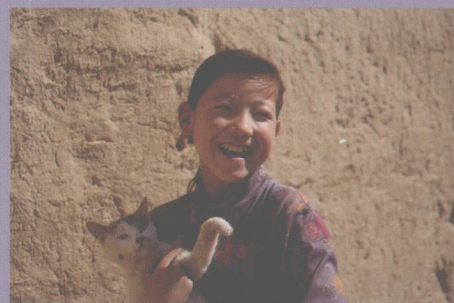


从贫困地区到贫困人群： 中国扶贫议程的演进

中国贫困和不平等问题评估



世界银行

从贫困地区到贫困人群： 中国扶贫议程的演进

中国贫困和不平等问题评估

2009年3月

世界银行

东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局



东亚及太平洋地区副行长:

中国局局长:

东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局局长:

研究项目负责人:

詹姆斯·亚当斯

杜大伟

尼赫鲁

戴高 和 曹书

序言和致谢

本报告是世界银行对中国贫困问题的政策评估，评估展示的结论是经过几年的研究和分析而得出的。

本报告由世界银行东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局高级经济学家戴高（Gaurav Datt）和曹书（Shubham Chaudhuri）共同领导的贫困评估课题小组撰写。报告核心小组的其他研究成员包括：Albert Park（牛津大学）、汪三贵（中国人民大学农业与农村发展学院）、赵耀辉（北京大学中国经济研究中心）和蔡昉（中国社会科学院人口与劳动经济研究所）。工作组成员还包括：孔涛（澳大利亚国立大学）、王德文和都阳（中国社会科学院人口与劳动经济研究所），以及刘学军（北京师范大学）。

本项研究由世界银行单独完成，所做的分析与结论体现了世界银行对中国贫困与不平等问题最新认识和判断。

中国国务院扶贫开发领导小组办公室在报告编纂的组织协调与成果的修改完善方面给予了大量支持，并协助世界银行向中国政府有关部委征求了修改意见。我们还要特别感谢张磊、吴忠、黄承伟、谭卫平以及曹洪民为本项研究所做出的积极贡献。

国家统计局农村和城市住户调查队为本合作课题提供了数据支持。我们感谢国家统计局为分析工作提供的农村和城市住户调查数据，为课题各个阶段提供的技术建议和反馈，以及参与贫困评估课题组 2004 年至 2006 年在华盛顿、北京和悉尼举行的四次数据分析研讨会的分析工作。我们要特别感谢国家统计局农村调查队副队长盛来运、阳俊雄和阎芳以及城市调查队的陈小龙和王有捐所给予的大力支持。

我们还要感谢国家统计局农村调查队，他们为本次贫困评估在 2004 年开展了村级专题调查，这个调查覆盖了中国的 3037 个村庄。

我们感谢中国社科院人口与劳动经济研究所，他们为本次贫困评估在 2005 年进行了中国城市劳动力调查，涉及 5 个大城市 and 5 个小城市。同时还要感谢社科院社会学研究所对中国的 6 个省的 12 个村进行的贫困定性研究，感谢 John Taylor 在定性研究工作中所做的协调工作。

2005 年 11 月 3 日，世界银行和国务院扶贫开发领导小组联合举办研讨会，发布了报告的初步成果。研讨会的各方参加者提出的建议对本报告的撰写起到了很大的帮助作用。

2008 年 2 月 27 日，世界银行和国务院扶贫开发领导小组办公室共同召开了报告中方专家评审会，研讨了贫困评估报告的草稿。与会的 12 位中方专家对报告做了全面的评估，提出了许多中肯的修改意见。

2008 年 9 月至 11 月，在国务院扶贫开发领导小组办公室的协助下，我们还向中国国家发展和改革委员会、农业部、人力资源和社会保障部、民政部、卫生部、

教育部以及国家统计局等部门征求了修改意见，得到了许多有益的反馈，对本报告的最完善起到了重要的推动作用。

在此，我们还要感谢英国国际发展部为本报告提供的资金支持。感谢英国国际发展部的 Christopher Athayde、Arjan De Haan、Rahul Malhotra 以及 Jillian Popkins 在课题进程中给予的有益帮助。

专家的评审意见也对报告大有裨益，我们感谢以下评审专家：Emmanuel Jimenez（世界银行东亚及太平洋地区人类发展局局长）、Ravi Kanbur（康奈尔大学）、林毅夫（Justin Yifu Lin，世界银行高级副行长兼首席经济学家）、Shahid Yusuf（世界银行发展研究局经济顾问）以及黄佩华女士（Christine Wong，牛津大学）。

本报告是在世界银行东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局局长尼赫鲁（Vikram Nehru）的总体指导下完成。中国局局长杜大伟（David Dollar）和前任世界银行驻中国代表处首席经济学家郝福满（Bert Hofman）对报告给予了战略性指导。霍米·卡拉斯（Homi Kharas）以及英德米特·吉尔（Indermit Gill）在担任东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局局长和副局长期间也对报告提供了指导。感谢现任世界银行驻中国代表处首席经济学家韩伟森（Ardo Hansson）在报告的后期阶段给予的支持和指导。

感谢陈建青和钮子靖在整个课题阶段为项目管理提供的宝贵帮助，感谢黄岫茹为项目信托资金管理所提供的宝贵帮助。

在此，我们还要一并感谢如下人士：世界银行的迪帕克（Deepak Bhattasali）、陈少华（Shaohua Chen）、Klaus Deininger、Achim Fock、John Giles、李果（Li Guo）、高路易（Louis Kuijs）、Magnus Lindelow、刘小帆（Xiaofan Liu）、Philip O'Keefe、Alan Piazza、Martin Ravallion、Adam Wagstaff、Kin Bing Wu 和于小庆（Xiaoqing Yu），其他机构的人员还包括 Sara Cook 女士、中国科学院农业政策研究中心黄季焜主任，Scott Roselle、以及国家统计局王萍萍女士，他们以各种形式为报告提供了有益的意见，对报告有很大帮助。

