

中国消除贫困与缩小地区差距

刘长茂

1996 年被联合国规定为“国际消除贫困年”。贫困是个全球性的大问题,普遍存在于发展中国家和发达国家。所不同的只是在发展中国家,人口贫困率比较高,贫困程度比较大,因而成为国际社会消除贫困的难点和重点。中国属于低收入的发展中国家,同时又是世界人口和贫困人口最多的国家。因此,中国加大反贫困斗争的力度,尽快消除贫困,缩小欠发达的中西部地区与比较发达的东南沿海地区的差距,对于全世界消除贫困,实现可持续发展,举足轻重,意义重大。

一、贫困人口分布出现的新格局

在中国,有三种不同口径的贫困人口。第一种为全国贫困人口,第二种为城镇贫困人口,第三种为农村贫困人口。中国贫困县,不仅是全国,而且也是农村贫困人口最多最集中,贫困程度最严重的地区。同时也是脱贫难度最大的地区。中国政府从 1980 年扶贫一开始,就把工作重点放在农村。1986 年国家制订了扶贫的贫困县标准。当时确定为国家和省区两级政府扶持的重点贫困县为 664 个,1988 年增加了 27 个牧区贫困县,剔除重复,调整为 698 个。分布在除北京、天津、上海和江苏之外的 26 个省区。

中国贫困县的分布受地区差距影响很大。中国地区差距的划分比较多,与本文分析有直接关系的有三种。(1)地区差距。由 50 年代六大行政区演变而来的六大地区:华北、东

北、华东、中南、西南和西北。(2)地带差距。由辽、冀、京、津、鲁、苏、沪、浙、闽、粤、桂、琼等 12 个省市组成的东南沿海地带,由黑、吉、晋、内蒙古、皖、赣、豫、鄂、湘等 9 省区组成的中部地带,由云、贵、川、藏、陕、甘、青、宁、新等 9 省区组成的西部地带。(3)将偏南又沿海的广西从东部地带抽出来列入西部地带。本文主要采用由三个经济地带形成的地区差距。

三大地区在国内生产总值中的比例,东部地区 1985 年占 51.12%,1990 年上升到 53.78%,1994 年再上升到 58.36%,中西部地区由 48.88%,下降到 46.22%,再下降到 41.64%。三大地区农村经济之间的差距更为突出。1996 年初公布的第三届中国综合实力百强县,东部地区占 97 个,中部地区仅占 3 个,西部地区 1 个也没有。

地区差距的扩大,在一定程度上是由贫困县的重新分布变化造成的。从 1986 年到 1992 年,贫困县的布局发生了如下重要的变化:第一,向中西部地区集中。在 1986 年,东部地区贫困县最少,比例最低,西部地区最多,比例最高。到了 1988 年和 1992 年,东部地区贫困县小增大减,比例无升大降,西部地区有增无减,比例小降大升。

中西部地区合计,贫困县比重出现了明显上升趋势,由 74.25% 上升到 75.36%,再上升到 82.26%。中西部地区贫困县在高比

表 1 中国贫困县的分布变化						
地 区 \ 时 间	1986		1988		1992	
	县数(个)	比重(%)	县数(个)	比重(%)	县数(个)	比重(%)
东部地区	171	25.75	172	24.64	105	17.74
中部地区	232	34.94	256	36.68	180	30.40
西部地区	261	39.31	270	38.68	307	51.86
全 国	664	100	698	100	592	100

资料来源: 《中国贫困地区经济开发概要》, 农业出版社 1989 年版, 附表 1、2、3、4;
《中国信息报》1994 年 6 月 1 日。

例基础上持续上升。

第二, 向山地集中。1988 年全国贫困县按地形划分, 山地 469 个, 丘陵 138 个, 平原 91 个, 比重分别占 67.19%、19.77% 和 13.04%。其中东部地区分别为 110 个、36 个、26 个; 中部地区分别为 148 个、74 个、34 个; 西部地区分别为 211 个、28 个、31 个。到

