



新农村·新视野

当代中国农村 贫困与反贫困问题研究

王俊文 著



湖南师范大学出版社



新农村·新视野

华东交通大学教材建设基金资助项目

当代中国农村 贫困与反贫困问题研究

王俊文 著

湖南师范大学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国农村贫困与反贫困问题研究/王俊文著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5648 - 0115 - 1

I. 当… II. 王… III. 农村—贫困—问题—研究—中国
IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 190686 号

当代中国农村贫困与反贫困问题研究

王俊文 著

◇责任编辑: 何海龙

◇责任校对: 欧继花 黄 晴

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731.88853867 88872751 传真/0731.88872636

网址/http://press.hunnu.edu.cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 长沙利君漾印刷厂

◇开本: 880 × 1230 1/32

◇印张: 11.5

◇字数: 331 千字

◇版次: 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 0115 - 1

◇定价: 29.00 元

目 录

第一章 / 导言

一、选题缘由 / 001

- (一) 农村贫困人口数量逐年减少, 贫困表现层次呈现新现象/002
- (二) 贫困人口向中西部、山区和少数民族地区集中/002
- (三) 弱势群体贫困问题提到了日益凸显的位置, 并且直接与社会保障体制性问题结合在一起/003
- (四) 部分贫困群体抗风险能力差, 返贫情况严重, 加重了反贫困任务的难度/004

二、当代中国农村反贫困问题研究意义 / 005

- (一) 中国反贫困进程, 充分体现了社会主义制度的优越性, 是社会主义的本质内在要求 / 005
- (二) 中国反贫困进程为区域经济协调发展、民族团结团结和社会安全稳定创造了条件 / 007
- (三) 中国反贫困进程, 具有广泛国际影响和良好示范效应 / 007
- (四) 中国反贫困进程为我国全面建设小康社会奠定了物质基础 / 008

