

中国发展报告 2007



在发展中消除贫困

Eliminating Poverty through Development in China

中国发展出版社



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

中国发展报告 2007

在发展中消除贫困

Eliminating Poverty through Development in China



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

在发展中消除贫困：中国发展报告 2007/中国发展研究基金会组织编写.

北京：中国发展出版社，2007.9

ISBN 978 - 7 - 80234 - 053 - 4

I. 在... II. 中... III. 贫困 - 问题 - 研究 - 中国
IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 115418 号

书 名：在发展中消除贫困：中国发展报告 2007

组 织 编 写：中国发展研究基金会

出 版 发 行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标 准 书 号：ISBN 978 - 7 - 80234 - 053 - 4/F · 644

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京宏伟双华印刷有限公司

开 本：880 × 1230mm 1/16

印 张：12.75

字 数：256 千字

版 次：2007 年 9 月第 1 版

印 次：2007 年 9 月第 1 次印刷

印 数：1—6000 册

定 价：35.00 元

咨 询 电 话：(010) 68990692 68990622

购 书 热 线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.developress.com.cn>

电 子 邮 件：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

《中国发展报告 2007》课题组名单

顾 问：

王梦奎 国务院发展研究中心原主任，中国发展研究基金会理事长

陈 元 国家开发银行行长

陈锡文 中央财经领导小组办公室副主任，中央农村工作领导小组办公室主任

谢伏瞻 国家统计局局长

项目协调人：

卢 迈 中国发展研究基金会秘书长，研究员

主报告作者：

王小鲁 中国改革基金会国民经济研究所副所长，研究员

李 实 北京师范大学经济与工商管理学院教授

汪三贵 中国人民大学农业和农村发展学院教授

背景报告作者：

蔡 昉 中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长，研究员

何 平 劳动和社会保障部社会保险研究所所长，研究员

韩 俊 国务院发展研究中心农村经济研究部部长，研究员

王振耀 民政部减灾救灾司司长

汪三贵 中国人民大学农业和农村发展学院教授

李 实 北京师范大学经济与工商管理学院教授

李小云 中国农业大学人文与发展学院院长，教授

- 赵长保 农业部农村研究中心副主任，副研究员
- 张 涛 中国人民银行研究局副局长
- 盛来运 国家统计局农调队副司长
- 李 周 中国社会科学院农村发展研究所副所长，研究员
- 左 停 中国农业大学人文与发展学院副院长，教授
- 顾 昕 北京师范大学社会发展与公共政策研究所教授
- 刘民权 北京大学经济学院教授
- 孙立平 清华大学社会学系教授
- 岳希明 中国人民大学财经学院教授
- 马冠生 中国疾病预防控制中心营养与食品安全所副所长，研究员
- 都 阳 中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员
- 李 文 中国农业科学院农业经济和发展研究所副研究员
- 李莹星 中国农业科学院农业经济和发展研究所副研究员
- 王萍萍 国家统计局农调队农村贫困监测处处长
- 吕明亮 勺海（上海）市场研究公司经理
- 郑飞虎 北京师范大学经济与工商管理学院讲师，博士
- 东 梅 南京农业大学讲师
- 金 莲 贵州财经学院资源与环境管理学院讲师，博士

项目办公室主任：

- 赵树凯 中国发展研究基金会副秘书长，研究员
- 汤 敏 中国发展研究基金会副秘书长

项目办公室成员：

- 杜智鑫 中国发展研究基金会
- 赵俊超 中国发展研究基金会

序 言

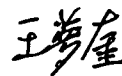
近 30 年来中国在消除贫困方面取得历史性的进步。农村贫困人口从 1978 年的 2.5 亿减少到目前的 2000 多万人，贫困发生率从 31% 下降到 2.5%。贫困地区的文化教育和医疗卫生事业有不同程度的发展，贫困农户的生产和生活条件得到显著改善。城市贫困人口的基本生活得到初步的保障。中国在消除贫困方面所取得的成就是值得在历史上大书一笔的。

