

【城乡一体化与城乡协调发展研究】

# 西部农村减缓贫困的进展、现状与推进思路

李周 刘长全

**摘要:**中国农村贫困是自然、经济、社会、体制和政策方面许多因素相互交织、共同迸发、共同作用的结果。改革开放30多年来,针对我国农村的贫困状况,我国政府采取了一系列减缓贫困的举措。作为扶贫工作的重点区域,连片特困地区成为未来减贫主战场,西部减贫得到更多的重视。而摆脱传统发展路径,加快建立以非农产业为主的经济结构,是新的历史阶段实现西部减贫的根本出路,也符合发挥西部比较优势的内在要求。在此过程中,要统筹发挥区内比较优势,借助区外禀赋的关系,并同时发挥精英与基层百姓的作用。

**关键词:**西部地区;减缓贫困;连片特困地区

**中图分类号:**F320.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095—5766(2013)02—0011—09 **收稿日期:**2012—12—31

**作者简介:**李周,男,中国社会科学院农村发展研究所副所长,研究员(北京 100732)。

刘长全,男,中国社会科学院农村发展研究所副研究员,博士后(北京 100732)。

新中国成立后,中国政府一直致力于发展生产、消除贫困的工作,但严格意义上的扶贫,是在改革开放以后提出并大规模实施的(国务院新闻办公室,2001)。中国政府实施的这种严格意义上的大规模扶贫始于西部地区,尔后的扶贫政策也越来越向西部地区倾斜。经过持续30多年的努力,西部地区农村的减贫工作取得了显著成就,贫困人口从1978年的10897.5万人减少到2006年的1370万人,下降了90.3%;贫困发生率从41.92%下降到4.8%,减少了37.12个百分点。2007年以前,我国一直采用绝对贫困标准作为扶贫工作标准,根据党的十七大关于“逐步提高扶贫标准”的精神,2008年我国正式采用低收入标准作为扶贫工作标准。按该标准,2000—2010年间,西部地区贫困人口从5731万人降至1751万人,贫困发生率从20.6%降至6.1%。在此过程中,贫困人口特征、减贫环境等与贫困人口分布等较改革开放之初都已发生显著变化。从比重上看,近年西部地区农村贫困人口占全国农村贫困人口比重趋于上升,2005年为59.2%,2010年上升到65.1%。2011年12月,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》又进一步把贫困标准升至2300元(相当于国际标准的每日人均收入1美元),比此前的标准提高了92%。根据新标准,全国农村贫困人

口增至12238万人,为2010年的4.6倍,占农村人口的13%。对西部的大部分贫困地区和深度贫困群体来说,一般的经济增长无法有效带动这些地区的发展,常规的扶贫手段难以奏效,扶贫开发工作任务异常艰巨。在此形势下,如何进一步推进西部农民减贫工作成为重要问题。

## 一、西部的区域范围与地理特征

### (一)地域范围

从地理分布上看,传统意义上的中国西部是由位于西南的四川、云南、贵州、西藏、重庆和位于西北的陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏组成的,“七五”时期三大地带中的西部就是指这个范围。1999年中央提出西部大开发战略,从国家颁布的西部大开发优惠政策的受益范围看,当时划分的西部地区指以上10个省区市再加上内蒙古、广西两个自治区,及紧邻传统西部地区的湖南省湘西土家族苗族自治州、湖北省恩施土家族苗族自治州和紧邻边境的吉林省延边朝鲜族自治州,是所有位于西部的省市、所有少数民族自治区和所有紧贴西部和边境的少数民族自治州的集合。为便于统计,文献中的西部通常指包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、

甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古、广西12个省、市、区在内的空间范围,大于地理分布上的传统西部地区,小于国家开发政策覆盖范围的西部地区,这也是本文的西部地区的范围,面积685万平方公里,占全国陆地国土总面积的71.4%,人口约3.65亿,占全国总人口的29%。

## (二)基本地理特征

中国农村贫困是自然、经济、社会、体制和政策方面许多因素相互交织、共同迸发、共同作用的结果(李周,2007)。中国实行从沿海向内陆逐步放开的对外开放战略,东部地区的先发优势以及集聚效应导致持续的区域间差距,这是西部贫困的外生性原因。区位闭塞、自然环境恶劣、农业生产基础薄弱、资源相对短缺是农村贫困的内生性原因(李周,2007)。中国的贫困人口大多分布在中西部经济、自然条件十分恶劣的地区(孔祥智、马九杰,1998),如石山区、沙化区、高寒山区和洪涝多发区等农业生产条件差的地带,生存环境较差的地区。1996年数据统计显示,贫困地区人均有效灌溉面积为0.0383公顷/人,比全国平均水平低43%;粮食单产为2819公斤/公顷,比全国平均水平低78%(李周,2007)。目前自然地理环境制约依然是制约西部减贫贫困的重要因素之一,虽然经济社会发展可以在很大程度上缓解自然地理环境的不利影响(曲玮等,2012)。西部地区表现出以下地理上的基本特征:

