

中国西部农村

赵曦 著

反贫 战略研究

CHINESE WESTERN RURAL ANTI-POVERTY STRATEGY RESEARCH

人民出版社



中国西部农村 反贫战略研究

赵曦 著

人民出版社

责任编辑:魏海源

装帧设计:徐 晖

责任校对:王 惠

图书在版编目(CIP)数据

中国西部农村反贫战略研究/赵曦著

-北京:人民出版社,2000.8

ISBN 7-01-003224-6

I. 中…

II. 赵…

III. 农村-西部大开发(中国)-经济战略-研究-中国

IV. F327.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 63142 号

中国西部农村反贫战略研究

ZHONGGUO XI BU NONGCUN FAN PIN ZHANLUE YANJIU

赵 曦 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

通州区电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张:10.25

字数:232 千字 印数:1-1,500 册

ISBN 7-01-003224-6/F·714 定价:19.80 元

序 言

雷起荃

赵曦同志新作《中国西部农村反贫战略研究》是他继 1999 年 8 月在四川人民出版社出版《中国西部地区经济发展研究》之后完成的第二本学术专著。我有幸先读,读罢,感到这本著作有其独特之处。

首先,这本书体现了作者的诚实和科学的研究学风。科学研究必须老老实实,理论研究必须从认识历史、了解全局入手,从历史和全局中吸取经验与教训来实证和提炼理论;理论研究更需要对其所处时代的现实作细致的剖析,时代又是不停地在演进,理论研究也必须不断地反映时代的新情况、新经验,使自身得以充实,这里来不得半点虚假、偏见和媚时。本书作者自己给这本专著的任务是:“在对 20 世纪末中国农村反贫战略的历史进程进行全面概括和经验总结的基础上,根据中国西部贫困地区自然、经济和社会发展的基本特征和当前面临的一系列问题、困难和障碍,围绕中国西部贫困地区反贫战略的基本内容和实施途径进行综合性的分析和阐释,试图探索研究中国西部贫困地区跨世纪稳定脱贫与可持续发展的基本方式和主要政策调整思路。”这一研究任务的给定、研究路线框架的设计,很能说明作者诚实科学的治学风格。

贫困现象本身是历史长期的积累,扶贫济困是中华民族的

传统美德,以政府为主体有重点、有步骤地大规模地进行扶贫,那是最近20年的事。而中国扶贫行为的背景是在全国社会经济不断进步、发展和强大的情况下,对历史遗留下来的部分贫困地区进行的。显然与世界其他国家和地区的贫困问题不一样,世界上其他国家和地区的贫困大都是指整个国家或地区的贫困。因此中国的扶贫能够立足于自力更生,而其他国家和地区的扶贫则主要依靠外援。由于两者实践的背景不同,所形成的扶贫理论也就存在着明显的差异。作者在总结中国扶贫经验的同时也对西方众多的发展理论作了介绍,但他不主张照搬,而是要求我们借鉴其理性的实证主义具有科学性的部分。中国的扶贫理论,只能从中国自身历史和现实出发来建立。

作者在统观全中国扶贫的历史进程之后,认为中国的贫困问题具有强烈的区域个性,中国西部贫困地区处于社会经济进化的低级阶段,西部的扶贫是在自然条件最恶劣、社会经济条件最差的环境下进行的。因此西部扶贫战略只能选择首先是保证创造生存条件,然后才是逐步求发展,是一个渐进的过程,速胜论是不现实的。只能在国家的扶持、服务和社会支援下来改变基本生产条件,优化生产要素组合,提高生产要素质量,培植和诱导贫困地区自我发展机能,最终依靠自身的力量逐步摆脱贫困走上富裕。作者的观点无疑是冷静的、诚实的和科学的。

其次,本书用新视野观察贫困,提出了新思路来扶贫。发展经济学的主题始终是对人类生存与发展进行探索。就贫困地区而言,生存是发展的基础和必要前提,是首要的基本问题;而发展则是在逐步上层次的情况下求得生存,生存和发展的层次是对应的。生存与发展在传统的视野下被看作人与自然界的矛盾,往往为了人类求得生存,就会对自然界产生破坏,造成人同自己的活动及其产物的矛盾。随着国家实施西部大开发战略,

