

我国中部地区扶贫对策思考

傅 明 贤

作 者 傅明贤，武汉大学政治与行政学院教授、博士生导师，武汉，430072
关键词 扶贫 集中力量 连片开发

提 要 改革开放以来，是我国农村贫困人口减少最快的时期。目前留下的这部份贫困人口属特困人口，多是由其所处的一带恶劣自然条件所造成。本文在总结各地扶贫经验的基础上，提出了集中力量连片开发的方针，供政府参考。

改革开放近 20 年来，我国经济得到有史以来最快的发展，也是我国农村贫困人口减少最快的年代。截至 1996 年底为止，我国农村贫困人口减少了 1.92 亿，还剩下 5800 万贫困人口。在这段时期中，我国贫困人口减少的速度之快，人口之多，不仅在我国历史上是空前的，而且从世界范围看，其成就也是罕见的。在这 20 年中，全世界的经济在发展，社会总财富在增加，但贫困人口不但未减少，反而在增加，从 10 亿增加到 13 亿。与这种状况相反，我国在这 20 年中，不仅国民生产总值翻了两番多，同时减少了将近 3/4 的贫困人口，使我国的贫困人口在全世界的贫困人口比重由 25% 降到 5%，不少国际组织都赞叹中国扶贫工作成绩是巨大的。在这个问题上，也充分显示了我国社会主义制度的优越性。它说明我国农村贫困问题全是由生产力不发达引起的，不存在生产关系的障碍。因此，在我国生产力的发展与贫困人口的减少，可以同步进行。目前，党中央、国务院要求全国在公元 2000 年时，基本上解决我国贫困人口的脱贫问题，为我国实现小康水平打下坚实的基础。我们相信，随着我国生产力的进一步发展，完全可以实现这个目标。

—

由于我国农村贫困人口存在的原因全由生产力不发达所致，而农业生产力不发达，又多与自然地理条件密切相关，故农业生产力发展的一般规律是先易后难，先征服易于征服的自然条件，待有了一定的技术、尤其是物质基础后，再征服较恶劣的自然条件。因此，这 20 年来的扶贫工作经验，一般均采用先易后难的方针解决贫困人口脱贫问题，目前所剩下的这 5800 万贫困人口，属于贫中之贫、困中之困的特困人口，他们有着不同于已经脱贫的贫困人口的特点。下面主要将我国中部地区（黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西等 9 个省和自治区）现有贫困人口的特点简略分析如下：

1. 生产条件极差，自然条件恶劣。这些地区之所以现在仍然贫困，不是因为一般的对现有的自然地理条件利用不够、挖潜不够，而是这里的自然条件极差，需要从根本上加以改造。就我国中部地区而言，现有的

贫困人口基本上集中在石山区、高寒山区、荒漠区、干旱区、水库淹没区、地方病高发区等地方。这些地区人畜饮水困难,农田基本建设缺乏,自然灾害频繁,交通通讯闭塞,文化教育落后。要想使居住在这些地区的农民脱贫致富,如果不从根本上改变恶劣的自然条件,是不可能的。有的地区在现有生产力水平条件下,根本无法改造,还需要移民、异地开发。

2. 生活条件极差。居住在这些恶劣自然条件的农民,由于经济极其落后,其生活水平也极端低下。相当多的贫困户年人均纯收入低于 300元。个别地区不是一般的缺衣少食问题,而是没有正常人所需的最基本的生活条件:人畜同室,无厕所,无厨房,所住房屋多是不能遮风避雨的茅草屋,甚至住“岩屋”。

3. 贫困地区较为集中、连片,插花贫困点较少。这是因为插花贫困地区与邻近非贫困地区自然条件相似,有潜力可挖,易于脱贫,已为前几年的扶贫工作所解决。现在所剩下的贫困人口多由一带恶劣自然地理条件所造成,故不易脱贫,一般是一个村、一个乡都贫困,有的甚至是一个县、一个地区都贫困。如吉林省现有贫困人口多集中在西部干旱或半干旱区、东部边境少数民族地区、东南部高寒山区三个贫困区域。湖北省现有贫困人口主要集中在革命老区、高山地区、水库淹没区。安徽省现在贫困人口主要集中在大别山区、沿淮河的蓄洪水库区。湖南省现有贫困人口主要集中在湘西山区等等。当然,中部地区贫困连片的范围不像西部那样广阔。

