

【农民生计与保障】

从关注生存需求到关注平衡发展

——后 2020 我国农村向相对贫困标准转变的政策与现实意义

陈基平, 沈扬扬

(北京师范大学 经济与工商管理学院/经济与资源管理研究院, 北京 100875)

摘 要:我国现行贫困标准仅相当于世界上收入最低的 15 个国家贫困线均值的全球极端贫困线,这意味着现行贫困标准下实现的全面脱贫只是极端绝对贫困的消除。面向后 2020 时代,从绝对贫困向相对贫困标准转变的政策意义在于贫困治理方向将从重视绝对意义的生存性需求转向重视相对意义的发展性需求,因此随着经济发展程度的提高,贫困标准应随着物质生活水平的提高而适当提高。这一转变的现实意义在于,我国农村的相对贫困形势仍十分严峻,大量的相对贫困人群仍然集中在中西部欠发达地区,仍然存在受教育程度不足、劳动能力缺失、身体健康程度较差的问题,为了关注这一部分低收入人群的增收问题,有必要设立相对贫困标准以监测低收入人群增收。建议我国尽快将相对贫困纳入贫困度量的统计监测指标,在巩固脱贫攻坚成果的前提下逐步由绝对贫困标准过渡到相对贫困标准,从关注生存贫困转变为关注发展贫困,最后实现与十九大报告两个阶段目标提出的解决发展不平衡不充分问题的战略结合。

关键词:贫困标准;绝对贫困;相对贫困;贫困治理

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)02-0073-12

一、引言

中国的减贫成绩得到了世界的广泛认可,联合国《千年发展目标 2015 年报告》指出,中国农村贫困人口的大幅下降对全球减贫的贡献率超过了 70%。2020 年我国全面消除绝对贫困,但这并不意味着贫困的终结。党的十九届四中全会首次提出,坚决打赢脱贫攻坚战,建立解决相对贫困的长效机制。这意味着 2020 年消除了绝对贫困之后,脱贫攻坚的重心将转向相对贫困。

党的十九大报告指出,随着中国特色社会主义进入新时代,我国稳步解决了十几亿人的温饱问题,但人民对美好生活的向往日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全 and 环境等方面的要求也日益增长。经济发展步入新阶段,贫困的性质已经发生了显著变化,对贫困概念的理解也应随之改变^[1]。2020 是我国全面建成小康社会的收官之年,也是定义“后小康”社会的起点,以满足“温饱”问题、解决绝对贫困为主的时代已经过去,而追求更高物质生活标准,重视社会发展充分、发展公平的相对贫困将成为“后小康”时代关注的重要对象。

面向 2020 年的减贫新时代,重新梳理贫困的基本概念,区分绝对贫困和相对贫困的本质区别,认识我国现行贫困标准横向、纵向水平,比较绝对贫困和相对贫困人群的结构特征,不仅对

收稿日期:2020-10-13
基金项目:国家社会科学基金青年项目“现阶段我国城乡相对贫困标准制定研究”(20CSH062);北京师范大学学科交叉项目“收入分配与劳动力市场”(312231104)
作者简介:陈基平,男,北京师范大学经济与工商管理学院博士生;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。

贫困标准设定具有重要意义,而且对后2020建立缓解相对贫困的长效机制也有启发作用。2020后,绝对贫困完全消除并不意味着贫困的终结,此刻更应对贫困概念追本溯源,打破仅从绝对意义认识贫困的传统观念,从贫困本质的生存和发展要素出发重塑完整的贫困概念。重塑贫困概念,实现由关注生存需求的绝对贫困向关注发展需求的相对贫困转变,对我国未来解决发展不平衡不充分问题具有重要的政策意义,对监测我国低收入人群发展问题,实现我国贫困标准与国际接轨也具有重要的现实意义。

本文拟通过以下几个部分探讨上述问题:第二部分,梳理有关贫困概念、贫困标准,与我国2020后贫困标准设定讨论的文献;第三部分,比较我国现行贫困标准的纵向与横向位置;第四部分,讨论农村相对贫困人群的结构特点;第五部分,讨论后2020相对贫困标准的政策与现实意义;第六部分,提出后2020相对贫困治理的机制建构与政策设计。

二、贫困概念、贫困标准与我国相对贫困标准设定的讨论

(一) 重塑贫困:认识贫困的相对属性

对贫困的理解方式不同,关注的贫困类型也就具有明显差异。例如,有根据物质与精神分类的物质贫困和精神贫困,有根据客观与主观划分的客观贫困和主观贫困,还有讨论最多的根据绝对和相对程度划分的绝对贫困和相对贫困。总的来说,贫困经济学关于贫困概念的理解形成了两种主流分析方法:一种是基于福祉主义出发的福利方法;另一种是基于能力维度出发的能力方法^[2]。

用福利方法理解贫困,贫困体现为福利或福祉上的不足(经济学上的效用水平),衡量个体的贫困状态主要考查个体的福利状况。在现实情况中,多数国家都采用收入或者消费作为个体的福利指标,福祉贫困最后多体现为收入或消费水平的不足^[3]。用能力方法理解贫困,可行能力欠缺是导致贫困的最终原因,因此贫困主要体现为可行能力的不足^[3]。在能力方法中,最常见的就是牛津大学 OPHI 研究院提出的多维贫困概念。多维贫困从个人的教育、健康、住房以及生存环境的富裕程度来反映个人的发展能力,确定个体是否处于贫困^[4-5]。然而,无论是福利方法还是能力方法,两者对贫困概念的本质设定都具有“相对”的属性。从福利方法来看,个体福利(效用函数)不仅取决于个体指标(例如收入),还受到其他指标的影响^[6]。由于相对收入也会影响个体的福利状况,因此传统的相对贫困标准固定在一个国家或社会的人均收入均值或者中位数的一定比例上,通过这种方法可以确保贫困人口不被社会发展所排斥。这种方法的含义就在于体现福利函数所包含的“相对属性”。从能力方法来看,个体是否贫困不仅取决于个体维持基本生存的能力,而且还取决于个体融入社会的能力,个体是否受到了社会排斥。因此,多维贫困指标体系除了包含吃穿住等可行能力,往往还会加入不被社会排斥的可行能力,而且随着社会发展程度的提高,这种不被社会排斥的可行能力要求就越高,相对贫困标准线也被认为是个体融入社会所需的最低成本^[7]。

