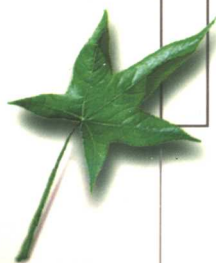


ZHONGQINGNIANJINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



中国财政 扶贫研究

孟春 / 著

ZHONGGUO CAIZHENG
FUPIN YANJIU

 经济科学出版社

中青年经济学家文库

中国财政扶贫研究

孟春 著

经济科学出版社

责任编辑:莫霓舫
责任校对:杨晓莹
版式设计:周国强
技术编辑:邱 天

中国财政扶贫研究

孟春 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京海淀区万泉河路 66 号 邮编:100086

总编室电话:62541886 发行部电话:62568485

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@public2.east.net.cn

北京地质印刷厂印刷

河北三河德利装订厂装订

850×1168 32 开 6.25 印张 150000 字

2000 年 5 月第一版 2000 年 5 月第一次印刷

印数:0001-3000 册

ISBN 7-5058-2169-5/F·1561 定价:11.60 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

目 录

导言	1
第一章 贫困的定义及其测量	6
第一节 贫困的定义	7
一、贫困概念的界定	
二、贫困的分类	
三、绝对贫困和相对贫困	
四、对贫困概念的再认识	
第二节 贫困标准的测量	13
一、影响贫困标准的因素	
二、贫困标准的指标体系及确定方法	
第三节 贫困程度的测量	20
一、人头法	
二、贫困差距比率法	
三、森指数	
四、FGT 指数	
第二章 贫困理论的回顾	26
第一节 贫困理论的发展	26
一、发达国家贫困理论的发展过程	
二、发展中国家贫困理论的发展过程	
第二节 发展中国家贫困理论概述及评价	33
一、贫困的恶性循环理论	

二、低水平均衡陷阱理论	
三、临界最小努力理论	
四、中心外围论和依附论	
第三节 发展中国家贫困的原因及本质	39
一、导致贫困的因素	
二、对发展中国家贫困原因的再认识	
第三章 反贫困的理论框架	46
第一节 反贫困的必要性	46
一、世界贫困的现状	
二、反贫困的必要性	
第二节 反贫困的主体	51
一、摆脱贫困需要非市场力量的介入	
二、反贫困需要政府的介入	
三、政府的反贫困职能	
第三节 反贫困的战略	55
一、公平的代价——萨缪尔森对公平与效率问题的认识	
二、福利经济学对公平与效率问题的认识	
三、新福利经济学关于非公平的补偿原则	
第四节 反贫困的政策工具	61
一、世界银行对反贫困政策工具的分类	
二、萨缪尔森关于财政政策工具的论述	
第四章 反贫困的现实选择	66
第一节 反贫困主体的现实选择	66
一、政府是最主要的反贫困主体	
二、非政府扶贫组织是对政府扶贫的有效补充	
第二节 反贫困战略的现实选择	70
一、经济增长战略	
二、再分配战略	

三、绿色革命战略	
四、社会服务及“双因素”发展战略	
第三节 反贫困财政政策的现实选择	85
一、资源再配置职能	
二、收入再分配职能	
三、经济稳定与发展职能	
 第五章 中国农村贫困标准及其测量	88
第一节 中国政府的贫困标准	88
一、中国政府所定义的贫困	
二、中国政府所确定的贫困标准	
三、中国政府对贫困程度的测量	
第二节 中国农村贫困人口及分布	90
一、中国农村贫困人口及变动趋势	
二、中国农村贫困的行政区划分布	
三、中国农村贫困的地理分布	
第三节 中国农村贫困的特征	98
一、区域性特征	
二、民族性特征	
三、不稳定性特征	
四、边缘性特征	
五、结构性特征	
第四节 中国农村贫困的成因	101
一、体制和政策方面的障碍	
二、自然资源短缺	
三、公共服务不足	
四、人口素质低下	
五、资本形成能力不够	

第六章 中国财政扶贫回顾	114
第一节 财政扶贫政策回顾	114
一、扶贫目标明确	
二、拓宽农业产业化道路,发展农村市场经济	
三、扶贫到户,缩小扶贫范围	
第二节 财政扶贫的主要方式	118
一、扶贫专项资金	
二、税收优惠	
三、财政体制	
第三节 财政扶贫方式的转变	128
一、由救济型扶贫向开发型扶贫转变	
二、由扶持贫困地区向扶持贫困人口转变	
三、由封闭式扶贫向开放式扶贫转变	
四、由单纯经济扶贫向全方位扶贫转变	
第四节 财政扶贫政策评述	134
一、财政体制存在的问题	
二、税收优惠政策存在的问题	
 第七章 国外财政扶贫政策评介	140
第一节 扶贫要纳入国家社会经济综合发展规划	140
第二节 扶贫政策要与区域开发政策相互适应	144
第三节 财政扶贫要走向制度化和规范化	146
一、墨西哥联邦政府扶贫专款的分配	
二、扶贫专款的审批程序	
第四节 财政扶贫直接面向贫困人口	153
 第八章 我国财政扶贫的政策设计	156
第一节 财政扶贫的原则	156
一、统一性、规范性原则	
二、特殊性、照顾性原则	

