中国特色反贫困之路与政策取向

汪三贵

[摘要] 改革开放以来,中国取得了举世瞩目的减贫成就,已成为全球减贫事业的主要推动力量。中国的大规模减贫成就是在一系列政治、经济和制度因素的共同作用下取得的。有些因素为中国特有,有些因素则可以为发展中国家借鉴。中国仍然面临长期的反贫困任务,需要进一步调整发展战略、扶贫体制和政策以适应变化的环境,以保证在未来取得更大的减贫成就。

[关键词] 贫困; 扶贫政策; 经济发展; 体制

[中图分类号] D61 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-8273(2010)04-0017-05

贫困问题是当今世界面临的重大挑战之一,减少和消除贫困已成为国际社会和发展中国家的主要战略目标。联合国的千年发展目标更是将生活在1天1美元以下的贫困人口到2015年减半作为首要任务。近30年来,全球在减贫事业上取得了明显的进展,但地区之间的进展极不平衡。中国在改革开放的进程中,走出了一条独特的反贫困之路,并取得了大规模的减贫成就。中国的减贫不仅对全球的减贫做出了重要的贡献,而且也提供了一些值得总结的有益经验,可以为其它地区在发展和减贫过程中借鉴。

一、改革开放以来中国的减贫成就举世瞩目

20世纪80年代初,中国是世界上贫困人口最多的国家。按照世界银行1天1美元的贫困标准和购买力平价估计,中国的贫困人口总数达到6.34亿,占总人口近三分之二,与许多最不发达的非洲国家的贫困程度相似,中国的贫困人口占全球总贫困人口的43%。^[1]

改革开放以来,中国在大规模减贫方面取得了举世瞩目的成就。生活在1天1美元以下

的贫困人口在2005年已经减少到7160万,大幅度减少了5.63亿,年均下降8.7%,贫困发生率下降到了5.5%,^[2]最近几年中国的贫困人口又有了进一步的减少。在不到30年的时间内取得如此大规模的减贫成就,不仅在中国的历史上绝无仅有,在世界的发展史上也十分罕见。

中国的大规模减贫对全球的减贫事业做出了突出贡献。1981—2005年,全世界生活在1天1美元以下的贫困人口从14.89亿减少到9.31亿,下降了5.58亿。贫困发生率从40.6%下降到17.2%。^[3]但中国的减贫贡献了全球减贫的101%,如果没有中国的减贫,全球的贫困人口不仅不会减少,反而会增加500万。^①中国是世界上唯一提前完成联合国将贫困人口减半千年发展目标的国家。^{[3](p.2)}可以毫不夸张地说,没有中国的大规模减贫,就没有全球的减贫。

二、中国大规模减贫的主要推动因素

中国近30年的大规模减贫得益于政治的持续稳定和持续的经济增长,也得益于政府在寻求有效的扶贫体制和政策措施方面的不懈努力。中央和地方政府表现出了强大的资源动

作者:汪三贵,中国人民大学反贫困问题研究中心主任,教授。

^① 根据Shaohua Chen and Martin Ravallion. (2008) "The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty", World Bank Policy Research Working Paper中提供的数据计算得到。

员能力,动员政府各部门与众多企事业单位、金融机构、民间组织和国际机构共同致力于扶贫事业;通过体制创新发挥各个政府部门的比较优势,提高现有行政体系的运行效率、降低管理成本;在扶贫中不断的学习和试验使中国能够学习本国和国际上的经验,不断提高贫困户对项目的参与程度和项目的效率。

(一)推动大规模减贫的宏观经济因素

由于一个国家的整体经济福利只有伴随经济的增长才能够提高,因此经济增长就成为任何采用绝对贫困概念的国家大规模减贫的先决条件。一些跨国的研究表明,持续的经济增长对于缓解贫困的作用非常明显。如果将贫困的变化分解为经济增长因素和收入分配因素,那么经济增长因素解决了短期贫困变化的70%和长期贫困变化的95%。^[4]中国改革开放30年的大规模减贫的重要基础和推动力量就是经济的持续高速增长。按1978年的可比价格计算,中国的人均GDP由378.7元增加到2008年的4512.9元,增长了近11倍,年均增长8.6%。^①国民经济的稳定增长对大规模减贫起到了决定性作用。相关研究表明,中国经济增长的减贫弹性达到-0.52,即GDP每增长1个百分点,贫困发生率下降0.52%。^[5]

