乡村振兴与扶贫攻坚

邓曲恒　岳希明 等

编者按：本文内容是根据来自中国社会科学院、中国人民大学、对外经济贸易大学、中央财经大学、中南财经政法大学等科研机构、高等院校的专家学者在经济所建所 90 周年国际研讨会 2019 年 5 月 17 日第四单元主题论坛“乡村振兴与扶贫攻坚”上的发言编辑整理而成。中国社会科学院经济研究所发展经济学研究室主任邓曲恒研究员和中国人民大学财政金融学院岳希明教授分别主持了两个时段的讨论。

邢丽(《财政研究》编辑部)：《财政研究》是中国财政学会的会刊，其目前的定位是财政基础领域研究，而编辑部的另一本刊物《财政科学》侧重于政策研究。《财政研究》的选稿强调专业性，大概 80％的稿件和财政直接相关；强调思想性，讲好中国的故事；强调技术性和规范性。以上是刊物的基本情况。

在国家和政府重点关注的三大攻坚战等领域上，学院派学者倾向于实证分析，决策部门喜欢做策论性的分析。如果这些领域的研究包含了不同的分析方面，就比较饱满。比如，财政部就希望学术界提供政策效果评析方面的研究成果，特别希望了解“营改增”等政策是否实现了最初的目标。

白彦锋(中央财经大学)：在“三大攻坚战”中，可能人们对乡村振兴关注比较少，正因为这样，这个话题才非常值得研究。党中央对乡村振兴战略的表述非常到位。随着城镇化，大量农村人口其实到了城市居住，农村有空心化的倾向，家族观念也逐渐淡薄。

进入新时代，我国经济实力不断上新台阶。党的十九大报告提出要满足人民对美好生活的向往，其中就包括了社保、教育、医疗等方面。要强调量力而行和尽力而为相结合，否则会让财政不堪重负。习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时指出，群众对一些地方脱贫攻坚工作中的形式主义、官僚主义、弄虚作假现象非常反感，要认真加以解决。这是把从严治党和乡村振兴全面结合起来。

实践中，有三种发展模式，我国的财政既不能像北欧国家那样实行高福利、高税收，也不能像地中海国家那样实行高福利、高债务。这些模式下，财政发展不可持续。我国现在建立现代公共财政制度是要帮助穷人而不养懒人，推进财政可持续发展。以 2018 年个人所得税制改革为例，这次个税改革把免征额或起征点提高到每月 5000 元，还增加了六项附加专项扣除，力度很大。问题在于大量人口的月工资不到 5000 元，特别在农村地区。高收入群体一方面可以充分享受 5000 元的免征额，此外还可以享受六项附加专项扣除，而一些中低收入群体成了这次税制改革的“围观者”。能不能引入负所得税制度，打通税收和福利之间的联动机制。负所得税制度是一种既可以保护帮助穷人，又不养懒人的税收制度，该制度可以保证纳税人的收入水平和劳动、激励之间形成共荣。经过测算，如果实施负所得税制度，其资金的投入量大概是 5500 亿元人民币，占 2017 年全国一般公共预算支出大约 3.48％，但是占 2017 年个人所得税收入达到 45％。通过引入负所得税制度，关注弱势群体，能够实现社会福利和税收之间的收支联动，这是建设现代财政制度的一种考量，也是乡村振兴战略关注农村广大低收入阶层的一项举措。

黄薇(对外经济贸易大学):根据2018年对一些县和村进行实地调研,发现目前保险扶贫的问题面临两个棘手问题:

第一,保险政策在当地的扶贫攻坚的作用完全没有得到充分重视,政策对象也不精准,保障范围和力度也非常有限。农村贫困地区的发展面临困境。比如,农村医保实行属地原则,同一省市执行统一的标准,没有考虑到内部的贫困差异化,没有实现精准的特性。

第二,报销标准也是统一的,贫富程度不同的人在利用医疗资源方面会产生新的不公平。两个叠加起来,保险减贫效果打了折扣。深层次的原因,可以归结为两个矛盾,一个是贫困人口不断增加的保险需求与其有限的支付能力之间的矛盾,另一个是扶农普惠性实践和贫困人口特惠性实际要求之间的矛盾。

