

hongguo Nongcun Pinkun
Ruogan Wenti Yanjiu

中国农村贫困若干 问题研究

李文 李芸 著

 中国农业出版社

中国农业科学院农业经济与发展研究所
中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金资助项目
中国发展研究基金会资助课题
科技部中国农村技术开发中心资助课题

中国农村贫困若干 问题研究

李文 李芸 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村贫困若干问题研究/李文, 李芸著. —北京:
中国农业出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-109-13171-2

I. 中… II. ①李…②李… III. 农村-贫困-研究-中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 194400 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.25

字数: 176 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

农村的发展问题、贫困问题始终是当今中国面临的重要挑战。得益于 20 世纪 70 年代以来的农村改革，农业和农村经济发生了巨大的可喜变化，农村经济的快速发展为国家的反贫困事业提供了坚实的物质基础。到 2007 年，我国的贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 1 479 万人，贫困发生率从 30.7% 下降到 1.6%。贫困和低收入人口的生产和生活条件得到了显著改善，贫困地区的教育、卫生、文化等各项社会事业也有了不同程度的发展。中国在反贫困事业上取得的巨大成就主要归功于三个方面：一是国民经济尤其是农村经济的快速发展，在经济增长中缓解贫困；二是大规模地实施扶贫攻坚计划，实行针对性的扶贫开发；三是进入新时期以来实行统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设的发展战略以及“整村推进”扶贫规划的实施。

在农村反贫困与发展的进程中，不断出现新的情况需要我们去调查、需要我们去研究，为扶贫政策的制定、贫困地区的发展实践提供决策依据。本书是近 3

年来中国农业科学院农业经济与发展研究所贫困与发展研究室的科研人员在农村贫困与发展领域的部分研究成果。现将这些研究成果编写成书，供广大从事农村发展问题、贫困问题研究的学者，从事农村发展与扶贫事业的决策者和实践者，以及感兴趣的学生作为参考之用。

从贫困理论的梳理着手，本书从不同的侧面对中国农村扶贫开发进程中面临的一些问题进行了探讨分析。第一部分对贫困理论，包括贫困的定义、贫困的标准、贫困的测量及相关理论进行了系统全面的回顾，介绍了国外若干国家的主要反贫困实践，并在此基础上从中国农村贫困标准、中国农村贫困测量、中国农村反贫困战略的制定及调整三个方面对中国农村反贫困实践进行了评述。第二部分着重探讨在农村建立“低保”制度之后，如何对过去以绝对贫困人口为主要对象的扶贫政策进行相应的调整，总结了广西壮族自治区连片贫困区域基础设施大会战的经验教训，对新形势下扶贫政策的目标定位、扶持对象等面临的多方面调整进行深入的研究。第三部分利用对贫困县农村寄宿制小学的调查数据，对贫困地区寄宿制学校小学生的营养现状进行描述，并进一步分析影响寄宿生营养摄入的因素，从而提出改善贫困地区寄宿制学校学生营养状况的政策建议。第四部分着重了解农民对新农村建设和农业生产发展的认知，客观反映农民在生

产发展上的各方面需求，同时通过快速评估法对农户需求进行排序，并提出政府政策的优先顺序。第五部分分析了在国家星火计划不断深入的背景下，农村产业和农村工业中的中小企业发展的现状及面临的国内外环境，探讨星火计划如何服务于中小企业“走出去”战略，并提出了可行的政策建议。

在调研过程中，得到了宁夏固原县、湖南湘西自治州教育部门，河南、甘肃和江苏科技部门，以及广西财政部门的大力协助，特此致谢！

由于研究领域或视角的局限，本书可能存在不少遗漏和薄弱之处，望广大读者批评指正！

李文 李芸

2008年11月

目 录

第一部分 国内外扶贫理论和实践评述	1
一、国内外扶贫理论	1
(一) 贫困的定义	1
(二) 贫困标准	4
(三) 贫困程度的测量	6
(四) 对扶贫产生重要影响的相关理论	14
二、国内外扶贫实践	24
(一) 国外扶贫实践	24
(二) 中国农村扶贫实践	35
第二部分 新形势下扶贫政策的调整研究	54
一、扶贫政策调整背景	55
(一) 扶贫政策调整的背景原因	55
(二) 扶贫政策调整的直接原因	56
二、扶贫政策调整内容	57
(一) 扶贫政策目标定位调整	57
(二) 扶贫政策的目标任务	58
(三) 扶贫标准、扶持对象的调整	59

