



社会发展与社会政策创新研究丛书

连片特困地区贫困人群 自我发展能力研究

陈琦 宋雯 / 著



LIANPIAN TEKUN DIQU
PINKUN RENGUN ZIWO
FAZHAN NENGLI YANJIU



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



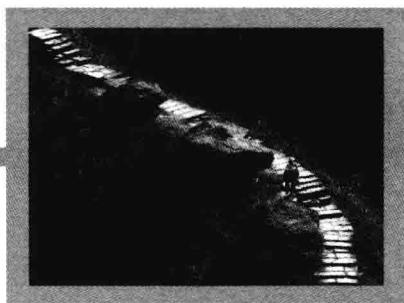
社会发展与社会政策创新研究丛书

本书为教育部哲学社会科学发展报告建设（培育）项目

“中国反贫困发展报告”（11JBGP038）研究成果

连片特困地区贫困人群 自我发展能力研究

陈琦 宋雯 / 著



LIANPIAN TEKUN DIQU
PINKUN RENGUN ZIWO
FAZHAN NENGLI YANJIU



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

内 容 摘 要

本研究围绕“十二五”规划(中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要)和《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》的指导思想,通过梳理自我发展能力的相关文献,尝试提出了衡量自我发展能力的指标体系,并对连片特困地区贫困人群的自我发展能力做出评估,分析贫困人群自我发展能力不足的原因,在此基础上提出了有针对性的对策建议。

图书在版编目(CIP)数据

连片特困地区贫困人群自我发展能力研究/陈琦,宋雯著. —武汉:华中科技大学出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-5680-0442-8

I. ①连… II. ①陈… ②宋… III. ①贫困问题-研究-中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 240702 号

连片特困地区贫困人群自我发展能力研究

陈 琦 宋 雯 著

策划编辑:曾 光

责任编辑:沈婷婷

封面设计:龙文装帧

责任校对:祝 菲

责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:武汉鑫昶文化有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:10.75

字 数:210千字

版 次:2015年5月第1版第1次印刷

定 价:30.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

本书是中国国际扶贫中心资助项目“集中连片特殊困难地区贫困人群的自我发展能力研究”的成果。

目 录

导论	(1)
第一节 研究背景	(3)
第二节 研究意义	(11)
第三节 研究内容	(13)
第一章 研究概述	(15)
第一节 核心概念的选择与界定	(17)
第二节 指标体系的建构	(22)
第三节 研究方法与样本概况	(24)
第二章 文献综述	(29)
第一节 收入贫困与能力贫困	(31)
第二节 贫困理论中的能力研究	(34)
第三节 自我发展能力研究	(35)
第三章 连片特困地区贫困人群发展资源研究	(45)
第一节 连片特困地区贫困人群发展资源概况	(47)
第二节 连片特困地区贫困人群发展资源的差异状况	(58)
第三节 连片特困地区贫困人群发展资源状况的分析	(65)
第四章 连片特困地区贫困人群发展意愿研究	(71)
第一节 连片特困地区贫困人群发展意愿概况	(73)
第二节 连片特困地区贫困人群发展意愿的差异状况	(79)
第三节 连片特困地区贫困人群发展意愿状况的分析	(97)

第五章 连片特困地区贫困人群行动力研究	(103)
第一节 连片特困地区贫困人群行动力概况	(105)
第二节 连片特困地区贫困人群行动力的差异状况	(108)
第三节 连片特困地区贫困人群行动力状况分析	(124)
第六章 贫困人群自我发展能力建设	(131)
第一节 贫困人群自我发展能力分析	(133)
第二节 政策建议	(146)
第三节 结语与思考	(152)
附件：“连片特困地区贫困人群自我发展能力研究”调查问卷	(156)
参考文献	(161)
后记	(166)

DAOLUN
导 论



贫困作为全球范围持续发展所面临的核心问题而受到世界各国的广泛关注。消除贫困、共同发展、提高人类福祉不仅是发达国家的主要行动主题,对于发展中国家来说也有着深刻的意义。在过去几十年的反贫困进程中,处于不同发展水平的国家为世界范围内的减贫做出了各自的贡献,然而,贫困问题却仍然是当前困扰世界的一大难题。消除贫困,切实实现社会的公平正义,使发展成果得到更加广泛的共享,既是当前我国社会建设的重要目标,也是全世界范围内人们的共同追求。

