

新时期西部农村贫困特征与反贫困对策^{*}

赖景生

(重庆工商大学 长江上游经济研究中心 经济贸易学院, 重庆 400067)

摘要:新时期西部农村反贫困,对于推进城乡统筹、和谐社会以及社会主义新农村建设具有特殊的重大战略意义。对大量的调查数据资料分析表明,新时期西部农村贫困除了人口数量大分布广之外,还呈现贫困程度深、边境性、民族性与脆弱生态环境空间分布高度一致性等新的特征。西部地区城乡统筹必须将农村反贫困问题纳入其要义之中。

关键词:西部农村;贫困;特征;对策

中图分类号: F061.3; F061.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6439(2008)03-0059-08

Characteristics on rural poverty in west China and poverty reduction measures

LAIJing - sheng

(Yangtze Upriver Economic Research Center, School of Economics and Trade, CTBU, Chongqing 400067, China)

Abstract: Current poverty reduction is essentially functional for promoting overall urban and rural areas development and harmonious society construction and newly socialism countryside construction since lots of data show that in the new times, rural poverty in west China spread extensively in areas of the borders, regions inhabited by ethnic groups, and regions with fragility ecology, which is in deep intensity. The main task of overall urban and rural areas development in those regions should focus on the local poverty reduction.
Key words: rural areas in west China; poverty; characteristics; measures to poverty reduction

自上世纪80年代中期,我国大规模地有计划地开展反贫困以来,西部(本文的西部是指西部大开发的12省市区)和全国一样,农村反贫困取得了举世瞩目的成绩,贫困人口大幅度减少,基本实现了20世纪反贫困的目标。但是,由于历史的环境的区位的和社会经济发展的差异等多方面的原因,使反贫困的进展也存在区域上的差异。新时期我国农村贫困人口向中西部特别是向西部集中。首先,从贫困人口分布看,西部农村贫困人口占全国农村贫困人口的比重由1981年的48%上升到2001年的63%,上升了15个百分点,是东中部之和的1.7倍;其次,从国家级贫困县(国家扶贫开发工作重点县的简称)的分布看,新时期国家级贫困县西部375

个,占全国的63.34%(按中央新时期扶贫部署,西藏整体性纳入扶贫范围,故上述统计数字中国家级贫困县的有关指标,均不含西藏,下同)。我国贫困人口在向西部集中的同时还出现了许多新的特点,对西部农村反贫困提出了更为严峻的挑战。新时期西部农村成功的反贫困,对全国农村反贫困具有决定性的意义,对西部大开发、区域经济协调发展和社会主义新农村建设等方面都具有重要的战略意义。西部农村反贫困是西部城乡统筹发展的关键和难点。本文根据“对症规则”,在深入分析新时期西部农村贫困特征的基础上,提出相应的反贫困的对策建议。

一、新时期西部农村贫困特征

* 收稿日期: 2007-09-21

基金项目: 国家社科基金(04XJY028); 部市共建人文社会科学重点研究基地重庆工商大学长江上游经济研究中心项目
作者简介: 赖景生,男,重庆工商大学长江上游经济研究中心,经济贸易学院,教授,博士生导师。

1. 贫困面广

西部地区农村贫困面广,可以从以下几方面来认识:

(1)从西部农村总体的贫困落后来看。据统计,1991年西部各省区市的农村居民家庭人均年纯收入都低于全国的686.31元的平均水平,到2004年,西部12省区市的农村居民家庭人均年纯收入不仅低于全国平均水平,而且其与全国平均水平的差距还进一步拉大了。2004年,西部地区的贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏的农村居民人均纯收入低于2000元,属于全国农村居民家庭人均年纯收入最低的省份。由此,彰显出我国西部农村地区的贫困和西部地区农村扶贫工作的艰巨性。

(2)从我国农村贫困人口在西部的集中度来看。据统计,上世纪70年代末,中国一半以上的贫困人口集中在中、东部地区(黄淮海地区就占到46%);90年代初约50%的贫困人口在西部;90年代末以后,中国的贫困人口主要集中在西南和西北地区(占70%)。从贫困人口的集中趋势可以看到地区间的不平等程度在不断加剧。新时期国家级贫困县592个,西部375个,占全国的63.34%。2004年末,全国农村绝对贫困人口为2610万人,东部地区为374万人,中部地区为931万人,西部地区为1305万人;在低收入人口中,东部地区为837万,中部地区为1744万,西部地区为2396万。西部375个国家级贫困县总人口11922万人,占全国国家级贫困县总人口的53.7%。此外,1986年以后在“八五”计划期间和实施“八七”扶贫计划以来,国家级贫困县数又有新的变化,新增国家级贫困县的80%在西部。对比西部农村人口只占全国的28.5%,突显出中国贫困人口在西部的集中程度。

