

陕北老区经济 开发研究

马江生 王宪三 主编



陕西人民出版社

7.412

陕北老区经济开发研究

主 编 马江生 王宪三

副主编 陈 洪 王 华

陕西人民出版社

(陕)新登字 001 号

陕北老区经济开发研究

马江生 王宪三 主编

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街 131 号)

西安美术学院印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 11.625 印张 255 千字

1996 年 3 月第 1 版 1996 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 7-224-04045-2/F·507

定价: 12.00 元

《陕北老区经济开发研究》编委会

主 编 马江生 王宪三

副主编 陈 洪 王 华

编 委 (按姓氏笔画排列)

马 勇	刘汉铭	冯学厚	叶普万	左希明
左惠生	李智生	吕少敏	周正义	张松林
张俞平	张柱华	赵启华	高文斌	董田春
董 刚	潘怀亮			

编 者 (以章次为序)

张柱华	左惠生	叶普万	陈 洪	刘汉铭
贾占师	刘翠英	潘怀亮	李向前	加光阳
董田春	赵启华	韩景荣	吕少敏	赵文尧
何树茂	张松林	王国俊	张 军	董 刚
王 华	冯学厚	张俞平	周正义	张 秘
马 勇	白海洋	郭作玉	刘福合	何宇鹏
曹向昀				

前 言

《陕北老区经济开发研究》系陕西省教育委员会重点课题，陕西人民出版社计划书目。本书不仅反映党的十一届三中全会以来、特别是 80 年代中期以来，陕北地区改革、发展的历史进程，扶贫开发工作的重大成就和历史经验，而且展现 90 年代中后期乃至下世纪初叶，陕北地区扶贫开发工作的思路和方略。本书的经济社会价值和意义，远远超出陕北地区的自然、地理、经济、人文、社会等的范围。它的出版问世，将填补对陕北地区扶贫开发工作进行全面、系统研究之空白，成为我国贫困地区经济和社会发展研究工程系列中一个重要组成部分。

本书由马江生、王宪三任主编，陈洪、王华任副主编。各篇撰稿人分别是：张柱华、左惠生《悟清形势，赢夺机遇》，叶普万、陈洪《扶贫开发，富民强国》，刘汉铭、贾占师、刘翠英《分治区域，狠抓支柱》，潘怀亮、李向前、加光阳《重视结合，提高效益》，董田春《科技治穷，教育奠基》，赵启华、韩景荣《规范管理，健全机制》，吕少敏、赵文尧、何树茂《推进联合，完善服务》，张松林、王国俊、张军《制定规划，保证实施》，董刚、王华《启动市场，促进开发》，冯学厚、张俞平《脱贫要领，致富模式》，周正义、张秘《强化领导，真抓实干》，马勇、白海洋《深化改革，探索成功》。

本书主要参著单位（按参著次序）是：延安大学，榆林地

委、行署，延安地委、行署，榆林高等专科学校，延安地区科协，农业部农村经济研究中心，国务院扶贫开发领导小组办公室等。本书在撰稿过程中，曾得到农业部农村经济研究中心、原陕西省陕北建设委员会、陕西省教育委员会、榆林地委行署、延安地委行署和延安大学、西北大学等单位有关领导和专家教授们的支持和帮助，陕西人民出版社副总编朱玉编审和马来编辑曾给予热情指导并为定稿工作付注心血。对上述单位诸君，谨致诚挚敬意和谢忱！

这里需要说明陕北老（地）区地理范围所指。关于陕北老区的行政区划，主体部分是陕西北部的榆林、延安两个地区。榆林地区辖管榆林、神木、府谷、横山、靖边、定边、绥德、米脂、佳县、吴堡、清涧、子洲等 12 个县（市）。延安地区辖管延安、延长、延川、子长、安塞、志丹、吴旗、甘泉、富县、洛川、宜川、黄龙、黄陵等 13 个县（市）。两区共辖管 25 个县（市）。另外，陕北老区还包括关中北部一部分县乡，即铜川市所属的宜君、耀县，咸阳市所属的三原、泾阳、彬县、旬邑和淳化县，还有富平县 3 个乡，共计（涉及）8 个县。本书所说陕北主要是指陕西北部的榆林、延安两区，这是考虑到它们在自然条件、地理位置、经济开发和社会发展等方面有更多共同、相似之处，而且两区接壤区境线很长，有很多需共同采取行动、共同投入、开发的项目和领域。陕西北部的榆林、延安两区经济社会发展的许多经验和方法，对于关中北部 8 县乡不乏参考、借鉴之价值，两者之间可互补、参用的方面应是很多的，这自然不在话下。

