

面向 2035 年的农村低收入人口帮扶战略研究

——基于包容性增长理论的视角

李 静 何向育

摘要：2035 年全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，是制定未来 10 年农村低收入人口帮扶战略的主要依据和出发点。但是，农村低收入人口帮扶战略的主要内容应该是什么，目前还没有明确答案。本文通过回顾改革开放以来中国反贫困战略的演变历程，发现其内含的逻辑及特点，结合当下低收入人口帮扶工作面临的挑战，认为未来 10 年的农村低收入人口帮扶战略应包括四个层面的内容：一是通过改革城乡二元体制找到新的发展动能，增加农民的财产性收入和工资性收入，从而减少低收入人口的数量和比例；二是建立低收入人口基本生活保障制度，保证低收入人口的基本尊严和生活水平，使其共享经济发展成果；三是根据中央提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，改革低收入人口帮扶治理体系，提高帮扶水平和帮扶效率；四是通过鼓励实践创新解决欠发达地区小农户衔接现代农业的困境，大幅提高欠发达地区低收入人口收入水平，实现共同富裕。

关键词：农村低收入人口 帮扶战略 包容性增长 共同富裕

中图分类号：F323.6; F724.6 **文献标识码：**A

一、引言

中国共产党自成立 100 多年以来，始终以富民强国为初心和使命，经过艰苦探索和努力奋斗，终于在 2020 年取得 7.7 亿农村贫困人口摆脱绝对贫困的伟大胜利。如果说中国改革开放以来的奇迹是“有效市场和有为政府”（林毅夫，2021）相结合的成果，那么中国的反贫困成就则是“有为政府”的典型体现，即中国自改革开放一开始就重视农村贫困问题，在不同时期制定和实施了不同的反贫困战略。从中国 40 多年的反贫困历程看，反贫困战略根据形势变化不断进行调整，并始终服务于国家整体发

【资助项目】 国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”（编号：22&ZD059）；中国社会科学院农村发展研究所创新项目“面向 2035 年中国反贫困和促进共享繁荣发展战略与政策研究”（编号：2021NFSA02）。

【作者信息】 李静，中国社会科学院农村发展研究所，电子邮箱：li-jing@cass.org.cn；何向育（通讯作者），北京市农林科学院信息技术研究中心，电子邮箱：309184304@qq.com。

展战略。

自 2025 年过渡期结束到 2035 年这 10 年，由于政策话语的转变，低收入人口和欠发达地区将成为新的帮扶对象。2021 年 2 月 25 日，习近平在全国脱贫攻坚总结表彰大会上明确指出：“让低收入人口和欠发达地区共享发展成果，在现代化进程中不掉队、赶上来。”^①2021 年和 2023 年的中央“一号文件”均明确提出，要对农村低收入人口进行常态化帮扶。2024 年政府工作报告也提出，要“健全分层分类的社会救助体系，统筹防止返贫和低收入人口帮扶政策”^②。从各地情况看，有的地区已率先实施了低收入人口常态化帮扶措施，如广东、重庆、江苏、浙江等省（市），尤其是安徽省淮北市已率先探索防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨，试点建立低收入人口综合救助服务中心，实现应纳尽纳、应扶尽扶。农村低收入人口和欠发达地区的帮扶问题是新时期面临的重要挑战。

开展未来 10 年的中国农村低收入人口帮扶工作，不仅需要继续巩固拓展脱贫攻坚成果，还应在此基础上寻求新的帮扶战略，以实现低收入人口的共同富裕。本文通过回顾改革开放以来的反贫困战略，从包容性增长理论的视角，系统梳理中国反贫困战略的演变特征和逻辑，分析目前低收入人口和欠发达地区的发展特点，同时根据中央关于 2035 年全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展的要求，对制定未来 10 年中国低收入人口帮扶战略提出具有针对性的政策建议。

二、文献综述

未来 10 年对中国农村低收入人口应该采取什么帮扶战略，学术界已有很多研究。总体来看，主要有以下观点。

一是实施积极的社会政策。有学者认为，今后对于相对贫困的治理应告别原有的开发式扶贫政策，而是要实施积极的社会政策，即通过构建全民覆盖的医疗保障制度、普惠性社会福利体系、精准化社会救助机制以及创新性开发式扶贫策略的协同机制，形成反贫困的政策合力。积极的社会政策体系更适配于未来相对贫困治理的现实需求。一方面，当前中国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，其本质是经济发展与社会发展的结构性失衡。另一方面，从更深层的价值维度看，公平正义作为人类社会的普遍价值追求，保障个体追求幸福的权利是社会政策的核心要义，当个体缺乏实现这一目标的必要条件时，社会政策的支撑作用便不可或缺。积极社会政策的思想核心是以人为本、有效配置社会资源，这与相对贫困治理中平衡效率和公平的目标相一致，其构想的美好社会与共同富裕社会内涵相通，均指向公平正义与共同发展（王卓和徐杰，2022）。

二是实施开发式与保障性相结合的反贫困战略。有学者认为，2020 年乃至今后一段时间，中国相对贫困问题主要表现为在收入和社会公共服务获得上仍不平等以及较低的养老、医疗、教育等公共服

^① 《习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，http://www.xinhuanet.com/politics/2021-02/25/c_1127138102.htm。

^② 《政府工作报告——2024 年 3 月 5 日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939153.htm。

务水平。中国的扶贫工作应突出城乡统筹、基于权利公平的社会保障政策，其重点将逐渐由开发式扶贫向开发式扶贫和保障性扶贫相结合转变，即到 2035 年建立城乡统筹的贫困治理体系，以城乡基本公共服务均等化为减贫战略方向（陈志钢等，2019）。有学者借鉴脱贫攻坚时期对贫困户的帮扶经验，认为可从延续并优化组织体系、继续坚持精准帮扶方略、继续培育低收入人口持续发展的内生动力等方面构建过渡期后低收入人口帮扶机制（汪三贵和周诗凯，2023）。

三是实施发展型社会政策。有学者认为，农村兜底型社会政策存在泛福利化偏差问题，在中国已消除绝对贫困的背景下，沿用偏离兜底救助的泛福利化制度，会对低收入人口内生动力产生“负激励”。而发展型社会政策以提升内生发展能力为核心目标，侧重社会与经济协同发展，旨在激活低收入群体的内生动力，破解福利依赖困局，防范陷入福利陷阱。因此，发展型社会政策应成为常态化帮扶的主要政策形态（邢成举和宋金洋，2023）。

四是实施综合性战略。有学者认为，当前开发式帮扶和社会保障救助思路不足以解决低收入人口共同富裕问题。面向 2035 年，缓解相对贫困战略应具有多层次、分阶段、内嵌性、综合性以及常规化等特征。中国应制定“三支柱”政策，以常规化、差异化和分阶段的发展为导向，采取发展、保护、服务相结合的综合性措施（檀学文和谭清香，2021）。中国未来 10 年的经济形势是人口增长减缓、老龄化加剧以及城镇化继续推进，进入高收入经济体行列但与发达经济体的差距仍然巨大。国家治理总的方向是缩小三大差距，尤其是城乡差距和收入差距。治理措施包括：实施更加积极的财政政策，提高对农村居民特别是低收入群体的转移支付力度；改革户籍制度与公共服务体系，全力推动农业转移人口市民化进程；促进农村土地经营权有序流转，以增加农业转移人口的财产性收入；聚焦关键行业与领域加大投资力度，借此推动农业农村现代化发展；强化人力资本投入等（刘俏等，2023）。因此，国家低收入人口帮扶战略应有以下内容：一是制定有利于低收入人口持久性共同发展和共享繁荣战略；二是实施低收入家庭赋能计划；三是助力小农户对接大市场；四是在产业结构优化过程中，着力提升城乡底层就业质量，完善面向低收入群体及传统行业劳动力的就业支持政策；五是构建城乡统筹的综合社会保障体系，对低收入群体参保给予适当补贴（谭清香等，2023）。

总体上看，上述四种观点各有其特点。积极的社会政策和发展型社会政策这两种观点，主要侧重于再分配领域，虽提出注重福利和保障，但更多地是对国外反贫困的经验借鉴，与中国的反贫困发展阶段面临的问题实际以及反贫困战略制定的现实需要的联系不紧密。而开发式与保障性相结合的反贫困战略和综合性战略虽然强调了产业发展和内生能力提高，甚至认为应延续开发式反贫困战略，但忽视了开发式反贫困战略面临的困境。另外，以上观点主要聚焦于具体的帮扶政策，而对于帮扶政策背后整体战略调整的探讨却相对缺乏。

