

【三农问题聚焦】

2020年后中国减贫的新战略^{*}

魏后凯

摘要:减缓贫困是各国推进现代化进程中的一个永恒课题。在2020年中国实现现行标准下农村贫困人口脱贫目标后,将面临如何建立可持续的农村减贫长效机制和新形势下如何统筹城乡贫困治理两大战略任务。为此,要立足第二个百年目标,着手研究制定2020年后中国减贫的新战略,把农村减贫与乡村振兴有机结合起来,建立可持续的农村减贫和农民增收长效机制,并实行农村减贫与城市减贫并重,全面统筹城乡贫困治理。

关键词:减缓贫困;乡村振兴;农民增收;城乡统筹

中图分类号:F323.8

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2018)09-0036-07

减缓贫困是各国推进现代化进程中的一个永恒课题。随着国家现代化的不断推进,贫困的标准也在不断提升,并逐步由绝对贫困转变为相对贫困、由收入贫困转变为多维贫困、由农村贫困转变为城市贫困。可以说,一个国家全面实现现代化的过程,也是不断地减缓和消除贫困的过程。努力减缓贫困,实现共同富裕,将伴随着整个国家现代化的全过程,也是世界各国共同追求的目标。因此,在2020年中国实现现行标准下农村贫困人口脱贫这一阶段性目标后,中国的减贫任务并没有最终完成,而是应该站在新的起点上,从实现第二个百年目标出发,着手研究并制定实施2020年后中国减贫的新战略,为实现中华民族伟大复兴和全面建成社会主义现代化强国奠定坚实的基础。

一、中国减贫的进程及长期战略任务

中国政府历来高度重视农村减贫问题。改革开放以来,中国政府投入了大量的人力、物力和财力,帮助农村贫困地区加快发展和贫困人口脱贫致富,全国农村减贫工作取得了巨大成效。按照2010年

农村贫困标准(每人每年2300元,2010年不变价),中国农村贫困人口从1978年的77039万人下降到2017年的3046万人,贫困发生率从97.5%下降到3.1%(见图1)。这期间,中国农村贫困人口减少了7.4亿人,平均每年减少1897万人;贫困发生率下降了94.4个百分点,平均每年下降2.42个百分点。这种长达40年的大规模持续减贫,在世界上是绝无仅有的。

总体上看,改革开放以来中国农村的大规模持续减贫主要得益于三方面的成效:一是中国经济的持续快速增长,这种发展减贫对减缓农村贫困是至关重要的;二是中国农村人口向城镇的持续快速迁移,这种大规模快速城镇化在农村减贫中起到了重要作用;三是中国政府高度重视,积极探索中国特色的农村减贫之路,各项扶贫政策的减贫效果日益凸显。40年来,中国农村减贫的成效得到了世界的公认,为世界减贫事业作出了重大贡献。据估算,按2011年购买力平价(PPP)每天1.9美元标准,在1981—2012年世界减少的11.01亿贫困人口中,中国的贡献率达到71.82%(李培林、魏后凯,2016)。

收稿日期:2018-08-16

^{*} 基金项目:国家社会科学基金重大项目“推进城镇化的重点难点问题研究”(14ZDA026)。

作者简介:魏后凯,男,中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员(北京 100836);中国社会科学院大学经济学院教授、博士生导师(北京 102488)。