中国是发展中国家，现在所达到的还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。从 21 世纪初进入全面建设小康社会的发展阶段，反贫困面临着新的形势和任务：一方面，全国城乡还有几千万贫困人口，而且，随着经济发展和社会进步，判定贫困的标准也需要相应变化，对于脱贫的要求已经不限于免除饥寒之苦，应该更进一步，要求提高贫困人口的发展能力，以利于从根本上消除贫困；另一方面，随着国家经济实力的增强，有可能用更大的力量扶持贫困人口和贫困地区脱贫致富。与变化了的社会经济情况相适应，扶贫战略也需要进一步完善和发展：一方面，需要通过建立和健全城乡社会保障体系继续致力于消除生存贫困；另一方面，需要更加突出发展的主题，注重提高贫困人口的发展能力，加快贫困地区经济和社会发展。在举国同心协力全面建设小康社会的今天，完善扶贫政策对于实现共同富裕具有

重要意义。

《中国发展报告》是中国发展研究基金会组织研究和定期发布的大型研究报告，选择的主题都是我国经济和社会发展中的重要问题。2007年的报告把“在发展中消除贫困”作为主题，既表明要把消除贫困作为发展的重要目标，也表明消除贫困的根本途径在于发展，这是符合现阶段中国发展要求的。报告有扎实的实际调查基础，比较准确地描述了中国反贫困所取得的进展和目前的贫困状况，不少结论揭示了致贫和脱贫的规律，是一份有深度又有实用价值的报告。我相信，这对于中国进一步实施扶贫战略，对于国际社会了解中国扶贫的进展和经验，都是有帮助的。

国务院发展研究中心原主任
中国发展研究基金会理事长



2007年8月5日

前 言

《中国发展报告 2007》是一个以贫困问题为主题的报告。报告简述了中国贫困问题的历史和现状，介绍了反贫困的国际经验，分析了当前贫困的特点和导致贫困的种种原因，回顾和评价了中国的各项扶贫政策及其效果，考察了反贫困中的政府治理问题，并在一系列分析的基础上提出了若干政策建议。

中华民族正在经历着历史上前所未有的伟大复兴。在走向繁荣和现代社会的路上，全社会需要同舟共济，一起向前走。发展不是唯一的目的。实现社会和谐同样是社会追求的目标。在这个意义上说，消除贫困和发展经济具有同等重要的意义。

在过去近 30 年中，中国的反贫困事业取得了令人瞩目的成就，贫困人口数量大幅度减少，贫困地区的文化、教育和卫生等社会事业都有不同程度的发展。中国在扶贫方面所取得的巨大成就得到国际社会的普遍认同，成为一些发展中国家的努力方向。中国反贫困的成就来自于高速的经济增长和积极的扶贫政策。同时，中国的反贫困任务依然艰巨。导致贫困的原因是多方面的，经济发展本身不会自动导致贫困的根本消除。反贫困需要继续深入进行有针对性的研究，也需要社会各界共同努力以消除贫困。

本报告在贫困研究的如下方面作出了一些新的贡献。

第一，鉴于中国当前的发展状况，以及根据国际反贫困理论的演进，我们认为，原有的以维持生存为基本出发点的农村贫困线已不足以反映农村居民在发展自身能力方面（主要是在健康和教育方面）的基本需要。因此，报告提出了包括医疗和教育基本需要在内的发展贫困线的概念。这比原有的贫困线包括的范围更大，也更符合我国未来的扶贫目标。

第二，报告对致贫原因的分析发现，健康和教育方面的人力资本缺失，以及医疗、教育方面的公共服务缺失，已经越来越成为导致农村贫困的重要原因。对城市贫困而言，就业不充分是第一位的致贫原因，但健康、教育和公共服务缺失问题，同样是致贫的重要原因。

