

民生改善的逻辑与中国实践

党国英

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

摘要: 当提高民生水平成为政府的政策目标时, 认识民生改善的逻辑就很重要。恩格尔系数、基尼系数是反映民生水平的重要指数, 但应用这些指数应十分慎重。居住形态与劳动参与率也是反映民生水平的指数, 但过去理论界对此未予以重视。个人生存空间的扩展、社会关系的改善以及个人自由选择机会的增加是民生改善的本质性过程, 社会分工深化是决定此过程的基础性因素。改革开放以来中国的民生水平极大提高, 通过深化改革还可以释放中国民生水平继续提高的潜力。

关键词: 民生改善; 分工深化; 基尼系数; 恩格尔系数; 居住形态

中图分类号: F126 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2021) 10-0035-09

提高民生水平是中央政府近年极力强调的施政目标。认真总结关于提高民生水平的历史经验, 深入探讨提高民生水平的基本规律, 冷静判断中国民生水平提高面临的现实挑战, 有利于巩固中国民生基础, 完善民生政策体系, 顺利实现“两个一百年”宏伟发展蓝图。

一、什么是民生水平?

从官方文件对“民生水平”这一术语的使用看, 它是一个含有多项社会经济指标的综合性范畴, 包括居民的财产状况、购买力和消费水平、享有公共服务的水平以及相关利益在居民之间的分配情况等。进一步地, 居民为达到一定的生活水平所付出的劳动总量, 也必须在衡量民生水平时予以考虑。更广义的民生水平还应反映国民生存的环境质量、社会安全、精神健康以及权利自由平等的宪法保障水平。本文主要在前一意义上讨论民生水平。

民生水平提高的终极形态是实现马克思的“自由人联合体”。马克思的理想虽然看起来比较遥远, 但整个人类社会的发展历程是向着这个方向展开的。我们把自由看作人们相互关系的一种状态, 在可以用货币交易实现人际往来的领域, 有一个自由竞争的市场环境; 在需要权威机构(如政府与民间契约组织)制定规则实现人际往来的领域, 有一整套权利平等的保障制度。这两个领域的边界确定能够体现社会福利的最大化。随着科学技术的进步, 自由人内涵以及实现自由的条件都发生了变化, 但这不影响马克思提出的社会进步趋势的可靠性。

联合国开发计划署(The United Nations Development Programme, UNDP)最新发布的人类发展指数与指标对于认识民生水平的内涵有重要意义。1990年之前, UNDP发布人类发展指数时, 仅仅将人

作者简介: 党国英, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 研究方向: 土地制度、乡村社会治理、城乡协调发展。

均收入水平作为唯一指标,之后加入了预期寿命、受教育年限两项指标,完善了人类发展指数。2010年以后,UNDP在原有指标基础上,进一步引入多维贫困指数、不平等调整后的人类发展指数、性别不平等指数以及性别发展指数。

反映生活水平的很多概念在内涵上相互包容,例如收入水平与社会保障水平这两个概念就有重叠之处,收入水平高通常也会获得较高的社会保障水平。收入水平高低通常用一定时间里得到的货币额来表示,它反映的购买力会受通货膨胀水平影响,在国际比较中则会受汇率的影响。以下几个概念在反映民生水平时不易出现明显的内涵重叠,也容易获得较准确的数据。

第一,恩格尔系数,即食品支出占家庭总支出的比例,代表不同的生活水平,与国民收入水平、预期寿命密切相关,指数越小,反映的国民收入水平越高、国民预期寿命越长。

第二,居住形态,指国民在居住方面的利益关系与空间特征,包括国民居所的所有权关系、居住区面积占城市建成区的比例、房屋毗邻关系、住房核心利益分配的平等程度等。居住形态与国民生活品质关系密切,对人类福祉有重大影响,但这一因素长期被研究者忽视,这是民生水平研究的一大缺陷。

第三,福利分享的基尼系数,是描述分配不平等的一个简单工具。除收入不平等之外,其他福利的分配也可以用基尼系数来刻画。通常认为,收入分配的基尼系数超过0.4,就意味着收入分配很不平等,不利于社会和谐稳定。但收入分配的基尼系数并不等于实际消费资源占有的基尼系数,真正影响社会平等的可能是反映消费差距的基尼系数。这两种基尼系数差距越大,可能意味着社会的实际福利水平差距越小,社会也相对和谐。这一关系会加深我们对社会保障政策有效性的认识。此外,现代政府扩大职能,覆盖了部分在传统上属于私人消费的活动,影响真实的基尼系数,但现有关于基尼系数的研究基本没有考虑这一因素。

