

贫困与发展

——跨世纪的主题



IN KUN YU FA ZHAN

山西人民出版社

贫 困 与 发 展

农牧部法规、政策法规司、宣传司 编写

*

山西人民出版社发行 (太原晋源北路1号)

山西省七一五厂印刷

*

开本: 820×1145 1/32 印张: 7 字数: 170千字

1987年8月第1版 1987年8月太原第1次印刷

印数: 1—9,000册

*

ISBN 7-203-00013-3

F·16 定价: 1.95元

编者说明

贫困与发展是当代中国及其未来发展中的重大课题。但是，实事求是地说，在我国对于贫困与发展问题的研究还仅仅是个开始。贫困不仅是贫困地区的贫困，同时也是理论的贫困。长期以来，我们之所以在帮助贫困地区的工作中走了一些弯路，这是一个不能忽视的重要原因。为此，我们从全国贫困与发展讨论会收到的近八百篇论文中选编了这本小册子。

所选文章从不同的侧面探讨了我国贫困地区的发展问题，角度不同，风格不同，观点也不尽相同，但在探求发展道路，推动贫困地区开发建设的目标上是一致的。希望文中的思想对读者有所启发，更希望由此而吸引更多的理论工作者和实际工作者研究贫困与发展问题。相信这种研究能够对贫困地区的发展产生积极的影响，也相信贫困地区经济开发的实践能够引导研究引向深入，推向前进。

1986年9月20日

要加强对贫困地区 经济开发的理论研究（序）

党的十一届三中全会以来，经过一系列卓有成效的经济改革，中国农村发生了深刻而巨大的历史性变革，农村经济蓬勃发展，农民生活逐步改善，整个中国农村正在逐步进入繁荣、富强、持续稳定发展的新阶段。但是，也必须清醒地认识到：全国农村经济发展还很不平衡，区域性社会经济、文化差异非常明显。到目前为止，全国农村还有相当一部分群众尚未解决温饱问题，在许多经济文化落后地区，特别是老苏区、老抗日革命根据地的山区和少数民族地区，还有不少农民仍然过着贫困生活。对此，绝不能熟视无睹、无动于衷。更值得注意的是，在农村商品经济发展过程中，贫困地区与沿海发达地区社会、经济、文化的差距，甚至还有扩大的趋势。这是个非常严重的问题，直接制约着整个国民经济的发展，影响民族与社会的进步。因此，尽快使贫困地区的群众解决温饱、摆脱贫困、走向富裕，使贫困地区摆脱经济文化的落后状态，在国民经济发展和社会的进步过程中，缩小贫困与发达地区的差距，是一个非常紧迫重要的现实问题。不仅具有重大的经济意义，而且具有广泛深远的政治意义、社会意义。

党中央和国务院对贫困地区的发展问题非常重视。近几年，党中央和国务院领导同志多次深入贫困地区调查研究。今年五月，根据党中央、国务院领导同志的指示，国务院专门成立了贫

困地区经济开发领导小组，负责领导、组织、协调、督促全国贫困地区的经济开发工作。目前，在党中央和国务院领导下，全国贫困地区的经济开发正在形成一股热潮。在这种背景下，加强对贫困地区发展问题的研究是一件很有现实意义的大事情。实际上，从更广阔的范围认识，贫困与发展是带有世界意义的重大课题，是大多数发展中国家面临的长期的共同历史任务。因此，在贫困地区经济开发过程中，从理论与实践的结合上，探索发展道路，研究和解决开发中的各种矛盾和问题，建立具有中国特色的发展经济学，不仅对国内的贫困地区经济开发有直接指导意义，而且也是对世界的贡献。从这个意义上说，贫困与发展是一个跨世纪跨国界的历史课题。

但是，在我国对贫困与发展问题的研究才刚刚开始，还是相当薄弱的环节。这与正在进行的贫困地区的宏大的经济开发是很不相称的。长期以来，为了帮助贫困地区尽快改变面貌，国家做了很大努力，投入巨额资金，给了大量物资，虽已经起到了一定作用，但是，效果不够理想，大量资金被分散用于单纯的救济，依然是“年年给钱年年穷，”特别贫困地区的生产方式、生产条件、生活方式并没有因此而发生根本变化。之所以如此，一个很重要的原因，就是对贫困地区的经济开发重视不够，研究薄弱。可以这样认为，贫困地区的经济开发既需要长期艰苦的实际努力，更需要细密的研究和科学的理论指导。历史的教训需要总结，今后的开发需要研究。研究得好，思想明确，方向对头，措施得力，开发就会顺利而有成效，步子就会快些，挫折就会少些，损失就会小些，否则就会事倍功半，甚至劳而无功。这对理论工作者和实际工作者来说，是一项不可辞谢的社会责任和历史义务。

