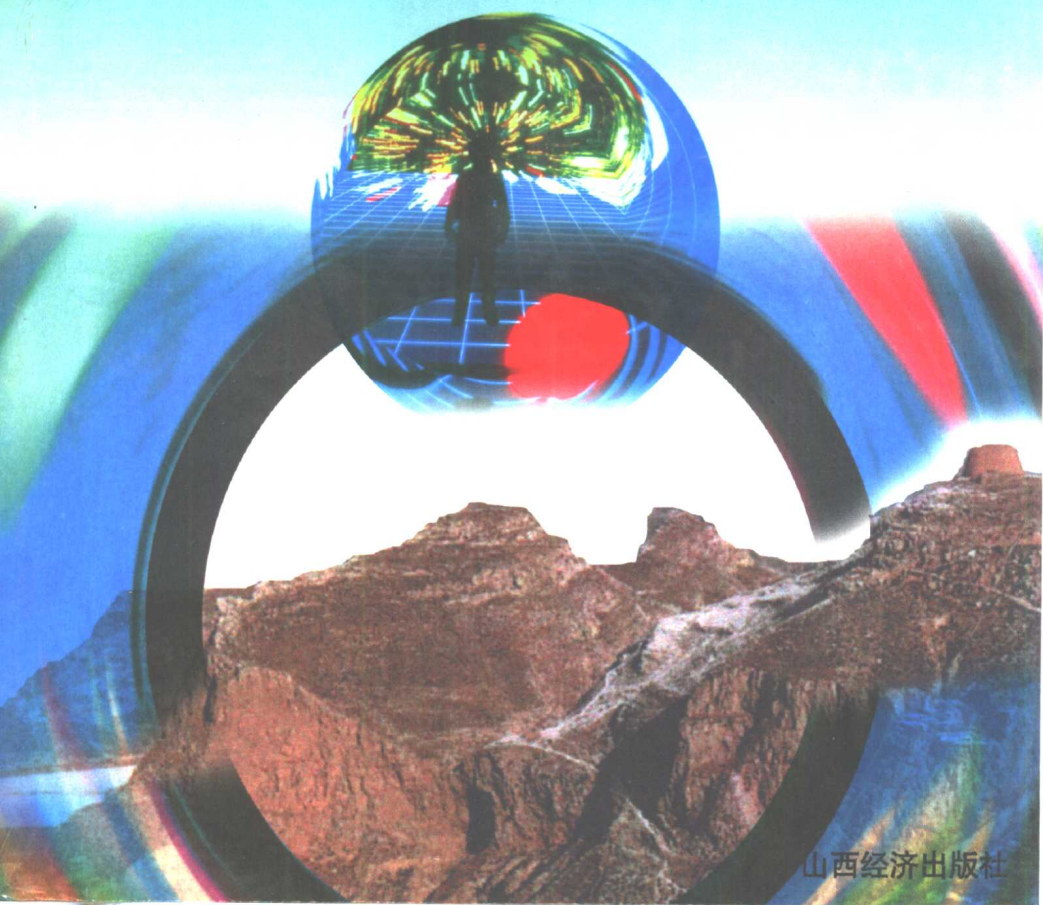


反贫困对策丛书

资源流动 与缓贫

张保民 任常青 朴之水等



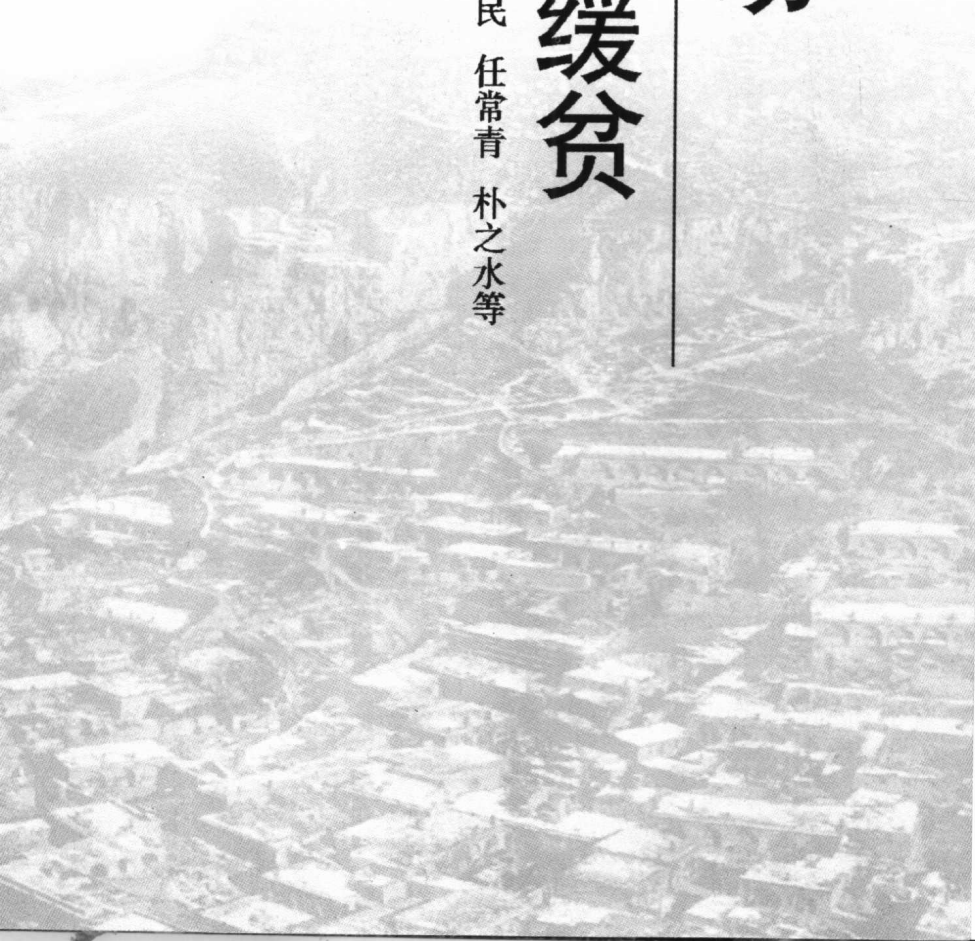
山西经济出版社

《反贫困对策丛书》

资源流动

与缓贫

张保民 任常青 朴之水等



书 名：资源流动与缓贫

作 者：张保民 任常青 朴之水等

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：10.375

字 数：238 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—038—7/F·039

定 价：18.80 元

社 长：张凤山 总编辑：李国维

目 录

第一部分 理论与政策

第一章 农村的贫困与政策回顾	(3)
1.1 贫困问题的提出与农村发展的曲折历程	(3)
1.2 农村贫困与政策分析	(9)
1.3 农村贫困与缓贫	(18)
1.4 从缓贫走向脱贫的政策建议	(23)
第二章 贫困的成因与类型	(31)
2.1 区域性贫困的类型分析	(31)
2.2 农户贫困分类与对策	(38)
2.3 农户缓贫对策分析	(40)
2.4 贫困成因的反思	(43)
第三章 贫困与社会主义不相容	(51)
3.1 历史的回顾	(51)
3.2 正确理解先富起来	(54)