第四,劳动参与率。在跨国经济比较中,人们通常把居民的绝对消费水平作为比较的基准,这一做法也有局限性。如果两个国家国民的衣食住行水平相当,耐用消费品占有水平接近,可能就被评估为两国的福利水平不差上下。但这一判断忽视了劳动时间的差异。UNDP使用“劳动参与率”概念指代一个国家的劳动年龄人口中参与劳动或积极寻找工作的人口所占的百分比。该指标表明了能够参与商品生产和服务的劳动力供给的相对规模,但对国民拥有的闲暇水平反映不充分。就业者每周平均实际工作时间、通勤时间,都会影响闲暇水平。

反映人民生活水平的指标还有人均可支配收入、国民受教育水平、社会保障水平、环境质量以及人口出生时的预期寿命等。但这些指数与前述四个指数有极大相关性,后者已在相当大的程度上反映了国民生活品质。

对以上涉及民生水平的多项指数做一个模式化整理,可以认为它们反映了人们在生活空间升值、社会关系改善以及自由选择空间扩大三个基本方面的追求。空间环境升值主要通过人与自然空间的调整来解决人的独立性空间条件问题,确定人在空间利用合作中的地位。在技术进步过程中,空间环境对人的意义从生存功能为主向享受功能为主转化;社会关系改善主要解决人与人之间的权利配置问题,确定人在社会关系中的阶位;自由选择空间扩大主要解决后生存时代人的发展问题,表现为人的精神生活丰富以及个人生活目标的多元化。在高度工业化、城市化的社会,人们用越来越少的劳动时间得到的收入就可以维持正常生存,闲暇时间会被用来追求个人化的生活目标。这一趋势的端倪已经出现,且将变得越来越重要。

二、民生水平提高的基本逻辑

提高国民生活水平是一个长期的过程。与人类生活品质提高密切相关的核心因素是社会分工程度的提高或称社会分工深化。多数情况下社会分工程度越高,人类的生活质量越高。社会分工深化直接

或间接扩展个人生活空间，改善社会关系，人类的生活目标已经摆脱基本生存条件的制约，自由选择的空间越来越大。

1. 个人及家庭生活空间扩展

早期人类活动的目的主要是谋取食物，人们很少有公共活动空间，个人及家庭使用的土地及居住空间十分逼仄。分工水平会增加生存资料的丰裕度。农业技术进步不仅提高了农产品生产效率，也使其他生存资料更加丰裕，恩格尔系数越来越低。经济发达国家的恩格尔系数多在 15% 以下，生存性消费完全可以得到满足。这为人类改变空间利用方式提供了重要条件。

人类进化史作为一部空间利用的集体行动史，直到农业技术革命发生以后才开始改变。^① 近代之前人们的住房一直缺乏私密性，贵族或社会精英阶层豢养大量门客，这实际上是战争社会的遗风。军事首领的住宅如同战争的组织指挥中心，并不仅仅追求住房对隐私的保护，而低收入者的住房更无隐私可言，一般几代人同住一室，几个核心家庭同住一所房屋。

分工水平有利于改善环境质量与居住形态，使人们产生超过生存需求的体验性需求。农业技术的进步使较少的耕地就可以满足人们对食物原料的需求，从而扩大亲自然植被的覆盖率，降低城市人口密度，改善人们的居住形态。尽管世界总人口规模不断扩大，但从土地利用空间看，对农地的人均需求在逐步下降，对住宅用地的人均需求在逐步上升。

