

李
军 / 著

中国城市

Dissertation on Fighting Urban Poverty in China

反贫困论纲

李
军 / 著

中国城市

Dissertation on Fighting Urban Poverty in China

反贫困论纲



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市反贫困论纲 / 李军著. —北京: 经济科学出版社, 2004. 10

ISBN 7-5058-4571-3

I. 中… II. 李… III. ①城市-贫困-问题-研究-中国②社会保障-制度-研究-中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 125217 号

责任编辑: 金·梅 张 频

责任校对: 杨 海

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

中国城市反贫困论纲

李 军 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷

德力装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.25 印张 180000 字

2004 年 10 月第一版 2004 年 10 月第一次印刷

ISBN 7-5058-4571-3/F · 3843 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 扶贫助困 任重道远

萧灼基

贫困问题是一个全球性、长期性、现实性和综合性问题。无论发展中国家或发达国家，无论穷国或富国，无论西方资本主义国家或我国社会主义初级阶段，都存在贫困问题。在历史上，由于自然的、社会的种种原因，使人类或人类的一部分处于贫困状态；即使在科学技术高度发达、人类已进入信息时代的今天，贫困仍是几乎所有国家存在的社会现象，而且在相当长时间仍会存在。在现实生活中，世界上仍有许多贫困国家，其人民总体上处于贫困状态；还有许多国家，甚至是发达国家，部分阶层的贫困仍十分惊人。贫困和反贫困问题是影响各个国家社会稳定和经济增长，影响人口、生态、文化及内政外交政策的重要因素。

我国城市贫困问题相当严重，20 世纪 90 年代以来更加突出；但研究贫困和反贫困问题的专著，仍属凤毛麟角，十分罕见。国内一些著作，在描述贫困的表现时相当生动，但缺乏从宏观的、战略的高度加以把握；一些著作，对贫困的理论做了一定的研究，内容不乏精彩之处，但对具体对策的阐述，缺乏针对性。至于国外有关著作，则空泛的议论多，切合实际的见解和对策少。李军博士这部著作，从研究贫困的概念和贫困理

论入手，对比各国反贫困政策和机制，全面研究了中国城市贫困的历史现状和特点，深刻论述了反贫困的重大意义和战略原则，着重提出了反贫困的具体建议和政策措施，是一部理论上有所创新，实践上有针对性、可行性和可操作性的优秀著作。作者长期在党政机关的研究部门工作，利用自己的优势，深入了解实际，获得了大量第一手资料。他是我国著名经济学家董辅初教授的博士生，受到严谨的治学训练，后在北京大学经济学院从事博士后研究，进行了深入的理论探索。这部著作论述深刻、内容翔实、资料丰富，给人们诸多启示。

（一）关于贫困和反贫困理论

人们对贫困问题的研究，历史悠久。马克思在《雇佣劳动与资本》和《资本论》等著作中，对资本主义制度的贫困问题，做了十分深刻、非常精辟的论述。马克思认为无产阶级贫困化的根本原因是资本主义制度。资本积累与无产阶级贫困化同时并存。一极是资本的积累；另一极是无产阶级贫困的积累。马克思还把资本主义制度下贫困区分为绝对贫困和相对贫困，并把反贫困与无产阶级革命直接联系起来，认为要消灭贫困，必须消灭资本主义生产资料私有制和资本主义制度。马克思认为，以生产资料公有制为基础的社会主义制度，消灭了贫困产生的社会经济根源。马克思没有预见到社会主义在经济落后的发展中国家首先获得胜利，因而没有也不可能对社会主义初级阶段的贫困给予理论概括。马克思根据无产阶级革命的需要，仅仅研究处于纯粹资本主义形态的无产阶级贫困问题，没有对不同国家、不同经济发展水平的贫困问题进行专门的研究，因而不可能解释当代世界各类国家相当复杂的贫困原因及其解决途径。

