

扶贫政策、收入分配与中国农村减贫*

□ 张伟宾 汪三贵

内容提要: 进入新世纪以来,经济增长在一定程度上表现出“益贫困地区”大于“益贫困户”的特征。农村扶贫政策的实施从生产能力、市场参与和缓解脆弱性等角度改善了贫困地区农民分享经济增长的机会和能力,有劳动力的贫困农户如果能够参加扶贫项目,其收入增长速度是非常可观的。扶贫政策的实施促进了中国农村减贫的进程,缓解了收入分配对减贫的负面影响,使经济增长表现出一定的益贫性。但扶贫政策实施过程中存在的瞄准偏差,是导致“益贫困地区”大于“益贫困户”的原因之一,未来的农村扶贫政策需要在加强扶贫资金投入的同时提高扶贫资金的瞄准效率。

关键词: 扶贫政策;收入分配;农村减贫;经济增长

一、引言

改革开放以来,中国农村扶贫政策取得了显著的成绩。按照世界银行1天1美元的贫困标准,中国的农村贫困人口从1981年的7.3亿人下降到2008年的9700万人,减少了6.3亿人,贫困发生率从73.5%下降到7.4%(World Bank, 2011)。按照官方贫困标准,农村贫困人口从2002年的8645万人下降到2010年的2688万人,贫困发生率从9.2%下降到2.8%(国家统计局住户调查办公室,2011)。中国扶贫成就是在快速的经济增长和不断扩大的贫富差距双重宏观背景下取得的。经济增长为减缓贫困提供了良好的条件,但是不断扩大的贫富差距阻碍经济增长的成果涓滴到穷人。随着收入差距扩大,经济增长的边际减贫效益开始呈现递减趋势,当经济增长的益贫效应逐渐下降,面向贫困地区和贫困人群的扶贫政策就显得尤为重要。新世纪以来,各

级政府投入大量资金用于缓解不断扩大的收入差距对贫困人群的影响,2002—2010年,专项扶贫资金总额从250.2亿元增加到606.2亿元。尽管如此,目前仍然存在诸多因素限制扶贫政策发挥作用,关注这些因素是在再分配领域有效干预贫困人群收入和福利的重要基础条件。

本研究在充分利用已有研究成果的基础上,通过建立农村扶贫政策和收入分配的分析框架将扶贫政策、收入分配和减贫联系起来。本文没有试图进行完整的实证研究,主要是利用统计数据 and 已有的实证研究成果对中国近10年来扶贫政策对收入分配和减贫的影响做出一个总体判断。目前并没有文献从这样的角度分析扶贫政策与收入分配的关系,这也是本文的主要贡献。本文也将扶贫政策对分配的影响扩展到生产能力、市场参与和脆弱性等视角。

* 项目来源: 本文是国家社科重大项目“我国特殊类型贫困地区扶贫开发战略研究”(编号:10zd&025)和“中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目成果”(编号:12XNH123)的研究成果。本文写作也得到了中国发展研究基金会的资助。汪三贵为本文通讯作者

二、农村扶贫政策和收入分配的分析框架

关于经济增长、收入分配和贫困减缓的研究一直是理论界争论的焦点,近期的研究越来越注重从技术和实证的角度分析特定区域内经济增长或收入分配对贫困减缓的作用,或者通过回归估计增长和收入分配的减贫弹性,或者通过对贫困变动进行经济增长和收入分配的效应分解,如林伯强(2003)、胡兵等(2007)、杨颖(2010)。尽管对经济增长或收入分配的减贫弹性的具体结果因为不同的数据和分解方法而有所不同,但是不断扩大的收入差距阻碍了减贫进程却是一个基本的共识。

经济增长和收入分配的减贫弹性是从经济增长——收入分配——减缓贫困的三角关系去研究农村贫困问题,忽略了贫困地区对收入分配有重要影响作用的一环——扶贫政策。尽管扶贫政策在广义范围内仍属于收入分配政策,但是由于目前研究收入分配时狭窄的定义——多是从基尼系数、洛伦茨曲线等收入结果的维度出发,而不能在分析框架中有效考虑中国农村扶贫政策的作用。实际上,随着经济增长的益贫性不断下降,扶贫政策正发挥越来越重要的作用。尽管主导收入分配格局的仍然是经济制度因素,如初次分配和再分配涉及到的劳动力市场、产品市场、要素市场制度、财税体制、公共服务体系等,但是对贫困地区和贫困人群,扶贫政策却发挥了更直接并且越来越重要的作用(IFAD, 2011; 中国发展研究基金会, 2005; 世界银行, 2009)。因此,有必要从更广泛的范畴和更有效的实证角度去分析关于经济增长——收入分配——贫困减缓——扶贫政策之间的关系。

经济增长与贫困减缓、收入分配与贫困减缓、经济增长与收入分配之间相互关系已经有非常广泛的讨论,但是关于扶贫政策和收入分配之间的相关研究却并不多见。扶贫政策和项目的复杂性使研究其对收入分配格局的影响非常困难。扶贫政策涉及部门众多,资金和项目投入渠道、管理方式、减贫机制各不相同,难以从总体上估计扶贫政策对收入分配格局和减缓贫困的影响。农村扶贫政策对收入分配格局的影响因为其具体的政

策项目而有所区别。在过去的十年中,中国政府实施的农村扶贫战略以开发式扶贫为主,同时也针对特定人群实施了救助性扶助。对扶贫政策进行简单划分,可以分为补贴性政策和开发式政策,前者直接对收入分配格局产生影响,后者对收入分配格局产生间接影响。政策性补贴直接增加特定贫困人群的收入,因而对收入分配产生影响。而开发式扶贫政策则通过实施发展项目提高贫困人群分享发展成果的机会和能力,间接对贫困人群的收入产生影响。

