

关于加快经济发展、综合治理西部贫困化问题的几点建议

韦苇

摘要：西部地区仍存在着贫困问题。本文提出了解决贫困问题的五条建议。

关键词：贫困；西部地区；建议

中图分类号： F3 **文献标识码：** A

党中央启动西部大开发战略以来，西部各省区在党中央、国务院的大力领导支持下，在当地党委政府和人民群众的努力下，抢抓机遇，顽强拼搏，各省区社会经济均有不同程度的发展，人民生活水平与质量有了很大的改善与提高，许多关系西部经济命脉乃至与东部相衔接的重大基础设施工程已初具规模或初见成效，这是世所瞩目的事实，也为西部人民再接再厉、再造西部辉煌奠定了良好开局。但是，我们不能不看到，西部在开发与发展中仍然存在着许多问题和困难，尤其是存在着较为突出的贫困化问题。我仅就此问题谈一谈自己的一管之见。

一、西部贫困化的表现

1. 西部贫困化首先表现为相对贫困化。西部自身的发展与进步是毋庸置疑的。但与东部经济发展的水平与速度的差距不是在缩小，而是呈剪刀差，剪刀口愈张愈大，这是典型的相对贫困化的表现。相对贫困化的另一种表现是西部存在多重二元经济结构：第一重是东西部落差的二元结构，第二重是西部各省区自己的中心城市与边远的贫困地区之间的落差，第三重是各城市内部的高收入人群与贫困人口之间的差距及西部乡村人口中的两极分化问题。

2. 西部贫困化的另一种表现是西部各省区仍然存在着大量的城市贫困人口群体和乡村贫困地区，这是绝对贫困化表现。我仅以我参加调研所了解到的情况为例谈一谈。元月 15 日，我参加了一次政协委员下社区的活动，到西安市新城区民乐社区与社区干部和十多位群众座谈。这个社区成立于 2000 年 7 月，由原来的 5 个居委会组成，是新城区最大的社区，也是该区的先进社区。2002 年被列为该区示范社区。即就是在这样一个先进社区里，也同样存在着贫困化问题。这个社区共 2030 户，4700 余人，存在着三多：老年人多（占人口 10%），残疾人多（48 个，占人口 1%），困难户多，吃低保（最低生活保障费）的 45 家占 2.2%，下岗职工 400 多人，占人口的 1%（不包括隐形下岗）。城市建设滞后，大杂院危房 1000 余间，电路年久失修，存在着火灾隐患，上下水管、水道是群众自发装置的，跑渗漏长期得不到解决更加剧了危房的隐患。困难户中有一户十分典型，一个姓邸的职工，年龄 47 岁，原为西安市大差市蔬菜市场职工，该菜场为大集体性质，两年前单位解体，大撒手不管职工，爱人为农村户口，无业，社区为他办了一个修自行车的执照在家门口修车，两个孩子正在上中学，全家四口人生活靠他修自行车收入显然是不够的，社区从“低保”中每月给他全家提供 93 元帮助。即使如此，他还感谢不尽，在座谈会上反复对党和政府表示感谢，并义务为社区和左邻右舍做了许多好事。这样的好人民好百姓，让我当时感动得想落泪。

另外，今年春节我回老家（户县）与多年前的师友相聚，他们有的是现任县政府官员，有的是原任县人大常委会主任，亦为我提供了一组数据。户县现有国营及大集体职工约为 1 万人，实际下岗 5300 多人，但领下岗证、享受下岗补贴的仅为 581 人，仅为实际下岗人数

的 10%，原因是领了下岗证两年后再与原单位无任何关系，工人割舍不了这根脐带。西安市最低生活保障费是每月 156 元，但对 18-50 岁的女工和 18-55 岁的男工，不管下岗后是否再就业还是找到其他谋生之路，均视为有不低于 156 元的收入，要从家庭人口中扣除。这才是许多职工害怕被推出原单位，两年后，进入最低生活保障线的潜在原因。

3. 关于农村贫困化问题，呈现得更为复杂，因地区生态环境和产业结构而异。在生态环境恶化的贫困山区、沙漠、石漠地区，绝对贫困化是显而易见的。而在被人们视为粮仓的平原地区，也就是传统农业产区，因为农业内部产业结构落后，市场信息不灵，仍然存在着农民有粮无钱，无钱看病就医、无钱供孩子上学的严重问题。尤其是近年来教育产业化超前发展，大、中、小学学费成倍猛增，超过了西部农民对子女供养的承受能力。而且，高校贫困大学生无担保贷款问题仍未落实解决，能顺利贷到款的学生，我认为占不到亟需贷款学生的 1/5，大量农村贫困大学生的学费是靠父母东挪西借乃至背着沉重的民间高利贷负担解决的。即使孩子大学毕业，就业顺利，他们的家庭也很难在短期内走出贫困阴影，这一个贫困周期可能长达 10 年以上。另外，关于西部农民人均收入的统计指标，多少总存在水分，仍然以我的家乡为例，我曾根据自己的亲属、亲友收入计算，他们的实际人均年收入约为 1200~1400 元，此次去户县调研、与师友交流，他们也认为作为西安市最好的郊县户县，农民人均年收入应在 1400~1500 元。而统计数据为 2500 元。其他地区不一定有如此大的差距，但水分肯定是有的。所以我希望党中央对西部农村与农业的综合经济实力不要高估。

