

穷人的经济学^{*}

——中国扶贫理念、实践及其全球贡献

蔡 昉

【内容提要】 中国实行的一系列经济改革拆除了阻碍生产要素流动和配置的体制障碍,推动劳动力从低生产率就业领域不断退出,实现城乡之间、地区之间和产业之间日益充分的流动,进而获得更高效率的重新配置,不仅为经济高速增长创造了必要条件,也通过劳动力转移和就业扩大提高了农户收入,同时实现了发展与共享。与这种整体的共享型发展相并行,中国政府实施了专门的农村扶贫开发战略,并随着发展阶段和贫困性质的变化,与时俱进地调整对贫困对象的聚焦程度,打破了扶贫效果边际递减的迷思,取得了世界瞩目的减贫成就。作者从减贫的角度简述 40 年改革和发展过程,揭示这个时期的经济增长源泉,展示发展所具有的共享性质;回顾国家农村扶贫战略的实施过程,揭示其中体现的以人民为中心的发展思想,概括改革促进发展和减贫的实践、主要经验及其世界意义;对 2020 年实现按现行标准农村贫困人口全部脱贫目标之后面临的新任务做出展望,并提出相应的政策建议。

【关键词】 共享性;减贫;中国方案;世界意义

【作者简介】 蔡昉,中国社会科学院副院长、研究员。(北京 邮编:100732)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2018)

10-0004-17

^{*} 感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一 引言

1978年邓小平访问日本期间乘坐了著名的新干线列车。当记者问起他的感受时,他简洁并诚恳地说:“快,真快!”^①那之后的40年里,由邓小平亲自开启的中国改革开放事业,在发展经济、摆脱贫困、提升国力和提高人民生活水平方面,创造了世界经济史上罕见的奇迹。对此进行评价时,就像面对中国高铁的行驶速度一样,任何外部观察者都会乐于使用邓小平当年的这个简洁表述。

无论是专业的研究者还是更广泛的观察者,对于中国的经济发展成就都给予了一致的赞誉。特别是说到中国经济增长的速度时,质疑之声十分鲜见。然而,在解释中国经济增长的原因、过程和结果时,往往却莫衷一是,有些学者的观察或有偏颇之处,有的观点甚至存在误解。例如,许多经济学家未能准确把握中国经济改革的整体性质,甚至低估某些经济增长基本条件的重要性,因而对经济增长的可持续性做出误判。对于中国经济发展是否具有充分的包容性或共享性,也存在不同的看法。有的研究者以收入分配不均等指标为依据,否定存在充分的包容性或共享性。由于前述两种误解,一些研究者对于中国经济增长的需求侧因素做出似是而非的判断,即否认国内需求特别是居民消费需求所发挥的重要作用,甚至由此得出不尽合理的推论和政策含义。如此,即便那些由衷赞叹中国减贫成就的观察者,也不能以逻辑上的一致性,把减贫效果与经济发展成就看成同一过程,把扶贫经验与增长模式结合起来理解。

梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)有句名言:实践者声称自己不受任何知识思潮的影响,其实他们往往是某位已故经济学家的思想俘虏。现实中,的确有两位已故经济学家被当代研究者所引用,对于如何评价中国经济发展经验仍然产生着不小的影响。然而,从过去40年改革开放过程及其带来的发展和共享结果看,无论这些已故经济学家的思想本源是否正确,将其应用在解释中国经验上面,常常造成对事实的扭曲认识。不过,这种影响也不乏学术价值,因为其可以意外激发更深入的讨论。

我们先来看弗里德里希·哈耶克(Friedrich Hayek)的影响。据说这位奥地利裔经济学家的一个贡献,是对于思想方法的一个拓展。在把社会现象分为完全不受人类行为干预的自然结果和人类有意为之的产物这种传统两分法的基础上,他识别出第三种类型即人类无意识行为的意外结果。^②无论是明文援引哈耶克的论述,还是不自觉

① 参见傅高义著,冯克利译:《邓小平时代》,北京:生活·读书·新知三联书店2013年版,第303页。

② Friedrich Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London: Routledge and Kegan Paul, 1967, chapter 6.

地受到这个观念的影响,黄亚生、张五常、罗纳德·科斯(Ronald Coase)和王宁这些高度赞赏中国改革开放及其带来的发展成就的经济学家,实际上都把中国经验作为这种“人类行为的意外后果”理论的一个极佳案例。^①也就是说,无论是由于身为局外人而看不到,还是因为囿于成见而不愿意看到,他们都缺乏对于中国改革开放根本出发点的了解。

在邓小平赞叹日本新干线列车“真快”的那一刻,他已经得出了一个重要的结论:贫穷不是社会主义。很显然,让中国人民摆脱贫困、生活水平不断改善这个初衷,从一开始就成为改革开放的基因并贯穿始终。在他著名的视察南方讲话中,邓小平提出“三个有利于”标准——发展生产力、增强国力和提高人民生活水平作为改革遵循的原则,始终得到坚持和贯彻。中国共产党第十八次全国代表大会以来,中国特色社会主义进入新时代。坚持以人民为中心的发展思想作为习近平新时代中国特色社会主义思想思想的基石,把人民群众作为改革和发展的主体,也是共享的主体以及最终极的受益者。很显然,中国40年的改革开放过程绝不是“无意行为”,其创造的经济增长和减贫奇迹也非“意外后果”。

很多经济学家研究中国改革时期的收入分配问题,发现诸如基尼系数这样一些收入不均等指标处于上升趋势,由此认为这一时期中国的发展缺乏共享性。这不仅从理论上讲具有不一致性,而且在统计意义上存在误读和误解。此外,不能正确认识中国发展的共享性,也就难以对减贫的成就做出一致性解释。更重要的是,这方面的事实及其背后的逻辑无疑是改革实践具有目的性和自觉性的最有力证据。本文将对此予以澄清和说明。

再来看霍利斯·钱纳里(Hollis B. Chenery)的观点。这位前世界银行首席经济学家认为,某些发展条件可以在其他条件尚不具备的条件下,在短期内单独发挥作用,促进经济发展。^②受此影响会产生一种研究倾向,即把中国经济发展的基本条件罗列出来,认为每种发展条件就其促进经济增长而言重要性不尽相同,因而创造不同发展条件的改革也具有不同的显著性。^③有的研究者甚至据此认为,在20世纪80年代初

① 例如,参见 Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2008; Steven Cheung, *The Economic System of China*, Beijing: China CITIC Press, 2009; Ronald Coase and Ning Wang, *How China Became Capitalist*, New York: Palgrave Macmillan, 2012。

② Hollis B. Chenery and Alan M. Strout, “Foreign Assistance and Economic Development,” *The American Economic Review*, Vol.56, No.4, Part 1, 1966, pp.679–733.

