

# 贫困治理的渐进平衡模式： 基于中国经验的理论建构与检验

郑 宇

摘 要：中国的减贫成就获得了国际社会的广泛认同，但中国的贫困治理不是一个单维度的减贫政策，而是一个以消除贫困为目标的国家主导的系统治理工程。贫困治理的渐进平衡模式发轫于中国的发展减贫经验，通过联动、协同和演进三重机制的共同影响，推动中国经济从不平衡增长过渡到平衡发展。这个模式既有鲜明的中国特色，也反映了发展中国家经济发展的普遍性逻辑。通过对埃塞俄比亚、加纳和尼日利亚三个非洲国家减贫实践的分析可以发现，渐进平衡模式为理解发展中国家贫困治理效果提供了一般性分析框架，揭示了政府、社会和市场在经济增长和减贫之间的互动关系，有助于拓展现有的国际反贫困理论。同时，这个模式也强调同一性和多样性发展知识的结合。可持续的贫困治理需要发展中国家因地制宜进行政策实践，注重政策实施次序，不断扩大受益群体和减少社会阻力，使发展减贫成为自我强化的过程。

关键词：贫困治理 中国经验 渐进平衡模式 国际发展

作者郑宇，复旦大学国际关系与公共事务学院教授（上海 200433）。

## 引 言

自 20 世纪中期发展理论兴起以来，反贫困研究成为经济发展的重要议题之一，发展中国家对于减贫的愿望也越来越强烈。然而，现有理论普遍认为消除贫困如同摆脱地心引力一样困难。在发展中国家，贫困大量存在，减贫政策难以持续。<sup>①</sup>

在过去的 40 年中，中国取得了突出的减贫成就，绝对贫困人口减少了约 8 亿，占全世界脱贫人口的 70% 以上，实现了全面脱贫的目标。<sup>②</sup> 中国的减贫成功

① 相关文献参见 Lucy Page and Rohini Pande, "Ending Global Poverty: Why Money Isn't Enough," *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 32, no. 4, 2018, pp. 173-200.

② 中国的减贫总数因贫困线标准不同而有所差异。按照中国 2010 年贫困标准计算（每年 2300 元），中国 7.7 亿农村贫困人口摆脱贫困。按照世界银行每天消费 1.9 美元（购买

对传统的发展理论提出了两个重要挑战。第一，中国的贫困率远低于与其经济发展水平相似的国家。即使是与创造了发展奇迹的其他亚洲新兴经济体相比，中国的减贫幅度也非常显著。<sup>①</sup>第二，减贫政策贯穿中国经济发展全过程，减贫成效得以持续推进。对于中国的减贫实践，中国学者进行了非常有价值的总结和分析，提炼出许多独特的中国经验，特别是中国共产党的领导和社会主义制度优势，推动了反贫困理论的丰富与发展。然而，中西方理论对于贫困研究的不同视角依然存在学术争论：中国的减贫经验到底是特殊性的实践知识，还是遵循了普遍性的发展逻辑？<sup>②</sup>

既有研究通常把减贫当作一个单维度的政策目标和专门的政策工具，而本文将贫困治理定义为国家主导的系统治理工程，通过多种政策工具来协调政府、社会与市场之间的关系，从而实现可持续发展，最终达到消除绝对贫困和减少相对贫困的目标。因此，贫困治理是一个比减贫含义更广的概念，也具有更强的主动性和延续性。贫困治理不仅是国家治理的核心内容之一，也是实现可持续发展的全球治理的重要目标。

中国的贫困治理在汲取了众多国际减贫理论思想的基础上，通过实践创新形成了具有鲜明本国特色的减贫经验。这既是一个从普遍性到特殊性的知识生产过程，也是新的普遍性知识孕育的过程。本文正是在总结提炼中国特色的减贫经验的基础上，尝试建立一个一般性理论分析框架，以系统阐释发展中国家贫困治理的共同特征和个体差异。

## 一、基本概念与文献回顾

20 世纪的西方发展理论认为贫困是应当被消除的社会之恶，而政府可以通过政策干预来减少贫困。<sup>③</sup> 这些关于减贫的研究通常从经济增长和分配政治的视角试图

---

力平价)的国际绝对贫困线计算，中国有超过 8 亿人摆脱了绝对贫困。参见国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，《人民日报》2021 年 4 月 7 日，第 9 版。

- ① Guanghai Wan and Chen Wang, "Poverty and Inequality in Asia: 1965-2014," WIDER Working Paper, no.121, 2018, p.13.
- ② 关于中国发展和减贫模式的特殊性和普遍性争论，参见郑永年：《国际发展格局中的中国模式》，《中国社会科学》2009 年第 5 期；谢岳：《中国贫困治理的政治逻辑——兼论对西方福利国家理论的超越》，《中国社会科学》2020 年第 10 期；徐秀丽、李小云：《平行经验的分享：中国对非援助理论的探索性构建》，《世界经济与政治》2020 年第 11 期；Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, Ithaca: Cornell University Press, 2016; Barry Naughton, "Is China Socialist?" *Journal of Economic Perspectives*, vol.31, no.1, 2017, pp.3-24.
- ③ 关于西方文献中贫困概念的演变，参见 Martin Ravallion, "The Idea of Antipoverty Policy," in Anthony Atkinson and François Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution*, vol.2B, Amsterdam: North Holland, 2015, pp. 1967-2061.

找到影响贫困差异的普遍性因素，但很少考虑发展中国家的不同国情。与此同时，中国学者则从国家治理的视角关注中国的减贫经验，逐渐发展出一套中国特色的解释框架。

### （一）经济增长视角

早期的发展理论认为，资本匮乏和投资不足是贫困陷阱产生的根本原因。低收入国家面临资源、技术水平、经济结构、国家能力等多重限制，在没有外力干预的情况下，难以突破低水平均衡的状态，经济可能陷入停滞。因此，发展中国家只有依赖外部援助才可能突破资金瓶颈，加快经济增长。<sup>①</sup>同时，经济增长可以产生“涓滴效应”，使社会财富普遍增长，从而惠及贫困人口，因此增长是减贫的核心。<sup>②</sup>

但是，从第二次世界大战后发展中国家的经济发展经历来看，援助有效论和“涓滴效应”论都没有得到足够的实证支持。一方面，在大多数受援国中，国际援助既没有从根本上起到补充投资不足的作用，也没有在实质上推动受援国的经济增长。一些国家对援助的依赖反而使经济结构更脆弱，丧失了自身发展的动力。<sup>③</sup>

另一方面，尽管发展中国家并未整体陷入贫困陷阱，<sup>④</sup>但一些国家的经济状况恶化和福利水平下降，导致更多人落入贫困陷阱。这种现象被称为“悲惨

① 其中最有力量的观点是 20 世纪 60 年代罗斯托提出的“经济增长阶段论”和 21 世纪初杰弗里·萨克斯提出的“援助有效论”。参见 W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960; Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York: The Penguin Press, 2005. 两者不同的是，罗斯托主要强调援助对美国的战略意义，而萨克斯则呼吁全球的反贫困行动。关于罗斯托的理论对美国援助政策的影响，参见梁志：《“经济增长阶段论”与美国对外开发援助政策》，《美国研究》2009 年第 1 期。

② 关于早期发展经济学对经济增长“涓滴效应”的讨论总结，参见 H. W. Arndt, “The ‘Trickle-Down’ Myth,” *Economic Development and Cultural Change*, vol. 32, no. 1, 1983, pp. 1-10.

③ 关于援助有效性的文献讨论和实证分析，参见 William Easterly, “Can Foreign Aid Buy Growth,” *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, no. 3, 2003, pp. 23-48; Raghuram G. Rajan and Arvind Subramanian, “Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?” *The Review of Economics and Statistics*, vol. 90, no. 4, 2008, pp. 643-665; Sebastian Edwards, “Economic Development and the Effectiveness of Foreign Aid: A Historical Perspective,” *Kyklos*, vol. 68, no. 3, 2015, pp. 277-316; 郑宇：《援助有效性与新型发展合作模式构想》，《世界经济与政治》2017 年第 8 期。

④ Aart Kraay and David McKenzie, “Do Poverty Trap Exist? Assessing the Evidence,” *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, no. 3, 2014, pp. 127-148.

