

# 贫困地区发展的特征 及其反贫的战略思考

——以湖北省秭归县为个案

辜胜阻

一个国家贫困发生率的高低是衡量其经济发展状况的重要“指示器”。世界银行认为：中国政府为帮助其最落后的农村地区摆脱贫困，做出了很大的努力。这些努力“要比其它许多发展中国家所做的努力成功得多。”世界银行1990年发展报告指出，中国是亚洲乃至整个世界发展中国家贫困发生率最低的国家。这说明：我国扶贫开发工作已取得了举世瞩目的成就。为了探讨我国贫困地区的发展特征及其脱贫的战略，笔者最近深入湖北省贫困县秭归县进行了实地考察。

发展经济学告诉我们：一个国家或地区发展的水平取决于这个地区自然环境和自然资源、人力资源、经济结构、外部关系、基础设施（特别是交通）和社会发育情况，而这些因素最终制约着人们的生活素质。我们依据这一思想结合实地考察，对贫困地区的发展特点进行探讨，并在此基础上进一步探讨脱贫的战略思想。

## 一、贫困地区发展的特征

从发展经济学的角度来考察，贫困地区的经济发展具有如下七大特征：

（一）贫困地区的自然条件恶劣，生产条件具有严重的脆弱性。这主要表现在三个方面：

（1）贫困地区自然灾害频繁，农业生产具有极大的不稳定性。例如，秭归县从

1959年到1990年30年间，发生不同程度的干旱65次，其中大旱15次，10年5遇；1949年到1989年，全县洪涝灾害7次；此外，出现破坏力较大的雹灾7次，风灾4次，坍山滑坡多次。由于灾害频繁发生，农业生产难以稳定。40年中，粮食大幅度减产14年。频繁的自然灾害使农业具有极大的不稳定性。例如，该县柑桔1987年单产516公斤，1988年由于干旱，柑桔单产一下子减到136公斤。

（2）贫困地区土地质量差，土地产出率极低。秭归县灌溉面积仅8万亩，只占耕地的17%，旱涝保收土地仅4.5万亩。耕地的生产力评级是：一级地占20%，二级地29%，三级地35%，四级地16%。根据土壤普查，全县耕地77%缺氮，88%缺磷，78%缺钾。1988年该县粮食亩产仅为172公斤，仅为全国水平（239公斤）的72%。

（3）水土流失严重，耕地日益减少。例如，秭归县由于山高坡陡，全县水土流失面积2030平方公里，占总面积的84%。据推算全县每年推移至坡脚、河谷、江河的泥沙达1400万吨，仅耕地一项，每年流失营养物质达3万吨以上。据不完全统计，全县共有大中型坍山滑坡、岩（土）崩体425处。秭归县造成水土流失的原因有三：第一、毁坏森林。该县经历了三次大的森林破坏。第一次是五十年代末期“大办钢铁”，森林覆盖

率由46%下降到35%。第二次是十年内乱时期,1974年森林覆盖率仅为23%。第三次是70年代末80年代初,森林覆盖率进一步下降到22%。第二,垦复坡地,广种薄收的习惯的影响,农民向荒山要粮,长期种挂坡地(全县坡地占58%),坡地耕种势必带来严重的水土流失。第三,开矿、筑路、基建工程、排洪工程、采石取土活动,引起水土流失。水土流失问题是我国山区环境问题中的一个带普遍性的问题,这一问题的解决取决于如何处理好“靠山”和“养山”的关系。

(二)贫困地区劳动力素质低,人力资源具有严重的落后性。这主要表现在以下几个方面:

(1)在生理素质方面,贫困地区社会封闭性致使近亲结婚一类的习惯较为普遍,由遗传所造成的痴呆傻人口的比重较高,据调查,秭归痴呆傻残人口占总人口的3.04%,高于全省平均水平(6.45%)的1.59个百分点。此外,贫困地区由于不利的自然条件和饮用水条件,地方病和传染病的发病率较高。据调查,秭归县地方性甲状腺肿患病率为2.29%。

