

【新时代脱贫攻坚的意义、经验与展望】

# 中国减贫的基本经验

李小云,徐进,于乐荣

(中国农业大学 人文与发展学院/国际发展与全球农业学院,北京 100083)

**摘 要:**中国的减贫与发展是二十世纪末二十一世纪初全球发展的重大成就。其过程一方面符合全球化条件下实现经济增长和社会经济转型的一般性规律,另一方面又是在中国特定的历史、政治制度和社会经济文化条件下自身逻辑演化的结果。本文尝试从政治、历史、经济、社会文化等四个方面讨论新中国成立以来中国减贫及贫困治理的基本经验,并总结性地指出,中国发展型的政治实践,改革开放之前农业、工业、人力资源的发展及相对公平社会分配格局的建设,改革开放之后变革式的农业发展、工业化和城市化,以及基于小农式社会关系及其激励式互动分别为中国的大规模减贫提供了政治基础、历史基础、经济动力机制与社会文化机制。在此基础上,基于市场的开发式扶贫手段、针对区域与个体的瞄准机制与全社会参与的扶贫机制也形成了中国贫困治理的基本经验。

**关键词:**减贫;发展;经验

**中图分类号:**D619      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2020)04-0011-11

## 一、引言

中国的发展与减贫是二十世纪到二十一世纪全球发展的重大成就,引发了全球范围对发展中国家发展模式的广泛讨论。有观点认为中国的发展是基于普遍意义的市场化发展案例<sup>[1-2]</sup>,也有观点认为中国的发展是中国特殊的政治和社会经济发展的产物<sup>[3-4]</sup>。一个国家的成功经验很容易产生示范效应,同时,一个国家的发展也是一个国家具有自身特色的故事,在实践上又很难复制,这就是在当代发展研究和实践领域中遇到的发展经验学习的双向困境。克服这一困境的核心并不在于能否复制,而在于总结哪些经验具有普遍意义,哪些经验具有特殊意义。

一方面,中国的快速发展发生在后殖民时代,发展中国家追求国家发展,以及在全球化的条件下通过经济体制改革促进经济增长的时代。从某种意义上说这个过程既遵循了工业化初期通过国家计划和农业原始积累驱动工业化的路径,也遵循了要素禀赋以及要素市场配置和由此产生的社会经济转型的基本规律。因此,中国的发展过程与贫困治理符合全球化条件下实现经济增长和社会经济转型的一般性规律。另一方面,中国的发展与贫困治理同时又是在中国特定的历史、政治制度和社会经济文化条件下发生的政治社会变革事件,这一变迁具有鲜明的中国特色,存在着一个历史的和自身的内在逻辑。中国对自身发展成就的认识在不同时期有很多自我的话语呈现,如“农业是基础,工业是主导”“以粮为纲,全面发展”“要想富,先修路”“摸着石头过河”“自力更生、艰苦奋斗”“党的领导”等这些话语都体现了中国智慧和方案。贫困的减少也是落实到每一个人的具体行动。中国人对自身意义的价值追求和中国人的世界观以及中国普通人对国家、社会的认识等都是渗透在中国增长与贫困治理故事中的中国要素。

很显然,中国的发展与减贫经验不能仅从单一视角来审视,而避免落入普遍性和特殊性的二元范式则需要全面和历史地呈现中国的发展和减贫故事。基于此,本文截取 1949 至 2019 年

收稿日期:2020-04-15

**作者简介:**李小云,男,中国农业大学人文与发展学院、国际发展与全球农业学院教授;徐进(通信作者),女,中国农业大学人文与发展学院、国际发展与全球农业学院讲师;于乐荣,女,中国农业大学人文与发展学院、国际发展与全球农业学院副教授。

这个历史片段,试图从政治体制、历史过程、经济机制、社会文化机制等四个方面,对中国的减贫实践及其经验进行讨论和总结。

## 二、发展与减贫的政治基础

有关中国的发展和贫困治理经验的讨论无法回避中国政治体制问题。讨论政治体制的优劣不是本文的目的。由于中国的减贫主要是伴随着发展而实现的,因此,本文只从狭义的发展角度简要讨论政治体制与发展的关系。同时,任何一种制度的优劣都具有历史性,不可能一劳永逸,本文的讨论只限于过去70年的时间跨度。国家在发展进程中的作用远远比传统意义上的国家理论以及当代发展型国家理论所界定的国家的作用要复杂得多。简单地界定国家的作用或者用规范的政治学角度的国家理论来理解国家在中国发展过程中的作用往往存在很大的缺陷,即使按照比较接近中国现实的发展型国家的理论来解释也显得力不从心。这一问题涉及中国的传统政治文化和中国当代的政治实践。

中国传统的国家主义治理理念的核心是仁政。仁政不仅是儒家的政治主张,也是经济社会化的政治实践。唐朝诗人杜牧《寄牛相公》诗中所说的“六年仁政讴歌去,柳绕春堤处处闻”,从一个侧面展现了这一理念的实用主义色彩。因此,仁政的实践从某种意义上提供了中国传统的国家治理的合法性。中国历史上不同时期由各个朝代统治者主导的各种类型的“民生”工程非常之多,李小宁<sup>[5]</sup>曾指出“民为邦本,本固邦宁”是中国古代执政者经世治国的最高境界。大禹治水和都江堰等就是中国早期具有发展含义的准国家形态的发展政治实践。“民生”也是中国各个朝代的官方话语,所以民不聊生才会成为挑战国家合法性的动因。德政与仁政共同构成了国家统治者寻求其合法性的重要工具。