1.山区面积大。西部地区的山地占其陆地面积的86%以上,山地面积超过90%的省有贵州、云南和四川,重庆、陕西的山地面积也逾80%,其余各省(区)的山地面积均达50%以上。西部地区有山区县492个,占西部地区全部县份的62.5%,其中欠发达的山区县414个,占西部地区全部山区县的84.1%。

2.平均海拔高。全世界陆地平均海拔高度约860米,我国大陆平均海拔高度1595米,西部地区的平均海拔高度在3000米以上。我国高原、高海拔地区全部集中在西部。青藏高原是世界的“屋脊”。

3.生态脆弱。西部山地高原多,高寒荒漠沙漠多,生态脆弱;水土流失、荒漠化、沙尘暴、石漠化、地质灾害等问题严重。全国水土流失面积360多万平方公里,80%分布在西部地区;全国荒漠化面积260多万平方公里,每年新增荒漠化面积2400多平方公里,90%以上分布在西部地区;全国70%以上的突发性地质灾害也发生在西部地区。

## 二、西部地区减缓贫困的进展

### (一)改革初期西部农村的贫困状况

改革开放初期,即使按低于世界通行的贫困标准度量,中国处于贫困状态的农村人口比例仍高于世界平均水平(李周,2007)。20世纪80年代中国西部农村的贫困状况表现为贫困发生面大、贫困发生率高和贫困程度深等特点:

1.贫困发生面大。20世纪80年代,中国农村贫困人口主要分布在18个集中连片的贫困地区,其中9个位于西部地区,涉及249个县<sup>①</sup>,在18个集中连片贫困地区所涉及的县中占48.4%。18个集中连片贫困地区中的2个极端贫困地区,即“三西”黄土高原干旱区和滇桂黔喀斯特地貌区,也都位于西部地区。

2.贫困发生率高。1978年,按照当时的贫困标准估计,中国农村的贫困发生率,即贫困人口占总人口的比例为30.7%,西部地区的贫困发生率为41.92%,比东中部(17.32%)高24.6个百分点。1985年,西部地区贫困发生率为17.87%,仍比东中部的贫困发生率(9.25%)高出8.62个百分点。

3.贫困程度深。1984年,中国政府将年人均纯收入低于200元作为官方划定的贫困线,1985年我国共有109个农民年人均纯收入低于150元的贫困县,其中86个在西部地区,占到西部省区总县数的10.8%。当年,农民年人均纯收入低于150元的贫困县只占到东中部总县数的3.4%。可见,当时西部地区农村的贫困程度更深。

### (二)推动西部减贫的主要阶段和重大举措

改革开放30多年来,针对我国农村的贫困状况,我国政府采取了一系列减缓贫困的举措。作为扶贫工作的重点区域,中国政府的扶贫政策始于西部。总体上,西部减贫经历了体制改革推动扶贫阶段(1978—1985年)、大规模开发式扶贫阶段(1986—1993年)、扶贫攻坚阶段(1994—2000年)参与式扶贫阶段(2001—2005年):

1.体制改革推动扶贫阶段。1978年以前大面积贫困的最主要原因是人民公社制度对农民生产积极性,进而劳动生产率和土地产出率的抑制,因此制度变革成为改革开放初期缓解贫困的主要举措,同时伴有局部性的扶贫行动。1980年国家设立

“支援经济不发达地区发展资金”,并成为后来中国财政扶贫资金的一条主要资金渠道;1982年决定实施“三西”农业建设计划;1984年提出集中力量解决18个连片贫困地区的贫困问题;1984年决定实施“以工代赈”政策。

2.大规模开发式扶贫阶段。到1986年,全国贫困县减少到664个,其中430个贫困县分布在18个集中连片的贫困地区。为了加快反贫困的步伐,特别是集中连片贫困地区的脱贫,中国政府开始在全国范围内实施有计划、有组织、大规模的扶贫开发工作,具体包括:把扶贫开发作为一项重要内容列入国民经济发展计划,成立专门的扶贫工作机构,确定国家贫困县<sup>②</sup>,安排专项扶贫资金,制定专门的优惠政策<sup>③</sup>,以开发式扶贫方式取代传统的救济性扶贫方式等。救济性扶贫是在消费领域中扶贫,是一种治标的扶贫方式。开发性扶贫,是通过开发经济资源、自然资源和人力资源,依靠科技进步,发展商品经济,真正提高贫困人口摆脱贫困的能力和贫困地区自我发展的能力,使他们获得脱贫致富、发展经济的机会,进而从根本上解决温饱问题,走上致富之路。

