

SheHui ZiBen ShiJiaoXia ZhengFu FanPinKun
ZhengCe JiXiao GuanLi YanJiu
JiYu DianXing SheQu Yu CunZhuang De DiaoCha ShuJu

社会资本视角下政府反贫困 政策绩效管理研究

基于典型社区与村庄的调查数据

王朝明 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

013060132

F124.7
121

国家自然科学基金面上资助项目（项目批准号70873097）

SheHui ZiBen ShiJiaoXia ZhengFu FanPinKun

ZhengCe JiXiao GuanLi YanJiu

JiYu DianXing SheQu Yu CunZhuang De DiaoCha ShuJu

社会资本视角下政府反贫困 政策绩效管理研究

基于典型社区与村庄的调查数据



王朝明 等著



F124.7
121



经济科学出版社
Economic Science Press



北航

C1667461

图书在版编目 (CIP) 数据

社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理研究：基于
典型社区与村庄的调查数据/王朝明等著. —北京：经济
科学出版社，2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3386 - 8

I. ①社… II. ①王… III. ①扶贫 - 经济政策 - 研究 -
中国 IV. ①F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 090833 号

责任编辑：王冬玲

责任校对：刘 昕

版式设计：代小卫

责任印制：邱 天

社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理研究

——基于典型社区与村庄的调查数据

王朝明 等著

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

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 28. 25 印张 570000 字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3386 - 8 定价：68. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序 言

摆在我面前的这部专著,《社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理研究——基于典型社区与村庄的调查数据》(国家自然科学基金课题面上项目:《社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理的理论与实证研究》研究报告(以下均简称《报告》)的最终成果),是由我国长期从事贫困与反贫困研究的知名学者、西南财经大学贫困与发展研究中心执行主任、博士生导师王朝明教授主持,会同保险学知名专家、西南财经大学保险研究所所长、博士生导师孙蓉教授,统计学知名专家、西南财经大学信息工程学院院长、博士生导师聂富强教授等合作组成的跨学科、跨学院的项目组,通过四年艰苦的努力,共同完成的一部理论与实际紧密结合、既有很高的学术水平又有很强的实用价值的优秀科研成果。这部著作最值得肯定的主要有如下几点:

第一,选题的开创性。学术研究要走在别人前面,研究选题就必须首先具有开创性。这部专著的选题就颇具开创性。社会资本扶贫投资逐渐成为扶贫理论与政策实践的一个崭新视角,被某些国际组织、政府部门采用,是20世纪末才出现的事情。21世纪初,王朝明教授的研究团队就把“社会资本”这一新概念引入我国扶贫理论与政策研究,应该肯定这个选题是具有开创性的。且从我国扶贫理论、政策的发展的实际情况来看,率先出台的是减少收入贫困的理论和政策,接着才是注重减少非收入贫困的理论和政策,如人力资源的开发开始受到重视。但是,直到2011年国务院公布的今后十年农村扶贫开发的最新纲要《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》中,也还未见社会资本扶贫的明确目标任务和具体政策安排。该专著来源的《报告》在2008年申报选题时,已经把“社会资本”引入我国扶贫理论与政策研究,这也表明该专著选题的开创性。再者,近年来,社会资本扶贫问题虽然逐渐成为学术研究的热点,但基于社会资本视角的政府反贫困政策绩效管理问

题，即使时至今日国内国外都缺乏系统深入的研究，而该专著早在四年前就定下今天这个选题，其开创性显得更加鲜明和突出。

第二，调查的务实性。理论源于实践。要想获得正确的学术研究成果，就必须有求真务实的精神，深入实际调查研究，对实际情况有真实的了解和把握。该专著正是把广泛、深入的调查，力求获得真实的情况，作为扶贫理论与政策研究最基础的工作，下了很大的工夫。项目组聚合了西南财经大学5个学科专业、6个院系40余名师生的团队力量，开展调查研究；他们的调查从2009年6月开始，直到2010年7月，历时一年多；他们从我国西南到东北，足迹遍布西部、中部及东北地区共6个省、区11个县、市的城市社区和农村村组，调查所在地基本是国家级贫困县和省级贫困县（或村）；他们在有关省、市政府和扶贫部门的大力支持及统计调查专家的指导下，深入贫困地区的村落院地、田间炕头、社区小院，开展“问卷调查”、“访贫问苦”，实地开展对贫困群体的抽样性典型调查，并运用现代统计理论和方法对调查研究所取得的数据资料进行分析，深入了解被调查地区政府反贫困政策绩效及其管理情况，深刻体察典型地区城乡贫困群体的生存状况，满足了课题实证研究对样本数据的需求。这种求真务实的精神，在当前的学术研究中也是难能可贵的。

