

中国吕梁山区贫困问题研究

A Study of Poverty Issues in the Mountainous Areas of Lúliang, China

郭海亮

GUO, Hailiang

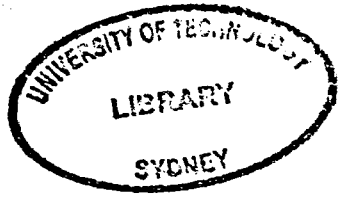
博士

PhD

悉尼科技大学

University of Technology, Sydney

2007



CERTIFICATE OF AUTHORSHIP/ORIGINALITY

I certify that the work in this thesis has not previously been submitted for a degree nor has it been submitted as part of requirements for a degree except as fully acknowledged within the text.

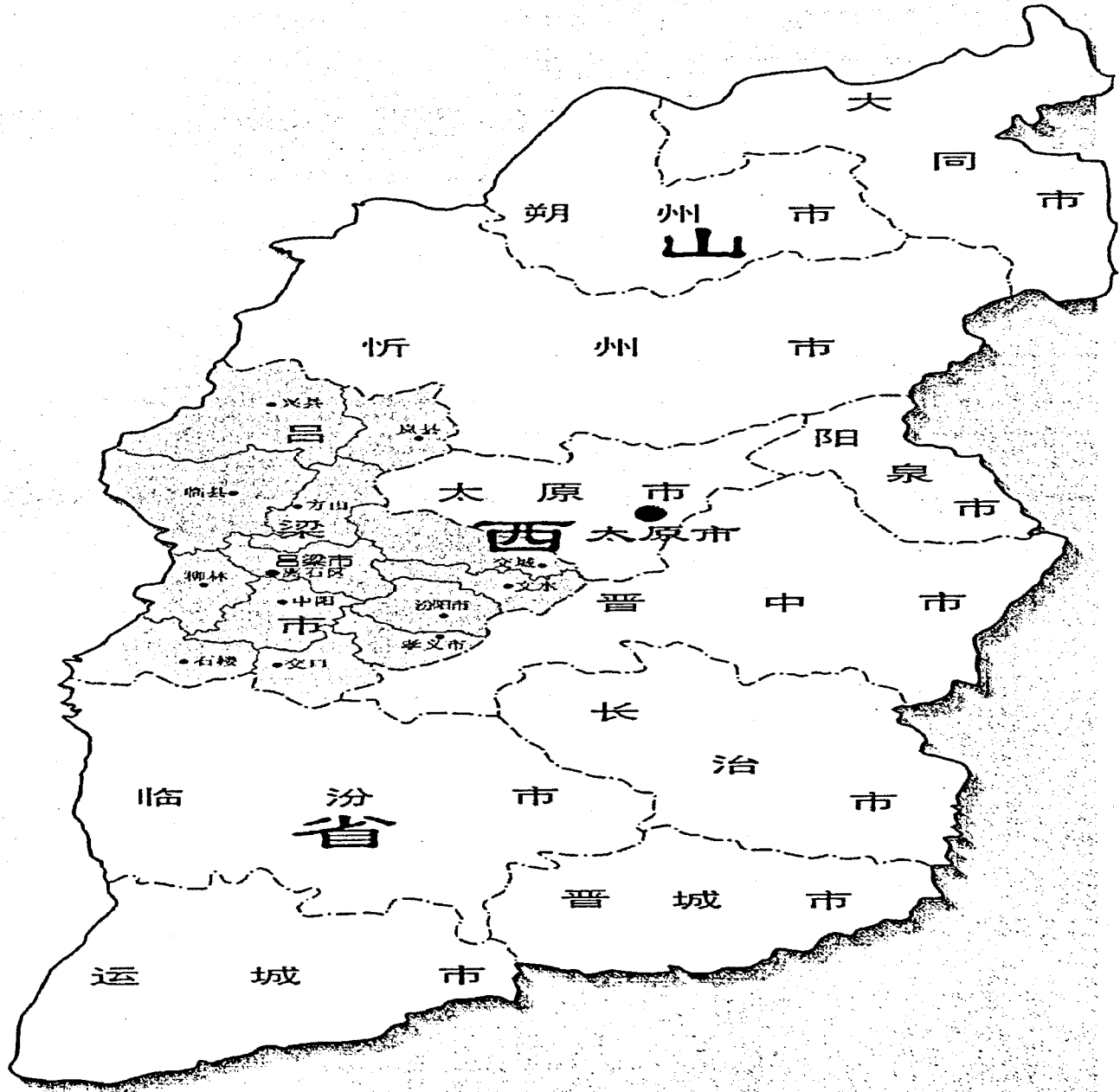
I also certify that the thesis has been written by me. Any help that I have received in my research work and the preparation of the thesis itself has been acknowledged. In addition, I certify that all information sources and literature used are indicated in the thesis.

Signature of Candidate

Production Note:
Signature removed prior to publication.

2007.01.29.

吕梁市在山西省的位置



目 录

内容摘要.....	II
ABSTRACT.....	IV
绪 论.....	1
一、选题的学术价值.....	1
二、选题的理论意义和实践意义.....	2
三、内容结构.....	4
四、研究方法.....	6
第一章 国内外关于贫困问题的研究.....	7
一、贫困的界定.....	7
二、贫困的类型.....	9
三 贫困的标准.....	11
四 反贫困的理论.....	14
五 反贫困的意义.....	20
第二章 中国吕梁山区的贫困状况和贫困成因.....	21
一、中国吕梁山区概貌.....	21
二、吕梁山区经济和社会发展现状.....	23
三、吕梁山区的贫困状况.....	24
四、吕梁山区的贫困成因.....	27
第三章 扶贫开发的吕梁模式.....	33
一、中国扶贫开发的三个阶段.....	34
二、中国吕梁山区扶贫开发的历程.....	36
三、吕梁模式：“六基一控”+“一主三化”.....	38
第四章 中国吕梁山区反贫困斗争面临的新机遇和新挑战.....	45
一、吕梁山区面临的国际机遇.....	46
二、吕梁山区面临的国内特殊机遇.....	48
三、吕梁山区面临的国内普遍机遇.....	51
四、吕梁山区面临的新挑战.....	53
第五章 中国吕梁山区反贫困斗争的战略规划.....	55
一、吕梁山区反贫困斗争的战略基础.....	56
二、吕梁山区反贫困斗争的战略目标.....	57
三、吕梁山区反贫困斗争的战略任务.....	58
四、吕梁山区反贫困斗争的战略部署.....	59
第六章 中国吕梁山区反贫困斗争的政策建议.....	62
一、关于吕梁山区反贫困斗争的思想认识问题.....	63
二、关于吕梁山区反贫困斗争的扶贫方式问题.....	67
三、关于吕梁山区反贫困斗争的优势发挥问题.....	68
四、关于吕梁山区反贫困斗争的软件问题.....	70
结论.....	73
参 考 文 献.....	81

内容摘要

中国吕梁山区位于山西省的晋西北、晋西、晋西南，自然条件十分恶劣，不适宜人类居住和生存。按中国政府人均年收入低于 625 元的贫困标准计算，吕梁山区现有贫困人口 180 万人，占总人口的 50%；按世界银行每人每天生活费用 1 美元的贫困标准计算，吕梁山区现有贫困人口 315 万人，占总人口的 90%。

迄今为止，中国尚没有全面系统地研究吕梁山区贫困问题的专著，也没有全面系统地研究吕梁山区贫困问题的研究报告，更没有从自然、经济、政治、文化规律出发，研究吕梁山区的贫困问题。本研究试图运用前人关于贫困问题研究的理论成果，把吕梁贫困山区的实际情况与中国政府的扶贫开发政策结合起来，总结吕梁山区人民反贫困斗争的历史经验，探讨吕梁山区人民在长期反贫困斗争中创造的扶贫开发模式，分析吕梁山区人民反贫困斗争面临的机遇和挑战，论证吕梁山区人民扶贫攻坚的战略规划和战略对策。

从学术研究的角度讲，本研究独一无二的首要原创性在于，这是作者几十年来从事反贫困事业的经验总结和理论概括。本研究广泛采用了作者长期以来在吕梁山区从事扶贫解困实践中所发掘、积累和掌握的丰富的第一手资料，将吕梁山区的贫困问题放在全球、全国视野中，以解决吕梁山区的收入贫困为主题对吕梁山区集中连片的贫困问题进行系统的探讨和论述，这是前人所没有做过的。

吕梁山区贫困的原因（如恶劣的自然环境）和社会性因素（如落后的人文环境），具有长期积累的顽固性，使吕梁山区的反贫困斗争不仅具有艰难性和复杂性，更具有长期性和反复性。本论文总结了吕梁山区在反贫困斗争实践中取得的阶段性成果，归纳出扶贫开发的吕梁模式：“六基一控”（改变农业基本生产条件，改善农村基础设施建设，发展农村基础产业，提高农民基本素质，加强农村基层组织建设，落实国家在农村的基本政策，严格控制人口增长）加“一主三化”（以发展私营经济为主，全面推进吕梁山区的工业化、城市化、现代化）。吕梁模式是吕梁山区近 30 年反贫困斗争中实施的举措，是吕梁山区近 30 年反贫困斗争的历史纪录，是对吕梁山区近三十年反贫困斗争实践的总结，是从自己的实际出发摸索创造出的实践经验，是吕梁山区从实际出发贯彻中国政府扶贫开发政策的产物，也基本符合中国中西部黄土高原地区的实际，对中国中西部欠发达地区的扶贫开发具有普遍的借鉴意义，或许还能为中国其它地区乃至世界范围内解决区域性贫困问题提供实证依据和做出示范。

本文的基本观点是：收入贫困是最终层次的贫困，是贫困的核心问题，是一切贫困问题的源头，消除收入贫困是解决一系列后序深层次贫困的基础，反贫困首先要消除收入贫困；

收入贫困问题，完全靠市场经济的力量解决不了，因为贫困山区的农民本身就是市场经济的弱者，政府必须承担起贫困山区贫苦农民的社会保障和公共设施建设的责任；贫困山区的贫苦农民，既是贫困的受害者和扶贫的受益者，又是反贫困斗争的主体，政府必须帮助他们解决教育、医疗、资金、技术等，提高他们自身的生存能力和发展能力，才能使他们最终彻底摆脱贫困；贫困山区贫困成因的两大基本因素——生态环境的极端恶劣和人文环境的极端落后所具有的历史顽固性，决定了反贫困斗争的长期性和反复性，政府解决贫困问题，不可能一蹴而就，不可能一劳永逸，必须长期坚持反贫困斗争；一个地区的反贫困斗争离不开国家的发展战略和国家的生产力布局；只有把贫困地区的反贫困战略和规划纳入国家的发展战略和国家的生产力布局，贫困地区的反贫困斗争才有可能卓有成效地进行下去，才有可能尽快地解决收入贫困问题；一个地区的反贫困也离不开外部世界的要素输入，只有外部世界的资本要素和技术要素输入贫困地区，其利益的诱惑力足可以改变贫苦农民头脑中的价值观时，足可以撬动贫苦农民为拥抱机会甚至不惜离开故土时，贫苦农民才会挣脱旧传统的桎梏，拚力和拼命同贫困作斗争；吕梁山区反贫困斗争所面临的问题和困惑，说明中国政府扶贫开发政策存在着某些缺陷和失误。

Abstract

China's Lúliang Mountain Area is located in northwest, west and southwest of Shanxi Province, featuring a formidable natural condition hardly suitable for human livelihood. In the 1980s, according to the poverty standard set by the Chinese government with annual income per capita lower than 625 Yuan, Lúliang currently has 1.8 million poverty-stricken population, accounting for 50% of the total; according to the poverty line set by the World Bank with consumption of one US dollar per person per day, there are 3.15 million people living below the poverty line in this area, 90% of the total.

There is no book-length study on the poverty issues in the Luliang mountainous areas before. Taking a multi-disciplinary approach, this study is an attempt to investigate the poverty issues in the Lúliang mountainous areas in a systematic way, combining theoretical exploration and empirical research. It provides an account of the poverty alleviation endeavors in the Lúliang mountainous areas, including government policies and strategies and the practice of the local people.

A major aspect of the original contribution made by this study lies in the fact that it is based on the personal experience of the author as a leading local government official in charge of the poverty alleviation work for three decades. Over the years the author has accumulated rich first-hand material for research and many ideas have been put into practice.

In this study the "Lúliang Model" is put forward to sum up the experience of the poverty alleviation Endeavour in the Lúliang mountainous areas. This model is characterized by "Six Basics and One Control" on the one hand and "One Leading Position with Three Tasks" on the other. The term "Six Basics" refers to improvements in the six basic areas of agriculture production, rural infrastructure, rural industries, education and skills of peasants, grass-roots rural organizations, and the implementation of government policies at the rural grass-roots level; "One Control" refers to the strict control on population growth; "One Leading Position" refers to the strategy taking the development of private economy as the lead; and "Three Tasks" refers to industrialization, urbanization and modernization. Given that poverty in the Lúliang mountainous areas is an epitome of poverty in rural China, the Lúliang Model might be able to serve as a guide for the poverty alleviation endeavor in other underdeveloped areas of China.

The main arguments of the thesis can be summarised as follows: low income is the core of poverty and in final analysis elimination of poverty means an increase in income; reliance on market force cannot solve the problem of poverty, simply because poor peasants are disadvantaged in the market place; the government is responsible for the provision of social security and public infrastructure for poor peasants in the poverty-stricken mountainous areas; poor peasants in the poverty-stricken mountainous areas, in their position as not only the victims of poverty but also beneficiary of poverty alleviation, should receive assistance in developing their own capability to solve the problem of poverty; due to the poor natural and human conditions accumulated in a long history, poverty alleviation in Lúliang mountainous areas is a long-term struggle and can only be won through sustained efforts by both local people and the government; the problem of poverty in a poverty-stricken area cannot be solved without external input, such as investment, technology and human resources; the opportunities created by the external input are instrumental in changing some out-moded values of poor peasants and motivating them for the anti-poverty struggle; unresolved poverty issues in Lúliang mountainous areas are an indication that there is a room for improvements in the poverty alleviation policies of the Chinese government.

绪 论

现代贫困的概念涵义很宽泛，作者所研究的中国吕梁山区贫困问题，主要是指吕梁山区农民的收入贫困。农民的收入贫困，集中反映在吃饭、穿衣、上学、看病、住房等基本生存问题方面。按照世界银行每人每天消费一美元的贫困标准计算（相当于人均年消费近3000元人民币），吕梁山区现有极贫困人口315万，占吕梁山区总人口的90%；按中国政府人均年收入625元的贫困标准计算，吕梁山区仍有贫困人口180多万，占吕梁山区总人口的50%以上。吕梁的生存环境相当严峻，如果任由吕梁山区环境越来越恶化、两极分化越来越严重、资源开发严重失当，吕梁山区的开发收益减去吕梁山区支付的环境成本、两极分化成本、资源成本，吕梁的政府和吕梁的人民都会是负资产。

作者从小出生在吕梁山区，成长在吕梁山区，生活在吕梁山区，工作在吕梁山区，不但目睹了吕梁山区的贫困，而且感受了吕梁山区的贫困。从有记忆起，作者就同贫困作斗争。因此，面对贫困的煎熬和折磨，面对吃不饱饭，穿不暖衣，看不起病，住不上房的乡亲，面对家乡的穷山恶水，面对乡亲的可怜悲惨，面对故土的眷恋热爱，苦难、良知、道义、责任时刻呼唤自己不忘记为吕梁山区人民的反贫困斗争贡献全部力量。让吕梁山区所有穷苦人都能在解决温饱的基础上过上幸福生活，是作者从政追求的终极目标，也是作者学习经济学、社会学、政治学、哲学等一切社会科学所追求的终极目标。

在反贫困斗争实践的前提下，在学习社会科学的基础上，在把中国政府的扶贫开发政策同吕梁山区的实际情况相结合的情况下，作者完成了《中国吕梁山贫困问题研究》，目的就是为了认识吕梁山区的自然、经济、技术、政治、文化规律，总结吕梁山区反贫困的经验，提出吕梁山区反贫困的对策，选择吕梁山区解决收入贫困的最佳途径，为中国政府解决山区贫困问题做出示范性的探索。

一、选题的学术价值

研究中国吕梁山区的贫困问题，既涉及山区问题，也涉及贫困问题，既涉及自然问题，又涉及社会问题；既涉及技术问题，又涉及制度问题；既涉及历史问题，又涉及文化问题；既涉及政治问题，又涉及经济问题。但迄今为止，从作者研读和查阅的文献看，研究一般贫困问题的著作和论文很多，研究山区问题的著作和论文也很多；而把山区问题和贫困问题结合起来研究的著作和论文则很少，把山区问题、贫困问题与经济问题、政治问题结合起来研

究的著作和论文就更少。特别是把国家扶贫开发政策与吕梁山区实际情况结合起来研究中国吕梁山区的贫困问题，在国内外学术界还是个空白。因此，中国尚没有全面系统地研究吕梁山区贫困问题的专著，也没有全面系统地研究吕梁山区贫困问题的报告，更没有从自然、经济、政治、文化规律出发，研究吕梁山区贫困问题的学术活动。

从中共执政以来，有关解决中国吕梁山区贫困问题的文献和资料，基本体现在国家领导人的批示和题词里，体现在政府的政策和文件里，体现在省、地、县各级官员的讲话和报告里。这些批示和题词，这些政策和文件，这些讲话和报告，完全充满号召性，宣传性，交流性，业务性，而不包含学术性。因此，从学术研究的角度讲，这是一个填补空白的课题。本研究独一无二的首要原创性在于，这是作者几十年来从事反贫困事业的经验总结的理论概括。本研究广泛采用了作者长期以来在吕梁山区从事扶贫解困实践中所发掘、积累和掌握的丰富的第一手贫困资料，将吕梁山区的贫困问题放在全球、全国的视野中，以解决吕梁山区的收入贫困为主题对吕梁山区集中连片的贫困问题进行系统的探讨和论述，这是前人所没有做过的。这样的研究具有两个鲜明的特色：第一，在一定意义上说，《中国吕梁山区贫困问题研究》是干出来的，即论述作者自己干过的事、所长期从事的反贫困实践。第二，从某种意义上讲，《中国吕梁山区贫困问题研究》是忧出来的，即把作者忧虑家乡贫困的思考表达出来。

二、选题的理论意义和实践意义

本项研究是在吕梁山区反贫困斗争取得阶段性成效的情况下，在吕梁山区人民反贫困斗争的长期实践中，在总结吕梁山区反贫困斗争经验的基础上，逐步形成和发展起来的学术研究成果。

所谓学术研究成果的理论意义，作者自己的理解有三方面的涵义：一是用公认的理论分析、解决现实生活中的问题，进一步证明这一理论的正确性，告诉人们应继续坚持这一理论；二是通过对现实生活的观察、分析、思考，对现实生活中经常出现、反复出现的现象进行概括和提炼，创造出一种新的理论，用新的理论指导人们的行动；三是完善、修正、否定现有理论，指出现有理论的不足、错误、反动，提出批判性理论或建设性理论。

如果这样的理解具有正确性，《中国吕梁山区贫困问题研究》这一研究成果的理论意义就在于：

它依据发展经济学中的比较优势理论、后发优势理论、梯度推进理论、协调发展理论，运用唯物论和辩证法，坚持把中国政府的扶贫开发政策与吕梁山区的实际情况相结合，创造出扶贫开发具有普遍意义的“六基一控”+“一主三化”的吕梁模式，制定的“三个认识”、“三个跳出”、“四个优势”、“六个解决”的扶贫攻坚对策，改变了过去单纯救济、单纯

“输血”、单纯恩赐、单纯优惠的扶贫开发政策，验证了作者所运用的理论对于中国的扶贫开发政策具有长期的指导价值。

它回答了在中国目前象吕梁山这样生态环境极端恶劣，解决贫困问题难度很大的贫困山区，在反贫困斗争后期的扶贫攻坚阶段，应当采取什么样的反贫困对策问题；回答了在中国目前象吕梁山这样为数不多的、集中连片的贫困山区的反贫困斗争，应当采取什么样的对策问题。

它既涉及中国吕梁山贫困的特殊情况，也涉及贫困山区贫困的共同现象；既能总结中国吕梁山反贫困斗争的经验教训，也能检验中国政府反贫困政策的成效，对于解决普遍性贫困问题和特殊性贫困问题，具有典型性和示范性。

与上述理论问题相关的是《中国吕梁山贫困问题研究》的实践意义。本课题事关吕梁山农民收入水平的提高，事关吕梁山经济的可持续发展，事关吕梁山小康生活的实现，事关吕梁山和谐社会的建设，因而这一研究成果具有直接的实践意义。

可为中国吕梁山区的反贫困对策提供科学指导。《中国吕梁山贫困问题研究》全面地、历史地、系统地研究中国吕梁山区的贫困问题，认识吕梁山区的自然规律、经济规律、社会规律、技术规律，制定吕梁山区反贫困的发展战略、发展规划、发展阶段、发展步骤、发展体制、发展政策、发展措施、发展资金、发展技术、发展人才，为吕梁山区的反贫困对策提供科学指导。

可为继续研究中国吕梁山区的贫困问题积累知识。中国吕梁山区的贫困问题，是自然的、社会的种种因素长期积累的结果，不是一下子就可以解决的，它需要历代吕梁人民和历届吕梁政府的不懈努力。现在研究中国吕梁山区的贫困问题，把今天人们认识问题的能力和解决问题的能力记载下来，把今天人们的探索水平和学术水平记载下来，告诉后人还有什么问题前人没有认识到，还有什么问题前人认识到了没有能力解决，还有什么问题前人的认识是不正确的，前人解决问题的办法是不科学的，可为后人继续研究吕梁山区的贫困问题积累知识，从而使后来者从中获得经验和教训，获得启迪和借鉴，辨别真理和谬误，崇尚科学和技术。

可为中国中央政府和山西省政府提供决策参考。几十年来，中国政府的关怀，给吕梁人民的反贫困斗争极大鼓舞，吕梁人民也为反贫困做出了不懈努力。1971年，中国已故总理周恩来到晋陕蒙地区视察后，了解到山、老、边地区仍然很贫困，亲自主持国务会议讨论贫困问题。周恩来总理亲自批示设立吕梁行政区，调配老资格的干部到吕梁山区工作，集中力量解决吕梁山区的贫困问题。1982年，中共已故总书记胡耀邦亲临他当年闹革命的吕梁山区视察，亲笔题词“驱穷致富”，号召吕梁人民打开地下黑色宝库，挖煤炼铁；打开地上绿色宝库，种草种树。上世纪90年代，中共原总书记江泽民和现任总书记胡锦涛也先后踏着先辈的脚印到吕梁山区考察，鼓励吕梁人民艰苦奋斗，振兴吕梁。但由于吕梁山区生态环境太恶劣、

人文环境太落后，吕梁山区农民的贫困发生率仍在 90%以上，他们仍处于时温时不温、时饱时不饱的状态。这说明从制度和技术的安排来研究中国吕梁山区贫困问题，对于中国政府反贫困的决策科学化具有参考价值。

三、内容结构

《中国吕梁山区贫困问题研究》是按照“贫困→中国吕梁山区的贫困→中国吕梁山区反贫困斗争的历程与特色→中国吕梁山区新时期扶贫攻坚面临的新机遇和挑战→中国吕梁山区反贫困斗争的前景展望以及政策建议”这一思路来安排内容结构的。按照这一思路安排内容机构。体现了研究内容的内在联系，体现了研究内容的理论逻辑和实践逻辑的统一。

全文共分八个部分，除了开篇的“绪论”和结尾的“结论”，正文共六章。“绪论”介绍论文全貌，阐述论文的研究对象和研究目的、研究的学术价值和理论意义、研究内容和研究方法。“结论”则概括总结了本研究的基本观点，并指出了吕梁山区扶贫开发值得探讨的若干问题。六章正文分别是“国内外关于贫困问题的研究”、“中国吕梁山区的贫困状况和贫困成因”、“扶贫开发的吕梁模式”、“中国吕梁山区反贫困斗争面临的新机遇和挑战”、“中国吕梁山区反贫困斗争的战略规划”、“中国吕梁山区反贫困的展望与政策建议”。

第一章，阐述了国内外关于贫困的界定、贫困的类型、贫困的标准、反贫困的理论、反贫困的意义等贫困问题的理论研究成果，为准确把握吕梁贫困山区贫困问题的本质，寻求解决吕梁山区贫困问题的途径，提供理论依据。经过比较鉴别，本研究将贫困概念涵义界定为经济意义上的收入低下，即收入贫困。关于收入贫困的贫困分类以及贫困的标准，为理解贫困的内涵和外延，为把握贫困的本质和反贫困的真谛，为制定反贫困的政策措施，提供了一种理论支持和技术支持。

第二章，以贫困理论为指导，从恶劣的自然条件到落后的人文环境，从长期的历史积累到复杂的现实状况，全方位分析了中国吕梁山区的贫困状况和贫困成因。作者了以丰富的事实和说明，中国吕梁山区的贫困具有贫困面特别大（全市重点扶贫村高达 3352 个，占全市 4640 个总村数的 72%），贫困人口特别多（2000 年底全市不达温饱线的绝对贫困人口有 180 万，占中国同类贫困人口的 7.3%，占山西省同类贫困人口的 35.3%；按世界银行每人每天消费一美元的标准，全市有 315 万贫困人口，占全市农村人口的 90%），贫困程度特别深（城市面貌变化很大、农村面貌依然如旧，中国人均收入在世界排名中占 127 位，处于中下水平，吕梁山区为中国最落后地区，人均收入在中国地市排名中占倒数第三位）的特点。这些特点不仅在中国，就是在世界也具有代表性。

第三章，探讨了改革开放 20 多年来，中国吕梁山区在长期的反贫困斗争中，按照中国政

府的扶贫开发政策，针对吕梁山区的贫困状况和贫困成因的实际情况，从确立可以和外部条件对接的比较优势资源和比较优势产业出发，采取扶贫措施，创造出了实施扶贫开发策略的“六基一控”（改善农业基本生产条件、完善农村基础设施建设、培育农村基础产业、提高农业基本素质、加强农村基层组织建设、严格控制人口增长）和“一主三化”（以发展私营经济为主、全面推进工业化、城市化、现代化）的吕梁模式及其所取得了扶贫开发的阶段性的成果。

第四章阐述了吕梁山区新时期对剩余贫困人口扶贫攻坚所面临的新机遇和挑战以及迎接这种机遇和挑战的有利条件——“吕梁模式”所创造的基础设施条件、产业优势条件、体制优势条件等。全球经济一体化程度越来越高，中国经济成长的步伐越来越快，国内外对能源的巨大需求给吕梁的反贫困斗争带来了一系列机遇和挑战。机遇主要有：经济全球化和中国对外开放带来的机遇，山西能源重化工业基地建设带来的机遇，中国西部大开发战略和中部崛起战略带来的机遇，中国政府扶贫开发政策带来的机遇，等等。这些机遇都能与吕梁山区扶贫开发的资源条件和劳动力优势对接，为吕梁的反贫困斗争提供新的机会和新的动力。挑战主要来自残酷的激烈市场竞争，农民抱着过时的观念，自然环境恶劣恶化等。这些挑战会加大吕梁山区扶贫攻坚的难度和变数，使吕梁人民的反贫困斗争面临着严峻考验。

第五章，论证了吕梁山区为迎接新时期扶贫攻坚面临的新机遇和新挑战，取得扶贫攻坚的全面胜利，制定的扶贫攻坚的全面性、长远性的战略规划。本文的研究表明，为了更富有成效地继续推进吕梁山区反贫困斗争向纵深发展，为了完成吕梁山区剩余贫困人口的扶贫攻坚任务，吕梁山区政府的反贫困举措就不能全部固守在“六基一控”+“一主三化”的已有经验上，而必须面对机遇和挑战，确定可以和外部环境条件相对接的区位比较优势、资源比较优势、产业比较优势、劳动力比较优势，重新制定反贫困斗争的战略规划和战略对策，解决反贫困斗争的思想认识问题、扶贫方式问题、优势发挥问题、软件改善问题等软实力问题。

第六章是作者思考吕梁山区为扶贫攻坚问题的一些心得和政策建议。思想认识、扶贫方式、发挥优势、软件改善等一系列深层次的问题。而且，作者还认为，吕梁山区贫困问题的最终解决，远远超出了吕梁山区农民的自身能力和自身努力，这不是吕梁山区的人民不勤劳，也不是吕梁山区的干部不辛苦，而是吕梁山区的自然环境太恶劣，吕梁山区的人文环境太落后，既旱又寒的贫瘠土地负载不了众多不幸的人口。吕梁山区的贫困就是全中国农村贫困的缩影。全国性的贫困必须依靠国家政权的力量和国家财政的力量才能彻底解决。因此，作者向中央政府建议：运用中央财政支出建立农村最低保障系统，支持整村推进扶贫方式覆盖所有贫困村，实行对农村与城市贫困人群的九年免费义务教育，建立一个覆盖全体农民的大小病统筹的合作医疗体系，减免贫困大学生全部学费，应成为中国政府的基本国策。

四、 研究方法

本研究所采用的是典型案例分析框架，也就是通常所说的“解剖麻雀”的方法。中国的贫困问题在边远山区比较突出，因而吕梁的贫困问题颇有代表性。选择吕梁山区的贫苦问题作为研究的突破口，进行系统而又深入细致的研究，无疑会触及中国扶贫事业中带有普遍性的诸种问题。本研究从实际出发，以实地调查研究作为最主要的研究方法。作者不是从书本出发，不是从经典出发，不是从象牙塔出发，而是从吕梁山区贫困的现实出发；坚持中国政府的扶贫政策与吕梁贫困山区实际情况相结合的原则，利用当地的资料，并采取调查、座谈、访问、拜师等实证方法进行研究。文中的数据材料，不直接注明出处的，都来自作者本人的工作笔记或作者本人主持起草的报告。整个研究过程始终把解决中国吕梁山区农民的收入贫困，选择正确的开发模式和发展政策，作为研究主线。

