# 第一章　贫困与贫困地区

## 第一节　　贫困的含义

什么是贫困？贫困是人们由于没有足够的资源去获取社会公认的、一般都能享受到的饮食、生活条件、闲暇活动、舒适和参加某些活动机会所处的状况。它是将一群人的境遇与另一群人的境遇相比较而得出的一个概念。贫困有绝对贫困和相对贫困之分。绝对贫困是指人们过着一种衣不蔽体、食不果腹的生活，由于营养不良而导致死亡率很高。相对贫困是指某些个人、家庭和社会群体的生活条件虽有改善，但改善的速度与另外一些人、家庭和群体相对比要缓慢得多，相比之下仍然处于贫困状况。贫困的这种划分是根据“起码生活水平”①和“相对剥夺”②两个不同概念作出的。由于贫困是一个相对的概念，人们用以进行比较的尺度不同，对起码生活水平的认识不同，因而对贫困的理解相差甚远。不仅在不同国家、不同历史时期贫困的标准不一致，就是

① 起码生活水平——维持人体健康所必需的各种生活条件。通常根据一个家庭在衣食住行等方面所必需的各种支出来加以计算　低于起码生活水平以下的同类家庭则被列入贫困的范围、同贫困概念一样，起码生活也是一个相对概念。不同时期，不同国家，维持起码生活水平所必需的支出各不相同。

② 相对剥夺——人们的基本需求由于受收入不足的限制而处于被抑制、被侵占的状况。这一概念是英国学者彼特·汤森（peter· Townsend）于 1979 年提出的，主要用于衡量与绝对贫困相对应的另一种形式的贫困，即相对贫困。汤森认为，需求概念在很大程度上是受社会条件制约的，社会公认的需求和常规的生活方式随着时间的推移不断发生变化。当人们发现由于收入不足而不能满足其中某一项需求时，就可以说他们开始处于“相对剥夺“状态，也就是开始了贫困生活。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

在同一国家、同一历史时期，关于贫困的标准、统计数据以及对贫困的本质描述也往往出现惊人的差异[①]。例如，60 年代初期，美国规定一个四口之家年收入低于 3000 美元，即为生活在贫困线以下；而到 1973 年美国的全国福利组织估算一个四口之家每年需有 7200 美元的收入才能满足起码要求，低于这一标准者均被该组织归入贫困者之列。而在同一时期，美国政府和密西西比州却将贫困的标准分别定为 4500 美元和 6000 美元。

用来表示贫困的指标很多，但被世界公认的指标是恩格尔定律。恩格尔定律是关于消费结构的定律，由 19 世纪德国统计学家恩斯特·恩格尔提出。恩格尔在对职工的消费统计资料进行分析后得出结论：一个家庭收入越少，家庭收入中或家庭支出中用来购买食物的支出所占的比例就越大；一个国家越穷，每个国民的平均收入中或平均支出中用来购买食物的费用所占比例就越大，随着家庭收入的增加，家庭收入中或家庭支出中用来购买食物的比例就会下降。这个结论被称作恩格尔定律。食品支出占全部支出的比例称为恩格尔系数。联合国根据恩格尔系数提出了一个判断贫富状况的标准。恩格尔系数在 59% 以上的为绝对贫困，50%～59% 为勉强度日，40%～50%为小康水平，20%～40% 为富裕，20%以下为最富裕[②]。表示的贫困的指标还有很多，人均国民生产总值、物质生活质量指数[③]、基本需求综合指

①经济发展辞典，四川辞书出版社。

②胡乃武主编，现实的抉择，中国人民大学出版社，1988。

③胡爱娣：我国居民消费水平的国际比较，经济研究参考资料，1987年第69期。物质生活质量指数是近年来世界各国广泛用来度量、比较一国福利水平的高低、物质生活质量改善的一个指标，由平均预期寿命、婴儿死亡率的基本文化水平三个指标组成。平均预期寿命和婴儿死亡率指标，能够反映一个国家的社会关系、营养状况、公共卫生、家庭环境等综合影响。基本文化水平指标反映的是有关发展智力、参与发展活动的可能性和利益分配的状况等。

