国际减贫视角下的中国扶贫

——贫困治理的相关经验

李小云　　季岚岚

提　要 | 中国在过去40多年的改革开放中实现了经济的高速增长，经济社会转型的同时也取得了举世瞩目的减贫成就。从1981年到2015年，中国是全球贫困人口减少最多的国家，为世界减贫做出了巨大贡献。经济的高速增长与贫困人口的大规模减少构成了改革开放以来中国发展的核心叙事。通过回顾中国减贫的历史进程，梳理不同时期具有连续性特点的减贫机制，在收入分配格局、经济增长和减贫之间复杂关系中探讨中国贫困治理的经验。如何客观地、历史地呈现中国的减贫经验，不仅对总结中国经验十分重要，而且可以为其他发展中国家提供借鉴。

关键词 | 贫困治理　国际减贫　多维贫困　改革开放

中图分类号 | F113.9

作者信息 | 李小云，1962年生，中国农业大学文科讲席教授、博士生导师，100083。
季岚岚，1986年生，中国农业大学人文与发展学院博士研究生，100083。

中国的经济发展和社会转型是20世纪80年代以来全球发展领域最令人瞩目的事件。在1978年到2018年的40年中，中国经济以年均9.5%的速度增长，①人均GDP由1978年的156美元②增加到2018年的9770美元。③ 中国在世界经济中的份额由1.8%增加到16%。④ 经济的高速增长是国际社会关注中国发展的一个方面，另一个方面是高速的经济增长和社会转型所带来的贫困人口大规模减少。按照世界银行每人每天1.9美元的贫困标准计算，1981年全球共有19亿贫困人口，全球贫困发生率为42.3%。同期，按照同一贫困标准估算的中国贫困人口为8.78亿，占世界贫困人口的43.1%，贫困发生率是88.3%。到2015年，在1.9美元贫困标准以下的中国贫困人口减少到970万，贫困发生率为0.7%。同期，全球贫困人口减少到7.36亿，中国贫困人口占全球贫困人口比重下降到1.3%。从某种意义上讲，从1981年到2015年，中国是全球贫困人口减少最多的国家，为世界减贫做出了巨大贡献。经济的高速增长与贫困人口的大规模减少构成了改革开放以来中国发展的核心叙事。

从国际角度看，减贫主要考察两个方面，

① 国家统计局《波澜壮阔四十载 民族复兴展新篇——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之一》，2018年。

② 国家统计局《中国统计年鉴》，2018年。

③ 世界银行数据库，https://data.worldbank.org。［2020-10-02］

④ 国家统计局《新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告》，2019年。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

一是经济增长只是减贫的基本条件，要想实现减贫，经济增长必须具备益贫性特点。益贫性增长作为亚洲开发银行减少贫困战略的三项支柱之一在 1999 年被正式提出。① 经济增长怎样同步实现减贫，也就是说如何实现益贫性增长，是世界减贫工作的难点。撒哈拉以南非洲地区在过去 20 多年中不同程度地实现了比较快的经济增长，但是这些国家对经济增长贡献最大的部门并非大多数人口就业的部门。这些国家虽然都有比较可观的经济增长，但没有形成益贫性增长的格局，出现了增长与减贫脱节的困境。二是在实现经济增长以后，不平等成为很多发展中国家以及中等收入国家面临的主要问题。不平等程度的加剧直接导致相对贫困的恶化。中国就是在这样的背景下，实现了消除农村绝对贫困的目标。中国的经验说明，在不平等程度不断加剧的情况下，必须通过超常规的减贫政策来超越利益集团以及社会结构本身的制约，向贫困地区和贫困人口提供强有力的支持，将贫困人口拉出贫困陷阱，例如采用综合性福利措施以及逐步建立起一系列长效减贫机制。

2004 年，世界银行、联合国开发计划署与中国政府共同在上海召开了世界扶贫大会，标志着中国减贫经验开始受到国际关注。世界银行和联合国开发计划署是最早倡导学习中国减贫经验的国际机构，在其推动下，发达国家纷纷在多边和区域性发展机构中建立小型信托学习基金，支持对中国减贫经验的总结研究和分享活动，并在过去十多年里形成了一些有价值的观点，如中国政府在发展中的主导性作用等。与此同时，中国也开展一系列与发展中国家的减贫经验交流和分享活动。尽管国际组织和中国政府以及中国学界由于各自视角的差异，针对中国减贫成就做出不同的解释，但都没有脱离全球化大背景和中国的政治社会特点。总体上说，有关中国发展与减贫的观点有两种，一种认为中国的发展与减贫是中国融入全球化过程中具有普遍意义的社会经济转型案例；另一种观点认为中国实现的发展与减贫是具有中国特色的特殊发展案例。② 本文主要从国际减贫领域所关注的问题入手，聚焦中国贫困治理的微观机制，同时辅以其他发展中国家贫困治理现状的对比，介绍和分析中国减贫经验的核心要义及其全球意义。

