

# 第一章 地区贫困的历史和贫困地区发展的战略方位

## 一、地区贫困的历史

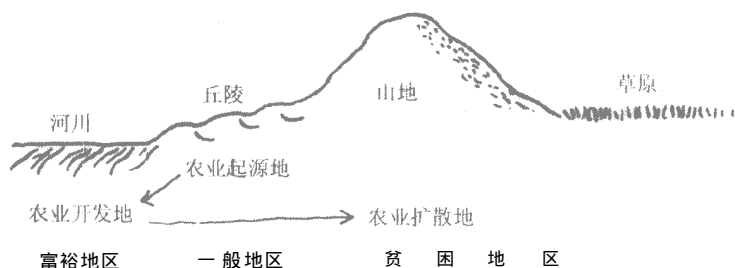
地区贫困是历史的产物。研究地区贫困问题必须要了解它的历史形成过程和历史根源。在历史上，与穷人和富人的差别同时存在的是贫困地区和富裕地区的差别。早期的地区贫困和恶劣的自然条件关系非常密切。这里仅从农业的开发过程中形成的地区失衡来谈谈历史上的区域贫困问题。

农业的起源既不在河川地带（现在的富裕地区），也不在山地、荒漠地带（现在的贫困地区）而是在丘陵地、河旁台地上。农业在丘陵地区发生以后，经过很长时期的开发，第二步是向河川地带推进。因为河川地带土地肥沃、水源充足，农业生产很快发展起来，成为富裕地区。

当富裕的河川地带开发达到饱和以后，第三步是向人口稀少的山地、荒漠草原地带扩散。这就是历史说的“田尽而地（荒地）地尽而山”的开发过程。因为山地、荒漠草原自然条件差，便成为贫困地区。相应于农业从丘陵到河川再到山地和荒漠草原，便形成了一般地区、富裕地区、贫困地区。这里当然指的是一般情况。

中国历史上农业的开发过程和贫困地区的形成由下页图所示。

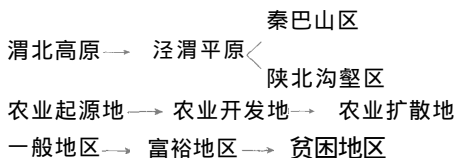
中国北方的农业起源于黄土高原的丘陵地带，7000多年前的陕西宝鸡北首岭遗址、甘肃秦安大地湾遗址就在渭河旁的丘陵地带。这里气候温凉，半干旱、半湿润。农业产生以后，在丘陵地带停留时间很长。4000年前的周人，先在有郃，继而豳，继而在周原开发，到公元前1000多年才向渭河川道推进，后建都于丰镐。以丰镐为中心，“百里为郊，二百里为川，三百里为野，四百里为县，五百里



为都”，这正是泾渭平原的范围。周人在泾渭平原治井田、开沟洫（主要是排水），发展农业生产，使关中很快成为富裕地区。

秦人早期活动于陕西、甘肃交接地带的雍，是丘陵地区。后来越陇山而东沿渭河到泾阳、栌阳、咸阳，在关中平原开发。自秦汉到隋唐，关中一直是富裕地区。关中的长期开发，出现了人多地少的饱和状态，农业逐步向人口稀少的秦巴山区扩散。在政治动乱时期，这种扩散来得更快。商末周初，秦巴山区和关中就有交往，位于安康的庸国曾随武王伐商而受封。秦惠文王到昭王时，开通了褒斜栈道，后来又有嘉陵、子午、傥骆、丹霸等道路的开通。历史上关中不断沿着这些通道向陕南移民。西周时华县一带的郑国人穿越秦岭到陕南汉中一带，即后来称为“南郑”的地方。魏晋南北朝时期，中原长期动乱，关中迁入陕南有 5 万户。但是秦巴山区耕地少而质量差，交通不便，除少数几个小盆地外，历史上一直是贫困地区。

关中农业扩散的另一个方向是陕北的沟壑、风沙区，有自然的扩散，也有人造的扩散。历史上为了保卫中原安全，各王朝多次移民实边，屯兵开垦，使农区不断扩大，牧区向北退缩。秦、汉时政府曾招募关中民众到陕北开垦。晁错提出的开垦措施是：“相其阴阳之和，尝其水泉之味，审其土地之宜，观其草木之饶，然后营邑立城，制里割宅，通田作之道，正阡陌之界。”但是陕北干旱、寒冷，加之耕作粗放、过度放牧，使水土流失加剧，因此和陕南一样，陕北也是历史上的贫困地区。以陕西为例，历史上农业的开发和贫困地区、富裕地区的形成可以表示如下：



