



No. C2001004

2001-07

中国：探讨第二代农村反贫困策略

——北京大学中国经济研究中心（CCER）与世界银行研究院

（WBI）“扶贫与发展”系列研讨会述评

卢锋

2001年6月

新世纪初，反贫困主题再次成为人们关注的焦点。改革开放以来中国扶贫事业取得历史性成就，目前中国政府正在制订新时期扶贫纲要。2000/01年世界银行再次以反贫困作为年度发展报告的主题，显示了国际社会对这一问题的高度关注。这一背景下，北京大学中国经济研究中心（CCER）与世界银行研究院（WBI）联合举办“扶贫与发展”系列研讨会。从2001年2月13日开始的八周内，每周二上午举行一次，共分8次对中国以及国际扶贫与发展经验进行系列研讨。

与类似活动相比，这次研讨会具有三方面特点。一是在研讨内容上注重专题性与系统性的结合。8次研讨除最后一次总结以外，其余七次每次讨论一个专题，包括贫困标准确定，如何使市场机制有利于穷人，宏观经济波动与贫困发生率变动的关系等等，每个专题具有相对独立性，结合在一起构成对贫困与发展主题比较系统的研讨。二是在研讨方式上注重不同

国家国内经验与国际经验的结合。每次研讨分国内和国际两部分。国内部分邀请来自政府主管部门，研究部门，非政府组织和基层扶贫第一线机构人员做主题发言，参加会议人员提问和评论。国际部分利用世界银行电视会议系统，把世行总部专家与包括中国在内的五个亚洲国家参加人员联系起来（其他四个国家是：泰国，菲律宾，印度尼西亚，蒙古），就不同问题交流和分享国际经验。三是在研讨人员参与上注重专业性与广泛性的结合。中方参加研讨会人员共有 80 人左右。其中既有主管部门官员，专门研究人员，基层扶贫工作者等专门人员，也有非政府组织人员，大学教员和研究生，国际组织官员，贫困户代表，记者等社会各界人士，希望通过广泛参与来丰富信息沟通的内涵。媒体对这一活动表现出兴趣和关注，人民日报等国内重要报刊对这一活动进行了多次报道，中国国际广播电台分别报道了每周研讨活动。

研讨会上主题发言，提问和评论，与会人员和世行提供的报告和论文，组织者搜集的相关参考资料，为观察中国反贫困历史，现状和未来趋势提供了一个特殊视角。本文对研讨会内容给以归纳整理和评论。需要说明两点。第一，中国贫困现象分为农村和城市贫困两个方面，研讨会内容也曾涉及城市贫困问题。然而，考虑到无论从数量比例还是严重程度上看，我国贫困都以农村为主体和重点¹，还考虑到政府对城市贫困将主要通过建立社会保障制度加以应对的政策思路，本文对贫困界定范围仅限于农村。第二，本文的归纳分析部分，难免包含笔者个人对中国贫困问题的观察，理解和判断，因而，其中可能发生的偏差甚至失误，应由笔者个人负责，而不应由参会研讨人员或相关机构负责。

中国反贫困的进程和成就

以政府反贫困政策形成演变和反贫困实际情况为视角，新中国反贫困历史进程大致可以 1986 年为界分为两大阶段，其中每个阶段又可进一步分为两个时期。

第 I 阶段（1949-1985）

一般认为，在 1986 年以前，中国政府没有承认中国农村存在绝对贫困问题，没有正式实行专项反贫困政策。然而，这不等于说当时中国没有进行反贫困工作。以 1978 年为界，这一阶段中国农村反贫困进程分为两个具有不同特征的时期。

¹ 正如研究人员所观察的，“中国的贫困主要是农村贫困。绝大多数贫困人口分布在农村。与农村相比，在 80 年代中刚提出扶贫政策时，城市贫困几乎不值一提。这一点区别于 1949 年以前，也区别于当今其他发展中国家”（刘文璞，1999）。

(1) 1978 年以前的计划经济时期

20 世纪 50 年代急剧频繁的制度改革和试验，逐步在中国农村确立了人民公社集体经济体制，以此为依托，农村建立了对于丧失劳动能力和无人抚养或赡养的人口提供食物，衣服，住处，医疗，教育和丧葬的“五保”救济制度，并一度建立了对农村居民具有普遍覆盖性的社区性合作医疗制度，这些措施减缓了农村贫困现象。另外，各地农村集体内部实行的平均主义分配原则，也有助于在给定社会产出量前提下，控制和减少贫困现象的最为严重方面。

