

我国贫困人口标准再探讨

刘纯彬

【内容摘要】近几年,通过对我国 10 余个贫困县的考察,笔者认为:农村贫困人口标准过低,仅相当于国际贫困线确定的最低贫困人口标准的 1/5,相当其贫困标准的 1/10;相当于我国监狱囚犯生活标准的 1/4,相当于美国贫困人口标准的 1/50。贫困人口难以完成在当时社会一般的、正常状况下劳动力的再生产。农村贫困人口从 2 亿多减少到 2000 多万,主要不是扶贫工作所致,而是到城镇打工。依据马克思劳动力价值学说的基本原理,抓紧调整提高农村贫困人口标准,改进扶贫工作机制,对我国的长治久安和建设和谐社会的大局有利。

关键词: 贫困人口; 扶贫; 和谐社会

【作者简介】 刘纯彬,南开大学经济学系教授。天津:300071

1985 年,我国开始制定的农村贫困人口标准是 206 元人民币,每人每天不足 1 元。当时世界银行提出的最低贫困人口标准是每人每天 1 美元,贫困人口标准是每人每天两美元。20 年后的 2005 年,我国农村贫困人口标准提高到 652 元,增长了两倍。但农民消费的主要生活资料价格上涨了远不止两倍,我国农村贫困人口标准实际不升反降了。这是我国城乡差距不断扩大的原因之一,也是我国农村贫困人口数量大幅下降的原因之一。科学合理的调整提高我国农村贫困人口标准,才能实事求是的认识和解决农村贫困人口问题。

1 马克思劳动力价值学说提供了制定贫困人口标准的理论基础

马克思经济学的劳动力价值内涵主要包括了三个部分:一是劳动力本人的生活资料价值;二是劳动力子女的生活资料价值;三是劳动力及其子女的教育和培训费用。随着生产力的发展和社会的进步,劳动力价值包含的生活资料的数量和品种应不断增加,质量不断提高,如电冰箱、电视机、洗衣机以及汽车等耐用消费品在西方发达国家半个世纪前已纳入劳动力价值之中,因为它们不再被视为奢侈品,而被视为生活必需品。构成劳动力价值的生活资料是以满足社会一般水平为依据的,而不是仅以维持生命为依据。

发展中国家城乡差异较大,农村人口较多。因此,城市和农村宜制定不同的标准。我国的城市与农村由于在一个较长的历史时期实行一系列不同的具体制度,形成了二元社会结构的状态,就现实而言,只能制定不同的贫困标准。

笔者认为,马克思劳动力价值学说虽然提出时是针对资本主义国家的工人阶级,但其科学合理的内核,是基本适合作为我国制定贫困人口标准的理论基础和一般原则的。我国没有制定城乡统一的全国标准,而且至今没有制定城市贫困人口标准;改革开放后不久制定了农村贫困人口标准,至今已有 20 年历史,但不是以马克思劳动力价值学说的科学内核作为理论基础,而是以国家职能部门和一些学者提出或赞同的“绝对贫困”作为基础,由此提出的标准是不够合理的。他们给出的所谓“绝对贫困”是生存贫困,也即以维持生命为原则,这个原则就清清楚楚地体现在我国农村贫困人口的现行标准上,1985 年 206 元,1990 年 300 元,1999 年 625 元,2003 年 637 元,2005 年 652 元至今。按目前每人每天 1.80 元以下的标准,只是我们通常所能购买的最普通的 1 斤大米或 1 斤面粉的价钱,但只靠 1 斤粮

食而没有任何其他东西是不能再生产出健康又有一定文化教育水平的劳动力的,仅只能维持生存而已。

笔者认为,绝对贫困不应该定义为生存贫困(也可以称之为生命贫困),而应当以马克思劳动力价值的内涵为基础,我认为,发展中国家主要是绝对贫困问题,而发达国家主要是相对贫困问题,因为他们制定的贫困标准是明显超过马克思劳动力价值的内涵,而只相对于富裕阶级和中产阶级而言是收入较少的。美联社 2003 年 9 月 2 日报道美国的贫困人口为 3480 万,2004 年美国贫困人口又增加 140 万。而美国人口总量不足我国 1/4,这是美国人口普查局对外公布的官方数据。我国 2003 年公布的贫困人口数据是 2900 万。美国贫困人口占其总人口的 12.4%,而我国占不到 3%。美国贫困人口标准是四口之家年收入低于 16895 美元,人均 4000 美元(约合人民币 3 万多元)。我国很多媒体宣传美国贫困人口如何多,但较少提到美国贫困人口的标准;宣传我国贫困人口近年来大幅减少,也较少提到我国贫困人口的标准问题。

