

改革开放 40 年： 全球贫困治理视角下的中国实践

王小林

(复旦大学 六次产业研究院, 上海 200433)

摘要: 改革开放 40 年来, 中国在经济、社会发展和扶贫开发中形成了贫困治理的基本框架。主要包括: (1) 贫困的多维度定义; (2) 设置跨部门的减贫机构; (3) 政府主导的循序渐进的国家减贫战略; (4) 实施利贫性增长、包容性发展和多维度扶贫相结合的减贫政策体系; (5) 建立扶贫责任分级负责和精确识别瞄准、评估、考核、问责机制; (6) 坚持自力更生, 广泛动员社会力量参与贫困治理。2020 年后, 中国将进入缓解相对贫困的发展阶段, 改革开放 40 年来形成的贫困治理框架中的许多理念和方法仍应坚持, 但需要根据贫困的相对性等特征进行调整和完善。中国贫困治理的经验是实现联合国 2030 年可持续发展目标的宝贵财富, 是中国在处理全球发展事务中的“软实力”。

关键词: 贫困治理; 多维贫困; 减贫战略文件; 改革开放; 国家减贫战略

中图分类号: F034 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2018) 05-0017-10

引 言

贫困问题是全球性的问题和挑战, 消除贫困是国际社会的共同目标, 联合国提出, 到 2030 年在全世界消除一切形式的贫困这一全球治理的宏伟目标。在 2000 年的联合国千年峰会期间, 来自 189 个国家的首脑共同签署了《千年宣言》, 设定了包括 8 个领域的千年发展目标 (MDGs)。其中, 第一个目标就是承诺在 2015 年之前, 将发展中国家每天收入低于 1 美元的人口比 1990 年减半。^① 在千年目标到期之际, 联合国于 2015 年 9 月召开可持续发展峰会, 正式通过了《改变我们的世界: 2030 年可持续发展议程》。该议程包含一套涉及 17 个领域、169 个具体问题的可持续发展目标 (SDGs)。目标之一是到 2030 年在全世界消除一切形式的贫困。^② 如果说 MDGs 的贫困治理目标针对的是发展中国家的极端贫困人口, SDGs 的贫困治理目标则强调世界上的“所有人”, 既包括发展中国家, 也包括发达国家。可见, 从 MDGs 到 SDGs, 国际社会设定的最突出的全球性问题就是全球贫困治理。

改革开放以来, 中国在消除极端贫困方面一直是国际社会的领跑者, 并且是第一个实现联合国千年发展目标中减贫目标的发展中国家。无论是世界银行、联合国开发计划署等全球贫困治理的多边国际组织, 还是广大发展中国家, 都对我国取得的减贫成就给予了高度肯定。特别是受贫困问题困扰的发展中国家, 更是迫切希望学习中国贫困治理的经验。中国也致力于为全球减贫事业“提出中国方

作者简介: 王小林, 复旦大学六次产业研究院教授, 研究方向: 贫困治理、国际发展、六次产业理论。

^① 联合国第 55/162 号决议。这一标准在 2005 年国际购买力平价 (PPP) 出来后, 调整更新为 1.25 美元/天。

^② 《2030 年享有尊严之路: 消除贫困, 改变所有人的生活, 保护地球》, 联合国第 69 届大会秘书长关于 2015 年后可持续发展议程的报告, A/69/700, 2014 年 12 月 4 日。

案,贡献中国智慧,更加有效地促进广大发展中国家交流分享减贫经验”^①。基于此,本文试图在全球贫困治理视角下总结改革开放四十年来中国贫困治理的经验以供各国分享借鉴。

理论框架

在全球化背景下讨论中国贫困治理的经验,我们首先需要建立一套与国际接轨的贫困概念和贫困治理分析框架。

1. 全球贫困的概念和测量

人类社会在与贫困做斗争的过程中,从经济学、社会学、发展学、政治学等各个学科对贫困给予了不同的定义。^②就全球贫困(global poverty)而言,其定义从方法论来看可以分为两类:一类是基于经济学和生物学视角的满足维持人生存的基本需要方法(basic needs approach);另一类是基于人类发展视角的达到一定生活水平的基本能力方法(basic capabilities approach)。

(1) 基本需要方法

英国学者朗特里(Benjamin Seebohm Rowntree)在其1901年出版的《贫穷:对城市生活的研究》著作中,按照“获得维持体力的最低需要”的“购物篮子”(shopping basket)所需要的货币预算,对英国约克市的贫困线进行估计,一个六口之家一周最低的食品预算为15先令;加上一定的住房、衣着、燃料和其他杂物,测算出一个六口之家一周26先令的贫困线,据此估计当时约克市的贫困发生率为10%。^③这是第一个以“基本需要方法”定义的贫困线。这个标准实质上是从维持生存的“生物学”角度用经济学的方法定义贫困线。1963年,美国经济学家欧桑斯基(Mollie Orshansky)根据满足最低基本需要的食物和非食物需要测算了美国的贫困线。^④世界银行对全球贫困的测量沿用了这种方法。

