

OUT OF POVERTY CYCLE

*Achieving Sustainable Development in
Poverty-stricken Mountainous Regions in Rural
China: Theory and Policy*

走出贫困循环

中国贫困山区可持续发展理论与对策

◆ 韩 劲 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

河北省哲学社会科学规划基金
石家庄经济学院学术出版基金 联合资助出版

走出贫困循环

——中国贫困山区可持续发展理论与对策

韩劲 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

走出贫困循环：中国贫困山区可持续发展理论与对策 / 韩劲著. —北京：中国经济出版社，2006.8
ISBN 7-5017-7143-X

I. 走… II. 韩… III. 不发达地区：山区－经济发展－可持续发展－研究－中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 087451 号

出版发行：中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：www.economyph.com

责任编辑：许秀江 (电话：010-68319291 E-mail: xxj09@163.com)

责任印制：张江虹

封面设计：京鲁创业

经 销：各地新华书店

承 印：北京地矿印刷厂

开 本：880mm × 1230mm 1/32 印 张：10.25 字 数：250 千字

版 次：2006 年 8 月第 1 版 印 次：2006 年 8 月第 1 次印刷

印 数：4000 册

书 号：ISBN 7-5017-7143-X / F · 5731 定 价：25.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

服务热线：68344225 68369586 68346406 68309176

自序

不知从什么时候开始，中国“农民”成了贫困的代名词。一位多年从事农业经济学研究的友人在提到如何从根本上解决中国“三农”问题时，他说关键是让农民拥有三样东西：机会、权利和能力。我感觉这位友人归纳得颇为深刻。农民作为弱者起码需要获得与非农民同等的机会，包括无论在农村还是城里的公民待遇和工作机会；在此基础上的发展机会，比如同等的受教育机会和竞争机会；以及参与公共事务的机会。没有这些平等的机会，农民改变现有社会地位的可能性几乎为零。关于农民的权利，主要是财产权益。如果不算劳动力的话，农民所拥有的财产差不多只有土地。如果农民的土地权益不能得以保障，农民的权益就无从保障了。农民的土地权益，可能主要包括：农民有权决定是否出让土地；农民有权就出让金的标准、支付方式等与受让方谈判；有权及时足额获得应得的土地补偿；同时，农民需要自己承包土地的完整的经营权和收益权。如果农民能够拥有完整的土地权益，则他们的生活质量会有较大改善。最后是农民的能力，这是最为关键的一样东西。即使给予了机会和保障了权益，如果农民没有能力把握这些机会和用足自己的财产权利，结果将大大减损这些机会和权利可以带给农民的福利。因此说，农民只有同时拥有机会、权利和能力三件法宝，中国“三农”问题才有望根本解决，农村可持续发展才有望实现。巧合的是，农民在机会、权益上的需要和他们的生存发展能力，也正是本书特别强调的。

本书是在笔者博士论文《中国贫困山区可持续发展理论与对策研究》基础上修改而成的。鉴于贫困山区集中了中国农村绝大多数的最贫困人口和绝大多数的最贫困地区，笔者将关注焦点放

在中国“三农”问题的重灾区——贫困山区。在写作博士论文以前，笔者深入贫困山区进行前后累计超过六个月的实际调查研究。本书从实际问题出发，力图准确把握我国农村山区的贫困特征及其“病灶”根源，并为贫困山区摆脱贫困怪圈、实现可持续发展提出对策，进而形成一套以区域组织制度创新为核心的农村贫困山区可持续发展理论体系。

本书依据对农村山区贫困循环的分析，提出“以城乡分开管理为前提，对广大农村贫困山区实行自然功能区域整合管理”对策。区域整合管理有两大目标：一是区域整合的生态、经济和社会的综合效益最大化；二是尽最大努力使绝大多数农民具备自我生存和发展的能力。前者是区域整体发展目标，后者则是区域可持续发展能力；后者既是前者的动力条件，又是人类社会发展的最终目的。

笔者以为，和谐社会的元素是全面发展的人。全书始终贯彻“以人为本的可持续发展观”，把人与区域可持续发展紧密联系起来，突出强调最大多数人的最大利益、人的能力和作为目的的人类自身发展。对农村贫困山区实行区域整合管理，除了可以实现在地域上的范围经济优势外，区域整合管理组织——区域联合体亦可以承担贫困山区可持续发展和国内外市场竞争的多重挑战。

