

面向2035年的中国反贫困战略研究*

檀学文 谭清香

(中国社会科学院农村发展研究所,北京,100732)

摘要: 在新发展格局中,缓解相对贫困是促进共同富裕的必然要求。面向2035年全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展目标要求,中国需要实行反贫困战略与政策转型。相对贫困具有发展能力和机会缺失的绝对内核,相对于社会一般群体存在明显的发展水平相对剥夺。本文据此提出由四类标准组成多元相对贫困标准体系,以及相应的缓解相对贫困的三方面目标。中国缓解相对贫困应实施“三支柱”战略、常规化战略、差异化战略以及分阶段战略。在新的国家治理方略下,相对贫困治理要转向常规化,缓解相对贫困战略可嵌入于乡村振兴战略和共享繁荣发展战略。

关键词: 反贫困战略; 相对贫困; 多元相对贫困标准; 共同富裕; 共享繁荣发展

中国已经打赢脱贫攻坚战,历史性地消除了现行标准下的农村绝对贫困和区域性整体贫困,创造了世界减贫史上的奇迹。中共十九届四中全会提出,坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制。中共十九届五中全会要求,“十四五”时期,脱贫攻坚成果巩固拓展,乡村振兴战略全面推进;到2035年,人民生活更加美好,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。为此中央决定设立五年过渡期,巩固拓展脱贫攻坚成果并与乡村振兴有效衔接。近年来国内已经开展了大量关于接续扶贫的研究,对于相对贫困标准、测量、战略、政策都有较多讨论和论证。但是当前在诸多问题上仍未形成共识,所

提方案的可操作性也不强。面对2035年共同富裕取得实质性进展的目标任务,中国需要建立新的反贫困战略。目前存在的一个关键问题是对相对贫困认识不清。如果只从收入不平等、主观贫困方面去定义,那就无法为解决相对贫困提供坚实理据。反之,如果从能力、机会缺失并导致不合理差距角度定义相对贫困,那么解决相对贫困便有了方向和路径。在共享发展理念指导下,国家应致力于能力提升和机会创造,将解决相对贫困的路径嵌入于乡村振兴战略和促进低收入人口增收的总体战略,实行兼具普享性和差异化的支持政策,分阶段、梯次性逐步减缓相对贫困。

一、中国反贫困战略转型的新背景与新形势

(一) 中国反贫困战略转型的新背景

改革开放以来,中国进入经济社会发展的快车道。

改革开放的初衷与进程与反贫困的政策目标和进展完全一致,中国的反贫困事业内生于现代化

* 项目来源:中国社会科学院创新工程重大专题项目“实施‘脱贫攻坚’和‘共享发展’战略研究”(编号:2017YCXZD008),中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“‘两步走’战略中两大重要时间段发展战略规划研究”,中国社会科学院农村发展研究所创新工程研究类A类项目“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)

事业。正如邓小平所说的,贫穷不是社会主义,社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。中国在改革伊始就通过经济体制改革解放农村生产力,在极端贫困的“三西”地区探索扶贫试点,从 1986 年起实施农村扶贫扶贫,直到 2020 年完成消灭农村绝对贫困的阶段性历史使命。中国通过高速的包容性经济增长、全社会扶贫协作、农村专项扶贫以及贫困人口自身努力,在较短时间消除农村贫困,在贫困地区实现由脱贫攻坚统揽经济社会发展全局,呈现出明显的共享发展特征。在持续减贫过程中,中国形成了扶贫战略调整的宝贵经验,根据国家发展战略确定和调整扶贫目标;根据贫困性质和特点以及国家的财政支持能力变化,确定和调整国家的扶贫战略措施(都阳等,2005);阶段性调整扶贫标准,保持一定规模的扶贫受益人口(吴国宝等,2020)。这些基本经验中呈现出一个动态减贫视角,一个基本共识是中国反贫困战略调整已处于一个新的转折期,今后将致力于解决相对贫困。中国消除绝对贫困的战略和政策基本上是“白手起家”并不断完善和推进的(魏后凯等,2021)。2020 年之后,实施反贫困战略转型的条件有了很大的改观,学术研究提供了大量知识储备,具备了将实践经验与顶层设计有机结合的条件。为此,有必要认识反贫困战略调整的新背景,主要是两个方面基础性事实。

1. 城乡迁移导致城乡常住人口比例倒置,人口分离和人口流动成为常态。中国城镇常住人口比例在 2011 年首次超过 50%,达到 51.27%。2020 年,中国城镇常住人口比例达到 63.89%,农村常住人口规模和比例分别下降为 5.10 亿和 36.11%。同时,2020 年中国户籍人口城镇化率为 45.4%,即农村户籍人口为 7.71 亿,其中 2.61 亿被统计为城镇常住人口。此外,2020 年包含城乡流动人口在内的全国人户分离人口达 4.93 亿,超过全国总人口的 1/3^①。值得关注的是,中国在上一轮农村扶

贫中计算贫困发生率所使用的贫困人口及农村人口基数均为户籍人口。尤其是为便于纵向比较,历年来使用的农村人口基数均为最宽口径的 9 亿多人^②。因此,当前农村人口流动日益成为常态并越来越多地进城居住,相对贫困人口的识别、统计监测乃至帮扶需要更多地与常住人口相联系,也就是要同时在城乡展开,以更好地体现在常住地享受基本公共服务和社会政策的“同住同权”理念。此外,流动人口并非都能容易地界定为某地的常住人口,不少人是事实上的“流动”人口,包括反贫困政策在内的各类社会政策都应关照到这个流动性群体。

