



扶贫开发战略、 政策演变及实施研究

洪名勇 等◎著

中国社会科学出版社



扶贫开发战略、 政策演变及实施研究

洪名勇 等◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫开发战略、政策演变及实施研究/洪名勇等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1707 - 8

I. ①扶… II. ①洪… III. ①扶贫—研究—中国 IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 307205 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 戴玉龙
责任校对 许桂英
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 12 月第 1 版
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15. 75
插 页 2
字 数 256 千字
定 价 75. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家自然科学基金资助项目（71541040）

全国文化名家暨“四个一批”人才项目

贵州省哲学社会科学十大创新团队项目

目 录

第一章 我国扶贫战略与政策演变	1
一 我国扶贫战略与政策演变分析框架	1
(一) 扶贫战略与扶贫政策的关系	1
(二) 政策与制度的关系	2
(三) 制度变迁理论	3
(四) 已有研究回顾	5
(五) 扶贫战略与政策演变：一个内生演进的分析框架	7
二 我国扶贫战略演变	9
(一) 收入差距与贫困标准变迁视角下的扶贫战略演变	11
(二) 农民收入结构变迁视角下扶贫战略演变	15
(三) 贫困分布空间的变迁视角下扶贫战略演变	18
三 我国扶贫政策变迁	20
(一) 体制改革拉动减贫阶段：1978—1983 年	20
(二) 区域开发式扶贫阶段：1984—1993 年	24
(三) 八七扶贫攻坚阶段：1994—2000 年	27
(四) 综合扶贫开发阶段：2001—2010 年	32
(五) 扶贫攻坚新阶段：2011 年至今	36
四 改革开放以来我国扶贫战略与政策演变的总体评价	42
(一) 扶贫战略演变路径与评价	42
(二) 扶贫政策演变路径与评价	43
(三) 基于熵权法的农村减贫影响因素的权重分析	44
五 “十三五”时期我国减贫形势的分析	47
(一) 当前扶贫开发取得的重要成就	47
(二) 新时期减贫形势预判	48

六 研究结论及政策启示	48
第二章 我国扶贫政策实施的时间连续性及空间差异性研究	53
一 已有文献梳理与回顾	53
(一) 扶贫政策的理论研究趋势	53
(二) 政策研究的“报道分析”视角	54
(三) 对已有扶贫政策研究的改进	55
二 研究思路与研究方法	56
(一) 研究思路	56
(二) 数据来源与说明	57
三 我国扶贫政策实施的时间连续性	58
(一) 各战略期扶贫政策实施的连续性: 整体视角	58
(二) 各战略期扶贫政策实施的连续性: 政策分类视角	61
四 我国扶贫政策实施的空间差异性	64
(一) 三大板块扶贫政策实施的空间差异分析	64
(二) 省际扶贫政策实施的空间差异分析	66
(三) 省级单位报道数量的差异分析	69
五 研究结论及政策启示	70
第三章 减贫效果评估: 一组计量分析	72
一 已有研究回顾	72
二 数据来源与贫困线选取	74
(一) 数据来源	74
(二) 贫困线选取	75
三 模型设定	75
(一) 贫困的测度	75
(二) 贫困增长弹性	77
(三) 贫困的 Shapley 分解	77
(四) Lorenz 曲线和贫困指示增长曲线	78
四 实证分析	79
(一) 减贫成效分析	79
(二) 估计贫困的增长弹性	82

(三) 贫困指数的 Shapley 分解	83
(四) 贫困指示增长曲线与是否亲贫式增长的判断	86
五 研究结论与政策启示	88
第四章 省级政府扶贫战略及政策演变	90
一 已有研究回顾	90
二 研究思路与框架	92
(一) 制度变迁理论	92
(二) 技术路线	93
三 贵州扶贫开发战略演变	94
(一) 体制改革拉动减贫战略 (1978—1985 年)	95
(二) 区域开发扶贫战略 (1986—1993 年)	96
(三) 八七扶贫攻坚战略 (1994—2000 年)	98
(四) “一体两翼”扶贫战略 (2001—2010 年)	99
(五) 精准扶贫战略 (2011 年至今)	102
(六) 工业强省和城镇化带动战略 (2011 年至今)	104
(七) “大扶贫”战略 (2011 年至今)	106
四 贵州扶贫政策变迁	108
(一) 体制改革拉动减贫战略配套政策 (1978—1983 年)	110
(二) 区域开发扶贫战略配套政策 (1986—1993 年) ...	111
(三) 八七扶贫攻坚战略配套政策 (1994—2000 年) ...	116
(四) “一体两翼”扶贫战略配套政策 (2000—2010 年)	118
(五) 精准扶贫战略配套政策 (2010—2020 年)	122
(六) 工业化和城镇化带动战略配套政策	128
(七) 大扶贫战略配套政策	130
五 改革开放以来贵州扶贫战略与政策演变的总体评价	131
(一) 贵州扶贫战略演变的动机和路径	131
(二) 贵州扶贫政策演变的动机和路径	133
(三) 各战略期贵州减贫成效	134
六 “十三五”时期贵州减贫形势分析	143

