



中国农村反贫困 与政府干预

POVERTY REDUCTION IN RURAL CHINA
AND GOVERNMENT INTERVENTION

刘冬梅 著



中国财政经济出版社

中国农村反贫困 与政府干预

Poverty Reduction in Rural China and
Government Intervention

刘冬梅 著

中国财政经济出版社

本书由中国科技促进发展研究中心“青年学术发展基金”资助出版

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村反贫困与政府干预/刘冬梅著. —北京:
中国财政经济出版社, 2003. 7
ISBN 7-5005-6619-0

I. 中... II. 刘... III. 农村-贫困-国家干预-
研究-中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 051341 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph @ drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 7.5 印张 172 000 字

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 18.00 元

ISBN 7-5005-6619-0/F·5775

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

第一章 中国农村反贫困中的市场与政府干预	(1)
一、市场作用与政府干预	(1)
二、中国农村反贫困中的市场与政府干预	(6)
三、政府干预反贫困的影响—— 关于公平与效率的论述	(12)
第二章 世界不同类型国家扶贫管理体制之比较	(19)
一、英美等发达国家的扶贫管理体制	(19)
二、亚洲典型发展中国家的扶贫管理体制	(26)
三、启示与思考	(35)
第三章 中国农村扶贫管理体制回顾	(37)
一、中国农村扶贫开发的历史演变	(37)
二、中国农村反贫困的组织结构	(47)
三、政府在中国农村反贫困中的干预程度分析	(52)
四、政府三项扶贫资金的管理和使用	(55)
五、中国政府自身提高扶贫资金使用效率的 主要手段——扶贫监测体系建设	(59)

第四章 中国政府开发式扶贫资金投放

效果的实证研究	(62)
一、政府扶贫资金投入对贫困地区发展效应的 初步分析	(63)
二、政府扶贫资金投入对贫困地区发展效应的 经济计量模型分析	(70)
三、结论	(84)

第五章 政府主导型反贫困存在的问题及

面临的形势	(87)
一、以三项资金拨付为基本框架的政府反贫困 存在的主要问题	(87)
二、中国农村反贫困仍是一项长期的任务	(91)
三、中国农村扶贫开发面临的形势	(101)
四、提升竞争优势是市场经济条件下贫困农村 发展的关键之所在	(105)

第六章 对新时期政府在中国农村反贫困中作用的

初步探讨	(108)
一、中国农村反贫困离不开政府干预	(108)
二、中央政府、地方政府与贫困农民在反贫困 中的博弈现象	(113)
三、划分中央政府与地方政府的职权是新世纪 中国农村反贫困的需要	(117)
四、中央政府和地方政府在反贫困中职能划分 的几个前提条件	(120)

第七章 中央政府制度创新与减缓贫困	(127)
一、产业政策与产业布局	(127)
二、区域经济与地区政策	(137)
三、农村改革和农业发展政策	(142)
第八章 地方政府角色转变与减缓贫困	(153)
一、正确划分中国农村反贫困领域的公共物品 与非公共物品	(153)
二、地方政府在中国农村反贫困中对公共物品 和准公共物品的提供	(156)
三、实现地方政府与 NGO 在中国农村反贫困 领域的有效合作	(172)
四、发挥企业在地方政府与贫困农民之间的 中介作用	(179)
第九章 结论和政策建议：兼论反贫困中的政府 职能转变	(187)
一、基本结论	(187)
二、政策建议	(189)
附录 1 中国农村扶贫开发纲要 (2001 - 2010 年)	(197)
附录 2 联合国千年宣言	(207)
参考文献	(217)

Content

Chapter 1	Poverty Reduction in Rural China and the Role of Chinese Government	(1)
1.	the Role of Market and Government Intervention	(1)
2.	the Role of Market in China's Poverty Reduction and Government Intervention	(6)
3.	the Influence of Government Intervention: Discussion on the Relationship of Equality and Efficiency	(12)
Chapter 2	Comparison of Different Poverty Reduction Management System in Different Type of Countries	(19)
1.	Management System in Typical Developed Countries Such As England & America	(19)
2.	Management System in Typical Underdevelopment Countries	(26)
3.	Enlightenment & Thoughtness	(35)
Chapter 3	Review of Poverty Reduction Management Institution in Rural China	(37)
1.	History of Poverty Reduction in Rural China	(37)
2.	Management Structure of Poverty Reduction in Rural China	(47)
3.	Government Intervention Degree Analysis in China's Poverty	