1992 年, 全国山地、丘陵和平原贫困县分别为 405 个、106 个和 81 个, 各占 68.41%、17.91% 和 13.68%。山地贫困县比重上升了 1.22 个百分点, 始终保持在高位水平上。山地贫困县在三大地区分布的变化更加显著, 西部地区山地贫困县由 211 个增加到 247 个, 比重由 44.99% 上升到 60.99%。

表 21988 ~ 1992 年全国三大地区贫困县按地形增减情况 单位: 个

地区	增 加				减 少				增减相抵(+ -)			
	山地	丘陵	平原	合计	山地	丘陵	平原	合计	山地	丘陵	平原	合计
东部	5	4	8	17	49	23	12	84	-44	-19	-4	-67
中部	13	13	10	36	69	33	10	112	-56	-20	0	-76
西部	68	13	1	82	32	6	7	45	36	7	-6	37
全国	86	30	19	135	150	62	29	241	-64	-32	-10	-106

资料来源: 《中国贫困地区经济开发概要》, 农业出版社 1989 年版, 附表 1、2、3、4;
列入《国家八七扶贫攻坚计划》的贫困县;

《中国农村经济统计大全》, 农业出版社 1989 年版, 第 651~ 667 页;

《中国分县农村经济统计概要》(1988), 中国统计出版社 1990 年版, 第 304~ 315 页。

经过增减变化, 1992 年山地、丘陵和平原贫困县, 东部地区分别为 66 个、17 个和 22 个, 中部地区分别为 92 个、54 个和 34 个, 西部地区分别为 247 个、35 个和 25 个。1988 年东部地区山地贫困县最少, 比重最小, 到 1992 年增加得最少, 减少得最多。贫困县向山地集中, 实际上是山地贫困县由东部地区向西部地区转移的结果。

第三, 向地方病地区集中。1986 年国家确定贫困县名单之后曾对其中 109 个县进行调查, 有主要地方病的县达 94 个, 占 86.24%。1992 年以后对国务院公布的 592

个贫困县的统计, 有一种以上地方病的县达到 581 个, 占 98.14%, 提高了 11.9 个百分点。全国贫困县向地方病地区集中的趋势非常明显。

第四, 向干旱地区集中。1988 年位于干旱和半干旱地区的贫困县, 全国共 171 个, 占全国贫困县总数的 24.50%, 主要集中在西北和华北地区。到 1992 年, 干旱和半干旱地区的贫困县增加 19 个, 减少 31 个, 增减相抵之后为 159 个, 绝对数减少了, 但比重上升到 26.86%。上升了 2.36 个百分点。

第五, 向少数民族地区集中。1988 年位

于少数民族地区的贫困县共 244 个, 占全国贫困县的 34.96%。到 1992 年, 少数民族地区的贫困县增加 66 个, 减少 68 个, 减少的幅度大大低于全国贫困县减少的幅度, 从而使其比重上升到 40.88%, 上升了 5.92 个百分点, 出现了相对集中的现象。

从 1986 年以后, 我国贫困县的分布格局出现了向中西部地区移动的现象, 这并不是偶然的, 因为我国的高山高原、干旱半干旱、地方病区、少数民族聚集区主要分布在中西部地区。

中西部地区农村贫困人口所占比重更高于贫困县所占比重。1993~1994 年全国农村脱贫人口为 1000 万人, 其中东、中、西地区分别占 40%、38% 和 22%。贫困县最多的西部地区, 脱贫人口最少, 贫困县最少的东部地区, 脱贫人口最多。1994 年全国农村人口贫困线为 440 元, 人均年收入在 400 元以下的贫困人口, 中西部地区占到 90%。1996 年 1 月 13 日《人民日报》载文说, 中西部地区农村贫困人口占全国的 93%, 出现比重继续上升的趋向。就中西部地区个别省区而言, 贫困现象更加突出。云南省共有 123 个县(市), 其中贫困县 1988 年达 41 个, 占 33.33%, 到 1992 年增加到 73 个, 比重上升到 59.35%。陕西省农村共有 3.2 万个村, 现在仍有 1 万个村尚未脱贫, 贫困村比例高达 1/3。

