

文章编号: 1000-0585(2000)04-0415-07

陕西榆林地区的脱贫对策与制度创新

杨友孝, 蔡运龙

(北京大学城市与环境学系, 北京 100871)

摘要: 榆林地区是中国西部的贫困地区之一, 目前仍有 400 000 贫困人口, 脱贫任务还很艰巨。造成本区贫困的主要原因是生态系统脆弱, 经济系统低效, 社会文化系统落后和政策体制不合理。提出的脱贫对策是通过小流域综合治理控制水土流失, 调整扶贫的优先秩序, 降低人口增长速度, 立足综合资源优势提高经济效益, 建立公平合理的政策体系。制度创新的关键在于给予地方政府矿产资源的部分所有权, 荒地的长期使用和经营管理权, 以及重视地方和农民的利益。

关键词: 榆林; 贫困原因; 脱贫对策; 制度创新

中图分类号: F127 文献标识码: A

陕西榆林地区位于毛乌素沙漠南缘, 陕北黄土高原的北端, 土地总面积 43 064 km², 人口近 315 万, 是中国 18 个集中连片贫困区之一的陕北贫困区的组成部分。研究该地区脱贫对策与制度创新, 对全国其它地区消除贫困有重要的借鉴意义。

1 贫困的现状与原因

1.1 贫困的现状

1994 年中国政府在制定《国家八七扶贫攻坚计划》时, 将人均纯收入 400 元定为贫困线, 700 元为脱贫线^[1]。由于陕西 1997 年的物价比 1994 年上涨 1.29 倍, 则 1997 贫困线标准应上升到 903 元。经过不懈努力, 榆林地区 1997 年已经达到 936 元, 但是, 除榆林市、神木县、府谷县和靖边县基本脱贫外, 其余都未脱贫, 把全地区作为一个整体来看, 仍然是相当贫困的地区(表 1)。至 97 年底, 榆林地区还有近 40 万贫困人口, 其中大部分集中在自然条件很差的黄河沿岸石山区和白于山区, 扶贫攻坚的任务仍十分艰巨。

1.2 贫困的原因

1.2.1 自然生态系统的脆弱性 榆林地区地处温带半干旱大陆性季风区, 干旱、少雨、多风。旱灾和风灾频率高, 土地沙化严重。植被矮小稀疏, 以典型草原为主, 局部残留有针叶林和落叶阔叶林。土壤主要为黄绵土和风沙土, 抗蚀能力很低。地表破碎, 沟壑密布, 大部分地区属黄土高原丘陵沟壑区。全区有 36 900 km² 水土流失区域, 其土地的土壤侵蚀模数达 14 164 t/km²·a, 水土流失面积占全区土地总面积 85.69%, 年输沙量 5.23 × 10⁸ t,

收稿日期: 1999-09-15; 修订日期: 2000-07-21

基金项目: 国家自然科学基金资助项目 (49871037)

作者简介: 杨友孝 (1960-), 男, 湖南汉寿人, 博士生, 副教授。主要从事区域开发和农村经济研究。

占黄河输沙量的 1/3 左右^[2], 成为黄河中游水土流失最严重的地区之一。在这种脆弱的自然生态环境之下, 农业生产受到了极大的制约, 特别是粮食生产不断扩大, 造成了“越垦越穷, 越穷越垦”的恶性循环。

表 1 榆林地区国民生产总值及农民人均纯收入

Tab. 1 GNP and Pure Income Per Capita Rural Household

项 目	1990			1997		
	全国	陕西省	榆林地区	全国	陕西省	榆林地区
年末人口数/万人	113 274	3 275	290	123 626	3 570	315
国民生产总值/亿元	17 659	405	15	73 453	1 326	58
人均国民生产总值/元	1 558	1 244	503	5 942	3 707	1 856
农民人均纯收入/元	686	531	363	2 090	1 285	936

