

三、不患寡，而患不公 ——当代中国的贫富差距问题

美国承认贫困与战争之间的紧密联系。

在许多地方，儿童找到枪支比找到课本容易。

——美国前总统克林顿

就长远而言，国际社会面临的最严重的问题不是恐怖主义；而是与贫困做斗争。

——世界银行行长沃尔芬森

全球最贫困的 20 亿人现在急需的不是笔记本电脑，而是医疗保健服务。

——比尔·盖茨

贫困，一个古老而苦涩的话题，很简单，又很复杂。减轻贫困，是世界经济发展的根本目标之一，也是各国致力解决的艰巨任务。为了消除贫困，人类已经不懈地努力了几千年，但贫困却依然在世界各国普遍地存在着。特别是广大发展中国家，更是贫困人口的最大集聚地。在各种传媒中，我们经常会看到：食不果腹、衣不蔽体的饥民露宿街头；形容枯槁、骨瘦如柴的贫苦儿童，蹒跚着脚步四处觅食；衣衫褴褛、蓬头垢面的穷人拥挤于混乱不堪、臭气熏天的贫民窟里……这一幕幕场景，都是现代生活中严酷的现实。环境恶化、人口爆炸、社会动荡、战乱纷争，无不与贫困息息相关。

随着世界经济的持续发展，世界财富急剧增加，但贫富差距却不断拉大。2001 年 5 月，联合国在布鲁塞尔举行了第三次世界上最不发

达国家会议。列入这一让人脸红的国家共有 49 个。会议透露的材料令



示威者拿着写上“够了”的横幅，与警方对峙：抗议自由贸易加剧贫富悬殊

人触目惊心：49 个穷国共有人口 6.3 亿，占世界人口的 10%，但其收入却低于世界总收入的 1% 以下；这些国家的人均国内生产总值只有 235 美元，而发达国家这一数字已高达 2.5 万美元，穷国和富国相差一百多倍。世界上三个顶级富豪的财产比最穷的 48 个国家年国内生产总值还要多；世界上 225 个巨富的财产总和多达一万亿美元，相当于全世界一半人口年收入总和。也就是说，一个巨富可发 1300 万人一年的工资。

“朱门酒肉臭，路有冻死骨”。这是中国 1000 多年来刻画两极分化的最佳绝句。但杜甫如果活到现在，他也会感叹用这两句诗来反映当今的世界现实已远不够深刻。

在经济全球化加速发展的 21 世纪，是让贫富差距扩大的趋势继续发展下去，还是实现各国经济协调发展，从而缩小贫富差距，已经成为国际社会和大多数国家极为关注的一个重大问题。这是一个相互依存的世界，世界的繁荣与稳定离不开贫困问题的解决。因此，贫困已

成为人类迈步的脚镣，消除贫困，刻不容缓。

谁是穷人？

什么是贫困，什么样的标准才算是穷人？

贫困是一个历史的、地域的综合概念。贫困通常分为绝对贫困和相对贫困，绝对贫困又称生存贫困。发展中国家所面临的贫困是绝对贫困问题，而发达国家所说的贫困大多数是指相对贫困。这实际上是在不同层次、不同阶段意义上对贫困的划分，随着社会的发展，绝对贫困不断减少直到消除，而相对贫困却会长期存在，甚至扩大。

目前，国际上衡量贫困程度的方法，大致有以下两种：

一是基本需求不足法。要素有：确定基本需求及其内容；确定显示每项需求及其成分满足程度的指数；确定每项指数的最低水平。一项或几项需要求能得到满足者可定为穷人。

二是贫困线法。要素有：确定基本需求及其内容；建立每个家庭基本满足需要的标准；估算家庭基本需求的开支；将贫困线与家庭收入或消费额相比较，收入或消费低于贫困线的家庭可定为贫困家庭，其成员为穷人。

当前，多数国家采取贫困线法，相当数量的国家以4口之家为基本单位，并规定最低收入或消费金额，据此定出贫困线。联合国经社理事会及世界银行均确认，各国可以根据本国的具体情况确定贫困线。对于最低收入生活水准，不同地域、不同时间的理解也都不一样。例如，1985年美国官方宣称，四口之家年收入10609美元为贫困线。而1990年中国贫困的标准是：城市人均年收入321元，农村为275元；1997年中国城市贫困线为人均年收入1700元，农村贫困线增至500元。