从全国范围来看，中国早期的富裕地区在黄河流域。夏人在汾涑，商人在济泗，周人在泾渭。江南开发虽也不晚，但早期发展缓慢，在汉以前仍很落后。司马迁在《史记·货殖列传》中将秦汉时的国土划分为四个地区：山西、山东、龙门碣石以北、江南。以秦岭的余脉崤山为界，崤山以西的地方为山西，主要指关中，也包括巴蜀、天水、陇西、北地、上郡等地。这些地方“于天下三分居一，人众不过什三，然量其富则十居其六”。崤山以东地区为山东（相当于战国时秦以外六国的地方），这些地区不如关中发达，耕作技术、水利灌溉较关中差，且常遭黄河水害，多为盐碱地。龙门碣石以北地区则为落后的牧区，比较贫困。江南在西汉时还是开发不充分的贫困地区，农业粗放，主要靠狩猎、捕鱼为生。司马迁说：“楚越之地，地广人稀，饭稻羹鱼，或火耕而水耨……地势饶食，无饥馑之患，以故皆窳偷生，无积聚而多贫。”更南的闽越，如淮南王刘安所描述的，是毒蛇猛兽出没、瘴疠霍乱盛行的地方。

汉代以后，黄河流域发展较慢，而长江流域则发展较快。一方面长江流域有较好的自然条件，一方面北方的先进技术逐渐传入南方。东汉末年社会动乱，北方的青、徐、兖、豫各地的难民越淮河、渡长江，散居江东各地。三国时的孙吴、东晋及南朝的宋、齐、梁、陈，都对江南进行了开发。三国到南北朝时，长期动乱，黄河流域的关陇、中原、山东半岛等地大量人口南移，其中太湖流域、江汉平原、洞庭湖平原、成都平原流入的人口最多。隋唐时经济中心南移，南方的平原地区成为富裕地区，而黄河流域由于动乱和水土流失，则逐渐成为贫困地区。

到了近代，资本主义工商业在沿海地区发展起来，出现了繁荣，沿海的东部地区成为较富裕的地区，西部（西北、西南）自然条件差，经济封闭，发展滞后，成为贫困地区。中部处于富裕与贫困的

中间状态。

中国的贫困地区是在历史的发展中形成的，并经过历史的放大而更加悬殊。历史上贫困地区形成的根本原因是自然条件，而国家的政治、经济、社会状况也对贫困地区产生影响。封建阶级对贫困地区的政治压迫和经济剥夺，使贫困地区更加贫困。社会上的贫富差别和区域的贫困，在历史上是个无法解决的问题。尽管一些开明的统治者在救穷、赈济、救灾、开发落后地区方面也做了一些工作，但是没有能够触动贫困的根源。

中国人民一直在与贫困进行着不屈不挠的斗争。这种斗争有的是面向自然的，古代农书中记载了人们改造自然，向自然索取财富的经验；有的是面向社会的，对阶级压迫、贫富悬殊的抗争。中国的历次农民运动都以打富济贫、均贫富为口号，而且多发生在贫困地区。

当然，在科学不发达的时代，人们也常求助于鬼神，在幻想中求得安慰。我国民间有所谓“送穷”的风俗，以阴历正月晦日为送穷日。相传“高阳氏”传说中的古帝颛顼“子好衣弊衣，食糗，稀饭，正月晦，黄昏，巷死。世作糜，弃破衣，是日祝于巷曰：‘除贫也。’”（唐，《四时宝鉴》）。《天中记》载：“池阳风俗，以正月二十九日为穷九，扫除居室尘秽，投之水中，谓之送穷。”在农村也有元旦把剩饭、旧衣扔掉，表示送穷的风俗。汉代杨雄曾作《逐贫赋》，唐代韩愈也曾作《送穷文》。唐代姚合《晦日送穷三首》诗中有云：“千户万门开，无人不送穷”；“送穷穷不去，相泥欲何为”。

中国的封建阶级和资产阶级都没能帮助人民送走贫困。而且到近代，由于帝国主义对中国的经济掠夺，封建阶级、官僚资产阶级的腐败和不断的军阀混战，把中国推向崩溃的边缘，更使中国成为贫穷落后的国家，历史上存在的贫与富的对立、贫困地区与富裕地区的差别更为严重。

中国共产党从最贫困的边远山区开始建立革命的根据地，用农村包围城市的道路夺取了政权，建立了新中国，并以社会主义的道路来解决中国的贫困问题。不可否认，40年间，新中国运用社会

主义的基本政治制度和经济制度的力量，依靠各族人民发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，克服种种困难，使中国由一个一穷二白的半殖民地、半封建国家变成一个初步繁荣昌盛的社会主义国家。

