

消灭赤贫

新农村建设的紧迫任务

Elimination of Abiect Poverty

An Urgent Task for the "New-Countryside Construction" Program

李琨◇著

当前中国农村的赤贫问题，
社会主义新农村建设需要重点关注意国家贫困县
特困县与深度贫困人口问题，扶贫救助与贫困地区的新农村建设
贫困地区经济发展的财政金融支持，特困县与贫困地区个案分析及发展规划

 人民出版社

消灭赤贫

新农村建设的紧迫任务

李琨◇著

人民出版社

策划编辑：洪 琼

责任编辑：陈 登

版式设计：书林瀚海

图书在版编目 (CIP) 数据

消灭赤贫：新农村建设的紧迫任务/李 琨 著.

-北京：人民出版社，2006. 10

ISBN 7-01-005836-9

I. 消… II. 李… III. 农村-贫困-问题-研究-中国
IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 109415 号

消灭赤贫：新农村建设的紧迫任务

XIAOMIE CHIPIN: XINNONGCUN JIANSHE DE JINPO RENWU

李 琨 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

开本：880 毫米×1230 毫米 1/32 印张：8.875

字数：220 千字 印数：0,001-4,000 册

ISBN 7-01-005836-9 定价：23.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

内 容 简 介

本书立足于中国实际，首先从贫困人口的基本生活实际出发，论证了提高中国绝对贫困标准的必要性和合理性，并将贫困人口分为三个层次，提出了对深度贫困人口和次深度贫困人口实施直接救助的建设性建议；其次，在对国家贫困县及特困县的相关指标数据进行大量计算整理的基础上，对不同地区、不同类型的贫困及扶贫政策实施过程中的问题进行了深入探讨和科学分析，提出应将扶贫与建设新农村和小康社会的总体目标结合起来；最后，提出在贫困地区优先发展生物能源产业、加大贫困地区基础设施投资规模、移民搬迁与旅游业及集镇建设发展相结合、设立扶贫科研基金等多项具体的政策建议。

作者简介

李琨，经济学博士。现为国家发展和改革委员会经济研究所市场研究中心主任、《中国物价》常务副主编。主要从事货币、金融、资本市场、扶贫战略和地方经济发展研究。先后主持完成了国家社会科学基金、国家发展改革委宏观经济研究院、中加政府合作项目和地方政府经济发展规划等10多个课题的研究，近年来重点从事国家发展改革委地区司的扶贫课题研究。曾为《人民日报·海外版》专栏作家。在《中国社会科学》（中、英文版）、《管理世界》、《金融研究》、《瞭望》、《宏观经济管理》、《宏观经济研究》，以及《人民日报》、《经济日报》、《金融时报》、《中国经济导报》等报刊上发表学术论文和经济评论文章近200篇，著作有《金融中国与国民福利》（新华出版社）和《经济中国：中国经济热点问题透析》（中国财政经济出版社，合著）等。

策划编辑：洪 琼

责任编辑：陈 登

装帧设计：[设计者姓名]

前言

这些年来，由于工作关系，我时常有机会到云南、贵州、广西等地的偏远贫困山区进行调研。所到之处，原生态的山山水水和多彩而又古朴的民族歌舞让人感到宛若来到了世外桃源，一派清新自然。然而，真正走进那里人们的生活，走进山区村民的家庭，他们穷困无助的生活状态又让我这个从小生活在城市、尚未真正体验过贫困的人感到触目惊心。山坳里四面透风的茅草房，房中间挖一个脸盆大小的圆坑作为炉灶，一席竹床，一卷破棉被，就是全部家当了。有的家庭会在最显眼的地方摆放着一个老式的收录机，那应当是最珍贵的家用电器。在一些家庭的角落里，还时而有一些让人最不想看到的情景——长期卧床、甚至从未去看病就在那里静静地等待着死神的病人。这是真正的赤贫。家徒四壁，一无所有，一些孩子没有鞋穿，一些家庭有时还会断粮。经济学家曾给贫困下过多种定义，然而这里的赤贫是不需要定义的。