本文认为，未来制定科学、有针对性的低收入人口帮扶战略需要考虑以下五个因素：一是帮扶战略的制定要符合国家总体发展战略目标的要求；二是要对中国改革开放以来的反贫困战略制定与发展的历史进行总结，以发现其中的演变逻辑；三是要考虑到目前农村低收入人口和欠发达地区的特征；四是要回应反贫困战略目前遇到的困难和挑战；五是要考虑相应的反贫困理论和学术界对相关问题的思考。

三、改革开放以来中国反贫困战略演变及其特征

（一）改革开放以来中国反贫困战略回顾

改革开放之初，邓小平就高瞻远瞩地提出“小康社会”的战略构想，并给出具体的时间点和目标。1979 年 12 月，邓小平使用“小康”来描述中国式现代化。1987 年 4 月，邓小平提出“三步走”的发展战略：第一步，从 1981 年到 1990 年国民生产总值翻一番，解决人民温饱问题；第二步，从 1991 年到 20 世纪末，国民生产总值再翻一番，人民生活水平达到小康水平；第三步，到 21 世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。此后，邓小平又提出了“贫穷不是社会主义”“先富帮后富”“没有农民的小康，就没有全国人民的小康”“我们坚持社会主义道路，根本目标是实现共同富裕，然而平均发展是不可能的”等论断（韩俊和刘振伟，2000），这是中国农村改革发展和反贫困战略的重要理论支撑。

从改革开放 40 多年的发展历程看，中国的反贫困战略完全是按照邓小平的“三步走”发展战略来实施的。具体地，改革开放至今，中国的反贫困战略可以划分为五个阶段：制度改革反贫困（1978—1985 年）、开发式扶贫（1986—2006 年）、开发式扶贫与保障性扶贫相结合（2007—2012 年）、精准扶贫（2013—2020 年）、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接（2021—2025 年）。

1. 制度改革反贫困（1978—1985 年）。由于受极“左”思想影响，中华人民共和国成立不久农村就实行了人民公社体制，使改革开放前中国农村长期处于赤贫状态。1978 年，中国贫困发生率高达 97.5%^①，改革已势在必行。邓小平在 1978 年 12 月 18 日的讲话中指出：“一个党，一个国家，一个民族，如果一切从本本出发，思想僵化，迷信盛行，那它就不能前进，它的生机就停止了，就要亡党亡国，……再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。”^②

1978 年底，安徽部分村庄为了生存，率先实行家庭联产承包责任制（以下简称“承包制”）。承包制的出发点就是求生存、反贫困。这一改革首先得到理论界的支持，“包产到户是行之有效的、为农民欢迎的一种责任制形式，应在政策上加以认可，在法律上加以保护”（杨勋，1980）。随后，这一改革得到了中央的认可，1980 年 9 月，《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》明确提出：“在那些边远山区和贫困落后地区，长期‘吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济’的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户。”^③承包制极大地解放了农村劳动力，促进了中国农业生产的恢复和发展、农民生活水平的提高，以及中国农村贫困程度的缓解。随着承包制的全面实行和 1984 年人民公社体制的废除，农村经济快速发展，乡镇企业

^①资料来源：《中国农村贫困发生率从 1978 年 97.5%降至去年 1.7%》，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201906/13/t20190613_32344991.shtml。

^②《中国共产党简史》，https://www.gov.cn/test/2009-09/25/content_1426160_2.htm。

^③中共中央文献研究室，2011：《三中全会以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第 474 页。

异军突起。以 2010 年贫困标准衡量，这时期农村贫困人口从 1978 年的 7.7 亿人下降到 1985 年的 6.6 亿人^①，且多数人的温饱问题得到了初步解决，减贫速度较快。城乡收入差距也快速缩小，1984 年下降到 1.8:1^②。

承包制的本质是赋权，目的是生存。因此，这一时期的反贫困手段主要是通过制度性放权激发农民的积极性。承包制改革开启了中国改革开放进程，中国经济驶上了高速增长的道路，创造了前所未有的财富增长奇迹。

2. 开发式扶贫（1986—2006 年）。1978 年实行改革开放政策以后，邓小平同志深入总结了中华人民共和国成立以来发展经验和教训。他认为，中国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，在这一阶段，地区经济文化的发展并不平衡，同时世界正处于和平发展的时期，在这样的时代背景下，中国应该集中力量进行经济建设，在发展战略上应采取一部分地区发展快一点，带动大部分地区，实现加速发展和共同富裕。那么，先富地区如何带动贫困地区发展，则是当时面临的战略选择。当时理论界对于如何扶贫曾经有“输血还是造血”的讨论，最后形成了“造血”的共识。由于农业资源的低度开发和低效率开发是贫困地区经济发展缓慢的重要原因之一（刘文璞，1999），是一种“富饶的贫困”（王小强和白南风，1986），因此，应通过造血式的开发缩小贫困地区与东部地区的农民收入差距，同时推动东西部协作，让先富带动后富，最终实现共同富裕。

这一共识得到了中央的认可。1986 年，国务院贫困地区经济开发领导小组成立（1993 年 12 月后改为“国务院扶贫开发领导小组”），开始实施有针对性的农村开发式扶贫，包括确定开发式扶贫方针，划分贫困片区，制定第一个贫困标准，确定国家级和省级贫困县，以及为贫困地区安排专项扶贫资金和实施优惠政策等。国务院贫困地区经济开发领导小组的成立标志着中国反贫困进入制度化阶段。开发式扶贫是中国政府反贫困战略的核心和基础，其本质是开发与赋权并重，通过国家八七扶贫攻坚计划、东西部协作、整村推进、“公司+农户”经营模式、技术培训、小额信贷等赋权性措施，增加贫困人口的经营性收入和工资性收入，实现贫困人口基本达到温饱的目标。开发式扶贫的实质是使贫困地区和贫困人口参与经济增长过程，通过资源投入来增加收入，从而消除贫困。

3. 开发式扶贫与保障性扶贫相结合（2007—2012 年）。在开发式扶贫方面，针对贫困地区剩余贫困人口脱贫难度大和返贫问题，国家在贫困地区实施了“一体两翼”的开发式扶贫战略，即紧紧瞄准贫困人口，以实施“整村推进”扶贫规划为切入点，努力改善贫困地区的生产生活生态条件；以培训促进劳动力转移为切入点，努力提高贫困人口的素质和工资收入，产生“一人打工，全家脱贫”的扶贫效果；以扶持龙头企业为切入点，带动贫困地区调整农业结构，使农业生产结构从传统农业转向市场化农业。

^①资料来源：《改革开放以来，中国减少贫困人口的进程》，<https://www.cikd.org/detail?docId=1594>。

^②资料来源：《林毅夫：落实科学发展观的关键在于实现增长方式转变》，<https://www.bimba.pku.edu.cn/dpsbs/xzsq/dsgd/443751.htm>。

与此同时，与一般工业化国家类似，中国在改革开放以后经历了快速的经济增长，GDP 实现了两位数的增长。尤其是 2001 年中国加入 WTO 以后，国家综合实力和国民人均收入水平也快速提高，2007 年的 GDP 增长率为 14.2%，达到了增长的顶峰。有学者认为，这一时期，中国已进入工业反哺农业阶段，具备了城市支持乡村的条件，中国应实行反哺农业和农村的政策（马晓河等，2005；韩俊，2006）。这一建议得到了中央的响应，国务院宣布自 2006 年起全面免征农业税，国家发展战略取向开始从农村净获取转向农村净投入。2007 年，党的十七大报告在全面建设小康社会目标的基础上对经济社会发展提出新的更高要求，其中就有：“加快发展社会事业，全面改善人民生活。现代国民教育体系更加完善，终身教育体系基本形成，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高。社会就业更加充分。覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障。合理有序的收入分配格局基本形成，中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除。人人享有基本医疗卫生服务。社会管理体系更加健全。”^①2007 年，国务院印发了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，开启了以社会保障制度反贫困的新时代。2008 年，民政部和财政部联合发布《关于进一步提高城乡低保补助水平妥善安排当前困难群众基本生活的通知》，城乡低保补助水平进一步得到了提高。2009 年开始面向长期居住在农村地区的村民实施新型农村社会养老保险制度。至此，中国农村初步形成了养老、低保、医疗、五保等农村社会保障制度。这一时期，开发与保障并重的反贫困战略的目标是解决剩余贫困人口的温饱问题以及初步实现温饱人口的收入稳定。

