

【相对贫困的国际经验与相对贫困治理机制】

不同相对贫困标准的国际比较及 对中国的启示

张琦, 沈扬扬

(北京师范大学 经济与资源管理研究院, 北京 100875)

摘要:十九届四中全会提出的“建立解决相对贫困的长效机制”,为2020年后的扶贫工作指明了方向。其中,相对贫困标准的研究和确定,是建立解决相对贫困长效机制的基础和前提。借鉴包括欧盟、经济合作与发展组织、美国、世界银行等典型发达国家和国际组织在相对贫困标准设置的经验和在实践中的做法,发现:以中位收入一定比例设置相对贫困标准的“收入比例法”为国际所通用;家庭成员等值规模估算和多维贫困综合识别为重要贫困辅助界定依据;贫困程度评估过程中考虑区域差异非常重要。中国在制定相对贫困标准上可结合国情按收入比例法确定国际可比贫困标准,辅以多维贫困识别方式,重视城乡、区域和省份间发展差异,坚持个体瞄准和区域瞄准相结合的综合相对贫困评估方式。同时要警惕城镇工作贫困等次生贫困问题。

关键词: 贫困内涵; 相对贫困; 贫困标准; 国际经验

中图分类号: F113.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2020)04-0091-09

一、相对贫困实践逻辑及典型发达国家和国际组织贫困标准设定

如果我们遵循这样一个逻辑:国家贫困线的设定应该考虑到国家基本经济状况,因此随着国家变得更加富裕,要实现贫困和低收入群体向非贫困的转移,就需要投入更多资源。这与阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)^[1]的可行能力理论相一致。扶贫目标的实现就是要实现贫困群体在任何时候、任何地点都拥有接受教育、健康、营养和融入社会的基本能力和权利。尽管获取能力是绝对的,但为实现上述能力获取所需要的资源获取成本若以收入来度量则是相对的。满足前述能力条件所需的等价货币(或其他交换物)在欠发达国家更低,在富裕国家则要更高。这也是随着一国发展能力的不断提高,一般国家从绝对贫困转向相对贫困视角背后的基本逻辑。首先概述典型发达国家和国际组织的主要贫困标准界定方式。

(一) 欧盟

欧盟使用相对概念界定贫困。该定义始于2004年,其核心理念是,如果人们所持有的收入和资源无法支撑其维持在社会可接受的生活水平,则其处于贫困状态。欧盟认为那些陷入贫困的个体可能会在很多个维度上同时陷于不利境地,诸如失业、低收入、住房贫乏和医疗保健供给不足,以及遭遇终身学习、文化、体育和娱乐方面的障碍,且陷入贫困的个体往往会在经济、社会和文化等常态活动中遭受排斥和被边缘化,导致贫困个体获得基本权利的机会受到限制。2010年6月,欧洲“就业、社会政策、卫生和消费者事务”(EPSCO)部长理事会提出“面临贫困或社会排斥风险”多维度贫困度量指标体系,该体系融合了相对收入贫困、物质剥夺、极低工作强度三个维度下的若干指标(表1)。

收稿日期:2020-02-14

基金项目:教育部哲学社会科学重大攻关项目“贫困治理效果评估机制研究”(16Jzd025);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“2020年后扶贫标准设定、贫困人群识别与反贫困对策分析”(2019NTSS11)

作者简介:张琦,男,北京师范大学经济与资源管理研究院教授;沈扬扬(通信作者),女,北京师范大学经济与资源管理研究院讲师。

表 1 欧盟“面临贫困或社会排斥风险”相对贫困指标体系

维度	指标释义
面临收入贫困风险	国家等值税后收入中位数的 60%
严重物质剥夺	无法承担以下九项中的至少四项:意外支出;每年放假一周;欠款(房屋抵押或租金、水电费账单、租购分期付款或其他贷款付款);每隔一天购买肉或鱼烹饪;取暖费;洗衣机;彩色电视机;电话;汽车
极低工作强度率	过去一年累计工作量不足其工作潜力 20%的家庭劳动力占家庭中 0~59 岁成员的比例