第三，报告第一次对中国政府所采取的扶贫政策措施，进行了全面的评估分析。报告认为，过去针对农村部分区域的开发式扶贫政策（包括生产性开发和基础设施开发）取得了明显效果。而取消农业税等惠农政策使低收入农户更多受益。今后开发式扶贫政策应当更多地从生产性开发转向人力资本的开发，通过教育、就业培训、健康保障等措施来提高人力资本水平。这是消除贫困更有效的手段。同时，社会保障制度将在反贫困中扮演更重要的角色。

第四，报告发现，中国在反贫困中采用的政府主导模式和坚持不懈的努力取得了非常明显的成效，但同时也存在一系列问题，这些问题使得扶贫资金的使用效率不容乐观。因此，改善扶贫工作中的政府治理将是提高反贫困效果的重要方面。

第五，报告提出了包括扶贫战略、贫困线标准和具体扶贫措施在内的九个方面的政策建议。

本项目是自 2006 年初启动的。中国发展研究基金会担负了全部

的项目组织工作。基金会秘书长卢迈自始至终参与了报告的框架设计、讨论和修改工作，为本报告的完成做出了重要贡献。国务院发展研究中心原主任、中国发展研究基金会理事长王梦奎对报告的讨论稿提出了许多重要而详尽的建设性修改意见。中国发展研究基金会副秘书长汤敏参与了报告的政策建议部分的修改。在研究和报告撰写过程中，许多专家参与了讨论并提出了建设性的意见。国家统计局、农业部农村经济研究中心等机构，在数据和实地调查等方面提供了许多帮助。

受中国发展研究基金会委托，国内一批专家和机构为本项目提供了24篇背景报告。这些报告中的许多资料、分析和意见已经被本报告采纳。这些背景报告分别是：《国际扶贫的理论和政策实践》（刘民权、俞建拖）、《中国农村贫困和低收入人口》（国家统计局农调司）、《农村政策对贫困人口的影响》（左停）、《农村义务教育政策对农村贫困的影响评估》（金莲）、《农村医疗卫生政策对农村贫困的影响评估》（韩俊）、《扶贫贴息贷款资金研究》（张涛、易诚、王恬）、《社会扶贫及其影响评估》（李周、操建华）、《产业化扶贫进展评价报告》（李周、操建华）、《移民与缓贫》（李小云、唐丽霞）、《劳动力培训转移的扶贫效果评估》（李文）、《中国农村的贫困问题——基于农村家庭情况调查的分析》（马永良、赵长保、武志钢）、《东部农村贫困调查报告》（上海勺海市场研究有限公司）、《县乡政府预算中参与性研究》（北京德赛思创咨询中心）、《城乡低保政策对贫困的影响》（何平）、《中国社会救助体系的制度化》（顾昕）、《中国的城市贫困：趋势、政策与新的问题》（都阳）、《下岗失业、再就业与城市贫困》（蔡昉、王美艳）、《城市贫困与低保人口状况》（王振耀）、

《生活在城市夹缝中的一代》（“新失业群体”研究课题组）、《农村儿童贫困状况》（岳希明）、《弱势儿童的营养、健康和政府相关政策》（马冠生）、《95年以来中国城市贫困和低收入人口状况分析》（郑飞虎、李实）、《整村推进评估报告》（汪三贵）、《中国扶贫的治理结构》（汪三贵）。此外王春华也提供了相关的文献综述研究。

在报告撰写过程中，由中国发展研究基金会组织、本报告作者和基金会卢迈、赵树凯、工作人员杜智鑫、黄海莉、张长东、丑婷等参加，在云南省楚雄州、武定县，安徽省合肥市、石台县，以及山西省平顺县、太谷县等地进行了关于贫困问题的实地调查，并得到了当地省、市、县、乡政府机构和村民、村干部的协助。

除了以上提到的，中国发展研究基金会副秘书长赵树凯、工作人员杜智鑫、赵俊超、黄海莉、冯明亮、张长东等还承担了大量项目组织工作。作者对所有为本项目做出贡献的组织和个人表示衷心的感谢。