提出了一系列的新思路,认为发展的基本点是,“以人为本”,“富民为本”,从以物为中心转向以人为中心,全面提高人的政治、思想、文化和科技素质;从单纯经济增长转向全面促进人类社会的发展;同时避免和解决人同自己所创造出来的世界的矛盾。

过去贫困地区人们为了生存,往往带来生态系统破坏的后果,过去救济式的扶贫和单一式开发扶贫,也不可避免地加深了人的自己的活动及其产物的矛盾。为了解决这一矛盾,本书作者提出:“在扶贫开发进入全面攻坚的历史阶段中,扶贫制度创新的根本目的就是要建立能够保持贫困地区可持续性发展的经济法律制度,不仅仅是指物质生产领域的经济体制及其运行机制的变革,而且包括扶贫组织体系,贫困人口自身的生产、精神生产和生态生产等领域的体制及其运行机制的变革,做到贫困地区物质再生产、精神再生产、贫困人口自身再生产和生态再生产的相互适应与相互协调,促进物质资本、人力资本、生态资本相互增殖,最终使贫困地区跨世纪的稳定脱贫与经济社会可持续发展踏入健康有序的发展道路之中。”新思路是很有创见的。与此同时,作者还把满足贫困人口基本需要作为中国西部农村反贫战略的必然选择。作者指出面对中国进入扶贫攻坚阶段,再沿用过去单纯通过区域开发或县域发展的路子来解决贫困问题,已经显露其收效甚微、作用不大的状态,必须把思路转到直接满足西部贫困地区最贫困人口的基本需要来制定反贫战略。作者还将向贫困人口提供的基本需要分为两个方面,一方面向绝对贫困人口提供基本生存条件的满足,包括通过政府和社会力量向他们提供粮食、衣物等基本的生活必需品、人畜饮水、卫生设施、健康服务以及基本住房等项,另一方面则向绝对贫困人口提供最基本的农业生产条件,包括政府和社会帮助其修建基本农田、水利设施、乡村道路基础设施建设以及农业新技术等。

前者是生存的基本需要,后者则为稳定的解决温饱奠定基础,使贫困农民有条件靠自己的力量在维持基本生存的基础上得以发展不致重新返贫。这些都是作者通过总结历史的经验提出的创见。

第三,本书体现了作为一个年青学者的历史责任感与使命感。作者十年来不分寒暑,经常长期深入不毛,广泛接触那些在贫困中煎熬、挣扎的鲜活人们,贫困地区人们生活的各个侧面他都了解得很清楚,他们的艰苦唤起了他的同情,看见小学生用田野的污水煮饭使他的心颤抖,对扶贫资金不能到户的状况深感忧虑和不安,长期生活在贫困线上还有很多人,使他感到焦急。现实中那些长期衣不遮体、食不果腹等种种不太美妙的现象使他感觉有责任大声疾呼、奋笔直书,以求得早日解贫困人民于倒悬。这种精神是可贵的,从语言表述上,我们也可以看出作者炽热的同情心,全书的笔墨很平实很精炼,但作者描述贫困地区人民的苦难处都非常动情。

本书付梓之际,正逢党中央在世纪之交作出具有全局意义的加快西部地区大开发的重大决策。西部大开发是一个庞大的社会系统工程,必须有重点有步骤地推进。集中力量加快扶贫攻坚,以解决温饱为中心,加大扶贫工作力度,正是整个西部大开发系统工程的重点之一。因此,本书的出版,对于帮助广大从事和关心西部大开发特别是从事扶贫攻坚工作的同志是很有帮助的。

