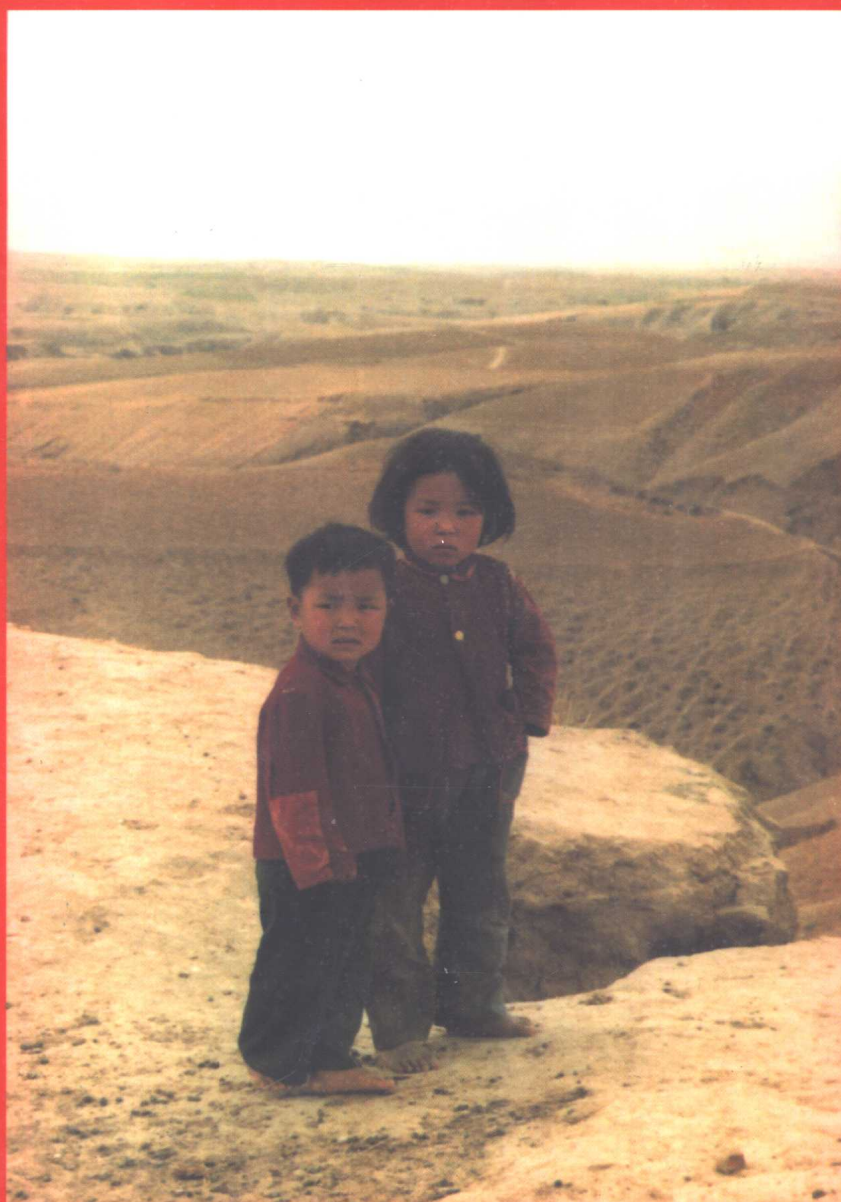




世界银行国别报告

中国

战胜农村贫困



世 界 银 行 国 别 报 告

中 国

战 胜 农 村 贫 困

世 界 银 行

中国财政经济出版社

Copyright © 2001

The International Bank for Reconstruction
and Development/THE WORLD BANK
1818 H Street,N.W.
Washington,D.C.20433,U.S.A.