3.扶贫攻坚阶段。随着18个集中连片贫困地区贫困人口的减少,我国贫困地区的分布和类型发生了变化,贫困人口逐渐集中到西南大石山区、西北黄土高原区、秦巴山区和青藏高寒山区,地理环境恶劣、生态环境差、基础设施极为薄弱等是造成这些地区贫困的主要原因。1994年,国务院制定《国家八七扶贫攻坚计划》,这是我国政府制定的第一个有明确目标、明确对象、明确任务、明确措施和明确时限的扶贫行动纲领。政府扶贫工作的重点随之由原来的“经济开发”改为“扶贫开发”,国务院贫困地区经济开发领导小组也更名为国务院贫困地区扶贫开发领导小组。“八七扶贫攻坚计划”采取的具体减贫措施包括:(1)帮助贫困农户改良农田,增加经济作物、林木作物和畜牧生产,增加非农就业机会;(2)为大多数或全部乡镇通路、通电,为大多数贫困村改善饮用水;(3)普及基础教育,提供基本的卫生医疗保健服务;(4)按照“四进七不出”原则重新划定的国定贫困县从331个上升到592个,包括了所有的低收入地区,将沿海省份条件较好的县从新的国定贫困县名单中划出;(5)提高扶贫资金的管理水平,包括加强对扶贫投资活动的评估和

财务可行性分析,提高贷款回收率,以及减少扶贫资金挪用等;(6)要求所有国家部委和政府机构、沿海省份和主要城市以及其他国内组织对扶贫工作给予更多的参与和支持。

1996年,中央做出《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,为此,号召较为发达的沿海地区开展对口帮扶西部贫困省区的“东西扶贫协作”;确立新的“扶贫责任制”,即西部省区的领导以及下属的地、县领导要直接对他们管辖范围内的扶贫成效负责;自当年开始,将扶贫对象由贫困县调整至贫困村和贫困户,较大幅度地增加了扶贫资金。

4.参与式扶贫阶段。进入新世纪,我国的绝对贫困人口减少到3000万人,低收入人口降至6000万人,根据新的贫困状况与特征,2001年公布的《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》提出了新世纪扶贫目标,并开始转向解决贫困地区人口的发展问题。为实现目标,中国政府不仅加大了扶贫力度和扶贫资金,还将扶贫关注对象从重点地区的贫困人口转向所有贫困地区的人口,投入重点从大力发展贫困地区基础设施和改善自然条件转向直接帮扶贫困人口发展生产、增加收入和提高人力资源的质量,并且还对扶贫战略和扶贫方法进行了创新,开始实施以“赋权”、“参与”和“能力建设”为核心的参与式扶贫战略和方法,具体举措包括整村推进、劳动力培训和产业化扶贫。

### (三)西部减贫工作的总体变化

在减贫工作推进过程中,减缓西部贫困得到各级政府和社会各界越来越多的关注和支持,减贫战略与方法根据贫困状况和特征不断适时调整,减贫工作开展过程中表现出以下几个变动趋势:

1.西部地区纳入扶贫的范围不断扩大。为了把西部农村更多的贫困人口纳入政府扶贫的框架之中,中国政府在历次贫困县调整中都采取了向西部倾斜的原则。1986年,西部地区只有210个国定贫困县,1994年第一次贫困县调整将西部地区(包括西藏)的366个县划为国定贫困县,占全国贫困县总数(592个)的61.8%;2001年第二次贫困县调整将西部地区(不包括西藏)的375个县划为国家扶贫开发工作重点县,并根据“新时期全国支持西藏扶贫事业”的战略要求,把西藏74个县(市、区)作为一个扶贫整体对待,使西部地区国家扶贫开发工作重点县总数达到449个,占西部地区所有县的48.0%,



占国家扶贫开发工作重点县(666个)的67.4%。

2.参与西部扶贫的主体不断增多。为了引导更多的扶贫主体参与西部地区的扶贫工作,中国政府一是动员更多的中央机关到西部地区开展扶贫工作,即定点扶贫;二是发动东部政府积极参与西部的扶贫工作,即东西协作扶贫。进入21世纪,在西部各地区,参与定点扶贫的中央机构与20世纪90年代相比,最低增长了50%,最高增加了375%,平均增长了107%。东西协作对口扶贫涉及到东部的9个省和4个市的235个区县,对口帮扶西部的10个省区的239个国定贫困县,占西部国定贫困县总数的63.7%。

3.减缓西部贫困的国家投入不断增大。随着国家财力的增强,中国政府安排的专项扶贫投入不断增加,对西部农村扶贫的倾斜也通过各种政策得到了强化。国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)明确提出,调整国家扶贫资金投放的地区结构,把财政支援不发达地区发展资金调出来一半,调整出来的扶贫资金集中用于中西部贫困状况严重的省区。2000年,《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》提出,逐步加大对西部贫困地区和民族地区的扶贫资金投入力度。2001-2006年中央投向西部农村的财政扶贫资金从62.6亿元增加到85亿元,年均增长6.3%,累计增幅比中部地区高出20多个百分点。此外,西部农村平均每年可通过定点扶贫获得近40亿元的扶贫资金,通过东西对口扶贫,获得15亿元的扶贫资金。