性增长” (immiserizing growth) 或贫困式增长。<sup>①</sup> 早在 19 世纪, 马克思就从阶级结构上阐明了“悲惨性增长”的根源。他认为资本主义社会的普遍趋势是: “生产资本越增加, 分工和采用机器的范围就越扩大。分工和采用机器的范围越扩大, 工人之间的竞争就越剧烈, 他们的工资就越少。”<sup>②</sup> 而正是这种经济关系, 决定了工人无法摆脱贫困陷阱, 他们的绝对贫困也是不可避免的。之后的学者则把这个概念进一步延伸, 提出了歧视、冲突、环境破坏、腐败等因素都可能减少经济增长的总体收益, 拉大贫富差距, 从而导致悲惨性增长。<sup>③</sup>

另一类观点则强调经济增长的条件论, 即经济增长在什么样的情况下会产生更大的减贫效果。尽管世界银行的研究发现, 穷人可以直接受惠于经济增长, 而不是通过“涓滴效应”,<sup>④</sup> 但贫困—增长—不平等的发展三元关系意味着增长的减贫“弹性”取决于收入不平等水平。<sup>⑤</sup> 从理论上说, 国家的经济增长可以同时减少贫困和不平等, 但在现实世界中, 这三个目标却基本无法同时实现。托马斯·皮凯蒂发现, 自 19 世纪以来, 资本回报率在绝大部分时候高于经济增长率, 意味着资本家财富增长速度高于劳动者工资增长速度。<sup>⑥</sup> 长期来看, 经济增长可能会导致不平等程度加剧, 从而削弱经济增长的减贫效果。因此, 经济增长只是减贫的必要条件, 而并非充分条件。正如保罗·柯里尔所说, “增长并非万能的 (cure-all), 但没有增长是万万不能的 (kill-all)。”<sup>⑦</sup>

## (二) 政治分配视角

从经济学的视角看, 贫困是“福祉被公然的剥夺” (pronounced deprivation in well-being),<sup>⑧</sup> 因此减贫需要通过经济增长来创造更多福祉。而从伦理学的视角看,

① 贾格迪什·巴格沃蒂最早提出这一概念, 他关注的重点是出口增长可能造成的贸易条件恶化。参见 Jagdish Bhagwati, “Immiserizing Growth: A Geometric Note,” *Review of Economic Studies*, vol. 25, no. 3, 1958, pp. 201-206.

② 马克思:《雇佣劳动与资本》, 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译, 北京: 人民出版社, 2018 年, 第 44 页。

③ 参见 Paul Shaffer, Ravi Kanbur and Richard Sandbrook, eds., *Immiserizing Growth: When Growth Fails the Poor*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2019.

④ David Dollar and Aart Kraay, “Growth Is Good for the Poor,” *Journal of Economic Growth*, vol. 7, no. 3, 2002, pp. 195-225.

⑤ François Bourguignon, “The Poverty-Growth-Inequality Triangle,” World Bank Working Paper, no. 28102, Washington, D.C.: World Bank, 2004.

⑥ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University Press, 2014, pp. 25-26.

⑦ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2007, p. 190.

⑧ World Bank, *Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment, and Security*, New York: Oxford University Press, 2001, p. 15.

贫困的形成实质上是个人获取福利的能力被剥夺的结果。<sup>①</sup> 因此，解决贫困问题不仅需要经济增长，还需要依靠政治分配来保障个人获取相同机会的能力，体现社会正义。<sup>②</sup> 政治分配主要分为制度安排和政治博弈两个层面。

#### 第一，制度安排。

制度解释的基本假设是政治制度安排影响权力关系，继而决定经济资源的分配方式。一般认为，成熟民主体制下的政治权力相对分散，政府决策难以被少数利益集团操纵，弱势群体也有渠道为自己争取利益，收入分配会相对平等。根据中间选民理论的假设，中间选民的偏好代表了普遍民意。如果中间选民的收入位于平均收入之下，政府的再分配力度增大，并且向低收入人群倾斜，贫困率会较低。<sup>③</sup> 但是，如果中间选民的收入水平较高，福利开支的增加将更多惠及中产阶级，对减贫的作用不大。<sup>④</sup> 此外，如果民主制度监督机制弱，实际决策权被少数统治精英所把持，分配不平等的状况就可能被固化，穷人就更难摆脱贫困陷阱。<sup>⑤</sup>

政党制度也对贫困有重要影响。代表上层精英的右翼政党和代表劳工阶层的左翼政党在福利分配的优先对象上区别明显。左翼政党更可能实行有利于穷人的福利和再分配政策，从而保持着较低的贫困率。研究发现，在具有成熟的民主制度、由左翼政党执政、妇女的政治参与程度较高的国家，贫困人口相对较少。<sup>⑥</sup> 然而，除了少数拉美国外，连续执政的左翼政府并不常见，政党轮替往往导致减贫政策难以延续。而且，在全球化的大背景下，低收入国家面临更大的市场开放和吸引外资的压力，倾向于减少社会保障投入和就业保护，对贫困人口的冲击更大。<sup>⑦</sup>

① Amartya Sen, "Equality of What?" in Sterling M. McMurrin, ed., *The Tanner Lectures on Human Values*, vol. 1, Cambridge: Cambridge University Press, 1980, pp. 195-220.

② 参见约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，北京：中国社会科学出版社，1988年，第1页。

③ Allan H. Meltzer and Scott F. Richard, "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy*, vol. 89, no. 5, 1981, pp. 914-927.

④ Michael Ross, "Is Democracy Good for the Poor?" *American Journal of Political Science*, vol. 50, no. 4, 2006, pp. 860-874.

⑤ Daron Acemoglu et al., "Democracy, Redistribution and Inequality," in Anthony Atkinson and François Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution*, vol. 2B, pp. 1885-1966.

⑥ David Brady, "Theories of the Cause of Poverty," *Annual Review of Sociology*, vol. 45, 2019, pp. 155-175; Jennifer Pribble, Evelyne Huber and John D. Stephens, "Politics, Policies, and Poverty in Latin America," *Comparative Politics*, vol. 41, no. 4, 2009, pp. 387-407.

⑦ Nita Rudra, "Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries," *International Organization*, vol. 56, no. 2, 2002, pp. 411-445.

## 第二，政治博弈。

减贫政策的制定和实施也会受到不同利益集团政治博弈的影响。尽管许多发展中国家都承诺将减贫作为最主要的政策目标之一，但在缺乏政治激励和社会支持的情况下，因政府难以持续投入资源扶持同一群体，易导致减贫成果半途而废。因此，许多发展中国家需要的不仅是制定减贫政策，更重要的是建立支持减贫政策持续实施的政治联盟。

由于许多发展中国家并不具备强国家的基础能力，因此协调国家与社会关系对于提升国家治理能力就更为重要。但是，国家与社会关系中的对抗性和互补性也在经济发展的过程中不断变化。阿尔伯特·赫希曼曾经指出，对于“后后发国家”（late latecomers），实现进口替代工业化的挑战更大。在早期工业化过程中壮大的产业会阻碍工业化的进一步发展，因为新产业的出现会威胁到已有产业的地位。<sup>①</sup> 类似的利益冲突也在东欧国家经济转型过程中出现。早期改革的受惠者会为了保护自己的既得利益而阻挠彻底改革，从而导致改革半途而废。<sup>②</sup> 在社会分配政策上，增加福利支出反而会加剧正式部门和非正式部门劳工之间的矛盾，导致再分配政策难以持续。这种现象在拉美国家尤其普遍。<sup>③</sup> 由此可见，如果经济发展和社会分配导致不同团体间利益冲突增大，国家和社会之间就可能更多呈现出对抗的特征，从而加剧发展中国家的贫困问题。<sup>④</sup>

## （三）国家治理视角

如果说发展中国家的贫困问题会长期存在，那么中国是如何摆脱贫困陷阱的？许多学者从国家治理的视角出发，卓有成效地总结了中国共产党的领导和中国特色社会主义制度的优势在减贫中的显著作用。汪三贵和胡骏认为集中统一的治理结构是中国扶贫取得巨大成效的关键因素，使政府可以持续地开展减贫行动，而且不断创新反贫困机制。<sup>⑤</sup> 尤其是中国近年来把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底

① Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, no. 1, 1968, pp. 1-32.

