

公共物品视野下

农村扶贫开发模式研究

GONG GONG WU PIN SHI YE XIA

NONG CUN FU PIN KAI FA MO SHI YAN JIU

楚永生 ● 著

吉林人民出版社

中国是一个典型的“二元化经济形态”的国家，与相对发达的城市相比，农村是广大贫困人口分布最为集中的区域。缓解和消除贫困，实现人民的共同富裕，是中国政府始终不渝的宗旨。

视野下

农村扶贫开发模式研究

楚永生 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共物品视野下农村扶贫开发模式研究 / 楚永生著.

长春: 吉林人民出版社, 2011.8

ISBN 978-7-206-08097-5

I. ① 公…

II. ① 楚…

III. ① 农村—扶贫模式—研究—中国

IV. ① F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第178586号

公共物品视野下农村扶贫开发模式研究

著 者: 楚永生

责任编辑: 陈亚南 封面设计: 孙浩瀚

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街7548号 邮政编码: 130022)

印 刷: 吉林省显达印务有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 9.75 字 数: 241千字

标准书号: ISBN 978-7-206-08097-5

版 次: 2011年10月第1版 印 次: 2011年10月第1次印刷

印 数: 1000册 定 价: 28.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系调换。

摘 要

中国是一个典型的“二元化经济形态”的国家，与相对发达的城市相比，农村是广大贫困人口分布最为集中的区域。缓解和消除贫困，实现人民的共同富裕，是中国政府始终不渝的宗旨。改革开放以来，针对我国农村存在的严重贫困问题，中国政府采取了一系列的反贫困措施，如大力推进农村经济体制改革、实施有计划、有组织的大规模的农村扶贫开发、制定“八七”扶贫攻坚计划、投入大量的专项扶贫资金等，使农村绝对贫困人口由1978年的2.5亿人下降到2007年末的1479万人，贫困发生率下降到1.6%。中国政府的农村反贫困战略取得了举世瞩目的成绩。

从中国政府农村反贫困的历程看，主要采取了三种战略或者模式，即社会救济扶贫模式、制度性扶贫模式、开发式扶贫模式。从扶贫的方式上可划分两个阶段：1980年以前主要向贫困地区和农户提供粮食和衣物等的救济式扶贫阶段；20世纪80年代后是以制度性扶贫和开发式扶贫相结合的阶段。随着我国政府扶贫实践的发展，特别是绝对贫困人口总量不断减少，农村的贫困性质、贫困特征、贫困原因等开始发生一些新的变化，这些新变化对现有的扶贫战略和模式带来了一些新的挑战：一是绝对贫困人口数量和贫困发生率都维持不断下降的趋势，但下降的速度趋于放慢。这说明，农村扶贫的难度加大和扶贫效率的降低。二是扶贫瞄准机制的不完善，导致部分贫困者难以获得扶贫政策的眷顾。三是反贫困战略以政府为

主，过高估计了政府对地区经济增长成果分配中的作用，贫困人口和其他社会组织缺乏有效地参与。四是过分注重脱贫的数量和速度，对扶贫质量关注不够，导致脱贫人口中返贫率较高；五是区域性开发扶贫在实际运行中未能有效贯彻可持续发展的原则，导致贫困——开发——贫困的恶性循环。因此，中国现行的农村扶贫开发模式在动员贫困人口参与、提高贫困人口的自我发展和实现可持续发展上存在着一定的局限性。