③ 如参见 Loren Brandt and Thomas G. Rawski, “China’s Great Economic Transformation,” in Loren Brandt and Thomas G. Rawski, eds., *China’s Great Economic Transformation*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2008, p.9.

的中国经济改革中,唯有以家庭承包制为核心的农村改革可圈可点,进而对其他方面的改革评价失之公允。^①即便正确地观察到改革解决了可以刺激经济增长的诸如激励这样的问题,由于看不到改革的整体逻辑及其内在联系,不了解这一时期经济增长的必要条件,也极易把改革产生的增长效应看作一次性回归生产可能性边界,从而否定经济增长的长期可持续性。^②

实际上,不了解改革开放时期与一个特定的人口机会窗口的重合,而使用新古典增长理论假说解释中国的二元经济发展过程,不仅会在供给侧导致低估中国经济的潜在增长率及其可持续性,也容易忽略消费需求的重要作用,或者无法对需求侧因素做出一致性解释。

国内外学者和观察家普遍认同中国在改革开放期间实现的高速经济增长,也看到了以改善激励机制为目标的改革在其中发挥的作用。中国这个时期的减贫成就也获得国际社会的高度赞赏和重视。但是,由于对其他领域改革特别是促进资源重新配置的各项改革的研究略显薄弱,使得研究者不能从理论逻辑上在改革、发展与共享之间建立一致性的内在联系,在解释为什么中国的减贫实践如此成功时,理论家会显现出捉襟见肘的尴尬。这也就是为什么从研究文献的角度看,经济转型、经济增长以及减贫与发展等领域形成彼此割裂的局面。

经济学家或者并不知道,或者忘记的是另一位已故经济学家卡尔·马克思(Karl Heinrich Marx)的一段话。他说:“最蹩脚的建筑师从一开始就比最灵巧的蜜蜂高明的地方,是他在用蜂蜡建筑蜂房之前,已经在自己的头脑中把它建成了。”^③从每一个改革开放步骤到每一项发展共享成就,都是这段话的最好印证,也在“三个有利于”和以人民为中心的发展思想中得到最充分的体现。

本文简述中国经济改革如何把就业不足的历史遗产和人口转变特征转化为经济增长源泉,在保持长达40年高速增长的同时,体现了发展的共享性,取得举世瞩目的减贫成就。本文首先揭示以劳动力重新配置为特征的经济发展,因其促进就业和增加劳动者收入的表现,本身就具有了共享的性质;进而阐述坚持以提高人民生活水平为出发点的改革和以人民为中心的发展思想,中国政府持续不断地实施了面向农村贫困

① 例如 Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, 2008。

② 代表性观点参见 Alwyn Young, “Gold into the Base Metals: Productivity Growth in the People’s Republic of China During the Reform Period,” *Journal of Political Economy*, Vol.111, No.6, 2003, pp.1220–1261; Paul Krugman, “Hitting China’s Wall,” *New York Times*, July 18, 2013。

③ 马克思著,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译:《资本论》(第一卷),北京:人民出版社1975年版,第202页。当然,并非经济学家都忽略了马克思的这个论断。事实上,吴敬琏在一本书的序言中恰是引用这段话,说明改革开放过程的内在逻辑。参见樊纲、易纲、吴晓灵、许善达、蔡昉主编:《50人的二十年》,北京:中信出版社2018年版。

人口的扶贫攻坚战略,并随着阶段特征的变化使该战略不断创新升级,打破了扶贫效果边际递减的迷思。最后,本文尝试揭示中国减贫理念和实践的世界意义,并对今后减贫格局做出展望,提出政策建议。

二 广泛共享的高速增长

在 1978—2016 年长达近 40 年的时间里,中国国民总收入(GNI)以年均 9.6%的速度增长,同期城乡居民消费水平提高超过 16 倍,并且得到劳动生产率的 17 倍提高的支撑。这样的经济发展成绩显然不是无源之水,其既符合人们熟知的经济发展一般规律,又十分鲜明地体现了中国经验的独特性。尽管在理论上和经验上都不能说经济增长必然导致贫困的减少,但是做大蛋糕终究是分好蛋糕不可或缺的前提。例如,我们可以从国际比较中清晰地看到,一方面,中国的高速经济增长对应着显著的减贫成效;另一方面,中等偏上收入国家(不含中国)较为温和的经济增长则对应着相对平庸的减贫效果(如图 1)。

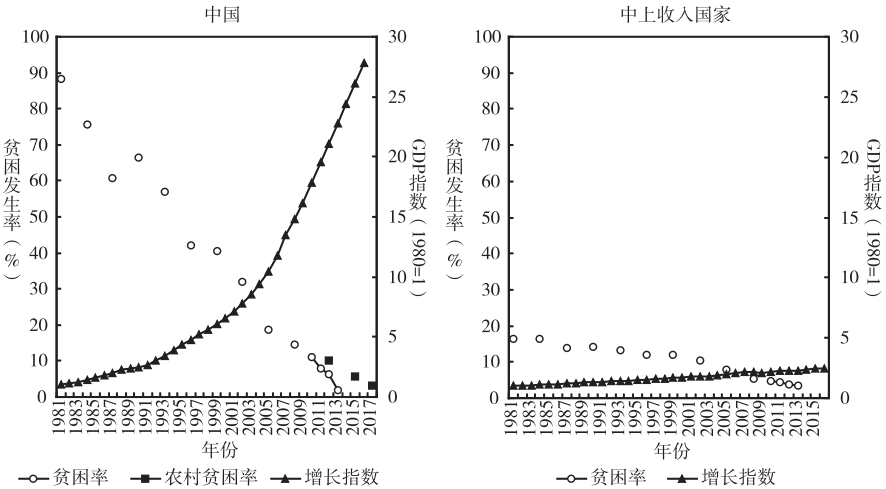


图 1 国际比较中看经济增长与减贫成效的关系

资料来源:世界银行数据库, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/poverty-and-equity-database>, 访问时间:2018 年 8 月 20 日;国家统计局编:《中国统计年鉴》,北京:中国统计出版社历年版;李克强:《政府工作报告》, http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/22/content_5276608.htm, 访问时间:2018 年 8 月 20 日。

