

【巩固拓展脱贫攻坚成果】

论脱贫的稳定性与减贫动力变化的若干问题

徐进, 李小云

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100083)

摘 要:2020 年底, 中国消除了现行标准下的绝对贫困, 宣布了脱贫攻坚战的胜利, 然而我们还面临着巩固脱贫攻坚成果、防止返贫以及新贫困发生的问题。国际比较发现, 中国贫困发生率在面对不同贫困标准时变化较大, 提示我们必须考虑脱贫的稳定性挑战。对过去数年间贫困地区农民收入结构的分析发现, 近年来贫困地区农民工工资性收入和经营性收入增长率放缓且占比未能明显增加, 而转移性收入保持高速增长, 财产性收入占比则无明显变化。这一格局是在各种扶贫措施的强力推行下发生的, 但是这一系列的举措并不必然反映在收入增加的维度上, 在某种程度上说明了中国农村驱动收入增加的减贫动力要素开始发生变化, 这将为脱贫稳定性带来新的挑战。为此, 本文提出, 要巩固脱贫成果, 一方面需要培育综合性的新的减贫动力机制, 稳定收入增长的同时拓展收入的来源; 另一方面需要推动以往以扶贫为主的减贫战略转向以防贫为主的减贫战略, 财政资源从原来对贫困对象进行直接扶持转向投入贫困易发生的领域, 如教育、医疗等。

关键词:减贫; 脱贫稳定性; 减贫动力

中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)06-0033-10

一、引言

从全球范围来看, 减贫主要分为以促进经济社会发展为主要手段的增长减贫策略和直接瞄准穷人的减贫计划两大类。前者多见于发展中国家的经济社会发展, 后者则如很多发达国家采用的针对贫困群体的福利或收入转移计划。中国的减贫战略则有其特殊性: 首先, 由于中国农业、农村和农民在经济社会结构中的主导性和城乡分割的特殊体制, 中国的减贫长期以来一直聚焦农村; 其次, 中国的减贫既是通过经济社会发展推动的广义性的减贫, 也是瞄准贫困群体的直接干预的结果; 再次, 中国瞄准性的减贫干预不同于发达国家的收入转移, 是发展性和保障性减贫干预的结合, 在中国被称为扶贫开发; 最后, 中国的减贫干预, 特别是脱贫攻坚战, 是在“压力型体制”下推动的政治行动, 具有很强的行政驱动的特点^[1]。

中国的减贫从 20 世纪 80 年代初开始, 以农业农村改革和发展为主要动力, 到 80 年代中期转为采用区域瞄准方式, 弥补单纯依靠经济增长的减贫方式有计划、有目标的农村扶贫开发行动, 并在 21 世纪初进一步演化为在依靠经济发展和社会转型的前提下, 结合区域和个体瞄准的发展性减贫与保障性减贫为一体的减贫战略。1986 年正式开始的农村扶贫开发一直都是在政府主导、全社会参与的机制下展开的。2012 年开始的精准扶贫以及其后升级的脱贫攻坚则最大程度地利用了党政一体化机制的政治和行政优势, 呈现出依托政治议程强化政府主导的特点^[2], 从而使得中国旨在消除农村绝对贫困的行动呈现出“超强干预性”。横向与纵向的政治和行政力量在奖惩的压力下动员了体制内和体制外的巨量资源投入减贫行动, 既超越了市场的

收稿日期: 2021-05-13
基金项目: 国务院扶贫办软科学课题研究项目“2020 年后农村减贫战略研究”; 云南省科技人才和平台计划“云南省李小云专家工作站”(2019IC011)
作者简介: 徐进, 女, 中国农业大学人文与发展学院副教授; 李小云, 男, 中国农业大学人文与发展学院教授。

原则,也超越了技术官僚的逻辑。在“超强干预性”行动的驱动下,中国农村绝对贫困人口数量迅速减少,到2020年底,现行标准下农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,绝对贫困现象得到历史性消除^①。

一方面,具备“超强干预性”的脱贫攻坚极大地改善了贫困人口的居住、教育和医疗状况,为贫困人口提供了兜底保障,各类产业和资产收益类扶贫项目也大大拓展了贫困人口收入提升的空间;另一方面,“超强干预性”下的很多减贫项目也与市场需求存在一定的张力,如贫困地区农产品的销售难题。行政干预下的消费扶贫虽然提高了农产品的即时销量,但能否可持续,尚待观察。从某种程度上讲,在政治责任压力和“超强干预性”措施的驱动下,贫困群体存在“被推出”贫困陷阱的现象。从巩固脱贫攻坚成果的角度讲,实现“两不愁,三保障”目标主要依赖于国家的转移支付,这一方面的成果如住房保障,投入已经到位,如果教育和医疗保障资源可持续,基本可以实现巩固“三保障”成果的目标。但是稳固收入,特别是收入增长的目标则相对复杂,因为涉及促进收入增长的动力要素是否能够持续发挥作用。