Reduction Course	(52)
4. Use & Management of Poverty Reduction Capital From Center Government	(55)
5. Main Method to Improve the Capital Using Efficiency by Chinese Government Itself; Building of Poverty Monitoring System	(59)
Chapter 4 Quantitative Analysis on Using Efficiency of China's Poverty Reduction Capital	(62)
1. Preliminary Analysis on the Influence of Government Anti - poverty Capital Inputment	(63)
2. Model Analysis on the Influence of Government Anti - poverty Capital Inputment	(70)
3. Conclusion	(84)
Chapter 5 Main Challenges & New Situation of the Government Dominated Anti - poverty Struggle in China	(87)
1. Main Problems Existed in Government Dominated Anti - poverty Struggle	(87)
2. Poverty Reduction Struggle is Still a Long Term Task in China	(91)
3. New Situation of China's Poverty Reduction in New Century	(101)
4. Improve the Competitive Advantage is the Key Method to the Development of Poor Rural Areas	(105)
Chapter 6 Preliminary Discussion on the Role of Chinese Government in Rural Poverty Reduction Struggle	(108)
1. Poverty Reduction Struggle Needs Government Intervention	(108)
2. Game Among Central Government, Local Government & Poor Peasants	(113)
3. Divide the Different Duty of Central & Local Government	(117)

4. Several Preconditions for the Duty Division of Central & Local	
Government	(120)
 Chapter 7 Poverty Reduction and Institutional Innovation of Central	
Government	(127)
1. Distribution & Policies of Industries	(127)
2. Regional Economy & Policy	(137)
3. Rural Reform & Agricultural Development Policy	(142)
 Chapter 8 Poverty Reduction and the Role Change of Local	
Government	(153)
1. Divide the Public Goods & Non – public Goods in the Field of Rural	
Poverty Reduction	(153)
2. Provision of Public Goods from Local Government in Rural Poverty	
Reduction	(156)
3. Cooperation of Local Government & NGO in Rural Poverty	
Reduction	(172)
4. Medium Role of Enterprises between Local Government & Poor	
Peasants	(179)
 Chapter 9 Conclusions & Policy Advises; The Role of Government	
in Poverty Reduction	(187)
1. Main Conclusions	(187)
2. Policy Advises	(189)
 Appendix 1. Strategic Development Plan in Poor Rural Areas	
in China (2001 – 2010)	(197)
Appendix 2. Millennium Development Goals of United Nations	(207)
Reference	(217)

Chapter 1

中国农村反贫困中的市场 与政府干预

早期的经济学家们认为,贫困是一种公共政策无法改变的普遍的不平等现象,任何通过政府干预来减缓贫困的企图都是导致整个“蛋糕”缩小的愚蠢行动。直到一个世纪以前,伴随着国家干预经济生活时代的全面来临,人们才开始关注贫困,并且不断地在公平与效率之间,在减缓贫困和经济增长之间进行权衡。

一、市场作用与政府干预

市场是一种分散决策、自发形成、自由竞争的交换体系,相对而言,政府则是一个集中决策、人为设计、分层管理的行政组织体系。为了探讨市场经济条件下中国农村反贫困中政府干预的缘起与涵义,我们有必要回顾一下以往的经济学家们对市场与政府的不同作用和相互作用的描述。

(一)对市场作用的论述

近代经济学的鼻祖亚当·斯密把市场机制称作“看不见的手”,来形象地说明它的自发性和有效性。在著名的《国富论》中,他写道:“每个人都在力图应用他的资本,来使其产品能得到最大的价值。一般来说,他并不企图增进公共福利,也不知道他所增进的公共福利为多少。他所追求的仅仅是他个人的安乐,仅仅是他