王小鲁 李 实 汪三贵

2007年8月

目 录

| | |
|-------------------------------|-----|
| 第一章 导 言 | 1 |
| 一、中国贫困与反贫困的历史回顾 | 3 |
| 二、经济社会发展与反贫困 | 10 |
| 三、反贫困理念的演变与国际经验 | 16 |
| 第二章 现阶段中国贫困的特点 | 29 |
| 一、贫困线的界定 | 30 |
| 二、农村贫困人口 | 36 |
| 三、城市贫困的规模和分布特征 | 47 |
| 第三章 导致贫困的原因分析 | 51 |
| 一、分析框架 | 52 |
| 二、农业依赖与自然条件约束 | 54 |
| 三、人力资本约束 | 61 |
| 四、公共服务约束 | 71 |
| 五、城镇贫困的致贫原因 | 83 |
| 六、关于致贫原因的简要综述 | 86 |
| 第四章 中国扶贫政策的目标与效果 | 91 |
| 一、主要扶贫政策及特点 | 92 |
| 二、农村扶贫政策的减贫效果 | 101 |
| 三、城市反贫困政策的减贫效果 | 148 |
| 四、对中国反贫困政策的总结性评价 | 154 |

| | |
|--|-----|
| 第五章 反贫困中的政府治理 | 157 |
| 一、扶贫工作的组织系统和职能 | 158 |
| 二、扶贫治理的主要经验 | 163 |
| 三、扶贫治理方面存在的主要问题 | 165 |
| 四、对中国扶贫治理的总结性评价 | 171 |
| | |
| 第六章 反贫困的政策建议 | 173 |
| 一、建立发展贫困线标准, 调整长期扶贫目标 | 174 |
| 二、建立合理的信贷扶贫体制及金融部门的参与方式 | 175 |
| 三、建立健全城乡社会保障制度 | 176 |
| 四、推动城市化进程, 为进城流动人口提供社会保障和公共服务 | 177 |
| 五、提供更加公平的教育机会 | 178 |
| 六、扩大对农村劳动者的职业、技能和劳务输出培训 | 179 |
| 七、改善农村医疗服务 | 180 |
| 八、建立合理的公共财政扶贫机制, 加强反贫困中的政府治理 | 181 |
| 九、发挥民间组织在扶贫中的作用 | 181 |
| | |
| 参考文献 | 183 |
| | |
| 专栏目录 | |
| 专栏 1.1 绝对贫困与相对贫困的关系 | 18 |
| 专栏 1.2 有条件的现金转移支付 | 25 |
| 专栏 2.1 关于发展贫困线的计算 | 35 |
| 专栏 3.1 三大致贫原因: 农业收入低、看病花钱多、上学花钱多 | 55 |
| 专栏 3.2 粮食价格对农村低收入人口实际收入水平的影响 | 58 |
| 专栏 3.3 中西部地区 58 个贫困村和非贫困村的基础设施调查 | 60 |
| 专栏 3.4 关于生存贫困线划分方法的讨论 | 75 |
| 专栏 4.1 中国农村开发式扶贫政策的演变 | 93 |
| 专栏 4.2 中国城市低保政策的演变 | 99 |
| 专栏 4.3 贫困县和贫困村的确定 | 104 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 专栏 4.4 中国的劳动力市场状况 | 116 |
| 专栏 4.5 江西遂川县移民搬迁的影响 | 124 |
| 专栏 4.6 湖北英山县的通过科技促进茶叶产业的发展 | 125 |
| 专栏 4.7 中国的社会扶贫活动 | 126 |
| 专栏 4.8 中国义务教育阶段的“一费制”改革 | 135 |
| 专栏 4.9 主要农业补贴和环境保护政策 | 145 |
| 专栏 4.10 城镇的养老、医疗、失业、工伤和生育保险 | 152 |