第一章 国内外关于贫困问题的研究

虽然中国吕梁山区贫困问题的研究，在学术领域是一个空白，但我们仍有必要对国内外关于贫困问题的理论研究有清楚的了解。这有利于对吕梁山区的贫困问题给予准确的定位，有利于把握吕梁山区贫困的本质，有利于从国内外贫困理论的智慧宝库中寻找解决吕梁山区贫困问题的途径。

一、贫困的界定

贫困是人类有史以来各种社会形态一直存在的社会现象。贫困作为一种社会存在，它的发生是由不断发展变化的各种自然的社会因素所致。在不同的历史时代，不同的社会制度，不同的经济条件下，贫困的性质和特征大不相同。这就需要通过界定贫困，明确不同经济社会条件下贫困的涵义和贫困的本质。古今中外许多思想家，经济学家，社会学家，对“贫困”的涵义做出了种种解释。较为经典的有：

人们的传统解释——财货贫乏论。中国的说文解字，说“贫”字由“分”和“贝”组成，其原意为把钱分开花，把一份钱掰成两半，即为缺少钱财要节用。“困”字大体有两层涵义，一是穷的意思；二是处于艰难窘迫无法摆脱的境地，即困境。综合起来，“贫困”的释意就是财物极为缺乏的艰难窘迫境况。牛津字典给贫困下的定义是：缺乏生活手段。韦布斯特字典关于贫困的定义是：缺少通用的或达到社会所能接受的生存水准的金钱或财物。

古典经济学鼻祖亚当·斯密的解释——交换价值贫乏论。亚当斯密对“贫”的涵义是相对“富”来解释的，将“贫”与“富”定义为拥有支配或购买劳动的多与寡。斯密在他的著作《国民财富的性质和原因研究》中说：“一个人是贫是富，就看他在什么程度上享有人生的必需品，便利品和娱乐品。”¹

古典经济学大师大卫·李嘉图的解释——使用价值贫乏论。《李嘉图著作和通信集》，对“贫”的涵义，也是相对于“富”来阐述的，认为“一个人的贫富取决于对其所能支配的必需品和奢侈品的多寡。”²

英国学者西博姆朗特里和美国经济学家萨缪尔森的研究——收入贫困论。西博姆朗特里认为，所谓贫困就是：“家庭总收入不足以支付仅仅维持家庭成员生理正常功能所需的最低量生活必需品（包括食品、衣物、住房和取暖等项，但不包括报纸、邮票、烟

¹ 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》上卷，第26页，商务印书馆出版，1972年版

² 大卫·李嘉图：《李嘉图著作和通信集》第234页，商务印书馆出版，1962年版

酒、消遣等“享受品”“娱乐品”或“奢侈品”)开支。”³ 萨缪尔森在其《经济学》中说：“贫困是一种人们没有足够收入的状况。”⁴ 萨氏把贫困说得很直白，符合人们对贫困的通常理解。

以马克思·韦伯为代表的西方社会学家提出的关于社会不平等和社会分层理论——社会资源贫困论。该理论认为，社会不平等的实质，是社会资源或有价值物（如财富、收入、权利、声望、教育机会等），在社会成员中的不均等分配，而处在社会下层的贫困群体正是上述社会资源分配的匮乏者。⁵ 上述理论得到了国际社会和众多学者的认同。如欧共体 1989 年《向贫困开战的共同体特别行动计划的中期报告》给贫困下的定义是：“贫困应该被理解为个人、家庭和人的群体的资源（物质的，文化的和社会的）如此有限，以致他们被排除在他们所在的成员国可以接受的最低限度的生活方式之外。”这里所说的资源是多方面的，不仅限于物质生活资源，还包括文化生活资源和社会生活资源等。

联合国开发计划署的定义——人文贫困论。联合国开发计划署《1997 年人类发展报告》提出了“人文贫困”和“隐形贫困”两个关于贫困的新概念。该报告指出现代贫困是一种“人文贫困”，这种贫困不仅仅是缺乏收入，还是一种对人类发展、权利、长寿、知识、尊严和体面生活标准等方面的剥夺。报告用“隐形贫困”，即通过评估 5 岁以下儿童发育不良比例、在校儿童比例、妇女文盲比例的指标，预测未来社会可能产生的贫困人口。可见，“人文贫困”和“隐形贫困”比偏重钱和物的“收入贫困”具有更广泛的内涵，是从人的全面发展、生活质量和基本权利等方面来考察、分析和测量贫困问题。

6

诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森的解释——可行能力贫困论。他在 1999 年出版的《以自由看待发展》一书中，“把贫困看作是对人的基本的可行能力的剥夺，而不仅仅是收入低下。”认为“可行能力贫困”比“收入贫困”具有更高层次的视角。他指出：反贫困行动应“按照人们实际享受的生活和他们实实在在拥有的自由来理解贫困和剥夺。发展人的可行能力要直接顺应这些基本要求。”⁷

把福利与贫困联系在一起进行研究——广义福利剥夺论。1985 年，斯德哥尔摩瑞典社会研究所学者斯坦·林恩发表了一篇十分有影响的论文《走向贫困衡量尺度的第三阶段》。林恩在论文中把收入范畴的绝对贫困和相对贫困的概念，分别称为贫困衡量的第一阶段和第二阶段，而把广义福利贫困的概念，称为贫困衡量的第三阶段，也称为贫困的“现代”概念。林恩认为，贫困问题的研究是一种可称作福利问题的研究，即研究社会的

³ 谭诗斌：《贫困概念的经典释义——贫困经济与理论探讨之一》新疆扶贫信息网，2005 年 6 月 24 日

⁴ 谭诗斌：《贫困概念的经典释义——贫困经济与理论探讨之一》新疆扶贫信息网，2005 年 6 月 24 日

⁵ 谭诗斌：《贫困概念的经典释义——贫困经济与理论探讨之一》，新疆扶贫信息网，2005 年 6 月 24 日

⁶ 《世界经济参考资料摘编》第二册第 18 页，山西财经大学国际贸易学院，2005 年 5 月

⁷ 谭诗斌：《贫困概念的经典释义——贫困经济与理论探讨之一》，新疆扶贫信息网，2005 年 6 月 24 日

福利水平与分配。这里所说的福利不仅仅是经济福利或收入问题,而是广义的福利。广义的福利贫困不仅包括物质消费品,还包括非物资因素,如工作条件、闲暇、社会关系、政治权利和组织参与等。林恩提出,“贫困应该被定义为多福利问题的累计构成”。⁸这种广义的福利贫困概念目前已被国际社会所接受和采用。世界银行《1990年世界发展报告》⁹对“贫困”概念下的定义是:“缺少达到最低生活水准的能力。最低生活水准内容既包括收入或消费,还包括医疗卫生、预期寿命、识字能力等。”世界银行《2000/2001年世界发展报告》¹⁰,明确提出了广义的贫困概念,并将其定义为:“贫困是指福利被剥夺状态”。这种福利被剥夺的贫困不仅指物质的匮乏,还包括低水平的教育和健康,风险和面临风险时的脆弱性以及不能表达自身的需求和缺乏参与机会等。很显然,世界银行在这里所说的贫困,实际上是指广义福利被剥夺状态。这种福利贫困,是一种包括物质贫困、精神贫困、文化贫困和政治贫困在内的广义的现代贫困概念。

上述关于贫困概念的界定告诉我们:贫困是一个相对动态概念。随着社会的发展和进步,人们对贫困的认识,不断深化,贫困的概念含义也不断泛化。现代贫困已经从传统的收入贫困(物质贫困,经济贫困)扩展到包括精神贫困、文化贫困和政治贫困在内的人文贫困。

现代贫困既然不仅仅是收入低下问题,反贫困也就绝不仅仅是提高收入问题,但收入贫困始终是贫困的基本问题、核心问题,因为它通常是导致人文贫困的根源。因此,消除收入贫困,是反贫困的首要问题。

现代贫困的概念,为我们针对不同经济社会条件下的不同性质的贫困制定不同的反贫困战略和对策提供了重要的理论基础。

二、贫困的类型

国内外学术界和国际社会从不同的角度,按照不同的标准,对贫困进行了分类。

英国牛津纳菲尔德学院阿玛蒂亚·森,伦敦卫生与热带医学院彼佳·卡特,斯德哥尔摩瑞典社会研究所斯坦·林恩等西方学者,将贫困分为绝对贫困和相对贫困。他们认为绝对贫困是一种个人和家庭依靠其收入不能维持其基本的生存需要,无法得到满足衣、食、住等人类生活基本需要的最低条件,也即人们常说的“食不果腹,衣不遮体,住不避风寒”的状况。相对贫困是指与社会平均水平相比其收入水平少到一定程度时维持的

⁸ 国务院地区经济开发领导小组编译:《国外贫困研究文献译丛》第11-20页,改革出版社,1993年8月第一版

⁹ 《世界经济参考资料摘编》第二册第36页,山西财经大学国际贸易学院,2000年5月

¹⁰ 《世界经济参考资料摘编》第三册第43页,山西财经大学国际贸易学院,2005年6月

那种社会生活状况，是一种刚满足温饱型的贫困。¹¹

中国农业部农业经济研究中心研究员谢子平、宋洪远把贫困分为生存型贫困、温饱型贫困和发展型贫困。他们认为，“生存型贫困是指生存资料匮乏，满足不了基本需要，解决食物和衣物成了主要的奋斗目标，基本生活没有保障，生存受到威胁”；“温饱型贫困是指在正常条件下，食物和衣物得到供给，但经济发展仍很困难，生活水平还很低，抵抗灾害的能力还很弱，衣物和食物的供给还缺乏可靠的基础，收入水平制约着进一步的发展”；“发展型贫困是指在解决吃饭、穿衣等基本生存问题之后，进一步发展过程中的相对贫困”。¹²

中国清华大学教授胡鞍钢、李春波根据阿马蒂亚·森关于贫困的定义（贫困是指对人类基本能力和权利的剥夺，而不仅是收入低下），依次将贫困分为三类：第一类是传统收入贫困（income poverty），第二类是人类贫困（human poverty），第三类是知识贫困（knowledge poverty）。他们的贫困问题研究，首次提出了关于知识贫困的概念。他们认为：所谓传统的收入贫困，即收入水平极其低，不能维持人的基本生活。这类贫困通常有两种贫困线：一是国际贫困线，二是各国政府规定的贫困线。所谓人类贫困，系指缺乏基本的人类生存能力，如，不识字、营养不良、较短的预期寿命、母婴健康水平低下、可预防疾病的危害等。联合国开发计划署 1997 年提出的测定人类贫困程度的新指标，即人类贫困指标。所谓知识贫困，是指获取、吸收和交流知识的能力和途径的缺乏，换言之，也就是对人们获取、吸收、交流知识的能力和途径的剥夺。这里所谓“剥夺”，是指人们无法获得本应享有的获取、吸收和交流知识的途径、机会和选择权，从而导致能力的缺乏。据此可以将知识贫困分为获取知识能力的贫困、吸收知识能力的贫困和交流知识能力的贫困。¹³

中国湖南师范大学经济与管理学院副院长杨友孝教授，从贫困形成的原因出发将贫困分为三类：结构性贫困、区域性贫困和阶层性贫困。他认为：结构性贫困是一种社会经济制度安排设计的负效应所导致的贫困，它产生的原因，不在于自然条件差异和人口天赋素质差异，而在于像中国这样的发展中国家长期城乡二元结构所造成的城乡之间的社会经济差异，直接与社会经济制度的安排设计相关。区域性贫困是由不同区域之间存在的不同的自然禀赋条件和社会经济条件决定的贫困，这种贫困产生的原因不在于区域之间的社会经济制度和人口天赋素质的差异。阶层性贫困产生于社会经济条件和社会经济制度的作用，这类贫困既存在于结构性贫困之中，也存在于区域性贫困之中。无疑，制度性因素引起的贫困，必须通过制度的创新来解决；而非制度性因素引起的贫

¹¹ 国务院地区经济开发领导小组办公室编译《国外贫困研究文献译丛》，第 52，53 页，改革出版社，1993 年 8 月，第一版。

¹² 谢子平、宋洪远《中国农村研究报告》第 430、431 页，中国财政经济出版社，2006 年 2 月，第一版。

¹³ 胡鞍钢、李春波：《新世界的新贫困：知识贫困》载《中国社会科学》2001 年第一期。

困，除了去改善自然条件和社会经济之外，还可以借助制度安排促进这种改善，以加速脱贫的步伐。¹⁴

三 贫困的标准

贫困的标准，从另一种意义上讲就是消除贫困的标准。在不同的时代、不同的国家、不同的经济社会发展水平下，贫困的标准是不同的。目前，国际学术界和各国政府确定了两类贫困标准：“单一收入标准”和“综合能力标准”。

单一收入标准，也称贫困线或贫困线标准，即物质标准，这是一种传统贫困标准。这一贫困线标准又分为绝对贫困线和相对贫困线。绝对贫困线有两种含义：第一，是指在一定的社会经济发展水平下，维持人的生存所必需的最低收入，第二，它也是脱贫的最低标准，就是维持温饱的最低收入。相对贫困线的含义是，作为相对贫困人口，他们的收入虽然可以满足生存需要，但明显低于当地大部分人的收入，得不到当地大部分人认可的体面生活所需要的起码条件。

对收入标准的研究通常采用两类贫困线，一类是国际贫困线，一类是各国政府规定的贫困线。国际贫困线又通常采用世界银行标准。1990年，世界银行为了分析比较发展中国家的贫困状况和反贫困的进展，提出了关于收入贫困的国际标准。这个国际贫困标准包括相对贫困线和绝对贫困线。绝对贫困线又由下限标准和上限标准以及区间范围组成。下限标准是人均年收入 275 美元，即人均日生活费用 0.75 美元为赤贫人口；上限标准是人均年收入 370 美元，即人均日生活费用 1 美元为绝对贫困人口（均按 1985 年购买力平价计算）。这个贫困标准，既不是富裕的欧美国家标准，也不是贫穷的非洲和拉美标准，而是全球平均标准。世界银行的相对贫困线标准为人均年收入低于 740 美元，即日均生活费用 2 美元。¹⁵

目前，世界各国都规定有本国的贫困线。各国政府（包括中国、美国）确定绝对贫困线的方法通常都采用“最低基本食物支出——恩格尔系数”法，即：收入贫困线=基本食物支出/a（a 即恩格尔系数）。各国政府规定的贫困线，因国情及发展水平不同而不同。以中、美两国为例：

中国划分绝对贫困标准，是中国国家统计局于 1985 年按照“最低食物标准支出——恩格尔系数”法确定的。其后，又根据农村物价指数的变化和贫困测量方法的发展作了相应调整。这个标准关注的是人们的基本生存问题，即温饱问题。它大体上包括两部分：一部分是满足最低营养标准，即 2100 大卡/人日的的基本食品需求，属于食物贫困

¹⁴ 杨友孝：《中国农村可持续发展 评估与对策研究》第 192 页，中国财政经济出版社，2002 年 9 月，第一版。

¹⁵ 《世界经济参考资料摘编》第一册第 98 页，山西财经大学国际贸易学院编，2000 年 5 月

线；另一部分是最低限度的衣着、住房、交通、医疗及其他社会服务的非食品消费需求，属于非食物贫困线。按食物贫困线的 60% 和非食物贫困线的 40% 相加得到贫困标准。中国改革开放以来各主要年度的绝对贫困标准（农民人均纯收入）是：1985 年 206 元，1986 年 213 元，1987 年 227 元，1988 年 236 元，1989 年 259 元，1990 年 268 元，1995 年 530 元，1997 年 640 元，2000 年 625 元，2001 年 630 元，2002 年 627 元，2003 年 637 元，2004 年 668 元。这些年度标准，仅是基本维持中国农村贫困人口食能果腹、衣能遮体、房能避风雨的水平。¹⁶

美国政府采用“基本食物支出——恩格尔系数”法确定贫困线，是从 1964 年美国总统一约翰逊号召“向贫困宣战”开始的。1969 年美国提出的绝对贫困线是：对于一个非农业户的 4 口之家，其满足最低生活水准的收入应是购买美国农业部“经济食物标准”所需的起码的食物支出的 3 倍（即恩格系数为 1/3），且贫困线中的基本食物价格要随着消费价格指数的上涨作相应的调整。1969 年美国 4 口之家的家庭收入绝对贫困标准是 3743 美元，到 1994 年因物价上涨上调到 15141 美元。2002 年，美国政府按照总的经济水平和总的生活水平挂钩的原则重新制定了新的贫困标准，即：如果一个四口之家，父母年龄均在 65 岁以下、有两个 18 岁以下的孩子、年收入低于 18244 美元，则被视为贫困家庭；如果一个成年人的年收入低于 9183 美元（即小时工资不低于 8 美元），这个成年人就属于贫困者。2005 年的标准是：单身年收入少于 9570 美元、两口之家少于 12830 美元、三口之家少于 16090 美元、四口之家少于 19350 美元、五口之家少于 22610 美元为贫困家庭。此外，美国还有一个“低收入”标准，即把收入低于两倍“贫困线”的家庭视为低收入家庭。¹⁷

综合能力标准，也称多元标准、能力和权利标准、人文标准，这是一种不同于传统贫困标准的现代贫困标准。这一标准不是着眼于提高收入、解决温饱、满足最低生存需要，而是着眼于在提高收入、解决温饱、满足最低生存需要的基础上，维护人们在政治、经济、文化等社会各领域中的基本能力和基本权利，着眼于人的全面发展和人文关怀，是与当代人类社会发展的进步与文明相适应的一种高层次的贫困标准。

这种现代贫困标准是伴随着人们对“发展”的认识深化和对“发展观念”的更新（从以 GDP 增长为中心的发展转向以人为本的发展）而提出来的。早在上世纪七、八十年代以来，一些经济学家就对只追求经济发展提出批评。他们指出，发展必须被视为包括“社会结构、国民观念和国家制度等这些主要变化的过程”，“对一个国家提出的问题是：贫困问题已经并正在发生哪些变化？失业发生了哪些变化？不平等发生了哪些变化？如果所有这三个方面都从过去的高水平下降了，对于这个国家而言，无疑是个发展

¹⁶ 《扶贫开发文件选编》第一册第 365 页，吕梁行署扶贫开发局编，2002 年 3 月

¹⁷ 此处内容参阅《美国穷人达 3460 万》《华商报》，2003 年 10 月 7 日

时期。如果这些问题的一个或两个方面继续恶化，特别是三个方面都越来越糟的话，即使人均收入倍增，把它叫做‘发展’，也是不可思议的。”¹⁸ 联合国开发计划署早在 1990 年《人类发展报告》中就提出了以人为本的发展原则，指出：国家真正的财富是人民。发展的目的是创造环境，使人民长寿、健康和创造性的生活成为可能。¹⁹ 世界银行《1998/1999 年度世界发展报告》强调：知识是一些国家经济和社会发展成功的秘诀，也是许多发展中国家人民生活贫困的病根。穷国区别于富国，穷人区别于富人，不仅由于缺乏资金，更由于缺乏知识。²⁰

综合能力的标准也分为国际标准和各国政府规定的标准。

国际标准即国际社会公认的联合国标准。联合国开发计划署在其 1997 年《全球人类发展报告》中，提出了测定人类贫困的新指标（HDI）。该指标测定人类生活的三个基本要素——寿命、教育水平、生活体面程度的短缺情况。以寿命不超过 40 岁的人占总人口的比重反映寿命短的状况；用成人文盲率衡量教育贫乏状况；用无法喝上安全饮用水的人口比重、无法获得医疗保障的人口比重、体重严重不足的 5 岁以下儿童占 5 岁以下儿童总数的比重这三个变量，测定生活体面程度²¹。2000 年 9 月联合国峰会提出了内容更全面的消除贫困的指标，包括消除贫困、普及教育、促进平等、健康和可持续发展等 8 项目标的千年发展目标：

这一发展目标扩展了贫困的概念涵义，为多维度地衡量贫困程度，评价反贫困效果提供了新的科学依据。目标 1：消除极端贫困和饥饿，从 1990 年—2015 年，日均收入少于 1 美元的极端贫困人口数量减少一半；从 1990 年—2015 年，饥饿人口数量减少一半。目标 2：普及初等教育，到 2015 年，所有儿童包括所有男孩和女孩都能接受完整的初等教育。目标 3：促进性别平等和赋权给妇女，到 2005 年消除初、中等教育中的性别不平等；到 2015 年消除所有教育中的性别不平等。目标 4：减少婴儿死亡率，从 1990 年—2015 年，五岁以下儿童死亡率下降三分之二。目标 5：改善生育健康，从 1990 年—2015 年，生育母亲死亡率下降四分之三。目标 6：与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争，到 2015 年能控制艾滋病的传播，到 2015 年减少疟疾和其他疾病的发病率。目标 7：促进环境可持续发展，将可持续发展原则整合到国家政策和活动中，保护环境资源，到 2015 年不能获得安全饮用水的人口数量减少一半，到 2020 年至少要彻底改善 1 亿贫民的生计条件。目标 8：建立全球合作关系，采取有效措施解决发展中国家的债务问题，为发展中国家提供必需的药品，分享新技术尤其是信息和通讯带来的利益。²²

¹⁸ 胡鞍钢：《知识与发展：21 世纪新追赶战略》第 1 页，北京大学出版社 2001.9，第一版

¹⁹ 山西财经大学国际贸易学院编《世界经济参考资料摘编》第二册第 86 页，2003 年 6 月

²⁰ 山西财经大学国际贸易学院编《世界经济参考资料摘编》第二册第 86 页，2003 年 6 月

²¹ 吕梁行署扶贫开发局编《扶贫开发文件选编》第二册，第 93 页，2004 年 5 月

²² 《扶贫开发文件选编》第二册第 73 页，吕梁行署扶贫开发局编，2004 年 5 月

各国政府规定的综合能力标准,以中国政府规定的标准为例说明。进入新千年,中国共产党(中共)和政府提出了消除贫困实现经济、政治、文化全面发展的目标,这就是中共十六大提出的到2020年实现全面建设小康社会的目标。小康目标作为消除贫困的标准是科学合理的,因为小康的基本涵义是介于温饱和富裕之间的一个发展阶段,小康标准大体相当我们前面论述的相对贫困标准或略高于相对贫困标准。

中国政府制定的消除贫困的指标体系有两个:一个是1996年3月中国国家统计局会同农业部根据中国当时的物价水平和农村的实际情况,共同制定的中国农村消除贫困的指标体系:收入分配:人均年纯收入为1200元;物质生活:基尼系数0.3-0.4,恩格尔系数 ≤ 0.5 ,蛋白质摄入量75克,人均衣着支出70元,钢木结构住房比重80%;精神生活:电视机普及率30%,人均文化生活服务支出比重10%;人口素质:人口平均预期寿命70岁,平均受教育年限8年;生活环境:已通公路行政村85%,安全卫生水平90%,用电户比重90%,通电话行政村比重70%;社会保障和安全:农村享受各种保险人口比例上限90%、下限41.7%,万人刑事案件 ≤ 20 。²³

另一个是中国国家统计局农调总队会同有关部门根据中国农村的实际情况,以到2020年中国农村居民人均年收入6000元(即800美元,这个标准仅相当于或刚好超过世界银行规定的人均每天消费2美元的次贫困线标准)为基础,并参照中等国家的平均水平制定的2020年中国农村消除贫困的指标体系:经济发展:农村居民人均可支配收入 ≥ 6000 元,第一产业劳动力比重 $\leq 30\%$,农村小城镇人口比重 $\geq 35\%$;社会发展:农村合作医疗覆盖率 $\geq 90\%$,农村养老保险覆盖率 $\geq 60\%$,万人农业科技人员数 ≥ 4 人,农村居民基尼系数0.3-0.4;人口素质:农村人口平均受教育年限 ≥ 9 ,农村人口平均预期寿命 ≥ 75 ;生活质量:农村居民恩格尔系数 ≤ 0.4 ,农民居民居住质量指数 ≥ 0.75 ,农村文化娱乐消费支出比重 $\geq 7\%$,农民生活信息化程度 $\geq 60\%$;民主法制:农民对村务公开满意度 $\geq 85\%$,农民对社会安全满意度 $\geq 85\%$;资源环境:常用耕地面积变动幅度 ≥ 0 ,森林覆盖率 $\geq 23\%$,万元农业GDP用水量 ≤ 1500 立方米。²⁴

以上这两个指标体系作为中国“现代贫困指标”或反贫困指标,突破了“收入贫困”的局限,体现了人的全面发展的基本要求。

四 反贫困的理论

中国政府和中国学者关于反贫困理论的研究,以1993年8月中国国务院贫困地区经

²³ 李小云等《中国农村情况报告》第57-58页,社会科学文献出版社,2004年12月第一版

²⁴ 张招生:《农村全面小康社会解读》第五页,海天出版社,2004年11月,第一版。

济开发领导小组办公室编译出版（改革出版社）《国外贫困研究文献译丛》为标志，产生了一大批对中国贫困问题研究的重要成果。其代表作有：李昌平的《我向总理说实话》、温铁军的《三农问题的世纪反思》、王国良的《中国扶贫政策——趋势与挑战》、任福耀、王洪瑞的《中国反贫困理论与实践》、林毅夫、李永军的《中国扶贫政策》、朱玲、蒋中一的《以工代赈与缓解贫困》、中国国务院新闻办公室的《中国农村扶贫开发》、刘坚的《新阶段扶贫与开发的成就与挑战——中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）中期评估报告》等等。

李昌平和温铁军的著作，带有很浓的感情色彩，对引起人们对“三农”问题的关注，起过很大的作用。在《我向总理说实话》一书中，李昌平根据他本人的工作经历、很具体地描绘和分析了贫困对当代中国农村和农民所带来的苦难，得出“农民真苦、农村真穷、农业真危险”的结论，成为中国“三农”问题的经典表述。²⁵温铁军的《三农问题的世纪反思》，着重从社会结构的角度探讨当代中国农村和农民贫困的成因，指出土地、就业、行政、金融等制度安排方面的严重缺陷。²⁶

王国良的《中国扶贫政策——趋势与挑战》一文中认为，贫困现象以其丰富的社会含义引起多个学科的共同关注：经济学从福利角度来探讨贫困，历史学发现贫困在不同的历史发展阶段有十分不同的表现，政治学对贫困的看法和态度牵涉到国民利益的分配甚至社会制度的性质，社会学认为贫困是一个集中体现了当时当地社会发展特点的复杂的社会现象。总之，对贫困的理解，远不是一个纯粹的理论和技术的问题，更多的是一个政治经济问题。其主要原因在于，定义贫困和确定贫困线既是不同地区、部门利益集团间的协商和斗争的结果，又取决于国家经济社会发展中公平与效率的取向以及短期福利和长期福利权衡的选择过程，更与政府和社会用于扶贫支出的能力相关。²⁷

王国良的这一分析说明，对贫困的认识和定义，对贫困内涵的理解和把握，是扶贫开发分析的基础，是反贫困政策和措施选择的基础。

任福耀、王洪瑞在《中国反贫困理论与实践》中提出了中国贫困人口分布的五大主要特征，一是社会经济结构的特征：农村贫困人口总数占全国的86%，即穷人多在农村。二是自然地理特征：农村贫困人口63%分布在自然条件恶劣，交通极为困难的山区、沙漠和边境地区。三是社会阶层特征：不掌握任何权利的人口中穷人多，远离政治、经济中心的地区穷人多，贫困人口往往是在社会的政治资源和经济资源分配格局中处于弱势地位的人。四是体制转轨特征：城市贫困人口主要是国有企业和集体企业体制改革的产物以及技术进步的结果。五是个人素质特征：不论是农村还是城镇的贫困人口，身体状

²⁵ 李昌平《我向总理说实话》，光明日报社，2002年版。

²⁶ 温铁军《三农问题的世纪反思》，三联书店，2004年版。

²⁷ 王国良《中国扶贫政策——趋势与挑战》第55-57页社会科学文献出版社2005年10月第一版

况都比较差，文化程度都比较差，掌握技术能力都比较差，或者生活和劳动态度都比较消极。²⁸

这五大基本特征说明中国贫困问题的原因，既有制度性因素，也有自然条件因素，还有个体差异的因素。它告诉我们，解决中国的贫困问题，一是要从国情出发，二是要正确处理效率与公平的关系。

王国良在论证“经济增长与扶贫”的关系时，从三个方面说明了经济增长与贫困减少之间的“关系变得越来越不密切的原因”：首先，从人均 GDP 到人均收入（进而人均消费）之间还有一定的差距。在一定时期内，由于政府政策或其他因素的变化可能会导致积累率的增加，从而人均收入的增长落后于人均 GDP 的增长。当我们以收入水平来衡量贫困时，由于积累率的增加导致居民收入水平增加速度小于人均 GDP 的增加速度，就可能使得衡量到的减贫速度降低。居民收入增长率与人均 GDP 增长率之间差额的增大过程，很有可能在农村贫困人口减少速度降低和城镇人口数量增长过程中发挥重要的作用。其次，即使不考虑人均 GDP 与人均收入之间的差别，收入分配不平等程度的增加也会减少穷人从增长中所能获得的利益，从而使减贫速度降低。中国 1990-1999 年穷人从经济增长中所获得的好处远远少于富人，只有最富有的 20% 的人口的收入增长速度才与人均 GDP 的增长速度相当，甚至超过人均 GDP 的增长速度。收入分配差距的扩大，降低了增长在减少贫困方面所能发挥的作用。最后，当极端贫困发生率已经降至很低的水平时，经济增长就很难再对贫困的减少发生作用。当贫困人口不断减少时，贫困就越来越向那些长期疾病人口、残疾人口或由于其他原因导致家庭缺乏劳动力的人口集中。由于增长主要通过增加劳动人口的收入的来减少贫困，对这些缺乏劳动能力的人口来说，增长所能够发挥的效力也就小得多。增长的减贫弹性有可能会随着经济的不断增长和贫困人口的逐渐减少，而出现边际收益递减。²⁹

