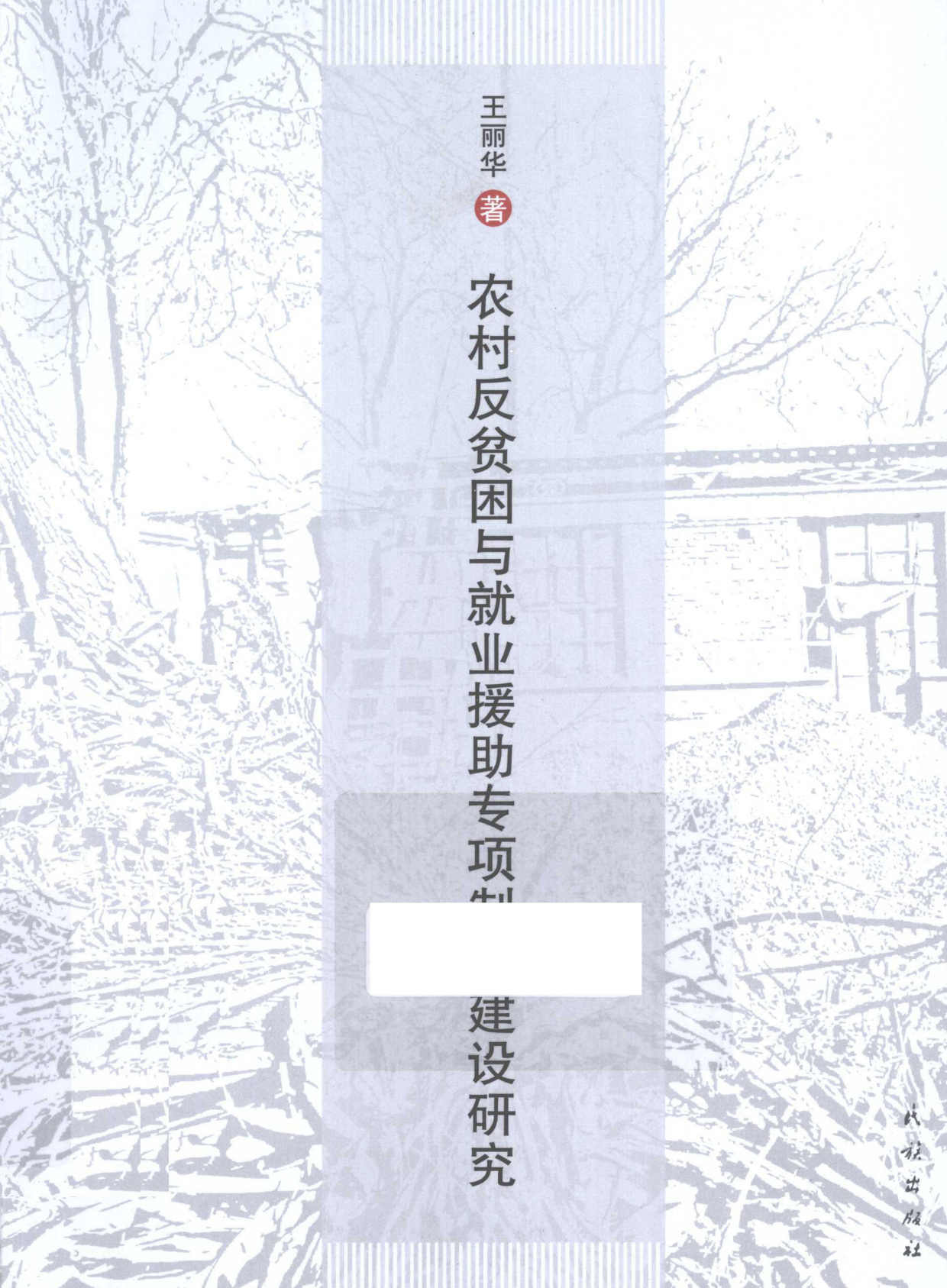




王丽华 著

农村反贫困与就业援助专项制

建设研究

农村反贫困与就业援助专项制度建设研究

王丽华 著

NONGCUN FANPINKUN YU JIUYE YUANZHU ZHUANXIANG ZHIDU JIANSHE YANJIU

民族出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

农村反贫困与就业援助专项制度建设研究/王丽华著. —北京:
民族出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 105 - 12552 - 4