一、有利于增长的减贫经验

世界银行著名发展学家马丁·拉瓦里昂（Martin Ravallion）认为，多维贫困的缓解有利于经济增长，即“有利于增长的减贫”。1978 年之前，中国的减贫主要体现在两个方面，一是很大程度上缓解了饥饿性贫困；二是较大缓解了多维贫困。多维贫困突出表现在食物安全、教育、卫生、基础设施等领域。在贫困发生率比较高的条件下，开展缓解多维贫困的实践对可持续性减贫具有重要意义，多维贫困的缓解不仅直接缓解了贫困，更重要的是为经济增长提供了重要的人力资源和物质基础。中国在 20 世纪 50 年代以后的很长一段时间里，并没有直接聚焦提高贫困群体的收入，个体福利的提升较缓慢，社会发展目标主要是加强普惠性社会服务。

2014 年以来，无论国际还是国内有关中国减贫经验的总结和分享，多数集中在改革开放以来贫困的变化。这一方面总结和挖掘了面向市场的改革开放与减贫之间的内在联系，形成了一系列共识性基本观点。这些观点集中在面向市场的改革、要素的流动、经济的增长与减贫的关系方面，同时也涉及政府

① Asian Development Bank（ADB），“Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank”，1999，Manila，Philippines.

② 李小云、吴一凡、武晋《精准脱贫：中国治国理政的新实践》，《华中农业大学学报（社会科学版）》2019 年第 5 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在这一过程中的特殊作用。另一方面，也产生了一定程度的解释性偏见，似乎中国的减贫是从1978年才开始的。贫困的变化是社会经济转型的组成部分，贫困的形成和减少都不可能在一个时间段内突然发生，中国大规模减贫是一个历史的过程。①

由于缺乏系统的统计数据，1978年以后的贫困标准难以准确说明1978年之前的贫困状况，但仍可通过一些碎片化的数据来呈现1978年之前中国的贫困状况。新中国成立初期，中国人均寿命为35岁，同期美国和欧洲的人均寿命分别为68岁和63.68岁。人均预期寿命除了受地理、种族等影响之外，很大程度上受到社会经济发展水平的影响，从与发达国家人均寿命的差距可以看出，20世纪50年代初期中国经济社会发展水平较低。1952年，全国人口为5.75亿，粮食总产量为16392万吨，人均粮食占有量为285公斤。人均粮食占有量是食物性贫困的重要指标，而食物性贫困是极端赤贫的重要内容之一。从这一数据可以看出，50年代初期中国处于严重的食物短缺状态。1950年开始土地改革之前，中国54.8%的耕地集中在14.5%的富裕农民手中，占中国农民比例85.5%的贫困群体只占有不到50%的耕地。中国农村土地制度分配的不公平被认为是中国长期处于贫困落后的主要原因之一。② 土地改革之后，92.1%的贫农、中农拥有了自己的土地。1949—1957年中国的粮食产量从11318万吨增加到19505万吨，粮食单产从1035公斤/公顷增加到1463公斤/公顷。③ 土地制度一直是贫困研究的关注点。基思·格里芬提出，再分配土地改革从打破土地集中和土地垄断入手，最大限度地兼顾了经济效率和社会公正，有助于缓解农村的贫困状况。④ 詹姆斯·普策尔基于不同类型的土地再分配改革的国家经验分析，提出了“伴随着国家的推动和支持，以土地改革为代表的再分配改革将真正惠及穷人”的观点。⑤ 在一些发展中国家如菲律宾，土地制度的高度不公平导致了缓解贫困的巨大困难。实践表明，凡是以不同形式完成土地改革的经济体，减少贫困的成绩都十分显著，日本、韩国和我国台湾地区在20世纪50年代开始的土地改革均对缓解贫困和最终消除绝对贫困发挥了积极的作用。⑥ 中国50年代的土地改革是制度性减贫的重要政策，一方面具有直接减贫作用，另一方面也提供了公平的社会基础。

中国从20世纪50年代开始逐步推进的国家现代化的核心是改造传统农业、实行工业化，其主要目标就是消除贫困。在这样的战略下，中国开始从教育、医疗卫生、科学技术、基础设施等诸多方面对经济结构进行改造。中国的文盲率从1949年的80%下降到1978年的22%，⑦农田灌溉面积由1952年的1995.9万公顷增加到1978年的4500.3万公顷，化肥施用量由1952年的7.8万吨增加到1978年的884万吨。到1978年，中国人均粮食占有量超过300公斤，虽未达到联合国粮农组织确定的人均400公斤的标准，但已有了明显提高。

---

① 李小云、于乐荣、唐丽霞《新中国成立后70年的反贫困历程及减贫机制》，《中国农村经济》2019年第10期。

② 郭德宏《中国近现代农民土地问题研究》，青岛出版社，1993年，第187～188页。

③ 《中国农村经济统计大全(1949—1986)》，农业出版社，1989年，第78～79页。

④ K. Griffin, Azizur Rahman Khan & A. Ickowitz, “Poverty and the Distribution of Land”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 2, 2002, pp. 291 – 292.

⑤ J. Putzel, “Land Reforms in Asia: Lessons from the Past for the 21st Century”, DESTIN Working Papers, Vol. 4, 2000.