资料来源:作者根据 EUROSTAT 指标解释整理。

(二) 美国

作为发达国家的美国与欧盟和 OECD 国家不同,其一直采用绝对贫困概念。这里讨论美国的三条贫困线。第一条是官方贫困线,起源于约翰逊政府“向贫困宣战”时期,自 1959 年首次公布以来已经有长达 60 年的历史,也是美国最主要的贫困度量方式。这条线由美国普查局负责制定,在全国 48 个州统一施行(除了阿拉斯加州和夏威夷州),因此又称为联邦贫困水平。该贫困线的官方统计是根据 1965 年经济学家欧珊斯基提出的收入界定法对“经济食品计划”及不同家庭规模及构成的消费模式做出的讨论来制定的。1963—1964 年,欧珊斯基测算出获取“适当”食物所需要的支出,并将这个支出水平乘以三作为贫困线。之所以乘以三,是因为当时美国消费者平均食品消费支出比例约为总支出的三分之一。后期,美国贫困线随每年的物价指数而调整。表 2 给出了 2018 年美国官方贫困线的设定^[2]。

表 2 2018 年美国官方贫困线(美元)

家庭人数	家庭中未满 18 周岁人口数								
	无	1	2	3	4	5	6	7	8 个及以上
1 人									
65 周岁以下	13064								
65 周岁以上	12043								
2 人									
户主年龄在 65 周岁以上	16815	17308							
户主年龄在 65 周岁及以下	15178	17242							
3 人	19642	20212	20231						
4 人	25900	26324	25465	25554					
5 人	31234	31689	30718	29967	29509				
6 人	35925	36068	35324	34612	33553	32925			
7 人	41336	41594	40705	40085	38929	37581	36102		
8 人	46231	46640	45800	45064	44021	42696	41317	40967	
9 人及以上	55613	55883	55140	54516	53491	52082	50807	50491	48546

数据来源:作者根据美国普查局的数据整理而得。

第二条是贫困指导线,由美国健康与人类事务部发布,主要用于评估公民是否有资格获得联邦安全项目补贴。与贫困临界线相似,贫困指导线也使用最低食物必需水平这一标准,其与贫困临界线区别体现在:其一,测算用税前收入来表示贫困线,其二,贫困指导线适用于全美所有地区。表 3 为 2019 年美国贫困指导线。

表 3 2019 年美国贫困指导线(美元)

家庭人数	贫困指导线	家庭人数	贫困指导线
1	12490	5	30170
2	16910	6	34590
3	21330	7	39010
4	25750	8	43430

数据来源:作者根据美国健康与人类事务部数据整理而得。

注:若家庭人口多于 8 人,每额外增加一人贫困指导线提高 4420 美元。限于篇幅略去阿拉斯加和夏威夷州贫困指导线。

第三条贫困线实际上是官方贫困线(第一条线)的延伸,即 2010 年美国官方提出的“补充

贫困线”(Supplemental Poverty Measure,简称 SPM)。与官方贫困线只计算最低食物支出不同,SPM 线核算的是家庭对一篮子经济资源的缺乏程度。篮子内容包括食物、住房、服装和日常用品开销,被称为 FCSU。SPM 线等于 FCSU 支出加上一个可被允许的小额额外支出。SPM 的贫困率要略微高于官方贫困率。截至目前,美国普查局同时公布两条贫困标准。这两条标准的主要差异见表 4。需要说明的是,无论是官方线还是 SPM,均不作为政府扶助低收入群体的主要政策支撑,其主要用于监测贫困人口数据,为发展中的贫困提供更详尽的图景。

表 4 美国官方线与 SPM 的比较

类别	官方贫困线	补充贫困线 (SPM)
测度单位	家庭成员(出生、婚姻或领养)或一些无上述关系的个体	按照资源共享划分(官方家庭成员定义+其他无上述关系的同住儿童、寄养儿童以及未婚伴侣及其亲戚,以及其他无上述关系的个体)
贫困线	1963 年确定的贫困线	基于食品、服饰、住房和其他必需品的支出(FCSU)
贫困线调整方式	根据家庭规模、成员构成以及户主的年龄确定	根据家庭规模、成员构成、地域差异带来的住房成本进行调整
更新贫困线的方式	消费价格指数	根据 FCSU 5 年支出水平的平均值调整
测算依据	税前现金毛收入	现金收入之和,外加与 FCSU 相关的非现金收益,减去税、减去工作支出、减去医疗支出、减去支付给其他家庭的儿童抚养费

