

加快贫困山区的开发建设

艾 云 航

(中共中央农村政策研究室)

提 要 贫困山区的开发建设,对进一步密切党群关系,加强民族团结,实现四化建设宏伟目标,都有着重要的战略意义。全国贫困山区有 18 片。国家对贫困山区采取了一系列扶持措施,如放宽政策、扩大农民经营主动权和减轻农民负担等。目前这方面的工作已取得一些成绩。为加快贫困山区开发建设步伐,要采取五种政策性措施。

关键词 贫困山区 开发 建设 扶持措施 政策性措施

贫困山区的开发建设问题在我国经济和社会发展进程中,是一个需要特别重视的重大经济-社会问题。如果对山区不积极进行开发建设,不想办法帮助山区人民尽快脱贫致富,让他们长期靠国家扶持、补贴,过着困苦的生活,物质文明建设就谈不上,精神文明建更谈不上,这样下去是要影响四化建设进程的。因此加快贫困山区的开发建设,把丰富的自然资源从潜在优势变成生产优势,进而变成商品优势,变成现实优势,尽快帮助贫困山区脱贫致富,这是社会主义物质文明建设和精神文明建设的一项重要内容,对进一步密切党群关系,加强民族团结,实现四化建设的宏伟目标,都有重要的战略意义。

一、贫困山区的特点

根据多年人均收入水平、集中连片和地域性差异等指标,目前把全国贫困山区分为 18 片。其特点主要有如下几个方面。

(一) 自然资源丰富多样,保护利用不够

贫困山区幅员辽阔,土地资源丰富。但山地面积大,坡度大于 25° 的坡地比重大,耕地所占比例小,土质差,水土流失严重;粮食产量低而不稳,口粮短缺。尤其是过去在“以粮为纲”的错误方针指导下,毁林毁草开荒严重,水土流失不断加剧,生态环境日趋恶化。由此贫困山区在沿着“森林→灌丛→耕地→裸岩石山”方向演变。粮食生产上不去,森林资源却遭到严重破坏,呈现“越垦越穷,越穷越垦”的恶性循环。近年来,这一状况虽有所改变,但还没有根本转变。

贫困山区生物资源多样。全国 3 万多种种子植物、1800 多种陆生脊椎动物,绝大多数在贫困山区。这对全面发展贫困山区农林牧副渔各业和工商业,提供了良好的物质条件。但长期以来由于保护利用不当,许多动植物资源采捕过度,森林资源破坏尤甚。

贫困山区矿产资源比较丰富,已探明的金属矿藏有30多种,稀有金属矿有20多种,非金属矿有60余种。但贫困山区的矿产资源没有加以合理开发利用。

(二) 多民族聚居,多种经济形态并存

全国18片贫困山区中,12片是少数民族地区,涉及全国5个民族自治区,24个自治州,44个自治县。全国55个少数民族,其中90%以上在贫困山区。从东北努鲁儿虎山至西北黄土高原,主要居住着蒙古、回、满和东乡等少数民族。从西北帕米尔高原经青藏高原至西南横断山脉、滇南山地和华南桂西山区、华中武陵山区,分布有维吾尔、哈萨克、藏、彝、苗、瑶、傣、哈尼、基诺、白、景颇、佤和土家等少数民族。

全国贫困山区经济发展存在着多种层次多种形态。这就是:1.汉族主居的沂蒙山区、大别山区、秦岭大巴山区、井冈山地区、闽西粤北山区、太行山区、吕梁山区等,距大中城市较近,交通较方便,经济文化较发达;2.同汉族地区接壤的回、满、壮、白、傣、维吾尔和蒙古等族聚居区,与汉族长期交往密切,互相学习,经济文化也较发达;3.居住在地域偏远、交通较闭塞的草原、高原、平坝上的回、蒙古、维吾尔、藏、哈尼、阿昌和哈萨克等族,商品经济不发达,基本属自然经济形态;4.居住在边远山区的瑶、苗、藏、回和土家等族,经济文化更加落后,连简单再生产都难以维持;5.解放前基本处于原始公社末期的傈僳、佤、景颇、布朗、怒、崩龙、基诺、独龙和拉祜等族,处于奴隶制的彝族和高寒山区的苗、瑶族,世代居住在深山峡谷,与外界很少往来,刀耕火种,缺乏商品生产观念,经济文化十分落后。