2. 农户收入差距严重,建档立卡户已基本不属于最低收入组。诸多分析表明,近 10 年以来,中国居民收入差距虽然在历史高位上略有下降,但仍处于高位盘整状态,尤其是城镇和农村内部的收入差距都在扩大。基于农村居民人均可支配收入的五等份分组数据,从 2013—2020 年,最低收入组与中间收入组的人均可支配收入比例为 0.31 左右,与最高收入组的人均可支配收入比例仅为 0.12 左右;底层 40%人口*与中间收入组的人均可支配收入比例为 0.50 左右,与最高收入组的人均可支配收入比例仅为 0.19%左右。从绝对值看,2020 年农村居民低收入组的年人均可支配收入仅为 4681 元,底层 40%人口的年人均可支配收入也仅为 7536.5 元。与此对照的是,建档立卡户按收入五等份分组的最低 20%收入户的年人均纯收入已达 6243 元,建档立卡户年人均纯收入低于 6000 元的比例仅为 6.4%**。因此,9000 万建档立卡人口的大部分已不属于最底层人口,相对贫困人群将同时包括建档立卡和非建档立卡人口。

(二) 中国反贫困战略转型的新形势

国际上还没有哪个国家宣称完全消除了贫困,反贫困将是一项长远的事业。研究中国反贫困战略转型需要关注未来 30 年的经济社会形势,可概

① 第七次全国人口普查主要数据情况。国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817176.html

② 根据前国家统计局住户办主任王萍萍的介绍(2016 年),农村贫困识别和发生率测算使用最大口径涉农人口范围,这样有利于完整反映中国贫困状况以及有利于扶贫资源向中西部地区分配

* 在住户分组数据中由最低收入组和中低收入组构成

** 笔者根据建档立卡数据推算

括为三个方面。

1. 人口增长减缓,老龄化加剧以及城镇化继续推进。未来30年将是中国人人口结构和布局剧烈变动的时代,这种变动与经济持续发展以及共同富裕进程将存在密切互动关系。根据现有预测,中国总人口预计将于2025年达到峰值,但也只有14.12亿^{*}。2035年和2050年,中国人口将分别下降为13.89亿和12.91亿(都阳等,2020)^{**}。其中,第一阶段总人口先达到峰值然后缓慢下降,总的来说将基本维持不变;第二阶段中国总人口将大幅度减少1亿人。与此同时,中国老龄化将进一步加剧。“十四五”期间,全国老年人口将从现在的2.5亿突破3亿,轻度老龄化社会将转变为中度老龄化社会。2020年中国城镇化率已达到63.89%,据估计将会持续以一定速度继续攀升,2035年将达到72%,2050年可能达到80%的天花板水平。与城市化进程相联系,未来城乡人口相对规模继续变化,乡村人口继续下降,城镇人口不断增长。2035年和2050年,乡村人口分别下降为约4亿和2.5亿,城镇人口分别增长为10亿和10.3亿。也就是说,从2020年到2035年,将有大约1.5亿人口从乡村向城镇转移;2035年以后,城镇人口规模基本稳定,乡村人口继续减少。

2. 进入高收入经济体行列但与发达经济体差距仍然巨大。2019年中国人均GDP跨越1万美元关口。一般预测,到“十四五”时期期末,根据世界银行分类标准,中国按人均GDP将进入高收入经济体行列。而且中国在高收入经济体中的排名还会不断提升。但是世界上70个左右的高收入经济体中只有略超半数属于发达经济体,当前发达经济

体人均GDP门槛为2万美元,均值为4.1万美元,中国与其门槛的差距还很远,更不用说与最发达经济体的差距。因此面对严峻的国际竞争压力和发展需要,中国仍必须保持相当的经济增长速度(刘伟等,2020)。在这个过程中,中国不仅面临着增加低收入群体收入的重任,而且还面对居民财富分配差距继续扩大的趋势(袁佳,2019)。

3. 国家治理方略正在发生重大变革。反贫困是国家治理的一部分。在改革开放以来的40余年里,反贫困战略和政策的调整尽管具有鲜明的阶段性特征,但是总体上从属于专项农村扶贫开发战略,而其外部的宏观治理格局也呈现内在的一致性,即以经济建设为中心,尽快实现全面小康社会建设。但是党的十九大宣示了新时代的到来,尤其是全面建成小康社会后,国家确立了到2050年建成社会主义现代化强国、基本实现共同富裕的新目标。围绕这个新的宏伟目标,国家治理方略正在发生重大变革,总的方向是缩小三大差距,尤其是城乡差距和人群差距。一方面,由绝对贫困不可接受性以及农村基层治理能力薄弱所决定的专项开展农村扶贫的必要性已经消除;另一方面,国家已根据共同富裕的要求将新的政策目标群体界定为低收入群体,并形成了扩大中等收入群体和促进低收入人口增收两个基本政策路径。国家尚未制定低收入人口增收的完整战略,但是已有研究提出了基于共享发展理念的低收入人口共享繁荣发展战略的思路^①。无论如何,缓解相对贫困不能再就事论事,而是要成为低收入人口增收战略的有机组成部分。

二、新时期中国反贫困标准和目标

中共十九届五中全会提出了“十四五”时期和2035年民生福祉发展目标,尤其是全体人民共同富裕要取得更为明显的实质性进展。目标中的脱贫攻坚成果巩固拓展、居民生活水平差距显著缩

小、人民生活更加美好等表述虽未直接涉及相对贫困,但是明显地包含解决相对贫困之义。只不过,不能在一般意义上引用国际上常用的相对贫困定义,因为它们难以发挥政策指引、目标设定等作用。

* 暂未考虑鼓励生育的新政策可能产生的影响

** 2021年5月发布的第七次人口普查数据显示,2020年全国人口达到14.12亿,等于此前对于2025年人口峰值预测值。因此,中国的人口峰值将大于14.12亿,但是根据现有增长速度将不会大很多

① 共享繁荣发展战略是指促进社会底层40%人口以更快速度实现增收和发展的长期性战略,其基本思路可见檀学文(2021)

