



一位教授与
二十一位本科生的作品

扶贫政策：政府导向 或市场导向？

樊 明 等◎著

POVERTY ALLEVIATION POLICY:
GOVERNMENT-ORIENTED VS. MARKET-ORIENTED ?



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

扶贫政策：政府导向 或市场导向？

POVERTY ALLEVIATION POLICY:
GOVERNMENT-ORIENTED VS. MARKET-ORIENTED ?

樊 明 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

CIP)数据

扶贫政策：政府导向或市场导向？ / 樊明等著. --

北京：社会科学文献出版社，2018.3

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2164 - 4

I. ①扶… II. ①樊… III. ①扶贫 - 研究 - 中国

IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 016601 号

扶贫政策：政府导向或市场导向？

著 者 / 樊 明 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽 陈凤玲

责任编辑 / 关少华 李惠惠

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：15 字 数：246 千字

版 次 / 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2164 - 4

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

版权所有 翻印必究

本书调查者

本次调查获得有效问卷 5407 份。

河南财经政法大学 69 名本科生参加了调查。

马梓轩	郭 恺	李洁艳	赵阳阳	孙 宁	史可心	闫海川
何孔玲	袁可可	胡亚楼	王刘洋	毕俊熙	古瑞瑞	车绣楠
周新雨	汪明明	张思博	张延军	杨 美	史秋芬	张琳琳
王静文	周忠鑫	张巧丽	王菲菲	范书雅	康桂雅	郭嫣萍
薛月进	魏纾晴	杨 璐	李义财	孙小涛	臧鹏飞	吴 琦
王潇悦	王梦鸽	靳 帅	曹思宇	王闪闪	王龙昊	张韶旭
罗亚琼	张 帅	何家欢	范海地	王智源	丁玉志	田顺公
林文志	李少博	李耀辉	薛义文	赵雪雯	王安厅	王一恒
陈 宁	严仁洪	郭兴华	刘煜阳	段金霞	张江燕	王琳琳
黄旭阳	赵志惠	栾蕙心	李文静	李 林	程画画	

目 录

第一章 问题、研究主题及数据	1
第一节 工业革命前人类的贫困及中国经验	1
第二节 中国扶贫实践的历史演变	7
第三节 当代中国扶贫政策的演变	11
第四节 减困：扶贫政策 vs. 经济普遍增长	14
第五节 研究主题及方法	21
第六节 调查与数据	24
第七节 以后各章要览	26
附录 1-1 中国贫困及扶贫政策效果调查	29
附录 1-2 中国农民收入状况调查	35
第二章 贫困的形成及扶贫政策的文献回顾	38
第一节 马克思的贫困及贫困消除理论	38
第二节 当代西方对扶贫及扶贫政策的研究	42
第三节 中国主要领导人关于扶贫的思想及政策	48
第四节 国内学者关于贫困及扶贫政策的研究	53
第三章 贫困形成及扶贫资源有效配置的理论模型	61
第一节 贫困及贫困区形成的理论模型	61
第二节 扶贫资源有效配置的理论模型	64

第四章 贫困形成的环境因素	68
第一节 集中连片贫困区的环境特征	68
第二节 贫困农户的致贫因素：基于问卷数据	71
第三节 贫困区气候及地下水位变化	78
第五章 贫困人口低收入的个人因素	83
第一节 贫困人口的人口学特征	83
第二节 低非务农收入的个人因素	88
第三节 贫困人口低务农收入的个人因素	95
第四节 贫困人口受教育程度及教育回报	100
第六章 扶贫政策对减贫脱困的作用	105
第一节 扶贫政策对减贫脱困的经验研究	105
第二节 扶贫救济款对脱贫的作用	110
第三节 政府推广的开发项目对脱贫的作用	114
第四节 干部驻村对减困的作用	118
第五节 小额扶贫贷款的可得性及对脱贫的作用	123
第六节 基础设施投入对脱贫的作用	127
第七章 扶贫如是说	131
第一节 网络话语	131
第二节 访谈手语	134
第八章 农村发展与减困	144
第一节 乡镇企业发展与减困	144
第二节 农民合作社发展与减困	148
第三节 新型农村社区建设与减困	160
第四节 土地流转与扶贫	164
第九章 农村贫困人口易地搬迁与脱贫	168
第一节 农村居民外出打工意愿及其影响因素分析	168