⑥ 张桂林《东亚农地制度改革》，《世界农业》1994年第12期。

⑦ 国家统计局《全国年度统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/。[2020-10-02]

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

研究中国减贫经验尤其是与发展中国家进行减贫经验交流，需要客观看待中国减贫经验的历史性。很显然，将中国1978年之前作为减贫起点容易误导很多发展中国家。改革开放初期，中国对农业的投入并不大。1978—1985年，我国财政支农支出占总支出比重基本呈持续下降趋势。家庭联产承包责任制的实施大大激发了农民的生产积极性，农民成了农业最主要的投入主体。同时由于财政所限，国家减少了对农业的直接投入。财政支农支出比重从1979年的13.43%下降到1985年的7.66%，越来越多的财政资金投放到了非农业领域。2004年开始，中央逐步实施惠农政策，到2006年，财政农业投入突破3000亿元，为改革开放以来财政农业投入最高值，此后几年中央继续加大对农业的投入力度。

实际上，农村改革所激发出的农民生产积极性很大程度上是建立在改革开放之前对农业基础设施的长期投入，如灌溉、农业机械、化肥特别是农业科技方面的投入。如果没有从基础设施到社会事业的一系列积累发展，很难设想中国改革开放之后经济能够迅速增长。强调减贫的历史基础不是否认改革开放以后的一系列政策对于减贫的巨大意义，而是希望通过历史的联系来客观地呈现中国减贫机制。

改革开放之前，中国经济社会发展对于减贫的意义除了缓解食物性贫困和多维贫困外，也为中国整体发展与减贫创造了公平的起始条件。1978年前后，全国基尼系数为0.318，①中国农村的基尼系数大致在0.212左右，②这显示了当时中国社会收入分配的相对公平性。收入分配格局与经济增长存在着复杂的关系，一般说来，收入差距通过四个机制影响经济增长。第一种观点认为平等的收入分配能更好地促进不同水平技能拥有者的分工协作，从而促进经济增长。③ 第二种观点基于信贷市场的不完美假设，认为收入不平等通过影响职业选择而影响增长，贫困群体很难得到需要高投资的职业。④ 第三种观点从政治经济角度出发，认为收入差距通过政府税收和财政支出进行再分配，从而对经济增长产生影响。⑤ 第四种观点从消费需求的角度，指出需求是推动经济增长的主要因素，而收入分配的不平等降低居民的消费需求，从而制约了经济增长。⑥ 由此可见，中国1978年之前的一系列政策所形成的相对公平的收入分配格局，为改革开放之后的高速经济增长和大规模减贫提供了重要基础。协调收入分配和减贫的关系是很多发展中国家在转型时期面临的重大问题。很多南亚国家和撒哈拉以南非洲国家在减贫中面临的一个重要问题就是贫困发生率和收入分配不平等同时维持在较高水平。撒哈拉以南非洲国家在1.9美元标准下的贫困发生率从1990年的54.9%仅缓慢下降到2015年的42.3%，⑦仍然面临巨大的减贫压力。同期，撒哈拉以南非洲国家的基尼系数几乎在0.4%～0.5%高位徘徊，收入分配不平等严重影响减贫成效。⑧

---

① 联合国开发计划署《中国人类发展报告2016》，中译出版社，2016年，第27页。

② 国家统计局《2001中国农村住户调查年鉴》，中国统计出版社，2001年，第3页。

③ A. Fishman & A. Simhon, "The Division of Labor, Inequality and Growth", *Journal of Economic Growth*, Vol. 7, 2002, pp. 117 – 136.

④ A. V. Banerjee & A. F. Newman, "Occupational Choice and the Process of Development", *Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 2, 1993.

⑤ Persson Torsten & Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth", *American Economic Review*, Vol. 84, 1994, pp. 149 – 187.

⑥ Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer & Robert Vishny, "Income Distribution, Market Size, and Industrialization", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, 1989, pp. 537 – 564.

⑦ UNDP, Human Development Report 2019/2008/2000.

⑧ United Nations, "Income Inequality Trends: The Choice of Indicators Matters", *Social Development Brief*, No. 8, 2019.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

二、益贫性增长的减贫经验

持续高速的经济增长与大规模减贫是中国改革开放以来发展的最重要特征，农业发展、工业化与城市化三个方面共同构成了中国益贫增长的主要动力。原发工业化国家如英国、德国、法国，以及后发工业化国家如日本和韩国等，在经历了长期的工业化发展后，经济快速增长，经济社会转型推动农村人口向城市转移，达到较高的城市化水平。与此同时，国内整体工资水平不断提高，大量贫困人口在这个过程中脱贫。随着社会转型的深化，这些工业化国家逐步建立起福利体系，为少数贫困和失业人口提供保障。因此，经济增长推动下的经济社会转型是减贫最基本的推动力。然而，这种经济增长推动减贫主要基于两个条件，一是这些工业化国家都经历长期的经济增长，二是这些国家主要是小国，贫困人口规模无法与当前转型中的发展中国家相提并论。中国人口在 1978 年达到 9.56 亿，其中贫困人口为 7.7 亿。鉴于这样的贫困人口规模，中国必须在经济发展的过程中实现减贫，无法等到经济发展之后通过福利手段来减少贫困。能否在发展过程中减贫的最重要考量是经济增长是否具有益贫性。