根据美国政府公布的最新数字,2005 年划分贫困线的标准是:单身年收入低于 9570 美元,两口之家低于 12830 美元(约相当于每年 10 万元人民币),三口之家低于 16090 美元(约相当于每年 13 万元人民币),四口之家少于 19350 美元(约相当于每年近 16 万元人民币),五口之家少于 22610 美元(约相当于每年 18 万多元人民币)。美国的贫困人口最近几年基本保持在 3500 万人左右。而 2003 年美国四口之家贫困标准是 16895 美元,2005 年增长到 19350 美元。美国贫困人口中有 46% 的家庭拥有自己的房屋。美国人口普查局调查的这部分人拥有的典型房屋一般有三间卧室,一个半卫生间(家庭中带浴池和抽水马桶的卫生间称为全卫生间,只有抽水马桶的卫生间为半个卫生间),一个车库,一个门廊,以及一个晒台。76% 的贫困人口家庭里有空调,而 20 世纪 70 年代,整个美国人口中 36% 的家庭有空调,75% 的贫困家庭拥有一辆汽车,30% 的美国贫困家庭拥有两辆汽车。97% 的贫困家庭拥有彩色电视机。一半以上的贫困家庭拥有两台或两台以上的彩色电视机。78% 的贫困家庭拥有录像机或者 DVD,62% 的贫困家庭装了有线电视或者卫星电视。73% 的贫困家庭有微波炉,一半以上的贫困家庭有立体声音响装置,1/3 的贫困家庭有洗碗机。美国贫困家庭的孩子和中产阶级的孩子在摄取蛋白质、维生素和矿物质方面几乎没有差别,在大多数情况下,贫困家庭孩子摄入的营养甚至超出身体的需要。贫困家庭的孩子事实上比高收入家庭的孩子消费更多的肉类食品,贫困家庭的孩子平均蛋白质摄入量超过政府卫生部门建议摄入量 100%。今天美国大部分贫困家庭的孩子一般都营养过剩,他们的平均身高比美国在二战期间参加诺曼底登陆的美国军人高 1 英寸,体重重 10 磅。家庭里有孩子的美国典型的贫困家庭,每年父母工作的时间加起来平均只有 800 个小时,如果以每天工作 8 小时来计算,贫困家庭的父母每星期只上 16 小时的班。如果这些贫困家庭的父母年工作 2000 小时,也就是每周工作 40 小时,那么 75% 的穷人家庭将立即脱离贫困(美联社,2006)。

中国监狱学会副会长王明迪在他写的“中国监狱的人权保障”文章中說:1997 年全国罪犯每人每月平均伙食费为 102 元,实际消耗粮食 21.96 公斤,肉食 1.9 公斤,鱼、禽、蛋、豆类 1.42 公斤,每人每日从食品中摄取热量为 3343 卡。近几年来,许多监狱还为罪犯食堂安排菜地,建立鸡舍羊圈,发展“自种、自养、自加工”,产品全部提供罪犯食用。为了维持罪犯的身体健康,中国监狱系统由省监狱局中心医院、监狱医院和基层医务室组成三级医疗、防疫网络。1997 年统计,罪犯每千人拥有医师数为 3.7 人,每千人拥有医院病床数为 12.76 张,均高于全国平均水平。而且全部实行免费医疗。受教育不仅是罪犯的权利,也是他们的义务。仅 1997 年全国监狱开设文化班 1.26 万余个,53 万人入学。开设技术培训班 1.33 万余个,75 万余人入学。这些也都是免费的。《监狱法》规定,“罪犯的生活费标准按物资计算,由国家规定,并列入国家预算”。“罪犯的被服由国家统一配发”。王文认为:中国监狱的罪犯权利的保障符合《世界人权宣言》精神,也符合联合国“囚犯待遇最低限度标准规则”的基本要求

