

GZC 高校主题出版
2018 GAOXIAO ZHUTI CHUBAN

CCES当代中国经济研究系列

中国战胜农村贫困

从理论到实践

HOW DOES CHINA WIN
THE WAR AGAINST RURAL POVERTY?
FROM THEORY TO ITS EXPERIENCE

潘慧 章元 著

海外借



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

本书为教育部创新团队发展计划系列成果之一

国家社会科学基金重点项目：“西南民族地区农村精准脱贫的内生动力与长效机制研究”，项目编号：16AJL014

广西区主席科技资金项目：“广西健康养老养生产业发展融资创新研究”，合同编号：16449-03

中国战胜农村贫困

从理论到实践

HOW DOES CHINA WIN
THE WAR AGAINST RURAL POVERTY?
FROM THEORY TO ITS EXPERIENCE

潘慧 章元 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国战胜农村贫困:从理论到实践/潘慧,章元著. —北京:北京大学出版社,2017.12

(CCES 当代中国经济研究系列)

ISBN 978-7-301-29487-1

I. ①中… II. ①潘…②章… III. ①农村—扶贫—研究—中国
IV. ①F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 071711 号

- 书 名** 中国战胜农村贫困:从理论到实践
Zhongguo Zhansheng Nongcun Pinkun: Cong Lilun Dao Shijian
- 著作责任者** 潘 慧 章 元 著
- 策划编辑** 徐 冰
- 责任编辑** 闫格格 周 莹
- 标准书号** ISBN 978-7-301-29487-1
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn>
- 电子信箱** em@pup.cn QQ:552063295
- 新浪微博** @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书
- 电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
- 印 刷 者** 北京大学印刷厂
- 经 销 者** 新华书店
- 730 毫米×1020 毫米 16 开本 27.25 印张 438 千字
2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷
- 定 价** 75.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

序



中国已步入改革开放的第四十个年头,改革开放推动了中国经济持续快速增长,使得中国成为全球第二大经济体。同时,中国在减轻农村贫困方面成绩斐然。根据世界银行 2017-WDI 公布的最新数据,即使按照每人每天 1.9 美元的国际标准贫困线,中国的贫困发生率也从 1981 年的 88.32% 显著下降到 2013 年的 1.85%。由于中国的贫困问题主要是农村贫困,因此可以说,上述数据表明中国在减轻农村贫困方面交出了一份十分亮眼的答卷,这一贡献足以载入史册。

尽管中国在战胜农村贫困方面为全人类的反贫困事业做出了巨大贡献,但世界银行公布的数据显示,2013 年全球的贫困发生率(按照每人每天 1.9 美元的国际标准贫困线)依然高达 10.67%。2015 年,联合国提出“可持续发展目标”——到 2030 年在世界各地消除一切形式的贫困,这说明全人类的反贫困事业之路还很长。在世界各国致力于反贫困的今天,在中国取得巨大脱贫成就的背景下,在梳理世界各国反贫困理论与实践,尤其是在中国扶贫工作实践的基础上总结出中国减少农村贫困的经验与规律,无疑有利于推动世界各国的反贫困进程。因此,总结中国过去几十年为何能够取得减少农村贫困的重要经验,并提取中国经验中的普适性原则,向其他正致力于反贫困事

业的发展中国家宣传和推广，也是中国发展经济学界的一项重要而富有意义的使命。潘慧和章元两位教授所著、由北京大学出版社出版的《中国战胜农村贫困：从理论到实践》一书，正是该使命的成果之一。

