

# 我国扶贫开发中社会资本作用 机理及效应\*



李玉恒<sup>1</sup> 王艳飞<sup>1,2</sup> 刘彦随<sup>1,3</sup>

1 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

2 中国科学院大学 北京 100049

3 北京师范大学资源学院 北京 100875

**摘要** 社会资本在我国扶贫开发战略中具有重要的作用。社会资本是贫困户获取资源和机会的重要渠道，是影响扶贫工程有效性及其产出效益的重要因素。文章从理论角度分析了社会资本及其经济影响，指出了我国贫困地区农村社会网络封闭性和内部分化、传统的规范认同失效和社会信任度弱化的现状特点，从实践角度探索了良好的社会资本对于贫困家庭脱贫解困，以及提升扶贫工作效率的促进作用。研究提出了培育贫困地区社会资本的3个重要途径，即着力构建贫困地区多元、新型的社会网络，着力提升民众对政府的信任度，着力营造与完善贫困地区的社会制度和规范建设。

**关键词** 社会资本，扶贫开发，经济效益，可持续发展

**DOI** 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.03.005

社会资本不是社会上流通的资金，而是指人类在各项活动中产生的社会联系、信任以及行为规范。虽然不像资金投入那样产生直接的经济效益，但是良好的社会资本有利于提升物质资本及人力资本的产出效益，进而在个人、企业、区域乃至国家等不同层面产生经济效益。国内外研究也证实了这一点。Westlund 和 Nilsson<sup>[1]</sup>指出，良好的社会资本有助于提升地区性企业的经济表现。Li 等人<sup>[2]</sup>研究发现，进入 21 世纪后社会资本对中国经济增长的推动作用开始显现，东部经济较发达地区的社会资本对经济增长的助推作用较中西部地区更为明显。

社会资本主要应用于贫困问题的研究兴起于 20 世纪末和 21 世纪初。传统的扶贫措施主要依靠大量物质、资金及人力的投入，然而有些地方扶贫投入不少，但实际效果不佳，

\* 资助项目：“实施精准扶贫、精准脱贫”国务院重大政策措施落实情况第三方评估项目（2015），国家自然科学基金项目（41130748、41301190）

修改稿收到日期：2016年2月18日

主要原因在于扶贫对象的精准性、因贫施策的科学性不够<sup>[3]</sup>，对当地资源挖掘和内部参与重视不够，导致人们多处于消极等待和被动接受的状态。因此，同样的扶贫政策在不同地区会得到迥异的发展结果。Grootaert<sup>[4]</sup>认为，有些地区大量的资金投入未能帮助穷人摆脱贫困，其原因在于缺乏一个将物质性投入相互联结起来的“链条”，即社会资本。社会资本是联结各种减贫要素投入的“链条”或“粘合剂”，通过影响各要素的产出效益，进而影响着扶贫工作的效率。当前，我国正处于扶贫开发攻坚拔寨的冲刺期，大量的人力、物力、财力投入到广大贫困地区。如何促进贫困地区生产要素集聚与乡村转型发展<sup>[5]</sup>，如何发挥社会资本的作用提升要素的产出效益，进而助推贫困家庭脱贫解困，如何科学引导和培育贫困地区的社会资本等问题，成为事关精准扶贫战略实施的重点前沿课题。本文将从理论与实践的角度深入分析社会资本的构成及其在我国扶贫开发战略中的作用，针对当前我国贫困地区的发展现状，提出培育良好社会资本的政策建议。

## 1 社会资本及其经济影响的科学认知

Putnam<sup>[6]</sup>较为系统地提出了社会资本的概念。他认为社会资本是“社会组织的某些方面，诸如能够促进了共同利益的协调和合作行为的社会网络、规范和信任。社会资本能够促进物质资本和人力资本的投资”。公民参与网络、互惠规范以及在二者基础上形成的信任构成了社会资本的主体。社会网络是一种多线路的联系，联系中的每个人都共享着多种利益，包括了多种多样的正式及非正式的联系，它是每个人开拓自身资源、利用社会资源的必然渠道。在一个共同体中公民参与网络越密，其也越有可能为了共同利益而合作。公民参与网络促进了交往，培育了强大的互惠规范，奠定了未来合作的基础。