(3)从西部农村贫困发生率来看。据国家统计局2005年3月最新发布的《2004年中国农村贫困监测公报》显示,根据农村居民生活消费价格指数,2004年农村绝对贫困人口的标准由上年的637元调整为668元,低收入人口的标准由上年的882元调整为924元。绝对贫困人口占东、中、西部农村人口的比重分别为1.0%、2.8%和5.7%;低收入人口占各地农村人口的比重分别为2.2%、5.3%和10.5%。2004年末,西部国家级贫困县的人口占西部地区总人口的32.11%,行政区域土地面积为188.1万平方公里,占西部区域土地面积的27.39%。

农村贫困人口主要分布在西部地区农村且分布面广,这是新世纪我国农村贫困人口分布的一个显著特征。

2 贫困程度深,农村小康进程严重滞后

我国是人类贫困最突出的国家之一。联合国开发计划署(UNDP)《1997人类发展报告》中首次采用人类贫困指标(HPI)测定人类贫困程度。在对78个资料齐全的国家进行的人类贫困指标测定中,中国排名第18位。我国又是贫困差距最大的国家,其中沿海地区这一指标为0.18,北京为0.10,相当于智利、新加坡等极低人类贫困指标的国家,在78个发展中国家排名第5位,而西部地区人类贫困指标高达0.44,其中贵州约为0.55,相当于马里等极高人类贫困指标国家,在78个国家中居倒数第5位(王国敏,2003)。

西部农村的贫困主要是属于生存性的绝对贫困,表现为贫困人口在生产方面缺乏扩大再生产的物质条件,甚至难以维持简单再生产;生活方面缺衣少食,温饱不能解决,面临着维持生存的最低物质条件得不到保障生命的延续且受到严重威胁的困境。这样一种深度贫困状态可以从贫困人口标准及贫困县标准的制定得以佐证。

我国贫困线标准是低水平的。首先,我国的贫困线远低于世界银行每人每天消费支出1美元水平(按消费支出估算的贫困人口大于按收入估算的贫困人口)。例如,1986年的贫困线为农村人均纯收入206元,2003年为637元,2004年为668元,这一标准仅能够维持基本生存的最低费用;其次,我国自1978年制定贫困线后,虽经过多次修改,其绝对值有所提高,但是,贫困线占人均纯收入的比重大幅度下降(见表1)。由表1可知,贫困线占人均收入的比重,1986年较1978年下降24.6个百分点,2004年又比1986年下降27.2个百分点。由此可知,西部农村贫困的程度之深是不言而喻的。

1994年国家级重点贫困县的标准是:以县为单位。凡是1992年农民人均纯收入低于400元的县全部纳入国家重点贫困扶持范围。而1993年国家重点扶持贫困县人均财政收入仅为60元,只相当于全国平均水平的30%左右。1999年西部贫困县人均GDP不仅低于592个国家级贫困县的平均水平,而且大大低于西部地区的平均水平,人均GDP为西部地区平均水平的50%,人均地方财政收入只占到西部地区平均水平的37%。

表 1 中国农村贫困线占纯收入比例的变化情况

年份	1978	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1991	1992	1994
贫困线/纯收入 (%)	74.6	56.3	51.8	50.0	49.0	43.3	43.0	42.9	40.8	36.9
年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
贫困线/纯收入 (%)	34.2	30.1	30.1	29.3	28.3	27.7	26.6	25.3	24.3	22.8

资料来源:根据汪三贵《中国农村的贫困问题》的相关数据计算

另外,从典型调查的数据中更深刻地刻画了西部农村贫困程度深的特征。一是根据国家发改委“十一五”规划课题(ZBK056)课题组的调查(见表2);二是从贵州省镇宁县三个不同类型重点村:翁元村(1类)、

八大村(2类)、陆国村(3类)的调查来看,人均纯收入低于贫困线(625元)分别为189.5元、161元、119元,贫困深度系数(贫困线与实际收入之差除以贫困线)分别为0.3032、0.2576、0.1904。

表 2 2003年云南省和青海省农民家庭按纯收入统计的贫困深度指数

	绝对贫困线 元	抽样调查人口 数量/人	绝对贫困人口 占调查人口比例/%	人均纯收入 元	贫困深度指数
云南省	637	2 644	45	1 454	- 1.28
青海省	637	4 512	49	1 040	- 0.63

资料来源:李锐.生态、人口、素质:三重压力下的西部农村贫困[J].汉中师范学院学报,2004(04).