标等。我国对贫困程度的划分，不少科学研究工作者和实际工作者，以不同的角度和各地实际，提出了一些划分贫困的标准，多数采用农民人均纯收入这个指标，如 1986 年国务院投入的贴息贷款对象主要是 1985 年人均纯收入 150 元以下的县并适当照顾 150～200 元的老区县和民族自治县[①]。关于温饱的标准，由于各地消费水平不一，温饱标准也不尽相同，各省可以有自己的标准，但就全国而言，需要有一个统一的标准。鉴于目前贫困的实际状况和国家有限的财力，国务院领导同志多次谈到，现阶段温饱的标准定为年人均纯收入 150 元比较合适。同时，考虑到在战争年代为中国革命作出过巨大贡献的一些老革命根据地，虽然人均纯收入超过 150 元，但依然比较贫困，应给予适当照顾，标准可略高些[②]。河南省根据本省实际，1985 年扶贫工作着重扶持年人均纯收入在 120 元以下的贫困户。确定贫困户应以当年收入为主，参照近两三年的收入而定[③]。中国生理学会全国营养学术会议制订的我国人民"每日膳食中营养素供给量"标准提出，我国人均日需热量 2400千 卡（10048 千焦耳），蛋白质 70 克。最低不能少于 2000 千 卡（8374 千焦耳）。若生活不能维持生存的最低需要，即只能达到最低标准 8374 焦耳，甚至还在其以下的，则称为特贫。河南从豫南大别山区实际出发，把 1987～1989 年 3 年人均纯收入 250 元以下，农村年人均占有粮食 300 公斤以下,定为特贫[①]。由以上可以看出，贫困是一个相对概念，不同地区不同时期的贫困标准也不一样。

贫困地区是指经济贫穷，农民平均生活水平不能维持温饱和

[1] 国务院贫困地区经济开发领导小组第二次全体会议纪要 1986年6月26日。
[2] 国务院贫困地区经济开发领导小组第三次全体会议纪要 1986年9月.
[3] 河南省人民政府文件豫政〔1985〕143 号.
[①] 冯勇等《豫南大别山特贫区脱贫对策》研究报告。

只能勉强度日且分布较为集中的连片区域。由于自然条件、工作基础和政策落实情况的差异，农村经济存在着发展不平衡的状况，还有部分地区仍未摆脱贫穷和落后的困扰，这些地区绝大部分是山区，有的还是少数民族聚居地区和老革命根据地，有的是边远地区。这些统称“老少边山”贫困地区。1984 年国务院划定的贫困地区有 18 片，共涉及 434 个县，18 片以外的有 230 个县，合计 664 个低收入县，都列为国家和省地扶持的贫困地区。按照我国扶贫工作的需要，将贫困地区区分为特困地区和贫困地区两个层次。其中特困地区是指经济十分贫穷，居民平均生活水平不能勉强度日的地区。

## 第二节　贫困地区的区域特征

### 一、自然条件较差，生态环境失调

贫困地区多为自然灾害频繁发生的地区。从地区分布看，多数贫困地区位于我国干旱半干旱地带，所以旱灾是发生频率高、受灾面积广、威胁性大的一种灾害。我国是一个水资源贫乏的国家，而贫困地区又位于我国缺水最严重的地区，大部分贫困山区生产和生活用水均严重缺乏。一般说来，黄土高原和内蒙古高原贫困区多春、夏、秋旱，以春旱为主；长江淮河流域、秦巴山区、武陵山区和大别山区多夏、秋旱，但以伏旱为主；西南喀斯特山地贫困区多冬、春旱，以冬春连旱为主。

涝灾同样也是贫困地区较严重的灾害之一，在我国南北方各贫困区，尤其是我国东部贫困地区，每年都不同程度地面临着洪涝灾害的威胁。我国东部地区由于受季风影响，天气变化多端，每年 4～9 月份，从南到北雨季交替到来。每当雨季到来，往往连续多雨，造成山洪暴发，江河水位陡涨，河堤决口，水库垮坝，道路、桥梁被冲毁，农田受淹，房屋倒塌。贫困地区由于农

村基础设施较差，因而抗御自然灾害能力很差，比如 1991 年我国淮河流域遇到特大水灾，位于淮河上游的河南大别山贫困地区 1990 年刚刚脱贫， 1991 年遭洪水袭击，广大农民重新陷入贫困，几年的扶贫成果倾刻化为乌有。据统计，河南大别山区从 1950～1989 年 40 年间，发生旱灾 14 年，洪涝灾 9 年，旱涝灾害机率达 57.5%，因而粮食产量一直低而不稳，加上资金短缺，化肥、农药、机械等投入少，一般正常年份粮食亩产只有 250 多公斤，一旦遇到自然灾害，便大幅度减产，严重时甚至绝收。