三、协调性、平衡性原则	
四、引导性、指导性原则	
五、量力而行原则	
第二节 促进贫困地区发展的转移支付制度	159
一、促进贫困地区发展的远期转移支付制度	
二、近期完善转移支付制度的设想	
第三节 财政投资政策	172
一、直接投资政策	
二、间接投资政策	
第四节 促进贫困地区人力资本优化的财政政策	175
一、通过转移支付制度,实现教育水平的均等化,提高贫困地区劳动者素质,加快对人力资本的开发和培训	
二、通过基础设施建设和向乡镇企业提供各种优惠政策,创造就业机会,解决失业人口的就业问题	
三、设立专项基金,控制人口增长率,保持适当的劳动力增长速度	
第五节 促进贫困地区科技进步的财政政策	178
一、通过财政收入政策促进贫困地区产业的升级	
二、运用财政支出政策增加对贫困地区科技的投入	
主要参考书目	182
后记	185

导 言

贫困和消除贫困是经济发展过程中提出的一个重要的社会课题。自有人类以来,贫穷饥寒就羁绊着人类的发展。1945年通过的联合国宪章,拉开了人类共同消除贫困的新纪元。70年代全球性的粮食危机,再次让人类感到“饥饿与贫穷共生”的可怕。于是在1979年联合国“世界农村改革和发展大会”上,通过了《农村宪章》的原则宣言,把消除贫困现象作为世界发展的首要目标,明确提出改革是农村发展的前提,建议各国政府采取从土地改革到国际合作等十大措施,以促进各国消除农村贫困。

从社会经济发展来看,贫困已成为世界经济严重障碍,消除贫困现象已成为世界各国迫在眉睫要解决的问题。半个多世纪的实践证明,消除贫困和饥饿,是人类生存发展长河中复杂而持久的问题。近20年来,世界经济发展迅猛,社会财富剧增,但贫困状况非但没有缓解,反而更加令人担忧。根据1979年联合国确定的国际贫困标准为年人均纯收入200美元,全世界在20世纪80年代初有8亿人口生活在这一标准之下。1990年联合国颁布的国际贫困标准为370美元,贫困人口增加到11亿人。到1993年,全球贫困人口达12亿人,占全球人口的20%以上,在非洲和拉丁美洲,贫困人口的比重均在50%左右,并以每年5%~10%的速度在不断增长^①。世界贫困人口的绝对数和比重均呈现不断上升的趋势。另外,贫困的分布也开始由发展中国家向发达国家蔓延。

^① 付民主编:《中国政府消除贫困行为》,湖北科学技术出版社1996年版,第3页。

过去世界贫困人口绝大部分在发展中国家,主要集中在非洲、拉丁美洲及亚洲。但进入 20 世纪 90 年代,西方发达国家的贫困范围也在不断扩大。就连世界首富的美国,贫困这个社会阴霾多年来也挥之不去。据美国人口普查局公布的数字,1994 年美国生活在贫困线以下的人口已达 3900 万,占总人口的 15.1%,与 1985 年相比,贫困人口增加了 600 万,贫困率上升了 1.1%。欧盟到 1997 年还有贫困人口 5700 万,占欧盟总人数的 17%。1997 年 6 月公布的《人文发展报告》中写道:近 20 年来,世界穷国从 27 个增加到 48 个,贫困人口增至 13 亿人,其中 80% 居住在农村,其人均每天生活费不足 1 美元。世界上每年有 2500 多万人加入贫困大军,每年还有 1000 万人死于贫困,发展中国家约 1/3 的人中处于赤贫状况^①。贫困,已经成为影响全世界经济增长的一个重要因素。

