

DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION
IN CHINA:AN ANALYSIS FROM PUBLIC
MANAGEMENT PERSPECTIVES

公共管理视域中的 发展与贫困免除

●薛宝生 著



中国经济出版社

公共管理视域中的 发展与贫困免除

薛宝生 著



中国经济出版社
www.economyph.com

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理视域中的发展与贫困免除/薛宝生著. - 北京: 中国经济出版社, 2006. 1

ISBN 7 - 5017 - 0807 - X

I. 公... II. 薛... III. 贫困 - 问题 - 研究 - 中国 - 现代
IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 145430 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 高桂芳 (68319286 E-mail: pkuggf@126.com)

责任印制: 常毅

排版设计: 北京金若龙文化公司

封面设计: 北京黄金支点艺术设计有限公司

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市欣欣印刷有限公司

开 本: A5 1/32 印张: 9.75 字数: 175 千字

版 次: 2006 年 2 月第 1 版 印次: 2006 年 2 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7 - 5017 - 0807 - X/F · 528

定 价: 22.00 元

版权所有 翻印必究

举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68341876 68341879 68353624

目录

CONTENTS

导 论

一、内容提要	/1
二、国内研究现状	/3
三、国外研究综述	/7
四、本研究创新之点	/10

第一章 贫困的定义及特性

第一节 贫困的定义	/12
一、狭义贫困与广义贫困	/12
二、绝对贫困与相对贫困	/26
第二节 贫困概念的几个特性	/30
一、时间性与空间性	/30

二、客观性与主观性	/32
本章结论	/35

第二章 贫困与反贫困的理论

第一节 贫困成因的几个视角	/37
一、个人素质论	/38
二、地缘经济论	/39
三、文化生成论	/42
四、政治影响论	/46
第二节 反贫困的价值观	/50
一、斯密之迷	/50
二、罗尔斯：给平等一个理由	/54
三、阿马蒂亚·森——“经济学的良心”	/57
本章结论	/61

第三章 东西差距、城乡差距分析

第一节 东西差距	/63
一、东西差距的历史原因及现状	/63
二、学者的分析框架	/71
第二节 城乡差距	/82
一、中国城乡差别的现状	/84
二、城乡差距的原因分析	/97
本章结论	/109

第四章 阶层差距、个人贫富差距分析

第一节 阶层差距	/111
一、由阶级斗争到阶层差别	/111
二、对不同分类的分析	/131
三、形成阶层差距的合理因素和不合理因素	/133
四、深刻认识政治改革与阶层分化的关系	/139
第二节 个人贫富差距	/147
一、贫富差距现状	/147
二、贫富观念的嬗变	/154
三、贫富转化的几个因素	/155
本章结论	/161

第五章 社会管理与贫困治理

第一节 自然、先在因素的贫困视角	/166
一、自然因素的贫困视角	/166
二、先在因素的贫困视角	/173
第二节 社会文化的贫困视角	/182
一、文化教育与贫困	/182
二、医疗健康与贫困	/185
三、科技发展与贫困	/193
第三节 社会保障的贫困视角	/196
一、国防军工与贫困	/196

二、福利与贫困	/204
三、垄断与贫困	/211
第四节 社会组织的贫困视角	/213
一、第三部门、非政府组织、非赢利组织	/213
二、社区（村落）建设	/215
三、避免“第三部门失灵”	/217
本章结论	/217

第六章 政府管理与贫困治理

第一节 市场对贫困问题的正负效应	/220
一、追求财富离不开市场	/223
二、市场行为的负效应导致贫困产生	/225
第二节 扶贫是政府的责任	/225
一、扶贫是政府应履行的责任	/225
二、我国政府管理体制改革的重点	/229
三、政府规制建设	/232
四、新型政府展望	/236
第三节 政府运作：中央掌控与地方权力	/240
一、中央与地方的经济关系	/240
二、地方与地方关系的发展	/245
第四节 不平衡发展的贫困治理	/246
一、缩小城乡差距的思路	/246
二、缩小工农差别的思路	/254
三、缩小脑力劳动和体力劳动差别的思路	/255

本章结论	/257
------------	------

第七章 中国反贫困的纲领与实践

第一节 邓小平的智慧：从先富到共富	/259
一、共同富裕思想的历史发展	/259
二、邓小平先富理论的几个要点	/261
三、邓小平对共同富裕思想的新贡献	/265
四、邓小平“先富、共富论”的哲学意义	/270
第二节 中国经济的人性化回归	/274
一、中国经济的两次转型	/274
二、新经济阶段的特征	/278
三、以人为本的几个关键点	/285
本章结论	/291