那么，有些什么问题需要研究呢？

我认为我国贫困地区的经济开发是在一个特殊的历史环境中

进行的，与美国开发西部、意大利开发南部、日本开发北海道比较，有很不相同的特点，开发的条件是明确与既定的：第一，国家正在进行大规模经济建设，百端待举，“七五”期间国家不可能再拿出更多的资金用于贫困地区的经济开发；第二，在“七五”期间开发目标是基本上解决大多数贫困地区（主要是集中连片的贫困地区）群众的温饱问题，必须限期解决，也就是说三十五年没有很好解决的贫困地区的温饱问题要在短短几年间解决。这是一个异常艰巨而复杂的任务，其中有许多问题要认真研究，妥善解决。比如，如何由过去的单纯救济转向经济开发，在国家的必要支持下，启动贫困地区内部活力，走自力更生脱贫致富的道路。比如怎样管好用好现有的用于贫困地区的资金，实行必要的改革，使这些资金真正用于经济开发，充分发挥效益。这是一个重要问题。现在，争投资大家都热情极高，但是，怎么管好用好资金，却研究不够，办法不多，甚至没有认真考虑。这是贫困地区难以改变面貌的基本原因之一。

再比如，贫困地区采取哪些不同于发达地区的区域性特殊政策，包括生产关系、财政、金融、税收政策怎样改革，才能加快改变贫困面貌的步伐；经济开发的体制；贫困地区的人才政策、干部政策、教育问题；民族问题；在产业结构调整过渡阶段的粮食问题怎么解决，等等，都要研究。总之，要坚持改革，认真总结历史经验教训，探索经济开发的新途径。这种研究，光靠少数专家是不够的，所以希望更多的同志，特别是年轻的同志来参与研究。

由农牧渔业部、民政部、人民日报社、经济日报社联合组织的“全国贫困与发展问题讨论会”为贫困地区经济开发的研究提供了一个好机会，在会议收到的近八百篇论文基础上编辑此书更是一件有益的工作。愿此书对广大的理论工作和实际工作者有所启示。更愿此书之后有更多的类似的研究专著出版，推动贫困地区

的开发，深化贫困地区经济开发问题的研究。

朱 荣

1986年9月8日

目 录

要加强对贫困地区经济开发的理论研究(序).....	(1)
全国贫困与发展讨论会纪要.....	(1)
外向致富与内部生发.....	张沁文(20)
对贫困地区经济要素协调组合的几点认识	周彬彬、张绍光、徐莽(26)
贫区开发:环境制约及其对策.....	陈兴荣(42)
启动山区内部社会分工机制是贫困山区脱贫致 富的关键.....	曹 阳(50)
农村社会生产形式与贫困地区的经济发展.....	李欣广(58)
强化模仿效应 促进共同富裕.....	徐为民(70)
“温州模式”与温州农村贫困地区经济的开发	张仁寿、李 红(76)
治贫要运用系统工程观点实行综合治理	于敬尧 沃 赛(85)
开放劳动力市场与开发西北经济.....	曹启新 高福厚(96)
提高劳动者素质加快后进民族地区经济 发展.....	龙远蔚(103)
论山区劳力、人口的输出与开发.....	徐宗耀(114)
要重视人口问题对少数民族贫困地区经济发展的 影响.....	央 吉(121)
改革扶贫项目资金管理使用的设想.....	郭裕怀(127)
贫困地区资金注入问题探讨.....	谭岳衡(133)

贫困山区的资金积累机制及其转换·····	方庆、刘长华 (140)
对国家扶贫资金问题的几点思考·····	汪玉奇 (146)
痛定之后的选择·····	泽尔民(哈) 唐力久 李怀德 (152)
开发矿业是改变贫困地区面貌的重要途径·····	朱 训 (163)
关于贫困地区科技开发若干问题的探讨 ·····	缪建平 周彬彬 张绍光 (169)
乃固圉之要道，亦破荒之急务·····	李东平 (180)
水是开发西北的关键·····	郑 铭 (188)
编制贫困地区区域开发规化的系统方法·····	原道谋 (198)