4. 精准扶贫（2013—2020 年）。2012 年，党的十八大提出在 2020 年全面建成小康社会的战略目标。党的十八大结束后不久，2012 年 12 月底习近平在河北省阜平县看望慰问困难群众时指出：“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”^②而原有开发式扶贫难以完成这一任务，其主要问题有两个：一是“精英俘获”；二是开发式扶贫中的监管和考核相对不足——这也是习近平所批评的现象，“我不满意，甚至愤怒的是，一些扶贫款项被各级截留，移作他用。扶贫款项移作他用，就像救灾款项移作他用一样，都是犯罪行为。还有骗取扶贫款的问题。对这些乱象，要及时发现、及时纠正，坚决反对、坚决杜绝”^③。

面对剩余贫困人口脱贫难度大、同步进入小康社会任务重的局面，习近平于 2013 年 11 月 3 日在湘西土家族苗族自治州花垣县排碧乡十八洞村同村干部和村民座谈中提出了“精准扶贫”的思想。中共中央办公厅、国务院办公厅于 2014 年 1 月 25 日联合印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，标志着中国农村反贫困进入精准扶贫新时代。精准扶贫结合了开发式扶贫和保障性扶贫，并扩大了扶贫的深度和广度，如期实现了 2020 年消除绝对贫困、全面建成小康社会的目标。至此，中国几千年来的绝对贫困问题得到消除，邓小平提出的“小康社会”在中国全面实现。

^①胡锦涛，2007：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/szyw/zywj/2007-10/25/content_373528.htm。

^②习近平，2012：《在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话》，http://www.xinhuanet.com/2012-02/15/c_1127102919.htm。

5. 巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接（2021—2025 年）。2020 年 10 月 29 日，习近平在中共十九届五中全会第二次全体会议上的讲话中指出：“要实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，接续推动脱贫摘帽地区乡村全面振兴，促进经济社会发展和群众生活改善。”^①2020 年 12 月 16 日，中共中央和国务院出台的《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》明确指出：“做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，关系到构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，关系到全面建设社会主义现代化国家全局和实现第二个百年奋斗目标。”^②2021 年中央“一号文件”规定，对摆脱贫困的县从脱贫之日起设立 5 年过渡期。在过渡期内，脱贫地区的工作要从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴。

在政策方面，2021 年《中央农村工作领导小组关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》、2022 年《健全防止返贫动态监测帮扶机制工作指南（试行）》和 2023 年《健全防止返贫动态监测帮扶机制工作指南》先后出台。从这几年的实际情况看，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接战略在各地得到了有效执行，牢牢守住了不发生规模性返贫致贫的底线，而且 832 个脱贫县均形成了特色主导产业。2024 年，脱贫县农村居民人均可支配收入达 17522 元，比上年增长 6.9%^③。

（二）中国反贫困战略演变特征

回顾中国改革开放以来的反贫困战略，可以发现中国反贫困战略演变有以下四个特征。

1. 有战略理论作指导。中国共产党是一个用科学理论指导行动的政党，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想作为党的指导思想。1987 年 10 月，党的十三大根据邓小平的设想，制定了“三步走”发展战略。此后，党和人民以实现小康社会为目标，并为实现这一目标持续进行改革开放，不断丰富小康社会建设的内容与措施。改革开放 40 多年的发展历程几乎完全是按照邓小平的“三步走”发展战略来推进的。1997 年，江泽民在党的十五大报告中提出了“建设小康社会”的历史新任务，在 2002 年党的十六大报告中强调要在 21 世纪头 20 年全面建设更高水平的小康社会。2012 年，胡锦涛在党的十八大报告中提出到 2020 年全面建成小康社会。2017 年，习近平在党的十九大报告中提出决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，并把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务。2021 年 2 月 26 日，习近平宣布中国脱贫攻坚战取得了全面胜利。

由此可以看出，中国的反贫困战略是一脉相承、首尾呼应的。在“三步走”发展战略中，反贫困是每一阶段发展战略的底线任务，具体来看：在实现温饱阶段，反贫困战略是通过开发式扶贫实现温饱；在实现小康阶段，反贫困战略是通过开发式扶贫和最低社会保障相结合，以实现“两不愁三保障”，

^①习近平，2022：《新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局》，《求是》第 17 期，第 4-17 页。

^②《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm。

^③资料来源：《中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报》，http://paper.people.com.cn/rmrb/pc/content/202503/01/content_30059608.html。

消除绝对贫困；而在基本实现现代化阶段，反贫困战略应以促进低收入人口共同富裕和共享发展成果为目标。

2.反贫困战略是国家整体发展战略的一部分并服务于整体战略。承包制使中国驶入改革开放和经济发展的快车道，开发式扶贫缩小了中国不平衡发展战略导致的落差，保障性扶贫实现了工业反哺农业、城市反哺农村，保障了贫困人口也能分享改革开放的发展成果，初步实现了老有所养、病有所医的千年夙愿。

精准扶贫方略是“四个全面”战略布局中“全面建成小康社会”的组成部分，实现了全面建成小康社会不落下一人的底线任务。过渡期巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接保证了乡村振兴战略实施过程中没有发生规模性返贫。不论是在哪个阶段，中国反贫困战略都“始终坚持以人民为中心，庄严承诺‘决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众’”^①。

3.不同阶段有不同的目标和重点并根据形势变化进行改革创新。中国的反贫困战略目标和重点也随着不同的经济发展阶段和国家战略调整而进行调整。改革开放初期，通过放权让利的承包制改革调动农民的积极性，以解决赤贫问题。20 世纪 90 年代，通过开发式扶贫缩小地区差距和收入差距，解决贫困人口的收入和温饱问题。在开发式扶贫战略实施中，反贫困战略的瞄准目标不断缩小，从开始时的西部部分地区到“重点县”再到“贫困村”，直到精准扶贫战略的“贫困户”，都是根据不同阶段的发展问题所作的不断调整的结果。随着国家发展战略目标的转变，反贫困战略也应进行相应的调整和创新。

4.反贫困战略符合包容性增长理论。2007 年，亚洲开发银行提出了包容性增长理论。所谓包容性增长，强调在经济扩张过程中兼顾社会公平与可持续性，追求经济效率与社会公正有机统一。这种发展模式不同于以总量扩张为导向的传统增长观，而是更注重机会平等和成果共享。包容性增长的主要目标包括：第一，高增长和可持续增长，以创造生产性和体面的就业机会；第二，社会包容，以确保所有人平等获得机会和共享增长成果。包容性增长有利于消除不平等和促进减贫，并推动弱势群体群体的发展，尤其是保障贫穷劳动力以及缺乏劳动能力的人群获得生存和发展权利（Ali and Zhuang, 2007）。由于中国长期与亚洲开发银行合作，包容性增长理论不仅为中国政府所接受，也在中国实际政策制定和执行中获得应用。

中国改革开放以来的反贫困战略符合包容性增长理论，即在经济高速增长的同时，没有忽视贫困地区和贫困人口，而是通过各种政策措施将贫困地区和贫困人口纳入经济增长过程并使其分享发展成果。其中，以承包制为特征的制度改革通过放权或赋权解放了农村生产力，开启了中国高速经济增长的历程，这是中国包容性增长的制度基础；开发式扶贫则通过转移支付和资源投入等多种手段使贫困地区和贫困人口加入经济增长过程，并从中获得财富和收入；农村社会保障制度的反贫困功能则是使

^①习近平，2024：《建设一个共同发展的公正世界——在二十国集团领导人第十九次峰会第一阶段会议关于“抗击饥饿与贫困”议题的讲话》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6988029.htm。

贫困人口也能分享经济发展成果；精准扶贫战略则是贫困地区和贫困人口公平发展和公平分享发展成果的进一步精细化；巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接阶段则强调确保脱贫成果的稳定性和可持续性，即确保包容性增长的可持续性。

