

# 貧窮的政治學

—湘西與廣西民族地區的貧困問題

石之瑜◎著



翰蘆圖書出版有限公司

# 貧窮的政治學

——湘西與廣西民族地區的貧困問題

石之瑜 著

2008年9月出版

國家圖書館出版品預行編目資料

貧窮的政治學：湘西與廣西民族地區的貧困問題 / 石之瑜著.-- 初版.-- 臺北市：翰蘆圖書，民 97.09

面： 公分

ISBN 978-986-7522-53-5 (平裝)

1. 貧窮
2. 生活問題
3. 社會政策
4. 貧民區
5. 湖南省
6. 廣西省

548.16

97017430

# 貧窮的政治學

## ——湘西與廣西民族地區的貧困問題

著作權所有 ◆ 翻印必究

---

著 作 人 / 石 之 瑜

出 版 者 / 翰 蘆 圖 書 出 版 有 限 公 司

地址：100 台北市重慶南路一段 121 號 5F-11

電話：02-2382-1120 • 2382-1150

傳真：02-2331-4416

E-mail:hanlu@hanlu.com.tw

http://www.hanlu.com.tw

印 刷 者 / 金 華 打 字 行

電話：02-2382-1169

初版日期 / 97 年 9 月

定 價 / 新 台 幣 250 元

---

《本書如有缺頁、裝訂錯誤，請寄回調換》

# 序

## ——貧窮與能動性

政治學雖然沒有直接處理貧窮的問題，但是在政治學的研究議程上，貧窮卻是一個無所不在的課題。不同的政治理論如自由主義、馬克斯主義、制度主義、儒家思想、社會主義，對貧窮的定義與分析亦不同，所以改善貧窮現象的策略就不同。本書根據在湘西與廣西考察扶貧工作時的訪談資料，讀出了隱含各種立場的貧窮論述，貧窮所指涉的內涵，包括收入、溫飽、生產條件、效益動機與生態環境。雖然可以抽象地定義貧窮，但實踐中卻很難客觀地界定貧窮，使得縣政府、扶貧隊、村幹部與村民都得以參與詮釋貧窮。其中生態扶貧的提法將落後與先進，匱乏與豐富等相對的概念統合在一起，最具有在論述上產生突破效果的潛能，使得貧窮這個原本由國家機器所建構的論述，具有了不可壟斷的意義空間。

湘西生態扶貧論述給村民提供了某種發展主體能動意識的機緣。生態是一種具有在地性的論述，在地村民站在生態的基礎上，能夠根據自己的生活經驗，能有所自信地形成一套看法，具備不同於國家的視角，對國家政策提出不同看法，說明生態

意識不是國家幹部能夠片面封鎖的一套動員工具，而是備受競爭的一個觀念場域。

國家在生態論述中發展出來的遷村政策，反而是與生態論述不全一致的產物。固然在表面上，為了保護生態而遷徙，似乎是對生態的尊重，但深層裡卻因為牴觸了村民對自己在生態中的定位，造成村民主體意識中所萌生的某種抗拒力量。恰巧由於遷村的執行遲緩，意外凸出村民的生態保護與國家的生態保護重點不同，畢竟村民不會相信自己世代居住的原始森林，將因為自己繼續生活在此而遭破壞。

而為了脫貧，他們之中便有人積極擴建，以吸納更多的遊客，忤逆了封山政策，也就將鄉民的主體性反襯出來。生態扶貧的概念讓他們超越貧困村的自我理解，則他們的抗爭就不是單純的反抗國家政策，因為他的主體性不全來自國家，而更奠基在他們熟悉的、融入的、且國家已經認可的他們世代生活的環境上。

本書考察的地點是湘西永順縣、鳳凰縣與廣西壯族自治州百色市，以扶貧幹部的思路內容作為分析重點，歸納他們因為參與扶貧工作後，對自身認識曾產生了什麼樣的演化，在他們論述貧困的過程中，如何保留了原本對貧困的某些想法，如何又融合了某些來自貧困村民的角度，甚至開發出與貧困概念不直接相關的其他情感。

當前扶貧的研究預設了某種由外而內與由上而下的角度，故總是從國家政策指標來評價贫困村，或從外來資金技術角度來要求贫困村，因此忽略掉，各級扶貧幹部並不是單方向片面地在改造貧困地區而已，相反地，在與貧困村民、其他扶貧幹部及來自貧困區之外的上級、專家、媒體的互動中，扶貧幹部不斷自我修正，開發了一些不為人知的知識途徑，容許原本沒有論述能力的貧困村民，取得某種參與的機緣，自覺或不自覺地透過社會關係網的建立與情感交流，把自己對於扶貧的情緒，經由扶貧幹部的體會後，翻譯成與流行扶貧論述不全然一致的發言角度。

