

区域焦点 黄朝翰

东亚地区的“脱贫战”

“经济发展”原本被定义为国内生产总值的增长，或简单地等同“经济增长”。但经过数十年相当快速的增长，许多发展中经济体仍然面对严峻的收入不平等、失业率飙升和普遍的贫穷。它们取得了“没有发展的增长”。

有鉴于这些“发展上的失败”，联合国于2000年通过了八项“千年发展目标”（Millennium Development Goals）并承诺在2015年落实。其中，消除极端贫穷和饥饿是首要目标。世界银行、国际货币基金组织和其他国际机构都伸出援手。

以缓解贫穷来说，2014年/2015年全球监控报告显示，将极端贫穷减半的目标，在2010年便已达到，其中最引人注目的成绩是在东亚取得，尤其是中国。联合国预计将以新的“可持续发展目标”（Sustainable Development Goals）框架，来取代今年届满的“千年发展目标”。

削减贫穷现在成了经济发展新意义的核心。“贫穷”是个相当模糊的概念。在落后国家的贫民窟或者无家可归者身上，我们可以清楚地看到“极端贫穷”。像饥饿这样“明显可见的贫穷”，实际上可以从穷人每天所摄取的卡路里衡量。人们不太知道的，是贫穷，甚至极端贫穷，也可以出现在发达国家，包括一些富裕的社会。

贫穷的正式定义，一般需要制定一个满足对食物、衣服和住房等基本要求的人均（或每个家庭）最低消费水平。因此，世界银行按2005年的购买力平价，把发展中国家的贫穷线定在每天1.25美元。根据这标准，发展中国家约17%的人口（超过10亿人），今天还生活在每天1.25美元或更低的水平——这个百分比在1990年是43%。

世界银行的标准是供国际上比较使用。大多数政府在制定减少贫穷的措施时，会根据它们的经济和社会情况（比如当地的生活水平），划定自身的贫穷线。每天1.25美元的标准也受到汇率波动的影响。

进一步定义贫穷显然可以是相当武断的。在不同文化和社会背景，“基本需求”在数量和质量上都有所不同。不同的发展阶段，经济增长和期望的提高也可以造成改变。因此，每一个国家会划定符合自身经济发展程度和社会规范的贫穷线。换句话说，除了一些“绝对门槛”，贫穷是个相对的概念。

美国人口普查局把贫穷门槛设在1963年基本食物价格的三倍，并不时按通胀、家庭人口和年龄进行调整。因此，到2011年，美国一家四口家庭的贫穷门槛是2万3500美元，也就是说美国的贫穷率是15%。在这个富裕的社会，还有4650万个“穷人”。事实上，许多美国城市如底特律和迈阿密的贫穷率，更是分别高达33%与27%。

与美国不同，许多经济合作与发展组织（OECD）成员国选择以“中位数”（把它分为均等的两半）家庭收入的50%来作为贫穷线。生活在线下的个人或家庭属于贫穷人士。这样做需要准确的家庭收入数据。

可以预料的，贫穷的概念和划定“相对贫穷线”的方式，日益成为引发激烈争论的政治和社会课题。每一个社会必定有一些人的可支配收入，属于中位数收入划界的另一边。简而言之，任何社会都存在“相对贫穷”。社会上也有穷人。

近年来，收入分配几乎在所有市场经济都每况愈下。这是因为现代经济增长主要是由市场力量所主导，着重的是效率而不是公平，拥有技术和资本的人可以获得更多回报。结果，即使在享有强劲经济增长的国家，收入分配也越来越不公平，从这些国家日渐升高的基尼系数可见一斑。法国经济学家托马斯·皮凯蒂（Thomas Piketty）的著作《二十一世纪的资本论》便深入的讨论了这些课题。

收入差距的扩大，意味着相对贫穷只会变得更严峻，因为更多家庭将掉到贫穷线下。贫穷的问题也往往因失业率高企而恶化。因此，2008年金融危机后，大多数发达国家的贫穷率都上升了。以美国为例，平均贫穷率从2006年的12%增加到2013年的15%。

东亚的经验

经济成功发展是削减贫穷的必要条件。东亚经济体的发展水平并不均衡，在减少贫穷上所取得的成绩因此也不尽相同。发达经济体如日本、韩国、台湾、香港和新加坡成功地消除了绝对贫穷，目前忙于处理各自的相对贫穷。

因为长期的经济增长，中国、马来西亚和泰国处于基本上解决了绝对贫穷的过渡时期，目前削贫的努力主要是针对一些区域或群体。

至于印度尼西亚、菲律宾和亚细安新成员国柬埔寨、老挝、缅甸及越南，它们还在努力消除绝对贫穷，以便达到联合国“千年发展目标”。

从历史来看，中国对抗贫穷的整体表现是最突出的。自1978年改革开放以来，它成功地让5亿人脱贫。根据联合国的数据，全球70%的脱贫成就来自中国，按其原有的最低标准，中国的乡村人口只有2.8%还可以算是“贫穷”的。贫穷线在2011年提高到2300元人民币时，乡村的贫穷率便上升到13%或1亿2800万人。

