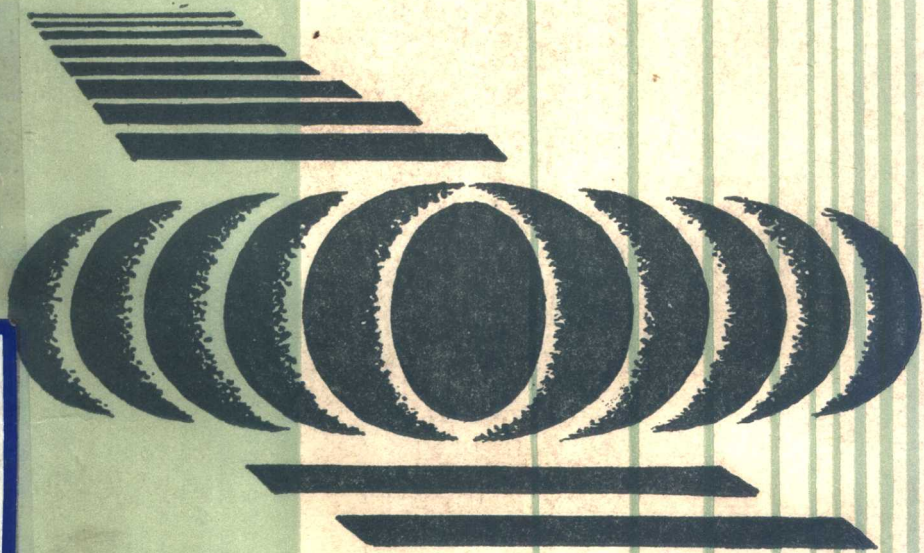


管理科学
教学丛书

老少边穷地区 经济开发与管理

李德良 主编



中国经济出版社

· 管理科学教学丛书

老少边穷地区 经济开发与管理

车德良 主 编

夏基照 副主编

傅淑丽

中国经济出版社

内 容 提 要

本书从老少边穷地区的实际情况出发,从理论与实践的结合上较系统地阐明了如何进行经济开发,利用本地资源优势发展商品经济,首先解决温饱问题,进而脱贫致富,使这些地区形成自我发展能力,逐步从根本上摆脱经济文化的落后状况。内容丰富,重点突出,既可作为党校干部的教学用书,又可作为各类经济管理人员的读物。

责任编辑:黄允成

封面设计:张佩义

老少边穷地区经济开发与管理

车德良 主编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

世界知识印刷厂印刷

各地新华书店经销

850×1168毫米 1/32 7 28/32印张 196千字

1989年1月第1版 1989年1月第1次印刷

印数:1—10,000

ISBN 7-5017-0200-4/F·233

定价:3.40元

《管理科学教学丛书》编委会

名誉主编：沙 洪 许力以 陈鸿苏 郭铎逢 霍恩德
主 编：孙钱章
副 主 编：刘海藩 杨 岗 魏同悟 宋桂选
常 务 编 委：王明贤 王宝琦 王建民 王致科 车德良
田善耕 刘友桢 刘兆丰 汤正刚 伍庆泉
乔 松 李发贵 李灿昀 杨宏真 杨恩发
杨晓峰 吴祥钧 吴嗣澄 张志诚 张阜生
欧阳锦 罗勋才 赵中天 贺西林 钟尧然
郝仙儒 郝明道 俞 辉 徐子毅 高焕之
栾建民 钱伯仁 黄允成 黄中鼎 黄守登
廖祖义 鲁荣寰 潘大荣 潘在清 魏彦松

《管理科学教学丛书》

书 目

经济学原理
工业管理学
经营管理
社会主义工业经济管理
比较经济学
现代人事心理学
宏观经济管理统计学
财政与金融管理教程
商业经济学
涉外经济管理通论
现代管理技术方法
企业经营概论
乡镇企业经营管理简明教程
老少边穷地区经济开发与管理
社会主义乡镇经济学
社会主义经济管理与案例
企业人事管理
经济领导者概论
农业经济管理
畜牧业经济管理概论
小城镇经济管理
计算机基础知识与机关应用程序设计
企业审计监督
中国农村经济管理概论
管理心理学新编

《管理科学教学丛书》编辑前言

我国经济体制改革的不断深化，要求造就大批具有现代化经济、技术知识的经济管理人才，特别是企业管理干部。为了适应这一要求，我社根据全国各省、市、地区党校、干校、经济管理院校的教学实际，邀请中共中央党校和部分省、市党校的专家、学者编写了这套《管理科学教学丛书》。

