

• 邓成明 著 •

中国贫困与反贫困的政治分析

ZHONGGUO
PINKUN
YU FANPINKUN DE
ZHENGZHI
FENXI

湖南人民出版社

PDG

图书在版编目(CIP)数据

中国贫困与反贫困的政治分析/邓成明著. —长沙:
湖南人民出版社, 2001.6

ISBN 7-5438-2636-4

I. 中... II. 邓... III. 贫困-问题-研究-中国
IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 042443 号

责任编辑:李雄伟

装帧设计:尹文君

中国贫困与反贫困的政治分析

邓成明 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市展览馆路 66 号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 湖南省出版发行学校印刷厂印刷

2001 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:7

字数:169,000

ISBN7-5438-2636-4

D·370 定价:12.00 元

引 言

在世界经济飞速发展和空前繁荣的今天，贫困却一直是困扰着人类的严峻问题。从全球范围来看，经济发展与科技进步的成果并未被全人类所共享，南北差距在不断扩大，一方面少数发达国家积累了大量的社会财富，人们的生活空前富足，许多人甚至苦于因营养过剩而带来种种恶果，另一方面，众多的发展中国家、尤其是低收入国家却为资源和财富的短缺困扰，成千上万的人们为了生存而苦苦地挣扎。在世界 114 个发展中国家的 40 亿人口中，有近 13 亿人生活在贫困线以下，仅亚洲的贫困人口就达 6.33 亿^①。就是在西方发达国家，虽然绝对贫困已大为缓解，但是相对贫困问题仍然普遍存在，仅美国 1997 年就有 15% 的“穷人”生活在贫困线以下。可见，缓解和消除贫困是当代世界各国、尤其是广大发展中国家面临的共同任务。

在中国消除贫困，实现共同富裕，是社会主义的本质要求，也是中国共产党人孜孜以求的理想。邓小平同志早就指出，贫穷不是社会主义，两极分化也不是社会主义。新中国成立以来、特别是改革开放以来，通过全党、全国人民的不懈努力，我国在反贫困斗争中取得了令世人瞩目的成就。但是，由于历史和现实等诸方面的原因，我国的贫困问题仍然十分严重，1998 年底，我

^① I·P 盖托碧、卡利德·山姆斯主编，陈胜华等译：《有效地摆脱贫困》第 1 页，经济管理出版社 1996 年 1 月版，第 1 页。

国农村尚有贫困人口 4500 万，城镇贫困人口 3000 万^①。贫困问题的存在，不仅引发了一系列社会政治经济后果，而且成为制约我国政治、经济和社会进一步发展的重要障碍。唯其如此，我国政府在 1994 年制定了中国历史上第一个反贫困纲领——“八七”扶贫攻坚计划，向世界庄严承诺我国将在本世纪末基本解决农村绝对贫困问题。为贯彻实施“八七”扶贫攻坚计划，1996 年中共中央、国务院又制定了《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》，自此掀起了中国历史上最为声势浩大的全民反贫困行动。近年来，在深化国有企业改革的进程中，党和政府又把解决城镇贫困问题提上了政府和社会工作的议事议程，提出要关心困难职工，帮助特困下岗职工解决生活问题。因此，关注我国的贫困问题，加强对我国贫困问题的理论和实证研究，是我国理论工作者义不容辞的责任。十余年来，我国经济学界和社会学界的学者从经济学和社会学的视角对贫困问题进行了多层次、多方位的研究，并取得了一系列积极的成果，有力地推动了我国的反贫困实践。但令人遗憾的是，我国政治学界却长期置身于这一时代的主题和社会的热点之外，对贫困问题没有予以足够的重视和应有的关注，这方面的专题研究几近空白，也鲜见有价值的研究成果。由此，我国对贫困问题的研究始终未能提升到政治的高度。因此，对我国贫困问题和反贫困行动进行系统的政治分析，不仅可以拓展我国政治学研究的视野，丰富政治学理论的内容，而且可以为我国反贫困战略的制定和实施提供理论支持和对策建议。

贫困是一种综合性的社会政治经济现象。本书试图运用发展政治学的理论，在吸收经济学和社会学已有研究成果的基础上，通过广泛的社会调查，以系统分析和对比研究的方法，从政治学的视角对我国的贫困和反贫困问题进行实证研究和理论分析，以

^① 见《中国统计年鉴》1998 年。

期构筑我国反贫困的政治学理论框架。全书以反贫困的政治学理论为逻辑起点，以此对中国贫困的历史和现状进行全面考察，深入分析中国贫困的政治影响和政治成因，并据此提出我国反贫困的公共政策建议。虽然本书的研究是初步的，但笔者期望它能为以后同类课题的研究提供某些思路，也能促使我国的反贫困行动更富有成效。

