

从中国农村贫困的特征分析看反贫困战略的调整

杨颖

(贵州财经学院, 贵州 贵阳 550004)

摘要 经过多年的扶贫开发,中国农村的贫困状况得以根本性改善。当前农村贫困的主要特征表现为农民阶层性的相对贫困、暂时性贫困更为突出,贫困人口分布更分散,农村贫困有向城市蔓延的态势。农村贫困的根源是“制度不利”造成农民普遍发展机会、权利不均等,农民能力匮乏导致的贫困。必须根据当前农村贫困的根源及主要特征及时调整我国的扶贫战略,才能实现中国农村反贫困的跨越式发展,真正实现贫困的终结。

关键词 贫困 特征 根源 对策

中图分类号:F327 文献标识码:A 文章编号:1002-3240(2012)02-0062-04

从1986年政府开始扶贫开发,通过多年不懈努力,中国取得了令世人瞩目的反贫困成绩,不仅大幅度减少了贫困人口,农村的贫困程度、严重性也得到根本性改善。但是进入21世纪后,贫困率下降却日益趋缓,还出现返贫等问题。到2009年中国还有4000多万人口尚未脱贫,说明中国农村贫困问题依然严峻。必须及时总结21世纪以来中国农村贫困的主要特征、主要矛盾,挖掘农村贫困背后的真正根源,才能对症下药及时调整扶贫发展战略。

一、当前中国农村贫困的主要特征

(一)绝对贫困得到根本缓解但农民阶层性的相对贫困日益突出

在中国政府主导的扶贫开发战略努力下,困扰中国农村多年的绝对生存贫困得到根本性缓解,世界银行认为目前中国已基本消灭无法满足最基本衣食需要的极度贫困^①。但据官方贫困线统计我国还有四千万左右的绝对贫困人口生活在绝对贫困的边缘,所以对农村绝对贫困问题依然不能掉以轻心。21世纪以来由于城乡“二元”发展结构没有根本改变,农村公共品提供不足,农村社会保障的不完善等造成农民阶层性的普遍相对贫困问题更为突出。相对贫困不仅体现在收入、消费上城乡差距越来越大,更体现在城乡二元结构造成农民普遍的发展权利、机会的不平等,导致农民能力匮乏,农民异常脆弱,被社会排斥,普遍处于相对贫困的弱势地位。

相对贫困是不可避免的社会现象,农民作为一个阶

层整体普遍贫困,在政治、经济、社会等领域都被社会排斥则非常不公平,必须处理好中国农民阶层性的普遍相对贫困问题,才能维护社会的稳定与发展。现在中国农村还有少部分人依然处于绝对贫困的边缘,但农民阶层性的相对机会、权利不均等导致能力贫困更为突出已经成为当前农村贫困的主要特征和主要矛盾。

(二)持久性贫困大为减少而暂时性贫困更为突出
从动态角度可以把贫困类型分为持久性贫困和暂时性贫困。我国反贫困战略一直都是针对持久性贫困。随着中国经济发展,多年的扶贫开发持久性贫困已经大为减少。但是农村经济非常脆弱,农村社会保障体系又不健全,农民抗风险能力差导致暂时性贫困更为突出,遇到天灾人祸农民很容易又陷入贫困的泥潭。世行(2009)^②认为目前中国更大的挑战是处理暂时性贫困,估计2001年到2004年这几年间,中国农村有大约1/3的人口曾至少有一次陷入消费贫困状况,目前中国农村面临贫困风险的人口数量大约是已处于贫困状态人口数的两倍。可以说,暂时性贫困已成为当前中国农村贫困问题面临的最大挑战。

当前中国农村不同地区的贫困类型已出现分化,东北、东部沿海地区、中部、非山区和非少数民族地区是暂时性贫困比例最高,而在西部地区尤其是山地的少数民族则是持久性贫困非常普遍。所以,随着农村贫困类型的转变,反贫困策略也必须及时进行调整,只有通过提供更好、更完善的农村社会保障体系才能增强农民的抗风险能力,才能避免暂时性贫困,巩固已经取得的来之不易的反贫困成果。