《管理科学教学丛书》按照党的十三大精神，结合党校教学实际，对社会主义初级阶段的经济管理，从理论和实践的结合上进行了深入研究，力争具有系统性、理论性、实用性和可读性，并试图在各级党校试用的基础上作进一步修改和完善，以建立一套适合我国党校教学特点的管理科学的统一教材，为培养更多的符合四化建设需要的经济管理人才贡献力量。

中国经济出版社

1988年1月

序

袁宝华

努力提高全体劳动者和广大干部的素质，是关系到我国科技的发展，经济的振兴，乃至整个社会的进步的大事，而干部素质的提高，即各级党政领导干部以及各类企业管理者素质的提高对实现四化大业更具有战略性的意义。这个历史任务责无旁贷地落在全国各级党校、管理干部院校的肩上。

要搞好干部的培训，一个重要的问题是教材建设。党的十一届三中全会以来，管理科学在我国很快地从短线变为热门，这是一件大好事。中国经济出版社为了适应大规模干部培训的要求，及时满足广大党校、管理院校对管理科学教材的需要，特邀请中共中央党校孙钱章、刘海藩同志和部分省市党校、管理院校的专家学者组织编写这套《管理科学教学丛书》，是非常有意义的。

管理是一门科学。因此，管理工作必须十分注重国情、地情、人情，任何照搬国外管理的理论和方法都是不能真正奏效的。《丛书》的作者坚持以马克思列宁主义基本理论为指导，紧密结合我国改革、开放、搞活的新形势，认真借鉴国外管理科学的研究成果，对社会主义初级阶段的管理工作，从理论和实践的結合上做出了有见解有说服力的探索。同时对以往大家比较熟悉的管理理论和方法也进一步进行了较为系统和深入的研究，从而使《丛书》更加具有理论性、科学性、实用性和可读性的特点。

建立一套适合我国干部教学特点的管理科学教学丛书，有一个勇于开拓、敢于探索、不断完善的过程。《管理科学教学丛

书》的编委会和《丛书》的作者们，承担了这一光荣而艰巨的任务。我相信他们是有条件、有能力完成这一重任的。

祝愿这套《丛书》在不断完善我国的管理科学体系、提高干部管理水平、培养更多的符合四化建设需要的合格人才方面，作出更大的贡献。

1988年1月

前 言

我国的老少边穷地区绝大多数属于贫困地区，加强这些地区的经济开发与管理，具有重大的战略意义。国务院《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》中，把贫困地区的经济开发称为“一项将最终解决中国贫困地区农民温饱问题，进而改变贫穷落后面貌的伟大历史性事业”。

老少边穷地区大多集中在我国资源丰富的西部地带，中部次之，东部较少，全国约有一亿多人口。加强这些地区的经济开发与管理，是关系到全国经济振兴、政治安定、民族团结、边防巩固的全局性问题，关系到社会主义制度优越性能否充分发挥的问题，是我国社会主义物质文明建设和精神文明建设的一项极其重大的任务。

建国30多年来，党和国家对老少边穷地区给予了很多扶持，做了大量工作，取得了一定的效果，但多数地区贫穷落后面貌没有大的改变，其中还有3、4千万人口的地区至今尚未解决温饱问题。应当指出，老少边穷地区之所以如此贫穷落后，原因是多方面的，有些地区至今仍残留着原始公社末期、奴隶社会、封建社会的痕迹，有些地区的穷山恶水，不仅汽车进不去，连人背马驮都可能“一失足成千古恨”，（掉进深谷）。这样的贫穷落后、特别是人的素质低弱，当然不是短期内能够根本改变的，而是需要几代人坚韧不拔的努力奋斗。然而这决不能成为我们可以“慢慢来”的理由，也决不能成为我们为工作上某些失误辩解的理由。我们是无产阶级的政党，是社会主义国家，社会主义是不可能长期建立在一方面现代化、社会化的大生产，一方面刀耕火种、贫穷落后的基础之上的。我们责无旁贷地肩负着加速这些地区脱贫致富进程的历史重任。

