

江西财经大学“鄱阳湖生态经济区发展研究”
跨学科创新团队学术研究成果

鄱阳湖生态经济区 环境保护与生态扶贫问题研究

| 孔凡斌 著 |

POYANGHU SHENGTAI JINGJIQU
HUANJING BAOHU YU SHENGTAI FUPIN WENTI YANJIU

中国环境科学出版社

江西财经大学“鄱阳湖生态经济区发展研究”跨学科创新团队学术研究成果
世界银行中国经济改革实施技术援助项目
江西财经大学鄱阳湖生态经济研究院资助出版

鄱阳湖生态经济区环境保护与生态 扶贫问题研究

孔凡斌 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

鄱阳湖生态经济区环境保护与生态扶贫问题研究/孔凡斌著. —北京: 中国环境科学出版社, 2011.1

ISBN 978-7-5111-0110-5

I. ①鄱… II. ①孔… III. ①鄱阳湖—生态型—经济区—生态环境—环境保护—研究②鄱阳湖—生态型—经济区—经济发展—经济政策—研究 IV. ①X321.256②F127.56

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 017471 号

责任编辑 张维平
封面设计 玄石至上

出版发行	中国环境科学出版社 (100062 北京东城区广渠门内大街 16 号) 网 址: http://www.cesp.com.cn 联系电话: 010-67112765 (总编室) 发行热线: 010-67125803, 010-67213405 (传真)
印 刷	北京东海印刷有限公司
经 销	各地新华书店
版 次	2011 年 1 月第 1 版
印 次	2011 年 1 月第 1 次印刷
开 本	787×1092 1/16
印 张	7.75
字 数	205 千字
定 价	24.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前言

2009年12月12日,国务院正式批复了鄱阳湖生态经济区规划,这是新中国成立以来江西省第一个列为国家战略的区域性发展规划,是江西发展史上的重要里程碑。建设鄱阳湖生态经济区,是引领江西长远发展的大战略,是惠及全省、造福子孙的大工程。鄱阳湖生态经济区涵盖38个县(市、区),其中滨湖县(市、区)25个。濒临鄱阳湖的25个滨湖县(市),是江西贫困地区和贫困人口比较集中的区域之一。虽然通过多年来的扶贫开发,鄱阳湖滨湖农村的贫困面貌发生了很大变化。但由于江西省目前经济总体上仍然欠发达,自身的力量非常有限,加之鄱阳湖滨湖地区因历史的、地理的和自然灾害频繁等种种原因,滨湖贫困农村和贫困群众底子薄、基础差、能力弱、发展慢的状况尚未根本改变,扶贫开发任务仍然繁重而艰巨。25个滨湖县(市)的贫困问题直接影响鄱阳湖生态经济区的建设。要建设和保护好鄱阳湖生态经济区,必须解决滨湖地区常住人口数量众多与生态环境承载能力有限的矛盾,必须解决现有湖区农民收入源与环境保护的矛盾,必须解决污染企业关停与迁移和地方财政与就业人员收入增长的矛盾,必须解决改善湖区贫困农村基础设施的努力与环境负相关的矛盾。这些矛盾不解决,鄱阳湖生态经济区内的环境保护努力将难以奏效和持久。

因此,在保护生态环境的同时减少贫困,是鄱阳湖生态经济区建设的重要内容,是鄱阳湖生态经济区建设整体规划要考虑的重要因素,也是搞好鄱阳湖生态经济区规划实施过程中需要研究的重大课题。为此,2010年5月,江西省发展和改革委员会将世界银行中国经济改革实施援助项目“鄱阳湖生态经济区建设问题研究:在保护生态环境的同时减少贫困问题研究”课题委托给作者承担,通过半年多的努力,项目研究工作顺利结束,并通过了世界银行项目管理方的验收。本著作是在项目总结报告的基础上形成的。本著作共分以下5章:

第1章是关于项目背景和研究内容介绍,阐述了开展本项目的必要性和现实意义,明确了本项目研究的基本思路、主要方法和技术线路,介绍了样本县选取情况。

第2章是关于贫困问题的理论研究。系统分析了国内外关于贫困及反贫困理论研究成果,包括农村贫困的概念、类型、测度、分析视角、中国农村扶贫政策的演进过程、主要内容和实施绩效评价理论实证分析,重点将生态功能区分区与生态贫困、区域生态补偿作为环境与贫困关系理论研究的主要视角进行了专题分析。对这些研究成果分析可以为鄱阳湖生态经济区生态扶贫政策研究提供重要的理论依据。

第3章是关于鄱阳湖湖滨区环境保护与贫困现状分析。对鄱阳湖生态经济区的基本情

况给出了具体分析。包括鄱阳湖生态经济区的区域特征、生态环境特征以及社会经济总体情况的分析,并得出结论:鄱阳湖生态经济区不仅具备了得天独厚的自然优势,同时也具备了经济发展的另一重要条件及产业发展优势。分析了鄱阳湖滨湖地区贫困现状,并对鄱阳湖生态经济区的贫困类型进行了系统分析,得到了农村贫困类型呈现多元化特征的结论,即滨湖区农村贫困人口面临经济贫困、环境贫困和文化贫困,三者相互交织,增加了农村贫困问题的复杂性。分析了鄱阳湖滨湖地区贫困原因,总结出三大致贫因素:经济因素、环境因素和社会因素。三大因素相互影响,互为因果,增加了农村贫困问题的复杂性,构建了理论模型。

