

中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区机构建设科研课题研究成果丛书

扶贫项目与 区域经济发展



ZHONGGUOXINSHIJIYINHANG
FUPINXIANGMUGUIZHOUXIANGMUQUJIGOUJIAN SHE
KEYANKETIYANJIUCHENG GUOCONGSHU

中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室 ● 编

贵州人民出版社

中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区
机构建设科研课题研究成果丛书

扶贫项目与区域 经济发展

中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室 编

贵州人民出版社

责任编辑：廖小安

封面设计：陈艺芳

技术设计：唐锡璋

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫项目与区域经济发展 / 中国西南世界银行扶贫项目贵州
办公室编. — 贵阳：贵州人民出版社，2001.9

(中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区机构建设科研课题
研究成果丛书)

ISBN 7-221-05641-2

I. 扶... II. 中... III. ①不发达地区 - 经济援助 - 项目 - 研
究 - 中国②不发达地区 - 经济发展 - 研究 - 中国 IV. F127

中国版本图书馆CIP数据核字 (2001) 第071510号

扶贫项目与区域经济发展

中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室 编

出版发行 贵州人民出版社

社 址 贵阳市中华北路289号

印 刷 贵州省铜学会印刷厂印制

开 本 850 × 1168毫米 1/32

印 张 11.5印张

字 数 276千字

印 数 1060册

版次印次 2001年10月第1版 2001年10月第1次印刷

书 号 ISBN 7-221-05641-2 / F·296

定 价 30.00元

中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区
机构建设科研课题研究成果丛书

编辑委员会

顾 问：莫时仁 禄智明 张明新
主 编：吴永念
副 主 编：肖学军 袁清林
编 委：荣建国 徐 建 潘元星 邹黔柱
周仕彬 石中华 全晓刚 李云峰
编 辑 组：组 长：潘元星
副 组 长：徐 建 倪绍龙
工作人员：周 静 张 云 张 磊
咨询评审组：张明新 陶性潜 周培荣 赵铁军
龚晓宽 石 争 杨光明

中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区
机构建设科研课题研究成果丛书

《扶贫项目与区域经济发展》

编辑委员会

主 编：汤正仁

编 委：王正国 高林英 罗光华

序

在新的21世纪，扶贫开发仍然是我省一项长期而艰苦的任务。在党中央、国务院关怀下，在省委、省政府的领导下，经过80年代中期以来有组织的大规模的扶贫活动，特别是实施“八七”扶贫攻坚，我省扶贫开发工作取得显著成绩，全省粮食基本自给，大多数贫困人口解决了温饱问题，收入有所增加，贫困地区群众的生活水平有了明显提高；基础设施得到改善，经济发展后劲得到加强；文化、教育、卫生事业有长足的进步。但是，还应清楚地看到，我省扶贫攻坚的任务仍然十分艰巨。尚有313万人未解决温饱问题；解决温饱的标准低；自然条件影响大，基本耕地少，基础设施欠账多；水土流失严重，农业基础薄弱等。因此，我们仍要把扶贫开发作为一项重要任务，坚持开发式扶贫的方针，以增加贫困农户收入为中心，以发展种养业为重点，以贫困村、特困户为重点对象，狠抓落实到户，动员社会力量，调动一切因素，继续打好扶贫开发稳定脱贫奔小康这场硬仗！

引进外资开展扶贫很有必要。江泽民总书记指出：“尽快解决贫困地区群众的温饱问题，改变经济文化的落后状况，是我们党和政府的一项战略任务，……也是我国国民经济、社会发展中关系全局的重大问题。完成这个任务，需要贫困地区广大干部群众的自力更生、艰苦奋斗，需要政府的必要扶持，需要社会各界

的帮助，同时也需要积极发展和扩大与包括世界银行在内的国际组织的合作和帮助。”对于基础薄弱、财力不足、经济总量小、扶贫任务重的贵州省来说，这个问题显得更为突出和必要。我们应该解放思想、更新观念，树立借鸡生蛋借钱生财、发展经济、为子孙造福的思想。这些年来，在国务院有关部委的大力支持下，经过我省各级各部门的共同努力，引进外资开展扶贫工作取得了一定成绩。1995年7月正式实施的贵州西南世界银行扶贫项目，引进世界银行无息贷款约6200万美元，不仅有效地弥补了我省扶贫资金的不足，实施了项目，促进了经济的发展，而且建立了从省、地到县、乡的项目管理机构，组织了一支外资扶贫项目管理队伍，逐步学习、掌握了国际组织的项目管理知识和经验，为搞好我省扶贫开发工作，改变经济、文化落后状况，为实现可持续发展培养了人才。

