

当代经济学系列丛书
Contemporary Economics Series

陈昕 主编

当代经济学文库

以工代赈 与缓解贫困

朱玲 蒋中一 著



格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

当代经济学系列丛书
Contemporary Economics Series

陈昕 主编

当代经济学文库

以工代赈 与缓解贫困

朱玲 蒋中一 著



格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

以工代赈与缓解贫困 / 朱玲, 蒋中一著. —上海:
格致出版社: 上海人民出版社, 2014
(当代经济学系列丛书 / 陈昕主编. 当代经济学文
库)

ISBN 978 - 7 - 5432 - 2381 - 3

I. ①以… II. ①朱… ②蒋… III. ①农村—扶贫模
式—研究—中国 IV. ①F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 080006 号

责任编辑 彭琳
装帧设计 王晓阳

以工代赈与缓解贫困

朱玲 蒋中一 著

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.cwen.cc)



格致出版

编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司
开本 710×1000 1/16
印张 12
插页 3
字数 150,000
版次 2014 年 5 月第 1 版
印次 2014 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5432 - 2381 - 3/F · 742

定价: 42.00 元

主 编 的 话

上世纪 80 年代，为了全面地、系统地反映当代经济学的全貌及其进程，总结与挖掘当代经济学已有的和潜在的成果，展示当代经济学新的发展方向，我们决定出版“当代经济学系列丛书”。

“当代经济学系列丛书”是大型的、高层次的、综合性的经济学术理论丛书。它包括三个子系列：（1）当代经济学文库；（2）当代经济学译库；（3）当代经济学教学参考书系。本丛书在学科领域方面，不仅着眼于各传统经济学科的新成果，更注重经济学前沿学科、边缘学科和综合学科的新成就；在选题的采择上，广泛联系海内外学者，努力开掘学术功力深厚、思想新颖独到、作品水平拔尖的著作。“文库”力求达到中国经济学界当前的最高水平；“译库”翻译当代经济学的名人名著；“教学参考书系”主要出版国内外著名高等院校最新的经济学通用教材。

20 多年过去了，本丛书先后出版了 200 多种著作，在很大程度上推动了中国经济学的现代化和国际标准化。这主要体现在两个方面：一是从研究范围、研究内容、研究方法、分析技术等方面完成了中国经济学从传统向现代的转轨；二是培养了整整一代青年

经济学人，如今他们大都成长为中国第一线的经济学家，活跃在国内外的学术舞台上。

为了进一步推动中国经济学的发展，我们将继续引进翻译出版国际上经济学的最新研究成果，加强中国经济学家与世界各国经济学家之间的交流；同时，我们更鼓励中国经济学家创建自己的理论体系，在自主的理论框架内消化和吸收世界上最优秀的理论成果，并把它放到中国经济改革发展的实践中进行筛选和检验，进而寻找属于中国的又面向未来世界的经济制度和经济理论，使中国经济学真正立足于世界经济之林。

我们渴望经济学家支持我们的追求；我们和经济学家一起瞻望中国经济学的未来。

顾昕

2014年1月1日

再 版 前 言

《以工代赈与缓解贫困》一书出版至今已整整 20 年,此间中国在减少绝对贫困方面成绩斐然。以世界银行制订的贫困标准(每人每日平均消费或收入 1.25 美元)衡量,中国的城市贫困发生率从 1981 年的 44.5% 降至 2008 年的 0.9%。同期,农村贫困发生率从 94.2% 降至 22.3%。在中国政府实施的 2011—2020 扶贫计划中,农村贫困线提高到年人均纯收入 2 300 元。以 2005 年的平价购买力计算,这相当于每人每日收入 1.8 美元。据此估算,2012 年农村贫困发生率为 10.2%,大约是 1 亿贫困人口。

上述成就,在很大程度上归因于市场取向改革中的高速增长和综合扶贫措施,以工代赈就是这些措施中的一项。其主要内容在于,政府投资于贫困地区的基础设施建设,在为当地经济增长创造条件的同时,也为贫困人口提供了短期就业和收入。本书的任务,是采用实证研究方法,通过考察以工代赈项目对贫困地区农户的就业、收入和营养状况的影响,确认它对缓解贫困的作用。