紧紧围绕中国为何能够在缓解农村贫困方面取得伟大成就这一核心问题，这本专著首先对中国缓解农村贫困上的成就进行了国际比较，然后基于中国的农户数据从慢性贫困、暂时性贫困、贫困脆弱性等前沿角度展开实证研究，并用较大篇幅从工业化、市场化的角度论证了中国缓解农村贫困的理论机制。特别的，该专著还探讨了中国扶贫政策的演变历程，并分析了习近平总书记提出的精准扶贫思想的基础。另外，结合他们在贫困地区的大量实地调研，他们还在该专著中提供了众多调研报告，对精准扶贫政策的实施效果和存在的某些问题给出了生动的描述和解释，提供了来自实地调研一线的最新进展。最后，该专著还对中国未来继续战胜农村贫困进行了展望，从城市化的视角分析了未来减少农村贫困的主要方向在于城市化，认为解决中国农村贫困问题的主要途径不在农村而在城市。这些深入的研究及实地调研对于我们理解中国减少农村贫困的机制和确定未来的政策改进方向非常重要。

尽管中国已经在减少农村贫困方面取得了历史性成就，但是中国政府并没有就此止步不前，而是在不断地提高贫困线标准，同时不断地调整扶贫政策以提高扶贫投入的效果。特别值得一提的是，在习近平总书记的推动下，中国从2014年年初开启了全国范围的精准扶贫。2017年10月，习近平总书记在十九大报告中明确提出了“确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫”的目标。这无疑是中国社会经济发展中的又一重大实践，因此值得中国

经济学家们的积极跟踪和深入研究。虽然这本专著对中国当前正在实施的精准扶贫做了一些初步分析和调查研究,但是这显然还远远不够。在现实生活中,贫困形成的原因是多方面的,因而反贫困政策也是多元化的,各国解决贫困问题的路径和方法也不尽相同。因此,作为研究者,不仅要正视精准扶贫政策执行中的带有普遍性的现实问题,例如局部地区不能精准识别、某些政策缺乏长效机制、小额信贷扶贫使用期限过短、区域扶贫预算不平衡、第三方减贫成效评估存在的非公平和非公正性、部分评估指标的非客观性等诸多问题,更要继续深入研究导致这些问题出现的原因及其后果,然后才能基于科学的研究为政府优化和改进扶贫政策提出正确合理的政策建议。因此,我也很期待他们未来能够在这—领域取得更高水平的研究成果。

