

QUSHI TIAOZHANYU DUICE

趋势·挑战与对策

——欠发达地区农村反贫困的

实践与探索

王永平 袁家榆 曾凡勤 著

 中国农业出版社

PDG

趋势·挑战与对策

——欠发达地区农村反贫困的实践与探索

王永平 袁家榆 曾凡勤 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

趋势·挑战与对策：欠发达地区农村反贫困的实践与探索/王永平，袁家榆，曾凡勤著. —北京：中国农业出版社，2008.6

ISBN 978-7-109-12686-2

I. 趋… II. ①王…②袁…③曾… III. 不发达地区—农业经济—经济发展—研究—贵州省 IV. F327.73

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 078708 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

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：9.5

字数：225 千字 印数：1~2 000 册

定价：28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

贵州财经学院省级重点学科“人口·资源与环境
经济学”专项建设基金资助出版!

前 言

贫困是一个全球性的社会现象，消除贫困是全人类面临的共同任务。中国作为最大的发展中国家，长期以来贫困问题特别是农村贫困问题极为突出。改革开放以来，通过实施一系列的反贫困措施，农村贫困问题大幅度缓解，农村贫困发生率由 1978 年的 30.7% 下降到 2000 年 3.4%、2006 年的 2.3%，2 亿多农村贫困人口摆脱了贫困。中国在反贫困中取得的突出成就，为世界反贫困事业做出了巨大贡献。

由于特殊的自然地理条件和落后的经济社会发展基础，贵州是我国贫困问题最为突出、扶贫攻坚难度最大的省份之一。从 20 世纪 80 年代中期开始，在党中央、国务院的亲切关怀和国家有关部门的大力支持下，贵州开始实施有计划、有组织、大规模的农村扶贫开发，特别是通过“八七”扶贫攻坚计划的实施，扶贫开发取得了显著成效。到 2000 年底，全省 1 000 多万农村贫困人口解决了温饱问题，农村绝对贫困人口发生率由 1985 年的 57.5% 下降到 2000 年的 9.74%，基本完成了从解决普遍的绝对贫困向巩固温饱成果和提高贫困人口生活质量与综合素质，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，为实现小康水平创造条件的历史性转变。

新世纪初，国家颁布实施《中国农村扶贫开发纲要

(2001—2010年)》，这是继“八七”扶贫攻坚计划之后又一个指导全国扶贫开发工作的纲领性文件。根据纲要确定的目标和任务，贵州新阶段农村扶贫开发覆盖了全省50个国家级扶贫开发工作重点县和33个省级扶贫开发工作重点县，扶贫对象包括尚未解决温饱的绝对贫困人口和低收入贫困人口。在总结过去扶贫开发经验的基础上，“十五”期间，贵州围绕解决贫困地区生产生活条件、拓宽增收门路和提高基本素质“三个基本问题”，采取开发式扶贫、易地搬迁扶贫和救济式扶贫“三类扶贫措施”，重点抓好整村推进、培训转移和产业化扶贫“三项工作重点”，贵州农村绝对贫困人口由2000年的313万人减少到2005年底的265万人，5年净减少贫困人口48万（贫困人口减少数量约占“十五”期间全国减少总量的6%），贫困发生率降至7.9%。农村低收入贫困人口由2000年的558万减少到2005年的466万人。2006年贵州农村绝对贫困人口和低收入贫困人口进一步减少到255万人和453万人，分别占全国总量的11.87%和12.76%。

虽然多年来贵州扶贫开发工作取得了显著成效，但扶贫开发的任务依然十分繁重而艰巨。一方面，农村低收入及以下贫困人口占全国总量的比重持续上升，2006年全省农村低收入以下贫困人口总计708万，占全国贫困人口总量的12.43%；另一方面，由于农村剩余贫困人口大多生活在自然条件恶劣、基础设施薄弱、社会发展程度低、社会服务水平差的深山区、石山区、高寒山区和少数民族聚居区，扶贫开发难度明显加大。尽管国