减贫之所以是一个历史的过程，其主要原因在于缓解和减少贫困是一个复杂的政治社会经济的过程。当然，国家规模的大小和减贫之间有着重要的关系，对于一个只有一千万人口的小国来说，解决贫困问题的难度远远小于像中国和印度这样人口规模庞大的大国。对于像中国这样的大国而言，减少贫困更需要长期的实践，因此在与发展中国家进行减贫交流时，也需要注意大国减贫经验与小国减贫经验的可比性问题。如果按照 1.9 美元标准估算，中国消除绝对贫困的历史已有近 40 年，这本身就是一个比较长的历史阶段。中国在这个历史过程中的减贫基于不同的机制，这些机制之间存在着有机的衔接，从而形成可持续的减贫机制，这是中国减贫的重要经验。

1978 年之前非收入性贫困的缓解、基础设施的建设以及社会公平条件的创建，都构成了 1978 年之后经济高速增长的重要基础，同时也使贫困群体相对公平地受益于经济增长，从而摆脱贫困的基础。这是中国减贫机制的第一个连接点。也就是说，从减贫的角度衡量，与 1978 年之前的经济社会发展相比，1978 年之后的发展没有出现断层。

表 1　不同时期的农业增长率和农民人均纯收入增长率

	改革前年增长率(%)	改革时期年增长率(%)			
时期	1970—1978 年	1979—1984 年	1985—1995 年	1996—2000 年	2001—2005 年
农业	2.7	8.0	4.2	3.1	4.2
人口	1.8	1.5	1.2	0.9	0.6
人均 GDP	3.1	7.3	8.2	7.2	9.3
农民人均纯收入	/	16.2	3.3	3.8	5.5

数据来源：国家统计局《中国统计年鉴》，历年；《中国农业年鉴》，历年

1978 年之后，中国的经济体制改革首先从农村开始，联产承包责任制的推行开始释放农民的生产积极性。1978—1985 年，在农村经济体制改革的推动下农业进入超常规发展阶段。在这一阶段，农业国内生产总值年均增长率为 6.9%，①是中国农民人均年收入增长最快的阶段。从表 1 可以看出，

① 黄季焜《四十年中国农业发展改革和未来政策选择》，《农业技术经济》2018 年第 3 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

1978—1984 年，中国的农业增长和农民收入增长与不同时期相比都维持在比较高的水平。①

从经济社会结构的特点来看，1978 年以后的很长一段时间里，中国人口主要以农民为主。1978 年，中国城市化率仅为 17.9%，农民收入主要以农业经营为主，同时从国民经济的角度来看，农业贡献了 35% 以上的 GDP。就农业发展而言，改革开放初期农业的超常规增长主要体现在两个方面。一是围绕粮食生产的种植业高速发展。1978—1985 年间中国粮食总产量从 30477 万吨增长到 37911 万吨，人均粮食拥有量从 317 公斤增长到 358 公斤，1978 年以后中国人均粮食占有量正式超过 300 公斤。二是养殖业的高速增长。种植业和养殖业是中国小农的主要产业，也是他们家庭生计的主要来源。1978 年之后中国的经济增长发轫于农业发展的特点具有十分重要的减贫意义。马丁·拉瓦里昂与陈少华的研究认为，农业部门经济增长是提高穷人收入的主要因素，对贫困人口生计的影响是工业或服务业部门的四倍。② 改革开放政策有效地利用了 1978 年之前农业发展所奠定的物质基础和人力资源基础，成为中国减贫机制的第二个连接点。农业发展能否有效减贫不仅取决于农业增长，还取决于人口增长这个变量。1978 年以来，人口增长率一直维持在不到 2%，客观上导致了中国农业净增长率很高。农业净增长率高有两个直接效应，一是导致人均产出增加，二是产生了剩余资本。在过去十多年里与发展中国家的减贫交流活动中，农业发展与减贫是重要的交流内容，但是有关人口政策在农业发展与减贫关系中的作用被大大忽视。很多南亚国家和撒哈拉以南非洲国家在经济结构调整之后，农业发展势头较好。撒哈拉以南非洲国家在过去十多年中，基本维持了 3.5% ~ 4% 的农业增长率，这一增长率实际上与中国的常规农业增长率十分接近。然而这些国家的人口增长率太高，有的国家人口增长率达到 3%，导致农业净增长率相对偏低。这也是这些国家农业增长未能有效缓解贫困的部分原因。