资料来源:作者结合美国普查局定义整理。

(三) OECD(经合组织)国家

在跨国比较时,OECD 国家贫困线采用 50%中位收入标准,但不同 OECD 国家在设置本国贫困线的方式上有所差异。澳大利亚社会事务委员会(ACOSS)负责制订贫困线及相关的减贫及其他社会事务,并选用收入比例法衡量澳大利亚的贫困状况。澳大利亚设置了两条贫困线,将家庭同等可支配收入中位数的 50%作为低贫困线,60%作为高贫困线,并度量处于贫困线以下的人口占比,以及处于贫困线以下人口的收入与贫困线的距离(贫困缺口)两项指标。由于房屋支出是澳大利亚大部分低收入家庭的主要固定支出,为了比较不同家庭的收入状况,ACOSS 还通过在上述两条贫困线中扣除房屋支出得到两条补充贫困线。这 4 条贫困线就构成了澳大利亚的贫困线体系(表 5)。

表 5 2015/2016 年澳大利亚不同家庭类型的贫困线(澳元/周)

家庭类型	中位数 50%贫困线	中位数 60%贫困线	中位数 50%贫困线 (扣除房屋成本)	中位数 60%贫困线 (扣除房屋成本)
单身家庭	432.73	519.28	353.29	423.94
仅夫妻二人家庭	649.10	778.92	529.93	635.91
单身父母加两个孩子家庭	692.37	830.85	565.26	678.31
夫妻加两个孩子家庭	908.74	1,090.48	741.90	890.28

数据来源:Bradbury et al.(2018),笔者整理。

注:表中的收入为包含社会转移支付之后的税后收入。

(四) 世界银行

世界银行对于全球的贫困问题进行了大量研究,并根据研究设定了几条根据各国经济发展水平逐渐变化的世界贫困标准。目前世界银行采用并计算全球贫困问题的贫困标准主要有 3 条:根据 15 个最穷国家平均标准计算的每人每天 1.9 美元的极端贫困标准,这一标准通常被称为国际贫困标准;根据中低收入国家平均标准计算的每人每天 3.2 美元的中等偏低收入贫困标准;根据中高收入国家平均标准计算的每人每天 5.5 美元的中等偏高收入贫困线。此外,世界银行还统计了高收入国家的贫困标准为每人每天 21.7 美元。

二、典型发达国家和国际组织相对贫困设置的主要特点

前一部分简要介绍了发达国家和国际组织主要贫困界定方式和实施历程。本部分就典型发达国家和国际组织制定贫困标准细节做归纳整理,核心比较结果见表 6。

表 6 典型国家和国际组织贫困标准设定方式

类别	欧盟	经济合作与发展组织	美国
贫困识别方式	相对贫困+多维剥夺	相对贫困	绝对贫困
参照系	等值收入	等值可支配收入	以支出作为设定标准;以收入作为识别门槛
贫困线取值	等值收入中位数的 60%	等值可支配收入中位数的 50%	家庭规模-未满 18 岁儿童规模不等值界定绝对贫困线
是否区域可比	欧盟不同国家之间可比	OECD 各国之间可比	SPM 州际可比;官方线为全国统一标准
是否人群特征可比	统一标准,不按家庭或群体特征单独设线	统一标准,不按家庭或群体特征单独设线;但加拿大等国也考虑家庭规模	根据家庭规模和儿童数量差异性特征设定不同的标准