然而，受到历史条件限制，这一时期也存在不利于推进反贫困事业的体制和政策因素。第一，由于计划经济和人民公社体制缺乏效率，人均基本消费品增长缓慢，短缺甚至匮乏现象长期存在。第二，统购统销体制利用价格手段大量转移农村剩余，用于国家工业化初期积累。加剧了农村居民的生活困难程度。第三，严格的城乡隔绝和封闭市场政策，使农村居民在迁徙，择业，交易等方面的权利状态退化。发展滞后和体制弊端使农村反贫困面临困难，即便依据政府确定的很低的贫困线标准划分，1978 年农村贫困人口仍占农村总人口 30% 以上。由于极左路线危害，50-60 年代还一度出现农村大范围饥荒的危机局面。因而，评价计划经济时期农村反贫困成绩，需要把农民物质产品占有量变动，医疗和教育等基本服务改善，某些基本权利状态改变等因素综合起来考虑，一方面应客观肯定其历史进步，另一方面也不宜过于夸大。

(2) 1978-1985 年农村初期改革时期

这一时期中国农村改革初步推进并取得令人意外的成就。以联产承包责任制为主要内容的初期农村改革措施，推动了农村经济超常增长，并带动农村贫困发生率快速下降。八年间，农村人均年收入增长率显著超过城市人均收入增长水平，城乡人均收入比例从 1978 年的 2.57 下降到 1985 年的 1.86²。增长和减贫原因主要有三点。第一，农产品收购价格提高带来对农民有利的农业交易条件改变。第二，农村乡镇企业初步发展使农村人口非农收入增长。第三，初步出现农村人口流动到城市获得较高要素报酬的历史性进程。附录表 1 数据表明，按中国政府贫困标准计算的农村贫困人口在 8 年间减少了一半。这是借助经济增长推动反贫困进程的典型模式。

第 II 阶段（1986-2001）

农村制度变动带来的一次性增产效应到 80 年代中期大体释放完毕。

² 《中国统计年鉴（2000）》第 312 页。

1983/84 年出现第一次粮棉相对过剩及其引发的政策和体制改革，显示农业增长面临来自市场需求和政府补贴能力的新约束。进入新阶段后，农村经济和居民收入增长速度开始回落。同时，改革带来的观念改变，促使政府能以更为务实的态度对待农村贫困问题。农村绝对贫困问题得到政府官方承认；为适应新形势下反贫困需要，政府设立了专门机构——国务院贫困地区经济开发领导小组及其办公室（该办公室简称“扶贫办”），负责规划领导全国扶贫工作，开始了中国反贫困事业的新阶段。这一时期反贫困进程以 1994 年为界分为两个时期。

(1) 1986-1993 年初步实施反贫困计划时期

开始实施专项扶贫部门政策时期，强调贫困分布的区域性，并以区域为对象实施反贫困行动。1986 年国家确定了 331 个国家重点扶持贫困县，各省区另外确定了 368 个省重点贫困县。关注重点是“老革命根据地”和“少数民族地区”等具有特殊政治意义地区，还制定了“对口帮扶”政策，旨在发动全社会力量缓解农村绝对贫困（康晓光，1998，第 1-2 页）。1989 年以后，政府放松了对农民地区间迁徙的行政性限制，支持农村发展劳动密集型产业（国家统计局农调队，2000，第 51 页），对扶贫工作也有积极效果。实施反贫困政策的重要标志，是政府支出专项资金用于扶贫政策目标。附录表 2 显示，1986-90 年平均每年支出 40 多亿元，到 90 年代初上升到 60-70 亿元。

这些专门措施发挥了一定效果。贫困人口从 1985 年的 1.25 亿下降到 1993 年的 7500 万。然而，由于同期农村经济增长速度放慢，加之剩余贫困人口脱贫难度增加，与前一时期相比，这一时期贫困人口下降速度有所减缓。依据世界银行估算，1985-1989 年间甚至出现农村贫困人口绝对数增长 700 万的贫困反弹现象（参见国家统计局农调队，2000，第 50 页）。

(2) 1994-2000 年实施《“八七”扶贫攻坚计划》时期

1994 年中国政府提出《“八七”扶贫攻坚计划》，承诺在 20 世纪最后七年解决农村 8000 万绝对贫困人口温饱问题。为此，中央政府逐年提高了扶贫投入资金规模。1996 年 9 月中央召开全国脱贫工作会议，强调了减少贫困的重要性，确立了贫困比较集中的西部省份地区领导人对扶贫工作的责任制。会议还强调扶贫对象要直接瞄准到贫困的村庄和农户（“扶贫到户”），同时要求对扶贫工作和资金利用加以更好的监督管理，包括制度建设，年度检查审计，村级发展计划，资金直接划拨到村等措施。1999 年 6 月中央再次召开扶贫工作会议，重申扶贫政策目标，强调扶贫资金利用于解决贫困人口温饱问题方面，优先利用资金领域包括饲养和养殖业，小额信贷，粮食和经济作物改良品种等，使当时仍然存在的 4200 万贫困