中国在过去 40 年的改革发展期间,至少有 30 年的时间(1980—2010 年)经历着一个十分独特的人口转变过程,表现为 15—59 岁劳动年龄人口持续高速增长(年均增加 1.68%),而这个年龄之外的依赖性人口则徘徊不减(以年均 0.01% 的速度减少)。

与发达国家平均状况(即劳动年龄人口年均增长 0.44%、依赖性人口年均增长 0.47%)以及不包括中国在内的发展中国家平均状况(即劳动年龄人口年均增长 2.44%、依赖性人口年均增长 1.43%)形成了鲜明的对照,意味着中国此时具备了“生之者众、食之者寡”的人口结构特征,因而处于一个有利于经济增长的人口机会窗口期。

在改革初期甚至更久的时间里,显然没有人认识到这种潜在的人口红利,研究者和政策制定者反而视人口众多和劳动力富余为历史包袱,作为当时面临的巨大挑战。事后看来,这种认识具有不可避免的历史局限性,但是相应采取的政策措施和改革举措却未必没有针对性和积极效果。严格的计划生育政策无论在控制人口问题上的功过及效果如何,毕竟在一定程度上加快了人口转变从高出生率、低死亡率从而高增长率阶段到低出生率、低死亡率从而低增长率阶段的转变,使中国的人口红利得以较早释放出来。不过,本文的重点不在于此,而是考察改革推动劳动力转移从而促进经济增长和就业扩大的效果。

面对初始时期农村普遍存在的贫困现象以及家庭联产承包制实行以后显现出来的劳动力剩余现象,随后进行的农村改革最主要的效果便是促进以劳动力为核心的农村生产要素退出低生产率从而低回报率产业,并从体制和机制上推动生产要素充分流动,向生产率及收入更高的产业转移。按照这个逻辑主线进行的改革从未停止,延续至今。

首先,最为彻底的一项农村重大改革是废除了延续 20 余年的人民公社体制。随着家庭联产承包制在全国迅速推行,1982 年年底修订后的《中华人民共和国宪法》正式把村民委员会定性为村民自治组织。1983 年,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开,建立乡政府的通知》,要求实行政社分开,建立乡政府;相应地,在原生产大队一级建立了行政村,以生产队为基础成立了村民小组。农村村民自治制度连同以家庭联产承包制为核心的农村基本经营制度,从根本上确立了在土地集体所有前提下农户自主配置生产要素的权利,改革成果惠及全局和长远。

其次,限制劳动力配置的政策逐步松动,劳动力在生产活动之间、三个产业之间和城乡之间的转移障碍先后得到消除。农村劳动力先是从单纯种植粮食作物转到多种经营,从单一的种植业转到农林牧副渔全面发展,从农业转到“离土不离乡”的乡镇企业,随后进入小城镇直至大中城市实现非农就业。正如在家庭联产承包制的推行过程中,党中央文件中“可以”这个用语起到了关键作用(如“可以包产到户”),解除体制对劳动力流动的阻碍,也表现在政策的一系列“允许”上面。例如,1983 年起允许农民从事农产品的长途贩运和自销,第一次突破了就业的地域限制;1988 年开始允许农民自带口粮到邻近城镇就业,第一次突破了城乡就业藩篱;到 20 世纪 90 年代初期,随着粮票等票证制度被取消,农村转移劳动力事实上被“允许”进入各级城镇居住和就业。

最后,户籍制度及围绕其形成的一系列相关体制改革渐进展开,使劳动力转移和流动的范围越来越广。这类改革主要表现在两个方面:一是国有企业和城市就业制度改革推动劳动力市场发育,二是基于居民户籍身份建立的城乡分割社会保障体系逐渐走向一体化、均等化。20世纪90年代后期旨在打破国有企业“铁饭碗”的就业体制改革虽然一度导致较大规模的失业下岗以及严重的城市贫困现象,但在应对过程中实现了劳动力配置从计划体制到市场机制的转变,同时在城市建立起社会保障体系。这些改革进而产生连锁效应:一方面,农村转移劳动力获得了更加公平的竞争就业机会;另一方面,社会保障制度建设逐步扩展到农村,城乡统筹水平得到大幅度提高。

事后来看,前述相关改革的推进过程具有一条鲜明的逻辑主线,即通过使农村剩余劳动力和城市企业冗员能够从低效率配置中退出,分别在城乡之间、地区之间、产业之间和企业之间流动并进行重新配置,从而进入生产率更高的领域,通过要素积累和资源重新配置,把人口红利转化为高速经济增长。一项研究表明,在1978—2015年16.7倍的劳动生产率(劳均国内生产总值)增长中,44%来自这种劳动力资源的重新配置。^①

回顾这个改革过程及其促进经济增长的效应,我们可以看到改革如何通过逐步消除阻碍生产要素流动的制度性障碍,把作为计划经济遗产的农村剩余劳动力和城市企业冗员转化为有利的增长要素,更一般而言,则是把特殊人口转变阶段的有利人口因素转化为人口红利,进而兑现为高速经济增长。从这个视角观察体制改革及其带来的经济发展还可以发现,共享是其内在性质。也就是说,这个经济增长的整个过程伴随着非农产业劳动参与率的提高以及就业的扩大,并分别通过这种重新配置效应和数量效应,使劳动者及其家庭从这一增长中增加了收入,从而改善了生活水平。