三、国内外反贫困问题研究综述 / 009

- (一) 从不同方向和领域分析了贫困问题成因, 并提出解决贫困问题的对策 / 011

(二) 各流派都没有用阶级分析观点和方法来研究贫困问题 / 011

(三) 理论研究成分多, 缺乏操作性强的具体措施与对策 / 011

四、当代主要贫困理论阐释 / 016

(一) 贫困的经济学解释 / 017

(二) 贫困的人口学解释 / 022

(三) 贫困的社会人类学解释 / 026

(四) 贫困的政治学解释 / 030

五、相关理论概念流变及界定 / 033

(一) 贫困的界定描述 / 034

(二) “反贫困”的内涵把握 / 039

(三) 贫困类型的轨迹划分 / 041

(四) 贫困测定的价值取向 / 043

(五) 对贫困区域的理解 / 046

(六) 我国贫困人口数量变化及其特征分析 / 048

(七) 我国贫困地区分布及其社会经济特征描述 / 049

六、研究方法 / 054

(一) 理论与比较分析相结合 / 055

(二) 实证与规范研究相结合 / 055

(三) 静态与动态分析相结合 / 056

(四) 共性与特性分析相结合 / 056

(五) 定性与定量分析相结合 / 057

第二章 当代中国农村贫困问题形成原因的多维透视

一、形成贫困的环境原因 / 058

(一) 对我国贫困地区资源环境与经济发展的考察 / 058



(二) 对我国贫困地区区域环境条件与经济发达的考察 / 064

(三) 对我国贫困地区环境与人口的相关性考察 / 073

二、形成贫困的历史原因 / 076

(一) “大跃进”和“人民公社化运动”是导致我国农村贫困的政治性根源 / 076

(二) 城乡“剪刀差”是导致我国农村贫困的经济性根源 / 080

(三) 城乡“二元”社会经济结构是导致农村贫困的社会性根源 / 085

(四) 我国区域经济发展及政策差异性是导致我国区域贫困的基础性根源 / 090

三、形成贫困的文化原因 / 096

(一) 文化贫困对形成贫困的影响 / 096

(二) 民族文化对形成区域贫困的影响 / 102

四、形成贫困的体制、机制原因 / 107

(一) 部分地方政府经济行为的缺位与错位对我国贫困的影响 / 107

(二) 基层组织作用虚化对我国贫困的影响 / 110

(三) 农村公共财政支出结构不合理对我国贫困的影响 / 112

第三章 当代中国反贫困绩效评价、历史经验及其轨迹演进



一、中国共产党三代领导集体对我国反贫困的贡献 / 115

(一) 第一代领导集体对我国反贫困的贡献 / 115

(二) 第二代领导集体对我国反贫困的贡献 / 119

(三) 第三代领导集体对我国反贫困的贡献 / 124

(四) 小结 / 129

二、当代中国反贫困历史进程及其轨迹演进 / 129

三、正确认识当代中国反贫困绩效及其评价 / 139

(一) 当代中国农村反贫困主要成就 / 139

(二) 社会各界参与扶贫开发成绩显著 / 146

四、当代中国反贫困基本经验和做法 / 159

五、当代中国反贫困过程及其政策存在缺陷分析 / 172

(一) 当代中国反贫困过程存在的主要问题 / 172

(二) 当代中国反贫困政策存在的缺陷反思 / 175

(三) 市场经济条件下中国反贫困面临的机遇和挑战 / 179

第四章 国外反贫困经验及对我国农村反贫困启示

一、发达国家贫困特征及反贫困措施 / 185

(一) 发达国家贫困状况 / 185

(二) 发达国家贫困的一般特征 / 186

(三) 发达国家反贫困措施 / 186

(四) 美国反贫困政策措施 / 187

(五) 意大利反贫困政策措施 / 194

(六) 日本反贫困政策措施 / 200

二、发展中国家的贫困特征及反贫困实践 / 204

(一) 发展中国家贫困基本特征 / 204

(二) 发展中国家反贫困基本举措 / 205

(三) 印度反贫困实践：满足人类“基本需要”战略 / 205

(四) 巴西反贫困实践：“发展极”战略 / 210

(五) 孟加拉国小额信贷扶贫 / 213

三、国外反贫困经验对我国反贫困的当代启示 / 217



第五章 / 构建具有中国特色的反贫困治理结构框架

构建具有中国特色的反贫困治理结构框架

- 一、“反贫困治理结构”内涵解读 / 224
- 二、反贫困治理结构要素及相互关系分析 / 228
 - (一) 反贫困目标体系和实施战略 / 229
 - (二) 反贫困政策、制度制定及法规 / 234
 - (三) 反贫困组织机构网络及管理体系 / 241
 - (四) 贫困人口参与与组织 / 243
 - (五) 利益相关者的主动参与 / 247
 - (六) 反贫困治理结构要素互动作用及实践意义 / 251
- 三、反贫困治理结构监督机制及其作用 / 256
- 四、反贫困治理结构主要内容阐释 / 257
- 五、制定反贫困法，走依法反贫困发展之路 / 262
- 六、“可持续发展”是反贫困治理结构的基础和前提 / 263
 - (一) “可持续发展”含义 / 264
 - (二) 对“可持续反贫困发展”的基本理解 / 266
 - (三) 贫困地区(区域)的“可持续发展” / 269
 - (四) 扶贫项目本身的“可持续发展” / 272

第六章 / 当代中国农村反贫困战略选择

当代中国农村反贫困战略选择

- 一、中国农村反贫困战略的形成 / 274
- 二、中国农村反贫困战略特点分析 / 276
- 三、中国农村反贫困战略的反思 / 277
 - (一) 在反贫困主体确定上，过高估计政府对地区(区域)经济增长利益分配中的作用 / 277