第二节 易地扶贫搬迁：政府主导 vs. 市场主导	174
第三节 户籍改革扶贫	180
第十章 村落政治结构与扶贫	185
第一节 村落政治结构对贫困发生的影响	185
第二节 村落政治结构改善与减困	189
第十一章 扶贫悖论及扶贫责任在政府与贫困居民的划分	194
第一节 扶贫悖论及扶贫政策选择	194
第二节 扶贫的政府责任和贫困居民责任的划分	198
第十二章 主要发现及扶贫政策的选择	202
第一节 主要发现	202
第二节 扶贫政策的选择	210
作者分工	220
后记 坚守与希望	222
同学感言	227

Contents

Chapter 1 Issues, Methodology and Data	/ 1
1. Human Poverty before the Industrial Revolution and the Experience of China	/ 1
2. Historical Evolution of Poverty Alleviation in China	/ 7
3. Evolution of the Poverty Alleviation Policy in Contemporary China	/ 11
4. Poverty Alleviation; Poverty Alleviation Policy vs. General Economic Growth	/ 14
5. Topic and Methodology	/ 21
6. Survey and Date	/ 24
7. Overview	/ 26
Appendix 1 - 1 Survey of Poverty and Impacts of Poverty Alleviation Policy in China	/ 29
Appendix 1 - 2 Survey of Income Status of Chinese Farmers	/ 35
Chaper 2 Literature Review on Poverty Formation and Poverty Alleviation Policy	/ 38
1. Marxian Theory on Poverty and Poverty Elation in the Capitalist Society	/ 38
2. Contemporary Studies on Poverty and Poverty Alleviation Policy in the West	/ 42
3. The Ideas and Policies of Major Chinese Leaders on Poverty Alleviation Policy	/ 48
4. The Studies of the Domestic Scholars on Poverty and Poverty Alleviation Policy	/ 53

Chapter 3 Theoretical Models of Poverty Formation and Efficient Resource Allocation for Poverty Alleviation	/ 61
1. The Theoretical Model of Poverty Formation and Poverty Areas	/ 61
2. The Theoretical Model of Efficient Resource Allocation for Poverty Alleviation	/ 64
Chapter 4 Environmental Factors of Poverty Formation	/ 68
1. Environmental Characteristics of Concentrated Contiguous Poverty Areas	/ 68
2. Causes for Poverty of Poor Farmers: Based on the Survey Data	/ 71
3. The Changes in Climate and Groundwater Level in Poverty Areas	/ 78
Chapter 5 Personal Factors Causing Low Income of Poor Population	/ 83
1. Demographic Characteristics of Poor Population	/ 83
2. Personal Factors Causing Low Non-farming Income for Poor Population	/ 88
3. Personal Factors Causing Low Farming Income for Poor Population	/ 95
4. Education Level and the Returns to Education for Poor Population	/ 100
Chapter 6 Impacts of the Poverty Alleviation Policy on Poverty Alleviation	/ 105
1. The Empirical Research on the Impacts of the Poverty Alleviation Policy on Poverty Alleviation	/ 105
2. The Impacts of the Relief Funds on Poverty Alleviation	/ 110
3. The Impacts of the Government Promoted Development Projects on Poverty Alleviation	/ 114
4. The Impacts of the Cadres Stationed in the Villages on Poverty Alleviation	/ 118
5. Availability of Microfinance and Its Impacts on Poverty Alleviation	/ 123
6. The Impacts of Infrastructure Investment on Poverty Alleviation	/ 127