西方资产阶级学者对贫困问题进行了多方面、多领域、多角度的研究，对贫困及反贫困理论做出了一定的贡献；但他们未能从本质上揭示贫困的原因，掩盖了西方国家劳动人民的贫困与资本主义制度的本质联系，也没有提出贫困问题的全面理论框架和周到的现实解释，更没有提出消灭贫困的根本对策。

本书作者明确提出，“贫困是社会中某一部分人的一种生存状态，在这种生存状态中，人们不能合法地获得基本的物质生活条件和参与基本社会活动的机会，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”。这个定义比较可取。一是这个定义涵盖面较广，既适用于发达国家，也适用于发展中国家；既适用于资本主义制度，也适用于解释一定时期社会主义社会存在的贫困现象。二是这个定义比较全面，既强调物质生活条件的重要性，强调经济意义的贫困，又包括社会、政治、文化意义上的广泛的贫困。三是这个定义比较辩证，把绝对贫困与相对贫困统一起来，既强调其不能维持生理需要，即基本生存条件的需要，又强调其低于社会文化可以接受的生活水准，而社会文化生活水准则是相对的。四是这个定义具有灵活性。贫困是一个历史概念，无论贫困的内涵和界定贫困的标准都会随着科技进步、经济发展和社会进步而不断变化和提高。提出贫困定义，是本书重要的创新，也是分析中国城市贫困的前提。

（二）关于我国城市贫困的原因和特点

我国是社会主义国家。共同富裕是社会主义的本质要求和基本特征。因此，贫困只是社会主义社会特定时期的特殊现象。

改革开放以前，我国城市居民实行低工资、高就业和均等

福利制度。收入分配的主要特征是平均主义。那时反映收入差距的基尼系数较低，不到 0.2，平均主义较严重。从微观看来，那时人们收入和生活水平相差不大，既没有富裕阶层，也没有相对贫困阶层。但从宏观看来，那时全国居民总体上处于绝对贫困状态。全国人均 GDP 不足 200 美元，人均金融资产不足 30 元，主要物质生活资料实行严格的定量供应，农村未解决温饱问题的贫困户占 30% 以上，城镇人均住房面积只有 6 平方米。

改革开放以来，随着经济持续、快速增长，城市居民生活水平普遍有所提高。人均可支配收入大幅增加。城市居民物质生活也有明显改善。但随着市场竞争带来的收入差距的扩大，城市贫困人口增加了，比重提高了，尤其是 20 世纪 90 年代以来，贫富差距更加明显。城镇中大约有 2000 多万人处于贫困境地，人均收入低于当地低保线。

本书作者认为，城镇贫困差距的出现，有其深刻的社会历史原因。首先，市场经济条件下就业竞争十分激烈。我国劳动力多，供大于求，计划经济条件下低工资、高就业的体制被打破了，隐性失业显性化了，因而下岗失业人口大量增加。其次，国有企业处于困境，有的负债累累，有的严重亏损，有的苟延残喘，有的破产倒闭，因而裁减职工，拖欠工资比比皆是。再次，职工负担沉重。在改革开放中，过去享受的一些免费服务，例如免费教育、福利分房、公费医疗等，现在都要收费或部分收费，居民的负担比以前加重了。复次，社会保障不全面、不完善、不健全，许多职工和居民没有被纳入社会保障体系；有的即便已进入社保体系，但保障水平低，未能在生活困难时，真正得到“保障”。最后，由于人们拥有的资源不同，在市场竞争下，收入差距明显扩大。此外，社会腐败现象、无序竞争和诚信缺损，也是造成贫富差距扩大的原因。作