4.减缓西部贫困的模式不断创新。早在20世纪80年代初,中国政府就在学习、借鉴扶贫开发国际经验和科学、有效的扶贫项目组织管理方式,创新适合我国贫困地区特点的扶贫模式等方面,与国际机构和各国政府开展合作。至今,在西部地区农村与中国各级政府合作开展扶贫模式探索的国际机构已超过了50个,共同探索的扶贫模式既包括硬件投资,如基础设施、公共服务用品,环境治理、农业综合开发和产业发展,又包括软件投资,如机构能力建设和扶贫研究。其中,最为成功的是中国政府与世界银行合作组织实施的中国西南、秦巴山区和西部三期扶贫项目中形成的综合扶贫模式,这些项目的内容包括:农业生产、农村基础设施、贫困农民劳务输出、教育、卫生、小额信贷、移民、机构建设和贫困监测等。中外双方共同推出的各种行之

有效的扶贫模式,促进了西部农村减缓贫困的进程,推动了中国扶贫开发机制的创新,提升了扶贫开发整体水平,在实践中总结出一系列创新扶贫模式,如“综合治理、联片开发”,“村为基础、整村推进”,“参与式扶贫”,“一次规划、分年实施”等,已成为《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》的重要政策措施。这些扶贫模式不仅为中国西部农村扶贫作出了重大贡献,也为国际扶贫提供了可借鉴的扶贫开发模式。

#### (四)西部农村减缓贫困的进展

得益于中国经济的快速增长和向西部倾斜的扶贫政策,西部农村扶贫开发的效果还是比较显著的。简略地说,西部地区减缓贫困的进展可以概括如下:西部地区贫困人口不断减少,贫困发生率大幅降低;贫困深度逐渐减弱;基础设施供给均等化程度不断提高;区域差异有所改善等。

1.西部地区农村贫困人口大幅减少。改革开放30多年来,中国西部地区农村的贫困人口贫困发生率下降的很快,对全国农村人口脱贫的贡献率很大。按绝对贫困标准,1978-2006年间西部地区贫困人口从10897.5万人减少到1370万人,年均减少340.3万人;西部地区贫困发生率从1978年的41.92%,减少到2006年的2.3%,减少了39.62个百分点,比东中部的变化率(16.49%)高出23.13个百分点;西部地区对我国脱贫的贡献率是38.30%,比东部地区高出16个百分点,略低于中部地区(39.37%)(李周,2007)。同期,西部各省的贫困发生率大幅降低;广西、宁夏和重庆的贫困发生率已经小于我国的平均贫困发生率,西藏、四川的贫困发生率已低于3%。

按低收入标准,2000-2010年间,西部地区贫困人口从5731万人降至1751万人,年均减少398万人,贫困发生率从20.6%降至6.1%(参见表1)。

2.贫困深度不断减弱。在中国经济快速发展的带动和向西部倾斜的扶贫政策支持下,西部地区绝对贫困人口迅速减少,贫困深度和贫困强度不断减弱。20世纪80年代中期,我国西部地区农村的贫困深度指数非常大,1986年西部地区贫困深度指数为9.09%,是全国平均水平的2.46倍;到2006年,西部地区贫困深度大于1%的省份已经很少,整个西部贫困深度指数降至0.91%,为全国平均水平的1.98倍(见图1)。

表1 1978-2010年西部地区农村贫困人口与贫困发生率  
(单位:万人、%)

年份	贫困人口规模(万人)			贫困发生率(%)		
	全国	西部	东中部	全国	西部	东中部
	绝对贫困标准					
1978	25000	10897.5	14102.5	30.7	41.92	17.32
1985	12500	4686.4	7813.6	14.8	17.87	9.25
1993	7500	3426	4074	8.2	15.54	4.45
2000	3209	1632	1577	3.5	7.3	1.72
2006	2148	1370	778	2.3	4.8	0.83
	低收入标准					
2000	9422	5731	3691	10.2	20.6	5.8
2005	6432	3805	2626	6.8	13.3	4.0
2010	2688	1751	937	2.8	6.1	1.5

资料来源:国家统计局,1999-2011年《中国农村贫困监测报告》,北京:中国统计出版社。

3.基础设施供给均等化程度不断提高。在各个阶段,完善贫困地区基础设施都是减缓西部农村贫

困的重要举措。政府投入大量资金用于西部基础设施建设,取得了一定的成绩,尤其是水电路发展迅速,基础设施等服务均等化程度不断增强。20世纪80年代,我国西部各省区农村的通电率在60%左右,21世纪初期通电率已达到了90%以上,2006年我国西部通电行政村是96.0%,通电自然村是96.1%,与全国水平相当。西部各省区70年代通路率是40%左右,80年代是50%多,进入21世纪,大部分西部省区的通路率超过了90%;2006年,西部地区行政村通路比例是91.2%,自然村是78.0%,与全国平均水平相差不大。西部农村地区解决安全饮水人口的比例也有明显上升,根据原来的取水难度标准,20世纪90年代即达到70%以上<sup>④</sup>。2003年国家基于生活饮用水卫生标准对安全饮水标准进行调整,截止2005年,西部地区安全饮水比例较高的省份是贵州、重庆、广西和四川,分别是63.40%、51.95%、51.93%和51.01%。

