

“十二五”国家重点图书出版规划项目

包容性发展
与减贫
INCLUSIVE DEVELOPMENT AND
POVERTY REDUCTION

左常升 主 编
黄承伟 何晓军 王小林 副主编



013043949



中國國際扶貧中心
International Poverty Reduction Center in China

国
THE IN
DEVEL

F124
332

包容性发展与减贫

*INCLUSIVE DEVELOPMENT AND
POVERTY REDUCTION*

主 编 左常升

副主编 黄承伟 何晓军 王小林



北航

C1646853



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

F124/332

图书在版编目(CIP)数据

包容性发展与减贫/左常升主编. —北京:社会科学
文献出版社, 2013.5

(国际减贫与发展丛书)

ISBN 978-7-5097-4489-5

I. ①包… II. ①左… III. ①扶贫-经济发展-
研究报告-中国 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 067813 号

· 国际减贫与发展丛书 ·

包容性发展与减贫

主 编 / 左常升

副 主 编 / 黄承伟 何晓军 王小林

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

责任编辑 / 恽 薇

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 杨 楠

项目统筹 / 恽 薇 蔡莎莎

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 13.5

版 次 / 2013 年 5 月第 1 版

字 数 / 139 千字

印 次 / 2013 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4489-5

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

编者的话

2007 ~ 2011 年，我们已在中国北京成功举办了五届“减贫与发展高层论坛”，来自发展中国家减贫及社会发展相关部门的政府官员与专家学者、国际发展机构、非政府组织、企业的代表数千人次参加过这个论坛。通过举办论坛，各国代表交流分享了发展中国家的成功减贫经验，加强了彼此间在减贫与发展领域的交流合作，加深了相互间的了解，增进了友谊。目前，论坛已经逐步形成机制，于每年 10 月 17 日召开，以纪念“国际消除贫困日”。

第六届“减贫与发展高层论坛”，经过广泛讨论，最终选定以“包容性发展和减贫”作为本届论坛主题。围绕论坛主题，我们邀请一些专家学者就相关领域撰文，形成本背景报告。

在此，特别感谢为本报告撰稿的 John Taylor 教授、黄承伟博士、苏明研究员、李实教授、蔡昉研究员、王美艳博士、贾敬敦研究员、朱立志研究员等，以及对报告进行

审校的联合国开发计划署驻华代表处国别主任白桦 (Christophe Bahuet)、联合国开发计划署驻华代表处助理国别主任侯新岸、项目官员裴红叶和张琰, 中国国际扶贫中心张德亮博士、李琳一博士、刘倩倩博士、梁怡博士和项目官员周梁女士、高睿女士。

目 录

第一章 中等收入国家的不平等现象：分析与

改善建议	1
引言	1
一 主要问题	2
二 什么原因造成了中等收入国家的持续 不平等现象	8
三 解决中等收入国家的不平等问题：政策、 实践与案例研究	12
四 减少不平等现象：可供考虑的政策领域	19
五 总结	30

第二章 中国包容性增长与减贫：进程与主要

政策	35
引言	35
一 中国包容性增长的历程回顾及其主要特征	36

二	中国推进包容性增长的主要政策·····	41
三	中国继续推进包容性增长与减贫的 对策建议·····	54
四	几点启示·····	56

第三章 促进包容性发展的收入分配政策

	——中国的经验·····	59
	引言·····	59
一	包容性发展与收入差距：概念的讨论·····	62
二	中国收入分配与贫困的变化·····	64
三	中国收入分配政策：从包容性发展角度的 评价·····	72
四	实施更加有助于包容性发展的收入分配 政策·····	85

第四章 中国包容性发展与财政政策选择····· 92

	引言·····	92
一	包容性发展的重要性及政府财政的作用·····	93
二	当前我国运用财政政策支持包容性发展的 现状分析·····	98
三	近中期促进我国包容性发展的财政政策 取向与建议·····	115

第五章 支持包容性发展的人口与就业政策	132
一 人口政策的内涵、效果和演变	132
二 积极的劳动力市场政策及其效果	138
三 发展阶段变化对政策的新要求	145
四 着眼于人口全面发展的政策完善	150
五 实施更加包容的就业政策	156
 第六章 支持包容性发展的农村科技创新	
政策研究	161
一 包容性发展面临新机遇	161
二 农村发展是包容性发展的基本问题	167
三 加强科技创新，加快农村发展，促进 包容性发展	172
 第七章 支持包容性发展的生态环境政策	185
引言	185
一 生态脆弱区——中国扶贫攻坚的核心堡垒	187
二 生态建设与减贫——中国的成效与问题	191
三 包容性发展——兼顾生态改善与减贫目标的 发展模式	199
四 生态减贫——中国突破减贫瓶颈的 必然选择	202