当代中国的发展型政治实践无疑具有很大程度的历史继承性。从这个角度讲,中国现代国家主义的政治实践在社会文化上存在着将发展作为国家政治生活重要议题的历史基础。虽然在西方国家的历史建构中同样也存在很多的官方发展实践,但是总体上西方国家更多地将“发展”界定为民间的和市场的行为,政府则是一个立法、行政和司法的管理机构,职能非常有限。

孙中山的三民主义与中国共产党的社会主义建设都将中国的发展纳入他们的政治理念与政治实践的主体框架。孙中山先生在其建国理论与实践,将平均地权与工业化作为其政治主张的核心内容,不仅为此形成了较为系统的政治主张,而且希望通过聘请发达国家的顾问、吸引外部投资来推动中国的工业化进程。1919年,孙中山先生致信美国商务部长威廉·瑞德菲尔德(William Redfield),请求美国为中国提供援助,帮助中国发展<sup>[6]</sup>。

新中国成立以后,中国共产党更是系统地形成了从落后的农业国向先进的工业国转变的系统战略,并将这些战略落实到农业发展、国家工业体系建立等诸多方面。1978年中国开始推动的改革开放则是把现代化进程作为中国政治实践的重要标志。“发展是硬道理”进入中国政治生活的方方面面。中国共产党十九大所开创的全方位深化改革战略更为系统地确立了以人民为中心的新的发展观和发展战略,呈现了在新的历史阶段,“发展”在中国国家政治实践中的核心作用。

在当代的政治实践中,中国共产党将不同利益群体的核心诉求作为中国政治生活的中心议题,通过发展凝聚社会大众共识,形成了中国特色的发展型政治。中国发展型政治的运行主要通过中国共产党与其领导下的国家机器作用的有机结合得以实现。首先,中国共产党的政治议程是基于改善贫困阶层的社会境遇而逐渐形成的,这就是今天被反复强调的“初心”。从中国共产党早期领导民主革命,在其影响的地域范围所实行的土改,到新中国成立后进行的土地改革,再到20世纪80年代开始的有计划、有目标的国家扶贫行动,特别是近些年来精准扶贫的实践,都反映出中国共产党政治议程中的“穷人”原则,这是中国特有的发展型政治的重要内容,也是中国共产党领导下对贫困进行治理的主要政治基础。中国共产党政治议程的发展化以及

将此发展化的政治议程转变为国家的政治实践,构成了中国国家主导发展的基本机制,且这一机制有别于东亚发展型国家的构建。中国当代的发展型政治是在中国传统政治实践基础上赋予现代发展理念的新型国家主义治理实践。

在发展理论和发展实践的讨论中,我们往往会更多地从国家的结构形态方面讨论国家的作用。对于福利型国家而言,如何管理和分配国家财富是国家治理的中心任务,因此,不同利益集团的代表在透明并具有问责的国家政治体制下监督国家机器的运作。国家机器的核心作用是通过民主的方式有效公平地分配和使用国家的财富。这一治理结构毫无疑问具有其存在的合理性。而对于一个落后的国家而言,社会相对碎片化,生产财富的市场力量非常薄弱,这样的国家显然需要一个不同于福利型国家的功能体系。虽然新古典主义经济学承认国家存在的基本作用是经济增长,但正如 Evans<sup>[7]</sup>所说的那样,将如此责任交给一个受到各种约束的有限性的国家机器,就如同把这样的任务交给一个“黑箱”一样,因为这样一个有限的政府并不具备促进经济增长的功能。中国政府反复强调的中国政治体制的优势是能“集中力量办大事”,恰恰说明了国家有效引领发展的内在机制。广泛的发展实践证明,在经济发展水平比较低的情况下,如 Myrdal<sup>[8]</sup> 指出的那样,一个国家不可能同时解决社会经济发展的所有问题,需要按照发展计划、依照有限顺序将一个国家纳入能够产生积累的轨道。在众多影响中国发展与贫困治理的要素中,如建立经济特区、科教兴国、精准扶贫等众多重大战略决策,正是中国的政治体制才使得这些战略得以有效落实。中国发展型政治的实践同时也带来诸多问题。对于这些问题,中国政府一直主张在发展中予以解决。在发展中解决问题这样一种话语,实际上也是中国发展型政治在处理发展的优先序方面所秉持的中国智慧。因此,与规范性国家治理主要依赖法律和规范不同的是,中国的国家治理很多时候都呈现出学习型国家的特点。国际发展实践案例证明,凡是采用竞争性政治的贫困国家,虽然基本上都能够确保广泛的形式上的参与,能够确保公民形式上的言论和结社自由等众多表观民主权利,但是很多这样的国家要么普遍存在发展低效的问题,要么长期处在发展的陷阱之中,或者发展了又很快陷入中等收入陷阱。其中有两方面重要的原因:一方面在于竞争性政治条件下,执政党难以“集中力量办大事”;另一方面这些国家也无法坚持类似“改革开放一百年不动摇”这样的基本路线。而贫困国家大多处在追赶状态,外部环境不具备自然成长的条件,需要有发展的优先序和长期的发展战略,否则无法步入积累发展要素的轨道。中国发展型政治的主要特点是通过聚合广泛的社会共识使得国家的政治议程发展化,形成了“不争论”的社会政治环境,有效凝聚社会力量专心谋发展。这样的格局减少了内耗,培育了“正能量”,使得国家的发展能有效地进入增长的轨道。稳定的政治格局和长期一致的发展战略则促进了有利于增长要素的不断积累,从而不断推进转型。中国贫困的大规模减少就是在这样的条件下实现的。2013年以来实施精准扶贫所取得的突出成就,充分显示了在社会利益格局结构化的条件下,国家集中统一领导突破贫困陷阱的体制优势。

