

试论贫困地区经济发展的阶段性

Stages of Economic Development in the Country's Poverty-stricken Regions

林爽斌

(哈尔滨师范大学地理系)

贫困一直是困扰着发展中国家的突出问题,引起政府和学术界的高度重视。我国政府非常重视贫困地区的发展,并做出巨大努力。在“七五”期间基本上解决了大多数贫困户的温饱问题。然而,如果把贫困界定为“发展类贫困”,即指一定地区的经济发展十分落后,生产力水平很低,社会经济缺乏自我发展的能力,那么,在我国完全消灭贫困还需要相当长的时间。

任何贫困地区的发展都有一定的过程,由于遵从事物发展的质量互变定律,必然表现为一定的阶段性。不同的阶段有不同的特征,可用若干经济社会指标来定量描述,如农村人均纯收入、人均占有粮食、农村商品率、产业结构、文盲率、人口自然增长率等。统计表明,农村人均纯收入和其他指标有很好的相关性,可以用来作为诊断阶段性的主要指标。我国地域辽阔,贫困地区经济的发展极不平衡,差异很大,然而可以简单地用阶段性加以区分。因此,科学地划分贫困地区经济发展的阶段,确定各阶段的主要特征,并对各贫困地区的发展阶段进行诊断,对于制定贫困地区的经济发展战略,选择发展模式,分类指导,将具有重要意义。

贫困是由诸多因素造成的,有历史的也有现实的,有自然的也有经济和社会的。这些因素相互影响、相互制约,形成贫困地区的综合症。因此脱贫应从自然、经济、社会、生态等多方位着手,对系统实行全方位开放,在内动力和外动力的共同作用下来完成。由于贫困地区缺乏自我发展能力,外动力的作用非常关键,如外部的资金、科技、信息、政策等。各级政府的领导作用尤为重要,包括制定规划和政策、管理和发放资金,在宏观上的监督、指导与协调,以及动员和组织社会力量扶贫等。系统所处的阶段不同,主要矛盾和矛盾的主要方面

不同,战略重点、投资倾斜以及所采取的对策也应不同。

缺乏温饱

农村人均纯收入低于250元,人均占有粮食不足300公斤,群众温饱匮乏,生活处于极端贫困状态。

按1990年统计,农村人均纯收入低于250元的县,全国还有119个,约占全部贫困县的17.5%,主要分布在我国西北的黄土高原、西南的青藏高原和云贵高原的大山区、深山区、石山区和高寒区,以及自然条件十分恶劣的其他地区。

粮食是人生存的必需品,是发展区域经济的基础。我国是一个缺粮的大国,解决粮食问题还需很长的时间,各地区要立足于自行解决。贫困地区的粮食严重不足,不但人的基本需要得不到满足,也失去发展相关产业的基础。因此,提高粮食自给率是处于此阶段贫困地区经济发展的启动点。人均耕地少,土地产出率低是增加粮食产量的主要制约因素。这些地区宜农地很少,为解决粮食的严重不足,素质低的农民毁林、毁草,在山坡上开荒,导致生态环境破坏,水土流失严重,地力下降,自然灾害频繁,陷入“越贫越垦,越垦越贫”的恶性循环。这些地区的人口增长率超过粮食的增长率,又加重了粮食的缺口,一些地区人均粮食产量逐年下降。例如,贵州省1957年的人均占有粮食为318.5公斤,1988年降为203公斤,为了解决群众的吃粮问题,由省外调入20亿公斤粮食,财政补贴达5亿元,用掉了大量的扶贫资金。生产力低下、资金短缺的农民为获得更多的粮食,过多地依赖于劳动力的投入,多生一个男娃对于他们显得尤为重要,这就更使得传统观念非常浓厚的贫困地区

的人口增长率长期居高不下,陷入“越穷越生,越生越穷”的另一恶性循环。粮食问题得不到解决,把农民限制在单一的生产活动上,许多自然条件的优势不能转化为资源优势。

因此,对于大多数地区,大力增加粮食产量是此阶段缓贫的主要对策,提高粮食单产是主要途径。首先要搞好农田的基本建设,在山区兴修水平梯田,在平原、丘陵地治沙、治涝、治盐碱,改造中低产田,以提高土地的生产力。农田基本建设主要以劳动力投入为主,可以充分利用贫困地区劳动力资源丰富的优势,所需资金较少、技术层次不高,很适合当地的经济社会水平。农田基本建设是贫困地区人民走向温饱 and 脱贫致富的基础,各级政府应搞好规划,把当前的农田基本建设和长远的生态农业建设相结合,长期坚持,持之以恒,必有显著效果。陕西省白河县20年坚持兴修水平梯田,人均占有粮食由187公斤提高到354公斤,农村人均纯收入由36元提高到293元。甘肃省定西县自80年代以来大搞梯田建设,亩产从40公斤提高到150公斤。为提高农田基本建设的效益,提高粮食的单产,还必须依靠科技进步,采用适合当地的增产技术。政府部门要组织科技人员到贫困地区搞技术承包、技术培训、典型示范。