中国三大地区, 从总体上看, 东南沿海地区为发达地区、富裕地区, 西部地区为欠发达地区、贫困地区。但就每个省区, 特别是每个县(市)来看, 发达地区也有发展水平较低的省区和贫困县; 欠发达地区也有发展水平较高的省区和县(市)。1994 年, 新疆人均国内生产总值, 不仅高于全国平均水平, 而且也高于东部地区的广西和河北。

二、致贫因素的重新组合

我国的地区差距及其不断扩大, 主要是由贫困县的分布及其变化造成的。那么, 贫困县的分布及其变化又是由什么因素造成的

呢? 我国幅员辽阔, 各地的地理、历史、社会和人口等条件千差万别, 各不相同。因此, 有些贫困县的致贫原因是相同或相似的, 有些则是相反的。若把全国贫困县的致贫因素进行分析和归纳, 大体上有十二类 36 种。而每一种致贫困因素随着时间的推移, 其作用的强度又在不断的变化, 从而出现了致贫因素重新组合的现象。

第一类“三山”: 高山、深山和石山。工农业生产, 特别是农业生产所需要的自然条件, 山地不如丘陵, 丘陵不如平原; 在山地地区, 高山地区不如低山地区, 深山地区不如浅山地区, 石山地区不如土山地区。到 1992 年, 低山、浅山和土山地区贫困县增加的少, 减少的多; 相反, 高山、深山和石山地区贫困县增加的多, 减少的少。在全国增加的 86 个山地贫困县中, 云贵两省就占 42 个, 将近一半。因为这两个省不仅是我国山地县比例最高的省区, 而且是我国石山地区贫困县最集中的省区。

第二类“三旱”: 干旱、半干旱和季节旱。全国受旱面积, 50 年代 2 亿亩, 60 年代 3 亿亩, 90 年代 4 亿亩, 1994 年达到 4.5 亿亩。¹⁰ 因旱致贫返贫在我国西北地区和华北地区的北部较为普遍。但在一些湿润和半湿润地区, 频繁而持久的季节旱(春旱、夏旱、秋旱和冬旱), 常常成为一些地方返贫容易脱贫难的重要因素。随着全国六大林业生态工程建设的进展, 一些地方的气候得到调节, 雨量有所增加, 蒸发量有所减少。再加上沿黄河流域引黄杨黄工程的建设 and 继续增加, “三旱”在致贫中的作用有所减弱。

第三类“三沙”: 沙漠、沙化和风沙。全国沙漠和沙化土地面积为 153.3 万平方公里。主要分布在干旱和半干旱地区。全国每年有 400 万公顷耕地, 500 万公顷草场处在沙漠化的威胁之中, 从西北, 经华北, 到东北的 11 个省区中, 有一条长达 5000 多公里的风沙线, 使 1/3 的国土及其生活在其中的群众身受其害。¹¹ 全国有 60% 的贫困县就在这里形成和

存在。

第四类“三土”：黄土、红土和盐碱土。分别位于黄河流域的黄土高原、长江流域的红土丘陵和黄淮海平原的低洼盐碱土地区，是我国贫困县最多的三大地区。黄土质地疏松，红土易于风化，因而导致水土严重流失，使许多县成为贫困县。黄淮海平原低洼地区的地下盐碱成份遇春旱容易蒸发到地层表面，解放前不少地方就有“春天白茫茫，夏天水汪汪，秋天泥沙场，冬天去逃荒”的历史。解放后经过长期的防涝治碱工作，旧貌虽有较大的改变，但在一些贫困县所在的地方，依然是个不稳定的农业低产地区。