### 三、减贫的历史基础

贫困是一个复杂的社会政治经济问题。贫困的减少既不可能在很短的时间内发生,也不可能从一个特殊时段突然开始。如果从历史角度看待中国的贫困治理,改革开放以后贫困的大规模减少实际上有着坚实的历史基础。虽然在改革开放之前在如何推动中国发展的道路上遭遇一系列挫折,也走了不少弯路,但是中国的发展始终都处在一个通向转型和现代化的轨道上。中国共产党领导下发展型的政治机制不断调整其战略和政策,确保发展在国家政治议程中的一致性和连续性。中国20世纪50年代实施的土地改革从根本上改变了在传统农业技术条件下的土地生产关系不平等所造成的农业生产力低下的局面。公平的资产分配大幅度提高了农业生产水平,极大地缓解了农村普遍存在的绝对贫困。中国的粮食产量从1949年的11318万吨



迅速增加到1955年的18394万吨<sup>①</sup>。中国早期土地制度改革的成效支持了Griffin<sup>[9]</sup>提出的土地改革和贫困治理之间关系的理论观点。更为重要的是,土地的公平分配也为中国改革开放之后的高速经济增长提供了重要的社会条件。虽然农业合作化和人民公社体制影响了土地改革初期所产生的制度效应,但与此同时,由于合作化与人民公社化将农业发展国家化,推动了农业教育和农业科技,以及改善了农业生产条件,这些对农业发展发挥了积极作用。从1949年到1978年,中国的基础教育、农村医疗卫生都有了长足的发展。农业生产的基本条件得到了巨大的改善,农业科学技术也取得了巨大的进步。享誉世界的杂交水稻就诞生在1978年之前。化肥、农药、农业机械等农用工业体系在1978年之前也基本建成。也正是这些成就为1978年之后经济的迅速发展和大规模减贫提供了历史基础。

在研究经济发展与贫困治理的关系中,存在着一个有益于经济增长的贫困治理理论模式。Ravallion<sup>[10]</sup>曾提出,贫困治理需要有益于穷人的增长,广义的减少贫困也同样有益于经济的增长。1978年之前,虽然中国也取得了明显的经济增长,但是从人均GDP增长率来进行对比,1978年前远远不能与1978年之后相提并论。但是,从人均预期寿命的改善这一综合指标来看,1978年之前的进步是不容忽视的。中国人均寿命从1949年的35岁,提高到1978年的65岁<sup>②</sup>。从某种意义上讲,1978年之前中国的发展可以被认为是说明Martin有利于增长的贫困治理的实证。具体讲,首先,1978年之前,中国在经济增长特别是在农业发展上取得的进展为1978年后的大规模增长与贫困治理提供了重要的经济基础。中国的粮食产量从1949年的11318万吨提高到1978年的30475万吨<sup>③</sup>,粮食单产从1949年的每亩68.6公斤增加到1978年的亩均168.5公斤<sup>④</sup>。其次,从社会发展的角度讲,一方面由于人口生育政策的激励,中国在1978年前开始形成巨大的人口存量基础,这为1978年之后经济规模的增长提供了积极条件;同时由于农村教育和医疗的改善,中国数量庞大的劳动力的素质得到极大提高,这为1978年之后的经济增长提供了丰富的劳动力资源。最后,虽然我们习惯上将1978年之前的工业化看作是一个在结构上不合理的工业化进程,其主要问题是重工业比例过高,劳动密集的制造业比例过低,从而造成了资本和劳动力的逆向流动。但我们应当看到,中国作为一个独立的经济体,如果没有重工业基础,劳动密集型制造业就无从发展;同时,中国在1978年之前基本形成了以纺织业等为主的轻工业生产体系,这样一个工业体系实际上也是20世纪80年代蓬勃兴起的乡镇企业的重要基础。20世纪80年代中期以后,随着农业收入在农民收入中比例的下降,乡镇企业开始成为农民收入的重要来源,而且,这个阶段大量兴起的乡镇企业大多都是改革开放前已经开始发展的社队企业。从1978年之前工业发展的变动来看,劳动密集型的轻工业到70年代以后开始得到发展。更为重要的是,即使在集体所有制的情况下,这些劳动密集型的轻工业也已经在乡村出现。因此,无论是从1978年之后对贫困减少有巨大影响的农业发展,还是从乡镇企业的发展以及社会发展等方面看,1978年之后的大规模减贫与1978年之前的发展是连为一体的发展过程。

除了从经济发展的角度看待中国1978年前后减贫的因素之外,1978年之前中国社会政治的分配格局也是一个不可忽视的重要因素。一般认为,一个贫困国家的贫困治理,除了需要高速增长作为基础之外,还需要一个相对公平的社会结构条件。也就是说,经济增长只是贫困治理的必要条件,而非充分条件。除了经济增长能够直接左右贫困治理之外,社会不平等也是影响贫困治理的重要因素。随着社会不平等程度的增加,即使存在经济增长,实现贫困治理也非常困难<sup>[11]</sup>。这就是不平等与贫困治理关系的基本理论框架。1978年之前中国农村基尼系数很低,农村的资产分配也相对平等。1978年开始的家庭联产承包责任制事实上回归了耕者

① 数据来源:国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/>。

② 数据来源:国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/>。

③ 数据来源:国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/>。

④ 数据来源:国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/>。

有其田的资产分配格局。这样一个相对公平的社会分配结构为1978年之后经济高速增长和大规模的贫困治理奠定了重要的社会基础。强调贫困治理成就的历史性并不是否定改革开放对贫困治理的关键作用,而是从历史的分析可以看出,要想实现大规模减贫,需要一个长期的、不断积累的发展过程的推动,需要创造一系列经济社会和政治条件。

