

新疆扶贫开发与产业结构调整研究

宋 岭

(新疆大学西北少数民族研究中心 新疆 乌鲁木齐 830046)

摘要: 本文在对南疆三地州(和田、喀什、克州)实地调研的基础上,论述了产业结构调整在扶贫开发工作中的重要作用、目前新疆在贫困地区产业结构调整的现状以及存在这种状况的原因,在此基础上,提出新疆贫困地区产业结构调整的思路和对策。

关键词: 贫困 产业结构

中图分类号: F127.8 **文献标识码:** A

党的十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标,而这一目标实现的前提就是要消灭贫困人口,新疆现有 25 个国定贫困县,5 个区定贫困县,这 30 个贫困县中的三分之二分布在南疆四地州,并且全部为国定贫困县。由此可见,南疆四地州的贫困问题具有很强的典型性。自 1994 年国家实施“八七”扶贫攻坚计划以来,我区在国家的大力支持下,集中人力、物力、财力,组织动员各方面力量,紧紧围绕解决农村贫困人口的温饱问题,采取了一系列行之有效的扶贫措施,扶贫效果显著,但这只是万里长征走完了第一步,通过政府输血式的扶贫,仅仅是解决了贫困地区的温饱问题,要使贫困地区经济可持续发展,提高贫困人口的收入必须将输血式扶贫变为造血式扶贫——调整优化贫困地区产业结构。

本文是作者对南疆和田、喀什、克州三地州实地调研的基础上,以上述地区为例来论述新疆扶贫开发与产业结构调整之间的关系。

一、产业结构调整在扶贫开发中的重要作用

扶贫工作最终的目的是要帮助贫困地区摆脱贫困,实现地区经济的健康、高效、可持续发展。经济学永恒的主题就是如何达到资源的优化配置,说到底就是资源在各产业之间如何分配的问题,产业结构正代表了各产业之间的数量比例关系。而产业结构又是推动地区经济发展的关键因素,因此产业结构的调整优化对开展贫困地区的扶贫工作意义重大。

1. 开放环境下的扶贫,根本是调整产业结构

由于我国即将加入世贸组织与国际市场全面接轨,农产品的市场竞争关系已由国内竞争变为国际国内双重竞争,而我们新疆贫困地区主要以农业为主,农村经济发展缓慢,在这种国际大环境的直接影响下,竞争优势必将取代传统的比较优势,成为贫困地区参与市场竞争的根本出路。

在当前的反贫战略中,往往以政府的大规模投入为主,仅仅把解决温饱作为反贫困的中心目标。这就在很大程度上保留了贫困地区固有的自然经济,而自然经济作为一种惰性经济,它只要不被具有内在发展活力的市场经济所取代,贫困地区就难以真正走上自我发展的富裕之路,因此现阶段的扶贫开发应按照市场经济的要求对资源进行优化配置——即调整贫困地区的产业结构,以全面提升贫困地区的经济竞争能力。

2. 产业结构调整是攻克扶贫开发难关的良药

虽然,我区的扶贫开发工作取得了一定的成绩,但是如何提高贫困人口的收入,如何保证不返贫已经成为今后扶贫开发工作的重点和难点,新疆 21 世纪扶贫开发主要目标和任务是:“继续坚持开发式扶贫方针,解决少数剩余贫困人口的温饱问题,巩固扶贫成果,改善低收入人口的生产生活环境,拓宽收入来源,提高人均收入水平,使农村低收入人口的绝大多数收入水平达到社会可以接受的程度”。由于在实际操作中我们采取的是到村入户的扶贫

方式，这虽然对解决贫困人口的温饱有一定的效果，但如果不与区域经济发展的产业链衔接起来，进而与大市场接轨，一家一户的经营很难形成市场气候，也很难抵御自然灾害和市场风险的冲击，往往会在有人帮时解决温饱，无人帮时就返贫。因此，根据各地的条件调整产业结构；把千家万户的生产经营通过产业连接起来，把扶贫开发同产业结构的调整和增加农民收入结合起来，通过调整和优化结构，全面提升农村经济的效益，开辟农民增收的新途径，达到治标又治本。

二、新疆贫困地区产业结构不合理的现状及原因

产业结构不合理是贫困地区落后的重要原因，不合理的产业结构导致贫困人口收入单一，近年来我区贫困人口收入结构更趋单一，基本收入主要来自于第一产业，第一产业收入占到农民纯收入的 90%，其中种植业收入达 74.04%，牧业收入占 15.40%，贫困人口收入过分依赖农业，而农业又未形成产业化的经营，受市场波动影响较大，直接导致贫困人口收入不稳定，极易返贫。