在扶贫开发工作中，开展同实践结合的理论研究十分重要。根据当地实际如何选择扶贫项目，如何加强项目管理，少数民族地区如何扶贫，如何提高扶贫资金使用效益，如何做好科教扶贫以及在市场经济条件下如何搞好扶贫等等，都是扶贫开发工作中值得研究的问题。理论的价值就在于它能指导实践，只有在蓬勃发展的扶贫实践中加强理论研究，才能事半功倍，才能提高扶贫成效，才能发挥扶贫效益，才能扩大扶贫成果。

中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室，根据西南世行扶贫项目评估报告在机构建设分项目中所设置的科研课题的要求，约请有关专家选定了一些与扶贫开发有关的重要课题，采取邀请招标的方式确定了课题承担单位。课题研究人员以西南世行扶贫项目为研究基点，紧密结合其他扶贫项目，通过大量调查研究和分析对比，对我省扶贫开发工作取得了探索性的研究成果——“中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区机构建设科研课题研究成果

丛书”。我相信这套丛中阐述的那些来自于扶贫实践的意见和建议，将使我省从事扶贫开发和农村工作的同志受益。希望今后有更多的单位和同志关心、支持和参与扶贫开发中的研究工作，有更多的佳作问世，为我省的扶贫攻坚作出更大的贡献。

莫时仁

2001年5月16日

前 言

在“中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区机构建设科研课题研究成果丛书”与广大读者见面之际，我感到由衷的喜悦，趁此机会回顾一下这套“丛书”形成的背景和过程，以便读者更好地了解出版这套“丛书”的目的和作用。

中国西南世界银行扶贫项目，是1995年我国政府与世界银行签订的第一个利用外资进行综合扶贫开发的项目，是我国实施“八七”扶贫攻坚计划的一个重要组成部分，是通过采取跨地区、跨行业、多渠道、连片开发、综合扶持的办法来解决贵州、云南、广西35个贫困县绝对贫困问题。世行投入贷款2.475亿美元，其中投入到贵州项目区贷款6200万美元，按1:1的国内资金配套，贵州项目区项目总投资为人民币10.7880亿元。项目覆盖我省安顺、毕节、黔西南、黔南、六盘水五个地（州、市）的普定、关岭、紫云、织金、大方、晴隆、望谟、册亨、贞丰、长顺、罗甸、盘县、六枝等13个贫困县（特区），直接扶持特别贫困的117个乡（镇）826个行政村、19.7万户82.7万贫困人口。项目建设内容是社会服务、劳务输出、农村基础设施、土地与农户开发、乡镇企业、机构建设与贫困监测，共计324个子项目。

自1995年实施先导工程至今6年来，项目实施取得了显著成绩：一是农民收入大幅度增长。项目村农民人均纯收入由1995

年的704.19元增加到2000年的1063.9元，扣除价格因素后年均增长8.3%，比全省同期平均增长水平高3.8个百分点。二是消费结构发生变化。项目村农民人均生活消费支出由1995年的609.7元增加到2000年的841.8元，扣除价格因素后年均增长6.7%，比全省同期平均增长水平高3.3个百分点。其中吃的比重下降，居住和文化教育支出比重提高。三是建立了一支体系较为完备、了解情况、熟悉外资项目业务的外资扶贫项目管理队伍。四是学到了世界银行的项目管理知识和经验，摸索出了一套比较有效的扶贫项目规划管理模式，即：总体规划、统一评估；成片开发，综合治理；分年实施，分期投入；集中资金，统一投放；规划到村，项目到户；明确职责，规范管理；强化监测，适时调整。这种模式是世界银行项目实施管理程序与我国扶贫开发实际相结合的产物。