目 录

引 言	(1)
第一章 贫困与反贫困理论	(1)
一 贫困的概念和特征	(1)
二 贫困测定的政治指标体系	(6)
三 贫困的政治学分类	(10)
第二章 中国贫困的政治特征	(25)
一 中国贫困的区域性	(25)
二 中国贫困的群体性	(29)
三 中国贫困的结构性	(33)
第三章 中国贫困对世界和平和发展的影响	(38)
一 中国贫困对世界和平的影响	(38)
二 中国贫困问题对世界发展的影响	(42)
第四章 中国贫困问题对民族关系和国家统一的影响	(45)
一 贫困问题对民族经济关系的影响	(46)
二 贫困问题对民族政治关系的影响	(48)

目 录

三	贫困问题对民族文化关系的影响·····	(54)
第五章	中国贫困问题对政治发展的影响·····	(61)
一	贫困对我国政治发展目标和内容的影响·····	(64)
二	贫困对我国政治发展动力系统的影响·····	(79)
三	贫困对我国政治发展方式的影响·····	(85)
第六章	贫困对政治稳定的影响·····	(92)
一	贫困对国家政权的影响·····	(95)
二	贫困对国家政策的影响·····	(100)
三	贫困对政局的影响·····	(102)
第七章	贫困对政治文化的影响·····	(107)
一	贫困对政治社会化的影响·····	(110)
二	贫困对政治文化功能的影响·····	(112)
第八章	贫困对法治建设的影响·····	(115)
一	贫困对法治物质基础的影响·····	(117)
二	贫困对法治环境的影响·····	(118)

目 录

三	贫困对法律秩序的影响.....	(119)
第九章	中国贫困的非政治成因.....	(122)
一	中国贫困的自然、历史成因.....	(122)
二	中国贫困的主体因素.....	(125)
第十章	中国贫困的政治因素 (一)	(129)
一	国家区域经济发展战略对贫困的影响.....	(130)
二	城乡二元结构及产业政策对中国贫困的影响.....	(132)
三	收入分配制度对中国贫困的影响.....	(135)
四	社会保障制度对中国贫困的影响.....	(145)
第十一章	中国贫困的政治因素 (二)	(149)
一	政府行政效能和基层政权建设对贫困的影响	(149)
二	扶贫机制和扶贫方式对我国贫困的影响.....	(155)
三	政治腐败对贫困的影响.....	(165)
第十二章	中国反贫困的历史进程及面临的机遇和挑战	(172)

目 录

一 新中国反贫困的历史进程·····	(173)
二 中国反贫困面临的机遇和挑战·····	(178)
结语：中国反贫困的对策建议·····	(198)
主要参考文献·····	(204)
后记·····	(211)

第一章 贫困与反贫困理论

一 贫困的概念和特征

(一) 贫困的政治学界定

贫困是人类社会发展中长期存在的、由多种相关因素构成的一种综合性的社会政治经济现象。对于贫困的概念,经济学家和社会学者从不同的视角进行了不同的界定。概而言之,主要有“经济定义”和“经济—社会定义”两种方式。“经济定义”者对贫困的理解最初仅限于经济收入和生活资料的拥有量上,在他们看来,贫困是指个人或家庭的收入处于不足以维持其生存所必需(或社会能接受的)物质生活条件的一种生存状态。1899年西勒海姆在分析贫困时指出:“如果一个家庭的总收入不足以取得维持仅仅是物质生活所必需的需要,那么该家庭就是处于贫困状态。”^①而我国有的学者认为:贫困是“一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可以接受的最低标准”^②。而在“社会定义”者则认为贫困除了包括因为收入不足而达不到基本的物质生活条件外,还应包括人们在教育、健康、生活方式等社会文化方