第五类“三病”：地方病、大病和污染类疾病。我国广大农村是医疗卫生战线上最薄弱的环节，许多地方病难以预防，全国4/5以上的贫困县与地方病有直接联系。在一些非地方病地区，大病得不到及时治疗，因大病长期治疗，特别是住院治疗而致贫返贫的人数达到贫困户的60%以上。¹²由于环境污染而引起的疾病，虽然不是致贫的初始原因，但在一些贫困地区因不合理、不科学的采矿建厂，特别是一些高污染的小工厂，使环境污染日趋严重，有关的疾病成倍增加。我国西部地区大城市重庆市，因大气污染严重使呼吸系统疾病死亡人数由1983年的第4位上升到1993年的第1位。¹³据一项综合调查研究表明，90年代初全国因环境污染造成的损失高达1000亿元，其中对农业生产造成的损失占46%，对人体健康造成的损失占32.5%。¹⁴到本世纪末，预防和医治污染类疾病而形成的经济负担，日趋成为制约一些贫困户尽快脱贫致富的重要因素。

第六类“三跑”：跑水、跑土和跑肥。“三跑”是对水土流失现象的一种高度概括和生动描述。中国是世界上水土流失面积最大、流失程度最严重的国家。全国水土流失面积达367万平方公里，占国土总面积的38.2%。每年流失的土壤在50亿吨以上，相当于耕作层

33厘米厚的耕地1750万亩。仅黄土高原每年因水土流失损失的氮、磷、钾就有4000万吨，相当于全国每年生产的化肥总量。¹⁵年复一年的水土流失，使大量的沃土良田变成“跑水、跑土、跑肥”的瘠薄低产田。凡是水土流失严重的地区，无不是贫困县集中的地区。全国592个贫困县，在水土流失区的就多达530个，占89.53%。

第七类“三界”：国界、省界和陆海交界。1988年位于“三界”地区的贫困县共409个，占全国贫困县总数的58.60%。大多数“三界”地区是各级政府历来投资最少，行政管理最薄弱的地区。随着改革开放的深入，市场经济的发展和边界贸易的增加，到1992年“三界”贫困县减少到308个，比重下降到52.03%。¹⁶这一趋势将会加速下去。

第八类“三路”：铁路、公路和水路。交通是经济发展，资源开发，市场发育，人才交流，余缺调剂，优势互补的基础和前提。凡是缺铁路、少公路、无水路的地方，大多为贫困县所在之地。随着亚欧大陆桥、京九、南昆等一大批铁路的建设和通车，以及公路中的国道和省道建设近年来取得重大进展，大大加快了贫困地区和中西部地区经济社会发展的速度。修路，是加快脱贫致富步伐，缩小地区差距的必由之路。

第九类“三远”：远离中心城市辐射区、远离交通干线带动区和远离经济开发区。在我国，凡是靠近中心城市、交通干线两旁和经济开发区周围的县(市)，大多为比较发达和比较富裕的县(市)。相反，凡是“三远离”的县(市)，大多为贫困县。随着城市化和交通建设的加快，使大批“三远离”的贫困县逐渐变成“三靠近”的县。

第十类“三区”：革命老区、少数民族地区和边远地区。解放前，老区人民为革命作出了重大贡献，解放后国家建设的重点又不在这里，致使大批老区变成贫困县，1988年达到169个，占全国256个老区县县的66.02%。⁸⁰

年代以来,各级政府加大了对老区建设的支援,使许多老区贫困县实现了脱贫。到1992年,老区增加的贫困县只有3个,减少的达到63个,比重下降到42.58%。由于历史和地理等方面的原因,现在少数民族在事实上的不平等依然存在。据国家民委的统计,1994年少数民族贫困县有257个,占全国647个民族县的40%。农民人均收入在400元以下的贫困县,全国共有175个,其中少数民族贫困县高达131个,占74.86%。¹⁷边远地区范围大大超过边界地区。到1992年,边界地区贫困县比重有所下降,但边远地区贫困县比重仍居高不下。在“三区”中,少数民族地区的贫困问题较为突出,脱贫任务任重而道远。

