

Exploitation of natural resources and
development in poor areas

贫困地区 资源开发与发展

王国强 王令超 主编

西安地图出版社

97
F127
136
2

贫困地区资源开发与发展

王国强 王令超 主编



3 0105 5167 3



西安地图出版社

C

406004

(陕)新登字 013 号

责任编辑:张英华

贫困地区资源开发与发展

王国强 王令超 主编

西安地图出版社出版发行

(西安友谊东路 124 号 邮政编码 710054)

新华书店经销 陕西省地矿局印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 6.7 印张 160 千字

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1—1 000

ISBN7-80545-521-X/S·6

定价: 7.5 元

贫困地区资源开发与发展

主 编: 王国强 王令超

副主编: 方相林 吴焕发

编 委: (以姓氏笔划为序)

王令超 王国强 方相林 白玉贵

刘万兴 刘长运 孙宪章 李 瑞

吴焕发 黄万华

内 容 提 要

本书是研究贫困地区资源开发与发展的科学成果，以探索贫困地区经济开发道路为主题，对“贫困”的含义进行了界定，分析了贫困地区的区域特征，研究了贫困地区优势资源系列开发的模式，支柱产业选择的方法，生产力布局的方式，总结了国内外反贫困的经验、教训及一般扶贫开发规律，分析了本世纪末扶贫开发的有利条件与困难，提出了市场经济条件下扶贫开发的途径与对策。

前 言

由于区位和环境的势差，历史发展过程的异同，世界各国都有一些相对贫困的地区。出于政治的、社会的和道义的考虑，各国都十分关注贫困地区的发展问题，因此，贫困与发展是当今世界面临的挑战。中国是发展中国家，贫困问题仍然困扰着各级政府和人民。建国以后，为了消灭贫困，实现整个国家的富裕和繁荣，全国各族人民在党和政府领导下，进行了艰苦卓绝的工作，取得了空前的成就。特别是进入 80 年代中期以来，中国的反贫困行为进入了一个新的历史阶段。1984 年，中共中央和国务院联合发出“帮助贫困地区尽快改变面貌”的通知，各级党委和政府高度重视，采取十分积极和切实可行的措施，帮助贫困地区的人们改变生产条件，提高生产能力，发展商品生产，缩短与发达地区的差距。经过十几年的扶贫开发，贫困地区的面貌发生了巨大变化，90% 的人口摆脱了贫困。截止 1995 年底，全国贫困人口由 1984 年的 1.25 亿减少为 6000 万。虽然贫困人口大幅度减少，但脱贫致富的任务仍然很艰巨。这些贫困人口集中在低收入人的贫困县，分布在中西部地区的深山区、石山区、地方病高发区、水库库区和河流滞洪区、滩区，而且多为老革命根据地和少数民族地区。这些地区地域偏远，交通不便，生态脆弱，经济发展缓慢，文化教育落后，人畜饮水困难，生产与生活条件极为恶劣，解决这些地区群众的温饱问题乃至脱贫致富难度更大。

为了探讨贫困地区的开发与发展的途径，河南省社会科学“八五计划”把贫困地区研究列入重大项目，下达了“贫困地区脱贫致富途径与对策研究”课题，其目的在于深入研究贫困地区资

源开发方式，如何发展支柱产业和区域经济，摆脱贫困走上致富道路的途径与对策，为政府正确指导和决策扶贫开发提供科学依据。

本研究以探索贫困地区区域经济发展的道路为主题，“对贫困”的含义进行了界定，分析了贫困地区的区域特征和贫困原因；研究了贫困地区农村优势资源系列开发的模式及特征，支柱产业选择的方法与发展对策，科技扶贫的作用与途径，贫困地区生产力布局的方式等；总结了国内外反贫困的经验、教训和扶贫开发的规律；分析了本世纪末扶贫开发的有利条件与困难；提出了市场经济条件下扶贫开发的途径与对策。研究认为，我国社会主义市场经济体制已经确立，扶贫开发必须适应新的形势，扶贫措施必须改革，走开放式扶贫的道路，把扶贫开发纳入整个社会经济生活中去，加大开放力度，与发达地区联合开发，功借发达地区的人才、资金、技术之优势，开发资源，发展支柱产业，富民富政，形成良性循环，快速、健康、持续发展。

