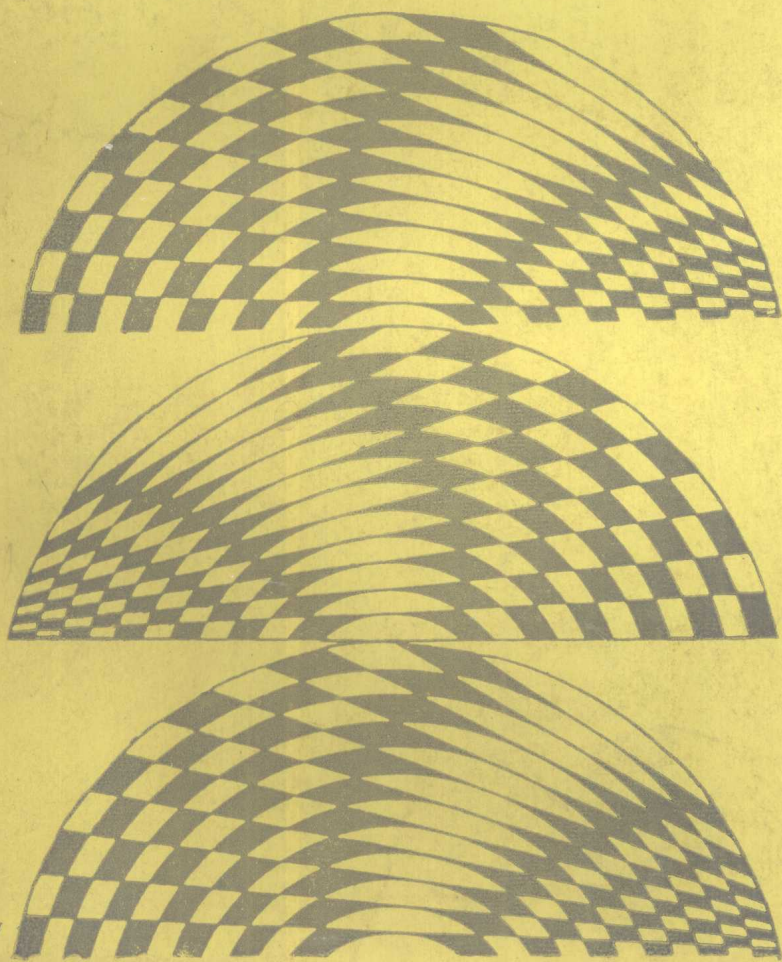


● 贫困问题与 经济发展政策

汪三贵 著



贫困问题 与经济发展政策

汪三贵 著

农村读物出版社

1994·北京

(京) 新登字169号

贫困问题与经济发展政策

汪三贵 著

责任编辑 杨季明

农村读物出版社 出版

北京富华彩印厂 印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168毫米1/32 7.5印张 193千字

1994年1月第1版 1994年1月北京第1次印刷

印数：1—1200册

定价：5.30元

ISBN7-5048-2216-7/F·125

前 言

呈现在读者面前的这本书，是在作者一项研究成果的基础上加以扩展、升华和系统化而成的。大家可以看到，本书既不同于同类专业的教科书，也有异于一般研究报告，主要是阐述了作者独立研究中形成的观点，从贫困状况的判断和成因分析到发展战略和政策设计，都大胆地发表了自己的见解。

本书从内容和结构上看，包括三个部分共14章。第一至第四章为第一部分，评介世界上的贫困问题和缓贫政策，主要是介绍发展中国家的缓贫政策和经验教训；第五至第十章为第二部分，分析中国农村贫困现状及其成因，除历史、资源、环境和人文因素外，着重分析了国家的经济政策对贫困的影响；第十一至第十四章为第三部分，设计摆脱贫困的战略、政策和措施。

作者在研究中，对贫困状况、成因和政策影响，主要采取历史分析和实证分析的方法；对贫困地区农业发展与农民收入的关系，还尝试运用定量分析模型，但由于模型本身的问题和统计资料的不完善，分析结果只能是初步的；第七章中以贵州为例的农业各部门发展对农民收入的影响和第九章中贫困地区农业生产诸因素对农业增长的影响的定量分析结果与定性分析结论相互得到验证，因而定量分析结果有一定的可信度。

