

NONGCUN

PINKUNJIANCESHIWU

YUPINKUNWENTIYANJIU

# 农村贫困监测实务

NONGCUNPINKUNJIANCESHIWUYUPINKUNWENTIYANJIU

# 与贫困问题研究

主 编 樊怀玉 鲜力群

甘 肃 人 民 出 版 社

# 农村贫困监测实务与贫困问题研究

主 编：樊怀玉 鲜力群

副主编：陈 波 常莲英

甘肃人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村贫困监测实务与贫困问题研究 / 樊怀玉, 鲜力群  
主编. —兰州: 甘肃人民出版社, 2007.8  
ISBN 978-7-226-03611-2

I. 农… II. ①樊…②鲜… III. ①农村—贫困—监测—  
甘肃省②农村—贫困—问题—研究—甘肃省 IV. F323.8  
F327.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 125797 号

责任编辑: 高文波

封面设计: 王艳霞

农村贫困监测实务与贫困问题研究

主编 樊怀玉 鲜力群

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市南滨河东路 520 号)

甘肃鑫统印务有限责任公司印刷

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张 8.5 字数 200 千

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1~1 200

ISBN 978-7-226-03611-2 定价: 19.80 元

## 编 委 会

主 编：樊怀玉 鲜力群

副主编：陈 波 常莲英

编 委：樊怀玉 鲜力群 陈 波 李秀娟

孙德民 黄秉信 刘 健 李 强

张继良 常莲英 来维宁

执行编辑：常莲英

编撰人员：（以姓氏笔画为序）

王惠玲 朱 莉 刘光丽 来维宁

吴献忠 张 颖 赵 霞 赵之明

常莲英

计算机编辑：赵之明 刘光丽

## 编辑说明

中国作为一个发展中国家,要彻底摆脱贫困,实现全体人民的共同富裕,全面奔向小康社会,还有相当长一段路要走。甘肃作为西部最不发达的省份之一,历史上曾经是“苦瘠甲天下”,经过几十年的奋斗,农村的贫困发生率尽管大大降低,但剩余的贫困人口生存环境十分恶劣,脱贫速度明显减缓,扶贫的难度不断加大。为如期完成新世纪初10年扶贫纲要规划目标,进一步加大反贫困力度,有必要对国际、国内以及甘肃反贫困的历史进程、基本做法和成功经验进行认真总结,根据甘肃的省情,探讨现有贫困人群致贫原因和特征,选择符合甘肃省情的反贫困战略措施,对于加快贫困地区奔小康的步伐和全面建设小康社会、推进社会主义新农村建设的进程,具有十分重大的意义。另外,鉴于现行的统计调查方法制度中未涉及贫困监测这一内容,需对贫困概念、贫困线的确定及贫困监测指标体系、贫困监测方法等,有一个科学的、符合统计学的界定。为此,我们开展了《农村贫困监测实务与贫困问题研究》课题研究,旨在为理论研究者和实际工作者提供一些参考和指导。

本书一是对新阶段的农村贫困监测工作方案及监测系统做了详细的介绍,二是对国内外及甘肃贫困与反贫困的进程进行了分析、回顾和总结,三是在国内外许多专家研究的基础上,结合甘肃贫困现状、特点及成因,大胆探讨了今后一个时期反贫困的战略和模式。本研究具体共分八个部分,第一部分绪论主要概述国内外贫困与反贫困的历史演变;第二部分介绍贫困统计监测的目的、任务、对象及范围和内容,以及监测调查系统;第三部分介绍贫困统计监测数据质量评估和扶贫工作的考核验收办法;第

四部分阐明农村贫困量化标准等有关问题的概念及方法；第五部分概述甘肃农村贫困状况、分布及特征；第六部分对甘肃贫困地区制约因素进行探究；第七部分对甘肃反贫困进程和成功经验进行回顾和总结，同时对扶贫开发面临的新形势及贫困地区实现奔小康目标进行分析；第八部分探讨反贫困战略措施，提出具有可操作性的政策和对策参考。

