

首都经济圈的贫困带成因与消除贫困的建议

左 停¹, 刘晓敏², 王智杰¹, 陈 莉¹

(1. 中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100094; 2. 河北经贸大学 经济研究所, 河北 石家庄 050061)

摘要: 文章通过对首都经济圈贫困带的区位、历史变迁、体制三方面贫困成因分析, 提出立足长远制定和实施扶贫政策、借“首都经济圈一体化”之力解决“环首都贫困”、建立健全生态补偿机制的建议。

关键词: 首都经济圈; 贫困带; 成因; 建议

中图分类号: F061.5 文献标志码: A 文章编号: 1004-9940(2009)05-0069-04

The Reasons Poverty Belt of Beijing Economic Cycle and the Suggestion of Against Poverty

ZUO Ting¹, LIU Xiao-min², WANG Zhi-jie¹, CHEN Li¹

(1. College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100094, China;

2. Institute of Economic Research, Hebei University of Economics & Business, Shijiazhuang 050061, China)

Abstract: Through analysis the location, historical vicissitudes, regime reasons about poverty belt of Beijing Economic Cycle, proposed the suggestion of foothold long-term formulation and implementation poverty-alleviation policy, borrowing the strength of Beijing Economic Cycle integration solution the poverty surround Beijing, established perfect ecology compensation mechanism.

Key words: Beijing Economic Cycle; poverty belt, reasons; suggestion

一般学者将承德、张家口两市的全部县区(21个)及保定的易县、涞水和涞源共计24个县定义为“环京津贫困带”, 首都经济圈贫困带的贫困现状表现在多个方面, 它不仅表现在整体经济发展缓慢、个人经济收入水平低, 还表现在交通、饮水、教育、医疗等基础设施薄弱、生态环境差和农民生计途径单一。首都经济圈贫困带作为一种特殊的贫困现象, 如果任其发展, 将会带来一系列社会问题, 使贫困状况进一步恶化, 最终也必将通过生态环境和资源的利用直接威胁北京的可持续发展。

一、首都经济圈贫困带的贫困成因分析

(一) 特殊的地理位置和敏感的区位地带

首都经济圈贫困带为京津冀平原地区的生态屏障, 是北京水源地和风沙源的重点治理区。脆弱的自然环境使得该贫困带成为自然灾害的多发区。同时, 农业是农民生计的主要来源, 灾害的频繁发生使得农业本身的发展具有极大的脆弱性。由于贫困带本身特殊的地理

位置, 再加上北方少雨多旱的天气, 使得占全国人口1%的首都都市圈平均只拥有全国1%的水资源总量, 而其中北京81%的用水、天津93%的用水都来自河北。作为京津的水源地, 河北为了给京津提供充足、清洁的水资源, 不断提高水源保护标准, 加大对这一地区资源开发和工农业生产的限制, 因而不可避免地制约了该地区的经济发展。正是自然资源尤其是水资源的缺乏, 再加上多发的自然灾害, 使得首都经济圈贫困带虽然处于中国东部的区位, 却只有中国中部的发展水平。

(二) 复杂的历史变迁

从历史上来讲, 首都经济圈贫困带处于沙化严重的坝上高原、石漠化严重的燕山和太行山区、盐碱遍地的黑龙港流域, 几百年来一直就是穷困之地, 这一地区的持续贫困和生态破坏与历史上多次的重大决策失误有直接关系。明朝时期的大规模毁林建城、清朝时期的大规模移民、民国时期的大规模屯兵和解放后“以粮

收稿日期: 2008-12-23

基金项目: 加拿大国际发展研究中心(IDRC)“中国高等教育中参与式学习和课程体系建设研究”项目资助, 项目编号为102009-001; 2008年河北省社会科学发 展研究课题“环京津生态圈补偿机制研究”资助, 课题编号为200801026

作者简介: 左 停(1964-), 男, 江苏滨海人, 副院长, 教授, 博士生导师, 研究方向: 农村发展政策研究; 刘晓敏(1975-), 女, 河北保定人, 助理研究员, 博士, 研究方向: 农业经济与公共政策分析; 王智杰(1975-), 男, 山西五台人, 在读博士研究生, 研究方向: 农村发展与自然资源管理; 陈 莉(1985-), 女, 湖北随州人, 硕士研究生, 研究方向: 农村发展与自然资源管理。

为纲”等都当地经济社会的可持续发展和生态环境产生了极为严重的破坏,使得当地在历史上要么河流泛滥,要么干旱少雨,要么就是战争连绵,造成了今日的贫困格局和贫困带的形成。

