

新疆扶贫开发中尚需研究的几个问题（调研报告之五）

李金叶, 吕雁琴

（新疆大学 西北少数民族研究院中心, 新疆 乌鲁木齐 830046）

摘要: 新的世纪, 新疆扶贫工作已经进入了较艰巨的攻坚阶段。在此背景下, 本调研报告从资料与理性分析相结合角度, 对新疆扶贫开发资金投向与管理、扶贫项目的科学论证、移民开发政策、生态环境协调发展、基础设施建设、产业结构调整等尚需研究的几个问题进行了资料分析与阐述, 指出了导致这些问题的症结所在, 并提出了相应的对策建议。

关键词: 新疆三地州; 扶贫开发

中图分类号: F127.8

文献标识码: A

目前, 新疆扶贫已进入攻坚的关键阶段, 分析扶贫攻坚目前的任务和贫困地区社会经济发展的现状, 以及扶贫攻坚目前面临的问题, 有助于明确今后扶贫攻坚的方向。

一、关于如何全面理解新疆新阶段扶贫开发政策

新阶段的扶贫开发是在我国农村贫困人口温饱问题基本解决、大面积绝对贫困明显缓解的基础上提出的, 是在社会主义市场经济体制初步建立、我国国民经济和社会发展进入新阶段的背景下进行的。必须要在坚持以往的成功经验和做法的基础上, 根据改革开放新形势和贫困地区的发展变化, 进一步突出重点, 明确分工, 落实基础。为此, 根据中央扶贫开发工作会议精神和《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》确定的新阶段扶贫开发工作的目标任务和政策措施, 新疆自治区党委明确提出了新疆新阶段扶贫开发工作的指导思想和目标任务, 即“突出重点, 收缩战线; 进村入户, 整村推进; 三年解决44万特困人口的温饱问题, 十年使绝大多数低收入贫困人口步入小康。”这充分体现了新疆自治区党委、人民政府做好新阶段扶贫开发工作的决心和美好愿望, 但仔细分析也存在不少值得商榷的地方。

1. “进村入户”相关政策的合理性问题

从指导思想上看, 在目前贫困人口比较集中的情况下, 强调扶贫开发进村入户是非常重要和必要的。只有这样, 才能把扶贫开发的各项措施真正落到实处, 尽快解决最贫困人口的温饱问题。为了认真贯彻中央这一基本扶贫方针, 自治区扶贫办进行了积极探索, 做了许多有益的工作, 制定了一系列具体的实施策略, 但也产生了不少问题。其中, 争议最大的问题有二:

(1) “实物入户”方法, 即扶贫资金中入户的部分由政府购买牛羊送给贫困户。从农户方面讲, 这种做法有点像回到过去输血式的扶贫, 存在许多弊端: ①容易造成农户的依赖思想, 没有脱贫致富的内存动力; ②由于农户个人技术差, 参与意识薄弱, 不能充分利用扶贫物资; ③具有鼓励一家一户小农经济发展的倾向, 只注重短期的脱贫效益, 很难形成彻底脱贫的经济基础, 返贫率高。

从政府方面看, 这种做法似与市场经济条件下政府的间接调控职能相悖: ①由于贫困地区市场发育不完善, 政府对市场信息掌握不充分, 导致采购成本大, 且主观色彩浓厚, 少给、

多给情况时有发生；②由于工作过于繁琐，使行政效率变得极低；③在管理系统和监督系统操作模式方面，没有可资效仿的范例，尚处在摸索之中；④过于追求短期目标，只注重政绩考核和眼前效果，不利于农村公共产品（如农田水利设施、水土开发等）的供给。

（2）三个“三七开”资金投向原则。为严格把握扶贫资金投向，确保贫困户真正受益，新阶段新疆扶贫三项资金实行三个“三七开”的使用投向原则，即财政、以工代赈资金的70%的额度用于重点县的重点乡、重点村，30%用于非重点县的重点乡村；用于重点县的无偿资金，其中70%的额度用于到村入户项目，30%用于跨乡跨村的基础设施建设项目；信贷扶贫资金70%的额度以小额信贷投放到农户，30%用于支持对增加农牧民收入有带动力的各类龙头企业和劳动密集型企业。

在这一原则中，后两个“三七开”原则的合理性令人置疑。就第二个“三七开”原则而言，解决特困户的眼前困难，完成扶贫指标，固然重要。但这不是长久之计，新疆农村贫困的主要原因是缺水，只有解决了这一基本问题，才有可能使这些地区彻底脱贫。因此，政府应着眼于农田基本水利设施的修建，应将扶贫资金特别是无偿性的扶贫资金主要用于农村基础设施建设，为广大农户脱贫致富提供良好的发展环境。就第三个“三七开”原则而言，一方面，扶贫资金不能贷给有能力和一定经济实力的大户，不仅影响了富裕户带动特困户脱贫致富的积极性，同时由于资金使用过于分散，也影响了扶贫资金规模效益的发挥；另一方面，由于贫困户文化技术水平较低，没有或缺少劳动力，不能最大限度地发挥扶贫资金的经济效益和社会效益。

因此，建议将“实物入户”改为小额信贷的形式，提高扶贫资金的使用效益；同时根据各贫困地区的具体情况，从政府与市场的关系出发，综合考虑贫困地区社会经济发展的当前利益与长远利益，因地制宜地、高效地使用扶贫资金。

