

Галина Викторовна Кондратенко<sup>1</sup>  
gala103@yandex.ru

## КРАТКИЙ ОБЗОР АНГЛОЯЗЫЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ, ПОСВЯЩЁННЫХ ФЕНОМЕНУ «НОВОЙ ГОРОДСКОЙ БЕДНОСТИ» В КИТАЕ И ПРОГРАММЕ ДИБАО

В статье представлен обзор исследований новой городской бедности и политики, которая направлена на решение этой проблемы, в частности программы дигао (гарантированного прожиточного минимума). Опыт китайских реформ показал, что экономическое развитие и рост доходов некоторых групп населения не влечёт за собой решения социальных проблем, а иногда приводит к возникновению новых. Реформа госсектора и высвобождение большого количества рабочих рук привели к появлению новой бедности в городах, и негосударственный сектор не смог поглотить такое количество безработных и гарантировать им социальное обеспечение. Поэтому правительство было вынуждено вводить новые программы гарантирования прожиточного минимума, которые должны были изменить ситуацию. Изначально дискурс в отношении дигао развивался в положительном ключе: это была программа, дававшая пособие для самых малоимущих, позволившая продолжить реформы в городе, и, кроме того, правительству удалось создать инструмент для измерения качества жизни в регионах, так как черта бедности устанавливалась местными властями, и они получали целевые субсидии. Но постепенно стали появляться и негативные оценки этой программы социальной помощи. Во-первых, выборочные обследования стали показывать её ограниченный характер — она охватывала только четверть нуждающегося населения, на неё выделялось недостаточно средств, и она исключала мигрантов, которые проживали в населённом пункте более полугода. Во-вторых, получение дигао, завязанное на отказ от трудовой деятельности (кроме общественных работ), приводило к стигматизации получателей и ограничению в доступе к социальным услугам.

**Ключевые слова:** новая городская бедность в Китае, реформа госсектора, дигао, черта бедности.

Galina V. Kondratenko<sup>1</sup>  
gala103@yandex.ru

### A BRIEF REVIEW OF THE ENGLISH-LANGUAGE STUDIES ON THE PHENOMENON OF "NEW URBAN POVERTY" IN CHINA AND THE DIBAO PROGRAM

The article provides an overview of research on the new urban poverty and policies that are aimed at solving this problem, in particular the dibao (guaranteed

<sup>1</sup> Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток, Россия.  
Institute of History, Archaeology and Ethnology of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok, Russia.

living wage) program. The experience of Chinese reforms has shown that economic development and income growth for some groups of the population does not entail the solution of social problems, and sometimes leads to the emergence of new ones. The reform of the public sector and the release of a large number of workers led to the emergence of new poverty in the cities and the non-state sector was unable to absorb such a number of unemployed and guarantee them social security. Therefore, the government was forced to introduce new programs to guarantee a living wage (dibao), which were supposed to change the situation. Initially, the discourse regarding dibao developed in a positive tone. It was an allowance for the poorest, it was a program that made it possible to continue reforms in the city, and, in addition, the government managed to create a tool for measuring the quality of life in the regions, since the poverty line was set by local authorities and they received targeted subsidies. But gradually, negative assessments of this social assistance program began to appear. Firstly, they began to point out its limited nature — it covered only a quarter of the needy population, insufficient funds were allocated for it, and it excluded migrants who lived in the settlement for more than six months. Second, receiving dibao tied to refusing to work (other than community service) led to stigmatization of recipients and limited access to social services.

**Keywords:** new urban poverty in China, public sector reform, dibao, poverty line.

Десятилетний опыт экономических реформ в Китае показал, что экономический рост не приводит к решению социальных проблем, в частности проблемы бедности, и, если происходит подъём безработицы, даже на фоне роста экономических возможностей (например, открыть своё дело) без введения особых мер поддержки, ситуацию невозможно разрешить. Развернув масштабную реформу госсектора, Китай получил такое явление, как «новая бедность» в городах.

