

张家口地区 贫困乡村经济开发概论

白铃声 姚泰敏 主编
朱 勇 高明道

高农出版社

序

搞好经济开发，是贫困乡村脱贫致富，振兴经济的必由之路，也是落实“八五”计划和十年规划，实现全区“奋斗十年，稳定脱贫”战略目标的重大措施。

江泽民同志曾经指出：“贫穷不是社会主义，少数人富起来，大部分人穷也不是社会主义。社会主义最大优越性就在于共同富裕，防止两极分化。”我们要建设具有中国特色的社会主义新农村，必须通过开发贫困乡村的经济，使之实现脱贫致富，这是我们坚持社会主义方向，走共同富裕道路的一个根本大计。因此，我们必须下定决心，以高度的责任感和使命感，组织和带领全区干部和群众，奋力拼搏，打好稳定脱贫总体战。

怎样才能把贫困乡村经济开发工作做好，尽快改变张家口地区贫困乡村落后面貌呢？这里，所需要的条件虽然很多，但是，经验证明，大力提高贫困乡村干部、群众素质，是最重要的条件。一个乡村的经济起步与腾飞，首先要看那里的干部、群众是否具有坚持社会主义的信念和脱贫致富的信心，是否有商品经济、经济建设和脱贫致富的知识与本领，这是贫困乡村经济开发的决定性因素。党的十一届三中全会以来，战斗在农村第一线的广大基层干部，作为乡村脱贫和建设的直接组织者和参与者，在实践中认真贯彻党的路线、方针和政策，克服种种困难，为推进扶贫开发工作，做了大量富有成效的工作。一大批忠于党的事业，热心为贫困乡村群众服务，熟悉扶贫开发工作的优秀乡村干部已经涌现出来。但是，我们必须看到，由于历史的和现实的种种原因，时至今日，就贫困乡村干部总体来看，其政治思想素质、经

济开发知识和本领、政策水平和组织管理水平，都还不能完全适应贫困乡村扶贫开发的需要。

为了适应全区贫困乡村经济开发工作的需要，满足贫困乡村广大干部、群众学习和提高脱贫致富知识的要求，我们组织部分理论和实际工作者，在广泛调查研究的基础上，编写了《张家口地区贫困乡村经济开发概论》一书。这本书，坚持了党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，特别是党的十三届七中、八中全会精神，坚持以经济开发为主，做好扶贫工作，以促进张家口贫困乡村脱贫致富，发展农村生产力。这本书的主要特点：一是坚持理论与实践相结合。在马列主义，毛泽东思想指导下，结合张家口地区贫困乡村实际，总结了近年来扶贫开发的实践经验，探索了贫困乡村经济开发的规律性，对实际具有直接的指导作用。二是论述比较全面。从贫困乡村经济开发综合性强的特点出发，不仅较为准确地反映了全区贫困乡村经济发展的概况，而且对具有典型性的实例进行了阐发，开拓了经济开发理论的新领域；同时，全面系统地概括了各种产业开发、生产力诸要素开发、基础设施和流通服务体系开发建设；还详尽地阐述了贫困乡村的开发战略、指导思想、政策原则、规划与管理等，形成了较为系统的理论体系。三是有较强的针对性和实用性。特别是有关经济开发对策、开发规划、项目管理等具有可操作性。尽管这本书还存在许多不尽完善之处，但仍不失为当前贫困乡村干部学习和培训的一部好教材。可以相信，这本书，对提高贫困乡村干部管理素质，特别是经济开发管理水平和政策水平方面，将起到重要作用，有助于推进扶贫开发事业的发展。当然，随着贫困乡村经济开发，和广大干部、群众实践经验的不断丰富和发展，《概论》也将会得到进一步充实、完善和提高。