Chapter 7 Views on Poverty Alleviation / 131

1. Remarks on the Internet / 131
2. Interview Notes / 134

Chapter 8 Rural Development and Poverty Alleviation / 144

1. The Development of Township Enterprises and Poverty Alleviation / 144
2. The Development of Farmers' Cooperatives and Poverty Alleviation / 148
3. The New Rural Community Construction Projects and Poverty Alleviation / 160
4. The Rural Land Transfer and Poverty Alleviation / 164

Chapter 9 Migration of Rural Poor Population and Poverty Alleviation / 168

1. The Willingness of Farmers Being Migrant Workers and the Personal Factors / 168
2. Poverty Alleviation Resettlement: Government-Oriented vs. Market-Oriented / 174
3. Poverty Alleviation by Reform of the Household Registration System / 180

Chapter 10 The Village Political Structure and Poverty Alleviation / 185

1. The Impacts of the Village Political Structure on Poverty Formation / 185
2. Improvement of the Village Political Structure and Poverty Alleviation / 189

Chapter 11 The Paradox of Poverty Alleviation and Division of the Responsibility for Poverty Alleviation between the Government and Poor Residents / 194

1. The Paradox of Poverty Alleviation and Policy Choice of Poverty Alleviation / 194

2. Division of the Responsibility for Poverty Alleviation between the Government and Poor Residents	/ 198
Chapter 12 Main Conclusions and Basic Choice for the Poverty Alleviation Policy	
Alleviation Policy	/ 202
1. Main Conclusions	/ 202
2. Basic Choice for the Poverty Alleviation Policy	/ 210
Student Authors	/ 220
Epilogue	/ 222
Remarks of Student Authors	/ 227

第一章

问题、研究主题及数据

人类自诞生以来就面临贫困，由此一直与贫困进行艰苦卓绝的斗争。如果把扶贫广义地理解为针对贫困人口帮扶，则中国的扶贫可追溯到古代。在中国对困难群体的帮扶存在两个体系：一是对个别贫困的城镇居民主要依靠社会保障制度，强调个别处理；二是对贫困的农村居民则更多地采取集体式的帮扶，尤其在集中连片的贫困区，强调群体处理，投入巨大。本书所要讨论的是后者，即为扶贫所制定的相关政策。1986年后，中国实施了现代意义上的扶贫政策，投入巨大，但任务远未完成。当下中国政府承诺2020年要全面消除贫困，这就需要我们认真总结过去扶贫政策实施的经验教训，对扶贫进行更深入的理论研究和更冷静的思考，以使中国巨大的扶贫投入更为有效，让广大农村更多的贫困人口尽快以高质量脱贫并实现收入正常化。

第一节 工业革命前人类的贫困及中国经验

人类的贫困由来已久。工业革命前，全人类普遍处于贫困状态；直到今天，贫困仍然是全人类共同面临的问题。研究工业革命前人类普遍贫困的现象并分析其原因，对我们理解并解决当下的贫困具有启发意义。

一 贫困成就了人类

关于人类的起源有多种学说，目前“非洲主义”论占据主流地位，即认为人类起源于非洲。^①已经可以确定的从猿到人过渡期的生物是南方古猿。^②距今 2200 万年前，在非洲猿类进化的早期，非洲大陆大部分为草木繁盛的热带雨林和林地所覆盖，降水充沛，^③当时猿的食物充足。大约距今 1400 万年前，由于剧烈的地壳运动，东非大裂谷逐渐形成，在这之后的数百万年里，东非原有的降水规律被破坏，气候变得越来越干旱，雨林逐渐消失，出现稀树草原。^④以往栖息于森林中的南方古猿不得不适应越来越干旱的气候，下到地面，在稀树草原上生活。而稀树草原的自然条件不如热带雨林，食物也相对较少。由此，生活在稀树草原上的南方古猿开始面临食物匮乏，也就是贫困问题。他们不得不适应越来越糟的气候，在开阔的稀树草原上寻找食物以存活。由于草原上的凶猛野兽较多，为了视野开阔及早发现险情，南方古猿开始学会直立行走，^⑤同时为了寻找到更多的食物，他们学会了制造简单工具用于狩猎或采集，逐渐进化成人类。从这个意义上讲，人类从苦难中进化而来，贫困成就了人类。