(一) 新疆贫困地区产业结构不合理具体表现

1. 产业结构单一，经济效益差

贫困地区由于产业结构单一，结构层次低，农业产业结构调整周期长，见效缓慢，这是导致贫困地区人均收入增长的缓慢的一个重要原因。产业结构的单一性一方面是产业结构不适应市场，发展不均衡，原料型产品居多，大量农副产品不能实现加工增值，资源优势没能转变成经济优势，另一方面产业结构的单一性，致使贫困地区人口的收入结构趋于单一，其基本收入主要来自于第一产业。下面两个表表一是南疆三地州各产业对 GDP 的贡献与全疆的对比数据；表二是贫困人口的家庭经营收入结构表。

表一：2001 年各产业对 GDP 的贡献率

地 区 \ 产 业	第一产业 (%)	第二产业 (%)	第三产业 (%)
全 疆	19.4	42.4	38.2
克 州	33.41	13.85	52.74
喀什	52.42	15.43	32.16
和 田	53.22	13.42	33.36

表二：贫困人口的家庭经营收入结构表。

年 份	1996	1997	1998	1999
贫困线 (元)	580	640	635	625
贫困人口人均纯收入	318.73	441.36	452.74	423.78
其中，工资收入比重 (%)	1.47	1.04	1.12	1.74
家庭经营收入 (%)	94.79	96.96	96.46	97.2
家庭经营收入中				
1. 第一产业收入比重 (%)	90.72	92.39	94.37	94.64
其中二种植业收入比重	65.92	72.98	75.56	73.04
牧业收入比重 (%)	17.68	14.01	12.33	15.40
2. 第二产业收入比重	0.57	0.59	0.39	0.1
3. 第三产业收入比重	8.23	6.78	4.05	5.11

虽然,此表引用的是 96-99 年数据,但依据这个变化趋势可以发现,贫困人口收入来源结构不仅没有得到优化、反而有更趋单一的倾向,如第一产业收入中,种植业收入比重从 65.95%上升到 73.04%,而牧业收入从 17.68%下降到 15.4%。第二产业收入微乎其微,不足 1%,第三产业收入比重从 8.23%下降到 5.11%,因此产业结构单一,使贫困人口收入来源有限,这也正是增加贫困人口收入的一个难点,因此,产业结构调整 and 收入来源结构的改善,将是未来扶贫工作的重点。

2. 产业结构发展的导向性局限

贫困地区的产业发展取向主要是面对资源而非面对市场,始终抱着“我们有什么资源优势就发展什么”,而不是“市场需要什么我们发展什么”,由于贫困地区人均收入水平和购买力低下,产业间的关联度小,决定了贫困地区区内市场十分有限,只能向外拓展市场,因而产业结构的发展只能面向竞争激烈的外部市场,而在参与外部市场竞争中,主要是以地区所拥有的资源条件寻找优势,然后再找区外部市场。依托于资源转换的产业发展模式基本是自然资源→技术→市场,这样不仅使贫困地区处于不利的贸易条件,而且从长远和动态的角度看,产业结构的发展失去了对市场导向的反应能力,对更具需求弹性的新的市场机会往往反应迟钝,以和田的地毯业为例,和田地毯厂,采取以销定产的订单方式进行生产经营,经营者缺乏市场开拓意识和技术创新的动力,目前这个厂依旧使用的是几十年前的老生产设备,若以市场为导向,不仅使和田的地毯业得到发展,还能带动当地畜牧业的发展。

3. 特色产业布局分散,缺乏规模效益

贫困地区依托特色资源,发展特色产业,增加产品的附加值是脱贫致富的有效方式,南疆三地州的石榴,核桃,葡萄在新疆和全国都很有名,在我们实地调查中发现这些特色产业往往规模小,布局分散,就调研所到的县、乡几乎都将林果业作为当地脱贫的主要产业来发展。1999 年全地区林果业产量虽然增加了 30.84%,但是总量才 6182 吨(折合成面积大约是 1.55 万亩左右),人均 3.8 公斤,按农业人口计算人均只有 4.4 公斤,占总产量 41%的和田县,人均也才 11.87 公斤,由此可见,这种撒胡椒面式的产业发展模式,加之贫困地区信息闭塞;交通不便等不利因素,往往使整体的产业发展壮大以及参与外部市场的竞争能力受到了一定的削弱。