自中国从20世纪80年代开始实施有计划的农村扶贫开发以来,国内外学者对于中国减贫措施的绩效进行了系统的研究,而且乡村振兴局等部门也针对脱贫攻坚的工作,组织了大规模的评估。本文并非对脱贫攻坚的效果进行评估,而是基于现有的数据提出,国家主要通过保持原有脱贫攻坚措施的连续性来稳固脱贫攻坚成果,那么,脱贫的稳定性如何?现有减贫动力促进收入增长的业绩是否依然强劲?基于这样的逻辑,本文假设减贫的动力是贫困群体收入和福利提升的核心要素,而脱贫的稳定性则主要指已脱贫人口未来维持收入或福利的潜在前景。为此,我们试图通过对不同贫困标准下贫困发生率的变化进行国际对比,并基于脱贫地区农民收入结构变化判断减贫动力的变化,来推断中国脱贫的稳定性情况,并围绕提升脱贫的稳定性展开讨论。

二、脱贫稳定性问题的呈现

由于脱贫的稳定性需要相对客观的结果性指标来衡量,在返贫真实发生之前,很难获得客观的实证数据。但是,我们依然可以利用间接数据对脱贫的稳定性问题进行估计。为此,本文选取现有贫困标准与高一级贫困线之间群体的数量来反映潜在的返贫压力,从而在一定程度上估计脱贫的稳定性问题。

根据农村贫困监测统计,脱贫攻坚任务完成,意味着现有贫困标准下的群体不复存在。但是,一旦提高贫困标准,就又会出现贫困群体。按照世界银行的划分,中国属于中等收入国家^②。中国现有农村绝对贫困标准虽然高于世界银行极端贫困标准,但仍然低于一般贫困标准^[3-4]。如果按照中等收入国家的一般贫困标准3.2美元来计算,中国2016年的贫困发生率是5.4%;如果按照高收入国家的贫困标准5.5美元来估算,这一比例将提高到24%^③。而中国当年国家标准下的贫困发生率为4.5%。当然,一个国家采取的贫困标准具有复杂的考量,同时由于不同的社会经济条件,也很难将某一国家的贫困标准与国际标准进行简单换算。中国贫困标准并不是单一的收入性标准,如果考虑“两不愁、三保障”等内容,这一国家贫困标准是具有很高的福利内涵的^[5]。我们使用国际标准下的贫困发生率并非否定中国脱贫攻坚的成绩,事实上用相对

① 参见《国家统计局局长就2020年全年国民经济运行情况答记者问》,国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202101/t20210118_1812480.html。

② 世界银行对国家收入类别做了如下划分:人均国民收入低于1036美元的是低收入国家;1036~4045美元为中低收入国家;在4046~12535美元为中等收入国家,高于12535美元的为高收入国家。按其分类,中国属于中高收入国家。<https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2020-2021>。

③ 数据来源:世界银行数据库 <https://data.worldbank.org/>。

更高的国际标准来衡量,中国的减贫数量和减贫成效更加巨大,在此我们只是对脱贫的相对性进行某种程度的提示。

我们对一些具有可比数据的中等收入国家的贫困发生率进行比较(表 1),当贫困标准从 1.9 美元提高到 3.2 美元时,中国贫困发生率增加的百分比虽然不多,但与很多中等收入国家相比,变化的幅度相对更大。与中国人均国民收入较为接近的哈萨克斯坦、巴西、俄罗斯、土耳其等国家在采用高一级贫困标准后,贫困发生率的变化都没有中国明显。例如,按照 2015 年的数据,当贫困线从 1.9 美元提高到 3.2 美元时,马来西亚的贫困发生率只从 0%上升到 0.2%;而中国则从 0.7%上升到 7.0%。这说明中国在 1.9 美元之上、3.2 美元之下的贫困人口的可比较数量高于马来西亚,同时说明了中国越过 1.9 美元贫困线的、但可能会由于各种原因再次落入 1.9 美元贫困线之下的贫困群体的数量要高于马来西亚。虽然这一间接估算并不能说明这些群体一定会返贫,但由于这一群体属于接近贫困线的边缘群体,一旦发生规模性返贫,这个群体相较于高一级贫困线之上的群体的返贫可能性会更大。因此,我们可以假设,贫困发生率对贫困线的弹性越大,脱贫越不稳定。世界银行的中国贫困发生率数据只更新到 2016 年,我们姑且假设 2016 年之后中国继续保持 2011—2016 年的减贫速度,根据世界银行数据估算,2019 年 1.9 美元、3.2 美元贫困标准下中国的贫困人口分别大约有 390 万人、3200 万人,贫困发生率分别为 0.28%、2.3%。贫困发生率变动较大,表明稳固脱贫成果的压力也大。当然,人口基数大可能是在贫困标准提高后贫困人口数量发生变化的重要原因,但是经济社会发展程度相近的国家,采用不同贫困标准后,贫困发生率的变化程度还是会反映出一个国家脱贫的稳定性和潜在压力。如果提高贫困标准,贫困发生率增加很少,意味着这个国家脱贫的稳定性相对较高。贫困标准提高以后贫困人口数量大,说明在贫困线之上聚集着大量的边缘贫困群体,这将会造成很大的贫困下行和按照高一级贫困线脱贫的压力。

