

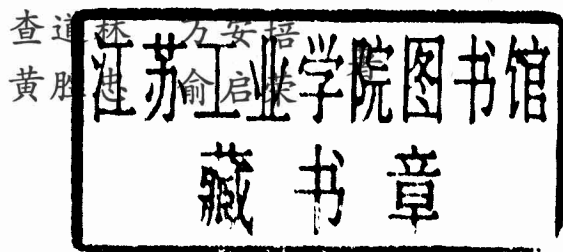
转型时期的 湖北省贫困问题研究

查道林 万安培 著
黄胜忠 俞启荣



中国地质大学出版社

转型时期的湖北省贫困问题研究



中国地质大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型时期的湖北省贫困问题研究/查道林,万安培,黄胜忠,俞启荣
著. —武汉:中国地质大学出版社,2004. 11

ISBN 7 - 5625 - 1962 - 5

I. 转…

II. ①查…②万…③黄…④俞…

III. 反贫困对策研究 - 湖北省

IV. F32

转型时期的湖北省贫困问题研究

查道林 万安培 著
黄胜忠 俞启荣

责任编辑:徐润英

责任校对:张咏梅

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路388号) 邮政编码:430074

电话:(027)87482760

传真:87481537

E-mail: cbo @ cug. edu. cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cn>

开本:850毫米×1168毫米 1/32

字数:220千字 印张:8.5

版次:2004年11月第1版

印次:2004年11月第1次印刷

印刷:中国地质大学出版社印刷厂

印数:1—500册

ISBN 7 - 5625 - 1962 - 5/F · 162

定价:28.00元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前 言

贫困问题是人类生存面临的首要问题，它既是一个世界性的难题，也是人类面临的共同任务，长期以来，人类并未有效地根除贫困这个困扰人类发展进步的恶魔。据 2000—2001 年世界发展报告，在全球 60 多亿人口中，贫困人口达到 28 亿，其中缺少“基本生活条件”、每天不足 1 美元的有 12 亿，最不发达的国家由 20 年前的 29 个增加到 48 个，不减反增。由此可见，反贫困问题不容乐观，任重道远。然而，中国的反贫困是个例外，贫困人口急剧下降，贫困地区不断缩小，在 20 世纪末取得的反贫困成就为世人所关注。

本书研究与写作缘于 1996 年湖北省科技厅立项的“湖北省农村地区贫困问题研究”这一课题。当时课题立项主要针对湖北省如何实施国家的“八七扶贫攻坚”计划，在 20 世纪末基本消除湖北省的农村贫困人口，实现贫困地区的脱贫致富。但是，随着研究的深入，在研究过程中，笔者不断发现反贫困的一些新问题，如当时城市的贫困问题已变得十分突出，而且一些脱贫致富的农村地区又返回到贫困状态，与物质贫困相对应的“精神贫困”在一些脱贫地区和人口中开始蔓延……与此同时，解决贫困问题的新途径、新办法也在被不断探索与尝试，以寻求从根本上根除贫困这一“顽症”。因此，湖北省面临着如何在完成农村扶贫攻坚任务的同时，在反贫困方面加大改革力度，寻求新思路、新举措，解决这些新出现的问题，适应党的“十六大”提出的建设小康社会的要求的研究课题。

于是，在完成课题后不久，面对这些新情况、新问题，笔者和原课题组的成员又开始了继续研究工作，加大了研究的深度和力度。通过借助于课题研究所收集的大量资料和建立的相关渠道，课

题组将研究的重点放在了三个方面：一是国内外反贫困理论与实践的研究，从理论与实践两个角度，将湖北省的贫困和反贫困问题与国内外的反贫困活动进行对比，从中寻找有益的启示；二是湖北省贫困的特征与形成机理的分析研究，找出问题的表象和症结之所在，最终为寻求解决贫困的良方奠定研究基础；三是转轨时期湖北省的反贫困对策研究，这是研究重点的重点，更是研究的出发点，还是研究的难点和创新点。紧紧围绕着这三个重点，本书的研究体系也相应地分为上、中、下三个部分共计八章，分别研究贫困与反贫困的理论、中外反贫困概况、湖北省贫困特征、湖北省开发式反贫困情况以及如何选择反贫困的对策、实现新世纪湖北省反贫困的新目标等内容，从而使整个研究形成一个逻辑体系。