All rights reserved

Manufactured in the United States of America

First printing March 2001

ISBN: 0-8213-4925-2

ISSN: 0253-2123

世界银行国别报告最初是为内部使用准备的文件,用于分析发展中成员国的经济和相关状况,与这些国家的政府进行对话。这个系列出版的报告适用于政府、学术机构、商业和金融机构,以及发展机构。因此,这个系列的报告没有按照官方文本的形式制作,世界银行对其中的错误不负责任。报告中使用的某些材料可能源于非正式文件,难以查阅。

报告中的发现、说明和结论只表达作者个人而非世界银行、集团成员、董事会和各国政府的态度。世界银行不能保证报告使用数据的准确性,也不对使用这些数据的结果负责。

书中封面(宁夏同心县西海固忍受干旱痛苦的回族孩子)以及封二、封三的图片均为皮安澜(Alar Piazza)先生个人收藏。

中国战胜农村贫困: 世界银行国别报告/世界银行编著, 国务院扶贫办译。

- 北京: 中国财政经济出版社, 2001.8

ISBN 7-5005-5276-9

I. 中... II. 国... III. ①农村-不发达地区-经济发展-成就-中国 ②农村-贫困-问题-分析-中国
IV.F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 052755 号

著作权合同登记号: 图字 01-2001-4388

中国财政经济出版社出版

URL:<http://www.cfeph.com>

E-mail:cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

889 × 1194 毫米 16 开 12.25 印张 240000 字

2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1-2500 册 定价: 60.00 元

ISBN7-5005-5276-9/F · 4683

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

2000 年是中国政府实施《国家八七扶贫攻坚计划》的最后一年。通过实施这一计划,中国的贫困人口数量在 20 世纪 90 年代继续得以持续减少。这个报告的主要目的是对《国家八七扶贫攻坚计划》结束时中国的贫困状况进行分析,并为确定下个 10 年的有效扶贫方式提供帮助。该报告面向所有对中国扶贫感兴趣的人,特别是负责制定下一阶段国家扶贫计划的政府决策者。

实际情况表明,中国大部分绝对贫困人口越来越集中地分布在西部省区的边远山区。该报告除主要讨论农村贫困人口外,还讨论了少数民族和丧失劳动能力的残疾人的贫困问题,因为他们在贫困人口中所占

的比重很大。目前,中国不到 1% 的城市人口收入在绝对贫困线以下。虽然国有企业改革和其它发展变化会导致城市绝对贫困成为中国的一个重大问题,但该报告却没有覆盖这个十分重要的问题。

该报告特别注意分析了宏观经济形势对扶贫的影响,指出了 20 世纪 90 年代的贫困缓解趋势至少部分取决于宏观经济形势的发展。已取得的扶贫成果可以很快被削弱,这已被 20 世纪 90 年代后期发生的亚洲金融危机所证实。虽然这一危机对中国贫困人口的影响很小,但应该记住,未来宏观经济形势的低迷有可能对中国扶贫造成不利影响。

目 录

摘要	1
致谢	3
缩略词	5
提要	7
A. 面临的挑战	7
B. 宏观经济背景	10
C. 扶贫工作	12
 第一章 20 世纪 90 年代中国农村贫困趋势	 23
A. 农村贫困持续缓解	23
B. 贫困分布	25
C. 贫困的其它特征	29

II 中国战胜农村贫困

第二章 宏观背景	37
A. 概况	37
B. 20 世纪 90 年代中国宏观经济增长	38
C. 就业趋势	45
D. 通货膨胀和价格	53
E. 扶贫的财政挑战	54
F. 结论与建议	57
第三章 中国的扶贫计划	61
A. 概述	61
B. 机构建设、战略和资金扶持	62
C. 目标瞄准	66
D. 扶贫计划与实施	68
E. 一种新方式：实施计划以满足贫困人口需要	74
第四章 提高山区生产力的措施	81
A. 山区贫困	81
B. 山区经济发展战略	82
C. 提高农业项目效益的建议	83
D. 市场分析与开发	91
E. 环境保护	92
F. 教育、卫生和营养	93
G. 劳务输出扶贫	94
H. 自愿安置扶贫	95
附录	
附录 1 数量变化趋势	101

附录 2 宏观经济统计	113
附录 3 山区农业技术改良、科研和推广需求	119
附录 4 参与式贫困测定	139
附录 5 中国的扶贫政策	147
参考书目	177

