

# 增强我国中西部山区扶贫开发

艾 云 航

(中共中央政策研究室, 北京, 100017)

**提 要** 论述了我国中西部山区扶贫开发取得的成就和面临的问题, 提出了增强扶贫开发的十项政策措施: 搞好宏观调控, 转变思想观念, 实行优惠政策, 加强基础设施建设, 采取倾斜政策, 开展横向联系, 加快发展乡镇企业, 搞好智力开发, 强化社会化服务体系建设, 积极开展扶贫济困活动。

**关键词** 扶贫开发 中西部山区 政策措施

1984 年来在党中央、国务院领导下, 经各级党政领导部门和社会各界的努力, 全国农村贫困人口已由 1985 年的 1.25 亿减少至 1992 年的 8000 多万, 主要集中在中西部山区。

## 一、中西部山区扶贫开发面临的新问题

### (一) 思想认识还不适应发展社会主义市场经济的新形势

党的十四大报告明确提出: “我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。这是进一步解放生产力, 加快经济发展步伐, 建设有中国特色的社会主义的一项根本性措施。发展社会主义市场经济, 就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用, 使经济活动遵循价值规律的要求, 适应供求关系的变化; 通过价格杠杆和竞争机制的功能, 把资源配置到效益较好的环节中去, 并给企业以压力和动力, 实现优胜劣汰; 运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点和契约化管理, 把生产经营活动纳入宏观调控轨道, 促进生产和需求的及时协调。这对抑制市场波动, 保证市场供应, 稳定市场物价起着重要作用。但几十年来由于贫困山区商品经济不发达, 广大干部长期在计划经济指导下, 习惯于发展产品经济和依赖国家救济, 对市场经济知之甚少, 有畏难情绪。同时也有一些干部对建立社会主义市场经济体制的长期性、艰巨性认识不足, 好像一搞市场经济什么问题都解决了, 因而放松了扶贫开发工作, 把主要精力放在建开发区、引进外资上。这些情况表明, 贫困山区广大干部的思想认识还很不适应发展社会主义市场经济的新形势。

### (二) 资金、人才外流严重

随着社会主义市场经济体制的建立, 贫困地区最缺乏的资金、人才等生产要素, 越来越加流向经济发达地区。据有关部门不完全统计, 1992 年国家总体控制的信贷规模之外, 贫困地区通过股票、债券、彩票、集资、拆借等各种手段流向沿海发达地区的资金达数百亿元。在利润驱动下, 贫困山区资金向效益地区流动日益严重。由于贫困山区条件艰苦、待遇

本文收稿日期: 1993-07-28.

低、子女升学就业难等实际问题,不少科技人才不安心山区工作,外流严重,不仅高级人才流失,中初级人才也在流失,形成“老的留不住,新的不愿来”,后继乏人的局面。

### (三)国家扶持贫困山区的特殊政策和优惠措施逐步弱化,农民负担过重

随着经济体制改革的深化和市场价格的放开,国家在计划经济体制下对贫困山区实行的一些行之有效的特殊政策和优惠措施日益弱化,甚至不复存在。如国家对贫困山区实行减免农业税和扶贫企业税等政策,早已因为财政分级包干体制的出现而不再管用。国家每年专项安排的各项计划内扶贫物资因物价体制和流通体制改革而大幅度减少。每年国家专项安排的扶贫贴息贷款因资金短缺而不能按时发放。粮食购销体制的改革,使贫困山区每年大量调进的口粮由于不再享受中间补贴而买不起,重新引起毁林毁草开荒种粮。贫困山区有些地方不适当的摊派很多,农民负担很重,严重影响群众建设山区、改变落后面貌的积极性。

### (四)贫困山区劣势日益突出,与发达地区的差距越来越大

随着社会主义市场经济体制的建立,全国统一大市场的形成,贫困山区交通不便、劳动力素质低、商品意识不强等方面的劣势将日益显露出来,在激烈竞争面前,无论是企业,还是农民,都难以进入市场。传统产品因成本高、质量差而容易出现卖不出去的危险。有些经济效益不高的企业容易被挤垮。近些年贫困山区经济开发确实取得了很大成绩,各项经济发展指标不断提高,群众生活明显改善;但与发达地区相比,差距不是缩小,而是在扩大,今后如不采取有效措施,将进一步扩大。