在实地调研中,一些基层政府官员认为可以直接把扶贫款发给贫困户,这样就不需要保险。这种看法是错误的。从学术的角度怎么才能实现最优化路线呢?这就需要设计一个倾斜性的保险扶贫政策,其核心可以概述成"二补二线"。"二补"就是报销补偿和保费补贴。"二线",一个是起付线,一个是封顶线。

在理论上,在公平精算费率的假设下,可以求得投保人投保决策的条件。在这个基础上,对四类倾斜性保险扶贫政策做了对保险需求影响的测算,结果发现,提高"两补"比例,提高封顶线,降低起付线,能够提高有效保险需求。

从实证角度进行分析,可以发现:第一,保费补贴程度和住院报销比例的提升,能够从贫困户的收入端增收。门诊报销比例的提升可以从贫困户的支出端来(减支)增收。第二,降低门诊起付线和提升住院封顶线,可以积极缓解相对贫困户的贫困程度。第三,针对一边脱贫一边又返贫的现象,通过平衡动态分析,发现对贫困人口保费程度的补贴和住院报销比例的补贴,对减贫和扶贫有重要的影响。

基于以上发现,要实现保险扶贫,可以选择的路径包括:第一,目前的医保政策重覆盖、轻保障,重普惠、轻特惠,需要制定倾斜性保险政策来提高保险扶贫的精准性。第二,针对边脱贫边返贫的现象,要把相对贫困人口也纳入保障之中。补贴要向相对贫困人口适度倾斜,来达到可持续性。第三,在倾斜性保费补贴和资金来源上,要对不同等级的贫困群体设计不同的梯度和比例,要做到精准、精细化,这样才能实现扶贫资金的再分配。当然,也可以用政府购买保险的方式来提升财政资金运用效率的最大化。

王春超(暨南大学):乡村振兴就会涉及扶贫,从贫困角度讲,影响代际贫困的原因主要有三个:所在家庭的收入和经济状况,可能有代际的传承;健康,父母身心健康,孩子的身体或心理也会健康;教育,教育是收入代际传递的主要渠道。

根据2018年世界银行《世界发展报告》,儿童教育涉及三个维度:认知的技能(学习、基本的理解能力、学习能力,等等)或者认知的能力;情感交际的能力,也可以叫作非认知能力;技术的技能,一般意义上的技术能力,就是掌握技术的能力。世界银行认为前两个能力最重要。当个体的认知和非认知能力都比较强的时候,掌握技术的能力自然就会比较强,这是一个基本的共识。

由于认知和非认知能力很重要,应当采取什么样的干预方式,提高儿童的认知和非认知能力?最理想的做法就是有一种方式,既提高非认知能力,又提高认知能力;次优的方法就是只提高一种能力,但对另一种能力没有太大影响。

通过采用智力量表和学习成绩来测度儿童的认知能力,而用国际上常用的五个维度来测量他的人格特征表征非认知能力进行研究,结果发现,初始非认知能力好的儿童,通常其期中或期末成绩会比较好,两者之间存在正相关关系。原因可能在于人格比较健全、性格比较好的孩子的认知能力、学

习成绩也会高。这就意味着,要提高儿童的学习成绩,一个重要的方面就是提高其非认知能力,而且提高非认知能力不仅从短期有效,从长期也有效。

由此可见,非认知能力对儿童认知能力有重要影响,想提高儿童的学习成绩,可以先从非认知能力着手。一个自然的结论就是,公共教育要向学龄前延伸。那么,如何干预非认知能力呢?这就需要增加和提高与儿童的交互。通过增加儿童交互能力可以提高儿童的非认知能力,进而提高其认知能力。

储德银(安徽财经大学):脱贫攻坚和乡村振兴之间存在内在联系和有机衔接问题。首先,打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略是新时代党和国家全面补齐建设小康社会短板、全面建成社会主义现代化国家的重要布局。两者之间不仅相互促进、协同前行,还具有有机衔接的内在一致性,具体看:

第一,打赢脱贫攻坚战是实施乡村振兴的前提。立足全面建设小康社会的第一个一百年奋斗目标,通过精准脱贫方略,让贫困农民彻底摆脱贫困,逐步迈向共同富裕,过上幸福美满的小康生活,而乡村振兴战略才是着眼于把我国建设成为社会主义现代化强国的第二个一百年的奋斗目标,它的目的是使广大乡村实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。从一定意义上讲,乡村振兴是完成脱贫攻坚目标基础上的一个更高层次的目标追求,是精准脱贫的升级版。

第二,脱贫攻坚与乡村振兴目标上是高度契合的。打赢脱贫攻坚战旨在稳定确保农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障。在现行标准下,农村贫困人口要全部实现脱贫,贫困县要全部摘帽,解决区域性的整体贫困问题。而乡村振兴战略则是着眼于从根本上解决“三农”问题,促进城乡社会的平衡发展和乡村社会的充分发展,是实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的乡村振兴之路。两者都是致力于实现农民生活富裕、农村产业发展、社区有效治理,两者的有机衔接存在必然的趋势。

第三,脱贫攻坚与乡村振兴的实现路径是相同的。脱贫攻坚的“五个一批”路径主要包括生产脱贫、生态补偿脱贫、发展教育脱贫等多个维度,具有多维贫困治理的特点,而乡村振兴涵盖了产业、人才、文化、生态、组织等方面的振兴。

其次,打好脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略事关全面建成小康社会的实现,2019 年和 2020 年这两年是决胜脱贫攻坚的关键期,也是实现乡村振兴战略的起步期,在这样一个特殊的背景下,做好脱贫攻坚与乡村振兴两大主题的有机衔接就显得特别重要。针对衔接实践可能面临的障碍和问题,要着力统筹落实“五个一批”和乡村振兴战略的“二十字”总要求,以协同共生的方式前进。这就需要采取一些具体措施:

第一,以产业扶贫来引领推动产业兴旺。产业扶贫是促进贫困地区发展,增加贫困农户收入的有效途径,是扶贫开发的战略重点和主要任务。产业兴旺是乡村振兴的源头、根本和基本前提。没有产业的发展就不可能有农村生产力的进步,也就不可能有农民群众持久、深层、源头的富裕,也就没有农村社会的发展和改善变美的根本支撑。产业扶贫能够很好促进扶贫攻坚与乡村振兴的有机衔接。

第二,以生态扶贫引领推动生态宜居。良好的生态环境可以说是农村最大的优势和宝贵的财富。在脱贫攻坚的过程中,需要不折不扣落实各类生态补偿惠民政策,如生态搬迁、生态建设项目扶贫、生态贫困市场化扶贫,生态服务消费扶贫以及生态补偿扶贫等各类项目。生态扶贫不仅要打破贫困地区经济发展的资源阻滞,还要实现农民脱贫与生态修复的统一,促进生态治理与贫困治理的有机耦合,由此,生态扶贫就为贫困地区的生态振兴打下了坚实的基础。

第三,以教育扶贫引领乡风的文明。脱贫最终靠的是人。在各地的脱贫攻坚战中需要积极创新

谋划,大力实施教育扶贫工程。在开展教育扶贫的过程中,各地还应该注意加强对贫困农民思想、文化、道德、教育等方面的引导,弘扬自尊自爱自强精神,使贫困农民自觉抵制"等靠要"等不良风气,有效激发其脱贫致富的内在动力,从"要我脱贫"向"我要脱贫"转变,提升贫困农民在乡村振兴中的主体地位和责任意识。

第四,以民生扶贫引领推动生活富裕。要推动农村最低生活保障标准及其补助标准的提高,全面落实贫困人口医疗保障与救助制度,使之与脱贫攻坚有机衔接,从而有效促进农民群众生活富裕,并使脱贫攻坚与乡村振兴真正有机衔接。