(2)在文化素质方面,由于贫困县经济条件的限制,劳动人口的文化程度较低。全县工业企业固定职工和合同制职工中,大专以上文化程度占0.2%,中专占1.0%,中技占2.6%,高中占14.3%,小学占38.6%。目前该县正规的学校教育还很落后,1/3的小学生难以上初中,4/5的初中生难以上高中,全县教育战线还有危房7000多平方米。

(3)在技术素质方面,劳动者的技术水平低。根据1984年的资源普查,在全县166956个劳动力中,农村农技员、养殖能手、能工巧匠等各类农业技术人员仅有16538人,只占1%。全县95%以上的工业企业固定职工和合同制职工未经过职业培训。有人

将这种状况称为:干部“农村型”,工人“农民型”。

(4)在心理素质方面,与商品经济相联系的时间观念、效率观念、价值观念、经商观念极差,仍然受传统观念的驱动。这种传统观念的具体表现是:重传统经验,对新的科学技术有排他性;小富即安,对扩大再生产缺乏信心和动力;害怕竞争,对市场变化缺乏承受能力;着眼目前,短期行为严重;安土轻迁,“富在外不如穷在家”,守土观念严重,缺乏流动意识;信奉神灵,天命思想严重;轻视流通,经商意识淡薄。

另外,贫困地区在劳动力素质方面的一个严重问题是人才外流问题。根据第四次人口普查,秭归县有常住户口已外出一年以上的人口有9345人,占全县人口的1.5%,是全地区平均水平(1.0%)的1.5倍。从1986年至1990年5月,全县调出技术人员167名,调进(不含大、中专生分配)40名。1966年以前从大专院校分配到秭归的大专以上人员30名,已调出16名;1966—1970年共分配这类人员53人,调走41人;1971—1979年共分配55人,已调走10人。由此可见,秭归县的人才流失不仅表现在农村能工巧匠之类的能人的流失,而且还表现为高级人才的流失。造成贫困地区的人才流失的原因大致可以归结为以下几条:(1)由于交通不便,山区知识分子生活条件极其艰苦,不仅就医难,而且行路难,买菜难;(2)由于贫困地区财力有限,知识分子学习、考察、进修机会少,业务很难提高;(3)由于财力有限,知识分子的许多福利待遇条件极差,有一些教师还住在危房之中;(4)由于就业门路窄,加上按“内部消化”的办法安置就业,带来了相当部分知识分子子女就业难,例如教育系统25岁以下的待业青年就有350人之多,知识分子子女待业形成了一股强大的“离心力”。

知识人才外流不仅使贫困地区人力资源中的“精英”部分流失,而且使贫困地区知识人才形成了一种眼光向外的倾向,不安心本职工作。发展经济学家把这种状况称作“头脑”外流和“身体”外流,眼光向外的人是所谓“头脑”外流,而实际外流的则是“身体”外流。

(三)贫困地区基本上是农耕社会,经济结构具有极大的传统性。这表现在三个方面:

(1)在产业结构方面,第一产业的比重大。秭归县第一产业国民生产总值的构成1987年为52%,比当年全国农村第一产业平均构成(50%)高2个百分点;而工业比重仅为22%,比全国农村工业比重(35%)低了13个百分点。

(2)在就业结构方面,非农产业的比重小,而且在非农产业内部,工业的比重更小。据统计,秭归县第一产业的劳动比重占79%,第二产业只占10%,第三产业占11%。全国农村这三大比重分别为79%,12%,9%。

(3)在人口地域分布方面,人口城镇化水平低。根据第四次人口普查,秭归县城镇人口为23025人,占全体人口的5.5%。

总之,贫困地区在经济结构方面的突出特点是工业化水平和城镇化水平低,这种经济结构使贫困县很难摆脱“民穷县穷”的双贫局面。中国的国情是工业的比较劳动生产率相对高,即工业劳动生产率相对高于社会平均劳动生产率。所谓“无工不富”正是这种情况的反映,要使贫困县摆脱财政难以自给的状况,必须发展工业。