随着分工深化导致的人均 GDP 提高，满足人们体验性消费的空间越来越大。住宅成为一系列体验性消费的中心点。保护隐私所带来的心理安全、交通工具的多用途开发、社会交往中的行为纽带培育、亲自然生活习惯的养成等，都需要以宽敞居住为条件。独栋住宅因其建筑结构特征，具有很强的、可继承的不动产属性，因此有利于传承家庭文化，形成非正规教育的物质与环境载体。家族文化传统的一部分会通过住房装饰、庭院布置、器物收藏得到表达，而这些家族文化传统的承载物往往附着于独栋住宅本身。多层集合住宅通常不具有这种功能。独栋住宅社区与多层集合住宅社区相比，更容易营造友好的邻里氛围，形成城市熟人社会。城市熟人社会基于城市的高度专业化水平，仅限于邻里之间的社区公共事务，涉及的范围有限，最多会延伸至个人共同兴趣引起的活动。这种交往与利益关系分离，不容易形成依附关系。环境心理学的研究与实验已经证明，具有上述特征的居住形态能增进人们的安全感、幸福感。^②

经济发展还增强了人与自然和谐共生的能力。农业效率提升使大量土地不需要因为人口增加而被开垦为耕地。如果不利用现代农业化学技术而坚持传统有机农业耕作方法，农业不仅要束缚大量劳动力，还会使用更多的耕地。而且，私人土地逐步增加了开放性。具有权利排他性的私人地产在税制约束、政府强制以及大众意识形态等因素影响下，逐步将地产的某些功能向社会开放或者通过社会组织用于公共事业。孔泾源把这种产权变化的趋势称为“产权中性”^③，这种人类生存空间的产权变化极大地提高了人类的生活质量。

2. 社会关系改善

社会关系改善也与社会分工深化有密切关系。当人们的全部可利用工作时间仅能用于解决温饱时，人的很多差异被隐藏，个人禀赋不能成为交易的筹码，这时最重要的差异体现在人谋取食物的能力以及对他人实施强制性行为的能力上。社会分工扩大以后，社会交易的内容不断丰富，人的很多禀赋差异成为进入交易活动的资源；人们通过交易实现的利益诉求有可能不需要利用社会强势手段就能得到满足，这会极大改善社会关系，其原因在于交易包含的平等权利恰如马克思所说的“商品是天

^① 乔治·杜比、罗贝尔·芒德鲁 《法国文明史：从中世纪到 16 世纪》，傅先俊译，上海：东方出版中心，2019 年，第 266-269 页。

^② Mark Cook, "Experiments on Orientation and Proxemics," *Human Relation*, Vol. 23, No. 1, 1970, pp. 61-67.

^③ 孔泾源 《百年大变局与中国结构性改革开放》，载《中国改革报告 2020》，2020 年。

然的平等派”^①。社会关系的改善可以从以下几个方面展开讨论。

(1) 人与人之间的收入平等关系

随着经济发展水平的提高,财富占有的基尼系数虽然可能增大,但在现代社会背景下,出现上述“产权中性”的变化趋势,私权排他性的意义将逐渐在一些方面变得不再重要。从收入差异看,如果离开收入的实际使用差异,收入差异将无任何意义。收入的实际使用即支出,特别是消费领域的支出,更能反映收入差异的社会意义。所以,支出的基尼系数更能反映人们收入差异的本来意义。

将社会分工深化这一因素引入基尼系数,可能使我们对支出差异有一个新的认识。如果将经济史上的家庭支出不同项目的增速作为分工深化的主轴,大体可以看到人们关于食物、衣物、医疗保健、教育、旅行、住房、娱乐、保险、艺术品、探险、情感消费、整形美容与自我实现等多种消费支出的基尼系数大体上由低到高的变化趋势,相应地,这些支出的增长率也存在一个由低到高的变化趋势。如果不是技术进步与分工深化,人们可能在最基本的消费需求上拉开了生活水平的差距,形成很高的消费支出的基尼系数。目前人们在吃饭穿衣这类消费上支出的基尼系数已经降低了,基尼系数高的消费领域大体反映在技术进步前沿的产品生产服务项目上。

由于意识形态的更新,社会公正理念有理由成为影响消费水平差异的因素。人们对消费差异的容忍度总体上在下降。因为多种经济组织内部存在信息不对称,特别是组织成员在交易能力上又具有差异性,使社会经济组织内部及组织之间存在收入差异,甚至存在不平等依附关系。当代政府有可能承担调节这种不平等关系的职能,很多国家直接给低收入国民提供消费支持,把某些可能属于私人消费领域的支出转变为公共领域的支出。