杜凤莲(内蒙古大学):根据美国经济学家贝克尔的理论,家庭生产的两个要素——时间和物质之间存在替代或互补关系。社会上目前有很多培训班,中国的家长有些也比较焦虑。目前有关文献主要从经费的投入或者看护方面去分析。由此可见,研究时间和物质投入对儿童成绩的影响很有意义,但两者结合起来分析的文献比较少,原因主要是跟数据有关。虽然全世界已经有 61 个国家在收集时间利用数据,但往往时间利用数据最大的问题是和其他数据不匹配,存在数据孤岛。有鉴于此,我们课题组 2017 年开展了一项时间利用调查。样本量是 12400 户,覆盖了全国 29 个省份。调查内容包括 11 大类、58 个中类和 300 个小类,记录了 24 小时家庭成员的主要活动和次要活动,每隔 10 分钟记录一次。根据对调查数据的分析,可以发现以下一些结论:

第一,对孩子的看护可分四类:生活看护、娱乐看护、教育看护和与这三类有关的交通。如果分城乡看,可以发现乡村的看护中更多的是生活看护和娱乐看护,而城市更多的是教育看护。如果分家庭看,无论是城市内部,还是乡村内部,不同的家庭看护的时间投入和看护结构也不一样。这主要与父母的教育水平、家庭的收入阶层有关。教育水平越高的父母、收入越高的家庭,在儿童教育上所花费的时间就越多。这就是现在流行的"人家比你条件好,还比你更努力"。联系到扶贫,就是现在的扶贫扶的是绝对贫困,忽略了相对的贫困。进一步,如果不在代际传递路径上或者机制上切断贫困传递的话,就会不断产生新的贫困人口。如果进一步观察贫困人群会发现,贫困人口的时间利用也存在代际传递。这实际上反映的是家庭行为的代际传递,子女会模仿父母的时间利用方式和行为方式。不努力工作的家长,往往会影响孩子,导致孩子不努力学习,反映在时间上就是底层的孩子花费在玩耍上的时间更多。

第二,时间比金钱可能更重要。通过分析时间利用数据会发现,尽管父母给孩子报了很多辅导班,可能对孩子成绩有正向影响,但在统计上是不显著的。相反,家庭陪伴实际比上辅导班更有效果。所以,父母在子女教育上不应太焦虑,如果把费用分开,最后当前各种课外辅导的效果真的没有想象的那么大。讲"时间胜于金钱",就是年轻人努力工作挣钱,给孩子好的教育,但最后得到的可能是相反的结果。

第三,父母在孩子教育的不同阶段发挥的作用不同。其中,小学教育中母亲的作用比较大,初中以后,父亲的作用逐渐变大。什么机制造成了父母对孩子教育的作用不同,目前尚不清楚。但从时间调查数据看,初中以后,父亲教育孩子投入时间越多,孩子学习成绩越好。

祝国平(吉林财经大学):2015 年,习近平总书记参加十二届全国人大三次会议吉林代表团审议时,明确要求吉林要率先实现农业现代化,争做现代农业建设排头兵,并提出现代农业"三大体系"建设思想。另外,总书记还指出,优良的生态环境是吉林的优势,既要金山银山,也要绿水青山,绿水青山就是金山银山。之后,习近平总书记又到吉林考察。中央对吉林的定位很明确。结合吉林省的情况,看一下农村金融在乡村振兴中的作用:

第一,对乡村振兴的大体认识。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略。乡村振兴战略的

关键在于产业，产业兴旺是基础。从经济学角度理解，产业兴旺是指产业的投资回报水平应该达到或者至少不低于社会平均水平。一般认为农业是投资回报率较低的行业，但2018年对吉林省五县新兴农业经营主体进行调查，发现投资农业回报并不像想的那么低。但为什么大家觉得投资农业回报低呢？原因可能是劳动生产率上来了，但资本回报率的情况还缺乏数据和实证支持。另外，农业风险比较大。风险除了来自市场，更多的来源于自然灾害。平均来看，无论是从预期收益率、波动性还是从风险的角度，工商资本去下乡做农业生产还不适合，还缺乏一个有效的机制和途径。

