

# 创新中国农村扶贫模式的路径选择

——基于新发展主义的视角

孙文中

**[提 要]** 从新发展主义的视角对中国传统农村扶贫模式反思,发现政府财政承受能力与解决贫困问题需求间的张力、扶贫的官僚化、扶贫机制的不健全导致扶贫资金利用效率低、扶贫过程中贫困农户依赖性强、产业化扶贫造成龙头企业与农户之间的利益联结机制偏离扶贫目标、科技扶贫中农村居民参与性不高、小额信贷造成的扶贫资金浪费和流失等。基于此,本文强调农村扶贫的目标从缓解贫困转变为增强生计的能力,通过教育扶贫、移民开发和劳动力转移、开发农村市场、参与式扶贫等途径,提升农村贫困居民自我发展能力,创新中国农村扶贫模式,推动贫困地区经济、社会、文化和生态环境协调发展。

**[关键词]** 农村贫困 农村居民 扶贫模式 发展主义 新发展主义

**[中图分类号]** C913.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X (2013) 06-0207-07

## 一、问题的提出

贫困作为历史长河中的痼疾,一直困扰着人类的生存和发展。抵制和消除贫困成为人类的共同愿望,也是当今中国乃至全球面临的主要社会问题。改革开放以来,我国大力推进扶贫开发,特别是随着《国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)》和《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》的实施,扶贫事业取得了巨大成就。农村贫困现象有所减缓,农村绝对贫困<sup>①</sup>人口从1978年的2.15亿下降到2007年的1479万,贫困发生率从1978年的30%下降到2007年的1.16%<sup>②</sup>。虽然中国农村绝对贫困数字已减少,但农村贫困问题依然突出,并呈现出返贫现象严重等新的复杂特征。从国际贫困线来看,中国贫困线在75个可比较的国家中是最低的(左停等,2009:48)。这一贫困标准掩盖了农村贫困问题的严重性,并且也在一定程度上导致了农村返贫情况的普遍性,从而增加了扶贫对象动态监测的难度。据国家统计局发布的贫困监测数据,2001年至2009年间,西部地区贫困人口比例从61%增加到66%,民族地区八省区贫困人口比例

从 34% 增加到 40.4%，贵州、云南、甘肃贫困人口比例从 29% 增加到 41%<sup>③</sup>。目前中国农村贫困人口分布相对集中，主要分布在革命老区、西部少数民族地区、边疆地区，分布呈现点（14.8 万个贫困村）、片（特殊贫困片区）、线（沿边境贫困带）并存的特征。许多刚刚越过温饱线的农民经济状况非常脆弱，气候、市场、家庭任何一个方面的变故，都能使他们返回贫困状态。与此同时，各阶层、各群体之间以收入水平为标志的贫富差距在不断扩大。当前中国基尼系数居高不下，自从 1997 年超过国际公认的 0.40 的警戒线水平，至今收入差距扩大的趋势迄今仍然没有得到根本性扭转，基尼系数目前达到 0.46 左右（蔡昉，2008：15）。贫富差距的扩大，危及社会主义和谐社会的构建。同时，农村贫困地区面临着社会公共服务缺乏、农村社会保障的不可及性差，生态破坏严重、环境问题突出，农民提高生计的可能性小。教育费用上扬，农村人力资本投入成本增加等，这些致贫因素形成恶性循环，必然进一步放大贫富之间的差距，尤其在市场化进程中愈发显现出对于增长的可持续性以及社会公平、社会稳定的现实挑战。

从全球工业化的进程来看，随着工业化的推进，将带动城镇化和全面现代化，农村贫困人口将会逐渐减少直至消失。因此最终实现消除贫困的途径是工业化、现代化、城镇化。基于当前工业化、城镇化和现代化水平不高的现实，有效消除农村贫困成为中国经济和社会发展所面临的主要挑战。十八大报告指出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。那么在新四化建设进程中，如何有效解决农村贫困问题？如何促进农村贫困地区的发展？如何以人为本，促进贫困地区农村居民的全面发展？等等。这些问题都是迫切需要解决的。基于此，反思和研究中国传统的农村扶贫模式及其创新扶贫模式既是一个理论问题，又是一个亟待解决的现实问题。从理论上讲，贫困与发展息息相关，扶贫也是中国农村发展的应有之义。传统的发展主义对于中国农村的扶贫模式过于强调以经济增长为导向，实则是以环境污染、生态恶化为代价。本文在反思传统的发展主义扶贫模式基础上，以新发展主义为视角，探索创新农村扶贫模式的路径选择。