世界银行是最早开展全球贫困测量和监测的国际组织。20世纪70年代,世界银行注意到,尽管世界经济的产出在过去25年里以前所未有的速度增长,但经济增长的好处却只使数量非常有限的穷人受益。第三世界经济增长的骄人成就掩盖了这样一个事实,即大多数最贫穷的国家,包括世界上主要的贫穷国家,经济增长率都较低。而且,越来越多的证据表明,大多数发展中国家中较贫穷阶层的收入增长速度比该国平均收入增长速度低。^⑤也就是说,增长是不利于穷人的。因此,世界银行开展了针对发展中国家贫困状况的测算和比较研究工作。

这项研究由当时的世界银行首席经济学家霍利斯·钱纳里(Hollis Chenery)发起。对全球贫困测量需要做三个方面的基础工作:第一,建立一个适用于各国的共同贫困线;第二,设立一个可以用于各国购买力比较的指数,即购买力平价(PPP);第三,收集发展中国家的消费或收入家庭调查数据。沿用朗特里“获得维持体力的最低需要”这样的生物学标准,该研究首先从对印度的绝对贫困的定义开始,即每人每天需要摄入2250卡路里的热量维持最低生存。然后,测算达到2250卡路里热量的“购物篮子”所需的货币预算,以此作为极端贫困标准的依据。但当时研究者们就意识到,“生物学上确定的绝对贫困水平的概念不准确,认为在任何情况下完全按照生物学要求来界定贫困都是错

^① 习近平:《携手消除贫困 促进共同发展——在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲》,《老区建设》2015年第19期。

^② 关于贫困的定义,参见王小林《贫困测量:理论与方法》第2版,北京:社会科学文献出版社,2017年,第1章“贫困概念的演进”。

^③ SMR. Kanbur and L. Squire, “The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions,” in G. M. Meier and Stiglitz, E. Joseph, eds., *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, New York: World Bank and Oxford University Press, 2001.

^④ 王小林《贫困测量:理论与方法》第2版,北京:社会科学文献出版社,2017年。

^⑤ M. S. Ahluwalia, N. G. Carter, H. B. Chenery, “Growth and Poverty in Developing Countries,” *Journal of Development Economics*, Vol. 79, No. 6, 1979, pp. 299-341.

误的。最终，像贫困线这样的概念只有在获得一些社会现实时才具有操作上的意义”^①。这项研究最终采用 36 个发展中国家和地区的数据，以 1970 年美元价格、官方汇率和克拉维斯调整因子（Kravis adjustment factors）对样本国家的数据进行调整，以便比较各国的贫困数据。

钱纳里在世界银行于 1978 年发布的《世界发展报告》的前言中指出，“8 亿人口继续陷入我称之为的绝对贫困中：一个以营养不良、文盲、疾病、肮脏的环境、高婴儿死亡率和低预期寿命为特点的生活条件，这个定义显然是广泛的，涵盖了多维度的剥夺，但具体数字是以经济资源衡量的贫困为基础的”。也就是说，世界银行对发展中国家贫困数据的测算采用的方法是按照生物学标准，把人的基本需要折算成货币预算。

尽管钱纳里意识到货币测量贫困的不足，但在测算全球贫困时，还是采纳了上述方法。拉瓦雷（Ravallion）等研究发现，6 个低收入国家的绝对贫困线是 31 美元/月，即 1.02 美元/天，这条贫困线对发展中国家更具代表性。^② 之后这条全球贫困线根据新的购买平价（PPP）调整为 1.08 美元（1985 年 PPP）^③、1.25 美元^④，在 2015 年，根据 2011 年新的购买力平价进一步调整为 1.9 美元^⑤。我们需要注意，无论是 1.02 美元、1.08 美元、1.25 美元还是 1.9 美元的全球贫困标准，都是用世界上最不发达国家的贫困线来制定的。

综上所述，尽管世界银行在首次定义贫困时，认为贫困包括营养不良、文盲、疾病、肮脏的环境等多个维度的特征，但是世界银行自开始监测全球贫困以来，一直采用的是满足最不发达国家人们维持生存的“基本需要方法”来定义和测量贫困的。当前，世界银行用于监测全球极端贫困的标准是每人每天消费不足 1.9 美元（2011 年 PPP），这是一个货币标准。需要指出的是，讨论全球贫困标准或者贫困的国别比较时，采用的是购买力平价（PPP）美元，而不是汇率现价美元。2015 年 10 月 4 日，世界银行更新了全球极端贫困标准，由 1.25 美元（2005 年 PPP）更新为 1.9 美元（2011 年 PPP）。按照世界银行确定的 PPP 转换因子，2011 年，中国的城乡综合 PPP 转换因子为 3.70，城市 PPP 转换因子为 3.90，农村 PPP 转换因子为 3.04。^⑥ 我国农村贫困标准 2010 年不变价格为 2300 元，2011 年为 2536 元，即每天 6.95 元，合 2.29 美元/天。因此，中国农村贫困标准比世界银行贫困标准高 20.5%。

（2）基本能力方法

与世界银行的福利经济学家不同，另一学派则关注人们实现一定生活水平所具有的能力。阿卢瓦利亚注意到用收入衡量贫困和不平等的不足，他指出，他们这种基于维持生存必须获得的“生物学”意义上的“最低水平”热量转化为相应的收入或消费的方法来测量贫困的做法是武断的。^⑦ 阿马蒂亚·森（Amartya Sen）于 1985 年在《商品和能力》一书中，系统地阐述了“能力方法”（capabili-

^① M. S. Ahluwalia, N. G. Carter, H. B. Chenery, “Growth and Poverty in Developing Countries,” *Journal of Development Economics*, Vol. 79, No. 6, 1979, pp. 299-341.

