

我国贫困地区经济开发政策的抉择

魏后凯

(中国社会科学院工业经济研究所, 北京)

【提要】80年代初,我国即开始酝酿并着手解决贫困地区的问题。经过几年的艰苦努力,我国的乡村贫困问题正在逐步缓解。然而,要根本改变贫困地区的落后面貌,还需经过长时期的努力。为此,在今后的扶贫开发工作中,必须明确扶贫开发的目标,选择正确的策略,并采取有效措施。这些措施包括:针对不同地区的情况,实行分类指导、重点参与;提高扶贫资金的利用效率;充分利用农村剩余劳动力资源。

关键词 贫困地区 经济开发 脱贫致富 温饱问题

1 我国扶贫开发工作的成就与问题

80年代中期以来,我国在全国范围内开展了以帮助解决农村贫困户特别是贫困地区广大群众温饱问题为重点的大规模扶贫开发工作。经过几年的艰苦努力,扶贫开发工作已取得了显著成就。绝大部分贫困地区的社会经济面貌已有较大改观,农民生活的贫困状况也得到了一定程度的改善。一些贫困地区已丢掉了昔日的贫困帽子,基本上解决了群众的温饱问题。据统计,1985年~1989年,国家和各省、自治区扶持的679个贫困县(市、区、旗)农民年人均纯收入由245.9元增加到390.5元,增长58.8%,扣除物价因素,平均每年递增4.8%。在全国679个贫困县中,人均纯收入200元以下的县由224个减少到57个,而人均纯收入200元以上的县数明显增加,由455个增加到622个。特别是经过多年的综合扶贫和经济开发,至1989年已有36个县人均纯收入超过同期全国平均水平602元,成为全国贫困地区脱贫致富的先锋。若按1985年不变价格计算,至1989年全国已有72.8%(494个)的贫困县年人均纯收入超过200元的温饱线,基本实现国家“七五”期间解决大多数贫困地区群众温饱问题的目标。

然而,也应该看到,现阶段我国的贫困问题依然还十分严重,相当一部分农民家庭生活仍在贫困线以下,至今仍未解决温饱问题,不少贫困地区特别是西南、西北贫困地区的落后

面貌还未根本改变。这具体表现在以下几个方面。

首先,近年来我国的贫困面有所扩大。贫困面或贫困人口调查指数是指贫困线以下的贫困人口占总人口的百分比。所谓贫困线是指在一定的平均收入或消费水平下的最低生活水准,其内容主要包括购买最低标准的营养品和其它必需品的必要支出,以及反映参与社会日常生活费用的支出。80年代中期,我国最初把贫困线确定为农民家庭年人均纯收入150元。老革命根据地、少数民族自治县以及牧区县旗和半牧区县旗等适当放宽到200元或300元以下。由于年人均纯收入150元有些偏低,后来又把年人均纯收入200元确定为温饱线。如果把解决农民家庭的基本温饱问题作为衡量最低生活水准的标准,那么年人均纯收入200元的温饱线实际上也就是贫困线。据国务院贫困地区经济开发领导小组办公室政策研究处在最近的一项研究报告中按1985年不变价格初步测算,1985年全国农村年人均纯收入低于200元的贫困人口为10316万人,占农村人口总数的12.2%,到1989年则增加到12147万人,占农村人口总数的13.8%;其中低于150元的特别贫困人口1985年为3681万人,占农村人口总数的4.4%,到1989年则增加为5454万人,占农村人口总数的6.2%。另据世界银行在《1990年世界发展报告》中的估测,从1985年到1988年,我国农村贫困人口调查指

数由10%增加到14%，贫困人口由7920万人增加到10130万人。这两项研究结果都表明，近年来我国的贫困面基本上呈扩大的趋势。

其次，相当一部分农民家庭的贫困程度仍相当严重。目前，我国确定的贫困线标准有些偏低。即使按1985年不变价格计算，农民家庭年人均纯收入超过了200元，也难以基本上解决其温饱问题。以一个5口农民家庭为例。要基本上达到维持温饱的最低生活标准，家庭每年用于食品、衣着、住房用电及燃料的消费支出一般要1500元左右（1990年现价），假如其它的必要支出如日用品、非商品支出为10%左右，家庭年生活消费支出将达1600多元，年人均消