2000年3月于成都

提 要

迅速有效地缓解和逐步消除广泛存在于中国西部农村贫困地区的绝对贫困现象是当前中国区域经济发展和西部不发达地区经济研究面临的极为紧迫、艰巨而又十分棘手的难题。这是因为,由日新月异的世界科技革命牵动的世界经济区域化、集团化、一体化趋势不断加剧和知识经济浪潮推动的社会生产力的飞速提高,促使人们把探索的目光投向 21 世纪人类生存与发展未来的时候,西部贫困地区的发展却面临着贫困面积广大、经济增长缓慢、人力素质低下、基础设施薄弱、生态环境恶化的严峻困境。这种状况的存在,不仅直接影响了中国地区经济的协调发展和社会政治秩序的稳定,而且将从根本上削弱中国西部地区乃至整个国民经济社会可持续发展的能力和潜力。

本项研究的基本任务是在系统分析中国西部贫困地区自然、经济和社会发展的基本特征和当前面临的一系列问题、困难和障碍的基础上,着重围绕中国西部贫困地区反贫战略的基本内容和实施途径进行综合性的分析和阐释,试图探索、研究中国西部贫困地区跨世纪稳定脱贫与可持续发展的基本方式和主要政策调整思路。

本项研究认为,中国农村的贫困问题具有自己强烈的区域性个性,表现为中西部的特点、高原山区、荒漠地区的特点、少数民族的特点、边远地带的特点,贫困是多种因素相互交织、相互制约形成的一种综合现象,贫困是历史长期的积累,贫困地区与

发达地区不仅在收入水平、经济总量、发展速度、生产效率等方面存在很大差距,而且在包括人的素质、思想观念、教育文化在内的整个社会进化过程中存在着历史阶段性的差距,要缩小或消除这些差距,必须经历一个渐进的过程。在中国政府的直接干预、全社会的巨大支持,国际社会的多边援助和贫困地区人民的共同努力下,20世纪末中国农村贫困地区的反贫战略取得了举世瞩目的伟大成就和意义深远的历史经验,但是由于历史发展的曲折性和贫困地区所独具的特殊自然、经济和社会发展原因,中国西部不发达地区,特别是少数民族地区的贫困状况还没有得到根本性的、彻底的改观,贫困地区的扶贫攻坚面临着一系列客观存在的、且较难克服的问题、困难和障碍,由此构成中国西部地区乃至整个国民经济发展的严重制约因素。在人类即将跨入21世纪的严峻时刻,中国西部贫困地区应选择以绝对贫困人口为对象的、满足贫困人口基本需要为核心的反贫战略,通过由政府主持的社会计划、教育及培训计划和小额信贷计划的广泛实施,全面改善贫困地区的基本生产条件和贫困人口的基本生活条件,通过扶贫制度创新把国家、部门和社会纵向的、行政性的扶贫行为有效地转化为国家、部门、社会和贫困地区政府及广大贫困地区人民共同参与的、可持续发展的反贫困行为,在有针对性的配置扶贫资源的基础上,使贫困农民不仅能够获得摆脱贫困的经济机会或物质条件,而且能够获得自由摆脱贫困的权利、能力并有尊严地走出贫困。并在国民经济和社会可持续发展战略的总体框架之下,将西部贫困地区的脱贫致富纳入跨世纪健康、稳定和可持续发展的轨道。

目 录

序言	(1)
提要	(1)
第一章 总论:中国农村反贫战略的历史、现实与未来 ..	(1)
1.1 中国农村反贫战略的历史轨迹	(2)
1.2 中国农村反贫战略的严峻挑战	(20)
1.3 中国西部农村跨世纪反贫战略的选择	(39)
第二章 贫困与反贫困:世界反贫困战略的理论、 模式与实践	(49)
2.1 贫困的根源:粗略的理论检索	(49)
2.2 反贫困战略的模式:初步的阐释	(55)
2.3 反贫困战略理论与模式的运用:实践的研判	(82)
第三章 摆脱贫困:20世纪末中国农村反贫战略的历程、 模式与经验	(94)
3.1 1978—1998年中国农村的反贫历程	(94)
3.2 具有中国特色的农村反贫模式	(120)
3.3 中国农村反贫战略的历史成就与历史经验	(125)
第四章 生存与发展:中国西部农村反贫战略的严峻态势 与历史机遇	(134)
4.1 中国农村贫困地区的现状扫描	(134)
4.2 西部农村反贫:中国农村反贫战略的重点	(140)