4. 贫困农村基础设施落后

贫困地区的产业结构调整需要依托一定的经济社会发展的基础设施,贫困地区基本生产生活条件差,基础设施建设严重滞后,制别是农田水利、电网改造、交通运输、通讯等方面,成为制约农村经济发展的瓶颈。尤其在一些偏远,落后的乡村,基础设施投入几乎是空白,水利设施缺乏骨干枢纽工程,现有工程老化不配套。每年汛期防洪都要消耗大量的人力、物力、财力,各种的自然灾害,频繁,农牧业损失年平均达到 3.5 亿元;全区只有 53%的村拥有简易医疗卫生设施,缺医少药的状况仍然没有根本缓解,以 1999 年为例,返贫率高达 54%,2000 年下降到 21%;落后的基础设施,形成为严重制约贫困地区农牧业发展的瓶颈,南疆三地州人口多依绿洲而生存,有水就有绿洲,有绿洲就有人口,但三地州地表水使用率低,6-8 月地表水集中,常发洪水,而在其它月份却出现旱灾,水资源利用率不足 50%,有效的水利设施已经关系到该地区农业的发展。贫困地区地域广阔,各县乡之间距离遥远,交通设施尤为重要,在和田地区策勒县恰哈乡调研时全乡 20 个自然村无路村有 3 个。农民很少外出机会,几乎处在一个封闭的环境中,基础设施的匮乏对贫困地区的产业结构调整带来了一定的困难。

(二) 影响贫困地区产业结构优化的障碍

产业结构优化是指通过产业调整使各产业实现协调发展并能满足社会不断增长的需要过程,它是一个相对的概念,不是指产业结构水平的绝对高低,而只指在经济效益最优的目标下,根据本地区的地理环境、资源条件、经济发展水平、科学技术水平、人口规模等进行产业结构调整,达到各产业协调发展。帮助贫困人口脱贫是我区实现小康战略的关键所在,

目前新疆正处于产业结构的调整时期，中央产业政策西移，新疆对外宣传力度不断加大，新疆经济的发展受到全国的关注，依托新疆经济的发展，优化贫困地区的产业结构是摆脱贫困的有效手段，但由于贫困地区长期落后的自然和人文环境，因此在产业结构优化方面存在如下障碍：

1. 体制性障碍

贫困地区由于远离市场信息闭塞，长期处于自给自足的小农经济氛围中，虽然自“八七”扶贫攻坚计划以来，国家投入了大量的资金改善贫困地区的生产、生活条件，这些成就大部分都是凭借政府的力量而达到的，因此市场经济对贫困地区而言，尤其对贫困地区的农牧民还是一个陌生的字眼；目前，由于政府的引导，贫困地区的市场经济已在形成之中，市场机制对产业结构的调整作用正在加强，但市场调节的作用还不完善，市场在资源配置方面和结构调整方面存在严重缺陷，由于贫困地区的扶贫资金几乎全部为扶贫贷款或国家的财政扶贫资金，因此在使用中往往不太注重资金的收益，在对增量资产的配置过程中，投资失误不受责任和法律的约束，投资效益极低，在我们的调研过程中，对投资项目的效益评估管理不严格，要么投资项目只有开工计划没有验收计划，要么评估缺乏严肃性，仅以一些简单的文字来表示，从中不能看出投资的真实效益；另一方面由于体制上的障碍投入的资本不能使原有的存量资产流动起来，从而在资产的重组中盘活存量，实现配置的优化，贫困地区为数仅有的一些企业，作为市场的主体对政府的依赖性很大（因为这些企业脱开了政府扶贫资金的注入实际上是没有竞争力的），企业没有真正的法人地位，缺乏应有的动力机制和约束机制，这必然造成企业行为短期化，如：和田前几年各县纷纷建立的巢丝厂，由于缺乏追求结构效益和规模效益的内在动力近几年纷纷倒闭。总之，贫困地区的市场发育程度与全疆比有一定差距，而且在对外竞争中初级产品贸易形成的累积性循环更加剧了当地的贫困，这也正是贫困地区陷入了恶性的循环的原因之一。

