

## 19.

# 关于战胜贫困， 中国能给我们哪些启示？

温奈良 (Nara Dillon)

2015年，联合国非常高调地宣布已实现了将极端贫困人口减少一半的千禧年发展目标 (Millennium Development Goal, MDG)。采用世界银行的每日1.25美元的国际贫穷线，联合国测算出全球低于该生活标准的人口从1990年的19亿下降至2015年的8.36亿。这一贫穷标准是为了衡量人们能否满足基本生存需要，尤其是有没有充足的食物。

迈向这一全球目标的进程并不均等。总计有55个发展中国家实现了自己的千年发展目标，许多还明显超出了目标；相比之下，另有19个国家的贫穷现象在同期有所增加。在55个成功案例中，有一个显得出类拔萃。中国削减的极端贫困人口超过全球总削减人数的一半。而且，如果中国没有大幅度超额完成其千年发展目标，削减94%的极端贫困人口，那么联合国的减贫目标也不能实现。

中国是怎样做到的？答案并不简单，中国的某些政策不容易复制到经济和政治体制不同的其他发展中国家。但中国的整体减贫战略对全球的减贫斗争具有重要启示，它包含三个关键

要素：数据、发展与福利。

中国的减贫战略的第一个要素是数据。与古巴等其他共产党国家不同，中国政府一直致力于量度国家的贫穷状况，制定自己的标准，并研究国际上采用的不同方法，包括世界银行的贫穷线，以及经济学家和哲学家阿马蒂亚·森 (Amartya Sen) 的能力取向理论 (capability approach) 等。学者对政府统计数据的质量存在争议，但这些数据在收集后会对公众发布。另外，中外学者亦开展了广泛的调查和实验，以研究贫穷的性质变化以及减贫政策的影响。这些数据在政策制定过程中发挥了重要作用，帮助中国官员调整计划，并针对贫困的性质变化作出回应。

这些数据还让我们了解到当今中国的极端贫困人口的情况。一个典型的生活水平低于世界银行贫困线的中国人是一位生活在西部山区的小女孩。她在自己村里上小学，而该村仅能通过崎岖不平的土路与外界联系，距离最近的火车站有75英里以上。她的家人靠农业为生，种植的农作物大多数供自家食用，其余出售，以换取有限的现金。她家的房子有电力供应，但没有自来水。学费和医疗支出是家里最主要的经济担忧。这些担忧确实有根据，小女孩父母的健康与自己的教育程度是这个家庭摆脱贫困的最佳途径：通过自己的努力工作和更好的就业机会。

中国帮助这些贫困家庭的战略的第二个要素是经济发展。由于中国的快速经济增长已受到太多媒体的关注，这方面的减贫效果似乎很容易理解，然而其他发展中国家并不容易做到。但事实上，经济增长转化为减贫的路径是个复杂的故事。这一复杂性又反映出以广泛分享或以贫困人口为对象，并力求将经济增长转化成收入增长的政策的重要性。就算很少有国家的经济增长速度能够媲美中国，这些政策依然能够在一般经济增长率的水平上为减贫提供助力。

中国在减贫方面取得的最大进展是在1980年代，通过一系列农业改革提高了大多数农村家庭的收入。例如，从1970年代末到1980年代初打破农业集体生产模式，便对减贫具有重大影响。这项土地改革措施让农民能控制自己的生产，不但大幅提高农民积极性，还带来了土地的平均分配，确保农民普遍可以分享到农业生产的收益。加上市场改革让农民能够在私人市场上出售自家的剩余产品，农业产出和收入得以快速提升。

不过，1980年代最重大的一项减贫政策与市场改革无关。中国政府大幅提高了农产品的收购价格，包括在1978-1985年间把谷物价格提高了91%。这些提价政策标志着经济发展策略的重大转折，取消了中央计划经济为实现斯大林式工业化而积累必需资本所采用的价格“剪刀差”方式。毛泽东时代的中央计划经济有意压低农产品的价格，把农村生活水平维持在基本生存水平，以及将农业所得的盈余投资在城市工业。不幸的是，这些共产主义经济发展策略后来证明是错误的。中国在1980年代决定取消价格“剪刀差”，实在是促进经济发展更为有效的方法。同时，政府废除这项政策使得农村的生活水平自1950年代以来首次显著提高。

从表面上看，这些政策似乎只涉及其他共产党国家和半社会主义国家，它们对土地进行再分配，控制农产品价格，所以与现在大多数国家的减贫行动无关。但是，由于许多资本主义发展政策同样带有严重向城市倾斜的特征，在经济发展中限制此类倾斜程度的广泛原则，有助资本主义国家削减极端贫困现象。促进农业发展对工业化具有互补作用，并有利于促进社会整体繁荣的目标，同时满足最容易陷入极端贫困的农村贫困人口的需要。