1988 年国民生产总值和国民收入分别为 1949 年的 19.8 倍和 18 倍。国民生产总值占世界第八位，有些重要产品产量已跃居世界前列。已经建立了独立的、门类比较齐全的工业体系和国民经济体系。全国居民的实际消费水平由 1952 年的每人 76 元提高到 1988 年的 639 元。全国人民的温饱问题基本解决，一部分居民生活水平开始向小康迈进。

随着全国经济的发展，中国历史上长期存在的贫困地区，有一部分也开始发生了较大的变化。农田基本建设和全国大型水利工程的建设和交通运输的发展，使原来一些贫困地区的生产条件和商品流通有了明显变化，贫困地区的范围不断缩小。社会主义制度的建立，为在中国摆脱贫困开辟了道路，然而中国的贫困及中国的贫困地区是长期形成的，要解决它也需要一个过程。新中国建立之初，人们以为贫困很快就会在中国大地上悄然逝去。谁曾想，在一些地方，贫困以及与贫困相依伴的某些消极现象困扰至今，尚未摆脱。

## 二、贫困地区的新机遇

新中国建国之初 中国的基本情况是“一穷二白”。党和政府一方面大力恢复经济，一方面还得拿出一定的财力、物力解决迫在眉睫的部分群众的温饱问题。

新中国成立以后，扶贫帮困工作主要由民政部门负责。40 年来，在国力有限的情况下，国家给予贫困地区以巨大的投资。1950~1983 年 33 年间 国家对甘肃、新疆、宁夏、青海、西藏等贫困面积较大的省区补贴达 276 亿元 对西部六个省、区的基本建设投资总额达 2324 亿元，占国家基建总投资的 1/4 强。1980~1985 年 5 年间，国家用于贫困地区的扶贫资金总额达 4 亿元。扶贫、救济

对于贫困地区的人民犹如雪中送炭，主要是解决温饱问题。

救急性的扶贫在当时来说是必要的，但从启动贫困地区的生机和活力来说，其效果并不尽如人意。宝贵的扶贫资金，在有些地方变成了楼堂馆所，在更多的地方“用在饭锅里，用在床铺上”，救得一时之急，难解千日之穷。钱用完了，面貌依旧。正如中央《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》中说的：“过去国家为解决这类地区的困难，花了不少钱，但收效甚微。原因在政策上未能完全从实际出发，将国家扶持的资金重点用于因地制宜的发展生产，而是相当一部分被分散使用，挪用或单纯用于救济。”

中共十一届三中全会后，党中央下决心采取了移民工程、温饱工程、经济开发、科技扶贫等一系列重大措施，加上推行具有普遍意义的“星火计划”、“丰收计划”，目的都是为了促进贫困地区自身“造血功能”的健全，弘扬中华民族自强不息的精神，帮助贫困地区人民寻找、并抓住致富的路子和机会。中共改革开放的方针在一定意义上说来也是对贫困的宣战。广大农民冲破自然经营的樊篱，以极大的生产热情创造着财富，推动着中国的社会、经济向前发展。贫困地区的经济开发就在这种大背景下拉开了序幕，贫困地区的发展进入了一个新阶段。

1982年，中央财政领导小组会议决定：为了扶持以甘肃定西为代表的中部干旱地区、河西地区和宁夏的西海固地区，国家从1983年开始在10年内每年拨款2亿元，对“三西”地区进行重点开发建设。

1982年以来，经国务院研究决定，由甘肃定西、宁夏西海固地区向河西、黄河可垦灌区移民70万的宏大人口调节工程计划付诸实施。它力图为移民直接开辟新的生存地和致富机会，同时也使移出地带的居民与大自然的矛盾得以缓解。目前，这项举世瞩目的移民工程仍在继续进行中。大多数移民都在移入地“一年定居，二年解决温饱，三年开始致富”。

1984年，中央发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，指出：“党的十一届三中全会以来，全国农村形势越来越好。但

是由于自然条件、工作基础和政策落实情况的差异，农村经济还存在发展不平衡的状态，特别是还有几千万人口的地区仍未摆脱贫困，群众的温饱问题尚未解决。其中绝大部分是山区，有的还是少数民族聚居地区和革命老根据地，有的是边远山区。解决好这些问题有着重要的经济意义和政治意义。各级党委和政府必须高度重视，采取十分积极的态度和切实可行的措施，帮助这些地区的人民首先摆脱贫困，进而改变生产条件，提高生产能力，发展商品生产，赶上全国经济发展的步伐。”从当年起，国家动用了总计 27 亿元的粮、棉、布等物资“以工代赈”发放到贫困地区。