资料来源:作者结合既有资料整理。
注:美国绝对贫困线根据 CPI-U 调节。

(一) 概念:绝对贫困、相对贫困及多维贫困

发展水平和对贫困内涵的认知决定了国家或地区的识别贫困方式。归纳来看现在主流的贫困识别方式包括:绝对贫困、相对贫困和多维贫困。其中,绝对贫困一般是指根据某种主客观判定原则,将贫困内涵转换成等值收入/消费,并以此作为绝对贫困线;相对贫困依赖于收入分布,是以社会收入集中趋势的一定比例作为相对贫困线的构造方法,这种集中趋势一般可用均值或中位数来表示,在实践中,这个比例一般在 40%~60%之间;多维贫困与基本需求内涵相对应,理论来源于阿玛蒂亚·森的可行能力理论。三个概念相互关联:相对贫困是很多发达国家的贫困测度依据,但发达国家也经历过不发达时期,而在欠发达时期其主要使用的是绝对贫困线(如英国);绝对贫困线制定的实践途径来源于主观判定法,即贫困线的制定建立在“基本需求法”(如早期英国)或“食物比率法”的基础上(如美国);“基本需求”实际上是多维度的,并且伴随经济发展程度的变化而变动,甚至在一些国家中,单纯依照“基本需求篮子”折合的等值收入或消费无法满足贫困的充分识别^①,因此以多维视角识别贫困也非常重要(如欧盟)。如欧洲议会提出收入贫困对欧盟来讲并非恰当的贫困度量方式,在欧洲相对贫困不局限在收入维度,而是更广义地被定义为包括收入贫困、物质剥夺以及极低工作强度三个维度。

(二) 参照系:收入、支出或多维参照系

在发达国家中,各国对贫困线的制订比较多样化,比如 OECD 国家、欧盟和美国现阶段均以收入为参照系,欧盟兼采用社会剥夺指标法;从发展中国家的应用情况来看支出法最为广泛^[3]。对于究竟使用支出(消费)还是收入作为参照系,不同学者持有不同意见。支出(消费)法的支持者认为,消费是刚性的且相较于收入更好统计,能较客观地反映贫困者的生活状态;收入法支持者则提出,正是由于消费支出更为刚性,即便消费支出部分依赖于其家庭的生产水平,也仍然可以通过借贷和储蓄实现较为稳定的消费——这就极可能形成当期收入无法满足消费需求的结果,此时,选择收入作为贫困参照系,来度量个体在当期社会生产生活的参与能力和获取能力的恰当指标就表现出优势。在应用上,现阶段发达国家多使用收入而非消费作为贫困的界定参

① 例如在公共设施和社会保障体系不健全的贫困地区,部分仅仅在收入或消费上达标,却依旧无法获取基本发展能力的人也应该被视为贫困群体,单一维度的收入或消费指标很显然会遗漏上述群体;再如欧盟等发达国家认为在较高发展阶段,关注收入以外的人们拥有资源或享有权利是否落后于社会平均发展水平也是度量贫困的重要层面。

照基础^①,如美国、欧盟和 OECD 国家。此外,在贫困标准的选取方面,究竟是用税前还是税后收入,不同国家的选择方案不尽相同。例如,欧盟采用的税后可支配收入概念,同时也度量了税前收入概念下的相对贫困程度。

(三) 相对贫困线取值:40%、50%还是 60%?

最早提出相对贫困取值标准的是斯坦福大学教授福赫斯(Victor R. Fuchs)^[4],其旨在为美国提供更适合的官方贫困线。尽管这条相对贫困标准没有在美国得到应用,但却成为后期 OECD、欧盟等国家的相对贫困线设置参照。现阶段,欧盟采用的是 60%中位收入标准,OECD 国家采用 50%中位收入标准,而美国现行官方贫困线约等于其中位收入的 40%。当然,不同国家的相对贫困标准设定没有严格的理论或政策实践依据,更多是一种“传统”。在设定中国 2020 后相对贫困标准过程中,一方面要参考发达国家经验,而更重要的是在理解相对贫困内涵和意义基础上,综合考虑中国国情设置具有长期意义的合宜的相对贫困线。

(四) 相对贫困的跨期追踪:定值还是变值?

相对贫困是一个与收入分布紧密相关的概念,其取值各年份居民中位收入的一定比例作为相对贫困线,进而测算对应低于相对贫困线的人口规模。从概念上,由于各个年份的收入分布必然有变化,对应社会上处于相对贫困地位的人群规模和比例也会发生变化。因此,以年度形式计算和更新年度相对贫困(变值估计)具有基于年度收入分布的相对贫困监测意义。但这种方式的跨期可比性丧失“绝对可比”意味。为弥补这个缺陷,欧盟和 OECD 国家同期公布定值相对贫困估计结果。例如,OECD 国家以 2005 年为基期固定当年度相对贫困线,将其作为绝对值并利用通胀指数逐年调节,形成跨期可比的相对贫困结果。中国也可借鉴上述方式。

