

# 政策简报

2008 年第 4 期

## Overview

The slowdown and in some years reversal of poverty reduction in China forcefully demonstrates that growth is not sufficient for combating poverty even if that growth is of unprecedented magnitude. Policy initiatives should take into consideration inequality, especially urban-rural disparity. This Policy Brief provides a summary of the research findings from UNU-WIDER's project on [Inequality and Poverty in China](#). It also offers policy recommendations for tackling the poverty-growth-inequality inter-relationships in the short- and long-run. In particular, it is suggested that the only long-run policy option for the Chinese government is to encourage urbanization.

政策简报

作者：万广华

协助整理：张藕香

© United Nations University 2008

ISBN 978-92-808-3057-6

Licensed under the Creative Commons Deed "Attribution-Non-Commercial-NoDerives 2.5"

## 中国的反贫困：仅有高经济增长够吗？

在发展政策的设计和**执行过程中应当优先考虑什么—增长还是**不平等？世界银行的戴维·道勒和阿尔特·克拉在他们一篇经常被引用的文章中主张将增长作为最主要的发展目标。反对者却认为，仅仅依靠增长并不一定能有效地实现发展的终极目标—消除贫困。因此，他们主张把再分配作为反贫困的重要政策工具。从现实的角度看，大多数政策都涉及到在效率（也就是增长）和公平之间的权衡，至少在短期内是如此。这样一来，发展战略专家和**政策制定者们在发展政策的设计和**执行过程中就面临着这样的挑战或者说困境：究竟是应当**优先考虑增长还是**优先考虑不平等呢？

更为复杂的是，增长可以通过多种渠道以不同的方式来影响不均等；与此同时，增长前景和**贫困趋势**又取决于当前的不平等水平及其**动态演进**。现有的有关不平等—增长关系的文献给出的结论各不相同。显然，为了更好地理解**贫困—增长—不平等**（PGI）三角，更多的研究工作有待开展。PGI 三角的含义为，任何**贫困的变化**都可精确地表示为**增长和不平等变化的数学函数**。

改革后的中国为研究 PGI 三角提供了一个**绝好的机会**。一方面，中国的**增长被称为奇迹**，而且**增长对驱除贫困的作用**得到了世人公认；另一方面，高速的**增长似乎同时带来了不平等**在多个维度的**恶化**，而不平等的**恶化又助长了城市贫困现象**的滋生以及中国**贫困下降趋势的减缓甚至逆转**。

### 万广华教授、博士简介

作为具有国际声望的经济学家、农业经济学家、中国经济问题专家，万广华曾在 20 多个国家（包括联合国总部）发表主题演讲。先后受邀到中国社科院、中国农科院、北大、清华、人大、复旦、上海交大、浙大、西安交大、西北大学、川大、中国农大、南京农大讲学，并被聘为客座或荣誉教授。在墨西哥、东京、纽约、欧洲等地策划并组织过大型国际会议。主要研究领域包括：经济增长、农村发展、科技进步、收入不均等与贫困、应用计量经济学等。

曾在悉尼大学执教多年，现为联合国系统级别最高的中国经济学家之一，任联合国发展经济学研究院高级研究员、研究部主任、进修和实习部主任。先后担任过联合国计划开发署、国际行动援助组织（英国）、温洛克基金会（美国）、中国科技部、农业部的顾问。兼任国内外 20 多个权威经济学期刊的审稿人和客座编辑。

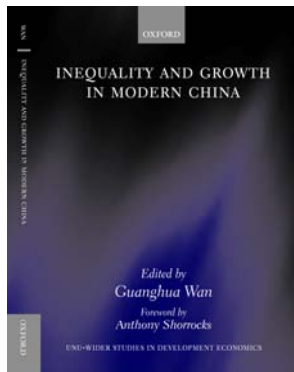
在国内外出版专著 11 部，并在国外著名学刊上发表高质量学术论文 100 多篇，其中 50 多篇发表于 SSCI 和 SCI 杂志上。2005 在发展经济学领域顶级学术期刊 *Review of Development Economics* 上所发作品，是该刊迄今为止最受读者关注的五佳论文之一。在国内发表 40 多篇学术论文，其中近一半刊载在《经济研究》、《中国社会科学》、《经济学季刊》和《管理世界》这四个权威期刊上。

出于以下三个方面的考虑，探讨中国的 PGI 三角问题显得十分重要。第一，高度不平等会对中国的可持续增长造成威胁，因为它至少会削弱中国的社会和政治稳定性。第二，中国的增长前景以及与不平等相关的国内需求会对其他经济体带来深刻的影响，这从中国的巨额贸易盈余以及不断攀升的贸易纠纷方面反映得尤为明显；第三，中国的 PGI 状况决定了全球不平等和贫困的景象。所以说，深入研究中国的 PGI 状况有助于国际组织和各国政府采取相应措施应对贫困、增长和不平等问题。