毋庸讳言,中国社会确曾经历过收入差距的扩大。我们同时应该承认,有关指数显示出的收入差距扩大存在着与统计因素相关的高估成分。并且,我们这里关心的是改革开放中经济增长的整体共享性质,因此需要把阶段性问题与趋势性问题分别进行分析。这样才能既不低估成就,也不粉饰太平。一些研究根据支出法国内生产总值中劳动报酬占比下降,得出收入分配状况恶化的结论。从这个指标来看,从2003年开始确实呈现出下降趋势,并于2011年降到最低点(45.8%)。然而,随后该比重逐年提高,2015年回归到51.1%。也有学者解释说,该比重的下降,至少部分原因是劳动报酬占比高的农业份额的下降,因而并不完全意味着收入分配的恶化。^② 这一观察启示我们,应该把农业份

① 蔡昉:《中国经济改革效应分析——劳动力重新配置的视角》,载《经济研究》,2017年第7期,第4—16页。

② 白重恩、钱震杰:《谁在挤占居民的收入:中国国民收入分配格局分析》,载《中国社会科学》,2009年第5期,第99—115页。

额下降这个规律性变化因素考虑在内,重新认识改革和发展过程的共享性质。^①

在经济发展过程中,农业产值和就业份额不可逆转地下降是一个公认的规律甚至“铁律”。在农业份额下降过程中,无论是发达国家的早期经验还是发展中国家的现实,都显示出农业就业份额下降滞后于产值份额下降的特点。^② 由于户籍制度等体制因素的存在,中国的这个特点更为突出。即便如此,农业劳动力比重终究显著降低。国家统计局数据显示,农业劳动力比重已经从1978年的70.5%降低到2016年的27.7%。而根据笔者的研究结果,目前农业劳动力比重很可能比官方数字再低10个百分点左右。^③ 显而易见,这是农村劳动力大规模向城市非农产业转移的结果。

在相对短的时间里实现的这种大规模劳动力转移,帮助形成了一个典型的刘易斯式二元经济发展过程。由此,农民工获得高于务农所得的工资性就业岗位,整体上降低农村的贫困水平,从而产生缩小城乡收入差距的效应。一方面,即使工资率不变,劳动力流动规模的扩大也足以显著增加农民家庭的收入;另一方面,贫困农户通过劳动力外出,可以显著提高家庭人均纯收入。一项研究表明,外出务工提高农村贫困家庭人均纯收入的幅度可达8.5%—13.1%。^④ 下文将概括通过劳动力流动实现减贫的若干重要事实。

首先,在2013年以前,由于官方统计系统内的住户调查是分城乡独立进行的,举家迁移的农村家庭和外出打工的农户成员常常因不能进入抽样范围而被显著排除在城市样本外,又由于长期外出不再作为农村常住人口而被大幅度排除在农村样本住户的调查覆盖之外。一些研究者基于局部地区的调查,实际估算了被城市和农村住户调查遗漏的农民工收入。结果表明,因官方统计系统的住户调查抽样和定义中存在的问题,导致城镇居民可支配收入平均被高估13.6%,农村居民纯收入平均被低估13.3%,因而城乡收入差距平均被高估了31.2%。^⑤

我们知道,收入差距往往由各种因素构成,相应地,描述收入不均等程度的指数在统计上也是可分解的。有的研究在尝试分解收入不平等指数的贡献因素时发现,在以

① 例如,从经济增长的主要需求构成来看,由于农业产值比重、农业劳动力比重和农村人口都大幅度下降,农村居民消费的贡献比例下降是合理的结果。

② Christopher B. Barrett, Michael R. Carter and C. Peter Timmer, “A Century-Long Perspective on Agricultural Development,” *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.92, No.2, 2010, pp.447-468.

③ 参见 Cai Fang, *China's Economic Growth Prospects: From Demographic Dividend to Reform Dividend*, Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

④ Yang Du, Albert Park and Sangui Wang, “Migration and Rural Poverty in China,” *Journal of Comparative Economics*, Vol.33, No.4, 2005, pp.688-709.

⑤ 高文书、赵文、程杰:《农村劳动力流动对城乡居民收入差距统计的影响》,载蔡昉主编:《中国人口与劳动问题报告 No.12——“十二五”时期挑战:人口、就业和收入分配》,北京:社会科学文献出版社2011年版,第228—242页。

泰尔指数(Theil index)衡量的整体收入差距中,城乡收入差距的贡献率在40%—60%之间。^①因此,一旦在统计上能够对城乡收入差距的高估情况做出纠正,整体收入不均等程度(例如体现在基尼系数上)也会相应缩小。

此外,有一些研究估算的收入不平等指标数值极高,引起舆论对这一问题的关注。^②这种研究虽然有自己特殊的价值,但是由于使用的方法是着眼于挖掘极端统计数值,得出的结论要大打折扣。一般来说,收入分配状况遵循的是正态分布,而在观察样本的两个尾端即最富裕人群和最贫困人群时,统计调查往往难以收集到准确的信息。这个调查统计难题是各国统计系统共有的。显然,用这种特别估算方法得到的中国数值,并不能简单地与别国公布的统计数进行比较,也不能由此做出一般性推论。

其次,虽然在一定时期内转移劳动力的工资并没有显著上涨,却由于非农产业劳动参与率的提高以及农村劳动力的就业更加充分,农户收入中工资性收入总量显著增加,比重也相应提高。例如,在1997—2004年农民工的工资没有实质增长的情况下,由于劳动力外出规模从不到4000万人增加到超过1亿人,农民工挣得的工资总额实现了年平均14.9%的增长速度,因而即使在被低估的情况下,农户的工资性收入占农户纯收入的比重也从24.6%显著提高到34.0%。^③

再次,在2004年中国经济迎来刘易斯转折点之后,^④随着二元经济的一些特征逐渐消失,劳动力短缺成为常态,显著提高了劳动者在就业市场上的谈判地位,普通劳动者工资和低收入家庭收入加快提高。例如,农民工实际工资在2003—2016年间以10.1%的速度增长。普通劳动者工资上涨这一刘易斯转折点特征,相应推动了收入差距峰值的到来,如果这个趋势可以持续下去,或可成为收入分配的库兹涅茨转折点。按不变价计算的城乡居民收入差距(城镇居民收入与农村居民收入的比率),从2009年最高点的2.67下降到2017年的2.35,共降低了12.3%;而全国居民收入的基尼系数从2008年最高点的0.491下降到2016年的0.467,共降低了4.9%。

① 例如 Ravi Kanbur and Xiaobo Zhang, "Fifty Years of Regional Inequality in China: A Journey Through Central Planning, Reform, and Openness," United Nations University WIDER Discussion Paper, No. 2004/50, 2004; Guanghua Wan, "Understanding Regional Poverty and Inequality Trends in China: Methodological Issues and Empirical Findings," *Review of Income and Wealth*, Vol. 53, No. 1, 2007, pp. 25–34.

