经济日报 ECONOMIC DAILY

探讨脱贫攻坚战略的“未来升级版”

□ 蔡 昉

热点聚焦

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制。中央经济工作会议特别强调，要建立机制，及时做好返贫人口和新发生贫困人口的监测和帮扶。我们相信，按照以人民为中心的发展思想，坚持正确的指导思想和既定的工作方法，以及根据党的十八大以来扶贫脱贫成效，2020年完全可以实现农村贫困人口全部脱贫的目标，做到全面小康“一个也不能少”。

保障和改善民生没有终点，只有连续不断的新起点。扶贫脱贫也是如此。2020年按照现行标准实现农村贫困人口全部脱贫、建立解决相对贫困的长效机制，以及做好返贫人口和新发生贫困人口的监测和帮扶，三个要求在思维逻辑上和工作方法上是有机统一的，应该从一个完整统一的高度来理解。也就是说，及时探讨未来解决相对贫困问题的长效机制，同时也是当前巩固脱贫成果、打赢脱贫攻坚战的重要保障。针对2020年实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫以后，我们面对相对贫困问题应该做什么以及怎样做的问题，不妨从以下几个方面考虑，探讨扶贫脱贫战略的“后2020升级版”。

首先，保持政策稳定和可持续，巩固脱贫成果。在实现农村贫困人口全部脱贫的最后阶段，所做的工作无疑具有全力冲刺的特点。达到目标之后，要巩固取得的结果，防止出现大幅度返贫，仍然有艰巨的工作要做。达到脱贫目标与形成稳定脱贫的能力不是一回事。对于收入水平接近贫困线的农户来说，其具有较大的返贫概率，但是决不容忽视。比如，2018年占全国农户20%的最低收入组农户，人均可支配收入为3666元，大体相当于按现价计算的当年脱贫标准。无论是长期因素，如农村人口变化导致外出劳动力增速减慢，还是周期性因素，如农产品价格波动，都会导致这个收入组农户返贫。因此，政策关键是要把握好脱贫与返贫的动态平衡，让脱贫率始终大于返贫率。

其次，密切关注和积极应对农村新的致贫因素。两类与人口变动相关的情况容易成为农村新的致贫因素，值得高度警惕。其一，农村16岁至19岁年龄组人口已经从2014年开始进入负增长，意味着每年外出务工的人数减少，对农户获得的工资性收入产生不利影响。其二，随着人口老龄化程度加深，老年人口和残疾人口规模的扩大，将导致失能人群增加，形成新的贫困人口来源。老龄化本身及其派生的失能问题都导致劳动能力丧失或弱化。由于青壮年劳动力外出，老龄化的程度在农村比在城市更显严重，如2015年1%人口抽样调查数据表明，65岁及以上人口占全部人口的比重（老龄化率），在城镇为7.7%，而农村高达10.1%。这些人口因素将是不可逆转的长期趋势，始终构成对巩固脱贫成果的严峻挑战，既需要在应对人口老龄化战略中予以考虑，也要求我们已有的扶贫经验和工作机制能够与时俱进，积极适应和应对。

再次，防范和应对风险冲击型贫困现象。一般来说，诸如金融危机等周期性冲击是躲不开的，由此造成的贫困现象仍会反复出现，并且会波及农业和农村经济，因此农村脱贫工作也需要密切关注，不容有丝毫的懈怠。农户面对市场各种风险时脆弱性尤其突出。在2018年农户可支配收入中，工资性收入占41.0%，经营净收入占36.7%，两者合计占比高达77.7%。这两个部分收入的共同特点是受市场风险的影响都很明显，非农就业机会的冲击或者农产品市场风险，对农户收入影响很大。特别是收入水平在贫困标准上下的低收入农户，更易受到各种外部冲击的不利影响。此外，除了宏观经济周期现象相关的因素，如农产品市场相关的风险、劳动力外出环境以及劳动力供求关系变化等之外，相对贫困的农户还容易受到来自农业的自然风险和家庭意外事件的影响。

最后，适时制定相对贫困帮扶标准，探索长期可持续减贫战略。党的十九届四中全会提出“建立解决相对贫困的长效机制”中的“相对贫困”，并不是指每一个收入组与更高收入组相比较而言的“相对贫困”，而是指随着发展阶段变化，按照与时俱进的扶贫脱贫标准确定的生活困难现象。从这方面理解，未来相对贫困现象将会长期存在，而其应对机制与消除绝对贫困的机制不尽相同，需要通过创新实现脱贫战略体制机制的转变。目前，确定相对贫困标准有两种方法可供借鉴，要按照城乡统筹的方式确定符合国情的相对贫困标准和帮扶机制。