^② M. Ravallion, G. Datt, Dominique van de Walle, “Quantifying Absolute Poverty in the Developing World,” *Review of Income and Wealth*, Vol. 37, No. 4, 1991.

^③ 根据 1985 年购买力平价，最贫困的 6 个国家（印度尼西亚、孟加拉国、尼泊尔、肯尼亚、坦桑尼亚、摩洛哥）的贫困线分布均在 31 美元/月附近，而菲律宾和巴基斯坦两个国家的贫困线也接近 31 美元/月。参见 S. Chen and M. Ravallion, “How Did the World’s Poor Fare in the 1990s?” *Review of Income and Wealth*, Vol. 47, No. 3, 2010, pp. 283-300.

^④ 根据 2005 年购买力平价，15 个最不发达国家贫困线的平均数为 1.25 美元/天；75 个国家的中位数贫困线为 60.81 美元/月，相当于每天 2 美元。M. Ravallion, S. Chen and P. Sangraula, “Dollar a Day Revisited,” *Policy Research Working Paper*, Vol. 23, No. 2, 2008, pp. 163-184.

^⑤ F. H. G. Ferreira, S. Chen, A. Dabalén, Y. Dikhanov, N. Hamadeh, “A Global Count of the Extreme Poor in 2012: Data Issues, Methodology and Initial Results,” *Journal of Economic Inequality*, Vol. 14, No. 2, 2016, pp. 141-172.

^⑥ F. H. G. Ferreira, S. Chen, A. Dabalén, Y. Dikhanov, N. Hamadeh, “A Global Count of the Extreme Poor in 2012: Data Issues, Methodology and Initial Results,” *Journal of Economic Inequality*, Vol. 14, No. 2, 2016, pp. 141-172.

^⑦ R. Jolly, *Redistribution with Growth*, London: Oxford University Press, 1974.

ties approach)。森鲜明地指出,收入是实现一定生活水平的“手段”,而生活状态才是人类发展的真正目的。个人在将拥有的资源转换为其可实现的价值活动方面存在能力差异,而这种能力包括获得教育、健康、饮用水等多方面。按照这一思路,森提出应该从多个维度测量贫困。2010年,联合国开发计划署《人类发展报告》正式采纳并公布了阿尔基尔(Sabina Alkire)和福斯特(James Foster)等对全球贫困多维度测量的结果,即全球多维贫困指数(MPI)。全球多维贫困指数包括教育、健康、生活水平3个维度10个指标。此后,联合国每年的《人类发展报告》都公布年度更新后的多维贫困指数。^①

基于能力方法的多维贫困指数的提出,主要是针对仅仅从收入或消费的视角测量贫困,不足以捕获到真实的贫困情况。多维贫困指数拓展了全球贫困测量的视野,能捕获到更真实的贫困现象。事实上,多维贫困指数被联合国开发计划署采纳之后,世界上就形成了两个反映全球贫困的标准。一个是世界银行使用的基于基本需要方法的收入/消费贫困标准;另一个是联合国开发计划署使用的基于能力方法的全球多维贫困指数。二者结合使用可以反映全球贫困的收入和非收入方面。

2. 衡量全球贫困的概念框架

多维贫困指数提出之后,一方面得到国际社会的快速积极响应,以拉丁美洲的哥伦比亚、墨西哥等为代表的中等收入国家,运用AF方法^②开发本国的国别多维贫困指数(见下表),实践效果较好。^③因为这些国家面临的突出问题往往不是极端贫困,而是相对贫困阶段的不平等。这些不平等既包括收入分配不平等,也包括获得教育、健康等公共服务的不平等。另一方面,多维贫困指数也受到一些经济学家的批评。这些批评主要集中在三个方面:第一,多维贫困指数把教育、健康、生活水平等不同的维度进行数学上的加总,这种加总比较武断;第二,教育、健康、生活水平等不同维度权重的设置也令人诟病;第三,多维贫困与收入贫困之间有交叉。

拉丁美洲国家官方多维贫困指数的维度表

国家	维度	来源
智利	(1) 教育 (2) 健康 (3) 工作和社会安全 (4) 基本生活标准	Government of Chile 2015
哥斯达黎加	(1) 教育 (2) 健康 (3) 工作和社会安全 (4) 基本生活标准	Government of Costa Rica 2015
哥伦比亚	(1) 教育 (2) 儿童和青年 (3) 工作 (4) 健康 (5) 居住和公共服务	CONPES 2012
厄瓜多尔	(1) 教育 (2) 健康、饮水和营养 (3) 工作和社会安全 (4) 居住和公共服务	Castillo Anazco and Jacome Perez 2016
萨尔瓦多	(1) 教育和儿童 (2) 健康和食品安全 (3) 工作 (4) 居住 (5) 安全和环境	Government of EL Salvador 2015
墨西哥	(1) 教育 (2) 健康 (3) 食品 (4) 社会安全 (5) 居住 (6) 基本家庭服务 (7) 收入	CONEVAL 2010

资料来源: *Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty*, World Bank Publications, 2016, p. 158.

