

中国的贫困地区 类型及开发

姜 德 华 等 著

中国科学院科技扶贫研究成果 • 中国科学院科技扶贫研究成果 • 中国科学院

旅游教育出版社

中国科学院科技扶贫研究成果之一

中国的贫困地区 类型及开发

姜德华 张耀光 杨 柳 侯绍范

旅游教育出版社

内 容 提 要

本书主要包括：全国贫困地区自然、社会、民族、经济条件的综合评价；贫困地区分类原则及分类系统的划分；各类贫困地区特点与优势、存在问题与贫困原因、发展方向与途径及关键性措施的研究。本书为中央及各省、区制定扶贫致富发展规划，因地制宜分类指导各贫困地区的开发提供科学依据，亦可为这些地区农、林、水等部门重大工程项目的决策及有关科研、教学部门提供參考。

中国的贫困地区类型及开发

姜德华 张耀光

杨 柳 侯绍范

米

旅游教育出版社出版

(北京市朝阳区定福庄一号)

北京4225厂印刷

新华书店北京发行所经销

米

规格787×1092毫米1/32

5.625印张 110千字

1989年6月第1版

1989年6月第1次印刷

印数1—3000册

定价2.00元

ISBN7—5637—0041—2/F·008

分而治之
戰勝貧窮

李思
九八年
正月廿五日

前 言

中国贫困地区类型及开发研究，是国务院贫困地区开发领导小组、国家计委关于编制到2000年贫困地区脱贫致富长期发展规划所进行的一项基础性工作。此项研究的主要任务是综合分析全国贫困地区自然、社会、经济和民族的特点，按照适当的原则对不同地区进行地理分类；研究各类型贫困地区的特点与优势；存在问题与贫困原因；指出今后发展方向、途径和应采取的关键性措施。为有关地区和部门对贫困地区的开发、因地制宜地进行分类指导，提供科学依据。为广大读者，尤其是贫困地区的干部群众更多地了解全国贫困地区的基本情况，提供系统的资料。

此项研究任务是由中国科学院、国家计委地理所贫困地区开发研究组承担的。主研人员有：姜德华、张耀光、杨柳、侯绍范同志。张耀光编写二——2、五——（三，一。）五——（四，）；杨柳编写二——3、4、五——（四，），（四，）及全书制图；侯绍范编写二——5及提供各贫困地区地方病情况资料；其余各部分由姜德华编写，并汇总全书，修改定稿。参加调查并提供资料者有：何书金、罗荣生、张永祥、周英明等同志。在研究过程中，得到国家计委地区司的具体指导和中国科学院扶贫办公室的积极支持。中央顾问委员会委员、中国地区开发咨询中心主任李昌同志为本书作“分而治之，战胜贫穷”的题词。为课题设计和编写工作提

供宝贵意见者有：高纯德、朱凤歧、郭承康、杨劲筠、李松华、左大康、许越先、李文彦、凌美华、徐志康、赵令勋等同志。此外，提供资料的单位还有：国家计委信息中心，地质矿产部资料室、中国农科院区划所、以及地理所经济地理部、地图室、地貌室、化学地理室等。在此一一致谢。

鉴于这一研究工作尚处初始阶段，涉及面广，资料短缺，不妥之处在所难免，欢迎批评指正。本书凡涉及贫困地区名单、数据及政策性方面的问题，一律以中央统一公布的为准。

多学科地制订

贫困地区经济发展长远规划（代序）

国家计委地区司司长 高纯德

目前，我国还有一亿多农村人口的人均纯收入在 200 元以下，其中四千多万人的人均纯收入在 150 元以下，温饱问题还没有完全解决。这些人口大部分分布在我国中西部山区和边远地区。这是一个不容忽视的重大的经济问题和社会问题。为了使贫困地区尽快改变面貌，国家已经决定编制扶贫致富的长远规划，并把它纳入到 2000 年经济和社会发展规划中去。