(新世纪监狱网)。

中国监狱囚犯每人每日从食品中摄取的热量为 3343 大卡,我们却采用 2100 大卡热量作为农村贫困人口的必须营养标准。现在每人每年 652 元人民币的贫困标准,其中食品贫困线 60%,非食品贫困线 40% (这是国际通行的贫困人口划分方法)。也就是说,每人每年食品消费标准 391 元以下,非食品消费标准 261 元以下,每年 365 天,每人每天食品消费 1.08 元人民币以下。一日三餐 1.08 元以下能够达到 2100 大卡的热量真也算是奇迹了。这还是 2005 年调整后的新标准。又据福州监狱第五大队队长周华说,按照国家规定发放罪犯生活费用,每人每月零用钱 7 元,伙食费每人每月 100 至 160 元不等,这与中国监狱协会副会长王明迪所说,全国罪犯每人每月平均伙食费 102 元是相协调的。这样算下来,罪犯每人每年食品消费和零用钱为 1308 元,比中国农村贫困人口食品消费标准的 391 元多出近 1000 元。监狱罪犯食品消费水平是贫困人口的近 4 倍。而且,652 元的贫困标准意味着贫困人口实际上达不到这个标准。达到这个标准就不是贫困人口了,而是计算到脱贫人口中去了。至于说每人每年非食品消费的 261 元,这包括了除食品以外的一切支出,主要是医疗和教育以及住房、穿衣等等,据一项调查说,现在中国部分城市的居民一次感冒的医疗支出平均为 220 元,这也就是说中国贫困人口每人每年的全部非食品支出仅够城市人感冒一次多一点。况且几乎所有工业品农村比城市贵、小城市比大城市贵。笼统地说农村物价比城市便宜,实在是糊涂话,因为农村市场发育程度低,竞争不充分,再加上运输成本高等原因,并且在市场经济条件下,平均利润率规律不同程度的发生作用。

中国监狱囚犯除上面提到的人均年食品消费 1308 元以及免费医疗外,国家还要在三、五年内投资 200 多亿元对监狱进行改造,做到通风保暖,整洁有序,环境绿化、美化、净化。因为《中华人民共和国监狱法》规定,罪犯有衣、食、住、医疗等必要的生活保障的权利,有受教育、参加体育文娱活动权,获得劳动报酬权,获得劳动保护、劳动保险权。

综上所述,中国囚犯已获得衣、食、住、医疗、教育的保障。此外,根据联合国 1955 年“囚犯待遇最低限度标准规则”第 76 条规定:对囚犯的工作,应订立公平报酬的制度。如福建监狱系统每月发放罪犯劳动报酬 200 多万元。参加劳动的罪犯每月可领到十几元至 300 多元不等的“工资”。监狱还执行国家有关劳动保护的规定,及时发放劳动保护用品和津贴(大量农村企业和大量城市私人企业的劳动者几乎没有劳动保护也是不争的事实)。

用中国囚犯和中国贫困人口现状做出的多方面对比使我们可以看到:中国农村贫困人口辛苦劳作一年所获得的“标准线”尚比囚犯差许多。因此我提出:一国贫困人口标准不能低于该国监狱囚犯生活标准。

2 从全球视野观察我国农村贫困人口标准

2000/2001 年世界发展报告的主题是与贫困作斗争。按该报告发布的数据,我们把中国(不含港、澳、台)和印度以及印度尼西亚做个对比,这是亚洲人口规模最大的 3 个国家,特别是中国和印度有较强可比性。中国 1996 年,按照本国制定的贫困线标准(也称国家贫困线标准),中国农村贫困人口占农村总人口比重为 7.9%,城市贫困人口占城市总人口为小于 2%,中国其实至今没有制定城市贫困人口标准;小于 2% 的统计数据,可能仅是一个估计,也可能是实际领取低保人口数字。但各城市低保标准往往不同,并且应领的人数和实领人数之间差距往往很大,也即相当多够低保条件的人口并未实际领到低保,这是本文作者实际调查得出的结论。因此这是一个被大大缩小的数字。改革开放以后的 20 多年间,中国创造的财富,其中 80% 被 20% 的富裕人口占有,这可以成为我们判断中国贫困人口数量的一个依据。1998 年,中国农村贫困人口占全国农村人口比重下降至 4.6%,城市贫困人口占全国城市总人口比重仍保持小于 2%。1998 年按国际贫困线标准,中国每天生活在不足 1 美元的最低贫困人口占全国总人口的比重为 18.5%,每天生活在不足 2 美元的贫困人口占总人口比重的 53.7%。