表 1 部分中等收入国家不同贫困标准下贫困发生率的变化

国家	2019 人均 GNI	2015 贫困发生率		2016 贫困发生率	
	美元(现价)	1.9 美元	3.2 美元	1.9 美元	3.2 美元
亚美尼亚	4680	1.3%	9.5%	1.2%	9.6%
纳米比亚	5180	13.8%	29.6%		
秘鲁	6790	3.6%	10.4%	3.5%	10.1%
泰国	7260	0	0.5%	0	0.6%
哈萨克斯坦	8820	0	0.3%	0	0.6%
巴西	9270	3.4%	7.7%	3.9%	8.8%
土耳其	9690	0.3%	2.7%	0.2%	1.6%
中国	10390	0.7%	7%	0.5%	5.4%
马来西亚	11230	0	0.2%		
俄罗斯	11250	0	0.3%	0	0.4%
罗马尼亚	12610	5.7%	13.2%	2.8%	8.3%

数据来源:根据世界银行数据库(<https://data.worldbank.org/>)数据整理。

与上述脱贫稳定性有关的一个问题是,虽然现行标准下的农村绝对贫困已经消除,但那些已经解决基本需求、但处于相对低收入状态的人群仍然容易掉入贫困陷阱,这可以说是贫困边缘群体,也可以说是易返贫人口。只要存在收入差异,就一定存在贫困边缘群体,也意味着相对性的贫困会一直存在^[6]。针对这一问题,很多高收入国家都参考收入中位数来制定贫困线,如英国的相对贫困线取居民人均收入中位数的 60%,澳大利亚则取收入中位数的 50%^[7]。如果中国采用居民收入中位数的 40%作为相对贫困线,2018 年贫困人口大约 6500 万人,贫困发生

率为11.57%^{[8]50},这显然高于中国现行贫困标准下2018年贫困人口1660万、贫困发生率1.7%的数值。大量贫困边缘群体的存在,也会对脱贫的稳定性形成挑战。从中国的国情看,虽然脱贫攻坚战消除了现行标准下的绝对贫困,也大大缩小了区域和城乡发展差距,但是中国东强西弱的区域差异,以及存在较大城乡差异的基本格局并未发生根本性的变化。如我国城乡居民可支配收入比从2004年的3.45下降到2020年的2.56^①,但差距的绝对值却在持续拉大。减少贫困边缘群体主要是靠缩小差异,因此缩小区域差异、城乡差距以及个体贫富差异将成为巩固脱贫稳定性的重要方面^[9-10],这就需要特别关注区域关系、城乡关系以及特殊群体等关键点^[11]。

此外,贫困不仅是收入维度的问题,更是涉及健康、教育、养老等多个维度,脱贫的稳定性也体现在不同维度上。中国政府所确定的到2020年全面消除绝对贫困的目标本身就是一个多维贫困的目标,其中包含了医疗、教育、住房等非收入维度的脱贫指标。然而,即使按照中国政府确定的建档立卡户实现了“两不愁,三保障”的目标,也并不意味着多维贫困的问题就完全得到解决。与收入贫困不同的是,缓解和消除多维贫困的任务要比解决收入性贫困的问题复杂得多。多维贫困的缓解和消除既涉及收入分配问题,也涉及社会经济转型过程中在发展战略上如何把握公平和效率的问题。其中缓解和消除多维贫困将会触动已有的利益分配格局,并涉及对现有制度的调整 and 改革。这些调整和改革实施起来相当困难。根据全球多维贫困指数报告^②,中国农村地区在多维贫困方面比城市地区面临更大的挑战;此外,健康、教育和生活条件这3个维度对于中国多维贫困的贡献率分别为35.2%、39.2%和25.5%,这表明中国未来在教育、健康等维度巩固脱贫成果具有更大的压力。正如学者所指出的,中国考虑多维贫困时,既要考虑经济维度的收入与就业,还要考虑社会发展维度的教育、健康、社会保障及信息获取等^[11]。

三、减贫动力对脱贫稳定性的影响

脱贫的稳定性一方面受到外部因素的影响,另一方面则受到减贫动力的影响。中国自改革开放以来,不同阶段经济社会发展的特点不同,减贫动力要素也有所不同。

1978年到80年代中期,是改革开放的初期。这个阶段最重要的特征是启动农村经济体制改革,农业实现了跨越式的发展。根据黄季焜的测算,1978年到1984年,中国的农业年均增长率为8%,农民人均纯收入年均增长率更是高达16.5%,这一时期农业增长与农民收入增长速度达到历史之最^{[12]17}。按照2011年贫困线衡量,农村贫困人口由1978年的7.7亿下降到1985年的6.6亿。改革开放初期,农民收入的主要来源是农业,1985年农业收入仍占到农民收入的66%^③,当时中国也未曾启动有计划、大规模的扶贫项目。20世纪80年代初期贫困人口减少的动力主要来源于农业的发展,这可以说是国际减贫界的共识^[13]。