尽管收入或消费是测量贫困的一个简单易用的代理变量,然而贫困的许多方面不是能用收入或消

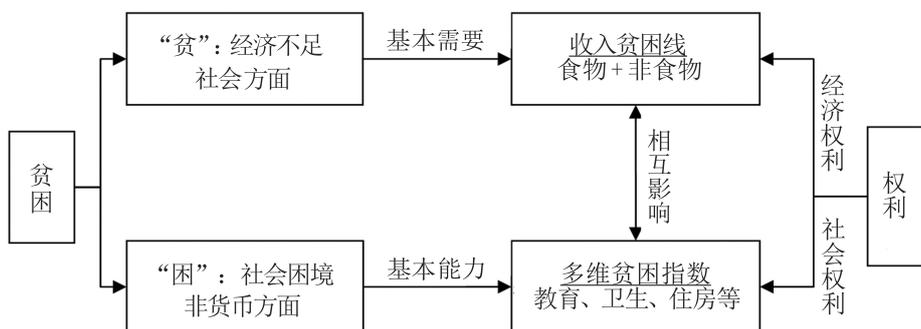
^① 关于全球多维贫困指数,已有大量的研究和论述,本文不再赘述。参见 S. Alkire, J. E. Foster, “Counting and Multidimensional Poverty Measurement,” *OPHI Working Paper*, No. 7, Oxford University, 2007; 王小林 《贫困测量:理论与方法》第2版,北京:社会科学文献出版社,2017年,第一章、第五章。

^② 关于AF方法,参见王小林、Alkire Sabina 《中国多维贫困测量:估计和政策含义》,《中国农村经济》2009年第12期。

^③ 关于哥伦比亚的国别多维贫困指数,参见 R. Angulo, “From Multidimensional Poverty Measurement to Multisector Public Policy for Poverty Reduction: Lesson from the Colombian Case,” *OPHI Working Paper* 102, Oxford University, 2016。关于墨西哥的国别多维贫困指数,参见王小林 《墨西哥多维贫困识别对我国“精准扶贫”的启示》,《减贫研究参考》2014年第1期。

费直接测量的。笔者认为，世界银行用收入/消费测量贫困固然有其不足，而联合国开发计划署采纳的全球多维贫困指数也有弊端。虽然全球多维贫困指数捕获了非收入方面的贫困，但仍需与收入贫困结合使用，才能更全面地反映贫困的真实状况。为此，笔者根据中文“贫困”一词的定义，建立了一个分析框架，将世界银行和联合国开发计划署的方法结合起来使用。“贫”在《说文解字》中定义为“财分少也”，在《新华字典》中定义为“收入少，生活困难”。这意味着“贫”反映的主要是贫困的收入方面，可与世界银行的贫困标准对应。“困”在《新华字典》中定义为“陷在艰难痛苦或无法摆脱的环境中”，是指一种自然的、社会的不利处境。如没有可以获得的教育、卫生条件，无法进入市场等。中文“贫困”一词是多维度的，既包括了定义贫困的基本需要，也包括了定义贫困的基本能力所涉及的贫困内涵。“贫”和“困”相互影响。^①

因此，衡量全球贫困的概念框架可以概括为下图。对于“贫”的衡量，可以采用世界银行每人每天消费低于 1.9 美元（2011 年 PPP）作为标准。这个标准也适合于联合国 2030 年可持续发展目标中的贫困治理目标，“到 2030 年时，在全世界所有人口中消除极端贫困，极端贫困目前是每人每日生活费不到 1.25 美元”。^② 对于“困”的衡量，可以采用联合国开发计划署的全球多维贫困指数。从发展权利的角度来看，世界银行和联合国开发计划署的两个全球贫困标准，分别反映了人们的经济权利和社会权利。



全球贫困分析概念框架图

3. 贫困治理的概念框架

在对贫困的概念有了一个比较完整的认识之后，我们才能更加科学地讨论贫困治理的概念框架，也才能更加恰当地总结中国贫困治理的经验及其价值。贫困治理尚无一致的概念。本文认为贫困治理是一个国家或地方政府对贫困的全过程管理，其宏观方面涉及政府、市场、社会三者为解决贫困问题中的关系和责任，为消除贫困所采取的战略和政策工具以及贫困治理过程中的责任和问责；其微观方面涉及对贫困的识别、分析、监测和评估等。

林闽钢、陶鹏把中国贫困治理的经验总结为“政府主导型的贫困治理、渐进式的贫困治理、以宏观经济的平稳发展来确保贫困治理的长效性、引导社会力量参与来构建多元化的贫困治理主体、确立开发式扶贫是我国减缓贫困的根本途径等”^③。黄承伟、覃志敏从改革初期的农村改革、以贫困县瞄准为重点的开发式扶贫治理结构、以贫困村瞄准为重点的开发式扶贫治理结构、全面小康进程中的

