

在发展中战胜贫困*

——对中国 30 年大规模减贫经验的总结与评价

□汪三贵

摘要 改革开放 30 年来,中国取得了举世瞩目的减贫成就,近 2.4 亿极端贫困人口和 5 亿以上生活在 1 天 1 美元以下的贫困人口在这一时期摆脱了贫困。中国的大规模减贫为全球的减贫和联合国千年发展目标的实现做出了突出贡献。大规模减贫的主要推动力量是经济增长,特别是农业和农村经济的持续增长,而农业和农村的经济增长又是在一系列的改革开放措施、持续的人力和物质资本积累和不断的技术进步下取得的。有针对性的开发式扶贫投资对减贫也起到了补充作用。中国未来减贫面临的最大挑战是不平等程度的不断上升导致经济增长的减贫效应下降,而瞄准问题也降低了扶贫投资的减贫效果。中国需要调整经济增长方式以实现更加有利于穷人的经济增长,同时也要改变扶贫项目的实施方式以使贫困人口更多的受益。

关键词 贫困 经济增长 扶贫政策 不平等

中国作为世界上最大的发展中国家,长期致力于国家的经济、社会发展和人民生活福利的改善。新中国成立后,在全国范围内进行了土地制度和其他社会制度的根本性改革,逐步消除了因财产分配不公导致的大规模贫困问题,人民的生活水平在 20 世纪 50 年代有了明显的提高,贫困状况有所缓解。然而,由于 20 世纪 50 年代中期生产资料所有制社会主义改造后形成的单一公有制和在此基础上建立的高度集中计划经济体制所带来的激励不足和资源配置效率低下的问题,加上片面强调重工业发展而忽视与人民生活密切相关的农业和轻工业发展,更由于出现了“大跃进”运动和文化大革命这样重大的战略性错误,使中国经济从 20 世纪 50 年代后期至 70 年代末在发展过程中不断遭受严重挫折。尽管经济增长速度不慢,也初步建立了完整的工业体系,但人民的生活水平长期没有得到根本性改善,贫困在这一时期仍然是十分普遍的现象。1966~1977 年农村居民人均收入仅增加 18 元,年均增长率不足 1.5%,农村居民的人均热量摄入量都没有达到每日 2100 大卡的水平(周彬彬,1991)。以营养标准来衡量,改革开放以前至少有 40%~50% 的人群处于生存贫困状态。

中国大规模减贫是从 1978 年末开始实施改革开放政策以后取得的,30 年间生活在 1 天 1 美元以下的贫困人口至少减少了 5 亿,贫困发生率从 1979 年的 63% 下降到目前的不到 10%。本文主要对 30 年来中国的发展和减贫进行回顾,分析导致大规模减贫的原因,同时也对中国未来减贫面临的挑战和前景进行评价。

一、中国 30 年的减贫成就

(一) 中国的贫困主要是农村贫困

中国是典型的二元经济结构国家,相对发达的城镇和比较落后的农村同时并存。由于 20 世纪 50 年代以来实施的严格区分农业和非农业人口的户籍管理制度,造成了城乡分割,进一步强化了城乡之间的差别。在城乡分割的户籍制度下,城市人口长期享受由国家和工作单位提供的包括住房、医疗、子女教育和退休金等范围广泛的社会服务和保障,而农村人口的社会服务和保障主要由家庭和社区负责,保障程度低且不稳定。为了建设独立自主的现代工业体

* 本文的写作得到了中国发展研究基金会的资助。

系,特别是优先保证重工业的发展,从20世纪50年代中期开始就采取了通过统购统销和压低农产品价格的方式从农业和农村征税来支持工业和城市的发展。这一牺牲农业换取工业发展的政策一直持续到改革开放初期,从而使中国经济和社会发展的城乡二元结构在很长的时间内得到了强化,城镇居民的生活水平在改革开放前已经远远高于农村居民。

与农村贫困相比,城市贫困状况并不突出。按可比标准衡量的贫困人口绝大多数在农村。根据世界银行利用国家统计局农村和城镇住户抽样调查数据和1天1美元贫困线估计,城镇的贫困发生率无论按收入还是消费指标估计在1990~2004年间都没有超过1%,而农村1990年的贫困发生率按收入指标估计为31%,按消费支出估计则高达44%,2004年的收入贫困发生率为9.5%,消费贫困发生率为17.9%(World Bank,2003,World Bank,2005)。

(二)农村贫困状况及其变化

对贫困状况及其变化的估计取决于贫困线标准,中国官方的农村贫困线由国家统计局制定,以满足基本能量需求为主要目标。这一贫困线标准只有按购买力平价(PPP)计算的1天1美元标准的2/3,属于极端贫困标准。按照官方贫困线和收入指标估计,中国的农村贫困人口从1978年的2.5亿下降到2007年的1478万,总共减少了2.35亿,年均下降9.3%。贫困发生率从1978年的30.7%下降到2007年的1.6%(图1)。

除了官方估计外,国际机构和学术机构的研究人员根据不同的数据和方法也对中国的贫困状况进行估计。世界银行为了跨国比较,对中国的贫困

状况进行了多次评估。结果表明,以1天1美元的标准和收入指标计算,中国的农村贫困人口已经从1981年的4.9亿下降到2004年的7600万,23年间减少了4.14亿,年均下降7.8%,贫困发生率从59.3%下降到8.1%。世行按消费指标估计的贫困人口要大大高于按收入指标估计的贫困人口,消费贫困人口从1987年的3.54亿减少到2004年的1.35亿,17年减少了2.19亿,年均下降5.5%。Ravallion和Chen(2007)利用国家统计局提供的更完整的收入分组数据和模拟的洛仑兹曲线,对1980~2001年的农村和城市贫困进行估计。根据官方的贫困线标准,他们估计的收入贫困人口从1980年的3.23亿下降到2001年的3779万,21年减少了2.85亿,年均下降9.7%,贫困发生率从40.65%下降到4.75%。根据他们与国家统计合作计算的新的贫困线标准估计,农村贫困人口则从1980年的6.02亿下降到2001年的9937万,21年减少了5亿,年均下降9.2%。另外一项对农村贫困人口的估计是Yao(2000)利用江苏、辽宁和四川三省统计局收集的1988~1990年的住户收入数据和基尼系数与人均纯收入的关系,通过回归方法来估计1978~1996年的贫困状况。结果表明,按官方贫困线计算的收入贫困人口从1978年的5.96亿下降到1996年的5700万,18年减少了5.4亿,年均下降12.2%,贫困发生率从75.5%下降到6.7%。按照世行的贫困线标准,贫困人口则从1978年的7.9亿下降到1996年的1.14亿,18年减少了6.8亿,年均下降10.2%,贫困发生率从100%下降到13.2%。其他一些对中国农村贫困的研究都只涉及少数几个年份,难以进行趋势判断。

