



反贫困政策调整优化研究

——基于川西北藏区的实证分析

Study on the Adjustment and Optimization of
the Anti-poverty Policy

王建平 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



反贫困政策调整优化研究

——基于川西北藏区的实证分析

Study on the Adjustment and Optimization of
the Anti-poverty Policy

王建平 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

反贫困政策调整优化研究：基于川西北藏区的实证分析/
王建平著. —北京：经济科学出版社，2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7266 - 9

I. ①新… II. ①王… III. ①农村 - 扶贫 - 经济政策 -
研究 - 川西地区 IV. ①F323. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 223409 号

责任编辑：原 鹏

责任校对：杨 海

版式设计：齐 杰

责任印制：王世伟

反贫困政策调整优化研究

——基于川西北藏区的实证分析

王建平 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京中科印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13. 5 印张 260 000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7266 - 9 定价：36. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)



内 容 摘 要

改革开放以来,在国家反贫困政策的推动下,我国反贫困战略取得举世瞩目的成就,但截至2014年我国农村贫困人口总数仍接近7000万人,中国反贫困的任务仍然十分艰巨。根据国际反贫困的实践经验,当贫困发生率下降到一定程度时,经济增长的减贫效应会逐步减弱。当前,我国正处于反贫困政策效应不断弱化的阶段,长期实行的基于增长导向的反贫困宏观政策效应存在弱化倾向,农村贫困人口减少的速度也呈现逐步放缓的趋势。同时,我国农村贫困人口空间集中化趋势明显,相对贫困问题十分突出,能力缺乏成为反贫困主要制约因素,返贫问题和长期贫困问题十分明显,中国农村反贫困的长期性、复杂性和艰巨性并未改变,迫切需要国家对现行反贫困政策进行调整优化。

本书以川西北藏区这一我国贫困面最广、贫困程度最深、贫困成因最为复杂、反贫困难度最大的集中连片特殊困难地区之一为例,利用抽样调查数据和统计监测数据,应用益贫式增长(PPG)理论、扩展线性支出系统(ELES)模型、扩展的C-D生产函数模型及简单线性回归方程等分析方法,对川西北藏区的贫困变动特征、农牧民贫困的主要影响因素、反贫困政策实施评价等问题进行较为系统的理论研究和实证分析,针对现行政策的局限性,提出新时期国家反贫困政策调整优化的重点方向。本书的主要内容和观点如下:

第1章:导论。主要介绍研究背景和意义,对国内外反贫困的有关研究状况进行梳理和评价,明确研究思路和技术方案、基本框架,并指出研究可能的创新点和不足。

第2章:贫困与反贫困的相关理论基础。从多学科视角对贫困

概念的演进与扩展进行了归纳，贫困是一个历史、多维、多元复合的概念，伴随时间或发展阶段的演变具有不同的时代内涵，人们对贫困内涵的理解从过去的收入贫困不断拓展到能力贫困和权利或制度贫困，由单一的经济现象拓展到社会、政治等领域。对贫困内涵的不断深化，推动了反贫困理论不断发展，收入分配理论、经济增长理论、综合反贫困理论及人力资本理论为反贫困宏观政策的制定提供了思想源泉。

第3章：中国农村反贫困政策回顾与展望。在对新中国成立以来国家在不同阶段的反贫困政策进行回顾的基础上，对新时期中国农村贫困特征和国家反贫困的宏观政策导向进行分析判断。研究表明：新时期，我国贫困人口的空间分布正由过去的大集中小分散向现在的集中连片分布转变，贫困人口主要集聚在14个集中连片特殊困难地区；相对贫困问题日益明显，大量处于贫困线附近的农村人口由于得不到政策扶持，生计脆弱性十分明显；农村返贫率居高不下，贫困具有长期性、持续性特征；资源缺失导致的贫困问题逐步得到缓解，发展能力欠缺成为农村人口致贫的主要因素。新时期国家反贫困的宏观政策导向具有五大特征：反贫困主战场由贫困县向连片地区转变，反贫困政策目标由解决温饱向缩小贫富差距转变，反贫困政策理念由涓滴式增长主导向包容性增长主导转变，反贫困政策重点由解决收入贫困向提高贫困人口发展能力转变，反贫困政策实施途径由区域开发向精准帮扶与区域开发相结合转变。