### (五)贫困山区环境脆弱,破坏容易、恢复难

社会主义市场经济主要是通过价格杠杆和竞争机制来配置资源。木材、矿产、能源等资源实行市场价格后,如果没有强有力的宏观调控手段,很容易发生乱砍滥伐、乱挖滥采、乱开滥建,不仅破坏资源,而且会造成水土流失,环境恶化。特别是西南贫困山区,坡度陡、土层薄、降雨多,一旦植被遭到破坏,岩石很快就裸露出来,生态环境就难以恢复。

### (六)靠道义号召和行政手段动员社会力量扶济贫困的难度增大

在市场经济条件下,各部门、各社会团体讲究经济效益、追求自身利益的趋向越来越明显,同时在机构改革中把一部分人员、资金、物资分流出去办经济实体,部门扶贫积极性下降,不可能像前几年那样拿出大批人力、财力、物力支援扶贫开发。

## 二、增强中西部山区扶贫开发的政策措施

### (一)加强组织领导,搞好宏观调控

增强中西部山区扶贫开发,发展社会主义市场经济,是社会主义现代化建设的需要,是贫困山区人民的迫切愿望,是项光荣而艰巨的任务。各级党政领导部门都要把脱贫致富作为经济工作的首要任务,继续抓紧抓好。各级领导机关的主要负责同志要深入实际,调查研究,切实抓出成效。要选派精明强干、勇于开拓的干部到最困难的贫困县、乡、村开展工作,尽快改变那里面貌。要搞好扶贫开发机构的建设,改变贫困山区落后面貌,是一项长期而艰巨的任务。在机构改革中,扶贫开发机构只能加强,不能削弱,更不能撤销。要选派

得力干部充实扶贫开发办事机构。要认真贯彻落实中央、国务院关于减轻农民负担的重要指示,贫困山区农民除了完成不超过上年度人均纯收入 5% 的村提留、乡统筹外,不再承担其他任何负担。

贫困山区扶贫开发,是项系统工程,涉及到许多部门,必须加强组织协调,增强整体观念,互相配合,互相支持,有领导、有组织、有计划地把扶贫开发搞好。

切实搞好宏观调控,是保证扶贫开发顺利进行的前提,也是当前抓住机遇的重要一环。对于把握机遇和发展市场经济,要全面正确地认识:既不能过于求稳,丧失发展的机遇;也不能一讲加快发展,就头脑发热,不顾实际可能,盲目上新项目,一味扩大投资规模。同时更不能认为搞市场经济就是搞无政府的自由经济。这种情况即使在当今资本主义世界也已经严加控制。发达国家的市场经济在宏观调控上一般都有比较严格和规范的做法,许多好的东西还可以为我们借鉴。

根据国内外经验,在扶贫开发中应从以下几个方面做好宏观调控:一是严格掌握、合理使用扶贫开发资金和物资。各项扶贫开发资金、物资,要按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、性质不变、相对集中、配套使用、确保效益、各记其功”的原则使用。要根据财力和物力的可能,确保贫困山区基础设施和基础产业的建设,推进产业结构的调整,促进乡镇企业和二三产业的发展。对于各种投资的资金来源,包括新增贷款,回收再贷,各种债券、股票和其他形式的集资,都要进行管理和监督。对兴办各种开发区和房地产业,要加强引导和管理。二是加强市场管理。贫困山区地域广大,居住分散,交通不便,农户离市场远,缺乏商品意识,买难卖难同时存在。政府有关部门应按经济发展区域,积极发展市场,并加强管理,使广大农民在发展市场经济中得到好处。三是对贫困山区森林、矿产、水能等资源的开发,国家应该搞好宏观调控,有计划、有组织地开采,严禁乱砍滥伐,乱挖滥采、乱开滥建,切实做到保护资源,合理利用资源。四是要发挥信贷、税收、法律在宏观调控中的作用,保证国法、国策的权威性,加强监督检查,狠抓落实,做到有奖有罚,奖罚分明。