第三，理论的创新性。学术研究的生命力就在于创新。该专著最成功之处，正在于学术继承的基础上有较大的创新。首先是该专著对涉及扶贫理论框架中的一些基础概念及物质资本、人力资本、社会资本等三维资本结构分析进行了原创性界定和延伸。例如，对社会资本的内涵进行了拓展，对贫困概念作了新的归纳，提出了“政府反贫困政策绩效管理”这一新概念并作了原创性界定。同时，该专著还构建了物质资本、人力资本和社会资本“三维资本结构”的扶贫理论框架及作用机制，建立了政府反贫困政策绩效管理的评估方法，等等。这些都具有创新价值，对扶贫理论的发展有重要意义。

第四，成果的实用性。理论研究的目的在于应用，该专著在“三维资本结构”的扶贫理论框架基础上，对迄今为止的中国政府的扶贫政策体系，按照物质资本扶贫、人力资本扶贫和社会资本扶贫的政策标准进行了重新构架，探讨了三维资本的政府反贫困政策体系，并通过根据研究需要选择的政府扶贫政策绩效管理评估的指标体系分析法对三

种扶贫政策实施效果进行评价，针对评价问题提出了强化社会资本扶贫政策建设，提高了政府反贫困政策绩效管理质量的战略框架、制度安排和政策选择的顶层设计等。这些研究成果对推进新形势下中国扶贫事业的发展，具有很强的实用性，对有关部门的决策有重要的参考价值。

当然，这部专著如作者所明确指出的那样，由于多种原因，还不得不“留下了研究未竟和需要进一步研究的问题”。我相信，本书作者及有志于这一理论研究的专家学者们，还会在今后的研究中，将这一理论和实践不断向前推进！

西南财经大学教授 博士生导师

袁文平

2013年2月25日

目 录

第一章 导论	1
第二章 社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理的 一般理论框架	23
第一节 社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理的理论背景	23
第二节 相关概念界定与辨析	27
第三节 “三维资本结构”与政府反贫困政策绩效的理论解释	47
第三章 社会资本理论模型与政府反贫困政策绩效管理的 评估方法	74
第一节 社会资本理论模型研究综述	74
第二节 社会资本视角下政府反贫困政策绩效评估方法的理论依据	84
第三节 社会资本视角下政府反贫困政策绩效评估方法的选择	104
第四章 社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理的微观定量分析 ——运用典型地区城乡贫困家庭的调查数据	117
第一节 社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理：微观定量分析的 基本思想与模型建构	117
第二节 社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理：微观定量的 实证检验	122
第五章 社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理的宏观定量分析 ——运用内生经济增长模型	141
第一节 宏观社会资本视角下认知政府反贫困政策绩效 管理的必要性	141

第二节 社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理：宏观
定量的实证检验..... 144

第六章 中国政府反贫困政策框架与反贫困历史进程 162

第一节 中国政府反贫困政策框架及其基本内容..... 162
第二节 中国政府反贫困政策的演化历程..... 182
第三节 中国政府反贫困政策中的社会资本投资状况..... 189

第七章 社会资本视角下中国地方政府反贫困政策实践及其绩效：
依据典型调研地区的评估与经验分析..... 206

第一节 典型调研地区政府反贫困政策实践状况：三维资本视角..... 206
第二节 典型调研地区政府反贫困政策绩效的评估：投入—
产出与数据包络分析..... 232
第三节 典型调研地区政府反贫困政策经验分析：社会
资本扶贫投资..... 249
第四节 典型调研地区地方政府反贫困政策经验归纳..... 265