随着时代的发展，贫困的定义也在不断变化。《2000—2001年世界银行年度报告》对贫困重新作了新的定义：贫困不仅意味着低收入、低消费，而且还意味着缺少受教育的机会，营养不良，健康状况差。

贫困意味着没有发言权和恐惧等。

当前世界贫困具有以下几个特点：

一、社会贫富差距正在急剧扩大。

1820年，世界最富有国家和最贫穷国家人均个人收入比是3比1，1913年是11比1，1950年是35比1，1973年是44比1，1992年是72比1，1997年大约是727比1。世界最富有的比尔·盖茨、阿卜杜勒·阿齐兹·阿勒沙特王子和菲利普·安许茨3人的资产总额超过世界26个最贫穷国家的国内生产总值总和。世界前200名富翁的资产总和超过全世界个人收入总和的41%。

虽然世界经济继续增长，然而一些国家仍然很穷。中低收入国家的债务总额从1990年的1.5万亿美元增加到2.3万亿美元。全国一半以上的人口每天生活费只有1美元的国家有10个。人均国内生产总值以美元计算：瑞士约4万美元，美国约3万美元，巴西约4500美元，埃塞俄比亚约100美元。世界总平均约为4900美元。巴黎银楼餐馆一顿晚饭的费用是平均每人229美元。

贫富差距加大不仅表现在国与国之间，在同一个国家内部贫富差距也越来越大。如2001年巴西应用经济研究所发布的资料显示，巴西社会贫富差距在世界排位第一。数据显示，在巴西1.6亿总人口中，10%为富裕人口，其家庭收入占全国家庭总收入的50%。而贫困人口占总人口的40%，其家庭收入却只占全国家庭总收入的10%。巴西贫困人口的总收入和富裕人口的总收入相差28倍。资料还显示，近25年来，巴西一直是世界上贫富差距最大的国家。

埃及金字塔是享誉世界的标志性建筑，其独特和雄伟的造型吸引了成千上万的外国游客。然而，埃及社会近年来出现了另外一座“金字塔”，那就是，埃及社会的贫富两极分化现象日趋严重，社会财富越来越集中在少数富人手里，构成了“金字塔”的塔尖，而穷人数量日趋增多，成了“金字塔”的基座。《埃及新闻报》2001年载文指出，埃及全国6500万人口可以分为3个阶层，第一个富裕阶层占人口总数的20%，但他们拥有的财富却占社会财富总量的55%。这些人腰缠万

贯，挥金如土，他们或从政，或经商，不仅拥有豪华汽车和漂亮别墅，有的甚至还拥有大型游艇、私人飞机。第二个阶层是中产阶层，这一阶层 20% 的人口占有了 27% 的社会财富，而剩下 60% 的人口构成了第三个低收入和贫困阶层，他们拥有的财富仅占 18%。

许多发达国家内部的贫富差距也在加大。2001 年 6 月，美国国会预算局公布的调查显示，近 20 年来，美国最富裕家庭收入的增长速度远远高于最贫困家庭，贫富差距扩大到历史最高水平。这项调查显示，从 1979 年到 1997 年，美国 20% 高收入家庭的税前收入从占全国的 45.9% 增长到 53.2%，而 60% 中等收入家庭税前收入的比重则由 32.2% 下降到 26.9%，20% 低收入家庭税前收入的比重由 5.3% 下降到 4%。报告得出的结论是，美国贫富之间的收入差距在 20 世纪 80 年代和 90 年代不断扩大，1997 年达到最高水平。越来越多原先吃穿不愁的中产阶级也开始感到“手头吃紧”，许多家庭在付掉房租、水、电、煤气等开销后，用在生活上的钱已所剩无几。报告指出，高消费已使中产阶级的生存空间越来越小，美国正在变成一个只有少数富人和大多数穷人的国家。

2001 年 9 月，堪培拉大学“全国社会经济模式研究中心”公布的一份调查报告显示，澳洲社会贫富悬殊日益加剧，底层 10% 的人口则越来越贫穷，几乎一无所有，人均净负债 1000 澳元以上。

