

农村贫困与 社会主义新农村建设

Rural Poverty and
Agricultural Development

项英辉 李荣彬 胡彦成 著

辽宁民族出版社

农村贫困与社会主义 新农村建设

项英辉 李荣彬 胡彦成 著

辽宁民族出版社

© 项英辉 李荣彬 胡彦成 2006

图书在版编目(CIP)数据

农村贫困与社会主义新农村建设/项英辉, 李荣彬, 胡彦成著. —沈阳:
辽宁民族出版社, 2006. 11

ISBN 7-80722-274-3

I. 农… II. ①项… ②李… ③胡… III. ①农村—贫困—问题—研
究—中国 ②农村—建设社会主义—研究—中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 127029 号

出版发行者: 辽宁民族出版社

(地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003)

印刷者: 丹东日报印刷厂

幅面尺寸: 185mm × 260mm

印 张: 11 $\frac{3}{4}$

字 数: 268 千字

出版时间: 2006 年 11 月第 1 版

印刷时间: 2006 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 吕 怡

封面设计: 杜 江

责任校对: 陈文本

定 价: 20.00 元

联系电话: 024—23284345

邮购热线: 024—23284335

E-mail: lnmz@mail.lnpgc.com.cn

如有印装质量问题, 请与承印厂调换。



第一著者简介

项英辉，女，1971年生，沈阳建筑大学文法学院人力资源管理系副教授。主要研究方向：中外农业政策和财政金融，人力资源开发与管理，工商企业管理，国际贸易。1994年7月毕业于沈阳农业大学农经系对外贸易专业，经济学学士。2003年7月毕业于沈阳农业大学经贸学院农业经济管理专业，获管理学博士学位。2003年9月至2004年9月英国伦敦帝国理工学院应用经济学系国家公派普通访问学者。曾在省级以上学术刊物上发表论文30余篇，主持或参与省部级和市级科研课题十余项，并多次获奖。

目 录

绪论

第一章 农村贫困的基本问题研究	4
第二章 农村贫困程度综合评价指标体系建立	15
第三章 中国农村贫困形成的经济与制度研究	30
第四章 国内外农村贫困状况与扶贫行动	87
第五章 建设社会主义新农村的基本问题	113
第六章 贫困地区的新农村建设	120
第七章 解决农村贫困和建设社会主义新农村的政策建议	128
专题一 农村贫困与建设社会主义新农村中的财政问题	163
专题二 农村贫困与建设社会主义新农村的人力资源问题	169
专题三 农村贫困与建设社会主义新农村的义务教育转移支付问题	174
专题四 农村贫困与建设社会主义新农村中的剩余劳动力转移问题	176
参考文献	179

绪 论

农村贫困是长期性的生存与发展问题。人类发展的历史,是不断摆脱和战胜贫困的历史。随着技术与制度的不断变迁,人类认识自然、改造自然和创造财富的能力进一步增强,生产条件和生活条件逐步得到了改变,人类社会发展及社会组织形式的提高和完善,使饥饿、贫困的范围与规模不断缩小,其概念和内涵正在发生变化。总的来看,农村由绝对贫困向相对贫困转变,由整体贫困向局部贫困转变,由集中贫困向分散贫困转变,由长期贫困向短期贫困转变,由生存型贫困向温饱型和发展型贫困转变。但是,农村贫困问题将在一定范围内长期存在,消除农村贫困是人类面临的艰苦任务。因此,必须对农村贫困问题不断进行分析、研究和判断,并建立有效的行动机制。

2006年2月21日,中共中央国务院出台《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(“1号文件”)。这是2004年以来中国连续第三个以农业、农村和农民为主题的中央“1号文件”,显示了中国领导人解决“三农”问题的决心。胡锦涛总书记指出,新中国成立以来特别是改革开放以来,我国农业和农村发生了历史性的深刻变化,农村经济社会发展取得了举世公认的伟大成就。但是,目前制约农业和农村发展的深层次矛盾尚未消除,促进农民持续稳定增收的长效机制尚未形成,农村经济社会发展滞后的局面也还没有根本改变,统筹城乡发展的体制机制没有完全建立起来。全面建设小康社会,最艰巨、最繁重的任务在农村;加快推进现代化,必须妥善处理工农城乡关系。我们要从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的战略高度,深刻认识建设社会主义新农村的重大意义。建设“社会主义新农村”是我国现代化进程中的重大历史任务,它是确保我国现代化建设顺利推进的必然要求,是全面建设小康社会的重点任务,是扩大内需、发展经济的有效途径,是缩小城乡差距、实现共同富裕的重要举措,是构建社会主义和谐社会的必然要求。“三农”问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题,“农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安”。

新农村建设为解决农村贫困问题提供了难得的历史机遇和有利条件,也为解决农村贫困问题进一步明确了工作方向,而农村贫困地区的贫困现状是新农村建设的逻辑起点,是新农村建设这一战略举措必须要面对的现实问题。本书力求将解决农村贫困与新农村建设二者进行有机结合,开展全面系统的研究。一方面从新农村建设的角度为研究解决农村贫困问题开辟新的视野和思路,另一方面通过对贫困问题与新农村建设问题研究的有机结合,使本书的研究不同于已有的一般性的新农村建设问题研究,使研究成果更接近农村贫困地区的社会经济现实,从而更具实用价值及决策参考价值。

本书的线索是:首先对农村贫困的基本问题、农村贫困程度综合评价指标体系、中国农村贫困形成的经济与制度、国内外农村贫困现状与扶贫行动进行系统研究,然后对新农村建设的若干问题以及农村贫困地区新农村建设的若干问题进行较深入研究。最后,在此基础上,提出解决中国农村贫困问题以及农村贫困地区新农村建设的若干对策建议。