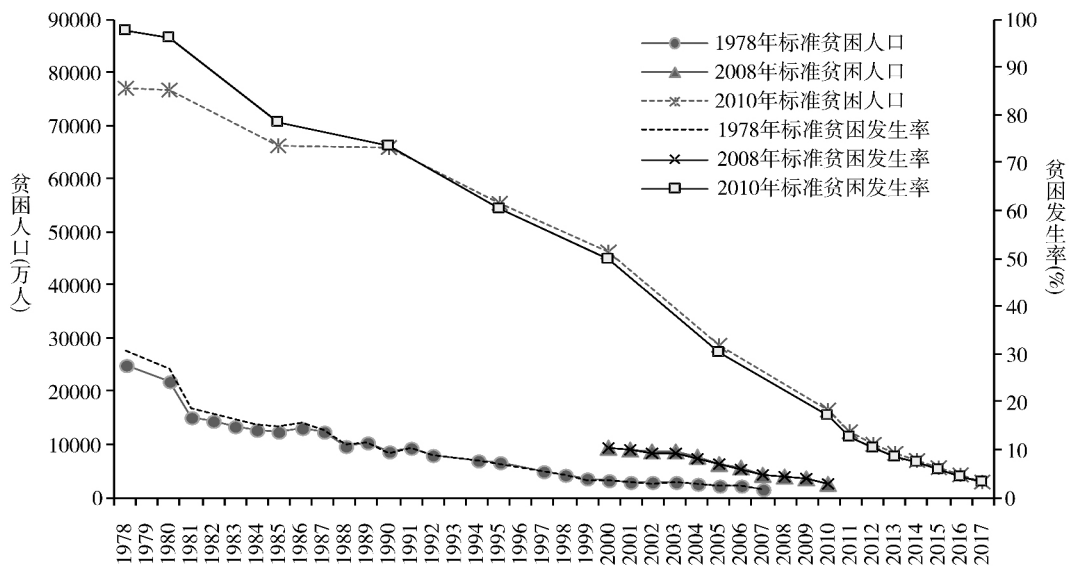


图1 中国农村贫困人口和贫困发生率变化情况

资料来源:根据《中国统计摘要2018》绘制。

表1 2010—2017年中国农村贫困人口及其分布

年份	贫困人口(万人)				贫困人口分布(%)			
	全国	东部	中部	西部	全国	东部	中部	西部
2010	16567	2587	5551	8430	100	15.6	33.5	50.9
2011	12238	1655	4238	6345	100	13.5	34.6	51.9
2012	9899	1367	3446	5086	100	13.8	34.8	51.4
2013	8249	1171	2869	4209	100	14.2	34.8	51.0
2014	7017	956	2461	3600	100	13.6	35.1	51.3
2015	5575	653	2008	2914	100	11.7	36.0	52.3
2016	4335	490	1594	2251	100	11.3	36.8	51.9
2017	3046	300	1112	1634	100	9.9	36.5	53.6
变化	-13521	-2287	-4439	-6796	-	-5.8 ^a	3.0 ^a	2.8 ^a
增长(%)	-81.6	-88.4	-80.0	-80.6	-	-	-	-

注:本表数据由作者根据各年度《中国统计年鉴》和《中国统计摘要》计算所得。^a单位为百分点。东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南;中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

但是,应该看到,目前中国各地区农村减贫的进程很不平衡。在农村减贫的过程中,东部地区减贫的速度最快,西部地区减贫的规模最大。从2010年到2017年,中国农村贫困人口下降了81.6%,其中东部地区下降了88.4%,而中西部地区仅下降80%左右(见表1)。这期间,全国农村贫困人口减少了13521万人,其中,西部地区对全国减贫的贡献为50.3%,中部地区为32.8%,而东部地区仅有16.9%。东部地区由于减贫速度较快,其农村贫困人口占全国的比重近年来逐步下降,而中西部地区所占的比

重不断提升。到2017年,中国农村贫困人口的90%以上都集中在中西部地区。在全国农村贫困人口总量中,西部地区占53.6%,贫困发生率为5.6%;中部地区占36.5%,贫困发生率为3.4%;而东部地区仅占9.9%,贫困发生率为0.8%。从省级行政区看,2017年贵州、云南、河南、广西、湖南、四川6省、区农村贫困人口规模超过200万人;贵州、云南、西藏、甘肃、新疆5省份贫困发生率超过7%,山西、河南、湖南、广西、海南、四川、陕西、青海、宁夏9省、区贫困发生率在3%至7%之间,而北京、天津、上海、江苏、浙江、福建、广东7省、市贫困发生率已经下降到0.5%以下(魏后凯、黄秉信2018)。