本书在研究和写作过程中，我们参考了大量的文献著作。没有他们丰富的研究，不可能完成此书的写作。在此，我们衷心地感谢这些文献的作者，同时也要感谢省扶贫办和所有支持过本书出版的同志。

由于时间仓促，水平有限，该书有许多不足之处，还有很多值得探讨的问题，敬请广大读者给予谅解和批评指正！

编者

2006年5月

## 序

搞好扶贫开发，缓解和消除贫困，是以人为本科学发展观的具体体现，是构建社会主义和谐社会的重要内容，也是各级党委、政府以及全社会的共同责任。《农村贫困监测实务与贫困问题研究》一书，比较全面地介绍了贫困监测工作的目的、意义和方法，并运用经济学、数理统计学原理，通过定量分析与定性分析相结合，数出有因，分析有据，科学系统地把甘肃贫困的现状、成因和新时期反贫困的对策进行了比较深入的分析和研究。因此，它既是一部很好的扶贫开发及贫困监测实务的工具书，又是一部系统分析研究贫困问题的理论参考书。

《农村贫困监测实务与贫困问题研究》一书内容比较丰富翔实，数据来源可靠。应该说，这是一本理论与实践结合比较紧密，可读性比较强的好书，对于各级干部和有关人员了解掌握“八七”扶贫工作以来我们在扶贫开发方面取得的成就，以及目前面临的主要困难和问题，都有一定的帮助作用。同时，对于我们进一步搞好扶贫开发工作，推进社会主义新农村建设进程，也具有一定的参考价值。

贫困地区是新农村建设的难点和工作重点，消除贫困是新农村建设的重要任务。希望贫困地区的各级干部和有志于扶贫开发工作的同志能够读一读《农村贫困监测实务与贫困问题研究》一书，为我省扶贫开发工作献计献策，不断推动我省扶贫开发工作上台阶、上水平。

陈弘成

# 目 录

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| <b>第一章 绪 论</b> .....       | (1)   |
| 第一节 贫困与反贫困.....            | (1)   |
| 第二节 扶贫与统计监测.....           | (10)  |
| <b>第二章 统计监测</b> .....      | (15)  |
| 第一节 建立农村贫困监测调查的目的和意义.....  | (15)  |
| 第二节 农村贫困监测调查的对象和特点.....    | (17)  |
| 第三节 农村贫困监测调查的任务.....       | (19)  |
| 第四节 农村贫困监测调查的范围和内容.....    | (20)  |
| 第五节 指标设置及调查表式.....         | (21)  |
| 第六节 指标解释.....              | (48)  |
| 第七节 调查网点及运作.....           | (86)  |
| <b>第三章 评估与考核</b> .....     | (90)  |
| 第一节 数据质量管理与评估.....         | (90)  |
| 第二节 扶贫工作的考核验收.....         | (94)  |
| 第三节 重点县扶贫开发工作考核量化标准.....   | (97)  |
| <b>第四章 农村贫困的量化标准</b> ..... | (101) |
| 第一节 农村贫困量化指标.....          | (101) |
| 第二节 农村贫困线的确定方法.....        | (105) |
| 第三节 我省农村贫困线的确定.....        | (112) |
| 第四节 我省农村贫困线的确定.....        | (114) |
| <b>第五章 甘肃省农村贫困状况</b> ..... | (130) |
| 第一节 贫困的历史演变.....           | (130) |
| 第二节 农村贫困现状及特征.....         | (133) |
| 第三节 扶贫资金的使用与管理.....        | (138) |