区域联合体是具有多重职能的政策性机构、新型合作组织和企业集团三位一体。区域联合体可以更好地执行政府的区域政策，恰当运用政府支农资金；为区域内的生产者和消费者提供高质量的服务；并作为区域内农民的代言人，向政府反馈农户和企业的心声。

区域联合体运作的动力机制是培养和调动内力与动员和利用外力相结合。除了吸引人才到贫困山区“扎堆儿”以外，区域联合体的核心任务是让企业和农民形成自我生存和自我发展能力，让农民自己成为建设美好家园的生力军。区域联合体是搭接贫困山区与外部大市场的桥梁，使区域内企业和农户走向市场、参与

市场利润分割成为可能；区域联合体就像领头羊，代表区域统一面向国内外大市场，过滤市场风险，保护区域内的企业和个体经营户免受激烈市场竞争的摧残；区域联合体如同驯马人，通过岗位培训、新技术培训、“干中学”和区域内部市场竞争，把农民和企业由弱马、野马，训练成既守规矩又活力四射的骏马，驰骋疆场，所向披靡。

本书力倡“以人为本的可持续发展”，其现实的解释就是让贫困农民拥有机会、权利和能力。书中以“以人为本的可持续发展”为指导思想提出的对策方案及其理论，无一不是将农民的长远利益与贫困山区的可持续发展紧密结合在一起。贫困山区实现可持续发展之日，就是农民走出贫困怪圈、亲手建设美好家园之时。从此，“农民”恢复其职业名词本来面目。

尽管书中观点的实施性还有待实践验证，但无论如何，若我的工作能于社会有益，于社会上的最大多数人有益，尤其是于社会上最需要帮助的最大多数的最底层同胞有益，就足以安慰了。

本书是笔者实际观察、理性思考和道义良知的结晶。从实际观察到良知判断到理性思考，再将理性思考的结果放回到实际检验，循环往复，最后用尽可能准确、通俗的文字表达出来。与同道人分享思想，快哉！

韩 勃

2006年7月3日



导 论 / 1

- 一、问题的提出和选题意义 / 1
- 二、前人研究成果 / 4
- 三、本书研究目标 / 5
- 四、本书研究方法和写作过程 / 6
- 五、本书思维主线和创新 / 8
- 六、本书结构与中心内容 / 13

第一章 以人为本的可持续发展观 / 19

- 1.1 马克思主义发展观的当代阐释 / 19
 - 1.1.1 唯物辩证法是引导社会良性发展的根本法则 / 20
 - 一、对立统一规律与现实矛盾问题 / 20
 - 二、对“五个统筹”的辩证理解 / 22
 - 1.1.2 用唯物史观剖析现实发展新变化 / 24
 - 一、马克思主义唯物史观 / 24
 - 二、新时期社会发展变化的新情况 / 28
- 1.2 发展观的演进及树立科学发展观的意义 / 31
 - 1.2.1 发展观的演进 / 32
 - 1.2.2 从“可持续发展观”到“科学发展观” / 34
 - 一、可持续发展观 / 34
 - 二、中国的科学发展观 / 36

- 1.3 以人为本的可持续发展观 / 39
 - 1.3.1 “以人为本的可持续发展”的两重含义 / 39
 - 1.3.2 马克思的“以人为本”思想 / 41
 - 1.3.3 历史与现实的选择 / 44
- 1.4 当代科学发展观的建构 / 46
 - 1.4.1 建构科学发展观的原则 / 46
 - 1.4.2 当代科学发展观的核心观念 / 46
 - 一、可持续发展观 / 47
 - 二、和谐共生观 / 49
 - 三、协调发展观 / 51
 - 四、意识动力观 / 53
 - 五、文明共享观 / 56
 - 六、人本民本观 / 57
- 本章总结 / 59

第二章 贫困山区可持续发展中的问题与原因分析 / 63

- 2.1 背景 / 63
- 2.2 我国农村山区贫困特征与现状 / 65
 - 2.2.1 我国农村山区贫困问题 / 66
 - 2.2.2 农村山区“贫困—环境退化”怪圈 / 69
 - 2.2.3 政府政策及效果 / 71
- 2.3 我国农村山区持续贫困原因分析 / 73
 - 2.3.1 贫困山区偏远闭塞, 基础设施不足 / 74
 - 2.3.2 贫困山区离市场有多远 / 75
 - 一、农村偏远山区尚未形成商品经济 / 76
 - 二、山区农副产品市场陷入“蛛网”困扰 / 78
 - 2.3.3 贫困山区资源优势未得到有效利用 / 83
 - 2.3.4 贫困山区教育短缺, 山区农民文化素质低 / 86
 - 2.3.5 贫困山区政府干预不当 / 88