表1 一个5口农民家庭维持温饱的最低生活标准

生活消费支出	年人均消费量 (公斤)	家庭消费量 (公斤)	单价 (元/公斤)	金额 (元)
1. 主食(粮食)	150	750	0.7	525
2. 副食				492.5
(1) 肉类	5	25	5.2	130
(2) 禽蛋	1.5	7.5	5.0	37.5
(3) 蔬菜	100	500	0.3	150
(4) 水果	2.5	12.5	2.0	25
(5) 其它				150
3. 衣着				400
4. 住房(用电)				50
5. 燃料	200	1000	0.05	50
小计				1517.5
6. 其它必要支出				168.6
总计				1686.1

注：表中数据系根据农民家庭收支状况典型调查材料，按1990年现价估算。

费支出330多元。这就是说，要基本解决农民家庭生活的温饱问题，年人均纯收入必须保持在350~400元以上。1989年，我国约有31.2%的农民家庭年人均纯收入不足400元，其中4.7%的农民家庭不足200元。在全国679个贫困县中，1989年仍有442个县农民年人均纯收入不足400元。

第三，贫困地区经济发展严重不平衡。据

对328个国家重点扶持的贫困县农民人均纯收入增长情况的分析表明，各贫困地区经济发展是不平衡的。按照现行的贫困线标准，总体上看，东部贫困地区基本解决了群众温饱问题，

表2 328个国扶贫困县农民年人均纯收入增长情况 (个、元)

	全国	东部	中部	西部	东中西部之比
县数	328	33	137	158	
1985年	206.6	256.5	230.9	155.3	1:0.90:0.61
1989年	321.0	443.9	330.0	257.6	1:0.74:0.58

中部贫困地区的情况有所好转，而西部贫困地区的温饱问题基本没有得到解决。东、中、西部贫困地区的收入差距正在逐年扩大。若按1985年不变价格计算，1989年全国仍有185个贫困县年人均纯收入低于200元（按1989年价格计算为285元）。这些目前尚未解决温饱的贫困人口，主要集中在西南、西北自然条件恶劣，社会发展程度低，工作难度较大的少数民族地区、深山区、多灾区、人畜饮水困难区和地方病高发区。例如，到1988年底，国家重点扶持的141个贫困县中仍有38个县年人均纯收入不足200元（现价）。已基本解决温饱问题的贫困地区也很不稳定，自然灾害和市场波动引起的返贫率高达15~20%。

第四，贫困地区的社会经济基础还十分薄弱。由于资金不足，贫困地区的基础设施建设异常落后，生产、生活条件很差，落后面貌还未得到根本改变。目前，全国贫困地区仍有1300多万人、700多万头牲畜饮水困难；文盲、半文盲率高达35%，少数民族贫困地区文盲率在60%左右；贫困山区一半以上的村不通公路，近一半的农户用不上电；绝大部分贫困地区不同程度地流行地方病。几乎所有贫困地区的乡村集体经济都十分薄弱，地方财政非常困难。全国83%的贫困县要依靠国家财政补贴，自我发展的能力较弱。

因此，要根本改变贫困地区的落后面貌，基本解决群众温饱问题，还需今后长期不懈的努力。

2 我国扶贫政策的目标与策略

我国扶贫开发工作始于80年代初。它不同于建国以来民政部门开展的救济工作，救济

是我国实行的一种以“生存临界”为救济对象的最低福利水准的社会保障制度,如救灾放赈、五保户制度以及以残疾人为对象的社会福利事业。而扶贫开发则是我国的一项新的安排,主要是通过资金、物资、人才、技术、政策等的投入和经济开发,帮助贫困地区努力发展经济,从而实现脱贫致富。国家扶贫政策的目标主要体现在两个方面:一是帮助那些缺少达到最低生活水准的能力的贫困农户解决温饱问题;二是帮助那些贫困农户相对集中的贫困地区增强其自我发展经济的能力。这两个目标相辅相成,缺一不可。在扶贫开发工作中,只有兼顾好这两个目标,选择正确的策略,并采取有效措施,才能真正带动贫困地区和贫困农户尽快走上脱贫致富的道路。