20世纪80年代后半期开始,农业逐渐进入常规增长阶段。1985年至1995年,农业年均增长率降至4.2%,农民人均纯收入年均增长率则下降到3.3%^{[12]17}。这一阶段,农民来自农业收入的比例也开始下降,农业经营收入从1985年的66%下降到1995年的61%,到2000年进一步下降到52%^④。这意味着农业减贫的动力开始减弱。当然,即使农业由超常规增长进入常规增长,中国农业的增长与减贫的相关性依然很高。根据2000—2008年的数据,李小云等指出,虽然这一时期农业占GDP的比例已经低于1/5、且仍在不断下降,但相较于工业和服务业,农业的减贫效应依然是最大的,根据测算,农业产出每增长1%,贫困发生率就会降低1.92%^[14],主要

① 根据国家统计局数据计算。

② 参见 Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating Inequalities, <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>。

③ 数据来源:国家统计局网站。

④ 同上。

是因为当时农业在农民收入中的比例依然很高。

20 世纪 80 年代后期到 90 年代末,中国的乡镇企业进入快速发展阶段,乡镇企业生产总值占全国工业生产总产值的比例由 1985 年的不到 20% 提升到 1999 年的超过 60%^①,引发了农村剩余劳动力的转移。在这一过程中,农民来自农业收入比例的下降很大程度上由来自乡镇企业的工资性收入的增长弥补,1985—2000 年,农民农业经营收入比例下降了 14 个百分点(从 66% 下降到 52%),工资性收入则增加了 11 个百分点(从 18% 增长到 29%)^②。20 世纪 80 年代中期以后,中国的减贫动力逐渐由以农业增长驱动为主转变为以农业发展和乡镇企业共同驱动。20 世纪 90 年代中期以来,引进外资引发的大规模的工业化和城镇化进程大大加速,农村人口向城市大量转移,推动了农民特别是农民工群体收入的增长和福利水平的提升^[15]。1995—2010 年,农村居民工资性收入比例由 22% 提高到 39%^③,工业化和城市化成为新的减贫动力。

进入 21 世纪,中国的经济社会格局发生了重大变化。收入差距、城乡差距等问题日益加剧。在此条件下,常规性的减贫干预措施很难超越各种结构性因素、实现到 2020 年消除农村绝对贫困的目标。超常规干预的脱贫攻坚在客观上提供了巩固和对接前期脱贫成果的有效机制。

中国之所以能够从 1978 年开始持续减少贫困人口,主要原因是在减贫的过程中不断发育出连续的、能够稳定前期减贫成果的要害。如继改革开放初期的农村经济体制改革之后,20 世纪 80 年代中后期的乡镇企业发展、90 年代中期以来的工业化和城镇化,以及党的十八大以来的脱贫攻坚超常规行动都极大地稳定了之前农民收入提升的水平,后续的减贫动力机制有效弥补前期减贫动力机制减贫效应的弱化,形成了中国改革开放以来减贫动力机制的可持续性^[16]。中国以往大规模的农村减贫在机制上主要表现为减贫动力与以收入为代表的减贫业绩的高度关联。以此为基础,我们继续按照这一路径,从收入变化与扶贫措施之间关系的角度来分析脱贫攻坚以来减贫动力的变化。2014 年以来贫困地区农民的收入构成呈现出一系列新的变化,其背后隐含了减贫措施下减贫业绩的变化(表 2)。

表 2 贫困地区农村常住居民人均可支配收入结构及增长率(2014—2019 年)

居民收入分类	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	占比	增长率	占比	增长率	占比	增长率	占比	增长率	占比	增长率	占比	增长率
可支配收入	100%	12.7%	100%	11.7%	100%	10.4%	100%	10.5%	100%	10.6%	100%	11.5%
工资性收入	32.7%	16.7%	33.4%	14.1%	34.1%	12.7%	34.2%	11.8%	35.0%	13.0%	35.3%	12.5%
经营净收入	44.3%	8.8%	42.9%	8.2%	40.7%	4.9%	39.7%	6.9%	37.5%	4.4%	36.0%	7.1%
财产净收入	1.2%	29.9%	1.2%	15.2%	1.3%	14.3%	1.3%	11.9%	1.3%	14.8%	1.4%	16.5%
转移净收入	21.8%	14.4%	22.5%	15.0%	23.9%	17.4%	24.8%	14.8%	26.2%	17.0%	27.3%	16.3%

数据来源:国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告》(2015—2020 年),北京:中国统计出版社。

第一,贫困地区农民来自工资性的收入自 2014 年以来增速放缓。这表明代表经济增长益贫特点的打工收入的增长开始遭遇瓶颈。这可能与中国城市化速度放缓背景下的人口动态变化相关。2010 年以来,全国农民工总量虽然一直在增加,但增速总体呈下降趋势,增量主要来自“离土不离乡”的本地农民工,而进城打工人数则在 2016 年和 2018 年出现下滑^④。这一变化至少意味着通过劳动力转移来提高农民收入的政策措施的有效性可能会遭遇挑战。