从行政区划上来讲,自1949年解放以来,出于城市发展的需要,京津冀行政区曾经做过多次调整。第一次调整是在1952—1958年,原属于河北省的11个县陆续划归北京;1958年2月天津市划归河北省,其省会也因此由保定迁往天津。1966年,随着天津被立为直辖市,河北省的省会又由天津重迁回保定市,随后1968年又由保定迁往石家庄。1973年,国务院又将河北省的5个县划归天津市,原来的天津地区改为廊坊镇。正是这种多变的行政区划格局,使得河北省人缘、业缘和地缘变得很复杂,经济投资也因此很不集中,经济发展中心在不断地转移,产生的效益非常有限。

(三) 现有体制方面的原因

目前,不少学者在对首都经济圈贫困带或环京津贫困带的贫困原因进行分析时,都普遍认为制度因素和目前京津冀功能定位不清在其中起了很大的作用,具体表现在以下几点:

(1) 对贫困带地区的生态补偿不合理

在生态环境改善建设的成本上,贫困带所耗费的资金相对于其本身的财力来说是巨大的。为了促进首都周边地区生态环境的改善,河北省从1990年即开始了对生态环境建设的投入,仅承德市1990—2000年十年间在此方面的投入就超过20亿元,每年投入近2亿元,平摊到每个县为3000多万元。巨大的投资改善了生态环境,享受到生态环境改善的不仅仅是河北,北京也因24县生态的改变而气候好转,沙尘暴天气由2000年一年12次的发生频率转变为三年才发生一次。从生态伦理上来说,河北投入巨资来改善生态是必需的,也是应该的,但是从社会公平及现实贫富差距上来说,北京应给予河北一定的生态补偿,国家在补贴上也不应全国一刀切,不同地方应视情况不同补贴力度也应有所不同,这样才不失制度的公平性和合理性。

(2) 贫困带水资源对京津地区的无偿供给

在水资源的供给上,国家为了维护北京的饮水安全,从政策上对贫困带的部分企业和项目进行取缔和限批,而没有以资金或其他方式对当地农民给予任何补贴,贫困带地区因此项政策的实施付出了很大的现实成本和发展成本。为保证进京水源的水质和水量,政府要求大规模压缩工农业用水,禁止发展一切耗水型产业,关停效益可观而耗水多、排污标准低的企业,

投资建设一批城市污水处理厂,限制化肥和农药使用,由此使得农民农业收入和务工收入大幅降低。

(3) 行政区划功能定位不清

在行政管理体制中,首都经济圈贫困带所处的省份是全国省级行政区划切割最严重、体制性障碍最突出的地区,从实践来看,“经济圈”内行政级别越多,往往也意味着越高的交易成本,内部统一协调能力也较差,这种行政体制也是造成贫困带地区贫困的一个重要体制原因。

同时,京、津、冀三地作为中国第三个经济增长极,其相互之间的功能定位混乱也是造成贫困带形成的一个原因,主要体现在其行政隔阂上,三者没有形成统一的整体,缺少公共对话的平台,缺少统筹能力,各自为政的现象比较严重。在过去的发展中,主要体现在相同设施的重复建设、运输网络饱和和状态的不均衡、基础设施建设整体性较差、效率不高且处于无序竞争的状态。在一些区域性港口、机场、跨地区高速公路和城际快速通道建设中,缺乏必要的统筹安排。由此可见,决策管理者各执一方,政策单一、不协调是导致贫困带形成的决定性因素。

(4) 贫困带基础设施建设投入不足

河北省与北京、天津相比,贫困带的基础设施拥有量严重落后于北京、天津。落后的基础设施直接降低了农户的物质享有量,使得农户只有较少的教育资源、较差的卫生医疗和恶劣的交通路况,再加之农户文化素质偏低,信息闭塞,如此种种均加剧了农户的贫困状况。

(5) 贫困带产业结构不合理

从产业结构上来说,首都经济圈贫困带24县与河北省、北京市和天津市相比,农业在24县经济发展中仍占据较大的比重,而第三产业在其生产总值中所占的比例与北京、天津相比仍有较大的差距。张家口、承德地区作为北京的生态屏障,生态的约束使其在农业生产活动方面受到很大的限制,但在旅游方面却有很多优势。但从目前贫困带的发展及其生产总值来看,农业生产活动仍是主导,而第三产业如旅游业、服务业等方面的发展却有很大程度的发展空间。这种对生态资源的不完全利用也使得当地的经济与北京、天津的发展具有较大差距,也导致了贫困带地区经济的进一步恶化。