在该书付印之际，正值中共十四届五中全会在京举行。会议审议并通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九

“五”计划和 2010 年远景目标的建议》，全面体现了邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线的要求，展示了今后 15 年中华民族发展的光辉前景，是指引全党和全国各族人民走向本世纪最后一个五年，并将胜利跨入 21 世纪的宏伟纲领。我们要乘此适应社会主义市场经济要求的巨大社会系统工程出台之东风，全面推进陕北地区经济社会的发展和进步，为实现陕北国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标，将一个基本甩掉贫穷落后帽子、经济快速发展、社会安定进步，具有生机和活力、充满希望的陕北带入 21 世纪，而奋发努力，艰苦奋斗。

由于著者水平有限，加之形势发展较快，调研工作未必及时、充分，书中不妥之处，还请批评指正。

马江生

1995 年 9 月

目 录

一、悟清形势 赢夺机遇	
——开发意识.....	(1)
二、扶贫开发 富民强国	
——开发实质	(25)
三、分治区域 狠抓支柱	
——开发战略(I)	(50)
四、重视“结合” 提高效益	
——开发战略(II)	(76)
五、科技治穷 教育奠基	
——开发战略(III)	(109)
六、规范管理 健全机制	
——开发策略(I)	(130)
七、推进联合 完善服务	
——开发策略(II)	(146)
八、搞好规划 保证实施	
——开发策略(III)	(169)
九、启动市场 促进开发	
——开发导问	(190)
十、脱贫要领 致富模式	
——开发方式	(207)

十一、强化领导 真抓实干	
——开发保证·····	(242)
十二、深化改革 探索成功	
——开发规律·····	(265)
附 录	
(一)国内贫困地区分类划片情况·····	(287)
(二)黄土高原丘陵沟壑区基本情况·····	(290)
(三)扶贫经济开发中的农业开发·····	(301)
(四)扶贫经济开发中的山地开发·····	(307)
(五)发达国家反贫困实例·····	(314)
(六)发展中国家反贫困实例·····	(327)

一、悟清形势 赢夺机遇

——开发意识

一国的经济发展很重要的一方面在于如何促进落后地区的发展，可以说，落后地区经济的有效增长，是使国民经济地区结构良性化的根本。在我国，贫困地区（主要集中于中西部地区）幅员广阔，约占我国一半以上的土地，如何使之经济实现开发，乃是我国整个经济起飞的关键所在。尤其是在我国目前为经济起飞创造条件、实行经济转轨的过程中，由于强调投资的经济效益和国家财力所限等原因，很可能使贫困地区与发达地区的经济差异出现相对扩大的趋势。因此，对贫困地区经济发展的研究，就更具有迫切性。中国今日正处于大开放、大发展、大崛起的进程中，历史赋予我们重大的使命就是加快改革开放，加快经济发展，加快脱贫致富的步伐。机遇难逢，稍纵即逝，奋力开拓，将大有可为。

（一）贫困地区面临国际国内经济发展的严峻形势

1. 世界经济发展进入了新的时代

当今世界日新月异、千变万化，一股新技术革命的潮流，正在席卷着我们的时代，也推动了世界经济的迅猛发展。尽管这种变化尚未覆盖每个地区每个角落，但已经展示出巨大威力。其

中，集中体现生产力进步最新成就的是四大明星产业：电子产业、空间产业、海洋工程和生物工程。一些经济学家和未来学家把现在已崭露头角的未来社会概括为“信息社会”。面对经济发展的全新态势，世界各国的学者提出了各种理论。其中著名的有罗斯托的“经济增长阶段论”、贝尔的“后工业社会论”、托夫勒的“第三次浪潮”、奈斯比特的“大趋势”、霍肯的“信息经济”等。在中国，一般将其称之为“新技术革命”。所有这些，从某种角度反映了世界经济的发展状况及发展趋势，同时也标志着世界经济开始进入一个全新的时代。