二、贫困问题更具全球性。

90 年代初以来，贫困化迅速蔓延到东欧、前苏联及西方发达国家。东欧和独联体国家贫困人口迅速上升，有的国家竟达到总人口的一半以上，例如，克罗地亚达 80%，格鲁吉亚达 90%。美国贫困线以下人口也达 3900 万，占总人口的 15.1%。

三、收入分配不均，基尼系数较高。基尼系数是国际上用来综合考察居民内部收入分配差异状况的一个重要分析指标，由意大利经济学家于 1922 年提出。其经济含义是：在全部居民收入中，用于进行不平均分配的那部分收入占总收入的百分比。

基尼系数最大为“1”，最小等于“0”。前者表示居民之间的收入

分配绝对不平均，即 100% 的收入被一个单位的人全部占有了；而后者则表示居民之间的收入分配绝对平均，即人与人之间收入完全平等，没有任何差异。但这两种情况只是在理论上的绝对化形式，在实际生活中一般不会出现。因此，基尼系数的实际数值只能介于 0—1 之间。

目前，国际上用来分析和反映居民收入分配差距的方法和指标很多。基尼系数由于给出了反映居民之间贫富差异程度的数量界线，可以较客观、直观地反映和监测居民之间的贫富差距，预报、预警和防止居民之间出现贫富两极分化，因此得到世界各国的广泛认同和普遍采用。

按照国际惯例，基尼系数在 0.2 之下，表示居民之间收入分配“高度平均”，0.2—0.3 之间表示“相对平均”，在 0.3—0.4 之间为“比较合理”，同时，国际上通常把 0.4 作为收入分配贫富差距的“警戒线”，认为 0.4—0.6 为“差距偏大”，0.6 以上为“高度不平均”。基尼系数是介于 0—1 之间的数值，国际上通常用它来判定收入分配均等程度。当基尼系数为 0 时，表示绝对平等；基尼系数越大，不均等程度越高；当基尼系数为 1 时，表示绝对不平等。根据世界银行公布的资料，20 世纪 90 年代中期的基尼系数，巴西为 0.60，墨西哥为 0.54，委内瑞拉为 0.47，美国为 0.40，南非为 0.59，菲律宾为 0.43，俄罗斯为 0.48。目前，绝大部分穷国的基尼系数都很高，例如非洲、南美洲的某些国家基尼系数高达 0.5 以上，有的甚至超过了 0.6。

四、消费水平低，恩格尔系数较高。

经济学中的恩格尔系数是指人们的食物支出金额在消费总支出金额中占的比例。一般来讲，该系数越高，表示人们生活的贫困程度越高；反之，则表示人们生活的富裕程度提高。

首先表现在消费结构上，家庭绝大部分支出用于食品消费。如孟加拉国、印度等国恩格尔系数在 55~65% 之间，贫困地区恩格尔系数甚至高达 80~90%。其次，居民衣不遮体、食不果腹，营养不良现象十分普遍，饮食消费单一，主要以植物性食物消费为主，动物性食物消费量低。如孟加拉国、尼日利亚每人每天摄入的动物性食物热值仅

为 58 大卡和 64 大卡，不到世界平均水平的 15%。

有些国家且不说没有肉吃，甚至连生存需要的粮食也十分短缺。据联合国粮农组织 2001 年 5 月公布的最新报告，撒哈拉以南非洲地区目前缺粮人数已达 2800 万人，其中 1800 万人生活在非洲东部地区。报告说，自然灾害和内部冲突是缺粮的主要原因。在肯尼亚，持续干旱使 440 万人的食品安全受到威胁。马拉维、莫桑比克、赞比亚和津巴布韦等国家因遭受洪涝灾害，大片农田被淹，96 万居民吃饭成了问题。

五、教育水平低，文化素质差。

一般来说，教育水平与贫困呈较强的负相关关系，教育水平低者的贫困发生率要远远高于教育水平高者。绝大多数的贫困人口为文盲或半文盲，1995 年尼泊尔文盲率为 90%，孟加拉国、巴基斯坦、印度、冈比亚等国家的文盲率在 70% 以上。由于文化素质差，缺乏必要的劳动技术和技能，不能适应现代生产和经济结构变化的需要，相应地他们的劳动生产率和劳动回报率低，所得的收入不能满足基本生活需求。并且，每当出现经济不景气或发生经济结构和职业结构转变，需要减少或精简人员时，那些没有足够文化技术水平者首先面临着失业和贫困的威胁。巴西贫富悬殊加大的原因之一就是很多人上学不久就失学，随后就过早就业，这是巴西低收入人多的根本原因。