I. ①农… II. ①王… III. ①农村—扶贫—制度建设—研究—中国 ②农村劳动力—劳动就业—制度建设—研究—中国
IV. ①F323. 8 ②D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 299941 号

农村反贫困与就业援助专项制度建设研究

出版发行: 民族出版社

地 址: 北京市和平里北街 14 号

邮 编: 100013

网 址: <http://www.e56.com.cn>

印 刷: 北京市迪鑫印刷厂

经 销: 各地新华书店

版 次: 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16 字数: 280 千字

印 张: 16.5

定 价: 46.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 12552 - 4/F · 346 (汉 285)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

编辑室电话: 010 - 58130041; 发行部电话: 010 - 64224782

序

从20世纪90代开始，在国际社会理论文献中，讨论的热点问题之一就是对贫困原因和反贫困政策的重新认识。大量的研究揭示：贫困者可行能力缺乏是形成和加剧贫困的根本性原因。联合国开发计划署在《人类发展报告（1996）》中也指出：贫困不仅仅是缺少收入，更重要的是基本生存与发展能力的匮乏与不足，并提出度量贫困的新标准——能力贫困。越来越多的发展经济学家认为：贫困和低收入的存在是由于一部分社会成员缺少必要的知识和技能，未能在劳动力市场有效地发挥其角色作用；贫困不是市场经济制度造成的，而正相反，是因为他们未能被市场，特别是劳动力市场所包容的结果，反贫困的目标必须通过提升人们适应市场经济变化的就业能力来实现。并且，引入和推进工作福利制，变传统救助为劳动就业援助的工作救助性福利，以积极的劳动力市场政策向有劳动能力的穷人提供就业机会和有效就业条件，成为当今世界主要国家社会救助政策文献的最主要内容。

随着我国反贫困进程的不断深入，贫困人口分布的地理空间逐步向中西部自然环境脆弱或恶化地区收缩，农村地缘性贫困特征显现并显著化，而在地缘性贫困区已暴露出来的农村劳动力人群的就业问题更加严峻。第一，地理区域内农业自然资源禀赋缺乏，而农民收入却与自然就业（种植土地）关联最大，大量的劳动力囿于本乡地域以传统农业为本，劳动力不得其用而致地缘性贫困；第二，农民增收与转移就业的关联性最强，但却受制于其社会就业的选择能力和获得收入的能力，劳动力流动乏力而陷入地缘性贫困困境。在我国经济市场化、工业化和城市化的社会主流进程中，地缘性贫困人口缺乏生计选择能力的状况，缺乏现代农业生产能力和社会就业能力的传统从业

状况,是其缺乏就业资源禀赋的必然结果,也是其致贫、滞贫和返贫的基本原因,已凸显我国反贫困政策、制度体系的缺失和缺陷。因此,本书对农村反贫困与就业援助专项制度建设进行研究符合我国农村反贫困的迫切需要。

纵观全书,主要有以下三个特点:

第一,研究特色鲜明。首先,作者通过田野调查和实证研究揭示了地缘性贫困区及贫困农户人口就业资源禀赋状况、劳动力人群从业结构及其收入水平,证实由就业资源禀赋缺失造成的低水平就业成为劳动力人群及其家庭贫困的最主要根源,据此分析反贫困中贫困救助制度安排及措施和方式的缺失,为农村贫困救助制度政策完善、就业援助专项制度建设提供鲜活的实证材料和现实基础。其次,通过文献梳理,从历史的角度把握国际社会贫困救助制度安排上的经验及其改革和发展的重点,梳理与我国农村贫困特征相关的理论研究和政策文献,为农村就业援助制度建设提供新的理论视野和实践参照,并探析农村贫困救助重点转向就业援助的价值与意义。最后,从理论到实践的维度提出农村就业援助制度建设的基本构想,系统研究了农村就业援助制度的依循、功能定位和条件性、能力性、机会性的援助内容和措施,这是一项探索性的研究。

