

中国西部农村贫困的社会特征 及其反贫困的对策

段 庆 林

西部是中国反贫困的重点地区。能否消灭西部农村的贫困现状,是我国在本世纪内实现小康生活水平这一战略目标的关键所在。本文分析了西部地区贫困的状况和特征并提出了相应的对策,认为更多地发挥国有经济的主体作用,建立以政府干预为主体,依靠经济增长,并兼顾公平与效率的全社会反贫困机制,是解决西部落后状况的根本途径。

作者:段庆林,男,1963年生,宁夏统计局统计师。

中国要在本世纪内消灭绝对贫困、实现小康生活水平,则西部是重点,农村是关键。中国的贫困问题主要是西部农村的贫困问题。西部作为中国的半壁江山,其价值远远超越了资源基地这一经济层次。解决西部的贫困问题,将是中国政府本世纪末最重要的任务之一。

一、状 况

1978—1995年间,中国的农村经济改革和政府开发扶贫,加速了全国各地农村经济的全面增长,使农民生活水平显著改善,累计有1.85亿农民脱贫,在摆脱绝对贫困方面取得了举世公认的成就。然而,各地区的脱贫进展并不平衡。随着时间的推移,西部将越来越成为中国消灭贫困的主战场。

我国反贫困大概可以分为三个阶段:1978—1985年间,联产承包变革推动了全国各地农村经济的高速增长,使贫困状态大大缓解。我国农村绝对贫困发生率从30.7%下降到14.8%,贫困人口从2.50亿减少到1.25亿人,减少了一半,平均每年减少1786万人。西部农民也同步受益。这是大幅度减少贫困阶段;1985年以后,国务院成立了贫困开发领导小组和专职扶贫协调机构,通过财政转移支付和社会扶贫基本建立起了一套有效的扶贫机制,揭开了我国政府有计划、有组织的大规模扶贫开发活动的序幕,取得了一定的成绩。但中西部脱贫速度降低,贫困转移波动较大,1992年全国贫困发生率降为8.8%,贫困规模减少到8000万人。1986—1993年间贫困规模平均每年约减少640万人,为稳定减少贫困阶段;1994年我国政府制定了“国家八七扶贫攻坚计划”,宣布在本世纪内基本消除农村绝对贫困问题,使他们过上温饱生活。这是在贫困形式发生变化,贫困人口越来越集中于中西部自然环境恶劣的地区,扶贫工作难度加大的形势下,我国政府加强干预力度的体现。1994年中国农村绝对贫困发生率为7.7%,贫困规模7050万人。1995年农村贫困发生率为7.1%,贫困规模降为6500万人,这是

扶贫攻坚阶段。

我国脱贫进展的不平衡基于各地区经济发展的差异。西部作为最不发达地区,与东部的经济差距已经迅速拉大。我国西部、中部、东部三个地带农民收入差距系数从1980年的1:1.06:1.28扩大到1995年的1:1.32:2。西部经济增长率低,其脱贫速度也慢。1993和1994两年全国脱贫人口中,东部占40%,中部占38%,西部仅占22%。我国曾经根据经济发展和贫困分布状况三次调整了贫困县标准,结果东部、中部、西部三个经济地带贫困县的分布是:1986年分别为171个、232个、261个,比例为25.75%:34.94%:39.31%;1988年分别为172个、256个、347个,比例为22.19%:33.03%:44.78%;1992年分别为105个、180个、307个,比例为17.73%:30.41%:51.86%。西部越来越成为国家扶持的贫困重点。

我国东部、中部、西部三个经济地带贫困发生率与GNP水平呈负相关,其贫困规模受该地区人口密度大小的影响也较大。贫困人口在地带上的分布,东部约占40%,中西部占60%。西部贫困发生率很高,一般在20%左右,1994年宁夏为20.68%、陕西15.25%、甘肃19.92%、新疆22.19%、四川9.37%、云南17.1%(1995年数)。四川、云南、贵州贫困人口分别为875.89万人、573万人(1995年)和806万人(1995年),是我国重点贫困地区;陕西、甘肃、宁夏、新疆分别为417.86万人、396万人、74.2万人和189万人。中部贫困发生率一般在8%左右,但一些人口大省如河南、河北,贫困人口分别为875万和480万,规模较大。东部地带贫困发生率一般低于5%,因人口密集,贫困规模仍然不小。贫困强度指数宁夏为2.77%、陕西1.53%、新疆2.77%、甘肃1.76%、四川1.37%,而河南为0.66%、河北0.69%、安徽0.14%、广东0.03%,说明西部贫困人口的平均收入或消费水平偏离贫困线更远,贫困程度更重。广东等东部各省市将提前实现八七扶贫任务;而西部扶贫攻坚任务艰巨,如果今后其经济不能够超常规发展,靠自己的力量,到2000年将仍有绝对贫困残留,如陕西、新疆预测到时仍有5.36%和1.2%的贫困发生率。

