

周述实 主编

SHENG
CUN

生存·

FA
ZHAN

发展·

XIAO
KANG

小康

—庆阳老区反贫困战略研究

422

兰州大学出版社

《庆阳老区反贫困战略研究》

主 编：周述实

副主编：陈一为 陈延诚

编 委：（按姓氏笔划为序）

马 琨 牛剑平 刘 勇 朱洪林

陈一为 陈延诚 邵书琴 周述实

张维池 胡其昌 常红军



前 言

庆阳地区位于甘肃省东部,地处黄土高原腹地。全地区辖7县1市,其中7个县为原陕甘宁边区革命根据地的组成部分。庆阳地区与陕北、宁夏西(吉)海(原)固(原)地区毗邻。整个陕甘宁地区煤炭、石油和天然气资源富集,具有建成我国能源、重化工基地的广阔前景。庆阳地区已有的石油化学工业基础,将在陕甘宁地区能源、重化工基地的建设中发挥重要的作用。庆阳地区土地资源广阔,农业资源丰富,是大有希望的“陇东粮仓”。在革命战争年代,庆阳老区人民为中国革命的胜利做出了巨大的牺牲和贡献。解放以来,特别是在党的十一届三中全会以后,在党和政府的领导下,老区的经济建设取得了巨大的成就。但是,由于经济、社会基础薄弱和自然地理条件等因素的制约,庆阳老区的经济社会发展水平与全省相比,尚有较大差距,实现稳定脱贫,提高温饱水平,奔向小康的任务还十分艰巨。90年代到下世纪初,我国社会主义市场经济进入全面推进的新阶段,庆阳地区面临着发展方向和目标的重新选择,如何迅速摆脱贫困,加快发展,成为振兴老区的重要任务。

我们认为,国土资源开发不足,资源配置机制不良,资源配置结构不合理和功能失调,是制约我国“老、少、边、穷”贫困地区经济社会发展的重要因素。把经济发展建立在对国土资源进行有效开发和综合治理的基础上,是使贫困地区走出困境的根本

途径。目前，我国包括老区在内的大部分贫困地区，尚未在国土资源的开发和整治方面为经济社会的发展奠定稳固的基础；现有对贫困地区经济开发的战略研究，大多与国土资源开发与整治结合不够，因而使战略选择缺少国土资源配置方面的可靠依据，影响了战略的稳定性和有效性。所以，把庆阳老区的国土开发规划与反贫困战略有机地结合起来，进行全方位和系统的综合研究，不仅对打好老区的扶贫攻坚战有重要的实践意义，而且能够为贫困地区以国土开发整治来促进稳定脱贫提供有价值的实证研究成果。

基于此，甘肃省计划委员会确定了《庆阳老区反贫困战略研究》的课题，并组织省社科院等单位和省计委国土办、省计委国土区划研究所、庆阳地区计委的有关同志从1992年5月开始进行研究。在课题研究过程中，省计委国土开发整治办公室、省计委国土区划研究所、庆阳地区计委和甘肃省社会科学院经济研究所的专家、学者和实际工作者密切合作，对庆阳地区国土资源开发、整治和配置的现状与问题，对其经济社会发展各个方面，进行了比较全面、系统、深入的调查研究，于1994年5月完成了课题的初稿，在征求意见的基础上，对初稿进行了修改，使这一工作基本完成。

《庆阳老区反贫困战略研究》的主要目的和任务是：（1）从国土资源开发整治与配置的角度，探讨导致老区贫困的成因；（2）在综合分析影响和制约老区国土资源开发及配置相关因素的基础上，确立好扶贫攻坚战的目标和任务，制定与国土开发整治相结合的老区反贫困战略；（3）对老区经济社会发展的重大问题，如产业发展与区域开发问题、环境问题和人口问题等，进行探讨和研究，并提出解决问题的途径与对策；（4）从深化国土资源开发和有效整治，合理配置国土资源的角度，对80年代以来老区扶贫开发的经验进行回顾和总结，并以典型事例和优秀人物的事迹，为贫困地区的扶贫开发和发展提供可资学习、效法的范例。