日本的城市基本上没有贫民窟。不过，日本有其“在业穷人”，政府不久前也把贫穷率定在16%。日本是个快速老龄化的社会，因此必须处理“贫困老人”日增的问题。

韩国的快速经济增长大大削减了绝对贫穷，官方公布的贫穷率也是16%。贫穷也主要局限在老年人，其人口中满65岁的人，几乎一半面对贫穷的困扰。

马来西亚是个中上等收入经济体，绝对贫穷从1970年的49.3%大幅下降到2012年的1.7%。政府大多数的发展计划都包含让占人口大多数，原本是较贫困群体的“土著”受惠的“再分配政策”。然而，经济增长近年下滑，使相对贫穷率从2007年的17.4%增加到2012年的20%。贫穷日益和社会阶层相关，各族群都受到打击。

泰国同样是个中上等收入经济体，贫穷主要集中在乡村。过去20年的快速经济增长，也大幅减少了整体贫穷率，从2003年的32.3%下降到2011年的13.2%和2013年的10.9%。泰国的收入差距一直很高，基尼系数也在0.5左右。因此，这可以说是不俗的成绩。

经过数十年的工业化，印尼还是个中低等收入经济体。但多年来，强劲的增长也把贫穷率从1976年的40%削减到1999年的24%，到2013年更进一步减少到11.4%。印尼相对低的贫穷率可能是因为它较公平的收入分配。印尼的基尼指数只有38.1左右，在亚细安成员国中可以说是仅有的例子。

菲律宾是区域另一个规模相当大的中低收入经济体。尽管最近的经济展望改善了，贫穷和收入不平等仍是巨大挑战。根据每天1.25美元的标准，其贫穷率从1985年的约40%减少到2012年的20%，但其2012年的基尼系数是0.5，仍然偏高。在这两方面，菲律宾的表现似乎皆不如印尼。

在亚细安四个新成员国中，柬埔寨削减贫穷的表现最为突出——贫穷率从2004年的53%锐减到2011年的20.5%。越南在成功实行市场改革后，在减少贫穷上也取得耀眼的成绩。其贫穷率从1990年代初的60%锐减到2010年的21%。老挝虽然是个内陆经济体，削贫的表现也不俗，贫穷率从1992年的46%下降到2010年的26%。至于缅甸，削减贫穷多年来一直不是重要考量（国家团结才是）。这种情况直到最近才有所改变，它所取得的进展也相当缓慢。根据亚洲开发银行的数据，缅甸至少四分之一人口生活在贫穷线下，更多也只是在贫困线上挣扎。

新加坡削贫独特方式

新加坡这个小城市国家的人均国内生产总值，目前是区域内最高的（2014年是5万6000美元），远高于日本（3万6500美元，部分原因是日元贬值）。不过，尽管取得了高度发展和繁荣，新加坡也面对其自身的贫穷问题。但新加坡政府削贫的方式，却与东亚其他国家大相径庭。

首先，新加坡维持了不划定官方贫穷线的政策。政府认为划定贫穷线，然后把一些人列为贫穷，从政策运作的目的来看并没有什么帮助。所有社会都有一些在经济和社会上处于弱势的群体。他们因为失业、家庭破裂和健康欠佳等原因而陷入贫困。对推行政策来说，任何一刀切的定义都没有实际用途。因此，政府强调，把重点放在特定政策或计划，有针对性地帮助特定群体，比把有需要的人，以武断的定义列为贫穷人士的负面做法更有意义。不过，根据政府所提供的中位数家庭收

入、收入差距和家庭在基本需求的平均开支等数据，学者可以很容易地对新加坡的贫穷情况进行评估。在众多估计中，2011年的10%至12%贫穷率似乎相当合理。

新加坡面对的主要是相对贫穷，而不是绝对贫穷。新加坡很早便实行了公共援助金（Public Assistance）计划，为个人或家庭提供长期援助。这些事实是“无力脱贫”的人——因为年纪大、残疾或其他重大家庭问题，一直没有办法工作。目前，约有3000个新加坡家庭需要这种长期的援助。

新加坡削减贫穷的方式是“对症下药”，包括确保经济持续增长和充分就业（没有工作就没有收入）；其次是通过教育和培训支持人力资源的发展，让大多数人可以参与经济发展。其核心思想是，如果不参与其中，就不能从中受益。

在社会层面，政府为80%的人口兴建公共组屋（政府组屋），所有工人也必须加入强制性的公积金制度（提供基本的退休和医疗保障）。除了这些，新加坡并没有福利国家常见的其他社会福利计划如最低工资和失业福利。

基本上，由人民行动党执政的政府不赞同任何国家福利制度。政府鼓励工人接受培训，也以种种奖励如就业培训计划、就业入息补助计划来鼓励他们持续受雇。简而言之，政府不要人们建立一种“权利意识”或“依赖援助”的心态。新加坡在削贫上的实事求是思维，在区域上是独一无二的。新加坡的经验也许值得其他国家借鉴。

总而言之，对发展中国家和发达国家来说，对抗贫穷的战争永无休止。最贫苦的国家即使解决了绝对贫穷，改善了人们的生活，还得面对相对贫穷的问题。贫穷已经成为一个永远不能克服的难题，部分原因是它是一个相对的概念。此外，它也是一个不断移动的目标。

作者是新加坡国立大学东亚研究所教授和学术顾问
叶琦保译