程，因此不可能找到一种单一的放之四海皆准的可持续发展模式，因为不同国家和地区的经济社会系统和生态环境条件是有很区别的。每一个国家和地区都要通过努力探索，去找到适合自己情况的具体的发展战略和政策措施。在现代化发展过程中，贵州农业日益受到人口、资源和环境约束的挑战。这就迫切需要在自然资源业已紧张的情况下，探索因地制宜的农业可持续发展模式来满足经济、社会和文化的需求。

## 第二节 作为一门政策科学的生态经济学

### 一、生态经济学研究的核心

#### 1、环境-经济互动的另类视角

生态经济学提供了有关人类经济系统和较大的、动态的、但通常变化较慢的生态系统之间关系的另一个视角。它定义经济增长必须符合物质吞吐量的尺寸条件，并承认从长远来看，没有生态和环境的可持续性，社会和经济的可持续性是不可能的。生态经济学不同于传统经济学在于其对问题的理解广度，以及重视环境经济之间的相互作用（见表1）。

表1 生态经济学与传统经济学的比较

比较方面	传统经济学	生态经济
基本世界观	以人为中心	以生态为中心
首要目标	注重经济增长	稳态导向
关于技术进步的假设	技术乐观主义	技术悲观主义
对策	技术措施	制度措施
预期目标	福利最优	可持续发展

#### 2、一个跨学科的分析框架

作为一个有效的政策框架，生态经济学是多学科的，并注重与其他学科的紧密合作。生态经济学可以被看作是一个融合、解释和沟通来自不同学科知识的跨学科的过程。这一个研究领域正越来越多地涉及到解决和实现可持续发展的重要工作。生态经济学提倡一个跨学科的分析框架，超越了传统学科的狭隘界限，提供了以人类与自然相互作用为基础的另一个视角进行有效决策来实现可持续发展。

#### 3、制定政策的参与过程

应用生态经济学到可持续发展问题的解决暗示了科学角色的变化，包括有关代内和代际之间重新分配经济机会和获得环境服务的社会和政治决定。这种观点认识到不同的人有不同的价值观和知识体系，是使用多种模式的多种利益相关者。由于可持续发展是由社会和对话构成，政策进程的中心环节是加强沟通。这样，生态经济学明确强调调查的方法，促使外行和专家团体共同积极构建有利于解决可持续发展和环境问题的周边环境，以及明确在政策制定过程中的意义。这样，决策过程是基于一个更集体主义、而不是个人主义的观点。

### 二、科学知识和政策建议

生态经济问题复杂化了强有力的社会和政治利益，这不仅使可供选择的政策结果具有

相关的高风险，而且还采用专家的科学观点来支持他们的立场。因此，生态经济学需要解决科学发现和政策咨询之间的区别。一般情况下，生态经济学试图对以下两方面做出贡献：

- 科学问题（例如：树立一个社会-自然相互作用的历史观点；找到分析经济和生态系统的共同语言和概念集；并提供自然科学和社会科学之间的交叉领域），以及
- 政治和伦理问题（例如：一个政策分析的论坛和结构；跨物种间的选择和时空分析的伦理框架；和对决策制定者的影响）。

这些生态经济学的努力是非常重要的，它不仅用于回答科学家之间商定的问题，而且也影响人们的价值观，并说服政策制定者相信一个社会、经济和生态可持续发展的立场。

## 三、政策影响

### 1、与意识形态密切相关

重要的是要认识到科学和政策之间的冲突与意识形态密切相关。思想和政治问题不仅成为研究的目标，而且影响科学研究方面的理论化。生态经济学研究也不例外。生态经济的发展不仅响应，而且还激发政治目标。政治和科学互相影响。科学探究和政治行动的双重任务已经确定了生态经济学的性质是生态政治经济学。除了是提供科学见解的手段，生态经济学作为一个政治工具试图解决通过政策辩论带来的问题。

### 2、生态经济学在决策中的发言权

从一个话语伦理角度看，科学推理是与人的社会、文化和生态生活经验情况密不可分的。为了加强可持续发展政策在政治进程中的吸引力，生态经济学研究应更多地关注不平等的权力关系产生的目前的环境问题，并适当地安排机构对资源进行可持续性治理和开发。生态经济学家参与决策者和其他利益相关者参与的决策过程似乎越来越重要了，因为只有这样，非常有用的科学信息才能进入决策过程中（即弥合学院和公共政策的鸿沟）。

### 3、积极参与政策建议的过程

在现实世界中，科学探究并不完全是客观的，很大一部分受到社会和政治背景的影响。因此，需要更多地注意权力结构和制度安排在政策对话中的影响，因为没有足够的有吸引力的奖励存在，人们都不愿改变他们的基本决策行为。在这方面，生态经济从业者越来越多地鼓励创造性的科学研究能力和影响决策的技能相结合，以影响可持续发展决策过程中的决策者。

### 4、解决更大更广的问题

作为一门政策科学，生态经济学不能被传统学科方向的规范确认为可靠的，它必须是对更加广泛的社会影响敏感的。生态经济学不仅仅是对“事实”做出贡献。可持续性要求认清人们和他们的机构与生态系统的互动性。生态系统的变化一般是自然动态的影响以及众多的经济决策的综合。因此，不仅要理解经济活动的生物物质基础，而且也必须包括社会和政治方面。此外，不断改变的生物物质和社会方面对科学和政策构成了一个活动的目标。从更广泛的意义上说，生态经济学是关于如何设计体制框架以解决不断发展的可持续的生产、消费模式和社会变化问题的科学（伦纳，1999）。

## 四、总结

作为一门新兴的研究领域，生态经济学直接查询经济环境相互作用的工作性能，人类在其中的动态互动关系，以及人类可能会影响的未来可持续发展走向的进程。强调生物物质上的限制把该研究工作与传统经济学区分开来。但是，真正的挑战是要找出许多新古典经济学范式 and 原则中，哪些是严谨的，哪些是不能使用的，哪些是需要认真修改的。生态经济学最好解释为重新强调、复苏和发现早已被搁置、被忽视遗忘的社会科学和哲学基本知识和传统要素。生态经济学提供了一个业务框架和程序，以分享和传播信息，方便公众参与决策，并评估政策以协助决策。

但是，生态经济学必须承认预先承诺的对人的适应潜力的信心。它试图定义一个灵活的、易于处理的解决实际问题的方法。换句话说，它往往不仅在理论上而且在实践中处理政策问题。生态经济学的一个重要政策作用是提供概念、方向和知识背景，为最初失败的决策过程指明方向。虽然生态经济学家仍然有很长的路要走，才能跟他们的新古典经济学同行那样对政策制定产生重大影响，但至少他们能积极参与决策建议过程以提高可持续发展政策决策的质量。

### 第三节 生态农业从理论到实践

#### 一、贵州与世界生态农业比较

由于贵州和西方国家之间的不同情况，必须根据自己的具体条件承认在农业可持续发展认识和实践上的差异。在贵州，农业系统必须不断提高生产力但又不造成自然资源和环境退化，以满足社会的需求。因此，相比发达国家强调环保和健康方面，贵州更大的重点是放在粮食安全、农村工业就业和创收。与此相反，西方国家的生态农业拒绝农药的使用，在环境保护上持激进的立场（见表 2）。贵州生态农业利用一个人口众多的优势，克服了人均资源相对较少的缺点，并利用传统农业的丰富经验弥补在科学知识和资本上的欠缺。

表 2 贵州与发达国家生态农业比较

比较项目	贵州生态农业	发达国家生态农业
相似之处	全面系统明确的方向，长期的环境可持续性和经济活力 轮作和其他土壤建设的做法，人类作为自然的盟友而不是征服者	
差异之处		
重点目标	提高产量和收入，改善对生态和社会的影响	保护环境和维持可接受的资源基础回报率相结合
战略选择	广泛的农业生态系统结构调整和区域资源优化配置	环保通过具体项目、立法和市场干预
产业组织	综合开发种植、林业加工和环境工程	种植、养殖对土壤和水资源保护为重点
投入	融合现代技术、化学投入和传统的有机做法	低外部输入的自我维持的系统，非常重视减少化学品的使用
发展和组织	政府发起支持和直接介入	自发、分散个别团体的活动，有限的政府促进

#### 二、实践中的约束与潜在问题

##### 1、传统的发展模式

现行做法意味着农业可持续发展是面向生产的本地感知。因为替代性的做法比常规做法更加管理和信息集约化，因此采取可持续的系统比传统的耕作系统可能会产生不同的家庭压力。因此，生态农业的做法在试点或其他实验地区往往比传统农业一直实行的地区更加成功。决策者在实践中真正做的是在一段时间内把自己限制在一个或几个目标中，最初往往不顾社会问题。在开发的早期阶段，政府提供激励措施以鼓励最大的经济总增长，而不是平衡的区域发展。由于目前的发展模式主要是以经济而不是环保驱动的，生态农民就打算在未来减少农药使用，同时继续探索其他经济上可行的替代做法。

## 2、制度安排的欠缺

当前的制约似乎是缺乏制度安排和管理能力,以实施超越农场或家庭水平的生态农业。缺少制度安排通常导致开放进入的系统和资源退化。认识到能力建设和利用在生态农业发展中的重要性,更多的试点项目已设立起来以便在这方面积累更多的经验。在市场经济中,生态农业应保持显著的集体组织的生产和交换水平。新的耕作制度在地方一级的发展必须考虑到整个国家的目标。但是,分散的、小规模的土地单元限制了进行资源节约和生态项目所必须的合理的经济结构和公共行动的形成。此外,有关土地所有权的不确定性鼓励了短期的利润最大化和土地开发,危害了可持续的农业生产,这在快速转换农业用地为住宅和城市用地的过程中是显而易见的。土地所有权和使用权的分离意味着许多农民都不愿意进行长期的投资。

## 3、市场经济的局限性

在市场经济中,农民们不得不根据现有的经济现实,而不是基于生态原则做出决定。因此,越来越多的农民将转向高端市场的特种作物种植,作为一种利用经济机会并在市场为导向的经济中求生存的方式(爱特里,1987)。新的市场机会可能导致或强制农民寻求短期利润,不重视保持农业生产与生态条件之间的平衡。在市场经济中,特别是在环境和社会成本仍处于价格体系的外部时,个人的决定往往只考虑短期的经济利益方面。这为依赖市场机制以确保农业长期的可持续发展提供了一个主要的争论点。在这方面,政府负有特殊责任以弥补市场的不足。

## 4、生产力与可持续性的取舍

经济、社会和环境的权衡取舍在农业生产中是常见的。康威(1987)认为:传统农业系统具有较高的可持续性,而现代农业系统具有较高的生产力。同时要求农业的高生产力和可持续性发展通常被视为是短期和长远目标,或者经济和生态之间不可调和的一种冲突。因为不是所有的目标可以同时实现,作为一个规则权衡取舍是不可避免的。每一个决策过程依赖于一个特定的体制背景,特定环境和社会条件。但是,在任何特定时间,对生产力和可持续性的政策目标的权衡取舍是很难付诸实施的,因为所建议的取舍的有效性可能受到影响群体的争议。一个典型的决策过程的特征将是寻求可接受的妥协的解决办法。但是,在这个阶段,环保活动只有对农民有经济意义时才会被采纳。在迈向生态农业的过渡时期,暂时的生产丧失似乎是不可容忍的。

# 三、弥合理论与实践之间的差距

生态农业提供了一个综合的农业发展模式,旨在实现经济发展、环境保护和农村发展的目标。然而,直到生态农业有一个更加直接和广泛的应用,极大地促进农业可持续发展的可能性是相当渺茫的。在这方面,政府将通过其政治经济制度机制,发挥在生态农业政策的制定和采用可持续性生产方面的关键作用。生态农业的逻辑是,以市场为导向的农业生产必须与水土保持做法相联结,以保证长期的土地生产力。