分享经济增长成果的机会和能力的缺失既是贫困的表现维度,又决定了特定群体在收入分配格局中的地位。收入差距扩大看似是影响经济增长减贫效果的原因,实际是收入较低群体缺乏分享经济增长成果机会和能力的表现(Sen, 1999)。分享经济成果的机会和能力决定了特定群体在收入分配格局中的位置,因为不能分享经济成果,所以收入差距不断扩大,进而陷入贫困循环。扶贫政策的实施会对贫困群体分享经济增长成果的机会和能力产生影响,进而创造改变其在收入分配格局中的不利地位的可能。扶贫政策和项目落实到农户,可以分为提高生产能力、促进市场参与、缓解脆弱性等维度,提高生产能力的项目包括种植业、养殖业等,促进市场参与的如农业产业化、劳动力培训、小额信贷等项目,而缓解脆弱性主要由补贴式扶贫政策如低保、贫困补助等发挥作用。通过贫困人群分享经济成果的机会和能力这一概念连接起扶贫政策、收入分配和贫困减缓。简要的分析框架见图1。

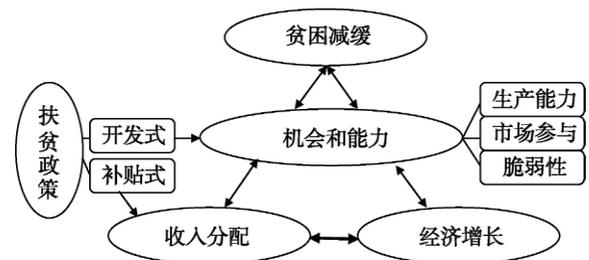


图1 农村扶贫政策和收入分配的分析框架

三、经济增长、收入分配和贫困减缓的变动趋势

(一) 农村收入分配变动趋势

改革开放以来中国收入差距不断扩大,基尼系数从1981年的30.9%上升到2008年的46.9%(世界银行,2009)。农村内部的收入差距也不断扩大,1990—2010年,农村内部基尼系数不断增加,城乡收入比也不断扩大。2010年,农村内部基尼系数达到37.83%,城镇居民的可支配收入与农村居民人均纯收入比为3.2(国家统计局住户调查办公室,2011)。

贫困地区内部的收入分配差距逐步扩大。2002年以来扶贫重点县按五等份分组的收入差距不断扩大,最低收入组占最高收入组的比重从2002年的21.59%下降到2010年的17.38%。从增长速度看,收入越高的组,农民人均纯收入的增长速度越快。2002—2010年,最低收入组的农民人均纯收入年均递增11.1%,中低收入组年均递增11.7%,中等收入组年均递增12.4%,中高收入组年均递增13.1%,最高收入组年均递增14.1%(见表1)。

表1 扶贫重点县按五等份分组的
农民人均纯收入 (元,%)

年份	低收入户	中低收入户	中等收入户	中上收入户	高收入户	最低组占最高组比例
2002	519.3	903.4	1174.9	1522.5	2405.8	21.59
2003	501.4	934.2	1278.4	1725.4	2930.4	17.11
2004	567.4	1050.8	1446.4	1958.8	3354.4	16.92
2005	649.4	1172.1	1589.6	2106.1	3506.6	18.52
2006	734.4	1284.9	1746.8	2359.2	4048.0	18.14
2007	810.3	1504.8	2066.3	2785.2	4830.6	16.77
2008	1007.5	1761.4	2392.0	3218.2	5421.7	18.58
2009	1081.5	1894.3	2590.2	3502.5	5984.5	18.07
2010	1203.7	2193.7	2999.4	4073.9	6927.1	17.38
增长率	11.1	11.7	12.4	13.1	14.1	

资料来源:国家统计局住户调查办公室,中国农村贫困监测报告2011

(二) 新世纪以来中国农村减贫进程

从贫困人口规模和发生率来看,2002—2010

年,全国农村贫困人口从8645万人下降到2688万人,减少了68.9%,其中扶贫重点县贫困人口从4828万人下降到1693万人,减少了64.9%。全国农村贫困发生率从9.2%下降到2.8%,扶贫重点县贫困发生率从24.3%下降到8.3%。全国农村贫困人口比扶贫重点县贫困人口下降速度更快。扶贫重点县中贫困人口比例占全国比例逐渐增加,由2002年的55.85%增加到2010年的62.98%(见表2)。

表2 全国农村贫困人口和扶贫重点
县贫困规模及比重 (万人,%)

年份	贫困标准(元)	全国农村		扶贫重点县		重点县贫困人口占全国比例
		贫困人口	贫困发生率	贫困人口	贫困发生率	
2002	869	8645	9.2	4828	24.3	55.85
2003	882	8517	9.1	4709	23.7	55.29
2004	924	7587	8.2	4193	21.0	55.27
2005	944	6432	6.8	3611	18.0	56.14
2006	958	5698	6.0	3110	15.4	54.58
2007	1067	4320	4.6	2620	13.0	60.65
2008	1196	4007	4.2	2421	11.9	60.42
2009	1196	3597	3.8	2175	10.7	60.47
2010	1274	2688	2.8	1693	8.3	62.98