二、综合治理的几点建议

西部贫困化的存在与加剧，并不是值得大惊小怪的事情，因为它符合一般发展中国家在发展过程中的客观规律，但它毕竟涉及到了我们社会的长治久安和可持续发展，我们也不能掉以轻心或有所忽视。而党和国家的责任是如何通过有效的宏观政策来进行综合治理，尽快遏止西部城乡绝对贫困化的扩散蔓延，控制东西部剪刀差的“刀口”扩张，降低西部相对贫困化的程度。为此，笔者仅献一言。

1. 建议中央继续加大对西部各省区的支持力度，通过财政转移支付，调动全国之力，为西部生态环境恢复与经济发展构筑高起点的平台，解决西部相对贫困化问题。

西部相对贫困化问题，即东西部差距问题，看来不是仅靠西部自身努力或自发利用市场力量能够解决的。但西部问题不解决，影响全国经济可持续发展的三大支持系统，即“生态支持系统”、“环境支持系统”和“社会支持系统”，最终导致东部经济也不得不慢下脚步或出现滞胀（这中间的经济学道理不再赘述）。因此，建议中央开征几种专为西部生态环境恢复与扶贫所用的税收：一是经济发达地区对所用资源的资源补偿税，二是江河下游对江河源头生态修复的生态补偿费，三是人均 GDP 或人均家庭收入高于全国平均水平的地区对低收入地区的扶持税，四是加大高收入人群的所得税。以此增加国库收入，建立西部生态修复与扶贫专项基金，以解决区际公平与社会阶层、集团之间的公平问题，控制东西部人民生活差异与环境差异，解决西部相对贫困化问题。

2. 继续建立和完善社会保障，充分发挥城镇社区组织和企业工会组织的功能，做细做好城市（镇）贫困人口的扶贫工作。

今年是中央确立的社会保障年，希望继续完善社会保障制度，对处于不同贫困状况的下岗职工、失业人口、残疾人、家有严重疑难慢性病人的困难户，采取不同的扶助方式和救济方式，工作要做到挨门挨户，把江总书记“三个代表”思想落实到扶贫工作的方方面面。而这一复杂的系统工程，工作量之细碎与繁浩，要靠社区组织和工会组织来完成。这两个组织系统上联政府，下联千家万户，他们熟悉社情民意。这两大组织系统的功能既是维系政府（包括企业）与百姓的桥梁纽带，又可以作为城市（镇）扶贫工程的实施单位。上述的西安市新城区民乐社区之所以被评为先进社区、树为示范社区，正是因为他们的扶贫工作做得好、做

得细，千方百计在仅有财力条件下，做到雪中送炭和公平公正，且千方百计地为下岗职工寻找再就业或谋生出路，为当地的社会稳定与治安秩序良好做出了贡献。这里附带说一句，社区干部大多是居委会干部，是从家属中选出来的中老年妇女，许多人本身就是待业或下岗人员。在上述民乐社区，除了区主任是街道办事处下派的干部，享受国家副处级干部待遇外，其他五位副主任是原五位居委会主任，每人每月仅有 300 元工资和 40 元加班费，而要做大量细琐的社区服务乃至物业管理工作，实在是显得工资太低。她们也提出希望能完善社区功能，使社区有创办经济实体的能力或职权，以利于他们安置本社区的下岗职工或困难家庭的无业人口，并解决社区自身的经费问题。

3. 退二进一和以奖代赈，以科技扶贫带动西部农业产业结构调整，解决西部农村与农民的贫困化问题

民盟中央副主席厉以宁同志曾介绍过青海省支持鼓励有过剩资本和适用技术的二产企业集团投资于农业产业结构的调整，利用青海省农村地广人稀、阳光和水资源充沛的条件，运用农业高新科技，种植无污染反季节蔬菜即绿色食品，迅速占领周邻省区城市副食品市场的事迹，给予我们很深的启迪。这对于西部很多省区均有借鉴价值，当地政府应用税收政策或金融政策引导在城市无效益的二产企业转产下乡或鼓励城市下岗职工中有资本有头脑的人下乡承包土地或荒山，进行养殖或蔬菜或果树的栽培。而对像陕西关中平原、四川与重庆的成渝平原这样的传统农业区，由于人口密集，农村自身的过剩劳动力还吸纳不了，要向城市转移，因此不能像上述去做，要换个角度思考。如陕西杨凌是全国惟一的农业高新技术示范区，每年一次的农高会都是农业高新技术产品的转让与展示，对当地农民的示范效应也是有的，但收效并未达到应有的程度，原因是这些农业高科技要转化为生产力，用在农民的田间地头，需要大量的资本投入，需要科技人员手把手地教农民，需要很好的产业组织形式，需要大量的市场需求信息，这都是当地农户短期内不能具备的。而关中平原中部正是人口密集地区，不可能设想让西安市或咸阳市下岗职工或哪个工厂承包土地，只能是走农业科技人员下乡的路子。这就需要国家提高农业高科技人员的待遇和回报，通过项目经费或合同的形式重奖农业科技人员带专利项目与农户联合，推进当地的农业现代化、农业产业化进程。