本书的研究过程中，中国地质大学（武汉）管理学院、中南财经政法大学经济学院以及中国民主建国会湖北省委员会、湖北省扶贫开发办等单位，提供了大量的资料，为研究人员创造了较好的研究条件与环境。另外，本书的写作中应用并参考了大量其他专家的研究成果，本书的出版得到了中国地质大学（武汉）学术著作出版基金和“211 工程”学科建设资金的资助，在此一并表示深深的谢意！同时，由于研究基本完成与本书出版之间相隔的时间较长，研究中所引用的一些材料较早，虽然在本书的出版过程中不断修改并更新，但难免有些不当之处，加上研究水平有限，书中肯定会有些不完善之处，敬请各位同行和读者批评指正。

著者

2004 年 10 月

目 录

上篇 国内外反贫困的理论与实践

第一章 贫困与反贫困问题研究	(3)
第一节 贫困与反贫困	(4)
第二节 贫困理论研究的起源与现状	(12)
第三节 反贫困战略研究	(23)
第四节 关于贫困问题研究的方法更新	(36)
第二章 中外反贫困概况	(39)
第一节 国外反贫困的主要途径与对策介绍	(39)
第二节 中国反贫困综述	(50)

中篇 湖北省贫困问题研究

第三章 湖北省贫困人口现状及特征分析	(91)
第一节 湖北省贫困人口的概况	(91)
第二节 湖北省贫困人口的分布	(93)
第三节 湖北省贫困人口的特征分析	(96)
第四节 湖北省贫困人口的致贫原因	(104)
第四章 湖北省开发式扶贫战略的实施情况及利弊剖析 ..	(109)
第一节 扶贫开发的指导思想与扶贫成就	(109)
第二节 扶贫的主要做法	(111)
第三节 湖北省扶贫攻坚情况	(115)

下篇 转型时期湖北省的反贫困对策研究

第五章 新世纪湖北省解决贫困问题的背景	(123)
第一节 新世纪湖北省扶贫的背景概述	(123)
第二节 经济转型对湖北省贫困和反贫困的影响	(126)
第三节 转型时期湖北省脱贫面临的制约因素	(129)
第六章 社会化反贫困对策研究	(139)
第一节 减轻农民负担与反贫困	(139)
第二节 改善贫困地区的人力资源状况	(149)
第三节 建立贫困农村合作医疗保障体系	(160)
第四节 建立城乡社会保障制度	(169)
第五节 非政府组织与反贫困	(189)
第七章 市场化反贫困对策研究	(195)
第一节 市场化是反贫困的根本出路	(195)
第二节 农业市场化是反贫困的重点	(200)
第三节 塑造市场化的反贫困主体	(209)
第四节 提供市场化的信贷支持	(213)
第五节 改善交易条件	(231)
第八章 城镇化反贫困对策研究	(238)
第一节 农村城镇化是摆脱相对贫困的有效出路	(239)
第二节 区域经济发展战略与反贫困	(249)
参考文献	(257)

上 篇

国内外反贫困的理论与实践

第一章 贫困与反贫困问题研究

贫困问题是人类生存面临的首要问题。它既是一个世界性的难题，也是全人类面临的共同任务。在过去的几十年里，国际组织机构和各国政府及人民采取了一系列卓有成效的反贫困措施，使贫困人口有了大幅度的降低，但人类并未有效地根除贫困这个困扰人类进步的恶魔。据 2000—2001 年世界发展报告，在全球 60 多亿人口中，目前世界贫困人口达到 28 亿，每天不足 1 美元的有 12 亿。20 年前，联合国确定的最不发达的国家有 29 个，现在增加到 48 个。

自 1978 年以来，中国在减少贫困方面取得了令世界瞩目的成就与进步。通过实施专门国家政策与“八七扶贫攻坚计划”，在 1978 年至 1997 年的 19 年间，中国政府成功地将贫困人口（缺乏维持基本生活食物、衣服及住所的人）的数量从 2.5 亿降至 5 千万。在扶贫攻坚的最后 3 年（1998—2000 年）及稍后的时间，各地进一步贯彻落实“八七扶贫攻坚计划”，在促进地方经济发展的同时对贫困问题，尤其是消除绝对贫困问题给予重点关注，使农村贫困问题日渐好转，到 2000 年末全国尚未解决温饱的贫困人口进一步下降到 3 200 万，“八七扶贫攻坚计划”基本完成。但由于这剩下的 3 200 万农村绝对贫困人口主要居住在中国中西部边远少数民族和自治地区以及一些相对欠发达的省份地区，扶贫的任务相当严峻；加上自然灾害、通货膨胀、人口挤压等导致部分地区出现返贫现象，有的地区返贫率竟高达 15% ~ 20%。农村贫困问题的可持续解决依然是新世纪改革发展中的一大难题。在农村贫困人口亟需解决的同时，由于国企改革、产业结构调整等因素的影响，城镇