概要

中国的扶贫和发展的成就令人称羨

在过去 25 年里，中国减少绝对贫困的成就极为显著。

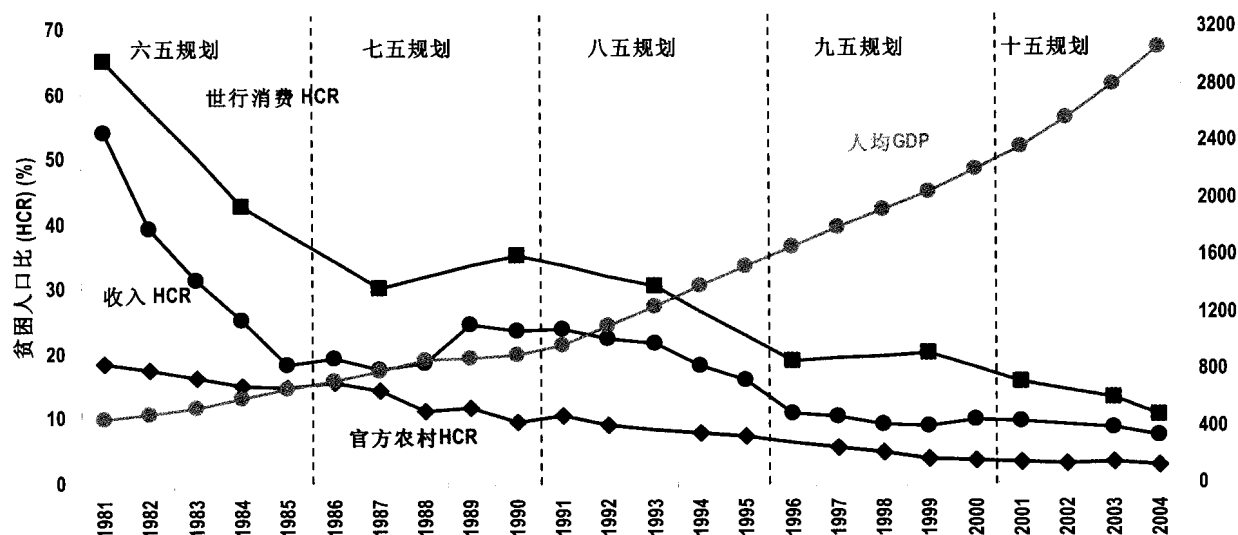
在过去 25 年里，中国的扶贫工作取得的进展令人称羨。这个拥有 13 亿人口的大国在如此短暂的时间里所取得的成就不得不让人叹服。众多指标都表明，该领域的进展十分显著。从收入和消费的角度来衡量，贫困率均大幅度下降。在实现人类发展指标方面取得的成就也十分巨大。对于新千年发展目标而言，中国大多数都已达到，或者成绩斐然。由于这些已经取得的进步，与 20 世纪 80 年代初的改革初期相比，中国现已步入了一个完全不同的发展阶段。

1981 至 2004 年，人均日消费低于 1 美元的人口所占的比例从 65% 下降到了 10%，5 亿多人摆脱了贫困。

按照中国的官方贫困标准计算，中国农村的贫困率（人口数量比例）从 1981 年的 18.5% 下降到了 2004 年的 2.8%，农村贫困人口的数量从 1.52 亿下降到 2600 万。按照世界银行的贫困标准（按 2003 年农村价格计，平均每人每年 888 元人民币）计算，中国的扶贫成就则更为显著。从 1981 年到 2004 年，在这个贫困线以下的人口所占的比例从 65% 下降到 10%，贫困人口的绝对数量从 6.52 亿降至 1.35 亿，5 亿多人摆脱了贫困（图 0.1）。在如此短的时间里使得如此多的人摆脱了贫困，对于全人类来说这是史无前例的。在这段时间内，全部发展中国家贫困人口的绝对数量从 15 亿减少到了 11 亿（世界银行，2005b）。换句话说，如果没有中国的扶贫努力，在 20 世纪的最后 20 年，发展中国家贫困人口数量不会有所减少。

按照国际上平均每人每天 1.25 美元的新贫困标准（按中国 2005 年的购买力平价）计算，中国的贫困水平会高一些，但是自 1981 年以来，贫困的下降幅度依然显著（从 1981 年的 85% 下降到 2004 年的 27%）。

图 0.1：过去 25 年中国的扶贫和发展成就令人瞩目

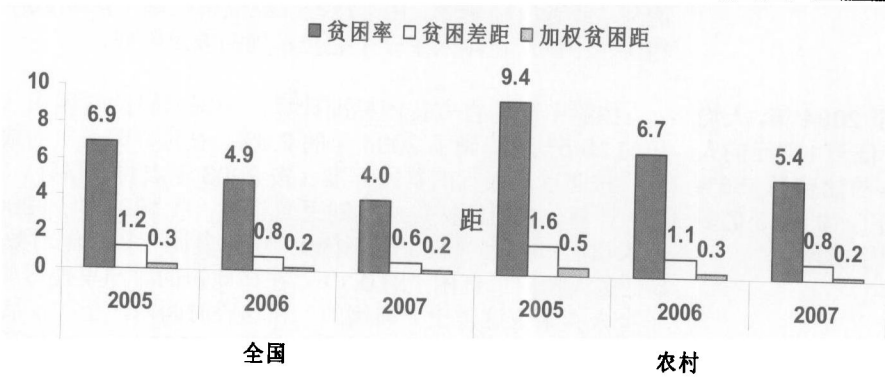


数据来源和注释：见主报告

2001年至2004年，中国的贫困率加速下降，有迹象表明，到2007年，贫困率一直持续快速下降。

然而，自1981年以来的过去25年间，贫困发生率的下降过程是不平衡的。这个过程大致可以分为五个阶段，与五个“五年计划”基本对应。无论是从贫困发生率还是从贫困人口的数量来看，在第六个、第八个和第十个五年规划期间，贫困的减少最为迅速。第七个五年规划期间的贫困人口实际上还有所增加。第九个五年规划期间贫困发生率只是略有减少。但是到2001至2004年，减贫的速度又恢复了，且有迹象表明，在“十一五”规划的头几年间，贫困继续快速下降。据估计，消费低于世界银行贫困线的人口在中国所占的比例从2004年的10.3%下降到了2007年的4.0%（图0.2）。

图 0.2：2005-2007 年的扶贫进展
（世界银行贫困线：按 2003 年农村不变价格，人均每年 888 元的标准）



数据来源和注释：见主报告

经济增长对于中国扶贫成就的取得至关重要。

在从计划经济向市场经济转变的过程中，中国进行的一系列经济改革帮助实现了经济的快速增长，这对于中国取得的扶贫成就至关重要。1981年至2005年期间，实际人均GDP实现了年均8.3%的增长速度，贫困人头指数年均下降7.1%。因而，人均GDP每增长10%，贫困率就降低9%。主要改革包括：20世纪80年代早期实行的农业家庭承包经营责任制；为农村地区乡镇企业的发展创造有利环境，使乡镇企业一直到90年代中期不断发展壮大，成功地吸收了大量农村劳动力；90年代末国有工业的结构调整；对外开放，吸引外资，这带来了城市经济的快速发展，吸引了来自农村的不断增加的迁移劳动力。同样发挥了重要作用的政策还包括：直接支持农村收入增加的措施，例如1993年至1995年提高粮食收购价格，2003年至2006年取消农业税和费，发展式扶贫项目，以及最近的社会救助的扩大等等。