与社会网络联系在一起的是规范或者称之为制度，包括正式和非正式的规范，也是社会资本的重要组成部分。

规范就是具体规定什么样的行动是需要的和被禁止的，或者被允许和被授权制裁的。规范能够用来消除和降低社会交往中的不确定性，增加个体福利。正式规范、非正式的习俗以及他们的实施方式决定着经济绩效。信任是社会网络中的一种长期普遍互惠关系，在一个共同体中，信任水平越高，合作的可能性越大，而且合作本身带来信任。如果一个群体的社会资本产生了积极的外部性，那么信任范围就可能比群体本身还要大，就会增强群体成员与非群体成员进行合作的能力，而且常给后者带来积极的外部性。

社会资本对经济发展的影响通过结构型（人际网络）和认知型（信任、规范和价值观）两类社会资本的作用来实现<sup>[7]</sup>。在宏观层面，社会资本通过促进合同的执行，提高资金可得性，补充正式制度不足，从而有利于创新活动和物质资本投资；更加可信的政府可以增强政策的执行度，而公民规范通过合作行为来增加公共物品的提供以及减少负外部性，从而有利于经济增长<sup>[8]</sup>。在微观层面，家庭可以从其社会网络中获得更丰富的信息、更多参与活动的机会及更多的资源，有利于减少交易中的机会主义行为及交易成本从而提高家庭收入。此外，在社会资本较高的地区，人们更容易信任对方，增进联系，参与社会公共事务，也更容易获得信贷，从而有利于金融市场的发展，并且社会资本促进金融发展的效应在法律执行较弱以及教育较为落后的地区更强<sup>[7,9]</sup>。

## 2 我国贫困地区的社会资本现状

当前，我国处于减贫与脱贫重大战略实施的关键时期，需要特别注意的是，贫困不仅是经济意义上缺乏必要的食物和衣服、安全的住所以及受教育的机会，还是社会学意义上缺乏必要的社会地位和社会联系、无法享受公共服务的、被剥夺了的社会机会以及缺乏政治诉求的机会等<sup>[10]</sup>。贫困户有时不是缺乏发展的能力和意愿，而是缺乏获得物质资本和人力资本的机会，即缺乏必要的社会资本。对于处于弱势地位的农村家庭来说，由于

缺乏社会资本存量，限制了他们的社会行动能力，无法借助社会资本获取利益和实现脱贫目标，使其现有境况恶化，让原本就处于贫困状态的家庭更是雪上加霜<sup>[1]</sup>。

随着中国市场经济的迅速推进，传统社会向现代社会的转型，农村市场化程度的逐步提高和农民社会流动的加快，以及传统道德整合作用的衰退和宗族关系的弱化，传统农村差序格局下的社会资本正在不断丧失。广大贫困地区的社会资本由于贫困、人口外流、区位限制、信息闭塞和现代观念的冲击等因素而呈现如下特点。

#### （1）本地社会网络呈现封闭性和内部分化的特点。

贫困农村交通不便、环境恶劣的地理位置，制约了其与外界的交流，社会网络与主流社会脱节。空间阻隔进一步加剧信息流动障碍，“信息贫穷”已成为信息化背景下贫困地区发展落后的重要因素，一方面信息难以“进入”，导致信息闭塞，民众思想观念落后，难以掌握脱贫的相关技术和知识；另一方面信息无法“走出”，农村的贫困现实及需求不为外界所熟知，使其无法获得及时有效的社会扶贫资源。广大青壮年劳动力的外出务工，大量“三留”人口在村中逐渐成为弱势群体，且被村中的富裕户、大户所孤立、边缘化。功利性成为贫困地区社会网络分化的成因，而同宗、邻里感情已不再是农村群体整合的因素。