|                                                                                          |              |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>第六章 制约甘肃贫困地区发展的因素 .....</b>                                                           | <b>(142)</b> |
| 第一节 基础条件的制约.....                                                                         | (143)        |
| 第二节 人力资源的制约.....                                                                         | (148)        |
| 第三节 经济因素的制约.....                                                                         | (151)        |
| 第四节 社会因素的制约.....                                                                         | (153)        |
| 第五节 各因素的相互影响.....                                                                        | (156)        |
| <b>第七章 甘肃的反贫困进程与全面奔小康战略.....</b>                                                         | <b>(158)</b> |
| 第一节 甘肃扶贫开发的发展阶段.....                                                                     | (158)        |
| 第二节 甘肃扶贫开发的成就及基本经验.....                                                                  | (161)        |
| 第三节 贫困地区的发展机遇.....                                                                       | (170)        |
| 第四节 扶贫攻坚的新阶段和新问题.....                                                                    | (174)        |
| 第五节 全面奔小康与反贫困.....                                                                       | (179)        |
| <b>第八章 反贫困战略思考.....</b>                                                                  | <b>(193)</b> |
| 第一节 建立消除贫困的新机制.....                                                                      | (194)        |
| 第二节 改善特定的自然条件.....                                                                       | (207)        |
| 第三节 推进贫困地区经济开发.....                                                                      | (216)        |
| 第四节 增进贫困地区的发展能力.....                                                                     | (220)        |
| 第五节 建立健全反贫困的政策制度体系.....                                                                  | (224)        |
| 第六节 全面推进贫困地区奔小康的进程.....                                                                  | (229)        |
| <b>附录</b>                                                                                |              |
| 1.中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年).....                                                           | (236)        |
| 2.国家统计局、国家计委、国家民委、财政部、国务院扶贫办、农业银行《关于开展新阶段农村贫困监测工作的通知》(国统字[2002]22 号) .....               | (245)        |
| 3.甘肃省(2001—2010 年)农村扶贫开发纲要.....                                                          | (248)        |
| 4.甘肃省统计局、甘肃省计委、甘肃省民委、甘肃省财政厅、甘肃省扶贫办、中国农业银行甘肃省分行《关于开展新阶段农村贫困监测工作的通知》(甘统字[2002]101 号) ..... | (256)        |

## 目 录

---

|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| 5.新阶段甘肃省扶贫开发工作重点县及有扶贫开发工作重点乡的非重点县名录..... | (259) |
|------------------------------------------|-------|

# 第一章 绪 论

## 第一节 贫困与反贫困

贫困问题是一个世界性的难题,人类为了摆脱贫困进行了不懈的努力。总结国际、国内贫困与反贫困的历史轨迹,将对加快甘肃新世纪扶贫开发的进程有很好的借鉴作用。

### 一、国际社会贫困与反贫困史概述

#### (一) 国际社会贫困与反贫困的发展过程

人类历史上,贫困、饥饿、战争、疫病等就像恶魔一样不断侵袭着贫困的人们,阻挠着经济和社会的发展。而人类进步的社会、经济、科技活动,都是围绕着反贫困、反饥饿、反战争进行的。人类历史的发展就是一部反贫困的历史。

据联合国统计,在地球上的近 60 亿人口中,有 11 亿缺乏“基本生活条件”,温饱问题尚未解决;将近 2 亿的 5 岁以下儿童患极度营养不良症;近五分之一的人还没有饮上卫生合格水;10 亿人口处于文盲状态;占全世界 25% 的人口的 100 个左右的国家和地区自 20 世纪 80 年代初以来由于各种原因,国民经济增长几乎等于零,这就造就了目前全世界每天收入不足 1 美元的人口接近 13 亿。

为了摆脱贫困,世界各国及国际组织进行了长期不懈的努力。1945 年,联合国把反贫困写入“联合国宪章”;1992 年 12 月,联合国大会通过的决议中确定把每年的 10 月 17 日定为“国际消除贫困日”;1995 年 12 月 18 日,联合国第 50 次大会正式宣布,1996 年为“国际消除贫困年”,并通过了消除贫困年会徽;