- 一、农村财政专项资金被严重滥用 / 89
- 二、地方行政经费浪费无度 / 91
- 三、农村基层政府管理能力不足、好大喜功 / 94
- 四、本位主义导致经济结构趋同和地区合作无望 / 95

本章总结 / 96

第三章 贫困山区可持续发展理论建构 / 98

- 3.1 区域可持续发展与城乡统筹发展 / 99
 - 3.1.1 从“可持续发展”到“区域可持续发展” / 99
 - 一、区域可持续发展 / 99
 - 二、贫困山区可持续发展 / 99
 - 3.1.2 城乡统筹发展 / 101
 - 3.1.3 城乡分开管理 / 103
 - 一、市级政府干扰农村资金使用 / 103
 - 二、乡镇一级政府的存在有害无利 / 104
 - 三、城乡分开管理是城乡统筹发展的必要前提 / 105
- 3.2 区域可持续发展理论框架 / 107
 - 3.2.1 区域可持续发展主体动力系统论 / 109
 - 3.2.2 贫困山区可持续发展客观保障系统论 / 111
 - 一、区域时空和谐论 / 111
 - 二、贫困山区外部性内化论 / 113
 - 3.2.3 贫困山区可持续发展理论综述 / 113
- 3.3 区域整合管理理论 / 116
 - 3.3.1 “区域整合管理”与“区域联合体” / 116
 - 3.3.2 贫困山区实行区域整合管理的现实意义 / 118
 - 一、贫困山区发展基础和动力不足，维持现状只能更加落后 / 118
 - 二、区域整合管理可以成就区域整体的可持续发展 / 119
 - 三、区域整合管理便于审计监督，杜绝腐败 / 121
 - 3.3.3 区域整合经济的理论意义 / 121

■ 走出贫困循环 ◇◇

一、区域整合经济是地域上的范围经济 / 121

二、区域联合体填补社会网络结构空洞 / 123

三、区域联合体的核心能力 / 125

本章总结 / 127

第四章 区域功能分工论与低梯度地区“造极运动” / 129

4.1 区域功能分工 / 130

4.1.1 区域功能的划分标准 / 131

一、区域差异性 / 131

二、自然功能区域的界定标准 / 133

4.2.2 功能区域的级别和范围 / 134

4.2.3 基本区域单位与基本区域单元 / 136

4.2.4 区域功能分工的可持续性 / 138

4.2 梯度依存性与地区发展不平衡 / 139

4.2.1 区域社会经济梯度依存性与倒U形曲线 / 139

一、梯度依存性与梯度衔接性 / 140

二、倒U形曲线 / 140

4.2.2 我国社会经济地区不平衡性 / 142

4.3 区域经济传播理论 / 145

4.3.1 梯度转移理论与区域发展的可持续性 / 145

4.3.2 区域技术传播规律 / 147

4.3.3 低梯度地区的“造极运动” / 150

一、“技术极” / 150

二、“生态极” / 151

本章总结 / 152

第五章 贫困山区组织制度创新——“区域联合体” / 155

5.1 区域联合体的性质 / 156

一、政策性 / 156

- 二、企业性 / 157
- 三、集体性 / 157
- 四、服务性 / 158
- 5.2 区域联合体的主要职能 / 158
 - 5.2.1 区域发展战略和规划管理 / 159
 - 5.2.2 统领企业面向大市场 / 160
 - 一、孵化、助推企业 / 161
 - 二、领銜示范, 过滤市场风险 / 161
 - 三、市场操作 / 162
 - 四、品牌及会员准入管理 / 162
 - 5.2.3 政府投资项目管理 / 163
 - 5.2.4 代行部分政府和社区职能 / 164
 - 一、执行政府政策 / 164
 - 二、服务区域内的生产者和消费者 / 164
- 5.3 区域联合体的组织形式 / 166
 - 5.3.1 政策性机构 / 168
 - 一、区域联合体的管理职能更加明确 / 169
 - 二、区域行政府 / 169
 - 三、区域联合体行政官员文人化 / 169
 - 四、区域联合体永远高举“信用”与“合作”两面旗帜 / 170
 - 5.3.2 新型合作组织 / 173
 - 一、区域联合体作为新型合作组织的必然性 / 173
 - 二、区域联合体合作制的管理原则 / 174
 - 5.3.3 企业集团 / 175
 - 一、区域联合体作为企业集团的必然性 / 175
 - 二、区域联合体的集团化管理 / 176
 - 5.3.4 监督机制 / 177
 - 一、自下而上的监督 / 177
 - 二、区域联合体监督机制 / 178

