

# 新中国成立70年来的经济发展与反贫之路

姚树洁<sup>1,2,3</sup> 王洁菲<sup>1</sup>

(1.重庆大学经济与工商管理学院,重庆 400044;2.华南农业大学经济管理学院,广东 广州 510642;  
3.宁波诺丁汉大学经济学院,浙江 宁波 315100)

**摘要:**新中国成立70年来,特别是过去40年来的改革开放,中国实现了从贫穷落后的农业大国到世界第二大经济体的历史巨变,创造了世界近代史上经济发展和减贫奇迹。本文通过梳理新中国成立70年来的经济发展历程,总结我国经济实现跨越式发展的理论及实践经验,在此基础上进一步以区域发展非均衡和城乡发展不平等为切入点,探讨我国经济发展非均衡存在的根源及现状,并基于这一视角回顾新中国成立以来各阶段扶贫开发政策及制度安排,勾勒出我国贫困治理的历史轮廓,阐述我国各个阶段贫困治理的路径及特征。进一步,从贫困和不平等的测算、“两不愁、三保障”、建档立卡、贫困治理行政管理机制、“扶志”和“扶智”等视角着重剖析习近平总书记关于精准扶贫、精准脱贫重要战略的科学性和创新性。通过分析我们进一步得出,经济增长、发展不平衡和贫困是相互影响、相互制约的三角关系。经济增长在促进贫困减少的同时,也会因资源配置差异、收入分配不均造成区域、城乡非均衡发展,而日益加剧的区域、城乡不平等又会抵消经济增长对减少贫困的作用。基于此,本文认为新时代精准扶贫无疑是决胜全面建成小康社会最合理的制度安排,是实现全民共享经济发展成果最科学的路径。

**关键词:**经济发展;区域不平等;贫困治理;精准扶贫

**中图分类号:**F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2019)06-0003-14

## 一、引言

新中国成立70年以来,我国已从1949年那个满目疮痍、一穷二白的农业大国,转变成为一个欣欣向荣、富有经济增长活力和科技创新能力的全球第二大经济体,创造了世界近代史上最伟大的经济发展和减贫奇迹。1952年我国国内生产总值仅为679亿元,人均国内生产总值119元,仅为当时非洲撒哈拉南部人均GDP的三分之一。2018年国内生产总值比1952年增长175倍,年均实际增长达8.1%,其中1979~2018年,年均实际增长9.4%,远高于同时期2.9%的世界经济年均增速。2018年

**收稿日期:**2019-09-23

**基金项目:**中央高校基本科研业务费专项基金“新时代连片特困地区扶贫开发扶智及扶志研究”(2018CDYJSY0055);国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于扶贫工作的重要论述的理论和实证基础及精准扶贫效果研究”(18ZDA005);国家自然科学基金面上项目“高铁建设与中国城市经济发展”(71673033)

**作者简介:**姚树洁(1959—),广东揭阳人,重庆大学经济与工商管理学院特聘教授,华南农业大学和宁波诺丁汉大学特聘讲座教授,教育部长江学者;

王洁菲(1989—),女,江苏南京人,重庆大学经济与工商管理学院博士生,本文通讯作者。

全国居民人均可支配收入达到 28228 元,全国居民人均消费支出 19853 元,较 1978 年分别增长了 24.3 倍和 19.2 倍(按可比价格计算)。2018 年九年义务教育巩固率高达 94%,高等教育毛入学率达 48.1%,国民平均预期寿命由新中国成立初期的 35 岁增加到 2018 年的 77 岁,婴儿死亡率也由 200‰下降至 6.1‰<sup>①</sup>。

新中国成立 70 年以来,我国农业基础作用日益夯实,工业主导逐渐稳固,服务业对经济社会的贡献迅速增加,三大产业共同发展的同时,结构日益优化。

首先,农业快速发展,农产品结构更加多元化。粮食总产量由 1949 年的 11318 万吨提高到 2018 年的 65789 万吨,棉花产量由 1958 年的 197 万吨增加到 2018 年的 610 万吨。改革开放以前,肉类、禽蛋、牛奶、蔬菜、水果和水产品等高蛋白和高营养的农产品严重缺乏。1978 年以后,这些农产品产量飞速增长,40 年间,肉类产量增长 9 倍,牛奶产量增长 33 倍,水果产量增长 39 倍,水产品产量增长近 13 倍,大大改善了全国人民的食物结构及生活质量。

其次,工业化不断推进,高附加值产业蓬勃发展。工业增加值从 1952 年的 120 亿元增加到 2018 年的 305160 亿元,增长了 970 倍(按不变价格计算)。2018 年,煤炭产量高达 36.8 亿吨,较 1949 年增长近 114 倍;钢材产量 11.1 亿吨,水泥产量 22.1 亿吨,较 1949 年分别增长 8503 倍和 3344 倍。2018 年我国手机、计算机和彩电产量分别达 18 亿部、3.1 亿台和 1.9 亿台,占全球总产量比重稳定在 70%~90%之间,汽车产量 2781.9 万辆,连续多年位居世界第一。

再次,第三产业发展顺应时势进入快车道,交通运输业、房地产业、金融服务业增加值不断攀升。以交通运输业为例,2018 年末,我国铁路营业里程达 13.1 万千米,其中高速铁路达 2.9 万千米,总量居世界第一,“四纵四横”的高铁网络已成为我国靓丽的名片,“八纵八横”的高铁网络正在形成,中国高铁总里程占全球的 2/3,客运量占全国铁路总客运量的 65%。

最后,三大产业结构不断优化,1952 年三大产业占国内生产总值的比重分别为 50.5%、20.8%和 28.7%。改革开放以来,随着工业化、城镇化、现代化的不断推进,第二和第三产业发展水平不断提高,尤其是服务业迸发出前所未有的活力,逐渐成为国民经济第一大产业,并且生产性、生活性服务业发展齐头并进。2018 年,我国三大产业占国民经济比重分别为 7.2%、40.7%和 52.2%。

中国共产党和中国政府历来高度重视国家扶贫开发工作,改革开放 40 年来,我国贫困治理取得了举世瞩目的伟大成就,谱写了人类与贫困做斗争的辉煌篇章。随着农业、农村改革的不断深化,国家贫困治理能力的不断提高,我国农村人口的贫困发生率不断下降,绝对贫困人口不断减少,中低收入人群的生活质量不断提升。1978 年末我国农村贫困人口 7.7 亿人(按照 2010 年标准),农村贫困发生率高达 97.5%。通过农村家庭联产承包责任制的改革,广大农民的劳动热情被激发,促进了农村劳动生产率的迅速提高,我国农村贫困发生率急速下降。党的十八大以来,我国扶贫开发工作进入了“最后一公里”的攻坚阶段,国家将精准扶贫、精准脱贫作为基本方略,把扶贫开发摆在更加突出的位置,2013~2018 年 6 年间,我国贫困人口共减少 8239 万人,农村贫困发生率下降 8.5 个百分点。2018 年末我国农村贫困人口减少至 1660 万人,农村贫困发生率下降至 1.7%,远远低于全球中低收入国家的贫困发生率。2013 年,习近平总书记提出的共建“一带一路”重大国际合作倡议不但促进了相关国家总体经济吸引力的提升,更促进了全球减贫提速<sup>[1]</sup>,中国贫困治理为其他发展中国家提供了范例和借鉴。

## 二、新中国成立 70 年来的经济发展路径

### (一)1949~1977 年的社会经济发展

1. 经济恢复期(1949~1952 年)。中国共产党经历了反对北洋军阀统治的国民大革命,抵抗外强侵略的抗日战争和推翻国民党统治、解放全中国的解放战争后,建立了新民主主义社会。但是,经历过列强欺凌、频繁战乱的中国极度贫穷落后,国民经济千疮百孔、百废待兴。1949 年中华人民共和国成立,开启了中华民族伟大复兴的历史征程。为了恢复长期战乱对社会、经济的破坏,国家首先没收

