

新时期的减贫成效与经验

——以青海为例

胡鞍钢 童旭光

【摘要】 改革开放 30 多年来,我国经济发展与减贫事业取得了令人瞩目的成就,贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 2007 年的 1479 万人,贫困发生率从 30.7% 下降到 1.6%。本文以青海的减贫实践为案例,对其减贫成效与经验进行总结与评价。认为青海在这一时期较好地实现了有利于穷人的经济增长,着力构建减贫友好型社会,逐步突破城乡二元结构,其成功经验在于国家对减贫事业的大力支持与公共政策的“多维减贫”导向。最后对中国未来的减贫挑战提出了展望和政策建议。

【关键词】 减贫;经验;青海;经济增长

【中图分类号】 F061.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-2338(2010)01-0001-05

农村的贫困与反贫困问题始终是中国政府面临的重要挑战。改革开放 30 年来,我国农村经济发展与减贫事业取得了令人瞩目的成就,农村居民家庭人均纯收入由 1980 年的 191.33 元上升到 2005 年的 815.46 元(1980 年价格),年均实际平均增长率高达 5.80%。农村经济的快速发展为国家的反贫困事业提供了坚实的物质基础。到 2007 年,我国贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 1479 万人,贫困发生率从 30.7% 下降到 1.6%。那么这一时期我国农村减贫的成就体现在哪些方面,其成功经验又有哪些,本文将青海的减贫实践为案例进行详细探讨。

一、实现“有利于穷人”(pro-poor)的经济增长

不论是从世界还是中国的实践来看,经济增长都是减少贫困的必要前提,而“有利于穷人”则更强调了经济增长对穷人福利的改善。改革开放以来青海省经济多年保持较高增长水平,同时发展成果更多地惠及穷人,较好地实现了经济增长对减贫的正面推动作用。下面分别从四类贫困(收入贫困、人类贫困、信息贫困和生态贫困)的角度分析经济增长对其影响。

表 1 青海省经济增长率与收入贫困关系(1978—2007)

	1978—1985	1986—1990	1991—1995	1996—2000	2001—2007	1978—2007
GDP 平均增幅 (%)	11.2	5.3	7.6	8.8	12.1	9.3
极端贫困人口负弹性	1.09	2.64	0.17	-0.58	1.57	0.94
国内贫困线人口负弹性	0.56	2.26	-1.58	0.01	1.44	0.75
国际贫困线人口负弹性	/	/	/	0.11	0.60	0.42

数据来源于《青海统计年鉴 2008》相关计算数据。

本文由国情研究中心承担的青海省和世行联合项目《青海省减贫发展战略研究》支持,来源为世行贷款“中国经济改革的实施(技援五期)”。

从收入贫困来看,青海省经济增长与减少贫困人口均呈现较高的负相关性。1978—2007年青海省减少近 219万极端贫困人口,极端贫困人口与经济增长的负弹性系数达到 0.94,经济增长 1%,极端贫困人口减少 0.94%;国内贫困线人口负弹性系数达到 0.75,国际贫困线人口负弹性系数达到 0.42。经济增长成为减少收入贫困的最大因素之一。(见表 1)

经济增长同样减少了人类贫困程度。1996年 UNDP的《人类发展报告》提出了“从人类发展到经济增长,从经济增长到人类发展”的双向分析回路,指出人类发展水平和经济增长水平之间存在较强的联系,相互作用、相互促进。(见表 2)1978—2007年,青海省住房贫困人口和交通贫困人口与经济增长的负弹性系数分别达到 0.49和 0.35,“新农合”覆盖率显示出与经济增长的强相关性,高达 1.06,也反映出青海政府具有较强的财政配套能力和提供公共服务能力。

表 2 青海省经济增长率与人类贫困关系 (1978—2007)

	1978—1985	1986—1990	1991—1995	1996—2000	2001—2007	1978—2007
GDP平均增幅(%)	11.2	5.3	7.6	8.8	12.1	9.3
新农合未覆盖人口负弹性	0.25	-0.53	-0.21	3.41	1.35	1.06
住房贫困人口负弹性	/	/	/	/	0.87	0.49
交通贫困人口负弹性	0.13	-0.23	-0.17	0.11	1.04	0.35

数据来源于《青海统计年鉴 2008》相关计算数据。

从信息贫困来看,1978—2007年,青海省除互联网未普及人口指标外,其他指标均表现出与经济增长的高相关性,电视未普及人口负弹性达 4.79,广播未普及人口负弹性达 0.62,固定电话及移动电话未普及人口负弹性达 0.3和 0.35。(见表 3)