我们希望，全区贫困乡村干部都读一读这本书。通过对这本书的学习，进一步提高对扶贫开发工作的认识，增强脱贫致富的

信心，加深对扶贫开发政策的理解，掌握扶贫开发工作的知识和本领，把全区扶贫开发工作推向前进。

张德盛

1991年12月

目 录

序

绪论	(1)
第一节 贫困乡村经济开发的概念	(1)
第二节 张家口地区贫困乡村经济开发概论的研究 对象和任务	(6)
第三节 贫困乡村经济开发概论的研究方法	(12)
第一章 张家口地区贫困乡村经济概况和经济开发战略	(16)
第一节 经济概况和特点	(16)
第二节 经济开发的战略方针与目标	(21)
第三节 经济开发的战略重点和措施	(25)
第二章 农业开发	(31)
第一节 农业在贫困乡村经济中的地位 and 作用	(31)
第二节 农业生产结构的调整	(34)
第三节 农业开发	(41)
第三章 种植业开发	(49)
第一节 合理调整种植业结构	(49)
第二节 种植业开发的制约因素	(52)
第三节 种植业开发的主要途径	(53)
第四章 畜牧业开发	(62)
第一节 畜牧业开发的重要性	(62)
第二节 发展质量型畜牧业	(65)
第三节 畜牧业分类开发的途径	(70)

第五章 林果业开发	(77)
第一节 林果业开发的战略地位	(77)
第二节 山区丘陵区林果业开发	(81)
第三节 坝上林业开发	(85)
第六章 发展乡镇企业促进经济开发	(90)
第一节 乡镇企业的地位和作用	(90)
第二节 发挥资源优势搞好系列开发	(92)
第三节 发展乡镇企业面临的问题及解决途径	(98)
第七章 土地资源开发	(103)
第一节 土地资源在农业生产中的作用和特点	(103)
第二节 张家口地区土地资源利用现状	(106)
第三节 合理开发和利用土地资源的途径	(112)
第八章 劳动力资源开发	(118)
第一节 劳动力资源状况	(118)
第二节 提高劳动力素质	(123)
第三节 劳动力转移的途径	(128)
第九章 水利、能源、交通运输建设	(133)
第一节 基础设施在贫困乡村经济开发中的地位和作用	(133)
第二节 水资源开发	(136)
第三节 能源资源开发	(142)
第四节 交通运输建设	(146)
第十章 科技与人才开发	(151)
第一节 科技与人才开发是贫困乡村经济开发的先导	(151)
第二节 张家口地区科技与人才开发的现状与前景	(155)
第三节 科技与人才开发的途径	(161)

第十一章 贫困地区经济开发资金的筹集和使用	(165)
第一节 扶贫资金的筹集	(165)
第二节 扶贫资金的使用	(170)
第三节 扶贫资金使用效益的提高	(176)
第十二章 建立健全农村社会化服务体系	(182)
第一节 建立健全农村社会化服务体系的必要性 ..	(182)
第二节 建立健全农村社会化服务体系	(187)
第三节 明确服务方向提高服务质量	(193)
第十三章 市场与流通	(197)
第一节 树立市场观念发展商品经济	(197)
第二节 掌握市场信息促进商品生产	(202)
第三节 建设农村市场搞好商品流通	(206)
第十四章 开发规划	(213)
第一节 经济开发规划的有关原理	(213)
第二节 经济开发规划的内容与编制	(217)
第三节 贫困乡村经济开发规划的实施	(223)
第十五章 开发项目管理	(228)
第一节 开发项目管理概述	(228)
第二节 项目的确立程序	(232)
第三节 项目实施的管理	(238)
第十六章 扶贫开发的政策和原则	(244)
第一节 扶贫开发政策和原则的重要性	(244)
第二节 扶贫开发的政策	(249)
第三节 扶贫开发的原则	(254)
第十七章 贫困乡村经济开发的组织与领导	(258)
第一节 贫困乡村经济开发领导是关键	(258)
第二节 提高贫困乡村干部的素质	(263)
第三节 加强贫困乡村党组织建设	(267)

教学实例	(273)
一个好支部 八年穷变富	(273)
发展旱作农业 加快脱贫步伐	(276)
改土治水种果树 黄土丘陵能致富	(280)
从小流域治理起步 跃出贫困的“怪圈”	(284)
小庭院里创大业	(289)
林田水路综合治理 生态农业初见成效	(288)
秦缸坊养畜种草科技先导	(291)
集体经济富了上陈庄	(295)
脱贫何所思 地毯当户织	(298)
农科教结合结硕果	(299)
办校先育实用才 脱贫先扎致富根	(301)
加强资金管理 推进滚动扶贫	(305)
脱贫致富的好榜样——九间棚村	(307)
搞好系列化扶贫开发 发展区域性支柱产业	(310)
后记	(316)