根据上述目的和任务,《庆阳老区反贫困战略研究》的主要内容分为三大部分,即综合战略篇、子战略篇和案例篇。

《综合战略篇》是本项研究的总论。其内容主要包括:(1)老区国土资源的赋存、开发和整治水平,国土资源配置结构及发展潜力的综合分析和评价;(2)从国土资源的开发、整治和配置的现状出发,全面、系统分析制约老区经济社会发展的障碍,其中包括国土资源配置的基础,国土资源空间配置的质量和水平,国土资源开发、整治、配置的相关因素如体制、要素投入、区位及市场条件等,探讨导致老区“贫困综合症”的成因;(3)根据90年代到下个世纪初宏观经济社会发展环境和区域经济发展条件的变化趋势,分析老区经济社会发展面临的挑战和压力,可以利用的有利时机和条件,立足于现有的发展基础,提出加快老区经济社会发展的反贫困战略,其中包括迈向21世纪的老区经济社会发展的战略指导思想 and 目标,“固基础、启民智、强科技、兴产业、优结构”的战略任务,由扶贫开发向发展转变的途径,以及发展模式的选择,实现发展战略的对策建议等。

《子战略篇》着重论述了老区反贫困的产业发展战略、区域布局战略、环境整治战略和人口发展战略。在产业发展战略中,提出了把国土资源开发、整治、配置与市场化因素结合起来,通过正确选择和培育主导产业,优化产业结构来提高国土资源的开发水平,提高国土资源的配置质量和转换效率,奠定反贫困的产业基础的思路;在区域布局战略中,提出了建立不同层次合理分工的布局体系的构想,其中包括在陕甘宁能源、重化工基地中发展油气加工,建成甘肃东部地区的石油化工基地,建立地区内部各经济区分工与合作的经济网络等等;在环境整治战略中,提出了建立新的环境整治模式,即实现国土整治产业化;在人力资源开发战略中,提出控制人口过快增长,开发人力资源,提高人力资源素质的途径。

《案例篇》总结了庆阳老区扶贫开发中，以“富民、富县、富区”为目标，促进农村、县城和全地区扩展和深化国土资源开发、整治和配置，取得脱贫致富的经验，其中包括体制创新、产业结构调整、发展乡镇企业、巩固农业基础、开拓市场等方面的经验。这些经验是庆阳地区党政领导、干部和群众为了摆脱贫困，充分发挥积极性和首创精神的结晶，对本地区今后的发展和其他贫困地区的扶贫开发，能够提供宝贵的示范和启迪，特别是那些在扶贫开发第一线为脱贫致富而奋斗的普通农民、干部和知识分子的奉献精神，更是贫困地区难以为其他物质条件所代替的财富。这些平凡的百姓，是中国扶贫开发事业的脊梁。

为时两年终于完成的《庆阳老区反贫困战略研究》，是实际部门的工作者与专家、学者紧密合作的成果。参加这一研究的全体人员衷心希望这一研究成果能对省上和地区的决策部门提供一些参考意见。同时，也对在深入研究过程中提供支持和帮助的省上地区有关部门、有关人员表示衷心的感谢。

《庆阳地区反贫困战略研究》课题组

1994年9月

序

贫困，正在严重困扰着人类社会。发展中国家、发达国家以及许多国际性的社会集团，不论各自的出发点如何，都在面向贫困问题。治理绝对贫困和相对贫困已成为诸多社会学科研究的热门话题。

甘肃省的扶贫开发工作在党中央、国务院和有关部门的关怀支持下，各级党委、政府带领贫困地区广大干部、群众经过多年的艰苦努力，取得了巨大的成绩。但是由于历史和各种因素的制约，目前，全省农村还有400多万人口处在绝对贫困之中，有些已经解决了温饱的地方，标准低，不稳定，一遇灾害又返贫。因此，要帮助他们彻底摆脱贫困，任务还相当艰巨。