制定扶贫致富的长远规划是一种综合性很强的系统工程，涉及经济、科技和社会发展各个领域，需要各地区和各有关部门协同动作。此项工作，现在已从中央到地方展开了，但工作的进展有快有慢，规划的公路和内容也不尽一致。看来，要把扶贫致富的长远规划搞好，有以下几个问题还要从指导思想上加以解决。

一、贫困地区经济发展在 2000 年经济和社会发展中的地位。

在我国经济由低收入向中等收入过渡的阶段，贫困地区的经济发展问题尖锐地摆在我们面前。从全国来说，到 2000 年达到小康水平是有把握的。而贫困地区的群众生活，虽然较前有了改善，但由于历史的、自然条件的影响，生产发

展仍然比较缓慢，与全国城乡人口平均收入水平相比仍有很大的差距。因此，在今后的经济建设中，采取积极有效的措施，帮助那里的群众发展生产、提高生活水平是刻不容缓的大事。

我们是社会主义国家，搞建设、搞改革的目的在于发展社会生产力，实现共同富裕。为了实现这一目的，我们在政策上允许并鼓励一部分地区和一部分人率先富裕起来。这一方面是为了加快建设步伐和社会财富的积累，同时也是为了更有效地带动和帮助其他地区和群众也富裕起来。预计在2000年以前这段时期，地区经济发展上的差距是不可能消除的，出现一些地区和群众富得快一些、多一些，另一部分地区和群众富得慢一点，少一点的现象是正常的。但是，我们应当尽力避免下述两种情况的发生：一是贫困地区经济停滞或发展很迟缓，出现一部分人越来越富，另一部分人越来越穷，处于衣食不饱暖的困难状态；二是差距拉得过大，引起分配上的过分不公平。这种情况是与共同富裕的原则相悖的，是影响安定团结政治局面的不稳定的因素，必须坚决消除。

在未来的十几年中，为实现到本世纪末的经济发展战略目标，必须突出强调经济效益。根据这一原则，在空间总体布局上，必然要大力发挥东部沿海地区的作用，在中部和西部选择条件较好的地区进行开发和建设。由于强调经济效益，人们往往侧重于近期经济效益，而对于经济技术水平低、基础设施差、科学文化落后、社会发育程度差的贫困地区则容易忽视。因此，在追求较高经济效益的前提下，处理好经济效益和社会效益、近期经济效益与长远经济效益之间

的关系，是一个很值得重视的问题。仅从经济效益方面考察，人口占全国十分之一、资源丰富的贫困地区如果长期处于贫困落后状态，将不可避免地以其萎缩的资源供给及狭小的市场反作用于经济全局，这对国民经济长期稳定、协调发展必将产生一定的拖曳作用。

上述情况表明，经济效益的追求是必须坚持的。如果不坚持这条原则，必然要严重影响经济总量的增长和质的提高、国家经济实力的迅速增强，贫困地区的经济开发也会因此而大大延缓。如果只注重发达地区的发展，忽视贫困地区的经济开发，摆在我们面前的经济和社会发展的上述矛盾将会激化。所以，可供选择的发展战略应该是在加快发达地区发展的同时，要兼顾贫困地区的经济开发，在鼓励和支持一部分地区、一部分人先富起来的同时，要帮助贫困地区尽快改变面貌，使贫困地区群众的收入有一个显著的提高。

二、要科学地确定贫困地区经济发展的目标。

我国贫困地区集中分布在山区和边远地区。贫困落后的原因相当复杂，有客观的、有主观的，有经济的、也有非经济的。这种历经千百年不断积累的自然的，经济和社会领域的制约因素是很难在短期内消除的，必须经过长期的、艰苦的努力才能实现。总观世界各国，经济发达国家一般是在六十年代才开始解决地区经济发展不平衡问题的。而我国目前的经济实力与发达国家相去甚远，面临的经济问题又很多，现在就把贫困地区的经济发展问题提到日程上来的这一事实，充分体现了社会主义制度的优越性，体现了党和国家对贫困地区人民的关怀。同时也不能不注意到，我国的经济实力和经济发展水平还没有达到以公平分配为主要目标的发展