了全部官僚资本企业,将其改造为社会主义国营企业。其次,建立了社会主义民主管理制度,结束长久以来的压迫和剥削,工人阶级生产积极性得以调动,工业生产能力和得到了迅速恢复和提高,人民政府开始掌握国民经济命脉。再次,通过平衡财政收支,实现了国家收入主要部分集中到中央,有效抑制恶性通货膨胀。而回笼货币统一由国家银行管理,这为工农业生产的恢复和发展提供了政治及制度保障。最后,开展土地改革,废除了地主阶级封建剥削的土地所有制,使农业经济摆脱了封建土地制度的束缚,农业生产力得到了极大解放。

2.第一个五年计划(1953~1957年)。“一五”期间,以苏联为首的社会主义制度和以美国为首的资本主义制度矛盾不断激化,中国身处社会主义阵营只能利用苏联与东欧的经济援助,“一边倒”的外交策略使中国周边战争局势更为紧张,这一时期加快工业化进程、完善工业化体系不但是经济建设的前提,更是巩固政权独立的基础。“一五”期间,国家社会主义公有制改造基本实现,5年新增固定资产投资460亿元,是1952年底固定资产原值的1.9倍。1957年工农业总产值达1241亿元,较1952年增长67.8%,原定五年计划工业总产值年均增长14.7%,实际增长18%。农业也获得了较大发展,粮食、棉花产量年均增速分别为3.7%和4.7%。超额完成规定任务的第一个五年计划,不但推动了国民经济快速发展,也为我国工业化建设奠定了基础。

3.人民公社化运动、“文化大革命”(1958~1977年)。土地改革虽然调动了农民生产积极性,但是当时的土地、耕畜和生产工具普遍被分散占有,远不能满足生产需要。国家开始探索通过“组织起来”以发挥农民互助合作的积极性,1953年《关于农业生产互助合作的决议》应运而生。1958年5月,中共八大二次会议召开,通过了“鼓足干劲,力争上游,多快好省地建设社会主义”总路线,盲目求快、急于求成的“大跃进”拉开了序幕。农业生产强调“以粮为纲”,工业生产强调“以钢为纲”的“大跃进”过分夸大了主观意志和努力的作用,片面追求工农业生产和建设的高速度,忽视了国民经济比例的均衡和经济发展的客观规律。而缺乏责任制的生产和过分平均主义的分配方式,严重挫伤了农民生产积极性。历史证明,“大跃进”和人民公社化运动是我国探索建设社会主义道路中的一次严重失误,造成了国民经济比例严重失衡,是1959~1961年粮食供给严重短缺的主要原因。但是,人民公社化运动为当时工业的发展提供了大量的劳动力和资金支持。工业的发展反过来又促进了农业生产条件的改善,尤其是农田水利设施的建设,在一定程度上提高了农业生产水平,工业对农业不再是单纯的攫取原始积累。

1949~1977年,在国际关系微妙紧张、国内生产资料和技术匮乏的背景下,中国取得了历史性的发展,但是急于求成和“左”的错误也使国家遭受了损失。中国在“一五”和“二五”期间所确立的资本密集型重工业优先发展战略,是以压低利率、汇率、工资、原材料价格和农产品价格为代价的。人为扭曲的资源配置方式导致宏观经济运行极为低效<sup>[2]</sup>,尤其是忽视经济发展客观规律,导致市场机制的调节作用无法发挥。微观层面激励机制缺失、宏观层面资源配置效率低下,加上十年“文化大革命”,使国民经济雪上加霜。1949~1977年的发展成就与曲折,不但造就了改革开放,而且为新时期的发展提供了宝贵的经验和教训。

## (二)改革开放以来40年的社会经济发展

1978年,中国共产党召开了十一届三中全会,纠正了“文化大革命”的错误,重新确立了解放思想、实事求是的思想路线,推动了计划经济向市场经济的转型,通过改善资源配置方式和激励机制实现了各部门生产效率不断提升,改革开放和社会主义现代化建设的伟大征程正式拉开序幕<sup>[3]</sup>。

首先,中国的改革开放发端于农村,开启于农民与土地关系的变革。1978年安徽凤阳小岗村率先发起的农村家庭联产承包责任制,是实践中最符合当时农村生产条件的一种制度安排,它极大调动了农民生产积极性,推动了农业大发展,并且为其后各项改革奠定了基础。农村劳动力和其他资源的重新配置,极大提高了农业生产效率,这一时期近1亿农村剩余劳动力被吸纳到乡镇企业<sup>[4]</sup>。乡镇企业的蓬勃发展,以及大量的农村劳动力向城市转移,极大地推动了我国工业化和城市化发展<sup>[5]</sup>。国有企业改革从易到难,逐步推进。国家鼓励、引导和支持私有经济发展,与时俱进协调计划与市场的关

系,开创中国城市经济发展新道路,是中国特色社会主义经济理论及实践的伟大创举,也是维持长时期不间断高速增长的秘密所在。教育、科技的巨大进步,成就了我国能够在高铁、移动通信、核电、新能源、新材料、人工智能及隧桥建设等领域对西方发达经济体实现“弯道超车”。

其次,对外开放,走近世界舞台中央是市场经济发展不断深化的必然结果。改革开放以来,我国经济增长的一个重要特征就是出口导向,2018年我国对外货物贸易进出口总额达4.62万亿美元,贸易顺差3517.6亿美元,外贸依存度约为33.8%,是全球第一贸易大国和出口大国。我国已由经济改革前的进口替代和自力更生转变为外向型经济,良好的营商环境也吸引了大量国外资本。FDI对经济发展的重要性不仅在于弥补国内投资不足,更重要的是为发展中经济体带来新技术和国际商业管理经验<sup>[6]</sup>。2018年我国实际使用外商直接投资金额达1349.7亿美元,是1983年的147倍。随着产业结构的不断升级,传统制造业仍然是外商投资的主要领域,但是近几年信息传输、计算机服务和软件业,科学研究、技术服务和地质勘查业实际利用外商直接投资金额呈明显上升趋势,FDI投资领域不断拓宽。

最后,深化改革,开启新时代全面建设社会主义现代化国家的新征程。改革开放40年是中国“摸着石头过河”的40年,经济连续不间断的高速增长,离不开体制机制的创新,更离不开经济理论及实践创新。坚持中国共产党的领导,坚持以经济建设为中心,坚持“实践是检验真理的唯一标准”,我国成功实现经济转型,从容应对亚洲金融危机和全球经济危机,综合国力快速超越许多西方经济体。但是,随着时间的推移,以高污染、高能耗为代价的数量型经济增长模式的弊端日益显现,传统粗放式经济增长方式已经难以为经济增长提供持续动力<sup>[7]</sup>。房地产泡沫、股市的不健康发展、环境污染日益严重、收入两极分化、城乡一体化进程缓慢、“刘易斯”拐点逐渐显现以及人口红利消失,导致劳动力成本不断攀升,这些都是经济增长放缓的原因<sup>[8]</sup>。当前,中国特色社会主义进入了新时代,新时代经济发展的特点便是“新常态”,如何在“新常态”下谋求经济可持续发展,如何将增长动力由原来主要依靠资源和劳动力等要素投入驱动转向创新驱动,如何避免掉入“中等收入陷阱”,这些都是我国未来发展必须直接面对的问题。充分激发经济内生增长动力,推进产业升级换代,推动科学技术创新,充分利用高质量人力资本提高各类生产要素的边际产量,已经成为我国全面深化改革的主旋律。

### 三、非均衡的经济发展

我国经济持续高速增长,社会总财富不断攀升,但是与之相伴的收入不平等、发展不均衡和贫困问题也日益突出。华盛顿共识主张的涓滴经济学坚信经济增长所带来的经济利益能够在各阶层自由扩散,并自动消除贫困。但是国内外许多学者提出质疑,认为经济增长、减贫和收入不平等总是相互影响、相互制约的三角关系,经济增长在促进贫困减少的同时,也会带来收入不平等,而日益加剧的不平等又会抵消经济增长对减少贫困的作用,所以均衡的经济增长和公平的收入分配对减少贫困具有同等重要的作用。