这样的地方去多了，看多了，我深感中国农村贫困问题之严峻，与我同行的一些外国专家也真切地体会到了中国政府强调生存权的深刻含义。但是，从统计数据上看，我国目前的贫困人口只剩下了 2365 万，与 13 亿的总人口相比，似乎已经成了一个不那么让人重视的量。果真如此吗？于是我开始研究与这些数据相关的一些问题，这就是本书第一章研究贫困标准问题的缘起。中国农村还有那么多赤贫人口，我们要建设社会主义新农村，从总

体上看，首先应当消灭赤贫。而要消灭赤贫，我们至少要知道还有多少真正的赤贫人口。根据国家统计局贫困监测中心提供的数据，首先，第一章关于 683 元贫困人口实际是负债生存的分析结论与我在调研中接触到的一些贫困山村几乎全村负债的实际情况吻合起来了；其次，关于贫困人口的实际规模大约在 7000 万左右的分析结论也与调研中所看到的贫困的普遍性吻合起来了。

站在少数民族贫困农民低矮的茅屋里，我常常有一种时空错位的感觉。繁华的现代大都市在这里仿佛成了梦幻，我似乎来到了人类原始生活的起点。只有身处这里，才会真正感受到，现代都市人们生活中那些不经意的浪费，在这里都会成为珍贵的文明消费。城里的人们早已在为过多的美食充斥着肥胖的身体而发愁，而这里的人们还在为避免饥饿、甚至为最基本的饮水而早出晚归地辛苦劳作。在广西的都安、云南的怒江和贵州的印江，我们常看到那种面积小到只能种两三棵玉米的“锅盖地”，贫困人口要爬山涉水走很远的路程悉心照料每一小块土地上的庄稼，为它们浇水施肥，而他们的人均耕地面积就是这样一小块一小块土地累加起来的。即便如此，遇到水旱洪灾或泥石流，一年的劳作成果又会在顷刻间化为泡影。我想，每一个有同情心、有公平感的人只要真正了解到这种情况，都会向他们伸出援助之手的。我们是社会主义国家，有自己的精神文明，有扶贫济困的传统，大多数工薪阶层也有了足够的经济能力。但是，怎样帮助他们？我感到，在现代都市社会富有同情心和公平感的人们与这里的贫困农民之间，还缺乏一种有效的联系机制，而在现代信息社会，在网络技术已高度发达的情况下，我们完全可以建立起一个全国性的社会扶贫救助系统——这是本书提出的一个重要政策建议。

当然，社会救助只能缓解一时之急，最根本之策还在于经济的发展。有了新的产业，市场扩大了，交易活跃了，贫困人口的就业和收入才能增加，也才能真正摆脱贫困，进而走向富裕。现

在我国东部的富裕地区，改革开放之初不都曾是贫困地区吗？中国 20 多年农村经济发展的历程，就是许多农村由落后、贫困走向发展和富裕的历程。没有现成的路子，一切都靠实践。没有南街村的实践，谁能想到一个小范围内的中国农民能够家家住别墅、有汽车？当然，那么富裕的地方还不止是一个南街村。贫困地区经济发展相对滞后，有客观的原因，我在本书中对此做了分析，但这些都不是绝对的、不可克服的。许多地方耕地面积小，粮食产量低，那么，能不能绕过这一农业瓶颈，发展别的产业？在广西省都安县，一个小小的藤编业，就让许多贫困人口由原来的一年人均收入不足 1 千元立刻变为人均收入 4 千元，而他们的产品在欧洲还供不应求。有些农民在根本不能生长庄稼的山坡上种野葡萄，再建设酒厂来酿野葡萄酒，收入也很快地大幅增长。这些都是绿色产业。