第二,对农村反贫困建构和实施就业援助制度的缘由分析全面、深刻。首先对农村扶贫开发进行了实地调查,揭示了农村剩余贫困人口分布的地缘性特征以及以劳动力人口为主要构成的新特点,梳理和分析了1986年以来我国扶贫资源瞄准和使用偏离地缘性贫困群体、扶贫重点集中于就地开发建设物质资本以及就业援助政策缺失的问题及其后果。其次,对地缘性贫困区农村劳动力人口的就业资源禀赋状况进行了纵向考察以及横向的比较分析,包括地缘性贫困区的农业资源禀赋及其劳动吸纳力与非农就业机会;贫困劳动力人群劳动技能、择业能力与从业结构状况;基础教育和技能培训机会、途径和选择权状况;非歧视性平等就业权利状况。再次,对农村贫困与劳动力人群就业状况的相关性及实施就业援助的战略意义进行了实证研究。提出在脆弱与恶化的自然生态环境下,因为人们囿于自然环境和高度依赖农牧业的生计状况,引致地缘性贫困现象和后果;因为人们缺乏就业资源禀赋,而拓展生计空间和实现生计替代或转型乏力,生态环境支持系统持续恶化,地缘性贫困现象固化。只有推动劳动力流动,才有可能突破地缘性贫困困境;只

有针对性地实施就业援助，才有可能具备劳动力流动的手段、能力和机会。最后，基于我国农村贫困救助制度安排中就业援助专项救助制度残缺漏洞状况，揭示了其就业促进功能梗塞问题。提出尽快建立和实施农村就业援助专项制度，建构从制度层面到其实施环境、条件保障的全景性支持体系，促成贫困农户劳动力流动，应该是国家反贫困制度建设的重点和战略措施。

第三，研究成果具有较强的实用性。在农村社会救助体系中，就业援助制度基本是空缺的。本书基于对农村贫困人口就业资源禀赋的调研，提出就业援助对象应该包容农村贫困劳动力人群，农村贫困户救助制度的重点应该转向就业援助，研究内容针对性强，具有较强的现实应用性，尤其对农村贫困救助制度完善和就业保障制度建设具有参考价值和借鉴意义。并且，面向农村缺乏就业资源禀赋的贫困劳动力人群提供能力性的、手段性的和机会性的就业专项援助制度，既是党和国家“就业优先”战略的实际体现，也是党和国家反贫困政策从“重物”向“重人”的转变，体现了和谐社会以人为本、全面发展的核心价值取向，是解决农村贫困劳动人口及其家庭基本保障问题的治本之举。

当然，本书中还难免瑕疵或浅陋之处，但我相信该书只是作者关于农村反贫困与农村就业援助制度建设研究的一个新起点，祝愿作者有更多更深入的后续研究成果！

王三秀

2012年10月于武汉瑜家山

目 录

第一章 农村反贫困与就业援助专项制度建设概述	(1)
一、农村反贫困与就业援助专项制度建设研究的背景	(1)
二、就业援助制度的界定及与相关制度的关系	(10)
三、我国就业援助制度发展历程	(18)
四、农村就业援助专项制度建设的意义	(26)
第二章 农村就业援助专项制度建设的理论依据	(34)
一、关于贫困的理论研究	(34)
二、关于就业援助思想和理论研究	(46)
三、当代国际社会反贫困政策的理论基础与就业援助	(59)
四、我国农村贫困与以就业援助反贫困的理论解析	(64)
第三章 农村就业援助专项制度建设的现实依据	(69)
一、农村贫困人口分布及构成的变化	(69)
二、地缘性贫困区致贫的自然生态环境因素及其他因素	(77)
三、地缘性贫困区人口的生计特征	(89)
四、破解地缘性贫困的路径探析	(94)
五、就业援助与农村地缘性贫困的破解： 以湘西八个贫困县为例	(104)
第四章 农村反贫困的政策制度体系与就业援助缺失	(114)
一、当代中国农村反贫困政策制度的历史演进	(114)
二、我国农村开发式扶贫与就业援助政策安排	(117)

三、我国农村制度性救助与就业援助专项制度安排	(132)
四、我国农村劳动力流动政策变迁及障碍性因素	(143)