4.3	少数民族地区反贫:中国西部农村反贫的突出难点	(143)
4.4	中央区域发展政策的调整:中国西部农村反贫战略的历史机遇	(154)
第五章	现实挑战:中国西部农村反贫战略的制约因素	(174)
5.1	西部农村反贫战略的基本困难	(174)
5.2	西部农村反贫战略的主要问题	(195)
5.3	西部农村反贫战略的最大障碍	(207)
第六章	可持续发展:中国西部农村反贫战略的基本目标	(220)
6.1	可持续发展:从理论到实践	(220)
6.2	贫困与可持续发展	(232)
6.3	可持续发展的障碍因素	(241)
6.4	可持续发展战略措施	(254)
第七章	满足贫困人口基本需要:中国西部农村反贫战略的选择	(273)
7.1	人类基本需要的内涵	(273)
7.2	满足基本需要战略的基本内容与战略依据	(278)
7.3	满足基本需要战略计划	(282)
7.4	满足基本需要的战略措施	(291)
	参考文献	(311)
	后记	(314)

第一章 总论：中国农村反贫战略的历史、现实与未来

迅速有效地缓解和逐步消除广泛存在于中国西部农村贫困地区的绝对贫困现象是当前中国区域经济发展和西部不发达地区经济研究面临的极为紧迫、艰巨而又十分棘手的难题。这是因为，由日新月异的世界科技革命牵动的世界经济区域化、集团化、一体化趋势不断加剧和知识经济浪潮推动的社会生产力的飞速发展，促使人们把探索的目光投向 21 世纪人类生存与发展未来的时候，中国西部贫困地区的发展却面临着贫困面积广大、经济增长缓慢、人力素质低下、基础设施薄弱、生态环境恶化的严峻困境。这种状况的存在，不仅直接影响了中国地区经济的协调发展和社会政治秩序的稳定，而且将从根本上削弱中国西部地区乃至整个国民经济社会可持续发展的能力和潜力。

本书研究的基本任务是在对 20 世纪末中国农村反贫战略的历史进程进行全面概括和经验总结的基础上，根据中国西部贫困地区自然、经济和社会发展的基本特征和当前面临的一系列问题、困难和障碍，围绕中国西部贫困地区反贫战略的基本内容和实施途径进行综合性的分析和阐释，试图探索、研究中国西部贫困地区跨世纪稳定脱贫与可持续发展的基本方式和主要政策调整思路。

1.1 中国农村反贫战略的历史轨迹

1.1.1 严峻的历史背景

中国是世界上人口最多、也是贫困人口最多的发展中国家,从新中国建立到 1978 年的 30 年间由于经济基础的极端薄弱和“左”倾思想的羁绊阻挠,以及农村工作指导方针和政策措施上的一系列严重失误,我国农村生产力和农民生活都处于极端落后和贫困忧愁之中。1957—1978 年的 21 年里,农民人均纯收入平均年增长仅为 2.81 元,1978 年全国农村人均纯收入只有 133.57 元,有近四分之一的生产队社员年收入在 40 元以下,每个农户平均拥有 3.64 间住房,估价不超过 500 元,年末拥有 32.09 元货币储蓄,实物储蓄如余粮和存栏家畜很少,还有数量微不足道的一点农具。估计全国农民自有财产不足 800 亿元,当年全国农民对国家银行、信用社和社队集体负有数额可观的债务,如果以人均年收入 200 元作为农村温饱线,那么沉重暗淡的贫困浓雾几乎弥漫了整个中国农村大地。

在中国共产党十一届三中全会实事求是思想路线的指引下,以家庭联产承包责任制为核心的农村经济改革潮流只用了短短的两三年时间便席卷全国,它像闪电划破长夜一样揭示出这样一个基本事实:几乎全体农民都拥护对人民公社制度进行根本性改革。到 1984 年底,全国 569 万个生产队中的 99.96% 全部包产、包干到户。改革中重建了农村所有财产权利,极大地激发了广大农民的生产积极性,使农业经济体制改革取得了巨大成就,伴随着农村经济的蓬勃发展、市场机制的逐步发育和农村产业结构的合理调整,广大落后农村开始冲破自给自足的小农经济格局,单一的以种植业为特征的农业生产结构被迅速突