这一理论分析告诉我们，贫困不能只靠经济增长自然而然的消除，还必须靠新的制度安排消除。

朱玲、蒋中一合著的《以工代赈与缓解贫困》，提出了一系列被著名经济学家杜润生肯定的关于反贫困的新结论：

在引入市场机制提高效率的同时，政府运用收入再分配和公共投资手段实施反贫困计划，可以视为在低收入水平下以公共支出措施提供社会保障。

在中国农村特有的社会经济结构下，增加农村基础设施和社会服务的供给，对于改善贫困人口的生存条件具有决定性的作用。

大规模的扶贫行动虽然使贫困地区的食品短缺问题得以缓解，但由于初等教育和医

²⁸ 任福耀、王洪瑞：《中国反贫困理论与实践》第 22-24 页，人民出版社，2003 年 11 月第一版

²⁹ 王国良：《中国扶贫政策——趋势与挑战》第 15-17 页，社会科学文献出版社，2005 年 10 月第 1 版

疗卫生保健服务的供给尚未得到重大改善，在市场化进程中，贫困人口的基本需求保障、就业和收入前景仍不容乐观。因此政府决不能采取“自由放任”（Laissez fair）的政策。稳定持续的经济增长与社会保障的均匀分配相结合，才是一种理想的发展状态。

中国目前的贫困主要是乡村社会的区域性贫困。伴随着市场化和全面改革的进程而出现的新增贫困人口有如下特点：新增的贫困将会是与企业制度、就业和工资制度改革相关联的城市贫困；由于多种财产所有权形式的出现，资产收入以日益增大的规模进入个人收入分配领域，新增的贫困中还会出现以财产分配不均为基础的阶层贫困。因此，体制转换时期的贫困将不再局限于农村，未来的反贫困计划还必须包括城市部分。

推行反贫困计划与改善宏观经济环境密不可分。后者的实现不仅为前者提供资金筹措的保障，而且还将最终导致贫困率的降低。可是后一过程本身意味着变局部改革为全局改革，在操作中不仅可能导致贫困率的提高，而且由于扩大改革范围所产生的新增贫困人口，还将加剧对反贫困资金供给的限制。若要把国有企业推向市场，就必须辅之以与市场经济相适应的社会保障体系，而这个体系的建立需要以强大的财政投入为基础。尽管推行全面改革和减少贫困是一种两难境地，但是为了从根本上消除贫困就不得不做出继续推进改革的选择。在这一前提下，中国的贫困问题不可能是几年内就能解决的事情，反贫困必将成为一种跨世纪的、持久的公共行动。³⁰

中国国务院新闻办公室的《中国农村扶贫开发》报告，总结了中国政府在扶贫开发过程中，帮助农村贫困人口脱贫的9条经验：

坚持开发式扶贫的方针。开发式扶贫是对过去传统的分散救助式扶贫的改革与调整，是中国政府农村扶贫政策的核心和基础。坚持开发式扶贫的方针，就是以经济建设为中心，支持、鼓励贫困地区干部群众改善生产条件，开发当地资源，发展商品生产，增强自我积累和自我发展能力。

强调扶贫到村到户。二十世纪九十年代以来，根据扶贫地区的实际情况，中国的扶贫开发着重扶贫到村到户。国家不仅将扶贫到户作为一项重要措施，而且把解决贫困农户温饱的各项指标也量化到户。

重视科技教育扶贫。从1986年开始，中国政府有关部门根据国家扶贫开发的总体战略和要求，适时提出科技扶贫的目标、措施和实施办法，并于1996年颁布了《1996-2000年全国科技扶贫规划纲要》，加强对科技扶贫的政策指导。

动员和组织社会各界参与扶贫。在扶贫开发中，政府各部门根据中央政府的统一要求，从尽快解决贫困人口温饱问题的大局和贫困地区的实际情况出发，积极参与扶贫开发。政府各有关部门分别制定了本部门、本系统的扶贫开发具体实施方案，提出了一系

³⁰ 朱玲，蒋中一：《以工代赈与缓解贫困》，上海人民出版社，第5-8页，2006年11月，第一版。

列有利于贫困地区发展和贫困群众脱贫的优惠政策，并充分发挥各自优势，在资金、物资、技术上向贫困地区倾斜，积极为贫困地区的开发建设做贡献。

开展东西部协作扶贫。在扶贫开发中，中国采取东部较发达省市对口支持西部省、自治区发展的方式，加快西部贫困地区脱贫步伐。协作双方根据“优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展”的原则，在企业合作、项目援助、人才交流等方面开展了多层次、全方位的扶贫协作。东西部扶贫协作以改变贫困地区生产条件和生态环境，解决贫困地区群众温饱问题为重点，遵循市场经济规律，充分运用科学技术，广泛动员社会各界力量，在努力扩大发达地区对口帮扶贫困地区的同时，开展各种形式的经济合作。

实施自愿移民扶贫开发。国家鼓励和支持生存条件极其恶劣地区的贫困农户通过移民搬迁、异地开发的方式，开辟解决温饱的新途径。中国政府强调，自愿移民搬迁的贫困人口除享受扶贫开发的优惠政策外，各地要制定具体政策措施，提供各种优惠条件，确保搬迁一户解决一户温饱。中国的移民扶贫开发，按照群众自愿、就近安置、量力而行、适当补助四项原则进行。

输出贫困地区劳动力。为了帮助贫困地区劳动力充分就业并增加收入，国家鼓励并组织具备条件的贫困地区开展劳务输出。劳务输出不仅有助于使贫困地区的劳动力实现就业并增加收入，更重要的是劳动者通过异地就业可以学到新技术，新生活方式、新工作方法，开阔眼界，增强信心，提高自我发展能力。许多西部外出务工人员已经成为向西部传播东部生产生活方式以及文化和技术的使者。

实行扶贫开发与生态环境保护、计划生育相结合。在贫困地区开发中，中国政府重视生态环境的保护，鼓励农民发展生态农业、环保农业。通过科技扶贫，在一定程度上改变了贫困地区以破坏生态为代价的掠夺性生产，促进了贫困地区的可持续发展。人口数量过多、增长过快、素质偏低等诸因素严重制约了贫困地区经济社会发展和农民解决温饱、脱贫致富的步伐。中国政府特别强调转变贫困地区群众的生育观念，积极倡导贫困地区的农民实行计划生育，把扶贫开发与计划生育相结合。这对贫困地区人口与经济社会协调发展和可持续发展产生了重要影响。

开展扶贫领域的国际交流与合作。中国的扶贫开发主要依靠自己的力量，同时中国政府重视与国际社会在扶贫领域的交流与合作。中国政府认为，积极开展扶贫领域的国际交流与合作，不仅有利于加快解决本国贫困人口的温饱问题，而且有助于通过借鉴国际社会多年积累的扶贫经验和成功的扶贫方式，提高中国扶贫开发的整体水平。自二十世纪九十年代以来，中国政府积极探索借鉴国际反贫困经验，不断扩大与国际组织在扶贫领域的合作，并有了明显进展。³¹

³¹ 《中国农村扶贫开发政策文件选编》，第136-141页，中国国情与发展研究所编，2004年8月

刘坚主编的《新阶段扶贫开发的成就与挑战——中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)中期评估报告》，是当前特别值得关注的中国贫困问题研究的重大科研成果。这一成果，是中国国务院扶贫办按照温家宝总理的指示，2005年组织国务院有关部门、各省市科研院所和大专院校的专家对《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》(以下简称纲要)实施5年来的情况进行了调研、总结、评估。

《纲要》中期评估结果显示：中国扶贫工作已由解决温饱为主转入解决温饱和巩固温饱并重的阶段。解决温饱难，巩固温饱、进一步提高贫困群体自我发展能力的任务同样十分繁重，缩小贫富差距更是任重道远。

在评估的基础上，《纲要》中期评估报告提出了中国政府在“十一五”期间扶贫工作的目标：基本解决农村贫困人口的温饱问题，并逐步增加他们的收入；基本完成14.8万个贫困村的整村推进扶贫规划，实现人均南方有0.5亩以上、北方1-2亩以上的基本农田；每户有1个以上劳动力接受劳务输出技能培训或农业实用技术培训，并有一项稳定的增收项目；继续解决人畜饮水困难，努力提高饮水安全水平；基本实现行政村有卫生室；全面普及九年义务教育。

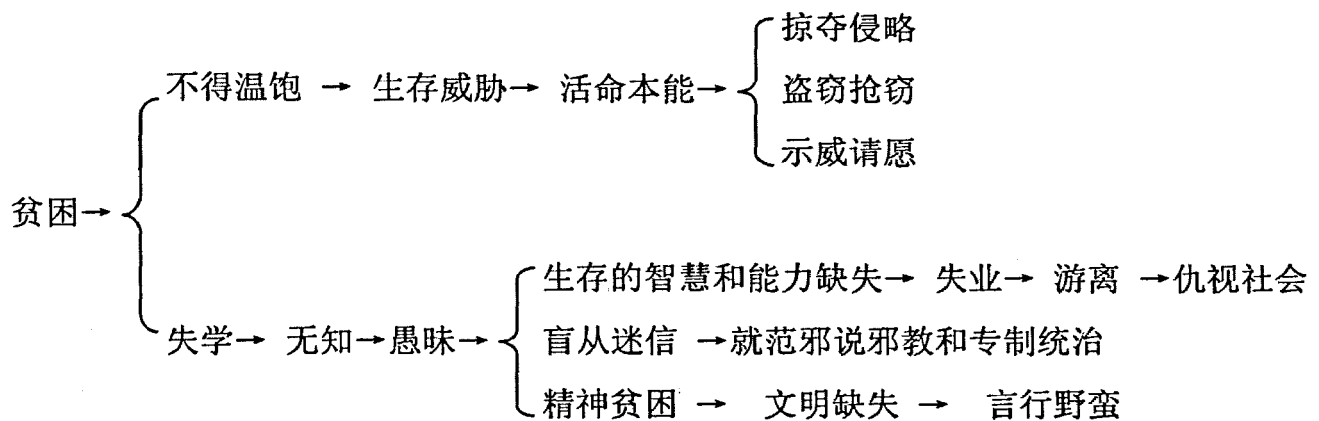
《纲要》中期评估报告建议，国务院部署“十一五”期间的扶贫工作，必须采取六项措施：一是瞄准贫困群体，采取有针对性的帮扶措施。对具有劳动能力的贫困人口，着力帮助提高自我发展能力；对丧失劳动能力的贫困人口，给与必要的救济、救助；财政扶贫资金重点向贫困户倾斜。二是因地制宜实施整村推进扶贫开发，重点抓好改善生产生活条件的基础设施建设、提高人口素质的社会事业建设、增加农民收入的产业建设、改变村容村貌的文明新风建设、规范有序的民主政治建设和以村党支部建设为核心的村级组织建设。三是加大培训力度，努力提高劳动者素质，根据劳动力市场的需要，不断提高培训质量，努力提供就业和维权服务。四是抓好产业化扶贫，调整农业结构，培育增收产业。五是加强扶贫资金管理，提高使用效益，改革和完善扶贫资金分配方式，健全、规范资金管理制度，加强审计、社会和舆论监督。六是动员社会各界积极参与扶贫开发，加大东部地区对中西部贫困地区对口帮扶力度，不断完善机关定点扶贫工作，鼓励和支持中介组织、民间组织参与扶贫项目的实施。³²

中国学者近年来关于贫困研究的上述最新成果，都是与反贫困密切相关的，都强调政府和制度的作用至关重要，对于反贫困实践具有一定的指导意义。但这些理论还需要结合吕梁山区的贫困情况和反贫困实践去理解和运用，才对研究吕梁山区的反贫困斗争更具有价值。

³² 刘坚：《新阶段扶贫开发的成就与挑战——〈中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)中期评估报告〉前言》，中国财政经济出版社2006年7月第一版

五 反贫困的意义

既然贫困是对人的能力、权利和福利的剥夺，那么消除贫困就是人类一切美好愿望、崇高理想的首要目标及其实现的根本前提。不能消除贫困人类的一切愿望，理想和追求都无从说起，一切道义、良知乃至人性也都只能是奢侈而已。试想，一个人、一个群体、一个阶层，由于贫困而衣不遮体，食不果腹，他们为了生存和活命有什么事做不出来呢？所谓“穷则思变”，所谓“逼上梁山”，所谓奴隶暴动，所谓农民起义，概莫如此。衣食足则知礼仪。一个人即便想安贫乐道，想舍己为人，也得必须以能够维持自身的生存为起码前提。不管贫困发生的原因是什么，贫困的存在都是一个社会一切罪恶和丑行的普遍性的直观缘由，就这个意义而言，可以说贫困是一个社会的万恶之源。这个道理可用下述逻辑说明：



这个逻辑，不但是道理，更是事实。这个道理和事实，已经被历史和现实所一再证明。它说明，在一个人们的生存受到威胁的贫穷社会里，人类的一切道义、良知乃至人性都将被贫穷所吞噬。人类社会之所以没有沿着野蛮和邪恶之路走下去，只是因为人类在不断为消除贫困而努力，并不断取得成效。然而，今天这个社会并没有消除贫困。不消除贫困，就没有安居乐业、和谐发展、长治久安，就没有健康、健全的人生和人性，从而一个健康、健全的社会也就不可能建立起来。贫困历来是统治阶级专制统治的社会基础，也是当代恐怖主义盛行的社会土壤。因为贫困所导致的愚昧无知，不懂科学，不明是非，不辨真理，不晓正义，使他们的精神、心理和灵魂很容易被统治阶级的说教和恐怖主义的邪教所控制，于是统治阶级“民可使由之，不可使知之”的愚民政策便大行其道；于是那些可怜的贫民便宁肯牺牲性命而甘心情愿去为恐怖主义充当人体炸弹。一个社会，如果贫富悬殊到贫者难以维持生存时，他们除了罢工请愿、示威游行外，最有可能的政治选择，就是通过各种非理性的甚至暴力的行为来对抗和破坏现存的政治秩序和政治制度，以图改变自己的经济状况和政治地位。同样，如果全球的贫困问题得不到

有效解决，国家间和地区间的贫富差距不能缩小，这个世界将不得安宁，会不可避免地遭受持续的冲突和战争，国际恐怖主义也不可能得到有效的遏制并最终消除。所以，只有消除贫困，社会正义、良知和人性才能得以弘扬，人类才能走向和谐、文明和进步。

总之，消除贫困，是现代人类社会最起码的公平和正义，是最起码的生而平等的人权保障，是中国当前倡导的科学发展观，和谐社会，全面实现小康，新农村建设的题中应有之义。在当今中国，所谓科学发展观，所谓和谐社会，所谓全面小康，所谓新农村建设，都必须以消除贫困为起码条件，不消除贫困，这一切伟大的战略和规划都将落空。正因为如此，中国政府制定并实施了伟大而又艰巨的反贫困战略。

第二章 中国吕梁山区的贫困状况和贫困成因³³

国内外学者关于贫困理论的研究告诉我们，贫困基本上是由于自然地理条件的恶劣和社会政治、经济、文化发展水平落后以及劳动者个人素质的差异造成的。因此，研究中国吕梁山区的贫困状况和贫困成因，也要从分析自然地理条件、分析社会经济文化发展水平、分析劳动者的个人素质入手。

一、中国吕梁山区概貌

中国吕梁山区本是一个地理概念，是指位于黄土高原中部，总面积达 5 万平方公里的吕梁山脉所覆盖的晋西北广大地区。本文所研究的吕梁山区则是一个行政区划概念，特指山西省吕梁市。本研究之所以借用吕梁山区的概念，用吕梁山区取代吕梁市，是因为：1、吕梁市境内吕梁山脉长 200 余公里，宽 100 余公里，面积 19405 平方公里，占全市总面积的 92%，整个吕梁市几乎都位于吕梁山区。在这片土地上生活着吕梁市的 350 万人，其中农业人口 290 万，占全市总人口的 80%以上。2、吕梁市的地形、地貌、自然地理条件具有典型的吕梁山区特征。3、吕梁市所辖的 13 个县（市、区）作为中国 18 个集中连片的贫困区之一，是典型的吕梁山区贫困区。

从以下几个方面可以对中国吕梁山区的概貌有个基本了解。

³³ 本章内容有关吕梁山区的数据来源：吕梁市统计局《内部统计资料》（2000-2005 年）。

吕梁市辖区内有 1 区、2 市、10 县，148 个乡镇，12 个街道办事处，3266 个行政村，81 个居民委员会，21095 平方公里国土，350 万人口。

吕梁山区的地理位置。吕梁市是中国山西省的一个市，位于北半球北纬 36°43'—38°43'，东径 110°22'—112°19' 之间。在中国的中部偏北，在山西省的西部偏北，西隔黄河与陕北（中国陕西省北部地区）相望，东、南、北侧分别于山西省内的四个市相连：东临汾河与太原市、晋中市相连，南与临汾市相连，北与忻州市相连。凌空鸟瞰，东南北三面环山，西临黄河，位置偏僻，地理上呈封闭状态。

吕梁山区的地貌特征。吕梁山东坡断层裸露，山势陡峭，植被较好；西坡由深厚的黄土覆盖，山势平缓，植被稀少；山地顶部为海拔 1500 米左右的破碎高原，林草较茂密。纵观吕梁市全境，是一个被黄土覆盖的山地高原，属中国西北黄土高原的一部分。全区国土面积的 91% 为山地丘陵，梁峁交错、沟壑纵横、支离破碎、山荒水缺，植被稀少。全区 870 万亩耕地有 20% 下挂在 25 度以上的高坡上，沟壑面积占山区总面积的 40% 多，水土流失面积 2083 万亩，占山区总面积的 71.6%，一公里以上的较大流域 13000 多条，一公里以下的小流域 30 多万条，每平方公里平均流失泥沙一万吨以上，山区每年被冲刷入黄河的泥沙 1.68 万吨，等于三门峡水库以上流域年输入泥沙量的 10%。按照地貌特征，吕梁全区可分为东部平川区、中部吕梁山地区和西部黄土高原丘陵沟壑区三部分。东部平川区是吕梁山向太原盆地的延伸部分，面积 1690 平方千米，占全区总面积的 8%，是吕梁的粮棉主产区；中部山地区是吕梁山脉的中段，平均海拔高，面积 9665 平方公里，占全市总面积的 45.9%，是吕梁的主要工矿区；西部黄土丘陵沟壑区是吕梁山地向黄河峡谷的延伸部分，面积 9740 平方公里，占全市总面积的 46.1%，是吕梁水土流失的重灾区和主要的贫困区。

吕梁山区的气候特征。吕梁山区属中温带大陆性季风气候，冷暖适宜。热量条件比较优越，是光热高值区。太阳辐射较强，日照时间较长，全年日照时数为 2500—2800 小时，年平均气温 8.5—9 度，最高气温 40 度，最低气温零下 32 度。无霜期较短，年均 110—180 天。因受地形、植被差异的影响，形成吕梁山区不同区位水分条件的差异。全区可分为高寒森林多雨区，黄土丘陵温凉半干燥区，黄河沿岸干燥区，平川温暖少雨区。年降水量少，平均在 400—600 毫米之间。由于受季风性气候不稳定的影响，气候年季变化较大，降水差异大，最大和最小降雨量往往相差数倍之多，加之受局部气团运动突发性的影响，灾害性天气多，旱、涝、雹、霜等灾害频繁。

吕梁山区的矿产资源特征。吕梁山区具有资源优势，已探明的矿藏有 39 种，主要有煤、铁、铝矾土、白云石、花岗岩、煤层气等。全市含煤面积 11460 平方公里，占国土总面积的 54.3%，储量达 1538 亿吨，其中 4# 优质主焦煤被誉为“国宝”，储量达 62 亿吨；

铝矾土品位高、埋藏浅，储量达 10 亿吨；铁矿石已探明储量 9.87 亿吨，占山西全省的 29.41%，规模为山西省之最。

吕梁山区的人文特征。吕梁山区是人类文明的发祥地，历史悠久，文化传统源远流长。早在旧石器时代，就有人类生存的足迹，是中国历史上人才辈出的地方，中国唯一的女皇武则天、一代诗人宋之问、一代廉吏于成龙、一代直臣孙家淦、一代名将获青等历史名人都生长在这里。吕梁山区也是中国新民主主义革命战争年代的根据地，是抗日战争时期晋绥边区首府所在地、革命圣地延安的东部屏障和红军东征主战场，当年吕梁曾参军 10 万、养兵 10 万、牺牲 1 万，有力地支持了中国的革命。

吕梁山区的经济特征。农业是吕梁劳动力就业的主要领域：吕梁是个农民大市，全市 350 万人口，农民就有 290 万。114 万农村劳动力，有近 70 万从事农业生产。吕梁山区矿产资源十分丰富，开采煤、铁、铝等矿是当地经济发展的主产业，不断拉长煤—焦—化、煤—焦—铁—钢材、煤—电—铝—铝材、煤—焦—镁—镁合金产业链，是当地产业结构调整的主方向。

吕梁山区的这些自然地理、资源禀赋、人文、经济等方面的条件和特征，既反映了导致吕梁山区贫困的一些主要劣势，也形成了吕梁山区反贫困的一些重要优势。

二、吕梁山区经济和社会发展现状

本问题所描述的吕梁山区经济和社会发展现状，是吕梁山区经过近三十年的反贫困斗争后的经济和社会发展现状，是吕梁山区发现并大规模开采煤炭、铁矿石、铝矾土矿石等资源后的经济和社会发展现状，是少数人垄断开采吕梁山区的矿藏资源暴富后的经济和社会发展现状，是多数人还处在时温时不温、时饱时不饱下的经济和社会发展状况。因此，是一个总量统计概念，是一个统计平均概念。

据吕梁市统计局“2005 年国民经济和社会发展统计公报”披露，吕梁市 GDP 达到 300.95 亿元。其中，第一产业实现增加值 19.96 亿元，第二产业实现增加值 181.45 亿元，第三产业实现增加值 99.53 亿元。人均地区生产总值为 8556 元，按现行汇率计算，达到 1063 美元，首次突破 1000 美元。

吕梁市全社会固定资产投资额完成 153.7 亿元。其中，城镇固定资产投资完成 122.2 亿元，第一产业投资完成 2.7 亿元，第二产业投资完成 107.3 亿元，第三产业投资完成 43.7 亿元。

吕梁市实现社会消费品零售总额 83.83 亿元。其中：城市消费品零售额 42.33 亿元，

县以下的消费品零售额为 18.94 亿元，对外贸易总额 2.92 亿美元。

吕梁市道路总通车里程已达 6746 公里，其中，铁路通车里程 160 公里，高速公路通车里程 157 公里，县乡村公路通车里程 6429 公里，公路密度 29.36 公里/百平方公里。

吕梁市本地交换机总容量达到 84.8 万门，固定电话用户达到 66.4 万户，移动电话用户达到 78.63 万户，计算机户联网用户达到 8.2 万户，每百人电话（包括移动）拥有数达到 41 部。

吕梁市财政总收入达到了 60.08 亿元。全年一般预算支出 45.4 亿元，其中各项生产建设性支出 5.75 亿元，各项行政事业费支出 39.66 亿元，支付社会保障（含抚恤和社会福利救济费）计 3.3 亿元，累计支农 2.0 亿元，扶贫 1.2 亿元。

吕梁市金融机构各项存款余额达 354.38 亿元。其中：居民储蓄存款余额 255.2 亿元，企业存款余额 47.34 亿元。金融机构各项贷款余额为 149.01 亿元，占全省的 3.44%，比年初增加 16.3 亿元。

吕梁市普通高等学校在校学生 13328 人，成人高等学校在校学生 1381 人，普通中等专业学校在校学生 10987 人，成人中等专业学校在校学生 3038 人，普通中学在校学生 317537 人。

吕梁市共有各级各类卫生组织 1650 个，床位 7278 张，专业卫生技术人员 10684 人，其中，执业医师 6803 人，职业助理医师 2332 人，注册护士 3085 人。

吕梁市在岗职工平均工资 13419 元，城镇居民人均可支配收入为 8130 元，农民人均纯收入 1991.3 元。

吕梁市 10 个扶贫工作县（国家扶贫开发工作重点县 6 个，省定贫困县 3 个，省定插花贫困县 1 个）的贫困人口由 2000 年底的 93.78 万人下降到 2005 年底的 54.9 万人，减少 41.45%；低收入人口有所增加，由 2000 年底的 43.47 万人，增加到 49.40 万人；扶贫工作县（区）农民人均纯收入由 2000 年的 644 元，增加为 2005 年的 1310 元，增加了 103%。

上述现状说明，吕梁山区的经济社会有了长足的进步，只要分配制度合理，吕梁山区人民有理由乐观对待自己反贫困斗争的未来前景。

三、吕梁山区的贫困状况

虽然作者探讨了国内外关于贫困问题研究的界定、分类、标准、理论、意义，但本论文主要是研究中国吕梁山区的收入贫困问题。中国的贫困地区主要分布在山区、老区、边远地区。吕梁既是山区，又是中共革命的老区，更是中国 18 个集中连片的贫困地区之

一。对于吕梁山区的贫困状况可从三个方面描述：

从统计角度看，如果按照世界银行每天人均消费 1 美元的标准看，在中国政府开始制定扶贫战略的上个世纪 80 年代，吕梁 350 万人口中，有 315 万绝对贫困人口；如果按照中国政府 625 元绝对贫困标准看，吕梁有 180 万绝对贫困人口；如果按中国政府人均纯收入 872 元的低收入标准看，吕梁有低收入人口 120 多万。也就是说，按世界银行标准，吕梁的绝对贫困人口占吕梁总人口的 90%；按中国政府标准，吕梁的绝对贫困人口占吕梁总人口的 50%，吕梁的低收入人口占吕梁总人口的 35%。

从典型调查角度看，作者调查了吕梁市兴县奥家湾乡车家庄村。这是吕梁山区的一个普通山村。这里属黄土高原，山高坡陡，沟壑纵横，梁峁交错，地表破碎，植被稀少，土地贫瘠，十年九旱，属吕梁山区水土流失最严重的灾区和最贫困的山区。全村 509 户，2430 口人，农业劳动力 1400 多人，世代以种地为生。全村面积约 10 平方公里，耕地 1100 多亩，其中坪地、塔地 220 亩，山坡地 880 亩，人均耕地面积 0.45 亩。1980 年，车家庄村和全国农村一样，实行了包产到户，极大地调动了农民种田的积极性，基本上解决了老百姓吃饭的问题。2002 年，国家在山区实行退耕还林还草政策，车家庄村 880 亩山坡地全部进行了退耕还林还草。村民们执行政府的政策，虽然在自己的责任田里种了草、种了树，但要靠种树种草过上好日子仍然是个漫长的过程。政府虽给每位村民 73 元的八年期补助（现在补助期已经过了四年），但仅凭每年每人补助的这一点钱还难以维持生计。在贯彻政府退耕还林还草政策的过程中，车家庄村经航测，宜退耕还林面积约 1600 亩，比耕地统计面积 1100 亩多 500 亩，这才使每个村民在政策上都得到了每年 73 元的足额补贴。车家庄村失去耕地的村民，一部分人非法采矿，一部分人外出打工，一部分人跑运输。从 1990 年至 2005 年，车家庄村人均收入不足 500 元，比国家贫困标准还低 100 多元，53% 的村民目前穷得念不起书，看不起病，盖不起房，这些失去土地的村民连吃饭都难以得到保障。车家庄村户均资产在 100 万元—500 万元者，约占全村总户数的 2%；这部分人主要是靠侵占集体财产富起来，靠侵占国家资源富起来。户均资产在 50 万元—100 万元者，约占全村总户数的 2.5%；户均资产在 10 万元—50 万元者，约占全村总户数的 3%。这部分人一半靠辛勤劳动致富，一半靠非法采矿致富。户均资产在 1 万元以下者占 40%，户均零资产者占 53%。车家庄村最富者的资产是车家庄村最穷者的 1000 万倍。

从走访农户角度看，白家沟村民田利民告诉笔者：白家沟村是已故中国农业劳动模范贾宝执的故乡。1943 年，贾宝执响应中共关于“组织起来”的号召，带领八户贫困农民走互助合作的道路，在中国创办了第一个共产党领导下的农民互助合作社。二十世纪五十年代，白家沟村和大寨、西沟村一样成为中国的先进典型，贾宝执当选了中共七大、

八大党代表，当选为一届、二届、三届全国人大代表，当选为中国著名农业劳动模范。毛泽东主席亲切接见了贾宝执，周恩来总理亲手给白家沟村颁发了国务院奖状和奖旗，授予白家沟村先锋农业生产合作社的光荣称号，肯定白家沟村走农林牧副渔全面发展的道路。贾宝执还代表中国农民出访苏联，受到斯大林的接见。

在二十世纪六七十年代发生的文化大革命中，造反派批判贾宝执走资本主义道路，政治上把他打倒，非法剥夺了他一切党内职务。这时白家沟村农民又吃不饱穿不暖了。改革开放也二十多年了，白家沟村一带还是没发生什么变化，还是穷山僻壤的自然条件，老百姓一直过着面朝黄土背朝天的苦日子。村民们百分之八十是文盲，十五、六岁的孩子说是初中毕业，真正学到的文化、技术、法律知识，不如城里的小小学毕业生。老百姓人均年收入不足 500 元，不够买一条中华烟；一吨碳二百元，乡亲们根本买不起。一位年轻人为了养家糊口去公路旁扫煤渣，不幸被拉煤车压死，穷不用说，还丢了一条命。三十多岁的年轻人娶不上媳妇，光棍汉成连成排。穷人得了病，请不到医生，吃不起药，只好硬挺着，活到那天算那天。山村的学校大部分都倒闭了，孩子们的前途也很让人担心，大人们把孩子送到几十里外的镇上去念书，男人劳累、女人受苦、孩子们跟着受罪，地不能种、工不能打、学校乱收费，夫妻双双只好唉声叹气，哑巴吃黄连有苦难言。大人们为供养孩子上学，男人在家当爹又当娘，女人到城里打工又卖身。这已不是个别情况，笑贫不笑娼正在蔓延成为一种普遍现象。

共产党发出建设社会主义新农村的号召，乡亲们从在外面工作的人和外出打工的人口里得知，外面的世界很精彩。乡亲们可怜巴巴地含着眼泪说，共产党政策有了，可白家沟乡政府撤了、乡供销社垮了、乡中学散了、乡信用社没了、乡医院完了。今天的白家沟村，路不通、电长停、官不见。

