第 1 章　导言

1.1 研究背景

在人口、资源、环境相互协调、良性循环的基础上实现经济、社会的可持续发展是贫困地区跨世纪发展面临的严峻挑战之一，分析研究贫困地区县域经济发展的基本方式和途径，对于促进贫困地区的资源开发与转换过程、农业生产条件和生态环境的改善乃至跨世纪稳定脱贫与可持续发展具有重要的意义。

县（市）是我国相对独立、相对完整的经济区域和行政区域。我国县的建制最早是在春秋时期楚武王在位时在楚国建立的，至今已有2 700多年的历史。本书所研究的县，是指行政区划的县，包括县级市、自治县和旗。中国共有县级行政单位两千多个，县域面积占国土面积的90%多，县域人口占全国人口的80%以上，即我国13亿人口中有10亿人居住在农村和县属城镇，县域的社会总产值占全国社会总产值的50%以上，平均每个县所拥有的人口约50万人，平均每个县的社会总产值约高达10亿元①。县域经济发展得如何直接关系到整个国民经济的发展和未来走势，也关系到整个社会的稳定和发展，因此，搞好县域经济是整个国民经济健康稳定发展的前提。

县域经济是县域范围内所有经济活动的总和，是社会经济功能比较完善的基本单元，是整个国民经济的基础部分，既是宏观经济和微观经

①厉以宁：《区域发展新思路》，106页，北京，经济日报出版社，2000。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

济的结合部，属于中观经济和区域经济范畴，又是城市经济和农村经济的结合部，是实现国家对整个经济活动进行调控的重要环节，是一个非常重要、非常关键的层次，在整个国民经济发展中起着中间桥梁作用。江泽民同志在出席广东省广州市领导干部“三讲”教育会议时发表重要讲话指出：“县（市）这一级，在我们党和国家的工作中处于承上启下的重要地位，是国家经济发展、社会稳定和政权稳固的重要基础。”县域经济是国民经济的重要组成部分，无论从我国目前还没有完全实现工业化和城市化的情况来看，还是从我国目前经济运行的特点来看，我们都应该重视和加强对县域经济的研究。① 但从现实来看，我国经济学界对县域经济，特别是贫困地区的县域经济的研究并不多，重视程度也远远不够。

自从改革开放以来，我国的社会生产力迅速得到了解放，整个国民经济空前发展，“九五”期间，我国经济继续保持较快发展，国内生产总值年平均实际增长 8.3%，在国际上名列前茅，高于同期世界经济年平均约 3.8%、发达国家年平均约 2%和发展中国家年平均约 5% 的经济增长速度，超额完成“九五”年平均增长 8%的计划目标。2002 年国内生产总值达到 10.2398 万亿元，按现行汇率折算，突破 1万亿美元，人均国内生产总值超过 800 美元，整体上已经步入世界中下等收入国家行列，国际地位明显提高，人民生活水平有了显著的提高。

但是，我们也不应忽视，我国还存在着大量的贫困人口， 2001 年按人均 630元的贫困标准和农村住户抽样调查最新结果计算，至 2001 年年底全国农村没有解决温饱的贫困人口还有 2 927 万，农村贫困发生率仍达到 3.2%。并且，由于主要农产品价格继续大幅度下降和北方地区的特大干旱，部分省区返贫严重，当年脱贫规模比上年显著减少，这表明尽管多年来我们为反贫做了大量的工作，也取得了较好的效果，但是从现实来看，未来我们的反贫工作任务仍然十分艰巨。

笔者为了研究的需要，选择到贫困地区的县级政府部门挂职，如今在贫困县工作已有两年多的时间了，通过参与政府的各项管理工作，掌握了县级政府如何完成各项职能的翔实资料；同时对贫困地区广大群众

①魏杰：《县域经济发展三大问题》，载《经济论坛》，2000（17）。

的艰苦生活有着深刻的了解，深切感受到加快贫困地区县域经济发展的重要性和迫切性，也深切地认识到，单靠政策和财政扶贫来解决贫困问题，从长远来看是不可行的。贫困地区所欠缺的不仅仅是资金和政策支持，还欠缺先进的文化观念和先进的生产力。要反贫，不能单靠政策扶持和资金扶持，更重要的是观念扶贫，为贫困地区传播先进的文化观念和先进的生产力，使贫困地区的人们能够从观念上加以转变，对本地区、对自己有更进一步的科学认识，充分发挥本地区自身的比较优势，结合本地实情，选择一条适合本地区的发展道路，实现本地区社会、经济的协调发展，从而最终消除贫困。这也是笔者之所以选择这一问题作为研究的直接原因，也是笔者衷心希望之所在。

