

# 第一章 绪论

## 第一节 反贫困是全球性的任务

### 一、世界贫困人口状况

1996年1月18日在联合国总部公共大厅里竖起了一个两米多高的电子数字显示钟。钟面上的红色数字一分钟增加47个，一天增加6.7万多个，一年增加2400多万个。钟的周围用联合国6种工作语言告诉人们：“时钟上每一个数字代表着又一个人在贫困中诞生”。

在20世纪即将结束之际，虽然人类社会进入了空前发展的时代，人类的才智导致了许多技术的突破，全球的财富在过去的50年中增加了7倍，今天的世界要比以往任何时候更富足。然而令人遗憾的是，人类文明的高度发展却伴随着与其极不协调的阴影——世界性的贫困。我们仍然生活在一个以饥饿、贫困和日益增加差异为特征的世界。

贫困，一般说来有狭义贫困和广义贫困、绝对贫困和相对贫困之分。狭义贫困是指从经济角度来定义的贫困概念，即生活不得温饱、生产难以维持的状态。广义贫困则是从社会、经济、文化等方面来定义的贫困概念，它不单指温饱问题，而是指整个生活质量，包括寿命长短、享受社会和人类文明的状况等。绝对贫困是指人们在

消费方面无法得到衣、食、住等人类基本生活需求的满足，过着饥寒交迫的生活，在生产方面也缺乏生产的物质条件，难以维持简单再生产。相对贫困是一个社会道德范畴，属于社会公平领域，它没有一个统一的、具体的标准。当前国际社会普遍关注的、也是本书所要着重论述的是狭义贫困和绝对贫困。

要确切反映当今世界的贫困状况是不容易的，一是缺少有关贫困人口的数据，二是现存的经济与社会指标又都不太准确。世界银行曾确定年人均收入在 370 美元以下为世界贫困线，275 美元以下为绝对贫困线。1995 年 3 月在丹麦首都哥本哈根举行的联合国社会发展世界首脑会议的宣言和行动纲领，对这一定义进行了补充和修改，认为绝对贫困指的是一种状况，它不仅取决于收入，而且还取决于能否获得基本的社会服务。

不管是国际社会确定的贫困标准，还是各国自行确定的贫困标准，反映出的数字是令人不安的。据中国国际广播电台报道，1997 年 10 月 17 日联合国秘书长安南在“国际消除贫困日”之际发表的文告指出，1987 年至 1993 年，每天生活费不足 1 美元的人口增加了近 1 亿。在发展中国家，目前有 13 亿人每天生活费不足 1 美元。在发达国家，1 亿多人生活在贫困线以下。

贫困人口大都集中于农村。1981 年联合国粮农组织估计，在整个第三世界的农村，贫困人口占总人口的百分比从近东的 32%，到亚洲的 49.8%，拉丁美洲的 53.4%，一直到非洲的 65.2%。<sup>①</sup>1988 年 4 月 21 日联合国秘书长在联合国经济理事会作《食物与农业 土地改革与农村发展的分析与评论》发言时宣称无法逃避的结论是根据目前公认的事实，农村贫困人口的生活状况

参见陈宗胜等著：《新发展经济学：回顾与展望》，中国发展出版社，1996 年版，第 225 页。

比 10 年前更糟。<sup>①</sup>

目前大多数贫困人口生活在 59 个低收入国家——主要在非洲撒哈拉以南和南亚地区，这些国家的人口数为 31 亿。但是这仅仅是问题的一个方面。即使在发达国家，消除贫困的努力也远远没有达到预期的目标。作为世界首富的美国，1978 年生活在官方确定的贫困线以下的人口有 2450 万，占总人口的 11.4%；到 1988 年，进而增加到 3250 万，占总人口的 13.5%；1991 年达到 3570 万，占总人口的 14.2%。<sup>②</sup> 据香港《广角镜》月刊 1995 年 1 月号的报道，美国穷人的数量已增至近 5000 万人，相当于美国人口的近五分之一。据路透社 1996 年 1 月 16 日的报道，美国有 2600 万人靠向慈善机构领取食品度日。据美国国会饥饿中心统计，美国有 3000 万人食品不足，处于饥饿状态，其中有 490 万老人。1994 年 5 月，美国政府在其公布的关于无家可归者的‘战略计划’里说，据估计，全美无家可归者约有 952 万人。可见，目前世界发展的格局是畸形的，技术的进步、经济的增长并未自动地给所有人带来福音。