中国应当基于共建共享的新发展理念,结合国际上关于相对贫困定义和标准的研究,重新界定相对贫困内涵和标准,使其既具有坚实的学术传承,又与共同富裕和人的发展目标进程具有内在一致性。

(一) 重新界定相对贫困内涵

对绝对贫困的界定主要是从基本需求不能得到满足的视角。例如,世界银行将贫困定义为一个人或家庭的经济收入不足以维持基本的生活需要,从而可以用维持最低生活标准的收入或支出水平测定贫困(世界银行,1996)。这是世界银行目前每天每人 1.9 美元国际贫困标准以及中国历次贫困标准的主要依据。当然,不同国家、不同时期对绝对贫困的基本需求内涵的界定是有所演化的,通常都从基本生存需求扩展到包含一定的社会性需求。例如,中国的贫困标准从最初的基本温饱发展为“两不愁、三保障”。对相对贫困的界定主要是从相对剥夺视角。Townsend(1979)给出了相对贫困的经典定义,即家庭资源和生活水平低于一般大众,以至于无法参与其所处环境的正常社会生活。无论是采用相对比例还是绝对值的测量方法,发达国家、新兴国家的贫困标准以及世界银行的中、高贫困标准基本上都符合相对贫困定义。此外还有很多超越绝对贫困或相对贫困的贫困界定。其中最经典的是阿玛蒂亚·森的理论,即贫困是指对人类基本能力和权利的剥夺,而不仅仅是收入低下(Sen,1999)。因此,森认为相对贫困的本质内核仍是绝对的,即绝对意义上可行能力的缺失,只是在不同的时空环境下所对应的商品或资源是相对的(Sen,1983)。联合国开发计划署采用的人类贫困概念就是基于这样的剥夺理念,并据此而形成人类贫困指数及多维贫困指数(UNDP,1997)。

针对相对贫困与绝对贫困的“二分法”,国内外大量研究进行了融合和拓展的努力。国外研究中,有的把绝对贫困线和相对贫困线结合在一起,例如 Foster(1998)提出的复合贫困线、Ravallion 等(2011)提出的弱相对贫困线、世界银行提出的社会贫困线等;有的把绝对贫困内核纳入相对贫困标准,例如人类贫困指数、多维贫困指数等。胡鞍钢等提出知识贫困,其衡量的不仅仅是教育水平低下的程度,还包括获取、吸收和交流知识能力的匮乏或途径的缺乏(胡鞍钢等,2001)。《中国发展报告

(2007年)》提出发展型贫困,指贫困人口缺少自身发展和提高自身能力的机会,既强调贫困人口自身能力的发展,也强调外部发展条件的建立(中国发展研究基金会,2007)。近年来关于相对贫困的研究成果更多,主要研究结论有:相对贫困应当具备贫困的绝对内核(林闽钢,2020);多数研究都不排斥不同的贫困界定,甚至认同需要将比例贫困线与多维贫困指数有机结合(汪三贵等,2021);未来的减贫目标需同时体现为底层人口收入或生活水平的较大幅度提高以及给定贫困线之下的相对贫困率的下降(吴国宝等,2020);比例贫困线的主要作用是监测而不是帮扶依据(张琦等,2020)。但是对于相对贫困标准的设置方案则是相当的多元化,有建议只设多维贫困标准或收入贫困标准,对于收入贫困线的收入比例设置分别有 40%、50%、60% 的建议,亦有分城乡或城乡统一、分区域、分层级设置贫困线的建议。

笔者曾基于有助于监测和分析贫困动态以及制定反贫困政策的原则,提出一个多元相对贫困标准体系(檀学文,2020)。本文延续上述原则,并在共同富裕阶段性目标框架下增设减贫目标可设定原则,重新界定相对贫困内涵,并据而提出新时期中国贫困标准的建议。根据已有理论及上述原则,相对贫困并不只是处于收入中位线以下的人群的生活状况,而是具备发展能力和机会缺失的绝对内核特征,以及在此基础上相对于社会一般群体而言发展水平明显低下的相对剥夺特征。解决相对贫困有两条基本路径,一方面是在补足“短板”意义上消除能力和机会贫困,这相对于特定的经济社会发展阶段具有较强的绝对性;另一方面是在确保最底层人群生活水平实质性提高基础上,持续缩小其与社会一般群体的差距(汪三贵等,2020a)。

(二) 相对贫困标准体系及解决相对贫困的分阶段目标任务

1. 多元相对贫困标准体系。根据以上定义,绝对贫困和相对贫困同属人类贫困,两者都是现代社会亟需解决的社会问题。解决相对贫困可以制定相应的目标,即贫困绝对内核的消除和相对差距的缩小。基于上述界定,未来相对贫困标准应是一个多元的指标体系,各自发挥特定作用(见表 1)。

(1) 防止贫困救助标准:是现行贫困标准的延

伸,相当于未来的兜底型绝对贫困救助标准,构筑全体公民生活水平底限^①。中国现行贫困标准只与物价联动,购买力不变。未来的防止贫困救助标准还应与平均生活水平提高联动,与社会平均生活水平同步增长。任何家庭收入水平低于该标准并且陷于生活困难的,均有资格获得该标准的生活救助以及“三保障”救助,这样可以便利地实现防止贫困的目的。

