

转型期 中国城乡

反贫困

问题研究

王大超◎著

人民出版社

转型期 中国城乡

反贫困

问题研究

王大超◎著

人民出版社

责任编辑:孙兴民 张维训

装帧设计:徐 晖

责任校对:吴 铭

图书在版编目(CIP)数据

转型期中国城乡反贫困问题研究/王大超 著.

-北京:人民出版社,2004.9

ISBN 7-01-004565-8

I. 转… II. 王… III. 贫困-问题-研究-中国

IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 098035 号

转型期中国城乡反贫困问题研究

ZHUANXINGQI ZHONGGUO CHENGXIANG
FANPINKUN WENTIYANJIU

王大超 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市德龙公防伪印刷厂 新华书店经销

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字数:220 千字 印张:9

ISBN 7-01-004565-8 定价:20.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

序 言

许启贤

高尔基曾说过:人类生活一切不幸的根源就是贫困。

贫困,既是一个普通而常见的经济现象,又是一个内涵复杂的社会问题。不同的学科,不同的思想体系,不同的社会制度对贫困的理解和解释是不同的。在不同的国家,不同的生产力发展阶段,贫困的表现形式、对之测度衡量的手段及其对社会生产、生活所产生的影响可能存在着很大差别。在一定的历史条件下探究贫困的本质属性及其深层原因,比较不同类型的反贫困模式,对于全面、深刻地认识贫困问题、解决贫困问题具有十分重要的现实意义。

一、本论文选题目的

“转型”,是当今中国社会正在经历着的一个特殊的历史时期。这一时期紧紧链接着昨天的贫困,见证着今天的反贫困,同时也寄托着有效反贫困后人们对明天的期望。改革开放以来,尤其是国家“八七扶贫攻坚计划”以来,我国农村的面貌发生了天翻地覆的变化,数以亿计的农民第一次真正感受到了告别贫困、实现温饱,进入小康的无愧于当今时代人类尊严的体面生活。在中国农村反贫困历史的漫长征程中,这一时期起到了重要的里程碑的作用。然而,由于自然历史的原因,国家计划在七年时间里实现最后脱贫的8000万贫困人口中,时至今日仍有3000万人终难挣脱贫困的蛛网,继续生活在绝对贫困线以下。

与农村贫困人口数量逐步减少这一现象恰好相反,我国城市

贫困问题随着改革的深入正在日益凸显。改革,对传统的思维观念、价值取向和行为方式形成了强大的冲击。竞争机制的引入,极化效应的作用,不断强化对弱势群体的排斥;社会福利制度的改革,也在逐步打破单位包办福利,人人受到荫蔽的传统格局。2002年12月12日,在由联合国开发计划署和中国民政部共同举办的“中国城市反贫困论坛”首届国际研讨会上,民政部杨衍银副部长第一次在公开场合正式使用“城市贫民”这一概念。据民政部统计:截至2002年11月,中国3.2亿非农业人口中,已经有1998万城市居民陷入极度贫困,被称为“城市贫民”。^① 根据莫荣的计算,当前,我国已出现了2053万多低于城市居民最低生活保障线以下的城市贫困人口。^② 这同样是绝对意义上的贫困人口。

转型期中国城乡贫困问题已形成了特有的规律:1. 转型期贫困问题的数量规律:全国贫困总量在不断减少,但城镇贫困人口在逐步增加。2. 转型期贫困问题的致因规律:新旧问题并存,但新问题的致因效果更突出。3. 转型期贫困问题的程度规律:居民生活水平逐年提高,但贫困程度仍十分严重。4. 转型期贫困问题的结构规律:区域性贫困与阶层性贫困并存,但两者正在发生着逆转。

在这种背景之下,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的学者们的共识。梳理国内外贫困与反贫困理论,针对中国的现实国情,对城乡贫困问题进行深层次研讨,进而构建转型期中国城乡反贫困理论,并在此基础上探寻可操作性的城乡反贫困操作模式,以服务于转型期的中国城乡反贫困实践,正是本文的选题目的所在。