(五) 对贫困程度区域可比的考虑

从国际经验来看,分区域设定贫困线是较为普遍的做法。以欧盟为例,其参考两种相对贫困设定形式来判定欧盟内相对贫困人口规模和对象:一类是欧盟各国标准,即每个欧盟成员国以其国民收入中位数的 60%划线所得到的相对贫困;另一类是欧盟整体标准,即将全部欧盟成员国汇总,并以全部成员国居民收入排序,得到收入中位数的 60%作为相对贫困线。后者意味着那些收入水平较低的国家多数国民将被视为相对贫困人口,所产生的问题就是这些相对贫困人口中大多数可能并不属于国内标准界定的相对贫困范畴。基于此,欧盟国家实际评估主要基于各国标准而非欧盟统一标准。再以美国为例,其 2010 年以来补充设定的 SPM 贫困线较原有官方线的一大改进是,SPM 综合考虑了美国各州的区域差异(美国官方线则是全国一条线),因而更具有针对性。

(六) 不同类型家庭成员的等值规模效应

欧盟、OECD 等国家均使用等值(Equivalized Income)^[5]来科学区分贫困家庭中儿童和成年人在收入和消费上的差异^[6];美国贫困度量则采用区分家庭规模-儿童比例的方式来区分不同家庭。尽管等值规模概念尚未在中国得到应用,但在国际贫困和不平等问题研究中的应用却比较成熟。等值收入的基本内涵是,由于家庭消费具有规模效应,每增加一位家庭成员带来的消费并非呈现 1:1 比例增加。例如一个成员的家庭和三个成员的家庭在用水、用电,或者是家庭住房面积的共享方面都不是简单的一乘以三的关系。在操作层面上,OECD 将家庭第一个成员赋值为 1,额外成年人赋值为 0.7,儿童为 0.5。这一标准又被称为“牛津标准”或旧 OECD 等值规模(OECD1982 年提出)。后期哈格纳斯等^[7]又提出“修正等值规模”(OECD-modified scale),于 20 世纪 90 年代后期被 OECD 和欧盟统计局所借鉴。具体来讲,户主赋值为 1,额外成年人为 0.5,儿童为 0.3。2011 年 OECD 发布了新等值规模标准,即使用将家庭收入除以家庭规模的平方根,举例来讲,一个四口之家所需要的收入就是一个一口之家的二倍。

① 当然,以消费测度贫困是世界银行等国际组织常用的贫困度量方式。此外,欧盟在 20 世纪 90 年代也采用消费作为贫困线参照基础。

(七) 主要公布指标

多数国家主要公布贫困发生率和对应贫困人口规模。OECD 国家还公布贫困距,即贫困人口平均可支配收入距离贫困线的差距。美国普查局还公布:(1) 贫困线以上人口,即家庭收入超过贫困临界线的人口数量;(2) 接近贫困人口,即家庭收入超过贫困临界线但低于临界线 120% 水平的人口数量;(3) 贫困人口,家庭收入处于贫困临界线上或低于贫困临界线的人口数量;(4) 深度贫困人口,即家庭收入低于贫困临界线 50% 水平的人口数量。此外,发达国家根据居民人口结构性特征(性别、年龄、种族、家庭结构、教育程度等信息)公布对应人群的贫困情况。

三、发达国家应用相对贫困线所面临的问题和挑战

尽管相对贫困线具有可操作性强、计算简单、节省评估成本(已知国民收入便可得到相对贫困线)等优点,体现特定发展时期社会对公平正义的追求,但相对贫困也存在局限性。基于发达国家经验,中国在践行相对贫困过程中要警惕和重视以下几方面问题。