第4章：川西北藏区贫困变动特征：益贫式增长的视角。借鉴益贫式增长理论的分析方法，对川西北藏区的贫困变动特征和经济增长的益贫性进行了实证分析。研究发现，尽管川西北藏区的贫困指标均实现较大幅度下降，但减贫速度明显低于全国平均水平，贫困指标呈现出较大幅度的波动，反贫困形势不容乐观；整个考察期内的经济增长是益贫的，但部分年份却出现“灾难性”增长情况，贫困的问题在恶化；贫困指标对贫困线变动具有高度敏感性，经济增长的减贫效应在相当程度上被贫困线变动的效应所抵消；收入不平等程度未见好转，对贫困减少一直起负向影响作用，同样抵消了

经济增长的减贫效果；考察期内的贫困强度指标有所提高，表明贫困人口内部的收入不平等状况有恶化的趋势。

第5章：川西北藏区农牧民贫困的形成机理。以农牧民家庭为主要研究对象，从自然地理约束、人力资本约束、经济行为三个方面对藏区农牧民贫困的影响进行理论和实证分析。研究表明，自然地理因素导致农牧业生产效率偏低、农牧民长期面临外部风险冲击，强化了农牧民生计的脆弱性；农牧民文化教育程度和健康水平普遍偏低，普遍缺乏自我发展能力，导致长期贫困问题突出；思想观念保守并非导致农牧民贫困的主要原因，贫困人口仍是追求效用最大化的理性主体，生产行为追求生存保障概率最大化而排斥新技术应用带来的风险，导致农业生产效率较低；消费行为立足于实现跨生命周期的消费效用最大化，导致农牧民家庭债务负担普遍过重和农牧民参与市场化的程度偏低。

第6章：川西北藏区反贫困政策实施评价。本章在总结川西北藏区反贫困进程和反贫困政策演变基础上，对国家在该地区实施的主要反贫困模式和扶贫资金投入情况进行分析评价，并从上述分析中归纳和提炼出现行国家反贫困政策在具体实施过程中存在如下问题：一是反贫困政策在区域间的不公平性，现行国家反贫困政策在贫困线的确定、建设标准核准和投资补助标准等方面未充分考虑贫困地区的实际情况，实行统一标准，造成了区域之间反贫困政策的不公平；二是反贫困政策与其他政策的不协调性，集中体现为贫困地区人口政策的相对宽松与农民增收政策的矛盾、增长导向的反贫困政策与生态环境保护政策的冲突、信贷政策与反贫困政策的冲突；三是扶贫资金投入和使用机制的不合理性，扶贫资金使用过程中的“搭便车”现象突出，以县和村为单位的资金投入瞄准机制容易导致扶贫资金的“漏出效应”，条块分割的投资管理体制导致扶贫资金不足与资金使用效率低下的问题突出；四是反贫困政策目标具有短期化倾向，现行政策特别重视对物质资本和生产性投资的倾斜，重点解决短期收入贫困问题，只有很少比例的资金被分配到与提高贫困人口人力资本水平相关的社会事业、教育、卫生、培训等贫困人口

基本需求和发展能力提高的领域，不利于反贫困战略成果的巩固。

第7章：川西北藏区反贫困的政策选择。借鉴国外反贫困政策，结合川西北藏区农牧民贫困的实际情况，本章提出了新时期川西北藏区反贫困政策优化调整的思路。一是实施益贫式的增长政策，推动经济增长更多惠及贫困人口，实现公平的经济增长；二是反贫困政策导向要从加快经济增长向满足贫困人口基本需求转变，做到扶贫政策资源的全覆盖和针对性应用，实现公平和效率的统一；三是强化发展型社会政策，体现再分配的公平性，推进反贫困战略的重点从解决收入贫困问题向解决能力贫困转变；四是兼顾政策的统一性和区域差异性，提高反贫困政策的瞄准精确度。根据以上思路，本章在贫困标准制定、人力资本投资、生态补偿机制建设、反贫困制度创新等方面提出了具体政策建议。