六、卫生条件差，健康状况不能保证。

贫困的重要表现之一是生命和健康得不到保障，卫生条件差，缺医少药。在贫困国家中普遍存在着婴儿死亡率高、平均每个医生服务人口多、预期寿命短。1994 年，高收入国家婴儿死亡率平均为千分之七，低收入国家平均为千分之五十八，而塞拉利昂、莫桑比克、几内亚比绍等大部分非洲国家在 10% 以上；预期寿命，高收入国家平均为 77 岁，低收入国家平均为 66 岁，其中莫桑比克、埃塞俄比亚、塞拉利昂、卢旺达、冈比亚等国家仅为 45 岁左右；卫生条件方面，低收入国家的安全饮水率（即饮用安全水人口占总人口的比重）和卫生设备拥有率不到 30%，有的国家仅为 10% 左右，贫困者的卫生条件更差。

2001年12月3日，据联合国“净化与供水协商理事会”统计，全球60多亿人口中，有11亿人无洁净饮用水，24亿人生活在无净化水设施的环境中。全球每年近300万人因缺少洁净水而死亡，其中3/4是发展中国家的居民。因饮用水不洁而死亡的人中，大部分是妇女和儿童。因饮用水不洁而引起腹泻、霍乱、伤寒、痢疾等疾病，每天夺走约6000儿童的生命。污水对贫穷国家人民危害更大，在亚、非地区有2亿人感染血吸虫病，病情严重者有2000多万人。

七、自然生存环境恶劣，社会基础设施差。

世界上大多数贫困人口居住在山区和半山区、荒漠和沙漠地区，资源贫乏，生存环境退化，旱涝成灾，自然条件极为恶劣。80年代非洲地区因连年干旱，饥荒蔓延大部分非洲大陆，贫困日益加重。孟加拉国、印度等南亚国家几乎每年发生严重的洪涝灾害，加上社会基础设施差，抗自然灾害能力低，每年造成大批的贫困人口。

需要指出的是，妇女是贫困的最大受害者。目前全球有10多亿贫困人口，其中绝大部分是妇女。据国际劳工组织的统计，妇女承担了全世界劳动总工时的2/3，远远超过男性，然而她们获得的劳动报酬只占10%。在绝大多数国家里，妇女还没有争得同工同酬的权利，并更易遭受失业威胁。

从政治层面看，一些国家的妇女尚未享受与男人同等的政治权利。人类已经进入21世纪，然而还有不少国家的妇女至今没有选举权和被选举权。据各国议会联盟最近的材料称，在各国议会中，妇女所占比例平均为13%，阿拉伯国家只有3%；妇女居国家领导职位的更是凤毛麟角。从社会角度看，妇女权益仍然受到严重威胁。虐待妇女、性骚扰、拐卖妇女等现象仍普遍存在。

世界贫困差距为什么会加大？

世界贫困现象加剧的原因是多方面的：

首先，少数发达国家掌握了全球经济、金融、科技的操纵权。它

们拥有全球 97% 的专利权，主宰世贸组织、世界银行、国际货币基金组织、世界各大银行与股市，控制国际互联网络和世界通讯系统。

其次，发达国家通过不平等贸易，压低原材料价格、提高工业品价格等手段残酷剥削第三世界国家；还利用非关税壁垒，以劳工标准、环保条件、技术标准等阻碍发展中国家商品进入其市场。据联合国统计，贸易壁垒每年使发展中国家多付出 1000 多亿美元。联合国秘书长安南在 2001 年 3 月呼吁发达国家开放贸易，将纺织品和服装部门全面纳入世贸组织，减少农产品的贸易壁垒，去除影响发展中国家出口的关税壁垒，扩大普惠制。