根据世界银行《中国西南扶贫项目评估报告》，将机构建设科研课题作为该项目的个子项目实施，其宗旨和内容是：紧紧结合西南世行扶贫项目和其他扶贫项目实施的实践，通过深入的系统调查、统计分析和对比研究，一方面探讨机构设置、职能、人员、权限、运行、相互关系、活动方式、管理手段的最佳结果，进一步把贵州外资扶贫项目机构建设成为更加“合理、协调、精干、高效”的项目管理机构，成为今后我省联系、引进资金和加强外资扶贫项目管理、加快项目实施进度、提高项目实施质量的一个强有力机构。另一方面是研究项目、机构、资金、机制在扶贫中的作用和有效性，进而为我省扶贫开发工作和引进外资扶贫提供新的政策和理论依据。

该课题从1999年底开始组织实施，首先成立课题咨询评审组，然后研究制订实施方案，确定课题研究7个方面的内容，即《项目机构与扶贫开发》、《世界银行西南扶贫项目贵州项目区

贷款资金的回收和再利用研究》、《扶贫项目与区域经济发展》、《少数民族地区综合扶贫开发》、《贫困地区合作医疗的持续性发展》、《劳务输出与农村脱贫》、《提高贫困地区农业产业市场竞争能力研究》等7个子课题。通过招标，从14个投标单位中评审出7个承担专项课题研究单位。在各有关部门和地（州、市）、县项目办的大力支持下，经过课题研究单位一年多的大量调研和分析、咨询评审组的严格把关和充分论证，形成了这套“丛书”。该“丛书”一是具有选题精、调研深、材料实、立论新的特点，二是充分证实了项目的务实、有效和成功，三是肯定了综合扶贫、配套输入在扶贫攻坚中的作用，四是探索了外资项目管理机构建设的重要性和持续发展的必要性，五是从多角度审视了外资扶贫项目执行过程，并提出诸多可行的建议。总之，这套“丛书”将为我省21世纪的扶贫理论和扶贫实践提供很多启示，具有一定的指导意义，值得借鉴。

目前，贵州省解决贫困问题的标准低，且不够稳定，扶贫开发仍是我省经济社会发展中的一项长期而艰巨的任务。因此，外资扶贫也是长期性的工作，加大外资扶贫的力度，拓宽引资渠道，加强外资项目管理机构的建设，也应是贵州省一项长期的任务。我们一定要按照中央提出的“两个大局”的重要思想，抢抓西部大开发机遇，切实转变观念，将外资扶贫推向一个新的高度。

吴永念

2001年5月1日

前 言

本书是中国西南世行扶贫项目贵州办公室委托、贵州省委党校课题组承担的《市场经济条件下扶贫项目对区域经济发展的作用和适应性研究》科研课题的最终成果。该课题组组长由汤正仁担任，课题组成员有王正国、高林英、罗光华，课题研究报告由汤正仁执笔。

自1999年11月课题立项批准以来，课题组严格按照与委托单位签订的合同要求，赴罗甸、织金、晴隆、普定等世行项目县的项目乡村和项目点进行实地调查，并对毕节、赫章、施秉等非项目县进行调查，获得了相关扶贫项目的大量第一手材料；与此同时，还尽可能地搜集了相关的面上资料，并进行了比较充分的理论准备。在此基础上，进行了潜心的研究。2000年8月底，初稿完成，送专家评审组初评，评审组在给予好评的同时，提出了许多宝贵的修改意见。课题组充分吸收了这些意见，对初稿进行了认真修改，最终形成了这个书稿。本课题的调查和研究，得益于：贵州省世行扶贫项目办，贵州省委党校，课题专家评审组，罗甸县项目办、织金县委和县项目办，晴隆县委政府办、项目办，普定县委办、项目办，毕节地区行署办，施秉县政府办、扶贫办、旅游局等单位 and 部门提供的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢。还应感谢的是，贵州省委党校经济学教研部的各位教员，他们承担了繁重的教学任务，使作者能抽出大量时间潜心从事研究

8000万之多。

从1994年开始，国家实行了“八七”扶贫攻坚计划。国家集中人力、物力、财力，动员全社会力量，争取用7年时间，基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。攻坚性反贫困战略的实施使贫困人口下降到1999年的3000多万。

在中国的反贫困战略取得明显成效的同时，已经解决温饱的部分人口又重新返回贫困状态。除返贫外，不少未返贫的地区也仅仅停留在解决温饱的水平上，没有得到明显发展。纵观这些地区和返贫地区的扶贫实践，我们可以看到，一些单一的扶贫计划的实施很难从根本上改变旧有的经济系统，从而难以使这些地区的贫困人口稳定脱贫，并在脱贫之后逐步进入小康。