家扶贫开发的力度不断加强，但新世纪以来贵州农村减贫速度明显放慢，如 2001—2006 年年均净减少绝对贫困人口不足 10 万人，远远低于“八七”扶贫攻坚期间年均净减少近 100 万人的减贫速度。照此速度，要解决全省农村贫困人口的脱贫问题，扶贫攻坚任务长期而艰巨。

为尽快解决农村剩余贫困人口的温饱问题，2007 年 3 月 5 日，国务院总理温家宝在第十届全国人大五次会议上庄严宣布，2007 年要在全中国范围内建立农村最低生活保障制度。这一制度的全面落实，预示着全国 2 100 多万尚未解决温饱问题的农村剩余绝对贫困人口将在短期内解决温饱问题。这对类似贵州这种贫困问题突出、反贫困任务长期而艰巨的西部欠发达地区而言，意义特别重大。但是，随着农村剩余绝对贫困人口温饱问题的解决，如何有效解决欠发达地区大规模的农村低收入贫困人口的长远发展问题，任务更为艰巨。为此，在省高层次人才特助经费项目及贵州省发展和改革委员会委托项目的资助下，我们组织有关人员，以贵州省为例，对全面落实农村低保背景下欠发达地区农村扶贫开发思路与政策调整等问题进行了系统研究。呈现在读者面前的这本专著，正是在课题组研究报告的基础上修改而成的。

内 容 提 要

本书以“欠发达、欠开发”的贵州省为例，以2007年开展的扶贫主题调研资料为基础，以全面落实农村最低生活保障制度为背景，以推动欠发达地区农村可持续扶贫开发与加快贫困地区发展为主题，系统研究了欠发达地区新时期农村扶贫开发思路、政策调整以及扶贫机制创新等问题。

全书共分为总论、理论研究、实证研究和对策研究四个部分，共10章。总论（第1章）对本书所要研究的问题以及研究思路、方法、范围等进行了分析和界定。理论研究（第2~3章）紧扣新时期农村扶贫开发与加快贫困地区发展这一主题，系统梳理贫困与反贫困的相关理论并进行必要的演绎分析，总结回顾国际反贫困实践、模式、经验以及中国农村扶贫开发的简要历程，分析研究现阶段中国农村贫困人口规模、分布、特征及反贫困面临的主要问题，展望落实农村最低生活保障制度背景下中国农村扶贫开发的战略重点以及扶贫开发思路与政策调整的方向，从而为探讨欠发达地区新时期农村扶贫开发思路与对策提供理论基础和经验借鉴。实证研究（第4~8章）在回顾贵州农村反贫困的历史轨迹，探讨贵州实施反贫困的主要途径、措施、模式及其取得成效的基础上，从有利于加快贫困地区发展、统筹区域协调

的角度，深入研究了贵州贫困地区区划、各贫困区域特点以及扶贫开发战略重点，剖析了现阶段贵州农村贫困人口分布特点、农村剩余贫困人口致贫原因及其差异性，以及新时期贵州农村扶贫开发面临的机遇与挑战。同时，结合欠发达地区农村反贫困实际，反思了现行农村扶贫开发机制与政策，为推动新时期扶贫开发机制创新与政策调整奠定基础。对策研究（第9~10章）以前述系统分析、研究为基础，提出了欠发达地区农村扶贫开发与加快贫困地区发展的对策措施与相关政策建议。

本书研究认为，贫困是一个历史的、动态的、多维的概念，全面落实农村最低生活保障制度以后，并不意味着农村扶贫开发工作的结束，我国农村扶贫开发工作的长期性、艰巨性和复杂性并没有改变。落实农村低保只是使长期困扰农村绝对贫困人口的温饱问题得以解决，中国农村大规模的低收入贫困人口或相对贫困人口将长期存在，而要解决农村大规模的相对贫困问题，比单纯解决绝对贫困人口的温饱问题要复杂得多、难度要大得多。因而在全面落实农村最低生活保障制度以后，现行的以解决温饱和巩固温饱并重的扶贫开发思路与政策，需要随着宏观政策环境以及贫困人口的变化而进行相应的改革和调整。调整的方向和重点是坚持以人为本的科学发展观，切实帮助农村低收入贫困人口（相对贫困人口）解决其长远发展问题，促进贫困地区加快发展。