破,广大农民开始摆脱贫困落后面貌,物质生活水准大幅度提高,农村人均纯收入从1978年的133.57元增长到1985年的397.6元,1985年全国平均每个农户拥有的生产性固定资产、私人住房、手持现金和储蓄存款、余粮等项总计为3812.77元,推算当年全国农户总资产在7000亿元以上。这部分财产量增长极为迅速,按相同口径计算已经比1981年增长1.68倍,年平均增长27.37%。这场动机和手法都极其朴素的改革彻底扭转了30年来陷于贫穷社会主义泥潭的农村形势,大规模发展农村商品经济和要素配置市场化,超越了中国农村已经积累的全部经验,改革成为中国农村经济超常规增长和贫困人口大幅度减少的真正动因。

但是由于自然、历史、经济、社会多种因素的相互交织、相互制约,中国贫困地区的贫困状况并未得到彻底的改观。据中国政府公布的资料,1985年中国农村仍有1.25亿人口的年人均收入在200元以下,其中3000万左右人口的温饱问题没有得到根本解决,他们主要分布在国务院和各省(自治区)核定的599个贫困县,其中绝大部分集中分布在中西部经济不发达地区中的干旱半干旱地区和耕地资源贫乏的深山区、石山区、高寒山区、荒漠地区、边远地区,且多为革命老区和少数民族地区。其生产方式原始、产业结构单一、基础设施薄弱、投资环境恶劣、社会发育程度低下、生态严重失调,经济技术发展远远低于其他地区 and 全国平均水平。这种状态的存在,除了有可能因为地区经济发展失衡而触发一系列区域性或整体性社会政治问题外,从经济发展的角度上讲,幅员辽阔而开发程度低下的贫困地区与数千万人口的长期贫穷落后,不可避免地以其不断萎缩的资源供给、停滞的经济增长态势,以及日益狭小的市场容量反作用于经济全局,势必对国民经济长期稳定协调地向前发展产生强烈的拖

曳作用。因此,当波澜壮阔的中国经济体制改革由农村转入城市并向全国全面推进的时候,迅速缓解乡村贫困并逐步消除乡村贫困,就成为中国共产党人庄严而神圣的历史使命。

1.1.2 基本的反贫政策与措施

在20世纪80年代初期,中国政府开始了历史上规模最大、投资最多、持续时间最长的以满足人类基本需要为主要特点的反贫困战略。首先治理的是以定西为代表的甘肃中部干旱地区、河西地区和宁夏西海固地区(简称“三西”地区),共47个县,幅员面积38万平方公里,1200万人口。“三西”地区的综合经济开发是一种以整个地区为对象,比较系统探索中国扶贫开发的尝试,之后中国政府治理乡村贫困的工作开始由局部地区扩大到全国范围。1984年9月30日,中共中央、国务院联合发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,由此拉开经济体制改革条件下中国贫困地区经济开发的帷幕。

(一)政府扶贫机构的建立。

中国农村反贫战略的一个重要内容就是确立了以政府行为为主体的反贫方式,20世纪80年代中期以来,从国务院到贫困面较大的省(自治区)、市(地)、县先后成立了扶贫开发领导机构和办事机构,负责组织、领导、协调、监督、检查全国和地方的扶贫开发工作,配备了专职人员,形成了比较完整的工作体系,逐层落实了扶贫工作责任制。

(二)扶贫对象的界定。

为了有针对性地展开中国农村的反贫战略,1984年9月30日中共中央、国务院联合发出的《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》规定,以乡为单位,以1981—1983年3年平均人均纯收入120元以下,人均口粮南方400斤,北方300斤,集中连片,以每片贫困人口100万以上的标准,把全国划分为14个贫困