## 四、减贫的经济机制

改革开放后,中国大规模减贫成就的取得在很大程度上得益于经济持续高速增长所带来的涓滴效应,但在不同阶段,减贫的具体经济动力机制是不同的。改革开放初期,基于制度性变革的农业发展推动了贫困人口的大规模减少。20世纪80年代末至21世纪初,快速的工业化、城市化则成为推动持续减贫的主要动力。然而,21世纪初至最近十年,随着社会经济的快速转型,经济机制的益贫性出现了边际递减效应,中国社会的不平等日益严重。在这一背景下展开的精准扶贫、脱贫攻坚行动虽然本质上仍然高度依赖和延续了基于市场的经济开发机制,但从其性质来看,更多是以打破行政、资源、利益的固化格局为手段推动减贫的一种趋政治化的机制。因此,我们对减贫的经济动力机制分析将主要集中于前两个阶段。

### (一) 改革开放初期农业发展推动大规模减贫

从全球范围来看,贫困发生率高的国家大多是农村人口较多的国家。这些国家农民的生计主要来源于农业。对于这一类型国家而言,虽然在理论上存在依靠外来投资、发展劳动密集型产业吸纳农村剩余劳动力从而实现减少贫困的弯道超车的可能路径,但是许多农村人口众多并逐渐取得成功转型的国家和地区的经验表明,可持续的贫困治理离不开农业的发展。其一,农业与贫困治理的关系并不完全表现在农业收入高低这一个指标上,而主要在于国民经济的产业依存度上。其二,在农业不发达的基础之上,通过劳动力析出和外来投资所产生的工业化也有可能因为农业落后而导致食品价格和原材料价格上升而最终受到影响。

中国改革开放40多年实现的大规模减贫,在很大程度上得益于农业发展。这首先是由中国特定的国情所决定的。尽管中国在1978年之前就有一定的工业化基础,但是,中国1978年前实施的以重工业为主的工业化战略并没有带动有效的社会经济转型。由于外来资本缺乏,中国的工业化几乎完全依靠在特定体制下对农业剩余资本的获取。农业发展所产生的剩余,通过集体化、工分制以低价的形式流入城市和工业。由于重工业是高度资本密集的产业,吸纳劳动力较少,同时资本必须主要流向工业体系,没有更多的剩余来支付城市人口的社会福利,因此中国政府需要同时实施旨在控制人口流动的城乡二元户籍制度。在特定工业化战略和城乡二元户籍制度的约束下,农村人口滞留在农村,农业成为农民生计的主要来源。到1978年,中国仍然有八成以上的人口生活在农村,以农业为主要生计来源。在劳动力过密的条件下,虽然土地生产率有所提高,但农业劳动生产率长期低下,农民处在普遍的贫困状态。

1978年之前,农业发展的低水平造成了农产品供给的严重短缺,城市长期采用食物配给制度。农产品无论是总量还是品种,都呈现短缺的格局。需要指出的是,虽然在1978年之前,大多数人口生活在农村,但中国仍有庞大的城市人口,而且城市人口对食品的需求仍然存在很大的缺口。这意味着一旦农业生产率明显提高,在城市和工业存在对食品和原材料需求的条件下,农业生产的剩余能够在客观上迅速商品化,农民的收入由此可以得到提升。这正是中国改革开放并实行家庭联产承包责任制以后农业能够迅速成为减少贫困的主要经济机制的原因。

1978—1986年,在家庭联产承包责任制改革的推动下,农业发展进入一个超常规的增长阶段。根据黄季焜<sup>[12]</sup>的测算,1978年之前,中国农业增长率一直维持在2%~3%的水平;1978—1986年,农业平均年增长率高达7%,同期农民收入年均增长率高达17.5%。按照中国政府原

初的农村贫困线衡量,贫困人口从1978年的2.5亿人迅速减少到1986年的1.25亿人<sup>①</sup>,贫困人口减少高达50%。如果按照同样的贫困标准来衡量,到2007年前后,中国的绝对贫困事实上已完全消除。这意味着改革开放初期的8年就已经取得了30年贫困人口减少一半的成绩。即使采用2011年新的农村贫困线来估算,1978—1985年中国贫困人口也减少了1.1亿人<sup>②</sup>,年均减少近1600万人。这从实践层面证明了以农业为主体的国家要想实现大规模减贫必须优先发展农业这一基本经验。

中国农业发展推动减贫的机制主要从两个方面来实现:一是粮食生产发展极大地解决了农村食物性贫困问题。改革开放后粮食生产的增长主要依赖单产的提高。由于中国的土地相对人口来讲严重稀缺,土地利用已经基本饱和,1978年之后粮食单产的提高意味着在土地和劳动力数量不变的情况下,人均产量提高。这一点与南非许多国家农业增长主要依赖土地面积扩大的模式不同。二是农业生产多元化拓宽了农民的农业收入渠道。中国的农业生产结构长期以来都是以粮食作为主体,这一方面造成中国居民食物结构对粮食作物的严重依赖,同时也造成农产品市场的单一化。1978年之后,中国农业发展得益于农业的多元化发展。在种植业内部,各种经济作物得到迅速发展;同时畜牧业和水产业也得到了发展。这改变了以粮食为主、单一的农业生产结构,优化了城市居民的消费结构,同时也拓宽了农民从农业中创收的渠道。