#### (一)区域发展不均衡

一个地区人均收入水平是其经济发展水平的表现,而收入分配则是社会资源配置的财富表现。在社会总资源既定的情况下,若想实现社会福利最大化,则必须有科学合理的分配机制。不可否认的是,我国区域间经济发展水平仍存在较大差距,地区间经济协调发展的政策法律体系不健全,区域改革和协调发展的任务依然艰巨<sup>[1]</sup>。

1.生产要素配置的倾斜和开放程度的差异导致东部、中部、西部地区发展非均衡。新中国成立初期我国推行的重工业优先发展战略形成的生产要素存量配置结构,与许多省区的资源禀赋结构决定的比较优势相违背,所以中部和西部地区产生大量缺乏自主创新能力的企业,而政府的扶持措施又影响了市场机制的正常运转,从而进一步制约技术进步和资本积累<sup>[9]</sup>。加上我国经历了“文化大革命”的十年动乱,进一步导致地区间经济发展差距不断扩大。改革开放以后,中国从一个以政府为主导的计划性封闭式农业经济体转变为一个市场化的开放型城市经济体。东部地区5个经济特区、14个沿

海港口城市建立的经济技术开发区和长江三角洲、珠江三角洲、闽南三角洲等沿海经济开放区使得东部地区实现率先发展。尤其是加入 WTO 后我国深入开展专业化分工,积极参与世界经济贸易,开放程度较高的东部沿海城市得益于地理位置优势发展迅猛,这就导致在全国经济发展中,东部地区长期处于领先地位。2018 年东部地区国内生产总值达到 48.1 万亿元,成功占据全国“半壁江山”。与东部地区相比较,中部和西部地区则发展较为缓慢。

林毅夫等(1998)研究指出,中国东部、中部、西部三类地区内部人均收入的情形是:发达地区的领先程度越来越高,而落后的西部地区与全国平均水平差距越来越大<sup>[10]</sup>。另一方面,经济发展水平较高的区域和城市又会产生明显的“虹吸效应”,导致越来越多的生产资料不断涌入。Yao 和 Zhang (2001)研究得出,由于我国改革开放期间生产要素在不同区域间配置的差异性,导致东部、中部、西部同一区域内人均收入水平差距在不断减少,但是区域间的差距却在不断扩大,呈现区域内收敛、区域间发散态势,存在明显的地区发展不均衡<sup>[11]</sup>。Yao、Zhang 和 Hammer(2004)利用全国 2003 年城市家庭调查资料,进一步将 Gini 系数进行分解发现,全国城市居民收入分配不平等的 40%来自省间收入差距,而省间收入不平等又有近 2/3 来自东部、中部和西部之间的不平等<sup>[12][13]</sup>。

2. 区域经济发展的不均衡,导致区域间人民生活水平也呈现巨大差异。近几年,随着经济的不断发展,人民生活水平不断提高,全国城镇和农村居民人均可支配收入由 2015 年的 31195 元和 11422 元分别增长到 2018 年的 39251 元和 14617 元。分区域看,2015 年东部地区城镇和农村居民人均可支配收入分别是西部地区的 1.39 倍和 1.57 倍。2018 年东部地区城镇居民的人均可支配收入已经达到 46433 元,是西部地区的 1.39 倍,农村居民的人均可支配收入是西部地区的 1.55 倍(见表 1)。由此可见,我国区域发展不均衡依然存在,针对人均可支配收入这一项指标,区域间差距并没有明显缩小。区域经济发展和人均收入的增长还受到资源禀赋、产业结构以及地区间要素流动等因素的影响<sup>[14]</sup>。要缩小我国东部、中部、西部地区发展的不平衡,不但需要政府财政支持,更需要当地政府结合自身要素禀赋特征,充分尊重市场机制,明确具有比较优势的产业,进而给予一定扶持。

表 1 2015~2018 年东部、中部、西部及东北地区城镇和农村居民人均可支配收入 (单位:元)

年份 区域	2015		2016		2017		2018	
	城镇	农村	城镇	农村	城镇	农村	城镇	农村
东部	36691	14297	39651	15498	42990	16822	46433	18286
中部	26810	10919	28879	11794	31294	12806	33803	13954
西部	26473	9093	28610	9918	30987	10829	33389	11831
东北	27400	11490	29045	12275	30960	13116	32994	14080
全国	31195	11422	33616	12363	36396	13423	39251	14617

数据来源:中国住户调查主要数据。

## (二)城乡经济发展不均衡

虽然我国经济快速发展,改革不断深化,然而维持社会公平的分配机制尚未成熟,经济发展、教育普及、医疗卫生条件改善、人民生活质量的提高等社会全面发展都受制于“短板”农村的发展。从发展的角度来看,中国城乡居民之间的收入构成存在巨大的差异。早在人民公社时期,农民收入几乎全部来自生产队的统一分配。家庭联产承包责任制和粮食购销体制的调整虽然促进了农产品市场化改革,但是农业生产仍然是农村经济发展的主要部分,农村居民收入中的绝大部分仍然是自产自用的实物性收入,无法用货币计量<sup>[15]</sup>。改革开放以前,国有经济和集体经济是城镇经济的主要部分,城镇居民稳定就业于国有或集体经济部门,劳动工资制度是集体资源计划配置体制的一个组成部分<sup>[9]</sup>,工资是城镇居民货币收入的主要来源。改革开放以后,劳动力、资金和技术迅速向城市集聚,股份制经济、联营经济、外资经济等持续不断涌入城市,尤其是财政、金融等领域的城市化偏向<sup>[16]</sup>,导致城市经济高速发展,城市产业结构不断优化。城镇居民收入快速增长的同时也更加多元化,各种实物性的补贴和公共福利项目,诸如住房公积金、公费医疗、养老保险、失业保险等在城镇居民收入中占有相当高的比重。

回顾历史,值得肯定的是我国城市经济和农村经济都从经济体制改革中获得了发展,但是,严格的户籍制度形成了城乡分割的二元经济体系,导致城乡差距巨大,尤其是城市人口享有的医疗、养老、教育、交通和公共事业更加剧了这种不平等。1992年初,邓小平南方谈话推动改革进入新阶段,大批农村剩余劳动力加速向城市第二产业和第三产业转移,城市化与工业化建设的不断推进,导致城乡发展愈加不平衡,城乡居民人均可支配收入差距也在1992年后逐渐扩大(见图1)。Yao等(2005)研究发现,中国城乡不平等解释了中国各省之间支出和收入不平等的70%<sup>[17]</sup>。经济的高速增长不可否认地提高了全国人民的生活水平,改革开放初期无论是城市还是农村居民家庭恩格尔系数都高于50%,1978年农村恩格尔系数高达67.7%。2018年我国全体居民家庭恩格尔系数则下降至28.4%,城镇和农村居民家庭恩格尔系数分别降至27.7%和30.1%,且差距逐渐缩小(见图1)。