1986 年，中央《关于一九八六年农村工作部署》中提出“切实帮助贫困地区逐步改变面貌”，要求“各级领导和每一个部门都要提高认识，转变作风，十分重视这些地区的工作，把改变贫困地区面貌摆上重要议事日程”。同年，国务院贫困地区经济开发领导小组成立并召开了领导小组会议。会议纪要中说：“各级领导必须下大决心，争取在‘七五’期间解决大多数贫困地区人民的温饱问题；并在这个基础上，使贫困地区初步形成依靠自身力量发展商品经济的能力逐步摆脱贫困。”当然从根本上改变贫困地区的面貌是一个与整个国家的经济、政治、文化、历史等重要社会因素密切相关的经济开发过程，是一个宏大而艰巨的战略任务，需要长期的努力。但是只要我们集中力量切实采取有效措施尽快解决这些地区群众的温饱问题，为长期开发建设创造有利条件，是完全可能的。从此贫困地区的发展，作为一个特殊部分纳入了整个国家的发展计划被人们誉为‘功德无量’的事业。

1987 年《国务院关于加强贫困地区经济开发工作的通知》中说：“全国农村贫困地区的脱贫致富工作，经过一系列调整和改革，已经初步完成了从单纯救济向经济开发的根本转变，开始进入一个新的发展阶段。经济开发作为一项最终解决中国贫困地区农民温饱问题，进而改变贫穷落后面貌的伟大历史性事业，不仅得到全国上下的高度重视，受到贫困地区广大干部群众的热烈拥护，而且得到了国家机关、群众团体、人民解放军、民主党派、科研教育单

位、工商企业等社会各界以及发达地区的广泛支持。目前贫困地区的经济开发已经起步 进展较快 效果明显 形势很好。”

从 80 年代中期起，在不长的时间内，四面八方和各行各业的“扶贫”活动广泛开展起来。国家科委工作队首先深入大别山区 农业部到武陵山区，林业部到九万大山，商业部到沂蒙山区，更多的大专院校、科研院所深入西北地区、黄淮海地区、吕梁山区、太行山区、秦巴山区……。在党中央和国务院的统一部署下，经济开发作为最终解决中国农民温饱问题，进而改变贫困地区贫穷落后面貌的伟大历史性事业，成为改革中广泛关注的热点问题。贫困问题的研究、贫困对策的探讨，也吸引着越来越多的有识之士。贫困地区经过改革开放，已经或正在经历温饱—脱贫—发展的历史性转折。

为了促进少数民族地区经济发展，进一步加强民族团结，国务院于 1989 年 9 月批转了国家民委和国务院贫困地区经济开发领导小组提出的“各级政府 and 有关部门将从资金、物资、技术、管理等方面继续给予扶持帮助，以大力发展当地优势产业，促进当地资源开发；切实放开农副产品销售；减免贫困户的农牧业税，贫困户免购国库券，以减轻负担、增加内部活力；设立少数民族贫困地区温饱基金”等四项特殊政策，以期早日解决好全国少数民族地区 141 个县群众的温饱问题。

面对社会主义市场经济的冲击波，贫困地区的人们觉醒了，传统文化中那些保守、落后的思想基础开始动摇。如今，贫困地区的人民，正在从自给自足的自然经济的禁锢中走出来，艰难地、但却是勇敢地跨进了社会主义市场经济的大海。短短几年时间，贫困地区的市场经济空前活跃起来。

五年滋养，五年生聚，有了一种新机制，贫困地区有了新的发展。到 1988 年底 各省、区扶持的贫困户中 已有 60% 左右解决了温饱问题，国家重点扶持的 400 多个贫困县中 有 1/4 越过了温饱线。在中国最穷的“三西”地区 生态破坏基本得到控制 产业结构逐步优化，农业产值以每年 30% 的速度上升，家庭工副业和乡镇企业的产值增长 8 倍多，约有 30% 的人不再愁温饱，约有 40% 的

人没有特大灾害已可解决温饱。

“八五”期间扶贫工作转向依靠科技进步、提高劳动者素质、发展商品生产，进行综合开发的轨道上。经过几年的努力，到 1993 年，全国贫困人口已从 1978 年的 2.5 亿人下降到 8000 万人。这个历史性的巨大成就，被国外舆论称为“创造了奇迹的温饱工程”。

1993 年 2 月，国务院召开全国扶贫工作会议，国务院决定从 1994 年起实施“国家八七扶贫攻坚计划”，力争在本世纪末最后 7 年内基本解决目前 8000 万人口的温饱问题，完成在本世纪末在中国消灭绝对贫困问题。这是国家在扶贫开发取得巨大成就的基础上作出的重大决策。这一计划的实施，意味着以解决温饱为目的的扶贫开发工作已进入最后攻坚阶段。计划的如期实现，将标志着中国消灭绝对贫困的历史任务的终结和下世纪初进入解决相对贫困阶段的开始。