第4章是鄱阳湖生态经济区生态环境保护中消除贫困的资金需求与资金供给分析。分析了鄱阳湖生态经济区有关功能分区的相关政策导向;在功能分区研究的基础上,确定了鄱阳湖生态经济区产业调整指导类型,结合鄱阳湖区实际,将现有鄱阳湖产业分为四类:允许类、鼓励类、限制发展类和淘汰类;估算出全部贫困人口脱贫至少需要2.05亿元的资金,帮助贫困人口解决行路难、用电难、饮水难、改厕和环境整治五个基础问题,以及农户劳动力培训的资金需求量为7.3亿元,综合农户层面和社区层面的资金需求,合计资金需求量为9.35亿元;按照通用的环境敏感控制计量测算方法,界定了理论上需要关闭企业数量是147家,测算企业关闭后的经济损失总量,以此为基础,计算关闭企业需要补偿的资金总量至少需要67.92041亿元;同时就资金筹措机制进行了计算,提出政府出资87.7亿元规划方案。

第5章是关于鄱阳湖滨湖地区生态环境保护中减少贫困政策研究。回顾了我国改革开放以来农村扶贫政策的变化过程和主要内容,评价了江西省及鄱阳湖生态经济区农村扶贫模式和成效,提出了目前的扶贫政策及其政策执行过程中出现的主要问题;比较系统地阐述了国际扶贫模式及其主要经验,提出了国际扶贫模式对中国反贫困政策的启发点。在上述基础上,重点从生态产业发展带动区域社会经济角度的角度设计了鄱阳湖生态经济区产业发展重点,从创新扶贫模式的角度设计新形势下的鄱阳湖生态扶贫政策和扶贫模式,还重点就完善鄱阳湖生态经济区农村社会保障体制方面提出了具体的政策建议;阐述了加快鄱阳湖生态经济区农村基础设施建设改善农民生产生活条件达到减少和消除贫困的对策;将生态补偿机制引入到生态扶贫政策体系,提出了建立鄱阳湖生态经济区生态补偿机制的工作重点、实施途径以及保障措施。

本项目研究得到了许多专家学者的支持和帮助,他们是江西财经大学党委书记廖进球教授、副校长梅国平教授,江西财经大学鄱阳湖生态经济研究院张利国副教授、旅游与城市管理学院的胡锦好副教授,尤其要感谢江西农业大学南昌商学院杜丽老师,她为本项目的完成付出了大量的辛勤劳动。

还要特别感谢江西省发展和改革委员会国民经济综合处李庆红处长、李光东副处长、陶然主任科员,以及江西省农业利用外资办公室李金华主任、范国华副主任,江西省环境

保护厅生态保护处冀常和处长、国家统计局江西调查总队农村入户调查处周献华处长等领导的大力支持和帮助。

鄱阳湖生态经济区生态环境保护 and 生态扶贫是一个重大的现实问题，而环境保护和消除贫困问题本身就是一对矛盾的统一体。在保护生态环境的同时减少贫困，可以说是一个世界性的难题。世界经济发展历史表明，工业化和城镇化过程难以避免地要对区域生态系统带来巨大压力，环境污染更是难以避免。在江西这样一个经济总体欠发达地区，全面推进鄱阳湖生态经济区建设，必须加快工业化和城镇化进程，这是实现“进位赶超”目标的必然要求。在这一形势下，如何有效解决经济快速增长与生态环境保护协调发展，如何在保护生态环境的同时最大限度地消除贫困人口生存和发展困境，实现环境保护和经济发展的“双赢”，是摆在政府和学界面前的重大命题。本著作则是对该重大命题的一次尝试性的初步探索，大量借鉴了前人的理论研究成果，在政策设计上也参考了国内外的实践经验和研究成果，在借鉴的基础上，结合鄱阳湖生态经济区的实际情况，针对鄱阳湖滨湖地区农村贫困问题进行了重点探索，提出了一些政策建议，并努力使政策设计对指导县（市）级“十二五”农村扶贫规划有直接的参考价值。

非常感谢此前很多专家对类似问题所作的卓有成效的研究，尽管我们一直努力将本著作中引用成果的出处清楚地标注出来，但是终究难免有遗漏之处，对此我们表示真诚的歉意！同时，由于时间比较仓促，加上本人对该问题的认识水平和学术能力的限制，本著作中一定存在一些不妥当甚至错误的地方，敬请广大专家学者和读者多提宝贵意见和建议！

