

21 世纪中国扶贫开发思路研究

任 燕

(中国科学院水利部, 水土保持研究所 陕西 杨陵 712100)

摘 要: 到 1999 年底, 全国农村贫困人口还有 3200 万人, 贫困人口在较长一段时间还将存在。贫困人口的分布会越来越分散, 剩余贫困人口越来越集中于自然条件恶劣、经济落后地区, 扶持难度进一步加大。21 世纪确定什么样的扶贫战略, 采取什么样的扶贫方式是摆在我们面前的一项十分紧迫的任务, 是当前摆在政府决策者面前一个亟待解决的严峻课题。文章在上述背景下, 对贫困人口脱贫致富进行探析, 以期为政府的反贫困战略提供思路和依据。

关键词: 贫困人口; 扶贫开发; 发展思路; 发展方略; 21 世纪

近 10 多年来, 党和政论坚持“脱贫、致富、摘帽”的建设目标, 从实际出发, 采取一些切实有效的措施, 取得了一些成效, 1999 年贫困人口从 1985 年的 1.25 亿人减少为 3200 万人, 贫困人口比重由 14.8% 降低到 2.6%, 从而启动了贫困地区内部的经济活力, 使农民生活收入大幅度提高, 贫困程度明显缓解, 扶贫成效显著。但由于经济发展的不平衡性, 探讨贫困地区如何立足自身资源, 发挥优势, 挖掘潜力, 向前发展, 已成为重要研究课题。本文结合实际作些粗浅探讨。

1. 扶贫措施

1.1 移民效果明显

近 10 年来, 改革开放加快了经济发展, 也促进了贫困地区人口的迁移和流动, 大体的格局是: 山区—平原—城镇—大城市—沿海地区或国外, 大的环境趋势有利于贫困地区移民, 从而使移民脱贫率增高。1983—1992 年宁夏回族自治区居住在南部干旱的黄土丘陵区的贫困农民移至该区的北部平原, 前后移民 20 多万人, 80000 亩沙土变成耕地, 大多数移民脱贫。在我国的沿海部分地区也初见成效。沿海附近及南方地区则是从贫困地区移民到条件好的地区充当劳动力或当工人, 如广东省从清新县往清远县和花县移了 1 万贫困农民, 其中大部分代替上述两市农民种地, 少部分成为工业劳力, 相当一部分脱贫, 少数人成为乡镇企业骨干。广西环江县李果场, 是一个异地移民开发试点场, 全场 126 户全部来自深山区最贫困的 6 个乡。1989 年建场以来开垦荒坡地 2500 亩, 种植三华李 4 万株, 1991 年产果 65 万 kg, 人均口粮 230kg, 人均收入 322 元, 80% 的农户进场后第二年就解决了温饱。1993 年三华李的产量超过了 100 万 kg, 农民仅此一项收入人均就在 800—1700 元, 建场时借贷给

农户的资金逐步收回。

1.2 发展农、科、教

要变自然优势为经济优势，很大程度取决于劳动者的整体素质的提高。实行农、科、教三位一体，“开教育之渠、引科技之水、灌农业之田”，多层次多渠道开展农民技术培训，采取向妇女劳动力倾斜，向基层干部倾斜，向新技术新产业倾斜的办法，千方百计提高贫困地区人口的综合素质。在中央有关部门的大力支持下，近十年来贫困地区教育有很大的发展，政府投入增加，办学条件改善，76%的农村已普及小学教育，普及9年制义务教育正在实施。每年有2000万人次接受农村实用技术培训，燎原计划示范乡已达5000多个。通过兴办教育和推广科学技术，使数以万计的农村实用技术人才脱颖而出。增大科技含量，有序开发和合理利用自然资源。治贫先治愚，国家采取措施提高人民的文化科技水平，先后在青、甘、粤实施，取得成效。青海省科技普及队伍建立8年多来，到青海、西藏牧区普及科技知识多次，对牧民的观念更新起到一定的促进作用，到1994年他们行程30多万km。广东省沿海平原区与贫困山区科技对口挂钩扶持与合作区域不断扩展，1992年共扶持320多个项目，投入资金3.5亿元。1994年1月我国文化扶贫委员会向92个贫困县赠送100部优秀爱国主义影视故事荟萃片，这些片子不仅为中小学提供了辅导教材，而且还可以提高贫困地区人民思想文化素质，有利于早日脱贫。