第二,贫困地区农民经营性收入占比和增速均有所下滑。统计局数据显示,2016、2017、2018 年贫困地区农民来自一产的经营收入同比分别增长了 2.7%、3.2% 和 -1.1%,虽然同期来

① 中国乡镇企业年鉴编辑委员会:《中国乡镇企业年鉴》(1986 年、2000 年)。
② 根据国家统计局网站数据计算。
③ 数据来源:国家统计局网站。
④ 数据来源:国家统计局发布的历年《农民工监测调查报告》。

自二、三产的经营收入分别增长了13.9%、20.4%和22%,但由于一产收入占经营性收入比重较大,经营性收入整体增速仍然呈放缓态势^①。且经营性收入对于贫困地区农民增收的贡献率也逐年降低,2019年仅为23%,远低于工资性收入与转移性收入的增收贡献率^②。2014年以来农民经营性收入增长减缓的趋势一定程度表明,通过农业产业进行扶贫,其增收的边际效应在逐渐降低。这与很多关于产业扶贫项目的减贫影响有限^[17-18]的观察结果一致。

第三,党的十八大以来,贫困地区农民收入构成中增幅最大的是转移性收入,2015年至今,其年均增速超过其他收入的增长速度。转移性收入的增收贡献率在脱贫攻坚期间更是逐渐上升,到2019年达到37.1%,可以说基本赶上了工资性收入(38%)的增收贡献率^③。转移性收入的增长与脱贫攻坚战实施以来中国政府在社会保障、农村低保、教育、医疗等诸多方面的大规模投入有关。转移性收入成为脱贫攻坚过程中减贫的新的动力要素。

第四,贫困地区农民可支配收入构成中财产性收入无论是绝对值还是占比都最小。2014—2019年,其比重一直在1.2%~1.4%,这与21世纪第一个10年贫困县农民纯收入中财产性收入比重(1.0%~2.3%^④)不高的现象是一致的。2020年统计局数据显示,全国居民财产性收入占可支配收入比例为8.7%,城镇居民占比为10.6%,农村居民占比为2.4%^⑤。

上述贫困地区农民收入构成的变化从某种程度上支持了本文提出的减贫动力机制正在发生变化的观点。减贫的可持续性虽然受到外部风险的影响,如市场波动、自然灾害、公共卫生危机等,但更重要的是减贫动力机制自身是否能够基于经济社会发展的特点进行相应的更新、调整,并维持一定的连续性。从改革开放到21世纪初以来的经验看,农业体制改革推动的农业经营收入增长、乡镇企业发展,以及之后大规模的工业化和城镇化所驱动的非农工资收入增长,实际上显示了经济增长对于减贫的巨大推动力。同一时期的农村扶贫开发工作则采用了瞄准贫困地区的区域性扶贫模式,通过推动落后地区的经济发展来带动贫困人口的增收和脱贫,其本质上是一种辅助经济增长、增强经济增长益贫性的减贫机制。21世纪特别是近10年以来,中国减贫的经济社会条件发生了变化,经济增长放缓的同时收入不平等与社会分化日益明显,在此背景下中国开展了脱贫攻坚的行动。脱贫攻坚精确瞄准到每一个贫困家庭和个人,采用了开发和保障并举的扶贫模式,其本质上是一种政治性较强的、以弥补经济增长益贫性不足为目标的干预机制。这一减贫机制无论在开发和保障方面取得的成就都是巨大的。但是,上文指出的最近10年来贫困地区农民经营收入和工资收入都出现了一定的增长瓶颈,则显示了这一机制在未来可能不足以应对脱贫稳定性的挑战,有以下两方面的原因:

其一,减贫机制本身要基于整体经济社会转型的条件,经济增长及城镇化减速本身对于减贫就非利好条件。中国GDP增速从2011年的9.6%降低到2020年的2.3%。城镇化率虽由1990年的26.4%上升至2019年的60.6%,但“十二五”期间增速已较“十一五”期间降低^⑥。农民工总量虽然至今仍保持增长态势,但从2011年开始,增速出现下降趋势^⑦;从2014年开始,户籍人口与常住人口城镇化率差值也出现下降趋势^⑧。近年来贫困地区农民收入增长和非农工资收入增长双放缓与城镇化步入减速阶段是紧密联系的。此外,脱贫攻坚虽然通过易地搬迁、危

① 国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告》(2017—2019年)。

② 《国家统计局:2019年贫困地区农村居民人均可支配收入11567元》,人民网 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656513054322107103&wfr=spider&for=pc>。

③ 同上。

④ 国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2011》。

⑤ 《2020年居民收入和消费支出情况》,国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210118_1812425.html。

⑥ 数据来源:国家统计局。

⑦ 参见国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn>)发布的历年《农民工监测调查报告》。

⑧ 参见《2018年我国人口城镇化率及年均增幅分析》, <http://www.chyxx.com/industry/201805/636416.html>。

房改造等措施改善了贫困群体的住房条件,也通过乡村旅游等新业态在一定程度上盘活了农村的闲置资产,但由于未完成对一些根本性机制的改革,农村财产性收入增长的潜力并未被激活。