(2) 个人与共同体之间关系

个人与诸多个人所结成的共同体之间的关系,关乎人们的生活质量。共同体可能发生的对个人的强制行为是影响生活品质的负面因素。在分工简单的社会,个人的选择机会少,个人禀赋不易成为与共同体精英讨价还价的筹码,组织资源被共同体精英垄断,个人受到强制是普遍现象。技术革命促进分工深化,个人禀赋成为共同体之间及共同体内部岗位竞争的资源,个人与共同体的关系开始变化。正是因为这一逻辑,诺斯才把他所称的“权利开放时代”划定为1800年之后。^②在这一时代,人际关系本质上是人与共同体的关系,大大减少了由权利不对称引起的依附性,社会不再是“人际关系化”的社会。

(3) 资本与劳动之间的关系

资本原始积累过程结束以后,资本与劳动之间的关系发生了显著变化,并使劳动者的生活品质总体上不断提高。在市场竞争中,资本承担的风险远大于劳动。资本由此成为经济活动创新的推动力,也成为风险报酬的收获者。此项分工的意义重大:人口占多数的普通劳动者需要预期稳定的收入,使社会正常运转;而资本在竞争中优胜劣汰,使社会保持活力。各种资本的衍生品润滑了资本市场,同时也放大了资本的风险,特别在企业破产时,劳动者可以重新就业,人力资本不致丧失,还可以通过学习提高人力资本水平,资本一方的很多沉淀成本却难以收回。现代国家还设置了失业保障制度来帮助劳动者,而投资者通常在消耗完积蓄以后变成受雇佣者。我们常常只容易看到资本支配劳动的“任性”,而忽视资本创新失败后的痛苦。全面认识资本的社会分工价值,有助于采用更好的经济发展政策。中国改革开放的重要特征之一便是扩大私人资本空间,促进国民经济整体效率的提高,为民生水平提高奠定了稳固基础。

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷,北京:人民出版社,1972年,第103页。

^② 道格拉斯·C. 诺斯等 《暴力与社会秩序——诠释有文字记载以来人类历史的一个概念性框架》,杭行、王亮译,上海:格致出版社、上海人民出版社,2017年,第18页。

(4) 自组织社会与政府之间的关系

政府本来是社会的一部分,但政府又显著不同于社会的其他组织。我们仍可以用广义分工的观念认识这种关系,并理解这种分工对于人类生活品质提高的意义。

现代政府是代表国家维持社会秩序、向社会提供服务的唯一具有强制性的机构。这个特殊机构的建立是社会长期演化的结果。在现代国家产生之前,国家的边界并不鲜明,社会被分割为多个单元,每一个单元都具有某种强制力。民族国家诞生以后,实行依法治国,人们开始接受将强制力集中转让给公共组织——政府,由政府在其内部建立科层分工系统。这是一个巨大的进步,意味着人们在公共领域建立了更合理的社会分工,由政府来专司暴力强制职能。这一变化使暴力强制更可能程式化,有利于稳定人们对社会压力的预期,减轻无端恐惧。

基于军事领袖专权而产生的依附性政治伦理,向基于开放性政治分工而奠定的现代政治平等转化,也与分工水平有密切关系。军事领袖们在更广大的分工体系中有其他获利机会,客观上促进了社会自由。从历史演化的脉络看,商品交易关系的扩大、城市经济的成长,不仅使东方的宗法压迫的强度逐步降低,也使西方的封建奴役制度彻底瓦解。多种因素特别是贸易与分工使自发社会组织的领袖们不再认为掌控暴力强权总是一件有利的事情。这一变化使社会更加稳定,人们很大程度上免除了社会内部动乱之苦。

3. 分工深化奠定了人类自由发展的物质基础

自由发展大略可以看作人们在摆脱了生存压力的基础上,培养积极的兴趣,在职业选择、闲暇时间利用方面按愿望行事。所谓积极兴趣是指不会给社会带来负面影响,还能与社会整体进步的要求衔接的个人兴趣。分工水平能增加人们的闲暇时间,改善学习条件,为民生水平的提高创造更好的基础。我们把有酬工作时间、通勤工作时间、必要睡眠时间以及必要家务时间以外的时间看作闲暇时间,闲暇时间增加可以延长人们的自由学习时间,有利于提高人力资本水平,进而提升民生水平。