由于绝大多数贫困人口生活在农村并主要以农业为生,农业的增长对中国的减贫具有更重要的作用。相关研究表明,农业增长的减贫弹性是整个GDP增长减贫弹性的两倍以上。^[6]尽管中国经济的增长更多地依赖第二和第三产业的快速增长,但第一产业在30年间也增长了近4倍,年均增长4.7%。^②农业的持续增长不仅对维持社会的稳定起到重要作用,也是中国减贫的关键。这与许多发展中国家在发展过程中忽视农业的发展形成鲜明的对比。

私营经济的快速发展对贫困人口脱贫也产生了积极的影响。改革开放30年间,私营企业发展为农村劳动力提供了大量的就业岗位。特别是非正规部门和中小企业更能为贫困人口提供工作机会,使贫困家庭通过非农就业提高收入水平成为可能。虽然贫困地区的就业增

长率低于全国平均水平,但其就业增长率仍大大超过其劳动力供给的增长率。^[7]通过鼓励城乡人口流动,城市私营部门提供的工作机会使农村劳动力受益,并通过汇款等途径提高农村的收入水平,降低农村贫困。

(二)推动大规模减贫的政治因素

马克思主义的基本原理告诉我们,经济基础决定上层建筑,但上层建筑反作用于经济基础。只有适合经济基础的上层建筑才有利于一国的经济发展和人民生活水平的提高,从而有利于减贫。中国的大规模减贫也正是建立在符合中国实际情况的上层建筑和相应的政治基础上的。

首先,经济的持续增长只有在稳定的政治环境下才有可能,一些发展中国家的政治不稳定和社会冲突不断是阻碍经济增长和减贫的重要原因。中国30年来成功处理好了稳定、改革与发展之间的关系,从而为持续的经济增长和大规模减贫创造了良好的条件。值得许多发展中国家借鉴。

其次,中国政府始终保持坚定的反贫困决心。中国政府的基本理念是:作为一个坚持社会主义制度的国家,贫穷不是社会主义,一部分人先富起来一部分人长期贫困,也不是社会主义。中国允许一部分人先富起来是为了充分调动个人的积极性来促进经济增长,最终让更多的人受益。中国对扶持贫困人口给予了特别重视,并一再重申政府在反贫困上所肩负的重要职责。为此,中国先后制定了“八七扶贫攻坚计划(1994—2000)”和“中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)”,目前正在制定新的十年扶贫纲要。这些扶贫计划的制定,不仅体现中国政府对贫困问题的高度关注,也使中国的扶贫政策保持了连续性。

第三,中国政府具有的强大的资源动员能力也是中国大规模减贫的重要影响因素。中央政府不仅不断增加专项扶贫资金,如专项扶贫贷款、以工代赈资金、财政扶贫资金,而且不断地动员中央政府的各部委、社会团体、国有企业参与定点扶贫,动员发达地区政府参与对口

① 根据中国统计年鉴上公布的GDP数据和GDP指数计算得到。

② 根据中国统计年鉴上公布的第一产业增加值和可比指数计算得到。

扶贫,动员民间组织和国际机构参与扶贫。与中央政府一样,各省、区、市、县政府动员其下属的机构和辖区内的企事业单位参与扶贫工作。^{[8](pp.10,20)}从20世纪90年代“八七扶贫攻坚计划”实施开始,从党政机关到社会团体,从大中城市到经济的发达地区,帮助贫困地区开发建设的规模越来越大,形式越来越多,作用越来越明显。这使得扶贫工作能够超越政府预算约束而取得更大的成就。之所以能在全社会如此广泛地动员社会资源参与扶贫,与中国独有的政治体制优势密切相关。