^① 关于收入贫困和多维贫困之间的关系，参见 X. Wang, H. Feng, et al, “On the Relationship between Income Poverty and Multidimensional Poverty in China,” *OPHI Working Paper*, No. 101, Oxford University, 2016; 张晓颖、冯贺霞、王小林 《流动妇女多维贫困分析——基于北京市 451 名家政服务从业人员的调查》，《经济评论》2016 年第 3 期；王小林、张晓颖 《迈向 2030：中国减贫与全球贫困治理》，北京：社会科学文献出版社，2017 年，第 68-70 页。

^② 2015 年 10 月，世界银行已经将 1.25 美元（2005 年 PPP）更新为 1.9 美元（2011 年 PPP）。

^③ 林闽钢、陶鹏 《中国贫困治理三十年回顾与前瞻》，《甘肃行政学院学报》2008 年第 6 期。

区域和个体双重扶贫瞄准为主线, 研究了中国贫困治理体系结构的演进。^①

本文构建以下概念框架用于全球视角下中国贫困治理经验的分析总结, 可从五个要素检验一国贫困治理的能力, 总结其成就和经验。第一, 对贫困的定义, 如前所述, 以货币定义贫困, 反贫困政策就自然而然地走向增收和收入支持; 如果多维度定义贫困, 则反贫困政策相应地会从增收、教育、健康、生活水平等多个维度推进。也就是说, 一国对贫困的定义直接关系其贫困治理的理念和政策。第二, 政府治理贫困的机构设置。贫困是个社会问题, 政府对消除贫困负有首要责任, 因此政府治理贫困的机构设置反映了其贫困治理理念的一个重要方面。第三, 国家或地区减贫战略, 减贫战略是应对贫困的国家制度安排和宏观规划。第四, 国家减贫政策体系, 本文认为可持续减贫应包括五大政策体系: 一是有利于穷人的经济增长 (pro-poor growth) 政策; 二是促进社会公平的包容性发展 (inclusive development) 的社会政策; 三是促进多维度减贫 (multidimensional poverty reduction) 的扶贫政策; 四是动员和激励社会组织、公民个人等参与贫困治理的能力。第五, 国家减贫责任的落实、贫困监测、评估和问责制度。

如果一个国家构建了上述完整的贫困治理制度和政策体系, 并能够较好地落实责任执行下去, 一般将取得可持续的减贫效果。

中国贫困治理的经验

根据本文定义的贫困治理概念框架, 结合中国改革开放四十年来经济增长、社会发展、扶贫开发的经验, 本文认为中国贫困治理的经验主要集中于以下几个方面:

1. 中文对贫困的多维度定义

中文对贫困的定义, 比英文 “poverty” 一词更加准确和深刻。“贫” 意指收入不足, 与世界银行的收入贫困概念相接近; “困” 意指人们处于一种自然、社会困境, 如居住在一方水土养不活/养不好一方人的环境中, 不能接受义务教育、基本医疗的环境中等。“贫” 与 “困” 相互影响。

虽然字面上贫困的定义是这样的, 但在贫困治理中, 政府会根据经济社会发展所处的阶段性特征, 即根据国情和执政理念从制度和政策层面对贫困进行定义, 或者从相关的减贫战略和政策文件中予以反映。1987年国务院印发的《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》对贫困人口的定义是指物质生活特别困难 (食不果腹、衣不蔽体、房不避雨), 只能维持萎缩性再生产或简单再生产的那一部分绝对贫困的群体。这个定义主要是从满足基本需要的角度考虑, 反映的核心是 “贫”。这也反映出那一阶段反贫困的目标主要瞄准绝对贫困群体。

2015年, 中国《关于建立贫困退出机制的意见》中, 明确提出中国政府消除贫困的目标是到2020年实现农村贫困人口 “不愁吃、不愁穿, 义务教育、基本医疗和住房安全有保障”。这个贫困退出目标反映了对贫困的定义既包括基本需要, 也包括基本能力; 既包括 “贫”, 也包括 “困”。与1987年对贫困的定义主要聚集于 “吃、穿和住” 三个方面相比, 当前的贫困定义还包括获得义务教育和基本医疗的基本能力。

根据中文对贫困的多维度定义以及经济社会发展阶段的不同, 中国政府不断拓宽贫困的维度, 做出相应的制度和政策安排, 从而取得多维度减贫成就。这是中国贫困治理的根本经验之一。

2. 中国跨政府部门的减贫机构设置

1979年, 中共中央提出在国务院要设立跨部门的委员会, 用以统筹规划和组织力量, 对西北、西南一些贫困地区以及一些革命老根据地、偏远山区、少数民族地区和边境地区给予重点扶持, 帮扶这些地区发展生产, 摆脱贫困。按照这一精神, 国务院设立了两个专门机构: 一个是1982年设立的

^① 黄承伟、覃志敏 《我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫》, 《开发研究》2015年第2期。

国务院三西地区农业建设领导小组^①；另一个是 1986 年设立的国务院贫困地区经济开发领导小组，1993 年更名为国务院扶贫开发领导小组。

这两个机构作为中国反贫困的最高政府机构，其典型特征都是跨部门。三西地区农业建设领导小组由农业部、国家经委、水电部、财政部等十多个部门的负责人组成，下设办公室。其主要任务是组织各方面力量，制定建设规划，使用专项资金，协调解决三西地区农业建设中的关键问题，消除贫困，遏制生态恶化。

