

当前，区域协调发展与西部地区的协调市）中有八个少数民族自治区，二十七个自治区，二十一个自治云、西藏等省区

中国特困民族地区农户脆弱性问题研究

潘泽江 著

甘肃中部地区、宁夏西海固地区、秦岭大巴山地区、武陵山地区、乌蒙山地区、横断山地区、滇东南地区、桂西北地区 and 西藏地区是我国最主要的连片贫困分布区。从这个角度看，我国新时期区域协调发展最重大课题的核心和难点就是民族地区农村发展。

中国民族地区农村发展研究系列丛书



科学出版社

中国民族地区农村发展研究系列丛书

中国特困民族地区 农户脆弱性问题的研究

潘泽江 著

国家社会科学基金重大项目（项目编号：08&ZD022）资助
中南民族大学学术出版基金资助

科学出版社
北京

内 容 简 介

本书以中国特困民族地区农户的贫困脆弱性为研究对象,借鉴国内外已有的研究成果,选择湘粤桂边瑶区为典型特困民族地区,开展大样本农户调研,在对贫困和脆弱性的理论进行梳理的基础上,结合特困民族地区农户生计脆弱性现状尝试构建了特困民族地区农户脆弱性贫困分析框架;以湘粤桂边瑶区为例,考察了特困民族地区农户的生计背景、生计风险和生计资产,运用修正的计量模型实施农户脆弱性测度和关键致脆因子分析;尝试构建了一个基于脆弱性的反贫困制度评价指标体系,并运用该体系对现有反贫困制度的绩效进行了评价;最后,基于农户脆弱性视角提出了特困民族地区反贫困制度创新的指导思想和一揽子政策建议。

本书适合从事贫困与农村发展研究的理论工作者,高等学校农林经济管理专业、区域经济专业、公共管理专业、中国少数民族经济专业的硕士及博士研究生,民族地区各级党政机关工作人员等参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国特困民族地区农户脆弱性问题研究/潘泽江著. —北京:科学出版社, 2013

中国民族地区农村发展研究系列丛书

ISBN 978-7-03-036970-3

I. ①中… II. ①潘… III. ①民族地区—农户—贫困—问题—研究—中国 IV. ①F323.8

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第043382号

责任编辑:王京苏 / 责任校对:黄江霞
责任印制:徐晓晨 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年3月第 一 版 开本:720×1000 B5

2013年3月第一次印刷 印张:15 1/2

字数:295 000

定价:58.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

丛书序

“大国崛起”必须选择合理的区域发展战略。改革开放以来，我国采用“先富带后富”、“先沿海后内陆”、“三步走”的非均衡发展方式，极大促进了东部沿海地区迅速发展，推动了整个国民经济的快速发展，这一战略选择具有划时代意义。但进入 21 世纪后，区域间经济差距过大严重影响国家经济良性运行，先进地区与后进地区的协调发展或者说后进地区的赶超发展和跨越发展成为新时期国家区域发展战略重点，是时代交给社会科学研究工作者的重要课题。当前，区域协调发展至少包括三个方面内容：一是东部地区、中部地区与西部地区的协调发展；二是城市地区与农村地区的协调发展；三是民族地区与非民族地区的协调发展。从某种意义上说，中国西部地区、农村地区、民族地区与后进地区具有地理学意义上的同一性：西部地区是全国少数民族集中分布地区，12 个省（市）中有 8 个少数民族集中聚居区、5 个少数民族自治区、27 个自治州、221 个自治县，少数民族人口占全国少数民族人口 64%；西部地区是全国农村人口分布最高的地区，有 60% 以上的人口居住在农村，贵州、云南、西藏等省区农村人口超过 70%；西部地区是全国贫困人口集中分布的地区，其中内蒙古努鲁尔虎山地区、陕北地区、甘肃中部地区、宁夏西海固地区、秦岭大巴山地区、武陵山地区、乌蒙山地区、横断山地区、滇东南地区、桂西北地区 and 西藏地区是我国最主要的连片贫困分布区。从这个角度看，我国新时期区域协调发展这一重大课题的核心和难点就是民族地区农村发展。

民族地区农村发展意义重大。西部地区、民族地区、边疆地区、农村地区和落后地区相互交织，使我国民族地区发展问题十分突出，集中体现在少数民族迫切要求加快发展与发展能力不足的矛盾方面，解决这一矛盾的根本在于不断加快民族地区农村发展，并在发展中更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生。可以说，在当代中国只有加快民族地区农村发展，才能正确处理民族问题，民族地区农村发展关系到少数民族和民族地区的繁荣进步，关系到少数民族的经济发展和文化存续，关系到边疆地区的民族团结和社会稳定。