① 周彬彬:《向贫困挑战——国外缓解贫困的理论与实践》,人民出版社1991年版,第2页。

② 杨秋宝主编:《走出贫困的抉择》,陕西师范大学出版社1995年版,第1页。

面的低下状态^①。如 I·P 盖托碧认为, 贫困就是“剥夺了生活的基本需求, 例如食品、医疗、教育、住房、清洁饮水和基本的社会设施”^②。英国政府也曾指出: “贫困和不平等不仅是指缺钱花, 而且意味着你能活多久, 你的生活质量如何。”^③ 世界银行在《1990 年世界发展报告》中认为, 贫困是“缺少达到最低生活水准的能力”。该报告指出衡量生活水准不仅要考虑家庭的收入和人均支出, 还要考虑那些社会福利的内容, 如医疗卫生、预期寿命、识字能力及公共货物或公共财产资源的获得情况^④。这些定义的外延虽然不尽一致, 但它们都从各自不同的角度揭示了贫困的内涵, 无疑有助于我们认识贫困现象的本质。然而, 以上界定亦存在着明显的缺陷, 即它们都只是对贫困现象的共要特征的一般性描述, 并未揭示贫困现象的本质。近年来, 我国已有学者试图从贫困产生的根源来界定贫困, 如康晓光认为, 贫困是“由于不能合法地获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动的机会, 以至于不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准”^⑤。此类定义反映了人们对贫困本质认识的深化, 但仍然没有揭示在不同国家、不同制度、不同历史发展阶段中贫困所具有的共有特质。笔者认为, 要把握贫困的本质, 还必须站在政治的高度, 从政治学的视角对贫困现象予以重新审视。

贫困被公认为是一个多元问题, 可以从经济、社会、文化、精神、政治等多方面进行分析和理解。贫困首先是一种经济现象, 即表现为经济资源的短缺和生存条件的恶化; 其次, 贫困也是一种文化现象, 即文化发展中的非主流化和非世俗化。但无论

① 刘世定、丁元竹主编:《走向 21 世纪的中国社会问题》, 四川人民出版社 1997 年版, 第 54 页。

② I·P 盖托碧等主编:《有效地摆脱贫困》, 经济管理出版社 1996 年版, 第 5 页。

③ 周长银:“英国反贫困政策和落后地区开发”,《经济开发论坛》1988 年第 7 期。

④ 世界银行:《1990 年世界发展报告》, 中国财政经济出版社 1990 年版, 第 26 页。

⑤ 康晓光著:《中国贫困与反贫困理论》, 广西人民出版社 1995 年版, 第 3 页。

是经济的贫困还是文化的贫困都有其政治根源，并集中表现为政治的贫困。因为，政治从根本上讲是一种利益分配关系，人们在特定社会结构中所处的政治地位，也就决定了他们获取各种资源的能力和最终占有资源的份额，正如某些西方学者所指出的：“政治——也就是决定对一个社会来说，谁得到什么及何时与如何得到”。^①放眼世界，在人类生产力空前发达、物质财富相对丰富的今天，无论发达国家还是发展中国家，贫困的根源主要不在于生产的不足，而是由于分配的不公（包括生产中的分配环节）。其实，就是某些有见地的经济学家也没有把贫困看成是一种纯经济现象，1998年诺贝尔经济学奖得主马亚森认为，饥荒是一种比单一的自然灾害后果更加错综复杂的因果关系；饥荒与权利的丧失有关，而导致权利丧失的原因不是单一的自然灾害，还包括公共政策的危机，如就业情况、收入水平、福利保障和环境状况等因素，这些是比粮食供应总量更为重要的引发饥荒与贫困的原因^②。这一结论转换成中国通俗的说法，就是：饥荒与贫困不只是天灾，其更为根本的原因是人祸。中国近50年的正反两方面经验教训证明，宏观政策的正确与否以及体制是否适应社会生产力的发展，对贫困的影响远比自然条件更重要。因为自然灾害作祟多半是局部的、暂时的，但如果政策和体制出现纰漏，影响将是全局的、长远的。对比我国三年困难时期（1959—1961）与1998年出现的百年不遇的特大洪灾，此道理不言自明。1998年全国因洪灾直接损失2000多亿元，再加上周边国家金融危机给我国进出口带来的巨大困难，全国经济虽面临不少困难，但没有发生饿死人的现象，粮食总产量与1997年持平，而三年困难时期，全国饿死的人则以千万计。由此，根据发展政治学理

① 曾繁正等编译：《西方政治学》，红旗出版社1998年版，第230页。

② 隋喜文：《理论正确了才能有饭吃》，《山西发展导报》1999年1月12日。

论,笔者认为,贫困是主体因其处于政治弱势地位,不能公正地占有和得到社会资源,而使其生存状态处于生理和社会水准之下的一种政治现象。从某种意义上讲,经济贫困只是其表现形式,而文化和政治贫困才是实质所在。

(二) 贫困的政治特征

对于贫困的经济、社会特征,学者们已论述颇多^①,而对于贫困的政治特征则鲜有论述。从政治上看,贫困主要有以下特征:

