



贫困影响评价与资源利用

——以草原奖补政策和土地流转为例

王晓毅 张倩 荀丽丽 张浩

[摘要] 文章结合世界银行、亚洲开发银行等多边援助机构的实践,分析了贫困影响评价对改善政策和项目设计的作用,并基于实地调查资料,分析了中国草原奖补政策和土地流转政策对乡村贫困人群的影响。研究发现,贫困影响评价不仅要基于政策文本,更需要基于政策实践,政策实践产生了远比政策文本更复杂的影响。草原奖补政策和土地流转的政策设计都有利于贫困阶层,但是实践的多样性却产生了复杂的影响,草原奖补政策的不完善和土地流转过程中经营风险的转嫁都增加了贫困群体的风险。

[关键词] 贫困;影响评价;草原保护;土地流转

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.2016.05.013

中国反贫困成就的取得是各项扶贫政策和扶贫项目综合发挥作用的结果,也是中国经济增长与普惠性的农村发展政策和投入的结果。比如在中国农村改革的前20年,中国农村经济增长对贫困人口减少发挥了重要作用,有研究表明20世纪90年代中国贫困人口减少与经济增长的弹性系数为-0.8,即GDP每增长一个百分点,农村贫困人口可减少0.8%^①。再比如,进入21世纪以后所实施的有利于减贫的农村政策,对于消除农村贫困问题十分重要。从2000年“国家实行统筹城乡经济社会发展的方略和工业反哺农业、城市支持农村与‘多予少取放活’的方针,全面促进农村经济社会的发展,使贫困地区和农村贫困人口普遍受益”。在这个大的政策背景下,国家在农村教育、医疗和基础设施建设的投入都发挥了减贫的作用^②。

充分发挥非扶贫指向的政策和投入的扶贫作用对于实现精准扶贫以及未来长期反贫困的目标,具有不可替代的作用。不同的政策和投入在能否发挥减贫作用以及减贫作用的强弱方面是不同的,有些政策有益于贫困人口,也有政策可能会损害贫困人口的利益。认识和分析发展政策和项目在减贫中的不同作用和作用强度及其作用机制,是贫困影响评价的主要目标。

自然资源的利用方式与减贫有着密切的关系,由于贫困地区的二三产业发展相对滞后,农村贫困人口大部分沉淀在农业,因此其生存方式更加依赖于自然资源的利用,任何自然资源利用方式的改变都会对贫困人群产生重要的影响。本文结合草原生态补偿政策和土地流转政策的实施,分析自然资源利用方式如何作用于贫困人群。

[收稿日期] 2016-05-29

[作者简介] 王晓毅,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员,邮编:100732;

张倩,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心副研究员;

荀丽丽,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心副研究员;

张浩,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心副研究员。

① 国务院新闻办. 中国的农村扶贫开发. 国务院新闻办官网, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2001/Document/307929/307929.htm> 2001。

② 国务院新闻办. 中国农村扶贫开发的新进展. 国务院新闻办官网, http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1048386/1048386_1.htm 2011。

一、贫困影响评价

从20世纪90年代开始,全球主要发展援助机构都将减贫作为主要目标,大量资源被投入减贫领域,贫困影响评价作为一个有效的工具,开始被用于评估政策和项目的减贫效果。世界银行、亚洲开发银行、OECD和UNDP等多边援助机构和DFID、GTZ等双边援助机构分别出台了有关贫困影响评价的政策^[1-5]。特别是世界银行、亚洲开发银行和OECD都开发了大量贫困影响评价的工具,并完成了许多相关的研究。

世界银行建立了贫困与社会影响评价的框架,这个框架主要关注国家和地区的政策改革对贫困的影响。从2010年开始,在世行集团下建立了贫困与影响评价多边信托基金(MDTF),这个基金迄今支持了85个国家的240项贫困与社会影响评价项目。从世行提供的一份2001年到2012年51个贫困与社会影响评价的清单中,我们看到,这些评价广泛地涉及多种多样的政策改革,包括教育、养老、水资源管理、税收、财政等等^①。亚洲开发银行在1999年批准了减贫战略以后,将贫困分析纳入其援助项目中,通过贫困分析识别项目对贫困阶层的影响。为此,亚洲开发银行开发了一系列的分析工具并对相关项目进行评价。来自一份综述报告的数据表明,在综述所涉及的2000—2004年间的项目中,有25.5%的项目进行了贫困影响分析^[6]。在实施援助项目的时候,亚行建立了社会影响评价框架,将其贫困分析纳入到社会影响评价的框架中。亚行对大量的基础设施建设进行了社会影响评价,评价的主要内容是分析项目对脆弱人群如移民、少数民族和妇女等的影响。作为发达国家对外援助的主要组织,OECD关注如何实现贫困人口从经济增长中得到实际利益,实现这一目标的主要工具是贫困影响评价。OECD强调发展援助要与受援国的发展政策相结合,要了解对发展干预可能产生的影响,特别是对不同的利益相关方产生哪些影响,以及这些影响是如何产生的。OECD开发的前贫困影响评价手册(ex ante Poverty Impact Assessment)集中阐述了OECD的贫困影响评价操作程序。