3.3 高举共同富裕的旗帜	(57)

3.4	梯度发展理论不可取·····	(59)
第四章	贫困地区的资源流动、市场与经济发展·····	(64)
4.1	贫困地区的资产与投资·····	(66)
4.2	资产利用的效率·····	(82)
4.3	建立和完善农村的安全保障机制·····	(87)
第五章	扶贫政策与资源配置·····	(89)
5.1	初期的以解决温饱为宗旨的扶贫政策·····	(90)
5.2	扶贫政策的调整:由扶贫救济转向扶贫开发·····	(97)
5.3	扶贫政策与贫困地区的经济发展·····	(106)
第六章	扶贫资金的使用:政策与目标差异·····	(110)
6.1	扶贫资金管理系统及其运转效率·····	(113)
6.2	目标差异:社会稳定与经济发展·····	(117)
6.3	目标差异:农业银行与扶贫办的摩擦·····	(126)
6.4	改革管理体制,克服发展“瓶颈”·····	(131)
6.5	总结和结论·····	(132)
第七章	扶贫对策战略选择·····	(135)
7.1	加大扶贫投入:每年 300 亿元·····	(136)
7.2	关键在于提高扶贫效益·····	(140)
7.3	改革扶贫管理体制,强化监督机制·····	(148)
第八章	贫困地区的市场经济发展·····	(154)
8.1	摆脱计划与小农经济的束缚·····	(154)