参考文献	/292
一、外文文献	/292
二、中文文献（按作者姓名拼音排序）	/293

导 论

一、内容提要

文书一、二章，在分析贫困的定义及概念的时空特性、客观性与主观性的基础上阐述贫困与反贫困的理论，并从个人素质论、地缘经济论、文化生成论、政治影响论等几个角度来认识贫困，进而介绍和评价亚当·斯密、罗尔斯、阿马蒂亚·森的贫困和反贫困理论。

第三、四章通过对贫困现象的描述，分析了其形成原因，包括东西差距、城乡差距、阶层差距及穷人与富人的差距等方面。作者认为，中国发展失衡的问题非常严重，这固然有历史原因，但主要是长期实行赶超型经济发展模式的流弊。

第五章着重于社会领域的分析，从几个角度探讨社会领域贫困现象的解决途径，包括人口环境、性别、年龄、职业、出身等自然先在因素及文化教育、医疗健康、科技发展、国防军工以及社会福利水平等文化和社会因素，并分析其与贫困的关系。

第六章着重其更深层的政治、政府公共管理等方面，指出贫困在市场运行中产生，扶贫是政府应履行的责任。认为在政府扶贫过程中，应处理好中央与地方、地方与地方的关系，重点进行公共财政、税收和管理改革，按照国际通行的规制，结合中国的现实打造新型政府，处理好不平衡发展中的“三大差别”，把发展中出现的问题消灭在发展中。

最后一章是对中国反贫困纲领与实践的反思。通过对经济发展两个阶段的特征比较，高度评价邓小平的反贫困思想，认为提出社会主义初级阶段，以经济建设为中心，是历史的进步。新时期的贫困是绝对贫困向相对贫困的转变。现在的贫困，既是发展的障碍，也是发展的结果，是成绩中的问题。中国新时期贫困现象的产生，既有市场经济本身发展的问题，而更多的原因应该从政府管理体制、社会改革存在问题中寻找答案。同时指出强调科学发展观和和谐社会，是对邓小平理论的继承和发展，是今后反贫困的指导思想。围绕“以人为本”发展经济、改造社会，是中国新经济阶段的基本特征和指导思想。

总之，贫困虽然是一个经济问题，但产生贫困的原因不仅在经济领域。作者正是通过对这些非经济领域致贫原因的探讨，从而得出如下结论：“穷过渡”的社会发展道路必须彻底否定；建立社会主义市场经济制度是历史必由之路，但在追求效率的同时要时时重视公平，拓展社会公平和个人自由，是消除贫困的重要途径；改革开放后出现的贫困问题是走向富裕过程中的贫困问题，

只能通过健全市场经济和推进政治、社会、管理体制和运行机制改革来解决；中国经济的两次转型意义重大，一次是在邓小平时代，由“以阶级斗争为纲”转到“以经济建设为中心”；一次是以胡锦涛为首的党中央，提出科学发展观和和谐社会，中国经济实现人性化的回归，人们认识到发展就要消灭贫困。另外，在正确理念的指导下，要借鉴各种制度、流派对反贫困客观规律的认知成果，在总结中国反贫困战略层面经验教训的基础上，提出对反贫困在政策层面的改进措施，实现市场、政府和社会的准确定位、良性互动和健康运行，实现中国特色社会主义的伟大目标。

本书开笔开于2002年，当时谈贫困尚属背时，关注弱者的利益或会显得保守，但可以庆幸的是，这样的选题在不久之后成为新一届中央政府的施政重点和全社会关注的热点问题，这也是笔者在紧张工作之余坚持完成写作的动力之一。

二、国内研究现状

缓解和消除贫困是中国政府的一贯方针和基本政策。改革开放前的特点是“一大二公”，普遍贫穷，所以反贫困的话题也无从谈起。改革开放以来，我国政府选择了独具特色的发展道路，在共同富裕的旗帜下，允许和鼓励一部分地区、一部分人率先致富。为了缓解和消灭绝对贫困，对农村政策和农村的经济管理体制进行了一系

列大幅度的调整 and 改革，通过政府和人民的艰苦努力，取得了空前的成就。

20 世纪 80 年代是中国对贫困问题关注和研究的开始，第一个反贫困文件是 1984 年 9 月 30 日中共中央、国务院联合下发的《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》。1986 年，国务院贫困地区经济开发领导小组成立，所属刊物《经济开发论坛》陆续发表的资料显示，80 年代中期以来，针对一部分地区发展迟滞，一部分农民收入增长缓慢，人民温饱问题尚未完全解决的情况，在全国范围内开展了有计划、有组织、大规模的扶贫开发活动，有针对性地采取了许多特殊政策和措施，各级政府均设立了专门的扶贫机构，大幅度地增加了扶贫投入，还对传统的扶贫方式进行了根本性的调整和改革，实行了救济式、开发式、开放式扶贫等多种方式。农民收入增加，生产生活条件改善。全国没有解决温饱的绝对贫困人口，从 1978 年的 2.5 亿人减至 1985 年的 1.25 亿人。到 1993 年底，中国绝对贫困人口减至 8000 万。