贫困影响评价主要关注新的政策和项目实施对不同群体的影响。按照世界银行的定义,“贫困与社会影响评价是分析政策改革对不同利益相关群体福利的不同影响,且特别关注对贫困和脆弱群体的影响。贫困与社会影响评价是一套系统的分析方法,而非零散的产品”^[5]。而在亚洲开发银行的一份培训手册中将社会影响评价定义为“项目的社会评价侧重贫困分析、社会分析和社会风险分析三个维度。其中,贫困分析着眼于本项目对地区、群体及个人的减贫作用以及贫困群体在项目中的受益和受损;社会分析中包括利益相关者分析、社会性别分析、项目的正负面影响、协商和参与;社会风险分析包括非自愿移民、少数民族群体、其他脆弱性风险,其中其他风险中可能包括劳动力雇佣问题、支付能力问题以及大型基础设施项目的艾滋病病毒/艾滋病传播风险和贩卖人口活动风险等”^[7]。OECD贫困影响评价是建立在亚洲开发银行和世界银行的贫困分析和贫困与社会影响评价基础上的,是一个比贫困与社会影响评价更快捷和简单的评价,因此OECD认为贫困影响评价并非替代上述各种评价,而是综合了各种评价的框架,其目的在于为援助者和受援国提供一个简洁有效的工具以分析发展援助所带来的结果,这些结果可能是希望发生的,也可能是不希望发生的^[3]。

随着许多国家和地区将减贫和包容性发展纳入本国的发展目标,贫困影响评价也被越来越多的国家和地区所采用,作为制定和改善政策的依据,一些国家甚至希望通过立法的方式,强化贫困影响评价对政策制定和实施的作用^[1]。

① 关于世界银行的贫困与社会影响评价,参见世行官方网站的PSIA专栏。

中国取得了举世瞩目的减贫成绩,这一成绩既得力于专项扶贫规划的实施,也得力于益贫的经济增长和社会政策。一些研究表明,中国农村的许多重大政策和项目的实施,对减贫产生了重要的影响。比如吴国宝等人的研究表明,农村基础设施建设和种粮直补等政策对农村减贫都发挥了重要作用^[8-9]。在农村地区实施的退耕还林和天然林保护等工程,对贫困地区和贫困户产生了复杂的影响,在增加了贫困地区农民收入的同时,又可能扩大贫困农户与其他农户之间的收入差距^[10-11]。尽管贫困影响评价作为一种有效的工具,被用于评价政策效果,但是在目前,贫困影响评价存在着两个方面的不足。

第一,政策制定和实施之前的前评价不足。贫困影响评价包括了三种不同的评价,即前评价、中评价和终期评估。前评价是指在政策或项目实施之前,分析政策和项目对不同群体可能产生的影响,从而完善政策和项目设计,提高脆弱群体的受益面。与政策和项目实施以后的评估不同,前评价对于完善政策和项目设计具有更为重要的意义。在世界银行和亚洲开发银行等机构支持的大型基础设施项目中已经引入了贫困和社会影响评价机制,但是在国内的项目实施中尚未形成相应的机制,特别是在政策制定过程中,贫困影响评价机制还处于空白状态。近年来一些大型项目要进行社会稳定风险评价,尽管社会稳定的风险评估要分析不同群体的受益和损失,但是其重点在于影响社会稳定的因素,而非对贫困群体的影响^[12]。

与终期评估不同,前评价需要接受决策者的委托才可以进行,因为没有决策者的委托,评估人员或评估机构无从了解政策和项目的制定过程,也不可能做出相关的评价。前评价不足恰恰是因为到目前为止我们没有关于开展贫困影响评价的相关政策和法律依据。因此大量关注政策和项目效果的机构或科研人员只能在政策和项目实施以后才能系统地采集数据,评价其效果。终期评估对于决策的作用往往会有滞后性,因为评估结果往往很难被用于指导本项政策的制定,更多的是对今后相关政策和项目的设计起到参考作用。

第二,中国正在实施大量的政策和项目,但是真正从事贫困影响评价的项目数量还很少,且多是作为学术研究成果,对改善决策的贡献有限。中央制定了到2020年消除绝对贫困的战略目标,而要实现这一目标,单单依靠专项扶贫是远远不够的,需要动员全社会的力量,特别是不同政府部门的力量,使得在贫困地区实施的政策和工程项目都要对减贫做出贡献。但是在社会上,乃至在政府部门之间,并没有达成这种共识,在许多政策和工程项目实施中,减贫并没有作为目标之一被提出来,因此决策者对贫困影响评价的需求不足,尤其是在政策和项目设计过程中,没有前评价的需求;在项目完成以后,也很少有终期的贫困影响评估。一些研究者或机构对一些政策和项目实施贫困影响评价,其结果对决策也很难产生影响。