资料来源:国家统计局住户调查办公室,中国农村贫困监测报告2011

(三) 经济增长的益贫效应

收入分配格局变动对贫困减缓的作用在于当全社会的收入分配比较均等的时候,社会中各群体在劳动回报、市场进入和基本公共服务等方面差异相对较小,因而都能比较容易的获得经济增长的成果,甚至原本收入较低群体的边际报酬可能更大,可能获得更快的收入增长速度。这种收入分配格局对减缓贫困是非常有利的。一旦收入分配格局恶化,收入差距不断扩大,收入较低的群体受应对市场的脆弱性、基本公共服务的缺失等因素影响,将越来越难以平等的从经济增长的过程中增加收入,这种收入分配格局对减缓贫困起到阻碍的作

用。前者可以被认为是促进贫困群体共享经济增长成果的益贫式增长^{*},而后者则相反。

从收入增长速度角度,徐丽萍和王小林(2011)定义贫困人群的收入增长速度超过社会平均收入增长速度为利贫的增长。根据这一定义,笔者利用国家统计局收入分组数据分析的结果显示2000—2010年经济增长基本上是不利贫的。2000—2010年社会平均增长率为6.7%,而贫困人群增长率为6.22%。在4个增长期内(2000—2002年,2003—2005年,2006—2008年,2008—2010年)只有2003—2005年是利贫的。根据同一定义,笔者发现扶贫开发重点县的经济增长是利贫的,但利贫的收益率逐渐递减。2008—2010年受金融危机影响出现不利贫现象。

经济增长表现出“益贫困地区”却不“益贫困农户”的特征。2002—2010年,扶贫重点县中农民人均纯收入占全国农民人均纯收入的比重不断上

升,但是在除2010年以外的其他年份,贫困户人均纯收入占全国农民收入的比重却不断下降。2002—2008年,居住在扶贫重点村农户的收入增长速度最快,其次为居住在扶贫重点县的农户和全国农户,而贫困户的收入增长速度最低,仅为3.32%。2002—2009年,贫困户、扶贫重点县农户和全国农户的收入增长速度分别为2.75%、11.76%和11.04%,扶贫重点县农户收入增长速度最快,受经济危机等因素影响,2009年贫困户收入甚至比上一年略有下降。贫困户收入占全国农村居民的比重2002—2009年持续下降,从2002年的1/3下降到2009年的1/5。而生活在扶贫重点村和重点县农户的人均纯收入占全国平均水平的比重在此期间保持了稳中略升的趋势。到2010年,国家大幅度提高了贫困标准,贫困人群的收入占全国农村平均和重点县的比例都有大幅度增加(见表3)。

表3 贫困户与其他农户人均纯收入比较 (元,%)

年份	贫困户	重点村农户	重点县农户	全国农户	贫困户/全国农户	贫困户/重点县农户	重点县农户/全国农户
2002	813	1196	1305	2476	33	62	52
2003	814	1326	1406	2622	32	58	53
2004	853	1488	1585	2936	29	54	53
2005	860	1633	1725	3255	26	50	52
2006	869	1815	1928	3587	24	45	53
2007	977	2165	2278	4140	24	43	55
2008	989	2485	2610	4761	21	38	54
2009	983		2842	5153	19	35	55
2010	2003		3273	5919	33.8	61	55
至08年增速	3.32	12.96 ^①	12.25	11.51			
至09年增速	2.75		11.76	11.04			
至10年增速	11.9 ^②		12.18	11.51			

数据来源:国家统计局.中国农村贫困监测报告(2003—2011)

注:(1)重点村农户收入数据只统计到了2008年,因此其收入增速只计算2002—2008年区间;(2)贫困农户的家庭人均纯收入理论上应该略低于贫困标准,国家统计局对2010年的贫困人口测量的标准是1274元,但是在对贫困人口收入的报告上是参照了2300元的新贫困标准,因此需要谨慎理解2010年贫困户人均纯收入的增长速度

* 关于益贫式增长学界存在诸多争论,主要的观点分为两类:一类是当贫困人群的收入增长高于社会平均收入增长,另外一类则主张除非贫困人群的收入不变或下降,否则都应该认为是益贫式增长,后者被世界银行陈少华等学者支持。考虑到中国经济增长和减贫速度,采用更严格的益贫概念更有助于分析中国农村贫困减缓和收入分配之间的关系

四、扶贫政策对收入分配的影响分析

扶贫政策既是收入分配制度的构成部分,也会对分享经济增长的机会和能力构成影响。农村扶贫政策中的补贴式救助项目直接增加贫困人群的收入,而扶贫开发项目则通过提高贫困人群分享经济成果的机会和能力间接对收入格局产生影响。新世纪以来,农村扶贫政策对不断恶化的收入分配格局发挥了缓解作用,但是仍存在改进的空间。

(一) 农村扶贫政策实施进程

改革开放以后中国政府开发式扶贫政策演变可以分为4个阶段:针对特殊贫困地区的扶贫开发(1985年以前)、以区域瞄准为主的扶贫开发(1986—1993年)、改善资金投入和贫困瞄准的“八七扶贫攻坚计划”(1994—2000年)和以整村推进为主的中国农村扶贫开发(2001—2010年)。《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》将扶贫开发的重点从贫困县转向贫困村,强调群众参与,采用自下而上的参与式方法制定贫困村的发展规划。2002年全国共选定14.8万个贫困村,专项扶贫开发以行政村为单位开展。新世纪开发式扶贫政策主要包括整村推进、产业化扶贫、劳动力培训转移、移民搬迁、贫困村互助资金等。在这一时期政府还主导实施了农村低保制度、农村大病救助、两免一补政策性补贴项目。新世纪以来反贫困组织体系不断发展完善,动员了广泛的社会力量参与扶贫,扩大了基层执行主体的赋权和参与过程,瞄准贫困的机制不断改善,扶贫项目的管理水平不断提高。针对贫困地区和人群的扶贫投资不断增加,扶贫资金的投向结构越来越趋于贫困地区的需求,由政府主导的专项扶贫项目有效改善了贫困地区基础设施、经济发展环境,使贫困地区收入和消费表现出更快的增长速度,提高了贫困地区人口在市场、就业等各方面的机会和能力。