全国贫困与发展讨论会纪要

(1986. 8. 山西忻州)

由农牧渔业部、民政部、人民日报社、经济日报社等单位联合召开的“全国贫困与发展讨论会”于1986年8月25——28日在山西省忻州市召开。会议近百名代表就“贫困县和贫困类型”、“贫困地区的政府职能”、“贫困地区的经济开发”等专题进行了讨论；并就“人才与教育”、“资金”、“民族问题”等进行了会下专题交流。其中不少议题在国内大范围讨论尚属首次。这里将会议中出现的主要论点分述如次。

一、总体背景的基本认识

(一) 问题的提出

贫困与发展是当代中国及未来发展面临的最尖锐的挑战。就现阶段而言，整个中国仍处于开发不足的相对贫困阶段，进一步更快地发展生产力向贫困作斗争，是包括我国发达地区与欠发达地区在内的整个国家面临的根本性任务。不能认为只有“老、少、边、山”等贫困地区才存在贫困问题，也不能认为贫困现象是可以短时期内很快消灭的。对此应该有充分的准备和更多的求实态度。

贫困问题在现阶段提出，并不是由于区域性社会经济和人际之间的收入差别已经制约着我国经济的发展，也不能认为是因为

东部已充分开发，不开发西部贫困地区整个国家经济就没有更多的出路。真实的情况可能是，与其说贫困地区发展不足是一个经济问题，莫如说对我们这个社会主义国家来说更突出的是一个社会和政治问题。考虑到当前的贫困地区大多分布在老区和少数民族地区，这种非经济因素的考虑就更为突出。因此，对目前已在形成一股热潮的贫困地区经济问题的背景，应有一些更实际更有全局眼界和分寸的目光。

（二）差距要在发展的过程中缩小

目前我国公民间和区域间的贫富差距确有扩大的趋向。这在发展过程中是十分正常的。富的确实越富，但穷的未必越穷，而是在逐渐改变穷的面貌。差距的扩大主要是发展速率的扩大。

以江苏和西南某省为例：现在江苏省人均工农业总产值是这个省的3.5倍；人均固定资产投资总额是2.8倍；人均乡镇企业收入为23倍！

若该省的人均固定资产投资总额每年超过江苏1%，在投资相对规模上赶上江苏至少要28年；若人均工农总值超过江苏1%，赶上江苏至少要35年；真正能代表农民收入的乡镇企业收入方面则可能要超过二百年！而实际上，上述三项指标日前该省都落后于江苏。因此，可以说没有大的根本性动作，要拉平或缩小贫富差距在可见的将来是不现实的。

因此，贫困地区开发不能将拉平贫富差距作为出发点。应该说，任何国家任何发展阶段，不同的区域都必然存在发展的不平衡。正是有了这种不平衡，才有了要素的不断流动和不断的新组合，这也是经济运动充满生命的奥秘所在。那种企求全国不同地区都统一于一个色彩，统一于一个经济发展阶段的想法，不仅是不现实的，而且在我们这个长期习惯了“均平”气氛，缺乏竞争和进取创新秩序的社会来说还是有害的。

经济发展有其内在的规律，这规律也体现在不同地区的贫富

分布上。只有了解吃透并善于运用这类包括贫富分布在内的经济规律，经济才可能健康正常地得到顺利发展。

二、贫困的标准和类型

（一）贫困标准

贫困标准的确定不仅是贫困与发展理论研究中的首要难题，也是现实贫困地区经济开发中的棘手问题。问题的复杂性在于贫困很难有一个绝对的数值标准，无论是实物形态，还是价值形态，贫困标准都只能是一个相对的历史范畴。如果能够明确划分标准的空间和时间范围的话，那么贫困标准的内涵应该也只能分为绝对贫困与相对贫困两类。

所谓绝对贫困是指劳动力简单再生产也不能维持的那种生活状况。在更大范围讲，是指劳动者只能进行萎缩再生产的那种生产状况，并由此决定的那种不得温饱的生活状况。

所谓相对贫困，表现为人际之间的收入差异。一般在总人口收入的10%至20%的那一部分人口的生活状况。

应该明确，现阶段必须达到的基本目标是要尽快解决处于绝对贫困之中的农民的温饱问题。而相对贫困则属于社会公平的另一主题，它将存在于整个经济发展的进程之中。社会收入的平均化，会使社会由于缺乏竞争和推动力而陷于停滞，这已被历史所证明。因此国家的任务，仅仅在于考虑如何把相对贫困控制在一个合理的范围内，而不在于取消它。