中国在改革开放初期所呈现的通过农业发展实现大规模减少贫困的实践说明,一个以农村人口为主、以农业为主要收入来源的发展中国家,要想实现大规模减贫,首先需要发展农业。同时,农业的发展离不开农产品的商品化。通过农业发展减少贫困的路径并不是一条单纯依赖农业发展的路径,要想实现可持续减贫,依然离不开经济社会的转型,即农业人口的下降和城市人口的增加<sup>[13]</sup>。农业的发展可以首先解决贫困小农的食物性贫困问题,这也是贫困治理的重要内容之一。但是,要想缓解收入型贫困,小农的生产剩余需要在市场中实现商品化。中国在改革开放以后通过各种类型的政府采购,确保了农户生产剩余的商品化,并逐步推动农产品的市场化。农业商品化、市场化的过程又为之后农业剩余劳动力逐渐进入非农产业所形成的以乡镇企业为先鋒的农业工业化奠定了基础。与此同时,农业工业化则自然而然成为下一阶段减贫的主要动力。

## (二) 工业化推动持续减贫

除了农业发展以外,工业化也是中国贫困大规模减少的重要动因。20世纪80年代农业在经历了超常规增长以后增速开始放缓,此时农业部门已经产生了很大剩余,一方面推动了城市的消费由粮食为主的单一结构向农产品以及非农产品共同构成的多元结构转变,另一方面也推动了农业剩余劳动力向劳动密集型的乡镇企业流动。首先是长三角等农业发展较早地区,雨后春笋般地涌现出大量乡镇企业,随后乡镇企业吸纳农业剩余劳动力的现象在全国各地广泛出现。国家统计局数据<sup>[14]</sup>显示,1978年,中国只有大约152万个社队企业,这是乡镇企业的前身,到20世纪80年代中期乡镇企业增加到1888万个,1991年则进一步增至1908万个。与此同步的是,乡镇企业从业人员从1988年的9545万人增长至2006年的14680万人,增长了53.8%。这一时期农业增速较前一时期降低,农民来自农业的收入开始减少,而来自乡镇企业的收入比例呈现增长趋势。1985—2000年,农业纯收入占农村居民家庭人均纯收入比例由66%下降至48%,而同期工资性收入比例则由18%增加至31%<sup>③</sup>。与此同时,新贫困标准下中国的农村贫困人口由1985年的6.6亿人减少到2000年的4.6亿人<sup>④</sup>。很显然,这一阶段以乡镇企业为先导的工业化逐步取代农业成为中国减贫的重要动力。

工业化对中国减贫发挥的作用显示,即使对于农业人口众多的发展中农业国家,农业发展

① 国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2017》,北京:中国统计出版社,2017。

② 国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2017》,北京:中国统计出版社,2017。

③ 作者根据国家统计局网站(<http://data.stats.gov.cn/>)数据计算。

④ 国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2017》,北京:中国统计出版社,2017。



也只能作为减贫的一个重要机制,但绝不是一个充分的可以长期依赖的机制。此外,工业化成为减贫重要机制的前提是工业化要具备益贫性,即能够推动穷人收入的提升。中国工业化推动农村减贫的主要机制在于其始于农村和农业工业化,而这一工业化最终使广大农民受益。农村工业化的贫困治理效应应有三条实现路径:第一,农民从农业转移至乡镇企业工作获得了收入提升;第二,农业人口的减少使得留在农村的农业人口的收入得到了相对提升;第三,农村工业化使得农业与工业的发展有机联系起来,为减贫创造了有机的持续性的条件。一方面农业的发展为农村工业化的发展提供了资本、劳动力、劳动对象,另一方面农村工业化又通过加工农产品、吸收农业剩余资本和劳动力来提升农产品价格,使得农业在贫困治理中的作用得到延伸和加强。中国在农业超常规发展阶段后能够继续推动减贫,主要由于中国经济增长结构中工业和农业的有机联系,以及整体经济增长动力的内源性。

### (三) 城市化也是减贫的重要动力

在经济社会转型过程中,减贫的另一个重要因素是城市化。牛津大学的 Collier<sup>[15]</sup>通过一系列研究指出,非洲的发展在很大程度上取决于其能否实现城市化。但关于城市化对于减贫作用的观点却缺乏共识,这主要由于发展中国家的城市化进程常常伴随着诸如贫民窟产生、犯罪率上升、环境恶化等不一而足的问题。在很多情况下,城市化并不能推动减贫,而只是将农村的贫困转移到城市而已,甚至加剧了城市贫困。中国的城市化进程是伴随着快速工业化的。中国的城市化率在1978年为17.9%,到1990年为26.4%,2000年为36.2%,2010年为47.5%,2019年增至60.6%<sup>①</sup>,改革开放40多年来几乎每年增加一百分点。与很多发展中国家基于大城市扩张的城市化进程不同,中国的城市化兼顾了大城市和中小城市的发展。正是星罗棋布的中小城市将广袤的乡村与生机勃勃的大都市连接起来,从而形成了产业和劳动力流动的有机整体。在这样一个城市化过程中,许多中小城市的发展首先是围绕农村工业的发展而起步的,这也是农村劳动力流向城市获得非农就业的过程。改革开放后,中国有2亿多农村人口转移至城市,同时还有数亿人口在农村与城市间流动。

通过城市化推动减贫至少存在三个路径:第一,农村人口进入城市在工业、服务业部门就业能够获得高于农业就业的收入;第二,农村人口在城市获得的收入被用于改善农村的生活条件,如修缮住房、支付子女教育费用,这在某种程度上缓解了农村的非收入性贫困;第三,农村人口进入城市就业,客观上减少了留在农村从事农业的人口数量,因此相对提高了农村人口的收入水平。