这表明,我国贫困人口的国家贫困线和国际贫困线差距很大。说明我国的贫困人口标准不但大大低于国际最低贫困人口标准,更大大低于国际贫困线标准。导致国家标准的贫困人口比例很小的结果。

印度,1992年按国家贫困线标准,农村贫困人口占农村总人口的比重达到45.3%,城市贫困人口占城市总人口的比重为33.7%。1994年农村贫困人口占农村总人口的比重下降至36.7%,城市贫困人口占城市总人口比重下降至30.5%。按国际贫困线,印度1997年每天生活在不足1美元的人口占总人口的比重为44.2%,每天生活在不足2美元的人口占总人口的比重为86.2%,印度国家贫困线与国际最低贫困线标准差距不大,但和国际贫困标准尚有不小的距离。

印度尼西亚,1996年,按国家贫困线标准,农村贫困人口占农村总人口的比重为12.3%,城市贫困人口占城市总人口比重为9.7%。1998年,农村贫困人口占农村总人口的比重为22%,城市贫困人口占城市总人口比重为17.8%,1998年比1996年城乡贫困人口几乎都增加了1倍,这可能与1997年的亚洲金融危机,印度尼西亚受到重创紧密相关。1999年按国际贫困线,印度尼西亚每天生活在不足1美元的人口占总人口的比重为15.2%,每天生活在不足2美元的人口占全国总人口的比重为66.1%。可以看出印尼国家贫困标准是接近国际最低贫困标准(1美元/人,天)的,但和国际贫困标准(2美元/人,天)也还有一定距离。

以上我们比较了亚洲几个发展中大国,世界发展中大国的国家贫困标准几乎都接近国际最低贫困标准,也即每人每天1美元,有些国家还明显超过国际标准,如巴西等国。只有我国国家贫困线标准大大低于国际最低贫困标准,结果是我国贫困人口数量少、比重低。

《中国财经报》2004年3月24日报道:我国贫困人口到底有多少?国务院扶贫办提供的数字是2900万,世界银行提供的数字是2.1亿。为何两个数字如此悬殊:国务院扶贫办主任刘坚说,世界银行贫困标准是按每人每天生活费不低于1美元来计算的。这一标准考虑的是“收入”问题,中国的贫困标准则主要考虑“支出”问题。1986年,国家统计局、国务院扶贫办对全国6万农村人口的消费支出情况进行了入户调查,当时确定的贫困标准为206元,2003年为637元。按照这一标准统计,中国目前有2900多万贫困人口。经过20多年的努力,中国的贫困发生率由原来的30.7%下降到3%左右。

刘坚说,中国的贫困人口都有自己的承包地和住房,这两者均不需支付租金。土地的所有权本就应当是农民的。农产品价格相对低,农业生产资料价格相对高,使得一些地方农民的承包地转让出去都没人接手。说农民承包地不需要支付租金,好像农民占多大便宜,得多大的实惠。如再收租金,不少农民真的很难生存。况且承包地是农业集体化运动时强制归入集体的。

再说住房,农民是不需要支付租金,但房子是农民自己造的,不是国家或集体免费提供的。国家既不提供廉租房给农民又不提供任何一点建房补贴给农民。每人每年600多元人民币的贫困人口标准如何解决住房问题?因此一些贫困人口的住房条件会恶劣到什么程度是不难想象的,但只有实地考察才可以更深刻的感悟。

刘坚又说,世界银行的贫困标准是按“收入”衡量,而中国贫困人口标准是按“支出”衡量,自然导致了两种不同的结论。依我看,事情的本质不是按“支出”方法还是按“收入”方法计算,事情的本来面目是中国贫困人口的标准太低(中国财经推,2004)。