为了使对农村贫困问题和新农村建设的研究更具有实践指导意义,我们对其中一些重要问题——财政问题和人力资源问题,特别是农村义务教育转移支付问题和农村剩余劳动力转移过程中的财政问题等进行了专题研究。

本书的章节安排:

第一章、农村贫困的基本问题研究。从现代经济社会发展的角度,对农村贫困的内涵进行系统研究和分析,揭示其在经济、社会、人文、制度体制等方面的基本特征,从而把握现阶段农村贫困的发展变化所具有的规律性。建议在调整与制定中国农村贫困线标准过程中,充分考虑经济、社会、生活等多方面的因素,以便对农村贫困进行动态、客观、真实的评价与反映。

第二章、农村贫困程度综合评价指标体系建立。通过对数据的采集、处理与分析,以及多学科专家咨询等渠道得出基本的研究方法 with 结论。主要包括评价指标建立的原则、农村贫困程度评价指标体系的建立、动态和数量化评价模型的确定,并充分考虑不同农村贫困地区的经济、物质、技术以及人力资本的积累与变化情况,建立客观实用且科学化、系统化、标准化、规范化的农村贫困程度综合评价指标体系,研究中国农村贫困程度与变化状况的计算方法,以便实现定量研究与定性研究的结合,对农村贫困程度、演变过程和存在的问题进行量化的反映和动态的评价,为农村脱贫行动方案提供技术与方法支持。

第三章、中国农村贫困形成的经济与制度研究。对贫困问题研究,传统方法侧重于区位条件、资源与人口因素,本研究借鉴有关贫困的经济学理论和经济学分析方法,通过对原生性因素和诱发性因素的分析,即从生产要素、外部性问题、发展条件、开放程度、制度环境、经济结构等方面对现阶段中国农村贫困问题进行系统研究。得出的主要结论是:市场经济条件使贫困地区生产要素流动性增强,加剧了农村贫困地区资本短缺,资源配置结构不合理,农业占有生产资料价值少,劳动工具简单,难以形成资本积累,快速增加的人口消耗了经济发展所增加的大部分收益。受过良好教育的高素质的人力资本不足,普遍存在剩余劳动力,技术创新与技术变迁速度缓慢,制度供给不足,体制错位;城市与农村、工业与农业之间存在二元经济,农产品与工业产品不平等交换,对农民的歧视制度还没有彻底改变。鉴于导致农村贫困因素的多样性和差异性,必须采取政治、经济、法律、制度、技术相结合的综合手段,用系统的观点解决发展中存在的问题。

第四章、国内外农村贫困状况与扶贫行动。分析研究世界农村贫困的概况,农村扶贫所采取的制度、行政、政治、经济、技术、人力资本开发、信息服务等方面的措施和经验,以便为中国农村扶贫提供有效的借鉴。研究中国农村反贫困的不同发展阶段、贫困人口分布与规模、农村反贫困的具体做法及成功经验。从扶贫战略与政策、扶贫质量评价、资源利用效率等多方面对中国农村实施的反贫困战略与措施进行客观评价。并得出结论:应对中国反贫困战略与操作系统进行调整,增强能力与机制建设,提高效率 and 效果。

第五章、建设社会主义新农村的基本问题。包括:建设社会主义新农村的重大意义和本质特征;建设社会主义新农村的工作重点(大幅减少结构性失业;增加农民收入;科学落实家庭联产承包责任制;实现城乡协调发展;确保公共品投入;培育新型农民);建设社会主义新农村的基本问题(财政问题,包括财政资金的来源、新农村建设投入的层

次、财政资金的投向；农村人力资源问题，包括促进农民向城市合理有序流动、促进农村剩余劳动力就地转移、维护农民工权益；农村自身问题，包括调整产业结构发展优势产业、发展农村新型合作组织）。

第六章、贫困地区的新农村建设。包括：加强贫困地区新农村建设中政府的作用，要处理好直接与间接的关系、体现政府的主导作用、明确政府工作的重点、强化政府的服务作用、政府帮助增收与帮助节支、发挥政府的管理作用；增加农村贫困地区的农民收入；处理好农民自愿与非自愿的矛盾；调动贫困地区农民在新农村建设中的积极性；走出贫困地区新农村建设的误区；处理好一系列关系，做到反哺而不依赖、特色而不封闭、兴村而不欠债、承包而不单干、自治而不自流；培育贫困地区新农村建设的内生机制；科学设定贫困地区新农村建设的指标和标准；发挥新农村建设管理机构的实际作用；摆脱资金的困境；开发利用农村贫困地区人力资源。

第七章、解决农村贫困和建设社会主义新农村的政策建议。包括：贫困地区新农村建设面临的问题、发展条件和机遇分析；今后中国农村贫困地区新农村建设的重点及战略调整；中国农村贫困地区新农村建设的政策建议。主要内容如下：做好制度安排，形成协同发展的扶贫和新农村建设机制；巩固农村贫困地区税费改革成果，增加对农民与农业的直接补贴；找准贫困地区新农村建设的投资策略与方向；推进能力建设，实施多层次人力资源开发，确保贫困地区新农村建设的人力资本供应；促进劳动力要素梯度转移，加速工业化、信息化与城镇化；发挥比较优势，发展劳动密集型的农村中小企业；制定贫困地区新农村建设的科技行动计划，实施科技与产业联动；推进整村扶贫，同时处理好扶贫试点与农村贫困地区普遍发展的关系。