## (二)解放思想,转变观念,坚持不懈地搞好扶贫开发

今后在扶贫开发中,一定要适应社会主义市场经济新形势,解放思想,转变观念,在国家必要的扶持下,以市场为导向,发挥资源优势,发展商品经济,走主要依靠自力更生脱贫致富的道路。要由计划经济观念转向市场经济观念上来,树立在市场上融通资金,在市场上开辟经营渠道,在市场上实现效益的新观念。要破除单一经营、分散经营观念,树立发挥综合优势、整体优势和互补优势的观念。要摆脱扶贫开发管理中的行政化观念,学会运用市场竞争机制来搞开发。要破除用人上的求全责备、论资排辈的思想,善于发现人才,特别是要大胆提拔使用德才兼备、勇于开拓的中青年干部,坚定地支持在改革开放和扶贫开发中有作为的干部。

社会主义市场经济体制的建立,需要一个逐步发展不断完善的过程,贫困山区脱贫致富更需一个长期艰苦奋斗过程。无论是发展市场经济,还是改变贫困山区落后面貌都需要一个循序渐进的过程。现在温饱还没有解决的大部分是自然条件恶劣、社会发展程度低、经济文化落后、交通不便、商品经济不发达的山区和少数民族地区,以及多灾地区、库区、人畜饮水困难地区、地方病高发区。解决这些地区群众温饱问题,难度很大,困难很多。同

时已经解决了温饱问题的贫困山区,也很不稳定,一遇自然灾害,仍有一部分人口饱而复饥、暖而复寒。因此决不能因为要建立社会主义市场经济体制而忽视扶贫开发工作。要把扶贫开发作为一项长期任务,只能加强,不能削弱,坚持不懈地进行下去。

### (三)逐步发展市场经济,继续实行优惠政策

从长远看,发展社会主义市场经济为合理利用贫困山区资源、搞活商品流通、发展文教卫生、促进经济发展、加快脱贫致富步伐创造了有利条件。但贫困山区环境脆弱,经济基础较差,长期靠国家扶持,自我发展能力很弱,市场意识淡薄,如果不从实际出发,照搬发达地区做法,普遍实行市场经济,一切都靠市场调节,势必影响贫困山区的经济开发,带来不良后果。如果化肥、柴油、农膜等生产资料完全取消国家补贴,一律按市场价格销售,农民买不起,粮食生产就要受影响,使本来粮食就不能自给的贫困山区将更为紧张。木材、矿产、能源等资源实行市场价格后,如果宏观调控抓的不好,就容易出现掠夺性的砍伐开采,破坏资源和环境。农民由于缺乏商品意识和经商手段,生产的产品市场不对路,往往卖不掉或遭受中间商的盘剥。

为了避免出现这些问题,应采取以下政策措施。

1. 发展社会主义市场经济是个渐进过程,要根据不同地区的社会经济发展状况,因地制宜、因时制宜地进行,允许有先有后,有快有慢,切不可一刀切,一哄而起,急于求成。贫困山区自然、经济、社会条件都不如平原地区,更不如沿海发达地区,应从本地实际出发,采取切实可行的有效措施,积极创造条件,引导广大农民逐步走上发展市场经济的轨道。

2. 国家对贫困山区应继续实行特殊政策。为保证贫困山区粮食的稳定发展,对供应的化肥、柴油、农膜等生产资料应继续实行补贴,平价供应,或把平议差价款发给农民。要在税收、贷款方面给以适当照顾。在年人均纯收入300元以下、粮食尚不能自给的贫困县,应继续实行减免农业税、固定资产投资方向调节税、国家能源交通重点建设基金、核减财政收支定额等;应放宽贷款担保条件,延长用于农业基础设施建设和林业贷款期限;扶贫专项贴息贷款应允许在5年期内周转使用率不变,提高扶贫贷款的呆帐准备率。国家专卖和统购的特殊商品(如烤烟等),应允许贫困山区在完成国家任务后自主经营。对在国际市场上有竞争力的一些土特产品,应允许贫困山区成立自主经营、自负盈亏的外贸进出口公司,自找客户,直接对外贸易。应允许扶贫开发部门利用部分扶贫资金兴办、领办经济实体,以增强扶贫实力。考虑到贫困山区的特殊困难,对贫困县的国库券和其他债券的任务,应实行少分配或不分配的政策。

