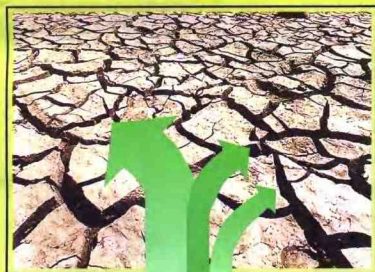


贫困与对策

(1992年减贫国际手册)

世界银行 编
陈胜华 杜晓山 周慧媛 译



9
经济管理出版社

98
F113.9
5
2

贫困与对策

(1992年减缓贫困手册)

世界银行 编

陈胜华 杜晓山 周慧媛 译



3 0105 1529 8



经济管理出版社

C

575288

责任编辑 苏全义

版式设计 蒋 方

责任校对 孟赤平

贫困与对策

(1992 年减缓贫困手册)

世界银行 编

陈胜华 杜晓山 周慧媛 译

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红圈胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京通县张家湾曙光印刷装订厂

850×1168 毫米 1/32 6 印张 151 千字

1996 年 11 月第 1 版 1996 年 11 月北京第 1 次印刷

印数：1—2000 册

ISBN 7-80118-228-6/F·224

定价：9.50 元

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换，

地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836)

前 言

贫困可由多种原因引起，如战争、灾害、耕地稀缺、缺乏基础设施或水源、政策的误导、疾病、文盲等等。与贫困的斗争要从认识它的起因开始。当收入不能满足人类衣、食、住的基本需要时就出现贫困。这是退化的并且是人类不可接受的条件。世界银行准备了这本手册以帮助我们了解贫困的性质和起因，并提出一些具有实际意义的国际经验给各国政府在解决贫困问题时作参考。我非常高兴中国社会科学院农村发展研究所主动将这本书翻译成中文，使更多的决策者和项目管理者能接触到它。

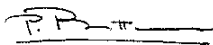
中国的绝对贫困数字在实行对外开放政策和市场经济政策以来迅速地下降，根据官方的数字，从1978年的大约2.5亿下降到1995年的6500万。贫困发生率（贫困的相对数字）下降的更加迅速，从1/3下降到大约6%，甚至还包括城市贫困。然而，中国的贫困线标准比许多国家低，还有大量中国人，大概有几亿，应该属于接近贫困。贫困在中国曾经是而且仍然是基本上属于农村的现象，但在某些城市也出现返贫现象。1995年政府估计的数字为1000万左右。1978年以来农村贫困的急剧减少主要是由于家庭经营和改善了刺激手段。农业市场经济政策的极大成功是由于集体和私营经济在工业、贸易和其他服务行业有更多的机会可以作为补充。因此，减缓贫困主要从改变刺激政策以鼓励人们通过自己的努力改善收入和生活水平。而政府在基础设施、医疗、教育和农村用水的供应方面的扶持性投资将会有助于人们收入和生活水平的改善。

解决中国农村存留的贫困问题仍然有意义，但通过更好的刺激政策进一步减缓贫困的范围是有限的。贫瘠的自然条件，包括缺乏基础设施、缺水、缺少可耕地等等，并伴以恶劣的医疗条件

和不充分的教育往往是目前农村贫困的主要因素。中国有比其他大多数发展中国家更复杂的农村发展衡量标准。“小康”的概念就使用了多种绝对和相对的农村福利指标，包括收入，不只是衡量发展，而且还有与贫困作斗争。少数居住在边远地区和山区的人口往往是中国农村穷人的典型代表。政府的目标干预措施像改善基础设施（常常包括供水）、教育、医疗卫生、生产技术，有时甚至帮助人们迁移到更有潜力的地区，往往是在这类地区减缓贫困获得并保持进展的最佳途径。这是中国“八七”扶贫攻坚计划的精髓。政府对这一空前计划的资源分配得到了包括世界银行在内的双边和多边的国际援助。帮助成员国摆脱贫困是世行一贯的宗旨。