1. 历史性。贫困是一种历史现象,它是生产力发展相对不足和社会政治发展失衡的产物。按照马克思主义的观点,只要人类社会所能获取的物质财富不能满足所有社会成员的基本需要,只要社会制度不能提高公正分配社会资源的机制,贫困现象就不可避免。只有在生产力高度发达、物质财富极大丰富、人们思想道德水准极大提高、实行按需分配的未来社会中,贫困才能最终消除。因此,尽管人类一直在与贫困进行着不懈的斗争,但消除贫困将是一个长期的过程。正因为如此,随着社会经济政治和科学技术的发展,贫困的内涵和界定、贫困的标准也会发生相应的变化,同时,贫困的内涵和标准也反映特定民族和国家对于社会福利和基本人权的规范性认识。但贫困标准总的趋势是由低水平向高水平方向发展,由此而来的贫困人口数也会发生变化。世界银行1990年对34个国家生活水平的研究表明,当国家越来越富裕时,它可接受的最低消费水平——贫困线就会发生相应的变化,在较低的平均消费水平上贫困线缓慢上移,而在较高的水平上则上移较快^②。

① 杨秋宝主编:《走出贫困的抉择》陕西师范大学出版社1995年版,第6~11页。

② 世界银行:《1990年世界发展报告》,中国财政经济出版社1990年版,第27页。

2. 社会性。贫困虽然反映的是一种个体的生存状态，但贫困人口作为社会主体的一部分，其本质在现实性上是一切社会关系的总和，即人的本质在于人的社会性。因此，贫困不仅是人——自关系的失调，更是人——人关系的扭曲。就贫困产生的个因而言，自然因素（如自然条件、个体资质等）不可忽视，但社会因素更具有决定作用。自然因素虽然是客观存在的，但人们可以改造自然、利用自然，何况人本身就是生产力中最活跃、最革命的要素，而对贫困具有决定意义的主体的求变意识和求变能力又受制于一定的社会存在，即任何人都是处于特定的历史条件和社会制度下，以群体的方式从事社会实践活动的具体的人。因此，人类社会的文明进化程度，如知识的积累、科学的发展、技术的改进、制度的创新和文化的变迁等，不仅直接或间接决定人们改造自然的能力和对物质和精神的需求，而且决定社会生产力的发展程度，以及社会财富的占有形式。正是从这一意义上，马克思认为，一切剥削制度下的贫困都是一种制度性的贫困，资本主义制度下由于资本对劳动的统治而带来的劳动的异化，才是贫困产生的根源。社会主义制度的确立，从根本上铲除了产生贫困的制度根源，但由于历史、文化和体制等诸多方面的原因，贫困现象还将一定时期内存在，反贫困依然是长期的任务。

3. 复杂性。贫困作为一种复杂的社会现象，其复杂性在于贫困是由经济、社会、政治等诸多因素相对缺陷交互作用的结果。社会经济发展是主体根据外在资源条件而寻求改变自身生活处境的能动性活动过程，因此，主体发展的可能性与可靠性将取决于其能否获得能动性发展的机制，能否获取发展所不可或缺的资源以及能否具备求发展的能力。由此，机制、资源和能力，是主体发展成功的可能与可靠的基础，三者之中缺少任何一个，都可能带来贫困与不发达。但在对贫困进行实证考察后可以发现，三者之中某一因素的缺陷却又不必然导致贫困，只有当三者结合

在一起,并相互影响和作用时,贫困才成为现实。因此,有学者在描述贫困的本质时指出:“某一区域的不发达就在于该社会由于在能动性机制、发展资源与求变能力方面某种欠缺性因素的‘选择性亲和’的互动作用下,而未能参与整个外部区域的经济全面增长与社会持久进步过程,贫困作为不发达运动的结果,则表现为不发达区域的主体未能分享主流社会发展所取得的积极成果”^①。因此,必须以全面、系统的观点考察和理解贫困,才能把握贫困的广阔外延,也才有助于反贫困战略的制定和实施。

贫困的复杂性还体现在贫困是一个相对的概念。所谓贫困地区,是相对于发达和次发达地区而言的;所谓贫困人口,也是相对于富裕和较富裕人口而言的。同时,在不同的国家和地区,贫困的程度和标准会有所差别,甚至有很大的不同。就是在同一个国家和地区的不同历史发展阶段,人们对贫困的判断和理解也大相径庭。由此对贫困的含义不能作绝对化的理解。