2000年9月6日至8日通过并发布了《联合国千年宣言》，目标是将不遗余力地帮助解决极端贫穷状况，在国家一级及全球一级创造一种有助于发展和消除贫穷的环境。整个20世纪，不仅是发展中国家，而且在发达国家反贫困都成为一大难题，各国政府都把消除贫困作为神圣目标。进入21世纪反贫困越来越引起国际社会的重视。

### （二）反贫困的主要战略模式

#### 1. 经济增长战略

20世纪五、六十年代，许多国家的经济得到了长足的发展，但一些经济学家观察到大多数生活在绝对贫困中的人口存在于收入平均水平低的国家而不是收入分配方式极不平等的国家。从而得出结论，社会贫富差距与经济增长水平密切相关。一般规律是，起初分配不平等加剧，随后便逐步减缓。这一论点的主要代表有美国经济学家西蒙·库兹涅茨的倒U形发展理论，他认为不平等、贫困终将被经济增长所消除或缓解，其处方就是以GNP增长为导向的经济增长战略。在反贫困实践中这种战略又进一步受到强化，联合国从20世纪60年代起相继提出的两个“发展十年”计划，就是受GNP增长战略影响的产物。

#### 2. 再分配战略

进入20世纪70年代，国际社会反贫困的焦点开始转向大众贫困，特别是农村贫困问题上。于是许多经济学家开始研究有利于穷人的再分配问题，归纳起来主要有5种：①自由放任的增长战略即先增长后分配；②工资管制战略，使穷人的收入再分配地位转为不利，以提高储蓄，加速增长；③消费再分配战略；④投资再分配战略；⑤资产再分配战略，这种战略的独到之处是生产资料所有权公平分配。由于大多数贫困地区是以农业为主的，所以再分配战略的重要地位和地位也显示出来了。

#### 3. 基本需求开发战略——绿色革命战略

绿色革命代表了以技术变革替代制度变革,以科学进步替代社会进步的一种努力。绿色革命主要是通过引进、培育、推广高产农作物品种,利用食物生产的生物技术提高农作物产量、发展生产力,解决粮食问题和乡村贫困问题。

### 4. 社会服务战略

直接向穷人提供医疗卫生、营养、教育和其他社会服务,努力提高劳动者的素质,逐渐铲除贫困的根源。由此可见,社会服务是一项长期性的反贫困战略的重要方面。由社会服务而引起人们普遍重视的两个方面:一是促使穷人将其丰富的资产——劳动力用于生产性活动;二是向穷人提供基本的社会服务。

## 二、中国贫困与反贫困史的简况

### (一) 中国贫困与反贫困的历程

我国存在的贫困现象是旧中国遗留下来的。中国长时期停滞在农业社会,农业生产力的发展缓慢,土地私有制造成土地兼并和两极分化,加上自然灾害和战乱频繁发生,使得亿万农民千百年来饱尝贫困之苦。据 1918 年国际救灾委员会估计,在我国东部大约有 50%,西部大约有 80%的人生活在远低于最低生存水平的贫困之中。新中国成立后,土地改革使 3 亿多无地少地的农民分得 7 亿多亩土地,每年免去了 350 亿千克粮食的地租,消灭了封建地主阶级的剥削,在生产力水平很低条件下使贫困现象大为减少。但是,从 50 年代后期开始,我国农村经济经历了几次停滞和曲折。到 70 年代末,农村贫困人口并没有相应减少。1978 年底,按国家确定的贫困衡量标准统计的贫困人口超过 2.5 亿人,占全国总人口的 33%。导致这一时期大面积贫困的因素是多方面的,但最主要成因是人民公社制度造成的低下的生产积极性对土地产出率的抑制。