2. 扶贫目标的合理性问题

从新疆贫困地区的发展现状分析，自治区扶贫办提出的“十年使绝大多数低收入贫困人口步入小康”的目标定得过高。具体来说：

（1）由于种种原因，新疆特困人口的实际数量远不止44万，而且从新阶段扶贫人口9000万多于“八七计划”时期8000万的现实分析，虽然扶贫标准的提高是其原因之一，但随着人民生活水平的不断提高和综合国力的不断增强，这种变化也是必须和必要的，而且实行动态的贫困线标准也是国际通行的做法之一，按照这一思路，十年后贫困线标准还将继续提高。

（2）由于现行的贫困线标准定得过低，按照这一标准脱贫的人群中很大一部分人仍然缺乏继续发展的经济基础和基本能力，返贫率居高不下。

（3）贫困地区特别是少数民族地区人口增长仍然很快，这与中央对少数民族在计划生育方面实行较为宽松的政策有着直接的关系。

（4）贫困人口的文化素质低，观念落后，掌握科技致富的能力不高，同时师资力量、教学设施、教育经费等教育资源又难以满足现时的教育需要，加之语言不通，预计十年内迅速提高贫困人口的整体素质难度很大；（5）绝大多数贫困地区的自然生态条件极差，由于治理成本高、难度大、且财力有限，目前很多地区虽然已经意识到生态保护的重要性，却无力顾及生态效益。

因此，建议新疆维吾尔自治区扶贫办本着实事求是的原则，从新疆的具体区情出发，考虑修改新阶段的扶贫政策目标，使之更加有利于扶贫效益的提高。

二、关于项目扶贫的科学决策和论证

由于现阶段扶贫资金一般都是以项目的形式来使用，因此，项目扶贫是新疆贫困地区扶贫工作的重中之重，其实施的状况如何直接影响着扶贫的效果。从南疆三地州（喀什地区、和田地区、克州地区）项目扶贫的实施情况来看，主要存在以下几个亟待解决的问题：

1.项目雷同现象严重，过于注重短期经济效益。以喀什地区疏附县 2002 年财政扶贫项目资金的使用情况为例，其中最主要的畜牧业项目资金基本上都用于为特困户购买母牛、母羊以及修建棚圈和贮青窖。这些项目虽然有助于短期内提高特困户的收入水平，却很难增强其抵御自然灾害、疾病等的能力和长期发展的能力而彻底脱贫。

2.项目不能充分体现农户的意愿。扶贫项目应该是自下而上报送的，但实际执行中由于时间的限制及其他一些原因，在对农户需求不甚了解的情况下就匆匆做出决定，没有能够完全按照农民的意愿进行，农民愿意干的和最终干的不吻合，不能充分发挥农民的积极性。另外，有些特困户因缺乏劳动力或相应的生产技能，影响了项目的实施效果，无法从项目中获益。

3.项目不能适应市场的变化。在项目决策之前，政府有关人员没有充分了解市场供求情况，对市场信息掌握不足，没有认真分析市场的发展变化趋势，对市场研究不够，多凭主观臆断进行决策，往往使产销不对路，造成不必要的经济损失。

4.项目执行过程中存在审批手续繁杂，技术指导滞后，资金到位迟等问题，严重影响了项目的实施和效益，也使很多特困户对申请项目望而却步。

5 项目效益的评价缺乏科学合理的方法，尚处于主观判断的低层次，加之缺乏相应的奖惩措施，对有关农户难以形成有效的激励和制约机制。

因此，我们今后应着力加强项目决策的科学性与论证工作，提高项目扶贫资金的使用效益，为农户持续发展生产、彻底脱贫奠定坚实的经济基础。

三、关于如何充分发挥移民开发在扶贫中的作用

对于那些自然条件恶劣、自然资源贫乏、居住分散、缺乏基本生存条件的边远山区，移民开发是一条能够在短期内使贫困户彻底脱贫、走向富裕的捷径。目前尚未解决温饱的人口主要分布在自然条件极差的偏远特困山区。这类地区因受其偏远的地理位置、恶劣的自然环境和长期堆积而成的种种社会与经济问题的制约，靠开发基本农田、建设经济林、发展养殖业等常规的扶贫开发措施，财力、物力投入很大，但实际扶贫效果并不理想。改革与创新扶贫开发策略，变大量投入、就地扶持开发为移民搬迁、异地扶持发展，是新阶段山区扶贫开发政策、扶贫理念、扶贫方式的现实选择。

新疆部分贫困山区已有了移民开发的成功实例，如和田县为解决新的水土开发区耕种、管理、劳动力问题，也为了解决一部分深山区、荒漠区、耕地资源匮乏区的贫困人口就地脱贫难度大的问题，组织了较大规模的异地搬迁，取得了一举三得的效果，既能够巩固水土开发成果，又能使贫困人口异地解决温饱问题，还能使老农区耕地紧缺的矛盾逐步缓解。当然，也不乏失败的例子，如和田地区策勒县近两年从山上搬迁移民 40 多户，由于生产方式不同，最后只留下了两户。

总结实践经验并充分考虑新疆区情，我们不难发现：

新疆移民开发成功的关键在于：1.迁出地与迁入地在风俗习惯、语言、信仰等方面应尽可能相似；2.移民原有的生产方式能得以延续，或者其生产技能能得以发挥；3、政府在税费等方面要给予足够的政策扶持。

新疆移民开发的难点在于：1.迁移成本过高。由于实施移民搬迁的地区多处在交通极其

不便的山区，贫困人口居住分散，致使搬迁费用很高，加上迁入地移民住宅的建造、基础设施和最初生产条件的创建等费用，使本已拮据的中央和地方财政都难以承担；2.观念落后。由于实施移民搬迁的地区长期以来信息闭塞、人口素质低以及受宗教信仰的影响，造成贫困人口顽固的“乡土情结”、安于现状而不愿搬迁。