其二,这一减贫机制较强的政治性也在一定程度上带来了可持续性的挑战。脱贫攻坚将很多贫困人口“推出”了贫困陷阱,其中转移性收入成为重要的外部干预性动力。据李实测算,2018年人均纯收入在当年绝对贫困线1~1.25倍、1.25~1.5倍、1.5~1.75倍区间的建档立卡贫困人口依靠转移性收入脱贫的比例分别达到33%、25%和19%^{[8]55}。这部分收入略高于绝对贫困线的脆弱性群体虽然已经脱离绝对贫困,但一旦扣除转移性收入将立即返贫,其通过经营和劳动技能实现稳定脱贫的能力往往较弱。相比基于经济社会转型的工资性收入等收入增长机制,转移性收入这一外部补偿机制的可持续性相对更弱,在转移性收入主导下完成的脱贫面临的返贫风险也更大。当然,也要看到,转移性收入的增长与2008年以来国家惠农性政策的增强有关,反映了一种历史性的趋势。

四、巩固提升脱贫稳定性的路径

无论是从收入贫困还是多维贫困来看,2020年之后,中国农村依然面临脱贫稳定性问题。一方面,贫困地区农民工资性收入和经营性收入增长放缓,转移性收入面临可持续问题、资产性收入增长尚待激活与现有减贫机制的可持续性有关;另一方面,随着贫困地区农民与全国农民平均收入的差距不断缩小,收入性贫困问题也将越来越与宏观层面的收入分配以及福利供给相关联。也就是说城乡收入差别和贫富差距越来越成为贫困的决定性因素,单纯瞄准贫困群体收入增长的减贫机制的效益会越来越低。这意味着我们需要从收入贫困和多维贫困等多方面来考虑增强减贫机制的综合性和可持续性,从而提升脱贫的稳定性。

一方面,从收入贫困的角度出发,中国还面临着一些脱贫不稳定群体和易致贫群体,需要建立应对返贫的机制。根据李实测算,2018年我国相对贫困人口约为0.65亿人,其中绝对贫困^①、绝对贫困线到相对贫困线,以及相对贫困线到1.5倍相对贫困收入区间的人口大约各占三分之一^{[8]168}。实际上,在绝对贫困线以上到相对贫困线之间的很多人都属于新脱贫者,其脱贫主要是在脱贫攻坚任务的强压下实现的,脱贫存在不稳定性问题。因此,针对这部分群体提升收入实际也是防止返贫的工作。从继续增加收入的维度讲,培育能有效提升边缘群体收入的新的减贫增长点,应成为2020年后农村减贫机制的重要内容。

具体来看,第一,未来新的收入增长点的培育不能像过去那样通过仅仅瞄准贫困人口给予产业支持,而需要提升农村整体经济水平。这在客观上要求脱贫攻坚与乡村振兴进行有效衔接。从目前的实践可以发现,农村第一产业的增收潜力十分有限,大量研究说明农业产业如不创新机制,将面临“丰产不丰收”的困境^[19-21]。破除困境有以下两方面的有效做法:一是需要依靠科学技术和供给侧改革提升农业产业的效率;二是需要通过加快土地流转提高土地的规模效益。

第二,在农民经营性收入中,二、三产业比重低,但是增长快、潜力大,稳定贫困地区农民的收入需要将扶贫资金——也就是未来乡村振兴的政策资金更多地投入二、三产业,推动农村新业态产业发展,拓宽农民收入渠道。根据研究发现,贫困群体的脱贫存在一个投资的起始水平,投资不超过这个水平,很难帮助贫困群体越过贫困陷阱^[22]。

第三,农民财产性收入比例过低是减贫机制应考虑的一个重要方面。滇南山区的很多少数

① 李实计算的农村绝对贫困发生率略高于统计局的计算结果,主要原因在于统计局采用收入和消费相结合的方式计算,而李实的计算结果只考虑收入水平。

民族贫困群体通过出租山地经营热带水果,获得的地租构成了他们收入的重要组成部分,大大缓解了他们因为语言不通不能出远门打工所导致的收入低的困境。盘活村里的资产,既包括盘活宅基地,也包括旧农房、烤烟房、旧村所、废弃校舍等多种闲置资源。

第四,过去几年贫困地区农民在工资收入增长方面出现的瓶颈,显示了农民在市场就业中获得收入面临挑战。传统的非正式的打工模式已经不再适应新经济社会的特点变化,可持续减贫需要超越城乡二元化的就业思维,并按照城乡一体化的思路来考虑脱贫群体的就业及保障问题。

另一方面,收入只是影响脱贫稳定性的一个方面,未来的减贫还将主要依靠能缓解多维贫困的长效机制的培育。事实上,中国政府2020年全面消除绝对贫困的目标本身就是多维度的。在脱贫攻坚战各项政策的强力推进下,贫困地区的基础设施条件、贫困农户发展产业的基础条件、贫困群体的住房和教育以及医疗条件、贫困人口的技能等都有了根本性的改善。2020年之后中国农村贫困将会更多地体现在收入及社会公共服务等方面的差异上^[23-24]。这也意味着,过去长期沿用的解决绝对贫困为主要目标的政策性机制需要转型。实际上,目前国家层面在农村发展、教育、卫生、基础设施、生态环境保护等各领域的战略虽然并未标明属于减贫的政策干预,但在客观上发挥着广义的防贫作用。这也在一定程度上表明,经济、社会发展战略和政策的贫困敏感性非常重要,可以避免一边扶贫,一边生产贫困的现象。这也是防贫的长效机制建设的问题。因此,新的减贫机制的培育需要围绕建立防止贫困发生的长效机制的目标,可以主要从3个方面来考虑。