我党历来十分重视民族地区农村发展，一直不断探索民族地区农村发展道

路。新中国成立初期,毛泽东同志针对我国工业基础薄弱和生产力布局不合理的现状,提出各民族“均衡发展、共同富裕”的经济建设思想,先后对民族地区进行两次大规模的开发建设,为民族地区农村经济社会发展奠定了基础。改革开放以后,邓小平同志针对我国生产力落后、区域发展不平衡的事实,在东部沿海地区跨越发展的同时,提出了许多解决地区差距的具体办法和政策措施,带动民族地区经济社会快速发展。以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体为保持我国经济持续快速健康发展,提出“努力缩小地区差距,实现区域协调发展”的思想,并作出“西部大开发重大战略”决策,加快了民族地区农村经济社会发展进程。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央坚持以人为本的发展理念,从全面建设小康社会,构建社会主义和谐社会出发,提出民族地区科学发展道路,为民族地区农村发展带来千载难逢的历史机遇。

民族地区农村科学发展必须重视其特殊规律。一是发展起点具有特殊性,民族地区农村发展水平,尤其是基础设施、人力资本和金融资本的占有量和增长率落后于其他地区,已形成“发展落后惯性”;二是自然资源环境具有特殊性,蒙、宁、藏、新和青等省(区)多为荒漠区,滇、黔、湘、桂、川等省(区)多位于喀斯特区,这些地区可开发的自然资源较少,自然灾害发生率较高,生态承载力较低,是我国环境特别恶劣、资源特别匮乏和生态特别脆弱的地区;三是社会文化发展具有特殊性,如部分地区分布有“直过”民族,生产生活方式原始;部分地区分布有人口较少民族,处于整体贫困状态;部分地区为单一民族县,经济社会发展封闭。四是地理分布区位具有特殊性,如部分地区连片分布于“三西地区”^①,部分地区连片分布于武陵山区,这些地区缺乏区域增长极,不易形成区域经济带,是我国区位分布最不理想的地带。因此,必须在科学发展观的指导下探索民族地区农村发展特殊道路。

作为我党在建国初设立的“为培养民族地区干部,促进民族地区发展”的高等院校,中南民族大学办学历程与我党民族地区建设进程一脉相承。建校六十年来,她始终坚持“面向少数民族和少数民族地区,为少数民族和民族地区的经济与社会发展服务”的办学宗旨,为少数民族和民族地区培养约7万名各民族干部和专业技术人才,还通过学术研究、学术咨询、社会实践等方式,为少数民族和民族地区提供大量智力支持。新的时期,为进一步发挥民族院校的优势,更好地为民族地区科学发展服务,中南民族大学凝练教师队伍,依托公共管理学院成立了民族地区农村发展研究所。该所以“民族地区三农建设”为己任,以加快实现民族地区农业与农村现代化为宗旨,重点研究解决民族地区农村科学发展进程中所面临的重大理论和实际问题,为政府制定民族地区农业和农村发展战略、相关

^① 三西地区是指甘肃河西地区、甘肃中部以定西为代表的干旱地区和宁夏西海固地区。

政策提供决策参考。

研究所成立以来，本着广泛整合资源，吸纳有生力量，搭建学科平台，培养民族地区“三农”研究专门人才，创新思维，服务社会的原则，从“广视角、高事端、大领域、深层次”的角度，对民族地区农村发展问题进行了深入的研究和探讨。今天呈现在读者面前的《中国民族地区农村发展研究系列丛书》，是中南民族大学民族地区农村发展研究所科研人员对民族地区农村发展问题调查研究的阶段成果。本丛书包括民族地区农村经济发展、社会保障、反贫困、公共服务、基层民主和财政税收等多方面内容，大多为国家社会科学基金和省部级社会科学基金项目研究成果，是研究所成员“情系民族地区，情系农村发展”的真情表露。

总的来说，本丛书有较高的学术水平和应用价值，对于丰富民族学、经济学、社会学、政治学和管理学等学科理论体系，推动民族地区的发展与改革实践具有十分重要的意义。

丛书编委会

2011年11月18日

前言

经历了 32 年多阶段的扶贫工作，我国反贫困斗争取得了举世瞩目的成就。然而，以湘粤桂边瑶区为代表的我国特困民族地区的农村反贫困形势却仍然异常严重：其一是贫困覆盖面大，特困民族地区绝对贫困人口分别占全国和民族地区绝对贫困人口的 13.4% 和 30%；其二是贫困发生率高，特困民族地区中 8 240 个扶贫攻坚重点村的平均贫困发生率高达 23.9%；其三是贫困顽固性强，多数贫困农户均为脱贫后又返贫。解决特困民族地区农村贫困问题已成为当前反贫困斗争中的热点和难点问题。2010 年中央一号文件提出，“对特殊类型贫困地区进行综合治理”，2010 年 10 月 18 日在党的十七届五中全会通过的《国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》明确提出，“顺应各族人民过上更好生活新期待，坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点，加快解决集中连片特殊困难地区的贫困问题”，充分显示了党中央和国务院对特困民族地区贫困问题的高度重视。