需要说明的是，80年代中期以来国务院贫困地区经济开发领导小组及其办公室在全国范围内开展了大规模的扶贫工作，并取得了国内外公认的成就。这一开创性工作也为广大研究者提供了环境基础。作者在研究阶段到各地调查曾得益于各级扶贫机构的帮助，从而获得有用的基础资料。本书应用了我的美国朋友、国际食物政策研究所年轻学者布鲁斯·斯通先生的部分调研资料以及我们研究所的同志编写的专题报告资料。此外，还请牛若峰老师执笔写了第一、二章，并根据王国庆的一个研究报告节录，补

充和修改而成第三、四章。作者诚挚地感谢所有给了写作本书以有力支持和帮助的同志，感谢书中引用了其报告资料的那些同志。农村读物出版社为出版本书给予了慷慨而宝贵的支持，特在此深表感谢之情。

由于本人水平有限，书中难免有这样或那样的缺陷，欢迎批评指正。

作 者

1993年6月10日

目 录

前言

第一章 世界上的贫困	(1)
一、何为贫困.....	(1)
二、穷国与富国.....	(3)
三、贫困人口.....	(9)
四、贫困的成因.....	(13)
五、缓贫政策.....	(17)
第二章 南亚和东南亚国家的缓贫政策	(22)
一、发展不平衡和贫困问题.....	(22)
二、印度的缓贫政策.....	(24)
三、印度尼西亚的缓贫政策.....	(31)
四、泰国的缓贫政策.....	(35)
五、菲律宾和尼泊尔的缓贫政策.....	(38)
第三章 巴西的贫困和缓贫政策	(40)
一、贫困与地区发展不平衡.....	(40)
二、“不平衡增长——发展极”开发战略.....	(42)
三、移民：对不发达地区实行“生产性占领”.....	(45)
四、政府对区域开发的宏观政策.....	(47)
第四章 两种缓贫开发战略的比较	(54)
一、两种开发战略形成的条件.....	(54)
二、两种开发战略的特点.....	(56)
三、两种开发战略的成效.....	(59)
四、制度的悲剧：两种开发战略实施中的局限性.....	(60)
五、启示和借鉴.....	(64)
第五章 中国农村的贫困	(68)
一、农村贫困问题的提出.....	(68)

二、中国农村贫困的标准及其内涵·····	(69)
三、中国农村贫困的程度和分布·····	(75)
第六章 农村贫困的背景与经济政策 ·····	(91)
一、历史上的区域发展不平衡·····	(91)
二、优先发展重工业方针的影响·····	(93)
三、封闭性环境与落后的基础设施·····	(95)
四、人口过度增长的影响·····	(101)
第七章 农村贫困与农业政策 ·····	(103)
一、区域性粮食自给自足政策与农村贫困·····	(103)
二、农业投入品分配政策与农村贫困·····	(132)
三、农业科研与技术推广体制和政策对农村贫困的影响·····	(140)
第八章 农村贫困与农业资源 ·····	(148)
一、主要贫困区的资源类型·····	(148)
二、贫困地区农业发展的资源约束·····	(151)
三、贫困地区资源约束的政策含义·····	(155)
第九章 贫困地区农业增长的要素分析 ·····	(158)
一、贫困地区农业增长的历史分析·····	(158)
二、现阶段推动贫困地区农业增长的要素·····	(163)
第十章 农村贫困的微观基础：贫困农户分析 ·····	(172)
一、农村贫困户形成的原因·····	(172)
二、典型贫困户的状况和经济行为·····	(174)
第十一章 缓贫政策与开发战略 ·····	(181)
一、缓贫政策的演变·····	(181)
二、发展战略的选择·····	(184)
三、开发策略·····	(190)
第十二章 贫困地区的农业发展政策和措施 ·····	(193)
一、因地制宜、发挥优势——贫困地区农业发展的基本方针·····	(193)
二、贫困地区农业发展的技术政策和措施·····	(197)
三、贫困地区农业发展的组织措施·····	(200)

第十三章 贫困山区的经济开发模式	(204)
一、贫困山区的特点和存在的主要问题.....	(204)
二、贫困山区经济开发的基本模式.....	(206)
第十四章 草原牧区持续发展的政策和措施	(216)
一、制约草原牧区经济发展的主要因素.....	(216)
二、草原牧区经济、社会和生态持续发展的新思路.....	(220)
三、适于草原牧区长远持续发展的政策和措施.....	(221)