我希望这本书将对中国负责设计和实施扶贫计划、政策和项目的官员和管理者有所帮助。

世界银行驻中国代表处总代表



鲍泰利

1996年5月6日

目 录

第一部分	贫困的分析	(1)
第一章	贫困线、总体轮廓和指标.....	(1)
第二章	扶贫的政策框架.....	(15)
第三章	公共支出和减贫.....	(35)
第四章	世界银行对国家贫困的评价.....	(63)
第二部分	设计国家援助战略	(77)
第五章	设计与协调国家减缓贫困援助计划.....	(77)
第六章	缓解贫困与银行借贷工具.....	(97)
第七章	减缓贫困借贷中的部门问题.....	(123)
第三部分	衡量与监测	(161)
第八章	改进对贫困的衡量.....	(161)
第九章	贫困监测与进展服务.....	(175)

第一部分 贫困的分析

第一章 贫困线、总体轮廓和指标

摘 要

传统上是用以能维持最低生活标准的收入或支出水平来测定贫困。贫困又可从相对或绝对的意义上来衡量。1990年世界银行发展报告将人均收入370美元（按1985年购买力等价美元）这一较高的贫困线作为区分绝对贫困的标准。消费水平低于此水平的被认为是穷人。该报告也用另一较低的贫困线标准——275美元，消费水准低于此的被视作赤贫。在讨论特定国家贫困问题时，该报告又采用此国家特定的贫困线。

但是贫困不是仅仅用收入和消费衡量。健康、寿命、获得清洁的饮用水等等也都是重要的福利指标。为此，世行发展报告用其他指标补充了以消费为基础的测定方法，例如营养、5岁以下儿童的死亡率和入学率等。本书也遵循此思路，用这些作为优先考虑的指标来衡量贫困的总体状况。

引 言

1. 贫困线、总体状况和指标是贫困分析和政策设计的建筑结构框架。贫困线是区分贫困与非贫困的标准。收入（消费）低于此线的为穷人，而高于此线的不算作穷人。贫困的总体状况描绘了贫困的范围和性质以及区分穷人的特征。贫困指标总括了穷人的收入、生活水平和社会条件。这些提供了比较贫困后果的基础：（a）时间上的——监测政策变化对穷人生活水准的影响，例如在调整时期；（b）国家间的——有助于集中注意特定的领域，它可能比较国有偏差。

2. 本章讨论如下问题：第一部分介绍贫困线和测定贫困的其他基本概念。第二部分讨论如何将贫困信息汇入贫困的总体状况中。第三部分讨论收入和社会指标。以后各章将问题展开和深入。例如，第二至四章用贫困总体状况来估评国家政策、体制和财政支出。第六章讨论调整计划时期监测贫困指标的使用。第八章讨论国家贫困数据的数量和质量评估。

一、贫困线

3. 我们介绍测定贫困范围和严重程度的数量化方法。1.1 栏介绍了贫困定义和测定的词汇和概念，描绘了贫困测定中的三个关键问题。第一个是有关估量生活水平和决定是否穷人的尺度。第二个是有关划定贫困线——生活水平的标志，低于它确定为穷人，并且统计低于此线的穷人数量。第三个更进一步的测定穷人贫困的程度和严重性。

4. 贫困线是分析贫困的出发点，这通常基于收入或消费数据。低于贫困线人口比例提供了贫困问题规模的简捷指数。正像1.1 栏中指出的，如可能的话，贫困线应基于一国已在使用的概念，因为政策制定者熟悉它。也像1.1 栏中指出的，较好的做法是区分较高和较低的贫困线，后者划分了一般贫困与赤贫的界限。

5. 贫困线是必要的收入或消费的价值衡量：(a) 最低的营养标准；(b) 最低的其他必需品的标准。对必需品的估价不是直接了当的，它依赖于较强的判断和文化因素。甚至在同一国家内，农村和城市也有很大的不同，而且城乡间相对食品价格也可能不同。

6. 在确立贫困线时都要考虑这些因素，贫困线应在时间和地区上反应生活费用的不同。一国不同的城市和农村的贫困线必须具有相同的购买力。否则，地区间、部门间或不同时期的绝对贫困的比较会引起混乱。同一生活水平的家庭在一地是贫困的，但在另一地则不是。