第五章 农村就业援助专项制度建设的国际经验	(160)
一、工业化进程中国外典型农村区域发展模式及其经验	(160)
二、当代典型国家开发落后地区的政策措施及其经验	(165)
三、典型国家的社会救助制度安排及其历史嬗变	(178)
四、当代贫困救助制度改革及其启示	(197)

第六章 以促进就业为基本取向，优化农村贫困救助体系	(204)
一、我国农村贫困救助体系优化应遵循的原则	(204)
二、我国农村贫困救助体系优化的合理取向	(207)
三、我国农村贫困救助安排的重点	(210)
四、消除参与障碍和各种歧视，促进贫困区劳动力流动	(220)

第七章 农村就业援助专项制度建构的基本构想	(224)
一、农村就业援助专项制度建设和实施的原则	(224)
二、农村就业援助专项制度的功能定位	(227)
三、农村就业援助实施的条件性内容和措施	(228)
四、农村就业援助的能力性内容及措施	(234)
五、农村就业援助的服务性与机会性内容和措施	(240)

参考文献	(247)
后 记	(255)

第一章 农村反贫困与就业援助 专项制度建设概述

一、农村反贫困与就业援助专项制度建设研究的背景

（一）我国农村反贫困政策、制度体系减缓贫困的绩效

多年来，我国对贫困群体救助、帮扶的着力点主要集中在城市，而对于聚集了我国绝大部分贫困人口的农村地区，相关制度供给及经济投入则明显不足。20世纪90年代以后，我国才逐步加大了农村扶贫型救助力度和农村贫困救助的相关制度建设。一是逐步实现了贫困救助由救急型举措向扶贫型救助的重大转变。针对农村地区特定贫困群体、贫困区域，我国制定、实施了开发式扶贫战略，从1986年开始，我国农村相继制定和实施了区域开发扶贫政策（1986—1993年）、《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》、《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》和新的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，农村贫困救助工作由单纯的被动救济转向了主动的扶贫开发。二是制度性救助体系逐步建立。从国家制度的层面上看，目前已制定有《农村五保供养工作条例》（1994年），民政部办公厅《关于进一步做好农村特困户救济工作的通知》，国务院《关于切实做好当前救灾工作的通知》（2000年），民政部、卫生部、财政部《关于实施农村医疗救助的意见》（2002年），党中央、国务院关于《进一步做好城乡特殊困难未成年人教育救助工作的通知》（2004年）等。2007年7月11日国务院发出了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，同年底，最低生活保障制度在我国农村全面建立。目前我国农村已初步形成以五保供养制度、最低生活保障制度为

主体、以临时应急救助措施为补充，以医疗、住房、教育、司法等专项救助政策为辅助的救助体系框架。这些制度、政策构成了我国政府反贫困战略的主要内容，在减缓农村贫困方面绩效十分显著。

1. 贫困人口数量、贫困发生率持续下降

1978年，中国农村绝对贫困人口高达2.5亿人，全国农村呈现的是普遍性的绝对贫困现象，经过体制改革推动扶贫阶段（1978—1985年）、大规模的区域开发式扶贫阶段（1986—1993年）和攻坚式扶贫阶段（1994—2000年），到2000年农村绝对贫困人口下降到3209万人，平均每年减少1136.4万人；农村绝对贫困发生率从1978年的30.7%，下降到2000年的3.5%，减少了27.2个百分点。进入新世纪，我国实施开发式扶贫与制度性救助“两轮驱动”，反贫困力度不断加大、手段不断丰富，农村贫困状况继续大幅缓解，按照新的贫困标准，2000—2010年农村贫困人口由9422万下降至2688万，共有6734万人实现脱贫，年均减少贫困人口673万，年均下降11.8%；贫困发生率从10.2%下降到2.8%。

尽管采用更高的贫困标准会导致不同年份贫困指标的上升，但贫困减缓的总体趋势依然存在。2005年，世界银行国际比较项目（ICP）调整了中国的货币购买力平价，新估计的货币购买力平价为3.46，此前为1993年估计的1.42。以一人一天一美元为贫困标准，依照新的购买力平价，中国农村消费贫困率从1981年的83.8%下降至2005年的15.6%，收入贫困率从1981年的81.6%下降至2005年的10.4%；而根据原有的购买力平价，同一时期中的消费贫困率从63.8%下降至5.5%，收入贫困率从62.3%下降至5.4%。^①2008年，我国把原低收入标准作为新贫困标准，新贫困标准的选择与调整也没有改变中国农村贫困发生率快速下降的基本特征（见表1-1）。