我们应该看到,过去中央和省在贫困地区的投资项目太少,这可能是出于经济效益的考虑,因为国家在贫困地区投资办厂其边际产出可能较低。例如,我们所调查的秭归县至今没有一家省、地工业企业,更谈不上

中央工业企业。国家的这种投资倾向是造成贫困地区的工业化水平落后的重要原因。

(四)贫困地区在外部经济关系上处于不利地位,具有极大的依附性。这种依附性表现在四个方面:

(1)贫困地区的财政信贷不能自立。秭归县从1953年到1990年38年中,累计财政补贴为2.27亿元,平均每年583万元,比县财政收入高27.5%。1986年至1990年期间的财政平均自给率在36%—45%之间。县工商银行、农业银行、建设银行三行在1988年底信贷资金缺口660万元,到1989年2月增加到1203万元,银行应付日常运行都有困难。

(2)贫困地区的粮食不能自给。秭归县从1950—1990年期间,平均每年从外地调进粮食674万公斤。

(3)贫困地区农业生产资料和消费资料需要输入。由于秭归工业极不发达,农业生产资料和工业用品的自给程度极低。

(4)贫困地区输出的产品主要是初级产品。在工业产品和初级产品存在着剪刀差的情况下,城市会通过无形的价格机制从贫困地区“抽血”。

(五)贫困地区交通通讯条件落后,具有极大的社会封闭性。

(1)交通闭塞。秭归1989年公路通车876公里,而晴雨通车的只占38%,半数以上的村组不通车。由于交通闭塞,许多农副产品的运输主要靠人力。全县公路通车里程为每千人2.1公里。而晴雨通车的平均里程为每千人0.8公里。

(2)通讯落后。秭归目前有68%的村不通电话,32%的村不通广播,半数以上的村不通电。电视普及率极低,即便有电视机,由于经常停电,使用率也很低。全县每千人电话机为3.3部。

交通和通讯落后的必然结果是:①信息闭塞。许多乡镇特别是深山区的乡镇,由于

信息闭塞,乡镇非农产业很难发展。秭归县发达的非农产业主要集中在沿江、沿主干公路两旁。②人口流动性低。根据第四次人口普查,秭归县人口流入率为9%,是全地区平均水平(15%)的60%,而且这些流入人口主要集中在沿江集镇。③商品流通性低。秭归县全县除少数几个乡镇能到集上买到蔬菜外,大部分乡镇机关所在地都无菜买,非农职工要吃蔬菜除向周围农民要一点外,相当部分要从相距几十里的县城买回去。④商品经济观念更新程度低。在这种封闭条件下,农民小富即安,缺乏竞争意识和价值观念。

(六)贫困地区社会发展水平低,社会发育程度具有低极性。贫困地区社会发育程度低主要表现在:

(1)市场发育程度低。从商品市场来看,作为山区的秭归县每千人有商业、饮食业、服务业人员14人,是平原县(37人)的38%;人均社会商品零售总额为395元,是平原县(757元)的52%。从金融市场来看,秭归人均居民储蓄136元,是平原县(293元)的46%。