4. 人口素质极差,不仅文化素质差,身体素质亦差。在这些地区缺医少药,居住卫生条件极差,是各种地方病的高发区。文化教育极为落后,文盲成片,生活闭塞,很多人一辈子未到过县城,几年未出过村寨的都大有人在。他们穷惯了,苦惯了,未见过另外一种生活方式,对改变自己的生活方式既缺乏知识,又缺乏信心。但是人口数量较多,不像西部那样人口稀少,不易开发。

5. 周边城镇亦较为贫穷。在这些地区不仅农村穷,就是其周边的城镇亦较穷,乡镇企业、私营企业、国有企业都不发达,县财政收入不敷出,多为赤字、高赤字县。但是,这些地区所在省并不是最穷的,仍有相当的经济基础和财政收入。

6. 贫困人口比重大。目前我国中部地区还有 2400万贫困人口,占全国 5800万贫困人口的 40%强;而中部九省占全国总人口比重是 35%弱。这说明中部地区贫困人口的比例高于全国平均水平,扶贫任务更为艰巨。

以上几点,是对我国中部地区贫困人口情况简要分析。它有全国目前扶贫工作的共性:现有贫困人口的贫困程度远远高于已经脱贫的原有贫困人口的贫困程度。这就意味着,同样解决一个人的脱贫任务,过去如需 2000元的话(大致是这个数),现在则可能需 4000元;而且每年扶贫的数量大大超过过去的几年:1986年到 1993年,全国每年平均扶贫 640万人口,而 1997年到 2000年每年需要扶贫的人口数量是 1450万人。同时,也有中部地区扶贫工作的个性:一方面是其贫困程度低于西部地区,另一方面扶贫的数量又高于全国平均水平。因此,我们既要看到中部地区扶贫任务的艰巨性,又要看到中部地区扶贫的有利条件。只要我们采取较往年更为有力的正确措施,在 2000年之前基本消除中部地区的贫困现象是有把握的。

二

针对中部地区现有贫困人口最大特点是集中连片、插花地方少的状况,决定我们扶贫工作的首要对策是:必须采取集中一切扶贫力量,实行连片开发的方针。只有集中力量,连片开发,才能综合治理,形成规模效应,使一带地区的恶劣自然条件能够因此得到某些带根本性的改造,从而促使这一地区的经济得到开发,使一批贫困人口迅速脱贫。这点几乎是各省近年来扶贫工作的头条重要经验。

为了更好地对贫困地区实施集中力量、连片开发的扶贫方针,根据过去扶贫的经验,必须注意做好以下五个方面的结合。

1. 突出重点与兼顾一般相结合。首先必须确定每个省的扶贫工作重点,是集中连片的贫困地区,必须将本

省扶贫力量的 70% 乃至 80% 投放到这些地区。其次，对那些插花地区的“贫困点”，也要照顾，省里也要投放一点力量，但主要依靠县政府想办法去解决这些贫困点的问题。

2. “治坡”与“治窝”相结合。我们现在将扶贫工作由救济式转为开发式，这是非常正确的。但是，开发式扶贫并不等于只抓生产，不抓生活。对那些生活特别贫困的农民，甚至连一个人正常生活条件都不具备的贫困户，一定要将“治坡”与“治窝”同时并重。因为这种极端低下的生活条件不改变，不仅直接威胁着这些农民的生存，使其身体素质差，而且也使其精神状态麻木、愚昧、保守，没有进行生产开发所必须具备的最基本的身体素质和精神素质。同时，改变这种极端低下的生活条件，也是广大群众的迫切要求，一旦有所改善，能很快调动广大群众开发经济的积极性，群众的精神面貌会很快发生极大的变化。这点已为不少地区扶贫工作的经验所证明。他们一手抓经济开发，一手抓改变家园面貌，取得了很好的效果。

