华南农业大学学报(社会科学版)
2013 年第 2 期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2013
(第 12 卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 12)

贫困地区农村居民对扶贫政策的满意度分析

王宏杰, 李东岳

(华中农业大学 经管学院,湖北 武汉 430070)

摘 要:以可行能力低下作为确定贫困人口的标准,利用满意程度评估方法对湖北省英山县 4 个村庄 308 份调查数据进行了实证分析。分析结果表明,受访者的年龄、有无信仰、是否了解扶贫开发政策、家庭收入是否受到农业扶贫开发政策的巨大影响以及扶贫开发政策对收入不平等的作用等因素对扶贫政策的满意度均有显著的正向的影响。基于此,提出政府应加大扶贫政策的宣传及执行力度,按照有利于贫困人口的导向积极推进扶贫开发政策。

关键词: 贫困地区; 扶贫政策; 可行能力; 满意度; 政策评估

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:**1672 - 0202(2013)02 - 0044 - 06

自 1978 年起,中国政府就一直积极致力于农村的扶贫工作。由于政府的高度重视以及采取的有效的扶贫措施,中国的减贫工作取得了巨大的成就,贫困规模大幅度下降。农村的贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人减少到 2000 年的 3000 万人,农村贫困发生率从 30.7% 下降到 3% 左右。按照新的更高要求的贫困认定标准,2010 年底农村的贫困人口减少为 2688 万人,农村贫困人口占农村人口的比重也下降到 2.8%[1]。为了进一步解决农村的贫困问题,培育贫困地区产业和经济发展后劲,切实实现从"输血式扶贫"向"造血式扶贫"的转变,进入二十一世纪,中国实施了新的扶贫计划,即全面实施"一体两翼(一体是指整村推进扶贫开发计划;两翼是指产业化扶贫和雨露计划) + 扶贫搬迁" 等扶贫措施。为了了解新的扶贫政策的执行效果情况,本文利用社会满意度指标对受访的湖北省英山县四村庄 308 位农村居民对扶贫政策的满意度进行分析,希望能为政策的进一步完善提供参考。

一、贫困的衡量标准

多年以来,贫困一直采用收入或消费多寡的方法来进行衡量。中国官方常用收入标准来确定贫困人口,随着经济的快速增长和居民收入水平的不断提升,中国划定的贫困标准线也在不断提升,2011 年,贫困标准线已上升到人均纯收入 2300 元的水平。阿马蒂亚·森[2]85 - 90,127 - 128指出这种按人们的收入低下情况来选定扶助对象的做法有可能导致信息扭曲的后果,如一个农民家庭人均收入相对较高,但由于家中成员身体残疾、年龄较长等不利因素的影响,使得该家庭相对于一个收入相对较低,但成员身体健康、年龄较轻的农民家庭而言,更有可能出现营养不良、有病不治、有学不上这样的糟糕后果。

在中国扶贫工作实际中,用收入水平高低来划分贫困人口也有一定的操作难度。基层工作人员反映在农村很难确切地掌握农户家庭收入情况,难以准确地按照收入贫困标准线确定贫困对象,因此,当选定的贫困人口和扶贫补贴挂钩时,多数农户都争当贫困户,希望得到政府的扶贫资

收稿日期:2013 - 02 - 25

基金项目:国家社科基金项目(11BZZ027)

作者简介:王宏杰(1973—),女,北京人,华中农业大学经管学院副教授,主要研究方向为农业政策研究.

金，在这种情况下，基层工作的难度较大，农民的意见也比较大。

针对按收入水平来确定贫困标准从而在选定扶贫对象中出现的问题，阿马蒂亚·森[2]15提出不应该仅仅将贫困看作是收入的低下，而应该将贫困看作是对贫困者基本的可行能力的剥夺，如过早死亡、严重的营养不良（特别是儿童营养不足），长期流行疾病、大量的文盲以及其他一些失败。故而他建议应按可行能力短缺而不是按收入低下来确定贫困人口。

