

研究中国消除贫困的模式创新 探讨中国“三农”问题的解决途径

挂职扶贫：

中国式消除贫困的制度创新

杜建安 王义高 著

Attachment to Anti-poverty:

Institutional Innovation of
China-form out of Poverty



经济科学出版社
Economic Science Press

研究中国消除贫困的模式创新 探讨中国“三农”问题的解决途径

挂职扶贫：

中国式消除贫困的制度创新

杜建安 王义高 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

挂职扶贫：中国式消除贫困的制度创新 / 杜建安，
王义高著. —北京：经济科学出版社，2010. 10
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9980 - 3

I. ①挂… II. ①杜…②王… III. ①不发达地区 -
经济发展 - 研究 - 中国②干部培养 - 研究 - 中国
IV. ①F124. 7②D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 194027 号

挂职扶贫：中国式消除贫困的制度创新

杜建安 王义高 著

经济科学出版社出版发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎有限公司印刷

永明装订厂装订

787 × 1092 16 开 18. 25 印张 320000 字

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9980 - 3 定价：30. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

消除贫困制度创新的系统解析*

进入 21 世纪，中国农村扶贫开发工作发展到了一个新阶段，面临新问题和新的挑战。虽然在过去的 30 年，农村贫困人口的收入有明显提高，但目前扶贫标准是低水平的；由于受自然条件有限、社会保障系统薄弱和自身综合能力差等因素的掣肘，已经解决温饱的贫困人口还很脆弱，容易重返贫困状态，返贫率比较高；贫困农户的基本生产生活条件还没有从根本上发生改变，贫困地区社会、经济、文化落后的状况仍然有待改观。

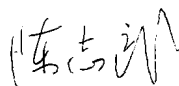
杜建安和王义高两位湖南学者，利用他们参与挂职扶贫的实践开展一些理论方面的初步研究，撰写了这本长篇专著《挂职扶贫：中国式消除贫困的制度创新》。该书对挂职扶贫模式和消除贫困的一些方法与实践进行了比较系统的探讨和分析，他们是在一个比较全面的领域进行分析，而不是就事论事简单总结。从理论和实践上，该书研究了中国农村贫困的基本成因，世界消除贫困的经验和中国农民“三次突围”的创新动力。这些问题很值得继续深入研究和探讨，并进一步提出扶贫观点和政策建议。

“中国人勤劳而不富有”这样的社会改革难题，千百年来困扰着我们，谁解决了中国的贫富差距问题，谁就为人类做出了杰出贡献。我们期待中国人创造自己的人文奇迹！

* ——这是美国耶鲁大学陈志武教授对本书出版的评价。陈志武简历：湖南茶陵人，1983 年获中南工业大学理学学士学位，1986 年获国防科技大学硕士学位，1990 年获耶鲁大学金融学博士学位。2000 年，在一项颇得全球经济学家首肯的世界经济学家排名中，全球前 1000 名经济学家中，有 17 人来自中国，陈志武教授的排名为第 202 位。现为美国耶鲁大学管理学院的金融学终身教授，清华大学人文社会科学院特聘教授，美国价值引擎公司创办人，华尔街 Zebra 对冲基金公司的首席投资经理。他是金融学、金融社会学和金融资产定价领域最具有创造力和最活跃的学者之一，曾经获得美国默顿·米勒（诺贝尔经济学奖得主）研究奖、芝加哥期权交易所研究奖等多项重大奖励。主要研究和教学领域：市场发展与社会变迁、资本市场、公司治理、现代金融理论、资产定价和投资管理、公司财务、期权定价模型和套期保值、资产证券化的动作等。

挂职扶贫：中国式消除贫困的制度创新

贫困问题是实践中的重大问题，针对这些问题的研究，对各级政府政策的扶贫效率、促进农村贫困人口的脱贫致富、加快全面建设小康社会等，都具有重要参考意义。毫无疑问，该书对扶贫工作的实践与研究具有重要的指导作用和参考价值，我作为一个湖南人为此感到高兴！