第四,完善的行政管理系统为扶贫计划的实施提供了重要的支持。中国政府在扶贫的宏观管理上除了设置扶贫领导小组外,还最大限度地利用了现有的行政管理系统。利用现有的行政体系进行资金管理、项目立项、审批、实施和监测^[12]。借助于现有的行政管理系统进行扶贫管理,有利于发挥各行政管理部门的比较优势,降低扶贫管理的成本。

(三)不断进行扶贫政策和制度创新

中国扶贫经历了从救济式扶贫转向开发式扶贫再转向开发与社会保障并重的发展阶段。20世纪80年代中期以前,中国采用的主要是救济式扶贫方式,即当一个家庭遭遇灾害或意外困难时,国家或者社区直接提供生活品和补助。救济式扶贫尽管能迅速缓解贫困家庭的贫困状况,但扶持效果不具有可持续性。因此,中国在80年代中期调整了扶贫策略以促进区域和农村经济发展,试图通过区域经济的增长和贫困地区整体经济实力的增强,带动区域内贫困人口脱贫和自我发展能力的提高。^{[9](pp.106,118)}90年代中期以来,进一步强调扶贫到村到户弥补了以贫困县为扶贫基本单位的不足,重点实施了一些贫困户能参与且能受益的项目和计划。主要有整村推进、劳务输出、小额信贷、异地移民搬迁等。2007年以来,中国的扶贫策略转变为最低生活保障和开发式扶贫并重的格局,利用最低生活保障解决基本的生存问题,利用扶贫开发解决可持续发展问题。

中国的扶贫从单纯的政府扶贫转到全社会扶贫。最初受长期计划经济体制的影响,扶贫作为一种社会责任完全是由政府承担的。随

着城乡居民收入和私营经济的快速增长,特别是各种非政府组织的产生和成长,参与扶贫的社会成员越来越多,中国的扶贫事业也由此从单一的政府扶贫走向全社会扶贫。形成了政府主导,全社会参与的大扶贫格局。

中国建立了跨部门扶贫协调机制。全国各省市几乎都仿照国务院扶贫领导小组和扶贫办的组织模式设置了扶贫领导小组及扶贫办。此外,参与定点扶贫的中央各部委都设置了各自的扶贫办。为了做好对口扶贫工作,少数没有国定贫困县的沿海省市也相应设置了扶贫办(协作办)。国务院扶贫领导小组和其它政府机构最根本的不同在于前者的主要职能是进行跨部门的协调,从而动员各方面的力量参与扶贫。通过这种协调机制,在维持政府各部门正常业务工作的同时,利用各部门的资源和专业技能来共同促进贫困地区的发展。

(四)不断学习和试验

中国政府的扶贫实践是一个不断学习和探索的过程。20世纪80年代中期以来,中国的扶贫管理方式在实验中不断提高和改进,试图通过不断完善的扶贫方式来提高扶贫效率。从经验中学习已经成为一种改善行政管理的方式。国务院扶贫领导小组从参与扶贫的中央和地方政府各部门收集反馈信息进行分析,并注重扶贫政策研究,据此对全国的扶贫政策和项目进行调整。为了促进知识和经验的传播与分享,参与扶贫的各部门每年都召开工作会议对扶贫活动进行总结并学习外部经验。政府高层领导定期召开会议讨论政策执行中出现的问题,并在总结经验教训的基础上探讨新的政策。为了便于进行政策调整,还定期为地方官员举办培训班、组织实地考察。例如,国务院及地方的扶贫领导小组曾组织了大量的培训班和实地考察来推动参与式整村推进和村级互助资金项目的实施。

扶贫项目和资金管理方式根据需要不断调整。最初的扶贫项目主要按计划经济的方式管理,从上到下制定项目计划并由地方行政部门实施。随着市场体制的逐步确立和强调贫困人口参与,项目的管理方式也在发生变化,如通过村级规划来选择项目,乡村在选择项目

和项目审批上发挥越来越积极的作用,越来越多的工程项目实行公开招投标等。在资金的分配和管理上,因素法分配不仅被中央扶贫资金管理部门所采用,也被越来越多的地方政府部门所接受。扶贫资金的专户管理、报账制和公示制这些国际项目经验也越来越多地被国内资金和项目管理部门所采用。