## 二、贫困原因的探求

第二次世界大战结束后，摆脱了殖民统治的第三世界国家渴求自身的发展，雄心勃勃的发展计划均强调以比人口增长更快的速度增加国民生产总值。在 50 年代和 60 年代，发展计划强调资本积累和以进口替代为基础的工业化，使国民生产总值最大化。由于以美援为主要内容的欧洲发展的成功，人们曾天真地认为亚、非、拉与欧洲一样，都需要发展，也都可以很快发展，认为只要提供了资本，发展了工业，就可以带来生活水平的提高和实现发展的目

参见陈宗胜等著：《新发展经济学：回顾与展望》，中国发展出版社，1996 年版，第 225 页及注释。

见 1996 年 5 月 27 日《中国人口报》。

标。到了 70 年代中期，人们失望地发现，尽管在过去 30 年发展中国家投资占国民收入的比例越来越大，国民生产总值的增长速度也并不慢，然而失业和就业不足却继续存在，有更多的人处于绝对贫困之中，收入分配更不平等。早先人们所期待的经济增长会通过“涓滴效应”惠及贫困人口的良好愿望并未实现，人们所面对的是“有增长而无发展”的严酷现实。

第三世界国家为什么在二战后长达三四十年的时间内未能像人们所期望的那样得到发展？或者用经济学家们的话说，为什么占世界人口四分之三的国家经济实绩，仍然远远落在现代技术潜力可以达到的最低水平后面？对于这个问题，经济学家、社会学家、人类学家以及政治活动家们众说纷纭。

有的强调内部障碍。例如，由西方国家学者提出的“现代化理论”认为，社会发展与现代化的主要动力是来自内部，而发展中国家社会发展不顺利的根本原因是来自内部的障碍。英国的现代化理论家鲍尔就认为，经济能否取得进步和成就，在很大程度上取决于个人的能力和态度，取决于根据能力和态度而建立的社会政治制度和采取的组织措施，还取决于历史经验而外部关系、市场机遇和自然资源等因素是次要的。这种理论直接来源于德国社会学家韦伯的思想遗产。现代化理论家在研究发展中国家社会发展障碍时，都特别重视传统文化中的价值观念的作用。他们一般都不赞成从外部、从不合理的国际经济政治秩序方面来考察发展中国家的发展障碍，对帝国主义和殖民主义应有的责任更是讳莫如深。

有的强调外部障碍。具有代表性的是“依附理论”。该理论从方法论上看，明显的特点是反对局部分析和社会内部分析，而提倡世界分析。该理论认为，发达国家与不发达国家并不是处于不同的历史发展阶段，而是处于同一阶段，不过一方是处于中心或城市的地位，另一方则是处于卫星或边陲的地位。资本主义发展的历史，使中心与外围之间建立了一种剥削与被剥削的关系。中心剥削外

围的主要手段就是贸易的比价不合理。发达国家的发达正是发展中国家不发达的根源。依附理论兴起于 60 年代末 衰落于 70 年代中后期。它的思想来源一个是马克思主义，特别是列宁的帝国主义论，另一个是由拉丁美洲经济委员会一批学者提出并流行于五六十年代的“发展主义”思潮。与依附理论相类似的是 70 年代中后期兴起的“世界体系论”。该理论也强调要把世界作为一个整体 目前发达国家与不发达国家之间的巨大差距正是这个整体造成的，是发达国家的发达导致了不发达国家的不发达。“世界体系论”与“依附理论”的区别只是在于：(1)前者将世界分为中心、边缘和半边缘三部分，避免了后者的简单两分法的倾向；(2)前者强调依附的双向性，后者所讲的依附是单向的；(3)前者指出世界体系是变动的，后者并未强调动态变化。