二、国内外研究现状

诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森(Amartya Sen)认为:“即

^① 千龙新闻网,2002.12.24。

^② 莫荣:“切实解决城市贫困问题”,载于《人民日报》,2003年1月27日。

使我们的世界已变得空前地富裕,这个世界也是极其贫困和惊人地不平等的。”^① 1945年,当联合国成立时,各成员国便将“消除贫困”的目标写进庄严的《联合国宪章》。诸多的国家寄希望于“二战”结束后的一段时期内,能借助于这一机构进行国家间的互助合作,以缓解或消除世界范围内严重的贫困问题。然而,令人遗憾的是,在半个多世纪中,这一问题非但没有解决,反而愈演愈烈。国际经验已证明,“国际贫困”现象不仅是发展中国家人民的灾难,也是当今世界地区冲突、国际恐怖、社会动荡和环境恶化的重要原因,它也直接影响到发达国家的利益和持续发展。从这个意义上讲,反贫困是世界各国的共同选择。

西方反贫困理论的构建主要有三个来源:1. 后凯恩斯主流经济学(简称主流经济学)。以经济学家阿瑟·奥肯在《平等与效率——重大的抉择》著作中提出的“漏斗理论”、保罗·A·萨缪尔森在《经济学》中对“收入可能性曲线”进行的动态分析等为代表。2. 福利经济学。以霍布森(J·A·Hobson)、阿瑟·C·庇古的《财富和福利》中以增加社会福利总量为宗旨的传统福利经济学、以“帕累托最优状态”为前提的新福利经济学和以阿马蒂亚·森以收入均等程度为指标的福利经济学等为代表。3. 发展经济学。以瑞典经济学家冈纳·缪尔达尔《世界反贫困大纲》中反贫困思想为代表。尽管他们对贫困问题的理解和对反贫困途径的选择持不同观点,但其对贫困问题的态度和对反贫困所抱宗旨却比较一致。

著名经济学家西奥多·舒尔茨在获得诺贝尔经济学奖后的演讲中,开宗明义:“世界上大多数人是贫穷的,因此,如果我们懂得了穷人的经济学,我们就会懂得许多真正重要的经济学问题。”在此基础上,他“衷心地希望经济学家们在构筑自己的理论大厦时不

^① 阿马蒂亚·森:《有关全球化的十个问题》,《国外社会科学文摘》,2001.9,第35页。

要忘记给贫困问题留点地位”。^① 在反贫困的途径选择问题上,国际上主体模式主要体现在三个方面:1. 资源配送模式:它属于典型的传统西方或大多数 OECD 国家福利观。2. 惩罚“机能障碍(dys-functional)”模式:从研究贫困人口自身的社会组织角度入手,针对物品传送解决贫困问题的低效状态,侧重考查贫困人口的生活方式与社会规范,强调以消除“机能障碍”来彻底解决贫困问题。属于新自由(neo-liberal)主义观点。3. 介入“机遇机构”模式:将贫困与“机遇结构”(opportunity structure)的缺乏联系在一起,从对贫困人口的研究转向对导致贫困状态的社会及经济结构的研究。属于发展中国家的反贫困观。这些理论模式对于我国反贫困理论的构建具有重要的借鉴意义。

转型期城乡反贫困研究是在理论准备和经验积累都十分欠缺、贫困现实又相当严峻的情况下展开的,目前的许多理论明显偏重于应急式的对策研究,其科学性、综合性、系统性、长效性未免要受到质疑。在这种情况下,从历史和国际上汲取经验是十分必要的。如中国农业史上防灾、抗灾的理论、措施,发达国家应对经济危机、城市失业问题的方案,一些发展中国家如印度、孟加拉等国家经历饥荒时所留下的经验教训等都是世界反贫困史上的宝贵财富,它们对于我国反贫困理论的构建有重要的借鉴意义。中国是世界上最大的发展中国家,转型期中国的贫困问题是世界贫困问题的重要组成部分,同时,此期中国的反贫困理论也是世界反贫困理论的重要内容。因此,广视角、多层面认识贫困、构建反贫困理论具有重要的国际化意义。