中国政府鼓励国际和双边发展机构参与扶贫,这些机构不仅为中国的扶贫提供了大量的资金支持,还为中国的扶贫事业贡献了知识和理念。他们在中国的扶贫行动影响和改变了中国对贫困的理解,增进了相关部门对扶贫方式的了解。通过借鉴外资项目的经验,政府逐步引入了参与式扶贫方式。参与式扶贫得到了贫困人口的普遍欢迎,并在试验中取得了较好的效果。参与式扶贫方式的最大优势在于鼓励贫困人口积极参与扶贫活动,增强贫困人口自我发展的积极性和能力。参与式扶贫理念、综合扶贫开发规划(整体规划、分步实施)和小额信贷方式的引进在很大程度上得归功于国际机构。

三、中国未来减贫面临的挑战和可能的政策选择

改革开放 30 年来,在一系列政治、经济、制度因素的共同作用下,中国取得了举世瞩目的大规模减贫成就,为全球的反贫困事业做出了重要贡献。然而,中国的贫困问题并没有完全解决,未来的减贫道路仍面临一系列的挑战,在发展过程中战胜贫困仍将是中国政府和全社会的长期任务。

中国需要在更高标准下解决贫困问题。中国将很快进入中高收入国家行业,而中高收入国家一般都有更高的贫困标准,往往在 1 天 2 美元以上。如果以 2 美元的标准估计,中国的贫困人口还超过 3 亿,占全国总人口 23%。^①这么大规模的贫困人口仍需要多方面的努力来帮助他们摆脱贫困。此外,还有一些特殊群体需要关注。随着人口流动性的增加,大量从农

村到城市的流动人口由于不能平等享受城市的社会保障和公共服务,他们的贫困问题也会突显出来。儿童、妇女和残疾人这些更容易陷入贫困的弱势群体也需要更加有针对性的扶贫政策。

不平等增加导致经济增长的减贫效应降低是中国未来减贫的最大挑战。在目前的不平等程度下,中国即使能够取得过去 30 年近 9% 的经济增长速度,未来也不可能取得过去的大规模减贫成就。如果分配的不平等程度进一步提高,实现进一步大规模减贫将更加困难。在不平等程度增加使经济增长的减贫效应下降的情况下,实施更加有针对性的扶贫政策就显得更加重要。

中国要使贫困人口进一步大幅度减少,提高贫困人口的生活水平,并对全球的减贫事业做出更大的贡献,需要在多方面做出努力。

一是在保持较高经济增长速度的同时改善收入分配的严重不平等状况,使贫困人口更多地从经济增长中受益。这就需要改变经济增长的方式和收入分配方式,鼓励和扶持有利于普通劳动者就业和创收并具有比较优势的产业的发展,为更多的劳动者提供就业机会,而不能过分强调资本和知识密集型产业的发展。由于贫困人口主要集中在农村而且农业增长具有最大的减贫弹性,持续促进农业的发展仍然是重要的减贫手段。要使贫困人口能利用各种市场机会,需要对贫困家庭进行人力资本投资,人力资本投资也是阻断贫困在代际间传递的有效途径。具体措施包括:普及 12 年基础教育并对贫困家庭提供必要的补助;实施营养干预计划,改善贫困地区儿童普遍的营养不良问题;改革农村医疗卫生体制,减少因病致贫现象的发生,保证贫困家庭基本的医疗卫生服务。这将涉及到公共财政体制的改革和公共服务的均等化。

二是在增加扶贫投资的同时,通过项目瞄准方式的改进,使贫困人口更多地参与和受益,提高扶贫投资的针对性和效果。

三是逐步建立城乡一体化的社会保障体

^① 根据 Shaohua Chen and Martin Ravallion. (2008) "The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty", World Bank Policy Research Working Paper, 4703 中提供的数据计算得到。

系,不仅使没有开发能力的农村特殊贫困人口通过收入转移和其它福利政策来摆脱贫困,而且将流动人口的贫困问题逐步纳入社会保障体系中加以解决。

[参考文献]

[1] Shaohua Chen and Martin Ravallion. (2008) "The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty", World Bank Policy Research Working Paper, 4703.