8.2	重新认识农业的基础地位和市场潜力	(160)
8.3	农村市场经济建设的必要条件	(163)
8.4	贫困地区的特殊困难	(168)
8.5	贫困地区需要外力帮助	(171)

第二部分 专题研究

第九章	扶贫到户:小额信贷的理论与实践	(179)
------------	------------------------------	--------------

9.1	乡村银行信贷扶贫的产生与发展	(180)
9.2	乡村银行的理论与实践	(183)
9.3	GB 模式对我们的启示	(190)
9.4	仿 GB 模式在中国的实验	(195)

第十章	中国农业剩余劳动力及其转移	(202)
------------	----------------------------	--------------

10.1	中国农业剩余劳动力估计及产生原因	(202)
10.2	农业剩余劳动力转移理论	(209)
10.3	中国双重二元经济结构和农业剩余劳动力 的转移	(212)
10.4	中国贫困地区农业劳动力剩余及转移	(218)

第十一章	中国粮食政策改革:平等、稳定与效率 的含义	(223)
-------------	--	--------------

11.1	公平	(226)
11.2	稳定	(233)
11.3	效率	(240)
11.4	结论	(248)

第十二章	教育:对贫困地区一种经济学的思考	(252)
12.1	教育对经济的贡献.....	(252)
12.2	今日贫困地区的教育.....	(254)
12.3	如何提高教育收益.....	(259)
第十三章	黄土高原的持续农业发展.....	(261)
13.1	简介.....	(261)
13.2	理论模型.....	(264)
13.3	陕北的经验.....	(267)
第十四章	中国农村政策和森林退化.....	(282)
14.1	中国开发森林趋势.....	(283)
14.2	林业政策和森林退化.....	(289)
14.3	森林管理.....	(298)
14.4	改革前的农业政策.....	(304)
14.5	农业政策改革与环境保护的矛盾.....	(306)
14.6	河口县案例分析.....	(307)
第十五章	自给自足和风险状态下的 农户生产决策模型.....	(316)
15.1	模型.....	(317)
15.2	数据与估计.....	(319)
15.3	结果与含义.....	(321)
15.4	结论.....	(325)
	后记.....	(327)

理
论
与
政
策

第
一
部
分

第一章

农村的贫困与政策回顾

1.1 贫困问题的提出与农村发展的曲折历程

(一) 贫困与社会稳定

中国历史上历次社会大变迁几乎都直接或间接地与农村贫困有关。千百年来,贫困就像幽灵一般,时而隐于沉寂,时而显于骤变。在历史上有文字记载的 20 多个朝代中,曾爆发过上百次农民起义。而具有讽刺意味的是,每个朝代建立之初大多有“均贫富、分田地”之类的“德政”。几乎可以说,在中国历史上一系列轰轰烈烈的社会大动荡的背后,都隐藏着更为深刻的经济原因——即为摆脱难以为继的贫困生活,中国农民一次又一次挺起自己的脊梁,向高度集中的土地制度和不合理的收益分配方式宣战。

“百姓愁苦,同心而患秦。”公元前 207 年 7 月,陈胜、吴广领导的第一次农民起义轰然爆发了。

“吾疾贫富不均。”北宋建立后才 33 年,濒于饥饿破产境地的农民在四川爆发了大规模的农民起义——王小波、李顺起义,为反对土地高度集中的封建制度,中国农民第一次把“均贫富”三个大字明确地写在自己的战旗上。

明末崇祯即位前,陕西连年灾荒,“野无青草,十室九空”,人

民无法生活。“均田免粮”“平买平卖”已是众望所归，于是一场始发于汉中，由李自成领导的、历史上最蔚为壮观的农民大起义爆发了。

.....