二、特 征

1. 西部贫困的区域性。中国农村贫困人口主要分布在集中连片的资源贫乏地区,区域性贫困已经凸现为中国农村贫困的最主要形式。正像宁夏93%的贫困人口聚居于西海固地区一样,除东南沿海的福建、上海、广东,全国绝大多数省区贫困人口在贫困地区的集中程度均很高。其中陕西80%、四川95%、云南88.3%、湖南72.4%、河南70%、北京85.5%、江苏94.5%。约有70%的贫困人口分布在全国592个贫困县。尤其是中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库库区。以西南喀斯特地区、南方红壤丘陵区、北方黄土高原区、西北荒漠化地区的贫困为严重。1994年全国贫困发生率山区为14.8%、丘陵为6.3%、平原为4.7%;贫困强度指数山区为0.018,川区和丘陵为0.008,一般山区贫困面和贫困程度都比川区高。这是在现有技术经济条件下,山区生产可能性限度狭小造成的。贫困地区一般远离中心经济城市,较为偏僻,交通、通讯设施落后,信息闭塞、资金短缺、土地级差地租少,农产品销售收益低。这些特征在西部表现得尤为突出。1994年全国未通公路村的贫困发生率为82.7%,比通公路村高75.5个百分点;老区、边区的贫困发生率为18.2%,比其它地区高1倍半。贫困地区的地理、交通条件要素对农民收入的影响力最大。

2 西部贫困的民族性。我国东部、中部、西部三个地带的差距,尤其是区域性贫困,在很

大程度上是少数民族的贫困问题。西部是中国少数民族主要聚居地带,1990年人口普查资料表明:少数民族占当地总人口的比重,宁夏为33.25%、云南33.34%、贵州33%、青海42.1%、新疆62.42%、西藏96.3%,而且少数民族因人口政策优惠而人口增长更快(宁夏1995年少数民族比重提高到34.14%)。1994年我国少数民族的贫困发生率高达20.1%,而汉族仅为6.4%。少数民族占总人口的比重不足10%,但却占绝对贫困人口的40—50%;西部的比例更高,新疆、贵州分别为90%和70%以上。国家八七扶贫攻坚计划中的592个贫困县中,有257个是少数民族自治县。少数民族高贫困率的直接原因是其聚居于边远、恶劣的地理位置,而这种较差的地缘关系,却是2000多年来在汉文化的扩张中,少数民族不断向边缘地带迁移的结果,这虽然是历史形成的,却对今后我国边疆的政治稳定起着不可忽视的作用。民族性贫困还表现在贫困人口较普遍地具有某种社会、文化特征,少数民族由于受自然、经济、社会、文化等诸多因素的制约,一般家庭规模较大而受教育程度较低。其家庭一般低龄、老龄人口多,劳动力负担系数大。劳动者接受科学技术和把握市场变化的能力较低,这些主观因素也有不可忽视的消极影响。