第一节 研究背景

本研究立足现实情况,着眼于未来的反贫困与经济社会发展前景,基于如下现实、政策和理论基础展开。首先,贫困作为普遍现象仍然困扰着全世界,国际层面的反贫困形势依然严峻;第二,中国的扶贫开发工作迈入了新的发展阶段,任务更加艰巨;第三,本研究所聚焦的连片特困地区是新阶段扶贫攻坚的重点;第四,将自我发展能力作为研究的切入点,顺应当前和未来我国扶贫开发的发展趋势;第五,提升自我发展能力的发展路径是理论界对于发展路径的共识,符合人类发展的方向。

一、世界范围内的反贫困形势仍然严峻

人类社会的发展史既可以看作是人类从愚昧走向文明的历史,也可以看作是人类不断同贫困进行斗争、由落后走向繁荣的历史。自从人类进入阶级社会以来,贫困作为一种社会现象,就成为众多思想家关注和研究的重要问题。1798年,马尔萨斯发表了《人口原理》,他对人口增长与粮食生产之间的关系进行了分析,指出人口的几何级数增长与粮食的算术级数增长之间的固有矛盾,最终将导致人口过剩、饥荒和贫困等问题的出现。他否认了失业和贫困与社会制度的关系,认为是人口自然法则的作用导致了贫困。该著作虽然处处体现了为资本主义私有制度辩护的论调,遭到了众多学者的批判,但是《人口原理》仍然不失为一部系统阐述贫困问题的经典著作,作者马尔萨斯最大的贡献在于将“贫困”带入了学术视野和人们的生活世界,不论是其理论的支持者还是批判者都是从马氏理论的基础上展开的,这些学者的不同研究提醒着人们去认识和了解贫困。

此后几百年的时间里,世界各国研究者对贫困问题的认识不断深化,反贫困成为世界各国发展中的一个重要主题。尤其是自第二次世界大战以来,国际社会围绕贫困问题展开了深入研究,其中以世界银行、联合国开发计划署为首的国际组织尤为引人注目,它们始终将贫困理论以及减贫战略作为研究的重点。自1980

年以来,世界银行每隔10年出版一本以“贫困”为主题的报告;1992年第47届联合国大会将每年的10月17日确定为“国际消除贫困日”;1995年,在哥本哈根社会发展世界高层会议上,117个国家对贫困问题给予了高度关注,共同签署了《哥本哈根宣言和行动纲领》,并且确定了1996年为“国际消除贫困年”;1997年,世界银行发起了一个新的全面发展框架,更多地关注免除债务和减贫,此后,联合国将发展方式进行了重新定位,主要对准反贫困;2000年,联合国召开了千年峰会,由189个国家共同签署了《联合国千年宣言》,确定了“千年发展目标”(MDGs),世界各国领导人就消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视等议题,商定了一套有时限的目标和指标,包括消灭极端贫穷和饥饿,普及小学教育,促进男女平等并赋予妇女权利,降低儿童死亡率,改善产妇保健,与艾滋病毒、艾滋病、疟疾和其他疾病做斗争,确保环境的可持续能力,以及全球合作促进发展等,并承诺在2015年之前将全球贫困水平降低一半。

纵观历史,不难发现反贫困始终是人类发展的一个中心议题。长期以来世界各国都积极努力地为反贫困做了大量工作,并且取得了相应的成就。但是,反贫困之路仍然漫长,尤其是在当下,反贫困的必要性更加突出,这可以从两个方面来理解。一方面,世界范围内新技术发展的日新月异,直接推动了物质的极大丰富,不断提升的经济发展水平为世界各国的反贫困奠定了坚实的物质基础。以中国为例,改革开放30多年的时间里,经济持续高速增长,目前已经成长为世界第二大经济体,人们生活水平大幅提升,大面积的绝对贫困现象已不复存在,经济发展长期的积累能够为反贫困提供有力支撑。另一方面,贫富差距继续扩大,贫困人口数量依然众多,贫困程度触目惊心。尤其是第二次世界大战之后,在全球化迅速推进的阶段,美国、西欧和日本创造了经济奇迹,韩国、新加坡等东南亚国家以及部分拉丁美洲国家也实现了经济的较快增长,它们体验到了经济全球化带来的巨大收益。但是,在不平等世界体系下推进的全球化使全球财富分配的差距进一步拉大,世界上不发达国家正在国际政治和经济舞台上被逐步边缘化,贫困人口也日益成为国际社会的弱势群体。截至2008年,世界银行的统计数据显示,如果按照日均1.25美元的贫困线标准,世界上仍有22.43%的贫困人口,贫困人口数量达到12.88亿,其中东亚及太平洋地区的贫困发生率达到14.34%,贫困人口数量达到2.84亿。^①从目前的状况来看,无论是贫困人口比例还是贫困人口数量,离千年发展目标的实现仍然有很大的差距,世界范围内的反贫困形势仍然严峻,减少贫困仍然是全球发展面临的核心问题,减贫不仅是发达国家的行动主题,更是发展中国家为之奋斗的首要目标。