位于山区的贫困地区，由于种种原因，山地植被遭到破坏，造成大面积的水土流失，生态环境恶化。严重的水土流失，大量泥沙的倾泄，不仅淤积水库，堵塞河道，而且大量农田被水冲砂压、生态条件明显恶化。山区本来就地形破碎，人均耕地较少，再加上水土流失，生态破坏，人们赖以生存的森林和耕地又遭到破坏，致使山区经济发展困难，沦为贫困地区。

二、交通通讯闭塞、信息不灵，商品经济不发达

从整体看，贫困地区的交通比较闭塞，邮电通讯落后，尤以西部少数民族地区更为突出。占全国总面积 2／3 以上的西部地区，铁路里程还不到全国的 1／4。西藏至今没有铁路。广大边远贫困山区，尚有 1／2 至 2／3 以上的乡村还不通公路，土路质量也不好，行路难，物资交流和交换更难。河南大别山区位于我国中部，与东部发达区相邻，但交通条件仍然较落后，铁路、公路密度分别低于河南全省平均水平 32%和 22%。商城县山区有 70%以上的村不通汽车。人均邮电业务总量仅为全国平均水平的 44%，邮路长度密度仅为全省的 23%。这里的居民，在封闭的小天地里，年复一年，保持原有的生产和生活方式。

我们知道，社会是以共同的物质生产为基础而又相互联系着

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的人们的总体，是人们交互作用的产物①。物质资料的生产与再生产，是社会存在的基本条件。社会按其自身所固有的不依人们的主观意志为转移的客观规律而发展变化，贫困地区也必然要遵循这个规律，但由于其社会发育度较低，就其物质资料的生产来讲，不言而喻贫困地区是十分落后的，许多地方至今仍然处于原始的自然经济状态。如河南大别山区至今保留着小麦、红麻撒播的种植方式。这种播种方式密度不匀，通风、透气、采光性能较差，因而产量极低。茶园管理基本上仍是原始状态，茶树生长从不修剪，随便长，采摘的面积小，茶树高低、大小参差不齐，亩产量只有十几公斤。

社会生产水平的低下和生产方式的极端落后，必然带来社会分工程度的低下。贫困地区几乎不存在什么社会分工。分析一下贫困地区各县的产业结构，不难发现结构雷同化现象非常普遍。只要某一行业近期经济效益较好，各县都会同时上同一类项目，造成争原料、争市场、争人才、争资金，最后又几乎同时倒闭。

贫困地区的封闭性，还突出表现在物资流通不畅，信息渠道堵塞等方面。据统计，西部贫困地区的货运总量仅占全国的9.0%，人均仅为全国的55%；货物周转量仅占全国的6.83%，人均水平占全国的44%。这两项指标说明贫困地区物质资料产出量不仅低，而且流通渠道也不够畅通。据调查，深山贫困区，简易公路也只能通到乡镇所在地，多数村庄连架子车都不能通行，生产生活资料运输仍靠肩挑畜驮，生产资料运不进，农副土特产品运不出去的现象普遍存在。

由于交通通讯的落后，社会的封闭性，严重地阻碍着人们观念的更新，使人们的观念长期处于落后状态。而观念的落后，又势必限制人的素质的提高。人的素质不能提高，社会经济就难以

①《马克思恩格斯选集》第4卷，第320页。

快速发展，形成恶性循环。长期以来，由于社会的封闭 性和自然经济的束缚，西部不发达地区的许多地方至今仍不同程度地存在着重农轻商的经济观，重男轻女的生育观，血缘维系的宗族观，崇拜神鬼的迷信观等。上述种种愚昧落后的旧观念，构成了贫困地区发展中的一种严重的心理障碍，是经济发展的瓶颈。例如迷信活动十分严重，修庙敬神之风盛行，既浪费了许多物质财富，又占用了不少劳动时间，对农村经济发展产生了一种破坏作用。