第一,相对贫困的内核并不尽然是贫困的本质,还是不平等领域的子课题,或者说是由于非均衡发展所带来的相对剥夺、相对贫困问题。而且相对贫困依赖收入分布的中位数值结果,经济正常发展下不会出现问题,而一旦发展遭遇危机,便会产生相对贫困度量误差。第一类被称为“虚假繁荣下的被贫困”。凯尔特虎(Celtic Tiger)时期的爱尔兰便是例子^①。该时期爱尔兰由于大规模的境外直接投资而出现经济飞速增长,尽管同期中低和低收入居民收入水平并没有实质改善,但受高收入群体在泡沫经济时期收入虚假增长的影响,人均可支配收入中位数水平提升,相对贫困线上移,很多非贫困群体被识别为贫困,这种“被贫困”增加了扶贫救助体系的财政负担。第二类被称为“萎靡经济下的被脱贫”。这种情况往往发生于经济倒退期。例如,2008 年经济危机之后欧洲许多国家遭受重创,经济在一段时期内难以复苏甚至出现负增长。此时,中位(或平均)收入水平下降,相对贫困标准随之下降。由此产生的后果是很多原本被识别为贫困的人口被剔除出去而无法享受相应的扶贫救助待遇,产生贫困人群的“被脱贫”问题。

第二,设置相对贫困标准的主要意义在于监测贫困,而不应将其简单等同于实施帮扶措施的基础。事实上,即便对于已广泛采用相对贫困标准的欧盟各国,相对贫困标准与现有多数的社会福利和保障政策的关联也并不紧密,存在一定程度的“脱钩”现象。在确定上述政策对象时,会更多参考绝对收入水平、年龄、就业状态、婚姻和子女数量等因素,旨在识别难以维持生计的家庭和个人。欧洲经验表明,在充分发挥相对贫困标准监测功能的前提下,仍不应完全放弃绝对贫困标准,需要根据物价上涨、消费结构变化等因素适时调整,以便对相对贫困人口中因疾病、失业、自然灾害等原因而陷入暂时性绝对贫困,无法维持基本生计水平的人群予以重点扶持。

第三,发达国家在应对相对贫困中也正面临新挑战。其一,工作贫困问题。工作贫困是指有工作未必能脱贫,就业质量低会使人们随时有落入贫困风险的新型贫困问题。现阶段主要出现在城镇地区并且主要被欧盟国家所关注,包括德国、英国、法国等国家均有较高的工作贫困发生率。其二,后现代农业发展背景下的农户贫困。例如,德国正经历后现代农业发展中的新型贫困问题。现代农业发展造成多数农民无法适应迅速变化的农业技术与市场,特别是由于缺乏必要的资源与资本,单个农民在应对农业市场化的过程中处于明显的弱势地位。其三,欧洲国家的无家可归现象不再仅仅是中年人在长期社会矛盾下的反应,而愈发成为影响年轻人和移民的重要问题。其四,儿童贫困问题凸显。上述家庭或者特殊个体的贫困问题将从长期影响个体发展能力、受教育程度、工作能力和人力资本,并对家庭中的年轻一代产生贫困的传递效应,长

^① 该时期是指爱尔兰在 1995—2007 年间的经济繁荣时期。

远来看将造成国家整体发展水平下降。

四、讨论和政策启示

(一) 国际经验与中国当前阶段贫困标准设置方式的比较

第一,由于经济社会发展阶段的不同,基于中国国情发展对贫困概念的理解与发达国家有不同和相同之处。从中国现阶段实践来看,20世纪90年代末在绝对贫困测算方法上实现了首轮国际接轨;21世纪初期和21世纪第一个十年,中国分别实现了农村贫困线与世界银行“1天1美元”和“1天1.9美元”的国际接轨;紧接着,2011年《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》“两不愁三保障”任务目标以及精准扶贫时代下“五个一批”施策方略的提出践行了多维贫困的理念。尽管考虑维度不同,但中国2011年以来的收入+“两不愁三保障”扶贫方略与欧洲的多维理念类似。未来阶段,综合考虑相对贫困与多维贫困的结合也是一种有益的探索方向。

第二,从参照系上看,中国国家统计局利用住户和贫困监测数据往往以消费为主,适当结合收入方式作为贫困人口测度参照系,即主要统计那些年均消费水平低于贫困线的贫困人口;但精准扶贫时期扶贫办判定个体是否为建档立卡贫困户的一个重要依据则是个体的年均纯收入是否低于2300元(2010年不变价)。

第三,十九届四中全会提出“建立解决相对贫困的长效机制”,对中国扶贫标准国际化具有重大意义,因为其标志着中国将全面实现扶贫度量标准的国际接轨,形成国际可比的系列贫困度量指标。但究竟选取什么样的相对贫困标准取值,仍然需要结合中国国情并根据经验数据讨论进行分析。

