财经问题研究
Research on Financial and Economic Issues
ISSN 1000-176X,CN 21-1096/F

《财经问题研究》网络首发论文

题目：　中国减贫的实践与经验：政府作用的有效发挥
作者：　李小云
DOI：　10.19654/j.cnki.cjwtyj.2020.09.001-5
网络首发日期：　2020-07-22
引用格式：　李小云．中国减贫的实践与经验：政府作用的有效发挥．财经问题研究．
https://doi.org/10.19654/j.cnki.cjwtyj.2020.09.001-5

网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

网络首发时间：2020-07-22 13:53:15
网络首发地址：https://kns.cnki.net/kcms/detail/21.1096.F.20200722.1148.004.html

中国减贫的实践与经验：政府作用的有效发挥

李小云[1]

（中国农业大学 人文与发展学院，北京 100083）

一、中国经济社会发展中的两个短板

2020 年是实现全面小康的收官之年，实现全面小康在中华民族历史上是一个非常伟大的目标。要想实现这一目标，必须弥补中国经济社会发展中的两个短板。

第一个短板是“三农”问题。在过去四十多年改革开放的过程中，中国的经济社会有了很大的发展，尤其是经济的增长。这种发展也伴生一个问题，就是城乡差距不断扩大。虽然城乡收入比在 2008 年之后小幅回落，呈倒 U 型发展，但是城乡绝对收入差距逐年扩大，城乡差距扩大最明显的标志就是“三农”问题的长期存在。所以，在实现小康收官之年的第一个聚焦点是要利用现有的制度资源和财政资源以及市场资源来解决“三农”问题。

第二个短板是农村已有的贫困问题。这是实现全面小康目标中短板中的短板。如果农村的问题解决不了，农业的问题解决不了，农民的问题解决不了，同时还存在大量贫困人口，那这种小康肯定不是一个真正的小康。所以，在实现小康收官之年的第二个聚焦点就是通过脱贫攻坚解决农村剩余人口的绝对贫困问题。

中国要想高质量地实现百年目标，必须解决这两个短板。

二、中国的减贫实践：结构性贫困的案例

从 2015 年开始，笔者在云南省勐腊县河边村一个瑶族的贫困村进行了 5 年的贫困扶贫实践。这是一个非常典型的案例，河边村的村民长期处在贫困陷阱里。什么叫贫困陷阱？就是村民不可能通过自己的收入应付他越来越多的刚性支出，孩子教育要支出，看病要钱，吃的用的都要钱，家家户户都有债务。这是因为村民懒惰吗？不是，他们非常勤快，每年砍甘蔗的时候都是半夜去山上割胶，早上、晚上都去割胶。但是勤劳并不必然给他们带来富裕。这就是我讲的结构性贫困。这样一个村庄，如果我们

[1]作者简介：李小云（1961-），男，陕西定边人，教授，博士，主要从事“三农”和国际发展问题研究。E-mail：xiaoyun@cau.edu.cn

不能给他们提供一个能够大幅度提高收入的机会，他们就永远在贫困陷阱里头。要打破贫困陷阱，必须有大规模的外部支持，包括基础设施投入、能力建设、生活环境改造等。如果不投入、不补上这个缺口，他们永远是在一个缺失投资的状态里头，不可能脱贫。在河边村，我们尝试把公共资源的投入转变成农户自己能够产生收入的资产。所以，我们开发了瑶族妈妈的客房、会议经济、休闲经济等，把贫困村民带入到产业体系中。这种产业与现代产业对接，他们的收入就大幅度提高。过去一户农民年收入只有一万多元钱，现在户均年收入大概在四万多，甚至有的村民达到五万多甚至六万多。

这个案例说明，脱贫攻坚如果不动用外部力量并从组织上寻找突破口，贫困村民很难摆脱贫困陷阱。

三、中国的减贫经验：制度性因素的减贫作用

中国人口基数大，贫困群体数量也比较大，所以，中国扶贫成就的最大贡献就是中国的减贫是世界减贫的重要组成部分，中国对世界减贫作出了非常大的贡献。一方面，中国的贫困人口快速下降，无论以中国官方贫困线还是世界银行的贫困线标准来衡量，中国的减贫都取得了举世瞩目的成就。根据世界银行的监测数据，中国贫困发生率一直在快速下降，按照 1.25 美元的标准，中国贫困发生率从 1981 年的 84%下降到 2010 年的 11.80%；按照 1.90 美元的标准，中国贫困发生率从 1981 年的 88.32%下降到 2010 年的 11.18%；按照 3.10 美元的标准，中国贫困发生率从 1981 年的 99.14%下降到 2010 年的 27.24%。另一方面，中国为世界减贫提供了非常丰富的经验。