表 格

表 1: 1990 - 1998 年的农村贫困人口数量	10
表 1.1: 1990 - 1998 年贫困人口数量	25
表 1.2: 1988 年、1989 年、1991 年和 1996 年分地区和省的农村贫困发生率	26
表 1.3: 1992 年贵州普定县乡镇之间的差距	30
表 2.1: 经济增长与农村贫困发生率变化的区域模式(初始收入水平和初始贫困发生率)	39
表 2.2: 农业在缓解贫困中的重要性, 1991-1996 年	41
表 2.3: 农户收入中农业收入所占的比重	42
表 2.4: 工资和劳务输出收入占农村住户总收入的比重(%)	43
表 2.5: 中国的劳动力增长	45
表 2.6: 农村企业的就业增长	46
表 2.7: 农村流动就业的估计	47
表 2.8: 农业部门就业人数的官方统计(百万)	47
表 2.9: 1989-1996 年农业劳动力变化测算	50
表 2.10: 地区劳动力和非农产业就业劳动力的增长	51
表 3.1: 中央政府扶贫资金(百万)	64
表 3.2: 云南省扶贫资金——分组支出(百万)	66

图 表

图 1: 1990 - 1997 年农村贫困人口数量图	8
图 1.1: 1990 - 1997 年农村贫困人口数量图	24

图 2.1:	GDP 的增长率	38
图 2.2:	人均 GDP 与农村贫困人口的关系, 1990-1997 年	40
图 2.3:	省际经济增长与贫困缓解的关系	41
图 2.4:	1996 年不同收入组的工资收入在总收入中所占的比重	44
图 2.5:	农业就业指数, 1989 年 =100	49
图 2.6:	GDP 和物价的年度变动	53
图 2.7:	农产品、农业生产资料以及农村消费品价格的年度变动	54
图 2.8:	政府财政收支占 GDP 的比重	55

图 框

图框 1.1:	根据消费数据估计的贫困发生率	35
图框 2.1:	三个贫困县(区)的财政困难	59
图框 3.1:	跨行业农村发展扶贫项目	76
图框 4.1:	喀斯特地区农业开发的主要特征	84
图框 4.2:	村级发展规划	85
图框 4.3:	项目方式的影响——三个贫困农户的现金流量分析	87
图框 4.4:	喀斯特地区典型技术改进	90

摘 要

自 1978 年农村开始全面经济改革后,中国在消除绝对贫困方面所取得的巨大成就举世公认。用中国政府制定的农村贫困标准衡量,官方估计,中国农村的贫困人口已由 1978 年占农村总人口的 30% 多下降到了 1998 年底的不到 5%。中国对扶贫作出了庄严承诺,过去的 20 年里,在规模、资金投入以及绝对贫困人口的持续减少方面,无论用什么标准衡量都堪称典范。

即使用国际贫困标准衡量,中国的贫困发生率同样下降得很快。但由于国际上的贫困标准在一定程度上高于中国政府制定的贫困线,因此用这个标准衡量的贫困人口每年都多于中国政府公布的数字,如 1998 年底的农村贫困人口数量为 1.06 亿,贫困

发生率为 11.5%。在绝对贫困发生率较高时,中国政府制定的低标准贫困线是一个有效的工具,但在衡量 21 世纪贫困程度和制定中国政府 21 世纪的扶贫计划时,采用国际标准则更合适。现有材料还表明,中国农村大部分贫困人口越来越集中地分布在西部地区,而且绝大部分居住在边远山区。这些贫困人口的教育、卫生和营养状况非常悲惨,少数民族人口和残疾人占农村贫困人口的比例远大于他们占总人口的比例。

扶持现存的贫困人口,需要继续维持现在的扶贫体制。问题的关键不是增加扶贫资金,而是提高已有扶贫资金的使用效率和效益。这可以通过以下几种方法实现。首先,现有扶贫资金应该覆盖所有

贫困乡镇。按照目前的管理办法，扶贫资金仅仅覆盖了 592 个国定贫困县，这导致占全部贫困人口一半的非国定贫困县的贫困人口，几乎得不到中央扶贫资金的支持，而国定贫困县内的非贫困人口实际上却使用了相当大一部分扶贫资金。其次，必须重视和加强扶贫资金使用的监督、监测。目前，贫困地区财政普遍紧张的状况，迫使地方政府把大量扶贫资金挪作他用，资金使用过程中缺少监督也导致扶贫工程和扶贫活动的质量较低。虽然许多政府机构都提供了资金和其它支持用于扶贫，但在相互配合与责任分工上做得还很不够。第三，中国大部分贫困人口主要靠山区农业维持生存，加强资金使用效率来提高其农业生产力可以通过以下三种方式：