2010年4月8日

于美国康涅狄格州纽黑文市耶鲁大学

序 言

湖南省娄底市的涟源市伏口镇大茶园村是湖南省人力资源和社会保障厅、省编办的扶贫工作地点。2009年，杜建安同志到涟源市挂职扶贫，担任涟源市市委委员、常委。他和湖南省管理学家、曾经在早期贫困老区——浏阳市担任政协副主席的王义高研究员合作，撰写了这本《挂职扶贫：中国式消除贫困的制度创新》专著。我为他们敏锐的思维、勤奋的工作、深入基层，善于总结和理论与实践相结合的学习作风深表钦佩。借此机会，我与他们共同探讨了中国改革开放32年来消除贫困的方法、模式和基本理论，挂职扶贫在湖南省已经实施了20年，市（州）、县各级机关和挂职干部都有不同程度的体会和心得，但是却一直没有这方面的著作出版，现在呈现在读者面前的这本专著填补了这一空白。

我国扶贫开发的成就，还加速了全球减贫进程，为世界减贫事业做出了贡献。根据外交部与联合国驻华系统合著的《中国实施千年发展目标进展情况报告》，无论按照我国政府的扶贫标准，还是参考国际贫困标准，我国都是最早提前实现千年发展目标中贫困人口减半目标的发展中国家。从1990年到2005年，全球生活在每人每天消费1美元以下的贫困人口减少到14亿，共减少了4.18亿，降低了23%。如果不包括中国，则全球的贫困人口实际增加了5800万。

以中国为代表的东亚和太平洋地区几乎将绝对贫困人口减少了一半，并且在“千年发展目标”的其他方面也取得了重大进步。中国在减贫方面取得了举世无双的成就，中国应该引以为自豪。

我国脱贫的规划是到2050年基本消除贫困。我国在全国范围内基本消除“贫困”的几个阶段是：到2020年，在全国范围内基本消除

“贫困县”；到 2030 年，基本消除“贫困乡”；到 2040 年，基本消除“贫困村”；到 2050 年，基本消除“贫困户”。杜建安和王义高两位青年学者撰写的这部专著是对我国消除贫困的理论与实践的贡献，我为他们的努力感到高兴。

中国政府于 1992 年、1994 年和 2000 年三次向国际社会做出反贫困的政治承诺，并在联合国千年峰会上签署了《千年宣言》。21 世纪新的综合反贫困战略框架，以提高贫困人口发展能力为核心，在此框架下提出了中国未来减贫的五大目标。

中国未来反贫困的五大目标是：进一步提高贫困农民人均收入水平，到 2010 年人均收入提高 60% ~ 65%，根本消除中国国家贫困线标准人口，即赤贫人口，大幅度消除国际贫困线贫困人口，到 2015 年至少削减 2/3 以上；为城乡贫困人口创造更多的就业机会，打破妨碍劳动力流动的制度性障碍；强化对贫困人口的人力资本投资，提供基本公共服务，包括计划生育服务、生殖和性健康服务、防治艾滋病服务、孕产妇和新生儿健康服务；为贫困人口提供获取知识、吸收知识、应用知识的条件，扩大他们的发展机会，从根本上提高贫困人口的发展能力；实现生态环境保护与基础设施建设目标。

我认为该书的特点是：内容全面系统，体系严谨，逻辑严密，套话较少，新观点比较突出。该书从理论与实践研究了我国农村贫困的基本理论、我国农村贫困的状况与特征、农村贫困的成因、我国农村反贫困取得的成就、当前农村反贫困面临的新问题以及应采取的政策措施，分析研究了我国农村社会保障制度存在的问题、改革思路和政策建议。

杜建安和王义高这两位青年学者在紧张的扶贫工作中，把深入调查研究贯穿到扶贫工作始终，他们多次深入科研院所、乡镇、生产基地、龙头企业、专业协会、种养大户、贫困户家中调查研究，掌握第一手材料，撰写了这本专著。我认为该书可以作为干部挂职扶贫和锻炼工作的学习资料，扶贫干部的读本。最后，我祝愿该书的出版发行能够产生良好的社会效益，为我们的扶贫工作做出较大贡献。

