



核心阅读

从对东部江苏省丰县、中部江西省于都县和西部陕西省三原县的调查结果看，扶贫实践中不同程度地存在着精准识别不够、扶贫对象不贫、“雪中送炭”不足以及帮扶基础不牢等问题。“搭建平台”比“亲手帮扶”更为重要，“思想扶贫”比“物质扶贫”更为根本，解决扶贫中存在的问题，须由“大水漫灌”转向“精准滴灌”，“整村推进”同步结合“精准到户”。

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。”要“坚持大扶贫格局，注重扶贫同扶志、扶智相结合，深入实施东西部扶贫协作，重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到二〇二〇年

精准扶贫要深化四个认识

□ 李子联

我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫”。

在从“粗放”向“精准”方式转变的扶贫过程中，已形成了“通过扶持生产和就业发展一批，通过易地搬迁安置一批，通过生态保护脱贫一批，通过教育扶贫脱贫一批，通过低保政策兜底一批，广泛动员全社会力量参与扶贫”的政策思路。尽管如此，在一些地方和基层扶贫的具体实践中，依然存在着不少认识上的误区和操作上的偏差，致使扶贫并未达到应有的效果。而解决这些问题，则应更加聚焦于“贫困”，更加着力于“精准”，更应处理好整体与个体、思想与物质、短期与长期之间的矛盾关系。具体而言，要深化四个认识。

“大水漫灌”应切实转向“精准滴灌”。在精准扶贫之“名”下，由于认识上的误区和工作上的偏差，一些地方仍然行着粗放扶贫之“实”。而粗放扶贫则主要体现在“大水漫灌”式的理念和方式上。首先，“大水漫灌”表现为“一把尺子量到底”，在以收入为标准的贫困识别中，所有村民及其家庭，只要其收入低于划定的贫困线，则都可被认定为是贫困户。但在实际中，有的家庭尽管没有直接达到划定的收入标准而被认定为贫困户，却通过子女赡养、非法所得

或是隐性所得而具有较高的收入水平；有的村民尽管达到了高于贫困线的收入水平而未被认定为贫困户，却由于疾病、教育或是其他开支过大，而仍然过着较为贫困的生活。显然，这把“量到底”的“尺子”并未真正有效地“量出”贫困户。其次，“大水漫灌”还表现为“一渠活水灌到底”，在以亩数为标准的农业补助中，所有农户，不管其所承包的田地是否种植，均能按照亩数获得相应的补助。很明显，这一未作甄别的“漫灌”至少带来了三个弊端：一是催生了怠惰，使得抛荒农户种植中的“不想”和“不愿”情绪得以强化，扶贫最终变成了扶懒；二是带来了不公，激化了种植农户的不公平情绪，不利于农业的长远健康发展；三是支农资金并未真正完全地补助到农业，并未发挥到“补助”的最大效用。与其“灌遍”抛荒田地，不如“灌满”种植田地。转变“大水漫灌”式的扶贫思路，应在事前了解村民的真实生活状态，以更加精准地识别贫困户；应在事中考虑贫困户的真正需求、具体要求和合理诉求，以更加精准地“滴灌”贫困户；应在事后有效评估扶贫措施的绩效，及时发现扶贫措施的优劣，以更加公平且有效地发挥扶贫政策和资金的最大效益。

“整村推进”同步结合“精准到

户”。在精准扶贫中，“整村推进”与“精准到户”的区别在于：一个是在以村为单位的基础上，通过整治村容村貌、完善便利设施和创办集体产业等公共投资来推进村落的整体发展，其受惠对象为村落中的每家每户；一个则是在以户为单位的基础上，通过助住、助医和助学等手段来为贫困户提供基本的生活保障，或是通过就业培训、资金放贷和技术支持等方式来促进贫困者的个人发展，其受惠对象为认定的贫困户或是特定的人。如果说“整村推进”在于扫除贫困的“盲区”，那么“精准到户”则在于清除贫困的“盲点”，两者互为补充而缺一不可。尽管如此，在实际的扶贫过程中，一些地方往往只关注于这两者中的某一方面，这就使得：尽管村容村貌焕了“新颜”，但贫困户的基本生活依然没有得到保障，导致扶贫工作难以得到村民的支持，扶贫结果并未得到村民的好评，贫穷现状并未得到根本的改观；或是，尽管贫困户得到了基本的生活保障，但新农村建设并未焕发出农村的“新颜”，导致脱贫动力由于缺乏基础设施、产业平台和制度建设的保障而极易出现后劲不足。从本质上来看，扶贫的精髓在于扶民，其绩效既应体现在村民切身所能得到的经济实惠上，又应体现在其生存和生产空间改善所得到的环境福利上。

