搬迁扶贫的困局

□ 王东京

最近中央党校中青二班几位学员从怒江考察归来，写出研究报告送我，题目是《怒江脱贫攻坚的重点、难点与对策》。报告有案例、有数据、有分析，逻辑井然，文字行云流水，是难得一见的好文章，但愿能引起当地政府与有关部门的重视。

也是有感而发，这里我想就报告所提到的“搬迁扶贫”问题作进一步的讨论。怒江地处西南边陲，又是大山区，为帮助农民脱贫，年初怒江州政府启动易地搬迁计划，全年共投资18亿元，将山上9000多户农民迁到了山下。照理这是一件好事，可有的农民似乎并不领情。据说已搬下山的农户现在有些又想搬回山上去。究竟发生了什么事？难道真的有人安于贫困不成？

我未到怒江实地调查，个中原因不敢妄加猜测。不过十年前我在内蒙古也曾见到过类似的情况。当时全国新农村建设风生水起，内蒙古某旗政府也拿出大笔财政资金为牧民建新村。哪成想，一个冬天过后整个村子便人去楼空。对此现象当地官员解释说，牧民历来居无定所，哪里草场好他们就赶着牛羊往哪里走，不宜固定在一个地方居住。

农民不同于牧民，怒江的情况也不同于内蒙古的旗县。但从经济学角度看，两地却都面临一个共同问题：即怎样处理安居与乐业的关系。据研究报告称，怒江当地流行一句口头禅：“小康不小康，关键看住房”。显然，在怒江的官员看来农民脱贫要优先解决的是住房。说实话，本人并不这样看。我的观点，要是在平原地区，农民衣食无忧，富不富可以看住房；但若在连饭都吃不饱的贫困山区也“关键看住房”，恐怕就值得商榷了。

不可否认，重视住房是中国人的传统。古语云：有恒产者方有恒心。这里所谓的恒产，最初指的就是房产。东汉班固《汉书·货殖传》就提出过“各安其居而乐其业，甘其食而美其服”的思想，意思是要先安居而后谋业，先吃饱而后穿漂亮。可要知道，当时处在农耕时代，人口很少流动，那时候先建住房是对的。然而今非昔比，工商时代人口流动频繁，比如有人今年在上海打工，没准明年就去了广东。你认为他们还会先建房么？

是的，时代不同，面对的约束也不同，人们对待安居与谋业的观念也会改变。普遍的规律是：农耕时代先安居而后谋业；工商时代则先谋业而后安居。不信你去观察那些进城的民工，他们谁不是先打工攒钱然后才在城里买房的呢？一个家庭这样，一个城市也如此。经济学讲，兴城先兴业。一个城市要发展，必须先发展产业。若无产业作支撑，建再多高楼也不过是一座空城。

回头再说搬迁扶贫。不必怀疑怒江州政府帮助农民脱困的初衷。但有一点，若要让农民在山下定居下来，前提必须让他们有新的谋生职业，否则就是政府的一厢情愿。据说，今年6月一位领导同志在怒江视察时也了解到一些农民不愿搬的情况。我明白村民的想法。设身处地想，假如你在山下找不到挣钱门路，而养家糊口的耕地却在山上，你大概也不愿搬到山下每天来回奔波吧！

由此看，易地搬迁的确不是上选之策。当然不是说绝对不能搬，而是要分轻重缓急，一步一步来。我的看法，政府首先要做的是帮助农民就业，让他们有新的收入来源，待解决温饱后再帮助他们建房。理由简单，因为帮助就业是“造血”，属生产性扶贫；而出资建房是“输血”，属消费性扶贫。虽然两者都是扶贫，但效果会大不一样。两利相较取其重，先解决就业才是明智之举。