改革开放二十多年来，家乡还是没有变化，山还是那道山，梁还是那道梁，沟还是那道沟，变化的只是山越来越陡，沟越来越深，路越来越窄，人越来越穷。一位八十岁的老大娘，双目失明，生活凄苦。他对我说，现在连一个说话的地方都没有，心里有苦说不出，活着不如死了好。一位五十多岁的农民，妻子被人拐走，杳无音信，丢下三个孩子，自己当爹又当娘，吃了上顿没下顿。一位四十多岁的中年妇女，生下八个女孩、一个男孩，别人说她生得太多了，她却说，多什么，我就是个生孩子的东西，我不会生孩子，我老汉要我干什么？生个孩子比喂口猪简单多了。一位七十多岁的老大爷，被高利贷者骗走数百元，气得服毒自尽。白家沟一带的农民及其后代，不知怎样在这个社会生存。他们有的离乡背景谋生，被骗、被偷、被抢、被打；有的混入黑社会，贩毒、赌博、偷盗、抢劫、卖淫。凡此种种不一而足。村里没有学校文盲多，没钱娶媳妇光棍多，当地农民希望接受教育，希望接受培训，提高他们及其后代的生存能力。乡亲们依然相

信贾宝执当年那句话，愚昧和贫穷是压在老百姓头上的两座大山。贫困使乡亲们也认识到，干什么事情没有文化、技术、法律知识不行，治穷必须先治愚。

吕梁山区类似上述贫困状况的有 10 个县，类似上述贫困状况的有近 2000 个行政村。这些村的贫困农民长期缺衣少食、不得温饱，过着“面朝黄土，背朝天”的农耕生活，呈现在我们眼前的是一幅农民真苦、农村真穷、农业真落后的凄凉景象。这些村贫困人口的生活消费支出仅 412 元，恩格尔系数高达 66%以上，高于联合国粮农组织规定的绝对贫困 6 个百分点，高于勉强度日 16 个百分点，高于小康生活 26 个百分点，高于富裕生活 36 个百分点，高于最富裕生活 46 个百分点。这些村 7-15 岁儿童失学率达 16.2%，特别是女童失学率高达 24.2%。这些村 90%没有卫生院，95%的村没有医生，99%的村没有受过专业训练的接生员。这些村 13%不通公路，15%的村不通电话，5%不通电，100%的农民没有退休养老医疗保险、社会福利。这些农村贫困人口的收入贫困集中表现在温饱难、上学难、就业难、看病难、发展难。

可见，吕梁市作为一个行政区域，其贫困面之大，贫困人口之多，贫困程度之深，在中国乃至在世界都可谓典型。消除吕梁山区的贫困也就具有相当的典型意义。只有正确分析吕梁山区致贫的原因，才能为吕梁人民的反贫困斗争“对症下药”。

四、吕梁山区的贫困成因

反贫困需要“对症下药”，“对症下药”需要从科学分析致贫的原因开始。

1、贫困成因的理论分析

吕梁山区贫困原因，从理论角度分析，也没有超出大师们的理论范畴。诸如：要素短缺论，即缺乏经济发展所必需的要素，包括资本、技术、必要的土地、气候等自然条件以及贫困者自身应有的文化素质与创业精神等；环境成因论，即将贫困成因归于贫困者与其所生活的自然环境的成败，要么以一定的人口数量为前提认为贫困人口过多，要么以一定的人口数量为前提认为现有的自然资源贫乏；贫困文化论，即认为长期处于贫困的人们形成了一整套特定的生活模式、行为准则和价值观念，一旦这种“亚文化”形成，它会影响到整个贫困区域的人，并能一代一代地传承下去；社会不公论，即将贫困归因于社会不公，并非穷人不愿意学习或者学不会富人的生活方式、行为准则和价值观念，而是穷人所处的恶劣的社会环境不允许他们表现出上述态度和行为；人文环境失衡论，即认为贫困首先归结为缺少粮食、衣服等基本生活必需品，其次是生产力落后所致，是人类对于环境作为的失败，再次是人类与环境相互关系的失败，自然生态环

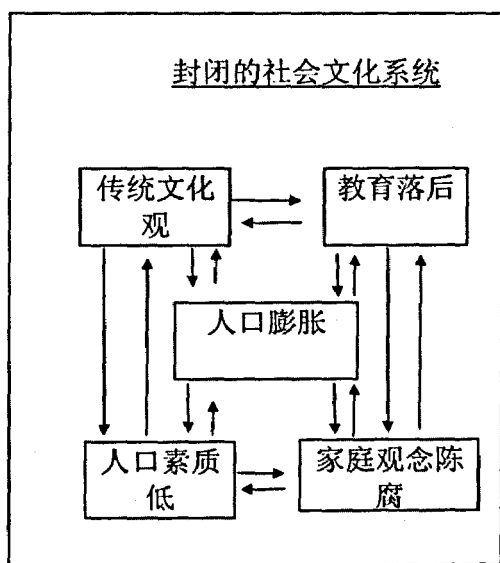
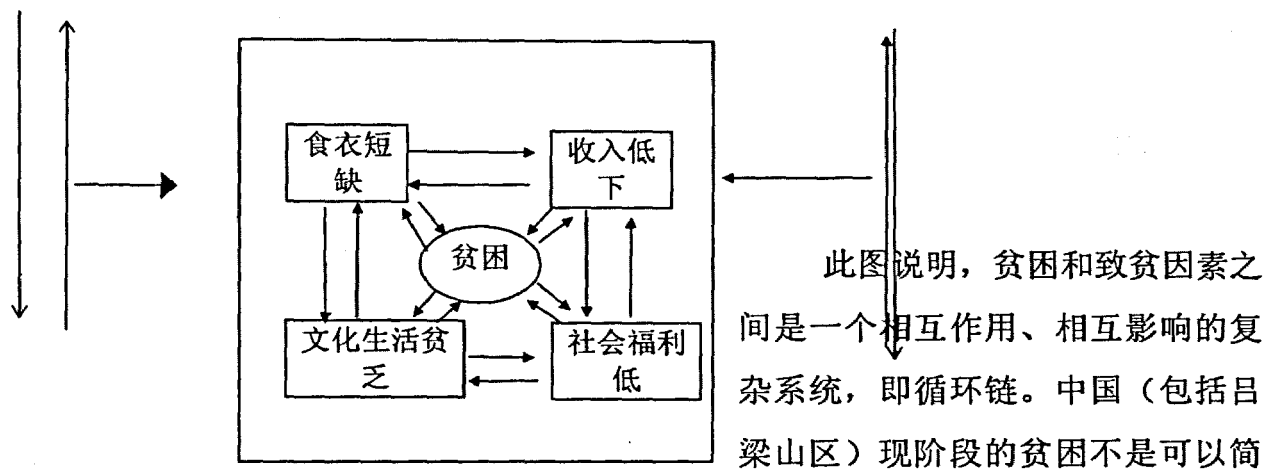
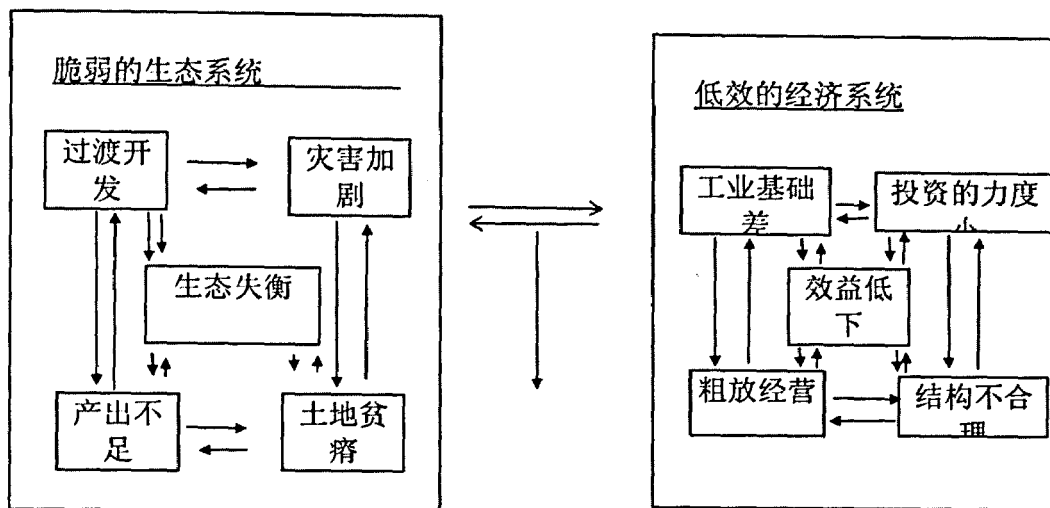
境失衡也成为贫困的结果，最后是人文环境失衡在自然环境的自然反映。³⁴

这些具有普遍意义的理论也反映了吕梁山区贫困的缘由，也能够说明吕梁山区的贫困是政治、经济、社会、历史、自然乃至文化落后等因素造成的。

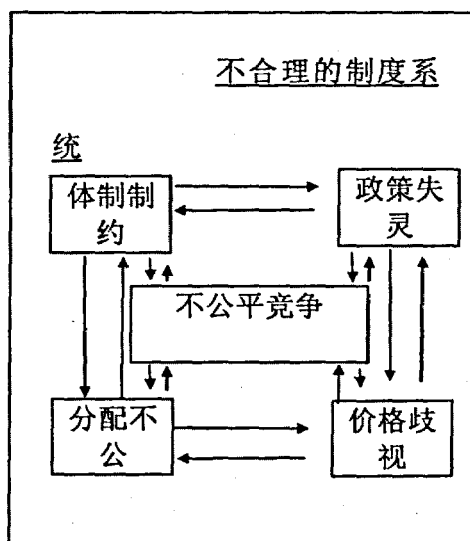
2、贫困成因的系统论分析

贫困的原因，还可以从系统论出发得到说明：

³⁴ 《中国扶贫开发理论文献汇编》第 33、49、56、61 页，2005 年 8 月中国国情与发展研究所编



单地用某一种因素所能解释的，而是各种因素相互作用的结果。脆弱的生态系统、低效率的经济系统、封闭的



社会文化系统、不合理的体制系统内部各要素相互联系、相互作用、相互影响，形成各自的恶性循环。贫困自身各要素也存在着有机联系，相互影响、相互作用，并反馈于上述四个系统，进而加剧其自身的恶性循环。贫困地区要跳出这个贫困恶性循环的

陷阱，就必须找到一个或几个突破口，打破这个循环链，使其循环发生逆转变，促使致贫因素变成脱贫因素，进而形成脱贫致富的良性循环。³⁵

3、吕梁山区的贫困成因³⁶

中国贫困地区的共同特征是：地域偏远，生态失调，经济落后，发展缓慢，人畜饮水困难，生产生活条件恶劣。就吕梁山区而言，还可以从现实因素和历史因素两个方面分析其致贫原因。这些原因共同作用导致了吕梁山区广大农民的普遍贫穷。

吕梁山区贫困的现实因素：

自然条件恶劣。自然条件恶劣是吕梁山区致贫的基本因素，也是一个在短期内很难改变的现实因素。吕梁山区 10 个贫困县的贫困山村绝大部分分布在山区、丘陵、沿黄河岸边。这些地区或是干旱严重；或是地表水源缺乏并难以利用（如沿黄河四个县的山村，就是饮用黄河水都需要 1—2 天才能澄清）；或是山高坡陡，水土流失严重，灾害频繁；或是交通不便，远离市场，物资交换困难。

基础设施差。十几年来，虽然国家通过以工代赈和其他扶贫资金开展吕梁山区的基础设施建设，但由于贫困地区基础差、欠账多，国家扶贫投入仍未能满足建设的需要。目前吕梁山区公路网密度每百平方公里仅为 29.36 公里，比山西省平均水平低 11 个百分点，干线路面损坏率达 25%，县道损坏率达 60% 以上。而公路、铁路运力仅有 3300 万吨，不及全市年货物外运量 5500 万吨的 60%。人均占有水量为全国平均水平的 17%。年平均用电负荷近 100 万千瓦，计划分配用电指标仅为 45 万千瓦，缺口在 50% 以上。乡村卫生院房屋破烂、设备陈旧，只有听诊器、温度计、血压计。

“普九”教育落后。普及九年义务教育是中国国策，但目前吕梁山区的“普九”义务教育却面临严重困境，未完成普及九年义务教育的临县、兴县、石楼三县的“普九”资金缺口达 2.4 亿元，已完成“普九”的 10 个县市欠账 1.04 亿。吕梁山区大多数农民子女只能接受初中教育，且失辍学率高，未“普九”人口占山西省未“普九”人口总数的 69.63%。由于教育投入不足，一方面教学设施简陋，教育经费短缺，教师待遇低，教师队伍不稳定，严重影响着这些地区的教育水平和教学质量；另一方面，每年的学杂费又节节攀升，使本来收入就低的贫困户负担加重。

抵御自然灾害的力量小。吕梁山区水土流失严重，十年九旱，各种自然灾害频发，而农民抵御自然灾害的能力极低，一遇灾害就容易造成大面积返贫。上个世纪 90 年代，吕梁山区曾连续 7 年遭遇严重的旱灾，大部分贫困村出现粮食绝收，不少已脱贫人口重新

³⁵ 上图及说明参阅杨友孝：《中国农村可持续发展区域评价与对策研究》第 192、193 页，中国财政经济出版社，2002 年 9 月第 1 版

³⁶ 此问题有关吕梁山区的数据的来源：吕梁市统计局《内部统计资料》（2000—2005 年）

返贫。多年来，吕梁的贫困人口总数一直徘徊在 120 万—150 万。

农民收入渠道窄。吕梁山区 10 个贫困县的农业总产值占农村社会总产值的 70%，粮食作物在农业总产值中的比重高达 75%，农民从事农业劳动的比例高达 90%，农民的主要经济收入来源于种养业和外出打工，这种状况至今仍无明显改善。从 2000 年—2004 年，吕梁山区农民人均纯收入平均增幅只有 1.72%，低于全国同期平均水平 4%。因此，农民只能通过种养业和外出打工提高收入。但由于大多数农民缺少技能，缺乏进入劳务市场的信息，缺失进入城市的处事能力，外出打工也只能卖苦力，赚小钱。

农业生产水平低。吕梁山区的农业生产动力至今仍基本上以人力、畜力为主，农业生产工具简单，农业技术落后，农业生产水平很低。1986 年，吕梁山区亩均产粮 76 公斤，农业人口人均占有粮食 260 公斤，比全省平均水平低 124 公斤。1992 年，吕梁亩均产粮 96 公斤，农业人口人均占有粮食 305 公斤，比全省平均水平低 69.2 公斤。迄今为止，遇到风调雨顺是 1992 年的产量，碰到干旱雨涝就是 1986 年的样子。

政府财政困难。尽管 1999 年以来，吕梁市的财政收入每年都是呈递增趋势，但吕梁山区的历史欠账太大，目前，财政历年隐性赤字、挂帐赤字、欠上级财政各种债务已高达 36.1 亿元。这样的穷财政、穷政府，很难有能力为吕梁贫困山区建设基础设施，提供公共支出。

家庭抗灾能力弱。家庭作为吕梁山区的最基本的农业生产单元，抗灾的能力十分脆弱。他们常因天灾人祸陷于贫困。天灾主要表现在自然灾害的发生和因病因残致贫。人祸主要表现为越生越穷、越穷越生和高价念书、就业无门。2001 年—2004 年，吕梁山区因灾返贫的人口就分别为 26 万人、5 万人、20 万人、7 万人；因病因残致贫的有 10 万多农户，25 万多人，占总农业人口的 15%；因劳力少孩子多，生活不得温饱的有 6 万多农户，40 多万人；求学成本过高，考上高中，考上大学交不起学费，吃不饱饭，儿子饿肚子念书，父亲讨吃要饭的屡见不鲜。

吕梁山区贫困的历史因素

所谓历史因素，是指吕梁山区历史上积累下来至今没有得到改善和解决的致贫因素。这些因素主要有：

生态恶化加剧。吕梁山区的贫困人口绝大多数居住在坡陡、山高、沟深、岭秃的地方，这种恶劣环境不只是千百年的自然造化，更是人为掠夺的结果。过度垦荒，导致植被减少、生态破坏；现代大规模开发煤、铁、铝等矿产资源，地质破坏更严重，水土流失更加剧，生态环境更恶化，由此引发了一系列的自然灾害和地方性疾病，吕梁山区的许多农民处于贫病交加的困境。致使吕梁山区这种本来就不适宜人类生存的自然条件，

无论采用工程措施还是生物措施，在可预见的时间内都不会发生根本性变化。

经济基础落后。吕梁山区农民祖祖辈辈以农业经济为主，土地贫瘠，传统耕作，农业产值低。今天，工业又以煤、铁、铝的采掘和加工为主，耗能高，耗水多，占地面积大、技术含量低、附加值小。这种低水平的工农业结构，始终处于产业链的低端，不可能有很高的 GDP 产出。这就决定了吕梁山区的人均 GDP 很小，经济总量做不大，人均社会财富不多，就不可能有更多的财政转移支付，就不可能有更好的社会福利保障。因而在可预见的时间内也不可能很快地解决吕梁山区农民的贫困问题。

人口素质低。吕梁山区的农民，世代生存在狭小而封闭的山区，长期从事自给自足的农业经济。农业社会成长的农民自然缺乏工业社会的训练，自然经济条件下生活的农民自然缺乏市场经济的训练。耳闻目睹、日积月累形成的习惯性思维、习惯性动作、习惯性语言，必然同工业社会、工业经济、工业文明，同知识经济、知识文明相抵触。而改变贫苦农民的习惯性思维、习惯性动作、习惯性语言，贫困农民又是很痛苦的。这才是他们素质低的症结和根源。这种低素质绝不是通过短期的训话、学习、培训可以解决的，换言之，提高吕梁山区农民的素质将是一个伴随着历史的进步而长期进化的渐变过程。

制度安排不合理。吕梁山区制度安排的不合理，主要表现在经济制度的安排和政治制度的安排不合理。无论是中国改革开放之前的经济制度，还是改革开放后的经济制度，都是一种剥夺农民的经济制度。两个时期的差别只不过是通过不同的产品剥夺而已。计划经济时期，国家通过统购统销政策，低价向农民收购农产品，高价向农民销售工业品，利用工农业产品剪刀差剥夺农民。市场经济时期，国家低价征收农民的土地及各种资源，农民高价支付国家提供的教育和医疗服务，国家则利用垄断、审批、特许经营剥夺农民。同样，无论是中国改革开放前的政治制度还是改革开放后的政治制度，吕梁山区的农民都养活着最昂贵的政府和官员。政府和官员的合法消费和非法消费、合法收入和非法收入，远远超过贫困山区农民的承受力。农民却没有自己的组织，没有自己的政治代言人和利益代表者，能够同政府对话，同其他非政府组织协商，同强势利益阶层谈判，以维护自己的合法权益和正当权利。本来就很恶劣的自然生存条件已使吕梁山区的贫困农民苦不堪言，不合理的制度安排更使他们雪上加霜。因此吕梁山区的农民最苦、农民最穷、农民最弱。社会主义市场经济制度的苦果吕梁山区贫苦农民已经尝到，可距离分享社会主义市场经济制度的甜头还很遥远。

深入分析吕梁山区贫困的成因，不仅能对吕梁山区的贫困状况有更深刻的了解，充分认识吕梁山区贫困问题的复杂性、顽固性，反贫困斗争的艰巨性、长期性，也能够更

好地贯彻落实中国政府的反贫困战略，所制定更具有针对性和目的性的反贫困斗争对策。

第三章 扶贫开发的吕梁模式

20 世纪 80 年代中期，中国政府在实行农村家庭联产承包责任制的基础上，不失时机地把解决自然条件恶劣地区的贫困问题提上重要的议事日程，在 2.5 亿的农村贫困人口中实施了扶贫开发战略。20 多年来，吕梁山区人民在长期的反贫困斗争实践中，把中国政府的扶贫政策和吕梁山区的实际情况相结合，创造出了实施扶贫开发战略的吕梁模

式。

一、中国扶贫开发的三个阶段³⁷

第一阶段：体制改革推动扶贫阶段（1978-1985年）。这是中国贫困人口大幅减少的阶段。这一阶段反贫困的主要途径是变革人民公社制度，通过体制改革推动扶贫。这一改革，首先是土地制度的变革，即以实行家庭联产承包经营制度，取代了人民公社的集体耕作制度。其次是逐步放开农产品价格，需求拉动农产品价格上升，农民的收入得到提高。最后是农民创办乡村工业，农村劳动力向非农业转移。这三个方面的变革，使一大批贫困农民得以脱贫致富。1978-1985年，中国人均粮食产量增长了14%，棉花增长了73.9%，油料增长了176.4%，肉类增长了87.8%，农民人均纯收入增长了2.97倍。在农村经济高速增长的情况下，农村没有解决温饱的贫困人口从2.5亿减少到1.25亿，下降了50%，占农村人口的比例从30.7%下降到14.8%，平均每年减少1786万人。

第二阶段：有计划、有组织的大规模开发式扶贫阶段（1986-1993年）。这是贫困人口稳定减少的阶段。这一阶段，中国政府为缓解农村的贫困问题作出了一系列重大决策：

1984年中国政府发出了《关于尽快改变贫困地区面貌的通知》³⁸，要求各级政府必须高度重视，采取十分积极的态度和切实可行的措施，首先集中力量解决集中连片贫困地区的问题，增强这些地区发展市场经济的活力。

1986年，中国政府在全国范围开展了有计划、有组织、大规模的扶贫开发工作，标志着中国的扶贫开发进入了一个新的历史时期。其一，全国人民代表大会六届四次会议把扶持偏、少、边、穷地区尽快摆脱经济文化落后的状况作为一项重要内容，列入国民经济第七个五年（1986-1990）发展计划。其二，中央政府设立了国务院贫困地区经济开发领导小组（1993年更名为国务院扶贫开发领导小组），负责组织、领导、协调、监督、检查贫困地区的扶贫开发工作，下设办公室（简称为国务院扶贫办），省地县三级政府也都成立了扶贫办。其三，确定了中国贫困人口的贫困标准。中国政府根据农村居民人均纯收入能够维持基本生存的最低费用（一是满足最低热量2100大卡/日的食品支出费用，占60%；二是最低的衣着、住房、燃料、交通等必需的非食品支出费用占40%），在对6.7万户农村居民家庭消费支出调查的基础上，经过测算确定了中国贫困人口的贫困标准：1985年为206元，1990年为268元，2000年为625元。其四，确定了国家重点扶持贫

³⁷ 本问题数据来源：《中国农村扶贫开发》国务院新闻办公室，2001年10月15日

³⁸ 《扶贫开发文件选编》第一册第103页，吕梁行署扶贫开发局编，2002年3月

困县标准：即 1985 年人均纯收入低于 150 元的县、低于 200 元的少数民族自治县、低于 300 元的对中国民主革命作出重大贡献的老区县。据此标准，确定了 331 个国家重点扶持贫困县和 18 个集中连片贫困区。其五，对贫困县和贫困户，国家由救济式扶贫改为开发式扶贫，制定了专门针对贫困地区和贫困人口的扶贫政策措施，对 18 个集中贫困区实施连片开发。

在这一阶段，国定贫困县农民人均纯收入从 1985 年的 208 元增加到 1993 年的 483.7 元，8 年间中国农村贫困人口由 1.25 亿减少到 8000 万，占农村人口的比例从 14.8% 下降到 8.7%，平均每年减少 640 万人。

第三阶段：扶贫攻坚阶段（1994—2000 年）。经过第二阶段的大规模开发式扶贫，中国东部地区的贫困问题已基本得到解决，这时的贫困人口主要集中在中西部四类地区（到 1994 年，在 592 个国定贫困县中，中西部地区贫困县数占 82%、贫困人口数占 91.1%）：西南大石山区（缺土）、西北黄土高原区（严重缺水）、秦巴贫困山区（土地落差大、耕地少、交通闭塞、水土流失严重）、青藏高寒山区（积温严重不足）。这些地区的贫困体现了越来越明显的地缘性特征，即贫困主要是由于恶劣的自然条件、薄弱的基础设施以及社会经济发展落后造成的。这类贫困地区的当务之急是先解决贫困人口的吃饭、穿衣问题。

为了攻克中国最后的这类贫困堡垒，1994 年 3 月，中央政府制订并实施了《国家八七扶贫攻坚计划》³⁹，决定集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用 7 年左右的时间，到 2000 年底基本解决全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题。《国家八七扶贫攻坚计划》是中国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施、明确期限的扶贫的纲领性文件。这一“计划”实施后，明显改变了中国农村贫困人口减少速度趋缓的状况。到 1995 年，中国农村贫困人口下降到 6500 万，占全国农村总人口的比例下降到 7.1%，平均每年减少 500 万。但按此速度，实现《国家八七扶贫攻坚计划》形势仍然十分严峻，中国政府因此又采取了一系列加快扶贫攻坚进程的举措：1996 年 9 月，中国政府专门召开了扶贫开发工作会议，中共中央、国务院做出了《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》⁴⁰。1998 年 2 月，中国政府又专门召开扶贫开发工作会议，进一步明确扶贫攻坚时期扶贫的主要对象和工作重点是贫困农户。两次扶贫会议都要求：继续坚持开发式扶贫方针，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；坚持到村入户，认真抓好科教扶贫和计划生育工作；动员社会力量参与扶贫；在集中连片和重点贫困地区安排大型开发项目；组织沿海发达

³⁹ 《中国扶贫开发政策文件汇编》第 78、126、152 页，中国国情与发展研究所，2004 年 8 月

⁴⁰ 《中国扶贫开发政策文件汇编》第 78、126、152 页，中国国情与发展研究所，2004 年 8 月

省、直辖市对口帮扶西部贫困县；实行以省为主的扶贫工作责任制，扶贫资金、权利、任务和责任“四到省”。这些具有强烈针对性的特殊措施，有力地促进了全国扶贫开发，1997、1998 两年解决贫困人口温饱问题的人数均达到了 800 万人，成为进入九十年代以来中国解决农村贫困人口数量最高的两个年份。

1999 年 6 月，为确保《国家八七扶贫攻坚计划》的如期实现，中国政府再次召开扶贫开发工作会议，对 20 世纪最后两年的扶贫开发工作进行再动员、再部署。会后下发了《关于进一步加强扶贫开发工作的决定》⁴¹，强调坚持扶贫开发的成功经验，坚持多渠道增加扶贫投入，坚持动员和组织社会各界参与扶贫攻坚，坚持以贫困村为基本单位，以贫困户为工作对象，以改善基本生产生活条件和发展种养业为重点。会议明确指出：扶贫开发到村到户的核心，是扶贫资金、干部帮扶和扶贫项目等各项措施真正落实到贫困村、贫困户。

从 1994 年到 2000 年，7 年的扶贫攻坚收到了预期效果。到 2000 年底，全国农村贫困人口由 1993 年的 8000 万减少到 3000 万，占农村人口的比例由 8.7% 下降到 3% 左右。8000 万农村贫困人口中 62.5% 的人温饱问题得到解决，国家扶贫攻坚的目标基本实现。

二、中国吕梁山区扶贫开发的历程

在中国扶贫开发三个阶段胜利推进的同时，作为全国扶贫开发重要组成部分的吕梁山区的扶贫开发也在坚定不移地推进，并取得了一个个阶段性的成果。

第一阶段：体制改革推动扶贫阶段(1978——1985 年)。这一时期吕梁山区同全国多数农村一样，实行了包产到户，极大地调动了农民的生产积极性，农业增产、农民增收，吕梁山区的农民基本上解决了吃饭问题，贫困县由 13 个减少到 9 个，贫困人口由 261 万减少为 141.4 万。

第二阶段：大规模开发式扶贫阶段(1986——2000)。这一阶段，吕梁山区作为全国十八个集中连片的贫困地区之一，被确定为全国扶贫工作的重点，有六个国家级贫困县（兴县、临县、方山、石楼、岚县、中阳）、3 个省级贫困县（离石、交口、柳林）和 1 个插花贫困县（交城）。在以“输血式”为主的扶贫开发的第一阶段取得一定成效的基础上，吕梁山区的政府贯彻开发式扶贫的国家扶贫政策，实行政府机关干部定点包村到户扶贫责任制，争取并用好国家扶贫专项贴息贷款和世界银行贷款，支持贫困农民进行小流域治理和水利工程建设，支持贫困农民进行人均 2 亩基本农田的建设，支持贫困农民发展种植业、养殖业，支持贫困农民种草种树，支持贫困农民大力发展乡镇企业。到 2000

⁴¹ 《中国扶贫开发政策文件汇编》第 78、126、152 页，中国国情与发展研究所，2004 年 8 月

年，吕梁山区的贫困农民人均基本农田达到 1.7 亩，人均经济林达到 1.25 亩，贫困人口从 141.4 万减少了 93.78 万，贫困人口基本上解决了吃饭穿衣的温饱问题。

第三阶段：《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》实施的初期阶段（2001—2005 年）。这一阶段，吕梁山区剩余的贫困人口绝大多数居住在生产生活条件十分恶劣的山庄窝铺。在“十年九不收”的临县、兴县、岚县、方山县、石楼县、中阳县、柳林县、交口县、离石区、交城县，呈现出明显的地缘性特征。改变这些地方的生产生活条件非常困难，反贫困的难度明显加大。有鉴于此，吕梁山区的执政党和政府认真贯彻落实中国农村扶贫开发纲要，始终把扶贫开发作为地方党和政府的中心任务，以扶贫开发统揽贫困山区的经济全局，运用经济、行政、法治力量搞好培训农民、搬迁移民、整村推进、红枣产业化。

无论是搬迁移民、整村推进，还是外出打工、红枣产业化，都要求贫困山区的农民有一定的基本素质。吕梁山区的政府把培训农民作为帮助农民脱贫，增加农民收入的长期任务。为了培训农民，吕梁山区建立了 11 个农民培训基地，举办了 500 多期培训班，结业人数达 13383 人；经培训转移就业的人数达 10037 人，就业率达 75%。2005 年，10 个贫困县输出富余贫困劳动力 22 万人，劳务输出收入达 10 亿元，人均 4500 多元。