然而，不幸的是，为摆脱贫困、争取生存权利的广大贫苦农民以鲜血和生命为代价换来的却是封建秩序的恢复。随着新的政权的建立与巩固，农民的强烈呼声一次又一次被淡化了，贫困依然笼罩着中国广大农村。自然，国家也就不可避免地陷入一次又一次动乱的恶性循环之中。历史一再告诫人们，忽视农村的贫困，将危及国家的长治久安。

以毛泽东为首的中国共产党，顺应历史的潮流，以反映农民切身利益的土地制度变革为先导，首先紧紧抓住了农民这支革命生力军。“打土豪，分田地”，这富有感召力和战斗性的六个大字把千百年来农民对土地的渴望真正地表达出来，农民的社会公平意识被唤醒了，农民对人身自由的企盼似乎在不太遥远的将来就会实现。中国共产党正是依靠怀着这种朴素理想的一支革命力量，从广大农村吹响了向城市进军的号角，从而迎来了1949年中华人民共和国的诞生和50年代前半期中国农村经济发展的巨大成功。

多少年来，贫穷而勤劳的农民似乎实现了他们的梦想，农民们终于拥有了一块属于自己并赖以生存的土地。生产关系的变革解放了生产力，农民生产的积极性和能动性出现了空前的高涨，苦心经营与辛勤劳作带来了可观的收益。同样，农业增长为国家做出的巨大贡献也是显而易见的。这些增长表明了农民对新经济机会的反应：尊重农民，通过普遍增加生产而追求个人财富；尊重农民对生产方式的自愿选择，只要国家沿着这个方向走下去，向贫困告别似乎已成为中国农民不太遥远的目标。

（二）贫困与农业停滞

伟大的胜利激励着人们实现更伟大的目标，土地改革和农业合作化的历史性胜利激励着人们去超越历史。历史的悲剧终于发生了。在胜利面前，人们没有保持清醒的头脑，把实行土地政策和物质利益原则政策的胜利误认为是主观意志的胜利，因而滋长了一种越“大”越好，越“公”越好的“左”的观念，不顾条件地追求“超级过渡”，用强制手段实行人民公社型的集体化，企图通过“穷过渡”的捷径跨入“共产主义”。一时之间，人民公社化的浪潮无情地席卷了全国。农民不仅被剥夺了土地和生产资料的所有权，而且连耕作经营的自主权也丧失殆尽，“大锅饭”“一平二调”取代了“物质利益分配原则”，农民的感情受到了极大的伤害，生产积极性被严重挫伤，这种状况一直延续到 70 年代末。20 多年来农民仿佛做了一场恶梦，贫困的阴影始终笼罩着灾难深重的中国农民。

回顾历史的不幸是痛苦的。从 1957 年到 1977 年，一组组冰冷的数字使我们无不悲哀地说，这一时期的农村经济是一次历史的大倒退。

——1958 年开始的“大跃进”到三年困难时期，中国国民经济出现了严重困难，农村普遍出现大饥荒。这一时期中国农村非正常死亡人数以千万计。

——1976 年～1977 年的统计显示，中国约有 200 多个县还停留在解放初期的水平。1977 年，全国 80% 左右的生产队人均收入不足 100 元，其中有 1/3 在 50 元以下（陈家骥主编，1985）。

——1978 年中国的国民经济已接近崩溃的边缘，其中农业尤为突出：全国农民人均收入仅 134 元，绝大多数地区的农民辛苦劳作一整天，工分值也不过 0.30 元左右，有的贫困地区竟在

0.22~0.08 元之间,也就是说,劳累一天的价值与一盒火柴的价格差不多。骇人听闻的贫困和低效劳动长期以来被表面的政治热浪所淹没。1978 年与 1956 年相比,中国农民每年消费的大米、小麦等主食的水平不仅没有上升,反而有所下降;牛羊肉的年消费水平下降了近 1 倍,年人均消费量仅为 0.58 公斤。更为严重的是,这种低收入的贫困农村人口竟占共和国人口总数的 80% (陈健, 1991)!