从中国官方和上面讨论的其他一些研究结果可以看出,改革开放以来的30年间中国农村贫困状况大幅度减缓,贫困人口的年均下降速度在不同的时期差异较大,但最低也达到5.5%,最高的估计则达到了12.2%,按照与世界银行1天1美元相当的贫困线估计,中国的农村贫困人口在30年间至少减少了5亿,一半以上的农村人口在这一期间摆脱了贫困。中国的大规模减贫是不用置疑的事实。

对比国家统计局的官方估计与其他的估计,可以发现两点比较明显的区别。一是其他的估计结果显示改革开放初期中国的贫困状况比官方的估计更为严重,而20世纪90年代以后更加趋于一致,这导致其他研究估计的相同时期的减贫速度比官

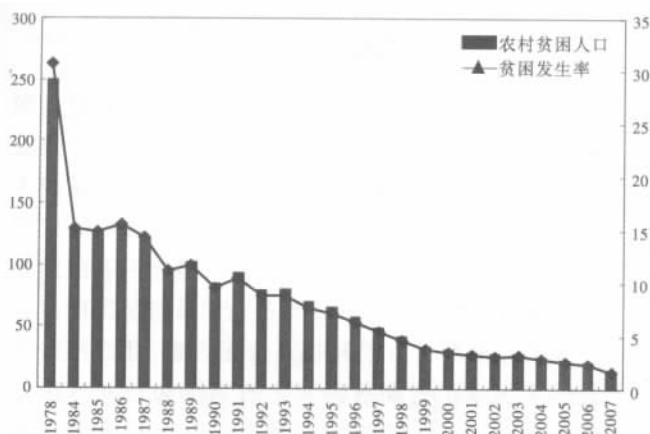


图1 中国国家统计局估计的农村贫困人口和贫困发生率(1978~2007)

数据来源:国家统计局农调队(2001),国家统计局农村司(2007a)。

方的更快。二是其他的估计比官方的估计阶段性更加明显,即减贫速度在不同时期有较大的波动,而官方估计的减贫趋势更加平稳。图2是各种非官方估计的农村贫困发生率的变化,从中可以看出几个明显的变化阶段。首先,中国的大规模减贫主要发生在改革开放初期(1978~1984)和90年代中期(1993~1996)。其次,并不是所有时期贫困人口都在减少,80年代后期和90年代初期贫困发生率出现了上升的趋势,90年代后期和20世纪初的贫困状况也没有明显的减缓。

(三)城市贫困状况的变化

国家统计局从来没有公布可比的城市贫困标准和城市贫困人口,对城市贫困的估计主要来自少数国际机构和其他组织的研究人员。Ravallion和Chen(2007)利用国家统计局城市住户的收入分组数据和与农村可比的高贫困线^⑩,估计的城镇贫困人口从1981年的1212万下降到2002年的271万,年均下降6.9%,贫困发生率从6.01%下降到0.54%。他们将国家统计局的农村贫困线用城乡生活费用差距进行调整后得到与官方农村贫困线可比的城镇贫困线。按照这一贫困线估计,城市的贫困状况要轻很多,贫困人口在1981年只有165万,贫困发生率为0.82%,2002年已经没有城镇人口生活在这一贫困线下。城市贫困的变化也具有明显的阶段性,20世纪80年代初期和90年代初期是贫困状况大幅度减缓的时期,而80年代后期的贫困状况大幅度上升,甚至超过了80年代初期的水平。由于城镇贫困人口占总贫困人口的比例很低,城市贫困的变化对中国总的减贫进程没有大的影响。Ravallion和Chen(2007)的研究表明,1980~2001年间,中国贫困发生率下降45个百分点,其中农村的

减贫贡献了33个百分点,城市的减贫只贡献了2个百分点,农村人口向城市流动导致的城市化贡献了10个百分点。可见,中国贫困状况的下降主要得益于农村的大幅度减贫(贡献了75%),其次是城市化的贡献(20%),城市的减贫只贡献了5%。

(四)中国大规模减贫对全球减贫事业的贡献

1981~2001年,按照1美元的贫困标准,全球贫困发生率从40.4%下降为21.1%,而同期中国的贫困发生率从63.8%下降到不足17%(Chen and Ravallion,2004)。1981年中国贫困人口占世界贫困人口的近43%,到2001年这一比例下降到不足20%。20年期间,中国减贫人数占全世界减贫人数的108%,是东亚所有国家减贫人数的81%^⑪。

联合国千年宣言通过的八项千年发展目标,第一项目标就是到2015年使收入低于1天1美元的贫困人口比例减半。1990年全球贫困人口为12.8亿,到1999年全球贫困人口仍高达11.7亿,年均下降1%。南亚、东欧和中亚、撒哈拉以南非洲以及中东和北非的贫困人口都在增加,只有中国所在的东亚和太平洋地区的贫困人口大幅度减少,由1990年的4.5亿下降到1999年的2.7亿,年均递减5.5%。按消费支出衡量的中国贫困人口在这一期间减少了1.4亿,占到东亚和太平洋地区减贫人口的78%,是全球减贫人口的1.3倍(World Bank,2001)。新近出版的《中国实施千年发展目标进展情况报告》指出,中国的减贫目标已经提前完成,是世界上唯一提前完成减贫目标的国家(中华人民共和国外交部、联合国驻华系统,2008)。中国巨大的扶贫成就不仅为全球反贫困事业做出了突出贡献,而且也为其其他国家提供了可资借鉴的经验。

二、经济增长与减贫

目前对贫困的度量主要以经济福利(如收入和消费)为基础,由于一个国家的整体经济福利只有伴随经济的增长才能够提高,因此经济增长就成为任何采用绝对贫困概念的国家大规模减贫的先决条件^⑫。一些跨国的研究结果表明,持续的经济增长对于缓解贫困的作用非常明显。如果将贫困的变化分解为经济增长因素和收入分配因素,那么经济增长因素揭示了短期贫困变化的70%和长期贫困变化的95%(Kraay,2004)。中国改革开放30年的大规模减贫的重要基础和推动力量就是经济的持续高速增长。

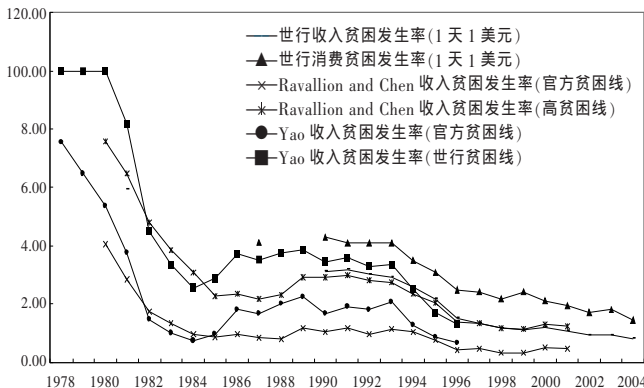


图2 中国农村贫困的阶段性变化趋势

数据来源: Ravallion和Chen(2007), Yao(2000), World Bank(2003), World Bank(2005)。

(一)经济增长的减贫效应

经济增长对减贫的作用主要表现为两个方面:第一是经济发展为贫困人口提供了更多和更好的就业和创收机会;第二是经济增长带来了政府财政收入的增加,使政府更有能力去帮助贫困人口。第一个方面是经济增长对减贫的直接效应,而第二个方面是经济增长的间接效应。

