

反贫困对策丛书

地区经济增长 和减缓贫困

■ 刘文璞 吴国宝



山西经济出版社

中国农村经济

地区经济增长 和减缓贫困

王德文 著

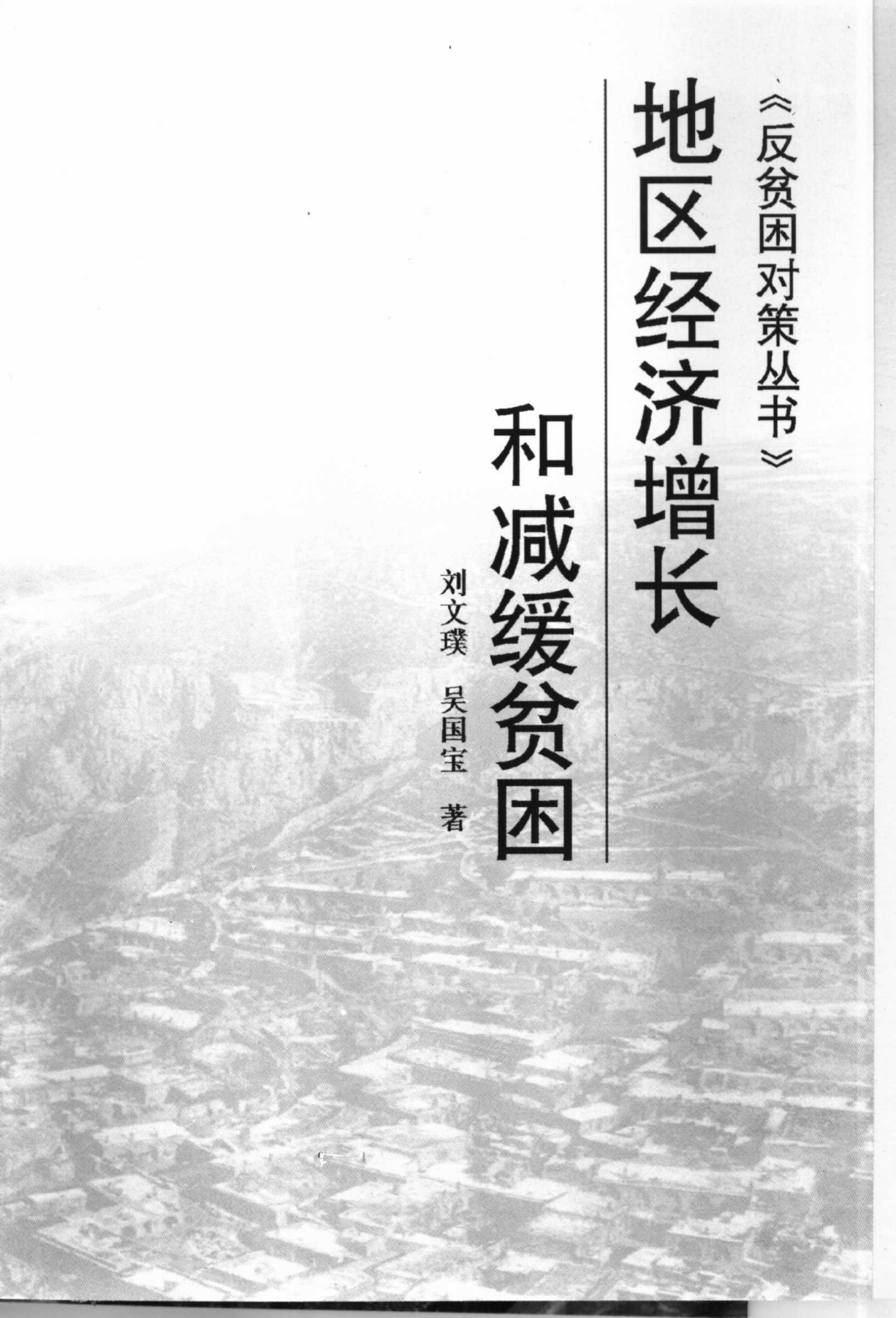


《反贫困对策丛书》

地区经济增长

和减缓贫困

刘文璞 吴国宝 著



书 名：地区经济增长和减缓贫困

作 者：刘文璞 吴国宝

出版者：山西经济出版社（太原市并州北路 69 号·

邮码：030001·电话：4044102）

发行者：新华书店北京发行所

印刷者：山西人民印刷厂

开 本：850×1168 1/32

印 张：7.5

字 数：169 千字

印 数：0001—2000 册

版 次：1997 年 5 月第 1 版 1997 年 5 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 7—80636—035—2/F·036

定 价：13.80 元

社 长：张凤山 **总编辑：**李国维

目 录

第一章 引论	(1)
1.1 研究背景和对象.....	(1)
1.2 研究方法和资料.....	(4)
第二章 贫困测量和样本农村地区的贫困	(7)
2.1 贫困定义和贫困线的选择.....	(7)
2.2 贫困测量	(21)
2.3 中国现行农村贫困测量方法述评	(25)
2.4 样本农村地区的贫困	(28)
第三章 中国地区经济增长和贫困的历史回顾	(35)
3.1 战前	(35)
3.2 土地改革和合作社时期(50年代前半期)	(39)
3.3 农村人民公社时期(1958年~1978年).....	(53)
3.4 农村改革前期(1978年~1985年)的贫困变化.....	(66)
第四章 样本地区经济增长和收入、贫困的变化	(72)
4.1 地区经济增长与农民收入	(72)
4.2 样本地区的贫困变化	(77)

4.3	样本地区农户的收入不平等程度变化	(81)
4.4	小结	(83)
第五章	经济增长方式和减缓贫困	(85)
5.1	产业选择对减缓贫困的影响	(85)
5.2	经济组织形式选择对减缓贫困的影响	(91)
第六章	贫困农户的特征	(129)
6.1	谁是穷人	(129)
6.2	资源、市场和效率	(134)
6.3	农户的生活质量	(144)
6.4	社会关系	(151)