包容性增长理论不仅已内化为中国的反贫困战略，也被运用到国际反贫困合作中。2010 年 9 月，时任国家主席胡锦涛在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议开幕式上发表题为《深化交流合作 实现包容性增长》的演讲致辞，指出“中国是包容性增长的积极倡导者，更是包容性增长的积极实践者”^①。2024 年 11 月，习近平主席在二十国集团领导人第十九次峰会第一阶段以“抗击饥饿与贫困”为议题的会议上发表演讲，建议“各国应该推动更加包容、更加普惠、更有韧性的全球发展”^②。这说明，中国实施的反贫困战略与包容性增长理论具有内在的一致性，有着科学的理论依据和理论指导，这也是中国反贫困战略取得举世瞩目成就的主要原因之一。

四、未来 10 年农村低收入人口帮扶战略思考

目前关于低收入人口的界定方式和标准非常多，还没有形成一个一致的结论。笔者梳理有关文献，发现至少有 24 种测算方法，按照这些方法测算出来的中国低收入人口规模最小的只有 2000~3000 万人，最大的达到 9 亿人。本文不对中国低收入人口规模进行具体测算，而是认为任何国家任何时候都有一批相对低收入的人口和相对欠发达的地区，对于这些低收入人口和欠发达地区依然需要制定并实施有针对性的帮扶战略。根据民政部的标准，目前中国的农村低收入人口主要由低保人口、特困人口以及三类监测对象构成。其中，低保人口和特困人口多因疾病、残疾、年老体弱或居住环境恶劣等因素，长期生活困难，年人均收入低于本地农村低保线，目前这部分群体是 4500 万人；三类监测对象主要包括边缘易致贫户、突发严重困难户、脱贫不稳定户，共有 600 万人左右^③。这三部分低收入人口，具有位于欠发达地区、人力资本水平低、收入水平低和社会保障水平低等共同特征，需要有针对性的帮扶战略。通过对过去中国反贫困战略的回顾与总结，可以得出未来 10 年低收入人口帮扶战略需要考虑的几个方面：一是战略理论指导和国家总体发展战略的要求；二是帮扶战略目前遇到的困难和挑战；三是包容性增长理论在新阶段的要求；四是国际经验和学术界对相关问题的思考。

（一）战略理论指导和国家总体发展战略的要求

中国的伟大反贫困成就是在邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平关于小康社会等理论和思想指导下取得的。面向 2035 年的农村低收入人口帮扶战略依然需要科学的理论指导，尤其是需要习近平新时代

^①胡锦涛，2010：《深化交流合作 实现包容性增长——在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上的致辞》，https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2010-09/17/nw.D110000gmrb_20100917_2-01.htm。

^②习近平，2024：《建设一个共同发展的公正世界——在二十国集团领导人第十九次峰会第一阶段会议关于“抗击饥饿与贫困”议题的讲话》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6988029.htm。

^③资料来源：《刘喜堂：加快健全农村低收入人口动态监测和常态化救助帮扶机制》，https://theory.gmw.cn/2022-12/02/content_36204646.htm。

中国特色社会主义思想的指引。

习近平在《求是》发表题为《必须坚持人民至上》的文章，深刻阐释了实现社会主义现代化的核心在于人民群众的广泛参与和受益，应始终坚持以人民为中心的发展理念，紧密团结各阶层力量，着力回应群众现实诉求，使现代化成果更加公平地惠及广大人民，持续推进共同富裕取得实质性进展^①。党的二十届三中全会上通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出：“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。必须坚持尽力而为、量力而行，完善基本公共服务制度体系，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，不断满足人民对美好生活的向往。”^②由此可以明确，在实现 2035 年远景目标的过程中，依然不会落下一个欠发达地区、一个低收入人口。在未来农村低收入人口帮扶战略中，“共建、共享、共富”应是主要目标。

党的二十大提出了到 2035 年基本实现社会主义现代化的总体目标，具体包括：经济实力、科技实力、综合国力大幅跃升，人均国内生产总值达到中等发达国家水平；建成现代化经济体系，形成新发展格局，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化；农村基本具备现代生活条件，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展；等等^③。

从这一目标任务看，现有的低收入人口常态化帮扶政策是远远不够的。民政部及各地出台的低收入人口常态化帮扶政策主要是低保政策，限于分配领域，即“共享”。但是，从“农村基本具备现代生活条件”和“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的目标任务看，仅仅是分配上共享还是不够的，还需要找到新的发展动力，共同创造更大、更多的财富，即“共建”和“共富”，以提高人民群众的收入水平，使之达到中等发达国家的收入水平。

这一新的发展动力来自哪里？目前中央已提出要推进高质量发展，使经济由投资驱动、要素驱动转向创新驱动和消费驱动。对于反贫困战略来说，创新驱动和消费驱动则意味着传统的开发式帮扶战略进入终结。创新驱动有两层含义，一是制度创新，二是技术创新。其中，制度创新是继续深化体制改革，尤其是城乡二元体制改革，技术创新是发展新质生产力。在今天中国经济面临一系列挑战的情况下，有必要继续深化改革，重新找到中国经济增长的动力。中国改革开放的特点是渐进式改革，到目前为止，市场化改革任务还远没有完成，尤其是城乡二元体制，已成为制约中国经济增长潜力释放的最大阻碍。今天的中国需要通过深化改革实现让市场机制在资源配置中发挥决定性作用，激发经济增长动力。

（二）现有帮扶战略面临的困难和挑战

几十年来，中国对贫困地区一直以开发式扶贫为主，目前的过渡期也是以开发式帮扶为主，以增

^①习近平，2024：《必须坚持人民至上》，《求是》第 7 期，第 4-13 页。

^②《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm。

^③习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

强低收入人口和欠发达地区的内生发展动力。开发式扶贫的实质是投资驱动模式，这与中国多年来以投资驱动为主的增长模式是相匹配的。该模式的主要特点是：一方面，投入巨量资金改善欠发达地区的基础设施，如高速公路、水利、电力、机场等，以提高这些地区的发展能力；另一方面，投入大量资金发展产业，主要是发展种养业等。多年来，这一战略取得了不错的效果。但是从近几年的情况看，开发式帮扶战略面临经济增速下滑和内需不足的困境。这说明，长期以来中国投资驱动的增长模式已不可持续。对于脱贫地区来说，现有帮扶战略面临的困难和挑战主要有以下几个方面。

1.农产品价格低迷，农户家庭经营增收难。不仅大宗粮食价格，还有畜产品价格、蔬菜价格等，均全面下跌，导致以农业为收入来源的农户收入下降。从 2024 年情况看，有些地方不仅出现了弃耕现象，甚至还出现了“弃收”现象^①。在脱贫地区，多年来政府投入大量的产业帮扶资金（主要是投入到农业产业中），从实际情况看，部分帮扶产业处于亏损状态，联农带农效果并不好。从近几年的评估情况看，一些脱贫地区脱贫农户的真实收入要靠当地政府转移支付才能达到当地的防止返贫监测标准。在农户家庭经营性收入增收难的同时，农民家庭的必要支出却在不断增长。一方面，生产经营成本不断增长，如化肥、农药、社会化服务等价格都在提高。与 2018 年相比，2023 年中国三大主粮平均每亩成本提高了 17.5%，其中物质和服务费用提高了 27.8%^②。另一方面，医保支出大幅增长。农村居民个人医保缴费从 2011 年的人均 40 元上涨到 2024 年的人均 410 元，超出了部分农户的承受能力，因而弃保的农户有不断增长之势。

2.部分产业帮扶的可持续性不好。多年来，一些地方的产业帮扶是由基层政府主导进行的。由于基层政府不了解市场需求和市场风险，投资的产业多为传统的种养产业。在不了解市场需求的情况下，容易造成生产的产品不能符合市场需求，因而不能转化农户的收入，从而使得部分产业帮扶的可持续性不好。