（2）农村传统的规范认同失效。长期以来，共同的生产方式、生活方式及内部互动的必要性要求村民认同并遵守内部规范（村规民约），这种认同感成为农村地区重要的社会资本，起到监督规范个体行为的作用。随着市场经济、现代观念等因素的冲击，农村传统的社会网络出现分化的同时，内部规范逐渐失去认同。农村社会所尊崇的一些价值观、邻里情分、家族观念、群体舆论压力已大为弱化，使得内部规范失效，也导致了农村地区伦理道德底线的下滑。

（3）社会信任度的弱化。在传统农村社会，疾病、盖房、上学、婚丧嫁娶等往往需要社区内部成员间的经

济互助，多年形成的互惠链增进了彼此信任度。然而，当前贫困地区农村社会网络的分化与内部规范的失效使得民众间的信任度降低。由于经济或能力的弱势已不能形成互惠链，弱势群体得不到其他成员的信任，进而造成弱势人群的农村社会网络参与度低。相对强势的富裕人群由于市场化服务的出现对互助需求降低，也同时减少了与其他群体的联系，进而降低了彼此信任度。

除了“熟人”间的信任度降低外，贫困地区的社会信任（契约关系型的信任）水平亦比较低，即对于村庄之外的人（“陌生人”）村民存有天然的排斥感，甚至有时候表现为恐惧、不信任。这种长期的排外心理阻隔了与外界的资源交换和信息交流，限制了个人和村庄整体的发展，最终造成了长期贫困。此外，由于信息的不对称以及众多官员贪腐事件的公开报道，强化了民众对政府及其行为的不信任。出于对自身利益的保护，贫困地区民众对国家的政策、工程持怀疑、谨慎的态度，接受过程较长，往往导致各种政策、工程实施的低效甚至无效。

### 3 社会资本在我国扶贫开发中的作用

#### 3.1 社会资本助推贫困家庭脱贫解困

对于贫困家庭来说，社会资本是嵌入于其日常生产和生活中形成的社会关系、网络和信任中的，由于贫困地区市场发展不完善，市场功能不完整，社会资本在一定程度上弥补了市场功能，并在有些领域发挥了市场所无法起到的作用，如自我监督机制、风险分担、信息共享、互助行为等。社会资本的作用体现在可以为贫困家庭提供一种制度上的保障，帮助其实现所需要资源，减少获取脱贫机会所需付出的成本。在贫困居民生活保障与创业、就业过程中，社会网络发挥着信息供给、生活保障和信誉保障等方面的重要作用。

如果能够较好地利用贫困户的社会资本，对于提高扶贫绩效，改善贫困家庭的经济福利具有重要意义。贫困户难以获得小额信贷的主要原因在于其缺乏必要的抵



押资产,导致信贷供给不足,致使贫困人口陷入“因为穷所以穷”的恶性循环之中。河北阜平县创建了基于农户信用的“三户联保”制度,该制度只承担道德责任风险,是无需抵押的扶贫信贷机制。县政府与银行部门共建“风险共担”机制,采取不少于三户的联保方式,为农民发展现代种养业提供扶贫贷款担保。联保户之间自愿组成联保小组,互相帮助,责任共担,对各户的银行贷款负连带担保责任,有义务帮助联保户偿还其所欠的贷款本息。县政府注册1.3亿资金成立县惠农担保公司,在农户(贷款5万元以下)参加农业保险和三户联保,按时偿还贷款本息后,由县财政部门给予50%贴息。自2015年3月实施以来已发放扶贫贷款1.84亿元,覆盖农户4894户(其中贫困户3185户,占65%),助推了食用菌产业、林果产业和养殖业的快速发展。与此同时,贷款户的信用水平不断提升,间接影响了其他想发展产业的贫困户,助推了县域金融诚信体系建设,营造了良好金融生态环境。