1986 年以后，中国农业从超常规增长进入常规增长阶段，农业增长在 1986—1990 年间维持在 3.5% 的水平，农民收入增长放缓。1986—1990 年间，农民人均年收入增长率为 7.2%，远远低于 1978—1986 年间农民收入增长水平。很显然，由农业超常规增长所带动的农民收入超常规增长所形成的减贫机制的作用开始减弱。按照中国政府原来确定的贫困线来衡量，1978 年中国贫困人口为 2.5 亿，到 1986 年减少到 1.25 亿，农业增长对贫困缓解的贡献显而易见。1986 年以后，中国经济社会发展出现新的转折，在前期农业高速发展的推动下，农业的剩余资本迅速转向曾经以社队企业为主要形式的乡镇企业，农村工业迅速吸纳农业剩余材料、原材料以及劳动力，构成中国继续推进减贫的新动力。1986 年以后，农民的非农收入逐年提高。80 年代末期以后，乡镇企业发展出现瓶颈，农民收入也因此受到影响。在此背景下，中国开始大规模吸引外资，在外资的推动下，形成了集中在发达地区和沿海地区的数量庞大的劳动密集型工业化基地，并诱发了中国农村劳动力大规模的跨区域流动。90 年代末期到 21 世纪初，中国每年大约有 1.21 亿流动人口，截止到 2012 年，中国农民工资性收入达到 3447.46 元，占农民人均纯收入 6977.4 元的 43.5%。在工业化的推动下，中国的城市化速度也逐渐加快。中国的城市化率从 1978 年的 17.9% 增长到 2019 年的 60.6%，

① 黄季焜《制度变迁和可持续发展：30 年中国农业与农村》，格致出版社、上海人民出版社，2008 年，第 4 页。

② M. Ravallion, "Are There Lessons for Africa from China´s Success Against Poverty?" *World Development*, Vol. 2, 2009, pp. 303 – 313.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

有将近 3 亿农村人口永久地离开了农村。工业化和城市化对减贫产生两方面的影响，第一个方面是，工业是高报酬的行业，城市是高福利的空间。农村人口进入工业和城市意味着收入和福利的提升，因此，工业化和城市化具有直接减贫的作用。如果没有工业化和城市化，中国的减贫有可能只停留在农业超常规增长所带来的减贫水平上，目前所取得的大规模减贫成绩不大可能实现。第二个方面是，农村人口大幅减少也意味着留在农村的人口继续从事农业的劳动生产率相对提升。乡镇企业和农村工业化将中国的农业发展与工业化和城市化有机衔接，使得中国的发展模式呈现出十分明显的内源性发展特点，即经济增长点始终围绕经济的基本结构，与此同时，中国的减贫机制又与经济结构和经济社会的转型相一致。从农业发展到城市化的过程，始终与农民收入增加和福利改善密切相关，这形成了中国益贫性经济增长的模式。

关于中国农业发展、工业化和城市化对贫困的贡献，国内外的相关研究很多。有观点指出中国改革开放 40 年大规模减贫的推动因素是多方面的，但最重要的是高速经济增长和扶贫开发的双重推动。中国的大规模减贫不仅为全球反贫困事业做出了突出贡献，也为其他国家提供了可资借鉴的经验。① 还有观点认为，进入 21 世纪后，经济增长对减贫的作用开始减弱，但随着普惠性社会保障制度的推进，中国的发展由过去相对倾向于穷人的模式，逐渐转为包容性发展模式。国际领域开始重视这种发展经验，广大发展中国家也纷纷开始学习中国的发展与减贫经验。② 另外还有很多关于“中国模式”的论述和倡导，有研究认为对很多第三世界发展中国家来说，中国模式的意义在于其到底能否成为有别于其他所有现代化模式的一个替代模式。很多采用西方模式的发展中国家并没有因此实现经济的发展和民主政治的稳定运作。在这种情形下，中国模式对发展中国家有非常重要的借鉴意义。③ 还有观点认为，中国发展道路的独特性成为与后殖民主义时期其他现有经验不同的理念和新发展援助的来源。④

不同时期中国经济社会转型的益贫性机制对发展中国家的减贫具有非常重要的参考意义。任何一个发展中国家如希望实现可持续减贫就需要在经济社会转型的不同阶段之间，建立起有利于减贫的有机联系，这样才不会造成经济发展与减贫的脱钩。撒哈拉以南非洲地区在过去十多年中维持了比较高的经济增长率，2010 年 GDP 增长率为 5.575%，尽管在 2016 年因全球经济下行回落到十年以来最低点 1.6%，但 2010—2018 年平均 GDP 增长为 3.32%。⑤ 然而，同期撒哈拉以南非洲贫困发生率的下降速度并不令人满意。困扰这些国家减贫的重要问题是，经济增长的结构与减贫之间是脱钩的。⑥ 例如过去十多年中，很多非洲国家经济增长最快的部门是交通、通信以及矿业开发等，主要集中在技术密集和资本密集行业。经济增长与减贫脱节的核心问题是，经济增长没有植根于这些国家基本的社会经济特点，不仅从经济增长的角度看如此，从农业发展的角度看也存在同样

① 汪三贵《在发展中战胜贫困——对中国 30 年大规模减贫经验的总结与评价》，《管理世界》2008 年第 11 期，第 78 ~ 88 页。

② 林毅夫《解读中国经济》，北京大学出版社，2012 年，第 5 ~ 7 页。

③ 郑永年《国际发展格局中的中国模式》，《中国社会科学》2009 年第 5 期，第 20 ~ 28 页。

④ Large D. Beyond, “Dragon in the Bush: The Study of China – Africa Relations”, *African Affairs*, Vol. 426, 2008, pp. 5 – 61.