庆阳老区在中国革命战争年代，曾为革命胜利做出了巨大的贡献和牺牲。解放以来，经济和社会都取得了很大成就，尤其是党的十一届三中全会以后，各方面有了突飞猛进的发展，但由于自然条件、经济基础等多种原因的影响，实现稳定脱贫奔小康的目标还任重而道远。《庆阳老区反贫困战略研究》通过全面、系统而深入的调查研究，立足于国土资源的开发与配置，从产业发展、区域开发、环境、人口等经济社会问题入手，较好地把握了贫困的本质，提出了反贫困的途径和对策。我相信，这本书的出版对庆阳老区乃至全省人民，由保证生存到持续发展继而进入小康社会的经济活动，具有一定的参考价值和现实意义。

张其乐

25/11·94

目 录

前言.....	(1)
---------	-----

总体战略篇

第一章 贫困与反贫困.....	(2)
第一节 狭义贫困：老区的收入水平分析.....	(3)
第二节 国土资源整治：老区经济社会发展的基础 分析.....	(6)
第三节 反贫困：老区开发的主题.....	(9)
第二章 “贫困综合症”的成因分析	(15)
第一节 国土资源赋存：区域经济发展的资源约束	(15)
第二节 国土资源开发：生态恶化的环境约束	(17)
第三节 国土资源开发的产业配置：粗放、低度化的结 构约束	(19)
第四节 国土资源的空间配置：稀疏型经济的区位约束	(29)
第五节 人力资源：低素质及低水平的结构特征	(33)
第六节 资金：制约经济发展的“瓶颈”约束	(37)
第七节 市场：资源配置的体制约束	(38)
第八节 老区经济社会发展约束因素的综合效应：“贫 困综合症”	(41)
第三章 老区反贫困战略	(47)

第一节	老区反贫困及反贫困战略的内涵	(47)
第二节	制定反贫困战略的依据	(54)
第三节	反贫困战略的指导思想和目标	(59)
第四节	反贫困战略的重点	(71)
第五节	实施“反贫困”战略的步骤	(79)
第六节	反贫困战略的若干重大问题对策	(83)

子战略篇

第四章	产业发展战略	(96)
第一节	国土资源开发与产业成长	(96)
第二节	产业发展基础和现状	(100)
第三节	产业发展战略的选择	(110)
第五章	区域经济协调发展战略	(117)
第一节	国土资源空间配置状况及与毗邻地区经济发展 差异分析	(117)
第二节	优化国土资源空间配置, 建立协调型空间结构 体系	(120)
第三节	产业发展区域化、区域开发产业化的开发模式 选择	(121)
第六章	环境治理与保护战略	(127)
第一节	环境质量状况及水平的评估	(128)
第二节	环境质量劣化的成因	(130)
第三节	国土整治的重点及思想	(133)
第四节	国土整治方式的新选择: 由单纯整治向效益化、 产业化转变	(138)
第七章	人力资源开发战略	(144)
第一节	人力资源开发战略在反贫困战略中的地位	(144)

第二节	人力资源状况对老区国土开发的影响与制约	(147)
第三节	人力资源状况评估及趋势分析	(148)
第四节	人力资源开发战略	(154)
第五节	人力资源开发模式的选择	(160)

案例篇

第八章	反贫困之一：富区与富县	(166)
第一节	庆阳地区扶贫工作述要	(167)
第二节	老困五县一片的扶贫开发	(178)
第三节	发展乡镇企业	(188)
第四节	发展县级经济，实现“富县”目标	(193)
第九章	反贫困之二：富民	(200)
第一节	全面发展农业生产	(200)
第二节	进行基础建设，改善农业生产条件	(218)
第三节	发展乡镇企业，壮大农村经济	(223)
附：	庆阳地区脱贫致富群英谱	(235)
	后记	(257)