第十一类“三污”:水体污染、土壤污染和大气污染。环境污染并不是贫困县形成的始因,但它越来越成为制约脱贫致富,实现可持续发展的重要因素。进入90年代,大批高污染的中小企业向中西部地区及贫困县转移,再加上较多的山谷地形、陈旧的设备、落后的工艺和素质较低的劳动者等原因,很多地方的环境污染日趋严重。中国大陆在卫星上先后看不见的城市共有3个,其中两个是贫困县市,分别为陕西省的延安市和耀县城区。

第十二类“三盲”:文盲、科盲和法盲。70年代及其以前,过高的文盲比例是造成盲目生育、盲目开垦、水土流失、生态失衡和贫困形成的主要原因。80年代及其以后,过高的科盲比例则是许多贫困地区难以尽快脱贫致富的主要因素。90年代广大农村因法盲人口比例过高,成为违法捕猎、违法砍伐、违法开垦、违法采矿、违法建厂、违法排污,从而成为生态失衡、资源浪费和环境污染的基本原因。目前,不少贫困县和中西部地区的一些地方,“三盲”并存。不利的人口环境和人口因素相互结合,成为难以加快发展速度的特殊因素。

弄清致贫的原因,分析落后因素的变化,对于制订治贫致富政策和措施至关重要。只有有的放矢,因地因事制宜,才能在脱贫致富

和缩小地区差距的过程中获得事半功倍成果。

三、牢牢抓住机遇谋大略

为消除贫困营造良好的区域环境,就必须缩小地区差距。缩小地区差距是个过程,第一步遏制差距继续扩大,第二步使差距处在一种相对稳定的状态,第三步才能实现缩小差距的目标。缩小地区差距有两种途径和办法,一条是减慢富裕和东部地区发展速度,使其处在等待和半等待状态。这是一条以牺牲全国和发达地区利益为代价的道路,不能走。另一条是利用机遇,加快贫困和中西部地区发展速度,在共同发展中缩小地区差距。

加快贫困和中西部地区发展速度的必要性是多方面的,主要有:(1)有利于保持全国经济持续、快速、健康发展。不平衡是一条普遍的规律,适度的差距有利于不同地区之间的竞争和发展;过度的差距则会抹杀进取和竞争,使双方处在一种麻木状态。(2)有利于实现社会主义本质要求。中国实行改革开放政策,允许并鼓励一部分地区和个人先富裕起来。但这不是最终目的。利用“差距效应”,实现共同富裕这才是社会主义的本质要求。(3)有利于优势互补,共同发展。富裕和东部地区的主要优势是资金、技术、管理和人才,贫困和中西部地区也有自己的优势,主要是矿产资源、林牧业资源、劳动力资源和潜在的市场资源。一方的优势,在某种意义上正好是对方的劣势。只有优势互补,才能把各自的非经济优势变成经济优势。(4)有利于消除少数民族地区在事实上的不平等。我国大多数少数民族的大部分人口居住贫困和中西部地区。只有加快贫困和中西部地区发展速度和缩小地区差距,才能逐步消除少数民族在事实上的不平等,实现各民族经济同步发展,共同繁荣昌盛。(5)有利于巩固和建设边防。强大的边防是国家安全、社会安定的保障,也是改革开放、可持续发展不可缺少的条件。我国有2万多公里陆地边疆,绝大部分位于中西