者对贫困原因的分析，既反映了当前形成城市居民贫困原因的复杂性，也证明了这种贫困可以随着改革的进程逐步得到解决。我们对此应有信心。

作者对我国城市居民贫困特点的分析，也颇有新意。作者认为，中国目前的城市贫困主要是相对意义的绝对贫困。就是说，城市贫困居民中，仍然存在着缺乏某些生活必需品的绝对贫困者，但更主要是表现在相对贫困上，是绝对贫困与相对贫困的双重贫困。当前，我国城市贫困人口主要由八大类构成，主要是城市失业人口和进城务工的流动人口两大类，是一种失业型贫困。与农村贫困不同，城市贫困人口主要与企业经营效益相关，主要是因为结构调整引起的。这些分析很有新意，十分深刻。

（三）关于反贫困的对策

反贫困对策是本书研究的主题和重点。为此，作者首先研究了美国、西班牙、智利、印度尼西亚、马来西亚等不同类型的国家反贫困的措施和经验，然后对我国反贫困的战略和反贫困的对策做了详尽的研究和论述。作者关于推进再就业工程，完善居民最低生活保障制度，构筑社会救助体系，发展非政府组织的扶贫事业等对策建议，全面具体，切实可行，这里不再赘述。在此我想强调以下几点：

第一，我国城市和农村贫困现象是走向共同富裕过程中的一个阶段。当前我国处在经济现代化初期，起点低、人口多，人均只有 1000 美元，只相当于美国等发达国家的 3% ~ 4%。经济相对落后是贫困现象存在的基本原因。我国还处在体制转型时期，收入分配差距扩大，社会竞争激烈。这是贫困现象存在的体制原因。但作为社会主义国家，共同富裕是我们的目

标。提高贫困人口的物质文化生活水平，既是稳定社会的需要，也是推进社会主义、构建和谐社会的需要。因此，我们要把扶贫助困，加大反贫力度提到战略高度来看待。

第二，反贫困本质上是一种补偿，不能看做单纯的救济。贫困人口是我国经济资源、社会资源、环境资源、政治资源、历史文化资源的共同所有者，他们有权共同享受利用各种资源所创造的成果。他们为社会经济发展投入的成本、付出的代价和做出的贡献，有权向社会获得回报。他们作为社会弱势群体，在体制转型过程中所受的损失，所作的牺牲，有权向社会取得补偿。因此，那种认为反贫困是单纯的救济，是对贫困者的施舍，理论上是错误的。

第三，反贫困的目的是解放劳动力，促进经济持续发展。在贫困人口中，绝大部分是有劳动能力或者未来具有劳动能力的人。反贫困就是为了保护劳动力，解放劳动力。因此我们要把就业和再就业问题放在反贫困措施的首位。要调整产业结构，发展能够接纳更多劳动力的第三产业；要发展中小企业，尤其是传统的劳动密集型产业，为社会增加财富，为城镇居民增加就业岗位；要实行灵活的劳动体制，固定工、临时工、全时工、钟点工，只要有工可做，有钱可赚，都要鼓励。要把积极就业政策落实到实处，政府、社会都来共同努力。

第四，经济持续、快速增长是反贫困的物质基础。发展是硬道理，也是反贫困的硬道理。我国当前能够拿出较多的资金和资源，加大反贫困的力度，是改革开放成果的体现，是经济持续快速发展的体现。经济持续快速发展，社会财富迅速增加，国家财力大幅增长，为反贫困措施提供了物质保障；尤其是经济持续快速增长，能够增加更多的就业岗位，吸纳更多的就业人口，缓解就业压力。在我国这样主要是失业型贫困的国家，增加就业岗位，是减贫的主要途径。

第五，政府是反贫困的主体。扶助贫困人口，维护社会公平，是政府责无旁贷的任务。因此，政府要运用自己的资源，加大反贫力度。当前政府财政收入较多，增长幅度较大，大约集中了每年创造 GDP 的 20%。2004 年财政收入超过 20000 亿元，因而有能力对城市贫困人口给予更多的支持。在财政支出中，要向弱势群体倾斜，向经济落后地区倾斜，向农村倾斜；要逐步提高贫困补助标准，逐步提高社会保障覆盖面，逐步增加职业培训支出；要对病残人员给予更多照顾，为无房居民提供安居处所等等。