在对贫困内涵科学定性之后，也需要进一步测定我国绝对贫困的量化标准。这里可以参考世界银行提出的关于衡量贫困国家的指标体系。并抽取出个人最低的营养量（每日摄入热量低于2250大卡）和食品支出占收入的比例大约75%作为绝对贫困的标准。

其实物形态的公式是：

维持生活的最低营养量 + 维持生存的最低生活用品 = 绝对贫困标准。

需要补充说明：

1. 等号左边的第二项即包括个人衣著等日常短期消费性用品，同时也包括：社会最低要求的生存发展资料。这是一个依社会经济水平变化而变动的变量。

2. 世界银行的量化标准，只是参考数值，我国数值标准的测定，要在划分不同自然——生活区域的基础上，测算出不同地区的生活消耗指数，有组织的分区域测定。

3. 实物形态折合成价值形态时，应将价格指数增长的因素考虑在内。

从对个人绝对贫困标准的测定扩展到一个区域的贫困程度，其指标就不仅只有绝对贫困线一个子项，而包括了含义更为广泛的“落后”的因素，即生产力水平、社会、经济、文化教育程度等。“落后”是贫困的母体。

对贫困区域的测定，需要一个综合的相对完整的指标体系；该体系由几个绝对数组成，以保证科学性和实用性；建立指标体系要宜粗不宜细，宜简不宜繁。

可考虑以下几项：

1. 绝对贫困标准。这是一个综合指标，没有解决温饱之前，什么也谈不上。

2. 绝对贫困户占村、乡、县三级总户数的比例。可分为三个档次，80%以上是绝对贫困县；60%以上为中等贫困县；40%为贫困县。乡、村二级也依此划分。

3. 人均社会生产总值。以测定当地的生产力水平。

4. 人均县财政收入。这是衡量当地政府是否有能力组织领导开发建设的基本指标。

为排除机遇性和偶然性，要以三年的加权数为准，过去是按三年平均数计算，以反映当地生产，生活情况的动态变化趋势。

由于确定贫困线和贫困区域是确定扶贫资金投向和开展扶贫工作的基本依据，可考虑：建立专家小组，专门就每年的绝对贫困线、相对贫困状况、扶贫标准以及不同地区贫困特征和动态进行研究，力求更科学地刻划我国贫困的实情。应该特别指出的是，贫困标准和扶贫标准是两个不同概念，贫困的标准是客观的，但扶贫的标准是主观的，后者取决于当前经济实力，允许用扶贫资金的数量和国家的经济发展的总体规划，最近国家决定在“七五”计划期间拿出五十亿解决处于绝对贫困线下的农民的温饱问题，就体现了国家扶贫标准和绝对贫困标准的一致性。

（二）贫困类型

如何从经济开发的标准划分贫困类型，使贫困类型的划分更富有启发性和建设性，是我们研究贫困类型的基本出发点。

把社会资源列入贫困类型的划分，可以给我们一个富有启示性的思路。

1. 传统的自然资源、农业区划、地理区位的分类法都无法完满解释为何贫困、贫困特征等问题。

2. 以自然资源为重心的发展模式，在农村经济发展中的意义相对削弱，而社会资源的开发与利用成为农村经济进一步发展的决定性力量，是我国农村生产力开发的重心。

3. 在部分贫困地区，自然资源的丰饶与社会资源的贫乏构成相当强烈的对比，对自然资源的开发利用恰恰是以社会资源的有效开发为基础的。因此，任何忽略社会资源的对贫困类型的划分，都因缺乏完整的内在依据而难以准确地揭示出不同贫困类型的本质特征。

依据上述想法，我们可以从总体上将贫困类型分为二类：

（1）内地自然资源丰富，但社会资源贫乏，社会开发度较

底的地区；

（2）人少地广的自然、社会资源均不丰厚的广大地区。

这种分类法，有助于我们全面认识贫困地区，并从自然资源为基础的传统农业的窠臼中摆脱出来，从而推动社会资源的开发与利用。

应该强调的是，研究贫困类型，仅仅是我们制定贫困地区开发战略、特惠政策的基本依据之一，切切不可因此将这些地区同其它经济区域分割开来。贫困，不是划分经济开发区域的实质性准绳。因为缺乏经济发达点的有力支撑和强力辐射，成为没有“骨髓”的“软腹部”地带，正是形成连片贫困区域的重要原因之一。