然而，扶贫重任仍将继续，在某些方面，任务还更加艰巨

极端贫困，指无法满足最基本的衣食需要，在中国已经基本消除。

根据最近的官方估计，2007年中国的农村贫困人口为1479万，不到农村人口的2%（国家统计局，2008）。虽然没有一个官方的城市贫困线，但有关方面利用与中国官方农村贫困线可比的城镇贫困线做出的估计表明，城市贫困水平是微不足道的。这些估计认为，中国只有大约1%的人口目前处于极度贫困状态。换句话说，极度贫困——无法满足最基本的衣食需要——在中国基本上已经消除。

按照国际标准衡量，中国的贫困人口的数量仍然巨大。

扶贫重任仍将继续、在某些方面，任务甚至更加艰巨。原因包括：

按照国际上划定和计算贫困人口数量的标准，中国的贫困人口依然庞大。由于中国庞大的人口基数，按照国际标准计算得出的中国消费贫困人口数在国际上仍排名第二，仅次于印度。最新的 2005 年直接问卷调查数据显示，中国仍然有 2.54 亿人口每天的花费少于 1.25 美元（按 2005 年美元购买力平价）。这样的中国贫困人口数量与中国官方估计的农村 1500 万贫困人口看似不一致，这主要是因为中国官方贫困线标准（2007 年为人均每年 785 元，或者说，按照 2005 国际购买力平价计算相当于平均每天 57 美分）偏低造成的。中国的贫困线标准在 75 个国家的抽样调查中是最低的（图 0.3）。无论是与国际标准相比，还是与国内的平均收入和人们的期望相比，官方贫困线看起来都是比较低的。而且，一些最新的研究也显示，即使按照贫困线应该达到的客观标准（最低生存所需支出以及满足衣食等基本生存需要）来衡量，中国官方的贫困线水平可能也太低。

各国贫困线
(每人每天花费美元数, 按2005年购买力平价)

国家	贫困线 (美元/天)
1	8.8
2	8.5
3	8.1
4	7.3
5	7.1
6	6.6
7	6.4
8	6.3
9	6.2
10	6.1
11	5.9
12	5.8
13	4.6
14	4.5
15	4.4
16	4.3
17	4.1
18	4.0
19	3.8
20	3.7
21	3.6
22	3.4
23	3.2
24	3.1
25	2.8
26	2.8
27	2.7
28	2.7
29	2.4
30	2.3
31	2.3
32	2.2
33	2.2
34	2.1
35	2.1
36	2.0
37	2.0
38	1.9
39	1.9
40	1.8
41	1.8
42	1.7
43	1.7
44	1.6
45	1.6
46	1.5
47	1.5
48	1.4
49	1.4
50	1.4
51	1.4
52	1.3
53	1.3
54	1.2
55	1.2
56	1.1
57	1.1
58	1.1
59	1.0
60	1.0
61	1.0
62	1.0
63	1.0
64	1.0
65	1.0
66	1.0
67	1.0
68	1.0
69	1.0
70	1.0
71	1.0
72	1.0
73	1.0
74	1.0
75	1.0
76	1.0
77	1.0
78	1.0
79	1.0
80	1.0
81	1.0
82	1.0
83	1.0
84	1.0
85	1.0
86	1.0
87	1.0
88	1.0
89	1.0
90	1.0
91	1.0
92	1.0
93	1.0
94	1.0
95	1.0
96	1.0
97	1.0
98	1.0
99	1.0
100	1.0
101	1.0
102	1.0
103	1.0
104	1.0
105	1.0
106	1.0
107	1.0
108	1.0
109	1.0
110	1.0
111	1.0
112	1.0
113	1.0
114	1.0
115	1.0
116	1.0
117	1.0
118	1.0
119	1.0
120	1.0
121	1.0
122	1.0
123	1.0
124	1.0
125	1.0
126	1.0
127	1.0
128	1.0
129	1.0
130	1.0
131	1.0
132	1.0
133	1.0
134	1.0
135	1.0
136	1.0
137	1.0
138	1.0
139	1.0
140	1.0
141	1.0
142	1.0
143	1.0
144	1.0
145	1.0
146	1.0
147	1.0
148	1.0
149	1.0
150	1.0
151	1.0
152	1.0
153	1.0
154	1.0
155	1.0
156	1.0
157	1.0
158	1.0
159	1.0
160	1.0
161	1.0
162	1.0
163	1.0
164	1.0
165	1.0
166	1.0
167	1.0
168	1.0
169	1.0
170	1.0
171	1.0
172	1.0
173	1.0
174	1.0
175	1.0
176	1.0
177	1.0
178	1.0
179	1.0
180	1.0
181	1.0
182	1.0
183	1.0
184	1.0
185	1.0
186	1.0
187	1.0
188	1.0
189	1.0
190	1.0
191	1.0
192	1.0
193	1.0
194	1.0

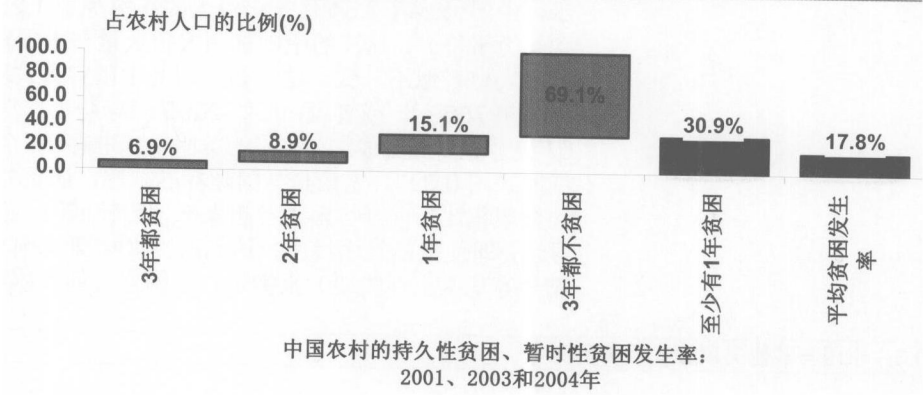
中国尚有大量人群容易陷入贫困，尤其是在农村地区，在给定年份，容易陷入贫困风险

易受收入变化波动影响的贫困脆弱性人口还比较普遍。例如，按照世界银行的贫困线计算，在 2001 年至 2004 年这 3 年间，中国农村有大约 1/3 的人口曾经至少有一次陷入消费贫困状态，这一数字是当年贫困人口 2 倍（图 0.4）。在农村，70% 的严重收入贫困以及 40% 的严重消费贫困