(四) 区域瞄准的调整	64
(五) 扶贫开发工作重点的调整	65
(六) 加强集中连片特殊贫困地区的基础设施建设的 基本思路	65
三、广西壮族自治区集中连片特困区域基础设施 建设大会战简介	67
(一) 大会战的背景	68
(二) 大会战的主要做法	72
(三) 大会战主要成效	80
(四) 大会战的经验	81
(五) 大会战值得注意的问题	84
 第三部分 贫困地区寄宿制小学学生营养状况和 营养餐的效果评估	88
一、引言	88
二、西部地区农村寄宿制学校建设工程概况	90
(一) 农村寄宿制学校建设工程的背景	90
(二) 农村寄宿制学校建设工程概况及进展	92
(三) 农村寄宿制学校建设过程中出现的主要问题	92
三、贫困地区寄宿制小学学生的营养现状	95
(一) 学校及学生样本简介	95
(二) 寄宿学校的配餐方案、伙食标准和成本	97
(三) 学生营养摄入量及比较	101
(四) 影响寄宿生营养摄入的因素分析	118
四、营养餐项目对改善学生营养状况的评估	128

(一) 项目及学生样本简介	128
(二) 基期样本学生营养及体质、体能	129
(三) 营养餐的效果评估	131
五、结论与政策建议	146
(一) 结论	146
(二) 政策建议	148
 第四部分 新农村建设中农户对生产发展的需求研究	
——东中西部粮食产区农户需求分析	152
 一、导言	152
(一) 研究背景	152
(二) 研究框架	154
(三) 样本基本情况	155
二、农户对新农村建设的认知	157
三、农业生产发展现状	159
(一) 农业生产劳动力的弱化	159
(二) 三分之二的农户认为“种地不挣钱”， 弃农情绪较大	160
(三) 农业机械化水平的地区差异较大	161
(四) 农业产业化只覆盖了少数农户	162
(五) 半数以上农户对农业技术指导现状表示满意	163
(六) 农村信息化建设发展迅速	164
四、农户对发展农业生产的需求	165
(一) 农户在发展农业生产中的困难及需求	165
(二) 农户需求排序及差异	170

五、主要结论及政策建议	182
(一) 主要结论	182
(二) 政策建议	187
(三) 局限性	194
附录 样本点基本情况介绍	196
 第五部分 星火计划服务于中小企业“走出去”	
战略研究	204
一、研究背景	204
二、中小企业“走出去”概况	207
(一) 中小企业界定及企业“走出去”含义	207
(二) 星火国际化进程及中小企业“走出去” 历程与现状	207
(三) 中小企业“走出去”面临的主要问题	213
三、中小企业的国内外环境	214
(一) 国际环境	215
(二) 国内环境	218
四、中小企业“走出去”战略	219
(一) 战略思路及目标	219
(二) 战略定位	219
(三) 战略阶段	221
(四) 战略原则	221
(五) 战略选择	223
五、政策建议	232
(一) 星火计划为中小企业“走出去”提供服务	232

(二) 科技部对中小企业“走出去”的扶持措施	239
附录一 有关国家的资源条件、农业科技、 投资环境、市场状况及中小企业投资的 可行性分析	246
附录二 关于中国星火科技为我国援外工程建设 服务设想的函	272