当前，特困民族地区的贫困与反贫困问题凸显新的特征，主要表现在：经过前一阶段的扶贫，特困民族地区农村已建立起了一定的基础设施，农户拥有了一定的生计资产，特困民族地区的农村贫困问题已转化为农户在自然灾害、市场波动、政策调整、疾病侵袭等多重风险作用下的艰难适应与脆弱性问题。农户脆弱性已成为新时期制约特困民族地区农村可持续发展的瓶颈，已成为我国全面建设小康社会的“重中之重”和“难中之难”。然而，现行开发式反贫困战略在特困民族地区反贫困行动中却逐步凸显边际绩效递减的态势。因此，基于脆弱性的视角，创新特困民族地区的反贫困制度，以消减农户的贫困脆弱性，进而减缓贫困和提升反贫困绩效，无疑是摆在学术界、扶贫机构和特困民族地区政府面前的一个重要课题。目前，国外对于贫困脆弱性的研究取得了较大进展，但对脆弱性的定义、度量方法、分析框架还存在诸多争论和没有解决的问题；国内对于贫困脆弱性的研究尚处于起步阶段，已有研究多侧重于从宏观层面探讨脆弱性贫困的概念和脆弱性治理的必要性，微观层面的实证分析研究不多且亟须加强。如何尽快从农户脆弱性视角研究我国特困民族地区反贫困制度创新，无论是为特困民族地区提升反贫困绩效、创新扶贫方式提供政策参考，还是填补该领域系统性研究空

白,无疑都将具有十分重要的意义。

本书以特困民族地区农户贫困脆弱性为研究对象,借鉴国内外已有研究成果,选择湘粤桂边瑶区作为典型特困民族地区,开展大样本农户调研,对贫困和脆弱性的理论进行梳理,结合特困民族地区农户生计脆弱性现状尝试构建特困民族地区脆弱性贫困分析框架;以湘粤桂边瑶区为例,考察了特困民族地区农户的生计背景、生计风险和生计资本,运用修正了的计量模型实施农户脆弱性测度和致脆关键因子分析;尝试构建基于脆弱性的反贫困制度评价指标体系,并运用该体系对现有反贫困制度的绩效进行了评价;最后基于农户脆弱性视角提出了特困民族地区反贫困制度创新的指导思想和一揽子政策建议。

全文共分为九章,各章的主要内容如下:

第一章,农户脆弱性:特困民族地区贫困研究的前瞻性视角。本章包括农户脆弱性研究视角的选取、两个基本概念的界定、内容安排、数据来源以及研究方法。

第二章,特困民族地区农户脆弱性研究概述。本章从国内外已有贫困脆弱性研究成果出发,借鉴贫困经典理论、风险社会理论、可持续生计理论、脆弱性分析方法和制度创新理论,考察我国特困民族地区脆弱性贫困现状,尝试构建了我国特困民族地区脆弱性贫困分析框架。

第三章,特困民族地区农户生计背景分析——以湘粤桂边瑶区为例。本章具体考察特困民族地区的自然地理特点、历史人文特点和少数民族农户的艰难生计。

第四章,特困民族地区农户生计风险与风险管理认知探究。借鉴已有研究文献,本章构建了基于农户脆弱性的特困民族地区农户风险类别分析框架,然后考察了湘粤桂边瑶区农户面临的生计风险类型和风险损失状况,并对农户的风险应对策略及其效应进行了分析。

第五章,特困民族地区农户生计资产现状考察。以湘粤桂边瑶区为例,本章分别分析了农户的自然资本、物质资本、人力资本、金融资本、社会与民族文化资本的状态。

第六章,特困民族地区农户脆弱性的技术测度。借鉴前人的研究成果,本章构建了特困民族地区农户脆弱性技术测度的理论框架,运用该框架模型测度了湘粤桂边瑶区农户脆弱性系数,并将其与以 CHNS 数据计算的全国样本点抽样数据的农户脆弱性系数进行了比较。

第七章,特困民族地区农户脆弱性的关键因子分析。本章首先构建了农户脆弱性因子的双层线性分析模型;其次分别从家庭和村域两个层面,运用该模型分析了湘粤桂边瑶区农户收入和消费的关键致脆因子。