田國強

2010 年 5 月 18 日

目 录

第 1 章 贫困与经济发展	1
1.1 消除贫困的世界难题	1
1.2 贫困的经济学原理	12
1.3 中国式贫困	25
第 2 章 贫困的社会现实	33
2.1 消除贫困的责任	33
2.2 消除贫困的制度改革	45
2.3 消除贫困的改革	57
第 3 章 基层政治制度	70
3.1 中国的贫困政策	70
3.2 建立福利社会	80
3.3 社会进步与消除贫困	88
第 4 章 国民总福利	100
4.1 疾病的贫困	100
4.2 持续的粗放式经营	107
4.3 粮食安全与政策问题	113
第 5 章 农业现代化	127
5.1 产业结构调整	127
5.2 农业现代化的基本概念	138
5.3 农业技术进步是消除贫困的根本	148

第6章 农业技术进步的道路	157
6.1 农业技术创新	157
6.2 农业增收的技术因素	182
第7章 技术扩散模型	190
7.1 技术变迁途径	190
7.2 农业技术扩散的实质	198
第8章 农业产业化管理	206
8.1 在企业的技术进步	206
8.2 产业结构调整与产品质量	210
8.3 合理利用农业资源	217
第9章 农业组织化与市场机制	239
9.1 合作化的选择	239
9.2 农业产业链	243
9.3 扶贫村项目报告	248
第10章 关于对扶贫工作的评价	256
10.1 扶贫政策调整	256
10.2 消除贫困的理论与实践	263
10.3 消除贫困的政策导向	270
参考文献	278
后记	279

第 1 章 贫困与经济发展

1.1 消除贫困的世界难题

1.1.1 我国贫困的历史和调查综述

1978 年中国改革开放刚刚开始，按当时最低 100 元的贫困标准，中国农村有 2.5 亿贫困人口。当时全国职工年均工资是 615 元，大约是贫困线标准的 6 倍，可见中国的贫困无论从规模和标准之低都是世界罕见的。

1. 扶贫全面展开。1986 年国务院成立贫困地区开发领导小组，以贫困县作为针对性扶贫投资的基本单位，并初步形成了专项扶贫贷款、以工代赈和财政发展资金等主要扶贫措施。在地方一级也设立了相应的扶贫机构。这是中国政府制度化扶贫的开端。

2001 年，中国政府启动了新的“扶贫纲要”，力图在 10 年内消除剩下的 3000 多万农村绝对贫困人口。“八七扶贫攻坚”期间的主要措施在新的“扶贫纲要”得到进一步的确认。创新了扶贫模式，例如专项扶贫贷款（又称信贷扶贫或贴息贷款扶贫）、以工代赈计划、公共财政扶贫、政府部门扶贫、中央部委对口扶贫、国内外民间组织扶贫、国际机构扶贫以及社团和民主党派参与扶贫。其中信贷扶贫、以工代赈和财政扶贫是由中央政府主导，地方政府配合的主要扶贫政策，从中央到地方都建立了各级专门的组织实施机构。部门扶贫是由党政机关、事业单位和人民团体响应中央政府的号召而发动的扶贫措施，其具体的扶贫活动一般与本部门的业务有密切的联系。1996 年国务院扶贫领导小组在全国扶贫工作会议上决定让东部沿海的发达省市帮助支持西部贫困地区的发展和贫困人口的脱贫，把对口扶贫从组织扩张到区域。由此可见，中国采取了世界上最大规模、最具有组织力、几乎是全民参与的消除贫困的行动，我们认为，这样的力度和成效是值得认真总结的。

但是，我们应该注意到，我国的减贫速度逐渐减缓，扶贫政策面临很多新的挑战。

由于开发式的扶贫措施缺乏明确的对贫困个体家庭的瞄准机制，“国定”贫困县政策，将近一半的贫困人口排除在现行的扶贫措施目标范围之外，特别是大量的贫困家庭分布在非贫困、甚至是富裕地区，它们更容易在扶贫的视野之外。不仅如此，贫困人口接受开发式扶贫政策的能力问题也引起了关注。目前贫困人口自身的接受能力非常有局限，如教育水平低、健康状况差、劳动力不足和伤残等，使得现有的扶贫措施难以有效地发挥作用。贫困户与低收入户中劳动力文盲率远远高于全国农村文盲率的平均水平，家庭劳动力人数少于非贫困农户，贫困家庭的患病率也高于非贫困家庭。凡此，均使其对贫困政策的接受能力受到限制，从而影响了脱贫的速度。