贫困人口大量增加，城镇贫困问题也引起关注。反贫困是建设小康社会的一件大事，也是一项十分艰巨的任务。

第一节 贫困与反贫困

一、贫困概念的内涵

目前关于贫困概念的论述比较多，下面是不同时期的学者所提出的一些贫困的内涵：“贫穷是生活必需品的缺乏”；“贫穷是指相对较少的一种状态”^①；“贫困是指收入较少而无力供养自身及家庭的一种低落的生活程度”^②；“贫困是指经济收入低于当时、当地生活必需品购买力的一种失调状况”^③；“贫困是因无适当收入或不善使用开支，无法维持基本生活以及改善健康条件和精神面貌去做有用工作的一种社会状态”^④；“现在仍然存在的绝大部分贫穷是大量的经济不平衡之结果”^⑤。

这些对贫困内涵解释的观点，由于专家学者们研究的目的存在差异，因而表述上有所不同，但如果综合起来看，贫困内涵的主要要素已经被基本列入。目前对贫困内涵较为认可的表述是世界银行一系列的年度报告中的解释：“当某些人或者某些家庭或者某些群体没有足够的资源去获得他们那个社会承认的，一般都能接受的饮食、生活条件、舒适和参与某些活动的机会，就是处于贫困状态。”^⑥“贫困就是缺乏达到最低生活水准的能力。”^⑦“贫困不仅仅意味着低收入和低消费，而且还意味着缺少受教育的机会、营养不

① Smith, S. G., Social Pathology, p41.

② Smith, S. G., Social Adjustmet, p53.

③ Queen and Mann, Social Pathology, p249.

④ 西奥多·W·舒尔茨,《经济增长与农业》,经济出版社,1991,p65.

⑤ 西奥多·W·舒尔茨,《论人力资本投资》,经济出版社,1990,p65.

⑥ 世界银行:《世界发展报告》,1981.

⑦ 世界银行:《世界发展报告》,1990.

良、健康状况差，即贫困意味着无权、没有发言权、脆弱和恐惧等。”^①

要对贫困作出明确的界定确实困难，因为贫困是一个动态概念，不同的国家、地区和不同的时间有不同的内涵。但是对贫困概念内涵的理解，至少需要对以下几个方面加以把握：

一是贫困一般分为绝对贫困和相对贫困两类。所谓绝对贫困，即指在特定的条件下，人们处于艰难地维持自身生存的境地，就是我们常说的“食不裹腹、衣不蔽体、房不遮风雨”；而相对贫困是指随着经济的发展和社会的进步，一部分人的收入相对富有的人们和相对于收入增加较多、较快的人们来说增加不多、不快。几乎所有经济欠发达的国家和地区，至今仍存在着一定数量的未解决温饱的绝对贫困人口或相对贫困人口；而经济较发达的国家和地区，虽然绝对贫困人口较少，但相对贫困问题、贫困人口仍然存在，而且贫富差距还在继续扩大。

二是相对贫困补充和充实了对贫困内涵的理解。我们不可能提出这样一个概念，即这个概念排除在一个非常落后的社会中每个人都是贫穷的可能性；或者根据这个概念，把在非常先进的社会中一个拥有舒适的家庭环境、汽车、电视、录相机、经常上餐馆的家庭划成贫穷的，这仅仅是因为他们所拥有的或过的生活低于其所在社会的一般水平。

三是贫困是通过人们如何表示在“如何生活”这个问题上，贫困有双重表象，即部分是个人的，部分是社会的。首先从本质上讲，这是一个生活在贫困中的人的问题，此外，这也是一个引起社会注意的问题，注意的结果是在一个不是人人都贫穷的社会中穷人被视为“与众不同”，他们多少受到其所在环境的影响。结果，穷人由于低收入或环境的影响，他们不属于其所在社会期待与要求的生活方式范围之内。然而，“与众不同”不一定就是贫穷，即使差

① 世界银行：《世界发展报告》，2001。

别缘于生活水平过低。个人偏好造成的“不同”生活方式和自由选择必须排除在贫困的概念之外，只有那些因无力达到较高生活水平而生活较困难的人才能被当作穷人。因此，贫困指一方面生活水平太低被视为“与众不同”，另一方面收入不足以使之达到较高生活水平，即二者的综合现象，即资源和生活方式两方面的贫困问题而言。

