



“2020 年后的扶贫减贫战略”笔谈之二

贫困类型与减贫战略选择

□ 中国社会科学院农村发展研究所 党国英

中国贫困人口群体的数量、构成及贫困程度与社会经济结构问题有关。解决结构原因产生的贫困问题,如果主要使用转移支付的手段,既欠缺公正,又缺乏效率。结构转变之外因素引起的贫困问题,需要多种形式的转移支付办法去解决。从政策话语看,尽管我们提出了诸如“造血式扶贫”这类概念,但扶贫的主导思想实际上是在转移支付政策下体现的,而真正对脱贫作出贡献的是结构调整。未来一个时期,仍然要通过结构调整完成“贫困发生模式”的转变。

一、贫困线确定及分类依据

一般地说,贫困是指人们衣食住行在没有得到政府或公共机构给予帮助之前而存在的窘迫、困顿的现象。世界银行多年发布的贫困认定标准最具影响,但用世界银行标准作为基础来确定我国贫困线时有如下几点需要注意:

一是注意区域差别。生活在不同地区的人们标准应该有所不同,例如,中国与印度应该不同,因为中国的平均气温比印度低;中国北方冬季取暖是家庭必要支出。具体确定一个地方的贫困线时,以恩格尔系数高于 50% 为标准,是一个较为简单合理的办法。依据拥有劳动能力的贫困农户劳动时间分配的通常状况,如果用一半工日解决吃饭问题,实际上生活在自然经济状态之下,物质生活会比较拮据。这种状况与按照货币计算的恩格尔系数有密切关系。

二是汇率换算。用市场汇率将美元表示的贫困标准折算成本国货币表示的标准有局限

性,用所谓购买力平价折算同样有局限性。购买力通常按国民的加权平均支出结构与物价水平计算,这种结构与贫困人口的支出结构有相当大的差异。

三是按市场价格计算贫困人口的生活费用。如果根据一个国家的基本生活条件的要求计算贫困人口的必要支出,应按市场价格计算支出项目,而不应根据贫困人口自产农产品的成本计算。目前中国农村专业化发展趋势明显,即使是贫困地区的农户也很少以自给自足方式生产自己的主要食品,自给率一般低于 30%,所以,以市场价格为基础计算脱贫标准是必要的。

二、贫困的三种类型

从发生原因的角度分析,当今世界的贫困可分为三个类别,分别是前工业文明之下的普遍贫困、工业文明时代的局部贫困以及个人禀赋或“运气”引起的随机发生的贫困。这三种贫困可以分别简称为“发展停滞型贫困”、“结构失调型贫困”与“病灾诱致型贫困”。这三类贫困发生的程度均与资源环境、技术进步水平及基本社会制度有关,但不同的贫困类型受这几种主要原因影响的程度不同。

(一) 发展停滞型贫困

从社会层面来看,前工业文明之下的贫穷具有如下特征:第一,人们大部分劳作只能够满足衣食之需,过着一种简单的生活。少数富人实际上是军事领袖及其门客、随从等,他们与其他人的关系是一种强制关系。第二,人们基本上没

有财富积累,短时期的衣食丰盛很快会被人口增加所抵消。第三,在人们结成的最小社会单位里,无论是经济领域还是社会领域,均存在高强度的非市场、非货币的互惠往来与超经济强制,传统习俗与伦理道德对一个人的压力会较为沉重,少有人敢于突破这样的熟人社会所固有的清规戒律。第四,人们的熟人生活圈子终其一生少有变化,人们退出这样的圈子较为困难。这种压力会实实在在地附着于某些强力人物身上。第五,在贫穷成为常态之下,性别歧视也成为常态。

技术落后是前工业文明时期贫穷的主要原因,恶政、信仰迷失、战争、灾害等会加剧这种贫困。人类进入农业社会后,人们有了一定的预测未来能力,掌握了一些瞻前顾后的本领,但多数人的贫穷仍是常态。依靠传统农业耕作方法,一个“五口百亩之家”所使用的土地资源方能有一个衣食尚足的生活水平,而种好这些土地,不违农时,生产出粮食、棉花、桑果,那是十分艰辛的事情。多数农户达不到这个水平。这种情形孙达人先生有过周密分析。男耕女织的妙曼,是文人想象出来的。因资源高度紧张,又没有多少剩余产品可供普遍的交换体系生成,人们的平等意识是不会有,这是贫穷的痛楚所在。

产权变革引起的现代工业兴起,政治专业化、民主化剥夺军事领袖的专权,城市化改变农村人地比例,农业效率提高等,使这个普遍贫困时代得以结束。

(二)结构失调型贫困

不平衡是经济发展的常态。即使一个国家已经有先进的工业、发达的城市,劳动生产率低的地区与行业仍可能存在,相关居民仍可能贫穷。如果存在系统性的公共政策失误,这种贫困的程度会很高。

如果把美国看作一个特殊的移民国家不论,前工业文明会留下一个一般的“人地比例”遗产,例如,比较适合人类居住的每平方公里30~50个家庭,每个家庭平均约30~50亩土地。

失去这种平衡,可能发生大规模的移民或战争。工业进步导致农业的技术装备水平提高以后,每平方公里的人口承载力可以提高到100个左右的家庭,条件是城市经济部门吸收大量人口,例如将城市化率提高到75%以上,农村人口中直接从事农业生产的人口下降到3%以下。在这个条件下,农村的人地比例会极大改善,每个农村家庭可以耕作的农地大幅度提高,其中生产谷物的家庭可以有数十公顷土地。这个时候,农村的穷人会很少,穷人主要在城市。