(一) 贵州扶贫开发取得的重要成就	143
(二) 贵州扶贫新形势	144
(三) 贵州县域脱贫年份预测	144
七 结论	147
第五章 益贫式增长及实现路径——来自湄潭绿色发展生态富农的探索	148
一 文献综述与理论反思	148
二 湄潭现象：为什么经济增长慢而农民收入增长快	153
三 益贫式增长：湄潭现象的一个描述性解释	159
(一) 滴漏式增长与城乡收入差距的拉大	159
(二) 转向益贫式增长：湄潭现象的一个描述性解释	161
四 绿色发展生态富农：湄潭县走向益贫式发展的路径探索	164
(一) 茶叶富农：初始条件与发展路径	164
(二) 绿色工业富农：加工增值与增加就业之路	166
(三) 生态旅游富农：农民富裕的又一路径	167
五 研究结论及启示	168
第六章 贵州扶贫经验模式总结	169
一 湄潭经验——农村改革带动新产业，走出绿色富民之路	169
(一) 三大改革激活农村	170
(二) 绿色湄潭富农民	172
(三) 湄潭经验启示	173
二 威宁四看法：创新机制识真贫	173
(一) “四看”精准识“真”贫	174
(二) “六个”准精“真”脱贫	174
(三) “四看”脱贫经验启示	176
三 台江县：“十户一体”党建扶贫模式	176
(一) “十户一体”党建扶贫之由来	176
(二) 党建扶贫是“十户一体”的核心	177
(三) “十户一体”党建扶贫经验启示	178
四 长顺：“藤缠树”模式	178

(一) “藤缠树”模式——产业升级, 高效农业	178
(二) 长顺做法“藤缠树”经验启示	180
五 晴隆模式——草地生态畜牧产业带动石漠化脱贫	181
(一) 晴隆县基本情况	181
(二) 晴隆模式之草地生态畜牧产业发展模式	181
(三) 晴隆模式的成效	182
(四) 晴隆模式的经验启示	182
第七章 问题识别、分析与对策建议: 基于贵州的调查研究	184
一 调研情况介绍	184
(一) 调查样本选择	185
(二) 调研情况介绍	185
(三) 主要变量设置与特征描述	186
二 调查样本的描述性统计	188
(一) 基于农户家庭特征变量的描述分析	189
(二) 基于政策特征变量的描述分析	193
三 主要问题提炼与分析	200
(一) 相关研究回顾	200
(二) 分析框架	208
(三) 贫困指标分解与“行政式”小康的因果作用 机制	210
四 贫困识别的基层民主方式精准性分析	221
五 政策建议	223
(一) 继续深入实施扶贫开发战略	224
(二) 有序推动新兴产业进入贫困地区	224
(三) 发挥媒体对扶贫工作宣传、监督效用	224
(四) 调整减贫指标分解政策	225
(五) 建立“扶贫指标”退出机制	225
(六) 加强对数据管理系统的监督检查	226
参考文献	227
后 记	240