② Joel S. Hellman, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions," *World Politics*, vol. 50, no. 2, 1998, pp. 203-234.

③ Alisha C. Holland and Ben Ross Schneider, "Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America," *Perspectives on Politics*, vol. 15, no. 4, 2017, pp. 988-1006.

④ Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee, "Decentralizing Anti-Poverty Program Delivery in Developing Countries," *Journal of Public Economics*, vol. 89, no. 4, 2005, pp. 675-704.

⑤ 参见汪三贵、胡骏：《从生存到发展：新中国七十年反贫困的实践》，《农业经济问题》2020年第2期。

线任务和标志性指标；坚持全国一盘棋，建立了中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制。王雨磊和苏杨把这个制度优势分解为五个制度安排，包括自上而下的行政统筹机制、统一调度的财政资金机制、统一调度的干部管理机制、贫困村组织建设机制、精准考评和问责机制。<sup>①</sup>左才等则提出了中国贫困治理的四大“制度密码”，包括顶层设计和高位推动、任务分解和责任共担、合力聚能和多维联结、分步实施和创变调适。<sup>②</sup>燕继荣认为，推进国家治理体系和治理能力的现代化是贫困治理的重要保障。<sup>③</sup>谢岳认为这些制度优势使中国的贫困治理模式具有不同于资本主义福利国家模式的鲜明自身特色。<sup>④</sup>

也有学者把中国的减贫成就主要归功于有效的扶贫政策。李小云和徐进认为，中国贫困治理的长效机制建设并非只取决于政治议程的强力推进，同时也依赖于行政科层治理的有效实施。<sup>⑤</sup>张琦和冯丹萌认为，通过生产建设来培养贫困人口发展能力的开发式扶贫具有鲜明的中国特色。<sup>⑥</sup>王小林认为，贫困治理应该区分经济维度的“贫”和社会维度的“困”。利贫性增长、包容性发展和多维度综合扶贫是中国贫困治理的“三个支柱”。<sup>⑦</sup>具体来说，中国治理贫困的政策经验包括：协调好政府宏观调控和市场机制的双重作用，通过推动经济持续增长和创造就业来进行生产脱贫；扩大福利支出，通过提升医疗、教育和社会保障制度的覆盖面来进行社会兜底；通过对贫困地区的易地搬迁、生态补偿、发展教育等来帮助贫困人口提升自我发展能力、防止脱贫后的返贫。<sup>⑧</sup>

总体上看，中西方文献从不同视角探索了影响减贫的因素，但对于中国作为发展中国家的贫困治理实践的普遍性理论意义仍有待深入挖掘。而且，在大多数

- ① 参见王雨磊、苏杨：《中国的脱贫奇迹何以造就？——中国扶贫的精准行政模式及其国家治理体制基础》，《管理世界》2020年第4期。
- ② 参见左才、曾庆捷、王中远：《告别贫困：精准扶贫的制度密码》，上海：复旦大学出版社，2020年，第237—252页。
- ③ 参见燕继荣：《反贫困与国家治理：中国“脱贫攻坚”的创新意义》，《管理世界》2020年第4期。
- ④ 参见谢岳：《中国贫困治理的政治逻辑——兼论对西方福利国家理论的超越》，《中国社会科学》2020年第10期。
- ⑤ 参见李小云、徐进：《消除贫困：中国扶贫新实践的社会学研究》，《社会学研究》2020年第6期。
- ⑥ 参见张琦、冯丹萌：《我国减贫实践及其理论创新：1978—2016年》，《改革》2016年第4期。
- ⑦ 王小林：《改革开放40年：全球贫困治理视角下的中国贫困治理》，《社会科学在线》2018年第5期。
- ⑧ 参见黄承伟、王猛：《“五个一批”精准扶贫思想视阈下的多维贫困治理研究》，《河海大学学报》2017年第10期；王晓毅：《易地搬迁与精准扶贫：宁夏生态移民再考察》，《新视野》2017年第2期。

贫困研究文献中，减贫是发展中国家的核心发展目标。减贫政策则是由政府主导的选择性干预行动，主要是针对贫困人口的补贴和保障等专门性政策。这些研究倾向于把制度因素当作一个非黑即白的二元变量，过于关注国家权力的集中或分散对减贫的影响，因而缺乏一种能从政府、社会和市场互动关系的角度来观察贫困治理的理论视角。

## 二、贫困治理的渐进平衡模式

贫困治理不是单维度的减贫政策，而是国家主导的系统治理工程，需要靠政府、社会和市场各方的合力持续推动。贫困治理的目标是实现可持续发展，最终消除绝对贫困和减少相对贫困。但需要注意的是，发展中国家囿于国家能力和资源的限制，只能通过确定优先目标次序，从最紧迫的问题入手来分阶段推进。渐进式改革就是中国经济发展过程中最重要的特征之一。政府通过增量改革和试点推广等方式，使经济得以在转型中持续增长并获得了广泛的社会支持。中外学界对此已有广泛共识。<sup>①</sup>由此可见，贫困治理和以增长为核心目标的经济改革的逻辑相似，也需要在逐渐推进的过程中扩大受益群体，减少利益冲突，但贫困治理有更广泛的政策目标，不同群体间的利益诉求差异也更难以分辨。

### （一）贫困治理的三重机制

渐进式的贫困治理是一个从不平衡到平衡发展的过程。这个过程的完成不仅需要依靠国家资源的大力投入，而且需要市场联动、政府社会协同和目标演进这三重机制的共同作用。在不同的现代化理论流派中，这些机制都得到了相应阐释，但都聚焦于如何实现经济增长的核心目标。而对于贫困治理这一多目标的过程，实际需要三重机制的整合和互动。

首先是联动机制，是指产业、城乡、地区之间形成的要素流动关系。贫困治理应利用不同部门间的差异产生联动效应，从而扩大经济增长的受益群体规模。阿尔伯特·赫希曼认为，经济发展是一个非均衡的链条，非均衡产生的利润和压力是推动继续生产的动力。对于后发国家来说，实现经济增长需要保持而不是消除这种非均衡。不平衡增长（unbalanced growth）战略成功的关键在于建立产业之间的前向

<sup>①</sup> 参见林毅夫、蔡昉、李周：《论中国经济改革的渐进性道路》，《经济研究》1993年第9期；Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 7-13; Lawrence J. Lau, Yingyi Qian and Gerald Roland, "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition," *Journal of Political Economy*, vol. 108, no. 1, 2000, pp. 120-143.