总体战略篇

庆阳地区位于中国黄土高原地区的中部，居甘肃省东部。庆阳地区有悠久的历史，早在 3000 多年前，西周的先祖就曾在这里从事农耕，创造了灿烂的农耕文明。曾经作为中华民族农耕文明发祥地的这块土地，历经千年沧桑，在封建社会和半封建、半殖民地的旧中国，走完了由盛而衰的历史发展过程。庆阳地区再写辉煌的历史，是它从本世纪 30 年代初开始，成为中国共产党领导人民进行土地革命战争的根据地。著名的陕甘宁边区苏维埃政府的所在地，就在华池县的南梁。30 年代中期，中央红军经长征后到达陕北，建立了陕甘宁边区根据地，庆阳地区的庆阳、合水、镇原、环县、华池、正宁和宁县，成为陕甘宁边区的组成部分。在革命战争时期，庆阳地区人民为中国革命的胜利作出了巨大的牺牲和贡献。

中华人民共和国成立以后，特别是在党的十一届三中全会以后的改革开放新时期，庆阳地区经济社会由凋敝走上振兴之路。但是，由于经济、社会基础薄弱和自然地理条件的制约，庆阳老区的经济社会发展水平不但与发达地区相比差距很大，就是在省内，也处于相对滞后的发展状态。其中一个重要原因，就是长期以来，在高度集中的计划经济体制（以下称为“传统体制”）的影响下，庆阳老区国土资源开发不足，人口、资源、环境的协调程度低。进入世纪交替的 90 年代，中国社会主义市场经济体制及其运行机制的成长，既给老区的经济社会发展带来新的机遇，也使其面临着如何打好扶贫攻坚战的严峻挑战。

在中国，绝大多数贫困地区都存在着国土资源开发不足，国土

整治水平低,国土资源配置结构不合理,配置质量和效率低等问题。这些问题成为导致贫困的基本成因,同时又形成了贫困与国土资源开发、整治、配置低水平、低效率之间的恶性循环。这种现象在庆阳地区也同样存在。因此,在本世纪末和下一世纪初,充分利用市场化进程所带来的有利机遇,深化老区国土资源开发,并实现国土资源在产业、空间的合理配置,提高资源配置质量和效率,是庆阳老区实现稳定脱贫,走上持续、稳定、协调发展之路的必然选择,也是其实现温饱,奔向小康的必由之路。为此,庆阳老区必须把国土资源的开发利用、保护整治与反贫困任务有机地结合起来,立足于国土资源的合理开发和有效整治,制定反贫困战略。

第一章 贫困与反贫困

庆阳地区共7县1市,即庆阳县、镇原县、宁县、正宁县、合水县、华池县、环县和西峰市。总土地面积为27119平方公里,占全省土地面积的5.98%。1991年,全区人口为220.60万人,占全省总人口的9.77%;国民生产总值为20.44亿元,占全省国民生产总值的7.99%。表1—1是庆阳地区几项主要的经济发展指标的人均值及其与全省的比较。

表1—1 1991年庆阳地区主要经济指标的人均值与全省的比较

	全省	庆阳	庆阳比全省(±%)
人均土地面积(公顷/人)	2.01	1.23	-38.81
其中人均耕地(公顷/人)	0.15	0.20	33.33
人均国民生产总值(元/人)	1133	927	-18.18
人均国民收入(元/人)	1000	731	-26.90
居民消费水平(元/人)	588	587	-0.17
农民人均纯收入(元/人)	446	494	10.76

表 1—1 表明，衡量庆阳地区经济发展水平的一些重要指标，均低于全省的平均水平。虽然相比之下，农民年人均纯收入高于全省的平均水平，但是一则，甘肃农民年人均纯收入自 1983 年以后，均居于全国各省、市、自治区的最后一位（1991 年，居最后一位的是安徽，但安徽是在遭受特大水灾之后，情况特殊），庆阳地区的这一指标虽略高于全省，但也仅与贵州省的平均水平（居全国各省、市、自治区的倒数第二位）相当；二则，与省内这一指标水平较高的地区相比，庆阳地区的这一指标仅相当于金昌市水平的 81.38%，张掖地区的 71.81%，酒泉地区的 45.79%。因此，从表 1—1 可以直观地得出这样的结论：庆阳地区经济发展仍未摆脱滞后和贫困的困扰。这也是研究庆阳地区贫困问题和反贫困的出发点。还需要指出的是：在我国，贫困问题主要发生在农村，因此，研究庆阳地区的贫困问题，也主要是对其农村经济及与之相关的其它问题进行分析。同时，在一个地区内，国土资源的开发整治和配置具有整体性的基本特征。从这一角度来研究贫困问题，也必然涉及到区域经济的整体及各个层面。就“反贫困”的主题而言，实际上也是对庆阳地区经济社会发展的问题进行全面的探讨和分析。