现在有条件、有希望了。党的十一届三中全会以来，我们党恢复了实事求是的思想路线，使我们能进一步解放思想，从老少边穷地区的实际出发进行探索；全国改革的春风，为我们冲破老少边穷地区束缚生产力发展以及人的智力开发的各种“紧箍咒”开辟了道路；党的十三大关于社会主义初级阶段的理论，为我们进一步明确了指导思想的理论基础；老少边穷地区的人民更加迫切地需要理论工作者和实际工作者结合起来，研究其经济开发与管理问题，总结过去的经验教训，逐步探索出一条切实可行的，从解决温饱问题入手，进而脱贫致富，从根本上改变贫穷落后面貌的路子。我们就是在这种情况下试图做一些力所能及的工作，编写了这本书的。

这本书共分十二章，逻辑顺序是：第一章相当于绪论，着重说明老少边穷地区经济开发与管理意义、任务和基本原则；第二章讲经济开发的指导思想和战略方针、政策、措施等，这一章带有纲要的性质，许多内容将在以后各章中展开论述；从第三章开始分别从各个方面论述经济开发与管理，首先是选准启动项目，这是能否解决温饱问题的关键性的第一步；接下来第四章，是讲在初步解决温饱问题的基础上，如何进一步有计划地合理开发资源，调整产业结构，使之逐步优化，这是脱贫致富的关键；其中有关第三个层次的产业结构、发展大农业以外各类产业，要大力发展乡镇企业的问题，单独作为第五章进行专题论述；第六章是讲配合老少边穷地区商品经济的发展，必须相应搞好基础设施建设，重点是通水、通路、通电；第七章是强调智力开发必须与经济开发协同发展；第八、九、十章是从流通、资金、以及其他社会化服务方面保证经济开发与管理的顺利进展；第十一章是讲老少边穷地区更加需要外引内联，大力发展横向经济联合；最后一章是强调从领导和管理方面保证上述各项目标、任务、方针、政策的贯彻落实，必须明确领导、管理者的职责，提高领导、管理者的素质。

参加本书编写的人员，除来自老少边穷地区从事党校教学工作（包括云南省委党校以及部分地州党校、甘肃省委党校、陕西延安地委党校等等）的教师外，还有云南省委办公厅长期从事农村工作研究的同志，以及云南省政府经济技术研究中心的研究人员。这些同志几乎都在老少边穷地区工作和生活了多年，有的已近40个春秋，即将离休了。

参加本书编写的人员是：主编车德良，副主编夏基照、傅淑丽，撰稿人（以下按姓氏笔划为序）：子肃、马金书、车德良、牛延平、方虹、叶期平、乔茂棠、李志强、杜德威、陈汉光、张重慰、赵峰、胡耀华、夏基照、郭玉娥、郭耀华、黄文奇、黄金平、傅淑丽、蒋成国。

全书由《管理科学教学丛书》主编孙钱章同志审定。

在编写过程中，得到了许多老少边穷地区的县、区（乡）、及有关部门领导同志的热情帮助；参阅和引用了我国西部地区各省区以及江西、延安等老区的有关书刊资料，在此一并表示衷心的感谢。

由于水平所限，编写的时间也较仓促，如有缺点错误，敬请读者批评指正。

1989年1月

目 录

第一章 经济开发与管理的意义和任务	(1)
第一节 经济开发的意义.....	(2)
第二节 经济开发的基本任务.....	(8)
第三节 经济开发的基本原则.....	(10)
第二章 改革开放是治穷致富的必由之路	(17)
第一节 搞好外部扶持与增强内部活力相结合.....	(17)
第二节 坚持改革, 更新观念.....	(26)
第三节 制定经济开发和社会发展规划.....	(32)
第三章 选准启动项目, 发展土特优势产品	(38)
第一节 选准启动项目的意义.....	(38)
第二节 选准启动项目的原则.....	(42)
第三节 认真进行项目的可行性研究.....	(47)
第四章 合理开发自然资源, 逐步优化产业结构	(51)
第一节 老少边穷地区产业结构的现状.....	(51)
第二节 自然资源的合理开发与利用.....	(55)
第三节 优化产业结构的意义、原则和途径.....	(60)
第五章 扬长避短, 大力发展乡镇企业	(71)
第一节 老少边穷地区的乡镇企业.....	(71)
第二节 老少边穷地区发展乡镇企业的主要对策.....	(77)
第三节 加快小城镇建设的步伐.....	(88)
第六章 有计划有重点地进行基础设施建设	(96)
第一节 基础设施建设要同经济开发协调发展.....	(96)
第二节 加强水利建设.....	(100)
第三节 加强交通建设.....	(103)