第八章 中国政府反贫困政策绩效管理状况与评价 267

第一节 中国政府反贫困政策的新形势及动态实践..... 267
第二节 社会资本视角下中国政府反贫困政策绩效管理评价..... 274

第九章 社会资本投资与政府反贫困政策及其绩效的国际借鉴..... 301

第一节 发达国家社会资本投资的制度安排及其反贫困政策绩效..... 301
第二节 发展中国家贫困群体的社会资本缺失与政府
反贫困的政策绩效..... 316
第三节 东亚新兴国家、南亚次大陆国家政府反贫困与社会
资本投资及其文化渊源..... 326
第四节 转型国家制度变迁中的反贫困制度重构..... 337
第五节 国外政府反贫困政策与投资社会资本的启示及借鉴..... 343

第十章 中国政府反贫困政策绩效管理与增进社会
资本积累的顶层制度设计 350

第一节 新时期政府反贫困政策绩效管理的战略判断..... 350
第二节 嵌入社会资本和政府反贫困战略框架..... 354

第三节 增进贫困群体社会资本积累的制度安排·····	363
第四节 增进贫困群体社会资本积累的政策选择·····	368
 结语 ·····	 384
 附录 ·····	 388
附录 1: 政府扶贫工作基本情况调研提纲 ·····	388
附录 2: 调研问卷 (农户) ·····	389
附录 3: 调研问卷 (城市住户) ·····	402
附录 4: KMO 和 Bartlett 球形检验结果 ·····	415
附录 5: 旋转后的因子载荷矩阵 ·····	416
附录 6: 总体最小二乘法 (OLS) 回归结果 ·····	417
附录 7: 总体加权最小二乘法 (WLS) 回归结果 ·····	418
附录 8: 城市加权最小二乘法 (WLS) 回归结果 ·····	419
附录 9: 农村加权最小二乘法 (WLS) 回归结果 ·····	420
附录 10: 动态方程组的推导 ·····	421
 参考文献·····	 422
 后记·····	 442

第一章

导论

一、研究的缘起与视角

近代工业革命以来,人类在享受经济增长、科技发展、城市生活、全球化经济所带来的现代文明成果的同时,却也不得不面临现代贫困给人类社会带来的种种肆虐和挑战。从16世纪英国政府在教会慈善活动基础上开始组建“济贫制度”,到2000年第55届联合国大会通过《千年宣言》,人类社会从未放弃过对贫困的斗争且成效卓然。在世界范围内,仅从国际社会开始关注贫困问题的20世纪80年代起,贫困人口由1981年的19亿降到2005年的14亿;贫困人口占世界人口的比例从52.0%降至25.7%。^①尽管如此,若说世界贫困已被根本战胜,贫困现象已被完全控制,还为时尚早。迄今为止,撒哈拉以南非洲骨瘦如柴的饥民比比皆是;南亚地区贫困人口有增无减;拉丁美洲和加勒比海地区贫困人口仍在增长,有的国家贫民窟鳞次栉比;处于转型阵痛的东欧国家和前苏联的独联体国家中广大劳动收入阶层面临巨大的收入贫困风险。尤其是2008年金融危机以来,全球经济至今尚未走出衰退阴影,欧债危机接踵而至,失业率高居不下,社会福利锐减。这场危机不仅使发达国家在劫难逃,且使世界1/6的人口营养不良,贫困人口更加贫困,有10亿人受到影响,仅2009年就有1亿多人陷入贫困。^②人类社会反贫困可谓路漫漫兮,减贫战略及政策策略还需上下而求索。

中华人民共和国成立以来,政府提出改变旧中国“一穷二白”的面貌,不断向贫穷开战,特别是改革开放30多年来,中国政府推行了前所未有的、大规模的、持续的减贫战略规划,经过政府主导规划扶贫、体制改革推动扶贫、专项计划推动

^① 乔莫·桑德拉姆:《世界贫困:趋势、测量和解决办法》(在北京“第三届10·17减贫与发展高层论坛,2009”的发言),载入吴忠主编:《金融危机与贫困:挑战与行动》,知识产权出版社2010年版,第43页。

^② 联合国秘书长潘基文:“致‘第三届10·17减贫与发展高层论坛,2009’开幕式的贺信”,载入吴忠主编:《金融危机与贫困:挑战与行动》,知识产权出版社2010年版,第2页。