第六，城市反贫要与农村反贫相结合。当前农村温饱问题没有完全解决的绝对贫困人口大约有 3000 万。贫困补助标准每年每人只有 600 多元，远低于城镇低保线。如果按照联合国标准，每人每天低于 1 美元即为贫困人口，则农村贫困者有几亿人。农村贫困人口的存在，贫困补助标准的低下，促进农村贫困人口向城市流动。因此，城市反贫要与农村反贫同时进行，要加大农村扶贫力度，提高农村扶贫标准，改善农村生活环境和医疗条件，缓解城市扶贫压力。

第七，实行教育公平。教育是开发人才的第一要务。当前教育资源分配不公的现象十分严重。九年制义务教育已在城市基本普及，但名目繁多的杂费、书本费仍是贫困家庭的沉重负担。要实行教育公平，对贫困家庭的孩子上学给予特殊补助。

第八，政策上要正确引导。改革开放以来，我国政府实行一系列深得人心的分配政策，促进了社会生产力的发展，应该继续执行。在执行过程中，要根据当前收入差距较大的情况，给以正确的引导。例如，在允许和鼓励资本参与收益分配的同时，要坚持按劳分配为主的原则；在强调效率优先的同时，要十分重视社会公平；在鼓励部分地区和部分人先富起来的同时，要照顾经济欠发达地区和贫困人口，逐步缩小差距，逐步

走向共同富裕。

城市反贫困是一项长期工作，任重道远。随着我国经济持续快速发展，绝对贫困人口会逐渐减少，包括贫困人口在内的城乡居民生活水平和消费水平会大大提高。随着我国各项扶贫政策和调节收入分配政策的到位，居民的收入差距也会逐渐缩小，保持一个合理的水平，相对贫困也会随之缓解。这需要长期努力。

二〇〇四年十月于北京大学

内 容 摘 要

20 世纪 90 年代以来，城市贫困问题日益成为我国社会经济体系中的一个突出问题，合理地解决城市贫困问题是经济发展的题中应有之义，并且也是社会公平和正义的要求。本书比较分析了马克思主义和其他理论流派关于贫困和反贫困的基本思想和特点。在国际经验方面，分析了美国、智利、印度尼西亚、马来西亚、西班牙等国通过社会保障、公共救助和社会服务等方式进行城市反贫困的经验和案例。对国外城市反贫困的经验分析表明：建立社会保障制度，稳定宏观经济政策，以及政府、贫困人口和非政府组织的共同参与是进行城市反贫困的有效途径。

本书重点分析中国城市贫困问题的历史和现状，认为 20 世纪 90 年代以来，我国城市贫困人口的总规模有明显的上升趋势，地域分布特征是以中西部和老工业基地为主，而城市贫困人口主要由八大类构成，但主体是城市失业人口、进城务工的流动人口两大类。我国城市贫困问题日益严重的主要原因在于：经济周期与失业率上升；经济结构转型特别是国有企业改革带来的特定时期的下岗和失业问题；社会分配差距的变化；90 年代上半期的高通货膨胀以及二元经济结构下的农村人口流动问题等。

作者认为，我国城市反贫困必须首先确立反贫困战略和反

贫困的治理结构，完善反贫困的法律体系。选择城市反贫困战略应当注意的问题包括：在保持经济持续快速增长中实施城市反贫困战略，在协调区域经济共同发展中实施城市反贫困战略，在加快缩小城乡差距中实施城市反贫困战略，在人力资源的开发中实施城市反贫困战略，在合理调节社会分配中实施城市反贫困战略，在建立与完善法律法规体系中实施城市反贫困战略。

作者提出了中国实施城市反贫困的四项对策：一是推进再就业工程，强调扩大再就业门路，完善推进再就业的服务体系；二是完善居民最低生活保障制度，探索了加强这一制度的若干措施；三是构筑社会救助体系，分析了建立社会救助体系的必要性与可能性，指出要从各类贫困群体的救助需要出发，改革、完善现行的社会救助制度；四是发展非政府组织（NGO）的扶贫事业，阐述 NGO 扶贫对政府扶贫的补充使用及发展取向。