按世界银行2000/2001年世界发展报告的确定方法(与世界银行过去使用的方法是一样的),贫困程度是根据家庭调查所获得的消费或收入数据来评估的。用收入或消费额来确定和测量贫困程度具有悠久的传统。与朗特里(Seebohm Rowntree)在1899年对英国约克市贫困状况的估计虽相差一个世纪,但这两者在方式和方法上是相同的。这种方法以家庭收入和支出调查为基础。目前已成为对贫困进行定量分析和政策研究的主要手段。

世界银行从1990年以来就一直统计全球贫困人口的数据。最近一次调查是1999年10月进行

的,全世界 60 亿人口中有 28 亿人每天生活费用不足 2 美元,有 12 亿人口每天生活费用不足 1 美元。其中中国每天生活费用不足 1 美元的贫困人口为 2.12 亿。也即最低贫困人口,称低贫困线。中国每天生活费用不足 2 美元的贫困人口近 7 亿,占总人口的 50% 以上,这也称高贫困线,世界银行列出的中低收入国家大多采用高贫困线。中国也是被世界银行列为中低收入的国家之一。

3 救济式扶贫还是开发式扶贫

我国 20 世纪 90 年代以来,从救济式扶贫为主转变为开发式扶贫为主。也即从“输血”方式转变为“造血方式”。这种方式听起来很好,实则不然。所谓开发式扶贫就是把国家拨付到县里的扶贫款搞项目,按规定一个县的贫困人口超过半数才可定为贫困县,而扶贫项目,有多少贫困人口能得到呢?恐怕不够 1/10,甚至不够 1%。而且这些项目是要“跑”的。也就是当事人要到扶贫部门去“跑”,这就产生了寻租的空间。现在一些地方就有专门以此为业的“跑”扶贫项目的人。有的贫困县,这种扶贫项目几乎全部被各级干部及其亲属拿走,但是大多数项目甚至绝大多数项目都以失败而告终。全国所有贫困县都应当把十几年来开发式扶贫项目的详细信息公布于众,接受舆论和群众的监督,特别是应当受益的贫困人口的监督。我调查的一些贫困县的贫苦农民从来没有见到过扶贫款更没有得到过任何扶贫项目。几乎所有贫困县的领导干部都十分愿意戴着贫困县的帽子,其中有些已不够贫困县标准了,但仍紧紧抓住戴了 20 年的贫困县帽子不放手。没有戴上贫困县帽子的,都十分想戴上,谁能“跑”来贫困县帽子是有重奖。如果国家的扶贫资金拨付到县里以后,全部用到贫困人口身上,而且是公开、公平、合理的用到每一位贫困人口身上,相信贫困县的一部分领导干部就不会那么喜欢戴贫困县的帽子。夸大政绩是一些领导干部的爱好,那为什么他们不爱好夸大贫困人口的收入水平,赶紧摘掉贫困县的帽子呢?原因就在于扶贫资金拨付到县以后,他们就有了决定如何使用这笔钱的权利,在新闻媒体的监督和人民群众的监督力度十分微弱的情况下,挪用、挤占甚至变相瓜分却成了十分普遍,而人们也已到了麻木不仁见怪不怪的境地。如果所有贫困县都把 20 年来上级财政拨付的每一笔扶贫资金的使用情况真实而详尽的公布于世,我相信肯定会进一步证实上述状况的存在及其普遍化。

20 年来,我国的扶贫资金以千亿元为单位计,这是全国纳税人的钱,但至今广大公众毫不知情,贫困县的贫困人口也不知情。贫困县的广大干部也不知情。只有极少数贫困县的领导干部、财政部门的相关干部以及扶贫工作部门的相关干部等人知情。他们没有权利把扶贫资金的信息封锁 20 年甚至继续封锁下去。

所谓开发式的项目扶贫异化成为侵吞、挤占、挪用扶贫资金的方便形式。成为剥夺大多数贫困人口享受扶贫资金权利的最好理由。我认为扶贫资金的使用方式要以救济式为主,只有如此,才可以使年收入不足 652 元人民币的贫困人口,每个人都可以获得一些扶贫资金给予的“保命钱”。每个贫困人口都有权获得属于他们的那一部分扶贫资金。任何人和任何机构都无权以项目扶贫等等理由剥夺他们的这种权利,这也是他们最起码的一点人权,即生存权。生存权都被剥夺何谈发展权?而首先被剥夺的是知情权,正因为不知情,少数干部才可以为所欲为的使用扶贫资金。知情权的缺乏是导致生存权和发展权缺乏的重要原因。