人口中 2000 万人在 2000 年底脱贫 (World Bank, 2000, pp. 40-41)。实际执行结果表明, 到 2000 年底, 除大约 2600 万丧失劳动能力的残疾人和居住在不具备基本生产生活条件地区的特困人口外, 绝大多数贫困人口都已实现温饱³。

在我国历史上第一次基本解决全民温饱问题, 无疑是具有划时代意义的进步, 也是新中国建立特别是改革开放政策实行以来取得的最大成就之一。附录表 1 显示了采用两种不同贫困收入标准统计的中国农村贫困人口下降情况。依据我国政府确定的收入贫困标准, 贫困人口集中地区——农村贫困人口从 1978 年 2.5 亿下降到 1999 年的 3412 万人口, 占农村人口比例从 30.7% 下降到 3.7%。依据国际通用的每人每天 1 美元贫困线标准, 农村贫困人口从 1990 年的 2.8 亿下降到近年的 1.24 亿, 占人口比例从 31.3% 下降 13.5%。研究人员认为, 在 20 年相对短暂时期, 贫困人口如此大规模下降, 在世界历史上从未发生过。

这一成就同时具有全球含义。正如 2000/2001 年《世界发展报告》观察的, 虽然 20 世纪人类生活条件比过去任何时期都有更大改善, 收入分配不平等和贫困现象尚未得到根本改善。“世界仍然深深处于富饶的贫困之中。世界 60 亿人口中, 28 亿——几乎一半——每天生活费低于 2 美元, 12 亿——五分之一——每天生活费低于 1 美元”。“在东亚地区, 每天生活费用低于 1 美元的贫困人口 1987-1998 年间从 4.2 亿减少到 2.8 亿, 然而, 在拉丁美洲, 南亚, 次撒哈拉非洲, 穷人数目增加了。在欧洲和中亚向市场经济转型国家, 每天生活费用低于 1 美元的贫困人口增加了 20 倍” (World Bank, 2001, p. 3)。世界银行专家另一份报告指出“不包括中国的发展中国家整体, 过去十年间生活在贫困线以下人口数量增加了 1 亿” (Vinod Thomas et al. 2000, p. viii)。由此可见, 中国过去二十年间反贫困事业取得的成就, 在国际比较范围内也具有突出的意义。

中国反贫困的经验和问题

过去二十多年间中国反贫困实践提供了丰富经验。这些经验既有与其它国家相比较的类似性, 也有与中国国情相联系的特征性内涵。

经济发展是反贫困事业的主动动力

从世界范围看, 经济增长是减少贫困的最重要单项因素。依据对 150 个国家 1980-98 年的数据分析表明, 经济增产或收缩与贫困发生率具有极

³ 北京安邦咨询公司研究部《每日经济》研究简报 2000 年 11 月 20 日 (总 1328 期) 以“形势要点: 基本解决温饱问题, 但扶贫还没完”为题引述国务院扶贫办主任高鸿宾讲话。

为显著的关系。例如，其中四分之一经济年均增长率达到约 8%的国家，贫困发生率年均减少速度在 6%以上，而另外四分之一经济年均负增长率约 6%的国家，贫困发生率年均增加速度超过 10% (World Bank, 2001, p. 35)。

中国反贫困实践支持这一普遍经验。20 年前，中国人民和决策层抛弃了以阶级斗争为纲和强化政治意识形态的路线，确立了实事求是原则和以经济建设为中心的方针，大胆实施市场取向的改革开放政策，带动了国民经济高速增长和国民可支配收入快速提高。经济增长与贫困人口降低的关系问题，是学术界和决策部门关注的问题。例如，在 1998 年完成的一份研究报告中，康晓光(1998, 第 6 页)提出：虽然没有权威研究来定量地说明，市场化改革，国民经济的全面增长，贫困地区的全面经济增长，目标明确的扶贫行动这四个因素，对中国农村 1978 年以来贫困发生率的大幅度下降各自发挥了多大作用。“但是一系列局部调查显示，目标明确的扶贫行动对于贫困发生率的下降几乎没有发生什么作用，扶贫的成就主要归功于市场化改革及其带来的全面经济增长”。

国内外专家最近合作进行的两项研究，对经济增长与贫困人口下降关系问题提供了初步数量分析结果。一项研究专门考察中国贫困发生率下降原因，依据对四川和陕西有关数据进行计量分析，发现农村贫困发生率的绝大部分变动可以被经济增长因素所解释，因而经济增长率是贫困发生率降低的最重要的因素 (Rozelle, Zhang and Huang 2000 p. 14)。另一项研究对政府支出，经济增长与扶贫效果关系进行专题分析，其中利用更为复杂的包含 11 个方程组的联立计量模型，分析了 1970 年以来的省级数据 (贫困发生率数据只有 1985-89, 1991 和 1996 年)，发现贫困发生率变动主要与“劳动力平均农业国内生产总值”，“非农就业占农村劳动力比例”等表示农村经济增长的指标显著负相关 (Fan, Zhang and Zhang, 2001, pp. 32, 68-69)，同样说明经济增长是贫困人口降低的最重要因素。