收稿日期 2011-12-28

基金项目 本文为2011年国家社科基金青年项目(批准号:11CZX077)的阶段成果

作者简介 杨颖(1978-),女,布依族,贵州贵阳人,贵州财经学院财政与税收学院副教授,上海财经大学公共经济与管理学院财政学专业博士,研究方向:财政理论与政策研究,农村反贫困研究。

(三) 贫困人群更为分散 扶贫瞄准更难

中国的西部地区仍是贫困人口的主要集中地, 2007年有66.31%的贫困人口分布在西部, 东部贫困人口比重为5.86%, 中部为24.70%, 东北为3.15%。^①贫困人口分散在各地造成瞄准困难, 西部地区贫困面大, 瞄准还可以采用村为目标瞄准, 但如何保证贫困农户在整村推进中受益不被排挤必须深思。其他地方则不能再以地区为瞄准对象, 必须以贫困家庭为瞄准对象来提高瞄准的精确度。贫困人群分散对我们的扶贫提出更高要求, 零星插花状的贫困家庭如何识别, 并针对不同的家庭情况对症下药找到合适的扶贫方式难度不小。

(四) 农村贫困有向城市蔓延的态势

中国农村人多地少, 随着工业化、城市化进程的加快, 大批农村剩余劳动力向城市转移, 出现了大量中国特色的“农民工”。由于户籍等制度限制, 农民工很难平等享受城市的教育、医疗、保险等福利待遇, 该群体基本生活在城市的最底层, 贫困问题突出, 当前农村贫困有向城市蔓延的趋势。世行(2009)^[1]估计有大约1.5亿农村流动人口(居住在户籍所在地之外达6个月以上)转移到城市, 2003年外出务工6个月以上的农民工收入贫困人口占总贫困人口的9.2%, 消费贫困人口占总贫困人口的11.7%。相关数据说明“农民工”贫困人口规模不小, 不容忽视。

中国农村大量的剩余劳动力必然通过城市化、工业化来消化解决。林毅夫(2002)^[2]认为中国农村贫困问题的根本解决思路是把农村劳动力转移到具有比较优势的劳动密集型工业中去。随着农民的持久性迁移越来越多, 如果不能及时给迁移出来的农民工提供平等的发展机会和权利, 让其分享同等的基本公共服务, 必将使农村贫困问题城市化、复杂化, 加剧中国反贫困的难度。

二、当前中国农村贫困的根源分析

中国农村贫困形势的发展, 使农村贫困原因日趋多样化。20世纪80年代农村贫困主要集中在部分贫困地区, 贫困的主要原因是由于自然、历史、地理等不利条件导致的区域性贫困。随着政府多年以区域为瞄准对象进行扶贫开发, 大量农村基础设施的建设完善, 贫困地区的落后状况得以根本性改变, 区域性的大规模贫困问题得以基本缓解。目前贫困人群分布更为分散, 贫困原因日趋复杂、多样, 因病致贫、返贫比例较高, 还有教育技能培训缺乏导致贫困等等。

目前国内对贫困原因的研究分为几派, 一派认为农业自然因素和环境因素是贫困的主要原因, 马国贤(2007)^[3]认为中国农村相对贫困的根源是农业生产率过低。费孝通(1946)^[4]认为中国农民贫困根本原因是耕地太少。国务院扶贫办(2006)^[5]认为, 人口、资源、环境的失衡是农村贫困的根本成因。另一派是认为人力资本缺乏是贫困的主要原因, 李小云等(2007)^[6]认为人力资本的缺乏是贫困的主要原因。王小鲁等(2007)^[7]