2. 贫困深度指数呈不断下降趋势

伴随着中国经济快速发展和国家反贫困战略推进，我国绝对贫困人口数量迅速减少，贫困深度也不断减弱，即便深度贫困的西部地区农村，贫困深度指数也呈不断下降趋势（见表1-2）。1986年，西部地区贫困深度是全国平均水平的2.46倍，其中，宁夏达到25.47%，比全国平均水平高出17个百分点。但是，到了2006年，西部地区的贫困深度降低到全国平均水平的1.98

^① 罗楚亮：《农村贫困的动态变化》，载《经济研究》，2010（5）。

倍，贫困深度大于1%的省份已经很少。

表 1-1 新世纪贫困人口规模及贫困发生率的变化

年份	贫困标准（元/人）	贫困人口（万人）	贫困发生率（%）	减少人数（万人）
2001	872	9030	9.8	392
2002	869	8645	9.2	385
2003	882	8517	9.1	128
2004	924	7587	8.1	930
2005	944	6432	6.8	1155
2006	958	5698	6.0	734
2007	1067	4320	4.6	1378
2008	1196	4007	4.2	313
2009	1196	3597	3.8	410
2010	1274	2688	2.8	909

资料来源：国家统计局《中国农村贫困监测报告·2010》和全国农村住户抽样调查。

表 1-2 全国及西部地区贫困深度变化情况

	1985 年	1986 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
全国	8.29	3.70	0.95	1.02	1.08	0.68	0.56	0.53	0.46
西部	9.22	9.09	1.17	2.05	1.69	2.05	1.19	1.02	0.91
西北	6.71	6.58	0.92	1.33	1.31	1.38	0.81	0.69	0.63
西南	14.89	12.31	2.34	4.23	3.24	4.26	2.00	1.71	1.27

资料来源：李周、乔召旗：《西部农村减缓贫困的进展》，载《中国农村观察》，2009（1）。

中国政府为缓解农村贫困状况所采取的种种措施和所取得的杰出成就得到国际社会的广泛赞誉和高度评价。但是，反贫困工作的巨大成绩并不能掩盖我国农村仍存在着大规模的贫困人口及其相对贫困状况恶化问题。

1. 贫困人口规模依然严峻

按照我国农民年人均纯收入 1274 元的贫困标准，2010 年全国农村仍有 2688 万贫困人口，贫困人口绝对规模仍然庞大；在实际工作中，针对贫困群体建档立卡的对象有近 1 亿人。长期以来，我国农村贫困线标准与 20 世纪 90 年代的国际贫困线标准（即人均每天 1 美元）有相当的距离，与现在的国际

贫困线标准（即人均每天 1.25 美元）更是相距遥远。2009 年 4 月 8 日，世界银行在《从贫困地区到贫困人群：中国扶贫历程的演进》的报告中指出，中国政府的扶贫标准和投资计划依然难以达到国际标准。按 2005 年美元购买力平价计算，中国仍然有 2.54 亿人口每天的花费少于国际最新贫困线，这一贫困人口数字远高于中国官方公布的贫困人口，相当于日本总人口的两倍。世界银行和亚洲开发银行的研究报告显示，中国的贫困人口总数仅次于印度，居世界第二位。

表 1-3 不同贫困标准条件下国家贫困人口比较表

国家类型	国家名称	低于国家贫困线 人口比例 (%)	低于 1 美元/天 人口比例 (%)	低于 2 美元/天 人口比例 (%)
中低等 收入国家	中国	2.5	16.6	46.7
	巴西	22	7.5	21.2
	印尼	27.1	7.5	52.4
	菲律宾	36.8	15.5	47.5
	斯里兰卡	25	5.6	41.6
	泰国	13.1	<2	25.2
中高等 收入国家	阿根廷	29	7	23.0
	智利	17.0	<2	9.3
	马来西亚	15.5	<2	9.3
	墨西哥	20.3	4.5	20.4
	巴拿马	-	6.5	17.1
	俄罗斯	-	<2	12.1