本书立足于公共物品视角来重新审视农村贫困形成的原因和机理，认为农村贫困问题是构建和谐社会过程中的不和谐音符，缓解和消除贫困本身就是公共物品供给的范畴。农村公共物品的供给不足是导致农村贫困问题产生的重要原因：一方面农村公共物品供给不足将导致农村居民参与社会分工的交易成本高昂和交易效率低下，从而使农村居民在参与社会分工中发展的最基本权利和机会被剥夺，从而形成农村社会的“贫困陷阱”；另一方面农村公共物品供给不足也会导致农村居民人力资本形成的含量较低，从而在参与社会分工中处于不利地位，致使他们往往处于社会分工链条中价值链的低端。农村居民即使参与社会分工，其分工中的收入报酬也十分低下。基于以上观点，本书的研究框架为：第一，导论，主要是研究背景、概念、界定和研究方法。第二，对国内外有关贫困的基本理论进行梳理，并对我国农村贫困问题的研究进行了总结，为本课题的研究奠定理论基础。第三，对我国扶贫开发的历程回顾，并对我国农村扶贫开发的经验进行总结。第四，运用分工理论、交易费用理论、博弈论等，对农村贫困形成的机理、贫困陷阱以及反贫困的路径依赖问题进行分析，提出假说：农村公共物品的供给不足或匮乏是农村贫困形成的重要原因。第五，在农村贫困假说基础上，实证分析农村公共投资与农村缓解贫困的相关性。第六，实证分析了农村公共物品供给与农民收入、消费水平相关性，直接从农

村公共物品的供给水平来探究对农村居民福利产生的影响。第七，在以上研究基础上，重点研究公共教育对农村居民人力资本形成的影响，并从公共物品供给视角，实证分析公共教育与经济增长的相关性以及农民收入之间的关系，为农村反贫困战略提供了理论依据。第八，探讨农村扶贫开发的政府责任以及可能造成的效率损失。第九，进行理论总结，提出农村扶贫开发战略调整与制度创新：一方面构建农村预防性贫困制度框架体系，包括城乡统筹的公共物品供给制度、普遍性的农村医疗保障制度和普惠性的农村最低生活保障制度；另一方面构建农村救助性贫困制度框架体系，包括三个层次：一是宏观层次的救助性贫困制度，主要有扶贫开发的法律制度、城乡统一的扶贫开发管理体制；二是中观层次的救助性贫困制度，主要有产业扶贫开发制度、社会组织扶贫开发制度；三是微观层次的救助性机制，主要有参与式扶贫开发机制、扶贫开发项目监督机制、扶贫开发瞄准机制和“政府 + 市场 + 社会”扶贫开发资源配置机制。

目 录

摘 要	001
1. 导 论	001
1.1 选题背景及意义	001
1.2 概念界定	004
1.3 基本理论及研究方法	010
1.4 结构及可能创新	013
2. 国内外反贫困理论发展及述评	015
2.1 贫困理论的思想渊源	015
2.2 动态视角：贫困一般理论	018
2.3 宏观视角：国家贫困理论	029
2.4 微观视角：个体贫困理论	041
2.5 国内学者关于贫困研究的进展	047
3. 农村扶贫开发历程及其经验	057
3.1 农村扶贫开发的历程	057
3.2 农村扶贫开发的成效、经验及面临问题	079

4. 农村贫困的因素、机理及路径依赖	092
4.1 农村贫困的因素	092
4.2 农村贫困机理：分工交易视角	104
4.3 农村贫困的路径依赖与路径锁定	116
5. 农村公共投资、公共物品供给与贫困相关性分析	121
5.1 公共投资和公共物品供给概述	122
5.2 农村公共投资的现状及存在问题	124
5.3 农村公共投资与公共物品供给相关性实证分析	135
5.4 农村公共投资与农村贫困相关性模型	138
6. 农村公共物品供给与农民福利水平相关性分析	146
6.1 农村公共物品的概述	147
6.2 农村公共物品供给与农民收入增长相关性分析	151
6.3 农村公共物品供给与农民消费水平相关性分析	155
6.4 农村公共物品与农民公共福利水平的相关性分析	162
6.5 农村公共物品供给制度的形成及缺陷	169
7. 公共物品视角：教育与消除农村贫困	198
7.1 农村公共教育的属性及功能	199
7.2 人力资本理论及分析框架	200
7.3 农村贫困地区的“教育贫困”	204
7.4 微观视角：人力资本对贫困农户收入影响的 实证分析	210
7.5 宏观视角：人力资本对贫困地区经济增长的 实证分析	218