2001—2007年国家大力推进信息基础设施建设,西部地区也从中受益,表现出大规模的信息减贫特征。信息基础设施的迅速发展,将大大提高受益人群获取、交流、创造、应用信息的权利和能力,增强贫困人口获取知识、学习和创新的能力,在现代信息社会、知识经济社会环境下将产生促进区域经济社会发展的强大正外部性,充分发挥贫困人口在“全球化信息化”中的主观能动性和自身价值。

表 3 青海省经济增长率与信息贫困人口减少率 (1978—2007)

	1978—1985	1986—1990	1991—1995	1996—2000	2001—2007	1978—2007
GDP平均增幅(%)	11.2	5.3	7.6	8.8	12.1	9.3
电视未普及人口负弹性	0.21	1.06	0.75	1.11	4.79	NA
广播未普及人口负弹性	0.57	-0.19	0.30	0.09	1.25	0.62
固定电话未普及人口负弹性	0.13	-0.32	-0.20	-0.03	1.01	0.30
移动电话未普及人口负弹性	0.13	-0.34	-0.21	-0.13	1.21	0.35
互联网未普及人口负弹性	/	/	/	/	0.49	/

数据来源于《青海统计年鉴 2008》相关计算数据。

青海省生态贫困可获得数据较少,2001—2007年生态贫困人口和安全饮用水未覆盖人口与经济增长的负弹性系数也较高,分别达到 0.80和 0.83。

二、构建减贫友好型社会:突破城乡二元结构

农村贫困问题是城乡二元结构的一个突出表现,而农村减贫的根本出路在于城乡关系逐步由二元结构(城乡对立)转变到四元结构(农村农业、农村非农业、城镇农民工非正规经济、城市工业),最后再到一元结构(高度的城镇化与城乡一体化)。西部大开发以来,青海省城乡二元结构加速向四元结构转型,农村居民第一产业收入比重从 1995年开始持续下降,到 2007年已降至总收入的 45.5%。产生这一变化最显著的原因是农村居民工资性收入大大增加,1995—2007年间对新增总收入的贡献

率达到 46%—47%，高于家庭经营性收入贡献，成为农村居民收入增加的最主要来源；另外，2000 年以后转移性与财产收入贡献率也显著提高，达到 20.1%。这表明 1995 年以来青海省不仅经济模式实现了“有利于穷人”的增长，政策模式也趋向于减贫友好型。这一成就是革命性的，也是使青海省减贫发生质变的根本原因之一，使得分散的农牧业生产方式逐步被组织化的非农业生产方式替代，农村居民逐渐融入现代化的生产生活方式，从根本上减少贫困。（见表 4 表 5）

表 4 青海省农村居民人均纯收入结构（1985—2007）

比重 (%)	1985	1990	1995	2000	2007
工资性收入比重 (%)	14.6	13.0	9.4	21.0	32.7
家庭经营纯收入比重 (%)	75.9	80.2	88.2	75.1	56.2
其中第一产业收入比重 (%)	63.5	70.9	74.8	63.2	48.5
其中二、三产业收入比重 (%)	12.4	9.3	13.4	11.9	7.7
转移性和财产性收入	9.5	6.8	2.4	3.9	11.1

数据来源：《青海统计年鉴 2008》。

表 5 青海省农村居民人均纯收入各部分贡献率（1985—2007）

贡献率 (%)	1985—1990	1990—1995	1995—2000	2000—2007
工资性收入占比 (%)	10.7	5.0	46.8	47.0
家庭经营第一产业收入占比 (%)	82.5	79.5	36.9	30.3
家庭经营二三产业收入占比 (%)	4.3	18.2	9.0	2.6
转移性与财产收入占比 (%)	2.5	-2.8	7.3	20.1

数据来源：《青海统计年鉴 2008》。

三、国家对减贫事业的支持与公共政策的“多维减贫”导向

邓小平同志曾指出，社会主义制度的优越性在于可以集中力量办大事。历届国家领导人高度重视减贫工作，坚持集中力量解决农村贫困问题，“以人为本”、“民生为（政）绩”凸显了国家领导人的政治意愿。我国国家目标也将减贫工作放在重要地位，各个五年规划和《政府工作报告》都详细总结减贫工作的成绩和不足，提出下阶段的指导方针和奋斗目标。改革开放 30 年来，我国的综合国力大幅提高，国家能力（包括国家财政汲取与分配能力、国家实施（规划）能力、国家公共服务能力、人力资本投资能力等）显著增强，也为减贫工作提供了强力支持。利用中国独有的社会主义政治优势和制度优势，各级政府可以集中力量办好减贫这件民生大事。回顾青海的减贫实践，本文认为主要成功经验在于两个方面：国家支持与公共政策的“多维减贫”导向。