中国的城市化对于减贫产生推动力的关键在于,城市化依托工业化成为就业的实体空间。这与许多发展中国家在缺乏有效工业化的情况下仅通过服务业拉动城市化导致农村贫困转变为城市贫困的情况不同。当然,必须承认,中国的城市化也存在很多问题,在产生减贫效应的同时,也加剧了不平等,制造了新的贫困。这也是中国政府意识到经济机制的益贫效应出现瓶颈并因此在最近十年发起脱贫攻坚战的重要时代背景。但这一阶段的发展实践显示,城市化推动减贫的动力机制主要在于城市化与工业化及产业发展的密切联系。缺乏产业凝聚和有效就业的城市化,不但不能减少贫困,还可能诱发大规模的城市贫困。因此,一个能够有效缓解贫困的城市化进程,其核心是能够有机联系乡村发展与大城市发展的中小城市的协同发展,其基础是始于农村工业化能够创造丰富就业的各种类型的产业发展。

## 五、减贫的社会文化机制

经济学家通常会从经济增长、穷人的收入以及通过社会保障建立生计安全网等方面来研究贫困治理。事实上,贫困的减少不仅是一个经济过程,也与一个国家、地区以及贫困群体的社会

① 数据来源:国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/>。

文化特点有着密切的关系。在研究社会文化与贫困治理之间的关系时很容易陷入贫困治理的文化决定论和社会达尔文主义的争论之中,而且这一维度的极端化也容易形成贫困治理成就的文化特殊论。从更广泛的角度讲,虽然很多国家依然处在贫困陷阱之中,但也有很多具有不同社会文化特征的国家已经步入发展与减贫的轨道。因此,我们在总结中国减贫的社会文化机制时将更多地关注社会文化特点是如何促进实现贫困治理目标的。国际上曾经存在一个中国为什么没有能够产生资本主义的文化决定论的理论,这一理论以 Weber<sup>[16]</sup> 有关东方宗教的神秘主义未能像新教伦理那样滋生资本主义的观点最为知名。然而有关中国在明清开始萌芽的民族资本主义的研究以及东亚在儒家文化影响下取得经济发展的实证研究<sup>[17-18]</sup>,则在很大程度上挑战了东方文化无法产生现代化的理论。如本文所阐述,中国大规模减贫是伴随着发展而产生的,也就是说中国的贫困治理成就是在经济发展过程中取得的。因此,中国的社会文化特点如何在经济发展路径上对减贫发挥作用是我们关注的重点。

新中国初期实施的土地改革以及改革开放初期实行的家庭联产承包责任制为什么能够迅速促进农业的发展,经济学家和制度主义者的解释是,因为产权的激励。从某种意义上讲,产权激励所导致的农业发展只是中国通过农业发展促进贫困治理故事的一个方面。事实上,中国长期形成的以家庭亲属关系为主要纽带的小农生产关系的社会文化对于实现产权激励的效应发挥着积极作用。在以传统技术为主要生产方式的条件下,农业生产的改善主要通过对劳动力和土地资源的配置来实现。从新中国初期到改革开放之后很长一个阶段,由于资本缺乏,现代技术要素的使用除了灌溉、品种改良等之外,农业活动基本上是在家庭劳动力和土地资源的配置基础上展开的。这一阶段,农业之所以能够在制度变革的激励下取得发展,主要原因在于中国以家庭劳动力以及雇佣基于农村社区内部的亲属关系、邻里关系的劳动力来开展农业生产。小农的社会关系显然是很长一段时间中国农业之所以能够取得发展的重要社会基础。充分挖掘家庭、亲属和地缘关系网络在资本和现代要素缺乏的条件下推动农业发展和贫困治理具有普遍性意义。随着劳动力的不断转移以及农业在国民经济中的相对作用不断下降,农业越来越趋向于现代化,以家庭、亲属和地缘关系网络为主要特点的小农生产方式的作用也越来越小,但这不能成为我们忽视小农生产方式历史性作用的理由。

如前文所述,中国改革开放之后所取得的贫困治理成就除了农业发展的贡献以外,在很大程度上也得益于工业化和城市化。后两者的贡献则由于工业化和城市化与中国社会文化要素有机结合而成为现实。从社会文化的角度看,中国社会是一个立足熟人关系而建立社会网络的社会,熟人关系从亲属关系扩展到邻里关系、同乡关系、同学关系。改革开放以后,工业化之所以能以农村工业化为主要形式,其主要原因是农业发展以后农民利用熟人社会网络筹集资金建立起了大小不同类型的企业。今天对中国经济产生巨大影响的很多浙江的企业便是这样发展起来的。随着工业化和城市化的发展,流动人口的流动模式也主要借助这样一个社会网络展开,形成了富有中国特色的人口流动就业模式。如全国各地从事复印和打印职业的人大部分来自湖南娄底市新化县,活跃在全国各地的装修队伍主要来自安徽、江苏和四川。这些规模不同的专业流动大军正是工业化和城市化的社会基础。他们基本上都是由亲属和邻里、同乡等熟人构成的。中国的贫困治理在微观实践上就是借助于这样的传统社会网络而得以实现。

中国人的世界观有着强烈的家国天下情怀。致富的人往往倾向于回报家乡。他们捐资修路、建学校、资助家乡的贫困群体,以此来实现他们人生意义的再生产。家乡的感恩之情又激励他们产生更大的致富激励<sup>[19]</sup>。这样一种情怀的交换过程激发了个体在市场中不断进取的精神,形成了一种在社会文化激励下的良性循环。由于这些个体创业建立在传统网络的基础之上,同时也带动了亲属、邻里和同乡的共同发展和致富。中国经济增长和贫困治理在微观社会文化层面所呈现的这样一个机制揭示了一个基于农耕文明的传统社会进入现代化的场景。