1.3 基础设施的改善

为了改善贫困地区的面貌，国家对贫困地区的基础设施进行大量的投入。目前5条通过贫困地区的铁路正在建设，举世瞩目的三峡水利工程，坝址在鄂西与川东贫困地区，世界特大乌金三角区—神府煤田，也是全国特困地区之一。这些工程的建设与开发，给贫困地区的开发提供了有利条件，并给当地贫困人民开发资源、出口贸易、发展教育、建立乡镇企业、提供就业机会以及医疗、卫生、城镇发展、生存条件的改善都有促进作用。随之电信、公共设施、旅游事业也相继的发展起来。自1986—1992年，我国政府投入35亿元打井，到1992年解决了1.5亿农民的饮水问题，人们健康水平大大提高，农牧业也发展起来。

1.4 采用外款扶持

自1991年以来，亚洲银行在广西、云南共选12个县实施农村发展计划，共提供贷款59.7万美元，并提供1亿美元贷款发展上述地区农、林、牧及加工业和建立水力发电站。联合国妇女儿童基金会和联合国人口基金会于1994年和1995年提供700万美元贷款，改善300个贫困地区县妇女和儿童健康状况，这个项目是第三个五年合作项目的继续。根据1989年的协议，在1990—1994年这五年中两会对我国27个省自治区三百个贫困县贷款。贵州自1983年以来，从联合国和各发达国家及非政论组织获得贷款发展农、林、牧及教育等50个项目，联合国农业开发国际基金会主席，也曾于1993年来华，并同意给云南思茅地区贷款发展农业，贷款给西藏自治区和青

海省用于消除贫困。

但是，贫困地区由于存在思想保守、文化落后、交通闭塞、农村不发达、人地矛盾突出、资金不足等困难，返贫现象严重。加之自然灾害频繁发生，扶贫任务相当艰巨。

2. 脱贫思路

2.1 控制人口增长，提高人口素质

我国实行计划生育的重点在农村，农村的重点又在贫困地区。从贫困地区的实际出发，首先要通过广泛的宣传教育，进一步增强全民人口意识和人均观念，唤起危机感和责任感，强化计划生育政策，切实落实计划生育措施，广泛宣传避孕方法，通过稳定的渠道提供避孕药具，少生优生。抓好农村计划生育队伍建设，建立计划生育管理网络，在基层配备专职人员，发挥基层党政、妇联的作用，要把计划生育指标列入地方党政干部任期目标责任的考核内容，奖罚分明。其次，把落实计划生育同农村承包制结合起来。实行家庭联产承包后，贫困地区人口继续膨胀的一个重要原因，是没有把农村的承包权与计划生育结合起来。对超生除罚款外，把承包地收回；对完成计划生育户，除按政策奖励外，还奖励承包田和口粮田。第三，根据农民生育规律，建立适宜的生育利益导向机制，提高生育成本，降低生育的经济效益，实行超生罚款和直接提高生育费用，拉开一、二胎和高胎生育的投资档次，对独生子女家庭在医疗保健、入学入托、就业招工、社会福利、承包地等方面给以优惠，而对超计划生育者在上述方面提出较高的要求和标准，从而提高超生子女的生育成本，使家庭生活水平与不同生育水平相关，遏止生育上升。第四，大力发展农村集体经济，增强集体经济实力，逐步改善农村医疗卫生条件，建立社会保障事业，在农村开展优生、优育、优教培养服务，逐渐作到老有所养、病有所医、幼有所教，增强计划生育的安全感和依托感，解除计划生育后顾之忧，促进生育观念改变。