近几年,我国农村贫困人口标准始终是 600 多元人民币,2000 多万贫困人口实际平均水平是多少?这个数据没有公布过。假定是 300 多元,那我们每年每人补贴 300 元,可使其脱离现行贫困线,以现在 2610 万贫困人口计(国务院扶贫办公布的 2005 年数据),一年约需 80 亿元人民币,现在中央财政每年的专项扶贫资金即不少于此数,如果再加上各省应配套的 30%~50% (以中央财政拨付的扶贫专项资金数额计算)的扶贫资金,使 2610 万贫困人口当年脱贫是没有问题的。

但实际中却是最近几年年年投入这么多钱搞开发扶贫,年年保持着这么多贫困人口,2003 年居然还增加了 80 万贫困人口。笔者认为,中央和地方政府的财政扶贫资金原则上应用于直接发放到所有

贫困人口,也即所谓救济式扶贫方式。使他们解决最基本的温饱,即使各级政府的财政扶贫资金不再增加也是完全可以做到的。否则,继续让 2610 万人不得温饱是无论如何也说不过去的。

开发式扶贫仍可继续搞,但主要应使用世界银行和亚洲开发银行的贷款以及中央财政贴息的扶贫贷款。改革开放以来 20 多年间,世界银行对华贷款 376.6 亿美元,亚洲开发银行对华贷款 135 亿美元,约合 4000 亿人民币,大部分投入中西部落后地区,而这是贫困人口集中的地区。投入的项目都直接或间接与扶贫相关,其中一部分是直接用于扶贫,用于农业、环保、教育、卫生等领域的投资也大都与扶贫关系紧密。而同期我国中央财政用于扶贫资金约 1100 亿,加上省的配套扶贫资金约 1600 亿,中央财政扶贫最近几年每年约 120 多亿以上。以国际金融组织对华贷款(主要是世界银行和亚洲开发银行)和中国财政贴息扶贫贷款用于开发式项目扶贫,中央财政专项扶贫资金全部用于救济式扶贫发放到每一个贫困人口手中,这样一种开发式扶贫和救济式扶贫结合的总体思路是可行的。而且就资金投放量看,开发式扶贫仍会多于救济式扶贫。并且这也可以解决扶贫资金覆盖过宽,因而不公平的问题。1994 年重新确定的 592 个国家级贫困县延续至今,既没增加也没减少。中央扶贫资金几乎全部投入这 592 个贫困县,但其只包含了不足 55% 的贫困人口,也就是近半数的贫困人口得不到中央扶贫资金。这似乎可以说农村的扶贫工作只做了一半,这也等于剥夺了 40% 农村贫困人口得到中央扶贫专项资金的权利和可能。调整后的做法应当是中央和省专项扶贫资金按所有贫困人口名单发放到人,并且予以公布,以公开和透明求公正,以公开和透明求监督。我国扶贫工作的一大弊病是极其缺乏公开和透明,纳税人的扶贫资金一定要完全、彻底、及时地公布各种相关信息,应该做到每 1 元扶贫资金的使用去向要公开。贫困人口也有权利知道这些信息。现在的扶贫工作制度、机制、办法是大多数甚至绝大多数贫困人口不知道中央的扶贫资金这么多年给了自己的县、自己的乡镇、自己的村多少钱,也没亲手领取过 1 元扶贫款。只有少数贫困人口在过年时收到过县里给的极少量的钱。然后就是大肆宣传温暖送到贫困家庭。

国务院扶贫办说,600 多元标准是生存标准,那等于说现在的 2610 万贫困人口是在生存线以下,或者说是在难以生存的境地,也就是危及生命的境地。既然如此,我们把几乎所有扶贫资金拿去搞开发式扶贫,演变为极少数人的项目,这显然是不妥当的。首先把扶贫资金用于使贫困人口达到贫困线标准也即生存线标准,然后再说其他,这是一个天经地义的原则。现在的扶贫做法和把几亩土地让农民拿在手里当社会保障一样,其不科学的程度是无论怎样形容也不过份的。