第七章	地方政府行为和减缓贫困	(157)
7.1	地方政府在贫困地区经济发展和减缓贫困 中的作用	(157)
7.2	地方财政状况	(161)
7.3	地方政府行为在经济增长、增加预算收入 和减缓贫困目标上的矛盾	(167)
第八章	宏观经济政策和扶贫政策	(173)
8.1	区域发展政策	(173)
8.2	价格变动的影响	(178)
8.3	收入转移和社会福利政策	(182)
8.4	地区优先的扶贫政策	(186)
8.5	扶贫资源传递系统	(190)

第九章 政策和发展建议	(197)
9.1 劳动密集技术为主的技术政策.....	(197)
9.2 实行农业优先的产业政策.....	(200)
9.3 加强个体和私营企业的发展.....	(208)
9.4 贫困人口瞄准的扶贫政策.....	(214)
9.5 财政和脱贫相对分离.....	(217)
9.6 基础设施和公共服务设施发展优先的国家 支持政策.....	(219)
9.7 对条件制约型贫困和能力制约型贫困区别 对待.....	(221)
9.8 培训和人力资源开发.....	(223)
参考文献	(227)

第一章

引论

本章主要介绍“地区经济增长和减缓贫困”课题研究的背景
和对象、研究方法和资料以及本书的结构。

1.1 研究背景和对象

实现经济增长、减缓并最终消除贫困，是几乎所有发展中国家在赢得独立以后，共同面临的两个相关而有时又相互冲突的艰巨任务。Kuznets 等人所做的实证研究表明：发展中国家在追求经济增长的过程中，会相应地出现居民收入差距扩大和贫困状况加剧的问题，只有当经济发展到一定高的阶段，收入不平等和贫困状况才能有所改善，经济增长与收入不平等的关系在时间上呈倒 U 型分布 (Kuznets, 1963; Adelman 和 Morris, 1973; Chenery 等, 1974)。对 Kuznets 等人的这一理论，一些学者提出了不同的看法。Maitra 根据马克思的理论，认为在经济增长的最初阶段，对劳动力需求的上升与资本的增长是一致的，而且需求大于供给，这会导致对劳动力的过度需求和工资的不断上涨，从而促使资本家用资本代替劳动力，资本的有机构成开始上升，由此对劳动力的需求逐步下降，工人阶级失业，进而出现无产阶级的相对和绝对贫困化 (Maitra, 1988)。大多数新古典学派经济学家 (Roberti,