1.1 栏 贫困测定的词汇

生活水平的尺度

如何测定生活水平？对生活水平有两方面同等重要的因素：收入因素和社会因素。实际上，消费数据比起收入来，衡量生活水平更具代表性。消费数据比起收入数据，对当前生活水平而言，往往是更可靠的指标，特别是被测定的家庭不同的时期收入不同，因而通过调节消费行为时更是如此。对消费的测定应包括自我生产投入的消费品价值，并且就家庭规模和组成的不同进行折算如以标准化，还要对当地的价格进行调整。但家庭生活状况好仅用收入或消费衡量是不够的。因此，社会影响和能得到社会服务的补充信息应加以应用。这些信息，包括寿命、婴儿死亡率、营养、文化程度、初等教育普及、保健或饮用水等。虽然全面了解贫困状况需要这些信息，但由于综合和比较的困难，在多数情况下贫困线只基于收入或消费状况。

贫困线的划定

什么是贫困线？贫困线是测定贫困的工具。多数贫困线是建立在收入或消费数据的基础上。当人们的生活标准（通常是用收入或消费测量）低于最低可接受水平——贫困线时，这样的人被视为穷人。贫困线既是相对的，也是绝对的。相对贫困是指某人或某家庭与本国的平均收入相比，例如将贫困线划定为平均收入

的一半或分配额的 40%，相对贫困线随着平均收入水平的不同而不同。绝对贫困是指某人或某家庭的状况与低于这样一个贫困线其实际价值是固定的，不随时间变化而变化。绝对贫困线是基于最低消费标准，基于必需的人体热量吸收的食品，然后，贫困线的划定还可依据与穷人消费模式相一致的非食品的需求。

如果在一国内已有划定的贫困线应怎么办？在多数情况下，最好就是利用这现成的贫困线。既然所有的贫困线都是人为的，延用一国既定的贫困线的好处是国内的研究人员和政策制定者都已熟悉了它。然而，也有这种情况：当现有的贫困线缺乏可操作性或严重扭曲了贫困的尺度时，那就有必要选择另一标准。例如，贫困的临界点高于最低的人类基本需求，那就会导致贫困面过大而在实际操作中出现困难，特别是在设计社会安全网时。

如果在一国内没有划定的贫困线怎么办？通常设立绝对贫困线的方法是确立人体所需热量的食品，然后寻找人们得到该食品的消费开支或收入水平。也可以先找到人体所需热量食品的最低成本，然后用相同贫困家庭组的总支出中食品所占份额去除这个最低成本。衡量一国的绝对贫困时，贫困线应有相同的价值，对所有的群体、地区或时期都应如此。对评估贫困而言，绝对贫困的概念十分有用，因为它能有助于比较分析。

低于贫困线的收入分布。贫困问题的严重性依赖于穷人在贫困线之下是如何分布的。如大批的穷人恰恰低于此线，那贫困状况将没有大批穷人收入（或消费）大大低于贫困临界点那么严重。低于贫困线的收入（或消费）分布也影响被测量的贫困对贫困线的敏感度。最好是考虑最少有两条可能的贫困线——较高和较低的——用以区分一般穷人和赤贫，这两条贫困线可确定它们对要测量的贫困状况的相对影响。

计量穷人。人数计量指数是生活（消费）水准低于贫困线的入口比例。这一指数对测定贫困问题是简便的指标，但对人们贫困的深度或严重程度的区别是不敏感的。

贫困的程度和严重性

贫困差距指数。在贫困线与穷人的平均收入间有差距，以与贫困线的比率来表达，有时这也称为收入差距率。这一指标可以

表明贫困的深度，但它不能表示贫困的严重性。例如，从一般穷人将财产转移给赤贫者，要测量的贫困并不受到影响，这一测量对穷人的分布不敏感。

分布敏感测量。这些测量不是计量穷人数，而是反映穷人中生活水准的分布状况。假定社会投入较大的价值去帮助最穷的人，这种测量就能反映个人（或家庭）收入低于贫困线的程度。相对于不那么穷的人而言，对最穷者投入越多，对严重贫困的测量就越敏感（如 Fost—Greer—Thorbecke 指数测量个人贫困差距的平均值，反映了贫困不同程度的社会价值）。