本书由参加该项研究的人员编写，各章节分工如下：前言、第一章（王国强、吴焕发）；第二章（王令超、王国强）；第三章（孙宪章、王国强）；第四章（方相林）；第五章（刘长运）；第六章（李瑞）；第七章（王国强、白玉贵、孙宪章）；第八章（黄万华、刘万兴），全书由王国强、王令超统稿。对贫困地区问题的研究，涉及面广，难度较大，资料缺乏，加以作者水平有限，不妥之处恳请广大读者给予批评指正。在撰写过程中，承蒙国家和省有关部门大力支持，提供资料，在此表示衷心感谢。

编者

1996.5

目 录

前言

第一章	贫困与贫困地区	1
第一节	贫困的含义	1
第二节	贫困地区的区域特征	4
第三节	中国贫困解析	12
第二章	贫困地区优势资源系列开发	21
第一节	优势自然资源	21
第二节	优势资源系列开发的意义与原则	35
第三节	优势资源系列开发模式举例	42
第四节	优势资源系列开发规划的编制	46
第三章	贫困地区经济开发战略	49
第一节	经济开发战略思路选择	49
第二节	生产力宏观战略布局	56
第三节	河南大别山区综合发展战略研究	63
第四章	贫困地区支柱产业选择与发展	74
第一节	发展支柱产业的意义	74
第二节	支柱产业选择的依据与方法	85
第三节	河南大别山区支柱产业选择研究	96
第四节	支柱产业发展对策	100
第五章	河南贫困地区的分布与反贫困举措	105
第一节	贫困地区的分布与特点	105

第二节	扶贫开发的措施	106
第三节	扶贫开发效果分析	110
第四节	河南反贫困的经验与案例研究	112
第五节	扶贫开发的基本规律	130
第六章	国内外缓解贫困的若干回顾	134
第一节	国内外反贫困行为分析	134
第二节	国内外缓解贫困的经验	145
第三节	国外落后地区经济开发的经验与启示	161
第七章	本世纪末扶贫开发对策	172
第一节	扶贫开发的有利与不利条件分析	172
第二节	扶贫开发战略选择	179
第三节	扶贫开发的工作重点与措施	184
第八章	科技进步与扶贫开发	192
第一节	科技进步对经济增长的影响	192
第二节	科学技术在农村经济开发中的作用与特点	196
第三节	科技扶贫与开发	200
附表		210

第一章 贫困与贫困地区

第一节 贫困的含义

什么是贫困？贫困是人们由于没有足够的资源去获取社会公认的、一般都能享受到的饮食、生活条件、闲暇活动、舒适和参加某些活动机会所处的状况。它是将一群人的境遇与另一群人的境遇相比较而得出的一个概念。贫困有绝对贫困和相对贫困之分。绝对贫困是指人们过着一种衣不蔽体、食不果腹的生活，由于营养不良而导致死亡率很高。相对贫困是指某些个人、家庭和社会群体的生活条件虽有改善，但改善的速度与另外一些人、家庭和群体相对比要缓慢得多，相比之下仍然处于贫困状况。贫困的这种划分是根据“起码生活水平”¹和“相对剥夺”²两个不同概念作出的。由于贫困是一个相对的概念，人们用以进行比较的尺度不同，对起码生活水平的认识不同，因而对贫困的理解相差甚远。不仅在不同国家、不同历史时期贫困的标准不一致，就是

1 起码生活水平——维持人体健康所必需的各种生活条件，通常根据一个家庭在衣食住行等方面所必需的各种支出来加以计算。低于起码生活水平以下的同类家庭则被列入贫困的范围。同贫困概念一样，起码生活也是一个相对概念。不同时期，不同国家，维持起码生活水平所必需的支出各不相同。

2 相对剥夺——人们的基本需求由于受收入不足的限制而处于被抑制、被侵占的状况。这一概念是英国学者彼得·汤森（peter·Townsend）于1979年提出的，主要用于衡量与绝对贫困相对应的另一种形式的贫困，即相对贫困。汤森认为，需求概念在很大程度上是受社会条件制约的，社会公认的需求和常规的生活方式随着时间的推移不断发生变化。当人们发现由于收入不足而不能满足其中某一项需求时，就可以说他们开始处于“相对剥夺”状态，也就是开始了贫困生活。

在同一国家、同一历史时期，关于贫困的标准、统计数据以及对贫困的本质描述也往往出现惊人的差异^①。例如，60年代初期，美国规定一个四口之家年收入低于3000美元，即为生活在贫困线以下；而到1973年美国的全国福利组织估算一个四口之家每年需有7200美元的收入才能满足起码要求，低于这一标准者均被该组织归入贫困者之列。而在同一时期，美国政府和密西西比州却将贫困的标准分别定为4500美元和6000美元。