二、首都经济圈贫困带的反贫困对策建议

首都经济圈的贫困问题并不是突然出现的,只是最近两年才受到社会的普遍关注。首都周边地区的贫困是历史、地理、区位以及体制等多种因素长期作用的

结果,因此贫困问题并不是一朝一夕就能解决的。一方面,自然条件恶劣,而且毗邻首都,特殊的地理位置使首都周围县域长期以来遭遇“生态性贫困”^[1],该上马的项目因为环境问题不能上马,该实施的建设因为保护水源而被迫停建。另一方面,首都经济圈地处中国行政分割最严重的区域,行政级别林立造成区域内部对话的隔阂和统筹能力的缺乏,各方难以形成合力,使很多扶贫开发政策最终流于形式。另外,我国长期以来实行的“城市本位”的发展模式^[2],为了中心城市的快速发展,大规模索取周边的各种资源,使城市得到极度发展,同时也造成了日益严重的城乡二元结构,加剧了首都周边地区的贫困。认清以上问题,是解决首都经济圈贫困问题的关键。综合首都经济圈贫困成因以及目前反贫困努力的思考,提出以下对策建议:

(一) 统筹规划,立足长远,制定、实施扶贫政策

解决首都经济圈的贫困问题,必须本着立足长远、统筹规划、可持续发展的原则,突破体制的约束,将各方扶贫力量形成合力,充分发挥人力、物力、财力的效用。改革现有的财政扶贫机制,提高资金使用效率。

(1) 打破体制约束,形成扶贫合力

为了缓解环首都经济圈的贫困问题,从国家到省市都投入了大量的物资与资金,但都没有达到预期的效果,区域内生态环境的恶化以及生态性贫困的局面并未得到扭转。究其原因,主要是体制因素造成区域内扶贫主体目标各异,各自为政,扶贫资源没有形成合力。建议建立统一的区域协调管理机制,比如设立首都经济圈扶贫开发办公室,直接对国务院负责,负责协调首都经济圈内不同地区,不同部门的各路人马,统筹规划扶贫工作。

(2) 改革扶贫资金的投入、分配和管理方法

为缓解首都周边地区贫困问题,国家在过去几年中投入了大量的扶贫资金,但是根据《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)中期评估报告》,多种因素制约了各项扶贫资金有效使用。例如,以扶贫名义确定和分配的资金和广义上的“三农”专项转移支付之间没有确立功能、职责清晰的边界;专款专用的原则使专项资金成为部门利益的体现;部门和地方条条和块块之间在扶贫和农村发展中角色定位不明确,功能界定不清^[3],另外,很多项目的扶贫资金和实际需求之间缺口较大。建议:第一,增加中央财政对扶贫资金的投入量。“细胞工程”的实施虽然暂时解决了一部分人的贫困问题,但要想在2010年之前建立低保以及解决绝对贫困人口的脱贫问题,现有的扶贫资金跟实际需求之间有很

大的缺口。第二,从源头上整合资金。在整村推进中,可以在国家扶贫办的统一协调下,将中央扶贫资金、中央财政投入贫困地区的其他专项资金统一切块,按规划直接下达到重点村。第三,改革“整村推进”项目实施方式,降低门槛,使绝对贫困人口受益。例如在落实项目中,对绝对贫困人口实行全额补贴,使他们能够参加并从项目中受益。

(二) 借“首都经济圈一体化”之力解决“环首都贫困”

长期以来的行政权力分割,使首都经济圈内部缺乏协调机制和统筹发展的能力,也阻碍了区域内各方进行产业、技术、资源方面的合作,从而造成了环首都地区的长期贫困。如今体制问题对区域经济发展的抑制作用已经引起了国家的高度重视。在国家“十一五”规划中重点提到了区域经济合作的发展模式,而京津冀经济圈也将成为区域经济合作的试点,这表明京津冀区域协调发展已经成为国家发展战略的一部分。作为行政权力分割最严重的地区,首都经济圈过去存在的功能定位不清,产业布局不合理,以及各方分工不明确等一系列问题,即将在“十一五”期间得到解决,环首都贫困带将借助首都经济圈一体化的发展,挣脱体制的捆绑,获得平等的发展机遇。由于贫困带,特别是张家口、承德地区在基础设施、教育等方面历史欠账过多,经济发展十分落后。解决这些地区的贫困问题,必须在功能定位、产业发展、基础设施等方面加强区域协调与合作,具体建议如下:

(1) 加快交通一体化进程

在过去的传统体制下,北京和周边地区的交通一直不够畅通,而首都周边城市之间也没有形成有效的交通网络,限制了人员的流动,从而影响了旅游业和其他产业的发展。早日开通京承高速公路,同时大力加强张、承地区的基础交通建设,是实现“三小时经济圈”和“三小时旅游圈”的重要前提。

(2) 产业化合作,优势互补

环首都贫困地区由于承担了保持生态环境,保障首都水源的功能,所以在区域合作中处于特殊的地位,要想谋求发展,必须立足本地优势,在农产品生产、贸易以及农产品加工业等方面与首都加强合作,将输出农产品、劳动力跟引进外资、人才和技术相结合,努力建成环绕首都的生态屏障与水源涵养基地、绿色农牧产品加工供应基地、农业产业转移基地、农业科技成果转化基地、生态旅游基地以及劳务基地,充分利用首都市场、物流、科技等方面的优势,实现优势互补,合作