(1) 采取“一次设计，分年实施”的方法，让公众更广泛地参与项目的设计和实施；(2) 开发山区农业适用技术；(3) 完成对目前中国广大山区普遍种植的小生境作物市场前景的客观评估。第四，采取进一步措施，改善贫困人口的基本教育、健康、信贷、饮用水及交通等基础设施条件。第五，以前通过直接投资扶持贫困地区发展企业的效果喜忧参半，地方政府应转变方式，努力为农村企业的发展提供良好环境。最后，通过与其它政府、学术及社会组织进一步加强合作，中国的扶贫工作可以取得更好的成绩。下个世纪的扶贫工作中，可以让基层和社会组织实施一些小的项目，以鼓励他们尝试新的方法，取得更好效果。

致 谢

这个联合调查报告是国务院扶贫开发领导小组、联合国开发计划署和世界银行合作完成的。其中，领导小组部分由苏国霞牵头，UNDP 部分由 Terry McKinley 牵头，世界银行部分由 Alan Piazza 牵头。作为对这个联合调查报告的补充，联合国开发计划署与国际劳工组织合作，同时完成了一个补充报告（见附录5，包括所有参与联合调查报告和补充报告写作的联合国开发计划署与国际劳工组织的人员和顾问名单）。

本报告主要由以下人员完成：Alan Piazza, Julia Li（东亚与太平洋地区农村发展和自然资源部），程恩江，Claude Saint-Pierre, Terry Sicular, Bruce Trangmar, Robert Weller（世界

银行顾问）。以下人员提供了重要材料：Terry Mckinley（UNDP），胡涛，康晓光，杨秋林，赵鸭桥，Richard Hardiman（UNDP 顾问），陈少华，Martin Ravallion（发展经济学家，发展研究组），李果（东亚与太平洋地区，农村发展和自然资源部），Louise Beynon, Lisa Croll, 郑宝华（英国海外发展署顾问），宋丽娜，王伊欢（世界银行顾问）。其它资料提供者还有：Halsey Beemer, Chen Xiaoping, Cheong Chup Lim, W. Hunter Colby, Yuri Dikhanov, Zafer Ecevit, 何进, Paul Heytens, Janet Hohnen, Bert Keidel, Valerie Kozell, Kathie Krumm, Lena Lindberg, 路磊, Tamar Manuelyan Atinc, Albert Park, Thomas Rawski, Arlene Reyes, Scott Rozelle, Mikiko

Sasaki, Sari Soderstrom, Juergen Voegelé, 吴国宝等。

报告是在联合调查组从1998年7月到11月,对北京、安徽、重庆、广西、贵州、湖南、青海、四川和云南等地进行调查的基础上完成的。调查组成员包括来自国务院扶贫开发领导小组办公室、联合国开发计划署和世界银行的工作人员和顾问。调查过程中得到了各级政府部门、援助机构和国内外许多非政府组织及其工作人员、专家学者和官员的积极支持。调查组特别感谢全国妇联、中国残联、中国农科院、中国社科院、国务院扶贫办外资项目管理中心、农业部、科学技术部、水利部、国家民委、

国家林业局、国家统计局等部门及其各级地方机构、CIMMYT、福特基金会、德国技术公司、国际农发基金、联合国儿童基金会、温洛克国际组织和世界粮食计划署等国际组织在中国各地的办公室。在与各地贫困农户的小规模座谈中,调查组同样收获很大,调查组对此非常感激。同时也希望这个报告能有助于他们进一步改善他们的生活状况。

本报告的中文译稿是由国务院扶贫办及所属外资项目管理中心的工作人员完成的,他们是:张良(提要)、苏国霞(第一章,附录1、2)、童亚明(第二章)、李泽中(第三章)、王建军(第四章)、徐华(附录3,文献目录),王行最为总译审。

缩 略 词

8-7 Plan	国家八七扶贫攻坚计划	ILO	国际劳工组织
ABC	中国农业银行	ILUS	土地综合利用系统项目
ADB	亚洲开发银行	LGPR	国务院扶贫开发领导小组
CAS	中国科学院	MOA	农业部
CDPF	中国残疾人联合会	MOF	财政部
CEIS	中国经济信息服务（中心）	MOST	科学技术部
DFID	英国海外发展署	MWR	水利部
FTA	农民技术协会	NGO	非政府组织
FFW	以工代赈	PADO	贫困地区开发办公室
FURC	中国扶贫基金会	PMO	项目管理办公室
GDP	国内生产总值	PPA	参与式贫困测定方法
GONGO	民间组织	PPP	购买力平价
ICIMOD	国际山区综合开发中心	PRA	参与式农村评估
IFAD	国际农业发展基金	QBPRP	秦巴山区扶贫项目