有些地区土地承载力很低,人口压力大,只靠增加粮食产量难以解决人均粮食的最低需要。对于这些地区适当地移民是最佳的选择。如甘肃省东乡族自治县,人口承载力为20人/平方公里,最多可容纳29 240人,然而这块土地上却生活着高出7倍的人口,1989年人均占有粮食只有202公斤,农村人均纯收入为213元,是全国著名的贫困县。甘肃的定西地区和宁夏的西海固地区类似情况较多,1983~1988年间两地区共移民14万,二三年内解决了温饱。

此阶段的县域经济的基本特点是“农业大,工业小,财政穷”,财政补贴相当一部分用于支持庞大的行政机构。机构改革势在必行,减少行政职能,增加服务功能,组织政府的科技和管理人员到扶贫的第一线,为农民提供各种服务。

基本温饱

农村人均纯收入在250~350元之间,人均占有粮食在300~350公斤之间,群众勉强度日,维持最低限度的温饱,自我发展能力很弱。

进入“八五”期间,多数贫困地区处于此阶段,然而由于自然、社会以及群体自身等诸多因素的相互影响和制约作用,一部分农户的生活会重新返回缺乏温饱状态,出现所谓的返贫现象。解决了基本温饱是脱贫的最低标准,有众多的因素可以

造成群体生活水准的下降,在一定时期内返贫现象是不可避免的。在全国的贫困社区中,返贫户约占脱贫户数的25%左右,个别地区可高达50%以上。此阶段的返贫现象应引起足够的重视,它不但严重妨碍扶贫工作的顺利进行,而且会严重挫伤农民战胜贫困的信心。

由于自然条件较差,生态环境破坏严重,人均基本农田数太少,抵御自然灾害的能力弱,使得粮食产量和经济收入无可靠保障是返贫的主要原因。因此,进行基本农田建设,采用实用的增产技术和措施,不断提高粮食单产也是此阶段的主要任务。贫困县的政府部门要制定好县经济战略和规划,把发展县域经济和脱贫、富县和富民结合起来,根据市场供需状况和区域资源特点,依据地域分工原理,确定县域的支柱产业和产业布局,指导贫困地区在不断提高单产的同时,结合生态农业建设因地制宜地发展多种经营,这不但增加了农民的收入,而且改善了生态环境,并且使农业内部的产业结构趋向合理,初步形成发展农业的良性循环。陕西省西康地区1958年农民人均纯收入200元,人均占有粮食不足300公斤,90万人口不得温饱。为解决粮食的不足,他们大搞基本农田建设,实现人均一亩基本农田,使吃饭问题基本解决。然后从粮食战略退却,退耕还林,每年造林栽树80多万亩,全地区森林覆盖率由30%上升到39%,粮食总面积减少,产量反而增加,全地区粮食总产量5年增长23%。在多种经营发展的基础上,经过一番实践和探索,逐渐形成了区域的支柱产业,多种经营发展使全区的农民人均纯收入5年增长了一倍多。

在此阶段农业开始产生一定的积累,农副产品基地初具规模,为发展乡镇企业和县办工业提供有力的条件。在有条件的地方,用扶贫贷款鼓励农民兴办企业,增加非农收入。

各种政策因素是引起返贫的第二位原因,如物价上涨幅度过大、政策不配套等。因此,特别要研究各种政策对贫困地区的不利影响,如某些商品的价格调整给贫困户带来的经济损失如何弥补,各种政策如何合理配套实施,超生如何处罚等。此外,发展贫困地区的保险事业是抑制返贫现象的一项技术性措施,特别对那些自然灾害多发区,各级政府可用扶贫救济款交纳保险费,使贫困户的基本生活得到保障。