第四节	加强电力建设·····	(106)
第七章	智力开发要和经济开发协同发展·····	(112)
第一节	老少边穷地区智力开发的现状·····	(112)
第二节	智力开发的原则·····	(115)
第三节	智力开发的对策·····	(120)
第四节	控制人口数量,提高人口素质·····	(135)
第八章	搞活流通,促进商品经济发展·····	(138)
第一节	搞活流通对促进老少边穷地区经济 发展的特殊意义·····	(138)
第二节	发挥流通的积极作用·····	(140)
第三节	加强边境贸易·····	(152)
第四节	实行特殊政策,加强民贸工作·····	(160)
第九章	搞活资金融通,提高资金使用效益·····	(162)
第一节	加强对财政资金的管理·····	(162)
第二节	多渠道引进资金,搞活融通·····	(167)
第三节	资金的合理使用·····	(177)
第十章	建立健全社会化服务体系·····	(184)
第一节	强化社会服务的必要性·····	(184)
第二节	建立科学技术服务网·····	(192)
第三节	建立经济信息服务网·····	(196)
第四节	建立经营管理服务网·····	(200)
第十一章	外引内联,发展横向经济联合·····	(205)
第一节	发展横向经济联合的意义和原则·····	(205)
第二节	横向经济联合的形式、方法和管理·····	(213)
第十二章	领导者和管理者的职责·····	(227)
第一节	实行党政分开·····	(227)
第二节	领导者和管理者的职责·····	(230)
第三节	不断提高领导者和管理者的素质·····	(232)

第一章 经济开发与管理的 意义和任务

在中国这块土地上解决老少边穷地区贫困农民的温饱问题，进而彻底改变贫困落后面貌，是一项伟大的历史性的事业。1985年，以国民收入、人均国民收入、工农业总产值、人均工农业总产值、工业总产值、社会总产值、人均社会总产值等七项指标考核，按全国29个省、市、自治区排列顺序，七项指标都在第20位（不含第20位）以下的有云南、甘肃、贵州三省，六项指标在第20位以下的有广西，五项指标在第20位以下的有青海、西藏，四项指标在第20位以下的有新疆、宁夏、内蒙古，三项指标在第20位以下的有江西、四川、河南。上述省区包含了老少边穷地区的绝大部分。除四川、河南外，十省区1980年社会总产值、工农业总产值和国民收入分别占当年全国总数的12.36%、11.32%和13.5%；1985年则分别占当年全国总数的11.95%、11.44%和13.57%。除工农业总产值有微小增加外，其他两个指标都下降了；而且这些省区的起点低、基数小，经济发展缓慢更是显而易见的。加速老少边穷地区的经济发展，在落后地区实现现代化，已成为紧迫的现实问题。

当前，国际经济竞争的空前激烈和国内实行新的发展格局，理论界提出积极参与“国际经济大循环”的战略思想，沿海地区实行“两头在外，大进大出”的发展战略，利用国际资金、技术和设备生产商品打入和扩大国际市场，以积极姿态参与国际竞争。随之而来的是沿海发达地区的资金、技术要向内地省区转移，空出的部分市场需要内陆省区去占领。老少边穷地区如何利用这一机会，大力引进和吸收消化外来资金、技术和人才，加速

经济的开发和发展，逐步摆脱贫穷落后的面貌，进入经济发展的先进行列，已是机不可失，刻不容缓了。

第一节 经济开发的意义

一、老少边穷地区的范围

老少边穷地区是指老革命根据地、少数民族地区、陆地边境地区和边远地区、穷困地区和山区。这些地区约有一亿多人口，其中特别贫困的有3000~4000万人，还未解决温饱问题。这些贫困地区大多数集中在我国西部地带，中部地带次之，东部地带最少。

老革命根据地。它是指第二次国内革命战争和抗日战争时期，建立了党组织和革命武装并发动群众进行了武装斗争，建立工农政权半年以上、抗日政权一年以上的地区；有的是连片地区，有的是一个县或一个乡，分布在全国1000多个县内。艰苦的战争年代，老区人民前仆后继，用血汗以至生命支持革命事业，为中国革命的胜利作出了巨大的牺牲。以江西省为例，江西省第二次国内革命战争时期三分之二以上地方是苏区，拥有一半以上的人口，为革命事业献出了25万多名优秀儿女的生命。建国后老区人民继续发扬革命传统，为社会主义建设事业做出了贡献，老区经济有了较大发展。但由于种种原因，老区经济没有得到长足的进步，至今还有部分群众没有摆脱靠国家救济维持生活的局面。江西省老区人口约1500多万，其中特困乡就有580多万人。老区群众说：“干革命时依靠我们，搞建设时需要我们，发展经济时忘了我们。”改变老革命根据地的贫困落后面貌，是每一个共产党员义不容辞的责任。