绪 论

张家口地区贫困乡村经济开发，是关系全区贫困乡村脱贫致富的重大问题，也是影响全区经济发展的全局性问题。认真开展张家口地区贫困乡村经济开发理论的研究，对深入贯彻落实党的十三届七中、八中全会精神，实现全区“奋斗十年，稳定脱贫，粮食自给，财政自立”的战略目标，具有极为重要的现实意义。

绪论主要研究贫困乡村经济开发的概念，张家口地区贫困乡村经济开发概论的研究对象、内容及其研究方法。

第一节 贫困乡村经济开发的概念

一、张家口地区乡村经济

（一）乡村经济的概念

乡村经济是一个区域经济的概念。从广义说，它是包括乡村和集镇在内的一体化的区域经济；从狭义说，只包括乡村区域的经济。乡村经济的内涵是指在乡村空间地域内经济关系和经济活动的总和。外延是乡村各种产业部门及其相互间的经济关系、乡村生产、分配、交换、消费等经济活动的总和。

乡村经济按生产内容不同分为：以种植业为主的乡村经济，主要是种植粮食和经济作物；以林业为主的乡村经济，主要是从事用材林和经济林的生产；以牧业为主的乡村经济，主要从事畜牧业开发建设和饲养放牧牲畜等畜牧业生产；以渔业为主的渔村经济，主要从事养鱼和捕捞。也有一些乡村以经营工副业为主。乡村经济一般是综合的，即一业为主、多种经营，但也有单一经营的。

乡村经济与集镇经济关系极为密切。县属集镇是中心集镇，它集中了县办工商企业和比较大型的乡镇企业，与乡村企业有较多的横向经济联合和协作关系，担负着一定区域的乡镇商品集散和交通枢纽职能。乡属镇是其周围乡村商品交换的场所和政治、经济文化的中心，担负着乡的商品集散和交换的任务。它集中了乡镇企业，吸收了一部分农业剩余劳动力，从事商品生产和经营。有国营商业、供销、粮食、外贸、其它集体商业、个体商业和金融部门为农业生产和人民生活服务。

（二）张家口地区乡村经济

乡村经济是一个历史范畴。它是社会分工和商品经济发展的产物，即工业和农业、城市和乡村分离的产物。

张家口乡村经济，在解放前，已由古代乡村经济向近代乡村经济过渡，但是，在半殖民地、半封建的旧社会，自然经济虽然受到冲击，传统农业仍占主要地位，生产工具落后，粮食亩产不过百斤，官税盗匪压得农民喘不过气来，过着衣不蔽体，食不果腹的悲惨生活。

解放后，张家口地区人民在中国共产党领导下，辛勤劳动，艰苦奋斗，使国民经济得到了迅速恢复和发展，整个乡村发生了翻天覆地的变化，特别是在党的十一届三中全会以后，认真贯彻执行了党的基本路线，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，实行了家庭联产承包责任制，商品经济得到较大发展，人民群众的生活有了一定的提高和改善。1990年全区工农业总产值完成42.19亿元，其中农业总产值18.26亿元，占43.3%。比1952年增长了9.3倍。农民人均收入312元，为1978年的4.02倍。但是，由于社会、历史和自然的多种原因，全区经济发展很不平衡，乡村经济大体为三种情况：

1. 少数富裕乡村。如涿鹿县西关村、万全县的太师庄村。商品经济比较发达，农业和工业相结合，村办工业扩展到十多个行

业，工业总产值已超过农业总产值，农民主要从事工业，收入主要来源于由农业转到工副业，人均收入达到富裕乡村水平。

2. 已解决温饱的乡村。这些乡村农业稳定增长，第二、三产业已初具规模，已由自给、半自给经济向商品经济转化，生产日趋专业化、商品化、人均收入超过300元。

3. 贫困乡村。截止1990年底全区人均收入300元以下的贫困乡村3064个，占全区行政村总数的76.5%。其中150元以下的特困村414个，占贫困乡村总数的13.5%。

（三）张家口地区贫困乡村的特点

千百年来所形成的分散、封闭、落后的自然、半自然经济状态是贫困乡村的共同特征，也是影响贫困乡村经济发展和人民生活提高的根本原因。张家口贫困乡村除具备一般特征外，还有自己的特点，概括地说：