三、人口素质偏低，文化科技教育落后

贫困地区由于长期处于封闭半封闭状态，人口问题更为突出。

首先是人口数量失控。我国的人口压力更加集中地体现在贫困地区。越穷越生。根据人口普查， 1990 年全国平均人口自然增长率为 14.5%，但各贫困地区一般都在 20%～30%之间，有些地方高达 40%。河南大别山区是我国山区中人口密度最大的地区，高达 326 人／平方公里，是全国平均数的 3 倍。人口数量的迅速增加，一是与我国山区的人口政策有关，全国普遍执行一胎化，而山区可以生育两胎；二是山区人口观念落后。

第二，体现在人口素质方面，人口素质可分为人口文化素质和人口身体素质。广大贫困地区教育相当薄弱，教师缺乏。平均每 10 万人口中拥有的教员人数，全国平均为 956 人，而贫困地区一般为 600 多人。由于居民居住分散，学校少，文化馆少，图书馆稀缺，所以每个文化教育场所能吸纳的学生和读者人数不多。少数贫困地区每 10 万人口中的教员人数不少，有的超过 1000 人，但平均每个教员教育的人数大大少于发达地区。文盲半文盲人数比例很高。据对河南大别山区抽样调查，高中在校生只占总人口的 0.7%，初中生占总人口的比例不到 5%，学龄不能入学的仍有 4.1%。教师队伍中，民办教师占 51.4%；高中教

师中，本科毕业的仅占 30%；小学教师中，中师毕业的不到 1%。校舍简陋，许多小学是由原来的寺庙和祠堂改建的，因年久失修，危房比重大。据统计，危房比重中学占 6.3%，小学占 11.42% 。多数中学缺少图书资料和教学仪器，相当一部分小学仍然是泥巴桌、泥巴凳、没水、没电、没门窗。由于教育落后，老文盲没有扫除，新文盲又不断出现。据抽样调查，目前文盲半文盲比率仍高达 37.1%，详见表 1-1。

表 1-1 豫南大别山不同类型特贫区文化水平抽样调查表（1990 年）

| 类型区 | 户数 | 人数 | 劳力 | 其中 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 文盲半文盲 | 占总人数% | 小学 | 占总人数% | 初中 | 占总人数% | 高中 | 占总人数% |
| 深山区 | 295 | 1605 | 1031 | 350 | 33.9 | 349 | 33.9 | 279 | 27.1 | 53 | 5.1 |
| 低洼易涝区 | 160 | 765 | 486 | 201 | 41.4 | 140 | 29.3 | 112 | 23 | 32 | 6.6 |
| 库区 | 30 | 424 | 275 | 114 | 41.5 | 79 | 29.1 | 62 | 22.5 | 19 | 6.9 |
| 合计 | 535 | 2794 | 1792 | 665 | 37.1 | 453 | 25.3 | 104 | 5.8 | 104 | 3.7 |

区域的整体文化水平，还表现在科技人员的数量方面。表 1-2 是河南大别山贫困地区的科技人员状况。

表 1-2 河南大别山区每万人拥有自然科学技术人员数（1985 年）

| 项目 | 单位 | 全国 | 全省 | 信阳地区 |
|---|---|---|---|---|
| 每万人中科技人员 | 人 | 62.0 | 38.6 | 27.90 |
| 其中:工程技术 | 人 | 23.3 | 11.8 | 5.07 |
| 农业技术 | 人 | 3.9 | 2.3 | 2.76 |
| 卫生技术 | 人 | 17.9 | 13.2 | 9.80 |
| 科学研究 | 人 | 3.7 | 1.4 | 0.14 |
| 教育人员 | 人 | 13.5 | 9.9 | 9.80 |

资料来源：河南省大别山苏区科技政策研究。

科技人员总数少，且分布不合理，存在着三多三少；行政事

业单位多（77.21%），物质生产部门少（22.79%）；全民单位多（88.33%），集体单位乡镇企业少（11.67%）；城镇多（78.17%），乡村少（21.83%），贫困村镇更少。人才呈逆向流动，入不敷出，1985 年信阳地区调出大专毕业生 300 余人，调入很少，调出中级科技人员 13 人，调入 3 人。同时存在着知识老化专业结构不适应，缺乏门类齐全的工程技术人才与经营管理人才。

