

贫困地区的依附性问题研究

邓邦林

所谓贫困地区的依附性,是指在社会主义建设时期,贫困地区的社会经济发展离不开国家扶持和经济发达地区的援助。研究贫困地区的依附现象,对于完善扶贫政策,促进国民经济在空间上的平衡发展,无疑是大有裨益的。笔者以秭归县为个案,对这一问题进行探讨。

一、难以冲破的“怪圈”。

1. 贫困地区依附性的概念,不同于发展理论中的“依附论”。“依附论”是在不同政治制度的条件下,在“全球体系”内研究不发达问题;贫困地区的依附性,是在社会主义的条件下,从全国经济发展的宏观角度研究贫困问题。“依附论”所研究的是剥夺与被剥夺问题,贫困地区的依附性研究的是扶持与被扶持的问题。因此,两者之间有着本质的区别。

2. 是否具有独立的经济运行机制和自我发展能力,是一个地区发达与否的主要标志。在商品经济条件下,独立的区域经济运行机制和自我发展的能力,主要表现在财政收支平衡;金融市场活跃,有较多的资金投入经济建设和社会事业的发展;产业结构合理,收入的增减不受或基本不受外部因素的影响;人民群众的生活水平稳定提高。因此,贫困地区的依附性,有两个最基本的特征:一是尚未形成独立运行的区域经济机制;二是尚不具备自我发展能力。基于上述特征,目前大多数贫困地区难以跳出三大依附“怪圈”。

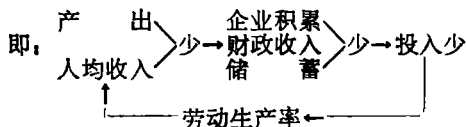
3. 怪圈之一:食粮不能自给。农业是

国民经济的基础,粮食是基础的基础。因此,粮食生产状况对一个地区的良性经济循环影响甚大。但是,贫困地区多是边陲山区,自然灾害频繁,水土流失严重,土地贫瘠,粮食产量低;粮食生产短,成为这类地区致命的弱点。多数贫困地区的粮食生产往往不能满足自身的需要,靠吃“返销粮”、“进口粮”、“救济粮”来解决吃饭的问题。地处鄂西贫困山区的秭归县,建国42年,粮食单产达到200公斤以上的只有5年,人平生产粮食达到350公斤以上的只有4年;因灾害影响,粮食大幅度减产的达14年。从1950年到1990年,41年累计从外地调进粮食2.8亿公斤,平均每年674万公斤。粮食问题成为制约贫困地区经济发展的一大包袱。

4. 怪圈之二:财政不能自给。从理论与实践的角度看,地方财政的支撑点是生产与流通。因此,一个地方的财政状况如何,取决于该地的产业结构。但是,贫困地区的产业结构单一,多是以农业为主导的区域经济,地方工业发展缓慢,加之农民收入低,消费市场狭窄,因而导致财源体系规模小、结构不合理;地方财政入不敷出,靠吃上级财政补贴过日子。秭归县从1949年到1990年累计财政收入1.92亿元;平均每年457.6万元;1989年,财政收入1488万元,工业提供的收入仅占25%。从1953年到1990年,该县共吃上级财政补贴2.28亿元,38年的补贴比42年的地方财政收入还多18.75%,平均每年补贴5833.3万元。可见,贫困地区的财政“脱贫”问题,已经成为上下头疼的“老

大难”问题。

5. 怪圈之三：建设不能自力。在商品经济条件下，区域经济的自我发展能力主要取决于两个方面：一是财政投入，二是金融支持。从财政方面看，贫困地区的财政要在上级财政的支持下才能维持国家机器的正常运转，拿不出钱来发展生产和社会公益事业。从金融方面看，由于贫困地区人均收入低，储蓄少，金融市场发育不良，无法满足经济增长的需要。秭归县建国42年，累计财政支出3.41亿元，其中用于经济建设的7341万元，只占总支出的21.6%，平均每年175万元。在财力不足的情况下，社会经济的发展一靠扶持，二靠借贷。但是，金融资金存量有限，无法施展支援建设的本领。秭归县1990年人均储蓄仅165元；金融部门可用资金8912万元，而贷款规模已达1.7亿元，存贷差额8062万元，占贷款总额的47.42%。因此，贫困地区的资金积累和投入问题，已经陷入了拉格纳·纳克斯(Ragner Nurkse)所说的贫穷之所以穷，就是因为穷的同意反复的恶性循环^①，