按照《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》要求,对扶贫工作可能产生较大影响的重大政策和项目进行贫困影响评估,对于提高决策者的扶贫意识、发挥各项政策和项目的扶贫作用、实现精准扶贫的目标有着重要的促进作用。

二、草原奖补政策的益贫效果

草原是中国最大的生态系统,也是经济发展相对落后的地区,全国268个牧业和半牧业县(旗),有许多是国定贫困县。比如内蒙古共有牧业半牧业旗县53个,其中有19个贫困县,占比超过了内蒙古自治区的平均水平。开始于20世纪90年代的草原退化不仅造成了严重的环境问题,而且也影响了牧民的生计。从2000年开始,在北方草原陆续开展了京津风沙源治理和退牧还草等项目,通过减畜、禁牧和移民等措施,保护草原的生态环境。但是许多研究表明,草原生态保护项目实施在很大程度上加剧了牧民的贫困。在实施草原生态保护中,由于生态补偿标准较低、生产投资

增加和缺少相应的职业技能 ,牧民很难实现劳动力转移 ,在实施生态保护以后他们的收入下降^[13-14]。

从 2011 年开始 ,中央政府开始扩大草原奖补的面积和力度 ,奖补政策覆盖了 8 个省区 ,补贴的资金额度分别为禁牧补贴每亩 6 元和草畜平衡奖励每亩 1.5 元。“十三五”期间 ,政策覆盖的范围进一步扩大到 13 个省区 ,并且补偿标准也相应提高。在奖补政策实施过程中 ,各地采取了不同的方式来发放奖补资金。在补贴、减畜、生态恢复的三维指标中 ,这项政策对贫困户产生了什么影响?

与以往的贫困影响评价不同 ,我们的研究采取了典型调查的方法 ,在内蒙古的东中西部选取了三个不同牧业旗进行典型调查。之所以采取典型调查的方法 ,是因为草原奖补政策在各地的实施方案不同;我们的研究不仅希望清楚地分析政策实施对贫困群体的影响 ,更希望分析政策是通过怎样的机制对贫困人群产生影响。草原保护是一个长期的过程 ,贫困影响评价不仅关注目前的影响 ,而且也关注可能产生的长期影响。

表 1 奖补政策的贫困影响及机制

调研地点	草原类型	奖补方式	奖补标准		贫困影响	
			禁牧	草畜平衡	短期效果	长期效果
阿拉善左旗	荒漠草原	主要以人为单位发放奖补	13 000 元/人	4 000 元/人	增加了贫困收入	政策预期不确定
太仆寺旗	典型草原	主要以人为单位发放奖补	3 000 元/人	1.71 元/亩	贫困户收入增加 ,但是就业机会减少	草原恢复不利
新巴尔虎右旗	草甸草原	主要以草原面积为单位发放奖补	9.54 元/亩	2.38 元/亩	贫困户收入增加 ,就业无法安置	草原恢复不利

(一) 奖补方式和政策实施

中央政府对地方按照各省实施禁牧和草畜平衡的草原面积确定奖补资金的数量 ,但是在实践中发现 ,按照草原面积发放补贴造成地区与地区之间、户与户之间的极大不平衡。不同地区的户均草原面积相差很多 ,比如在荒漠草原的阿拉善地区 ,荒漠草原面积很大 ,一些牧户的面积可能在数万亩;而在太仆寺旗 ,草原面积很小 ,一些牧民的草原面积只有数百亩。其次 ,草原面积与草原承载能力区别很大。尽管对于载畜量的计算有许多争论 ,但是总的来说 ,内蒙古东部草甸草原的承载力要高于西部荒漠草原。

为了缓解草原面积的巨大差异导致的资金分配差别过大的问题 ,内蒙古提出标准亩的概念 ,即按照草原承载能力核算出标准亩 ,并按照标准亩发放资金。按照标准亩发放奖补资金可以一定程度上解决草原承载能力不同导致的奖补资金发放差距过大的问题 ,比如阿拉善盟的荒漠草原大约要 2 亩才能折算为 1 标准亩。但是这个政策并没有解决因为草原面积相差悬殊所带来的矛盾 ,因为在实施草原标准亩以后 ,拥有 10 万亩以上草原的牧户和仅有数百亩草原的牧户 ,并不能通过系数折算平衡收入。为了解决极端的失衡 ,在实施草原奖补政策的时候 ,内蒙古实施上封顶和下保底的政策 ,奖补资金的底线是人均 3 000 元 ,封顶线是上年人均收入的 2 倍。

在自治区政策的基础上 ,各盟市相应出台了具体的执行规定。其中阿拉善盟在奖补资金发放中基本上不再考虑各户的草原面积 ,而是按照人口数量进行分配。在实施禁牧的区域 ,按照每个成年人每年 13 000 元(2013 年标准) 的标准发放禁牧补贴 ,未成年人的补贴标准低于成年牧民。老年人则按照每年 900 元的标准领取养老金。而在草畜平衡区域 ,按照每人 4 000 元的标准发放补贴。事实上牧区完全禁牧政策很难实施 ,因此在制定政策之初就允许禁牧区域每个牧户可以放牧自食