# 目 錄

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 序——貧窮與能動性 .....                      | I   |
| 1. 關於「貧窮」的政治學——湖南省永順縣扶貧考察的省思 .....   | I   |
| 2. 扶貧奔小康的制約因素——湘西自治州扶貧工作幹部訪談紀要 ..... | 33  |
| 3. 水泥與糞便——開展湘西小溪鄉「生態扶貧」論述的能動機緣 ..... | 53  |
| 4. 學習理性——湘西貧農對扶貧政策的回應 .....          | 73  |
| 5. 作為知識主體的貧困村民——廣西壯族自治州市考察報告 .....   | 95  |
| 結論——建構和諧社會不只是財富問題 .....              | 115 |
| 附錄一：訪談資料                             |     |
| ■ 研究前對苗族、土家族基本態度的調查 .....            | 119 |
| ■ 湘西土家族苗族自治州永順縣小溪鄉 / 小溪村 .....       | 213 |
| ■ 廣西壯族自治區百色市 .....                   | 221 |
| ■ 湘西土家族苗族自治州鳳凰縣 .....                | 235 |

附錄二：永順一中與鳳凰高中英語聽力提升計畫

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| ■協助山區民族學生通過高考之英語聽、說測驗能力(計畫) ..... | 253 |
| ■計畫捐款通知 .....                     | 254 |



# I 關於「貧窮」的政治學

## ——湖南省永順縣扶貧考察的省思

### 一、「貧窮」的政治學

雖然沒有人這樣理解政治學，但似乎不可否認的是，除了是關於權力、<sup>1</sup> 價值、<sup>2</sup> 管理、<sup>3</sup> 教化<sup>4</sup> 等概念之外，政治很難完全避免所謂的貧窮問題。甚至於貧窮總是在多數政治學議程上忽隱忽現，有時是問題的重心，比如關於革命、<sup>5</sup> 正義、<sup>6</sup> 現代化<sup>7</sup> 的研究，貧窮往往可以視為是一個根本起作用的因素，藉以

---

<sup>1</sup> Hans J. Morgenthau, *Scientific Man vs. Power Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1949).

<sup>2</sup> David Easton, *The Political System: An Inquiry into the States of Political Science* (New York: Knopf, 1953).

<sup>3</sup> Austin Ranney, *Governing: A Brief Introduction to Political Science* (Hinsdale, Ill.: Dryden Press, 1975).

<sup>4</sup> Lucian Pye, *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority* (Cambridge: Harvard University Press, 1885).

<sup>5</sup> 相對剝奪理論由此萌生，Ted Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton: Princeton University Press, 1970).

<sup>6</sup> 即分配的公平性如何判準的問題，如 John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

<sup>7</sup> 所謂發展與成長的問題，Walt Whitman Rostow, *Politics and the Stages of*

解釋政治參與的行為。在其他時候，貧窮則似乎躲在研究議程的背後，雖然並非研究者立即直接關心的課題，卻又好像是一個不可或缺的前提。比如，關於國際衝突的研究涉及生存資源稀少所引發的國家對立，<sup>8</sup> 國家社會學研究涉及社會福利的納入或排擠，<sup>9</sup> 民主化研究涉及公民個人參政能力與資源是否充分或平等，<sup>10</sup> 全球化研究涉及跨國奴工或勞動階級意識的萌生。<sup>11</sup> 如果把政治學看做貧窮學，想必所研究的課題不會發生太大的變動。

可是政治學者迄今並未認真面對貧窮，貧窮的概念被習以為常地借用，但貧窮的意義為何，不僅在百家爭鳴的政治理論之間出現各有千秋的處理，且在政治實踐上，也對不同的人在不同的時間點上，產生了不同的意義。不但政治學家沒有發展出分析貧窮的工具，就連政治人物都缺乏有效處理貧窮問題的政策手段。就像政治領導人通常不願意承認，貧窮可以成為自己執政下的一種典型社會癥候，政治學者也不願意面對的是，政治理論所賴以奠基的貧窮現象，其意義並未為研究者所妥適掌握。所以，即使當政治人物聲稱自己在解決貧窮問題，或政

---

*Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1971).