二 贫困测定的政治指标体系

贫困的测定即贫困标准的确定。贫困界定的多元化导致了贫困标准的多样性。传统的反贫困理论确立了一整套测定贫困的经济——社会指标体系,包括人均 GNP、人均粮食产量或人均卡路里摄入量、劳动生产率、恩格尔系数、婴儿死亡率、平均预期寿命、人均受教育程度、成人识字率、就业率等。如世界银行《1990 年世界发展报告》中,用人均国民生产总值(GNP)为核心指标划分贫富类型,将 300 美元以下(平均 200 美元)确定为“最贫困型”,300~570 美元(平均 330 美元)确定为“温饱型”,570~2160 美元(平均 1380 美元)确定为“小康型”。联

^① 夏英编著:《贫困与发展》,人民出版社 1995 年版,第 20 页。

联合国曾经按照恩格尔系数来划分贫富，认为恩格尔系数大于60%为绝对贫困，50~60%为勉强度日，亦属于贫困。此外，1977年美国海外开发委员会提出了“物质生活质量指数(PQLI)”，1988年美国学者理查德·J·埃斯特思提出了“加权社会进步指数(WISP)”，联合国计划开发署在其《1990年人的发展报告》中提出了“人的发展指数(HDI)”，美国卫生组织(ASHA)提出了以该组织命名的“综合评价指标”等^①。我国学者夏英结合我国农村贫困的实际，提出了农村贫困标准的各种量值15项^②。

我国政府一般以人均收入作为测定贫困的标准，如“八七”扶贫攻坚计划以农民人均年收入500元作为确定农村贫困人口的标准，全国许多大中城市也根据本地经济发展水平和物价指数确定了本市的贫困线。目前，全国有17个省确立了最低生活保障制度，在全国668个大中城市和1693个县中分别有584个和1035个制定了最低生活保障标准，覆盖率已达61%。这些指标对于贫困地区及其贫困程度的确定无疑具有重要意义。但是，如果将贫困视为一种社会经济政治综合现象，仅有这些指标又是不全面的，也无助于政治反贫困实践。其实，我国政府从来就没有以人的基本物质需要作为测定贫困的唯一标准，而是综合考虑了不同时期、不同地区经济发展水平，国家可用于扶贫的资金总量，及有关政治影响、国家政治需要等各种因素。如1986年国家划定贫困县的标准是，以县为单位，农村人均纯收入低于150元，但少数民族县可适当放宽到200元，国内著名的革命老区还可放宽标准；1995年以530元作为确定国家级贫困县的标准，但同时又规定，少数民族和革命老区县可适当放宽。至1998年

① 袁方主编：《社会指标与社会发展评价》，中国劳动出版社1995年版，第179~197页。

② 夏英编著：《贫困与发展》，人民出版社1995年版，第35~38页。

底，全国各地所确定的最低生活保障标准也各不相同，大中城市一般为人均纯收入 200 ~ 250 元，城镇一般为 100 元，但最低的只有 70 元。事实上，贫困地区不仅在社会经济方面与非贫困地区有着明显的区别，而且在政治上与非贫困地区也有着显著的差别。根据发展政治学的理论，贫困地区的政治发展一般滞后于主流社会。因此，有必要在实证研究的基础上，通过定性和定量分析，建立测定贫困的政治指标体系，以弥补我国现行贫困测定指标体系的不足。在笔者看来，测定贫困的政治指标至少应该包括以下几方面内容：（1）社区的政治组织化程度，如基层组织的情况等；（2）地方政府的行政效能和政治整合能力；（3）社区政治结构、政治功能的分化程度和社会流动状况；（4）社区政治权威和政治精英的形成机制和能量；（5）人们在国家政治体系中的地位和作用，如对国家和地方决策的影响力等；（6）公民政治参与的性质和水平，如参选率和选举质量、政治参与的方式和手段等；（7）个人的政治素质和政治自主性意识，以及政治权利能力和政治行为能力；（8）社区的法治状况和政治合法性程度；（9）社区政治稳定机制的强弱和政治稳定的状况；（10）政治文化的世俗化和现代化水平，如宗教对政治文化的影响程度等。

由于我国对贫困的广度和深度的甄别是以纯经济指标作为唯一的标准，因此，在对贫困进行测定时，个别地方官员常常为个人的升迁，通过虚报和浮夸统计数字以显示其“政绩”，这就给我们准确、真实、全面地判断和认定我国贫困的现实带来了人为的障碍。据《中国青年报》报道，某省 30 多个贫困县 1997 年上报的统计数字中，年均纯收入低于 1300 元的只有 3 个县，超过 1600 元的有 9 个县，最高达 1980 元，各贫困县平均 1400 多元。按照国家规定的农民年纯低收入 700 元以下、县人均纯收入 1370 元的“贫困县”标准，该省已基本消灭了贫困县。此外，该省另一些相关的统计数字也难以令人置信，如：1996 年，该