## 1、与当地社会、经济和生态环境保持一致

无论怎样在技术上可行和具有潜在的生态益处,一种新的农业做法如果它不适合现有的政治关系,并承诺切实的经济回报就不会被采纳。可持续发展的第一个条件必须是物质

进步的承诺。生态农业可以看作是农村经济从满足温饱和地方自给自足，过渡到一个更多元化和以市场为导向的系统，并且更紧密地联系区域和国家目标的工具。生态农业运动必须充分满足不断迅速增长的人口需要，以防止人类和生态灾难，但它也代表了重点从生产更多的粮食到关注这样做的生态后果的一种变化。

## **2、减轻劳动力外移压力**

目前大多数农场的规模太小，无法提供一个普通农民家庭的充分就业。在农业生产和建立农村工业的多元化发展中，对于非农业就业和非农业生活机会的竞争日趋明显。在一个竞争的市场经济中，低生产力和低收入往往会导致对小农场的长期投资减少，最终导致资源向其他非农业经济活动的重新分配（杜泽和葛本定，1998）。生态农业发展以及伴随而来的原料生物循环、沼气发电、牛奶和肉类生产、食品和副产品加工工业活动，为吸纳增长的劳动力提供了特别的承诺。生态农业的一个重要作用是可以吸纳更多的劳动力，而劳动力可以替代资本以持续经济的发展。

## **3、需要自下而上的政策措施以补充国家政策**

国家的农业规划和政策，主要受政治和体制的限制通常并没有考虑到多样性和严重的环境问题。这些规划和政策通常用于处理更大规模的农业生产，不太重视小规模家庭经营的需要。这就需要特殊的政策来鼓励农民采用生态农业。对于自下而上的政策措施的建议表明，在一个市场背景下通过集体组织生产，局部控制和授权可以得到增强。生态农业的优势在于依靠农民作为合适的人的参与来发展新的管理做法，并测试变化的耕作系统。该建议认识到整合地方和微观层面的目标与宏观层面的关注的重要性。

## **4、挑战传统农业的主导地位**

发展生态农业基本上是一个如有需要，修改目前主流的农业实践的过程。生态农业的成功是由于劳动和管理的应用，而不是大量的不可再生能源。生态农业系统由于有机和传统生产方式的结合，因此减少了化学品的使用。毫无疑问，生态农业通过制定有利于农业可持续发展的过渡政策（例如：对生态农业产品加以生态标签来奖励采用这种有利于环保做法的农民）而挑战了传统农业。这种转变不是马上看得见的，实施可持续性的政策是一个不断迭代的过程，涉及到必要的经济、科技、体制和生态随时间的不断变化。在这个过程中，需要越来越多地强调土著文化遗产和传统农业知识，尽管传统的经济和政治利益仍占主导地位。

## **5、协调经济与生态目标的冲突**

从生态经济学的角度来看，环境的可持续性和经济发展是相辅相成的，而不是相互冲突的目标。生态农业应该体现不同范围的计划的多样性，它既提供了本地消费又为市场提供了产品。生态农业的一个特别价值是加强粮食生产系统的同时，扩展牲畜和其他农业相关的企业。生态农业的目是平衡农业生产的长期成本和在市场上销售的农产品的短期利润。这种方法能够有助于提高农户的收入水平，以及国家或地区的粮食安全和生态目标。为了使这一做法是社会经济上可行的，必须阐明和满足农民的社会和经济需要。

## 四、总结

可持续农业向农民提供了有利可图的替代做法，他们正日益受到社会的要求以减少农业生产的外部影响。虽然还是太早去预测替代农业模式是否将大幅改变、甚至取代传统的农业模式，但它代表了农业内部发生的第一阶段的范式转变。关键主题是生态农业发展要与生态经济学原理相协调。基于传统农业的核心以及现代科学和技术进步的支持，这种做法是与农业可持续发展的探索和尝试，以避免石油化工为基础的农业发展造成的资源和环境问题的国际趋势是一致的。生态农业发展所用的方法、技术和材料必须根据具体条件和资源来决定。因此，生态农业适用于特定场所，是一个管理密集型、资源节约型的过程，兼顾生产力和可持续性。它重视当地农民的经验知识，以及这些知识的共享和应用以实现可持续发展的共同目标。

## 第四节 国际案例研究一：

# 产业发展—澳大利亚的矿产业发展及经验

### 一、简介

澳大利亚拥有世界上最大的铅、矿砂（冲积钛铁矿、金红石和锆石）、钽、铀、银和锌的经济资源。它的黑色和棕色的煤、铝土、铜、钴、钻石、黄金、铁矿、锰矿和镍的经济资源也位居世界前六个国家之列。澳大利亚拥有 400 多家中型至大型矿山，其中包括世界级的矿床和大多数主要矿产品。

采矿业一直是澳大利亚经济和基础设施的主要贡献者。它提供了国家基础工业的需求 - 建筑材料、燃料和工业原料，一直是出口收入的主要来源。采矿业已成为人口和产业分散布局的一个主要因素，如城镇、铁路和港口的建立是为了服务于矿山和冶炼厂。采矿业鼓励技术进步，无论是在其自身和其他领域（澳大利亚统计局，2000）。

本案例研究改编自澳大利亚统计局 2000 年报告 - 《澳大利亚矿产业 1998-1999 年》。

### 二、历史概述

澳大利亚采矿的历史是从 18 世纪末期煤的发现开始的。1901 年成立联邦的时候，采矿业已经在澳大利亚建立了起来。石油（包括原油和天然气）已经探求了几十年，但它在澳大利亚矿产业生产中是后来者。在 20 世纪 30 年代后期，采矿业仅在澳大利亚经济中扮演次要的角色。20 世纪 40 年代早期，该行业主要关心的是对许多新矿产储量的需要。

矿物勘探者能够通过使用地质图和矿床成因理论，针对特定的地区进行更有效的搜索。这一提高的认识表明，澳大利亚具有发现许多种矿藏的很高潜力。认识到这一点，再加上澳大利亚的政治稳定，在 20 世纪 60 年代初导致了大量主要的海外矿业公司的涌入，这除了勘探支出的增加也带来了许多新的专业知识和思想。

在 20 世纪 50 年代，采矿行业的支柱为铅、锌、铜、黄金和煤炭，其中只有前 4 种有一定数量的出口。在 60 年代中期，澳大利亚采矿业开始扩大，生产和出口增长，并伴随着各种商品相对重要性的变化（黄金和基本金属下降），而煤炭、铁矿石和其他矿物相对比重增加。

在 20 世纪 70 年代后期，澳大利亚采矿的增长速度开始放缓。该行业在很大程度上依赖出口，并与越来越多其他国家的矿山展开销售竞争。澳大利亚的产量增加主要是因为现有的煤矿生产能力增长，并实现了规模经济。

到了 80 年代中期，澳大利亚的采矿业为数不多的亮点之一是黄金。澳大利亚的黄金产量成倍增加，从 1981 年的 18 吨到 1985 年的 57 吨。20 世纪 80 年代还见证了采矿业的垂直整合，尤其是澳大利亚铝土矿加工成氧化铝和铝。20 世纪 80 年代的石油勘探导致了大量的天然气资源的发现。到 1985 年，澳大利亚 96% 的原油需求可由国内生产满足。但自那以后，随着需求的增加石油自给能力一直缓慢下降。

20 世纪 90 年代是采矿业的另一个变化时期，一个把重点放在进一步提高效率、安全生产和全球化运动的巩固时期。尽管面临世界矿物生产和消费模式的变化和亚洲金融危机的影响，矿产业仍保持着通过出口收入作为澳大利亚经济主要来源的作用。

到 20 世纪末，澳大利亚已成为世界主要矿产品生产国和出口国。矿产和能源是最大的商品出口，按价值计算在 1998-99 年度达到 392 亿美元，超过农业的 224 亿美元。采矿相关的知识产权在 1998-99 年度价值达 12 亿美元，是澳大利亚矿产业中仅次于煤炭、黄金、铝和铁矿石之后的第五大出口。这一知识产权包括地球物理和采矿仪器仪表、软件和处理化学、矿址复原、工程和其他世界一流的澳大利亚技术。

### 三、经济上的重要性

在 20 世纪末，澳大利亚的采矿业在经济中的重要性体现在 1998-99 年度的如下统计数字：

- 占 8.8% 的国内生产总值（矿物和石油）；
- 出口（未加工和加工的矿产和石油）总额为 388 亿美元（产品和服务总出口的 35%，商品的 61% 和商品出口的 45%）；
- 除提供制造业岗位 32.5 万个外（占总就业人数的 3.8%），直接雇用 8 万人从事矿产和石油开采（占全国就业的 1%）；
- 投资达 127 亿美元（占新资本开支总数的 28%）；以及
- 勘探开支 17 亿美元（矿产和石油）。

### 四、区域发展

除了对澳大利亚经济的重要性，采矿业在为澳大利亚各地区提供就业和基础设施发展中还特别重要。自 1967 年以来，采矿行业在澳大利亚境内已经建立了至少 25 个新城镇、12 个新港口、20 个机场和 1900 公里铁路线。采矿和直接相关的制造业雇用了超过 40 万澳大利亚人。

采矿产业一旦投入生产通常不是劳动密集型，但在施工期间提供了大量技术工人的就业机会。下游加工项目可向当地社区提供数百个职位，不仅在与建设和运营直接相关的领域，而且还间接地通过当地的服务行业，如餐饮、清洁、维修和娱乐。这些项目往往导致改善当地的基础设施，包括道路、学校和社区居民休闲和保健设施。

### 五、环境保护

在整个 20 世纪 90 年代，采矿业在环境绩效上实现了主要的和持续的改进，现已出口

这些专门的知识。有一个逐渐对采矿业实行共同监管的趋势，包括指挥和控制调节、奖励和处罚的适当组合。将重点放在实现所期望的结果而不是强调是否符合标准，这将大大提高监管制度的效率。一个采矿项目在获得批准之前，所有相关的问题都要通过一个有效和协调的方式加以考虑。在进行环境影响评估和社区协商进程的基础上，政府制定关于个别项目的一般条件，公司在如何满足这些条件或准则上具有灵活性。环境管理规划的制定和批准在开采之前开始。恢复安排放在开发建议阶段加以考虑，并形成环境管理的组成部分贯穿于整个矿产开采周期。澳大利亚采用“污染者付费”的原则。

政府和产业之间的合作普遍证明是有效的，能实现大多数人可以接受的经济、环境和社会结果。为达成所需的成果，已经有越来越多的对政府间机构和进程进行协调做出的决定。如果特定矿山或工厂的表现不如人意，可以采取从罚款到关闭的行动，在严重的案件中公司董事将被追究责任。澳大利亚大多数现代化的矿山向水体或土地没有明显的污染排放。

## 六、主要经验

### 1、联邦政府对采矿业的承诺

1998年，联邦政府推出了一个资源政策声明，为澳大利亚的矿产业和石油部门实现世界标准的表现，以及最大化的投资和竞争力提供了战略框架。政府的目标是建立一个高度竞争的、创新的和不断增长的矿产和石油行业，以大力促进国家繁荣、就业和地区发展。该声明在规定了政府的行动原则和详细议程的基础上，提出了五个主要的追求目标：

- 给投资者和其他利益相关者高度的确定性（权利、责任和公共决策过程）；
- 在经济意义上高度竞争的经营环境；
- 支持行业的努力，通过增长、创新和出口前产值的提高以实现持续的财富创造；
- 保护环境、劳动力和更广泛的社会利益（追求生态可持续发展，和环境、健康和安全管理方面世界最佳的做法）；和
- 行业能够从容应对国际挑战和抓住国际贸易和投资的机会。