吕梁山区的政府按照“政府引导、群众自愿、自筹自建、适当补助”的原则，因地制宜开展搬迁移民增收工程。2001—2005 年安排的 561 个村、10246 户、41356 人的扶贫移民任务，基本完成了移民住房的主体工程建设，有 80% 具备了居住条件，60% 已入住。从山庄窝铺搬迁到适宜人类居住地方的贫困移民户，生产条件得到明显改善，致富的观念也发生了较大的变化。

吕梁山区的农民参与整村推进扶贫开发项目，是遵照国家扶贫开发政策，总结十多年来扶贫开发经验，体现贫困群众意愿，扶贫效益最明显的一种扶贫开发方式。吕梁山区牢牢把握扶贫开发进村到户的原则，以科学规划为基础，以贫困村为对象，以增加收入为目的，以贫苦农民参与为动力，组织实施了贫困农民参与的整村推进扶贫开发项目。吕梁山区 90 个贫困村和 42 万贫困人口，参与到整村推进扶贫开发项目中来，项目村都培育出自己的特色优势产业，特色优势产业在农民人均收入中所占比重明显提高。

吕梁山区的农民经过技术培训，在政府由扶贫扶人扶户转为扶产业的政策刺激下，从吕梁山区有着丰富的优质农产品资源出发，将农产品资源优势转变为商品优势和经济优势。经过国家扶持产业的扶贫政策的扶持，沿黄四县形成了一条长 320 公里，宽 17 公里的红枣产业带，红枣成为沿黄四县的支柱产业。目前，吕梁山区已培育出了一批技术含量高、产品质量好、销售市场广的红枣生产加工龙头企业，已成年加工红枣 4.5 万吨能力的天立、天渊、天骄三大公司，带动加工大户、购销大户 135 家，带动产枣县 1000

多个烘干房，带动 12 万户贫困枣农增产增收，枣区农民人均收入由 1995 年的 100 元增加到 2005 年的 700 元。

山西省《中国农村扶贫开发纲要》中期评估报告显示，到 2005 年，吕梁山区 10 个扶贫工作县的 1962 个村、33.3 万人、2.27 万头牲畜解决了饮水问题，贫困人口由 2000 年底的 93.78 万人下降到 67.19 万人，减少 33.6%；低收入人口由 2000 年底的 50.47 万人下降到 48.5 万人，减少 3.9%；农民人均收入由 2000 年的 564 元增加到 1230 元，增加了 118%；适龄儿童入学率由 2000 年的 70% 上升到 85%，九年义务教育达标率由 2000 年的 65% 上升到 80%。⁴²

三、吕梁模式：“六基一控”+“一主三化”⁴³

吕梁山区按照中国政府部署的扶贫开发战略经过三个阶段的反贫困斗争，在推进吕梁山区扶贫开发的进程中，将国家政策与自己的实际情况相结合，创造出了反贫困斗争的“六基一控”+“一主三化”的吕梁模式。

所谓“六基一控”，即改变农业生产基本条件、改善农村基础设施建设、培育农村基础产业、提高农民基本素质、加强农村基层组织建设、落实党在农村的基本政策，严格控制人口增长。“六基一控”既符合欠发达地区开发的一般规律和一般要求，又切合吕梁山区要想富先造地、要想富先修路、要想富先打粮、要想富先念书、要想富先要加强党支部、要想富少生孩子多栽树的实际情况。

改变农业的基本生产条件，就是坚持兴水治旱，建成并巩固人均 2 亩高标准基本农田，提高农业抵御自然灾害的能力；解决贫困山区人畜饮水困难，改善贫困人口的基本生活条件；对生产条件极度恶劣，确实难以改变的山庄窝铺，实施移民搬迁增收工程，进行移民扶贫开发，走“人口集中——土地退耕——种草养畜——增加收入”的路子。

改善农村基础设施，就是抓好水、路、电力、电信和乡村医疗卫生机构等的建设，实现地（离石）到县市一级路、县市与县市二级路、乡镇镇通油路、行政村通公路；建设小型水利工程，推广节水灌溉技术，提高有效灌溉面积；争取 90% 的贫困村通电，80% 的贫困村通广播、电视，30% 的贫困村通电话；完善农村合作医疗制度，使乡镇有卫生院，行政村有卫生所，主要地方病得到控制。

发展农村基础产业，就是抓种草养畜增收工程，大力种草种树，发展以食草牲畜（牛羊）为主的畜牧业；抓经济林增收工程，大力种植干鲜果经济林，发展以红枣、核桃、

⁴² 刘坚：《新阶段扶贫开发的成就与挑战》第 321-357 页，中国财政经济出版社 2006 年 7 月第 1 版

⁴³ 此问题数据来源：吕梁市统计局和各相关县（市、区）统计局《内部统计资料》（1978-2006 年）

仁用杏等为主的特色产业；抓农产品加工增收工程，大力种植土豆、黄豆、油料、荞麦、莜麦等经济植物，发展以农产品为原料的农副产品加工业。

提高农民基本素质，就是抓好普及九年制义务教育，发展农村职业教育、成人教育、实用农业技术教育；鼓励农民学知识、学技术、学文明，依靠科技进步和提高人的素质，促进农村经济的增长和农民收入的增长。

加强农村基层组织建设，就是加强中国共产党在贫困农村的组织建设。中国共产党是中国的执政党，中国的改革开放和扶贫开发是中国共产党推动和领导的。共产党的组织遍布每一个贫困村，老百姓说村看村、户看户、群众看着党支部。只有加强共产党的农村基层组织建设，选举好贫困村的党支部书记和村长，共产党的农村基层组织才能成为共产党的路线、方针、政策和国家法律、法规的正确执行者。共产党的农村支部书记和共产党的村长是共产党在农村的化身，具有坚持民主、法治、公平、正义的责任，具有肩负脱贫致富的模范带头作用，具有为扶贫开发创造良好社会环境的使命。按照我的理解，共产党的理想是建立没有人剥削人、人压迫人、人欺侮人的社会，共产党的行动应该是为大多数人谋利益，共产党的原则应该是民主、法治、公平、正义，共产党目前的政策应该是产权清晰、自由竞争、公平交易、优胜劣汰、保护失败者。

落实国家在农村的基本政策，首先是落实土地承包政策，鼓励农村劳动力向二、三产业转移；其次是落实“多予、少取、放活”的政策，制止农村中小学乱收费、报刊摊派、农网改造搭车收费和农村电价乱收费，切实把农民负担减下来；再次是落实好各项扶贫政策，加强扶贫资金管理、提高科技扶贫水平、坚持机关定点扶贫、加大扶贫改革力度、实行扶贫移民优惠政策、广泛动员社会各界扶贫。

严格控制人口增长，就是坚决贯彻国家计划生育的法律、法规，严格落实党政一把手负责制，把法律手段、行政手段、经济手段有机结合起来，把人口增长控制在同经济发展相适应的水平；就是加强优生优育保健宣传，积极防治地方病、传染病和出生缺陷，改变“越生越穷，越穷越生”的恶性循环局面，确保新增人口质量稳步提高；就是探索农村基本医疗保障制度建立的途径，逐步解决孤寡独及丧失劳动能力的人的基本生活及医疗保障。

“六基一控”的意义在于，它解决的是农村基础设施建设和公共服务产品的供给问题，从而可为吕梁山区扶贫开发和贫困农民生存发展创造基本条件。

吕梁山区在实施“六基一控”政策措施取得明显收效的基础上，为继续巩固和扩大扶贫开发成果，促进吕梁山区经济社会的快速发展，又提出了“一主三化”。所谓“一主三化”，是指吕梁山区扶贫开发“以发展私营经济为主，全力推进吕梁山区的工业化、城市化、现代化”。

吕梁山区以发展私营经济为主，就是通过大力发展私营经济，改变吕梁山区公有制经济占绝对优势的所有制结构，宣传私有制的优越性，制定支持私营经济发展的政策措施，允许私有资本进入法律法规未禁止的领域，消除束缚私营经济发展的思想障碍和体制障碍，确保私营企业在市场准入、投资领域、项目审批、融资担保、城市建设、税费征收、银行贷款、财政贴息、股票上市、债券发行等方面享受与国有企业同等的政策和待遇。政府支持私营企业参与国有、集体企业改制，支持私营资本进入金融服务、基础设施、公用事业领域。政府扶持一批具有特色的中小型私营企业、具有一定规模和自主创新能力的私营企业做大做强，使其成为扶贫开发主体、深化改革的主体、扩大开放的主体、扩大就业的主体和农民增加收入的主体。截止 2005 年，吕梁山区私营企业发展到 42700 户，占到企业总数的 99% 以上；完成增加值 212.96 亿元，占到地区生产总值的 70.76%；完成营业收入 556.85 亿元，上交国家税金 35.74 亿元，占到财政总收入的 54.49%，税费总收入的 65.66%；安排城乡劳动力 44.8 万人，占到劳动力就业人数的 75% 以上；农民人均从私营经济获取收入 1680 元；全地区拥有进出口自营权的私营企业达到 23 户，出口额达 58.52 亿元，产品遍布全球五大洲 64 个国家和地区。与此同时，全地区百强私营企业积极投身社会公益事业，5 年间累计回报社会资金达到 6.52 亿元。到 2010 年，吕梁山区争取实现私营经济对全区 GDP 增长的贡献率达到 95% 以上，从业人员占到企业就业总数的 96%，税收占总税收的比例由目前的 65.66% 上升到 80%。

吕梁山区的工业化，就是强化“工业立区”、“工业强区”的意识，把加快贫困山区工业发展放到更加突出的位置；就是用高新技术改造落后的传统工业，把经济增长方式由粗放型变为集约型，真正走上科技含量高、资源消耗少、环境污染小、经济效益高的新型工业化道路；就是大力推进煤焦、冶炼、化工、电力、建材、酿造、铝镁业、医药食品等八大支柱产业的发展；就是注重扩大生产规模，改进技术装备，提高资源综合利用率，延伸产业链条，培育企业集群；就是打造产业集群发展的工业园区，建设好交城夏家营生态工业园区、文水百金堡化工园区、汾阳三泉焦化工业园区、孝义梧桐焦化工业园区、交口双池铝工业园区、中阳尚家峪钢铁工业园区、离石下安轻工业园区；就是按照工业的设计搞农业，将逐步形成产业化布局、专业化生产、标准化加工、企业化管理的格局；就是坚持用工业的管理谋划农业的发展，坚持工业反哺农业，推进农业产业化经营，建设一批有规模的农产品优势产业带，发展一批集生产、加工、销售为一体的农产品加工基地。到 2010 年，争取工业园区工业增加值将占全市地区生产总值的 40%，科技对经济的贡献率达到 50%，工业资源综合利用率达到 65%。

吕梁山区的城市化，就是打破城乡分割的二元格局，统筹规划城乡水利、电力、通讯、交通等基础设施一体化建设，城乡市场体系一体化建设，城乡产业布局一体化建设，

加快农村富余劳动力向城镇转移的速度，实现工业与农业、城市与乡村的协调发展，把吕梁山区建设成为山水园林秀美、建筑风格新颖、服务功能健全、市容整洁亮丽、社会秩序井然、充满生机活力的新型城市。城市化建设的思路是：“一化”、“四集中”。

“一化”即市场化。“四集中”是指产业向园区集中、人口向城镇集中、居民向社区集中、办公向公共服务中心集中。城市化建设的机制是：坚持政府主导、规划先行、公司经营、市场运作、部门配合、社会支持、全民监督。城市化建设的步骤是：重点建设好有发展潜力的县城和有条件发展的中心集镇，不断扩大县城规模，提升县城综合功能。各县市区要在有条件的中心集镇，高标准搞好以县城为中心的城镇建设规划，坚持城镇建设、市场建设、工业园区（项目区）建设相结合，引导、鼓励各类企业向县城和中心镇集中，引导农村人口向城镇有序流动和集聚，完善城镇市场化、社会化服务功能，逐步形成以县城为龙头、中心镇为重点、村镇为基础的城镇体系。到2010年，吕梁山区建成20万人以上的中等城市1个（吕梁），10—20万人的小城市3个（孝义市、汾阳市、交口县），5—8万人的中心城镇36个，城市居住人口由现在的96万增加到128万，中心城市人口达到25万，城市化水平由现在的28.5%提高到38%，城镇对人口的吸纳能力和对经济社会发展的带动能力显著提升。

吕梁山区的现代化，就是打破行政区划格局，促进经济要素自由流动和优化配置，按比较优势原则，划分“三大板块”，构筑“一带两圈三片”的生产力布局。

所谓“三大板块”是指：发展基础比较好的交城、文水、汾阳、孝义四县（市）为“龙头板块”，矿产资源优势明显的离石、柳林、中阳、交口四县（区）为“中坚板块”，发展相对滞后的兴县、岚县、临县、方山、石楼五县为“绿色板块”。这“三大板块”既反映了吕梁自然地理特征和资源禀赋优势，也反映了13县市区的经济状况，是吕梁现实的经济格局。目前，“龙头板块”率先发展、超强带动，“中坚板块”奋力赶超、后来居上，“绿色板块”强力起步、蓄势待发。三大板块，互为条件，竞相发展。

龙头板块的东部四县市，距离山西省会太原市比较近，自然条件相对较好，历史上就属于吕梁山区的发达县。因此，在实施扶贫开发战略中具有一定的带动性和示范性。交城县以煤化工和煤、电、水、渣、砖循环利用为突破点，总投资45亿元，上马扶贫开发项目52项。宏特煤化工公司焦油加工能力达到40万吨。义望铁合金有限公司建成2×6000KVA自备电厂，年发电1000万度，生产用电成本从每度0.4元下降到0.05元，发电过程中产生的循环废水用于铁合金厂水淬水渣使用，电厂产生的余热替代80多台锅炉供县城6000余户居民（60万平方米）取暖，年产6000万块空心砖生产线消化铁合金冶炼中的废渣2.26万吨，自备矸石电厂减少粉煤灰占地1271平方米，减少粘土使用13.2

万方，少毁农田 33 亩。文水县以农业产业化企业为龙头，重点发展生产基地，延伸玉米-饲料-鸡-肉（蛋）-肥料等六条产业链，逐步形成种、养、加一体化高效农业体系，全县农民从产业化经营中获利人均纯收入 800 元。汾阳市以煤焦、酿造、建筑建材、农副产品加工为主导产业，加快冶炼、橡胶、化工、机械等关联产业的发展，反哺农业建成农牧业科技扶贫开发示范园区。孝义市主导产业越做越大越优越强，推动了经济的超常规发展，主要经济指标持续高速增长，城市化水平达到 30%。全市 GDP 达 61.1 亿元，财政收入达 9.27 亿元，城乡劳动力就业率达 85%以上，居民存款达 65.72 亿元。

中坚板块的五县，在吕梁山区经济发展中的作用越来越重要。中坚板块一边构筑基础产业，一边打造能源基地，两者的扶贫开发项目投资已达 200 亿元，分别占吕梁山区扶贫开发项目总投资的 44.1%和 31.1%，其发挥上联下带的功能作用日益彰显。离石区围绕建设区域性中心城市实施扶贫开发项目，把能源工业、城市建设、商贸流通、文化教育、金融服务、城郊农业作为产业支柱。柳林县围绕煤焦行业扶贫开发项目投入资金 42.8 亿元，已完工和正在建设的百万吨煤矿井 7 对，60 万吨矿井 2 对，45 万吨矿井 3 对，30 万吨矿井 10 对。这些项目全部达产后，柳林县原煤生产能力可达 2000 万吨，年产量达 1200 万吨；机焦生产能力达 300 万吨。交口县建设焦化、生铁、铝镁、耐火材料、核桃、沙棘、中药材、畜牧业在内的八大扶贫基地，大力发展铝镁、耐火材料、生铁冶炼、煤焦化、农林牧综合加工五大扶贫产业。中阳县实施扶贫开发项目 48 个，总投资近 100 亿元，年产 60 万吨焦、80 万吨铁、100 万吨钢材。全县地区生产总值达 15.4 亿元，财政收入达 2.56 亿元。

绿色板块的五个县，正在全面实施扶贫开发战略。岚县将扶贫开发融入太原经济圈，引进太原钢铁公司、中国神华集团、山西焦炭集团等一批大型企业，把大企业、大集团的资金、人才、技术、管理、信息等生产要素与当地资源相结合，上马扶贫开发项目 66 个，总投资 370 亿元，预计到 2010 年财政收入达 5 亿元。兴县扶贫开发围绕建设红枣大县、生态畜牧大县、小杂粮大县、煤铝基地和红色旅游基地，全县红枣面积达到 20 余万亩，年产量达 5000 余万斤；建成大型养殖场 30 余座，牛羊猪圈舍养殖大户 2000 多户，牛羊猪存栏分别达到 3.1 万头、22.3 万只、3.8 万头。方山县扶贫开发以上马大武工业园区为重点，以开发北武当山等旅游产业为主体，全县地区生产总值达 2.62 亿元，财政收入达 3537 万元。临县扶贫开发正以 1000 万吨煤炭支撑临县，以 100 万亩红枣林覆盖临县，以 10 万劳务大军富裕临县，以旅游景区开放临县，以沿黄公路拉动临县”，中国最大的贫困县可望早日脱贫。石楼县扶贫以集中实施移民搬迁为重点，目前移民总数达 7920 人，退耕还林达 60.5 万亩，林草覆盖率达 45.6%，枣树杏树栽种面积达 48.8 万亩，基础设施建设投入达 2.7 亿元，工业新建和改扩建项目总投资 2.75 亿元，山西省最穷的

石楼县扶贫开发鼓舞人心。

现实的发展证明，吕梁山区划分的三大经济板块是科学的，分类指导的成果更为明显。如今，三大板块比、学、赶、帮的发展态势已经形成，特别是三者之间的相互依存和相互竞争，不断将“一主三化”的发展口号转变成为扶贫开发的实践，丰富了吕梁山区实施扶贫开发战略模式的内涵。

“一带”是指以离军高速公路（离石至军渡，即青岛至银川国道主干线在山西境内的最后一段）和太银铁路（太原至银川的铁路）为依托构筑的经济带。离军高速公路和太银铁路是连接中国华北和西北的两条重要通道，纵贯吕梁全境，是吕梁山区沟通外部世界承东启西的交通大动脉。这两条交通干线的开通，将打破吕梁山区的东西出口，加强吕梁山区与省会太原及中国东部发达地区、中国西部资源优势地区的联系，改变吕梁山区的区位优势，提升吕梁山区的交通运输能力，改善吕梁山区的投资环境，牵动大企业、大项目进入沿线的交城、文水、汾阳、离石、柳林、兴县、岚县、方山等县、市、区。

目前，这一经济带上已经布局了 10 亿元以上的企业 10 户、5 亿元以上的企业 15 户、亿元以上的企业 47 户、5 千万元以上的企业 81 户。其中有：闻名全中国的吕梁山区最大的年产 180 万吨钢铁的私营中阳钢铁集团、有山西最大的煤炭私营企业联盛集团、有碳酸钾、硝酸钾产品畅销 40 多个国家和地区的文通集团、有其产品畅销全国各省市及海外 10 多个国家和地区的利虎玻璃集团、有其焦炭出口位居山西第一全国第四的大土河焦化集团、有年产 45 万吨煤焦油的全国最大的煤化工企业宏特煤化工有限公司、有生产中国 8 大名酒之一（汾酒）的杏花村汾酒集团等大型企业。

这一经济带上还有即将布局的 2010 年以前投产运营的大项目：离石飞机场、吕梁水利史上规模最大的库容达 8123 万立方米的横泉水库、500 千伏输变电工程、太钢 500 万吨钢铁基地、年产 2000 万吨离柳焦煤集团的现代化煤矿、2×60 万千瓦坑口电站、300 万吨干法水泥回转窑生产线、年产 80 万吨氧化铝、年产 100 万吨甲醇等等。

这一经济带地域历史悠远、人杰地灵、景观众多、旅游资源丰富。中国前国务院总理、中共中央主席华国锋、被世界伟人毛泽东誉为“生的伟大，死的光荣”的革命女英雄刘胡兰、中国历史上的唯一女皇帝武则天、一代诗人宋之问、一代廉吏于成龙、一代良相孙家淦、一代名将获青等历史名人都生长在这里。这里还分布着：自然景观——北武当山、庞泉沟、慈云山、汾阳文峰景区；文化古迹——酒都杏花村、孟门南山寺、喷口古镇、武则天纪念馆；民主革命纪念地——晋绥边区蔡家崖纪念馆、红军东征纪念馆、四八烈士（王若飞、叶挺、秦邦宪等）纪念馆。这里还有吕梁学院、山西医科大学汾阳高级

护理学院、汾阳师范学校、汾阳卫校、吕梁工业学校、吕梁会计学校等大中专院校。

这一经济带居住着吕梁山区 40%的人口，却集中了吕梁山区 60%的地下资源、70%的第三产业、80%的大中型工业企业、95%的旅游资源、100%的大中专院校，创造了吕梁山区 80%的工业产值、80%的服务业产值、98%的旅游收入、80%GDP 和 80%的财政收入。

这一带不仅是吕梁山区的经济带、工业带，也是吕梁山区的文化教育带、旅游开发带。在整个吕梁山区，这一经济带所具有的交通区位优势、资源潜力优势、产业发展优势、人文景观优势、文化传统优势、科研教育优势都非常明显，因而它理所当然地是整个吕梁山区经济和社会发展的中坚力量。

“两圈”是指离石——柳林——中阳——交口城市圈，孝义——汾阳——文水——交城城市圈。打造这两个城市圈，是推进吕梁山区的广大农民就近向城市转移的客观要求。农民向城市转移是趋势、是规律。但在吕梁这样的贫困山区，只有极少数有钱或有一定技能的农民，才有可能远走高飞，转移到大城市，才有可能靠单打独斗在另外的世界找到自己的幸福；绝大多数贫困农民不具备在大城市谋生的技能和素质，只能在生他养他的地方度过一生，只能在半径比较小的地域内就近向小城市转移，只能借助社会的力量富起来。把生他养他的家乡建设好，让他们过上好日子，是他们最现实的愿望和要求。而城市才是他们可借助的社会力量最集中最强大的地方，才是最能使他们过上现代幸福生活的地方。这就需要就近建设城市，让他们就近向城市转移，让他们在就近的城市过上幸福生活。而让他们向城市转移的必要条件，就是转移成本低，城市的门槛低，使他们能够比较容易进入。吕梁山区为农民就近转移打造的这两个城市圈，既具有城市的基础设施及公共产品建设和运用的规模效益，又具有比进入大城市的要求低，比进入大城市的门槛低，比进入大城市的成本低，比进入大城市的生活费用低等优势，这就使吕梁山区的广大农民能比较顺利地就近向这些城市转移。

城市化和工业化，是同时并举相互促进的一个事物的两个方面。打造这两个城市圈，可以发挥这两个城市圈集聚和扩散生产要素的功能，在推进吕梁山区城市化的同时，推进吕梁山区工业化。离石——柳林——中阳——交口城市圈的建设，有利于依托离柳矿区优质矿产资源，发展已有的煤炭、机焦、钢铁、电力、建材、铝业等支柱产业优势，延伸产业链，增大附加值，建设好三个地级工业园区；有利于依托种植业、养殖业、畜牧业等农业资源优势，发展农副产品加工业；有利于依托公路和铁路干线交通便利优势，把离石建成区域性行政中心、经济中心、文化中心、商贸物流中心，把柳林、中阳、交口建成煤、铁、钢、铝产业基地。孝义——汾阳——文水——交城城市圈的建设，有利于依托已有的煤焦化产业、精细化工产业、铁合金产业、名优白酒产业、特色农业和特色经济林业优势，打造名牌产品；有利于依托比较优越的现有城市基础和靠近山西省会

太原市的优势，把这四个城市建成一个优势互补、技术互动、信息灵通、服务业比较发达的一体化城市群。

打造这两个城市圈，就是为了通过发挥城市集聚和扩散生产要素的功能，通过接纳吕梁山区农村剩余劳动力的转移，通过城市化和工业化的相互促进，推动吕梁山区的扶贫开发和经济社会的发展，发挥这两个城市圈实施“六基一控”、“一主三化”扶贫开发实践的龙头牵引作用。

“三片”即：沿黄河片——沿山区片——沿平川片。“三片”具有发展特色农业的优势，有利于大力发展第一产业。沿黄河市县乡村具有发展红枣产业的优势，可继续沿着黄河岸边大面积大规模种植红枣林带；沿吕梁山麓市县乡村宜退耕还林种草种树，大力发展核桃、仁用杏、沙棘、中药材、小杂粮；沿太原盆地平川片县市具有土肥水美，地势平坦，阳光充足，技术成熟，市场广阔的优势，宜建设瓜果蔬菜基地，畜禽养殖加工基地。这“三片”的农业生产布局，有益于吕梁山区农村富余劳动力向农林牧副渔业的深度和广度进军，有益于为吕梁山区的贫困农民提供多种经营门路，有益于为吕梁山区的穷者、弱者、残者、老者提供养家糊口的基本保障。

实施“一主三化”的意义，就是通过发挥私营经济的优势，调动吕梁山区贫困农民创业的积极性；通过规划生产布局，发挥吕梁山区不同县乡村的经济潜力；通过增强吕梁山区经济发展的后劲，巩固和扩大扶贫开发的成果。

第四章 中国吕梁山区反贫困斗争面临的新机遇和新挑战⁴⁴

吕梁山区把中国政府的扶贫开发政策同吕梁山区的实际情况相结合，在贯彻实施中国政府制定的扶贫开发战略的过程中，创造出了具有吕梁特色的“六基一控”+“一主三化”的反贫困模式。这一模式创造出的基础设施条件、产业比较优势条件、体制优势条件，使吕梁山区抓住了国际国内的机遇，迎接了国际国内的挑战，从此使吕梁山区踏上了不可逆转的工

⁴⁴ 本章有关吕梁山区及其各县数据来源：吕梁市统计局和各县（市、区）统计局《内部统计资料》（1978-2006年）

业化、城市化、现代化道路。

一、吕梁山区面临的国际机遇

吕梁山区面临的国际机遇，主要是国际产业向中国转移带来的机遇，国际经济要素向中国流动带来的机遇，国际社会在中国配置资源带来的机遇。

国际产业向中国转移带来的机遇。在这一过程中，中国的沿海地区，特别是东南沿海地区首先受益，并成为中国率先基本实现工业化的地区。随着中国沿海地区经济结构的调整 and 产业的升级换代，沿海地区所接受的国际产业开始向中国内地的中西部地区梯度转移。特别是 2002 年以后，沿海地区产业转移的速度不断加快，并且主要是集中向地下资源比较丰富的中西部地区转移，吕梁山区作为资源富集区，具有接受这种产业转移的有利条件。于是吕梁贫困山区的政府适时提出了“大上项目，上大项目”，全力承接东部地区的产业转移。到 2005 年底，吕梁山区利用区外资金 822.48 亿元人民币，投资上马大项目 127 个，经济总量不断做大，GDP 绝对额增加了 2 倍，财政收入绝对额增加了 44 亿元。国际产业向中国的转移，为吕梁山区继续实施反贫困斗争提供了一定的物质基础。

国际经济要素向中国流动带来的机遇。吕梁山区在未承接国际产业转移之前，由于地理上造成的社会封闭性，技术、资金、人才向山外转移；自从占地面积大、劳动强度大、耗能高、耗水高、易污染的产业向吕梁贫困山区转移，技术、人才、资金、管理、文化、信息等国际经济要素也加快向吕梁山区流动。随着中国乃至世界经济增长对矿产资源的需求量不断增长，行情不断看好，价格不断上涨，具有丰富煤、铁、铝矿资源的吕梁山区，对外部资金的吸引力也越来越强，外部资金纷纷进入，本地资金也不断回流。伴随着外部资金的大量投入和本地资金的纷纷回流，吕梁山区不断调高产业进入和资金投入的门槛，促进产业的技术升级，基本杜绝了经济发展高消耗、低水平的问题，为实现吕梁山区的工业化奠定了良好的基础。国际经济要素向吕梁山区的大量流入，产业、资金、技术凝聚成一股强大的力量，不但改变了吕梁山区原有的工业经济结构，提高了工业经济的水平，创造了新的企业文化，而且冲击了吕梁以其特有的生活和谋生方式创造的贫困文化，激发了贫困人口靠努力奋斗摆脱贫困的强烈愿望，直接影响到社会文化包括农村文化的变迁。可见，国际经济要素的转移，解决了吕梁贫困山区的资金不足问题，解决了吕梁山区的技术短缺问题，解决了吕梁山区的文化贫困陷阱问题。

国际社会在中国配置资源带来的机遇。国际社会在中国配置资源有两种方式，一种是直接投资（包括并购中国企业和购买中方股份）；一种是把公司总部或研发机构直接设在中国。前种配置资源的方式形成了中国强劲的出口经济并带动了中国的资本、技术和劳务输出；后种配置资源的方式锻炼了中方工作人员，创造了新的企业文化和高科技生产氛围。从目前来看，对吕梁山区产生直接影响的是前种配置资源的方式。国外直接投资形成了对吕梁山区的资源和产品的强劲需求，拉动了吕梁山区外贸经济的发展。见下表：

出口 年份	总出口（万美元）	增长率
2001	5835	60.12%
2002	6478	11.02%
2003	11751	81.39%
2004	25535	117.3%
2005	26613	4.22%

上表说明，吕梁贫困山区对外出口贸易呈直线上升趋势，年平均增幅在两位数以上；特别是贫困人口聚居地的县乡村生产的核桃、红枣等干果的出口，对于提高农民收入起到了极大的促进作用。据不完全统计，吕梁山区的红枣、核桃年平均出口额达到3亿多元人民币，使农民人均增收120元人民币。