从 1994 年开始在 7 年内扶贫开发的主要目标是：

(1) 到本世纪末，使绝大多数贫困户年人均收入按 1990 年不变价格计算达到 500 元以上，形成稳定解决温饱、减少返贫的基础条件。

(2) 加强基础设施建设，基本解决人畜饮水困难，使绝大多数贫困乡和有农贸市场、商品基地的地方通路、通电。

(3) 改变文化教育、卫生的落后状态，基本普及初等教育、积极扫除青壮年文盲、大力发展职业教育和技术教育、防治和减少地方病、把人口自然增长率控制在国家规定的范围内。国务院决定从 1984~2000 年每年再增加 10 亿元代赈资金、10 亿元扶贫专项贴息贷款。

1994 年国家重点扶持的 592 个贫困县新增基本农田 996 万亩 新增经济园林 1371 万亩 解决了 718 万人、680 万头大牲畜饮水困难问题，新修公路 2 万多公里，新架输变电线路 3 万多公里。1994 年中央国家机关和企事业单位参加对口扶贫的单位由 1993 年的 81 个增加到 120 个，总计扶持国定贫困县 329 个 占国定贫困县的 56%。共青团中央的“希望工程”全国总工会的“万人工培

计划”、统战部和全国工商联的“双联”事业”都从不同方面促进了贫困地区的发展。1995年6月召开的全国扶贫工作会议宣布八七扶贫攻坚计划初战告捷，全国农村没有解决温饱的绝对贫困人口已由1992年底的8000万减少到1994年底7000万。国务院要求从1995年起必须以每年解决1000万以上贫困人口温饱问题的速度，推进扶贫开发。1995年世界银行支持的西南扶贫项目将以总额2.5亿美元贷款，稳定解决广西、云南、贵州三省区35个县的300多万贫困人口的温饱问题。

按照党中央、国务院的部署，中国农业银行先后设立各种专项贷款，开展大规模的扶贫工作。从1985年至1999年5月底，中国农业银行累计安排扶贫专项贷款计划553.6亿元，累计发放扶贫贷款约676亿元。仅1999年，该行就计划安排新增扶贫贷款150亿元，占全部中央扶贫资金的60%。截止1999年4月末，农行已安排扶贫贷款计划103亿元。

按照国家规定的贫困标准，1994年河北省人均收入在320元以下的贫困人口有706万，其中人均收入在200元以下的特困村2748个，特困人口203.5万。全省共有40个县被列为重点扶持的贫困县。从1994年起，该省以2748个特困村作为扶贫的主战场，进行连片开发，计划1999年基本解决农村贫困人口问题，2000年扫尾，逐步向小康迈进。为了实现这一宏伟目标，河北省委省政府举全省之力，攻扶贫之坚。到1998年底，5年时间共有596.4万贫困人口、2540个特困村、863个贫困村解决了温饱，八成以上贫困农民稳定脱贫。

总面积7万多平方公里的陕南秦巴山区，是著名革命老区，也是全国18个集中连片贫困地区之一。商洛、安康、汉中3个地市所辖28个县区，到1994年仍有国家贫困县18个，省定贫困县9个，四分之一人口处在温饱线以下。经过此后5年的艰苦奋斗，尤其是这3个地市各级党委和政府以扶贫攻坚总揽全局，采取大力改善农业基本条件、加大科技兴农步伐、重点解决农民吃饭问题、组织劳务输出、移民等得力措施，至1998年底，已有7个县和170万人