我国是世界上最大的发展中国家,也是贫困问题较为突出的国家之一。经过翻身作主站起来和改革开放富起来两个伟大历史阶段的中国人民,完全可以在脱贫这个全球世纪性难题上,对自己取得的辉煌成就而感到自豪。改革开放前的 1978 年,我国农村还存在 2.5 亿绝对贫困人口,扶贫工作主要集中于满足贫困人口的教育需求、保障贫困人口的身体健 康方面。20 世纪 80 年代以后,中国的经济体制改革,尤其是农村联产承包制的实施和农产品价格的放开,激发和调动了广大农民的生产积极性,农村经济全面发展,农产品产量大量增加,农民收入迅速提高,由体制束缚所造成的贫困现象迅速释放,贫困人口逐年减少。到 1985 年,我国的农村绝对贫困人口已减少为 1.25 亿,贫困发生率从 30.7% 下降到 14.8%。进入 1986 年后,一直到 1993 年,我国农村贫困人口由迅速减少阶段进入稳定减少阶段。国家为了鼓励和照顾贫困地区,开始了开发性扶贫,增加扶贫的专项投入,制定了一系列有利于贫

^① 付民主编:《中国政府消除贫困行为》,湖北科学技术出版社,1996 年版,第 4 页。

困地区休养生息的优惠政策,农村贫困人口从 1.25 亿人减少到 8000 万人,平均每年减少 640 万左右。1998 年后,剩余的 4200 万贫困人口主要分布在西南喀斯特地区、南方红壤丘陵区、北方黄土高原区、西北荒漠化地区以及深山区、高寒区等地区,这些地区自然条件恶劣、生态环境脆弱,缺乏最基本的生产和生活条件。

另外,不便的交通,不完善的市场与服务,低下的人口素质和资本形成能力等,更加深这些地区的贫困。

为解决贫困人口的温饱问题,改革开放以来,党中央、国务院运用财政、金融、计划、投资等多种手段,加大对贫困地区基础设施建设的投入,满足全体人民的基本需求,提高全民教育、营养和健康状况。其中财政政策是一种重要的扶贫政策和手段,我们从扶贫专项资金、税收优惠政策以及财政体制三个方面对财政扶贫政策进行了回顾和评介。专项资金方面,中央财政通过建立边境建设事业补助资金、支援经济不发达地区发展资金、三西地区农业建设专项资金、以工代赈、甘露工程等多种扶贫资金直接加大对贫困地区的开发建设;税收优惠方面,运用税收优惠政策减轻贫困地区农民及企业的负担;财政体制方面,通过体制倾斜提高贫困县自有财力。在此期间,财政扶贫方式实现了由救济型扶贫向开发型扶贫的转变、由扶持贫困地区向扶持贫困人口的转变、由封闭式扶贫向开放式扶贫的转变。

财政扶贫政策在取得成效的同时,也存在不少问题。在财政体制方面:专项转移支付制度尚未建立,使财政扶贫资金缺少规范性和制度化;各专项资金到位慢、使用分散、有偿使用部分回收难度大、回收率低等;税收优惠政策也受各种因素的影响达不到预期目的。因此,我国今后的财政扶贫政策还有待进一步完善和深入地研究。

目前,除了我 1998 年主持的财政扶贫课题,并由中国财政经济出版社出版的《中国财政扶贫》外,我国尚未有人对作为扶贫主要方式之一的财政扶贫予以专门的研究。国内学者基本上是通过

对农村贫困人口的贫困状况(主要包括贫困人口的收入与支出状况、营养状况、教育卫生状况、生产条件与生产能力,以及贫困地区的社会服务设施状况等内容)的分布,或者是探讨某项扶贫政策的实施效果,或者是研究某项宏观经济政策对贫困地区经济发展的影响,或者是局限于研究某个贫困地区的经济发展,着力点主要集中于对扶贫方式的研究,而没有从根本上对如何建立起有效的财政扶贫机制、科学的财政扶贫措施进行理论和实践的探讨。本书将从这两方面入手,力图填补这一领域的空白。

在对我国的财政扶贫政策进行设计之前,本书先回顾了国外的财政扶贫政策,并在深入分析和研究的基础上,概括了可资借鉴的几个方面:扶贫要纳入国家社会经济综合发展计划;扶贫政策要与区域开发政策相互适应;财政扶贫要走向制度化和规范化;财政扶贫直接面向贫困人口。

在财政扶贫的政策设计中,首先强调了财政扶贫的原则:统一性、规范性原则;特殊性、照顾性原则;协调性、平衡性原则;引导性、指导性原则;量力而行原则。其次我们强调财政扶贫政策的取向:第一,要为贫困地区建立必要的基础设施,提供与其他地区基本均等的公共服务;第二,人力资源开发和科技进步是贫困地区实现经济增长的突破点,因此财政扶贫政策要立足于改善贫困地区人力资源状况,增加对贫困地区的科技投入。为此,提出了具体的政策建议,进一步完善转移支付制度,为贫困地区提供公共服务和特殊服务;建立广义的财政投资政策,加大中央财政向贫困地区的直接投资力度,规范间接投资手段,通过各种优惠政策改善贫困地区的投资硬环境。为体现人力资本和科技在贫困地区经济发展中的重要性,还分别提出了详细的促进贫困地区人力资本开发和科技进步的财政政策建议。