按1978年的可比价计算,中国的GDP从1978年的3645亿增加到2007年的5.47万亿,增加了14倍,年均增长9.8%。GDP的增长速度与贫困人口的下降速度十分接近。图3为1979~2007年间中国人均GDP的增长率与国家统计局估计的贫困发生率的变化率之间的关系,可以大体反映经济增长对贫困状况变化的影响。从图3中可以看到经济增长与贫困发生率变化的负相关关系,即经济增长率越高,贫困发生率下降越快,经济增长率降低,贫困发生率下降得更慢甚至上升。经济增长的减贫弹性为-0.52,但统计上并不显著。其他研究由于使用了更高的贫困线以及估计出的贫困状况的变化更具有阶段性特征,经济增长的减贫效果也更加明显。Ravallion和Chen(2007)估计的经济增长(用全国居民人均收入增长率表示^④)对贫困发生率的弹性为-2.7,对贫困缺口率的弹性为-2.9~-3.0,而且在统计上显著。居民的平均收入增加1%,全国的贫困

发生率下降2.7%,贫困缺口率下降约3%,经济增长具有显著的减贫效应。

(二)农业部门增长对减贫的重要性

尽管经济增长在总体上有利于减贫,但不同部门增长带来的减贫效果是不完全相同的。由于中国的贫困人口主要在农村,容易使农村人口受益的部门增长会具有更显著的减贫作用。图4为1979~2007年间中国人均第一产业增加值的增长率与国家统计局估计的贫困发生率的变化率之间的关系,从图4中可以看两者之间具有更明显负相关关系。以农业为主的第一产业增长对贫困发生率的弹性为-1.13,是整体经济增长减贫弹性的2.2倍,而且在6%的水平上显著,即第一产业增长1%,贫困发生率下降1.13%。Ravallion和Chen(2007)根据他们估计的贫困数据计算的1981~2001年间第一产业增加值对贫困发生率的弹性高达-8,是第二和第三产业减贫弹性的4倍。可见,以农业为主的第一产业部门的增长具有最大的减贫效果。农业在中国具有最大减贫效果的原因,一是中国的土地等主要农业资源的分配相对比较平等,绝大多数农户容易从农业增长中受益。二是越是贫困家庭,越以农业为生,家庭收入的大部分来自农业。根据国家统计局农村住户分组数据计算,2006年贫困家庭从第一产业获得的收入占人均纯收入54.5%,而全国农村人口从第一产业获得的收入占人均纯收入的42.4%,农村最高20%收入组第一产业收入只占人均纯收入的32.8%(国家统计局农村司,2007a,2007b)。贫困家庭收入来源的一半以上依然来自农业,高于全国平均水平12个百分点,高于20%高收入组22个百分点。三是在农户层面上,农业增长对家庭经济具有最明显的正外部性,如农业的增长能推动家庭非农活动的发展(Ravallion and Chen,2007)。

农业和农村增长的减贫作用也可以从中国不同阶段的减贫表现看出,根据多方面的估计结果,农村贫困人口下降最快的时期是1978~1984、1993~1996和2004~2007年这3个时期,而这3个时期也是第一产业和农民人均纯收入增长最快的时期。第一产业和农民人均纯收入增长相对缓慢的时期(1984~1993年和1996~2004年)也是贫困人口下降比较少的时期^⑤(表1)。

(三)中国农业和农村经济增长的主要推动力量

中国的减贫主要是经济增长,特别是农业和农村增长带来的,那么要理解中国的减贫就需要理解

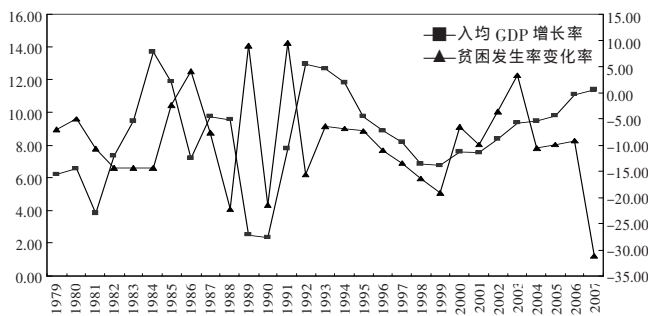


图3 经济增长与贫困变化率的关系

资料来源:据国家统计局每年的《中国统计年鉴》和《中国农村贫困监测年鉴》计算

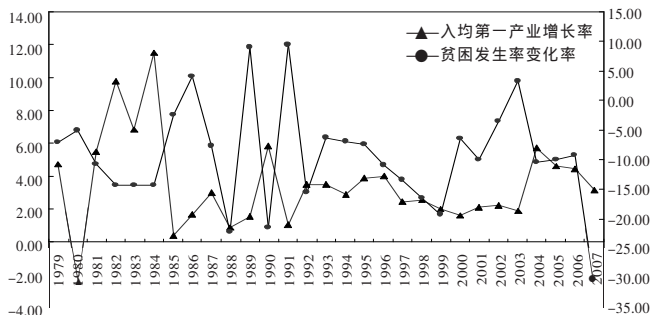


图4 第一产业增长与贫困变化的关系

资料来源:根据国家统计局每年的《中国统计年鉴》和《中国农村贫困监测年鉴》计算。

中国在改革开放以来为什么能在农村取得高速增长。

1. 中国对国家的发展战略进行了重大调整

1978 年底,党的十一届三中全会对新中国成立以来前 30 年经济和社会发展的经验教训进行了总结和反思。随后,对国民经济的结构进行调整,改变以往因急于实现工业现代化而选择的高积累、低效率和过分紧缩人民消费的重工业发展战略,确立了优先发展农业和消费品工业的经济发展战略(张磊等,2007)。这一战略调整由于降低了资本密集型的重工业比重而增加了劳动密集型的农业和轻工业比重,更符合中国的比较优势。此外,在同样的经济增长速度下,以农业和消费品为重点的发展由于能够增加低收入人口的就业是一种更加有利于穷人的经济发展战略。发展战略的调整在改革开放初期就取得了显著的成效,1979~1982 年,农轻重比例关系由 27.8:31.1:41.1 调整为 33.6:33.4:33(武力,1999)。

2. 进行渐进式农业和农村体制改革

采取渐进式的体制改革方式,逐步将资源配置方式由政府指令性计划改变为以市场为基础进行配置,即由完全的计划经济逐步向市场经济转变。针对农业长期停滞导致的基本生活品短缺和农村严重的贫困状况,中国将经济体制改革的重点从一开始就放在农村。重大的改革包括:

(1)解散人民公社,建立土地的农民家庭承包经营制度。尽管农村土地的所有权仍然归集体所有,但土地的使用权逐步由集体控制变为农民自己拥有,农民对自己的生产决策和产品逐步获得了自主权。这一改革从制度上解决了集体生产过程中的逆向激励问题,使农户能根据自己的资源和比较优势进行独立的生产和就业决策^⑦。