第一章 我国扶贫战略与政策演变

改革开放至今，我国扶贫开发政策已走过 30 多年历程，按世界银行一天 1 美元的贫困标准，据相关统计，我国贫困人口减少了约 4.1 亿人；按一天 2 美元计算，则减少了 3 亿人，中国脱贫人口数占发展中国家脱贫总人数的近 75%，取得如此举世瞩目成就的重要因素之一就是扶贫方式的转变。尽管在实践中出现了各种问题，但扶贫开发仍是解决我国贫困问题的主要途径。对扶贫战略和扶贫政策的历程及其演变规律进行探讨，有助于揭示扶贫战略和政策创新的重点和方向，有助于对扶贫开发的认识和实践，从而促进社会主义新农村与中国特色社会主义的建设。到目前为止，众多我国扶贫战略与政策演变的相关研究主要体现在以扶贫政策纲领性文件划分出扶贫战略的各个阶段，实质上是扶贫开发过程各阶段的梳理，而对扶贫战略和政策演变的逻辑分析不多。本书试图通过对我国扶贫战略和政策演化历程进行回顾和总结，在了解扶贫战略政策演进的历史脉络基础上，运用制度变迁相关理论进一步剖析改革开放以来我国扶贫战略和扶贫政策变迁的内在逻辑和变迁的趋势。

一 我国扶贫战略与政策演变的分析框架

（一）扶贫战略与扶贫政策的关系

国家战略是一个国家对未来发展方向作出的中长期的规划；而国家政策是一个国家为达到某些方面（一般是战略）的目的而作出的对相关群体的行为等方面的规定，它一般是以法令或者法律的方式来体现。即战略是较为宏观的，政策是具体的。因此，国家制定的扶贫开发战略往往是通过各项扶贫政策来具体体现和实施，从而实现扶贫战略的目

标。继而在这一层面上，我国的扶贫战略与扶贫政策是密切相关的，两者的演变具有较高相似性。

（二）政策与制度的关系

政策是国家政权机关、政党组织和其他社会政治团体以权威形式制定的奋斗目标、行动原则、明确任务、工作方式和具体措施。它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称，是“一种含有目标、价值和策略的大型计划”^①，本质是阶级利益的观念化、主体化、实践化反映。就本书的扶贫政策来讲，为了履行政府“父权主义”责任和确保国家政权体系的合法性，国家不得不采用各种社会政策（主要是扶贫政策）去应对贫困的挑战。这些政策包括引进和强化社会保障制度，扩大雇主责任制，实行累进税制，发展社区服务，以及利用土地改革、财产积累和区域经济发展等途径去消灭贫困。

所谓制度，可以被解释为一种“结构安排”、秩序或一组“约束规则”，是为一个社会系统内部成员认可或遵从，反映了人们一定社会行为选择模式的“规则系统”和“结构安排”，制度是约束或指导人与人之间行为方式的正式或非正式的习惯^②。制度有正式制度和非正式制度之分，正式制度是指人们有意识创造出来并通过国家等组织正式确立的成文规则，包括宪法、成文法、正式合约等；非正式制度则是指人们在长期的社会交往中逐步形成并得到社会认可的一系列约束性规则，包括价值信念、伦理道德、文化传统、风俗习惯、意识形态等^③。

制度的确立与作用机制和政策的制定过程具有极大相似性，即正式制度（由官方明文规定的法律制度和经济制度等）与政策安排一般存在极大相关。一项政策的执行往往伴随着相应制度体系的确立，正式制度的建立也需要借助于政策的推行方得以实现^④，即可以说政策是方向，制度是规则，且正式制度的内容主要来源于政策。因此，当我们把扶贫政策演变理解为正式制度的变化时，本书的目的也就一目

① 陈振明：《政策科学——公共政策分析导论》，中国人民大学出版社2003年版，第48页。

② 韦森：《社会制度的经济理论》，上海财经大学出版社2003年版，第4—15页。

③ 诺思：《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第225—226页。

④ 陆静超：《基于渐进式制度变迁的循环经济政策研究》，博士学位论文，哈尔滨工业大学，2008年，第30页。

了然。

(三) 制度变迁理论

1. 制度变迁

制度有供给也有需求,当制度供给和制度需求相吻合的时候,我们称为制度均衡,反之,称为制度非均衡。在一个较短时期内,制度均衡也可能出现,此时制度有一定的稳定性特征,换言之,制度并不是每时每刻都在变化中,因为随时变化的制度没有供给主体,更重要的是在于没有需求主体。时刻变化的制度无法给微观经济主体提供稳定的预期激励。但从长期来看,制度非均衡又是必然的。一项制度不可能适应所有的环境情况,即不存在任何环境下都适用的制度。社会经济环境变化了,经济主体就会对新制度、新规则的需求,进行自我创新,此时,旧制度要么被抛弃,要么进行自我扬弃,以适应新环境,要不就是补充新的内容,进行制度的“生老病死”,就形成了制度变迁^①。