（一）采取有利于穷人的经济增长模式

要想实现经济增长和减贫同步发生，那么经济增长的模式必须是益贫的，经济增长必须是有利于穷人的，这是非常重要的。从改革开放开始，中国的减贫经历了三个阶段：第一阶段，改革开放初期到 20 世纪 80 年代中期。这段时期所使用的贫困标准是 100 元，农民年收入 100 元，这是非常低的，当然那时整体生活水平也比较低。因为那个时候大多数农民还是以农业为主，通过家庭联产承包责任制的政策推进，农业一下子就发展起来了。农业发展起来以后，农民收入就提高了。1978—1985 年，农业的年均增长大概 7%左右，这是历史上最高的，我们叫超常规增长阶段。此时，农民收入增长接近年均增长 17%，是超常规增长。这两个超常规增长导致按当时贫困线计算的贫困人口大幅度下降。7 年期间，贫困人口下降了 50%，从 25 000 万人口下降到了 12 500 万人口。第二阶段，1985 年以后，农业进入常规增长阶段，增长率下降到 3%、4%甚至 2%。这时农民从农业中获得的收入增长也开始下降。原来支撑扶贫的第一个动力逐渐减弱。按照国际比较，要对比其他发展中国家，特别是非洲，如果没有其他动力来代替，可能扶贫就不会再持续了。但是我们采取了农村工业化，在 20 世纪 80 年代中期以后乡镇企业异军突起，很多农民依靠乡镇企业有了大量的收入来源。所以，从 1985 年到 20 世纪 90 年代初期，农民的非农收入极大增长。第二阶段的农村工业化，成为支撑中国减贫的第二个动力。第三阶段，20 世纪 90 年代以后，中国开始实施城

市化发展战略。城市化和工业化齐头并进。大量的人口向城市转移。过年的时候回乡潮，火车站里头挤满了农民工。他们增加的收入就带到农村去，所以农民收入提高了。所以，第三阶段大规模的工业化和城市化又推动了中国的减贫。

在 20 世纪末期，中国经历的从农业到乡镇企业再到工业化到城市化不同的阶段，一个最核心的东西是农民收入的增加，农民收入的增加在不同阶段的来源是不同的。整个过程就是中国减贫的一个伟大叙事。中国经济的持续高速增长带动了贫困的减少。要想实现经济增长和减贫同步发生，那么经济增长的模式必须是穷人友好型的，经济增长必须是有利于穷人的，这是非常重要的。在改革开放初期，大家都是一个水平，经济发展带动大家都发展起来了。所以，中国的减贫经验就是采取一个有利于穷人的经济增长模式。经济增长带动了穷人的收益，这是一个核心的经验。所以，从某种意义上讲，21 世纪之前，中国农村贫困率大幅下降，主要来源于经济增长。那么多的农民从农村里出来，到城市里来，在城市里就业，在城市取得收入，这是非常重要的，这是我们巨大的成就。但是到了 21 世纪，绝对收入差距在城乡之间，不同群体之间，穷人和富人之间越来越大。这时，就不是所有人都能够在经济增长中获益。

（二）发展中国家减贫必须考虑农业

对于一个发展中国家，特别是以农业为主的发展中国家，减少贫困的第一步，要考虑农业，不能忽视农业。世界银行发布的报告《收获繁荣：农业技术与生产率增长》指出，世界 80％的极端贫困人口生活在农村，大多数依靠务农维生。因此，减贫需要把重点放在提高农业生产率上，这样做的减贫效应超过任何部门，约相当于制造业的两倍。亚太经合组织最新研究也认为，发展中国家应采取农业战略投资政策，提高农业生产率，并从高粮价中获益，以减少贫困。早在这些报告发布之前，中国政府就在减贫实践中注重依靠农业的发展，增加农民收入，推动减贫工作，减少贫困。在中国的减贫事业中，农业一直扮演着重要的角色。中国农业的转型升级之路，不仅为全球减贫事业作出了重大贡献，而且为广大发展中国家提供了经验和范本，为发展中国家提高农业产量、消除饥饿和贫困提供了宝贵经验。

中国是农业大国，一度是贫困人口最多、减贫任务最艰巨的国家之一。改革开放四十多 0 年，中国经济社会发生翻天覆地的变化，一条关键经验就是深化改革、转型升级，促进新旧动能转换，激发经济增长动力和发展活力。以改革的思维、路径和办法，解放和发展农业生产力，政府、科技和农业部门齐心协力解决阻碍生产力、造成产量差距的问题，使农业产量得以大幅增长，农业产业的减贫效应得到充分发挥，以农业新科技研发、推广、应用为后盾，建立全国化肥数据库、在全国范围内建立示范区和研究会以培训农民、帮助农民按照土壤和植物的营养需求正确使用化肥，通过科技攻关、成果转化、要素对接等一系列行动，用“绣花”功夫发挥科技创新在精准扶贫中的引领和支撑作用，以农业产业转型促进农村人口脱贫成效卓著。