2023—2024 年，笔者在调研时发现，部分脱贫县在脱贫攻坚期内培育的农业产业基本破产，经营性扶贫项目资产利用率普遍不高，资产后续使用方式以租赁为主，且租赁收益的分配方案不明晰，联农带农效果不显著。例如，贵州省某县农村项目资产低效闲置有 27 处，这 27 处资产原投入资金为 5034 万元，均为种植和养殖项目，闲置低效的原因也均为市场变化和管理不善；经过资产盘活后获得的收益仅为 460 万元，不到原投入的 1/10。同时，该县部分帮扶项目联农带农效果不明显。在该县调查的 19 个村中，有 7 个村的干部认为产业帮扶项目的联农带农效果不好或一般。在入户调查的 510 户农户中，有 289 户经营了产业帮扶项目，其中的 276 户（占比 95.5%）反映所经营的帮扶项目没有合作社或龙头企业带动。该县核定的经营性扶贫项目资产共有 18.7 亿元，其中 55.9%的产权被移交给政府部门或县级平台公司，主要通过资产收益分红惠及脱贫户和监测对象，较少通过就业和生产联农带农，因而帮扶项目对农户的直接带动作用较弱。且该县平台公司经营的全部 12 个帮扶项目中有 5 个处于

^①即由于水果、蔬菜价格过低，农民不再进行秋收，任由烂在地里。

^②相关数据系笔者根据中国社会科学院农村发展研究所中国乡村振兴综合调查（China Rural Revitalization Survey, CRRS）数据计算而得。

资产闲置低效状态，存在严重的后续帮扶作用消减的风险。从收入结构看，该县不论是脱贫人口还是监测对象，生产经营性收入不足其人均收入的 10%，其收入主要依靠工资性收入和转移性收入，甚至转移性收入都高于经营性收入。另外，帮扶车间的经营也难以继。帮扶车间的本意是为当地无法外出的低收入劳动力提供就地就近就业机会，是很好的辅助性就业渠道。但是帮扶车间大部分涉足的都是传统低端的消费型产业，不符合高质量发展趋势，易受经济下行和消费低迷的影响。笔者在宁夏调研也发现，一些帮扶车间处于停产或亏损状态，例如，某集团公司在宁夏投入的 26 个帮扶车间全部亏损，且无人接手。

上述产业帮扶问题的根源在于：中国已告别短缺经济时代而进入了物质极大丰富的时代，多数农产品的人均消费量已位于国际前列，部分产业已经出现了产能过剩的现象，脱贫地区产业帮扶所生产的产品如果没有市场竞争力，则难以取得让农户增收的效果。

3.基础设施过度开发，利用率不足。近些年，政府在脱贫地区修建了大量的公路、铁路、高速公路以及其他基础设施，实现了县县通高速、村村通公路，自来水大面积普及，彻底改变了脱贫地区基础设施落后的局面，有些地区的基础设施水平甚至超过了东部发达地区。2022 年，中国全面推进农村道路改造升级，全年完成新建和改建农村公路达 19 万千米，相关投资超过 4700 亿元，同比增长 15% 以上；此外，2022 年全国 832 个脱贫县共完成投资逾 8200 亿元，西部地区交通项目投资超过 1.2 万亿元，占比超过 40%^①。但是，从部分反馈看，一些地区的基础设施利用率不足，出现闲置和低效利用的现象，占用了大量的资金，并形成了大量的政府债务负担，存在金融风险隐患。因此，国家不得不叫停了一些脱贫省份的基础建设项目。2023 年 7 月中共中央政治局会议首次提出：“要有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案。”^②此后，中央对高风险地区严控新增项目、停缓在建项目，而这些高风险地区主要集中在脱贫地区，如广西、重庆、贵州、云南、甘肃、青海、宁夏等 12 个省份^③。

4.部分基层干部难以继续担任产业帮扶重任。在中国长期的开发式扶贫实践中，基层政府和村级组织一直担负着产业扶贫的重任，是政策执行的主体，为中国反贫困取得的奇迹作出了巨大贡献。但是在目前内需不足的背景下，基层干部很难再像以前那样通过带领群众发展生产脱贫，盲目的生产和投资只会造成巨大的浪费，也不会得到农户的支持和配合。另外，在产业帮扶中，一些基层干部逐渐形成了自己的利益，并为追求自身利益而在政策执行中偏离政策目标，使政策不能达到预期效果。在扶贫领域，基层干部为追求自身利益而偏离政策甚至扭曲政策的现象已不鲜见。从以前开发式扶贫中

^①资料来源：《攻坚克难创新绩 加快建设交通强国谱新章——〈2022 年交通运输行业发展统计公报〉评读》，https://www.mot.gov.cn/2023zhengcejd/202306/t20230615_3847028.html。

^②《中共中央政治局召开会议 分析研究当前经济形势和经济工作 中共中央总书记习近平主持会议》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6893950.htm。

^③资料来源：《12 个化债省份基础项目建设叫停》，<https://finance.sina.com.cn/money/bond/2024-01-23/doc-inaepphi7404847.shtml>。

的“精英俘获”到目前乡村治理中的干部腐败^①都说明，在面向 2035 年的农村低收入人口帮扶战略制定中，要充分考虑基层干部的自利问题（赵树凯，2018）。

（三）包容性增长理论在新阶段的要求

包容性增长理论有三个最重要的目标：一是机会平等；二是可持续的经济高增长；三是有利于弱势群体的共享。目前，已有的反贫困战略成果与这三个目标还有相当的差距。

首先，从机会平等看，中国城乡二元体制的实质是身份制，而身份制的核心特征是等级性，是一种典型的机会不平等。这是中国长期以来低收入人口集中在农村地区的主要原因。笔者根据国家统计局公布的数据测算，2024 年中国城乡收入比为 2.34 : 1；城乡财产权利的不平等更严重，2024 年农村居民人均可支配收入为 23119 元，其中财产净收入为 580 元，只占 2.51%，而同年城镇居民人均可支配收入为 54188 元，其中财产净收入 5455 元，占比为 10.10%^②。中国财富基尼系数从 2000 年的 0.599 上升到 2016 年的 0.716、2019 年的 0.697、2020 年的 0.704，大幅高于收入基尼系数（马建堂，2022）。财富差距的最主要原因是城乡居民的土地财产权利不同且不平等。城乡差距不仅体现在收入和财富上，还体现在教育、医疗、养老等公共服务上。根据国家统计局的数据，2018 年农村人均教育投入仅为 916 元，城市人均教育投入则为 1639 元，城乡比为 1.79 倍；医疗保健投入方面，城市人均医疗投入是农村的 1.68 倍，医疗报销方面的城乡比则为 1.81 倍；养老金方面，城市人均养老退休保障金为 7000 元左右，而农村只有 800 元左右，城乡比高达 8.59 倍（李实等，2021）。这种资源配置不均进一步加剧了城乡居民在发展机会上的不平等。因此，从包容性增长理论的视角看，今后的低收入人口帮扶战略首先应改革二元体制，实现城乡机会平等。另外，从到 2035 年基本实现社会主义现代化的要求看，现代化的首要特点是人的现代化，而人的现代化的最重要特点是废除身份制，实现从身份制到契约制的转变，即实现人与人之间的平等。如果不能改变城乡二元体制，则很难实现人的现代化。

其次，从经济可持续增长看，持续的经济高增长可以为低收入人口创造体面的就业机会。“一人打工，全家脱贫”曾是 21 世纪前 10 年最主要的脱贫经验。随着国内外形势的变化，中国 GDP 增长速度从 2007 年的 14.2% 下降到 2024 年的 5%^③。按照国际经验，经济失速期受伤害最大的是低收入人口。因此，从包容性增长理论的要求看，中国需要新的增长动能，以实现高质量发展。而消除城乡二元体制，实现城乡要素市场一体化和城乡融合发展，则可能是中国经济实现高质量发展的主要途径。

最后，从有利于弱势群体的共享看，老弱病残这类群体是中国社会的主要弱势群体，经过长期的各种帮扶，这些弱势群体的境况得到了大幅改善。但是，与包容性增长的目标相比，中国目前对这些弱势群体的制度保障还远远不足。医疗、教育等机会不平等以及农民养老金水平过低，都是与包容性

^①资料来源：《中国纪检监察机关 2022 年处分 59.2 万人，其中省部级干部 53 人》，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2023/01-13/9934315.shtml>。

^②笔者根据国家统计局《2024 年居民收入和消费支出情况》的相关数据计算得出。资料来源：《2024 年居民收入和消费支出情况》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202501/t20250117_1958325.html。