<sup>8</sup> Robert Tucker, *The Inequality among Nations* (New York: Basic Books, 1977).

<sup>9</sup> Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of the Social Policy in the United States* (Cambridge: Harvard University Press, 1992).

<sup>10</sup> Manus I. Midlarsky (ed.), *Inequality, Democracy and Economic Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

<sup>11</sup> James H. Middleman, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

治學者利用貧窮的概念來解釋政治行為，卻都沒有花時間探究它們之間的所謂貧窮，是否分享相同的意義。<sup>12</sup>

中國大陸政府自九〇年代起，決定以務實的態度來面對貧窮時，依舊沒有回答什麼是貧窮，反而還將貧窮的意義，理所當然地以貨幣收入（或等值收入）的低落來簡化，就好像全國上下如火如荼所投入的扶貧運動，對於貧窮所代表的意義，毫無爭議，從而迴避了早先有關「一窮二白」的論述下，貧所代表的正面積極意義已然間接遭到扶貧運動所否定。然而另一方面，這個對於貧的好評未必會隨著時間完全消失蹤影，就好像八〇年代以前如一窮二白這種膜拜貧窮的意識形態未曾發生。因為當全球化論述風靡之後，各地對於開發過度的工業理性產生反思，逐漸孕育出一股對現代化思想的警覺，因而試圖反璞歸真，以能免於地球生態遭到繼續破壞。<sup>13</sup> 在這樣的回想之中，中國大陸也相應地開始探索生態與發展兩者間的關係，並提出「生態發展」的策略思想，使得因為發展不足造成的所得低落，反而隱藏了生態保護的積極意義。

本書有鑒於貧窮論述在政治學中的貧乏，將反省並重思貧

---

<sup>12</sup> 在美國，貧窮問題自始是一個自由主義社會的問題，對貧窮的看法受到自由主義內部不同流派的辯論所影響，知識界對貧窮是一個個人現象、制度現象或種族現象爭論不休，甚至連參與爭論者的知識霸權地位，都影響到對貧窮的態度。有關貧窮的知識如何與政治意識形態相互影響的檢討，參見 Alice O'Connor, *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-century U. S. History* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp. 5-18.

<sup>13</sup> 楊庭碩，羅康隆，潘盛之（合著），《民族文化與生態環境》（貴陽：貴州人民出版社，1992）。

窮概念在政治學中的位置。適逢中國大陸大張旗鼓地向貧窮宣戰，且已行之有成，總結經驗，提供了政治學反思貧窮概念時一個有利的切入點，得以避免過度依賴抽象邏輯所定義的貧窮，轉而經由扶貧的實踐，觀察貧窮概念的豐富面向及其內涵。本書將透過五次前往湖南省湘西土家族苗族自治州的考察，來開啓政治學對貧窮問題的反思，並進而回饋於政治學研究的本身。同時，本書將報告在田野考察中，貧窮所曾經出現的意義有哪些，它們之間存在什麼矛盾，以及這些矛盾對政治學的啓示。

## 二、貧窮在政治理論中的意義

貧窮所指為何，是可以也必須先加以定義的，而且一經定義，便可以分析造成貧窮的原因，並檢查扶貧工作的效果。習以為常對貧窮的定義，受到政治經濟學中現代化理論的影響，常常是以收入為主，之所以如此，是因為現代化的概念與以發展為導向的國家理論息息相關。現代化理論所影射的國家理論，雖然不至於直接出現在貧窮的定義之中，但國家追求現代化發展作為一項前提，幾乎是國家幹部理解並制定貧窮政策所不可或缺的基礎。但有關現代國家的政治學理論很多，雖然都觸及現代化的發展，不過彼此之間存在許多相互辯論，儘管他們都沒有把貧窮列為主要的理論核心概念，但他們之間的爭議，也會間接影響對貧窮的理解。在中共力求現代化與世界接軌的大論述之下，什麼樣的國家理論組合會在實踐中浮現的問題，既牽制了扶貧的政策，也受到扶貧的實踐所牽制。