2. 技术性障碍

产业结构内部各产业的科技含量是产业结构本身具备的调整和转化的弹性所在，是衡量产业结构转化能力大小的重要指标，如果产业的科技含量高，其它要素和资源的约束就会相应弱化，而贫困地区的产业发展基本上是在对农产品资源的粗放型加工的水平上重复扩张，由于企业技术进步缓慢，产品结构不合理，大量产品滞留，不仅使新产业成长缺乏有效的投入，而且现有产业的更新改造也困难重重，如此恶性循环不仅使产业结构难以优化，而且在脱贫目标的规定下，这种产业发展模式反而会加剧，经济发展出现低水平重复，走入低技术陷，因此，贫困地区企业能否加快技术进步，在扶贫资金的使用上能否向企业的技术改造方面倾斜，不仅关系到目前贫困地区的解决温饱的短期目标更关系到贫困地区人口、资源、环境可持续发展的长远利益。

3. 资金性障碍

由于我区贫困区域分布高度集中性及贫困的刚性，对贫困地区有限的资金投入中，绝大部分用于解决贫困人口的温饱以及组织生产自救，以和田地区 1999-2001 年财政扶贫资金项目分类表中可以看出，全区 2001 年财政扶贫资金共 10590 万元，其中重点用在畜牧、园艺、水利等方面，具体用来给贫困户买种羊买果树苗，以帮助它们脱贫致富，因此由于要解决吃饭问题，扶贫资金无暇顾及对产业结构调整的支持，另一方面由于贫困地区信贷资金投入效益差，近几年农业银行停止办理农业贷款，致使本来就少的扶贫资金更加捉襟见肘，因此整体大面积的贫困及商业银行经营利益的存在致使用于调整产业结构、加快产业间技术进步的成了无水之源，以和田著名的和田玫瑰酒业为例这个厂几乎在近几年内几乎没有技术改造资金投入。

4. 自然条件的制约

贫困地区的经济大多属于绿洲经济，由于贫困地区距离中心市场远，交通不便，正是由于这种自然条件的制约经济发展具有一定的封闭性。与全疆其它地州经济发展存在着很大差异，全疆南北疆经济发展很不平衡，天山北坡经济带的国民生产总值占到全区国民生产总值

的 60%，但由于发达地区对周围地区的极化效应大于扩散效应，一方面人才、资金、技术，向这些发达地区集中，另一方面，广大南疆贫困地区经济发展急需得人才资金技术等生产要素却无法得到，由于这种极化效应，贫困地区以农业为主，二三产业发展十分缓慢，其本身存在的原始的生活方式和低下的产业意识更是限制了市场的发育和经济的发展。

5. 观念性障碍

由于贫困地区一直以来处于农业为主的社会大环境中，小富即安的思想对贫困地区的农民影响较深，惧怕风险，缺乏闯的精神，贫困地区的产业结构调整缺乏动力；又由于产业结构调整是一个长期的缓慢的过程，当地领导为了解决目前的困难（温饱），对于产业结构调整有时只是写在文件中，并没有落到实际，从调研中发现和田地区的七个县，在发展特色林果业致富时缺乏整体规划各自为阵，这也反映了领导往往局限于短期目标，缺乏长远眼光，因此我们的扶贫，一方面要让贫困地区的人民具有闯的精神，另一方面领导要具有前人栽树后人乘凉的牺牲精神和不怕为他人做嫁衣的观念。

三、新疆贫困地区产业结构调整的思路对策

1. 以市场为导向，深化农村产业结构调整

贫困地区的产业结构调整，但总也突破不了有什么资源就开发什么资源的老框框，对市场需求和价格走向考虑较少，开放经济下贫困地区面临的市场竞争更加严峻，市场运行的法则要求我们对资源优势的认识要有新理念，也就是说认识一种产品资源是不是有自身优势，关键看这种产品资源开发出来在市场上占有的份额有多大，市场占有率低的产品，效益就差，就不能算优势资源。因此在扶贫开发进村入户，结构调整的工作中，必须以市场为导向，在启发贫困农户增强市场观念的同时，各级扶贫机构也要摆脱以往就扶贫而谈扶贫，就项目谈项目，只盯着眼前的利益得失，注意市场需求，为农户进入市场提供可靠的服务；要把开发和进入市场与扶贫工作紧密结合起来，通过贫困农民增加市场意识，掌握市场信息增强结构调整的科学性和目的性，增加贫困人口的收入为彻底脱贫打下坚实的基础。以和田墨玉县托胡拉乡塔什坎特村为例，1999 年以前该村经济结构单一，仅靠种玉米等几种农作物维持农民生活，经济作物少，没有规模，农民收入徘徊不前，2000 年以来，该村按照“市场需要什么就发展什么，什么来钱种什么”的原则结合本村实际，提出近期靠种植、中期靠养殖、远期靠林果业的发展思路，进行了大幅度的产业结构调整，使该村成为扶贫工作的典型，其扶贫经验以文件的形式在全区推广，有力的推动了新疆新阶段扶贫工作的开展。