1.2

国内外研究现状

贫困是著名的“三 P”（pollution——污染、population 人口、poverty——贫困）问题之一。消除贫困是当今世界共同面临的严峻挑战和必须解决的重大人类课题，早在 1945 年联合国成立时，就把“消除贫困”写进了《联合国宪章》。西方学者对贫困问题作了大量的研究，并提出了许多的理论，如阿瑟·刘易斯（W.A.Lewis）的“二元经济理论”和“发展计划”、罗森斯坦一罗丹（P.N.Rosenstein-Rodan）的“大推进理论”、纳克斯(R.Nuykse)的‘贫困恶性循环理论”、W.W. 罗斯托（Walt Whitman Rostow）的“经济起飞理论”、赫希曼（Albert Hirschman）的“不平衡发展战略”、劳尔·普雷维什（Raul Perish）及萨米尔·阿明（Agarwala·A.M）的“中心一外围理论”，等等，这些研究既说明了人们对贫困问题的重视，同时也反映了人们对贫困问题的认识过程。总体来看，西方发展经济学对于贫困的研究主要是从发展经济学的角度，围绕贫困的根源来展开的（下文将要展开简要探讨），其最主要的结论就是认为资源稀缺是经济发展的阻碍或约束条件，要消除贫困，实现经济增长，必须大量积累资本，大幅度提高投资率以有效打破“贫困恶性循环”和摆脱“低水平均衡陷阱”。

在上述理论指导下，西方发展经济学家提出了许多促进资本形成的

反贫困战略模式，如哈罗德一多马经济增长模型、罗森斯坦一罗丹的平衡增长模式、刘易斯的二元经济模型、赫希曼的不平衡增长模式、佩鲁的发展极理论、罗斯托的经济成长模式、舒尔茨的反贫战略理论以及缪尔达尔的反贫理论模式，等等，应当说，这些理论对于二战以后许多工业化国家特别是发展中国家的反贫困实践都产生过重要的指导作用，并且对于我国的财政扶贫政策、西部大开发政策都有很大的影响，对于我国贫困地区的发展也是适用的，只是我国现在的反贫困已经进入攻坚阶段，目前剩下的尚未完全稳定解决温饱问题的贫困人口，绝大多数是年纯收入低于 630 元温饱线以下的绝对贫困人口，主要集中分布在自然资源贫乏、生产生活条件恶劣的深山区、石山区、黄土高原区、偏远荒漠区、高寒山区、地方病高发区，以及库区、蓄滞洪区等，脱贫难度较大，单靠国家财政扶贫来脱困效果不是很理想，因此有必要将这些理论结合我国目前贫困地区的实情加以研究，找出贫困地区自我脱贫、自我发展的新路子。

从国内的研究来看，对于贫困问题和县域经济的研究也比较重视，特别是在国家提出西部大开发政策以后，对于贫困的研究也形成了一阵热潮，如赵曦的“ 中国西部贫困地区扶贫攻坚战略及西部农村反贫战略 ”、侯景新的“ 落后地区开发问题研究 ”、朱凤岐和高天红等的“ 中国反贫困研究 ”、段舜山和徐建华的“ 反贫困的战略 ”、胡福明的“ 县域经济理论 ”及张金山的“ 县域经济导论 ”，等等，但是综合来看，国内对于贫困的研究主要还是集中于对西方贫困理论的介绍以及对财政扶贫的研究，而能够将贫困问题和县域经济结合起来加以研究的则少之又少，有些仅仅是对某些贫困县脱贫致富的经验介绍，并没有从理论上加以总结，并且由于我国现存的贫困地区可以说是各有特色，这些经验对某一个贫困县可能是适用的，对于其他贫困县则不一定适用。国内研究资料的贫乏既给笔者的写作带来了极大的困难，同时对笔者也是一个挑战，本书的研究就是围绕现存贫困地区的特色，采用共性分析与个性分析相结合的方法，着眼于贫困地区的自我脱贫、自我发展展开的，力求为贫困地区的脱贫与发展提供一些应用方面的指导。