党的十九大报告明确指出,要确保到2020年现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。要实现上述目标,当前农村减贫将面临两个十分艰巨的任务:一个是贫困县全部摘帽。目前,全国共有592个扶贫开发工作重点县,有680个集中连片特困地区县,扣除交叉后总县数达832个。截至2017年11月初,全国已有28个贫困县摘帽,还有804个贫困县需要在2020年前陆续摘帽。在短短三年多时间里,要确保这么多的贫困县真正全部摘帽,实现脱贫致富奔小康,将是一项十分繁重而艰巨的任务;另一个是深度贫困地区脱贫攻坚。根据安排,中央将重点支持“三区三州”(西藏、四省藏区、新疆南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州)的脱贫攻坚,其他深度贫

困地区的脱贫攻坚主要依靠各级地方政府。截至 2017 年年底,“三区三州”共有建档立卡贫困人口 308 万人,约占全国农村贫困人口总量的 10.1%,贫困发生率约为 14.6%,相当于全国平均水平的 4.7 倍;同时,全国还有 110 个县的贫困发生率超过 18%,有 16000 多个村的贫困发生率超过 20%。2016 年,在全国 14 个集中连片特困地区中,还有西藏、四省藏区、新疆南疆三地州、吕梁山区、六盘山区、乌蒙山区和滇西边境山区 7 个片区的贫困发生率高于 12%(李培林等,2017)。这些地区贫困人口规模大,贫困程度深,自然环境条件差,脱贫攻坚难度大。

即使在 2020 年确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫之后,也只是按照现行标准解决了农村绝对贫困问题,中国的减贫进程并没有最终完成,而是应该站在一个新的起点上重新开始。从国际经验看,减缓贫困是伴随现代化进程的一个永恒课题。即使我们消除了特定标准下的绝对贫困,但相对贫困将是永远存在的。我们通常所说的“消灭贫困”,只是就特定标准下的绝对贫困而言,严格地讲,这种表述并不十分准确,也容易引起歧义。在 2020 年之后,中国将开启全面建设社会主义现代化国家的新征程。在新时期,中国的减贫将面临两大战略任务:一是如何建立可持续的农村减贫长效机制,从而打破现行农民增收高度依赖外出打工的工资性收入和转移净收入的局面,使脱贫的农民家庭能够长期稳定致富,确保不返贫;二是如何把城市与农村看成一个有机的整体,统筹城乡贫困治理,建立城乡统一的国家贫困标准、治理制度和政策体系,这是确保全面实现现代化的重要前提条件。这两个方面将是 2020 年后中国实行减贫新战略的核心任务。

二、农村减贫中的农民持续增收问题

农村减贫的关键在于农民持续稳定增收。自 2009 年以来,中国农村居民收入呈现快速增长态势,其增速已连续 8 年高于城镇居民。2014—2017 年,全国农村居民人均可支配收入年均增长 7.5%,比城镇居民高 1.1 个百分点。其中,2017 年,全国农村居民人均可支配收入比上年增长 7.3%,增速比城镇居民高 0.8 个百分点。农民收入的持续快速增长,说明中央实施的强农惠农政策发挥了作用。但是,应该看到,这些年来农民收入的快速增长主要不

是来自农业农村,而是依靠农民外出打工的工资性收入和政府转移净收入的快速增长。无论是按人均纯收入还是按人均可支配收入计算,农民人均工资性收入和转移性(净)收入增长速度较快,而人均家庭经营纯(净)收入增长速度较慢。比如,2014—2017 年,农民人均工资性收入年均名义增长 10.8%,农民人均转移净收入年均名义增长 12.1%,分别比农民人均可支配收入平均增速高 1.6 和 2.9 个百分点;而农民人均经营净收入年均名义增长仅有 6.3%,比农民人均可支配收入平均增速低 2.9 个百分点。