[2] Shaohua Chen and Martin Ravallion. (2008). "China is Poorer than we Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty", World Bank Policy Research Working Paper, 4621.

[3] 中华人民共和国外交部, 联合国驻华系统. 中国实施千年

发展目标进展情况报告(2008年版),2008.

[4] Aart Kraay, 2004, When is Growth Pro-Poor? Cross-County Evidence, World Bank Policy Research Working Paper 3225.

[5] 汪三贵. 在发展中战胜贫困[J]. 管理世界, 2008, (11).

[6] Martin Ravallion, Shaohua Chen, 2007. China's (Uneven) Progress against poverty. Journal of Development Economics 82(1).

[7] World Bank, (2003). China: Promoting Growth with Equity, World Bank Country Study, Report No. 24169-CHA.

[8] 国务院扶贫办. 中国贫困地区经济开发概要[M].北京: 农业出版社, 1989.

[9] 汪三贵,李文. 中国农村贫困问题研究[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2005.

责任编辑:晓 凌

(上接第 10 页)第六位上升到第四位。”^[4]据国家统计局 2009 年 2 月发布的统计公报显示, 2008 年国内生产总值比 2007 年又增长 9.0%; 各种体制改革迈出重大步伐, 开放型经济进入新阶段, “2007 年进出口总额达到 2.17 万亿美元, 从世界第六位上升到第三位”。^[4]

2.大力狠抓的“三农”问题成效显著, 新农村建建设大大加快了城镇化进程, 初步解决了长期制约中国现代化进程的城乡二元结构问题, 开始呈现出城乡经济社会发展一体化新格局, 建立起社会主义市场经济体制下的城乡经济社会协调发展机制。

3.逐步缩小了区域差距, 优化了国土开发格局, 形成了若干带动力强、联系紧密的经济圈和经济带, 实施的区域发展总体战略收效明显, 西部大开发正继续深入推进, 东北地区老工业基地正焕发出新的生机和活力, 中部地区正逐步崛起, 东部地区继续率先发展。

4.我国合理有序的收入分配格局正在逐步形成, 人民生活水平总体提高, 生活质量明显改善, 中等收入比重逐年扩大, 贫困人口逐年减少, “五年全国新增城镇就业 5100 万人。城镇居民人均可支配收入由 2002 年 7703 元增加到 2007 年 13786 元, 农村居民人均纯收入

由 2476 元增加到 4140 元。”^[4]

全面建设小康社会取得了丰硕的成果, 充分表明了科学发展观的伟大真理性和高效实践性, 全面建设小康社会是贯彻落实科学发展观的伟大实践。

综上所述, 在我国现代化建设历程中, 科学发展观和全面建设小康社会是社会主义本质的时代辉映。科学发展观是全面建设小康社会的必然要求和根本指针, 全面建设小康社会是深入贯彻落实科学发展观的伟大实践。随着经济社会又好又快的发展, 中国特色社会主义道路必将越走越宽广, 社会主义制度优越性必将愈益发挥, 社会主义本质必将愈益彰显。

[参考文献]

[1] 邓小平文选(第 3 卷)[M].北京:人民出版社, 1993.

[2] 十六大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社, 2005.

[3] 科学发展观重要论述摘编[M].北京:中央文献出版社, 2009.

[4] 温家宝.在十一届全国人大一次会议上的政府工作报告[N]. 人民日报, 2008-3-6(1).