1974; Hayami 和 Kikuchi, 1981; Prahlddchar, 1983; Hayami 和 Ruttan, 1985; Tisdell, 1993) 则支持收入分配会随着经济增长而变得越来越公平的观点。而且韩国、新加坡、马来西亚以及台湾、香港地区的发展经验也支持着这种观点。事实上, 在经济增长与收入不平等及贫困之间存在何种关系形式, 并不仅仅受自然的经济增长过程的影响, 它还要受到一定的社会制度和政策的作用。正如 Todaro 所指出的, “贫困和收入分配的严重不公问题并不是自然经济增长过程的必然结果。如果增加的国民收入可以在人们中广泛地分配的话, 那么它或多或少要依赖于经济增长的特点和政治以及制度的安排 (Todaro, 1981)”。

在中国, 1978 年以来开始的经济改革推动了农村经济的巨大增长。^① 不过这种增长对减缓贫困的影响存在着时间和空间上的差异。在改革前期, 农村经济的迅速增长导致农户收入与消费水准的显著改善, 几乎所有地区的农民 (包括穷人和富人) 都从改革所引致的经济增长中受益 (世界银行, 1992)。从 1978 年到 1985 年, 全国农民人均纯收入年平均增加 27 元, 年平均真实增长率达到 11.7%, 农村贫困发生率从 1978 年的 30.7% 下降到 1985 年的 15.1% (国家统计局, 1992)。^② 遗憾的是这种增长与减贫良好结合的态势在 80 年代中期以后就未能继续下去。虽然农村经济仍保持较高的增长速度, 但农村贫困状况并没有显著地改善, 在部分地区依然很严重。根据世界银行的估计, 1985 年到 1990 年中国农村的贫困状况几乎没有发生改变 (世界银行, 1992)。中国国家统

① 据国家统计局 1978 年~1991 年统计资料计算, 1978 年~1990 年农民人均纯收入的年平均真实增长率为 7.5%。

② 世界银行 1992 年的估计结果分别为 33% 和 11%。

计局的数据显示,在这期间全国农村贫困人口从 1.25 亿人下降到 8 500 万人。尽管每年减少了 800 万人,但比从 1978 年到 1985 年每年减少近 1 800 万人的速率也要小得多。

正是在这种经济增长与贫困(包括收入分配不平等)状况变化不协调的情况下,中国政府自 1986 年开始出台了一系列缓解贫困的政策和措施。其反贫困的基本战略是:扶持贫困人口集中区域的经济开发,促进贫困地区经济的增长,以实现减缓贫困的目标(国务院贫困地区经济开发领导小组办公室,1989)。这一反贫困战略的特点是把区域经济开发和扶贫直接结合起来。它的形成主要基于三个方面因素的考虑:^①第一,中国政府以前实施的以救济为主要形式的扶贫战略,不仅不能改善穷人的就业条件和增加新的就业机会,反而会减弱穷人自我发展的动力,导致扶贫资金的低效使用。实践证明,救济性扶贫只能治标,而不能治本。第二,中国的农村贫困人口在区域上分布非常集中,在一定意义上说,发展贫困人口聚居地区的经济,也就可以达到减缓贫困的目的。第三,中国城市和经济发达地区不能为全部农村贫困人口提供有效的就业机会,因此无法选择多数西方国家采用的城市化战略。