高技术密集型产业的发展，确为社会开辟了滚滚财源，也使世界各国的经济生活发生了重大变化，发达国家尤其显著。其最直接的后果，是导致一些新兴产业的建立，传统产业相对地萎缩和改组。同时也引起人力需求结构的变化，即社会生产力中的智力成分正在变成社会经济发展的决定性因素，脑力劳动者的比重大大提高，体力劳动者的比重明显下降。

随着工业化的狂飙过后，资本主义社会出现了一些新问题，未来研究和社会预测日益成为西方国家学术界的热门话题。美国未来学家约翰·奈斯比特说：“预测未来最可靠的办法就是认识现在。”^① 我们从世界经济发展现状，大体可以预测未来经济发展前景。首先，从产品经济到服务经济。“后工业社会第一个，最简单的特点，是大多数劳动不再从事农业或制造业，而是从事服务业。如贸易、运输、保健、金融、娱乐、研究、教育和管理”^②。未来社会的基础是庞大的服务业，起主导作用的已经

①奈斯比特：《大趋势》，中国社会科学出版社1984年版，第2页。

②贝尔：《后工业社会的来临》，商务印书馆1984年版，第20页。

不是体力或能源，而是信息。其次，由机械技术到智能技术。目前，发达资本主义国家正向综合自动化目标迈进，即转向智能技术，其主要标志是机器人的出现。如果说机械技术只是一种简单的操作技术，那么，智能技术就是一种系统分析技术。再次，世界经济中心将转向亚太地区。从 60 年代开始，亚太地区有效地发挥了自身的优势，运用先进的科学技术和先进的管理，采用了正确的经济发展战略，使亚太地区的生产力得到飞速发展。飞速发展的生产力给亚太地区经济带来了高速增长，成为世界上经济发展最快的地区。另外，随着旧的世界格局解体，新的国际政治经济新秩序的建立，也将对未来世界经济产生影响。

2. 中国经济发展的现状与挑战

进入 90 年代，世界经济向着更高的目标迈进。各国争相采取新的发展战略和经济政策去追逐世界经济发展的大潮，迎接新技术革命的挑战。对于中国来说，正处于一个历史的紧要关头，与大发展的世界经济相比较，面临的形势是严峻的，存在着不小的差距。单从自身纵向比较看，改革十多年来，取得了举世瞩目的巨大成就。尽管目前还存在这样那样的困难，改革和发展已成为不可阻挡的时代潮流。

党的十一届三中全会开始的一场新的革命，使中国经济和中国各族人民的生活发生了深刻的变化。从 1980—1990 年，我国经济平均年增长 8.9%，而全世界经济年均增长 2.8%，经济增长速度是世界经济增长速度的 3.2 倍。我国是 80 年代世界上经济增长速度最快的少数国家之一。高速增长使我国经济面貌发生了巨大变化，主要表现在：（1）农村经济全面发展，主要农产品产量大幅度增长。1991 年同 1975 年相比，粮食产量由 6100 亿斤增长到 8700 亿斤，居世界第一。棉花产量由 217 万吨

增加到 566 万吨；水果、肉禽蛋类都有大幅度增长。这为解决人民温饱问题提供了物质保障。(2) 乡镇企业的崛起使农村经济结构发生了历史性的变化。1983 年乡镇企业产值 1007 亿元，1991 年达到 11000 亿元，占全国社会总产值的 1/4，占工业总产值的 1/3，出口创汇占 1/4，就业人员已达 9000 多万人，这是农村改革的一项重要成果。(3) 工业生产年均增长 12% 以上，主要工业产品产量大幅度增长，在世界经济的位次提前。钢：总产量由 1980 年的 3560 万吨增加到 1991 年的 7000 万吨，占世界钢产量的 9.6%；煤炭：1980—1990 年，年均增长 5.8%，1991 年产量达到 10.9 亿吨，占世界总产量的 22.5%。此外，原油、水泥、发电量、棉布等都有很大增长，我国综合国力明显增强。(4) 固定资产投资 1980—1990 年总额达 2.7 万多亿元，超过前 30 年的总和。1991 年全社会固定资产投资总额为 5200 亿元，完成了一批大的工业交通项目，增加了经济发展的后续力量。(5) 在经济发展的基础上，城乡人民生活明显改善，从人均纯收入来看，农民人均纯收入，1978 年为 132 元，1991 年为 710 元；职工平均工资，1978 年为 615 元，1991 年为 2365 元。到 1992 年 3 月 20 日，城乡居民储蓄存款余额已经突破 1 万亿元大关，这是人民收入水平提高，生活改善的一个显著标志。实践证明，改革开放是兴国之策，建设有中国特色的社会主义是中国实现现代化和中华民族走向全面振兴的光明大道。