第一,需要高度关注贫困的代际传递。新的贫困在很大程度上通过代际传递的形式发生。贫困代际传递极容易发生的领域是教育。尽管贫困地区的义务教育及“两免一补”等政策措施减轻了贫困农民的负担、推动了贫困地区教育的发展,但是,学前教育、基础教育依然是农村贫困地区发展的弱项。2017年数据显示,全国59万个行政村中仍有40万个没有幼儿园^[25]。贫困地区学前教育和义务教育的质量特别是师资的质量均是影响贫困代际传递的重要因素。

第二,需要认真考虑农村医疗转型的问题。贫困地区医疗服务最大的问题已经不再是可及性,而主要是质量问题,特别是贫困地区村一级医疗卫生服务的质量。虽然大多数贫困村都建了卫生室,但是许多卫生室仍然缺乏医生和医疗设备,有经验的医生则更为稀缺。

第三,2020年之后需要建立起一个防贫的资金支持体系,并考虑财政扶贫资金的转型。20世纪80年代中期国家设立了财政扶贫专项资金,在脱贫攻坚战过程中,财政扶贫资金增加幅度很大。2020年中央专项扶贫资金投入高达1461亿元,连续5年净增200亿元^①。财政扶贫资金作为中国扶贫工作的重要政策手段,与经济发展政策和社会保障政策共同配合,形成了中国特色的一体两翼的减贫体系。财政扶贫资金在针对贫困户的能力建设和贫困村的基础设施以及产业扶贫等方面发挥了不可替代的作用,对贫困地区农民收入提升作出了重要的贡献^[26-27]。值得注意的是,在过去几年中,财政扶贫资金中用于改善生活条件、用于广义防贫的基础设施的比例较高,但对贫困生产和再生产敏感的领域,如教育、医疗等投入较少。全面消除贫困之后,缩小收入差距和社会公共服务差异将主要依托常规的制度建设。这些制度建设需要更多关注普惠性政策,从而防止产生排斥及加剧不平等。因此,原来用于瞄准性和排他性的大量的财政扶贫资金需要考虑转向长效机制的政策领域。

五、结论与讨论

通过国际贫困标准比较发现,后2020时代,中国并非不存在减贫的任务。由于中国已经属

① 参见 http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/03/content_5566565.htm。

于中高收入国家,按照世界银行相对应的一般贫困线的标准,中国尚有超过千万的贫困群体。同时,与其他人均 GNI 接近的国家比较,中国贫困发生率在贫困线调整以后出现相对更大的变化也从一方面提示了我们需要重视脱贫成果的稳定性问题。

中国农村贫困大规模减少的主要原因在于中国不同时期所形成的相互衔接的有效减贫的内在动力机制,这一机制带来了中国农村减贫的稳定性。虽然自改革开放以来,不同时期都出现了减贫动力要素的变化,但总体来说,减贫的动力机制的可持续性克服了脱贫的不稳定性,取得了中国举世公认的减贫成绩。

脱贫攻坚作为克服结构性贫困的核心机制,对于在特定经济社会条件下最终消除现行标准下的绝对贫困发挥了关键的作用。但需要认识到,这一强力推进的制度性供给需要激发减贫的动力要素,而如前所述,已有的减贫动力要素的减贫效益出现疲软。贫困地区农民收入构成中工资性收入和经营性收入的比重几乎没有增加且增长率放缓的趋势,表明了长期以来中国农村贫困地区重要的减贫动力要素的减贫效益出现了瓶颈。农民收入构成中增长最快的是转移性收入,标志着在新的历史阶段减贫动力机制的变化,但这同时也隐含了巩固脱贫攻坚的成果至少很大程度上依赖于再分配机制。此外,如何挖掘增加农民财产性收入的潜力将成为稳定脱贫成果以及防止新的贫困发生的重要领域。

本文从脱贫攻坚以来贫困地区农民收入构成变化的角度提出了减贫动力要素变化的问题。从稳固脱贫攻坚成果的角度讲,一方面需要培育新的综合性的减贫动力机制,稳固劳动收入,拓展收入来源;另一方面应推动以扶贫为主的减贫战略向以防贫为主的减贫战略转型。政策工具层面上,应考虑对原本直接扶持绝对贫困群体的财政和金融工具进行相应的调整,将财政资源更多地分配到返贫易发生的领域。

参考文献:

[1] 许汉泽,李小云. “行政治理扶贫”与反贫困的中国方案——回应吴新叶教授[J]. 探索与争鸣, 2019(3): 58-66, 142.

