

# 21世纪我国西部反贫困的难点与对策建议

陈端计

新中国成立以来,尤其是改革开放以来,中国的扶贫攻坚取得了令世人难忘的纪录。但是,贫困在我国仍未根除,而且中国现存贫困人口的主体分布在西部地区。首先,从农村贫困人口看,中国剩存农村贫困人口大部分集中在西部。据《国家“八七”扶贫攻坚计划》的资料显示,全国592个贫困县中,西部地区占307个,占全国贫困县总数的52%,西部农村贫困人口6191.9万人,占全国农村贫困人口的77.04%。其次,从城镇贫困人口看,西部城镇贫困人口规模大,增速快,贫困者家庭收入低,是我国城镇贫困的重灾区和贫困发生的高频区。据国家统计局城调队抽样调查显示:1996年全国城市贫困率为4.2%,城镇贫困人口1176万人,其中东部为188.16万人,仅占16%,而中、西部城镇贫困人口为987.84万人,占84%。而且地区间贫困者家庭人均年生活费收入存在较大差距,1996年,东部城镇贫困居民家庭人均年生活费收入为2012.98元,西部为1714.85元,西部比东部低298.13元。尤为值得注意的是,我国城镇贫困人口不仅主要集中在中西部地区,而且有进一步集中在中西部尤其是西部的趋势。1985年东、中、西部城镇贫困人口占全部城镇贫困人口的比重分别为25.6%、50.0%和20.4%,1995年的比重分别为17.1%、55.5%和27.4%。从城镇贫困人口的比重来看,东部在1985—1995年间大幅度下降,中部略微上升,而西部则大幅度上升。实施西部大开发战略,是一项长期、复杂而艰巨的系统工程。而鉴于中国剩存贫困人口的主体又分布在西部的严峻现实,在西部大开发中,重视对西部的反贫困问题进行研究,极具重要的理论与现实意义。

## 一、21世纪我国西部反贫困必须正视的六大难点问题

(一)西部恶劣的自然、生态环境。由于历史、地理等方面的原因,西部是我国自然条件最差的地区。一方面,自然环境恶劣,西部地处大陆腹地,就地缘条件而言,多高原山地,或为干旱贫瘠的黄土丘陵区,或为阴湿高寒的青藏高原,或为荒漠戈壁的蒙新高原,个别地方生存条件严酷;另一方面,生态环境脆弱,西部天然林的比例、质量,特别是森林的生态功能一直呈下降趋势,生态环境严重恶化,甚至到了危及人类生存的地步。而我国剩存的农村贫困人口绝大部分集中分布在西部地区的干旱半干旱地区、耕地贫乏的深山区、石山区、高寒山区、荒漠地区、地方病高发区以及水库淹没区。这些“贫困死角”是最难啃的“硬骨头”。

(二)政府对西部扶贫的投入相对或绝对不足。新中国成立以来,尤其是改革开放以来,在倾斜发展战略下,国家的投入也作了相对倾斜。其中,东部一直居高不下,而对西部的投入则相对或绝对不足,比如,东部全民基建投资占全国全民基建投资的比重在“四五”时期、“五五”时期、“六五”时期、“七五”时期、“八五”时期、1996年、1997年分别为35.5%、42.2%、47.7%、52.2%、51.9%、53.8%和53.3%。而西部同期所占比重分别为24.5%、

19.9%、17.2%、16.1%、15.3%、14.4%、15.7%。此外，西部由于地方经济不发达，税基弱，财政长期入不敷出，因此，西部地方政府的扶贫投入也十分有限。

(三) 西部剩存贫困者主体素质的极度低下。中国西部扶贫攻坚往往受到环境质量差，人口素质极度低下等多重压力。其中，西部剩存贫困者主体素质的极度低下，首先表现为思想观念的愚昧与落后；其次，则突出表现为人的智力水平低下，即弱智，据 1987 年全国残疾人抽样调查和 1995 年全国 1% 人口抽样调查，我国有各类残疾人 5 000 万，占全国总人口的 4.5%，文盲半文盲人口 1.45 亿，占全国总人口的 12.01%，其中智力残疾人（即弱智人）约 1 017 万，并以每年新增 100 人的速度不断增长（《人民日报》1996 年 3 月 6 日第 3 版）。这些弱智人口和文盲、半文盲人口，绝大多数分布于中西部贫困地区，仅甘肃和陕西南部，就分别有低能和痴呆傻哑人口 26.2 万和 22 万（颜红，1990）；再次则表现为劳动技能差和生活能力差，劳动者素质低下尤其是弱智就意味着其劳动能力的部分或全部丧失，暂时或永久性丧失。此外，西部剩存贫困者主体素质的极度低下还表现为无力获取和加工外界信息，缺乏对环境的适应能力和竞争能力等方面。

(四) 西部企业发展的严重落后。西部的落后在很大程度上是企业的落后。从企业数量看，无论从绝对数或相对数来比较，西部均远低于东部。1998 年，西部工业企业数为 1 066 325 个，比东部少 2 866 459 个，西部仅占东部的 27.1%。西部工业企业不仅数量少、密度低、规模小，而且盈利能力差，竞争力不强。1998 年，西部工业企业利润仅占全国的 3.2%。