有的地方人口居住过于分散，就需要移民，让贫困人口集中起来，这样不仅可以集中发展，基础设施建设和教育的投入都会经济许多。但移民有成功的，也有失败的，关键在于领导、组织和安排。在云南省澜沧县调研时，县里重点建设的 7 个拉祜族移民新村给我留下了非常深刻的印象。分散地居住在山上的村民在经过反复做工作迁移到山下的新村后，从落后的原始状态一跃而步入家家有沼气、干净整洁、以旅游工艺品制作和民族歌舞为主要产业的新生活。更可贵的是，这样的移民新村竟然没向上级要一分钱，完全是县政府在财政极其困难的情况下自筹资金解决的。为了让那些已经长期习惯在山上居住的贫困人口能够移下来，稳得住，县委领导亲自挨家挨户做工作——当封闭落后的贫困人口已经习惯了世世代代的贫困、不知富裕为何物的时候，向他们讲解什么是富裕也成了一种“启蒙”。

或许是由于去的多了有了感情，或许是由于那些地方原本就好，总之，我感到许多少数民族地区都有着很大的旅游发展潜

力。其中，有些地方现在已经发展成了旅游热地，如西双版纳；有些地方已经开始起步，如云南省德钦藏族自治县；有的还尚待开发，如贵州省的印江县和云南省的澜沧县。这些都是我曾调研或曾为当地做过发展规划的地方。每当我置身于那些美丽的少数民族自然风景区，感受着那些来源于大自然的民俗歌舞文化的时候，常常想，在生产力发展到了人们可以更多地享受休闲的情况下，西部许多有条件的贫困地区其实可以直接建设成全国工薪阶层的“后花园”。中国有那么多的就业人口，仅一年的休假期就需要许多旅游去处，那些旅游资源尚未开发的贫困地区正好可以补上这一空缺。

但是，由于经济实力不足，更由于观念上的原因，我国许多地方的旅游业还处于低水平盲目扩张的状态。近年来，由于休假制度的普及，更由于工薪阶层收入的提高，人们早已不满足于那种走马观花式的参观性旅游，而更需要利用休假时间很好地休息调整，因而开始倾向于一种休闲式的、参与式的度假旅游，这样，旅游景点的生活娱乐设施建设和人性化的休闲氛围的营造就相当重要。一些贫困地区有得天独厚的自然山水条件和民俗歌舞文化的优势，非常适合这类旅游业的发展。困难在于，贫困地区的基层领导由于本身工作环境的局限，对什么是高水平的旅游还缺乏感性认识，因而也不清楚大城市里富裕起来的工薪阶层到底需要些什么。过去的几年，我在执行一些国际项目的过程中，曾经到过加拿大的一些旅游小镇，那些融汇着现代文明与历史文化的特色建筑、花团锦簇与绿树浓阴下的休闲场所，每一处细节都自然而又精致，透出其设计者的匠心。小镇为人们提供的是一种休闲的生活情趣，让人在这里能够有一种身心的享受与放松。当时就想，如果一些旅游地区地方政府的领导来看看这些小镇，一定会在发展理念上受到启发。开拓发展思路问题的关键在于眼界，发展旅游不是搞科研，需要走出去看看，对高水平的旅游产

品有一个感性认识和体验。幸运的是，我的这一想法在为一些贫困地区做发展规划期间，借助国际项目的资助在一定程度上实现了。我们的考察成果已经反映在了本书中。我想，应当有更多的旅游地区尤其是贫困地区的基层领导能够走出去，看一看，但不要走马观花，而是深入进去，听一听他们的介绍，具体了解发达国家的地方政府或管理部门是如何规划、如何引导整个旅游产业发展的，从方法上、思路上进行学习。