⑤ 世界银行数据库，https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ZG。[2020 – 10 – 02]

⑥ Li Xiaoyun, “What Can Africa Learn from China's Agricultural Miracle?”, in OECD, *Development Co – operation Report 2013: Ending Poverty*, OECD Publishing, 2013.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的问题。过去十多年大部分撒哈拉以南非洲国家农业增长主要得益于种植面积的扩大，而不是单位土地面积产量的提升，这意味着农业增长并没有建立在生产力增长的基础之上。很多非洲国家调整经济结构以后，经历了农业发展的黄金时期，在最近十年中纷纷将农业发展放在国家发展和减贫的重要议程中。但是，很多国家的农业发展缺乏对接农业发展的工业化进程，因此农业发展的减贫业绩既不能进一步提升，也无法持续。保罗·科利尔对非洲发展的研究认为，农业对非洲发展和减贫固然很重要，但是如果没有城市化的拉动，非洲实现经济社会转型和减贫十分困难。① 在过去十多年中，东南亚国家正在经历快速的社会经济转型，也取得了不同程度的减贫成绩。但同时需要看到的是，东南亚国家经济增长和社会转型动力主要来自外部投资，而不是得益于自身农业发展的剩余。从资本供给的角度讲，东南亚正在呈现的社会经济转型与减贫存在很大的不稳定性。

三、中国减贫的双重经验——从益贫增长到应对不平等型贫困的实践

大量研究表明，持续扩大的不平等影响了经济增长转化为减贫的效果，并进而消解减贫成果。② 经济增长与减贫的关系十分复杂，即便一个经济体的经济增长与社会大多数群体的就业比较一致，形成所谓的益贫性经济增长模式，但是经济增长导致不平等加剧几乎也是不可避免的现象。经济学家库兹涅茨基于美国、英国以及第二次世界大战后一些国家的数据，认为在经济发展过程中存在着使收入分配不平等加剧的两个主要因素：一是储蓄和积累集中在少数富裕阶层，储蓄又成为其获得更多收入的手段，经济增长必然导致贫富两极分化；二是工业化与城市化水平持续提高，而城市居民与农村居民收入差距加大，经济增长必然引起分配差距拉大。③ 陈宗胜认为我国体制改革的市场取向不断深化使得收入差距呈跳跃式上升。④ 郭熙保指出我国改革开放以后收入分配不平等扩大的主要原因是经济发展的不平衡和结构的迅速转变。⑤ 不平等程度的加剧会影响经济增长的持续，同时也会影响贫困的缓解。拉瓦里昂等人研究发现，尽管经济发展有助于缓解贫困，但贫富差距拉大会显著导致贫困恶化。⑥ 很多国内学者指出，中国城乡之间以及农村内部收入差距不断扩大，致使贫困人口获取收入机会减少、所获收益份额下降，不利于农村贫困问题的缓解。⑦ 中国在过去40多年高速经济增长和社会转型的过程中，出现了不平等加剧的现象。中国基尼系数由1981年的0.288%上升到2016年的0.465%，成为世界上收入分配差异最大的国家之一。随着不平等程度的不断加剧，经济发展的益贫性特点逐渐减弱。

事实上，中国政府在20世纪80年代中期已经认识到经济增长对收入分配和区域发展的影响问题。为了应对不平等问题，中国政府在1986年正式成立中央一级和地方一

① Paul Collier & Stefan Dercon, "African Agriculture in 50 Years: Smallholders in a Rapidly Changing World?" *World Development*, Vol. 63 (C), 2014. pp. 92 – 101.

② M. Ravallion, "Can High Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?" *Economics Letters*, Vol. 56, 1997. pp. 51 – 57.

③ S. Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", *The American Economic Review*, Vol. 45, 1955, pp. 1 – 28.

④ 陈宗胜《倒U曲线的"阶梯形"变异》，《经济研究》1994年第5期，第55～59页。

⑤ 郭熙保《从发展经济学观点看待库兹涅茨假设——兼论中国收入不平等扩大的原因》，《管理世界》2002年第3期，第66～73页。

⑥ M. Ravallion & S. Chen, "Measuring Pro – poor Growth", *Economics Letters*, Vol. 78, No. 1, 2003, pp. 93 – 99.

⑦ 胡鞍钢、胡琳琳、常志霄《中国经济增长与减少贫困（1978～2004）》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》2006年第5期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

级的农村扶贫领导机构，同时在中央财政层面列支专项扶贫资金，划定贫困地区，开始了有目标有计划的农村扶贫开发战略。中国的农村扶贫开发战略是在经济增长框架下实行的带有补充和矫正区域差异和群体差异性质的减贫政策。比如说，在改革开放政策的支持下，沿海地区、发达地区优先实现了快速发展。与此同时，很多边远落后地区由于不具备区域经济发展的比较优势，与沿海发达地区的差距越来越大。中国的农村扶贫开发计划通过贫困县的机制瞄准这些落后地区，提供相应的支持政策。2001 年世界银行、联合国开发计划署在对中国扶贫工作进行全面系统研究后，推出了《中国：战胜农村贫困》研究报告，认为“自 1978 年开始实施内容广泛的农村经济改革以来，中国在解决绝对贫困问题上所取得的成就举世公认”，“使用国际标准衡量，也同样证明中国的贫困问题确实得到很快缓解”。①国内学者认为，20 世纪 80 年代实施的“八七扶贫攻坚计划”对中国改革开放初期和深化改革中期的减贫发挥了重要作用。自实施有计划的农村扶贫开发以来，贫困地区的经济发展明显增强，贫困地区农民收入持续提高。② 到 2000 年，贫困人口进一步减少到 4.6 亿人，贫困发生率下降为 49.8%。这些研究均显示了中国在经济高速发展过程中所应用的辅助性和瞄准性减贫政策的减贫效益。