复旦大学经济学院 张军

目 录 =

绪论 1

| 第一篇 中国战胜农村贫困的伟大成就 |

第一章 中国战胜农村贫困的伟大成就 7

第一节 国定贫困线的确定及调整 7

第二节 1978 年以来中国战胜农村贫困的伟大成就 8

第三节 战胜农村贫困成就的国际比较 10

| 第二篇 中国农村贫困的成因与研究前沿 |

第二章 贫困研究的文献综述 15

第一节 中国农村贫困的影响因素 15

第二节 中国农村贫困率下降的原因 18

第三节 中国农村扶贫政策的效果 21

第三章 慢性贫困与暂时性贫困 28

第一节 动态视角的贫困：暂时性贫困与慢性贫困的度量 28

第二节 暂时性贫困与慢性贫困：一个新的分解方法 31

第三节 中国农村慢性贫困和暂时性贫困的影响因素分析 38

第四章 贫困脆弱性：一个前瞻性的视角 58

第一节 文献综述 58

第二节 如何更准确地预测贫困脆弱性 66

第三节 贫困脆弱性的决定因素分析 77

| 第三篇 连接要素与市场：中国战胜农村贫困的动力 |

第五章 工业化对农村贫困的渗透效应 95

第一节 工业化与农村贫困水平下降 95

第二节 工业化对农户的渗透效应——实证检验 99

第六章 劳动力转移与农业生产的规模经营 106

第一节 文献综述与理论假说 106

第二节 实证检验 108

第七章 市场化与经济增长成果的分享：中国和印度尼西亚的比较研究

115

第一节 文献综述 115

第二节 市场化对农户的渗透效应 117

第三节 实证检验 119

| 第四篇 从开发式扶贫走向精准扶贫 |

第八章	1949年以来的农村扶贫政策	135
第一节	农村扶贫资金的投入渠道	135
第二节	中国农村扶贫政策的三个发展阶段	145
第九章	21世纪农村贫困的新特征与新背景	150
第一节	21世纪中国农村贫困分布的变化趋势	150
第二节	21世纪中国农村贫困人口的新特征	153
第三节	贫困户进一步转移劳动力的潜力测算	154
第十章	21世纪的农村精准扶贫政策	157
第一节	21世纪扶贫政策的转变与精准扶贫的提出	157
第二节	实施精准扶贫政策的实证基础	167
第十一章	信贷约束与金融扶贫	175
第一节	农村信贷市场调查报告	175
第二节	信贷约束对农户规模经营的影响	186
第三节	农户资产收益增长模式研究：以广西为例	194
第四节	金融扶贫的田东经验	222
第十二章	农村合作社与规模经营	234
第一节	农村合作社的历史实践及其在减贫中的作用	234
第二节	新型农村合作社的增收效果检验	238
第三节	新型农村合作社减贫的成功案例研究	241

第十三章 其他精准扶贫政策 251

第一节 教育扶贫 251

第二节 移民搬迁 253

第三节 编制社会保障体系 268

| 第五篇 中国战胜农村贫困的最后一役：城市化 |

第十四章 剩余劳动力转移、粮食安全与城市化 275

第一节 剩余劳动力转移与粮食安全 275

第二节 刘易斯转折点是否到来 294

第三节 保证粮食安全前提下的农村劳动力转移边界 303

| 第六篇 中国战胜农村贫困的展望与经验总结 |

第十五章 城市化、歧视与农民工市民化 321

第一节 户籍歧视及地域歧视 321

第二节 二元劳动力市场上的户籍歧视与地域歧视 340

第三节 农民工歧视与就业机会 352

第四节 生产技术与民工歧视的变动趋势 367

第十六章 摆脱城市化的低水平均衡 382

第一节 问题的提出与文献综述 382

第二节 一个关于社会互动与同群效应的模型 384

第三节 实证检验与结论 386

第四节 同群效应与公共政策：为什么需要制度的“大推动” 399

第十七章 中国战胜农村贫困的经验与教训 408

第一节 中国战胜农村贫困的经验和教训 408

第二节 精准扶贫调研报告 414

第三节 2020 年后的农村扶贫政策设想 420

后记 423

绪 论

一、本专著试图回答的核心问题

本专著想要基于中国扶贫的伟大成就和扶贫实践回答一个重大问题：为什么中国能够在战胜贫困，特别是战胜农村贫困方面取得举世瞩目的成就？换言之，我们想要总结中国降低农村贫困的普适经验，并同时反思中国在反贫困实践中的教训。为了回答这一问题，我们又可以进一步提出如下七大问题：经济增长是不是中国战胜贫困的最根本动力？中国的增长模式是不是益贫的？中国的扶贫政策是否具有长效机制？政府在反贫困实践中的功能和应该扮演的角色是什么？当前全国范围内实施的精准扶贫政策的效果如何？中国有哪些战胜贫困的普适经验可供其他发展中国家借鉴？中国未来战胜相对贫困还需要做什么？

二、本专著的核心观点

20世纪中国战胜农村贫困的伟大成就，主要是依靠工业化、城市化和全球化推动的经济增长，并在经济增长的过程中吸纳大量农村剩余劳动力实现的。中国的经济增长，特别是劳动力密集型产业的发展壮大是战胜农村贫困的主要动力。我们总结认为，中国战胜农村贫困的经验可以概括为如下五点：第一，工业化、城市化和全球化所推动的经济增长，为只拥有低技能的农村剩余劳动力提供了大量的就业机会，是中国战胜农村贫困的核心动力；第二，为贫困人口或者欠发达地区提供道路、灌溉设施、电力、通信等基础设施，帮助穷人连接要素与市场并打破贫困陷阱是政府在反贫困之战中最应该发挥作用的领域；第三，在为贫困人口提供硬件基础设施的同时，还应该为他们提供基础教育和医疗保健体系，以使他们的人力资本提高到一