同时，在深入研究以贵州为代表的欠发达地区农村反贫困存在的问题、面临的机遇与挑战以及反思现行农村扶贫开发机制与政策的基础上，本书研究认为，加快

贫困地区发展、推动新时期欠发达地区农村扶贫开发，主要应抓好以下几个方面的工作：一是从创新工作机制、推进制度创新等方面进一步完善扶贫开发机制，提高扶贫资金使用效益；二是从建立扶贫资金稳定增长机制、调整资金投入结构等出发，进一步加大扶贫开发投入力度，强化扶贫开发重点领域；三是统筹经济社会协调发展，加强贫困地区人力资源开发，扎实推进新时期欠发达地区农村扶贫开发；四是调整扶贫开发思路，统筹区域、城乡协调发展，进一步完善整村推进扶贫开发方式，积极构建城乡产业互动发展机制和生态文明产业体系，增强贫困地区可持续发展能力，促进贫困地区加快发展和产业结构的优化升级。

文 献 综 述

贫困是全球性的社会现象，是经济、社会、政治、文化发展不平衡和地理自然生态条件差异以及人类个体差异综合作用的结果。消除贫困是世界共同面临的严峻挑战和必须解决的重大课题，是全人类的共同任务。因此，长期以来，有关贫困与反贫困问题的研究始终是国内外学者研究的一个热点和难点。

(1) 国外有关贫困与反贫困问题的研究

有关贫困与反贫困问题的研究，国外学者从不同的学科和侧面都有所论述。特别是 20 世纪中叶以来，相关研究十分活跃，对贫困内涵、成因、反贫困战略等的认识也在研究中不断得以深化。就贫困内涵的理解而言，经历了从单纯的收入或物质贫困（Orshansky, 1965; Townsend, 1979）向人文贫困（UNDP, 1997）、创造收入能力和机会的贫困（Amartya Sen, 1997）等的转变。贫困成因的解释也经历了从单方面剖析向多维角度刻画转变，并存在着多种观点。特别是发展经济学在研究贫困问题方面取得了许多重要成果，形成了一系列著名的理论，并在实践中得到广泛应用，对发展中国家消除贫困和经济发展起到了非常重要的促进作用。如缪尔达尔的《亚洲的戏剧》、《世界反贫

困大纲》，舒尔茨的《改造传统农业》、《贫穷经济学》，阿马蒂亚·森的《贫困与饥荒》、《以自由看待发展》、《伦理学与经济学》等。由于在贫困与反贫困方面的开创性研究和杰出贡献，缪尔达尔、刘易斯、舒尔茨和阿马蒂亚·森还分别获得了1974年、1979年和1998年诺贝尔经济学奖。

综观国外相关问题的研究，主要集中在贫困形成机理与识别及反贫困战略方面。缪尔达尔（Gunnar Myrdal, 1957）认为发展中国家的贫困归根结底是因为“不平等的社会结构”，社会进步的每一点成果都被“掌握实际权力的上层集团”所瓜分，而下层贫困阶层的“分裂又阻碍了他们为他们共同利益而促进改革的努力”。同时，很多国家腐败盛行，“政府越来越多地落入富人和权势人物掌握之中”，使得原本不平等的社会结构更加刚性化，最终的结果是经济发展的努力只是使少数把持着工业部门的富人受益，而民众得到的却是“日益扩大的贫困”。刘易斯（O. Lewis, 1966）认为发展中国家或地区经济之所以长期陷于低水平漩涡和贫困化，主要原因是大量“零值劳动力人口”和“二元经济结构”转型的障碍。舒尔茨（T. W. Schultz, 1964）认为传统农业是贫困的经济，改造传统农业，必须从建立适当的制度、从供求两个方面为引进现代生产要素创造条件和对农民进行人力资本投资。阿马蒂亚·森（Amartya Sen, 1981）则认为，贫困是对基本能力的剥夺，是缺少各种经济机会以及交换权利的结果，而不仅仅是收入低下。此外，在贫困成因的解释上，还有纳克斯（R. Nurkse, 1953）的贫