的脆弱人群的数量比贫困人口数量要高一倍。

是由于各种风险造成的。对于持续性贫困人口而，风险的存在会加剧他们的贫困程度。2003 年，在人均年收入低于贫困线的农村家庭中，43%都在进行储蓄，主要原因就是由于有风险存在，从而要为预防风险进行储蓄。而在人均收入处于贫困线和 2 倍于贫困线之间的那些家庭，中位数的储蓄率为 17.5%。如果说除了投资和国际贸易外，国内消费是另一个拉动中国经济增长的主要因素的话，那么降低脆弱性贫困的人口数量无疑是非常重要的任务。

图 0.4： 2001 年到 2004 年期间，将近三分之一的农村人口至少有一年陷入消费贫困
(农村人口中一年或一年以上处于每天 1 美元消费贫困状态的百分比)

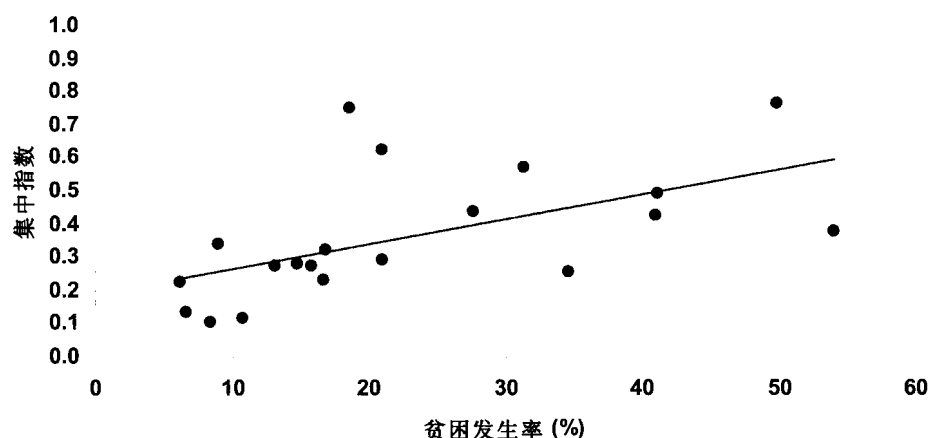


数据来源与注释： 见主报告。

随着贫困率的下降，剩余的贫困人口更为分散，扶贫措施更难以到达。

- 在按区域、地势和民族划分的贫困人口中，风险对贫困的影响程度随着贫困程度的降低而增加。这就意味着随着扶贫的进一步推进，中国面临的巨大挑战将更多地是处理暂时性贫困现象。相对高比例的暂时性贫困并不意味着贫困的严重性会降低，或者相对容易解决，而是意味着，相对于以长期贫困为主要贫困形式的时期而言，社会政策需要更多地关注风险降低和风险管理。
- 同样，随着贫困率的下降，地理上的分散将导致消除剩余贫困人口变得更加困难。西部省份在贫困的发生率及严重程度上居全国前列，但仍有近一半的贫困人口分布在其他地区。同样，山区和少数民族地区的贫困现象最为严重，但仍然有超过一半的贫困人口分布在其他地区。随着贫困水平的降低，村一级的行政单位的贫困集中程度有着下降的趋势（图 0.5）。这带给我们一个重要的启示：随着中国扶贫的进一步推进，剩余贫困人口的分布将更加分散，它将大大削弱地区瞄准相对于家庭瞄准方法的扶贫优势。

图 0.5: 按区域、地势和民族划分, 中国农村的贫困集中程度在下降, 2003 年



数据来源与注释: 见主报告。

尽管经济增长对扶贫一直发挥着重要作用, 但经济增长的扶贫效应已经开始下降。

□ 经济增长对扶贫一直发挥着重要作用。只有在第 7 个五年计划期间 (1986-1990) 贫困率才有所增加 (当然增加的幅度较小), 而在此期间经济增长率下降到了 4% 以下。然而, 随着经济增长的扶贫效应下降, 扶贫将变得更加困难。在第六个五年计划期间, 经济每增长 1 个百分点, 就能带来贫困率下降 2 个百分点以上, 然而在第十个五年计划期间, 贫困率对经济增长的弹性系数已经下降到 1 左右。

表 0.1: 经济增长的扶贫效应已经开始下降, 1981-2005 年

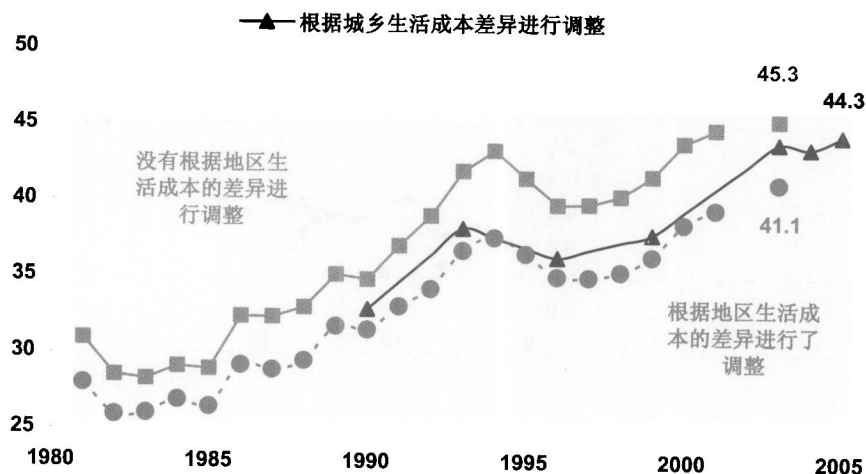
		年变化百分点:			贫困人头指数对实际人均 GDP 的弹性:	
		人头指数	人均GDP(固定价格)	基尼系数	未经控制	控制不平等
第6个五年计划	1981-1985	-26.1	10.2	-0.8	-2.52	-2.40
第7个五年计划	1986-1990	7.1	5.8	2.5	0.95	-0.43
第8个五年计划	1990-1995	-10.2	11.2	2.9	-0.90	-1.36
第9个五年计划	1996-2000	-3.4	7.0	2.3	-0.48	-1.54
第10个五年计划	2001-2005	-9.0	8.9	1.4	-1.03	-1.55
1981-2005		-7.1	8.3	2.0	-0.87	-1.79

