

# 大别山五大水库区社会经济发展 系统分析与反贫困策略

梁修存, 登山, 葛向东

(南京大学城市与资源科学系, 江苏 南京 210093)

**摘 要:** 大别山五大水库区是我国国家级贫困县集中分布地区, 经过“八七”扶贫攻坚, 库区社会经济和环境面貌发生较大变化, 但返贫现象比较严重, 库区的可持续发展能力弱。本文在五大库区现状全面调查的基础上, 对库区贫困和返贫的根源进行系统分析, 并提出库区社会经济发展与反贫困策略。

**关键词:** 大别山; 库区; 系统分析; 反贫困

**中图分类号:** F127

**文献标识码:** A

## 1 研究区概况

大别山五大水库是指分布在安徽省六安市(原六安地区)境内的梅山、响洪甸、佛子岭、磨子潭和龙河口水库。1950 年政务院作出根治淮河的决定, 提出“蓄泄兼筹”的治理方针, 从 1952 年起, 先后在原六安地区境内的淮河支流淠河和史河的上游以及巢湖水系杭埠河上游修建了梅山、响洪甸、佛子岭、磨子潭和龙河口五座以防洪为主的大型山谷水库, 至 1985 年, 在六安市境内共建成大型水库 5 座, 中型水库 8 座, 小型水库 958 座, 总库容近 72 亿  $\text{m}^3$ , 在此基础上完成了举世瞩目的淠史杭水利灌溉工程, 总控制面积为 1 4107  $\text{km}^2$ , 担负着皖西、皖中和豫东南两省 13 个县(市)的农业、工业和居民生活供水的重任, 并在水力发电、林牧水产、旅游开发、航运和生态环境综合整治等方面发挥重要作用。作为淮河上游洪峰控制主体工程和淠史杭灌溉区主要水源的五大水库区为国家水利和水电建设做出了巨大牺牲。当时库区共淹没土地 2.82 万  $\text{hm}^2$ , 其中耕地 0.94 万  $\text{hm}^2$ , 经济林木 1.22 万  $\text{hm}^2$ , 茶园宅基地 0.13 万  $\text{hm}^2$ , 拆迁房屋 12.4 万间, 迁移居民 3.3 万户, 14.9 万人<sup>[1]</sup>。目前库区上游淹没区总面积 2 600  $\text{km}^2$ , 其中山场 15.4 万  $\text{hm}^2$ , 耕地 1.2 万  $\text{hm}^2$ , 2000 年底库区总人口 49.8 万人。其中一线库区村 136 个, 18.8 万人, 绝对贫困人口 6.1 万人<sup>[1, 2]</sup>, 库区 2000 年社会经

济发展状况如表 1。

## 2 库区扶贫绩效分析

五大水库区是皖西革命老区, 为国家级贫困县集中分布地区, 国家、省、市各级政府和有关部门十分关注库区的反贫困问题, 制定了一系列的扶贫政策, 如水电费返还、超发电分成、库区扶持资金、贫困人口粮食补贴等, 并在以工代赈和其它扶贫资金安排上给予倾斜, 地方政府也对库区的山田林路宅等进行综合环境整治, 特别是经过“八七”扶贫攻坚, 库区的社会经济和环境面貌发生较大变化。

1. 库区绝大多数贫困人口的温饱问题得到解决, 生活水平逐步提高。至 2000 年底, 库区未解决温饱问题的贫困人口已减少至 6.1 万人, 比 1993 年减少 80%。农民人均纯收入 1094 元, 是 1993 年的 2.3 倍。库区 80% 的草危房得到改造(表 1)。

2. 库区基础设施和生产生活条件明显改善。目前, 库区以行政村为单位的通公路率为 79.3%, 人畜饮水解决率 59.1%, 电话普及率为 65.2%, 库区基本实现村村通电, 农户用电率达 80%。

3. 科技、教育、文化、卫生等社会事业发展较快。库区人口自然增长率由 1993 年的 10.28% 降低到 2000 年的 6.1‰。办学条件明显改善, 农村适龄儿童入学率达 99.64%。库区各乡镇均建成卫生院