1994 年 3 月，中国政府制定并开始实施《国家八七扶贫攻坚计划》，成为 20 世纪末中国反贫困的纲领性文件。《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出，在 2000 年以前，力争用七年左右的时间，集中人力、物力、财力，基本解决全国农村 8000 万人的温饱问题，尽快改变贫困地区经济文化的落后状况。即农民年人均收入按 1990 年不变价格计算达 500 元人民币以上，并形成稳定解决温饱、减少返贫的理解与认同。《八七扶贫攻坚计划》的

奋斗目标还包括：加强基础设施，基本解决人畜饮水困难，使绝大多数贫困乡和有农贸市场及商品基地的地方通路、通电；改变文化、教育、卫生落后状态，基本扫除青壮年文盲，开展成人职业技术教育，防治和减少地方病，把人口自然增长率控制在国家规定的范围内。《国家八七扶贫攻坚计划》是党中央、国务院的一项重大战略决策，是一个具有重大政治、经济、社会和历史意义的纲领性文件。它关系到我国国民经济和社会发展的全局性问题。江泽民同志指出：“到本世纪末，我们解决了8000万人的温饱问题，占世界人口四分之一的中国人民的生存权这个最大最基本的人权问题，从此就彻底解决了。这不仅在我们中华民族历史上是一件大事，而且在人类发展史上也是一个壮举。”^①

应该说，到2000年我们基本实现了《国家八七扶贫攻坚计划》所制定的目标。这里所说的“基本实现”是指到2000年的时候，实际上仍有3000万的绝对贫困人口没有脱贫。这是扶贫任务最艰巨的一群人，其中残疾人约1400万，五保户约1000万，其余是中西部偏远山区的农民。针对这种情况，2001年国务院扶贫开发领导小组制定了《中国扶贫开发纲要——2001—2010》（以下简称《纲要》）。提出这个《纲要》的原因是：我们认识到贫困地区和贫困人口，包括一部分已经宣布脱贫的地区、人群，收入仍然很低，生产生活条件很差，抵御自

^① 段春来：《国际反贫困与中国扶贫攻坚》，载《中国贫困地区》，1996年第2期。

然灾害的能力还相当薄弱，历史上形成的贫困地区社会、经济、文化的落后状态还没有根本改变，同时贫困地区与发达地区的差距、社会成员内部的收入差距还在扩大。因此，以帮助支持贫困人口、贫困地区为主要目标的扶贫开发是我国全面建设小康社会，实施第三步战略部署成败的关键，是贯穿社会主义初级阶段全过程长期艰巨的历史任务。《纲要》提出的奋斗目标是：尽快解决少数贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强贫困乡村社区的基础设施建设，逐步改变贫困地区社会、经济、文化的落后状态，为达到小康水平创造条件。

从 2000 年到现在，我国的扶贫攻坚任务成绩巨大也困难重重。2000 年时，人均年收入 600 多元就算脱贫；现在随着物价指数的不断变化，人均年收入 668 元才算脱贫。不但标准低，而且返贫现象也极易出现。据国家扶贫办 2004 年的统计数据，我国绝对贫困人口仍有 2610 万，其中百分之五十在西部，尚有 592 个国家级贫困县。中央财政扶持资金每年达 307 亿元，另有信贷等资金。在 2610 万贫困人口之外还有约 500 万人刚刚越过温饱线，他们属于摆脱贫困但仍比较贫困的群体。这两个数字如果相加，我国 2004 年的贫困人口仍有 3000 多万。

2000 年以来和今后一段时间，我们的扶贫工作依据《纲要》的目标，主要采取三种办法：一是以村为单位总体推进。国家确定了 14.8 万个村作为直接扶贫对象，在一个村的范围内综合规划发展项目，用项目带动就业、

带动农民致富。这种直接扶贫到村的方式，意在避免过去各级拨款层层挪用和占用的现象，避免跑冒滴漏的现象。二是扶持龙头企业，以农业产业化带动农民生活水平的提高。三是文化扶贫，对贫困村进行多种集中培训，提高他们的文化、科技和经济发展水平。2005 年中央的一号文件，决定拨款 150 亿元奖励种粮大县，也体现了通过扶植农业达到脱贫的思路。