双赢。

(3) 加强区域旅游合作

首都和周边地区的旅游合作较为滞后,到目前为止很多合作还是注重形式,缺乏可操作的内容。究其原因,北京旅游业强大,双方各自为政,难以形成合力,结果形成旅游资源的严重浪费。在“十一五”规划区域协调发展的背景下,整合北京和周边地区的旅游资源,建立双方合作共赢的机制势在必行。从北京方面讲,不能局限于本地区的发展,而应当加强区域合作观念,积极与周边地区合作推广旅游资源。对于周边地区来说,应当在区域规划的协调下,大力改善基础设施,有重点地开发特色旅游资源,与首都形成旅游资源互补,旅游合作双赢的局面,真正实现以旅游产业带动贫困农民脱贫致富。

(三) 立足可持续发展,建立健全生态补偿机制

经济外溢理论认为,无论是破坏环境所造成的危害还是治理环境所带来的效益都会外溢到周边地区。长期以来,在“城市中心”发展方式以及计划经济体制下,北京对周边地区的资源大量索取,而没有对此给予相应的生态环境补偿,造成了上游水资源的枯竭和生态环境的恶化,加剧了首都周边地区的贫困^[4]。事实证明,只有在周边地区经济发展的基础上,才能实现整个区域的生态环境目标,保障中心城市的可持续发展。因此,建立健全生态补偿机制,保持整个区域的生态环境承载能力,是缓解首都经济圈贫困的当务之急。因此提出以下建议:

(1) 高度协调,统筹规划,完善财政补偿机制。

建立由中央牵头、京张、京承水资源环境保护协调组织,协调两水库上游水资源环境治理项目的实施;建立水资源补偿合作专项资金,一方面用于两水库上游地区开展水资源环境治理,另一方面用于补偿因为环境治理而付出发展代价的农民。对农户的补偿不应只是资金补偿,还要包括发展权的补偿。或者通过建立节水产业,农产品加工以及贸易给他们带来就业机会,或者通过项目支持,给他们带来发展机会,引导他们脱离农业生产的单一生计,发展民营经济或者成为产业化工人。

(2) 以市场为主导,尽快建立首都跟周边地区的水权交易机制。

长期以来,首都对周边地区水资源的利用都是在国家垄断的体制下进行的,并无补偿或买卖之说。根据我国《水法》第13条的规定,开发利用水资源,应当

兼顾上下游、左右岸和地区之间的利益,充分发挥水资源的综合效益。这说明,地区关于水资源的利益是得到承认的。长期无偿使用水资源,把环境生态效益给自己,把过度开采造成的危害向周边扩散,既不公平,也不合理。事实上关于水权交易已有先例。2000年11月24日,浙江省金华地区的东阳市和义乌市签订了有偿转让用水权的协议,义乌市拿出2亿元向毗邻的东阳市购买横锦水库5000万立方米水资源的永久使用权^[5]。这是我国首例跨城市水权交易,是以市场为主导,优化资源配置的典型事例。这对首都经济圈水资源补偿机制的形成是一个很好的启示。

(3) 加快生态补偿立法工作,确保区域生态和区域经济和谐发展。

我国目前虽然在环境保护、水土保持等方面已经有了相关的立法,但在生态补偿方面却没有相关的法律,致使日益严重的生态与经济发展矛盾无法以法律机制来解决。2007年北京单方面决定每年支付2000万给张、承地区,用以治理环境污染和补偿农民的经济损失,这标志着北京对周边地区生态补偿的开始,但是这种补偿到底合不合理,补偿能维持多久,能否将生态补偿当成产业来发展,是个值得思考的问题。只有以法律条文规定生态补偿的计量办法、评价标准体系、具体操作程序以及监督管理机制,才能使因为生态环境原因被迫做出牺牲的贫困农民看到发展的希望。

参考文献:

- [1] 张佰瑞. 我国生态性贫困的双重抑制效应研究——基于环京津贫困带的分析[J]. 生态经济, 2007, (5): 22.
- [2] 孟元新. 试论治理环京津贫困带区域经济政策[J]. 中国新技术新产品精选, 2007, (1): 65.
- [3] 吴国宝. 国家扶贫资金管理和使用评估报告[M]. 中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)中期评估报告[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006.
- [4] 杨连云, 李宏民. 环京津贫困带现状与发展战略研究[M]. 2006年中国区域发展蓝皮书[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [5] 义乌全国首例水权交易正式“交货”[N/OL]. 东南早报, 2005-01-07.(2006-01-07) [2008-12-21]. <http://www.qzwb.com/gb/content/2005-01/07>.

[审稿: 胡亭亭]

[编校: 朱晓明]