收稿日期: 2001-12-15。

基金项目: 安徽省和六安市政府关于大别山五大水库库区 2001~2005 年经济社会发展规划重点研究项目。

作者简介: 梁修存(1968-), 男(汉族), 安徽舒城人, 南京大学城市与资源科学系博士生, 主要从事区域规划和投资管理研究。

表 1 库区 2000 年社会经济发展状况<sup>1)</sup>

Table 1 The situation on society and economy of five reservoirs area in 2000

	梅山库区	响洪甸库区	佛子岭库区	磨子潭库区	龙河口库区	横排头枢纽
范围与人口	金寨县梅山、双河、桃岭、南溪、古碑、槐树湾、洪冲、江店等 9 个乡镇, 172 199 人	金寨县青山、响洪甸、张冲、油坊店、江店、霍山县桃要河 7 个乡镇, 107 787 人	霍山县佛子岭、汪家冲、白莲岩、单龙寺、河道冲 5 个乡镇, 60 238 人, 其中移民 24 534 人	霍山县磨子潭、胡家河 2 个乡镇, 13 804 人, 其中移民 8 121 人	舒城县五显、山七、五桥、高峰、河棚、汤池、阙店、龙河 8 个乡镇, 其中移民 7. 3 万人	六安市裕安区青山、西河口、石板冲、苏埠、独山 5 个乡镇 70 307 人
人均耕地	0. 02hm <sup>2</sup>	0. 02hm <sup>2</sup>	(移民户) 0. 02hm <sup>2</sup>	(移民户) 0. 02hm <sup>2</sup>	(移民户) 0. 02hm <sup>2</sup>	0. 03hm <sup>2</sup>
人畜饮水工程	32%	39%	72%	100%	100%	90%
人均纯收入	970 元	990 元	(移民户)绝对贫困人口 8 246 人	(移民户)绝对贫困人口 2 599 人	(移民户)绝对贫困人口 10 782 人 <sup>2)</sup>	绝对贫困人口 1 万多人

1) 龙河口水库区由于 2000 年旱灾, 库区返贫人口初步统计已超过 2 万人。  
2) 资料来源: 根据参考文献 1、2 和《金寨县、霍山县、舒城县、裕安区统计年鉴(2001)》及库区实际调查资料综合而成。

, 缺医少药状况得到缓解。广播电视覆盖率分别为 93% 和 88%。名优茶采制、板栗嫁接、网箱养殖等一批农业实用技术得到应用和推广。

但是, 库区反贫困任务仍然艰巨, 历史遗留问题比较突出, 现行的农村土地承包政策和扶贫政策面临一些新问题, 部分库区生产和生活条件非常恶劣, 库区社会发育程度低, 经济结构简单, 可持续发展能力弱, 返贫现象较严重。库区的返贫问题、特困人口的脱贫问题和库区可持续发展问题已引起社会各界的高度重视<sup>[3~8]</sup>。

3 库区扶贫与返贫问题分析

3.1 历史遗留问题仍然突出

20 世纪 50 年代修建梅山水库和响洪甸水库时, 由于移民安置不彻底, 补偿资金不到位, 迁移到六安、寿县和霍邱等地的 3 万多移民全部返迁到库区周围, 遗留大量问题。两库建成蓄水后, 随着淠史杭工程的续建和灌溉面积的不断扩大, 在 1970 ~ 1980 年代, 国家和省又多次要求抬高水位, 梅山水库和响洪甸水库蓄水位分别由 123. 9m 和 119. 2m 抬升到 128m, 形成新增 0. 55 万 hm<sup>2</sup> 的淹没耕地未得到补偿, 3 万多移民需要重新安置, 致使库区贫苦加剧。1962 年龙河口水库建成后, 淹没土地 0. 62 万 hm<sup>2</sup>, 其中耕地 0. 31 万 hm<sup>2</sup>, 经济林 0. 04 万 hm<sup>2</sup>, 拆迁房屋 5. 6 万间, 人均耕地由建库前的 0. 1hm<sup>2</sup> 减少到 0. 03hm<sup>2</sup>, 库区一线村组人均耕地不足 0. 01hm<sup>2</sup>, 尚