第8章：主要结论与宏观政策建议。在总结全书主要观点基础上，针对新时期我国贫困的主要特征和现行反贫困政策存在的问题，本章提出新时期国家反贫困政策优化调整的七点建议：完善贫困识别和评价机制，探索建立多维度的综合评价体系；提高贫困地区人力资本积累水平，将教育和医疗资源向贫困地区倾斜；构建底线公平的社会福利政策，降低贫困线变动效应对益贫式增长的负面影响；提高金融部门参与程度，推广小额信贷政策，将商业银行承担的扶贫贴息贷款职能转由小微金融机构承担；重构公共财政支出体系，加大财政资金对贫困地区公共服务的投入，提高财政资金村级瞄准的准确度，建立县级政府整合使用扶贫资金和财政专项资金的机制；优化生态补偿财政转移支付政策，加大中央财政对生态脆弱贫困地区一般性转移支付，建立区域间的财政横向转移支付政策机制，确保贫困地区群众享有基本均等的公共服务；构建益贫式增长的考核评价政策和机制，促进政府扶贫行为和目标的长期化。

关键词：农村贫困 反贫困政策 益贫式增长 川西北藏区

目 录

导论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 新时期我国仍然面临严重的贫困问题	1
1.1.2 新时期国家反贫困政策需要调整与优化	3
1.2 研究目的和意义	5
1.2.1 研究目的	5
1.2.2 研究意义	6
1.3 国内外研究综述	7
1.3.1 国外反贫困理论研究	7
1.3.2 中国反贫困问题研究	10
1.3.3 藏区反贫困问题研究	11
1.3.4 反贫困问题研究简评	12
1.4 研究基本思路	13
1.4.1 研究思路	13
1.4.2 数据来源	14
1.4.3 研究方法	15
1.5 研究主要内容	16
1.6 可能创新与不足	17
1.6.1 主要创新	17
1.6.2 研究不足	18
贫困与反贫困的相关理论基础	19
2.1 贫困概念的演进与扩展：多学科视角的解释	19
2.1.1 经济学视角的贫困内涵	20
2.1.2 社会学视角的贫困内涵	22

2.1.3	发展学视角的贫困内涵	24
2.1.4	政治学视角的贫困内涵	26
2.2	贫困线及其计算方法	27
2.2.1	贫困线的定义	27
2.2.2	贫困线的计算方法	28
2.3	贫困程度的测量	31
2.3.1	货币化贫困指数	32
2.3.2	非货币化贫困指数	36
2.4	基于宏观视角的反贫困理论借鉴	39
2.4.1	收入分配理论	39
2.4.2	经济增长理论	40
2.4.3	综合反贫困理论	42
2.4.4	人力资本理论	43

3.1.2 中国农村反贫困政策回顾与展望

3.1	中国农村反贫困政策演变与主要成就	44
3.1.1	中国农村反贫困政策演变历程	44
3.1.2	中国农村反贫困取得的主要成效	49
3.2	新时期中国农村反贫困宏观政策导向	52
3.2.1	新时期中国农村贫困的主要特征	52
3.2.2	新时期国家反贫困的宏观政策导向	54

3.1.3 川西北藏区贫困变动特征：益贫式增长的视角

4.1	益贫式增长：内涵界定与理论模型	59
4.1.1	益贫式增长的内涵	59
4.1.2	益贫式增长：关于贫困、增长与不平等的统一框架	61
4.2	益贫式增长评价方法及选择	64
4.2.1	益贫式增长主要评价方法	64
4.2.2	基于 PEGR 的修正	67
4.3	川西北藏区益贫式增长的实证分析	71
4.3.1	贫困线的选择与测算	71
4.3.2	贫困指数测算及分解	75
4.3.3	经济增长益贫性判断	80

4.3.4 主要结论	82
------------------	----

川西北藏区农牧民贫困的形成机理 85

5.1 贫困形成机理分析的基本前提	85
5.2 自然条件约束与贫困	87
5.2.1 气候条件与贫困	87
5.2.2 地形特征与贫困	88
5.2.3 土地资源与贫困	89
5.2.4 自然灾害与贫困	89
5.2.5 地理区位与贫困	91
5.2.6 生态环境与贫困	93
5.3 人力资本约束与贫困	94
5.3.1 人力资本缺失与贫困	94
5.3.2 人力资本的表现形式	95
5.3.3 教育程度与农牧民贫困	96
5.3.4 健康人力资本与农牧民贫困	101
5.3.5 人力资本与农户收入的计量分析	107
5.4 经济行为选择与贫困	110
5.4.1 农户经济行为经典理论	110
5.4.2 农牧户性质的解析	112
5.4.3 农牧民生产行为与贫困	114
5.4.4 农牧民消费行为与贫困	121