5.4 现行机构及职能调整与机制改革 / 179

- 一、合并、撤销省属各职能部门下属的涉农投资公司 / 179
- 二、规范和界定省属涉农政府职能部门和事业单位的职能 / 180
- 三、撤销各市所属所有涉农职能部门和事业单位 / 180
- 四、县政府行政管理机制改革 / 180

本章总结 / 181

第六章 贫困山区可持续发展时空和谐调控论 / 185

6.1 我国的农村贫困、区域性贫困和山区贫困 / 186

6.1.1 农村贫困 / 187

6.1.2 区域性贫困 / 189

6.1.3 山区贫困 / 190

6.2 时空和谐调控论 / 191

6.2.1 时空和谐 / 192

6.2.2 政府调控系统 / 194

6.3 政府区域差异调节政策与区域均衡协调发展 / 195

6.3.1 政府区域差异调节的宏观政策选择 / 195

6.3.2 政府转移支付制度的区域均衡效应 / 196

- 一、我国现行政府转移支付制度的区域均衡效应 / 197
- 二、政府转移支付制度优化 / 201

6.4 政府反周期调节与区域发展时空和谐 / 202

6.4.1 中国经济“三高三低”与经济过热 / 203

- 一、“三高三低”经济背后的问题 / 203
- 二、经济过热 / 204

6.4.2 政府反周期调节的区域经济效应 / 205

- 一、“资金下乡”不会引发通货膨胀 / 206
- 二、政府反周期宏观调控的多赢机制 / 208

6.3.3 有关政府反周期调控的几个问题 / 210

- 一、把握调控时机 / 211
- 二、善用资金的粘滞效应 / 212

三、农村基础设施先行 / 212

本章总结 / 213

第七章 贫困山区外部性内化理论与生态补偿机制设计 / 218

7.1 贫困山区生态外部性内化机制 / 220

7.1.1 外部性及外部性内化途径 / 220

一、外部性及其特征 / 220

二、外部性内化途径 / 222

7.1.2 负外部性内化机制 / 230

一、矿山开发有关背景 / 231

二、庇古税机制的应用 / 232

三、排污权交易机制的应用 / 235

7.1.3 正外部性内化机制 / 237

一、荒山造林有关背景 / 238

二、荒山造林外部性内化机制 / 240

7.2 我国贫困山区生态补偿机制的完善 / 245

7.2.1 我国生态补偿现状 / 245

7.2.2 我国生态补偿性质的界定 / 247

一、区域性资源补偿 / 248

二、生态效益补偿 / 249

7.2.3 生态补偿机制设计 / 251

一、生态补偿原则 / 251

二、生态补偿标准的确定 / 253

三、生态补偿机制的核心内容 / 257

四、其他问题 / 261

本章总结 / 263

第八章 案例——太行山区调研见闻 / 267

8.1 一位承包大户的破产 / 268

8.2 亿株嫁接枣树不见枣 / 271

■ 走出贫困循环 ◇◇

- 8.3 退耕地铲除 / 272
- 8.4 苜蓿草收购流产 / 274
- 8.5 村民拔树苗案 / 275
- 8.6 林业拉练 / 277
- 8.7 乱砍滥伐，制度使然 / 279
- 8.8 谁承包荒山，谁享受政策 / 280
- 8.9 乡镇政府偶遇 / 282
- 8.10 一个承包大户的账目 / 282
- 本章总结 / 283

结束语 / 285

参考文献 / 287

出版后记 / 303

导 论

“哲学家只是以各种各样的方式解释世界；然而，问题的关键是如何改造它。”

——马克思

一、问题的提出和选题意义

自改革开放以来，作为全世界人口最多的国家，我国取得了令世人瞩目的经济成就。然而，并非所有人都从这些经济发展成果中受益，尤其是生活在农村贫困山区的我国最贫困人口。

我国按照“三步走”发展战略，在 20 世纪最后 20 年基本解决了温饱问题，并在总体上达到了小康水平，实现了第二步战略目标。从新世纪开始，我国进入了全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段，准备再用 50 年实现第三步战略目标，即基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。