В 1990-е гг. городская бедность стала рассматриваться как проблема, потенциально угрожающая значительной части городского населения. В отличие от дореформенного периода, правительство не смогло предоставить городской рабочей силе гарантии занятости. Новая городская бедность в значительной степени связана с изменением городской экономической среды. Исследователи выделяют три ключевых отличия «новой» городской бедности от «старой»: 1) численность новой городской бедности больше, чем старой городской бедности; 2) появление новой городской бедности сопровождалось ростом неравенства в городах; 3) большой процент новой городской бедности могут и хотят работать, но сталкиваются со сложностями в трудоустройстве. Первые два пункта связаны, потому что изменилось восприятие бедности на фоне общего роста уровня жизни населения, а третий пункт отражает ситуацию с реформой госсектора (за пять лет с 1995 г. он потерял 31 млн рабочих мест) и тем, что негосударственный сектор не успевает создавать новые рабочие места в таком количестве. Кроме того, проявилась проблема качества рабочей силы [2].

Главным направлением современного социального развития Китая является борьба с бедностью. Одним из самых масштабных исследований новой городской бедности является монография «Urban Poverty in China», написанная четырьмя авторами, работавшими в 25 бедных кварталах шести крупных китайских городов (Ухань, Кунмин, Харбин, Сиань, Гуаньчжоу и Нанкин) в течение 5 лет (2002—2007 гг.). Исследование начинается с анализа факторов и путей, которые определили новую городскую бедность в Китае. Во второй главе представлены данные об измерении черты бедности, распространённости и её детерминантах. В третьей главе рассматриваются различные типы обедневших горожан и пути снижения их доходов. В четвёртой главе анализируются 25 отдельных бедных районов по категориям. При этом каждая глава является самостоятельным и законченным исследованием [9].

Бедность принимает разные формы, но концентрируется в определённых районах города. Выделяются три типа бедных районов: 1) городские деревни; 2) деградировавшие городские рабочие кварталы, построенные заводом; 3) ветхие кварталы в центре города — и в этих районах живут бедные люди по-разному. При этом авторы интервьюировали не только жителей с городской пропиской, но и приезжих из деревни, не разделяя людей по этому признаку, так как главным критерием было место проживания — бедные окраинные городские районы. В интервью прослеживаются траектории и причины, по которым эти люди впали в состояние бедности, такие как ухудшение здоровья и длительные периоды безработицы, но в основном новая нищета, появляющаяся в Китае, является результатом широкомасштабной государственной реструктуризации экономики, которая привела к банкротству, увольнениям и перепланировке городов (с сопутствующим сносом). Большое внимание уделено Программе поддержки минимального уровня жизни в городах (城市居民最低生活保障, для краткости называемой «дибао»), которая рассматривается как инструмент борьбы с городской бедностью (аналогичная программа в сельской местности была запущена только в 2007 г.). В целом авторы приходят к выводу, что программа нацелена на предотвращение голода и бездомности самых обездоленных городских жителей. Есть также сравнения (авторы проводят сверку по нескольким десяткам социальных показателей) таких же районов с городской бедностью, сегрегацией и маргинализацией в других странах мира, особенно в Европе и США. Одним из наиболее важных открытий является то, что городские мигранты финансово более обеспечены, чем городские безработные, и меньше чувствуют себя обделёнными, несмотря на дискриминацию, которая сопровождает каждое их усилие выбраться из бедности, их грязную и утомительную работу и их стеснённые жилищные условия [1]. Книга развеивает миф о том, что бедность в Китае — это только проблема сельской местности и она не затрагивает крупные города. До начала 1990-х гг. бедность в Китае рассматривалась в основном как сельский феномен, и именно сельская беднота находилась в центре политики борьбы с бедностью.

Несколько работ посвящены техническим вопросам борьбы с бедностью, методам её определения и инструментам, помогающим её снизить и сохранить социальную стабильность [3; 2]. В докладах Всемирного банка, Фонда по борьбе с хронической бедностью и Международной организации труда представлен профиль китайской бедности и в городах, и в деревне. Во многих странах черта бедности и пособие по прожиточному минимуму являются только экономическими (финансовыми) инструментами, на которые ориентируется правительство при разработке мер социальной поддержки. В Китае же сама дигао стала проблемой этического и гуманитарного характера: во-первых, происходит вытеснение низкоквалифицированных работников с рынка труда, во-вторых, усиливается шейминг и стигматизация определённых слоёв населения.