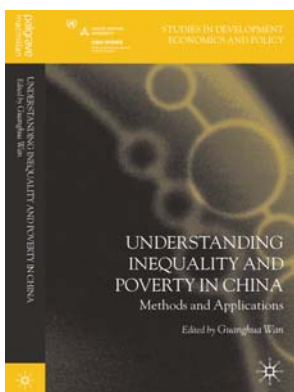
尽管研究中国的 PGI 问题很重要，但现有的相关文献非常有限，而且大多都是选取贫困、增长和不平等三角之中的一个角进行探讨。在下文中，我们将归纳总结联合国发展经济学研究院研究项目“中国的贫困和不平等”的主要研究结果，并给出解决 PGI 三角问题的政策建议。

### 中国的 PGI 三角

尽管中国是在打破平均主义制度后才开始其高速增长经济的，但是有研究显示，不平等在任何时间段（不管是短期、中期还是长期）都是有损于增长的，而且增长和不平等之间的关系是非线性的（见 Wan 2008a，第一章）。与此相关的是，Wan (2008a，第二章)发现增长与不平等之间存在正向的关系，这意味着：如果没有协调一致的政府政策干预，收入不平等还会随着增长进一步恶化。另外，Wan (2008a)的第三章表明收入增长和不平等的下降能够对 20 世纪 90 年代前半段中国在农村扶贫治贫工作中取得的巨大成就做出解释。然而，在 20 世纪 90 年代后半段，中国农村和城市都遭受了不平等的快速上升和收入增长放慢的双重冲击，从而导致了减贫速度下降，甚至出现了返贫的现象。



*Inequality and Growth in Modern China*  
Edited by Guanghua Wan  
Oxford University Press  
UNU-WIDER Studies in Development Economics  
ISBN 9780199535194



*Understanding Inequality and Poverty in China: Methods and Applications*  
Edited by Guanghua Wan  
Palgrave Macmillan  
Studies in Development Economics and Policy  
ISBN 9780230538047

众所周知，**贫困现象**在中国中西部地区更为普遍。造成中国**内陆**和**沿海之间**贫困程度差异的最重要因素便是不平等和国内**资本**。由此，亟需出台**相关**的政策措施来帮助**贫困地区**积累**物质资本**并**应对**区域内的**不平等**问题。不仅如此，**全球化**和其他**贫困**决定要素通过**相互作用**也在影响**东中西**贫困的差异。因此，政府必须**密切关注**局部状况并确保**全球化**能使**穷人**受益（见 Wan and Zhang, 2008）。

令人惊奇的是，中国的**财政转移支付**对**缓解**不平等所起的作用很小，甚至是**反作用**（Wan 2008b，第七章）。在省际层面上，**财政转移**对**不平等**的影响甚微。而在**家庭**层面上，**中部**和**西部地区**的居民所能得到的**种种**社会福利要比**东部地区**的居民少。不仅如此，重要的**实物福利**（即 1988 年的**食品**和**健康**以及 2002 年的**教育**方面的**补助**）也与**税前**、**转移前**收入**正向**相关。**贫困**的工作族（接近**底部**的收入群体）不仅收入微薄，而且也被**抛弃**在**社会福利**体系之外（Wan 2008b，第七章）。

由于改革后的**中国经济**一直保持**增长态势**，所以中国的 PGI 三角**本质上**可以说成是**贫困与不平等**的关系。换言之，中国未来的**扶贫**成效将主要取决于**不平等趋势**的走向。尽管中国的**不平等**程度从所有的**层面上**说都在**加剧**，但**区域不平等**却是最为**关键**的。因此，只要**涉及**中国的 PGI 问题，**寻找并分析**区域不等的根本决定因素便**显得**格外重要。

总的来说，中国**总区域**不平等包括两个**维度**：一是**东中西**的区域不平等；一是**城乡**不平等。其中，**城乡**不平等在**总区域**不平等中占据很大且不断上升的比例（**超过 70%**）。**总区域**不平等的**波动**和上升几乎全部是由**城乡**差距引起的，这在 20 世纪 90 年代以来表现得**尤为**突出。而**东部-中部-西部**之间的不平等只占**总区域**不平等的 30%。另外，自 1991 年起（1996-98 这三年例外），**东部-中部-西部**之间的不平等状况一直**比较**稳定（万广华，2006）。