扶贫、行业与社会参与扶贫、国际合作扶贫、开发与救济两轮驱动推进扶贫等不同时期、不同特色的扶贫努力，中国的减贫事业取得了举世瞩目的成就，贫困人口从1978年的2.5亿人减少到2010年的2 688万人，同期贫困发生率由30.7%下降到2.8%；广大农民收入稳步提高；基础设施显著改善；社会事业深刻变化；区域经济加快发展，等等。然而，进入20世纪80年代末90年代初以来，农村减贫速度放缓，城市出现了新贫困问题，中国扶贫事业要向前推进，遭遇到更加严峻的挑战及困难。主要表现在：一是农村极端贫困人口减少速度在下降，这意味着剩下的2 000多万极端贫困人口的扶贫难度将越来越大。二是在自然灾害、突发事件、重大疾病等因素的影响下，返贫问题随时会陡然显现。三是在体制改革深化和城镇化推进过程中出现的新贫困问题（如下岗失业人员的贫困问题、城乡流动人员的贫困问题、农村留守居民的贫困问题、大学毕业生就业困难群体的贫困问题等）将越来越成为社会稳定和社会发展的棘手问题。四是随着经济社会发展，扶贫标准的提高变动，原来许多附着在扶贫标准上面的低收入群体将纳入扶贫开发救济的覆盖范围，也就是说，扶贫的瞄准将由过去的绝对贫困人口转向同时关注相对贫困人口（低收入人口）；扶贫重点将由过去着力解决温饱，转向重点提高贫困人口综合组织和发展能力，这将要求把过去所忽视的解决非收入贫困的政策措施尽快建立完善起来，纳入扶贫政策体系。五是目前仍在扩大且未根本扭转的发展差距（硬核是收入差距）和尚未有效控制的“发展性贫困”，^①将使贫困人口不能像其他社会阶层那样，共同分享改革发展的利益成果，这对解决绝对贫困和缓和相对贫困都将产生严重影响，说明反贫困要实现有效推进，不能仅仅局限于扶贫领域，还要有经济、社会、政治、文化等诸多体制领域的改革配套。

要应对和解决上述挑战及困难，进一步提高政府扶贫工作的绩效和管理水平，有许多工作要做，其中，最重要的是根据我国贫困演变的新问题、新特征、新难题，重新审视、调整和构建政府扶贫政策的理论指导、思维决策、制度设计、项目安排、操作手段、监测预警等，加入原来扶贫政策体系中重视不够、考虑不周，而现在扶贫实践上又急需补充、完善的政策措施。

综观国内外反贫困理论发展和实践经验，以及我国政府扶贫政策体系框架的现状，我们认为，构建完善以物质资本扶贫、人力资本扶贫、社会资本扶贫这样“三位一体”为支撑的政府扶贫政策体系，是我国下一阶段深入推进城乡反贫困事业，不断提高政府扶贫政策绩效管理的方向，而其中加强政府社会资本扶贫政策体系建设是我国扶贫政策体系进一步健全完善的重点与关键。

首先，通过对贫困反复认识和研究，目前学界大多认为贫困的表现及根源是多

^① 关于“发展性贫困”的认识见第二章第一节中的有关内容。

方面的。^①“穷人的贫困是他们生活中全方位的贫困（收入、食物、健康、住房、教育和社会支持水平），而不是政府部门或学术领域所分别针对的某一方面的贫困。”^②世界银行一个贫困问题研究小组经过对81个参与式贫困评价（Participatory Poverty Assessment, PPA）报告的分析提出，贫困具有六个方面的特征：其一，贫困由相互关联的许多方面组成；其二，贫困包含重要的心理范畴；其三，穷人缺少利用基础设施的权利；其四，通过学校教育的减贫作用还待加强；其五，身体不健康和疾病作为贫困的一个根源，越来越明显；其六，穷人很少谈及收入，他们更关注其所能支配的财产（物质的、人力的、社会的和环境的）。^③可见，影响贫困程度深化的因素，不仅在于有形资源的匮乏，如收入低下、土地贫瘠、生态恶劣、基础设施落后等；而且在于无形资源的短缺，如人力资源开发不足（教育培训欠缺、文盲半文盲人口比重大，基本医疗和公共卫生体系不健全、疾病治疗和身体健康无保障），社会资源投资贫乏（如缺少制度化的网络关系建设，组织资源稀缺，难以得到信任、合作、参与的机会，无法分享经济发展和社会进步的成果，处于被排斥、抛弃的社会边缘境地）。可以说，一些地区和人群仍处于发展停滞、贫困深化的境况，不仅是收入差距扩大所致，而且是知识差距、信息差距、教育差距、技术差距、网络差距等发展差距扩大所造成的。要缩小这种差距，仅靠物质资产的投入或自然资源的开发是难以根本奏效的，还须强化无形资产扶贫投资的力度，其中，社会资本扶贫投资逐渐成为扶贫理论与政策实践的一个崭新视角。这正如哈里（J. Harris）和利慈奥（P de Renzio）所认为，自1993年以来，社会资本开始变成解决贫困问题、谋求社会发展词汇中的关键词，被国际组织和一些政府部门广泛采用。^④