高度重视经济发展与反贫困的政策作用

过去 20 多年间，中国政府实施改革开放政策，促进了中国经济增长，从而推动了反贫困事业发展。把政策方针重心从政治意识形态转变到经济和社会发展，是取得经济持续增长的基本条件之一，也是反贫困事业得以推进的前提条件。除了实行促进经济发展方针以外，中国政府高度关注解决最贫困人口温饱问题，成立了专门职能机构，在十几年间投资了 1300 多亿元资金专项反扶贫资金，为扶贫工作制定和实施了专门规划，并从政治承诺高度努力实施扶贫规划。无论从重视程度和资源投入规模来看，中国政府对反贫困工作所给以的政策优先程度，在国际比较范围内都

是突出的，对中国反贫困事业发挥了重要的积极推动作用。

强调投资生产性项目和基础设施的开发式扶贫

中国反贫困策略的基本特征是开发式扶贫。在一般政策叙述意义上，开发式扶贫包含从生产加工项目投资，改善生产和生活条件，到改善生态环境，修建基础设施，信息咨询，产品销售与储藏服务，发展教育和卫生事业，直至救济和建立社会安全网的极为广泛内容⁴。然而，从扶贫工作实际运作来观察，虽然上述方面都有涉及，但是计划实施重点集中在帮助农民和农村企业投资生产性项目（如农产品和工业加工项目）以及基础设施建设，而对教育和卫生方面直接关系到贫困农村人口人力资本素质的投资，则由于种种原因比较薄弱。

扶贫资金支出结构清晰地显示出这一点。依据统计分类，扶贫资金支出包括三大项：（1）主要用于进行生产性项目投资的扶贫贷款；（2）用于改善生产条件项目如修建基础设施的以工代赈资金；（3）提供社会化服务项目的发展基金（又称财政扶贫资金）。1986-99年14年间，中央政府财政用于扶贫专项资金为1313亿元，其中一半以上（约55%）用于进行生产性项目投资的扶贫贷款，近28%用于改善生产条件硬件的项目如修建基础设施等的以工代赈项目，与贫困人口人力资本素质关系较为密切的发展基金投入比例最小，只有总投入的17%（附录表2）。

中国反贫困事业取得了历史性成就，然而也存在一些问题。除了扶贫标准过低外，资金利用缺乏效率和过于依赖行政系统问题在研讨会上引起较多关注和讨论。值得注意的是，上述两项有关中国贫困问题的专题研究报告计量分析结果都表明，政府专项扶贫资金对降低贫困的影响在统计分析意义上并不显著。当然，计量分析模型还存在需要进一步探讨的问题，不足以就此对一项政策绩效提供全面评价。然而，其分析结果确实提示我们，传统扶贫资源利用效率水平不容乐观。实际上，政府部门和学术界提供的其它研究资料，也提供了不少观察事例，说明传统扶贫资金利用方式存在需要改进的问题。

回顾总结我国扶贫政策实践的经验教训，制约扶贫资源利用效率，可能主要有以下几点原因。第一，从扶贫对象瞄准环节看，以县为基本资金

⁴ 开发性扶贫被概括为包含八个方面内容：一是改善生产条件，如建设基本农田特别是修梯田，种植经济林，发展家庭养殖业和农副产品加工；二是改善生活条件，如修建饮水工程；三是开展技术培训，如帮助贫困农民掌握1、2门实用生产技术；四是改善生态环境，如植树造林，保持水土；五是修建基础设施，如铺设公路，兴修水利设施，架设供电系统和电话通讯系统，建设集贸市场；六是提供生产社会化服务，如技术推广，技术服务，信息咨询，生产资料购买，产品销售与储藏服务；七是发展教育和卫生事业；八是建立社会安全网，为那些由于自然灾害，疾病，伤亡，宏观经济冲击而陷于困境的家庭和个人提供基本的社会保障（康晓光，1998，11页）。

分配单位，导致实际扶贫资金利用的稀释和遗漏效应。扶贫资金主要运用在 592 个国定贫困县。然而，据统计，目前国定贫困县的大约 2 亿人口中，只有 2000-3000 万贫困人口，因而绝大部分扶贫资金可能稀释到非贫困人口头上。以前贫困县中贫困人口比例高一些，但是上述稀释作用仍然不同程度存在。反过来，据国家统计局调查，现有贫困人口大约一半位于非贫困县，在现行扶贫资金分配体制下，这些贫困人口能够获得的帮助微乎其微。由于瞄准对象与地区和县级行政区划直接联系，难以排除地方政府出于利益动机挪用资金，或者把资金利用到对财政能力增加最为敏感的领域，这些领域与扶贫目标并非总是吻合。