### 2、有利的投资环境

澳大利亚是一个矿产资源非常丰富的国家，同时它是一个经济和政策体系都相对稳定、多元文化的社会，所以对外国投资者从政治、法律上来说都是首选，尤其是在采矿领域。澳大利亚与其他发达国家的成本相对比较低。澳大利亚政府欢迎外国投资，并建立了各种法律和法规保护外国投资者的利益。

### 3、政府和地球科学信息

澳大利亚在全国和州的地质制图覆盖的程度和细节方面可以说是世界上最先进的国家。全国地质制图协定（联邦和州、北领地的合资项目）对具有重要战略意义的区域，提供了新一代的地球科学地图和数据集。除了这个制图措施，司法管辖区还采取个别的勘探项目并在通过互联网取得信息方面有重大的改善，这些信息包括物业单位（租赁）控股、地球科学数据和过去公司勘探结果的公开文件报告。这些数据的提供对探矿的过程有非常重要的影响，因为它提供的背景允许同行业的参与者能平等地获得信息，并正确评估现有勘探区域的潜力。

#### 4、安全与健康

1998 年，澳大利亚矿业协会将安全与健康确定为澳大利亚采矿业最优先的问题。进入 21 世纪的采矿业将是没有死亡、受伤或疾病的行业，为此协会与州和北领地的同行合作，带头在工业和安全生产问题方面采取多项措施以实现这一目标。与此同时，联邦、州、北领地和新西兰政府通过澳大利亚和新西兰的矿产和能源委员会，正在与产业界一起制定一个国家级战略框架以改善采矿业的安全及健康表现。

#### 5、电子商务

澳大利亚的矿产行业一直是应用创新和知识的领导者。进入 21 世纪，澳大利亚的矿产行业是世界一流的，不仅因为它在很大程度上是知识经济的一部分，而且因为它善于利用最先进的技术使用、收集、翻译、转换和传输数据和信息。

采矿业的商用电脑和互联网使用水平非常高。这为采矿业采用电子商务提供了一个很好的条件。例如，在 1999 年 8 月，澳洲的 WMC 资源公司将钴和镍的营销搬上了互联网。这样做这些商品交易在世界上是首次。花费 10 万美元的这一互联网措施第一个月就得到了回报。该网站正在世界范围内改变钴和镍的交易。此举使 WMC 大为受益，指出已经增加了一倍的国际客户群、提高了其保费并带来了透明度，特别是对钴市场。WMC 资源公司还指出，互联网采购销售已将交易时间削减到约一分钟，因为是否有货、价格和运费等细节以前是通过电话谈判的，现在都发布在了网上。

### 七、总结

1901 年以来，采矿业在澳大利亚已经占据重要地位，既促进了区域发展又提高了澳大利亚的出口收入。尽管如此，在过去 50 年中新的矿产资源的不断发现使澳大利亚成为世界领先的矿产开发国家之一。通过发现矿藏、开采和加工矿石，采矿业为国家 and 人民创造了财富。某些商品的年产值是煤和石油达 90 亿美元，黄金、铁矿和铝土矿达 40 亿美元。

对不同地质条件下多种矿物质的搜索，已经使矿产勘探行业发展成为一个经验非常丰富的产业，现在澳大利亚正在把这些技术出口到世界其他地区。进入 21 世纪，澳大利亚的采矿业是具有全球视野的、不断创新的和非常成功的。采矿业在维持和改善对环境负责的实践方面的承诺和技能不断得到认可。但它也面临过低的商品价格和过剩的世界供应的压力，结构调整的努力仍在继续以降低成本。

## 第五节 国际案例研究二：

# 全球化与可持续性 – 加拿大的休闲、旅游及可持续山区发展

### 一、背景

惠斯勒-斯阔米什走廊通常被称为大海到天空的走廊。它在加拿大众多的度假胜地中是很著名的，其壮观的高山与大海交汇成的海岸线勾勒出一条神奇美丽的天际线。但惠斯勒-斯阔米什走廊也是社区家园，不仅仅是一系列旅游景点。斯阔米什、惠斯勒和彭伯顿城镇位于加拿大的西部省份--不列颠哥伦比亚省，从大都市温哥华地区向北驱车约 1 至 3 小时的路程。一些社区的原住民生活在这个地区。

本案例研究改编自通过案例研究学习：探索世界范围内社区的可持续发展  
<http://casestudies.lead.org/>

#### 1、惠斯勒

自 1975 年作为度假区开发以来，惠斯勒社区规模扩大到包括“惠斯勒村”、许多其他住宅分区和一些小的商业区。2000 年，一个新的纪录是 200 万游客参观了该地区。惠斯勒的 8700 居民中的核心组成包括长期在本市居住区生活的社区成员。他们对惠斯勒来说多比惠斯勒村更重要，后者主要是些商业区。核心常住人口还包括暂时的、短期的居民（工作逗留 1 个月至 1 年）和兼职的居民（因度假住在惠斯勒地区 3 到 6 个月），但他们的家主要在其他地方（例如：只是来到这里的湖边放松、钓鱼等）。一些居民在旅游业繁荣之前就住在该地区，从事森林行业的工作。居民靠从事本地服务或房地产行业为生，在时尚村有自己的精品店，或完全靠在惠斯勒社区之外工作。

#### 2、斯阔米什

斯阔米什镇位于一条主要河流 -- 斯阔米什河 -- 的河口。有人口 1.6 万，将近惠斯勒核心居民的两倍。从经济上来讲，由于最近森林产业的不稳定该城镇社区正在经历一个变革的阶段。传统的林业和伐木工作正在减少，得益于斯阔米什位于惠斯勒和温哥华两个城市之间，大量居民开始乘车到这两个地方工作。斯阔米什也是通向惠斯勒的门户，所以一年四季它都享有不断涌向惠斯勒的交通和购买力的便利。

#### 3、斯阔米什民族

斯阔米什民族是一个在经济和政治上都非常积极的原住民群体，总人口有 3000，居住在低陆和其他地方。人口结构年轻并受过良好教育，很多律师、顾问、技术人员和会计师

到镇外的社区工作以获得经验，也有许多人又返回来工作。总之，工业界和国家政府的合作是斯阔米什民族盼望的，但斯阔米什民族又强烈维护为其社区的发展出谋划策的权利。斯阔米什民族在惠斯勒的旅游发展中大部分被排除在外了，但他们盼望着良好的房地产投资和国际经济发展的举措能带动本社区的发展。

#### 4、彭伯顿

彭伯顿村位于惠斯勒以北 20 分钟车程，过去 10 年其经济基础有明显的改变。传统上该社区以农业和林业为主，但林业活动在全省范围内的减少意味着众多高薪职位已失去，长期的居民不得不离开其他地方去工作。尽管如此，自 1986 年以来它的人口已经从 426 增至 1300，主要由于旅游业和休闲活动带来了新的机会，以及该社区对在生态丰富的山谷的农业项目的长期支持。一个独特的为国际市场生产无毒马铃薯种的农业企业，已经发展成为在这个山谷的许多农民致富的途径。彭伯顿邻近惠斯勒，相对便宜的房地产已经从邻近社区吸引来了大量季节性雇员和全职居民。由此产生的建筑热潮和大量居民的不断涌入，已经对彭伯顿的基础设施和社会经济环境造成明显的压力。

#### 5、柯里山

柯里山原住民住在壮观的柯里山脚下的一个村庄，距彭伯顿以东仅短短几分钟路程。该社区在发展中采取积极的态度，以鼓励对文化和自然资源的保护和促进而引以为傲。社区管辖自己的传统领地，反对省条约土地索赔过程中某些间或出现的用资源开发权换取现金的现象。现有人口 1720，预计 2010 年增长到 3500。据估计失业率达 85%。在全省范围内开展的收入保障制度改革有望扭转这一高失业率。这个过程中不鼓励对社会福利项目的依赖。另一项建议是发展一个历史文化村作为旅游的景点。文化旅游与传统菜谱将会推荐给访问该社区的游客。

## 二、惠斯勒的旅游和发展

惠斯勒村周围的山吸引了众多的国际游客，它是度假村生存和发展的基础。随着国际旅游业的增长，斯阔米什和彭伯顿社区也受到来该村度假的全球流动人口的影响。国际游客寻求滑雪、滑雪板、徒步旅行、山地自行车、露营和湖边水上休闲等活动，这里仅举几例。有一类非常重要的游客是非居民房主，一年在这只住两个星期左右，但其他时间并不一定出租或与其他任何人分享房屋。许多度假村外的房屋由国内外富豪拥有，这占了度假村外房屋的相当一部分。惠斯勒被认为是一个良好的投资场所，所以有些房屋是投资物业出租给当地或季节性的用户，从温哥华和西雅图来的人在这个市场占了较大的份额。

惠斯勒的山被评为北美最受欢迎的度假胜地，因此，每年达 200 万游客，平均每天 3 万人次左右。他们在度假村租私人房屋或住在酒店房间，住宿一晚花费从 160 美元至 1500 美元不等。鉴于惠斯勒地区由不同的“常住人口”组成，术语“床位”比“人口”更经常使用。床位代表该社区的床枕头数目以衡量可容纳多少人在此过夜。52500 个床位是由惠斯勒度假村市设的上限。目前惠斯勒地区的发展正在迅速接近当初的 52500 个限制。

### 三、旅游惠斯勒和其他机构

可供游客使用的度假村内的物业由当地居民、私人公司等所拥有，主要作为投资或者兼职使用两种，但都要向“旅游惠斯勒”支付费用。旅游惠斯勒和 Intrawest 公司财务上没有挂钩，是一个在惠斯勒地区拥有 4500 位土地所有者的注册协会。旅游惠斯勒的经费主要靠上述收费和一部分惠斯勒度假村市（RMOW）收集的宾馆税。在一般情况下，任何可以合法地在夜间出租的土地被称为“度假区土地”，要向旅游惠斯勒缴纳费用。度假村内的商业企业也要缴纳费用。

Intrawest 公司在惠斯勒拥有大部分土地和业务，总部设在不列颠哥伦比亚省的温哥华，它的股票在纽约证券交易所和多伦多-蒙特利尔交易所上市。该公司的专长领域是在高山上开发以村为基础的度假区，但也发展多样化的其他类型的休闲市场。它是北美最大的高山度假胜地的开发者。其资产超过 20 亿加元，在其度假村和高尔夫球场雇用 18000 人（Intrawest 公司，2000）。

惠斯勒度假村市（RMOW）与旅游惠斯勒和 Intrawest 并存。旅游惠斯勒的经费从该地区企业征收。它管理度假村的设施，如会议中心，其主要目的是通过协调市场和协助游客的活动向世界推广“惠斯勒经验”。

通过这些行动，惠斯勒度假村市试图通过设置前面提到的住宅及房屋发展增长限制，并确保高品质的休闲设施来管理社区的发展。管理乡村和居民区的增长有助于保护本地植物和森林物种（如熊，鹰）的栖息地和河岸栖息地，同时也为社区成员和游客创造了高品质的栖息地。

解决住房问题是大部分惠斯勒当地居民和到访游客首先要考虑的。由于旅游带动了房产升值，所以对居民来说住房已经变得日益昂贵。在过去的十年中，与其他类似规模的城镇相比，所有房屋类型的成本都已急剧上升。1998 年，单家独栋房的平均销售价格为 818613 加元，比上年增加了 26%（惠斯勒度假村市，1999）。