第三，不发达国家外债负担沉重，每年国民收入往往还不够支付利息。目前，非洲外债已经从 1980 年的 1100 亿美元增加到 2000 年的 3340 亿美元，年增幅达 11% 多，是非洲平均经济增长率的近 4 倍。据联合国在 2001 年 7 月公布的资料说，尽管长期以来西方国家一直认为减免贫穷国家的债务是非常重要的，但迄今为止，只有 5 个国家符合西方国家所谓的减免债务条件，而且这 5 个国家平均也仅有 35% 的债务得到减免。巨大的债务负担使得穷国不堪重负：非洲国家不得不将 40% 的政府财政收入用来偿还高达 3340 亿美元的外债，致使这些国家的医疗卫生、教育等必要的社会服务系统工作受到严重损害。沉重的债务负担已成为制约非洲经济发展的主要因素之一。

第四，外资和外援是不发达国家发展经济不可缺少的条件，但流入 48 个最不发达国家的外资和外援近十年来分别减少 45% 和 30%。同时，发达国家的对外援助不断下降，从占它们国民生产总值的 0.33% 下降到 0.24%，从未兑现 0.7% 的承诺。美国是经济全球化的最大受益者，但其对外援助已减少到国民生产总值的 0.1%，在 24 国集团中居末位。

自 20 世纪 70 年代初期开始，在广大发展中国家的强烈要求之下，联合国规定富国必须向穷国，特别是向最不发达国家提供发展援助。发达国家也承诺向最不发达国家提供的官方对外发展援助不低于其国内生产总值的 0.7%。而联合国 2001 年公布的最新数字表明，自 1990

年以来，发达国家对非洲穷国的援助和投资不仅没有增加，反而不断减少。特别是 20 世纪 90 年代后半期，包括优惠贷款和紧急人道主义援助在内，富国向穷国提供的援助平均只占援助国国内生产总值的 0.24%，与其承诺的不低于其国内生产总值 0.7% 的标准相差甚远。非洲国家所得到的援助从 1995 年的 184 亿美元下降到 2000 年的 110 亿美元。

综观近 10 年来发达国家所提供官方援助情况，至今只有瑞典、卢森堡、荷兰、丹麦、挪威 5 个国家比较认真地履行了自己的承诺，而全球经济实力最强的美国却显得十分吝啬，2001 年财政年度美国政府计划用于对外援助的开支仅占国内生产总值的 0.11%，为战后最低纪录。尤其是一些西方国家在向非洲提供援助时，往往附加许多苛刻而不符合受援国实际情况的条件，使得援助有名无实或者难于发挥应有的作用。据认为，要在 21 世纪实现逐步缩小南北差距和世界各国共同发展的目标，非洲经济年增长速度必须达到 5% 才能阻止贫困人口的增加，增长速度达到 7% 才能迅速减少贫困人口，如果不建立公正合理的国际经济新秩序，要实现这项目标只能是纸上谈兵。

第五，各大跨国公司为增强竞争力和拓展市场，加速了兼并与收购活动，使最不发达国家沦为它们的原材料生产基地，失去了对本国经济发展的主控权。

第六、当今经济全球化和高新技术加速发展，使许多国家“边缘化”，与发达国家的贫富差距越拉越大。进入 90 年代以来，在经济全球化的驱动下，世界各国间的贫富差距在进一步拉大，全球性的贫困现象不仅未得到遏制，相反呈日益加剧的趋势。联合国有关资料表明，1996 年以后，世界经济全球化加大了南北差距。人口不足全球 20% 的 46 个发达国家拥有全球国民生产总值的 86%，全球贸易额的 82%，全球外国直接投资的 68%。全球前 200 名富翁均在西方国家，其财富在 1995—1998 年间增长了一倍，超过发展中国家 24 亿人口财产的总和，前 3 名巨富的资产高达 1560 亿美元。而在 140 多个发展中国家中，有 80 多个不发达国家的国民收入比十年前减少。

据统计,有近 2/3 的国家在经济全球化过程中处于不利地位,其中有 60 多个不发达国家被排斥在经济全球化之外,只有 20 几个“新兴市场国家”由于发展速度较快,正在努力搭上经济全球化的列车。