(2)社会性基础设施落后。这主要表现为人均教育设施、人均卫生设施、人均文化娱乐设施、人均交通通讯设施、人均科技设施水平低,使物流、人流、信息流缺乏畅通的载体。

(3)人际交往渠道不畅。例如,由于社会封闭性的影响,秭归山区特别是深山区通婚范围狭窄和通婚媒介渠道单一,造成大量的近亲结婚,给人口生理素质带来极为不利的影晌。

(4)生活极不方便。秭归县由于70%的人口居住高山、半高山,不仅人们的生产活动受到限制,而且生活也极不方便。目前全县有8.4万人饮水有困难。

(七)贫困地区的生活条件差,人们的

生活水平具有贫困性。

(1)农民人均收入和职工人均收入水平低。1988年,全县人均纯收入在300元以下的有265个村,占总数的56.9%;有54466户,占总户数的56.15%。

(2)非农业劳动者的物质福利水平低。近几年来,由于一些福利待遇政策是“上面开口子,下面拿票子”,在政策性支出中,尚有知识分子资料费、居民生活困难补助,职工煤气补贴等政策性开支未能兑现。1988年,这些未能兑现的政策性补助达35万元。干部的旅差费要从其它渠道周转,并不能及时报销;住房紧张,机关干部住招待所、旅店的达90多户;有四个乡的乡政府借住民房和住在危房之中。

(3)人口平均预期寿命低。人口平均预期寿命是人们生活素质的综合反映。根据1982年人口普查,秭归县人口平均预期寿命为61.28岁,比全省平均水平(65.56岁)低4.28岁。

## 二、贫困地区摆脱贫困的战略思考

贫困地区的低发展能力造成了低收入,而这种低收入又进一步限制了经济发展,造成一种贫困的恶性循环。如何使贫困地区走出这种恶性循环呢?笔者认为从内外两个方面入手,形成内外合力。下面将专门讨论这一问题。

(一)按比较优势原则,促使贫困地区的支柱产业的形成。所谓按比较优势原则就是根据资源禀赋,形成充分发挥资源优势的技术结构和产业结构。我国学者对印度山区考察表明:印度山区以林果业为主导产业,发展商品农业,取得了良好的效果。作为山区的秭归在林果业发展方面也颇有优势。秭归县特有的地形和气候使其成为湖北省著名的冬暖中心,特别是600米以下的低山区,年平均气温18度以上,冬季最冷月平均气温在7度以上,年平均降雨量1016毫米,无霜期

308天。该县气候资源、土地资源和水肥资源适宜于种柑桔。《中国柑桔区划》曾把该县列为柑桔最适宜区。从1956年到1970年,该县柑桔在一系列优惠政策的鼓励下,种植面积由2000多亩扩大到4万多亩。但1971年以后强调“以粮为纲”,“摘缺粮帽”,一哄而起大砍大挖柑桔树,耕种面积陡降至1万多亩。这实际上是违背比较优势原则,扬短避长。根据秭归县的资源状况,种粮食不是该县优势,而是劣势。据该县新滩镇桂林村等地的考察,种柑桔和种粮收益比较,每亩种柑桔收益大于每亩地种粮收益18.6倍。按照比较优势原则来促使支柱产业的形成,就要让该县重点发展柑桔、茶叶、蚕桑、板栗、小水果、猕猴桃、用材林等林果业。这必然会影响到该县粮食自给状况,因而就要求国家在这方面采取相应的措施,保证林果业生产专业户的粮食供应,保证在林果业收益之前的财政或信贷补贴。这是因为林果业一般收效期较长,需要国家专门的扶持。

按照比较优势原则来推进支柱产业的形成,在非农业方面主要是根据资源优势建立发展潜力最大的工矿业或服务业。秭归在这方面的优势是:可以利用柑桔优势,开发果汁、果酒、罐头、饮料等系列产品为特色的食品工业;可以利用水资源和煤碳资源优势发展能源工业;可以利用石灰石、白云石的优势发展建材工业;可以利用煤碳和硅石优势开发化学工业。

按比较优势原则推进贫困地区的经济发展的前提是:

①贫困地区的决策者必须树立商品交换意识,克服自给自足自我循环的自然经济思想;②中央政府和省政府必须在按比较优势原则推进产业转换过程中给贫困地区以各方面扶持;③可以通过地区横向协作,以共同投资、共同受益的方式来推进这种产业转换。