进入 21 世纪以来，中国的经济社会结构发生重大转变。这主要表现在城市化速度不断提升，不平等程度逐年加剧，经济结构的益贫性特点逐年减弱。与此同时，城乡关系开始发生变化，发展政策中开始出现反哺农业的要素。2006 年中国全面取消农业税，这标志着农业为工业化提供原材料和资本的时代发生变化。2004 年开始实施农村低保，到 2010 年逐步实现农村合作医疗基本覆盖全国农村居民，这标志着中国减贫政策从过去主要以经济发展为核心，开始转向坚持经济发展为中心的同时引入保障分配机制的双重减贫机制的轨道。分配保障性减贫是发达国家普遍采用的减贫机制。20 世纪 80 年代，中国经济发展水平较低，农村贫困面大，贫困人口多，无法采用收入转移为主要形态的减贫机制，在很大程度上避免了过早产生福利陷阱的风险。国际发展援助针对最不发达国家的援助一直存在诸多弊端，欧洲缓解贫困最重要的手段是收入转移的福利制度。在这些国家的推动下，国际发展援助体系将大量援助资金投向最不发达国家的社会发展领域。诚然，这为最不发达国家基本社会公共服务的改善提供了巨大支持，也为这些国家提供了有利于增长的减贫基础。然而，在经济发展水平低、经济增长缺乏动力的条件下，额外援助资金直接进入社会福利领域，势必造成这些国家的援助性依赖和基于援助的福利陷阱。所以中国在经济发展达到相当水平的条件下，才开始谨慎地推动保障性减贫政策。中国在社会保障领域的政策缺失一直是学术界及社会各界批评和关注的焦点，但是从减贫的有效性来讲，只有当开发性减贫边际效益出现递减的时候，保障性减贫机制才会真正发挥有效作用。以经济增长为基础的开发式减贫和保障性减贫相结合的减贫方式是中国减贫机制最为突出的特点。通过保障性扶贫机制保障那些不能在经济竞争中受益的群体，通过瞄准机制支持那些有能力的群体在市场竞争中摆脱贫困，是中国取得减贫成就的根本所在。

在不平等不断加剧的情况下消除绝对贫困是国际减贫领域的难题。中国从 20 世纪 80 年代开始就力图消除贫困，“八七扶贫攻坚计划”的原初目标也是基本消除贫困，只是那个阶段我们将消除绝对贫困定位为解决温饱问题。随着社会经济发展，生活水平的

① 世界银行《国别报告：中国战胜农村贫困》，中国财政经济出版，2001 年。

② 汪三贵《中国 40 年大规模减贫：推动力量与制度基础》，《中国人民大学学报》2018 年第 6 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

含义也在变化，继续消除绝对贫困变得更为困难。在这种情况下，消除贫困的最大障碍在于，利益集团某种程度上的固化，以及经济结构的益贫性特点减弱，造成了经济增长和社会结构对穷人的排斥性。这就是通常所说的贫困陷阱理论。2012 年，中国政府开始实施第二个十年中国农村扶贫开发纲要，将这个阶段的农村扶贫工作确定为精准扶贫，希望通过对贫困群体的精准性识别和瞄准以及针对不同致贫原因的精准性施策，来解决贫困问题。事实上，在经济社会条件不利于减贫的情况下，常规的减贫方式难以在短期内实现消除绝对贫困的目标。

中国政府从 2014 年开始将精准扶贫升级为脱贫攻坚。脱贫攻坚战的含义在于强化政府主导作用，通过超常规的行政举措，集中筹措资源投向最贫困的地区和最需要的贫困群体。截至目前，对脱贫攻坚的研究基本认为，脱贫攻坚是行政主导下的扶贫。① 从国际减贫角度讲，在不平等程度加剧和利益集团出现结构化的情况下，需要依靠执政党的政治承诺来推进分配格局的改革。但是，在竞争性政治体制下，推动分配格局的改革十分困难，很多政党斗争激烈的国家很难兑现有利于穷人的承诺。发展实践领域往往强调就贫困问题和社会问题建立跨党派联盟，但这些措施往往无法有效地推动分配格局的改变。中国在脱贫攻坚中推行的五级书记挂帅、扶贫双首长负责、资源统筹使用、扶贫成果考核问责等一系列针对消除绝对贫困的治理措施，有效地突破了利益集团和行政官僚集团对资源分配的制约。② 中国脱贫攻坚最重要的意义在于，将“两不愁、三保障”设定为扶贫工作的目标。“两不愁、三保障”一方面是摆脱贫困的目标，另一方面又是防止贫困发生的基础。因此，在强有力的政治议程推动下，通过巨大的资源投入实现扶贫目标的同时形成一个防止贫困发生的制度性基础，如教育、医疗和社会公共服务的均等化。除非发生重大的经济危机，国家无力支付社会群体的基本公共服务，否则中国在 2020 年实现全面消除农村绝对贫困目标的同时，也将基本上形成针对穷人的社会服务保障体系。