关键词：贫困 中国城市贫困人口 反贫困

Excerpt

Since the 1990s, urban poverty has increasingly become an outstanding problem in China's social and economic system. A proper solution to urban poverty is not only what economic growth should bring about, but also what social equity and justice calls for. This paper compares and analyzes the basic thoughts and features of Marxism and the theories of other schools on poverty and poverty alleviation. The United States, Chile, Indonesia, Malaysia, Spain and other countries fight urban poverty in such ways as building social security, rendering public assistance and offering social services. The paper analyzes the international experience and cases in the foregoing countries, which show that the establishment of a social security system, the introduction of a stable macro—economic policy and the concerted participation of government, poverty—stricken population and Non—Governmental Organizations (NGOs) are an effective way to fight poverty in the cities.

The paper focuses on the analysis of the history and current state of urban poverty in China. It finds out that since the 1990s, the total number of the poor in Chinese cities has been on the marked increase. Geographically speaking, most of the urban poor live in the country's midwest and old industrial bases. The urban

poor can be divided into eight major categories, but the bulk of who are the urban unemployed and the floating population that has moved to the cities for jobs. The main reasons behind the aggravating urban poverty problem in China are as follows: economic cycle and rising jobless rate; the problem of laid-off workers and unemployment in a particular period of economic restructuring, especially during the period of reforms in state-owned enterprises; changes in the gap of social distribution; the high inflation in the first half of the 1990s and the movement of rural population against the backdrop of distinct differences in the features of urban and rural economies.

The paper indicates that to fight urban poverty in China, it is imperative to set up in the first place a governance structure for the formulation of relevant strategies and poverty eradication, and improve the legal regime in this regard. In choosing urban poverty alleviation strategies, one should bear in mind the following:

To implement the strategy while maintaining sustained and rapid economic growth;

To implement the strategy while coordinating the common economic development of all regions;

To implement the strategy while speeding up the process of closing the gap between the urban and the rural areas;

To implement the strategy while developing human resources;

To implement the strategy while rationally readjust social distribution;

To implement the strategy while establishing and improving the regime of laws and regulations.

The paper makes four proposals in fighting poverty in Chinese

● — Excerpt — ●

cities. Firstly, reemployment project should be promoted to expand the channels of reemployment and upgrade the system of reemployment services. Secondly, the minimum subsistence guarantee system for urban residents should be improved and various measures should be explored to enhance the system. Thirdly, a social assistance and relief system should be put in place. The paper analyzes the necessity and possibility of building a social assistance and relief system and suggests that the existing social assistance and relief system be reformed and improved in light of the needs of assisting all groups of the poor. Fourthly, the poverty alleviation cause of NGOs should be developed. The paper elaborates the role NGOs can play to complement that of government in fighting poverty and the development orientation of NGOs' efforts in this regard.

Keywords: *Poverty China's urban poor fighting poverty*

目 录

第1章 绪论	(1)
第1节 关于贫困的相关定义	(1)
第2节 绝对贫困和相对贫困	(4)
第3节 本书的贫困定义	(8)
第4节 贫困的测度	(9)
第2章 反贫困理论述评	(22)
第1节 贫困和反贫困的理论	(22)
第2节 马克思主义对贫困的剖析	(25)
第3节 其他理论流派对贫困的解说	(35)
第3章 国外城市反贫困经验	(54)
第1节 建立社会保障制度	(55)
第2节 稳定宏观经济政策	(64)
第3节 加强反贫困中政府的作用	(66)
第4节 重视城市反贫困的广泛参与性	(68)
第5节 调整公共支出结构	(76)
第4章 中国城市贫困的现状	(80)
第1节 中国城市贫困的历史	(80)