有的强调硬件的约束。例如，H·明特曾说：“为什么有些不发达国家比其他的一些不发达国家增长得快些或者慢些？当我们试图答复这一问题时，我们就会非常清楚地了解到，不发达国家在国家大小，在人口对自然资源压力的大小，在世界对它们的出口的需求状况，在它们的一般经济发展水平和政治稳定等方面，都是存在着差异的。这些差异本身，就大大地说明了为什么不同的欠发达国家增长速度不同。”<sup>①</sup>

有的强调软件的约束。例如，G·M·迈耶认为 任何一国经济发展的潜在速度，都由四种制约因素的被放松来决定：储蓄、外汇、农业、人力资源。但是经济发展的实际速度由于政策不合适而处于潜在速度之下。“超级制约因素”为管理——对私人的和公共的企业都很重要。必须采取合适的政策动员资源，有效地配置资源，并提高生产率。通过这样做，才能使发展的实际速度经过一段

<sup>①</sup> 见陈宗胜等著：《新发展经济学 回顾与展望》 中国发展出版社，1996 年版 第 270 页。

时间以后接近潜在的速度。过去认为，不发达国家之所以穷，就是因为它穷（贫穷的恶性循环）；现在应该说，不发达国家之所以穷，就是因为它的政策不好。<sup>①</sup> 劳埃德·雷诺兹认为：“在这个时代，有些国家进步得比别的国家快，而有的国家则根本没有进步。这些差别的解释，似乎主要不在于要素赋有领域。有些国家（地区）天然资源很贫乏，例如韩国和台湾，却成绩卓著；有些资源丰富的国家，例如扎伊尔，却仍然在艰苦挣扎。我的假设是，唯一最重要的可以用作说明的变量，是政治组织和政府行政能力。”<sup>②</sup>

解释贫困和不发达原因的代表性论点自然不止这些，总之见仁见智，各有分说。就某一侧面而言各有几分道理，若将它们综合起来看则更能拓宽人们的视野。事实上，贫困并不是由单一的原因造成的，要是那样的话，反贫困的任务就不会那么艰巨，因为单一的障碍总不难找到替代的措施。在当今世界，阻碍不发达国家和地区脱贫致富的，既有来自国际大环境的障碍，又有来自内部的障碍，既有气候、环境、自然资源、人口状况等方面的硬约束，又有政治的、制度的以及文化的软约束。贫困、不发达是特定社会历史背景下的综合症，人类至今尚未能找到也不可能找到医治贫困的单方或偏方，它需要综合治理。

### 三、摆脱贫困的途径

马克思主义的哲学唯物辩证法认为，外因是变化的条件，内因是变化的根据，外因通过内因而起作用。不发达国家或地区要摆脱贫困，首先必须着眼于内部的变革。在这个问题上，“内源发展”理论是值得重视的。“以人为中心的内源发展”概念是在联合国教科

见陈宗胜等著：《新发展经济学 回顾与展望》中国发展出版社，1996年版 第269页。

见陈宗胜等著：《新发展经济学 回顾与展望》中国发展出版社，1996年版 第270页。

文组织的第一个中期计划（1977—1982年）中开始提出的。而在第二个中期计划（1984—1989年）中被列为向发展中国家广泛推行的发展模式。“内源发展”理论的基本观点强调了以下几点：

1. 强调发展的内源性，即“起源于内部的发展”（development from within）。它的倡导者把“自我中心的发展”、“自我指导的发展”、“自立过程”作为内源发展的同义词。

2. 强调“以人为中心的发展”或“人是发展的中心”。包括两方面的意思：一方面指发展是为了满足居民的实际需要——包括经济的、政治的、社会的、文化的、道德的、精神的需要；另一方面指人民必须参与决策和发展的进程。

3. 强调发展内容的整体性和协调性，即既包括社会系统与生态系统的协调发展，又包括社会一切领域相互间的协调发展。

4. 强调“人民的文化本性”和传统的价值标准在发展中的地位，主张依靠本国土生土长的能力去解决一个国家自己的问题。

5. 强调发展模式的多样性。它的倡导者认为，以人为中心的内源发展模式不是强加于任何国家的无个性特征的模式，而是一个独立和自主的过程。“内源发展模式”实际上包含无限个各有特色的发展模式。