1.3
本书的研究范围

1.3.1 贫困概念的界定

到底什么是贫困呢？西方理论界对贫困问题的认识经历了一个从狭窄到相对宽泛的过程。1975 年，世界银行行长罗伯特·麦克纳马拉（Rehert McNamara）在向该行董事会所作的一次讲话中指出：“绝对贫困指一种生活条件，它受到文盲、营养不良、疾病、婴儿死亡率和预期寿命的严重限制，而使受害者出生时带来的基因的潜力不能得到发挥。实际上这是一种处于生存边缘的生活。”1989 年，西勃海姆从单纯的物质生活方面把贫困界定为：“如果一个家庭的总收入不足以取得维持仅仅是物质生活所必备的需要，那么该家庭就是处于贫困状态。”詹姆·肯凯德认为：“贫困不仅仅指收入分配的最低档率，而且指一个社会中所处的地位低下，贫困是这样一种特殊的无权利状况，即在面临来自社会有权势的集团压力时，无力控制自己所处的生活环境。”① 世界银行在《1990 年世界发展报告》中对贫困的界定为：“缺少达到最低生活水准的能力。”吴敬琏认为，贫困主要有以下三个特征：第一是缺少参与经济活动的机会；第二是在一些关系到自己命运的重要决策上没有发言权；第三是容易受到经济以及其他冲击的影响，如疾病、粮食减少、宏观经济萧条等。就我们国家贫困人口情况而言，大多数是符合这三个特征的。

笔者认为，贫困既是一个经济学概念，又是一个社会学概念，在本书中所指的贫困主要是经济学上的概念，可以表述为：贫困是一个人或一个家庭缺少维持最低生活水准的能力。贫困又分绝对贫困和相对贫困。绝对贫困是指在特定的社会生产方式和生活方式下，个人或家庭依靠劳动所得或其他合法收入，不能满足最基本的生存需要，生命的延续受到威胁。相对贫困则总是对一种特定参照群体而言，在同一时期、不

①陈端计：《中国经济转型中的城镇贫困问题研究》，4 页，北京，经济科学出版社，1999。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

同地区或不同阶层的成员之间由于人们主观认定的可维持生存水准的差别而产生的贫困。本书所研究的贫困主要是指绝对贫困。

1.3.2 贫困标准

1）中国的贫困标准

贫困标准的制定与选择是研究贫困问题的前提。20世纪80年代中期，国家统计局和国务院扶贫办合作制定了我国第一个正式的贫困标准。以后各年根据物价指数和贫困测量方法的发展而进行适当的调整，但根本基础没有变。该标准依据的理论是绝对贫困理论，关注的是人们的基本生存问题，实质上是温饱标准。它包括两部分：一部分是满足最低营养标准，即2 100大卡／人日的基本食品需求，属于食物贫困线；另一部分是最低限度的衣着、住房、交通、医疗及其他社会服务的非食品消费需求，即非食物贫困线。

中国贫困标准的计算方法如下：

（1）综合国际和国内最低限度的营养标准，中国采用2 100大卡热量／人日作为农村贫困人口的必须营养标准。

（2）用最低收入农户的食品消费清单和食品价格确定达到人体最低营养标准所需的最低食物支出，作为食品贫困线。

（3）假设靠牺牲基本食物需求获得的非食品需求是维持生存和正常活动必不可少的，也是最少的。根据回归方法计算出收入正好等于食品贫困线的人口的非食物支出（包括最低的衣着、住房、燃料、交通等必需的非食品支出费用），作为非食品贫困线。

（4）用食物贫困线（约占60%）与非食物贫困线（40%）相加得到贫困标准。

根据这种方法所确定的历年贫困标准见表1—1。

根据这个标准和农村住户抽样调查最新结果计算，至2001年年底全国农村没有解决温饱的贫困人口为2 927万人，农村贫困发生率为3.2%.

2）世界银行的贫困标准

为了比较国家间的贫困状况，世界银行提出了每天1美元（1985年购买力平价不变价）的贫困标准。用这个标准衡量，虽然中国的绝对

表 1—1　　历年农村贫困标准

年 份	贫困线（元/人）	年 份	贫困线（元/人）
1978	100	1992	317
1984	200	1994	440
1985	206	1995	530
1986	213	1997	640
1987	227	1998	635
1988	236	1999	625
1989	259	2000	625
1990	300	2001	630

贫困人口数字每年都（比中国政府的估计）大得多，但可以说明中国的贫困人口数量在 20 世纪 90 年代的减少是持续和明显的。到 1998 年年底，用国际标准测算的贫困人口为 1.06 亿，占农村总人口的比例约为 11.5%，高于政府的估计。①

1.3.3　研究范围的确定

1）国定贫困县的确定

为了打好扶贫攻坚战，1986 年国务院成立了扶贫开发领导小组（以下简称领导小组），其职责就是更好地协调各部门的扶贫工作，特别是加快贫困地区经济发展的速度。同年，领导小组办公室使用农业部县级农村收入数据，制定了 331 个国家重点扶持贫困县的名单（简称国定贫困县）作为扶贫攻坚的主战场。确定方法为以县为单位，1985 年年人均纯收入低于 150 元的县和年人均纯收入低于 200 元的少数民族自治县；对在民主革命时期作出过重大贡献、在海内外有较大影响的老区县放宽到年人均纯收入 300 元。除了国定贫困县外，各省还根据自己的标准，确定了 368 个省定贫困县。