图目录

| | |
|--|----|
| 图 1.1 中国农村贫困人口的变化 (1978 ~ 2005 年) | 5 |
| 图 1.2 中国农村收入差距的变动 (1990 ~ 2005 年) | 6 |
| 图 1.3 中国与全球贫困发生率比较 (全球贫困发生率—中国贫困发生率) | 8 |
| 图 1.4 2004 年中国各省农村贫困发生率与经济发展水平相关性 | 12 |
| 图 1.5 中国农村人均纯收入增长与贫困发生率降幅相关性 (1979 ~ 2005 年) | 13 |
| 图 1.6 2004 年中国各省农村人类发展指数与贫困发生率 | 14 |
| 图 1.7 收入水平和贫困发生率的关系 | 19 |
| 图 2.1 中国农村官方贫困线 (1985 ~ 2005 年) | 31 |
| 图 2.2 1985 ~ 2005 年农村官方贫困线占农村人均收入的比例 | 32 |
| 图 2.3 各地低保标准与城镇人均可支配收入的相关性 | 33 |
| 图 2.4 中国农村生存贫困人口与发展贫困人口变化 | 37 |
| 图 2.5 中国农村儿童贫困发生率 (1998 ~ 2005 年) | 41 |
| 图 2.6 1998 年和 2005 年中国农村不同年龄组人群贫困发生率 | 42 |
| 图 2.7 农村贫困人口与非贫困人口的文化程度差异 (2005 年) | 45 |
| 图 2.8 中国城镇贫困发生率的变动 (1986 ~ 2000 年) | 48 |
| 图 2.9 不同性别、年龄组城镇贫困发生率 (2002 年) | 49 |
| 图 2.10 城镇不同身份人群贫困发生率 (2002 年) | 49 |
| 图 3.1 农村贫困和非贫困人口的收入来源 | 55 |
| 图 3.2 粮价变动对农村低收入居民的收入影响 | 58 |
| 图 3.3 不同收入组的劳动力文盲率及其变化 | 63 |
| 图 3.4 农村儿童因贫失学正在减少, 但仍存在显著差异 | 65 |
| 图 3.5 合肥市农村特困家庭致贫原因分布 | 69 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 图 3.6 | 不同收入组农户医疗支出占该收入组纯收入的比重 | 77 |
| 图 3.7 | 农户近 5 年生活水平变化与人均医疗支出的关系 (2005 年) | 77 |
| 图 3.8 | 不同收入组农户教育支出占该收入组纯收入的比重 (2005 年) | 79 |
| 图 3.9 | 农户近 5 年生活水平变化与人均教育支出的关系 (2005 年) | 80 |
| 图 3.10 | 城镇低保对象的身份构成 | 83 |
| 图 3.11 | 合肥市城镇低保家庭贫困原因分布 | 85 |
| 图 4.1 | 贫困县扶贫资金的投向结构 (1998~2001 年) | 97 |
| 图 4.2 | 贫困地区农户的需求结构图 | 97 |
| 图 4.3 | 中央政府的三项扶贫投资 (1986 年不变价) | 102 |
| 图 4.4 | 贫困县在不同收入组的分布 (1986 年) | 106 |
| 图 4.5 | 贫困县在不同收入组的分布 (1993 年) | 107 |
| 图 4.6 | 贫困村在不同收入组的分布 (2001 年) | 107 |
| 图 4.7 | 贫困村在不同地区的分布 (2001 年) | 109 |
| 图 4.8 | 基础设施和服务设施的变化 (2002~2005 年) | 110 |
| 图 4.9 | 收入和消费增长比较 (2002~2005 年) | 111 |
| 图 4.10 | 贴息贷款的投向构成 (2005 年) | 119 |
| 图 4.11 | 扶贫贴息贷款的不良贷款率 | 120 |
| 图 4.12 | 2005 年不同类型的扶贫贷款的不良贷款率 | 121 |
| 图 4.13 | 五保供养人数及其占农村人口的比重 (1985~2002 年) | 130 |
| 图 4.14 | 中国农村的救助人口 (2002~2006 年) | 132 |
| 图 4.15 | 2004 年“一费制”学校与“非一费制”学校各年级学费变化 | 136 |
| 图 4.16 | 扶贫重点县不同收入组农户的税费负担 (2002 年) | 144 |
| 图 4.17 | 不同收入组农户农业税费的减免程度 (2002~2005 年) | 144 |
| 图 4.18 | 减税对不同收入组农户收入增长的贡献 (2002~2005 年) | 145 |
| 图 4.19 | 宁夏南部山区退耕户和非退耕户收入和消费支出的变化 (1999~2003 年) | 147 |
| 图 4.20 | 城镇最低生活保障受益者人数及其覆盖面 (1996~2005 年) | 148 |
| 图 4.21 | 应保人口和非应保人口的低保覆盖率 | 150 |
| 图 4.22 | 不同收入组低保覆盖率 | 151 |
| 图 4.23 | 不同文化程度的失业或下岗劳动力的再就业比例 | 153 |
| 图 5.1 | 中国政府的农村扶贫组织系统 | 159 |
| 图 5.2 | 中国政府的城市扶贫组织系统 | 163 |