(三) 交通不便,经济落后,财政困难

贫困山区山高路远,居住分散,公路和人马驿道稀少,交通十分不便,尤以西部少数民族地区更为突出。占全国总面积2/3以上的西部地区(以山区为主),铁路里程还不到全国铁路里程的1/4。目前全国还有4000多个乡10几万个村不通汽车或拖拉机,而这些大都在贫困山区。因此贫困山区群众行路难,物资交流和商品输出更难,严重影响经济发展。

贫困山区经济十分落后。贫困面较大的甘肃、宁夏、青海、西藏、内蒙古、新疆等省区,土地面积超过全国土地面积的一半,工业产值却不到全国工业产值的4%。所有的贫困山区,几乎没有什么大工业。即使有工业,结构也十分不合理,多半是采矿和原料粗加工。

由于经济落后,贫困山区财政普遍困难,入不敷出,靠国家补贴过日子。国家对贫困山区除财政定补外,每年还通过各种渠道拨给大量专项资金。贫困山区粮食普遍不能自给,靠国家调拨。从外地调进粮食,运距远,成本高,品种不对路,既增加了国家粮食生产和财政补贴的负担,又加剧了运输紧张和群众负担。

(四) 文化教育落后,人口增长过快,科技力量薄弱

1949年以来,贫困山区在发展文教卫生事业,普及科学技术方面做了不少工作,取得了一些成绩。但是同平原地区相比,还非常落后。这主要表现在:1.文化设施少,群众文化生活极其贫乏;2.教育事业十分落后,普遍存在着校舍设备差、师资质量差,学生入学率低、巩固率低、合格率低,文盲多的现象;3.卫生条件差,缺医少药,地方病多;4.人口增长过快,人口素质低;5.科技人员少,人才外流严重,科技水平低。

二、国家对贫困山区的扶持

1949年以来，党中央和国务院对贫困山区十分关心。1984年党中央和国务院把“切实帮助贫困地区逐步改变面貌”列为一项重要内容。党中央和国务院领导同志多次深入贫困山区进行考察慰问，要求在“七五”计划期间把贫困地区群众的温饱问题基本解决。近年来，国家对贫困山区采取了一系列扶持措施。

（一）进一步放宽政策

1984年党中央和国务院对贫困山区进一步放宽政策，实行比一般地区更灵活、更开放的政策，彻底纠正过去那种集中过多、统得过死的弊端，给贫困山区农牧民以更大的经营主动权。这主要有：1.在坚持土地公有的前提下，由群众自主选择最适宜的经营形式。2.耕地承包期可以延长到30年。允许转让承包权。3.牲畜可作价归户，私有私养，允许自宰自售。4.草山草坡可以分包到户，由户长期使用，集体的宜林近山、肥山和疏林地可划作自留山。由农民长期经营，种植的林木归个人所有，允许继承，产品自主处理可以折价有偿转让，允许卖“活立木”。不便归户经营的远山、瘦山，可以实行合作经营，造林种草，收益按股分红。荒山多的地方，可以独户或联户承包经营，承包期不少于50年；还可包给平原地区的群众经营，收入按比例分成，集体林场可以折价作股办林业合作社，按股分红；也可以联产承包经营。5.国家在贫困地区兴办的企事业单位（国营林场、牧场、自然保护区、水库、电站、工厂等）要本着不与农民争利和适当让利于民的原则，处理好同周围农村的关系。水库的发电、水费和水产、林产收入在一定时期内应以一定比例用于安排水库移民的生产。凡国营企业单位无力经营或经营得很不好的山场、水面、矿藏，可以包给农民经营，收益按一定比例分成；这些单位如需要人力，应尽量从周围农村吸收，或采用和周围农民联营办法，以充分利用资源，增加农民收入。6.凡有矿产资源的地方，有关部门要有计划地划定地段，积极组织当地农民集资开采，或由当地人同外地人合作开采，开采者应按规定交纳国土资源使用费，遵守国家有关法律、法令。7.坡度25°以上的陡坡耕地原则上要逐步分期退耕，由原来耕者造林种草，谁种谁有，长期经营，允许继承。