民生水平的提高没有止境。人们衣食住行诸方面的质量会不断提高,技术进步还会诱导人们产生新的需求。特别是人类对于资本设备替代劳动有无限的兴趣,使人类的生产能力无止境地超越人的基本需求。伴随这一过程,社会分工程度会不断深化,虽然似乎使人成为“片面”的人,但闲暇时间的长度会不断刷新。技术水平越高,生产力越发达,“全面的人”产生的机会越渺茫,但这不应该被视为人类发展的悲剧性归宿。

4. 人类生活水平提高的动因

把人类生活水平与社会分工深化联系起来,是一种模式化的思考,意在解释人类生活水平提高的基本逻辑。但历史发展是不均衡的。即使历史发展到了诺斯所说的“权利开放时代”,社会分工水平有了巨大提高,人们的生活状况还是会有很多不如意的地方,但只要技术还在进步,哪怕是比较少的国家在进步,生活水平还是会继续提高。这一历史演化过程之所以延绵展开,与以下几个因素有关。

人类的竞争动因。各种规模的人类共同体在技术进步与分工深化中不会有一致性,面对技术进步时也不会有调整人际关系的一致性行为。人类进步过程中不会有无处不在的内生因果机制促使每一个人类共同体向前迈进。如经济史学家赵冈所说,“科技的进步与生产力的提升绝不是自然过程,而是在某些条件下才发生的”^①。先进的共同体更有效率,保守的共同体缺乏活力,在人口迁移以及战争等因素的影响下,就会产生优胜劣汰的结果。

一定条件下地理环境加强竞争的作用。人类早期发展中,地理因素很重要。北半球的陆地面积比较大,且季节变化明显。冬季食物资源匮乏,那些懂得精心储存食物的群体更有生存竞争力,也容易围绕食物生产和储存而形成初级的内部分工。这是北半球物质文明发育的重要动因。当储蓄用于获利时,资本就产生了,但这一变化主要发生在商业领域。在单纯的传统农业中,一般农户很少有余粮,

^① 刘正刚 《中国传统社会经济的启示——访美国经济学家赵冈教授》,《社会科学战线》2000年第1期。

土地所有者的积累往往用来购买土地。赵冈讨论过中国传统社会的余粮率及商业资本的崛起问题^①，对我们理解这一现象富有启示。资本成为重要经济力量是商业流通规模扩大特别是国际市场开始兴起以后的事情。有资本的人更敢于冒险，那些专事经营的群体被分化了出来，从此人类就有了更稳定的探索发展的队伍。之后经营者不再依靠简单积累而形成的资本，开始通过教育获得经营才能，基本摆脱了地理环境的影响。

战争组织对人类生存类型的演化也有重要影响。受地理因素影响，中国与欧洲发育了不同类型的军事组织。总体看，在农业社会时期，欧洲社会的军事化程度高，这妨碍了欧洲微观经济单位效率的提高，这是中国历史上农业经济效率高于欧洲的原因。但欧洲历史上地方武装割据传统也有助于促成欧洲社会的自治传统，这为欧洲农业社会时期形成相对独立的知识分子团体提供了有利条件，帮助了近代欧洲科技革命的兴起。^②

意识形态及宗教的影响。意识形态是指国家主导的社会基本价值判断。在农业社会时期，宗教对社会基本价值判断有重大影响。因为自治传统的差异，欧洲的基督教成为一个跨国性的、组织程度很高的社会力量，欧洲由此初现军人伦理、政治伦理、宗教伦理并存的局面。历史上欧洲发生的宗教集团之间的战争，不仅使欧洲的跨国性市场得到发育，也使宗教发挥了保护和传承知识资源的作用。中国最强大皇权卵翼下的宗教，其作用无法与欧洲宗教等同，中国农业社会形成了比较稳定的一体化的宗法—王权伦理，不利于社会分工的扩展。

三、改革开放以来中国民生水平的巨大提升

改革开放以来，中国不仅提高了经济效率，实现了经济高速增长，社会平等程度和货币化程度也明显提高，居民收入差异的可观察性增强，用基尼系数反映的收入差异有了合理性。对改革开放后的农村收入差异状况所做的研究表明，在农村经济效率大幅度提高的背景下，中国农户内部的收入差距、财富占有差距都小于城市内部及城乡之间的差距。^③