本著作适合生态学、经济学、管理学、环境科学等专业的本科生和研究生阅读，也可以作为政府部门工作人员参考用书。

孔凡斌

2010年12月31日于江西财经大学蛟桥园北区综合楼

目 录

第 1 章 研究背景及项目介绍	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 研究目的、内容和主要研究方法	2
1.2.1 研究目的	2
1.2.2 研究思路	2
1.2.3 研究内容	2
1.2.4 主要研究方法	3
1.3 样本点的选择	3
第 2 章 相关贫困理论研究	4
2.1 国外贫困理论研究及国际反贫困政策变化趋势	4
2.1.1 国外贫困相关概念演进	4
2.1.2 反贫困国际政策经验及变化趋势	6
2.2 中国农村贫困研究评述	8
2.2.1 有关贫困研究的基础理论	8
2.2.2 贫困研究的宏观及微观视角	10
2.2.3 中国反贫困政策及绩效分析	10
2.2.4 生态脆弱地区的贫困问题研究	11
2.3 关于贫困问题理论研究的简要评述	12
2.4 环境与贫困问题研究	13
2.4.1 环境与贫困的相互关系	13
2.4.2 消除贫困与保护环境的辩证关系	14
2.4.3 环境与贫困的相互联系	18
2.4.4 生态功能区划与财政转移支付	20
第 3 章 鄱阳湖滨湖区环境保护与贫困现状分析	22
3.1 鄱阳湖生态经济区基本情况分析	22
3.1.1 自然地理位置	22
3.1.2 经济地理位置	23
3.2 鄱阳湖生态经济区生态环境特征	24
3.2.1 自然资源特征	24

3.2.2 湖区生态环境分析	25
3.3 鄱阳湖生态经济区社会经济特征	28
3.3.1 区域人口特征分析	28
3.3.2 全区社会经济发展总体概况	29
3.3.3 区域产业经济发展分析	30
3.4 鄱阳湖生态经济区贫困问题	32
3.4.1 鄱阳湖生态经济区贫困现状	33
3.4.2 贫困人口分布	36
3.4.3 农村贫困类型——呈现多元化贫困状况	38
3.4.4 环境贫困是鄱阳湖滨湖地区农村贫困的重要类型	44
3.4.5 文化贫困也是鄱阳湖滨湖地区农村贫困的重要类型	44
3.5 鄱阳湖滨湖地区农村致贫因素	44
3.5.1 经济因素是导致农村贫困的主导因素	44
3.5.2 环境因素是导致农村贫困的基本原因	49
3.5.3 社会因素是导致农村贫困的重要因素	49
3.6 农村致贫因素的相互关系	52
 第4章 鄱阳湖生态经济区生态环境保护中消除贫困的资金需求与资金供给分析	53
4.1 鄱阳湖生态经济区环境保护与消除贫困之间的矛盾	53
4.2 减少贫困的资金需求分析	54
4.2.1 扶助方式与资金需求	54
4.2.2 农户和社区建设资金需求测算	54
4.2.3 环境保护层面的资金需求分析	56
4.2.4 资金供给机制——资金筹措机制	70
 第5章 鄱阳湖滨湖地区生态环境保护中消除贫困政策研究	72
5.1 农村反贫困政策的实施	72
5.1.1 改革开放以来扶贫政策的演变	72
5.1.2 现有扶贫政策简述	73
5.2 现有反贫困政策的评估	75
5.2.1 县级扶贫资金投入使用情况及整体效果评价	75
5.2.2 鄱阳湖生态经济区农村扶贫模式及扶贫效果评价	78
5.3 现阶段农村反贫困政策存在的问题	82
5.3.1 区域经济增长政策的瞄准机制出现偏差	83
5.3.2 农村财政扶贫管理政策的缺失	83
5.3.3 农村贫困人口人力资本投资缺失	84
5.3.4 农村社会保障制度缺失导致返贫现象加剧	85
5.3.5 扶贫行动缺乏非政府组织和贫困人口的参与	85
5.4 国际扶贫模式经验借鉴	85

5.4.1 国内外扶贫主要模式及其特点	85
5.4.2 国际扶贫模式和经验的启示	88
5.5 鄱阳湖生态经济区减少贫困的政策设计	90
5.5.1 大力发展鄱阳湖生态经济区生态产业，做大扶贫经济基础	90
5.5.2 创新鄱阳湖生态经济区生态扶贫政策和模式	96
5.5.3 建立和完善鄱阳湖生态经济区农村社会保障制度	98
5.5.4 加快乡村基础设施建设，改善贫困人口生产生活条件	100
5.5.5 探索建立鄱阳湖生态经济区生态补偿机制	100
主要参考文献	110

第 1 章

研究背景及项目介绍

内容提要：介绍本研究项目背景和主要研究内容，阐述了开展本项目研究的必要性和现实意义，明确了研究思路、研究方法和技术路线，介绍了样本县（市、区）选取情况。

1.1 研究背景及意义

21 世纪以来，消除贫困的迫切需要使得环境保护与消除贫困之间的相互关系成为环境政策争论的重要内容。不幸的是，全球性的环境问题对世界上最贫困人群所依赖的资源的影响最为严重。贫困与环境退化之间的相互关系经常被称为“贫困陷阱”，即贫困导致了环境退化，而环境退化又加剧了贫困。“贫困陷阱”使欠发达地区陷入了因生计困难、积蓄极少的恶性循环。聚居生态系统的脆弱性、现代技术缺乏、自然灾害，所有的这些因素导致了极低的资本投入、极少技术和不完善的教育，这些又进一步加剧了环境退化。同时，不公平或者行之有效的政策进一步加剧了这种脆弱特征的危害。