在中国经济改革刚刚启动的 1978 年,农村口粮短缺的贫困人口高达 2.5 亿人。中央政府在推进农村改

革的同时,于1982年在甘肃宁夏开始实施扶贫计划,将目标设定为解决贫困人口温饱问题。1986年,这一目标即纳入全国性的反贫困战略。在此背景下设计的以工代赈政策,尤其强调改善贫困地区农户的生产和生活条件。1985—1997年期间,中央政府下拨价值298亿元的粮食、食油、棉花、布匹和中低档工业品,用于道路和饮水设施建设、中低产田改造、河道疏浚、贫困户房屋和卫厕修建等项目。贫困地区的农户通过参与项目,获得作为劳动报酬的实物或工业券。

上世纪90年代末,中国进一步从计划经济向市场经济转型,政府无需继续调拨处理积压的库存工业品。与此同时,贫困人口的食品保障目标业已实现。政府投向以工代赈项目的资源因而也改用资金形式。2002—2010年期间,592个国家重点贫困县每年获得的以工代赈资金共计40亿元左右。项目的直接效益表现为,新增基本农田350万公顷,新建及改扩建公路里程95.2万公里,新增教育卫生用房350万平方米,为5680万人口和5000万牲畜解决了饮水困难。到2010年底,国家重点贫困县中有60.9%的农户得到管道或深井供水,88.4%的农户用上了旱厕或水冲式卫厕。此外,有88.1%的村庄通公路,98%的村庄通电,还有92.9%的村庄通电话。

以工代赈项目通常在农闲时节实施,而且尽可能采用劳动密集型技术,以方便农户参加项目并获得新增非农收入。参加者的项目所得取决于个人技能、劳动日数量、项目时长和当地工资水平。通常,工匠或机械操作者的工资至少为普工的一倍。近年来,中央政府还在以工代赈计划中明确划定劳务支出额。例如,2009年的以工代赈计划规定,6.55亿元作为劳务支出(约为投资总额的16.4%),必须直接发放给参加工程建设的贫困农民。值得注意的是,以工代赈项目还有第二轮的就业和收入创造效应。例如1985—1987年期间,在贵州偏远山区建成公路2150公里之后,公路沿线新增小型矿业企业1331个,新增就业岗位13万之多。

最近20年里,中国工业化和城市化加速,大约2.6亿农村劳动力向本地非农产业和城市工业服务业转移。迁移劳动者多为青壮年,2012年,30岁以下的年轻人占比为36.8%,女性占比为33.6%。迁移劳动者

带回家乡的务工所得,使得农户收入结构发生显著变化。在全国农村平均每户劳动力和人均纯收入中,非农劳动力和非农收入占比从2000年的29.7%和53%,增加到2008年的41%和61.7%。然而,贫困户的同类指标水平明显低于全国平均值,2010年的非农劳动力和非农收入占比分别为23.9%和49.1%。

为了增强贫困人口从经济增长中获得机会和分享收益的能力,中央政府自2004年以来拨付30亿元,实施名为“雨露计划”的农村外出劳动力培训项目。到2010年底,已有400万农村青年接受培训,其中80%的人实现非农就业;与未接受培训的同类劳动者相比,他们的人均月工资高出300—400元。与劳动力培训相互补充的,还有以下社会经济发展措施和人力资源改善项目:

第一,将社会保障体系从城市延伸到农村。当前,新型农村合作医疗制度已覆盖95%以上的农村人口;2009年底,新型农村社会养老制度开始试行,60岁以上的老人每月至少可以领取非缴费型养老金55元;农村最低生活保障制度建立,2012年,领取低保金的农村住户达2800万户,5300万人,平均每人每月领取金额104元。

第二,自2012年始,在全国22个省(区、市)的集中连片特殊困难地区共计699个县实施营养改善计划,为中小學生提供免费午餐,惠及了2600万名农村学生。

第三,同年,在中西部10个省/区100个贫困县实施婴幼儿营养干预项目,对6—24月龄的农村婴幼儿免费添加作为辅食的“营养包”。

最近,在经济增长减速、人口红利消失和社会均衡不足的情况下,中央政府提出了“精准扶贫”的理念。这无疑需要继续创新扶贫机制,因而也需要回顾和总结以往的经验。《以工代赈与缓解贫困》一书再版的意义或许正在于此。借这个机会,我们向出版和再版本书的上海三联书店和上海人民出版社及上海世纪出版集团格致出版社表示衷心的感谢,同时向20年前撰写原版序言的百岁老人杜润生先生致以深切的敬意。