(2)改革农产品购销体制,由完全的国家统购统销变为国家牌价收购、议价收购和市场销售相结

合,并最终转变为在市场上自由销售或由国家按高于市场的保护价格收购。购销体制改革也是逐步进行的,改革初期的绝大部分农产品仍然由国家收购,只是变单一价格为多种价格,农民销售的产品数量越多,获得的平均价格越高,从而产生了一种有效的正向价格激励。这一阶段农村对城市的贸易条件改善了 40%(World Bank,2003)。到 20 世纪 80 年代末,除粮、棉、油几种主要农产品外,其他农产品的销售基本市场化。到 90 年代中期,国家开始对主要粮食等进行保护价收购。购销体制的市场化改革是使农户充分享受自己的生产成果所必不可少的。

(3)与购销体制改革相配合,国家大幅度提高农产品收购价格。目的是在国家收购占主导地位的情况下,改变长期靠压低农产品价格以满足城市人口和工业对低价农产品的需要的状况,提高农业和农民的收益。1979 年,国家提高了包括粮、棉、油在内的 10 多种农产品的价格,全国农产品收购价格总指数(包括牌价、议价和超购加价)比上年上升 22.1%(张磊等,2007)。中国政府在 20 世纪 90 年代中期,再一次大幅度提高了农产品的收购价格。农产品价格的提高带来两个方面的结果:一是直接促进了农业的增长,Ravallion 和 Chen(2007)的研究发现,农产品的收购价格不仅对当年的产出有显著的影响,也对下年的产出有更大的影响。收购价格提高 1%,按可比价格计算的当年第一产业增加值增加 0.21%,下年的第一产业增加值增加 0.32%。二是直接增加农户的收入,1978~1985 年,全国农民因农产品价格提高增加的收入为 1257.4 亿元,占该时期农民实际增收总额的 15.5%(谢国力,1988)。

(4)乡镇企业的发展。农村改革的另一个重要成就是乡镇企业在 20 世纪 80 年代初期获得了高速增长,并且在随后 10 多年间成为农村经济和整个国民经济增长的重要推动力量。乡镇企业之所以能够发展起来是因为农村的改革放开了农村的生产要素市场并且在一定程度上消除了管理体制上的障碍,而城市改革的滞后仍处于计划经济体制下的国营企业生产效率低下,从而使得主要以低端消费品生产为主的乡镇企业得到了生存空间和发展条件。1983 年开始,乡镇企业在农村迅速崛起。全国农村乡镇企业个数由 1983 年的 134.44 万个发展到 1985 年的 1222.45 万个,增加了 8 倍。就业人数增加了 3866.12 万人,超过同期农村劳动力增加的人数。总产值由 1983 年的 1016.83 亿元增加到

表 1 不同时期第一产业和农村人均收入的增长与贫困人口的下降速度(%)

时期	第一产业增长率	农民人均纯收入增长率	官方估计的贫困人口下降率	Ravallion and Chen 估计的贫困人口下降率	Yao 估计的贫困人口下降率
1978~1984	7.3	16.5	-10.6	-19.9*	-20.0
1984~1993	3.9	3.7	-5.8	-0.7	3.8
1993~1996	4.7	6.4	-8.2	-20.5	-26.8
1996~2001	3.0	3.8	-12.9	-3.3	
2001~2004	3.9	5.3	-3.5		
2004~2007	4.6	7.7	-17.3 ^⑧		

资料来源:第一产业增长率根据国家统计局各年的《中国统计年鉴》计算,贫困人口下降率根据 Ravallion and Chen(2007)和 Yao(2000)中的数据计算。

注:*数据的时期是 1980~1994。

1985年的2728.39亿元,平均每年增加63.8%(农业部计划司,1989;国家统计局,1986)。另外,在农村社会总产值增量中,乡镇企业产值占到77.23%,成为农村经济增长的主要推动力量。

这一系列的改革措施极大地促进了农业和农村经济的发展,使改革初期(1979~1985)成为改革开放30年来农业和农村经济发展最快的时期,主要农产品在80年代中期甚至出现了过剩现象。农民收入快速增长,贫困人口大幅度下降。实证研究表明,仅土地的家庭承包经营制度这一项体制改革就解释了这一期间农业增长的47%,而国家收购牌价的提高通过影响投入品的使用、复种指数和作物组合也使农业产出增长了16%(Lin,1992)。

3.前期的人力和物质资本积累也是农业和农村发展的重要条件

尽管人民公社体制妨碍了农业生产效率的提高和生产力的发展,但在新中国成立后的前30年中,积极的社会政策却大大促进了人力资本的积累。新中国刚成立的1949年,学龄儿童入学率只有20%,到1978年达到了95.9%。1962年,农村小学毕业生的初中升学率只有32.3%,到1978年达到了86.4%,绝大多数儿童在20世纪70年代都能够获得初中毕业的文化程度(农业部计划司,1989)。农村公共医疗服务在20世纪60~70年代也获得了长足的发展,婴儿死亡率、产妇死亡率大幅度下降,合作医疗几乎覆盖每一个农村人口。尽管物质生活水平没有大的改善,但医疗条件的改善使人均寿命大幅度提高。教育和医疗服务的改善为改革开放以后农业和农村经济发展准备了大量的人力资本。

人民公社时期在农村物质资本的积累方面也取得了很大的成就,大量的农田改造和水利灌溉设施都是在这一时期依靠集体劳动完成的。1952年,全国有效灌溉面积只有3亿亩,到1978年达到6.7亿亩,其中机电灌溉面积从476万亩增加到3.7亿亩(农业部计划司,1989)。只是由于当时的制度限制导致激励不足,物质和人力资本都没有得到充分有效的利用。

4.农业技术进步成为农业发展的重要推动力量
体制改革因素导致的农业和农村高速增长只能是短期的,当制度因素效应释放完后,农业和农村的增长就需要靠生产要素投入的增加和技术进步带来的技术效率的提高。1985年以来,中国的农业增长越来越依靠技术创新和技术推广导致的全

要素生产率的提高。表2为1985年以来不同时期的农业总产出增长

表2 不同时期技术进步对农业产出的贡献率(%)

时期	农业总产出增长率	广义技术进步贡献率	狭义技术进步贡献率
1985~1990	4.53	33.99	17.97
1991~1995	7.48	27.10	16.43
1995~2000	6.08	36.82	29.37
2000~2005	5.24	50.49	41.04

资料来源:根据袁开智(2008)论文中的数据计算。

率和技术进步贡献率,从表中可以看出:狭义技术进步对农业总产出的贡献率从80年代后期和90年代初期的17%左右提高到本世纪头5年的41%,同期广义技术进步的贡献率从30%左右提高到了51%^⑧。目前,中国农业增长的一半靠的是广义技术进步的推动。