1986 年设置的国务院贫困地区经济开发领导小组，由农业、教育、财政、民政、交通、水电等 14 个相关部门构成。这样的机构设置既包括制定规划、安排预算的国家计划委员会和财政部，也包括提升生产能力的农业、交通、水电部门，还包括教育、健康、民政等社会发展部门。从 1986 年机构的名称中可以看出，当时主要目标是“贫困地区经济开发”，瞄准的对象是“贫困地区”，开发的手段是“经济开发”，也就是针对“贫”，但扶贫措施是多维度的。

1993 年国务院决定把国务院贫困地区经济开发领导小组更名为“国务院扶贫开发领导小组”，小组成员拓展到 20 多个相关部门，增加了全国总工会、全国妇联、中国科协、中国残联等动员社会力量和关注弱势群体的机构。这个跨部门的组织机构涵盖了规划、预算、基础设施、农业产业、教育、卫生等多个部门。2015 年之后，为了实现到 2020 年打赢脱贫攻坚战的目标，扶贫开发领导小组的成员部门超过 47 个。

因为贫困的表现和成因是多维度的，所以设置跨部门的政府减贫机构是多维度治理贫困的有效制度安排。中国的减贫机构设置不同于大部分发展中国家。大多数国家的减贫机构设置为社会福利部、社会工作部、社会福利统筹部、民政部等这样的社会福利宏观管理机构，以收入支持和社会救助作为减贫的主要政策工具，而中国的扶贫开发领导小组是几乎可以协调任何维度贫困的机构，这就使中国的扶贫工作既有对各部门的统筹协调，也有各部门的分工协作；既有开发式扶贫，也有保障式救助。

3. 中国政府主导的循序渐进、多维度国家减贫战略

一个国家的减贫战略规划文件是该国贫困治理的顶层设计蓝图。减贫战略规划是否科学合理，能否有效执行，直接关系到一个国家的贫困治理水平、能力和成效。世界上大部分低收入国家的《减贫战略文件》（Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs）由国际货币基金组织和世界银行支持制定。《减贫战略文件》是低收入国家政府每三年编制一次的文件，旨在“描述一个国家的宏观经济、结构和社会政策和计划（项目），以促进增长和减少贫困，以及相关的外部融资需求和资金来源”。《减贫战略文件》促进“国家所有权（national ownership）”，并将减贫放在中心位置。^② 各国政府可以在制定完整的《减贫战略文件》之前制定《临时减贫战略文件（IPRSP）》，使其能够获得减免部分债务的资格，而无需等到完整的《减贫战略文件》制定完成。世界银行和国际货币基金组织分析一个国家的《减贫战略文件》并联合编写评估说明（JSAN）。各国需要积极地对 JSAN 的评估进行反馈，以便接受债务的减免。除减免债务之外，《减贫战略文件》是经济欠发达国家从国际货币基金组织和世界银行获得贷款和外援的主要机制。

自 1999 年以来，接受国际货币基金组织和世界银行专家为低收入国家制定的《减贫战略文件》是这些国家获得债务减免和国际发展援助的前提条件。笔者分析过印度、孟加拉以及坦桑尼亚的《减贫战略文件》，这些文件的写作无疑是高质量的，但其实际实施效果很差。Bartlett 审查了利比里亚、阿富汗和海地的《减贫战略文件》是否遵循世界银行关于健康的指导意见。遗憾的是，其所分

^① 三西地区是指中国西部的 3 个贫困地区，即甘肃省的河西地区（19 个县）、定西地区（20 个县）和宁夏回族自治区的西海固地区（8 个县）。1982 年作为全国第一个区域性扶贫开发实验地，国家每年拿出 2 亿元对其进行开发式扶贫，计划用 10 年时间使其彻底告别贫困。

^② IMF, IMF/World Bank Comprehensive Review of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) Approach, <http://www.imf.org/external/np/prspgen/review/2001/index.htm>, 2012.

析的三个国家的《减贫战略文件》都没有遵守指导意见,因此也没有充分描述其国家的健康状况。因此,在《减贫战略文件》实施进程中,健康没有得到高度重视。事实上,这些国家应该把改进营养和健康作为减贫的一个重要措施。^①也就是说,《减贫战略文件》是经济欠发达国家获得国际机构债务减免和国际发展援助的政策文件,而不是本国根据国情制定的切实推动国内减贫的战略规划。

中国的国家减贫战略不同于国际货币基金组织和世界银行专家制定的《减贫战略文件》。中国减贫战略是由本国政府主导,在本国专家支持下,根据不同发展阶段国内的财力和可能的外援量身定做的国家减贫战略。改革开放以来,中国国家减贫战略有:三西地区农业建设(1982—2002年)、《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》《“十三五”脱贫攻坚规划》。根据已有的评估以及中国不同阶段的减贫成就,毫无疑问,中国的国家减贫战略得到了切实贯彻落实,并取得了显著成效。^②与经济欠发达国家由国际货币基金组织和世界银行主导制定的《减贫战略文件》相比,中国的减贫战略及其行动则始终强调“政府主导”“自力更生”“社会参与”,而这些国家的《减贫战略文件》主要是“外部主导”。