朱 玲 蒋中一

2014年2月 北京

出版者的话

我们在这里郑重地向经济学家和广大经济工作者推荐朱玲、蒋中一合著的《以工代赈与缓解贫困》一书。这倒主要不是因为作者选择了一个新的研究领域(今天大多数中国青年经济学家已经注意或做到了这一点),首次从缓解贫困的角度对以工代赈政策的制订和实施过程进行了系统的专题研究;而是因为这部著作展示了社会经济抽样调查和数据处理的国际规范方法和中国独到的操作经验,以及由此而得出的一系列新的结论。本书在很大程度上标志着中国实证经济学的新突破。这些突破主要表现在以下几个方面。

(一) 采用了新的研究资料

1. 本书的研究以第一手资料为主。为了获得基础数据,作者的田间调研行程达15 000多公里,分别在河北的太行山区、四川的秦岭大巴山区、山东的沂蒙山区、宁夏的西海固地区和贵州的岩溶地区进行了典型调查和抽样调查。

2. 除了国家统计局发表的统计年鉴和信息外,本书还收集了国家计委、财政部、交通部、水利部等有关

职能部门提供的资料,调研省、县的统计年鉴和以工代赈工作报告,以及3个县的人文、地理和经济历史文献。

3. 参考了大量国外理论文献和实证研究报告,在讨论中进行中外比较,这既有助于突出中国特色,又有益于开拓视野。

(二) 引入了新的研究方法

1. 本书的特点在于将宏观层次与微观层次的研究相结合,并在抽样调查中开拓了一个经济学、社会学和营养学的交叉领域。村问卷中引入了中国经济学研究中长期忽略的乡村社会发展指标,例如饮水保障、卫生保健、交通方便程度、村庄社会服务设施、妇女对公共事务的参与,等等。另外,与村级问卷相对应,农户问卷引入了营养调查。营养水平是联合国“人类发展报告”(HDR) 中最重要的指标之一。由于中国预防医学科学院的营养调查缺乏配套的社会经济指标和经济分析,中国经济学家又极少涉足营养研究,因此,本书的调查别具新意。

2. 本书将国外正在使用的统计方法付诸实践。第一,引入了决策行为分析工具 Probit 模型,确认了决定农民参加以工代赈项目的社会经济因素,论证了中国特有的项目受益者选择机制。第二,采用基尼系数分解法探讨工程所得的分配对农民全部可支配收入不均等程度的影响。第三,采用判别分析和在回归分析中保留转换系数(Inverse Mill's Ratio)的方法,找出导致农户收入差别的决定因素。

3. 在考察农户食品保障状况的过程中,不仅采用了经典的营养分析方法,而且还引入了中国预防医学科学院的理想膳食模式评分方案,使不同地区的农户具有可比性。在此基础上,借助于回归方法对样本户的营养状况进行了社会经济分析。

(三) 专题研究和总体背景讨论相结合

本书以单项扶贫政策为分析重点,以免流于对反贫困战略的泛泛讨论。然而它并未囿于对以工代赈项目和调研地区的研究,而是将专题论述与考察全国范围内的整体扶贫行动结合起来。同时,将反贫困计划的实施与宏观经济改革进程相联系,集中探讨贫困人口的经济活动和生活状况,预测他们在新形势下参与并受益于经济增长的可能性。

基于这种思路,本书首先进行专题理论史的研究,对中国贫困人口产生的原因、特点和扶贫政策进行了比较系统的探讨,通过国际比较指出中国的贫困问题与发达国家和其他发展中国家的区别。其次,在专题研究结束后分析宏观经济改革与反贫困计划的关系。这是国内现有的研究所忽略的领域,也是使决策者和公众忽视资源稀缺性的原因之一。本书在结尾部分选择了这一视角,强调指出反贫困计划的宏观限制,以此为基础所提出的政策建议因而具有填补空白的意义。

(四) 运用了规范的概念和术语

本书注重沿用国际学术界通行的概念分析本国材料,使整个研究既由于其中国特色易于为本国读者理解,又由于其规范性而便于国际交流。第一,对于首次引入的新术语均有明晰的定义。例如,用“食品保障”替代“温饱”这一模糊概念,并以量化的营养指标说明食品保障程度。第二,澄清国内政策部门经常混淆的概念。例如,“发展”常被片面地理解为“增长”,“经济发展”与“社会发展”又总是混为一谈。对此,本书根据发展经济学和联合国的“人类发展报告”中的定义予以校正。在此基础上,分析中国农村的社会服务和社会保障状况,指出存在的问题并提出相应的对策。