川西北藏区反贫困政策实施评价 127

6.1 川西北藏区反贫困政策演变历程	127
6.1.1 无差异政策扶持期	128
6.1.2 专项政策扶贫期	128
6.1.3 区域整体特殊政策扶持期	129
6.2 川西北藏区反贫困主要模式及评价	130
6.2.1 整村推进	130
6.2.2 以工代赈	134
6.2.3 移民扶贫	136
6.2.4 定居工程	142

6.2.5 教育扶贫	145
6.3 川西北藏区扶贫资金绩效评价	148
6.3.1 扶贫资金投入基本情况	148
6.3.2 扶贫资金绩效的计量分析	152
6.4 川西北藏区现行反贫困政策存在的主要问题	158
6.4.1 区域间的不公平性	159
6.4.2 政策间的不协调性	160
6.4.3 资金投入的不合理性	161
6.4.4 政策目标的短期化倾向	162
川西北藏区反贫困的政策选择	164
7.1 国际反贫困政策经验借鉴	164
7.1.1 国际组织的反贫困政策主张	164
7.1.2 发达国家的反贫困政策	166
7.1.3 发展中国家反贫困政策	168
7.1.4 国际反贫困政策的启示	171
7.2 川西北藏区反贫困政策调整优化的宏观思路	172
7.2.1 树立益贫式增长理念：实现公平的经济增长	172
7.2.2 转变宏观政策导向：需求战略替代增长战略	174
7.2.3 强化发展型社会政策：实现再分配的公平性	175
7.2.4 兼顾统一性与差别化：提高政策瞄准精确度	176
7.3 川西北藏区反贫困的政策选择	177
7.3.1 科学确定贫困标准	177
7.3.2 加强人力资本投资	178
7.3.3 完善农村“低保”制度	181
7.3.4 健全生态补偿机制	182
7.3.5 创新反贫困体制机制	184
主要结论与宏观政策建议	190
8.1 主要结论	190
8.2 宏观政策建议	192
参考文献	196

第 1 章

导 论

1.1 研究背景

1.1.1 新时期我国仍然面临严重的贫困问题

当今世界,无论是科学技术和经济高度发展的发达国家,还是生产力较为落后的欠发达国家,贫困始终困扰着这些国家的发展和稳定,贫困已成为当今世界最严峻挑战之一。根据有关统计,目前全世界有 10 多亿人口缺乏安全的饮水条件,每天有近 7.5 亿人生活在饥饿的困境中,每年有近 800 万人死于极端贫困。^①另据世界银行 2013 年发布的数据显示,截至 2010 年,全世界约有 12 亿人处于极度贫困状态中,人均每天生活支出费用不足 1.25 美元的贫困线标准,撒哈拉沙漠以南非洲地区、印度、中国和拉丁美洲是当前世界极度贫困人口主要分布的国家和地区,其中,印度 2010 年的极贫人口占全球极贫人口的比重高达 33%,比 30 年前提高 11 个百分点;撒哈拉沙漠以南非洲地区极度贫困人口达到 4.14 亿人,比 30 年前增长 1 倍以上,贫困人口占世界数量由 30 年前的 11% 提高到目前的 1/3 以上。^②

反贫困是世界各国的共同任务,自 20 世纪 70 年代以来,包括联合国和世界银行在内的国际机构以及大多数国家均把反贫困作为重大课题。2000 年 189

① 杰弗里·萨克斯. 贫困的终结 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 6.

② 白朝阳. 全世界约有 12 亿人处于极度贫困——世界贫困人口“版图” [J]. 中国经济周刊, 2013 (19): 73-74.