### (四)加强基础设施建设,为发展市场经济创造条件

为了尽快改变贫困山区的落后面貌,必须加强基础设施建设,逐步改善生产生活条件。要结合农业综合开发,兴修农田水利,建设旱涝保收稳产高产农田。要建设起能够开发和利用当地资源,带动群众脱贫致富,形成县财政重要收入的支柱产业。要采取“民工建勤”、“以工代赈”等办法,继续组织群众修建道路,使绝大多数的乡和大多数行政村通路,解决行路难、运输难的问题,为发展商品经济创造条件。要采取有效措施,发动群众兴修小型水利工程,切实解决人畜缺水问题。要妥善解决库区移民遗留问题,帮助他们开展多种经营,发展商品经济,逐步走上脱贫致富道路。有条件地方,积极发展小水电,充分利用风

能、太阳能,以解决群众生活用电和生产用电。

#### (五)对贫困山区的资源开发实行倾斜政策,有重点地安排一批骨干项目

1949 年来国家对中西部山区开发做了大量工作,取得了一定成绩,但同东部沿海地区相比,投资少、欠帐多,而目前我国尚未开发的自然资源又主要集中在这些地区。开发中西部山区丰富的自然资源,不仅有利于这些地区商品经济发展,改变贫困落后面貌,而且也有利于整个国民经济长期、协调、稳定地发展。因此中央和地方要针对贫困山区的自然资源状况,采取倾斜政策,有计划、有重点地安排一批能够开发利用当地资源,带动区域经济发展的骨干项目。近几年国家农业综合开发重点扶持的范围,已经开始向经济发展比较困难、但有发展潜力的中西部贫困山区扩展,如对贵州、甘肃、宁夏、新疆等省区都安排了一些农业综合开发项目。矿产、水能等资源开发和新发展的工业项目,在条件相同或相似情况下,应优先考虑安排贫困山区。国家和地方应有计划地为贫困山区搞好能源、交通、通讯等基础设施建设,为扶贫开发创造必要条件。要采取有力措施,积极帮助贫困山区发展乡镇企业、各种家庭工副业和庭院经济。

#### (六)加强横向联系,实行对外开放

为把贫困山区的资源优势转变为商品优势,促进市场经济的发展,必须加强横向经济联系,实行对外开放。要充分利用中西部地区边境线长、对外口岸多的有利条件,积极开展同周边国家的贸易,积极从国外引进资金、技术、人才和管理经验,取人之长,为我所用。同时也要积极向国外输出劳务、技术,兴办合资独资企业。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,鼓励兄弟省市区到贫困山区兴办开发性企业,组织贫困山区干部与发达地区干部互相交流,挂职学习。组织大中城市和经济发达地区对贫困山区实行对口支援。陕西省与江苏省、山东省进行干部交流和对口支援,浙江省贫困山区到经济发达地区和城市郊区兴办扶贫开发区,这些对促进市场经济发展,改变落后面貌起着重要作用。他们的经验很值得学习推广。

#### (七)加快发展乡镇企业

1979 年来我国乡镇企业异军突起,为农村发展和国民经济增长作出了突出贡献,成为我国社会主义市场经济中生机勃勃的先导力量。但是由于多种原因,乡镇企业发展的区域分配很不平衡,中西部贫困山区乡镇企业发展非常缓慢,已成东部地区与中西部地区经济差距的重要原因。加快发展乡镇企业对于逐步缩小东西部差距,繁荣贫困山区市场经济,具有十分重要意义。贫困山区发展乡镇企业,要面向国内外市场需要,立足当地资源优势,除国家法律规定的外,适合发展什么就发展什么,不受限制;只要产品质量高,销路好,又有治理污染和保护资源、环境措施的,项目规模大小,发展速度能多快,不受限制。要在继续坚持原来乡办、村办、户办、联户办“四轮驱动”的基础上,再加上合资企业、联营企业等,实行“多轮驱动、多轨运行”。对不同所有制企业,在政策上要做到一视同仁,创造平等竞争的条件。发展乡镇企业,要从当地的市场、资源、人才、交通、能源等综合条件出发,因地制宜,合理布局,依托现有小集镇,相对集中,连片发展。