(五) 提出了一系列新的结论

1. 在引入市场机制提高效率的同时,政府运用收入再分配和公共投资手段实施反贫困计划,可以视为是发扬了在低收入水平下以公共支持措施提供社会保障的传统。

2. 在中国农村特有的社会经济结构下,增加村社基础设施和社会服务的供给,对于改善贫困人口的生存条件具有决定性作用。

3. 以工代赈项目组织方式的特色在于它的瞄准机制:政府通过项目地点和投资方向选择受益者,项目瞄准的是村社而非单个农户或个人。区域性瞄准和村社参与组织劳力的方式,兼顾了“效率”和“公平”,最终使贫困者形成受益人口的大多数。

4. 以工代赈项目依传统的计划经济运行方式组织进行,因而兼有这一制度内在的长处和弊病。若要根除弊病,必须进行全面的制度改

革。在转折时期,只能将长期和短期措施并用,随时校正出现的计划失误。

5. 通过营养分析阐述一般贫困和特贫地区的食品保障状态:欠发达省的贫困县还存在着营养普遍不良的现象;中等发达和发达省贫困县人口的营养成分摄入量已经达到全国平均水平,可见食品短缺问题得到了缓解。

6. 大规模的扶贫行动虽然使贫困地区的食品短缺问题得以缓解,但是初等教育和医疗卫生保健服务的供给尚未得到重大改善。在市场化进程中,贫困人口的基本需求保障、就业和收入前景不容乐观。因此政府决不能采取“自由放任”(Laissez fair)的政策。稳定持续的经济增长与社会保障的均匀分配相结合,才是一种理想的发展状态。

7. 中国目前的贫困主要是乡村社会的区域性贫困。伴随着市场化和全面改革的进程而出现的新增贫困人口则具有如下特点:(1)新增的贫困将会是与企业制度、就业和工资制度改革相关联的城市贫困;(2)由于多种财产所有权形式出现,资产收入以日益增大的规模进入个人收入分配领域,新增的贫困中还会出现以财产分配不均为基础的阶层贫困。因此,体制转换时期的贫困将不再局限于乡村,未来的反贫困计划还必须包括城市部分。

8. 推行反贫困计划与改善宏观经济环境密不可分。后者的实现不仅为前者提供资金筹措的保障,而且最终将导致贫困率的降低。可是后一过程本身意味着变局部改革为全面改革,在操作中不仅可能导致贫困率的提高,而且由于扩大改革范围所产生的新增财政需求还将加剧对反贫困资金供给的限制。例如,若要把国有企业推向市场,就必须辅之以与市场经济相适应的社会保障体系,而这个体系的建立需要以强大的财政投入为基础。尽管推行全面改革和减少贫困是一种两难境地,但为了从根本上消除贫困就不得不作出继续推进改革的选择。在这一前提下,中国的贫困问题不可能是几年内就能够解决的事情,反贫困必将成为一种跨世纪的、持久的公共行动。

为学术著作撰写如此之长的“出版者的话”,给予如此之高的评价,

这在“当代经济学文库”还是第一次。我们这样做的目的,是为了鼓励更多的经济学家按照国际公认的学术研究方式从事研究,为促进中国经济学的现代化和标准化而共同努力。

陈 昕

1994年3月12日

序

中国自 80 年代全面展开农村经济体制改革之后,市场机制发挥作用的范围越来越大,东西部地区之间的发展速度和农民收入的差距迅速拉大,为了协调全国的均衡发展和保证经济体制改革的顺利进行,中国政府在 80 年代中期制订了全面的反贫困战略,从以下两个基本方面来缓解中西部地区 1.02 亿农村人口的贫困状况:(1)增加中央政府的财政投入和低息信贷资金供给,激发地区经济和农户的生产活力;(2)实行“以工代赈”政策,改善贫困地区的道路、饮水和农田等基础设施的建设。本书对“以工代赈”政策的实施组织过程和取得的政策和社会效果作出了系统的评价。