当今经济全球化不断发展、相互依存日益加深,任何国家都不可能“独善其身”,因此,富国增加对穷国的援助,减免穷国的债务,绝不是一种恩赐,而是义不容辞的责任和义务。

世界经济发展极不平衡,两极分化严重,贫困现象加剧,引起国际社会的极大关注。在 2000 年召开的联合国千年首脑会议上,消除贫困成为大会主题之一。一些国家和政府首脑就此发表讲话,呼吁国际社会共同承担消除贫困的责任,发达国家必须与发展中国家一道采取具体行动。千年首脑会议发表宣言说,目前有 10 亿多人正处于贫困之中,联合国将不遗余力地帮助他们摆脱贫困。人人享有发展的权利,联合国决心创造一个有助于发展和消除贫困的国内和国际环境。联合国承诺满足最不发达国家的特殊需要,呼吁工业化国家对最不发达国家、贫困岛国和内陆发展中国家实施免税和免除配额政策,减免债务,增加物质、财政和技术援助。联合国决心到 2015 年,将收入低于每天 1 美元的世界人口的比例和挨饿人口的比例减少一半;将无法获取或负担不起安全饮用水的人口比例减少一半;世界各地的儿童都能完成小学学业;男女享有接受各级教育的同等机会;将产妇死亡率在现有基础上降低 3/4,将 5 岁以下儿童死亡率在现有基础上降低 2/3;向因艾滋病而沦为孤儿的儿童提供特别援助;停止并扭转艾滋病、疟疾和其他重要疾病的蔓延。到 2020 年,明显改善至少 1 亿贫民窟居民的生活;促进男女平等和授予妇女权利,作为与贫困、饥饿和疾病做斗争并刺激真正可持续发展的有效方法。寻求发展和消除贫困方面的机制模式。

2001 年 10 月,世界银行行长沃尔芬森在法国《世界报》上发表文章认为,国际社会面临的“最严重的问题”就长远面言是“与贫困做斗争”。为此,他主张建立“世界反贫困同盟”。沃尔芬森指出,“我们的同盟应当是世界规模的,当然是为了与恐怖主义做斗争,但也是

为了同贫困做斗争。”为此，他提出了三点主张：一是增加对穷国的外部援助。他认为，尽管在国际经济增长减速的背景下要做到这一点更为困难，但也更加重要。二是减少贸易壁垒。他认为，在卡塔尔多哈举行的世贸组织会议应当发起的是“发展的（谈判）回合”，其首要关注的应是“使贸易为减贫与发展服务”。三是确定援助的目标，以确保取得良好的效果。他说，这意味着“必须改善投资环境，提高生产率，加速经济增长和创造就业机会”；同时也意味着“必须使穷国摆脱边缘化，投资于未来，使它们能够充分地参与（经济）增长”。沃尔芬森指出，关键在于“对世界问题寻求国际解决方法”，“尤其是发展中国家必须当家作主，构筑它们自己的规划，做出自己的选择”。

消除贫困不是一朝一夕就能够解决的。社会发展专家认为，只有建立起世界政治和经济新秩序，才有可能从根本上解决全球贫困问题。

消除贫困，任重道远！

中国打响扶贫攻坚最后战役

中国是世界上最大的发展中国家，人口约占世界总人口的 22%。在过去相当长的时期里，由于诸多原因，贫困一直困扰着中国。

贫困是一个历史的、地域的综合概念。贫困通常分为绝对贫困和相对贫困，绝对贫困又称生存贫困。我国所面临的贫困是绝对贫困问题，而发达国家所说的贫困大多数是指相对贫困。这实际上是在不同层次、不同阶段意义上对贫困的划分，随着社会的发展，绝对贫困不断减少直到消除，而相对贫困却会长期存在，甚至扩大。

我国贫困人口大多集中在农村，虽然占农村总人口的比重不大，但地区分布差异大，主要分布在中西部地区的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区和水库库区。其中山区贫困人口占贫困人口总数的 91.3%，风沙区占 7.3%，干旱区占 1.4%。这些地区共同的特点是地理位置偏远，交通不便，生产生活条件恶劣，生态失衡。另外，由于我国经济发展的不均衡性，贫困县在东部地区



城乡之间的巨大差距，是横亘在中国现代化道路上的一道鸿沟

分布呈离散状态，西部地区分布则集中连片，贫困县在东、中、西部分布的比例为 1: 1.31: 2.36，且贫困发生率也依次提高。我国农村贫困人口在行政区划的空间分布极为广泛，除北京、天津、上海、江苏四省市外，其余省市都有固定的贫困县。贫困人口高度集中在四川、贵州、云南和河南四省，占农村贫困人口总数的 46%，而这些省也是贫困程度较深的省份，从而也是扶贫难度最大的省份。