8. 农村扶贫开发的政府责任与组织效率	224
8.1 农村扶贫开发的政府责任	224
8.2 政府组织扶贫开发存在的问题	234
8.3 农村扶贫开发的博弈问题分析	236
9. 农村扶贫开发战略调整与制度创新	246
9.1 农村扶贫开发战略概述	246
9.2 农村开发战略的形成及运行机制	252
9.3 农村扶贫开发战略的绩效及效率损失	262
9.4 农村扶贫开发战略调整与制度创新	276
后 记:	297

1. 导 论

1.1 选题背景及意义

中国是一个典型的“二元化经济形态^①”的国家，与相对发达的城市相比，农村是广大贫困人口分布最为集中的区域。据初步估计，到1978年，中国农村至少有2.5亿人处于绝对贫困状态，占农村总人口的30.7%。20世纪80年代，中国农村贫困问题成为世界瞩目的热点话题（唐均，1999）。从改革开放以来，中国政府开始投入大量的人力和物力，来消除农村贫困对社会健康发展造成的消极影响，尤其是20世纪80年代中期以来，国家开展了有组织、有计划、大规模的扶贫开发，采取了一系列措施，如划分贫困县并制定贫困标准、出台扶贫开发指导性文件、成立专门的扶贫开发机构、投入了大量的扶贫专项资金等，使中国农村贫困人口由1978年的2.5亿下降到2007年的1 479万，减贫速度位居世界第一（世界银行，2007）。

从中国政府的反贫困历程看，主要采取了三种战略或者模式，

^① “二元化经济形态”是指发展中国家的经济是由两个不同的经济部门组成。一是传统部门，主要由自给自足的农业及简单的、零星的商业、服务业等，劳动生产率很低，边际劳动生产率接近零甚至小于零，二是现代部门，由技术较先进的工矿业、建筑业、近代商业、服务业，容纳的就业劳动力较少，劳动生产率较高。这里，主要指中国的发达城市工业经济和落后的乡村小农经济并存的状况。

即社会救济扶贫模式、制度扶贫模式、开发式扶贫模式；从扶贫的方式上可划分两个阶段：1980 年以前主要向贫困地区和农户提供粮食和衣物等输血式扶贫和 80 年代后的“造血式”扶贫。这些扶贫战略和方式的实施极大地促进了贫困地区的经济增长，使中国农村贫困人口从由 1986 年的 1.25 亿人减少到 2004 年末的 2 610 万人，农村贫困人口占农村总人口的比重由原来的 14.8% 下降为 3% 左右，中国扶贫工作取得了举世瞩目的巨大成就。然而，随着我国政府扶贫实践的发展，特别是绝对贫困人口总量不断减少，农村的贫困性质、贫困特征、贫困形成的原因等都发生了一些变化，这些新变化对现有的扶贫政策带来了一些困难和挑战。第一，农村绝对贫困人口减少速度递减，并且存在重返贫困人口呈上升趋势。据有关资料显示，1978—1985 年，我国农村绝对贫困人口年递减率为 9.04%；1985—1993 年，农村绝对贫困人口年均递减率为 5.71%；1993—2000 年，年均递减率为 12.1%；2000—2002 年，年均递减率为 4.3%，2002—2004 年，年均递减率为 3.95%^①。1994 年开始的“八七”扶贫计划期间，平均每年解决 600 多万农村贫困人口的温饱问题，但进入了新世纪的头两年平均每年减少贫困人口不到 200 万人。2004 年 7 月 16 日，国务院扶贫开发领导小组副组长、扶贫办主任刘坚公布，2003 年人均年收入 630 元以下未解决温饱的贫困人口增加了 80 万人，这是改革开放以来第一次大规模返贫现象出现。世界银行于 2009 年 4 月 8 日发布的一份旨在“评估中国贫困和不平等问题”的报告——《从贫困地区到贫困人群：中国扶贫议程的演进》，报告称按照国际标准，中国贫困人口数量仍然巨大。中国尚有大量人群容易陷入贫困，尤其是在农

