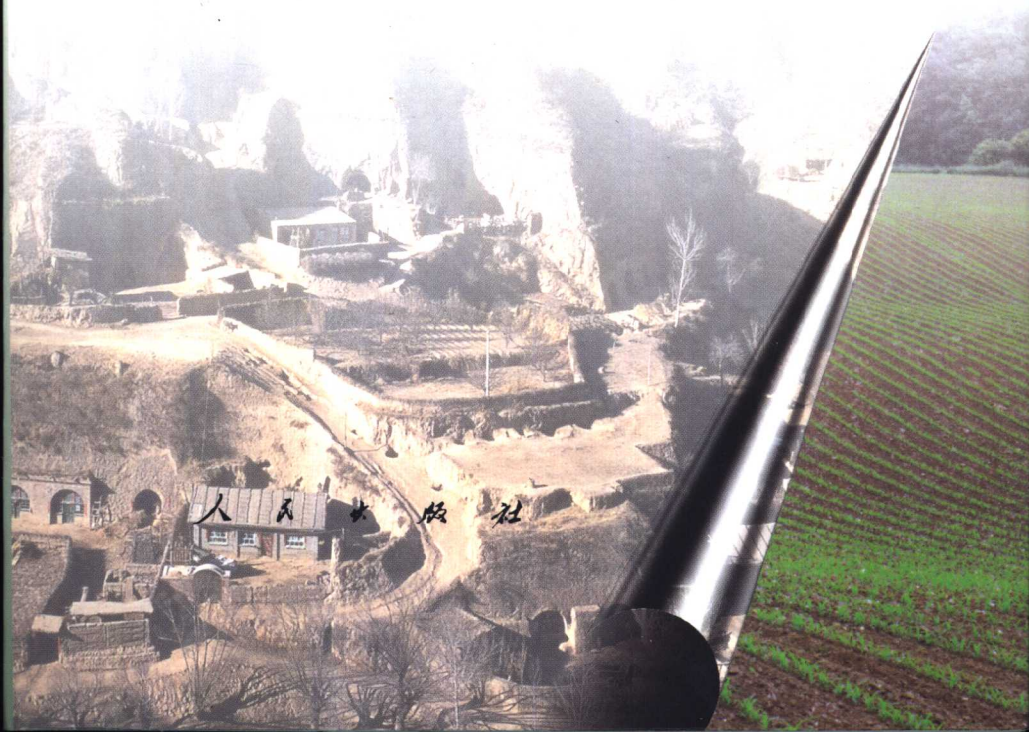


中国

反贫困

理论与实践

任福耀 王洪瑞 著



人民出版社

中国

反贫困理论·实践

任福耀 王洪瑞 著

人民出版社

装帧设计:徐 晖

版式设计:朱启环

图书在版编目(CIP)数据

中国反贫困理论与实践/任福耀,王洪瑞著.-北京:人民出版社,2003.11

ISBN 7-01-004108-3

I. 中… II. ①任…②王… III. 不发达地区-经济发展-研究-中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 098474 号

中国反贫困理论与实践

ZHONGGUO FAN PINKUN LILUN YU SHIJIAN

任福耀 王洪瑞 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:18.5

字数:395 千 印数:0,001-4,000 册

ISBN 7-01-004108-3 定价:32.00 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

初见这本书的稿子,感到“分量”很重。一是作者耗费了大量的精力。40万字,就足以感知作者的辛勤劳动和一颗渴望中国早日走上富强之路的拳拳之心。二是书的内容厚实。打开来粗略一看,就有许多新鲜词汇映入眼帘,有许多新观点让人耳目一新,有许多好的建议,命题很新,特别是在十六大提出全面建设小康社会的新的历史背景下提出,更具有现实意义。

下面就这本书的现实性谈三点看法,权当做序。

第一,从反贫困入手,在理论和实践上进行新的探索,为全面建设小康社会注入新的动力。贫困与小康是一对矛盾,实现小康就必须解决贫困问题。改革开放二十多年来,特别是党的十三届四中全会以来的13年,我国国内生产总值年均增长9.3%,经济总量由世界排名第10位跃升到第6位;市场化取向的改革取得突破性进展,社会主义市场经济体制初步确立;全方位对外开