研究财政扶贫,至少可以从两个不同的层面上展开分析。一是侧重于生产力研究,从生产力诸要素的空间配置上探讨如何实现资源的合理布局,缩小地区差距,减缓贫困;二是侧重于财政经

济关系的研究。从国家财政宏观调控的角度,探讨如何通过财政政策、体制的选择,调节区域关系,消除贫困。

本书拟采用研究方法和叙述方法相统一的方法。首先立足于统计资料的运用,并以此为基础抽象出一系列概念和判断,为进一步的理论分析做好准备。然后在上述提炼出的判断和结论的基础上,通过因素分析和逻辑演绎,建立起一定的理论模式。再将理论模式还原到现实的经济生活中去。最后根据理论与实践相结合的原则,提出指导财政扶贫实践的政策性选择。

此外,还将综合地运用经济学研究的一系列方法。如(1)矛盾分析方法:强调经济利益矛盾运动在经济现象产生和发展中的重要作用;(2)理论实证研究方法:通过实证分析概括出一些基本的理论前提假说,然后进行推论,并逐步放松假说,使结论接近于现实;(3)比较分析方法:注重区域间、国际间的比较,从而使理论分析具有较广阔的视野;(4)理论与实践相结合的方法,力图使本书既具有理论分析的特色,同时又具有可操作性的政策内涵。

本书的主要特点在于,第一,较深入系统地探讨了财政扶贫的理论基础,并对国际上一些国家扶贫政策与实践经验进行研究和分析,对财政扶贫概念作了较为科学清晰的内涵界定和外延界定,总结了世界一些国家扶贫的做法和特征,为探讨我国财政扶贫制度提供了较为充分的比较基础。第二,从多方面综合讨论了财政扶贫的制度环境,认为财政扶贫必须制度、规范化和科学化。并且根据中国的国情特点,对建立规范的财政扶贫制度的制约性进行了初步探讨。第三,从“实践——认识——再实践——再认识”的认识论角度出发,通过分析研究,提出了中国财政扶贫的现实政策选择,为国家财政扶贫的决策提供了政策建议。

第一章 贫困的定义及其测量

本章研究的基本内容是如何准确地定义、说明、描述和度量贫困,主要讨论贫困的基础理论和共性问题。在这里并不关心贫困的背景和实质,只是从相对于富裕或不贫困的角度,将贫困作为一种特定的社会经济现象,来讨论什么是贫困,如何描述和度量贫困。其中,什么是贫困是本章讨论的重要内容。尽管目前在这些问题上仍存在着理论分歧和争论,有些测定、评价贫困的方法和指标还不完善,但总的来说,关于这些理论的发展已较为成熟。在各国反贫困政策中,具体如何定义、描述和测量贫困,已经形成了较为统一和规范的技术和方法,这些技术和方法通过一些国际组织和机构的有关文件和经济援助开发行为,已为绝大多数的国家所接受和采纳。

本章的内容虽然与贫困的缓解、消除并不直接相关,其研究的内容从性质上讲,是一种技术性的工作,但却是反贫困理论发展和保证反贫困行动有效进行的重要基础。贫困的定义和衡量,是反贫困理论发展和反贫困政策首先必须回答和解决的问题。绝对贫困与相对贫困的界定,有助于判明贫困的基本状况、程度和反贫困行动的性质——是经济开发援助还是社会保障?只有对贫困状况、程度有了正确充分的了解,才有可能制定出合理的反贫困政策,确定具体可行的反贫困行动计划。

第一节 贫困的定义

一、贫困概念的界定

贫困,既是一种经济现象,同时也是一种社会、文化现象;既包括物质贫困,也包括精神贫困,因此是一个具有多属性规定的概念,具有广义和狭义之分。作为经济范畴的贫困,通常被称为狭义的贫困,即物质贫困。本书所研究的就是经济范畴的贫困。

关于经济意义上的贫困概念,英国的朗特里(Rowntree)和布思(Booth)认为,一定数量的货物和服务对于个人和家庭的生存和福利是必须的,缺乏获得这些物品和服务的经济资源或经济能力的人和家庭的生活状况,即是贫困。^①