(1) 按照区别对待、分类指导的原则,统筹安排、合理规划扶贫开发工作。进入90年代,我国扶贫开发工作将由过去着重解决大多数群众温饱问题,转入以脱贫致富为主要目标的经济开发新阶段。在这一新阶段,我国的扶贫开发工作将面临着两类不同性质的问题:一部分贫困地区和贫困农户(年人均纯收入已超过350~400元)已基本解决了温饱问题,今后扶贫开发工作的重点是通过经济开发,增强地区自发展能力,从而促使地区经济全面起飞,逐步向小康目标迈进;还有一部分贫困地区和贫困农户(年人均纯收入在350~400元以下)至今仍未解决温饱或者还不稳定,今后扶贫开发工作仍将以解决温饱为重点。对这两类不同地区,国家在政策上要区别对待,实行分类指导,重点参与。具体地说,就是按照公平与效率原则,选择两类地区作为当前扶贫的重点:一是按照最差的(公平)原则,选择那些特别贫困至今仍未解决温饱的地区,通过资金、物资、人才、信息、技术等配套投入和政策优惠,实行重点济贫,以尽快解决群众温饱问题;二是按照最好的(效率)原则,选择那些条件相对较好的、已基本解决温饱的地区,有计划地、分期分批地建立一些特别开发区,重点是扩大地方政府发展经济的某些权限,同时给予一定的政策优惠,以吸引国内外人才、技术和投资,参与地区经济开发,从而逐步增强地区自发展

能力,带动地区经济起飞。

(2) 合理确定扶贫资金的分配比例,安排好扶贫资金的投向。“七五”期间,国家每年向贫困地区投放的各项扶贫开发资金总数达40亿元左右,其中财政拨款10亿元,信贷资金30亿元(90%为低息贷款)。这些扶贫资金主要是按效益原则进行分配,绝大部分投向了扶贫经济实体。据统计,从1986年到1990年,近80%的扶贫资金流入了各种形式的扶贫经济实体。这些经济实体大多以赢利为目标,进行企业化经营。其结果,投向基础设施建设和社会文化生活条件改善方面的资金以及直接投向贫困农户和种养殖业资金相对较少,扶贫资金的扶贫效益相对较差。据对1986年至1989年9月农业银行投放的32.13亿元专项贴息贷款的投向和效益分析表明,贫困户使用41%的资金份额,扶持了77.1%的贫困户,解决了80.1%的贫困户温饱问题;而县办和乡村办企业使用52.2%的资金份额,只扶持了17.7%的贫困户,解决16.1%的贫困户温饱问题。种养殖业使用42.6%的资金份额,扶持了72.4%的贫困户,解决了76.8%的贫困户温饱问题;而工业使用46.9%的资金份额,只扶持了17.8%的贫困户,解决17.9%的贫困户温饱问题。因此,在那些特别贫困至今仍未解决温饱的地区,过份强调扶贫经济实体的作用,上一些大型开发性项目,对于解决贫困农户的温饱问题其作用是十分有限的。为提高扶贫资金使用的效益,国家扶贫资金的分配比例和具体投向的确定,应充分考虑到各贫困地区的具体情况和特点。对于那些特别贫困的地区,扶贫资金的使用应着重投向贫困户和种养殖业,重点搞好基础设施建设和改善社会环境,如教育、扫盲、计划生育、医疗卫生、人畜饮水和地方病防治,同时立足地区优势,开发地区资源,集中力量搞一些投资小、见效快、效益好的生产性开发项目。对于条件相对较好的、已解决温饱的地区,扶贫资金的使用应主要按照效益优先的原则,重点发展一些优势项目,集中力量进行地区经济综合开发,以增强地区自发展能力。

(3) 充分利用农村剩余劳动力资源,发展劳动密集型产业和劳务输出。相对地说,贫困

地区和贫困农户之所以贫困，主要有两方面的原因：一是缺乏劳动就业的机会。由于贫困地区产业结构单一，大量劳动力都集中在种养殖业上，劳动力利用不足和剩余的现象十分突出。许多贫困地区农村剩余劳动力占总劳动力的比例都在40~50%以上。目前在一些贫困地区流传“三个月干，八个月闲，一个月过年”的顺口，就是对这种现象的生动描述。二是缺乏创造或利用新出现的机会的能力。由于贫困地区人口素质低，交通闭塞，信息不灵，加上基础设施和生产条件差，因而就很难把握市场的变化，创造新的机会。一旦出现了新的机会，也因缺乏能力而很难加以利用或者利用不充分。因此，充分开发利用贫困地区的剩余劳动力资源，为贫困农户提供新的就业机会，并提高其利用新