按国家统计局2013年开展的城乡住户抽样调查结果（公布数据中，农村居民按收入划分为五等份，城市划分更细），2002—2012年农村居民的基尼系数，由0.286上升为0.299（见图1的趋势）；城市则由0.280下降至0.275。这说明这一时期的收入分配按城乡分别观察，且从大的等级划分看，收入分配的基尼系数很低，收入分配平等程度较高。

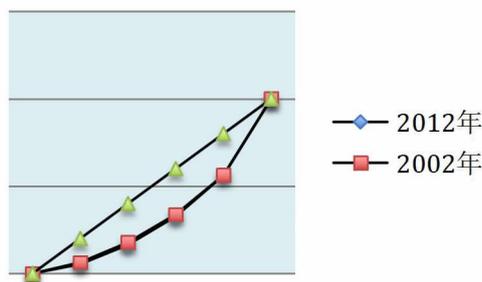


图1 2002、2012年农村家庭收入的洛伦茨曲线

说明：横轴为累计的人口百分比，纵轴为累计的收入百分比。

① 赵冈 《从宏观角度看中国的城市史》，《历史研究》1993年第1期。

② 对这一点的深入讨论，参见党国英 《广义分工、军事组织与社会演化——关于“李约瑟之谜”的一个延伸讨论》，《河南师范大学学报》（哲学社会科学版）2020年第6期。

③ 吴国宝 《中国农村扶贫》，载张晓山、李周主编 《中国农村改革30年研究》，北京：经济管理出版社，2008年，第357-386页。

如果一并考虑城乡居民收入，中国收入分配的基尼系数高于城乡分别考虑时的基尼系数。2012年全国居民收入的基尼系数为0.474，高于农村内部的同一数值（见图2），但这在社会转型时期不算高。如果考虑到收入的成本因素，农村的基尼系数还会更低。在土地经营规模相近的情况下，种植经济作物的农户与种植粮食作物的农户相比，农业收入高，但他们每个工作日的收入差别不大。后者通过非农领域的务工收入增加年收入。综合考虑，农村居民单个工作日所得收入的基尼系数会更低。

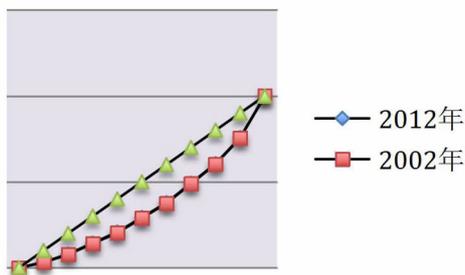


图2 2002、2012年间城市家庭收入的洛伦茨曲线

说明：横轴为累计的人口百分比，纵轴为累计的收入百分比。

财富分配的基尼系数也比较低。笔者依据2010—2012年在部分省区的调查数据发现，样本农户宅基地占有基尼系数为0.328；平原地区农户宅基地占有的基尼系数更低，只有0.261。按住房建筑面积计算的农村住房配置的基尼系数略高，但也只有0.344。宅基地和住房作为农户最重要的财产配置，其拥有水平比较相近。

中国社会保障制度的逐步完善对民生水平提高有重大影响。2012年以后，国家致力于城乡社会保障制度一体化，目前已经基本建立了城乡统一的基本养老保险制度与基本医疗保险制度。2020年中国农村低保平均标准达到5842元/人/年，已经超过了国家确定的农村居民脱贫标准，这意味着国家依靠此项政策兜底，就可以实现消除农村贫困的目标。全国农村低保资金支出总量可以使当年农村建档立卡的贫困户实现脱贫而有余。

中国民生水平改善的重要标志是全国区域性贫困现象已经消除，人口聚落性的“绝对贫困”不复存在。如果不考虑个别事件导致的返贫问题，可以说中国农村所有建档立卡的贫困人口已经脱贫。农村脱贫攻坚任务如期完成，是国家强大政治动员之下取得的重大发展成果。

乡村振兴战略的实施是中国民生水平提升的又一重大举措。在推进这一战略的具体实践中，很多地方加大了对乡镇政府驻地和重点村落的公共设施建设，更新改造了乡村居民点，乡村面貌正在发生显著变化。