有库边、大山和长塘三个村民组无一分耕地。由于龙河口水库修建于 1958 ~ 1962 年, 正处于我国经济最困难时期, 工程未能列入国家建设项目计划, 土地征用、房屋拆迁、移民安置和生产生活补助等都没有专拨资金作适当安排, 遗留大量问题。1960 年国家在修建横排头水利枢纽工程时, 设计拆迁线高程为海拔 54m, 淹没耕地面积 0. 8 万 hm<sup>2</sup>, 当时拆迁房屋 2829 间, 应补偿资金 243. 41 万元, 但至今实际到位仅 21 万元。同时由于河床淤积水位抬高 3. 0m ~ 3. 7m, 现淹没区已扩大到上游独山镇, 正常年淹没耕地已达 0. 16 万 hm<sup>2</sup>, 稍遇洪涝, 如 1999 年洪灾, 淹没耕地是正常年份的 2. 8 倍, 受灾人口增加 3. 05 倍, 这些历史遗留问题和后来出现的问题负面影响较大, 引起库区部分群众的怨言, 加大了扶贫政策的执行难度<sup>1)</sup>。

3.2 现行农村土地承包政策面临新问题

实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是目前农村的基本经营制度, 有利于农户自主安排剩余劳动力和剩余劳动时间, 使农户获得充分的经营自主权, 极大地解放和发展了农村生产力。因此, 中央在 1993 年提出了土地承包期再延长 30 年的政策, 赋予农民长期而有保障的土地使用权, 解除了农民后顾之忧, 对于提高土地生产率, 保持农村稳定具有重要作用。但随着农业结构调整和农业产业化步伐的加快, 特别是库区“公司+基地+农户”开发式扶贫模式的实施, 对目前以家庭分散承包经

1) 安徽省政府、六安市政府和库区各县区关于库区遗留问题的调研报告(2000)。

营为主的土地承包政策提出新的问题, 他们需要以土地规模经营来降低生产成本, 实现规模效益。而五大水库区人地矛盾突出, 特别是实行家庭承包经营后, 集体土地被分割承包, 库区户均耕地 $0.02\text{hm}^2$ , 山场 $0.3\text{hm}^2$ , 规模小, 且分布零散, 影响了农业基础设施的建设和管理, 对农业产业化经营的制约作用日益明显。近年来, 随着农产品价格的持续走低和各地小城镇建设的发展, 库区劳动力进城务工经商越来越多, 这些人已不再将土地作为生存发展的唯一载体, 库区不少地方出现耕地和山场粗放经营甚至抛荒现象。因此, 应积极探索农民对土地承包权益新的实现形式, 最大限度发挥土地资源的有效配置。

### 3.3 扶贫政策亟待调整完善

地方扶贫资金配套政策的执行难度加大。为调动地方政府对扶贫工作的积极性, 自 1997 年开始, 国家要求地方政府应按中央财政安排扶贫资金额度 $30\% \sim 50\%$ 的比例进行资金配套, 其中以工代赈扶贫项目要求地方配套资金加上群众投工投劳折资与国家以工代赈资金的匹配比例原则上不低于 $1:1$ , 特别是资金部分必须达到国家规定的比例, 并将配套资金的落实情况作为地方政府重视扶贫工作的重要标志, 否则将按比例调减中央扶贫资金的投入<sup>[3]</sup>。这一政策在实际执行中难度很大, 一是地方政府财政状况普遍较差。2000 年安徽省年人均财政收入为 450 元, 六安市为 226 元, 库区所在的金寨、霍山、舒城县和裕安区分别为 203 元、342 元、229 元和 130 元, 其中仅教育事业费在市县区财政支出中就占总财政收入的 $50\% \sim 60\%$ , 地方政府配套资金难以落实。二是本区为我国农村税费改革的试点区, 农民的负担得到较大程度的减轻, 但同时也给地方政府的财政带来较大压力。特别是农村税费改革要求取消农民“两工”(义务工和劳动积累工), 而农民每年投劳折资就超过地方财政收入。为争取中央扶贫资金的支持, 一方面采用资金预垫等办法, 另一方面, 改过去的群众义务投工折资为群众自愿投劳折资等办法来进行, 造成配套资金难以落实。其中, 1997~1999 年支援不发达地区发展资金和以工代赈资金在本区实际配套仅为计划配套的 $15\%$ 左右, 影响了扶贫工程的建设和效益的发挥。