要想提高农业的投资回报水平，进而实施乡村振兴，从产业角度来讲，首先，还是应当推动农业产业化。一是适度规模经营。适度规模经营像美国的模式，就是大农场的体制。我国不可能全国都是这样，因为自然地理条件存在差异。但在东北地区，如黑龙江，由于土地规模大，适合适度规模经营。二是小农户和市场之间的衔接。党的十九大以后，提出现代农户加农业生产性服务化，农民从自给自足的主体逐渐变成经营主体。三是产业链的延伸。供应链、价值链、产业链的衔接上，在产业的最底端，在农业、原材料的部门和领域有更多的利益分配。四是进行三产融合。但是其局限性挺大，不容易做。持续推进新型城镇化，为转移人口在二产、三产提供就业的便利也是乡村振兴的另一个关键。所以，关键还是需要农业领域投资回报水平达到一定程度，这要通过农业现代化、三产融合实现。

第二，在乡村振兴背景下，以及在乡村产业和城镇化推进过程中，农村金融的需求发生了深刻的变革。以往说农村金融，大家想到的肯定是农户贷款贵、贷款难。实际上，农村金融需求是多元化、多层次的。变革体现在以下几个方面：其一是新型的生产方式，比如合作社的资金需求。合作社应该是“正规金融＋合作金融”的形式，但是现在推进很困难。还是应当鼓励发展合作社，但是，一定要建立在生产合作和供销合作的基础上。其二，需求实际上就是城镇化和三产融合过程当中县域经济的需求，这一块容易被忽略。比如，村镇银行的业务主要在城市，农村网点不多。应当关注村镇银行的服务对象是谁。创业方面，农村转移人口、涉农中小企业、农业产业链的需求也应该被纳入农村金融需求中。其三，乡村财富管理的需要。提到财富管理，大家想的可能都是给富人管财富，比如私人银行。实际上，农村地区、农户也有财富管理的需求。但是，农村地区、农户财富管理的渠道基本只是存款，其他的很少。从覆盖度和可获得性角度，包括传统农户的普惠金融，都可以发现农村金融在乡村振兴背景下的需求端发生了重大结构变化。

第三，农村金融改革如何适应乡村振兴。首先，要强化市场机制。市场机制不完善还是核心问题。以往的农村金融改革基本上是调结构、给补贴、改监管。2007年开始，推进村镇银行，又在农行设立“三农”事业部。这些基本都是在调供给端、调结构。同时，又实施定向降准、奖励、补贴等手段，但是没有解决市场化和农村收益风险的问题。金融学最基本的原理是风险收益匹配。农村资产在金融体系当中位于下方，是无效区域，除非市场是封闭的，否则，就没有办法在有效前沿上进行配置，这是资金撤离农村最重要的原因。在市场机制完善方面，如何从风险和收益两个角度提升，这是第一个可能需要重点关注的问题。其次，在未来的发展过程中，农村金融的改革设计应当具有前瞻性。要根据乡村振兴对农业、三产融合、城镇化等一系列的要求去整体考虑农村金融。农村金融综合改革应当向前看，不能向后看。单纯地建网点，甚至派流动服务车，不能解决根本问题。再次，利用金融科技。近年来，金融科技正在重新塑造金融体系。随着技术进步、大数据、人工智能等不断推进，应当思考农村金融科技在农村领域当中如何去更好地应用。这是破解市场问题另一条技术上的通道。

王震（中国社会科学院经济研究所）：现在的财政投入，无论是社会民生，还是乡村发展，包括扶贫，数量和规模都很大。但是公共支出的效率怎么样？以健康扶贫为例。按照扶贫办的数据，贫困人口致贫原因中超过40％是因病致贫。当前各地加大了保障力度，保障状况已经非常好了，很多地