随着农村反贫困进入攻坚阶段，各级政府已经逐步认识到对长期贫困和缺乏劳动能力的贫困人口，需要加大转移支付的能力，建立以家庭为主的社会救助制度（五保、特困、低保、救灾救济等）。我们建议对这一部分人群由县（市）财政予以全部供养起来，由救济扶贫转变成社会保障体系的制度性安排。

2. 我国农村贫困的发生水平、规模和新特点。根据各地区的农村贫困发生率，可将我国内地 31 个省区市分为四类地区。第一类地区农村贫困发生率在 1% 以下，包括北京、天津、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东 8 个省市，这 8 个省市全部分布在东部地区。第二类地区农村贫困发生率在 1% ~ 5% 之间，包括河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西、海南、重庆、四川、宁夏 15 个省区市。在 15 个省区市中，有 5 个东部省份，6 个中部省份，4 个西部省份。第三类地区农村贫困发生率在 5% ~ 10% 之间，包括内蒙古、贵州、西藏、云南、陕西、甘肃、新疆 7 省区，全部位于西部地区。第四类地区农村贫困发生率在 10% 以上，只剩下青海，其农村贫困发生率为 13.6%。

我国农村贫困人口的大幅度减少主要得益于经济社会的快速发展和中国政府持续实施的一系列减贫策略，但关键还是农民自己的创新和动力。

一方面，经济社会体制的转型带来了我国经济社会的快速发展。各省区统计数据表明，贫困人口减少与经济成长的弹性系数约为 -0.8，即 GDP 每增长 1 个百分点，农村贫困人口可以减少 0.8%。这种令人瞩目的发展也可以从其人类发展指数中得到印证。1975 年我国的人类发展指数是 0.522，接近全球低人类发展水平临界值 0.5。到 2003 年这一指标上升到 0.755，在 159 个国家中名列第 85 位，接近高人类发展水平的临界值 0.80。从人类发展指标来判断，我国已经处于中等偏上发展中国家之列。

另一方面，自 1980 年以来，我国政府持续实施了一系列扶贫战略，先后经历

了体制改革推动扶贫阶段（1978～1985年）、大规模开发式扶贫阶段（1986～1993年）、扶贫攻坚阶段（1994～2000年）和扶贫开发新阶段（2001～2010年），这些政策的实施对贫困人口的减少作出了直接的贡献。

3. 当前农村贫困的规模和地理分布。尽管改革开放以来我国各省区农村贫困人口都在大规模减少，但是由于多种因素的影响，各地在减少贫困人口方面取得的成就不一，农村贫困发生率存在着显著的地区差异。2004年，85.7%的农村绝对贫困人口集中在中西部地区，14.3%分布在东部地区；西部的贫困发生率为5.7%，大大高于东部的1.0%和中部的2.7%；国家重点贫困县的贫困发生率为8.1%，比全国高5.3个百分点。

4. 当前农村贫困的新特点。随着农村贫困人口大规模的减少和贫困率的下降，在新时期，我国农村贫困呈现一些新的特点：（1）贫困人口出现了“既相对集中又遍布全国”的分布格局。（2）脱贫人口返贫率高，在目前农村贫困人口中，当年返贫人口约占一半，其中，中部和东部地区返贫人口占年末贫困人口的70%以上；全国农村两年连续贫困不足贫困人口的一半，而连续三年贫困不足1/3。（3）贫困地区基础设施已大为改善，但贫困人群无法充分利用这些基础设施。（4）农村社会发展严重落后于经济发展，贫困地区的公共教育、卫生问题堪忧。（5）收入差距继续扩大，不断扩大的贫富差距已经成为我国社会经济的主要问题。农村的基尼系数已从1978年的0.212攀升到2000年0.33，到2004年农民人均收入的基尼系数又继续上升到0.3692，社会收入分配不公平程度已接近“合理”区间的上限。