为此，今后在进一步强化移民开发的工作中，应着重研究以下几方面的问题：

1.在工作思路，要将移民开发工程列入扶贫工作规划，大幅度提高移民资金在扶贫资金中的比重，增加移民并村投入，通过典型示范引导，建立一套良好的动作保障机制。

2.在指导思想，要坚持“政府引导、群众自愿、自筹资金、适当补助”的原则，充分重视成功迁移人口的强大示范效应。对于比较注重现实的贫困农民，不仅要一般性的政策宣传，而且必须用移民脱贫致富的典型事例来吸引他们迁移。强制性迁移只能带来他们更强的逆反心理和依赖心理，给迁移带来诸多不利影响。

3.在移民政策上，土地、林业、财税、公安等多个部门要给予足够的重视和一系列保护性、补偿性措施，鼓励、引导人口迁移。例如：在宅基地审批方面应给予照顾，并简化手续，方便搬迁；搬迁初期几年内，县乡要免收农业税和农业特产税，让移民有一段休养生息的时间；要允许搬迁农户在进入新定居点后，继续保留原来房前屋后私有林，直到成材后经过批准伐为已有；允许经营畜牧业的农户可继续在原草场放牧；搬迁户户口迁移手续的办理要从实际出发，在搬迁期（一般1—3年）可以根据搬迁户意愿继续由原乡管理，直到农民在新定居点正常生产、生活之后，再办理迁移手续等等。

4.在后续工作上，要从提高人口素质入手，坚持“治穷先治愚，扶贫先扶人”，搞好观念引导、科技教育、技能培训工作，为迁移农户脱贫致富提供最基本的保障。

四、关于扶贫开发与生态环境协调发展的关系问题

从某种意义上说，贫困问题是一个生态环境问题。贫困状况的发生和贫困程度的大小与生态环境状况有着极为密切的关系。贫困与生态环境退化的恶性循环是造成贫困地区经济社会非持续发展的重要原因。国外大量研究表明，最贫困的人口生活在世界恢复能力最低、环境破坏最严重的地区，由于穷人比富人更加依赖于自然资源，如果他们不可能得到其他资源的话，他们或许会更快地消耗自然资源。世界发展中国家的发展历史也表明，贫困的存在引起生态环境恶化，而生态环境恶化又导致贫困加剧。

从现实特点状况来看，新疆几乎所有的贫困县都面临着生态恶化的严重局面。新疆的贫困也呈恶性循环。在缺水少地自然条件恶劣的地区，贫困人口为了获得基本的生活保障，不择手段，不计后果地掠夺有限的资源，造成水土流失、灾害频繁、土地产出率低、加速开垦和砍伐，加剧了自然条件进一步恶化。南疆和田、喀什地区多处沙漠边缘，农牧民无钱买燃料，于是砍伐胡杨林和红柳成为必然。而这些植物是阻止沙漠流动和扩大的最有利的屏障。这造成沙漠侵占绿洲，人们的生活更加贫困，这是新疆贫困地区自然生态系统的恶性循环的根源，也是一些贫困人口初步脱贫后又大面积返贫的根源。

新疆贫困地区面临的首要问题是如何迅速、有效地缓解贫困，并逐步消除贫困。在贫困地区尚未解决温饱问题的情况下，生态环境保护是不能真正实现的。没有经济的发展和人们的脱贫，贫困地区不可能有生态环境意识和合理的环境行为。无论法规多么严格，对于尚未解决温饱又生计无着的农民来说，乱砍乱伐、毁林开荒、违法采矿都是难于消除的。只有通过广泛的经济的发展才能最终消除贫困。但是，发展经济、增加社会财富并非消除贫困的充分条件，消除贫困必须在贫困地区人口、资源、环境、经济和社会协调发展的基础上进行，其中以人口的严格控制、生态环境的保护和资源的可持续利用为重要前提。

新疆贫困地区的生态建设是一项长期而艰巨的历史任务。过去 50 年生态环境建设成效不明显的主要原因是，生态建设中存在的社会经济方面（制度性和政策性）的一系列深层次问题未得到解决。由于自然条件恶劣、人口压力大及社会经济发展水平低下，致使贫困地区生态保护与经济增长之间的矛盾一直比较尖锐，生态与经济协调发展的问题一直未得到很好解决。目前，虽然贫困地区从领导到农户都已认识到保护生态环境的重要性，但囿于政府财力，生态环境保护仍然只是停留在口头或书面上。

从可持续发展角度看，今后贫困地区必须重视和加强生态环境保护工作，实行生态建设与富民增收并举，解决好生态与经济协调发展的有效结合问题。具体来说，生态建设必须遵循自然规律、科学规律和经济规律，以植被的恢复建设为突破口，带动土地利用结构的调整与优化；以恢复生态系统的良性循环为核心，建立西部地区的生态安全体系。以加快区域经济开发为目标，切实解决农业经济结构调整与农民致富问题，大力发展优势农业产业和特色农业经济，因地制宜发展经济林果业、畜牧业、蔬菜业、花卉业、生态旅游以及其他特色非农产业，推行农业的产业化经营，较快地增加农民收入，使贫困地区的广大农民尽快脱贫致富。值得一提的是，各地区还应充分考虑市场约束等问题，因地制宜优化调整土地利用结构与发展地区经济，避免各地区产业结构的趋同和低水平重复。

五、关于扶贫资金使用的效益和监督机制

1. 新疆扶贫资金使用的目标与效果

随着改革开放以来中国经济的高速发展，贫困人口越来越集中到具有共同自然环境特征的特定地区。因此，从“八七”扶贫开发以来，新疆同全国一样，开始从救济式扶贫，转向以促进特定地区贫困人口提高自我发展能力的“开发式扶贫”政策。这种扶贫措施最显著的特点是：