（三）用超常规手段打破结构性贫困

什么是结构性贫困呢？举例来说，在特别贫困、特别封闭的少数民族地区、山区的贫困群体，他们既没有见过世面，也没有经过培训，有些是小学毕业，有些是初中毕业，缺乏现代技能，不能满足经济发展的需要，没有办法融入现代经济发展轨道，所以，他们就被发展的列车甩在了后边，落到了社会的底层，形成比较明显的贫富差距，穷人就是穷人，富人就是富人，这就叫贫困的结构化。这种结构性贫困的存在，从政治上来讲，既不符合社会主义的最基本原则，也不符合中国共产党本身的初心和使命。从最基本的人道主义角度讲，任何一个国家不管是资本主义国家还是社会主义国家，都在反贫困。从经济角度讲，收入差距的扩大会伤害经济增长。所以，从这三个方面来讲，都需要解决由贫富差距扩大造成的结构性贫困问题。

当收入差距日益扩大，已经不可能再指望像 20 世纪 80 年代初期那样，通过联产承包责任制和任何其他的经济增长措施来解决贫困问题，与此同时，依托经济增长，依托农业发展的减贫效率很低。所以，这时必须依靠政府，依靠政府力量的介入调节收入分配。中国减贫的一个核心经验，就是政府能够发挥作用，中国共产党所发挥的巨大的能动性非常重要。比如，中国的贫困出现反复、脱贫成果巩固难。虽然中国目前贫困人口不多，但是经过改革开放四十多年，总有一部分人反反复复落入到最底层，所以，脱贫的难度之大超越想象。党和政府在推动精准扶贫工作的实践中，越来越认识到，如果不采取超常规的措施，剩余的农村绝对贫困人口是不可能与其他人群同步实现小康的。如果在 2012 年、2013 年不决断出脱贫攻坚这样一个超常规的措施，贫困问题解决不了，会大大影响我们实现小康社会这个目标的质量。所以，党和政府进行脱贫攻坚，就像一场战役，习近平总书记亲自挂帅，各省的省委书记亲自挂帅，全社会动员，是新中国成立以来规模最大、强度最大的一场民生运动，不断地把原来的精准扶贫工作，通过超常规措施推向扶贫攻坚，把精准扶贫变成全党全社会的脱贫攻坚政治任务。

四、贫困治理将会是一场持久战

脱贫攻坚的目标是到 2020 年全面消除农村绝对贫困。按照中国每年 1 000 万人口的脱贫速度来看，到 2020 年全面消除农村绝对贫困的目标，是完全可以实现的。从某种程度上讲，中国已经取得了脱贫攻坚战的胜利。所以，现在讲脱贫攻坚收官之年，同时也是全面建成小康社会的收官之年。实际上，中国的脱贫工作没有给全面建成小康社会的工作拖后腿，这是一个非常伟大的成就。但是农村绝对贫困的消除，特别是现有标准下的消除，并不意味着贫困的终结。

中国年收入 2 300 元（2010 年不变价）的贫困标准，基本上与世界银行的赤贫标准差不多。世界银行的赤贫标准的最新标准是 1.90 美元，中国是 2 300 元，再加上两不愁三保障的福利，估算下来可能就是 2.20、2.30 美元左右，比 1.90 美元稍微高一点，但基本上还是赤贫标准。这个赤贫标准是世界银行用来衡量低收入国家的标准。中国人均 GDP 已经接近 1 万美元，已经是中高收入的国家，再增加 2 000 美元，就能达到 12 000 美元，进入高收入国家行列。那么，如果对标中等收入国家的 3.20 美元贫困标准来计算，中国现在还应该有几千万的贫困人口。那么按照中等收入国家贫困标准来衡量，中国的贫困还没有消失。

按照绝对贫困的标准，中国是消除了贫困。比如，中国全社会没有挨饿的，全国人民都能穿得起衣服；但是这个社会里有差异，有穷人，有富人。如果穷人和富人的差距越来越大，说明相对贫困的程度越来越深。所以，从这意义上讲，贫困永远会存在。脱贫攻坚战是攻坚绝对贫困的那部分群体，通过脱贫攻坚战的方式将这部分群体的绝对贫困问题解决。但是，绝对贫困解决以后，相对贫困还存在，而且会永远存在。这就意味着一个社会扶贫的任务会长期存在，意味着 2020 年以后，我们的扶贫工作要从脱贫攻坚，转向脱贫持久战。脱贫持久战不是按照脱贫攻坚战这样一种做法来做。所以中央提了相对贫困时代长效机制的建立问题。长效机制建立有两个含义：一是要防止已经脱贫的群体返贫。二是要考虑建立防止新的贫困发生的机制。这两个问题实际上与现在脱贫攻坚直接针对的贫困群体的扶贫完全不同。所以，未来的扶贫工作将不再是像脱贫攻坚战这样群众性的、大规模的、高投入的，而是在具体工作中通过制度建设逐步推进，目标是缩小贫富差距。

（责任编辑：巴红静）

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2020.09.001-5

[引用格式]李小云.中国减贫的实践与经验：政府作用的有效发挥[J].财经问题研究，2020，（9）：12-14.