一种方法是按照平均收入的特定比例确定相对贫困线。在经济合作与发展组织中，一般是以全国人均收入中位数水平的50%至60%作为标准确定相对贫困线。收入中位数与平均收入略有不同，前者是指把全部人群恰好分为相等两部分的收入水平。比如，2018年我国农村居民的人均可支配收入平均为14617元，中位数收入为13066元。当年的脱贫标准大约为中位数收入的28%。2020年实现按现行标准全部脱贫之后，即便不改变这个比例，随着农村人均可支配收入的整体提高，针对相对贫困现象的帮扶标准也必然提高。

另一种方法是根据发展阶段或收入水平设立不同的绝对贫困标准。比如，世界银行从2017年10月份开始，为低收入国家、中等偏下收入国家、中等偏上收入国家和高收入国家，按2011年不变价确立了不同的购买力平价收入标准，作为绝对贫困线，分别为每天1.9美元、3.2美元、5.5美元和21.7美元。值得指出的是，为中等收入国家和高收入国家确立另外的贫困标准，并非按照更高的生活标准进行脱贫，而是由于在不同的发展阶段、不同的人均收入水平上，达到同样的脱贫效果需要付出的成本更高。根据世界银行数据，2018年中国人均国内生产总值为9771现价美元，已经高于中等偏上收入国家的平均水平。如果适用5.5购买力平价美元这个贫困标准的话，按照我国现行标准实现农村贫困人口全部脱贫之后，仍有艰巨的减贫任务。如果在2020年或以后的若干年内我国人均国内生产总值超过中等收入国家与高收入国家的分界水平，我们则需要迎接更大的挑战。这些都需要我们高度重视和深刻把握。

（作者系中国社会科学院副院长、中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心学术顾问）

本版编辑 欧阳优

2020年中国经济 怎么看怎么干

前瞻中国经济：确保经济实现量质齐升

□ 黄汉权

中央经济工作会议着眼2020年经济发展作出了重要部署，强调“要坚持稳字当头”“确保经济实现量的合理增长和质的稳步提升”。2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年。如何回顾2019年经济发展、展望2020年经济走向，是新年伊始各界关注的重要问题。

总的来看，2019年，受世界经济增长回落、中美贸易摩擦升级等复杂多变的国际环境影响，叠加要素成本上升、环保治理趋严、结构转型爬坡过坎等国内因素的综合作用，我国经济增长呈现放缓态势。尽管如此，在人口过亿的主要经济体中，我国经济的表现仍然是较好的，新增万亿美元左右的GDP使我国仍然是全球经济增长的火车头和主引擎。在全球经济增长总体放缓的背景下，我国经济能够取得这样的成绩实属不易，主要得益于采取的稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期等一系列“六稳”政策和继续深化改革开放措施，有效对冲了国际国内诸多不利因素的影响，保住经济没有滑出合理的增长区间。

展望2020年，由于我国仍然处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，结构性、体制性、周期性问题叠加碰头，新旧矛盾相互交织，国际国内因素交叉影响持续深化，我国经济仍然面临较大的下行压力。对于2020年中国经济增长速度的预判和目标的设定，经济学界存在较大争议。乐观派认为，相比美国等发达国家，我国人均GDP水平仍然较低，经济发展的潜力和空间仍然很大，完全有能力保持6%以上的增长速度。悲观派认为，受老龄化加快、资本报酬递减、创新能力不足等因素影响，我国经济潜在增长率在下行，增速可能会降到5%至6%之间。比较折中的看法认为，2020年我国经济增长可能在6%左右。我们认为，2020年，只要经济增速下降幅度不太大，而发展质量有所提高，能够实现量的合理增长和质的稳步提升，就没有理由对中国经济感到担心。综合分析，受国内外诸多因素综合影响，加之经济转型升级和新旧动能转换尚未取得重大突破，2020年经济增长速度将继续小幅回落，面临的困难可能更多，尽管如此，也有不少新亮点值得期待。

一是中美贸易摩擦缓和有利于改善外部发展环境。随着中美达成第一阶段贸易协议，这将有利于稳定我国外向型企业的出口预期。同时，受中美贸易摩擦缓和的提振，全球贸易商的信心有所恢复，对推动全球经济增长回升具有积极作用，有利于改善我国经济的外部环境。