(二) 在反贫困客体确定上, 重视宏观区域贫困, 忽视微观层面的贫困村、贫困户 / 278

(三) 在反贫困方式上, 注重物质资本输入, 相对忽视人力资本开发和塑造 / 279

(四) 在反贫困内容上, 重视改善供给, 轻视刺激需求 / 280

四、中国农村反贫困战略选择的指导思想 / 280

五、21世纪中国农村反贫困战略的宏观选择 / 286

六、中国农村反贫困战略具体操作的实证分析 / 290

(一) 建立坚强的农村基层党支部, 带领群众脱贫致富 / 290

(二) 加强我国贫困地区基础设施建设 / 294

(三) 走农业产业化之路, 消除或缓解贫困 / 297

(四) 信息扶贫 / 302

(五) 政策扶贫 / 308

(六) 人力资源开发扶贫 / 315

(七) 精神扶贫 / 321

(八) 提高扶贫资金使用效率 / 324

参考文献 / 329

后记 / 353

第一章

导言

贫困是发展中国家普遍存在的世界性难题。消除和缓解贫困,促进人类社会全面发展、进步和繁荣是国际社会共同的价值追求,同时也是中国共产党和各级政府义不容辞的历史责任。当前在世界贫困状况不断恶化,贫困人口不断增加的大背景下,中国反贫困事业却取得了举世瞩目的成就,为世界反贫困事业作出了不可磨灭的贡献。正如世界银行所评价的那样:“中国反贫困工作在减少贫困方面,创造了令人难忘的记录,中国政府为帮助最落后的农村地区所做出的努力要比其他许多发展中国家所作出的努力成功得多。”

一、选题缘由

我国自1978年改革开放以来,特别是实施《国家八七扶贫攻坚计划》以来,农村贫困现象明显缓解,贫困人口大幅度减少,农村贫困发生率由1978年的30.7%下降到2000年的3%左右,贫困人口温饱问题基本解决。但目前我国农村仍有2800万人尚未脱贫。并且绝大部分贫困人口主要集中在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区及水库库区,黄河泛区,而且多为少数民族地区、边疆地区和革命老区,这些地方地域偏远、交通闭塞,资源匮乏,生态环境恶化,文化教育落后,经济发展缓慢,农民素质不高。脱贫难度越来越大,直至今日他们仍然挣扎在



贫困泥潭中不能自拔。

中国是农业大国，也是农民大国，农村人口占全国总人口的80%，可以说，没有农村现代化就没有全国现代化，没有农民小康就没有全国小康。农村稳则全国稳，农民兴则国家兴。如果说民主革命时期的农民问题主要是土地问题，即改革不合理封建土地制度，调动农民积极性，那么社会主义建设时期的农民问题，则主要是发展生产力，实现农民的共同富裕。邓小平同志说过：“贫穷不是社会主义，社会主义就是要消灭贫穷。”中国共产党领导全国人民为之奋斗和所追求的就是要消灭贫困，使人民过上民主文明、幸福富裕的生活。当前贫困问题在我国现代化进程中的制约作用凸显。因此消除贫困，实现社会公正和公平已成为我国社会发展的核心目标和战略要求。当代中国农村贫困问题已形成自己特有的规律，归纳概括起来主要有以下几个方面的特点：

（一）农村贫困人口数量逐年减少，贫困表现层次呈现新现象

随着社会经济的发展，政府在反贫困方面的努力以及农民自身的不断努力，从1978年以来，农村贫困人口数量逐渐减少，贫困人口收入逐年增加，农村贫困状况逐渐缓解。这种趋势一直贯穿于我国三十多年的经济发展中，并且还将延续下去。农村贫困人口数量上的减少，收入上的增加，并没有改变他们贫困的结构。大量统计数据资料表明，中国农村贫困已经从普遍存在的绝对贫困现象逐渐演变成绝对贫困与相对贫困两者并存的发展态势，即农村贫困已不再是经济短缺型的生存贫困，而是表现在农民温饱问题基本解决，农民收入增长相对缓慢的相对贫困状态上，这种趋向反映的是农村贫困问题的一个不同于以往的新层次和新现象。

（二）贫困人口向中西部、山区和少数民族地区集中

1978年以前，我国2.5亿贫困人口分布在全国范围，地区间差异不是特别明显，但随着社会主义市场经济的不断深入发展以及国家梯度推进战略的具体实施，我国农村的贫困分布也发生显著变化，