注: 资料来源: 1. 《陕西统计年鉴》, 1991, 1998, 中国统计出版社, 1999。
2. 《陕西经济年鉴》, 陕西人民出版社, 1998。

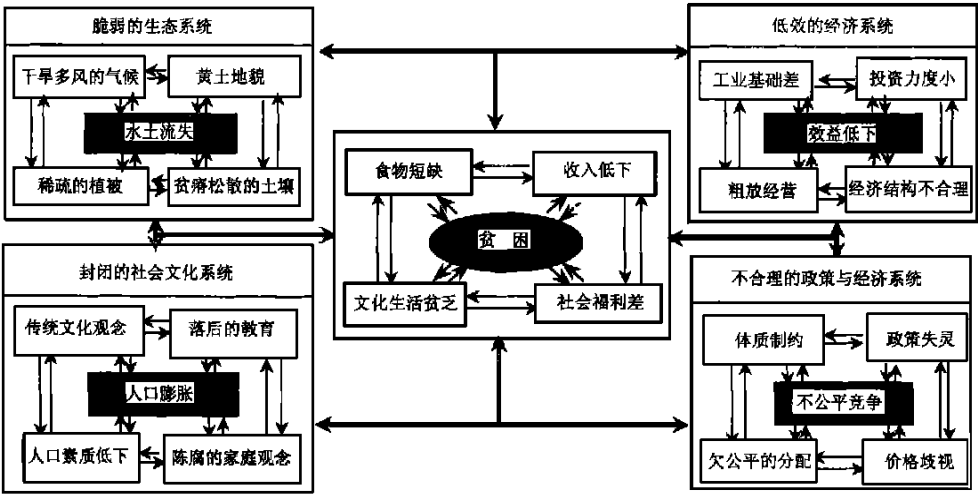


图 1 榆林地区贫困的恶性循环示意图

Fig. 1 The vicious circle of poverty in rural areas in Yulin Prefecture

1.2.2 经济系统的低效性 该区 1997 年国内生产总值中农业占 44.41%, 工业占 48.42%, 其他产业共占 7.18%。这表明产业结构并未得到根本改变。在农业总产值中, 仍然以种植业占绝对优势, 这种农业结构与土地结构不协调和产业结构与总体资源结构不协调, 极大地制约着本地区的经济发展。丰富的矿产资源, 特别是象神府煤田所造就的特大型工矿企业与周围农村联系不密切, 它们这些现代化大中型工矿城市宛如贫困海洋中的孤岛, 并未给贫困的农村带来多大利益。

1.2.3 社会系统的封闭性 在长期封闭的社会文化观念支配和贫困的困扰下, 造成了该地区科学文化水平低下。1990 年该地区文盲和半文盲占 15 岁以上人口的 39.07%; 在就业人口中, 各类专业技术人员所占的比重为 4.2%; 而且 80 年代以来, 引进的人才少, 流失

的人才多。同期人口数量增长却很快, 1953~1964 年间, 年均人口增长率为 30.19‰, 1964~1982 下降到 17.22‰, 可是 1982~1986 年间人口年增长率又回升到 21.04‰, 1986~1997 年自然增长率还保持在 18.89‰, 每一时期都大大超过全国的平均水平。社会系统的封闭性还造成了这里的人轻视商品经济、害怕商品经济、缺乏驾驭商品经济的能力, 这种贫困的观念、贫困的文化、贫困的心理是贫困的深层原因。

1.2.4 体制和政策系统的不完备性 这种不完备性的主要表现一是开发性投资的力度不大, 投资项目分散, 投资渠道单一, 而地方政府和农民对中央政府的依赖性很强, 自我投资欲望和能力很弱, 既难以有效地治理恶化的生态环境, 也难以有效地开发丰富的能矿资源。二是城乡分割体制和户籍制度, 阻碍了农村人口向城市的合理流动, 使得大量农村剩余劳动力闲置。三是不合理的农工产品价格政策使得农民利益受损, 削弱了农村经济自我发展能力。四是急功近利, 盲目上马小工业, 造成资源浪费和环境破坏。上述 4 个系统内部各要素相互联系、相互制约, 形成各自的恶性循环。4 个系统又相互联系相互制约, 共同作用之下形成了该地区的贫困。而贫困自身各要素也存在着有机联系, 并正反馈于这 4 个系统, 进而加剧了其自身的恶性循环 (图 1)。