困恶性循环论、纳尔逊 (R. R. Nelson, 1956) 的低水平均衡陷阱论、缪尔达尔 (Gunnar Myrdal, 1957) 的循环积累因果关系论、赫希曼 (Hirschman, 1958) 的“不平衡增长理论”、甘斯 (Herbert J. Gans) 的贫困功能论等。在贫困理论的指导下, 形成了不同的扶贫开发战略, 如涓滴战略、目标瞄准型战略、增加穷人受益机会战略等。世界银行 (2001) 进一步提出了创造机遇、促进赋权和增强安全保障的反贫困战略。可以说, 国外学者对于贫困与反贫困的理论著述颇丰, 在此不一一列举。

(2) 国内有关贫困与反贫困问题的研究

在中国, 贫困现象是一个无法回避但却难以消除的客观现实。消除贫困, 实现全民族的共同富裕, 是中华民族世代以求的梦想。学术界对农村贫困问题的研究构成了我国贫困问题研究的主体。特别是 20 世纪 80 年代中后期政府开始实施有计划、大规模的扶贫开发计划以来, 贫困与反贫困问题研究的论著大量涌现, 这些著作从贫困形成的原因与机理、贫困与经济增长、贫困与收入分配、扶贫政策、扶贫的治理结构等角度进行了广泛探讨, 从而丰富和发展了反贫困理论。^① 其中代表性的观点有: 王小强、白南风 (1986) 的“富饶的贫困理论”;^② 康晓光 (1995) 的“区域性贫困陷阱理论”与“阶层性

① 在我国, 有关贫困问题的研究真正受到重视还是进入 20 世纪 90 年代以后。

② 王小强, 白南风. 富饶的贫困 [M]. 成都: 四川人民出版社, 1986 年。

贫困陷阱理论”；^① 刘文璞、吴国宝（1997）的“贫困与经济增长理论”；^② 程思厚（1997）的“制度固化与技术停滞理论”；^③ 中国改革发展研究院《反贫困研究》课题组（1998）的“反贫困需要制度创新的理论”；^④ 张新伟（1999）的市场化是反贫困的路径选择理论；^⑤ 胡鞍钢（2001）的“知识贫困理论”等。^⑥ 此外，林闽钢（1994）、童星（1994）、盛来运（2000）、王萍萍（2006）等人对贫困标准问题，^⑦ 盛来运（1997）、魏众（1998）、迟福林（1998）、赵曦（2000）、樊胜根、张林秀（2002）、鲜祖德（2004）、王国良（2005）等人对反贫困战略与途径等问题也进行了深入研究。^⑧ 相关研究不胜枚举。这些理论分别对某一个或几个导致贫困或落入贫困陷阱的因素进行了深入的理论分析，提出了独到的见解，为世界和中国反贫困战略的实施提供了理论指导，也为

① 康晓光. 中国贫困与反贫困理 [M]. 南宁：广西人民出版社，1995 年。

② 刘文璞，吴国宝. 地区经济增长与减缓贫困 [M]. 太原：山西经济出版社，1997 年。

③ 程思厚. 生存环境、技术进步与区域贫困 [J]. 中国农村观察，1997 年第 4 期。

④ 中国改革发展研究院《反贫困研究》课题组. 中国反贫困治理结构 [M]. 北京：中国经济出版社，1998 年。

⑤ 张伟新. 扶贫政策低效性与市场化反贫困思路探索 [J]. 中国农村经济，1999 年第 2 期。

⑥ 胡鞍钢. 新世纪的贫困：知识贫困 [J]. 中国社会科学，2001 年第 3 期。

⑦ 参见林闽钢《中国农村贫困标准的调适研究》（《中国农村经济》，1994 年第 2 期），童星《我国农村贫困标准线研究》（《中国社会科学》，1994 年第 3 期），盛来运《新时期贫困标准研究》（《中国统计》，2000 年第 12 期），王萍萍、方湖柳、李兴平《中国贫困标准与国际贫困标准的比较》（《中国农村经济》，2006 年第 12 期）等。