2009 年 12 月 12 日，国务院正式批复了鄱阳湖生态经济区规划，鄱阳湖生态经济区建设上升为国家战略。鄱阳湖生态经济区涵盖 38 个县（市、区），其中滨湖县（市、区）25 个。鄱阳湖的 25 个滨湖县（市、区），是江西贫困地区和贫困人口比较集中的区域之一。虽然通过多年来的扶贫开发，鄱阳湖滨湖农村的贫困面貌发生了很大变化。但由于江西省目前经济总体上仍然欠发达，自身的力量非常有限，加之鄱阳湖滨湖地区因历史的、地理的和自然灾害频繁等种种原因，滨湖贫困农村和贫困群众底子薄、基础差、能力弱、发展慢的状况尚未根本改变，扶贫开发任务仍然繁重而艰巨。25 个滨湖县（市、区）的贫困问题直接影响鄱阳湖生态经济区的建设。要建设和保护好鄱阳湖生态经济区，必须解决滨湖地区常住人口数量众多与生态环境承载能力有限的矛盾，必须解决现有湖区农民收入源与环境保护的矛盾，必须解决污染企业关停与迁移和地方财政与就业人员收入增长的矛盾，必须解决改善湖区贫困农村基础设施的努力与环境负相关的矛盾。这些矛盾不解决，鄱阳湖生态经济区内的环境保护努力将难以奏效和持久。

因此，在保护生态环境的同时减少贫困，是推进鄱阳湖生态经济区建设的迫切需要，是鄱阳湖生态经济区建设整体规划要考虑的重要内容。

1.2 研究目的、内容和主要研究方法

1.2.1 研究目的

“在保护生态环境的同时减少贫困问题研究”是世界银行中国经济改革实施技术援助项目“鄱阳湖生态经济区建设问题研究”项目活动之一。项目研究主要目的是从鄱阳湖滨湖区地方政府、贫困乡村及贫困农户的利益出发，寻求既能有效保护湖区生态环境，又能促进贫困农户脱贫致富、贫困乡村基础设施与公益事业改善和地方财政增收的途径。同时，通过项目研究，努力为探索我国大湖地区特殊类型的生态扶贫新政策机制提供一种有理论意义的研究思路和分析框架。

1.2.2 研究思路

本项目研究坚持以“问题”为导向的对策研究思路，按照“问题发掘—原因分析—国内外经验借鉴—模式选择—政策建议”的技术线路开展研究，具体的技术路线图如图 1-1 所示。

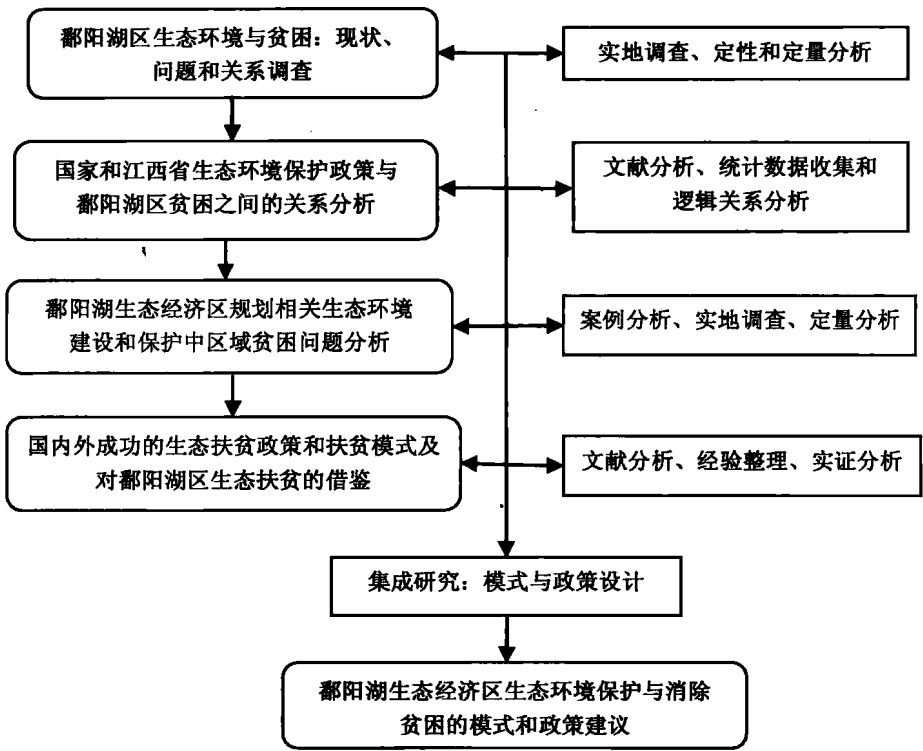


图 1-1 项目研究技术路线图

1.2.3 研究内容

本研究通过引入贫困理论和研究相关的技术方法，并结合鄱阳湖生态经济区的贫困现

状、原因的分析,调查滨湖地区农村现有基础设施与公益事业、现有农业产业与资源采掘业和现有工业企业的排污情况,在此基础上进行相关分析,并最终测算出滨湖地区为保护环境同时减少贫困所需要的国家投入资金额度。在空间选择上,从鄱阳湖生态经济区涵盖的38个县(市、区)中选取其中的25个滨湖县(市、区)进行研究分析,并对现有的扶贫政策的减少贫困的效果进行总结性评述,最终给出客观的反贫困政策建议。