第一章 世界上的贫困

贫困是世界经济中长期存在的普遍现象，是全球性的社会问题。贫困和其他社会现象一样，不同的阶级、不同的思想体系和不同的学科对它的定义和看法是不相同的。在不同的国家，贫困的表现、性质和成因也有很大差别。研究贫困问题首先要了解什么是贫困，它在世界上的表现形式如何。

一、何为贫困

一般地说，贫困是指缺乏生活资料，缺乏劳动力再生产的物质条件，或者因收入低而仅能维持相当低的生活水平。按贫困的内涵，可以分为绝对贫困和相对贫困。

绝对贫困 是指缺乏劳动力再生产的物质条件，连劳动者简单再生产也不能维持或者只能进行萎缩再生产，个人或家庭生存受到威胁的那种生活状况，即通常所说“食不果腹，衣不遮体”的生活。

绝对贫困的主要表现是食物没有保障。由于食物收入或货币收入过低而造成不定期地挨饿，经常满足不了人体所必需的热量标准，或者由于某种原因造成短期食物消费下降到最起码的需求水平以下，持续地满足不了人体所必需的最低热量标准，造成严重的营养不良。参照世界银行提出的指标体系，绝对贫困的标准是个人最低营养以每日摄入热量不低于2250千卡和食物支出约占个人收入的75%这样一个水平。低于这个贫困线（生存线）的就是贫困。所谓消灭贫困，主要是指消灭绝对贫困。

国际上把贫困线定在仅仅能满足人们维持生存的水平，它的计算和所指的生活模式都有其严格的含义；绝对贫困概念不与社

会整体收入相关，不进行人际间的比较，只与客观的生存线衡量标准相比较；人们生活的享受和智能的发展都不包括在内。

绝对贫困概念的主要缺陷是，它对贫困的定义不具有可变性，忽视了人们的社会、心理和文化需要。按照绝对贫困的标准来区分，一些人的收入水平虽然在贫困线以上，但是它们的基本食宿及其他基本需要并没有得到最起码的满足。因此，绝对贫困概念常常引起人们的批评。

相对贫困 是指国民收入总额中所占份额处于最低水平约占总人口10~20%那一部分人的生活状况，是人际间收入差异问题，属于社会公平的另一主题。根据人际间的收入比较，当一个人的收入比人口平均收入少到一定程度时，他就是穷人。可以把贫困的大多数人、最穷的少数人与富有的少数人进行比较，也可以把少数穷人与大多数人进行比较。通常是把5%的最低收入者作为穷人或者把低于平均收入水平 $1/2$ 或 $1/3$ 者作穷人。

在相对贫困的定义中，穷人是根据他和其他人之间的收入差异关系来确认的。它的水平随着当时的环境而变动；它依据一定的价值判断，揭示不同社会群体或阶层之间的不平等。在经济发展过程中，相对贫困将长期存在，国家只能把它控制在“合理差异”范围以内，但是不可能消灭它。实践证明，社会收入的过分均化，会使社会缺乏竞争和推动力，从而有可能使经济陷入停滞。

两类贫困的联系与区别 绝对贫困和相对贫困是两个相互联系的概念。首先，处于绝对贫困的人口群体一定是低收入，因而也可以包括在相对贫困人口之中，但低收入的人口群体不一定是绝对贫困者，就是说，低收入和绝对贫困不能划等号。其次，无论绝对贫困还是相对贫困，它的标准归根到底是一个社会尺度，相对贫困纯粹是社会经济发展和收入分配造成的，绝对贫困也是社会赋予的绝对意义上的贫穷。因为生理上的需求也是社会性的，在不同社会发展阶段和不同的国度里，绝对贫困的标准也不尽相同。