羊30只,在2013年进一步允许禁牧区的牧民自己选择是完全禁牧并领取每人13000元的补贴,或者按照每只羊120亩草原的比例放牧牲畜,并领取10000元的禁牧补贴。在太仆寺旗,将人和草原面积结合在一起,在禁牧区域,按照每人3000元的补贴标准发放生态补偿,而在草畜平衡区域,按照每亩1.71元的标准发放生态补偿。在新巴尔虎右旗,则完全按照牧户拥有的草原面积发放生态补偿,由于草甸草原的载畜量高于标准亩,所以这里禁牧补偿是9.54元/亩,草畜平衡补偿是2.38元/亩。

在实施生态奖补政策过程中,地方决策者获得了较大的政策调整权力,因此在实施政策中可以根据当地的实际情况,对政策进行适当的调整,总体来说,这些政策调整避免了政策执行过程中的一刀切,使政策更适合当地的实际情况。比如阿拉善盟对禁牧区提供两种不同的政策选择就是基于对禁牧结果的认识而采取的政策变通。一方面,严格的禁牧政策很难真正落实,牧民违规的现象经常发生,另一方面,长时间的严格禁牧也不利于草原的恢复和保护,所以当地决策者采取了变通的方式,使政策更容易被落实。

在调查中发现,生态补偿资金已经发放到牧户,但是禁牧和草畜平衡的政策并没有被严格执行。违规放牧的现象普遍存在,在实施奖补政策以后,一些调查点的牲畜数量不降反增。在新巴尔虎右旗调查的三个嘎查(村)中,有两个嘎查村的牲畜数量从2010年以后出现明显的上升,只有一个嘎查(村)的牲畜数量是在减少。从调查的64户情况来看,其中超过50%的牧户的牲畜在2016年达到历史最高值。来自太仆寺旗的调查也得出类似的结论,所调查的苏木在实施生态奖补政策以后,牲畜数量从2010年的69402个羊单位增加到72215个羊单位。在2015年的调查中,实施草畜平衡的21个牧户中,有10户人家的牲畜数量在2015年达到历史最高,40个实施禁牧政策的牧户,有17户在2015年达到牲畜数量高峰。

由于奖补资金的发放并不意味着禁牧和草畜平衡政策的落实,因此在评价贫困影响的时候,我们就需要关注奖补政策及其影响之间的作用机制。

(二) 作用机制及贫困影响

草原生态奖补的政策设计是通过发放奖补资金,弥补牧民因减畜而带来的经济损失,但是由于奖补与减畜之间在实践中并不存在对应关系,因此奖补政策实际通过三个机制发挥作用。

第一,对减畜进行直接补偿。在调查中发现,部分牧民按照禁牧和草畜平衡的指标进行了减畜,在太仆寺旗,这样牧户大约占牧户总数的20%。由于补偿远远不能弥补减畜带来的损失,如果严格按照禁牧和草畜平衡减畜,大多数牧民在执行这项政策时都会减少收入。从草原面积比较小的太仆寺旗的典型调查来看,在禁牧区,现有的补偿仅为潜在损失的20%;而在草畜平衡区,补偿仅为潜在损失的2.5%。而在草原面积比较大的阿拉善,据当地有经验人的估算,禁牧减畜使得大多数嘎查牧民收入减少,原来年收入20万以上的减少七八万,年收入10万以上的减少四五万,年收入四五万的减少一两万。东部的巴尔虎右旗,禁牧区现有的补偿可以弥补35%的潜在损失,草畜平衡区现有的补偿可以弥补18%的潜在损失。

在牧区,贫困牧民多是少畜户或无畜户,他们减畜的压力较小,一些贫困户甚至无畜可减,实施禁牧和草畜平衡对他们的经济损失较小。在实施奖补政策中,大部分奖补是按照人头补贴的,所以无畜户和少畜户获得收益相对较高。事实上,草原奖补已经成为一个稳定的收入,对于那些缺少其他收入来源的牧民,奖补政策使他们维持了最基本的生存条件。在阿拉善盟,草原奖补的标准远远高于当地的低保标准,所以来自阿拉善盟奖补综合办公室的官员肯定地认为,草原奖补政策减少了牧区的贫困户和低保户。部分无畜户和少畜户利用禁牧和草畜平衡政策执行不严的机会,将禁牧的草场出租,增加收入。太仆寺旗的牧民抱怨无畜户将草场出租给非牧民经营畜牧业,加剧了嘎查内草场资源的紧张,且认为在得到奖补政策的同时还可以得到草场收入是不公平的。