RCC	农村信用社	SSB	国家统计局
SDPC	国家发展计划委员会	SWPRP	西南扶贫项目
SEAC	国家民族事务委员会	TVE	乡镇企业
SEU	羊单位	UBE	普及义务教育
SFA	国家林业局	UNDP	联合国开发计划署
SGWS	四川省草原工作站	VDP	村级发展规划
SOE	国有企业	WF	妇女基金
SPC	国家计划委员会（现在的国家发展 计划委员会）	WFP	世界粮食计划署
		WS	工作站

提 要

A. 面临的挑战

20 年的扶贫工作

自 1978 年农村开始全面经济改革后, 中国在消除绝对贫困方面所取得的巨大成就举世公认。全面参与过去 20 年改革引发的农村经济增长, 加上得到国家财政支持的扶贫项目的实施, 使中国的绝对贫困人口得以大幅度减少。官方估计, 农村的贫困人口已由 1978 年的近 2.6 亿下降到 1998 年底的 4200 万, 或者说从占农村总人口的 $1/3$ 下降到 $1/20$ 。这个估计是基于中国政府制定的较低贫困线, 即每天

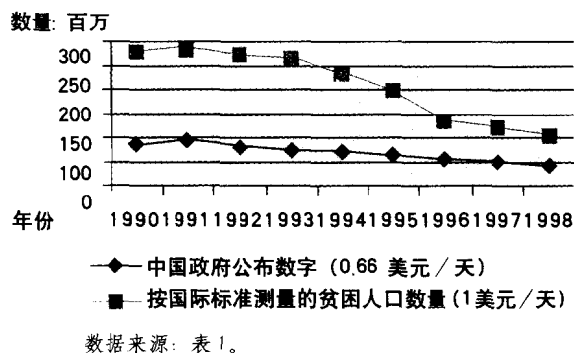
0.66 美元 (相当于 1985 年购买力平价不变价格)。

为了比较国家间的贫困状况, 世界银行提出了每天 1 美元 (1985 年购买力平价不变价格) 的贫困标准。用这个标准衡量, 虽然中国的绝对贫困人口数字每年 (都比中国政府的估计) 大得多, 但同样可以说明中国的贫困人口数量在 20 世纪 90 年代的减少是持续和明显的。^① 如图 1 所示, 到 1998 年底,

① 世界银行 1996 年讨论了中国政府官方估算的贫困人口和用国际标准衡量的贫困人口数量之间重大差异。

如附录 1 所示, 用每天 0.5 美元到 2.5 美元的标准衡量, 中国农村贫困在 20 世纪 90 年代都得以大幅度缓解。

图1 1990-1997年农村贫困人口数量图



用国际标准测算的贫困人口为1.06亿, 占农村总人口的比例约为11.5%, 高于中国政府的估计。^②

在绝对贫困发生率较高时, 中国政府制定的较低贫困线是一个有效的标准, 也有助于把扶贫资金使用到那些最需要帮助的贫困人口。然而, 在确定扶贫潜在的受益者时, 这个标准也许就不那么有效了, 因为只有占总人口比例很小的部分人生活在贫困线以下, 而更多的贫困人口收入仅比这个标准稍高一点。另外, 那些收入总低于这个贫困线的人口生活一直非常艰苦。因此, 中国政府现在应该考虑, 在准确界定贫困范围和制定下世纪扶贫计划时, 国际标准是否更合适。

中国对扶贫作出了庄严承诺, 大多数部门和机构都有扶贫任务和扶贫项目。1986年国务院成

立了扶贫开发领导小组, 其职责就是更好地协调各部门的扶贫工作, 特别是加快贫困地区经济发展的速度。国务院扶贫开发领导小组已成为农村扶贫的主要倡导机构, 现在负责协调每年20多亿美元扶贫资金的使用。这些扶贫资金是1994年《国家八七扶贫攻坚计划》制定后, 为解决当时分布在592个国家贫困县的绝对贫困人口的温饱问题而安排的。《国家八七扶贫攻坚计划》的规模和投入, 以及在过去20年里绝对贫困人口的持续减少, 都是任何发展中国家的典范。