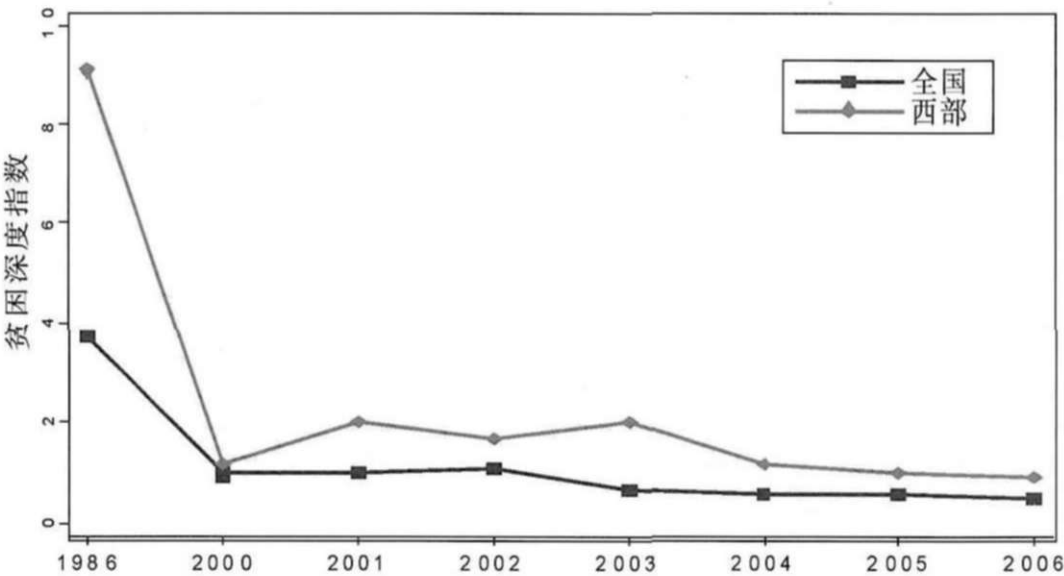


图1 1986-2006年我国贫困深度<sup>⑤</sup>变化情况(单位:%)

三、当前西部农村减贫的新形势

(一)连片特困地区成为未来减贫主战场,西部减贫得到更多重视  
集中连片贫困地区和重点县一直以来都是减贫投入的重点。1984年,国务院《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》提出集中力量解决十几个连片贫困地区的问题。1986年9月,国务院贫困地区经济开发领导小组在第三次全体会议上专题研究新

增10亿元专项贴息贷款的分配问题和管理暂行办法,通过贴息贷款的分配,初步圈定了集中连片扶贫的重点,之后确立18个集中连片的贫困地区。国家确立和调整的国定贫困县也多数都在连片贫困地区。2011年11月,中央扶贫开发工作会议决定将贫困线标准提升至2300元,比原来的贫困线标准1196元增加近一倍。依据新的标准和贫困形势,2011年12月,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》划定了14个集中连片特殊困难地区(以下简称连片特困地区)作为未来扶贫攻坚主战场,其中的六

盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、燕山—太行山区、大兴安岭南麓山区和已明确实施特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州等11个片区覆盖了西部的498个县,在14个片区总共所涉及的680个县中占了73.2%,大大超过20世纪80年代西部在连片贫困地区所涉及的县中所占的比重(48.4%),表明了国家在减缓贫困方面进一步向西部倾斜的决心(参见表2)。

表2 西部集中连片贫困地区与集中连片特困地区的覆盖范围

	贫困地区 (片区)名称	涉及 省区	贫困县 个数
80年代中期, 西部地区集中 连片贫困区涉 及249个县,全 国集中连片贫 困地区共涉及 514个县,西部 占48.4%。	定西干旱地区	甘	27
	西海固地区	宁	8
	陕北地区	陕、甘	27
	西藏地区	藏	77
	滇东南地区	滇	19
	横断山区	滇	13
	九万大山区	桂、黔	17
	乌蒙山区	川、滇、黔	32
	桂西北山区	桂	29
2011年,西部 集中连片特困 地区覆盖498 个县,全国连 片特困地区覆 盖680个县,西 部占73.2%。	滇桂黔石漠化区	滇、黔、桂	80
	滇西边境山区	滇	56
	六盘山区	甘、宁、青、陕	61
	南疆三地州	新	24
	秦巴山区	甘、陕、川、渝	58
	四省藏区	甘、青、川、滇	77
	乌蒙山区	黔、川、滇	38
	武陵山区	黔、渝	22
	西藏区	藏	74
	燕山—太行山区	蒙	3
	大兴安岭南麓山区	蒙	5

资料来源:中国农业年鉴编辑委员会,《中国农业年鉴(1989)》,北京:中国农业出版社,1990年;《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。