1.1.2 中国农村贫困家庭的特征

中国对农村贫困的界定与国际贫困含义的演进相一致。以世界银行为代表，国际社会对贫困的理解从20世纪80年代初认为贫困就是绝对贫困状态，到90年代的贫困是“缺少达到最低生活水准的能力”，再到21世纪认为贫困是“缺乏机会、十分脆弱、没有发言权”（黄承伟，2006）。

1. 农村贫困家庭的人口构成和劳动力负担系数。相对于其他农户，贫困农户的家庭规模较大，并且家庭结构老龄化程度更高。贫困农户的平均家庭规模为5.3人，比低收入农户和其他农户分别多0.5人和1人。赤贫（*abject poverty*）和其他贫困农户中单纯由65岁以上老年人组成的“老年型”家庭户的比重相对较高，分别为11.1%和12.9%，基本温饱农户、温饱农户和小康农户相应的比例分别为5.6%、3.7%和2.9%。贫困农户的这个比重明显高于其他农户家庭。

贫困农户中劳动力需要负担更多的家庭成员。农村家庭专题调查数据表明，随着农户经济和生活水平的提高，劳动力负担系数（家庭人数与家庭劳动力人数之

比)呈现显著的下降趋势。赤贫、其他贫困、基本温饱、温饱和小康五类农户的劳动力负担系数分别为 2.09、1.83、1.63、1.59 和 1.53。这意味着赤贫和其他贫困农户分别要比小康农户平均多负担 0.6 和 0.3 个人。

贫困农户中的劳动力不仅需要负担更多的家庭成员,而且所负担对象中残疾、患病以及年老体弱的家庭成员占有更高的比重。与小康农户相比较,赤贫分别需要多负担残疾、患病家庭成员 0.31 人和 0.23 人,其他贫困农户分别需要多负担残疾、患病家庭成员 0.07 人和 0.15 人。从各类负担对象构成来看,在所有需要负担的对象中,赤贫和其他贫困农户需要负担残疾、患病家庭成员的分别占 25.0% 和 19.5%,明显高于其他三类农户的 14.2%、8.2% 和 4.7%。五类农户需要负担的残疾、患病及年老体弱家庭成员分别占 42.7%、42.0%、29.8%、23.9% 和 18.8%。

2. 劳动力受教育程度。在农村地区劳动力整体受教育程度普遍较低的情况下,贫困农户劳动力的受教育程度更低。图 1-1 按照家庭成员的受教育程度将被调查农户分为三类:第一类是“无小学毕业及以上成员”的家庭,指该家庭所有成员中无人受教育水平达到小学及以上;第二类是“无初中毕业及以上家庭成员”的家庭,指该家庭所有成员中无人受教育水平达到初中及以上,但不包括“无初中毕业及以上家庭成员”的家庭;第三类是“有初中毕业及以上家庭成员”的家庭,指该家庭所有成员中至少有 1 人的受教育水平达到初中及以上。