以龙头企业为主导的“企业+基地+农户”的扶贫方式通过实施订单农业,用契约的形式,把愿意从事养殖的农民与基地和企业联结起来,加强产业链建设,既保证了企业稳固的原料基地,又保证了农民的普遍增收。该模式不仅提升了农民的组织化程度,增进了农户的契约精神,还提高了农户与企业的社会信任水平。河南华英农业发展公司作为扶贫龙头企业,形成了“公司+基地+农户”和“五统一”(统一供苗、统一供应饲料、统一消毒防疫、统一用药和统一回收屠宰)的农业产业化模式。公司本着农企共建的利益准则,建立了联动发展的长效运作机制。每年投入800万元专项资金,用于标准化、规模化养殖小区的升级改造,帮助广大农户改善养殖基础设施建设。2010—2012年间,华英公司在以建场每平方米补贴10—20元的形式,捐赠扶贫资金1600万元,从资金、技术、服务及政策方面给予农户大力支持,从而使贫困农户能够快速投产、快速致富。目前,参与养殖的农户已发展至10万多人,农户

从事养殖业的年人均收入达36000元。新建鸭养殖小区474个,鸡养殖小区164个。

以发展农村地区电子商务产业为目的的电商扶贫,在扶贫攻坚中发挥着日益重要的创新引领作用。电商扶贫本质是以现代网络技术和现代支付体系为依托,推动虚拟经济与实体经济的融合,构建了贫困地区与外界市场的联系通道,有利于打破制约贫困地区发展的时空瓶颈,实现供需直接沟通,优化资源配置,促进贫困村、贫困户与先进生产要素和社会力量有效对接。河北阜平县与阿里巴巴集团合作积极发展农村电子商务,组建了农村大宗商品现货交易电子商务平台,构建了“97daji”(就去大集)农村电子商务服务平台。目前,在阜平县500人以上的乡村建设了156个“一村一店”的网店,提供电脑、电视等办公设备,并提供实操培训。2014年全县电商销售各类农副产品20万斤,销售收入200万元,全年参与电商培训人数300人,网店从0家发展到105家,带动1700余人就业,预计3年内还将带动5000人直接就业,15000人间接就业,为阜平县农副产品输出、拓宽农民增收渠道奠定了基础。

### 3.2 社会资本提升扶贫工作效率

长期以来,各级政府扶贫开发工作的主要关注目标是完成上级政府布置的任务,而不是关注扶贫对象是否真正受益。在具体操作层面,各种扶贫政策措施一直缺乏科学合理的评估,导致“过度投入”和“政府缺位”并存,资金投放实际效果与目标有一定差距。扶贫开发项目管理粗放,立项随意,社会配套机制体制不健全,社会参与不足等都不利于效率的提高。汪三贵<sup>[12]</sup>指出这种由政府部门直接传递和管理扶贫资源的方式是我国扶贫开发效率不高的主要原因。

2013年以来,国家变粗放扶贫为精准扶贫,即针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况,运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。精准扶贫、精准脱贫战略强调民众的广泛参与,从精准识别真正的贫困户,信息公示、讨论与调

整,到问民所需、问计于民、因贫施策,让民众全面参与到扶贫的整个过程中并对政府官员的行为进行监督。在这一过程中,民众的参与加强了民众与政府间的联系,信息的及时公示助推了民众与政府间的沟通,进而强化了民众对政府的信任,对扶贫开发项目的认可,以及对扶贫政策的接受,最终有利于扶贫项目的实施,提高扶贫工作效率。