5.工业化和城市化进程也间接促进了农村发展

在成功的农村改革基础上,国家从20世纪80年代中期开始将改革的重点放到了城市。主要内容是对国有企业进行整顿和改革,逐步扩大企业自主权,实现经济责任制,改革企业内部的分配,允许国有企业兼并和破产,90年代中期开始将绝大多数企业进行了股份制改造。与此同时,实行了全面对外开放,大规模引进资本、技术和先进的管理方法,建立了大量的合资企业或外资独资企业。这些改革措施加上素质良好的廉价劳动力使中国的制造业得到迅速发展,竞争力不断增强,中国逐步成为了世界制造业中心。

制造业的发展必然导致城市化进程的加快,并带动相关服务业和建筑业的发展,从而吸引了大量的农村劳动力进入城市和发达地区就业。农村劳动力和人口向城镇的流动给农村带来3个方面的好处,一是减轻了对土地资源的压力,有利于提高农业生产规模;二是大量的资金回流到农村,有利于增加对农业和非农产业的投资;三是农村转移性收入的增加直接提高了农民的收入和生活水平。这在总体上有利于农村的发展和减贫^⑨。

第二和第三产业的高速发展导致财政收入大幅度增加,也使得政府可以实行以工补农政策,2003年开始,逐步取消了已经实行了上千年的农业税,并且对粮食生产、良种和农业机械的购买和使用进行补贴。这些惠农政策促进了近几年农业的进一步发展和贫困人口的大幅度减少。

三、收入分配对减贫的影响

经济增长的减贫效果在相当程度上还取决于收入分配的平等程度,在相同的经济增长率下,收

入分配越不平等,贫困人口从经济增长中受益的可能性越小,减贫的速度也越慢。

(一)不平等程度的变化

改革开放以来,中国的不平等程度在总体上呈现不断上升的趋势。农民人均纯收入的基尼系数从1978年的0.21上升到2006年的0.37,增加了0.16,年均上升2%(国家统计局农调队,2000;国家统计局农村司,2007b)。但在改革开放的初期,尽管农业和农村经济高速发展,农民的人均纯收入年均增长率达到16.5%,不平等程度并没有显著增加,1985年农村居民收入的基尼系数仍然只有0.23。农村经济增长的好处平等地被所有农村人口享用,这一阶段的农业和农村经济的增长具有最大的减贫效应。20世纪80年代中期开始,不平等程度处于不断的上升过程中,对减贫的不利影响也日益显现出来。

(二)不平等的扩大对减贫的影响

收入分配不平等程度的提高必然对农村的减贫产生负面影响。Ravallion和Chen(2007)的研究表明,基尼系数对贫困发生率的弹性为3.5,且在统计上极为显著,即在控制了收入增长的情况下,基尼系数每增加1%,贫困发生率上升3.5%。基尼系数对贫困缺口的弹性值更高,达到5.3。更为严重的是,不平等程度对贫困的影响存在显著的时间趋势,不平等对贫困的弹性系数随着时间的推移变得越来越大。1980年,基尼系数的减贫弹性为0,即在当时分配比较公平的情况下,不平等的少量增加不影响减贫。但到2001年,基尼系数对贫困发生率的弹性增加到3.7,不平等程度的任何增加都对减贫带来非常大的不利影响。如果农村的不平等程度保持在20世纪80年代初期的水平上不变,中国2001年的农村贫困人口应该只有实际贫困人口的1/4。

Yao(2000)的研究也得出了类似的结论,如果基尼系数保持在1978年的水平上不变,1996年按官方贫困线估计的贫困人口只有实际贫困人口的4%,按世行贫困线估计的贫困人口也只有实际贫困人口的27%。可见,不平等程度的大幅度提高,在一定程度上抵消了经济增长的减贫效果,减缓了中国的减贫进程。

(三)不平等程度不断扩大的原因

农村收入分配不平等程度扩大的主要原因是收入结构的变化,具有降低不平等作用的农业收入所占比重下降,而具有扩大不平等作用的工资和私营活动收入增加。1985~2006年,农户家庭农业经

营收入占纯收入的比例从66%下降到42%,减少了24个百分点;工资收入的比重从18%上升到38%,增加了20个百分点;家庭非农私营活动收入从8%上升到11%,增加了3个百分点(国家统计局农调队,2000;国家统计局农村司,2007b)。由于土地在社区内部相对平等的分配方式,中国的农户基本上都从事农业生产,农业收入在农户间的分配相对比较平等,而工资性的就业机会(特别是外出打工)和非农私营活动由于对初始物质资本和人力资本有较高的要求并不是每个家庭都能参与。因此,农业收入比重的下降和非农收入(包括工资和私营活动)比例的上升这种收入结构的变化必然导致收入分配的更不平等。Benjamin等(2007)利用农业部农研中心的农户调查数据对不平等程度进行部门分解后发现,1987年,尽管样本户农业收入占纯收入的比例为53%,但对不平等的贡献率只有20%,其中种植业收入比重为40%,对不平等的贡献率为13%;到2001年,农业收入的比重下降到31%,对不平等的贡献率为24%,其中种植业的收入比重为21%,对不平等的贡献只有6%。可见,农业收入(特别是种植业)对不平等的贡献率小于农业收入在纯收入中所占的比重,是降低不平等力量。1987年,工资收入的比重为25%,但对不平等的贡献率达到37%,私营活动收入的比重为16%,对不平等的贡献率为34%。2001年,工资收入的比重大幅度上升到42%,但对不平等的贡献率达到44%,私营活动收入的比重为20%,对不平等的贡献率为29%。非农收入不仅解释了绝大部分不平等,而且具有显著的增加不平等的作用。幸运的是,这种增加不平等的作用在减弱,可能的原因是非农产业的发展产生了更多的就业机会,开始使更多的家庭从中受益。

中国农村不平等程度的扩大显然是由于非农收入机会不平等引起的,而人力资本在很大程度上影响非农就业和私营活动。Du等(2005)利用国家统计局农村贫困监测调查数据对贫困地区劳动力外出就业的决定因素进行了实证分析,结果表明劳动力文化程度增加1年,外出就业的可能性增加1倍。

四、中国的农村扶贫政策与减贫

(一)中国的农村扶贫政策和扶贫投资

尽管改革开放以来推动中国大规模减贫的主要力量是农业和农村经济的增长,但中国政府从20世纪80年代中期就开始实施有针对性的减贫政

策,并进行了大规模的扶贫投资,表3为中国实施的主要开发式扶贫政策。

为了实施农村开发式扶贫政策,中央和地方政府投入了大量的扶贫资金,一些国际机构、民间组织和其他社会组织也进行了扶贫投资。在过去的20年中,中央政府在生产领域的财政扶贫投资就高达1700亿元,占中央财政支出的2%~3%,政府的金融机构发放了1800多亿元的信贷扶贫资金。另外,中央政府在贫困地区还投入了上百亿用于教育和卫生领域的社会发展资金。同期,地方政府的扶贫投资至少有700多亿,各种国际机构和社会扶贫资金估计超过了1000亿(中国发展研究基金会,2007)。