4. 因地制宜，加快农村城镇化进程和城市化扩散化，鼓励农村与城市（镇）人口与经济活动的双向交流，以解决城乡贫困化问题。

江总书记说过：“小城镇是一个大战略”。总书记这一思想对于西部三农问题的解决具有重要指导意义。西部小城镇建设无疑是吸纳过剩人口、调整和提升农业产业结构的重要途径。同时，小城镇处于城乡的结合部或过渡点，把小城镇建设作为城市扩散化，发挥大中城市辐射功能的一级中转站亦不失为一个小镇建设的一个着力点。这样小城镇建设就可以从充分利用地方资源与资本、发挥农村与城市两种积极性，既吸纳农村过剩人口，又吸城市过剩人口，既调整农业结构，又调整工业结构的角度进行规划、统筹部署，纳入到西部各省区经济结构调整、城市化进程、城乡一体化的大盘子中。同时改革户籍制度，打破城乡户籍约束。农村居民进城打工、从事环境卫生、市政工程建设、房屋道路建设中的体力工种，应受到与城市居民的同等待遇，城市居民包括下岗职工，亦可以凭借资本和技术下到乡村或小镇从事新型的绿色产业，亦同样享受与当地居民一样的待遇。这样的城乡人口流动，以居民的自身条件与生存能力为前提，寻找自己在城市与乡镇之间的最佳空间，并使城乡人口达到动态平衡。

5. 继续完成“山川秀美工程”建设，彻底根治西部贫困化的根源，铸造全国可持续发展的绿色屏障和环境支持系统。

江总书记早在 1996 年就批示要“再造一个山川秀美的西北地区”，1999 年又进一步提出通过西部大发展战略的实施，建设一个经济发展、社会进步、人民幸福、山河秀美的西部地区。这是为我们提出了西部大开发的战略目标。因此西部各省区均把治理生态称为“山川

秀美”工程。而需要治理的穷山恶水，不仅是江河下游水涝灾害的本源，也是西部自己的痛中之痛，是最贫瘠的地区，但并非是荒无人烟可以弃置的地方。1993年国家制定的“87”扶贫攻坚计划中，8000万贫困人口，6657万在西部十省区，经过7年的努力，应该说取得了根本性的成功。到2000年我们曾宣布不把贫困带入21世纪，这一目标已基本实现，我们的社会从整体上讲已进入小康社会。但不能否认在西部的某些山区。仍然居住着相当数量的贫困人口，成为扶贫工程的最后堡垒。笔者认为，这些山区人口的扶贫与安置要和“山川秀美工程”建设统筹考虑。以维护生态的平衡为第一要义，人服从于生态，宜住则留，不宜住则迁，留下的人从事生态建设，彻底放弃传统的生产方式与生活方式。朱镕基总理提出的治理西部生态环境的十六字方针：“退耕还林（草），封山育林，个体承包，以工代赈”政策极大地调动了西部人民治山治水，退耕还林的积极性，以陕西的陕北、陕南为例，生态效益已经显现，延安的生态工程建设被世界银行前来视察者称为21世纪的金字塔，现在不是国家动员农民退耕还林还草，而是农民争要退耕指标。因为国家承诺每退一亩，每年给200斤粮，50元钱，十年不变。而种植的草，还有一定的经济收益。我们热切希望，中央继续坚持和完善这一政策，同时要考虑这一政策的可持续性问题，即退耕十年后怎么办？国家不再给钱给粮，生态林怎么养活当地人口的问题？因此，要作为科研项目立项研究山川秀美工程的动力机制和补偿机制，未雨绸缪，做好生态林区的人口迁移安排，及所留人口的转产就业问题，而山川秀美工程的人口迁移，亦可以借鉴三峡工程移民安置的经验，或与所在省区小城镇建设一并考虑。

把不宜人居住的地区彻底无人化，通过前期工程修复和后期大自然的自我修复，对于西部“山川秀美”远景，我们应该是充满希望的，而原来居住在这些地区的贫困人口走下山来，走进富裕的城镇或乡村，融进现代文明的社会之中，绝对贫困化的最后衍生之地也就消失了。

综上所述，从经济学角度看，西部贫困化问题是西部发展过程不可避免的经济现象与社会现象，我们只要正视和重视，定能以最小的代价，解决这一社会问题，迎来西部更美好的明天。

Suggestion to Concerning Quickly economic development and Synthesize to manage Poor in Western region

Wei Wei

Abstract: Western region still exist poor problem. This text bring up five suggestions of the poor problem.

Key words: Poor; Western region; Suggestion

收稿日期:2003-05-14;

基金项目: 2003年全国政协提案

作者简介: 韦苇(1948-),女(汉族),陕西户县人,西北大学中国西部经济发展研究中心主任。