但如果因为公共政策的影响,一个国家会产生区域经济与行业经济的不平衡,上述人口布局调整会遇到阻力。中国的“二元结构”便是一个典型现象。因为限制人口迁徙,致使中国农业劳动生产率显著低于城市工业部门,农民的有效工作日显著少于城市部门,形成就业不充分。这是中国农村贫困的主要原因。如果一个家庭耕作10亩地,产出6吨谷物,收益充其量为1万元,属于贫困家庭。在中国当前技术条件下,这种家庭的劳动力(以2个劳动力计算)的实际有效工作日不超过60个。如果一个家庭有足够土地,使其工作日延长到500个左右,就会比较富裕。

由这种结构性原因导致的贫困,主要应依靠结构改革加以消除。在非农就业规模不断扩大基础上推进城镇化,为农村劳动力进入城市务工、定居提供方便,调整城市劳资关系等,是消除结构性贫困的主要办法。

(三)病灾诱致型贫困

因个人禀赋及“运气”问题,有可能使一个人或一个家庭陷入贫困。通常,先天或后天身心病残会使一个成年人失去基本劳动能力。这种情形的发生有一定的偶然性,故与“运气”有关。发达的医疗服务、商业保险服务会降低这种贫困的发生率。我国农村地区贫困户中,因病致贫率高达37.8%。发展中国家这种类型的贫困发生率会显著高于发达国家。另据报道,我国吸毒人口约有1400万人(依据国际经验,按查获吸

毒人数推算)。仅这两项数据就决定了我国有大量的穷人。

除去商业保险、遗传病预防等办法,解决这一类贫困还需要国民收入再分配,但再分配的办法不一定一味地靠货币转移支付,还要广泛发展社会救助、特殊教育普及等。

三、减贫战略调整

在1978年之前,中国作为传统农业经济为主的国家,上述三类贫困现象同时存在,全国居民基本上都处于贫困状态。目前,中国已经是一个工业化国家,主要贫困类别是后两种。如果按平均数计算,中国人均GDP超过5万元。按购买力平价计算,我国人均收入达到1万美元,已经是一个发达经济体。

但是,与欧美及东亚发达经济体比较,我国区域发展与行业发展不平衡。如果我国农村部门达到城市部门的GDP产出效率,且实现人口进一步由农村流向城市,那么动态地看,我国GDP总量可能达到200万亿元以上。在这个过程中,大量贫困现象可以消除,且农村贫困会转变为城市的前述第三类贫困,这将导致脱贫战略发生一个大规模的调整。概言之,解决第二类贫困,要靠结构转变,而不能靠国民收入再分配。这是今后减贫战略实施的重点。

在中国,最新的扶贫标准是2011年设定的农民人均纯收入2300元(2010年不变价)。相较于前一个标准1196元,增幅接近100%。贫困线的提升,意味着减贫任务的增加。这直接导致当年农村贫困人口数量从2688万人增加到1.28亿人。按小康目标的要求,如果把标准提高到人均6000元,根据国家统计局人口分等收入资料估计,所涉及的人口规模将达到3亿人。城市化率要达到65%,需要10年时间。中国要达到发达国家水平,城市化率应达到80%左右,需要更长的时间。在这个过程中,会逐步发生人口

结构的变化,穷人将逐步进入城市,农村将主要由专业农户与一部分逆城市化人口组成,他们应该是富裕人口。

从我国农村发展的既往实践看,农村脱贫工作的根本性办法是改革脱贫、发展脱贫,精准脱贫应该是改革脱贫、发展脱贫的工作策略。农村贫困发生的直接原因是农户不能充分就业,其背后则有体制的、基础设施的、技术的和教育的等多重原因。解决这些方面的问题,需要加快城乡一体化发展进程,在农村建立合理的人地比例关系,使留在农村的居民卷入现代社会分工体系,使其成为有效率的、实现充分就业的职业农民。实现这个目标,就必须统筹考虑区域性发展问题,统筹考虑一个村庄内部的所有居民,而不能单单是其中的贫困户。如果没有这样一种认识,对贫困户的“瞄准”无论多么精准,也难以从根本上解决其脱贫问题。

生存条件差的地区应向城市移民。我国农村普遍存在人地比例关系不良的问题,农村人口向城市转移是长期趋势。如果把不适宜人类生存地区的农户迁移至其他农村地区,势必加剧接纳移民地区的人地比例关系的紧张。如果我们能将1000万符合条件的农村人口迁移至城市,5年之内平均每年需要完成的移民任务不过200万人,不到我国现有实际农村人口转移的1/7。自然条件严酷地区还可以留守一部分人口,转为环境保护的职业雇员或兼业雇员。两项相加,这类贫困人口的出路就不会有问题。

中国经济增长是解放生产力的需要,也是人的解放的需要。从现实经济结构看,实现这个目标必须实现城乡一体化发展,且必须以城镇化引领城乡一体化发展。在国家工业化的基础已经奠定以后,城市的布局、城市规模的等级梯度以及城市功能的增量调整,要将农村现代化作为首要约束条件,唯其如此,中国的城镇化才能体现人本主义原则要求。