鉴于阿马蒂亚·森的观点，课题组在深入贫困地区农村进行实地调查时，在和当地村干部进行充分沟通的情况下，参照可行能力低下的标准，按照“一看粮，二看房，三看劳力强不强”的标准来确定调查对象，对所调查的村庄中在家贫困人口进行全覆盖式的实地问卷调查。

二、湖北省实施扶贫政策的基本状况

湖北省有 25 个国家扶贫开发工作重点县，4 个省级扶贫开发工作重点县。贫困地区的国土面积和人口，分别占全省的 2/3 和 1/3。2010 年底，按扶贫部门建档立卡统计，湖北省农村扶贫对象占乡村总人口的 19.5%①。由此可见，湖北的扶贫任务还异常艰巨。

为了帮助贫困人口脱贫致富，根据国家的统一部署以及贫困地区的特点，湖北省采取了“一体两翼 + 扶贫搬迁”的扶贫措施，并取得了一定的成效。

（一）整村推进扶贫开发政策

省扶贫办对 29 个扶贫重点县 1500 个验收村的实施情况进行统计表明，1500 个村的农民人均纯收入年均增加 300 元以上；贫困人口由实施前的 20.53 万户、78.24 万人，减少到实施后的 6.27 万户、23.63 万人，减贫幅度达到 70%，贫困发生率由实施前的 35.5% 下降到 10.7%。

（二）农业产业化扶贫

2010 年，湖北省贫困地区建成特色农业基地 1800 多万亩，形成了区域性的产业布局，如大别山区以板栗、茶叶、中药材生产基地。全部特色农业产业基地覆盖了 80% 以上的贫困乡村和农户。

（三）雨露计划转移培训

2004—2010 年，湖北省共培训转移农村贫困劳动力 28.5 万人，转移就业率保持在 95% 以上，学员平均月工资收入一般在 1500 元以上，年务工收入可达 1.8 万元以上。

（四）扶贫搬迁易地开发

扶贫搬迁易地开发是将生活在恶劣的自然条件中的贫困人口搬迁到条件较好的地区生活，希望借此改善其生产生活条件，缓解其贫困状况的一种措施。2005—2010 期间，湖北已有 6 万多户、24 多万贫困地区人口被安置在自然环境较好的地区。

三、调查的基本情况

（一）湖北省英山县基本情况

为了了解扶贫开发政策执行的情况，课题组于 2011 年 12 月深入到国家级扶贫开发工作重点县——位于大别山区的湖北省英山县农村，对该区域的 4 个村庄的农户进行了实地调查，最终获得有效问卷 308 份。

为了便于对比政策的实施效果，课题组有针对性地选择了四个村庄，其中村 1 和村 2 分别于 2008 年和 2011 年实施了整村推进扶贫开发政策，另外两个村庄 3 和 4 则未实施该项政策措施。

---

① 数据来源于：张杰，《湖北省农村扶贫开发实践与成效》，中国—东盟农村扶贫政策与实践研修班讲座，2011 年 10 月 13 日。

实施了整村推进扶贫开发工作的2个村庄也有所区别。村1是交通便利、开有多个工厂的新农村示范村。村民收入来源渠道较多,收入水平相对较高;村2是未进行新农村示范,但交通较为便利的村庄,该村庄村民收入来源和收入水平相对村1都稍为逊色一些。

未实施整村推进扶贫开发工作的2个村庄都缺少较好的依托产业,村民收入来源较为单一,收入水平相对较低。尤其是村3地理位置偏远,人们进出都极为不便,村民收入水平在4个村中最低。

表1反映了调查对象在4个村庄的分布及村庄距离县城的距离情况。

表1 调查村庄分布表

村庄名称	调查人数	距离县城距离
村1	50	25公里
村2	99	7公里
村3	82	45公里
村4	77	7.5公里
合计	308	

(二)扶贫政策运行情况

1.扶贫开发政策知晓情况

为了了解农村居民对扶贫开发政策的认知情况,课题组在调查中涉及了一个单项的问题,即"您是否了解扶贫开发政策:A、了解,B、不了解"。

表2显示了不同回答的人数所占比例,可见受访农村居民尤其是未实施整村推进扶贫开发计划地区的农村居民对扶贫开发的知晓程度较低,而实施了整村推进扶贫开发计划地区的农村居民对扶贫开发的知晓程度较高。