(二)按点轴发展思想,促进贫困地区发展极的形成。所谓发展极,是由主导部门和有创新能力的企业在某些地区或城镇的聚集发展而形成的经济活动中心。发展极象一个“磁场极”,能够产生吸引或辐射作用,促进自身并带动其它部门和地区的经济增长。这种理论认为:经济区域中总是存在着具有创新能力的支配性的区位,因此不同时期选择支配全局的优势区位发展经济可以事半功倍。发展极有时也指产业。点是一种点状式的区位体系,而轴则是线状或带状式的区位体系。发展极可能是点状的中心,也可期是线状的轴。在我国贫困地区迫切需要按增长极思想建立经济中心或经济带的客观必然性是:①贫困地区经济落后,而资金和自然资源有限,必须集中优势,进行点轴式开发。然后通过发展了的点轴带动周围经济发展。②贫困地区技术人才有限,如果将这些有限的人才分散使用,将削弱人才的集聚效益。③通过集中式的点轴开发,可以有效地配置生产要素,形成规模效益和外部经济效益。④贫困地区交通闭塞,让人才、资源、资金、信息、技术向发展极的集中可以克服交通阻塞带来的不经济。

(1)要按增长极思想推进经济发展,首先要抓住重点,集中使用资金。国家对贫困地区输入的资金总量不少,但往往多头输入,钱出多门,各有所求。秭归县在1986和1987年两年中,中央、省、地为该县下拨扶贫资金3978万元,资金来源涉及55个部门,资金用途包括开发农业、兴办工业、基本建设、生活救灾和其它专款共计五大类1000多个小类。资金使用的分散化严重削弱资金投向的规模效益和集聚效益。

(2)要按发展极推进经济发展的关键,是要确定发展极的区位。根据交通地理位置、人口结构、吸引力及经济发展特征,我们认为秭归发展极的点轴可以由下列6个

集镇构成,这也可以称为沿江城镇带(或轴)。

	地理位置	非农业人口	柑桔产量	流入人口	主要经济特征
归州	城关镇	36%	4%	27%	行政、文化、教育中心
香溪	交通枢纽	8%	25%	12%	第三产业较发达
新滩	沿江	5%	21%	2%	乡镇工业较发达
郭家坝	沿江	10%	20%	7%	县属工业中心
茅坪	沿江	7%	8%	11%	乡镇工业发达
沙镇溪	沿江	8%	10%	6%	乡镇工业发达
合计	——	74%	88%	65%	——

这六个集镇具有如下特点:①相对说来,依托长江,交通较为发达;②非农化水平高,是县属工业和乡镇工业较发达的区位;③人口的吸引力大,外来劳动力吸纳程度高;④农业优势产业——林果业发展具有得天独厚的优势;⑤城镇基础设施较好。

(3)要按发展极推进经济发展,还必须有计划地组织劳动力在县域范围内的合理流动。在确定了县域发展极后,不仅资金要集中用来推进发展极的发展,而且要有计划地组织劳动力向这些发展极的流动。目前,县内已有一种自发的劳动力流动趋势,例如,在香溪镇附近的几个村,由于经济发展水平较高,已有大量的本县落后地区的农民迁居此地。县政府有必要对这种自发的流动进行调查研究,并加以调控。

(三)以人力资源开发为核心,促进贫困地区“造血”功能的形成。扶贫的经验教训告诉我们:扶贫必须由单纯生活救济转向新的经济开发。历史上的扶贫,常常是没有饭吃给救济粮,没有钱花给救济款,没有衣穿给救济衣,吃完花完再向政府要,打了消耗战,使贫困地区养成“等、靠、要”等单纯依赖政府的惰性。这里关键的问题是变