从直接补贴的效果来看,奖补政策实施对贫困牧民提供了直接和稳定的资金支持,但是由于资金额度有限,贫困户只是维持了较低的生活水平。无论是阿拉善的13 000元和太仆寺旗的3 000元,对于牧区的生活来说,如果没有其他补充收入,仍然是较低的收入水平。

第二,通过资金支持促进草原畜牧业发展。奖补资金进入牧民的账户以后,不仅可以被用于补偿实施草原保护所带来的经济损失,也可以被用于扩大资金流,支持草原畜牧业发展。新巴尔虎右旗在2009年遭遇了严重雪灾,牲畜大量死亡,如果没有外来力的帮助,畜牧业恢复至少需要五年时间,但是在草原奖补政策实施以后,畜牧业恢复明显加快。比如达赉嘎查的牧民银龙认为,每年11.5万元的禁牧补贴使他能够购买充足的草料,到2016年,已经从2008年的不到百只羊发展到200只大羊、300只小羊、9头牛和2匹马。来自太仆寺旗的G嘎查调查也表明,在实施草原奖补政策的2010—2015年,是牲畜数量增加较快的时间,这与奖补政策所提供的资金被用于租赁草场、购买牲畜和准备饲草料有关系。

事实上,由于违反禁牧和草畜平衡政策的成本很低,多数牧民的牲畜数量都高于禁牧和草畜平衡的指标,在阿拉善左旗,甚至因为部分牧民在拿到禁牧补偿以后仍然大量放牧牲畜而引起其他牧民的上访。在这种情况下,草原生态补偿的作用不是对减畜损失的补偿,而是增加了牧民可利用的资金,从而帮助牧民抵抗灾害和发展草原畜牧业,从畜牧业发展的角度看,奖补资金则在一定程度上强化了牧区的贫富分化程度。贫困牧民因为拥有牲畜数量较少,故从中受益也相对较少,而较富裕的牧民则受益较多,特别是草原面积较大和牲畜数量较多,且按照草原面积发放补偿比重较大的牧区。

来自阿拉善的调查表明,禁牧区的无畜户和少畜户在得到生态补偿以后,往往会选择放弃草原畜牧业转而进入城市,但是这些户进入城镇以后,由于缺少基本的资产和技能,没有稳定的就业机会。有些人会往返于牧区和城镇,有些则在城镇租住在简陋的房舍中,依靠出售奇石等临时性工作弥补生活中资金的不足。

总的来说,在实施奖补政策以后,相对较富裕的牧民获得了资金支持,发展了草原畜牧业。资金支持牧民购买饲草料,度过了灾荒,并为今后生产发展奠定了基础,但是贫困牧民在得到奖补政策以后,尽管生活可以维持,但是他们的就业和其他收入机会并没有因此而增加。

第三,牧民的可持续生计在于具有良好生态环境的草原,而草原奖补政策的设计就在于通过奖补政策鼓励牧民保持合理的载畜量,从而促使草原得以恢复。草原奖补在三个层面提供了草原保护的可能,首先是提供了保护的话语,由于国家提供了补偿,所以国家有权力干预牧民的放牧行为;其次,奖补政策与相应的管理措施捆绑在一起,共同发挥作用;再次,通过补偿减少牧民的损失,从而使各项管理措施更容易被牧民接受。但是来自三个调查点的资料表明,草原禁牧和草畜平衡政策的实施并没有减少草地的牲畜承载量,在生态补偿资金的支持下,部分较富裕牧民增加了牲畜,而无畜户或少畜户倾向于将草原出租,这些都可能会加剧草原的压力。

三、土地流转的贫困影响

土地是农民最基本的生产资料,在土地承包到户以后就已经开始土地在农户之间的流转。2013年中央一号文件进一步提出要引导农村土地承包经营权有序流转,鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民专业合作社流转,发展多种形式的适度规模经营。土地流转被看做是解决农业用地破碎化,提高农业产出的必要条件。据农业部的数据,截至2014年底,全国家庭承包耕地流转面积达到4.03亿亩,占家庭承包经营耕地面积的30.4%,流转出承包耕地的农户达5 833万户,占

家庭承包农户数的 25.3%^①,一些典型调查表明,土地流转扩大了土地经营规模、提高了土地利用效率,增加了农民收入^[15]。那些将土地转出的农民,务工收入增加^[16]。但是从总体上来说,农民的土地流转意愿不强^[17]。在贫困地区,由于土地破碎,很难进行规模经营,因而土地流转价格较低,因此土地流转更加困难^[18]。

不同地区的经济结构不同,对土地的依赖程度不同,以及土地流转方式不同,土地流转的影响也不尽相同。为了考察土地流转对贫困阶层的影响,我们选择了湖南、河南和河北的三个地区,调查土地流转对低收入农户的影响。在调查点存在三种土地流转方式,即自发的土地流转、土地向种粮大户集中和土地向公司集中。