综上所述,追溯贫困概念的本质,从主流贫困经济学的理论出发,无论是哪一种方法都认为贫困并不是完全绝对的,贫困本身就具有相对的属性。尤其需要注意的是,这种相对属性体现了个体不仅从个体的生存需求,而且从个体的社会需求(或者发展需求)来认识贫困,认识自己的福利与能力。然而,尽管贫困经济学都认为贫困具有相对属性,但是在国际实践上,使用绝对贫困和相对贫困标准的国家都广泛存在,相对贫困标准的定位和适用也存在广泛的争论。

(二) 国际比较:不同贫困标准的定位与适用

从国际实践来看,低收入国家都更倾向于使用绝对贫困标准,而高收入国家都更倾向于使用相对贫困标准。这种贫困标准使用的差异源于不同国家所处的发展阶段、贫困标准的定位对

象存在明显差异^[8]。

在低收入国家中,物质贫困、饥饿和营养不良还广泛存在,因此使用绝对贫困标准是为了针对性地扶持这一部分极端贫困群体。而且在整体收入水平偏低的社会,使用传统的以中位数、百分比来定义的相对贫困标准,将会得到一个较低的贫困发生率,掩盖了“普遍贫穷”的事实^[9]。在高收入国家中,饥饿和营养不良的现象几乎不再存在,但是一些个体在社会中缺乏基本的生存技能和教育机会,或者受社会歧视而不能自由地参与社会 and 市场竞争,从而被边缘化,在整个社会中处于一种被“相对剥夺”和受到社会排斥的状态。汤森^[10]认为他们也应该被认定为贫困。汤森的理论引起了巨大的反响,英国也于1979年废除了以前“购物篮子”的绝对贫困概念而转而采用相对贫困标准,还专门成立了“社会排斥局”^[8]。然而,汤森关于相对贫困的论断受到了阿玛蒂亚·森对相对贫困缺乏绝对内核的质疑,森认为贫困应该具有一个绝对内核,个体不能因为周围人都处于贫困就被默认为不处于贫困当中^[9]。汤森^[11]在答复森的质疑中指出,关注贫穷、饥饿和营养不良的绝对贫困只广泛存在于第三世界国家,随着经济发展水平的提高,在饥饿和营养不良现象不再存在的社会,关于贫困的关注点应该转向社会排斥。

显然,相对贫困并不适用于第三世界国家的低收入经济,因为贫穷与饥饿尚且没有得到解决,自然不能直接跨过消除绝对贫困关注的饥饿与营养不良,而直接关注社会排斥与社会融入;但是,一旦危及生存的绝对贫困得到了解决,关注发展需求的相对贫困就应该引起重视。因此,一般来看,发展中国家主要采用绝对贫困标准,发达经济体多采用相对贫困标准。然而,即便是在发展中国家,贫困标准也并非一成不变。Ravallion^[12]通过购买力平价平减了各国的购买力差异,比较了88个发展中国家的国家贫困线,发现人均消费水平越高的国家,贫困线也越高。这意味着即便是在发展中国家,贫困也并不是一个完全绝对的概念,发展中国家所处的发展阶段不同,绝对贫困标准也存在明显差异。

随着全球减贫事业的进一步推进,新兴市场经济体经济的强劲增长,绝对贫困将会逐步退出历史舞台,而相对贫困将会受到越来越多的重视。从国际经验来看,一些发达经济体在消除社会的绝对贫困问题后,都纷纷使用相对意义的贫困标准,或者展开相对贫困人口的工作,从关注个人的生存需求向关注个人的发展需求与发展能力转变^[13]。2020年消除了绝对贫困之后,我国同样面临着继续沿用绝对贫困标准,还是转向相对贫困标准的选择。但目前关于我国2020后是否使用相对贫困标准,仍存在较大的争议。

(三) 关于我国后2020贫困标准的讨论

我国长期沿用的是绝对贫困标准,但是对相对贫困问题较早就有大量文献进行了讨论。尽管所得结论表明我国相对贫困问题日趋严重,但是因为绝对贫困尚未消除,相对贫困问题一直以来也就没有得到足够的重视^[14-15]。最新数据测算发现,以全国人均收入中位数的40%为相对贫困标准,我国农村的相对贫困发生率为11.0%,而全国的相对贫困人口中有八成以上都在农村^[16]。这再次将我国的相对贫困问题暴露出来,2020年消除了绝对贫困之后,农村是否要采用相对贫困标准?