个人的利益。在这样做的时候,有一只看不见的手引导他去促进一种目标,而这种目标绝不是他所追求的东西。由于追逐他自己的利益,他经常促进了社会利益,其效果要比他真正想促进社会利益时所得到的效果为大”^①。斯密的理论似乎很有说服力,自他以后的经济学家们又不断地将市场理论加以改进和完善,其中从资源配置角度出发的最有代表性的,是新古典主义经济学、契约论者和公共选择理论对市场作用的解释。他们都主张放任自由的经济政策,因为他们相信市场经济这只“看不见的手”可以最有效地配置资源,达到最大的社会福利。

新古典主义经济学家认为,市场具有通过价格使商品或服务的供给量自动等于需求量的功能。这是因为,尽管对个别主体来说,商品和服务的价格是既定的,但对整个市场来说,如果由各个消费主体所决定的对某种商品或服务的需求总量超过了由各个生产主体所决定的对这种商品或服务的供给总量时,价格就会自动上升,而价格的上升又会使生产主体增加供给量或使消费主体减少消费量,最终使市场实现均衡;反之亦然。价格机制的这种机能,会使所有商品和服务的需求和供给都将趋于一致,最终都能达到“竞争性均衡”^②。

以哈耶克为代表的契约论者认为,社会生产的信息是高度分散的,每个人能拥有的知识也是零碎的,且彼此互有出入,而市场具有传递信息的功能。如何把不同个人的零碎知识,包括个人特有的技术、能力和理想予以综合利用,是衡量一种经济制度优劣与否的主要根据。偏向计量性的计划经济无法满足人类需要,市场

① 亚当·斯密:《国富论》,下册,丹特公司,伦敦,1955年版。

② Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus, *Economics*, Fourteenth Edition, McGRAW HILL, INC. 1992, Page 144 ~ 146.

中的价格却能起到浓缩信息的作用^①。由此,每个人进行分散决策的分散的经济是最有效的,以政治权利进行收入和财富的平均分配会使社会效率受损。

以布坎南为代表的公共选择学派认为,判断一种经济制度是否有效率的标准只有一个,那就是同意或者一致同意。而这种同意只有在市场经济条件下才能达到,由此判断市场经济是高效率的经济。他们认为,即使是对公共物品的生产和供给也同样可以通过个人自由的选择来达成一种偏好显示的均衡^②。

(二) 政府干预之理由:“市场失灵”

那么,市场经济是否真的能使资源得到最有效的配置呢?这就涉及到对最优资源配置状态的理解。经济学上将资源配置的最优状态定义为:任何一方当事人的经济福利的增进都不以其他当事人的经济福利的减少为代价。这也被称为“帕累托最优”。但是,达到帕累托最优是需要几个基本前提条件的^③:

1. 充分竞争市场的假设。市场上有许多厂商和客户,每个经济当事人只能被动地接受市场上的价格,按照价格信号决定自己应当如何生产和消费,而不可能以任何手段操纵价格。

2. 规模报酬不变或递减的假设。随着生产规模的增加,产品的单位成本不会减少,只会不变或增加,因此,增加产量不会增加单位产品的报酬率。

3. 企业和个人经济活动没有任何外部经济效应的假设。经济当事人的生产或消费行为不会对其他人的福利造成任何有利或不利的影晌。

① 卫龙宝:《农业发展中的政府干预》,中国农业出版社,2001年版。

② 丹尼斯:《公共选择》,中译本,上海三联书店,1994年版。

③ 陆丁:《看得见的手——市场经济中的政府职能》,上海人民出版社,1993年版。

4. 经济信息完全和对称的假设。买卖双方对交易的内容、商品的质量和衡量标准有完全充分的了解和对称的知识。

5. 交易成本忽略不计的假设。人们总是可能相互达成自愿的交易来增进彼此的福利。

6. 经济当事人完全理性的假设。个人在作出经济决定时,总是能最大限度地增进自己的福利。

也就是说,市场机制只有完全满足上述前提假定才能实现资源的最有效配置,而这恰恰反证了市场机制本身并不是万能的。在现实中,当这些前提不复存在时,“市场失灵”也就必然发生了。