二是逆周期调节力度加大可以缓冲经济下行压力。中央经济工作会议强调，坚持稳中求进工作总基调，全面做好“六稳”工作，保持经济运行在合理区间。做好“六稳”工作的一个重大举措是加大逆周期调节力度。具体措施包括：积极的财政政策要大力提质增效，更加注重结构调整；继续推进减税降费，降低企业用电、用气、物流等成本。稳健的货币政策要灵活适度，保持流动性合理充裕，同时通过深化金融供给侧结构性改革，增加制造业中长期融资，缓解民营和中小微企业融资难融资贵问题，降低社会融资成本。这些逆周期调节工具的使用，将通过增加政府财政支出、保持资本市场流动性充裕、降低企业经营成本等方式，增强微观主体活力，缓冲经济下行压力。

三是5G等新技术商用加快为经济高质量发展积蓄新动能。2019年是中国5G商用元年，2020年将是加速推进年，这意味着席卷全球浪潮的5G技术和产品正在走进千家万户，对我国经济产生重大影响。首先，5G商用将拉动以新一代信息技术为核心的基础设施投资，对稳投资具有积极作用。其次，5G商用将在消费端刺激与5G相关的电子信息产品和技术消费需求，有利于稳定国内消费。再次，5G商用不仅会带动移动终端、泛娱乐、工业互联网、远程辅助医疗、智能网联汽车等新兴产业发展，而且还将通过技术赋能加快传统产业改造提升，有利于培育壮大新动能，推动经济高质量发展。

四是确保完成两大目标任务和打赢三大攻坚战为经济稳定增长提供支撑。确保实现全面建成小康社会和“十三五”规划目标任务是2020年全党工作的重中之重，其中坚决打好三大攻坚战是硬任务。2020年，对照这些目标要求，我们要抓重点、补短板、强弱项，强化民生导向，保持基础设施投资合理增长，加大政策、资金向“三区三州”等深度贫困地区倾斜力度，调整收入分配结构，着力提高中低收入群体的收入。这些将有利于切实增加有效投资，释放国内市场需求潜力，推动消费稳定增长。

五是改革开放深化将更好释放市场主体活力。党的十九届四中全会对“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”作出了部署。以此为契机，改革开放将在新的起点上进一步深入推进。可以预见，在今后一个时期，坚持以供给侧结构性改革为主线，我国的产权制度、要素市场、财政金融、科技体制、国有企业、开放体制等改革将会取得积极突破，这将有利于我们把制度优势转化为治理效能，进一步改善营商环境，充分释放市场主体的活力，助力经济高质量发展。

（作者系中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所所长）

打好超大规模市场优势这张“王牌”

□ 赵昌文 朱鸿鸣

中央经济工作会议指出，我国经济稳中向好、长期向好的基本趋势没有改变。除了有党的坚强领导和中国特色社会主义制度的显著优势，有改革开放以来积累的雄厚物质技术基础，有庞大的人力资本和人才资源外，还强调了“有超大规模的市场优势和内需潜力”。如何理解超大规模的市场优势和内需潜力？为什么超大规模的市场优势和内需潜力是支撑我国经济稳中向好、长期向好的重要因素？如何发挥好超大规模的市场优势和内需潜力？这些问题值得我们高度关注。

（一）

所谓超大规模的市场优势和内需潜力，是指规模庞大、供求多元、创新活跃、拉动力强的内需市场。我国是超大规模经济体，超大规模的市场优势和内需潜力是这一属性的重要特征。近年来类似的提法是“强大国内市场”。“强大国内市场”的提法首次出现在2018年12月的中央政治局会议上，随后召开的中央经济工作会议将“促进形成强大国内市场”列为2019年七项重点任务之一，2019年的《政府工作报告》进一步对“促进形成强大国内市场，持续释放内需潜力”作出具体部署。超大规模的市场优势和内需潜力，与强大国内市场本质上是一致的，均强调巨大的市场也是一种资源，而且是一种与其他物质资源具有同等重要性的稀缺资源；巨大的市场也是一种优势，而且是一种与其他生产要素具有同等重要性的比较优势。