西部地区农村贫困程度深,农村小康进程严重滞后。据贵州省统计局农村贫困监测调查分析,2003年,贵州省农村小康实现程度为59%,离总体实现小康目标还差41个百分点。2003年,全省农民人均纯收入1565元,分别只占全国(2662元)和西部(2382元)平均水平的59.7%、65.7%;50个重点县农民人均纯收入1376元,分别占全国和西部的34.6%、38.1%。

3. 大分散,小集中,加大了扶贫开发难度

新时期西部农村贫困人口数量大,但不再是“八七”扶贫攻坚期间的以县为单位的集中连片分布,而是呈现大分散小集中的分布态势。这种分布态势提高了扶贫成本,扶贫开发难度加大了。西部农村贫困人口除了主要分布在重点贫困县外,也分散分布在非重点贫困县,在重点贫困县的贫困人口又分散集中分布在扶贫开发的重点乡、村。据课题组的调查,贵州省农村绝对贫困人口310.3万人,分布在50个国家扶贫开发工作重点县(234万人)和36个非重点县(76.3万人)。贵州省重点扶贫开发村13973个,占全省总村数的54.5%,一、二、三类村分别有5486个、7638个、849个,分别占全省总

村数的21.4%、29.8%、3.3%。这些贫困村集中了全省贫困人口的90%以上,一类重点村贫困人口又集中了70%以上。

4. 贫困的民族性

贫困问题很大程度上是少数民族的贫困问题。西部是我国少数民族主要聚居地带,1990年人口普查资料表明,少数民族占当地总人口的比重,宁夏为33.25%、云南33.34%、贵州33%、青海42.1%、新疆62.42%、西藏96.3%,而且少数民族因人口政策优惠而使人口增长更快(宁夏1995年少数民族比重提高到34.14%)。1994年我国少数民族的贫困发生率高达20.1%,少数民族占总人口的比重不足10%,但却占绝对贫困人口的40%~50%。西部的比例更高,新疆、贵州分别为90%和70%以上。全国592个国家级贫困县中,有257个是少数民族自治县。其中,有224个民族贫困县在西部地区,分别占全国扶贫开发工作重点县总数592个的37.8%,占全国重点扶持民族贫困县258个的86.8%。西部地区国家重点扶持民族贫困县的分布如表3所示。

表 3 西部地区国家级贫困县分布概况

	内蒙古	广西	重庆	四川	贵州	云南	陕西	甘肃	青海	宁夏	新疆	西部地区
国家级贫困县/个	31	28	14	36	50	73	50	43	15	8	27	375
民族贫困县/个	31	28	4	20	36	44	0	14	12	8	27	224
民族贫困县比重/%	100	100	28.6	55.6	72	60.3	0	32.6	80	100	100	59.7

资料来源:王永莉.西部民族地区贫困问题的现状透析[J].西南民族大学学报·人文社科版,2005(7):10

5. 贫困人口分布呈现与脆弱生态区分布相一致的空间集中分布特征

从区域上判断,西部农村贫困人口绝大多数集中分布在以下12个贫困地区:(1)努鲁尔虎山地区,主要包括内蒙古赤峰地区的一些贫困县;(2)陕北地区,主要包括陕西延安、榆林地区的一些区县;(3)甘肃中部地区,主要包括以甘肃定西地区为中心的18个干旱县;(4)西海固地区,主要包括宁夏西吉、固原、银南地区的一些贫困县;(5)秦岭大巴山地区,主要包括陕西汉中、安康、商洛和四川达县、广元、巴中以及重庆万州区的一些贫困山区县;(6)武陵山地区,主要包括重庆涪陵、黔江和贵州黔东南地区的一些贫困山区县;(7)乌蒙山地区,主要包括四川南部、贵州西部、云南东北部的一些贫困山区县;(8)横断山地区,主要包括云南西部和北部的一些贫困山区县;(9)滇东南地区,主要包括云南红河、文山州的一些贫困山区县;(10)桂西北地区,主要包括广西百色、河池地区的一些贫困山区县;(11)九万大山地区,主要包括广西柳州、贵州东南部的一些石质山区县;(12)西藏地区,主要包括藏北和阿里地区的一些贫困县。这些深、高寒、石质山区和干旱地区也是西部生态环境脆弱地区。因此,西部农村贫困人口分布呈现与脆弱生态区分布相一致的空间集中分布特征,如何处理好反贫困与生态环境保护是一项重大而又艰难的课题。