簡言之，貧窮的定義與貧窮的原因並不是總能清楚區分。假定以收入的貨幣值來定義貧窮，則造成收入低的原因，就自然可以理解是造成貧窮的原因。然而可以增加收入的方式很多，根據實地與扶貧幹部交流後的歸納，有人認為貧窮的原因是基礎設施不夠好，其他人則認為是資金投入不足，或市場信息閉塞、依賴心理過重、教育養成欠缺、價值觀念錯誤等等，不一而足。所以扶貧工作者根據自己的判斷擇一下手，並可能各自獲得某種功效。假如從上述（或更多）因素中的任何一種因素著手，均可獲得扶貧單位自我評估為成功的結果，那麼貧的原因與貧的概念本身，就很難區分，故收入低落其實無異於基礎設施窮、資金窮、信息窮、動機窮、人才窮、觀念窮等等。換言之，收入低落的意義為何，是扶貧單位界定的貧窮原因所建構。

貧窮原因影射了貧窮的意義，貧窮的意義充實了貧窮的定義，以致於原本以收入來定義貧窮顯得甚為不足。而恰恰是這種不足，容許從事扶貧工作的人，在他們以實際行動來協助增加貧困村人均收入之際，取得了重新（或充實）定義的可能性。而由於扶貧工作隊的規劃必須經過到村調查的第一步，容許貧困村民訴說他們需要什麼，因此也取得了與國家就貧窮的定義，進行潛在但實質的辯論機會。如此一來，除非扶貧隊直接送錢，否則貧窮就不再只是收入低。在實例之中，扶貧隊會真正直接送錢的對象，應當只有殘疾人。故殘疾人之貧，就是收入低，但其他村民的扶貧，從來不是直接給錢，而是解其他方面之貧。其結果，有的扶貧隊的工作內容，是在解決貧困村民的生活需

要，至於他們需要的是什麼，往往是村民自己的理解、扶貧隊的能力所及與扶貧政策三者間的折衝結果。

在政治學上來講，對貧窮原因的分析也的確不能與貧窮的意義加以區分。根據古典自由主義的分析，一個人的貧窮導因於市場價值供需的法則，因此貧窮的前提在於市場制度已然建立，其標準不外乎市場消費能力的不足，而其成因則是本身提供的勞務，不能滿足市場需求。則國家若要進行扶貧，便要提高扶貧對象的市場競爭力。<sup>14</sup> 國家不會對市場制度本身進行反省，反而會保護市場制度的運行，愈是有市場競爭力，就愈是願意投資於國家體制，來確保市場秩序，發揮競爭的長才。故自由主義之下的貧窮，預設了自由交換的制度，因此低收入與形成低收入的低競爭力是一體的兩面，至於市場之外無交換價值的生活目標與精神狀態，不屬於貧窮論述的範疇，除非它們是構成競爭力低落的原因。<sup>15</sup>

新近流行制度主義的理論，依照制度主義對財產權的關切，有關論者應該會將貧窮視為利潤誘因不足的結果，故而相信將財產權加以明確化與個人化，才是解決貧窮的方法。制度主義可說是對自由主義的貧窮論述提出修正，或加以細緻化的主張。一旦財產的分配能夠釐清，利潤誘因自然浮現，則市場競爭力

---

<sup>14</sup> Philip H. Coombs and Manzoor Ahmed, *Attacking Rural Poverty: How Nonformal Education Can Help* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1974); World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (Washington D. C.: Oxford University Press, 1998).

<sup>15</sup> Peter B. Doeringer and Michael J. Piore, *Internal Labour Market and Manpower Analysis* (Lexington, Mass: D. C. Heath, 1971).

相應而生。制度主義預設了一個由國家推動的自由交換體制與個人化的分配制度，所以扶貧工作必須落實到戶，讓每一戶有其自身可以決定如何分配的資源，反對集體財產或公社制度，而改用股份化的方式來處理集體財產，可謂是公社的公司化，與村民的股民化或職員化。則與其說貧窮是一種收入的低落，不如說是一種利潤誘因的低落，改變貧窮的動能不直接來自於市場，而來自於國家制度的改革，<sup>16</sup> 即貧窮是國家體制的現象，低收入指涉的同時是國家集體的人均收入低落。

馬克斯主義卻將國家當成不可能改革的貧窮原因，國家的能動性來自於生產工具的擁有者，他們藉由國家來掌握再生產的機緣，故國家制度的存在代表著統治階級的存在，也就代表被統治的無產階級的存在。貧窮概念所指涉的是生產工具的匱乏，故而造成勞動者必須出售勞力的自我異化，國家對剝削勞動力的交換制度採取維護，並灌輸勞動階級個人化的產權觀念，使之對於所遭受的貧窮歸罪於自身，因而忽視了對產權制度本身進行檢討。<sup>17</sup> 照馬克斯主義的推論，無產者即使能夠有穩定

---

<sup>16</sup> Douglas North, *Structure and Change in Economic History* (New York: Norton, 1981); Robert Bates, "Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of the New Institutionalism," in J. Harris, J. Hunter and C. M. Lewis (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development* (London: Routledge, 1995).