3. 优先解决温饱问题与基本建设相结合。扶贫问题就是解决群众温饱问题，使农民过上丰衣足食的生活。因此，我们扶贫的人力、财力、物力，首先要投向能解决群众温饱问题的经济项目。但是，我们要看到，当前存在的贫困问题最基本的原因是自然条件恶劣，不是一般的对现有自然条件利用不够、挖潜不够的问题。因此，要想从根本上解决这些地区脱贫问题，必然要从基本建设入手，以从根本上改变这些地区较为恶劣的自然条件。这一点也是有些地区扶贫工作的重要经验。如内蒙古近 3 年来，集中 80% 的扶贫资金，大力加强农牧业的基础设施建设，在贫困地区实施地膜覆盖工程，山区、沙区以水利设施为中心的开发工程，四通工程（路通、电通、邮通、广播电视通）等，3 年来共解决 140 万人口的脱贫问题，全区人均粮食产量一下跃居全国前列。他们的经验充分证明在贫困连片地区，解决群众温饱问题，必须从基本建设入手。

4. 开发地方优势与市场导向相结合。开发贫困地区经济，必须从本地的自然经济地理出发，充分利用本地自然资源的经济优势，这是毫无疑问的。但是，我们一定要注意，我们现在是处在市场经济的大环境中，真正有发展前途的，不是只发展自给自足的自然经济，而是面向社会的市场经济。因此，我们首先要开发的经济，是那些有着广大市场的、以本地自然资源为原材料的商品经济。发展这种经济能很快使农民脱贫致富。

5. 个体经营与集体经营相结合。不少地区扶贫的经验证明，在充分利用本地资源、发展面向市场的商品经济基础上，走个体经营与集体经营相结合的道路是一条成功的脱贫致富经验。他们组织千家万户，以家庭为单位生产某一种有市场竞争力的农副工商品，集体经济为之提供产前、产后的供销服务，产中的技术指导，使之形成基础在一家一户、规模在千家万户的产业群体，由此带动了成片地区贫困户的集体脱贫，并使之走上稳定持续发展的致富之路。

三

现有贫困人口又一个最大特点是贫困程度远远高于已经脱贫的贫困人口的贫困程度。它要求我们用比过去更大、更多的投入去解决同样数量人口的脱贫问题。而且就数量而言，这 4 年也比过去 7 年的年平均扶贫任务大，加上中部地区贫困人口的比重又高于全国。因此，它需要全国对中部地区扶贫力量的投入，中部省自己对扶贫力量的投入都要成倍地高于往年。

对扶贫地区力量的投入，首先是物质力量的投入。为了成倍地增加对扶贫地区物质力量的投入，根据近 20 年来各地扶贫工作的经验，必须注意做到 5 个方面：

1. 既要增加国家财政对贫困地区的拨款，又要注意发挥银行信贷对扶贫的作用。在面对如此艰巨的扶贫任务的情况下，要大力增加政府对贫困地区的财政投入是毫无疑问的。但是，政府财政要办的事还很多，不可能全部投入扶贫；我国属于发展中国家，税基不广，税率较低，财政收入不丰裕，即使增加了财政拨款，也远不能满足目前扶贫任务的需要，因此这个缺口很大一部份要靠银行贷款来填补；而且由于信贷资金是有偿使用的，同一笔资金能多次使用，解决多个问题。一般而言，财政资金由于是无偿使用的，主要应用于基础