二

怎样才能使被扶持对象稳定脱贫、不再返贫？有人认为是解决资金投入问题，有人认为是解决劳动力素质问题，有人认为是解决观念问题，即解决系统的要素问题。本课题研究力求不受这种扶贫要素论的束缚，试图引入耗散结构论的分析方法，从结构和系统的角度讨论扶贫的关键问题，并将扶贫项目定位于建造具有耗散结构特征的新结构上。

由普里戈金创立的耗散结构论研究的对象是与外界既交换能量也交换物质的开放系统。在普里戈金看来，社会和生物的结构的一个共同特性是它们产生于开放系统，而且这种组织只有与周围环境的介质进行物质和能量的交换才能维持生命力。然而，只是一个开放系统并没有充分的条件保证出现这种结构。只有在系统保持远离平衡和在系统的不同元素之间存在着非线性机制的条件下，耗散结构才可能出现。一个开放系统可能有三种不同的存在方式：第一种方式是热力学平衡态，第二种可能的方式与平衡

只有一点微小的差别，保持近于平衡。对于这两种状态，可以表明，系统尽可能靠近分子完全无序的状态运动，因此任何新的结构和组织都不可能出现。然而，对于第三种可能的方式情况变得完全不同，这是在强制力保持一定的值，迫使系统远离平衡时产生的结果。在这种情况下，新的结构和新型的组织能够自发地形成，这就是耗散结构。

耗散结构形成的两个基本条件是：第一，系统必须是远离平衡态的开放系统。孤立系统和封闭系统不可能形成耗散结构；开放系统必须远离平衡态，处于平衡态和近乎平衡态的系统也不可能产生耗散结构。第二，系统不同元素之间存在非线性机制，即元素A的“微涨落”能够引起B的“巨涨落”。只有存在这种非线性机制，耗散结构才有可能出现。

耗散结构论体现了唯物辩证法的基本特征，西方学术界给予它极高的评价，普里戈金教授也因此而荣获诺贝尔奖。

当用耗散结构论方法来分析贫困和扶贫问题时，我们发现，贫困地区能否摆脱贫困、抑制“返贫”，关键在于能否从熵趋于最大的热力学平衡态的混沌无序中走出来，形成系统的“耗散结构”。贫困地区的经济社会系统往往是封闭系统，由于不能与外界交换物质和能量，有效能量和物质逐渐减少，无效能量和物质日益增加，使得贫困地区处于“贫困恶性循环”状态。打破“贫困恶性循环”，关键要实施扶贫项目。扶贫项目的实施，使系统从封闭走向开放，打破了原来的平衡，使系统在远离平衡的状况下，通过扶贫项目资金、技术、管理、设备等方面的投入形成新的经济增长点，创造由“微涨落”引起“巨涨落”的非线性作用机制，从而带动系统产生新的“耗散结构”。这种新的“耗散结构”与市场经济的外在环境相适应，逐步使贫困地区由传统经济向现代经济转变，由自给经济向商品经济、市场经济转变。这就是在贫困地区实施扶贫项目的最终目的。

三

通过扶贫项目构造具有耗散结构特征的新的经济结构，是扶贫的关键。

贫困地区的经济结构，过量的劳动力资源连续不断地追加到有限的土地上，使得追加的劳动力的边际生产率日趋下降，趋于零甚至为负数，造成经济要素中劳动力要素的大量浪费。与此同时，具有比较优势甚至绝对优势的矿产资源、林业资源和畜牧业资源又大量闲置。显然，这样一种封闭的、资源不能得到合理配置的、自身优势没有得到很好发挥的经济结构，正是贫困地区经济系统的投入产出变换功能差、输出功能弱的真正根源。

在贫困地区，资金的使用只有在同经济结构的改造结合起来时，才会有效地发挥作用，这也就是要解决好投资的方向问题。如果还是由旧的经济结构吸收新投资，资金的使用也许会产生短暂效益，也许只能在不断递减的效率下发挥作用，结果贫困地区虽然会缓慢发展，然而将一直处于贫困地位。人才问题同样重要，但贫困地区所需人才，主要是在改造经济结构的活动中，在从事经济活动的实践中，在商品经济、市场经济风风雨雨的摔打中成长起来。当然，普及初等教育和发展中等教育，对从事各种经济活动、改造经济结构具有不可忽视的重要作用，二者是相辅相成的。新观念十分重要，思想是行动的先导，理论是实践的先导，而贫困地区脱贫致富所需的新观念，来源于改造旧的经济结构的需要，这些新观念能够被接受，也只是改造传统结构、建造新的经济结构的过程中，才能最后确立。