专题一、农村贫困与建设社会主义新农村中的财政问题。包括：探讨了财政在解决农村贫困和建设社会主义新农村中的作用；探讨了近几年来财政支持“三农”的进展情况及存在的主要问题；探讨了解决农村贫困，建设社会主义新农村的具体财政政策选择；建立财政支农资金绩效考评机制；整合财政支农资金的基本设想。

专题二、农村贫困与建设社会主义新农村的人力资源问题。包括：贫困问题与人力资源开发的关系；农村贫困地区人力资源开发的多元化模式；农村贫困地区人力资源开发的瓶颈与对策；关于“人口红利”、“教育红利”和“人才红利”；农村贫困地区人力资源开发的参与者；农村人力资源开发利用的层次性和部门分工。

专题三、农村贫困与建设社会主义新农村的义务教育转移支付问题。包括：改为靠政府投入和转移支付以后，农村义务教育是否应全部免费；“以县为主”是否意味着县级政府要承担全部责任；对新的《义务教育法》的认识。

专题四、农村贫困与建设社会主义新农村中的剩余劳动力转移问题。包括：财政政策支持农村贫困地区剩余劳动力转移的具体方向；财政政策在农村贫困地区剩余劳动力转移中的任务；财政政策的具体形式。

第一章 农村贫困的基本问题研究

农村贫困作为一种社会、经济和文化现象,在人类发展进程中,以不同程度、不同方式普遍存在于不同地区、不同国家和不同民族,并随着时空变化而变化。由于自然条件和社会条件等因素的叠加作用与影响,贫困形成及表现存在很大差异。总的来看,处于贫困地区的人口不仅低收入造成了缺乏生产生活必需的产品、服务,面临饥饿、疾病的困扰,维持最低生活水准的能力低下,而且还缺乏教育和医疗卫生保健,社区人文面貌落后,面临自然资源极度匮乏与环境的十分脆弱,基础设施严重不足,与外界联系不便,信息不对称等许多问题,农村贫困的表现形式呈现出多样化。

一、农村贫困的界定

从经济与社会发展过程来看,农村贫困既有绝对贫困,也有相对贫困;既有个人贫困,又有普遍贫困;既有暂时贫困,也有长期贫困;既有狭义贫困,又有广义贫困。既有整体贫困,又有局部贫困。既有总体上经济发展的相对均衡,又有局部经济发展的绝对不均衡。由于人类社会生产力是不断发展和提高的,从历史与现实的角度来看,以物质贫困为代表的绝对贫困是暂时的,其范围在缩小,程度在逐步降低;而以精神与人文贫困为代表的相对贫困的范围超过绝对贫困。

1. 关于对贫困的认识与研究。从已有的文献记载来看,最早可以追溯到 15、16 世纪。从 16 世纪开始,空想社会主义者注意到资本主义弊端,他们将贫困看作是资本主义制度的产物,认为贫困的根源是私有制。后来,马克思主义经典作家通过资本主义商品生产、资本运行的分析,同样揭示出无产阶级贫困化的制度根源是资本主义私有制。

2. 世界最早重视贫困问题的国家是英国。早在 16 世纪末,英国就颁布了《伊丽莎白济贫法》,力求在资本主义剥削制度下拯救广大的无产阶级,但是,仅仅依靠一部法律法规不能改变英国的贫困状况,必须对贫困现象的产生与发展规律进行系统研究。因此,英国的布什和郎特里较早开始对贫困问题进行专门研究,他们从社会保障和社会救助的角度研究贫困问题,对贫困问题的认识与研究产生深远的影响。目前在许多国家,贫困者依然是社会保障和社会救助对象,即社会保障和社会救助对解决问题起着重要作用。总的来看,无论是组织或个人对于贫困问题的理解和研究,是随着科技进步、生产力水平的提高和经济全面发展而逐步深化与完善的。其中,近百年来,国内外许多专家与学者从不同的角度对贫困予以定义或内涵,推动了对贫困问题的研究和对反贫困问题的重视。

3. 国外对贫困下的定义主要有:郎特里 1899 年给贫困下的定义是:“如果一个家庭的总收入不足以维持家庭人口最基本的生存活动要求,那么,这个家庭就基本上陷入了贫困之中。”西奥多·W·舒尔茨给贫困下的定义是:“贫困是作为某一特定社会中家庭的特征的一个复杂的社会经济状态。”“现在仍然存在的绝大部分贫苦是大量的经济不平衡之结果。”S. G. Smith 的“贫困是指生活必需品的缺乏”,H. P. Fairchild 的“贫困是相对较少(收入)的一种状态。”Lloyd G. Reynolds 的“所谓贫困问题,是说有许多家庭,没有足

够的收入可以使之有起码的生活水平。”G.L.Gilin 的“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况。”根据 1998 年诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森的定义“所谓贫困，是指对人类基本能力和权利的剥夺，而不仅仅是收入低下。”

4. 有关组织和机构对贫困的定义。世界银行在以“贫困问题”为主题的《1990 年世界发展报告》中，将贫困界定为“缺少达到最低生活水准的能力”。欧共体委员会《向贫困开战的共同体特别行动计划的中期报告》中给贫困下了一个定义：“贫困应该被理解为个人、家庭和人的群体的资源（物质的、文化的和社会的）如此有限以致他们被排除在他们所在的成员国的可以接受的最低限度的生活方式之外。”

5. 中国学者和有关人员立足于中国实际，对贫困也进行了界定。主要有国家统计局的《中国城镇居民贫困问题研究》课题组和《中国农村贫困标准》课题组对贫困的看法比较一致，将贫困界定为“贫困一般是指物质生活困难，即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准。他们缺乏某些必要的生活资料和服务，生活处于困难境地。”童星，林闽刚所著的《我国农村贫困标准线研究》一文中，定义“贫困是经济、社会、文化落后的总称，是由低收入造成的缺乏生活必需的基本物质和服务以及没有发展机会和手段这样一种社会状况。”台湾的江亮在《社会救助的理论和实物》一书中，将贫困界定为：“通常所称的贫困是指生活资源缺乏或无法适应所属的社会环境而言，也就是无法或有困难维持其肉体性或精神性生活的现象。”

