


JIYU MAKESI ZHUYI
DE ZHONGGUO PINKUN ZHILI
ZHIDU FENXI

基于马克思主义的 中国贫困治理制度分析

郑志龙 等著

 人民出版社

JIYU MAKESI ZHUYI
DE ZHONGGUO PINKUN ZHILI
ZHIDU FENXI

基于马克思主义的 中国贫困治理制度分析

郑志龙 丁辉侠 孙远太 李婉婷 著

责任编辑:刘敬文

封面设计:汪莹

责任校对:吕飞

图书在版编目(CIP)数据

基于马克思主义的中国贫困治理制度分析/郑志龙等著.

—北京:人民出版社,2015.12

ISBN 978-7-01-015704-7

I. ①基… II. ①郑… III. ①贫困问题—研究—中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第311856号

基于马克思主义的中国贫困治理制度分析

JIYU MAKESI ZHUYI DE ZHONGGUO PINKUN ZHILI ZHIDU FENXI

郑志龙等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015年12月第1版 2015年12月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:23.25

字数:291千字

ISBN 978-7-01-015704-7 定价:50.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

向往幸福美好的生活是人类孜孜不息的追求,但在阶级和有阶级的社会,对于幸福美好的理解和诠释总是不同。一些国家一些人总是把自己的幸福美好建立于别国他人的痛苦贫穷之上,这样的幸福美好不是我们中华民族优秀传统文化特别是真正的共产党人所追求的。我们最终的理想则是全人类共同幸福美好。这就是中华民族优秀传统文化中的“大同世界”,是共产党人所说的每个人的自由而全面的发展亦即共产主义。

我们深知,全人类共同幸福美好生活不是乌托邦,它是人类自身内部矛盾运动的必然结果,这恰如日月经天春华秋实,江河行地最终入海。但我们又深知,要达到全人类共同幸福美好生活,必须经过多少年多少代人的共同艰辛奋斗。主观能动是人类与其他动物的最大区别所在。

追求全人类共同幸福美好还是追求个别国家个别人的幸福美好,将始终伴随着人类社会发展的始终。正因如此,贫困总是会以各种方式和形态困扰着人类的生存和发展,成为现代文明社会不可避免的现实议题。“第二次世界大战结束以来,消除贫困始终是广大发展中国家面临的重要任务。”^①进入 20 世纪 90 年代后,贫困治理成为国际

^① 习近平:《携手消除贫困 促进共同发展——在 2015 减贫与发展高层论坛的主旨演讲》,《人民日报》2015 年 10 月 17 日。

社会关注的重大问题,各国政府以不同的方式表达了消除贫困的决心。2000年9月,在联合国召开的全体会员国会议上,189个国家共同签署了旨在消除贫困的《联合国千年宣言》,承诺“决心在国家一级及全球一级创造一种有助于发展和消除贫困的环境”,“帮助我们10亿多男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极度贫困状况”。此后,各国为实现千年发展目标采取行动,进行了不懈努力,全球减贫事业取得了重大进展。2015年9月,联合国发展峰会上各国通过了以减贫为首要目标的《2015年后发展议程》,承诺“到2030年,在世界所有人口中,消除极端贫穷”。再次展示了国际社会中的主流携手消除贫困的决心和信心。这些事实印证和诠释着马克思主义人类历史发展规律所包括的政治科学的真理性。只有解决好事关人类生存和发展的贫困问题,勇于担当贫困治理的责任,人类社会才会朝着文明进步的方向迈进。

历史表明,在人类社会的发展过程中,引发矛盾的因素很多,贫困是最具源发性的因素,贫困往往使被统治者“不愿照旧生活下去”^①,而在阶级社会,贫困者必然总是占社会的绝大多数。社会的绝大多数亦即人民则最终决定着历史发展的方向。这就是历史唯物主义的真谛。一些有见识的统治者,总是企图“缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内”^②。