Борьба с бедностью начинается с определения черты бедности и базовых показателей уровня жизни, к которым можно отнести минимальный размер оплаты труда и минимальный прожиточный минимум. Эта задача относится к полномочиям местных властей (от провинциального до городского и уездного уровня), привязывается к уровню средней зарплаты и различается между регионами достаточно серьёзно (до 2008 г.). В 2006 г. Центр изучения хронической бедности подготовил большой доклад, посвящённый этой проблеме в Китае. Представленная в нём методика расчёта бедности была разработана Всемирным банком, накопившим большой опыт в работе с китайской статистикой в этой сфере. Формальный подход определяет бедными лиц, относящихся к первым децилям или квантилям (10-ти и 20-ти процентные группы населения), для развивающихся стран этот показатель определяется на уровне 40%. Китай по многим базовым признакам относят к развивающимся странам, но быстрое экономическое развитие и провал попыток создать в 80-е и 90-е гг. систему социального обеспечения «для всех» вынудили руководство страны пересмотреть и критерии бедности, и методы борьбы с ней. Страна столкнулась с последствиями ускоренного экономического роста, демографического перехода и с разрушением системы корпоративного социального страхования, в связи с чем в середине 90-х гг. была введена новая форма социальной поддержки — минимальный уровень жизни (аналог МРОТ в России), изначально предназначенный для самых бедных слоёв населения, однако с 2001 по 2006 г., в период массовых увольнений работников городских предприятий и роста безработицы в крупных и средних городах, гарантии дигао стали актуальны и для безработных. Это привело к увеличению числа бенефициаров с 2,6 млн в 1999 г. до 20,6 млн в 2002 г. [3]. Ван Дзиньсянь и Бай Яньфэн [4] отмечают, что отличительной чертой людей, получающих данный вид пособия, является низкий уровень образования (около 70% закончили только 9 классов) и квалификации. В то же время власти не готовы тратить деньги на программы дополнительного образования и массовой переподготовки кадров, но готовы увеличивать размер пособия и даже количество его получателей. С расширением норм социальной поддержки в 2008 г. сократилось число

людей, получающих данный вид выплаты, увеличился её размер и постепенно сокращается межрегиональное неравенство в размере пособия [4].

В некоторых статьях особое внимание уделено методологическим вопросам, возникающим при расчёте черты бедности, включая следующее: 1) географический аспект бедности; 2) разница, которая появляется при выборе метода подсчёта численности бедных; 3) учёт размера домохозяйства; 4) чувствительность показателей бедности к сдвигам черты бедности. Кроме того, у китайской бедности есть характерная особенность — её численность и уровень очень чувствительны даже к небольшим изменениям в черте бедности [6]. Увеличение национальной черты бедности на 15% повышает национальный уровень бедности на целых 72,7% с 4,7 до 8,2% городского населения

Одна из проблем, с которой сталкиваются исследователи, занимающиеся «новой» бедностью, — это определение «городского населения Китая», к которому относят население, обладающее соответствующей пропиской или постоянно проживающее на «городских» территориях. Оба определения имеют свои недостатки, и оба не включают большое количество мигрантов, работающих и живущих в городах, которые сталкиваются с бóльшим риском оказаться за городской чертой бедности, чем постоянные жители. Кроме того, есть проблема соотношения пропорций сельских и городских территорий в агломерациях. На фоне почти исключительного внимания к сельской бедности в течение полутора десятилетий, до второй половины 1990-х гг. не было ни определения городской черты бедности, ни попыток подсчёта численности городской бедноты.

С развитием программы проявился ещё один недостаток, который искажает общенациональную картину городской бедности: происходит завышение уровня бедности во внутренних провинциях и занижение её уровня в прибрежных, хотя это даёт представление о региональном неравенстве.

Многие исследования бедности построены на многочисленных интервью, на основе которых делаются выводы об «отсутствии прав» в сферах потребления социальных услуг (образование, жильё, здравоохранение) и, соответственно, о стигматизации бедности и людей, получающих пособия по программе минимальных гарантий (дибао). Именно проблемам стигматизации подобной социальной помощи посвящены работы Доротеи Солинджер, которая является самым авторитетным экспертом в сфере минимального социального обеспечения в Китае. Более 10 её работ посвящены анализу дибао, выполненному в том числе и с использованием эконометрических методов.