然而，绝对贫困和相对贫困是不同性质的贫困，两者是有区别的。首先，绝对贫困属于生理范畴，是由人的生理需求决定的，以热量指标卡路里及其他营养指标来表示；相对贫困则属于经济范畴，是由社会经济发展不平衡和收入分配不平等引起的，要用收入等经济指标来表示。其次，绝对贫困是一个绝对的概念，因为人体的生理需求是一种不受社会经济制约的客观需要，从生理学和营养学的角度看，绝对贫困有一个绝对的度量标准；而相对贫困则是一个相对的概念，是相对于收入水平高的人口组而言的，有它的参照系。再次，绝对贫困是静态概念，它的标准有不变的含义，只要地球上生存因素没有发生大的变化，人体维持生存所需要的热量标准也不会有明显的变化，就是说，绝对贫困的度量不会随着时间的推移而改变；而相对贫困则是一个动态概念，相对贫困人口群体的收入水平随着经济的发展而变化，相对贫困的衡量标准也不断提高。

二、穷国与富国

第二次世界大战结束以后的几十年中，世界经济有了突飞猛进的发展，发达国家已由工业社会进入信息社会，原来一些欠发达国家和地区进入了日趋发达的行列，一批发展中国家和地区逐步赶了上来，形成多级并存、差异悬殊、竞相发展的世界经济新格局。但是，当今世界仍然是发展极不平衡，穷国与富国对立，贫富悬殊，充满矛盾的世界。如果我们把视线投向今日世界的经济地图，那末，最使人感到刺眼的是，富国与穷国俨成天壤之别：一边是少数富豪所主宰的北美、西欧和日本等工业化国家，另一边是拥有众多穷人的非洲、亚洲和拉丁美洲发展中国家，简直是两个不同的世界。不论你愿意不愿意，你必须承认：我们所生活的地球仍然是一个不平等的世界。

按照经济社会的发达程度，世界被划分为发达国家和发展中

国家。发达国家又常被称为工业国，以表明工业化与发达之间存在着密切联系。发展中国家有时也被称为欠发达国家和不发达国家。另外，也常常按地区分布，把穷国称为南方，把富国称为北方，用南北差别来形容穷国与富国的差别，用南北对立形容穷国与富国之间的矛盾。然而，这仅是极其大概的政治经济地理概念，因为南方国家之间贫富差别正在拉大，北方国家之间发展也是不平衡的。在80年代的十年里，多数第三世界国家的经济发展是停滞的，所以考察发展中国家的经济水平和穷富国家的差距要从80年代初的状况说起。

世界银行按照不同国度人均国民收入^①水平来区分穷国和富国。发展中国家按其人均国民收入水平被分成低收入国家和中等收入国家，即1980年人均国民收入低于410美元的为低收入国家，在420~4500美元的为中等收入国家。中东四个石油输出国（伊拉克、沙特阿拉伯、科威特和利比亚）1980年人均国民收入达到8600~27000美元，但是它们的经济发展落后于工业化国家，世界银行把它们称作“高收入的石油输出国”。而工业化发达国家，按当时的经济体制分成市场经济国家（西方资本主义国家）和中央计划经济国家（原苏联、东欧国家），它们的人均国民生产总值分别为10320美元和4640美元。

尽管按人均国民收入区分穷国和富国有一定的缺陷，但它毕竟是一个简单的综合指标。工业化富裕国家，作为一组国家，1980年人均国民生产总值为10320美元，比墨西哥、菲律宾等中等收入国家水平高出6倍多，为印度、坦桑尼亚等33个最穷国家平均水平的40倍。

不同类型国家在经济结构上存在很大差别：在工业化发达国家，工业部门创造的收入和在工业部门就业的劳动力的比例不断上升。目前，西方工业国家农业部门就业人员仅占其总人口的6%左右，而在发展中国家则是另一种结构。60年代初，低收入国家

^①往往用人均国民收入或人均国民生产总值来表示，两者差异不大。

表1-1

不同类型国家的经济发展特征(1980年)

国家与分组①	人均国民 生产总值 (美元)	人均能源 消耗量 (1979年, 公斤煤)	农业部门 劳动力 (%)	平均寿命 (岁)	成人 识字 率 (%)
低收入国家 平 均②	260 (230)	421 (87)	71 (73)	57 (48)	50 (34)
孟加拉国	130	40	74	46	26
埃塞俄比亚	140	20	80	40	15
马 里	190	28	73	43	9
印 度	240	194	69	52	36
斯里兰卡	270	135	54	66	85
坦桑尼亚	280	51	83	52	66
中 国	290	734	71	64	66
巴基斯坦	300	209	57	50	24
中等收入国家 平 均③	1410	1976	44	60	66
加 纳	420	258	53	49	NA
肯 尼 亚	420	172	78	55	50
印度尼西亚	430	225	58	53	62
塞内加尔	450	253	76	43	10
玻利维亚	570	447	50	50	63
埃 及	580	539	50	57	44
菲 律 宾	690	329	46	64	75
尼日利亚	1010	80	54	49	30
危地马拉	1080	229	55	59	NA
哥伦比亚	1180	914	26	63	NA
古 巴	NA	1358	23	73	96
南 朝 鲜	1520	1473	34	65	93
马来西亚	1620	713	50	64	NA
巴 亚	2050	1018	30	63	76
墨 西 哥	2090	1535	36	65	81
资本盈余的石油输 出国平均④	12630	2609	46	57	25
沙特阿拉伯	11260	1984	61	54	16