^① <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>? 1。

二、中国的扶贫开发工作任重道远

贫困问题是中国发展的主要问题之一。新中国成立之后至改革开放之前的这段时间是中国改变贫困落后面貌的初步探索时期,处于消灭国家贫困的战略阶段。通过几十年的努力,中国逐步改变了新中国成立初期一穷二白的落后面貌,有了一定的经济基础和物质积累,人民生活水平有了较大提升。改革开放至今的30多年,我国扶贫开发工作取得了举世瞩目的成就,为世界范围内的减贫事业做出了巨大贡献,总体来看,我国的扶贫开发大致经历了五个重要阶段。

第一阶段是体制改革推动减贫阶段(1978—1985年)。^①在这一阶段中国经济发展落后,贫困现象非常普遍,以农村经济体制改革为重要契机开展的体制改革推动发展是这一阶段社会经济发展的主要方式。制度创新和制度变迁为城乡发展提供了契机,尤其是在农村,发端于安徽小岗村的家庭联产承包责任制的改革席卷了全国,并且发展成为一项农村的基本经济制度,极大地释放了蕴藏在农村的经济活力,提高了农民的生产积极性,大幅度地增加了农民的收入,改变了过去农村整体贫困的面貌。1978年,农村贫困人口共有2.5亿人,通过体制改革,到1985年农村贫困人口迅速下降到1.25亿人;与此同时,农村贫困发生率也大幅度降低,从改革初期的33.1%下降到1985年的14.8%。^②但是,由于改革是以市场为导向的,发展经济的过程中过于注重效率而忽视了公平,所以一些自然禀赋较差的地区和特殊贫困家庭,无法分享到经济发展的成果,无法摆脱贫困状态,老、少、边、穷地区仍然存在较高的贫困发生率。

第二阶段是大规模开发式扶贫阶段(1986—1993年)。^③20世纪80年代中期,绝大多数农村地区在改革开放中获得了长足的发展,但是,不同地区受到特殊社会、经济、历史、自然以及地理等条件的制约,发展差距逐步扩大,中国农村发展不均衡的问题开始凸显。针对这一情况,中国开始了有计划、有组织和大规模的反贫困实践,在国家层面至少包括两方面内容。一方面,成立了专门的反贫困领导机构。1986年成立了国务院贫困地区经济开发领导小组,后于1993年正式更名为国务院扶贫开发领导小组,负责拟定政策、组织实施、合作交流等工作。另一方面,确定了需要重点支持扶贫开发的国家级贫困县,形成了按区域实施国家反贫困计划的战略。有计划、有组织和大规模的扶贫开发工作,标志着中国的扶贫开发进入新的战略阶段。在这一发展阶段特别突出了开发式扶贫的战略地位,中国扶贫工作完成了从单纯救济向经济开发的根本转变。这一时期的扶贫成效显著