随着中国政府在1980年代后期到1990年代早期逐步取消中央计划，中国经济变得更加以市场为主导。在这个过程中，中国的减贫政策也变得与资本主义国家采用的方式愈来愈相似。因此，从中国案例得到的经验可以超出基本的原则，牵涉到更具

体的政策。

在1990年代中国沿海地区的工业化步伐加快后，农民不再从事农业生产，以及从农村到城市的移民成为削减极端贫困的最重要力量。不过，尽管农村居民实现收入多元化的机遇在增加，减贫速度较1980年代仍然下降了超过一半，相比农业生产与价格调整带来的收益，新的就业机遇并没有被那么广泛地分配。

贫穷问题的成因也随着时间变得更多元化。例如，快速上涨的医疗费用成为1990年代农村致贫的一个主要因素。此外，在1990年代后期到2000年代早期，国营工业的私有化和改革导致中国的老工业城市出现去工业化与城市贫穷的现象。

为应对这些变化，中国政府正努力寻求一个专门针对贫困人口的经济发展计划。1994年推出的一项地方扶贫计划，为592个人均收入低于全国平均水平的贫穷县提供拨款和补贴贷款。这些资源被用于促进非农业的就业、农作物多元化和基础设施的开发，尤其是道路建设工程。该计划提升了贫困县的经济增长率，但大多数未能显著加快减贫的速度。部分原因在于难以有效把这些项目带来的收益用在县里的发展。在这些资源能创造出穷人可参与的就业岗位，或者修建的道路能把他们连接到其他市场的地方，减贫效果较为显著。但通常都是贫困县里较为富裕的村庄和居民取得最大幅度的收入增长。2001年，中国政府把该项目的实施重点从县级调整到村级，希望能更高效地以扶助贫困人口为发展目标。

在此背景下，中国的减贫战略的第三个要素——福利——已变得日益重要。中国政府在过去二十年设立了多项新的福利措施，将减贫目标由贫穷地区缩窄到贫困人口。

这些新的社会保障措施反映中国经济政策另一次转型。过去长期以来的理论指出社会福利与经济发展之间必然存在权衡取舍。相反，中国的政策制定者愈来愈追求经济和社会政策

的结合，把防止极端贫困与促进人力资本的福利措施视为对长期稳定的经济增长的投资。例如，中国政府在1999年推出重要的城市社会救助新计划（最低生活保障制度），以此来促进国营企业的改革。在2007年，该计划扩展到农村，为收入低于地方政府设定的贫穷线的贫穷家庭提供保障。该保障计划提供的现金收益因为各地不同的生活成本和地方政府的财力而相差悬殊，但目标是满足那些无法靠自身努力维持生活的人的基本生活需要。

另外，中国政府在2008年建立了全国的农村医疗保险体制。尽管新型农村合作医疗制度提供的福利水平不及城市医疗保险制度，却通过承担70%以上的住院费用，解决了农村致贫的一个新的因素。2006年豁免农村学校学费的政策则是另一种形式的人力资本投资，中央政府同时投放新的资金来弥补地方财政的缺口。

中国减贫战略中其他国家不会采用的其中一个措施就是一孩政策。中国政府成功说服了大多数中国人有关的生育政策，是为实现国家经济目标的必要牺牲，但这项政策很快便演变为城市的一孩政策和农村的两孩政策。目前该政策已宣告结束，人口学专家则怀疑随着经济发展与城市化逐步自然而来的生育率下降，能否取得相当的成效，同时又不会造成如此快速的人口老化问题。

习近平主席为中国订立了一个目标，就是在2020年以前通过动员地方官员利用所有的计划来满足低于贫穷线的家庭的需要以完全消灭极端贫困现象。这一目标或许比大多数发展中国家所预期的更宏伟远大，然而把数据、发展与福利结合到减贫战略之中，不止是对中国或共产主义国家适用，我们也可以同样的方法来解决如今亚洲和非洲剩余的7.84亿极端贫穷人口所面临的难题。

中国目前与其他国家有关的减贫战略的最后一个特征并不是一个原则或政策，而是将减贫视为持续努力的理念。在克服

妨碍共同致富的旧障碍后，新的贫穷原因又会浮现，使得我们需要寻求新的解决办法。最重要的是，随着人们的期望提高和社会的不平等现象日益扩大，中国人对贫困的看法被重新定义。确保遥远山村的小女孩有充足的食粮是个历史性成就，但这些孩子愈来愈希望在生活中获得更多，而不单是避免受他们的父母和祖父母所经历的艰苦。即使中国在消灭极端贫困现象之后，仍然要面临为回应贫穷人口的需求与期望所带来的挑战。