进入 90 年代，十年规划和“八五”计划的实施，我国经济建设和改革开放进入一个新的发展阶段。邓小平 1992 年视察南方并发表重要讲话，以及党的十四大确立以社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标，是这个阶段的重要标志。

但是，目前我国仍然处在社会主义初级阶段，从总体上来

说，生产力水平低，层次多，发展不平衡是这一阶段最显著的特征。不论是与社会主义社会经济形态所应有的物质基础相比，还是与西方发达资本主义国家相比，我国的社会生产力都是落后的，人均国民生产总值少，劳动生产率低，经济效益差，人民生活水平不高等都是其具体表现。而国民经济技术装备程度的落后与劳动者的素质低下又是其原因之一。从生产力结构看，我国现阶段呈现出典型的二元经济结构，即相对先进的工业与落后的农业并存，东部发达地区与西部不发达地区并存。中国经济发展的成效是显著的，但面临的情况也是比较复杂的，基本趋向是，标志短期增长或数量方面的指标，一般看来较好，如工业生产增长速度快，物价上涨指数较低，外贸进出口增长很快等；而标志发展后劲或效益方面的指标，往往就差一些，如大多数国有企业亏损或潜亏严重，经济效益大幅度下降，财政赤字居高不下等。作为发展中的一个大国，我们的经济发展程度和经济发展水平不仅和发达国家有较大差距，而且和某些发展中国家也存有一定差距，在未来的经济发展中，我们将面临双重挑战。我们过去曾期望依赖劳动力的优势和资源优势赶超世界先进水平，显然已不符合当代历史潮流。面对你追我赶的经济发展竞争格局，如果我们不抓住机遇，加快发展，就会被远远地抛在后头。有些学者惊呼再度考虑“球籍”问题，并非危言耸听！

3. 贫困地区经济发展的现状、面临的挑战和发展任务

世界经济的发展对中国经济的发展不仅提出了强有力的挑战，而且也提供了千载难逢的发展机遇。而中国经济的大发展，特别是东部沿海地区的迅猛发展又对中国中西部地区主要是其贫困地区构成挑战态势。中国贫困地区能否走出贫困、缩短差

距，逐步赶上发达地区的经济发展水平，这是生死攸关的重大问题。

贫困一般是以人均收入水平为标准来衡量的，它表示一个国家和地区人民生活所处的低层次状态。贫困作为一个相对的概念，在不同国家的不同时期，具有不同标准。按照我国 1986 年的有关规定，我国的贫困地区分为两类：一类是国家确定重点扶持地区（以县为单位），其标准是：（1）1985 年人均年纯收入 150 元以下的地区；（2）1985 年农村人均年纯收入 200 元以下的老革命根据地和少数民族自治地区；（3）1985 年农村人均年纯收入 200—300 元之间的对中国革命做出过较大贡献的老革命根据地以及内蒙古、青海、新疆三省区中有特殊困难的民族自治地区；（4）1984—1986 年农村人均年纯收入低于 300 元的牧区县（旗）和低于 200 元的半牧区县（旗）；（5）“三西”地区专项资金扶持的贫困县。根据上述五个标准划定的贫困县共有 331 个，另一类是各省、自治区根据本地不同情况加以确定的贫困县，这类贫困县全国共有 370 个。这些贫困县分布在 22 个省、自治区，但 95% 以上位于经济发展相对落后的中部革命老区和西部少数民族地区。

党和国家历来十分重视贫困地区的开发和建设。从 50 年代开始，国家就制定了“反贫困”计划，采取各种政策和措施解决贫困地区群众的生产和生活问题。近年来，国家在原有扶贫资金的基础上，加大了对贫困地区的资金、物资投入，并对贫困地区实行一系列优惠政策，以减轻贫困地区的负担，增强其自我积累和自我发展的能力。同时，各省、自治区也根据当地实际情况，制定了相应的扶贫优惠政策，加之贫困地区广大干部和群众发扬自力更生、艰苦创业的精神，经过艰苦努力，近