^③资料来源：国家统计局网站，<https://www.stats.gov.cn/>。

增长理论相悖的最明显的事实。目前，平均每月 100 多元的农村基础养老金水平远远不能保证农村老年人口的基本生活需要，更不要说生活的基本尊严。由于可支配收入有限，农民选择的养老金个人缴费档次低，从而其个人养老金也低。多年来，中国一直以赡养责任为由，将农村老年人口的养老责任推给子女，如果子女不孝或经济不宽裕，则老年人可能会面临生活困境或晚年保障不足的局面。另外，城镇退休人员及职工的养老金水平与农村居民养老金水平存在鸿沟，这也是造成城乡差距的重要因素之一。

根据以上判断，制定未来 10 年的低收入人口帮扶战略依然需要从包容性增长理论出发。一是通过改革城乡二元体制实现机会平等，从而消除造成低收入人口的制度性因素。二是通过城乡二元体制改革找到中国经济新的增长点和新的发展动能，使欠发达地区和低收入人口在现代化进程中共同创造财富。三是加大社会保障投入，实现弱势群体更多地共享改革和发展的成果。

（四）国际经验与学术界共识

从国际经验看，发达国家对老、幼、妇、残等相对贫困群体，均实施专门的社会救助制度，并以其完善的社会福利制度形成贫困群体的基础保障网。例如，美国卫生与公共服务部将贫困指导线（poverty guidelines）作为申领社会福利的依据，多数 OECD 国家也是如此。根据瓦格纳定律，随着人均收入水平的提高，政府支出（特别是社会福利支出）占 GDP 的比重逐渐提高，这是一个规律性的现象。尤其是当人均 GDP 提高到 10000 美元以后，就进入了“瓦格纳加速期”，即通过提高人均社会福利从需求侧促进经济发展。

从中华人民共和国成立以来的发展历史和反贫困历程看，中国虽然有不同的国情，但也遵循了从发展中国家步入发达国家的一般规律，如从农业支持工业到工业反哺农业转变。目前，中国的人均 GDP 已经超过 12000 美元，即将迈入中等发达国家的门槛。同时，中国的相对贫困群体也具有与发达国家相似的特征，即发达国家的相对贫困群体是“老、幼、妇及特殊群体”，中国目前的相对贫困群体主要是“老、弱、病、残”。把瓦格纳定律放到中国的语境来看，中国今后的发展目标是人均 GDP 从 12000 美元提高到 24000 美元，这也是政府社会保障和福利支出占比应该加快提高的时期（杜志雄和檀学文，2022）。

关于社会保障和福利政策的传统观点认为，社会保障和福利政策就是将财富和收入从高收入群体向低收入群体进行再分配；这种再分配基于公平和意识形态，常见的政策工具有社会保障、实物转移支付、各种管制等，这种收入再分配是有损效率的。而关于社会保障和福利政策的现代观点认为，社会保障和福利政策的根本目的更多地在于提高效率（佩尔·克鲁塞尔，2014），而不是基于意识形态的收入再分配。社会保障和福利政策有以下好处：一是可以把收入再分配看成一种社会保险；二是现代福利国家通过福利政策提高了工人和企业家承受风险的意愿；三是福利政策可以提高生产效率，实现就业市场的更好匹配；四是社会保障和福利政策可以看作政府投资于人力资本，如投资于健康医疗、教育和儿童看护。教育和医疗保障具有明显的外部性，即教育和医疗保障不仅仅是提高了被保障人的人力资本，更对其他人和整个社会都有巨大的好处（郑秉文，2003）。在某些情况下，只要公共投资

的回报率超过利率，则其收益现值就会超过投资成本。财政扩张的收益可以抵消其部分或全部成本，甚至超过其全部成本。例如，向儿童提供的教育和医疗项目在收益上超过了成本或者抵消了成本（詹森·福尔曼和劳伦斯·萨默斯，2021）。因此，提高低收入人口的社会保障水平不是以牺牲效率来保证公平，而是既可以保证公平，又可以提高效率，这是一个国家进入现代市场经济社会的必然选择。

从新的发展动能看，包容性增长理论强调的是增长与发展机会平等，目前最重要的是要消除造成发展机会不平等和收入差距过大的城乡二元体制，这已经成为经济学界的共识。中国农村和农民已经通过城乡二元体制，为中国工业化和城市化提供了价格剪刀差红利、人口红利、土地红利。在进入大众消费阶段，应该改革这种不合理的制度性因素。通过改革户籍制度、土地制度、养老制度等，真正实现城乡财产权利平等化和公共服务均等化，发挥低收入人口消费对经济的拉动作用，从而共享发展成果。周天勇（2023）认为，如果放开户籍限制，切实推进市民化进程，到 2037 年将城镇常住但非城镇户籍人口比例从 2022 年的 18.05% 逐步降低到 0，那么农村人口比例将从 2022 年的 34.8% 逐步降到 12%，市民化比例则提升到 88%，这将直接降低农村低收入人口的数量，而农村年均消费和投资增量规模将分别达到 6146 亿元和 3943 亿元；如果推进农村集体土地制度改革，在未来 15 年内，新增居民消费支出累计规模将达到 202855 亿元，在需求侧将形成年均 0.78% 的新经济增长潜能。改革城乡二元体制，最重要的不仅仅是提高低收入人口收入和降低低收入人口比例，更在于扩大中等收入人口的规模，使中国跨过中等收入陷阱，从而进入高收入社会。刘世锦（2021）认为，近 10 年，中国中等收入群体占比一直维持在 40% 左右。如果推进户籍制度改革和土地制度改革，则可以使绝大部分进城务工人员进入中等收入群体。另外，城市化有利于进一步促进劳动分工和专业化生产，更有利于创造财富和增加收入。

五、关于制定未来 10 年农村低收入人口帮扶战略的建议

现有的帮扶战略遇到的挑战与中国以往的“重物轻人”“重资产轻消费”“重投资拉动轻需求拉动”等发展传统相关。这些传统在物质极大丰富的今天面临产能过剩的挑战，需实现从“投资于物”向“投资于人”的转变，这在 2025 年的政府工作报告中已经体现。落实这一战略转变可以优先从脱贫地区和低收入人口开始。目前，扩大政府支出、提高低收入人口保障水平、改革造成贫富差距和收入差距的不合理分配制度不仅是学术界共识，也得到了中央的支持。2024 年 7 月党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出：“以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。”^①这为制定过渡期后农村低收入人口帮扶战略提供了有力的政策保障。

根据党的二十届三中全会的要求，未来 10 年应当在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，坚持以人民为中心，调整完善现有的低收入人口帮扶政策，制定新的农村低收入人口帮扶战略，并使

^① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?slb=true。

之成为国家发展战略的有机组成部分，为实现 2035 年远景目标提供基础性保障。这一帮扶战略也应继续遵循包容性增长理论，更加重视平等参与和共同分享。因此，本文认为，在过渡期结束后，中国低收入人口帮扶战略应从开发式与保障性相结合的反贫困战略转向制度改革与建立低收入人口基本生活保障制度相结合的帮扶战略。这一战略包括四个层面的内容：一是通过城乡二元体制改革，增加农民财产性收入和工资性收入，减少低收入人口的数量和比例；二是通过建立低收入人口基本生活保障制度保证低收入人口的基本尊严和生活水平，使其共享经济发展成果；三是根据中央提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，改革低收入人口帮扶体系，提高帮扶水平和帮扶效率；四是通过鼓励理论创新和实践创新，解决欠发达地区小农户的困境，大幅提高欠发达地区的收入水平。

（一）深化改革，消除造成低收入和收入差距过大的制度性因素

中国改革开放的特点是渐进式改革。到目前为止，市场化改革任务还没有完成，尤其是城乡二元体制成为制约中国经济增长潜力释放的最大阻碍。改革的目的是将一个注重资本积累的社会转向更注重生活消费的社会，建设一个更加平等和富裕的社会，最主要的是深化户籍制度改革和土地制度改革。这是继续推进包容性增长、降低低收入人口规模的制度性基础。

笔者在近些年的调研中发现，脱贫地区有一半以上的劳动力在外地打工。如果放开户籍限制，提供均等的基本公共服务，可使目前 2 亿多农民工成为城市常住居民，这会进一步推动中国的城市化发展进程和消费规模的扩大。因此，应加快推进户籍制度改革，积极推动农民工家庭整体向城市迁移。另外，要推进农村土地制度改革，推动宅基地与承包地有序流转，提升农民财产性收入。《中国住户调查年鉴 2023》数据显示，2022 年，在城镇居民可支配收入构成中，财产性收入占比为 10.6%；而在农村居民可支配收入构成中，财产性收入占比只有 2.5%。如果农村居民可支配收入中财产性收入的比例达到与城镇居民一样的水平，则农村居民收入可在现有基础上大幅提高，农村低收入人口的比例也会大幅减少。