优势度。这个概念能评估某段长时间或某些政策变动（也可不变）使贫困增加或减少，而不论贫困线或选择的贫困测量方法如何。它是基于两次累积收入分布的比较之上的。如果后一时期和累积收入分布不高于前一时期，那么贫困明显减少，这称为“第一顺序优势条件”。如累积分布交叉，问题就更复杂了。如交叉在贫困线或之上的收入水平上，第一顺序优势程度仍然存在。但是如果交叉在贫困线之下的收入水平上，问题是哪种分布有较大的累积频率。这称为“第二顺序优势条件”。

贫困计量。现已有一种软件包（POVCAL）可利用基本的分布数据估价贫困的测量。它可进行敏感测定，例如，有关贫困线的，也可进行模拟，例如关于分布上的中性增长。

1.2 栏 划分贫困线易犯的错误

划分贫困线的目标是界定一个收入（消费）水平，它是可购买最低水准的营养和其他必需品。决定绝对贫困线的最通用的方法之一是首先确定最低的热量摄入需求量，然后找到一个人获得这些热量所需的支出或收入水平；另一方法是首先找到获得这些热量所需食品的最低费用，然后用穷人家庭全部支出中购买食品所占份额去除这个最低费用。

但热量摄入和收入或消费间的关系在地区间或不同时期是不同的。它决定于饮食习惯、活动方式、相对价格、公共供给的商品等等。这种不同也可能产生于只是不同群体和不同地方花于食品支出的收入的份额的不同而已。

典型的是在发展中国家中，城市与乡村的热量摄取和收入间的关系是不同的。在任何支出水平上热量的摄取在农村地区都是较高的。因此，城市的贫困线应高于农村的贫困线。但是高多少呢？如果农村的食品和非食品的比例用来作为城市食品支出的参照比例来确定城市的贫困线，那么后者将会太高。

因此，如农村与城市间有移民问题时，农村与城市的差距会引起严重的测定问题，假定某个在农村生活在贫困线之上的人迁移到城市并得到了一份工作，如果这份工作使他实际收入增加了，但增加额小于城乡间的贫困线的差额，怎么办呢？虽然这迁移者生活是好起来了，但按人数计量指数（headcount index）测定的贫困将增加。因为此人现在在城市属于穷人。确实，随着城市的扩展，这种情况是可能的，在那里穷人的生活水平将不低于农村，至少有些人会生活得好起来，但从测定贫困的角度而言，贫困却增加了。

二、贫困的描述

（一）什么是贫困的描述

7. 贫困的描述是一种分析手段，它概括了穷人的收入、消费模式、经济活动和生活条件等方面的信息。它首先在一条或数条贫困线的基础上，对贫困作出界定和测定。但贫困线只反映了贫困的收入或消费状况。从更大的政策效应考虑，也需要穷人生活和他们所处的经济环境方面的资料。因此，贫困描述将贫困放到国家的经济、体制和社会总体中去考察。1.3 栏提供了贫困描述包含的主要问题。

1.3 栏 贫困描述的内容

贫困的描述包含下列问题：

贫困线（上限和下限）；

穷人和赤贫人数；

贫困的差距多大；

穷人生活水平的分布；

穷人主要在城市还是在农村；
穷人近期是否向城市迁移；
贫困与性别、种族和民族特性的关系；
穷人的主要收入来源；
穷人出卖的产品或服务（贸易或非贸易）；
失业或半就业程度；
穷人的主要消费品
穷人的教育、保健和营养状况；
穷人的生育特性；
穷人获得的公共服务及该服务的质量；
穷人拥有的资产——土地、房屋和资金；
穷人获得或租佃自然资源的途径；
贫困的环境状况；
穷人收入的不稳定性，他们面临的风险。