## 二、理论视角

### （一）发展主义内涵及其缺陷

发展主义是兴起于二战后的拉美地区的发展中国家。它以经济增长为中心，认为经济发展是社会进步与政治发展的先决条件；它预设了工业化与民主化的先后发展顺序，认为随着经济增长和民主制度的巩固，所有社会矛盾与问题将迎刃而解（郁建兴，2008：61）。发展主义指的是一种认为经济增长是社会进步的先决条件的信念，这种信念中发展等同于增长，并成为后发国家所遵奉的现代性话语和意识形态。据此，如果将“发展”一词粗略表述为从不发达的落后状态解脱出来的目标的话，那么发展主义就可以看作是将这一目标进行操作化的理论、实践路径和理念信仰（叶庆忠等，2012：57）。从发展主义来看，发展就是开发，“发展主义”等同于“开发主义”，它将“发展”简单地还原为经济增长，将经济增长又简单地等同于 GDP 或人均收入的提高。实质是“以物为本”。它有三个症候：第一个症候就是物本主义，片面强调经济增长，严重忽视了发展的前提，即发展的人本出发点和制约性条件；第二个症候是发展的目的与手段相颠倒；第三个症候是造成了主客体的对立和分裂（杨寄荣，2010：17~18）。总之，发展主义片面强调以经济增长为核心，但并没有实现社会、文化与环境的同步发展。这个发展理念下导致急功

近利，工具主义盛行，金钱至上，人们的价值观严重扭曲，往往过多追求物质的富足，忽视了人这个主体本身的发展。正如舒尔茨所言，贫穷国家的贫穷在于“人的能力没有与物质资本齐头并进，而变成经济增长的制约因素”（舒尔茨，1992：8）。近年来，伴随着中国各地不断涌现的大规模生态污染、环境破坏和相比于过去发生频率陡增的自然灾害，人们开始重新检思我们曾一度笃信不疑的发展理念和实践模式。因此人们在反思“发展主义”理念经济增长模式的诸多负面效应时，转向追求一种经济、社会、生态和文化协调发展的状态，产生了新发展主义的理念。

## （二）新发展主义

新发展主义倡导多元文化主义，要求尊重文化差异，主张发展中国家走不同于西方现代化的另类发展道路（周穗明，2003）。它是在批判旧发展主义理论的基础上，通过非西方国家的深度理论自觉而兴起的一股具有跨学科、实践性和多元体系特点的思潮。同时，“新发展主义”也在很大程度上是作为一场社会改革运动而存在的。在联合国、民族国家、非政府组织和公共知识分子的主导和互动下，理论和实践中产生了一系列反思性成果，包括佩鲁的《新发展观》，“可持续发展”及罗马俱乐部的《增长的极限》等等（田毅鹏等，2010）。其主要观点为：（1）“新发展主义”并不是简单地反对经济发展，亦不主张取消经济发展，而是反对将经济发展绝对化和唯一化。（2）“发展”从来就是应具有其特定历史前提的。人们由单纯关注经济发展，转为关注“经济—社会”间的协调发展。（3）发展是“整体的”、“内生的”、“综合的”的。这种发展使技术受到各个人类共同体知识的、社会的和道德的约束。强调发展的综合性，主要是重视结构内部稳定协调发展，突出组织在结构中的作用。其中尤其是国家对市场的调节作用。（4）在发展过程中重视人类的创造性的提升。