(二) 扶贫政策对收入分配的直接影响

农村扶贫政策通过扶贫项目安排资金投入对收入分配产生影响,2002年以来,扶贫资金投入不断增加,项目覆盖率逐步提高,有效提高了贫困地区的收入水平,从而对收入分配格局产生了影响。

1. 扶贫资金的总体影响。2010年,财政共投入606亿元扶贫资金,平均每个扶贫重点县到位扶贫资金超过1亿元。2002—2010年扶贫资金的总量、到县、到村、到户扶贫资金都表现出增加的趋势(见表4)。其中,扶贫资金总额和到县扶贫资金保持年均11%以上的增长速度,到村和重点村的扶贫资金保持年均22%以上的增长速度,到户的扶贫资金年均增长7.5%。在县、村、农户3个瞄准层次上,到村资金增长趋势尤为明显,充分表明了以村为单位的瞄准战略。

表4 2002—2010年扶贫资金投入情况

项目	2002年	2010年	绝对增量	年均递增(%)
扶贫资金总额(亿元)	250.2	606.2	355.9	11.7
到县扶贫资金(万元)	4227	10240	6013	11.7
到村扶贫资金(万元)	3.9	20.3	16.5	23.1
到重点村扶贫资金(万元)	5	27.9	22.9	22.1
到户扶贫资金(元)	806	1436	630	7.5
重点村到户扶贫资金(元)	829	1481	653	7.5

资料来源:国家统计局住户调查办公室.中国农村贫困监测报告2011

在大量扶贫资金的投入下,居住在扶贫重点县和重点村的农户收入增长速度超过了全国平均水平。其中重点村农户人均纯收入从2002年的1196元增加到2008年的2485元,增长了1倍多,平均每年增长近13%,而同期全国农村居民收入从2476元增加到4761元,增长了93%,年均增速为11.5%,重点村农户人均纯收入占全国农村居民人均纯收入的比重从2002年的48.3%上升到2008年的52.2%。扶贫重点县农户在2002—2010年也有比全国更快的增长速度,增速为12.2%。扶贫重点县中农户人均纯收入占全国农村居民人均纯收入的比重从2002年的52%增加到2010年的55%。扶贫重点县和重点村农户收入较快的增长速度充分表明扶贫政策和资金的

支持发挥了重要的作用。

从农户自己报告的扶贫成果^{*}来看,2010年扶贫重点县中参与扶贫项目的农户户均使用扶贫资金1406.5元,共带来纯收入增加526.4元。每1元的扶贫投资能使扶贫重点县农户增加纯收入0.37元。根据中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)评估课题组(2009)的研究,2008年扶贫资金投入对家庭纯收入、家庭经营纯收入和第一产业纯收入的弹性系数分别为0.0747、0.1822和0.1578,对扶贫重点县农民收入增长具有显著的作用。该研究发现到户扶贫资金对全国重点县的贫困发生率减少的贡献率为10.5%,对贫困深度和贫困强度减少的贡献率为34%和38.4%。这说明到户扶贫资金对减缓农村贫困产生了积极的作用^{**}。

2. 开发式扶贫政策的影响。新世纪扶贫政策中主要的扶贫项目如整村推进、产业化扶贫、移民搬迁、劳动力培训转移都属于开发式的扶贫政策。由于扶贫资金影响机制复杂,通过倾向得分匹配的方法(PSM)估计到户扶贫资金对收入的影响成为相对合理的研究方法。岳希明等(2010)利用2006—2009年扶贫监测的数据对项目户和非项目户的人均纯收入增长速度进行了倾向得分匹配的比较。其结果显示,项目户人均纯收入增长速度明显高于非项目户。去除退耕还林还草补贴后,把扶贫资金仅仅局限在以农民脱贫为目的(开发式扶贫政策)的扶贫资金投入的话,项目户与非项目户在人均纯收入增长速度上的差异愈加明显。贫困户中,项目户的增收幅度也显著大于非项目户。这表明,如果贫困户能够得到扶贫资金的话,其收入会有显著的增长,到户的扶贫资金投入具有显著的脱贫效应。

从表5中可以发现有劳动力的贫困户在2007—2009年如果能够获得扶贫资金投入的话,其纯收入增长速度分别为44.18%、48.35%和47.43%,远高于这3年贫困户12.43%、1.23%和

-0.61%^{***}的增长速度。这表明扶贫政策瞄准偏差的同时也存在非常大的改进空间。

评价开发式扶贫政策对收入分配的影响面临诸多约束:首先,农户收入的影响有很多因素,缺乏有效的数据难以把收入的增加归结为开发式扶贫政策的作用;其次,通过到户扶贫资金估计开发式扶贫政策对收入的影响无疑会低估扶贫资金的整体贡献;最后,由于各类项目的影响机制各异,也难以对具体项目的扶贫效果进行评价。尽管如此,仍有一些研究通过评估主要扶贫项目对贫困村和贫困户收入的影响,为评价扶贫政策和项目对收入分配的影响提供依据。

表5 项目户和非项目户人均纯收入增长速度(%)