用来表示贫困的指标很多，但被世界公认的指标是恩格尔定律。恩格尔定律是关于消费结构的定律，由19世纪德国统计学家恩斯特·恩格尔提出。恩格尔在对职工的消费统计资料进行分析后得出结论：一个家庭收入越少，家庭收入中或家庭支出中用来购买食物的支出所占的比例就越大；一个国家越穷，每个国民的平均收入中或平均支出中用来购买食物的费用所占比例就越大，随着家庭收入的增加，家庭收入中或家庭支出中用来购买食物的比例就会下降。这个结论被称作恩格尔定律。食品支出占全部支出的比例称为恩格尔系数。联合国根据恩格尔系数提出了一个判断贫富状况的标准。恩格尔系数在59%以上的为绝对贫困，50%~59%为勉强度日，40%~50%为小康水平，20%~40%为富裕，20%以下为最富裕^②。表示的贫困的指标还有很多，人均国民生产总值、物质生活质量指数^③、基本需求综合指

① 经济发展辞典。四川辞书出版社。

② 胡乃武主编，现实的抉择，中国人民大学出版社，1988。

③ 胡爱娣：我国居民消费水平的国际比较，经济研究参考资料，1987年第69期。物质生活质量指数是近年来世界各国广泛用来度量、比较一国福利水平的高低、物质生活质量改善的一个指标，由平均预期寿命、婴儿死亡率的基本文化水平三个指标组成。平均预期寿命和婴儿死亡率指标，能够反映一个国家的社会关系、营养状况、公共卫生、家庭环境等综合影响，基本文化水平指标反映的是有关发展智力、参与发展活动的可能性和利益分配的状况等。

标等。我国对贫困程度的划分，不少科学研究工作者和实际工作者，以不同的角度和各地实际，提出了一些划分贫困的标准，多数采用农民人均纯收入这个指标，如 1986 年国务院投入的贴息贷款对象主要是 1985 年人均纯收入 150 元以下的县并适当照顾 150~200 元的老区县和民族自治县¹。关于温饱的标准，由于各地消费水平不一，温饱标准也不尽相同，各省可以有自己的标准，但就全国而言，需要有一个统一的标准。鉴于目前贫困的实际状况和国家有限的财力，国务院领导同志多次谈到，现阶段温饱的标准定为年人均纯收入 150 元比较合适。同时，考虑到在战争年代为中国革命作出过巨大贡献的一些老革命根据地，虽然人均纯收入超过 150 元，但依然比较贫困，应给予适当照顾，标准可略高些²。河南省根据本省实际，1985 年扶贫工作着重扶持年人均纯收入在 120 元以下的贫困户。确定贫困户应以当年收入为主，参照近两三年的收入而定³。中国生理学会全国营养学术会议制订的我国人民“每日膳食中营养素供给量”标准提出，我国人均日需热量 2400 千卡（10048 千焦耳），蛋白质 70 克。最低不能少于 2000 千卡（8374 千焦耳）。若生活不能维持生存的最低需要，即只能达到最低标准 8374 焦耳，甚至还在其以下的，则称为特贫。河南从豫南大别山区实际出发，把 1987~1989 年 3 年人均纯收入 250 元以下，农村年人均占有粮食 300 公斤以下，定为特贫⁴。由以上可以看出，贫困是一个相对概念，不同地区不同时期的贫困标准也不一样。

贫困地区是指经济贫穷，农民平均生活水平不能维持温饱和

¹ 国务院贫困地区经济开发领导小组第二次全体会议纪要 1986年6月26日。

² 国务院贫困地区经济开发领导小组第三次全体会议纪要 1986年9月。

³ 河南省人民政府文件豫政〔1985〕143号。

⁴ 冯勇等《豫南大别山特贫区脱贫对策》研究报告。

只能勉强度日且分布较为集中的连片区域。由于自然条件、工作基础和政策落实情况的差异，农村经济存在着发展不平衡的状况，还有部分地区仍未摆脱贫穷和落后的困扰，这些地区绝大部分是山区，有的还是少数民族聚居地区 and 老革命根据地，有的是边远地区。这些统称“老少边山”贫困地区。1984年国务院划定的贫困地区有18片，共涉及434个县，18片以外的有230个县，合计664个低收入县，都列为国家和省地扶持的贫困地区。按照我国扶贫工作的需要，将贫困地区区分为特困地区和贫困地区两个层次。其中特困地区是指经济十分贫穷，居民平均生活水平不能勉强度日的地区。