也认为农业收入低、地理自然条件差只是农村贫困的基本因素, 人力资本不足是持久贫困的根本因素。更多人认为制度不利贫困的主要原因, 刘明宇(2007)^[8]认为中国的农村贫困主要是制度性贫困, 黄少安(2004)、靳涛(2004)等认为中国农村贫困是制度创新不足, 有效制度滞后等原因造成的。笔者认同中国农村贫困的深层次原因还是因为“制度不利”造成农民普遍机会、权利不均等, 农民能力匮乏导致贫困。

中国农业生产率过低主要是因为中国农产品的市场化程度不够高, 农产品定价机制有问题等因素造成的。而耕地少是中国农村发展的现状。笔者认为这些因素并不必然就会导致农民这一阶层普遍性贫困, 而是制度因素造成了农业生产率不高、人地矛盾突出加剧了农村贫困问题。在自由的市场经济体制下, 资源可以自由流动, 市场供求自发调节会出现“市场出清”的均衡状况, 任何行业都不可能存在过高或过低的的生产率。但当前中国由于制度限制导致土地不能自由转让、农产品不能完全由市场定价必然导致农业生产率较低, 加上户籍限制了人口自由流动并导致农民不能享受平等的发展机会与权利, 农民能力匮乏无法成功转移离开土地, 人地矛盾突出, 农业人均生产率的提高异常困难。而且农业作为一个夕阳产业, 农业需求具有“刚性”, 农业生产率提高空间不会太大, 农民仅靠微薄的农业收入实现脱贫非常困难。在城乡分割的“二元”发展格局下, 在各种不利的制度限制下, 农民阶层性贫困成为一种历史必然。

制度原因造成农民能力匮乏才是中国农村贫困的根源所在。由于土地产权不归农民所有, 农民最大资产就只剩劳动力, 所以通过制度保障农民平等的发展机会、权利, 提高农民自我发展的能力成为反贫困的必然选择。而且当前农民普遍的健康贫困、教育贫困, 人力资源匮乏等都可以追溯到城乡分割的制度源头。所以要根本解决中国农村贫困问题, 必须从制度入手, 彻底改变不利农民发展的制度, 通过制度重建保障农民能力增强来实现贫困终结。

三、中国农村反贫困的对策研究

当前农村反贫困的初级目标——解决绝对生存贫困问题已基本实现, 下一步要通过制度改进来保障农民平等的发展机会、权利, 向农村反贫困的高级目标——提高农民自我发展能力方向挺进。中国农村反贫困工作可以根据前面分析的农村贫困的主要矛盾、主要特征及贫困根源入手, 从以下方面继续改进:

(一) 继续把扶贫开发作为反贫困的主要策略手段之一

扶贫开发是我国首创的反贫困制胜法宝, 但必须明确扶贫开发以发展促减贫只是农村反贫困的主要手段之一, 并不是反贫困的全部, 更不是反贫困的唯一有效手段。扶贫开发必须通过有效改进, 调整战略才能更好地运作下去。

^①数据来源于《2008年中国农村贫困监测报告》

1.明确扶贫开发所适用对象和地区是有条件限制的 扶贫开发只适合具有劳动能力且具有开发条件的贫困地区的贫困人群。世行(2009)^[1]认为中国除了2%的家庭外,绝大部分的贫困家庭是具有劳动力能力的,这些家庭缺少的是对他们主要资产——劳动力的足够回报。根据世行估计中国扶贫开发可以适用于98%有劳动力能力的贫困家庭。过去扶贫开发主要通过开发贫困地区自然资源带动农民脱贫,但是目前贫困人口分布向西部更偏远地区退缩,且不少贫困人口所居住的地区生态薄弱并不适合发展经济。所以必须首先明确扶贫开发并不是农村反贫困的“万金油”,要因因地而为。