我国对反贫困理论的研究起步较晚。目前大部分学者的研究主要集中于五个方面:1. 对贫困内涵的认识。在我国,有人已突破了经济领域的局限,跳出了“物质贫困,收入低下”的框子,从更宽

^① 西奥多·舒尔茨:《穷人的经济学》——诺贝尔经济学奖获奖者演说文集(罗汉译),上海人民出版社,1998年版,第406页。

的角度研究贫困问题。如桑志达提出“贫困还包括文化贫困、精神贫困”^①；方晨曦提出“贫困是历史性概念、社会性概念、综合性概念”^②；屈锡华、左齐提出“贫困是一种社会病态”^③；胡鞍钢提出“消除贫困的次序为知识贫困、权利贫困、人力贫困和收入贫困”^④等。

2. 对农村反贫困措施的研究。这种研究基本上继承了发展经济学的研究方法。如在对农村贫困人口的收入与支出状况、信贷状况、营养状况、教育卫生状况、生产条件与生活水平以及基础设施建设等情况进行实证分析的基础上，研究具体的操作方案。如朱玲、蒋中一的《以工代赈与缓解贫困》（上海人民出版社、上海三联书店 1994 年版），吴国宝、刘文璞的《小额信贷理论与经验研究》（人民出版社 1998 年版），石友金的《反贫困行动研究——湘赣老区开发式扶贫的理性思考》（江西人民出版社 1999 年版）等；

3. 对反贫困战略、反贫困机制的研究。如康晓光的《中国贫困与反贫困理论》（广西人民出版社 1995 年版），赵曦的《中国西部农村反贫困战略研究》（人民出版社 2000 年版），李清均的《后发优势：中国欠发达地区发展转型研究》（经济管理出版社 2000 年版），程丹峰的《中国反贫困——经济分析与机制设计》（经济科学出版社 2000 年版）等；

4. 对反贫困治理结构的研究。主要从责、权、利的关系，尤其是贫困人口的组织与参与形式等角度研讨问题。如中国改革发展研究院的《中国反贫困治理结构》（中国经济出版社 1998 年版）等；

5. 对城市反贫困问题的研究。如多吉才让的《中国最低生活保障制度研究与实践》（人民出版社 2001 年版），唐钧的《中国城市最低生活保障制度的“跳跃式”发展》，关信平的《中国城市贫困问题研究》（湖南人民出版社 1999 年版），陈端计的《中国经济转型中的

① 桑志达：《重新认识贫困问题》，《毛泽东邓小平理论研究》，1997.5，第 68 页。

② 方晨曦：《再释贫困》，《西南民族学院学报》，2000.5，第 72 页。

③ 屈锡华、左齐：《贫困与反贫困——定义、度量与目标》，《社会学研究》，1997.3，第 105 页。

④ 胡鞍钢：《西部开发的新模式与新原则》，《管理世界》，2000.6，第 36 页。

城镇贫困问题研究》(经济科学出版社经济科学出版社 1999 年版)等。

上述研究,从各自角度展开,有的已形成了自己的体系,对于帮助人们认识贫困问题、研究反贫困方案有很大的启示作用。但是,直到目前,许多研究尚存在重视实证研究,轻视基础理论研究;重视农村贫困研究,轻视城市贫困研究;重视研究贫困现象,弱于研究转型阶段特有的深层次问题等情况。在总结国内外反贫困理论的体系特点和现存问题的基础上,重新构建转型期中国反贫困理论框架应侧重考虑以下几个问题:1. 加强反贫困理论的基础研究工作;2. 加强我国转型期城镇反贫困理论的研究;3. 结合转型期特点,以宽视角、多层面原则构建我国反贫困理论体系。