指标名称	2007	2008	2009
包括退耕还林还草补贴 项目户	16.40	18.44	9.21
非项目户	12.26	12.92	5.23
不包括退耕还林还草补贴 项目户	19.16	16.49	21.59
非项目户	7.89	11.47	6.75
有劳动力的农户 项目户	20.21	15.85	21.71
非项目户	9.11	10.19	7.36
有劳动力的 项目户	44.18	48.35	47.43
贫困户 非项目户	33.07	36.35	28.46

数据来源:岳希明、王萍萍、关冰.农村扶贫资金效果评估——以扶贫重点县为例.国家统计局农村社会经济调查司.中国农村贫困监测报告2010,2011

在整村推进实施的2002—2008年,扶贫重点村农民人均收入增长达到9%,比扶贫重点县和全国平均水平分别高出0.7和1.4个百分点(国家统计局农村司,2003,2009)。典型调查表明,在整村推进进展顺利、投资量较大的贫困村,全村农民人均纯收入在1~2年内能提高50%以上,整村推进对提高农民收入的效果十分明显(中国发展研究基金会,2007)。Park和Wang(2010)利用计量经济模型分析了整村推进对贫困村和贫困户收入的

* 贫困监测数据对农户自己报告的包括种植业、林业、养殖业、农产品加工业、其他生产行业、修建基本农田、人畜饮水工程、修建及改建公路、电力设施、电视接收设施、学校及学校设施、卫生室及设施、技术培训、扫盲资助儿童入学、退耕还林还草补贴以及其他16项主要扶贫项目成果带来的纯收入的增加的加总。根据2010年贫困监测数据计算

** 该研究还指出了理解研究结果需要注意的部分:首先采用到户扶贫资金作为扶贫资金投入,无疑会大大低估整体扶贫资金投入的减贫效果;其次,该研究建立的农户收入决定模型,以此估计扶贫资金对收入的弹性系数的研究思路是建立在所有到户扶贫资金都作为生产资金投入进去了,而实际情况显然可能存在差异

*** 根据国家统计局贫困监测数据,贫困户的纯收入增长速度均按照名义货币计算,并未考虑物价因素

影响差异。分析结果表明,2001—2004年贫困村农户的收入增长速度要比同一个县内非贫困村农户的收入增长速度高约2%,而且这一结果在统计上非常显著。同一时期,整村推进村农户的收入增长速度要比非整村推进村高8%~9%,但这一结果在统计上并不显著。通过贫困户和富裕户收入和消费的村级配对,研究发现整村推进村中富裕户的收入和消费的增速显著高于非整村推进村富裕户的收入和消费的增速,说明在整村推进中,真正受益的群体是贫困村中相对较富裕的农户。

利用2008年对67个扶贫重点县2000多户农户的调查,中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)评估课题组(2009)实证分析了劳动力培训转移对扶贫重点县农户收入的影响。研究发现,培训使扶贫重点县劳动力外出的概率提高了10%左右,每增加1个外出务工者使家庭的人均收入增加2%~4%。家庭中户主如果接受培训,会使家庭人均收入增加3%~7%左右。培训对低收入组和较高收入组的影响较小,表明劳动力转移培训主要受益对象是贫困地区中等收入组的农户。

主要扶贫开发项目如整村推进和劳动力转移培训等的实施有效改善了居住在扶贫重点县和重点村的贫困人群分享发展成果的机会和能力,使居住贫困地区的农户有更快的收入增长速度。但是扶贫政策和项目对收入分配的缓解作用并不能平等的被生活在贫困地区的农户享有,扶贫政策和项目的主要受益者是相对富裕的农户。扶贫政策和项目从总体上改善了贫困地区的发展环境和条件,缩小了贫困地区与发达地区的差距,但在有利于区域差距缩小的同时,却扩大了贫困地区内部的差距。即便有些扶贫政策和项目采取了贫困户受益和参与的政策设计,如贫困村互助资金规定贫困户借贷的优先性,但是出于项目实施成效和资金安全问题,仍不能排除贫困村中相对富裕农户主要受益的趋势。

3. 补贴式扶贫政策的影响。补贴式扶贫政策对收入分配格局的影响更直接。2001—2010年农村贫困地区实施的补贴式扶贫政策主要包括:退耕还林还草、农村最低生活保障制度、大病救助、农业生产补贴、寄宿制学生补贴等。

吴国宝等(2008)对2006年和2007年的577

个扶贫重点县的粮食直补和良种补贴的分配效应进行了研究,研究发现“两补”政策的实施,增加了受益农民的转移性收入,从而对减缓扶贫重点县农村贫困和收入不平等产生了积极的影响。“两补”政策对贫困发生率、贫困深度和贫困强度3个贫困衡量指数都有一定程度的减缓作用。2006年样本农户收入分配的基准基尼系数为0.324,扣除粮食直补、良种补贴、粮食直补和良种补贴后基尼系数分别增加了0.0018、0.0003和0.0021,增幅分别为0.6%、0.1%和0.6%。2007年3项扣除后增幅分别为0.6%、0.1%和0.7%。表明扣除“两补”后,扶贫重点县农村收入不平等状况有所恶化,换言之,“两补”政策的实施减轻了贫困地区农户间的收入分配的不平等状况。