越过了温饱线。

“过去，刘邓大军救我们出火坑；今天，科技开发帮我们挖穷根”。这首在大别山流传很广的民歌，由衷地道出了老区人民对科技扶贫的赞扬。

大别山用它的乳汁哺育了中国革命，然而，却没有驱散贫穷的阴影，一个时期以来成了贫穷的代名词。进入 20 世纪 80 年代中期，地处大别山南麓的湖北省黄冈市还有 230 万群众未解决温饱，占该市总人口的三分之一，全市农民人均纯收入仅 380 元。共和国没有忘记老区和老区的人民。自 80 年代中期以来党中央、国务院以及湖北省委省政府不断加大扶贫力度，先后将黄冈市所辖的红安、麻城、罗田、英山、蕲春 5 县市和沿江 26 个贫困乡镇列为国家和湖北省的重点扶贫对象。10 年间，国家支持这一地区的扶贫资金已达 10 多亿元。党中央、国务院和全国人民的关心、激励鞭策着黄冈市委一班人，以扶贫攻坚为中心，坚持以市场为导向，高标准建设商品基地，发展区域性支柱产业，不断增强贫困地区的“造血功能”，带动千家万户脱贫致富。从 1994 年起，该市每年投入资金 3 个亿，建成万亩以上连片基地 20 多处。按照“农业抓开发，产业抓特色”的原则，一个个特色产业在各县市形成：红安花生英山茶，蕲春药材武穴鸭，罗田板栗黄梅虾，麻城黄牛走天下……到 1997 年末，全市贫困人口只剩 18.4 万，数量虽不多，但这部分人大多散居于高寒山区、低洼库区和插花地带，是扶贫攻坚中最难啃的骨头。1998 年初，市委决定动员市、县、乡三级 2 万多名机关干部包扶 2 万户特困户，入户扶贫，联户、联责、联心，不脱贫不脱钩，提出“决不让老区人民将绝对贫困带入 21 世纪”的响亮口号，还把 1998 年定为“扶贫攻坚决战年”。经过一年多的努力，2 万多名干部帮扶的 2.39 万贫困户，90% 以上当年解决温饱，40% 人均收入过千元。

1999 年 6 月 8 日至 9 日，中共中央扶贫开发工作会议在北京召开。这是中国解决贫困问题的又一个里程碑。中共中央政治局委员、国务院副总理温家宝在会上指出，在短短 20 年的时间里我

们已经解决了 2 亿多人口的温饱问题。农村尚未解决温饱问题的贫困人口由 1978 年的 2.5 亿减少到 1998 年的 4200 万人 农村贫困发生率从 30.7% 下降到 4.6%。贫困地区的生产生活条件明显改善 科技、教育、文化、卫生等社会事业发展较快 沂蒙山区、井冈山山区、闽西南地区等革命老区群众的温饱问题已基本解决，“三西”地区、秦巴山区、武陵山区等其他重点贫困地区的面貌也有很大改变。1999 年和 2000 年 要坚定信心 加大工作力度 力争每年解决 1000 万左右贫困人口的温饱问题，确保如期实现国家“八七”扶贫攻坚计划确定的目标。

6 月 9 日，江泽民、李鹏、朱镕基、李瑞环、胡锦涛、尉建行、李岚清等党和国家领导人出席了这个会议。江泽民同志在会上发表重要讲话指出，全国扶贫攻坚已到了关键阶段，全党全社会要进一步动员起来，贫困地区广大干部群众要更加积极地行动起来，统一思想，坚定信心，坚持不懈地苦干实干，夺取扶贫攻坚的最后胜利。

江泽民同志在讲话中说，新中国成立后，党和政府始终把解决贫困人口的温饱问题作为重要任务，带领全国各族人民不懈奋斗，取得了伟大成就。特别是改革开放以来，我国扶贫开发进展之快、成效之大 举世瞩目。这 20 年，我国农村绝大多数人口的温饱问题已基本解决，12 亿中国人民进入和建设小康社会具备了更为坚实的基础。这不仅是中国的奇迹，也是世界历史上的奇迹。不仅具有重大的经济和社会意义，而且具有重大的政治意义。

江泽民说，在我们党和政府的领导下，广泛动员全社会的力量 按照统一部署 筹集巨额资金 有组织、有计划、大规模地长期开展扶贫开发，这在世界上也是绝无仅有的。我国绝大多数贫困地区解决了几千年来没有解决的温饱问题这个事实，无可辩驳地表明，我国的社会主义制度具有巨大的优越性，是彻底消除贫困的根本制度保障。坚持走有中国特色的社会主义道路，是我国各族人民实现共同幸福和国家富强的必由之路。

解决几亿人的温饱问题，是一项伟大的社会工程。这一壮举向世界表明，我们党和政府高度重视推进和发展中国人民的人权事

业，为保障中国人民的生存权和发展权这一最基本最重要的人权，作出了锲而不舍、艰苦卓绝的努力。实践证明，中国共产党和中国政府是中国人民基本权利的最坚决最忠诚的维护者。中国是世界上人口最多的发展中国家，实现和保障广大人民群众的生存权和发展权是我们维护人权的最基础最首要的工作。不首先解决温饱问题，其他一切权利都难以实现。

江泽民同志在讲话中说，进行规模空前的扶贫开发，有力地促进了国民经济的协调发展和社会的安定团结。如果不能逐步消除贫困，一个国家就难以长期保持社会稳定；没有稳定，就根本谈不上经济和社会的发展。加之我国的贫困县大多分布在民族地区和边疆地区，民族地区、边疆地区的稳定发展对加强民族团结、巩固国防、维护国家统一十分紧要。经过多年的扶贫开发，民族地区、边疆地区的经济建设有了长足发展，人民生活有了明显改善，社会面貌发生了重大变化，成为加强全国各民族的团结、维护边疆安定的重要基础。