数据来源及注释: 见主报告。

由于城乡之间以及农村内部和城市内部收入差距加大, 收入不平等明显加剧。

□ 不是每个人都平等地分享到了经济增长的成果。自改革开放以来, 中国的收入不平等状况加剧, 中国已不再是四分之一世纪前那个不平等程度很低的国家了。收入不平等的基尼系数 (未经调整) 已经从 1981 年的 30.9% 上升到 2003 年的 45.3% (图 0.6)。即使考虑到城乡生活成本的差异做了调整后, 基尼系数也从 1990 年的 32.9% 上升到 2005 年的 44.3%。这一数值已与其他中等收入经济体, 包括诸如泰国、马来西亚等东亚地区的国家的水平相当, 当然仍低于很多拉丁美洲国家。中国的收入不平等的上升幅度和速度非常突出, 收入不平等的加剧是城乡收入差别的扩大和城市内部、农村内部收入不平等两方面叠加的结果。

图 0.6：改革开放以来，中国收入不平程度度的变化
(1981~2005 年收入不平等的基尼系数)



数据来源及注释：见主报告。

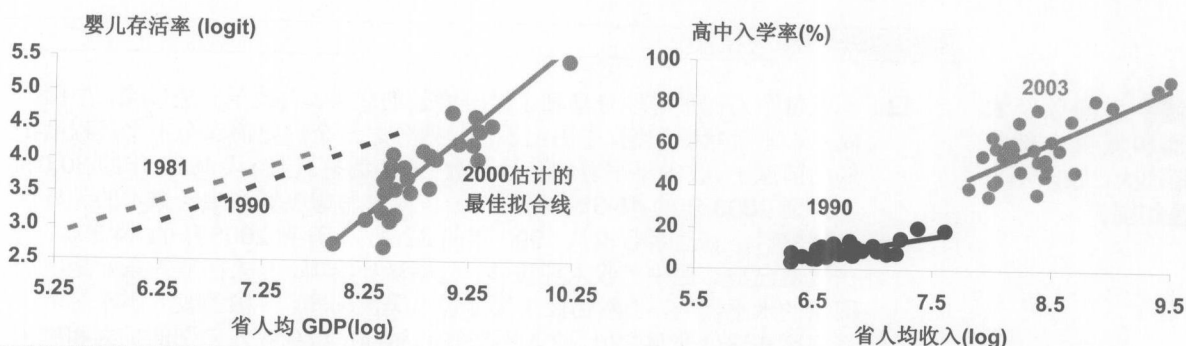
人类发展指标的差异继续存在，也反映在收入差异上……

□ 中国的成功并不仅仅体现在收入增长上。在人类发展指标方面，中国取得了至少同样显著的进步。从各种人类发展指标来看，中国都要好于其他中等收入国家；但在收入增长和扶贫方面，中国取得的进展是不平衡的。近年来，在全国的城市和农村地区、各省和各个家庭之间，非收入领域的人类发展不平等状况也在加剧。

……因为与过去相比，收入对人们获得卫生和教育的影响与收入更加密切，贫困人口卫生和教育支出负担越来越重。

□ 人类发展领域的不平等反映着收入的不平等，这是因为：与过去相比，收入对人们获得健康和教育的影响更大——特别是在农村地区（图 0.7）。收入的影响比过去更大，是因为相关制度安排的变化导致了卫生和教育等公共服务的市场化和商业化。农村公社的解体和家庭承包责任制的实施，可以说是 20 世纪 80 年代前半期中国的贫困率快速下降的最主要的原因。然而，这一制度转型的副产品则是农村地区公共服务供给的不断市场化和商业化。地方政府取代了人民公社，负责提供公共服务并筹措资金，但是在贫困地区，由于缺乏财政资源，地方政府很难履行公共服务职责。因此，为了弥补成本，学校和卫生设施不得不越来越依赖于向农村家庭收费。

图 0.7：与过去相比，省一级的卫生和教育成就与收入的关系更加密切



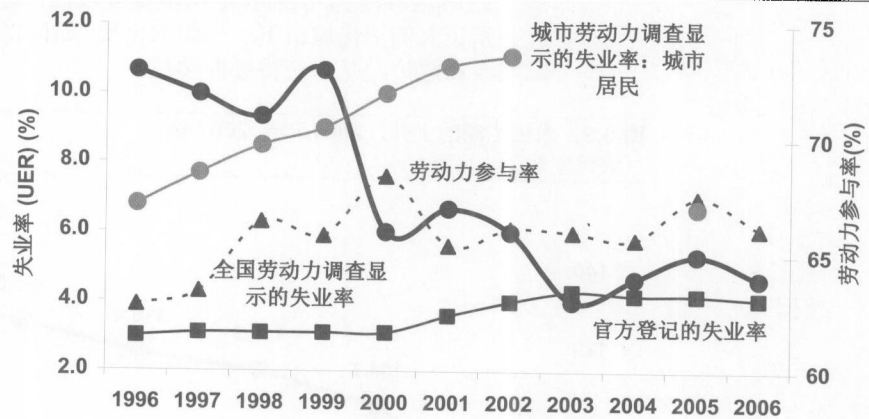
数据来源及注释：见主报告。

- 这种情况的一个直接后果是，农村家庭的教育和卫生支出的负担越来越重。据估计，从 1988 年到 2003 年的 15 年间，家庭教育支出占总支出的比重从 1.0% 上升至 8.3%，家庭卫生支出所占的比重从 1.6% 上升至 5.1%。对于收入最低的 10% 家庭来说，家庭预算中教育和卫生所占比重的增加造成的负担尤其沉重。

随着国有企业的大规模重组，城市失业人口增加，劳动力参与率下降。

- 从 20 世纪 90 年代中期开始，中国开始对亏损国有企业进行大幅改组，直接导致了上千万城市职工下岗。1994 年（在该年达到高峰）至 2006 年间，国有企业和城市集体企业的就业人数从 1.45 亿下降到 7200 万，减少了 7300 万人。城市劳动力市场重组以及打破铁饭碗体制导致了失业增加、劳动力参与率下降（图 0.8）。虽然失业率在五年前达到峰值后开始下降，但仍然高于 20 世纪 90 年代中期时的水平。劳动力参与率自 1999 年至 2003 年间下降了 10 个百分点，远远低于 20 世纪 90 年代中期时的水平。由于这一下降是由经济重组带来的，很多退出劳动力市场的劳动力属于怯志失业者，没有包含在官方统计的失业人数中。城市的相对贫困更多地与家庭成员的工作状态相关。