续表

国家与分组	人均国民生产总值 (美元)	人均能源消耗量 (1979年, 公斤煤)	农业部门劳动力 (%)	平均寿命 (岁)	成人识字率 (%)
市场经济的工业国					
平均⑤	10320	7293	6	74	99
英 国	7920	5272	2	73	99
日 本	9890	4048	12	76	99
美 国	11360	11681	2	74	99
联邦德国	13590	6264	4	73	99
非市场经济的工业国					
平均⑥	4640	5822	16	71	100
苏 联	4550	5793	14	71	100
民主德国	7180	7136	10	72	NA

资料来源：世界银行：《1982年世界发展报告》，附表1, 7, 19, 21, 23. NA = 无

资料。

①各组平均为加权平均数。

②33个人均国民收入在410美元或不足此数的国家。中国和印度占了这组国家人数的77%，在统计中起了决定作用，因此括号内的为扣除中国与印数的数字。

③63个人均国民收入在420~4500美元之间的国家。

④沙特阿拉伯，利比亚、科威特和阿拉伯联合酋长国。

⑤19个人均国民收入高于4880美元的国家，包括除希腊以外的西欧所有国家，加上加拿大、美国、日本、澳大利亚和新西兰。

⑥东欧6个国家：保加利亚、波兰、匈牙利、前苏联、捷克斯洛伐克和民主德国。

和中等收入国家农业部门就业人员占总人口的比重分别为77%和61%；80年代初，低收入国家从事农业生产的劳动力平均为71%，中等收入国家平均为44%，分别下降6个和17个百分点。在印度和坦桑尼亚，2/3以上的劳动力从事农业生产，制造业每年产量的增长率不到5%；而墨西哥和菲律宾则分别有36%和46%的劳动力就业于农业部门，制造业年平均增长率为7%左右。经济结构方面的转变在中等收入国家比较迅速，这些国家制造业的增长率一般高于低收入国家，甚至高于工业化国家（日本除外）。

表1-2

不同类型国家人均国内生产总值增长率(%)

国家和地区	1965—1980年	1980—1989年	1989—2000年(预计)
工业国家	2.8	2.5	2.6
发展中国家	3.4	2.3	3.2
其中：撒哈拉以南地区	2.0	-2.2	0.5
东 亚	4.8	6.7	5.1
中 国	4.1	8.7	5.4
其 他	5.5	4.2	4.6
南 亚	1.2	3.2	3.2
印 度	1.2	3.5	3.4
其 他	1.2	2.2	2.4
东欧(估计)	4.5	0.8	1.5
中东、北非和欧洲其他国家	3.9	0.8	2.1
拉丁美洲和加勒比地区	3.4	-0.6	2.3

资料来源：世界银行《1990年世界发展报告》

穷国和富国之间的差别还表现在人的健康、寿命水平、受教育的机会和水平。由于这些指标与人均国民收入水平密切相关，80年代初，贫穷国家人口平均寿命仅为57岁（扣除中国，只有48岁），而富裕国家则为74岁。直到80年中期，撒哈拉以南非洲地区的平均寿命只有50岁，而日本已接近80岁。另一个鲜明的对比是成人识字率：低收入国家中能够读书报的成人仅为成人总数的50%，中等收入国家为66%，工业化发达国家所有的成人都有一定的识字能力，高等教育和中等职业技术教育普及率都很高。