（二）减轻负担，给予优惠

近几年国家对贫困山区采取了一系列减轻负担，给予优惠措施。这主要有：1.对贫困山区从1985年起，分别情况，减免农业税，最困难的免征农业税五年，困难较轻的酌量减征一至三年；2.鼓励外地到贫困山区兴办开发性企业（林场、畜牧场、电站、采矿、工厂等），五年内免交所得税；3.一切农林牧副产品 and 土特产品（包括粮食、木、竹），都不实行统购、派购办法，改为自由购销，有关的国营部门和供销合作社应积极开展代购代销业务；4.部分缺衣少被的严重困难户，由商业部门赊销适量的布匹（或成衣）和絮棉，需要蚊帐的亦可赊销。赊销贷款免息；5.利用库存的粮棉布，采取以工代赈办法，组织山区群众修建公路和小型水利工程，解决山区行驶难、人畜用水难的问题。据统计，1984—1987年，国家共拨出价值27亿元人民币的粮棉布，帮助山区修建公路和人畜饮水工程（解决有数百万人畜的饮水），共修道路4.5万公里，其中标准较高的公

路3.1万公里。这对搞活山区商品流通,加速商品周转,促进群众脱贫致富起着重要作用。

(三) 加强对贫困地区的领导, 拨出专项贴息贷款支持贫困地区的开发建设

根据1986年党中央决定和赵紫阳同志视察川鄂边界贫困山区时提议,于当年6月成立国务院贫困地区经济开发领导小组;并决定在“七五”计划期间在原有扶贫资金数量不变基础上,每年向贫困地区增加投放10亿元专项贴息贷款。国家这笔专项资金重点扶持的集中连片的贫困县331个,约4000万贫困人口。为用好这笔资金,国务院贫困地区经济开发领导小组认真总结了解放30多年的经验教训,借鉴“三西”地区(甘肃省定西地区、河西走廊地区和宁夏西海固地区)近几年建设的经验,对工作进行了初步改革,采取了必要措施。这主要有:1.彻底改变过去那种单纯救济的作法,实行新的经济开发方针,即在国家必要的扶持下,利用贫困地区地上地下的丰富自然资源,进行开发性的生产建设,发展商品经济,启动内部活力,走依靠自己脱平致富的道路。这是一个带有根本性的转变。2.改变过去平均分散使用扶贫资金到处撒“胡椒面”的老办法,根据“统一规划,统一安排,渠道不乱,用途不变,相对集中,重点使用”的原则,将中央和地方用于贫困地区经济开发的各项资金,捆起来按项目投放管理。3.改变过去只给钱给物的单项输入方式,围绕项目开发,开展大规模的农民技术培训和干部培训,实行技术、信息、管理和资金、物资综合输入,配套服务。

(四) 实行地区联合

打破贫困山区的封闭状态,开展多种形式、不同层次的横向联合,把贫困山区的开发与发达地区的发展结合起来。发达地区的资金、人才、技术向贫困山区流动,贫困山区的劳务向发达地区流动的双向流动,正在迅速发展,日益扩大。1986年22个省区的贫困县输出劳动力即达260.3万人。

(五) 制定长期规划

把贫困山区经济开发纳入整个国民经济长期发展规划,把解决眼前温饱与区域长期发展结合起来。国家计委和国务院贫困地区经济开发领导小组已经召开了各省区和各部委的专门会议,进行了部署,1988年要编制完成《2000年贫困地区科技、经济、社会发展规划》方案。