(二)新标准下减贫任务艰巨,片区聚焦准确

当前,连片特困地区与片区外的国定重点贫困县已基本覆盖了全国绝大部分贫困地区和深度贫困群体。就西部来说,连片特困地区覆盖的498个县(以下简称片区县)加上另外63个片区外国定重点贫困县(以下简称片外重点县),确定了当前西部贫困的特点和未来减贫的基本形势。

总体上,片区县的贫困发生率高于片外重点县,这种差异是由西部地区片区内外贫困发生率的不同引起的,东中部的片区县与片外重点县贫困发

生率基本一致。从表3来看,按新的2300元贫困线标准,在全国19个省(区市)的577个片区县有贫困人口6133万人,贫困发生率27.1%,145个片区外重点县有贫困人口1392万人,贫困发生率21.9%,比片区县低了5.2个百分点。在西部,在不包括宁夏和内蒙古的10省(区市)411个片区县,共有贫困人口4030万人,贫困发生率为30.3%;61个片区外重点县有贫困人口499万人,贫困发生率21.0%,比片区县低了近10个百分点。在东中部,166个片区县的贫困人口有2103万人,贫困发生率22.6%,片外重点县有贫困人口893万人,贫困发生率22.5%,片区内外贫困发生率相当。

表3 按片区内外分西部与东中部贫困状况比较(2011年)

		西部	东中部	全部
片内	贫困人口(万人)	4030	2103	6133
	贫困发生率(%)	30.3	22.6	27.1
	总抚养比(%)	30.6	29.9	30.4
	贫困人口西部占比(%)	65.7		
	贫困户数西部占比(%)	60.9		
	县数量(个)	411	166	577
片外	贫困人口(万人)	499	893	1392
	贫困发生率(%)	21.0	22.5	21.9
	总抚养比(%)	24.1	30.5	28.1
	贫困人口西部占比(%)	35.9		
	贫困户数西部占比(%)	35.7		
	县数量(个)	61	84	145
	贫困人口片内占比	89.0	70.2	81.5
	贫困农户片内占比	86.9	70.2	79.5
	县数量	250	472	722

注:缺少部分县的数据,但基本可以反映总体情况。

表4 片区内外贫困县基本情况比较(2010年)

		西部	东中部	全国
乡村人口比重(%)	片内	85.1	84.2	84.9
	片外	74.6	80.0	77.9
	总体	84.0	82.8	83.6
一、二产增加值比	片内	1.2	0.9	1.1
	片外	0.8	1.0	0.9
	总体	1.1	0.9	1.1
一般预算支出收入比	片内	15.0	6.6	12.7
	片外	9.2	6.4	7.5
	总体	14.4	6.5	11.8
千人医院床位数(个)	片内	244.1	217.2	237.1
	片外	231.3	227.6	229.0
	总体	242.8	220.6	235.6

数据来源:2011年《中国县(市)社会经济统计年鉴》。



从表3中的数据来看,西部地区片内县贫困人口占到全部片区县贫困人口的65.7%,贫困发生率比东中部片区县高出7.7个百分点,进一步表明西部片区是片区这一主战场的重中之重。西部地区片外重点县的贫困发生率与东中部的片区县和片外重点县都基本相当,表明西部地区贫困状况较普遍的地区都已进入片区。

从表4中的数据来看,片区县与片外重点县在城镇化水平、产业结构等方面同样存在明显差距。虽然全国整体上城镇化率已超过50%,但片区县和片外重点县的城镇化水平都还很低。西部和东中部片内县的乡村人口比重基本相当,分别为85.1%和84.2%,西部和东中部片内县的乡村人口比重都比各自片外重点县高,西部的片内外差距更大,达到10.5个百分点。以一、二产增加值的比值来衡量经济结构和工业化水平,西部片区县为1.2,即第一产业增加值比第二产业增加值还高出20%,说明片区县的工业化水平很低;西部片外重点县的比值为0.8,工业化水平略高于片内县。从财政一般预算支出和预算收入的比值看,西部片内县的收支最不平衡,预算支出是预算收入的15倍,可以说完全依靠转移支付。

综合片区县与片外重点县在贫困发生率、经济发展水平和产业结构等方面的差异,可以看出,片区的划定聚焦准确,是未来西部减贫的重点所在。

#### 四、加快西部减贫的思路

西部贫困地区,特别是连片特困区,一直以来都是以农业为主的经济结构,却缺乏发展灌溉农业所需要的资源基础,而且还限制了城镇化的发展。摆脱传统发展路径,加快建立以非农产业为主的经济结构,是新的历史阶段实现西部减贫的根本出路,也符合发挥西部比较优势的内在要求。在此过程中,要统筹发挥区内比较优势和借助区外禀赋的关系,并同时发挥精英与基层百姓的作用。

(一)发挥区域比较优势,加快西部贫困地区非农产业发展

西部地区是一块神奇的土地,这里曾是中华民族的发祥地,孕育过光辉灿烂的古代文明,但在中国进入农耕经济快速发展阶段以后,西部地区的地位随着全国政治经济中心逐步东移而不断下降。