第一部分

国内外扶贫理论和实践评述

一、国内外扶贫理论

(一) 贫困的定义

什么是贫困？这是一个既简单又复杂的问题。贫困的定义还随时间和空间的不同而有所变化。

1. 绝对贫困

英国的朗特里 (Seeborn Rowntree) (1901) 提出如果一个家庭的总收入不足以获得维持体能所需要的最低数量的生活必需品，则该家庭为贫困家庭^①。在此基础上朗特里 (Seeborn Rowntree) 和布斯 (Booth) 提出了绝对贫困的定义，即认定一定数量的物品和服务对于个人和家庭的生存和福利是必需的，缺乏获得这些物品和服务的经济资源或经济能力的人和家庭的生活状况，即是贫困。绝对贫困也被称为生存贫困，是指收入难以维持最低限度生活需要的状况。

^① 阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒. 1981 年。

这一定义突出了贫困在生理的、自然客观的生存方面的标准，忽略了穷人作为社会的人而存在方面的标准。此外，绝对贫困定义忽视了历史与社会的变化，以及人的社会、心理和文化等方面的需要。人的需要在很大程度上往往由当时、当地的习俗和社会标准所影响和决定，昨天的奢侈品在明天可能就成为必需品，一个民族（或地区）的奢侈品在另一个民族（或地区）也许就是必需品。一些人虽然生活在贫困线以上，但他们的基本食宿和其他各种需要并没有得到满足。绝对贫困概念因其片面性和缺乏灵活性而受到不少批评。

然而，正如森（1983）所指出，贫困的概念中有一个不可缺少的绝对核心，即只要饥饿仍然存在，就存在贫困。在这个意义上，绝对贫困还是抓住了贫困的一个重要本质，仍然具有重大现实意义。

2. 相对贫困

相对贫困的定义为：当个人或家庭的收入比社会平均收入水平低到一定程度时所维持的那种生活状况。相对贫困不是根据低于维持生存水平的规定标准来定义贫困，而是利用社会收入的比较来确定生活质量差距，根据低收入者与社会其他成员收入的差距来定义贫困。

相对贫困程度随地域不同而不同。富裕国家的贫困线往往比低收入国家的贫困线高。比如，美国所定义的贫困人口用贫穷的非洲国家标准来判断也许就是生活相当不错的。另外，相对贫困还是一个动态的概念，其标准会随着经济的发展、收入水平的变化以及社会习俗的变化而不断

变化。

3. 贫困定义的演变

贫困定义经历了一个由单一到丰富的过程，由最初单一的收入贫困发展到内涵更为丰富的人类贫困和慢性贫困。

(1) 收入贫困。如果一个人的收入低于规定的贫困线，就是穷人。

(2) 基本需求的剥夺。贫困是对满足人们基本需要的物质需求的剥夺，剥夺的概念不仅仅包含收入低下，更包括对基本的健康、教育和服务需求。这个概念还意识到了人们对就业和社会参与的需要。

(3) 能力贫困。贫困表现为由于缺乏一些基本的能力而不能行使一些最低限度的可接受的机能，这些机能包括吃得饱、穿得暖、有房子住、避免可预防的疾病，也包含参与社区生活等比较复杂的社会活动。森（1987）认定当人们缺乏这些能力时就将致贫。

(4) 脆弱性。一个家庭即使目前并非贫困，但在未来可能会由于农业歉收、失业、疾病等原因陷入贫困。这种未来可能陷入贫困的风险被认为是脆弱性的表现。世界银行 2000/2001 年度《世界发展报告》将脆弱性定义为：一个家庭和一个人在一段时间内将要经受的收入和健康贫困的风险。脆弱性还意味着面临许多风险的可能性。

(5) 人类贫困。结合上述几种定义，世界银行在 2000/2001 年度《世界发展报告》中指出，贫困就是对福利的截然剥夺，这种剥夺不仅反映在物质上，也反映在教

育和卫生方面，更反映在脆弱性、风险高、不平等、没有发言权等方面。联合国开发计划署在《1997 年人类发展报告》中就提出了人类贫困的概念，并创建了人类贫困指数 HPI。HPI 中包括生活水平、寿命、知识、参与或被排斥等项指标。