由于这种增长速度的悬殊差异,在农民人均可支配收入构成中,工资性收入和转移净收入占比不断提升,而经营净收入占比不断下降。从 2013 年到 2017 年,工资性收入和转移净收入的占比分别提高了 2.2 和 1.9 个百分点,而经营净收入占比下降了 4.3 个百分点,其中,第一产业经营净收入占比下降了 4.9 个百分点。从农民增收来源看,2014—2017 年,农民人均可支配收入增长有 46.1% 来源于工资性收入,有 23.9% 来源于转移净收入,二者合计占 70%。在工资性收入中,有相当一部分是农民离开农村到城市,尤其是到珠江三角洲、长江三角洲、京津冀等地区打工所获得的农业农村之外的工资性收入。相反,这期间经营净收入对农民增收的贡献仅有 27.3%,财产净收入的贡献率只有 2.7%。特别是,农业经营净收入对农民增收的贡献率很低,2017 年只有 7.9%。很明显,要实现农村持续减贫和农民脱贫致富,农民增收不能过度依赖外出打工的工资性收入和转移净收入,因为这种外源性的农民增收模式缺乏可持续性。如果农民增收过度依赖外出打工的工资性收入和转移净收入,说明城镇化尚不彻底、不完全,农村缺乏产业支撑和就业岗位。这样的减贫和增收模式虽然可以短期内促进农民增收,但很容易导致乡村凋敝和产业衰败,从长远发展看,它将是不可持续的。

在脱贫攻坚过程中,由于国家扶贫资金的大量投入和采取“超常规”的办法,贫困地区农民增收效果显著。从 2013 年到 2017 年,中央财政每年投入的专项扶贫资金从 394 亿元增加到 861 亿元,累计达到 2822 亿元,平均每年增长 22.7%。这期间,中央还安排地方政府债务 1200 亿元用于改善贫困地区生产生活条件,安排地方政府债务 994 亿元和专

项建设资金 500 亿元用于易地扶贫搬迁。2018 年,中央财政又安排补助地方财政专项扶贫资金 1061 亿元,比上年增加 200 亿元,增长 23.2%。在全社会的通力支持下,贫困地区农民收入获得了快速增长,与其他地区之间的差距不断缩小。2013—2017 年,贫困地区农村居民人均可支配收入年均名义增长 12.4%,扣除价格因素,年均实际增长 10.4%,分别比全国农村居民平均增速高 2.6 和 2.5 个百分点。随着居民收入的快速增长,贫困地区与其他地区之间的农民收入差距明显缩小。2013 年,贫困地区农村居民人均可支配收入仅相当于全国平均水平的 64%,2017 年该比重已经提高到 70%(见表 2),这是一个了不起的成就。

表 2 贫困地区农村居民人均可支配收入增长比较

年份	全国平均		贫困地区		贫困地区/ 全国平均
	水平 (元)	名义增速 (%)	水平 (元)	名义增速 (%)	
2013	9430	12.4	6079	16.6	0.64
2014	10489	11.2	6852	12.7	0.65
2015	11422	8.9	7653	11.7	0.67
2016	12363	8.2	8452	10.4	0.68
2017	13432	8.6	9377	10.5	0.70
2013—2017	-	9.8	-	12.4	-

资料来源:根据各年度《中国统计摘要》和全国统计公报计算整理。

然而,也应该看到,随着扶贫开发的深入推进,现行标准下的农村贫困人口规模日益减少,在这种情况下,大量资源尤其是扶贫资金向贫困人口高度集中,使贫困线之上的低收入边缘人口受到“忽视”和“挤压”,导致低收入户农民收入增长缓慢,甚至

表 3 农村居民按收入五等份分组的人均可支配收入增长比较

分组	人均可支配收入(元)					名义增长率(%)				
	2013	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014—2017
低收入户(20%)	2877.9	2768.1	3085.6	3006.5	3301.9	-3.8	11.5	-2.6	9.8	3.5
中等偏下户(20%)	5965.6	6604.4	7220.9	7827.7	8348.6	10.7	9.3	8.4	6.7	8.8
中等收入户(20%)	8438.3	9503.9	10310.6	11159.1	11978.0	12.6	8.5	8.2	7.3	9.2
中等偏上户(20%)	11816.0	13449.2	14537.3	15727.4	16943.6	13.8	8.1	8.2	7.7	9.4
高收入户(20%)	21323.7	23947.4	26013.9	28448.0	31299.3	12.3	8.6	9.4	10.0	10.1
高收入户/低收入户	7.41	8.65	8.43	9.46	9.48	-	-	-	-	-
变异系数	0.703	0.720	0.717	0.732	0.744	-	-	-	-	-