2. 依靠科技进步，促进产业结构的升级

产业升级和结构升级，关键是产业技术水平的开发和升级，科技进步对于形成新的社会分工，刺激需求，降低消耗，促进产业结构优化具有决定性意义，贫困地区大多生态环境脆弱，自然灾害频繁，已无力承载靠大规模物质投入开发自然资源的传统发展模式，只有依靠科学进步提高产业的生产效率，才能既不破坏生态环境，又提高贫困农民的经济收入。并且贫困地区不仅资源有限，政策效应和资金投入也是有限的，惟有科学技术的效力是无限的，它不仅可以克服产业结构调整中资金短缺的遗憾，而且也是提高物质投入效益的主要手段，因此，贫困地区要调整产业结构振兴经济，脱贫致富，就要依靠科技进步，依靠科技进步，提高初级加工产品的附加值，延长产业链条，增强产业间的关键性。以和田皮亚勒玛乡石榴种植为例，由于引进先进技术解决了石榴越冬、丰产、保鲜等技术难题后，皮亚曼石榴成为和田地区第一个注册的水果鲜果商标，并与石榴产业的加工增值企业——和田玫瑰酒业有限公司合作探讨龙头企业+基地+农户的产业化发展模式，2000 年皮亚勒玛乡为和田玫瑰酒业有限公司等 2 家公司供应 400 吨优质石榴作为原料生产石榴酒，目前石榴酒畅销北京、上海等大城市，深受广大消费者的喜爱，这也成为当地农民收入的重要来源。

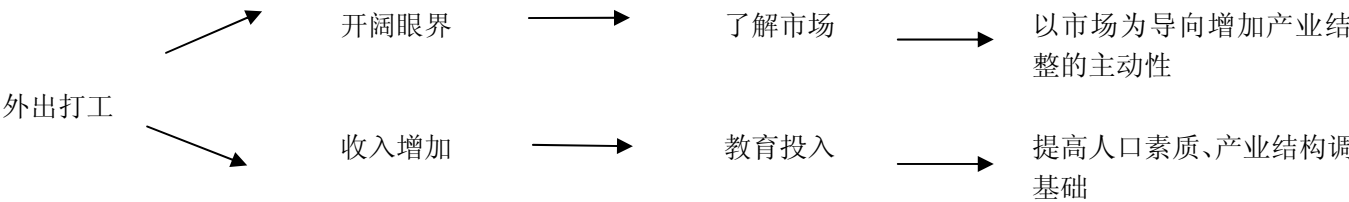
3. 培育龙头企业，以资本为产业结构优化的纽带，增强农村产业结构转换机制

龙头企业的作用主要有两个，一个是延伸产业链，增加产品附加值；另一个方面是创品牌，最终目的也是增加产品的附加值。贫困地区主要以农业为主，加快农业产业结构的升

级，农业产业化不失为一种良策，农业产业化的核心是经营的一体化，由于贫困地区大多依绿洲而生存，交通不便，人均耕地少，因此“龙头”企业的带动就显得尤为重要，贫困地区特色资源丰富依托“龙头”企业，扬长避短开拓市场创出品牌，因此要始终把发展农业龙头企业作为推进农业产业结构的升级的核心所在，而产品基地又是龙头企业的依托，也是整个农业产业化的基础，由于南疆贫困地区在的条件方面的相似性，很多特色产品并不是某一地区所持有的，因此这些地区可以组成特色产品种植基地，以此将小家小户在市场上的单打独斗委托给抵御市场风险较强的“龙头”企业，这样，一家一户的经营风险降低了也容易产生规模效应。“龙头”企业由于有一定的规模效应，通过兼并收购等资本运作可以对贫困地区现有的分散的农产品加工企业以资产为纽带重组，迅速带动地区经济的发展。存以此来带动产业结构的升级和提高农民的收入。