第二，从扶贫资金利用思路上看，过分注重生产性项目和贴息贷款⁵方式，出现较多的瞄准错位和项目失败问题。例如，我国扶贫资金一半以上用于给各类生产性项目提供贴息贷款，前期主要用于乡镇企业非农项目，后期集中在农业不同领域。通过帮助农民进行项目投资和发展生产来摆脱贫困，政策动机是好的，但是存在如何确定贷款对象和如何应对市场风险两大难题。扶贫贴息贷款资金利率仅为 2.88%，不仅低于市场真实利率，而且低于国有商业银行的利率，各方面争贷款的压力必然很大。由于存在申请方和审批方存在信息不对称，加上职能部门人员寻租动机和行为的影响，导致贷款资源瞄准错位，甚至发生所谓“穷人带帽子，富人拿票子”，“扶假贫，假扶贫”之类现象。

即便贫困人口能够获得贴息贷款，在侧重扶持生产性项目背景下，也很难保证投资项目的成功。市场经济条件下，无论在工业还是农业进行项目投资，都存在市场风险和不确定性。由于受到区位，基础设施，金融，法律，会计，人力资源限制，加上政府行为兴建的乡镇企业存在较多体制问题，采用补贴贷款方式进行这类投资，难免发生投资失误和贷款回收率低问题。例如，1991-93 国家科委一项调查表明，扶贫贷款偿还资金仅有 56%，企业偿还率更低到 40%。1997 年云南贷款偿还率仅为 39%，未还贷款数量占新发贷款比例超过 100% (World Bank, 2000, p. 48)。另一项研究指出，20 世纪 90 年代各地提出新的农业发展模式，如“能人带动模式”，“公司+农户模式”，“基地+农户模式”，“公司+基地+农户模式”。虽然在市场选择机制作用下，这类模式可能具有经济合理性，然而通过扶贫项目发给“能人”，“公司”，“乡镇企业”“大户”的贴息贷款资金还贷

⁵ 1984 年以前，中央政府通过财政支出来支持贫困地区发展。1984 年“拨改贷”后，财政拨款改为通过银行贴息贷款，1994 年以前由中国农业银行发放。1994 年政策性银行中国农业发展银行成立以后，改为由农发行发放。1998 年 3 月以后，又重新划归已经进行商业性银行体制改革的中国农业银行管理（康晓光，9 页）。通常管理办法是，扶贫部门负责审定贴息贷款项目，银行虽然也参与项目评估，但是作用比较有限。项目确定后由银行负责对取得地方扶贫领导小组批准项目发放贷款。

率很低。许多地方呆帐，坏帐比例高达 80%（康晓光，第 10 页）。又据新疆维吾尔自治区审计厅最近消息，在对全区 30 个贫困县 1998 年改水资金和 1999 年扶贫资金审计中，竟有 1.66 亿元或被挪用与盖办公楼，购置小汽车，或被地方有关部门长期滞拨或擅自改变使用项目⁶。

第三，从扶贫实施方式上看，政府主导型扶贫策略虽然有利于动员资源，但是由于对非政府组织力量利用不够，对农民自组织力量利用不够，以及行政系统本身的弱点，引发效率低下问题。中国政府对非政府组织扶贫，国际组织扶贫虽然也采取了某些积极鼓励政策，还出现了象“希望工程”这样由“政府组织控制的非政府组织（Government Organized Non-Government Organizations: GONGOs）”成功实施的扶贫行动个案。然而，在公共生活仍以政府处于绝对主导地位的大背景下，我国扶贫主要利用行政系统来推动的。无论是扶贫动议的产生、政策的制定、制度的建立、资源的筹集，还是具体行动的组织 and 实施，绝大部分由政府承担，并通过行政部门组织架构来推动，而 GONGOs 发挥的作用，与政府行政力量相比，仍然处于极为边缘的地位。另外，在贫困地区，缺乏社区性的贫困农户的反贫困互助组织，在扶贫项目的选择、决策和实施过程中，贫困农户大都处于被动的接受和服从地位，缺乏贫困农户主动有效参与。由于分散、孤立、贫穷农户缺乏可以有效维护自己利益的手段，地方政府滥用扶贫资源的行为得不到来自目标群体的有效制约。在政府主导型扶贫框架，还导致难以实施有效监督审计。虽然中央非常重视对扶贫资金利用的审计监督工作，在全国扶贫工作会议上一再强调其重要性，然而事实证明，给定政府主导型扶贫模式，通过政府内部一个行政机构审计约束另外一个行政机构行为，存在很大成本和种种困难。即便审计发现问题，也难以通过有效措施从根本上加以治理。