我们这项研究希望回答的问题是:第一,中国政府出台的反贫困政策对所扶持的贫困地区的经济增长是否产生了有效的影响?第二,真正的穷人是否从贫困地区实现的经济增长中受益?第三,经济增长方式对穷人从地区经济增长中受益有无影响?第四,贫困农户自身的特点对他们从地区经济增长中受益有何影响?第

^① 这些思想在中国政府有关扶贫的文件和其他政策中都有明确的阐述,如国务院贫困地区经济开发领导小组办公室,《贫困地区经济开发概要》等。

五，地方政府的行为对地区经济增长方式选择和减缓贫困有何影响？第六，国家的经济发展政策和扶贫政策对贫困地区经济增长和减缓贫困的作用。

1.2 研究方法和资料

本研究使用实证研究的方法，分析中国政府的反贫困战略对贫困地区经济增长和减缓贫困的影响。

对中国收入不平等与贫困的研究，如一些学者所指出的，由于缺乏有关生活水平的详尽的官方数据，存在着不少困难（世界银行，1992；Khan，1993）。一些学者曾经尝试进行单独的调查以弥补官方数据的不足。不过，这种独立的调查也存在不少问题。譬如，许多这类调查的资料主要是来源于受访者的回忆，这样取得的资料就难免不完全和不准确，当受访者不识字时，可能更是如此。考虑到官方资料和单独调查所存在的问题，在我们的研究中，我们将二者合一使用。

我们首先根据收入水平、自然条件、人口特征，从全国贫困县中抽取七个县作为样本调查县。它们是：云南省澜沧县、广西壮族自治区都安县、湖南省芷江县、江西省万载县、河北省易县、陕西省商州市和甘肃省通渭县。样本县分布在国家划定的6个大的贫困区域中的4个大区内，在西藏高寒山区贫困区和内蒙古干旱地区没有样本点分布。7个样本县中有3个少数民族聚居县，样本县中少数民族聚居县所占比重高于全国平均水平。样本县在农民人均收入、人均拥有耕地和文盲率3个指标方面与全国贫困县平均值最多只偏离14%，这充分表明所选样本县对全国贫困县在收入水平、资源禀赋和人口素质方面都具有较高的代表性（见表

1)。当然，我们也很清楚，仅仅使用 7 个样本贫困县的资料，无论其代表性多高，总是无法完全准确地把握全国贫困地区经济增长和贫困变化的各个层面上的问题的。因此，我们在利用样本资料进行分析和作任何结论时，一方面记住样本小可能引起的对全国状况估计的误差；另一方面，也尽量同时使用全国的统计资料和其他有关研究的数据，与样本县的调查资料进行比较和校正。

表 1 样本县对全国贫困县的代表性

项目	样本县	全国贫困 县平均	样本县/全国 平均 (%)
1. 地区分布 (县)			
(1) 东西部接壤地带	3	135	2.2
(2) 喀斯特地区	2	110	1.9
(3) 内蒙古干旱地区	0	10	0.0
(4) 东部丘陵山区	1	95	1.0
(5) 黄土高原	1	81	1.2
(6) 西藏高寒山区	0	77	0.0
小计	7	431	1.4
2. 人均耕地 (公顷)	0.13	0.12	108.3
3. 文盲率 (%)	33.46	29.43	113.7
4. 少数民族县 (个)	3	不详	不详
5. 人均纯收入 (元)	346.54	321.00	107.90

注：(1) 样本县和全国贫困县的数据都是 1989 年的。

(2) 全国贫困县的资料取自于《中国贫困地区经济开发概要》，样本县的数据系各调查县提供的。

在样本县内，我们选用国家统计局农村收支长期固定观察的样本住户作为我们的样本农户，在 7 个县内共选取了 500 个样本农户。由于统计局的样本是根据收入水平和人口规模分层抽取的，且有关住户的原始资料系由调查户独自登记并经村辅助调查员定期检查。因此，其资料的可靠性与准确度都比较高。不过，这套资料也有其缺点。第一，其样本农户的选择或多或少要考虑到所选择农户的识字情况，以使样本农户中至少有一个成员能记录家庭的日常开支，这必然会把一部分家庭成员全部不识字的贫困户排除在样本之外，从而低估贫困发生率；第二，国家统计局的调查设计，主要是为了计算和分析全国农民的生产、消费和收入，而没有包括许多对贫困研究非常重要的指标，如土地质量、生活质量、社会关系等。我们的调查一方面使用统计局的住户定点调查数据作为主要参考资料以保证资料的准确性；另一方面通过增设的调查表和问卷，增加了一些必要的指标和问题，对所选住户进行逐户访问，以保证资料的全面性和可比性。