三、发展战略的选择

（一）不宜制定过高的经济发展目标

如果我们把贫困地区的经济发展放在一个较长的历史进程之中，那么，经济的发展就被赋予带有区域社会发育的鲜明色彩。经济增长即不可能超越这个区域的历史发展进程，也不可能在社会发育的进步中止步不前。农民素质，农村教育，思想观念，社会组织程度，市场发育、交流、信息量的大小，都对经济的增长具有本质性的限定。

正是在这个意义上我们找到了引起贫困地区落后原因的“落后”实质，触及到这些地区与发达地区隐藏在经济指标后的本质差距。

经济的稳定增长，在于社会、经济结构的不断优化。因此，引起贫困地区社会、经济结构的深层变革，形成多元、多层的动力结构，改变落后地区生态、社会、经济环环相套的恶性循环，是贫困地区发展战略的基本目标。

由此目标出发，开发战略不能追求短期效益而牺牲结构优化这个基本目标，而必须寻找两者的一致点，以社会、经济结构的不断优化推进经济的发展，经济指标的实现。

结构性变革是一个时间性较长的历史演进过程；

贫困地区的结构性变革已处在初始的、缓慢启动的、举步维艰的阶段；

经济发展指标要适应于这种状况，以避免期望值过高引起的破坏性后果；

所谓率值翻番，收入倍增等口号都不应是贫困地区经济发展所追求的目标；

贫困地区要选择目标适中，着眼于社会、经济结构不断优化的发展公式。

（二）不平衡发展战略

不同地区在经济发展的不平衡性是一个客观规律。全面推进，各地区等速发展，均衡配量，落后地区大规模跳跃发展，都不过是一种理想化色彩过于浓重的战略设计的虚构。这不仅为我国财力所不容，而且反会因掏空了发达地区的财力与物力拉低整个社会经济的发展速度，并由此殃及贫困地区。因此，就全国经济而言，贫困的消失（尤其是贫困地区贫困状况的消失），还得首先依赖于沿海先期开发地区和大中城市经济的充分发展。因为这些地区有着较好的社会资源，我国紧缺的资金和资源在这些地方有较高的利用效率。这类地区的优先和尽快发展，对尽快增强国力是有先导意义的。我国贫困的根除，还在于整个国力的充实和提高。当前经济建设的基本道路仍是选择不平衡发展战略。优先和充分开发沿海和大中城市经济，将资金、物资集中投放于我国投资效率较高的地区和行业，加速扩大发达区的生产规模和经济实力。在国民经济总水平不断提高的过程中，不断拉动落后地区的经济发展，在落后地区经济发展的可能承受度中，依据生产

力转移规律，逐步推进生产力的相对均衡布局，提高贫困地区的生产力水平。

经济的发展是一个辩证的演进过程。

在日本，没有东京圈的先期发展，就没有北海道的成功开发；

在美国，没有东部沿海地区的强大的经济实力，也就没有西部开发的成就。

只有当经济发达地区的生产力，出于发展扩张的自然而不是人为的要求，能动地向欠发达地区转移，这种转移，才具有内在的经济合理性。

为了强化贫困地区的经济开发而牺牲经济发达地区的经济发展势头，是不可取的。

现在，把“开发西部”作为战略重点提出为时过早，西部开发只能是未来大规模开发的准备阶段，在下述两个条件中任何一个未出现以前，都不容轻率地把开发西部作为战略重点。

1. 发现有开发价值很高的矿藏和其它独特资源，东部资源的稀缺能够补偿西部运往东部的高昂成本。

2. 沿海发达地区发展空间不足以支撑经济发展，或者东部地区充分发展到必须寻找新的空间和出路的时候。

在满足上述条件前，作为一种历史阶段，西部不可能得到更多的外来投入，而应该更多在自身能力方面多做文章。

（三）区域发展战略

不平衡发展战略不仅是宏观上的战略选择，而且具有区域发展的战略特点。落后地区在经济发展的选择上必须避开平摊投资、各地区平衡发展的倾向。而根据国土资源的差异，经济地理位置的不同，在劳动区域分工的基础上，形成具有区域特色的、生产相对集中的、能够充分发挥本地优势的地区经济。

目前贫困地区的经济开发基本上是以县为单位进行的。各县