贫困地区要发展，领导是关键。在这些年的调研中，我曾深深为一些贫困县领导的敬业精神、乐观奋斗的精神、他们的亲民行为和领导智慧所打动。历史上，中国的县官有两个称呼，一是“芝麻官”，二是“县老爷”，前者是他们在“官”中的排位，后者显示了他们在“民”中的地位。所以，要想当官，在这个位置上会感到自己过于渺小，而要想显显威风，这个位置倒也足以使许多人心理平衡。的确，改革开放这些年来，我国的许多“县官”在这两者之间摇摆，最终有因腐败而落马的，也有的或许尚未落马。然而我在最近几年的调研中，也看到了光明的一面。当我看到一位年轻的县长被一群少数民族年轻人嬉闹着将他四脚朝天举起又落下的时候；当我看到一位县委书记如何对贫困山村的一位刚刚戒毒的70多岁老人的情况了如指掌，轻松地和他唠家常、并以“哥们”的口吻警戒他的时候；当我乘车在崎岖陡峭的山路上行进，并且得知这些领导干部们一年中的大部分时间都是这样在遥远的各个村镇之间奔波的时候，内心对他们的敬意油然而升。这是80多年来中国共产党的先进性培育出的一种全新的政治文化现象，是一种新的不屈不挠的民族精神在政治体制内的浓缩。我们的体制是有许多不适应市场经济的地方，但也有一些非常有生命力的地方，而且后者是主流。鉴于这些感受和认识，本书的政策建议部分提出，贫困县的领导岗位是一个很锻炼人的岗位，也很能显示一个基层干部的素质，正因为如此，相关

的干部制度安排才非常重要。

几年的调研过程中，所到之处，都有国家大大小小的扶贫工程，一条条公路、一块块高产农田、一座座桥梁、一所所学校、一个个小水电站和移民新村……当地行政领导如数家珍般地向我们介绍着这些工程，让你真切地感受到国家政策的甘霖对这些地方是多么地重要。贫困地区的农民的确生活艰难，可是，如果没有国家扶贫政策和农业政策的扶持，他们的处境就更艰难。印象最深的有两件事：第一件事，是在云南一个小山村的农户家考察时，空空荡荡的茅屋中间有一个圆形的粮囤，县委书记说，这是他们全家一年的口粮，就产量来说，刚刚够吃，可是交了公粮（农业税），就不够了。所以像这样的家庭，一年中会有一两个月断粮。这种情况让我感到刺痛。然而不久，农业税就全部减免了，当这一政策公布时，最先浮现在我脑海中的，就是那个深山中的贫困家庭。他家粮囤里的粮食不用再拿出来了，今年可能不会再断粮了，多少像他们那样的贫困家庭都不会断粮了。由此可知，减免农业税政策是如何能实实在在地施惠于民。第二件事，是在云南澜沧县调研时看到的由于贫困而造成的大面积环境破坏。在环境问题早已成为可持续发展前提的现代社会，还有那么多的贫困人口在大面积地放火烧山，广种薄收，而以无比巨大的环境代价换来的却仅仅是维持生存的最基本口粮！当我们将这一情况向国家退耕还林办反映后，这个县在第二年就得到了较大面积的退耕还林任务。刚刚结束了游牧生活的拉祜族的贫困农民不会种地，甚至不会料理家务，但是他们完全能够种树和护树，有了退耕还林的粮食，他们绝对不会再去放火烧山，而是变成了护林使者。

当然，在扶贫领域，有一些政策的执行效果也不那么乐观。最近，在参与国家发展改革委《扶贫重点区域发展战略研究》课题的研究和调研的过程中，我有幸与一些长期从事扶贫工作的同

志共同探讨和研究当前扶贫政策存在的问题。通过不同政策项目的比较分析，可以看到，有些政策之所以执行效果较好，是因为整个实施过程有一个较为科学的项目管理机制，政策的漏洞较少，有外部的审计监督的介入，政策目标的设定也比较合理。而有些项目，完全由一个部门操作，自己立项、自己实施，自己审计，漏洞那么大，可钻的空子那么多，当然会出问题。不久前中央电视台“焦点访谈”栏目曾报道了一些地方扶贫款被挪用的问题，从我个人的经验观察看，这类问题还不仅仅是个别的。我们强调“以人为本”，而人是以“群”分的，在扶贫问题上，以人为本应具体落实为以贫困群体为本，充分考虑这一群体的弱势特点，考虑什么样的政策实施方式能够真正使他们受益，考虑怎样能使权力受到制约，不留政策的漏洞。这方面的一些思考，是在参与课题研究中逐渐形成的，也反映在了本书中。