扶贫基本单元应作相应调整。自“八七”扶贫以来, 扶贫开发一直是以县级为基本单元展开, 经过多年的扶贫开发, 贫困县的整体面貌已发生很大变化,

目前贫困人口分布呈现大分散小集中的趋势, 继续执行现行的以县为扶贫基本单元的扶贫政策易导致“扶城不扶村, 扶富不扶贫”现象, 不利于库区这部分贫困人口的脱贫和区域经济的协调发展。因此, 应积极探索以重点贫困乡(村)为扶贫基本单元的扶贫政策。

### 3.4 扶贫项目安排上有待平衡

1980 年代中期以前, 库区扶贫主要是以实物发放形式为主, 重点解决库区群众的温饱问题。1980 年代中期到 1990 年代后期, 特别是“八七”扶贫期间, 实施项目扶贫为主要形式的。自 1994 年以来, 国家和省共计向库区投入各类扶贫资金近 8 亿元, 在坚持以效益定项目, 以项目定资金的原则下, 其中 $80\%$ 的扶贫资金主要用于修建库区人蓄饮水、道路、电力、通信、文化教育和卫生等基础设施项目上, 重点改善库区的生存环境。同时, 一些专项资金主要用于库区的天然林保护、小流域环境综合整治和水库库体的除险加固等生态环境保护项目上, 取得了明显的社会效益和生态效益。但是, 基础设施的服务对象具有广泛性, 而扶贫开发的对象却有选择性, 目前在扶贫项目的安排上, 直接用于培育库区经济增长点的项目投入较少。由于库区群众普遍缺少生产启动资金、适用生产技术以及市场经济的观念, 致使对库区农业生产基地和农业龙头企业的投入相对较少, 库区群众缺少一个稳定的经济收入来源, 返贫率较高。

### 3.5 扶贫资金拨付和使用中问题较多

扶贫资金拨付迟缓问题普遍。中央和省扶贫资金主要包括财政资金、以工代赈资金和扶贫信贷资金等, 由于各类资金分属不同的部门, 很难统筹协调, 使用分散, 形不成合力, 扶贫支持资金到位迟、用不足、贷款使用期限短等问题严重。特别是自 1996 年以工代赈资金改由财政转移支付后, 项目管理和资金管理成为两条线, 在实际工作中发生脱节, 更增加资金足额及时到位的难度。扶贫项目计划与扶贫资金拨付不能同步进行, 特别是以工代赈资金项目计划, 省一般在 9 月初下达, 而资金多数又滞后 1~2 月, 加之资金通过财政部门进出中转, 再拨付到项目实施单位时, 实际上形成部分资金跨年度使用。同时, 由于财政发展资金与上级财政部门采取一次性结算方式, 操作上出现计划与项目资金的时间差, 尤其是本区地方财政困难, 资金逐年结转更造成恶性循环。

扶贫资金使用中监督和管理机制不健全,特别是在国家实施积极财政政策形势下,地方政府重项目争取、轻项目管理现象较突出。从1997~1999年度本区扶贫资金使用调查审计看,各类违纪违规使用资金占审计总额的28.1%,其中擅自改变扶贫资金投向就占54.70%,影响了扶贫项目效益的发挥。为确保扶贫资金的足额发放,防止扶贫资金在发放过程中的截流、挪用和贪污行为,在库区扶贫资金的发放上,目前主要采取“进村入户”的原则,虽然资金发放到位,但对贫困户的资金使用考虑较少。由于库区社会发育程度低,信息闭塞,观念落后,扶贫资金被贫困户主要用于生活的改善上,而用于发展生产性的资金投入较少,这种单纯“输入式”的扶贫方式,虽然在解决温饱问题上立竿见影,但难以实现库区的可持续发展,反而使部分贫困户对扶贫资金产生依赖心理,出现“扶贫资金停放,一切生活照样”,返贫现象较严重。