尽管领导小组所确定的贫困县名单覆盖了中国大部分最严重的贫困

①官方估计，农村的贫困人口已由 1978 年的近 2.6 亿下降到 1998 年的 4 200 万，这个估计是基于中国政府制定的较低贫困线，即每天 0.66 美元（相当于 1985 年购买力平价不变价）。

地区，但是由于成为国定贫困县可以带来扶贫资金等原因，一些不符合标准的县也想方设法成为国定贫困县，特别是那些具有政治优势的县，如一些革命老区，尽管人均收入远高于绝对贫困线，但仍然进入了国定贫困县的名单。

1994 年初，中国政府制定了《国家“八七”扶贫攻坚计划》（以下简称“八七”计划），向全世界庄严承诺：要集中人力、物力、财力，争取到 20 世纪末，用七年的时间，基本解决剩余的 8 000 万农村贫困人口的温饱问题。为了确保“八七”计划目标的顺利实现，中央政府重新确定了 592 个国定贫困县。具体标准是以县为单位，凡是 1992 年年人均纯收入低于 400 元的县全部纳入国定贫困县范围，凡是 1992 年年人均纯收入高于 700 元的原国定贫困县，一律退出扶持范围。到 2000 年年末，从对 592 个国定贫困县的监测结果来看，“八七”计划目标基本实现。

2）贫困分布

“八七”计划确定的 592 个国定贫困县分布在 27 个省、自治区、直辖市。数量较多的省区是：云南（73 个）、陕西（50 个）、贵州（48 个）、四川（43 个）、甘肃（41 个），数量较少的省区是：广东（3 个）、浙江（3 个）、吉林（5 个）、海南（5 个）、西藏（5 个）。

1986 年，中国科学院、国家计委地理所曾在大量调查研究资料的基础上，根据自然条件、社会经济条件地域组合的类似性，贫困地区的主要障碍性因素的相似性，考虑未来的发展等综合因素，将贫困地区确定为 6 种类型、22 个亚类型。6 种类型是：黄土高原贫困类型、东西部平原与山区接壤带贫困类型、西南喀斯特山区贫困类型、东部丘陵山区贫困类型、青藏高原贫困类型和蒙新干旱地区贫困类型。具体分布见表 1—2。

从最新的资料来看，2001 年年底 2 927 万极端贫困人口主要分布在中西部省区；上海、北京、天津、浙江、江苏、山东、广东、福建 8 省市的贫困发生率已降至 1% 以下，基本消灭了极端贫困；河北、辽宁、吉林、湖北、湖南、安徽、江西、河南、广西、海南、重庆、四川在 2% ~ 5% ，属于基本脱贫。另外 11 个省仍在 5% 以上，其中西藏、青海、宁夏在 10% 以上，反贫工作仍十分艰巨。

表 1—2　　我国贫困地区类型划分

6种贫困地区类型	范　围	主要特点	22个亚类型
黄土高原贫困类型	太行山以西，日月山以东，秦岭、伏牛山以北，长城以南	水土流失严重；干旱缺水；燃料、木料、饲料、肥料短缺；地方病蔓延；生产水平低下；经济结构偏于农业	陇中及东部丘陵山区、吕梁山区、宁南干旱山区、陕北黄土高原丘陵山区
东西部平原山区接壤带贫困类型	从大兴安岭经燕山、太行山、巫山、武陵山直到苗岭一线，两种地形接壤带	自然条件多变；开发利用不合理，资源破坏严重；水灾多；产业结构不合理	坝上风沙高原区、秦巴山区、太行土石山区、武陵山区
西南喀斯特山区贫困类型	包括云贵高原及其边缘山地，西起横断山，东至九万大山，北至乌蒙山，南达滇南山地	广大石灰类山区，植被稀疏，岩溶发育、水土流失严重；山大沟深，交通闭塞；社会发育低；产业结构不合理，生产水平低下	乌蒙山区、滇南山区、九万大山区、横断山区、桂西北山区
东部丘陵山区贫困类型	黄河以南、京广铁路以东的贫困山区丘陵地带，包括鲁中南沂蒙山区、武夷山区、井冈山区、大别山区，以及闽、粤两省的东南沿海地区部分山区	干旱、洪涝、低温连雨的不利天气；低产土壤；开发利用不合理，资源破坏严重	沂蒙山区、大别山区、湘赣丘陵山区、闽粤丘陵山区
青藏高原贫困类型	包括西藏自治区的全部、青海省的大部分，以及甘、川、滇的一部分	大部分地区自然条件恶劣，缺乏生产和生活条件	西藏高寒山区、青海高寒山区
蒙新干旱地区贫困类型	包括内蒙古高原、新疆盆地、涉及内蒙古东南部农牧交错、沙化和半沙化以及南疆西部地区	干旱少雨；冬季严寒；缺林少牧，植被稀疏；土地沙化严重；农牧矛盾突出，生产水平低下	内蒙古高原东南沙化区、新疆西部干旱区