#### (八)努力搞好智力开发,把科学技术作为扶贫开发的支柱

人才是治国兴邦之本,贫困山区扶贫开发首先是搞好智力开发,要“以智取胜”。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,百年大计,教育为本,再穷不能穷了教育,再苦不能苦了孩子,要有计划地增加智力投资,发展和普及初等教育,重点发展职业教育,加速培养适应贫困山区扶贫开发的各类人才。但在目前情况下,提高劳动者素质的主要办法是,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,利用起来,带领群众发展市场经济。各级领导部门,要下决心,采取有力措施,为发展市场经济创造一个大胆使用人才、积极引进人才、加速培养人才、坚决保护人才的环境及机制。要结合机构改革,鼓励那些有才能、有志从事经济工作的党政机关和事业单位干部走向扶贫开发和发展市场经济的主战场。采取定向培养、定向分配等形式,积极鼓励大中专毕业生到贫困山区工作。采取多种形式,充分发挥科研单位、大专院校、学术团体和民主党派智力扶贫的作用,帮助制定和完善扶贫开发规划,进行咨询指导,参与经济技术决策,建立技术试验、示范基地等。要组织力量抓好现有科技成果的推广和应用。要积极从外地引进最迫切需要的科技成果,提高生产水平,取得更大的经济效益。

#### (九)发展商品经济,强化社会化服务体系

贫困山区的经济开发主要是利用本地资源优势,发展商品经济。目前,多数地区解决群众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,就不可能稳定地解决温饱问题,从根本上脱贫致富。发展商品经济,就是要面向市场,背靠资源,优化产业结构,改造传统产业,开发新兴产业,为贫困山区提供就业机会,开辟财源,增加收入。就一个区域来讲,无论发展什么产业,要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,强化服务,建立健全社会化服务体系,提倡多方来办系列化综合化服务。农村供销社、商贸、物资、粮食等部门,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,要逐步将政府直接组织生产的某些职能转给服务组织和行业协会,使他们成为联系千家万户、帮助农民发展商品经济不可缺少的力量。

#### (十)继续动员国家机关和社会各界,积极开展扶贫济困活动

几年来中央到地方各级党政机关、人民解放军、人民武装警察、群众团体、民主党派、工商企业、科研单位、大中专院校,以及社会各界,广泛开展了扶贫济困的活动,做了大量的工作。这不仅增强了国家机关为人民服务的思想感情,密切了党和政府与人民群众的关系,加强了机关和干部队伍建设,而且有力地促进了贫困山区的开发建设,应长期坚持下去。各级党政部门要结合本部门的调查研究,增强干部和机关的思想建设,继续开展扶贫济困活动。要研究贫困地区发展市场经济的途径和应采取的政策措施。每个部门要重点联系一片贫困山区,以帮助其脱贫致富,并作为一项制度长期坚持下去,不脱贫,不脱钩。

## STRENGTHENING THE ASSISTANCE TO IMPOVERISHMENT AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE MOUNTAINOUS REGIONS OF MIDDLE AND WESTERN CHINA

Ai Yunhang

*(Research Department of Policy, the Central Committee of the Communist Party of China,  
Beijing, 100017)*

### Abstract

The work for assistance to impoverishment in the mountainous regions of middle and western China has achieved great successes since 1984, but it is not enough. Under the new situation of developing the socialist market economy, the work for assistance to impoverishment and economic development will face to some new problems; the ideology can not adapt to the new situation of developing the socialist market economy; the funds and talents outflow seriously; the favourable policies and measures for assistance to the poor mountainous region have gradually weakened; the inferior conditions are increasing obvious and the difference with the developing area is greater and greater; the environment of the poor mountainous region is frail, so it is easy to destroy and difficult to recover; and the work of assistance to impoverishment from the moral support and administrative measures is more difficult.

In order to strengthen the assistance to impoverishment and development in middle and western mountainous region, and adapt to the new situation of developing the socialist market economy, the feasible policies and measures should be adopted: 1. to strengthen organization, guiding in the work and the macro-adjustment; 2. to emancipate the mind and change idea to do the assisting work well; 3. to develop the market economy and continuously carry out the preferential policies; 4. to put stress on the construction of the basic installation; 5. to practise the inclined policies in resource development of the poor mountainous region and stress the key projects; 6. to strengthen lateral connection and carry out the opening policy to foreign countries; 7. to quicken the development of the village and town business; 8. to develop the intellect and assist and exploit the poor mountainous region with science and technology; 9. to develop the commodity economy and enhance the social service system; 10. to mobilize the state organs and social force to assist the poor mountainous region.

**Key words** assistance to impoverishment and economic development, mountainous region in middle and western China, policy and measure