设施的建设。信贷资金主要用于能立即解决群众温饱问题的生产经营投资,这些项目能够在几年之内有所收益,有能力归还贷款。

2. 要动员全社会的力量参与扶贫工作,在全国城市普遍设立扶贫物资捐赠站。我国是一个发展中国家,经济不发达,即使增加国家财政拨款,银行贷款对扶贫工作的投入,扶贫资金的供求矛盾仍然十分尖锐。必须动员全社会的力量投入扶贫工作。首先,应加强对广大群众的扶贫宣传工作,使全社会广大群众都认识到扶贫工作不仅是党和政府的重要任务,也是全社会的共同责任。要使全社会像支持农村小学教育事业的“希望工程”那样支持扶贫工作。其次,要加强这方面的组织工作。有些省在全省范围内推广“幸福工程”、“文化扶贫”等多种形式的社会扶贫活动,各省应更广泛地开展起来,特别是在大中城市应广为推广,持续进行,动员人们有钱的捐钱,无钱的捐点旧衣被也很好。不要只是要遇到自然灾害时才做这些工作,要将它经常化、制度化,可以在城市,尤其是大中城市专门设置一个扶贫物资接收站。连美国有些大中城市目前就有这样的扶贫机构,他们这样发达的国家,也要动员社会的力量参与扶贫工作,我们为什么不可以这样做呢!

3. 注意发挥社会各群团以及企事业单位的作用。近年来有些省已在动员各民主党派、各社会群团,以及大专院校、科研单位乃至人民解放军等各种单位实行对口扶贫,帮助某一贫困地区脱贫,从财力、物力到人力、科技实行全方位扶贫,明确各单位扶贫对象、目标,不达目的不脱钩。这些单位有的资金比较丰裕,有的资金不丰裕,但可在智力投资方面做些工作。智力投资不仅是科技投入、教育投入,也包括组织管理的投入、新的价值观念的投入。所有这些都是贫困地区所需要的。

4. 要大力组织较为发达的地区对贫困地区的支援。中央已确定沿海较发达的省和直辖市对口帮助西部的省、自治区。对我们中部而言,我们可以在省的范围内,要求比较发达的市县对口支援贫困县、贫困乡,也还是可行的。因为中部各省,经济发达程度在全国居中等水平,省内经济发展相当不平衡,有的市、县相当发达,可能达到全国先进水平。组织这些县市对口支援贫困县、乡是完全可行的。如湖北的武汉、黄石、十堰、荆州等市都可对口支援一些贫困县。

5. 注意调动贫困地区人民群众自身的积极性,大力发扬他们自力更生、艰苦奋斗的精神,这点可说是整个扶贫工作的基础。有不少贫困地区的群众,认为扶贫就是靠政府,“等靠要”的依赖思想相当严重。有的群众因为穷惯了,苦惯了,对脱贫无信心、无办法,宁可苦熬,也不愿苦干。为此,我们在扶贫工作中一定要加强教育,要让群众用艰苦奋斗、自力更生的精神用好扶贫资金,使扶贫资金在自身的努力中发挥更大的作用,也使群众从中看到自身的力量,增强群众对自力更生、艰苦奋斗的信心;尝到艰苦奋斗的甜头,从而更加激发他们艰苦创业的精神。从这个意义上讲,当年大寨的精神仍然是需要的。

四

增大对扶贫工作的投入,不仅要增加对扶贫工作的财力、物力、人力的投入,还要增加对贫困地区智力投入,这包括领导、管理的科学化,先进科学技术的推广,人们素质的提高,文化价值观念的转变等。这些方面的投入,基本上属内涵扩大再生产的软件工作,它可以使开发贫困地区的外延扩大再生产,一开始就处于尽可能高水平的起点上。这点也是贫困地区稳定脱贫致富的一条重要经验。

1. 要加强党和政府对扶贫工作的领导和管理。领导是一切公共活动的关键,领导的正确与否,决定着事物的发展方向及速度。管理是一定的人、财、物和一定的时、空相互协调和配合的一种活动。领导和管理得好,就意味着同样的财力、物力、人力能发挥更大的效益。扶贫工作是一个系统工程,它涉及到农林牧副渔、工贸交、文教卫等方方面面;涉及到政府各个部门,涉及到社会各阶层、各群团、各企事业单位等等。因此,它首先需要有一个有足够权威、能集中统一指挥、强而有力的领导班子。现在中央和省以及有贫困地区的市县都已成立了扶贫工作领导小组,并由党政主要领导同志亲自挂帅,这是非常好的。但是,仅仅如此还不够。根据有些省、自治区的经验,他们在省扶贫工作领导小组领导之下,还规定省、地、市、县各级党政机关以