从国定贫困县的具体情况来看，东部地区的 77 个国定贫困县中，有 9% 的贫困县贫困发生率超过 20% ；中部地区的 149 个国定贫困县中，有 20%的贫困县贫困发生率超过 20% ；西部地区的 366 个国定贫困县中有 17%的县贫困发生率超过 20% ，虽然比重低于中部，但数量却超过了中部。

另外，初步解决温饱但还不巩固的低收入人口为 6 102 万人，占农村人口的 6.6% ，其中西部地区低收入人口为 3 679 万人，占全国低收入人口的 60.3% 。分省看，北京、天津、江苏、浙江、福建、广东 7 省（市）的低收入人口占农村人口的比重在 1% 以下；河北、安徽、山东、湖北、湖南、广西的比重在 1% ~ 5% 之间；辽宁、吉林、黑龙江、江西、河南、重庆、四川的比重在 5% ~ 10% 之间；西藏、陕西、甘肃、青海、新疆的比重在 20% 以上。

尽管新的国定贫困县名单包括了最贫困的县，但是政府估计 1997 年的 5 000 万贫困人口中大约只有一半（2 700 万）生活在国定贫困县里，这意味着这些县的居民只有大约 1/7 处于绝对贫困中。在 2001 年年底的 2 927 万贫困人口中也大约有半数生活在国定贫困县以外的县中。

根据收入水平五等份分组，最新情况显示， 2001 年我国农村 20% 最低收入人口的平均收入是 872 元，比温饱标准只高 242 元，再扣除必要的非食品消费需求，用在扩大再生产方面的支出所剩无几。这部分人口发展能力弱，稍有不慎就有可能陷入贫困。另外，由于贫困地区的自然条件恶劣，农业基础薄弱，抗御自然灾害的能力极低，一遇天灾人祸，已经解决温饱的贫困户又会返贫。据统计，在河北、山西、内蒙古、河南、湖北等省区，1999 年贫困县已经解决温饱人口的返贫率分别达 31.7%、35.8%、65.7%、43.2%、27.6% 。像安徽、河北、河南等省返贫人口都分别超过 100 万人。还有农村非贫困地区的贫困人口，即未列入国家级贫困县的乡村，仍然存在着一个贫困阶层。按照国家统计局抽样调查数据，2001 年全国农村居民人均纯收入低于 872 元的人口比重达到 7.22% ，若扣除国定贫困县，全国非贫困地区有 4 000 多万农民还处在贫困状态和贫困边缘。

从上述分析来看，贫困地区不仅仅指国定贫困县，非国定贫困县也有大量的贫困人口分布；贫困地区也不仅仅分布在中西部地区，东部地

区也有许多国定贫困县，有许多贫困人口。因此，本书所指的贫困地区并非特指某一特定地区，而是泛指有较多贫困人口分布的地区，并力求通过对这些地区的共性的分析，得出一些可供实际应用的操作建议和发展思路，以便为贫困地区的发展略尽薄力。

1.4

研究县域经济的意义

县域经济是整个国民经济的重要经济基础，也是国家政权得以稳固的基石。在我国经济迅猛发展的今天，无论是从县域所拥有的人口和地域规模来看，还是从国民经济的部门结构及其投资、消费需求来看，县域经济的发展地位日渐突出，加快县域经济发展已经成为当前十分迫切的要求。发展县域经济不仅要着眼于财政增加，更重要的是解决“三农”问题，减轻农民负担，增加农民收入，促进农民集体经济的发展，保证整个社会的稳定。要以综合效益（经济效益、社会效益和环境效益）为中心，以结构调整为切入点，着力做到巩固第一产业地位，提高第二产业水平，增加第三产业比重，积极培育新的经济增长点，加快县域经济市场化、多元化、社会化的进程。

1）县域经济是国民经济中具有综合性和区域性的基本单元

县域经济在整个国民经济大系统中，是一个具有综合性和区域性的子系统，是一个按比例缩小的“微型化”的国民经济区域系统，是我国国民经济的基本单元。① 县域经济是整个国民经济与农村经济的结合部，国家的宏观管理调控都必须经过县一级在县域范围内实现，宏观管理的效应和基层的信息，也必须通过县域经济的层次来反馈，因此具有承上启下、联结城乡、沟通条块的重要枢纽作用。