对中国社会而言,消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是中国共产党的重要使命。新中国成立以来,中国共产党带领全国人民向贫困宣战,特别是经过改革开放后30多年的努力,已初步探索出一条中国特色贫困治理的道路,使7亿多农村贫困人口成功脱贫,为全面建成小康社会打下了坚实的基础。中国作为世界

① 《列宁选集》第2卷,人民出版社2012年版,第461页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第170页。

上减贫人口最多的国家,也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家,得到了国际社会的高度认可。贫困治理的巨大成绩向世界证明了中国特色社会主义制度的优越性,展示了中国共产党领导的巨大魅力。

马克思作为无产阶级革命导师,与他的战友恩格斯一道,面对无产阶级的普遍贫困问题,在多种致贫因素中,率先揭示了无产阶级的贫困在于资本主义制度这一最具有根本性的因素(主要包括生产资料的资本主义私有制和雇佣劳动制)。他们运用自己创立的辩证唯物主义和历史唯物主义的科学方法,揭示了社会主义制度代替资本主义制度的历史必然性,提出了无产阶级摆脱贫困的根本出路在于推翻资本主义制度、建立社会主义制度,形成了独具特质的贫困治理理论和制度分析理论。

中国共产党人正是始终如一地坚持马克思主义的贫困治理理论和制度分析理论,坚持中国特色社会主义制度,不断推进贫困治理理论创新和制度创新,在贫困治理实践中取得了举世瞩目的成就。这其中的内在机理,需要理论工作者认真地总结和梳理,提炼中国特色的贫困治理经验,本书的撰写也正是这种目的。

本书的突出特色在于:一是梳理马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系关于贫困治理的思想与观点,坚持从制度层面研究贫困及其治理问题,对中国贫困的制度根源及治理制度进行了系统分析;二是分析中国通过构建贫困治理的制度体系,如何提升贫困者的发展能力,以实现人的全面发展这一贫困治理的终极目标;三是探寻中国政府如何通过组织体制变革构建贫困治理格局,形成政府主导型贫困治理模式,以及这一模式成效斐然的内在机理;四是揭示中国贫困治理的渐进式制度变迁中,政府如何随着环境的变化尤其是生产力发展水平的提高而不断推动贫困治理制度创新,不断完善贫困治理制度体系。

我相信,《基于马克思主义的中国贫困治理制度分析》一书的出版,对丰富我国贫困治理研究的学术成果,促进我国贫困治理事业的发展,推进我国治理体系和治理能力现代化,都将会产生积极的影响。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters. The characters appear to be '李真明' (Li Zhenming).

2015年12月17日于北京

目 录

序.....	1
导 论.....	1
第一章 马克思主义的制度分析理论	38
一、制度产生的史实依据	38
二、制度变迁的内在逻辑	41
三、制度功能的环境影响	44
四、制度优劣的多维标准	47
五、制度属性的阶级分野	51
六、制度体系的多种层次	53
第二章 马克思主义贫困治理学说的的发展逻辑	56
一、马克思、恩格斯的贫困治理思想.....	56
(一)马克思、恩格斯贫困治理思想的产生缘起	56
(二)马克思、恩格斯对贫困根源的揭露	60
(三)马克思、恩格斯关于贫困治理的路径选择	67
二、列宁领导苏俄的贫困治理实践	74
(一)苏俄贫困治理的战略意义和制度优势	74

(二) 苏俄贫困治理的途径和目标	76
(三) 苏俄贫困治理的策略和方法	77
(四) 苏俄贫困治理的政策保障	79
三、马克思主义贫困治理学说的中国化	81
(一) 毛泽东的贫困治理思想	81
(二) 邓小平的贫困治理理论	88
(三) 江泽民的贫困治理思想	93
(四) 胡锦涛的贫困治理思想	96
(五) 习近平的贫困治理思想	98
四、马克思主义贫困治理学说的理论特质	104
(一) 制度变革是贫困治理的基本前提	105
(二) 解放和发展生产力是贫困治理的根本途径	110
(三) 人民群众是贫困治理的主体力量	112
(四) 党的领导是贫困治理的坚强保证	113
(五) 共同富裕与人的全面发展是贫困治理的重要 目标	116
第三章 中国贫困治理体系的形成与发展	119
一、计划经济时期的贫困治理制度(1949—1978年)	119
(一) 社会主义制度: 贫困治理的制度基础	120
(二) 土地所有制度: 贫困治理的基本保障	121
(三) 全面就业制度: 贫困治理的基本保障	123
(四) 社会救济制度: 贫困治理的基本制度	124
二、改革开放初期的贫困治理制度(1979—1993年)	126
(一) 土地制度: 农村普遍性贫困的治理	126
(二) 农产品流通制度: 农村收入性贫困的治理	128
(三) 乡镇企业发展制度: 农村发展性贫困的治理	132