В работе «Welfare, Wealth and Poverty in Urban China: The Dibao and Its Differential Disbursement» [8] Д. Солинджер и Иян Ху предлагают отойти от рассмотрения социальной политики на общенациональном уровне и концентрируются на феномене городского социального развития. Основная гипотеза — существует два типа социального обеспечения в городах: более богатые города имеют возможность выплачивать социальные выплаты

и не позволяют жителям выходить на улицу, и более мелкие города готовы терпеть работников со случайными заработками и не готовы выплачивать им минимальное пособие. Т.е. параллельно с большими затратами на программы повторного трудоустройства и расширения занятости богатые города готовы платить людям пособия, чтобы они не выходили на улицы на работу. Кроме того, невозможность получить прописку в крупном городе и даже заниматься низкооплачиваемым «уличным» трудом сдерживает приток мигрантов в крупные города, такие как Ухань. Приведённые данные — это выборка 63 городов (административные центры провинций и крупные города), обработка данных проведена с помощью простой квадратной регрессии. Использованы данные официальной статистики из Инфо-банка Китая, в качестве главной переменной выступает средняя зарплата в городе.

Д. Солинджер на основе полевых исследований, изучения официальных заявлений чиновников и точечных обследований домохозяйств в городах по всему Китаю был проведён комплексный анализ программы дибao и связи между этим видом социальной помощи и снижением доли бедного населения. Один из ключевых выводов этого большого исследования состоит в том, что программы безусловной социальной помощи являются стигматизирующими, поскольку бедность вызывает стыд, о чём говорят интервьюируемые получатели дибao. Также автор делает вывод о том, что государство преднамеренно или с помощью уловок маргинализирует самых бедных горожан [7].

Вместе с тем в последнее время появились работы [5; 11], которые выступают в защиту дибao, подчёркивая, что это достаточно эффективная форма социальной помощи, которая не должна вызывать стыд у её бенефициаров. Несколько статей, основанных на полевых исследованиях, доказывают, что предоставление денежных пособий не обязательно стигматизирует тех, кто их получает. В то же время они не доказывают, что Китай нашёл способ дестигматизировать социальную помощь, потому что причины, по которым дибao не вызывает стигматизации, являются также причинами, по которым программа не оказывает большого влияния на уровень бедности: рассмотрены кейсы, где либо помощь не предоставляется нуждающимся в ней людям, либо она предоставлена так, что не вызывает стыда у её получателей [5; 11]. В итоге, несмотря на то что признаётся определённая эффективность дибao, было сделано два ключевых вывода, которые, с одной стороны, подвергают сомнению эффективность этой формы борьбы с бедностью, а с другой — ставят под сомнение тот факт, что программы безусловной помощи вызывают стыд и стигматизируют их получателей: 1) дибao, крупнейшая в мире программа социальной помощи, характеризуется высоким уровнем охвата, но слабой адресностью; 2) ослабление чувства стыда, связанное с несправедливостью стандартного распределения ресурсов, помогает объяснить, почему люди воспринимают помощь как должное, а люди, которые получают пособия по «серым» схемам, вообще не испытывают чувство стыда.

Изначально дискурс в отношении дигао развивался в положительной тональности. Это было пособие для самых малоимущих, программа, позволившая продолжить реформы в городе, и, кроме того, правительству удалось создать инструмент для измерения качества жизни в регионах, так как черта бедности устанавливалась местными властями, и они получали целевые субсидии. Некоторые исследователи называли её «последним рубежом защиты от бедности» [2, с. 26], дополняющим социальное страхование и пособие по безработице. Но постепенно начали появляться и негативные оценки этой программы социальной помощи. Во-первых, стали указывать на её ограниченный характер: она охватывала только четверть нуждающегося населения, на неё выделялось недостаточно средств, и она исключала мигрантов, которые проживали в населённом пункте более полугода. Во-вторых, получение дигао, завязанное на отказ от трудовой деятельности (кроме общественных работ), приводило к стигматизации получателей и ограничению в доступе к социальным услугам.