① 吴忠:《中国贫困研究资料汇编(第二辑)》,中国财政经济出版社,2009年,第2页。

② 中国扶贫开发年鉴编辑部:《中国扶贫开发年鉴(2010)》,中国财政经济出版社,2010年,第21页。

③ 吴忠:《中国贫困研究资料汇编(第二辑)》,中国财政经济出版社,2009年,第3页。

著,中国农村贫困人口从1985年的1.25亿人下降到8000万人,贫困发生率下降到8.72%。^①

第三阶段是八七扶贫攻坚阶段(1994—2000年)。1994年3月,国家制定并开始实施“八七扶贫攻坚计划”。温家宝在2001年中央扶贫开发工作会议上指出,“八七扶贫攻坚计划”是我国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。^②“八七扶贫攻坚计划”明确提出力争用七年左右的时间基本解决中国农村8000万贫困人口的温饱问题。在这一阶段,党中央和政府从中国实际出发,制定了一系列扶贫开发政策和重要措施,扶贫开发工作进入了以实现基本解决贫困人口温饱问题为主要目标的战略阶段。这一时期国家扶贫开发投入大幅度增加,明确了资金、任务、权利、责任“四个到省”的扶贫工作职责制,规范机关定点扶贫,建立了东部沿海地区支持西部欠发达地区的扶贫协作机制。截至2000年年底,中国贫困人口减少到3209万人左右,平均每年减少613万人,^③基本解决了中国农村大多数贫困人口的温饱问题。

第四阶段是农村扶贫开发纲要(2001—2010年)实施阶段。2001年,中央扶贫开发工作会议召开后,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》(以下简称《纲要》)颁布实施,《纲要》确定了21世纪扶贫开发的目标、对象、重点和政策措施,有力地促进了中国农村地区的扶贫开发。到2010年年底,如果按照1274元人民币的贫困线标准,我国农村贫困人口减少到2688万人;农村贫困人口占农村人口的比重下降到2.8%。^④这一时期的工作使得贫困地区的生产生活条件明显改善,贫困人口的生活水平明显提高,经济社会面貌发生了深刻变化。

第五阶段是新十年扶贫攻坚阶段(2011—2020年)。通过三十多年的扶贫开发,我国的贫困人口大幅降低,贫困地区的基础设施、社会事业发展水平等也得到了大幅提升,我国减贫事业取得的成绩得到了世界的普遍关注和认可,但是我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,经济社会发展总体水平不高,区域发展不平衡问题突出,制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。^⑤截至2010年,以单一贫困线1274元为标准,我国农村贫困人口仍然有2688万,贫困发生率

① 中国扶贫开发年鉴编辑部:《中国扶贫开发年鉴(2010)》,中国财政经济出版社,2010年版,第21页。

② 参见2001年温家宝《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》。

③ 中国扶贫开发年鉴编辑部:《中国扶贫开发年鉴(2010)》,中国财政经济出版社,2010年版,第21页。

④ 参见《中国农村扶贫开发的新进展》(白皮书),http://www.gov.cn/gzdt/2011-11/16/content_1994683.htm。

⑤ 陈琦:《连片特困地区农村贫困的多维测量及政策意涵》,《四川师范大学学报》,2012年第3期。

为 2.8%。^①

随着扶贫开发工作的推进、我国社会经济的整体发展,根据到 2020 年全面建设小康社会目标的要求,2011 年中央扶贫开发工作会议宣布,将农民年人均纯收入 2300 元作为新的国家扶贫标准,这个标准比 2009 年的 1196 元的标准提高了 92%,对应的扶贫对象规模到 2011 年年底约为 1.28 亿人,占农村户籍人口的比例约为 13.4%。^② 这一规模不可谓不大。此外,由于各种条件的限制,现阶段我国农村贫困人口主要集中于 14 个连片特困地区,这些地区仍然面临着贫困范围广、程度深、特征复杂和减贫工作难度大等现实问题,扶贫工作推进相对较慢。在中国新阶段的发展部署中,扶贫开发工作仍然任重道远。2011—2020 年是我国全面建设小康社会的关键时期,也是我国扶贫开发的攻坚阶段。未来十年扶贫开发能否取得更大突破,关系着 2020 年全面建设小康社会目标能否顺利实现。^③ 未来十年,反贫困仍将是我国经济社会发展中的一项重要工作,仍然需要社会各界持续的关注和共同努力。