年来我国贫困地区的开发工作取得了重大成就：(1) 经济稳步发展，经济实力明显增强。根据对 86 个贫困县的调查统计，1990 年其社会总产值达到 170 亿元，比 1986 年增长两倍多，国民收入已达到 80 多亿元，比 1985 年增长 70% 以上。1980—1990 年 11 年间上述两项经济指标的年平均增长率都在 9% 以上。与此同时，随着科技扶贫的投入，一些区域性商品生产基地开始逐步形成，并向规模化发展。经济的稳步增长与商品经济的发展，强化了贫困地区的经济基础，为人民摆脱贫困和改善生活创造了条件。(2) 经济结构有了明显变化。统计资料表明，1985 年和 1986 年贫困县的工业产值占其全社会总产值的比重不足 2%，1990 年已上升到 25.2%；农业产值的比重由 1985 年 70% 下降到 1990 年的 54.5%。而且，在社会总产值中，建筑业、运输业、商业的发展呈逐步上升趋势，乡镇企业开始起步，并逐渐成为地方经济的一支重要力量。这表明，我国贫困地区的经济结构已由单一农业生产结构向多元化结构发展，经济结构日趋合理化。(3) 在经济发展的基础上，财政收入明显增加。1990 年贫困县地方财政收入达 8 亿元，比 1985 年增长 1.5 倍，比 1980 年增长 4 倍多。目前，全国贫困县的财政自给率平均达到 60% 以上。财政收入的增加，增强了贫困地区自我积累的能力，增加了扶贫开发资金的自我投入，从而为贫困地区经济的进一步发展创造了有利条件。(4) 人民群众的生活不断得以改善。有关资料表明，1990 年全国 70% 以上贫困县农民人均纯收入达到 300 元以上，比 1980 年增加 3 倍多，净增 228 元，比 1985 年净增 119 元，增长 65% 以上。人均粮食占有量 1990 年多数县已达到 250 公斤左右，吃饭穿衣问题已基本解决，全国农村人均纯收入低于 200 元的贫困人口已经从 1985 年的 1.25 亿人减少到

1991 年的 2700 万人，下降了 87.4%。国家重点扶持的 331 个贫困县，农民人均纯收入已经从 1985 年的 208.6 元增加到 1991 年的 377.7 元，增长了 81.06%。相当一部分贫困地区已率先解决了温饱问题，并逐步转入了以脱贫致富为主要目标的区域经济开发阶段。综上所述，改革以来，我国扶贫工作取得了重大成就。实践证明，中央在抓改革开放的同时，进一步加强扶贫工作的重大决策是完全正确的。它不仅得到了全国人民的高度赞誉，而且引起了国际社会的关注。世界银行认为，中国政府为帮助其落后农村地区摆脱贫困，做出了很大努力，比其他发展中国家所做的努力要成功得多，中国是亚洲乃至整个世界发展中国家贫困发生率最低的国家之一。尽管如此，我们仍然应当保持清醒的头脑。当前，我国贫困县发展存在不少问题和困难，下一步的任务还是相当艰巨的。

由于自然、历史、社会等多方面的原因，目前我国贫困县的财政经济状况仍处于较为落后的地位，这主要表现在：(1) 贫困地区经济发展水平低，经济力量薄弱，在全国经济发展中所占的份额是很低的。与邻近地区比差距较大，与沿海经济发达地区更是无法相比，特别是一些贫困地区与非贫困地区比较，差距有扩大的趋势。1991 年，全国 331 个贫困县的社会总产值不及千亿元，不足当年全国社会总产值的 3%。(2) 财政困难日益加剧，贫困地区由于经济不发达，财源增加缓慢，财政收支缺口越来越大，必须由国家给予补贴才能维持。据初步统计，目前全国贫困县累计财政赤字约 15 亿元左右，这样，贫困地区就没有足够的财力支持本地经济发展，从而形成“经济落后→财源短缺→投入不足→经济落后”的恶性循环。(3) 部分群众的温饱问题尚未解决，目前，全国没有解决温饱问题的人口还有