2 脱贫的对策

榆林地区贫困恶性循环形成了一个错综复杂网络。研究脱贫对策需要找出每个子系统的关键要素, 它们作为子系统的输出与贫困发生联系。在生态系统中, 各要素相互作用的结果是水土流失加剧了贫困; 在经济系统中关键要素是效益低下; 在社会系统中是人口膨胀; 在体制和政策系统中则是公平性。贫困本身归根到底是收入低下。如果各系统能转化为良性循环, 则这些关键要素就能形成一个简明的良性脱贫网络关系 (图 2)。

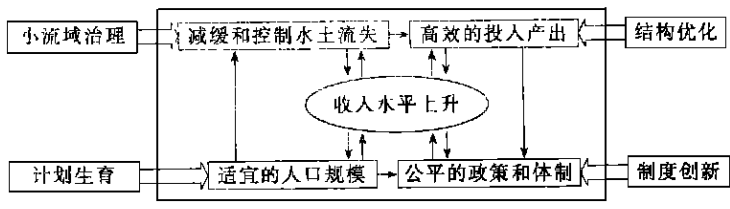


图 2 榆林地区脱贫的良性循环示意图

Fig. 2 A virtuous circle of extinguishing poverty in Yulin Prefecture

2.1 减少和控制水土流失

治理水土流失的最有效途径是进行小流域综合治理, 这已为本地实践所证明^[2]。通过工程系统治理后建成的水平梯田、坝地和水地可以基本上作到土不下山, 泥不出沟; 且产量可成倍增加。如吴堡县和米脂县的坡地改成水平梯田后, 减少径流量 86.3%, 减少泥沙 81.1%, 产量可提高 1~2 倍; 在沟谷修筑淤地坝, 可拦蓄流失的土壤和泥沙而重复利用, 产量可提高 2~4 倍; 在河道和沟谷两侧发展水地可充分利用径流, 产量可提高 2~6 倍。目前只有很少一部分的水土流失面积进行了工程系统的治理, 还有大量的区域有待治理。除

了工程系统外,建设好林草植被系统和农田系统也是减少和控制水土流失的重要措施。据绥德水土保持站实验^[2],造林地可减少径流 69.5%,减少泥沙 78.5%,人工草地相应为 34.3%~70.2%和 67.8%~89.1%。农田系统的改造要求我们建立合理的土地利用结构,占全区农耕地总面积 15.7%的大于 25 的陡坡农耕地须还林还牧,目前仍然有一半以上还在继续耕种,现有草地的过牧现象还很严重,必须予以转变。陡坡耕地要有计划、有步骤地退耕还林还草;采取“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的综合性措施,以粮换林(草);坚决制止新的毁林毁草开荒。

2.2 逐步把人口数量降低到适度规模

联合国干旱会议文件认为,世界上半干旱地区的适度人口密度为 20 人/ km^2 。榆林地区 1997 年达到了 73 人/ km^2 。有人将榆林地区适度人口密度定为 40 人/ km^2 ^[3],即使如此,该地区人口超载仍然很突出,达 83%。对无定河流域的研究表明,本地区北部风沙区每增加一人,社会就需要修 0.1 hm^2 基本农田,造林 0.46 hm^2 ,种草 0.1 hm^2 ,这相当于增加社会负担 117 元;南部的丘陵区每增加一人,则需增加水坝地 0.67 hm^2 、梯田 1.67 hm^2 、造林 0.33 hm^2 、种草 0.1 hm^2 ,相当于增加社会负担 410 元。因此,本地区脱贫要牢牢抓住人口问题。人口膨胀对本地区土地压力达到了极限,控制人口增长成为脱贫关键。把贫困地区人口增长高于发达地区看成传统观念、文化教育落后、社会保障缺乏的必然结果,不利于解决贫困地区人口问题。实际上,对计划生育政策的理解和执行强度才是最重要的。国家的区域扶贫工作要与贫困区域的计划生育工作有机地结合起来,区域扶贫政策要与贫困户的计划生育状况结合起来。扶贫示范效应要把控制人口增长作为重要指标,在短期内把人口自然增长率降到全国平均水平。

