



Учиться на успехах

Анализ (неравномерного) прогресса в борьбе с бедностью в Китае

Мартин Равайон и Шаохуа Чен

ЗА ПОСЛЕДНИЕ 25 лет Китаю удалось добиться огромных успехов в борьбе с бедностью, по мере того как экономика этой страны превращалась в одну из самых динамичных в мире. В настоящее время уровень бедности в Китае, вероятно, немного ниже среднемирового показателя. Однако еще примерно в 1980 году процент малоимущего населения в Китае был одним из самых высоких в мире (Чен и Равайон (Chen and Ravallion, 2004a)).

Чему мог бы научить опыт Китая многие развивающиеся страны, которым не удалось добиться столь значительных успехов в борьбе с бедностью? И чему бы мог научиться Китай для продолжения борьбы с бедностью? Основываясь на данных обследования за период с 1980 по 2001 год, мы проанализировали результаты борьбы с бедностью в

Китае за последние два десятилетия, начиная с 1978 года, когда руководитель страны Дэн Сяопин приступил к проведению рыночных реформ. Результаты нашего исследования показывают, что хотя доля малоимущего населения Китая существенно сократилась, прогресс носил неравномерный характер. Наиболее существенные улучшения в жизни малоимущего населения произошли в сельской местности, хотя снижению уровня бедности способствовала миграция в города. Однако для того чтобы добиться больших успехов в борьбе с бедностью, Китаю необходимо решить проблему неравенства, которая становится все более серьезной.

Методы оценки бедности

Совместно с Национальным бюро статистики Китая (НБС) мы попытались разработать

На фотографии показана семья, собирающая овощи на поле в Гуанчжоу в южной части Китая.

Оценка бедности в Китае

В сотрудничестве с Национальным бюро статистики (НБС) Китая в течение многих лет мы в стремились повысить качество и внутреннюю согласованность имеющихся данных о бедности и неравенстве в Китае. Эта работа включала корректировку этих данных с учетом изменений, внесенных в методы, используемые НБС для обработки данных обследований домашних хозяйств (в частности, методы стоимостной оценки производимой сельскохозяйственной продукции, потребляемой в натуральной форме). Кроме того, мы сотрудничали с НБС, разрабатывая новые показатели черты бедности, которые лучше отражали бы преобладающие структуры потребления и понятия бедности в Китае. Показатели черты бедности разработаны таким образом, чтобы со временем их реальное значение оставалось фиксированным, причем как в городах, так и в сельской местности, поэтому их можно расценивать как «абсолютные показатели черты бедности», а не как относительную черту бедности, которая имеет тенденцию к повышению в периоды повышения общего уровня жизни. Используются региональные корзины продовольственных товаров, причем отдельные корзины используются применительно к городам и к сельской местности. Эти корзины построены исходя из потребления каждым человеком 2100 калорий в день, причем 75 процентов калорий в виде зерна и круп. Отдельно учитываются расходы на непродовольственные товары путем учета такие непродовольственных расходов лиц, которые могут позволить себе только продовольственный компонент показателя черты бедности.

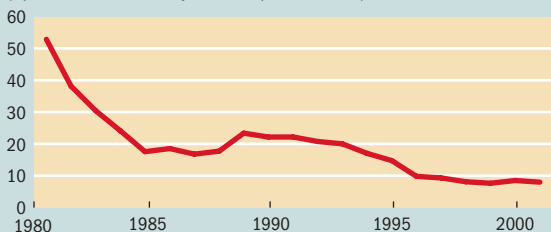
новые показатели бедности, которые лучше отражали бы преобладающий характер потребления и концепции бедности в Китае (см. вставку). Для проведения исследования, о котором повествуется в настоящей статье, мы установили черту бедности на уровне 850 юаней (примерно 102 доллара США по текущему обменному курсу) в год в сельской местности и 1200 юаней (145 долларов США) в год в городах; оба показателя были выражены в ценах 2002 года. Используя эти показатели, мы оценили уровень бедности в масштабах всей страны за период с 1981 по 2001 год, исходя из рассчитанного за каждый год процента населения, проживающего в домашних хозяйствах, реальные доходы которых в расчете на одного человека ниже этой черты бедности; оценки представлены на рис. 1. За этот 20-летний период доля малоимущего насе-

Рисунок 1

Неравномерный прогресс

В 1981–2001 годы процент населения Китая, живущего за чертой бедности, в отдельные периоды уменьшался быстрее, чем в другие.

(Процент населения, живущего за чертой бедности)



Источник: Ravallion and Chen, 2004.

ния сократилась с 53 до 8 процентов. Это — выдающееся достижение. Вместе с тем, процесс улучшения положения малоимущего населения Китая шел с перебоями. Темпы сокращения бедности замедлились в конце 1980-х и начале 1990-х годов, вновь достигли прежнего уровня в середине 1990-х годов, однако в конце 1990-х годов снова появились признаки застоя. Приблизительно половина снижения уровня бедности пришлось на первые несколько лет в 1980-е годы.