2.扶贫开发的瞄准对象应从区域瞄准向个体瞄准过渡

我国历年的扶贫开发不管是原来的瞄准贫困县,还是现在实行的整村推进计划都是以区域为瞄准对象,希望通过区域的整体经济发展带动农民脱贫致富。但由于贫困人口并非都居住在划定的贫困地区,且居住在贫困地区的也并非全是贫困人口,必然导致瞄准偏差。而且贫困地区的经济发展如果没有一个好的分配机制也未必就能直接带来贫困人口生活状况的改进。现在贫困户都呈插花零星分布状态,即使贫困严重的西部地区贫困户也不是整村集中,扶贫再以地区为瞄准对象必然精准度不高,容易造成不公平。所以扶贫开发应直接以贫困户为瞄准对象才能保证瞄准的准确性。当然要做好瞄准到户,贫困户的甄别非常关键。以户为瞄准对象,根据不同贫困户的要求、类型量体裁衣选择合适的扶贫发展方式对我们的扶贫工作是一个很大的考验。我国已经开始对贫困户建档进行动态跟踪,相信扶贫到户应该可以逐步做到。

3.实行经济开发与人力资源开发并重策略

实现开发式扶贫从单纯经济开发到经济开发与人力资源开发并重的根本性转变,除继续大力支持发展农业外,应加大对人力资源开发的投入。很多农民特别是贫困农民收入渠道单一,农业还是其安身立命的根本,所以扶贫资金还应积极投入支持农业发展、农村基础设施完善,并配合相关农产品收购价提高,增加种粮补贴等共同鼓励并保障农民农业收入的稳定增长。

在经济开发的同时,还应加大针对贫困农民最大的资产——劳动力的投资开发,这样一方面可以直接瞄准到户保证瞄准的准确性,另一方面劳动力人力资本价值的提高也会使贫困农民直接受惠,并可以改善农民能力解决能力贫困问题。所以扶贫开发除了经济开发外,应更多转向投资促进农村人力资本的开发上来。农村人力资本的开发可以从两方面开展,一是通过教育、培训提高人力资本的价值,二是健全医疗保障体系保证健康劳动力的提供。

教育特别是劳动力转移培训、技能提高对我国长远的经济社会转型非常重要。健康劳动力提供也非常关键,因病致贫、返贫已成为当前农村贫困的主要原因,健全农村医疗保障体系,特别是发展专门针对贫困农民的医疗救助对农村反贫困也尤为重要。教育、

医疗的机会平等是保证贫困农民获得平等发展机会和权利的必备条件之一。

4.对农民赋权

政府主导自上而下的扶贫模式必须转变,应对农民赋权,提高农民在反贫困中的地位。政府主导自上而下的扶贫模式是中国农村反贫困取得巨大成功的重要保障,“举国体制”在政府强力介入和大量扶贫资金投入引导下保障了反贫困各项政策措施顺利有效的推行。但农民才是农村反贫困的主体,只有符合农民愿望的反贫困措施才能最大效用地发挥农民的积极性才能达到事半功倍的目的。2000年世界银行就提出通过对农民赋权、创造机会,增强安全保障来进行反贫困。

21世纪以来参与式扶贫、合作式扶贫模式在我国部分地区开始试点,目的都是要提高农民在反贫困中的地位,尊重农民发展意愿,按农民要求进行脱贫。但如何真正提高农民的参与度,加强社区、农民、政府的合作还需要不断摸索总结经验。只有提高农民的地位,增加农民的发言权和决定权才能更好地自下而上推动、改变反贫困的进程。民主不是一天能建成的,要提高农民的发言权,还有很长的路要走,还需要相关政治体制改革来配合实现。

(二)通过改善收入分配对贫困人群给予更多关注和有力的扶持

发展到现在,经济发展虽然还在促进贫困减缓但收入分配的恶化却又拖累经济发展所能带来的减贫效果,且反贫困问题受收入分配的影响越来越大^[9]。收入分配的不合理必然使贫困农民无法分享到中国经济高速发展的成果,加剧社会的分化与矛盾。所以改善收入分配对贫困减缓也尤为重要,只有通过收入合理再分配才能使经济发展和扶贫开发起到更好的减贫成效。