2. 制度变迁理论的分类

(1) 经济增长推动假说

这种假说的核心观点是,经济增长是推动制度变迁的源泉,制度变迁的方式由经济增长所决定。支持这类假说的代表性人物是舒尔茨,拉坦·舒尔茨在1968年发表的《制度与人的经济价值的不断提高》一文中,把制度看成是一种具有经济价值的服务的供给者,是经济增长的一个内生变量,通过对经济增长动态所作出的反应而发生制度变迁;拉坦在《诱致性制度变迁理论》中也认为,“制度变迁不仅会影响资源的使用,而且它本身也是一种资源使用性的活动”。

(2) 利益格局调整假说

这种假说较为著名的观点是,戴维斯与诺思在《制度变迁的理论:概念与原因》一文中,通过分析影响制度变迁的五个因素,即制度环境、制度安排、初级行动团体、次级行动团体和制度装置(指行动团体所利用的文件和手段)的基础上认为,在现有的制度结构下,由于规模经济、外部性、风险和交易费用等制度环境发生变化,导致经济主体或行动团体之间的利益格局发生变化,在这种情况下,“如果(行动团体)预期的净收益超过预期的成本,一项制度安排就会被创新”,即

^① 洪名勇:《制度经济学》,中国经济出版社2012年版,第128—129页。

发生制度变迁。

(3) 技术决定论假说

这种假说将技术视作推动经济增长与制度变迁的动态原因,技术变迁决定制度变迁^①。在马克思主义基本理论中,生产方式的变化(技术变迁)决定着生产关系的变化(制度变迁),前者是提供社会制度变迁的更为基本的动态力量。老制度主义学派的凡勃伦和阿里斯提出了老制度经济学研究的第一个主要纲领,“该纲领集中考察了新技术对制度安排的影响,考察了既定社会惯例和既得利益者阻碍这种变迁的方式”^②。

(4) 技术与制度互动论

“技术变迁与制度变迁之间相互依赖性很高,必须在一个持续的相互作用的逻辑中来进行分析”^③。即这种假说主张制度变迁是技术变迁和制度变迁相互作用的结果。

(5) 决裂式变迁与渐进式变迁论

在历史制度主义看来,政策变迁大体上可以分为两大类,即决裂式变迁与渐进式变迁。前者是与旧制度的彻底反叛与决裂,后者主要是在原有制度框架内发生的渐进性或者变通性变迁。

3. 关于中国制度变迁的理论

(1) 诱致性变迁与强制性变迁的二元并存论

林毅夫用“需求—供给”这一经典的理论构架把制度变迁方式划分为诱致性变迁与强制性变迁两种,他认为,“诱致性制度变迁指的是一群(个)人在响应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁;强制性制度变迁指的是由政府法令引起的变迁”^④。可以说,当由旧制度安排转变到新制度安排的个人净收益超过制度变迁的费用时,自发的诱致性制度变迁就出现了;又由于自发的诱致性制度变迁存在着

① 史晋川、沈国兵:《论制度变迁理论与制度变迁方式的划分标准》,《经济学家》2002年第1期,第42页。

② 卢瑟福:《经济学中的制度:老制度经济学和新制度经济学》,中国社会科学出版社1999年版,第115—116页。

③ 拉坦:《诱致性制度变迁理论》,科斯等:《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1996年版,第327页。

④ 林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载科斯等《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1996年版,第374页。

较高昂的交易费用,且常常存在“搭便车”问题,导致新制度安排供不应求,此时,就需要政府采取行动来弥补制度供给不足,从而产生强制性制度变迁。

(2) 中央、地方政府和微观主体的三元博弈论

这种假说以杨瑞龙为代表,他把具有独立利益目标与拥有资源配置权的地方政府引入分析框架,提出了“中间扩散型”制度变迁方式的理论假说,并描述了我国在向市场经济过渡中制度变迁方式的转换将依次经过中央授权式的供给主导型、地方政府自主制度创新式的中间扩散型和微观主体主动寻求制度创新式的需求诱致型三个阶段的制度变迁。并且在杨瑞龙看来,我国处于“中间扩散型”制度变迁模式,即由具有独立利益目标的地方政府担当沟通权力中心的制度供给意愿与微观主体的制度创新需求的中间环节,以化解“诺思悖论”,并逐步完成向需求诱致型制度变迁方式的转换^①。