人口的文化水平决定了其经济收入水平，据对河南固始县农村劳动力文化程度与人均收入对比抽样调查，发现农村劳动力人均收入与文化程度呈正相关（表 1-3）。

在调查的特贫区 39 个乡（镇）中，只有技术干部 183 人，平均每万人中只有 13 人，较全区 22.4 人少 9.4 人，分别相当于全省和全国平均 45.9 人和 75.1 人的 28.3% 和 7.3%。深山区的 22 个乡（镇），地势平坦，以种植业为主，只有 8 名农业技术干部；库区的 5 个乡，也只有 6 名农业技术干部；库区的 5 个乡，除水库水面外，尚有坑塘水面 1 万多亩，渔业生产潜力很大，却没有一名渔业技术干部。至于工业技术干部，几十年来，这些乡（镇）一直是空白。

表 1—3　固始县 1987 年农村劳动力文化程度与人均收入对比抽样调查表

| 农户文化程度 | 户均年总收入（元） | 年人均收入（元） |
|---|---|---|
| 文盲户 | 1040 | 240 |
| 小学户 | 1350 | 270 |
| 初中户 | 1605 | 320 |
| 高中户 | 1808 | 360 |
| 有技术专长户 | 2159 | 410 |

人口身体素质是由环境条件和医疗卫生条件决定的。贫困地区多为山地丘陵区，其地方病发病率较高，这主要与自然环境中

某些化学元素缺乏或过剩有关。较为普遍的地方病有克山病、大骨节病、地甲病、氟中毒以及食管癌等。现已知克山病、大骨节病可能是由于生态环境中硒缺乏所引起，碘缺乏是地甲病发生的主要原因。氟中毒则是由于环境中氟过量所致，食管癌的发生原因可能与地质环境有关。贫困地区多为山区、半山区和丘陵地带，地表沟壑纵横，水土流失严重，化学元素易于淋失，致使基岩—水分—土壤—植物—动物—人体循环系统中某些元素不足或过剩，从而形成地方病流行，直接威胁贫困地区人口的身体健康。

地方病在解放前很普遍，但随着医疗卫生条件和劳动环境的改善，有些地方病已得到了控制。许多发达国家和发达地区由于商品经济发达，人的流动性很大，食品种类交换很多，人的食物构成得到改变，不再是只食用本地的农产品；同时医疗卫生水平大大提高。然而贫困地区的人口食物构成仍以本地产品为主，加上水平很低，所以地方病仍然在威胁着当地居民的健康。据统计调查，贫困地区每万人中的医疗技术人员、病床数等明显低于全国平均水平，如河南大别山区每万人中卫生技术员比全国、全省分别低 45%和 26%。由于卫生条件跟不上，各种常见病地方病发病率较高，人的素质较其它地方明显较差，地方病患病人数占 15.7%。河南新县山河乡李洼村柿子洼村民组，患地方病的人高达 87%。另外，由于交通不便、社会封闭，近亲结婚，低能人结婚现象很普遍、痴、呆、傻、聋、哑、残疾人较多，占总人口的5%—10%，加重了家庭和社会的负担。

四、农业生产不稳定，工业基础薄弱

贫困地区经济落后主要是农业经济受自然环境的影响波动较大；工业经济基础薄弱，没有形成有区域特色的工业体系。

第一，从发展看，贫困地区工业发展起步迟，起点低，还很

落后，工业基础还很薄弱，人均工业产值大大低于全国水平，与工业配套的基础设施不足，如交通、通讯、电力等严重影响了工业的发展。

第二，从工业部门与产品结构看，贫困地区原材料工业比重大，其格局基本上是以生产资料和原始产品、初级产品为主。加上工业相对落后，加工深度不足。工业部门结构不合理还表现在缺乏优势行业和重点行业，工业结构雷同化，没有区域特色，与区域资源优势不相适应。

第三，从工业布局看，贫困地区工业布点过于分散，均衡布局明显，企业集中程度差，专业化协作水平低，缺乏区域主导工业部门和拳头产品。

第四，从科学技术角度看，贫困地区工业技术水平落后，企业技术装备差，设备技术状况陈旧，对先进的科学技术反应迟缓，引进、吸收、应用、转化先进技术能力低。工业劳动者文化素质较差，工程技术人员和管理人员数量偏少，人材缺乏，结构不合理。

第五，从经济效益看，资金运用、转化，增殖能力差，投资效益不高，例如东部先进地区，国民收入与投资的比例为 1∶3，而贫困地区则需 1∶8，呈现出高投资低收益的特点。这样导致两种倾向存在，一方面资金严重缺乏，投资紧张，另一方面又限制投资的实现，使资金转向其它行业和非生产性建设。