1.救济性扶贫为辅做实农村低保

扶贫开发属于“造血式”扶贫,而救济性扶贫则属于“输血式”扶贫。扶贫开发适合有劳动力能力并居住在具备开发能力地区的贫困人群,那么剩余的不具备劳动力能力或居住在不具备或不适宜开发地区的贫困人群则必须靠救济性扶贫来保证其基本生存的物质需要,维持公民基本生存尊严。所以开发扶贫只是反贫困的主要手段之一,救济性扶贫作为反贫困的辅助手段也必不可少,只有开发式扶贫与救济性扶贫共同配合才能涵盖所有贫困人群。

农村最低生活保障是救济性扶贫主要手段。经过多年扶贫开发都没能脱贫说明扶贫开发的局限性,政府必须对不适合扶贫开发的对象提供最基本的生活保障,使国家的扶贫关爱惠及所有类型的贫困群体。从目前实施情况看,很多省份都是把国家划定的贫困线作为农村低保标准,对贫困线以下的贫困农民提供农村低保补助。农村低保如能准确瞄准贫困户,对贫困农民收入缺口进行补助就能彻底实现农村绝对贫困的终结,将对农村反贫困发挥重要的兜底作用。现在必须加大中央和省级政府对低保的投入,加强、做实、完善好农村低保政策,保证好农村低保执行

的公平、公正。通过扩大低保覆盖面,提高低保标准和补助金使得更多贫困农民切实受惠。

除了农村最低生活保障外,救济式扶贫还包括一般社会救助、自然灾害救助、医疗救助等。医疗救助作为新农村合作医疗的补充,能更好帮助贫困农民得到或增加医疗补偿以减少疾病对其的巨大冲击。我国是一个自然灾害频发的国家,自然灾害后的临时救助能帮助贫困农民更快恢复生产、生活。要注意处理好农村最低生活保障与其他救助的关系,通过协调使救济式扶贫发挥最大化功效,使各类贫困农户都能得到各自所需的救助,增强抵御风险能力。救济性扶贫只能依靠政府的收入再分配加大投入来改善,必须认识到救济性扶贫在当前农村反贫困中的作用,加强救济性扶贫对开发式扶贫的补充和兜底作用,通过开发为主救济为辅,两条并行的手段来共同实现反贫困目标。

2. 通过制度改革新保障收入再分配向农村倾斜

由于城乡分割的“二元”发展结构,政府对城市的各类投入都远高于农村,造成农村发展的滞后,对农民的歧视,人为造成了城乡发展的不均等,把农民这一阶层普遍推到相对贫困的状况。要解决阶层性的相对贫困问题,单纯经济开发的反贫困政策不可能解决。必须通过户籍制度改革打破城乡界限,实现城乡社会保障统筹等一系列的制度革新来保障、实现城乡居民同等的发展权利和机会,通过农民能力的提高来解决阶层性的相对贫困问题。

Yang Du and Park(2004)^[10]认为户口并不是影响农民迁移的主要障碍,教育程度低和信息闭塞才是关键。所以户口制度改革并不能马上解决城乡割据的问题,户口放开没有其他相关政策配套实施也不可能解决农民的相对贫困问题。现在必须以户籍改革为契机,彻底改变城乡“二元”结构,保障农民发展权利、机会的均等,并通过收入再分配机制的改革,加大对“三农”的投入来增强农民的能力。介于目前农村、农民发展机会远落后于城市居民的现状,也只能通过收入再分配对“三农”的倾斜来改善。收入再分配调整可以通过加大对农村教育、培训投入力度,引导医疗、养老、最低生活保障等农村社会保障、救助体系的建立并逐步同城市并轨,来实现农民发展机会、权利的平等,增强农民自我发展能力,降低农民的脆弱性,通过解决能力贫困实现农村反贫困终结。