因此，无论从国内和国外、从组织和个人来看，尽管对贫困的界定还没有形成共识，但是人们对贫困的认识和研究在不断地深化，由早期的侧重于物质、经济层面的认识和理解，向精神、社会、文化方向发展。总体上来看，研究人员通常将贫困看作是个人或家庭的经济收入不足，难以维持基本的生存与生活的物质需要，或者一个区域经济不发达，不同阶层群体收入差别的扩大，反映出社会上的个体、群体在一定生产力水平和一定时期内收入或生活处于社会总体的最低水平，缺乏生产与生活必要或基本的资金、物质、服务，以及发展的机会、条件、手段、能力、权利等，更多地从经济和经济学的角度对贫困进行分析和研究。

根据对贫困定义的研究和理解，除年老、体弱、疾病、伤残等丧失劳动能力或生活遇到障碍等特殊情况，农村贫困更多地表现在生产力水平低下，生产能力下降或提高缓慢，生产与生活所需要的商品短缺，社会福利和生活的不能达到社会平均标准，生存问题、温饱问题和发展问题没有得到根本解决，经济与社会发展不平衡问题还十分严重，经济、科技、教育、卫生落后逐步成为农村贫困地区发展的主要矛盾和问题。

二、农村贫困的表现形式

从理论角度，农村贫困主要表现为：

一是生存型贫困：表现为物质贫困，生活资料匮乏或十分匮乏，入不敷出，不能满足基本生理需求，基本生活得不到保障，生存受到极大威胁。

二是温饱型贫困：表现为物质与精神贫困并存，是在生活水平很低情况下，初步解决温饱或温饱没有稳定保证，生产与生活还不稳定，抗御自然灾害和市场冲击的能力较弱，容易返贫。

三是发展型贫困：一种相对贫困，是在稳定解决温饱以后，面临着进一步提高生活质

量的发展问题,表现为精神贫困。

此外,人们比较公认两种贫困形式有:

绝对贫困一是指生存性贫困或极端性贫困,是一种客观性概念,更多的是反映在经济范畴。目前,不同的学者和研究机构有不同的理解和认识,例如“泛指基本生活没有保障,温饱没有解决,简单再生产不能维持或难以维持。”绝对贫困可分成生存贫困和生活贫困:

“生存贫困即特贫,是指最低生理需求得不到满足,生存有困难。”(童星与林闽刚,1993)或是指在一定生产方式和生活方式下个人或家庭依靠劳动所得或其他收入不能维持基本生存需要,衣食不得温饱,劳动再生产难以维持。或是指获得的实际收入、拥有的消费资料和服务不能维持基本的生存需要(朱登兴 安树伟,2001)。鲁德斯(Rodgers,1989)认为绝对贫困是不具有维持生存所必需的、基本的物质条件。英国的彼特·阿尔柯克在《认识贫困》一书中说到:“绝对贫困被认为是一个客观的定义,它建立在维持生存这个概念的基础上。维持生存就是延续生命的最低需求,因此,低于维持生存的水平就会遭受绝对贫困,因为他没有延续生命的必需品。”Robert K. Merton 和 Robert A. Nisbet 所提到的两种贫困概念,即贫困的绝对概念和相对概念,其中绝对贫困是指某人或某家庭的状况低于这样一个贫困线,其实际价值是固定的,不随时间变化而变化。绝对贫困是基于最低消费标准,基于必需的人体热量吸收的食品。中国国家统计局认为绝对贫困者是指在一定的社会生产方式和生活方式下,个人和家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持基本的生存需要,生活不得温饱,劳动力再生产难于维持,这样的个人(或家庭)称之为贫困人口(或家庭)。因此,绝对贫困更多地表现为物质形态的贫困,是贫困的一种特殊情况。

相对贫困一更多地表现在人文方面的贫困和发展型贫困,是一种较为主观的标准,更多的是反映在社会与人文范畴。目前,不同的学者和研究机构有不同的理解和认识,例如“温饱基本解决,简单再生产能够维持,但低于社会公认的基本生活水平,缺乏扩大再生产的能力或能力很弱。”(童星与林闽刚,1993)或是指收入虽然达到或超过维持生存和基本发展的需要,但与一定时期内社会经济发展水平相比较仍然处于较低的生活水准,教育、文化、卫生、知识、信息需求与服务维持在较低水平,更多地表现在人文方面和政治、制度等因素对贫困的影响。为此,联合国开发计划署在《人类发展报告 1997》中给人文贫困下的定义是:人文贫困是指人们在寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境等方面的基本条件得不到满足,而限制了人的选择。Robert K. Merton 和 Robert A. Nisbet 所提到的两种贫困概念,相对贫困是指某人或某家庭与本国的平均收入相比,例如将贫困线划定为平均收入的一半或分配额的 40%,相对贫困线随着平均收入的不同而不同。中国国家统计局认为相对贫困是指相比较而言的贫困,即生活水平最低的那部分人(如占人口的 5%)为处于相对贫困的人口,有的机构和组织,曾将收入只及(或少于)总收入的三分之一的社会成员视为相对贫困人口。相对贫困是一个社会道德范畴,属于社会公平的问题。

除了绝对贫困和相对贫困两种基本形式以外,对贫困也可以从其他角度进行理解和认识:

个人性贫困一是指由于贫困人口或者贫困家庭的原因(如病残、丧偶、年老体弱及其他不确定因素等),主要劳动力缺乏正常的体力、智力和必要的专业导致的贫困,也是能力约束型贫困。个体贫困比较普遍,在任何时期和任何一个国家或地区都会存在。

普遍性贫困一是指一个国家或地区在经济社会不发达情况下,由于资金、技术、土地

和基础设施等方面的原因,导致生产水平较低,经济总量供给不足,全体或大多数社会成员普遍处于贫困状态中,普遍性贫困的基本特征是收入总体分配较为公平,但人均收入水平很低。同时也不排除在较高的经济发展水平和人均收入条件下,由于收入分配不公和体制、结构性矛盾,而导致一部分社会成员的收入和实际生活明显低于社会平均水平,出现的贫困人口。普遍性贫困通常也是资源或条件制约型贫困。

暂时性贫困—是指“贫困属于局部性、阶段性和突发性,经过一定周期或一段时间调整后,贫困现象消失”。

长期性贫困—是指“贫困是客观、长期、普遍存在的,不以人的意志为转移的,通过经济、技术和政策扶持后,很难在短时间内摆脱贫困”。

狭义性贫困—是指物质和经济意义上的贫困,农村人均收入低,物质资本品占有少。

广义性贫困—是指除经济贫困以外,反映在社会与文化方面,包括教育、思想、文化、精神上的贫困。

整体性贫困—具有区域性、广泛性、持续性,主要是社会生产力和劳动生产率较低,以及长期受到不确定性因素的影响,基本生产生活生存条件得不到保障。

局部性贫困—表现为分散性、短期性,主要由于暂时不确定因素的影响而发生的贫困现象。

生产性贫困—是指由于社会生产力水平低下而导致的物质资料与精神生活缺乏而造成的贫困,维持简单再生产困难,是属于技术性贫困。

分配性贫困—是指由于制度因素,物质、文化生活资源分配不均衡所造成的贫困,是属于分配性贫困和制度性贫困。

贫困既是一个绝对的概念,又是一个相对的概念;既是一个历史的概念,又是一个现实的概念。因此,贫困是动态的、变化的。同时根据现阶段贫困的特点,有的学者在绝对贫困与相对贫困之间,又划分出一个基本贫困,即绝对贫困指不能维持生存,基本贫困指不能满足基本需求,相对贫困则为相对遗缺(汤森,1993)。中国学者提出应“将绝对贫困(维持生存)、基本贫困(基本需求)和相对贫困(相对遗缺)看成三个程度不同,但又相互衔接的独立概念,亦即将绝对贫困看成是内核,贫困的程度或对贫困理解的范围以它为核心向外扩展,第一波是基本贫困,第二波是相对贫困”,作为区分这三类贫困的界限,分别称为“生存线、温饱线和发展线”(唐钧,1998)。

总之,不同国家和地区,在不同时期和不同条件下,贫困以不同的社会与经济形式存在。

三、农村贫困发展的基本规律

农村贫困一般是由于经济发展与增长速度慢,人口增长的速度超过物质积累的增长速度(本地区的物质积累加上扶贫转移的资金与物质),产生贫困缺口,居民生活徘徊在较低水平。此外,区域间经济发展的不平衡,导致社会财富分配不均衡。贫困既有先天贫困,也有后天贫困;既有资源的先天禀赋不足,也有制度供给的缺陷;既有思想观念的差距,也有信息与市场的影响和制约。总体来看,影响贫困的因素是多种多样,贫困的表现形式和经济社会特征也各不相同,其特征和变化规律呈现多样性、层次性和广泛性。具体是:

一是农村贫困的普遍性。农村贫困既是经济问题,又是社会问题;既是历史问题,又是现实问题,具有广泛的普遍性和共同性,更不是一个国家、一个地区或一个民族独有的

问题。在当今社会,不仅在发展中国家存在农村贫困,而且在发达国家也存在农村贫困。据世界银行测定,在 20 世纪末,全球范围内的贫困仍然在继续恶化,发展中国家处于贫困线以下的人口数量已从 1985 年的 10.51 亿增加到 13 亿,每年以 2500 万人的速度增加,平均每分钟增加 40 人。2001 年美国有 3290 万贫困人口,呈上升趋势。2002 年中国有 2820 万农村贫困人口,还有 9000 万(825 元)的农村低收入群体。

二是农村反贫困的长期性。解决农村贫困不是一朝一夕的事。随着一个国家或地区的科技进步和社会生产力水平的提高,以及经济的发展,贫困的范围将不断缩小,农村绝对贫困人口在逐步减少,相对贫困人口将超过绝对贫困人口,消灭贫困人口将是一个漫长的过程。贫困问题被联合国列为社会发展问题三大主题之首,联合国在 1945 年成立时就把“消灭贫困”写进了庄严的《联合国宪章》。1992 年 12 月 22 日,第 47 届联合国大会根据联合国第二委员会(经济和财政)的建议,确定每年的 10 月 17 日为世界消除贫困日,旨在引起国际社会对贫困问题的重视,宣传和促进全世界消除贫困的工作,动员各国采取具体的扶贫行动。但是伴随全球经济的高速增长,贫富差距在日益扩大。联合国《1998 年人类发展报告》指出:“世界上 1/5 最富有的人消费全球商品和服务总量的 86%,而 1/5 最穷的人仅消费 1.3%。”富人与穷人的收入比由 30 年前的 30:1 扩大到 61:1。因此,反贫困将是一项长期任务。