利用2002年和2009年农村贫困监测住户调查数据,吴国宝等(2010)对取消农业税、免除义务教育阶段学生学费、农业生产补贴、农村最低生活保障制度、新型农村合作医疗、退耕还林还草、救灾、救济、到户扶贫等12项“多予少取”的政策进行了总体评估。其研究发现,2009年“多予”政策使扶贫重点县农户人均收入增加174元,通过“少取”政策减少支出70元。12项“多予少取”政策所产生的收入,相当于2009年扶贫重点县农民人均纯收入的8.6%。扶贫重点县中有97.5%的人口从“多予少取”的政策中获益,但高收入农户人均受益金额显著高于低收入农户。“多予少取”政策贡献了2002—2009年扶贫重点县农民收入增长额的14.2%,对收入最低10%的农户的收入增长的贡献率更高达31.5%。

(三) 扶贫政策对收入分配的间接影响

尽管补贴式的扶贫政策对农户的收入有直接影响,但是却是一种类似“输血”的扶贫方式,因而,在过去的十年中,扶贫政策的资金投入类型主要是开发式扶贫政策。由于开发式扶贫政策投入主要是道路、桥梁、农田水利等基础设施建设,单纯从收入角度考察扶贫政策对收入分配的影响,必然会低估扶贫政策的效果。因而有必要从贫困农户分享发展成果的机会和能力去考察扶贫政策的效果。农村扶贫政策的实施有效提高了贫困人群在生产能力、市场参与和应对脆弱性等方面的表现,从而间接对收入分配产生影响。

1. 扶贫政策对农户生产能力的影 响。扶贫政策对农户生产能力的影 响主要体现在以下 3 个方面: 基础设施、农业生产条件和人力资本。《纲要》实施期间, 贫困地区这 3 方面都表现出更快的增长趋势, 充分表明扶贫政策有效提高了农户的生产能力。

贫困地区基础设施与全国平均水平的差距进一步缩小。2002—2010 年, 扶贫重点县行政村通公路、通电、通电话、通电视信号的比例有了明显的提高, 分别增加了 4.1、2.14、6 和 2.5 个百分点。行政村“四通”的比例都在 98% 以上, 表明扶贫重点县行政村的基础设施与全国平均水平的差距越来越小。除此之外, 扶贫重点县自然村“四通”的增长速度表现出比全国平均水平更高的增长速度。2002—2010 年, 扶贫重点县通公路、通电、通电话的自然村比重分别增加了 15.9、5.40、3 和 11.7 个百分点, 而重点村中有卫生室的比例增加了 12.5%。这一时期贫困县基础设施的建设速度要大大高于全国农村的建设速度。2010 年通公路、通电、通电话、能接收电视的自然村的比重分别达到了 88.1%、98%、92.9% 和 95.6% (国家统计局, 2003、2011), 与全国平均水平的差距进一步缩小。表明扶贫政策在改善贫困地区基础设施建设上发挥的巨大作用。

2002—2010 年, 贫困地区农户生产能力主要方面如生产资料、粮食产量都在不断增加。一些方面表现出比同期全国平均水平更快的增长速度。农户年末生产性固定资产原值从 2002 年的 2299.1 元增加到 2010 年的 6450.2 元。汽车、大中型拖拉机、小型拖拉机拥有量也表现出一定的增长趋势。农户对生产的投资也不断增加, 到 2010 年, 重点县农户家庭人均经营费用支出达到了 1098.9 元, 其中第一产业生产费用支出从 2002 年的 403.3 元/人增加到了 2010 年的 1009.9 元/人, 年均增长 12.2%。扶贫重点县农作物总播种面积和粮食播种面积不断增加, 年均增长 1.4% 和 1.6%。在这种背景下, 重点县的粮食总产量也表现出比全国更高的增长速度, 分别为 4.18% 和 2.26% (国家统计局, 2003、2011)。

在人力资本方面, 2002—2010 年, 重点县初中以上劳动力比例从 46.8% 增加到 57.6% (国家统

计局, 2011)。2002—2008 年, 重点县中接受技术援助村的比重从 10% 提高到了 13.1%, 重点村中使用节水栽培技术、有塑料大棚/温室、拥有农牧业新技术示范户和举办过专业技术培训村的比重分别增加了 0.6、2.6、5.3 和 6.6 个百分点 (国家统计局, 2003、2009)。农村扶贫政策使贫困地区的农户积累了生产资料, 生产能力得到提高, 从而有更多机会从市场中获得收入。

2. 扶贫政策对农户市场参与的影响。贫困地区农业生产条件恶劣, 劳动力参与市场活动, 从市场中获得收入是贫困人群重要的收入来源。扶贫政策在促进贫困地区农户参与市场方面做出了积极的贡献。扶贫政策和项目促进了劳动力参与市场。2003 年, 贫困县中只有 6.1% 的劳动力接受过劳动技能培训, 到 2008 年, 这一比例上升到了 15.1%, 平均每年增加 1.8% (国家统计局农村司, 2003、2009)。研究表明, 劳动力转移培训使贫困地区劳动力外出的概率提高了 10% 左右, 同时也使劳动力在本地从事非农就业的概率增加, 培训使来自贫困地区的非农就业劳动力收入提高了 10% ~ 17% (中国农村扶贫开发纲要(2001—2010) 评估课题组, 2009)。贫困人群在参与市场活动的过程中不仅收入和劳动力素质得到提高, 其面对市场的能力和信心也明显增强了。2010 年, 重点县农户中 24.5% 的劳动力选择外出就业, 比 2003 年提高 6.2 个百分点。贫困农户 23.3% 的劳动力选择外出就业, 平均在外就业时间 8.4 个月, 其中外出就业时间在 6 个月以上的占 81.6% (国家统计局, 2004、2011)。