个国家在联合国首脑会议上签署《联合国千年宣言》，承诺在 2015 年之前将全球贫困水平降低一半（以 1990 年的水平为标准）的行动计划。世界银行早在 20 世纪 80 年代就将减贫作为中心目标之一。经过各国的共同努力，全球反贫困事业取得了巨大成就，仅 1981 ~ 2005 年，世界贫困人口数量就总共减少了约 5 亿，贫困人口占发展中国家比重由 52% 下降到 26%。^①

中国作为世界最大的发展中国家，曾经也是贫困人口最多的国家之一，其占世界贫困人口比重一度高达 20%。根据国家统计局的估计，按照中国官方最低标准贫困线，1978 年中国农村贫困人口数量有 2.5 亿，农村贫困发生率高达 31%。改革开放后，我国把反贫困作为政府的重要任务之一，尤其是 1994 年中央提出“八七扶贫攻坚计划”后，国家确定了 592 个国家级贫困县，通过宏观经济调控、区域经济开发及扶贫体制改革和政策措施的推动，反贫困效率明显提高。《中国农村扶贫开发纲要（2001 ~ 2010 年）》明确提出了继续解决农村贫困人口温饱问题、促进贫困地区全面发展、为达到小康水平创造条件的奋斗目标，国家对农村扶贫开发的资金和政策支持力度空前加大，反贫困取得的成绩也十分明显。根据国务院新闻办公室发表的《中国农村扶贫开发的新进展》，中国农村贫困人口数量已从 2000 年底的 9422 万人减少到 2010 年底的 2688 万人；农村贫困人口占农村人口的比重从 2000 年的 10.2% 下降到 2010 年的 2.8%。从以上数据可以看出，我国的减贫事业取得了巨大成就，也为人类反贫困事业做出了巨大贡献。但是同时也要看到，我国贫困人口数量仍然巨大，反贫困面临新的严峻挑战。2010 年起国家大幅度提高贫困线标准到 2300 元，这一标准比 2009 年提高了 92%，当年农村贫困人口数量从 2688 万人增加到 1.28 亿人。即便是 2300 元的贫困线标准，也仅相当于每天 1 美元，如果按照世行当年每天 1.25 美元的国际贫困标准线，我国农村贫困人口的规模将更加巨大。按照国际标准计算，我国的农村贫困人口数量在世界上仅次于印度。2014 年，我国贫困线标准调整到 2800 元左右（以 2010 年的 2300 元为不变价），按购买力平价计算，约相当于每天 2.2 美元，略高于世界银行 1.9 美元的贫困标准，但我国仍有贫困标准以下贫困人口 7017 万人，贫困问题仍然十分突出，反贫困任务依然十分繁重。

^① 中国发展研究基金会，中国发展报告 2007——在发展中消除贫困 [M]. 北京：中国发展出版社，2007：4.

1.1.2 新时期国家反贫困政策需要调整与优化

改革开放以来到 21 世纪的前 10 年,我国坚持开发式扶贫方针,反贫困的宏观政策一直强调经济增长在反贫困进程中的主导作用。西方学术界的主流观点认为,经济增长能够使所有人都受益,能够减少绝对贫困现象。Bhalla (2001)、Deininger 与 Squire (1996) 等均对发展中国家经济增长与贫困的关系进行了分析,证实了人均收入增长与贫困减少存在正相关关系。^①我国过去 30 多年来的发展实践证明经济增长是减少贫困人口甚至长时期内消灭绝对贫困的直接原因,主要表现在两个方面:一是经济增长为贫困人口创造了更多的就业机会;二是经济增长带来了财政收入的增长,使政府向贫困人口提供的财力更加有保障。一般而言,前者对缓解贫困具有直接效应,后者产生间接效应。

关于中国经济增长与缓解贫困的关系,Chen 与 Wang (2001),Jalan 与 Ravallion (1998),Klan (2000),Fang、Zhan 与 Fan (2002),林伯强 (2004) 通过计量经济方法证实了经济增长是我国改革开放以来减贫举得重大成就的重要因素(陈健生,2009)。^②世界银行(2008)更加明确地指出,农业增长是中国减贫最直接的原因,并认为农业增长对减贫的促进作用是非农业产出的 3.5 倍。^③

然而,经济增长并非是影响贫困的唯一因素,实践证明了,发展中国家在反贫困过程中采取涸滴式的增长模式和宏观经济政策导向不利于从根本上解决贫困问题,当贫困发生率下降到一定程度时,经济增长对减缓贫困的作用将逐步减小,经济增长的减贫效应有一个类似凯恩斯提出的“流动性陷阱”,即按照既定的扶贫方式和政策,无论经济增长速度有多高和扶贫开发力度有多大,贫困发生率也难以进一步下降。从中国的实践来看,通过一组数据同样可以看出,经济增长对减贫的作用正在减弱。1978~1985 年,我国国内生产总值年均增长 8%,农村贫困人口年均减少 1785 万人;农村贫困发生率由 30.7% 下降到 14.8%,年均下降约 2.3 个百分点。1986~1990 年,我国国内生产总值年均增长 8%,农村贫困人口年均减少 1785 万人;农村贫困发生率由 30.7% 下降到 14.8%,年均下降约 2.3 个百分点。1990~2010 年,我国国

① 李新石.中国经济发展对农村贫困的影响研究[M].北京:中国经济出版社,2010:13.