第二节 贫困地区的区域特征

一、自然条件较差，生态环境失调

贫困地区多为自然灾害频繁发生的地区。从地区分布看，多数贫困地区位于我国干旱半干旱地带，所以旱灾是发生频率高、受灾面积广、威胁性大的一种灾害。我国是一个水资源贫乏的国家，而贫困地区又位于我国缺水最严重的地区，大部分贫困山区生产和生活用水均严重缺乏。一般说来，黄土高原和内蒙古高原贫困区多春、夏、秋旱，以春旱为主；长江淮河流域、秦巴山区、武陵山区和大别山区多夏、秋旱，但以伏旱为主；西南喀斯特山地贫困区多冬、春旱，以冬春连旱为主。

涝灾同样也是贫困地区较严重的灾害之一，在我国南北方各贫困区，尤其是我国东部贫困地区，每年都不同程度地面临着洪涝灾害的威胁。我国东部地区由于受季风影响，天气变化多端，每年4~9月份，从南到北雨季交替到来。每当雨季到来，往往连续多雨，造成山洪暴发，江河水位陡涨，河堤决口，水库垮坝，道路、桥梁被冲毁，农田受淹，房屋倒塌。贫困地区由于农

村基础设施较差，因而抗御自然灾害能力很差，比如 1991 年我国淮河流域遇到特大水灾，位于淮河上游的河南大别山贫困地区 1990 年刚刚脱贫，1991 年遭洪水袭击，广大农民重新陷入贫困，几年的扶贫成果顷刻化为乌有。据统计，河南大别山区从 1950~1989 年 40 年间，发生旱灾 14 年，洪涝灾 9 年，旱涝灾害机率达 57.5%，因而粮食产量一直低而不稳，加上资金短缺，化肥、农药、机械等投入少，一般正常年份粮食亩产只有 250 多公斤，一旦遇到自然灾害，便大幅度减产，严重时甚至绝收。

位于山区的贫困地区，由于种种原因，山地植被遭到破坏，造成大而积的水土流失，生态环境恶化。严重的水土流失，大量泥沙的倾泄，不仅淤积水库，堵塞河道，而且大量农田被水冲砂压，生态条件明显恶化。山区本来就地形破碎，人均耕地较少，再加上水土流失，生态破坏，人们赖以生存的森林和耕地又遭到破坏，致使山区经济发展困难，沦为贫困地区。

二、交通通讯闭塞、信息不灵，商品经济不发达

从整体看，贫困地区的交通比较闭塞，邮电通讯落后，尤以西部少数民族地区更为突出。占全国总面积 $2/3$ 以上的西部地区，铁路里程还不到全国的 $1/4$ 。西藏至今没有铁路。广大边远贫困山区，尚有 $1/2$ 至 $2/3$ 以上的乡村还不通公路，土路质量也不好，行路难，物资交流和交换更难。河南大别山区位于我国中部，与东部发达区相邻，但交通条件仍然较落后，铁路、公路密度分别低于河南全省平均水平 32% 和 22%。商城县山区有 70% 以上的村不通汽车。人均邮电业务总量仅为全国平均水平的 44%，邮路长度密度仅为全省的 23%。这里的居民，在封闭的小天地里，年复一年，保持原有的生产和生活方式。

我们知道，社会是以共同的物质生产为基础而又相互联系着

的人们的总体，是人们交互作用的产物^①。物质资料的生产与再生产，是社会存在的基本条件。社会按其自身所固有的不依人们的主观意志为转移的客观规律而发展变化，贫困地区也必然要遵循这个规律，但由于其社会发育度较低，就其物质资料的生产来讲，不言而喻贫困地区是十分落后的，许多地方至今仍然处于原始的自然经济状态。如河南大别山区至今保留着小麦、红麻撒播的种植方式。这种播种方式密度不匀，通风、透气、采光性能较差，因而产量极低。茶园管理基本上仍是原始状态，茶树生长从不修剪，随便长，采摘的面积小，茶树高低、大小参差不齐，亩产量只有十几公斤。

社会生产水平的低下和生产方式的极端落后，必然带来社会分工程度的低下。贫困地区几乎不存在什么社会分工。分析一下贫困地区各县的产业结构，不难发现结构雷同化现象非常普遍。只要某一行业近期经济效益较好，各县都会同时上同一类项目，造成争原料、争市场、争人才、争资金，最后又几乎同时倒闭。