资料来源:根据各年度《中国统计摘要》和全国统计公报计算整理。

三、建立可持续的农村减贫长效机制

中国城乡收入差距较大,发展不平衡、不充分的矛盾集中体现在农村,减缓农村贫困是一项长期的

出现下降趋势,由此加剧了农村居民收入差距的扩大趋势。如果按收入五等份分组,2014—2017 年,处于最底层 20% 的农村居民低收入户人均可支配收入年均名义增长率仅有 3.5%,而中等偏下户年均名义增长率为 8.8%,中等收入户为 9.2%,中等偏上户为 9.4%,高收入户为 10.1%,均远高于低收入户年均增速(见表 3)。这期间,全国农村居民人均可支配收入年均名义增长 9.2%,低收入户比全国平均增速低 5.7 个百分点。更为重要的是,近年来农村居民低收入户收入增长大起大落,其增速很不稳定。2014 年,农村居民低收入户人均可支配收入比上年下降 3.8%,2015 年增速回升到 11.5%,2016 年又下降 2.6%,2017 年又回升到 9.8%。很明显,2015 年和 2017 年农村居民低收入户收入的快速增长,是与上年的收入下降紧密联系在一起。

需要指出的是,近年来,由于低收入户收入增长缓慢,导致农村居民高收入户与低收入户之间的收入差距迅速扩大,二者人均可支配收入之比 2013 年为 7.41 倍,2015 年为 8.43 倍,2017 年又扩大到 9.48 倍。高收入户与低收入户之间人均可支配收入的绝对差距,则由 2013 年的 18446 元扩大到 2017 年的 27997 元,4 年内扩大了 51.8%。按收入五等份分组计算的农村居民人均可支配收入变异系数,由 2013 年的 0.703 提高到 2017 年的 0.744。从表 3 中可以看出,除 2015 年外,其他年份农村居民收入差距均在不断扩大。农村居民收入差距扩大,不利于社会稳定,也影响了广大农民共享改革和发展成果。

战略任务。党的十九大明确提出“实施乡村振兴战略”“坚决打赢脱贫攻坚战”。脱贫攻坚是到 2020 年必须实现的战略任务,而乡村振兴是一项长期的战略。当前,要长短结合,将脱贫攻坚同实施乡村振

兴战略有机结合起来,建立乡村振兴与脱贫攻坚的联动机制。一方面,要将脱贫攻坚作为实施乡村振兴战略的核心任务之一,突出抓好贫困县摘帽和深度贫困地区脱贫,确保到 2020 年现行标准下农村贫困人口实现脱贫。另一方面,要按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,将乡村振兴战略融入脱贫攻坚战之中,依靠全面激活要素、主体和市场,促进乡村产业振兴,拓宽农民财产性增收渠道,建立农民持续增收和脱贫致富的长效机制。对于那些尚未脱贫的地区,乡村振兴的首要任务就是脱贫攻坚;而对于那些已经脱贫的地区,要立足更高的标准,把着重点放在农村低收入户的增收致富上。事实上,促进乡村振兴的过程也是减缓农村贫困的过程。从长远发展看,需要把农村减贫战略与乡村振兴战略有机衔接起来,建立可持续的农村减贫和农民增收长效机制。

无论是农村减贫还是乡村振兴,农民持续增收是关键。从某种程度上讲,要建立可持续的农村减贫长效机制,核心就是建立可持续的农民增收长效机制。如果农民增收主要依靠农业农村之外,即主要依靠农民外出打工的工资性收入和政府转移净收入,这种外源性的农民增收模式虽然可以短期见效,但因缺乏产业支撑和内生动力而难以持久、不可持续。一个可持续的农民增收长效机制,应该建立在拥有坚实的农村产业支撑之上,而不是主要依靠农业农村之外的城市产业支撑。在当前决胜全面建成小康社会的关键时期,政府采取“超常规”的办法对贫困户“扶上马、送一程”是十分必要的,关键是要依靠“超常规”办法尽快形成农民增收长效机制,全面激发其内生动力,防止产生“扶贫依赖症”(秦凤明,2015)。为此,需要全面激活农村资源,加快推进农业农村现代化,建立现代乡村产业体系,实现乡村全面振兴,使农民增收主要来源于农业农村,并拥有坚实的农村产业支撑,这种内源性的农民增收模式才更加持久、更可持续。