就根本决定因素而言，由**贸易**和**外国直接投资**变量代表的全球化被**发现**是导致中国区域不平等快速上升的最重要因子。尽管教育、地理位置、城市化以及人口**负担率**对区域不平等的**绝对贡献**没有改变，但其**相对贡献**有所下降。更为有趣的是，国内**资本**成为区域不平等的最大且越来越重要的**贡献**因素。不均等的国内**资本**、国外**直接投资**以及**贸易**解释了总区域不平等的一半左右（Wan 2008b，第一章）。

不仅国内**资本**存量很重要，**资本**在欠发达地区的效率也较低。尽管金融深化促进了沿海地区的**经济增长**，但对于**内陆省市**来说，大多数金融指标在**解释经济增长**方面都不**显著**（Wan 2008a，第六章）。此外，从 20 世纪 60 年代中期到 20 世纪 70 年代中期区域不平等的上升主要归因于全要素**生产率**（TFP）而不是**物质资本**。但 20 世纪 80 年代的状况正好与此相反。20 世纪 90 年代不平等的**加剧**则主要缘于向更富有的沿海省份**倾斜性的投资**分配外加全要素**生产率**在区域间的**进一步分化**（Wan 2008a，第五章）。

## 政策建议

显然，仅靠**增长**是不足以实现**减少或消除贫困**这个终极发展目标。如果当代中国史无前例的**增长**都不能**消除贫困**，那么在**忽视不平等**的前提下**讨论**任何其他国家的**千禧年发展目标**肯定是不现实的。

为了解决中国的**PGI 三角问题**，至关重要的是将**城乡差距**而不是**沿海-内陆差距**作为各部门和各级决策者的首要**考虑**因素。假设**东部-中部-西部**的差距完全被消除了（这当然是不可能的），中国的区域不平等也只能降低 30%左右；而**通过消除城乡差距**（这至少从**长远来说**是可行的，而且是不可避免的），中国的区域不平等能降低 70%多。显然，对于中国来说，最富成效的政策走向便是**瞄准西部和中部的农村地区**。



*Income Inequality and Poverty in Transition China*  
 Edited by Fang Cai  
 and Guanghua Wan  
 Social Sciences Academic  
 Press (China)  
 ISBN 7802302943

值得一提的是，为了解决城乡和沿海-内陆发展不平衡问题，中国政府在 1999 年发起了一场持续至今的“西部大开发”运动，并于 2005 年提出了“建设社会主义新农村”的构想。然而，这两项历史性举措都极有可能起不到相应的效果。道理很简单：农业部门的人口占全国总人口的 60%多，但产值却只占 GDP 的 10%左右。用胡萝卜加(或)大棒（即税收或财政政策）来解决城乡差距问题显然是不明智，也是行不通的。我们认为，当今世界上没有一个国家能够将非农部门一半以上的 GDP 完全转移到农村去。而如果城乡之间的差距未能弥合，沿海-内陆之间的差距又如何得以解决？！

### 短期解决办法

短期内，通过以下三种途径可以缓解贫困和不断上升的不平等问题：第一，建立和发展农村资本市场。正规的资本市场对促进中国农村的资本形成可以发挥重要作用。应立即停止从中国农村撤销银行分支机构的做法或代之以发展或政策性银行。对贫困地区的投资应得到税收减免以及优惠贷款等方面的政策支持。特别地，为了消除对小农场主和农业活动的歧视，有必要深化金融改革。目前有不少政府实体和金融机构正在尝试小额信贷计划，这样一种补充性的计划应适时调整以促进落后地区和贫困农户的物质资本积累；第二，财政支出和再分配应该是积极的而不是消极的。所有的转移支付都可以是带有附加条件的，这些附加条件必须着眼于促进物质资本的形成和提高青年人的教育程度。特别地，应加大对农业研发的投资力度，以进一步提高农业生产率。还应该对贫困地区的教学质量予以高度重视；第三，积极扩大中国内陆地区的贸易和外资规模。在中国沿海逐渐取消的有关贸易和国外直接投资的倾斜政策应在别的区域予以实施。成功地执行这三项政策建议将使中国的区域不平等程度至少降低 50%。

## 长期解决办法

对于不平等和贫困问题，必然和长期的解决办法在于城市化，即帮助中国农村居民永久性地城市定居。有必要指出的是，取消户籍制度只是解决城乡差距的一个必要而非充分条件。对于笔者这一提议，批评者会指出城市不可能容纳高达 5.5 亿的巨大农村剩余劳动人口，而考虑到就业问题，城市化的提议就更不现实。对此，笔者不能苟同。其实，这是一个非常简单的算术问题。当前，城市已吸收了大约 1 到 1.2 亿来自农村的移民，只不过他们还是被称作农民。而这些移民的家属主要依赖他们的收入生活。所以从就业方面看，将移民的家属们转移到城市来不是什么大问题。因为来到城市的移民大多是青壮年人（由于无法享受教育、医疗以及其他福利，他们通常把小孩和老人留在家中），这些人实质上代表了 1 亿多农村家庭或者说 4 亿多农村人口。在这 4 亿人中，有接近 1 亿的劳动力可能需要在城市寻找就业机会。但是，即便找不到工作，这些新移民也可以在没有政府支持的情况下生存下来，而且他们的日子总体来说应该会比留在农村更好。更为重要的是，只要他们能在公共教育上得到与城里居民相同的待遇，那么他们的孩子乃至他们的整个家庭必将有一个更加光明的未来。