2）县域经济是国民经济的重要基础

我国人口的 80% 以上居住在县域范围内，农业、矿产资源等主要以县为载体或蕴藏在县域之中，县域经济的稳定与否对整个国民经济和社会的安全与稳定具有举足轻重的作用。一般来说，县域经济的产业基

①谢自奋、凌耀初：《中国县域经济发展理论与实践》，24页，上海，上海社会科学出版社，1996。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

础是农业，农业是国民经济发展的基础，县域农业发展状况直接影响着国民经济的增长，直接和间接地影响国家财政收入的状况，影响国民经济的发展秩序和社会稳定。

县域农村还是一个潜力巨大的市场，在县域范围内有五六万小城镇和集镇，集中了我国相当部分的购买力，占全国零售商品总额的 1/2 以上，加上农民从城市购买的部分，则达到 70% 以上，集中了货币流通量的 60%。此外，具有中国特色的乡镇企业的发展对保证我国工业增长速度和国民经济的持续稳定增长，活跃城乡经济，发展对外贸易，吸纳农村剩余劳动力等都具有十分重要的作用。因此，无论从哪个方面讲，县域经济都应该引起我们的重视。

3）县域经济是国民经济中承上启下的部分

县作为我国的城乡结合部，一头连着城市，一头连着乡村，因此，协调城乡关系，促进城乡经济协调发展，加快城乡一体化进程就成为县域经济发展的重要议题。同时，县域经济作为城乡结合体和工农业联结体，使得县能够起到联结中央、省（市）和乡镇、农村，联结三次产业的重要作用。中央制定的方针政策是对全国起指导作用的，由于各地情况差别很大，中央政策和国家计划下达到县以后，县必须结合本地实情，在贯彻中央政策的前提下，制定出适合本地实情的实施性决策和可行措施，促进本县经济的发展。

1.5

研究贫困问题的意义

贫困是贫困地区最普遍的社会和经济特征，贫困的大面积存在及消极影响是贫困地区缺乏可持续发展能力的最根本原因。消除贫困是全人类的共同愿望。但是从世界历史发展的进程来看，贫困问题仍是许多发展中国家在经济发展过程中必须面对的问题，处理得不好就有可能产生许多这样那样的社会问题甚至是政治问题。邓小平多次讲“贫穷不是社会主义”，但是由于我国在建设社会主义的起点比较低，“一穷二白”，并且又长期受急躁冒进和极左思潮的双重干扰，减缓了我国人民共同富裕的进程。“建国以来我们犯的几次错误，都是由于要求过急，目标过

高，脱离了中国的实际，结果发展慢了。”① “人民的生活还是贫困。”② 邓小平提出建设有中国特色社会主义理论，就是要从我国国情出发，革除一切羁绊社会生产力发展的旧体制，调动各种积极因素，脚踏实地地全面有效地建设社会主义，以期逐步实现共同富裕的目标。“搞社会主义，一定要使生产力发达，贫穷不是社会主义。我们坚持社会主义，要建设对资本主义具有优越性的社会主义,首先必须摆脱贫穷。”③

中国是一个人多地少、贫困现象普遍存在的发展中国家，解决贫困人口的温饱问题，减缓并最终消除绝对贫困是广大人民群众的强烈愿望，也是中央政府始终致力于解决的一个重要问题，是贯彻全心全意为人民服务根本宗旨的具体体现。在贫困地区，可持续发展面临的首要问题就是如何迅速、有效地缓解贫困，并逐步消除贫困。我国作为发展中的社会主义国家，实施可持续发展战略，本身就体现了社会主义的本质，这就是说，可持续发展是反贫困的，消除贫困是可持续经济发展的重要目标，也是可持续社会发展的基本目标。可持续发展的核心是发展，只有通过广泛的经济发展才能最终消除贫困。因此解决绝对贫困问题是维护改革、发展、稳定的客观要求，有着极其重要的政治、经济和社会意义。

改革开放以来，在党中央、国务院的正确领导下，在社会各界的共同配合下，我国的反贫困取得了巨大的成就，贫困人口减少了 3/4，使我国贫困人口占世界贫困人口的比例由 20 世纪 70 年代末的 1/4 减少到 1/20。世界银行等国际组织认为我国政府为帮助最落后的农村地区摆脱贫困作出了极大的努力，这种努力比其他许多发展中国家所作的努力要成功得多。