单纯救济的“输血”式的扶贫为“造血”功能的培植。要培植贫困地区的“造血”功能,增强贫困地区自力更生的能力,实现经济持续稳定的增长,关键是要开发贫困地的资源和加强基础设施的建设。具体说来可分为三项内容:(1)开发人力资源;(2)开发自然资源源;(3)加强农田水利设施、交通通讯设施和其它农业产前产后的服务设施建设,开发经济稳定发展的能力。而这里的核心是人力资源的开发。发展经济学认为:资本可以分为物质资本和人力资本,物质资本是体现于物质产品之上的,人力资本是体现在劳动者身上的,是劳动者的技术、知识、熟练程度与其它类似可以影响人从事生产性工作能力的东西。著名的发展经济学家舒尔茨曾测定:美国战后农业生产的增长,只有20%是物的资本投资引起的。其余80%主要是教育以及与教育密切相关的科学技术的作用。从三大开发的关系来看,人力资源的开发是其它两大开发的前提和先导,劳动者的素质不提高,自然资源是很难有效地开发的,而农业产前产后服务业的建设和农业基础设施的建设的效益也与劳动力素质有密切关系。从经济发展的两大约束因素,即资金约束和人才约束来看,就上短平快的项目来说,资金在实现贫困地区经济发展“大推进”中起着较为突出的作用;但从长期发展战略来看,人力资源的开发则在发展中起着关键性的作用。秭归县的一项研究表明:由于劳动者文化素质过低,全县工业劳动生产率因此而损失了32%—52%。我们认为,贫困地区造血功能强弱的主要标志是劳动者素质。这里特别重要的是技术素质、文化素质及商品生产观念。有的研究指出,贫困地区要有“造血”功能,需要“兴山富民,兴田足食,兴工富县”。而要“兴山”、“兴田”、“兴工”,最关键的是要“兴人”,即开发人力资源。

如何开发人力资源呢？

首先，要重造多元化的智力投资机制。

目前，我国人力资源开发最关键的因素是投入问题，而单纯依靠国家包揽的单一的投资渠道则限制了投资的供给量。这里关键的是要重建国家、企业、集体、合作、个体和社会筹资办教育的多元化新型合理的智力投资机制。例如，秭归县职业高中所办的烟草专业班，就是采取个人（学员）出一部分资金、企业（烟草公司）出一部分资金、教育机构（职业高中）出一部分资金，这样有效地解决了办学所需要的资金问题。贫困地区的特点是民穷县穷，财力十分有限，采取多元化的投资机制更为重要。

其次，要建立学校教育、职业教育、科普教育三位一体的多层次的新教育体系。发展经济学将教育分为三种形式：①学校正规教育，这是在学校正规教育机构中接受的系统教育。②非学校正规教育，这是一种短期的、专门技术的训练，如职业培训班、短期科技培训班和短期科普班等。③非正规教育，这是在各种教育机构之外的一种学习方式，它包括家庭里、工作岗位上和社会中的学习。例如贫困地区的劳动力流往发达地区，在发达地区的工作岗位上不仅学到各种技能，而且增强商品经济的意识，这是一种非常重要的教育和训练。从长远的观点来看，贫困地区的正规学校教育是基础。有关研究报告表明：受教育程度同劳动生产率之间呈正相关的关系，小学毕业能提高劳动效能的43%，中学毕业能提高108%，大学毕业能提高3倍。但是，从贫困地区短平快项目来说，非学校正规教育和非正规教育则是关键。这两类教育是以见效快的技术和技能的训练为特征的。根据贫困地区的特点，我们认为可采取以下几种形式来推进非正规教育：①继续办好各种类型的职业培训班、实用技术培训班、短期科普班，对劳动者进行

在职训练。②通过科技示范点和科技示范户对贫困农民进行商品经济意识和实用技术的启蒙教育。③有组织有计划地安排农村剩余劳动力到发达地区务工经商，这不仅有助于技术的学习，而且有助于观念的转变。④创办各种产前科技服务实体，对农民进行具体指导。

再次，要提高教育的向心力，阻止贫困地区教育中的双“流失”。一般说来，贫困地区存在着学生流失，出现童工、童商、童农；另一方面，又存在着教师转行和流向外地的现象。

这种流失不仅影响到教育本身，而且造成了教育的离心力，形成了学生和教师眼光“向外”的倾向。解决这一问题的关键是推进收入政策和社会待遇的改革，使劳动者的能力、教育水平同其收入和社会待遇相当，特别是要创造重视知识、重视人才的社会环境，切实解决脑体收入倒挂的现象，提高教育的向心力。