第一，扶贫的对象是特定的贫困区域，如，和田地区七县一市。克州的 3 县 1 市，（全州（或地区）均为国家级贫困县（市）），喀什地区有国定贫困县 6 个（全地区共 6 县 1 市）。

第二，强调扶贫工作到村入户，即通过扶助贫困地区，乃至贫困村、贫困户提高生产能力来脱贫。

第三，新疆大面积贫困地区主要集中在条件艰苦的以农业为主的区县，特别是以单个贫困农户为生产扶持对象，所以，扶贫开发所“开发”的产业，只能是以农业为主，只能是主要扶持他们发展农业生产。

这些从扶贫资金的用途上具有集中体现。

和田地区财政扶贫资金项目分类表 单位：万元

年度 项目名称	1999 年	2000 年	2001 年	合计
资金	6126	7811	10590	24527
农业	725	620	1104	2449
水利	3444	4321	1784	9549
畜牧	270	456	3026	3752

园艺	371	490	1974	2835
林业	195	780	1037	2012
交通	---	30	---	30
电力	249	70	22	341
文化	---	---	10	10
教育	29	305	150	484
卫生	77	250	27	354
搬迁	730	390	368	1388
人畜饮水	---	---	---	---
其他	36	99	1188	1323

扶贫开发包含从改善生产和生活条件，到改善生态环境，修建基础设施，信息咨询，产品销售与储藏服务，发展教育和卫生事业，直至救济和建立社会安全网的极为广泛内容。然而，从南疆扶贫工作实际运作来观察，虽然上述方面都有涉及，但是计划实施重点集中在强调投资生产性项目上，而对教育和卫生方面直接关系到贫困农村人口人力资本素质的投资，则由于种种原因比较薄弱。扶贫资金支出结构清晰地显示出这一点。从上表统计分类可以看出，1999—2001年财政扶贫资金总额为24527万元，其中，用于农业及相关的农田基本建设方面的资金总额为20597万元，占84%，用于电力、交通及其他产业方面（包括培训、地毯编织、苇席编织、手工业等）的资金总额为1694万元，不到7%，用于饮水工程、文化、卫生与教育等方面的资金总额为2236万元，占9%。可见，国家扶贫资金的主要用途是在帮助贫困地区农民发展农业生产方面。

开发式扶贫的政策的确取得了极其显著的成效，尤其是“八七”扶贫计划实施以来，南疆地区农民人均纯收入已有了大幅度地提高。1990年，人均纯收入440.84元，2001年，人均纯收入达到1350.6元；从人均粮食占有量看，根据中国居民的消费结构与健康要求，一般认为中国人均占有粮食320公斤是最低界限，400公斤为相对满足标准。2001年全国人均粮食占有量是327公斤，南疆地区区平均是427公斤，超过了全国平均水平的30.6%，这是开发式扶贫成果最集中的体现。

新疆反贫困事业取得了历史性成就，然而也存在一些问题。资金利用缺乏效率和过于依赖行政系统问题已经引起较多关注和讨论。以上分析结果确实提示我们，传统扶贫资源利用效率水平不容乐观。说明传统扶贫资金利用方式存在需要改进的问题。

回顾总结南疆扶贫资金利用实践的经验教训，制约扶贫资源利用效率的原因，主要有以下几点：

第一，从扶贫对象瞄准环节看，以县为基本资金分配单位，扶贫资金主要运用在国家级和自治区级贫困县，导致实际扶贫资金利用的稀释和遗漏效应。由于瞄准对象与地区和县级行政区划直接联系，难以排除地方政府出于利益动机挪用资金，或者把资金利用到对财政能力增加最为敏感的领域，这些领域与扶贫目标并非总是吻合。例如：据新疆维吾尔自治区审计厅消息，在对全区30个贫困县1998年改水资金和1999年扶贫资金审计中，竟有1.66亿元或被挪用于盖办公楼，购置小汽车，或被地方有关部门长期滞拨或擅自改变使用项目。

第二，从扶贫资金利用思路上看，过分注重生产性项目和贴息贷款方式，出现较多的项目错位和项目失败问题。例如，自治区“八七”扶贫资金一半以上用于给各类生产性项目提供贴息贷款，通过帮助农民进行项目投资和发展生产来摆脱贫困，政策动机是好的，但是存在如何确定贷款对象和如何应对市场风险两大难题。扶贫贴息贷款资金利率仅为 2.88%，不仅低于市场真实利率，而且低于国有商业银行的利率，各方面争贷款的压力必然很大。由于存在申请方和审批方信息不对称，加上职能部门人员寻租动机和行为的影响，导致贷款资源瞄准错位，甚至发生所谓“穷人带帽子，富人拿票子”，“扶假贫，假扶贫”之类现象。即便贫困人口能够获得贴息贷款，也很难保证投资项目的成功。市场经济条件下，无论在工业还是农业进行项目投资，都存在市场风险和不确定性。由于受到区位、基础设施、金融、法律、人力资源等限制，加上政府行为兴建的乡镇企业存在较多体制问题，采用补贴贷款方式进行这类投资，难免发生投资失误和贷款回收率低下问题。例如，和田地区，用一部分扶贫贷款办企业、扶大户，造成资金浪费、沉淀，部分扶贫贷款至今难以收回。