第一章 中等收入国家的不平等现象： 分析与改善建议

John Taylor

伦敦南岸大学

引 言

解决发展中国家，尤其是中等收入国家中不断恶化的不平等问题，被看作是近年来政策方面的重大挑战。决策者和评论家们得出这个结论，是有一些原因的。他们推断，收入不平等现象如果持续下去，会给经济增长带来负面影响，会减少经济增长在扶贫方面的作用，并且还会导致经济的不稳定性，将经济社会置于危险的状态。更普遍地讲，不平等现象的持续会引发金融危机。

就在得出这些结论的同时，包容性发展的概念开始深入人心。包容性发展强调在经济增长的同时，要减少收入不平等和贫困，其目标就是找出适当的政策，通过促进增长和改善收入分配来减贫。并且，从包容性发展更宏观的目标来讲，这些政策还需要解决人力资本的获取和使用等

方面的不平等现象，因为包容性发展还要求改善健康和教育方面的问题，要求能减少这两方面的不平等现象。这个问题对于中等收入国家而言非常重要。

本文会介绍一些可以促进包容性更强增长和发展的政策举措。首先会审视中等收入国家中持续的不平等现象，然后讨论有哪些政策可以解决这种不平等现象。其中会谈到某些中等收入国家在某些特定时期的案例研究，这些国家当时在减少不平等现象的同时，保持了经济增长水平和减贫成果。这章的最后会在此基础上得出使用与中等收入国家的结论，开头会概述中等收入国家不平等现象的主要问题。

一 主要问题

问题一：世界上大部分贫困人口来自中等收入国家

世界上大部分贫困人口来自中等收入国家，而非低收入国家。无论我们按照人均收入标准，还是根据多维贫困指数来测量，结果都是如此^①，并已经过了最新贫困估测的证实^②。这些表明，如果基于每日 1.25 美元的贫困线，世界上 74% 的贫困人口都居住在中等收入国家；如果基于

① 这些指数共同组成了多维贫困指数（MPI），联合国开发计划署 2010 年和 2011 年的《人类发展报告》中将这些指数详细地列了出来。

② 这些贫困估测可以在 2012 年 Povcal 数据中查到，请参阅世界银行发展数据小组在 Povcalnet 网站上发布的 2012 年数据。

每日 2 美元的贫困线，世界上 79% 的贫困人口居住在中等收入国家。在中等收入国家这个层面上，如果以每日 2 美元的贫困线作为基础，世界上 35% 的贫困人口来自印度，16% 来自中国，还有 28% 主要集中于尼日利亚、印度尼西亚和巴基斯坦。相反，只有不到 1/4 的世界贫困人口居住在低收入国家。在预测到 2015 年的数据时，这种趋势依然会持续下去^①。

表 1 全球贫困分布和贫困发生率的预测，分别基于每日 1.25 美元和每日 2 美元的贫困线，2008 年

	每日 1.25 美元贫困线			每日 2 美元贫困线		
	人数 (百万)	占全球贫困人口百分比	贫困发生率 (占人口百分比)	人数 (百万)	占全球贫困人口百分比	贫困发生率 (占人口百分比)
东亚及太平洋地区	265.4	21.5	14.3	614.3	26.1	33.2
东欧及中亚	2.1	0.2	0.5	9.9	0.4	2.4
拉丁美洲及加勒比海地区	35.3	2.9	6.9	67.4	2.9	13.1
中东及北非	8.5	0.7	2.7	43.8	1.9	13.9
南亚	546.5	44.3	36.0	1074.7	45.6	70.9
撒哈拉沙漠以南非洲	376.0	30.5	47.5	547.5	23.2	69.2

① 请参阅 Chandy, Laurence and Geertz, Clifford (2011) "Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015", The Brookings Institution, Washington D. C.。

4 / 包容性发展与减贫

续表

	每日 1.25 美元贫困线			每日 2 美元贫困线		
	人数 (百万)	占全球贫 困人口百 分比	贫困发生率 (占人口 百分比)	人数 (百万)	占全球贫 困人口百 分比	贫困发生率 (占人口 百分比)
低收入国家	316.7	25.7	48.5	486.3	20.6	74.4
中等收入国家	917.1	74.3	19.5	1871.1	79.4	39.7
新中等收入 国家(2000 年之后)	651.7	52.8	33.4	1266.4	53.7	64.9
中等偏低收 入国家	711.6	57.7	30.2	1394.5	59.2	59.1
除去印度中 等偏低收入 国家	285.6	23.1	23.4	569.4	24.2	46.7
中等偏高收 入国家	205.5	16.7	8.7	476.6	20.2	20.3
中国和印度	599.0	48.6	24.3	1219.5	51.7	53.8
PINICs	785.9	63.7	26.1	1570.0	66.6	52.2
脆弱国家 (经合组织)	398.9	32.3	39.9	665.4	28.2	66.6
总 计	1233.8	100.0	22.8	2357.5	100.0	43.6