三、连片特困地区是新阶段扶贫攻坚的重点

21 世纪的第一个十年,中国政府主导的农村扶贫开发工作取得了举世瞩目的成就,贫困人口明显下降,贫困地区基础设施明显改善,公共服务水平明显提高,《纲要》的目标任务如期完成,扶贫开发工作步入了新的阶段,在这一新的发展阶段,贫困呈现出了新的特征。从贫困人口的分布特征来看,当前中国的绝对贫困人口呈现出大分散、小集中的态势,贫困人口主要集中在一些集中连片特殊困难地区。针对这一现实状况,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》确定了 14 个集中连片特殊困难地区(以下简称“连片特困地区”),包括六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇黔黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山-太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区、西藏、四省藏区、新疆南疆三地州,并将这些地区确定为未来十年扶贫开发的主战场。与此相对应,实现连片特困地区的区域发展,确保完成连片特困地区的扶贫工作任务,已经成为当前阶段我国区域发展和扶贫攻坚的核心工作内容。连片特困地区扶贫开发任务和目标的提出,不仅是直接对贫困人口分布特征变动、减贫形势变化的政策回应,同时也是落实国家区域发展战略和实现全面建设小康社会目标的工作内容。

早在 20 世纪 80 年代,中国政府就提出了片区贫困治理的命题,对一些落后地

① 中国扶贫开发年鉴编委会:《中国扶贫开发年鉴 2011》,北京:中国财政经济出版社,2011 年,第 19 页。

② 政策解读:扶贫标准上调至 2300 元,国务院扶贫开发领导小组办公室官方网站,2011-11-30, <http://www.cpad.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/fpyw/201111/174444.html>。

③ 陈琦:《连片特困地区农村贫困的多维测量及政策意涵》,《四川师范大学学报》,2012 年第 3 期。

区开展资金和政策扶持,然而新阶段连片特困地区扶贫开发历史命题的提出,异于既往工作的任何阶段。

首先,片区的内涵有所不同。在以往的片区开发如“三西地区”扶贫中,片区仅仅是一个经济落后地区的扶贫开发政策单元;而新阶段,连片特困地区的扶贫开发则必须置于国家全局战略的高度来认识,连片特困地区的区域发展和扶贫开发工作,不仅是狭义的帮贫济困工作,而且是国家发展战略的重要组成部分。连片特困地区的发展与繁荣不仅能够切实提升当地人民的生活福祉,也将加快全面建设小康社会目标的实现,并关系到国家的边疆稳定、民族发展与民族团结,同时也关系到国家主体功能区划部署的落实和生态治理目标的实现。

其次,连片特困地区主要分布在我国中西部地区,这些地区由于自然地理、历史文化以及政策投入、发展时序等多重因素,长期以来发展较为滞后,同时,这些地区也是我国少数民族人口的主要聚居区,是生态保护和生态治理工作的重点区域。因此,针对连片特困地区的扶贫开发将不同于以往的扶贫开发,不是单纯追求经济指标的片面增长,而是寻求在治理过程中实现经济目标、社会目标、文化目标、生态目标的全面达成。

最后,连片特困地区的贫困治理是一个全新的减贫命题,对这一新命题的回应将为发展理论的建设和减贫理论的进步提供宝贵的经验。连片特困地区是我国未来十年扶贫攻坚的阵地,但是如何在这些自然环境恶劣的老、少、边、穷地区建立起可持续发展的战略框架,其中不可避免的一个重要问题就是提高连片特困地区贫困人群的自我发展能力问题。从贫困人群自我发展能力的构建角度来看,减贫并非从攻坚战变为运动战那么简单,连片特困地区的发展动力不能仅仅来源于国家一定阶段的扶贫政策,而要从贫困地区和贫困人群内部发展出持续的生产力。

四、贫困人群自我发展能力建设是未来扶贫开发的重要目标

贫困是人类的天敌,摆脱贫困是国际社会的共同责任,反贫困的实践已历经数百年,但是反贫困的成效却仍未达到预期目标。究其原因,则至少应该涵盖以下两个方面。

一方面,反贫困是一项长期的、复杂的社会系统工程,自身障碍难以轻易突破。反贫困是世界各国长期的任务和目标,采取各种措施彻底消除贫困是摆在各国政府和国际社会面前的一项长期而艰巨的任务,而且反贫困的推进涉及方方面面的工作,系统而复杂,不仅涉及经济发展,也会涉及政治、文化、生态等各方面的协调发展,需要国家各个部门密切配合,发挥合力。