6. 必须承认：改革以来，贫困地区的经济得到了较大的发展。然而，由于基础差、起点低，相对于发达地区来说，其发展仍是缓慢的。值得注意的是，有些贫困地区与发达地区的差距出现了明显的拉大趋势。以秭归县为例：1980年，人均国民生产总值比全国相差211.8元，比全省相差187元；而1990年，人均国民生产总值比全国相差1041元，比全省相差963元；可见其问题的严重性。由于种种原因，贫困地区在短期内无法跳出“依附怪圈”，并在改革中陷入了迷惘

和困惑之中。也正是这一点，提出了研究依附现象的必要性。

二、历史发展的误区

7. 贫困地区依附性的形成是一个渐进的过程，是多种因素综合作用的结果。从内因方面看，自然环境差，生产生活条件差；人口膨胀，延缓发展速度；科技文化落后，交通闭塞，信息传播频率低，人口素质低；如此种种，众所周知。从外因方面看，经济体制和经济建设的宏观决策脱离贫困地区的实际，“一刀切”的做法是导致贫困地区依附性的主要外在因素，而且也是目前研究贫困问题应高度重视的课题。

8. “一刀切”之一：经济建设的指导思想。在高度集中的计划经济体制下，全国的经济发展控制在指令性计划内，农业片面地强调“以粮为纲”，致使贫困山区的经济发展出现了两大失误：一是“以粮为纲”忽视了山区的当地条件，丢掉了自然资源优势，扬短避长地“摘缺粮帽”，不仅导致了毁林开荒、生态失调的恶性循环，而且已有的优势也得不到发挥。二是由于片面地强调农业基础，忽视了地方工业的发展，没有培植地方经济实力。秭归县盛产柑桔，1956年到1970年，柑桔面积由2477亩发展到40211亩，1971年在“摘帽”运动中大砍大挖，柑桔面积陡降至12608亩；后经过几次政策调整，到1985年才恢复到1970年的面积；粮食未能自给，又丢掉了多种经济的优势。由于集中精力抓农业，地方工业的发展基本上没有起步，到1978年，该县工业固定资产才1077万元。改革开放带来了地方工业发展的机遇，然而，微不足道的工业基础和复杂多变的经济大环境，使工业发展步履艰难。同时，国家重点项目建设没有照顾到对贫困地区的辐射作用，并大量地平调贫困山区的劳动力投入国家工程建设。据不完全统计：1965年到1978年，秭归县共投入87891人年

参加17个国家工程建设,这些工程全部在平原发达地区;该县境内至今无一个地区以上的工业项目,成为国家工业建设和城市经济辐射的死角。由于十一届三中全会前贫困地区没有形成经济“造血功能”,先天不足,大大延缓了发展进程。

9. “一刀切”之二:一大二公的分配体制。“大锅饭”的体制,对区域经济的独立性基本上没有要求,全民吃“皇粮”。财政拨款和社会救济将人们的生活需求维持在一定的水平上,形成了满足温饱、安于现状、因循守旧、不思进取的习惯心理和自给半自给的自然经济观念。因此,“大锅饭”对贫困地区最严重的影响,是导致在“等、靠、要”的依赖思想下形成的依附性社会心理。改革开放以来,几十年积累下来的隐性问题的全部显露出来;自身的“造血功能”未形成;沿袭了30多年的“大锅饭”被打破;双重压力再加上“等、靠、要”的习惯心理,使贫困地区的现实工作举步维艰。

10 “一刀切”之三:整齐划一的改革措施。经济体制改革对于贫困地区来说,是不能与发达地区同日而语的。由于历史的、自然的种种原因,贫困地区与发达地区并非站在同一起点上迎接改革的挑战。相对于发达地区来说,贫困地区的经济发展是滞后的,而改革措施的实施却是超前的。也正是这一因素,使贫困地区在改革开放的大环境下,仍然无法跳出依附性的“怪圈”。从总体上看,改革的基本思路与贫困地区的实际相悖。结构重心下沉,“简政放权”,责、权、利相结合等,目的在于通过增加地方的压力来增强活力。但是,这一切都必须以地方的承受力为前提。由于贫困地区的起点太低,尚不具备这种承受能力,故在新的历史条件下,显得压力有余而活力不足;被动地适应改革,“逆来顺受”的最终结果,还是依靠国家扶持解决问题。从具体改革措施来