当前的挑战

虽然取得了巨大成就, 中国农村仍然还有1亿多贫困人口, 其中大部分贫困程度很深, 解决起来也很困难。以前, 由于贫困发生率相对较高, 通过通常的经济增长和针对面较大的扶贫项目就可以取得很明显的成绩。现在, 农村大部分贫困人口集中在资源匮乏的地区, 并且大多成片居住在中国西南、西北地区的高原山区。虽然这些贫困人口都有土地使用权, 但这些土地大多数情况下产量很低, 生产的粮食不可能满足他们生活所需。因此, 在大部分年份里, 最贫穷的农户所需的粮食和其它食物总是超出他们自己的生产能力。最贫穷的那些农户, 究其原因, 基本上是家里孩子多, 有疾病和其它困难。少数民族人口和残疾人在农村贫困人口中所占的比

^② 统计表明, 20世纪90年代以来, 城市贫困人口也在逐渐增多。然而, 目前收入低于每天1美元国

际贫困标准的城市人口还不到1%。因而, 1998年的1.06亿农村贫困人口远多于登记的300万城市贫困人口。

例明显高于他们在总人口中的比例。贫困问题同时还加剧了诸如女性入学率低、女婴和产妇死亡率相对偏高等社会问题。资料表明,20世纪90年代大部分时间里,贫困状况在某种程度上有所恶化。如表1中所示,贫困强度指数在20世纪90年代有所增加,1998年仍然比1990年高很多。^③

当前绝对贫困人口的教育、健康和营养状况相对来说非常恶劣。在中国大部分最贫穷的村庄,特别是少数民族地区,差不多一半男孩和几乎全部女孩不能入学接收教育。在一些很落后的县里,新生儿和产妇的死亡率分别超过了10%和0.3%(至少比全国平均水平高50%到一倍),这个比例在最贫穷的乡镇和村里还要高。几种传染病和地方病,如肺结核和碘缺乏症等,都集中发生在贫穷和边远地区。在稍高于绝对贫困线和绝对贫困线以下的农户中,大概有一半的儿童营养状况不良(个子低矮),铁、维生素A和其它微量营养元素的缺乏对贫困人口来说依然是一个严重问题。高达90%的贫困儿童患有慢性蛔虫病。

贫困人口的分佈呈区域相对集中趋势

在农村经济发展最快的沿海和中部地区,贫困缓解的速度也最快。1978年,许多农村贫困人口生活在沿海和中部地区不太边远的丘陵、低山区。在

这些地区,可以通过使用化肥、改善灌溉条件、使用良种及其它现代种植技术来提高粮食产量,农民也能在改革时期从农业增长中获得更大利益。当前,大部分贫困人口生活在更加边远的山区,而这些地区的农业生产水平很低,粮食产量非常成问题。实际情况表明,中国现在的贫困人口越来越集中于西部省区,这种趋势在20世纪90年代一直如此。西部地区(包括西南地区和西北地区)的贫困人口,已由20世纪90年代初的不到全国农村贫困人口总数的一半,上升到了1996年的超过全国2/3(约70%)。中国官方公布的贫困线和国际上每天1美元的贫困线都证实了这种贫困人口越来越集中于西部地区的趋势。贫困人口分佈的这种变化,是由于东、中部地区贫困发生率的急剧下降,而西部地区缓解贫困的速度相对较慢造成的。尤其是西北部省区,缓解贫困的速度更慢,因而这些省区的贫困程度也最深。

山区贫困

关于贫困的分佈,除贫困人口越来越集中在西部地区外,中国大多数贫困人口生活在山区县和山区乡镇。许多观察家指出,中国的贫困问题主要发生在贫困山区,中国政府的扶贫计划长期以来也主要集中在山区。通过从一些贫困地区得到的资料和实地考察可以证明,县与县的差距已相当明显,生活在山区乡镇贫困人口的比例也相当高。这些贫困

^③ 贫困强度指数用来测量贫困程度,指的是贫困人口收入与贫困线的距离。一般情况下,指数越高,贫困程度越深。