(六) 组织国家机关, 动员社会各界, 发扬扶贫济困精神, 采取“包山头”办法, 帮助贫困山区改变落后面貌

目前,国家科委、商业部、农业部、民政部、地矿部、中国科协、林业部、国家教委、国家计委、国家民委、水利部、化学工业部等部委已派出开发工作团和调查组,分别奔赴大别山、沂蒙山、武陵山、井冈山、吕梁山、太行山、九万大山、桂西北、闽西粤北、长江三峡等贫困山区,开展科技扶贫工作,深受当地欢迎。人民解放军、民主党派和群众团体也做了大量的工作。各省市区普遍实行厅局对口帮县、地县部门包干扶贫的办法。

三、加快贫困山区开发建设的政策性措施

(一) 努力提高粮食自给率, 积极开展多种经营

粮食是发展山区经济的基础。山区必须重视粮食生产,争取自给或大部分自给,从

外地调进粮食是靠不住的。其原因在于：一是全国粮食状况不富裕；二是运距远、运力紧张、运费太高；三是粮食品种不对路；四是粮食实行购销同价后，山区农民买不起。提高粮食自给率的措施有：1.经营好现有的基本农田，重点放在水浇地、坪地、沟坝地和梯田等基础较好的耕地上。2.积极改善生产条件。凡有灌溉条件的地方，要管好用好现有的水利设施，积极做好维修配套，充分发挥“水利是农业的命脉”作用。没有灌溉条件的地方，要积极推广以蓄水保墒、增施有机肥和种绿肥等为关键的旱作农业技术措施，努力提高单产。3.增加必要的物质技术投入。国家和地方应专项增加贫困山区的化肥、地膜等物资投入，推广良种和新的耕作技术。4.提倡幼林期林粮间作，栽种“铁杆庄稼”。5.利用草山草坡多的有利条件，积极发展草食畜牧业，改善食物结构，节约粮食。6.提倡用林牧土特产品和药材等同平原地区交换粮食。7.农村返销粮、奖售粮，都要和造林种草、养畜、交售产品挂起钩来。8.发挥平原、坝区种粮优势，建立商品粮基地，积极发展粮食重点户、专业户，支援山区建设。

要放手发动群众，利用山区资源丰富的有利条件，在发展多种经营上大作文章。对山区要进行综合治理，林牧农副渔全面发展，造林种草，草灌乔相结合，治山治水，改善贫困山区生态环境。要改变单纯发展用材林的思想，实行用材林、经济林、薪炭林、水源林、防护林相结合，特别是发展见效快、收益大的速生丰产林、干鲜水果、木本粮油、茶、桑、药材等。要积极发展乡镇企业和各种家庭工副业。特别要把发达地区劳动密集、收益相对较低的产业逐步移植到贫困山区，抓紧组织剩余劳力向第二第三产业转移。要鼓励群众集资入股，联合兴办食品、饲料、茶叶和药材等加工业。要积极发展采掘、运输和采集等多种经营。国家和地方应有计划地为贫困山区搞好能源与交通等基础设施建设，支持乡村工业、商品流通的发展。贫困山区应有领导地组织劳务输出。劳务输出是投资少，见效快，既能治穷致富，又能开发智力的重要产业，要高度重视，加以大力发展。

（二）发展商品经济，强化社会服务体系

贫困山区的开发建设主要是充分发挥本地资源优势，发展商品经济。目前，多数地区解决温饱问题是从自给性的种养业起步的；但从长远看，只扶持小农经济的自给性生产，不把解决温饱问题与发展商品经济结合起来，不改变单一畸形的产业结构，就不可能稳定地加以解决，不可能从根本上脱贫致富。发展商品经济，优化产业结构，就是要背靠资源，面向市场，改造传统产业，开发新兴的产业，为贫困山区提供就业机会，增加更多的收入。就一个区域来说，无论发展什么产业，都要因地制宜，发挥优势，相对集中，连片发展，逐步形成有一定规模的商品生产基地。要以产品加工为龙头，系列开发，综合利用，创造自己的主导产品和有竞争力的拳头产品。