在国外资本、技术、管理、信息等与吕梁山区的文化、经济、政治等相融合的过程中，不但实现了国外资本、技术、经营等的本土化，而且促进了吕梁山区各种生产要素（土地、人才、劳动力等）、文化（伦理、意识、习俗、价值等）、甚至政治（包括行政方式、权力运作、法治建设等）的国际化。国际社会在吕梁山区配置资源的过程，也是吕梁山区在国际社

会配置资源的过程。吕梁山区在国际社会在中国配置资源的过程中，学会了从国际和国内市场融资，改变了一方面向贫困地区输血，另一方面又超量地向贫困地区抽血的怪现象；学会了发达国家的先进技术，提升了自己产业的层次，锻炼出自己的科技队伍；学会了国外企业的经营理念和管理方式，促进了吕梁山区企业家队伍的迅速成长。

在国外资本、技术、管理、信息等与吕梁贫困山区的土地、劳动力等要素的结合中，不但产生了大批从事农产品流通的农民商人，而且带动了十几万民工潮的流动。这两股力量以锐不可挡之势，冲破城乡二元结构。目前，吕梁山区有农民 290 万人，外出经商打工的农民有 45 万人，占到农村总劳动力 114 万人的 39.5%。从 2002 年到 2005 年，农民人均纯收入中，外出经商打工的收入比重愈来愈高。见下表。：

吕梁市农民收入结构表

年度	农民人均纯收入 (元)	其中		非农收入占农民人均 纯收入比重 (%)
		农业收入 (元)	非农收入 (元)	
2002	1442.1	341	1101.1	76.3
2003	1514.7	301	1213.7	80.13
2004	1732	313.8	1418.2	81.88
2005	1973	329	1644	83.32

上表说明，吕梁山区的贫困农民越来越相信，随着国际社会在中国配置资源不断向广度和深度发展，土地和劳动力成本的上升也越来越快，贫困地区的廉价土地和廉价劳动力越来越有增加收入的机会。

二、吕梁山区面临的国内特殊机遇

吕梁山区面临的国内特殊机遇，主要是中国进入重化工业阶段带来的机遇，山西能源重化工业基地建设带来的机遇，中国政府扶贫开发战略带来的机遇，中国党政领导政治关怀带来的机遇。

中国进入重化工业阶段带来的机遇。随着 21 世纪的来临，中国的工业化也进入了重化工业阶段。这个阶段的基本特征是，能源、资源的消耗量猛增，劳动密集型的采矿业和加工业成为与制造业关联度不断增高的产业。这种状况给吕梁山区的脱贫与发展提供了绝好的机遇。首先是矿产资源将成为稀缺资源，其价格长期上涨的趋势已成定局。凭借这一优势，吕梁山区会成为大量吸收国内外投资的风水宝地。其次是重化工业阶段的到来推动了以煤炭经济为主的吕梁山区经济的飞速发展，带来了吕梁山区财政收入的快速增长。吕梁山区正在从吃饭财政中摆脱出来，具有了一定的资金力量进行城市建设和直接用于扶贫。再次是采矿业、矿产品加工业、煤化工等劳动密集型产业带动了城市化的发展，创造大量可吸收农村剩余劳动力的就业岗位。据笔者调查，煤矿每增加一个岗位或提高一个岗位的生产效率，洗煤、煤运、焦化、煤化工等相关产业也可以相应地增加 1-2 个劳动岗位。到 2005 年，吕梁山区采矿业和相关产业及其带动的城镇吸收本地农村劳动力有 28 万人。

山西能源重化工业基地建设带来的机遇。山西省是中国的煤炭能源大省。随着中国重化工业时代的到来，山西作为能源大省的地位和作用日益突出，充分发挥能源重化工产业优势的条件日趋成熟完善，山西省更加坚定了实施能源重化工业发展战略的信心。这为作为山西能源重化工业基地重要组成部分的吕梁山区带来了良好的发展机遇。中国政府和山西省在全面勘查吕梁地区地下资源储量的基础上，把吕梁山区作为山西省能源重化工基地建设的重要组成部分和发展能源重化工业的后备力量。山西省重点开发两千多平方公里的离柳煤炭矿区，布署了《山西省吕梁地区离柳能源矿区开发规划（1983—2000 年）》。在山西能源重化工业基地建设中，吕梁山区作为能源新兴地区的发展条件与山西省其它能源老区的发展条件有所不同，即吕梁山区发展能源工业丝毫不受计划经济的约束，能够根据自己的实际情况，创造性的提出“以私营经济为主”，抓住山西能源重化工基地建设带来的机遇。这样做既解决了发展的动力和机制问题，又指出了发展的方向和产业层次问题，为吕梁山区的能源重化工业开辟了新的前进道路。

中国政府扶贫开发战略带来的机遇。中国政府的扶贫开发基本上与改革开放同步进行，具有六大显著的特点：第一、一开始就瞄准贫困人口进行直接扶贫，使贫困人口直接受益。第二、扶贫开发由中央政府统一组织领导，省、市、县各级政府组织实施。第三、扶贫力度一年比一年大，投入的财力、物力、人力一年比一年多。第四、扶贫手段由最初的资金、物质资助逐步过度到运用资金、技术、文教、卫生、村政建设等全面扶贫，即由“输血”式扶贫改变为“造血”式扶贫。第五、由上世纪八十年代大规模的扶贫开发转入九十年代初以来

的扶贫攻坚。第六、扶贫工作取得决定性成效，解决了两亿多农村贫困人口的温饱问题，使中国农村贫困人口由1978年的2.5亿人减少到2003年2800万人。

中国国家扶贫开发战略的实施，给吕梁山区带来的机遇是：根据中国政府所定的国家级贫困标准，吕梁山区有6个国家级贫困县，并被列为中国十八个集中连片贫困地区之一。吕梁山区成为中央政府的直接帮扶对象，使吕梁山区的脱贫有了可靠的保证。

吕梁山区组建了市（地）、县两级扶贫机构，列入政府行政部门序列，给编制、给经费，抽调富有经验的专家和技术人员到扶贫机构工作，专司扶贫开发，组织、领导、协调全地区的扶贫开发工作。

吕梁山区享受到国家扶贫重点向中西部倾斜的政策，享受到东部地区与西部地区对口扶贫的政策，享受到支持贫困地区、贫困农户发展的优惠政策，享受到加大贫困地区财政转移支付和信贷资金扶贫的政策，享受到向贫困地区投资兴办实业的优惠政策。吕梁山区受惠于这些政策，从1986年至2004年共得到中国政府的扶贫资金1.7亿元，国家银行的扶贫贷款63亿元。这些资金的使用，使吕梁山区的不少贫困农村基本解决了温饱问题。

吕梁山区享受到了国际援助的优惠。上世纪九十年代，中国政府先后在吕梁山区安排了日本援助的政府低息贷款项目，实施生态扶贫；安排了世行贷款项目，用于兴县和岚县的蔚汾河流域的生态保护和农业开发。

中国党政领导政治关怀带来的机遇。中国政府正式实施扶贫开发战略以来，中国高层领导对吕梁山区的脱贫与发展给予了高度支持和指导。1984年，时任中共中央总书记胡耀邦同坐直升机来到偏僻落后的吕梁山区，对吕梁山区的区情进行考察调研，挥毫写下了“驱穷致富、后来居上”的题词。当时的吕梁地委、行署按照胡耀邦总书记的考察谈话和指示精神，初步制定了机关干部三年连续定点扶贫的计划，第二年就派出了各级党政机关工作人员组成的扶贫工作队，分赴各贫困县直接进村入户包点，正式拉开了吕梁山区驱穷致富的序幕。1994年，原中共中央总书记江泽民同志冒着隆冬严寒，在吕梁山区进行了为期三天的调研，亲笔写下“艰苦奋斗、振兴吕梁”的题词。1998年，现任中共中央总书记胡锦涛也踏着前任的足迹来到吕梁贫困山区考察，表达中国高层领导对吕梁山区的深切关怀，指导吕梁山区进行创造性的扶贫开发。在中共高层领导的政治关怀下，吕梁山区推出了项目（工程）扶贫、教育扶贫、生态扶贫、劳务输出扶贫、科技兴农扶贫、移民搬迁扶贫、整村推进扶贫、妇女连环脱贫等扶贫措施，走出了具有吕梁山区特色的多种扶贫路子，使吕梁山区的扶贫开发工作不断深入，扶贫开发的成效日益明显。

三、吕梁山区面临的国内普遍机遇

吕梁山区面临的国内机遇，主要是中国改革开放战略带来的机遇，中国西部大开发战略带来的机遇，中国政府实施以工补农、以城带乡战略带来的机遇，中国中部崛起战略带来的机遇。

中国改革开放战略带来的机遇。共产党在吕梁山区建立政权比较早，公有制经济绝对占主导地位。改革开放产生了一大批企业家、私营业主、个体劳动者以及自主经营的农户，这为吕梁山区长期进行反贫困斗争，造就了必需的市场经济主体。市场经济主体的确立，又推动吕梁山区从上世纪九十年代始，建立健全了人才市场、劳务市场、房地产市场、科技市场、地方金融市场和资本市场等，使国内外资源和要素在吕梁山区得到一定的有效配置，也使吕梁山区的资源和要素在国内外市场得到组合与利用。吕梁山区与外界的交易活动在广度、深度上均得到空前的扩张和提高，使吕梁山区成为世界的吕梁，使世界成为吕梁山区的世界。吕梁山区的市场主体和市场体系，猛烈地冲击着思想保守、观念落后、精神不振、眼界狭窄的干部和群众。吕梁山区的党政干部改变了作风漂浮、心气浮躁、方法简单、思想僵化，只会按计划经济做事的习惯，改变了只会用行政命令组织领导经济活动的方式，走出了一哄而上、一起而落，一放就散、一抓就死，切一刀、一刀切的怪圈，锻炼出了一大批能够驾驭市场经济的党政领导干部。吕梁山区造就了市场经济活动的组织者和领导者，这为吕梁山区的脱贫与发展提供了良好的组织保证和干部保证。

西部大开发战略带来的机遇。对于吕梁山区来讲，中国西部大开发战略的实施带来的机遇主要有：1997年正式通车的青岛到银川的307一级国道，东西横贯吕梁山区全境，沟通了吕梁山区同东部发达地区和西部落后地区的联系；2004年开工2005年10月竣工的青岛—银川高速公路，又东西横贯吕梁贫困山区全境，使吕梁山区的公路交通瓶颈问题基本得到解决。目前正在勘测规划中的太原到宁夏中卫的铁路（太中线）已接近尾声，开工准备工作正在紧锣密鼓地进行中。吕梁山区的交通制约问题可望从根本上得到解决。中国西气东输管道也是东西横穿吕梁山区全境，为吕梁山区的生产和生活利用天然气提供了极大便利。无论是中国政府建设横贯东西穿越吕山区的公路、铁路，还是建设横贯东西穿越吕梁山区的西气东输管道，都给吕梁山区带来投资需求和消费需求，创造出吕梁山区资源优势转变为经济优势的可能性。

“以工补农、以城带乡”战略带来的机遇。中国政府实施“以工补农、以城带乡”的战

略，其具体内容有：取消一切农业税，中央财政加大财政转移支付力度，实行粮食、农机直补政策，退耕还林补贴政策，科技卫生文化下乡政策。受惠于这些政策吕梁山区共取消农业税费 4744 万元，农民人均 16.58 元，解决了多年来难以解决的农民负担问题；中央政府对吕梁贫困山区的财政转移支付加大到 11.5 亿元人民币，按规定全部用于乡村两级组织正常运转，用于农村教育支出、村干部工资开支、村务经费和五保户救济，成为维持贫困农村社会正常运转的主要财力基础。中国政府实行粮食、农机直补政策，鼓舞了农民种粮积极性，增加了贫困山区以农业为生的农民的收入。中国政府实行退耕还林政策也使吕梁山区直接受益，因为吕梁山区属于退耕还林的主要对象。到 2005 年底，吕梁山区共退耕还林还草面积 108 万亩，农民因退耕还林（草）享受补贴折合人民币 1.84 亿元。近年来，国家、省、市、县每年都有计划地举行科技、卫生、文化“三下乡”直接惠农活动，不但丰富了吕梁山区的文化生活，也在事实上成为贫困农村和贫困农户享受低保的体制性补充。省定贫困县柳林，全县 11 个乡镇建有 6 个中心卫生院和 5 个乡卫生院，实现了村村有卫生所，解决了农民看病难的问题。国家级贫困县方山县，全县七个乡镇建起了 14 所全日制寄宿制学校，全部消除了复式教育或“一个老师、一个教室、一所学校”的落后教育方式。

中国政府实施以工补农的战略，不仅仅体现在直接给吕梁山区的农民群众增加了收入，减轻了负担，更重要的是随着中国重化工业阶段的到来，带动了吕梁山区城市化步伐的加快，为以城带乡奠定了实施条件。从 2002 年到 2005 年，吕梁山区的城市化率提高了 5.1 个百分点，达到 28.5%。全市除 13 个县域城市外，又建成 81 个中心镇，农民转为市民的人口达到 23 万人，转入本地区城镇就业的农村人口达到 28 万人。可以预言，随着“以工补农、以城带乡”战略的深入实施，城乡之间在各个方面的差距会进一步缩小。

中部崛起战略带来的机遇。中国的中部地区包括山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西六个省，在中国地理位置上处于承东接西、启南带北的中心位置，具有十分重要的战略地位。中国历史上大规模的战争都集中发生在这里，自古为兵家必争之地。目前来看，中国政府实施中部崛起战略，给吕梁山区带来的机遇主要有：中国政府在中部地区发展重化工业和推进城市化，提供了大量的就业岗位，吸收了大量的本地区农村人口，大大缓解了农村劳动力从西向东，从北往南的潮涌流动，有效地减轻了交通客运压力，降低了农村劳动力的流动成本，有利于吕梁山区的农民增加收入。中国的中部是中华文明的最早发祥地，地上和地下存在大量的历史文物，每寸土地、每块砖瓦都蕴含丰富的历史文化。打造文化品牌，发展文物旅游业的条件得天独厚。山西省响亮地提出打造文化大省和文化强省的口号，山西的文物不但走向全国，而且走向世界，每年慕名而来的世界游客逐年增多，成为世界游客来中国旅游的首选地之一。山西不但有浑厚凝重的历史文化，而且有独具风情的黄土地文化。表现黄土地文

化的戏剧、歌曲、舞蹈、小说、诗歌、电影等文化产品，带动了吕梁山区的文化产业和旅游产业的发展。吕梁山区的旅游业收入由 2002 年的 6000 万元人民币增加到 2005 年的 1.9 亿元人民币，成为吕梁贫困山区的新兴产业。

四、吕梁山区面临的新挑战

中国吕梁山区在反贫困斗争中仍然面临着新挑战。挑战主要来自市场竞争规律带来的挑战，农民素质低带来的挑战，区位条件差带来的挑战，扶贫攻坚难度大带来的挑战。

竞争规律带来的挑战。市场经济条件下，市场竞争的结果是优胜劣汰。竞争既是产业之间的竞争也是地区之间的竞争。竞争胜利者可以占据更大优势，获取更多资源。胜利者必胜的条件必须是强者。强企业必须拥有雄厚的资本力量和金融力量，必须拥有各种一流的经营管理人才、科技人才以及员工，必须拥有核心技术和工艺以及旺盛的自主创新能力；必须拥有现代企业制度及其法人治理结构，必须在必要时有政府的大力支持。强地区必须有发挥自己优势的经济结构，必须有国内称雄的龙头企业和品牌产品，必须有一定实力的研发机构和研发能力，必须能吸引人才、留住人才，必须能吸引资金、留住资金，政府必须具有驾驭市场经济的能力。

按此竞争标准对照，吕梁山区的大部分企业没有金融力量的支持，没有属于自己的核心技术或工艺，没有建立起现代企业制度及其法人治理结构，没有在国内排上名次的大企业，没有自己的研发机构和研发能力，没有遏制本地人才大量外流的现象，没有改变大量资金通过股市、期市、银行和保险等渠道的外流，没有扭转只能大量出卖资源和原材料的局面。吕梁山区的竞争力要赶超国内水平，还有相当长的路要走。这无疑是个严峻的挑战。

农民素质低带来的挑战。吕梁山区属于典型的中国北方内陆区，传统上生产生活比较封闭。吕梁山区农民的文化、科技素质与全国水平仍然存在着巨大差距。据吕梁市政府劳动和社会保障局统计，吕梁山区农村外出务工人员中（包括在本地从事非农产业的农业人口），拥有中等以上专业技术的人员仅占全部外出务工人员的 3.5 %。这种情况对农业人口的外出流动和流出后的就业与创业成为重大制约。吕梁山区农业人口中不愿外出和外出后又重返农村的人员，根本原因是苦于无一技之长，不能长期在外安身立命。安于现状、不求进取、保守落后的心理状态，使吕梁山区的不少农民可以苦熬不可以苦干，安于“好出门不如歹在家”，安于“老婆孩子热炕头”，不把外部世界看作是自己生存发展的条件，只是走一步看一步，过了今天说明天，脚踏西瓜皮，滑到哪里算哪里。父母在世不孝敬，父母去世大操办，

娶媳妇大吃大喝，娶过媳妇又打又骂。日常生活中随地吐痰、随地扔垃圾、随地大小便。这种落后的生活观念和生活方式，阻碍着吕梁山区的贫苦农民接受人类文明。

区位条件差带来的挑战。这既是个传统的挑战，又是个新的挑战。吕梁山区全境属于典型的黄土高原区，曾来这里考察的联合国粮农组织的官员说，吕梁山区是不适合人类生存的地方。吕梁山区气候条件非常恶劣，十年九旱，间有洪灾、冰雹、霜冻、风灾等；吕梁山区地理条件更差，其特点是峁梁交错、沟壑纵横，地形破碎、山高坡陡，人穷地瘦、水源匮乏。全区 750 万亩耕地，大约有 20% 的耕地是挂在 25 度以上的高坡上；水土流失面积 2083 万亩，占山区总面积的 71.6%。吕梁山区的农村全都分布在这样的沟壑梁峁上，农民从事着十分艰难的农业生产，过着十分艰辛的贫困生活。在这贫瘠的土地上，粮食产量十分低下，至今未能改变广种薄收的局面。在这贫瘠的土地上，每平方公里的人口密度仍达 168 人，人地矛盾十分突出。在这贫瘠的土地上，许多农村人离开农业又无以为生，出现了“越穷越垦、越垦越穷”的“怪圈”。吕梁山区的农民虽正在逼近打破这个“怪圈”的临界点，却又陷入不挖煤不行，挖煤又造成环境污染的两难选择。打破旧的怪圈和走出新路的两难选择，已成为吕梁山区生存与发展的最大威胁。

扶贫攻坚难度不断增大的挑战。随着中国政府反贫困斗争的力度不断加大，中国的贫困面不断缩小，中国扶贫攻坚的难度也在不断增大。从吕梁山区扶贫攻坚的难度看，一是改善农村基础设施、生产生活条件难。目前剩余的贫困人口大多分布在生态环境恶劣、地理位置偏僻、自然资源贫乏，道路崎岖，信息闭塞的山庄窝铺，改善这些贫困地方的基本生产生活条件，投入要更多，成本要更大，所耗人力、财力、物力会成倍增长。二是增收难。由于剩余贫困地区的耕地条件更差、基础设施更薄弱、人口素质更低下，集体和农户的经济力量更微薄，增加收入的难度就更大。三是反贫困成果巩固难。在这些剩余贫困地区，因其抵御灾害风险的能力低弱，从 2001 年到 2004 年因灾重新返贫的贫困人口分别是 4.86 万人、29.45 万人、10.25 万人和 12.89 万人，因病重新返贫的贫困人口分别是 25.19 万人、4.07 万人、19.1 万人和 6.9 万人。因灾因病重新返贫人口分别占当年脱贫人口的 518%、13.8%、186.3%、53.5%。吕梁山区四年脱贫人口共计 57.45 万人，而四年重新返贫人口共计 55.26 万人，四年真正脱贫人口仅有 2.19 万人。四是扶贫贷款资金落实额近三年来大幅度减少。2002 年到 2004 年，山西省下达给吕梁山区的扶贫贷款指标分别是 8820 万元、9200 万元、9400 万元，而实际到位的贷款资金仅分别为 4112.5 万元、633 万元、234 万元，分别是山西省下达贷款指标的 50%、6.88%、2.5%。五是上下形成合力协调难。中央、省、市、县、乡村在扶贫人力、物力、财力的使用上如何统一，是扶贫工作中一直没有解决好的老问题，至今还没有找到好的解决办法。六是整村推进脱贫速度慢。整村推进是近年来加大反贫困力度的重要措施之一，但由于土地

的严格控制和信贷资金的限制，这项工作的进度十分缓慢。吕梁山区现有贫困村 1968 个，目前每年只有能力推进 40 个整村脱贫。按此速度要实现 1968 个村的整体脱贫，需要近半个世纪的时间，即 49 年多的时间。

第五章 中国吕梁山区反贫困斗争的战略规划⁴⁵

吕梁山区面对机遇和挑战，在准确把握吕梁山区扶贫开发现状的基础上，结合吕梁山区经济社会发展第十一个五年规划，制定了吕梁山区反贫困斗争的战略规划。战略规划主要是解决吕梁山区全局性和长远性的发展问题。因此，吕梁山区反贫困斗争的战略

⁴⁵ 本章数据来源：《吕梁市扶贫开发情况及“十一五”规划设想》，吕梁市扶贫开发局编，2005 年

规划，主要包括战略基础、战略目标、战略任务、战略部署。

一、吕梁山区反贫困斗争的战略基础

吕梁山区 2006—2010 年的反贫困斗争，是吕梁山区扶贫开发第三阶段（2001—2005 年）的继续。吕梁山区扶贫开发第三阶段的成果，无疑是制定吕梁山区 2006—2010 年反贫困斗争战略规划的基础。吕梁山区坚持“六基一控”、“一主三化”的扶贫开发模式，全力推进以工补农、以城带乡、培训转移农民、移民搬迁、整村推进、农业产业化扶贫等，已累计投入财政扶贫资金 1.2 亿元，扶持营业额在 100 万元以上的农产品加工企业、农产品销售企业、畜产品养殖企业 700 多户，培训贫困农民各类技术人才 45 万人，1.2 万贫困农民搬出了世代居住的山庄窝铺，转移农业剩余劳动力 48.92 万人。贫困人口从 2001 年的 93.78 万减少到 2005 年的 67.19 万，10 个扶贫工作县的农民人均收入从 2001 年的 564 元增加到 2005 年的 1230 元。

吕梁山区坚持“六基一控”、“一主三化”的扶贫开发模式，在取得明显成果的同时，也为吕梁山区继续开展反贫困斗争积累了宝贵经验。这些经验主要有：

移民搬迁工程是山庄窝铺贫苦农民摆脱贫困的有效出路。吕梁山区的政府按照“政府引导、群众自愿、自筹自建、适当补助”的原则，2001—2005 年安排了 561 个村、10246 户、41536 人的移民搬迁工程。这些山庄窝铺的贫困农民从此脱离了不宜生存的自然环境，获得了人与自然可以和谐相处的生产、生活条件。

整村推进工程是提高扶贫开发的有效方式。按照国家整村推进的扶贫开发政策，吕梁山区的政府从 2004 年开始，以进村到户为原则，以贫困村和贫困户为对象，以增加收入为目的，以科学规划为基础，以群众参与为动力，以产业扶贫为手段，帮助 90 个贫困村、4 万多贫困人口，走出了越生越穷、越穷越生和越穷越垦、越垦越穷的怪圈。

产业扶贫工程是农民增收的有效措施。贫困农民增加收入就是增加货币收入，而要增加货币收入，必须出售自己的产品和自己的劳动力。因此，吕梁山区的政府认识到，必须扶持贫困农民有一定的产业。只有发展生产，农产品资源优势才能转变为商品优势。根据吕梁山区的自然气候条件，吕梁山区的政府把红枣作为贫困农民增收的产业大力扶持。目前沿黄河的兴县、临县、柳林、石楼县的红枣产业已达到一定的规模，枣区农民依靠红枣产业，人均收入从 10 年前的 100 元增加到 2005 年的 700 元。

培训工程是贫困农民向非农产业转移的有效途径。按照国际国内反复证明的经验，帮助贫困人口，给钱给物不如给教育的规律，吕梁山区的政府 2004 年至 2005 年两年，

就建设了 11 个培训基地，举办了各种技能培训班 60 多期，培训 14000 人，经培训转移到工业和服务业的就业者达 8900 多人。2005 年吕梁山区 10 个贫困县以会代训（会议培训）贫困农民 90 多万人，输出剩余贫困劳动力 22 万人，劳务输出收入达 10 亿元，人均收入 4500 多元。农民经过培训走出大山，农民经过培训离开农业进入工业和服务业，成为贫困农民增收的有效途径。

吕梁山区反贫困斗争取得的成绩值得肯定，仍然存在的问题也必须高度正视。这些问题主要是：

目前所剩贫困人口的温饱问题很难解决。吕梁山区经过 20 多年的扶贫开发，山区条件相对较好的地方，贫困农民的温饱问题已基本解决；现在剩下的贫困人口集中居住在不适宜人类生存的恶劣环境中，解决这些贫困人口的温饱问题，已是一件很不容易的事情，已成为扶贫开发工作难啃的“硬骨头”。

脱贫又返贫的现象反复出现。吕梁山区的农业仍然是靠天农业，吕梁山区的农民仍然是靠天吃饭。吕梁山区的政府和农民征服自然的能力很小，抵御自然灾害的能力很低，自我发展的能力很弱，生产生活条件难以得到根本改善，饱而复饥，暖而复寒，脱贫又返贫的现象反复发生。

贫困农民的相对贫困继续扩大。21 世纪初，吕梁山区未脱贫农民的人均收入与已脱贫农民的人均收入之比为 1：2.5；到 21 世纪中，吕梁山区未脱贫农民的人均收入与已脱贫农民的人均收入之比拉大为 1：4.5，未脱贫农民的贫困地位更加突出。

“一个粗放”、“二个滞后”、“三个掩盖”的问题尚未解决。“一个粗放”，即吕梁山区经济增长的方式仍然粗放；“二个滞后”，即基础设施建设滞后，社会保障滞后；“三个掩盖”，即财政收入的高增长掩盖了农民收入的低增长，部分城镇建设的新变化掩盖了广大农村的贫穷落后，一些先富起来的富裕户掩盖了贫困山区多数人大面积的贫困。“一个粗放”、“二个滞后”、“三个掩盖”，说明吕梁山区贫困问题的深刻性和复杂性，也说明吕梁山区反贫困斗争的困难性和艰巨性。

以上这些成绩和问题反映了吕梁山区贫困问题的基本现状，是吕梁山区制定反贫困战略规划必须考虑的现实基础。

二、吕梁山区反贫困斗争的战略目标

巩固反贫困斗争的现有成果，解决反贫困斗争的现有问题，是制定吕梁山区反贫困斗争战略目标的两个基本要求。按照这两个基本要求，吕梁山区反贫困斗争的战略目标

是：以贫困户为对象，以贫困村为主战场，以整村推进、移民搬迁、产业扶贫、劳动力培训为重点，以增加贫困农民的收入为目的，集中量力，整合资源，不断加大资金投入，进一步改善吕梁山区的生产、生活条件，扶持初步解决温饱但又极易返贫的低收入人口稳定脱贫，帮助剩余贫困人口尽快解决温饱问题。吕梁贫困山区的政府力争从2006年到2010年，每年解决12万贫困人口的温饱问题，确保2010年前基本解决吕梁山区贫困人口的温饱问题，并使低收入人口的经济收入有较大提高。

为了实现上述目标，吕梁山区的反贫困斗争必须坚持四项基本原则：

坚持开发式扶贫的扶贫原则。坚持开发式扶贫，就是坚持从当地实际出发，争取国家的必要扶助，改善生产条件，开发优势资源，调整产业结构，提高贫困农户的自身“造血”能力。

坚持直接扶持贫困农民的扶贫原则。贫困山区是贫困山村构成的，贫困山村是贫困山民构成的。开发式扶贫只有针对贫困农民直接扶持，让贫困农民直接受益，才能实现增加贫困农民收入的目的。因此，吕梁山区必须坚持以贫困村为阵地，以贫困人口为对象，使扶贫开发资金和扶贫开发项目，直接用于解决贫困户的温饱问题，直接用于增加贫困农民的收入。

坚持解决温饱和巩固温饱相结合的扶贫原则。吕梁贫困山区初步解决温饱的贫困人口，稳定脱贫和巩固温饱成果的任务还很艰巨。因此，吕梁贫困山区必须坚持解决温饱和巩固温饱相结合，逐步使贫困农民都能够走上稳定脱贫的道路。

坚持政策扶贫、社会扶贫、产业扶贫、教育扶贫相结合的扶贫原则。吕梁贫困山区的贫困问题，是由多因子共同作用的结果。任何单打措施的作用都有限，需要各个方面的齐心协力。因此，制定符合吕梁山区实际的优惠政策，吸引社会各界参与扶贫，充分利用吕梁山区的资源发展特色产业，保证贫困家庭子女完成九年义务教育，引导农民靠生产发展增加收入，是吕梁山区扶贫开发的几项关键性工作。

坚持这些扶贫原则并使各项原则相结合，吕梁贫困山区的反贫困斗争将产生1+1>2的扶贫效果。

三、吕梁山区反贫困斗争的战略任务

实现吕梁山区反贫困斗争的战略目标，要求吕梁贫困山区的政府和人民必须完成四大战略任务：

第一大战略任务是整村推进。吕梁山区扶贫开发进入2006年--2010年阶段，农村贫困人口的分布状况发生了较大变化，主要表现为大分散（绝大部分剩余贫困人口散布

在吕梁山区大大小小千百个山庄窝铺)、小集中(每个山庄窝铺只集中居住百八十口人)。这就要求对扶贫开发工作做出适当调整,解决贫困人口分布的大分散、小集中的问题,从根本上解决剩余贫困村的贫困问题。按照吕梁山区政府的核定,2010年以前吕梁山区需要对521个贫困村实行整村推进。