回顾我国经济发展历程，我国并不是一直就拥有超大规模的市场优势和内需潜力的。改革开放以来，由于我国经济的快速发展以及随之而来的城乡居民收入水平的持续提高，超大规模的市场优势和内需潜力才逐步形成和显现出来。特别是这些年来，我国经济规模跃居世界第二，经济增长动力逐步从过去依赖较大规模的出口转向以国内有效投资和消费为主，内需成为经济增长的稳定器和动力源。

那么，为什么超大规模的市场优势和内需潜力是支撑我国经济稳中向好、长期向好的重要因素呢？

一是超大规模的市场优势和内需潜力决定了我国经济运行更具韧性。如果说小规模经济体的市场是“小池塘”，那么我国所拥有的超大规模市场就是“海洋”。两者的差别在于规模性和多样性。“大海”规模更大、多样性更强，从而更具韧性，能经受住“狂风骤雨”。一方面，庞大的市场规模使我国有吸收外部冲击的腾挪余地，有能力通过内部分摊的方式降低冲击强度。中美贸易摩擦以来，出口部门面临的压力一定程度上正是通过强大国内市场吸收和分摊的。同时，大市场的内部分工更易形成和维持产业配套和完整产业体系，有利于稳定产业链。另一方面，多样性即产业、区域发展异步性也可以带来韧性。我国产业门类齐全、各地处于不同发展阶段、支柱产业不尽相同，内外部冲击难以形成区域和产业的共振效应，经济发展稳定性更强。此外，超大规模的市场优势有利于稳定中国与世界的经贸关系。当前全球经济增长持续放缓，大规模市场更是宝贵的稀缺资源，可以对全球可持续、包容性增长发挥正外溢性，从而推动我国在持续扩大对外开放过程中构建人类命运共同体，有助于更好应对外部冲击。

二是超大规模的市场优势和内需潜力决定了我国经济发展更有活力。经济发展前景好不好，关键看经济活力够不够。海阔凭鱼跃，“大海”的经济活力更强。首先，巨大市场空间意味着更多的创新场景、更低的创新成本和更高的创新收益。强大国内市场，超过4亿人的中等收入群体、8亿多的网民，为各类新技术、新业态、新模式创造了理想试验场，能让新技术、新产品迅速产业化和规模化，试错成本可以被快速摊薄，创新潜在收益大。其次，巨大市场空间意味着更好的竞争生态和创新创业创造生态。在小经济体内部，企业格局、产业生态和经济结构易固化，而超大规模经济体内部的企业纵向流动性更强，大企业垄断市场的难度更大，新创企业和中小企业拥有难得的成长空间和市场机会，小企业成长为大企业的可能性更高，企业的纵向流动性更强。此外，巨大人力资源总量孕育强大的创新能力和创新活力。近年来，我国科学家和工程师总人数一直保持较大规模，研发人员规模稳居世界首位。这些都是我们的优势所在。

三是超大规模的市场优势和内需潜力决定了我国经济更易形成和保持竞争优势。现代经济越来越具有规模报酬递增型特征，超大规模的市场优势更有利于形成和保持竞争优势。首先，有利于在新一轮科技革命和产业变革中形成先发优势。规模性的经济含义和战略意义在于，可以更好分摊新型基础设施和战略性前瞻性技术投入成本，更快推进基础设施建设、更早布局相关技术，抢占制高点，赢得先机。比如，由于超大规模市场优势确保了商业可持续，我国推动5G商用的节奏将快于很多国家。从经济史看，历次工业革命的引领者也都是同时代拥有超大规模市场优势的超大规模经济体。其次，有利于更好发挥规模效应，形成竞争优势。我国所拥有的大规模要素供给、大规模市场容量，有助于更好发挥规模经济、范围经济和网络经济效应，使相关企业、行业拥有经济规模带来的效率优势，并快速地转化为成本优势和竞争优势。比如，我国许多行业包括纺织、钢铁、光伏风电等，已发展成为全球最具竞争力的行业。

（二）

需要看到的是，超大规模的市场优势和内需潜力只是一种潜在优势。充分释放这种资源和优势是主客观共同作用的结果，还需要通过多种政策去引导、培育和激发，必须“做好自己的事”。