探讨中国第二代反贫困策略

改革开放以来经济增长和反贫困事业推进，第一次基本解决了人民的温饱问题，取得了历史性成就。然而，解决温饱不是中国反贫困进程的终结，而是反贫困事业的新起点。中国政府有关部门正在制定新世纪扶贫纲要。归纳研讨会上交流讨论的信息和看法，探讨第二代反贫困策略可能至少需要考虑以下四点转变问题。

第一， 确定扶贫标准从基本解决温饱向接近国际标准方向转变

现行农村贫困标准较低，由此确定的贫困人口生存能力较弱。1999

⁶ “改革内参” 2001 年第 6 期（总第 342 期）第 47 页（2001 年 3 月 20 日）。

年农村贫困标准是人均年收入 625 元，与世界银行人均 1 美元的国家标准相差较大。现行贫困标准中，食物需求比重即恩格尔系数占 80%左右，也远远高于 60%的国际标准。应当看到，原有标准是在经济发展较低水平阶段制定的，具有其历史合理性。然而，该标准仅仅是满足贫困人口最低生存需要的温饱标准，超过了这一标准，生存能力仍然很弱。由于标准很低，已经解决温饱问题的贫困人口容易返贫。据农村住户调查资料测算，近几年农村贫困人口返贫率高达 30%左右（国家统计局农调队，2000，第 61 页）。因而，我国新世纪反贫困工作需要适当提高贫困线标准，使之向接近国际标准转变。

有关研究人员对新标准提出了不同设计方案。有人提出以农村 20%最低收入人口作为确定贫困户的标准，这显然属于相对标准。更多的人倾向于在现行标准上适当增加一个金额作为新标准，增加金额数量多少，主要依据保证脱贫人口难以返贫为设计原则。依据这一思路，研究人员建议新时期农村贫困标准为 865 元。根据新标准计算，1999 年农村贫困人口为 12230 万人，贫困发生率为 13.4%，分别比上年减少 1658 万人和下降 1.8%。其中温饱问题尚未完全解决的极端贫困人口 3400 万人，极端贫困发生率为 3.7%，分别比上年减少 800 万人和下降 0.9%。如果 2000 年有 1000 万贫困人口脱贫，那么到 2001 年按新标准计算的农村贫困人口在 1 亿人左右。到 2010 年，才可能基本消灭中国农村绝对贫困问题⁷。

应当说明，制定贫困线新标准后贫困人口数量上升，不是我国扶贫工作出现挫折和反复，而是显示反贫困事业走向新的更高阶段，另外还应看到，制定新标准不仅是学术研究问题，而且还要符合我国经济发展水平和贫困存在现状，使新旧标准具有较好的衔接性，从而保证实际扶贫实际工作的连续性。

第二. 利用扶贫资金从集中投资生产项目向增加投资人力资本方向转变

开发式扶贫方针是正确的。然而，开发对象不仅包括生产性项目，更应注重人力资源。把稀缺的扶贫资源，适当地增加利用在农村基础教育，卫生健康，技术培训等方面，来提升贫困地区的人力资本素质，从而带动农村其它资源和项目的开发，应当是新时期扶贫策略调整的一点重要内容。鉴于我国农村义务教育经费筹措体制与农村教育和经济持续发展需要不相适应，迫切需要考虑通过调整相关体制和扶贫资金利用方式，为农村基础教育提供更多资助，从而促进其进一步发展。

⁷ 《每日经济》研究简报 总第 1316 期，北京安邦咨询公司，2000/11/02。

我国目前农村义务教育经费筹措的基本格局，是在 80 年代中期农村改革背景下形成的。基本特征在于由农民，社区筹集资金，并主要在乡，县基层行政区划范围内进行统筹。由于筹措分配资金的基本单位在乡及乡以下基层政府和社区，因而转移支付力度比较低弱。这一体制对不同地区具有不同实施效果。在经济比较发达的沿海地区农村，基层政府税费征收基础较大，转移支付能力较强，加上家庭支付能力较高，因而，教育经费来源比较有保障。然而，在经济不够发达，特别是在贫困现象比较集中的中西部农村地区，基层政府税费征收基础较小，转移支付能力较弱，加上家庭支付能力也较低，依靠个人，社区和基层政府统筹经费，可能发生基础教育最基本支出也难以保证的困难。例如，贫困统计监测数据表明，西部地区世界银行扶贫项目的甘肃项目村，成人文盲率高达 42.9%，是全国成人文盲率的 4.47 倍；该区 68.1%辍学儿童的失学主要原因，在于家庭经济困难，没有能力承担学费和书本费等读书费用（国家统计局农调队，扶贫办外资项目管理中心，1999 第 17，19 页）。可能发生的极端情况，就是电影“一个都不能少”展现的画面：孩子们或者失学，或者即便能够上学，也没有得到最起码的知识训练和教育。