在讲到确保实现“八七”扶贫攻坚的战略目标时，江泽民说到2000年基本解决农村贫困人口的温饱问题。这是我们党和政府向全国人民作出的庄严承诺。这个目标必须实现，也完全有条件实现。实现这个战略目标，标志着中国人民将在新的发展起点上进入新世纪。我们也应清醒地认识到，目前尚未解决温饱问题的农村贫困人口还有4200万。现有的贫困人口大多分布在地域偏远、交通闭塞、资源匮乏、生态环境极其恶劣的地方。解决这部分贫困人口的温饱问题，是扶贫工作中最难啃的硬骨头。今后两年，每年要力争解决1000万左右贫困人口的温饱问题，难度是很大的。扶贫开发已进入最艰难的攻坚阶段。不论今后两年的扶贫攻坚任务有多么艰巨，全党全国都要同心协力啃下这块硬骨头。这是党和政府义不容辞的历史责任，是扩大内需、开拓农村市场、增加农民收入的现实需要，也是加快西部地区发展、缩小地区差距、最终实现共同富裕的重大战略步骤。

· 江泽民在讲话中强调要牢固树立扶贫开发长期作战的思想。

他说，基本解决农村贫困人口的温饱问题这项任务之后，扶贫开发仍然不能放松。下个世纪继续开展扶贫开发，要首先解决剩余贫困人口的温饱问题，巩固扶贫成果，使已经解决温饱的人口向小康迈进，同时在稳定解决温饱的基础上，全面推进贫困地区经济发展。这项工作，必须同我们对下个世纪整个经济发展战略的考虑结合起来，同加快中西部地区建设、缩小东西部地区发展差距，实现共同富裕的目标结合起来。

《人民日报》为这次会议的闭幕发表了题为《万众一心 合力攻坚》的社论。社论指出 扶贫攻坚、解决温饱是我们党和政府在本世纪必须完成的光荣、艰巨的历史任务。现在，中央的大政方针已经确定，任务已经明确，只要全党和全社会进一步动员起来，高举邓小平理论伟大旗帜，紧密团结在以江泽民为核心的党中央周围，万众一心，合力攻坚，就一定能够夺取扶贫攻坚的最后胜利。

### 三、贫困地区发展是个重大的现实问题和理论问题

#### （一）现实的区域失衡

只要认真审视一下人类居住的地球，就可以发现富国和穷国的分界就像大陆和海洋的分界那样分明。据世界银行提供的 1984 年的资料统计，全世界低收入和中等偏下收入的国家 and 地区有 72 个，拥有 30 亿人口，国民生产总值的总和却只有 1 万亿美元。而世界上 19 个发达国家，人口只有 7 亿，国民生产总值的总和则高达 8 万亿美元，以人均收入计，贫富间的差距竟在 33 倍以上。强烈的反差极不和谐。

区域发展的失衡，既是一个国际的问题，也是一个国内的问题，在发达国家里也存在不发达的地区。例如，美国东部山区至今仍然处于贫困状态，意大利也为南部所累，英国在扶助北爱尔兰，而法国则致力于改变落后的西南部，日本也在着手振兴山区和“过

疏地区”。

在发展中国家里，富裕地区和贫困地区的差别更为严重。极发达的城市与极不发达的农村并存，特别是边远山区还居住着很原始的人群，区域的失衡成了重大的社会问题。泰国东北部地区分布着全国 52.3% 的农村贫困人口。印度 66% 的农村贫困人口分布在东部、中部地区。巴西的东北部是南美洲最大的贫困地区，以周期性干旱而闻名。

中国是一个不发达的国家，在国内又存在着广大的贫困地区。在中国，广阔的贫困地区有着丰富的矿产和水利资源，这是工业发展的重要条件，有丰富的动植物资源，是重要的林业、畜牧业和多种经营基地，每年为国家提供许多食品和工业原料。但是因为贫困，没有开发能力，资源常浪费于地上或沉睡于地下。

贫困地区面积大，又多处在河流的上游，其生态条件的好坏对整个国土的生态条件影响很大。贫困地区生态恶化，必然带来富裕地区的生态恶化，上游的水土流失也殃及下游。所以治理贫困地区，也是为富裕地区的发展创造条件。