第四,贫困的跨期追踪方式上,前述提到的OECD国家的定值跨期可比的相对贫困线设定方式也可以在中国加以借鉴。

第五,在是否需要分区域设置贫困线的问题上,不同国家有不同的应用。国际经验对中国的启示在于在中国城乡差异、区域差距巨大的现实背景下,要理清“全国一条线”、分城乡、分区域等方式设定相对贫困的区别和意义。

第六,尽管等值规模概念尚未在中国得到应用,但在此方面的有益讨论非常必要。需要指出的是,并没有特别适用于某个国家的通用型等值规模,发达国家的经验值得借鉴,但具体方案不能照搬。例如发达国家之所以将儿童的权重赋值更低,理由在于儿童权益在多数福利制度发达的国家中得到了充分保障,因此这些国家的儿童消费所需相对较低,故等值规模赋值偏低。但对中国而言,儿童消费在很多情况下要高于成人,因此符合中国国情的等值规模要专门开展课题研究。

第七,中国官方拥有详实的贫困数据库,统计信息相对完善,但相比发达国家统计部门公布的数据信息,中国对数据的探索和挖掘有待加强。国际经验还显示,为了更好地研究收入分配和贫困问题,建立起标准化且具有代表性的调查体系非常重要。中国拥有比较成熟的数据库,包括国家统计局的住户调查、贫困监测调查;扶贫办建立的建档立卡贫困户的数据库。但统计部门和扶贫部门对贫困的定义和界定方式并不完全一致。对中国即将开展的贫困人口普查,我们的建议是可参照发达国家做法(如OECD参照堪培拉手册制定标准化调查),制定标准化调查体系更有利于绘制贫困人口全貌的数据体系。

(二) 国际经验对中国的政策启示

第一,要警惕相对贫困线自身难题——其跨期相对贫困变动结果明晰性欠佳,这是因为相对贫困由中位数乘以一定比例确定,而跨年度中位数变化同时受到收入分布和收入增长的影响,从而令相对贫困变动的最终结果并不直观。对此,康斯坦斯·雪铁龙(Constance Citro)等^[8]

和迈克尔·福斯特(Michael förster)^[9]提出的应对方案包括设置绝对-相对贫困的混合贫困线^①或设置固定相对贫困线。设置固定相对贫困线是较为成熟的做法,实践起来也更简单,被OECD以及欧盟国家广泛应用。对中国,由于用相对贫困标准很难反映反贫困实践进程的动态性,也就体现不出大规模扶贫工作的成效。但如果2020年后继续使用绝对贫困线,就需要上调贫困线并且会面对两种上调方式:一是大幅度上调;二是小幅上调,频繁调。第一种上调方式显然是不现实的,因为上调后贫困人口规模会大幅度增加,也会给扶贫工作带来很大压力,特别是加大财政负担;而第二种上调方式会使得不同时期贫困状况变化不具有可比性,从而难以评价扶贫效果。因此,应采取引入相对贫困标准的动态调整机制,调整期限可以五年调整一次,在此期间相对贫困标准不变,相对贫困线的绝对值可随物价和农村居民收入分配格局变动进行调整。可以设想到2030年将中国相对贫困标准水平与国际接轨。

第二,考虑到目前中国经济仍具有二元经济特征、城乡收入差距较大的基本事实,可以分城乡设置相对贫困线。在具体操作层面需要注意其可能产生的问题:首先,城乡两条线将对监测和扶助对象的识别提出新的挑战,尤其是对正逐步放开户籍制度的中小型城市更是如此(城乡最低生活保障制度也面临类似的问题);其次,要注意区分相对贫困线的监测和扶助功能,避免由于城镇高福利导致农村居民的过度涌入问题;最后,在扶贫目标上,可参照国际上同时使用贫困发生率和贫困距率两项指标综合研判的方式,不再把扶贫目标定在减小贫困人口数量上(或不再将贫困人口规模减小作为唯一扶贫成就标准),而要通过各种手段实现贫困人口收入更快增长,观察贫困距指数的合理下降,或者观测贫困户年收入高于社会人均收入的水平,即减缓相对贫困的程度上。