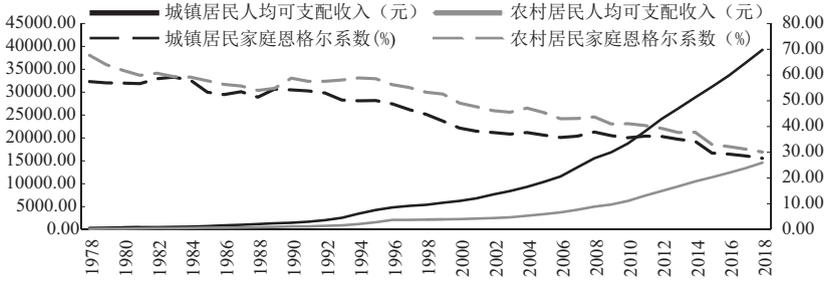


图1 1978~2018年中国城乡收入差距

除了城乡之间人均收入存在差距,城镇和农村内部收入差距对总体不平等也存在极大影响。林毅夫等(1998)研究1978~1995年间人均收入差距贡献率后发现,城乡间差距对总体差距的影响最大,始终保持在50%左右,农村和城镇内部差距的作用也占到50%,其中农村内部差距对总体影响更大<sup>[9]</sup>。通过对2015~2018年按五等份分组的城镇和农村居民人均可支配收入分析我们发现:一是农村内部居民收入差距较城镇更大,2018年城镇居民最高收入组人均收入是最低收入组的5.9倍,而农村居民最高收入组人均收入是最低收入组的9.3倍;二是不同收入组人均可支配收入增长幅度差距较大。2018年城镇和农村最低收入组人均可支配收入较2015年分别增长17.6%和18.8%,同一时间段,城镇和农村最高收入组人均可支配收入增长分别高达30.5%和30.8%(见表2)。所以,无论是城镇,还是农村,都出现了“富者更富、穷者更穷”的现象。

表2 2015~2018年按五等份分组的城镇和农村居民人均可支配收入 (单位:元)

年份 \ 组别	2015		2016		2017		2018	
	城镇	农村	城镇	农村	城镇	农村	城镇	农村
人均可支配收入	31195	11422	33616	12363	36396	13432	39251	14617
低收入(20%)	12231	3086	13004	3006	13723	3302	14387	3666
中间偏下(20%)	21446	7221	23055	7828	24550	8349	24857	8508
中间收入(20%)	29105	10311	31522	11159	33781	11978	35196	12530
中间偏上(20%)	38572	14537	41806	15727	45163	16944	49174	18051
高收入(20%)	65082	26014	70348	28448	77097	31299	84907	34043
高收入/低收入	5.32	8.43	5.41	9.46	5.62	9.48	5.90	9.29

数据来源:中国住户调查主要数据。

#### 四、新中国成立70年来的反贫之路

区域发展不平衡、城乡收入差距扩大直接导致社会财富分配不均,进而加剧贫困问题。然而,贫困问题又始终与经济、政治、文化等一系列社会问题相生相伴,是社会发 展所要面临的严峻挑战。改革开放40年来,中国经济经历了连续不间断的快速增长,人民生活水平大幅提高,贫困治理也卓有成效。党的十八大以来,国家将贫困治理上升至国家战略层面,党和政府凝聚社会各界力量众志成城打

响精准扶贫攻坚战,其目的就是让社会全体成员共享经济发展成果,决胜全面建成小康社会。

统计数据显示,我国农村贫困人口由 1978 年末的 7.7 亿人(现行农村贫困标准)减少到 2018 年末的 1660 万人,农村贫困发生率由 1978 年末的 97.5% 下降到 2018 年的 1.7%。尤其是党的十八大以来,打响了全面脱贫攻坚战,2013~2018 年间,每年减贫人数均超过 1000 万人,农村已累计减贫 8239 万人,减幅达到 83.2%。但是,按照现行国家农村贫困标准测算,一半以上的农村贫困人口仍然集中在西部地区。2018 年末东部地区农村贫困人口仅剩 147 万人,而西部地区农村贫困人口有 916 万人,占全国比重 55.2%,贫困发生率 3.2%(见表 3),所以西部地区仍然是脱贫攻坚主战场。

(一) 贫困的测算

表 3 2012 年和 2018 年农村贫困人口地区分布

区域 指标	农村贫困人口(万人)		贫困发生率(%)	
	2012 年末	2018 年末	2012 年末	2018 年末
东部	1367	147	3.9	0.4
中部	3446	597	10.5	1.8
西部	5086	916	17.6	3.2
全国	9899	1660	10.7	1.8

数据来源:国家统计局资料整理。

1. 贫困的界定。长期以来,人们对于贫困最直观的认识便是饥饿或者基本生活难以得到保障。世界银行作为国际社会研究贫困问题的主要机构,在《1990 年世界发展报告》中将贫困界定为“缺少达到最低生活水准的能力”。随着经济社会的不断发展,世界银行在《2000/2001 年世界发展报告》中,把贫困重新定义为“除了物质上的匮乏、低水平的教育和健康外,还包括风险和面临风险时的脆弱性,以及不能表达自身的需求和缺乏影响力”。联合国开发计划署在《2010 年人类发展报告》中引入了多维贫困指数,指出贫困不仅是收入的不足,更应该延伸至健康、教育和生活标准等方面遭受的剥夺。我国农村贫困标准被定义为在一定的时间、空间和社会发展阶段条件下,维持人们基本生活所必须消费的食物、非食物的基本费用<sup>[18](P1-8)</sup>。

2. 贫困的测算。贫困标准的设定主要是基于生活必需的食品支出和基本营养需求,最常用的是恩格尔系数法,但因其忽视物价水平和家庭人口规模,导致测量可信度被质疑。Sen(1976)推导出测量贫困的方法被命名为“森指数”(Sen index):  $P = H\{I + (1 - I)G\}$ ,其中 H 代表贫困线以下人口比例,I 代表贫困缺口,即全体穷人收入与特定贫困线差距的总和,G 代表贫困线之下收入分配不平等的程度,该测算方法的优点在于将相对贫困引入测量体系<sup>[19]</sup>。在 Sen 的启发下,新的贫困测量方法

相继产生,例如 Foster(1984)的 FGT 指数:  $P_{\alpha}(y_i; z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{g_i}{z}\right)^{\alpha}$ ,其中 n 是全部人口数,  $y_i$  代表第 i 个贫困家庭收入,z 代表既定贫困线,q 代表贫困线以下家庭数量,  $g_i$  代表第 i 个家庭收入与贫困线的差距。式中  $\alpha$  的取值意义不同,当  $\alpha=0$  时,指数测算的结果是贫困发生率(贫困人口占全部人口的比重);当  $\alpha=1$  时公式计算的结果则表示社会的平均贫困程度;当  $\alpha$  继续增加,则贫困距的权重增加,表示极端贫困人口的贫困程度在指数中得到更多的反映<sup>[20]</sup>。FGT 指数不仅可以全面反映贫困状况,还可以通过对该指数的分解观察经济增长和收入分配对贫困变动的的影响。李实和古斯塔夫森(1996)利用 FGT 指数将社会整体贫困程度分解成城镇和农村,东部、中部和西部,农村贫困地区与非贫困地区贫困程度,发现 20 世纪 80 年代末期中国的贫困主要发生在农村地区,并且西部地区农村贫困程度最高,其 FGT( $\alpha=2$ )指数是东部农村的 2.82 倍<sup>[21]</sup>。Townsend(2010)基于相对剥夺理论,认为贫困的测量不仅要关注生存需求和收入水平,更要从福利需求多样性视角进行分析<sup>[22]</sup>。世界银行设定的极端贫困线常被用于分析国与国之间贫困程度的比较分析,但是 Deaton(2005)在分析印度贫困问题时,强调贫困线在城市、农村、不同区域间的更新、调整对贫困人口的测算至关重要,并对世界银行发布的全球贫困线产生怀疑,主张使用以美元计价的自我报告的国家自我报告的贫困线<sup>[23]</sup>。

3. 不平等程度的测算。贫困与平均收入和收入分配密切相关,经济增长可以提高全社会人均收入水平,降低贫困发生率,若没有科学合理的收入分配机制,则会产生极大的社会贫富差距,直接影响贫困深度和强度。所以对收入不平等程度的测算也成为贫困问题研究的重要内容之一。