社区的 8700 居民发现小区住宅这些不断加快上涨的费用是不能接受的，并于 1996 年开始通过市级立法，建立一个称为惠斯勒房屋委员会的新机构。通过向所有在惠斯勒村的发展物业收税，房屋委员会可以对那些能够证明全年都住在惠斯勒的住户保证一个固定成本。税收来自在惠斯勒度假村内出租物业的企业和酒店，用于支付职工住房的建筑成本。

惠斯勒房委会的形成是社区内问题不断增加的结果。住房供不应求已经存在，冬季继续存在。例如：建筑工人整个夏天到进入冬季都在工作，需要与旅游租房者和冬季滑雪行业季节工竞争住房。房委会能够收购物业、管理维修、并在工人决定搬走时设置一个销售价格的上限。如果没有物业价格上限，服务行业员工将因为负担不起住宿而不愿在惠斯勒工作。房委会帮助雇员（包括全职及兼职的）在惠斯勒找到实惠的房产。

### 四、社区发展与管理

社区发展和管理在惠斯勒社区是一项长期的工作，对山脚下的空间限制十分敏感。惠斯勒度假村市已对交通加以控制，现在度假村内的全部或大部地方是行人走廊。所有的设施、酒店和公寓有地下停车场，所以度假村里很少的面积用作停车场。

旅游旺季的废物管理对惠斯勒度假村来说是一个挑战。到惠斯勒的游客会发现该村保持一尘不染，每一个角落都设有插头回收箱。保持环境宜人是一个旅游度假区的重要方面。过去的 20 年中，市政府把下水道系统的容纳能力增加了三倍以适应社会发展。

惠斯勒已对其社区的可持续发展做出全面和长远的规划。惠斯勒的环境战略将解决以下所有问题：

- 1、对土地使用采用生态系统为基础的方法（包括一个保护区网络，休闲“绿色走廊”，紧凑、高效的城市设计）；
- 2、环境可持续的交通（包括一项不鼓励汽车使用的全方位战略）；
- 3、供水和污水管理，包括最大限度地减少用水和产生废水的计划；
- 4、减少固体废物和循环利用；
- 5、节约能源；和
- 6、执行战略以解决社区的伙伴关系、地方政府的作用、当地商业惯例、教育与研究、以及用自适应方法进行监督和政策重新评估。

惠斯勒度假村市采取措施以减轻大量人口通过该区的某些地方所带来的不良后果，主要通过限制该地区某段时间内的总人数数量。主要做法是设定 52,500 个床位的上限。通过对惠斯勒环境战略的最终实施，希望特定的保护区可以划出来，而且这些地区的游客数量得到限制。

另一个通过惠斯勒度假村市的机构来改善社区环境管理的例子是从社会和工业的角度考虑解决交通问题。大型旅游巴士和火车每小时穿梭般地把人从温哥华运到惠斯勒。列车系统运行很慢而且很少，所以很多人坐汽车和大型客车到惠斯勒。到惠斯勒的路穿过斯阔米什再到彭伯顿镇。交通在周末及下班时间非常拥挤。因此，惠斯勒度假村市仔细监测每天通过的车辆数、交通拥堵的天数和目前该地区公共交通服务的水平。他们成功地实施了高效率的公共交通系统，并通过向私人汽车征收高停车费来鼓励使用这一系统。

## 五、斯阔米什-利洛伊特地区的林木采伐

惠斯勒只是斯阔米什-利洛伊特地区众多社区中的一个。前来惠斯勒的游客显然没有立即意识到林业是该地区的主要经济支柱。大多数采伐活动发生在惠斯勒的南面和北面，而斯阔米什是包括大小型企业在内的一个大的活动基地。

国际林业产品（Interfor）是仍然在该地区运营的最大的公司，通过其业务雇佣员工 3200 人左右。砍伐和加工的木材产品在世界市场上出售。Interfor 的任务是重新种植 80% 被砍伐的树木，其余的靠自然恢复。Interfor 坚持认为他们只采伐古老森林一部分的方法，不会打扰森林生物多样性的平衡。

这样不仅更多的森林可以被用于休闲和影响较小的旅游活动，而且也让社区代表能对仍在砍伐地区的价格有更多的控制。在保护和可持续发展森林的同时，促进更好的伐木方式、其他林业产品、生态旅游、以及非滑雪休闲产业的发展。斯阔米什-惠斯勒走廊的休闲活动不只是滑雪和滑雪板。高尔夫、山地自行车、登山、钓鱼、以及湖泊、河流众多的体育休闲活动吸引着人们来该地区游玩和居住。冲突的使用需求、这些活动对自然环境的影响和需要一个在社区决策中的声音是这些用户群体所面临的一些共同的问题。作为回应，

娱乐团体建立了许多社团来处理多种使用的问题、以及推广和宣传，并确保他们的声音和需要在做出关于这些活动用地的决定时能够听到。

## 六、环境

黑熊、棕熊、鲑鱼等当地野生动物受到来自环境非政府组织和有关居民的大量关注。对熊栖息地的侵占以及偶尔居民和游客对废物管理不善，意味着熊与人类更加频繁地接触并最终导致其被杀死。教育公众和努力执行合适的垃圾储存做法是惠斯勒地区居民环境协会和其他地方环保者的当务之急。在陡峭的山坡上乱砍乱伐是导致土壤侵蚀一个主要因素，并和许多其他因素一起影响水流和鲑鱼繁殖栖息地的质量。这些潜在的影响受到地方和国家环保组织的大力抗议。

环保主义者和当地居民都建议改变目前的砍伐做法，利用其社区在老熟林下和上层林冠发现的传统药用植物知识。省政府已正式承认原住民传统知识的重要性，并着重体现在土地索赔谈判过程中，以及他们社区周围的森林和道路发展。

作为以旅游业为基础增长的惠斯勒忽视了其发展对原住民的作用和影响，部分原因是他们有着不同的可持续发展概念。对柯里山原住民来说，可持续发展与历史、文化、精神价值、财政赤字管理以及真正的贫困是密切联系的。现在，柯里山人开始认识到他们在发展过程中的作用，特别是在文化和生态旅游、经过该社区高速公路的进一步建设中，他们的意见将被南部的邻居更积极地听取。

## 七、总结

在惠斯勒地区，社区的需求与社区本身一样是多种多样，而实现目标的政治策略与处理不断增加的人口是相互关联的。特别是惠斯勒，在市政府机构以外有一个复杂的发展管理系统，包括公司投资者在旅游行业的大量投入以及如旅游惠斯勒那样的支持机构。当地社区继续通过定期市政管理来实现愿望，惠斯勒房屋委员会、有财产的个人和企业主形成了当地经济的重要组成部分。

斯阔米什、斯阔米什民族、柯里山和彭伯顿的经济活动正在受惠于惠斯勒旅游业的蓬勃发展。他们通过市政府和委员会重申他们的意图，依靠他们自己的经济发展组织来实现他们的利益。对环境问题的整体关注与原住民委员会和发展团体等机构交织在一起，但这主要是高度活跃的非政府组织的活动舞台。

全球旅游业是一个价值 4440 亿美元的行业，超过了世界上 53 个最贫穷国家的国民生产总值的总和（沃尔德伦等，1999）。仅山区旅游就占了行业的 13-20%，每年达 700-900 亿美元。旅游业不是有形的商品生产者，关注的是买卖“经验”（例如：惠斯勒经验）。因此，如果这些社区的城镇和环境要实现每年 200 万游客给该地区带来的强大的经济力量，必须在规划实践中证明他们的远见。

## 第六节 国际案例研究三：

# 农村扶贫和社区发展 – 巴基斯坦的可持续社区发展和自然资源管理

### 一、背景

社区发展作为一种工具旨在加强人们对生活的控制能力，通过大家的共同努力解决的问题，来创造一个更充实的存在（马瑟，1997）。在国际发展援助的最初几年，发展举措很大程度上是一个“自上而下”的方法。项目执行组织和政府的职能部门，由此往往产生不恰当的解决方案。在过去的20年，新的社区发展活动的稳步增长在很大程度上是靠非政府组织（NGO）、自愿者和捐助部门。因此，社区发展举措已经转变到现在的“自下而上”的方法。这种方法是基于一个原则，即在社区生活的人是最好的信息来源和管理他们需要的最好的资源。

虽然社区能以不同的方式开发，社区发展是往往能增加当地居民的技能、知识和能力。这也增加了整个社会的能力，使所获得的技能可用于发展战略以适应不断转变的形势。社区发展涉及到经济体制、地方机构、政治领导、社会和文化结构、社区精神和公众参与。

通常情况下，农村地区的居民缺乏基本的基础设施和教育设施，并较少获得就业机会。社会冲突、机构薄弱以及缺乏参与机制，也阻碍许多国家农村地区的发展。另一个值得注意的区别是，居民在农村社区通常比城市更接近自然的环境。事实上，大多数农村居民或多或少依赖于某种当地自然资源来生存发展。然而，过度开采和不同利益群体多年地管理不善，正在对自然资源造成破坏和损失。

本案例研究将建立一个框架来帮助理解不断出现的复杂的农村社区发展问题。巴基斯坦的白沙瓦和斯瓦特河谷提供了一系列发展举措来说明有关社区发展的各种挑战。白沙瓦和斯瓦特河谷位于西北边境省，与西部的阿富汗和北方的中国和塔吉克斯坦接壤。西北边境省是巴基斯坦面积最小的省份，占地101741平方公里。全省划分为7个行政民事部门。它的1540万居民主要是穆斯林。地理上，全省划分为两个区域：山地和谷地。

本案例研究改编自通过案例研究学习：探索世界范围内社区的可持续发展  
<http://casestudies.lead.org/>

### 二、社区发展

社区发展举措一般包括提高三个基本方面的要求：（1）发展和加强当地组织，（2）促

进妇女发展，和（3）基础设施的发展。

### 1、机构和社区发展

在斯瓦特和白沙瓦河谷，几十年来当地社区机构举办了解决社会发展和自然资源管理的大量活动。在近几年，几个机构的发展计划已经启动，以强化现有的地方机构。这些举措的一个重要特点是开发和加强以社区为基础的组织（CBO）和以村为基础的组织（VBO）。这些由当地群众和利益相关者形成的地方组织的作用是创造一个自我维持的组织，社区成员可以通过合作来管理本地资源以达到更高的生活水平。这些组织加强公众参与、联合社区工作、并提供社区可持续发展的解决方案。

### 2、马尔丹的综合农村发展项目

一个取得了显著成功的建立以村为基础组织的举措是在马尔丹的综合农村发展项目（IRDP）。自 1984 年以来，巴基斯坦政府和德国开发署、德国技术合作公司一直资助该项目。该项目通过社区居民和地方组织，把重点放在市场定位、产品多样化和环境问题的管理。它使社区在能力建设和开发自己的发展能力的活动方面取得进展。例如，社区和地方组织实施了该地区的灌溉和饮用水的计划等。

1995 年，地方组织意识到捐助机构的资助将在 2000 年 12 月停止，为此成立了区域发展市政局以确保该地区的持续发展。截至今日，区域发展市政局由 154 个村组织和 63 个地方妇女组织组成。通过采用“自下而上”的方法，使居民和地方组织、机构都能积极参与社区发展。

### 3、资源利用和妇女发展

在白沙瓦和斯瓦特河谷的一些小的传统村庄，一个女人的生活是受到严格的部落信仰影响的。妇女和女孩都在积极参与使用和管理自然资源，但是这种参与随着不同地区而变化。在西北边境省的北部地区，有一个比较保守的社会环境，限制乡村内部和外部妇女的流动性。在西北边境省的南部地区，妇女普遍受到较少的限制，从事大部分的农业和畜牧业活动。这些多重任务、缺乏流动、贫穷或没有对妇女的教育设施，以及在一些地区基础设施发展的水平低下阻碍了妇女的发展。在大多数地区妇女的识字率只有 4%。