资料来源：此表摘自 Andy Sumner (2012), “Global Poverty and the New Bottom Billion Revisited: Exploring the Paradox that Most of the World’s Extreme Poor No Longer Live in The World’s Poorest Countries” Working Paper, May 2012. [表中的数据经过 Povcal (2012) 的处理]。注意：Povcal 用线性插值法调整了基准年份。PINICs = 巴基斯坦、印度、尼日利亚、中国和印度尼西亚。脆弱国家 = 经合组织的 45 个成员国 (2011), 出自 *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Paris。

虽然许多国家变得更加富裕之后，转变成了中等收入国家（或者从中等偏下收入上升到了中等偏上收入国家），

**表 2 2008 年基于每日 1.25 美元和每日 2 美元贫困线基础上，
贫困人口数量和占总人口比例最高的 12 个国家
(1990 年开始从低收入转向中等收入的国家在表中加灰)**

	占世界贫困人口百分比 (每日 1.25 美元)	占世界贫困人口百分比 (每日 2 美元)	国家分类 (基于日历年度数据)		每日人均 GDP (购买力平价以 2005 年美元为准)	
	2008	2008	1990	2009	1990	2009
1. 印度	34.5	35.0	低收入国家	中等偏低收入国家	3.4	8.2
2. 中国	14.0	16.7	低收入国家	中等偏高收入国家	3.0	17.0
3. 尼日利亚	8.1	5.4	低收入国家	中等偏低收入国家	3.9	5.6
4. 孟加拉国	6.0	5.3	低收入国家	低收入国家	2.0	3.9
5. 刚果民主共和国	4.5	2.6	低收入国家	低收入国家	1.7	0.8
6. 印度尼西亚	4.2	5.2	低收入国家	中等偏低收入国家	5.5	10.1
7. 巴基斯坦	2.3	5.2	低收入国家	中等偏低收入国家	4.4	6.5
8. 坦桑尼亚	1.4	1.6	低收入国家	低收入国家	2.4	3.4
9. 菲律宾	1.3	1.6	中等偏低收入国家	中等偏低收入国家	7.0	9.2
10. 肯尼亚	1.2	1.1	低收入国家	低收入国家	3.9	3.9
11. 越南	1.1	1.6	低收入国家	中等偏低收入国家	2.5	7.5
12. 乌干达	1.1	0.9	低收入国家	低收入国家	1.5	3.1

资料来源：摘自 Andy Sumner (2012)。此表中的数据经过 Povcal (2012) 和 *World Development Indicators 2012* 的处理。

但这些国家中许多的贫困水平还是很高。因此,解决中等收入国家的贫困问题更多地成为了国家问题,因为许多国家取得一定发展后,不再有资格接受国际援助^①。

问题二:许多中等收入国家的不平等现象在增加

许多中等收入国家的不平等现象不仅居高,还在不断上升^②。就人均而言,大部分中等收入国家的不平等程度大大超过了经合组织成员国的平均水平,且很多时候人均收入的不平等也在增长。这种现象主要集中在亚洲区域的一些中等收入大国,如下图所示^③。

表3 某些中等收入国家的基尼系数

国 家	最初年份	最终年份	基尼系数:20 世纪 90 年代	基尼系数: 21 世纪前 10 年
中国	1998	2008	32.4	43.4
印度	1993	2010	32.5	37.0
印度尼西亚	1990	2011	29.2	38.9

除了通过人均收入数据来测量不平等现象以外,还有大量证据说明,中等收入国家在其他方面也有持续的不平

① 这个结论给发展援助提出了难题。例如,应该施行什么政策,才能最充分地解决这个问题:印度 8 个州的贫困人口比撒哈拉沙漠以南非洲的 26 个国家的贫困人口总和还多。

② 例如,在中等偏高收入国家中,南非的基尼系数很高,为 63.1,巴西是 54.7,哥伦比亚是 55.9;在中等偏低收入国家中,安哥拉的基尼系数是 58.6,玻利维亚是 56.3。这些数据摘自世界银行《2012 世界发展指数》。

③ 数据摘自亚洲发展银行 (ADB) (2012) *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, ADB Manila, p. 47。

等现象，最显著的是在教育领域（通过最富裕的 1/5 人口的净入学率来测量）和卫生领域（通过最富裕的 1/5 人口的婴儿死亡率来测量）^①。

问题三：不平等现象可能阻碍发展

原因之一，持续的不平等现象可能对经济增长带来负面影响。一直以来，一定程度的不平等通常被看作有利于刺激投资和增长。然而近年来，人们同样清楚地看到，中等收入国家中持续的不平等现象对增长产生了负面影响，这是因为不平等现象会带来人力资本的分配不当、非可持续发展的生产和消费形式以及更大风险的不稳定性。越来越多的证据指出，长期的经济增长与更平等的收入分配有着很强的联系，说明长期而言，可持续性和不平等现象的减少可能有很强的相互促进效果^②。