近年来,学者们关于2020后贫困标准的设定展开了热烈的讨论。其中,一类观点认为,后2020不应该采用相对贫困标准。例如,汪三贵和曾小溪^[17]认为2020后使用相对贫困标准可能很难体现扶贫成效,但是贫困标准的制定也应该根据人的基本需求变化而变化;汪晨等^[18]认为我国使用相对贫困标准会造成较大的财政支出缺口,当下使用相对贫困标准还为时过早。另一类观点认为,2020后应该采用相对贫困标准。例如,沈扬扬和李实^[16]认为随着经济发展水平的提高,贫困标准也应该顺势调整,后2020应该分城乡设定贫困标准,先以40%收入中位数作为相对贫困标准起点,以后每隔一定时间上调这个比例,并逐步和国际相对贫困标准接轨;孙久文和夏添^[19]也持有同样观点。还有一些其他观点。例如,王小林和冯贺霞^[13]认为我国现行贫困

标准只解决了经济维度的“贫”,并没有解决社会维度的“困”,建议后2020采取多维的相对贫困标准;张琦和孔梅^[20]则认为,脱贫攻坚仍然存在一些薄弱环节,乡村振兴基础尚不牢固,打赢脱贫攻坚战之后,“十四五”时期的首要任务是巩固拓展脱贫攻坚成果,因此巩固拓展期应该参考相对贫困标准,但是重点考虑绝对贫困时期的边缘贫困人口,为开启治理相对贫困奠定基础。

总的来说,关于我国2020后是否采用相对贫困标准没有统一答案。尤其值得注意的是,上述关于2020后是否选择相对贫困标准的讨论多是从贫困标准的现实适用性角度来考虑问题的,少有研究从贫困的经济内涵出发分析后2020转向相对贫困标准的理由和原因,缺乏通过对贫困标准的系统比较来考察我国现行贫困标准的纵向与横向位置,还缺乏对我国农村绝对贫困和相对贫困人口特点差异的一个比较。因此,后2020为什么要从绝对贫困标准转向相对贫困标准,为什么要提高贫困标准?使用绝对贫困标准和相对贫困标准识别的贫困人口特点有什么不同?对这些问题都亟待系统的答复和数据上的佐证。

综上所述,贫困标准应该随社会的发展阶段不同而相应变化,在消除导致饥饿、营养不良的绝对贫困之后,社会中存在的发展机会缺失,受到社会排斥的“相对剥夺”应该得到足够的重视。我国长期以来沿用绝对贫困标准,忽视了社会中存在的相对贫困问题,尤其是农村社会虽然物质上逐渐丰裕,但是和城市的生活水平、发展机会差距越来越大,农村的相对贫困问题一直没有得到和绝对贫困同样的重视。随着我国2020年消除了绝对贫困之后,关于2020后农村是否采用相对贫困标准已经展开了热烈讨论,但是目前并没有讨论出一个统一答案。为此,本文基于已有文献对我国农村相对贫困标准设置的讨论,纵向与横向考察现行农村贫困标准,测算我国农村相对贫困的变动趋势与结构特点,针对上述讨论论证我国后2020向相对贫困标准转变的政策意义与现实意义,并提出缓解我国农村相对贫困的政策建议。

三、现行农村贫困标准的纵向与横向比较

(一)我国贫困标准的纵向比较

从2010年到2019年,我国农村人均可支配收入从6000元左右提高到16000元左右,农民生活水平得到了大幅提高,农村贫困发生率从17.2%迅速下降到0.6%。然而,自2010年以来,农村贫困标准一直采取的是2010年不变价下的2300元/年,扣除农村价格因素和贫困人群的食物消费权重因素,农村贫困标准自2010年以来一直没有发生过变化。如果不考虑价格因素,都以名义值计算,农村贫困标准线与农村人均可支配收入的相对值从2010年的36.7%下降到2018年的20.1%^①。这说明,2010年以来农村贫困人口规模的大幅下降不仅与农村收入的明显提高有关,还与贫困标准线一直没有发生变动、采取完全的绝对概念有关。在贫困绝对标准不变化的情况下,人均收入的提高大概率都会导致贫困发生率下降。这为我国贫困状况评估提出一个新的问题:贫困标准是否应该随收入或生活水平的提高而提高?

经济增长和社会生活水平的提高并不必然提高贫困标准,这也是我国自2010年采取一个不变的贫困标准的原因。但是随着社会经济的向前发展和生活水平的普遍提高,基本生活需求的标准也应该逐步提高。二者虽然不是1:1的关系,但是基于生活标准也应该根据经济发展情况而逐步调整^[21]。其实,向前回溯,我国自改革开放以来贫困标准根据社会发展情况已经经历了两次大的调整:2008年将农村基本食物支出比重从1978年设定的85.0%下调到65.0%,实现了绝对意义上的贫困标准的第一次调整。2010年,根据《中国农村扶贫开发纲要(2011—

① 收入数据来源于《中国统计年鉴》《中国住户调查统计年鉴》,贫困标准数据来自国家统计局现行农村贫困标准的解释, http://www.stats.gov.cn/tjsz/cjwtjd/201308/t20130829_74325.html。

2020 年)》,脱贫标准进一步拓宽涵盖了“两不愁、三保障”等因素,在满足稳定温饱的情形下,进一步提高了贫困标准;根据鲜祖德等^[22]的计算,2014 年贫困标准中食物比重进一步下降到 53.5%。两次调整都是以降低贫困标准中食物支出比重、提高非食物比重来实现贫困标准的提高,其背后的逻辑是随着社会生活水平的提高,食物支出的比重(恩格尔系数)会逐渐下降,而满足最低生存需求的绝对贫困标准应该纳入更多的非食物支出部分。由此可见,我国虽然长期沿用绝对贫困标准,但是我国的贫困标准并非一个绝对意义上的贫困标准线,随着经济的发展,我国贫困标准也经过了几次大的上调。那么后 2020,我国的贫困标准是继续沿用“老办法”来提高绝对贫困标准,还是采用“新办法”更换为相对贫困标准?纵向比较来看,无论采用哪一种办法,2020 后贫困标准都应该相应提高,问题是贫困标准提高的“相对程度”应该是多大?我们通过经济发展程度和贫困标准联系的横向国际比较来说明这个问题。