如何建立这样一个长效机制?首先,要全面激活资源,拓宽农民财产性增收渠道。目前,中国农民财产性收入很少,其对农民增收的贡献很低,城乡差距很大。2017 年,全国农民人均财产净收入只有 303 元,在人均可支配收入中仅占 2.3%,对农民增收的贡献率仅有 2.9%,城乡居民人均财产净收入之比高达 11.9 倍。农村拥有大量资源,如农民承包

地、宅基地、荒山荒坡等,要全面深化农村产权制度改革,激活农村资源尤其是闲置资源,尽快打通“资源变资产、资产变资本”的渠道,实现农村资源的资产化、资本化、财富化,不断拓宽农民财产性收入增长渠道。其次,要建立各具特色、有竞争力的现代乡村产业体系,为农民增收和脱贫致富提供坚实的产业支撑。实施乡村振兴战略,生活富裕是落脚点,而生活富裕核心就是农民增收,农民增收要有产业支撑。在产业发展方面,目前各地存在着“一窝蜂”的跟风倾向。例如,现在全国各地都在搞乡村旅游,如果每一个村庄都搞的话,很容易造成低水平重复建设。中国农村地域辽阔,村庄类型多样,各地一定要从本地实际出发,坚持因地制宜、分类指导、精准施策,建立各具特色、有竞争力的现代乡村产业体系。当前,应着重从两个方面展开:

一是转变农业生产方式,发展现代高效绿色农业。推进农业现代化的过程也就是不断转变农业生产方式的过程。转变农业生产方式,核心就是要改变传统的农业生产方式,以绿色安全、优质高效为目标导向,逐步建立起以规模化、集约化、绿色化、工业化和社会化为特征的新型农业生产方式(魏后凯等,2018)。尤其是,要用工业化的思路推进现代农业生产,用工业化的理念推进农业现代化,不断将小农生产引入到现代农业发展体系。有的学者把小农生产理解为自给自足的“小农经济”,认为小农生产已经过时了,应该予以消灭,它与现代农业发展不可能结合。显然,这是一种误解。这里所讲的小农生产,实际上是指“一家一户”的小规模分散经营。作为一种普遍而长命的生产方式,小农生产并没有过时,它将会长期存在(何顺果,2000;姚洋,2017)。发展现代农业,推进农业现代化,也并不是要消灭小农(秦晖,2005)。按照世界银行的标准(World Bank,2007),2015 年中国 96% 的农户经营耕地规模都在 2 公顷以下,都属于小规模经营。从这个意义上讲,把小农生产引入现代农业发展体系是十分必要的,也是可行的。当然,应该看到,如何采取多方面的积极有效措施,把小规模经营或者小农生产引入到现代农业发展体系中来,加快推进农业现代化进程,将是一项长期的艰巨任务。

二是全方位推进农村一二三产业的深度融合。农民要持续增收,不能单纯依靠狭义的农业,而应该充分挖掘和拓展农业的多维功能,推动农业的纵向

延伸和横向融合。以农业为基础的农村一二三产业深度融合,是实现农业增效、农民增收、农村增绿的有效途径。在产业融合的路径选择上,要重点沿着三个方向展开:(1)充分挖掘和拓展农业的生产功能、生态功能、生活功能、休闲功能、景观功能、示范功能、文化传承功能等,大力发展生态农业、休闲农业、观光农业、创意农业等,推动农业产业链条的多维延伸;(2)按照前后两端延伸的思路打造农业全产业链,构建贯穿于农业生产全过程、全方位的产前、产中和产后服务体系,实现农业的纵向融合和一体化;(3)促进农业与二三产业尤其是文化旅游产业的深度融合,实现农业的横向融合和一体化。这种产业融合是多领域、多层次的,既可以在一个县的范围内推进,也可以在一个乡镇甚至村庄、家庭农场的范围内推进。