第八章,脆弱性视角下特困民族地区反贫困制度绩效评价。在特困民族地区反贫困制度历史演进审视的基础上,尝试构建了基于农户脆弱性的反贫困制度绩效评价指标体系,在此基础上对现有反贫困制度消减农户脆弱性绩效进行评价,

并提出了基于农户脆弱性的反贫困优先序。

第九章,脆弱性视角下特困民族地区反贫困制度创新。根据前面各章农户脆弱性的实证分析结论及现有反贫困制度的绩效评价,提出了当前特困民族地区反贫困制度创新的指导思想和一揽子具体的政策措施。

本书的创新之处有以下三点:

(1) 构建了我国特困民族地区农户脆弱性分析框架。现行“事后救济式”的经济性缓贫模式难以有效地消减农户脆弱性贫困,必须实施生计资产建设、生计策略改进、社会保护改善、自然生态修复、社会生态修复、生计风险消减等“组合拳”式的“事前干预”,才能突破特困民族地区农户的“脆弱性锁定”和“贫困固化”。

(2) 在 Chaudhuri 模型的基础上引进层次分析,运用截面数据测度了特困民族地区农户脆弱性系数和关键致脆因子,并将其与基于 CHNS 数据预测的农户脆弱性系数相比较,以把握特困民族地区农户脆弱性的基本态势;基于脆弱性视角构建了一套“反贫困制度的绩效评价指标体系”,为开展我国反贫困制度绩效研究提供了可资借鉴的分析工具和检验方法。

(3) 构建了一个适合特困民族地区的反贫困制度体系。提出了反贫困制度创新的基本思路和具有可操作性的消减农户脆弱性的一揽子反贫困政策措施;构建了一个适合特困民族地区的反贫困体系,整合原有的扶贫体系,使这一新体系不仅聚焦于农户脆弱性消减,而且具有可持续性,不断提升反贫困绩效,促进后发地区追赶战略的实施。

诚然,特困民族地区农户脆弱性问题是一项全新性的研究课题,由于面板数据缺乏、区际资源禀赋差异明显、民族间文化习俗复杂多样、少数民族群众的生计方式多元化等原因,再加之本人涉足该领域的研究时间不长,呈现在各位面前的研究成果还存在诸多瑕疵和粗陋之处,真诚地希望得到各位专家学者的批评和赐教,你们的支持将是我深化本领域学术研究的不竭动力!

美国第 32 任总统富兰克林·罗斯福在其就职演说中曾说过一句经典名言:“检验我们进步的标准不是看我们是否为富裕者锦上添花,而是看我们是否使贫困者丰衣足食。”^①随着全球化、市场化、信息化、工业化和城镇化的加速,我国特困民族地区农户脆弱性问题将进一步凸显,但愿有更多的专家、学者来关注特困民族地区的农户脆弱性问题,但愿特困民族地区各族困难群众能够早日脱离贫困,过上体面的、有尊严的、健康的生活。

潘泽江

2013 年 2 月 20 日于武汉南湖之滨

^① 资中筠. 从美国总统就职演说看美国的变与不变. 美国研究, 2005, (2): 7~21

目 录

丛书序

前言

第一章 农户脆弱性：特困民族地区贫困研究的前瞻性视角	1
第一节 从经济性贫困渐趋脆弱性贫困	1
第二节 两个基本概念	18
第三节 研究内容、数据来源与研究方法	23
第二章 特困民族地区农户脆弱性研究概述	27
第一节 特困民族地区农户脆弱性研究的理论基础	27
第二节 特困民族地区农户脆弱性研究的分析方法	47
第三章 特困民族地区农户生计背景分析——以湘粤桂边瑶区为例	58
第一节 现实案例：瑶区农户的艰难生计	58
第二节 湘粤桂边瑶区：我国典型特困民族地区	65
第四章 特困民族地区农户生计风险与风险管理认知探究	87
第一节 特困民族地区农户风险分析框架	87
第二节 特困民族地区农户风险现状考察	92
第三节 特困民族地区农户风险应对机制	102
第五章 特困民族地区农户生计资产现状考察	114
第一节 特困民族地区农户的自然资本、物质资本与人力资本	114
第二节 特困民族地区农户的金融资本和社会与民族文化资本	123
第六章 特困民族地区农户脆弱性的技术测度	131
第一节 特困民族地区农户脆弱性技术测度的理论基础	131
第二节 特困民族地区农户脆弱性的技术测度	134
第七章 特困民族地区农户脆弱性的关键因子分析	145
第一节 国内外关于农户脆弱性关键因子的研究进展和模型选择	145
第二节 数据来源、变量设置和统计描述	148
第三节 特困民族地区农户收入脆弱性双层线性模型回归分析	155
第四节 特困民族地区农户消费脆弱性双层线性模型回归分析	164