贫困地区财政入不敷出，国家对不发达地区的财政补贴每年达几十亿元。如果这些地区能做到收支平衡，将会减轻国家的财政负担，而且会促进整个国民经济的发展。

从一个国家的社会、经济整体来看，以牺牲落后地区来求得发展，最终会对社会、经济发展不利。必须把贫困地区的发展纳入国家的整体发展中去考虑，处理好发达和不发达地区的关系。既然社会主义的终极目的是为了人民群众的共同富裕，那么容许贫困地区的长期存在就是与社会主义初衷相悖的。正如国务院贫困地区经济开发领导小组负责人所说：“贫困地区经济开发是具有经济、政治意义的一件大事，是社会主义精神文明、物质文明建设的一项重要任务。是今后相当长历史时期中我国社会进步、经济发展中不容忽视的组成部分。社会主义建设的目的是发展生产力，使全国人民共同富裕，这里有个先富后富的问题，要允许一部分地区、一部分人先富起来，但是社会主义社会不能使一部分地区、一部分人民

长期处于贫穷落后的状态。”

## （二）挑战与希望

贫困地区的发展是挑战与希望并存的，有不利的方面，也有有利的方面。从不利的方面看：

（1）目前贫困人口虽然只占农村人口的 2.7%，但其绝对数字是 8000 万，为世界贫困人口的 1/10。中国目前的贫困人口主要集中在西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区及水库库区。地域偏远、交通不便、生态失衡、经济发展缓慢、文化教育落后、生活条件恶劣，解决这些地区的贫困人口的温饱问题，工作难度比过去更大一些。

（2）贫困地区与富裕地区的差别在扩大。随着统一大市场的形成，在激烈的竞争面前贫困地区处于不利的地位。贫困地区虽然也在发展，但发展速度较慢，其差距不仅没缩小，反而增大了。1992 年中、西部的国民生产总值年增长率为东部的 63% 和 50%。1993 年在乡镇企业总值中，东部占 65%，中部占 30.2%，西部只占 4.8%。

（3）资金、人才严重外流。贫困地区缺乏资金和人才，但资金和人才越来越流向发达地区。1992 年在国家总体控制的信贷规模之外，贫困地区通过股票、债券、彩票、集资、拆借等手段流向沿海地区的资金达数百亿。在人才方面，贫困地区老的留不住，新的分不来，不仅高级人才流失，中初级人才也流失。

（4）贫困地区的干部与群众的思想认识还不适应社会主义市场经济的形势。由于贫困山区经济不发达，广大干部、群众长期在计划经济思想指导下，习惯于发展产品经济和依赖国家救济，还不熟悉市场经济。

但是还应该看到问题与希望是同时存在的。从有利的方面看：

（1）中国政府十分重视贫困地区的发展，正在加强对贫困地区的领导和经济支持，并制定了一系列有效的政策、措施，确定了目标和时间进程。

(2) 贫困地区人民有着改变落后面貌的强烈愿望，有极大的脱贫致富的积极性。在贫困地区的开发方面已打下了好的基础、积累了成功的经验。

(3) 改革的进一步深化，特别是社会主义市场经济体制的逐步确立，为贫困地区的经济发展提供了前所未有的机会和广阔前景。由于全方位开放，大批边远落后封闭的内陆边疆贫困地区成为对外开放的前沿、边贸口岸。沿海经济发达地区经济迅速发展，使贫困地区充裕的劳动力有了就业机会，贫困地区的资源有可能与发达地区进行等价交换。

(4) 作为后发展地区可以借鉴发达地区的经验和技術，从而加快发展进程。

### (三) 重大的理论课题

贫困地区作为一个不发达地区，对它的研究涉及到发展经济学的理论问题。从 40 年代开始，在研究发展中国家的发展问题时形成了发展经济学。发展经济学可以说是研究世界范围内贫困地区发展的学说。

发展经济学提出的一些具体论点有其正确的方面，如合理利用外资、引进适用技术等。在产业结构调整、人口规划、人才培养及贸易、财政、金融等方面不乏细致的分析研究，可资借鉴。发展经济学大多是发达国家的学者在研究发展中国家的发展时所形成的理论，他们的理论参照系一般是发达国家流行的经济理论。发展中国家由于基础不同，社会环境不同，不可能再重复发达国家走过的道路。而且西方的发展经济学常常粉饰发达国家剥削压迫不发达国家的现实。从实际来看，运用发展经济学的理论并没有解决好发展中国家的问题，而且还产生了经济发展中财富的集中、贫富的悬殊，及经济上依附发达国家等问题，这是发展经济学理论的局限性。

第二次世界大战以后，亚非拉发展中国家模仿西方发展模式，追求高经济增长率的赶超战略。这种发展偏重城市和工业，忽视农