问题是政府何以帮助农民就业？困难在于，今天政府除了投资基础设施，似乎很难创造其他的就业机会。不过往深处想，此事说难也不难。我手头有两篇中央党校中青班学员去年撰写的调研报告，一篇介绍湖南实行产业扶贫的经验；另一篇介绍贵州六盘水实施“三变”脱贫的做法。将两篇报告整合，可以理出帮助农民就业脱贫的思路。

湖南是农业大省，也是我老家，早就听说家乡的扶贫工作做得好，经验可圈可点。归纳起来是四句话：扶贫资金围着穷人转，穷人围着大户转，大户围着产业转，产业围着市场转。上面四句话中，前一句和后两句都好理解，既然是扶贫资金，当然要配置给穷人；大户要想做大，就得把产业做强；而要把产业作强，又必须紧盯市场，市场需要什么就生产什么。关键是穷人如何围着大户转？湖南的经验，是推动贫困户与大户合作。



贫困户与大户怎样合作？贵州六盘水市的做法可供借鉴。六盘水市委书记李再勇去年来党校学习，曾与他多次交流过。所谓“三变”，是指将农民的“资金变股金，地权变股权，农民变股民”。具体讲，就是由政府牵线搭桥，动员农民将扶贫资金与承包地入股当地大户（龙头企业），然后以股东与职工双重身份参与生产。实践表明，“三变”一箭双雕：既增加了农民收入，又推动了资本与土地集中，满足了大户规模化生产的需求。

最后再说一遍，我不反对易地搬迁扶贫，也不反对政府为穷人建住房。照顾穷人是政府的义务，政府责无旁贷。我写这篇文章，主要是想给地方政府提个醒：扶贫应审时度势，特别是在目前扶贫资金有限的条件下，要立足“造血”，坚持先生产后生活，尽量把好钢用在刀刃上。

经济学家

市场开放与结构性改革

市场开放是结构性改革的重大任务，是全球的共同需求和国际经济合作的重点。要以市场开放形成结构性改革的新动力、以市场开放促进经济转型。市场开放的重点是服务业市场开放。当前，服务业市场开放与经济转型的趋势不相适应，服务业市场开放重在破除行政垄断和市场垄断，充分发挥政府的作用。国内服务业市场开放与服务贸易开放融合是个大趋势，以服务贸易为重点的开放转型牵动发展全局。

□ 迟福林

当前，无论是从全球经济增长乏力与贸易保护主义抬头的双重挑战看，还是从我国结构性改革的基本实践与经济转型的大趋势看，都需要把市场开放作为结构性改革的重要任务。

市场开放是结构性改革当务之急

2008年全球金融危机以来，尽管全球货物贸易的增速明显下降，但在现代信息技术的强力推动下，全球服务贸易快速增长。对我国来说，经济转型的进程将是同世界经济深度互动、向世界不断开放市场的过程。

以市场开放反对贸易保护主义

市场开放是全球的共同需求。市场开放是经济转型与经济全球化的大趋势，是全球结构性改革面临的重大课题。无论是发达经济体，还是新兴经济体，都需要在市场开放中推进经济转型和结构性改革进程，都需要将结构性改革建立在各国市场相互开放、互利共赢的基础上。

市场开放是国际经济合作的重点。世界经济走到今天，尽管面临贸易保护主义的挑战，但市场开放仍是全球经济一体化的主题。例如，以产能合作为重点的经济合作需要在全球市场中配置资源。否则，各种形式的贸易保护主义就会抬头，全球经济一体化就会受到严重挑战。

市场开放需要全球视野。未来几年，国际与国内市场高度融合是个大趋势。同时，我国已成为国际社会广泛关注的一个大市场。也就是说，用全球视野来推动市场开放，既是我国走向全球、由大国向强国转变的关键所在，又是我国在推进全球经济一体化中发挥重要作用的重大课题。

以市场开放形成结构性改革的新动力

从企业层面看，民营经济发展活力不足的原因之一在于服务业市场开放滞后。当前，我国民营经济经营困难的原因很多，有劳动力成本上升、产业转移的因素，但更重要的是，由于我国服务业市场开放不足从而抑制了社会资本的投资活力。此外，国有企业混合所有制改革尚未很好破题，也给民营经济拓宽投资空间形成一定程度的制约。