原因之二，近年来大家都清楚地看到，不断加剧的不平等现象是造成金融危机的重要因素，给中等收入国家带来了宏观经济上的不稳定^③。

原因之三，现有的不平等现象可能削弱减贫方面的工作。

① 详细资料请参阅 ADB (2012) *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, ADB Manila, p. 47. (2012) 以及 OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, pp. 56 – 57.

② 有关两者的关联，请参阅 Berg, Ostry and Zettelmeyer (2008), “What Makes Growth Sustained?” IMF Working Paper 08/59, IMF, Washington D. C., 也可参阅 Berg, Andrew G. and Ostry, Jonathan D., (2011), “Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?”, IMF, Washington D. C.。

③ 在这个问题上，请参阅 Joseph E. Stiglitz (2010), *Freefall: America, Free Markets and the Sinking of the World Economy*, Norton, New York; 也可参阅 Joseph E. Stiglitz (2012), *The Price of Inequality*, Allen Lane, London。

在某一特定增长速度上，如果不平等现象越严重，减贫的成果就越小。例如中国政府的官方贫困线，从 1981 年到 2001 年，如果在同样增长速度的前提下，且农村地区的不平等现象没有加剧，那么中国的贫困人口就低于现在实际数量的 1/4——也就是说 2001 年的贫困率应该是 1.5%，而不是 8%^①。

原因之四，持续的不平等现象可能让中等收入国家陷入所谓的“中等收入陷阱^②”。许多 20 世纪 60 年代属于中等收入的国家，在 2008 年也依然是中等收入国家。只有 13 个国家跳出了中等收入的陷阱，在 2008 年成为了高收入国家。很大程度上是因为这些国家一直依赖出口型增长策略，造成了收入分配和资产分配的不平等，而政府的政策又将这种不平等持续了下去。这种分配方式的延续和这些政策一起阻碍了国内市场的发展，也抑制了居民消费的整体增长，而居民消费才是延续可持续增长的基础。

因此，由于不平等现象会给增长的基本面、金融稳定、减贫和可持续性带来潜在的影响，中等收入国家将其看作政策的一个重要方面，这方面的意识也越来越强。

二 什么原因造成了中等收入国家的持续不平等现象

中等收入国家中持续存在着严重的不平等现象，且状

① 请参阅 Ravallion, M., and Chen, 2 (2004), *China's (Uneven) Progress Against Poverty*, World Bank Policy Research Working Paper 3408, World Bank, Washington D. C.。

② 详细信息请参阅 Gill and Kharas (2007)。

况还在恶化，那么这背后有哪些主要原因呢？

其中一个主要原因是经济发展的区域性影响，这在中等收入国家呈现出尤其不平均的状态。在那些拥有战略、位置或基础设施优势的区域，发展的利益累积比其他区域要高，导致收入分配随地理位置而改变。与此同时，一些社会或道德方面的弱势群体，主要集中在某些落后区域，加剧了这一现象^①。从宏观而言，这种现象普遍存在于城乡收入差距和区域收入差距之中，中等收入国家的区域收入差距在过去 10 年间不断扩大^②。中国和印度就是很好的例子，两国城乡和区域的收入差距扩大了很多^③，与此同时，印度尼西亚和越南的不平等现象很大程度上也缘于以上两种收入差距。中国在 2002 ~ 2007 年间，东西部城市的收入差距扩大了 25%。将区域不平等现象和城乡不平等现象结合起来，统一计算整体的不平等程度，结果显示中国、越南和印度的不平等程度很高，分别为 53%、36% 和 32%^④。近年来，城乡差距唯一没有扩大的中等收入国家是巴西，因为 20 世纪 90 年代中期，巴西农村的平均人均收入的增长速度超过了城市。

① 有关 21 世纪初这种“集中”现象和区域弱势的详细讨论，请参阅 World Bank (2006) *World Development Report: Equity and Development*, chapter two, “Inequality with countries: individuals and groups”, World Bank, Washington D. C.。

② 有关差距扩大的资料，请参阅 OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, chapter three, pp. 53 - 55, OECD, Paris。

③ 有关中国情况的详述，请参阅 Li, S., Luo C., (2011), *Introduction to Overview: Income Inequality and Poverty in China, 2002 - 2007*, CBI Working Paper 2011 - 2010, Department of Economics, University of Western Ontario, Canada。

④ 请参阅 ADB (2012) *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, p. 70, Manila, 2012。