### 3.6 部分库区生存环境恶劣

由于特定的地理条件限制,库区人地矛盾突出,粮食自给率低,垦荒造地引起水土流失现象时有发生。同时“八七”扶贫虽然加大了库区基础设施和文化教育卫生的投入,但受益主体主要集中在库区乡镇政府和中心村所在地。而库区地形复杂,群众居住分散,过去直接针对家庭贫困户“扶贫到户”的扶贫方式,从指导原则上看仍然重要,但在政策操作上已越来越困难,在目前形势下,分散住户生存环境的改善是难以实现的。由于过去移民补偿资金不到位,移民基础设施建设不配套,以及移民方式和地点选择上的政府行政行为,缺乏公众参与,至今库区很多农户仍居住在偏僻的深山中,出现上学难、就医难、吃水难、买卖难、用电难和说亲难等诸多问题。因此,库区生产和生活环境的改善必须和异地移民异地扶贫相结合,才能从根本上解决这一问题。

### 3.7 库区社会问题日益明显

库区人口素质低下,自我发展能力弱。在库区贫困人口中,文盲半文盲占55%,小学文化占40%,智力低下的占2%。同时,库区农村有文化、能力较强的青壮年劳动力大量向第二、三产业转移,或外出打工,贫困户中老弱病残特困户居多。由于库区长期贫穷落后,思想观念陈旧,人口与计划生育政策执行阻力大,先进实用技术的宣传和推广困难。库区集体经济薄弱,特别是农村税费改革后,库区乡镇级财政收入普遍下降40%以上,负债率达100%。村

集体中,除土地外,集体经济基本空白,对贫困户无力救助,库区农村社会文化等公益性事业难以开展。此外,库区经过“八七”扶贫攻坚,剩余的贫困户脱贫难度越来越大,返贫率很高,其中,仅因病等因素导致贫困的发生率就达50%左右,扶贫攻坚战成为消耗战,社会扶贫厌战畏难和丧失信心等消极情绪较大。

## 4 库区社会经济发展与反贫策略

### 4.1 调整和完善现行农村扶贫与土地承包经营政策

坚持实事求是原则,对库区扶贫项目的地方配套资金进行减免。同时,鉴于目前粮食库存比较充裕,地方许多国有大中型企业产品积压的情况,可以适时恢复开展以粮代赈或以工业品代赈等实物以工代赈扶贫政策,重点解决库区特困户的温饱问题。应科学确定贫困扶持范围和扶持单元,实施以贫困乡(村)为扶贫基本单元进行扶持。积极发展集体经济,推动农村社会公益事业的发展,逐步建立特困户最低生活保障制度,使扶贫工作制度化、规范化和社会化。同时,要保持扶贫项目的平衡协调,在继续改善生产生活条件和农业基础设施的同时,注重对库区主导产业进行扶持开发,使库区群众获得稳定的经济收入来源,培养自我发展能力。

加快土地承包使用权流转。在明确所有权、稳定承包权、搞活使用权的原则下,尊重农民的意愿,运用市场机制,采取委托转包、返租倒包、土地互换、股份合作、租赁等形式<sup>[9]</sup>,加快库区集体土地的合理有偿流转,实行土地的适度规模经营。鼓励公司、农技部门、科技人员承包经营,采取“公司+基地+农户”等开发形式,有利于吸引资金和技术对农业的投入,提高农业的规模效益,盘活土地存量资产,引导农民转移就业,拓宽农民增收和农业增效的途径。

### 4.2 发挥资源优势,实行特色资源的基地化生产

五大水库区地处亚热带湿润季风区,四季分明,无霜期180d以上,年平均降水量超过1300mm,年平均日照时数2160h,年平均蒸发量1190mm。库区主要由大别山北坡中山(海拔800m以上)和低山(海拔400m~800m)组成,海拔1000m以上的山峰有24座,受海拔和山体垂直变化的影响,库区土壤、气候和植被的差异明显,生物资源种类复杂。近年来通过封山育林、人工造林以及小流域治理,生态环境优越,可以发展茶叶、板栗、菌药、山野菜和高山反季节蔬菜等绿色食品的生产。库区通过“八七”扶贫