② 如王小鲁着眼于发现未被统计包括在内的高收入人群的巨额隐性收入,而甘黎则估算出高达0.61的基尼系数。参见王小鲁:《灰色收入与国民收入分配:2013年报告》,载《比较》,2013年第5期;甘犁等:《中国家庭金融调查报告2012》,成都:西南财经大学出版社2012年版。

③ 蔡昉、都阳、高文书、王美艳:《劳动经济学——理论与中国现实》,北京:北京师范大学出版社2009年版,第220页。

④ 关于刘易斯转折点的定义以及到达时间的讨论,参见 Cai Fang, *Demystifying China's Economy Development*, Beijing, Berlin, Heidelberg: China Social Sciences Press and Springer-Verlag, 2015。

最后,与刘易斯转折点到来的时间相契合,中央政府和地方政府都明显加大了再分配政策的实施力度,通过推进基本公共服务供给的充分化和均等化,使经济发展的共享程度得到进一步提高。不仅城市职工和居民的社会保障覆盖水平大幅度提高,2004年以后政府把社会保障制度建设的重点延伸到农村,城市的社会保护政策也越来越多地覆盖到农民工及其随迁家庭成员以及未就业人群。劳动力市场制度和社会保障体系加快建设,经济发展与社会发展更加协调,更加突显了中国经验中内含的广泛包容性。

三 改革时期减贫实践及其效果

改革开放促进农村经济发展和整体国民经济高速增长,带动就业扩大和劳动报酬增加,无疑是解决贫困问题的关键一招。然而,经济发展是收入分配改善的必要条件却不是充分条件。正如经济学家在全球范围所观察到的,经济发展固然可以导致贫困的减少,却并不会自然而然地产生“涓流效应”。因此,实施专门的扶贫战略,对于实现共享和达到减贫目标是不可或缺的。中国的减贫成就与同时实施的专门扶贫战略及其成效密不可分。以改革开放40年为背景,中国农村减贫历程可以分三个阶段来观察,包括未予宣布的实际减贫过程和明确宣示的扶贫战略实施过程。

20世纪80年代初期到80年代中期的一段时间是减贫的第一阶段。这个时期尚没有明确宣布的扶贫战略。对农村经济体制的全面改革成为这一时期促进农村经济和国民经济快速发展的主要动力,农村居民整体收入增长,成为这一时期减贫的主要因素。农村基本经营制度改革极大地调动了农民生产积极性,与提高农产品价格、加速农业结构调整以及乡村工业化等一道,全面增强了农村经济的活力,也为一批人力资本禀赋较高的农村劳动力拓展就业渠道、实现脱贫致富创造了更多的机会。

1978—1985年,全国农业增加值增长了55.4%,农业劳动生产率提高了40.3%,农产品综合收购价格指数提高了66.8%。同期,伴随着各种农产品产量的迅速增长,农民人均纯收入增长了2.6倍,农民人均摄取热量从1978年的每人每天2300千卡增加到1985年的2454千卡。同一时期,在贫困标准提高一倍的情况下,生活在绝对贫困线以下的农村人口从2.5亿下降到1.25亿,占农村人口的比例下降到14.8%,贫困人口平均每年减少1786万人。

20世纪80年代中期到20世纪末这个时期可以看作实施减贫的第二阶段,也是正式宣示的扶贫战略的开始阶段。政府成立了专门扶贫工作机制,多渠道安排了专项

资金,制定了相应的优惠政策,对传统的救济式扶贫进行彻底改革并确定了开发式扶贫方针。通过一系列政策和措施,开展有计划、有组织、大规模的开发式扶贫。这一阶段的扶贫工作可以看作针对农村特定人群的政府扶贫努力,有两个特殊经验值得特别指出。

第一,在确定了区域开发式扶贫的总体思路后,为了集中使用扶贫资金、有效地扶持贫困人口,中央政府通过制定统一标准,确定了一批国家重点扶持贫困县。按照该标准即以县为单位,1985年农民年人均纯收入低于1150元。政府于1986年确立了592个国家重点扶持贫困县,占全国县级行政单位的近1/5。此后,随着经济发展特别是贫困地区经济状况的改善,贫困县的标准也及时进行了调整。

第二,1993年国家制订并颁布实施“国家‘八七’扶贫攻坚计划”。这个计划力争在20世纪内最后七年,集中力量基本解决当时全国农村8000万农村贫困人口的温饱问题。这个规划以一种特殊努力的方式,利用中国社会较强的动员力和较高的共识度,期冀在较短的时间里达到最大的扶贫效果。1997—1999年的三年中,每年有800万贫困人口解决了温饱问题,达到进入20世纪90年代后农村减贫的最快速度,也将这一轮扶贫推向高潮。

计划实施结果显示,在七年时间里农村贫困人口减少了5000万,农村贫困发生率从8.7%降低到3.4%。1986—2000年,国家重点扶持贫困县的农民人均纯收入从206元增加到1338元,全国贫困人口从1.31亿减少到3209万。贫困集中地区各项社会事业的发展都得到改善。例如,通过这一时期的努力,贫困地区的基础设施如交通、通信、电力、学校等拥有率指标已接近非贫困地区。