和后向联动 (linkage)，集中资源发展联动性强的产业以带动整体经济增长。<sup>①</sup> 不平衡增长理论因此成为许多发展中国家制定产业政策的依据。但是，不平衡增长只是后发国家在经济追赶过程中的阶段性战略。而对于已经实现经济起飞的國家，产业间的联动效应已经形成，就需要进行增长阶段转换，追求经济结构的再平衡。

贫困治理同样要经历从不平衡到平衡发展的过程。联动关系实质上是在差异基础上形成互补关系，包括上下游产业之间的分工差异，城乡之间的人口结构差异和地区间的发展水平差异。贫困治理需要的不仅仅是在产业之间的联动，也包括城乡之间和地区之间的联动。产业联动是实现经济持续增长的重要动力。通过产业链的建立和扩张，经济增长才能创造大量就业机会，产生显著的减贫效果。城乡联动有助于形成统一劳动力市场，也可以推动建立覆盖面更广的社会保障制度，缩小城乡差距，进一步扩大减贫效果。地区联动是利用地区之间的发展水平差异形成比较优势互补，加强地区间生产合作，为定向转移的减贫政策提供资源和动力。联动机制通过优化资源配置，在水平层面形成减贫动力，放大经济增长的减贫效果。

其次是协同机制，是指政府和社会之间形成的资源调动和分配关系。贫困治理既需要政府的强力推动，也需要广泛的社会协同参与。国家能力对于经济发展有重要影响。无论是东亚的经济奇迹和非洲的发展困境，国家能力都是一个重要的解释变量。<sup>②</sup> 从韦伯式国家理论的视角来看，国家能力强弱主要取决于政府是否具备控制社会的基础结构权力。<sup>③</sup> 一方面，强国家能力意味着社会控制的加强。具有集中决策机制和高效官僚机构的政府可以汲取大量资源，自上而下推进产业政策，实现经济增长。另一方面，政府渗入社会和获取资源的能力固然重要，但是

① Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958, pp. 98-119.

② 关于国家能力的文献参见乔尔·米格代尔：《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》，张长东等译，南京：江苏人民出版社，2009年；王绍光：《国家治理与基础性国家能力》，《华中科技大学学报》2014年第3期；张长东：《国家治理能力现代化研究——基于国家能力理论视角》，《法学评论》2014年第3期；Daron Acemoglu, Camilo García-Jimeno and James A. Robinson, “State Capacity and Economic Development: A Network Approach,” *American Economic Review*, vol. 105, no. 8, 2015, pp. 2364-2406; Timothy Besley and Torsten Persson, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics,” *American Economic Review*, vol. 99, no. 4, 2009, pp. 1218-1244; Brian Levy, “Governance and Economic Development in Africa: Meeting the Challenges of Capacity Building,” in Brian Levy and Sahr Kpundeh, eds., *Building State Capacity in Africa*, Washington, D. C.: World Bank Institute, 2004, pp. 1-42.

③ 参见迈克尔·曼：《社会权力的来源》，刘北成、李少君译，上海：上海人民出版社，2007年，第211页。

如果不能有效地调节社会关系和配置资源,则难以制定和执行理性计划。因此,彼得·埃文斯认为,发展型国家应当具备嵌入式自治(embedded autonomy)的特征,即政府既有较高等度的自主权力,又能嵌入社会并与之积极互动。<sup>①</sup>早期的发展型国家理论强调发展中国家可以通过“计划理性”来制定产业政策,实现经济增长的目标。<sup>②</sup>这是基于政府具有强大的信息收集和处理能力的假设做出的。然而,当政府和社会之间的关系更复杂、互动更频繁时,发展型国家也需要超越嵌入式自治模式。<sup>③</sup>

贫困治理对国家和社会互动有更高的要求,主要体现在三个层面:贫困治理的政策目标更多元,不只是经济增长;贫困治理的政策手段更多样,不只是扶持特定行业的产业政策;受政策影响的不只是同政府关系密切的社会精英,而是一个需求复杂的广泛群体。因此,贫困治理需要的国家与社会的协同并非一个嵌入式自治的静态结果,而是一个不断试错反馈调整的动态过程。协同机制的形成需要推动国家与社会的双向赋权,提升国家治理能力。<sup>④</sup>一方面通过组织体系对基层社会深度嵌入,扩大经济增长的“涓滴效应”,另一方面通过合理的资源分配方案,激发社会力量的自主性,因地制宜地实施减贫政策,在垂直层面形成减贫动力。这样才能扩大受益群体,减少贫困治理的社会阻力。

再次是演进机制,是指治理目标、方式和结构的改进提升过程。联动和协同机制的形成需要政府、社会、市场之间的持续互动。如洪源远所言,中国的治理水平与经济发展提升是一个共同演化(coevolution)的过程,初始时期的弱制度环境有利于地方政府发挥自主性,引入市场化激励措施,从而推动经济增长。而经济增长又反过来推动了制度环境的改善,形成相互强化的机制。<sup>⑤</sup>在这个过程中,政府先确立阶段性政策目标,然后选择性试点,最后广泛推广。这种试错反馈的方式具有很强的环境适应性,可以根据资源的多寡、环境的优劣、试点的成败来灵活调整。因此,贫困治理的目标演进不是平滑的线性过程,而是在反复试错后的逐渐提升。

演进机制不仅体现为治理目标的分解和渐进执行,也体现为治理方式和结构的

① Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995, pp. 10-18.

② Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press, 1982, pp. 17-34.

③ Peter Evans and Patrick Heller, "Human Development, State Transformation, and the Politics of the Developmental State," in Stephan Leibfried et al., eds., *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, New York: Oxford University Press, 2015, pp. 1-27.

④ 参见王浦劬、汤斌:《论国家能力生产机制的三重维度》,《学术月刊》2019年第4期。

⑤ Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, pp. 3-5.

平衡与转换。其一是从绝对贫困到相对贫困的治理目标转换。治理绝对贫困强调水涨船高，通过经济持续增长提升社会整体发展水平，从而实现大规模减贫。对于经济增长难以惠及的特定人群，需要靠专项规划来协助减贫。治理相对贫困则注重社会公平，在经济增长的同时利用社会政策补偿弱势群体的能力和机会缺失，缩小贫富差距。其二是从单维度到多维度减贫的治理方式转换。单维度治理将目标聚焦于货币化形式的贫困线，重点通过提高收入水平来减少贫困人口，减贫成本相对较低，但减贫成果较脆弱。多维度治理将目标同时放在生活水平、健康和教育方面，注重减贫的整体性和持续性。其三是集权和分权的治理结构平衡。集权治理强调自上而下的统一计划和部署，通过试点推广实施，分权治理则强调因地制宜的微观方案。集权治理注重整体效率，但忽视了贫困成因的复杂多样。在实现了大规模脱贫之后，更需要多样化的精准扶贫方案来解决深度贫困问题。顶层设计、逐级分解的混合治理的优势就更能体现出来。

总之，这三重机制构成了贫困治理的渐进平衡模式的动力：市场联动机制扩大经济增长的受益群体，产生了水平动力；政府与社会的协同机制调动各方的积极性和参与度，产生了垂直动力；治理演进机制通过不断的试错调整来积累资源，调适治理目标、方式和结构，形成了上升动力。只有在这三重动力机制的联合影响下，发展中国家才可能实现增长、分配与减贫的平衡（见图 1）。