② 陈健生.生态脆弱地区农村慢性贫困研究[M].北京:经济科学出版社,2009:3.

③ 世界银行.2008 世界发展报告——以农业促进发展[M].北京:清华大学出版社,2008:6.

内生产总值年均增长约9%，农村贫困人口年均减少290.6万人；农村贫困发生率由9.4%下降到2.8%，年均下降3.3个百分点。从这组数据可以看出，随着我国经济增长速度的加快，农村贫困人口减少的速度却呈现逐步放缓甚至有停滞的趋势。这说明，由增长带来的减贫效应正在向难以进一步下降的“流动性陷阱”方向演变和发展^①，需要高度关注经济增长过程中影响贫困减少的其他因素。同时，这也意味着，我国在保持经济持续快速增长的同时，需要进一步深化对当前贫困问题的认识，加强对反贫困制约因素的研究，对现行的反贫困政策进行客观准确的评估，并根据新形势、新情况对反贫困的宏观政策进行相应优化和调整。

除了经济增长的减贫效应有弱化倾向，我国贫困人口的空间分布集中性十分明显。根据中国政府2007年前的官方贫困线，我国农村贫困人口在空间上呈现大集中小分散的格局，贫困人口有一半以上居住在西部贫困山区，尤其是一些特殊类型的贫困地区，但在这些地区内部，贫困人口呈插花型零散分布，夹杂于非贫困人口之中。^②而根据新的贫困标准，旧标准下贫困人口插花型分布的特征在相当大的程度上被新标准下贫困人口的片区集中分布特征所代替，因为旧标准下贫困人口周围有很多属于刚刚解决温饱问题的低收入群体，而这部分人口与贫困人口的生活水平并没有本质区别。2011年14个集中连片特殊困难地区贫困人口大约覆盖了全国贫困人口的70%以上，扶贫工作的难度和成本都要远高于其他地区。同时，在这些区域的贫困人口中，相对贫困问题十分突出，能力缺乏成为反贫困主要制约因素，返贫问题和长期贫困问题十分明显，迫切需要国家根据上述特征做出对反贫困政策进行调整优化。

针对不同时期我国农村贫困特征及反贫困政策存在的问题，国家在不同时期对反贫困政策均进行了动态调整和优化。面向全面建成小康社会的目标，中央对新时期国家反贫困战略进行了新的部署。2011年下发的《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020年）》，明确了未来10年国家反贫困战略的目标、原则、重点任务和政策。但是，相关政策是否符合贫困地区和贫困人口实际需求也需要通过实践和进一步深入分析来进行检验。尤其是在反贫困具体实践中，许多长期存在的政策性问题在国家新一轮扶贫开发纲要中仍然没有得到很好的解决，贫困人口规模依然较大，剩下的贫困人口贫困程度较深，减贫成本更高，脱贫难度更大，需要进一步加强反贫困政策创新。基于此，本书以特定区

① 陈健生. 生态脆弱地区农村慢性贫困研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2009: 4.

② 曹洪民. 特殊类型贫困地区多维贫困测量与干预 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2011: 3.