2.3 努力提高投入产出效益

榆林地区的煤炭资源极其丰富,地方政府要设法加强与国家大型企业之间的联系,谋求近临效益,发展地方经济。农村地区也应充分利用矿产资源的优势,发展与之相关联的小型矿产加工业,以求活跃农村经济,并为农村剩余劳动力的转移提供市场。就农业内部来看,区域农业结构要与区域土地结构相适应。本区的土地适宜于生长草灌植被,可目前农林牧用地比例为 1 0.7 0.94^[4]。这意味着有相当数量的宜林宜牧耕地需要退耕而还林还牧。由于本地区自然条件恶劣,且人口数量超过了土地的承载力,要谋求农产品基本自给,就必须放弃靠天吃饭的农业方式,变粗放式经营为集约型经营。本地区丰富的剩余劳动力为集约经营提供了条件,将剩余劳动力投放到农田基本建设、植树造林、人工草场建设上,不仅能获得直接产品效益,还能通过生态环境的改良而获得间接的经济效益。此外,要对本地区农副产品,诸如薯类、山杏、红枣、羊绒、羊皮等,进行深加工和系列开发,实现价值升值。

2.4 建立公平合理的政策体系

榆林地区现在已经成为国家能源生产的重要基地,中央和地方企业要把资源产业开发和当地扶贫开发结合起来,通过产业开发加快扶贫开发的进程。为此,可通过实施谁开发谁扶贫的原则,提取一定比例的资源产业开发的收入作为扶贫开发的专项基金,实现使资源产业开发的某些配套项目向扶贫开发倾斜;大中型资源产业开发要为农村和农业、乡镇企业和第三产业的开发创造条件,以利于本地区社会的发展、经济的增长、生态的改善和贫困人口收入的增加。过去的十多年里,中央政府和地方政府制定了一系列扶贫开发政策,

但是, 许多政策自身的不完备性使其执行起来难以操作。我们认为仅仅重视政府的信贷、税收优惠, 或主要依赖国有资本的投入只能是杯水车薪, 要更多地着眼于外部或内部的私营资本的成长; 在经济开发项目安排上更多地向区内资源条件较好的地方倾斜; 在产业政策、进出口贸易上要更多地支持有可持续发展前景的乡镇企业。

3 脱贫的制度创新

本文上述对策与其说是脱贫对策, 不如说是缓贫对策; 即使这类对策得以实施, 并发挥效益, 也只能使榆林地区摆脱绝对贫困而不能摆脱相对贫困。如果能在以下几个与制度相关的敏感问题上进行大胆的讨论并能取得共识, 肯定将对榆林地区脱贫产生积极作用。

3.1 给予地方政府矿藏资源的部分所有权, 以求从根本上消除贫困

就生态系统而言, 榆林地区自然条件是差的。但它的能矿资源异常丰富^[5], 全区 52.8% 的面积含煤, 预计储量 $2\,714 \times 10^8 \text{t}$, 是世界八大煤田之一。该煤田是世界上少有的优质动力煤和汽化煤, 开采条件好, 投资和生产成本大大低于全国平均水平。此外, 本区南部还有较丰富的石油天然气。然而, 这种大型矿产不属地区支配, 不象土地归国家和集体所有, 农民享有使用权和经营权。能否考虑给予地方政府一定比例的大型矿产资源的所有权, 无论谁来开发, 地方政府都享有一定的股份。这样做, 能使贫困地区的地方政府拥有一种合法的稳定可靠的长久的财政收入, 这种财政收入不同于中央政府的财政扶贫拨款。不管这笔收入如何运作, 由此而带动的地区经济发展, 都属于地区内部经济发展的动力所致, 而非外部扶贫的结果。与其给财政扶贫半死不活, 不如给足政策使其彻底摆脱贫困。地方应拥有一般矿藏资源的部分所有权也体现了区域公平的原则。如果拥有区域地表自然资源禀赋的优势和社会经济资源禀赋而富有, 与拥有区域地下自然资源禀赋的优势而富有能同样为中央政府所接受的话, 榆林地区则理应享有本区丰富的能矿资源禀赋所带来的种种利益, 从而克服土地生产能力低下和自然条件恶劣给本区经济发展带来的种种阻力。认识到这两种资源禀赋的对区域发展的共同本质, 并形成一种公平的区域生存与发展环境, 将对榆林地区摆脱短期的绝对贫困和未来长期的相对贫困具有重要理论意义和实践意义。