(二)扶贫政策的减贫效果

中国的农村扶贫开发产生了一系列重要的成果。根据中国农村贫困监测调查资料,仅1997~2001年间,国定贫困县项目形成固定资产269亿元,新增经济林面积325万公顷,累计修建基本农田6012万亩,新增公路32万公里,架设输变电路36万公里,解决了5351万人和4836万头牲畜的饮水问题(汪三贵等,2004)。到2000年,通电、通广播电视、通路、通邮、通电话的行政村分别达到95%、95%、89%、69%和67%,这些指标已经接近全国平均水平(国务院新闻办公室,2001)。2001年以后,扶贫投资的重点转向贫困村,贫困村的基础和社会服务设施在最近几年发生了显著变化。2002~2006年间,通公路、通电、通电话和通电视信号的自然村的比重在重点村分别增加了11.8、4.9、36.2和9.5个百分点,而有卫生室的行政村比重在重点村增加了9.1个百分点。这些基础和服务设施在重点

表3 中国农村的主要开发式扶贫政策

主要政策	实施时间	扶持对象	主要内容
移民搬迁	1983	贫困县	对生态脆弱地区的贫困人口进行自愿移民
以工代赈	1985	贫困县	支持贫困地区小型基础设施的建设
贴息贷款	1986	贫困地区	为贫困地区提供有利息补贴的优惠贷款
财政发展资金	1986	贫困县	支持贫困地区的小型基础设施、社会服务和文化设施建设,扶持培训和技术推广等活动
科技扶贫	1986	贫困地区	在贫困地区进行技术培训和推广,发展支柱产业
社会扶贫	1986	贫困地区	动员社会资源广泛参与扶贫活动
贫困地区义务教育工程	1995	西部地区	支持贫困地区基础教育的发展
小额信贷	1996	贫困地区	为农户提供小额信贷支持
整村推进	2001	贫困村	在贫困村实施综合性扶贫项目
劳动力培训转移	2004	贫困县	对贫困地区的劳动力进行非农就业培训,并帮助在异地就业
产业化扶贫	2004	贫困地区	扶持贫困地区农业企业的发展
西部地区两基攻坚计划	2004	贫困地区	进一步完善贫困地区的基础教育

村的变化要明显高于在重点县内的变化,更要大大高于全国的平均变化(国家统计局农村司,2007a,国家统计局农调队,2003)。

简单比较贫困县与全国农村的主要经济增长指标,可以发现贫困县在粮食、农业生产和农民人均纯收入方面的增长速度明显快于全国平均水平。1994~2000年,国定贫困县农业增加值年均增长7.5%,高于全国7.0%的年均增长速度;粮食产量年均增长1.9%,是全国平均增长速度(0.6%)的3.2倍;农民人均纯收入从648元增长到1337元,年均增长12.8%,比全国平均增长速度快2个百分点(国务院新闻办公室,2001;国家统计局农调队,2001)。2002~2006年,重点村的人均纯收入增长速度要快于重点县和全国的平均增长速度3个百分点以上。除了工资收入低于全国平均增长率外,重点村其他收入的增长都高于全国平均水平和重点县。

在控制了其他一些可观测和不可观测因素的影响后,实证研究结果也表明,贫困县农户的收入和消费增长要显著高于非贫困县的收入和消费增长。利用西南三省(贵州、云南、广西)和广东的住户调查资料,世界银行的研究人员估计了是否贫困县对消费增长的影响,发现在1985~1990年生活在国定贫困县的农户的消费增长要比非贫困县的农户快1.1%。估计的扶贫投资回报率为12%(Ravallion and Jalan,1999)^①。利用农业部1981~1995年的县级数据,作者分析了贫困县和非贫困县的收入增长,发现贫困县的农民人均纯收入的增长在1986~1992年间要比非贫困县快2.2%,在1992~1995年间快0.9%。据此估算出来的扶贫投资回报率在第一阶段为15.5%,在第二阶段为11.6%(Park,Wang and Wu,2002)^②。可见,在总体上讲,贫困县从扶贫政策和扶贫投资中是获得了利益的。

在对不同投向的扶贫资金的效果研究中,有学者发现直接投向农户的农业投资对收入增长有显著的正面影响,而投向乡镇企业、县办企业的投资对人均收入没有影响(Rozelle et al.,1998)^③。利用国家统计局1998~2001年间的县级贫困监测数据和扶贫投资资料对贫困县的扶贫投资效果进行的实证分析结果表明,扶贫投资在短期内对农户家庭收入产生显著影响,特别是对农业、商业和服务业的投资效果更明显(汪三贵等,2004)。最近利用村级农户数据的研究表明,

2001~2004年间,村级扶贫投资使贫困村内部相对富裕的家庭受益显著,收入和消费的增长率要高6%以上,而贫困的家庭受益不明显(Park and Wang,2006)。

根据上面这些研究,我们可以做出的基本判断是:中国的扶贫投资在总体上给贫困地区带来了利益,使贫困县和贫困村的平均收入和消费增长要高于其他条件相同的非贫困县和非贫困村。在扶贫投资中,农业和与农户经营活动直接相关的投资(如商业和服务业)比工业和基础设施投资至少在短期内能够带来更高的收入增长。总体而言,中国开发式的扶贫政策通过推动贫困地区的经济增长在一定程度上促进了中国大规模减贫进程,同时也减缓了区域差距的扩大趋势。

五、挑战与展望

改革开放30年间,在经济的高速增长和开发式扶贫政策的共同作用下,中国取得了举世瞩目的大规模减贫成就,为全球的反贫困事业做出了重要贡献。然而,中国的贫困问题并没有完全解决,未来的减贫道路仍面临一系列的挑战,在发展过程中战胜贫困仍将是中国政府和全社会的长期任务。

尽管按照官方的贫困线标准估计,中国的贫困人口规模已经很小,只占到农村人口的1.6%,但由于这一标准过低而实际上低估了中国的贫困状况。中国的经济发展水平已经进入了中等发展国家的行列,但目前使用的贫困线是世界上最底的,甚至低于非洲的许多最不发达的国家。按照世界银行1天1美元(按购买力平价计算)的贫困线和消费支出估计,中国的贫困人口还有1亿左右,而世界上多数中等收入国家使用的贫困线都高于1天2美元的标准。如果按2美元的标准,中国的贫困人口将成倍增加。

中国除了需要在更高标准下解决农村贫困问题外,还有一些特殊群体需要关注。随着人口流动性的增加,大量从农村到城市的流动人口由于不能平等享受城市的社会保障和公共服务,他们的贫困问题也会突显出来^③。此外,儿童、妇女和残疾人这些更容易陷入贫困的弱势群体也需要更有针对性的扶贫政策。