及党政负责同志个人对口承包贫困县、贫困乡和村，规定脱贫的承包任务，明确目标，落实责任。这个经验值得各地学习、推广。如内蒙古自治区 50 个厅局承包 50 个贫困旗县，自治区 120 个直属机关承包了乌盟地区 113 个贫困村。从 1996 年起自治区还实行了下派干部到贫困县、乡、村担任领导职务。下派干部均是一定三年不变，不脱贫不回机关，并将扶贫工作的政绩作为考核、奖惩干部的重要依据。又如安徽省要求全省省级干部、厅局级干部、县市级和镇乡级领导干部每人联系一个贫困县、或贫困乡、村，以取得扶贫工作的直接经验，为其指导全面扶贫工作提供基础。有的省（如吉林）还实行省级五大领导班子的领导同志包保扶贫项目的责任制，责任到人，责任人要交纳风险金。他们这样做的结果，使扶贫工作出现了前所未有的良好势头，极大地推动了扶贫工作的进度。使党政对扶贫工作的领导，具体化、制度化，值得我们每个省学习。

其次要加强对扶贫工作的具体管理工作。根据这几年各地扶贫工作的经验，主要应做好这几方面的管理工作：一是制定科学合理的扶贫体制，其中最重要的是财政、税收扶贫体制，以及社会各界参与扶贫的体制；二是要加强对扶贫资金的管理；三是要加强对扶贫项目的管理。要尽量使这些管理科学化、规范化、制度化，并将合同责任制引入其中，使每项资金、每个项目都有明确具体的指标、用途、效益、奖惩办法。项目的建设在条件允许下还要注意引入招标的竞争机制，通过竞争使每个项目的建设尽量节约成本，提高质量。真正使每项资金、每个项目发挥最大效益。

2. 走科技扶贫的道路，这是贫困地区迅速脱贫并能持续发展的关键。只有在贫困地区推广既先进又适用的科学技术，才能使外延扩大再生产与内涵扩大再生产直接相结合，能使现有的资金最大限度地利用自然、开发自然，取得最大的经济效益。这点也是各地扶贫的共同重要经验。为此，必须经常持久地举办各类科技人员培训班，要为每个贫困户培养一名初中级农牧技术员；要建设一大批科技开发的示范点、示范户。同时要十分重视贫困地区的基础教育和职业技术教育等等。

3. 全面提高贫困地区群众的文化素质，基本上消除其愚昧、落后的精神状态。治贫先治愚，这是各省扶贫的又一个共同经验。治愚不仅仅是扫除文盲，提高人们识字水平，而是要改变人们落后的精神面貌，转变人们落后的生活方式、价值观念。为此，头一条当然仍是学文化、学技术，提高人们的识字水平、科技水平，这是改变人们精神面貌的前提条件。其次要将学文化、学技术与讲卫生、改善人们居住条件、改善家园面貌结合起来；要将学文化、学技术与改变贫困地区传统的陈规陋习、粗劣简单、畸形消费、封建迷信等不合理的生活方式、落后的价值观念结合起来。这是使贫困地区的群众树立讲卫生、讲文明的新风尚、新生活方式的直接要求。再次是要克服宁可苦熬、不愿苦干的保守思想，要让群众打开视野，看到新的生活方式，树立开放意识、科技意识、商品意识、竞争意识，克服封闭、保守的小农意识。这些都是开发贫困地区经济，使其走上持续发展所必须的人力素质条件。不可能设想，在人们一片文盲、精神迟钝、愚昧的状态下，能够发展现代农业经济。

（责任编辑 叶娟丽）