通过分析中国的国家减贫战略文件,我们发现以下几个鲜明特点:

一是坚持政府主导贫困治理。中国政府始终对扶贫工作承担主体责任。这与许多经济欠发达国家减贫依赖外援的治理方式完全不同,上文已有论述。

二是坚持开发式贫困治理。以1994年制定的《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》为例,开发式扶贫方针是指“鼓励贫困地区广大干部、群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神,在国家的扶持下,以市场需求为导向,依靠科技进步,开发利用当地资源,发展商品生产,解决温饱进而脱贫致富”。2000年之前,中国开发式贫困治理主要是对贫困地区经济资源的开发。在《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》中,开发式贫困治理的内涵得到了拓展,提出“综合开发,全面发展”的贫困治理理念。除了继续坚持对贫困地区经济开发之外,增加了基础设施建设开发以及对教育、卫生、文化等方面的开发。也就是说,人力资源开发自2001年以来已经成为中国贫困治理的另一支柱。而《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》公布时,区域开发、生产能力开发、就业能力开发、人力资本开发与可持续减贫相结合的特征更加突出,开发式贫困治理的内涵更加丰富。

三是坚持多维度综合治理贫困。多维度贫困治理的理念在两个十年期扶贫开发纲要中的体现越来越突出。特别是现行的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中明确提出“不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障”的扶贫目标,在扶贫措施上更是包括基础设施、公共服务、产业就业、生态扶贫、社会保障等综合贫困治理。

4. 实施利贫性增长、包容性发展和多维度扶贫相结合的减贫政策体系

利贫性增长(pro-poor growth)、包容性发展(inclusive development)和多维度综合扶贫(multi-dimensional poverty reduction)相结合的“三个支柱”政策体系是中国多年来坚持的贫困治理的根本经验。

利贫性增长是指贫困地区或贫困人口的收入增长幅度要高于全国贫困水平,强调经济增长和收入分配结果的利贫性。在《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》的目标任务中明确规定“贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平”。具体采取的政策根据发展阶段的不同而不同。改革开放初期,主要是通过土地制度改革、劳动力转移就业等促进贫困地区和贫困人口以更快的速度实现收入增长。2001年以来,通过免除农业税,加大对农业、农民的补贴,以使利贫性增长有利于贫

^① S. Bartlett, “Poverty Reduction Strategy Papers and their Contribution to Health: An Analysis of Three Countries,” *McGill Journal of Medicine*, Vol. 13, No. 2, 2011, p. 22.

^② 王小林、张晓颖 《迈向2030:中国减贫与全球贫困治理》,北京:社会科学文献出版社,2017年。

困人口。在最近 20 年的扶贫开发纲要实施过程中，我国政府则通过产业扶贫政策，贫困县、集中连片贫困地区、贫困村基础设施建设，产业就业扶贫政策促进利贫性增长。2016 年以来，在“十三五”脱贫攻坚规划实施过程中，除了产业就业政策、金融扶贫政策外，我国还采取了资产扶贫、大幅度提高最低生活保障等措施促进利贫性增长。以全国农村最低生活保障为例，2011 年全国补偿平均标准为每人每年 1718.4 元，2017 年提高到 4302 元，年均增长速度为 16.53%。

包容性发展是指在基本公共服务提供方面尽量使贫困人口有更加公平的机会，强调“起跑线”的公平，为阻断贫困代际传递提供制度安排。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》的目标任务中明确规定，“基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，扭转发展差距扩大趋势”。为了实现这一目标，我国在政策落实中分别给予支持。例如，全国实施 9 年制义务教育，而在贫困地区（832 个县）实施“9+3”12 年义务教育，在深度贫困地区则实施“3+9+3”15 年义务教育。

多维度综合减贫既体现在减贫目标的多维度，也表现在贫困治理政策“组合拳”方面。在三个国家扶贫开发纲要的表述中以及政策落实中，都明显地体现这一理念。尽管国际上从 2010 年才开始提出全球多维贫困指数（MPI），但在中国的扶贫举措中自始至终都采用政策“组合拳”。这在新一轮脱贫攻坚战中更加明确。王小林、张晓颖、夏庆杰都论述了中国多维度综合减贫的贫困治理特征。^① 上一个十年扶贫纲要（2001—2010 年）实施的贫困村“整村推进”项目就综合了基础设施（水、电、路）、公共服务（教育、卫生）、产业、生态环境整治等多个维度进行综合扶贫。2015 年公布的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《“十三五”脱贫攻坚规划》更明确地提出发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批的“五个一批”政策“组合拳”。

5. 建立扶贫责任分级负责和精准识别、评估、考核、问责机制

减贫战略和政策能否落地生根是贫困治理的核心，如果战略和政策得不到切实有效的落实，减贫战略规划只是一纸无用的蓝图。中国在减贫责任落实方面的成就是世界上其他发展中国家难以达到的。笔者考察了一些发展中国家的《减贫战略文件》，虽然文本上体现了国际发展专家的智慧，但因是“舶来品”或者外部“嵌入”的制度，大多数政策并未得到有效实施。