6. 强调发展的实验性。把发展看作一个持续不断的修正过程。

毫无疑问，“内源发展”理论的提出标志着发展中国家发展战略的重大调整。它不再以西方发达国家作为追赶的战略目标，强调从本国的实际情况出发，避免对发达国家在经济上、文化上的严重依赖。它不再以单纯的国民生产总值的增长作为追求目标，而强调社会的全面发展和协调发展。更为重要的是，它着眼于本国民众，发展的目的是为了民众，发展的动力也源于民众，即要求民众参与决策和发展进程。1992年下半年“中国23个贫困县人口问题研究”课题组部分成员曾在联合国人口基金的帮助下，组团到拉丁美

洲考察那儿的反贫困情况。在墨西哥考察时，无论在城市贫民区还是在乡村印第安人居住区，笔者都亲眼见到那儿的平民百姓热情主动地参与扶贫项目活动。政府的扶贫机构也十分重视普通百姓的主动参与，并尊重群众自己的组织形式。可见，“内源发展”理论的一些基本精神在那里已经得到响应，并产生了一些好的效果。

然而也必须清醒地看到，内源发展模式要在所有发展中国家推行并不是一件容易的事。要发展生产力，必须首先解放生产力。大多数发展中国家社会和经济的分层严重地阻碍着处于底层的贫民对发展的参与。既然内源发展要以人为中心，“发展是人的每个方面的发展和一切人的发展”，那么发展的首要问题自然是要向营养不良、疾病、文盲、贫民窟、失业和不平等祸害发起进攻。然而在一些国家的农村中，就业不足、营养不良的贫民，有的完全没有耕地，有的只有少量的耕地。他们或者以昂贵的租金租种地主的土地，或者成为农场主的雇工或季节工，或者流入城市加入城市贫民的队伍。虽然实行“耕者有其田”的土地改革在许多发展中国家都曾以激进的革命口号提出过，久而久之似乎逐渐被人遗忘。事实上无论在南亚还是在拉美，许多国家都仍然存在土地改革的问题。要是土地与资源的所有权及使用权问题不解决，那么一系列的发展措施都难以推行，即使有所发展，其成果也注定要被极不公平地分配，贫弱的阶层只能获得最小的部分，或者什么也得不到，甚至成为发展的牺牲品。

经济上的不平等会导致政治上的动荡，这是必然的现象。据报载厄瓜多尔由于经济问题严重，财富分配不均，土地问题、印第安人问题一直没有得到解决，60%的人口处于贫困之中，文盲率高达30%以上，导致政局不稳。布卡拉姆总统上台只半年时间就被国民议会罢免，议长阿拉尔孔随即宣誓出任临时总统。布卡拉姆认为他是民选总统，国民议会罢免他实际上是一次政变，因而拒绝交出总统权力。副总统阿特亚加则认为，在总统被罢免的情况下，副总统

担任临时总统是有法律依据的，于是也宣称自己是临时总统，结果出现了一国三君的混乱局面。<sup>①</sup>经济发展需要安定的社会环境。第三世界一些国家政局的动荡自然要影响经济发展。由动乱到安定需要有一个过程，这个过程也许是难以避免的。因此，这个过程与其说是发展的障碍，还不如说是变革中的阵痛。

唯物辩证法在强调内因是事物发展变化的根据的同时，并不否认外因的作用，而认为外因是事物发展变化的条件。第三世界国家的贫困与不发达，在很大程度上是由于受不平等的世界政治经济秩序的制约。就其根源而言，它是资本主义生产方式特别是殖民制度的必然结果。这就是当今的发展中国家之所以无法重复发达国家的发展过程的根源所在。

资本主义生产方式区别于前资本主义生产方式的一个显著特征，就是它具有国际的性质。资产阶级社会的真实任务是建立世界市场和以这种市场为基础的生产。正是通过开拓世界市场，资产阶级创造了以国际分工为基础的商品生产的资本主义经济体系。这是一个“中心卫星”式的经济体系。工业化国家是“中心”是“世界工厂”从事农业生产的国家是“卫星”是工业国的产品销售市场和粮食及原料的供给地。恩格斯在《英国工人阶级状况》1892年德文第二版序言中曾形象地指出：“英国是农业世界的伟大的工业中心，是工业太阳，日益增多的生产谷物和棉花的卫星都围着它运转。”<sup>②</sup>