前者见效“直接”而“短快”，后者则“间接”却“长远”。因此，在精准扶贫的过程中，“整村推进”与“精准到户”应有机结合。

“搭建平台”比“亲手帮扶”更为重要。“亲手帮扶”即是借助资金、人才和技术对贫困户进行直接而富有针对性的扶持；而“搭建平台”则是通过搭建产业平台和制度平台来为贫困户提供能够充分发挥其自身禀赋从而获得报酬收入的公平机会。如果将“亲手帮扶”看成是搀扶着特殊需要者在跛路上行走，那么“搭建平台”则可以看出成是将跛路修直与整平。显然，前者耗时又费力，且应“如影随形”；后者前期投入大，但却“一劳永逸”。因此，相较于“亲手帮扶”，“搭建平台”更为重要。与其“亲手帮扶”，不如“搭建平台”。在实践中，可以考虑集中部分扶贫资金，重点搭建能够充分吸纳就业和发挥贫困者个人禀赋的产业平台，诸如创办养殖、种植和简单加工的集体企业，通过“以工扶贫”的形式来最大限度地发挥资金、劳动和土地等生产要素的价值，并以此提升精准扶贫的效率和质量。此外，应搭建能够激励生产积极性的制度平台，应侧重于制度建设中的公平性和有效性。诸如扶贫款项的分配制度，既应保证分配过程中的合理有序，又应充分调动受助者主动脱

发挥投资对优化供给结构的关键性作用



□ 梁 栋

党的十九大报告指出，建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强我国经济质量优势。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，贯彻落实党的十九大精神，必须进一步深化投融资体制改革，发挥投资对优化供给结构的关键性作用。

深化投融资体制改革，扩大全社会有效投资。推进和完善企业投资项目管理权力清单、责任清单制度，更好落实企业投资自主权。坚持企业投资核准范围最小化，原则上由企业依法依规自主决策投资行为。精简投资审批，减少、整合和规范报建审批事项，完善在线审批监管平台，建立企业投资项目并联核准制度。及时修订并公布政府核准的投资项目目录，实行企业投资项目管理负面清单制度，除目录范围内的项目外，一律实行备案制，由企业按照有关规定向备案机

关备案。放宽基础设施、公用事业等领域的市场准入限制，采取特许经营、政府购买服务等政府和社会合作模式，鼓励社会资本参与投资建设运营。完善财政资金投资模式，更好发挥产业投资引导基金撬动作用。

深化国有企业改革，培育一批具有自主创新能力和国际竞争力的国有骨干企业。国有大企业规模巨大、创新资源丰富、地域分布广泛，对国家产业结构升级具有较强的决定力和带动力。这些特征决定了国有大企业的首要使命应是我国产业发展的引领者。坚持以管资本为主加强国有资产监管，着力提高国有资本投资回报率，防止国有资产流失。健全国有资本合理流动机制，推进国有资本布局战略性调整，引导国有资本更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，不断提高国有资本的投资效率。支持国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合，发展混合所有制经济。

鼓励支持引导非公有制经济发展，更好发挥社会投资主力军作用。坚持权利平等、机会平等、规则平等，更好激发非公有制经济活力和创造力。废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，营造宽松公平的投资经营环境，保证依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，共同履行社会责任，鼓励民间资本和企业投资，激发民间资本活力和潜能。激发

和保护企业家精神，鼓励更多社会主体投身创新创业。加大生产、流通、分配、消费各环节改革力度，强化实体经济吸引力和竞争力，促进有效投资特别是民间投资合理增长。

完善财政资金投资模式，充分发挥政府投资的杠杆撬动作用。加大对公共产品和公共服务投资力度，加大对中西部基础设施和生态环境保护方面的投资力度，加大教育、培训等人力资本投入，增加有利于供给结构升级、弥补小康短板、城乡区域协调、增强发展后劲的投资，启动实施一批全局性、战略性、基础性重大投资工程。要在规范投资管理上下功夫，编制好政府投资计划，完善政府投资项目信息统一管理机制，改进和规范政府投资项目审批制。完善政府投资监管机制，建立健全社会监督机制，不断提高项目决策的科学性、项目管理的规范性和项目实施的有效性。

健全货币政策机制，促进资本市场健康发展。深化金融监管体制改革，健全现代金融体系，提高金融服务实体经济效率和支持经济转型的能力。推动民间融资阳光化，规范小额贷款、融资担保机构等发展，构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系，提高金融机构管理水平和服务质量。积极培育公开透明、健康发展的资本市场，提高直接融资比重，降低杠杆率。通过多种方式加大对种子期、初创期企业投资项目的金融支持力度，有针对性地为“双创”项目提