来到稀树草原后，早期人类的生产方式主要为狩猎和采集。就狩猎而言，人类一直以攀援为主，不擅长奔跑，也无锋利的爪牙，本身不适合狩猎，当时也无先进的狩猎工具。可以推测，当时的狩猎效率很低，能获得的食物并不多。后来人类虽然发明了弓箭，狩猎工具有所改进，但效率仍然不高。同时，气候变化导致食物匮乏，人类能采集到的食物也相当有限。因此，贫困仍然困扰着人类。这一点可以从当时社会存在的弃老现象加以佐证。人类社会在很长时期内存在弃老现象，即部落氏族中的人到了一定年龄丧失劳动能力后，会被遗弃。这是由于，原始社会生产力水平极端低下，一个人除了生产自己的生活资料外，没有能力生产更多的生活资料来赡养失去劳动力的他人。因此，弃老现象可以理解为当时人类面对贫

① [美] 霍华德·斯波德：《世界通史》，吴金平、潮龙起、何立群等译，山东画报出版社，2013。

② 吴于廑、齐世荣：《世界史：古代史编》，高等教育出版社，2016。

③ 李潇丽：《环境演变背景下的早期人类起源与演化》，《化石》2014 年第 1 期。

④ 邓绍宣：《人类是怎样从动物界中演化分离出来的》，《贵州科学》2013 年第 2 期。

困时不得已的选择。

随着畜牧业和原始农业的发展,人类开始驯养动物,种植粮食,甚至学会造房、制陶等,生产工具也不断改进,其生存状况有所改善。后来,随着生产力的发展,阶级社会产生,统治阶级能够运用特权获得更多的食物。由此,广大的被统治阶级既受到生产力水平的制约,又受到来自统治阶级的经济剥削和政治压迫,其生活状况仍然普遍相当贫困。一直到工业革命前,人类都没有找到一种生产方式能够解决自己的贫困问题。

二 贫困的中国经验

在原始社会,全世界的贫困情况大同小异。但到了文明社会以后,世界各地的贫困有其区域特点。中国的贫困有其自身的特点。在夏、商、西周(约前2070~前771年),生产率很低,同时受到自然环境的影响,如华夏民族主要生活的黄河流域,长期遭受旱涝等自然灾害,粮食产量低。而且,当时游牧民族的入侵也较为严重。西周时面临猃狁等周边部族的入侵,“不遑启居,猃狁之故”“岂敢定居?一月三捷”都反映了当时外族入侵严重,人民无法安定。因此,当时人民所面临的贫困不问可知。

春秋战国(前770~前221年)时期,战乱不断,各诸侯国为了应对战争征集大量的兵员,导致用于生产的劳动力减少。同时,战乱本身也对农业生产造成巨大的破坏。“春秋之中,弑君三十六,亡国五十二,诸侯奔走,不得保其社稷者,不可胜数”,反映了当时的社会动荡。“痛我生民兮,遍地哀鸿;念我大同兮,恍若大梦”,更是反映了当时人民生活的悲惨。秦(前221~前206年)统一以后,虽然结束了战乱,但秦政府横征暴敛,繁重的税收以及征用大量的劳动力用于修建长城、宫殿、陵墓等非生产性活动,导致“天下苦秦”。统一并没有缓解人民普遍的贫困状态。

汉代(前206~220年),由于铁犁牛耕的推广,深耕细作技术显著进步,当时的农业发展已经达到中国古代相当高的水平,亩产合今1.15石,即115斤^①,产量依然不高。当时人少地多,每人平均占有耕地13.88亩^②,因此虽然产量不高,但耕地面积大,正常年景仍可以维持生活,遇到一些