<sup>17</sup> Ronald H. Chilcote and Dale L. Johnson (eds.), *Theories of Development: Mode of Production or Dependency?* (Beverly Hill: Sage, 1983); Erin Olin Wright, *Class Structure and Income Determination* (New York: Academic Press, 1979).

收入，也仍然是貧窮的，<sup>18</sup> 所謂福利制度對低收入者的移轉性支出，只會鞏固其受壓迫者的位置，因此扶貧工作的重點應當是建立資產，比如為村民投資或貸款成立有競爭力的支柱產業，貧窮現象之成因就是財產分配不公。然而，扶貧工作者如果身為有產者，有什麼動機要推動扶貧呢？而參與扶貧的貧困村民，在支柱產業出現前，有什麼動機要接受扶貧呢？

按照儒家固有文化，貧窮不是物質性的，物質性的發展充其量只是歷史發展某一特定階級下的成功指標，而人能生存是要向上追求成功，故自我的鍛鍊才是根本的生活意義。則貧窮所指涉的是動機的貧窮，扶貧的首要要著，應該是心性的養成，而心性的養成有賴於引導、教育與示範，故扶貧的工作重點在於領導幹部以身作則與學校教育的養成。<sup>19</sup> 大陸村民政治文化深受固有傳統之影響，各家早有論述，扶貧幹部與村鎮領導的人治，比市場的利潤誘因更有影響力，他們先致富，村民才會受到啓發，也把致富當成是合理正當的目標。扶貧工作依賴貧困者對自我的砥礪，不斷突破提升的努力過程，比增加收入更為重要，這不論對於扶貧工作隊員或貧困受扶村民而言，都是一樣，因此培養誘發成就動機的各種方法，才是關鍵。

在社會主義初級階段的理論之下，貧是生產力低落的現象，

---

<sup>18</sup> Barry Bluestone, "The Poor Who HAVE jobs," *Dissent* (Sept.-Oct., 1968): 410-419.

<sup>19</sup> Hung-chao Tai (ed.), *Confucianism and Economic Development: An Oriental Alternative?* (Washington D. C.: Washington Institute Press, 1989); Ronald Dore, *Taking Japan Seriously: A Confucian Perspective on Leading Economic Issues* (Stanford: Stanford University Press, 1987).



故既鼓勵一部分人先富起來，其高潮是在十六大時提出的「三個代表理論」，接受資本家入黨，但另一方面也要求最終要走共同富裕的道路。故貧窮的發生，出於對市場經濟的不適應，所以要能人來示範如何提升經濟效益，然而單純憑藉市場經濟的手段，不但解決不了貧窮問題，反而會進一步拉大貧富差距，這個差距就決定了貧窮現象的政治意義，則解決之道也必須同時在市場經濟之外尋求，由社會各單位具體針對貧困地區，以集體力量扶植集體經濟在貧困地區發展，不強調個體化財產權，也不迷信個人的市場競爭力，則扶貧工作仰賴村級領導班子的建立與村集體經濟實體的開發。<sup>20</sup> 貧窮指涉的是因為生活條件滯後而嚴重違反平均主義的現象，造成貧窮的原因是生產條件的不足，比如水、電路、信息等方面的供應不足，因此必須要依賴外界有意識地主動介入，才有脫貧的可能。

最後，在生態環境保護主義之下，因為工業化遲緩與利潤誘因缺乏所造成的所謂貧困，不能簡單地視之為貧困，因為這個現代化遲發或未發的現象，反而可能更完整地保留了地球的生態資源，則為了提高收入而進行開發，等於破壞了地球的生態，也就不能稱許之為脫貧。<sup>21</sup> 相反地，保留既有的生態環境，

---

<sup>20</sup> Gregory A. Ruf, *Cadres and Kin: Making a Socialist Village in West China, 1921-1991* (Stanford: Stanford University Press, 1998); Chih-yu Shih, *The State and Society in China's Political Economy: The Cultural Dynamics of Reform* (Boulder: Lynne Rienner, 1995).

<sup>21</sup> Todd Johnson, *Clear Water, Blue Skies: China's Environment in the New Century* (Washington D. C.: World Bank, 1997); Richard Louis Edmonds, *Patterns of China's Lost Harmony: A Survey of the Country's Environmental*