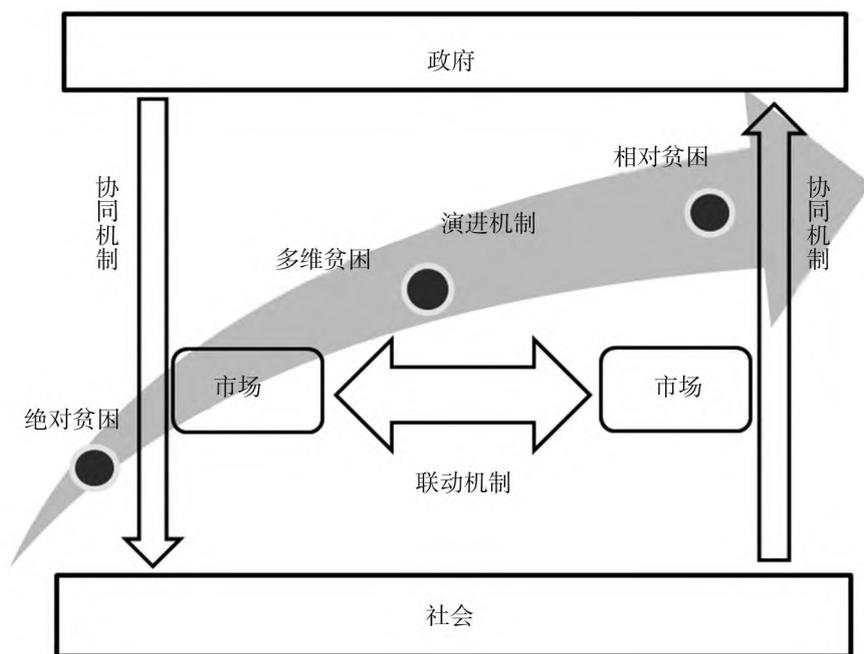


图 1 贫困治理的渐进平衡模式

## （二）贫困治理的政策实施次序

贫困治理的三重机制确立了政府、社会和市场之间动态平衡关系的基本框架。

这些机制的作用则需要通过政策实施来体现。然而,在政策实施过程中,往往存在短期投入和长期收益之间,以及总体收益与局部损失之间的矛盾。如果联动机制产生的红利过早或过晚被用于提高社会福利水平,就可能造成政府与社会关系的不平衡,协同机制的作用难以发挥,从而导致贫困治理无法持续。因此,合理的政策实施次序对于三重机制的有效运转至关重要。从中国的政策实践来看,贫困治理是通过三个政策实施阶段得以推进的。

第一阶段是开发减贫。在20世纪80年代前期,通过农业体制改革促进农村发展是贫困治理的重点,减贫资金的投向目标也由分散救济型转向集中开发型,以激发重点贫困地区的生长动力。<sup>①</sup>改革释放出的巨大增长动力使农村的减贫效果远高于城市。1978—1985年农村贫困人口由2.5亿减少为1.25亿(根据1986年设定的农村贫困线)。<sup>②</sup>这是中国贫困人口减少最多的时期。但这一时期的减贫成果是不平衡的。绝对贫困迅速减少的同时,贫富差距也在显著拉大。随着20世纪80年代后期农业增长的放慢,城乡差距逐渐拉大,减贫速度也放慢了。<sup>③</sup>

第二阶段是保障助贫。到了20世纪90年代,经济高速增长使政府具备一定的财力来建立社会保障制度,对开发式扶贫进行了必要补充,从而从整体上改善了前期不平衡的减贫效果。1993年党的十四届三中全会将社会保障确定为市场经济体系的五大支柱之一。随后又开始了医疗保险、养老保险等改革试点。<sup>④</sup>社会保障体系的建立和覆盖面扩大能够有效发挥兜底功能,使不同收入人群广泛获益,巩固了贫困治理的社会基础。在扩大保障的同时,1996年,东西部扶贫协作政策启动,通过行政安排和自愿互利相结合的方式,加快了地区间的要素流动和经济联动。<sup>⑤</sup>

第三阶段是精准扶贫。在社会保障水平整体提高以后,绝对贫困人口显著减少,降低了实施对重点人群大规模转移支付的财政压力。2012年以来,中国政府通过自上而下的全面动员,精准识别出贫困户并建档立卡,逐渐建立了联贫带贫的长效机制。2018年出台了《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》,坚持“开发式扶贫和保障性扶贫相统筹”,最终实现了2020年全面脱贫的目标。在绝对贫困问题基本解决后,贫困治理的重心就转向了解决相对贫困的长效机制。比如在“十四五”

① 参见中国财政科学研究院、联合国开发计划署驻华代表处:《中国扶贫可持续筹资报告》,北京:联合国开发计划署,2016年。

② 国务院新闻办公室:《中国的农村扶贫开发》,《人民日报》2001年10月16日,第5版。

③ Martin Ravallion and Shaohua Chen, “China’s (Uneven) Progress Against Poverty,” *Journal of Public Economics*, vol. 82, no. 1, 2007, pp. 1-42.

④ 参见郑功成:《中国社会保障70年发展(1949—2019):回顾与展望》,《中国人民大学学报》2019年第5期。

⑤ 参见吴国宝:《东西部扶贫协作困境及其破解》,《改革》2017年第8期。

规划中提出的健全多层次社会保障体系、巩固拓展脱贫攻坚成果等目标。<sup>①</sup>

在三阶段的政策目标演进过程中，产业政策、保障政策、帮扶政策分别是各阶段的主要政策工具。产业政策注重效率，通过增加对优势产业的投资拉动经济增长，提高整体收入水平并创造就业。保障政策强调兜底，通过建立最低工资标准和增加社会保障支出，提升大部分人的福利水平，缩小贫富差距。帮扶政策强调平等，通过对贫困地区和人群进行定向转移支付和联结帮扶，争取实现全面脱贫。这些政策工具侧重不同的目标群体，且相互补充，如果能够同时推进，理论上可以实现显著的减贫效果。但是，所有这些政策都会产生实施成本。扶持优势产业的产业政策可能拉大收入差距，导致社会矛盾上升。高福利的保障政策会带来高负债和高通胀的压力，也会让未被社会福利覆盖的零工经济从业者更加脆弱。定点帮扶政策则对政府的治理能力要求更高，也可能进一步加大财政负担。这些潜在的政策成本都可能损害部分群体的利益，从而产生贫困治理的反对力量，使政府、社会与市场之间的关系更加复杂。

必须强调的是，这些贫困治理政策的稳步推进，除了正确的政策实施次序外，更重要的前提保障是强大的社会动员能力和有效的督察问责机制。正是基于这样的保障条件，中国共产党通过持续的政策设计、校正、宣传、沟通，使帮贫助贫成为广泛的社会共识，并最终将国家能力转换为制度成效。

### 三、以发展中国家为例的理论检验

渐进平衡模式发轫于中国的贫困治理经验，同时也基于发展中国家经济发展的普遍性逻辑，因此可以用来分析亚非拉地区发展中国家的贫困治理，特别是非洲。以非洲本土的贫困治理为例，不仅可以检验这一分析框架的解释力，同时还可以从发展中国家的多样化实践经验中发掘更多的普遍知识。而经验的多样性和知识的同一性之间的矛盾张力正是人类知识理论发展的内在动力。<sup>②</sup>

非洲一直是检验各种贫困理论和减贫政策的试验场。自 20 世纪 60 年代以来，独立后的非洲国家一直把经济增长当作国家发展的首要目标，但非洲国家经济增长缓慢，贫困问题反而更加严重。20 世纪 60 年代，非洲 56% 的人口处于绝对贫困线以下。<sup>③</sup> 到 20 世纪末，非洲的绝对贫困率达到了 58.7%。<sup>④</sup>

① 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》2020 年 11 月 4 日，第 1 版。

② 参见韩震：《知识形态演进的历史逻辑》，《中国社会科学》2021 年第 6 期。

③ UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*, Geneva: United Nations Publication, 2002, p. 59.

④ 参见世界银行 PovcalNet 数据库 (<http://message.worldbank.org/povcalnet.html>)。

1999 年，在“华盛顿共识”的新自由主义结构调整方案失败后，世界银行和国际货币基金组织（IMF）建立了“减贫战略计划”（PRSP），对制定了国家减贫战略计划的重债穷国提供贷款和债务减免，以三年为一期。从 2000 年开始，36 个非洲国家参与了至少一期的“减贫战略计划”。<sup>①</sup>

与此同时，非洲国家得益于国际商品市场的繁荣，出口大幅增加带动了经济增长加速，但是“减贫战略计划”并没有在实质上改善重债穷国的贫困状况。<sup>②</sup> 2019 年非洲的总体贫困率下降到 39.2%。<sup>③</sup> 但由于人口增长过快，贫困人口总数反而增加了。而且，如果用涵盖更广泛的多维贫困指数（MPI）来衡量，<sup>④</sup> 2017 年非洲国家的多维贫困率为 54.2%，远高于绝对贫困率。<sup>⑤</sup> 这说明非洲的贫困问题比以货币形式反映出来的状况更严重。

不过，一个值得注意的变化是，21 世纪以来撒哈拉以南非洲国家的减贫情况呈现出明显分化。36 个国家的绝对贫困率下降，其中 14 个国家减贫幅度超过 50%，12 个国家减贫幅度在 30%—50% 之间，10 个国家减贫幅度小于 30%。与此同时，8 个国家贫困率上升。<sup>⑥</sup> 表现最差的津巴布韦贫困率上升甚至超过了 300%（见图 2）。

① 关于“减贫战略计划”在非洲的实施国家及总体效果评估，参见 Daouda Sembene, “Poverty, Growth, and Inequality in Sub-Saharan Africa: Did the Walk Match the Talk under the PRSP Approach?” IMF Working Paper, no.122, 2015.