基尼系数虽然是反映贫富差距和收入不平等最常用的指标,但是也存在诸多的局限性,主要表现

在两方面：一是基尼系数对应的洛伦兹曲线非唯一性，不同的洛伦兹曲线可能有相同的基尼系数，即不同分配结构对应相同收入差异，显然不尽合理；另一方面是基尼系数分解的约束性。苍玉权(2004)运用标准洛伦兹曲线斜率与实际洛伦兹曲线斜率所形成的三角形面积差来对基尼系数进行调整，实现基尼系数与洛伦兹曲线对应的唯一性<sup>[24]</sup>。针对基尼系数分解，以往研究大多依赖复杂的矩阵运算和回归模型，不易于实证分析和实践操作。Yao(1999)提出通过四步分解法在规避上述问题的同时测算收入不平等的程度，具体算法如下：

$$G = G_A + G_B + G_C \quad (1)$$

式(1)中，G 代表整个国家(区域)收入不平等程度(基尼系数)，它可以被分解为三个部分： $G_A$  代表城市和农村内部各自不平等程度； $G_B$  代表城市和农村之间收入不平等程度； $G_C$  代表重叠部分的不平等，若在低收入分组  $i$  中，收入最高者比高收入分组  $j$  的最低收入者状况差，则  $G_C = 0$ 。城市人口(或农村人口)基尼系数还可根据地理区域进一步划分为东部、中部、西部地区之间基尼系数，区域内城市之间(或农村之间)基尼系数，以及重叠部分<sup>[25]</sup>，如图(2)所示。

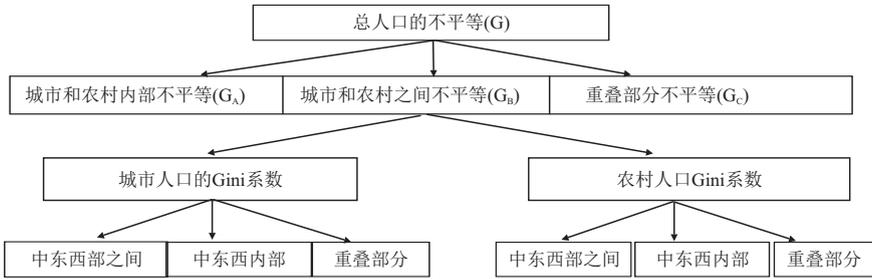


图2 贫困分解示意图

我们将样本总人口划分为  $n$  个家庭， $m_i (i=1, 2, \dots, n)$  表示家庭  $i$  的人均收入，且  $m_i$  按照单调递增排序， $m_1 \leq m_2 \leq \dots \leq m_i \leq \dots \leq m_n$ 。令  $p_i$  和  $w_i$  分别表示家庭  $i$  在总样本中的人口和收入所占的比重，总样本的基尼系数表示为：

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n p_i (2Q_i - w_i) \quad (2)$$

式(2)中， $\sum_{i=1}^n p_i = 1$ ； $\sum_{i=1}^n w_i = 1$ ； $w_i = \frac{p_i m_i}{m}$ ； $m =$  总样本人口的人均收入。 $Q_i = \sum_{k=1}^i w_k =$  从第 1 个家庭到第  $i$  个家庭的累积收入比例。假设总样本被划分为  $S$  组， $S_j (j=1, 2, \dots, S)$  表示第  $j$  组的样本家庭个数。那么四步法分析如下：

第一步，由式(1)可得全部人口的 Gini 系数  $G$ 。

第二步，组间收入不平等由式(3)可得：

$$G_B = 1 - \sum_{j=1}^S p_j (2Q_j - w_j) \quad (3)$$

其中， $p_j$  和  $w_j$  分别表示第  $j$  组在总样本中的人数占比和收入占比。 $m_j (j=1, 2, \dots, S)$  是第  $j$  组的人均收入。 $\sum_{j=1}^S p_j = 1$ ； $\sum_{j=1}^S w_j = 1$ ； $w_j = \frac{p_j m_j}{m}$ ； $m =$  总样本人口的人均收入。 $Q_j = \sum_{k=1}^j w_k =$  从第 1 个组到第  $j$  组的累积收入比例。

第三步，组内收入不平等由以下式(4)和(5)得出：

$$G_A = \sum_{j=1}^S p_j w_j G_j \quad (4)$$

$$G_j = 1 - \sum_{i=1}^{S_j} p_{ji} (2Q_{ji} - w_{ji}) \quad (5)$$

$p_j$  和  $w_j$  分别表示第  $j$  组在总样本人口中人数占比和收入占比。 $G_j$  是第  $j$  组的 Gini 系数， $w_{ji}$  和  $p_{ji}$  分别表示第  $i$  个家庭在第  $j$  组中的收入占比和人口占比。以家庭为单位计算的人均收入  $m_{ji}$  需按照

单调递增排序,表示为  $m_{j1} \leq m_{j2} \leq \dots \leq m_{ji} \leq \dots \leq m_{js}$ ,  $Q_{ji} = \sum_{k=1}^i w_{jk}$  = 第 1 个家庭到第  $i$  个家庭在第  $j$  组中的累计收入比例<sup>[13]</sup>。

第四步,由式(1)可得:

$$G_C = G - G_A - G_B \quad (6)$$

## (二)新中国成立 70 年以来贫困治理历程与路径创新

扶贫开发是长期的历史任务,回溯我国贫困治理历程,可以发现其本身是一个制度变迁和政策创新的过程。无论是从贫困治理目标、治理对象还是制度安排等层面,中国减贫的每个阶段都有历史特殊的烙印。

1.平均主义福利模式的贫困救助(1949~1977 年)。新中国成立初期,按照世界银行每人每天 1.9 美元(2011 年购买力平价)的绝对贫困线测算,我国极端贫困人口占比远高于非洲水平,处于全面贫困状态,国民经济恢复任务在积贫积弱条件下变得更为棘手。连年战争和生产资料所有制无疑是贫困的主要原因,所以 1949~1977 年间的贫困治理主要围绕“所有制改造”展开。首先是 1950~1953 年的土地改革,农民获得了赖以生存的土地,生产有了动力。随后开展的人民公社化运动主张按照平均主义原则分配生产资料,政府针对老、弱、孤、寡和残疾人员建立了集中供养的五保制度。这一时期的贫困治理带有强制性制度变迁的特点,通过平均主义福利模式,在强调集体与群众帮扶基础上,国家再提供必要救助<sup>[26]</sup>。但是过度的平均主义,催生出大量“搭便车”行为,严重挫伤农民生产积极性,这在一定程度上又酿成贫困。

2.制度变革激励生产的贫困救助(1978~1985 年)。由于平均主义引发了严重的生产力停滞,政府开始探索激励生产的制度变革:第一,农村家庭联产承包责任制的试点与推行。历史证明,1978 年的家庭联产承包责任制无疑是当时最为有效的农村改革,为农业和农村的高效发展提供了不竭的强大动力和坚实的制度保障,产生了普惠式减贫效应的集中释放<sup>[27]</sup>。第二,农产品价格制度和流通体制改革。国家大幅度提高农产品收储价格,直接增加了农民的收入,改善了长期存在的工农产品价格“剪刀差”现象。与此同时,国家启动了农产品流通体制改革,逐步废除了统购统销制度,进一步促进农产品市场调节机制的建立,粮、棉、油等重要农产品的价格不断提高,产生了显著的减贫效应。

3.全面改革背景下的瞄准到县的扶贫模式(1986~1994 年)。1978~1985 年的减贫是农村先行,极大缓解了农村地区的贫困。但是,随着市场化改革的不断深化,制度改革红利和经济增长拉动的农村扶贫模式效应减弱。一方面,随着城市化、工业化进程的不断推进,城市经济和大量工业企业迅速增长,这与农村发展形成了鲜明对比。另一方面,工业品价格上涨,导致原有的工农产品价格“剪刀差”依然存在,加上城乡分割的“二元经济”社会结构仍然没有打破,农村和城市之间差距越来越大。针对这一系列新问题和挑战,1986 年国务院贫困地区经济开发领导小组正式成立,贫困问题严峻的省、地、县也先后成立了扶贫开发领导机构,并首次将重点扶持贫困对象瞄准到县,同时提出增加贫困人口内生发展能力的必要性<sup>[28]</sup>,贫困治理趋于常规化。1994 年出台的“八七扶贫攻坚计划”,标志着我国贫困治理进入城市反哺农村,工业反哺农业的新阶段,中国的减贫治理不断制度化。