三、研究方法思路

本文研究对象是特定的转型期中国城乡贫困与反贫困问题。首先从理论研究入手,在借鉴国内外反贫困理论已有研究成果的基础上,以马克思主义政治经济学为理论基石,构建转型期中国城乡反贫困理论体系。其次,深入实际调查研究。深入到比较有代表性的贫困县(如吉林的通榆;辽宁的桓仁、建平、朝阳;内蒙的宁城;陕西的子长等)与失业率较高的城市(如辽宁的沈阳、抚顺等)进行实地考察,以贫困农户,各县扶贫办主任,辽宁省扶贫办主任,下岗失业职工,辽宁省、陕西省民政厅低保处处长等为访谈对象,力图掌握较新、较实际、较全面的材料,尤其尝试以发放问卷的形式掌握第一手材料,以使数据客观、准确,使理论研究贴近实际。再次,运用抽象研究法,在调查取证的基础上,提出了转型期反贫困治理结构的主建内容并设计出中国城乡反贫困的操作模式。

四、主要创新

1. 提出改进我国转型期贫困测度指标体系的设想:(1)构建反

映时代特征的贫困指标体系。提出国内贫困指标与国际标准统一,贫困指标体系与小康生活水平相比照的设想。(2)统一贫困测度的基本指标统计口径。提出以城乡居民可支配收入为基本指标测定基尼系数,以居民消费价格指数为标准衡量贫困人口消费品支出状况。(2)明确最低生活保障制度框架结构的设计原则。(4)实现我国基础度量指标与国际标准化度量体系相结合。

2. 提出转型期中国反贫困治理结构的主建内容:制定《国家反贫困法》,体现反贫困治理结构的制度规范;重构反贫困治理结构的参与模式,实现政府功能的再定位;重塑贫困人口的主体地位,逐步完善贫困人口的参与机制;防止由责、权、利越位所导致的腐败问题发生。

3. 设计出转型期我国农村的反贫困操作的系统化模式,并对陕西省子长县反贫困操作模式进行了层次分析,得出结论:在准则层面上,可持续发展和经济发展权重系数最大;而在措施层上,有效的义务教育、医疗卫生保障和移民搬迁、异地开发等扶贫措施最迫切、最重要。

4. 提出构建“就业+保障”型城市反贫困系统。针对转型期城市低保“扩面”与“提标”目标的现实矛盾,提出构建面向市场、面向穷人的“三线均衡”的社会保障体系;结合城市贫困问题的现实状况,提出就业导向的经济发展应成为城市反贫困的本原性战略。

目 录

序 言	许启贤	(1)
第一章 导论:反贫困是人类社会面临的共同课题		(1)
一、反贫困问题的历史性分析		(1)
1. 人类历史是贫困与财富共生的历史		(1)
2. 人类历史是不间断地反贫困的历史		(3)
二、人类反贫困问题的现实性分析		(5)
1. 当今世界的生产力发展特征		(5)
2. 当今世界的社会财富倍增特征		(7)
3. 当今世界的贫困问题加剧化特征		(8)
4. 反贫困是当今世界各国面临的共同课题		(11)
三、转型期中国反贫困论题提出的意义		(15)
1. 转型期——中国经济社会发展必经的特殊时期		(15)
2. 转型期中国社会的经济特征分析		(16)
3. 转型期中国城乡贫困问题的严峻性		(18)
4. 转型期中国城乡反贫困问题的特殊意义		(21)
第二章 反贫困理论的多向度解析		(26)
一、贫困的内涵及贫困概念的动态特征		(26)
1. 贫困内涵的多向度解析		(26)
2. 关于贫困问题外延研究的轨迹分析		(29)
3. 转型期中国社会贫困问题的特征分析与类型判断		(35)
二、马克思主义政治经济学是转型期反贫困实践的		