这种变化主要表现在以下3个方面：(1)从地域分布来讲，贫困人口逐步向中西部和边远地区集中；(2)从地形分布来讲，贫困人口逐步向高山区集中；(3)从民族分布来讲，贫困人口逐步向少数民族聚居区集中。中西部12个省、市、自治区目前仍属欠发达地区，这些地方生态环境脆弱，基础设施落后，产业结构单一，由于收入少，农民生活消费极低，缺少在非农产业就业的机会，绝大多数人以从事农业生产劳动为主。低投入、低商品率使得他们仅能维持极为脆弱的简单再生产，对社会具有极大依附性，经济和社会发展水平远远滞后于全国，贫困人口减少速度远远低于东部地区和全国平均水平。中、西部省份农村贫困人口的集中不仅表现在数量上、贫困程度上，而且贫困特征也更加复杂多样化。从目前我国贫困地区分布来看，垂直分布特点非常明显，在592个国家级贫困县中，其中有384个是山区县，占总数的65%。在我国55个少数民族中，90%以上的少数民族都分布在贫困地区，涉及5个民族自治区、24个自治州、44个民族自治县。少数民族占全国人口的9%，但是却占剩余绝对贫困人口的40%，而且大多数生活在深度贫困之中。在国家级贫困县中，少数民族自治县占总数的40%，这说明当代中国农村反贫困战略应立足在空间分布上。

(三) 弱势群体贫困问题提到了日益凸显的位置，并且直接与社会保障体制性问题结合在一起

据中国残疾人联合会初步统计，1997年中国有6000万残疾人口，其中1200万是农村绝对贫困人口。这就意味着农村残疾贫困人口占到全国残疾人口总数的20%。在我国贫困地区，残疾和贫困互为纽带形成恶性循环链条：由于残疾造成劳动力缺乏增加了家庭陷入贫困的可能性，而贫困地区缺少有效公共健康手段和医药服务又增加了致残机会。另外，我国在统计贫困人口数量时，一般不做性别差异分析，并在确定贫困人口时都以户为单位，这样贫困妇女也被包括在贫困人口之中。这里所要说明的是在同一家庭或同一社区的贫困人口，妇女对于贫困影响程度的相关性要比男性大得多，但

是在受教育机会、营养状况和卫生保健等方面，妇女受到的反贫困干预影响却与之成负相关。再者，由于老年人自身生产能力的逐渐衰退以及农村社会养老保障制度的内在限制性，加之农户家庭经济不发达，所以容易受到贫困侵扰，通常表现为没钱看病、营养状况跟不上等，生活处于贫困状态。儿童贫困问题主要表现为接受教育机会和受教育程度不均等，以及营养状况不良等方面。

（四）部分贫困群体抗风险能力差，返贫情况严重，加重了反贫困任务的难度

除了绝对贫困人口以外，我国现阶段还有六千万左右的低收入群体，这些低收入群体存在极大的脆弱性、不稳定性，这就是抗风险能力差，极度容易返贫。其主要表现为：其一，这些贫困人口处于边远和自然条件恶劣地区，自身拥有资产（土地）质量很低，以致生产经济发展边际效益低下；其二，农村贫困地区社会医疗卫生保障系统很差，导致贫困人口抗风险能力脆弱；其三，农村贫困人口自身综合素质、能力有待提高，所以很难在现有资产水平基础上迅速提高收入和积累，从而改变这种被动状态。因此在受到疾病、自然灾害以及家庭需要大的开支时，很容易重新进入贫困状态。还有这几年我国非农产业就业形势不容乐观，从1997年12月份国民经济通货紧缩势头开始出现以后，一方面生产能力普遍过剩，城市企业开工不足，投资呈下降趋势，以致新增就业机会锐减，农民难以转移到城市就业。另一方面由于乡镇企业技术、管理、产品质量较低，抗风险能力相对城市企业来说十分有限，这就迫使不少乡镇企业停工、破产，使得不少农村劳动力回流农业。由于劳务输出的不稳定性以及乡镇企业发展出现停滞，这就大大降低了农民的现金收入，使得刚刚过上温饱生活的农民由于现金收入来源的不稳定性，极易返回到贫困状态之中。在我国虽然反贫困力度很大，效果也很明显，但农村贫困地区低收入群体的返贫率依然居高不下。