4 我国目前是否具有解决农村贫困人口问题的经济能力

笔者认为,我国现在已具有解决农村贫困人口的经济能力,仅从以下几点就可以得出判断:

(1) 改革开放 20 多年来,我国的综合国力大大增强,2005 年全口径税收收入已达 3.08 万亿人民币。

(2) 可开征新税种“扶贫税”,征收对象为享乐型服务业。

(3) 调高矿产资源税费标准,全部矿产权采用公开招标拍卖方式,中央和地方分成,中央部分全部用于补充扶贫资金。我国煤、石油、天然气等矿产资源税费标准仅为美国等发达国家的 1/10 左右,并且采矿企业还拖欠严重。实际上许多地方采矿权的取得几乎是无偿的。

(4) 我国财政每年用在小汽车上的运行养护费用开支达 3000 多亿元。汽车采购额每年 500 亿元左右。据不完全统计,政府办公设备更换和维修费用每年耗费千亿元以上,其中一个重要项目是电脑。中国科协副主席栾思杰说,财政巨资购买的大型科学仪器设备,为某些部门和单位“独有”,导致重复购买和闲置浪费。我国科学仪器设备的数量比欧盟 15 国的总量还多(科技日报,2005)。

(5) 公费出国成为各级政府和公共机构的普遍现象,耗费巨额财政资金。此外,用各种名目的收费等资金出国很可能比财政资金数额还大。相当一部分出国是变相旅游,是作为一种福利待遇。中央国家机关难找出几个没出过国的处长,中央、省、市、县直到乡镇每年都有大批干部出国“考察”、“培

训”。1999 年国家财政支出公费出国资金 3000 多亿元,最近几年估计会超过这个数字,财政外资金出国支出则可能是更大数字。

(6) 我国城市 3 个人负担一个吃财政饭的人,很难再有较多财力支持农村贫困人口。温家宝总理在就任的新闻记者招待会上说:农村税费改革本质上是推进农村上层建筑的变革,是要改变农村上层建筑和生产关系不适应生产力发展的环节,如食之者众,生之者寡的问题。有一个县只有十二、三万人,吃财政的就有 5700 多人,相当于 20 个农民养活一个人。

但从全国省会城市非财政供养人员与财政供养人员的数据看(根据中国城市统计年鉴 2002~2005 年计算)大体比例是 3 比 1。被温家宝总理当作典型的这个小县,非财政供养人员与财政供养人员的比例是 20 比 1。虽是小县,但党政机构各职能部门设置与人口多的大县一样多,这是造成 20 比 1 的一个重要原因。反之,人口多的大县,非财政供养人数与财政供养人数的比例可能就会是 30 比 1 或者 40 比 1,等等。

我们把 1600 多个县和 400 多个县级市,也就是中国基本农村地域的财政供养人员比例按 30 比 1 计算,把 200 多个大中城市的财政供养人员比例按省会城市的 3 比 1 计算,这就得出了一个结果:市民负担比农民重 10 倍,或者说农民养的吃财政饭的人员并不多,而市民养的吃财政饭的人员却太多了。但党和国家从来都说减轻农民负担,从来也没说过减轻市民负担。

这里隐藏在事物表象后面的关键是,城市财政供养的人员过多,难以有较多财力转移支持农村贫困人口。全国 30 个省会城市财政供养人员比例是约 3 比 1,美国是 15 比 1。美国有多少农民?不足 2%。少到甚至可以忽略不计。所以,只有用我国城市财政供养人员的比例与美国比,才有可比性,拿中国城市的 3 比 1 和美国的 15 比 1 对照,是不是够“骇人听闻”?