随着“国家‘八七’扶贫攻坚计划”完成,基本实现了预期目标,政府的扶贫战略从2001年开始进入第三阶段。通过前一阶段的政府扶贫努力,农村贫困的总体分布发生了明显的变化,区域特征更加明显。在东部经济发达地区,贫困发生率已经显著降低,贫困更加集中于一些自然条件恶劣的中西部地区。根据这种分布新特点,中央政府在中西部地区确定了592个国家扶贫开发工作重点县。2002年,重点县的绝对贫困人口占全国总数的62.1%,低收入人口占全国总数的52.8%。

从2000年开始,农村地区的贫困发生率基本维持在同一水平,随后的10年总共减少贫困人口521万。考虑到国家每年投入的扶贫资金在不断增加,意味着区域开发计划已经不像以前那样具有明显的扶贫效果。由于地理、气候等自然条件以及家庭和个人能力所导致的长期贫困成为农村贫困的主要特征——边缘化贫困。

这种新情况呼唤着贫困治理手段的大调整,通过区域开发、促进贫困地方产业发

展的办法已经很难惠及这一部分边缘化的贫困人口。即便在贫困县内,贫困人群和非贫困人口的空间分化也越来越明显。区域经济的增长能否真正惠及贫困群体,扶贫资金的使用是否瞄准真正的穷人,越来越成为需要严肃回答的问题。鉴于此,扶贫政策措施需要更加增强聚焦,扶贫资金使用效率亟待提高,这样才能使扶贫资源真正到达穷人手中。

2001 年,党中央、国务院制定并颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》。该纲要的一个显著特点是扶贫到村,一个相应的实施方法被称为“整村推进扶贫战略”。从 2001 年开始,实施以县为基本单元、以贫困乡村为基础的工作方针,按照受生产、生活和地理环境影响的经济社会状况各项指标,在贫困县之外也确定了重点贫困村,全国共识别出 14.8 万个重点贫困村。这样,既瞄准了贫困区域,又对贫困群体进行更细致的甄别,提高了精准扶贫的效率。

这一时期扶贫的整村推进效果十分显著。在实施该纲要的过程中,扶贫重点村的农户收入增长速度明显高于贫困县平均水平,也高于全国平均水平。在所有贫困村中,实施整村推进的农户收入增长比没有实施整村推进的农户收入增长高 8%—9%。这期间贫困地区的各项社会事业也有了长足进步。贫困村在生产性基础设施和生活服务设施方面的改善同样显著,相关指标的提高幅度大大高于贫困县的平均水平。

随着 2010 年年底全国贫困人口进一步下降,并且率先实现了联合国千年发展目标中贫困人口减半的目标,国家随即开始实施《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,将集中连片的特殊困难地区确定为扶贫攻坚的重点,为这些地区的扶贫工作提供更加有力的政策保障和资金支持。同时,国家把扶贫标准提高到国际通行标准之上,也表明政府加强了自身的扶贫责任,把更多的农村低收入人口纳入扶贫范围,对贫困地区和贫困人口给予更大的扶持力度。

中国共产党第十八次全国代表大会召开以来,中国以打一场新的攻坚战的态度,加大力度实施脱贫攻坚工程,实施精准扶贫、精准脱贫,分类扶持贫困家庭,取得了扶贫脱贫的新成就。在更高的贫困标准下,农村贫困人口从 2011 年的 1.22 亿减少到 2016 年的 4335 万,平均每年减少 1581 万,打破了这个领域的边际扶贫效果递减“规律”。2016 年开始实施的第十三个五年规划确立了更为宏大的扶贫脱贫目标,即按照经物价等因素调整的现行贫困标准,2020 年实现人均年收入不足 4000 元的农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,消除区域性贫困现象。实际上,2016 年当年即有 28 个贫困县经过合法程序摘帽,实现了贫困县退出的零的突破,这也是完成 2020 年脱贫目标的良好开端。

四 中国减贫成效的世界意义

改革开放以来,中国不仅实现了世界上最快速的经济增长,最大限度地改善了人民生活水平,也实现了世界上规模最大的扶贫、减贫。1978 年,按当时中国政府确定的贫困标准即每人每年 100 元统计,不足温饱的农村贫困人口为 2.5 亿人,占农村总人口的 30.7%。1984 年,扶贫标准提高到每人每年 200 元,贫困人口下降到 1.28 亿人,贫困发生率降低到 15.1%。此后,国家开始实施扶贫开发战略,在贫困标准不断提高的同时,贫困人口持续减少。按照 2010 年的扶贫标准 1274 元统计,农村贫困人口从 2000 年的 9422 万人减少到 2010 年的 2688 万人;相应地,贫困发生率从 10.2% 下降到 2.8%(如图 2)。

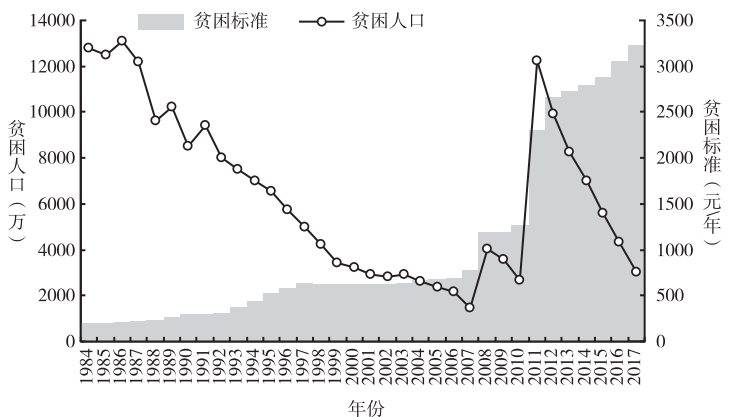


图 2 贫困标准与贫困人口数变化

资料来源:国家统计局编:《中国统计年鉴》,北京:中国统计出版社历年版;李克强:《政府工作报告》, http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/22/content_5276608.htm, 访问时间:2018 年 8 月 20 日。