2015年国务院“实施精准扶贫、精准脱贫”重大政策措施落实情况第三方评估报告显示,绝大部分农户认为国家对扶贫工作重视度是高的。受访村民对国家的扶贫政策和开展的一系列扶贫工作满意度较高,55.9%的受访村民认为国家对扶贫工作非常重视,37.9%认为重视。从农户的视角说明中央和地方政府已经围绕精准扶贫、精准脱贫政策落实开展了一系列工作,贫困村民对此有目共睹。此外,在“非常重视”程度上,贫困人口、脱贫人口对其的认可度逐渐提高,脱贫人口对扶贫政策的认可度高达64.4%,而处于贫困状态的受访者有46%的认为国家非常重视扶贫工作(图1)。

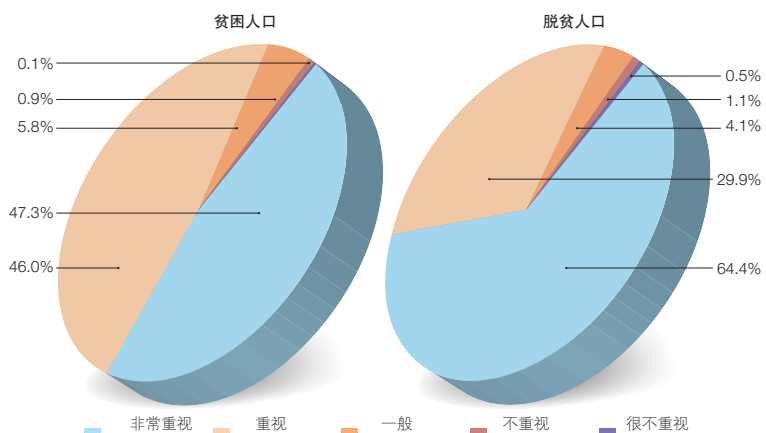


图1 脱贫户、贫困户对国家扶贫工作的满意度

## 4 结论与讨论

社会资本是贫困户获取资源和机会的重要渠道,是影响扶贫资金及人力投入效果的重要因素,也是决定扶贫工程有效性和持续性的关键因子。因此,研究和分析

我国贫困地区农村社会资本对于探索贫困地区发展落后以及贫困人口持续陷于贫困的根源具有重要的意义,在实践上能够为我们找到扶贫政策低效或失灵的原因,使得扶贫政策更加有利于贫困人口。针对我国贫困地区农村社会资本的现状及所受到的挑战,应从三方面重点培育贫困地区的社会资本。

### (1) 着力构建贫困地区多元、新型的社会网络。

充分利用亲缘、同乡、同学关系,打造贫困地区外出务工、经商、从政、从教的能人网络,为带动贫困地区务工输出与返乡创业搭建关系纽带。加大电商平台的投入建设,构建贫困地区与外界联系的重要媒介,依托电商平台的信任,促进贫困地区农产品、旅游等资源与外界市场需求的对接,提高贫困地区知名度及特色优质资源的经济效益。

### (2) 着力提升民众对政府的信任度。

广泛邀请贫困户参与扶贫工程规划、实施、监管、评估的全过程,及时公开扶贫信息,认真听取贫困户对扶贫开发的意见及需求,并对相关政策措施进行及时调整,增进政府、企业及贫困户的沟通、了解与互信,提升扶贫项目的精准性与实施效益。此外,还要提升贫困农村内部的互信与凝聚力。由村民代表组成发展小组,定期举行大会,讨论及决议有关农村发展的议题。通过扫盲班、成人教育、小组培训等机会,培养村民自信、自我管理、爱护公物、自力更生等信念,促进村民间互助互信。

### (3) 着力营造与完善贫困地区的社会制度建设。

应该矫正制度,提高制度质量,消除由区分性别、民族、种族、地区和社会地位造成的社会障碍,扩大贫困者的经济机会和政治机会,要帮助贫困人口构建起能够公平参与到经济、政治活动中的社会制度,防止由此导致的制度性贫困,防止制度失控(无能政府、弱小政府)和制度过剩(无赖政府)现象,提高政府的扶贫责任、能力以及贫困者的经济能力和政治能力。