三是不同国家和地区农村贫困表现形式的多样性。欠发达国家及发展中国家农村贫困的产生主要是由于资源禀赋不足、生态环境脆弱、基础设施落后、劳动力素质差、资本缺乏、技术创新能力不足、市场失灵、制度及结构性问题突出、信息不对称现象严重、效率低下,公共积累和社会福利条件差等不同因素、不同阶段相互作用的结果,属于长期的绝对贫困。发达国家贫困现象主要由于市场中存在不完全竞争、社会生活中存在分配不公、发展中存在的结构性矛盾、经济发展中的不确定性增加,贫困现象交替出现,但大多数是暂时的相对贫困。

四是农村贫困人口分布的集中性与分散性。农村经济文化落后,以区域性集中、联片的农村绝对贫困人口为主,数量大,人口分布不平衡,各区域之间的经济与社会发展水平产生了较大差距。经济文化繁荣,以相对贫困的城市人口为主,数量少,分布均匀。例如,中国划分贫困县(国定贫困县)的标准和有关资料,按中国自然环境和社会经济文化环境的相似性及地域集中程度,可以把全国 592 个贫困县划分为跨省(区)贫困区和省内贫困区的两大类。在 592 个国定贫困县中,2000 年没有解决温饱的贫困人口为 1737 万人(按人均纯收入 625 元的温饱标准计算),占全国贫困人口的比重为 54.3%。其余则呈分布于不同地区。

五是农村贫困形成与发展的复杂性。贫困的形成与发展并非单一因素的影响与作用,而是资本、技术、人才、信息、资源、土地、环境、交通、设施与结构、制度、文化、科技多因素相互作用、彼此交织在一起的,其中正式及非正式制度供给不足、缺乏有效民主是导致贫困的重要根源和内在因素。传统观念、生活习俗、思想意识、宗教信仰具有一定的惯性和约束力。不同地区、不同自然条件、不同发展阶段、不同政治、经济与制度结构,导致贫困因素发挥的主导作用呈现出交替性,治理与消除贫困要考虑综合性因素。

六是农村贫困发展具有地带性和区域性。例如贫困主要集中在亚洲、非洲等地区。中国作为世界最大的发展中国家,农村贫困发生范围的大小与程度呈显著的区域地带性。贫

困地区及贫困人口从东到西、从南到北、从低到高、从沿海到内陆,贫困发生的面积逐步增大、人口逐步增加、贫苦程度加深,反贫困的难度加大。从 592 个国定贫困县人口分布来看,10%的贫困人口分布在东部地区,主要呈零星插花状态分布;28%的贫困人口相对集中地分布在中部地区;62%的贫困人口主要以集中连片形态分布于西部地区。其中贫困人口集中分布在西南大石山区(缺土)、西北黄土高原区(严重缺水)、秦巴贫困山区(土地落差大、耕地少、交通状况恶劣、水土流失严重)以及青藏高原高寒区(积温严重不足)等几类地区。

七是农村贫困经济具有人均收入水平较低及收入易波动性。贫困人口收入波动的振幅相对于收入本身的比例大,特别是在市场经济和受环境不确定因素影响下,经济结构的单一性和过分依赖农业,非农产业及城市化水平较低,贫困人口的收入水平提高缓慢。此外,贫困人口收入波动往往是逆向冲击(adverse shock),并给原本属于贫困群体的人们造成更大的伤害。由于农村贫困的低收入人口拥有的资产数量很少,因而抵御收入波动逆向冲击的能力和化解风险的能力也大大降低。例如从 1993 到 2000 年国定贫困县来看,农村居民人均纯收入和城镇职工人均工资分别由 488 和 2431 元增加到 1338 和 6613 元,净增加分别为 850 元和 4181 元。而且收入随着市场需求和价格变动,以及自然环境的影响波动较大。

八是农村贫困具有阶层性和民族性。主要是指在一个国家或地区内存在明显的阶层分化,其中某些阶层人口处于贫困状态,某些则处于非贫困状态。实际上,农村贫困地区内部不同阶层人群之间生活质量的差异是很大的,农村贫困地区也存在非贫困人口。而在农村贫困人口中,普遍存在少数民族的贫困问题,即贫困的民族性,由于少数民族所处地区的封闭性及边缘性,少数民族贫困人口占总贫困人口的比重大,许多贫困地区就是少数民族居住区,历史性原因造成贫困的民族性十分突出。中国是一个多民族国家,有 55 个少数民族,少数民族地区主要分布在中国的西部,涉及 5 个自治区、20 个自治州、49 个自治县。到 1994 年,全国 348 个民族地区县和非民族地区少数民族自治县中有 257 个被列为国家重点扶持贫困县,占全国 592 个贫困县的 43.4%。在全国农村贫困地区总面积中,少数民族地区所占比重达到 35.6%。此外,不同地区不同的少数民族生产力发展处于不同的阶段,有的居住在经济与社会相对发达或比较发达地区,有的则居住在经济生活封闭的深山腹地,生产手段极端原始,甚至处于刀耕火种阶段,劳动生产率和产品商品率都很低,经济文化严重滞后,是中国最贫困地区,呈现出多层次、多元化、梯度性。

九是农村贫困发展变化的不平衡性。主要表现在绝对贫困差距逐步缩小,相对贫困差距正在扩大。随着技术进步和经济发展,物质与财富的积累不断增加,特别是解决粮食和食品生产能力的提高与供应状况的改善,面临饥饿的贫困人口数量将逐步减少,贫富之间粮食与食品分配不平衡的状况将进一步改善。但是,由于贫富之间的收入 and 实际资产状况差距的存在,并呈扩大趋势,与之相关贫富之间的福利水平差距也进一步扩大,主要反映在享受教育、医疗、保健、公共服务等软服务方面。从不同区域经济发展来看,西部国定贫困县人均国内生产总值从 1993 年底的 1937 元增加到 1999 年底的 2189 元,增加 252 元。人均地方财政收入从 54 元增加到 109 元。但与全国和西部地区平均水平相比,仍有很大差距。其人均国内生产总值不仅低于 592 个国定贫困县的平均水平,而且大大低于西部地区的平均水平,人均 GDP 值仅为西部地区平均水平的 50%,人均地方财政收入只占到西部地区平均水平的 37%,与全国相比差距则更大(冯强, 2001)。2000 年西部国定贫困县人均