四、实行统筹城乡贫困治理的新战略

在2020年确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫之后,中国的减贫进程将进入一个新阶段。在这一新的阶段,需要根据国家综合实力和阶段的变化制定新的国家贫困标准,加快推进国家减贫战略的全面转型。这种减贫战略转型将主要集中在三个方面:一是更加注重相对贫困,向高贫困线看齐,实现由绝对贫困治理向相对贫困治理的转变;二是在减缓收入贫困的基础上,更加重视多维贫困,实现由收入贫困治理向多维贫困治理的转变;三是全面统筹城乡贫困治理,切实把农村贫困治理与城市贫困治理有机结合起来,实行农村减贫与城市减贫并重,最终实现由农村贫困治理向城市贫困治理的转变。

根据国际经验,城乡收入差距变动与经济发展水平之间大体呈现出“倒U型”的关系。随着经济发展和城镇化的快速推进,大量农业转移人口将不断由农村向城镇迁移,在这种情况下,伴随着城乡差距缩小和一体化加速,贫困人口分布将由初期的主要集中在农村地区,逐步转变为主要集中在城市地区。国家减贫战略也需要及时进行调整,从初期的农村减贫为主转变为中期的城乡减贫并重,再到后期的城市减贫为主(见图2)。从经济发展的长期过程来看,我们大体可以把国家减贫战略分为三个阶段:第I阶段为农村减贫主导阶段。由于经济发展水平较低,城乡差距不断扩大,农村贫困成为主要的

贫困问题,而城市贫困问题并不突出,因而需要采取农村主导型减贫战略。第II阶段为城乡减贫并重阶段。随着工业化和城镇化的不断推进,经济发展水平明显提高,城乡差距趋于稳定并逐步向不断缩小的方向转变,城市贫困与农村贫困并重成为这一阶段的重要特征,因而需要采取城乡并重的减贫战略。第III阶段为城市减贫主导阶段。随着经济发展水平的进一步提高,城乡差距明显缩小,这时农村贫困已明显减缓,城市贫困开始凸显,并成为国家贫困的主要问题,因而需要采取城市主导型减贫战略。

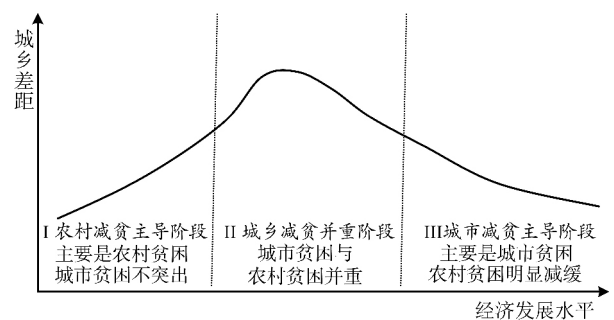


图2 经济发展与减贫战略

在工业化和城镇化的进程中,许多发展中国家都同时面临着农村贫困与城市贫困问题。例如,2000年,印度国内贫困率为28.6%,其中,农村贫困率为30.2%,城市贫困率为24.7%。在这种情况下,需要兼顾农村减贫与城市减贫,实行城乡并重的减贫战略。然而,在欧美一些发达国家,城乡居民收入差距已经很小,甚至有的农村居民收入超过了城市居民,农村基本上不存在贫困尤其是绝对贫困问题,贫困人口主要集中在城市地区,因而在减缓贫困的过程中,通常采取城市主导型减贫战略。这正是发达国家和发展中国家减贫战略的差异所在。

改革开放以来,由于城乡差距较大,贫困人口主要集中在农村地区,中国一直把农村减贫工作作为国家减贫的战略重点,实行农村主导型减贫战略。实践证明,40年来,中国实施的农村主导型减贫战略取得了巨大成效,积累了丰富的经验。在城市减贫方面,虽然各地建立了以城市低保为核心的城市社会救济制度,但至今仍缺乏一个明确的国家城市贫困标准,也缺乏一个统一的国家城市减贫政策。国家的扶贫政策主要是农村扶贫政策,而没有把城市贫困问题纳入进来。在2020年以前,农村脱贫攻坚仍将是中国的减贫战略的首要任务。但是,在2020年之后,随着现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫

困县全面摘帽,中国将进入一个统筹城乡贫困治理的新阶段。在新阶段,我们不仅要继续关注农村贫困问题,而且要高度重视城市贫困问题,要把城乡贫困治理统筹起来考虑,实行城乡并重的减贫战略。