1. 从自然条件看，优势是拥有丰富的土地、劳动力、矿藏和野生动植物等资源，蕴藏着经济开发的巨大潜力；劣势是由于地理环境特征，气候多变温差大，“十年九旱”灾害多，形成了制约经济发展的不利因素。

2. 从生产条件看，虽然有一定基础，但总的来看，底子薄，集体空，农业单一经营，生产低而不稳，缺乏为群众提供社会服务的能力。

3. 从社会条件看，贫困乡村社会发育差，许多乡村仍是交通不便，信息闭塞，人口多而素质差，有的老区用电饮水困难，商品生产发展缓慢。低水平的商品流通决定了贫困乡村总处于自我循环为主的自给、半自给经济状态，彻底改变贫困落后面貌的任务较为艰巨。

但是，也必须看到，广大贫困乡村人民穷则思变，有着强烈的脱贫致富愿望，这是推动贫困乡村经济开发的动力。贫困乡村人民普遍认识到，只有在党的领导下，搞经济开发，发展有计划

的商品经济，才能从根本上摆脱愚昧与贫穷。

二、贫困乡村经济开发的概念

（一）贫困乡村经济开发的涵义

贫困乡村经济开发是一个特定概念，其内涵是指要根本改变贫困乡村自给、半自给经济中种植业生产为主，其它各业处于从属地位的状况，开拓建设其它各业生产；对资源、技术、资金、劳力等生产要素进行合理配置，综合经营，全面发展，逐步向商品经济过渡，为彻底消灭贫困创造条件，奠定基础。

贫困乡村经济开发的实质是引导贫困乡村农民走上发展社会主义现代化商品经济的轨道，提高社会生产力发展水平和自我发展能力，首先是稳定地解决温饱问题，进而转入以脱贫致富为主要目标的经济开发新阶段。通过长期努力，发展区域经济，到本世纪末，使多数农户过上比较宽裕的生活，改变贫穷落后面貌。

（二）贫困乡村经济开发的基本内容

贫困乡村经济开发的基本内容是，以科技为先导，发展生产力，发展商品经济，改造传统产业的开发方式，推动新产业的开发，提高开发层次，扩大就业机会，增加农民收入和地方财政收入，使农民从根本上稳定地解决温饱问题，进而彻底摆脱贫困。

1. 传统产业开发。传统产业开发是指对大农业的开发，包括种植业、畜牧业、渔业、林业、副业的开发。目前贫困乡村农业中，种植业占有较大比重，基本上依靠祖祖辈辈一直使用的生产要素进行生产，生产手段落后，很少有外部新的要素投入，是传统经营的产业。在这种传统产业居主要地位的乡村，必定是贫困落后的乡村。贫困乡村要从贫困中解脱出来，必须改造传统产业的开发方式，实行经济开发，即利用各种现代化生产要素，如利用良种、化肥、农药、地膜、复合饲料，防疫灭病和其它新技术，实现科技兴农，改变农业所依靠的自然资源的利用方式，提

高利用层次。如张家口坝下地区贫困乡村利用地膜覆盖杂交玉米，实行配方施肥，使玉米产量成倍增长，被人誉为“温饱工程”。贫困乡村开发传统产业的潜力很大。现在许多贫困乡村的经济开发是以它为起点进行经济开发脱贫致富的。人们把传统产业经济开发概括为，在搞好种植业的基础上，“远抓林果近抓牧，寻找机会出劳务，创造条件上工副”。传统农业开发，可以促使农业向深度广度发展，向集约型、适度规模经营过渡。

2. 新产业开发。新产业开发，是指对非农业的开发，即充分利用贫困乡村地上、地下的自然资源和廉价的劳动力资源，大力发展乡村工业、建材业、采矿业、交通运输业以及商业、服务业等非农产业的开发。

开发新的产业关键是要从实际出发，充分利用本地自然资源优势，解放思想，扩大视野，开拓多种致富门路，积极发展多种经营。有人把非农产业的开发，比做贫困乡村的“致富工程”。通过对新产业的开发，可改变扶贫工作“丰年见效，灾年失效”的状况，为贫困乡村发展和贫困户脱贫致富打下比较稳定的基础。