第三，从扶贫实施方式上看，政府主导型扶贫策略虽然有利于动员资源，但是由于对非政府组织力量利用不够，对农民自组织力量利用不够，以及行政系统本身的弱点，引发效率低下问题。然而，在公共生活仍以政府处于绝对主导地位的大背景下，我国扶贫主要利用行政系统来推动的。无论是扶贫动议的产生、政策的制定、制度的建立、资源的筹集，还是具体行动的组织 and 实施，绝大部分由政府承担，并通过行政部门组织架构来推动，另外，在贫困地区，缺乏社区性的贫困农户的反贫困互助组织，在扶贫项目的选择、决策和实施过程中，贫困农户大都处于被动的接受和服从地位，缺乏贫困农户主动有效参与。由于分散、孤立、贫穷农户缺乏可以有效维护自己利益的手段，地方政府滥用扶贫资源的行为得不到来自目标群体的有效制约。

2.提高扶贫资金使用效率的思考

(1) 增加扶贫投入。尽管经过 20 多年的努力，南疆三地扶贫开发工作取得了巨大的成就，扶贫工作力度也越来越强，但是缓解贫困的进程呈现出相对缓慢迹象。一个重要原因是，目前尚未解决温饱的贫困人口主要分布在自然条件恶劣、交通封闭的边少穷地区，这剩下的贫困人口是最难解决的问题和最难啃的扶贫“硬骨头”。因此，必须依赖于更强有力、更大幅度的扶贫开发投入，建议中央和自治区政府增加扶贫资金，重点用于最贫困的、连片的重贫困地县的扶贫开发。

(2) 因地制宜，突出扶贫资金使用重点。现在的贫困人口有两个方面的需求：一是缺乏最基本的生产、生活条件，尤其是对人畜饮水、医疗保健、道路电力、基本农田建设和初等教育等方面的需求；二是缺乏摆脱贫困、持续发展的能力，而这主要是由难以得到资金支持、科学技术知识贫乏和人员素质低下等原因造成的。所以，也亟须资金的持续支持和技术培训的援助。针对这种现实状况和扶贫资金的性质，应该根据各地的实际情况，调整扶贫资金的利用结构，把资金重点用于解决贫困地区的基础设施建设，用到为贫困人口提供必要的文化、教育、卫生保证，以及技术培训和能够充分发挥当地资源优势的项目上。例如，考虑到贫困户由于缺乏担保和抵押而难以获得扶贫贷款的现实，可以首先拿出一部分扶贫资金进行“小额信贷”试点，为贫困户提供持续的资金支持。在扶贫经验总结中，南疆贫困地区的许多地县都提到启动扶贫项目资金投入连续性的问题。

(3) 严格管理各项扶贫资金，努力提高使用效益。扶贫资金管理是否科学和规范、使用的是否有效率，是衡量扶贫资金使用成功与否的一个重要标准。多年来，国家和自治区为扶持少数民族贫困地区投入了不少资金，当前我们面临的主要问题就是如何加强扶贫资金管理，提高扶贫资金的使用效益。这样，就要求我们对扶贫资金运行过程中的每一个环节，诸如资金的分配、使用对象的确定、使用方向的选择、监督机制的完善等，都要做出科学的比

较和分析，确保资金使用效益的最大化。

首先，加强扶贫资金程序化、制度化、规范化的管理。

——今后各类专项扶贫资金要根据各地、县贫困人口数量、贫困状况和资金使用效益，统一确定扶贫资金的分配方案，专项扶贫资金的分配和使用，要和扶贫工作责任制结合起来、和扶贫攻坚任务结合起来，与解决温饱问题的进度直接挂钩，做到资金、权力、任务、责任的统一和一致。

——各地、县都要弄清来自各个渠道的扶贫资金究竟有多少，然后根据“统一规划、统筹安排，渠道不乱、用途不变，相对集中、重点使用”的原则，把中央和地方用于贫困地区的各种扶贫资金捆起来使用，使各方面的扶贫资金有机结合，形成整体效益。当前主要是以贫困户为对象，以解决温饱问题为目标，以有助于直接提高贫困户收入的产业为主要内容，按集中连片的贫困区域统一规划，综合设计，统一评估的原则，使各类资金相互结合、配套使用。

——在扶贫项目的管理上，一方面，要求有自下而上的各种层次的积极性，尤其是贫困户自己参与扶贫项目管理的积极性，同时，基层组织也应该享有充分的参与机会；另一方面，又要有严格的责任制、严格的组织纪律以及严格的检查、监督和工作评估制度，只有充分调动了直接受援者——贫困户和基层组织参与项目的积极性，才可能自上而下提高对资金在使用管理上的制约程度，最大限度地制止扶贫资金被挤占和挪用的现象，从而达到提高扶贫资金使用效益的目的。

其次，进一步提高扶贫资金使用效益。

——多渠道筹集扶贫资金。要充分利用国家财政扶贫资金，其主要用于农田基本建设、修建乡村公路、解决人畜饮水、推广科学技术和农民技术培训；各国商业银行也要有一定比例的资金积极帮助和支持贫困地区的开发建设，其重点支持效益好、能还贷、能带动千家万户脱贫致富的种植业、养殖业、林果业和农产品加工业项目；地方各级政府更要加大扶贫投入。

——设立“少数民族贫困地区温饱基金”。新疆南疆三地州少数民族贫困县由于经济基础差，自我发展能力很弱，可通过采取建立“温饱基金”的方式，把各条渠道的扶贫资金集中起来，实行统筹规划、合力投资、有效监督的办法，集中用于每年解决几个与贫困地区脱贫相关性大的问题。基金由下列方面的资金组成：（1）从中央财政每年分配给各省、自治区的支援经济不发达地区发展基金专款中调剂一部分；（2）从国家现在组织发达地区到贫困地区大跨度联合开发的扶贫专项贷款中调剂一部分；（3）自治区、地、州，也应从地方财力中挤出一部分资金。此项基金按项目进行管理，其使用不能撒胡椒面，要切实帮助贫困县搞些开发项目，搞些能增强自身活力的事业，决不能把钱挪作他用。扶贫资金还可由贫困户、联户或扶贫经济组织进行承贷承还，要切实保证带动贫困户按期解决温饱问题。