表2 不同地区土地流转情况

调查地点	地区条件	主要流转形式	转出土地用途	影响
湖南花垣县	丘陵山地	向种植大户和公司集中	种粮、经济作物和观光农业	种粮对缓解贫困作用有限
河南省襄城县	黄淮平原	自发流转与向种粮大户集中	粮食种植	高成本导致经营失败
河北遵化	山区	自发流转与向公司集中	经济作物种植	农户种植面积减少和支付风险

(一) 土地流转现状

自发的土地流转是指村民之间相互的土地流转,这些流转往往没有正式合同,流转期也比较灵活^②。土地的自发流转在三个调查点普遍存在,河北省遵化市的调查点是一个典型山区村,土地高度分散,粮食产量很低。从20世纪90年代开始,农户之间通过自发的调整土地,将分散的土地适当集中,从而减少劳动强度。随着农民外出务工,一些农民将土地流转给亲戚和邻居。进入21世纪以来,全村大部分耕地种植了果树和葡萄,那些没有外出务工的农民家庭开始通过邻里和亲戚转让,扩大了种植面积,从而发展了一些中小种植户。在河南襄城县的调查点,据对其中一个村庄的逐户统计,大约30%的土地被农民自发流转。自发的土地流转往往收取较少的土地租金,因为转出土地的农户往往已经不依赖土地维持生存,而转入土地的农户收入也有限。在河北遵化的调查点,即使是流转土地种植葡萄,也基本上不收取土地租金。在襄城县的调查点,自发流转的土地租金已经达到500元以上,但是仍然低于土地向种植大户和农业公司集中的土地租金。在自发的土地流转中,转入土地的农户往往经营规模也比较小,即使在襄城县这样黄淮平原,经营规模也只有70~80亩,远远低于种粮大户。

土地向种粮大户集中,从而发挥农业的规模效益,是推动土地流转的重要目标,各地也出台一些相应的政策。比如襄城县对租期5年以上、规模在200亩和10000亩以上的大户,分别给予每亩100元和150元的补助。在政府政策鼓励下,出现了一些种植大户,在襄阳县经工商注册的家庭农场有89家,面积超3.2万亩,平均每个家庭农场的规模超过350亩。在花垣县也调查了一个种植面积在200亩以上的种粮大户。种植大户在转入土地的时候要连成片,那么如何处理连片土地中那些不愿转出土地的农户就成为一个大问题。现在普遍的做法是提高租金,政府出面或者如花垣县的种植大户所采取的方法,在其他地方租入一块类似土地与这些农户对换。尽管连片可以减少

① 农业部经营司. 2014年农村家庭承包耕地流转情况——2014年农村经营管理情况统计分析报告之一. 农业部网站: http://www.moa.gov.cn/sjzz/jgs/jggz/201506/t20150629_4722555.htm.

② 中央农办副主任韩俊在2013年1月5日首届清华三农论坛上透露,2012年清华农村研究院对全国205个村、5165个农户进行的“百村千户”问卷调查表明,土地流转以农户间自发流转为主,55.5%的农户自发进行土地流转,流转的主要原因是外出打工和因之引起的家庭劳动力匮乏。

生产的成本,但是在土地流通过程中的交易成本会增加。

作为资本下乡的公司在流转土地以后往往不再从事粮食种植,转而从事高效益的经济作物种植或观光农业。据农业部经营司的调查,全国40%以上的流转土地不从事粮食生产。在河北遵化的调查点,全村有500亩土地被流转给某公司种植葡萄;湖南花垣县的玫瑰科技发展公司流转6个村庄的土地2000亩从事玫瑰的种植以及后期加工,并与旅游观光相结合,出现了村庄整体产业化的趋势。从事经济作物种植和加工往往可以带来较高的经济收入预期,因此可以支付较高的土地租金。在河北遵化的调查点,土地流转的租金为每年每亩500元,且每5年上浮10%;除了土地租金之外,在土地整理中还要对农民土地上的果树和农作物进行赔偿。花垣县玫瑰种植公司的土地流转是每亩每年300斤稻谷,企业承诺农户最低每亩320元的保护价,在粮食价格上涨时随之上涨。这些租金往往高于当地自发土地流转的租金。

(二) 不同流转方式的影响

自发的土地流转为村庄的低收入农户维持生存提供了保障。以低租金或无租金将土地转出的农户多是因为外出务工,家庭缺少农业劳动力。土地收益在其收入中所占份额很小的农民,如果沒有人耕种,他们更多地会选择土地抛荒。而在村庄中仍然从事小规模农业的家庭多是村庄中收入较低的农户,他们缺少非农业收入机会而不得不在农村继续从事农业。在河北省遵化市的调查发现,从事农业生产的大多是50岁以上的农民,他们已经过了在外打工的年龄,因此选择回村从事农业。低租金的土地转让使他们扩大了生产规模,从而增加了其农业收入,维持其生计。但是自发的土地流转正在受到两个方面的挤压。第一,由于规模化的土地流转提升了土地租金价格,原来无租金或低租金的自发土地流转也不得不支付越来越高的租金。在河南襄城县的土地租金达到500元以上,与大规模土地流转的租金价格提升有关系。第二,由于自发土地流转得到的政策支持较为有限,特别是在非粮食主产区更是如此。农田水利基础设施的落后是自发土地流转户提高土地收益的主要制约因素。特别是土地分散的丘陵地区,机耕道不足,水利设施失修,无法通过机械化降低成本。在高度依赖人工投入的情况下,生产成本依然很高,影响了其生产积极性。

