

可持续发展是贫困山区的根本出路

The Fundamental Way Out for Poor Mountain Areas Lies in the Sustainable Development

樊 宏¹ 刘妙娟²
(中科院成都山地灾害与环境所¹ 成都 610041; 中国致公党四川省委² 成都 610015)

“十六大”为我国新时期制定了全国实现小康社会的宏伟蓝图。我国目前存在的大面积经济发展水平落后、自然生态基础恶劣的贫困山区，与小康社会还有较大距离。发展贫困山区经济、使贫困山区人民彻底摆脱贫困，是我国全面走向小康道路上需要攻克的最后堡垒。

一、我国贫困山区的特点

1. 贫困山区分布面广

山区与贫困本是两个概念，但山区的脆弱生态环境和封闭发展条件又与贫困存在因果联系。我国是一个多山的国家，山地、高原、丘陵面积占国土面积的近 70%，贫困问题与山地紧密联系。20 世纪 80 年代中期划定的中国农村 18 个贫困片区，全部是山地、丘陵和高原区(见表 1)。这 18 个贫困片区覆盖 512 个国定贫困县，占“八七扶贫”攻关期间全国 592 个贫困县的 86%，涉及全国 23 个省、市、自治区。

在山地、高原集中分布的中西部地区，贫困山区的分布更加集中。以四川省为例，“八七”扶贫期间，全省有国定贫困县 31 个，以及与国定贫困县经济发展水平和人民贫困程度相当的省定贫困县 32 个，除成都市辖区县外，各地、市、州都有贫困县；全省过半的县、市(54.49%的市、县，涉及人口占全省 51.1%)人均 GDP 低于 3 300 元(约合 400 美元)。2000 年，甘孜州全州的贫困发生率高达 69%。

2. 贫困程度深，脱贫困难

贫困山区不仅人民贫困，地方经济基础也十分薄弱。如，四川省的贫困县，2001 年人均 GDP 都在 3 300 元以下；贫困山区社会经济发展条件不佳，大部分属于交通不便、信息闭塞的边缘地区；贫困山区地处自然条件恶劣的生态脆弱区，如高寒区、干旱区、石灰岩山区等。这些地区的贫困有如下特点。一是贫困发生率高。全国目前仍有 3 000 万贫困人口，如四川省甘孜州，2000 年全州的贫困发生率

表 1 20 世纪 80~ 90 年代我国农村 18 个贫困片区

贫困地区名称	涉及省、市、区	贫困县数
沂蒙山区	鲁	9
闽西南、闽东北地区	闽、浙、粤	23
努鲁儿虎山区	辽、蒙、冀	18
太行山区	晋、冀	23
吕梁山区	晋	21
秦岭大巴山区	川、陕、鄂、豫	68
武陵山区	渝、陕、鄂、豫	40
大别山区	鄂、豫、皖	27
井冈山和赣南地区	赣、湘	34
定西干旱地区	甘	27
西海固地区	宁	8
陕北地区	陕、甘	27
西藏地区	藏	77
滇东南地区	滇	19
横断山区	滇、川	13
九万大山地区	桂、黔	17
乌蒙山区	川、滇、黔	32
桂西北地区	桂	29
合 计		512

高达 69%。二是贫困程度深。有相当部分的特困人口，仍过着衣不蔽体、食不裹腹、住所不避风寒的生活。三是脱贫后返贫率高。全国贫困地区的返贫率在 30% 左右。四川省叙永县 1999 年贫困人口脱贫后的返贫率达 42%。“八七”攻坚期间，四川省甘孜、阿坝州有 7 个贫困县返贫率高达 80%。可见贫困山区脱贫是一项十分艰巨的任务。

二、非持续发展方式是山区贫困的根源

1. 资源高消耗、低效益利用，导致环境贫瘠与经济贫困的恶性循环

贫困山区的经济一般以农、牧业为主。其资源利用类型一般可分 3 类：仅依靠土地资源发展农牧业；除农牧业外，利用可再生的森林资源发展林木采伐业；除农业外，利用当地矿产资源发展采矿业和粗加工业。在过去很长一个历史阶段，由于从上至下都缺乏可持续的发展观和资源观，迫于贫困的压力，掠夺式的资源开发方式成为必然。贫困山区

广泛地存在环境资源的过度、无序开发。在农业上表现为耕地的不断扩展,造成陡坡垦殖,水土流失;在工业上表现为乱采滥挖、乱排乱放,既破坏了矿产资源,又污染了环境。在某些地方,政府不但没有有效地制止这一现象,为了实现某些短期行政目标,在某种程度上还助长了这种做法。其结果是部分贫困山区陷入了“贫困—无序开发(破坏)—环境恶化—更贫困—再破坏—更恶化—直至赤贫”的怪圈。