中国的反贫困工作,从根本意义上讲是 1949 年新中国成立之后开始的。从 1949 年至 80 年代的 30 多年来,我国的反贫困

工作主要是土地的重新分配及制度的不断改变。政府日常的反贫困计划，主要依托中国广泛的福利制度与保障体系，对贫困人口实施救济、扶助、赈灾等福利保障措施，并在此基础上进行针对灾害的生产自救。同时，中央对边远落后地区（主要是边疆地区和革命老区）输入资金与物质，进行外部支援和财政补贴。这两大方面的政策，一个体现为以“生存临界”为救济对象的最低福利水准的社会保障制度；另一个则是在很大程度上对当时高度计划经济体制下区域产业分工格局的政策性补贴。除此之外，基本上没有目标明确、内涵清晰、完整配套的反贫困政策和战略。实质意义上的扶贫是改革开放后的 20 年，中国政府致力于在实现国民经济高速增长、社会全面进步的同时，针对农村贫困问题，在全国范围开展了以解决贫困地区群众温饱问题为主要目标的有计划、有组织的大规模扶贫开发。中国扶贫开发 20 年的历程大致可分为三个阶段：

### 第一阶段（1978—1985）体制改革推动扶贫阶段

1978 年，党的十一届三中全会以来，特别是 80 年代初期，在全国范围内实行家庭联产承包经营制度，取代了人民公社式的集体耕作制度。由于这一时期体制变革极大地激发了农民的劳动热情，解放了生产力，提高了土地产出率，使得农村贫困状况大幅度缓解，绝对贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人下降到 1985 年的 1.25 亿人，占农村总人口的比例从 33% 下降到 17%。绝对贫困人口平均每年减少 1786 万人，贫困发生率从 30.7% 下降到 14.8%。

### 第二阶段（1986—1993）有计划、有组织大规模的开发式扶贫阶段

1986 年开始进入有计划、有组织、大规模的开发式扶贫阶段，标志着中国的扶贫开发进入了一个新的历史阶段。中国政府为缓解农村贫困问题做出了一系列重大决策，一是对救济式扶贫

进行了彻底改革，确定了开发式扶贫的方针；二是成立了专门机构；三是制定了专门针对贫困地区和贫困人口的政策措施；四是对 18 个集中贫困区域实施连片开发；五是确定了对贫困县的扶持标准，并核定了贫困县，分为中央政府和省（自治区）两级重点扶持。国家每年向贫困地区注入大量的援助资金，银行向老、少、边、群地区和企业提供开发贷款和贴息贷款，这些政策和措施主要以贫困县、企业和相应的群体为扶贫对象。在 1986—1993 年的 8 年间，中国农村贫困人口由 1.25 亿人减少到了 8000 万人，平均每年减少 640 万人，贫困发生率由 14.8% 下降到 8.72%。

### 第三阶段（1994—2000）扶贫攻坚阶段

1993 年党中央、国务院开始实施“八七扶贫攻坚计划”，以 592 个县为扶贫重点，国家从政策、资金、物质、技术等各个方面加大对贫困地区的支持力度，把原来用于沿海比较发达省份的扶贫资金调整出来，集中用于中西部贫困比较严重的省区；同时要求各省市自治区政府也相应增加投入；中央、国务院各机关带头定点扶贫，东部沿海省市对口帮助扶持中西部贫困地区；各部门、各行业、社会各界积极参与扶贫、支持扶贫；贫困地区的广大干部和人民群众发扬艰苦奋斗、自力更生精神，加苦干实干等。这些综合措施的共同作用，使贫困地区的生产、生活条件得到不断改善，人民的生活质量得到较大幅度提高，农村贫困状况发生了历史性变化。经过 7 年的扶贫攻坚，全国农村没有解决温饱的贫困人口减少到 3000 万人，绝对贫困面下降到 3.6%。除了极少数不适合参加生产劳动的残疾人、社会保障对象以及生活在自然环境恶劣地区的特困人口，全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决，中央确定的扶贫攻坚目标基本实现。这是一个了不起的历史性成就。联合国开发计划署认为，中国扶贫攻坚的成就，“为发展中国家，甚至整个世界提供了一种模式”。