规模化的农业生产大幅度增加了农业生产成本。首先是土地流转成本增加,规模化农业生产为了实现连片土地流转不得不支付较高的流转成本。在河南,集中土地流转的租金要比自发的土地流转每亩高出300元。其次,与中小规模农业主要依靠家庭劳动力不同,规模农业主要依靠雇工经营,而雇工经营增加了农业生产和监督的成本。在湖南和河南两地的调查都表明,规模经营并不能有效提高粮食产量,而因为成本的上升,收入呈明显下降趋势。按照湖南花垣县种粮大户的计算,稻谷种植基本上没有收入。在丘陵地区,每亩稻谷收入在1300到1500元,而种子、化肥支出近700元,劳动力投入近300元,土地租金300元,如果没有政府补贴,那么基本上没有盈余。河南调查点的情况更严重,因为土地租金价格较高,而近两年遭遇罕见大旱以及粮价下跌,被调查的种田大户基本上是亏损的,甚至有两户因为贷款扩大土地经营面积,在发生亏损以后,四处躲债,陷入破产。尽管在土地向种粮大户集中之初,因为土地租金较高且种植大户雇佣部分当地农民参与农业生产,部分农户从中受益,但是随着经营失败,不仅使经营者陷入困境,而且由于无法及时支付租金,也使得土地转出的农民利益受损。

流转土地从事高附加值的经济作物种植或观光农业可以彻底改变农业生产方式,使农民和公司共同受益。从河北遵化和湖南花垣县两个调查点的情况看,土地流转使农民获得了较传统粮食种植更高的收益。农民的收入主要来自于土地的租金和务工收入。在花垣县,土地租金每年有约300元收入,而且玫瑰种植是劳动力密集型产业,企业雇佣当地劳动力540多人,多是留守乡村的中老年妇女,每人每天的务工工资为60元,每年有八个月的务工期。遵化调查点的葡萄种植在挖秧、灌溉、除虫、采摘和埋秧的时候都会需要大量劳动力。在本村就业较好地解决了低收入农户在

农村增加收入的问题。但是大规模的土地流转也存在两个风险。第一,企业经营不善带来的风险转嫁。河北的调查点显示,由于企业没有按照原计划在村庄投资建立葡萄加工企业,因此种植的葡萄酒后期管理不善,到第六年开始出现支付租金的困难。我们调查的时候当地相关各方正在协商解决这个问题。一旦企业经营不善,会给农民带来两个方面的问题,一个是土地租金不能按时支付,另一个是土地经过改造,难以恢复粮食生产。在河北的调查点,为了适合葡萄种植,原有的果树都被砍伐,农田已经无法恢复原有耕作。第二,土地流转以后,农民失去参与经济作物种植的机会。在连片土地流转中,一些农户尽管不希望流转,但是由于周边环境改变也不得不将土地一同流转,因此土地是否流转以及流转多少往往并不是农民自己所能决定的,而取决于这户农民有多少土地在产业规划区。当农户的所有土地被流转以后,他们只能被动地选择放弃农业。在河北的调查点就存在这种情况。近年来村庄的葡萄产业发展很快,自己种植葡萄的收益比土地流转高,但是由于大部分土地都被纳入公司规划的普通种植区,农户在土地流转以后就失去了种植葡萄的机会。

综上所述,继续维持粮食种植的土地流转和土地集中尽管可以扩大农业生产的规模效益,但是无法增加土地的单位面积产出,且土地经营规模不能盲目扩大。在河南平原地区,一个家庭可以种植70~80亩耕地,规模过大就会导致收入下降。由于农业生产的比较效益低,因此不能支付较高的地租,亲戚、邻里关系的支撑减少了土地流转成本,支持了中小粮食生产者。在粮食种植领域,自发的土地流转比政府推动的规模土地流转更有益于中小粮食生产者。从事经济作物种植和加工,以及开发观光农业需要较大的投资,政府推动的土地流转给资本下乡提供了便利。成功的资本下乡提高了土地的产出,增加了农民的就业机会,对增加中低收入阶层的收入发挥了有效的作用。但是农业投资失败的现象较多,到目前为止还缺乏投资失败的风险不被转嫁到流转土地的农民身上的制度保障。

四、简单的结论

实现益贫和包容性的发展,贫困影响评价是有效的工具之一,在我国特别需要在决策过程中引入贫困影响评价。在决策之前进行贫困影响评价有助于在决策阶段考虑到贫困阶层的需求,在终期进行贫困影响评价则有利于深入理解政策的影响,特别是政策产生影响机制,从而不断完善政策和项目设计。