## 参考文献

- Westlund H, Nilsson E. Measuring enterprises' investments in social capital: A pilot study. *Regional Studies*, 2005, 39 (8): 1079-1094.
- Li Y H, Wang X, Westlund H, et al. Physical capital, human capital and social capital: The changing roles in China's economic growth. *Growth and Change*, 2015, 46 (1): 133-149.
- 刘彦随. 精准扶贫当依靠科学体系 (新论). *人民日报*, 2015-10-19.
- Grootaert C. Social capital: the missing link. *The World Bank Social Capital Initiative Working Paper Series*, 1998.
- Liu Y S, Chen C, Li Y R. Differentiation regularity of urban-rural equalized development at prefecture-level city in China. *Journal of Geographical Sciences*, 2015, 25 (9): 1075-1088.
- Putnam R. The prosperous community-social capital and public life. *The American Prospect*, 1993, 4 (13): 35-42.
- Guizzo L, Sapienza P, Zingales L. The role of social capital in financial development. *The American Economic Review*, 2004, 94 (3): 526-556.
- Knack S, Philip K. Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 1997, 112 (4): 1251-1288.
- Fukuyama F. *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York: Free Press, 1995.
- Wilson W J. *Where Work Disappears*. New York: Vintage Books, 1996.
- 周治勇. 社会资本理论视角下的反贫困工作. *改革与开放*, 2011, (9): 150-151.
- 汪三贵. 中国扶贫政策——趋势与挑战: 中新网. [2015-12-1]. [http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-12/01/content\\_6047579.htm](http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-12/01/content_6047579.htm).

## Impact and Mechanism of Social Capital in Poverty Alleviation of China

Li Yuheng<sup>1</sup> Wang Yanfei<sup>1,2</sup> Liu Yansui<sup>1,3</sup>

( 1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

2 University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China;

3 College of Resources Science and Technology, Beijing Normal University, Beijing 100875, China )

**Abstract** Social capital plays an important role in China's poverty alleviation. Social capital is the important channel for impoverished households' obtaining resources and opportunities, and it also impacts the efficiency of poverty alleviation project. The paper analyzes social capital and its economic impact from the theoretical perspective. It indicates the condition of social capital of impoverished regions of China, including the closeness and differentiation of social networks, failure of traditional norms, and decline of trust. Then, the paper investigates from the practice perspective, how social capital contributes to poverty alleviation and its efficiency improvement. Finally, it proposes policy implications, including constructing multiple and new rural social networks, improving peasants' trust upon governments, building and perfecting rural social institution and norms.

**Keywords** social capital, poverty alleviation, economic effect, sustainable development

**李玉恒** 中科院地理科学与资源所副研究员，中国城乡发展智库联盟理事，中农县域经济研究中心研究员，国际区域科学协会、欧洲区域科学协会、美国地理学会、中国地理学会会员。主要研究领域包括：城乡转型发展与城乡地域系统可持续性，乡村弹性与乡村振兴。E-mail: liyuheng@igsnrr.ac.cn

**Li Yuheng** Received B.S. degree from Nanjing Agricultural University, M.S. degree from China Agricultural University, China, and Ph.D. degree from Royal Institute of Technology, Stockholm, Sweden, in 2011. His current research interests include urban-rural transformation development and sustainability, rural resilience and rural revival. From 2011 to 2012, as a post-doc researcher at China Economic Research Center, Stockholm School of Economics, Sweden, he worked on rural economic development in transitional China. From 2012 to 2015, as a research associate at the Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research (IGSNRR), Chinese Academy of Sciences (CAS), he worked on urban-rural transformation and its impact on growth and land resources. From late 2015 on, as an associate professor at IGSNRR, CAS, he worked on rural resilience and rural revival in China. He is currently the member of China Urban-Rural Development Think Tank Alliance, researcher of China Center for County Region Economy Research (stationed at China Agricultural University), member of Regional Science Association, European Regional Science Association, American Association of Geographers, and the Geographical Society of China. E-mail: liyuheng@igsnrr.ac.cn