此外，建设新农村，首先意味着消灭赤贫，那么，从国家政策层面上，还能否做些大文章？近几年来，中东地区的紧张状况加重了全球的能源危机，发展生物能源的问题开始上升为许多国家的战略安排，我国也正在研究相关政策。在这种情况下，有着大量荒山荒滩的贫困县是否可以优先发展生物能源种植业？本书尝试提出了这一问题，希望能够引起各有关方面的注意或探讨。当然，包括这些建议在内的所有研究都还只是初步性的。

非常感谢国家发展改革委改委地区司的王新怀副司长、刘少军处长和吴树林同志，是他们给了我一个从宏观层面上研究思考扶贫问题的机会，并且在许多问题上给我以启发，本书的一些分析和思考，也是在参与他们主持的相关课题的研究中逐渐形成的。也非常感谢退耕还林办、国家民委等相关部门的同志，他们保护祖国山水的责任感和对少数民族充满感情的工作给我留下了深刻印象。还需要深深感谢的，是云南省西双版纳自治州的岩庄州长、云南思茅地区政协郑映德主席和德钦藏族自治县县委书记

普鲁华对我的信任和委托，他们不仅为我提供了深入了解一个地区、一个县域全面经济情况的机会，还使我得以走入傣族、拉祜族和藏族等少数民族的生活，领略不同地区特有的自然山水及其孕育出的聪慧灵动的人文底蕴。能为那些地方的经济发展尽一份我的力量，我感到欣慰，也感到荣幸。还有广西省发展改革委扶贫处和都安县、贵州省发展改革委以工代赈处和印江县等地的领导同志、怒江地区泸水县委刘全同志以及张露云同志，感谢他们在调研过程中给予的鼎力协助和支持，并请接受我对他们在扶贫第一线工作的敬意。

还要特别感谢加拿大国际发展署（Canadian International Development Agency）项目官员梅迪安女士（Diana Merlini）、赖美意小姐（Janet Lai）和加拿大国际发展署公共政策选择项目高级顾问李德来先生的真诚帮助和支持，感谢加拿大联邦政府西部经济发展部和哥伦比亚省林业局的官员、专家们给予的高质量的研究合作，他们的支持不仅使我们的研究能够走出国门，打开眼界，取到了“真经”，也真切地感到，大西洋彼岸不同民族的人们虽然肤色不同，相隔遥远，但彼此的心灵却贴得很近，真诚和友谊使我们的合作伴随着加拿大壮美洁净的青山绿水成为了永远的美好回忆。

最后，还要特别提到阿旺罗桑·初称降楚活佛（云南省迪庆州政协委员、西藏布达拉宫取宾五世执掌教活佛、云南德钦东竹林大寺主持），他在寺院开支尚有困难的情况下坚持开办孤儿班助贫助教的慈善义举深深地打动着，并且，也为我们进行课题调研默默地做了许多工作，我内心一直对他深怀敬意，也请他接受我诚挚的谢意。

李 琨

2006年8月6日于北京

目 录

Contents

前言	(1)
第一章 当前中国农村的赤贫问题	(1)
第一节 赤贫标准的争议：国际贫困标准与中国贫困标准	(3)
一、怎样看待国际贫困标准？	(3)
二、我国的绝对贫困标准能够维持人的正常生存吗？	(8)
三、目前贫困标准过低带来的问题	(13)
第二节 中国农村最贫困人口的生​​存现状	(14)
一、最贫困人口的最低实际生活开支不是 683 元，而是 834 元	(14)
二、负债生存——贫困线上的实际生存状态	(17)
第三节 提高绝对贫困标准的依据及其意义	(18)
一、绝对贫困的客观分界	(18)
二、新农村与小康目标中不应再有实际意义上的赤贫大量存在	(21)
第二章 社会主义新农村建设需要重点关注国家贫困县	(25)
第一节 国家贫困县减贫总体情况	(27)