殖民主义以特殊的方式和手段加强市场的力量。宗主国不仅保护附属国作为自己工业产品的市场，而且保护国内市场不受来自殖民地的竞争，并以尽可能低的价格获得来自殖民地的初级产品。如今殖民主义已经声名狼藉，随着非洲最后一个殖民地纳米比

见 1997 年 2 月 9 日《人民日报》。

《马克思恩格斯选集》第 4 卷 人民出版社 1972 年版 第 279 页。

亚在 1990 年 3 月 21 日宣布独立，旧的殖民体系已彻底瓦解。然而殖民时期形成的国际经济结构则仍然保持着，并通过具有累积效应的因果循环，使不平等状况进一步加剧。一个在生产率和收入上处于优势的国家变得更具优势，而一个处于劣势水平的国家则更处于劣势。就像《圣经》中所言：“凡有的，还要加给他，叫他有余；没有的，连他所有的也要夺过来。”

鉴于第三世界国家的不发达、极端贫困、在发展的过程中遇到巨大困难的事实，国际社会一再呼吁发达国家要承担更多的责任。发达国家也确实作过许多“慷慨”的承诺。例如，早在 1964 年，美国总统约翰逊就提出“向贫困的无条件宣战”，其后又提出“伟大社会”的设想。类似动人的关于将不发达国家从贫困中解救出来的宣称，自第二次世界大战结束以来可以说是司空见惯。事实上，迄今为止在对不发达国家承担援助义务上并没有哪个西方国家真正作出任何的牺牲，它们也不准备放弃对一个发达国家并没有真正长期利益的哪怕一点点贸易优势。具有讽刺意味的是发达国家的援助，不仅没有使发展中国家十分稀缺的资金有所增加，反而引起资金的倒流。

由于援助越来越多地采用贷款的方式，于是引起尔后利息和分期付款的资金流出。若加上私人流出的资金，一些发展中国家的资金净流入量为负值。美国自由派参议员查尔斯·马赛厄斯曾毫不掩饰地说：“自拉美进入美国的资金流量是自美国进入拉美流量的 4 倍多。在某种意义上，拉美国家实际上正在给予世界上最富裕的国家美国以对外援助。”<sup>①</sup>

墨西哥由于资金倒流——日趋严重的贸易逆差、沉重的债务负担以及在特定情况下大量外资抽逃，于 1994 年 12 月下旬引发

见 [瑞典] 冈纳·缪尔达尔：《世界贫困的挑战》北京经济学院出版社，1991 年版，第 278 页。

了一场严重的金融危机，给世人留下了深刻的印象。

据统计，发展中国家的外债总额 1950 年为 100 亿美元，1965 年为 400 亿美元，<sup>①</sup>到 1995 年底已高达 2 万亿美元 每年的还本付息额超过了新的贷款额。<sup>②</sup> 南北之间的资金倒流给发展中国家造成了沉重的负担。由此可见，要使不发达国家摆脱贫困，必须努力建立和平、稳定、公正、合理的国际新秩序 建立平等互利的国际经济新秩序。发达国家应当从人类进步的共同利益出发，公平、合理地解决债务问题，在贸易交往中坚持等价交换原则，并从资金、技术等方面帮助发展中国家摆脱困境，在实际上而不是口头上承担更多的责任。

#### 四、世界性的反贫困行动及其前景

贫困是一个世界性问题。贫困严重地阻碍人类社会的发展。消除贫困，促进社会发展，不仅是不发达国家和地区人们的强烈愿望，也是国际社会人心所向，众望所归。1945 年联合国成立时就把消除贫困写入庄严的宪章。为了帮助不发达国家摆脱贫困，联合国经社理事会于 1949 年通过一项旨在促进最不发达国家经济发展的决议。1964 年联合国第一届贸发大会讨论了促进最不发达国家经济发展的措施。1981 年和 1990 年，联合国先后两次在巴黎召开了关于最不发达国家问题会议，分别通过了援助最不发达国家的《80 年代新实质性行动纲领》和《90 年代行动纲领》为最不发达国家确定了具体的发展目标，并在官方发展援助和减免债务等方面，提出了一系列国际支援和帮助措施。1993 年 12 月 21 日联大第四十八届会议通过了第 48/183 号决议 确定 1996 年为“国际消除贫