2. 人口高数量、低质量的增加,导致文化贫乏与社会贫穷共存

人口素质低是山区贫困的根源之一。在 21 世纪的今天,贫困山区的发展必须依靠技术进步,而人是最重要的因素。随着生物技术、信息技术、材料科学在山区资源开发及产业发展的广泛应用,以及网络信息技术的逐渐渗透,对劳动力的素质要求越来越高。显然山区在这方面还有很大差距。贫困山区(包括山地、丘陵、高原)比较集中的省、区,一般农业劳动者文化素质较低,15 岁以上人口文盲率都较高,如内蒙古为 11.59%、安徽为 13.43%、四川为 9.87%、贵州为 19.85%、云南为 15.44%、西藏为 47.25%、陕西为 9.82%、甘肃为 19.68%、青海为 25.44%、宁夏为 15.72%,均高于全国水平的 9.08%。而山区特别是贫困山区这一指标则在 20% 左右。据国家民委统计:少数民族贫困人口中,劳动力文盲、半文盲的比例在 30% 左右,如凉山州贫困县 115 万农村劳动力中,文盲、半文盲率达 40% 以上。此外,科技人才、管理人才、经营人才等高层次人才奇缺,已成为制约经济增长的瓶颈。

贫困山区社会发展程度低,主要表现为基础设施落后,如:公路密度低、质量差、通畅率低;电话普及率等通讯指标也低于其他地区;社区服务设施落后。据对全国民族自治地方 637 个县(旗、市)统计,到 1999 年底,还有 18.3% 的村未通公路、16.5% 的村未通电、56.5% 的村没有自来水、57% 的村未通电话。这使贫困山区人民在接受现代文化、市场信息方面受到很大限制,决定了该地区生产方式落后、生活方式传统,以及思想观念的内陆性、边缘性和封闭性的特征。由于缺乏对生产要素的吸引力,导致近年来贫困山区的劳动力精华外流。根据调查,西部一些地市,每年有 10%~15% 的人口外出务工,这些外出务工人员大部分都是受过基础教育的青壮年农民,是农业建设的中坚力量。由于失去这部分农业生力军,当地的农业生产从规模到技术水准上都有较大损失。

3. 产业发展重规模、轻结构,重开发、轻市场,导致经济体系的低效运转

第一,大部分山区产业层次低,山区经济发展主要依靠农业,工业化基础薄弱。从四川省县域产

业结构的分析中可以看到,现阶段县域经济的发展水平与经济结构中农业的比重呈反比关系,即农业比重越高的县,经济越落后。

第二,山区产业链短,资源利用以低附加值产品为主。资源开发处于低层次水平,以原料型和低技术含量型的产品为主,如木材、特种矿产、特色林产、高原畜牧产品等。加工链短,技术含量低,产品附加值不高,企业效益差。由于附加值低、资本积累速度慢,导致技术革新和产业提升速度慢,不能有效地进行扩大再生产,产业延伸能力小,产品竞争能力弱,从而限制了资源优势的发挥。

第三,贫困山区在单一产业结构基础上发展起来的经济体系极脆弱,很难适应经济环境的变化。国际经济形势的变化、国家重大产业政策的调整,使这些产业单一地区的经济发展受到影响。如“天保工程”使岷江上游的“木头财政”县的经济受到巨大震荡,地方产业体系基本瓦解;四川省甘孜、阿坝两州因灾、天然林禁伐等因素,多个贫困县的返贫率都在 80% 左右。

4. 重短期轻长期、重局部轻全局的管理制度,导致对区域未来整体利益的忽视

贫困山区存在着大量不利于可持续发展的社会文化与政治文化因素,具体表现在以下几个方面。

在行政管理上,强大的计划经济“烙印”随处可见。官员重指标、轻质量;重任期、轻长期;重管区、轻大局,与可持续发展的要求相背离。任期短期效应与可持续发展要求的长期利益原则相矛盾;高指标、高速度与可持续发展要求的高效协调相矛盾;条块分割、各自为政与可持续发展要求的整体利益原则相矛盾。这些弊病已经在生态建设中暴露出来,生态建设管理的破碎、分割性已不能适应生态系统建设完整性的要求。

在发展思路,急功近利倾向与“等、靠、要”思想共存。贫困山区的发展愿望与发展现实之间存在巨大反差,发展战略难免存在脱离实际、急功近利的倾向,看重经济规模指标,忽视战略的可操作性和科学性。几十年来实行的自上而下的计划经济体制的惰性,加上几千年来的中央集权管理文化在广大干部和人民思想中打下的深刻烙印,使贫困山区的发展很大程度上依赖计划项目的投资。“要项目、等投资、靠国家”成了大部分贫困山区的主要发展思路,“跑项目”也成了一大批政府官员的主要工作内容。

在发展机制上,“项目”成了发展的目的,单纯地追求项目而没有考虑项目是否符合当地可持续发展战略的需求。贫困山区的经济发展项目除基础设施建设外,往往以资源开发,特别是矿产资源开发为主。项目实施过程中,往往忽视对市场前景的

分析、忽视经济结构合理性指标、忽视对开发建设的统一部署,时常造成资源开发无序、市场竞争无力的局面。资源环境被破坏的同时,没有实现经济发展、财富积累,反而形成“越开发、越贫困”的局面。