供股权、债权以及信用贷款等融资综合服务。健全符合我国国情和国际标准的监管规则，建立针对各类投融资行为的功能监管和切实保护金融消费者权益合法权益的行为监管框架，实现金融风险全面全覆盖，有效防范和化解金融风险。

将优化投资结构与推进供给侧结构性改革结合起来，充分发挥投资对优化供给结构的关键性作用。坚持以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，通过加大投资力度加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。在需要去产能、去库存、去杠杆的领域，杜绝低效乃至无效、负效投资，在补短板领域加大投资力度，优化存量资源配置，扩大优质增量供给，实现供需动态平衡。增强投资的牵引力和导向力，加快建设制造强国，加快发展先进制造业，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，培育若干世界级先进制造业集群。加强水利、铁路、公路、水运、航空、管道、电网、信息、物流等基础设施网络建设。瞄准国际标准，加大对传统产业优化升级与现代服务业发展方向的投资力度和水平，促进我国产业迈向全球价值链中高端，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能。

受社会领域投资活力不足、发展不充分等问题的困扰，社会领域在一定程度上成为我国经济社会发展的短板。国家统计局数据显示，2016年，全国教育、卫生和社会工作、文化、体育和娱乐业这三类民间投资增速分别达到13.7%、19.9%、4.1%，均高于同期全社会募资投资3.2%的增速。但是，这三类民间投资总额仅为8976亿元，相对规模小，占整个社会领域固定资产投资占38.3%，相比全国民间投资占总投资61.2%，社会领域的投资活力亟待激活。

克服社会领域投资活力不足，关键在于破除体制机制的束缚。推进社会领域的相关改革，释放制度红利，是促进其快速有序发展的必然选择。

深化“负面清单”改革，制定公平的市场准入制度。行政垄断和市场管制是当前制约社会领域发展的突出难题。应以市场准入负面清单为核心，逐步减少市场准入制度中的行政垄断，深化社会领域改革，通过投资审批许可制度改革，放松或取消管制，破除行业垄断，实施“负面清单管理”，除非涉及国家安全和人民生活底线的重点社会领域，制定“否定”或“限制”行业目录外，其他领域应该一律实施“非禁即入”的准入制度，推动形成社会领域的多元参与、公平高效、良性竞争的大格局。

深化金融体制改革，扩大融资渠道和创新融资方式是缓解社会领域信贷约束、加快社会领域发展的重要举措。一是发挥政府资金引导作用，有条件的地方可结合实际情况设立以社会资本为主体、市场化运作的社会领域相关产业投资基金，鼓励各地通过风险补偿金等措施为“行业增信”。二是积极创新金融服务和产品，鼓励发展众筹、互联网金融、普惠金融、小微银行等金融服务方式，增强金融对社会领域企事业单位的资金支持。三是鼓励商业银行将社会领域企业的商标、品牌、知识产权等无形资产纳入授信范围，创新信贷政策，完善无形资产、债权抵押、商用土地抵押制度，降低企业融资成本。四是引导社会资本以政府和社会资本合作（PPP）模式参与医疗机构、养老服务机构、教育机构、文化设施、体育设施建设运营。

创新政府治理和市场监管方式。传统的市场监管体系，实行工商登记、行政许可、商品检验、年检、行政处罚、刑事责任、专项行动等监管方式。这对平台经济、分享经济、体验经济或产业跨界融合衍生出来的新兴社会领域不一定适用。因此，必须顺应社会领域发展的新趋势新业态，改革监管思维、创新治理方式，按照统一高效、开放包容、多方参与、协同制衡的原

贫而非依赖资助的积极性，还应最大限度地发挥扶贫资金的使用价值。

“思想扶贫”比“物质扶贫”更为根本。顾名思义，“物质扶贫”即通过公共投资、财政补贴和金融支持来为贫困地区和贫困户提供物资保障，以使其摆脱贫困的帮扶方式。既“授人以鱼”，诸如贫困补助；又“授人以渔”，诸如技术指导。而“思想扶贫”，则是从观念上摆正人们依赖外援的错误认识，从精神上激励人们拼搏进取的内在动力，从思想上激发人们脱贫致富的主观愿望。“思想扶贫”的精髓在于“授人以思”，而“授人以鱼”和“授人以渔”，皆不如“授人以思”。这是因为，只有从主观上形成的脱贫欲望才是内在而持久的动力之源，只有从思想上萌发的致富精神才是民富和国强的文化之本。因此，相比于“物质扶贫”，“思想扶贫”更为根本。就实践而言，“思想扶贫”应同时从短期和长期两个维度发力。从短期来看，应加大“主动脱贫致富”的宣传力度，可考虑设立专门针对贫困户的“增收奖励”基金，以从思想上和物质上同时激发贫困户主动脱贫的主观能动性；从长期来看，应通过国民教育加强公民的素质建设和道德建设，从小树立人们独立、自主、奋斗、进取的精神，以从观念上形成独立自主和分忧社会的担当意识。毫无疑问，国民教育所发挥的扶贫效应，尽管见效漫长，但却极为根本。同时，“思想扶贫”显然并不仅仅“精准地”定位于贫困户，它还“广泛地”造福于全体国民。