方的住院报销比例都在90%以上,剩下的10%还有其他的保障形式。但是,也因此发生了一个严重的问题,就是滥用住院服务。贫困人口的住院率是畸高的。根据实地调研和分析,有的贫困县贫困人口住院率接近40%,而且控制病组后,贫困人口住院率仍然显著高于非贫困人口。由于滥用住院服务,扶贫资金存在浪费现象。造成这种现象的最直接的原因就是医院的创收动力没有约束,而贫困人口住院费用主要由第三方支付。此外,还存在各种各样的扶贫政策指标压力,要实现"应保尽保"。当然也有贫困人口自身的问题,除了看病住院还可以解决食宿问题。但这些可能都不是最核心、最根本的原因。

真正的原因可能是当前的医疗保险制度存在设计缺陷。当前的医疗保险制度设计是只报销住院费用,门诊有门诊大病报销,但是办理门诊大病报销比较困难。对于贫困人口来说要报销就必须选择住院治疗。但这也还不是最深层次的原因。最深层次原因是当前医疗资源的配置是畸形的。基层的特别是偏远贫困地区的社区医疗卫生服务的可及性极差,要获得相应的医疗服务只能去住院。政府也投入了大量的公共卫生资金进行卫生管理,特别是慢性病的管理,但是这些资金没有起到应有的作用。有一些慢性疾病,及早控制好了是不需要住院的,但是如果一直拖,拖到最后没办法了就只能去住院。当前的政策是试图通过增加住院服务的办法来解决贫困人口因病致贫问题,但不是有效率的办法。

张琦(中国社会科学院经济研究所):现在各地都在提基本公共服务均等化。什么叫均等化?到什么程度才是均等化?其实没有答案。从经济学理论来讲,面临的第一个问题是公共服务应该谁来提供。按照主流经济学理论,公共物品应该由政府负责提供。公共物品由于非排他性、非竞争性,所以必须由政府来提供,市场自发提供是不足的。但是,从历史上看,亚当·斯密在《国富论》中就把政府的作用限定在三个领域:国防、治安、公共政策。到十九世纪,政府基本上都是小政府。从财政支出占GDP的比重来看,二十世纪初西方主要国家都没有超过10%。现在这个指标已经很大了,所以从严格意义上讲,世界上的主要国家没有小政府,都是大政府。

医疗、教育这些公共服务,是在谁的理论框架下进行讨论呢?应该在贝弗里奇的框架下。1941年的贝弗里奇报告明确提出,福利是政府的责任。按照主流公共物品理论,市场提供公共物品是没有效率,所以应该由政府来把公共物品提供上去,提供到有效的位置。但政府要提供多少公共服务呢?要看需求。需要多少公共服务?需要多少公共物品?主流经济学理论是把公共服务供给规模交给了社会福利函数,也就是通过计算社会福利函数来确定公共服务数量。

从上面可以看出,主流经济学的公共物品理论是有问题的,公共服务供给是政府承担的,需求却交给一个所谓的社会福利函数。但是,供给和需求本来应该是一体的,不应该是割裂的,不应该是两大问题。公共选择学派对其的批判就是,政府通过税收融资提供公共物品,会造成对经济的新的扭曲和效率损失。怎么证明政府提供公共服务过程当中,通过税收融资造成的扭曲导致的效率损失一定小于提供公共物品带来的效率改进?主流公共物品理论确实解释不了。

公平方面,应该以一种什么样的公平观来看待公共物品的提供和供给呢?任何一项公共服务的提供都不只是效率维度的,必然涉及分配、再分配,也就是公平问题。公共物品融资环节和公共物品提供环节是挂钩的。可不可以提出这样一条公平原则:允许公共物品或者公共服务的供给存在一定的正向再分配,并杜绝逆向再分配。这其实是一个很弱的伦理标准,要比罗尔斯的《正义论》提出的第二条标准还要弱。通俗一点,就是穷帮穷、富帮富,谁也别占谁便宜。如果能接受这样一个很弱的公平伦理的话,会发现,现在几乎所有公共服务、公共物品的提供都是逆向再分配。当然,这跟税制有关。现在的很多公共服务都有这个问题。比如,城市教育实行学区房制度。公立名校获得了财政资金,但通过划片入学制度只供给收入相对较高的家庭,而这些家庭购买学区房并没有额外给学校付费。