贫困地区的封闭性，还突出表现在物资流通不畅，信息渠道堵塞等方面。据统计，西部贫困地区的货运总量仅占全国的9.0%，人均仅为全国的55%；货物周转量仅占全国的6.83%，人均水平占全国的44%。这两项指标说明贫困地区物质资料产出量不仅低，而且流通渠道也不够畅通。据调查，深山贫困区，简易公路也只能通到乡镇所在地，多数村庄连架子车都不能通行，生产生活资料运输仍靠肩挑畜驮，生产资料运不进，农副土特产品运不出去的现象普遍存在。

由于交通通讯的落后，社会的封闭性，严重地阻碍着人们观念的更新，使人们的观念长期处于落后状态。而观念的落后，又势必限制人的素质的提高。人的素质不能提高，社会经济就难以

^①《马克思恩格斯选集》第4卷，第320页。

快速发展，形成恶性循环。长期以来，由于社会的封闭性和自然经济的束缚，西部不发达地区的许多地方至今仍不同程度地存在着重农轻商的经济观，重男轻女的生育观，血缘维系的宗族观，崇拜神鬼的迷信观等。上述种种愚昧落后的旧观念，构成了贫困地区发展中的一种严重的心理障碍，是经济发展的瓶颈。例如迷信活动十分严重，修庙敬神之风盛行，既浪费了许多物质财富，又占用了不少劳动时间，对农村经济发展产生了一种破坏作用。

三、人口素质偏低，文化科技教育落后

贫困地区由于长期处于封闭半封闭状态，人口问题更为突出。

首先是人口数量失控。我国的人口压力更加集中地体现在贫困地区。越穷越生。根据人口普查，1990年全国平均人口自然增长率为14.5%，但各贫困地区一般都在20%~30%之间，有些地方高达40%。河南大别山区是我国山区中人口密度最大的地区，高达326人/平方公里，是全国平均数的3倍。人口数量的迅速增加，一是与我国山区的人口政策有关，全国普遍执行一胎化，而山区可以生育二胎；二是山区人口观念落后。

第二，体现在人口素质方面，人口素质可分为人口文化素质和人口身体素质。广大贫困地区教育相当薄弱，教师缺乏。平均每10万人口中拥有的教员人数，全国平均为956人，而贫困地区一般为600多人。由于居民居住分散，学校少，文化馆少，图书馆稀缺，所以每个文化教育场所能吸纳的学生和读者人数不多。少数贫困地区每10万人口中的教员人数不少，有的超过1000人，但平均每个教员教育的人数大大少于发达地区。文盲半文盲人数比例很高。据对河南大别山区抽样调查，高中在校生只占总人口的0.7%，初中生占总人口的比例不到5%，学龄不能入学的仍有4.1%。教师队伍中，民办教师占51.4%；高中教

师中，本科毕业的仅占 30%；小学教师中，中师毕业的不到 1%。校舍简陋，许多小学是由原来的寺庙和祠堂改建的，因年久失修，危房比重大。据统计，危房比重中学占 6.3%，小学占 11.42%。多数中学缺少图书资料 and 教学仪器，相当一部分小学仍然是泥巴桌、泥巴凳、没水、没电、没门窗。由于教育落后，老文盲没有扫除，新文盲又不断出现。据抽样调查，目前文盲半文盲比率仍高达 37.1%，详见表 1-1。

表 1-1 豫南大别山不同类型特困区文化水平抽样调查表(1990 年)

类型区	户数	人数	劳力	其 中							
				文 育 半文育	占总人 数%	小 学	占总人 数%	初 中	占总人 数%	高 中	占总人 数%
深山区	295	1605	1031	350	33.9	349	33.9	279	27.1	53	5.1
低洼易涝区	160	765	486	201	41.4	140	29.3	112	23	32	6.6
库区	30	424	275	114	41.5	79	29.1	62	22.5	19	6.9
合计	535	2794	1792	665	27.1	453	25.3	104	5.8	104	3.7

区域的整体文化水平，还表现在科技人员的数量方面。表 1-2 是河南大别山贫困地区的科技人员状况。

表 1-2 河南大别山区每万人拥有自然科学技术人员数(1985 年)

项目	单位	全国	全省	信阳地区
每万人中科技人员	人	62.0	38.6	27.90
其中:工程技术	人	23.3	11.8	5.07
农业技术	人	3.9	2.3	2.76
卫生技术	人	17.9	13.2	9.80
科学研究	人	3.7	1.4	0.14
教育人员	人	13.5	9.9	9.80

资料来源:河南省大别山苏区科技政策研究。

科技人员总数少，且分布不合理，存在着三多三少；行政事