(3) 制度变迁主体角色转换论

这种假说主要以黄少安为代表,他认为人类社会总是存在不同主体,包括集团和个人。制度的设定和变迁不可能发生在单一主体的社会里,社会中不同利益主体都会参与制度变迁过程,其中各个利益主体的角色转换无非是对制度变迁“支持程度”的变化而已,并且这种角色转换是可逆的。

(四) 已有研究回顾

20世纪80年代中期开始实施有针对性的扶贫战略以来,国内众多学者从不同的分析视角出发,陆续对我国扶贫战略的政策演变与评价进行了一系列研究,如表1-1所示。可以发现,在现有的理论研究框架中,尽管分析角度不同,但对我国扶贫开发战略与政策的阶段划分大体趋于一致,即总体上以国家颁布的全国纲领性扶贫政策文件为时间节点划分,对本书具有较大的理论参考依据。

^① 杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》1998年第1期。

表 1-1 已有扶贫战略与政策演变研究回顾

作者（年份）	分析角度	结果
严瑞珍 (1997)①	加大农村扶贫力度	提出了“持续性”扶贫、“综合性”扶贫、“区域补偿性”扶贫等十个扶贫战略决策
刘慧 (1998)②	新中国成立以来不同的经济发展阶段	我国的扶贫战略经历的三次重大变化，系统回顾了新中国成立以来我国扶贫政策的演变及其特点
林乘东 (1998)③	扶贫的指导方针和政策模式	全面总结了我国自新中国成立以来与贫困做斗争的历程，即将中国的扶贫战略大致区分为三个演变阶段
艾路明④ (1999)	中国反贫困战略选择的宏观经济背景下，以制度变迁为视角	将 1986—1996 年中国减贫战略分为 1986—1993 年区域经济带减贫的开发式扶贫战略和 1994—1996 年直接面对最贫困人口的开发式扶贫战略
徐薇⑤ (2002)	发展的角度	我国扶贫开发经历了救济式扶贫、区域开发式扶贫和扶贫到户三个历史阶段
都阳、蔡昉⑥ (2005)	中国农村贫困性质的变化	改革开放以来农村减贫战略分为三个阶段，即 1979—1985 年体制改革和生产力发展所带来的自发的经济增长阶段（改革效应）、1986—2000 年的区域开发带动经济增长阶段（增长和投入效应）以及 2001 年以后的创造就业机会和社会保障完善阶段（保障效应）

① 严瑞珍：《坚持正确扶贫战略，加大农村扶贫力度》，《农业经济问题》1997 年第 2 期，第 2—8 页。

② 刘慧：《我国扶贫政策演变及其实施效果》，《地理科学进展》1998 年第 4 期，第 80—86 页。

③ 林乘东：《中国扶贫战略的演变与反思》，《中央民族大学学报》（社会科学版）1998 年第 5 期，第 55—65 页。

④ 艾路明：《中国的反贫困战略和小额贷款的扶贫实践》，《中南财经大学学报》1999 年第 5 期，第 46 页。

⑤ 徐薇：《我国实施可持续扶贫战略研究》，《理论与改革》2002 年第 5 期，第 62—65 页。

⑥ 都阳、蔡昉：《中国农村贫困性质的变化与扶贫战略的调整》，《中国农村观察》2005 年第 5 期，第 2—9 页。

续表

作者（年份）	分析角度	结果
华正学 ^① （2010）	回顾总结新中国 60 年反贫困战略演进发展	将新中国反贫困战略的演进分为四个阶段，总结了其演进发展的经验教训
韩嘉玲 ^② （2009）	社会发展的视角	梳理 1978 年以来我国政府为解决农村贫困而制定和实施的救济式、开发式和攻坚式农村扶贫政策
李海金 ^③ （2015）	连片特困地区的新问题和特征	从宏观和整体层面对农村扶贫开发战略进行反思与创新，寻求更加切实有效的发展策略和路径

资料来源：笔者根据文献整理。

（五）扶贫战略与政策演变：一个内生演进的分析框架

综合以上制度变迁方式的相关理论，国内已有研究中运用现有的制度变迁理论来分析我国扶贫政策变迁的相关文献较少。本书将中国扶贫战略的演变衔接到扶贫政策演变中去，即在分析我国扶贫政策的演变的同时，反映出我国扶贫战略的演变。