(二)我国贫困标准的横向比较

从横向的国际比较来看,随着经济发展水平的提高,以购买力平价衡量的收入贫困标准(无论绝对贫困,还是相对贫困)也会随之提高,尽管这个贫困标准与收入增长的弹性小于 1,但是除了世界上的极端贫困国家,这个弹性在其他国家都是明显大于 0 的^[21]。Ravallion^[21]和 Jolliffe^[23]比较了全球各国的贫困标准,结果都发现经济发展水平越高的国家,贫困标准也相应更高。叶兴庆和殷浩栋^[24]发现我国现行标准的农村贫困线自 2010 年以来就已经略高于世界银行的极端贫困线。鲜祖德等^[22]也认为,以购买力平价计算,消除城乡之间 30%的价格差异,2011 年我国农村贫困标准已经相当于 2.3 美元/天,超过了世界银行公布的 1.9 美元/天的国际贫困线。然而值得注意的是,世界银行公布的 1.9 美元/天的绝对贫困标准是世界上收入最低的 15 个国家贫困线的均值,因此这是考虑全球极端贫困人口设定的绝对贫困标准。汪三贵和曾小溪^[17]认为后 2020 新贫困线标准不仅要高于世界银行的 1.9 美元/天的标准,也应该超过 3.2 美元/天的中度贫困线,因为中度贫困线是发展中国家的平均标准。

如果从不同的发展水平对应的贫困标准来看,我国现行的贫困标准在相应经济发展水平的经济体中确实是一个较低的标准。2019 年,我国人均国民总收入为 10410 美元,远高于中等收入国家的平均水平,是一个中等偏上收入的国家。然而,从世界各国来看,我国目前采用的贫困标准与低收入国家的贫困标准最为接近,低于中低收入国家 3.2 美元/天的贫困标准,低于中高收入国家的 5.5 美元/天的贫困标准,更不用说与高收入国家贫困标准的差距了。目前来看,我国现行贫困标准处于国际贫困标准线的 25%~50%行列,仅相当于中低收入国家贫困标准线的 72%,中高收入国家的 42%,高收入国家的 11%(表 1)。

表 1 经济发展程度与贫困标准的比较

绝对分类	中位数(美元/天)	均值(美元/天)	中国/中位数
低收入国家	1.91	2.23	1.20
中低收入国家	3.21	3.87	0.72
中高收入国家	5.48	5.61	0.42
高收入国家	21.7	21.19	0.11
相对分类	中位数(美元/天)	均值(美元/天)	中国/中位数
最低 25%	1.86	2.11	1.24
25%~50%	3.34	3.65	0.69
50%~75%	5.62	6.17	0.41
最高 25%	22.2	21.45	0.10

数据来源:Jolliffe 和 Prydz(2016),其中绝对分类指标是世界银行根据人均国民收入分类定义的四类国家标准,相对分类指标是作者搜集各国贫困线依据分位区间划分的标准。中国贫困标准根据鲜祖德等(2016)计算的 2.3 美元/天。

无论从纵向变化,还是从横向的国际比较来看,我国现行贫困标准较低是一个不争的事实。

然而,我们应该注意到,贫困标准过低并不能成为提高贫困标准的充分条件,贫困标准的设立与变更需要理解贫困标准的内涵。现行贫困标准设定为以2010年不变价计算的2300元/年,其背后的逻辑在于:第一,从国内农村的经济发展状况出发,考虑“吃饱、穿暖”的温饱前提下,进一步满足“两不愁、三保障”的基本生活需要。第二,从世界贫困标准来看,与世界银行公布的1.9美元/天相对应。由此可见,现行贫困标准的内在逻辑重视的主要是绝对贫困中的“极端贫困”,也就是日常所说的“赤贫”现象;现行贫困标准过低主要是因为所扶持对象的主体是“赤贫群体”,是为了全面解决温饱问题设定的目标线。从这个角度讲,现行贫困标准的关注对象与我国在2020年全面建成小康社会,解决人民温饱问题的目标是相适应的。后2020时代,在全面建成小康社会之后,我国将开启实现共同富裕这一“第二个百年奋斗目标”的新征程,无论是从经济发展阶段还是从缩小发展差距的角度出发,2020后贫困的内涵已经发生了变化,考虑更多低收入人群的同步发展,建立缓解相对贫困长效机制应该是后2020减贫时代的新内容。

四、我国农村相对贫困的变动趋势与现状特点

按照现行贫困标准我国农村极端贫困将得到全面消除,可是极端贫困的消除并不意味着贫困的终结。虽然以人均GDP或者人均国民收入衡量经济发展水平,我国即将进入高收入国家,但从人均可支配收入来看,我国农村仍然存在数量庞大的低收入人群,这一人群虽然摆脱了绝对贫困,但贫困脆弱性强,收入持续增长乏力,成为我国农村严峻的相对贫困问题。本部分利用国际上通用的相对比例方法测算我国农村相对贫困的变动趋势及现状特点,并与我国农村绝对贫困人口的结构特点进行比较,考察两种贫困类型下的“变”与“不变”。

(一) 相对贫困标准选取

世界上的发达国家主要采用相对贫困标准,例如欧盟标准和OECD国家标准。由于这些发达国家收入差距较小,因此固定比例设定为人均收入中位数的50%或者60%等较高的比例。但采取同样的标准“接轨”国际并不适用于我国目前的经济发展水平,而且考虑到我国目前较大的收入差距,即便识别出更多的贫困人口也缺乏足够的财政资金进行帮扶。因此沈扬扬和李实^[16]建议以人均可支配收入中位数的40%为相对贫困标准,之后随着经济的进一步提升而逐步调高比例。下文也采取以农村40%收入中位数的标准作为主要的相对贫困标准,人均可支配收入低于整个农村社会人均收入40%的被称为相对贫困人口。