虽然我国的扶贫工作取得了巨大成就，但目前我国农村仍然有 2 927万贫困人口，其中大部分贫困程度很深，解决起来也很困难。以前，由于贫困发生率相对较高，通过通常的经济增长和针对面较大的扶贫项目就可以取得很明显的效果。现在，农村大部分贫困人口集中在资源匮乏的地区，并且大都成片居住在西南、西北的高原山区。虽然这些

① 《邓小平文选》,第 3 卷，202 页，北京，人民出版社， 1993。
② 《邓小平文选》,第 3 卷，223 页，北京，人民出版社， 1993。
③ 《邓小平文选》,第 3 卷，225 页，北京，人民出版社， 1993。

贫困人口都有土地使用权，但这些土地大多产量很低，生产的粮食不可能满足他们的生活需要。在大部分年份里，最贫困的农户所需的粮食和其他食物总是超出他们自己的生产能力。最贫穷的那些农户，基本上是家里孩子较多，有疾病等困难。少数民族人口和残疾人口在农村贫困人口中所占比例明显高于他们在总人口中所占比例。贫困问题同时还加剧了诸如女性入学率低、婴儿和产妇死亡率相对偏高等社会问题。资料表明，20 世纪 90 年代大部分时间里，贫困状况在某种程度上有所恶化。

但是，我们应该看到，我们以往所做的努力更多的是对贫困地区的政策支持和资金支持，即着眼于政策扶贫和财政扶贫，重点在一个“扶”字，其实对于贫困地区，更重要的不是给予“金子”，而是给予“点石成金”的方法，即由向贫困地区“输血”转向使贫困地区具有“自身造血”功能，让它自己学会摆脱依赖，独立生存，切实找到一条适合自身经济可持续发展的道路。这就要求我们给予更多的观念扶贫和文化扶贫。

从以往财政扶贫的效果来看，总体来讲还是好的，但也存在许多这样那样的问题。首先，现有扶贫资金很难覆盖所有贫困县。按照目前的管理办法，扶贫资金仅仅覆盖了 592 个国定贫困县，这导致占全部贫困人口一半的非国定贫困县的贫困人口，几乎得不到中央扶贫资金的支持，而国定贫困县内的非贫困人口实际上却使用了相当大的一部分扶贫资金。据调查，2000 年国定贫困县 5 万多户样本中，农户得到的国家扶贫贷款为 155 万元，户均 30.6 元，在全体样本中，得到国家扶贫贷款的住户比重为 2.1%，贫困户和非贫困户中得到国家扶贫贷款的比重为 3.5%和 2.0%。如果把对象限定在得到贷款的农户上，按贫困户和非贫困户分类，则国家扶贫贷款的绝大部分（65%）没有以贫困户为对象，而是把非贫困户作为了贷款对象。其次，由于贫困地区财政情况普遍比较紧张，迫使县级政府把大量扶贫资金挪作他用。再次，扶贫资金使用过程中由于缺少监督，也导致了扶贫工作和扶贫活动的质量较低。

1.6

本书的研究方法

为了研究县域经济发展演变的规律和存在的诸多问题，必须采用科学的研究方法，本书所采用的方法如下：

1）实证分析与规范研究相结合

县域经济的研究，首先要解决这样两个问题：①一县的经济发展状况如何；其经济现象的本质“是什么”；有几种可供选择的政策方案；如果选择了某种方案，将会带来什么后果？②一县的经济发展目标“应该是什么”面临的经济问题‘应该怎样解决”什么是‘值得实现的”，什么是“值得争取的”？前者属于实证分析的范畴，后者属于规范研究的范畴。在县域经济问题的研究中，我们采取的主要研究方法，应是实证分析与规范研究相结合的方法。只有通过对县域经济发展的大量客观现象和历史资料的实证分析，揭示其问题的本质，并提出有针对性的解决方案，才能提出科学的价值判断和社会经济目标。在这些解决方案中，融合了笔者近几年县域工作实践和学习过程中进行的规范研究成果，并依据国家政策和规划目标，提出了自己的价值判断，力求能够对贫困地区县域经济发展作出应有的贡献。

2）静态分析与动态分析相结合

所谓静态分析，就是对贫困地区某一时点上县域经济现实状况的分析。所谓动态分析，就是对某一时期贫困地区县域经济所发生的变化进行分析，把握其发展变化的趋势。县域经济的研究要对其发展的状况、水平、特点和问题作出分析与评价，把握其发展的现实和全貌，这就要求进行静态分析。同时，任何经济都是动态的，不可能一成不变，如果仅仅停留在静态分析的层次上，就无法探索经济变化发展的规律性，因此必须充分考虑其外在环境条件和内在制约因素的变化，把握发展变化的速度、方向和趋势，进而提出相应的政策措施，这就要求进行动态分析。因此，要将静态分析和动态分析结合起来加以研究。静态分析是动态分析的基点，没有静态分析，动态分析就失去基础。静态分析的主要指标有：县经济构成、县资源量、县产业结构、人均产量、产值、人均