——对扶贫资金的使用效益要有明确的评价标准：一是扶持的贫困户能不能按期解决温饱问题；二是信贷资金和其他有偿资金能不能如期归还等。各地可以根据不同情况作出具体规定。

——严格按经济效益分配使用资金。要打破按人口分钱吃大锅饭的作法，避免资金分配的随意性，哪个县项目选得准，资金管得好，经济效益高，就多给扶贫资金；反之则少给扶贫资金；对那些胡乱花钱、不讲效益的县，要追究责任，否则暂停使用扶贫资金。每年底，组织有领导干部和专业人员参加的资金使用评审小组，进行一次普遍检查，根据检查情况拟定来年扶贫资金分配方案。

六、关于重视基础设施建设问题

1. 南疆基础设施落后的表现及其影响

社会基础设施指交通运输和通讯系统、农田水利系统、教育文化系统和卫生福利系统等体系。由于贫困地区多分布在山区，地理环境恶劣，穷山恶水，普遍存在土地不平整、水土流失严重现象，导致交通运输和通讯系统封闭、资源供给系统不发达。相继而来的是教育文化系统和卫生福利系统的落后这主要表现在：

(1) 运输不便和运输成本高，使得物质难以向外或向内运输，能源供给不足，信息闭塞，其结果是资源不能被多样化利用。

(2) 落后的教育文化系统，使得贫困地区不仅科技人才奇缺，更可怕的是劳动力接受新事物和新技术能力较低，导致贫困地区科技推广普及率很有限，依靠新的科学技术来推动贫困地区的经济发展较为困难。同时由于文化的落后，导致精神的极端贫困及观念的落后，贫困者面对贫困坦然处之，不是穷则思变，而是穷不思变，越穷越懒，越懒越穷，它无疑比物质贫困更加可悲。例如，当地普遍流传这样一种说法：50、60年代得到扶贫物资，感谢共产党，现在拿到扶贫物资，还要埋怨给晚了、给少了。

(3) 资源，特别是农业用地资源是地区经济发展的物质基础，没有持续稳定的自然资源供给，经济增长将是暂时的，或者说不可能的，特别是贫困地区，持续稳定的资源供给显得更为重要，虽然在南疆相当多的贫困地区内自然资源丰富，但是由于生产力水平低，交通不便，信息闭塞等因素，导致了自然资源开发难度大，而且资源开发的方式多是低层次的粗放式农业生产，产业结构单一和落后，这种落后的生产方式，不仅是产量低，而且由于缺乏对可利用资源的保护，势必造成资源的浪费和破坏，人均可利用资源逐年减少。

(4) 在贫困地区内部，由于历史的和现实的、主观的和客观的等多种因素的影响，各种自然的、社会的和经济的问题之间存在着一种错综复杂的因果网络关系，并表现为各种不断周转的贫困恶性循环，如果追解它们的最终因果关系，那么得到的答案就是“贫困”导致“贫困”。如果不进行较全面综合分析找到突破口，打破“贫困”导致“贫困”的怪圈，贫困地区的经济将无法得到发展。

2. 加强基础设施建设，构筑返贫防御体系

贫困地区基础设施长期落后，加之当地政府缺乏必要的财政资源，改善贫困地区的基础设施仍是今后扶贫的重要内容。在我们对南疆三地州的调研过程中，所到之处，谈及贫困的经济原因时，人们几乎无一例外地强调基础设施落后和薄弱是无法摆脱贫困的关键性因素。

(1) 为了改变贫困地区封闭落后的区位条件，建议国家和地方政府应在贫困连片地区建设一批大型基础设施项目。就南疆而言，目前的扶贫和控制、减少返贫的关键就在于大力加强基本生产生活条件、基本当家农田和基本经济林园三项建设，提高农业的抗灾减灾能力，从而建设扶贫返贫的防御体系。

首先抓好基础设施建设。要采取多渠道、多种形式继续加大政策倾斜、资金扶持和技术指导力度，加快贫困地区水、电、路和通讯设施建设，全面改善当地群众的生存和发展环境。当前要突出抓好以塔里木河流域的综合治理为中心的基础设施建设，同时，各县乡围绕吃饭、饮水、用电、道路、教育卫生等项目进行长期建设。“八七”扶贫攻坚期间，为了缩小战线，突出重点，实行了到村入户措施，取得了较好的实效，但也在一定程度上制约了基础设施的建设。新疆目前的扶贫资金用于基础设施建设的投入大约为 27—30%，建议在基础设施不能适应农业开发的地区，将扶贫资金由“三七”开，调整为“四六”或“五五”开，增加基础设施建设投资。

(2) 要结合农业综合开发建设, 下大气力改造中低产田。土地是贫困地区最基本的生产资料, 是农村贫困人口生活的主要依靠。只有加大贫困地区土地改良投资, 提高土地的质量, 才能提高贫困人口的劳动生产率, 增加自身的食品供给。

(3) 抓好基本林园建设。各地要通过采取水土保持, 品种改良, 模式栽培, 灌溉配套, 科学管理等一系列措施, 加快经济园林标准化、科学化、规范化和配套化建设, 使现有的经济园林真正获得高效, 办成农民脱贫致富的"绿色银行"。