图 0.8：城市失业率和劳动力参与率估算（%）



数据来源及注释：见主报告。

城市劳动力市场的非正规化，使得城市劳动者的福利受人关注。

- 城市国有部门精简的直接后果是劳动力市场的多元化，这表现为 20 世纪 90 年代中期以后非国有部门就业比例的提高。增长最快的部分是那些没有登记的“其他”劳动者——注册企业的未统计员工、非注册非正式企业的员工以及未记录的城市农民工。这类劳动者数量的急剧增加，表明近年来城市非正规就业数量显著扩大，可能已经占城市总就业人数的将近一半（表 0.2）。中国劳动力市场的非正规化（以及就业的多样化）无疑有助于创造就业机会、促进劳动力的市场化配置，但同时因为非正规就业通常没有签订劳动合同，而且具有隐蔽性，使城市就业者面临了新的不稳定因素。这导致执行劳动保护法规、以确保工人有安全的工作环境并得到公平对待变得更加困难；同时，建立覆盖大多数人口的社会保障体系，并为该体系筹措足够的资金，也变得更加困难。

表 0.2：中国城市本地居民非正规就业所占的比例，2002 年

按部门分类		16-24	57.2	小学及以下	78.4
国有和集体	22.9	25-34	44.6	初中	62.6
其他	56.3	35-44	42.2	高中	48.6
按性别分：		45-54	42.2	中专	35.9
男	42.2	55-64	55.6	大专	24.6
女	49.5	>65	83.9	大学及以上	14.8

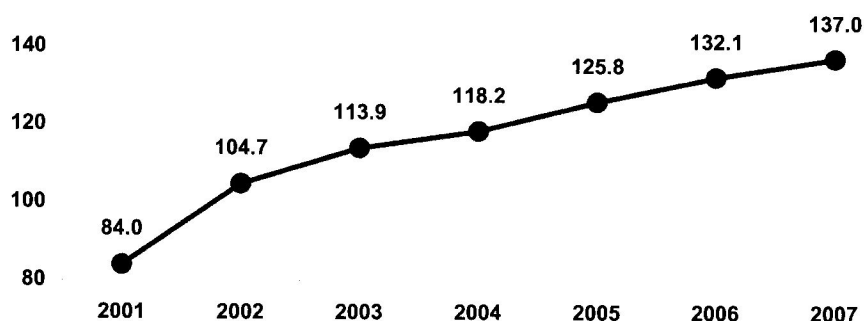
数据来源及注释：见主报告。

“流动人口”的出现对社会政策提出了持续挑战。

- 与中国经济增长相应而生的是，在过去的十五年里，中国经历了前所未有的农村劳动力向城市的大规模转移。转移的人口数在近几年里逐年递增（图 0.9）。这一转移被形容为历史上和平时期的最大规模的人口转移。由于中国快速增长的制造业和服务业对劳动力产生的巨大拉力，以及农业部门的改革产生的大量剩余劳动力的推力，大量的农村劳动力转移到城市就业，导致了数量巨大（而且仍在继续增加）的“流动人口”，据估算目前大约为 1.5 亿人。他们每年在城市生活和谋生的时间越来越长，但没有当地的（城市）居民身份，获得基本社会服务的机会非常有限且非常不确定，在获取经济机会的时候还可能受到歧视，通常被视为“外来打工者”。这开始让人们担忧城市下层阶级的出现，如何将他们被纳入现有的社会保障制度和政策，是一个持续的挑战。

图 0.9：农民工潮的上升，2001 年至 2007 年

（农民工数量，百万）



数据来源及注释：见主报告。

新的社会保障制度仍在进一步完善，挑战尤存。

- 农村集体公社经济解体和城市国有经济、集体经济的大规模重组，动摇了以往的社会福利体系和社会保障体系的基础。尽管中国正积极在城市和农村建立新的社会保障体系，但很多工作还有待完成，挑战尤存。

应对挑战所采取的政策举措表明，扶贫议程正逐步扩大

上述的发展和挑战都表明，需要一个更广阔的视角来审视扶贫任务。一方面因为经济发展的成功，另一方面因为综合性的经济改革已彻底地改变了中国的经济结构，需要解决的问题（贫困）在很多关键领域都已经发生了质的变化。问题性质的

变化意味着，不能仅仅着眼于现有的贫困地区的发展，而是要在更大的范围内拓展扶贫议程，既要拓展扶贫努力的空间覆盖范围，又要在扶贫努力的基本目标、所采取的手段和方法等方面加以拓展：

- ❑ 首先，收入和消费贫困的概念本身需要加以拓展，不仅应该能够满足基本的衣食生存需要，还应该满足针对全部人口的一系列更广泛的基本需要和能力要求。
- ❑ 其次，政策和结构的变化、以及风险对当前贫困的重要影响，都表明需要在农村和城市地区建立一个更大的社会保障体制。
- ❑ 第三，公共服务的市场化改革，使得人们在改革前所能普遍享受到的基本卫生和教育服务大多不复存在，为此有必要重新关注这一目标，并把它作为扶贫总体议程的一个组成部分。
- ❑ 第四，为了提高经济增长对减轻贫困的贡献，需要通过有效的方法使贫困人口能够享有更多的机会，更充分地参与经济增长过程。而这不能只靠增加农业收入来实现，还要通过非农就业，实现人口迁移对减轻贫困的潜在效应。
- ❑ 第五，贫困人口分布更加分散，这意味着可能需要重新调整政策重点，从关注贫穷地区转向关注贫困人群。
- ❑ 第六，城乡之间以及农村内部和城市内部不平等的迅速扩大，意味着在整体扶贫议程中需要涵盖平等目标的实现。

制定一个与小康社会的目标相符合的扶贫议程。

要提出并制定一个更广泛的扶贫议程，就应该认识到：在过去的四分之一世纪里，中国在治理艰巨的持久性贫困问题上已经获得了巨大成功，在此期间，中国也越来越富裕和繁荣。这两个方面的发展都意味着，中国已有能力制定内容更广泛的扶贫议程来迎接挑战，并且保证这个扶贫战略与全面建设小康社会的目标相符合。