(四) 扶贫开发制度:农村集中性贫困的治理	134
三、市场经济初期的贫困治理制度(1994—2000年)	137
(一) 扶贫攻坚计划:贫困治理的国家战略	138
(二) 东西协作制度:贫困治理的区域帮扶	141
(三) 部门定点制度:贫困治理的业务帮扶	143
(四) 国际合作制度:贫困治理的交流帮扶	146
(五) 劳动力转移制度:贫困治理的就业帮扶	147
四、新世纪以来的贫困治理制度(2001年至今)	150
(一) 扶贫开发纲要:贫困治理的战略规划	150
(二) 税费改革制度:贫困治理的反哺举措	155
(三) 社会保障制度:贫困治理中的共享举措	156
(四) 教育培训制度:贫困治理的人力资本投资举措	159
(五) 贫困监测制度:贫困治理的绩效改进举措	161
第四章 中国农村贫困治理实践的制度分析	164
一、农村贫困的制度成因	164
(一) 新中国成立前农村贫困的制度成因	164
(二) 计划经济体制下农村贫困的制度成因	166
(三) 市场经济体制下农村贫困的制度成因	172
二、农村贫困治理的制度体系	179
(一) 增长型贫困治理制度	180
(二) 救助型贫困治理制度	190
(三) 保障型贫困治理制度	195
(四) 发展型贫困治理制度	198
三、农村贫困治理的制度绩效	202
(一) 农村贫困治理制度绩效的评价标准	202
(二) 农村贫困治理制度的内在绩效	204

(三)农村贫困治理制度的外在绩效	217
四、农村贫困治理的实践经验	230
(一)坚持改革开放的贫困治理道路	230
(二)坚持政府主导多元参与的贫困治理格局	231
(三)坚持开发式的贫困治理方针	233
(四)坚持精准扶贫因类施策的贫困治理方略	234
(五)坚持普惠特惠相结合的贫困治理政策	235
第五章 中国城市贫困治理实践的制度分析	237
一、中国城市贫困的状况及其特征	237
(一)中国城市贫困问题的发展	237
(二)中国城市贫困规模的判断	240
(三)中国城市贫困群体的特征	245
二、中国城市贫困问题的制度成因	250
(一)制度转型与城市贫困	250
(二)制度缺失与城市贫困	256
(三)制度排斥与城市贫困	260
三、中国城市贫困治理的制度实践	263
(一)最低工资制度的实践	264
(二)失业保险制度的实践	266
(三)城市低保制度的实践	269
四、中国城市贫困治理的制度体系	272
(一)贫困治理的预防型制度	272
(二)贫困治理的救助型制度	277
(三)贫困治理的发展型制度	279
五、中国城市贫困治理的制度绩效	280
(一)城市贫困治理制度的实施	281

(二)城市贫困治理的内在绩效	285
(三)城市贫困治理的外在绩效	288
六、中国城市贫困治理的制度逻辑	294
(一)政府型贫困治理	294
(二)整体型贫困治理	295
(三)渐进式贫困治理	296
(四)发展型贫困治理	297
第六章 基于马克思主义中国贫困治理的制度创新	298
一、目标导向:提升治理能力	298
(一)贫困治理:政府不可回避的责任	299
(二)政府贫困治理能力的基本要素	301
(三)政府贫困治理能力的现实状况	304
二、结构优化:变革组织制度	306
(一)优化贫困治理组织体制	307
(二)整合政府贫困治理体制	309
(三)健全政府与社会协作机制	312
三、机会创造:完善共享制度	313
(一)健全发展型社会政策	314
(二)健全能力提升机制	317
(三)健全社会保障制度	319
四、过程保障:健全管理制度	320
(一)健全精准扶贫机制	321
(二)健全治理参与机制	323
(三)健全政府购买机制	325
(四)健全资源传递机制	327
五、绩效改进:建立评估制度	330