2.2 改革教育制度，加快人才培养

从长远看，发展基础教育是提高贫困地区劳动者素质的重要出路。要有计划地增加智力投资，发展和普及初等教育，重点发展职业教育，加速培养贫困地区扶贫开发的各种人才。要结合机构改革，鼓励那些有才能、有志从事经济工作的党政机关和事业单位干部走向扶贫开发经济的主战场。采取定向培养、定向分配的形式，积极鼓励大中专毕业生到贫困地区去工作。采取多种形式，充分发挥科研单位、大专院校、学术团体和民主党派的扶贫作用，帮助制定和完善扶贫开发规划，进行咨询指导，参与经济技术决策，建立技术试验、示范基地等。在抓好上述工作的同时，抓紧实施中长期人才培养计划。要改善现行劳动人事制度，建立学以致用、用其所长、人尽其才的管理机制。各级政论要认真贯彻执行“科学技术是第一生产力”的战略思想，把加快科技进步和提高劳动者素质放在首要地位。大幅度增加贫困地区教育投入，扩充自然科学基金，建立杰出青年科学基金，提高待遇，排忧解难，吸引人才，稳定人才。完

善育人体系，加快人才培养步伐，深化贫困地区普通高等教育管理体制的改革，注重基础学科、新学科、边缘学科、交叉学科以及复合型人才、外向型人才的培养，拓宽国际科技交流渠道。

2.3 兴办基础产业，狠抓基础建设

为了改变贫困地区不利的条件，必须加强交通、通讯、供电、供水、学校、卫生院等基础设施建设，更好地解决农民行路难、吃水难、上学难、看病难的问题，夯实基础防返贫。进一步搞好山区丘陵区微型水利工程，高标准开发建设一些中型水利工程，为从根本上解决山区群众饮水困难创造条件。大力实施粮食保障工程，要大搞农田建设，保证人均 667—1334m² 基本农田，使口粮田成为脱贫农户稳定温饱的基础。采用技术、资金、地膜、化肥、良种等综合配套输入和配套服务的办法，提高脱贫农户的科学种田水平。开发利用当地优势资源建设支柱产业，加速发展种养殖业，对一些受益面大的产业，重视生产基地建设，要舍得下力气、投资金，象“反租倒包”一样，按照统一规划，合理布局，集中连片开发建设一批高起点、高效益的原料生产基地。大力开拓市场，在农产品基地附近或重要集散地，兴建一批贯通城乡、辐射城乡各地的农产品专业批发零售场所，提高农产品的商品实现率，增加农民收入。坚持国家、集体、个人一起上的原则，提倡多方集资，联合开发资源，切实加强现有基础设施更新改造，提高利用效果。

2.4 改善生态环境，维护生态平衡

贫困地区生态环境条件恶化是生态平衡失调的主要原因，为把贫困地区建设成经济发达、人民富裕、资源连续利用、环境良好的乐园，就要从经济良性循环入手，进一步带动生态环境的良性循环。因此必须做到：(1)保护森林，增加植被覆盖，维护生态平衡。森林覆盖与生态平衡成正比例，覆盖率越高，生态平衡的水平越稳定。(2)保护草地，种植牧草。(3)治理水土流失和土地沙化。(4)对于贫困地区盐碱地和水稻潜育化地，采取选育耐盐碱(渍)品种、开沟排水、治理盐碱(渍)、轮作耕作、优化施肥、综合改良土壤等方法，综合整治，对症下药。(6)对乡镇企业的环境管理，根据乡镇企业的发展问题，统筹安排，合理布局。