(二) 农村相对贫困规模的趋势演变

与以绝对贫困标准衡量我国贫困发生率的变化情况不同,如果以相对贫困标准衡量,近20年来我国农村的相对贫困发生率呈波动上升的趋势(图1)。2018年,以OECD的相对贫困标准(中位数的60%)衡量,我国农村的相对贫困发生率为24.8%;以欧盟标准(中位数的50%)衡量,贫困发生率为20.0%;即便以较低的40%收入中位数标准衡量,农村的相对贫困发生率也达到了16.2%,和我国2010年利用绝对贫困标准衡量的贫困规模差不多(17.2%)。值得注意的是,和绝对贫困不同,收入增长并不必然导致相对贫困发生率的下降,因此16.2%的相对贫困规模和17.2%的绝对贫困规模对于政策扶贫来讲不能相提并论。实际上,相对贫困的降低要比绝对贫困的降低困难得多,相对贫困的降低不仅要求贫困人口收入的增长,而且要求收入分配趋于公平。考虑到对于我国长期保持高位的收入差距,缓解相对贫困将是一个长期过程。如果利用微观数据测算,我国农村的相对贫困发生率也在逐渐上升。从全国来看,以40%全国收入中位数作为相对贫困标准,中国家庭收入调查CHIP1995年、2002年、2013年和2018年的微观数据测算结果显示,从1995年到2018年,全国相对贫困人口中农村人口一直占据绝大部分,2018

年超过 80% 的相对贫困人口是农村居民^①。

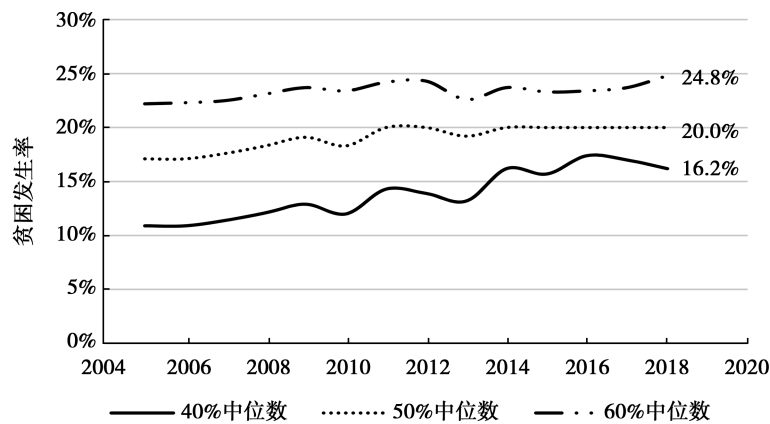


图 1 农村相对贫困发生率变化

注:此处的贫困发生率根据《中国统计年鉴》公布的 5 等份收入组信息,采用 Shorrocks 和 Wan^[25] 的方法模拟微观收入分布计算得到。利用这种方法模拟的结果主要基于对数收入分布的假设,但是计算的结论对趋势上的判断不会造成影响。

(三) 农村相对贫困人口分布与结构特征

利用最新一轮的中国家庭收入调查 CHIP2018 的微观数据计算,我国农村相对贫困和绝对贫困的地区特点十分相似:农村相对贫困人口主要集中在西部地区,西部地区的相对贫困人口超过农村贫困人口的 50%;但是从样本来看,西部农村人口分布只有不到 1/3,说明西部地区的农村相对贫困发生率较高。的确,从东中西的贫困发生率对比来看,如果以 40% 收入中位数为相对贫困标准,西部地区的相对贫困发生率高达 18.8%,而中部只有 9.8%,东部只有 7.5%。可见农村相对贫困人口主要集中在中西部欠发达地区(表 2)。

表 2 农村相对贫困与绝对贫困的地区发生率及分布

地区	绝对贫困发生率	相对贫困发生率(中位数的固定比例)					
	2995 元	30%	35%	40%	45%	50%	60%
东部	2.8%	4.3%	5.8%	7.5%	9.1%	10.7%	14.9%
中部	3.5%	5.4%	7.4%	9.8%	12.4%	15.6%	22.2%
西部	7.7%	11.1%	14.6%	18.8%	23.0%	27.8%	36.2%
农村整体	4.6%	6.8%	9.2%	11.9%	14.7%	17.8%	24.2%

地区	绝对贫困分布	相对贫困分布(中位数的固定比例)						样本分布
	2995 元	30%	35%	40%	45%	50%	60%	
东部	20.7%	21.2%	21.4%	21.2%	21.0%	20.2%	20.8%	33.8%
中部	25.4%	26.9%	27.5%	28.1%	28.8%	29.8%	31.3%	34.1%
西部	53.8%	51.9%	51.1%	50.7%	50.3%	50.0%	47.9%	32.1%
农村总计	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

注:上表利用收入测算绝对贫困发生率,而国家统计局公布的贫困发生率主要利用消费的详细信息,因此 2018 年计算的农村贫困发生率和官方公布的数据略有差异。如果只利用消费计算,CHIP2018 计算的农村消费贫困率为 1.7%,和国家统计局公布的结果几乎是一致的。

农村相对贫困人口和绝对贫困人口的结构特点也极为相似,表现为与非贫困人口存在较大的教育差距、劳动能力差距、健康水平差距和抚养负担差距。教育方面,相对贫困人口小学及以下比例高于非贫困人口,高中及以上人口比例低于非贫困人口。年龄方面,相对贫困人口未成年人和老人偏多。反映在家庭的抚养系数上,相对贫困人口中平均每个家庭劳动力要抚养0.51

① 限于篇幅,没有在正文中再次报告利用微观数据测算的农村贫困发生率变化趋势,感兴趣的读者可以向作者索取。

~0.57 个单位人口,而非贫困人口只需要抚养 0.47 个单位人口。另外,相对贫困人口无论是主观的自评健康状况,还是客观的身体残疾情况都显示,相对贫困人口的健康状况不如非贫困人口。最后,医疗保险和养老保险的参与状况没有明显差异,这可能是由于近年来农村“新农合”和“新农保”的普遍覆盖所带来的无差异性(表 3)。