(一)健全评估主体选择机制	330
(二)健全评估指标构建机制	332
(三)健全评估结果运用机制	334
参考文献	336
后 记	355

导 论

贫困与贫困治理是一个全球性问题。“由于种种原因,贫富悬殊和南北差距扩大问题依然严重存在,贫困及其衍生出来的饥饿、疾病、社会冲突等一系列难题依然困扰着许多发展中国家。”^①面对严峻的贫困形势,实现全球贫困治理目标任重道远。在全球贫困治理实践中,中国贫困治理绩效显著,不断完善贫困治理制度体系、推进贫困治理能力提升,无疑是支撑贫困治理成就的内在机理。

一、选题背景与研究意义

贫困与贫困治理既是人类社会一个永恒的话题,也是各国政府需要应对的一个新议题。

第一,贫困治理是一个事关人心向背、国家政权稳固的政治问题。

满足生存需要、期盼殷实富有、冀望美好幸福是人的本能追求,这种追求伴随着人类社会的始终。贫困,作为与社会发展相伴生的一种社会现象,总是以各种方式和形态困扰着人类的生存和发展,成为现代文明社会不可回避并力求解决的难题之一。进入 20 世纪 90 年代后,

^① 习近平:《携手消除贫困 促进共同发展——在 2015 减贫与发展高层论坛的主旨演讲》,《人民日报》2015 年 10 月 17 日。

贫困治理成为国际社会关注的重大问题。“第二次世界大战结束以来,消除贫困始终是广大发展中国家面临的重要任务。”^①各国政府以不同的方式表达了消除贫困的决心。

2000年9月,联合国召开全体成员国会议,189个国家共同签署了旨在消除贫困的《联合国千年宣言》,承诺“将不遗余力地帮助我们十亿多男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”,“决心使每一个人实现发展权,并使全人类免于匮乏”,“决心在国家一级及全球一级创造一种有助于发展和消除贫穷的环境”。^②

现任美国总统奥巴马2009年上任之始,在短短2000多字的就职演讲中多处表述:“我们的问题不在于政府的大小,而在于政府能否起作用,政府能否帮助家庭找到薪水合适的工作,给他们可以担负得起的医疗保障并让他们体面地退休,……才能恢复人民对政府的至关重要的信任。”

“偏袒富人国家的繁荣无法持久。国家经济的成败不仅仅取决于国内生产总值的大小,而且取决于繁荣的覆盖面,取决于我们是否有能力让所有有意愿的人都有机会走向富裕。我们这样做不是慈善,而是因为这是确保实现共同利益的途径。”

2013年奥巴马连任总统后再次强调:“国家不可能在只有越来越少的人富有、越来越多的人捉襟见肘的情况下取得成功,相信美国的繁荣有赖于更多的人成为中产阶级,美国的振兴取决于每个人都能在工作中找到独立与自信,也取决于人们诚实的劳动让家庭脱离贫困。”^③

英国首相卡梅伦就职演讲中承诺:“我希望确保我们的政府总能照顾关心我们国家的老弱病残和最贫穷的人。我们必须让大家每个人

① 习近平:《携手消除贫困 促进共同发展——在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲》,《人民日报》2015年10月17日。

② 《联合国千年宣言》, <http://www.un.org/chinese/aboutun/ir/millen-main.htm>。

③ Barack Obama: Inaugural Address by President Barack Obama, 2013/01/21, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>。