(4) 切实加强对扶贫项目论证和管理。当前扶贫资金投入和使用绝大多数与项目投入相结合, 但项目准备和管理是当前经济开发中的一个薄弱环节。主要问题是缺乏总体规划, 项目准备不足, 论证不够, 甚至不懂得怎么搞项目, 提不出符合标准的项目, 或随意变动项目, 或管理不善, 严重影响资金的适时投放和经济效益。为此, 要求做到:

第一, 各贫困县要认真搞好长远和中近期开发规划。凡经反复论证具有科学性和可行性的开发规划, 不能因为县级领导班子换届或个别领导人的更替而随意变动。

第二, 各贫困县要把开发规划分解成具体开发项目, 普遍建立项目库, 并注意根据情况变化, 筛选、增减、调整项目, 搞好项目储备, 做到项目等资金, 而不是资金等项目。

第三, 各级经济开发领导部门要及时组织银行、财政等投资部门和其他业务部门共同搞好项目评估论证, 改变目前论证不充分、审批不及时或互相扯皮的状况。各业务部门要对批准实施的项目实行归口管理, 提供配套服务, 保证项目顺利执行, 取得预期效果。

第四, 为了提高扶贫项目的效益, 要把竞争机制引入贫困地区的经济开发。今后凡是适合承包开发的扶贫项目都要公开招标。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、敢于承担风险的人去办; 资金数额较大, 技术和管理水平要求较高, 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、大中专院校, 以及社会上的工程技术人员到贫困地区承包开发, 突破就贫困地区解决贫困地区问题的小圈子, 把外部的先进技术、企业管理经验、产品销售渠道一起带入贫困地区, 深化已有的对口支援、横向联系, 把贫困地区开发与发达地区的发展结合起来。

七、关于产业结构调整问题

作为贫困地区的南疆三地州, 产业结构单一、农民收入单一是经济落后的突出表现。必须破除单纯追求粮食区域产需平衡的概念, 以市场为导向, 充分发挥农业比较优势, 加强人力资源的开发与管理, 加大农业产业结构调整的力度。

南疆国内生产总值构成表(2001年) 单位: 亿元

	全疆	南疆	巴州	阿克苏地区	克州	喀什地区	和田地区
国内生产总值	1485.48	369.32	141.36	103.64	10.08	82.63	30.89
一次产业(%)	19.14	39.86	17.75	42.5	33.41	52.42	53.22
二次产业(%)	42.4	25.01	60.26	22.1	13.85	15.43	13.42
三次产业(%)	38.8	35.13	21.99	35.4	52.74	32.16	33.36

新疆农民收入构成表

	总收入	农业收入	农业收入占总收入的比重
全疆	3129.68	2058.81	65.78%
南疆	2904.46	1919.99	66.1%

分析上表可以看出，南疆的产业结构明显低于全疆平均水平，其中，喀什、和田地区第一产业在国内生产总值中的比重竟高达 50%以上，全疆农民收入中直接来自于农业的收入比重过大，而南疆则更为突出。这一情景必然导致产业效率低下和收入提高缓慢，就其渊源，贫困地区自然条件恶劣，粮食自给自足成为农民配置资源的主要目标，使得农村产业结构调整对经济增长的贡献率较低，农民收入水平低下，人力资本成本便宜造成了人口的过快增长，过度平面垦殖又进一步恶化了生态环境。要解决这种恶性循环问题，必须调整产业结构，发挥比较优势，提高贫困地区农业的产业化、市场化、专业化水平。

1. 制约南疆农业结构调整的因素分析

粮食平衡问题是制约南疆农业结构调整的关键问题。南疆地区由于自然条件恶劣，至今没有彻底摆脱靠天吃饭的困境。吃饭问题成了人们考虑的首要问题。粮食问题助长了农民平面垦殖的经济行为，增加耕地面积成了人们追求粮食增加的重要手段，新开荒耕地面积越来越多，越穷越垦，越垦越穷，加剧了水土流失，破坏了生态平衡。许多地区过度垦殖造成的生态环境问题已经非常严重，影响了农业产业结构的调整。

如上分析，1990—2001年间，南疆农作物总播种面积增长了 14.1%，其中粮食作物播种面积从 776 千公顷调整到 644.99 千公顷，尽管如此，贫困地区粮食品种结构仍需调整引人注目。解决贫困地区在粮食基础脆弱制约下的产业结构调整问题，必须充分发挥各地区的农业比较优势，以市场为导向，发展商品农业、特色农业。同时，政府应该积极解决各地区粮食的不平衡问题，不能过分强调各区县追求粮食自我供需平衡。

2. 调整产业结构，提高农业比较效益是南疆扶贫的必由之路

(1) 把有助于直接解决群众温饱问题的种植业、养殖业和以当地农副产品为原料的加工业，作为扶贫开发的重点。根据目前贫困地区的条件，过多地上一般工业项目是不切实际的。多年来的扶贫经验表明，过去许多地方政府一味地新上一般工业项目，往往是重复建设，既占用大量资金，成功的可能性又很小，不少项目甚至成了地方政府的负担。与发展一般性产品或产业项目相比，在贫困地区选择有特色经济的主导产业和产品，所需资金相对较少，农民也有经验，风险低，成功的可能性大。与其他产业比较，种植业、养殖业、林果业和以当地农产品为原料的加工业是最有效的扶贫产业。发展这些生产，不仅能够充分发挥区域资源优势，有广阔的市场，投资少，见效快，成功率高，而且覆盖面广，家家户户都能干，家家户户都受益。扶贫攻坚必须把发展这些产业作为重点，优先安排。扶贫专项贷款要集中用于这些产业，其他扶贫资金也要向这些产业倾斜并为之配套使用。