与农村贫困人口分布不同，城市贫困人口的产生主要是企业机制转轨造成的，因此主要集中在一些原重工业城市和一些大城市，如东北的沈阳、抚顺、鸡西等。另外，北京、天津、上海、广州等大城市贫困人口比重较一般城市高，全国 1996 年城市贫困发生率为 3.3%，而这些城市高达 9%。

中国人口多，底子薄，经济不发达，农村尤其不发达。就中国的贫困地区而言，这种不发达主要表现在：一是基础设施薄弱。贫困地区较为集中的西部地区，虽然土地面积占全国的 2/3 以上，但铁路、公路和民航设施所占比重却相对偏低。二是人口增长过快，教育、卫

生等基本社会服务水平低。与经济落后成为对比的是，贫困地区往往又是人口增长最快的地区。办学条件差，教育设施落后，适龄儿童失学和辍学率较高，青壮年文盲比例较大，卫生保健水平也很低。三是农业生产条件差，财政收入水平低，公共投入严重不足。1986年国家重点扶持贫困县人均拥有农业机械总动力仅为全国平均水平的50%。1993年国家重点扶持贫困县人均财政收入仅为60元，只相当于全国平均水平的30%左右。

上述贫困地区的实际情况，决定了中国扶贫工作要有一个比较现实的贫困标准。中国贫困人口的标准最初是1986年由中国政府有关部门在对6.7万户农村居民家庭消费支出调查的基础上计算得出的，即1985年农村人均纯收入206元的标准。到1990年这一标准相当于300元，2000年为625元。

中国的贫困标准是一个能够维持基本生存的最低费用标准，可以确保农村贫困人口最基本的生存需要，因而是客观的，也是符合中国实际的。

根据我国的贫困标准，中国政府公布了贫困人口的数量，1991年我国农村贫困人口为9700万，到1993年全国农村有8000万贫困人口，1994年底农村贫困人口减少到7000万，1995年底降为6500万，1996年底贫困人口为5800万，1997年底降为5000万。90年代以前，我国贫困人口多集中在农村，而近年来城市贫困人口不断增加，1996年全国城市贫困人口达到1176万，贫困发生率为3.3%。

贫困和健康常常互为因果。据对全国最贫困的109个县调查，有血吸虫病、克山病、大骨节病等主要地方病94种，这些县占86.3%。由于贫困地区婚配圈子狭小，近亲婚配、换亲、娃娃亲、买卖婚姻等屡见不鲜，超生现象更为普遍，严重影响贫困地区的人口素质，导致“越傻越生，越生越傻”和“越穷越生，越生越穷”的恶性循环。另外，一些非贫困地区许多贫困人口产生的原因也是因为健康状况不好，“吃不穷，穿不穷，一病他就穷”。贫困人口中有相当一部分是残疾人。

贫困的成因十分复杂，既有外部的又有内部的，既有人文因素又

有自然因素，既有历史原因又有现实原因。其中，自然和历史自然条件恶劣是贫困产生的前提，主要表现在两方面：其一，区位的边缘性和山区内的分散性。目前国家和省定的 600 多个贫困县，绝大多数地处与邻国交界或省区之间的边界位置，地势险峻且多远离中心城市，造成交通不便，投资环境差，教育普及率低，社会活动交易费用高，从而使贫困地区变成一个个区域性的自我封闭圈，造成经济结构单一，因此难以摆脱贫困。其二，地形的复杂性和气候的恶劣性。我国有 80% 以上的贫困县集中在中西部地区，其中 50% 以上在西部，而西部地区地势较高，海拔大多在 1000 米以上，有的高达 3000 米以上，除云贵高原以外，多属于干旱半干旱农牧区。

据调查了解，现有贫困人口中造成贫困的还有一个主观原因是懒惰思想严重，吃惯了国家的救济粮，用惯了国家的救济款，脱贫意识极其淡薄，甚至主观上不愿脱贫。“宁愿饿肚烤太阳，不愿下地打把粮”，“救济款到手，马上去喝酒，喝醉这一次，明天又没有”等现象在贫困地区不为少见。