经济观察

以体制机制创新
激发社会领域投资活力

□ 李 仪 夏杰长

则重新构筑社会领域监管体系。

降低社会领域投资的成本。社会领域有相当多的民间投资是低收益甚至不盈利的。第一，通过推进“营改增”改革，针对社会领域大多数行业“轻资产”“人力资本”密集、难以进行进项抵扣的特点，将养老服务、居民家庭服务、文化演出服务等服务业纳入简易征收范围。第二，改革个人所得税制度，允许人力资本进行折旧，计入成本并在税前扣除，从而鼓励社会服务部门的人力资本投入，以吸引更多更高质量的人力资本进入社会领域从业。第三，进一步清理不合理的行政事业性收费，切实减轻社会领域企事业单位的运行成本。第五，强调税收政策落实，加大水电气热等价格优惠政策的监督检查。

分类施策推动社会领域的价格改革。社会领域的异质性决定了它有不同的价格形成机制。竞争性领域社会服务的定价，应由市场供求、市场机制决定其价格形成，尽可能避免政府干预。非基本公共服务需求采取政府指导价和市场调节价格相结合的办法，但要更多地发挥市场机制的作用。慎重对待教育、医疗、养老、文化、体育健身等基本公共服务领域价格改革，保底线部分的定价由政府负责，但满足个人特殊需求的那部分由市场定价为主，政府实时适度调控。

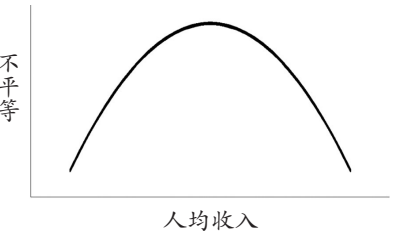
库兹涅茨曲线

□ 毛 强

经济增长和收入分配之间的因果关系一直为人们所高度关注。1955年，美国经济学家西蒙·史密斯·库兹涅茨提出收入分配状况随经济发展过程而变化的倒U形曲线假说。他认为在收入水平较低的阶段，经济增长与收入分配差距扩大相伴随；然而当

收入水平达到一定程度后，经济增长有助于缓解收入分配不平等。

库兹涅茨在说明这一倒U字形时，设想了一个将收入分配部门划分为农业、非农业两个部门的模型。在此情况下，各部门收入分配不平程度度的变化可以由如下三个因素的变化来说明。这三个因素是：按部门划分的个体数的比率；部门之间收入的差别；部门内部各方收入分配不平等的程度。库兹涅茨推断这三个要素将随同经济发展而起下述作用：在经济发展的初期，由于不平等程度较高的非农业部门的比率加大，整个分配趋于不平等；一旦经济发展达到较高水平，由于非农业部门的比率居于支配地位，比率变化所起的作用将缩小，部门之间的收入差别将缩小，使不平等程度提高的重要因素财产收入所占的比率将降低，以及以收入再分配为主旨的各项政策将被采用等，各部门内部的分配将趋于平等，总的来说分配将趋于平等。这一过程，通常也



被视为从生产率低的部门向高的部门不断攀升的过程。

尽管库兹涅茨用发达国家和发展中国家的数据对这一假说进行了检验，但他并没有对这一假说给出有说服力的理论说明。西方经济学家对这个假说进行了广泛验证。1960—1970年代的研究大多支持了库兹涅茨假说，但到1980年代以后，一些学者根据亚洲“四小龙”的发展经验，对库兹涅茨倒U形假说逐渐持否定的观点。

库兹涅茨曲线不会自动实现，即收入分配公平程度的改善不会随经济增长而自动发生的基础上。对于我国而言，受制于户籍制度等的制约，出

现了劳动力城镇化的停滞状态，相当比例的40岁以上农民工从工业部门回流至农业部门。同样出现了逆库兹涅茨现象。这意味着过去劳动力从生产率低的部门流动到生产率高的部门，现在变为劳动力从生产率高的部门和地区向生产率低的部门和地区变化。这既不利于我国经济增长，也不利于中国实体经济的发展。避免这种情形的发生，应该着眼于让市场配置劳动力资源和形成工资水平，再分配政策则着眼于基本公共服务均等化，保持资源获得和就业机会的平等，通过实现关注民生与保持经济增长可持续性的有效结合，才能使收入差距的缩小更符合发展规律。