1.2.4 主要研究方法

(1)文献分析。收集大量国内外的贫困与生态环境研究的相关论文资料,进行整理分析,了解现阶段国内外保护环境的同时减少贫困相关理论的发展现状;了解江西省和鄱阳湖生态经济区贫困的基本现状并分析其导致贫困的原因。

(2)辩证分析方法。即用联系、发展、全面、对立统一、具体问题具体分析的观点认识鄱阳湖生态经济区贫困的内涵、历史背景、现实需要与主要矛盾。这是贯穿于整个研究过程的一个基本方法。

(3)比较分析的方法。贫困问题具有独特的历史背景,政策问题分析和配套政策研究可以借鉴欧美等国家的一些成功做法和历史经验,因此本研究选择比较研究的方法。

(4)实证(案例)与定量分析方法。实证分析是西方经济学界比较公认的研究方法,是一种比较成熟的研究范式。在保护生态环境的同时进行减少贫困的研究是现实性很强的问题,只有建立在实践基础上开展研究,才有实际指导意义。所以本研究重点采用这个方法,在资料收集过程中就该问题设计问卷,通过专家调查、关键人物访谈、主要污染企业实地调查走访、政府管理机构座谈等方式获取重要资料。

(5)规范分析方法。以一定的价值判断作为出发点和归宿,遵循“实然性分析、应然性研究”,立足现实,找出矛盾,提出设想,服务实践。

1.3 样本点的选择

按照咨询项目任务书的要求,本研究将鄱阳湖生态经济区湖滨地带的25个县(市、区)作为调查分析对象。

南昌市:西湖区、青云谱区、湾里区、青山湖区、安义县、南昌县、新建县、进贤县。

九江市:浔阳区、庐山区、瑞昌市、九江县、德安县、星子县、永修县、湖口县、都昌县、武宁县、共青城、彭泽县。

上饶市:鄱阳县、余干县、万年县。

景德镇市:乐平市、浮梁县。

抚州市:东乡县。

在这25个滨湖县(市、区)中,我们有重点地选择了若干个县(市、区)作为调查研究的样本县,进行详细调查。

在每个滨湖县(市、区)中,分别选择了1~2个典型行政村、1~2家污染性企业。

第 2 章

相关贫困理论研究

内容提要：系统分析了国内外关于贫困及反贫困理论研究成果，包括农村贫困的概念、类型、测度、分析视角、中国农村扶贫政策的演进过程、主要内容和实施绩效评价理论实证分析，还重点将生态功能区分区与生态贫困、区域生态补偿作为环境与贫困关系理论研究的主要视角进行了专题分析。对这些研究成果分析可以为鄱阳湖生态经济区生态扶贫政策研究提供重要的理论依据。

2.1 国外贫困理论研究及国际反贫困政策变化趋势

本章主要从国外贫困理论的研究发展以及中国农村贫困的理论研究和实践探索出发，回顾贫困理论研究的发展历程，使我们能够更深刻地认识到贫困问题的长期性、复杂性和反贫困的艰巨性，从而为后面的政策研究提供坚实的理论基础。

2.1.1 国外贫困相关概念演进

2.1.1.1 贫困概念的演进

《1980 年世界发展报告》中仅以物质资源和收入来定义贫困，10 年后，《1990 年世界发展报告》把传统的基于收入的贫困定义进行了扩充，加入了能力因素，即缺少达到最低生活水准的能力，例如健康、教育和营养等；7 年后，《1997 年世界发展报告》在能力贫困理论上提出了人类贫困新贫困概念，并构建了人类发展指数，每年向全球公布。

从世界银行的发展报告可以看出贫困定义发展的三个阶段，即从初期的单一收入贫困发展到多元的能力贫困，再到目前包含非经济因素（政治的、法律的、社会的）的人类贫困或者说权利贫困，对贫困内涵的认识正在不断深化，贫困理论范畴已超越经济范围，更多地融入社会及政治领域。

（1）收入贫困。贫困的最初定义可以追溯到 19 世纪末英国经济学家朗特里（Seeborn Romntree）对英国贫困的开创性研究。他在 1901 年出版的《贫困：城镇生活研究》一书中将贫困定义为：“如果一个家庭的总收入水平不足以获得仅仅维持身体正常功能所需的最低生活必需品，包括食品、房租和其他项目等，这个家庭就基本上陷入了贫困之中。”因为他是用家庭收入或支出来度量贫困的，因此，这种贫困通常称为收入贫困（income poverty）。此外，朗特里所提出的贫困概念是与生理上最低需要相联系的，低于这个需要，