放的格局基本形成;科技教育和各项社会事业全面发展。人民生活总体上达到小康水平,开始进入全面建设小康社会。但是,必须清醒地看到,我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展不平衡的小康。地区之间、城乡之间发展水平差距不小,还存在相当一些贫困地区和贫困人口。党的十六大总结了改革开放以来特别是十三届四中全会以来的基本经验,明确提出,要在21世纪的头20年,集中力量建设一个惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,并且制定了全面建设小康社会的宏伟目标。未来的小康社会是一个经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的社会,是生产发展、生活富足、生态良好的社会。要实现这一目标,就必须着眼于中国当前的实际,解决前进道路上的困难和问题,特别是要解决好少数偏远地区的贫困问题。这本书正是切中这一主题,进行了大胆的探索,提出了一些新的观点。

第二,以积极的态度对待效率和公平,促进社会主义市场经济的健康发展。效率和公平是既相互矛盾、又统一于社会经济发展中的两个重要范畴。正确处理效率和公平的关系,保持适度的效率和公平,是促进社会经济发展的强大动力。党的十四届三中全会在分配问题上首次提出“效率优先、兼顾公平”的原则,是在市

市场经济条件下对分配制度、分配原则认识的深化。党的十六大对此又作了进一步的强调和阐述,指出:初次分配注重效率,发挥市场的作用,鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平,加强政府对分配的调节职能,调节差距过大的收入。“效率优先、兼顾公平”原则的提出,符合建立社会主义市场经济体制的要求。把提高效率、发展生产力、调动人民群众的积极性和创造性作为处理分配关系的首要原则,作为制定政策的出发点。没有效率的提高,只能是共同贫困,不能走向共同富裕。当然,没有公平,也有悖于中国特色社会主义的本质要求。因此,必须把效率与公平有机地结合起来。这本书正是从“效率优先、兼顾公平”的基本原则入手,从理论和实践两个方面对如何提高效率、维护公平,提出了自己独到的见解。

第三,准确把握“走新型工业化道路”的科学内涵,提出了一系列加快工业化进程的建议。党的十六大报告明确提出,我国在新世纪头 20 年经济建设的主要任务之一,是基本实现工业化,并郑重提出“走新型工业化道路”。这是党中央在我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新阶段作出的重大战略决策。深刻认识走新型工业化道路的必要性及其重要途径,对于开创中国特色社会主义事业新局面,实现现代化建设第三步战略目标,具有十分重要的意义。工业

化是现代化的基础和前提,高度发达的工业社会是现代化的重要标志。我国从“一五”计划开始,为实现工业化奋斗了半个世纪,但是,我国的工业化任务还没有完成,总体上看现在还处于工业化中期阶段。工业化的任务不完成,现代化就难以实现。因此,继续完成工业化,仍然是我国现代化进程中重要而艰巨的历史性任务。走什么样的工业化道路,是我们面临的重大课题。党的十六大报告明确提出:“坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。”党中央提出的新型工业化道路,具有丰富的内涵和鲜明的特点。概括起来说,就是要充分运用最新科学技术特别是信息技术加速科技进步的工业化,是提高经济效益和市场竞争力工业化,是走可持续发展之路的工业化,是能够发挥我国人力资源优势的工业化。这是在新的历史条件和时代背景下,加快实现我国工业化、现代化的重大战略部署,是走经济建设新路子的根本指导方针。本书从缩短中西部差距、加快工业化进程入手,对发展的背景进行了分析,对发展的措施进行了阐述,其中许多好的建议值得借鉴。