稳定温饱

当农村人均纯收入在350~450元之间,人均占有粮食超过350公斤,贫困户稳定地解决了温饱问题,且有稳定的经济收入,其经济发展即处于

稳定温饱阶段。按国务院的要求,在“八五”期间,要使我国大多数的贫困地区的经济发展进入此阶段。

处于此阶段的贫困地区,或者自然条件相对好一些,或者有足够数量的基本农田,多种经营已发展到一定的规模,具有一定自我发展的物质基础。在此阶段区域经济的发展很不平衡,条件相对好一点的村、乡、镇,商品经济有一定程度的发展。然而,就整体来讲,农村仍以自然经济为主。

发展商品经济是贫困地区彻底摆脱贫困的关键,进一步发展生产,冲破稍富即安、重农轻商的保守观念的束缚,引导发展商品经济,实现社会进步,是此阶段发展经济的主要任务。

提高生产力,生产较多的剩余产品是发展商品经济的先决条件,也是产生商品经济观念的物质基础。黄土高原的晋西山区,在解决了基本温饱后,综合治理小流域,实现了农、林、牧、副各业的全面发展,产生了生产要素的积累,形成了专业化生产和商品生产要求的规模经营和集约经营,自然经济向商品经济的转化过程开始出现。在这一过程中,农民不断地自觉提高经营管理水平和技术素质,增强了商品和市场观念。

户户通电,增加文化设施,注重运用广播、电视、电影、报刊等宣传媒介的导向作用,加速现代化观念形成。

充分发挥集聚效应。对于居住分散的地区,人口要适度集中。选择区位条件好、经济发展有一定基础的乡、镇作为增长极,集中投资,超前发展基础产业和乡镇企业,在极点上形成商品经济的优势,并具有一定的经济辐射力和文明扩散功能,在区域内形成较强的位势差,产生较强的系统发展内动力。

改善区域内外的交通运输条件和通讯能力,疏通流通领域,增强系统和环境的物质、能量、信息的输出和输入功能,产生较强的系统发展外动力。

对外开放,加强横向联合。在平等互利的原则下,加强同发达地区的协作,输入发达地区的技术、人才和资金,输出本地的原材料和劳动力。“八五”期间,我国产业政策向原材料和能源工业倾斜,沿海地区已开始注重向不发达地区转移某些生产要素,增加了对原材料和能源的需求,这无疑给贫困地区的经济发展带来新的契机。

在此阶段县域经济发展的特点是第二、三产业产呈增长趋势,主导产业已具雏型,工农业协调发展。

农村人均纯收入超过450元,有一定的自我发展能力,商品经济开始发育,但农村经济仍以自然经济为主。

在此阶段劳动生产率、土地利用率、土地产出率,都发展到一定的水平,可以生产一定数量的剩余产品,社会分工在形成,具有一定的发展商品生产的物质基础。多数农民已经萌发了发展商品经济的内在要求和冲动,他们意识到农业生产离不开智力因素,意识到科技和教育的重要性,意识到经营活动不应局限于农村而要有城乡融合、更加开放的行为,意识到信贷、流通和市场的作用。在发展商品经济的风浪中不断地改变着农民的落后观念,培养和造就一批敢于开拓、勇于进取、善于学习、有一定经营和管理经验的人才。随着生活的改善、素质的提高、眼界的开阔,生育观也将发生变化,人口增长率开始下降,将出现人口和经济发展的良性循环。

然而,对于刚踏入商品经济领域的农民,很难解决在发展商品经济的道路上所碰到的各种矛盾和问题。这只有充分发挥各级政府,尤其是县这一级行政职能和服务功能才能得到解决,如制定好县经济发展战略和规划,大力发展县域经济,调整产业结构,实现产加销、贸工农、农科教、城乡一体化,建立新型的商品经济运行机制,使经济、社会、科技、生态协调发展。

在此阶段区域和产业发展很不平衡,要特别注意区域和产业的协调发展,减少内部摩擦,注重发挥扩散效应,制定政策,采取得力的对策,降低极化效应,组织力量帮助较落后的地区,尤其是贫困户、贫困村,在较短的时间内,取得整个区域发展商品经济的优势。

一个贫困地区,当其获得了较强的自我发展能力,农村经济已完全进入了商品经济发展的新阶段,即可认为该地区已经摆脱了贫困。一些贫困地区可以在较短的时间内告别贫困,甚至跨入先进行列。然而,对于大多数的贫困地区需要相当长的时间才能真正地走上致富的道路,需要的是立志脱贫,而不是追求赶超。贫困地区要起步,关键是从何起步,如何起步,贫困地区经济发展的阶段性应成为一个重要依据。

(责任编辑 蔡德诚)