② Joel Lazarus, “Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: Reviewing the Past, Assessing the Present and Predicting the Future,” *Third World Quarterly*, vol. 29, no. 6, 2008, pp. 1205-1221; Ricardo Gottschalk, “The Effectiveness of IMF/World Bank-Funded Poverty Reduction Strategy Papers,” in Yusuf Bangura, ed., *Developmental Pathways to Poverty Reduction*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 74-97.

③ 参见世界银行 PovcalNet 数据库。

④ 多维贫困指数（MPI）由健康、教育和生活水平三个维度的 10 个指标组成。每个维度的权重相当，各占 1/3。其中，健康和教育维度各有 2 个指标，每个指标的权重为 1/6；生活水平维度有 6 个指标，每个指标的权重为 1/18。如果一个人有 1/3 的加权指标未达标（被剥夺），那么这个人就被认定为多维贫困人口。一个国家的多维贫困人口比率是指多维贫困人口数量占总人口的比率。关于多维贫困线具体的测量方法，参见 Sabina Alkire and James Foster, “Counting and Multidimensional Poverty Measurement,” *Journal of Public Economics*, vol. 95, no. 7-8, 2011, pp. 476-487.

⑤ Minh Cong Nguyen et al., *March 2021 Update to the Multidimensional Poverty Measure: What's New*, Washington, D.C.: World Bank Group, March 2021, p.5.

⑥ 该数据未考虑全球新冠肺炎疫情暴发以来的情况，且索马里和南苏丹因没有 1999 年的数据，未计算减贫幅度。

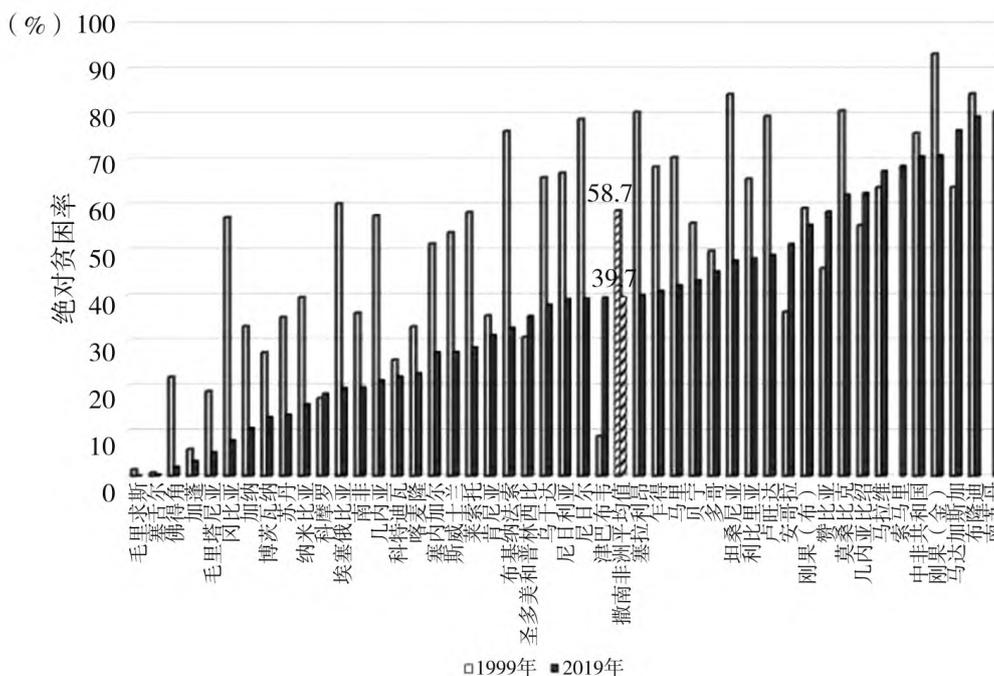


图2 撒哈拉以南非洲国家绝对贫困率变化

注：绝对贫困率是指日均消费低于1.9美元（购买力平价）的人口占总人口比例。  
 数据来源：世界银行 PovcalNet 数据库，不含厄立特里亚、赤道几内亚。

非洲国家的减贫表现差异巨大，而1999—2019年期间，非洲国家普遍经济增长加快。14个减贫幅度较大的国家GDP年均增长为4.8%；12个减贫幅度中等的国家GDP年均增长为4.7%；10个减贫幅度较小的国家的GDP年均增长为3.9%。即使是贫困率上升的8个国家，GDP的年均增长也达到了3.6%。<sup>①</sup> 世界银行认为三个主要因素限制了非洲经济增长的减贫效果：首先是人口快速增长稀释了经济增长的效果；其次是薄弱的初始条件减少了经济增长的红利；最后是资源依赖型的经济结构难以创造大量的就业机会。<sup>②</sup> 地理和资源的双重限制通常也是非洲贫困问题的重要原因。<sup>③</sup> 然而，12个资源贫乏的内陆型国家中，9个取得了显著的减贫成果，只有3个国家的贫困率上升了。<sup>④</sup> 减贫成果显著的国家在人口规模上并没有明显的特征。

① 根据世界发展指标数据库（WDI）计算（<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>），访问时间：2021年5月20日。  
 ② Kathleen Beegle and Luc Christiaensen, eds., *Accelerating Poverty Reduction in Africa*, Washington, D.C.: World Bank Group, 2019, p. 6.  
 ③ Paul Collier, "Poverty Reduction in Africa," *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, vol. 104, no. 43, 2007, pp.16763-16768.  
 ④ 根据非洲开发银行的划分，31个非洲国家属于资源贫乏型国家，15个属于内陆型国家。两个条件都满足的有12个国家。参见 African Development Bank (AfDB), *African Development Report 2007: Natural Resources for Sustainable Development in Africa*, New York: Oxford University Press, 2007, p.138.

在减贫幅度超过 50% 的国家中，既有人口过亿的国家，也有人口不足百万的国家。

从反映政治制度化水平的政体指数 (Polity) 来看，贫困率显著下降的 14 个国家的政体指数的平均值为 3.1，反而低于贫困率上升的 8 个国家的平均值 (3.5)。反映国家治理能力的世界治理指数 (WGI) 同减贫效果的关系也不显著。<sup>①</sup> 减贫幅度超过 50% 的国家中，既有治理指数较高的毛里求斯和博茨瓦纳，也有得分较低的苏丹、几内亚、埃塞俄比亚等国。

由此可见，非洲国家的贫困问题虽受制于地理位置、自然资源、人口、历史遗产等“先天条件”，并会被经济增长、政治制度、治理能力等后天因素影响，但即使把这些因素都考虑在内，非洲国家之间的减贫差异仍然难以解释。基于此，我们需要把关注点转向非洲国家的贫困治理机制，进一步分析政府、社会和市场在经济发展过程中的互动关系。

以埃塞俄比亚、加纳、尼日利亚为例。<sup>②</sup> 这三个国家都是首批进入 IMF “减贫战略计划” 的非洲国家，从基本发展指标来看，它们的政治经济环境差异很大 (见下表)。