西勃海姆于1899年提出了贫困的定义:如果一个家庭的总收入不足以取得维持仅仅是物质生活所必备的需要,那么该家庭就是处于贫穷状态。^②

世界银行在《1981年世界发展报告》中指出:“当某些人、某些家庭或某些群体没有足够的资源去获取他们那个社会公认的,一般都能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会,就是处于贫困状态。”《1990年世界发展报告》进一步明确了“贫困”的定义:“缺少达到最低生活水准的能力。”所谓的“生活水准”,该报告认为,它不仅要考虑家庭的收入和人均支出,还要考虑那些属于社会福利的内容,如医疗卫生、预期寿命、识字能力以及公共货物或共同财产资源的获得情况。因此,在对贫困进行衡量时,世界银行强调用营养、预期寿命、5岁以下儿童死亡率及入学率等指标,作为对衡量“贫困”的补充。

我国理论界也存在以下几种关于贫困的定义。

①② 周彬彬:《向贫困挑战》,人民出版社1991年版,第2页。

国家统计局农调总队认为,贫困是指个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求^①。

林闽钢认为贫困是经济、社会、文化落后的总称,是由低收入造成的基本物质、基本服务相对缺乏或绝对缺乏以及缺少发展机会和手段的一种状况。^②

赵冬绥、兰徐民认为贫困是指在一定环境(包括政治、经济、社会、文化、自然等)条件下,人们在长时期内无法获得足够的劳动收入来维持一种生理上要求的、社会文化可接受的和社会公认的基本生活水平的状态。^③

作者认为,无论是缺少生活资料或生产资料,还是缺少发展的机会和社会福利,贫困应首先是指一种短缺的状态,是一种个人或家庭难以达到最低生活标准的短缺状态。这种状态从福利经济学的角度来看,是一种没有达到帕累托最优的状态,是一种不公平的分配状态。

要改变这种不公平的收入分配状态就需要其他个体进行投入,但是由于对贫困人口的投资以及对不公平分配的干预,不符合追求利润最大化的私人投资原则,需要政府干预。因此,从本质上说,贫困是一种短缺的状态,属于“市场失效”的领域,贫困的消除无疑需要政府或财政的介入。

二、贫困的分类

依据不同的分类标准,贫困可以分为长期贫困和短期贫困、原始贫困与非原始贫困、绝对贫困与相对贫困等。

短期贫困是指由于突发事件或不可抗逆的天灾人祸造成的短

① 国家统计局农调总队:《中国农村贫困标准研究报告》,1989年。

② 林闽钢:《中国农村贫困标准的调查研究》,载《中国农村经济》,1994年第2期。

③ 赵冬绥、兰徐民:《我国测贫指标体系及其量化研究》,载《中国农村经济》,1994年第3期。

期或个别贫困现象。长期贫困一般是一种原始贫困,或者说是“世袭贫困”,它基本上是就农村贫困而言。

原始贫困是指原先就一直处于贫困的状态中,今天的贫困是前代传下来的遗产。从社会文化因素的角度看,原始贫困是一种素质贫困或社会文化落后型贫困;从自然环境因素讲,是一种生存环境不利型贫困;从制度因素看,是一种财产所有权分配严重不公平引起的阶层贫困。与原始贫困或世袭贫困相对应的,是非原始贫困。非原始贫困主要有浮动贫困与衰变型贫困。浮动贫困一般是短期贫困,它相对于世袭贫困来说,比较容易消除,而且主要是个人或家庭的贫困。与原始贫困直接相对的是衰变型贫困(又称“次生贫困”)。衰变型贫困主要是地区贫困,它是指在历史上曾经是比较繁荣的地区,由于种种原因又陷入贫困;有的是在社会经济发展过程中,因经济文化中心的转移或交通运输方式变化失去枢纽地位而失去繁荣的基础;有的是因非自愿性移民而陷入贫困;也有的是客观上不可抗拒的原因造成的。衰变型贫困与制度因素关系很大,这样一些地区的衰落,往往是经济发展战略指导思想失误的结果,或者由于没有相应的对策措施,既没有能力使这种衰变得有效的遏制,又缺乏应有的引导发展。

三、绝对贫困和相对贫困

(一)绝对贫困

绝对贫困也叫生存贫困,是指在特定的社会生产方式和生活方式下,个人或家庭的可支配收入难以维持个人或家庭最低限度生活水准的状况。这是一种从人的基本需要方面界定绝对贫困的方法,是最早应用也是至今仍然广泛流行的一种定义方法。世界银行、国际劳工组织等一些主要国际组织在其对发展中国家的社会经济评估和支持政策中使用的基本上也是从人的基本需要方面定义的绝对贫困。

绝对贫困的概念最早是由英国的朗特里和布思提出的,他们