在这种客观存在的宏观大背景下，关注穷人、关注贫困问题既是政府的重要职责，又是当今中国社会民众的强烈呼吁，同时也是

一切有良知学者们的社会共识。梳理国内外贫困与反贫困理论，针对中国现实国情，对中国农村贫困问题进行深层次研讨，进而构建转型期当代中国农村反贫困理论，并在此基础上探寻可操作性的农村反贫困模式，以服务于转型期当代中国农村反贫困实践，恰恰正是本选题缘由之所在。

二、当代中国农村反贫困问题研究意义

贫困既是普通而常见的经济现象，又是内涵复杂的社会问题。摆脱贫困追求幸福是人类社会自古至今从未间断过的永恒主题。中国自改革开放以来，尤其是“八七扶贫攻坚计划”实施以来，我国农村面貌发生了翻天覆地的变化，数以亿计的农民第一次真正感受到告别贫穷、实现温饱、进入小康的无愧于当今时代尊严的体面生活。“贫穷不是社会主义，社会主义就是要消灭贫穷”^①，中国共产党在反贫困历史征程中，勇于探索，艰难求解，并取得举世瞩目的丰硕成果。目前除了少数社会保障对象和生活在自然生态条件极其恶劣区域的特困人口以及部分残废人以外，全国农村贫困人口温饱问题已基本解决。这一历史性成果不仅在中华民族反贫困史上留下了壮丽篇章，而且在全球贫困人口与日俱增的背景下，在世界反贫困史上也留下了不朽功绩。因此关注贫困问题、研究贫困问题、解决贫困问题则具有十分重要的理论和现实意义。

（一）中国反贫困进程，充分体现了社会主义制度的优越性，是社会主义的本质内在要求

邓小平同志指出：“社会主义不是少数人富起来、大多数人穷，不是那个样子。社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社

^① 邓小平：邓小平文选：第3卷[M]。北京：人民出版社，1993：255。

会主义本质的一个东西。”^①1992年南方讲话，邓小平同志对社会主义本质又进一步作了总结性理论概括：“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”^②中国是发展中国家，人民生活还相对贫穷，因此解决贫困人口温饱问题，减缓并最终消除绝对贫困，走共同富裕之路既是广大人民群众的强烈愿望，也是中国共产党贯彻全心全意为人民服务根本宗旨的具体体现。当然共同富裕不可能通过平均发展或平衡发展来实现，也不可能通过单纯救济来实现。因此必须制定科学的反贫困战略及其措施，走具有中国特色的可持续反贫困发展之路。改革开放尤其是实施“八七扶贫攻坚计划”以来，东部沿海地区率先脱贫致富，这是我国人民摆脱贫困、走向富裕的伟大突破。然而贫穷不是社会主义，一部分人富起来而一部分人长期贫穷也不是社会主义。对于东、西部社会经济发展差距决不能漠然处之而无动于衷，始终要坚持鼓励一部分地区、一部分人先富起来，先富帮助和带动后富，最终实现共同富裕的既定方针。时至今日，随着中国反贫困事业的不断深入发展，社会主义中国成功解决了占全球人口22%的人民的生存权问题。生存权是最基本人权，消除生存意义上的绝对贫困是体现生存权的最重要内容。对于拥有几千万人口的发达国家或中等发达国家而言，实现公民这一权利并不难做到；而对于过去一度落后羸弱、占有全世界贫困人口数量最多的发展中国家而言，要使13亿人口都实现并充分体现这一权利却是困难重重。新中国刚刚诞生时，时任美国国务卿的艾奇逊就曾断言：“人民吃饭问题是每个中国政府必然碰到的第一个问题，直到现在没有一个政府使这个问题得到解决；我相信共产党的政府也解决不了中国人的吃饭问题，中国将永远天下大乱，只有靠美国人的面粉，才有出路。”^③当

① 邓小平．邓小平文选：第3卷[M]．北京：人民出版社，1993：364．

② 邓小平．邓小平文选：第3卷[M]．北京：人民出版社，1993：373．

③ 石友金．反贫困行为研究——湘赣老区开发式扶贫的理性思考[M]．南昌：江西人民出版社，1999：62．

然艾奇逊是在回顾中国历史，面对中国现实时所作的预言，当时这一预言在许多国家都形成共鸣。而当“八七扶贫攻坚计划”基本完成，中国境内生存意义上的贫困问题基本得到解决，人民开始逐步跨入小康生活时，我国人民的生存权得到了有史以来最真实的维护和体现。随着艾奇逊预言的彻底落空，社会主义制度优越性再一次得到证明。