В отличие от многих своих коллег Д. Солинджер и её соавторы оценивают политику дигао как закрепляющую бедность, унижительную и стигматизирующую. Так как система была внедрена для успешного проведения реформы государственных предприятий и успокоивания уволенных работников, то дигао может предусматривать поражение в правах и доступе к социальным услугам.

Тем не менее авторы многих приведённых выше исследований сходятся во мнении, что программа дигао обеспечивает достаточный доход малоимущим бенефициарам, но существенно не снижает общий уровень бедности, отчасти потому, что число получателей невелико по сравнению с числом нуждающихся. Среди способов решения проблемы новой городской бедности наиболее актуальными являются следующие: 1) содействие повторному трудоустройству; 2) оказание бедным домохозяйствам государственной помощи. Метод поощрения занятости должен в основном применяться к тем домохозяйствам, которые оказались в бедности в результате, например, своего большого размера. Оказание же государственной помощи обычно направлено на домохозяйства, оказавшиеся в нищете в результате низкого уровня человеческого капитала или других личных характеристик членов домохозяйства [10]. Для Китая, с его переходной экономикой, оба метода являются полезными. Насущной задачей страны при построении перераспределительного механизма экономического развития является эффективная реализация социальной политики. Когда уровень экономического развития позволяет увеличить доход большинства работников, ограниченные экономические ресурсы могут быть использованы для помощи тем группам, которые действительно в ней нуждаются. И в настоящее время наиболее актуальной задачей для программы дигао является повышение эффективности таргетинга, которое в дальнейшем поможет в решении проблемы бедности в городе, а с введением деревенской дигао — и на селе.

## REFERENCES

1. Fulong Wu, Webster C., Shenjing He, Yuting Liu. *Urban Poverty in China*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Publ., 2010, 272 p. (In Eng.)
2. Hussain A. *Urban Poverty in China: Measurement, Patterns and Policies*. Geneva, 2003, 42 p. (In Eng.)
3. Jiandong Chen, Barrientos A. Extending Social Assistance in China: Lessons from the Minimum Living Standard Scheme. *CPRC Working Paper*, no. 67. Available at: [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/WP67\\_Chen\\_Barrientos.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP67_Chen_Barrientos.pdf) (accessed 20.03.2022). (In Eng.)
4. Jinxian Wang, Yanfeng Bai. Development of Minimum Livelihood Guarantee Programmes in Urban China: an Empirical Analysis Based on 31 Regions Over 2003–2013. *China Journal of Social Work*, 2016, vol. 9. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17525098.2016.1231256> (accessed 18.03.2022). (In Eng.)
5. Li Mianguan, Wolker R. Shame, Stigma and the Take-up of Social Assistance: Insights from Rural China. *International Journal of Social Welfare*, 2017, iss. 3, vol. 26, pp. 230–238. (In Eng.)
6. Ravallion M. Poverty Lines in Theory and Practice (World Bank). *LSMS Working Paper*, 1998, no. 133, 37 p. (In Eng.)
7. Solinger D. The Urban Dibao: Guarantee for Minimum Livelihood or for Minimal Turmoil? *Marginalization in Urban China in Comparative Perspectives*. Ed. by Fulong Wu, C. Webster. London, Springer Publ., 2010, pp. 253–277. (In Eng.)
8. Solinger D., Hu Yiyang. Welfare, Wealth and Poverty in Urban China: The Dibao and Its Differential Disbursement. *China Quarterly*, 2012, no. 211, pp. 741–764. (In Eng.)
9. Solinger D. “Fulong Wu, Chris Webster, Shenjing He, Yuting Liu. Urban Poverty in China. Edward Elgar Publishing, 2010 r. 272 p.” *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, no. 35 (3), pp. 686–687. (In Eng.)
10. Wang Meiyuan. Emerging Urban Poverty and Effects of the Dibao Program on Alleviating Poverty in China. *China and World Economy*, 2007, no. 2, vol. 15, pp. 74–88. (In Eng.)
11. Yang Lichao, Wolker R., Xie Jian. Shame, Face and Social Relations in Northern China: Ramifications for Social Assistance Provision. *The China Quarterly*, 2020, no. 243, pp. 655–675. (In Eng.)

Дата поступления в редакцию 09.06.2022