片,涉及 13 个省、自治区、225 个县、6 084 个贫困乡,近 5 000 万贫困人口。1986 年,国务院贫困地区经济开发领导小组遵照国务院提出的尽快解决特困地区问题的工作要求,以统一的衡量标准,确定以县为单位,1985 年人均纯收入凡农村居民在 150 元以下的一般县,150—200 元之间的老区县和民族自治县,井冈山、武陵山、大巴山、大别山、太行山和沂蒙山等对中国革命作出过巨大贡献、影响较大的老革命根据地的部分 1985 年全县人均纯收入 200—300 元之间的县,以及内蒙古、青海、西藏等省、自治区中有特殊困难的少数民族自治县为国家重点扶持的贫困县,并在原来的 14 个贫困片的基础上进行增划和调整,把全国的贫困地区划为 18 片贫困地区。

(三) 扶贫资金、物资的投入。

为迅速启动贫困地区的经济开发能力,中国政府大幅度增加了扶贫资金、物资的投入。国家财政部、中国人民银行、中国农业银行分别从 1980 年、1983 年和 1984 年开始,向老、少、边、穷地区和经济不发达地区发放专项拨款或低息贷款。中国农业银行从 1985 年开始,每年发放 3 亿元支持不发达地区经济贷款,1986 年开始投放 10 亿元扶贫专项贴息贷款,由中央财政贴息,用于国家扶持的贫困县。1987 年以来,国家在原有扶贫资金的基础上,先后增加了中央财政拨款、牧区扶贫专项贴息贷款、贫困地区县办企业专项贷款、边境贫困县农场专项贴息贷款。为组织和引导发达地区与贫困地区联合开发自然资源,实行企业间大跨度的横向联合,1988 年国家制定了横向联合的优惠政策和办法,每年拨出 7 亿元的专项资金,用于重点支持发达地区与贫困地区联合开发的工业项目。从 1989 年到 1991 年,国家安排了价值 6 亿元的中低档工业品,继续实行以工代赈,改善贫困地区的生产生活条件。“八五”期间,国家每年拿出 10 亿

公斤粮食实行“以粮代赈”，用于贫困地区基本农田建设。此外，国家还以优惠的价格向贫困地区投放了经济开发所需要的物资，如地膜、化肥、钢材、柴油、汽车等。到1998年底中央财政扶贫资金、银行扶贫贷款、扶贫以工代赈资金总额已达183亿元，为历史最高水平。在国家资金、物资的着力扶持下，贫困地区人民的生产生活条件得到了极大的改善。

(四) 扶贫优惠政策的实施。

在1978—1998年20年来的中国农村反贫历程中，中国政府实施了一系列有利于减轻贫困地区负担、促进贫困地区资源开发、经济社会发展的经济开发政策、财政税收政策和信贷优惠政策，在资金、物资、计划、财政、税收、科技教育、交通、能源等各个方面，采取了许多优惠和灵活措施。贫困地区从1985年起，就实施减免农业税的扶贫政策，最困难的地区免征农业税5年，困难较轻的地区酌量减征1—3年。“七五”期间这一政策在不同地区先后到期，许多省、自治区又相继延长期限。外地到贫困地区兴办开发性企业（如林场、畜牧场、电站、矿场、工厂等），5年内免交所得税。由于减免税收和发展科技、教育、文化、卫生事业而增加的财政支出，地方财政确有困难的由中央财政酌予补贴，对331个国家重点扶持贫困县的城乡集体企业、个体工商户等税后利润免征交通能源资金。发达地区到贫困地区联合办企业，按照国家和地方有关贫困地区发展横向联合的政策与规定，享受“减免税收、税前还贷以及其他优惠待遇”。发达地区自筹资金到贫困地区搞项目开发的，可享受同样的优惠待遇，以扶贫为使命兴办的扶贫经济实体可以按规定享受国家各类优惠政策，同样还可优先开发和利用本地资源，按照各省、自治区为扶贫经济实体规定的政策减免税收。对少数民族地区实行“核实贫困县上交税收基数，超收全留”，对没有偿还能力的贫困户所