4.非均衡发展格局下区域专项扶贫(1995~2010 年)。随着国家采取的一系列减贫和社会投资发展政策的实施,大规模贫困现象得到了一定缓解,但是由于地理位置差异、资源配置非均衡,导致区域连片顽固贫困问题成为贫困治理新焦点。2000 年提出的“西部大开发”战略,建立东部地区与西部贫困地区协作扶贫模式,便是政府着手开展协调区域均衡发展的体现。与此同时,国家还酝酿出台了新的扶贫纲要,即《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010)》,继续实施大规模的扶贫开发,将贫困治理转向综合治理。2003 年推行的新型农村合作医疗有效防止了农民因病致贫和因病返贫,医疗救助融入了贫困治理体系。为巩固和发展农村税费改革成果,2005 年底颁布了《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,实施了国家贫困地区义务教育工程,农村贫困家庭中小学生“两免一补”政策等,贫困治理转向农村人力资本发展与积累,将干预环节前置。2006 年国家全面取消农业

税,进一步减轻了农民家庭负担。

5.精准扶贫、精准脱贫,决胜全面建成小康社会(2011年至今)。2013年11月3日,习近平总书记在考察湘西十八洞村时首次提出了“精准扶贫”的重要思想,作出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示,并且郑重提出“小康路上一个也不能落下”,向全党全军全国人民宣告要在2020年之前,全面消除绝对贫困。2018年5月31日,习近平总书记主持中共中央政治局会议,审议通过了《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》,充分展现了党中央和国务院决胜全面建成小康社会的坚定信心,明确了精准扶贫和精准脱贫的实施方案。我国建立的脱贫体制机制及所采取的脱贫方案,包括五级行政负责制、多维贫困界定、分层次分地区靶向、“五个一批”多层扶贫举措、政府和社会力量融合、管理智能化、政策执行及效果评估等的具体安排,已经打破了现有世界脱贫的思想理论边界,也突破了世界扶贫措施的实践边界,充分体现了我国在脱贫工作中的政治和体制优势。

### (三)新时代我国扶贫开发工作的体制机制及政策创新

我们必须认识到,反贫困不是一个简单使用资源对贫困者施以救助的过程,其背后需要的是一套行之有效的政策体系和实施方略的支撑,只有对贫困风险因素和反贫困政策工具的功能有深刻的认识,才能根据贫困特征选择具有针对性的政策工具<sup>[29]</sup>。消除贫困、实现共同富裕,是社会主义制度的本质要求,事关党的执政基础,尤其是当前我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段<sup>[30]</sup>。党的十九大以后,党中央把打赢精准脱贫攻坚战作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一,扶贫开发工作上升到了建设中国特色社会主义的政治高度。

新时代,精准扶贫、精准脱贫体制机制及政策创新突出表现在如下几个方面:

1.“两不愁、三保障”成为脱贫新标准。2011年中共中央、国务院印发的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,规定“到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房”,这是新阶段贫困治理的总体目标。其中“两不愁”(不愁吃、不愁穿)是人类生存最基本的物质保障。19世纪80年代以来,解决温饱问题一直是政府扶贫开发工作的基础性目标。世界银行提出的保证维持个体生存需要的热量是每人每天2100大卡,1986年国家的扶贫标准是按照1985年不变价确定的每人每年206元,虽然能够满足所需热量,但是该标准中基本生活食物需求支出高达85%,食物质量差,肉蛋类比重非常低。2008年我国扶贫标准提高至1196元每人每年(按照当年不变价),基本食物支出占比下降至60%<sup>[18]</sup>。2010年扶贫标准再次提高,贫困人口在获取必须热量的同时,还可以获得一定量的蛋白质,以满足维持健康生存的需求。

“义务教育、医疗、住房”构成的“三保障”是在满足贫困人口基本物质需求基础之上提出的更高层次的脱贫标准,旨在提高农村人口的发展能力和抵御风险的能力。保障“住房安全”实现了贫困人口居有定所;保障“义务教育”有利于提高农村人力资本积累,这是切断“贫困代际传递”的关键;保障“基本医疗”可显著减少贫困人口因病返贫,巩固扶贫成果。由此可见,我国的贫困衡量标准不再是单纯的经济指标,而是多个维度的科学衡量。2020年以后我国农村减贫战略需要由“扶贫”转变为“防贫”,“两不愁、三保障”不但是精准脱贫的标准,更是未来“防贫”的有效机制。为了确保“两不愁、三保障”目标的实现,中央财政连续4年每年净增200亿元专项扶贫资金,2019年达到1261亿元。与此同时,中央扶贫贴息贷款、拨付低保资金、省级扶贫资金,尤其是社会各界筹集的扶贫资金等都呈现连年增长趋势。

2.建档立卡,提高贫困监测能力。要在2020年确保我国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,任务非常艰巨。第一,从贫困家庭长期发展来看,越到最后的贫困人口,脱贫的难度就越大,越复杂,越需要分类制定有针对性的精准扶贫政策措施;第二,“三区三州”仍然有172万建档立卡贫困人口,占全国现有贫困人口的12.5%<sup>[31]</sup>,这些边远落后地区,少数民族人口集中,通过传统的脱贫方式难以见效<sup>[32]</sup>。教育、医疗及基础设施条件落后,导致脱贫成本高,

脱贫见效缓慢。脱贫最后“一公里”上贫困顽固、返贫严重、贫困代际传递问题突出。而在完成短期脱贫任务的同时,阻断返贫路径,确保脱贫及低收入人口收入及能力的持续发展,是习近平总书记关于扶贫工作重要论述的核心内容。

为了解决好“扶持谁”的问题,确保每一个贫困家庭都能精准脱贫,2014年,国务院扶贫开发领导小组办公室印发了《扶贫开发建档立卡工作方案》,要求在全国范围内建立贫困户、贫困村、贫困县和连片特困地区电子信息档案,构建全国扶贫信息网络系统。通过建档立卡,对贫困户和贫困村进行精准识别,了解贫困状况,分析致贫原因,摸清帮扶需求,明确帮扶主体,落实帮扶措施,开展考核问效,实施动态管理。建档立卡以收入为主的同时,还综合考虑住房、教育、家庭成员健康等情况。农户结合家庭实际情况提出申请,村里开展民主评议,评选结果进行公示,最终实现整户识别<sup>[33]</sup>。建档立卡政策作为精准扶贫工作的基础,实现了中国贫困治理历史上贫困户识别第一次到村到户到人,成为国家扶贫体系的重要组成部分。

3. 扶贫先扶志,治贫先治愚。2016年7月,习近平总书记在东西部扶贫协作座谈会上指出:“摆脱贫困首要并不是摆脱物质的贫困,而是摆脱意识和思路的贫困。扶贫必扶智,治贫先治愚。贫穷并不可怕,怕的是智力不足、头脑空空,怕的是知识匮乏、精神委顿。”当下,“扶智”和“扶志”已然成为精准扶贫方略的重要组成部分,是我国贫困治理智慧凝结的理论新成果。未来随着农村绝对贫困成为历史,生存性贫困将不再是我国农村贫困的主要特征<sup>[34]</sup>,除了少部分特殊群体必须依靠政府托底政策给予生活保障以外,其余群体的致富则越来越需要靠自己参与当地经济建设,获取劳动报酬。精准扶贫成果是否可持续取决于:一是已经脱贫人口不再返贫;二是贫困人口具有自我发展的能力。政府的转移支付虽然对缓解区域经济发展不平衡具有重大作用,但受限于作用区域的吸收能力。李铮等(2017)利用国家级贫困县数据的实证分析发现,吸收能力对政府转移支付资金的使用效率的解释力高达50%<sup>[35]</sup>,而贫困人口自我发展能力和政府能力不但影响着扶贫资金使用效率,还关系着减贫成效是否可持续。姚树洁等(2019)基于经典信号博弈模型,研究信息不对称在扶贫攻坚过程中如何诱发贫困户的机会主义行为,实证分析了“志”与“智”对贫困人口高标准、可持续脱贫的重要影响<sup>[36]</sup>。未来相对贫困、相对落后、相对差距将长期存在。新时代必须将习近平总书记关于扶贫工作的重要论述落到实处,完成全面消除贫困的历史使命,做好扶贫与扶志、扶智相结合,快速高效实现“真扶贫、扶真贫,真脱贫、脱真贫”。