Неравенство доходов

Хотя в абсолютном выражении уровень бедности в Китае снизился, неравенство доходов увеличивалось, хотя этот процесс не был непрерывным и проявлялся в большей степени в отдельные периоды и в определенных провинциях. На рис. 2 представлены оценки коэффициента Джини (широко используемого показателя, который равен нулю, когда все домашние хозяйства имеют одинаковые доходы на душу населения, и 100 процентам, когда неравенство достигает максимального значения, то есть когда все доходы получает самый богатый человек). Коэффициент Джини, характеризующий неравенство доходов, повысился с 28 процентов в 1981 году до 39 процентов в 2001 году. Отметим, что последний показатель немного ниже оценок по Китаю за прошлые годы, поскольку мы сделали поправки на разницу между прожиточным минимумом в городах и в сельской местности, которая со временем увеличивалась из-за более высокой инфляции в городах. Без учета этих поправок коэффициент Джини за 2001 год составляет 45 процентов.

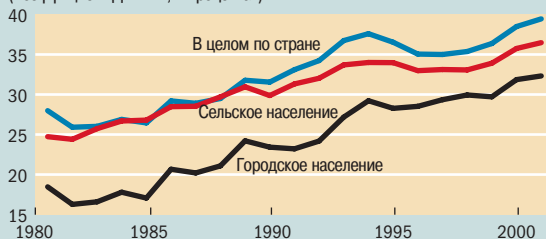
Как и во многих других развивающихся странах, уровень жизни в сельской местности в Китае, как правило, ниже, чем в городах. Средний уровень доходов в городах приблизительно на 70 процентов выше, чем в сельской местности. Однако в отличие от большинства других исследований мы не прослеживаем тенденцию к увеличению неравенства между городами и сельской местностью с момента начала реформ. Эти отличия от результатов прошлых исследований обусловлены тем, что мы сделали поправку на более высокие темпы повышения прожиточного минимума в городах, и что наше исследование охватывало более продолжительный период; в некоторые отрезки этого периода (например, с конца 1980-х до начала 1990-х годов) разница между уровнем жизни в городах и сельской местности увеличивалась.

Рисунок 2

Рост неравенства

В Китае разрыв между богатыми и бедными увеличился, причем в городах в большей степени, чем в сельской местности.

(Коэффициент Джини¹; в процентах)



Источник: Ravallion and Chen, 2004.

¹ Коэффициент Джини — это показатель неравенства доходов среди населения.

Из этого мы сделали вывод: для того чтобы понять, чем обусловлено увеличение неравенства доходов в целом, необходимо понять, что произошло в городах и сельской местности, особенно в сельской местности, которая, естественно, имеет больший вес, если учесть, что 60 процентов населения живет в сельских районах, а в начале периода реформ этот показатель составлял 80 процентов.

Траектория экономического роста

Рост экономики развивающейся страны редко распределяется равномерно по регионам или секторам, и в этом отношении Китай не является исключением. Траектория экономического роста повлияла на динамику показателей бедности и неравенства.

В 1980-е и 1990-е годы сокращение общего уровня бедности примерно на три четверти было обусловлено повышением уровня жизни малоимущего населения в сельской местности, ставшее возможным благодаря экономическому росту в сельской местности и денежным переводам из городов. Развитие сектора первичной продукции (в первую очередь, сельского хозяйства) гораздо больше способствовало сокращению бедности и неравенства, чем рост обрабатывающей промышленности и сферы услуг. Таким образом, неравномерное распределение роста по секторам (при сокращении доли сельского хозяйства в ВВП) ослабило воздействие совокупного роста на уровень бедности. Действительно, если бы тот же самый совокупный показатель роста был равномерно распределен между этими тремя секторами, тогда для снижения уровня бедности до восьми процентов потребовалось бы не 20, а 10 лет.

Географическая структура экономического роста также сыграла свою роль. Прогресс неравномерно распределялся по географическим регионам: в некоторых провинциях бедность сокращалась быстрее, чем в других. Прибрежным районам удалось добиться большего, чем районам, удаленным от моря: в провинциях, расположенных в глубине страны, трендовый темп снижения уровня бедности составлял 8 процентов в год, а в прибрежных провинциях — 17 процентов. Однако несмотря на то что в провинциях, где уровень доходов сельского населения повышался быстрее, темпы сокращения бедности также, как правило, были выше, в целом темпы роста не были выше в тех провинциях, где они могли бы наиболее существенно повлиять на уровень бедности в целом по стране.