(2) 发展优势特色产品或产业。今后，关键问题是国家针对贫困地区有明显或潜在优势的产品和产业，要连片规划，投入资金建设基地，形成较大的规模，并为贫困地区提供产前、产中和产后销售等系列社会化服务，从而增加贫困农民参与市场的机会。对开发贫困地区资源的大型加工企业、有利于贫困地区产品输出的贸易企业要在财政、税收、信贷等方面

给予扶持。国家尤其要鼓励贫困地区农民成立专业性的合作生产与销售组织，以此提高贫困地区的生产效率，增加其收入来源。

以结构调整为契机，突出特色产业。结构调整是当前农业和农村经济工作的重点，在贫困地区，作为调整结构的主体，农民已开始自觉不自觉的行动起来。然而由于受技术、信息等诸多因素的影响，各县乡还普遍存在找不准自己的定位，从而导致结构雷同现象非常明显，这就需要各级党委、政府成为贫困地区农民进行结构调整的“参谋”和“经纪人”，为他们提供技术、信息，帮助农民开阔思路，放长眼光，结合当地实际，选择特色突出的项目，可按照“一乡一业、一村一品或数村一品”的布局，但应防止搞星星点点、样样俱全。只有这样才不会陷入“多了砍，少了赶”的怪圈，才会真正实现调整所要达到的农业增效、农民增收的目的。

(3) 退耕还林还草，培育贫困地区农村经济新的增长点。我区粮食供需格局已经基本从供给制约转变为需求制约，从 1985 年开始从粮食调入区变为粮食调出区，应抓住现在在全国粮食供应充裕这个以粮食换林草的极好机会，实施“退耕还林（草）、封山育林、以粮代赈、个体承包”的政策措施，一方面解决粮食短缺时期过度垦殖破坏生态环境的问题，另一方面缓解粮食总量相对过剩的矛盾，带动农业结构的调整。

需要强调的是，对西北地区而言，退耕还林还草不仅是生态问题，更是产业结构调整问题，退耕还林还草为南疆调整产业结构提供了必要的条件。贫困地区必须抓住机遇，大力发展草产业、经济林、中药材和畜牧业等产业，让农民从退耕中解决长期的生存问题。

西北地区的自然条件决定了必须重视林草产业。林草业在水土保持、改良土壤、防风固沙、经济效益上都比种粮食好，新疆养殖业结构中牛羊等食草性动物较多，而猪禽等食粮性动物较少，退耕还林还草以后，一方面通过种草增加饲料来源，另一方面通过提高剩余耕地的生产能力和种植结构，畜牧业将得到长足的发展；同时，新疆原本就有种植林果业的优良传统，瓜果品质优良，还林还草有利于发挥地区优势。

(4) 集中力量，加快喀什、和田、阿图什城市经济圈的发展。要依托三城市自身的经济功能，增强地州首府城市的吸引力和辐射力。充分利用它们现有经济基础条件和资源优势，发挥城市的中心作用，促进城市圈的形成和发展，对南疆经济发展将产生深远的影响。具体措施为：加快发展地州中心城市，扩充经济职能，增强城市的辐射功能；实施和改善南疆的产业转换，鼓励广大农村发展乡镇企业，建立适合地区特点的多元经济结构，构成城市经济增长极；依托城市经济圈高速增长，与地区主导产业实行联动，积极发展乡镇企业和各种家庭工副业，抓紧组织剩余劳力向第二、第三产业转移。集局部的地域优势成为南疆的整体优势。

(5) 坚持因地制宜，分类指导。贫困地区的自然、经济、社会情况千差万别，一个地区、一个县、甚至一个村都有不同的特点。一定要从当地的实际出发，扬长避短，选择有效的脱贫致富路子。贫困地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。

第一，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，开发新兴产业，为贫困户提供就业机会，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，创造自己的主导产业和有竞争力的拳头产品。

第二，兴办乡村扶贫经济实体。扶贫到户不完全是把扶贫资金直接分配到户，对那些素

质低、缺乏经营能力的贫困户，主要是依靠能人兴办扶贫经济实体，工作到户、服务到户、效益到户、解决温饱到户。

兴办扶贫经济实体是群众的创造。目前，南疆三地州有的县乡已经发展起来的扶贫经济实体，大多是特色资源型企业，不仅直接安排了一批贫困户劳力就业，而且带动了周围大批贫困户发展商品生产。这种“扶持一个点，安排一批人，带动一大片”的做法，突破了就贫困户解决贫困户问题的传统做法，提高了资金的使用效益和还款能力，改变了完全依靠乡村干部和行政手段送钱分物的老办法，闯出了依靠经济组织扶贫的新路子。

今后，自治区或各地政府应该积极鼓励一些有实力的加工企业到贫困地区独资或合伙办企业，培育农业产业化龙头企业和新的经济增长点，通过企业载体实现当地优势特色资源转换，带领当地广大农民脱贫致富奔小康。

The Problems Need to be Studied in the Poverty Alleviation and Development in South Xinjiang

LI Jing-ye, Lu Yan-qin

(Economic and Administrative Institute, Xinjiang University, Urumqi 830046, China)

Abstract: At the beginning of the new century, Xinjiang's poverty alleviation faces the severe challenges. From the analysis based on the data, the authors dwell on several current problems in the process of poverty alleviation and development and point out the sticking point of these problems, then present the polices and measures accordingly.

Key words: Three cantons in South Xinjiang; Poverty Alleviation and Development

(Three cantons: Hotan、Khashghar and Khizilsu)

收稿日期: 2003—3—28

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: OJA850014)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。

作者简介: 李金叶(1963—), 女, 河南郟城人, 新疆大学经济与管理学院副教授, 主要研究方向: 农业产业化与环境经济学