构造具有耗散结构特征的新经济结构，存在着一系列的制约：基础结构的制约，市场的制约，资金的制约，人才的制约，环境的制约，科技的制约，制度的制约，组织的制约，等等。消

除这些制约，建造具有开放性和巨大关联效应的主导产业特征的新的经济结构，地方政府发挥着重要的作用。

地方政府是地方经济建设的组织者和领导者。贫困地区在构造开放式的经济结构、构造以开发性产业为主导的产业结构的过程中，地方政府在国家宏观经济政策指导下发挥决策、指挥、组织、协调、服务的职能。贫困地区新经济结构建造，必然遇到新产业的发展与资金、技术、管理、人才缺乏之间的矛盾和经济发展与生态环境之间的矛盾、地区与地区之间发展不平衡的矛盾，等等。这些矛盾的解决，相当程度上依赖于贫困地区地方政府的工作。

四

实施扶贫项目，是形成新的经济结构的主要途径。

扶贫项目在贫困地区新的经济结构建造中起着十分重要的作用。这些作用主要体现在：变封闭的经济系统为开放的经济系统，改造传统农业，建造基础结构，突破非农产业，塑造主导产业。

扶贫项目对贫困地区资源的开发，在主导产业的塑造和基础结构的建设中会形成各种各样的经济联系，这些经济联系的总和形成以某种被开发的优势资源为龙头的系列化生产。在市场经济条件下，各种经济联系体现为市场联系。扶贫项目在对优势资源的开发中能否形成系列化生产，能在多大规模上形成，虽然在一定程度上也取决于政府干预，但最基本的决定力量来自于市场，来自于市场价格、市场供求、市场竞争，来自于市场交换中的利益调整。

扶贫项目的实施能够形成“发展极”或新的经济生长点。扶贫项目的实施，贫困地区资源的开发，会形成大大小小的市场。

从内容上看，有产品市场、劳动力市场、技术市场、餐馆旅馆等服务性市场等。从空间分布上看，有县城市场、老集镇市场、新集镇市场、乡村市场等。这些市场与资源开发紧密联系，与扶贫项目紧密联系。当某个扶贫项目得以实施，某种资源的开发由决策变为实践时，首先就产生了对劳动力、劳动资料、生产技术等生产要素的实际需要。于是，大批的贫困地区农村剩余劳动力涌往发达地区寻求工作，待售劳动资料的厂家到该地区推销产品，掌握该种资源开发技术的人们也前往寻求机会。这样，该扶贫项目区和资源开发区产生了对餐饮、旅馆服务的需要，产生了对道路建设、能源供应、通讯设施的需要，产生了对交通运输的需要，而当各种基础设施和服务建起来后，又会吸引更多的人前往这些地区。扶贫项目、资源开发取得成效、生产出产品，如果是市场上的紧俏商品，需要这些产品作原料的厂家就会前来订货，依靠经营这些产品从中牟利的中间商也纷至沓来，受到示范影响希图通过该项资源开发发财的人们会蜂拥而至，这又会形成更大的市场。这些依托扶贫项目、依托资源开发发展起来的充满生机活力的市场区域，我们可以将其看作是贫困地区的“发展极”。这些“发展极”构成了贫困地区经济发展的新增长点，它们通过自己的内在吸引力成为资金、劳动力、生产技术、劳动资料、劳动对象、运输工具、生活资料的“吸引中心”，同时，它们又通过自己的外在辐射功能向外传输生产技术、管理经验、运出产品和劳务、支出的货币等等，从而成为“扩散中心”。由交通沿线串连起来的若干个这样的“发展极”形成的“发展轴”，成为贫困地区经济系统产生的新的耗散结构的象征。

通过扶贫项目构造新的经济结构，目的在于使贫困地区的农户从根本上摆脱贫困，进入小康，走向富裕。在市场经济条件下，要达到上述要求必须采取各种手段，提供各种服务，组织实施基础设施扶贫项目、“龙头”企业扶贫项目、市场建设扶贫项