2002 年 11 月 8 日，江泽民同志在党的十六大报告中，进一步明确了今后 20 年全面建设小康社会的任务。“我们要在本世纪头 20 年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。”到 2020 年，实现由“总体小康”向“全面小康”的转变。“总体小康”是低标准的、偏重于物质消费的、发展不均衡的小康，而“全面小康”将有一

个较高的标准，除了注重物质生活提高外，还特别注意人们的精神生活、所享受的民主权利，以及生活环境的改善等方面，将实现社会全面进步。同时缩小地区、城乡、各阶层的差距，基本实现新型工业化，农村劳动力的比重将从目前的50%降低到30%。

这些目标是鼓舞人心的。但目前，即使是低水平的小康，也还没有在全国全面实现。根据2000年统计数字，我国尚有3000万人温饱没有完全解决，城镇也有一批人口生活在最低生活保障线以下，还有相当数量的人口虽然温饱问题基本得到解决，但生活缺乏保障。国民经济的基础产业——农业原本就薄弱，我国人世后又成为受冲击最大的行业；在地域上，农村最穷，农村的基础设施即生产生活条件最差；以人群划分，农民最辛苦，农民的收入水平最低，生活质量最差。“三农”问题^①，是我国“二元”经济结构中农村发展严重滞后的结果，是我国城乡发展严重失衡的代名词。随着社会主义市场经济的进一步推进，农村小生产与外部大市场的矛盾将日益突出，这一矛盾若不能尽快得到解决，我国城乡发展失衡问题将进一步恶化，“三农”问题将演化为社会的稳定与发展问题。“三农”问题不解决，全面建设小康社会就是空谈。2004年温家宝总理在《政府工作报告》中把“三农”问题提到“我们全部工作的重中之重”的高度，是非常明智的。

我国城乡之间在生产水平以及居民收入和福利上的差别在原本较大的基础上越拉越大。事实证明，城乡差别、地区差别不会自动缩小，因为市场并没有新古典经济学赋予它的那种神奇力量。正如著名“三农”研究专家温铁军教授说的那样：“改革开放20多年，不仅城乡对立的二元结构没有根本突破，原来提出的东部带动中部和西部发展的‘梯度理论’也不灵验了，因为中部已经落到了西部的水平，只有东部‘异军突起’，造成严重的东西差别。”造成这样的结果，原因是多方面的，但其中最需要检讨的恐

^① 简单概括就是农村、农民和农业问题，指农村最穷，农民最苦，农业最危险。

怕是政府的发展理念、战略、制度等问题。解决“三农”问题，打破城乡“二元”结构，实质就是加快农村贫困落后地区的发展。因此，农村贫困落后地区的发展应当成为 21 世纪初我国优先发展的重点；优先农村贫困落后地区发展是全面建设小康社会的前提，也是社会主义共同富裕原则的具体体现。

一个值得关注的现象是，自 1986 年以后农村贫困人口主要集中在山区、高原和丘陵地区，而且这种情况在东、中、西三大经济地带基本相同。20 世纪 80 年代中期，我国所确定的 18 个连片贫困地区全部为山地或高原。20 世纪 90 年代中期，我国制定的《“八七”扶贫攻坚计划》所确定的 592 个贫困县中，丘陵和山区占 86%。2003 年，我国农村贫困人口有 70% 以上生活在山区。2005 年，我国连年没有解决温饱的贫困农户 76% 生活在山区。总之，贫困山区是我国农村贫困的“重灾区”。中国最贫困地区的问题解决了，就是解决了中国的“三农”问题，就是解决了中国的城乡二元结构问题和贫富分化问题，也就解决了中国的最主要问题。

贫困山区往往陷入“贫困落后⇌环境退化”恶性循环的怪圈。山区人在现有自然和社会经济条件下，面对贫困而无能为力。这种无能为力，除了导致“贫困落后⇌环境退化”恶性循环以外，还滋生一系列恶果：“贫困⇌多生”怪圈，“贫困⇌愚昧”怪圈，“贫困⇌无序”怪圈，等等。总之，我国山区种种现实问题都与贫困有着不解之缘。也就是说，只要山区农民依然贫困，贫困山区的一系列生态、社会、经济问题就无法得以根本解决。而可以让山区走出种种贫困循环的根本出路，就是实现贫困山区的可持续发展。

从根本上说，我国贫困山区陷入种种贫困循环，是不协调的生产关系、扭曲的上层建筑和不健康的社会意识形态的外在反映。我国贫困山区的可持续发展，就是调整不协调的生产关系、扭转倒置的上层建筑和转变不健康的社会意识形态的过程。实践证明，