国家对青海减贫事业的支持包括三种方式：政策支持、财政支持和项目支持。

西部大开发战略实施以来，青海省直接从民族地区的优惠政策和各项事业的倾斜政策中受益。随着青海的快速发展和国家的不断重视，2008 年国务院出台国发 34 号文件，进一步明确青海的发展目标：“到 2012 年，使青海等地区生态环境局部有明显改善，城乡居民收入接近或达到西部地区平均水平，基础设施进一步加强，重点产业和特色经济初具规模。”针对减贫的政策措施包括：“打破扶贫开发工作重点县、贫困村界限，实行连片开发、综合治理，考虑青海等省藏区地处高寒地区的特殊情况，适当放宽贫困界定标准。加大财政扶贫资金、以工代赈、信贷扶贫资金的投入。加大易地扶贫搬迁力度。完善扶贫开发机制。加大‘雨露计划’实施力度，加强贫困农牧民实用技能培训。”

青海省是 1994 年分税制以来受益最大的省区之一，从图 1 可以看出 1993 年与 1994 年的明显转折。青海是除了西藏之外财政转移支付率最高的省区。1994—2006 年，青海省财政转移支付率平均为 0.79，仅次于西藏的 0.90（见表 6）。

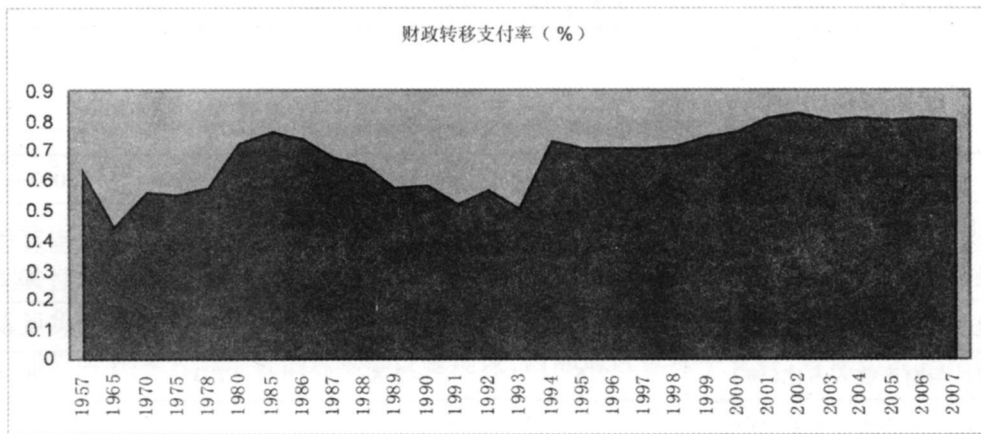
表 6

青海省财政收支情况 (1994—2006)

	全国财政收入	全国财政支出	青海收入	青海支出	转移支付率(全国)	转移支付率(青海)
1994	2311.6	2985.6	7	25.4	0.23	0.72
1996	3746.9	5786.3	9.6	32.7	0.35	0.71
1998	4984	7672.6	12.8	44.1	0.35	0.71
2000	6406.1	10436.6	16.6	68.3	0.39	0.76
2002	8515	15281.5	21.1	118.7	0.44	0.82
2004	11693.4	20592.8	27	137.3	0.43	0.80
2006	18303.6	30431.3	42.2	214.7	0.40	0.80

数据来源:《中国统计年鉴 2008》。

图 1 青海省财政转移支付率变化 (1957—2007)



数据来源:《中国统计年鉴 2008》。

2001—2008年,中央共计向青海省投入扶贫项目资金 52.09亿元,重点用于扶贫开发整村推进、劳动力培训转移和实用技术培训、产业化扶贫、异地扶贫开发、科技扶贫等项目,全省贫困人口从2000年底的 197.6万减少到 2008年底的 67.9万,8年减少贫困人口 130万。其中用于整村推进的资金为 16亿元,占总资金的 30.8%。2004年以来,青海省共投入扶贫资金 16亿多元,在 40个县(市)的 1032个贫困村实施扶贫开发整村推进项目。

国家在这三方面的有力支持,使得青海省比自然地理条件相似的尼泊尔具有更好的减贫环境和氛围。从表 7可以看出,同样位于高海拔的高原地带,青海省的 HDI(人类发展指数)明显高于尼泊尔,2003年青海省的 HDI就已达到 0.686 而尼泊尔仅为 0.527。青海省农村的国内贫困线发生率为 5.8%,而尼泊尔 2003年农村的贫困发生率为 34.6%。青海省在同时期的 GDP 增长率为尼泊尔的 4 倍以上。孕产妇死亡率及轻体重儿童比例,尼泊尔均远远高于青海省。只有在国际贫困线发生率及安全饮用水人口未覆盖上,尼泊尔相对比较领先。