财政收入等；动态分析指标有县经济增长率、人口增长率、财政增长率等。在静态分析与动态分析中，特别要强调的是动态分析，因为经济活动每时每刻都在发展变化。随着经济的发展变化，县域经济会不断地出现新情况、新问题，原有的发展格局与管理体制会不相适应，需要进行调整、改革。显然，只有进行动态分析，才能把握县域经济运动的过去与未来，才能掌握其规律与发展趋势。

3）共性分析与特性分析相结合

与其他事物一样，县域经济也有其共性和个性。县域经济的共性——即县域经济的普遍特征；县域经济的个性——即不同类型的县各自的特殊性。县域经济有它共同的特性，经济运行发展也有它们的一般规律。这就要求通过抽象的方法，也就是从具体到一般的方法，来分析县域经济的共同特征与经济发展的一般规律。通过大量分析揭示其发展的一般特征、一般规律、一般方向和一般战略。这种分析对县域经济是有普遍意义的。另一方面，县域经济又具有特色性和特殊性，由于自然、地理、社会、经济等条件各不相同，其经济特征与经济运行也会有差异，所揭示的问题与发展道路也不尽相同。如边远山区县与市郊县的产业结构，沿海经济发达县与内地经济不发达县的对外开放，显然有较大的差异。所以，在研究县域经济时，必须根据不同的县情特点，具体分析不同县的个性及经济运行发展的特殊性，着眼于发展特色经济。在这种情况下，就有必要对县域经济的类型作出划分，分析不同类型县域经济发展的模式，因地制宜采取针对性措施，从而确保贫困地区县域经济的持续发展，最终消除贫困。

4）定性分析与定量分析相结合

县域经济作为一个有机系统，既有量的表现，也有质的规定性。研究县域经济既要分析它的量，也要分析它的质。定量分析与定性分析是研究县域经济“量与质”的两种研究方法。定性分析是定量分析的前提和基础，而定量分析只有建立在大量按质的规定性进行归类统计的资料分析基础之上，才能揭示出事物的内在联系及其发展规律。因为定量分析与定性分析各有其特点，定量分析比较精确，但不易反映事物的本质特征；定性分析反映事物的本质、特征与方向，但缺乏精确性。而且由于经济研究不同于物理研究，不可测因素较多，有些问题难以进行精确

描述。在贫困地区县域经济的研究中，重视定性分析与定量分析的相互补充作用，以定性分析为基础，以定量分析为手段，用定性分析指导定量分析，以定量分析来支持定性分析，相互取长补短、相得益彰，以正确把握贫困地区县域经济发展现状与特点，为制定方针措施提供理论依据和支持。

1.7 本书的篇章安排

作为我国国民经济的基本单元，县域经济具有许多自身特点，首先是独立性。县域经济虽然是国民经济体系的一部分，但在其经济发展规划、决策和具体运行方面又是相对独立的，可以在按照资源有效利用、产业协调发展以及推进工业化和城市化的总体要求下，独立地形成本区域的发展体系和发展道路。其次是系统性。县域经济与国民经济大系统一样，既包括农业、工业、商业、交通运输业、建筑业和服务业等产业部门，也包括计划、财政、银行、税收、物价、审计和工商管理等经济职能部门，不仅有生产经营和经济部门，也有经济和社会管理机构，本身就可以构成一个完整的子系统，可以说是“麻雀虽小，五脏俱全”。县域经济，特别是贫困地区的县域经济，其存在的问题是多方面的，如资源开发、非公有制经济发展、农业问题以及财政困难问题等，这当中的任何一个问题都可以单独拿出来加以探讨。为了增强本书的全面性、系统性和应用性，笔者在这里只能就贫困地区县域经济存在的主要问题加以简要的讨论，由于篇幅所限，对每个问题的探讨不能足够地深入，这也决定了本书的结构是相对松散的、框架式的。

全书共分 9 章，各章节安排如下：

第 1 章为导言，首先介绍了本书的研究背景，并在分析了县域经济在整个国民经济中所处的重要地位基础上，简要分析了我国的贫困现状，进而确定了本书的研究范围，指出了研究贫困地区县域经济发展问题的深远意义，最后简要说明了本书的研究方法。

第 2 章研究我国县域经济的基本分类及其特征。在研究我国县域经济的基本分类、我国县域经济的差异比较的基础上，总结出了我国贫困

需要全本请访问 www.ertongbook.com