从区域发展层面看，市场越开放的地区转型的步子越快。例如，在经济整体不景气的情况下，江浙地区一部分企业能够成功实现转型，主要原因是江浙地区市场开放度高。“春江水暖鸭先知”，企业随着外部市场变化转型就比较快。相反，东北地区的转型困难，一个重要原因就是市场开放不足。也就是说，如果东北振兴不以市场开放为前提，就难以形成东北转型的推动力。

以市场开放促进经济转型

以市场开放促进产业转型升级。从市场经济发展的客观规律看，由工业主导走向服务业主导是大势所趋。改革开放以来，我国抓住全球货物贸易需求扩张和发达国家制造业转移的历史机遇，推动工业领域的市场开放，由此使我国成为全球制造业大国。当前，随着全球经济服务化趋势明显，国内服务型消费需求快速增长，推进服务业市场开放成为产业转型升级的现实需求。如果市场开放到位，估计到2020年我国服务业占比将达到58%左右，服务业增加值将从2015年的34万亿元增长到50万亿元左右。

以市场开放促进消费结构升级。消费结构升级驱动经济转型，服务型消费推动服务型经济比重和水平提高，成为经济转型升级的重要驱动力。目前，我国消费结构升级进入关键时期：一方面，消费市场存在明显的波动性；另一方面，城镇居民服务型消费占比快速提升。2015年，我国城镇居民的服务型消费占比大约达到40%左右，估计到2020年将达到50%左右。届时，消费对经济增长的贡献率将稳定在65%以上，基本形成消费拉动经济增长的新格局。值得注意的是，由于市场开放不足，我国消费供给不足的矛盾突出，尤其是服务型消费供给不足已经成为经济生活中的突出矛盾。

以市场开放促进城镇化转型。未来几年是我国城镇化转型的关键时期。实现由规模城镇化向人口城镇化的转型，用城镇巨大的资本撬动农村发展潜力，关键是农民土地财产权改革要破题。目前，城乡二元的土地制度，不仅不利于发挥农村土地资源的巨大潜力、提高农村土地利用效率，也不利于农民增收。赋予农民更多财产权利的关键一招是，通过统一城乡建设用地市场真正赋予农民土地财产权。这既是新型城镇化的巨大红利，更是城镇化转型面临的重大课题。

服务业市场开放是重点所在

改革开放以来，工业领域的市场开放极大地激发了市场活力，在推动我国快速工业化进程中扮演了重要角色。未来几年，加快推进服务业市场开放进程，将为我国服务业发展带来强劲动力，并由此释放出结构性改革的巨大红利。

服务业市场开放滞后是市场开放的“突出短板”

服务业市场化程度低。有数据显示，我国工业部门80%以上是制造业，属于高度市场化部门，而服务业约50%左右仍被行政力量垄断。

服务业对外开放程度较低。在国内服务业市场开放严重滞后的情况下，服务业还难以有序对外开放。例如，在国内自由贸易试验区负面清单的122项特别管理措施中，有80余项针对服务业。

服务水平低。由于服务业市场开放滞后，缺乏公平竞争的市场环境，既难以产生高品质的服务，也难以提供现代化的服务产品与服务标准。近几年来，我国因服务质量问题引发的消费投诉不断增多。例如，2010—2014年，我国消费者协会的万人服务投诉量由1.49件提高到2.08件，增长近39%。

服务价格高。在价格管制、缺乏有效竞争的情况下，不少服务业领域价格居高不下。例如，2015年，我国宽带平均上网速度全球排名在第91位，而平均一兆每秒的接入费用却是发达国家的3～5倍。