进入 21 世纪，扶贫开发也进入了一个新的历史阶段。2001

年5月国务院提出并开始实施《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》，着手解决剩余未解决温饱贫困人口的温饱问题，同时继续帮助初步解决温饱问题的低收入人口增加收入，进一步改善生产生活条件，巩固扶贫成果。五年来，国家不断加大财政支农力度，各种惠农政策相继出台，中国的农村经济得到进一步发展，农村贫困人口从2000年的3209万人下降到2005年的2365万，农村低收入人口从6213万人下降到4067万人，扶贫工作取得了阶段性的成效。

## (二) 国内反贫困中形成的主要扶贫模式和理论

从20世纪80年代到90年代，我国的扶贫开发工作取得了辉煌的成就，从实践到理论，从理论到实践不断升华、不断提高、不断总结，初步形成了经济增长、项目开发、社会帮扶、“双轨制”战略、到村到户、小额信贷六大扶贫理论模式。

1. 经济增长。推行经济增长战略，给贫困人口带来就业与收入增长机会，是缓解贫困的一条根本途径。80年代将贫困缓解等同于经济开发，是当时大多数人对贫困问题的共识。认为以地区性贫困为特征的中国贫困，其原因是由于区域发展的不平衡和区域社会经济落后与不发达造成的。只有改变经济落后与不发达的状况，才能从根本上缓解贫困问题。基于此，1996年起，我国政府在扶贫指导思想上的基本提法是“经济开发是贫困地区脱贫致富的根本途径”。

基于这一理论，形成的扶贫政策主要有：①夯实农业基础，促进农业发展；②调整产业结构发展非农行业；③移民、转移劳动力，开展异地扶贫；④开发当地资源，发展乡镇企业；⑤发挥比较优势，发展支柱产业，促进区域经济增长。

但是，人们很快发现，经济开发战略有它的不利之处。一是经济增长是一个漫长的过程与尽快解决绝对贫困的任务相矛盾；二是经济开发与每一个贫困户不是都有联系；三是经济开发在资

源配置上也完全无法照顾贫困地区；四是经济开发的限制条件很多。

2.项目开发。项目开发和经济开发是相辅相成的，这是引进世界银行的管理办法，也是世界上比较通行的办法。它的主要内涵是在扶贫资金的使用上始终坚持不划条、不切块、不搞基数，资金随着项目走，按项目覆盖贫困人口，按项目检查扶贫效益和投资效益。从而避免了过去的分钱分物资金过于分散，撒胡椒面的弊端。在项目管理上，突出几点：一是科学规划，突出重点主要兴办对县区经济有影响的大项目；二是加强项目的前期论证工作择优选项，严格立项程序。逐步形成以业务部门考察论证，扶贫部门逐级审核立项，资金物资相配套投入等为主要内容的管理办法和制度；三是每一个项目，都有一套指挥自如、能战斗的建设队伍和项目管理班子。

3.社会帮扶。这是针对经济开发计划所作的补充，内容包括：直接为贫困人口提供基本的生活、医疗保健与教育等社会服务。改善生活环境，调整生活方式，提高贫困人口素质、生产消费水准及生产技能，从而提高贫困人口参与经济发展、把握机会的能力。改善贫困地区资源与环境质量，改善那里的生产方式与生产条件，建立人与资源环境的和谐关系，从而使生产发展与资源和环境的承受能力相协调。为贫困地区的群众提供就业机会、生产指导与技术服务，引入生产技术。政府参与承担兴建贫困地区交通、通讯、水电力等事业的责任，发展基础设施，从而奠定贫困地区发展经济的物质技术基础。广泛动员社会组织参与、采取相适应的技术扶持、资金筹措和投放机制，为在贫困地区广泛推行社会服务提供条件。

4.“双轨制”战略。经济开发与社会帮扶在中国的扶贫开发中，互相补充，互相匹配，如同双轨一样并行前进，从而从整体上提高了我国反贫困的实施效果。这个理论的核心是在经济增长