（四）通过反贫困行为的社会化形成“大推进”力量，使贫困地区从根本上摆脱贫困恶性循环的陷阱。发展经济学认为：有些发展中国家之所以长期陷于持续的贫困封闭圈中徘徊，无法实现经济发展，是因为这些国家面临着两个难解的恶性循环。从供给方面看，人均收入过低，意味着将绝大部分收入用于生活消费，而很少用于储蓄，从而导致储蓄水平低、储蓄能力小；低储蓄率导致资本稀缺、资本形成不足；资本形成不足使生产规模难以扩大，生产率低又造成新一轮低收入。在需求方面，低收入意味着低消费和低购买力；低购买力引起的投资引诱不足；投资引诱不足导致资本形成不足；资本形成不足造成生产规模狭小、生产率难以提高；低生产率又导致低产出和低收入水平。要打破这种困境，必须使投资水平或投资率大到大力推进经济增长走出“低水平均

衡陷阱”的污潭，形成一个“临界最小努力”。

我们认为，我国贫困地区贫困的恶性循环共有如下六个序列。

(1) 低收入——低储蓄能力——低资本形成——低生产率——低产出——低收入。

(2) 低收入——低购买力——投资引诱不足——低资本形成——低生产率——低产出——低收入。

(3) 低收入——低人力投资——低劳动力质量——低劳动生产率——低产出——低收入。

(4) 低社会发育水平——低人才吸引力——人才流失——低社会经济发展——低社会发育水平。

(5) 低收入——低基础设施投资——低弱抗灾能力——低经济增长稳定性——低产出——低收入。

(6) 土地产出率低——向荒山要粮和兴建工程——破坏植被——水土流失——土地生产率低。

这六个方面的恶性循环具有三个特性：

①长期性。例如，贫困地区社会发育程度低是长期形成的，不可能寄希望一朝一夕得到解决。反贫困活动没有捷径可走。②综合性。例如，贫困山区的水土流失问题涉及到林业（如毁林）、种植业（如向荒山要粮）、基建（如采石）、交通（如修公路）、水利（如防洪工程）等各个部门。长江中上游贫困地区的水土流失不仅威胁着贫困地区本身，而且也危及长江航道和长江中下游地区的经济发展。③艰巨性。贫困地区由于社会发育程度低造成的劳动力素质低下和人才流失问题的解决是一项艰巨的任务，它不仅需要大量的投资启动，而且需要各种配套政策和工程，单纯从教育入手是难以奏效的。贫困不仅是同自然环境这种不易根治的客观条

件相联系，而且也同称之为贫困文化的价值观念有关。贫困地区不仅面临着改造严峻的客观世界的任务，而且也面临着改造落后的主观世界的任务。正是这种落后的自然经济，恶劣的自然环境，疲软的贫困文化和不配套的政策体制形成了一个顽固的怪圈：脱贫——返贫——再脱贫——再返贫。

这六个方面的循环集中表现为“投资饥饿症”、“人才技术匮乏症”、“抗灾能力脆弱症”。要打破这些贫困的恶性循环仅依靠贫困地区内在的刺激力量是无法形成“临界最小努力”的，这要求借助于强有力的外在力量来进行“大推进”。贫困地区走出民穷县穷的贫困陷阱是非常艰难的。这里的关键是要实现扶贫渠道的多元化和反贫行为的社会化。

目前，我国反贫困的社会措施主要有：

(1) 财政、信贷、物质扶持。国家每年扶贫开发总资金为40亿左右，其中财政拨款10亿元，占25%，信贷资金30亿元，占75%。秭归县通过几十条渠道在1985年到1989年期间共获得资金9322.87万元，其中无偿的财政拨款为2800.27万元，占30%。此外，国家还通过以工代赈的方式，帮助贫困地区修筑公路，解决人畜饮水问题，兴办小型农田水利。可见，对贫困地区的扶持主要表现在三方面：①财政（无偿）；②信贷（有偿）；③物质（以工代赈）。