见 [瑞典] 冈纳·缪尔达尔：《世界贫困的挑战》北京经济学院出版社，1991 年版，第 252 页。

② 见 1996 年 1 月 26 日《文汇报》。

困年”。会议强调，应充分认识消除贫困是一个涉及多方面的复杂的问题，也是巩固和平和实现可持续发展的基本条件。

减轻和减少贫困是 1995 年 3 月在丹麦首都哥本哈根举行的联合国社会发展世界首脑会议的三个主要议题之一。与会的各国国家元首和政府首脑在《哥本哈根宣言》中作出了“以果断的国家行动和国际合作，达到消除世界贫困的目标”的承诺。鉴于当今世界国际经济秩序的不合理和发展中国家贫困现象的加剧，《哥本哈根宣言》强调富国对消除世界范围内的贫困承担更多的责任，要求发达国家将国民生产总值的 0.7% 捐助给不发达国家。

然而，全球性的反贫困的任务是异常艰巨的。从目前的形势看，发展中国家与发达国家的差距正进一步扩大。各国内部各阶层间收入分配的差距也在逐步拉大，贫富悬殊的问题将日趋尖锐。不过，发展中国家也正处于分化的过程中。由于环境、资源、人口状况、传统文化以及社会制度、人口政策、经济结构、社会发展模式等方面的差异，发展中国家的多样性有所加强，一些国家和地区的工业化取得了惊人的进展，贫困面正在迅速缩小。在世纪之交，第三世界的反贫困已透露出希望的曙光。

## 第二节 中国的反贫困行动

### 一、中国的贫困人口

中华人民共和国成立以前的旧中国，是个半封建半殖民地的社会，在那样的社会里，人民虽然以勤劳著称于世，生活则极度贫困。据估算，旧中国有 80% 的人长期处于饥饿、半饥饿状态，几乎每年都有几万到几十万人因饥饿而死。一遇自然灾害，更是饿殍遍野。造成旧中国的贫困，首先是帝国主义的侵略。从 1840 年到 1949 年的 110 年间，英、法、日、美、俄等帝国主义列强先后对中国

发动过大小数百次侵略战争，强迫中国签订了 1100 多个不平等条约 对中国的财富进行了大规模的疯狂掠夺。据统计 近百年来 外国侵略者通过这些不平等条约掠去战争赔款和其他款项达白银 1000 亿两。其中《南京条约》、《马关条约》、《辛丑条约》等 8 个不平等条约就勒索赔款 19.53 亿两白银，相当于清政府 1901 年收入的 16 倍。而日本仅通过《马关条约》勒索的赔款 2.3 亿两白银 就相当于当时日本国家财政四年半的收入。侵略者在战争中的破坏和抢劫所造成的损失，更是难以估算。日本全面侵华战争期间（1937—1945 年）中国有 930 余座城市被占领，直接经济损失达 620 亿美元 间接经济损失达 5000 亿美元。国家主权丧失，社会财富遭洗劫，使中国人民失去了最起码的生存条件。

帝国主义、封建主义和官僚资本主义相互勾结 还使中国人民倍受剥削和欺压之苦。在旧中国，只占农村人口 10% 的地主和富农 占有 70% 的土地 而占农村人口 70% 的贫雇农却只占有 10% 的土地；占人口极少数的官僚买办资产阶级垄断着 80% 的工业资本 操纵着全国的经济命脉。中国人民遭受着地租、赋税、高利贷和工商资本的层层盘剥，其所受的剥削程度是世界上罕见的。据统计，1932 年，仅苛捐杂税的名目就多达 1656 种，捐额约占农民收获量的 60%~90%。抗日战争胜利后，国民党反动政府发动内战，榨取民脂民膏，造成经济全面崩溃。1946 年，各地饿死 1000 万人。<sup>①</sup>