（二）中国反贫困进程为区域经济协调发展、民族团结和社会安全稳定创造了条件

中国地域辽阔、民族众多、文化差异明显、社会经济发展极不平衡。“八七扶贫攻坚计划”针对的22个连片贫困地区中，太行山地区、吕梁山地区、陕北地区、桂西北地区、井冈山地区、大别山地区、闽西、粤北地区、沂蒙山区等革命老区均位列其中；努鲁尔虎山地区、青海、西藏地区等少数民族集聚地区也在其列。从该计划覆盖范围看，它充分体现了中央政府的区域经济发展战略和民族政策。无数中外历史事实证明，区域协调发展、各民族共同繁荣既是国民经济整体良性循环的条件，又是国家安全稳定前提，两者互为犄角，缺一不可。再者从另一角度来说，反贫困也是维护改革、发展、稳定大局的需要，尤其是对于中国这样一个农民大国来说更显重要。高尔基说过“人类生活的一切不幸根源就是贫困”，卢梭也说过“贫困使一切做好事的手段显得脆弱”。在我国一些贫困地区，由于群众生活非常困难，以致潜伏着不少不稳定因素。如果社会秩序不稳定，那就根本谈不上改革和发展。贫困地区大多数是少数民族地区、边疆地区和革命老区，如果这些地区的贫困问题长期得不到解决，势必影响民族团结和边疆巩固，反过来也会影响整个社会的稳定。因此解决贫困地区温饱问题，加快贫困地区社会经济发展步伐，这不仅是经济问题，而且也是关系国家长治久安的政治问题。

（三）中国反贫困进程，具有广泛国际影响和良好示范效应

改革开放“八七扶贫攻坚计划”后，中国已成为世界反贫困典



范。当今世界范围内许多国家都已达成一个共识：20多年来中国是全球经济发展最迅速的国家，也是反贫困成效最显著的国家。直到现在还没有一个经济落后的发展中国家能够像中国那样实施以政府为主导地，大规模地、持续不断地致力于消灭绝对贫困的反贫困战略，也还没有一个发展中国家能够在短短的20多年内把整个国家的农村贫困率由30.7%奇迹般下降到3%。亚洲开发银行在中国北京举行第七次关于消除贫困社会经济政策圆桌会议时指出“中国扶贫工作取得了明显成效，它消除贫困的经验可供别国借鉴”。1999年5月，世界银行、联合国开发计划署在对中国的扶贫开发工作进行全面系统的研究之后，完成了一份题为《中国：战胜农村贫困》的研究报告。报告认为：中国扶贫取得了“全面的成功”，“自1978年开始实施内容广泛的农村经济改革以来，中国在解决绝对贫困问题上取得的成就举世公认”。著名经济学家、孟加拉小额信贷扶贫模式创始人、格拉米银行董事长兼总裁穆罕默德·尤那斯（Mohammed Yunus）在多次考察中国的扶贫开发工作后说：“中国的扶贫工作在上世界上处于领先和示范地位，与世界反贫困已经连为一体。中国政府和社会各界高度重视扶贫，中国的扶贫工作取得的进展，对世界反贫困进程是一个巨大推动。”^①中国是社会主义国家，又是发展中国家，占世界总人口1/5的东方大国的反贫困行动，其本身就是世界反贫困行动的重要组成部分。中国反贫困历程的任何成就与进步，都将给发展中国家人民以巨大的鼓舞。中国人民的反贫困道路，也将给发展中国家人民以启示，所以从这个意义上说，中国反贫困行动具有重大的、标志性的全球化意义。

（四）中国反贫困进程为我国全面建设小康社会奠定了物质基础

告别贫穷，实现小康，是我国亿万人民千百年来美好愿望。在中国这样一个十多亿人口的国度里建设小康社会，无疑具有深远

① 中国：战胜农村贫困 [N] . 人民日报，1999-06-08.