郑新业(中国人民大学):扶贫不仅是公平问题,扶贫很大程度上是效率提升的问题。为什么这么说?因为,未来劳动生产率不仅取决于劳动力自身,还取决于其同事,如果同事的劳动生产率特别差,劳动力自身的劳动生产率也必然会受影响。如果投资有两种选择,要么把钱给自己孩子,要么把钱给穷人孩子,如果未来穷人的孩子可能变成自己孩子的同事,怎么选择?要不要也投给穷人的孩子,从这个角度来讲就是劳动生产率提升问题。从反周期的角度讲,提升社会救助也是对的。美国其实是社会救助很普遍的国家,17%的人生活依赖食品券,1%的人缴 40%的税。另外,美国国税是自动退税的,大部分人报税的目标是为了退税。扶贫攻坚其实有它的效率提升的视角,不能说扶贫攻坚都是给穷人优厚待遇。

目前的扶贫存在四个问题。第一是扶贫准不准。通过对 24000 张原始证明的分析,发现一方面要激励劳动供给,另外是识别穷人,就是通过原始证明把外出打工的收入识别出来。第二是政策有无效果。要分短期和长期看,要区分不同的人给予不同的政策支持。第三,财政有没有花钱。根据调研,一个县 63%的财政资金用于基础设施建设,这其中最多的是交通,其次是电力,再次是水利。这样,财政扶贫大钱其实已经花完了,真正用于扶贫的资金就很少了。第四,乡村振兴与扶贫攻坚是完全不同的两个逻辑,现在很多地方把二者等同对待,扶贫办主任转任乡村振兴办公室主任,这就会造成新的问题。

张克中(中南财经政法大学):中国的扶贫最早由传统市场主导,就是在发展中解决,依赖经济增长。这与世界银行提出增长的过程会自动惠及穷人的理念是一致的。但是随着时间的推移,它的作用逐渐减弱。由于贫富差距和个体的问题,增长并不一定能解决贫困问题。中国在高速增长的过程中,随着时间的推移要消除贫困,应该在以下几方面着力:

第一,从贫困的演进角度来看。从收入贫困到能力贫困,再到权利贫困,贫困概念一直在演进中。早在 1959 年,就有贫困文化的概念,就是长期处于贫困障碍中的人形成的对其生活方式、行为规范和价值观点的适应。现在有学者把它叫作贫困适应性。到 2020 年肯定是从绝对贫困到相对贫困,从单维贫困到多维贫困,未来的贫困概念会逐渐延伸。

第二,中国式贫困问题。由于中国在转型期,以及特殊的社会背景中形成中国式的贫困。其中,最主要的问题就是人口老龄化。当前,农村老龄化问题也非常突出。此外,还有留守儿童的贫困、流动人口的贫困问题。流动人口,特别是在城市工作的青年一代对农业生产经营基本不了解,将来随着年龄的增长会流回农村,就会造成新的贫困。

在政策选择上,过去的精准扶贫有很大的成绩,但是也存在问题。比如,产业扶贫的成本较高。应当通过基本公共服务来进行。2020 年之后,扶贫应从碎片化、运动式转变为普惠式。所有人的基本保障,如社保等,要逐渐普惠。扶贫重点要从农村转变到城乡一体化,要考虑城乡差异。另外,需要总结我国的扶贫经验。要与国际机构合作,与其他国家交流经验。中国经济面临的外部冲击对扶贫的影响,也值得研究。

朱军(南京财经大学):政府曾经一度提倡城镇化,把农民变成市民,当前则是新农村建设和乡村振兴。要乡村振兴,首先就要把农村居民的需求挖掘出来作为评价乡村振兴的重要方面。其次,要以乡镇为单位,提升农村教育、医疗水平,实现更多的公平。现在很多优质教育医疗资源集中在省会城市、大城市的市区,而农村教育、医疗水平比较差。乡村振兴要把农村的人留住,应当提供比较好的教育、医疗水平,通过基础设施的改造,通过农村居民的集中居住来实现。德国就不存在学区房的问题,因为农村跟城市交通是相通的,每个乡镇都有体育馆,设施齐全,感觉不到有农民的概念。我国的发展空间还很大。再次,以乡镇为单位,提高 40 岁以下农村居民的职业技