Траектория экономического роста повлияла также на динамику показателей неравенства. Экономический рост в сельской местности и (в особенности) в сельском хозяйстве, как правило, приводил к уменьшению неравенства. Он способствовал сокращению неравенства как между сельскими районами, так и между городами и сельской местностью. Кроме того, он способствовал повышению уровня жизни малоимущего населения городов, а значит и сокращению неравенства в городах. Как и в других развивающихся странах, судьба городской бедности в Китае зависит от экономического роста в сельской местности во многих отношениях, в том числе от таких факторов, как миграция, денежные переводы и торговля.

Серьезная альтернатива?

Тот факт, что неравенство имело тенденцию к увеличению с течением времени, часто рассматривается как свидетельство того, что Китай столкнулся с общей проблемой альтернативного выбора между экономическим ростом и соци-

Альтернатива?

Периоды увеличения неравенства не были периодами более быстрого экономического роста.

	Неравенство	Темпы роста доходов домашних хозяйств на душу населения (процентов в год)
1981–1985 годы	Снижение	8,9
1986–1994 годы	Рост	3,1
1995–1998 годы	Снижение	5,4
1999–2001 годы	Рост	4,5

Источник: Ravallion and Chen, 2004.

альной справедливостью. Согласно этой точке зрения, высокие темпы экономического роста достигались «ценой» увеличения неравенства. Однако целый ряд эмпирических результатов заставляет нас усомниться в правильности этой точки зрения. Во-первых, в периоды более быстрого экономического роста неравенство не увеличивалось более быстрыми темпами; в действительности, в периоды уменьшения неравенства (с 1981 по 1985 год и с 1995 по 1998 год) средние доходы домашних хозяйств повышались наиболее высокими темпами (см. таблицу). Во-вторых, в периоды наиболее быстрого роста в секторе первичной продукции (1983–1984, 1987–1988 и 1994–1996 годы) темпы экономического роста в других секторах не снижались. Наконец, мы не находим, что в провинциях, в которых доходы сельского населения росли наиболее быстрыми темпами, неравенство увеличивалось быстрее — скорее, наоборот.

Этот отсутствие какой-либо очевидной общей альтернативы имеет большое значение. С одной стороны, если повышение средних доходов домашних хозяйств не ведет к ухудшению распределения доходов, тогда процент населения, живущего в абсолютной нищете, будет сокращаться по мере роста экономики. С другой стороны, отсутствие такой альтернативы означает также, что увеличение неравенства, сопутствующее экономическому росту (даже если оно не вызвано экономическим ростом), замедляет темпы сокращения бедности. При таких же темпах роста в период с 1981 по 2001 год и без увеличения неравенства число малоимущих в целом по стране составило бы менее одной четверти фактического значения за 2001 год. А в провинциях, где наблюдалось более быстрое увеличение неравенства в сельской местности, сокращение процента малоимущего населения было не более, а менее существенным.

Выводы для экономической политики

Делая выводы для других развивающихся стран, важно учитывать специфические особенности Китая с самого начала периода реформ. Очевидно, что к середине 1970-х годов результатом «большого скачка» и культурной революции была повсеместная крайняя нищета сельского населения. Однако значительная часть сельского населения, в принудительном порядке объединенного в колхозы в рамках социалистического сельского хозяйства (для которого характерны слабые стимулы к труду), все еще помнила, как вести индивидуальное хозяйство. Поэтому было относительно легко улучшить ситуацию, отказавшись от этой несостоятельной политики, проводя деколлективизацию сельского хозяйства и передавая землю в пользование семейным хозяйствам, что и делал Дэн Сяопин, начиная с 1978 года. Это принесло огромную

пользу беднейшему населению страны (и всего мира). Однако эта реформа носила разовый характер.

Очевидный, хотя и важный урок, наглядно проиллюстрированный опытом Китая, заключается в том, что правительствам следует стараться причинить как можно меньше вреда бедным, снижая (прямые и косвенные) налоги, которыми они облагаются. В случае Китая правительство до недавнего времени использовало крупномасштабную систему закупок зерна, которая для хозяйств фактически означала налог, поскольку она устанавливала квоты и фиксированные закупочные цены, которые были ниже рыночных цен. Это послужило для правительства Китая мощным средством борьбы с бедностью в краткосрочной перспективе: снижение этого налога путем установки закупочных цен на уровне, более близком к уровню рыночных цен (что было сделано в середине 1990-х годов), способствовало сокращению как бедности, так и неравенства.

Значение траектории экономического роста может стать уроком для других стран. Когда столь высокий процент бедного населения страны сосредоточен в сельской местности, неудивительно, что рост сельскохозяйственного сектора имеет большое значение для сокращения бедности. Несомненно, влияние роста сельского хозяйства на сокращение бедности в прошлом обусловлено (по крайней мере частично) необычными историческими обстоятельствами, а именно относительно справедливым распределением земельных участков, которое было возможно в период ликвидации колхозов. Однако опыт Китая согласуется с мнением, которое сложилось в результате проведения множества исследований в прошлом и согласно которому в большинстве развивающихся стран содействие развитию сельского хозяйства и сельских районов имеет решающее значение для экономического роста, способствующего повышению уровня жизни малоимущего населения.