^① 国家统计局农村社会经济调查总队：《2004 年中国农村住户调查年鉴》，北京：中国统计出版社，2004（6）。

村地区，在给定年份，容易陷入贫困风险的脆弱人群的数量比贫困人口的数量要高一倍。随着贫困率的下降，生于贫困人口更为分散，扶贫措施更难以达到。这说明新形势下农村贫困人口的性质和特征已发生了重大变化，原有的反贫困的政策和措施必须相应作出调整。第二，扶贫瞄准机制的不完善导致真正贫困者难以获得扶贫政策的眷顾。自20世纪80年代中期以来，我国采取区域性开发贫困战略，通过设立国定和省定贫困县作为扶贫开发的目标，形成了以贫困县为单位的扶贫瞄准机制。这种机制对于组织实施扶贫项目和将有限的扶贫资金集中使用到最需要的地区，促进贫困地区区域经济发展发挥了重要作用。然而，以县为单位的扶贫机制明显存在一定的缺陷。一是贫困县的确定包含了较多的政治因素，如革命老区以及少数民族地区特殊照顾，而一些条件与此相近甚至更加贫困的地区却被排除在外；二是贫困县内非贫困人口往往成为扶贫政策最大的受益者；三是以贫困县为单位的瞄准机制，导致了国定贫困县以外的农村贫困人口无法获得扶贫政策的眷顾。这对于农村扶贫政策来说，无疑会造成扶贫政策效果较差或者较大的效率损失。第三，反贫困战略以政府为主，过高估计了政府对地区经济增长成果分配中的作用，贫困人口和其他社会组织缺乏有效地参与。从20世纪80年中期以来的扶贫工作“多数是政府行为而不是社会行为^①”。这种政府主导的自上而下反贫困模式，其优势可以动员全社会的力量进行扶贫，增强了反贫困的政治性和社会性。但是，这种模式在实践中也暴露出一些突出的问题：一是在很大程度上忽视了受助者——贫困人口对反贫困的参与作用。二是弱化了市场机制对贫困地区经济发展的调节作用。三是中央政府承担了反贫困的主要投入，地方政府承担了反贫困的组织责任。由于各自的主要目标

① 朱玲：《制度安排在扶贫计划实施中的作用》，《经济研究》，1996年第4期。

不一致，往往在反贫困中容易出现二者的行为不一致，进而削弱了反贫困的实际效率。四是由于各部门职责不明确，扶贫资金特别是财政扶贫资金在使用上被部门分割，很大程度上影响了资金的合力和使用效率的提高^①。第四，过分注重脱贫的数量和速度，对扶贫质量关注不够。一是扶贫重点始终放在增加贫困农户的短期收入方面，而对提高他们稳定的创收能力重视不够，如科技推广、农业基础设施建设方面的投入和支持力度相对较少；二是扶贫重点放在较易实现的短期收入上，对具有更持久影响的人类贫困层面如教育、卫生等并未给予足够的重视。这是导致脱贫人口中返贫率较高的主要原因。第五，区域性开发扶贫在实际运行中未能有效贯彻可持续发展的原则，导致贫困——开发——贫困的恶性循环。因此，中国现行的农村扶贫开发模式在动员贫困人口参与、提高贫困人口的自我发展和实现可持续发展上存在着一定的局限性。本课题试图从公共物品视角认识贫困的性质、形成原因、机理，从而建立反贫困战略模式和框架体系，这对于揭示农村公共物品供给与农民收入、消费以及农村贫困之间内在关系，以及为政府扶贫模式、决策和实践提供理论参考和依据，具有重要的理论和实践意义。