四、进一步改善民生水平的思路

社会经济发展是一个动态均衡过程，在较短的时间里，短板因素将构成对长期发展的制约。此部分讨论未来一个时期中国民生水平提升的若干短板因素，并提出应对设想。

1. 创建巩固脱贫成绩的新机制，彻底消除城乡二元结构

如果今后巩固脱贫成绩的工作还是一件具有标志性的“农村现象”，就意味着城乡二元结构没有被打破，也意味着第二个“一百年”的发展目标没有实现。这方面应该关注以下问题。

(1) 脱贫标准有待提高

在“兜底政策”的支持下，以年收入人均3000元左右的贫困线为标准，中国完成全社会脱贫任务当属无疑。在脱贫工作的实际操作中，中国政府要求确保贫困人口实现“两不愁、三保障”，事实上使脱贫标准超过了上述人均收入标准。但是从经济发展目标的要求看，现行脱贫标准还应提高。贫

困人口的认定标准应该采用联合国的标准并参考国情，显然，中国应重新界定脱贫工作目标人群，将脱贫工作推向一个新的历史阶段。

(2) 贫困人口必然加快离开农村经济部门

农民是最应该成为中产阶级的群体，这主要由经济规律决定。在发达经济体，如果不是宗教与非法移民的原因，低收入人群一般更倾向于离开农村，到城市生活。农村越是现代化，这种倾向越明显。现代化农村主要由两部分人群构成。一部分是专业农户，他们属于较富裕的中产阶层。未来农业中资本技术装备持续替代重体力劳动是必然趋势。如果农民收入低于城市居民收入，必然发生农村人口转移，直至农业领域产生规模化经营的条件，使农民收入达到城市居民的收入水平。满足这个条件的农民要占有土地资产与自有农业技术装备，并使二者以一定规模形成有效率的匹配。这部分农民一般分散居住，所以要忍受乡村公共服务供给不足带来的不便。另一部分是生活在农村地区，但不真正从事农业生产的居民。他们中的大部分是城市经济部门的就业人口，或是有其他收入的富裕阶层，平均收入超过中产阶层。这部分居民虽然会形成一定的集聚，但仍然要承受比较高的公共服务成本。

在农村整体实现现代化的条件下，那些以体力劳动为主从事农业生产的农户，在劳动力市场开放的条件下，其机会成本远大于收益，不离开农村必然陷入贫困，他们的收入水平不足以使其利用农村高成本的公共服务，市场更不会因为农户付出过多体力劳动而给予其产品高价售卖的机会。所以，在较长的时间里，他们会选择在城市就业，并能利用城市成本较低的公共服务，过上比在农村更好的生活。

(3) 农村“刚性贫困人口”脱贫更需要转变机制

从根本意义上说，所有贫困人口都是相对贫困人口。随着全世界经济发展水平的普遍提高，被人们看作底线生存条件的标准也在逐步提高，这意味着不存在真正的绝对贫困标准。参考物价指数调整的贫困线因为构成物价指数的一揽子商品包含了一定的耐用消费品，也就使贫困线的划定具有相对性。按照脱贫难度来划定贫困人口类别在扶贫实践中更具有操作意义。据此我们把贫困划分为以下三类：一是低度分工水平引起的贫困。这类贫困人口会因为分工扩展与城市化水平的迅速提高而很快脱贫；二是因权利限制引起的贫困。这类贫困人口会因制度变革而改变命运，走向富裕；三是因先天身体禀赋问题与后天病残引起的贫困，脱贫工作实现机制转换也主要应针对这部分人口，我们称之为“刚性贫困人口”。

改革开放前，按社会可接受程度所确定的标准来衡量，城市居民的生活水平有较高保障，而农村居民绝大部分被认为处于贫困状态。如果城乡之间不存在制度壁垒，农村居民会紧跟城市化步伐，不断进入现代分工系统，享受劳动生产率提高的好处，最终其收入会赶上甚至超过城市居民收入。在这一过程中，上述第一、第二类原因引起的贫困会自然消除。但中国在一个时期内实行权利限制性的户籍制度、土地制度和就业制度，构成了城乡壁垒，这是农村贫困长期存在的基本原因。

无论从政府工作效率看，还是从人道主义要求看，现代社会的“刚性贫困人口”不适合在农村生活。任何现代国家农村地区的商业环境及公共服务的可及性都逊于城市，这对拥有交通工具的中产阶层基本不是问题，但对“刚性贫困人口”来说是个大问题。这是“刚性贫困人口”应当主要生活于各类城市的基本原因。政府及慈善机构对“刚性贫困人口”的帮助在城市也更加容易。