第三,明晰政策职能,一方面对因天灾人祸引起的绝对贫困问题和绝对贫困群体,需要借鉴发达国家良好的数据联网体系和发达的福利体系,有效结合临时救济制度,有效对上述群体进行兜底;另一方面,对因丧失劳动力而失去增收来源的群体,仍需要采用低保兜底的手段进行扶助。此外,对脆弱贫困群体,要建立健全防贫机制,建立反贫困预警机制。最后,继续结合具有中国特色的精准扶贫思路,有针对性地对上述群体进行救助。

第四,2020后贫困的表现形式多元化问题会愈发突出,要借鉴国际思路并融合中国扶贫理念,重视多维扶贫。这是因为不同贫困人群致贫、返贫原因不同,收入低只是表象,只有找到“穷根”才能找到解决办法。这就需要扶贫干部在“大扶贫”格局下有效协调多方联动,在精准识别的前提下因人施策。例如,以就业保障机构和失业保险机制帮助失业人群;以医疗保险和社会慈善力量救助因病致贫;以发展教育(如12年义务教育、“营养餐”、“互联网+”教育)降低因学致贫。

第五,坚持个体瞄准和区域瞄准(或社区瞄准)相结合的方法。贫困区域分布是客观存在的。根据国家的实力,在基础设施和公共服务方面,还是要向相对贫困地区倾斜。2020年“两不愁三保障”问题解决后,可以考虑在宏观上采取区域瞄准,对贫困区域实行特惠措施,而在贫困区域外采取普惠办法,个体瞄准与区域瞄准互为补充,相辅相成。

参考文献:

- [1] Sen A. Commodities and Capabilities[M]. New Delhi: Oxford University Press, 1999:39.
- [2] Semega J, Kollar M, Creamer J, et al. Income and Poverty in the United States: 2018 Current Population Reports [R]. Issued September 2019.
- [3] Yoshida N, Katayama R, Singh S. Poverty Measurement: International Experiences[R]. Washington DC: World Bank, 2013.
- [4] Fuchs V. Redefining Poverty and Redistributing Income[J]. The Public Interest, 1967, 8: 88-95.

① 混合贫困线理念是设置一条介于绝对贫困到相对贫困的过渡贫困线,该研究始于20世纪90年代。

- [5] Atkinson A B, Rainwater L, Smeeding T. Income Distribution in OECD Countries[R]. Paris: OECD, 1995.
- [6] Deaton A. Price Indexes, Inequality, and the Measurement of World Poverty[J]. American Economic Review, 2010, 100(1): 5-34.
- [7] Hagenaars A, de Vos K, Zaidi A. Poverty Statistics in the Late 1980s[R]. EUROSTAT, Luxembourg, 1994.
- [8] Citro C F, Michael R T. Measuring Poverty: A New Approach[M]. Washington D C: National Academy Press, 1995: 501.
- [9] Förster M. Measurement of Low Incomes and Poverty in A Perspective of International Comparisons[R]. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, 1994: 14.

(责任编辑: 宋雪飞)

The Comparison of International Relative Poverty Standards and its Inspiration to China

ZHANG Qi, SHEN Yangyang

Abstract: For the first time, the Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee of the People's Republic of China put forward "the establishment of a long-term mechanism for solving relative poverty", which points out the direction for poverty reduction campaigns after 2020. Among them, the research and determination of relative poverty standards are the basis and prerequisite for establishing a mechanism to solve the problem. This article draws on the experience and practices of relative poverty standards in typical international countries including the European Union, the Organization for Economic Cooperation and Development, the United States, and the World Bank, and finds that the "income ratio method" sets relative poverty standards at a certain percentage of median income. It is universally used in the world; the estimation of the equivalent size of family members and the comprehensive identification of multidimensional poverty serve as the basis for defining important poverty; it is important to consider regional differences in the poverty assessment process. In formulating relative poverty standards, China can determine international comparable poverty standards in accordance with national conditions and the income ratio method, assist with multidimensional poverty identification methods, value development differences between urban and rural areas, regions, and provinces, and adhere to a comprehensive relative poverty assessment that combines individual targeting and regional targeting. At the same time, we must be vigilant about poverty-derived types such as working poverty in cities and towns.

Keywords: Connotation of Poverty; Relative Poverty; Design of Poverty Line; International Experience