究其原因,西北地区的土地在铁制农具尚未出现、灌溉农业尚未占据主导地位的经济发展阶段,具有易于耕种的比较优势而率先得到了开发,这是中国文明出现在西北地区的重要原因。之后,随着铁制工具的广泛应用,农业耕作的边界大大地东移了。灌溉农业兴起,缺乏充足的淡水资源的西北地区和缺乏充足的平地资源的西南地区,更是存在难以改变的区位优势。但是,这都是相对于发展灌溉农业而言的。对于特定的经济流量,发展非农产业所需的淡水资源和平地资源的数量远不如农业那么多,对气候的要求远不如农业那么严,对生态与环境的冲击也远不如农业那么大,所以从自然因素看,西部地区发展非农产业肯定要比发展农业具有比较优势。

西部发展非农产业还面临缺乏交通优势、市场优势和资本人才优势的质疑。就交通来说,诚如铁质工具拓展农业耕作边界,交通运输技术的进步将拓宽产业布局的边界。随着线路运输(西电东送)、管道运输(西气东输)等新型运输方式的推出,输电、输油和输气技术的改进,以及高等级公路和铁路网络的建成,运输成本高对西部地区发展非农产业的负面影响正不断地被消除,交通运输已不再成为制约西部地区发展非农产业的关键因素。就市场来说,市场优势是自我累积的。西部地区经济增长将带来市场分布的变动,按照新贸易理论的观点,本地市场效应在市场分布变动过程中将为西部非农产业的发展带来乘数效应。本地市场的扩大将进一步削弱交通运输对发展非农产业的制约。就资本和人才来说,都是流动性极好的生产要素,西部地区有没有资本获取收益和人才施展才华的机会,要比它有没有资本和人才更为重要。只要西部地区能为外部资本和人才的进入提供机会,其发展非农产业所需的资本和人才就可以借助于市场机制的作用加以解决。

目前来看,西部地区的优势产业包括以下几个方面:1.能源产业。西部地区煤炭资源保有储量占全国的39.4%,原油探明储量占全国的27.8%,天然气探明储量占全国的87.5%,可开发的水能资源占全国的81.1%,太阳能、风能资源也极为丰富。在西部地区发展能源产业,要利用油气、煤炭等资源,积极发展石油、天然气化工、煤化工等,尤其是精细化工;积极开发西部沙漠地区的风能、太阳能和地

热,建设新能源基地,以充分发挥可再生能源资源优势;加大国家对西部可再生能源利用的科技支撑、政策支撑,培养高层次专业人才。2.矿产业。西部地区锰矿储量占全国的68%,铬矿储量占89%,铅矿储量占56%,锌矿储量占64%,锡矿储量占69%,镍矿储量占90%,钛、钒、锂、锶等稀有金属储量分别占95%、64%、83%和82%,已探明的稀土资源储量占全国总储量的96%。西部地区发展矿产业,重点领域是加大对冶金矿产资源、稀土资源的开发利用和培育特殊肥料产业,着力提高资源综合利用水平,优化产业结构和产品结构。3.特色旅游业。西部地区有中国其他地区所不可比拟的历史文化遗址、自然景观和人文景观资源。随着全国整体步入全面小康阶段,城乡居民休闲、旅游消费支出与比重不断增长,为西部地区加快特色旅游业发展提供市场和契机。

## (二)统筹发挥区内比较优势与借助区外禀赋的关系

任何地区和任何企业,都不可能具有所有的比较优势和把握所有的机会。所以,仅仅体现本地区比较优势的资源配置方式仍有较大的局限性。西部地区要想摆脱这种局限性,就必须在发挥自身比较优势的基础上,最大限度地借助东中部的禀赋,以及世界上其他国家和地区的禀赋。

西部地区借助中国其他地区和世界上其他国家的禀赋拉动自己的发展,不仅需要开展合作,而且需要开展竞争。其理由是,虽然合作是借助于外部禀赋的极为重要的措施,但它在消除价格扭曲和激励技术创新方面能够发挥的作用是比较有限的,这方面的不足需要借助于竞争来弥补。人们往往把竞争等同于优胜劣汰,其实,竞争机制最重要的作用是促进技术和制度创新,促进资源配置优化,促进经济增长和发展质量的提升。西部资源的价格扭曲,主要是政府对要素价格管制过多的结果,要消除资源价格扭曲,必须以市场竞争机制替代政府价格管制,引导企业在获取资源的价格竞争。竞争越充分,要素价格就越能反映资源的稀缺性,资源的流向就越合理,资源利用效率就越高,资源利用的可持续性就越强。

## (三)统筹发挥精英和基层百姓的作用

西部减贫过程中要重视发挥精英的引领、带动和示范作用,但不能过高估计这方面作用,更应该

着力发挥基层百姓的智慧和能量,这是过去30年减贫历程中,西部地区创造和推广的重要经验,也是保证未来减贫战略成功实施的微观基础。具体要从以下几个相互关联的方面入手:

1.构建社区主导发展模式,引导贫困农户采取减缓贫困的集体行动。所谓社区主导发展的扶贫模式,就是通过向社区赋权,激发社区自我发展的动力,提高扶贫开发水平,解决政府大包大揽,群众不积极,项目难持续的问题。该模式的基本思路是:通过让贫困人口表达意愿,确保政府和其他组织了解贫困人口的需求并提供有针对性的服务;通过让贫困人口“在干中学”,提升贫困人口的发展能力;通过开展各种公共活动,培养农民的合作意识和集体行动能力,推动社区社会资本的生成和积累;通过农民在选取和实施项目过程中的互动,形成组织起来就能实现共同利益的认识,通过共同利益的实现,推动社区的组织化程度。该模式的具体做法体现在:社区掌握项目决策权、社区掌握资金控制权、建立公开透明的公示和投诉机制、建立健全为社区提供支持的服务体系。

2.推广参与式方法,民主决策促进贫困社区和谐发展。参与式扶贫方法源于我国西部贫困地区实施的国际援助项目,就是把贫困村民当做发展的主体,通过赋权、能力培养和机制构建,使贫困群体平等参与到社会发展进程中,并在社会变革中发挥作用。具体做法是:在确认扶贫项目的过程中,由贫困村民根据当地情况和少数服从多数的原则决定村庄发展项目;在扶贫项目实施过程中,由贫困村民参与资源配置,保障项目资金的使用效率,并对项目实施过程进行监督与管理,保证项目顺利开展。

3.健全公示制度,促进贫困社区发展的民主监督机制发育。所谓公示制,就是通过扶贫项目确定和扶贫项目实施全过程的群众管理与监督,防止决策的随意性,提高项目确定的科学性与项目实施的公正性,保障扶贫开发资金到位,促进扶贫项目顺利实施,提高扶贫资金使用效率。通过贫困人口了解和评价扶贫项目与扶贫资金使用的决策,调动广大贫困农民积极性;通过集思广益,增强扶贫项目的可行性;通过群众监督,避免操作中的偏差和不公平问题,从而使扶贫项目更好地满足多数贫困村民的需求,让更多的贫困农户从项目中获益,更有



效地缩小项目村的贫富差距。

### 注释

①“七五”时期划分的西部地区包括:川(渝)陕黔滇藏甘宁青新,与现在标准略有不同,内蒙古的连片贫困区并未统计在内。②1986年,考虑到不同的区域和政治因素,确定贫困县的标准分别为1985年农民人均收入低于300元、200元或150元人民币,人均产粮低于200公斤,确定国家级贫困县331个。③各省区依据自己的标准确定了368个省定贫困县,享受省级专项财政转移支付。各省区划定省定贫困县,主要是为了补偿那些人均收入低于国定标准却未被划为国定贫困县的贫困县。例如,云南省的省定贫困县包括了应得到中央政府直接扶持的15个贫困县(这15个县1985年的人均收入在120—150元之间)。省定贫困县的划定标准从云南的人均150元到江苏的400元不等,其差异要显著大于国定贫困县的差异,所以许多省定贫困县符合省级的相对贫困标准,却不符合国家的绝对贫困标准。这些省安排专项资金扶持这些县一方面说明他们对相对贫困问题的关注,另一方面也表明他们具有较强的财政转移支付能力。除划定贫困县外,大部分省区还在比较富裕的县内确定贫困乡,并给予扶持。④旧的安全饮用水标准是基于取水难度,即水源垂直距离不超过500米,水平距离不超过1公里,取水时间不超过0.5小时;2003年以后的标准是基于生活饮用水卫生标准。⑤计算公式为 $P_i = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^n \frac{z - y_i}{z}$ 。数据来自《中国农村年鉴》中的贫困农

户分组收入,并按均匀分布的假定对数据进行了整理。

### 参考文献

- [1]国家统计局农村社会经济调查司.中国县(市)社会经济统计年鉴(2011)[M].北京:中国统计出版社,2012.
- [2]国家统计局农村社会经济调查司.1999-2011中国农村贫困监测报告[D].北京:中国统计出版社,2001.
- [3]国务院办公厅.关于西部大开发若干政策措施的实施意见[N].人民日报,2001-12-21,(2).
- [4]国务院扶贫领导小组.国家八七扶贫攻坚计划[Z],1993.
- [5]国务院新闻办公室.中国的农村扶贫开发白皮书[N].人民日报,2001-10-16.
- [6]孔祥智,马九杰.中西部地区农民贫困的机理分析[J].中国农村经济,1998,(2).
- [7]李周.中国反贫困与可持续发展[M].北京:科学出版社,2007.
- [8]李周,乔召旗.西部农村减缓贫困的进展[J].中国农村观察,2009,(1).
- [9]曲玮等.自然地理环境的贫困效应检验——自然地理条件对农村贫困影响的实证分析[J].中国农村经济,2012,(2).
- [10]中国农业年鉴编辑委员会.中国农业年鉴(1989)[M].北京:中国农业出版社,1990.

(责任编辑:木子)