4. 转变观念，大力发展劳务经济

产业结构的优化的一个重要标志就劳动力从第一产业依次转向第二产为和第三产业，由于贫困地区人均耕地少，将大量的劳动力从农业中转移出来，减少土地资源的承载压力、同时也为农民增收开创一条新路，从 1997 年开始全国农民劳务收入即工资性收入已成为农民增收的主要途径，但贫困地区和全国收入差距拉大的根本原因上没有抓好两大发展机遇，一是从 1990 年初开始的农村以乡镇企业为主要内容的二三产业的发展，而是从 1995 年前后，开始的农村劳务经济的发展，1985 年新疆农民收入 394 元，比全国只低 3 元，1995 年相差 442 元，到 2000 年相差 824 元，这都说明了，至今有很多人认识还不到位，而目前发展乡镇经济和劳动经济的难度越来越大，因此，要广开就业门路鼓励农民外出务工，促进贫困地区农村剩余劳动力的转移多渠道增加收入，农民致富不能仅仅局限于土地上，要从非农业方面拓宽收入渠道，推进小城镇建设，吸纳乡村剩余劳动力，带动服务业的发展。引导农民根据市场需要调整和优化农村产业结构和经济结构，扭转只顾低头种田不顾抬头看市场的传统经营方式，克服部分农民不愿意离境乡，守着土地混日子的思想，根据市场需求指导生产，指导产业结构调整，在市场中寻找农民增收新渠道和新途径。政府制定优惠政策，例如外出农民土地使用权转让的优惠政策，鼓励农民从事劳务经济，加强对农民从事务民经济的领导，帮助他们解除后顾之忧。



5. 发挥政府在贫困地区产业结构调整中的作用，制定完善的产业政策，促进产业结构的均衡发展

扶贫开发本身是一个在政府主导下的市场行为，政府职能和作用的发挥，对扶贫工作的开展和实施起到重要得作用，从历史上各个国家治理贫困的方式来看贫困现象都是在一定政府干预下得到缓解和消除的，新疆少数民族聚居区贫困的特点和具体的情况都决定了政府干预解决贫困的迫切性和必要性。对贫困地区在经济发展中处于劣势，这就需要政府的扶持与保护，政府制定相应的产业优惠政策从外部推动贫困地区的产业结构调整，例如对一些具有长远发展前途的产业在融资、税收、销售等方面给予优惠，起到一定的引导作用，以减少或消除贫困地区在经济发展过程中的短期行为，通过政府的宏观调控作用，使贫困地区的各产业实现均衡可持续发展

参考文献:

[1] 热扎克·铁木尔 王拴乾 主编《1999-2002 新疆经济社会形势分析与预测》第 237 页 新

疆人民出版社 2003 年 12 月出版

[2]2000 年新疆统计年鉴整理数据

[3]宋岭 浅析优化新疆产业结构《开发研究》 2000 年第 2 期第 23 页

[4]苏德贵 和田农民增收的思考《新疆扶贫开发》 第 7 页 2001 年第 3 期

[5]自治区扶贫办调研组 关于托里县扶贫到村入户的调查报告《新疆扶贫开发》 第 51 页 2001 年第 5 期

[6]疏附县扶贫办 闯出一片新天地《新疆扶贫开发》 第 48 页 2001 年第 5 期

本文的其他参考资料均来自于作者在南疆三地州实地调研时各扶贫办所提供的资料

The Research of XinJiang Shaking off Poverty and Adjusting Industry Structure

Song Ling

(Northwest Ethnic Minorities Research Center Xinjiang University, Urumqi 830046,China)

Abstract:The author discusses the effect of adjusting the industry structure for shaking off poverty in according to on-the-spot investigation ,and the problems that exists in the XinJiang aid-the-poor programme .Finally the author advances the countermeasures of adjusting the industry structure in the poor areas.

Key words : Poverty industry structure

收稿日期: 2004—05—27

基金项目: 本文调研报告是获教育部人文社会科学研究“十五”规划基金项目(批准号: 01JA850014)资助的“西部开发与新疆少数民族地区反贫困研究”课题中的一部分。六个调研报告全文均由主持人宋岭教授修改审定。

作者简介: 宋岭(1943—)新疆塔城人,新疆大学经济管理学院教授,新疆大学西北少数民族研究中心社会经济研究室负责人,专职研究员,本项目主持人。研究方向:区域经济和资源经济。