表 3 农村相对贫困人口的结构特征

人口特征	分类	相对贫困		非贫困
		绝对贫困	绝对~相对之间	
学历	小学及以下	44.9%	47.7%	39.1%
	初中	38.8%	36.8%	40.2%
	高中及以上	16.3%	15.5%	20.6%
年龄	0~15 岁	20.0%	21.4%	17.5%
	15~65 岁	69.1%	66.5%	72.3%
	65 岁以上	10.9%	12.1%	10.3%
健康	抚养系数	51.6%	57.7%	47.2%
	自评健康	73.0%	72.5%	74.8%
	身体残疾	21.6%	21.0%	16.9%
保险	医疗保险	98.3%	98.8%	98.8%
	养老保险	69.1%	67.0%	69.2%

注:抚养系数的计算公式为家庭 15 岁以下和 65 岁以上人口与家庭 15~65 岁的劳动人口的比值。

综上所述,相对贫困人口的结构特征和绝对贫困人口并无不同,教育程度低、劳动能力缺乏、健康状况较差和家庭抚养负担较重仍是他们的显著特点。与绝对贫困相比较,相对贫困的人群特点没有发生变化,但是相对贫困人口的规模 and 变化趋势却和绝对贫困人口明显不同。相对贫困人口规模基数大,经济增长并不能直接“消除”相对贫困,经济的平衡增长才能逐步缓解相对贫困,这意味着 2020 后,解决相对贫困问题将是一项艰巨任务。尽管任务艰巨,但是当下作为“两个一百年”奋斗目标交汇时期的转折点,更应该迎难而上,加快农村绝对贫困标准向相对贫困标准的转变,监测与重视农村低收入人群的同步发展,这对缩小我国城乡生活水平差距、在“第二个一百年”实现共同富裕具有重要的现实意义。

五、我国农村向相对贫困标准转变的重要意义

(一) 政策意义

尽管我国已经连续多年采用绝对贫困标准,但是从理论上讲,个体和社会对贫困的理解都不是只局限于“绝对”的概念,贫困的概念和定义本身就是一个“绝对+相对”的综合物。无论是基于福利主义还是基于能力主义理解贫困,对贫困最初的定义中都包含了个人需求和发展需求的因素。对我国来说,长期沿用绝对贫困标准,从政策来讲是将关注重心放在了极端赤贫群体上,帮助他们解决温饱问题。随着经济社会的发展,极端贫困已经消灭殆尽,虽然个人的生存需求已经得到了满足,但个人的发展需求却长期被忽视了。

尤其是,随着我国收入差距的持续扩大,收入分配不公、社会分化的问题越来越突出,大众对贫困的理解已经从“绝对贫困”潜移默化地向“相对”贫困转化了,甚至对贫困的理解出现了主观上的认知。一些研究发现,经济的增长未带来主观获得感、幸福感、满足感的提高,贫富差距的拉大反而造成了社会价值观缺失、不满情绪滋生等不稳定因素。经济社会的发展让贫困的外延扩大了,收入水平的普遍提高也加快了绝对贫困退出历史舞台的步伐。在我国经济持续发

展的前提下,贫困的关注对象不应再局限于“赤贫”群体,而应该重视低收入群体的发展问题、收入持续增长的问题,乃至整个社会的收入分配问题,这对社会的同步发展与和谐稳定都具有重要意义,而这些其实都是相对贫困关注的核心问题。

对我国来说,虽然目前我们已经完成了消除绝对贫困的目标,但是长期以来却一直忽视相对贫困,因此现在要对贫困的相对内核加以重视,要重新认识与完善贫困的概念。2020 后向相对贫困标准转变,是满足生存需求后,进一步满足发展需求,从政策意义讲,是从解决温饱问题向解决发展不平衡不充分问题的转变。

(二) 现实意义

从全球的贫困标准和国家发展水平来看,贫困标准和经济发展程度存在正相关关系(欠发达时期平缓,发达时期弹性较强);但是从 2010 年到 2019 年,我国从一个中等收入国家转变为一个中高收入国家,贫困标准却没有发生变化。随着我国经济发展水平的持续提高,贫困标准也应该相应有所提高。从贫困标准的国际比较来看,我国作为一个中高收入国家,贫困标准却和世界上收入最低的 15 个国家贫困标准平均值差不多;和其他同等发展水平的国家相比,贫困标准太低。

从数据来看,我国农村的相对贫困现状不容小觑。尽管农村绝对贫困发生率不断下降,但是相对贫困发生率却在不断上升,而且农村的相对贫困人口在教育程度、劳动能力、健康状况方面都处于劣势,家庭抚养负担也较重,这些特点和农村的绝对贫困人口特点没有明显的区别。需要清楚地认识到,全国相对贫困人口超过 80% 居住在农村,而农村的相对贫困发生率也高达 11.0% 左右,这反映了以相对贫困标准测度的低收入人口规模的庞大,也反映了后 2020 解决农村低收入人口发展问题的艰巨程度。

总之,2020 向相对贫困标准转变具有重要的现实意义。从贫困标准来看,增加一条相对贫困标准,既能保持贫困标准和经济发展程度同步,也能基于我国经济发展程度,提高已经多年不变的贫困标准;从贫困监测来看,建立相对贫困指标监测体系有助于与国际贫困标准接轨,有助于监测经济发展的“亲贫”程度;从贫困瞄准来看,这一转变有助于监测农村低收入人口的收入增长问题与我国的收入分配问题。