6 内陆边境性

与我国西部地区接壤的国家有俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、不丹、缅甸、老挝、越南等13个国家,占与我国接壤国家总数14个的92.86%。西部地区有漫长的内陆边境线。据统计,新时期内陆边境国家级贫困县有40个,较“八七”扶贫攻坚时期增加9个,占全部内陆边境县的29.9%。其中西部内陆边境国家级贫困县有35个,占全部内陆边境国家级贫困县的87.5%,占西部内陆边境县的33.3%。云南省25个边境城市中有17个属于国家级贫困县,2003年总人口为586.48万人,少数民族人口374.44万人,占总人口数的59%,与邻国的边境线长4060公里。全省少数民族贫困人口绝大部分属于绝对贫困人口,大部分居住在云南省与缅甸、老挝、越南接壤的边境地区,有5个少数民族跨境而居,社会发育程度低,经济发展十分落后,群众生活十分困难。

7 人力资本的积累低水平,自我发展能力不强

据统计,目前西部地区的各类教育水平不同程度地低于全国平均水平。西部地区15岁及以上文盲半文盲比重为27.1%,远高于15.8%的全国平均比重;人口受教育年限除新疆略高于全国平均水平之外,其余各省区均低于全国7.06年的平均水平。据国家统计局抽样调查,西部贫困县贫困农户劳动力文盲、半文盲率高达29.5%,是全国非贫困人口文盲率的3倍(郑宜君,2004)。又如,据贵州省统计局监测,2003年,全省低收入以下农村贫困人口中,小学文化以下劳动力占同类人口劳动力总数的63.1%,重点县农户有85.63%的劳动力从事的是第一产业。课题组在重庆市彭水县9个重点村的调查结果是,文盲、半文盲占总人口的比重高达60%。这种文化素质水平,决定了其自我发展能力差。据统计,到改革开放已经20余年的2001年,没有一个外出打工者,也没有人取得绿色证书。

8 一快、二低、三慢特征

所谓一快、二低、三慢是指西部农村贫困地区人口自然增长速度快,城镇化水平低,非农产业发展十分缓慢。首先,西部农村贫困地区计划生育政策难以落实,“越穷越生”造成人口自然增长速度快。例如,据“五普”资料统计,云南省贫困地区出生率为19.97‰,死亡率为7.95‰,自然增长率为12.02‰,这一增长速度远远高于全省平均水平,与全省同期相比,出生率高出1.53个千分点,自然增长率高0.91个千分点。经济的低水平、低速度,人口的高出生率、高增长率,给贫困地区人口脱贫致富带来更大的难度,也成为贫困地区人口状况的一个显著特征。其次,农村人口比重大,贫困地区城镇化水平低。例如,2000年云南省73个国家级贫困县的城镇化率仅为10.73%,与全省城市化水平23.38%相比,低12.65个百分点。据第五次人口普查资料显示,贫困地区非农业人口比重为8.08%,大大低于全省14.71%的平均水平。其中只有9个县高于全省平均水平,有64个县低于全省水平,最低的广南县,仅为3.90%。再次,农村产业结构单一,非农产业发展十分缓慢。据统计,2001年,云南省农民直接从农业中获得的人均纯收入为738.9元,占农民人均纯收入1534元的48.17%,与1990年相比,仅减少0.83%,从非农业中获得的人均纯收入仅增长0.83%。11年来,云南省73个国家扶持重点县农民人均纯收入虽然从419元增加到了1151元,增长了1倍多,但仍然主要来自于农业,非农产业的发展显得十分缓慢。

9. 返贫现象严重,稳定脱贫难度大

在大规模贫困人口减少的同时,返贫人口增加,返贫现象十分突出。据国家统计局资料显示,2002年西部地区农村返贫70万人。这是因为西部农村贫困人口集中分布的地区,都是生态环境极为脆弱、农业自然条件极为恶劣的地区。大部分地区基本上还是靠天吃饭,丰年脱贫,灾年返贫现象很普遍。另一方面,西部地区那些贫困人口大量处于贫困线边缘,在某一低收入状态徘徊,一旦发生自然灾害或地方经济不景气,很容易造成大量人口返贫。重庆市荣昌、秀山、云阳、忠县等区县,由于基础设施和群众生产生活条件差,加之自然灾害频繁,已经脱贫的部分村镇返贫现象相当严重。四川甘孜、阿坝、凉山三州少数民族贫困地区,贫困乡村的“返贫率”一般在20%~30%,遇到自然灾害的返贫率达50%以上。据贵州省统计局监测调查,2001—2002年全省连续两年遭受较为严重的自然灾害,2001年仅农民人均粮食产量就比上年减少19.4公斤,2002年又比2001年减少56公斤,2002年低收入人口、绝对贫困人口由2001年的531.7万人、307.3万人增加到540.1万人、310.3万人,全省因灾返贫人口60多万人。2003年尽管全省总体上风调雨顺,但仍有14万人因病因灾返贫。2001—2003年共解决了84万人的脱贫问题,其中绝对贫困人口中扣除返贫人口后,全省3年实际只解决了23万绝对贫困人口的温饱问题,平均每年只减少绝对贫困人口7.7万人。