四是要理解贫困，首先就需要有若干指标；其次，根据这些指标有可能在现实的意义上解决悬而未决的问题；最后，这些指标既要包含收入资源又要包含生活方式。鉴于可加以衡量的个人资源（例如收入）与人们的生活方式之间的关系比较微弱，单用资源指标准确性较差，同时鉴于衡量人们的生活方式可能是主观选择的结果，因此，单用生活指标显然不够充分。为了确定穷者，我们必须知道谁在资源和生活方式这两方面都是贫穷的，生活条件正是可以恰如其分地作出正确判断的一种方式。在这个方法中，构成福利概念的部分既包括收入、教育、健康等资源指标，也包含就业、住房、闲暇、社会关系等生活方式指标。

五是贫困概念不应确定为一个包括所有贫穷形式的概念。有些形式的存在独立于贫困概念之外，例如健康状况不好或在社会上较为孤独，这些问题就其对自身的影响程度来说可能很严重，它们可能加重贫困，但即便如此也应从概念上将这些因素与贫困隔离开来。一个人可能是贫穷的，但是健康可好也可坏。而一个人可能健康状况不佳，却不一定贫穷，贫困的概念应专用于“物质”资源和生活方式，即反映出物质方面的贫穷。因此，衡量贫困尺度时采用的指标，应比生活条件研究中使用的指标范围更有限。

在我国实际工作中所运用的贫困概念主要是指经济意义上的贫困，而且强调的是绝对贫困，即“个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其本身的生存需求”（国家统计局农调总队，1989）。由于经济的贫困不是孤立的，它与人口、资源和环境密切相关，共同构成非平衡、非线性反馈系统。特别是在贫困地区，社

会因素的欠发达，诸如环境质量、科技文化教育水平、人口预期寿命以及思想意义等，往往与经济贫困趋于一致，依据最低生存标准所确认的贫困人口也就兼具有经济、社会和环境特征。

二、贫困的测量

1. 贫困线

斯坦·林恩说：在 20 世纪，特别是近 20 多年来，虽然贫困的概念有了很大的演变，但衡量的方法基本上没有什么改变。从理论上讲，除了最低限度生活水平的传统概念的替代，又形成了贫困的相对概念。但是在衡量尺度方面，不管用的是什么概念，最重要的衡量手段仍然是收入贫困线，唯一的区别不过是把贫困线定在什么水平上。概括地说，在分配研究方面，虽然早就有人告诫说不要单把收入作为生活水平的标志，并且已经形成了直接衡量消费即生活状况的方法，但是在贫困研究中却继续使用间接受入法。由于各国的经济社会发展水平不同，相应的贫困线相差甚远。

中国用来区分贫困县和非贫困县的第一条收入线是农业部确定的。1981 年，农业部首次使用人均集体分配年收入 40 元和 50 元来划分 1977—1979 年的穷县和穷队。对这一标准是否合适没有任何解释。20 世纪 70 年代末，人均 40 元的收入实际上是按照统销价计算的 150 公斤小麦或 200 公斤水稻的价值。集体分配收入只是总收入的一部分，不包括私营活动、副业和自留地的收入。如果按照国家统计局的方法计算，40~50 元的集体分配收入在 20 世纪 70 年代末相当于 90~110 元的农民人均纯收入。1984 年国务院农村发展研究中心最初确定人均收入 120 元和人均自产口粮 200 公斤为贫困线，以此为标准进行统计，1985 年初全国共有 1 400 万贫困户、7 000 多万贫困人口，约占农村人口的 9%。1985 年，国务院农村发展研究中心建议修改，以人均收入 200 元和人均自产口粮 200 公斤为贫困线。

1986 年，当中国政府决定实施大规模扶贫计划时，确定一个

标准来决定哪些县可以获得扶贫资金就十分必要。扶贫领导小组起先采用了一套混合标准来选择贫困县。固定贫困线的基本标准是1985年人均纯收入低于150元，但革命老区和少数民族自治县的标准扩大到200元，对中国革命作出重要贡献的老革命根据地和内蒙古、新疆和青海的一部分有特殊困难的少数民族自治县的标准提高到300元。此外，根据1984—1986年的收入资料，中央政府在1988年为牧区县确定了贫困线标准。三年平均收入低于300元的所有牧区县和低于200元的丰收区县被确认为国家级贫困县。

这些贫困线很快就受到学者和地方官员的批评和抱怨。首先，对将150元作为基本的贫困标准没有任何解释。其次，贫困标准不统一，政治方面的考虑显然在选择贫困县的过程中起了重要的作用。再次，由于农业生产和收入受到气候变化的影响很大，只用一年的收入数据不能真实地反映平均收入水平。