以上脱贫工作的难题在目前中国以往脱贫政策体系中基本找不到答案，转变脱贫工作模式、实现脱贫制度创新迫在眉睫。全面建成小康社会之后，要通过城乡融合发展体制机制的建立，使预防贫困发生机制内生，短期由政府强力动员的运动型脱贫工作转化为有法治保障、市场主导、政府调节的常态运行体制，使国家脱贫政策转变为一般性收入分配政策，实现社会收入分配的公平正义。首先，建立正确的区域资源评价指标，使一定时期不适应人口稳定脱贫的区域退出政府设定的开发政策目标区域。政府与企业都不宜在深度贫困地区、生态脆弱地区实施“开发式扶贫”。其次，改进扶贫移民政策。在总的扶贫移民计划中，应考虑将完全依赖社保计划的“刚性贫困人口”逐步向城市转

移,消除现行就近移民政策产生的新移民与原住民争夺资源的弊端。精准脱贫政策实施中,要将“市场瞄准”与“政府瞄准”两方面结合起来。“市场瞄准”关注贫困户出售劳动产品和服务的净收益,“政府瞄准”关注贫困户的总收入,包括未出售的产品的价值。再次,坚持以城市化引领农村发展。为此要合理布局城市,大力发展小型城市。通过小城市发展能提高农村地区公共服务效率,将效率难以保障的城乡基本公共服务均等化转变为平等与效率兼得的农村公共服务可及性的创造。满足这一要求的重要条件是小城市的人口要达到一定的规模。人口的适度规模是市场机制发挥作用的条件。^①根据中国城乡人口布局及公共服务机构设置的实际情形,本文认为,中国应该将现有半数以上的建制镇发展为人口规模在3万人以上的小城市,使大部分农区的任何一户农民能在半小时车程内抵达一座小城市。最后,建立城乡统一的以“食物券”发放为主要手段的低收入人群营养改善计划。国家采取多种措施鼓励农村人口进城,将农村居民贫困问题转变为一般性贫困人口的脱贫问题,以提高国家脱贫政策的实施效率,更好地消除贫困跨代继承现象。

2. 促进中产阶级成长

中产阶级发育成长的指标在中国不高。第一,从目前国家的人口布局规划理念看,除少数极端富裕的家庭之外,中国大部分家庭没有中产阶层的居住形态。第二,中国的城市建设理念也不利于中产阶层的崛起。城市人口密度不高,但城市居住区的人口密度极高,加上房价畸高,即使一部分城市居民收入较高,也会因为居住环境而无法拥有中产阶级应有的心态。居高不下的房屋价格更成为农业转移人口进城落户的巨大门槛。第三,中国农业劳动生产率低,食品价格相对高,居民恩格尔系数难以降低。从目前状况看,中国主要粮食自给与农产品市场对外开放之间有明显矛盾,并带来利益冲突。第四,现行公共管理体制与社会腐败有密切关系,这不仅在现实上使国民收入的实际分配关系恶化,也影响大部分国民对公共管理体制的认同。

因此,要以提高农业劳动生产率、降低农业成本为核心,设计农村发展的政策体系;加快城市化速度,在农村培育专业农户,形成农场主阶层,使其成为中产阶级的一部分;要大力发展旱作农业,降低农业成本;以调节劳资关系为核心,扩大劳动者权利,约束资本行为,实现国民收入第一次分配合理化,增加劳动者收入;改善国土规划和城市建设理念,扩大国民的实体财富增长空间。

3. 优化国民居住形态

关于高密度居住环境与人的心理和生理恶变之间的关系,环境心理学已经有明确结论,认为高密度住宅对成人和儿童都有负面影响。因此,应当调整城市土地的使用结构,大幅度提升公共部门与产业用地的利用效率。当然,实现这一目标需要多种配套改革方案,这方面的措施将助力中国以更快步伐消除城乡二元结构。

责任编辑:孙中博

^① “人口增长与经济发展”课题组人口委员会、行为与社会科学和教育委员会国家研究理事会《人口增长与经济发展——对若干政策问题的思考》,于学军译,北京:商务印书馆,1995年,第57、88、143页。