10. 因病或其他原因造成能力丧失的贫困人口比重大

西部农村贫困地区多属于高寒山区,生活条件恶劣,地方病较为普遍,如血吸虫病、疟疾、克山病、大骨节病、地甲病、克汀病、地方性氟中毒布氏病等。据调查,2004年四川省昭觉县贫困人口中患大病的占5.2%,患有长期慢性病的占20.3%,体弱多病的占26%。根据“五普”资料,云南省73个国家扶持重点县中,未工作人口共有216.28万人,其中,丧失工作能力的贫困人口有64.33万人,占未工作人口的29.74%,正在找工作的有10.25万人,占未工作人口的4.74%。而且,在未工作人口中,男性有97.05万人,女性有119.23万人,女性比男性多出了22.18万人,多出了10.25个百分点。说明云南农村贫困人口中,有相当的是因为丧失工作能力和工作难找导致的贫困,而且,女性比男性在就业上显得更加艰难。据调查统计,重庆市贫困地区有

15%的农民,贫困村有30%左右的农民生病不能得到及时治疗。现有各种地方病患者52万人,占农业人口的2.3%。

新时期我国农村贫困人口集中在西部,并呈现出边境性、民族性、高寒山区生态环境恶劣地区集中分布,以及贫困程度深和返贫率高等特征,这些质的规定性决定了新时期西部农村反贫困的形势是严峻的,任务是艰巨的,反贫困的思路方法和模式必须不断创新,同时也表明了新时期西部农村反贫困的战略意义。

二、新时期西部农村反贫困的战略意义

1. 有利于西部社会主义新农村建设,促进城乡统筹协调发展,构建和谐社会

西部农村绝对贫困人口、低收入贫困人口和广义贫困人口分别占西部农村人口的6.02%、11.59%、17.61%(2002年)。西部国家扶贫开发工作重点县375个,占全国的63.34%,占西部县数的34.82%。因此,西部农村贫困人口的数量大和地域分布的广度决定了没有西部农村反贫困的成功,西部社会主义新农村的建设是不完整的,在某种意义上可以说是不成功的。反之,作为最底层次的西部地区贫困农村反贫困的成功,将对其他地区有很好的示范作用和巨大的激励推动作用,将极大地促进西部社会主义新农村的建设和城乡统筹协调发展。

2. 有利于民族的安定团结

西部是多民族聚居地区,而西部农村贫困人口又主要集中在民族县。因此,西部农村反贫困可以大大地缓解少数民族的贫困问题,使各民族共同走上富裕的道路,有利于民族的安定团结,社会的长治久安。

3. 有利于边境的繁荣发展和边防的巩固

新时期,西部内陆边境国家级贫困县有35个,占西部内陆边境县的33.3%,这些贫困县处在一个相当长的边境线上。因此,这些边境贫困县的脱贫致富,无疑对我边境的建设和国防的巩固具有重要的战略意义。

4. 有利于我国全局性的生态建设和保护

我国的两大水系长江黄河均发源于西部,上、中游流经西部的广阔区域,西部具有我国自然生态天然屏障的战略地位。西部农村贫困人口又主要集中在高寒山区生态环境脆弱的这一地区。因此,在这些贫困地区,采取有效的反贫困模式,既保证生态平衡协调发展,又使贫困人口脱贫致富,其对我国全局性的生态建设和保护的战略意义是

不言而喻的。

三、新时期西部农村反贫困的总体思路和基本原则

1. 新时期西部农村反贫困的总体思路

总结过去特别是“八·七”扶贫攻坚以来的反贫困的经验和教训,借鉴国外反贫困的经验和教训,针对新时期西部农村贫困的特征,西部农村反贫困的总体思路是:以西部大开发、区域协调发展、城乡统筹发展和社会主义新农村建设为依托,抓紧抓牢西部农村扶贫开发,积极稳健地推进西部农村贫困人口的脱贫致富;从广度和深度认识贫困内涵与外延的含义,以制度创新构建西部农村反贫困良好的制度环境,即反权利贫困为保证;以多层次多形式教育促进西部农村贫困地区人力资源的培育开发,即反能力贫困为核心;以致力于改善贫困地区的生产条件和发展机会,建立西部农民收入不断增长的长效机制,即反收入贫困为基础;从广度和深度上做好西部农村扶贫开发。借鉴国外反贫困的经验教训,发扬我国反贫困的成功模式,针对西部农村贫困的特征,不断完善和创新反贫困的模式,建立一个以开发扶贫为主并有针对性地结合救助式扶贫的综合扶贫模式。以政府主导、社会援助、全社会共同参与,确立和培育贫困者的主体地位和积极参与意识,从而构建一个运转灵活高效的扶贫社会组织系统。