(2) 低收入标准: 对应于十九届五中全会提出的建立农村低收入人口帮扶机制的建议,是一种政策目标导向很强的相对贫困标准。浙江省从2011年起开始实行低收入标准,通过帮扶使低收入户年人均收入在2011年、2015年和2020年分别超过2500元、4600元和8000元,这提供了良好范例^②。在绝对贫困已消除情况下,可根据居民收入分布,针对有劳动能力家庭,重新识别一定比例的低收入人口。基于东部地区经验,低收入人口比例可为当地人口的5%左右,为其提供增收帮扶措施,在一定期限内补足收入缺口。这既是对扶贫开发经验的延续,亦可不断筑高社会收入底限。

(3) 比例型贫困标准: 这是欧盟、OECD等发达经济体通用的相对贫困标准,以家庭成员等值人均

可支配收入中位数为基数,取其40%、50%或60%为贫困线,反映特定收入差距之下的社会底层人口比例。比例型贫困标准主要用于监测贫困动态,优点是国际可比,因此可对不同比例同时测算。当比例型贫困标准之下人口的收入增长速度快于收入中值提高速度,则相对贫困程度下降。

(4) 发展型贫困标准: 基于能力贫困和发展贫困的定义而提出。发展贫困的本质与能力贫困并无不同,但为了便于向贫困线转化,侧重于社会平均水平的健康医疗、教育培训等基本公共服务的购买力(中国发展研究基金会,2007)。本文进一步提出,发展型贫困应集中体现超越绝对贫困的进一步发展所需的能力和机会缺失,包括人力资本、基本公共服务以及经济活动参与机会指标,但不包括常见的生活水平指标。其中,经济活动参与机会不足是发展不平衡和不充分在相对贫困人口身上的具体体现,例如欧盟“面临贫困或社会排斥风险”指标中的极低工作强度率,具有重要的政策指示意义。因此,发展型贫困与常见的反映绝对贫困的多维贫困标准不同^③,本质上是一种面向共享发展、共同富裕的新型多维贫困。

表1 面向2035年的多元相对贫困标准体系

标准类型	标准含义	标准作用
防止贫困救助标准	中国公民有权利获得救助的最低生活标准,以现行农村贫困标准为基准,随物价指数和平均消费增长速度调整	识别对象,确定该类家庭有权获得达到该标准的货币或实物救助,以及“三保障”基本公共服务救助
低收入标准	一种低收入家庭通过帮助和努力能够实现的可行收入目标	识别对象,确定该类家庭获得直接发展性帮扶权利,直至达到该收入标准。是绝大多数家庭的收入底限
比例型贫困标准	居民人均可支配收入中值的特定比例(40%、50%、60%)	监测处于不同比例之下的相对贫困率,设定相对贫困率下降目标
发展型贫困标准	根据居民人力资本发展、基本公共服务和需要,确定多维贫困维度和维度阈值,每个维度凡是低于阈值即视为贫困	人力资本投资和基本公共服务领域“补短板”的依据

资料来源:在檀学文(2020)基础上重新整理

2. 缓解相对贫困的分阶段目标任务。根据到 2035年共同富裕取得实质性进展总体目标要求以

① 与此相似的研究结论是2020年后农村减贫战略应以防贫为主(李小云等,2020)

② 根据互联网查询资料整理

③ 例如,牛津大学开发的多维贫困指数中,成年人受教育年限的临界点为5年,学龄儿童上学年级的临界点为8年级,营养健康方面的剥夺指标为BMI指数小于18.5(Alkire等,2015)

及国家持续减贫的能力和意愿,可以按照多元贫困标准设定缓解相对贫困的分阶段目标任务,作为贫困监测和实施反贫困战略和政策的依据。总的来说,缓解相对贫困的目标可分为三个方面,首先是消除贫困的绝对内核,即能力提升和机会的创造和赋予;其次是收入差距的不断缩小;再次是不断提升超越绝对贫困的居民收入底限。

(1) 防止贫困救助标准:可以基于现行农村贫困标准确定一个新的最低生活标准,作为防止贫困的救助标准。中国现行农村贫困标准按 2019 年现价为 3218 元。在此标准之下,2020 年建档立卡脱贫户的人均纯收入都已超过 4000 元。与此同时,农村低保标准以更快速度增长,到 2020 年第三季度,全国农村低保平均标准达到 5842 元,比当年贫困标准高 74.91%^①。本文建议以 2020 年物价水平下的家庭年人均可支配收入 4000 元为防止贫困救助标准,其略高于之前的贫困标准但低于低保标准,适用对象是低保对象之外的低收入户。当他们收入水平低于该标准时,有权直接获得收入补差以及“三保障”。防止贫困救助标准应以 2020 年为基准,每年随物价水平和居民消费中值提高速度而调整,以确保社会最低生活水平跟上社会平均发展速度。

(2) 低收入标准:到 2020 年底,建档立卡人口年人均纯收入已达到 10740 元,其中低于 6000 元人口比例为 6.4%,低于 5000 元的比例仅为 0.5%。就全国而言,2018 年全体居民年人均可支配收入低于 6000 元和 5000 元的比例分别为 7.4% 和 5.3% 左右,2020 年该比例应都有一定幅度的下降^②。因此本文建议在国家层面上将 2020 年不变价年人均可支配收入 5000 元确定为“十四五”时期的低收入标准。目前建档立卡人口收入水平几乎都高于该标准,全国还有 10 个省份的农村低保标准低于该标准。为了可操作性,各省还需根据本省实际情况,借鉴脱贫攻坚期浙江、江苏、广东等省

的精准扶贫经验,按全省农村人口 5% 左右的比例确定省级低收入标准,以 5 年为周期,开展识别和帮扶,使低收入人口收入在期末都超过该标准。省级低收入标准应不低于国家标准,东中部地区及西部相对发达地市可适当提高低收入标准。下一轮低收入标准将根据届时的居民收入情况再行确定。