① 包明明、章梅芳、李晓岑:《铁犁牛耕对汉代农业深耕细作技术的影响探析》,《北京科技大学学报》(社会科学版)2011年第4期。

② 梁仲方:《中国历代户口、田地、田赋统计》,上海人民出版社,1980。

风调雨顺的太平年景，甚至还有多余。但汉代始终面临着与匈奴的战争以及内部的动乱，即便是汉武帝时代打败了匈奴，国内经济已相当衰败。到了东汉末年的三国时代（220~280年），战争更是遍及全国。从晋至南北朝（265~589年）的300多年时间，整个中国都普遍存在频繁的战争，处于一种极度战乱的状态，战争对生产的破坏非常严重，导致当时贫困肆虐、饿殍千里，人口急剧减少。

唐（618~907年）统一之后出现的“贞观之治”被认为是中国农业社会的一个巅峰。即使在那样的太平盛世，更多的还是国富，而非民富。戚文闯综合了历史文献指出，贞观时期一度灾害不断、民生凋敝、社会萧条、徭役繁重、兵戈不息，而贞观七年后农民起义频发，也证明了贞观之治有失真和夸大之嫌。^①安史之乱后，地方藩镇割据严重、朝政混乱、政治腐败，人民没有安定的社会环境从事生产活动，贫困依旧难以消除，“路有冻死骨”。

唐朝灭亡之后，经过五代和十国（907~979年）七十多年的战乱，中国进入宋朝（960~1279年）。虽然宋朝的生产力有了较大发展，但宋朝周边有西夏、金等少数民族政权，宋朝廷经常处在与这些政权进行战争的状态。为了回避战争，宋朝廷每年向它们输出大量岁币。到北宋后期，“三冗”问题，即“冗官、冗兵、冗费”积痼多年，加重了人民的负担，人民依然难以普遍摆脱贫困。

元朝（1206~1368年），北方蒙古游牧民族统治中原。游牧文明入侵农业文明，将大量的农田转变为草地用于放牧，但同样的土地，畜牧业能养活的人口要少于农业能养活的人口，由此食物匮乏加剧。元朝实行“四等人制”，即把当时的人分为四等，从高到低依次为蒙古人、色目人、汉人和南人，处于底层的汉人和南人深受民族剥削和压迫。元朝实行“赐田”制度，即将大量的农田和农户赏赐给贵族、僧侣等，而这些被赐田的贵族、僧侣往往横征暴敛，加重了人民的负担。且元朝自成宗之后滥赐严重，“赐金一者加四为五，银一者加二为三”^②，至顺帝时国库空虚，政府开始在民间大肆括金征银，加剧了人民的贫困。因此，至少对中原人民来

① 戚文闯：《“贞观之治”所谓“治世”质疑》，《广东技术师范学院学报》2016年第1期。

② 《元史》，中华书局，1976。

说，元朝是一个苦难深重的朝代。

明朝（1368～1644年）前期，虽然生产得到恢复，经济也有一定发展，但到了明朝中后期，人口急剧增长，至明末时已增至一亿人。这段时期，气候逐渐变冷干旱，农业产量下降，无法满足人口增加对粮食的需求。明后期与女真族战争不断，虚耗国力，政府腐败严重，横征暴敛，农民起义此起彼伏。而农民起义的爆发，一方面说明当时人民已穷困至极，走投无路；另一方面必然对生产力造成巨大的破坏，又进一步加剧贫困。