人就不能正常成长和生活,因此,这种贫困又被理解为绝对贫困。自此开始,贫困研究者也都大都倾向于从收入或者说从绝对标准的角度来研究贫困问题,像美国的经济学家雷诺兹(Reynolds, 1986)就这样定义绝对贫困:“贫困最通行的定义是年收入的绝对水平,多少钱能使一个家庭勉强过着最低生活水平的生活,这就是绝对贫困。”20世纪70年代开始,对绝对贫困标准的抨击越来越多,相对贫困的研究逐渐展开。1958年,美国经济学家加尔布雷斯最早明确提出相对贫困的概念,同时他也是最早使用相对贫困线的学者。他认为:“即使一部分人的收入可以满足生存需要,但是明显低于当地其他人的收入时,他们也是贫困的,因为他们得不到当地大部分人认可的体面生活所需要的起码条件。”(Galbraith, 1958)。加尔布雷斯的相对贫困概念一经提出,就引起了学术界的热烈讨论,更值得一提的就是英国学者汤森德(Townsend, 1971)对相对贫困概念进行的细致阐述,这对于后来西欧国家普遍采用相对贫困线的做法起到了很大的影响作用。

(2) 能力贫困。能力贫困是诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森首创的贫困理论。他在20世纪80年代出版的四部著作,即《贫困与饥荒》(1981)、《资源、价值与发展》(1984)、《饥饿与公共行为》(1989)以及《以自由看待发展》(1999)中,完整地提出了能力贫困(capability poverty)的概念,即“贫困是对基本的可行能力(capabilities)的剥夺(derivation)而不仅仅是收入的低下”。这就是说,他认为贫困是一个综合概念,也是一个社会属性的概念,它不仅仅指收入贫困,也包括能力不足和社会排斥。这就从一个更为深刻的角度来真实追寻和探讨贫困的根本原因,而非表面现象。

(3) 权利贫困。20世纪80~90年代,贫困研究学者在充分接纳收入贫困和能力贫困理论的基础上,从经济人的角度来看待贫困,即注重穷的状况——穷人的声音。基于这种思考角度,经济学家们将脆弱性、无话语权、社会排斥引入贫困概念,将贫困的概念扩展到权利贫困(entitlement poverty)。所谓权利贫困是指在缺乏平等权利和社会参与条件下,社会的一部分特殊人群的政治、经济、文化权利及基本人权缺乏保障,使其难以享有与社会正式成员基本均等的权利而被社会排斥或边缘化所导致的一种状态(陈建生, 2009)。而权利贫困的概念主要来源于三大与贫困有关的理论,即“社会剥夺”和“社会排斥”理论、“能力理论”以及“脆弱性”理论。

2.1.1.2 贫困的测度

随着贫困理论的不完善,贫困的测定也成为其一个重要的组成部分。亚当·斯密是第一个关注贫困测定的学者,他对于生活必需品的界定被学术界认为是贫困测定的理论起点。此后更多的学者开始关注有关贫困测度的这一研究领域,提出了很多测度贫困的方法。

(1) 基本需求法。贫困线的测度方法最早就是朗特里1899年在纽约的一个贫困研究会议上提出的“基本需求法”。在此基础上香港学者莫泰基提出了类似的“市场菜篮法”(Shopping Basket Method),英国学者阿尔柯克(Alcock)提出了“标准预算法”(Budget Standard)。这类方法的主要思想是根据居民家庭调查生活资料,确定出一系列生活必需品和服务作为受益人每月生活必不可少的需要,再按市场价格计算出生活费支出额,以此确定的货币量就是贫困线了。

(2) 恩格尔系数法。1969年,美国学者莫莉·奥珊斯基(Mollie Orshansky)在其著作《如何度量贫困》中,以恩格尔定律为基础,提出了一种测量贫困的新方法即“恩格尔系

数法”，并成为美国官方贫困线的测度方法。目前国际上通常是以恩格尔系数为 60%或 50%作为标准，其中 70%为绝对贫困，60%或 50%为相对贫困。

(3) 马丁法。马丁法是由经济学家马丁·拉维林(Martin Ravallion)于 1999 年提出的一种新的测算贫困的方法。与很多贫困线估算方法相同，该方法也是对构成贫困线的食品支出和非食品支出分别进行了测定。其最重要的作用在于较好地解决了计算贫困人口的非食品支出这一难题。由食品支出和非食品支出确定的食品贫困线和非食品贫困线的合计即是我们所要估算的贫困线，而两个非食品贫困线中较低的一个与食品贫困线之和为低贫困线，另外非食品贫困线中较高的一个与食品贫困线之和叫做高贫困线。世界银行据此得到的国际贫困线标准分别为低贫困线每人每天消费 1 美元，高贫困线为每人每天消费 2 美元(按照 1985 年购买力计算)，而我国官方所计算的农村贫困线就是这里的低贫困线。