阶段。这一国情决定了我们对贫困地区问题的解决又不能急于求成，把期望值定得太高，而只能是实事求是的、有计划有步骤的进行。首先要尽快解决四千万群众的温饱问题，并使一亿低收入的群众逐步摆脱贫困走上致富的道路。

那么到2000年贫困地区的问题能解决到什么程度，这是制定规划首先碰到的现实问题。

历史的数据表明，建国以来，我国农村人均纯收入大体是以4%—5%的速度增长，有的地区快些，有的地区慢些。1985年全国农村人均纯收入为398元，以5%的速度递增，到2000年可望达到800元以上。贫困地区人均纯收入起点线很低，1985年有的地区才200元，有的地区只有150元，还有的在120元以下。若以1985年为200元计，要达到800元的水平，则年递增速度要不低于9.7%。若按150元计，则要保持12%左右的递增速度。这一速度对于工业来说也是极不容易的，对于农村人均纯收入要达到如此高的速度是很难的。考虑到“七五”期间中央和地方在财力物力上对贫困地区投入较多，又制定了一系列的放宽、搞活、减轻负担的政策措施，大部分贫困地区群众的温饱问题可以得到基本解决，并有一定的积累和自我发展的能力；加上今后十几年中在中央和地方规划上安排一些能够带动贫困地区经济发展的骨干项目，贫困地区的人均纯收入的增长应该也有可能高于全国预期的平均水平，达到5%到6%或7%，但不可能太高。具体到一个地区，由于各方面的条件不同，会有不少差别。这就需要各地区根据实际情况，进行预测和论证。这里最重要的是要坚持实事求是的原则，既不能放任自流，也不能急于求成，应当谋求一个较快而又持续稳定增长

的、人民群众得到实惠较多的速度。为了防止高指标、铺大摊子，有利于规划的实现，有的地区在进行测算的基础上，只提低限指标留有余地的做法是值得提倡的。

三、实行分类指导，分期分批地有重点的解决问题。

我国贫困地区虽然属于生产力发展水平低下的地区，但是自然条件、社会经济条件各不相同，发展的基础也有差别。因此，规划必须从各个贫困地区的不同情况出发，实行分期指导，对不同地区提出不同的要求。对那些经济、社会和自然条件相对较好的贫困地区，要帮助他们率先脱贫致富，以便腾出更多的力量更有效地帮助那些条件相对恶劣的地区发展经济，进而脱贫致富。在这个问题上不能搞“一刀切”、齐头并进。对于那些自然条件甚差，或自然条件虽然较好但社会发育程度低的贫困地区，必须采取相应的对策，逐步消除制约因素，试图采取一个模式，在短期内实现大跨度飞跃是不大现实的。因此，在规划中必须因地制宜，找准其发展的路子，一个台阶一个台阶地向前发展。

四、在规划中必须贯彻好的基本方针。

不论收入低于 150 元还是低于 200 元的贫困地区，那里的群众实际生活水平还是在温饱线上打转转，缺乏自我发展的能力。在 2000 年以前这段时间里，要继续放宽政策，减轻负担，使其在国家的扶助上逐步增强自我发展能力。应该看到，贫困地区的经济发展有了生机和活力，群众生活得到了改善，对整个国民经济将是个很大的促进，也就是这些地区为国家做出的重大贡献。

长期以来的实践反复证明，仅仅依靠国家财力、物力的简单外部输入、单纯救济，效果并不理想。相反，会使消极

依赖心理增多，追求自我发展的积极性萎缩。缺乏自力更生这个内在的动力，贫困地区脱贫致富的目标是实现不了的。为了改变这种状况，必须贯彻改革的方针。一方面，国家要给予必要的扶持，更重要的是要充分调动和发挥贫困地区干部和群众的积极性和创造性，即是说要坚决贯彻自力更生为主，国家扶助为辅的方针。