第一节 狭义贫困：老区的收入水平分析

关于“贫困”概念的界定，国内外学者提出了种种不同的见解。概括起来，大致有狭义和广义之分。狭义的贫困，是指人的收入不足以维持物质生活所必需的最低限度的需求，缺乏再生产所必需的物质条件。广义的贫困则是指除了经济贫困之外，还包括社会、文化、心理等方面的障碍约束。研究庆阳老区的贫困问题，既需要从狭义贫困的角度来认识其贫困的主要症结，又需要从广义贫困的角度来探索其摆脱贫困的根本途径，还需要从二者

的结合上，来全面揭示其贫困的基本特征。

1985年，庆阳地区农民家庭人均纯收入为226元，其中低于200元的有正宁（196元）、庆阳（193元）、环县（199元）等3个县，镇原县略高一点，但仅为201元，这些县都是老区县。收入水平最高的西峰市为272元。按照国务院贫困地区经济开发领导小组1986年9月17日召开的第三次全体会议所确定的享受国家对贫困地区增加的10亿元专项贴息贷款扶持县的标准，即：（1）1985年全县人均纯收入在150元以下的；（2）全县人均纯收入在150—200元之间的老区县和民族自治县；（3）全县人均纯收入在200—300元之间的对革命贡献大、影响大的革命老根据地中的部分县，以及内蒙古、青海、新疆等省区的少数民族困难县，庆阳地区的7县1市基本上处于贫困状态（见表1—2）。

表1—2 庆阳地区农业人口人均纯收入、人均占有粮食及其与全省的比较（1985年）

	全省	酒泉	庆阳地区
农业人口人均纯收入（元/人）	257	625	226
农业人口人均占有粮食（公斤/人）	307	842	250

从表1—2可以看出，1985年，庆阳地区农业人口的人均纯收入比全省平均水平低31元，仅为酒泉地区平均水平的36.16%，人均占有粮食比全省平均水平低57公斤，还不到酒泉地区平均水平的30%。与“苦瘠甲天下”的定西地区相比，庆阳地区的人均纯收入水平比后者（为210元）略高，但人均占有粮食却低于后者（为261公斤）。

“七五”期间国家和省上进行的扶贫工作，使庆阳老区的贫困面貌发生了改变。庆阳地区1985年是全省农村人口纯收入最低的地区之一，到1991年已在全省名列酒泉地区、嘉峪关市、张掖地区、金昌市、兰州市之后，成为省内人均纯收入较高的地区之一；

农村人口的人均占有粮食也达到 341 公斤，也接近于全省的平均水平（347 公斤）。

直观地看，庆阳地区农村人口的收入水平和粮食占有水平，已超过了国家当时确定的“老、少、边”贫困地区的标准，说明其脱贫工作已取得相当显著的成就。但是，如果考虑到 1985—1991 年的物价上涨因素，则情况并不乐观。实际上，若以 1985 年庆阳地区农民的生活费用价格指数为 100，则 1991 年，其农民的生活费用价格指数就达到 185.66。考虑到这一因素，则 1991 年庆阳地区农村人口纯收入实际水平也仅相当于 1985 年 266 元的水平。这也就是说，在 6 年中，庆阳地区农村人口纯收入在扣除物价水平上涨因素之后，仅增加了 40 元，人均年增加额还不到 7 元。

1985—1991 年，庆阳地区各县市农村人口人均纯收入水平的变化情况见表 1—3：

表 1—3 1985—1991 年庆阳各县市农民人均纯收入变化情况（元/人）

	1985 年	1991 年	扣除物价上涨因素后	
			1991 年	1985—1991 年递增速度（%）
西峰市	272	632.50	340	3.79
庆阳县	193	455.93	245	4.05
环 县	199	396.34	214	1.22
华池县	236	441.50	237	0.07
合水县	240	538.28	289	3.14
正宁县	196	524.63	282	6.25
宁 县	231	493.57	265	2.31
镇原县	201	492.16	265	4.71
全地区	226	494.25	266	2.75