四、结论与讨论

国际减贫实践主要从两个方面展开。第一个方面是基于二战以后形成的发展中国家发展理论。二战以后的发展中国家大致分为两个主要群体，一是已经成为民族国家的欠发达国家，如墨西哥、埃塞俄比亚等；二是在二战以后逐渐取得民族独立和摆脱殖民统治的新兴民族国家，发展中国家大部分属于这类国家。这些国家将发达的欧美和苏联作为国家建设的样板，同时摆脱英法及其他欧洲殖民国家统治的新兴民族国家也继承了殖民者的遗产。现代化理论是这些国家追求国家发展的重要理论基础，而发达国家的大规模援助则是这些国家现代化的主要途径。韩国、中国台湾、新加坡等基本上是在西方现代化理论和国际援助的支持下发展起来的。初期独立的很多非洲国家，也在不同程度上遵循西方或苏联的发展模式，经济社会发展取得了一定成就。发展中国家在现代化理论的推动下所展开的国家建设本身就是广义的减贫过程。国际减贫实践的第二个方面则属于相对狭义的减贫范畴。20 世纪 90 年代中期，提供发展援助的发达国家开始面临国内针对发展援助有效性的质疑。从 20 世纪 50 年代开始，西方国家为发展中国家提供了巨额的发展援助，但发展中国家的发展进程依然十分缓慢。1996 年，经合组织发展委员会成员部长会议在巴黎召开，就发展援助有效

① 许汉泽、李小云：《“行政治理扶贫”与反贫困的中国方案——回应吴新叶教授》，《探索与争鸣》2019 年第 1 期，第 58 ~ 66 页。

② 李小云、陈邦炼、唐丽霞：《精准扶贫：中国扶贫的新实践》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019 年第 5 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

性问题进行讨论，包括如何评价援助有效性的议题。同期，发展援助委员会秘书处向部长会议提交了相应的政策报告，建议将减贫作为评价发展援助有效性的重要指标。自此以后，减贫成为国际发展领域最为重要的议题。联合国千年发展目标和可持续发展目标中的减贫目标，都主要来源于这个阶段有关减贫问题国际化的讨论。

21 世纪初国际社会对中国减贫成就予以关注的原因与国际发展援助的政治直接相关。中国从 20 世纪 80 年代开始接受国际多边和双边机构的发展援助，是世界银行截止到 21 世纪第一个十年最大的援助对象，如日本、德国等发达国家也均为中国提供了大量的发展援助。因此，国际发展援助共同体希望呈现他们所提供的援助与中国发展及减贫之间的联系。国际发展援助对中国经济社会发展与减贫的贡献是毋庸置疑的，但是无论从资金还是从减贫战略政策的制定方面，都很难认定中国取得的减贫成就主要来源于国际发展援助的支持。如何客观地、历史地呈现中国的减贫经验，不仅对总结中国经验十分重要，更是为其他发展中国家提供有益的学习素材。

1978 年之后中国的发展与减贫经验成为中国减贫经验分享的主要内容，这是基于中国 1978 年之后在改革开放政策的推动下，取得经济社会发展成就的事实。但是这种断裂性呈现忽视了减贫的历史性，也忽视了大规模减贫所基于的社会经济和文化条件。强调减贫的社会经济文化条件，并非强调中国的特殊性，而恰恰是希望完整地呈现中国减贫的整体景观。中国在 1978 年之前通过大规模的劳动力投入所形成的基础设施，对其后的农业发展发挥了巨大作用。而基础设施的投入是以较低的成本实现的，这与很多非洲国家依赖援助资金发展基础设施形成的债务危机形成对比，所以中国官方在展示中国发展经验时往往强调自力更生。中国在改革开放之前所具备的相对公平的社会分配格局，是改革开放之后经济能够迅速增长、贫困可以大规模减少的一个重要基础，这些条件并非限定在中国的社会文化体制下。分享中国的减贫经验无法回避中国政治体制的特殊性，在分享中国经验的过程中，一般都会以政府不可替代的作用为议题来讨论中国政府在发展与减贫中的经验。实际上，中国政府在发展与减贫中的作用，超过了一般意义上的发展型政府的作用。脱贫攻坚战突破结构性约束，推动中国消除农村绝对贫困的过程就是一个典型案例。

中国大规模减少贫困的基本经验是，首先要有一个比较长期持续的经济增长，否则减贫无从谈起。其次，经济增长需要带来有意义的社会转型，虽然中国在 1978 年之前经济增长较快，但是由于经济发展战略导致农村劳动力无法转移出农业和农村，社会转型无法实现，减贫举步维艰。最后，由于大规模减贫和消除绝对贫困都需要较长的时间，因此减贫机制需要可持续。这三个方面的减贫经验是中国为国际减贫提供的极有价值的参考。

（责任编辑：祝伟伟）

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net