3.2 所有“四荒地”划归农户或法人单位长期使用和管理, 以求杜绝“公地的悲剧”^[6]

榆林地区尚有相当数量的荒山荒地荒沟和荒坡带有公地的性质, 所以, 极易遭致滥垦、滥牧和滥伐。基于我国贫困地区生态环境的重要性, 我们必须高度重视发展经济的生态环境持续保障程度、特别是重要的生态源区的环境变化对中华民族乃至全人类未来生存和发展的影响趋势, 贯彻“经济效益从属于生态效益”的原则^[7]; 体制改革必须进一步深化, 对“四荒地”, 可以考虑无偿地划归给农户或企事业单位, 由它们长期无偿使用和管理, 但必须签定保护并逐步改善其生态环境的责任书。实际上, 农户或企事业单位愿意接收一份“四荒地”, 尽管要付出一定投入来植树种草, 由于拥有长期使用权, 只要保护和利用得好, 收益总会大于支出, 而且前期管理得越好, 后期的收益就越大。这项举措能否成功, 关键在于农户和企事业单位要能长期受益, 国家和集体决不对划归的“四荒地”以任何理由收取任何税费。把使用权和管理权较长时期的赠予农民和企事业单位, 有利于调动他们的积极性和减轻国家的压力。这项举措对国家、地方、农户和企事业单位都有益。中央政府和地方政府花同样的钱或少花钱, 办更多的事, 收到更佳的生态和社会效果; 农户和企事业

单位受经济利益引导或对自身环境改良的需求提高的影响,会积极主动地保护、管理和利用好所划归的“四荒地”。实际上,国家对这些荒地的治理往往因技术、财力和管理的限制难以达到理想效果,而且治理由国家直接操作时,成本很高。但由农民和企事业单位来直接操作时则可收低投入高产出的效果,因为他们会量力而行,会自觉地或较容易地接受可持续发展的战略思想^[8,9]。

3.3 在实施自然资源战略转移时,应特别重视地方和农民的利益,以求加快脱贫的步伐

既然榆林地区的资源优势不在于农业资源而在于能源矿产资源,产业结构调整 and 部门重组可能的导致资金会更多地自发地从农业部门流向工业部门;农业部门的素质较高的劳动力资源更容易从农业部门流向工业和矿业部门;农业内部的结构种植业下降,畜牧业上升,在种植业中粮食生产的比重下降,而经济作物和饲料作物的比重上升。就地方来说,所有这些变化都有利于农民收入大幅度提高,符合可持续农业发展的要求。由于这种结构的转换与土地的适宜性相一致,生产的边际成本会下降,边际收益将上升^[9]。但国家若从粮食生产的重要性考虑,要求本区粮食自给,限制农业资金的流出,强调地方利益必须服从国家利益,则农民利益可能受损而不利于该地区的快速脱贫。考虑到贫困地区经济发展的内在需求和提高人民生活水平的最终目的,区域扶贫宜选择“富民”优于“富区(省区或地州)”战略,使之成为维护社会稳定和国家安全的根本举措^[7]。最突出的问题是由于该地区资本存量小,人口素质低,煤炭、石油、天然气资源的开发所要求的资金投入和技术投入,都是本地区政府力所不及的。地方政府无力支持地方企业以雄厚的力量和有利的身份参与国家大型企业集团在本地的开发,尽管国家会对地方予以优惠,但这种优惠的内容和程度基本上由国家决定,地方讨价还价的余地小。同时,煤炭、石油、天然气作为榆林地区三大主力资源的输出为主的开发方式,地方将为此付出巨大的资源和环境代价。在实施自然资源战略转移时,地方政府如不能争得相应的利益,以后的脱贫就会更加艰难。因此,在贫困地区的利益与国家的利益发生冲突时,要适度地对地方政府作些让步,以求加快脱贫的步伐。