在多种扶贫政策的共同作用下, 贫困地区农户参与市场的深度和广度不断扩展, 农户现金纯收入占总收入的比例从 2002 年的 64.6% 增加到 2010 年的 75.3%。贫困地区主要农产品商品化率不断提高。2010 年农村居民粮食商品化率为 55.7%, 油料为 60.1%, 蔬菜为 69.4%, 水果为 92.2%, 畜禽为 87.3%, 均较 2002 年有不同程度提高 (国家统计局, 2003、2011)。

3. 扶贫政策对农户脆弱性的影响。新时期农村扶贫政策面向贫困人群的社会安全网逐步建立起来。2007 年, 农村最低生活保障制度在全国农村推行, 构成了中国农村贫困人群社会安全网的主

体框架。截至2010年底,全国有2528.7万户、5214.0万人得到了农村低保,农村低保的覆盖面、补贴标准不断提高(民政部,2011)。2010年扶贫重点县中低保户的比例达到了9.9%,低保的覆盖面继续扩大,低保户户均领取的低保金达到802元。与此同时,农村养老保险在扶贫重点县也逐渐推广,参加农村养老保险的农户比例和人口比例分别达到了16.5%和42%。医疗方面,2010年扶贫重点县参加新农合的农户比例达到93.3%,人均报销医疗费用13.8元,占总医疗费用的7.7%(国家统计局住户调查办公室,2011)。加上面向贫困地区的义务教育工程,向贫困儿童补助住宿费 and 生

活费的政策,形成了面向贫困人群涵盖生活保障、医疗保障、教育服务的社会安全网,对中国农村减贫产生了显著的影响,不仅减少了收入贫困,降低了贫困发生率,缓解了在教育、卫生和社会发展等方面的多维贫困。除此之外,农村扶贫政策还考虑了市场风险的冲击。贫困户提供风险基金保障和市场营销支持使其更好规避农业生产的市场风险。一些省份建立了产业发展基金和风险基金支持贫困农户,农村扶贫政策针对农户脆弱性的措施使贫困农户能够缓冲脆弱性的冲击,避免生计框架的崩溃,进而获得可持续的发展机会和能力。

五、结论和政策启示

通过新世纪以来贫困地区收入分配变动趋势以及扶贫开发政策的影响过程的分析,可以得出以下结论:

农村扶贫政策的实施有助于缓解日益扩大的收入分配差距,尤其是有助于缩小贫困地区和一般地区的发展差距。开发式扶贫政策显著改善了贫困地区的基础设施和生产生活条件,为农户创收活动提供了良好的基础。由于基础设施、科技服务和产业化发展等促进了贫困地区农户平均收入的提高,一定程度上抑制了贫困地区和非贫困地区之间收入差距的扩大,如果没有区域性的开发式扶贫政策,贫困地区和非贫困地区的差距比现在还要大。补贴式扶贫政策除了直接增加贫困人群的收入,从而缓解收入分配差距扩大趋势外,其更重要的意义在于缓解了贫困人群面对各种冲击的脆弱性。

农村扶贫政策对收入分配的影响不仅仅体现在收入的维度,农村扶贫政策的实施从生产能力、市场参与和缓解脆弱性等角度显著改善了贫困地区农民分享经济发展成果的机会和能力,从而使处于收入分配结构低端的贫困人群不至于长期在贫困陷阱中挣扎而不能获得改变自己命运的机会。农村扶贫政策的实施使原本并不利于穷人的经济增长过程在某些方面和一定程度上表现出益贫的性质,这在全国和农村收入分配差距不断扩大的趋势下是难能可贵的,表明农村扶贫政策对缓解收入分配差距扩大的重大意义。

不同的扶贫政策对收入分配有不同的影响效果和机制。整村推进从总体上改善了贫困地区分享经济发展成果的机会和能力,产业化扶贫和劳动力培训转移主要从促进市场参与和提高生产能力方面发挥作用,而收入补贴政策则从缓解贫困脆弱性的角度直接影响收入分配结构。扶贫政策对收入分配的影响效果的差异也非常明显。以基尼系数衡量,补贴式扶贫政策被证明有助于缓解贫困地区收入差距的扩大,而整村推进、劳动力培训转移、产业化扶贫等则有效地减少了贫困地区与其他地区的收入差距,但很可能扩大了贫困地区内部的差距。贫困农户人均纯收入占扶贫重点县农村居民人均纯收入的比重从2002年的62%下降到2009年的35%。主要农村扶贫项目如整村推进、劳动力培训转移、产业化扶贫等在实施的过程中都存在一定程度的瞄准偏差,受益的农户主要是贫困社区中的中等收入户和高收入户。

尽管只有很少比例的处于深度贫困的农户能够从扶贫项目中受益,但是深度贫困的农户获得扶贫资金后却往往能够收到更加显著的减贫效果。有劳动力的贫困户在2007—2009年如果能够获得扶贫资金投入的话,其纯收入增长速度分别为44.18%、48.35%和47.43%,这种收入增长速度是非常惊人的。表明现行扶贫政策存在偏差的同时,也表明有很大的改进空间。

未来的农村扶贫政策需要在加强扶贫资金投入的同时改善扶贫资金的瞄准。一方面,继续加强

对贫困地区的扶持力度,加大对贫困地区的财政转移支付。全面改善贫困地区基础设施和生产发展条件,加强农村低保、医疗保险、大病救助等社会安全网建设的公共服务支出,以使贫困人群在生产能力、市场参与和脆弱性缓解等方面都有机会和能力分享经济发展的成果,进一步缩小区域差距。另一方面,改善扶贫资金和项目瞄准的准确程度,在县级和村级都已经建立好发展的环境后,未来扶贫政策的瞄准层次应该集中在农户层次,有必要开发更