六、后 2020 我国相对贫困治理机制建构与政策建议

(一) 相对贫困治理机制建构

1. 以将脱贫攻坚主体纳入乡村振兴战略为方向。2020 后,在打赢脱贫攻坚战之后,不仅需要建立缓解相对贫困的长效机制,还要在国家层面实施乡村振兴战略。脱贫攻坚和乡村振兴两者并不冲突,在打赢脱贫攻坚战过程中已经形成的人力、物力以及脑力都应该以新的形势过渡到乡村振兴的战略中去统筹安排;脱贫攻坚形成的一系列行之有效的政策、制度和工作体系也都应移植到乡村振兴中,从而全面推进农村产业、人才、生态、文化、组织五个维度的全方位振兴。

2. 以建构多元相对贫困标准的监测、救助体系为思路。2020 后我国向高收入国家行列又前进了一步,现行农村的贫困标准仅关注生存需求已经不能反映当前社会存在的发展不平衡不充分的主要矛盾。但是,一方面,我国消除绝对贫困过后仍需巩固绝对贫困的脱贫成果,避免贫困人口返贫;另一方面,2020 后我国面临开启相对贫困的新局面。从能力维度来看,2020 前我国只解决了贫困的“贫”,并没有解决贫困的“困”。因此,后 2020 贫困标准的设定具有多元性和多维性,这和我 国当下的发展阶段和现状有着密不可分的关系。新形势下,应该统筹考虑绝对贫困、相对贫困,乃至多维贫困人口,建构多元的相对贫困指标监测体系,之后再逐步由绝对

贫困救助体系过渡到相对贫困救助体系。

3. 以常态化推进缓解相对贫困持久战为工作机制。在以“超常规”治理机制取得全面消除农村绝对贫困的巨大成就之后,后2020缓解相对贫困应该实行“常态化”展开持久战的工作机制。相对贫困终归是一个发展差距问题,发展差距会长期存在。“超常规”的治理机制对绝对贫困的消除具有明显效果,但是相对贫困的消除是不可能一蹴而就的。2020后应该以“常态化”的工作机制推进相对贫困的缓解工作,做好打持久战的准备,通过逐步缩小我国城乡差距、地区差距来逐步缓解我国的相对贫困问题。

4. 以关注欠发达、农村地区贫困人口的发展为重心。无论是以绝对贫困还是以相对贫困为标准,我国的贫困人口都主要分布在欠发达地区和农村地区。尽管在相对贫困的视野下,城镇贫困也是一个不能忽视的问题,但是从整个国家同步发展的视野来看,欠发达地区和农村地区相对落后更多,发展程度更低,理应得到更多的重视。欠发达地区不仅在收入和消费等经济福利上,而且在公共服务、发展机会方面,都远远落后于发达地区,因此,即便是后2020转向相对贫困治理,仍然应该以欠发达、农村地区为重心。

5. 以扶持人的发展能力为根本目标。无论是哪一种贫困,从长期来看,导致贫困的根本原因在于可行能力的不足或多维发展环境的落后。因病致贫、因劳动能力致贫、因学致贫等发展能力的缺失成为贫困人口脱离贫困陷阱的主要障碍。在相对贫困的研究视野中,更需要重视人的可持续发展能力,避免出现“消极养懒汉”,陷入“贫困陷阱”和贫困“代际传递”等现象。因此,只有重视人的发展,通过扶持人的发展能力激发贫困人口自身的内生动力,才能从根本上缩小发展差距,从而缓解相对贫困问题。

(二) 相对贫困治理政策设计

1. 坚持对欠发达地区、农村地区实施倾斜的区域型政策。2020后仍然要坚持中央扶贫资金向欠发达地区、农村地区倾斜,尤其是向贫困人口多的深度贫困地区倾斜。在人力、物力和脑力的支持上,均应该优先考虑这些深度贫困地区的发展问题,仍然扮演“雪中送炭”而不是“锦上添花”的角色,这是政府职能所决定的。当然,解决贫困人口的发展问题并不一定要就地解决,对于一些实在缺乏资源、处于恶劣环境的贫困人口,可以通过转移就业、易地扶贫搬迁等灵活方式帮助他们更好发展。

2. 进一步开展针对贫困人口的产业就业政策。脱贫攻坚过程培育的地方产业,开办的本地工厂,2020后仍然应该继续扶持。这对稳定贫困人口就业、增收,防止他们返贫具有重要意义。在操作层面,可以设置一个过渡期,对贫困人口超过一定比例的产业或工厂提供阶梯型的补助;政府引导培育的产业园区要逐步降低对政府资金的依赖,最终交由市场运行。同时,应该进一步加强对贫困人口进行“软件”上的就业培训,提升他们自身的就业素质,培育他们的发展能力,逐步缩小与非贫困人口的发展差距。

3. 推进实施基本公共服务普惠政策的进程。在相对贫困的视野下,发展平等、机会公平应该是基本要求。由于我国在教育、医疗等公共服务方面存在机会不均等现象,人与人的发展差距明显拉大;尤其是农村地区的医疗、教育资源匮乏,造成城乡公共服务存在巨大的差距,农村的资源、技术和人才纷纷流到城市,从而进一步拉大了我国的城乡发展差距。这显然不是城乡一体化的发展目标。因此,2020后为了缓解我国的相对贫困,缩小我国城乡之间存在的发展差距,推进基本公共服务普惠政策均等化、城乡基本公共服务均等化尤其重要。

4. 对特殊群体实行差异型救助政策。重视人的发展是相对贫困治理的重心。具有劳动能力的个体可以通过就业实现脱贫,但是早期的儿童贫困和晚期的老年贫困,以及缺乏劳动能力的残障贫困应该得到特殊类型的差异型救助。针对老年贫困,应该提供基本的医疗、养老优惠政策,提供相应的公共服务,保障他们的生存和发展需要;针对儿童贫困,应该加强对贫困家庭