致富是贫困治理的另一侧面的反映,这与一个社会的财富生产与积累直接相关。中国人在日常的文化实践中有所谓的“笑贫文化”。贫穷没有面子,同时面子又是中国人日常生活中重



要的文化形态。为了面子而摆脱贫困则成了中国人普遍存在的致富激励。面子文化不仅仅表现在个体的生活实践中,这样一种文化形态也反映在官方的政治文化实践中。如果一个官员主政一方,这个地方是个贫穷落后的地方,他会觉得没有面子;如果一个成功的企业家不去回报社会、回报家乡,就会被社会谴责。中国在开发式扶贫中所形成的全社会参与扶贫的机制,除了来自国家层面的政治要求之外,实际上也来自中国社会意识形态的影响。

## 六、结语

在发展中消除贫困是对中国贫困治理的一个概括性总结。其基本含义是主要依靠经济发展的手段让穷人提高收入、改善生活水平。一般来说,缓解和消除贫困主要基于两条路径:一是创造公平竞争的市场环境,通过提高穷人的能力,使穷人通过市场竞争的方式增加收入,这就是开发式扶贫。二是保护式扶贫,即通过收入分配调节政策,以工资转移支付的形式弥补收入差距。中国贫困治理一直围绕着如何处理开发式扶贫与保护式扶贫的关系这一主线展开。尽管在改革开放之前中国农村存在普遍贫困,但是由于中国地域广阔,自然、历史、社会、经济等方面差异巨大,所以即使在普遍性落后的情况下,依然存在经济发展的差距。20世纪80年代初,中国政府开始注意到落后地区的极端贫困状况,决定在这些地区实施具有扶贫含义的农业开发计划。也就是说,当贫困问题正式进入国家治理视野的时候,基本策略就被确定为通过经济开发的手段来摆脱贫困。这意味着中国农村属于双重开发式治理:在普遍性落后的情况下,通过改革开放促进经济发展,同时在极端落后的地区又追加特殊的扶持,从而使贫困地区的贫困人口能够更有效地参与经济开发活动,这就是中国开发式扶贫的基本思路。

20世纪80年代中期,中国政府开始了有目标、有计划的扶贫开发计划,这个计划从一开始就涉及“谁是穷人”的问题。事实上,在贫困发生率比较高的情况下,严格瞄准穷人本身是没有意义的,而通过区域性瞄准机制,有目标地改善穷人从事经济生产活动所依赖的基础设施和生产条件往往会比直接瞄准谁是穷人更为有效。所以,在实施开发式扶贫的很长一段时间,中国扶贫开发中的瞄准机制事实上是一个区域性瞄准机制。尽管汪三贵等<sup>[20]</sup>认为中国以贫困县为瞄准单元的瞄准机制只覆盖50%的贫困群体,但是贫困县的选择从区域的角度界定了中国最贫困的范围,因此只要在这样一个区域范围内有效改善基础设施和经济发展的基本条件,则会有助于贫困群体摆脱贫困。随着经济的不断发展和贫困治理的不断推进,瞄准穷人的客观需要日渐重要,因此中国政府在21世纪初制定新的十年农村扶贫战略时,采用了将扶贫的瞄准单元由县向村下沉的政策,在全国范围内界定出14.8万个贫困村。一是,从基础设施和生产条件改善的角度讲,村级基础设施和生产条件的改善更具有贫困治理的意义。二是,由于采用村一级贫困发生率作为贫困村选择的指标之一,就使得村级瞄准有可能覆盖更多的贫困群体。精准扶贫攻坚战实施以来,谁是贫困人口的问题越来越凸显,因为区域发展差距依然存在,农村人口的分化则日益明显,到2020年消除农村绝对贫困人口这样一个目标在客观上需要确定谁是贫困群体。中国政府通过建档立卡制度,确定了2700多万贫困户和8700多万贫困人口。建档立卡制度是经历了区域性瞄准、村级瞄准阶段后在长期的开发式扶贫实践中摸索总结出来的直接针对贫困人口的瞄准机制。建档立卡的瞄准机制,有机地将政府财政能力与贫困的客观存在相结合,按照“触底”扶贫的原则,将中国特有的行政资源优势与村级民主治理机制相结合,确定谁是穷人,分析确定致贫原因,精准施策。这是中国农村扶贫开发历史上第一次真正将扶贫开发措施瞄准到人的创新机制。贫困瞄准的偏离与漏出是国际贫困治理实践中的难题。由于受各种因素的干扰,在贫困治理实践中如何准确地瞄准贫困群体在操作上一直都非常困难。这一问题也是中国过去农村扶贫开发工作中备受争议的问题之一。为了有效地完成中国政府确定的到2020年消除农村绝对贫困的目标,中国政府动用了巨大的行政和财政资源,在精准扶贫行动中首先通过建档立卡的手段,精准确定所要扶持的对象。对扶贫对象精准识别的实践说明消