服务业市场开放与经济转型的趋势严重不相适应

消费与投资的结构性矛盾。近年来，尽管我国投资消费失衡的格局有所改善，但是投资消费错配的矛盾仍然突出。例如，我国消费结构正由物质型消费为主向服务型消费为主升级，但服务业有效投资和有效供给明显不足。当前，社会资本进入服务业仍然存在诸多政策性和体制机制性的障碍。

需求与供给的结构性矛盾。随着消费结构向多样化、高端化、服务化的需求升级，原有供给结构已经不适应市场需求结构的变化，供给过剩与供给不足的矛盾并存。

政策与体制的结构性矛盾。客观地看，现行的宏观政策与宏观体制结构仍有鼓励工业发展、抑制服务业发展的某些特征。例如，由于投资体制改革滞后，导致民间资本投资服务业领域困难不少，供需失衡的局面难度较大。再例如，由于消费税改革进展缓慢，导致地方政府“重投资、轻消费”的行为模式一时难以根本改变。可以说，服务业发展面临着一系列的政策性、体制性的结构性矛盾。这些矛盾不解决，就难以形成服务业市场开放的大环境。

服务业市场开放重在破除行政垄断和市场垄断

打破服务业领域的行政垄断和市场垄断。从现实情况看，无论是生产性服务业还是生活性服务业，都在一定程度上存在着行政垄断或市场垄断。为此，要推动服务业领域国有资本战略性调整，全面推进垄断行业竞争环节向社会资本开放；全面放开服务业市场价格，形成统一开放、公平竞争的市场体系。

推进服务业市场开放的相关政策调整。形成服务业主导的产业结构，需要尽快消除服务业发展的某些不合理政策，实现服务业与工业政策平等。例如：要加快调整服务业与工业用地政策，实现工业与服务业政策平等；要以促进服务业市场开放为导向加快税收结构调整。

以政府购买公共服务为重点加快公共服务业市场开放。适应13亿人公共需求变化的大趋势，要把形成多元供给主体、多元竞争主体作为发展和完善政府购买公共服务的基本目标，争取使政府采购中服务类占比从2014年11.2提高到2020年的30%左右。

服务业市场开放中的政府作用

充分发挥市场在服务业领域资源配置中的决定性作用。对政府来说，重要的是要看到市场开放的现实性、迫切性。不开放市场，无论是调整经济结构，还是推动国际和国内市场相融合，都将面临着一系列结构性的矛盾与问题。

把反行政垄断作为政府的一项重要职责。多年来服务业领域难以对社会资本开放，关键问题在于服务业领域的行政垄断没有真正被纳入到反垄断的范围。随着服务业市场的需求增大，反垄断对于促进服务业发展非常重要。这就需要尽快建立反行政垄断的审查机制，实现反垄断的常态化、制度化。

在向市场放权中推进监管变革。简政放权是本届政府最大的亮点。在简政放权中开放服务业市场，需要政府监管转型同步跟上。当前，市场监管有着很强的特殊性：一方面，随着消费结构升级，释放内需潜力直接依赖于市场监管的有效性；另一方面，服务业市场双向开放，既考验对内资的监管水平，也考验对外资的监管能力。

推进以服务贸易为重点的二次开放

与2001年我国加入WTO时的对外贸易不同，当前外贸转型的突出挑战是服务贸易的双向市场开放。在我国经济转型升级与新一轮全球化形成历史交汇的大背景下，推进以货物贸易为主的“一次开放”转向以服务贸易为重点的“二次开放”，是我国经济转型与结构性改革的重大任务。

国内服务业市场开放与服务贸易开放融合是个大趋势

服务贸易快速增长。从国内看，国家“十三五”规划纲要明确提出到2020年我国服务贸易占对外贸易的比重要达到16%。但事实上，今年1—5月，我国服务贸易占对外贸易的比重已经达到18.5%，超过“十三五”规划目标。从国际看，在全球货物贸易增速明显下降的背景下，服务贸易快速增长，2000年—2014年，全球服务贸易额由1.44万亿美元增长到9.8万亿美元，14年间增长了5.8倍，这标志着服务贸易开始成为新一轮经济全球化的主要引擎。