组织千家万户发展商品生产，必须搞活流通，建立、健全、强化社会化服务体系，要提倡多方来办系列化综合化服务。农村供销社以及商业、粮食、外贸等部门，过去是以产后服务为重点，现在要结合农村经济体制改革，扩大服务领域，增加产前、产中的服务。农林、水利、畜牧、农机、科技等部门的农村服务组织，过去是以技术服务为重点，现在要增加产前和产后服务，并允许他们逐步办成服务型的经济实体，充分发挥行业服务的作用。同时，要大力支持和鼓励农村能人、专业户、联户兴办各种服务型经济组

织,聘请民间能人参加,建立各种行业协会。随着经济体制改革的深入发展,要逐步将政府组织生产的某些职能转移给服务组织和行业协会,使他们成为联系千家万户,发展商品经济的主要力量。

(三) 努力搞好智力开发,把科学技术作为经济开发的支柱

贫困山区的开发建设归根到底是人的智力开发。从长远看,发展基础教育是提高贫困山区劳动者素质的重要出路。但在目前情况下,提高素质的主要办法是,转变观念,放宽政策,把现有一切可以有所作为的人才发掘出来,带领群众脱贫致富。因此,1.要改变陈旧观念,肃清各种“左”的影响,大量启用农村乡土人才;2.要制定政策,采取措施,稳定现有的本地人才,广泛吸收外地人才,对知识分子按其开发建设中的贡献,确定报酬和各种优惠待遇;3.要以在乡知识青年为重点,认真办好农村职业技术教育和成人教育,有计划地开展对农民的专业技术培训,要根据项目开发的需要,采取多种形式尽快使每个贫困户有一个劳动力掌握一到两门实用技术;4.有计划地轮训干部,提高各级干部对经济开发的领导水平。

贫困山区的开发建设,必须依靠科学技术进步,要把发展以科技为支柱的商品经济摆上突出地位,认真组织力量抓好现有科学技术成果的推广和应用。这包括:1.要结合提炼当地先进经验(如林果、粮食、畜牧等方面的高产经验),积极示范,大力推广。充分利用技术市场积极从外地引进最急需的科技成果,提高生产水平,取得更大的经济效益。2.采取多种形式,充分发挥科研单位、大专院校、群众团体和民主党派智力扶贫的作用,帮助贫困山区制定和完善开发建设规划,进行咨询指导,参与各项经济技术决策,建立技术试验、示范基地等。3.对那些为贫困山区开发建设作出贡献的科技人员要给予表彰和奖励。

(四) 加强横向经济联系,实行公开招标来承包开发

为把贫困山区的资源优势变为生产优势,进而变为商品优势,变为现实优势,必须加强横向经济联系,实行对外开放。对外开放,包括对国外和国内各兄弟省市区开放,积极引进国内外的资金、人才、技术和管理经验,取人之长,为本地所用。积极开展同外商的合资、独立和补偿贸易。加强东西部交流,密切城乡关系,改变封闭状态。采取优惠措施鼓励兄弟省市区到本地兴办开发性企业,组织山区干部到沿海地区挂职学习,开阔视野,增长知识,掌握领导商品生产的本领。组织城市和发达地区对贫困山区实行对口支援,包建新厂、改造老厂、成建制培训技术骨干。设在贫困山区的国营厂矿,应扩散产品,积极帮助当地发展乡镇企业和地方工业。