埃塞俄比亚、加纳、尼日利亚基本发展指标比较表

国家	埃塞俄比亚	加纳	尼日利亚
地理资源条件	资源贫乏的内陆国家	资源丰富的沿海国家	资源丰富的沿海国家
人均 GDP (美元) (2019 年)	856	2202	2230
GDP 年均增长 (2000—2019 年)	8.8%	6.0%	5.4%
政体指数	-1.6	7.1	4.6
治理指数	-0.9	0.0	-1.1
绝对贫困率 (1999 年)	60.3%	33.2%	67.1%
绝对贫困率 (2019 年)	19.5%	10.7%	39.2%
绝对贫困率变化	-67.7%	-67.8%	-41.6%
多维贫困率	73.5%	23.2%	47.3%

注：多维贫困率是指多维贫困人口占总人口的比率。本文使用的是世界银行估算的多维贫困率，测算方法同多维贫困指数基本相同。但由于世界银行的多维贫困率使用了 1.9 美元的绝对贫困率作为衡量货币部分的指标 (占 1/3 的权重)，更便于同绝对贫困率进行比较。

数据来源：世界银行 PovcalNet 数据库；世界发展指标数据库；政体数据库 Polity 5 Project (<http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>)。

- ① 世界治理指数以六项指标 (腐败控制、政府效能、政治稳定、监管质量、法治环境、话语权和问责) 来衡量国家治理能力。数值越高表明治理能力越好。表中的数值为 2000—2019 年期间该国六项指标得分的平均值。参见世界发展指标数据库，访问时间：2021 年 5 月 20 日。
- ② 由于非洲国家之间的差异性很大，选取这三个国家并非严格按照“最大相似”或“最大差异”原则，而是更多考虑了这些国家的现实重要性。关于比较案例选择的原则和局限，参见叶成城、黄振乾、唐世平：《社会科学中的时空与案例选择》，《经济社会体制比较》2018 年第 3 期。

尼日利亚和埃塞俄比亚是非洲人口最多的两个国家，但埃塞俄比亚是资源贫乏的内陆国家，而尼日利亚是石油资源丰富的沿海国家。加纳尽管国土面积和人口规模都相对较小，但作为最早独立的撒哈拉以南非洲国家，经济发展起步较早，有一定的工业基础。从经济发展水平看，尼日利亚和加纳同属中等收入国家，人均 GDP 接近。而埃塞俄比亚属于低收入国家，人均 GDP 仅为其他两国的 40% 左右。从常规的政治制度和国家治理指标来看，埃塞俄比亚总体得分最低，尼日利亚居中，而加纳的两项得分都较高。从这些因素来看，埃塞俄比亚面临最不利的减贫环境。

自 21 世纪以来，三个国家都经历了较长时期的快速经济增长。埃塞俄比亚 GDP 年均增长率 8.8%，为非洲最高的国家之一；加纳和尼日利亚的 GDP 年均增长率分别为 6.0% 和 5.4%，也高于非洲国家的平均水平。在这样的背景下，相比而言，埃塞俄比亚和加纳取得了更显著的减贫成果。而政治经济条件都优于埃塞俄比亚的尼日利亚，绝对贫困率却高出前者一倍。

如果依据贫困治理的渐进平衡模式，能够进一步补充分析三国减贫效果明显差异的原因，则能够证明联动、协同和演进的三重机制在观察、分析发展中国家贫困治理上的有效性。基于此，为了检验这三重减贫机制是否有效，本文重点分析三个国家在发展工业化、减少不平等和多维贫困治理方面的表现。联动机制强调产业对经济增长的带动能力，可以用工业化程度来衡量。工业化程度提高意味着产业联动能力的加强。协同机制强调政府和社会的平衡发展，可以用不平等程度来衡量。不平等程度高说明社会发展不平衡。演进机制强调减贫目标的提升和扩展，即从货币形式的显性贫困扩大到教育、健康、能力等方面的深度贫困。这个机制可以用多维贫困率和绝对贫困率的差异来衡量。当一国的多维贫困率显著高于绝对贫困率，则说明减贫目标只集中在单维度的显性贫困。尽管这三个非洲国家都有强烈的发展意愿，且经济增长持续时间较长，但贫困治理机制的效果不同，导致减贫效果大相径庭。

作为非洲最贫穷的国家之一，埃塞俄比亚经济发展的起点低，政府财政能力有限，福利支出比例也很低。但是，在埃塞俄比亚贫困治理过程中，联动和协同机制均已初步形成且发挥了作用。自 1991 年起，埃塞俄比亚建立了以民族区域自治为基础的联邦政府。政府通过引导市场发展和嵌入社会增强了国家治理能力，同时把资源优先投入有利于经济增长和创造就业的基础设施和工业化。<sup>①</sup> 从 2010 年开始，埃塞俄比亚先后实施了两期经济增长与转型计划（GTP），通过产业政策引导资本投入优先发展的劳动力密集型产业中。从 2011 年到 2016 年，埃塞俄比亚的工业在

<sup>①</sup> 参见 Akebe Oqubay, *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

GDP 中的比重从 14% 上升到 24%，成为经济增长的主要动力。<sup>①</sup> 工业发展不仅创造了大量就业，而且带动了上下游产业的发展，产业和城乡联动机制初步形成，成为埃塞俄比亚减贫的重要因素。1995—2015 年期间，收入分布后 40% 的人口的收入增幅比全国平均收入增幅高近 50%，显示出强烈的益贫增长的特点。<sup>②</sup> 1999—2019 年期间，埃塞俄比亚的绝对贫困率从 60% 下降到 19%。

埃塞俄比亚政府与社会的协同机制也在逐渐形成。自 2005 年以来，埃塞俄比亚建立了非洲最大的社会安全网络——生产安全网项目（PSNP），主要通过以工代赈的方式向 700 多万农村贫困人口提供社会保障。<sup>③</sup> 相比于对贫困人口的直接转移支付，以工代赈的保障方式改变了埃塞俄比亚的就业结构，增加了相对稳定的就业机会，更具有包容性增长的特点，也获得了更多利益群体的支持。在经济持续增长的情况下，埃塞俄比亚通过扩大社会安全网和定向助贫，发挥了协同机制的作用，获得了较广泛的社会支持，取得了显著的减贫效果。

在演进机制方面，以人均消费水平的货币性指标来衡量，埃塞俄比亚的贫困率远远低于低收入国家的平均水平，但低发展水平的现实限制了减贫目标的提升。尽管埃塞俄比亚建立了国家社会保障政策（NSPP），提出了“可持续社会保障体系”的概念，作为提升社会福利和就业的核心机制，也增加了对极度贫困人口的现金转移，但在教育和健康等领域的改善却不明显，多维贫困率高达 73.5%，深度贫困问题仍难以解决。

作为经济发展水平相对较高的中等收入国家，加纳依靠产业政策来推动制造业的发展，发挥了产业联动机制的作用，在短期内产生了显著的减贫效果，但未能长期持续。1983 年，深陷债务危机的加纳接受了 IMF 的贷款和附带的结构调整方案，经济实现了正增长，政治上也经历了转型，但是债务负担并未减轻。<sup>④</sup> 1999 年，加纳加入了“减贫战略计划”，按照世界银行和 IMF 的框架制定了减贫战略计划。加纳经济保持了 30 年的连续增长，年均增长率从 1995—2004 年期间的 2.0% 上升到

① World Bank, *Ethiopia Poverty Assessment: Harnessing Continued Growth for Accelerated Poverty Reduction*, Washington, D.C.: World Bank, 2020, p. 29.

② 这个指标对应于联合国可持续发展目标（SDG）的减少不平等目标（目标 10）。Lucas Chancel et al., “How Large Are African Inequalities? Towards Distributional National Accounts in Africa, 1990-2017,” WID World Working Paper, no. 13, 2019, p. 35.