贫困是现代文明社会躯体上耻辱的疮疤。面对贫困的挑战，中国一直没有沉默。

1949 年中华人民共和国成立后，特别是自 20 世纪 70 年代末实行改革开放政策以来，中国政府在致力于经济和社会全面发展的进程中，在全国范围内实施了以解决贫困人口温饱问题为主要目标的有计划、有组织的大规模扶贫开发，极大地缓解了贫困现象。从 1978 年到 2000 年，中国农村没有解决温饱的贫困人口由 2.5 亿人减少到 3000 万人，贫困人口占农村总人口的比例由 30.7% 下降到 3% 左右，中国政府确定的到二十世纪末解决农村贫困人口温饱问题的战略目标基本实现。

据国务院新闻办在 2001 年 10 月发表《中国的农村扶贫开发》白皮书介绍，从 1978 年到 2000 年，中国的扶贫开发大致经过了三个阶段。

第一阶段：体制改革推动扶贫阶段（1978—1985 年）。

1978年,按中国政府确定的贫困标准统计,贫困人口为2.5亿人,占农村总人口的30.7%。导致这一时期大面积贫困的原因是多方面的,主要是农业经营体制不适应生产力发展需要,造成农民生产积极性低下。因此,制度的变革就成为缓解贫困的主要途径。



减轻农民负担,消除贫困,刻不容缓

中国自1978年开始的改革,首先是土地经营制度的变革,即以家庭承包经营制度取代人民公社的集体经营制度。这种土地制度的变革极大地激发了农民的劳动热情,从而极大地解放了生产力,提高了土地产出率。与此同时,在农村进行的农产品价格逐步放开、大力发展乡镇企业等多项改革,也为解决农村的贫困人口问题打开了出路。这些改革,促进了国民经济快速发展,并通过农产品价格的提升、农业产业结构向附加值更高的产业转化以及农村劳动力在非农领域就业三个方面的渠道,将利益传递到贫困人口,使贫困农民得以脱贫致富,农村贫困现象大幅度缓解。

据统计,从1978年到1985年,没有解决温饱的贫困人口从2.5亿人减少到1.25亿人,占农村人口的比例下降到14.8%;贫困人口平均每年减少1786万人。

第二阶段:大规模开发式扶贫阶段(1986—1993年)。

20世纪80年代中期,在改革开放政策的推动下,中国农村绝大多数地区凭借自身的发展优势,经济得到快速增长,但少数地区由于

经济、社会、历史、自然、地理等方面的制约，发展相对滞后。贫困地区与其他地区，特别是与东部沿海发达地区在经济、社会、文化等方面的差距逐步扩大。中国农村发展不平衡问题凸现出来，低收入人口中有相当一部分人经济收入不能维持其生存的基本需要。

为进一步加大扶贫力度，中国政府自1986年起采取了一系列重大措施：成立专门扶贫工作机制，安排专项资金，制定专门的优惠政策，并对传统的救济式扶贫进行彻底改革，确定了开发式扶贫方针。自此，中国政府在全国范围内开展了有计划、有组织和大规模的开发式扶贫，中国的扶贫工作进入了一个新的历史时期。经过八年的不懈努力，国家重点扶持贫困县农民人均纯收入从1986年的206元增加到1993年的483.7元；农村贫困人口由1.25亿人减少到8000万人，平均每年减少640万人；贫困人口占农村总人口的比重从14.8%下降到8.7%。

第三阶段：扶贫攻坚阶段（1994—2000年）。

随着农村改革的深入发展和国家扶贫开发力度的不断加大，中国贫困人口逐年减少，贫困特征也随之发生较大变化，贫困人口分布呈现明显的地缘性特征。这主要表现在贫困发生率向中西部倾斜，贫困人口集中分布在西南大石山区（缺土）、西北黄土高原区（严重缺水）、秦巴贫困山区（土地落差大、耕地少、交通状况恶劣、水土流失严重）以及青藏高原寒区（积温严重不足）等几类地区。导致贫困的主要因素是自然条件恶劣、基础设施薄弱和社会发育落后等。

以1994年3月《国家八七扶贫攻坚计划》的公布实施为标志，中国的扶贫开发进入了攻坚阶段。《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用七年左右的时间，到2000年底基本解决农村贫困人口的温饱问题。这是新中国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。

在1997年至1999年这三年中，中国每年有800万贫困人口解决了温饱问题，是进入二十世纪九十年代以来中国解决农村贫困人口年度数量最高水平。到2000年底，国家“八七”扶贫攻坚目标基本实