2.1.2 反贫困国际政策经验及变化趋势

无论是发达国家还是发展中国家，贫困是人类社会普遍面临的难题，尽管贫困的表现各有不同。由于政治、经济、历史、文化等方面的不同，发达国家与发展中国家反贫困政策各有特点。在发达国家，例如美国和欧洲，目前存在的贫困现象以相对贫困为主，国家通常通过社会政策来保障贫困人口的生活。但具体又各有不同：美国强调自由主义和个人主义，认为“贫富是自己的事情，政府不应对此进行干预”。在此理念之下，美国除对少数弱势群体如老人、儿童、残疾人进行特殊补助外，对于其他贫困者，多采取扩大就业的反贫困政策，鼓励贫困人群积极就业以改善贫困状况。而欧洲则是建立广覆盖的、侧重于社会保障的反贫困政策。尤其是 1942 年英国《贝弗里奇报告》的出台，具有划时代的意义：该报告主张建立一套综合性的社会保障制度，以为每位社会成员提供基本的生活保障。《贝弗里奇报告》中的普遍性原则不仅对英国，也为许多其他欧洲国家所接受。“二战”后，这些欧洲国家纷纷建立了“福利国家”的制度和政策体系，以保证全体国民的福利。

发展中国家是贫困尤其是绝对贫困的主要发生地，当今世界 90%的贫困人口集中在南亚、撒哈拉以南非洲、东南亚、蒙古、中美洲、巴西及中国的中西部地区。在这些地区，经济落后，所以，经济增长在反贫困中的作用远甚于收入再分配。高速增长的经济尤其是劳动密集型经济增长，带来大规模就业，是落后国家反贫困的基本经验。尤其对于缓解农村贫困方面，主要是确保农业在市场开放中受益，并由政府给予部分生活补贴。这里我们根据对世界发达国家反贫困社会政策的考察，归纳出这些国家反贫困社会政策出现的一些新变化、新特点。

2.1.2.1 反贫困重点：从反绝对贫困到反相对贫困

随着经济的发展，人类基本生活需求的内涵不断扩大，贫困的相对性特征开始显现，相对贫困的概念随之产生。相对贫困标准要明确的是相对中等社会生活水平而言的贫困。它的产生主要源于两方面：一方面是指由于社会经济发展，贫困线不断提高而产生的贫困；另一方面是指同一时期，由于不同地区之间、各个社会阶层之间及各阶层内部不同成员之间的收入差别而处于生活底层的那一群组人的生活状况。在当今发达国家，随着经济的发展，绝对贫困已经在很大程度上得到了缓解。但由于贫困的相对性，消除相对贫困是非常困难的。所以，这些国家已适应贫困演变趋势，将反贫困工作的重点逐渐从消除绝对贫困转移到治理相对贫困上来。因为贫困的相对性永远存在，治理相对贫困将是一个长期的过

程。同时,解决相对贫困的过程也是一个缩小贫富差距、促进社会融合的过程。因此,反贫困政策从反绝对贫困到反相对贫困的转变不仅体现了全球经济的发展、贫困的缓解,更体现了社会的进步。

2.1.2.2 反贫困主体:从政府为主到主体多元

政府虽然在各国的反贫困行动中发挥着重要作用,但政府并非唯一的行动者,贫困人口、市场组织、民间组织等都是反贫困中不可或缺的行动主体。首先,作为贫困人口本身,其不但是反贫困中的工作对象,更是重要的反贫困主体,反贫困工作不能缺少贫困人口的积极参与。其次,在市场经济发达国家(如美国),在价值取向上,强调政府不干预贫困问题,而是通过对私营企业减税、产业结构调整等手段增加就业,这一政策曾在克林顿执政前三年就创造了800万个就业机会。这种增加就业、减缓贫困的方式多依赖于市场组织即企业。以企业行动为主的促进就业反贫困模式不仅有助于长期改善贫困,还可以减少政府的负担。另外,很多国家的民间组织也将扶助贫困作为工作内容,通过慈善捐助等一系列形式为反贫困作贡献,并取得了显著的成就。各国反贫困经验表明,以政府为主导的多元反贫困主体组合,基于政府社会政策通过不同方式各自发挥自己的作用,多管齐下,使贫困得到了显著改善。

2.1.2.3 政策目标:从克服贫困到反对排斥

社会排斥理论由“社会剥夺”概念发展而来,形成于20世纪90年代。1995年在丹麦哥本哈根召开的“社会发展及进一步行动”世界峰会将“社会排斥”视为消除贫困的障碍,要求反对社会排斥。此后,社会排斥理论更多地被应用于贫困、弱势群体等问题的研究。1985年世界银行将人均年消费370美元即日均1美元的标准确定为贫困线,从此以后,世界各国都在为消除贫困、解决温饱而不懈努力着。到2006年10月17日,联合国确定的第14个国际消除贫困日,其主题仍然是“共同努力摆脱贫困”。但是随着社会经济的发展,人们也逐渐认识到贫困不单纯是物质生活方面的问题。英国学者汤森曾指出,贫困是一个被侵占、被剥夺的过程。在这一过程中,人们逐渐地、不知不觉地被排斥在社会生活主流之外。随着这一理论的发展及反贫困工作的进展,2008年的第16个国际反贫困日的主题是“贫困人群的人权和尊严”,说明国际社会开始关注贫困人口的社会权利,注重对贫困群体权利和尊严的维护,促进他们与主流社会的融合。