出现的机会的能力，对缓解乃至逐步消灭贫困是至关重要的。开发利用剩余劳动力资源，可采取多种途径，包括：①采取乡村办、联办及私营等多种形式，发展劳动密集型的加工业，特别是“三来一补”；②加强政策引导，提供信息、技术和销售服务，鼓励发展专业化的家庭手工业，如编织、手工艺品等；③鼓励私营经济，大力发展交通运输、建筑、商饮服务业等第三产业；④建立劳动服务公司，组织劳务输出；⑤兴办农民业余技校，组建农民科技协会，广泛开展职业教育和就业培训，提高农民专业素质；⑥采取“请进来”、“送出去”等多种形式，培训农民科技和经营管理人才；⑦加强成人基础教育，逐步实现40岁以下无文盲。

主要参考文献

1. 我国扶贫开发工作成效显著. 中国统计信息报, 1990-12-24
2. 周彬彬. 对“七五”期间扶贫基本政策的反思. 经济开发论坛, 1990(12)
3. 世界银行. 1990年世界发展报告. 中国财政经济出版社, 1990
4. 国务院贫困地区经济开发领导小组办公室. 中国贫困地区经济开发概要. 农业出版社, 1989

· 书刊简介 ·

Chinese Geographical Science

《中国地理科学》(英文版) 征稿和征订启事

本刊由中国科学院主管，中科院长春地理研究所主办，本刊编委会编辑，科学出版社出版，国内外发行。本刊主要发表我国地理科学具有先进水平的学术论文和研究成果，介绍我国地理科学服务于社会主义现代化建设取得的成就以及学科的新理论、新观点和新方法；繁荣和发展我国地理科学事业，促进国内外学术交流。本刊一方面刊登从《地理科学》(中文版) 精选有关自然地理、人文地理、地图等优秀论文和遥感、通信系统等在地理学中的应用成果；另一方面，也刊登地理学与相邻学科交叉、汇合以及有关中国的资源、人口、粮食、环境、能源等当代重大课题的研究成果。为此，将从各期刊中精选优秀论文，并热忱欢迎国内外学者惠赐大作。来稿请将中、英文稿各一份寄本刊编辑部。地址：长春市工农大路10号，《中国地理科学》(英文版) 编辑部。邮政编码：130021。凡有订阅者，请与科学出版社期刊发行处联系（地址：北京东黄城根北街16号，邮政编码：100707）。

Some Problems in Developing Main Economic Department of Poor Area Song Xuehou et al. (Institute of Geography, Henan Science Academy) // *Areal Study and Devel.* 11(1), 1992

Developing main economic department is basic way which poor area separate from poverty and become richer. For example, the Xinyang prefecture of Henan province. First, this thesis discuss emphatically important roles and characteristics of developing main economic department. Second, expound significance of developing it and principles of its choice. Last, put forward three proposals that work out a plan, establish leadership system and formulate special policy.

Methods of Evaluating the Urban Comprehensive Strength Index Gu Chaolin (Institute of Geography, Chinese Academy of Sciences) // *Areal Study and Devel.* 11(1), 1992

In last two decades, China's cities had made a great progress in their strength. This paper, first, sets up a new concept about "the urban comprehensive strength index". Second, it gives a system of factors for evaluation of the urban comprehensive strength. Third, it focuses on discuss of evaluating methods, i.e., the score method, the factors analysis method, the fuzzy analysis method, and the interpretive structural modeling method. Finally, it evaluates urban comprehensive strength indexes in Shandong province by using the score method and the factors analysis method.

Pay Attention to the Macroregion's Analysis Mei Qing & Zhao Hongcai (Institute of Economy, the Chinese Academy of Urban Arrangement) // *Areal Study and Devel.* 11(1), 1992

When we make a regional social-economy development strategy or make a city area plan and a city territorial plan, we must pay attention to the advantages and disadvantages of a region or a city area. As the development of science and technology of the modern society, the development and variation of social-economy of macroregion and whole country will have more important effects to a region, even change the advantages and disadvantages of the region. So we have to pay enough attention to the analysis of macroregion.

Policy Decision of Economic Development in China's Poor Areas Wei Houkai (Institute of Industrial Economics, the Chinese Academy of Social Sciences) // *Areal Study and Devel.* 11(1), 1992

The Chinese government began to make plans to solve the problem of poor areas in the early 1980's. After several years' hard efforts, the rural poverty problem in China has been gradually alleviated. However, protracted endeavors are needed to fundamentally change the back-wardness in the production in poor areas. Therefore, we must clearly define the basic targets for development in poor areas and make proper policy and adopt effective measures in the future aid work in poor areas. They are: implementing different policy according to different area's condition; improving the fund using efficiency; making full use of rural idle labor resources.