表目录

| | | |
|--------|--|-----|
| 表 2.1 | 2004 年全国城镇居民贫困线和最低生活保障线的比较 | 33 |
| 表 2.2 | 中国农村生存贫困人口的地区分布及其变化 (1998~2005 年) | 38 |
| 表 2.3 | 1998~2005 年省、区、市生存贫困发生率 | 39 |
| 表 2.4 | 中国农村生存贫困人口的地区分布及其变化 | 40 |
| 表 2.5 | 1995 年和 2002 年中国农村儿童贫困指数 | 42 |
| 表 2.6 | 分地区儿童生存贫困指数及其分解 | 43 |
| 表 2.7 | 贫困县和非贫困县儿童贫困指数及其分解 | 43 |
| 表 2.8 | 农村贫困户和全国农户平均指标比较 (2004 年) | 44 |
| 表 2.9 | 1998~2005 年不同文化程度人群生存贫困发生率 | 45 |
| 表 2.10 | 贫困地区农户的人口负担情况 | 46 |
| 表 2.11 | 分组农户的医疗教育支出: 6 省份贫困监测数据 (2004 年) | 47 |
| 表 3.1 | 导致生活困难的原因排序: 15 省 (区、市) 4000 农户问卷调查 | 55 |
| 表 3.2 | 样本村按人均纯收入 5 等份分组的农户对本村基础设施的评价 | 61 |
| 表 3.3 | 按收入组别划分的全国农村劳动力教育水平 (2004 年) | 62 |
| 表 3.4 | 残疾人占贫困人口的比例 (1998 年) | 68 |
| 表 3.5 | 东部地区部分贫困村有病残人口的家庭比重 (2006 年) | 69 |
| 表 3.6 | 贫困地区农户的人口负担具体情况 | 70 |
| 表 3.7 | 当前农民面对的主要经济困难 | 72 |
| 表 3.8 | 分组农户的医疗教育支出: 6 省贫困监测数据 (2004 年) | 73 |
| 表 3.9 | 分组农户的医疗教育支出: 9 省市部分农村观测点数据 (2005 年) | 74 |
| 表 3.10 | 中西部 9 省样本农户生活困难的原因 (2006 年) | 80 |
| 表 3.11 | 相对贫困户和其他农户的借款 (总样本数: 3427 户) | 81 |
| 表 3.12 | 制度环境因素导致的农村贫困和生活困难 (2006 年) | 82 |
| 表 4.1 | 中国的扶贫政策和与扶贫有关的部门政策 | 92 |
| 表 4.2 | 贫困村和整村推进村与非贫困村和非整村推进村农户的收入增长 (2001~2004 年) | 114 |
| 表 4.3 | 甘肃省样本县小学和初中学校的物质条件 (2000 年和 2004 年) | 134 |
| 表 4.4 | 现金卫生支出 (OOP) 对贫困的影响 | 141 |
| 表 4.5 | 各省、区、市最低生活保障的人数和覆盖面 (2004 年) | 149 |

第一章

导 言

- 中国贫困与反贫困的历史回顾
- 经济社会发展与反贫困
- 反贫困理念的演变与国际经验