70 年代末,当中国农民从恶梦中醒来时,他们发现:幻想破灭了,“人有多大胆,地有多大产”“人定胜天”的豪言壮语,“一大二公”的经济体制,永无休止的政治说教,马拉松接力式的运动,非但没有给他们带来多少实惠,反而使他们陷入生活的困境。

农业经济的长期停滞,积重难返的农业问题,已成为中国工业进一步发展的严重障碍。1979 年,中国政府在严峻的现实面前作出两大决策:一是从本来就十分短缺的工业发展基金中切出一块,用于大幅度提高农产品收购价格,主要的农产品一次性提价高达 15~35%;二是准备大规模长期地进口粮食。仅 1980 年从美国进口粮食就花费约 20 亿美元。提高农产品价格的刺激,粮食需求环境相对宽松而带来的农业政策的松动,以及政治上要求解放思想、实事求是的呼声,为一场默默的、自下而上的伟大变革提供了历史性的契机。

(三) 贫困与发展

以摆脱贫困的强烈渴望和冲动为动力,农村家庭联产承包责任制最先在那些“吃粮靠返销,花钱靠救济”的山区、灾区、贫困地区和偏远山区自发地展开。当安徽、四川、贵州等地的农民悄悄地向传统的公社型管理体制挑战时,农民生产和生活的恶劣处境使人们来不及做太多的联想和政治判断,国家经济上的乏力,

政治上的松动为农村改革闪开了一个空档，以户承包的经营方式一出现，便显示出强大的生命力，产生了出乎人们意料的经济活力和社会共鸣。到 1985 年，家庭联产承包责任制已蔓延到全国，成为中国农村微观经济的基本组织形式。家庭联产承包责任制的推行，冲破了传统体制的束缚，农民天然的劳动权利和合法收益获得承认，长期受到抑制的农民内在冲动获得释放，劳动生产率得到了前所未有的提高。同时，长期以来在人民公社体制下掩盖的农村劳动力严重过剩的危机也暴露出来了。中国农村剩余劳动力大军何处去？从拥有土地经营支配权中获得对自身劳动自由支配的中国农民，依靠自己开始了艰苦的自立选择。在利益比较的驱使下，乡镇企业成为中国农村第二个经济成长点。

短短数年间，中国农民不但使诸多的农业产量创造了历史上的最高纪录，而且还在不要国家投资的前提下，实现了农村剩余劳动力大规模向非农产业的历史性转移。1984 年中国粮食产量比 1978 年增长了 33%；棉花增长了 189%；以农业产值衡量的农村劳动生产率增长 113%；农村社会总产值增长了约 140%。而在这一系列增长的背后，是同期国家农业投资的减少，国家整个“六五”计划期间的农业基本建设投资按绝对值计算比“五五”计划期间减少了 33%（陈健，1991）。农村改革不仅使中国有更多的力量投入工业化建设，而且使中国长期的农村贫困状况得以缓解。根据中国官方首次公布的 70 年代农村贫困情况，尽管以人均年收入 50 元作为绝对贫困线是一个过低的标准，但是在 1977 年仍有 22.5% 的县人均分配收入低于 50 元；1977 年~1979 年人均集体分配收入连续 3 年低于 50 元的持续贫困县为 221 个，占总县数的 9.6%；连续 3 年人均分配收入低于 50 元的持续贫困人口达 8 787 万人，占 1978 年农村人口的 10.8%（农业部人民公社管理局，

1981)。但是，到1985年，全国农村人均收入达到397.6元，不足200元的低收入人口占农村总人口的12.2%，约1.02亿人，其中人均收入不足150元的有4000万人，占农村人口总数的4.4%（焦奥国，1991）。

历史的脚步走到今天，改革开放的政策效应使农村发生了翻天覆地的变化。在大多数地区，贫困已成为历史。短短的十几年里，中国农村的缓贫和脱贫速度令世界瞩目震惊。然而，兴奋之余，一些新的现象也不得不令我们忧心忡忡。中国毕竟是一个幅员辽阔，有着960万平方公里国土，300万平方公里海洋国土，12亿人口的农业大国，其地理、历史、经济、文化、社会各方面发展极不平衡，商品经济的大潮对各个地区的经济发展既是一次难得的历史机遇，又是一场严峻的挑战。自80年代以来，中国农村贫困地区的分布日益表现出区域性的特征。随着商品经济的发展和国家政策的区域性倾斜，各地域之间经济发展差距呈现扩大的趋势。

1985年中央两位领导同志在视察江西省后指出，他们去过的老区收入在120元以下的贫困户约占1/3左右。这些贫困户缺粮、缺油、缺衣被、缺钱、缺医少药、缺生产资料，生产和生活都有较大困难。在一次全省老区工作会议上，江西省委书记万绍芬不无沉痛地说：解放30多年了，在埋着25万有名有姓的烈士忠骨的老区土地上，还存在着缺衣少粮的贫困户占总户数1/3的这种贫穷状况，每个干部都不应对此无动于衷。老区的状况如何，不仅在我省，而且在全国，甚至全世界都有很大的政治影响。