不平等增加导致经济增长的减贫效应降低是中国未来减贫的一大挑战。在目前的不平等程度下,中国即使能够取得过去30年近10%的经济增

长速度,未来也不可能取得过去的大规模减贫成就。如果分配的不平等程度进一步提高,实现进一步大规模减贫将更加困难。

在不平等程度增加使经济增长的减贫效应下降的情况下,实施更加有针对性的扶贫政策就显得更加重要。然而,中国开发式扶贫中项目的瞄准问题比较突出,穷人没有从扶贫投资中平等受益。以往的扶贫项目和投资以促进贫困地区的发展为主要目的,20世纪80年代中后期和90年代初由于贫困人口比重较大而且分配的不平等程度也相对较低,贫困地区的经济增长必然能使大量的贫困人口受益。90年代后期以来,由于贫困人口的比例大幅度降低和不平等程度的进一步上升,加上扶贫项目在实施过程中存在的问题,只是通过促进贫困地区的经济增长来使贫困人口受益的可能性却越来越低了。

中国要使贫困人口进一步大幅度减少,提高贫困人口的生活水平,并对全球的减贫事业做出更大的贡献,需要在多方面做出努力。

一是在保持较高经济增长速度的同时改善收入分配的严重不平等状况,使贫困人口更多地从经济增长中受益。在宏观上就需要保持经济的稳定,因为经济衰退和通货膨胀总是对贫困人口带来更大的冲击。在产业政策上鼓励和扶持有利于普通劳动者就业和创收并具有比较优势的产业的发展,为更多的劳动者提供就业机会,而不能过分强调资本和知识密集型产业的发展。在微观层面上,重点对贫困家庭进行人力资本投资,使他们有能力利用市场上的各种创收机会,人力资本投资也是阻断贫困在代际传递的有效途径。具体措施包括:普及12年基础教育并对贫困家庭提供必要的补助;实施营养干预计划,改善贫困地区儿童普遍的营养不良问题;改革农村医疗卫生体制,减少因病致贫现象的发生,保证贫困家庭基本的医疗卫生服务。这又涉及到公共财政体制的改革和公共服务的均等化。

二是在增加扶贫投资的同时,通过项目瞄准方式的改进,使贫困人口更多地参与和受益,提高扶贫投资的针对性和效果。根据不同的项目类型,采用多元化的瞄准方式,如小型基础设施项目的区域瞄准与自动瞄准^④相结合,教育与营养干预项目的活动瞄准^⑤,生产和培训项目的家庭和个人瞄准等。

三是逐步建立城乡一体化的社会保障体系,不仅使没有开发能力的农村特殊贫困人口通过收入

转移和其他福利政策来摆脱贫困^⑧,而且将流动人口的贫困问题逐步纳入社会保障体系中加以解决。

最近召开的党的十七届三中全会通过了“关于推进农村改革发展若干重大问题的决定”,对推进农村扶贫开发进行了新的部署。明确提出确保全体人民共享改革发展成果,要求完善国家扶贫战略和政策体系,实行新的扶贫标准。对农业和农村的发展和城乡一体化进程也提出了明确的目标。三中全会提出的农村发展和扶贫政策将为中国下一阶段的大规模减贫提供重要的政策保障。

(作者单位:中国人民大学农业与农村发展学院,责任编辑:程漱兰)

注释

根据周彬彬(1991)提供的数据,1957年农民实际消费水平比1952年提高了17%,但在“大跃进”时期又有明显下降,直到1965年才恢复到1957年的水平。

中国的贫困线以2100大卡的热量为基础,1998年新确定的官方贫困线,非食物消费比例只占总消费支出的17%。

国际上通用的极端贫困线为0.75美元。

1998年前,中国国家统计局对农村贫困人口的估计依据的是农民人均纯收入指标,1998年开始,依据的是收入和消费双重指标,贫困人口需要满足两个条件中的一个:即收入低于贫困线同时消费支出要低于1.5倍贫困线,或者消费低于贫困线同时收入低于1.5倍贫困线。

中国的乡村人口有两种统计方式,一是根据户籍统计,二是根据常住地统计。由于存在大量的农村向城镇的人口流动,根据户籍统计的乡村人口数高于按常住地统计的乡村人口。国家统计局估计的贫困发生率是根据户籍人口计算的。

世行在不同时期的估计方法和数据来源不完全一致,可能会影响到结果的可比性。2003年以前的估计是根据中国国家统计局农户抽样调查的收入和消费分组数据做出的,而2003年和2004年的估计是根据住户数据做出的。

Ravallion和Chen计算的贫困发生率是根据农村常住人口而不是户籍人口。

计算新的贫困线使用了分省的食物篮,热量标准为2100大卡,其中75%来自谷物食品,非食物贫困线根据总消费支出在食物贫困线周围的农村家庭的实际非食物支出确定的。该贫困线与世行1天1美元贫困线十分接近。

Yao的贫困发生率也是根据农村常住人口计算的。

Meng等(2005)利用国家统计局城市住户的调查数据,对1986~2000年的城市贫困状况进行了系统的估计,但他们使用的贫困线不是固定的,而是根据消费结构的变化每年估计一个贫困线。用这种方法估计的贫困人口很难进行趋势比较。

①城市贫困线的也以2100大卡的热量为基础,75%的热量来自谷物,但食物篮是根据不同地区城镇居民的实际消费结构确定的,非食物贫困线也是根据总消费支出在食物贫困线周围的城镇家庭的实际非食物支出确定的。这样计算的城市贫困线比农村贫困线在2002年高41%,主要反映了城乡生活费用的差异。

②在1981~2001年期间,除了包括中国在内的东亚国家出现了贫困人口明显下降的情况外,其他国家在减贫方面的进展并不令人乐观。例如,拉丁美洲国家和非洲大部分国家的贫困人口不仅没有减少,反而有所增加;中亚和东欧国家也出现了贫困人口大幅度上升的情况;印度的贫困发生率有较明显的下降,但

是贫困人口减少幅度并不大,这是因为印度人口增长过快的原因(Chen and Ravallion,2004)。

③相对贫困不受经济福利绝对水平的影响,主要取决于收入分配,因此经济增长并不能解决相对贫困问题。

④全国居民人均收入是根据农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入加权计算的,同时调整了城乡之间生活费用的差距。

⑤值得注意的是1996~2001年官方估计的贫困人口下降速度大大高于Ravallion和Chen(2007)的估计,主要原因是1998年国家统计局调整了贫困线和贫困人口的计算方法,使1998年以后的贫困人口数据与1998年以前的贫困人口数据不完全可比,因此很可能高估了这一时期贫困人口的下降速度。

⑥由于中国农村的农业税收长期具有累退的性质,2004年开始的农业税改革(减免和最终取消农业税)使贫困人口受益最大,是这一时期贫困人口大幅度减少的一个重要原因。2004~2007年期间还逐步实施了以农村绝对贫困人口为对象的农村居民最低生活保障制度,也加快了农村减贫的速度。

⑦这一改革也是逐步进行的,改革的初期国家对农户的生产活动仍然有干预,如要求农户按一定的生产计划进行种植。但这类干预随改革的不断深入逐步减少,直到20世纪90年代最终消失。