国家对贫困地区的扶持，要从改革入手，从发展生产着眼，实行经济开发，通过政策的制定和贯彻落实，区域性项目安排等方式，为贫困地区发展商品经济创造一个良好的环境。贫困地区要摆脱封闭式的发展方式，敞开大门，对外区开放，努力发展商品生产和商品交换，变资源优势为商品优势，以商品经济的发展作为脱贫致富的契机。

贫困地区经济发展长远规划的实现，主要靠地方的力量。随着经济体制改革的深入，中央和地方事权的划分，中央财力主要用于国家重点建设。地方自主权扩大之后，财力也将随之增强。中央在规划中主要是指出指导方针、政策和措施，安排一些区域性骨干项目，并通过提供贴息贷款、支援不发达地区发展资金，帮助贫困地区经济发展。地方规划要注重实施，提出针对不同地区的经济发展思路、具体政策和措施和长中短经济开发项目的安排。地方规划的实现要建立在自己的财力、物力的基础上。

五、要把政策和措施的制定放在重要位置上。

贫困地区经济开发和规划的实现主要靠政策。党中央、国务院对贫困地区的经济发展，已经制定了一系列的政策和措施。各地区首先要把国家已有的政策和措施落实好，并要根据本地的情况和财力的可能，制定一些适合当地特点的是

使政策和措施，这是实现规划的可靠保证。

要管好用好各项扶贫资金。目前用于扶贫的资金来自十几个渠道。这一方面说明扶贫工作已受到多方面的重视，另一方面也说明资金管理分散。要实现规划必须把这些资金按照用途不变的原则捆起来使用。这是最现实的资金来源。据了解，一些省区还根据各自的情况，从地方财政中拨出一定数额的资金作为实现规划的基金，或作为贴息贷款按项目择优安排，都是有效的措施。有的地区从基本建设和技术改造投资规模中，划出一块，用于发达地区与不发达地区的联合开发项目。也是值得仿照的。

要大力推动横向经济联合和对口支援工作。近几年的经验表明，横向经济联合和对口支援对贫困地区的经济开发有着十分明显的推动作用。在规划中要采取有效措施，促进资金、技术、人才、信息、物资的地区流动。通过联合开发资源及其加工，建立原料及初加工基地等方式，使贫困地区和其他地区在互惠互利的基础上建立广泛的经济联系，把发达地区的经济和技术优势和贫困地区的资源优势结合起来，以互相促进，共同发展。组织发达地区、城市的企业、院校、科研单位开展对贫困地区的对口支援也是扶贫的有效措施，应大力开展。

大力开发智力。贫困地区的人口素质低是制约经济发展的重要因素。智力开发首先是干部的培训和提高，要造就一支能带领群众致富的干部队伍。第二，积极开展中青年的职业和专项技术培训，培养一大批具有商品经济思想、善于经营、懂得“种养加”技能的骨干力量，带动群众脱贫致富。第三要抓好基础教育，坚持搞好科技扶贫。依靠科学技术进

步是使贫困地区迅速摆脱贫困落后局面的捷径，要将星火计划纳入到扶贫规划中，加以落实。针对不同地区的实际需要，大力推广适用技术推动主体产业的进步，并在此基础上逐步建立起相关的新产业，促进老产业的发展，是贫困地区发展商品经济的支柱，在规划中要予以足够的重视。

×

×

×

为了更好地帮助各个贫困地区制订出符合自己实际情况的规划，有力地进行分类指导，国家计委地区局在1987年3月成都会议之后委托中国科学院地理所综合运用自然地理、经济地理、民族地理、历史地理等方面的研究成果，对全国贫困地区的分类进行了研究，并对各种类型地区脱贫致富的措施提出建议。希望《中国的贫困地区类型与开发》一书的出版会对各地区制定扶贫规划有所帮助。

