

中国农村反贫困 制度变迁研究

张巍／著

中国政法大学出版社



中国农村反贫困 制度变迁研究

张 巍 著

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村反贫困制度变迁研究 / 张巍著 — 北京: 中国政法大学出版社, 2008.5

ISBN 978-7-5620-3226-7

I. 中... II. 张... III. ①农村-贫困-研究-中国 ②农村经济-经济制度-经济史-研究-中国 IV. F323.8 F321

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第071651号

书 名	中国农村反贫困制度变迁研究
出版发行	中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号) 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088 zf5620@263.net http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) (010)58908325 (发行部) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印刷厂
规 格	880×1230 32 开本 9.5 印张 210 千字
版 本	2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5620-3226-7/D·3186
定 价	26.00 元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

内容提要

中国政府强力推动的农村反贫困行动已经 20 多年了，在这一过程中，政府的反贫困制度不断变迁，虽然政府反贫困始终是学界研究的重点与热点，但对反贫困制度变迁的研究却依然处于空白状态，实践对理论研究提出了现实的需求。

本书首先界定了我国反贫困制度的概念，剖析了反贫困制度的地位与作用。在此基础上，重点研究了以下四个方面内容：①农村反贫困制度的演变及其阶段；②农村反贫困制度的评估；③农村反贫困制度与其他制度的关系；④农村反贫困制度的实例分析，并研究了目前反贫困制度存在的问题，提出了对策建议。

对农村反贫困制度演变的研究，首先以扶贫的内容为依据划分了农村扶贫制度的阶段，分析了农村反贫困制度变迁的整体经济背景。之后，以扶贫主体参与制度、扶贫对象确

认制度和扶贫投入制度的研究为突破口，对农村扶贫制度的变迁进行了回顾与分析。研究发现，政府主导的反贫困越来越多地引入市场机制，以便提高农村反贫困的效率；越来越尊重贫困人口自身的要求，重视贫困人口自身反贫困积极性的发挥，重视非正规反贫困制度与正规反贫困制度的配套与融合，这样农村反贫困的绩效才越来越明显。

衡量农村反贫困制度的运行效果好坏非常重要，它直接帮助我们对未来制度安排作出调整。笔者给出了自己独特的评估方法，这也是本书的创新之一，通过价值取向与制度设计理念评估法、功能评估法、时代要求法、主体评估法、绩效评估法，对过去的反贫困制度进行评估，笔者认为客观的、公正的。

农村反贫困制度与相关制度，是本书研究的另一个重点。通过对农村反贫困制度与城市反贫困制度、市场经济制度、计划生育制度、税收财政制度、教育制度、医疗制度等一系列相关制度的研究，笔者认为，发挥反贫困的最大绩效，单独的反贫困制度不能形成有力支撑，必须由配套制度形成合力才能起到反贫困最大作用。

笔者专门到贵州、甘肃进行了调研，搜集到了大量的第一手数据。在这些数据的基础上，完成了反贫困制度实例分析，通过对贵州与甘肃的实例比较研究，进一步对农村反贫困制度进行了分析说明。结论是：农村反贫困制度绩效的好坏根本依赖于农村贫困对象的参与程度，依赖于非正规制度

的配套程度。

在此基础上，本书指出了农村反贫困存在的问题，具体表现在制度建立的指导思想、正规制度自身、相关制度和非正规制度等方面，并提出了自己的对策建议。

序

中国农村反贫困行动事关经济与社会以及城市与农村的协调发展，事关整个社会的和谐与安全。站在世界高度，综观发达国家和发展中国家的反贫困行动，我们不难发现，不管是何种类型的国家，贫困现象都是在一定的政府干预下得到缓解和消除的，所以，政府干预范围、干预手段和干预力度就显得十分重要。

大规模政府反贫困行动是中国农村反贫困的特点和优势之所在。中国农村反贫困目前已经取得了举世瞩目的成就，被联合国誉为反贫困的典范。但进入新世纪以后，伴随中国农村贫困状况的一些根本性改变，政府干预无论在形式上还是内容上都势必发生一些明显的变化。其中，进一步完善与创新反贫困制度是新形势下最需要解决的问题之一，制度虽不是万能的，但却是最为重要的。人们也越来越认识到