中国在贫困治理方面，长期以来实施“中央统筹、省负总责、市（县）落实”的责任体系，层层压实责任。在新一轮脱贫攻坚战中，中央、省、市、县、村“五级书记”一起抓脱贫攻坚的责任制，使国家减贫战略和政策得到有效落实。在本轮脱贫攻坚战中，按照精准扶贫精准脱贫的方针，落实脱贫任务，建立考核评估问责机制，确保战略和政策得到有效实施。

中国根据不同的发展阶段采用不同的贫困识别和瞄准机制。改革开放初期，通过“三西地区”识别和瞄准西北和西南最贫困的区域；《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》以 592 个贫困县作为贫困瞄准的单元；《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》则根据贫困人口分布特征的变化，采用贫困县和贫困村的识别和瞄准机制；《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》根据贫困人口分布特征的变化，进一步调整为 14 个集中连片特困地区、贫困县、贫困村、贫困户的精准扶贫、精准脱贫的贫困治理措施。

为实现 2020 年消除绝对贫困的目标，中国于 2014 年对全国贫困人口进行精准识别、建档立卡，实施精准帮扶。扶贫开发成效评估引入第三方评估，更加客观公正地评估脱贫攻坚成效。评估的结果用于对相关主体的问责。这样一套强有力的识别、瞄准、帮扶、监测、评估、问责制度确保了国家贫困治理制度和政策的有效落实。

6. 坚持自力更生，广泛动员社会力量参与贫困治理

^① 夏庆杰《中国多维扶贫的成就及展望》，环球网·国内新闻，<http://lianghui.huanqiu.com/2018/dialogue/2018-03/11641321.html>，2018 年 3 月 5 日。

坚持自力更生、艰苦奋斗，培育和激发内在动力是中国贫困治理的又一特征。中国在扶贫开发纲要中明确要求，加强引导，更新观念，充分发挥贫困地区、扶贫对象的主动性和创造性，尊重扶贫对象的主体地位，提高其自我管理水平和发展能力，立足自身实现脱贫致富。在基层扶贫工作中，强调培育贫困人口的“造血”能力。这种贫困治理的理念就是要防止扶贫对象产生“援助依赖”，而援助依赖在国际发展援助中以及其他发展中国家是一种普遍存在的社会现象。

改革开放四十年来，尽管中国经济总量越来越大，但财政资源毕竟是有限的。要满足贫困治理的资金、物资、人力等需求，就需要建立广泛的社会动员机制，参与扶贫开发。从《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》就提出“社会动员”，在《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》已经建立起体系完整的社会扶贫动员机制。中国的社会扶贫动员机制也不同于印度、孟加拉等发展中国家以非政府组织（NGOs）为主的社会扶贫，我们既有中央和国家机关等有关部门开展的“定点扶贫”，东西部地区间的扶贫协作以及国有企业参与扶贫的“老三样”社会扶贫，也有民营企业、社会组织和公民个人“新三样”社会扶贫力量。特别是，互联网+扶贫行动的出台以及中国社会扶贫网的建立，借助移动互联网技术，可以实现更加便捷的“众筹扶贫”“电商扶贫”。在阿里巴巴、京东等电子商务平台上，已经形成了“购买贫困地区和贫困人口的商品和服务就是扶贫”的新理念。基于移动互联网，各类社会主体通过手机就可精准扶贫。这是中国贫困治理的又一特色。

启 示

2020年，中国将消除绝对贫困，这是中国历史上的一个伟大转折点。这不仅标志着中国全面消除绝对贫困，进入缓解相对贫困，应对发展的不平衡、不充分矛盾的新阶段，也标志着中国率先实现了联合国2030年可持续发展目标的减贫目标。

1. 对2020年后中国相对贫困治理的启示

改革开放四十年来中国贫困治理的经验，无疑将成为2020年中国相对贫困治理的经验。中国四十年来探索、实践、积累出的一条贫困治理的道路和模式，其基本理念和方法在相对贫困治理阶段仍将有效。第一，对贫困的多维度定义，在2020年后更应坚持。这是因为，人们对基本生活需要和基本发展能力的社会要求必将是多方面的，发展的不平衡、不充分问题也是多方面的。第二，跨部门的政府减贫机构设置是最有效的贫困治理政府组织体系，也应继续坚持。第三，利贫性增长、包容性发展、多维度减贫的政策框架，也需继续坚持和不断完善。经济增长要进一步向有利于贫困人口转型，2020年后，特别需要关注新技术变革带来的结构性失业产生的相对贫困问题。“数字贫困”和“数字不平等”可能成为一个新的致贫原因，同样，“数字技术”也将成为一个新的有力的反贫困工具。社会发展要进一步向包容性发展转型，教育、健康、养老以及社会保障要更加普惠和公平。

2. 对2030年实现全球贫困治理目标的启示

中国贫困治理的经验是全球实现2030年可持续发展目标的一笔宝贵知识财富。贫困治理既是中国减贫的“硬实力”，也是中国发展的“软实力”。进一步总结和分享中国贫困治理的经验，为全球实现2030年可持续发展目标提供“中国智慧”和“中国方案”无疑是未来的走向。

责任编辑：刘雅君