第六，在城镇建设上，贫困地区多数没有中等以上中心城市，区内尚未形成聚集力和扩散效应很强的中心城市，县级市对周围农村的带动能力很弱，不利于区内外经济、技术联系，不利于生产力诸要素合理流动和优化组合。城镇建设不利，不注意培养增长点，是长期落后封闭的重要原因之一。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

## 第三节　中国贫困解析

低收入和贫困就生态意义而言，是人与环境关系的失衡[1]。中国作为一个人口众多的发展中国家，自古以来就受到粮食、土地、资源的困扰，温饱问题一直是最大的国家安全问题之一，因此提高贫困者和贫困地区收入不仅成为国家的经济目标，也包含了国家的政治预期和生态预期，缓解贫困的行动本身既是一种改善人与自然环境的行为，也是一种调整人文环境自身的过程。

### 一、分析框架：环境、体制与贫困关系

在许多不发达国家，不利的生态环境、自然资源与贫困是一对伴生现象。早期贫困研究中，生态环境的不利状况常常是作为贫困的特征，作为常量而不是作为变量进入分析框架的，随着理论和实践的深入，越来越多的政府和学者开始关注和重视二者的相互关系，关于贫困与环境关系的表述，常见的有下面几种如表 1—4 所示，还可以列举若干。应当承认，上述种种表达都是符合实际的，对于不同的贫困类型也都有一定的解释力和概括力，不过，人们日益不满足于对“贫困与环境”的关系的单向表达，因其易于陷入一种“鸡生蛋，蛋生鸡”式的怪圈中去，那么，就需要有一种更宏现、更准确的把握。

表 1—4　环境恶化与贫困关系

| 贫困类型 | 常见的贫困归因 | 环境与贫困关系 |
| --- | --- | --- |
| 绝对贫困 | 人口决定论：人口超载→地力衰竭 | 贫困导致环境恶化 |
| 绝对贫困 | 地理决定论，自然资源贫乏→生产生活水平低 | 环境恶化导致贫困 |
| 相对贫困 | 经济决定论，增长缓慢→低收入、低投入、低治理 | 贫困导致环境恶化 |
| 相对贫困 | 成本决定论，比较成本高重开发轻治理 | 贫困导致环境恶化 |
| 乡村贫困 | 历史决定论，历史性环境恶化→历史性贫困 | 环境恶化导致贫困 |
| 乡村贫困 | 技术决定论，低技术粗放经营→水土流失 | 贫困导致环境恶化 |
| 城市贫困 | 行为决定论，贫民窟环境→贫困化行为 | 环境恶化导致贫困 |
| …… | …… | …… |

[1]沈红：《中国贫困解析：贫困、环境及体制的作为》经济开发论坛　1994.2

根据贫困与反贫困的逻辑特点，有必要建立一个清晰的框架。下面为四个层次的分析框架，循序渐进。

第一层次，贫困被归结为缺少粮食、衣服等基本生活必需品。生态环境和自然资源的不利状况作为贫困的外部原因而存在，扶贫只是一种临时性的、一次性的和辅助性行动，作用是从贫困地区外部输入稀缺的生活物品，以度过饥荒，实现赈济目标，扶贫也并非利益机制推动和保障，所以中央集权的国家比权力分散的国家扶贫行动往往更有效率。

第二层次，贫困被认为是生产力落后造成，是人类对环境作为的失败。比如粮食产量太低，农业生产率低下，造成饥饿和低收入，所以扶贫转变成一种“投入—产出”机制，从向贫困者提供生活必需品变成向贫困地区输入稀缺的生产要素，农药、地膜、化肥等，具有一定的现代技术含量，但是所有生产要素之中，土地变动是最敏感的，土地的调整和再分配牵动整个国家的利益分配格局，因此为实现均分土地以维持小农最低需求目标往往要历经挫折、战争磨难、甚至通过政权的更迭才能实现。