2.5 合理使用资金，提高投资效果

目前贫困地区资金使用上存在投资需求量大，资金使用效益较低的问题。因此，国家资金在贫困地区的经营运转上，应坚持“有偿借贷为主，无偿援助为辅”的原则，要集中资金结捆使用，对投资项目必须通过充分的可行性论证，对可行项目必须经各方配套，资金到位，杜绝资金分流。对于集体和个人投资，应注重挖掘，引导消费，协助他们搞些投资少、见效快、有市场、家家户户都能干的短平快项目。同时，大力开展横向经济联合，争取开发项目，通过项目争取资金，使其真正发挥更大、最快和最好的作用。

2.6 发展乡镇企业, 广泛积累资金

贫困地区发展非常缓慢, 特别是中西部地区, 加快发展乡镇企业对于逐步缩小东西部差距, 繁荣贫困地区经济具有十分重要的意义。乡镇企业要在坚持乡办、户办、联办“四轮驱动”的基础上, 再加上外资企业、联办企业等, 实施“多轮驱动, 多轮运行”。对不同所有制企业, 在政策上一定做到一视同仁。既创造平等竞争条件发展乡镇企业, 还要从实际出发, 因地制宜, 合理布局, 依靠小城镇, 相对集中发展。贫困地区农村经济的发展必须坚持“对内搞活、对外开放”的方针, 立足本地资源, 发挥自身优势, 搞好拳头产品。在具体发展的目标设计上, 各地重点应放在以采用“中间技术”为特征的劳动密集型行业, 符合贫困地区资金少、剩余劳动力多的特点。在发展的形式上要积极开发横向联合, 实行“借米下锅”, 使他人的技术、资金优势与自己的资源、劳力优势相结合, 逐步建立起富有地区特色的乡镇企业。

2.7 引进先进技术, 促进经济发展

首先, 把发展“三资”企业作为一个重要的措施来抓, 并在政策上给予优惠, 改善投资环境, 利用多种渠道, 引进和利用外资, 兴办“三资”企业。其次, 把横向经济联合放在一个突出的位置来抓, 要采取东挤西进, 南下北上的方略, 积极主动与东、中部省大专院校、科研单位和大企业攀亲结友, 牵线搭桥, 发展多种形势的联营与协作。第三, 必须依靠科学技术建立建全本地区的技术推广体系, 以吸收、消化、应用成熟的科技成果和适应贫困山区的先进技术为主要内容, 以发展急需的又具有本地资源优势的科学技术为重点, 千方百计变资源优势为经济优势, 促进贫困地区经济发展。第四, 适度引进外资, 吸收先进技术, 获取经济信息, 并向内地转移对外开放的技术窗口、知识窗口和对外政策窗口, 提高经济效益。

2.8 转变思想观念, 搞好扶贫开发

贫困地区不只存在着经济贫困, 还有思想贫困、意识贫困。在今后扶贫开发中, 一定要适应社会主义经济新形势, 解放思想, 转变观念, 在国家的必要扶持下, 以市场为导向, 发挥资源优势, 发展商品经济, 走主要依靠自力更生脱贫致富的道路。我们认为贫困地区脱贫的关键, 在于通过全方位的开放, 引入人才、技术和资金等经济要素, 借助外力作用, 强化自身发展能力。要树立在市场上融通资金、在市场上实现效益的新观念, 要破除单一经营、分散经营的旧习惯。发挥综合优势、整体优势和互补优势的观念, 在建设社会主义市场经济体制扶贫开发工作中只能加强, 不能削弱, 使我国扶贫攻坚计划顺利实施。

〔参 考 文 献〕

- (1)王萍萍. 中国农村贫困地区聚类分析〔J〕. 调研世界, 1999(12):5-8.
- (2)王效成. 贫困人口负担问题调查与思考〔J〕. 陕西农业科学, 1999(12):29-32.
- (3)石友金. 论脱贫致富的环境优化〔J〕. 中国农村经济, 1999(7):66-70.
- (4)宋建军. 98 中国人口资源环境报告〔J〕. 北京: 中国环境出版社, 1999(11):31-41.