## 三、从新发展主义视角对传统农村扶贫模式的反思

长期以来，中国的农村扶贫工作主要由政府包办，由政府运作、政府服务、政府监督，这样的模式有利于集中力量办大事，集中解决普遍性的问题。但在当前，政府包办的模式显然举步维艰，现实情况也证明了这一点。最近十年，中国农村的贫困工作未能取得明显进展。而且当前贫困问题呈现出多样化的特征，由普遍贫困向区域贫困转变、由绝对贫困为主向相对贫困过渡、长期性贫困与暂时性贫困并存。贫困原因由原先物质困乏、生态环境恶劣、交通不便、人力资本不足等外部性因素致贫为主向生计不稳定、个体依赖性等内生性因素转变，加之因病致贫、因病返贫。市场化过程中贫困地区农村居民市场参与能力弱化，其生计特征从缺穿少吃转变为高度脆弱。在这种形势下，中国传统的扶贫模式不足以有效应对当前贫困多样元的特点。为此，本文从新发展主义的视角，透过扶贫理念、扶贫目标、扶贫手段三个方面对传统扶贫模式反思。扶贫理念上，传统的农村反贫困模式主要是如何帮助贫困人口缓解贫困和摆脱贫困状态的，这种扶贫模式在政府主导下取得了一定的成效，但就当前而言也面临很多问题。扶贫目标上，仅仅是缓解贫困，没有重视增强生计能力。扶贫手段，仅仅是“输血”，没有重视“造血”。传统扶贫模式主要体现在以下方面：

其一，直接救助模式。提供食品、衣物或现金等救助方式是帮助贫困人口最直接的方法。毫无疑问，在遭遇到重大的自然灾害或人为原因造成贫困时，及时的直接救援工作是必须而且有效的。但对于一般性的扶贫工作以及灾后的重建，短期的、甚至长期的物质救援并不能根本上解决贫穷问题。直接救助模式有可能让穷人养成福利依赖思想，导致贫困人形成逆来顺受的心理，让

贫穷人士缺乏独立思想，进而生产能力较差、发展动机不足，因此有可能造成扶贫“越扶越穷”的状况。

其二，项目扶贫模式。该模式的优点在于“以项目为中心，政府主导，扶贫要素投入力度大，能够在贫困地区集中力量建设大中型农田水利设施等项目，发展支柱产业，解决制约贫困地区经济发展的瓶颈问题，为当地农民脱贫致富奠定基础”（徐孝勇等，2010：162）。该模式的不足之处是：扶贫对象瞄准性低，容易造成追求政绩的短期行为，忽视贫困农户的主体性和自我发展能力的培养，强化其对政府和基层行政组织的依赖性。

其三，产业化扶贫模式。产业化扶贫模式通过确立主导产业，建立生产基地，提供优惠政策，扶持龙头企业，实现农户和企业双赢，从而实现带动贫困农户脱贫致富的目标。它是以市场为导向，以龙头企业为依托，利用贫困地区特有资源优势，逐步形成“贸工农一体化，产加销一条龙”的产业化经营体系，持续稳定地带动贫困农民快速致富（张咏梅，2010：109）。该模式具有发展壮大龙头企业，提高农业生产组织化程度以及有利于增加农民收入、促进贫困地区特色产业的形成和产业结构调整等优势，但是它也存在产业化扶贫的理念尚未形成、龙头企业与农户之间的利益联结机制容易偏离扶贫目标、产业化扶贫资金不足等问题。

其四，农业科技扶贫模式。这种模式强调利用先进科技来提高农村贫困地区的生产力水平，帮助农户脱贫致富。它以先进的科学技术为先导，引导农村贫困地区对当地资源进行合理的开发利用，将资源优势转化为经济优势，并且要全面提高农村贫困地区农民参与市场的竞争力，以实现农村经济健康、有序的发展（罗俊松，2013：233）。这一模式往往与农业产业结构调整相结合，要求农户以市场需求为导向种植农作物，希望能够通过农产品的丰收给农户带来丰厚的利润。但是实践中，很多官员往往不顾当地农民的需求以及当地的实际生态、资源等情况，造成了相当多的失败例子，使贫困地区的农户雪上加霜。

其五，小额贷款模式。小额贷款始于20世纪70年代亚洲和拉美国家，并以一种扶贫方式广泛推广。其核心是一种通过一定的金融中介为具有潜在负债能力的贫困人口提供小额、低息、连续的贷款从而帮助贫困农户的经营活动的特殊信贷方式（杨兆廷等，2006）。这种扶贫方式由于信贷成本较低和鼓励农户自我组织，能够把贷款直接发放到农户，因此已成为我国政府和一些国际援助组织经常使用的扶贫方式。这种模式的不足在于不能够与贫困地区的实际情况相结合，主要表现为小额信贷没有和其他扶贫方式紧密结合；实施小额信贷的工作人员的业务能力和综合素质不能满足工作需要，农村贫困地区的金融监管和内部审计有很大的限制；在选择项目中受益人的积极性没有发挥，影响实施效果。