4. “政治联结”优化扶贫体制机制。十九大报告强调“把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中”“紧紧围绕保持党同人民群众的血肉联系,增强群众观念和群众感情,不断厚植党执政的群众基础”。精准扶贫是全面建成小康社会目标的国家战略,打赢精准扶贫战役是全国人民的共同愿望,其不但要求相关制度顶层设计科学,更重要的是制度在运作中不要出现差异和缺陷,乃至带来与预设目标相悖的现象。党和国家机关在组织实施精准扶贫过程中建立、加强、深化与人民群众、社会各界的“政治联结”,促进党和国家与不同社会成员、群体、社区在利益铸造、情感深化和文化认同等维度的统一,改善党与群众的联结关系,实现全民参与式的精准扶贫。例如,我们的调研对象新疆喀什疏勒县安居尔村是中国人寿保险股份有限公司定点帮扶贫困村,陕西省大荔县龙门村是渭南师范学院定点帮扶贫困村,这种对口“联结”体现在贫困户精准识别过程中的入户调查和民众参与、精准帮扶过程中的驻村工作组和干群结对机制、精准考评过程中的民意摸底和干部监督,等等。值得强调的是,精准扶贫过程中建立的联结机制是制度化和项目化的,相较以往粗放式扶贫开发,其特点是更精细、客观、公平、公正,这种联结再造将在很大程度上转变农村社会的政治生态以及党与群众的关系。

#### (四)精准扶贫加速了世界减贫进程

新中国成立70年来,通过深化改革、对外开放和以政府为主导的有组织有计划的大规模扶贫开发,我国贫困人口数量大幅下降,成为全球最早实现联合国千年发展目标中减贫目标的发展中国家,加速了世界减贫进程,为全球减贫事业做出了卓越贡献。按照国际贫困线标准(每人每天1.9美元),1990年世界贫困发生率是35.3%,撒哈拉以南非洲地区是54.4%,而我国却高达66.6%,2005年我国

的贫困发生率首次低于世界平均水平,并呈逐年锐减趋势。我国从 1981 年末到 2015 年末贫困发生率累计下降了 87.6%,同期全球贫困发生率累计下降 32.2%<sup>[37]</sup>。

表 4 世界、非洲和中国贫困人口占比 (单位:%)

年份 \ 区域	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2014	2016
世界	35.3	34.0	29.3	28.6	25.8	20.8	18.0	13.7	10.9	9.5
非洲	54.4	59.0	58.1	57.6	56.1	50.3	46.9	44.2	43.0	36.0
中国	66.6	57.0	42.1	40.5	32.0	18.8	14.7	7.9	1.6	1.3

数据来源:Word Bank Open Data,环球网。

联合国开发计划署 2015 年发布的《联合国千年发展目标报告》明确指出:“中国在全球减贫中发挥了核心作用。”在“2017 年减贫与发展高层论坛”上,联合国秘书长盛赞中国贫困治理成绩,称“精准扶贫方略是帮助最贫困人口、实现 2030 年可持续发展议程宏伟目标的唯一途径,中国的经验可以为其他发展中国家提供有益借鉴”<sup>[37]</sup>。世界银行在 2018 年发布的《中国系统性国别诊断》报告称“中国数十年的经济快速发展使中国取得了史无前例的减贫成就”<sup>[38](P1-85)</sup>。我国精准扶贫的新理论、新方法、新实践为全球贫困治理提供了中国范例,彰显了中国共产党领导和我国社会主义制度的政治优势,赢得了国际社会高度评价<sup>[31]</sup>。

## 五、总结及政策建议

本文回顾了新中国成立 70 年来,特别是改革开放 40 年来所取得的经济成就和减贫效果。本文把经济增长、非均衡发展及贫困三个重要的社会经济问题联系起来,指出经济长期可持续发展是减贫的重要基础,但是,非均衡发展和收入分配差距扩大是少部分人长期难以脱贫的主要障碍。

本文以区域发展差异、城乡差异为突破口,考察我国在经济发展的同时,为什么长期存在着不同维度的发展不平衡,以及中央及地方政府如何采取各种发展措施去改善这些不平衡。经济结构转变、产业升级、对外开放与对内深化改革,是我国经济长期不间断高速增长的体制机制保障。中国特色社会主义把扶贫开发工作提高到了社会和政治的高度,从贫困界定演变、扶贫工作重心转移到扶贫政策的落实,我国政府不断进行体制机制创新和政策创新,确保在经济发展的同时,贫困人口不断下降,扶贫工作不断深化。

随着经济实力的不断增强,我国贫困标准也不断提高,从 20 世纪 80 年代的基本食物保障,到 2000 年的基本食物附加一些蛋白质食物及非食物需求,再到 2010 年与世界标准贫困线持平。进入新时代,特别是党的十八大以来,中央提出的“两不愁、三保障”的脱贫标准,首次突破了世界银行和联合国的最低贫困线要求,适应了我国全面建成小康社会的总体目标。

精准扶贫、精准脱贫的关键在于识别贫困人口,在于因地、因人制订脱贫方案。我国实施的“建档立卡”措施,在世界扶贫开发史上是一种前所未有的创新举措,也只有在中国共产党的有力领导下,在实施五级行政管理及分工的政治体制下,才可能在一个近 14 亿人口国家内部,把每一个贫困户和贫困人口精准识别出来,通过大数据和现代信息手段,把建档立卡户的详细动态信息从地方联通到中央。

在具体的脱贫工作中,各地政府通过“五个一批”,进行多维减贫,包括生产、生态补偿、兜底、异地搬迁、教育医疗辅助等,以及通过公共设施、公共服务支持,统筹中央、地方和社会各方面的资金,大力改善贫困地区的交通、医疗和教育等条件,使所有贫困地区的人口充分享受到国家扶贫开发投资的经济社会效果。我国的扶贫工作与其他国家最根本的区别不仅在于政府的政治意识、统筹扶贫资金和应用资金的能力,更在于扶贫措施如何通过驻村干部和党群联动贯彻到村到户到人的执行体制。

我国经济发展和减贫的成就,大大超过全球其他发展中国家。特别是习近平总书记关于精准扶贫的重要论述及战略措施已经深入人心,深入每一个村庄、每一个贫困家庭,使我国的扶贫理论及实

践已经明显突破了世界现有减贫理论及实践边界,为人类的扶贫开发工作贡献了中国的智慧及方案。

当前,我国经济发展处于增速放缓、结构优化与驱动转变的中国特色社会主义新时代,社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,这就要求我国经济发展今后的发展必须更加注重质量及可持续性。2020年我国将全面建成小康社会,实现第一个百年奋斗目标,精准脱贫不但是均衡社会发展,更是决胜全面建成小康社会的关键内容。习近平总书记在参加第十三届全国人大二次会议甘肃代表团审议时明确指出:“当前,脱贫攻坚战已经进入最吃劲的时候,必须坚持不懈做好工作,不获全胜、绝不收兵。”<sup>[39]</sup>