全书的结构安排如下：第二章比较系统地介绍贫困测量的理论和方法，并用所介绍的方法估计样本贫困地区 1992 年的贫困状况。第三章简要回顾和评述自本世纪 20 年代以来中国地区经济增长和贫困的变化。第四章主要利用样本地区的资料，描述和分析 1985 年国家开始实施大规模扶贫计划以来贫困地区经济增长和贫困的变化。接下来的四章，分别分析经济增长方式、贫困农户的特征、地方政府的行为和国家的发展政策与扶贫政策，对贫困地区经济增长和减缓贫困的影响。最后一章利用前面各章研究所发现的问题和结论，提出实现地区经济增长和减缓贫困的政策和发展建议。

第二章

贫困测量和样本农村地区的贫困

贫困测量是制定反贫困政策和进行贫困理论研究的基础工作。从 20 世纪初开始,国际上众多政策研究专家和学者对与贫困测量有关的各种问题进行了不懈的探讨和研究,产生了大量的有关贫困测量的文献,并形成了多种研究体系。与国外相比,中国对贫困测量的研究起步较晚,与国外可比的研究从 80 年代中期才开始。本章先介绍国际上对贫困定义和贫困线确定的一些主要观点和方法,简要评述国外贫困测量的指标和方法。然后评述中国测量农村贫困的方法,最后使用经改进的方法和指标测量样本农村地区的贫困。

2.1 贫困定义和贫困线的选择

(一) 贫困的界定

迄今为止,国际上对贫困的界定和研究主要存在两种基本思路,即:绝对贫困和相对贫困,又称绝对剥夺和相对剥夺。绝对贫困通常是从居民的基本需要方面界定的,它表现为个人或家庭所能支配的收入不能维持人的基本生存所需的福利或消费的状况。因此,这种定义方法也叫做贫困研究的生理生存方法、营养方法,在更广泛的意义上常被称为贫困研究的行为主义方法或食

品份额方法。

从人的基本需要方面界定贫困是最早而且现在仍是应用最广泛的一种定义和研究贫困的方法。这种方法最早由英国的朗特利 (Rowntree) 在 1899 年研究英国约克郡的贫困时首先采用, 他把贫困定义为家庭的可支配收入不能支付家庭人口基本生存所需的食品、衣着、住房和燃料的最低费用。他所采用的方法是: 首先确定满足基本生存需要的可供选择的食品清单, 并根据最小必需营养和最小成本标准确定最小食品费用, 然后在这个基础上再加上生存所必需的衣着、住房和燃料费用。1965 年美国社会安全局的经济学家欧珊斯基 (Orshansky) 在朗特利研究的基础上加以完善, 建立了美国的贫困线。欧珊斯基的方法是: 首先按照与朗特利类似的方法确定最低食品费用, 并确定划分穷人与非穷人的恩格尔系数 (食品支出占家庭全部生活费支出的比例), 然后用最低食品费用除以贫困家庭的恩格尔系数。从人的基本需要定义贫困这种方法, 一直到现在仍有不少学者采用。一些主要国际组织如世界银行、国际劳工组织等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基本需要方法。世界上有许多国家曾经或现在仍然使用这种方法制定国家的贫困线, 如发达国家中的英国、美国、澳大利亚等, 发展中国家如亚洲的印度和马来西亚、拉美的墨西哥、巴西等国基本上也按照基本需要方法定义其贫困线。从使用范围来看, 欧珊斯基的方法在国际上得到更广泛地采用。在 60 年代~70 年代有一些贫困政策专家直接使用恩格尔系数或食品收入比率定义贫困线, 如罗斯在加拿大贫困研究中将收入的 70% 以上用于食品、衣着和住房的家庭定义为贫困家庭。