部地区。只有加快中西部地区及其边界贫困县市的经济发展速度,壮大其综合实力,才能为我国边防事业进一步巩固和发展创造必要的地域环境。(6)有利于富裕地区(城镇)和东部地区的社会安定团结。改革开放以来,贫困和中西部地区的广大农村流动出大批劳动力,一方面满足了富裕地区(城镇)和东部地区对劳动力的需求,促进了这些地区经济社会快速发展;另一方面也给这些地区造成了许多社会问题。诸如住房和交通拥挤、食品和水电供应紧张,特别是偷盗、抢劫、凶杀等刑事案件增多,日益成为社会安定的严重威胁。这样,中西部地区的农村人口问题通过人口流动变成了东部地区、特别是城市的社会问题。加快贫困和中西部地区,尤其是其乡镇企业发展速度,缩小包括城乡在内的地区差距,才能就地转移农村大量的剩余劳动力,从而减轻流动人口对东部地区城市的压力。

加快贫困和中西部地区发展速度,不仅是必要的,而且也是可能的。这些地区创造和积累了一些加快发展所需要的某些条件。(1)建成一批现代化工业和基础设施。50年代苏联帮助我国设计的156个项目,60~70年代的三线建设项目,基本上分布在中西部地区。80年代以后国家在中西部地区兴建了一大批现代化的工矿企业和水火电等能源企业,从而使一大批新兴的工矿业城市先后形成。(2)几十年来国家在武汉、西安、成都、兰州等大城市建立了一大批现代化的文化教育基地和科研设施。比如,陕西省有各级科技专业人才82万人,有56所大学,近千家科研机构,科技开发能力仅次于北京和上海。¹⁸(3)中西部地区广大农村流动到城市和东部地区的千千万万流动人口,经过10多年的实践,学会了务工、经商和经营管理本领,为其经济腾飞准备了大批熟练技术工人和管理人才。(4)十多年来,从农村流入到城市的1亿流动人口,每年寄回家乡的汇款总额高达7000亿元,¹⁹受益者绝大部分是中西部地区农村。

这就是说,中西部地区已具备了加快发展所需要的某些资金、技术、人才和基础设施。

把加快发展的必要性变成现实性的事例有:一是湖北省1994年结束了连续9年低于全国平均发展水平的历史。1995年发展速度高出全国平均4.4个百分点。二是安徽省1995年国内生产总值增幅居全国第2位,工农业总产值增幅居全国第3位,地方财政收入增幅居全国第1位。²⁰三是江西省从1988年到1992年有38个县脱贫,脱贫县之多居全国第1位。湖北、安徽、江西能够办得到的,其他中西地区的省区也有可能办到。²¹

改革开放一开始,原先比较发达的东南沿海地区,牢牢抓住国家给予举办经济特区等一系列优惠政策,出现了经济飞跃,从而使原来与中西部地区的差距进一步扩大。现在对中西部地区来说,加快发展的机会终于来到了。主要是:第一,从1994~2000年实施的《国家八七扶贫攻坚计划》。加大对所有贫困地区,特别是中西部地区的扶贫力度。国家出台的扶贫攻坚计划,带有多方面全方位的特点。其中扶贫资金增加尤为明显,1980~1994年累计161.4亿元,年均10.76亿元,1995年达到27.53亿元,1996年增加到30.08亿元,增加的趋势不会减缓。²²第二,从1995~2000年实施的《国家贫困地区义务教育工程》。总投资近120亿元,“工程”款项集中用于中西部地区590多个国家级和部分省级贫困县的义务教育。²³第三,从1996年开始的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。“纲要”明确规定,优先在中西部地区安排资源开发和基础设施项目;引导资源加工型和劳动密集型产业向中西部地区转移;理顺资源性产品价格,增强中西部地区自我开发能力;实行中央财政转移支付制度,逐步增加对中西部地区的财政支持;引导外资更多地投向中西部地区;提高国家政策性贷款用于中西部的比