另一方面,传统反贫困模式自身的缺陷导致效率低下,需要进一步创新和发展。传统反贫困模式强调两方面的内容。一是注重经济发展带动减贫。这是过

去几十年中全球范围内反贫困的主要手段,但是经济发展带动减贫的弊端也显而易见,经济发展对减贫的边际效应是逐步递减的,尤其是单纯追求经济的高增长而忽略了社会公平带来的贫富两极分化,使得贫困的程度反而会加剧,这为反贫困带来了诸多障碍。二是注重外部推动式发展。例如,传统反贫困模式强调外部推动力的主导性力量,主要集中于改善贫困人群所处的外部环境,忽视了贫困对象自我发展能力的建设,以致减贫的成效非常有限,减贫成果稳定性差,返贫现象突出。从国际上来看,许多国家的反贫困仍然停留在建设基础设施、改善生存环境等初级阶段,外部推动发展的迹象非常明显,而内生发展则严重不足。

从我国扶贫开发的历史来看,过去 30 多年的反贫困也同样以“输血式”的扶贫为主,集中表现为对贫困地区进行交通、水电、住房、农田等基础设施的建设或改造,以及外部输入式的产业扶贫等。这种外部推动式的扶贫模式有其存在的必要性,也确实对一些贫困地区的发展做出了重要的贡献,但是对于很多贫困程度深、范围广、减贫难度大的老、少、边、穷地区的效果却十分有限。这种模式最主要的问题是扶贫开发投入与产出不成比例,边际效应递减,而且脱贫的成效并不巩固,贫困人群的可持续发展能力很弱,外部推动和贫困人群主体的发展意愿没有能够得以结合和均衡协调发展,过于强调外部力量的支持而忽视内驱力的培植,使得很多已经脱贫的人群一旦离开国家投入便失去了发展的依靠,极有可能重返贫困。

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》指出,我国扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段,^①中国农村扶贫开发将会更加注重增强扶贫对象的自我发展能力。未来十年,扶贫开发工作的主要内容是实现由“外部推动式”扶贫向“内生自发式”扶贫、“输血式”扶贫向“造血式”扶贫的转变,这不仅是扶贫开发工作取得进一步成绩的要求,也是时代发展的要求。促进贫困地区的“内生自发式”发展的条件已经初步具备,尤其是在中国,30 多年的努力为未来进一步的反贫困创造了较好的条件,现有贫困地区的进一步发展已具有一定的基础和环境。贫困地区的交通、通信、文教、卫生等基础设施条件较之以往有明显改善,但是扶贫开发越往后,难度越大,尤其是连片特困地区,受制于贫困人群自我发展能力较差的现实,投入与产出的反差巨大,边际效益递减,单纯依靠外部“输血式”的扶贫开发难以收到良好的效果。

贫困人群自我发展能力低下已经成为新形势下扶贫开发的主要问题。大量事实证明,连片特困地区贫困人群的自我发展能力弱、自我“造血”功能差是制约他们脱贫致富的根本原因。因此,只有从现阶段开始着力提升其自我发展能力,

^① 参见《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》。

才能从根本上缓解该类型困难地区的贫困现状,巩固既有的扶贫成果,也就是说,提升贫困人群的自我发展能力是未来扶贫开发的重要目标,是摆脱贫困的根本出路,同时也是促进贫困地区经济社会均衡和可持续发展的关键。

五、提升贫困人群的自我发展能力符合人类发展的方向

提升贫困人群的自我发展能力不仅是扶贫开发和社会发展的需要,也是人类发展的方向。人类发展观念的转变需要在减贫过程中更加强调人的作用,注重人的发展。从现代社会发展理论的演变轨道可以看到,发展理论的形成与发展同一定的社会历史背景相联系,同时也反映了社会发展重心和人们发展观念上的重大转变。社会发展理论经历了一系列转变,从以发展的“客体”为中心转变到以发展的“主体”为中心。发展的“客体”是指发展的对象,发展的“主体”是指发展中的人,“主体”的发展是发展的最终目标,从这个意义上说,社会的发展最终是人的发展。这一命题可以从两个方面看待,一方面,人的发展是一切发展的目标。社会的其他发展目标都是为人的发展提供条件或手段的,都是为了满足人的各种需要,促使人的素质得到全面提高。另一方面,人是发展的主体和动力。人是一切发展的规划者、决策者、参与者和实践者,人在改造世界的同时,又使其自身不断得到完善和发展。人的活动又是发展的动力,他们按着自身的需要改造自然界,调整人与自然、人与人、人与社会之间的关系,规划各种变迁,从而推动社会向前发展。因此,以人为中心的社会发展包括人自身的发展和为人的发展提供条件的社会各个方面的发展两个维度,这实际上是将人置于发展的中心,把人看作发展的最高目标。近年来对“幸福感”的关注可为之佐证,人的主体性应在发展目标和方式中予以体现,而衡量系统也应把重点从衡量经济生产转向衡量人们的幸福程度,而且应该在可持续的背景下衡量幸福程度。^①