8. 只要能获得资料，描述应辨明穷人的主要生产和消费特征：农村穷人是耕种自己的土地、是农业工人还是非农业工人；城市穷人是受雇者还是小自营业者，从事正式行业还是非正式行业，在生产部门（贸易性）还是服务业（非贸易性），穷人资产的数据和他们的生产技术，投入以及获得的社会和基础设施服务。要掌握穷人的消费构成，包括他们获得公共物品的途径。穷人生活水平的指标，例如，婴儿死亡率、营养状况、文化程度和寿命是需要的，这可作为贫困状况和程度的测定。该地区的贫困发生率的分析是有用的，尤其要注意特殊的生产潜力的（或）环境特征。最后，由于穷人对冲击经受能力的脆弱，应对他们面对的生产和消费的风险作出分析。

9. 贫困的描绘是对穷人拍张快照。但穷人特征在时间上的变化和反应也需考虑。对长期的变化，例如由于土地越来越稀缺使劳工工资增加或劳动力迁移，这可能只意味着每隔几年的贫困状况。但是，通常穷人的短期行为反应也是重要的。当某些消

费品变得更贵时，穷人将改用其他商品。由于价格刺激和技术变化，农业生产结构也可能发生变化。因此，穷人可能生产和消费的潜在商品也要考虑到。

（二）贫困描述的数据

10. 贫困描述由不同的数据构成。如有更多的数据，一般它可更好地勾画贫困的描述，但对多数国家，贫困描述可由已准备好的信息组成。这种方法要求对贫困有清晰的界定并对数据的运用要始终如一地遵守这一界定。正像在 1.1 栏中指出的，在多数情况下，如可能的话，最好运用这一国家已用的贫困线。

11. 家户调查。如能进行家户调查，它可提供个人和家庭的重要信息：他们的收入和消费水平；就业；职业职务；生产；住处；家庭组成；教育；营养和健康状况以及其他个人特性。调查可为形成轮廓描述提供综合信息基础。正如对所有的数据一样，要对结论进行复核，以使与可获得的指标，例如市场价格相符。

12. 社区调查。一些最重要的生活水平的组成部分与社区的设施和服务相关，但在个人家庭调查中没有特别的反映。这些包括穷人消费和生产的最重要的商品和劳动力市场，也包括有关的最重要的社会和经济基础设施的使用、质量和可获得的信息。社区调查提供了分析社区级系统的逻辑出发点。如将社区调查与家户调查相结合，可更深入地了解影响生活水平的限制因素和机会。行政当局的统计和机构调查（包括学校、保健中心、市场等等）也很有用。

13. 折中的方法。许多国家的最新和全面家户数据得不到。对这些国家而言，审慎地利用已有的或现成的数据可为贫困的轮廓提供基础。局部的数据，例如在不同相关部门或市场（农业及城乡非固定工）的微观调查可对收入提供粗略的估价。对土地所有权，在一些情况下可利用土地地籍资料。对贫困的质量评估，对该国情况熟悉的那些人能对此提供有价值的检验。

14. 社会指标数据。多数来自各国行业部门和第二手联合国

来源的社会数据包含在世界银行的经济社会数据库里，由国际经济部的社会经济数据处（IECSE）管理。有关数据综合在世行的年度出版物“社会发展指标”（SID）中。SID 收编了一些联合国数据库的信息，例如粮农组织，联合国教科文组织、国际劳工组织、世界卫生组织、联合国统计局和联合国儿童基金等，以及所在国的数据。也包括来自“人口健康报告”（PHR）的人口估测和规划。SID 集中在人类和自然资源赋予的主要方面、收入和收入分配、消费模式和人类资本的投资，并且越来越重视贫困问题。IECSE 协助国家部门准备、更新和保存相关数据库的工作项目也正在加强。

15. 社会和基础设施服务。除了家户和个人的数据，贫困的轮廓也包括各种社会和基础设施服务的获得及其质量的指标，例如水、卫生、保健、教育和交通。这些信息可来自行政机关的统计和数据库，例如保健和教育；机构的调查，例如学校和保健中心；或者社区调查，来自这些方面的信息有两方面的作用：监测有什么样的社会和基础设施可获得以及什么地区可获得；描绘出一国不同地区这类服务的水平。