第三层次，贫困被认为是人类与环境关系相互（双向）的失败，自然生态环境失衡也成为贫困的结果。其原理在于自然资源资本折旧，所谓“自然资本折旧”，是指自然资源在开发利用的过程中也像固定资产一样存在逐渐衰退的过程。比如土地资源，就可以称作一种自然资本，如果不加保护和建设投入，地力渐衰，不能够永续利用，便是折旧，特别当大部分地区贫困得到缓解以后，区域性经济开发起步，自然资源向经济资源转换加速，因此产生巨大的环境压力，环境遭受掠夺性开发利用，环境破坏大于环境治理，治理和保护生态环境作为一项内生变量，进入扶贫工作目标。

第四层次，贫困被认为是人文环境失衡在自然的反映（回馈）。人文环境的失衡有三方面表现，一是低收入人口膨胀，构

成生存与发展压力，使脆弱的生态环境长期超负荷，人口增长失控抵消环境治理的成果；二是产业比较利益悬殊，扩大地区经济差距；三是存在于中央政府和地方政府之间，区际之间，城市和乡村之间的体制壁垒与体制磨擦，这就需要扶贫成为具备“自身控制”功能的体制，从控制自然环境转而控制和调整人类自身行为，计划生育使得人口控制成为缓解贫困的必要条件；从增加农业投入，到开发非农产业，转移劳动力，直至国家确定大规模扶贫计划以协调和平衡利益关系。

当然也应当注意到人口问题的两面性，人口与土地资源究竟是稀缺还是过剩？从贫困地区人口增长而边际劳动生产率下降这一对矛盾现象来看，人口作为物质资源的消费者是过剩的，但是作为经济资源是稀缺的。

因此，缓解贫困实质上是一个利用体制促使人和环境结构的协调过程，意味着自然和人文生态结构平衡，人对环境的开发与环境对人的适应的平衡，也包括经济增长中心和边缘地带的关系平衡。

表 1—5　贫困环境与体制问题分析框架

| 贫困归因 | 生态环境 | 体制环境 | 扶贫目标 |
|---|---|---|---|
| 第一层　缺少生活必需品 | 外部条件 | 外部条件 | 生活扶持，临时救济 |
| 第二层　生产力落后 | 外　因 | 外部条件 | 生产性扶持 |
| 第三层　自然资本折旧 | 内　因 | 外　因 | 生态恢复，治理与保护 |
| 第四层　人文环境失衡 | 结　果 | 内　因 | 人文环境整全，人口控制 |

## 二、建国以来中国的贫困及其缓解

观察中国的贫困以及缓解贫困行动的过程，可以发现在贫困与环境的关系中，体制可以从一种外部条件转化为内部条件，从一种外生变量逐步介入成为内生变量。

第一阶段，均分土地维持最低需求，50 年代实行全国性土地

改革，中国成功地依靠资源平均分配机制来维持农村人口的温饱需求，消除了因旧的封建土地制度造成的贫困，每个农民和农户拥有一块基本的土地，确保每个贫困者都享受到家庭和公社社区的最基本的福利及农业就业机会。

第二阶段，50 年代至 70 年代人民公社时期，宏观计划经济体制农业合作化运动，形成农村经济的低水平均衡状态，由于死亡率骤减，出生率居高不下，形成数次人口高峰，而剧增的人口在新的制度下没有回旋余地，又因为以户籍制度为代表的城乡二元社会结构，有效抑制了人口的自发流动和迁移。一系列政策失误，如大炼钢铁覆盖全国之大举动，给土地资源和生态环境造成巨大的破坏，但其破坏性质却被正当运动所掩盖，这个阶段贫困仅仅被归结为缺少粮食和衣服，大面积贫困和低收入普遍的存在，或者说全国总体上没有脱离最低需求时期，扶贫工作局限于从贫困地区外部输入稀少物品，以度过饥荒，表现为在歉收年景实行的临时性供应和小范围的民政救济活动。

第三阶段，农村推行经济体制改革，以联产承包责任制调动生产积极性，因为贫困被认为是农业生产效率低下造成，开始强调生产效率和生产效益，给予小农生产经营者自主权，1978–1985 年，家庭联产承包责任制影响了粮食供求关系，解决了自给自足型人口对粮食需求的全部和自给不足型人口对粮食需求的大部，贫困人口从 2.5 亿减少到 1.25 亿。