从企业结构看，西部企业结构也不合理。从所有制结构看，西部国有工业比例较大，而其他所有制工业尤其是非公有制企业经济力量薄弱，截止到 1999 年 9 月，国有及国有控股工业企业在全部工业中所占比重，东、中、西部分别占 28%、66%、60%，其中贵州达 77.5%。另据统计，1998 年西部的个体工商户、私营企业、外商投资企业数目分别为 533.5 万户、15.9 万户和 13 968 个，而同期东部的数量则分别为 1 659.2 万户、83.3 万户和 19 876 个；从轻、重工业结构看，西部轻工业个数少，产值低，较多依靠重工业企业，轻、重工业结构不合理。1998 年，全国轻、重工业企业个数比值、产值的比值分别为 1.03、0.75，而西部同期则分别为 0.84、0.59；从企业规模结构看，1998 年，西部大、中、小型企业个数比为 1:1.94:16.2，而东部同期为 1:2.04:18.3。

(五) 西部基础设施的落后。我国西部落后的一个重要原因在于其基础设施的落后，尤其是交通不便，是制约西部经济发展的重要因素。西部铁路、公路、航空密度低且运量小，西部公路网的行车条件差、公路技术等级低和通达水平低。尤其是信息高速公路和信息网络等现代意义的基础设施更为落后。西部基础设施的落后，不仅阻碍了其人口的适当集中，加剧了其人口居住的分散性和封闭性，而且阻碍了其物质、信息、能量的交换，不利于社会分工的发育和市场的发育，阻碍了西部市场经济的发展，从而最终制约了西部经济发展，造成并加剧了西部贫困的自我维系。

(六) 西部社会保障体系的严重滞后。在社会主义市场经济条件下，社会保障体系是治理贫困也是遏制返贫现象产生和蔓延的一个技术性措施。但由于种种原因，西部的社会保障体制改革却严重滞后。其主要表现在：人们对保险的意义认识不够而不积极投保，社会保险水平低；由于国家财力有限，最低生活保障制度要推广到广大西部农村还需要一段相当长的时间；由于地方财力有限，西部社会福利和优待抚恤事业发展滞后。此外，西部城市社会保障不仅保障面窄，而且保障标准低。比如，1998 年深圳低保标准是 340 元，而重庆城区的低保标准是 130 元，辖属三市七县为 100 元，库区移民的万县、黔江两市仅为 80 元左右。

## 二、21 世纪我国西部反贫困必须采取的六个方面的对策建议

我国的“十五”计划明确指出：“扶贫开发是一项长期而艰巨的任务。要重点做好中西部的少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区的扶贫工作。”就西部而言，在21世纪，中国西部的反贫困必须侧重注意解决以下六个方面的问题。

(一) 在准确把握中国西部贫困现状及特征的基础上，21世纪中国西部反贫困的思路选择是实行政府救济型扶贫、市场开发型扶贫与再就业型扶贫并举。

所谓政府救济型扶贫，指国家对因自然、社会、经济生理或心理等方面的原因造成收入减少或中断，难以维持基本生活的个人家庭按一定标准给予经济或实物方面的救济，使其能维持基本生活的贫困救济制度。其扶助目标或对象具体包括西部贫困人口中不具备正常劳动能力的个人和家庭及由于不可抗拒的自然灾害而暂时陷入贫困状态的个人和家庭等。这也是市场经济国家通行的做法。在具体操作过程中，还应重视做好有关调查、统计工作；科学地确定贫困线标准；积极筹措救济资金等方面的工作。

所谓市场开发型扶贫，指对西部剩存农村贫困人口中具有劳动能力和劳动愿望的个人和家庭实施以市场为导向的经济开发，旨在帮助西部农村贫困人口形成自我发展的条件和能力，并以此为西部农村贫困人口脱贫致富奠定基础，从而最终实现西部农村贫困地区经济、社会、自然、生态之间的良性循环。

所谓再就业型扶贫，指对西部城镇贫困人口中具有劳动能力的人员或企业失业、停业人员除政府对其进行必要的生活救济外，更主要的是要通过人力资源的开发，帮助他们提高职业技能，增加就业机会，促进失业（下岗）人员的就业，从而使他们从根本上摆脱贫困，走上致富之路。这也是解决西部城镇贫困问题的一条根本出路或主要途径。

(二) 高度重视人力资源的开发，全面提高西部剩存贫困者主体的素质。这既是西部反贫困的关键，也是西部大开发的关键。

全面提高西部剩存贫困者主体的素质，主要应靠教育与培训。为此，国家和西部各级政府应确立以人力资源开发为中心的发展战略，把充分开发利用与合理配置人力资源作为基本国策，把人力资源开发纳入西部大开发的发展规划，落实必要的资源投入和切实可行的行政措施，从而在西部尽快普及初等教育，进行职工培训和特殊人群的适应能力训练，以提高其智力水平、适应能力和生产技能，使西部剩存贫困人口能有效地利用经济资源，把握经济机会。其次，开发西部的人力资源除开启才智外，还重视扶抑并重，抑制人口的过快增长，特别是抑制身体素质缺陷和障碍严重的弱智人口的再生产，从而为西部人口素质的改善和质量的提高创造良好的数量前提。此外，还应重视加强和改善西部地区的卫生保健服务体系等等。