定水平,并足以胜任工业化和全球化所提供的就业机会;第四,依靠发展农业减少贫困,对于中国这样人均耕地资源狭窄的人口大国来说,这并不是一条可行之路,其农业发展的主要作用在于为城市化提供口粮;第五,建立一个全覆盖的社会保障体系对于战胜贫困必不可少。

进入 21 世纪之后,中国剩余的农村贫困人口分布变得更加稀疏,而且大多具有“老弱病残”的特征,因此,习近平总书记首创性地提出了精准扶贫的思想,并强有力地推动了全国范围的精准扶贫。我们调研后发现,当前实施的精准扶贫政策有助于打破地理陷阱,政府的强力介入,例如提供基础设施、教育或者技能培训、整体搬迁、信贷资金加生产和销售服务等,都有助于贫困农户从低水平均衡陷阱中跨入福利水平更高的均衡状态。调研后我们发现,当前地方政府实施的不同精准扶贫政策有很多成功的地方,也不乏失败的案例,我们认为失败的主要原因有两个:一是没有处理好政府与市场之间的关系。政府和市场在反贫困中要各自发挥各自的特长,相互配合。二是政府对反贫困政策的设计方面没有注重机制设计。设计反贫困政策时需要克服信息不对称导致的(逆向选择和道德风险)贫困户识别不精准、扶贫过程中产生“奖懒罚勤”问题,以及防止政府的扶贫资金带来地方官员的寻租行为。因此,我们认为一个能够为低端劳动力提供众多就业机会的良好经济增长环境,加上一个设计科学的反贫困政策,是任何一个国家战胜贫困的普适原则。

虽然中国在战胜农村贫困方面取得了巨大的成就,但是并不意味着中国所有的扶贫政策在制定和实施中都没有缺憾,因此我们总结出如下四条具有共性的教训:第一,在宏观层面,扶贫战略和扶贫政策需要和社会经济及区域经济发展统筹安排,以避免出台零碎化的扶贫政策;第二,在中观层面,扶贫任务目标的制定要尽可能地科学和切合实际,不能搞大跃进,不能忽略地方官员的积极性;第三,在微观层面,要尽可能地避免实施“输血式”扶贫政策,政策的制定和执行标准要简单明晰;第四,城市化要更具有包容性。

三、本专著的章节安排

本专著共包括六篇:

第一篇主要介绍中国在战胜农村贫困方面取得的历史成就。

第二篇从贫困的成因和研究前沿出发,综述了现有研究的结果,并从慢性贫困、

暂时性贫困、贫困脆弱性等角度展开研究,考察了中国农户的慢性贫困、暂时性贫困、贫困脆弱性的水平、变化趋势和影响因素等,对于我们从动态的角度理解贫困的成因和制定更加科学的反贫困政策有重要的启示。

第三篇则重点从工业化、城市化、市场化等角度出发,揭示经济增长对贫困农户产生渗透效应的机制,解释中国战胜农村贫困的根本动力。

第四篇首先分析了中国农村扶贫政策由开发式扶贫向精准扶贫转变的基础,然后重点针对当前实施的各种精准扶贫政策的效果展开研究,特别的,这一篇中有我们基于西南和西北地区实地考察和访谈而产生的调研报告,这些报告分析了实践中存在的问题,并总结了经验教训。

第五篇则对中国未来继续战胜农村贫困和相对贫困进行了展望,认为城市化是中国战胜农村贫困和相对贫困的根本途径。

第六篇分析了城市化进程中的农民工歧视和城市化低水平均衡问题,并最终总结了中国战胜农村贫困的经验和教训,提出了2020年以后中国扶贫政策的设想。

第一篇

中国战胜农村贫困的伟大成就