2. 西部农村反贫困应坚持的基本原则

(1)有针对性的不断创新性原则。贫困的成因是多种多样极其复杂的,特别是当今西部农村反贫困进入艰苦的攻坚阶段,一个地方实用成功的扶贫方式方法到另一个地方就不一定完全适用,过去成功的方式方法,在今天不一定完全适用,这就要求我们在反贫困实践中根据现实情况及发展变化规律,遵循“对症规则”有针对性的不断创新。开发扶贫模式创新需要解决三个核心问题,一是扶贫瞄准机制,二是扶贫开发主体培育机制,三是扶贫资源的配置机制,从而实现扶贫瞄准机制模式创新、扶贫开发主体模式创新和扶贫资源配置模式创新。提高反贫困概念的内涵和外延的认识,建立以消除能力贫困核心的新型反贫困认识体系。

(2)以人为本的原则。可持续发展强调必须以人的“能力本位”为核心,以人的全面发展为目标,提高人力资本积累水平,充分发挥贫困人口的自身潜能与活力,坚持西部农村贫困居民主动性反贫困与政府社会外在式反贫困相结合,以对西部农村贫

困人口的人力资本的培育和开发为主线,贯穿于反贫困的始终和每一个环节。

(3)对症实用原则。新时期西部农村反贫困必须坚持扶贫开发,以发展解决贫困问题的总方针。但是,由于贫困原因的复杂性,必须进一步解决开发什么,怎么开发,发展什么和怎样发展的问题,才能使反贫困更具有针对性,提高扶贫资源的利用效率,更好地实现稳定脱贫致富的目标。从开发的角度(贫困者的自身能力)来看,西部农村贫困人口大致可以分为两大类,一类是可开发扶贫的,另一类是救济式扶贫的。可开发扶贫的贫困人口中其致贫的原因又有多种类型,例如素质低下型贫困,环境恶劣型贫困,天灾人祸型贫困,地方病所致的贫困等。因此,我们必须根据不同类型的贫困,实施不同的扶贫模式及相应的措施。

(4)政府与市场的协调原则。扶贫工作是一项系统工程,既要发挥政府的政策导向作用,同时还要与市场的运行规律相匹配,二者必须相互配合,共同发挥作用。政府通过对贫困地区基础设施的建设及资金、政策的投入使贫困人口直接受益,也使非贫困人口获益,从而每一个社会成员都可以从反贫困行动中、从贫困的缓解中获益。与此同时,市场的作用也同样重要。在我国社会主义市场经济体制逐步建立的今天,不考虑成本与收益扶持终究不能长久,我国多年的反贫困表明,越是较早引入市场机制的地方,脱贫致富的效果越显著。

(5)可持续发展的原则。可持续发展强调在严格控制人口数量、尽力减少人口超载对自然资源和生态环境的压力的前提下不断提高人口质量,使人、社会与自然保持协调关系和良性循环,人与自然的和谐统一、生态与经济的共同繁荣、发展与资源及环境的相互协调。

四、对策建议

1. 继续把西部农村扶贫开发当作长期的战略任务常抓不懈

新时期,西部农村反贫困具有特殊的重大战略意义,对此我们必须充分认识,并在实践中不断提高,始终当作一项战略任务来抓紧抓好,决不放松。在城乡统筹协调发展和谐社会建设和社会主义新农村建设中,西部农村扶贫开发应得到进一步加强,谨防西部农村反贫困被边缘化的倾向。新时期,西部农村贫困呈现出许多新的特点,因此,我们有必要根据《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》对过去扶贫开发的实践进行系统总结,做到有