资料来源：国务院扶贫办网站：http://www.cpad.gov.cn/data/2007/1130/article_336376.htm。

2. 贫困人口的相对贫困状况恶化

伴随着贫困深度指数不断下降趋势，我国农村贫困人口的相对贫困问题却日趋严重。

其一，农村贫困人口的相对贫困状况恶化。农村贫困人口的相对贫困状态可以从农村贫困线标准占农村居民人均收入比例状况得以佐证。尽管我国自 1978 年制定贫困线后，除个别年份外，其绝对值在各年度有所提高，但是历年贫困线占农村居民人均纯收入的比重则远低于社会平均收入 50% ~ 60%

以下的国际贫困标准，并且贫困线占人均纯收入的比重呈逐年下降之势。表 1-4 显示，1978—2000 年，我国农村绝对贫困标准占同期农村居民人均纯收入的比重由 74.6% 下降到 27.7%，下降了 46.9 个百分点；2001—2010 年，以各年度的低收入线作为新的贫困标准，在中国农村居民平均收入水平大幅增加的环境下，各年度的贫困标准占农村居民人均纯收入的比重更低，下降趋势依然十分明显，可以说，新贫困标准也只是能够维持基本生存的最低费用。

表 1-4 中国农村贫困线占纯收入比例的变化情况

年份	1978	1984	1986	1989	1992	1994	1996	1998	1999	2000
绝对贫困线/纯收入 (%)	74.6	56.3	50.0	43.0	40.8	36.9	30.1	29.3	28.3	27.7
年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
新贫困线/纯收入 (%)	36.9	35.1	33.6	31.5	29.0	26.7	25.8	25.1	23.2	21.5

资料来源：①1978—2000 年贫困线占纯收入比例根据汪三贵《中国农村的贫困问题》的相关数据计算；

②2001—2010 年新贫困线占纯收入比例根据国家统计局《中国农村贫困监测报告·2010》和同期《中国统计年鉴》数据整理。

其二，贫困地区及其贫困人口收入与全国农民平均水平的绝对差距呈逐年扩大之势。从国家扶贫开发工作重点县（以下简称国扶重点县）情况看，在国家不断加大对国扶重点县扶持力度的基础上，其农民收入水平较之全国平均水平仍然明显偏低，且依然呈现差距加大的特点。根据国家统计局《中国农村贫困监测报告·2010》数据，2002 年国扶重点县农民人均纯收入比全国低 1171 元，2009 年则低了 2311 元；按收入五等分分组，2002 年以来，20% 最低收入组的农民人均纯收入滞于全国农民平均水平的 20% 左右，与全国农民收入绝对差距从 1957 元扩大到 2009 年的 4072 元，甚至于远离贫困线而陷入绝对贫困。

表 1-5 国扶重点县农民及 20% 最低收入户农民人均纯收入与全国比较

年份	全国农村人均 纯收入（元）	国扶重点县 农民收入水平		国扶重点县 20% 低收入户收入水平	
		人均纯收入 （元）	与全国绝对差 （元）	人均纯收入 （元）	与全国绝对差 （元）
2002	2476	1350	-1126	519.3	-1957
2003	2622	1406	-1216	501.4	-2121
2004	2936	1585	-1351	567.4	-2367
2005	3255	1726	-1529	649.4	-2606
2006	3587	1928	-1659	734.4	-2853
2007	4140	2278	-1862	810.3	-3330
2008	4761	2611	-2150	1007.5	-3754
2009	5153	2842	-2311	1081.5	-4072