### 4、马拉坎的社会林业项目

为了提高妇女的地位，一些小规模的活动已经在西北边境省范围内展开。例如，马拉坎的社会林业项目帮组农村妇女提高其生产能力。这一能力建设主要通过使用新的和适当的技术（如使用新的燃油效率高的烹调炉灶），提高可持续农业耕作方法的技术，以及帮助获取食品保鲜技术的集中训练。妇女还参加了对健康和卫生、基础经济学、社会林业和苗圃管理的培训班。这些活动帮助妇女增加粮食生产、粮食安全和家庭收入，并追求社区整体的妇女发展（杜门 1992）。

这些举措实施之前，妇女很少成为社区发展方案的设计、管理和后续工作中的合作伙伴。目前的措施已经帮助了妇女发展和采纳可持续的环保知识和技能，并向社区内居住的其他农村居民转让方法，因此有助于减少对外界的过分依赖。当地妇女认为，这些举措有助于发展走向独立和以社区为基础在农村妇女团体的可持续性，并允许她们在决定自己的未来时更充满自信心。

### 三、农村基础设施建设

白沙瓦和斯瓦特乡村地区的生活水平很低。这些地区的社区都面临着繁多的问题：卫生和生活条件差、很少有坚固的道路或排水系统、饮用水缺乏、教育缺乏、教育和卫生设施不足。

#### 1、伊斯兰布尔项目

农村基础设施发展的一个成功例子是由世界银行和巴基斯坦政府资助，在伊斯兰布尔村的社区基础设施建设项目。该项目的先决条件是社区成员参与本项目的阶段，从而使他们成为相关利益的直接受益者。其具体成果包括建造一条排水系统及坚固的道路网络。此外，还开展了各种引水项目（如水龙头和水箱）以提供居民饮用水。虽然这些举措中捐助者提供了必要的大部分投资，对社区成员的一条原则是他们也出一笔钱 - 不管多少 - 来共同建设当地的基础设施，并承担其运营和维护的责任。现在，这已成为该社区未来发展举措政策的一部分。

#### 2、农村基础设施结论

虽然这些举措改善了社区居民的生活条件，人口的迅速增长正在对基础设施造成严重的压力。虽然，一些社区的成员主动承担一些促进基础设施发展和管理当地资源的责任；但是，大多数说教育和卫生服务应仍是政府的责任，因为它涉及到大笔资金的投入。

### 四、自然资源管理

当地社区与自然资源联系密切，并依靠它们创收和提供食物、燃料和饲料。社区的参与是本地资源管理的关键。几十年来，林业、农业和园艺业已经成为该地区的核心经济活动。在过去 20 年，当地社区对自然资源的管理一直不断加强。

砍伐森林是一个全球性的环境问题，其根本起因因不同地区和国家而不同。在巴基斯坦，砍伐森林的威胁主要来自森林的商业性开发、破坏性的伐木做法、林地转化为农业和城市用地、无偿的过度放牧、财产权的缺乏和蓄意的森林火灾。此外，随着灌溉渠道广泛的发展，数以千万计的森林已被清除。这导致了严重的水土流失、泥沙淤积、荒漠化、水渠道泥沙淤积和河流流域的退化。巴基斯坦的四个省加起来，总共有 2650 万公顷（42%）的土地，包括非耕地和非牧场地区，都有不同程度的退化。

#### 1、森林部门发展总体规划

同其他发展中国家一样，巴基斯坦政府一直强调来自森林的收入。流域管理、社会林业和环保问题总是受到较少的关注。然而，一些变化正在扭转巴基斯坦森林的命运。1985 年，巴基斯坦政府在所有省份发起了一个针对长期的森林可持续发展的 10 年社会林业规划。此外，巴基斯坦于 1992 年出版了一个为期 25 年的森林部门发展总体规划。该规划提出的战略包括通过鼓励农民种树来管理森林和农田。

#### 2、造林和省林业部门

近年来，在植树造林上开展的工作，并没有跟上国内对木材和燃料需求增加的步伐。西北边境省的社会林业发展项目把重点一直放在对光秃秃的山丘和农田的造林。目前一些

正在白沙瓦和斯瓦特河谷进行的基层发展项目已取得了显著成绩。省林业部门对当地居民在苗圃管理和其他技术援助方面提供了培训。社区代表肯定这一举措是相当成功的，成员将通过从自己苗圃的获取苗木继续这一种植计划。

### 3、阿鲁卡达拉的社会林业项目

对西北边境省的耕地的主要用途之一是牲畜放牧。不受控制的放牧阻碍天然更新和该地区的生态稳定。由于受高资金投入的要求限制，控制放牧是最重要的、经济的土地管理工具。这是因为它只需要很少的成本投入，就能大大提高土地的条件。

阿鲁卡达拉村的社会林业项目实施了一项管理计划和一系列战略来恢复退化的自然环境。其中一项活动是居民开始集中放牧，并在某些地区限制牲畜放牧的数量。对水的需求和饲养摊位的线路规划也被纳入管理计划中。与社区成员举行了许多研讨会和会议，来帮助他们了解和学习如何运用管理计划。

## 五、农业和园艺业

大约一半巴基斯坦人的就业依赖于农业部门。农业和园艺业约占 25% 的国民生产总值，支持 70% 人口的粮食需求。多年来，园艺业一直是西北边境省经济发展的动力。

大约 15 年前，西北边境省的园艺部门开始面临许多挑战和发展的根本问题。园艺业面临管理不善、缺乏资本和最新的技术、优质种子和植物短缺、以及肥料和农药方面的信息不足的威胁。缺乏最新的市场需求信息导致农民种植的产品没有需求，因此造成了严重的损失。为此开展了许多小型发展项目以重新建立该部门在本地区的繁荣。

### 1、百瑞马拉根德的水果蔬菜开发项目

该项目旨在实施一项可持续管理计划以应对日益增长的威胁。这是巴基斯坦第一个认证的水果作物生产项目。该计划的重点是生产真实、高产、无病毒害的水果和蔬菜种子。截至今日，开发项目的成果是喜人的。结果表明，本地生产的高品质种子价格上涨 1% 到 2%，收益率有 20% 至 30% 的升幅。

过去的 20 年中，巴基斯坦的农业部门对化学物质如杀虫剂和化肥的使用大大增加了。证据表明，依赖有关化学品来管理虫害和疾病的暴发，已经被证明是一种不可持续的解决方案。为了解决这一日益严重的关切，白瑞马拉根德的水果蔬菜开发项目向当地种植者引进了综合作物管理（ICM）的概念。通过采用综合作物管理，种植者能够同等考虑生态和经济因素，巩固有利环保和可持续发展的耕作方法。然而，综合作物管理的概念并不是很容易被种植者应用的。种植者总是首先感到其经济利益不会超过生态效益。然而，通过许多讲习班、培训班和示范研究，有些种植者正在慢慢地将综合作物管理纳入其运营中。

## 六、小型工业发展

在西北边境省可以找到大量关键的小规模工业，其中很多依赖林业产品。在巴基斯坦，森林被认为是国家经济收入的重要来源。1993 年，由于不断增加的对森林的压力，巴基斯坦政府实行了对大规模的商业采伐的禁令。这促使政府建立国家保护战略，减少一些对森林和环境的压力以重新建立一些生态平衡。虽然该禁令仍然有效，当地村庄的一些成员

证实，由于缺乏来自政府机关的有效执法工作，树木仍然被非法砍伐。

尽管这些小规模工业影响自然资源，但也不能否认它们大大促进了该地区经济的发展。这些行业的一些原料来自农场林业，农民种植了大量快速增长、多用途的树木。毫无疑问，农场林业不仅增加了农民收入、减少了对天然林的压力、增强了当地经济，并且为该社区的人提供了就业机会。

## 七、总结

本案例研究中提到的众多举措表明，社区发展在白沙瓦和斯瓦特河谷地区已普遍展开。在大多数情况下，当地社区组织和机构已经成立，以确保发展的连续性。然而，社区组织的可持续发展是一个漫长而艰难的过程，需要时间和承诺。最引人注目的挑战包括：当捐助机构离开后能得到连续流动的资金，确保宣传活动、社区参与和能力提高在追求新的发展举措时得到贯彻。

尽管在社区发展和自然资源管理方面发生了显著变化，教育和卫生部门仍然是非常容易忽视的。由于社区不愿意承担改善教育和卫生设施所需的投资，政府机构将需要与社区成员和组织协会一起做出更有价值的承诺。只有各种利益相关者协同努力才能实现所需的变革。为了达到这个目标，针对建立社区组织和机构必须有一项长期的承诺，然后培育它们，使它们达到经济和管理上能自我维持，工作上能与政府机构密切协作的地步。

本案例研究的例子表明，自然资源退化和社区基础设施之间似乎有着某种联系。社区基础设施薄弱是由于缺乏一种有效的社会组织或机构来管理它们。提高公众的参与是合理管理当地自然资源的保证。广泛的决策权力下放给地方一级是必要的。对于这一变化的发生，提高公众意识和参与解决当地的问题（环境、经济和社会）将是至关重要的。

本案例研究还指出，虽然社区准备落实自然资源管理和基础设施发展的举措，他们仍然在很大程度上依赖政府改善卫生和教育设施和服务。今后，地方社区组织将需要与具体项目脱钩，并且能提供更长久的服务。

## 第七节 国际案例研究四：

### 战略发展—南澳大利亚州的战略规划及经验

#### 一、南澳的战略规划和目标

南澳大利亚州政府于 2004 年 3 月发起了南澳大利亚州的战略规划。该战略规划概述了整个南澳大利亚州中、长期的发展道路。它包含六个相互关联的目标：

- 促进日益繁荣；
- 提高福祉；
- 实现可持续性；
- 促进创造力和创新；
- 建设社区；和
- 扩展机会。

一共有八十四指标（大部分有 10 年或更长的时间表）被归入这六个目标。该战略规划有两个重要的、相互补充的作用：

- 跟踪全州进展的手段，指标作为参考点可以定期评估；及
- 为南澳大利亚政府、企业和整个南澳社会提供了活动的框架。

许多指标是雄心勃勃的，不是靠政府的单独行动可以达成的。实现这些目标需要州政府、地方政府、地区团体、企业和它们的协会、工会、社区团体和南澳大利亚州的个人采取协调一致的努力。该战略规划将是一个活的、动态的、不断演变的规划以逐步满足不断变化的情况。

#### 二、管理安排和社区参与

州政府机构、当地政府、区域发展委员会和南澳个人的参与对实现这项规划至关重要。早在 2006 年，州政府就成立了一个战略规划更新团队，其中包括 26 位南澳社区领袖，并负责监督有关战略规划的社区参与方案。该方案旨在提高对战略规划内容的理解，并向社区更新到目前为止已经做了什么以推动社会目标的进度。这也包括围绕实现这些目标所发展的伙伴关系。最后，这个过程也是为了获得从利益团体、社区组织和个人经过思考的投入，并将他们的意见和建议反映在这一全州的战略规划中。

更新团队的社区参与过程有三个阶段：

- 从四月至六月的社区首轮磋商。超过 1600 南澳大利亚人参加了遍及全州所有会议场地的会议。此外，在这一过程中共收到来自组织的 45 份书面意见，完成 164 份

基于网络的问卷，以及其他 160 个通过电子邮件、短信、热线电话或邮寄做出的评论；

- 七月份召开了一个约 400 名代表参加的社区大会，这给了更新团队测试、确认在南澳听到的意见和建议的机会；及
- 从八月至十月酝酿建议 - 涵盖与整个规划有关的问题和由于指标变化带来的具体建议。200 多名来自不同社会部门的人士组成的十一个工作组参与了这个阶段。部长级顾问和州政府官员也参与了很多工作组的工作。