(3) 比例型贫困标准:比例型贫困标准并不符合严格的相对贫困内涵,但为了国际比较和跟踪监测目的,中国可以建立比例型贫困标准和监测指标体系。利用住户调查数据,可以同时测算 40%、50%、60% 比例的相对贫困率。与此同时,针对比例型贫困标准还应设定其下降目标,可以欧盟和 OECD 的做法作为参照。欧盟采用“面临贫困或社会排斥风险”指标来衡量相对贫困,由收入贫困、物质剥夺、低就业率 3 方面指标构成,其中的收入贫困线为各国等值收入中值的 60%。据此,2016 年欧盟 28 个成员国贫困率高达 23.5% (European Union 2018)。OECD 覆盖了绝大部分欧盟国家,只采用了收入贫困统计指标,将相对贫困线确定为居民等值收入中值的 50%。据此,2016 年 OECD 成员国相对贫困率为 11.7%。基于相同数据,2016 年有数据的 34 个 OECD 成员国,其以 50% 和 60% 作为分割点的相对贫困率平均值分别为 12.2% 和 18.8%^{*}。结合中国国情,本文建议采用 OECD 标准,以中值收入的 50% 作为相对贫困线,将降低相对贫困人口比例作为减缓相对贫困的目标任务之一。可考虑将 12% 设定为 2035 年相对贫困率的目标值,这相当于当前 OECD 以及欧盟国家的平均水平。考虑到近年来中国的相对贫困率较高而且不降反升,这将是一个不轻的任务^③。

(4) 发展型贫困标准:从 OPHI 的多维贫困标准到欧盟的“面临贫困或社会排斥风险”指标中的物质剥夺维度,可以看出发达国家对生活水平的界定明显高于发展中国家,其中体现出多维贫困阈值可逐步提高的含义。侧重于发展能力和机会的发

① 国新办举行脱贫攻坚兜底保障情况新闻发布会图文实录·国务院新闻办公室网站, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/42311/44298/wz44300/Document/1692909/1692909.htm>

② 根据 CHIP2018 数据计算

③ 目前计算中国相对贫困率多数使用 CHIP2018 数据,因对数据处理方式不同,所得结果也有所差异,例如以 50% 为分割点的相对贫困率介于 15% 至 18% 之间。参考李实等(2020)、吴国宝等(2020)、沈扬扬等(2020)

* 此处平均值为各国贫困率的简单平均值,未做人口加权

展型贫困标准也是如此。借鉴中国的“三保障”政策、世界银行人力资本指数(Kraay 2018)及欧盟贫困标准中的极低工作强度指标,本文构建发展型贫困指标体系,由健康、教育、工作机会3个维度构成,分别包含若干指标(见表2)。其中,健康维度和教育维度的指标都体现了生命周期思想,覆盖家庭成员的重要人生阶段。可以在相对贫困人口中识别他们存在发展型贫困的具体指标,作为向他们提供精准干预手段的依据,直至实现每个指标上的达标,以此确保他们形成基本的发展能力以及获得可行的发展机会。需要说明的是,表2所列的指标内容和目标值只是初步的,需由相关政府部门依据

客观规律和行业大数据制定科学的指标、干预手段和目标值。其中,健康指标都是基本公共服务指标,这是因为人类健康还受到遗传、疾病等不可控因素的影响;教育指标则同时有基本公共服务指标和结果指标,尤其是义务教育和劳动力培训更加重视结果;工作机会是将劳动者的人力资本转化为收入的桥梁,提供就业支持是必要的手段,实现一定时间的有酬劳动是结果。为与上述农村居民中值收入的50%以下相对贫困人口比例下降目标相一致,本文建议将发展型贫困标准适用于该相对贫困群体,2025年实现标准确定、识别和全覆盖,2035年实现全部达标。

表2 发展型贫困标准

发展型贫困维度	发展型贫困指标	干预手段	目标值
健康维度	孕产妇健康服务缺失; 儿童早期健康干预缺失; 成年人缺乏基本健康服务; 饮水不安全	确保相对贫困户孕产妇获得基本健康服务; 确保相对贫困户儿童获得早期健康干预; 为相对贫困户提供常规体检和慢病签约服务; 为相对贫困户提供安全饮水	相关健康服务实现全覆盖
教育维度	学前教育缺失; 义务教育质量低下; 高中及职业教育阶段上学困难; 劳动力技能缺失	为相对贫困户适龄儿童提供学前教育保障; 为相对贫困户适龄儿童提供义务教育保障; 资助相对贫困户子女接受高中及职业教育; 为相对贫困户劳动力提供参加技能培训提供支持	学前教育保障,义务教育学业达标,基本普及高中阶段教育,劳动力技能提升符合个人意愿和市场需求
工作机会维度	有就业意愿劳动力劳动时间不足	支持有意愿小农户发展家庭经营,促进劳动力就业	有就业意愿劳动力一年内实现至少半年有酬劳动

资料来源:作者根据相关资料整理

三、面向2035年的中国缓解相对贫困战略

面向2035年共同富裕要取得实质性进展的阶段性目标,中国在打赢脱贫攻坚战、消除绝对贫困之后,需要制定新的缓解相对贫困战略。中国的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。到2035年,依据本文所定义的相对贫困的核心特征是能力或机会的绝对缺失,从而必须仍要以发展为导向,采取发展、保护、服务相结合的综合措施,筑牢防止贫困底限,抬高收入底限,补齐能力和机会短板,扭转相对贫困程度加大局面,力争实现城乡相对贫困明显缓解。