在贫困影响评价中,我们要特别关注在不同实施机制下所产生的贫困影响的不同。同样的政策,由于实施的方式不同,对贫困阶层的影响也就不同,为了认识贫困影响的复杂性,需要综合使用定量和定性的研究方法,从而可以深入认识政策产生影响的不同机制。作为社会影响评价的一部分,贫困影响评价并不仅仅关注贫困阶层的收入指标,更要关注对贫困阶层所产生的复杂的社会影响,特别是对贫困阶层能力的影响。同时,贫困影响评价既需要关注政策的直接影响,也需要关注其间接影响。由于贫困影响是复杂的,所以在实施贫困影响评价的时候并不存在统一的方法,而是要根据具体的评估对象,有针对性地采用评估方法。

从我们对草原奖补政策和土地流转政策的考察来看,一项政策的贫困影响需要放到具体的社会背景下去观察。比如从草原生态补偿来看,相对于机会损失来说,贫困牧民收益较多,通过补偿,使被补偿牧民的收入超过了贫困线。但是从长期的发展机会来说,富裕的牧民受益更多,且在未来的发展中获得了更好的基础。同样,不同的土地流转方式其影响也是不同的,土地向从事经济作物种植和观光农业的公司集中不仅给转出土地的农民提供了较高的土地租金,而且提供了较多的就业机会,但是由于缺少有效的制度防止投资失败的风险向转出土地的农民转嫁,因此增加了转出土地农民的风险。而自发的土地流转尽管缺少正式的合同,且土地租金较低甚至没有,但是低租金和

亲戚邻里关系却支持了中小种粮户依靠粮食种植维持其生活。

从这里可以看出,一个综合的贫困影响评价不仅有助于完善被评价的政策,而且有助于理解政策实施的外部环境。

[参考文献]

- [1] 王晓毅,等. 发展中的贫困与贫困影响评价. 国家行政学院学报, 2015(1)
- [2] ADB. *Handbook on Poverty and Social Analysis*. 2012
- [3] OECD. *Promoting Pro-Poor Growth: A practical Guide to ex ante Poverty Impact Assessment*. 2007
- [4] UNDP. *Civil Society's role in Poverty and Social Impact Analyses: A Resource Guide and Toolkit for Engagement*. 2008
- [5] World Bank. *A user's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. 2003
- [6] Franklin D. De Guzman. Assessing the Use of Project Distribution and Poverty Impact Analyses at the Asian Development Bank. *Technical Note Series*, 2005(13)
- [7] 陈绍军,等. 亚洲开发银行资助项目社会评价培训手册. 2009
- [8] 吴国宝. 农村公路基础设施对减缓贫困的影响研究//中国社会科学院农村发展研究所,编. 中国农村发展研究报告. No. 5 聚焦"三农". 北京:社会科学文献出版社, 2006
- [9] 吴国宝,关冰,谭清香. 贫困地区国家粮食补贴政策实施有效性及减贫影响评价//国家统计局农村社会经济调查司,编. 中国农村贫困监测报告(2008). 中国统计出版社, 2009
- [10] 刘璨,武斌,等. 中国退耕还林工程及其所产生的影响. 林业经济, 2009(10)
- [11] 刘璨,刘浩. 林业重点工程与消除贫困问题研究进展. 林业经济, 2012(1)
- [12] 蒋俊杰. 我国重大事项社会稳定风险评估机制:现状、难点与对策. 上海行政学院学报, 2014(2)
- [13] 陈洁,罗丹. 内蒙古苏尼特右旗草原生态治理与牧区反贫困调查报告. 北方经济, 2007(11)
- [14] 陈洁. 青海省三江源退牧还草和生态移民考察. 青海民族研究, 2008(1)
- [15] 黄延信,等. 农村土地流转状况调查与思考. 农业经济问题, 2011(5)
- [16] 薛凤蕊,等. 土地流转对农民收益的效果评价. 中国农村观察, 2011(2)
- [17] 乐章. 农民土地流转意愿及解释. 农业经济问题, 2010(2)
- [18] 易青,等. 贫困地区农户土地流转决策影响因素分析. 西南师范大学学报(自然科学版), 2014(10)

Poverty Impact Assessment and Natural Resource Utilization

——Study on Grassland Conservation and Farmland Circulation

Wang Xiaoyi Zhang Qian Xun Lili Zhang Hao

Abstract The paper reviewed how the Poverty Impact Assessment (PIA) was used by donor agencies to improve their policy and program design for poverty reduction. Based on the experience study on grassland conservation policy and farmland transfer in China, the paper pointed out the PIA would not only focus on the policy text, but also focus on the policy practice. The research indicated, the policy text of the grassland conservation and farmland transfer would benefit poor group, but in practice, the impacts were complex, even increase the risk of the vulnerable groups.

Key words Poverty; Impact assessment; Grassland conservation; Farmland circulation