相关政府部门并非没有注意到上述的变化和趋势，例如，近年来出台的一系列政策措施都表明，政府正越来越致力于在扶贫、社会保障以及人类发展等方面推出一个更大的议程。近年来，中国政府针对各种新挑战所采取的政策措施包括：

- ❑ **2000 年开始实施的西部大开发战略**，其目标是通过开展基础设施建设、扶持人力资本形成、环境保护、改善地区投资环境，以及促进当地的资源型产业发展，实现“西部的全面开放”。
- ❑ **重新调整扶贫投入的方向**。以地区为基础的扶贫投入，已经于 2001 年从原来指定的 592 个国家级贫困县转变为 14.8 万个贫困村。这种调整部分地考虑到了贫困人口分布的分散性，即众多的贫困人口并不居住在政府指定的国家贫困县之中，同时一些贫困县中也有很多非贫困人口。
- ❑ **完善城市社会保障体制**。尽管没有明确的官方城市贫困线，但自 20 世纪 90 年代中期以来，随着对国有部门进行经济重组以及“铁饭碗”制度被打破，中国政府迅速地建立起了一套城市社会保障体系。这种不断发展的新的城市社会保障体系有以下三个方面的主要内容：1) 对国有企业的下岗职工提供帮助，该项目如今已合并到失业保险制度中；2) 建立以收入为基准的最低生活保障制度（即低保）；3) 建立包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险在内的社会保险项目。

自 2003 年以来，各项工作的步伐逐渐加快：

- ❑ **支持农村剩余劳动力转移的培训计划**。2004 年，中国政府开始实施一项涉及多个政府部门的计划，即培训和转移农村劳动力的“阳光工程”，该

计划是为农民提供短期的培训，以便促使他们向城市转移，实现非农就业。该计划的目标是在 2010 年前培训和转移 4000 万农民。

- ❑ **废除农业税。**中央政府从 2002 年开始取消对农民的所有地方性非正规收费，但把正规的农业税率从 2%~3% 提高到 7%，以部分地弥补地方财政的不足。后来，中央要求地方政府将此税率每年减少 1~2 个百分点。到 2006 年底，所有的农业税费被全部废除。
- ❑ **支持农业收入。**“十一五”规划期间，农业政策从净税收改变为对农业的净补贴。2004 年到 2007 年期间，国家对农业的直接补贴，包括粮食补贴和投入补贴（燃料和化肥）在内增加了 2.5 倍。
- ❑ **覆盖全国的农村社会救助体系。**在这几年的政策调整中，最重要的事件之一或许包括 2007 年 3 月国家决定建立一套覆盖全国农村的社会保障体系，即低保，或者叫最低生活保障计划。该计划的部分资金由中央财政筹措。与该计划相似的是前文提到的城市低保计划，它从上个世纪 90 年代末已在城市开始实施，目前为 2200 多万城市居民提供了收入支持。而在农村地区，直到近期才只有部分省份和县实施了低保计划。然而，在新的政策的实施推动下，农村低保已在全国范围内展开，到 2007 年底，农村低保对象已增加到将近 3500 万人。
- ❑ **农村医疗保障计划。**另一项重要的相关措施是加快建立全国范围内的新型农村合作医疗制度。该制度是一种新型的、自愿参与的农村医疗保险制度，由县级政府负责实施，地方政府和中央政府共同出资进行补贴。该制度于 2003 年开始试点，现已逐渐扩展，到 2007 年底覆盖了全国 86% 的县。
- ❑ **城镇居民基本医疗保险。**作为目前城镇职工基本医疗保险的补充，2007 年国家推行了新型城镇居民基本医疗保险（2005 年首次试点），从而使城市医疗保险覆盖了城市失业居民、学生和儿童。
- ❑ **城市及农村医疗救助计划。**另一个相关的举措是在城市和农村地区快速展开医疗救助计划，为城乡贫困人口和弱势群体缴纳医疗保险费用和共付提供资金救助。该计划于 2003 年在农村开始试点，2005 年在城市试点，之后迅速推广，到 2007 年年底已覆盖了所有农村县和 86% 的城市。
- ❑ **义务教育财政改革。**在教育方面采用的一项重要新举措为推行免费义务教育。义务教育财政改革于 2006 年 3 月开始，旨在通过免除所有学生的学杂费及书本费，并补助贫困寄宿生生活费（即两免一补政策），在全国彻底实现全民小学和初中教育。改革通过大规模的政府间财政转移来筹资。

因此，我们可以明显地看到，大量的政策出台和执行已经在朝着一个更广泛的扶贫议程方向发展。然而，很多挑战仍然存在。本报告将对目前不断演进的贫困状况和主要的扶贫计划做出评估，并为未来的扶贫优先事项提出政策建议。

扶贫的主要优先事项，以及执行的办法

采用一个更宽泛的贫困定义和更合适的标准来识别与瞄准贫困人口

中国目前可能需要考虑采用一个更高的贫困线来识别和瞄准贫困人口。

首先，中国目前可能需要考虑采用一个更高的、同时适用于衡量城乡贫困的标准。如前文所述，目前官方的贫困线按照 2007 年农村价格计算为年均每人 785 元（按照 1993 年购买力平价为每天 71 美分，按新的 2005 年购买力平价为每天 57 美分，按目前的汇率计算为 31 美分），无论是按照国际标准（实际上这是发展中国家最低的），还是相对于平均收入和对提高收入的期望而言，甚至是从目前满足

基本食物和其他需要所需的最低支出这一客观标准来看，这一贫困线可以说都显得过低了。胡锦涛主席在 2007 年 10 月中共十七大会议上的讲话中提出了提高贫困线标准的原则。提高贫困线虽然仅仅是实现一种具有前瞻性的扶贫战略的第一步，但却是很关键的一步，因为它能使政策关注正确的目标群体，更适应中国当前的发展阶段。新的贫困线不仅应该作为衡量和监测国家贫困现象的基础，更重要的是，应该把它作为基准来制定一套统一的可操作的方法，使扶贫和社会保障规划能瞄准城乡贫困人口。

同样值得考虑的是，从消费角度而不是收入角度来衡量贫困。虽然本报告同时使用了收入和消费两个角度进行分析，但后者要优于前者。原因很明显，最主要的是消费作为福利衡量指标显得更稳定。强调消费的角度也符合中国现在增加消费占 GDP 的比重目标。另外，对中国而言，很多贫困人口的消费水平低于收入水平，原因可能主要是为了防患于未然，保证在自身收入可能有所波动的情况下，消费能够保持在相对稳定的水平。这都表明消费是一个更加稳定和可靠的福利衡量指标。