第八章 脆弱性视角下特困民族地区反贫困制度绩效评价	171
第一节 特困民族地区反贫困制度历史演进	171
第二节 基于脆弱性的特困民族地区反贫困制度绩效评价指标体系构建	180
第三节 特困民族地区反贫困制度绩效评价	185
第九章 脆弱性视角下特困民族地区反贫困制度创新	197
第一节 脆弱性视角下特困民族地区反贫困制度创新的基本思路	197
第二节 脆弱性视角下特困民族地区反贫困制度创新的主要内容和建议	212
参考文献	224

第一章 农户脆弱性：特困民族地区贫困研究 的前瞻性视角

“饥荒，甚至是最严重的饥荒，很少对社会所有阶层造成同样的苦难。”

——阿玛蒂亚·森

第一节 从经济性贫困渐趋脆弱性贫困

一、我国农村反贫困取得了举世瞩目的成就

贫困，这个亘古弥新的问题，在人类社会的发展过程中始终占据着十分重要的地位，从某种程度上说，人类社会的发展史就是一部与贫困进行不懈战斗并创造繁荣的历史，人类取得的一切发展和进步都可归结为人类反击贫困的胜利。

当今世界，无论是发达国家抑或是发展中国家，都存在着贫困人口，都不可避免贫困这一始终困扰人类经济发展和社会进步的重大现实性难题，反贫困是各国政府促进经济社会持续协调发展、消减社会震荡冲击的一项十分重大的战略性选择。我国作为世界上人口最多的发展中国家，经过三十多年经济持续高速增长和多阶段的扶贫工作，反贫困斗争已经取得了空前的、举世瞩目的成就，尤其是农村贫困人口的消减堪称三十多年改革开放辉煌历程中的伟大壮举之一，千百年来中国人民减缓贫困、过上“小康”生活的梦想正在一步步地演变为社会现实。

(1) 农村绝对贫困人口数大幅减少。根据国务院扶贫开发领导小组办公室（简称国务院扶贫办）公布的统计数字，1978年我国农村没有解决温饱、生计难以持续问题的绝对贫困人口高达2.5亿人，农村贫困发生率为30.7%；然而，截至2010年年底，这两项用以描述贫困人口规模状态的数字性指标分别下降到3597万人和3.8%。两相比较，我国农村绝对贫困人口净减少21403万人，农村贫困发生率净减少26.9%。

(2) 人类发展指数（human nations development index, HDI）迅速提升。随着我国绝对贫困人口的大幅减少，中国人类发展也取得了长足进步。人类发展指数是联合国开发计划署（UNDP）衡量和测度某一国家或地区经济社会发展总体性成就的工具性指标，具体包括一个国家或地区在健康长寿的生活（健康指标）、知识技能（教育指标）和体面的生活水平（收入指标）三个方面的平均成

就。联合国开发计划署 2008 年 11 月 16 日在北京发布的《2007/2008 年中国人类发展报告：惠及 13 亿人的基本公共服务》显示，改革开放使中国在人类发展方面取得了巨大进步，中国已由全球倒数第四的最不发达国家（1951 年我国的人类发展指数仅为 0.159，略低于印度，属于低人类发展水平之列）跃升为人类发展指数排名全世界第 81 位的中等收入国家，较 1991 年上升了 20 位，2007 年中国人类发展指数首次达到 0.781，接近“高人类发展国家”的标准。

（3）千年发展目标进展顺利。从联合国发布的《2007 年千年发展目标报告》和全球消除贫困联盟-中国（GCAP）发布的《中国实施千年发展目标进展：民间组织报告 2007》中，我们不难看出，中国正朝着各项目标的方向有条不紊、循序渐进地迈进，我国的千年发展目标已经取得了骄人的成就：①农村贫困人口占总人口的比重已由 1990 年的 31.3% 下降到 2009 年的 1.6%，消除极端贫困和饥饿的千年发展目标（到 2015 年日均收入少于 1 美元的极端贫困人口数量减少一半）已经提前实现；②初等教育完成率已达 98%，普及初等教育的千年发展目标（到 2015 年所有儿童都要接受完整的初等教育）完成良好；③2005 年在初等教育、成人识字率、非农部门就业三项指标中女性与男性的性别比分别达到 98%、99%、40.9%，促进性别平等和赋权给妇女这一目标进展顺利；④2007 年婴儿和 5 岁以下儿童死亡率较 1990 年分别下降 26%、11%，与减少婴幼儿死亡率的目标虽然还有差距，但进展顺利；⑤生育母亲死亡率减少十万分之五十五点九，医院新法接生率增加了十万分之四十六点四，改善生育健康目标（较 1990 年，2015 年生育母亲死亡率下降 3/4）可望如期完成；⑥截至 2007 年，我国森林覆盖率达到 21%，获得安全饮用水人口比例上升到 77%，而我国的碳排放量不降反升（2007 年达到 3.2 吨），促进环境可持续性目标的第一项目标进展顺利，但后两项目标很难完成；⑦2007 年所有债务占出口产品和服务的比重降为 1%，每百人中拥有电话的人数增加到 57 人，建立全球合作伙伴关系目标可望如期完成。