GDP 仅为 2000 多元, 大大低于西部 12 个省、自治区、直辖市人均 GDP 为 4685 元, 全国人均 GDP 为 7683 元, 东部沿海 11 个省、直辖市 (不包括广西) 人均 GDP 为 11294 元。

十是农村贫困的动态性。随着时代不同, 发展阶段不同, 贫困的内涵不同, 它是伴随着人类社会财富拥有差异的产生而产生, 随其发展而发展。农业时代, 在以农业为主的经济结构中, 农业经济所占比重过大, 工业及服务业等非农产业就业机会少, 绝大多数从事农业生产活动, 生产受自然环境与劳动力素质的影响和制约, 农村社会生产力水平低, 产业规模小, 产品商品化与产业化程度低, 生产成本增加, 农业生产处于极低水平的自给自足 (甚至自给都不足) 阶段, 经济增长缓慢, 根本无力扩大再生产和抵御市场和自然灾害等不确定因素影响, 居民收入水平和生活水平低, 加之农业人口众多, 社会福利低下, 农村广泛存在集中化的个人贫困, 人口处于绝对贫困, 贫困具有普遍性。工业化时代及其后工业化和信息化时代, 农业人口和农村人口大幅度下降, 特别是发达国家农村人口已下降到总人口的 10% 以下, 农村绝对贫困人口减少, 城市相对贫困人口增加, 农村主要以个人贫困为主, 普遍性的贫困基本消失, 个人储蓄及财富可以抵御自然灾害和市场冲击的不确定因素影响, 农村贫困具有特殊性。

四、农村贫困线的划分标准及相关问题研究

贫困线的划分是一个相对复杂和困难的过程。由于不同国家、不同时期对贫困的理解和在实践中解决贫困的方法与手段不同, 对贫困的概念有不同的认识和解释。如上文所述, 根据研究范围、内容和角度不同, 一般将贫困划分为绝对贫困与相对贫困、狭义贫困与广义贫困。世界银行在 1990 年世界发展报告中对贫困下的定义是: 缺少达到最低生活水准的能力。因此, 确立贫困线标准必须考虑在一定时间、空间和经济、社会、制度条件下, 依靠个人或家庭的劳动和其他形式的合法收入, 维持基本生存所必须消费的物品和服务的最低费用。而农村贫困线是指农村居民个人或家庭年均收入刚好达到维持基本生活所需最低费用的界线。

(一) 农村贫困线划分的基本情况

实际上, 农村贫困线是一个动态的度量标准, 国内外学术界对贫困线的认识和理解不同。我国学者对贫困线有三种解释:

第一种, 贫困线即满足人们最基本的生存所需的费用, 是绝对贫困的度量。大多数研究者是在这个涵义上使用“贫困线”概念的。

第二种, 将贫困线区分为绝对贫困线 with 相对贫困线。其中, 对相对贫困的理解又有两种: 一是国际公认的生活水平低于所在国家或地区平均生活水平一定比例的人口或家庭。二是温饱基本解决, 简单再生产能够维持, 但低于社会公认的基本生活标准, 缺乏扩大再生产能力或能力很弱。两种理解差别在于: 前者至少有一部分人属于绝对意义上的贫困; 而后者不包括绝对意义上的贫困。

第三种, 将贫困区分为绝对贫困、基本贫困和相对贫困。相应地, 将贫困线分为三条: 1. 生存线。基本贫困的下限, 是满足最起码的生理需求的最低费用, 类似绝对贫困线。2. 温饱线。这是相对贫困的下限, 是满足最基本的生活需求的最低费用。3. 发展线。它是脱离贫困的下限, 是达到基本上能自给有余的最低费用 (农业经济学, 2001)。

国外也对贫困界定指标体系和贫困线进行研究和划分。世界银行研究贫困问题的专家马丁·雷布林先生 (美) 提出划分贫困线的新方法, 即“马丁法”。其基本原理是: 贫困线

应由两部分组成,一部分是食物贫困线,一部分是非食物贫困线。食物贫困线是指人们为满足基本生存所必需的衣着、住房、医疗等最低费用支出。两者相加起来构成贫困线。同时,贫困线又分为两条:一条为低贫困线,即食物贫困线加上刚好有能力达到食物贫困线的住户的非食物支出。一条为高贫困线,即那些食物支出实际达到食物贫困线的住户的总支出水平。食物贫困线通过一组食物组合,在一定的价格水平上获得食物能量需求来确定。非食物贫困线就是看那些刚好有能力达到营养需要的住户在非食品上的支出是多少。这样,食物贫困线加上最低的非食品支出可作为贫困线的一个合理的低线,即低贫困线。还有那些实际达到食物贫困线的住户(不是因削减非食品支出才能达到食物贫困线的住户),非食品支出水平多少?假定那些实际已达到食物贫困线的住户也将满足他们的非食物支出需要,这样就需计算出一个较高的贫困线,高贫困线(马俊贤,2001)。此外,国际上还有生活必需品法。即贫困线等于必需的生活消费和劳务消费之和。营养构成法。即根据人们维持生存所需的营养量来确定贫困线。食物份额法。即食物比率,贫困线等于最低食物费用/恩格尔系数。