4 结论

榆林地区的贫困现象很突出,涉及的人口多,空间范围广,影响的程度深。该地区贫困形成的原因是多层面的,多因素的,涉及到自然、经济、社会文化、政策和体制等各个方面,而且互为因果联系。这些因素相互作用形成了该地区贫困的恶性循环。治理水土流失,控制人口增长,完善政策体制,提高经济效益等对策的实施,直接效果是增加国民收入,表现为脱贫目标的物质方面。本文没有就榆林地区的人的精神生活领域的脱贫展开讨论,是囿于贫困县的人均纯收入的考虑。整体地看,榆林地区的自然资源丰富,它应有美好的生活远景,不仅可以摆脱眼前的绝对贫困。而且可以摆脱未来的相对贫困,甚至可以比其他地区生活得更好。要实现这种理想,关键在于深化改革和制度创新。

参考文献:

- [1] 王生铁 主编. 中国政府消除贫困行为[M]. 武汉: 湖北科技出版社, 1996. 144 ~ 165.
- [2] 彭琳. 陕西榆林地区农林牧业发展方向与战略探讨[A]. 黄土高原地区综合治理开发研究论文集[C]. 北京: 中国

环境科学出版社, 1993. 195 ~ 210.

[3] 刘兴昌. 榆林地区生态破坏现状分析及其经济损失评估[A]. 黄土高原——环境、资源、开发[C]. 陕西: 陕西人民出版社, 1991. 52 ~ 60.

[4] 张光淑. 陕西榆林地区土壤资源及其开发利用途径[A]. 黄土高原地区综合治理开发研究论文集[C]. 北京: 中国环境科学出版社, 1993. 220 ~ 239.

[5] 马拓 等主编. 陕西国土规划[M]. 西安: 陕西人民出版社, 1997.

[6] Hardin G. The Tragedy of Commons[J]. *Science*, 1968, **162**(12): 1243 ~ 1248.

[7] 樊杰, 杨晓光. 扶持我国落后地区经济发展的新观念——以西部开发战略为重点[J]. 地理研究, 2000, **19**(1): 8 ~ 14.

[8] Miguel A Altieri. Agroecology: a new research and development paradigm for world agriculture[J]. *Agriculture, Ecosystem and Environment*, 1989, **27**: 37 ~ 46.

[9] Clive A Ratta Lal. Sustainable Agricultural System, Soil and Water Conservation Society[M]. Ankeny Iowa, 1990.

Countermeasures and institutional innovations for poverty alleviation in Yulin Prefecture of Shanxi Province

YANG You-xiao, CAI Yun-long

(Department of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Yulin prefecture, which still has a population of 400 000 under poverty line by 1997, is one of the poorest areas in arid and semiarid lands of China. In this paper, the authors put forward the countermeasures for shaking off poverty and the viewpoints on institutional innovations of extinguishing poverty after analyzing the causes of poverty related to ecological vulnerability low efficiency of economic system, backward social and cultural system and irrational policy and institution in detail. The countermeasures are (1) to alleviate and control soil and water erosion by tackling small drainage areas in a comprehensive way; (2) to decrease the number of population and reduce natural increase rate of population by adjusting the priority objects of extinguishing poverty; (3) to heighten economic benefit by transforming industrial structure based on resource advantage; and (4) to improve policy and institutional system by insisting on equal rule. The institutional innovations comprise three aspects, which are (1) to bestow partial ownership of mineral resources on the local government to remove poverty radically, (2) to put all wastelands under farmer’s control and corporations to stop tragedy of commons, and (3) to attach importance to local interests to quick the pace of extinguishing poverty.

Key words: Yulin; causes of poverty; poverty elimination countermeasures; institutional innovations