攻坚, 资源开发有了一定的基础, 形成了一批特色资源产业化示范基地, 一些库区的绿色产品已获得国家绿色食品发展中心颁布的 AA 级绿色食品标志使用权, 产品在日本和东南亚地区具有一定的品牌效应和市场竞争能力, 但由于生产分散, 基地规模小, 产

品包装和加工能力弱, 产业化发展受到影响。因此, 必须实现库区特色资源生产基地化、集约化<sup>[19]</sup>, 要在现有基地的基础上, 扩大规模, 形成茶叶、板栗、毛元竹、菌药、高山反季节蔬菜等生产基地, 见表 2。

表 2 库区农业产业化生产基地类型和分布  
Table 2 The classification and distribution of agricultural industrialization bases in reservoir area

基地类型	基地分布
茶 叶 基 地	裕安横排头枢纽区: 独山、西河口六安瓜片生产基地 金寨县库区: 油店、青山、鲜花岭、张冲、古碑等金寨翠眉生产基地 霍山县库区: 佛子岭、汪家冲、白莲岩、单龙寺、道士冲、磨子潭等霍山黄芽生产基地 舒城县库区: 河棚、高峰、五桥、山七舒城兰花和油茶生产基地
毛元竹基地	金寨县库区: 青山、张冲、响洪甸、洪冲毛元竹生产基地 霍山县库区: 桃源河、白莲岩、汪家冲、单龙寺、佛子岭毛元竹生产基地 舒城县库区: 五显、山七、五桥、高峰毛元竹生产基地
板 栗 基 地	金寨县库区: 梅山—江店—白塔畈、梅山—青山、青山—张冲、洪冲—槐树湾板栗生产基地带 霍山县库区: 汪家冲、白莲岩、单龙寺、磨子潭、胡家河板栗生产基地 舒城县库区: 山七—五桥—高峰—河棚—汤池连片板栗科技开发丰产示范园区
菌 药 基 地	金寨、霍山和舒城县库区: 天麻、灵芝、断血流、杜仲、茯苓、白合、石斛等中药材与香菇、木耳等食用菌生产基地
高山反季节蔬菜基地	金寨县库区: 南溪、古碑、桃岭、青山、张冲生产基地 霍山县库区: 道士冲、胡家河、磨子潭、白莲岩生产基地
芦笋、银杏基地	舒城县库区: 汤池、龙河芦笋生产基地 金寨县库区: 梅山、江店、青山、双河、南溪银杏生产基地
养殖基地	库区和汉湾区: 水产和皖西白鹅养殖基地

4.3 重点扶持服务农业生产基地的农产品加工企业, 实现特色资源的加工增值

库区经济发展不应谋求建立完整的产业体系, 应突出特色和效益, 重点扶持服务农业生产基地和有利于农业产业化的农业加工业的发展, 延长农产品加工链, 在提高农产品附加值的同时, 带动相关农业机械、农业运输、农业贮藏、农业通信、农业水利和农业实用技术的配套发展, 才能转移库区劳动力, 解放和发展库区的生产力<sup>[11]</sup>。一是以“六安瓜片”等历史品牌和传统生产工艺为突破口, 充分利用库区特种资源生产的区域性和难以替代性的优势, 结合现代科技, 以历史品牌为主导, 带动产品的系列开发。二是发挥霍山石斛等名贵菌药原料基地的优势, 对原有加工企业进行了改造, 特别是通过与国内外

大企业的嫁接、股份制改造等, 注入资金和技术, 使产品获得深加工, 同时也赢得了市场。三是利用库区优质生态环境优势发展无公害绿色食品的加工。同时针对板栗、水产品等农副产品保鲜期短和季节销售价格差大的特点, 在农产品生产基地附近建立冷冻保鲜企业, 解决产品收获高峰交通运输等问题, 而且利用冷冻保鲜, 可实现反季节销售。近年来, 板栗等部分农副产品季节价格差近两倍多, 经济效益显著增加。