所坚持发展,有所提高完善,有所创新,并且在理论和实践两个层面上,正确认识和把握西部农村反贫困,大大提高新时期西部农村反贫困的针对性和有效性。

2 加强对扶贫资金的管理和监督,建立和完善相应的法律和法规

新时期,应继续做好扶贫资金的筹集,动员社会各方面的力量,关心和支持西部农村扶贫事业,中央和地方政府应加大扶贫资金的投入。建议将多渠道来源的扶贫资金整合后建立扶贫基金,同时应对扶贫资金进行有效的管理和监督,这种管理和监督应贯穿于扶贫资金的筹集,投放和使用效果评估的全过程。坚持资金跟着项目走的基本原则,特别是大型的扶贫项目资金应建立使用的责任制,借鉴世界银行,福特基金等组织机构的实报实销和严格的评估验收制度。为此可建立扶贫基金会和制定完善的“反贫困法”,以法规形式明确扶贫资金的使用管理问题。贫困地区政府与上级政府可以签订期限责任制,明确双方的权利、义务和责任,较好地解决保贫困“帽子”的问题。

3 以项目为支撑,整村推进改善贫困地区的生产和生活条件

农村贫困地区基础设施落后生产条件差是贫困的重要原因之一。“八·七”扶贫攻坚以来的实践证明以项目为支撑,资金跟着项目走是行之有效使用扶贫资源的方式。新世纪,西部的甘肃省首创的整村推进反贫困模式,与贫困的新特征相适应,得到普遍的推广应用,并在实践中不断改进完善,成为一种有效的新模式。因此,西部地区应针对不同地方的贫困特征,以贫困村为单位确定开发扶贫项目,用好用活以项目为支撑整村推进的模式,完善贫困地区的基础设施,改进其生产和生活条件,从而提高生产效率增加收入。西部贫困地区小农户与大市场的矛盾突出,使其处于贫困状态的又一重要原因。为此,西部农村贫困地区应根据比较优势确定特色产业,同时发展健全农民专业合作社,建立以产业链为纽带,农民专业合作社为保证的小农户与大市场对接的桥梁,实现产品的价值并增值,从而增加收入。

4 强化教育扶贫,立足长远,切断贫困的代际传递的链条

据有关调查研究表明,农民收入增长与劳动者文化程度提高高度相关。贫困地区人口素质差,教育水平低已经成为农民收入提高和扶贫开发项目顺

利实施的“瓶颈”,成为贫困的重要原因。同时,这种状况使贫困家庭的子女入学率低,形成素质低的新一代贫困人口,贫困在代与代之间发生传递。因此,必须转变观念,从重视经济的物的扶贫,转变到短期与长远结合,经济扶贫与人的扶贫并重上来,强化教育扶贫。为此,在西部贫困地区设立扶贫教育基金,一方面,加大对现有贫困人口中劳动力的培训力度,提高其技能以增加收入;另一方面,支持贫困家庭子女的教育,在西部贫困地区落实贯彻完全义务教育法,完全免去贫困地区义务教育的学杂费、书费等相关的费用,完善和扩大贫困家庭子女上学的寄宿制度。调整优化贫困地区的教育结构,大力发展职业技术教育,建议建立专门面向贫困地区招生的职业技术学校,使贫困家庭的子女成为有文化懂技术的新一代新型的劳动者。

5 加强贫困地区劳务输出的有效管理和技能培训

贫困地区的劳动者综合素质差,文化水平低,大多数不敢外出务工,有些人走出去了也难找到合适的工作,即使找到了工作也是收入不高且利益常遭到侵犯。西部一些贫困地区的职能部门(主要是扶贫办)对贫困人口劳动力进行有组织的输出,即由扶贫办与用工单位联系,根据用工单位要求进行岗位技能培训,再签订合同,扶贫办定期了解劳务输出者的情况,及时解决问题,取得了很好的效果。但是,这种做法还是不够普遍,有些环节落实不到位,影响了贫困地区的劳务输出。因此,要总结经验,普遍推行落实西部贫困地区劳务输出的有效组织管理和技能培训。

6 机械式和诱导式相结合,积极稳健地推进移民扶贫异地开发的工作

西部农村大多数贫困地区所处的环境,一是偏远山区,生存环境恶劣,自然资源贫乏,没有发展空间,且不说发展什么产业增加收入,就连人类生存的最基本条件都不具备。虽然历年来投入了大量的扶贫资金,但由于条件所限,收效甚微,即使取得一些成绩,又会由于自然灾害而返贫,成为扶贫工作中“最难啃的硬骨头”;二是由于过去不合理开发使生态环境遭到破坏。此时若再“开发”下去,不但不能解决贫困问题,相反会陷入更深的贫困之中,同时为了生态环境保护的全局利益,这类贫困人口需外迁。实践说明,开展移民扶贫异地开发是解决这类贫困人口脱贫致富的有效模式。在新时期对于西部来说仍然是重要的有效模式。过去主要是