根据国务院扶贫办公室提供的资料，目前扶贫开发总的形势是：东部地区贫困状况明显改善，中部地区有所缓解，西部地区依然严重；平原区、丘陵区、浅山区扶贫开发工作进展快、效果

好；深山区、石山区、高寒山区、少数民族地区，以及库区、地方病高发区任务重、难度大，即使在已经解决温饱问题的地区，基本生产条件也没有发生根本性的改变，抵御自然灾害的能力低，返贫率高。标准低，差别大，不稳定，是现阶段扶贫开发工作面临的主要问题。

世界银行对中国缓解农村贫困能力的预测表明，如果 90 年代中国的经济能以 6.8% 的年增长率增长，经济内部的改革继续进行，收入分配合理，到 2000 年中国的贫困人口将下降到 3 500 万。但是，如果 90 年代中国农业贸易条件恶化，或者落后地区无法参与增长进程等，都将危及中国的全面发展，尤其危及中国农村地区的发展；若加上外部条件不利，而内部改革又不能实现，90 年代中国的年经济增长率则不可能超过 5%，这将导致 2000 年时，中国仍将有 9 000 万贫困人口。如果相对价格变化造成的收入转移等因素引起农村穷人实际收入水平下降，2000 年中国贫穷人口将突破 1 亿（世界银行，1990）。

无论是中国农村的现状，还是对中国未来缓解贫困的能力和速度的预测都充分证明，中国的前景不容乐观，消除中国农村贫困不但是一项长期的、艰苦复杂的历史任务，也是涉及国家和社会稳定，人民安居乐业的政治任务。它需要以科学完备的政策体系为先导，以强大的综合国力为后盾，不言而喻，贫困与发展将构成中国本世纪乃至下世纪所面临的最为严峻的挑战。

1.2 农村贫困与政策分析

（一）贫困与工农业产品剪刀差

农村改革开始后，有关部门在一定范围内公布了对中国各地

2 162 个生产队进行抽样经济调查的结果。调查反映,从 1965 年到 1976 年的 11 年间,这部分生产队的 6 种主要粮食作物平均亩产量由 116 公斤提高到 158 公斤,增长 35%;而同期每亩粮食成本由 26.2 元提高到 40.5 元,增长了 54%;每个劳动日值由 0.70 元减少到 0.56 元,下降 20%。1978 年,江苏某县粮食亩产量超过 650 公斤,而每增长 0.5 公斤粮食,却要亏损 1 分钱。山丘圩湾俱全,气候温和,雨量充沛,自然条件得天独厚的安徽六安地区,粮食产量由 1949 年的 9 亿公斤增加到 1979 年的 22 亿公斤,单产由 84 公斤提高到 200 公斤,年平均递增 3% 左右。可是这里的农民人均收入直到 1979 年仍只有 25 元,收入在 60 元以下的穷队占 48.30%,有 47.60% 的农户年终超支拖欠(陈家骥主编,1985)。而耐人寻味的是,改革前在全国出现的一大批高产穷队中,它们多数都曾跻身于先进社队之列,锦旗奖状令队部办公室“四壁增辉”。但是,获取这些荣誉都是以农民连年增产,收入连续下降为代价的。这就是典型的先进地区的贫穷。

这种由先进致贫的主要原因是长期以来城乡之间、工农之间实行的不等价交换政策所致。1952 年~1989 年国家通过工农业产品剪刀差从农业中提取了 9 716.75 亿元,加上农业税 1 215.86 亿元,共达 10 932.61 亿元,扣除同期国家财政各项支农(含对农村的社会救济)资金 3 792.56 亿元,农业资金净流出量达 7 140.05 亿元,即农业新创造价值的 1/5 左右被国家拿走了。仅按此计算,国家对农业取与给之比为 3:1(中国农科院农业经济研究所,1991)。

世界工业国家的经济发展史表明,农业余量规模对工业化推进有举足轻重的作用。据保罗·贝罗赫估计,西方国家在产业革命前的 40~60 年中,农业生产率一般增长了 40% 左右。这表明国