多的瞄准农户的扶贫项目,尤其是处于深度贫困的农户。中国农村扶贫开发战略经历了从重点县到重点村的瞄准过程,未来农村扶贫政策需要瞄准贫困农户进行包括教育、医疗、信贷、产业等多维度的全面干预。只有如此,农村扶贫政策才能在发挥缩小贫困地区和非贫困地区差距的同时,缩小贫困地区内部的收入差距,使更多的贫困农户分享经济增长的成果。

参考文献

1. Amartya Sen, *Development As Freedom*, Oxford University Press, 1999
2. Albert Park, Sangui Wang, *Community-based development and poverty alleviation: An evaluation of China's poor village investment program*, *Journal of Public Economics* 94 (2010): 790 ~ 799
3. The World Bank, *An Update to the World Bank's Estimates of consumption poverty in the developing world 2011*
4. 胡兵, 赖景生, 胡宝娣. 经济增长、收入分配与贫困缓解——基于中国农村贫困变动的实证分析. *数量经济技术经济研究* 2007(5)
5. 林伯强. 中国的经济增长、贫困减少与政策选择. *经济研究* 2003(12)
6. 民政部. 2010年社会服务发展统计报告. 2011年6月. 民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201106/20110600161364.shtml>
7. 世界银行. 从贫困地区到贫困人群: 中国扶贫议程的演进 2009. <http://www.worldbank.org.cn/china>
8. 吴国宝, 谭清香, 关冰. “多予少取”政策对贫困地区农民增收和减贫的直接影响. 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 2010*. 2010
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*. 2008
10. 杨颖. 经济增长、收入分配与贫困: 21世纪中国农村反贫困的新挑战——基于2002—2007年面板数据的分析. *农业技术经济*, 2010(8)

(作者单位: 中国人民大学反贫困问题研究中心, 北京, 100862)

责任编辑: 吕新业

The Improvement of Government Regulation under the Strategy of Cooperative Rapid Growth

..... CUI Baoyu and LIU Feng(49)

Under the strategy of rapid growth and the mode of forcing promotion ,cooperative shows the development path of the scope and efficiency being taken seriously ,yet the specification and fair being neglected , the rapid development and anomie development existed at the same time. If the phenomenon is not corrected ,farmer’s confidence of participating cooperative and cooperative ventures will be damaged consequentially in China. therefore ,Governments need to positively act ,on the macro level ,government must reverse the rapid strategy and the mode of forcing promotion ,on the concrete operational level ,government must improve government regulation for cracking the problems of imbalance of government regulation agencies、absence of government regulation、captive of government regulation、lack of administrative regulation ,ensure rapidly increasing the number of cooperative at the same time strengthening the Normative of cooperative ,then rapidly、soundly and normatively promote the development of cooperative in China.

Behavioral Logic , Differentiation Results and Prospects: The Inspection of Rural-household

Differentiation Since the Reform in China LI Xianbao and GAO Qiang(56)

Since the reform and opening-up ,there are more and more differences happened in business practices ,labor allocation ,income structure among rural-households in china ,and resulting in a significant differentiation of rural-household. In the process of rural-household differentiation ,the reform of household contract responsibility system released the restriction on rural-household rational behavior ,the consummation of rural market made great progress of labor mobility and transfer of land ,and the urbanization and industrialization absorbed large number of rural labor constituted the necessary condition for rural-households differentiation. The result of rural-household differentiation as follows: the number of agricultural rural-household decreased ,the number of concurrent occupation Rural-household and non-agricultural rural-household increased. The rural-household differentiation will make great influence on agricultural and rural-urban coordinated development. Concerning the prospect of rural-household differentiation ,in the existing conditions ,the transformation from agricultural rural-household to concurrent occupation Rural-household and non-agricultural rural-household will slow ,and the concurrent occupation Rural-household will became the main part of Rural-household.

Poverty Alleviation Policy , Income Distribution and Poverty Reduction in Rural China

..... ZHANG Weibin and WANG Sangui (66)

Since the beginning of the new century ,economic growth was pro-poor areas rather than pro-poor. Implementation of rural anti-poverty policies has improved the opportunities and capacity of the household in poor areas to share the benefits of growth. Households with labor can achieve very significant income growth if they got assistance from poverty alleviation projects. The implementation of rural anti-poverty policies has promoted the process of poverty reduction in rural China and reduced the negative impact of income distribution on poverty reduction. However ,inaccurate targeting is one of the reason for the result of pro-poor area rather than pro-poor. Increasing poverty reduction funds and improving the targeting accuracy are necessary in the future.

China’s Income Gap between Urban and Rural: an Explanation from of the Flow

Factors Income KUANG Yuanpei(76)

This study reveals the theoretical contexts narrow the income gap between urban and rural area which was taking Schulz “Revenue Stream” theory as reference ,urban and rural structure as logical points ,explaining the reason of income gap between convergence and spread based on “factor income stream” theory(“flow of factors –elements value realization –increase farmers’ income –narrow the gap between urban and rural area”) . Firstly ,analysis the affect of income gap which causing by three key elements (labor ,capital and land) and mercerization process between two areas though establishing bi-logarithm model. The results show that ,net capital and land outflow performances positive effect ,meanwhile ,net capital outflow and mercerization process shorts income gap ,however ,net labor outflow does not contribute. Secondly ,proclaim farmer factor flow liquidity elements in different stages and the ele-