(一)“三支柱”战略

世界银行推荐消除绝对贫困的“三支柱”战略,即劳动密集型的经济增长模式、人力资本投资以及防备挫折的社会保障(Gill等,2016)。这个战略模式具有一定的普遍意义,不仅中国经验可以视为“三支柱”战略和专项扶贫战略的有机结合,甚至欧盟消除相对贫困的思路也与其相当吻合^①。因此,未来中国解决相对贫困也应在根本上遵循这样的“三支柱”战略,但是需要结合国际经验和中国国情进行“中国化”调适和改造。其中,劳动密集型的经济增长可以调整为包容性增长,在加快发

^① Europe 2020: A strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. European Commission, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

展新经济形态的同时也对有利于底层人口就业的传统经济形态予以必要的保护,同时健全有利于更充分、更高质量就业的促进机制;人力资本投资可以调整为基本公共服务均等化,这是因为底层人口的人力资本投资需求都包含在国家基本公共服务制度之内^①;社会保障可以调整为社会保护底限,即依法为国民提供全面的基本社会保障,并逐渐按照国家经济和财政能力及政策目标进行扩展^②。农村扶贫、社会救助都属于典型的社会保护底限制度。目前中国的社会救助已实施暂行的行政立法,而农村扶贫并不包含在内^③。下一步将农村防止贫困救助以及发展型贫困救助纳入社会救助体系将是一个可行的发展方向。

(二) 常规化战略

2020 年前的中国农村扶贫具有鲜明的“超常规”特点,不仅是长期的专门社会行动,而且实施了两轮“攻坚战”,充分发挥了中国“集中精力办大事”的政治优势和制度优势(檀学文,2020)。随着脱贫攻坚战取得胜利,中国“三农”工作重心将向全面推进乡村振兴转移。乡村振兴以及解决相对贫困都是范围更广、任务更艰巨、周期更长的历史性事业,不可能仍采取作为成功经验的“超常规”治理,必须转向常规化道路。常规化的相对贫困治理是指不再依靠强力的行政推动,不再限定目标任务后不惜代价地投入,不再以扶贫工作统揽经济社会发展全局,而是要将解决相对贫困的战略和政策内嵌于乡村振兴战略,将减贫目标分解并纳入民政和各相关政府部门职责范围,向制度化、法制化治理转型。未来随着乡村振兴战略以及社会救助制度的完善,对低收入人口的精准帮扶应成为常规性的乡村振兴工作的一部分,对临时返贫人口的救助应成为社会救助制度的一部分,产业支持、就业促进、人力资本投资应纳入各相关部门的常规性工作。

(三) 差异化战略

相对贫困人口根据其特征和分布是多层级的,

贫困程度最深的是那些临界贫困人口以及偶然发生的返贫人口,他们距离绝对贫困线最近,甚至会滑落至绝对贫困线之下,从而属于兜底救助的对象;其次是缺乏足够劳动能力、需要社会保障支撑的兜底保障对象,社会保障转移支付资金是他们收入来源的必要组成部分;再次是收入最底层 5% 左右、具备劳动能力的普通低收入户,尽快提高他们的收入水平具有紧迫性和可能性,能起到抬高社会收入底限的作用;最后是相对贫困线之下的人口,包含前几类人口,但贫困程度及能力缺口相对要轻一些。基于相对贫困人口的分层特征,缓解相对贫困需要实行差异化战略,其支持机制和政策目标都是有区别的。以防止贫困为目的的救助标准应随平均收入增长速度而调整,将会略高于过去的绝对贫困标准,但是也要低于农村低保标准。这样设置的目的是主要是筑牢防止贫困的底限,同时避免“养懒汉”效应。对于低收入户由于要完成增收目标,因此需要采取类似于精准扶贫的瞄准性扶持政策。对于一般的相对贫困户,可以更多地采取补足能力和机会短板措施,促使其参与参与市场经济活动。

(四) 分阶段战略

中国消除绝对贫困用了近 40 年,经过了多个继起的阶段。与 2050 年基本实现共同富裕目标相对应,可设定城乡统一的相对贫困明显缓解的远期目标。相对贫困即使在当前世界上的最发达经济体也仍然是现实的社会问题,所以即使到 2050 年,也不能期待中国相对贫困完全解决,而是需要经过多个阶段渐进解决。从而,可以将到 2035 年农村相对贫困明显缓解设定为基本实现共同富裕的一个阶段性目标。在此目标框架下,从 2021 年到 2035 年,需要分阶段实施多元性、差异化反贫困战略。其中,从 2021—2025 年,重点是巩固拓展脱贫攻坚成果,建立防止贫困长效机制,完善新的相对贫困标准、反贫困战略以及体制机制和政策设计,缓解相对贫困较好地纳入乡村振兴体系。从 2026—2035 年,防止贫困长效机制的历史使命完

① 国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知·中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content_5172013.htm

② R202 - Social Protection Floors Recommendation, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

③ 社会救助暂行办法·中国人大网, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/lfgz/2014-02/28/content_1832461.htm

成,防止贫困的救助标准可与最低生活保障标准并轨,减缓相对贫困战略和政策体系基本成熟。

四、实施缓解相对贫困战略的对策建议

从“三西”扶贫试验到党的十八大以来的精准扶贫,中国的农村扶贫经历了长期的摸索和经验积累,这个过程也见证了宏观经济增长、区域经济和城乡经济格局变化、大规模农村人口的城镇化和非农化流动,经受了人才短缺、资源不足、劳动力流动等挑战。未来中国转向解决相对贫困也将面临一系列新的风险挑战,需要未雨绸缪,把握形势,分阶段实施梯次性反贫困政策。