3. 西部贫困的结构性。传统农业的落后生产力是1949—1978年间农村贫困的根本原因,而长期的政策失误导致了我国农村经济增长缓慢,更使农民在分享国民经济增长成果中处于不利的分配地位,以至于形成了结构性贫困:即二元经济结构下的农民阶层的普遍性贫困。1978—1985年间,联产承包变革与农副产品收购价格调整,是生产关系适应现代农业生产力发展的客观要求,它刺激了全国农业生产和农村经济的高速增长,从而使各种类型农民的生活水平显著改善。这时期大规模脱贫现象是经济增长与分配改善两因素综合影响的结果,具有很大的补偿性。结构性贫困大幅度减少,具有地区上的普遍性和过程上的单纯性;1985年以后,各地区贫困状况随政策环境、产业结构各异而复杂化。一方面,我国长期紧张的粮食问题初步解决后,农村大量剩余劳动力转移受到鼓励,乡镇企业异军突起、产业结构调整、市场经济发展,均使农民阶层受益非浅,农民集团内部分化成了富裕层、温饱层、贫困层。农村工业化最终形成了三元经济结构,使结构性贫困受到极大的冲击。另一方面,经济改革的重心移到了城市领域后,城市经济高速发展,而农业和农村经济徘徊不前,最终导致了城乡居民收入差距的重新扩大,城乡居民收入实际差距系数从1980年的3.09缩小到1985年的2.26,又扩大到1994年3.36,回复到了改革初期的水平。特别是中西部贫困地区,二元经济结构并未根本改变,却更加体会了相对贫困。城乡和地区经济发展不平衡所形成的结构性贫困虽然有所减缓,但却以相对贫困的形式长期存在。

总之,贫困地区各自有其特殊的自然、经济和社会结构,并通过这三个系统的相互影响,形成了复杂的贫困运行机制。在形成中国农村贫困的诸多因素中,值得重视的三个关键环节是:首先,贫困是历史形成的。尤其是民族或集团式的迁移,往往是政治矛盾引起的。他们或者为了维护种族的生存和发展而加速人口繁衍,使本来就很脆弱的生态环境骤然加载并最终破坏;或者远避深山,始终过着原始生活,没有随社会进步而提高其认识自然改造自然的能力,形成了“富饶的贫困”。其次,在很长的历史时期内,生态平衡被食物、疾病、灾害、战争等限制因素自动调节着。解放后,随着乡村医疗卫生水平的提高,传统的高出生率高死亡率低自然增长率的人口再生产模式,首先因死亡率的降低而改变,但错误的人口政策批判了马寅初人口理论,鼓励了人口高自然增长。在食物短缺的压力下,不但形成了“以粮为纲”的单一产业结构,甚至不惜毁林、毁草开荒。一些地区生态环境的恶化是错误的人口政策造成的。第三,解放初期不

同地势之间农业生产方式差别不大的局面现在已经发生了根本变化,川区农田水利基本建设成效显著,又较多地引入了机械、化学、生物等现代农业生产要素,使土地生产率和劳动生产率大幅度提高;而山区却因地形破碎、水土流失等原因很难改变其粗放经营方式。再加上产业结构特别是非农产业水平的差异,使山区成为中国经济的贫困地区。

三、对 策

我国反贫困经历了从主要依赖于总体经济增长向主要依赖于政府干预的战略转移。1985年区域性贫困成为主要形式以后,国家加大了政府干预力度,政府相应开展了有组织、有计划的大规模地区扶贫开发活动,变救济性扶贫为开发性扶贫,旨在依托当地资源,通过资金等要素的注入,实现贫困地区自我发展能力的形成和整体经济实力的增长。然而整个农村经济的徘徊却弱化了政府区域反贫困的成效。地区之间、城乡之间、农民集团内部经济差距拉大。脱贫速度的递减、贫困规模的波动,以至返贫现象的增多,都说明仅有政府干预下的区域反贫困战略仍然是不够的。这也不能完全以攻坚阶段扶贫的艰巨性来解释,更主要的问题在于利益格局使中西部农村经济发展受阻。以致要按时实现“八七”扶贫攻坚计划,今后五年必须保证每年减少贫困人口约1300万人,实际上我们所面临的任务更加艰巨了。

如何尽快解决贫困问题?国外有人认为当一国的绝对贫困人口总数下降到总人口的10%以下时,这部分人口难以在短期内通过全面的经济增长摆脱绝对贫困状态,应该以救济性扶贫为主。然而,我国是一个地区差异较大的国家,西部诸省的贫困发生率均远远高于10%,中部绝大多数的省份贫困规模也很大。一个农民占80%的12亿人口大国,农业增加值至今仍占GNP的20%,如果没有农村经济的稳定增长,仅靠1%GDP的救济很难一劳永逸地解决农村绝对贫困问题。这也是近些年来“增加农民收入”一直是各级政府的重要工作目标之原因。贫困形式多样化要求加强扶贫开发的针对性,要求向中西部倾斜,向贫困地区倾斜,向贫困人口倾斜,中央政府需要通过对经济增长中的利益进行再分配,逐步调整利益格局,使贫困者成为经济增长的受益者。但无论如何,经济增长是解决绝对贫困问题根本途径。