看,“一刀切”的做法在贫困地区暴露出许多矛盾,使贫困地区无所适从。就大的方面看,主要有四个问题:①粮食购销“打架”。一是“又购又销”的矛盾:由于粮食生产水平低,农民一方面要向国家交售定购任务粮;另一方面又因口粮不足要吃国家供应粮。秭归县近三年有2万个农户“又购又销”,他们应向国家交售定购粮173万公斤,实际只交售82.5万公斤;而吃“返销粮”却达152万公斤。二是“减购定销”矛盾:要解决“又购又销”的矛盾,必须减免农民交售定购粮的任务,但减免定购后,不能满足非农业人口和农村特困户、受灾户的口粮供应需要;要解决非农业人口和农村特困户、受灾户的口粮供应,就要从外地调进粮食、增加地方财政的压力。于是,一个两难选择摆在地方政府面前:要么调进粮食,要么重蹈“以粮为纲”、扬短避长的旧辙。因此,两难选择的最大问题,是影响经济发展指导思想的稳定。②财政“分灶”难立。财政“分灶吃饭”,定死基数后,新增因素一律由地方负担,“上面开口子,下面拿票子”,贫困地区根本无法承受。1989年,秭归县仅人员经费、价格补贴、物价上涨三项就增支870万元,而当年的财政收入只比上年增加228万元。不仅增支自负,在投资政策上又实行“配套投资”。无论什么项目均要地方资金配套,致使贫困地区新上项目困难重重。这种“上下互相钓鱼”的投资办法,在一定程度上限制了贫困地区的发展。③“以存定贷”限制。金融杠杆在商品经济中具有左右经济局势的作用。一个地方的投资环境如何,很大程度上取决于金融状况。但是,金融改革实行“核定基数,以存定贷,自求平衡”,更使贫困地区难以跟上改革的步伐。贫困地区要想摆脱困境,需要大量的资金投入来启动。然而,贫困地区一方面县穷、民穷,社会资金总量有限,组织储蓄十

分艰难；另一方面，贷款基数限制过死，金融部门放不开手脚。秭归县1984年金融改革时核定的贷款基数4953万元，到1990年还只有5603万元，6年只增加650万元，靠占用他资金和信贷差、人民银行的临时短期贷款来维持。因而，贫困地区的金融部门在投入资金、启动经济的作用上，功能十分微弱。

④优惠政策落空。从1984年以来，国家出台了一系列扶贫开发的优惠政策，包括无偿扶持、有偿扶持、税收减免各个方面。但是，除无偿扶持外，多数政策因与改革措施不配套而难以落实。如有偿扶持与金融改革的“以存定贷”相矛盾，扶贫专项贷款“上面给额度，下面拿资金”，常常因拿不出资金而落空；减免税收与财政“分灶吃饭”相矛盾，因减免税收压力多在地方，减免愈多，财政收入愈少，故常常因地方财政收不抵支而搁浅；财政“分灶吃饭”与“配套投资”相矛盾，穷县财政“分灶”后，连维持正常的“人头”经费开支也有困难，根本没有配套投资的能力，新上项目难以争取；物资供应与“双轨制”矛盾，物资供应计划基数过死，新增的需求完全依靠市场调节，加重了贫困地区的负担，影响了企业效益的提高。

11. 全面地、历史地看问题，应当承认，贫困地区错过了许多良好的发展机遇。比较而言，发达地区是在“大锅饭”的体制下得到无偿投入，具备了自我发展能力的条件下起飞的；贫困地区则是在“大锅饭”的体制下错过了无偿投入的历史机遇，没有形成自我发展能力的情况下，背着历史的包袱前进的。这一点，在研究贫困问题时，是无论如何不能忽视的，也是不应该忽视的。

三、摆脱依附的课题

12. 课题A：深化对贫困地区的认识。对贫困地区的认识进一步深化，是进一步做好扶贫工作，帮助贫困地区摆脱依附地位的前提。就目前情况看，一要正确认识贫困地

区经济发展缓慢的原因。不能简单地把贫困原因归结为自然条件、工作基础等内在因素，还要从社会历史发展的角度，从政治经济体制、改革措施等外部因素进行深入认真的研究。只有正确地认识贫困地区的贫困原因，才能正确地对待其客观存在的依附性问题。应当承认、正视、帮助贫困地区摆脱依附性问题。二要形成扶贫共识。帮助贫困地区摆脱贫困，是一项巨大的社会工程，需要社会各方面的共同努力。因此，社会各方面要统一认识，步调一致，形成合力，不能各自为阵，力量分散。三要正确对待贫困地区。贫困地区之所以贫困，是自然的、社会的、历史的复杂原因所形成的；与发达地区相比，贫困地区的工作每一点进步，都要加倍地付出代价。因此，要正确评价贫困地区的工作，不能只凭经济规模论大小，不看基础起点论高低；要多关怀重视、体谅理解、帮助支持，少评头品足、指责埋怨。通过对贫困地区认识的深化，为贫困地区的工作创造良好的工作条件和舆论环境。