理论基石.....	(38)
1. 马克思主义关于贫困问题的制度分析	(38)
2. 马克思主义政治经济学在我国反贫困实践中的 指导作用	(44)
3. 马克思主义贫困理论在我国社会主义反贫困实践 中的发展	(49)
三、当代西方反贫困理论学术研究的 不同视角.....	(55)
1. 西方反贫困理论的三个主要来源	(55)
2. 西方国家反贫困模式的类型分析	(61)
四、转型期中国反贫困理论的构建.....	(63)
1. 转型前社会主义国家反贫困理论研究的 历史状况	(63)
2. 转型前国内反贫困理论的研究状况	(65)
3. 国内反贫困理论的体系特点与 问题分析	(67)
4. 重新构建转型期中国反贫困理论 框架应侧重考虑的几个问题	(69)
第三章 贫困测度指标体系的 分析与评价	(73)
一、国际通行的贫困测度指标体系及 特点分析.....	(73)
1. 贫困线及指标确定	(73)
2. 贫困规模与程度的测度指标分析	(78)
3. 贫困测度指标的影响因素及结果的 动态特征分析	(81)
二、我国贫困线指标体系的构成分析.....	(84)
1. 我国农村贫困线的由来及标准	(84)
2. 我国城镇居民最低生活保障线及 标准	(86)
三、关于重新构建我国贫困测度指标 体系的思考	(88)
1. 构建反映时代特征的贫困指标体系	(88)

2. 统一贫困测度的基本指标统计口径	(90)
3. 最低生活保障制度的框架结构应更加综合、 全面	(93)
4. 关于我国基础度量指标与国际标准化度量体系 相结合的构想	(94)
第四章 转型期中国贫困状况的宏观与微观分析	(96)
一、中国城乡贫困规模的实证分析	(96)
1. 转型期农村的贫困规模	(96)
2. 转型期城镇的贫困规模	(97)
3. 转型期流动人口的贫困规模	(98)
二、中国贫困人口分布状况及特征分析	(100)
1. 农村贫困人口的地域分布	(100)
2. 城镇贫困人口的地域、行业分布	(103)
三、转型期中国城乡贫困问题的规律性总结	(105)
1. 转型期贫困问题的数量规律: 全国贫困总量 不断减少, 但城镇贫困人口在逐步增加	(106)
2. 转型期贫困问题的致因规律: 新旧问题并存, 但新问题的致因效果更突出	(106)
3. 转型期贫困问题的程度规律: 居民生活水平逐 年提高, 但贫困程度仍十分严重	(107)
4. 转型期贫困问题的结构规律: 区域性贫困与阶 层性贫困并存, 但两者正在发生着逆转	(109)
第五章 中国城乡贫困成因的立体透视	(113)
一、当代贫困成因的一般解释与评述	(113)
1. 要素短缺理论	(113)
2. 贫困的恶性循环理论	(114)
3. 低水平均衡陷阱理论	(115)
4. 功能贫困理论	(115)

5. 贫困文化理论	(117)
6. 贫困的代际传递理论	(117)
二、转型期中国农村贫困问题的成因分析	(119)
1. 自然历史因素的积淀	(119)
2. 人口的数量负担与低素质的恶性循环	(121)
3. 生态系统的非均衡状态	(122)
4. 二元经济结构的长期制约	(123)
三、转型期中国城镇贫困问题的成因分析	(125)
1. 转型期劳动力供需结构失衡所导致的失业型 贫困	(125)
2. 企业长期亏损所导致的效益型贫困	(126)
3. 政策调整过程中所导致的福利中断型贫困	(127)
4. 现行社会保障制度的缺陷	(128)
5. 权力腐败与分配不公	(129)
第六章 构建体现穷人权利的反贫困治理结构	(131)
一、反贫困治理结构的内涵及要素分析	(131)
1. 反贫困治理结构的内涵	(131)
2. 反贫困治理结构的要素分析	(132)
3. 反贫困治理结构要素协调作用的要求及实践 意义	(135)
二、反贫困治理结构制度规范与行为模式的国际 借鉴	(138)
1. 美国: 强化参与意识——面向西部开发的法律 支持	(138)
2. 澳大利亚: 有效识别穷人——资产测试型社会援助 方案	(140)
3. 马来西亚: 在民族平等中体现穷人的权利——	