表 7

尼泊尔与青海基本贫困指标数据对比

	平均海拔 (米)	HDI	国内贫困线 发生率(%)	国际贫困线 发生率(%)	GDP 增速(%)	人均 GDP 增速(%)	孕产妇 死亡率 (每十万人)	轻体重儿童 比例(%)	安全饮用水 人口未覆盖 率(%)
青海	2000—3000	0.724 (2006)	5.8 (2007)	52.0	11.9 (2004)	11.2 (2004)	135.9 (2000)	8.87 (2000)	26.1
尼泊尔	2000—3000	0.527 (2005)	34.6 (2003)	24.1 (2003)	2.7 (2004)	0.7 (2004)	740 (2000)	45.0 (2000)	11.0

数据来源:《世界发展指标 2007》《青海统计年鉴 2007》。

青海省减贫经验的另一方面是公共政策的“多维减贫”导向。

第一,青海省各级政府各部门协同“多维减贫”。对于人类贫困中的教育贫困,2001—2004年,教育部门主要实施了乡村中小学危房改造、国家贫困地区义务教育、农村寄宿制学校建设和教育扶贫等项目。累计改造中小学危房 67.49万平方米;采购教学仪器 30922件、信息技术教育设备 6463件、图书 52.5万册;资助贫困学生 13.2万人;师资培训 0.32万人。对于信息贫困,广电部门在 2076个行政村实施广播电视“村村通”工程,加强信息基础设施建设。卫生部门在海北州、果洛州、玉树州相对集中的地区建设规范化合格村卫生室 320个,逐步改善农牧区基层医疗卫生条件,有效减缓了健康贫困。

第二,综合性的财政扶贫项目有利于多维减贫。比如整村推进(MDP)项目(政府主导性扶贫项目,新时期扶贫开发方式的变革性创新,是对扶贫开发内容的配套性拓展,是对扶贫开发资源要素的优化整合,是扶贫开发与时俱进的重要标志)、劳动力培训转移项目(包括各种职业技能培训)、产业化扶贫项目(重点扶持特色农业、农产品加工业、农畜产品专业交易市场等)、异地扶贫开发项目(将高寒牧区、干旱山区的生态贫困人口迁至适宜居住区安家)、科技扶贫项目(推广应用种植业、养殖业、林业基地建设等实用技术,建立一批县、乡科技扶贫示范基地,提高农牧业的科技含量和附加效益)等都具有综合性的特征,对各类贫困的减缓都将起到有效作用。

四、挑战与展望

改革开放以来,在经济高速增长和国家公共政策支持的共同作用下,青海省取得了重要的减贫成就,积累了成功经验,成为中国减贫模式的一个典型成功案例;中国的减贫事业也为全球的反贫困事业做出了重要贡献。但是中国包括青海的贫困问题并没有完全解决,未来的减贫道路仍面临诸多挑战,需要在多方面继续努力。一是继续保持有利于穷人的经济增长模式,同时注重收入分配趋于平等,加强对贫困人口的人力资本投资,为更多贫困人口提供就业机会,使贫困人口更多地从经济增长中受益,全面减少四类贫困。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系,不仅关注没有开发能力的农村特殊贫困人口,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]阿马蒂亚·森·贫困与饥荒[M].北京:商务印书馆,2001.
- [2]胡鞍钢·全球化挑战中国[M].北京:北京大学出版社,2002.134-136.
- [3]胡鞍钢,周绍杰·中国的信息化战略:缩小信息差距[J].中国工业经济,2001,(1).
- [4]胡鞍钢·欠发达地区如何加快发展与协调发展:以甘肃为例[A].中国:新的发展观[M].杭州:浙江人民出版社,2004.
- [5]胡鞍钢,童旭光,诸丹丹·四类贫困的测量(1978—2007)[J].湖南社会科学,2009,(5).
- [6]康晓光·中国贫困与反贫困理论[M].南宁:广西人民出版社,1995.
- [7]林毅夫,刘培林·中国的经济发展战略与地区收入差距[J].经济研究,2003,(3).
- [8]世界银行·2007年世界发展指标[M].北京:中国财政经济出版社,2008.
- [9]世界银行·2000—2001世界发展报告:与贫困做斗争[M].北京:中国财政经济出版社,2001.
- [10]汪三贵·贫困问题与经济发展政策[M].北京:农村读物出版社,1994.
- [11]许召元,李善同·近年来中国地区差距的变化趋势[J].经济研究,2006,(7).
- [12]中国发展研究基金会·构建全民共享的发展型社会福利体系[M].北京:中国发展出版社,2009.82.

【作者简介】 胡鞍钢,男,工学博士,美国耶鲁大学经济学系博士后,清华大学国情研究中心主任,公共管理学院教授、博士生导师。研究方向:国情研究。

童旭光,男,工学博士,清华大学国情研究中心博士后。研究方向:国情与发展经济学。