13. 课题B：确定稳定的经济发展方针。贫困地区的经济发展问题，必须从实际出发，在国家宏观政策上予以保证。首先，必须确定以多种经济为主的农业发展方针。贫困地区的粮食生产是劣势，多数年份不能自给。但是山区的气候垂直分布的特点，带来了生物资源的丰富多样，发展多种经济具有独特的优势。多种经济作物抗灾力强、效益高，扩大其生产规模，逐步发展为商品农业，就能较好地解决农民的脱贫致富问题。第二，必须加速工业化进程。任何国家或地区，要形成独立运行的经济机制，必须具备企业、财政、金融三大支柱。三大支柱的有序发展，企业首当其冲。贫困地区的工业化方向是必须确立的，否则，很难摆脱依附的地位。应当看到：贫困地区的工业化条件虽未完备，但也不是完全不可能：一是以

多种经济为主的商品农业的发展,将为工业化发展提供原材料供应,同时,随着农民收入的增加,也为工业发展提供资金积累和消费市场。二是劳动力资源丰富,在商品经济的环境中,劳动力的产业转移将不完全依靠本区域的粮食生产来提供粮食。三是山区的矿产资源较平原丰富,为原材料工业提供了有利条件。目前,贫困山区的工业化发展有两大桎梏:资金投入和技术启动。只要国家从大政策上解决了这两个问题,就会大大加速工业化发展进程,补上历史的缺陷。第三,经济建设的指导方针必须长期稳定。这一问题在贫困山区尤其突出。贫困地区自然条件差,建设难度大,投入产出的周期长,尤其需要稳定的经济政策。过去几十年的教训证明,经济建设的方针一经确定,既不能受环境气候的左右,也不能“一届领导一个调,千个师傅万个法”,要持之以恒地坚持下去,切忌摇摆不定、大起大落。

14. 课题C:解决扶贫与改革错位的矛盾。首先,必须明确扶贫政策的性质。扶贫政策集中地体现了社会主义的优越性,同时也还带有“一大二公”的痕迹。由于贫困地区的经济发展滞后,对贫困地区的扶持政策,具有补上历史的“缺课”的特定含义。但是,对贫困地区的扶持政策毕竟只是“权宜之计”,应当加快扶贫步伐,缩短扶贫周期。其次,必须充分认识改革措施与扶贫政策不配套,二者在能量上互相抵消,将延长扶贫周期的问题。要把贫困地区的改革问题纳入扶贫内容来研究,在改革措施的到位上实行分类指导,与扶贫政策一起配套完善,使各项扶贫政策落到实处。其三,必须充分认识贫困地区摆脱依附性必要的转换条件。贫困地区摆脱贫困的过程,实际上是由自给半自给经济向商品经济转换的过程。由于贫困地区的特殊性,这个转换过程需要有特殊的政策导向:商品农业的发展必须解决粮食

问题,而解决粮食问题需要必要的财力支持。因此,要采取“粮食战略”来推动贫困地区商品农业的发展,使之迅速形成产品交换的能力,为最终解决粮食问题提供条件。加速工业化进程需要大量的资金投入,要采取“资金战略”来推动贫困地区的工业化发展。“资金战略”必须从贫困地区的实际出发,取消“配套投资”、“以存定贷”等限制因素。通过资金投入战略来提高劳动生产率,增强积累能力和自我发展能力,借助于外部资金的推动,加速工业化发展进程。

15. 课题D:加强对贫困地区的技术输入。贫困地区的人才奇缺是个突出问题。但是,人才培养周期长,与现实的经济起飞要求存在着时间差。因此,必须有相应的“人才转换战略”。“人才转换战略”的唯一选择是技术输入。应由国家统一组织,采取“支援不发达地区技术输入”措施,根据实际需要,组织大专院校、科研单位、大型厂矿企业实行定行业、定单位、定目标、定任务、定时间的对口帮助责任制。借助外部技术力量,推动贫困地区的科技进步。提高经济素质,加速脱贫进程,与此同时,贫困地区要相应地扩大职业技术教育,为迅速实现技术转换创造内部条件。

16. 摆脱依附地位是贫困地区脱贫致富的重要标志。达到了这个目标,意味着贫困地区完成了从传统的自然经济向商品经济转变的历史过程,建立了能够独立运行的区域经济机制。但是,这将是一项十分艰巨的系统工程,应该从理论与实践上,加强对贫困地区的研究,采取切实可行的措施,为贫困地区彻底摆脱其依附地位创造良好的条件。

注释:

①宋书伟、孙立平:《现代社会发展研究》,新华出版社1987年版,100页。

(责任编辑 王冰)