能。针对从事种植、服务行业的劳动力,对其各种技能提供免费的教育和培训。复次,在农村耕地保护和使用方面制定一些因地制宜的政策,在保护耕地的同时又把农村土地的价值提升起来。现在不允许城市居民把户口迁到农村。原因可能是怕占用耕地和占有农村居民资源。农村要有18亿亩耕地的保护战略,这是需要的,粮食稳国家才稳。但在批量化居住过程中,有的地方可以创造出土地面积。最后,在扶贫、乡村振兴中提高农村居民的法治意识、契约意识。应该鼓励一些贫困人口利用自己的技能到市场上生存,而不是违反契约精神,长期依赖政府,出现"养懒汉"的状况。

程名望(同济大学):乡村振兴与城镇化有一个怎样协同的问题。我国的城镇化距离中等发达国家的水平还有21个百分点的差距,因此,还需要走较长的路。目前,城镇化和乡村振兴有点儿矛盾,因为资源是有限的。而怎么样在城乡之间配置有限的资源一直是中国处理城乡矛盾的关键问题。原来优先发展城市,牺牲农村,现在政策要回调,资源配置向乡村倾斜,时机是否合适?资源总是要配置到效率比较高的地方,配置在工业、服务业比配置在农业效率要高,配置在城市比配置在农村效率要高。另外,乡村从衰落到消亡有没有规律?随着人口迁移,农村人口老龄化水平越来越高,乡村的衰落是不可避免的。这是城乡之间巨大差异造成的必然结果。

关于贫困,需要弄清楚几个问题:完全脱贫有没有可能?完全脱贫有没有必要?是不是符合规律?贫困人口是否都要帮扶?因为贫穷在美国、在欧洲,在任何地方都会存在,它是经济规律。根据测算,致贫的原因主要由三方面:地理和区位因素,这个因素是最主要的;由于跟政府有关的行为导致的;个体受教育程度等禀赋。

回到扶贫,精准扶贫的关键是精准。中国是典型的乡村社会,中国的文化是典型的农耕文化、农民文化。农村是乡情社会,是家族社会,贫困户的认定在一些情况下并不是由贫困所决定的,特别是边缘户。现在对贫困户的认定矛盾很激烈。

王振霞(中国社会科学院财经战略研究院):第一,研究乡村问题、扶贫问题需要期刊编辑人员对农村情况有深入的了解。比起研究城镇化和城市问题,研究乡村的问题,不仅需要知道理论,而且需要去看中国农村的情况。第二,有一些稿件不再局限于写定性的文章去反映贫困和乡村振兴,而尝试运用规范经济学方法去研究乡村问题。但是,难以获得和研究方法相匹配的数据。使用普遍调研的数据,容易造成所掌握的指标与研究的问题不相匹配。第三,研究乡村问题,特别是扶贫问题,涉及多学科融合。现在有一个趋势,就是政治学、社会学和经济学之间方法的融合。比如,有作者从历史学和地理学的角度去论证某个地方从清朝开始就是一个贫困县,随着边界的不断演化,这个地方的经济发展水平或者贫困水平一直没有发生变化。类似这样的研究,对跨学科方法的应用要求较高,对作者的知识结构要求高。第四,乡村问题和扶贫问题的研究要谨慎使用国际比较。很多人在研究的时候,进行贫困比较,就引用国际贫困指标,如一天消费小于多少美元,还有日本能源贫困。这些指标在中国是不是适用?国外扶贫投入的效率和中国的效率是否能够进行比较?这样的比较,在适应性上存在缺陷,因为整个大背景、宏观背景和微观背景都是不同的。

(编辑整理:何 伟)

(校对:杨新铭)