

结构改革是减贫战略实施重点

党国英 中国社会科学院农村发展研究所研究员

编者的话

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人为本、以人为本执政理念，把民生工作和社会治理工作作为社会建设的两大根本任务，高度重视、大力推进，改革发展成果正更多更公平地惠及全体人民。在推进社会建设过程中，脱贫攻坚是一块短板，其成效如何也在一定程度上反映出社会建设的水平。准确判断当前贫困形势及深层原因，才能科学开出药方。本文认为，我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，既不公平，也无效率。未来一个时期，关键是要通过结构调整，针对“贫困发生模式”因地制宜地采取不同的脱贫措施。

贫困可分为“发展停滞型贫困”“结构失调型贫困”与“病灾诱致型贫困”三类

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。从发生原因的角度分析，可将贫困分为三个类别，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。

“发展停滞型贫困”主要是指前工业文明时期的贫困类型，主要有这样几个特征：其一，人们大部分劳作只能满足衣食之需，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。其二，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。其三，在人们结成的最小社会单位里，无论在经济领域里还是社会领域里，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非常沉重，很少有人敢于突破这样的熟人社会所固有的清规戒律。其四，人们的熟人生活圈子终其一生基本没有变化，人们退出这样的圈子非常困难。这种压力会实实在在地附着于某些强势人物身上，大部分人要向他们俯首示弱。其五，贫穷为常态的情况下，性别歧视也成了常态，女人总体上依附于男人。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。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。

“结构失调型贫困”是与基本社会制度有关的贫困类型。实际上，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，但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。

例如，前工业文明会留下一个一般的“人地比例”遗产，比较适合人类居住的每平方公里30至50个家庭，每个家庭平均约30至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个家庭左右，条件是城市吸收大量人口。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，农村的穷人可以很少，穷人主要在城市。

但如果因为公共政策缺陷，一个国家会产生区域经济与行业经济的过度不平衡，上述人口布

局调整会遇到阻力。我国的“二元结构”便是一个典型现象。因为曾经限制人口迁徙，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。

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市化，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。

“病灾诱致型贫困”主要是指因个人禀赋及“运气”问题，有可能使一个人或一个家庭陷入贫困。严格地说，病灾引起的贫困也主要不能怪“运气”。生活习俗不良、知识缺乏，很容易招惹病灾上身。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。但有些病灾的发生有一定的偶然性，故与“运气”有关。发展中国家这种类型的贫困发生率会明显高于发达国家。发达的医疗服务、商业保险服务会降低这种贫困的发生率。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。

靠结构转变解决“结构失调型贫困”是今后减贫战略实施的重点

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5万元人民币。按购买力平价计算，我国全国人均收入达到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严重不平衡。

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200万亿元人民币之上。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。换言之，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。

我国城市化率要达到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，贫困人口将逐步进入城市，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、基础设施、技术和教育等多重原因。解决这些问题，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，让留在农村的居民进入现代社会分工体系，使其成为有效率、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。

生存条件差的地区向城市移民。我国农村普遍存在人地比例关系不良问题，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。自然条件恶劣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职雇员。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，且必须以城市化引领城乡一体化发展。在国家工业化基础已经奠定以后，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。惟其如此，中国的城市化才能体现人本主义原则要求。