从不同角度观察和分析，农村基础义务教育都应当成为我国政府转移支付的一个优先领域。第一，大量发展经济学和教育经济学文献说明，一国基础教育普及程度和质量水平，是决定经济发展水平和长期贫困减少的最重要因素之一。其它条件相同条件下，较高教育水平带动经济增长和贫困减少，而经济增长又使教育水平提升到较高水平。对我国公共支出作用的数量分析结果，也表明基础教育投资是经济增长和降低贫困的最重要因素⁸。因而从经济增长和推动反贫困角度看，应当加大政府对农村基础教育的转移支付力度。第二，基础教育除了能够为受教育者带来个人收益，还具有明显的正面溢出效应。另外，基础教育对于个人一生成长具有很强时效性，不同时期受教育机会对人力资源素质提升效果的时际替代性很低，因而，在现代社会，适龄儿童不因家庭支付能力限制获得基础教育服务，具有公民基本权利含义，并被看作是政府职责之一。针对我国情况，应当在允许和鼓励私立教育机构存在和发展同时，通过较大行政区范围内转移支付手段来筹措基础教育经费，保证社会成员普遍获得法定义务教育服务。第三，政府通过转移支付方式资助农村义务教育，具有瞄准效果好和漏出效应小的优点。由于同时存在条件比较优越的私立教育机构，高收入家庭较多选择个人付费的私立教育，低收入居民则较多获得免费或者获

⁸ 把政府公共支出分为灌溉，科技，教育，道路，电信，电力等六项，利用计量经济学模型分析其作用，结果发现教育投资对减少贫困和 GDP 增长贡献最大，对农业和非农劳动生产率提高也具有仅次于科技投入的第二位积极影响（Fan, Zhang and Zhang, 2001, p, 55, Table 9）。

得较多政府补贴的公费教育服务，因而用于基础教育的转移支付，具有较好的瞄准效果。另外，任何转移支付都可能发生“漏出”效应，越是对使用方式和对象难以清晰界定的支出，越是因为难以监管而发生较大的漏出效应。投资教育在信息和监管方面难度较低，因而漏出效应比较低。

现行农村教育筹资体制具有历史合理性，然而，随着我国经济发展和政府财力增加，目前有必要和可能改革目前基础教育筹资体制。“再苦不能苦孩子，再穷不能穷教育”。为了增强我国农业和国民经济长期竞争力，调节收入差距过大的城乡经济关系，改革农村教育体制的长期目标之一，是应当扩大教育经费统筹的行政区划范围，加大经费筹措的转移支付力度，最终实现全民免费义务教育的理想。从实施程序看，这一改革可以首先从贫困比较集中的西部地区开始。虽然这一改革具有远远超出扶贫政策含义，结合新时期扶贫策略调整机遇，增加扶贫资源用于农村教育比重，对于推动这一项利在当代和功在千秋的改革，应当具有重要意义。

第三，分配扶贫资源的瞄准对象单位应从县级向乡，村和农户转变

目前，绝大多数贫困人口居住在国家贫困县以内或以外的乡一级范围。例如，据云南扶贫机构估计，1996年的贫困人口86%处于大约506个贫困乡（World Bank, 2000, p. 44）。近年国家统计局调查也发现，大约一半贫困人口居住在非贫困县范围以外。虽然仍有必要沿用贫困县概念，但是与10多年前相比，贫困人口在县一级的集中度显然已经大为下降。为了提高扶贫政策目标瞄准的准确性和资金利用效率，需要把扶贫资金拨款单位从县为单位改变为以乡为单位，保证所有贫困村都能获得扶贫资金。另外，应当总结推广近年小额信贷的成功经验，在更好发挥农户和自治组织自主选择 and 参与基础上，加大扶贫资源直接分配到农户的比例。还应当加强对贫困分布及其变动的独立的监测。近年国家统计局农调查队已经进行了这一工作，并形成和出版了专题报告。应当在总结经验基础上，使这一工作制度化并不断完善。

第四，实施扶贫策略从政府主导型向政府与非政府组织合作模式转变

“与政府相联系的非政府组织（GONGO）”已经在我国扶贫中发挥了积极活跃的作用，但是政府主导型的扶贫组织实施方式仍存在很大调整空间。国际社会的实践经验说明，非政府组织（NGO）在反贫困领域的作用是政府无法替代的，政府与非政府组织之间的密切合作是缓解贫困的有效途径。政府应当主动改善和创造有利的法律环境，进一步积极鼓励GONGO和NGO参与反贫困行动。为了提高政府扶贫资金的使用效率，应着手探索采用竞争性的扶贫资源使用方式，使更多的非政府组织成为由政府资助的扶贫项目操作者。扶贫部门则根据非政府组织的业绩和信誉，把资源交给