另外,本书还在社会资源的开发、区域的协调发展等方面进行了有益的探索。对作者的这种钻研精神和

创新精神,我很钦佩,也希望作者能在这一领域的研究取得更大的成果。

王显政

2003年10月

目 录

序	王显政(1)
引 言	(1)
一、基本国策	(1)
二、民意与现实	(9)
三、贫困趋势	(18)
四、世界环顾	(43)
第一章 效率与公平	(53)
一、工业化思考	(53)
二、积极平衡	(100)
三、发展的科学	(133)
第二章 温故而求新	(156)
一、历史的启示	(156)
二、转型的理性	(173)
三、重视细节	(189)

第三章 八面求风聚能量	(211)
一、文化人才与机制	(211)
二、思路策略与方法	(235)
第四章 在变革中发展	(252)
一、关于发展	(252)
二、开发保护治理	(271)
三、组织结构	(289)
四、权责失衡	(305)
第五章 社会资源开发	(320)
一、关键在人	(320)
二、治本农业路	(338)
三、智力扶贫	(375)
四、人口流动	(411)
第六章 区域协调发展	(442)
一、趋势走向	(442)

二、条件分析	(454)
三、亮点和起点	(460)
四、流域联合发展	(484)
五、要素、市场与政策	(517)
六、关键在内力	(542)
主要参考文献	(573)
后 记	(575)

引 言

一、基本国策

世纪之交,当连续二十多年的高速增长使中国的全面小康社会和基本实现工业化目标变得清晰可见的时候,正在扬帆远航,走向世界的中国,既面临着全球化,信息化等一系列因素带来的发展机遇,同时也面临诸多难题:一是城乡差距继续扩大,城镇失业现象趋于突出。2002年,城镇居民人均收入7703元,农村居民人均收入只有2476元,城镇居民收入是农村居民的三倍多,如果把城镇居民享受的退休养老,医疗保健,住房补助,公共设施等福利计算在内,则差距更大,城市与乡村,俨然两个世界。同时,城市与城市,城里人与城里人之间的差距也在迅速扩大,姑且不论大中小城市之间,城市与城镇之间在享有基础设施上的反差,也不谈高收入阶层与低收入阶层之间在收入水平上无法比拟的悬殊。仅仅目前紧迫的将近2000万下岗职工的再就业,每年新增的1000万城市劳动力的就业,就足以使各级政府坐卧不宁,寝食难安。2003年是大学扩招后的第一个毕业年,213万大中专学生,政府费尽了九牛二虎之力,估计当年的

就业率也不会超过 80%。毕业等于失业现象的出现,何止令政府以尴尬二字可以了结;望子成龙的百万家长,意气风发的 40 多万学子,该是何等的失望和无奈。二是地区间发展不平衡,居民生活水平差距拉大。由陕西,甘肃,宁夏,青海,新疆,内蒙古,西藏,广西,云南,贵州,四川,重庆 12 个省市自治区构成的西部地区,面积 569 平方公里,占全国陆地面积的 60%;人口 2.85 亿,占全国人口的 22%,九十年代中期国内生产总值只占全国的 13%左右;中部九省区面积占全国的 29%,人口占 35%,国内生产总值占全国的 28%左右;东部面积占 11%,人口占 43%,国内生产总值占 59%,区域差距十分明显。1978 年,以国内生产总值衡量,东部与中西部的差距为 5%,1994 年扩大到 18.24%,在八十年代,东部地区每五年比中西部地区的差距扩大 0.5%,九十年代,加快到每年扩大 1.5%,速度提高了三倍;同样,西部地区八十年代每五年的相对规模下降 0.5%,到九十年代,每年的相对规模下降 0.5%。速度提高了五倍。根据联合国粮农组织规定,恩格尔系数大于 60%为绝对贫困;50%—59%之间为勉强度日;40%—49%为小康;30%—39%为富裕;20%—29%为最富裕;2001 年,我国农村居民家庭恩格尔系数 47.7%,城镇 37.9%,总体上分别达到小康和富裕阶段;但是,各地贫富程度差别很大,东部上海市职工人均收入是西部职工的 300%,东部农民收入是西部的 500%;剔除原来的基数,从 1983 年到 1993 年的十年中,东西部居民人均年度收入增加的绝对值扩大了 10 倍以上。在农村地区,云南,贵州,新疆,西藏,青海,甘肃,内蒙,宁夏,广西等所有的西部省区的恩格尔系数仍然相当高,整体上仍处于勉强度日水平,部分省区恩格尔系数高达 66%以上。