表2 对"扶贫开发"政策知晓率 单位:%

	了解	不了解
所有人	35.06	64.94
实施该政策地区调查对象	36.00	64.00
未实施该政策地区调查对象	34.18	65.82

2."扶贫开发"政策满意度

为了了解农村居民对扶贫开发政策的满意程度,调查中涉及了一个单项问题,即"您对目前的扶贫政策是否满意:A、非常不满意,B、比较不满意,C、一般,D、比较满意,E、非常满意"。

表3显示了不同回答的人数所占比例,可见受访农村居民对扶贫开发政策满意率要远高于不满比率,而已经实施整村推进扶贫开发政策地区的满意率要高于尚未实施整村推进扶贫开发政策地区的满意率。

表3 扶贫开发政策满意率 **单位:%**

	非常满意	比较满意	一般	比较不满意	非常不满意
所有人	12.01	49.02	18.51	11.69	8.77
实施该政策地区调查对象	15.44	52.35	18.12	10.74	3.35
未实施该政策地区调查对象	8.80	45.91	18.87	12.58	13.84

数据来源:本项目问卷调查统计。

四、贫困地区农村居民对扶贫政策的满意度影响因素看法的计量分析

(一)变量说明

本文采用社会满足程度评估标准[3-9]对整村推进扶贫政策执行情况进行评估,即通过贫困地区农村人口对扶贫政策的满意度来进行分析。这里以贫困地区农村居民对扶贫政策的满意度作为因变量,以性别、年龄、受教育年限、有无何种信仰、是否担任村干部、2011年获得的扶贫资金、认为自己的家庭收入在当地的水平、是否了解扶贫开发政策和家庭收入是否受到农业扶贫开发政策的巨大影响作为影响农村居民对扶贫政策满意度的因素,进行实证分析,关于具体的变量及变量

赋值，见表 4。

表 4　变量名称及变量赋值表

变量名称	变量符号	变量赋值
对扶贫政策的满意度	Y	1 = 非常不满意；2 = 比较不满意；3 = 一般；4 = 比较满意；5 = 非常满意
性别	X1	1 = 女；2 = 男
年龄	X2	实际年龄
受教育年限	X3	实际受教育年限
有无何种信仰	X4	1 = 无；2 = 有
是否担任村干部	X5	1 = 无；2 = 有
2011 年获得的扶贫资金	X6	实际金额
认为自己的家庭收入在当地的水平	X7	1 = 低收入；2 = 中等收入；3 = 高收入
是否了解扶贫开发政策	X8	1 = 不了解；2 = 了解
家庭收入是否受到农业扶贫开发政策的巨大影响	X9	1 = 否；2 = 是
扶贫开发政策对收入不平等的作用	X10	1 = 不了解；2 = 没起作用；3 = 有一些作用；4 = 在一定程度上扩大了收入差距

（二）计量分析

本文以 Y 为因变量，X1 – X10 为自变量进行 logistic 逐步回归分析。结果在 90% 显著水平的情况下进入模型之中的变量依次是 X10、X2、X9、X4 和 X8（见表 5），而其他变量并不显著，故未引入方程。

表 5　变量逐步筛选过程分析

Step	Entered Effect	DF	Score Chi-Square	Pr > ChiSq
1	X10	1	27.2656	<0.0001
2	X2	1	20.3163	<0.0001
3	X9	1	7.3664	0.0066
4	X4	1	6.7896	0.0092
5	X8	1	3.6930	0.0546

通过进行最大似然估计，得到参数检验的结果（见表 6）。由最大似然估计分析结果可以看出，自变量 X2（$p < 0.0001$）、X4（$p = 0.0182$）、X8（$p = 0.0579$）、X9（$p = 0.0163$）、X10（$p < 0.0001$）的回归系数有显著性差异（见表 6）。