第二大战略任务是移民搬迁。目前仍然居住在吕梁山区山庄窝铺的贫困农民,继续采取常规的扶贫开发措施,已很难解决温饱问题。只有运用财政特别扶贫资金实施移民搬迁工程,才能实现人口与资源的合理配置。吕梁山区现有100人以下的贫困村905个,计10万人需要移民搬迁,2010年以前平均每年有180个村计2万人需要实施移民搬迁。

第三大战略任务是产业扶持。吕梁山区经过二十多年的扶贫开发,大部分农村的生产、生活条件得到改善,基本解决了温饱问题。但广种薄收、靠天吃饭、农产品价格低的农业生产状况并没有得到改变。巩固脱贫成果,增加农民收入,必须调整农业结构,发展符合吕梁山区自然条件的特色产业、优势产业,将资源优势逐步转变为经济优势。吕梁山区农业的特色优势很强,只要采取公司+农户、公司+基地+农户等组织形式,大力扶持优势农业实现农业产业化经营、区域化种植、规模化发展,就可收到较好的效果。

第四大战略任务是劳动力培训。吕梁山区已走上不可逆转的工业化、城市化、现代化道路,吕梁山区的多数农民或迟或早、或快或慢都要向非农产业转移。非农产业对劳动者的文化、知识、技能有一定的标准。符合这个标准的劳动力才能进入非农产业,不符合这个标准的劳动力会被排斥在外。因此,对吕梁山区的农民进行培训,为他们向非农产业转移创造条件,既能适应工业化、城市化、现代化的历史大趋势,又有利于巩固扶贫成果,解决吕梁贫困山区剩余农业劳动力的温饱问题。这就要按照就地转移为主并积极向外输出的原则,持续不断地对吕梁贫困山区的农民进行培训,提高他们的文化水平、知识水平、技术水平,变劳动力剩余劣势为人力资源优势。2010年前,吕梁贫困山区需要对13万剩余农业劳动力进行培训转移。按照目前吕梁山区培训可实现75%的转移就业率计算,可实现转移就业77000多人,产生“输出一人,致富一家,带富一村,脱贫一片”的效应。

这四大战略任务是吕梁贫困山区反贫困斗争必须继续完成的任务,这些任务的完成将标志着吕梁贫困山区反贫困斗争的基本胜利。

四、吕梁山区反贫困斗争的战略部署

吕梁山区从反贫困斗争的战略基础出发,实现反贫困斗争的战略目标,完成反贫困

斗争的战略任务，都是在中国共产党的领导下进行的，都是由中国政府组织实施的。作为中国共产党执政的中国政府，推动反贫困斗争战略规划的落实，要进行一系列的战略部署。这些战略部署是：

首先是确立党政一把手负总负责制。中国共产党执政的各省、市、县，只有一把手才能做成事。消除贫困是吕梁山区各级党委政府的头等大事。只有实行扶贫开发工作党政“一把手”总负责制，各级政府把扶贫开发作为第一位的工作来抓，把扶贫开发作为年度目标责任制的考核内容，建立市、县、乡、村四级“一把手”责任制，形成一级抓一级、层层抓落实的工作机制，就能动员和组织贫困农民进行反贫困斗争。

其次是树立大扶贫观念。开发扶贫观念不是天上掉下来的，也不是人们头脑里固有的，而是执政的中国共产党向人们灌输的。中国共产党执政的中国政府，要动员全社会的力量支持贫困地区，就要教育人们树立大扶贫观念。吕梁山区的政府贯彻中央政府和省政府的大扶贫政策，就要教育人们树立以吕梁山区经济总体发展带动局部贫困地区稳定脱贫的大扶贫观念；树立“以工补农、以城带乡、以财扶农、以农养农”的大扶贫观念；树立调整财政支出结构，集中财力，重点倾斜，增加贫困山区公共产品供给的大扶贫观念；树立调整农业内部结构，抓好旱作节水、种草养畜、经济林、农副产品加工增收工程的大扶贫观念；树立改变贫困山村的基本生产条件和生态环境，增强贫困农村和贫困群众自我发展能力的大扶贫观念。

第三是扶贫开发项目实行民主管理。贫困农民既是扶贫开发项目的直接受益者，也是扶贫开发项目的实践者。吕梁山区的政府动员贫困农民参与扶贫开发项目的规划和实施，发挥贫困农民在项目实施过程中的积极性，对扶贫开发项目实行民主决策、民主管理、民主监督，做到贫困农民对扶贫开发工作高兴满意，主动参与，积极配合。

第四是有效整合扶贫开发资源。吕梁山区拥有的扶贫资源多种多样，倘若不能优化配置，就做不到效用最大化。因此，吕梁山区的政府从寻求最佳扶贫方式、发挥资源最大效用、安排最大增收项目的原则出发，就要整合吕梁山区扶贫开发的人力、财力、物力等各种资源。人力资源整合的重点是，继续坚持将省、市、县各级定点扶贫工作队安排在贫困村，各司其职、各记其功。财力资源整合的重点是，坚持渠道不乱、用途不变、集中使用的原则，逐步建立资金整合扶贫专户，统一管理扶贫开发资金。物力资源整合的重点是，根据物力资源的不同性能、不同用途，或是直接用于最贫困农民的生产、生活，或是集中用于贫困山区最急需的基础设施建设。优化整合扶贫资源，可在不增加扶贫投入的条件下，提高扶贫开发力度，收到事半功倍的效果。

第五是严格扶贫资金管理。中国政府扶贫资金使用中的违规违纪和跑冒漏滴，已使扶贫开发工作和政府形象受到严重损害。吕梁山区加强扶贫资金管理的制度建设，有必

要成立市、县两级扶贫资金监督检查机构，开展扶贫资金的常规监督检查工作；有必要加强群众监督，设立举报监督电话，接受社会各界特别是贫困农民的意见和建议；有必要加强市、县两级扶贫项目库的建设，公示扶贫项目的上报和扶贫资金的下达；有必要对较大扶贫项目实行“会审、联签、民评”制度；有必要对20万元以上项目，实行招标投标制度和大宗材料政府采购制度；有必要实行扶贫项目资金管理报账制，项目立项后按照工程进度拨付资金，工程完工验收合格再拨付其余资金；有必要实行项目管理责任制，项目责任人既要工程质量负责，又要对工程效益负责；有必要建立项目管理激励机制，把项目管理和资金安排挂钩，对项目资金管理好的，多给资金扶持；有必要完善扶贫资金的审计监督制度，加强对扶贫资金管理使用的审计监督。

第六是建立扶贫工作激励机制。吕梁山区的政府推进扶贫工作卓有成效地开展，需要建立扶贫工作激励机制。这就要求加强对县、乡两级扶贫工作的年度考核，对扶贫工作得力、措施到位、成效明显的县、乡，采取以项代奖的办法予以鼓励，以激励先进；对扶贫工作领导不力、进展缓慢、发生问题较多的县、乡，酌减扶贫资金，通报批评，限期整改，以鞭策后进。对贫困县、乡领导成员，按扶贫绩效考核晋级使用，对扶贫工作中涌现出来的先进单位和先进个人大力宣传和表彰。

第七是动员社会各界参与扶贫。吕梁山区是中国共产党革命的老区，吕梁山区的社会各界对吕梁山区的反贫困斗争十分关怀，动员社会各界以各种形式向吕梁山区的贫困农民献爱心、送温暖，吸引社会各界参与吕梁贫困山区的扶贫开发工作，不但有重要的经济意义，而且有重要的政治意义。当前要充分发挥各类中介组织联接市场和农户的纽带作用，为吕梁山区的扶贫开发提供各种有偿和无偿的服务；鼓励个体私营企业按照互惠互利的原则，到贫困山村兴办独资、合资、合作企业；发动国有企业、乡镇企业与贫困山村联手，帮助贫困山村开发资源；改善投资环境，以资源优势和服务优势吸引国内外的资金和技术参与吕梁山区的扶贫开发项目，积极争取吕梁山区扶贫开发的国际合作及援助项目，拓展吕梁山区扶贫开发的国内外渠道。

最后是加强扶贫开发机构建设。扶贫开发工作是一项艰巨而又复杂的社会行动，需要规划、需要组织、需要管理、需要领导。因此，必须加强扶贫机构和扶贫队伍的建设。吕梁山区只有稳定扶贫机构，提高扶贫队伍素质，转变扶贫工作作风，深入贫困村和贫困户，了解贫困村和贫困户的苦难，体察贫困村和贫困户的悲情，按照贫困村和贫困户的意愿，正常有序、合理有效地开展扶贫开发，才能保证吕梁山区取得反贫困斗争的新基本胜利。

以上这些战略部署，已被吕梁山区反贫困斗争的实践证明是正确的。在实现反贫困

斗争的战略目标和完成反贫困斗争的任务中，吕梁山区的政府应当继续部署运用。

第六章 中国吕梁山区反贫困斗争的政策建议

吕梁山区反贫困斗争的战略规划,从“纸上谈兵”转为社会行动,需要通过一整套相应的战略对策来落实。从吕梁山区反贫困斗争的现实出发,战略对策包括:思想认识问题、扶贫方式问题、优势发挥问题、软件改善问题。

一、关于吕梁山区反贫困斗争的思想认识问题

吕梁山区的政府选择反贫困斗争的战略对策，有两种路径依赖。一种路径是就农民谈农民，就农村谈农村，就贫困谈贫困；一种是减少农民、减少农村、减少农盲。中共执政近六十年正反两方面的经验教训说明，只在农村农业农民中解决贫困问题，虽然也可在一定程度上减轻农民的贫困问题，虽然也可在一定条件下解决农民的温饱问题，但要解决农民的长期富裕问题，仍然十分有限。只有让大多数贫困农民离开农村、离开农业，进入工业、进入城市，贫苦农民才有可能获得长期富裕的社会经济技术条件。因此，吕梁山区的政府继续推进反贫困斗争，首先需要从思想理论上认识到“富裕农民必须减少农民”，“发展农村必须统筹城乡”，“消除农村贫困必须消除贫困农民”。

富裕农民必须减少农民。中国是世界上第一人口大国，80%以上的人口生活在农村。农业的弱质性和初级性，使它无法负载十亿中国农民。十亿中国农民固守在人均一亩的耕地上，永无富裕希望，永无出头之日。因此，农民富裕必须减少农民。吕梁山区的政府从思想上明确认识到这一点，对于反贫困斗争的对策选择具有重大的现实意义和深远的历史意义。

从产业变动的规律看，随着科学技术的不断进步和社会生产力的不断提高，一、二、三产业在国民生产总值的比重，成反方向运动变化。作为第一产业的农业的产值在国民生产总值中的比重不断下降，作为第三产业的服务业的产值在国民生产总值中的比重不断上升，这是人类社会经济发展的必然趋势。这不仅是一种科学理论，更是一个被国际经济所验证的客观现实。这种理论和现实，就是随着农业科学技术的不断进步和农业的不断现代化，农业劳动生产率的不断提高，农产品生产量的不断增加，而农业的劳动力需求和农民的农产品需求却越来越少，农业的劳动力剩余和农业的农产品剩余则越来越多，而工业和服务业的发展，对农产品和劳动力的需求则不断增长。剩余农产品和剩余农业劳动力恰好满足了工业和服务业对农产品和劳动力不断增长的需求。所以，农业人口的减少不仅是农业发展的必然结果，也是工业和服务业发展的客观要求，不仅是国民经济现代化的标志，也是人类文明进步的象征。

从增加农民收入的现实选择看，农产品作为初级产品，其市场价格通常都不会很高。中国农民人均一亩耕地，无论多么辛勤耕作，产量也有限，完全靠出售农产品的收入也不可能富裕起来。政府要增加农民收入，就必须减少农村人口，就必须使农民走出农村，走出农业。这样，一方面可以使留在农村的农民通过规模化的农业生产提高收入，另一方面也可使走出农村的农民进入非农产业增加收入。可见，减少农民是增加农民收入的现实选择。

从吕梁山区的实际情况看，吕梁山区除了农业，非农产业很不发达。吕梁山区现有870万亩耕地，290万农业人口，农业人口人均3亩耕地。按当前亩产粮食110公斤，每公斤2元计，每一农业人口收入660元。剔除生产费用（种子、农药、化肥100元，一头耕牛一天耕三亩地100元）200元，每一农业人口在正常年景种粮食收入只有440元，比目前中国政府规定的625元的绝对贫困标准还要低180多元。很显然，在吕梁山区不从根本上减少农民人口，贫困农民总是富不起来的。

发展农村必须统筹城乡。人类社会本来是先有农村后有城市，城市是工商业出现后的产物。人们本来是在城市和农村自由迁徙和自由生活的。无从考究的是，不知哪朝那代的统治者规定，种田者不准进城，种田者不准在城市生活，种田者不准分享工业文明和城市文明。远离工业文明和城市文明者，就远离财富和权利。没有财富和权利，就与贫困相伴。因此，贫困地区脱贫的实质，就是实现贫困地区的工业化、城市化。贫困地区脱贫的过程，就是贫困地区实现工业化、城市化的过程。问题在于吕梁山区同全中国一样，中国共产党执政后人为设立了农村、城市两个不同的社会。生活在这两个不同社会的人，虽然都是中国农民，虽然都是中共党员，但经济不同、政治不同、待遇不同、结果不同。这种不同人为地制造了贫困，人为地延缓了中国农村的进步，人为地设立了城乡二元结构。只有打破这种不同，打破这种对立，打破这种结构，农村就可释放出动力，城市就可注入动力。正是基于这样一种认识，吕梁山区的政府同全中国其它各地方政府一样，逐渐走上城乡统筹发展的道路。

统筹吕梁山区城乡体制改革，消除吕梁城市市民与农村农民的身份限制，让吕梁山区的农民和吕梁城镇的市民享有同等国民待遇；改革现行户籍管理制度，取消城乡户口分类管理，实行城乡统一的户籍管理制度，消除城乡居民的身份界限，拆除农民向城市自由流动的樊篱；给农民按国家有关政策在城镇投资经商办厂务工的权利，取消针对进城农民的暂住人口管理、城市增容、卫生防疫等各种收费，给农民以城市职工同等待遇；实行无差别市场准入制度，凡向内资与外资开放的一切投资领域，无条件向农民开放；在文职就业招聘领域，包括公务员、教师、律师、会计师、科学研究等职业和各种专业技术职称的考评，以同等条件和标准对待农民；改革农村金融体制，改革农村卫生体制，改革农业保险体制，制定有利于贫困农民富裕的金融政策、卫生政策、农业保险政策。

统筹吕梁山区城乡布局，消除生产力布局不考虑农村、农业、农民的状况，消除城市规划不包括农村、农业、农民的状况，消除公共产品不向农村、农业、农民提供的状况。生产力布局、城市规划布局、公共产品布局，必须有利于带动贫困山区的经济发展，有利于扩大农民就业，有利于贫困农民掌握科学技术，有利于贫困农民分享教育、卫生、

文化资源。

统筹吕梁山区城乡经济发展，继续实施以工补农、以城带乡的战略，加大工业向农业、城市向农村的反哺力度，按照专业化分工、社会化协作、规模化经营的工业化模式发展吕梁农业，建立产业关联的工业园区和农业园区，建立各种农业协会和农业专业合作社，通过订单农业、品牌农业、农副产品期货市场，实现吕梁山区农业产业化的稳定发展，实现吕梁山区农业和工业的一体化发展，实现吕梁山区城乡经济的共同发展。

统筹吕梁山区城乡社会发展，消除城市和农村之间存在的教育、医疗、文化等资源分配不平等现象，加大对农村的财政转移支付力度，增加农村公共产品供给；加快农村义务教育、医疗卫生、广播电视、网络等公共事业建设，尽快实现普及九年制义务教育，尽快建立农村合作医疗制度，尽快做到村村通广播、电视、网络，提高吕梁山区农村的社会发展水平和社会文明程度。

消除农村贫困必须消除贫困农民。贫困农村是由贫困农民组成的，贫困农民虽然表现为物质匮乏，但它同时也长期生活在“贫困文化”的束缚中。这种“贫困文化”会在贫困圈内相互影响并传递于后代，使负载贫困文化的贫困得以维持和延续。吕梁贫困山区的贫困文化，集中体现在贫困农民的素质普遍低下。贫困农民的低素质，决定了他们很难走出贫困理念产生贫困生活的怪圈。作者在吕梁山区的兴县、岚县、临县调研发现，同一贫困区域内的贫困农户所拥有的土地与劳动力资源与非贫困农民相比，几乎没有什么差别，资产差异并不是导致贫困户与非贫困户之间收入差距的根本原因。换言之，导致贫困与非贫困户收入差距的因素主要来自人的主观方面，即来自人的素质差距。这个道理可以用位于中国西南部的百色地区和位于中国中北部的吕梁地区两个贫困区 1980 年代中后期的有关数字来说明，见下表：

百色地区和吕梁地区贫困户和非贫困户耕地比较⁴⁶

⁴⁶ 表中百色地区数据来源：夏英筑《贫困与发展》第 359-369 页，人民出版社，1995 年 9 月，第一版；吕梁数据来源：吕梁市统计局《统计年鉴（1985-2000）》，2001 年 12 月。

		人均耕地 (亩)	劳均耕地 (亩)	劳动力负担人口(亩)
百色地区调查	贫困户	1.12	2.4	1.82
	非贫困户	1.35	2.51	1.86
	一般户	1.26	2.33	1.847
吕梁地区调查	贫困户	3.06	5.43	1.78
	非贫困户	3.19	6.0	1.87
	一般户	3.8	5,33	1.82

从上表指标比较中可以看出，在贫困户和非贫困户之间，土地资源并不是构成贫困户贫困的原因，其背后是人力资本的质量差异。这可以从对吕梁山区 1980 年代中后期农民受教育情况调查和分析中得到更充分的说明。

吕梁地区家庭人口、劳动力受教育情况表⁴⁷：

		贫困户 (A)	非贫困户 (B)	差距 (A) - (B)
平均家庭人口 (人)		5.28	4.81	0.47
户均劳动力 (个)		2.97	2.57	0.40
劳动力文化程度	文盲、半文盲 (%)	21.88	15.70	6.18
	小学 (%)	46.18	40.89	5.29
	初中 (%)	31.94	28.13	-6.98
	高中以上 (%)	0	7.56	-7.56

从表中数据可以看出，受教育程度与收入水平成高度的正相关关系，说明人口素质低下的决定性因素是教育水平，收入贫困的背后是一种深层次的知识贫困。贫富差距实际上就是教育差距、知识差距、素质差距。有什么样素质的人就有什么样的社会，有什么样素质的人，就能产生和利用什么样水平的生产力。低素质的人只能产生和利用低水平的生产力，其经济效率和经济效益必然低；高素质的人必然能产生和利用高水平的生

⁴⁷ 表中数据来源：吕梁市统计局《统计年鉴（1985-2000年）》，2001年12月。

产力，其经济效率和效益必然高。因此，消除农村贫困就必须消除贫困农民，消除贫苦农民就必须消灭知识贫困。只有教育和知识不被垄断时，人的生存和发展的能力和权力才能不被垄断，人们的素质才能全面提高，贫困才能全面消除。吕梁山区彻底打破“贫困文化”的限定，消除“贫困文化”的影响，最终消灭贫困农民，树立有效、立竿见影的对策，就是大规模地普遍地持久地消灭农村文盲，让贫困农民接受不付费的教育，让贫困农民的子女免费接受小学、初中、高中、大学教育，让未完成学历教育的贫困青少年农民免费接受技能职业教育。

二、关于吕梁山区反贫困斗争的扶贫方式问题

新的认识告诉人们，消除贫困不在农业而在工业和服务业，不在农村而在城市，不在资产而在知识。这就要求吕梁山区改变传统的扶贫方式，跳出就农业抓扶贫的思维定势、跳出就农村抓扶贫的地域局限、跳出就扶贫项目抓扶贫的工作方式。

跳出就农业抓扶贫的思维定势。吕梁山区的贫困人口长期生活在深山老林，世代务农，过着近乎原始的自耕生活，农业是他们生产生活的一切。这种自给自足的自然经济，这种囿于自然条件的限制与外部世界的隔绝，不仅导致贫困农民与外界交往能力的缺失，也使贫困农民的市场经济观念极度缺乏。他们乐于接受直接的给钱、给物、给救济的扶贫方式，他们易于接受农业生产扶贫方式，不太适应市场化的开发式扶贫。针对就农业抓扶贫的思维定势，吕梁山区的政府帮助贫困农村安装了电视、电话，现代媒体和现代通讯，沟通了贫困农民与外界的联系，贫困农民了解了丰富多彩的外部世界，贫困农民对现有收入、现有生活、现有环境越来越不满意，越来越不满足，产生了对现代社会文明的向往和追求，强烈要求摆脱传统生产方式和生活方式的束缚，在更广阔的天地里扩大见识，提高能力，增长财富，创造新生活。顺应贫困农民群众思想观念的变化，吕梁山区的政府必须转变扶贫理念，跳出就农业抓扶贫的思维定势，运用市场经济的手段进行新的开发式扶贫。

跳出就农村抓扶贫的地域局限。吕梁山区农村的生态环境恶劣、自然资源贫乏，贫困人口文化低、素质低、能力低，而人口增长又超出了资源的承载能力，使就农村抓扶贫受到很大地域限制。吕梁山区工业化和城市化的推进，为贫困农村的剩余劳动力提供了大量就业机会，为贫困农村利用区外、国外的资金技术开辟了多种渠道，为贫困农民

走出去创造了成熟条件，为贫困农民在农业以外的领域增加收入开辟了广阔的前景。因此，就农村抓扶贫的政策就不适应了，必须制定跳出农村的地域局限抓扶贫的新政策。

跳出就扶贫项目抓扶贫的工作方式。中国政府依托扶贫项目抓扶贫，曾是扶贫开发行之有效的方法。吕梁山区过去的扶贫项目主要集中在基础设施（道路、电力、水利、电视、电话）、基础生产条件（土石工程、生态工程）、旱作农业、养殖业、种草业、经济林业、中药材等。但项目扶贫有很大局限性，受地域限制，受资源限制，受难以改变的自然地理条件限制，项目扶贫的边际效益递减甚至变成无效投入。改善农业生产条件，即使投入再多，既不可能彻底改变吕梁山区沟壑纵横、梁峁交错的地貌地形，更无法改变吕梁山区农业靠天吃饭的现状。从 1985 年至 2005 年，吕梁山区贫困农村累积投入用于改善农业基本生产条件的资金有 25 亿元人民币，用于养殖、畜牧、经济林等增收项目的投入也超过了 15 亿元人民币。这些项目投入有见效快、脱贫快的特点，但遇病遇灾返贫也快。2001 至 2004 年，吕梁山区脱贫人口 57.45 万人，而重新返贫的人口就达 55.26 万人，返贫率达 90%。造成吕梁山区大面积返贫的现象，原因固然很多，但难以从根本上改变吕梁山区恶劣的自然条件才是真正的根源。吕梁山区自然条件不可能根本性改变，正是对项目扶贫效益的边际限定。因此，在吕梁这样自然条件恶劣的贫困山区，必须跳出已有项目扶贫的局限，在更广阔的领域里开发扶贫资源和开辟扶贫途径。⁴⁸

三、关于吕梁山区反贫困斗争的优势发挥问题

地球自身运动的结果，各个地区之间有着不同的地理气候条件，有着不同的资源条件，有着不同用途的物品，自然决定了每个地区都有自己的优势，每个地区都有一个优势发挥的问题。优势可能是现实的，也可能是潜在的。任何一个地区在商品交换存在的社会经济条件下，都要不断挖掘优势、创造优势、巩固优势、发挥优势。吕梁山区的反贫困斗争就需要立足现有条件，转化农业资源优势、改造传统产业优势、提升地理区位优势、创造人力资本优势。

转化农业资源优势。吕梁山区地理条件复杂，地貌地形多种多样，具有山地特有的土壤多样性（主要有褐土、栗褐土、棕壤、山地草甸土、潮土、黄绵土、粗骨土、红粘土、新积土等），海拔高度和光照时间参差不齐，昼夜温差大。境内南北距离长，最南端到最北端相差 2 个纬度。自然地理差异，使吕梁山区分为很多小区域，有多种不同的小气候，不仅生产适合于北方生长的所有农作物、干鲜水果、中药材、蔬菜等，也使吕梁

⁴⁸ 此问题数据来源：吕梁市统计局和相关县统计局《内部统计资料》（1978-2006 年）

山区生产的高品质的燕麦、荞麦、红枣、核桃、豆类、小米、中药材等农产品享誉国内外。吕梁山区森林总面积 51.1 万公顷，森林覆盖率 24.4%，主要树种有白皮松、油松、华北落叶松等；经济林 21 万公顷，主要有红枣、核桃、仁用杏、苹果、梨、桃、葡萄等；沙棘面积 84.73 万公顷，约占山西省沙棘总面积的 50%。吕梁山区的这些农业资源优势，绝大部分还是原材料或初级加工品，价值量很低，必须运用高新技术对这些资源性初级产品进行深加工，延长产业链，增加附加值，使吕梁山区的农业资源优势转化为经济优势。⁴⁹

改造传统产业优势。吕梁山区矿产资源储量丰富，其中最突出的矿产资源优势是煤。煤储量 404 亿吨，占山西省总储量的 15.26%；铁矿储量 9.87 亿吨，占山西省已知储量的 39%；铝土矿储量 10 亿吨，在山西省内占首位。吕梁山区煤焦、冶炼、化工、建材等传统工业，都是以矿产的资源优势为基础。传统产业使吕梁山区的资源优势得到了较好的发挥，煤炭年生产能力达到 4300 万吨，机焦年生产能力达到 2100 万吨，生铁、钢材年生产能力分别达到 448 万吨和 230 万吨，水泥年生产能力达到 402 万吨，氧化铝年生产能力达到 360 万吨，电力总装机容量 500 万 KW、运营变电站 165 座 375KV。位于吕梁山腹地设计蓄水量 8123 万 m³ 的横泉水库，将满足发挥资源优势对水资源的需求。吕梁山区正在建设成为国际性优质主焦煤生产基地、优质焦炭和煤化工业基地、铝工业基地，但传统产业的特点是高消耗、重污染、低效益，政府政策的重点是用高新技术改造吕梁山区的煤矿、铁矿、钢铁厂、水泥厂、铝厂，使传统产业走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。⁵⁰

提升地理区位优势。吕梁山区在中国共产党革命时期，具有武装割据的区位优势。中国共产党执政进入和平建设时期，原有的便于武装割据的地理优势变为劣势。交通、能源、水资源是提供地理区位优势的重要条件。山西省西部的吕梁山区，作为连接中国东西部的必经之路，已经建成的公路，正在筹建的铁路，规划中的机场，将为具有能源优势的吕梁山区创造出区位优势。

目前，吕梁山区的高速公路、国省道干线、县乡公路、村村通（公路）道路的四级交通运输网络正在形成，境内汾阳到离石的高速公路、离石到柳林的高速公路已建成通车，新建、改造县际公路 340 公里，县乡公路 292 公里、村通水泥路、油路 4023 公里，正在规划沿黄河高速公路。现有柳林到孝义的铁路，正在筹建的横贯吕梁东西的太（原）银（川）铁路，太原—古交—岚县的铁路，岢岚到瓦塘的铁路；特别是太原到宁夏的铁路建设，青岛到银川的高速公路建设，将与现有的青岛到银川的一级国道并行，成为三

⁴⁹ 此问题数据来源：吕梁市上报山西省人民政府统计资料，2004 年

⁵⁰ 此问题数据来源：吕梁市上报山西省人民政府统计资料，2004 年

条横跨吕梁东西全境，连接中国东西部交通的大动脉，将会从根本上大大改善吕梁山区的交通条件和大大提升吕梁山区的区位优势。

创造人力资本优势。吕梁贫困山区 350 万人口中有 290 多万农民，其中农村劳动力 114 万人。按现有耕地数量及产出水平计算，农业领域（包括牧、林、渔业等）只需 35 万劳动力，农业绝对剩余劳动力近 80 万人。吕梁山区的政府必须采取得力措施，把农村剩余劳动力转化为人力资本，使人口压力变为人口动力。⁵¹

首先是设立市、县（区）两级农村劳动力转移及培训领导小组，乡（镇）成立农村劳动力转移指导站，村设劳动力转移工作联络员。其次是建立培训体系，依托吕梁大中专院校和职业技术学校以及工会、青年团、妇女联合会等部门进行劳动力转移培训。再次是完善服务体系，市、县、乡建立农村剩余劳动力转移服务中心，为农村剩余劳动力转移提供公共服务。第四是扶持农业龙头企业不断扩大再生产，提供更多的就业岗位，吸收农村剩余劳动力就业。第五是推进农村小城镇建设，引导农村剩余劳动力转移，在境内城镇安家落户。第六是建立了省外劳务输出基地，依靠对外输出基地，向省外转移农村剩余劳动力。第七是根据市场需求，针对农民文化低、无技能的状况，创办速成班，编写速成教材，实行订单培训，降低培训成本，提高培训效率，使培训与转移、就业对接。第八是消除劳动力供需双方信息不对称。劳动力需求信息的滞后和不准确导致的“民工盲流”，给社会和农民都造成很大负担。政府扶持、组建劳务中介组织是解决劳动力需求信息不对称的有力措施。吕梁山区的政府采取的对策是对本区内和驻外劳务中介组织在资金和人员配备上以给予支持，帮助劳务中介组织建立电子化信息网络和数据库，支持劳务中介组织对全国劳务市场供需情况进行跟踪观测和研究，及时指导农村剩余劳动力劳务输出。第九是维护农民工合法权益。吕梁山区要使农村剩余劳动力能“转得出、站得住、可致富”，就必须对已输出的劳务工进行跟踪服务，做到“离家时有人送、旅途中有人陪、进厂时有人领、遇到困难时有人帮、发生侵权时有人管”。