抚养知识的培训,保证贫困儿童享有均等的教育机会,达到均等化的教育标准,阻断贫困的代际传递;针对残障贫困,应该提供免费救治,并帮助他们恢复生活和社会技能。

5. 动员社会力量,开展互帮互扶救助政策。后2020是缓解相对贫困的开端,也是我国切实解决发展不平衡不充分问题的起点。在“两个一百年”的交汇之际,面向“第二个一百年”实现共同富裕的目标应该保持一定的战略定位。鼓励发达地区帮扶欠发达地区,进一步拓宽东西部扶贫协作的范围,加大东西扶贫协作的力度,动员社会企业、个人的力量对农村、落后地区和低收入人口进行救助,形成社会事业共建、社会事务共治、社会成果共享的局面,建立缓解相对贫困的长效机制,翻开全面实现共同富裕的新篇章。

参考文献:

- [1] 张明皓,豆书龙. 2020年后中国贫困性质的变化与贫困治理转型[J]. 改革, 2020(7): 98-107.
- [2] Ravallion M. Poverty Comparisons[M]. Chur, Switzerland: Harwood Academic Press, 1994.
- [3] Ravallion M. The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy[M]. New York, US: Oxford University Press, 2015.
- [4] Sen A. Poverty: An Ordinal Approach to Measurement[J]. Journal of the Econometric Society, 1976, 44(2): 219-231.
- [5] Alkire S, Foster J. Counting and Multidimensional Poverty Measurement[J]. Journal of Public Economics, 2011, 95(7-8): 476-487.
- [6] Ravallion, Chen. Global Poverty Measurement When Relative Income Matters[J]. Journal of Public Economics, 2019, 177: 1-13.
- [7] Atkinson, Anthony B, Bourguignon F. Poverty and Inclusion from a World Perspective[M]//Stiglitz J E, Muet PA (eds). Governance, Equity and Global Markets. Oxford, UK: Oxford University Press, 2001.
- [8] 王小林. 贫困标准及全球贫困状况[J]. 经济研究参考, 2012(55): 41-50.
- [9] Sen A. Poor, Relatively Speaking[J]. Oxford Economic Papers, 1983, 35(2): 153-169.
- [10] Townsend P. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living[M]. Berkeley: University of California Press, 1979.
- [11] Townsend P. A Sociological Approach to the Measurement of Poverty—A Rejoinder to Professor Amartya Sen[J]. Oxford Economic Papers, 1983, 37(4): 659-668.
- [12] Ravallion M, Chen S, Sangraula P. Dollar a Day Revisited[R]. The World Bank Working Paper, 2008.
- [13] 王小林,冯贺霞. 2020年后中国多维相对贫困标准: 国际经验与政策取向[J]. 中国农村经济, 2020(3): 2-21.
- [14] Li S, Gustafsson B. The End of the 1980s: An Estimation of the Scale and Extent of Poverty in China[J]. Social Sciences in China, 1998(1): 5-16.
- [15] 陈宗胜,沈扬扬,周云波. 中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定[J]. 管理世界, 2013(1): 67-75.
- [16] 沈扬扬,李实. 如何确定相对贫困标准? ——兼论“城乡统筹”相对贫困的可行方案[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2020(2): 91-101.
- [17] 汪三贵,曾小溪. 后2020贫困问题初探[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2018, 20(2): 7-13.
- [18] 汪晨,万广华,吴万宗. 中国减贫战略转型及其面临的挑战[J]. 中国工业经济, 2020(1): 5-23.
- [19] 孙久文,夏添. 中国扶贫战略与2020年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析[J]. 中国农村经济, 2019(10): 98-113.
- [20] 张琦,孔梅. “十四五”时期我国的减贫目标及战略重点[J]. 改革, 2019(11): 117-125.
- [21] Ravallion, Chen. Weakly Relative Poverty[J]. Review of Economics and Statistics, 2011, 93(4): 1251-1261.
- [22] 鲜祖德,王萍萍,吴伟. 中国农村贫困标准与贫困监测[J]. 统计研究, 2016, 33(9): 3-12.
- [23] Jolliffe D, Prydz E B. Estimating International Poverty Lines from Comparable National Thresholds[R]. The World

Bank Working Paper, 2016.

- [24] 叶兴庆,殷浩栋.从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与 2020 年后的减贫战略[J].改革,2019(12):5-15.
- [25] Shorrocks A, Wan G. Ungrouping Income Distributions: Synthesising Samples for Inequality and Poverty Analysis (No.16)[R]. Wider Research Paper,2008.

(责任编辑:李凌)

From Basic Needs to Balanced Development: The Policy and Practical Significance of Transition to Relative Poverty Standards in Rural Areas after 2020

CHEN Jiping, SHEN Yangyang

Abstract: China's current rural poverty standard is only equivalent to the average extreme poverty line of the 15 poorest countries in the world, which means the complete poverty reduction achieved under the current poverty standard is only the elimination of extreme poverty. Facing the post-2020 era, the policy significance of the transition from the absolute poverty to the relative poverty standards is that the focus of poverty governance has shifted from the absolute survival needs to the relative development needs. Therefore, with economic development, the poverty standard should also change with living standards. The practical significance is that the relative poverty situation in China's rural areas is still severe. A large number of relatively poor people in rural areas are still concentrated in the underdeveloped areas distributed in the central and western regions, and there are still problems of insufficient education, weak labor ability, insufficient capacity and poor physical health for them. Thus, for more attention paid to the income growth of low-income groups, it is necessary to establish relative poverty standards for better monitoring their status. It is recommended that we should incorporate relative poverty into the poverty measurement statistical monitoring indicators as soon as possible, and gradually transfer to the relative poverty standard on the basis of consolidating the absolute poverty relief achievements. From focusing on subsistence poverty to development poverty, we could achieve the strategic combination to two-stage goals of solving the insufficient development and imbalance problems proposed in the 19th National Congress of the Communist Party of China.

Keywords: Poverty Standard; Absolute Poverty; Relative Poverty; Poverty Governance