为提高资金的使用效益,应把竞争机制引入贫困山区开发建设中。今后凡是适合承包开发的项目,都应公开招标,项目招标既要对内,也要对外,小型项目可以承包给当地有技术专长、有经营能力、敢于承担风险的能人去办;资金数额较大、技术和管理水平较高、当地没有能力开发的项目,以及经济效益不好的现有企业,要欢迎发达地区、大中城市、工商企业、科研单位、大专院校,以及社会上的工程技术人员到贫困山区承包开发。承包项目的形式可以灵活多样,可以由承包单位和承包人独立经营,也可以联营,或采取其他形式。

(五) 加强对贫困山区开发建设的领导

县一级领导是搞好贫困山区开发建设工作的关键。因此各贫困县领导要把山区经济建设作为全部工作的中心任务,要真正摆上议事日程。有关省市区要为贫困县配备坚强的领导班子,并保持相对的稳定,要选择得力干部,健全和充实经济开发建设办事机构。对勇于开拓前进、经济开发建设成绩突出的干部、要支持、保护和表彰奖励。

贫困山区的开发建设是一个系统工程。各有关部门应加强整体观念,互相配合,互相支持,有领导、有计划、有步骤、有组织地把贫困山区开发建设工作搞好。

各级领导干部,要转变作风,深入实际,调查研究,尊重自然规律和经济规律,因地制宜地帮助当地制定山区经济开发总体规划和分期实施计划,明确主攻方向和奋斗目标,找到突破口,做到长计划,短安排。要帮助群众树立自力更生、艰苦创业。治穷致富的精神,帮助加强农村基层领导班子的建设。充分发挥能人带头致富的作用,提倡先富帮后富,富户带穷户。要因地制宜地帮助贫困户找到脱贫的门路和办法,把工作做到实处。

要认真抓好计划生育,提倡晚婚、少生、优生,严格控制人口增长,提高人口素质。积极改善贫困山区的医药卫生条件,注意加强对严重危害人民健康的地方病、流行病、传染病的防治,医科院校、大中城市和部队医院应积极帮助贫困山区培训医务人员和为农民防治疾病。

综上所述,加快贫困山区的开发建设,是我国社会主义现代化建设的需要,是全国人民的迫切愿望,是项光荣而艰巨的任务。目前,贫困山区开发建设工作已取得一些成绩,但发展不平衡,工作还相当艰巨。尤其困难的是少数民族地区,西南、西北某些落后地区,即使低标准地解决温饱问题,也需要花费极大的力气。不过,可以肯定,采取并实施前述五种政策性措施后,贫困山区的开发建设步伐一定会加快。贫困山区的脱贫致富指日可待!

SPEED UP THE DEVELOPMENT AND CONSTRUCTION OF THE IMPOVERISHED MOUNTAINOUS REGION

Ai Yunhang

(Research Department of Rural Policy, the Central Committee of the Communist Party of China)

Abstract

To speed up the development and construction of the impoverished mountainous region is the needs of the socialist modernized construction, as well as the urgent aspiration of the people of the whole country.

According to per capita income of years, concentrated and joining areas, and

regional difference, etc. the impoverished mountainous region is divided into 18 areas, in which concentrated and joining impoverished counties are 331 and impoverished population is about 40 million.

Since 1979, the government has taken a series of supporting measures to change the backwardness of the impoverished mountainous region, for example, relax policy, extent the management initiative of farmers, lighten the burden on the farmers, allocate a large amount of funds for supporting the impoverished mountainous region and train rural scientists and technicians. Making great efforts, the impoverished population has reduced and live of farmers has improved in the mountainous region, but the development is unbalanced, especially, in the minority nationality region.

Henceforth, the measures in policy for speeding up the development and construction of the impoverished mountainous region are:

1. actively raise the degree of self-sufficiency in grain and vigorously develop diversified economy;
2. develop commodity economy and enhance the social service system;
3. make great efforts to develop intelligence in order to turn science and technology into the mainstay for developing economy;
4. expand the crossing economic relation and contract developing project by public bidding;
5. strengthen guidance.

Key Words impoverished mountainous region, development, construction, supporting measures, measures in policy