与我们一起面对我们曾面对过的艰难的决定。”^①

印度总理莫迪赢得大选后在议会发表演讲时提出：“我服务于我的政党……我的政府将服务于穷人、受压迫者、表列种姓、表列部落、^②女性和穷苦的人们，”“我的政府口号将是向所有人提供支持，为所有人谋求发展。”^③

巴西总统迪尔玛在任职演讲中强调：“我们这一届政府最顽强的斗争就是彻底消除极端贫困，为所有人创造（就业）机会。”“战胜贫困还需要一个较长的经济增长周期，只有取得经济增长，才能为我们和为我们的下一代创造必要的就业机会。”^④

2015年9月，联合国发展峰会通过2015年后发展议程，减贫是其首要目标，承诺“到2030年，在世界所有人口中消除极端贫穷”。^⑤

中国共产党和中国政府视人民的利益为其出发点和最终归宿，多次把贫困治理写入了党和政府的重大决议之中。习近平在刚刚就任新一届中共中央总书记同中外记者见面时就表示：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”^⑥2012年12月，习近平在河北阜平看望慰

① David Cameron: David Cameron's Speech: full text, 2010/05/11. <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/7712954/David-Camerons-speech-full-text.html>.

② “表列种姓”和“表列部落”处于印度主流社会之外，因历史原因形成，是印度宪法对两类社会弱势群体的总称。其中，“表列种姓”又称为“贱民”、“不可接触者”或“达利特”。

③ 《印度敲定新总理就职日期莫迪 26 日宣誓就任》，新华网，2014 年 5 月 22 日，见 http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/22/c_126530651.htm。

④ 《迪尔玛就任巴西总统消除贫困是政府首要目标》，人民网，2011 年 1 月 2 日，见 <http://www.022net.com/2011/1-2/406219122255459.html>。

⑤ 《联合国通过 2015 年后目标 2030 年消除极端贫穷》，人民网，2015 年 9 月 27 日，见 <http://world.people.com.cn/n/2015/0927/c157278-27638638.html>。

⑥ 《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 4 页。

问困难群众时强调,全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区,没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会。^① 在中国进入国民经济与社会发展第十三个五年规划之际,习近平总书记再次强调,消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义的本质要求,是我党重要使命;必须时不我待地抓好扶贫开发工作,确保贫困地区同全国一道进入小康社会;切实落实领导责任,发挥制度优势和政治优势;切实做到精准扶贫,确保实现精准脱贫的目标;切实强化社会合力,全党全社会共同承担责任;切实加强基层组织建设,激发贫困地区内生动力。^②

上述种种,印证并诠释着马克思主义国家学说的科学真理:社会成员的普遍承认是一个国家社会和谐、政治稳定的基础,只有解决好事关人类生存和发展的贫困问题,勇于担当贫困治理的责任,才能得到社会成员的认同和支持,夯实政权稳固的“合法性”根基。历史事实证明,在人类社会发展的过程中,引发矛盾冲突的因素很多,但贫困是最具原发性的因素,“足寒伤心,民寒伤国”^③,贫困往往使被统治者不愿照旧生活下去,进而导致行为失范、社会动荡乃至政权更迭。因此,现代各个国家、各个政治集团、各个政治领袖,比以往任何一个时代,都更加认识到贫困治理对“缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内”^④对巩固政权的重要作用,也都把事关民生、民心的贫困治理视为“通过政权所要解决的……属于全局性的政治问题”。^⑤

第二,中国贫困治理的成效举世瞩目,国际社会高度认可,需要探

① 参见《习近平:把群众安危冷暖时刻放在心上》,中国共产党新闻网,2012年12月30日,见<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1230/c64094-20058714.html>。

② 参见《习近平:确保农村贫困人口到2020年如期脱贫》,新华网,2015年6月19日,见http://news.xinhuanet.com/politics/2015-06/19/c_1115674737.htm。

③ 荀悦:《申鉴》,转引自习近平:《携手消除贫困 促进共同发展——在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲》,《人民日报》2015年10月17日。

④ 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第170页。

⑤ 《王惠岩文集》第1卷,中国大百科全书出版社、党建读物出版社2007年版,第12页。