2002年,全国农村绝对贫困人口2927万人,其中西部12省区1856万人,占63.4%,这仅仅是指人均收入630元以下的人口。另有低收入人口,即人均纯收入低于872元的农村人口6102万人,其西部十二省区3679万人,占60.29%,两者合计,农村贫困和低收入人口9029万人,其中西部十二省区5535万人,占61.3%,贫困和低收入人口占到西部总人口的19.42%。从全国来看,这是按照以往的旧标准计算的结果;如果采用国家统计局农村调查总队提出的中国21世纪新的贫困线865元计算,那么,绝对贫困人口就是将近9000万人口;如果按照世界银行规定的国际贫困线,即人均每天生活费支出低于一国际美元,我国农村的贫困人口数量就更大;事实上,不管采取哪个标准,中国的贫困群体都是一个庞大的数字,沉重的压力,都是经济社会发展中一个严重的隐患。正如学者胡鞍刚所说,“现实中国的发展差距,实际上是‘一个中国,四个世界’,北京,上海,深圳等占人口2.2%的大城市是第一世界;广东,江苏,浙江,辽宁等占人口21.8%的沿海省市是第二世界;东北,华北,中部占人口26%的各省是第三世界;中西部地区比较穷的省区是第四世界。”譬如人均GDP水平,贵州在世界206个国家和地区中排在177位,甘肃157位,陕西155位,西藏154位,广西155位,在世界上也属于下游,贫困人口占到全国的50%左右。三是与世界多数国家比,国民经济和社会发展指标仍然有很大差距,从人均收入看,只有800美元左右,在世界206个国家和地区中排在127位,处于中下游水平。2001年,全国农村居民人均纯收入2476元,折算为美元只有300美元,每天不足1美元,按照国际标准整体上处于贫困水平,其中592个贫困县人均只有1277元,只有平均

水平的 54%，只有城市居民的 1/5；全国农村居民人均生活消费支出 1741 元，贫困和低收入人口的生活消费支出仅 695 元，为平均水平的 36.7%；农村地区的教育，卫生，交通，通信十分落后，没有用上电，甚至看不到电视的人口，没有洁净的自来水甚至吃水困难的人口，仍然不是一个轻松的数字。2001 年，全国农村 7—15 岁儿童失学率 5.1%，其中贫困和低收入农户儿童失学率 10.2%，尤其是女儿童，失学率比男儿童更高，达到 14.2% 左右；在贫困地区，79% 的村没有卫生院，17% 的村没有医生，62.8% 的村没有合格接生员。在没有卫生院的村，13% 的村距离最近的卫生院距离超过 5 公里，就医困难的问题仍然十分严重。到 2001 年，农村仍然有 4% 的行政村不通公路，其中贫困区 8%；9% 的村不通电话，其中贫困区 13%；1.7% 的人看不上电视，其中贫困地区占 4.4%；1.9% 的农村没有电，其中贫困地区占 4.2%。

发展不足和发展不平衡，人口过多和劳动力严重供大于求是中国基本国情。从国际比较看，中国是世界上自然地理、人口资源、经济和社会发展差异最大的发展中国家。从现象上看，我们有在世界上不逊色于任何国家的北京，上海，南京，沈阳，广州，深圳，天津，重庆等繁华都市；同时也有世界上人口最多的贫穷荒凉的农村；我们有看上去已经进入高度工业化时代的广大沿海地带和大中城市，同时也有几乎停留在原始社会的西部深山村落；世界级的繁华大都市与世界级的贫困村落并存，最先进的生产力与最原始的耕作方式并存，劳动者从信息时代的一流精英到原始时期的刀耕火种，茹毛饮血的山民，落差之大令人咋舌，悬殊之甚使人眩晕。中国劳动力 74900 万，等于差不多两个