表 6　最大似然估计

Parameter	DF	Estimate	Standard Error	Chi-Square	Pr > ChiSq
Intercept	1	–5.9486	0.8141	53.3897	<0.0001
Intercept2	1	–3.1260	0.7472	17.5025	<0.0001
Intercept3	1	–2.0901	0.7384	8.0117	0.0046
Intercept4	1	–0.9946	0.7458	1.7785	0.1823
X2	1	0.0371	0.00842	19.4255	<0.0001
X4	1	–1.0089	0.4272	5.5763	0.0182
X8	1	0.4603	0.2427	3.5974	0.0579
X9	1	0.6760	0.2815	5.7679	0.0163
X10	1	0.6127	0.1480	17.1309	<0.0001

通过进行 OR 分析，得到表 7。由表 7 可以看出，受访者的年龄、有无何种信仰、是否了解扶贫开发政策、家庭收入是否受到农业扶贫开发政策的巨大影响以及扶贫开发政策对收入不平等的作用等因素的 OR 值均为正数，由此表明这些因素与农村居民对扶贫政策的满意度之间

表 7　OR 分析

Effect	Point Estimate	95% Wald Confidence Limits	
X2	1.038	1.021	1.055
X4	0.365	0.158	0.842
X8	1.585	0.985	2.550
X9	1.966	1.132	3.413
X10	1.845	1.381	2.467

均呈现出显著的正向的相关性。

1. 贫困地区农村居民的年龄。从表7可以看出,年龄的OR值为1.038,表明贫困地区农村居民的年龄与其对政府扶贫政策的满意程度之间呈现出显著的正相关关系,具体表现为受访者的年龄每增加一岁,其对政府的扶贫政策的满意程度就会增加3.8%。这是因为随着年龄的增加,尤其是老年人随着年龄增加,其自身收入能力减弱,更多地依赖子女或社会养老。但由于调查地区经济条件落后,子女受教育程度有限,因此收入来源极为有限,故而家庭养老极为困难。在此情况下,社会养老体制的完善、扶贫补贴的发放为老年人带来了极高的满意度。

2. 是否有何种信仰。从计量结果看出,有信仰的人较无信仰的人对扶贫政策满意度要高。但有信仰的人所占比例较低,受访的308位农村居民中,93.2%的人无信仰,6.8%的人有信仰,而这部分人信佛。

3. 是否了解扶贫开发政策。从计量结果可以看出,对扶贫政策有一定了解的农村居民对扶贫开发政策的满意度较高。了解扶贫开发政策的农村居民对政策的满意度比不了解扶贫开发政策的农村居民对扶贫政策的满意度高出58.5%。但是了解扶贫开发政策的人所占比例较低,在调查的308位农村居民中,仅有35.06%的人表示了解扶贫开发政策,而有64.94%的人表示不了解扶贫开发政策。这在一定程度上表明扶贫开发政策宣传不到位,部分农村居民对国家提出的扶贫开发政策的具体措施和内容没有充分理解,而使得扶贫政策效果大打折扣。即使对扶贫政策有所了解的农村居民,也由于扶贫政策在操作过程中难以做到真正的公开、公正和公平,导致了这部分人群对扶贫政策的满意程度不够理想。

4. 家庭收入受扶贫开发政策的影响情况。认为家庭收入受扶贫政策影响的调查者比没有受到政策影响的调查者对扶贫政策满意度高出96.6%。受调查者中,77.9%的人认为家庭收入没有受到农村扶贫开发政策的巨大影响,仅有22.1%的受访者认为农村扶贫开发政策对其家庭收入有巨大的影响。其中,贫困农村居民的家庭收入受到扶贫开发政策的影响较大,有31.78%的低收入受访者认为农村扶贫政策对自家收入影响较大,而与此同时,中等收入者中仅有16.56%、高收入者中仅有15.91%的人表示家庭收入受农业扶贫开发政策影响较大。由此可见,扶贫开发政策的作用对象较为明确,但作用效果有待进一步加强。

5. 扶贫开发政策对收入不平等的作用。从计量结果可以看出,认为扶贫开发政策对收入不平等有影响的人比认为没有影响的人对政策满意度高出84.5%。42.5%受访者倾向于认为扶贫开发政策对收入不平等没有起到作用,甚至有5.2%的受访者认为扶贫开发政策在一定程度上扩大了收入差距,而仅有36.4%的受访者认为扶贫开发政策对收入不平等有一些作用。