2011 年中央政府把国家扶贫标准大幅度提高到以 2010 年不变价为基准的 2300 元,比 2009 年提高了 92%。这一新标准的出台,使得全国贫困人口数量或覆盖面由 2010 年的 2688 万人扩大到了 1.28 亿人。按照国际可比的购买力平价法,这一新的扶贫标准相当于人均每天 1.8 美元,超过了世界银行 2008 年制定的每天 1.25 美元的国际贫困标准。在这个新标准下,农村贫困人口继续大幅度减少(如图 2 所示)。李克强在 2018 年全国人民代表大会的《政府工作报告》中指出,2012—2017 年,共有 6800 多万农村贫困人口脱贫,按照新标准计算的贫困率从 10.2% 下降到 3.1%。

中国扶贫开发以及在整体上提前完成千年发展目标的巨大成就得到了国际社会的一致赞誉,普遍认为中国扶贫所取得的成就深刻地影响着国际社会,既直接对全球减贫做出数量贡献,也为发展中国家甚至整个世界提供了一种可资借鉴的模式。在1981—2013年间,按照世界银行标准界定的全世界绝对贫困人口,即每天收入不足1.9国际美元(2011年不变价)的人口,从18.93亿减少为7.66亿,同期中国从8.78亿减少为2517万,这就是说,中国对全球扶贫的贡献率为75.7%。这是中国对国际扶贫和发展事业的巨大贡献,也是对人类文明和进步事业的巨大贡献。

被实践证明过的有益知识和理念是特定类型的公共品。因此,把中国成功的实践经验或中国故事上升为中国智慧,以中国方案的形式提供给发展中国家,作为一种可能的发展道路选择,无疑应该是中国对人类做出更大贡献的主要方式。显然,最不容置疑的中国智慧体现在中国成功的减贫经验之中。从邓小平遵循“三个有利于”改革标准到习近平坚持以人民为中心的发展思想,从根本上保证了改革开放发展共享成为一个整体,相互之间具有内在的逻辑,形成必然的因果关系。在这个整体关系中,实施扶贫战略是实现共享理念和改善民生努力的重要组成部分,是中国人民的有意识行动而非无意之举,是政府和社会的主动作为而不仅仅是市场的涓流效应。下面,本文以打破扶贫效果边际递减律为例,说明以人民为中心的发展思想当之无愧居于中国智慧和方案的核心位置。

在世界各国的扶贫实践中,研究者和实践者普遍观察到一个边际效果递减的现象,甚至有人称之为“规律”,也就是说,随着扶贫行动的推进从而贫困人数的减少,最后那个较小规模的贫困人口由于在地理上集中居住于生态、生产和生活条件恶劣的地区,并且具有残疾、疾病、年老、受教育程度低等劳动能力不足等人口特征,其脱贫的难度显著增大。因此,扶贫脱贫走完最后一公里的步履十分艰难,以致绝大多数发展中国家甚至很多发达国家都未能攻克这个顽固的贫困堡垒。

从改革开放以来的扶贫实践看,在中国农村贫困人口的持续减少过程中,也不断遭遇这个边际效果递减现象。如图2显示,扶贫标准不断在提高,然而在迄今为止的每个阶段上,虽然扶贫努力没有丝毫减弱,最后那个较小数量农村贫困人群的脱贫问题却一直没有得到彻底解决。以近年来的中央财政专项扶贫资金增长及其减贫效果为例,每亿元中央财政扶贫资金所减少的农村贫困人口数从2011年的87.8万下降到2014年的31.7万,进而下降到2017年的6.8万。^①

在物质生产领域,投资活动一旦遭遇边际报酬递减现象,通常就会停止并转向其

① 朱玲、何伟:《工业化城市化过程中的乡村减贫40年》,载《劳动经济研究》,2018年第4期,第3—31页。

他领域。然而,扶贫是对人的投资而不同于一般投资活动,不应该遵循物质投资领域的规律。这无疑是这个领域的最显著中国特色。在 2010—2017 年间,中央财政扶贫资金规模仍然稳定地以年均 21.3% 的速度增长。只有从以人民为中心发展这个根本认识论出发,才会做出如此持续不懈的扶贫努力和彻底脱贫的庄严承诺。贫困的减少就是扶贫这一对人进行投资事业的回报率,扶贫边际效果递减“规律”在中国并不适用。正是随着 2020 年全面建成小康社会目标的临近,“一个不能少”的任务越来越艰巨和现实,党中央做出现行标准下农村贫困人口全部脱贫的庄严承诺以及战略和战术部署。

在以人民为中心的发展思想指导下,在改革开放发展共享过程中中国实施专门的农村扶贫战略所取得的扶贫减贫成就及其主要经验可以从以下方面进行概括。

首先,充分发挥举国体制优势,最大程度地动员社会力量,实现全方位和全社会扶贫。早在 20 世纪 80 年代中期,中央政府层面就成立了常设的扶贫工作领导小组。扶贫不仅成为既定战略,得到持之以恒的实施,而且以“八七”攻坚计划以及十年农村扶贫开发纲要的形式,在每个阶段都有独特的重点任务和目标。专门的扶贫资金被纳入中央和省级政府预算,总规模不断提高。此外,城乡最低生活保障制度、社会救助等其他社会保护机制的建立以及慈善事业的发展和对口扶贫机制的完善,与扶贫战略形成了互补关系和工作合力。改革开放以来特别是党的十八大以来,动员全党全国全社会力量,坚持精准扶贫、精准脱贫,成为一项举世瞩目的社会干预实验。

其次,随着经济发展阶段的变化,不断调整扶贫工作重心,政策和措施更加聚焦贫困人口。随着贫困人口从广泛分布到日益集中于脆弱区域和弱势家庭,扶贫战略也实现了相应的转变,从最初实施区域性开发扶贫战略,到识别国家级重点扶持贫困县,再到确立重点扶持贫困村并实施整村推进扶贫战略,直至为每一个贫困家庭建档立卡,帮扶措施直接精准到人。针对不同情况的边缘化贫困人口,政府分别通过扶持生产和就业、移民搬迁安置、低保政策兜底、医疗救助扶持等政策手段帮助脱贫。此外,从 2000 年开始实施的西部大开发战略等区域协调发展战略,在更加宏观的区域发展层面,从人力资本、基础设施、体制机制等方面消除农村贫困人口的脱贫障碍。