1.2 概念界定

1.2.1 贫困

贫困，从最基本的意义上来说，是个人或家庭缺乏必要的资源而无法达到一个社会的基本生活标准。由于贫困是与人类社会相伴

^① 曹洪民：《中国农村开发式扶贫模式研究》，中国农业大学2003届博士学位论文。

随的一种社会现象，它随着时间的推移、区域的不同、社会观念和生活习俗变化而改变。世界各国对贫困的理解和定义有许多种，他们分别根据不同的层面、不同的对象、不同的阶段、不同的分析视角对贫困进行了各种阐释。

英国社会学家朗特里（B. S. Rowntree）在研究贫困时，曾经将贫困区分为初级贫困与次级贫困。所谓初级贫困就是生存资源的绝对缺乏；次级贫困是由于不当的消费行为，而使个人或家庭所拥有的有限资源而较多地运用于非必需品，导致自己生活必需品的匮乏而陷入贫困。次级贫困的概念隐含着对于消费行为的价值判断，因而常引起人们的争议。

从贫困状况的持续时间上，有些学者把贫困区分为过渡性贫困和持续性贫困。一般而言，个人或家庭由于意外损失、失业、特定时期内供养人口过多以及其他因素，而导致收入的暂时下降或开销的增加，从而可能使其生活水平下降而陷入贫困。但是，随着相应条件的改善和风险的消失，个人或家庭又会摆脱贫困状态，这种情况被称为过渡性贫困或者暂时性贫困。持续性贫困是指个人或家庭无法摆脱或不愿摆脱其贫困地位的一种情形。美国学者哈瑞顿（M. Harrington，1967）认为，穷人是一种文化、一种制度和一种生活方式，贫困一旦成为事实就无法改变，它本身具有代际传递规律，将会一代一代地延续下去。

从贫困认定与测量的角度，可以将贫困状况区分为公开性贫困和隐蔽性贫困。所谓公开性贫困是指一种比较容易发现和测定的贫困状况，如确定收入标准后，凡是低于这一收入标准的个人或家庭都属于公开性贫困；隐蔽性贫困是指难以发现和测定的贫困状况，使用一般的人均指标完全可能掩盖大量的贫困人口，特别在社会财富或资源分配悬殊的情况下，尽管有些家庭收入总水平高于确定的贫困标准，但是资源或收入并不是在家庭成员平均分配，就可能存

在老年人、儿童的隐蔽性贫困。实际上对贫困较为认可的区分是绝对贫困和相对贫困的划分。所谓绝对贫困是指个人或家庭缺乏起码的资源，以维持最低的生活需求，甚至难以生存。在测量绝对贫困时一般只考虑为了维持身体健康而绝对必须购买的物品。实际上，由于人的体制类型不同、居住区域不同、活动类型不同等，对维持其身体健康所需要物品的种类和数量会产生重要的影响，即所谓绝对中包含相对的成分。相对贫困是指个人或家庭所拥有的资源，虽然可以满足其基本的生活需要，但是不足以使其达到一个社会的平均生活水平的状况。相对贫困可以反映一个社会的财富或收入在不同社会成员之间的分配状态。因此，贫困概念是一个动态的、多层次较为复杂的社会综合概念（在本文第二部分中，将会详细分析绝对贫困和相对贫困以及贫困内涵的动态演变过程）。

1.2.2 扶贫模式

扶贫，是中文特有的词汇，从字面意义上是对贫困者的扶持和救助活动。从资金的来源来说，扶贫可分为财政扶贫和社会扶贫。财政扶贫是指中央政府和贫困地区的地方政府安排的财政资金，通过专门的扶贫工作机制开展的扶贫活动；社会扶贫就是除了财政扶贫之外，动员和组织社会各界力量来开展的所有的扶贫活动和扶贫行为。

在我国，通常把扶贫与反贫困两个概念等同起来。实际上，二者具有一定的差别性。在国际范围内，反贫困具有三层含义：一是减少贫困人口的数量；二是缓解贫困人口的贫困程度；三是消除贫困现象。而扶贫概念强调对贫困人口的扶持和救助过程，其目的更多的是消除贫困。因而，扶贫概念相对于“反贫困”来说，外延相对较窄。