(2) 政策优惠。这包括减免税收，减免国库券任务，免征能源、交通建设资金，对农副产品不实行统购、派购办法等。

(3) 社会帮助。这包括动员各行各业，社会各界，发扬扶贫济困精神。

以上措施表明：我国反贫困行为是社会化的。这里进一步发展的思路是：在反贫困的主体方面，实行国家、金融组织和企业、集体和社会集团一起推进反贫困的格局。国家主要通过财政补贴政策、投资政策、科技



政策和各种优惠政策来扶持贫困地区，金融组织和企业主要通过信贷政策、经济协作、经济联营等方式来帮助贫困地区的发展，各社会团体则从人道主义出发，加强对贫困地区进行无偿的社会扶持。在反贫困的方式方面，各党政机关要实行对口扶持，如教育部门帮助贫困地区发展教育，科技部门帮助贫困地区推广适用技术，水利、林业、环保等部门可以协同治理贫困地区的水土流失问题等。发达地区的企事业单位要帮助贫困地区解决资金技术不足、信息不灵、不会经营管理的发展障碍。大专院校、科研单位及社会各界则应重点推进智力扶贫。人民解放军则应帮助贫困地区进行重大社会工程的建设和参与抗灾救灾的工作。在反贫困的措施方面，应集财政、信贷、物价、税收等经济手段，各种科技发展措施和以全民动员为特征的社会措施于一体形成全方位、大覆盖面、大容量的大推进力量来推进贫困地区的发展。具体说来，可采取以下八条措施。

(1) 进一步通过财政信贷渠道对贫困地区的扶贫开发进行扶持，这里的重点是通过拓宽信贷渠道和金融政策来缓和贫困地区的资金匮乏局面。这是一种资金扶贫方式。

(2) 通过投资渠道，增加在贫困地区有发展潜力的投资项目。这种通过投资项目来反贫困的效应是多方面的。现代化的项目引入后不仅会增加贫困地区的经济活力，而且会产生巨大的示范效应，起到星星之火，可以燎原的作用。这是一种投资项目扶贫方式。

(3) 实行各种优惠政策，鼓励发达地

区的集体组织和个人到贫困地区进行经济开发。目前，有些发达地区有人才，有技术，会管理企业，但原材料不足，资源缺乏。鼓励这些企业到贫困地区经商办厂，可以促使双方取长补短，互惠互利，共同发展。这是地区协作扶贫方式。

(4) 通过国家的各项科技计划，进一步推进科技扶贫，改变贫困地区科技落后的局面。要进一步扩大贫困地区的“星火计划”、“丰收计划”和“温饱工程”等科技项目。这是通常说的科技扶贫方式。

(5) 鼓励各部门领导到贫困地区蹲点、锻炼，在宏观决策和经济开发方面帮助贫困地区。这是行政决策扶贫方式。

(6) 在各项经济政策方面，对贫困地区更多的倾斜和优惠。自从“七五”开展扶贫以来，我们有些政策仍然将贫困地区同发达地区放在同一位置。例如，贫困地区县银行需向上缴存准备金，这将进一步加剧贫困地区贷存矛盾。类似这样的政策有必要改变。这种扶贫是政策优惠扶贫。

(7) 鼓励科学技术工作者深入贫困地区传授技术，培训人才，解决问题。在目前情况下，贫困地区要解决人才问题主要要依靠大中城市的科技人员到贫困地区进行短期服务。这里涉及的是智力扶贫。

(8) 加强对贫困地区社会经济发展的社会科学研究，为贫困地区的社会经济发展提供理论依据。这种社会科学研究无疑会有助于“造血”功能的软件的形成。这可以称作软科学扶贫。

(责任编辑 王冰)