2006 年 11 月，更新团队向州政府提供了一份报告，对指标的更新和正在进行的社区参与提出了一系列建议，包括战略规划的管理和区域化，远景的陈述和阐明，确定整个规划的关键相互作用，增加原住民问题的内容。

### 三、战略规划的更新

部长和州政府机构，审核委员会及社会各界为进一步发展和完善战略规划的指标提出了很多很好的建议。这些建议包括强化一些指标、扩大某些范围、提高一些着重点、添加指标以弥补差距、并删除战略规划中已经实现或不再被认为是适当的指标。

#### 1、新的重点领域

添加了对一些重大的新方面的指标。这些指标包括幼儿教育、可持续的水供应、多元文化、文化接触、就业参与、工作与生活的平衡、以及风险资本投资。更新的战略规划也增加突出了土著人的内容。这反映了来自南澳大利亚社会的明确要求，以解决原住民在生活的各个领域处于劣势的现状。这也反映了土著社区对南澳洲的积极贡献，并包括了实现可持续发展和培养新的创造能力的指标。只有靠多年来持续的、全面的、和协调一致的努力，才能逐渐缩小土著居民与非土著南澳大利亚人所经历的条件差距。这需要政策和行动不断知晓可衡量的结果、社会各界的意见、各级政府之间的协调和在最高级别的监督。

#### 2、地方政府和地区

为了突出战略规划更全面的“区域化”过程，原来的调整州和地方政府规划的指标，以及地方失业、区域犯罪率和区域基础设施的指标都取消了。这将意味着发展协调的区域方法来实现那些南澳大利亚战略规划的指标，并反映各区域特有的重点。对战略规划的区域化一直受到地方领导的支持，其中多数认为这是一个有效的方式来解决地区问题和关注。

#### 3、关键的相互作用

无论是战略目标还是任何单个指标都不能独立地存在 - 它们是一个较大的相互关联的框架的一部分。实现一个战略指标不应以牺牲其它指标为代价。如果我们事情做得巧妙就能减少对实现其他指标的负面影响，甚至转化为积极的影响。例如：如果人口增长管理与好的城市规划系统相结合，就能够增加对公共交通的需求、提供更频繁的服务、以及减少对私家车的依赖。对能源和水问题的重要性认识的提高，可以驱动新的绿色产业的发展，如环境可持续发展的建筑设计和技术在带来他们自身的经济利益的同时，可以减少我们的生态足迹。

## 四、对贵州省的启示

### 1、管理安排

需要建立一个委员会来监督战略规划从政府到整个社会的实施。特别是，委员会要专注于确保政府机构采取合作的、专注的、和创新的方式来实现战略规划指标。战略规划是为政府各机构确定战略重点的主要工具，也是对行政首长的表现进行评估的重要组成部分。然而，战略规划指标的实现还需要一个政府以外组织的共同努力，例如：工会、工商部门、地方政府、社会团体和社会利益群体，以及一个个的南澳大利亚人。为了促进这一努力并建立在参与的基础上，需要建立一个新的机构 - 社区参与委员会 - 作为政府和社区之间的沟通渠道。社区参与委员会将由一系列政府咨询委员会和理事会中的代表组成。

### 2、战略规划的区域化

大多数战略规划的指标是建立在整个州一级水平上的。预计经过一段时间，区域战略规划的发展将配合和补充省级战略规划的发展。这将不是一种一刀切的办法，因为贵州的每个地区都有自己的优先事项。每一区域将发展自己的方法来实现符合当地重点和实际的战略指标。在某些情况下，这将意味着确定一个地区在实现全省指标（例如：人口控制）中的比重，并发展相应的地区规划和行动。战略规划区域化的第一步是创建一套共同的区域界限和名称设置。

### 3、报告进展和更新战略规划

委员会将继续履行独立的监督功能，每隔两年对贵州实现战略规划指标的总体进展情况进行一次公开的汇报。该委员会也可能产生一些不定期的报告 - 例如：针对战略规划中特定的人口群体、主题或者目标。战略规划每五年需要更新一次。在贵州全面展开的社区接触将配合这一过程，以保证最大限度的社区参与来发展和实施新版本的战略规划。

### 4、建立发展名单

需要制定一个发展名单，列出可能需要在战略规划中列入的指定地区的具体指标，但目前还没有适当的数据可用来衡量它们的进展情况。这些领域将受到进一步的审议以确定是否应该发展一个合适的、可行的指标并列入了未来版本的战略规划中。

## 第八节 国际案例研究五：

# 高价城市市场 – 连接农村生产者和现代供应链的经验

### 一、背景

增加收入、城市化、更多的女性劳动力的参与、更广泛的媒体渗透，都推动着对高附加值产品、半加工和加工产品、以及方便食品的需求。消费者对食品质量和安全的重视也在提高。饮食全球化，地方消费者的偏好日益受到国际口味的影响。这些趋势为一系列高价值农产品打开了新的市场，推动了许多发展中国家营销体系的进化，并伴随着连锁超市、食品加工和餐饮服务行业的快速发展和增长。

对许多发展中国家来说，超市革命始于 90 年代早、中期。到 21 世纪初，超市零售食品的销售额在许多拉丁美洲国家和主要城市中心已经超过零售食品销售总额的 50%。在发展中国家，跨国连锁超市正在通过大量的外国直接投资，或通过当地公司合资加快扩张。

不断变化的消费者需求也推动了食品加工和食品服务行业的发展。2002 年，加工的食品约占全球食品销售额的 80%，估计达到 32 亿美元。虽然在发展中国家对加工食品的支出仍然较低（在低中等收入国家每年人均 143 美元，在低收入国家人均每年 63 美元），但这些也是支出增长最快的国家 – 低中等收入国家每年 28%，在低收入国家每年 13%（世界银行，2000）。“外出就餐”也越来越受欢迎。例如：现在对食品服务的消费，在巴西和印尼占食品预算的 22%，在中国占城市食品消费的 15%。

本案例研究改编自世界银行的《2008 年世界发展报告：以农业促发展》的第五章（把农业推向市场，第 124-128 页）。

### 二、基础设施的障碍

大多数难保鲜的高价值农产品需要小心处理、特殊的设施（例如：包装房、冷库和冷藏运输）、并迅速运达消费者以保证质量，减少物质和营养的损失。在许多发展中国家，过长的供应链、难以获得的道路和电力、基础设施和市场服务的不足增加了交易成本，造成质量恶化和高损耗的损失。在印度，据估计水果和蔬菜的采后损失额约占年度总产量的 40%，相当于英国一年的消费。

在发展中国家，市场基础设施和设备往往是有限和拥挤的，这增加了交易易腐货物的困难。一份对印度四个邦的新鲜农产品批发市场的调查发现，17% 是没有顶棚的商店中，

约有一半的市场堆场没有铺平的道路，约 40% 的商店没有电，只有 6% 市场有冷藏设施。在印度泰米尔纳德邦，一份相关的研究发现，富裕的农民在拥挤的批发场所拥有的设施，往往使他们获得了超过比例的好处。然而，市场设施投资将更有利于穷人，因为贫穷农民的销量增长比例将大于那些富裕农民的。

### 三、现代采购系统

在大多数国家，超市的增长在空间、消费者群体和产品类别上遵循了类似的扩散模式。从基地在大城市，超市开始蔓延到中型城市和城镇，后来到农村小城镇，以应对市场竞争和饱和。超市往往先针对高收入的消费者（本国和外籍），其次是中产阶级以及后来的城镇低收入家庭。

在早期阶段，加工食品（装罐头的、干燥的、包装的食品）通过规模经济的采购和直接联系食品加工制造商，来支配超市的产品选择。产品选择逐步扩展到半加工食品（如奶制品、肉类、水果等产品）。最后一类是新鲜水果和蔬菜，因为消费者对新鲜农产品、近距离和小便利商店的偏好，提供了有竞争力的选择。新鲜水果和蔬菜一般在超市销售中占的比例最低，小商店和街市将继续是这些产品的重要销售渠道。

传统批发销售系统和竞争的严重低效率，鼓励超市、食品加工者和食品服务供应商使用供应链，以降低协调成本、获取规模效益、以及提高食品安全和质量。这深刻地改变了许多发展中国家的生产和批发销售结构。最近的研究表明，采购系统的变化最早是对加工食品、肉类和奶制品，最终延伸到新鲜的水果和蔬菜。

采购可采取多种形式，因连锁超市、产品、和国家各不相同。它可以包括集中采购，从分散的每个商店购买，转向经营配送中心到一个地区（例如在中国）、整个国家（如墨西哥），或整个地区（如在中美洲）。采购也涉及从传统的现货批发市场上购买，到依托专业或专门的批发商和物流公司（如在中美洲和东亚），或者直接签约（如在东亚和东欧）以降低交易、协调和搜索成本，并确保对质量和供应连贯性更大的控制。中国华润创业估计，通过现代物流和中国南方两个新的大型集中分配中心相结合，减少配送成本 40%。

现代采购也可以采取与加工者和农民直接签约，或使用首选的供应商名单。这通常发生在那里的农民或加工者是结合成组的或单个规模很大的情况（如在菲律宾、俄罗斯和泰国）。该合同鼓励供应商与买家保持紧密联系，并投资适合零售商产品规格的资产。这些安排可包括直接或间接协助农民对培训、管理、投入和基本设备的投资。

现代采购也往往涉及私营标准及其执行，这些标准有两个主要职能。其一，它们通过为供应商在很多地区或国家标准化产品要求，来帮助协调供应链以提高效率和降低交易成本。其二，它们通过信号区分自己和竞争对手的产品，帮助确保公众的食品安全标准在零售连锁或食品加工企业服务的所有市场上得到满足。随着这些私营标准的广泛采用，人们越来越关注小农满足这些标准的能力。

## 四、对小农和零售商的影响

现代化的采购系统影响不同国家和生产不同产品的农民。一些对选定商品的最近研究发现，现代采购系统排斥资产贫乏的农民。如果可能，超市采购代理更喜欢从大、中型的农民处购买（例如：墨西哥的西红柿和印度尼西亚的土豆）；如果大、中型的农民有足够的数量，小农就被排除在外了。在小农占主导地位的结构中，超市别无选择，只能从他们那里购买农产品。超市也可能依靠小农来满足消费者对专门或特殊产品的需求，因为只有小农户才有充沛的劳动力来生产。有时超市需要通过广告对有社会意识的消费者进行促销，例如：“从当地小农户处购买。”

决定小农户参与的最重要因素并不总是农场规模。相反，它可能是对物质、人力和社会资产的享用：如教育、灌溉、运输、道路和其他有形资产如水井、冷藏链、温室、优质灌溉水（无污染物）、车辆和包装棚。一个有效的生产者组织（另一个主要资产）能帮助小农户进入高价值的供应链。

大多数缺乏这些资产的农民被排斥在现代采购系统之外。在危地马拉，参加现代供应链的生产生菜的农民比不参加的农民，其农场规模是后者的两倍（两公顷而不是一公顷）、受到更多（40%）的教育、进行灌溉的可能性加倍、拥有一辆卡车的可能性是四倍、接近铺设的道路和加入农民组织的可能性也翻倍。因为野外实习、整理和包装的需要，参加的农民使用更为劳动密集型的做法。因为再过一年他们的作物可能翻番，参加的农民需要雇用 2.5 倍的劳工（通常从本地缺乏资产的家庭）。因此，即使小农不直接参与，他们也可以通过农场就业受益。对印度尼西亚番茄种植者和肯尼亚甘蓝种植者的研究发现了类似的结果。