展望未来,我国社会经济发展正处于历史的重要关口,人均GDP已经接近1万美元,再经过3~5年的稳定增长,有可能达到全球的平均水平,为跨越“中等收入陷阱”打下牢固基础。不过,正因为我国在不久的将来必将超越美国,成为全球第一大经济体,特朗普政府当局才不断采取诸多手段,包括贸易摩擦、技术封锁等,来阻止或者延缓我国追赶美国的时间。同时,世界经济危机的阴霾在欧洲和其他地区还挥之不去,欧元区再次降息,并实行新一轮的量化宽松,美联储从2018年的提高利息改变为2019年的连续降息,表明世界经济可能已经进入了新一轮的通缩,甚至是全球性的经济衰退。

我国2019年的GDP增长还有可能维持在6%以上,但是,经济增长的压力越来越大,通过微小的刺激,只能减缓经济增长下行的速度,不能改变下行的基本格局。大水漫灌的刺激措施也不可行,主要是债务的不断提高会给长期的经济增长带来更大的风险。

面对国内外的风险和压力,我国当前最佳的应对措施就是“稳”字当先,通过区域均衡增长缩小城乡差距、挖掘内生动力,通过产业结构转型升级确保就业稳定增长和民生改善,通过技术创新以提高全要素生产率,通过“弯道超车”对发达经济体实现技术超越。

精准扶贫、精准脱贫不仅有利于社会稳定团结,有利于增强中国共产党的执政能力和基础,更重要的是通过提升贫困及低收入人群的生活水平及创造能力,为我国广大农村注入持续发展的原动力,充分体现中国特色社会主义制度及文化的优越性。在2020年决胜全面建成小康社会以后,我国未来的扶贫扶弱重心将转移为支持低收入人群的就业和生活水平的不断提高,在中国特色社会主义现代化建设过程中,确保全体低收入人群能够分享到经济发展的成果,实现共同富裕的伟大目标。

#### 注释:

① 数据来源:国家统计局和《中国统计年鉴》历年资料。若无特殊说明,全文数据均来源于此。

#### 参考文献:

- [1] 国家统计局.重大战略扎实推进区域发展成效显著——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十八[EB/OL].(2019-08-19)[2019-08-21].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190819\\_1691881.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190819_1691881.html).
- [2] 林毅夫,蔡昉,沈明高.我国经济改革与发展战略抉择[J].经济研究,1989,(3):28—35.
- [3] 习近平:在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[EB/OL].(2018-12-18)[2019-07-31].[http://www.xinhuanet.com/2018-12/18/c\\_1123872025.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-12/18/c_1123872025.htm).
- [4] 王小鲁.中国经济增长可持续性 with 制度变革[J].经济研究,2000,(7):3—14.
- [5] 伍山林.农业劳动力流动对中国经济增长的贡献[J].经济研究,2016,(2):97—110.
- [6] 姚树洁,韦开蕾.中国经济增长、外商直接投资和出口贸易的互动实证分析[J].经济学(季刊),2007,(7):151—167.
- [7] 李彩华.中国经济转向高质量发展阶段的历史必然性[J].中南财经政法大学学报,2019,(1):9—17.
- [8] 姚树洁.“新常态”下中国经济发展和理论创新[J].经济研究,2015,(12):22—24.
- [9] 林毅夫,蔡昉,李周.中国经济转型时期的地区差距分析[J].经济研究,1998,(6):3—10.
- [10] 林毅夫,刘培林.中国的经济发展战略与地区收入差距[J].经济研究,2003,(3):19—25.
- [11] Yao,S.J.,Zhang,Z.Y.On Regional Inequality and Diverging Clubs:A Case Study of Contemporary China[J].Journal of Comparative Economics,2001,29(3):466—484.
- [12] Yao,S.J.,Zhang,Z.Y.,Hammer,L.The Implications of Growing Inequality on Poverty Reduction in China[J].China Economic Review,2004,15(2),145—163.

- [13] 唐莉,姚树洁,王建军.基尼系数分解分析中国城市居民收入不平等[J].数量经济技术经济研究,2006,(11):31—37.
- [14] 魏后凯.中国地区经济增长及其收敛性[J].中国工业经济,1997,(3):31—37.
- [15] 李实,罗楚亮.中国收入差距究竟有多大?——对修正样本结构偏差的尝试[J].经济研究,2011,(4):68—78.
- [16] 汪锋,刘旗,张宗益.经济体制改革与中国城乡经济发展不平衡[J].中国软科学,2007,(5):69—79.
- [17] Yao,S.J.,Zhang,Z.Y.,Feng,G.F.Rural-urban and Regional Inequality in Output,Income and Consumption in China under Economic Reforms[J].Journal of Economic Studies,2005,32(1):4—24.
- [18] 国家统计局住户调查办公室.中国农村贫困监测报告(2016)[M].北京:中国统计出版社,2016.
- [19] Sen,A.Poverty:An Ordinal Approach to Measurement[J].Econometrica,1976,44(2):219—231.
- [20] Foster,J.,Greer,J.,Thorbecke,E.A Class of Decomposable Poverty Measures[J].Econometrica,1984,52(3):762—766.
- [21] 李实,古斯塔夫森.八十年代末中国贫困规模和程度的估计[J].中国社会科学,1996,(6):29—44.
- [22] Townsend,P.The Meaning of Poverty[J].British Journal of Sociology,2010,(61):86—102.
- [23] Deaton,A.Data and Dogma the Great Indian Poverty Debate[J].World Bank Research Observer,2005,20(2):177—199.
- [24] 苍玉权.论基尼系数的局限及调整[J].数量经济技术经济研究,2004,(4):59—66.
- [25] Yao,S.J.On the Decomposition of Gini Coefficients by Population Class and Income Source:A Spreadsheet Approach and Application[J].Applied Economics,1999,31(10):1249—1264.
- [26] 郭佩霞,邓晓丽.中国贫困治理历程、特征与路径创新——基于制度变迁视角[J].贵州社会科学,2014,(3):108—113.
- [27] 姚树洁,王洁菲,汪锋.新时代破除连片特困地区“贫困陷阱”的理论及战略路径研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2019,(5):44—59.
- [28] 姚树洁,王洁菲,汪锋.新时代习近平关于扶贫工作重要论述的学理机制及文献分析[J].当代经济科学,2019,(1):7—19.
- [29] 徐月宾,刘凤芹,张秀兰.中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变[J].中国社会科学,2007,(3):41—53.
- [30] 白维军.论精准扶贫的理论来源、实践基础和创新发展[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019,(1):13—18.
- [31] 中国共产党新闻网.习近平在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话[EB/OL].(2019-08-15) [2019-08-20].<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0815/c64094-31298180.html>.
- [32] 王志章,杨志红.2020年后民族地区持续性减贫路在何方?——基于湖北恩施州精准脱贫的现状分析[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2019,(3):111—120.
- [33] 朱梦冰,李实.精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析[J].中国社会科学,2017,(9):90—112.
- [34] 孙国峰,郑亚瑜.精准扶贫下农村反贫困末端治理的可持续性研究[J].理论与改革,2017,(3):122—129.
- [35] 李铮,邓晓兰,金博涵.精准扶贫视角下转移支付的吸收能力——来自贫困县的证据[J].财贸研究,2017,(9):87—101.
- [36] 姚树洁,王洁菲.不对称信息条件下精准扶贫效果偏离的内在机理及实证分析[J].中国人口·资源与环境,2019,(5):165—176.
- [37] 国家统计局.扶贫开发持续强力推进脱贫攻坚取得历史性重大成就——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十五[EB/OL].(2019-08-12) [2019-08-14].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812\\_1690526.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812_1690526.html).
- [38] World Bank Group.China Systematic Country Diagnostic:Towards a More Inclusive and Sustainable Development[M].Washington:World Bank Publications,2018.
- [39] 中国新闻网.习近平“八句话”为脱贫攻坚“标重点”[EB/OL].(2019-03-07) [2019-08-20].<http://www.chinanews.com/gn/2019/03-07/8774390.shtml>.

(责任编辑:胡浩志)