今后我国的经济增长,特别是中西部的的发展,应更多地发挥国有经济的主体作用。1978年以来,中国的经济体制改革采取了以增量式改革为主的战略,即在肃清“左”倾思想的前提下,通过对外开放,对内放开,政策和投资向区位优势东部地带倾斜,培育和发展三资企业、乡镇企业等非国有制经济,以搞活经济。而国有企业改革却步履维艰,其体制并未从根本上改变。国有经济的低效益,既降低了国家对农业的投资能力,也限制了对农村劳动力的吸收,使工业对农业的反哺阶段迟迟不能实现。“民工潮”引起社会关注,就是农村经济已经具有转移其剩余劳动力的强烈需要,而城市经济却不能适应的结果。这种情况下异地扶贫只能是有限的从农村到农村的“吊庄”。另一方面,中西部未能找到自己经济发展模式,一味照搬东部经验,结果引进外资急功近利而受骗,发展乡企拔苗助长而伤财等事例比比皆是,更为严重的是个体、集体开采矿产资源未能严格控制,而使宝贵的自然资源和生态环境横遭破坏。中西部一些地区曾被称为“富饶的贫困”,如果其资源优势轻易丧失了,那么遗留下的只有永远的贫困。中西部开发的技术和规模要求,是目前那些个体、集体小资本根本不能达到的。中央政府应该将扶贫开发与经济开发结合起来,优先在中西部地区安排资源开发和基础设施的建设项目,不要因国有经济体制还存在缺陷就认为私营经济是中西部最适合的生产形式。现在中央已经决

定把国有企业改革作为经济体制改革的中心环节,相信通过建立现代企业制度,会使国有企业在带动中西部贫困地区经济发展中发挥应有的作用。也希望迅速建立全国农副产品大市场,理顺资源性产品价格体系,使中西部贫困地区能够在经济增长中获取应得的份额,逐步缩小地区发展差距。

为此,应该建立以政府干预为主体,依靠经济增长并兼顾公平与效率的全社会反贫困机制。应进一步完善扶贫资金的地方管理机构,使其担当起资金调剂、调配、综合、平衡、控制监督的责任,以把握投资方向和重点。逐步实行扶贫资金有偿化,提高投资效益。应该继续加快贫困地区基础设施建设,促进其资源综合开发与产业结构优化。在资源丰富的偏远地区继续坚持以基本建设为重点的方针,加大扶贫资金投入,结合“以工代赈”,彻底解决交通、水利、卫生等问题,改善农业生产环境,为其经济增长创造条件。建立农村社会保障制度,做好救济工作,解决好农村社会问题,使那些因丧失劳动能力,或因不可抗拒的自然灾害而陷入贫困的人的基本生活需求得到保证。要继续推进反贫困行为社会化,动员社会各界力量,通过各种方式扶贫。除了政府继续实行财政、投资政策优惠,教育、水利、林业、环保、科研对口扶持及各厅局委办包点扶持外,更应该打破地区界限,发挥贫困地区与经济发达地区的经济技术协作和交流,不断扩大合作领域;也要鼓励大中企业、公司以投资、联营、协作、兼并等办法扶持贫困地区发展乡镇企业,或进行资源开发和经济建设。另一方面,应该控制贫困地区人口过快增长,重视人力资本投资和科技进步。少数民族贫困地区更要严格执行计划生育政策,防止所谓“优惠”政策加重脱贫的难度。在西部资源贫乏或人口稀少的地区进行基本建设,往往并不合算,可由政府有组织、有计划、有步骤地将部分贫困户移民于有开发潜力的地区,或者组织劳务输出。应以素质扶贫为中心,通过技术培训、文化扫盲、希望工程等人力资本投资,向贫困地区输入实用技术,加快其科技进步,从根本上改变其传统的生产方式,实现增长方式从粗放型向集约型的转变。

放眼西部,那是一片神奇而还落后的地方,富饶与贫困交织在一起。这里祖祖辈辈的人们在期盼着,更在奋斗着。中国政府的庄严承诺,将使西部更加充满希望和活力!

责任编辑:范广伟