参与现代供应链可以增加农民收入 10% 至 100%（危地马拉、印度尼西亚、肯尼亚）。对合同农民的最近研究表明，他们比其他农民收入要高许多。由于参加的农民趋向获取大量的好处，从帮助农民进行必要的“门槛投资”得到的回报可以很高。

一些研究发现，较小的加工企业被排除在供应链之外，而大、中型的加工者又首选长期合同。小零售店的数量下降往往与超市的市场占有额上升有关，这对就业产生了影响。在阿根廷的城市，1984 至 1993 年是超市发展最猛烈的时期，而小食品店铺的数目从 209,000 下降到 145,000。但竞争也推动了一些小型零售商店和加工者发展并提升自己的服务（例如在印度）。

## 五、帮助小农户跟上要求

政府和私营部门可以帮助小农扩大和提高其资产和做法，以满足超市和其他协同供应链的新要求（表 3）。这些选项包括公益投资以增加农民的生产力和对市场的连接，政策的改变以促进贸易和市场开发，以及公共和私营部门的努力以促进集体行动、建立农民的技术能力以满足新的标准。

表 3 公共和私营部门加强农户和市场联系的选择

问题	公共部门		私营部门
	公共投资	政策环境	
缺乏市场准入	投资教育、农村基础设施（道路、市场、电力、灌溉），支持生产者组织的形成	国内贸易自由化，促进投入和信贷市场发展	帮助农民形成生产者组织
技术能力弱	支持市场为导向的扩展	培养私有扩展环境的出现	向农民提供推广和重点投入
达到质量标准	支持对农民良好农业规范的培训以提高食品质量和安全	建立等级和标准	对农民提供投入和质量、食品安全的培训
满足合同条件	对公司的合同设计和管理培训，培训农民了解他们的权利和义务	扶植解决争端的机构，加强生产者组织	培养互信，发展自我实施的合同
农民承担的风险	促进商品和期货交易的发展，培养企业用市场手段来对付风险	创造有利保险市场的环境	使用合同在当事人之间平等分享风险，协助农民获得保险

资料来源：根据世界银行 2007 年报告改编

一些超市和加工者或者他们的代理人在某些情况下通过公私伙伴关系提供技术援助，以帮助农民克服资产制约、改善商业形象。例子包括超市外地工作人员和政府推广人员联合推广、技术援助以获得投入和认证、和培训以提高产品质量和食品安全。

其他超市和加工者进入生产合同，有时包括供应投入、信贷，以及推广服务（例如在马达加斯加和斯洛伐克）。对于许多小农户来说，这些合同是获取投入和使用支持服务的唯一手段。通过提供投入、保证市场和价格，签约的公司与农民分享生产和市场的风险。减少这些风险有助于稳定农民收入，这在没有保险市场的情况下是至关重要的。对农民的技术援助也产生间接的好处，因为农民把改良的对合约作物的农作方法应用到其他作物，从而提高了它们的生产力。

超市也通过首选的供应商或批发商来采购，这些人与生产者组织或商业农民“领袖”有合同关系，以补充个别的小农生产的不足。这些生产者组织或农民领袖提供技术援助，以确保质量、数量和交付时间。此外，首选的供应商或批发商往往期望生产者组织或农民领袖能调集产品（清洗、分类、分级、包装和标签），以便随时可以放在超市货架上。

许多生产者组织都没有能力向它们自己的成员提供技术援助，以保证所需的对质量、数量和时间要求的集体遵守。捐助者、各国政府、或非政府组织有针对性的技术和资金支持，对生产者组织克服最初的困难并成为职业企业家，通常是非常必要的。提供的支持必须是一个长期的承诺，但也要有明确的淘汰战略和授权的看法。

## 第九节 国际案例研究六：

### 基础设施建设—澳大利亚基础设施国家报告

#### 一、背景

本案例研究改编自《澳大利亚的基础设施国家概况报告》（2007年4月）。

基础设施报告的目的是提供一个澳大利亚基础设施现状的概况，其中涉及面临的需求、运行状况、正在和将要进行的投资、以及未来面临的主要挑战。

该报告审查的通常被称为“经济基础设施”，即设施、设备和服务等提供到生产和交付货物服务中的关键投入。其主要形式是公路、铁路、港口、电力、煤气、自来水和电信（见表4）。

**表4 澳大利亚国家基础设施投资概览（百万澳元）**

部门	2003-04	2004-05	2005-06
公路和桥梁	7895	9842	11191
铁路	1508	2233	2261
港口和码头	454	925	1087
电力	3566	4615	5436
天然气	1894	1685	3866
水供应和排污	2234	2351	2544
通讯	2996	2498	4706
<b>总计</b>	<b>20547</b>	<b>25149</b>	<b>31091</b>
<b>GDP</b>	<b>840285</b>	<b>896658</b>	<b>965969</b>
总计占GDP比重（%）	2.4	2.8	3.2

资料来源：澳大利亚统计局 2006 年。

澳大利亚的经济基础设施是非常重要的国家资产。它代表了大量的公共和私营部门资源的历史性投资，其现状和运行极大地影响着澳大利亚经济的增长和国际竞争力。基础设施的规划、运作和管理还影响到环境的可持续性和日常生活水平。

从国家的层面来说，许多因素合起来形成了目前基础设施存量的性质和质量。这些因素包括：

- 人口的规模和分布，包括城市聚集的严重程度；
- 澳洲的经济和工业基础的性质，包括服务业和出口；

- 矿产和自然、能源资源储备情况，以及距离人口中心和出口口岸所在地的远近；
- 水资源相对缺少，易受气候变化和城市发展增长需求的制约；以及
- 需要在一个非常大的大陆提供适当的通讯和社会交往的手段。

在过去二十年对澳大利亚经济的改革中，不断加速的国际资本和信息流动以及更大的贸易自由化趋势促使澳大利亚经济面对更大的竞争。因此，为澳大利亚的进出口行业的企业提供可靠和具有国际竞争力的基础设施服务就显得尤为重要了。

过去十五年，对基础设施服务的投资和结构性改革在帮助澳大利亚经济取得年均GDP3.5%的增长中贡献巨大。

展望未来十年，以下关键因素很可能影响对经济基础设施的提供：

- 经济增长预测 GDP 将长期保持在年均 2.7% 的增长水平；
- 世界对澳大利亚的主要出口产品大部分需求预计将保持强劲；
- 总人口将继续稳定增长，某些地区会超过平均水平；
- 收入水平将影响未来消费者的选择和需求；
- 气候变化可能导致全国许多地方水资源减少，从而影响水的供应和管理；
- 气候变化问题也可能影响其它基础设施部门的政策决定；和
- 技术进步很可能将影响基础设施提供的选择及更有效的管理。

## 二、基础设施的提供和管理

二十年前，大多数基础设施服务是由政府直接提供，通常是通过垂直一体化的垄断企业。政府的作用现在包括促进和监管私人基础设施，以及直接提供基础设施。在基础设施功能仍保存在政府内部的地方，已采取行动制定一些商业安排和适当的训练。现在，基础设施的所有权和运作安排格局更加多样化。

澳大利亚联邦政府全资拥有澳大利亚钢轨公司，是一个拥有部分白雪水利枢纽的业主，并保留在 Telstra 的少量股权。它还保留了主要机场的土地所有权，但其现在的主要作用是行使业主的权力。

各州和领地拥有和经营主要的道路网络，以及监督私人拥有和经营的道路管理和安排。州和领地的主要机构是水资源和基础设施的监管者、拥有者和运营者。基础设施中实质要件如电力、港口、城市轨道交通和公共交通领域仍然归州和领地拥有，虽然在个别地区有一些变化。非城市轨道交通基础设施是由公共和私营实体混合经营的。

地方政府拥有并负责建设和维护大部分区内的道路系统、大量的区域机场、以及水处理和循环供应系统。

私营部门现在已经大量参与开发和经营收费公路、轨道运营和铁路运输服务、港口设施和服务的提供（例如：散装装载机）、开发和运作各主要机场、生产和供应天然气、分配和零售电力、以及提供电信基础设施和服务。

## 三、政府的作用

确保政府的政策制定、规划过程和管理安排是十分重要的，因为这样可以鼓励生产性基础设施的及时投资，激励高效和创新的使用。对政府自身的基础设施投资项目而言，经受严格的经济、社会和环境成本和效益评估也是非常重要的。

## 四、监管方案

近年来，基础设施提供的结构性和体制性变化，伴随着监管安排的根本性变化。这些安排旨在确保竞争能够在可竞争的市场上出现，投资者和用户双方的利益得到部门的适当认可，在这些部门中服务提供商具有可观的市场力量持续运作。其目的是实现一个更简单和更一致的方法来解决重大基础设施的经济监管。

## 五、对贵州的启示

高质量的基础设施对一个国家或地区的经济和社会发展是至关重要的。充分和有效的基础设施能保障一个国家或地区的经济繁荣和生活水准。为了支持未来的经济增长和保持市场竞争力，基础设施建设跟上需求的步伐、满足行业的要求是非常重要的。产业发展依赖于可靠的、有价格竞争力的能源、交通、水供应和其他基础设施服务。

一个未来基础设施需求发展战略的设计，需要考虑一些相互关联的要素：

- 物质基础设施存量，包括其表现的良好信息；
- 基础设施的有效管理和影响用户需求的因素；
- 一个全面的规划框架以确定未来的需求和挑战；
- 一个监管和价格框架，鼓励日益高效的基础设施使用、及时的基础设施投资和更新，这是应对特殊需求的最佳选择； 以及
- 需要政府的持续支持来确定新出现的制约因素，并实施行动以确保经济基础设施仍然有效地发挥作用。

## 第十节 结论和对贵州省的建议

### 一、案例研究经验总结

#### 案例研究一（产业发展）经验总结：

1. 产量增加主要是因为生产能力增长，产业实现了规模经济
2. 产业发展把重点放在进一步提高效率、安全生产和全球化运动
3. 采矿产业一旦投入生产通常不是劳动密集型，但在施工期间提供了大量技术工人的就业机会
4. 产业的下游加工项目可改善当地的基础设施，包括道路、学校和社区居民休闲和保健设施
5. 将重点放在实现所期望的结果而不是强调是否符合标准，可提高监管制度的效率
6. 政府制定关于个别项目的一般条件，公司在如何满足这些条件上具有灵活性
7. 环境管理规划的制定和批准在矿产开采之前开始
8. 如果特定矿山或工厂的表现不如人意，可以采取从罚款到关闭的行动
9. 政府推出政策声明以证明对产业的承诺
10. 形成有利的投资环境，建立各种法律和法规保护投资者的利益
11. 对具有重要战略意义的区域，政府提供新一代的地球科学地图和数据
12. 将安全和健康确定为产业发展最优先的问题
13. 产业成为知识经济的一部分，善于利用最先进的技术，如电子商务和互联网

#### 案例研究二（全球化和可持续性）经验总结：

1. 维护少数民族为其社区的发展出谋划策的权利
2. 发展独特的为国际市场生产农产品的企业，已经成为许多农民致富的途径
3. 社区在发展中采取积极的态度，鼓励对文化和自然资源的保护和促进
4. 发展历史文化村作为旅游景点，向游客推出文化旅游与传统菜谱
5. 通过协调市场和协助游客的活动向世界推广“贵州经验”
6. 所有的设施、酒店和公寓有地下停车场，以减少用作停车场的面积
7. 对社区的可持续发展做出全面和长远的规划
8. 通过向私人汽车征收高停车费，来鼓励使用高效率的公共交通系统
9. 教育公众和执行合适的垃圾储存做法是地区居民和地方环保者的当务之急
10. 省政府正式承认原住民传统知识的重要性，并着重体现在他们社区周围的森林和道路发展中
11. 少数民族有着不同的可持续发展概念
12. 持续发展要与历史、文化、精神价值、财政赤字管理以及真正的贫困密切联系
13. 社区的需求与社区本身一样是多种多样，实现目标的政治策略与处理不断增加的人口是相互关联的
14. 少数民族依靠自己的经济发展组织来实现他们的利益