重;国际金融组织和外国政府贷款 60% 以上要用于中西部地区等等。第四,国务院决定在“九五”期间再建 300 个农村水电初级电气化县。其中 90% 在中西部地区,60% 为贫困县。机遇就是希望,抓住机遇就是速度。贫困和中西部地区要像东南沿海地区当年那样,紧紧抓住机遇不放松,就能加快发展速度,达到长期以来想要达到而未达到的目的。

四、加快发展速度的对策思考

我国幅员辽阔,各贫困地区和中西部各省区,在地理、历史、社会和人口等方面,既有许多共同的特征,又有许多不同的特点。因此,制定对策一定要坚持实事求是,从实际出发,因地制宜的原则。我曾经在两篇文章中先后提出过 11 条对策,²⁴ 不再重复,本文只是根据不断变化了的情况,再作一些必要的补充。

第一,加强全方位的宣传教育,树立适应时代发展的思想意识。思想意识是行为的先导,古今中外概没例外。我国的改革开放,如果没有当年不断地解放思想的宣传教育,树立新的时代意识,要想取得现在如此辉煌的成就是不可能的。所谓全方位的宣传教育,不是一时一地一次一方面的宣传教育,而是多方面、多层次、长期的宣传教育。教育的目标不仅要树立一种意识,而是时代不断前进所需要的许许多多思想意识。诸如商品意识、竞争意识、市场意识、人才意识、人均意识、法制意识、环境意识、可持续发展意识等等。现在对所有贫困和中西部地区农村广大群众来说,加快发展的思想前提,仍然是通过宣传教育,用全新的时代意识取代千百年来形成的小生产者的传统意识。

第二,继往开来不间断,建立健全完整的扶贫体系。贫困地区要想加快脱贫步伐,中西部地区要想加快发展速度,一要靠自身的努力,二要靠外部的协助。只有把内在的驱动力和外在的推动力结合起来,才能产生出一加一大于二的经济和社会效益。在 10 多年的实

践中,经多方努力,已经创造出许多行之有效的扶贫形式,形成了一个比较完整的扶贫工程体系。诸如政策扶贫、资金扶贫、物资扶贫、科技扶贫、教育扶贫、文化扶贫、卫生扶贫、社会扶贫、人才扶贫、修路扶贫、林业扶贫等等。这些扶贫形式对全国加快脱贫工作是绝对必要的。现在存在的问题是,有些地方扶贫措施不配套,顾此失彼,有效的扶贫措施往往被薄弱环节所抵销,形不成整体效益。比如,有些贫困地区根本没有医疗扶贫,疾病的困扰使许多扶贫举措不能发挥应有的效果。在扶贫体系中,各种扶贫方式和措施的地位及作用,既不是一成不变的,也不是相齐并论的。但具有战略意义的始终是人才扶贫和科教扶贫。缩小地区差距的关键也在于此。

第三,从各地自然资源优势出发,大力发展特色农业和资源工业。自然资源包括土地、矿产、水、气候、生物、海洋和旅游等资源。在我国贫困县比较多的中西部地区,土地、矿产、水力、生物等资源拥有绝对优势,开发潜力极大。但各种自然资源分布极不平衡。在不同的地方,土壤成分、海拔高度、经度纬度、空气干湿度、光照积温、温度温差、雨量水利、无霜期、风力风向等有所不同,各种农作物对自然环境有着不同的适应能力和要求。因此,只有选择合适各地农业自然资源特点的特色农业,才能获得更好的生态效益和经济效益。实施特色农业比生态农业更具体更具活力。那个地方有什么金属和非金属矿产资源,就在那里建立相应的采矿和初加工,及至深加工工业;在蕴藏煤炭、石油、天然气的地方建立采矿及化工、建筑等企业;在火电和水电基地附近建立高耗能工业;在农、林、牧、渔等产业基地建立以农村产品为原料的轻工业;在交通发达的地方,利用交通资源优势建立靠近资源接近市场的加工工业。为了提高资源利用率,避免环境污染,各类资源工业要按照环境工作建设的程序、技术、工艺和管理等方面的要求,实施建厂和组织生产。只有如此,