⑧ 参见赵曦《中国西部农村反贫战略研究》（人民出版社，2000 年）、赵曦《21 世纪中国扶贫战略研究》（《财经科学》，2002 年第 6 期）、王国良主编《中国扶贫政策——趋势与挑战》（社会科学文献出版社，2005 年）等。

本课题的研究提供了有益的借鉴。在这些理论的指导下，中国农村扶贫战略经历了从瞄准贫困区域向瞄准贫困户的转变，扶贫模式经历了从救济式扶贫向开发式扶贫的转变，并在实践中涌现了各具特色的具体扶贫开发模式。

但是，通过整理国内学者关于贫困与反贫困问题研究的相关文献，不难发现，这些研究多从经济领域研究贫困与反贫困问题。如在贫困标准的识别上，重点讨论的是贫困标准线的划分问题，较少从收入以外的领域判断贫困人口的基本状况；在贫困原因的探讨上，主要是从贫困地区的区域环境对经济发展造成的制约、贫困地区的生产力落后、扶贫资金的使用不当、资源开发不合理、市场发育不全、人口素质低下等方面来分析造成贫困的原因；在反贫困模式的研究上，主要着眼于对救济式扶贫、体制改革推动扶贫、开发式扶贫的效应研究等。这些研究对于指导宏观政策调整后农村反贫困实践，仍然存在一定的局限，而且相对于丰富多彩的中国农村反贫困实践而言，相关理论研究还显得较为滞后。

(3) 简要评论

20 世纪中叶以来国外学者从不同角度、不同学科对贫困与反贫困问题进行了深入研究，这些研究成果对于各国发展经济尤其是反贫困实践起到了积极的促进作用，对于发展中国家的反贫困，特别是对于我国开展的扶贫开发措施有重要的指导意义。但是，这些研究仍主要是从经济发展的角度，围绕贫困产生的根源展开的，即主要集中在经济领域——尽管已经有部分学者（如舒尔茨、

缪尔达尔、阿马蒂亚·森、速水佑次郎等)注意到了非经济因素对于贫困及反贫困的促进或阻碍作用。

尽管国内学者对贫困与反贫困问题的研究成果很多,但从总体上看,主要是对西方理论的评价和介绍、政府财政扶贫措施和效果及对区域性的实践研究,总结性的经验较多,而具有前瞻性、有针对性地对中国农村贫困问题进行理论研究、把农村贫困问题作为一个系统去分析和在实践上提出具体指导模式的相对较少。而且中国农村反贫困实践远远超前于理论的研究,这就使得研究成果对于指导农村反贫困实践具有一定的局限性,进而使研究宏观政策调整后实施农村反贫困战略的思路与政策调整问题显得尤为迫切。

虽然目前国内学者对反贫困问题的研究已越来越多地涉及到制度层面的问题,但其重点仍是从经济层面上去探索扶贫制度的创新问题,从经济领域以外对于贫困与反贫困的研究还比较少。在扶贫开发模式的选择上,有部分学者(如党国英、蔡昉等)倾向于采取救济式扶贫模式,认为开发式扶贫模式的效率低下,应该采取常年救济的办法,使贫困人口享有一种起码的、有尊严的生活水平。但多数学者倾向于以项目为主的开发式扶贫,他们探讨的重点是项目的选择、项目资金的分配、资源的开发利用、贫困人口对于项目的参与以及区域性贫困与贫困人口的关系,等等。

目 录

前言

内容提要

文献综述

第 1 章 导论	1
1.1 问题提出与界定	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 问题界定	4
1.2 研究目的与意义	6
1.2.1 研究目的	6
1.2.2 研究意义	7
1.3 研究目标与假设	8
1.3.1 研究目标	8
1.3.2 研究假设	8
1.4 研究思路与方法	9
1.4.1 研究思路	9
1.4.2 研究方法	9
1.5 研究内容与创新	10
1.5.1 研究内容	10
1.5.2 研究创新	11
1.6 资料来源与运用	12
1.6.1 资料来源	12
1.6.2 资料运用	13