反对贸易保护主义、推进全球经济一体化的关键是服务贸易。无论是中美、中欧之间的投资谈判，还是多种形式的双边、多边自由贸易谈判，焦点大都在服务贸易。随着全球经济发生深刻变化和我国经济转型升级，很多投资领域的问题与服务贸易直接融合。也就是说，服务贸易开放不破题，双边、多边的服务贸易谈判就会有一定的困难。

以服务贸易为重点的开放转型牵动发展全局

开放转型牵动影响我国在国际经济中的地位和作用。当前，我国经济转型与世界经济格局变化交织在一起，双向影响明显增强。如果以服务贸易为重点的开放转型能够尽快破题，我国就会在新一轮全球经济一体化和世界经济治理格局中发挥重要作用。估计未来5年，我国经济增长对世界的贡献率将保持在25%～30%左右。

开放转型牵动影响我国在全球自由贸易中的地位。与以工业市场开放为重点、推动我国制造业全球化的“一次开放”相比，“二次开放”的历史使命是以“一带一路”为载体、以服务贸易为重点，有序推进服务业市场的双向开放，在开放中推进全球自由贸易进程，在开放中发挥我国在新一轮全球自由贸易中的重要作用。

开放转型牵动影响我国经济转型的实际进程。从经济转型的现实需求看，要形成以服务业为主导的产业结构，关键在于服务业领域的市场开放。也就是说，如果没有服务业为重点的市场开放，要想顺利地推进经济转型升级、释放巨大的市场潜力和市场空间就相当困难。

开放转型的重大任务

在实施“一带一路”战略中加快构建自贸区网络。在新的阶段，“一带一路”战略是以基础设施为依托、以产能合作和服务贸易为重点、以建立多种形式的自由贸易区网络为目标。在全球服务贸易快速发展的新形势下，“一带一路”向纵深发展的关键在于推进以服务贸易为重点的开放进程。由此，才能使“一带一路”战略适应新一轮全球经济一体化的大趋势。

推进以多边、双边自由贸易区建设为重点的全球经济一体化进程。当前，经济全球化面临严峻挑战，尤其是需要高度警惕各种形式贸易保护主义抬头的倾向。从目前情况看，世贸谈判的重点是国际服务贸易谈判（TISA）。投资与贸易越来越不可分离，投资协定中相当部分涉及服务贸易条款。例如，如果能尽快把中欧投资谈判和服务贸易谈判融合起来，未来几年中欧自贸区谈判就有可能破题。

以服务贸易为重点的国内自贸区转型。某种程度上，国内自贸区正处在发展进程中“尴尬”的阶段。自贸区在负面清单管理上取得了重要进展，问题在于负面清单对服务贸易的限制仍然比较多。在这种情况下，以服务贸易为重点推进国内自贸区转型，对破题以服务贸易为重点的开放转型至关重要。建议到2020年，负面清单中服务贸易项目缩小到40项以内，为其他地区实施负面清单管理提供可复制、可推广的重要经验。同时，加快对服务贸易和服务业市场开放制度的先行先试，发挥自贸试验区在开放转型中的重要示范作用。

以服务贸易为重点的区域开放。从开放趋势看，区域开放的主要矛盾不在于再增加多少个自贸区，某些产业项下的自由贸易政策安排更为重要。无论是沿边、内陆的区域开放，都需要适应全球服务贸易全面快速增长的新形势，实现服务贸易与区域开放有机结合。以广东为例，能否尽快在服务贸易上与香港、澳门融合对接，是广东今天面临的一个重大课题。广东要扩大开放，并不在于多争取几个自贸区，而在于服务贸易开放政策方面与香港、澳门实现一体化对接。由此，广东不仅能在全国开放转型中扮演重要角色，又能在促进“一国两制”中发挥重要作用。

宏观观察