三、贫困指标

16. 通过长期跟踪穷人的状况，贫困指标有助于指导国家政策和项目的执行和跟踪分析：哪里取得进展，哪里受到严重阻碍，甚至倒退或出现了新问题。因此，可以在该国能力的基础上选择指标，促进中央级层次上对贫困的跟踪分析和监测。指标也可提供国家内部的对比。当对贫困不能进行直接测定时，指标可作为贫困的间接测定。指标可对贫困（定义为低收入或缺少足够的公共服务）的状况数量化，例如儿童高死亡率。

17. 优先考虑的贫困指标。1.4 栏列出了优先考虑的指标体系，在经济报告和其他文件中包括这些指标是有用的，除了较高和较低的贫困线和各包括的贫困人数，1.4 栏包括了收入指标和社会指标。收入指标反映了穷人增加收入机会的大小，社会指标

反映了社会服务的提供和结果状况。短期收入指标和一些社会指标相对其他指标而言，使用频率更大些。因此，它们可用作调整期的指标监测的基础。在第六章中将讨论这一问题。有了数据后，优先考虑的贫困指标应进行分解，然而，之所以使用优先考虑的贫困指标是想使指标体系小一些，也是为将注意力集中在一国内和相比国家间贫困问题的变化情况。精选指标是个需要研究的问题，这对各种机构和非政府组织而言应是个共同努力致力于优先解决的问题。

1.4 栏* 优先考虑的贫困指标

贫困线	1960	1970	1980	1990	1991	2000
较高贫困线						
人数						
较低贫困线						
人数						
人均 GDP						
短期收入指标	1960	1970	1980	1989	1990	1991
工资（非技术工种）						
消费价格指数（低收入人）						
农村贸易条件						
社会指标	1960	1970	1980	1989	1990	1991 2000
公共支出份额						
GDP 中基本的社会服务						
小学净入学率						
5 岁以下儿童死亡率						
免疫						
儿童营养不良						
男女寿命						
生育率						
产妇死亡率						

* 原书中为 1.6 栏。在翻译中将 1.4 栏和 1.5 栏略去。

18. 收入指标。对政策分析和制定而言，短期收入指标对于贫困轮廓描绘中的静态信息是一个重要补充。这些指标区别于与贫

困轮廓有关的国家特征的一般分析，显示了穷人的生活 and 收入水平（也可将穷人再分类，例如城市或农村穷人）。这类指标的另一作用是对监测穷人状况提供了及时系列信息。可能的指标包括作为生产者或被雇佣的穷人的挣钱机会（包括有关的产品价格和工资）和相关消费品的可供性和价格。其他主要收入指标包括：

农村贸易。在许多国家，小农是主要的贫困群体。他们主要的收入来源是出售农产品。他们的收入主要依靠他们生产的作物的价格（与他们消费的商品的价格相比）。因此，农村贸易表明这些穷人因价格的变化得到了多少帮助或伤害。这需要得到农村居民尤其是穷人出售和购买商品及相关价格的信息。

非技术工种工资率（城市和农村）。穷人主要从事非技术劳动。即使在穷人拥有土地的地方，他们也很难赡养自己的家庭。赤贫者往往是那些没有任何土地或是足够土地满足他们的生存需要，也没有有保证的或固定的工作或其他收入来源。由于这类人往往在无组织的、临时的或“不正式”的劳动力市场上流动，这种市场上的工资可视为他们收入的晴雨计。哪里有劳动力流动的障碍或哪里对劳动力需求有季节性或其他类型的循环，那么这种工资信息应是地区性或时间性的。非正规部门的较准确的工资数据很难来自于官方系统。由于工资数据的非市场性以及工会和官方的限制，或者说是最低工资的限制，与此相关的那些可能是唯一能得到的数据并不具代表性。它们反映不了穷人的就业或挣钱机会。如果不能得到市场工资数据，可能需要进行工资方面的调查。如果有现金以外的劳动报酬，调查就应折算出实物报酬的价值或采取其他办法。

低收入消费者价格指数。名义收入指标应用反映穷人消费模式的价格指数进行压缩（通常是消费者价格指数（CPI）的子集合，更偏重于食品和燃料）。如得不到这种指数，那么地区或全国性食品价格指数是第二替代，而 CPI 是第三替代。

19. 社会指标。尽管许多社会指标是全国的平均数，但它的确