（4）贫困地区区域发展条件有较大改善。受发展经济学核心思想“经济增长是减贫的动力机制”的影响，从 1986 年开始，我国反贫困行动由发放救济金为主的“输血式”道义性救济扶贫转向“造血式”制度性开发式扶贫。作为我国政府减缓贫困的战略性措施，开发式扶贫就是在各级政府的必要支持下，利用贫困地区的资源、技术、文化条件，进行生产性建设，以培育独立的自我生产、自我积累与自我发展能力，“依靠自己的腿站立起来，用自己的脚走路”。通过多年的扶贫开发，在大量扶贫资金的投入下，贫困地区的基础设施和社会化服务水平进一步提高，劳动力素质也有了较大程度的提高，农户的生产生活条件和区域发展条件有了较大的改善，这对于解决贫困地区的温饱问题，缩小呈扩大趋势的城乡差距，促进国民经济健康、持续、协调、快速发展，发挥着十分重要的作用。

2002~2006年,贫困地区共新增基本农田1411.8千公顷,新增或扩建公路里程达43.7万公里,解决饮水困难牲畜2302.7万头,实现劳动力就业9220.9万人。鉴于贫困群体在能力和素质上不能适应市场化的需求,就业条件与就业机会缺失,2004年劳动力培训在全国开始大范围展开,2006年“雨露计划”开始提出,人力资源开发战略逐步推向深入。2001~2004年,我国中西部地区的14个省(自治区、直辖市)共向省市县的培训基地投放6.1亿元资金,已培训农村劳动力242万人,有157万人成功实现省内就业,占总培训人数的65%,有67万人成功实现跨省就业,占总培训人数的28%。

(5)“大扶贫”格局已具雏形。进入21世纪以来,尤其是随着科学发展观的提出与深入贯彻实施,为统筹城乡经济社会发展,党中央、国务院将破解“三农”问题作为新时期工作的“重中之重”,中国近7年来连续7个中央一号文件都锁定在“三农”问题的破解,“多予”、“少取”、“放活”,解放农业生产力,对种粮农民实施“直补”,加大中央财政对农村尤其是贫困区域的转移支付力度,“新农合”(即新农村合作医疗)与农村低保全面推广,“新农保”(即新农村社会养老保险)试点推广运行,农业税减免,农村义务教育学杂费减免,农民工转移输出培训,农民工返乡创业激励,构建农民持续稳定增收的长效机制,新农村建设,等等。这些强农惠农政策的强力推行,以及“整村推进”等专项扶贫项目的深入开展,使一个以开发式扶贫为主、行业性扶贫为辅、国内外相关组织积极广泛参与的“大扶贫”格局已显雏形,中国农村反贫困事业逐步迈上一个新的历史平台。

在“大扶贫”格局下,除了专项扶贫以外,各级政府还动员了社会各界力量参与到扶贫工作中来,典型模式有东西对口扶贫、部门定点扶贫、国际发展援助机构的扶贫行动[如联合国、双边发展机构、国际金融机构、非政府组织(NGO)等]、境内NGO组织扶贫。另外,我国已初步建立了分别由民政、卫生和教育系统三大行政机构运营的农村社会救助体系。在新的形势下,农村反贫困事业仅靠一个部门是难以奏效的,多部门的共同参与是时代做出的必然抉择。各部门之间应合理定位,只有正确处理多部门的协作关系,正确处理专业扶贫与行业扶贫之间的关系,才能将扶贫工作推向深入。

改革开放三十多年来,我国扶贫行动取得的骄人成就,赢得了国际社会的高度关注和大力赞赏。世界银行(简称世行)指出,“自1980年以来,中国的脱贫人口占发展中国家脱贫人口总数的75%,而1990~2002年中国的减贫人数占世界减贫人数的90%以上。如果没有中国的贡献,全球贫困人口将是增加的”。联合国开发计划署在《2005年人类发展报告》中也盛赞我国反贫困成就:“中国在全球千年发展目标中所做的贡献,给予再高的评价也不过分。如果没有中国的进