(6) 慢性贫困。慢性贫困研究是 20 世纪末 21 世纪初兴起于西方贫困问题研究领域的一个分支。英国一些大学及南亚一些国家的大学、科研机构等组建了慢性贫困研究中心 (CPRC)，并于 2005 年初发布了全球第一份慢性贫困研究报告。

慢性贫困在收入贫困、基本需求贫困、能力贫困、脆弱性贫困、人类贫困等传统定义的基础上，又引入了贫困的跨代传递性、贫困的动态性、贫困的极端性和贫困的群体意志性等新的术语和范畴，更进一步拓宽了贫困研究视野。

(二) 贫困标准

判断一个国家到底有多少贫困人口，需要确定一个识别贫困的标准。这个标准通常用特定的福利指标作为一道线，低于这条线的就是贫困人口。这条线称之为贫困线。目前许多国家采用贫困线作为识别贫困人口的标准。

1. 贫困标准的确定方法

有多种福利指标供选择贫困标准时使用，例如，最小需求、收入、消费、食品比率（恩格尔系数）、热量、医学数据等。这些福利指标无论在获取方面还是对贫困人口

的识别上都各有利弊。其中，最小需求一直是成为确定贫困标准的常用指标。最小需求的逻辑起点与绝对贫困概念相类似，是以人类为了生存所绝对必需的物品和服务为核心。利用最小需求确定贫困线的方法是：首先，根据最低营养需要和传统上人们认可的消费水准列出最低消费清单；其次，确定人群或家庭等对象、时间跨度和不同区域消费类型；最后，将这些清单上的物品和服务按照对象、时间跨度和消费类型进行价值量的转换，确定最终所需的货币量。

因此，根据最小需求所确定的贫困线，简单地说是根据社会公认的最低福利水平（即人类维持基本生存需要）所需要的生活必需物品和服务的货币量。世界银行据此制定了两条具有国际可比性的贫困线，较低一条是每人每天 1 美元（1993 年购买力平价），可供低收入国家采用。较高的一条线是每人每天 2 美元（1993 年购买力平价），是中低收入国家通常采用的贫困线。

2. 识别对象福利水平的测量方法

贫困线确定以后，如何对贫困人口进行识别？常常会碰到这样的问题，即用贫困线与人们的消费支出比较还是与收入比较。也就是说，如果贫困线定为 600 元，那么是消费支出低于 600 元的人口为贫困人口，还是收入低于 600 元的人口是贫困人口。可见，还存在一个如何测量识别对象的生活水平即福利水平的问题。经济学家们根据福利经济学理论，将直接测量物品和服务消费支出的方法称为直接法；用收入替代货物和服务消费支出的方法称收

入法。

收入法是目前使用较多的方法，它与直接法相比，可能不够直接、准确和具体。但收入法有一个最大的优点就是简便易行，容易操作。众所周知，在市场经济中，个人获得所需物品和服务的能力是由他的购买力决定的，而个人购买力的最好衡量指标就是收入，尽管它不是唯一指标。

需要解释的是，在实践中，用贫困线与识别对象的收入进行衡量时（收入法），通常称贫困线为收入贫困线。而贫困线与识别对象的直接消费进行衡量时（直接法），则称贫困线为消费贫困线。

（三）贫困程度的测量

根据贫困线识别出贫困人口之后，需要对这些贫困人口的贫困程度进行描述。这种描述通常称为贫困程度的测量。尽管贫困程度的测量根据贫困定义的不同而不同，每一种贫困的定义都有自己的测量方法。但大致可以分成两类，货币测量法和非货币测量法。货币测量法中又有两种：一是以贫困线为贫困标准直接测量贫困人口的规模和程度；二是测量收入分配不平等程度。货币测量法有非常悠久的历史，应用也很广泛。由于贫困的许多方面不是单纯用贫困线所能反映的，因此，理论界对无法用贫困线来度量的健康、教育、脆弱性、平等、发言权等方面的贫困状态测量方法进行了探讨，其方法称为非货币测量法。