四、关于吕梁山区反贫困斗争的软件问题

吕梁山区的硬件正在逐步得到改善，相比之下，社会传统制度等软件就上升为吕梁山区继续推进反贫困斗争的最大障碍。因此，必须解决吕梁山区反贫困斗争的软件问题。

有步骤地推进“公推直选”和支书、主任一人兼的制度。中共在农村也建立了党支部，党支部书记的产生以前由县、乡党组织指任。现在村党支部书记的选举，先由党员个人自愿报名，全体党员会议实行差额选举，选举结果报上一级党委批准后生效。村委

⁵¹ 此处数据来源：《吕梁市扶贫开发情况及“十一五”规划设想》，吕梁市开发局，2005 年 11 月

会主任的选举，同样先由村民个人自愿报名，全体村民大会进行直选，选举的结果报乡一级人民政府批准后生效。村支书和村主任一人兼，消除农村长期存在的两委矛盾，有利于节约社会成本，有利于提高效率。

有针对性的实行村干部委派制。在无人愿当干部的贫困农村，实行村支部书记和村委主任一人兼的委派制度。委派干部主要是市、县二级年富力强的科以下后备干部和刚毕业的大学生。这样既可解决贫困农村干部短缺的问题，也可解决贫困农村干部待遇不兑现的问题，还可超脱农村社会的宗亲关系和人情关系开展工作。

尽快普及贫困农村九年制义务教育。各级扶贫资金都要向农村义务教育倾斜，支持贫困山区农村因地制宜地创办寄宿制学校，全部减免贫困学生的学费，彻底消除今后再产生新文盲的可能。同时采取中央分配的扶贫资金中切出一块、市县二级各拿一点、企业赞助一点、社会募集一点的办法，建立以政府为主的支助贫困农民子弟升入大学就读的专门基金，激励贫困农民子弟上中专、上职高、上大学，使贫困农民子女通过上中专、上职高、上大学实现向城市、向非农领域就业转移。

积极推广和改进农村合作医疗。吕梁山区农村合作医疗网点少，医疗水平不高，医药收费却很高，农民极为不满，参与不积极。政府必须采取中央扶贫资金切一块、市县各拿一块的办法筹集资金，加大对农村医疗卫生事业的投入，提高农村合作医疗的技术装备；制定政策，鼓励大中专毕业的医务人员到农村医疗卫生第一线为农民服务；制订县、市级医院医护人员定期轮流蹲驻乡镇卫生院、村卫生所直接为农民进行医疗服务的制度；在科技、卫生、文化“三下乡”活动中，把卫生下乡纳入推广农村合作医疗的轨道，优先对贫困人口和参与农村医疗合作的人口提供诊疗服务；配合医疗卫生体制改革，刹住医药收费过高的歪风邪气。只有这样做，才能解决农村合作医疗服务不好，水平不高，农民不满的问题。

整合各种救济资金在贫困山区农村进行建立低保制度的试点。吕梁山区的不少城镇人口和全部农村人口均未能享受养老保险和医疗保险。没有健全的社会保障体系，农村贫困人口脱贫就没有保障，就无法稳定地脱贫，就难以阻止其重新返贫。按照现实条件在吕梁山区建立社会保障体系，是一个长期的艰苦的过程，需要一定的资金，需要好的办法，需要一定的资金与好的办法相结合。二十多年的全国扶贫开发活动，中央财政性专用扶贫资金和大量的扶贫贷款，从中央到乡镇一级的行政机关、事业单位包点扶贫的捐资捐物、有关企业捐助、社会各界捐助、海外侨胞捐助、民政部门的救济等等，集中起来对一个贫困县或贫困乡镇来说就是一笔不小的资助，这使贫困农村的社保有了较以前多得多的资源和手段。但这些捐助资源存在资金来源多样，使用分散，效果不到位等问题。吕梁山区的政府将这些资金集中用于一个乡、一个县，就可以在县、乡建立起较

稳定的低保制度，解决这些县、乡贫困人口和弱势群体的低保问题。这种办法，应先在各种捐物、救济比较多的农村以乡镇为单位先行试点，不断完善，逐步推行。

解决扶贫工作统筹安排和扶贫合力不集中的问题。经过二十余年的扶贫开发实践，吕梁山区摸索出了许多好经验：手段上的综合性扶贫，主体上的多元化扶贫（党、政、群、企及社会各界一起），方式方法上的多渠道扶贫（市、县两级下派干部挂职或组成工作队“带乡包村”扶贫，中央、省有关部门派员组成工作组或挂职“包乡蹲村”扶贫；东西部“结对子”扶贫），力量上的动员全社会扶贫（全社会党政、机关事业单位人员都参与扶贫，且每年定人定点定项目定任务，人员可以定期轮换，任务一定三年或五年不变，考核验收按绩效进行奖罚）。所有这些扶贫方式都为吕梁山区的扶贫开发做出了重要贡献。但由于贫困地区各级干部普遍存在急切脱贫心理，扶贫工作重点一直放在贫困人口的脱贫上，对于扶贫工作及其扶贫主体本身存在的行为不协调和合力不集中的问题，一直未予以足够的关注和解决，导致扶贫工作出现许多事倍功半的后果：扶贫中各工作组各自为政，规划和项目建设缺乏全局性和长期性考虑，一些区域性的扶贫项目不能统筹规划、统一安排，造成人力、物力和财力的浪费；扶贫项目资金是谁跑下资金谁花，谁跑下资金谁用，资金使用上不够集中，结果是那个工作组也上项目，那个项目也管不了多大作用，都不能从根本上解决问题。扶贫工作队（组）来自中央、省、市、县各级党政机关和事业单位，中央、省、市、县工作队（组）的领队，级别都高于等于下派地区的领导级别，下派地区只能充当服务员的角色，起不到应有的组织、领导、协调作用，形不成应有的扶贫合力，有些扶贫工作队有些县、乡、村的扶贫规划不尽科学不切合当地实际，导致扶贫工作一定的盲动性，收不到应有的效果。机关单位在包扶中换点频繁，便很容易使包扶成果所前功尽弃、半途而废，出现工作队到则脱贫，工作队撤则返贫现象。

为了解决上述问题，提高扶贫工作的组织效率，防止扶贫领导工作本身的内耗，使扶贫工作更富有成效，首先要制订科学合理的考核办法，使扶贫工作责任制和考核办法在适应各地、各村不同具体实际的同时，兼顾扶贫工作的整体性和长期性需要。其次要规定中央、省级青年领导干部定点包点（一个贫困县或一个贫困乡）扶贫，并负责制定所包县、乡的扶贫规划、年度目标任务、稳定脱贫时间等，承担定点包点的扶贫工作总责任人和第一责任人的责任。再次要组织专家、当地领导、有关科技人员等，对每个贫困片（区）、贫困县、乡、村进行全面、系统、深入、详细的调研论证，制订县、乡、村的脱贫规划，找到适于当地的脱贫思路和办法，并在扶贫实践中不断地总结和完善，科学指导当地的扶贫开发工作。最后要全面动员组织从中央到地方各级（包括发达地区）所有的党、政、事业单位，群众组织，社会团体，国有和非国有企业等，都定点包扶一

个贫困地区的贫困村，扩大帮助贫困地区贫困村的覆盖面，使更多的贫困村都能有一支工作队帮助脱贫致富，什么时候稳定脱贫，什么时候最终撤离工作队（组）。

吕梁山区实施以上这些对策，将进一步丰富和完善吕梁山区扶贫开发的“吕梁模式”，为吕梁山区的反贫困斗争取得新成效，开辟新的路径、积累新的经验、指明新的方向。

结论

收入贫困是最低层次的贫困，是贫困的核心问题，是一切贫困问题的源头。消除收入贫困是解决一系列后序高层次贫困的基础，反贫困首先要消除收入贫困。本文的主题就是研究和解决吕梁山区的收入贫困问题。

吕梁山区农民的贫困主要是收入贫困。只有长期坚持不唯上、不唯书、不唯经典、只唯实的唯物主义立场，只有长期坚持把中国政府的扶贫政策与吕梁山区的实际情况相结合的思想方法，才能认识到这一贫困问题的实质，才能找到反贫困斗争最根本的、最简单的、最直接的、最容易满足贫苦农民需求的真谛。

《中国吕梁山区贫困问题研究》的目的，就是为了通过认识吕梁山区的自然、社会、经济、政治、技术、历史、文化规律，总结吕梁山区反贫困斗争的经验，提出吕梁山区反贫困斗争的对策，选择解决吕梁山区收入贫困的最佳途径，并为中国政府解决山区贫困问题做出示范性探索。

《中国吕梁山区贫困问题研究》的唯一性、原则性，使这一研究具有了独到的学术价值，不仅可以填补中国吕梁山区贫困问题学术研究的空白，可为继续研究中国吕梁山区的贫困问题积累知识，可为中国吕梁山区制定反贫困对策提供科学指导，可为中国政府完善扶贫开发战略提供决策支持。

《中国吕梁山区贫困问题研究》的理论意义在于：把中国政府的扶贫开发政策与吕梁山区的实际情况相结合产生的“吕梁模式”，改变了传统的单纯“输血”的扶贫政策，验证了作者所运用的发展经济学原理和唯物辩证法的正确性和长期有效性；回答了在中国目前象吕梁山区这种生态环境极端恶劣、人民生活极端贫困、思想观念极端陈旧的地区，扶贫开发后期的扶贫攻坚阶段所应采取的对策是什么。这一研究成果对于解决普遍性贫困问题和特殊性贫困问题都具有典型性和示范性。这一研究成果启发人们认识吕梁山区目前的发展所支付的环境、资源、社会成本巨大，政府和人民拥有的实际上是负资产。这对于指导集中连片的贫困山区进行科学的反贫困斗争，更具有重大的现实意义和深远的历史意义。

吕梁市是典型的山区，山区面积 19405 平方公里，占全市总面积的 92%。由于吕梁山区生态环境太恶劣，人文环境太落后，政府公共投入太不足，市场竞争太残酷等原因，吕梁山区的农民始终处于时温时不温、时饱时不饱的状态。这不是吕梁山区的官员和百姓不努力，而是人们在大自然面前太渺小，人们头脑中的观念太过时，人们的习惯性言行太顽固，人们手中拥有的资本和技术太短缺。当人类进入 21 世纪的时候，按世界银行每人每天消费 1 美元的标准计算，吕梁山区有贫困人口 190 万，占全区农民的 90%以上。虽然中国政府给吕梁山区安排的财政扶贫资金从 6000 多万元增加到 8000 多万元，贫困人口人年均所得也只有 50 元人民币，折合美金约 7 美元。也就是说，按世界银行每人每天生活费 1 美元的标准计算，中国政府每年给吕梁山区贫困人口的财政支持，也只够贫苦农民生活 7 天。

吕梁山区人民在长期的反贫困斗争中创造的“六基一控”+“一主三化”的吕梁模式，作为吕梁山区近30年反贫困斗争的重大实践，是吕梁山区反贫困斗争的真实历史纪录，是从自己的实际出发摸索出的成功经验，基本符合中国中西部黄土高原的实际情况，对中国中西部欠发达地区的扶贫开发具有借鉴意义。

随着全球经济一体化程度越来越高，中国经济成长的步伐越来越快，国内外对能源的巨大需求给吕梁的反贫困斗争带来了一系列机遇和挑战。机遇主要有：经济全球化和中国对外开放带来的机遇，山西能源重化工业基地建设带来的机遇，中国西部大开发战略和中部崛起战略带来的机遇，中国政府扶贫开发政策带来的机遇，等等。这些机遇都能与吕梁山区扶贫开发的资源条件和劳动力优势对接，为吕梁山区的反贫困斗争提供新的机会和新的动力。挑战主要来自残酷激烈的市场竞争，农民抱着过时的观念，自然环境恶劣恶化等。这些挑战会加大吕梁山区扶贫攻坚的难度和变数，使吕梁人民的反贫困斗争面临着严峻考验。

为了更富有成效地继续推进吕梁山区反贫困斗争向纵向发展，解决吕梁山区剩余贫困人口的扶贫攻坚问题，在坚持“吕梁模式”的基础上，必须针对吕梁山区反贫困斗争面临的机遇和挑战，针对吕梁山区贫困和反贫困的现状和特点，确定可以和外部环境条件相对接的资源比较优势和产业比较优势，制定更有针对性的反贫困战略规划和战略对策，切实解决思想认识、扶贫方式、优势发挥、软件改善等一系列的深层次问题。

吕梁山区反贫困斗争的经验说明，收入贫困问题，完全靠市场经济的力量解决不了。贫困山区的农民本身就是市场经济的弱者，政府必须承担起贫困山区贫苦农民的社会保障和公共设施建设的责任。

吕梁山区反贫困斗争的经验说明，贫困山区的贫苦农民，既是贫困的受害者和扶贫的受益者，又是反贫困斗争的主体。政府必须帮助他们解决教育、医疗、资金、技术等，提高他们自身的生存能力和发展能力，才能使他们最终彻底摆脱贫困。

吕梁山区反贫困斗争的经验说明，贫困山区贫困成因的两大基本因素——生态环境的极端恶劣和人文环境的极端落后所具有的历史顽固性，决定了反贫困斗争的长期性和反复性。中国政府解决贫困问题，不可能一蹴而就，不可能一劳永逸，必须长期坚持反贫困斗争。

吕梁山区反贫困斗争的经验说明，一个地区的反贫困斗争绝对离不开国家的发展战略和国家的生产力布局。只有把贫困地区的反贫困战略和规划纳入国家的发展战略和国家的生产力布局，贫困地区的反贫困斗争才有可能卓有成效地进行下去，才有可能尽快地解决收入贫困问题。

吕梁山区反贫困斗争的经验说明，一个地区的反贫困绝对离不开外部世界的要素输入。只有外部世界的资本要素和技术要素输入贫困地区，其利益的诱惑力足可以改变贫苦农民头

脑中的价值观时，足以撬动贫苦农民离开故土时，贫苦农民才会挣脱旧传统的桎梏，拼力和拼命同贫困作斗争。

吕梁山区反贫困斗争的经验说明，一个地区的反贫困斗争绝对离不开对大山外花花世界的了解。只有当大山外花花世界令贫苦农民羡慕和惊讶时，只有贫苦农民也想进入花花世界分享现代文明时，贫苦农民才会冲破大山的封闭，挤进花花世界的大潮里。

中国现时的农村土地集体所有制，在很多情况下，使农民的土地权利以“集体”的名义受到权利的操纵和侵犯，很多地方农民的土地成了政府的“第二财政”，农民的土地被随意以低价征用高价转让，而农民却很难从自己承包的土地被征购中得到足够的资金补偿，从而使他们沦为没有生存保障的失地农民。这种情况的发生是因为中国农民还不是土地的所有者，还不拥有土地所有权。这种状况必须改变，给农民以土地处分权。土地制度改革的底限，至少应给予农民建立在永佃权基础上的土地处分权，使农民有权通过对自己承包的土地转让、出租、入股等方式获得收益，使农民有权以自己承包的土地做抵押向银行等金融机构或其他有关部门申请贷款，使农民有权要求从自己承包的土地被征购中得到足够的资金补偿。这样的土地制度才能为被迫失地的农民和自愿离乡的农民摆脱贫困创造条件，这样的土地制度一方面可以使失地农民的生活得到保障，另一方面可以使农民得到职业转换（从农业领域转向非农领域就业）的启动资金。

中国农村基层党支部、村委会是中国党政权力在农村的延伸。当农民的利益和现行制度、政策发生冲突时，农村党支部、村委会作为中国党政权力在农村的代表，很难维护农民利益。目前，中国农村尚设有农会之类的农民自己的组织，而没有组织的分散的农民是无力应付各种风险的。农民只有自己组织起来，通过农民自己的组织代表农民和政府对话，形成农村民意表达机制和农村民意诉讼渠道，农村的社会矛盾才能得到调节。农民有组织的利益表达会比分散的农民个体的利益表达更理性、更有力、更有效。

建立全国统一的《支农法》，依法确立城市反哺农村，工业反哺农业的转移性支持补偿机制，让农村分享改革开放和经济发展成果，消除对农村、农业和农民的各种歧视性政策制度等不平等待遇，提高对农民的贷款扶持力度，提高支农资金流动的透明度，为农业增产、农民增收提供政策支持和法律保障。

户籍制度和身份界限是中国农民外出打工和在非农领域就业的严重障碍。这种户籍固化、身份排斥，使外出务工就业的农民成为“二等公民”，无法享受城市市民享有的各种福利待遇，使农民在外打工上了年纪只好“告老还乡”，不得不再回到农村种地务农。这就势必造成越来越多的农民留在越来越少的土地上，使农民无法最终摆脱贫困。因此，改革户籍制度，消除中国城乡居民的身份界限，让农民自由迁移，不断地从土地上减少农民，就成为农民走向工业、走向城市的制度性革命。

中国农民的贫困，在很大程度上是由于几十年来教育的权利和机会不平等造成的。教育公平是一个社会的最大的公平，它不分出身的高低贵贱，使每个社会成员从小就处于教育平等的起跑线上。教育制度的安排要让知识改变命运成为贫困农民的应有权力。只有当知识不被垄断时，财富和权力才不会被垄断。打破知识垄断，就是缩小知识差距。这就必须从两个方面大力发展中国农村教育：一方面真正落实普及农村九年制义务教育，让所有农民子弟都能从小接受基础教育；一方面要大力发展面向农村服务农民的农业技术教育，培养一批有文化知识、懂经营管理、会科学种田的新型农民，并为剩余农业劳动力向城市转移和在非农领域就业，进行各种职业技能培训，使他们转得出，站的住。

中国的贫困具有显著的制度性贫困、政策性贫困、腐败性贫困特征。中国农民贫困在很大程度上是由半个多世纪的城乡二元结构造成的；中国的贫困与中国的发展战略、增长方式关系很大；中国政府及其官员过多地占用公共资源，政府开支庞大，造成公共开支的社会保障资金短缺。这些制度性、政策性层次问题不解决，中国的贫困问题就不能得到解决。

消除贫困，是现代人类社会最起码的公平和正义，是最起码的生命平等的人权保障。只要中国还有人因贫困生存受到威胁，只要中国还有人温饱问题没有解决，中国政府所倡导的基本人权——生存权和发展权就是一句空话。

消除贫困，是中国政府当前追求的科学发展观、和谐社会、全面小康、新农村建设的题中定有之义。在当今中国，所谓科学发展观、所谓和谐社会、所谓全面建设小康、所谓新农村建设，都必须以消除贫困为起码条件。不消除贫困，这一切构想和目标都有可能落空。

无论是贫困地区的反贫困纳入国家的发展战略和生产布局，还是外部世界向贫困地区输入资本和技术，或者是贫困地区的人们扛着袋子、拄着棍子走出大山，都需要中国各级党委、各级政府、各级干部的扶助；而中国各级党委、各级政府、各级干部在贯彻中央政府的扶贫路线、方针、政策和分配扶贫资金、物资等扶贫资源时又是有缺陷的。这正是中国政府解决贫困问题的两难抉择，也是作者今后继续研究贫困问题的难点、热点、重点。

无论是中国政府的意识形态还是中国政府的的社会制度，或者是中国政府的政策和官员的话语，按目前中国政府的财力都有条件解决山、老、边、贫地区农民的最低生活保障。前总理朱镕基曾说，如果我们的财政收入达到两万亿，我们就可以解决贫苦地区的贫困问题了。可今天的中国，一方面财政收入已达四万亿元人民币，另一方面数千万极贫人口的吃饭、穿衣、住房、上学、看病等基本生存问题还未得到解决。这又是中国政府从分配制度上解决富人越来越富和穷人越来越穷问题的两难抉择，也是作者今后继续研究贫困问题的重点、热点、难点。

中国吕梁山区的贫困问题，是中国农村贫困问题的缩影。吕梁山区的贫困问题，已不仅是吕梁山区自身的问题，完全靠吕梁山区自身的力量也无法彻底解决。同样中国农村的贫困

问题，也不能完全靠各个贫困村、贫困乡、贫困县、贫困市、贫困省解决，必须运用国家的政权力量和财政力量从国家层面上统一解决。只有中央政府运用政权力量和财政力量抓住扶贫攻坚中最关键、最紧迫，影响范围最大的问题较快地加以解决，中国农村贫困问题才会有制度层面的突破。作者赞同亚洲开发银行首席经济学家汤敏先生《财政投放要体现“雪中送炭”》一文⁵²的观点，认为应该向中央政府提出政策性建议。作者也同样认为最急需而且财政能力又是可以解决的贫困问题，首先是建立农村最低社会保障系统，解决还没有达到温饱人群的问题。这一部分人群还在生存线上挣扎，不予以及时帮助，就有生存的危险。其次，政府要加大扶贫投入力度，争取用公共财政支持的整村推进的扶贫方式能覆盖全国所有的贫困村。三是要基本上解决农村免费义务教育。四是全面建立包括大小病统筹在内的新型合作医疗体系，减轻农民负担。最后，在条件允许的情况下，对贫困大学生减免学费。这些国策的主要受益者是八亿农民，特别是贫困农民。这些都是当前中国社会中最急切要解决的问题，对稳定社会，减少收入分配差距，实现均衡发展都是必不可少的。这些都是公共财政最基本的职能，理应在政府新增预算中排在最优先地位。

中国农村扶贫取得了举世瞩目的巨大成就，未获温饱农村贫困人口从 1985 年的 1.25 亿减少到 2004 年底的 2600 万。未获温饱的农村贫困人口（即人均年纯收入低于 680 元以下的人口）主要是缺乏正常的劳动能力或基本生存条件的，其中有 560 万人（占 20%）为五保户，979 万人（占 35%）为残疾人口，800 万人（占 28%）居住在不适宜人类生存、条件恶劣的地区，最终需要搬迁移民的（这三类人口之间有部分重叠），也有相当大部分是患有长期慢性疾病或体弱多病丧失或部分丧失正常劳动能力的。对这几部分贫困人口继续沿用开发式扶贫方式，不仅成本极高，而且也很难根本解决问题。这也就是为什么近年来扶贫效果不断下降的根本原因。国家的公共财政政策应该尽快建立覆盖整个农村的最低生活保障制度。统计专家测算，80 亿元人民币的预算，就可以解决未得温饱人群的生存问题。这就能从制度上彻底解决所有农村人口的基本生存权问题，可以极大地减小和避免因温饱问题解决不当引起的社会问题。

除了 2600 万贫困人口之外，中国农村中还有着将近 6000 万人均收入低于 860 元人民币（低于人均 1 天 1 美元的国际扶贫线）。帮助他们脱离贫困，也是公共财政的首要任务之一。在众多的扶贫方式中，财政支持的整村推进扶贫方式，即通过参与式的方法，在一个村的范围内根据需要同时实施从道路、供水等基础设施，到教育、卫生等社会发展项目，还有种、养殖业等增收项目等。贫困村的农民通过多次讨论，最后投票选出来的项目，能最大限度地满足农民的需求，农民也会认真监督，扶贫效果较好。但是，由于扶贫资金的不足，按现在的投入水平，对于很多的贫困省来说，需要将近 20 年才能使每个贫困村被覆盖一次。贫困专

⁵² 汤敏：《财政投放要体现“雪中送炭”》载于《今日中国论坛》2006 年第 12 期

家计算，国家财政列出 1250 亿元的扶贫资金预算，就可覆盖到所有的贫困村，这样才能保证使全国的贫困村彻底改变面貌。

从国际比较看，免费义务教育是大多数国家的共性选择。发达国家从早期的 6 年义务免费教育制度，逐步提高到 8 年、10 年，最终实现包括大学和幼儿园在内的广义免费教育制度。在发展中国家，免费义务教育也十分普遍，亚洲国家更是以重视教育著称，大多数国家都已实行免费义务教育。鉴于义务教育的公益性与普遍性原则，中国政府已经确认义务教育为政府的份内职责。九年义务教育制度对提高入学率和改善基础教育状况发挥了不可估量的作用。但是，由于中国义务教育的学生基数大，财政底子薄，在过去的很长一段时期内，国家财政虽然负担了绝大部分经费投入，但学生贫困家长也要负担部分费用。亚行专家匡算，国家财政每年增加开支 210 亿到 845 亿元，实行农村免费义务教育，就可把学生和农村贫困家庭，特别是农村贫困家庭与城市贫困家庭从义务教育的重负下解放出来。这是中国教育史上的又一重要里程碑。免费九年义务教育使农民减少支出，其效果不亚于免除农业税。

中国农村卫生条件比较恶劣，因病致贫已经成为农村贫困最主要的原因之一。在改革开放前，中国曾用很低的成本建立了举世瞩目的合作医疗制度、农村三级预防医疗保健网以及乡村医生队伍。改革开放后，原有的合作医疗体系随着人民公社的解体而崩溃。看病就医是关系到八亿农民健康的大问题，建立新型合作医疗体系是扶贫攻坚的重要任务。新型农村合作医疗是以大病统筹为主的农民自愿参加，政府提供一定补助的医疗互助制度。根据试点的经验要使全体农民参加新型合作医疗组织，以每个农民政府补助 20 元计算，共需要财政资金 160 亿元人民币。因此，中央财政应拿出 240 亿元人民币，建立一个覆盖全体农民的新型合作医疗体系。即包括公共卫生服务在内大小病均统筹的新型农村医疗卫生体系。

贫困大学生全免学费。在条件允许的情况下，还可以考虑减免贫困大学生的学费。解决贫困大学生上学难的问题，不能靠一刀切式地减少学费。对于人均收入不足 1000 元的农村贫困家庭来说，即使大学学费减少到扩招前的每年 3000 元，他们也交不起。即使借了助学贷款，由于家庭负担太重，他们也可能还不起贷款。这个问题不解决，会严重影响贫困学生家庭的生活，会严重影响贫困学生对共产党和政府的态度，会严重影响社会的稳定。因此，政府要从根本上减轻贫困大学生的负担，最好的办法是跳出当前“一刀切”式的收取学费的方式，政府每年拿出 45 亿元对 20% 左右贫困大学生的学费全免。

国家财政尽快建立农村最低社会保障系统，支持整村推进扶贫方式覆盖所有贫困村，实行对农村与城市贫困人群的九年免费义务教育，资金建立一个覆盖全体农民的新型合作医疗体系，减免贫困大学生的全部学费，基本上解决上述农村贫困中最急需解决的问题，财政每年至少要拿出 727 亿元人民币。中国近年来每年新增财政收入为 5000 亿元。用新增财政收入 15% 左右就可以基本上解决这些迫切需要公共财政收入的重要问题。也就是说，即使现在有的

政府支出格局基本不变的条件下，在当前的财力下，也是完全可以做到的。如果上述建议变成基本国策，几乎八亿农民每个人都能受益。解决了农民的教育与医疗这两大负担，平均每年直接多给农民补助 500 亿元。政府减少了农民的负担就等于增加了农民的收入。这是在减免农业税后大举减轻农民负担的又一重大措施。当这些国策真正实施后，特别是贫困地区的农民受益最大。对他们来说，不但享受到了与其他农民一样的免费义务教育，大小病统筹等实惠，还通过整村推进式的扶贫方式，大大改善了生活与生产条件，通过整村推进中种养殖等增收项目能使他们增加收入。对于极贫困户来说，他们还能享受到农村低保的照顾，生活有了基本保障。他们的子女从小学到大学也能全部得到免费，将使他们的下一代能够摆脱贫困。

参考文献

国务院地区经济开发领导小组办公室编译：《国外贫困研究文献译丛》，改革出版社，1993年8月，第一版。

胡鞍钢：《知识与发展：21世纪新追赶战略》，北京大学出版社2001年9月，第一版。

胡鞍钢、李春波：《新世界的新贫困：知识贫困》载《中国社会科学》2001年第一期。

李昌平：《我向总理说实话》，光明日报社，2002年版。

大卫·李嘉图：《李嘉图著作和通信集》，商务印书馆出版，1962年版。

李小云等：《中国农村情况报告》，社会科学文献出版社，2004年12月第一版。

刘坚：《新阶段扶贫开发的成就与挑战——〈中国农村扶贫开发纲要（2001-2010年）〉中期评估报告》，中国财政经济出版社，2006年7月，第一版。

吕梁市扶贫开发局，《吕梁市扶贫开发情况及“十一五”规划设想》，内部资料，2005年11月

吕梁行署扶贫开发局编，《扶贫开发文件选编》第一册，内部资料，2002年3月

吕梁行署扶贫开发局编，《扶贫开发文件选编》第二册，内部资料，2004年5月

吕梁市统计局《内部统计资料》（2000-2005年）

吕梁市统计局和各相关县统计局《内部统计资料》（1978-2006年）

吕梁市统计局《统计年鉴》（1985-2000年），2001年12月

吕梁市2004年上报山西省人民政府统计资料

任福耀、王洪瑞：《中国反贫困理论与实践》，第22-24页，人民出版社2003年11月，第一版。

山西财经大学国际贸易学院编，《世界经济参考资料摘编》内部资料，第一、二、三册，2000--2005年

亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》上卷，商务印书馆出版，1972年版。

谭诗斌：《贫困概念的经典释义——贫困经济与理论探讨之一》新疆扶贫信息网2005年6月24日。

汤敏：《财政投放要体现“雪中送炭”》载于《今日中国论坛》2006年第12期

王国良：《中国扶贫政策——趋势与挑战》社会科学文献出版社，2005年10月，第一版。

温铁军《三农问题的世纪反思》，三联书店，2004年版。

夏英筑：《贫困与发展》，人民出版社，1995年9月

谢子平、宋洪远：《中国农村研究报告》，中国财政经济出版社，2006年2月，第一版。

亚洲开发银行报告《中国贫困状况》2003年9月

杨友孝：《中国农村可持续发展、评估与对策研究》，中国财政经济出版社，2002年9月，第一版。

张招生：《农村全面小康社会解读》海天出版社，2004年11月，第一版。

中国国情与发展研究所编，《中国扶贫开发政策文件汇编》内部资料，2004年8月

中国国情与发展研究所，《中国扶贫开发理论文献汇编》，内部资料，2005年8月

中国国情与发展研究所，《中国扶贫开发经验材料汇编》，内部资料，2006年8月

中华人民共和国国务院新闻办公室，《中国农村扶贫开发》，2001年10月15日

朱玲、蒋中一：《以工代账与缓解贫困》上海人民出版社，2006年11月，第一版。