（二）建立低收入人口基本生活保障制度

建立低收入人口基本生活保障制度，大幅提高现有最低收入保障水平。目前，民生支出比例占财政支出的比例为 5% 左右^①，如果将这一比例提高到 15%，未来每年新增的居民消费将在需求侧形成新的经济增长动能。一般来说，高收入人口的边际消费倾向较低，而低收入人口的边际消费倾向较高，而且低收入人口在收入增加后对耐用消费品、汽车和住宅的消费及投资的需求弹性较大。

从现实看，加大对低收入人口的社会保障水平已基本形成全社会的共识，在政策上有关部门和地区也开始了实践。例如，民政部已建设全国低收入人口动态监测信息平台，以加强对低收入人口的精准识别与政策响应；江苏、广东等省份在提高低收入人口的社会保障水平方面也展开了各自的探索。笔者认为，这些实践和探索还不足以保障低收入人口共享发展成果、实现共同富裕，应建立低收入人口基本生活保障制度。

^①资料来源：《周天勇 | 改革提高居民收入：是未来 10 年左右理想增长的关键所在》，https://finance.sina.com.cn/stock/stock_zmt/2023-08-24/doc-imzihize2499061.shtml。

一是扩大低收入人口保障范围。民政部目前根据低收入群体的实际困难程度与困难成因，将社会救助体系划分为三个层级：第一层包括低保及特困人员，给予基本生活保障，并结合需求提供医疗、教育、住房与就业等专项支持；第二层面向因支出过高而陷入困难的家庭，在基本保障基础上给予针对性救助；第三层涵盖不符合现有救助条件但确有困难的群体，通过动员慈善等社会资源予以辅助^①。建议未来将乡村振兴部门防贫返贫机制监测的 600 万人也纳入民政部的低收入人口保障范围。民政部可以指导各地方综合考虑居民人均消费支出或人均可支配收入等因素，结合财力状况合理制定低保标准和特困人员供养标准，并建立动态调整机制，不断提高保障水平。

二是提高对农村低收入人口的社会保障水平，并由收入保障向基本生活保障转变。在保障最低收入的基础上，扩大医疗保障、教育保障和养老保障的范围，并提高保障水平，尤其是对低龄儿童和高龄老人的保障水平。例如，对 10 岁以下儿童实行免费医疗，对 70 岁以上老人将每月养老金提高到 500 元以上，将“先诊疗后付费”扩大到所有农户。通过提高低收入人口的保障水平，切实实现“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”。

（三）改革低收入人口帮扶体系，提高帮扶水平和帮扶效率

目前低收入人口的标准和范围界定不论是在学术界还是在各个地方都存在很多差异，没有一个统一的标准，对此笔者提出以下建议。

第一，将低保标准和低收入标准合一，合到低保线上，不再制定全国统一低收入标准和低收入线，而应由各省份自行制定并根据经济发展情况进行调整。各地的低保标准应延续目前各省份的做法，也允许和鼓励地方政府在常态化帮扶中进行创新。

第二，帮扶主体由目前的农业农村部转移到民政部，低收入人口也应由目前的排查为主转向自主申报为主，降低行政成本，提高帮扶效率。

第三，对低收入人口不再实行由政府主导的开发式帮扶措施。目前，中央已提出要推动高质量发展，使经济由投资驱动、要素驱动转向创新驱动和消费驱动。对于农村低收入人口帮扶来说，创新驱动和消费驱动意味着传统的开发式帮扶战略进入终结，进入以提高人的能力为中心的新阶段，农业农村部门应更多地帮助小农户衔接现代农业，并推进欠发达地区的农业农村现代化。

第四，推进基层治理体系和治理能力现代化，更多地增强基层群众、社会组织、经济组织的广泛参与和监督，更好地发挥基层政府的作用。通过政府治理改革和加强法治建设，减少基层政府运行中的“公司化现象”（赵树凯，2018），彻底解决基层治理中的腐败与政策扭曲现象。

第五，继续坚持精准原则。继续保留防止返贫致贫的动态监测帮扶机制，充分运用数字化技术，强化低收入人口医保、教育、养老等保障政策的精准执行。

（四）通过鼓励创新，解决欠发达地区低收入人口困境

欠发达地区的产业尤其是农业产业，主要特征还是传统产业和小农户家庭经营，其劳动力主要由

^①资料来源：《刘喜堂：加快健全农村低收入人口动态监测和常态化救助帮扶机制》，https://theory.gmw.cn/2022-12/02/content_36204646.htm。

低收入人口构成，现有的产业帮扶也以传统农业和家庭经营为主。在人工智能、数字技术、农业科技进步飞速发展的今天，欠发达地区的低水平传统农业和由老龄低收入人口构成的小农户家庭经营已不能适应发展农业新质生产力的要求。对此，本文提出以下建议。

一是保留和优化就业帮扶措施，多方面提高低收入人口中劳动力的人力资本水平。目前，脱贫户劳动力已经实现了相当高的就业水平，下一步既要保持较高就业率，也要通过提高劳动回报继续增加其工资性收入。要继续推进脱贫地区的农村劳动力的向外转移，并加大教育和培训投资，以提高脱贫地区的人力资本水平。在尊重市场规律基础上合理安排公益性岗位、帮扶车间、以工代赈等就近就地工作机会，不强行确定相关指标。从根本上看，提高人力资本水平的途径是使低收入人口中的劳动力通过分工与合作更广泛地进入更广大的社会关系中。在这方面已经有很多实践方面的创新，如“公司+农户”模式、社会化服务、电商帮扶、就业帮扶等。今后在政策上，一方面，应鼓励更多的分工与合作方面的实践创新；另一方面，应加快改革阻碍扩大分工与合作的制度性障碍。例如，户籍制度限制了农民向城市地区和非农部门的自由流动，阻碍了农民进入更广泛的社会关系，限制了小农户的劳动能力。解除了以上方面的限制，不仅会解决低收入人口中劳动力的困境，更会进一步地创造更多的财富，推动经济增长。

二是不再进行由政府主导的产业帮扶。将节省下来的资金用于补充基本医疗保障和养老金保障。政府不再介入具体的产业帮扶，而出台税收、信贷等优惠政策鼓励工商资本和现代产业下乡，通过创建农业公司等新型农业主体为欠发达地区农业注入新质生产力，从而带动小农户一起进入农业现代化，使小农户通过就业、土地和房产租赁等方式增加收入，从而提高低收入人口的工资性收入和财产性收入，实现共同富裕。

六、结语

本文通过对改革开放以来反贫困战略的回顾，发现中国 40 多年来一直沿着邓小平提出的“三步走”发展战略来推进经济发展与反贫困。本文认为，中国反贫困战略之所以能够取得成功，有以下三个主要原因。

一是不忘初心的进取精神。中国共产党自成立 100 多年以来，始终以富民强国为初心和使命，经过艰苦探索，终于在 2020 年实现 7.7 亿农村贫困人口摆脱绝对贫困的伟大胜利。这一精神推动着中国共产党百折不挠地致力于实现富民强国和中华民族伟大复兴的梦想，这在全世界各国政党中是独一无二的。

二是“有为政府”的积极参与。中国政府手中掌握着大量资源、国有资本以及一系列的财政金融等政策工具，加上强大的社会动员能力，可以充分运用各种资源和手段以达成政策目标。其最主要的表现是通过制定一个个五年计划，使中国在 40 多年的时间里迅速由世界上贫穷落后的国家发展成为世界第二大经济体。如果说中国改革开放以来的奇迹是“有效市场”和“有为政府”相结合的成果，那么中国的反贫困成就就是“有为政府”的典型体现。

三是适时调整的科学决策。改革开放以来，中央每一次重大政策的出台，都是经过多轮征求意见、协商和修订的结果，不仅尊重专家学者的意见，也重视政策执行过程的利益冲突以及各种问题的协调和解决。这使得中国政府的决策绝不是简单的命令和执行，而是尊重规律、尊重科学以及尊重各利益方的结果。例如，中国政府在反贫困过程中接受了包容性增长理论，并在反贫困实践中加以运用。