责任编辑:云 尔

Reflection of the International Financial Crisis: The Inevitable Tendency of Socialism and the Vitality of Marxism: Since the beginning of the international financial crisis in 2008, under the proper CPC leadership, Chinese people have successfully eliminated the damages and the passive impact of the crisis, realized the expected goal of stable development and made outstanding achievements, all of which owe to the correct leadership and resolute decision of the Party, moreover, it also displays the superiority of socialist system and proves the vitality of socialism and the socialism with Chinese characteristics. (WANG Wei-guang)

A Rational Reflection on the Relationship between the Concept of Scientific Development and the Overall Construction of Well-off Community: The concept of scientific development and the overall construction of the well-off community is the striking representation of the systematic superiority of socialism and the reflection of socialist nature. The concept of scientific development is the collective embodiment of Marxism about developmental world view and methodology and the necessary requirement and essential guide of constructing the well-off community; the overall construction of well-off community is the great practice of the concept of scientific development in the present stage. This paper focuses on the elaboration of the rich connotation and spiritual substance of socialist nature from two aspects, which includes the first element and core of the concept of scientific development and the new requirements of the goal in overall construction of well-off community, and expounds the theme that concept of scientific development and overall construction of well-off community is the reflection of the socialist nature. (ZHENG De-rong)

Promoting the Sinonization of Marxism to Provide Firm Theoretical Support for the Socialism with Chinese Characteristics: The "Sinonization of Marxism" was firstly proposed by Mao Zedong in the early days of Anti-Japanese War. Since the days of reform and opening up, the concept has been picked up again to lay a solid theoretical foundation for the socialism with Chinese characteristics. Therefore, we need to research and investigate the theoretical points of the socialism with Chinese characteristics, which can roughly be divided in two levels: the first is the philosophical level, which includes four aspects: materialist historical view, value aim, epistemology and methodology; the second is the scientific world view of Marxism which been used to study the realistic problems in economy, politics, culture, society and others of China so that we can find some basic theoretical points of views, including market and capital, state and democracy, monism and pluralism, tradition and leader, etc. (XIA Yu-long)

The Anti-Poverty way with Chinese Characteristics and the Policy Orientation: Since the days of reform and opening up, China has made great achievements in eliminating poverty and become the main drive in global poverty elimination. The great achievement in reducing poverty has been made with the combined effects of a series of political, economic and systematic elements. Some elements are unique, and some can be borrowed by the developing countries. Still facing a long-term anti-poverty problem, China needs to further adjust the developmental strategy, the system of aiding the poor to adapt to the environment so that greater achievement can be made in future. (WANG San-gui)

A Historical Survey of the Construction of People's Livelihood Under the Leadership of CPC and Its Experiences and Revelation: Since the founding of the People's Republic of China, the construction of the people's livelihood under the leadership of CPC is eventful, though full of setbacks and difficulties. The lessons are profound, and the experiences are valuable. The whole course of the construction of the people's livelihood may be divided into two stages with the third plenary session of the 11th CPC committee in the middle. The first stage had been one with success and failure interwoven and experiences and lessons parallel; the latter stage is one featuring innovation, creation and remarkable achievements. To survey the explorations and achievements made in the construction of the people's livelihood under the leadership of CPC and summarize the experiences and lessons will undoubtedly help us know well the basic laws in the construction of people's livelihood of socialism and further promote the construction of the people's livelihood of our country. (ZHANG Yuan-xin PANG Chao)

The New Development of Marxist Philosophy in Contemporary China: Since the days of reform and opening up, the development of the Marxist philosophy in China has entered a new historical period, which is embodied in the rich achievements in the researches of party's thought and lines, the major breakthrough in the research of Marxist philosophical system, the series of new progress in the basic principles of Marxist philosophy, and the new scientific level in the research of theory of social contradictions of socialism. (YANG Chun-gui)

Some Ideas on Establishing the Chinese New System of Marxist Philosophy: Philosophical system is a historical product and the system of dialectic materialism and historical materialism should be viewed historically. Marxist philosophy should be domesticated and transformed according to the demand of the time to realize self-revolution. Marxist philosophy of China should conscientiously reflect the spirit of the time and the nation, and embody the soul of the Chinese nation. To create the Marxist philosophy of China is an important, hard and long historical task. (XU Quan-xing)

On Yan'an Intellectuals' Research of and Contribution to Mao Zedong Thought: Yan'an had attracted a large number of intellectuals, whose thoughts of domestication of Marxist philosophy, history, artistic theory, education and others had directly promoted the birth of Marxist domestication in China. Their theoretical creation promoted Mao Zedong's theoretical creation. For the first time, they