其次，“社会资本”理论是近年来在经济学、社会学、政治学等学科研究中日渐新兴的理论，是近20年来发展最为迅速的社会科学研究领域之一。现有文献已从基本概念、度量方法和指标及其对社会、经济绩效等不同角度对社会资本理论进行了深入研究，它为我们研究和透视社会经济问题提供了一个新的视阈，使我们对社会公共问题、公共行动和公共政策的理解和认识有了进一步的深化，尤其是为研究政府反贫困政策绩效及其管理的新理论范式提供了启示。于是，为了厘清现代社会中贫困的新特征、新状况、新趋势，解决推行减贫战略规划所碰到的疑虑和困难，国际反贫困机构、组织和专家学者都开始把解决贫困问题的研究视角瞄准了

① 我们的研究也认为，现代贫困越来越表现为一个综合、多元的概念，具有物质贫困、能力贫困、边缘性贫困的表征，需要采取多元政策组合才能有效治理，见第二章第二节 相关概念界定与辨析中的有关内容。

② 卜长莉：《社会资本与社会和谐》，社会科学文献出版社2005年版，第19页。

③ 迪帕·纳拉扬等：《谁倾听我们的声音》，中国人民大学出版社2001年版，第5页。

④ 卜长莉：《社会资本与社会和谐》，社会科学文献出版社2005年版，第20页。

“社会资本”理论。例如, P. 科利尔 (P. Collier, 2001) 认为, 在讨论社会资本如何影响贫困时, 存在一个合理的假设: 增长减少贫困。与富人相比, 穷人拥有更低的时间机会成本、更少的金融资产和物质资本存量。既然社会性相互作用具有时间密集的特点而且社会资本常常能够替代私人资本, 因此, 穷人比富人更依赖社会资本。P. M. 丘苏 (P. M. Chuzu, 2002) 认为, 社会资本缺乏使得人们在获取社会资源时处于劣势, 而一些社区的进入障碍也阻止了穷人参与社会组织, 使得穷人处于孤立的处境, 不利于他们摆脱贫困。R. J. 戴斯 (R. J. Das, 2004) 认为, 社会资本和贫困之间的关系是双向的, 社会资本的缺乏不利于穷人, 而穷人本身的政治和经济条件也不利于其社会资本的积累。斯蒂芬·克拉克等 (2003) 认为, 对家庭和乡村的研究成果证明, 以信任和社会纽带为特征的民间社会资本在减轻贫困程度中发挥了重要作用, 而政府社会资本则在消除绝对贫困方面起着作用; 因而社会资本有助于降低个人和整个国家的贫困程度。S. 南柯 (S. Knack, 2001) 则通过收入不平等的基尼系数以及克劳斯·丹宁格和斯夸尔 (Klaus Deininger & Squire, 1996) 编辑的时间序列论文集中“高质量”子集里收入份额五分法的基尼系数, 验证了以下观点: 社会资本降低了贫困水平, 改善了收入不平等状况。世界银行报告 (2001) 也认为, 社会资本构成要素中的各种社会经济准则和网络是人们用以摆脱贫困的主要资本形式; 在保护穷人的基本需要以及进行调节以减少穷人的风险方面, 社会资本发挥着非常重要的作用。国内也有学者在研究扶贫制度创新的社区机制中提出, 社区性社会网络是穷人获取金融资本和社会资本的基础, 但穷人的社会网络体现出规模小、半径短、距离近, 且具有差序格局状态的特征, 他们在社会网络资源互动中往往处于不利的交换地位, 因此, 建设穷人依赖社区网络获取资源的机制及制度在当今扶贫政策构建上显得尤为迫切 (沈红 1997)。