我们知道，在分析一个具有时间连续性的过程时，最主要的是找到一对不断演化的矛盾对立体，从彼此相互作用的过程中找到规律性的内容。那么，考虑到扶贫政策的特征：一方面，由于扶贫政策本身的原因，使得扶贫政策又表现出不同于普通的社会政策。扶贫政策的实施对象是社会的弱势群体，实施主体是国家和各级政府，两者从本质上讲没有特别的利益冲突，是政府从社会公平和公民权利出发，对国家和社会资源向社会的底层弱势群体的再分配。因此，扶贫政策的制定遵循政府主导性、义务性、最低生活保障和城乡有别的原则，比其他公共政策更具有公平性和非利益博弈的政策属性。另一方面，扶贫开发进程中，随着地方政府、民间团体在扶贫中发挥的作用愈加明显，贫困人口的自主

① 华正学：《新中国 60 年反贫困的演进及创新选择》，《农业经济》2010 年第 7 期，第 3—5 页。

② 韩嘉玲：《社会发展视角下的中国农村扶贫政策改革 30 年》，《贵州社会科学》2009 年第 2 期，第 67—76 页。

③ 李海金：《连片特困地区扶贫开发的战略创新——以武陵山区为例》，《中州学刊》2015 年第 12 期，第 78—83 页。

脱贫意识的增强，扶贫政策的创新主体逐渐涉及地方政府和微观主体。基于以上分析，本书的理论分析框架如图 1-1 所示。

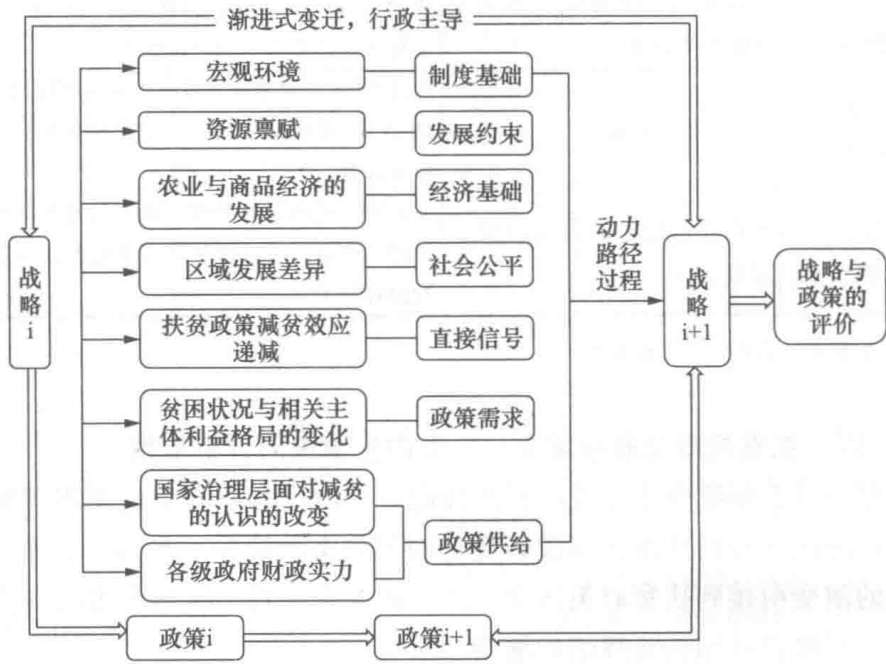


图 1-1 本书的理论分析框架

要点如下：

第一，我国扶贫战略与政策变迁以温和、平稳的渐进式变迁为主，其中，行政主导依然是主要特色。第二，政府推动政策创新的意愿或动力，这里主要包括政府对所处政策环境和原有政策价值的判断能力，以及对政策创新成本的承担能力等。第三，新政策实施过程中涉及的动力或阻力，主要是社会大环境下的政治结构、经济因素、意识观念、主体利益格局与政策等多元变量的互动关系。动力和阻力的来源以及对政策实施的影响程度会影响政府的最终决策，从而关系到政策变迁的具体形式和进程。第四，坚持经济增长与社会公平共同决定论。贫困的出现首先表现在人民生活水平上，生活水平的高低与经济发展密切相关；其次，当普遍贫困转变为局部贫困时，收入差距的问题开始凸显，贫困又表现为社会贫富差距的扩大，社会公平受到日益严重的挑战。第五，扶贫政策的实施对象和政策的创新主体的角色转换论。一方面，贫困是一