资料来源：根据国家统计局《中国农村贫困监测报告·2010》数据整理、计算。

（二）我国农村反贫困政策、制度体系的问题与困境

1. 我国反贫困的历程及趋势已凸显开发式扶贫政策“瓶颈”和实践困境

其一，地缘性贫困特征显现并显著化，凸显开发式扶贫政策的缺陷。改革开放之初，全国范围内呈现的是普遍性的贫困现象，随着扶贫开发进程的不断深入，我国贫困已从全局性贫困阶段进入区域性贫困阶段，农村贫困人口分布的地理空间逐步向中西部自然环境脆弱或恶化地区收缩，贫困的发生、发展与地理区位、自然环境状况的相关性不断增强，且相对于其他贫困因素，地理环境条件对农村剩余贫困人口的影响更为深刻，贫困人口分布的地缘性特征不断显现和显著化。根据国务院扶贫办《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）中期评估政策报告》，剩余贫困人口居住在山区的占 50%，而连续贫困的群体有 76% 居住在资源匮乏、环境恶劣、自然灾害多发的深山区、石山区、高寒山区、黄土高原地区。据国家统计局对国扶重点县的贫困监测数据，2002—2010 年，国扶重点县农村贫困人口占全国农村贫困人口比重从 55.8% 上升到 63%，西部农村贫困人口所占比例从 54.2% 增加到 65.1%，内蒙古高原东南边缘风沙化贫困区、黄土高原沟壑水土严重流失贫困区、秦巴山地生态恶化贫困区、喀斯特高原丘陵环境恶化贫困区、横断山

脉高山峡谷封闭型贫困区、西部沙漠高寒山区环境恶劣贫困区等地理区域为剩余贫困人口集中分布区域。地理环境条件并非贫困的决定性因素，这种围绕于地理区域并源于自然生态环境条件的地缘性贫困现象，凸显了开发式扶贫在解决或减缓地缘性贫困问题上的局限或缺陷。

其二，地缘性贫困区“农业及其基础设施工程建设扶贫”绩效不断下降，凸显开发式扶贫政策重心偏差。从1986年以后，我国坚定地坚持实施“开发式扶贫”政策，这种扶贫政策最显著的特点是以解决贫困人口温饱为明确目标，以“农业及其基础设施工程建设扶贫”为重心，重点向贫困人口提供最基本的农业生产条件，而贫困人口自身的脱贫能力建设未作为扶贫工作的重点，这可以从我国扶贫资金投向与使用方式上得到证明。

表 1-6 三类不同扶贫资金使用情况表

资金类别	主管部门	资金投向	支付形式	使用方式
财政扶贫资金	扶贫办	改善贫困地区的农牧业生产条件，发展多种经营，修建乡村道路，普及义务教育和扫除文盲，开展农民实用技术培训，防治地方病。	转移支付	无偿使用
以工代赈资金	发改委	修建县、乡公路和为扶贫开发项目配套的道路、建设基本农田、兴建农田水利、解决人畜饮水。	项目配套	无偿使用
信贷扶贫资金	中国农业银行	支持有助于直接解决农村贫困人口温饱的种植业、养殖业和当地农副产品为原料的加工业中效益好、有偿还能力的项目，2001年后也开始尝试直接针对农户的小额信贷项目。	银行贴息贷款	有偿使用

资料来源：姜爱华《政府开发式扶贫资金绩效研究》，90页，北京，中国财政经济出版社，2008。

但是伴随着我国反贫困战略的持续推进，贫困人口越来越多地分布在农业自然资源越发匮乏、生态环境条件更加不适于种养业开发、发展的地理空间，或者集中于农业项目开发扶贫所需要的基本条件不具备的区域，加之远离中心市场的地理区位形成的地理距离成本高昂，农产品价值实现程度低，围绕“农业生产项目扶贫”的局限性越来越严重，减贫边际效率不断下降，如年均绝对贫困人口减少量与贫困发生率下降幅度呈现着边际递减趋势（如

表1-7),甚至于农业生产项目扶贫行为还加剧了对当地资源和生存环境的掠夺和破坏,导致了愈发严重的生计脆弱性问题和生态贫困化后果,这正是就地扶贫开发成就何以会与地缘性贫困显著化相伴的原因。迄今,我国贫困人口集中分布的贫困片区几乎无一例外地为生态环境条件恶劣区,而这些贫困地区与主体功能区格局下的限制和禁止开发区域高度重叠,扶贫开发工作若继续以“农业及其基础设施工程建设扶贫”为重心,其政策效益和投入效益将愈加难以发挥。

表1-7 1978—2007年中国减贫状况动态比较表

	1978— 1985年	1986— 1993年	1994— 2000年	2001— 2007年
年均绝对贫困人口减少量(万人)	1786.7	937.5	613	247.1
年均贫困发生率下降幅度(%)	1.6	0.83	0.67	0.27