少数民族地区。全国有55个少数民族，共有6724万多人，约占全国总人口的7%，大多数与汉族插花聚居，少数民族比较集

中的地方实行民族区域自治。截至1987年年底,全国共建有5个自治区,31个自治州,113个自治县(旗),共计有149个自治地方,少数民族人口约5000多万人。全国民族自治地方总面积约600万平方公里,占全国总面积的62.5%。这些地区自然资源异常丰富。我国四大牧区都在民族地区,牧区、半农半草原面积为28600万公顷,占全国的89.6%;森林面积4533万公顷,占全国39.3%,林木蓄积量43亿立方米,占全国的41.9%;水利资源蕴藏量35334万千瓦,为全国的52.3%;矿藏资源极为丰富,其它资源也大有可为之地。但由于少数民族多数处于高山、高原和边疆,边远地区,自然条件较差,经济不发达,生活贫困,尽管资源丰富,大部分却还有待开发利用。

边疆地区和边远地区。这是指我国陆地边境地区和远离当地政治、经济、文化中心,交通不便地区。我国陆地边境线总长2万多公里,与朝鲜、苏联、蒙古、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、锡金、不丹、缅甸、老挝、越南等十二个国家接壤,有陆地边境线的省区有内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁、广西、云南、西藏、新疆、甘肃等,紧靠边境的县(旗)有百多个。边远地区的位置往往是几个省区之间的结合部,大多处于高寒山区、牧区、半牧区和半沙漠地带,自然条件较差,经济发展水平也很低。但在有口岸的地方,却可打开对外贸易的窗口。

我国山地地形所占面积最大,如将丘陵和高原等广义山区包括在内,则山区面积占全国总面积的69%,有三分之二的县属于山区县。山区有丰富的矿产、森林、水力、草原、旅游等自然资源。但由于地形崎岖复杂,相对高差大,对经济和交通建设有一定不利影响。同时,占全国土地面积的五分之一的沙漠、戈壁、寒漠也都基本在这些地区,增加了经济开发的难度。

老少边穷地区集中连片的有:川陕鄂豫的秦岭大巴山地区,川鄂湘黔的武陵山地区,川滇黔的乌蒙山地区,辽蒙冀的努鲁儿虎山地区,连接鄂豫皖的大别山地区,滇东和黔西南地区,川滇

的横断山地区，晋冀豫的太行山地区，山西的吕梁山地区，桂西北地区，黔桂的九万大山地区，甘肃中部地区，宁夏的西海固地区，西藏地区以及一部分牧区。其中西北黄土高原、青藏高原和云贵高原地区的贫困人口最为集中，约占贫困人口总数一半以上。云南全省有贫困乡5607个，占全省总乡数的42%；农业贫困人口1212万人，占全省农业总人口的40.6%。

老少边穷地区虽有不同的特点，但在很大程度上是相互结合在一起的。少数民族地区往往又多是边疆和边远地区，一般也是山区；老革命根据地也一般是在山区。云南省的贫困地区就是老少边穷四位一体的。贫穷是这些地区最根本的特点。在这个意义上讲，老少边穷地区的经济开发与管理就是治穷，即彻底摆脱贫穷落后，走上富裕兴旺之路。

目前，我国对贫困地区、贫困的划分，是以农村人口人均年纯收入和人均年占有粮食为主要标志。1984年，中央书记处农村政策研究室确定的标准是人均年纯收入120元以下，北方口粮不足150公斤，南方稻谷不到200公斤。按此统计，全国连片贫困地区共14片，贫困人口约7000万人。1985年，国家统计局对29个省、市、区进行了抽样调查，以全国纯收入人均200元以下，南方人均占有粮食不足200公斤，北方不到175公斤为标准，全国集中连片的贫困地区增至18片，贫困人口约1.2亿人，占农村总人口的12.2%。1986年，国务院贫困地区经济开发领导小组办公室对国家重点扶持的贫困县，贫困标准中的人均年纯收入又作了新的规定：一般贫困县以150元以下为标准；民族自治贫困县以150~200元为标准；老革命根据地贫困县以300~350元为标准。随后，有关省、市、区又根据本地经济发展水平，也作了一些补充规定。经过多方测算，现在执行的是1985年国家统计局规定的标准，即人均年纯收入200元以下，南方占有粮食不足200公斤和北方占有粮不到175公斤为贫困地区。