目 录

多学科地制订贫困地区长远发展规划 (代序) …高纯德
前言

一	概论	(1)
二	贫困地区自然条件综合评价	(11)
	1. 气候多变, 灾害频繁	(11)
	2. 地形多种多样, 开发利用艰难复杂	(13)
	3. 生物资源丰富, 但保护利用较差	(16)
	4. 矿产资源不少, 但开发利用问题较多	(18)
	5. 旅游资源富饶, 但管理水平较低	(21)
	6. 地方病与贫困	(24)
三	贫困地区的社会经济特点与问题	(30)
	1. 多民族混居, 多种社会经济形态	(30)
	2. 交通闭塞, 工业落后	(32)
	3. 人口增长迅速, 素质相对偏低	(33)
	4. 文化科技不发达, 卫生条件较差	(34)
	5. 交往的“多边性”与社会的“封闭性”	(36)
	6. 农业生产不稳定, 经济发展不平衡	
四	贫困地区分类依据和分类系统	(38)
	1. 分类依据	(38)
	2. 全国贫困地区分类系统	(39)
五	各类贫困区分论	(41)
	(一) 黄土高原贫困类型	(41)

1. 陇中、东部旱原丘陵贫困类型.....	(48)
2. 宁南半荒漠山地贫困类型.....	(51)
3. 陕北黄土高原贫困类型.....	(55)
4. 吕梁山区贫困类型.....	(60)
(二) 东 西部平原与山区接壤带贫困类型.....	(64)
1. 坝上高原贫困类型.....	(69)
2. 太行山区贫困类型.....	(73)
3. 秦巴山区贫困类型.....	(77)
4. 武陵山区贫困类型.....	(80)
(三) 西南喀斯特山区贫困类型.....	(85)
1. 乌蒙山区贫困类型.....	(92)
2. 九万大山区贫困类型.....	(96)
3. 桂西北山区贫困类型.....	(100)
4. 滇东南山区贫困类型.....	(105)
5. 横断山区贫困类型.....	(110)
(四) 东部丘陵山区贫困类型.....	(114)
1. 沂蒙山区贫困类型.....	(120)
2. 大别山区贫困类型.....	(124)
3. 湘赣丘陵山区贫困类型.....	(128)
4. 闽粤丘陵山区贫困类型.....	(134)
(五) 青藏高原贫困类型.....	(139)
1. 西藏高寒山区贫困类型.....	(141)
2. 青海高寒山区贫困类型.....	(147)
(六) 蒙新干旱区贫困类型.....	(150)
1. 内蒙古高原东南缘贫困类型.....	(153)
2. 新疆西部地区贫困类型.....	(157)

一 概 论

贫困与发展是当今世界所面临的严重挑战。

建国近四十年来，各方面取得了巨大成就，尤其是党的十一届三中全会以来，我国农村发生了历史性的变化。中国在仅占全球 7 % 的耕地上，养活了世界五分之一的人口，许多商品还有输出，这是一件了不起的事。但是还应看到，由于自然条件、工作基础和政策落实情况的差异，农村经济还存在着发展不平衡的状况，特别是还有几千万人口的地区仍未摆脱贫困，群众的温饱问题尚未完全解决。

据统计，除西藏台湾尚缺资料以外，全国共有 664 个低收入县。其中属于中央划定的 18 片贫困区①范围内的有 434 个县，包括国家专项贴息贷款和“三西”②专项资金扶持县（简称中央扶持县）251 个，省、区用中央和地方扶贫资金扶持县（简称省、区扶持县）183 个；属于 18 片贫困地区以外的有 230 个县，包括中央扶持的 51 个县和省区扶持的 179 个县，按照以县为单位每农业人口平均的纯收入水平，又可分为三个等级：一级 97 个县，人均收入低于 150 元的人口有 21656.6 万，占 97 个县农业总人口的 57.49%；二级 146 个县，人均纯收入为 150—200 元的人口有 2421.7 万，占 146 个县农业总人口的 48.31%；三级 421 个县，人均纯收入大于 200 元的人口有 5190.3 万，占 421 个县农业总人口的 39.22%。