最后,把每个阶段中取得的经验和教训吸收到新阶段扶贫战略中,形成并不断完善工作机制。从整体和最终目标看,中国政府的扶贫工作历尽艰辛,成绩斐然,在探索的过程中既有成功经验也有值得吸取的教训。这些经验和教训得到充分反思被吸纳到新一轮战略思路之中,逐步形成了一套行之有效的工作机制,自党的十八大以来被确立为坚持中央统筹省负总责、市县抓落实的工作机制,强化党政一把手负总责的责

任制,坚持大扶贫格局,注重扶贫同扶志、扶智相结合,深入实施东西部扶贫协作,重点攻克深度贫困地区脱贫任务。

五 结论与展望

在改革开放大背景下,通过具有共享性质的经济发展和实施专门的扶贫战略,中国在40年的时间里实现了人类历史上最大规模的减贫,也对世界贫困人口减少做出了巨大的贡献。习近平在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲中引用国际红十字会创始人亨利·杜楠(Jean Henri Dunant)的一句话:“真正的敌人不是我们的邻国,而是饥饿、贫穷、无知、迷信和偏见。”对于今天的世界,这句话仍然具有显而易见的针对性。

根据世界银行数据,2013年全世界仍有7.66亿人每天收入不到1.9美元(2011年购买力平价),而这些穷人中的36.4%生活在人口全球占比仅为8.4%的低收入国家中。鉴于此,2015年发布的《2030年可持续发展议程》仍然把“在全世界消除一切形式的贫困”列为17项可持续发展目标之首。因此,中国的扶贫脱贫实践无疑是对人类社会规律的成功探索,由此形成的中国故事、中国智慧和方案,应该成为中国和广大发展中国家的共同精神财富。

实践没有终点,探索永无止境。我们坚信,只要坚持正确的指导思想和既定的工作方法,2020年之前必然能够使最后的农村贫困人口稳定脱贫,实现全面小康“一个也不能少”的目标。然而,保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点,扶贫脱贫也是如此。我们应该从以下四个方面入手,未雨绸缪探讨扶贫脱贫战略的“后2020升级版”。

首先,保持政策稳定和可持续,巩固脱贫成果。在实现农村贫困人口全部脱贫的最后阶段所做的工作无疑具有全力冲刺的特点。达到目标之后,要巩固取得的结果,防止出现大幅度返贫,仍然有艰巨的工作要做。达到脱贫目标与形成稳定脱贫的能力不是一回事。对于收入水平接近贫困线的农户来说,较大的返贫概率也是正常的。例如,2016年最低20%收入组农户的人均可支配收入为3006元,仅略高于当年贫困标准。^①无论是长期因素(如农村人口变化导致外出劳动力增速减慢)还是周期性因素(如农产品价格波动),都会导致这个收入组农户返贫。因此,政策关键是要把握好脱贫与返贫的动态平衡,让脱贫率始终大于返贫率。

^① 参见李培林、魏后凯、吴国宝主编:《中国扶贫报告(2017)》,北京:社会科学文献出版社2017年版,第59—60页。

其次,密切关注和积极应对新的致贫因素。随着人口老龄化程度加深,老年人口和残疾人口规模扩大,将导致失能人群增加,形成新的贫困人口来源。老龄化本身及其派生的失能问题都会导致劳动能力丧失或弱化。由于青壮年劳动力外出,老龄化的程度在农村比在城市更严重,相应产生对巩固脱贫成果的严峻挑战。这既需要在应对人口老龄化战略中予以考虑,也要求我们已有的扶贫经验和工作机制能够与时俱进。

再次,应对风险冲击型贫困现象。一般来说,诸如金融危机等周期性冲击是躲不开的,由此造成的贫困现象仍会反复出现,反贫困不容有丝毫的懈怠。农户面对各种风险的脆弱性尤其突出,特别是收入水平接近贫困线的低收入农户,更易受到各种外部冲击。例如,除了宏观经济周期现象之外,贫困农户特别容易受到的影响还来自农业的自然风险、与农产品市场相关的风险、劳动力外出环境以及劳动力供求关系变化等。

最后,探索长期可持续减贫战略。即便不是永远,至少可以说,贫困现象将长期存在。围绕贫困的绝对性或相对性,理论界存在着旷日持久的争论。一种观点把贫困现象区分为绝对类型与相对类型。对于中国“后 2020 年时期”而言,相对贫困现象将会长期存在,而其应对机制与消除绝对贫困的机制不尽相同,需要通过创新实现体制机制的转变。另一种观点主张根据发展阶段或收入水平设立不同的绝对贫困标准。例如,世界银行从 2017 年 10 月开始,按 2011 年不变价,为低收入国家、中等偏下收入国家、中等偏上收入国家和高收入国家确立了不同的购买力平价收入标准作为绝对贫困线,分别为每天 1.9 美元、3.2 美元、5.5 美元和 21.7 美元。^①

值得指出的是,为中等收入国家和高收入国家确立另外的贫困标准并非更高的脱贫水平,而是由于在不同的发展阶段上,达到同样的脱贫效果需要付出的成本更高。根据世界银行数据,2016 年中国人均 GNI 为 8260 现价美元,属于中等偏上收入国家。如果适用 5.5 购买力平价美元这个贫困标准的话,即便按照我国现行标准(介于 1.9—3.2 美元之间)实现农村贫困人口全部脱贫之后,仍有艰巨的减贫任务。如果在 2020 年中国人均 GNI 超过中等收入国家与高收入国家的分界水平(如 12055 美元),^②我们就需要迎接更艰巨的挑战。

(截稿:2018 年 8 月 责任编辑:主父笑飞)

① Francisco Ferreira and Carolina Sanchez, “A Richer Array of International Poverty Lines,” *Let's Talk Development*, October 13, 2017, <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk>, 访问时间:2018 年 8 月 29 日。

② 关于这个划分标准,参见 World Bank Data Team, “New Country Classifications by Income Level: 2018–2019,” July 1, 2018, <http://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2018-2019>, 访问时间:2018 年 8 月 29 日。