通过以上反思发现传统扶贫模式，主要有财政承受能力与解决贫困问题的需求之间的张力。扶贫程序的官僚化、计划性，扶贫机制不健全等使扶贫资金使用效率很低。贫困农户的主体性和自我发展能力的培养明显不够，容易形成对政府和基层行政组织的依赖性。产业化扶贫容易造成龙头企业与农户之间的利益联结机制容易偏离扶贫目标。科技扶贫没有结合贫困地区的实情和农户需要，给贫困地区带来生态破坏和环境问题。小额信贷模式没有发挥受益人的积极性，加之农村信贷监管和审计限制容易造成扶贫资金浪费和流失。

#### 四、新发展主义对农村扶贫模式的启示

基于对传统农村扶贫模式的反思和对农村社会发展的客观差异认识的深化，农村的扶贫模式



1. 重视和强化教育扶贫模式。在农村贫困地区，开展以教育为载体的扶贫工作，旨在提高贫困人口综合素质，增强其生存能力。教育扶贫既要治贫更要治愚，突破传统扶贫中直接给予贫困农户物质和金钱所造成的贫困依赖，也要提升其人力资本，更要型塑其新的价值理念，促使贫困农户树立自力更生的生存和发展意识。教育扶贫是多形式和多层次的教育，既包括对儿童和青少年进行的义务教育和高等教育，又包括对成年人的职业培训；既传播知识和技术，又包括引导人们思想观念的转变。对贫困地区农户进行人力资本投资，提高贫困人口素质。这要提高农村地区教育质量。教育质量的提高很大程度上依赖于较好的校舍条件和良好的师资；目前贫困地区的校舍条件整体上较以往已经得到改善，但良好师资还很缺乏，一个重要原因就是教师待遇太低；政府应该引导全社会的力量，大幅度提高农村贫困地区的教师的待遇，只有这样才能有效防止世代贫困（林乘东，1997）。此外，要逐步开展适合当地农民需要的技能培训，但切忌进行那些不合农民需求、不适宜当地发展的技能培训。

2. 推动异地开发安置模式。异地开发扶贫模式在于通过鼓励和支持条件恶劣的贫困农户移民搬迁、异地开发的方式，开辟解决温饱问题的新途径。主要涉及两种情况：一些涉及国家重点工程的某些贫困地方和某些自然灾害频发地区，另外由于自然环境的恶劣，甚至引发某些地方病，健康尚不能保证，产业结构更无从改善，采用各种经营方式都难以脱贫（陈凌建，2009：43）。针对这两种情况要创新扶贫模式，首先对有条件的移民多安置在城市、近公路、有田地、有水源的地方，增加其就业机会，并且增加安置区的基础设施建设。其次，国家建立移民安置区并对新安置区进行政策倾斜。通过提供安置费用、允许移民保留原籍一段时间的优惠政策，吸引和组织贫困农户搬迁到基地安家落户，根据搬迁农户的意愿，恰当的解决农户户口问题，给予其平等就业权和经济权。这种扶贫模式将生态环境恶化地区的农户迁移出去，能够缓解生态环境恶化的问题，为农户拓展外部就业提供出路。

3. 完善劳动力转移模式。劳动力转移模式是指通过对贫困地区劳动力进行技能培训，学到一技之长后，转移输出异地就业。劳动力转移模式是山区贫困农民走出大山的一项有力措施，也是符合城镇化建设，解决“三农”问题，增加群众收入的重要途径（曾庆学，2012：24）。这种扶贫模式既可以转移贫困地区劳动力，缓解人地关系紧张的问题，为当地农村居民增加收入，而且对于推动贫困地区农村居民的城镇化、现代化有着重要意义。

4. 促进市场经济扶贫开发模式。农村扶贫重在开放市场。开放市场又重首先加大贫困地区基础设施建设和公共服务投入，诸如道路假设、文化基础设施，搭建信息传播平台，还要加强以中心集镇的市場服务。贫困农村地区加强道路基础设施，不仅包括水泥路、柏油路，还包括信息路。同时搞活农村市场，以集镇为中心，向周边村落辐射，同时能够吸纳农村居民广泛参与。贫困农村只要开放市场，外部的资源就会进入，生产可能性曲线就会向外移动，财富自然就会增加。另一方面市场的开放会使政府和贫困人口形成良性互动，为“参与式”扶贫创造条件，从而优化农村扶贫开发模式，使贫困农村实现可持续发展（曾庆学，2012：25）。