在保障体系上,缺乏对可持续发展战略长期性与严肃性的法律保障。各级各届政府的施政方针缺乏连续性、战略目标缺乏相关性,以致各届政府都有新口号、新措施、新政策,而可持续发展却难见新成果,出现诸如“年年种树不见林”的怪现象。

三、可持续发展是贫困山区摆脱贫困、进入小康的唯一正确选择

1. 跨越传统发展阶段,实施可持续发展战略

有人认为可持续发展是人类走向成熟的标志,是关于人类未来明智的选择。也有人认为,可持续发展是人类面对人口、资源、环境困境的无奈选择。不论是“明智”还是“无奈”,可持续发展都是贫困山区摆脱贫困的唯一选择。

贫困山区的跨越式的发展,必须利用先进的科学技术和现代管理技术,调整发展思路,跨越传统产业发展模式,跨越近代工业化过程对资源过度开发、对环境严重破坏的发展阶段,高起点、高效率地建立自然、经济、社会和谐平衡的,以可持续发展为目标的发展模式。只有这样,才能摆脱贫困,走出人口、资源、环境的困境;只有这样,才能实施对先进地区的追赶;也只有这样,才能逐步、全面地进入小康。

美国就是利用后发优势,跨越了欧洲所经历的漫长的文化积累与技术积累阶段,高起点地建立起来的经济强国。我国的西部大开发也必须是跨越式的发展。如果西部大开发没有实现对工业化初期以环境为代价的原始积累阶段的跨越,将会导致西部资源支撑及容量支撑系统的彻底崩溃;如果西部大开发没有实现对传统发展模式的跨越,那将会是一次灾难性的失败!

2. 重点建立和培养可持续发展能力

跨越式发展决不是经济指标的飞跃,它实际上是发展理念的革命。因此发展思路和发展战略都有别于传统发展模式。对贫困山区而言,实现跨越式发展的重点,和实现可持续发展的起点都应是建立和培养可持续发展能力。各级政府所制定的经济、社会发展的各项战略、规划、计划及具体项目,都应以下能力为基本导向。

(1) 资源的承载能力 山区的矿产资源、水能资源、可再生生物资源蕴藏丰富,但由于其他能力较弱,这些资源优势大部分没有转化为经济优势。贫困山区增强资源承载能力大致有两种途径。一是提高资源的综合利用率,减少资源的净消耗量。二

是培育资源,对矿产资源而言指废弃物的资源化;对可再生资源特别是生物资源而言,主要指培育资源基础。培育可再生资源基础是贫困山区建立和加强资源承载力的一个重要内容。

(2) 区域的生产能力 贫困山区的区域生产力发展水平较低,其根源在于资源、技术、市场脱节,人才、资源缺乏。在产业发展上,贫困山区应坚持以特色资源为基础、以市场需求为导向、以先进技术为手段、以循环经济为模式、以城镇发展为依托的原则,培育起各具特色的产业体系。

(3) 环境的缓冲能力 贫困山区虽然总体上“地广人稀”,实际上生态脆弱、环境容量小。现在国家大力投入的生态建设与环境整治工程的目的就是为了提高环境的缓冲能力。一定要抓住国家大力进行生态建设这一有利时机,脚踏实地地搞好生态建设和环境治理,切实提高山区的环境缓冲能力。

(4) 管理的调节能力 人是贫困山区全面脱贫、建设小康、实现可持续发展的根本因素。可持续发展是体现在全民全社会的生产与生活中的,这要求全民提高可持续发展意识;可持续发展是建立在对自然、经济、社会的科学认识,以及正确理解和引进先进技术的基础上的,这就要求贫困山区必须把提高全民文化素质作为全面进入小康、实现可持续发展的根本内容。

(5) 进程的稳定能力 贫困山区由于自然的脆弱性和经济的脆弱性,系统及过程的稳定能力很差。自然灾害、市场变化都会对系统的稳定性造成严重影响。贫困山区在发展健康经济、提高对环境变化的适应与抵御能力的基础上,应重点加强对灾后恢复机制的建立、对环境变化(自然环境与经济环境)的预警等研究。

归结起来,要有以下基本认识:控制人口规模,提高全民素质,加强全社会可持续发展宣传教育,增强全民可持续发展意识,进而增强系统管理调节能力,是贫困山区实施可持续发展战略的长期任务;大力加强生态环境建设,提高山区资源承载能力和环境缓冲能力,是贫困山区实施可持续发展战略的根本措施;立足资源优势、坚持市场导向、引进先进技术、依托城镇基础构造特色产业链,培育特色经济,是贫困山区实施可持续发展战略的关键环节。

参考文献

- [1] 国务院扶贫开发领导小组办公室、农业部农业经济研究中心. 贫困地区经济开发十粹. 中国科学技术出版社, 1993
- [2] 陈国阶. 西部大开发中生态环境的战略定位. 科技导报, 2001(9)
- [3] 中国科学院可持续发展研究组. 2002 年中国可持续发展战略报告(M). 科学出版社, 2002

(责任编辑 肖庆山)