正是由于存在多方面的“市场失灵”,政府对于国民经济的干预调节便应运而生,成为不可或缺的功能。仅就此而言,政府的作用在于,弥补市场功能缺陷,纠正市场功能偏差。所以,“市场失灵”就成为政府发挥经济功能的重要依据之一。但是,这并不是说政府干预调节甚而代替市场机制,就是优于市场调节的协调机制,因为在许多领域和环节上,政府也是“失灵”的,除了“市场失灵”,还有“政府失灵”问题。

(三)“政府失灵”及科斯定理的启示

用来弥补市场机制的政府的作用并不是完美无缺的。在复杂的现实社会中,相对于市场来说政府有时又会表现为缺乏效率,而且这种情况可能出现于政策决策或实施的任何阶段中。首先,在政策的制定上,不论是采用投票决策、利益团体妥协决策,还是精英决策,抑或这些决策方式的混合或衍生,由于决策者缺乏必要的信息,都有可能产生决策的偏差(斯密曾将此形象地比喻为:政府能像手指安排棋盘上不同的棋子一样容易地安排大社会的所有成员是一种“妄想”^①);其次,政策的实施过程也具有一定的复杂性,

^① 亚当·斯密:《国富论》,下册,丹特公司,伦敦,1955年版。

政府运作需要一定的成本、政策实施时滞性和不确定性、政府与企业或其他组织之间的冲突与不协调,在现实中都有存在;再次,同任何“理性”行为者一样,政府倾向于遏制会对其权威和声望造成威胁的变革,甚至会以牺牲社会部分群体的利益为代价;此外,围绕政府活动可能产生的寻租行为,也是对既有资源的一种浪费。每当此类现象发生时,所谓的“政府失灵”也就不可避免地产生了。由此,政府的介入是为了解决“市场失灵”问题,而在解决“市场失灵”的过程中,“政府失灵”又会相应发生,在经济运行的过程中,政府和市场可以说是各有利弊。纵观经济学的发展历史,迄今为止对政府与市场关系给出的较为完整的描述应是科斯的交易费用观点,他给出了有关市场功能的局限性和政府干预的局限性的一个可描述的工具。

罗纳德·哈里·科斯(Ronald H. Coase)在他20世纪30年代发表的著名论文《企业的性质》中,第一次开创性地提出了“交易费用”的概念。科斯从微观的、注重现实的分析尝试出发,认为社会上大量的经济活动是在企业内部进行的或是在层级组织内部进行的。若照此类推,整个社会最后就成为一个企业,但这是不可能的。因为企业规模有个合理的边界,一种活动是放在企业内还是放到市场上,就要看交易费用的大小^①。这里所指的交易费用,实际上是包括度量、界定、保障产权(即提供交易条件)的费用,发现交易对象的费用,确定交易价格的费用,讨价还价的费用,签订交易合约的费用等等。科斯将整个社会配置资源的方式划分为企业、市场、政府和中间性的组织形式(如企业集团、垄断组织)等。科斯理论的追随者威廉姆森(Oliver Williamson)进一步研究发现,市场、企业、中间形式三种

^① R·科斯:《论生产的制度结构》,中译本,上海三联书店,1994年版。

组织形式基本上是并行的,亦即一个经济活动是需要政府干预,还是要通过市场竞争达成协议,取决于哪一种组织形式的交易费用最低^①。这为我们解决现实生活中政府与市场的协调及冲突问题提供了新的思路。

二、中国农村反贫困中的市场与政府干预

中国是一个典型的二元经济类型的国家。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。在整个国家市场化取向日益明显的今天,一些贫困农村仍处在自然经济或亚自然经济的状态之中,部分农村人口尚未彻底摆脱贫穷的境地,成为中国社会转型发展阶段面临的一大问题。

(一) 中国农村反贫困需要市场机制的引入

中国农村反贫困有赖于社会主义市场经济的引入。因为自然经济或亚自然经济是贫困农村发展的最大障碍。在该种经济条件下,农民几乎将所有的时间和资源都投放在传统农业内部,进行农业生产的主要目的也只是为了获得能够满足自己和家人基本生活需求的农产品以及维持再生产所必须的投入。

在自然经济(或亚自然经济)条件下,农民生产的产品除一部分用作第二年再生产所需的生产性消费,如种子、饲料、有机肥料等,主要是用于直接的生活消费。用于出售的部分很少,即使有少量的农产品出售,其目的也是为换回自己所需的生产资料或生活资料。他们的生产过程从实物开始到实物结束,基本上是维持一种生存经济的模式。这样,农业生产成为维持生产性再生产和劳动力再生产的主要手段,从而形成了从生产、消费到再生产的闭合