5 调整我国农村贫困人口标准的利弊得失

从 20 世纪 80 年代到现在,20 年来全国农村贫困人口从每人每年 206 元增加到 652 元,从现价指标看是增加了两倍,但如从不变价观察,实际购买力并没有增加,我们大家的实感性判断可以给出的结论可能是,就食物、衣物、住宅、医疗、教育以及一般生活用品而言,现在的物价比起 20 世纪 80 年代提高远不止两倍。在食物中粮食的价格增长幅度相对较小,而蔬菜的价格增幅相对较大。20 世纪 80 年代一般职工干部月工资收入仅百元左右,现在如以 300 多元的月工资收入,断难维持 80 年代 100 多元的家庭生活状况。一些耐用消费品价格相对降低,如彩电、冰箱、洗衣机以及汽车等,但天天与百姓最切身的是柴米油盐,是水、电、燃气、暖气以及教育等。这样说来,我国贫困人口标准不升反降了。20 世纪 80 年代的 2.5 亿贫困人口减少到目前的 2600 万。单从这个数据看成就巨大,但实际贫困标准进一步降低了,不能不说是其中原因之一。

我建议,我国农村贫困人口标准调整为每人每天 1 美元(约 8 元人民币)也即国际最低贫困线标准。我国城市贫困人口标准定为每人每天 2 美元(约 16 元人民币),也即国际贫困线标准。这样一来,我国农村贫困人口为 2 个多亿,贫困率不超过 20%(2005 年美国贫困率 12%,日本贫困率 15%),大体和 20 世纪 80 年代的农村贫困人口数量差不多。一方面和国际最低贫困标准接轨。同时,也说明这个标准不算高,因为这是国际最低贫困标准。另一方面,使我们更加客观、真实的认识到我国贫困人口现状,从而有利于更科学的制定扶贫政策,以加快各种相关制度的建设,这样做肯定大有利于我国和谐社会的建设。

简短的结论和进一步的说明:本文上述分析中提出了一国贫困人口标准不能低于该国囚犯生活标准,我认为这对任何国家都适用。文章的最后我又提出了调整提高我国贫困人口标准的建议。这两者是否矛盾呢?并不矛盾。不能低于囚犯标准,这是一个最起码的底线,并不是制定贫困人口的适宜标准。显然,一国贫困人口标准不能以囚犯标准为标准。这好比国家制定了最低工资标准,但并非

是要企业都按最低标准制定自己的工资标准,而是说低于这个最低标准是违法的。那么在近期,我国贫困人口制定怎样的标准是适宜的呢?我提出的建议是农村贫困人口每天 1 美元的标准。过些年,随着我国经济社会的发展进步,就可在适当的时间调高为每天 2 美元。

参考文献:

- 1 马克思恩格斯全集. 第 23 卷. 人民出版社, 1978
 - 2 世界银行. 1990 年世界发展报告(贫困问题). 中国财政经济出版社, 1990
 - 3 世界银行. 2000/ 2001 年世界发展报告(与贫困作斗争). 中国财政经济出版社, 2001
 - 4 国务院新闻办公室. 中国的农村扶贫开发白皮书. 光明日报, 2001- 10- 16
 - 5 中国国家统计局. 中国城市统计年鉴 2002~ 2005. 中国统计出版社, 2002~ 2005
 - 6 美联社. 2006- 03- 18
 - 7 新世纪监狱网, <http://www.xsjjy.com>
 - 8 中国财经报. 2004- 03- 24
 - 9 科技日报. 2005- 06- 24
-

A Reexamination on the Poverty Line in China

Abstract: This paper reexamines and discusses poverty line and poverty- stricken population in China. The author has investigated more than ten poor counties in China in the past several years and found that the living standard of impoverished rural areas of our country is extremely low, which is only equal to one fifth of that of the most impoverished and one tenth of that of the poor by international standard in poverty, one fourth of that of the prisoners in China, and one fiftieth of the American poverty line. Under such living conditions for the poor, it is impossible for the labor force to accomplish reproduction. The reduction of the population of the poor from over two hundred million to twenty million should not be mainly attributed to the government's efforts in poverty alleviation but rather to the flow of peasants seeking jobs in cities. According to the theory of the value of labor force of Marx, improving the living standard of the poor in rural areas is the most urgent and important task of our country in order to realize long- term stability of the society and the lasting prosperity of the country.

Key words: Poverty line, Poverty- stricken Population, Poverty alleviation, Harmonious society

Author: Liu Chunbin is Professor, Department of Economics, Nankai University.

(责任编辑:陈 卫 石 玲 收稿时间:2006- 06)