对我国贫富差距总的状况如何评估？关海庭认为，我国居民收入差距的扩大是与收入的共同提高相伴随的，现阶段并没有出现明显的两极分化问题。据统计，1978～1998 年，我国农村的家庭人均收入从 133.6 元提高到 2162 元，城镇居民的家庭收入从 316 元提高到 5425 元。在这个基础上的收入差距，主要的不是以大多数人的生活水平下降为代价的，而是以部分社会成员迅速致富乃至暴富为特征的。在低收入阶层中，部分人的收入可能没有增长，甚至下降。有的学者持不同意见。周显信认为，改革开放以来，我国的基尼系数已上升到 0.458，已超过国际公认的 0.4 的警戒线，进入分配不公平区间。近年来，两极分化问题已成为全社会共同关注的热点问题，分配不公成为引发社会阶层矛盾、影响社会稳定的一个重要潜在因素。总之，乐观和悲观都有道理，从坏处着想，向好处努力才是明智之举。

三、国外研究综述

英国 1601 年的《济贫法》是世界最早的反贫困政

策。20 世纪初年开始，以英国为首的西方资本主义国家越来越重视社会福利，政府干预经济、消除贫困的责任加大。1995 年 3 月，联合国在丹麦首都哥本哈根召开的社会发展世界首脑会议，集中讨论了消除贫困、社会融洽、促进发展的问题，并通过了《哥本哈根宣言和行动纲领》。会议确定 1996 年为国际消除贫困年，同年 12 月 18 日，联合国第 50 次大会正式宣布 1996 年为“国际消除贫困年”。当时的联合国秘书长加利呼吁各国政府和人民行动起来，在 1996 年制定出消灭贫穷的战略计划和具体政策，以实现各国政府首脑对《哥本哈根宣言和行动纲领》的承诺。1996 年，近 200 个代表团约 4000 名代表参加了世界粮食首脑会议，会上通过了《“世界粮食首脑会议：5 年之后”宣言》，呼吁各国政府必须采取实际行动，兑现承诺，以确保世界粮食安全，消除饥饿与营养不良问题。2004 年 5 月 26 日，由世界银行发起的全球扶贫大会在上海召开，大会探讨使一些国家得以大规模减少贫困的经济、社会和治理要素，促进世界各地区和各国间的经验交流，并向政策制定者、实践者和研究人员广泛传播了这些经验。

从政治外部性和文化外部性角度看待贫困问题的，主要是研究第三世界发展学的学者们。他们从“依附与外围”的角度看待贫困，主要著作有：诺贝尔经济学奖获得者、瑞典经济学家冈纳·缪尔达尔的：《亚洲的戏剧》、《世界贫困的挑战》、《反潮流：经济学批判论文集》；美国学者保罗·斯威齐的《资本主义发展论》，诺

姆·乔姆斯基的《新自由主义和全球秩序》，伊曼纽尔·沃勒斯坦的《现代世界体系》、《历史资本主义》，斯塔夫·里亚诺斯的《全球通史》、《全球分裂——第三世界的历史进程》；巴西学者特奥托尼奥·多斯桑托斯的《帝国主义与依附》；卡斯特罗的《全球化与现代资本主义》。这其中的一些人继承马恩对资本主义的批判传统，把帝国主义和资本主义看作世界贫困的根源。

从同一视角看问题而得出不同结论的，主要是一批自由主义的政治学家和经济学家，如斯密的《国富论》，哈耶克的《通往奴役之路》，弗里德曼的《资本主义与自由》以及罗尔斯的《正义论》等。具体论述到贫困问题的，有主张社会分层职能学说的戴维斯·莫尔（Davis Moore）；有主张贫困功能论的美国社会学家赫伯特·J. 甘斯等。这其中一些人的理论是为资本主义的合理性及贫困的合理性进行辩护的理论。

近年在欧洲兴起的“第三条道路”，试图超越社会主义和资本主义非此即彼的意识形态，从更加务实的角度来看待和处理社会问题，成为“欧洲价值观”的重要一支。国内1997年出版了刘建飞的《布莱尔——英国新首相与工党》。后国内出版有多部著作和大量文章评析美欧价值观问题，如法国菲利普·罗杰的《美利坚敌人——法国反美主义的来龙去脉》，克罗卡特的《反美主义与全球秩序》等。其中，关于福利国家的话题也颇受关注，有些著作如尼古拉斯·巴尔的《福利国家经济学》，C. 皮尔逊（Piersion C.）的《超越福利国家？》，与反贫