(一) 实施缓解相对贫困战略的风险挑战

未来中国解决相对贫困将面临四个方面的风险挑战。一是社会分层和收入差距严重。随着脱贫攻坚的顺利推进,相对贫困程度反而进一步加大(李实等,2020)。底层人口收入水平低下,全国约40%人口人均月收入低于1500元,这意味着国家发展不仅有解决相对贫困的任务,还有促进低收入人口较快增长、扩大中等收入群体的任务。二是城乡关系剧烈变化。农村人口持续减少,城镇人口将继续增加。相对贫困人口将不断向城镇转移,其城乡分布和结构也将呈现新特点。三是经济发展趋势与相对贫困人口人力资本特征发生背离。在新发展阶段,经济增长方式正在发生深刻变化,新经济层出不穷。与此同时,中国新成长劳动力减少,农村劳动力转移速度放缓,相对贫困人口面临老龄化和人力资本不足挑战。四是重大风险冲击会削弱国家改善底层人口民生福祉的成果。社会底层人口面临一系列由宏观和微观因素引起的风险冲击,包括家庭是否有合理的就业渠道、收入结构和增收来源,家庭和劳动者在面临失业、收入下降、疾病等风险冲击时是否拥有足够的社会安全网保护,基层社会治理体系是否有能力及时发现和防范化解社会矛盾和隐患等。

(二) 实施缓解相对贫困战略的对策建议

上述风险挑战,一方面表明实施缓解相对贫困战略需要良好的宏观条件,主要包括和平发展环境、持续稳定以及高质量的经济增长、一个更为明确的共享发展战略,以及乡村治理体系和治理能力现代化;另一方面意味着应对相对贫困人口采取一系列针对性措施。

1. 嵌入式实施缓解相对贫困战略。中国解决绝对贫困的战略从目标群体到政策措施以及工作机制,都具有针对性和排他性,相对独立于其他农村政策。本文提出面向2035年的缓解相对贫困战略,但是这个战略未必独立实施。这是因为在全面建成小康社会之后,国家呈现新发展格局,农村工作的重心转向全面实施乡村振兴战略。不仅如此,鉴于中国仍然存在巨大的人群发展差距,缩小收入差距需要实现更大比例社会底层人口(例如底层40%人口)的更快收入增长,这就需要实施共享繁荣发展战略。缓解相对贫困既是乡村振兴的一部分,也是共享繁荣发展的应有之义,因此不必再是一个像精准扶贫那样的独立行动,而是必然要内嵌于对其有包含关系的乡村振兴战略以及共享繁荣发展战略。

2. 管理职能逐步从乡村振兴部门向民政部门转移。绝对贫困阶段的农村扶贫管理职能由各级扶贫部门负责统筹,相关政府部门分工负责。在脱贫攻坚期,地方党委、政府成为事实上的扶贫指挥部。2021年,国务院扶贫办已经正式变更为国家乡村振兴局,暂时仍承担巩固拓展脱贫攻坚成果职责。可以预期,至少在“十四五”时期,扶贫有关事务仍将由其管理。根据多元贫困标准及差异化战略,低收入人口增收措施将由乡村振兴局负主要责任;发展型贫困“补短板”事业如同“三保障”一样,宜仍由各部门分工负责;防止贫困救助职能则可以逐渐向民政部门转移,以便于进一步加强和整合其保障性职能。与此同时,民政部门自身职能定位也将由社会福利管理向居民福祉服务转变。

3. 改善住户统计监测,测试多元贫困标准。在消除绝对贫困阶段,中国形成了由统计部门实施的以住户调查和贫困监测为基础的贫困统计监测制度,以及由扶贫部门开发出来的“两不愁三保障”贫困户识别体系。两者理论上应当是一致的,但是事实上有偏差。为了更好地使用多元贫困标准,基于住户调查数据的贫困统计监测需要进一步改进和加强,主要包括增加样本量和扩大范围,将样本数据的代表性层级扩展到至少地市级;改善对

流动人员的监测调查,使住户类型划分更加符合常住或流动特征;完善住户调查内容和方式,降低填报误差,适应相对贫困和发展型贫困监测需要;利用改进的住户调查数据测试多元贫困标准。

(三) 梯次性缓解相对贫困政策思路

基于相对贫困标准的多元性和相对贫困的分层性,为缓解相对贫困,宜构建梯次性政策体系,使政策手段与政策目标保持一致,以结果公平取代受益平等。鉴于相对贫困的长期性和阶段性,需要以“十四五”阶段为重要的探索和转型期,分阶段实施缓解相对贫困的政策。

1. “十四五”阶段过渡期巩固拓展脱贫攻坚成果主要政策。“十四五”时期是脱贫攻坚过渡期,重要使命是巩固拓展脱贫攻坚成果。根据笔者的研究,过渡期可划分为巩固和拓展两个阶段,巩固的使命主要包括建立防止贫困的长效机制以及继续发展具有长周期特征的帮扶措施,拓展的使命主要包括拓展已有脱贫措施、探索建立包括缓解相对贫困在内的共享繁荣发展战略(檀学文,2021)。从而,就脱贫攻坚政策的延续和调整而言,“十四五”时期的反贫困政策可包括以下内容:(1)以省为单位,维持脱贫攻坚主要政策不变,但对建档立卡脱贫户改为采取机会普惠原则;(2)对建档立卡户中的脱贫不稳定户以及其他临界贫困户实施有

效的动态监测,对其中有返贫风险的住户及时提供帮扶;(3)探索建立以农户为中心、以防止贫困救助标准为基准、以政策集成为特征的防止贫困长效机制;(4)分类梳理已有的产业、就业、教育、健康等行业扶贫政策和措施,分别转化为有条件适用的部门政策;(5)以省为单位,延续精准扶贫模式,确立低收入标准,识别农村低收入户,提供精准帮扶措施,追求到2025年收入全部达标;(6)以脱贫县为单位,以脱贫时间为起点执行5年过渡期政策,过渡期结束后根据对县情的评估决定是否纳入欠发达地区支持对象。