清朝（1616～1911年）建立以后，短暂的统一战争结束了整个中国的动乱，迎来康乾盛世。即便是康乾盛世，也面临着三藩之乱、收复台湾、准葛尔部叛乱等局部战争，战争并没有全部消除。而且，康乾盛世很大程度上也是一个国富民穷的状态，政府聚集了大量的财富，人民并不富有。康乾盛世（1683～1796年）时，清朝国库存银不断增加，至1777年达到8182万两，而人均GDP一直在13.2两左右。^①到清朝晚期，随着工业革命的引入，人民的生活水平有一定改善，但由于频繁的对外战争和农民起义，以及大量的战争赔偿，人民的生活仍然十分困苦。

从全人类历史来看，如前所说，在农业社会人类无法摆脱贫困。但就中国的经验而论，还有以下四方面值得关注。

一是中原地区对外战争频繁。中原地区在农业社会自始至终受到来自北方草原游牧民族的入侵，到清末又面临西方列强的侵略，战败的中国还需要不断承担巨额的战败赔款。

二是专制制度的残暴性和腐朽性。中国的政治制度一直是以皇权为中心的专制制度。王朝往往在战争废墟上建立起来，起初社会普遍贫困，经过初期的励精图治，生产得到一定的恢复和发展。但专制统治必然滋生腐败，统治阶级为了满足其骄奢淫逸的欲望，不断加剧横征暴敛，致使人民生活贫困。到王朝末期，走投无路的民众奋起反抗，起义频发，而起义战争又加剧了贫困。最后胜利的起义者建立了新王朝，开始新的循环。

① 李强、徐康宁、魏巍：《“康乾盛世”真的存在吗？——基于经济数据测算的分析》，《北京社会科学》2013年第1期。

三是人地关系紧张。唐宋以后，随着人口的增加，人地关系紧张一直是一个严重的问题。虽然农业得到发展，但人口随之增加，仍然难以摆脱人地关系紧张的局面。明末时玉米、红薯等高产作物在中国境内普遍播种，虽然大大提高了粮食产量，但人口也随之迅速增长，从明末时的一亿左右增长到清末的四亿五千万人。

四是气候变迁。竺可桢的研究发现，中国除了隋唐至北宋的 500 多年间有过短暂的温暖期外，其余时间均比现在冷。^① 气候变冷对贫困的影响主要体现在两方面：一方面，气候日益干冷的总趋势，使湿润半湿润地区向南退缩，农牧分界线南移，农作物生长期缩短，熟制减少，同时生态环境趋于恶化，还造成自然灾害频发，灌溉水利衰落，导致粮食单产量下降，^② 人地关系紧张加剧，造成贫困；另一方面，气候恶化引发的社会危机，导致原有社会结构解体，流民大量产生，社会发生动乱。^③ 这必然加剧人民的贫困。

三 马尔萨斯陷阱

马尔萨斯的人口理论核心之一是两个级数理论，即人口的增殖力与土地的生产力之间是不平衡的，前者要大于后者。因为在不加限制的情况下，人口以几何级数增长，其增殖力是无限的；而生活资料只能以算数级数增长。马尔萨斯陷阱的概念从马尔萨斯的人口理论发展而来，即不断增长的人口早晚导致粮食供不应求。在农业社会，中国乃至整个世界都受到马尔萨斯陷阱的制约，即便是某一个时期农业得到快速发展，粮食产量上升，但同时人口也随之增加，导致粮食再次供不应求，人地关系再次紧张，贫困依然难以消除。上文提到的明末高产农作物的引入并未消除贫困，是对马尔萨斯陷阱的良好诠释。18 世纪中叶，全球年人均产值大约为 600 美元，而人口增长率大约为 0.4%。直到 18 世纪末的工业革命前夕，全球总产出的增长几乎被人口增长稀释，即人均产出没有

① 竺可桢：《中国近五千年来气候变迁的初步研究》，《考古学报》1972 年第 1 期。

② 倪根金：《试论气候变迁对我国古代北方农业经济的影响》，《农业考古》1988 年第 1 期。

③ 转引自徐和阳《历史气候变迁对中国古代社会影响的研究综述》，《哈尔滨学院学报》2013 年第 9 期。