内部资料

国务院扶贫办与盖茨基金会合作项目

研究报告

2020年 第3期

中国国际扶贫中心 2020年4月28日

高收入国家的减贫经验

因德米特·吉尔

（Indermit Gill）

杜克大学桑福德公共政策学院

（Sanford School of Public Policy, Duke University）

一、中国中等收入国家的贫困战略

20世纪90年代和21世纪初时，中国是中等偏下收入国家。当时的减贫战略主要包括提高经济增长率、投资大量人力资本和实施有针对性的项目。2010年，中国成功步入中上等收入国家行列，减贫战略发生了相应的改变。随着技术进步加快，经济增速的减缓和不平等加剧等问题造成了经济的不稳定性。中国避免了过早地扩大社会保障政策，以确保经济增长。

这些发展战略为2020年后中国建立新的减贫体系奠定了基础。新的减贫战略与两个关键政策问题有关:一是**设定适当又具有挑战性的贫困线和减贫目标。二是在设计福利制度时，要使政策更倾斜于贫困人群，同时应避免税收偏高。**

还应注意，减贫政策应纳入总体经济战略。在政策中要简要说明当前高收入国家如何处理贫困问题，并针对这些问题编写详细的案例研究。

二、世界主要国家减贫的历史进程及趋势

图1显示了经济发展和减贫的关系。该图包含6个国家的曲线，描绘了1820-2010年间各国的贫困率和人均收入的组合变化情况。横轴是人均收入，纵轴是生活在极度贫困中的人口比例。左边每条曲线的起点代表1820年的情况，右边每条曲线的终点代表2010年的情况。例如，在1820年，德国的人均收入约为1800美元，贫困率约为35%。

图1 六国消除贫困的进展，1820-2010[[1]](#footnote-1)



德国

印度

印度尼西亚

中国

英国

美国

**（一）社会保险，社会支出和贫困**

**社会福利制度的变化。**高收入国家在如何建立社会福利制度方面差别很大。一般社会福利包括社会保险(如失业保险)和直接社会援助(如食品券或福利金)两方面。表1列举了11个高收入国家的社会政策在多大程度上降低了相对贫困率，而相对贫困率是根据市场收入总额计算的。我们注意到，按比例而言，比利时的贫困率降幅最大。总的来说表中各国贫困率的下降是相当大的。在这些国家，社会保险和支出在减少相对贫困方面发挥了重要的作用。

表1 社会政策的扶贫效果(1999/2000)

| **国家** | **市场收入** | **社会保险（税）** | **社会援助** |
| --- | --- | --- | --- |
| **美国** | 23.1 | 19.3 | 17.0 |
| **荷兰** | 21.0 | 9.6 | 7.3 |
| **瑞典** | 28.8 | 11.7 | 6.5 |
| **德国** | 28.1 | 10.6 | 8.3 |
| **加拿大** | 21.1 | 12.9 | 11.4 |
| **芬兰** | 17.8 | 11.4 | 5.4 |
| **英国** | 31.1 | 23.5 | 12.4 |
| **比利时** | 34.6 | 8.9 | 8.0 |
| **澳大利亚** | 31.8 | 9.1 | 7.7 |
| **意大利** | 30.0 | 13.7 | 12.7 |
| **爱尔兰** | 29.5 | 21.2 | 16.5 |
| **平均值** | 27.0 | 13.8 | 10.3 |
| 个人收入 = 市场收入 - 税收 + 社会保险赔付；当个人收入低于市场收入时，则加上社会救助补贴。当个人收入低于收入中位数的50%时，则被认定为穷人。 |

**（二）案例研究总结**

我们简要地举韩国、日本和美国是如何在发展经济的同时形成其社会福利制度的案例。

1. **韩国**

韩国的社会福利始建于20世纪60年代，并随着经济的发展不断完善。其社会保障体系是在社会保险的基础上建立起来的，资金来源于保险缴纳，由国家监管。例如，韩国的职业福利制度，主要针对低收入家庭。是国家或当地政府支持下用来加强用人单位与劳动者的合作的制度。虽然保障范围有限，但起到一定的保障作用。

**2.日本**

二战后到20世纪60年代之间，日本的社会福利支持力度非常微薄，政府甚至曾削减了这些开支。1973年，石油危机损害了日本经济，迫使日本向服务型经济转变。20世纪70年代，日本经济复苏，国民进入高收入阶段，国家扩大了其社会福利政策，提供包括儿童津贴和免费医疗在内的各类社会服务。20世纪80年代，日本进一步扩大社会福利范围惠及老年群体。日本社会福利从以现金为基础的系统转变为以护理为基础的系统。保障老年人健康的黄金计划福利政策是比较有代表性的计划。

**3.美国**

20世纪30年代，美国处于大萧条时期。当时失业率达到25%，GDP下降了一半。为此美国实施了新政，为推动高收入提供了动力。新政策促进了公平竞争，提高了产量，降低了失业率，稳定了工业。此外，美国政府还对贫困和福利项目进行了结构性改革。例如1935年出台保护失业者和无工作能力人的《社会保障法》(Social Security Act)。

三、结论

中国在迈向高收入国家的过程中，需要重新审视其减贫和福利制度，主要包括以下两个方面:一是**如何设定合适又具有挑战性的贫困线;二是如何设计既能帮助穷人又避免高额税收的福利制度。**

中国和其他国家的发展表明，消除极端贫困与经济增长是同步的。虽然在高收入国家如何设计其社会制度存在相当大的差异，但以上三个案例研究均表明，将减贫政策纳入总体经济框架十分重要，且社会保险和社会保障在降低相对贫困方面发挥了重要作用。

联系人：中国国际扶贫中心研究处 贺胜年

电 话：84419871

报送：办领导

分送：办机关各司、各直属事业单位

1. 图形来自：Desai (2016). 数据来源：Bourguignon & Morrison (2002); Maddison (2007); 世界银行：世界发展指标；卢森堡调查。注：每条曲线都显示了从1820年开始到2010年，每个国家的贫困人口与人均收入之比。按照1.25美元的贫困标准。贫困发生率是根据历史数据得出的参数化洛伦茨曲线计算出来的。 [↑](#footnote-ref-1)