5. 启动参与式扶贫模式。“参与式扶贫”强调把发言权、决策权、管理权、分析权交给贫困群体，而非外来人，以调动贫困人士多方位参与的积极性、主动性和创造性，构建一种新型发展伙伴关系，从而促进农村扶贫事业（陈建平、林修果：2006）。

总之，创新农村扶贫模式，应以发展生计能力为着眼点，提升就业能力，促进贫困居民全面发展。在新发展主义视角下，创新扶贫模式，打破传统的直接给予外在物质或现金的方式，转向

造血和输血协同发展。加大人力资本投资,动员农民广发参与,增强生存能力,提升发展能力。转变扶贫观念,发挥贫困地区农村居民的个体优势和潜能,提升他们政府监督、自身的维权能力、参与市场能力。

①根据不同标准对贫困进行分类,学者比较认可的是将贫困分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困也称生存贫困,是指缺乏维持生存必须的基本生活标准的能力,维持生存必须的基本条件包括食品、住房和衣着消费等。相对贫困是指一个人或家庭的收入低于社会平均收入水平并达一定程度时的生活状况。

## 参考文献:

[1] 左停、齐顾波、唐丽霞:《新世纪我国农村贫困和反贫困的新特点》,贵阳:《贵州社会科学》,2009年第7期。

[2] 蔡昉:《中国经济如何跨越“低中等收入陷阱”》,北京:《中国社会科学院研究生院学报》,2008年第1期。

[3] 郁建兴:《发展主义意识形态的反思与批判》,北京:《马克思主义研究》,2008年第11期。

[4] 叶敬忠、孙睿昕:《发展主义研究评述》,北京:《中国农业大学学报》(社会科学版),2012年第2期。

[5] 杨寄荣:《“发展主义”及其反思》,上海:《思想理论研究》,2010年第5期。

[6] 西奥多·W·舒尔茨:《论人力资本投资》(中译本),北京:北京经济学院出版社,1992年第8页。

[7] 周德明:《西方新发展主义理论述评》,北京:《国外社会科学》,2003年第5期。

[8] 田毅鹏、陶宇:《“新发展主义”的理论谱系及问题表达》,福州:《福建论坛》,2010年第10期。

[9] 徐孝勇、赖景生、寸家菊:《我国西部地区农村扶贫模式与扶贫绩效及政策建议》,长沙:《农业现代化研究》,2010年第2期。

[10] 张咏梅:《我国农村扶贫模式及发展趋势分析》,河南濮阳:《濮阳职业技术学院学报》,2010年第1期。

[11] 罗俊松:《农村贫困地区扶贫模式如何完善》,北京:《人民论坛》,2013年第3期(下)。

[12] 杨兆廷、连漪:《农村小额贷款问题探析》,北

②中新网,中国农村贫困人口10年减少6734万,http://www.chinanews.com/gn/2011/11-16/3463939.shtml.

③西部网,部分地区贫困人口比例增加,西部增至66%,http://news.cnwest.com/content/2010-12/22/content\_3921393.htm

京:《农村金融研究》,2006年第2期。

[13] 谭贤楚:《“输血”与“造血”的协同——中国农村扶贫模式的演进趋势》,兰州:《甘肃社会科学》,2011年第3期。

[14] 曾庆学:《创新农村扶贫开发模式》,沈阳:《农业经济》,2012年第1期。

[15] 陈凌建:《中国农村反贫困模式与选择》,湖南湘潭:《湘潭师范学院学报》(社会科学版),2009年第6期。

[16] 林乘东:《教育扶贫论》,北京:《民族研究》,1997年第3期。

[17] 陈建平、林修果:《参与式发展理论下新农村建设的角色转换问题探析》,郑州:《中州学刊》,2006年第3期。

[18] 李丹:《参与式扶贫模式及其在政府扶贫应用中的案例研究》,北京:《中国社会科学院研究生院硕士学位论文》,2012年。

作者简介:孙文中,中国社会科学院研究生院社会学系博士生;集美大学政法学院讲师,海西社会建设与基层社会管理服务研究中心研究人员。福建厦门 361021

[责任编辑 左晓斯]