中华人民共和国的成立，标志着中国人民在中国共产党的领导下，最终推翻了长期压在头上的帝国主义、封建主义、官僚资本主义“三座大山” 站立起来 成了国家的主人。这就为摆脱贫困创造了良好的前提条件。这是革命民众用生命和鲜血换来的。新中国成立后，党和政府始终把解决人民的温饱问题作为头等大事和

① 见国务院新闻办公室：《中国的人权状况》。

最紧急的任务，领导人民迅速医治战争创伤，完成全国土地改革，只用三年时间就把国民经济恢复到历史最高水平。在此基础上，又不失时机地实现了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，消灭了剥削制度和剥削阶级，确立了社会主义制度，使中国人民在历史上第一次成为生产资料的主人。社会制度的变革，解放了社会生产力，使社会经济得以迅速发展。西方某些政治家曾断言：中国由于人口多，没有一个政府能解决人民的吃饭问题。然而事实已经表明，社会主义中国依靠自己的力量能够解决这一难题。建国以来，虽然人口成倍增长，但人们的生活水平还是有很大提高。根据抽样调查，中国居民每人每天从食品中摄取的热量，1952年为 2270 千卡，1978 年为 2311 千卡左右，1990 年达到 2630 千卡左右，已接近世界平均水平。据统计，中国的婴儿死亡率已从解放前的大约 200‰降至 1990 年的 33.4‰，远低于 73‰的世界平均水平；中国人口的平均预期寿命已从解放前的 35 岁提高到 1990 年的 69.2 岁，比发展中国家的平均水平高 10 岁，比世界平均水平高 5 岁。

然而，中国仍然是发展中国家，处于社会主义初级阶段。大致的情形是：一方面，以生产资料公有制为基础的社会主义经济制度、人民民主专政的社会主义政治制度和马克思主义在意识形态领域中的指导地位已经确立，社会主义经济建设和教育科学文化建设有了很大发展，许多主要工业产品的总产量居于世界前列。另一方面，人口过多，底子过薄，人均国民生产总值仍居于世界后列；大部分人口从事农业，主要还是用手工工具搞饭吃；一部分现代化工业，同大量落后于现代水平很远的工业同时存在；一部分经济比较发达地区，同广大不发达地区和贫困地区同时存在；少量具有先进水平的科学技术，同普遍的科技水平不高、文盲半文盲人口较多的状况同时存在。

人类的历史就是一部由贫困走向富裕的历史。征服贫穷、走向

富裕是每一个中国人的企盼。然而，中国幅员辽阔，由于社会、经济、历史以及自然、地理等方面的原因，各地发展很不平衡。社会主义制度的建立，消除了政治上以及生产资料占有上的不平等，但是仍然未能摆脱贫困的阴影。据统计，1978年，全国农村尚未解决温饱问题的贫困人口有 2.5 亿人，占当时农村人口的 31.6%，也就是说，差不多有近三分之一的农村人口仍处于贫困状态。80年代以来，中国政府加大了扶贫力度，贫困人口迅速减少，到 1985 年降至 1.25 亿，到 1992 年年底降到 8000 万。截止 1997 年 10 月，农村尚未解决温饱问题的贫困人口只剩下 5000 万，约占全国农村总人口的 5.4%。

## 二、80 年代的反贫困行动

改革开放以来，中国政府一方面允许和鼓励一部分地区和一部分群众先富起来，另一方面开展了大规模的有组织、有计划的扶贫工作。

首先着手治理“三西”地区（即以甘肃定西为代表的中部干旱地区、河西地区和宁夏西海固地区）。1982 年中央财政领导小组会议确定对“三西”地区进行重点扶持，10 年拨款 2 亿元，扶持 28 个县。

1984 年 9 月 30 日，中共中央、国务院联合发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，要求各级党委和政府必须高度重视，采取十分积极的态度和切实可行的措施，帮助贫困地区的人民首先摆脱贫困，进而改变生产条件，提高生产能力，发展商品生产，赶上全国经济发展的步伐。同时强调要突出重点，集中力量解决十几个连片贫困地区的问题。