上述情况表明，就收入水平来看，庆阳地区脱贫的实际效果还比较有限。1991 年，庆阳地区农民人均纯收入仅及全国平均水平的 70%，仍属于低收入地区。90 年代初，国家又对脱贫标准进

行了调整，即人均年纯收入为 300 元。这一标准仍嫌低，以新的标准来衡量，庆阳地区只是达到了温饱的临界状态。

第二节 国土资源整治：老区经济 社会发展的基础分析

国土资源开发程度及其整治水平，构成一个国家、一个区域经济社会发展的基础性条件。国土资源的开发和整治，从狭义的角度看，是对土地、水、能源和矿产、生物等自然资源的有效开发和合理利用；从国土资源的全部内涵来看，则是对自然资源、社会资源、经济资源的有效利用和合理配置。与区域经济社会发展的基础直接相关的国土资源开发和整治，则与土地资源、水资源、气候资源、生物资源、矿产资源等自然资源的有效开发和合理利用相联系。对这些自然资源的开发整治，决定着一些基础产业（如农业、水利和交通运输等）的发展水平。在贫困地区，由于对自然资源的开发程度低，并缺乏必要且合理的整治，因而使大多数自然资源只是处在潜在的形态或只是进行初级的利用。从国土资源整治的角度看，作为国土资源开发的初始基础，对国土资源的整治主要包括这样 3 个方面，一是合理使用土地，提高土地产出率，这实际上是加强农业的基础地位；二是构建资源流动的载体，即通过兴建交通、运输、邮电通讯等基础设施，为国土资源的空间流动和配置创造有利条件；三是建立国土资源聚集的载体，分散的国土资源不能有效地转变为财富，只有在一定的空间区位上进行聚集和组合，才能创造财富积累，这里的空间区位，就是城镇体系。这 3 个方面构成国土资源开发和配置的基础。对贫困地区来说，土地产出率低不足以满足人口的基本生活需要，交通运输、邮电通讯的落后阻滞了资源的流动，经济区位稀少且不健全难以为国土资源的转换提供适宜的条件，构成其经济发展的基础性障碍。这种障碍，在庆

阳地区也不有同程度的表现。

一、农业

“土地是财富之母”，生物资源(包括动、植物资源)依附于土地而生存，是为人口提供衣食等基本生活需要的来源。因此，农业的发展水平，是土地资源、生物资源以及气候资源开发利用程度的反映。土地产出率则是衡量这三种自然资源的组合水平及开发利用程度的标志，也是衡量农业发展水平的重要指标。

庆阳地区依赖于土地而存在的动、植物资源具有多样性的特征。在植物资源中，农作物品种资源丰富，全地区共七大类，320个品种，其中以小麦、油料、豆类、烟草、干鲜果、黄花及中药材等较为丰富，且有一批负有盛名的土特产品。在动物资源中，畜禽品种资源主要有牛、羊、驴、马、猪、鸡、兔、蜜蜂等，以早胜牛、庆阳驴、滩羊等优良品种而称誉省内外。丰富的农作物和畜禽品种资源，是发展种植业、养殖业和多种经营，发展农产品的商品化生产的基础。同时，庆阳地区的土地资源广阔，类型多样，全地区宜农、宜林、宜草(牧)土地类型兼备，发展多样化的农业生产前景广阔。

但是，由于长期受自然经济生产方式的影响，兼之地处内陆干旱地区，庆阳地区的土地产出率还比较低。1991年，庆阳地区的土地产出率及其与全省、全国平均水平的比较见表1—4。

表1—4 1991年庆阳地区、甘肃省、全国按农业

总产值计算的土地产出率

	全国	甘肃	庆阳
土地产出率(元/公顷)	1550.85	625.05	658.057
土地产出率指数 (以全国为100)	100.00	40.30	42.32

在表1—4中，土地产出率按可以利用的土地(包括耕地和宜