步,整个世界在减贫方面从总体上说是倒退的。”^①与此同时,亚非拉地区的许多发展中国家对我国在减贫方面的经验和模式也给予了高度重视。

二、我国现有的反贫困战略遭遇前所未有的挑战

回溯我国反贫困斗争的伟大实践,在为我国反贫困斗争取得的丰硕成就而欢呼雀跃的同时,我们也应该清醒地认识到,我国农村反贫困的形势仍然异常严峻,并且随着国际与国内政治、经济、社会和生态环境等的发展变化及我国反贫困斗争逐步迈向深入,我国农村贫困出现了一些新情况、新问题,农村贫困问题凸显出一些新的特征,对当前和今后农村反贫困斗争提出了新任务和新挑战。有的问题甚至还非常严峻和棘手,如果这些问题得不到妥善处理,我们不仅不会在未来斩获新的战果,还极有可能葬送掉一些我们千方百计、励精竭虑所获取的来之不易的减贫成就。

(一) 发展不平衡问题凸显,贫富差距持续拉大

经过改革开放以来中国经济三十多年的持续高速增长,受非均衡发展战略和市场经济配置资源机制的影响,“中国经济已经从改革开放之初的收入分配世界最为公平合理的经济体演变为当前世界最不公平的经济体”(世界银行,2009),主要表现为区域间发展严重不平衡、城乡收入“剪刀差”与贫富差距持续拉大。

(1) 区域间发展严重不平衡。由于历史、文化和客观发展条件等方面的“先天差异”,各地区之间发展不平衡是有目共睹的。然而,如果只把这一原因作为中西部地区贫穷落后的唯一解释的话,对中西部地区来说显然是极为不公平的。为了破解“经济持续发展与地区发展差异不断扩大”之谜,对中国非均衡发展战略的实施过程进行历史考察和反思是完全有必要的。事实上,在20世纪80年代以前,为逐步缩小地区发展差距,实现共同富裕的目标,国家层面的建设投资重点主要放在中西部地区,从“一五”跨越“二五”、“三五”直至“四五”计划,国家对中西部地区都实行了投资倾斜,极大地拉动了中西部地区的经济社会发展,一定程度上抑制了东、中、西三个地区的经济发展水平和人民群众收入差距持续扩大的趋势。

然而,自十一届三中全会以来,这种均衡化发展思路发生了逆转,“发展是硬道理”、“先富带动后富”理念深入人心,党确立了东、中、西“三步走”的非均衡发展战略,国家发展的重点由中西部内陆地区转向沿海发达地区,为了促进东部沿海地区优先发展,不仅将基本建设投资大幅度向沿海地区倾斜,而且给在沿海地区投资的外商企业以税收减免等一系列“超国民待遇”的优惠政策。受这两项“特殊”政策的强力刺激,东部沿海地区的经济得到了强势迅猛发展。以“六五”、

^① 联合国开发计划署,《中国人类发展报告2005》,北京:中国对外翻译出版社,2005

“八五”计划为例，“六五”期间国家在东部地区的基本建设总投资首次超过了中西部之和，东、中、西部地区获得国家基本建设投资数量占国家基本建设总投资的比重分别为 47.7%、29.3% 和 17.2%；在“八五”期间，国家进一步加大对东部沿海地区的投入力度，东部地区获得国家基本建设总投资的比重达到 61.8%，比中部地区（占 23.5%）与西部地区（占 14.7%）之和还高 23.6 个百分点。

随着西部大开发战略的提出，为调控地区发展差距持续拉大的趋势，国家从“十五”计划开始重新将发展的重点“回归”中西部，国家层面的基本建设投资项目和金额逐步实现向中西部地区倾斜。但是，由于受长期非均衡发展战略的“惯性”影响，中国区域发展不平衡状况不仅没有得到扭转，而且区域间的“循环累积效应”和“马太效应”越来越严重。以 2009 年为例，全国人均 GDP（国民生产总值）为 25 575.48 元，经济发展最快的上海、北京的人均 GDP 都超过了 7 万元，分别达到 77 205 元和 70 234 元，位列全国第一名和第二名，排名第三的是天津，人均 GDP 超过 6 万元，达到 63 395 元；然而，贵州、甘肃和云南三省为全国发展最为缓慢的地区，人均 GDP 分别只有 9 214 元、12 882 元、13 687 元，排名全国倒数第一的贵州，是全国 31 个省（自治区、直辖市）（港澳台除外）中唯一一个年人均 GDP 没有超过万元的省，与排名倒数第二的甘肃年人均 GDP 的差距达到 3 668 元，贵州的人均 GDP 只相当于上海的 11.93% 和北京的 13.12%，换言之，2009 年上海和北京的年人均 GDP 分别是贵州的 8.38 倍和 7.62 倍。