[2] 李小云, 杨程雪. 脱贫攻坚: 后革命时代的另类革命实践[J]. 文化纵横, 2020(3): 89-97.

[3] 王萍萍, 方湖柳, 李兴平. 中国农村贫困标准问题研究[J]. 调研世界, 2015(8): 3-8.

[4] 鲜祖德, 王萍萍, 吴伟. 中国农村贫困标准与贫困监测[J]. 统计研究, 2016(9): 3-12.

[5] 王萍萍, 方湖柳, 李兴平. 中国贫困标准与国际贫困标准的比较[J]. 中国农村经济, 2006(12): 62-68.

[6] 陈志钢, 毕浩颖, 吴国宝, 等. 中国扶贫现状演进以及 2020 年后的扶贫愿景和战略重点[J]. 中国农村经济, 2019(1): 2-16.

[7] 程蹊, 陈全功. 较高标准贫困线的确定: 世界银行和美英澳的实践及启示[J]. 贵州社会科学, 2019(6): 141-148.

[8] 李实. 相对贫困问题研究报告[R]. 北京: 北京师范大学中国收入分配研究院, 2019.

[9] 叶兴庆, 殷浩栋. 从消除绝对贫困到缓解相对贫困: 中国减贫历程与 2020 年后的减贫战略[J]. 改革, 2019(12): 5-15.

[10] 汪三贵, 刘明月. 从绝对贫困到相对贫困: 理论关系、战略转变与政策重点[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2020(6): 18-29.

[11] 王小林, 冯贺霞. 2020 年后中国多维相对贫困标准: 国际经验与政策取向[J]. 中国农村经济, 2020(3): 2-21.

[12] 黄季焜. 制度变迁和可持续发展: 30 年中国农业与农村[M]. 上海: 格致出版社、上海人民出版社, 2008: 17.

[13] Ravallion Martin, Chen Shaohua. China's (uneven) Progress Against Poverty[J]. Journal of Development Economics. 2007(1): 1-42.

[14] 李小云, 于乐荣, 齐顾波. 2000—2008 年中国经济增长对贫困减少的作用: 一个全国和分区域的实证分析

- [J]. 中国农村经济,2010(4):4-11.
- [15] 李小云,于乐荣,唐丽霞. 新中国成立后70年的反贫困历程及减贫机制[J]. 中国农村经济,2019(10):2-18.
- [16] 李小云,徐进,于乐荣. 中国减贫四十年:基于历史与社会学的尝试性解释[J]. 社会学研究,2018(6):35-61,242-243.
- [17] 许汉泽,李小云. 精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(1):9-16.
- [18] 梁栋,吴惠芳. 农业产业扶贫的实践困境、内在机理与可行路径——基于江西林镇及所辖李村的调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2019(1):49-57.
- [19] 陈希勇. 山区产业精准扶贫的困境与对策——来自四川省平武县的调查[J]. 农村经济,2016(5):87-90.
- [20] 葛志军,邢成举. 精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会科学,2015(5):157-163.
- [21] 李淑芳. 连片特困地区产业扶贫的经验、困境与绩效提升——以湖北省为例[J]. 湖北行政学院学报,2017(2):71-75.
- [22] 李小云,苑军军. 脱离“贫困陷阱”——以西南H村产业扶贫为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2020(2):8-14,161.
- [23] 汪三贵,曾小溪. 后2020贫困问题初探[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2018(2):7-13,89.
- [24] 张琦,冯丹萌. 我国减贫实践探索及其理论创新:1978—2016年[J]. 改革,2016(4):27-42.
- [25] 卢迈,方晋,杜智鑫,等. 中国西部学前教育发展情况报告[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2020(1):97-126.
- [26] 汪三贵. 中国40年大规模减贫:推动力量与制度基础[J]. 中国人民大学学报,2018(6):1-11.
- [27] 郑秉文. “后2020”时期建立稳定脱贫长效机制的思考[J]. 宏观经济管理,2019(9):17-25.

(责任编辑:宋雪飞)

An Analysis on Stability of Poverty Reduction Achievements and Ways to Improve the Stability

XU Jin, LI Xiaoyun

Abstract: China's most recent fight against poverty in the past decade has dramatically reduced the number of its absolute poor in rural areas, and the year 2020 has officially marked the final success of this fight. However, China still faces the challenge of sustaining the achievements of poverty reduction. International comparison indicating a relatively high elasticity of China's poverty rates to different poverty standards reminds us of the stability challenge of poverty reduction achievements. Analysis of farmers' income structure in poor areas in the past few years shows that recent years' slowed and minor growth of the rural poor's income from wages and business suggests a bottleneck met by two important driving forces behind China's poverty reduction since the start of its reform era. On top of this, risks of returning to poverty also loom large due to uncertainties associated with transfer payment which, in most recent years, appeared to be an important source of income growth for the rural poor and a heavily reliant policy measure to push people out of poverty. Based on the above findings, this paper proposes suggestions on nurturing more comprehensive drivers for poverty reduction and for the stability of achievements already gained.

Keywords: Poverty Reduction; Stability; Drivers