值得提出的是, 20 世纪 90 年代美国华盛顿大学教授迈克尔·谢若登 (Sherraden, M.) 就反贫困问题提出了“资产建设” (building assets) 的概念及其理论表述。^① 此后, 美国的福特基金会在 1996 年实施其扶贫计划时也以“资产建设”概念为核心制定扶贫方案。在这里“资产” (asset) 类同于“资本” (capital) 概念。于是, 穷人普遍关注可利用的资产包括: 物质资本 (土地和物质财产); 人力资本 (医疗、教育、培训和劳动力); 社会资本 (诸如亲属关系网、朋友和社团等社会关系的范围和种类); 环境资产 (诸如草、树、水和矿产); ……在穷人可以获得的这四种资产中社会资本可能是最不为人了解的; 正如近期有关社会资本的文献清楚地显示, 对于家庭、团体和社区的社会资本进行仔细考察, 能给决策者提供很多有用的信息 (Grootaer, 1998; Woollock and Narayan, 2000)。^② 正是基于这些理

① Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor: A new American welfare policy*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc.

② 迪帕·纳拉扬等:《谁倾听我们的声音》, 中国人民大学出版社 2001 年版, 第 57 页。

论文献的梳理和分析使我们认识到,构建三种资本扶贫理论与政策框架并强化社会资本扶贫投资及其政策研究,对于政府重新制定、调整扶贫战略规划,提供科学决策的依据,是多么重要和有意义。

最后,从政府扶贫政策演化、变动的趋势看,率先出台并完善的往往是减少收入贫困的政策安排(如建立社会救济制度、对贫困地区的财政转移、金融支持、产业开发、改善基础设施、生态建设等)。这是大规模减贫过程中穷人能直接看得见、摸得着的实惠,结果是温饱得到基本解决;然后要再深入推进反贫困,则要涉及注重减少非收入贫困的政策安排。从现有政府规划的减贫制度措施来看,减少非收入贫困的无形资产扶贫投资中的人力资源开发已经受到重视,为解决穷人受教育培训、基本医疗保障、促进公共卫生发展的扶贫政策体系已基本形成(如科技扶贫、教育扶贫、新农合、医疗救助、就业培训、公共卫生服务等政策措施)。但怎样调动政府、社会组织、社区的社会资源,推动贫困人口社会资本量的积累和质的提高,防止他们在贫困生活中滑向更加边缘的贫困陷阱,帮助他们建立获取社会支持的社会资本增长的长效机制,在现行扶贫政策体系上还存在明显的空白,以往的扶贫开发政策都没有专门提及如何提升贫困群体的社会资本。虽然《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》中承认了人口流动对扶贫的重要作用,但并没有注意到人口流动将带动社会资本的流动及如何进一步利用这个机会培育社会资本。即使是2011年11月国务院公布了今后10年农村扶贫开发的最新纲要《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》中,仍然不见社会资本扶贫明确的目标任务和具体的政策安排。因此,我们在这里研究、呼吁重视社会资本扶贫政策系统建设,对于提高政府扶贫政策绩效和管理水平,完善政府扶贫政策体系,进一步有效地推动城乡扶贫事业的深入发展是至关重要的,期盼引起政府相关部门的关注和重视。

总之,社会资本理论已逐渐成为学术界所研究的热点,但相关文献多为介绍性与论述性的著述。目前,有关社会资本和贫困之间关系的文献几乎都认为,这两者之间具有密切的相关度,打造贫困人口(或地区)的社会资本有助于贫困人口(或者穷人)脱离贫困和提高生活福利水平。但在如何打造和构建贫困人口(或地区)的社会资本和采取相应政策措施提高反贫困绩效方面还存在着很大的分歧。而基于社会资本视角的政府反贫困政策绩效管理的研究成果更是匮乏,不论是在国内还是国外,都缺乏系统而深入的研究。

正是基于上述认识和感知及进一步推进我国扶贫事业发展的现实需要,在2008年国家自然科学基金面上项目的申报时,我们确定了《社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理的理论与实证研究》(本专著即是由此研究最终成果修订而成)作为申报选题,并有幸获得同行专家评审肯定和通过国家自然科学基金委的审核,批准立项。于是,我们项目申报时组建的跨学院、跨学科专业(有经济学、统计学、经济数学、保险与社会保障、国际贸易等专业)的项目研究团队,踏上