^① R·科斯、A·阿尔钦等:《财产权利与制度变迁》,中译本,上海三联书店,1991年版。

性内部循环圈。在这个循环圈的运转过程中,土地、资金、劳动力是其基本的投入要素,而中国农村贫困地区的较普遍状况是土地贫瘠、资金稀缺,只有劳动时间和劳动强度是有伸缩性的、可以控制的,成为生产中最可控制的投入要素。

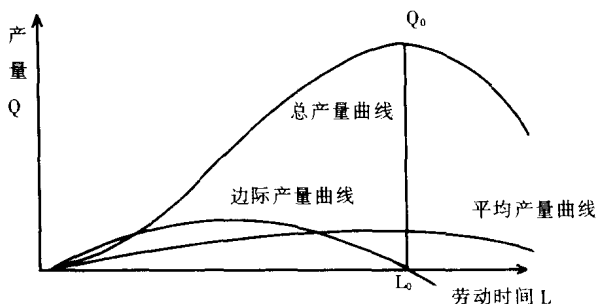


图 1-1 劳动投入与产量之间的关系

这样,最大限度地用劳动力投入来代替土地和资金,把尽可能地增加劳动作为最基本的资源配置手段,即最大限度地用长边要素来替代短边要素就成为贫苦农民最理性的选择,直至劳动力的边际产出等于零为止。由图 1-1 可以看出,生产在 L_0 点实现均衡,此时总产量 Q_0 最大,贫困农民的生存压力最小。与此同时,生产中的劳动力配置已经越过了规模收益递增和固定不变的区域,进入规模收益渐次递减甚至迅速减少的阶段,以至于劳动力的边际产品尚不够满足单位劳动力的基本消费水平。它显然是与微观经济学中资源配置的效率准则相违背的。

自然经济(或亚自然经济)是一种惰性经济。“自然经济所独具的封闭性内部生产、生活循环圈注定了人们的消费是习惯了的世代相传的消费需求,不再有新的消费渴望和消费刺激。人们已经习惯了世代相传的生产要素和方式,不再有新的要素投入的渴望和激励,贫苦农民本身不具备内在的激励、冲动和动力去改

变旧的经济及生活方式。尽管外面的世界发生着翻天覆地的变革,自然经济仍顽强地置身于变革之外^①。”这样,处在自然经济或亚自然经济状态下的贫困农民,不管他们有怎样的吃苦精神,他们靠增加劳动力来实现增产目标的生产充其量只能基本解决温饱问题,没有市场经济的刺激,贫困农民永远难以摆脱贫穷与落后的困扰。

而以商品交换作为基本前提的市场经济,能够推动贫困农民寻找新的生产要素,激活他们的消费需求,推动他们为市场生产用来交换新的消费需求的商品,刺激他们分享市场分工的便利,提高经济活动的效率,生产出越来越多的财富,取得更高的经济效益。也就是说,一旦贫苦农民步入市场经济的殿堂,原有的封闭循环圈也就被彻底打破了,市场经济所固有的一切优势,如促使潜在优势资源的合理开发和组合、促进产业结构的合理化、强化社会分工、加速新技术采用和改进经营管理等,都将在这里得以充分施展。贫困农民在市场经济的海洋中,就可以一扫过去的僵化和停滞,走上发展的康庄大道。

(二) 市场失灵的不可避免和政府干预的必然性

但是,单纯地依靠市场经济并不能解决中国农村的贫困问题。因为市场机制也有其难以克服的弱点:

1. 从总体上看,反贫困能产生积极的外部经济效应,是单纯的市场机制所无法带来的。当生产或消费的私有成本或效益与社会成本或效益之间产生背离时就会出现外部经济效应。外部经济效应以许多种形式出现,有些是积极的,而有些是消极的。对反贫困而言,它是一种对社会具有普遍正效应的行为:一方面,

^① 中国人民大学农村发展研究所研究报告:《反贫困中的市场与政府行为》,1997年。