欧盟,三个美国,5个俄罗斯,6个日本的人口总数,但是国内生产总值只有欧盟的 1/8,美国的 1/9,俄罗斯的一倍,日本的 1/4 左右。人均占有资源不足世界平均水平的 1/2。劳动力过多与劳动生产率过低并存,发展不足与市场需求不足并存,加上日益扩大的城乡,区域,贫富差距,即使是神仙当家,恐怕也会皱眉头。问题在于,我们不能停止,我们还要建设全面的小康社会,还要工业化,信息化,现代化,这无疑是又一个“哥德巴赫猜想”,又一次波澜壮阔的“长征”。改革开放以来,使用纵向比较的方法,中国任何一个地区,任何一个群体都比 20 多年前进步得多、富裕得多,哪怕是失业,下岗的生活费水平,也是 20 年前职工工资水平的 6—7 倍。此时的富裕与贫困与改革开放之初的富裕与贫困,已经根本不可同日而语,也绝对不是同样的内涵。但是,不可否认,在 20 多年的经济体制转轨期间,各个区域出现了十分明显的差别,区域间发展差距不断扩大,群体,阶层间收入趋于悬殊。农村尤其是中西部贫困地区发展严重滞后,数以亿万计的贫困和低收入人口远离现代文明,城市贫困人口开始大批出现,数千万人陷入焦虑和困难境地,已经逐渐成为困扰中国改革发展稳定和国家统一,民族团结的缝隙之一,引起了国际国内各个方面的广泛关注与忧虑,关于中国即将崩溃的论调开始出现在国际新闻媒介的论战中,关于中国矛盾和问题的专著一本又一本地出现在书店,关于效率与公平的关系,成为学术界争论的热门话题。“经济增长不会自动带来共同富裕”的论点,频繁出现在高层领导人的谈话当中,遍及神州每个角落的“送温暖”活动成为党政机关,企业事业单位一项周期性的工作任务,每当逢年过节,各级各类领导几乎全力以赴访贫问苦,送钱送物

送感情。这一切都表明,我们面临着发展和缩小发展差距,富裕和缩小贫富差距双重历史任务。完成这一任务,必须在坚持效率优先原则的同时,进一步在促进社会公平上寻找新的更加有效的战略策略和政策措施。这将是一个类似“鱼与熊掌兼得”的“考题”。

国际上友好与不友好的学者普遍关注中国经济高速发展过程中区域和贫富差距不断拉大的现象。来自汉堡经济研究所的一份报告,提醒中国政府小心谨慎地对待这一敏感而又棘手的问题。日本经济社会学家南亮进认为,分配过分失衡的确是个必须警惕的危险倾向。《大国兴衰》的作者、历史学名流肯尼迪则认为,中国面临人口爆炸和贫富悬殊两大难题。至于有些总希望中国出点事情,有点乱子的人们,则万变不离其宗地从各个角度论证一个观点,即中国即将崩溃,而且直言不讳地认为崩溃的导火索必然是日益扩大的区域差距和贫富悬殊以及日益严重的失业。姑且不论这些洋人的论点正确与否,准确与否,它至少告诉国人,我们需要研究这些令人议论的现象。

其实,中国人比外国人更为关注地区发展差距和贫富悬殊问题。早在改革开放之初,邓小平同志就提出,让一部分有条件的地区先发展起来,然后,在不削弱发达地区活力的前提下,先发展起来的地区支持贫困地区发展,走向共同富裕,而且老人家十分明确,不厌其烦地一再强调,社会主义一是发展生产力,二是共同富裕,从社会主义本质的角度,反复强调了消除贫富差距的极端重要性。1986年,城市经济体制改革刚刚启动不到两年,农村在联产承包政策的激励下正在高速发展的时候,党中央、国务院即开始关注农村自然地理条件恶劣地区的贫困问题