近 20 年来,一些发展中国家在取得经济迅速增长的过程中出现过两种很典型的政策结果:(1)经济增长没有兼顾社会进步,一些特殊的社会阶层分享了经济增长带来的大部分好处;(2)经济增长和社会进步基本协调,特别是由于基础设施、教育、公共卫生、社会保障和妇幼保健等基本条件的改善,促使处于贫困阶层的农民也能分享到经济增长带来的好处。中国政府责无旁贷地选择了第二种政策,而社会主义制度是实

施这项政策的可靠保障。“以工代赈”政策不仅创造了短期的就业机会来增加部分贫困农民的收入,更重要的是通过改善贫困地区的基础设施,改善市场环境,为社会发展提供较好的条件和公共产品,使更多的贫困农民分享到经济增长的好处。

投资规模巨大和组织实施有效是中国实行“以工代赈”政策过程中的两个显著特点:(1)自1986年始已累计投资近200亿元,约每个贫困人口已投资200元,自1993年始在5年内计划再投资100亿元;(2)在实施过程中采用“地区瞄准”机制、以村社为单位组织贫困农民参与和建立“以工代赈”有偿证券的发放制度,与国际经验相比较,它具有明显的中国特色和很有效的组织效率。1993年10月11日至14日,在美国弗吉尼亚州阿利会议中心(Airlie House, Virginia, U. S. A.)举办的“公共工程和贫困人口就业”国际讨论会上,本书的研究成果受到与会的国际组织代表和有关扶贫问题研究领域内著名学者的肯定和赞扬,认为中国的模式给国际社会提供了有益的新经验。

中国政府多年来,不断地用财政拨款来缓解贫困地区人民的困难处境。但对此项资源使用效果,尚缺乏认真的调查研究和评估。本书的研究开了个好头。研究工作是按照国际公认的学术研究方式进行的。首先收集了国内大量有关“以工代赈”的各种文件、资料和反贫困战略方面的论著;其次,参阅了10多个发展中国家实施公共工程的研究报告,提出课题设计和研究范围,采用典型调查和抽样调查相结合的办法收集数据和资料,在处理过程中应用了在这个研究领域内较为成熟的分析计算模型,并且与国际上通行的理论观点进行比较,得出了可信的结论。这是一部严肃的学术著作。

在这部著作出版之际,我乐于把它介绍给有关决策部门和扶贫理论研究人员,以供参考、利用和讨论。

杜润生

1993年12月24日

致 谢

作者在研究过程中,曾得到国际食品政策研究所(International Food Policy Institute, Washington D. C.)的 Joachim von Braun 教授许多富有建设性的评论和帮助。他所提供的文献,使作者得以了解其他发展中国家组织公共工程的理论和实践,在比较研究中写出中国特色,并把中国反贫困行动中实施以工代赈政策的经验介绍给国际社会。此外,由于借助国际食品政策研究所提供的学术交流机会,作者能够参考和借鉴一系列先进的交叉学科研究方法、数量经济模型和统计分析手段,使研究结果不仅为国际援助组织和中国政府的决策层提供可靠的信息,而且拓展了中国的经济学研究领域和研究方法。

国家计委、国务院扶贫办、交通部、水利部、调研省/区(贵州、四川、山东和宁夏)各级地方政府对典型调查和抽样调查都曾给予大力协助。调研地区的村委会和农民的积极配合为研究的顺利进行提供了保证。

中国社会科学院经济研究所和农业部农村经济政策研究中心给予作者充裕的调研时间和所需要的支持。

书稿的数据清理和计算工作由张鸣承担；书稿文字由李月琴进行计算机处理；图形为 Albert Park 制作；英文提要为谢承浩先生翻译；食物营养计算方法为陈君石和王公昊先生传授；李实和孔泾源参与了抽样调查；Lynette Aspillera 和 Yisehac Yohannes 在定稿过程中给予过热情的帮助。

书稿由陈昕和樊纲引荐列入“当代经济学文库”，上海三联书店和上海人民出版社使它的问世成为可能。

尤其令人感动的是，中国农村政策研究的老前辈杜润生同志已近 80 岁高龄，在百忙中抽时间阅读书稿，为本书作序，这对作者是莫大的鼓励。

在此，谨向上述机构和个人以及给予我们其他帮助的朋友们致谢。

朱 玲 蒋中一

1994 年 1 月 10 日