第四阶段，地区经济距离拉开，贫困被认为是农业生产能力落后造成，强调生产式扶贫，政府向贫困地区输入稀缺物品，包括化肥、农药等有一定现代技术含量的投入品，但是由于贫困发生率高，温饱需求压倒一切，受到抑制的消费严重不足，民政扶贫资金投入的相当部分要弥补消费需求的缺口。又由于技术条件不足，只能对自然资源低度开发，严重威胁着土地资源的自我恢复机制和防护体系，到 1992 年底，中国水土流失面积扩大至

490 多万平方公里。

表 1—6　中国水土流失简要情况(1992 年)

| | | |
|---|---|---|
| 土壤侵蚀轻度以上的面积 | | 492.4 万平方公里 |
| 其中 | 水力侵蚀面积 | 179.4 万平方公里 |
| | 风力侵蚀面积 | 187.6 万平方公里 |
| 已经治理水土流失面积 | | 53 万平方公里 |

第五阶段，自然资源向经济资源转换加速，区域性经济开发引发巨大的环境压力，环境遭受掠夺性开发利用，环境破坏大于环境治理，环境恶化加剧了贫困，扩大耕地和寻找燃料的需求，致使植被减少、水土流失加剧，土地严重退化，荒漠化日趋严重；生产条件方面，缺土、缺水、缺烧、缺少基本农田，生产方式落后，缺粮是缺乏资源和生产要素的必然。另一方面，在各种扶持下千辛万苦新增产的粮食很快被新增人口消耗掉；经济建设成就被人口增长抵消，由此引发了两个战略，一是停止环境破坏迫在眉睫，治理自然环境作为一项内生变量，进入扶贫工作目标，二是控制人口和计划生育进入扶贫工作目标，以控制粮食需求增长的问题，这样扶贫从控制自然环境转而控制人类自身，使人口规模减少第一次成为必须，成为社会进步、缓解贫困的必须而不是社会衰退的标志。

第六阶段，80 年代中期开始，中国政府有计划、有组织地进行了大规模扶贫开发。在这个过程中，从增加农业投入，到开发非农产业，增加贫困地区劳动力的就业机会，转移劳动力，促进资源化，原来不合理的价格体制受到冲击，粮食供给和需求结构，粮食生产结构和消费都得以改善；扶贫计划也提供给贫困农民大量的经济参与机会，在一定程度上缓解了经济实力缺乏造成的贫困。

我国扶贫投资规模，在第三世界国家中虽不是最大的，但

1986 年以来短短几年内政府的扶贫资金总量已经达到和超过 1949 －1979 年 30 年间对贫困地区的扶贫投入，覆盖范围 1.25 亿贫困人口，其运行机制是建立扶贫组织系统，通过大规模的贷款、拨款和物资供给计划以及一系列优惠政策来操作的。扶贫计划主要实施了五项较大的工程，取得了积极的效果，贫困人口下降到 8000 万人。

90 年代，贫困地区逐步缩小，成为贫困的岛屿，缓解贫困的难度却加大了，因为这 8000 万人集中分布在中国自然资源贫乏，生产生活条件、生态条件均极其恶劣的地区，特别是西南的喀斯特岩溶地区和西北的黄土高原、荒漠地区，以及库区和地方病高发区。时值中国从计划经济体制向市场经济体制转轨之际，80 年代的政策和手段均面临挑战，扶贫也更加成为一种逆市场规则而动的行为。为此中国政府于 1994 年上半年，制定了《国家八七扶贫攻坚计划》，要在 1994－2000 年的 7 年时间内，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，基本解决农村 8000 万贫困人口的温饱问题，这项计划将是国民经济和社会发展计划的重要部分，在三个奋斗目标中，都提出了明确的环境内涵。

第一个目标是到本世纪末要“扶助贫困户创造稳定解决温饱的基础条件”，具体的操作指标为面向贫困户的“五个一”即：(1) 有条件的地方，人均建成半亩到一亩稳产高产基本农田，(2) 户均一亩林果园，或一亩经济作物；(3) 户均向乡镇企业或发达地区转移一个劳动力，(4) 户均一项养殖业或其他家庭副业，(5) 牧区户均一个围栏草场或一个草居仓库。

第二个目标是加强基础设施建设，基本解决人畜饮水困难，使大多数贫困乡镇和有集贸市场及商品生产地的地方通路、通电，绝大多数贫困乡用上电。

第三个目标是改变文化、教育、卫生的落后状态，普及初等教育，基本扫除青壮年文盲，开展成人职业技术教育，防治和减

需要全本请访问 www.ertongbook.com