了为期四年的调查搜集和研究探索之路。

二、研究进展与典型调查

（一）研究进展概述

如上所述，将社会资本理论用于政府反贫困政策绩效管理的分析是一个全新的课题，前人的研究成果可谓凤毛麟角。即使仅对政府反贫困政策绩效管理进行全面科学的研究也相当不易，何况还要嵌入社会资本的视角，其研究难度也就可想而知了。

课题立项后，项目组按照预定计划即刻组织项目组成员，收集文献资料，讨论并细化研究提纲，明确项目组成员的分工。并通过定期召开项目讨论会的方式，反复探讨项目研究的重点、难点、方法及调查实施方案，并协调项目组各成员的研究工作。2008年9月至2009年年底，项目组共组织内部讨论会17次，主要涉及相关研究文献的交流共享、项目研究重点、难点和可能创新点的讨论与凝练、研究提纲细化的诊断与修改、调查问卷的设计与讨论，尤其是针对我国贫困人口社会资本数据资料的奇缺（几乎是空白），制定了城乡贫困家庭的社会资本调查问卷，并选择典型省、区市的国家级重点贫困县进行调研（这在下文有具体分析说明）。

接下来的2010年，为了准确把握课题研究框架中的重大攻关问题，项目组召开了多次专题研讨会对政府反贫困政策绩效评估指标体系、社会资本与反贫困的理论建模、社会资本与贫困相关性的宏微观测度及实证分析、结合社会资本视角对30年来我国政府反贫困政策的评估等问题进行了深入探讨，凝练出了社会资本最优投资模型、社会资本促进经济增长、社会资本促进合作行为、社会资本促进家庭人力资本累积等假说并进行理论建模；理论上构建了政府反贫困政策绩效评估的方法选择：生产函数分析法、指标体系分析法、数据包络分析法等；确立了利用微观调查样本数据资料结合社会资本视角对我国政府反贫困政策绩效进行测度的研究方向。在此基础上完成了项目报告的详细撰写大纲以及大纲写作的规范要求，初步约定在次年初陆续完成研究报告各部分初稿。

2011年度，在解决项目研究重点、难点及前期文献收集和调查数据整理的基础上，按照课题大纲设计要求进行研究报告各部分的撰写，完成提交的初稿为：第一章 社会资本视角下政府反贫困政策绩效的一般理论框架；第二章 社会资本视角下政府反贫困政策绩效评估方法研究；第六章 国外社会资本投资与政府反贫困的比较借鉴；第七章 中国政府社会资本投资与反贫困政策绩效管理的反思；第八章 转型期中国政府社会资本积累及缓解贫困政策的相关制度安排。项目负责人对

已形成的初稿进行了反复审阅，提出了具体的修改意见，使其更加符合预定研究目的和要求。但有三章虽已形成雏形，却未完成初稿工作：第三章 社会资本与政府反贫困的理论假说及模型构建；第四章 社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理的微观定量分析：基于典型地区城乡贫困家庭的调查数据；第五章 社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理的宏观定量分析：基于内生经济增长模型。这是由于本项目原预设的理论模型建模在国内外研究文献中几乎没有可借鉴的研究成果，工作难度相当大，能否有所突破还待时日；另外，本项目研究涉及的我国居民社会资本数据资料十分奇缺（尤其是宏观数据难以直接搜集）以及调查样本数据搜集还不理想，影响到实证研究进度不能按时完成。

最后在 2012 年度，对已完成初稿的章节进行反复修改，尤其是根据研究进展情况对部分章节进行了较大调整：由于对物质资本、人力资本和社会资本三者互动减贫的数理建模难度太大，将原“第三章 社会资本与政府反贫困的理论假说及模型构建”并入第二章为“社会资本理论模型与政府反贫困政策绩效管理的评估方法”；由于原“第七章 中国政府社会资本投资与反贫困政策绩效管理的反思”涉及的内容过于丰富，同时，为了体现项目组花费了大量时间、精力及资金进行的较大规模（跨 6 个省、区 11 个县、市、城乡）典型调查的特色，^① 将其细分为三章：第六章 中国政府反贫困政策框架与反贫困历史进程；第七章 社会资本视角下的中国地方政府反贫困政策实践及其绩效：基于典型调研地区的评估与经验分析；第八章 中国政府反贫困政策绩效管理状况与评价（最后调整形成的各章见下文研究的基本内容）；而原第四章、第五章的实证分析，通过掌握的微观调查样本资料中的 755 份有效问卷和若干宏观替代变量对社会资本视角下政府反贫困政策绩效管理进行定量测度，完成初稿并进行修改定稿。于是，项目研究进入了最后统稿、结项阶段。