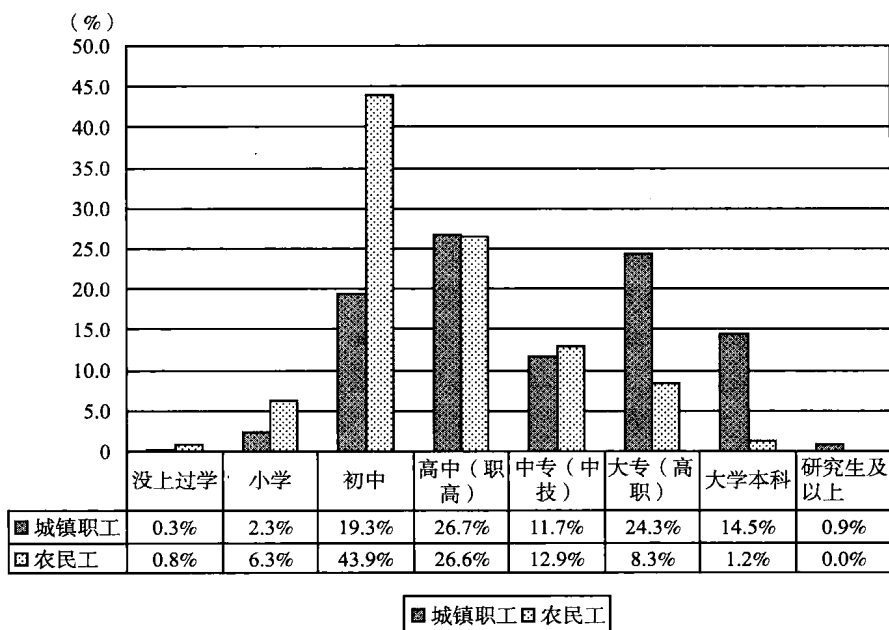


图 1-1 农户受教育程度分类

数据显示,赤贫和贫困农户中“无一位小学毕业及以上家庭成员”的家庭分别占55.6%和39.1%,明显高于其他农户家庭,分别比小康农户高46个和30个百分点。相反,赤贫和贫困农户中,“至少有一位初中毕业及以上家庭成员”家庭所占比重明显低于其他农户,赤贫、贫困、基本温饱、温饱和小康五类农户所占比重分别为12.7%、27.4%、45.1%、57.0%和68.8%。可见,农村贫困家庭的受教育水平极其低下,是阻碍他们脱贫致富的重要限制因素。农村贫困家庭生活消费有两大特征:(1)消费水平极低,2004年贫困农户的生活消费支出为602.0元,分别为低收入户和全国平均水平的73.2%和27.6%。(2)具有典型的、满足基本生存需要的生存性消费结构特征,2004年特困农户的恩格尔系数高达71.3%,略高于低收入农户(66.5%),但明显高于全国平均水平(47.2%),表明特困农户和低收入农户的生活消费模式还停留在改革开放初期我国农村的水平。

温饱问题是贫困农户急需解决的首要问题。贫困农户的饮食目前要解决的首先是“量”的问题,膳食质量无从谈起。然而,无论是作为提供农民能量主要来源的粮食,还是肉、禽、蛋、水产品、水果等具有较高质量的食物,贫困农户的消费量均明显低于其他农户。2004年贫困户肉禽类、蛋类、水产品、水果的消费量仅分别相当于全国农户平均消费量的44.3%、26.1%、15.6%和44.7%。

1.1.3 农村贫困的代际传递

1. 儿童失学率。贫困不仅对基本生活造成很大的影响,还会对子女的教育带来很大的负面影响,造成贫困的代际传递,简单地说就是,越穷越生,越生越穷。

数据显示,儿童入学水平或失学水平与农户的经济状况密切相关。贫困农户7~12岁儿童失学率为5.2%,分别是低收入户和全国平均水平的2倍和3.5倍。同7~12岁儿童的失学率相比较,13~15岁儿童呈现更高的失学率,贫困农户、低收入户和全国平均水平的这个年龄段的失学率分别达到10.3%、7.1%和4.1%。

贫困是儿童失学的最重要的原因。来自各个方面的统计说明:近50%的儿童失学的原因是家庭经济困难造成的。研究的数据显示:在有儿童的特困农户中,95%以上的特困农户2003年存在有时或经常“交不起学费”的情况,60%以上的特困农户经常“交不起学费”;在赤贫农户中,经常“交不起学费”的农户所占的比例高达90%以上。

2. 农民致贫主要原因之一:自然灾害。贫困县往往地处生态脆弱地区,这些贫困生态脆弱地区灾害的发生频率较高。2004年在国家贫困重点县中,41.6%左右的重点村遭受过严重的自然灾害。从自然灾害类型来看,在2004年发生在贫困重点县的自然灾害中,旱灾占50.1%,水灾占16.7%,病虫害占10.5%,冷冻灾

害占 11.0%，干热风灾占 4.4%，其他灾害占 7.4%。从灾害对农业生产的危害程度上看，这些灾害中导致减产 3~5 成的比重占 85.1%，减产 5~8 成的占 12.1%，减产 8 成以上的占 2.8%。因此预防和减灾成为我们持续消除贫困的基础工程。