1986 年全国人民代表大会六届四次会议将扶持老、少、边、穷地区尽快摆脱经济文化落后状况作为一项重要内容，列入国民经济“七五”（1986—1990 年）发展计划。

1986年6月，国务院成立贫困地区经济开发领导小组，由国务委员兼国务院秘书长陈俊生担任组长，负责组织、领导、协调、监督、检查全国贫困地区的经济开发工作。为了加强对贫困地区培训工作的领导和经济开发中的具体组织工作，还设立了中国贫困地区干部培训中心和中国贫困地区经济开发服务中心。为了更广泛地筹集贫困地区开发所需的资金，动员更多的社会力量帮助贫困地区开发建设，还建立了中国贫困地区发展基金会。根据国务院的统一要求，各有关部委以及各省（自治区）（地、市）（县、旗）也分别建立了贫困地区开发的组织领导机构。

本世纪80年代在中华大地展开的反贫困工作与以往比较具有以下特点：

### 1. 目标明确

目标是争取在比较短的时间内解决贫困地区的温饱问题。贫困地区经济、社会、文化落后是历史形成的，从根本上改变贫困地区面貌是一个与整个国家经济、政治、文化、历史等重要社会因素密切相关的经济开发过程，是一个宏大而艰巨的战略任务，需要付出长期的努力。集中力量解决温饱问题，既是贫困地区群众的迫切要求，也是为贫困地区长期开发建设创造条件。

### 2. 重点突出

扶持的重点是最贫困的地区和农户。全国集中力量解决十几个连片贫困地区问题。1986年，国家确定了对贫困县的扶持标准，并核定了贫困县。国家重点扶持的贫困县分为三种：一是扶贫专项贴息贷款扶持的贫困县共273个；二是牧区专项扶贫贴息贷款扶持的贫困县共27个；三是三西（甘肃省定西地区、河西地区和宁夏回族自治区西海固地区）专项资金扶持的贫困县，共28个。此外，各省、自治区根据各地不同情况分别制定标准，分别确定需要扶持的贫困县。这些县，1986年为363个，1988年调整为370个。这些贫困县的扶贫资金也不能平均分配，必须用于最困难的贫困村、贫困

户。要求每个贫困县都要逐乡逐村逐户地调查贫困情况，为贫困户建立档案 县建簿、乡造册、户立卡 做到工作到户、项目到户、服务到户、效益到户 限期解决温饱问题。

### 3. 实行开发式扶贫

建国后的 30 多年中，国家为了帮助贫困地区发展和解决乡村贫困问题 花钱不少 费力不小 有一定成绩 但效果很不理想。这是因为大量扶贫资金主要用于临时性生活救济，没有帮助贫困地区和贫困农户形成自我发展、自我积累的能力，因此非但不能提高扶贫资金的使用效益，促进生产的发展，从根本上解决问题，反而助长了一些地区和农户对政府的依赖性。有鉴于此，80 年代的扶贫工作从改革入手，从发展着眼，对贫困地区的工作方针进行了根本性调整，实行新的经济开发方针：充分调动贫困地区广大干部群众的积极性，发扬自力更生精神，启动贫困地区内部的经济活力，在国家必要的扶持下，利用贫困地区地上地下丰富的自然资源，进行开发性的生产建设，逐步形成依靠自己力量发展商品经济的自我发展能力，解决温饱，摆脱贫困。这是从单纯分散救济走向经济开发的根本性转变，是一个历史性的变化。

### 4. 扶贫与计划生育相结合

要求贫困地区做到经济开发与计划生育两手抓，把计划生育当作整个贫困地区经济开发工作的重要内容，放在与资金物资分配、扶贫目标管理责任制同等重要的位置上，自觉地把扶贫开发工作与计划生育结合起来 逐步改变‘越穷越生 越生越穷’的恶性循环状况。同时 要采取各种有效途径重视智力开发 提高人口素质。

### 5. 党政领导负责 社会支持 群众参与

各级党政一把手亲自组织指挥本地区的扶贫工作，层层实行党政一把手负责制。广泛动员全社会力量参与扶贫。首先是党政机关带头。国家机关采用不同方式定点联系，直接参与贫困地区的开发工作，为社会各界树立榜样。社会各界包括民主党派、群众团