第一，充分认识优势，保持战略定力。超大规模的市场优势和内需潜力以及超大规模经济体的其他属性为我国经济发展创造了诸多有利条件。结合社会主义制度优势，这一属性意味着我国在推动经济高质量发展中，既有利于集中力量办大事，也有利于分散风险；既有利于保持活力，也有利于保持韧性；既有利于充分利用后发优势，也有利于形成先发优势；既有利于提升政府作用的有效性，也有利于拓宽市场机制发挥作用的范围；既有利于更好发挥国内潜力，也有利于更好利用国际资源。同时，超大规模经济体属性也意味着我国的经济追赶进程难以“一帆风顺”。追赶型经济体一旦成为超大规模经济体，其外溢性意味着守成大国随之而来的围堵和遏制是不以我们的意志为转移的。当前，这种挑战已经充分显现。我们要充分认识到，应对国际环境的挑战是我国成为超大规模经济体并迈向社会主义现代化强国进程中绕不开、躲不过的坎。只要我们充分彰显超大规模经济体优势，就可以在激发活力、增强韧性中赢得竞争优势，就可以把握未来、赢得主动。

第二，应对好外部压力，实现技术的“开放自立”。尽管当前“卡脖子”风险凸显，但超大规模的市场优势为我们实现技术的“开放自立”提供了经济基础。多年以来，我们“卡脖子”风险的累积，一定程度上是技术“开放—依赖”发展模式的结果，即市场开放和技术依赖。这既有人才缺乏、体制约束、投入不足等原因，也离不开全球化分工的“马太效应”形成分工锁定的大背景。解决“卡脖子”风险，就是要从“开放—依赖”走向“开放—自立”。当前的外部压力恰恰为我们实现“开放—自立”，真正解决“卡脖子”问题提供了难得的、能够抓住的“机会窗口”。要用好国内强大市场的优势，加大核心技术的资源投入和统筹协调，形成在关键技术上与发达国家间互相制衡的局面，并在新一轮科技革命和产业变革中抢占先机。

第三，调动三个积极性，增强经济活力。一是调动地方积极性。调动地方积极性，是超大规模经济体激发制度活力、提升制度质量、保持制度竞争优势的重要手段和突出优势。当前，要适应各地处于不同发展阶段的客观实际，赋予地方政府更多改革创新和政策突破的自主权；加快建立容错机制，激励一大批“既政治过硬，也本领高强”的党政干部更好发挥作用；调整优化央地财政关系。二是调动创新创业企业积极性。要着力打破包括行政垄断在内的各种垄断，真正确立竞争政策的基础性地位，不断改善营商环境，维持企业纵向流动性和打造创新友好型的市场环境。三是调动各类人才的积极性。在新一轮科技革命和产业变革背景下，必须紧紧依靠企业家和科技人员。要通过深化科技体制改革进一步弘扬科学家精神，激发广大科技人员的创造活力；要大力弘扬企业家精神，保护企业家权益，营造鼓励创新、宽容失败的文化和社会氛围，为各类企业家的创新创业创造营造更加健康的环境。

第四，抓住主要矛盾，加快建立适应国内最终需求的供给体系。当前国民经济供需循环中存在的突出问题是供给体系不匹配、不安全和质量不高。不匹配是指与生产需求相关的供给体系仍不太适应新一轮科技革命和产业变革下的生产需求，人才供给、技术供给、金融供给等均存在短板。不安全是指大量关键核心技术和产业生态的供给依赖于国外供给，供给体系自立性不强。质量不高是指国内供给体系在满足国内生产生活需求方面，在质量、多样性、稳定性方面还存在缺陷。要发挥超大规模的市场优势和内需潜力，发挥需求的牵引作用，形成超大规模市场与供给能力提升之间的良性循环，在提升供需匹配性、供应链安全性和供给质量进程中加快建立适应国内最终需求的供给体系。

第五，推进高水平开放，在构建人类命运共同体中实现发展。我国过去这些年的发展得益于改革开放，“发展起来的中国如何与世界相处”？答案是，不仅不能封闭起来搞建设、谋发展，相反，应该实行更加开放的制度和政策。只有更大力度和更高水平的开放，才能发挥超大规模市场优势和内需潜力，才能在构建人类命运共同体中实现发展。进一步推进高水平开放，重点在于：一是促进从市场开放转向制度开放，加快形成与先进国际贸易、投资规则相适应的制度政策体系和监管模式。二是以推进中美经贸关系向前发展，加强对欧、对日和对东盟合作，推动高质量共建“一带一路”为重点，推进人类命运共同体建设，实现共同发展。三是以开放促开放，坚定维护全球化和多边贸易体制，继续主动向世界开放市场，扎紧中国与全球的经济、技术纽带，巩固和维护全球供应链、产业链和创新链的韧性和活力。

（作者单位：国务院发展研究中心）