（三）贫困乡村经济开发的方式

对贫困乡村经济开发，具有多种开发方式，主要有平面垦殖开发，立体开发、综合开发等方式。

1. 平面垦殖开发，是指上山开荒、下水围垦，对荒地、滩涂开垦等。它在经济发展初始阶段有一定意义，但这种垦殖方式如不注意生态平衡，易于形成恶性循环，限制商品生产发展，破坏自然生态环境。

2. 立体开发，是指实行生产结构、经济关系、管理体制立体化的开发。如农业由种植业单一经营结构、改变为确保粮食稳步增长，同时，积极发展多种经营，形成新的农业结构；适应农业结构立体化要求，形成纵横交错、多种联系的立体的农村经济关系；适应农村商品生产和分工的发展，横向经济联系的加强，建立包括行政

手段在内的综合控制手段和多层次的纵横交叉的经济管理体制。

3. 综合开发,是指从贫困乡村实际出发,在区域内形成从粮食到林果、畜牧、渔业,从农业到工业,从平面到立体的区域综合开发格局。

第二节 张家口地区贫困乡村经济 开发概论的研究对象和任务

一、贫困乡村经济开发理论的产生

贫困乡村经济开发理论是我国农村变革实践和经济科学本身发展的共同产物。

经济科学学科发展,从其横向考察来看,经济学大致分为理论经济学,应用经济学和发展经济学三大类。理论经济学主要研究生产力与生产关系矛盾运动的经济规律;应用经济学侧重研究经济生活的某个部门或某一侧面;发展经济学是理论与应用并重,研究经济发展的设想、规划和战略等问题。贫困乡村经济开发理论,是以经济开发立论,对经济开发的设想、规划和战略等做系统的研究,因此,它属于发展经济学的范畴,又反映了应用经济学的一些特点。从学科的纵向考察来看,它又是区域经济学的一部分。区域经济学是研究经济活动在一定自然区域或行政区域中变化或运动的规律及其作用机制的科学。贫困乡村经济开发理论是在对贫困乡村经济、社会发展过程、经济结构进行综合研究的基础上,揭示贫困乡村经济开发的规律性,为制定贫困乡村经济开发战略、对策提供科学依据。

从农村变革的实践看,在我国,由于乡村经济中的贫困部分仍然占有很大比重,党和政府一直重视扶贫工作,并取得很大成绩。80年代中期以来,扶贫工作改革的核心,就是从单纯经济救济向经济开发转变,这不仅是方针性转变,更是整体性根本转

变，为了尽快从自给、半自给经济向商品经济转化，实现稳定脱贫，对贫困乡村经济开发理论的研究，日趋活跃，从专题研究、岗培教材编写到贫困乡村经济开发理论专著的产生，是建设具有中国特色的社会主义新农村的需要。

二、张家口地区贫困乡村经济开发概论的研究对象和任务

（一）研究对象

《张家口地区贫困乡村经济开发概论》（简称“概论”）主要是研究在张家口地区贫困乡村这一特定区域内经济开发活动的规律及其运行机制。具体来说：

1. 张家口地区贫困乡村经济开发活动，既包括农业（含种植业、林业、畜牧业、渔业）、工业（含加工业、采矿业等）、商业、运输业、建筑业、服务业等经济部门的开发活动，又包括劳动力、资金、技术、市场等生产要素的开发与合理配置，还包括从贫困乡村经济整体出发，研究开发战略、对策、政策原则和组织保证。

2. 张家口地区贫困乡村经济开发是艰巨复杂的，应着重从培养“造血”功能入手。在“八五”期间，该地区扶贫工作取得的重大成就，表现在两个方面，一个解决温饱的进度较快，“七五”开始贫困乡村低收入（年平均人纯收入200元以下）人口164.48万人，占农村总人口的57.7%；经过五年工作下降到75.9万人口，每年下降17.7万人，以20%的速度下降。另一个是走出了新路子。改变单纯救济的办法，采取一系列有力措施，启动贫困地区内在活力进行经济开发，开创了贫困乡村扶贫开发的新局面。但也要看到贫困乡村经济开发的长期性、复杂性和艰巨性。我们面临的问题是：解决温饱水平不高，只能说刚刚满足了群众最低限度的基本生活需要，且不稳定，丰年脱贫，灾年返贫，物质技术基础薄弱的状况尚未得到根本改变，抗御自然灾害的能力十分脆弱，经