3. 农民致贫主要原因之二：缺乏劳动和发展能力。20 世纪 90 年代以来，以诺贝尔奖获得者阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）为代表的一批发展经济学家提出了一个围绕能力、权利和福利的发展理论体系，建立了一个新的基于能力的发展观。该观点认为，经济发展过程应该被看做是人们个人能力拓展的过程，而贫困是缺少最基本能力的一种状态，是对基本能力的剥夺，而不仅仅是收入低下。从经济角度来讲，健康和教育是人力资本的两大基石，诺贝尔奖获得者舒尔茨（Shultz）和贝克尔（Becker）证实，健康和教育是个人生产力的基础。以这些理论检视我国的贫困人口状况，有的问题就凸显出来，就要比解决温饱艰难多了。

家里有无劳动力和是否有残疾和患病成员，是决定农户的家庭经济和生活状态的主要依据。在家庭经济生活水平较低的农户中，无劳动力和有残疾、患病家庭成员的比重更高。其中，在赤贫农户中，无劳动力的农户比重高达 23.4%，而小康农户仅仅为 2.4%，前者相当于后者的近 10 倍；赤贫农户中有残疾、患病成员农户的比重高达 29.6%，而小康农户仅仅为 5.8%，前者相当于后者的近 5 倍。尽管有年老体弱成员农户所占比重与农户家庭经济和生活水平的关系没有上述关系那样明显，但相对低收入段的农户，其年老体弱成员农户所占的比重更高一些，赤贫农户该比重比小康农户（Comfortably-off families）高出 6.6 个百分点。

4. 农民致贫主要原因之三：因病致贫。疾病可以通过多种途径对家庭产生影响，除了影响个人和家庭的劳动生产能力外，还可能由于相对于他们的经济状况而言，太高的医疗费用使他们陷入困境。贫困人口的疾病负担不断加重。目前我国农村合作医疗面临许多困难，一些地区农民因病致贫、因病返贫的情况日益突出。根据迄今为止最为权威的第三次国家卫生服务调查的结果，到 2003 年年底，79.0% 的农村居民没有任何医疗保障，直接或间接地导致了农村医疗服务体系的运转不良，致使疾病开始成为农村贫困的重要因素之一。

5. 农民致贫主要原因之四：因子女学费致贫。贫困与子女教育同样存在着双向关系。一方面，贫困使得许多儿童不能上学、辍学、失学，失去了接受教育的机会；即使上了学，教育质量也不能得到保证。另一方面，子女教育费用使得特困家庭背上沉重的经济负担。按照 2004 年培养一个大学生至少支出 7000 元计算（含学费、生活费和住宿费，这已经是一个很低的标准），培养一个本科生 4 年最少需要花费 2.8 万元，而当年全国农民、贫困县农民和贫困农民人均纯收入分别为 2936 元、1585.3 元和 578.7 元。这意味着培养一个大学生需要一个普通农村劳动力辛

苦劳作10年；而如果这个大学生不幸出生在贫困县，则需要他家里一个劳动力辛苦劳作18年；如果他更不幸而出生在贫困农村家庭，则需要48年，这还没有考虑吃饭、穿衣、医疗、生产投资以及养老等基本日常费用开支。

当然，这其中没有将农民纯收入的增长纳入计算范围，然而大学生的培养成本水涨船高，20世纪90年代中期以来仍然远远超过农民纯收入的增长速度。所以，上述推断基本符合实际情况。这就意味着如果要培养出一名大学生，足以使大多数农村家庭陷入贫困。^① 为什么会出现这样的奇怪现象，我们在以后的章节中会进行分析。

1.1.4 经济高速发展而贫困依然如故的原因

改革开放初期，邓小平同志提出20年经济翻两番、平均每年增长7%的目标。过去的30年间，我国经济实际年均增长率高达9.4%，国内生产总值规模扩大了10.3倍，远高于按每年7%来增长的5.6倍；外贸年均增长16.7%，增长了56倍。现在是我们共享改革开放成果的时候了！

但是，我国经济发展的同时，国民经济结构和分配还存在一些问题和矛盾，主要表现在以下几个方面：

1. 我国经济总体水平还比较低。很多“GDP富裕国”是“消费贫穷国”，中国就是其中之一，因为中国GDP的很大部分是净出口和资本形成，而不是家庭消费。家庭实际消费是指家庭自身购买与政府提供的免费医疗和教育服务之和，是广义的家庭“福利”。