2.1.2.4 反贫困内容:从反物质贫困到反文化贫困

随着反贫困工作的进展,研究者们发现:贫困从表面上看是经济性的、物质性的,而实际上是深层的社会文化在起着作用。这种社会的、文化的或心理的因素长期积淀后就形成落后的心态和一成不变的思维方式、价值取向,进而形成顽固的文化习俗和意识形态,即贫困文化。这种文化实际是对贫困的一种适应,一旦形成贫困文化,陷入其中的人将不自知,在外人看来他们就是“安于贫困”,缺乏“进取精神”。基于这一认识,当今发达国家反贫困的内容已不仅仅限于救助生活的反物质贫困,更注重贫困人口的心理层面和文化氛围,将其从“自甘堕落”的贫困文化的泥沼中拯救出来,正所谓“扶贫先扶志”。只有先从心理上摆脱贫困的习惯,才能在行动上去努力改善贫困。

2.1.2.5 反贫困方式:从生活救助到资产建设

随着经济社会的发展,发达国家对于贫困人口的帮助除了直接给予食物和津贴,更试图推动穷人的资产建设,以使其不仅从生活上摆脱贫困,更能够获得长远的发展。迈克

尔·史乐山教授就是资产社会政策的积极倡导者,他倡导“资产”为基础的社会救助机制,通过政府、家庭及就业三项经济来源来鼓励贫困户家庭累积金融性的资产,并提升其理财技能,其所形成的福利效果在短期内不但可以提升贫困家庭的基本消费水准,在长期的福利效果上还可以由累积的资产衍生出更多的所得收入继续提升其消费水准或累计更多的资产。”资产建设强调个人进行长期的资产积累,以推动个人和家庭的发展。作为一种反贫困方式,其主要适用于以相对贫困为主的发达国家。例如,美国于1998年明确了资产社会政策的法律地位,并开展了被称为“美国梦”的个人发展账户示范工程;英国也为低收入家庭儿童建立了终身账户;此外,在加拿大、澳大利亚、乌干达、秘鲁和中国台湾也都陆续建立起了资产社会政策的试点或示范工程。资产建设不仅能改善贫困人口的长期生活状况,更能促进人的独立与自足,从而为社会的长期发展奠定基础。

2.1.2.6 反贫困方法:从传统方法到专业方法

西方社会工作的理论和方法较为发达,在当今天反贫困工作中他们也很好地运用了这点,以克服传统的行政式反贫困方法的不足。在美国鼓励贫困人口就业的过程中,社会工作者及相关组织就做出了很大贡献。社会工作者通过专业的方法和组织对贫困者进行就业辅导和职业训练,并为他们提供大量的就业信息。另外,通过这些培训和与社会工作者的交流,也有助于贫困者摆脱自己的贫困文化,促进其脱离贫困。因此,注重社会工作方法在反贫困中的运用也是发达国家重要的反贫困经验。

2.2 中国农村贫困研究评述

2.2.1 有关贫困研究的基础理论

贫困是一个非常复杂的问题,是一个与地域、历史有关的综合概念,具有相对性,随时间、空间和人们的思想观念的变化而变化。因此,如何给贫困一个既准确又科学的定义及用什么样的标准界定贫困线,是人们一直在探讨的问题。

(1) 贫困的定义。对贫困的定义,我国学者更倾向于从权利贫困或者资源贫困的角度定义贫困。对贫困的理解,概括起来大致有两种观点:一是认为贫困是物质上的缺乏,缺少维持基本生活资料;如国家统计局《中国城镇居民贫困问题研究》课题组和《中国农村贫困标准》课题组(1989)相关报告中这样定义:“贫困一般是指物质生活困难,即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准。他们缺乏某些必要的生活资料和服务,生活处于困难境地。”二是认为贫困不仅是指物质上的匮乏,还包括精神上的贫困。如夏振(2003)就认为,贫困还应包括“制度短缺、环境短缺和可行能力的短缺所造成的贫困”;童星和林闽钢(1993)也认为,贫困是“经济、社会、文化落后的总称”。

(2) 贫困线的界定。贫困线是对贫困定义的进一步确定,通过以上对贫困概念的理解,就可以知道,贫困线的确定也是相当复杂,不同时期有不同的贫困线,比如20世纪80年代的贫困线与90年代的贫困线是不同的。不同的地区也有不同的贫困线,比如有国际贫困线,中国国家贫困线,城市贫困线及农村贫困线之分。而且也没有形成统一的贫困线测量标准,测量方法也有很多种,其中国内实用性较广的测量方法有国家统计局农调总队《农村贫困问题研究》课题组对马丁法的实践、唐钧的“综合法”以及童星和