采取机械性的移民扶贫,我们认为应实施机械性和诱导性移民扶贫相结合。在有条件的地方,由政府将不适宜人类生存地方的贫困人口,统一搬迁到能容纳这部分贫困人口的地方。这就是机械性移民扶贫,工程移民均采用这种移民搬迁方式。所谓诱导性移民扶贫,是在做好贫困地区劳务输出、教育扶贫的基础上,使贫困地区的劳动者在城镇或其他地方务工获得较稳定收入,再加上国家户籍制度等方面的改革,他们进入城镇的成本大大下降,从而将全家迁移至其务工的地方。这种方式与前一种方式相比,时间周期要长一些,但是,稳定脱贫的成功率高,且脱贫的成本要低。

7. 加快西部农村低保制度建设和农村合作医疗建设,对绝对贫困人口实施救济式扶贫

许多文献资料以及我们的调查均表明,西部农村因病致贫或返贫是较普遍的。因此,各级政府特别是中央财政资金,要结合城乡统筹发展和社会主义新农村建设,支持提高和扩大西部农村贫困地区的合作医疗保障强度和保障范围,增加农村公共卫生支出,建立农村医疗救助制度,缓解西部农村因病致贫或返贫的问题。另外,要建立面向西部农村贫困人口的最低生活保障制度,对于绝对贫困人口,即年人均纯收入不足600元(或637元)的给予救济式补偿使其达到600元(或637元)。实施这种政策措施,一是要注意解决好连续可持续性问题的,二是要防止依赖性问题的,为此应公平、公正,透明公开并加强贫困监测工作,保证这一政策措施的顺利执行。再次,对西部贫困地区外出务工者建立以政府主导型的强制性的农民养老保险金制度,使外出务工的农民能在为输入地创造财富的同时,解除自身的后顾之忧。

参考文献:

- [1] 贺聪志,李玉勤. 社会主义新农村建设研究综述[J]. 农业经济问题, 2006(10).
- [2] 龚晓宽. 西部扶贫开发的三大战略性缺陷——以贵州为例的剖析[J]. 经济理论与经济管理, 2004(1).
- [3] 张新伟. 反贫困进程中的博弈现象与贫困陷阱分析[J]. 中国农村经济, 1998(9).

- [4] 王雨林,黄祖辉. 影响转型期中国农村贫困率指标的因素的分解研究[J]. 中国人口科学, 2005(1).
- [5] 王小鲁,樊钢. 中国地区差距的变动趋势和影响因素[J]. 经济研究, 2004(1).
- [6] 朱启臻. 农村扶贫开发理念辨析[J]. 农业经济问题, 2005(12).
- [7] 汪三贵,李文,李芸. 我国扶贫资金投放及效果分析[J]. 农村技术经济, 2004(4).
- [8] 刘冬梅. 对中国农村反贫困中市场与政府作用的探讨[J]. 中国软科学, 2003(8).
- [9] 李锐. 生态、人口、素质:三重压力下的西部农村贫困[J]. 汉中师范学院学报, 2004(4).
- [10] 王永莉. 西部民族地区贫困问题的现状透析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2005(7).
- [11] 张小华. 西部农村的贫困现状及其解决对策[J]. 甘肃联合大学学报, 2005(7).
- [12] 杨军. “整村推进”扶贫模式的问题与对策研究[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2006(6).
- [13] 陈永梅. 中国农村的权利贫困分析[J]. 湖北经济学院学报, 2005(2).
- [14] 张小华. 西部农村的贫困现状及其解决对策[J]. 甘肃联合大学学报, 2005(7).
- [15] 高云虹,张建华. 贫困概念的演进[J]. 改革, 2006(6).
- [16] 张春勋,等. 西部农村返贫的制度根源及市场化创新方向[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2006(6).
- [17] 赵茂林. “十一五”中国西部农村反贫困战略的新思路[J]. 北方经济, 2006(6).
- [18] 张航,赖景生. 新农村建设对西部农村反贫困的机遇与挑战[J]. 重庆科技学院学报, 2007(4).
- [19] 朱淑芳,等. 西南扶贫资金之研究[M]. 重庆出版社出版, 2001.
- [20] 国家统计局农村社会经济调查司. 中国农村统计年鉴[DB]. 中国统计出版社, 2005.
- [21] 贵州省统计局,等. 贵州省农村贫困监测报告[R]. 贵州省人民出版社, 2003(4).
- [22] 国务院. 中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)[Z]. 国发[2001]23号.
- [23] 国家统计局农村社会经济调查总队. 中国农村贫困监测报告(2004)[R].

(编辑:弘流;校对:段文娟)