(三) 加强财政体制改革保障地方政府充足的财政参考文献:

- [1] 世界银行、东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局.从贫困地区到贫困人群:中国扶贫议程的演进[EB/OL].http://siteresourcesworldbank.org/EXTEAPCHINA/CHINESE/Resources/3885741-1199439668180/China_PA_Report_March_2009_chn.pdf2009-3.
- [2] 林毅夫.解决农村贫困问题需要有新的战略思路[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2002,(9):5-8.
- [3] 马国贤.后农业税时代的“三农”问题及涉农税收研究[M].上海财经大学出版社,2007.
- [4] 费孝通.乡土中国[J].世纪出版集团.
- [5] 国务院扶贫办.中国农村扶贫开发概要[J].2006.
- [6] 李小云.农户脆弱性分析方法及其本土化研究[J].中国农村

力进行反贫困

我国扶贫资金多头管理,涉及部门利益众多,由于部门间缺乏有效地协调沟通,导致无法保障扶贫资金的使用效率。必须改变扶贫资金分散割据的状况,通过整合资金形成合力更有目的、指向性地投入进行农村反贫困。当然部门间由于利益驱使协调相当困难。而且发展到现在农村反贫困已不再是简单的扶贫工作,而是更广泛意义上的扶贫,不仅要扶贫开发,还涉及到教育、社会保障、社会救助等多方协力才能提高贫困农民的发展能力。所以如何整合财政扶贫资金是一个不小的挑战。

全国各地发展条件差异较大,地方政府比中央政府更容易找到适合当地情况的反贫困道路。研究发现中国教育、医疗、农村低保等很多公共服务的事权都由地方政府特别是省以下政府负责。Ravallion and Chen(2007)^[11]认为财政支出有助于减少贫困,省级及省以下政府的财政支出比中央财政支出更能促进贫困减少。我国的财政体制结构是,财权集中在中央,1994年的分税制改革导致财力集中上移到中央一级,中央对地方的税收返还机制则更加剧了地方间财力的巨大差异。地方政府事权与财力不对称,加上行政权力的赋予不是来自人民选举而是上级政府的指派,必然造成很多本该地方政府提供的公共服务都没能有效提供。由于省级以下财政转移支付更不完善,所以省级以下财政支出不平等问题更为突出。导致很多贫困的县级政府,贫困人口越多,财力越紧张,本该提供的公共服务未能有效提供更加重了贫困的程度,陷入“贫困陷阱”。农村反贫困要更通过广义的扶贫即基本公共服务不同地区间、城乡间均等化来实现,就必须给予地方政府更多财力,确保各地方政府都能公平地提供全国大致相同水平的公共服务水平。只能通过财政体制改革,通过中央和地方财力调整,通过加大对贫困地区转移,特别是改善规范省级以下政府转移支付来保障实现。

总之,中国农村反贫困已经取得不错的成效,中国农村贫困状况发生了翻天覆地的改变,但要想实现农村反贫困的更大突破,单纯的扶贫开发已经不能解决问题,必须针对当前农村贫困的主要矛盾、根源采取更广泛意义上的教育、医疗、社会救济等多项政策综合推行才能实现贫困农民发展机会、权利的平等,才能提高贫困农民自我发展能力实现贫困的终结。

- 经济,2007,(3):34-38.
- [7] 王小鲁.在发展中消除贫困:中国发展报告[J].中国发展出版社,2007.
- [8] 刘明宇.贫困的制度成因[M].经济管理出版社,2007.
- [9] 杨颖.发展、分配对反贫困的影响:2002—2010[J].华东经济管理,2011,(5):60-63.
- [10] YANG DU,ALBERT PARK,SANGUI WANG.Is Migration Helping China's Poor?[M].2004.
- [11] MARTIN RAVALLION, SHAOHUA CHEN.China's (uneven) progress against poverty [J].Journal of Development Economics,2007,(82):1-42.