五、结 论

为了进一步提高扶贫政策效果,提高农村居民尤其是贫困地区居民对扶贫政策的满意程度,应该从以下方面着手开展工作。

(一)进一步加大扶贫政策的宣传力度。各级政府要把各项扶贫政策的具体内容和执行标准及时向广大农村居民宣传到位,提高农村居民对扶贫开发政策的知晓度,提高农村居民理解政策的水平,放大扶贫政策效应,从而进一步提高农村居民对扶贫政策的满意度。但要注意在宣传扶贫政策时,要确保扶贫政策对象的选取、扶贫标准的制定等信息遵循公开、公正、公平的原则,以此避免因政策认识偏误而导致的扶贫政策的负面影响,从而保证扶贫政策得以有效执行。

(二)继续按照有利于贫困人口的导向积极推进扶贫开发政策。在实地调查中,针对目前的扶贫政策,受访者提出了一些较好的政策改进的建议。关于目前农村实行的低保政策问题,提出低

保分配制度应公开透明公平，要真正地向智障、残疾人员、向困难家庭倾斜，加大对农村因病致贫家庭的扶持，真正缩小收入的不平等；加快道路硬化工程的实施，改善山区的交通问题；对边远山区的扶贫进行进一步的政策倾斜，积极扶持产业发展，通过产业化帮扶，带动农民增收。在产业帮扶中，要实施信贷扶持，简化信贷手续，促进贫困地区农村产业的发展。

参考文献：

[1] 国家统计局住户调查办公室. 2010 年我国农村贫困人口 2688 万[EB/OL]. (2011 - 03 - 11). http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20110310_402710030.htm.

[2] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任　赜，于　真，译. 北京：中国人民大学出版社，2009：15，85 - 90，127 - 128.

[3] QIN GAO, IRWIN GARFINKEL, FUHUA ZHAI. Anti-Poverty Effectiveness of the Minimum Living Standard Assistance Policy in Urban China[J]. Review of Income and Wealth, 2009, 55(7): 630 - 655.

[4] ROJAS M. The Complexity of Well-being: A Life Satisfaction Conception and a Domains-of-life Approach[R]. Paper for the International Workshop on Researching Well-being in Developing Countries, 2007.

[5] XIN MENG, ROBERT GREGORY, GUANHUA WAN. Urban Poverty in China and its Contributing Factors, 1986 - 2000[J]. Review of Income and Wealth, 2007, 53(3): 167 - 189.

[6] STEPHEN COATE. Welfare Economics and the Evaluation of Policy Changes[J]. PIER Working Paper, 1997, 40: 1 - 25.

[7] MARIANO ROJAS. Experienced Poverty and Income Poverty in Mexico: A Subjective Well-Being Approach[J]. World Development, 2008, 36(6): 1078 - 1093.

[8] JAMES R HARGREAVES, LINDA A MORISON, JOHN S S GEAR, et al. "Hearing the Voices of the Poor": Assigning Poverty Lines on the Basis of Local Perceptions of Poverty. A Quantitative Analysis of Qualitative Data from Participatory Wealth Ranking in Rural South Africa[J]. World Development, 2007, 35(2): 212 - 229.

[9] DIENER E. Subjective Well-Being[J]. Psychology Bulletin, 1984, 95(3): 542 - 575.

Research on the Satisfaction Degree of the Rural Residents in Poverty-Stricken Areas with the Poverty-Abatement Programs

WANG Hong-jie, LI Dong-yue

(*College of Economics and Management, Huazhong Agritultural University, Wuhan* 430070)

Abstract: This paper chooses the poor based on low capacities, and does empirical analysis on 308 survey data collected from four villages in Yingshan county, Hubei Province. Results show that satisfaction degree of the rural people on the policy is influenced positively by the factors, such as age, religion, whether learning about the policy and the income influenced much by the policy and the influenced degree of policy on income inequality. Based on the above analysis, we suggest that government should make efforts to increase publicity and implementation of pro-poor policies.

Key Words: porerty-stricken areas; pro-poor policy; capabilities; satisfaction degree; policy evaluation