未来十年是我国全面建成小康社会的十年,不仅要达成逐步缩小收入分配差距、大幅减少扶贫对象的目标,而且要处处体现人的全面发展的最高宗旨。从这个角度来看,扶贫开发最终的目标不仅仅是要促进贫困人群脱离贫困,更是要促进贫困人群自身的发展。可以说,提升贫困人群的自我发展能力,使之能够获得生存与发展的自由,这是扶贫开发更高层次的目标。现阶段的扶贫开发虽然意识到了贫困人群的自我发展能力的重要性,但是对于一些关键性问题的认识却并不清晰,如贫困人群的自我发展能力如何界定?贫困人群的自我发展能力如何评估?提升贫困人群自我发展能力的途径有哪些?因此,在我国扶贫开发进入攻坚阶段这一历史时期,加强对贫困人群自我发展能力的研究显得尤为重要,特别需

^① (美)斯蒂格利茨等著;阮江平、王海昉译:《对我们生活的误测:为什么GDP增长不等于社会进步》,北京:新华出版社,2010年,第45页。

要理论研究者进一步深化研究,为新阶段的反贫困提供新的思路 and 对策。

第二节 研究意义

纵观新中国 30 多年的反贫困历程可以发现,我国反贫困战略的推进具有鲜明的与时俱进的特点,而贯穿其中的是消除贫困、造福人民的价值追求。既往的反贫困战略对于促进我国减贫、实现社会发展等都起到了重要作用,也为全世界反贫困斗争做出了重大贡献,得到了国际社会的广泛赞誉和高度评价。但是在新形势下,反贫困的难度越来越大。正如世界银行在《2020 年的中国:新世纪的发展挑战》中所指出的:随着我国贫困人口减少,新世纪(21 世纪)进一步减轻贫困的目标已越来越难以实现,要继续取得进展,要求将确定扶贫目标的工作做得更仔细,要重新强调向贫困人口提供基本保健、教育和就业机会。^①

从世界减贫领域来看,20 世纪五六十年代的减贫战略主要强调物质资本的积累。因为这一时期,人们对于贫困的认知局限于物质资本的短缺,这一倾向显然存在着一些无法克服的局限性,如供给与需求的矛盾、效率低下以及发展的不可持续性等问题。到 20 世纪七八十年代,反贫困战略开始转向注重人力资本投资,公共卫生和教育等领域成为反贫困关注的重要方面。20 世纪 90 年代,由经济增长带动减贫成为世界范围内通行的减贫战略,经济的快速发展创造了大量的就业机会,提高了人们的生活水平,贫困人口的数量急剧下降。《2000/2001 年世界发展报告:与贫困作斗争》进一步延伸了经济增长带动减贫的战略,提出采取超越经济领域的行动来治理贫困的新的战略思路和总体框架,强调通过创造机会、促进赋权、加强社会保障^②等方式来实现贫困人群的发展。可以预见,贫困人群的自我发展将成为未来世界范围内贫困治理的重要方向。从这个背景来看,开展连片特困地区贫困人群的自我发展能力研究具有重要的政策意义和理论意义。

一、政策意义

从历史上看,我国的贫困分布带有明显的区域性特征。经过近三十年的发展,虽然贫困人口大规模下降,但是地区发展不平衡、结构不协调、不可持续等问题依然突出,贫困问题仍不容忽视。现阶段,我国贫困人口主要集中在一般经济增长已无法有效带动、常规扶贫手段也难以奏效的集中连片特困地区。

连片特困地区的贫困问题在近年来受到来自各方的关注。温家宝同志在

① 赵曦,刘慧玲:《农村反贫困战略的目标及思路考察》,《改革》,2007 年第 12 期。

② 张晓,叶普万:《世界反贫困战略若干问题探析》,《中国人口报》,2006 年 11 月 8 日,第 3 版。