⑧狭义技术进步是指新技术的开发和运用导致的生产可能性边界的外移,广义的技术进步还包括已有技术效率的提高、规模报酬递增收益和要素配置改进收益。

⑨当然,大量受过教育的年轻劳动力流向城市,也会对农业和农村的发展带来一定的负面影响。

⑩该文的作者评估了在其他可能影响收入增长的条件一定时,生活在国定贫困县是否会影响家庭支出的增长,发现他们可能过高地估计了扶贫效果,因为项目获得的部分公共支出可能未被统计进去,资金可能被直接用于消费而并没有进行投资,而且社区变量可能忽略了有利于贫困县实现收入增长的因素。

⑪该文的作者利用农业部的县级数据估计扶贫投资对国定贫困县平均收入增长的影响。由于没有对其他来源的扶贫投资的准确统计数据,在计算投资回报率时仅包括中央政府的投资。

⑫该文的作者利用的是陕西省43个贫困县1986~1991年的扶贫投资数据,在分析中没有包括以工代赈的资金,这可能影响对基础设施的效果评估。

⑬世界银行最近的研究表明,按1天1美元消费标准估计的2003年流动人口的贫困发生率为15%。

⑭利用低工资保证参加的人主要是贫困人口。

⑮只要上学的家庭和孩子都能享受。

⑯中国在上世纪末就在城镇建立了完整的最低生活保障体系,并于2007年将低保制度全面推广到农村,但目前农村低保无论从覆盖面还是保障程度来看都不够完善。

参考文献

(1)国家统计局:《中国农村统计年鉴》,中国统计出版社,1986年。

(2)国家统计局农调队:《中国农村住户调查年鉴-2000》,中国统计出版社,2000年。

(3)国家统计局农调队:《中国农村贫困监测报告-2001》,中国统计出版社,2001年。

(4)国家统计局农调队:《中国农村贫困监测报告-2003》,中国统计出版社,2003年。

(5)国家统计局农村司:《中国农村贫困监测报告-2007》,中国统计出版社,2007a年。

(6)国家统计局农村司:《中国农村住户调查年鉴-2007》,中国统计出版社,2007b年。

(7)国务院新闻办公室:《中国的农村扶贫开发白皮书》,2001年。

(8)农业部计划司:《中国农村经济统计大全(1949~1986)》,农业出版社,1989年。

(9)汪三贵、李文、李芸:《我国扶贫资金投向及效果分析》,《农业技术经济》,2004年第5期。

(10)武力:《中华人民共和国经济史(下册)》,中国经济出版社,1999年。

(11)谢国力:《1979年以来农产品价格变化趋势评述》,《农村经济文稿》,1988年第1期。

(12)袁开智:《中国农业技术进步率测算及分解(1985~2005)——基于超越对数随机前沿模型的分析》,中国农业科学院硕士学位论文,2008年。

(13)张磊:《中国扶贫开发历程(1949~2005年)》,中国财政经济出版社,2007年。

(14)中国发展研究基金会:《在发展中消除贫困》,中发展出版社,2007年。

(15)中华人民共和国外交部、联合国驻华系统:《中国实施千年发展目标进展情况报告(2008年版)》,2008年。

(16)周彬彬:《人民公社时期的贫困问题》,《经济开发论坛》,1991年第3期。

(17)Benjamin, Dwayne, Loren Brandt, John Giles and Sangui Wang, 2007, *Income Inequality during China's Economic Transition, in China's Economic Transition: Origins, Mechanisms and Consequences*, edited by Loren Brandt and Thomas Rawsk", Cambridge University Press.

(18)Chen, Shaohua and Martin Ravallion, 2004, "How have the world's poorest fared since the early 1980s?", Discussion Paper, WPS3341, World Bank

(19)Kraay, Aart, 2004, "When is Growth Pro-Poor? Cross-County Evidence", World Bank Policy Research Working Paper 3225.

=====

(上接第12页)

加强土地承包经营权流转管理和服务,要允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权。承包土地的农民可以在一定期限内将部分或者全部土地承包经营权转包或者出租给第三方,原来的承包关系不变。承包土地的农民为方便耕种或者各自需要,可以对属于同一集体经济组织的土地的土地承包经营权进行互换。承包土地的农民有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源的,经发包方同意,可以将全部或者部分土地承包经营权转让给其他从事农业生产经营的农户,由该农户同发包方确立新的承包关系,终止原承包方与发包方在该土地上的承包关系。承包土地的农民为发展农业经济,可以自愿联合将土地承包经营权入股,从事农业合作生产。

加强土地承包经营权流转管理和服务,要促进发展多种形式的适度规模经营。农业规模经营有利于加快现代农业生产技术的采用,有利于农业装备水平的提升,有利于加快农业现代化。因此,在土地

(20)Lin, Justin, 1992, "Rural Reforms and Agricultural Growth in China", *American Economic Review*, 82, pp.34~51.

(21)Meng, Xin, Robert Gregory and Youjuan Wang, 2005, "Poverty, inequality, and growth in urban China, 1986~2000", *Journal of Comparative Economics*, 33, pp.710~729.

(22)Park, Albert and Sangui Wang, 2006, "Community Development and Poverty Alleviation: An Evaluation of China's Poor Village Investment Program", Working Paper.

(23)Park, Albert, Sangui Wang and Guobao Wu, 2002, "Regional Poverty Targeting in China", *Journal of Public Economics*, 86, pp.123~153.

(24)Ravallion, Martin, Shaohua Chen, 2007, "China's (Uneven) Progress Against Poverty", *Journal of Development Economics*, 82(1), pp.1~42.

(25)Ravallion, Martin, Jyotsna Jalan, 1999, "China's Lagging Poor Areas", *American Economic Review*, 89(2), pp.301~305.

(26)Rozelle, Scott, Albert Park, Vince Bezinger and Changqing Ren, 1998, "Targeted Poverty Investments and Economic Growth in China", *World Development*, 26(12), pp.2137~2151.

(27)World Bank, 2001, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*.

(28)World Bank, 2003, "China: Promoting Growth with Equity, World Bank Country Study", Report No. 24169-CHA.

(29)World Bank, 2005, "The Scale and Scope of Poverty. China Poverty Assessment Workshop", November 3.

(30)Yao, Shujie, 2000, "Economic Development and Poverty Reduction in China over 20 Years of Reforms", *Economic Development and Cultural Change*, 48, pp.447~474.

流转中,应积极鼓励农业规模经营。有条件的地方,可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。

土地承包经营权流转是农民的一种选择。改革开放以来,农民一直根据自己的需要和意愿进行着土地经营权的流转,有分析认为目前全国土地承包经营权流转已有20%的比例。在土地承包经营权流转问题上,必须尊重法律,尊重农民的意愿,把功夫下在十七届三中全会提出的“管理和服务”上,且不可以行政手段人为地“加快”,且不可因某些企业的需要盲目地“推进”,更不能强迫农民。加强土地承包经营权流转管理和服务,要坚决纠正土地流转中的各种不当做法。对此,十七届三中全会提出了“三个不得”的明确要求,即:不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益,必须不折不扣地贯彻落实。

(作者系国务院研究室农村司巡视员,责任编辑程漱兰)