**案例研究三（农村扶贫和社区发展）经验总结：**

1. 在社区生活的人是最好的信息来源和管理他们需要的最好的资源
2. 社区能以不同的方式开发，社区发展是往往能增加当地居民的技能、知识和能力
3. 大多数农村居民或多或少依赖于某种当地自然资源来生存发展
4. 开发和加强以社区为基础的组织或以村为基础的组织必不可少
5. 综合农村发展把重点放在市场定位、产品多样化和环境问题的管理
6. 采用“自下而上”的方法，使居民和地方组织、机构都能积极参与社区发展
7. 社区成员参与农村基础设施建设的所有阶段，从而使他们成为相关利益的直接受益者
8. 采用综合作物管理，同时考虑生态和经济因素，巩固有利环保和可持续发展的耕作方法
9. 加强政府机关的有效执法工作
10. 社区组织的可持续发展是一个漫长而艰难的过程，需要时间和承诺
11. 社区组织的发展要实现经济和管理上能自我维持，工作上能与政府机构密切协作
12. 只有各种利益相关者协同努力才能实现所需的变革
13. 提高公众意识和参与对解决当地的环境、经济和社会问题是至关重要的
14. 政府必须承担改善教育和卫生设施和服务所需的投资

**案例研究四（战略发展）经验总结：**

1. 战略规划作为跟踪进展的手段，指标作为参考点进行定期评估
2. 战略规划为政府、企业和整个社会提供一个活动的框架
3. 战略规划是一个活的、动态的、不断演变的规划以满足不断变化的情况
4. 政府成立一个战略规划更新团队，负责监督有关战略规划的社区参与方案
5. 只有靠多年来持续的、全面的、和协调一致的努力，才能逐渐缩小少数民族居民与非少数民族居民所经历的条件差距
6. 发展协调的区域方法来实现战略规划的指标，并反映各区域特有的重点
7. 无论是战略目标还是任何单个指标都不能独立地存在，它们是一个较大的相互关联的框架的一部分
8. 实现一个战略指标不应以牺牲其它指标为代价
9. 发展新的绿色产业，如环境可持续发展的建筑设计和技术，以减少生态足迹
10. 需要建立一个委员会来监督战略规划从政府到整个社会的实施
11. 建立在参与的基础上，建立一个新的机构 - 社区参与委员会 - 作为政府和社区之间沟通的渠道
12. 社区参与委员会履行独立的监督功能，每隔两年对战略规划指标实施的总体进展情况进行一次公开的汇报
13. 战略规划是为政府各机构确定战略重点的主要工具，也是对行政首长的表现进行评估的重要组成部分
14. 每一区域需发展自己的方法，来实现符合当地重点和实际的战略指标

**案例研究五（高价城市市场）经验总结：**

1. 提高消费者对食品质量和安全的重视
2. 基础设施和市场服务的不足增加了交易成本，造成质量恶化和高损耗的损失
3. 市场设施投资将更有利于穷人，因为贫穷农民的销量增长比例将大于富裕农民的
4. 超市的产品选择是从加工食品逐步扩展到半加工食品，最后是新鲜农产品
5. 使用供应链以降低协调成本，获取规模效益，以及提高食品安全和质量

6. 通过产品标准化来帮助协调供应链，提高效率和降低交易成本
7. 确保公众的食品安全标准在零售连锁或食品加工企业服务的所有市场上得到满足
8. 超市采购代理喜欢从大、中型的农民处购买农产品
9. 超市依靠小农来满足消费者对专门或特殊产品的需求
10. 决定小农户参与的最重要因素并不总是农场规模
11. 小零售店的数量下降往往与超市的市场占有额上升有关，这影响到就业
12. 投资教育、农村基础设施，支持生产者组织的形成
13. 支持农民对良好农业规范的培训，以提高食品质量和安全
14. 促进商品和期货交易的发展，培养企业用市场手段来对付风险

#### **案例研究六（基础设施建设）经验总结：**

1. 一个国家或地区的基础设施现状和运行极大地影响着经济的增长和国际竞争力
2. 基础设施的规划、运作和管理影响到环境的可持续性和日常生活水平
3. 不断加速的国际资本和信息流动，更大的贸易自由化趋势促使经济面对更大的竞争
4. 为进出口行业的企业提供可靠和具有国际竞争力的基础设施服务尤为重要
5. 收入水平将影响未来消费者的选择和需求
6. 气候变化问题将影响基础设施部门的政策决定
7. 基础设施的所有权和运作安排格局更加多样化
8. 政府确保政策制定、规划过程和管理安排，鼓励生产性基础设施的及时投资，激励高效和创新的使用
9. 政府自身的基础设施投资项目，要经受严格的经济、社会和环境成本和效益的评估
10. 确保竞争能够在市场上出现，投资者和用户双方的利益得到适当的认可
11. 高质量的基础设施对一个国家或地区的经济和社会发展至关重要
12. 产业发展依赖于可靠的、有价格竞争力的能源、交通、水供应和其他基础设施服务
13. 基础设施需求发展战略的设计需要一个全面的规划框架以确定未来的需求和挑战
14. 需要政府的持续支持来确定新出现的制约因素，并采取行动以确保经济基础设施仍然有效地发挥作用

## **二、可持续战略发展及指导原则**

可持续战略发展是一个涉及到情况分析、政策和行动计划的制定、实施、监督和定期审查的过程。这是一个规划、参与和行动周期性的、互动的和适应的过程，其重点是管理实现可持续目标的进程。可持续战略发展过程不应以产生一个“计划”作为最终结果，而是通过对短期、中期和长期行动计划的指导以实现可持续发展的目标（联合国环境规划署，2003）。

可持续战略发展提供了一个对协商、谈判、调解、以及优先的社会、经济和环境问题达成共识的过程加以制度化的框架。它可以通过公众参与和提高决策，促使贵州政府解决复杂的社会经济问题，如消除贫困、人口增长和全球化。

对于可持续发展战略的制定没有任何单一类型的方式或方法可以采用。贵州省政府应根据当时的政治、历史、文化、经济和生态的基础，确定准备和实施可持续发展战略的最好办法。重点必须放在应用战略发展的原则来制定政策和项目。

可持续战略发展应遵循五大原则：

### 1. 公平性

- 使用某类资源可能使一些社区成员受益比别人多，因此这个公平问题应该加以考虑。
- 不仅是金融也包括社会，包括代际的和环境的公平。

### 2. 适应性

- 所制定的战略应包括变化的情况。
- 省政府战略必须补充并可能纳入到国家战略。
- 应性强的战略允许时间、能力和不同形式的机会能够轻松应对变化了的情况。

### 3. 可持续性

- 新的战略必须比目前的战略可持续性强。
- 战略的可持续性包括环境、经济和社会方面。
- 确保利益的最大化对当代或未来的一代不造成负担。

### 4. 确定性

- 必须确保所采用的战略是经得起时间考验和被社会所接受的。
- 明确每个机会对环境、社会和地方经济的潜力和影响的信心水平。

### 5. 灵活性

- 必须适应各种不同的运作模式。
- 考虑短时间的和过渡的问题。

## 三、对贵州战略发展的建议

通过以上六个国际案例研究，为贵州省战略发展提供的主要经验和建议包括：

政府高层的承诺和有影响力的领导机构 – 这种承诺是贵州政府保证长期财政资源分配的关键；

全面的整合 – 战略整合应包括长期和短期的经济、环境、社会 and 公平的目标。要是全面整合达不到，就需要谈判进行权衡取舍；

- 依靠全面和可靠的分析 – 应在对当前形势、发展趋势预测和风险全面分析和对地方、国家和全球性挑战联系研究的基础上，确定优先发展重点；
- 以人为本 – 对人们有直接影响的问题的决策和行动应提供广泛的社区参与，并确保弱势群体和边缘群体长期有益的影响（保护少数民族的利益）；
- 开发和利用现有的能力 – 在战略进程开始时，评估贵州的政治、体制、人力、科学、财政能力、以及现有的政策和项目建设是十分重要的；
- 包括监督、学习和改进 – 应制定战略指标体系以监督和评估实施过程，跟踪进展情况，和获得教训和经验。

## 参考文献

- [1]澳大利亚统计局（2000 年），澳大利亚采矿业：1998-99 年。目录编号 8414.0，澳大利亚统计局，堪培拉。
- [2]澳大利亚统计局（2006 年），工程施工测量：2006 年 6 月。目录编号 8762.0，澳大利亚统计局，堪培拉。
- [3]爱特里，M（主编）（1987 年），农业生态：替代农业的科学基础。博尔德：韦斯特维尤出版社。
- [4]鲍尔丁，K E（1966 年），即将到来的地球飞船经济学。见：杰瑞特，H（主编），不断增长的经济中的环境质量。巴尔的摩：约翰霍普金斯大学出版社，第 3-14 页。
- [5]查普曼，D（1999 年），环境经济学：理论、应用与政策。马萨诸塞州：爱迪生-卫斯里出版社。
- [6]康威，G R（1987 年），农业生态系统的性质。农业系统，24 期：第 95-117 页。
- [7]科斯坦萨，R（主编）（1991 年），生态经济学：可持续发展的科学与管理。纽约：哥伦比亚大学出版社。
- [8]杜泽，G E 和葛本定，T G（主编）（1998 年），可持续发展农业和农村发展。奥尔德肖特：阿什盖特出版社。
- [9]达利，H E（主编）（1973 年），走向稳态经济。旧金山：W H 弗里曼出版社。
- [10]杜门，M（1992 年），马拉根德社会林业项目第一阶段期间妇女的行动方案。技术报告第三期，伊斯兰堡：私人有限公司。
- [11]乔治苏-里根，N（1971 年），熵的规律和经济过程。剑桥：哈佛大学出版社。
- [12]Intrawest 公司（2000 年），Intrawest 公司快速的事实。企业传讯部，Intrawest 公司总部，温哥华，不列颠哥伦比亚省。
- [13]马瑟，C（1997 年），可持续社区发展：原则和概念。佛罗里达州：圣露西出版社。
- [14]米多斯，D H，米多斯，D L，兰德斯，J 和贝伦斯，W W（1972 年），增长的限制：一份为罗马俱乐部对人类困境的报告。伦敦：地球岛。
- [15]伦纳，A（1999 年），一些方法论的思考：对立宪生态经济学的请求。见：科恩，J，高迪，J，海特堡格，F 和冯德斯庄登，J（编），有关可持续性：寻找一个概念框架。切尔滕纳姆：爱德华埃尔加出版社，第 319-340 页。
- [16]惠斯勒度假村市（1999 年），惠斯勒环境战略：迈向环境可持续发展。惠斯勒，一份讨论文件，9 月 21 日。
- [17]石田（2010 年），中国生态农业可持续发展：弥合理论与实践的差距。纽约：坎布里亚出版社。
- [18]联合国环境规划署（2003 年），亚洲和太平洋地区国家可持续发展战略的文件。环境规划署，六月。
- [19]沃尔德伦，D，戈弗雷，J 和威廉姆森，P W（1999 年），“为什么旅游业和山区？”世界山地：旅游与山区可持续发展。山区议程，发展与环境中心，瑞士。
- [20]世界银行（2007 年），印度：增长与减贫的土地政策。印度新德里：世界银行农业和农村发展部南亚地区和牛津大学出版社。
- [21]世界银行（2008 年），2008 年世界发展报告：以农业促发展。华盛顿特区：世界银行。