“模式”从汉语意义上可理解为某种事物的标准形式或者可以使人模仿的标准样式。从目前对模式范畴的使用来看，模式应该有三重含义：（1）从总体特征上是对不同发展类型的标识；（2）模式是指多因素或多个子系统构成的具有内在结构和运行机制的一个复合系统，是各种经济关系的一种网络系统；（3）模式是被理论总结和抽象的一种范式、一种可模仿、推广和借鉴的行为集合。对于扶贫模式可以从纵向和横向两个角度来理解，分别形成广义和狭义的概念。广义的扶贫模式是指在既定扶贫战略下的扶贫行为集合，包括扶贫行为的整个活动，这是纵向意义上的扶贫模式。从扶贫行为的逻辑过程来看，一个完整的广义扶贫模式应该包括扶贫决策、扶贫资源传递、贫困人口或贫困地区的具体受益方式以及对整个扶贫过程和结果的监测评估四个基本环节，具体可概括为决策、传递、接受、监控四个子系统。狭义的扶贫模式则是横向意义上的理解，是将整个扶贫行为过程中不同环节的不同具体做法概括为模式，比如在扶贫资源传递环节可以概括出贴息贷款扶贫模式、以工代赈扶贫模式和财政扶贫模式；在贫困人口受益环节可以概括出区域开发扶贫模式、科技推广扶贫模式、劳务输出扶贫模式等。笔者认为，从扶贫模式的具体性质和目的上分析，可以进一步把扶贫模式分为两大类，即开发式扶贫模式和救济式扶贫模式。救济式扶贫模式是直接向贫困人口提供营养、基本的卫生和教育保障以及其他生活补助，使贫困者在短期内获得基本生活需要，这种模式较多适用于那些失去劳动能力或者短期失去生活来源的贫困者；而开发式扶贫模式是以发展援助为导向，通过向特定的贫困群体提供它们所缺少的资本、技术等生产要素，开发当地资源，发展商品生产和增加就业，使贫困者经过自身努力和能力的提高，来增加收入摆脱贫困。开发式扶贫模式在具体实践中的运行方式主要包括以工代赈、整村推进、劳务输出、移民搬迁和科技扶贫等。

国务院扶贫开发领导小组在总结中国扶贫成功经验中,总结了开发式扶贫的六大模式^①: ①整村推进扶贫模式,是国家确定的15万个贫困村,逐村制定扶贫规划并采取扶贫措施;②雨露计划扶贫模式,是对贫困家庭中的劳动力开展务工技能和农业实用技术培训,提高增收能力;③产业化扶贫模式,是将产业化扶贫与整村推进、连片开发、科技扶贫相结合,带动贫困农户增收;④连片开发扶贫模式,是国家确定的贫困县开展“县为单位、资源整合、整村推进、连片开发”试点,通过每个试点县投入1 000万元财政扶贫资金作为引导,吸引相关部门涉农资金投入产业开发及配套项目,促进了贫困农户稳定增收;⑤移民扶贫模式,是通过将居住在生存条件恶劣地区的特困人口实行了搬迁,改善生存与发展的条件,提高了公共服务的水平,从而实现贫困人口脱贫;⑥特困地区综合治理扶贫模式,就是抓住主要矛盾,整合各方资源,集中力量攻坚。

1.2.3 扶贫战略

“战略”一词原为军事用语。顾名思义,战略就是指挥作战的谋略。《辞海》中对战略一词的定义:军事名词,是对战争全局的筹划和指挥,它依据敌对双方的军事、政治、经济、地理等因素,照顾战争全局的各方面,规定军事力量的准备和运用。《中国大百科全书·军事卷》在诠释“战略”一词时说:“战略是指导战争全局的方略。即战争指导者为达成战争的政治目的,依据战争规律所制定和采取的准备和实施战争的方针、政策和方法”。

^① 克伟:《国务院扶贫开发领导小组官员:六种模式促扶贫》,《瞭望》,2010年第10期。