政府及公共部门的特殊作用·····	(142)
4. 孟加拉:穷人贷款权利的突破——小额信贷扶 贫模式的成功运作·····	(144)
三、关于转型期中国反贫困治理结构的主建内容 分析·····	(145)
1. 制定《国家反贫困法》,体现反贫困治理结构的 制度规范·····	(145)
2. 重构反贫困治理结构的导向模式,实现政府功 能的再定位·····	(147)
3. 重塑贫困人口的主体地位——转型期贫困人口 参与机制与参与形式研究·····	(150)
4. 防止责、权、利越位——反腐败监督机制的建立 及作用分析·····	(156)
第七章 转型期中国农村反贫困操作模式的系统研究·····	(158)
一、国家“八七扶贫攻坚计划”的反贫困意义及经验 总结·····	(158)
1. 建国以来我国反贫困模式的历史回顾·····	(158)
2. “八七扶贫攻坚计划”的特指对象及目标系统 分析·····	(161)
3. 国家“八七扶贫攻坚计划”的战略特点·····	(163)
4. 国家“八七扶贫攻坚计划”的反贫困绩效 评价·····	(166)
二、“八七扶贫攻坚计划”制定与实施中的问题分析 ·····	(170)
1. 关于计划的余地与未解决温饱的 3000 万贫困 人口问题·····	(170)
2. 关于贫困线标准的国内、国际比较问题·····	(173)
3. 关于贫困统计监测系统的作用和瞄准贫困·····	

(131) 人口问题.....	(174)
4. 关于扶贫开发中的市场导向和行政计划导向 问题.....	(176)
5. 关于贫困地区农村土地收益分配与农民负担 问题.....	(178)
三、对转型期中国农村反贫困操作模式的实证分析	(180)
(121) 1. 提高贫困地区人口健康存量是反贫困的当务 之急.....	(180)
(141) 2. 旨在消除知识贫困的基础教育应成为反贫困的 根本性战略.....	(183)
(161) 3. 实现反贫困的职业教育与贫困地区“两基”教育 的战略性结合.....	(191)
(181) 4. 建立倾向于贫困地区的政府间转移支付制度, 缩小城乡差别、地区差别	(195)
(201) 5. 在西部大开发中实现可持续发展战略.....	(200)
(221) 6. 积极推广面向贫困地区、面向穷人的小额信贷 业务.....	(207)
(241) 7. 发展特色农业及旅游业,减小 WTO 对我国农 村贫困人口的冲击.....	(209)
(261) 8. 切实减轻农民负担,在巩固反贫困成果中抑制 返贫率.....	(212)
(281) 9. 建立动态的以工代赈模式,推动移民搬迁工程 的有效实施.....	(214)
(301) 四、转型期我国农村反贫困操作系统的模型分析	(218)
第八章 构建“就业+保障”型城市反贫困系统.....	(224)
(321) 一、立足现实:构建转型期“应保尽保”的最低生活保障 制度	(224)
(341) 1. 社会保障体系的基本构成.....	(224)

2. 转型期最低生活保障制度特殊的反贫困功效·····	(225)
3. 建立针对穷人的综合性社会救助服务体系·····	(227)
二、着眼未来:构建面向市场、面向穷人的“三线均衡”的社会保障体系·····	(229)
1. “应保尽保”原则下,低保“扩面”工作的现实速度·····	(229)
2. 低保“扩面”速度与“提标”目标的现实矛盾·····	(230)
3. 在“三线衔接”中构建面向市场、面向穷人的综合性社会保障体系·····	(232)
三、就业导向的经济发展应成为转型期城市反贫困的本原性战略·····	(234)
1. 低保对象构成比例所反映出的现实问题·····	(234)
2. 转型期城市失业与下岗问题的非规范性涵指·····	(236)
3. 制定全国统一、规范的失业下岗制度的反贫困意义·····	(238)
4. “就业优先”战略是转型期城市反贫困的治本之策·····	(239)
结 语·····	(246)
参考文献·····	(249)
后 记·····	(263)