才能把资源优势变成经济优势,并取得生态环境效益。

第四,尽快地减轻农村收费负担。为加快发展创造宽松的社会环境。我国中西部,特别是其中的贫困地区,市镇发育水平比较低,农村社会经济发展速度举足轻重。我国改革开放是从农村开始的。70年代末到80年代,全国各地农村负担很轻,东部地区农村就是在这种有利的社会环境下,使农业和乡镇企业实现了腾飞,从而使与中西部农村的差距越拉越大。现在有两类收费使农村不堪重负,一类是农民负担过重。近几年来中央采取一系列整治措施,取得较好成效。但一些地方乱收费现象时有反弹。湖北省荆沙市从去年秋季以来,在10个县(市、区)中,纠正不合理合同12万件,减轻农民不合理负担8440万元,每县农民平均减轻负担844万元。²⁵中西部地区其他县市均有不同程度的此类现象。另一类是乡镇企业负担过重。据农业部门调查统计,目前有工商、公安等60多个部门和单位向乡镇企业收费,种类达2042页,其中不合理负担达46.4%。²⁶超范围、超标准以及重复收费,是一种行政自杀行为,后患无穷,危害极大。只有坚决消除农民和乡镇企业不合理的负担,中西部地区广大农村经济快速发展才有可能。

第五,实施扫盲工程,为加快经济社会发展创造必须的人才条件。扫除文盲、科盲和法盲,提高劳动者的文化、科技和法律法规知识水平,不仅是当务之急,而且是长远之计。在实施扫盲工程过程中,使基础教育、职业教育和成人教育“三教统筹”;要处理好扫除“三盲”的关系,要把扫除文盲作为基础,把扫除科盲和法盲作为重点;要实行“三扫结合”;把实用技术知识和普及法律知识作为扫除文盲的基本内容。用什么学什么,学用一致,深入浅出,步步提高,一举三得。提高劳动人口和生育人口的素质,是控制人口数量,调整人口结构的基本途径。良好的人口环境是加快脱

贫致富步伐,缩小城乡之间、贫富之间和东西部地区之间差距的最基本最重要的条件。

总之,“九五”时期,既是我国消除贫困的关键时期,又是缩小地区差距难得的机遇,机不可失,时不我待。抓住机遇,抓紧关键,基本消除农村贫困和缩小地区差距的目的就能达到。各种差距一旦缩小到合理的程度,社会主义共同富裕的期望就会变成现实。

注释:

根据《中国统计年鉴》1986、1991和1995年计算。

《钱江晚报》1996年2月13日。

《中国贫困地区经济开发概要》,农业出版社1989年版,第5页。

《人民日报》1995年11月16日。

《中国市县大辞典》有关县市数据。

《中国分县农村经济统计概要》,中国统计出版社1990年版,第320~322页。

《中国信息报》1995年4月20日。

20《人民日报》1996年3月9日。

《人民日报》1996年4月8日。

10《人民日报》1995年9月21日。

11《热带地理》1995年第1期第2页。

12 16《人口与经济》1996年第1期,第30、30页。

13《中国环境报》1995年9月21日。

14《经济与信息》1996年第3期。

15 25《人民日报》1996年5月9日。

17《人民日报》1996年4月2日。

18《人民日报》1996年3月17日。

19《中国改革报》1996年3月28日。

21《人民日报》1996年3月12日。

22《经济日报》1994年10月28日;《人民日报》1996年4月20日。

23《人民日报》1996年5月8日;《杭州日报》1996年5月21日。

24《中国贫困地区人口生态分析》,《中国人口科学》1995年第5期;《中国贫困地区人口·资源与社会经济发展》,《人口与经济》1996年第1期。

26《经济参考报》1996年4月18日。

(责任编辑 杨宗传)