反贫困制度对缓解乃至消除贫困所起到的关键作用。

目前，中国农村反贫困问题的研究是多维的，已有成果相当丰硕。张巍博士的专著《中国农村反贫困制度研究》是其博士论文的一部分，全书以反贫困制度为切入点，研究视角新颖而独特。过去的相关研究，大都从农村反贫困具体行动、项目、模式、政策与战略等为切入点，很少有以反贫困制度为切入点的。即使某些文章涉及反贫困制度的问题，也是三言两语而已，没有作为核心问题全面系统地论述。张巍的这部专著弥补了这个不足，而且颇具特色，深化了反贫困制度研究，在已有成果的基础上作出了许多创新性的贡献。该书围绕中国农村反贫困制度的内涵，初步构建了中国农村反贫困制度的理论框架。从制度在反贫困过程中的重要性、地位、历史演变、绩效评估以及与其他社会经济制度关系，到农村反贫困制度当下还存在的问题、原因分析以及怎样从中国实际情况出发进一步创新和完善这一制度，作了深入浅出的探讨，从而形成了一个较为完整的阐述中国农村反贫困制度的理论体系，在系统研究农村反贫困制度方面迈出了重要一步，在学术上推动了对这一重大理论问题的研究和思考，其价值和意义是不言而喻的。

对农村反贫困制度的评估，是一件十分困难的事情。困难更需要攻坚，探讨未知是科研的首要任务。张巍博士的这本书探讨了 this 难题，提出了对中国农村反贫困制度进行绩

效评估的基本思路。她从制度理论研究的需要出发，既探讨了整体制度评估，也探讨了单项制度评估；既提出了制度功能评估，也提出了阶段性的制度绩效评估，并结合我国农村反贫困制度变迁的实际情况作了举例分析。理论紧密结合反贫困实践，既有理论高度、又有实践的可操作性。如此对农村反贫困制度所进行的抽象和具体的多元评估思想的提出，是有理论价值和实践价值的。

对现实经济现象的研究，贵在发现和提出问题。因为这意味着看见了前进的方向，也蕴涵着解决问题思路的初步形成。该书发现并提炼出了农村反贫困制度在发展中仍存在的主要问题。这些主要问题既包括宏观方面的问题，又包括微观方面的问题；既包括制度制定方面的问题，又包括制度执行方面的问题。这些问题的提出会推动我们对反贫困问题的深入认识，进一步完善反贫困制度的思想基础和工作方向。针对反贫困制度存在的问题，还提出了进一步完善和发展农村反贫困制度的对策建议。这些建议包括对完善正规制度的建议，也包括对完善非正规制度的建议，如找准扶贫对象、发挥主体的积极性、加强立项论证、淡化长官意志、杜绝截留行为、完善监督机制、加大相关制度建设的力度以及设立反贫困法。这些对策的提出有极强的针对性和创新性，对推动我国农村反贫困制度建设有重要的参考价值和理论指导意义。

中国在崛起，社会在进步，近年来中国政府从加强农业基础入手，把促进农民增收作为首要任务，在制度、政策和投入方面采取了一系列重大举措，全部取消了农业税、牧业税和特产税，每年减轻农民负担1 335亿元。同时，建立农业补贴制度。这些措施，极大地调动了农民的积极性，有力地推动了社会主义新农村建设，农村发生了历史性变化。但是用最低贫困标准衡量仍然存在的30 000 000农村贫困人口无疑是大国之痛。为了使这部分贫困人口尽快脱贫致富，必须加速和加大对农村反贫困制度的研究。用制度保障农民脱贫，用制度保障脱贫成果，用制度保障农民逐步富裕起来，这不仅是政府的任务，也是全社会的责任。毋庸置疑，在这一领域，还有许多重要问题等待人们深入研究，我也期待着张巍博士继续坚持并进一步深化这一领域的研究，有更多的著述问世。

仅以上文，权且为序。

张纯元

2007年12月

于北京大学承泽园

目 录

内容提要	(1)
序	(4)
第1章 导 论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 相关文献回顾	(7)
1.3 研究意义与研究目的	(32)
1.4 小结	(33)
第2章 研究理论框架与方法	(35)
2.1 本研究的理论假设	(35)
2.2 本研究的重点与难点	(36)
2.3 本研究的理论框架	(38)
2.4 研究概念的界定	(40)
2.5 数据来源与研究方法	(47)

2.6	小结	(49)
第3章	农村反贫困制度的作用与分类	(51)
3.1	农村反贫困制度的作用	(51)
3.2	农村反贫困制度的分类	(56)
3.3	小结	(62)
第4章	农村反贫困制度的演变及其阶段	(64)
4.1	农村反贫困制度的阶段与划分依据	(64)
4.2	农村反贫困制度变迁的必然性	(71)
4.3	农村扶贫制度的变迁	(79)
4.4	小结	(114)
第5章	农村扶贫制度评估	(115)
5.1	评价扶贫制度的指导思想	(115)
5.2	农村扶贫制度的评价原则	(118)
5.3	农村扶贫制度的评估方法	(119)
5.4	农村扶贫制度评估与举例	(127)
5.5	农村扶贫制度评估揭示的制度变迁所 取得的成效	(141)
5.6	小结	(144)
第6章	农村反贫困制度的实例分析	(145)
6.1	贵州省的扶贫制度	(145)
6.2	甘肃省的扶贫制度	(157)