（2）城乡收入“剪刀差”持续拉大。为有效遏制城乡收入差距的持续扩大，切实扭转农民收入增长乏力甚至负增长的不利局面，中央政府高度关注“三农”问题，将“三农”问题定位为全党工作的“重中之重”，自 2004 年以来连续七年的中央一号文件锁定“三农”，与此同时相继出台了多项支农惠农政策，在多项制度和政策的“联合强力攻势”下，农村居民得到了诸多现实性实惠，其收入增长效应明显；但是从增长速度上来看，却仍然滞后于城市居民的收入增长速度。图 1-1 显示，进入 21 世纪以来，城乡居民的人均收入差距表现为“剪刀型”，持续拉大，不得不引起高度重视。表 1-1 显示，2001 年以来城乡居民收入的绝对差距呈持续拉大的态势。

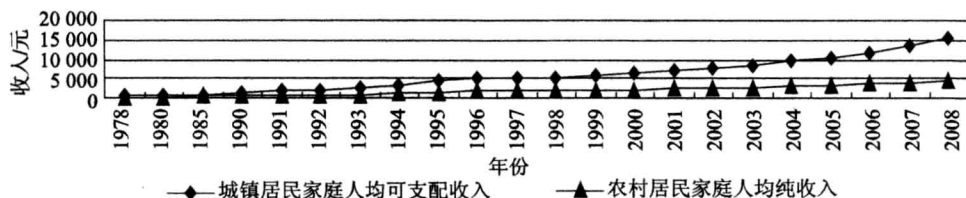


图 1-1 改革开放 30 年以来城乡居民收入差距

资料来源：中国历年统计年鉴。

表 1-1 城乡居民收入差距持续拉大

年份		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
城镇居民	收入/元	6 860	7 703	8 472	9 422	10 593	11 759	13 786	15 781	17 175
	人均可支配收入	增长速度/%	8.5	13.4	9.0	7.7	9.6	10.4	11.7	11.4
农村居民	收入/元	2 366	2 476	2 622	2 936	3 255	3 587	4 140	4 761	5 153
	人均纯收入	增长速度/%	4.2	4.8	4.3	6.8	6.2	7.4	9.8	10.5
城乡居民收入绝对差距/元		4 494	5 227	5 850	6 486	7 338	8 172	9 646	11 020	12 022
城乡居民收入比		2.9	3.11	3.23	3.21	3.25	3.28	3.33	3.31	3.33

资料来源：中国历年统计年鉴。

另外，农村社会发展指标全面落后于城镇。以 2007 年为例，城市化水平较低的省（自治区、直辖市）社会发展各项指标比城市化水平较高的省（自治区、直辖市）普遍偏低，北京、上海等特大城市人均预期寿命已超过了 80 岁，而城镇化率最低的贵州人均预期寿命却不足 70 岁，二者之间的差距竟然高达 10 岁之多；贵州 15 岁以上人口文盲率都在 14% 以上，超过教育水平排名全国前三名的北京、上海和天津 10 个百分点；农业人口比重较高的青海婴儿死亡率（29.76‰）几乎是同期上海（3.00‰）的 10 倍。

（3）贫富差距持续拉大。在经济学里，衡量贫富差距最常用的经济指标是基尼系数，在改革开放之前，我国堪称世界上收入分配最为公平的典范，贫富差距问题并不明显。以 1978 年为例，我国的城镇、农村的基尼系数分别为 0.16、0.21；随着经济体制改革的深化，我国继续维持着较公平的经济增长，基尼系数虽在逐步扩大，但基本上维持在 0.4 的国际警戒线内（如 1985 年、1995 年农村和城镇的基尼系数分别为 0.226 7 和 0.19、0.341 5 和 0.28）；这种良好态势一直持续到 20 世纪末的 1999 年（农村基尼系数、城市基尼系数和总体基尼系数分别为 0.336 1、0.29 5、0.397）；从 2000 年（总体基尼系数为 0.417）开始我国的基尼系数首次突破国际警戒线，步入直线型上升通道，呈现出“良好”的增长态势和“不俗”的增长潜力，直逼 0.5 的大关（图 1-2）。国内外不少学者基于自己的计算和测度，指出我国的基尼系数早已超过 0.5，有的学者甚至指出我国贫富分化已处于高危状态（基尼系数已达 0.65）。依照 2007 年联合国开发计划署公布的数字，中国目前占总人口 20% 的最贫困人口占收入或消费的份额只有 4.7%，而占总人口 20% 的最富裕人口占收入或消费的份额高达 50%。目前我国的收入结构凸显典型的“倒丁字形”，高、中收入人群的人数较少，低收入、中低收入人群的人数众多。中国的财富集中度甚至有可能已赶超美国、欧盟等发达国家和地区，跃升为全球收入分配和财富分布两极分化最严重的国家。