域作为研究对象,通过分析区域贫困特征和现行反贫困政策存在的问题,并从宏观视角提出相关政策措施建议,为国家调整优化反贫困政策提供参考。

在国家确定的14个集中连片特殊困难地区中,西藏及青海、四川、云南、甘肃四省藏区是我国乃至全世界最重要的水源涵养地,地理区位十分特殊,自然环境极其严酷,生态环境极端脆弱,自然灾害易发多发,地方病和传染病高发,世代居住于此的农牧民群众时刻面临着极端恶劣的生存发展环境,普遍处于长期贫困的状态,而且这种贫困又在循环往复的传递给下一代,长期贫困和贫困的代际传递是藏区贫困的显著特征,以至于个人和家庭往往持续地陷入“贫困陷阱”而难以解脱。可以说,藏区是自然条件恶劣、少数民族人口占比高、贫困成因复杂、贫困人口占比高、返贫率高,经济社会发展水平低的地区,并且是全国范围内贫困覆盖面最广、贫困程度最深、贫困类型最典型、反贫困成本最高、贫困人口脱贫难度最大的特殊连片贫困地区,其贫困问题在全国的集中连片特殊困难地区中极具代表性。对该地区反贫困问题进行研究,更有利于对当前全国贫困问题和反贫困政策实施情况做出客观准确判断,提出的对策建议对国家调整优化反贫困政策也更具参考价值。在全国各大藏区之中,西藏长期执行特殊政策,其他藏区则一直享受与其他少数民族地区和贫困地区相同的政策,因而反贫困面临的难度较之于西藏更大。而在西藏以外的其他藏区中,由甘孜藏族自治州和阿坝藏族羌族自治州构成的川西北藏区是藏族人口最多地区,贫困状况也更为严重和更具代表性,因而本书选择川西北藏区的贫困与反贫困问题作为研究对象,通过实证分析,提出相关政策调整优化的宏观建议。

1.2 研究目的和意义

1.2.1 研究目的

我国提出了到2020年全面建设小康社会的宏伟目标,而消除贫困即是其难点和重点。国家近年来提出的政策一定程度上解决了我国反贫困过程中长期存在的政策障碍问题,但有些长期存在的问题仍然没有得到有效解决,国家反贫困政策在具体实践中仍然存在完善的必要性。本书旨在通过借鉴一般的理论和分析方法,以川西北藏区为例,围绕新时期我国农村贫困主要特征及反贫困

宏观背景,研究新时期国家反贫困政策的调整优化问题。研究力求达到以下几个目的:一是在分析我国农村反贫困政策演变和实施效果的基础上,对新时期我国农村贫困的主要特征及国家反贫困的宏观政策取向做出科学判断;二是通过对川西北藏区这一特定区域贫困与反贫困问题的实证研究,分析判断贫困变化的宏观特征,揭示贫困形成的内在机理,找出当前国家反贫困政策在具体执行过程中存在的突出问题,以及立足贫困地区实际提出国家反贫困政策调整的领域和方向;三是立足新的反贫困背景,面向全面建设小康社会目标,以提高贫困人口发展能力、促进公平的经济增长为核心,提出新时期国家反贫困政策调整优化的思路与建议。

1.2.2 研究意义

贫困是一个相对、动态的概念。在解决贫困人口短期生存或基本温饱问题的基础上,如何通过宏观政策的调整和优化,解决农村贫困人口的长远发展问题,应是国家反贫困战略需要重点解决的问题。因此,在国家实施新一轮扶贫开发纲要的背景下,根据新时期我国贫困的特征,研究国家反贫困政策的调整与优化问题具有重要的理论和实践意义。

一是促进宏观经济政策和反贫困政策的协调配合。宏观经济政策对于反贫困战略实施具有重要作用。一直以来,我国实施的开发式反贫困政策具有典型的涓滴式经济增长政策特征。当前,我国正处于转型发展的关键阶段,经济增长由高速增长区间逐步向平稳增长区间过渡,依靠经济增长的涓滴效应减贫难度加大。同时由于过去较长时间以来,我们对经济增长速度的关注度高于增长质量,导致收入分配制度改革滞后,经济发展阶段的转变必然会加剧业已存在的收入分配差距扩大的问题,将对我国的反贫困事业造成巨大挑战。本书正是基于这一时代背景,以川西北藏区为例,引入益贫式增长理论分析方法,从总量分析的角度将贫困、增长和收入不平等三者的关系统一于反贫困政策理论研究框架之下,通过对贫困人口识别及分解和经济增长、收入不平等、贫困线变动与贫困之间的关系进行分析,并据此作为新时宏观经济政策调整优化的重要依据,促进宏观经济政策和反贫困政策相互协调配合,提高政策的有效性和针对性。

二是为国家优化和调整反贫困制度和政策提供理论依据。正如前面所述,我国贫困人口空间分布的集中性十分明显,由于各地区自然地理条件、经济发展水平、社会历史文化等情况差别较大。因此,导致农村贫困人口的原因也不