一、减贫成效明显的国家贫困县	(27)
二、国家扶贫政策的重大作用	(33)
第二节 减贫道路上的困难与问题	(36)
一、西部贫困大省减贫滞缓	(36)
二、非贫困省贫困人口居高不下	(38)
三、贫困县经济社会发展全面滞后	(39)
四、大量国家贫困县发展滞后造成东西部经济发展失衡	(44)
第三节 贫困县建设新农村进程中的制约因素	(49)
一、减贫难度逐步增大	(49)
二、赤字财政下贫困县政府无力推动经济增长	(50)
三、基础设施建设严重滞后	(54)
第四节 近几年减贫效果下降的政策原因	(56)
一、扶贫项目自上而下“一刀切”地实施，引发一系列体制性问题	(56)
二、所有的扶贫项目都以单纯输血为主，制度设计的缺陷造成了资金的漏斗	(59)
三、有限的财政扶贫资金使用过于分散，未能形成科学有效的管理程序和监督机制	(60)
第三章 特困县与深度贫困人口问题	(65)
第一节 问题的提出	(67)
一、一些特困县的经济指标之低令人难以置信	(67)
二、特困县和深度贫困人口分布情况	(69)
第二节 特困县和深度贫困人口的发展困境	(77)
一、经济发展受自然环境和区位优势严重制约	(77)
二、人口众多与资源短缺的矛盾日益突出	(79)
三、投资严重不足，经济增长缺乏内在动力	(80)

四、教育落后, 劳动力素质低下	(82)
第四章 扶贫救助与贫困地区的新农村建设	(85)
第一节 对贫困人口实施救助的必要性和可能性	(87)
一、绝对贫困人口可划分为三个层次	(87)
二、对年纯收入 683 元以下的深度贫困人口实施直接救助的必要性和可能性	(89)
三、对年收入 683—944 元的次深度贫困人口实施专项救助的必要性和可能性	(91)
第二节 建立有利于构建和谐社会的直接救助机制	(93)
一、当前我国社会救助机制存在的问题	(93)
二、健全社会救助机制, 对不同层次的贫困人口实施直接救助	(96)
第三节 特困县也能够走出困境	(100)
一、生物能源——特困县的发展机遇	(100)
二、生态移民——贫困地区建设新农村的最好契机	(107)
三、职业教育——贫困人口最直接的脱贫方式	(110)
四、商贸集镇建设——特困县可以看得见的经济增长点	(112)
五、计划生育——减少贫困人口的直接手段	(113)
第四节 贫困县发展与新农村建设	(114)
一、贫困县的发展应与建设社会主义新农村的总体目标结合起来统筹规划	(114)
二、将国家贫困县划分出不同类型, 实施差别政策	(115)
三、增加较大规模的基础设施建设项目, 减少资金漏出过多的小型分散项目	(117)
四、对贫困人口创收能力的扶持必须考虑与市场的对接	(119)

- 五、面向贫困县的科技扶贫要考虑与科研的对接 (120)
- 六、加大对扶贫项目的监督检查力度 (124)
- 七、以减贫成效作为考核干部政绩的重要指标，实施后备干部到贫困县上岗锻炼制度 (125)

第五章 贫困地区经济发展的财政金融支持 (129)

第一节 贫困地区农村的财政支持系统及存在的问题 (131)

- 一、国家财政对农业的支出仍局限于解决吃饭问题，对产业发展支持乏力 (131)
- 二、企业增值税上缴中央财政的比重过高，削弱了县级财政 (132)
- 三、相当一部分财政支农资金使用效率低、漏洞大 (133)

第二节 贫困地区农村的金融支持系统及存在的问题 (134)

- 一、农村金融机构不能有效地聚集资金支持农村经济的发展 (134)
- 二、贫困地区的农业企业缺乏必要的信贷支持，产业结构调整步履艰难 (135)
- 三、贫困地区农村信用社普遍经营困难，很难为农民多种经营提供贷款支持 (137)

第三节 相关政策建议 (138)

- 一、国家对贫困地区的财政支持除解决吃饭问题外，还要解决发展问题 (138)
- 二、加强对财政支农资金使用情况的监督和检查，并做出相应的制度安排 (139)
- 三、增加贫困地区的支农专项贷款，采取有力措施减少农村