6.3	贵州与甘肃扶贫制度的比较分析·····	(169)
6.4	小结·····	(175)
第7章	农村反贫困制度与相关制度 ·····	(177)
7.1	城乡反贫困制度的关系 ——兼论反贫困制度与社会保障制度的 关系·····	(177)
7.2	农村反贫困制度与市场经济制度·····	(183)
7.3	农村反贫困制度与农村税收财政制度·····	(186)
7.4	农村反贫困制度与计划生育制度·····	(191)
7.5	农村反贫困制度与其他相关制度的关系·····	(196)
7.6	小结·····	(202)
第8章	农村反贫困制度存在的主要问题 ·····	(204)
8.1	制定反贫困制度指导思想上存在的问题·····	(204)
8.2	农村反贫困制度存在的主要问题·····	(207)
8.3	农村反贫困制度存在问题的原因分析·····	(222)
8.4	小结·····	(227)
第9章	完善中国农村反贫困制度的主要对策建议 ·····	(229)
9.1	反贫困制度建立指导思想的对策建议·····	(229)
9.2	完善正规反贫困制度的对策建议·····	(233)
9.3	完善相关社会经济制度的建议·····	(237)
9.4	完善非正规反贫困制度的对策建议·····	(239)

中国农村反贫困制度变迁研究

9.5 小结	(241)
附录一：国家八七扶贫攻坚计划	
(1994~2000年)	(243)
附录二：中国农村扶贫开发纲要	
(2001~2010年)	(257)
参考文献	(268)
后 记	(284)

图表目录

- 3 图 1—1 中国农村减贫趋势图
- 39 图 2—1 反贫困制度研究理论框架图
- 59 图 3—1 反贫困制度结构图
- 60 图 3—2 社会制度中相互联系的发展
- 71 图 4—1 农村反贫困制度变迁阶段示意图
- 80 图 4—2 1986 年贫困人口分布图
- 92 图 4—3 国务院扶贫领导机构网络图
- 93 图 4—4 国务院扶贫办机构调整图
- 94 图 4—5 国务院扶贫办机构再调整图
- 105 图 4—6 劳动力供给蛛网模型图
- 113 图 4—7 中国反贫困组织体系图
- 135 图 5—1 扶贫内容、方式演进图
- 139 图 5—2 反贫困制度主体关系图
- 156 图 6—1 中国西南扶贫世行项目组织机构图

- 187 图 7—1 1989~2003 年企业所得税、农业各税、
农业投入比较图
- 187 图 7—2 农业各税与税收合计额增长的比较图
- 67 表 4—1 全国农民家庭平均每人收入水平分组的
户数构成
- 81 表 4—2 部分社会发展指标中国与部分国家比较
- 97 表 4—3 国家扶贫资金构成
- 103 表 4—4 中国 2003 年国家扶贫开发工作重点县
村级扶贫活动参与情况统计
- 107 表 4—5 重庆市可转移劳动力状况调查表
- 123 表 5—1 美国政府项目评估指标体系
- 143 表 5—2 Excel 输出的贫困人口移动平均结果
- 145 表 6—1 贵州省扶贫开发三个阶段主要数据表
- 170 表 6—2 中国 2004 年部分地区农村居民家庭劳
动力文化状况统计
- 171 表 6—3 中国主要年份部分地区婴儿死亡率与期
望寿命统计
- 179 表 7—1 1996 年农村社会救济费和自然灾害救济
费统计
- 189 表 7—2 农业各税、农村贫困人口数、支农支
出表

- 190 | 表 7—3 农业各税、农村贫困人口数、支农支出
相关系数矩阵表
- 192 | 表 7—4 1964~2000 年若干年龄组人口总数量表
- 195 | 表 7—5 中印贫困线和贫困人口比重
- 200 | 表 7—6 中国 2003 年国家扶贫开发工作重点县
农村儿童失学情况统计
- 211 | 表 8—1 中国 2003 年国家扶贫开发工作重点县
扶贫资金使用情况统计
- 231 | 表 9—1 中国 2003 年全国及国家扶贫开发工作
重点县基本情况统计