那么，这接近 1 亿的剩余劳动力在城市有可能找到工作吗？对此的回答是：当然可以。这不仅仅是因为中国的服务业还有巨大的发展空间，更因为解决了 4 亿移民在城市永久定居的问题将极大地促进本质上为劳动密集型的服务业部门的发展。如果有一天中国的服务业的规模能够与整个国民经济发展状况相匹配，虽然多少工作岗位将被创造出来现在还不得而知，但这里的潜力是巨大的。而一旦考虑到移民流入城市后，城市的规模将是现在的两倍，这种潜力就更大了。

这样一来，还有 1.5 亿的剩余人口或者说 7500 万剩余劳动力留在农村。而在 20 年时间跨度里将这些人口转移到城市，只要每年创造出 300-400 万个工作岗位就可以实现。



转移 5.5 亿农村人口意味着将现有城市的规模扩大一倍。这是在不创建新城市的假设下最坏的情形。2007 年上海的住户（不包括移民）人口接近 1400 万。按照最坏的情况推算，这个数字在 2030 年左右将会上升至 2800 万。这个数字并没有那么可怕。从相对意义上讲，它只代表 2% 的全中国人口。不仅如此，有来自上海的经济学家提出上海可以容纳 5000 万人口。他们认为，世界上诸如东京、伦敦以及墨西哥这些大城市的人口占其国家总人口的 20% 甚至更多。事实上，2007 年包括移民在内的上海市人口已经达到 1858 万。

有必要提一提中国在城市化发展战略问题上不同学派之间的争议。一些人提倡巨型城市的开发和形成，而另一些人则强调中小城市的发展。这两种观点的差异本质上就是在诸如日本式的集中体制和诸如德国式的分散体制之间进行选择的问题。在这里应予以严肃考虑的关键性问题包括城市化过程中的规模经济和聚集效应。

为了尽量减少由大规模迁移可能带来的一些经济和社会问题，建立一个渐进的程序是必要的。根据这个程序，那些在城市拥有长期工作或者稳定住房的移民应给予优先考虑。同样地，那些受过较好教育的移民也应当享受一些优惠条件。事实上，可以运用一个打分系统来对移民的申请做出评定，这个打分系统应将主要移民申请者及其所有家庭成员的背景和特征都考虑进来。为了缓解财政压力，新移民在住房、教育、医疗以及其他福利方面只能享受有限的和有限期的政府支持。除此之外，还应建立社区学院以便为临时的和长期的移民及其家庭成员提供教育和培训。

## 参考书目

- 万广华 (2006). *经济发展与收入不均等，方法和证据*，上海三联书店(当代经济学文库)。
- Wan, Guanghua (2008a). *Inequality and Growth in Modern China*, Oxford University Press.
- Wan, Guanghua (2008b). *Understanding Inequality and Poverty in China: Methods and Applications*, Palgrave Macmillan.
- Wan, Guanghua and Zhang, Yin. (2008). 'Poverty Decomposition by Factor Components: A Regression-based Approach with Application to China', *Review of Development Economics* (in print).

**INSIDE:**  
**政策简报**

**中国的反贫困：  
仅有高经济增长  
够吗？**

**Policy Brief**

*Poverty Reduction  
in China: Is High  
Growth Enough?*

A summary of project findings, including specific policy recommendations for tackling the poverty–growth–inequality inter-relationship



The World Institute for Development Economics Research (WIDER) was established by the United Nations University (UNU) as its first research and training centre and started work in Helsinki, Finland in 1985. The Institute undertakes applied research and policy analysis on structural changes affecting the developing and transitional economies, provides a forum for the advocacy of policies leading to robust, equitable and environmentally sustainable growth, and promotes capacity strengthening and training in the field of economic and social policy making. Work is carried out by staff researchers and visiting scholars in Helsinki and through networks of collaborating scholars and institutions around the world.

World Institute for Development Economics Research  
of the United Nations University  
Katajanokanlaituri 6 B  
FIN-00160 Helsinki  
Finland  
Tel. +358-9-615-9911  
info1@wider.unu.edu  
www.wider.unu.edu