资料来源:根据国家统计局1999—2007年《扶贫监测报告》整理、计算。

其三,贫困农户劳动力流动乏力而陷入地缘性贫困困境,凸显开发式扶贫政策体系缺失。贫困人口分布的地缘性特征现实地说明:贫困是其自然环境阻碍和生计资源缺失所造成的收入缺乏或生活困境,通过劳动力流动拓展生计空间、生计来源,对实现脱贫和可持续生计目标有着决定性意义。同时,我国高速推进的市场化、工业化、城市化过程也为农村劳动力流动提供了机会。但是我国农村扶贫政策最显著的特点之一便是强调通过扶助贫困对象就地提高生产能力来脱贫,而没能充分地使贫困劳动力人群融入市场化、工业化、城市化的积极过程提供扶助,面向农村贫困人口的就业援助是残缺甚至是空白的。加之长期以来,我国实施户籍控制政策导致的人口非流动性,又使这些地区贫困问题日益严重,贫困人口被强制性束缚在艰难的生存环境之中。虽然扶贫开发工作也融入了就业援助方面的一些措施,如农业实用技术培训、农村劳动力转移培训“阳光工程”、“雨露工程”等等,有改善地缘性贫困区劳动力流动能力和机会的作用,但由于扶贫资源瞄准偏差或配置上的重物资本开发建设取向,受惠对象非常有限。根据国务院扶贫办《2001—2010年国家扶贫战略和政策实施情况调研报告》,2004年以来,实施以劳动力转移为主要内容的“雨露计划”,先后安排财政扶贫资金30亿元,对贫困农户劳动力开展务工技能和农业实用技术培训,培训约400万人次,其中80%以上实现了转移就业,接受培训的劳动力比没有培训过的劳动力月工资

可提高300~400元。^①可以说,“雨露计划”对促成贫困农户劳动力流动、缓解或消除贫困的作用十分显著,但对广大贫困农户而言还缺乏可及性和可得性,重就地开发、建设物质资本的扶贫方式仍然是我国农村扶贫开发最显著的特点之一。

2. 制度性救助体系因其设计缺陷和建设中的漏洞,内在地存在着反贫困功能梗塞

其一,制度设计缺陷。一方面,有劳动能力的受助者缺乏劳动就业的责任约束。农村生活救助制度多以家庭为单位,无区别地覆盖了贫困家庭中的劳动力人口。从制度的运行状况来看,当接受生存救济成为有劳动能力的贫困人口的权利,并把享受基本生活救助作为享受专项救助和临时救助待遇的前提条件,就会在客观上制造“贫困陷阱”。另一方面,长期以来,我国对贫困人口救助的着力点都在于解除生存危机,重在提供基本生存条件的满足,而对“激活”有劳动能力的救助对象,促其劳动自救、自立或退出受助范围方面缺少相关的或有力的救助措施出台,接受救助后的贫困农民有着较高的返贫率,部分受助对象长期依赖救济福利生存。

其二,制度安排残缺漏洞。目前,我们农村贫困救助还基本停留在“福利给予”阶段,现行的贫困救助制度体系中缺少,或者说没有针对性的就业促进制度安排。由于我国绝大多数农村人口至少拥有一份承包地,一直以来,我国认定的就业援助对象主要指城市下岗和失业人员、农民工、女性就业者以及残疾人中的就业困难群体,并未针对性地指向农村贫困人口。而就业援助工作启动以来,工作着力点主要放在城镇,相关的政策措施没有向农村延伸,对农村贫困人口而言,既缺少就业环境、就业机会方面的保护性措施和优待性政策,也缺乏就业能力促进的保障性措施,从而不得不或更有理由地长期依赖福利救济,实际情况是有劳动能力者依靠社会救助生活的现象突出,甚至作为最大的受助群体而沉淀下来。虽然这些问题从总体上属于社会救助制度建设发展进程中的问题,却严重影响着其克服乃至消除贫困的功能发挥,已成为社会救助制度设计和建设上亟待解决的问题。

其三,有关救助制度政策实施的减贫效果有限。贫困救助制度的实施对

^① 国家统计局农村社会经济调查司:《中国农村贫困监测报告·2010》,129页,北京,中国统计出版社,2011。