1988年国家统计局农调总队采用人均纯收入与基本生活费用相比较的方法，依据必须营养标准（人均日摄取热量2400卡路里）和其他最低的必需品消费进行计算，将每户人均纯收入260元定为贫困线，以此标准计算，1988年底全国农村有2804万贫困户、1.2亿贫困人口。此外，农调队还用贫困人口的收入缺口率^①来表达贫困程度。世界银行1992年《世界发展报告》根据对若干低收入国家的平均贫困线估计，以1985年购买力平价计算，确定年人均收入370美元为贫困线，若以1990年价格计算，则贫困线标准为年人均420美元。

1993年扶贫小组决定调整贫困线和贫困县，由国家统计局负责新的贫困线的测算。为了更科学地确定贫困线，国家统计局将生活支出分为食物消费支出和衣着、住房、交通、燃料、医疗、教育和娱乐等非食物消费支出两部分。满足最低热量需求的食物消费支出是根据一份固定的食物清单计算出来的。比较难以测量的非食物

① 贫困人口的收入缺口率 = (贫困线 - 贫困人口人均纯收入) / 贫困线。

消费支出是按 60% 的恩格尔系数折算的。采用这一系数是因为国际上通常将 60% 的恩格尔系数作为划分绝对贫困的标准，而且我国农民的食物消费支出占生活支出的比例在 1984 年也是 60% 左右，而这一年被认为是农民的生活基本摆脱绝对贫困的一年。

根据中国预防医学科学院的推荐，国家统计局采用了日热量摄入量 2 100 千卡作为最低营养标准。满足最低热量需求的食物清单是根据以下原则确定的：一是清单中的食品应该是必需品，排除所有有害和奢侈性（烟、酒和糖果等）的消费。二是食物清单应该反映农村实际的消费模式。统计局用 1984 年全国农户抽样调查资料来确定农民的谷物、蔬菜、水果、肉、禽、水产品、奶、食用油、糖、盐等的实际消费比例。表 1-1 列出了统计局使用的食物清单和相应的热量摄入量。

表 1-1 国家统计局使用的食品消费清单

消费项目	单位热量 (千卡/千克)	消费量 (千克)	摄入热量 (千卡/日)	份额 (%)
粮 食	3 150	220	2 115.6	88
植物油	8 990	2.45	60.34	2.5
蔬 菜	204	100	56	2.3
猪 肉	3 950	8.70	94	4
鸡 蛋	1 635	1.30	5.8	0.2
动物油	8 960	1.36	33.4	
牛羊肉	1 746	0.54	2.16	
牛羊奶	1 522	0.75	3.13	
家 禽	1 845	0.74	3.74	2.6*
鱼 虾	1 091	0.96	2.87	
食 糖	3 970	1.00	10.9	
水 果	604	3.00	4.96	

* 为动物油、牛羊肉、牛羊奶、家禽、鱼虾、食糖和水果的总份额。

（资料来源：《中国承诺本世纪末消灭贫困》，中国（海南）改革发展研究院编，中国经济出版社，1998，第 154 ~ 155 页）。

确定食物清单后，统计局利用下列公式计算混合（加权）平均价格和食物消费支出：

$$P_i = P_i' \times R_i + P_i'' \times (1 - R_i)$$

式中， P_i 为食品 i 的加权平均价格； P_i' 为食品 i 的国家的统销牌价； P_i'' 为食品 i 的市场购买价格； R_i 为食品 i 自产自用的比重。

食品最低支出额可以根据食品的加权平均价格和每种食品的最低消费量计算出来（见表 1-2），最低食品支出加上根据恩格尔系数计算的非食品支出便计算出 1984 年的贫困线为 199.6 元。在 1984 年的贫困线的基础上，统计局主要根据农村零售物价指数的变化来调整各年的贫困线。1990 年以后，统计上对农民自产自用的农副产品计价由过去按国营牌价改为按合同定购综合平均价（即合同定购中统购价和超购价的加权平均），贫困线也因此做了相应的调整。

表 1-2 基本食品消费的混合平均价格和消费金额

消费项目	单位热量 (千卡/千克)	混合单价 (元)	消费量 (千卡/日)	消费金额(元)
粮 食	3 150	0.30	220	66.00
蔬 菜	204	0.21	100	21.00
植物油	8 990	1.90	2.45	4.66
动物油	8 960	1.40	1.36	1.90
猪 肉	3 950	1.85	8.70	16.10
牛羊肉	1 746	2.47	0.54	1.33
牛羊奶	1 522	0.40	0.75	0.30
家 禽	1 845	2.84	0.74	2.10
蛋 类	1 635	2.06	1.30	2.68
鱼 虾	1 091	1.14	0.96	1.09
食 糖	3 970	0.92	1.00	0.92
水 果	604	0.55	3.00	1.65
合 计				119.73

资料来源同表 1-1。