Географическая структура роста во многом явилась побочным продуктом экономической политики в регионах Китая. Успех прибрежных районов стал возможен благодаря целенаправленной политике предпочтительного отношения к этим районам. Что касается районов, расположенных в глубине страны, особенно более отдаленных сельских районов, ни государство, ни частные инвесторы не уделяли им такого же внимания. Центральное правительство и власти провинций (действительно) старались ликвидировать это неравенство между регионами посредством «программ развития бедных районов». Многие из этих программ оказались довольно успешными, хотя масштабы этой деятельности были недостаточными для устранения различий между прибрежными и удаленными от моря районами страны в более долгосрочной перспективе (Ravallion and Jalan, 1999).

Что касается макроэкономической политики, опыт Китая свидетельствует о том, что макроэкономическая стабильность (особенно недопущение инфляционных шоков) способствует сокращению бедности. Неблагоприятное воздействие инфляционных шоков на малоимущее население, вероятно, обусловлено краткосрочной негибкостью цен на некоторые важнейшие факторы производства и виды продукции, влияющие на уровень доходов малоимущих. Это перекликается с результатами по другим развивающимся странам.

Труднее однозначно оценить значение торговой реформы. Точка зрения, согласно которой большая открытость торговли способствует быстрому улучшению положения малоимущего населения, не подтверждается нашими данными. В Китае периоды более быстрого развития внешней

торговли не были связаны с более быстрым сокращением бедности. У нас также нет фактов, которые могли бы свидетельствовать о том, что снижение тарифов, начавшееся в середине 1990-х годов (в порядке подготовки ко вступлению Китая во Всемирную торговую организацию), в сколько-нибудь значительной степени повлияло на бедность и неравенство. Это продемонстрировано Ченом и Равайоном (Chen and Ravallion (2004b)), которые используют данные обследования домашних хозяйств для анализа воздействия этих реформ на общее равновесие (в частности, их значение для благосостояния населения), анализируя как прямое, так и косвенное воздействие через заработную плату и цены. Однако здесь необходимо сделать две важные оговорки. Во-первых, весьма вероятно повышение производительности в более долгосрочной перспективе, не учтенное в этих расчетах. Во-вторых, даже несмотря на то, что открытость торговли, по-видимому, не оказывает существенного воздействия на общий уровень бедности, мы все-таки считаем, что в результате торговых реформ среди малоимущего населения могут быть как выигравшие, так и проигравшие. Из этого можно извлечь важные уроки для политики социальной защиты.

Китаю будет все труднее вести борьбу с бедностью теми же темпами, что и в прошлые периоды, если не будет решена проблема роста неравенства. Если в будущем можно будет руководствоваться уроками недавнего прошлого, можно ожидать, что издавна высокие показатели неравенства во многих провинциях поставят под вопрос перспективы дальнейшего сокращения бедности — подобно тому, как, согласно результатам нашего исследования, провинции, в которых показатели неравенства в начале процесса реформ были относительно высокими, столкнулись с двойным препятствием, которое затрудняло дальнейшее сокращение бедности: впоследствии темпы экономического роста снизились, и, помимо этого, бедные получили меньше преимуществ от этого роста.

Этот вывод подтверждается и другими факторами. Мы увидели, что отраслевая и географическая структура экономического роста имеет большое значение для темпов сокращения бедности. Однако рост экономики Китая в целом, по-видимому, все больше обусловлен теми факторами, которые не приносят ощутимой пользы беднейшему населению. Возможно, становится все меньше наиболее доступных средств — реформ, способствующих росту производительности и повышению уровня жизни малоимущего населения. Неравенство продолжает возрастать, а уровень бедности начинает более чутко реагировать на растущее неравенство. В начале текущего периода перехода Китая к рыночной экономике уровни бедности были настолько высокими, что неравенство не считалось серьезной проблемой. Теперь ситуация изменилась.

Представляется также, что в Китае меняется восприятие того, что означает «бедность». Вряд ли следует удивляться тому, что стандарты, определявшие бедность 20 лет назад, утратили свою актуальность в экономике, в которой средний доход увеличился за этот период в четыре раза. Вполне возможно, что Китай переходит к стадии своего развития, на которой относительная бедность становится более серьезной проблемой, чем в прошлом. ■

Мартин Равайон — руководитель научных исследований, Шаохуа Чен — старший специалист по вопросам информации Группы по проведению исследований в области развития Всемирного банка.