2. 2026—2035年减缓相对贫困政策要点。2025年以后,预期巩固拓展脱贫攻坚成果任务顺利完成,防止贫困长效机制得以建立,减缓相对贫困的战略思路得以明确并嵌入于乡村振兴战略和共享繁荣发展战略,多元相对贫困标准体系得以确定。在这种情况下,2026—2035年减缓相对贫困政策要点如下:(1)防止贫困救助标准与各地低保标准并轨,形成统一救助标准;(2)继续以省级为单位,以5%左右为比例,确立新的五年期低收入标准和帮扶方案;(3)对于识别的低收入户,主要采取人力资本和发展机会“补短板”的扶持思路,鼓励低收入农户通过增强自身能力主动融入市场经济进程。

参考文献

1. Alkire S., Foster J., Seth S. etc. *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford University Press, 2015
2. European Union. *Living Conditions in Europe 2018 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018
3. Foster J. Absolute versus Relative Poverty. *The American Economic Review, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association*, 1998, 88(2): 335~341
4. Gill J. S., Revenga A., Zeballos C., Grow Invest, *Insure: A Game Plan to End Extreme Poverty by 2030*. World Bank Policy Research Working Paper, WPS7892, 2016
5. Kraay A. *Methodology for a World Bank Human Capital Index*. World Bank Policy Research Working Paper, WPS8593, 2018
6. Ravallion M., Chen S. Weakly Relative Poverty. *The Review of Economics and Statistics*, 2011, 93(4): 1251~1261
7. Sen A. Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers, New Series*, 1983, 35(2): 153~169
8. Sen A. *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf, 1999
9. Townsend P. *The Development of Research on Poverty*. in Department of Health and Social Security. *Social Security Research: The Definition and Measurement of Poverty*, HMSO, 1979
10. UNDP. *Human Development Report 1997*. Oxford University Press, 1997
11. 都阳, 蔡昉. 中国农村贫困性质的变化与扶贫战略调整. *中国农村观察*, 2005(5): 2~9+22
12. 都阳等. 中长期人口发展与老龄化问题研究. 谢伏瞻主编. *迈上新征程的中国经济社会发展*. 中国社会科学出版社, 2020
13. 胡鞍钢, 李春波. 新世纪的新贫困: 知识贫困. *中国社会科学*, 2001(3): 70~81
14. 李实, 李玉青, 李庆海. 从绝对贫困到相对贫困: 中国农村贫困的动态演化. *华南师范大学学报(社会科学版)*, 2020(6): 30~42
15. 李小云, 苑军军, 于乐荣. 论2020后农村减贫战略与政策: 从“扶贫”向“防贫”的转变. *农业经济问题*, 2020(2): 15~22

16. 林闽钢. 相对贫困的理论及政策聚焦——兼论建立我国相对贫困的治理体系. 社会保障评论, 2020(1): 85~92
17. 刘伟, 陈彦斌. 2020—2035年中国经济增长与基本实现社会主义现代化. 中国人民大学学报, 2020(4): 54~68
18. 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. 华南师范大学学报(社会科学版), 2020(2): 91~101
19. 世界银行. 贫困与对策: 1992年减缓贫困手册. 陈胜华, 等译. 经济管理出版社, 1996
20. 檀学文. 走向共同富裕的解决相对贫困思路研究. 中国农村经济, 2020(6): 21~36
21. 檀学文. 巩固拓展脱贫攻坚成果的任务与过渡期安排. 魏后凯, 黄秉信主编. 中国农村经济形势分析与预测(2020—2021). 社会科学文献出版社, 2021
22. 汪三贵, 胡骏. 从生存到发展: 新中国七十年反贫困的实践. 农业经济问题, 2020a(2): 4~14
23. 汪三贵, 刘明月. 从绝对贫困到相对贫困: 理论关系、战略转变与政策重点. 华南师范大学学报(社会科学版), 2020b(6): 18~29+189
24. 汪三贵, 孙俊娜. 全面建成小康社会后中国的相对贫困标准、测量与瞄准——基于2018年中国住户调查数据的分析. 中国农村经济, 2021(3): 2~23
25. 魏后凯, 王镭. 中国减贫成就、经验和国际合作. 社会科学文献出版社, 2021
26. 吴国宝等. 解决我国相对贫困问题的长效机制研究报告. 中国社会科学院农村发展研究所创新工程项目结项报告, 2020(12)
27. 袁佳. 居民收入与财富分配格局分化及背后的逻辑. 西部金融, 2019(8): 4~9
28. 张琦, 沈扬扬. 不同相对贫困标准的国际比较及对中国的启示. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020(4): 91~99
29. 中国发展研究基金会. 在发展中消除贫困: 中国发展研究报告 2007. 中国发展出版社, 2007

China's Anti-poverty Strategy Towards 2035

TAN Xuewen, TAN Qingxiang

Abstract: In the new development pattern, it is necessary to alleviate relative poverty in order to promote common prosperity. Facing the goals of making substantial progress in common prosperity by 2035, China needs to transform its anti-poverty strategy and policy. Relative poverty possesses the “absolute core” of deficiency in capacities and/or opportunities and relative economic deprivation compared to the social average. Accordingly, a multiple relative poverty standard system including four types of standards is suggested in this paper, and three goals of alleviating relative poverty could be set up. China needs to apply “three-points” strategy, routine strategy, differentiated strategy and phased strategy to alleviate relative poverty. Under new national governance strategies, the strategy of alleviating relative poverty will not be independent and should be incorporated into rural vitalization strategy and shared prosperity strategy.

Keywords: Anti-poverty strategy; Relative poverty; Multiple relative poverty standard system; Common prosperity; Shared prosperity

责任编辑: 吕新业