济发展和科技水平仍然较低。与本省和全国农村发展水平相比，差距很大，且发展不平衡。特别是深山区，坝上地区贫困户比重还很大，农业生产不稳定的问题还没有得到解决，新产业的开发量少质弱稳定解决收入来源问题还很艰难。充分估计面临的问题，不失时机地确定开发战略目标和任务，改变那种简单的外部“输血”打消耗战的方法，着重培养自我“造血”功能。即在国家必要的扶植下，增强贫困乡村和贫困户的内在活力和自我发展、自力致富的能力，做到“输血”与“造血”并重，经过经济开发，逐步摆脱贫穷落后，走向富裕，是扶贫开发的基本出发点。

3. 张家口地区贫困乡村经济开发，必须进行综合开发，全面治理。贫困乡村之所以贫困，大多是自然、社会、经济等多种因素造成的。这些因素互相影响、互相制约，是“综合症”。要根绝贫困，必须综合开发，全面治理。在综合开发中，坚持解决贫困户的温饱问题与区域经济开发相结合，坚持增加经济收入与改善基本生产条件相结合，坚持单项的生产扶植与包括改善生态环境的国土整治相结合，坚持经济开发与解决社会问题相结合，争取在更大范围、更深层次缓解贫困状况。

张家口地区贫困乡村在“八五”期间，依据综合治理，全面发展的要求，扶贫开发总的格局是：从贫困乡村长期发展着眼，以稳定解决温饱为重点，按照“一建三发展”的路子^①，集中领导，集中力量，集中资金，积极组织农业综合开发，建设基本农田，完善八个体系建设，完善技术服务手段，改变生产条件，全面提高抗御自然灾害的能力；大力兴办乡办村办企业；加强基础设施建设，解决乡村道路不通、电力不通和人畜饮水困难；抓好流通、服务和技术三个环节，解决技术难关，提高产品质量，积极发展农村社会化服务体系，打开市场销路，创造条件，增强“造血”功能，争取实现区域性支柱产业开发的高点起步。同时，加强扶贫开发项目建设，搞好农科教统筹，提高农民的文化水平和

科技素质，依靠科技进步，依靠党的政策，依靠广大干部和群众艰苦奋斗，加快脱贫致富步伐。

4. 贫困乡村经济开发，应由单一开发，进入发展区域性支柱产业，进行系列开发。即以市场为导向，以资源为依托，以企业为龙头，以原料基地为基础，发展区域性支柱产业。为此，一要选准支柱产业。支柱产业是指一定地区，在其经济发展的一定阶段上，能带动这一地区经济发展的主导产业。张家口地区贫困乡村支柱产业，门类很多，主要是立足于开发本地资源的种植业、养殖业和以种养业为原料的加工业，以及有独特资源优势的其它产业。对这些支柱产业的开发，有利于发挥资源优势和采取科学技术，容千家万户于优势产业之中，基础比较稳固，风险承受力强，产业发展快，农民受益多，扶贫覆盖面大，成效显著。二要发展龙头企业，带动系列开发。龙头企业具有开拓市场、引导生产、深化加工、提供服务的综合功能，是一体化经营的依托，建起一个龙头企业，就能带动一种或几种产品的系列开发，扶持一方农民致富。三要搞好基地建设，强化系列开发的基础。可采用分区分业，实行连户、连村、连片开发、形成群体规模，取得整体效益。四要搞好利益调节，兼顾龙头企业、农民和配套服务体系三者利益，以增强一体化的凝聚力。

5. 处理好深度开发和广度开发的关系。经济开发本身就包含深度开发和广度开发两个方面，也就是外延开发和内涵开发两种形式。至于在不同贫困乡村是以外延为主还是以内涵为主或是内外并重，则应因时因地制宜，从实际出发确定。一般来说，开发的初始阶段应以外延开发为主，而内涵开发带有局部示范性质，但由于资源的有限性，因此，在开发达到一定程度，就应及时向以内涵开发为主过渡，实现以外延开发粗放经营为主向内涵开发集约经营为主转变。也就是说，在靠外延开发向广度迈进的同时，增加对已开发项目的资金、技术和劳动数量的投入，并注