综观整个研究进展，可谓几易提纲、几易其稿，能否修成正果还待同行专家、扶贫实际部门来评说。

（二）典型调查过程^②

“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。”为了掌握项目研究的第一手实际资料，充分认知政府扶贫政策绩效及其管理在基层扶贫第一线的真实状况，并为课题实证研究收集数据资料和政策绩效评估寻求经验材料，项目组聚合了我校 5 个学科专业、6 个院系 40 余名师生的团队力量，在有关省、市（县）政府和扶贫部门的大

^① 见第七章及下文“典型调查过程”。

^② 此次调研选择的典型地区实证分析与政策评估及经验分析的详细内容见本项目的相关内容。

力支持及统计调查专家的指导下,深入全国部分贫困地区,在村落院地、田间炕头、社区小院,一路艰辛地“问卷采样”、“访贫问苦”,实地展开了对贫困群体的抽样性典型调查。

从2009年6月至2010年7月,项目组从西南到东北,足迹遍布西部、中部及东北共6个省、区11个县、市的城市社区和农村村组,调研所在地基本是国家级贫困县和省级贫困县(或村)以及东北老工业基地城市、城乡统筹实验区城市,分别为黑龙江省哈尔滨市、拜泉县,内蒙古自治区和林格尔县,河南省兰考县、登封市,山东省莱阳市,云南省金平县、元阳县,四川省成都市、彭山县、南充市及仪陇县、蓬安县。项目组与各调研地政府及扶贫有关部门召开了七次扶贫工作研讨座谈会,收集了几十万字的调研地扶贫工作书面材料;同时,深入调研地的社区与村庄实地调查,完成收集了1058份问卷,其中大部分问卷是项目组师生与市民或村民在一对一的情况下填写完成的,具有相当的真实性。

2009年6月11日至12日,项目组赴四川省彭山县进行预调研。由于此次调研是预调研,在深入了解彭山县扶贫工作情况的基础上,更要考察预想的调研方式和调研内容的可行性,因此采取了尽可能多的调研方式,从课题研究需求的各个角度采集数据。在彭山县委、县政府的大力支持下,项目组成员与彭山县委、县政府领导及各相关部门领导进行了座谈。副县长郭茂介绍了彭山县的概况和扶贫工作情况;农业局、扶贫办、财政局、民政局等相关部门领导介绍了产业化扶贫、劳务扶贫等参与式扶贫工作的开展情况,扶贫资金的配套及使用情况,城镇低保、民生工程等工作情况;农发行和农村信用社的领导介绍了农村金融在发展农村经济,促进扶贫工作方面的情况,包括农户授信联保贷款、小额信贷等。各部门还提供了相关书面材料和数据。项目组师生还深入彭山县保胜乡(省级贫困重点乡)的保胜场社区和金岗村进行了一对一的问卷调查。在彭山县进行的预调研对课题调查问卷的修改,以及如何高效地完成调研,更好地发挥调研对整个课题研究的作用等方面起到了重要的准备作用,见图1-1。

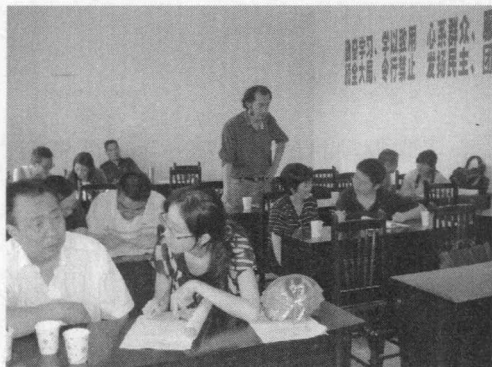


图1-1 项目组师生在彭山县保胜乡保胜场社区和金岗村的调查实景