最有效率的竞争者，并依据公开和透明的原则加以监管。

贫困农户才最关心自己的利益，只有组织起来的贫困农户才能最有效地保护自己利益。提高贫困农户的自组织性和参与性，由它们实施扶贫项目，既可以提高扶贫资源利用效率，又可以降低政府的管理成本。因而，针对我国缺乏有效农民合作组织的现实，在反贫困行动中，应重视培育社区性贫困农民合作组织，使它成为县以下组织和实施反贫困行动的主体。

附录 1：中国农村贫困人口数量减少（1978-1999）

	中国官方标准			国际标准（每人 1 美元/天）	
	贫困线（现价） 元（人/天）	农村贫困人口 （100 万）	贫困人口占农 村人口比例（%）	农村贫困人口 （100 万）	贫困人口占农 村人口比例（%）
1978		250	33.6		
1985		125	15.5		
1986		131	16.2		
1987		122	15.0		
1988		97	11.8		
1989		102	12.3		
1990	300	85	9.5	280	31.3
1991	304	94	10.4	287	31.7
1992	317	80	8.8	274	30.1
1993	350	75	8.2	266	29.1
1994	440	70	7.6	237	25.9
1995	530	65	7.1	200	21.8
1996	580	58	6.3	138	15.0
1997	640	50	5.4	124	13.5
1998	635	42	4.6	106	11.5
1999		34	3.7		

资料来源：1978-89 及 1999 年贫困人口数据见国家统计局农调队（2000）“前言”附表 2，占农村人口比例依据贫困人口与农村人口计算，其中农村人口数见《中国统计年鉴（2000）》第 95 页。1990-98 年数据见 World Bank（2000）P.Xiii Table 1.

附录 2：中国政府扶贫资金投入数量和种类（1986-99）（亿元）

年份	总计	其中			总计	其中		
		贴息贷款	以工代赈	发展基金		贴息贷款	以工代赈	发展基金
（当年价格）					（1985 年不变价格）			
1986	42	23	9	10	42.42	23.23	9.09	10.10
1987	42	23	9	10	42.42	23.23	9.09	10.10
1988	39	29		10	35.78	26.61		9.17
1989	41	30	1	10	36.94	27.03	0.90	9.01
1990	46	30	6	10	47.42	30.93	6.19	10.31
1991	63	35	18	10	66.32	36.84	18.95	10.53
1992	67	41	16	10	69.07	42.27	16.49	10.31
1993	76	35	30	11	72.38	33.33	28.57	10.48
1994	97	45	40	12	84.35	39.13	34.78	10.43
1995	98	45	40	13	89.91	41.28	36.70	11.93

1996	108	55	40	13	108	55	40	13
1997	153	85	40	28	161.05	89.47	42.11	29.47
1998	183	100	50	33	198.92	108.70	54.35	35.87
1999	258	150	65	43	280.43	163.04	70.65	46.74
合计	1313	726	364	223	1335.41	740.09	367.87	227.45

资料来源：国家统计局农调队（2000）第 53 页表 1。不变价格由农村居民消费价格指数换算得来，物价指数见《中国统计年鉴（2000）》，

参考文献

Scott Rozelle, Linxiu Zhang and Jikun Huang (2000) “China’s War on Poverty”, *Working Paper No. 60*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.

Shenggen Fan, Linxiu Zhang and Xiaobo Zhang (2001) “Growth, Inequality, and Poverty in Rural China: The Role of Public Investment”, *Mimeo*, February, 2001.

Vinod Thomas et al. (2000): *The Quality of Growth*, Oxford Press published for the World Bank. 2000.

World Bank (2001): *Attacking Poverty*, Oxford University Press.

World Bank (2000): *China: Overcoming Rural Poverty*, Joint Report of the Leading Group for Poverty Reduction, UNDP and the World Bank, Report No. 21105-CHA.

国家统计局农调队（2000）：《中国农村贫困监测报告——2000》中国统计出版社。

国家统计局农调队，扶贫办外资项目管理中心（1999）：《贫困监测报告总第 1 号（中国西部扶贫世行贷款项目）》经济科学出版社

康晓光（1998）：《中国国内扶贫行动评述》，专题研究报告。

刘文璞（1999）：“中国的贫困与扶贫政策”见刘溶沧主编《中国：走向 21 世纪的公共政策选择》第 221-237 页，社会科学文献出版社，1999 年版。