根据人的基本需要定义贫困存在的主要问题是: 第一, 以最

低食品费用作为建立贫困线的基础，要求穷人具有很高的家庭管理技能，而穷人往往缺少这种技能；第二，按照最低费用选择的食品清单，虽然能保证人正常生存所需的营养，但长期食用通常是非常单调乏味的；第三，正常生存所需的最少非食品需要通常也很难确定，而且在实际操作中也不易平衡地区间的差异；第四，按食品收入比率定义贫困线有时是非常武断的，因为相同的食品收入比率并不一定反映相同的资源禀赋（或收入）而只是类似的饮食偏好。

相对贫困或相对剥夺主要表征的是不平等现象，因此相对贫困通常是 will 收入最低的 10% 或 20% 的家庭的收入与其他家庭的收入进行比较，并采取一定的方法进行衡量。根据相对贫困定义确定的贫困线通常是使用一个国家在一定时期内全部居民平均收入的一定百分比（如 40%、50% 等）来计算的。根据这种方法确定的贫困线经常受到理论界和政府的批评。按这种平均收入的一定百分比确定的贫困线存在的主要问题是：第一，它将使贫困长期甚至永久存在，因为除非采取平均主义的分配政策，一个社会将很难消除贫困，这将在某种程度上挫伤人们与贫困进行斗争的信心；第二，对政府而言，除了分配政策以外，使用这种贫困线也很难反映其他措施在减缓贫困方面所作的努力；第三，对于收入水平普遍较低的发展中国家来说，由于从整体上说穷人占大多数，采用这种贫困线会导致将相当一部分穷人排除在受援对象之外的问题。

迄今为止，对相对贫困主要存在三种定义方法。第一种主要是社会学家采用的相对剥夺定义，润思漫（Ranciman）认为个人通常将他（或她）自己与其周围的可比的人进行比较，当 he 或她感到自己的生活不如大多数人时，往往产生被剥夺的感觉，从而

认为自己是穷人。这种定义是建立在个人的感觉而不是客观条件的基础上。第二种是从政策的角度定义相对贫困。它主张贫困应该看社会的大多数成员认为可支配收入低于多少应视为贫困，它通常表现为政府和执政党根据其政治需要和预算可能性确定的贫困线。这一点在 1969 年美国总统收入保障委员会的一份报告中表现得非常突出，“如果社会认为人们不应挨饿或露宿，它将把贫困定义为缺乏维持生存最少的食品和住房；如果社会感到有责任为所有的人提供生存之外的更多福利如较好的医疗服务，它就应把防止和治疗疾病所需的资源列入必需品的清单内”。显然完全根据政府的政治需要和经济可能来定义贫困并不能客观反映真实存在的贫困程度。而且在议会政治中这样确定的贫困线也很难避免某些利益集团对贫困线制定施加人为的影响。第三种方法仅仅将贫困视为一种价值判断，如欧珊斯基说：“贫困，如同漂亮，各人眼中看到的是不一样的”，霍布斯帮（Hobsbawn）则认为贫困总是根据一定社会的准则定义的。作为价值判断的贫困定义同样忽视贫困存在的客观性。

（二）选择贫困线主要需考虑的因素

1. 指标选择

在选择贫困线时首先需要考虑的一个因素是使用什么指标作为贫困测量的基础。在反贫困政策制定和贫困研究中常用来划分贫困线的指标主要有：可支配收入、消费支出、福利（或效用）、热量、完全收入和社会发展指数等。

从贫困测量的初衷来看，福利是最适合的指标，但是在实际操作过程中，个人的福利很难计算。因此尽管有不少人尝试用福利或效用指标建立贫困线，但迄今为止尚没有一个国家采纳这样的贫困线。