基于以上特点，可以相信在“巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”的5年过渡期结束后，中国的反贫困及低收入人口帮扶事业不会停滞，但会根据2035年的远景目标进行调整。从现有政策看，连续几年的中央“一号文件”和2024年政府工作报告都提出对农村低收入人口进行常态化帮扶，广东、重庆、江苏、浙江等省（市）已率先实施了低收入人口常态化帮扶措施。本文认为，这些措施对于2035年实现全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展的远景目标是远远不够的；未来对中国农村低收入人口和欠发达地区的帮扶，不仅需要继续巩固拓展脱贫攻坚成果，还应正视已有的帮扶政策在新时期面临的挑战和困难，如低收入人口增收难、产业帮扶效果有待提高、基础设施利用率不足、基层治理中的“小微腐败”等，因此，需要根据新的发展阶段和新的战略目标制定新的帮扶战略。

基于笔者调研和包容性增长理论视角，本文认为未来低收入人口帮扶战略应立足于实现2035年全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展的远景目标。首先，应通过改革城乡二元体制实现城乡居民机会平等。城乡二元体制是产生城乡居民收入差距的重要原因之一，改革城乡二元体制不仅仅可以实现机会平等和公平正义，还能够激发中低收入群体的信心和力量，使中国经济焕发新的发展动能，从而以高质量发展实现“共建”。其次，应通过改革国民收入分配制度和建立低收入人口基本生活保障制度，实现“先富带后富”，真正让改革发展成果更多、更公平地惠及人民群众，实现“老有所养、病有所医、幼有所教”，改变目前养老、医疗、教育等领域中的不公正现象，以提高中、低收入人口在国民收入分配中的份额来实现发展成果“共享”。最后，通过改革乡村治理体系和创新帮扶措施，以新质生产力提高生产要素配置效率，引入现代化的农业公司带动欠发达地区的小农户，将小农户纳入专业分工与合作中，从而大幅提高低收入人口的收入水平，尤其是工资性收入和财产性收入，为实现共同富裕奠定坚实的基础。

参考文献

1. 陈志钢、毕洁颖、吴国宝、何晓军、王子妹，2019：《中国扶贫现状与演进以及2020年后的扶贫愿景和战略重点》，《中国农村经济》第1期，第2-16页。
2. 杜志雄、檀学文，2022：《共享福祉，至善求索：以人民为中心的共同富裕之路》，北京：北京时代华文书局，第4-5页。
3. 韩俊，2006：《工业反哺农业城市支持农村》，《中国城市经济》第5期，第8-11页。
4. 韩俊、刘振伟，2000：《邓小平农业思想论》，太原：山西人民出版社，第4-5页。
5. 李实、陈基平、滕阳川，2021：《共同富裕路上的乡村振兴：问题、挑战与建议》，《兰州大学学报》第3期，第37-46页。
6. 林毅夫，2021：《论中国经济：挑战、底气与后劲》，北京：中信出版社，第42页。

- 7.刘俏、张峥、张琳、张佳慧、赵子溢、冯雨菲，2023，《过渡期后农村低收入人口和欠发达地区常态化帮扶机制研究》，《经济管理学报》第3期，第271-294页。
- 8.刘世锦，2021：《以提升人力资本为核心扩大中等收入群体》，载吴敬琏（主编）《比较》第5辑，北京：中信出版集团，第153-161页。
- 9.刘文璞，1999：《农业发展与农村贫困的缓解》，《中国社会科学院研究生院学报》第5期，第15-25页。
- 10.马建堂，2022：《奋力迈上共同富裕之路》，北京：中信出版集团，第53-54页。
- 11.马晓河、蓝海涛、黄汉权，2005：《工业反哺农业的国际经验及我国的政策调整思路》，《管理世界》第7期，第55-63页。
- 12.佩尔·克鲁塞尔，2014：《中国应构建现代福利国家》，载吴敬琏（主编）《比较》第5辑，北京：中信出版集团，第69页。
- 13.谭清香、檀学文、左茜，2023：《共同富裕视角下低收入人口界定、测算及特征分析》，《农业经济问题》第10期，第56-69页。
- 14.檀学文、谭清香，2021：《面向2035年的中国反贫困战略研究》，《农业经济问题》第12期，第126-136页。
- 15.汪三贵、周诗凯，2023：《构建过渡期后农村低收入人口帮扶机制——脱贫攻坚的经验与对农村低收入人口帮扶的启示》，《华南师范大学学报（社会科学版）》第3期，第5-19页。
- 16.王小强、白南风，1986：《富饶的贫困》，成都：四川人民出版社，17-27页。
- 17.王卓、徐杰，2022：《面向共同富裕的相对贫困治理研究——基于积极社会政策视角》，《西北师范大学学报（社会科学版）》第3期，第20-29页。
- 18.邢成举、宋金洋，2023：《共同富裕背景下发展型社会政策与农村低收入人口的常态化帮扶》，《贵州大学学报（社会科学版）》第2期，第68-77页。
- 19.杨勋，1980：《认真总结历史经验改变农业落后面貌》，《农业经济问题》第1期，第12-17页。
- 20.詹森·福尔曼、劳伦斯·萨默斯，2021：《反思低利率时代的财政政策》，载吴敬琏（主编）《比较》第2辑，北京：中信出版集团，第116-117页。
- 21.赵树凯，2018：《乡村治理和政府制度化》，北京：商务印书馆，第4页。
- 22.郑秉文，2003：《经济理论中的福利国家》，《中国社会科学》第1期，第41-63页。
- 23.周天勇，2023：《中国：二元体制经济学——增长解释与前景展望》，上海：格致出版社，第179-180页。
- 24.Ali, I., and J. Zhuang, 2007, "Inclusive Growth Toward a Prosperous Asia: Policy Implications", ERD Working Paper No.97, Economic and Research Department, Asian Development Bank, Manila, <https://www.adb.org/publications/inclusive-growth-toward-prosperous-asia-policy-implications>.

Research on Assistance Strategies for Low-Income Rural Populations Towards 2035: Insights from Inclusive Growth Theory

LI Jing¹ HE Xiangyu²

(1.Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences;

2.Information Technology Research Center, Beijing Academy of Agriculture and Forestry Sciences)

Summary: Drawing on over four decades of China's experience in poverty alleviation, the national anti-poverty strategy has been implemented and continuously adjusted in response to evolving socio-economic conditions, aligning with the country's broader development agenda. As the transition period concludes, achieving modernization and common prosperity by 2035 becomes the primary objective of future strategies targeting rural low-income populations. However, the core components of such a strategy over the coming decade remain inadequately defined, particularly as China transitions from poverty eradication to a phase of inclusive development.

This paper reviews the trajectory of China's anti-poverty efforts since the reform and opening-up period and systematically examines the evolution, characteristics, and internal logic of the strategy from the lens of inclusive growth theory. The analysis identifies several enduring features of China's development-oriented poverty alleviation approach, including a strong government role, dynamic policy adjustments, and the integration of poverty reduction with national modernization goals. Building upon these foundations, the paper investigates the contemporary characteristics of low-income populations and underdeveloped regions, emphasizing the need for differentiated, forward-looking interventions that align with the changing development context.

Drawing upon policy documents and recent local innovations, the study proposes a four-dimensional framework for the next generation of low-income assistance strategies. First, reforming the dual economic structure to foster new development drivers and increase farmers' property and wage income, thereby reducing the scale and proportion of the low-income population. Second, enhancing social protection systems to safeguard the dignity and basic living standards of vulnerable groups, ensuring more equitable access to the fruits of development. Third, improving the governance framework for low-income support in line with the national objective of modernizing governance systems and capacities, as articulated by the Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee. Fourth, promoting theoretical and practical innovations to address the structural disconnect between smallholder agriculture and modern agricultural systems, thereby boosting productivity, expanding opportunities, and substantially raising income levels in underdeveloped regions.

This study contributes to the emerging discourse on post-poverty governance by articulating a comprehensive, theory-informed, and policy-relevant strategy to support low-income populations as China enters a new stage of development focused on quality, equity, and shared prosperity.

Keywords: Rural Low-Income Population; Assistance Strategy; Inclusive Growth Theory; Common Prosperity

JEL Classification: I38

(责任编辑：黄 易)