(三) 加大对西部的扶贫投入，并重视提高投资效益。中央在各种扶贫措施中首先应考虑加大对西部的扶贫投入，其根本的出路又在于增加中央的财政收入。目前的关键是强化税收征管，特别是加强企业和个人所得税的征管。此外，还应进一步贯彻执行国家对西部的信贷、财税尤其是西部开发方面的优惠政策、措施；鼓励东部沿海发达地区对西部的对口支援；努力争取国际援助和世行贷款，吸引外商投资；西部各级地方政府也应广开扶贫投资渠道。

在增强对西部扶贫投入的同时，还应充分、合理、科学、有效地利用好资金，最大限度地提高西部扶贫资金使用效益和发挥资金的启动效应，从而实现西部扶贫资金的优化配置。为此，应改革现行扶贫资金的管理体制，弱化直接的行政干预，强化间接宏观调控，增强协调、服务、促进功能；建立、完善投资决策、制约、调控和监督机制，提高西部扶贫资金的使用效益；深化改革，运用经济、法律和行政等手段，干预西部的资金逆流，使已注入的西部扶贫资金能全部用于西部的经济开发建设；重视对西部的综合配套投入等。

(四) 深化西部企业体制改革，通过一系列企业制度创新，积极培育西部有竞争力的企业主体。这既是进行西部城镇反贫困的重要途径，也是推进西部大开发的重要条件。

首先,应根据现代企业制度的原则,深化西部国企改革,如通过实行公司制改造,转换企业经营机制;实行股权多元化,并加快国有股流通;建立、完善高层经理人员的激励、约束机制;建立科学的法人治理结构,理顺政企、党企、党资之间的关系;实行资产重组,实现资源优化配置;有进有退,推进国企战略性改组等措施,激活西部大中型国企,提高其盈利能力和竞争能力。其次,应广泛动员社会各种力量,通过直接办企业等形式,大力发展西部的中小企业,尤其是各种非公有制经济,从而增加西部企业主体的数量。此外,还应重视加大引进外资力度,吸引外商投资西部企业,这也是增加西部企业主体数量,提高西部企业素质的重要途径。

(五)加强基础设施建设,改善自然、生态环境,从根本上改善西部地区基本的生产和生活条件。

一方面,21世纪中国西部的反贫困应以加强基础设施建设为先导。首先,西部应加快建立以铁路为骨干、各种运输方式相结合、高效畅通的交通运输网络;其次,信息高速公路和信息网络也是值得西部高度重视的现代意义上的基础设施;此外,还应重视加强农田水利基础设施建设,改善西部的农业生产条件;加强公共服务基础设施建设,改善西部的社会环境等,从而为西部的反贫困创造一个良好的外部“硬”环境。

另一方面,21世纪中国西部的反贫困,还必须重视处理好经济效益与生态效益的辩证统一关系,坚持走一条扶贫开发与环境保护同步发展的新路,并坚决反对“先污染,后治理”的扶贫开发模式。为此,政府首先应加大对西部生态环境的治理,偿还历史欠帐,提高国土整治和水资源的调配等。此外,政府还应通过一系列制度创新,使西部经济人的行为对环境所产生的外部效应内部化,从而最终有效地制止人们为追求自身利益而破坏资源与环境的行为,从根本上改变西部生态环境恶化的状况,从而为21世纪中国西部的反贫困并进而实现可持续发展创造条件。

(六)建立、完善多层次的社会保障体系,这是实施21世纪中国西部反贫困战略的重要保证。首先,应为西部剩存贫困人口尽快建立、健全社会安全保障网络,当务之急是尽快将最低生活保障线制度扩大到西部农村,尤其是扩大到西部贫困地区。其次,应积极发展西部保险事业,如通过宣传,提高西部农民对保险事业的认识;基于西部贫困地区农民还认识不到保险的意义而不积极投保等现实性制约因素,目前的现实选择之一是西部贫困地区的各级政府应采取果断措施,用扶贫资金的一部分交纳保险费,与单纯发放救济款相比,这样做更高一筹;还应贯彻自愿互利的原则,理顺西部贫困地区保险事业中国家、保险机构与贫困者之间的利益关系等。此外,西部各级地方政府还应重视引导西部贫困地区人们积极发展和完善各种形式的农村合作医疗保险制度,并重视健全社会福利和优抚安置等方面的社会保障制度。

#### 参考文献:

1. 陈端计著:《贫困经济学导论》,新疆大学出版社1997年版。
2. 陈端计著:《中国经济转型中城镇贫困问题研究》,经济科学出版社1999年版。
3. 霍学喜等:《“九五”后四年扶贫攻坚的思路与反贫困对策》,《农业经济问题》1997(4)。
4. 唐安等编著:《西部大开发——西部的资源、环境、政策与机遇》,南方出版社2000年版。

(作者单位:厦门大学经济研究所)

责任编辑:苏成