作为发达国家的美国也重视贫困问题研究,曾以货币收入作为测定贫困的主要尺度,建立了“固定收入线”和“相对收入线”,这种划法常因通货膨胀和其他因素而不断调整修改。20世纪70年代初,美国把贫困划分为三种情况,即最低生存线、最低充足线和最低舒适线。赫尔曼·P·木勒提出使用“地方福利标准”作为贫困界线。美国国家安全署把食物作为基本生活的主要标准,划定“贫穷”和“接近贫穷”的范围。美国劳动统计局曾经把失业作为贫困的一个指标。乔治·西默尔认为:“决定贫穷地位的并不是个人命运或个人条件,更确切地说,而是别人一个体、协会或社会团体一试图改变这种状态……只有当那些承受着短期痛苦的人民接受援助时才出现。”因而把救济作为贫穷的标尺。美国学者从贫困状态和行为特征出发,又确立了贫穷心理和贫穷文化概念,认为贫穷是以付出尊严、自豪和秘密为代价,贫穷是事实上的不平等(谢让志,1998)。在众多贫穷理论论争中,保守的理论认为贫穷归咎于个人的缺陷;激进的理论则认为贫穷归咎于制度的缺陷;还有一种令人难以接受的理论认为,贫穷会永久存在下去——穷人的存在确保了不受欢迎的工作有劳动力的源泉。

中国国家统计局农调总队利用农村住户调查最新资料也对新时期我国农村贫困标准进行重新计算。主要依据是:(1)新的农村贫困标准必须满足贫困人口温饱需求,其用在食品消费方面的支持不能低于现行贫困标准。(2)随着贫困人口温饱问题的解决,今后扶贫的重点应转到重视穷人非食品消费需求和强调培养贫困人口的自我发展能力方面来。(3)新标准要高于现行标准,其差额要足以保证已解决温饱的贫困人口不容易返贫。(4)要以20%最低收入人口的收支状况为参照系。这是一种相对贫困的判断标准。受经济发展水平和扶贫资源的制约,我国还没有条件将这部分低收入人口都纳入扶贫对象,但是我们可以考虑其中的一部分。(5)尽可能与国际贫困标准接轨。具体计算结果是:按1998年价格计算,新的农村贫困标准是880元;按1999年价格计算,新的农村贫困标准是865元。根据这个标准计算,1999年农村贫困人口为12230万人,贫困发生率为13.4%;其中极端贫困人口3400万人,贫困发生率为3.7%(农业经济学,2001)

(二) 中国农村贫困线确定需要注意的问题

为了更好地评估中国农村贫困状况和确定农村贫困线,我国可适当借鉴和采纳国际贫

困标准。农村贫困地区不仅要与自身发展进行纵向比较,而且要与其他发达农村地区及城市进行横向比较,应充分考虑衣、食、住、行、生存与发展等基本能力这些内在层次和原因层次问题,同时也应考虑不同区域状况、最低收入贫困人口比重与分布、贫困现象发生频率与返贫可能性、城乡之间收入差异程度等外在层次和结果层次问题。1. 要把物质贫困,主要包括人力、土地、资金、物质设备等生产要素拥有量和质量作为衡量贫困化程度的主体指标因素。2. 要考虑教育、文化、宗教、信仰、心理、医疗、卫生、健康等非物质因素作为非主体指标因素。3. 贫困地区的发展能力与发展潜力问题应当作为确定贫困线的补充指标因素,如果贫困地区人口只靠救济,而无发展能力,反贫困只能是“管一饥不能管百饱”,贫困将难以消除。4. 贫困线的动态性,贫困线应随着科技进步与经济发展逐步提高,并且与整个社会收入和生活的变化相联系,能进行客观的衡量比较。5. 反贫困的针对性,即要注意点、面结合,又要突出重点,兼顾公平,提高反贫困效率,由贫困县逐步细化到贫困乡、贫困村、贫困户。

在实际操作过程中,人们为了简单和方便起见,通常采用收入指标(又分为总收入、纯收入)及消费水平来衡量贫困程度的标准,确定扶贫重点与扶贫目标。从1995年开始,统计局实际上采纳了世界银行的建议,根据食品消费支出函数回归模型客观计算低收入人群的非食品消费支出。最后食品贫困线和非食品贫困线之和就是贫困温饱线(见表1-1)。但是在实际操作中,也有不同标准,例如1981年中国农业部在《1977年至1979年全国穷县情况》报告中,首次把人均集体收入50和40元作为划分农村贫困的标准。1984年国务院农村发展中心,把人均收入120元、人均口粮200kg作为贫困界限。

表 1-1 中国农村贫困温饱标准及贫困发生率

Tab1-1 Rural Poverty standards and Raito in China

年度	贫困标准 (元)	贫困发生率 (%)	年度	贫困标准 (元)	贫困发生率 (%)
1978	100	30.7	1994	440	7.6
1984	200	15.1	1995	530	7.1
1985	206	14.8	1997	640	5.4
1986	213	15.5	1998	635	4.6
1987	227	14.3	1999	625	3.47
1988	236	11.1	2000	625	3.4
1989	259	12.1	2001	625	3.2
1990	300	9.4	2002	625	3.0
1992	317	8.8	2003	625	3.0

1986年国务院扶贫开发领导小组将全县人均收入150元以下作为贫困线标准,少数民族自治县和革命老区提高到200元,个别有重大影响的老革命根据地提高到300元,这样,150元为贫困“基准线”,200元是“照顾线”,300元为“特殊线”。1988年国家统计局对中国农村贫困标准进行了专题研究,确定农村贫困县标准为260元,1989年改为280元,