4.4 实行库区旅游扶贫开发战略

五大水库区旅游资源丰富, 随着基础设施建设不断加强, 特别是 312 国道道路等级的提高和宁西铁路的修建, 联系各库区景点和交通干线的道路网

络已基本形成,具备了旅游扶贫开发的可行性<sup>[8, 12, 13]</sup>。库区旅游资源主要分为山水自然风光型、森林公园型、历史纪念型和人工建造物型。以万佛湖—万佛山为代表的山水自然风光,已具备一定的开发基础。天堂寨国家森林公园的生物多样性已吸引大批旅游者前来观光考察。五大水库区又是革命老区,金寨、原六安县占全国九大将军县中占两席,1929年爆发的“立夏节起义”和“六霍起义”诞生了两支工农红军,战争年代30万烈士为国捐躯,留下很多革命旧址,以及多处的烈士陵园和纪念性建筑,为发展爱国主义教育旅游提供生动而翔实的素材。人工建造物旅游是库区一大特色旅游项目,新中国第一坝——佛子岭水库、淮河第一坝——响洪甸水库、世界七大灌区之一——淠史杭灌区等人工建造物的本身具有重要的科学考察和研究价值,每年都有众多国内外专家学者前来考察,开发潜力较大。在旅游业发展中,要利用库区茶叶、天麻、木耳、香菇、板栗、蕨菜等绿色土特产的优势,进行产品加工包装等,带动旅游购物的发展。在旅游规划上,自1999年底撤地建市后,应尽快改变过去景点开发的行政分割行为,对库区的旅游线路和旅游功能区进行系统规划,形成布局合理、特色鲜明的库区旅游规划格局。在库区旅游项目开发时,要注重生态环境的保护,对目前部分库区水上娱乐活动和索道建设带来的水体污染和生态景观破坏问题应引起高度重视。

#### 4.5 实行异地移民,改善库区生存环境

五大库区共有移民42.8万人,另有横排头淹没区7万人,总计49.8万人,至今仍有相当一部分居住在交通闭塞、环境恶劣的深山区,甚至缺乏基本的生活条件。要彻底解决温饱和贫困,就必须通过异地移民来改善生存环境,才能使基础设施和文化教育卫生的投入发挥最大的效益<sup>[14, 15]</sup>。在异地移民的问题上应吸取过去的教训,尊重群众的选择,确保移民工程配套资金、相关措施和政策的落实。在移民方式上,一是建立集中移民安置区。对部分居住环境恶劣、缺少谋生手段和开发潜力的贫困户,本着离乡不离土的原则,挂靠基础设施和生存环境较好的中心村(组),进行相对集中安置。二是结合小集镇建设,通过对库区周边农副产品集散地和交易场所的道路、通信等基础设施的建设,吸引和转移部分库区移民进镇落户,弃农经商。三是在旅游资源丰富的梅山、天堂寨、龙河口镇等县城和集镇,通过发

展旅游业,吸纳和转移部分库区移民。

#### 4.6 实行库区扶贫项目负责制,确保扶贫项目建设质量和长期发挥效益

扶贫资金的落实和扶贫项目的管理是库区扶贫开发的前提和基础。要改变过去重申报、争项目资金而轻项目全程管理的做法,改变过去项目管理和资金管理相脱节的状况,实行扶贫项目负责制和扶贫资金的有偿使用。在资金来源上,按照《安徽省淠史杭灌区大型水库区经济发展扶持资金管理实施办法》(简称《库区条例》)兑现的资金,应全部用于库区社会经济和环境的发展,国家和省对库区支持的以工代赈资金、扶贫信贷资金、山库区扶贫专项资金和民政优抚资金应主要用于库区资源产业化基地和公益性项目的投资上。应吸纳社会闲散资金,争取民间投资和投工,拓宽投融资渠道。为确保资金的合理使用,要严格按照水利部《水库移民专项资金管理办法》、《水库移民生产周转金管理办法》、《水库移民专项资金财物管理办法》和安徽省《库区条例》来进行组织管理。对所有已批准的扶贫项目实现项目负责制,库区办与项目执行单位签订合同,项目第一负责人对项目的实施和资金的使用负有法律责任。通过完善规章制度,强化管理,来确保扶贫项目的顺利实施和项目效益的长远发挥。