统筹城乡贫困治理,实行城乡并重的减贫战略,首先要树立城乡统筹的理念,研究制定城乡统一的国家贫困标准。目前中国农村贫困线为 2300 元(2010 年不变价) 2015 年现价为 2855 元。按 2011 年 PPP(Purchasing Power Parity 购买力平价)(1 美元=3.696 人民币)计算,相当于每天 2.11 美元;按中国农村 PPP(1 美元=3.04 人民币)计算,则相当于每天 2.57 美元。这一贫困线高于世界银行 2015 年根据 PPP 和物价调整的每天 1.9 美元低贫困线(生存贫困线)标准,但低于每天 3.1 美元的高贫困线标准。在 2020 年之后,中国的减贫应向高贫困线看齐,尽快制定城乡统一的国家贫困标准。当然,制定城乡统一的贫困标准并非意味着城市跟农村的贫困线是一样的,而是要根据城乡价格指数、消费水平和生活习惯等差异进行相应的调整。在此基础上,还应建立完善城乡统一的减贫组织机构、统计指标、体制机制和政策体系。

其次,要吸取一些发展中国家的教训,防止农村贫困向城市转移。在一些发展中国家,如印度和某些拉美国家,随着城镇化的快速推进,大量农村人口无序涌向城市,由于缺乏就业岗位、合适的住房和基础设施,这些外来移民在城市边缘地区自发集聚,形成城市贫民窟,导致贫困问题逐步由农村向城市转移。据 2014 年年底我们对北京、深圳等城市的调

查,外来务工人员综合贫困发生率约为 20% 左右。据此推算,2014 年中国城市外来务工贫困人口大约有 5500 万人(魏后凯、苏红建等,2017)。如果再加上城市户籍贫困人口即城市低保人口约 1700 万人,外来务工贫困人口将占城市贫困人口总量的 3/4 左右,贫困问题从农村向城市转移的趋势明显。因此,在推进城镇化的过程中,必须加快农业转移人口市民化进程,统筹城乡贫困治理,防止农村贫困向城市转移。

注释

- [1]李培林,魏后凯.中国扶贫开发报告(2016)[M].北京:社会科学文献出版社,2016.
- [2]魏后凯,黄秉信.中国农村经济形势分析与预测(2017—2018)[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [3]李培林,魏后凯,吴国宝.中国扶贫开发报告(2017)[M].北京:社会科学文献出版社,2017.
- [4]秦风明.谨防扶贫“依赖症”成为脱贫路上“绊脚石”[J].先锋队,2015(28).
- [5]魏后凯,韩磊,胡冰川.粮食供需关系变化新形势下转变农业生产方式研究[J].河北学刊,2018(1).
- [6]何顺果.小农制:一种普遍而长命的生产方式——兼论“生产方式≠社会形态”[J].世界历史,2000(6).
- [7]姚洋.小农生产过时了吗[J].北京日报,2017-03-06.
- [8]秦晖.农业现代化不是消灭小农[J].中国老区建设,2005(5).
- [9]World Bank. World Development Report 2008: agriculture for development[J]. Journal of Peasant Studies, 2008, 36(3).
- [10]魏后凯,苏红建等.中国城市贫困状况分析[M].北京:中国社会科学出版社,2017.

责任编辑:澍文

The New Strategy for China's Poverty Alleviation after 2020

Wei Houkai

Abstract: Poverty alleviation is an eternal issue in the process of promoting modernization in all countries. After China achieves the goal of poverty alleviation under the current standards by 2020, it will face two strategic tasks: how to establish a sustainable long-term mechanism for poverty alleviation in rural areas and how to coordinate urban and rural poverty control under the new situation. Therefore, based on the second Centenary Goal, we should study and formulate a new strategy for poverty reduction in China after 2020, organically combine rural poverty reduction with rural revitalization, establish a long-term mechanism for sustainable rural poverty reduction and farmer income increase, lay equal stress on rural poverty reduction and urban poverty reduction, and comprehensively coordinate the governance of urban and rural poverty.

Key words: poverty alleviation; rural vitalization; increasing farmers' income; urban-rural co-ordination