除贫困不仅需要明确的目标,更需要一个有效的贫困治理机制。

基于市场机制的经济发展是贫困治理的必要条件,但并非充分条件。有能力的群体会在经济发展的过程中走出贫困,但是由于区域经济社会条件的差异以及不同群体在面对市场机会和市场竞争中的能力差异,一部分地区和一部分群体必然会落后于发达地区和能力强的群体,这也是展开扶贫工作的主要原因。中国过去40年大规模的贫困治理毫无疑问是在中国政府主导下进行的,这一主导作用主要体现在政府按照不同阶段根据不同地区的实际情况,制定不同的扶贫政策并提供相应的财政和物质投入。与此同时,仅仅依靠政府的投入还是不够的。因此,中国政府在农村扶贫开发的实践中探索出政府主导、全社会参与的扶贫机制。这个机制的主要内容是政府确定相应的扶贫目标、扶贫区域和扶贫对象,然后实施发达地区对落后地区的东西扶贫协作、以企业和中央机关、事业单位为主体的定点扶贫,以及民营企业和社会组织参与的社会帮扶。通过一系列行动将以政府为主体的扶贫开发扩展到全社会参与的扶贫开发。这样一种扶贫方式拓展了扶贫资源的供给渠道,增加了扶贫工作所需要的人力和组织资源,为贫困地区提供了更多促进经济发展的信息 and 市场机会,使贫困地区和发达地区在资源、资金、人才、劳动力等方面建立起有机的流动、对接机制。全社会参与扶贫,是中国贫困治理的重要经验之一。在经济发展不断推进的条件下,贫富差别越来越结构化。全社会参与正是国家从资源分配、人才流动和市场联系等方面进一步实施干预,以打破资源、人才以及市场等要素固化的格局,形成新的分配格局。无论是东西协作、定点帮扶还是企业、社会组织帮扶,都立足于开发式扶贫的理念,将再分配资源转化为开发性资源,从而避免在大扶贫格局下产生“福利陷阱”。中国减贫的一个主要经验恰恰在于如何尽可能避免落入“福利陷阱”,将属于再分配的资源通过一系列的制度安排转化为新的发展资源供给,从而强化开发式扶贫的机制和效果。

#### 参考文献:

- [1] Chow G C. Development of a More Market-Oriented Economy in China [J]. Science, 1987, 235(4786): 295-299.
- [2] Lin J Y, Makarov V. Transition to a Market-Oriented Economy: China Versus Eastern Europe and Russia [M]// Hayami Y, Aoki M. The Institutional Foundations of East Asian Economic Development. Palgrave Macmillan UK, 1998: 215-251.
- [3] Donaldson J. How China Escaped the Poverty Trap [M]. Ithaca and London: Cornell University Press, 2016.
- [4] Rodrik D. One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth [M]. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007.
- [5] 李小宁. 民生论 [M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [6] MacEklura S J, Manela E. The Development Century: A Global History [M]. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2018.
- [7] Evans P B. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State [J]. Sociological Forum, 1989, 4(4): 561-587.
- [8] Myrdal G. The Challenge of World Poverty: A World Anti-poverty Programme in Outline [M]. New York: Pantheon Books, 1970.
- [9] Griffin K, Khan A R, Ickowitz A. Poverty and the Distribution of Land [J]. Journal of Agrarian Change, 2002, 2(3): 279-330.
- [10] Ravallion M, Datt G. Why has Economic Growth been More Pro-poor in Some States of India than others? [J]. Journal of Development Economics. 2002, 68(2): 381-400.
- [11] Datt G, Ravallion M. Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s [J]. Journal of Development Economics, 1992, 38(2): 275-295.
- [12] 黄季焜. 制度变迁和可持续发展: 30年中国农业与农村 [M]. 上海: 格致出版社, 2008.
- [13] Collier P, Dercon S. African Agriculture in 50 Years: Smallholders in a Rapidly Changing World? [J]. World De-

velopment, 2014, 63: 92-101.

[14] 国家统计局. 中国乡镇企业统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 1978-2007.

[15] Collier P, Venables A. Housing and Urbanization in Africa: Unleashing a Formal Market Process [R]. World Bank Policy Research Working Paper No. 6871, 2014.

[16] Weber M. The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism [M]. Translated by Talcott Parsons. New York: Scribner's, 1958.

[17] 许涤新, 吴承明. 中国资本主义发展史: 第一卷. 中国资本主义的萌芽 [M]. 北京: 人民出版社, 2003.

[18] 王海洋. 文化与经济发展: 东亚的图景——儒家文化与东亚现代化的学理性探析 [J]. 福建党史月刊, 2011, (4): 59-61.

[19] 李小云, 徐进, 于乐荣. 中国减贫四十年: 基于历史与社会学的尝试性解释 [J]. 社会学研究, 2018, 33(6): 35-61, 242-243.

[20] 汪三贵, Albert P, Shubham C. 中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准 [J]. 管理世界, 2007(1): 56-64.

(责任编辑: 宋雪飞)

## China's Core Experience in Poverty Reduction

*LI Xiaoyun, XU Jin, YU Lerong*

**Abstract:** As one major global development achievement recorded in late-20th and early-21st century history, China's poverty reduction, on the one hand points to a common path of socio-economic transformation amid globalization, on the other reflects its own logic given China's special historical, political and socio-economic circumstances. This paper attempts to explore the core experience of China's poverty reduction limited to its recent 70 years since the founding of the republic. The authors propose that a developmental political practice, the pre-reform era development of agriculture, industry, human capital and social equality, the reform-era agricultural growth, industrialization and urbanization, and traditional peasant society-based social relations and its interaction model, all serve to constitute respectively the political foundation, historical ground, economic dynamics and cultural mechanism for the country's large-scale poverty reduction. On this ground, market-based and development-oriented poverty alleviation policies, together with regional and individual-level poverty targeting, and a state and non-state all involved approach, are shaping China's anti-poverty governance.

**Keywords:** Poverty Reduction; Development; Experience