致谢:参加本项目的有安徽省淠史杭管理总局,六安市计委、水电局、扶贫办、农业局、林业局,舒城县、金寨县、霍山县、裕安区等县区计委、扶贫办和五大水库管委会等单位。

#### 参考文献:

- [1] 六安市计划委员会. 六安市2001~2005年库区社会经济发展规划[R], 2001.
- [2] 六安市统计局. 六安统计年鉴(2001)[Z], 2001.
- [3] 国家发展计划委员会地区经济发展司编. 以工代赈“九五”回眸[R]. 北京:中国物价出版社, 2001.
- [4] 安徽省计划委员会. 大别山—桐柏山区国土综合开发整治规划(安徽省部分)[M]. 1992.
- [5] 安徽省计划委员会. 安徽国土资源(六安地区篇)[M]. 北京:中国计划出版社, 1990.
- [6] 安徽省科学技术委员会编. 安徽省大别山区综合发展战略[R]. 合肥:安徽人民出版社, 1988.
- [7] 王远飞, 张超. 淮河流域减灾脱贫可持续发展战略研究[J]. 经济地理, 2000, 20(3): 30~34.
- [8] 冯学钢. 皖西地区旅游开发扶贫探讨[J]. 经济地理, 1999, 19(2): 111~115.
- [9] 张毅功, 臧士国, 周大麦. 实行股份制开发治理荒山[J]. 山地学

报, 2001, 18(3): 284~286.

[ 10] 陈国阶. 贫困山区如何面向 21 世纪— 渝鄂湘黔接壤区战略思考[ J]. 山地学报, 1999, 17(1): 16~21.

[ 11] 陈国阶. 我国山区农业发展急需转变战略思维[ J]. 山地学报, 2001, 19(3): 285~288.

[ 12] 马忠玉. 论我国西部大开发战略中的旅游开发与贫苦消除[ J]. 自然资源学报, 2001, 16(2): 191~195.

[ 13] 刘锋. 旅游系统规划——一种旅游规划的新思路[ J]. 地理学与国土研究, 1999, 15(2): 56~60.

[ 14] 陈国阶, 李鼎甲. 三峡库区劳动就业态势与对策[ J]. 地理学报, 1996, 51(2): 97~103.

[ 15] 王恩涌. 关于三峡移民就业问题的几点看法[ J]. 地理学报, 1996, 51(2): 104~106.

Systematic Analyzing of Socio-economic Development and Anti-poverty Strategies of Five Reservoirs Area in Dabieshan

LIANG Xiu-cun, DING Deng-shan and GE Xiang-dong

(Department of urban &resources sciences, Nanjing University, Nanjing 210093 China)

**Abstract:** The five reservoirs area in Dabieshmn is an impoverished mountains area listed by the Chinese government, through “Eight-Seven” anti-poverty program, many chmnges hmve taken place in the aspects of society, economy and environment, but many people go back to poverty, and hmve no abilities to sustainable development. Based on overall investigating on the five reservoirs area, the paper analyzes the mechnisms of poverty and returned poverty, the paper thinks many problems left over by history hmve still existed, the family responsibility system hinders agricultural industrialization, the poverty relief policies meet with obstruction during implementation, the anti-poverty projects are not well-developed with balance, the poverty relief funds are lack of management and supervision, some people still live under tough circumstances, and social problems become more serious. In order to chmnge those, the paper thinks it is necessary to adjust and improve the rural policies of land use and poverty relief, to speed up agricultural industrialization, to pay attention to use particular resources to improve its benefits during developing township enterprises, to implement the explorative poverty relief strategy through tourism and resettlement. Meanwhile we should guarantee the quality and benefits through establishing the system of anti-poverty project responsibility.

**Key words:** Dabieshmn; reservoir area; systematic analyzing; anti-poverty