自1986年以来，我国确定的贫困线标准有两个：一是人均年收入786元以下、需解决温饱（adequate food and clothing）的绝对贫困人口；二是人均年收入在786~1067元。但是我们看一看这一标准是个什么概念。1067元/365天=2.92元/天，只有一天的消费能力不足3元的时候，你才能接受国家的扶贫救济。而联合国与世界银行为全世界制定的贫困标准分两级，极度贫困（赤贫）人口：按购买力平价（PPP）每人每天消费1美元；贫困人口：购买力平价（PPP）每人每天消费2美元。即使现在美元贬值了，我们的标准仍不及联合国标准的1/2。2009年世界银行在北京发表一份报告称：“中国应继续提高贫困标准。”

世行报告表明，2008年年底之前，中国政府确定的贫困线为人均年收入785元。该标准按照2005年的美元购买力平价约为人均每天0.57美元，而按照美元兑

^① 引自《中国农村贫困与扶贫措施》，载《理论研究》2007年第8期，社科，<http://www.zkcz.gov.cn>。周口市财政局公众信息网。引自《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010年）》<http://www.help-poverty.org.cn>。中国扶贫信息网。引用时做了删节、补充和编辑，但无意改变原文观点，请读者查阅原文。

人民币现行汇率则只有人均每天 0.31 美元。这与世行推荐的人均 1.25 美元每天的贫困线相比，差距极为悬殊。联合国与世界银行为全世界制定的贫困标准分两级，极度贫困（赤贫）人口：按购买力平价（PPP）每人每天消费 1 美元；贫困人口：购买力平价（PPP）每人每天消费 2 美元。

现在，国务院扶贫办拟把现在的贫困线标准，提高到 1300 元，这不仅能提高贫困人口的生活质量，还能逐步与国际贫困标准接轨。如果贫困线标准调整与工资形成联动机制，我们从城里与乡村贫富保障性对照，近 32 年来，全国职工年工资收入增长了 35 倍，而贫困线标准即便是提高到现在的 1300 元，也仅仅增长了 12 倍。

《中国发展报告 2007》就明确指出，我国农村贫困线可能在较大程度上被低估。当时中国农村贫困线设定为每人每年 683 元人民币，而针对发展中国家，国际通行标准是每人每天 1 美元，每年约为 2500 元人民币。

2. 国民经济的恶性循环。我国国民经济在一段相当长的时间内，存在着“一放就活、一活就乱”的体制性弊端，重复投资、盲目投资、投资过热等造成经济大起大落的可能性仍存在。

3. 我国的扶贫政策和模式演变。自 20 世纪 80 年代以来，我国采取了一系列扶贫改革政策和措施，归纳起来有：

- (1) 改变了过去单纯分散救济的扶贫方法向经济开发扶贫方式转变；
- (2) 强调扶贫工作从按全国人口平均分配扶贫资金向按项目、效益分配资金转变；
- (3) 发挥科技扶贫的作用，在贫困地区组织各种适用技术的应用与推广，建立了“科技特派员”制度；
- (4) 从单纯依靠政府系统向主要依靠农民自愿的经济组织转变；
- (5) 从资金单项输入向资金、技术物资、教育培训相结合输入配套转变；
- (6) 扶贫开发的专门机构的职能转变，一方面增加对贫困地区的公共投入，另一方面可以尝试率先为最贫困县建立社会保障制度，改变长期以来的“逆向”改革模式；
- (7) 动员全社会参与扶贫，加强对口支援和干部交流，发挥科技扶贫的作用；我们建议可以放宽城市富有家庭“领养”贫困家庭的孩子，使之产生一种“寄托”，或者说是“领养”（foster）扶贫的模式；

(8) 持续地动员党和政府的政治资源和优秀干部资源直接下放到最基层，开展从国家机关到省（市）自治区的国家干部“挂职扶贫”（Transfer to Post of Poverty Reduction）和“定点扶贫”，这种模式已经成为中国消除贫困的制度创新。

从 2001 年起，中国扶贫开发进入新阶段，根据贫困人口主要集中于中西部，