此外，贫困的概念也可以在其他两个方面加以扩展。首先，在收入和消费之外，获取可负担得起的教育和医疗服务也应被视为扶贫战略的一部分。较高的收入水平和消费水平意味着能更多地获得这些服务，然而，收入和消费本身也会因为缺乏获得这些机会而受到限制。有证据表明，无力应对健康打击经常是导致家庭陷于贫困的一个重要因素，而有限的人力资本往往使许多家庭无法抓住经济增长提供的机会来摆脱贫困。

其次，在缺乏保险的情况下，风险对于可观察到的贫困的作用非常显著（其影响估计约占消费贫困的 40%），并且有证据表明，风险对贫困的这种作用会随着扶贫的推进而呈现上升之势。所以，为容易陷于贫困的群体提供社会保障，也应该视为是扶贫议程的一个不可分割的组成部分。

因此，对扶贫议程的认识可能需要比传统上更为宽泛一些。有证据表明，政府实际上已经从更广阔的视野来看待贫困的挑战。不过，正如以下的进一步讨论中提及的那样，在制定这个内容广泛的扶贫议程时，依然有许多工作要做。

继续将农村扶贫作为首要任务

本报告中提供的证据和分析都表明，即使在一个更广泛的扶贫议程中，农村扶贫仍应被视为首要任务。不论是从收入还是从消费的角度而言，中国的贫困人口仍主要生活在或来自于农村地区。即便像很多国家的住户调查那样，不将农民工算入农村人口中，农村贫困人口仍然占贫困线以下人口的 90%。相比之下，根据衡量实际收入和消费时使用的具体城市和农村生活成本差异的不同，城市居民（不含外来人口）仅占中国总贫困人口的 1%到 3%。

表 0.3：中国城乡的贫困分布，2003 年

	世界银行贫困线				
	收入		消费		占总贫困人口百分比
	占总人口的百分比	贫困发生率	占总贫困人口百分比	贫困发生率	
农村	72.5	9.5	99.2	17.9	99.4
城市	27.5	0.2	0.8	0.3	0.6
总和	100.0	6.9	100.0	13.1	100.0

数据来源：见主报告。

需要将农村扶贫视为首要任务。

城乡收入差距近年来持续扩大...

虽然农村内部收入不平等程度比城市内部收入不平等程度略高一些，但农村和城市贫困率的不同主要仍是源于城乡平均收入的差距，而这一差距无论是从绝对值来讲，还是从相对值来讲，近年来都在稳步加大。尽管农村地区有大规模的人口流出，但这一差距目前仍处于历史最高水平。

城乡收入差距只是所有中国巨大城乡差距的表现之一

城乡收入差距只是所有中国城乡巨大差距的表现之一。在几乎所有的福利方面，农村人口都要落后于城市人口。识字率、入学率（特别是小学教育以后）、受教育程度（特别是初中以后的教育）在农村都很低，虽然从绝对值上讲，以上指标在农村地区都已经有所提高，但城乡之间的相对差距依然在持续扩大。因此，应继续将农村扶贫作为首要任务。

造成城乡差距如此显著、并引起政策关注的原因是：虽然农村人口的贫困程度比城市要高得多，但中国高度分权的财政体系却继续有利于城市地区。即使不按每个贫困人口的标准而按人均的标准来衡量，城市地区所享有的财政资源也远远高于农村。这同样体现在相应的更高水平的公共支出上，例如，在人均享有公共财政的教育和卫生支出方面，农村地区就远远落后，城市的社会救助和保险支出也远远高于农村。城乡收入差距近年来持续扩大……

最近，政府已开始采取行动，着力解决城乡发展的不平衡。

最近，政府已经开始一系列举措，着力解决城乡差距，主要包括：1）取消农业税，增加农业直接补贴；2）免除农村义务教育学费；3）大规模推广农村医疗保险，现已覆盖全国 86% 的县；4）在全国范围内展开农村医疗救助计划和农村低保。这些重要的举措反映了政府越来越致力于解决城乡发展不平衡问题，促使农村以及全国范围的贫困率明显下降。虽然由于城市地区发展的速度继续快于农村，政府的行动仍无法大幅度缩小城乡差距，但是有必要继续保持这些行动的势头，同时也应注意解决一些突出的挑战（如前文所述），给农村的扶贫工作产生有益的影响。

但同时也不能忽视城市中的弱势群体。

同样，虽然强调解决农村贫困问题非常必要，但城市中相对弱势群体的状况和问题也不容忽视。首先，大量的并不断增加的劳动力从农村涌入城市，造成农村贫困和城市的贫困关联程度越来越高。第二，全国调查中没有有效地覆盖迁移家庭，使城市贫困问题在一定程度上被低估了。第三，随着 20 世纪 90 年代中期国有和集体部门的重组，城市的劳动力市场本身经历了一场深刻的变革，城市劳动人口面临新的挑战，如果不能给予解决，将会导致一批城市底层阶级的出现，或者未来的城市贫困现象。随着城市化的加快，势必需要出台有关政策来制定全国统筹的方法，实施农村和城市扶贫以及社会保障。

通过提高劳动回报来增加机会

无论在城市还是农村，缺乏劳动能力都只是贫困问题的一小部分原因。

无论城市还是农村，缺乏劳动能力都只是贫困问题中相对较为次要的一部分原因。虽然调查表明，当一个家庭中有一个成年人由于残疾或上了年纪而不能工作时，这个家庭更容易陷入贫困，但是在中国将近四分之三农村贫困人口以及城市弱势群体中，除 2% 的家庭外，其他家庭都不缺乏劳动能力。

劳动是绝大多数贫困人口的主要资产，因此，提高它的回报至关重要。

这些家庭所缺少的是对他们的主要资产——劳动力——的足够回报，他们需要的是数量更多、报酬更高的就业机会。因此，要增加农村贫困人口和城市弱势群体获取收入、改善生活条件的机会，提高他们的劳动报酬是关键。这是可行的，而且已经有了一些做法。

实现人口迁移对于扶贫的潜在作用

迁移规模庞大，而且一直在迅速增长。

在实施农村扶贫中，一个很有前景的方法就是通过向城市的人口迁移。20 世纪 90 年代，农村人口向城市迁移的规模一直迅速增长。尽管由于人们使用的数据和定