同一类国家的情况并非划一，总有一些值得注意的例外。譬如，在大多数第三世界国家经济处于停滞的80年代，有些发展中国家的经济增长比较快，有的由低收入国家跨入中等收入国家水平，农业部门就业人员的比重明显下降，卫生医疗条件得到改善，初等教育普及率和成人识字率都有不同程度的提高。然而，即使这些情况较好的发展中国家，在许多方面仍低于发达国家的水平。不管怎么说，工业化发达国家的人均收入增长率还是超过不发达国家，穷国数目有增无减。

据联合国贸发会议1991年12月24日新闻公报宣布，世界上不发达的贫穷国家从42个增加到46个，像柬埔寨、所罗门群岛、扎伊尔（现改称刚果共和国）和赞比亚被联合国列入世界上最穷最弱的国家。到1991年底，世界上最不发达国家人口总数将近5亿，占发展中国家人口总数的1/5。这46个最穷最弱的国家中，分布在非洲的32个，亚太地区13个，加勒比地区1个。

表1-3 发展中国家人均国内生产总值增长率(%)

地 区	1965—1973年	1973—1990年	1980—1989年
撒哈拉以南非洲地区	3.2	0.1	-2.2
东 亚	5.1	4.7	6.7
南 亚	1.2	1.7	3.2
东欧(估计)	4.8	5.3	0.8
中东、北非和欧洲其他国家	5.5	2.1	0.8
拉丁美洲和加勒比地区	3.7	2.6	-0.6

资料来源：世界银行《1990年世界发展报告》

从上表可以看出，80年代最穷国家经济状况发生了不同的变化，但是世界经济发展的总格局没有变化。撒哈拉以南非洲地区依然是世界上最不发达的地区。80年代，这个地区经济呈现负增长，人民生活状况没有改善，反而恶化，退回到60年代水平。1989年这个地区国内生产总值实际增长率达到3.5%，像布基法索、加纳、马里、毛里求斯等国的经济增长率超过5%，但是整个地区投资不景气，制约着经济增长，同期，拉丁美洲和加勒比地区经济增长疲软，人均收入下降，平均收入增长率仅为1.5%，巴西增长3.5%，其余国家仅增长0.2%，未见转机。外债逐年增加，成为抑制经济增长的重要因素。80年代，东亚地区人均国内生产总值以年均6.7%的速度增长，南亚年均增长3.2%，中东和北非地区仅有微弱增长，而撒哈拉以南非洲地区、拉丁美洲和加勒比地区都在下降。东亚低收入国家和地区虽然经济增长较快，

但是年际之间和不同国家（地区）之间增长速度差异很大，1988年平均上升10%，1989年平均上升5.1%；1989年，中国经济增长率下降为3.9%，不到80年代平均增率的1/2，这与治理整顿有关，对整个地区经济增长率下降有较大影响。

80年代，在世界经济增长的同时，贫富国家之间的差距却在扩大。据联合国开发计划署《1992年人类发展报告》承认，第三世界国家和工业化发达国家之间的贫富差距越来越大。发达国家只占世界人口总数的20%，却拥有世界上87.2%的收入，而占世界人口总数60%的发展中国家，只拥有世界5.6%的收入。贫富之间的收入差距在不断拉大，1960年占世界人口20%的工业化发达国家中最富有者人均收入是占世界人口20%的最贫穷者收入的30倍，而到了1989年，这个差距竟扩大到60倍。在发展中国家，大约13亿人口无法得到合格的饮用水，大约有5亿人口缺乏食物；而发达国家竟占有了70%的能源消费量，75%的金属，80%的木材和70%的其他能源。典型的欧洲国家和北美国家人均能源消耗分别为非洲的10倍和20倍。最重要的是，只占世界人口20%的发达国家竟占有了世界60%的食物，发展中国家的穷人因食不果腹而过早死亡，最不发达的贫穷国家人口平均寿命与最发达的富裕国家竟相差30岁！

三、贫困人口

不论哪种类型的国家，都存在着比例和程度不等的贫困人口；贫困依然是当今世界普遍存在的社会问题。穷人与富人的对立，同穷国与富国的对立一样，是不平等世界的真实写照。按照世界银行确定的粗略标准，人均年收入370美元以下的即为贫困人口。据世界银行《1990年世界发展报告》，发展中国家约有贫困人口11.16亿之多，即约占这类国家人口总数的1/3。德国《明星》周刊1992年第1期在《饥饿》一文中报道了世界银行一项最