③ John Hoddinott and Alemayehu Seyoum Taffesse, “Social Protection in Ethiopia,” in Fantu Cheru, Christopher Cramer and Arkebe Oqubay, eds., *The Oxford Handbook of Ethiopian Economy*, London: Oxford University Press, 2019, p. 5.

④ Augustin K. Fosu, “Country Role Models for Development Success: The Ghana Case,” in Augustin K. Fosu, ed., *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing*, New York: Oxford University Press, 2013, pp. 265-283.

2005—2013年期间的5.3%。<sup>①</sup>在此期间，加纳积极推进产业政策的实施，产业联动机制产生了初步效果，对减贫产生了明显的推动作用，尤其是服务业对经济增长的贡献最大。然而，2007年以来，由于大量石油储量的发现，加纳的经济增长越来越依赖于石油出口，制造业的份额持续下降，削弱了产业联动机制。

此外，加纳经济增长的红利也未能通过社会保障政策进行广泛分配，既有的社会福利反而因社会阻力加大而削减。2016—2019年间，加纳的社会福利支出从占GDP的1.1%下降到0.6%，远远低于中低收入发展中国家1.6%的平均水平。社会保障制度的再分配效应因此减弱。1995—2015年期间，占总人口40%的贫困人口的收入增幅比全国平均收入增幅低25%。<sup>②</sup>贫富差距的扩大和社会保障的缩减导致经济增长的受益群体缩小，持续减贫变得更困难。1991—1998年期间，加纳的贫困率年均下降2%。而在2012—2016年期间，加纳的贫困率年均仅下降了0.2%。<sup>③</sup>不过，作为发展水平相对较高的中等收入国家，加纳具备一定的财政能力来实施综合的减贫方案。加纳不仅通过转移支付来减少货币性贫困，而且注重改善教育和健康水平，多维贫困率呈稳步降低趋势。

作为非洲人口最多且自然资源丰富的中等收入国家，尼日利亚自20世纪90年代以来一直保持较快的经济增长，但其经济增长主要得益于国际石油需求和价格上涨。由于对石油开采和出口的严重依赖，尼日利亚已经成为典型的“石油国家”（petro-state）。<sup>④</sup>制造业发展受到抑制，产业联动无法实现，失业率不降反升。尤其是21世纪以来，更出现了经济和贫困人口都快速增长的现象。2000—2018年，尼日利亚的经济年均增长5.6%，绝对贫困率从67%下降到39%，但由于人口增长迅速，绝对贫困人口反而从5600万增加到2019年的8300万。预计到2030年，尼日利亚的贫困人口将增加到1.2亿，成为世界上贫困人口最多的国家。<sup>⑤</sup>

尽管尼日利亚早在20世纪80年代就制定了减贫战略，但由于石油出口带来的

① Andy McKay, Jukka Pirttile and Finn Tarp, "Ghana: Poverty Reduction over Thirty Years," in Channing Arndt, Andy McKay and Finn Tarp, eds., *Growth and Poverty in Sub-Saharan Africa*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2016, pp. 69-88.

② Lucas Chancel et al., "How Large Are African Inequalities? Towards Distributional National Accounts in Africa, 1990-2017," WID World Working Paper, no. 13, 2019, p. 35.

③ World Bank, *Ghana Poverty Assessment*, Washington, D.C.: World Bank, 2020, pp. 11-31.

④ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley: University of California Press, 1997, p. 189.

⑤ World Bank, *Advancing Social Protection in a Dynamic Nigeria*, Washington, D.C.: World Bank, 2019, p. 5. 贫困人口数量按照尼日利亚的国家贫困线统计，低于按照1.9美元的国际贫困线统计的数量。2019年数据来自尼日利亚生活标准调查（NLSS）。

新增财富日益集中在少数人手中，石油相关行业和其他社会部门之间的利益分歧加大，在贫困治理上缺少社会共识，减贫战略难以实施。在21世纪前10年，尼日利亚经济总量翻了一番，但社会保障投入并没有随之增加。社会保障支出仅占GDP的0.3%，只覆盖了全国2%的人口。<sup>①</sup> 这个比例远远低于非洲国家1.5%的平均水平，收入再分配效应很弱。<sup>②</sup> 其结果是，近年来尼日利亚的不平等水平虽略有下降，但仍是贫富差距最大的国家之一。

## 结 论

中国的减贫成就获得了国际社会的广泛认同，这是中国共产党领导下的中国特色社会主义制度和强大的国家能力所决定的。但在这一鲜明本土特色的基础之上，中国的贫困治理还显现了发展中国家的普遍特征。贫困治理不是一蹴而就的短期行动，而是需要不断调整改进的渐进过程，需要充分考虑社会分配过程中的资源和利益平衡，通过因地制宜的政策实践，不断扩大受益群体，减少政策阻碍，凝聚社会共识。

贫困治理渐进平衡模式符合经济发展的普遍性逻辑。减贫成功不仅取决于政府的高度动员能力，而且有赖于广泛的社会支持和有效的市场机制。唯其如此，消灭贫困这个宏大政治目标才不会发生偏离，才能在持续增强的社会合力推动下稳步实现。这个模式对于理解贫困陷阱的形成及其治理有普遍性意义，有助于拓展现有的国际减贫理论。这主要体现在三个方面。

首先是揭示了政府、社会和市场在贫困治理中的三重互动机制。第一重是产业、城乡和地区的联动机制，促进了要素流动，扩大了减贫政策的受益面。第二重是政府与社会之间的协同机制，凝聚了社会共识，降低了减贫政策的社会阻力。第三重是治理目标、方式和结构的演进机制，推动经济从不平衡增长过渡到平衡发展。这三重机制的合力使减贫成为自我强化的过程：减贫既是经济增长的结果，也是可持续发展的前提。因此，在中国的脱贫攻坚战取得阶段性胜利之后，推动贫困治理重点从绝对贫困转向多维贫困和相对贫困，对于实现经济的高质量发展将是重要保障。

其次是强调贫困治理政策次序的重要性。传统的减贫理论强调资源禀赋、地理条件、历史遗产、制度、国家能力等因素的重要性，为减贫设置了前提条件，也将许多低收入国家置于贫困陷阱的宿命论中。中国经验证明，初始条件并非减

① World Bank, *Advancing Social Protection in a Dynamic Nigeria*, pp.25-26.

② World Bank, *The State of Social Safety Nets 2018*, Washington, D.C.: World Bank, 2018, p.3.

贫的决定因素，合理的政策目标和次序才是影响贫困治理成败的关键因素。中国采取的渐进方式，按照开发减贫—保障助贫—精准扶贫的政策目标依次推进，利用了产业、保障和帮扶等政策工具，既保证了减贫资源的持续供应，又有效扩大了政策的受益群体，减少了社会阻力，最终取得了显著的减贫成效。对于许多发展中国家来说，即使没有有利的先天条件和强大的国家能力，只要根据自身条件量力而行地制定减贫战略，并随着环境变化调整政策目标和方式，扩大减贫的利益同盟，仍然有机会摆脱贫困陷阱。

最后是推动了国际发展的同一性和多样性知识生产的结合。21世纪以来，全球化的推进和科技进步使世界面临着许多前所未有的新发展问题，贫困问题也变得更为复杂。但是基于西方发达国家早期经验的发展理论仍然坚持将减贫看作一个单纯的技术问题，希望通过要素组合找到标准答案，但这并未能给发展中国家的贫困治理提供圆满的答案。而中国的减贫实践表明，贫困治理没有标准的成功配方和预设条件，而是一个在“干”中“学”的动态平衡过程。

渐进平衡的贫困治理模式展示了理解发展中国家贫困治理的一般性逻辑，同时也强调了因地制宜政策实践的重要性。每个国家的发展经历都是兼具特殊性和普遍性的。对发展中国家而言，只有根据自身条件在实践中探索，才能找到适合本国国情的有效方案。

〔责任编辑：张 萍〕