

中图分类号:D669 文献标识码:A 文章编号:1009-3176(2009)02-056-(13)

# 中国的反贫困政策:评价与展望\*

魏后凯 邬晓霞

(中国社会科学院 北京 100732)

**摘要:**近年来,随着改革开放的不断推进,中国的贫困问题已逐渐由农村贫困发展为农村贫困与城市贫困并存的局面。本文考察了中国现行的贫困标准和总体贫困状况,并对国家反贫困政策绩效进行了初步评价。在此基础上,针对现行反贫困政策存在的主要问题,提出应按照统筹城乡协调发展的理念,建立统一的城乡贫困标准、监测体系和国家反贫困政策,树立农村与城市反贫困并重的理念,统筹城乡社会保障和就业制度。

**关键词:**中国;贫困标准;城市贫困;农村贫困;反贫困政策

## 一、贫困的界定与贫困标准

### 1. 贫困的界定

贫困是伴随着人类发展而产生的一种经济社会现象。它包括绝对贫困和相对贫困两种基本类型。所谓绝对贫困,是指在特定的社会生产方式和生活方式下,个人和家庭依靠劳动所得或其他合法收入,不能满足基本的生存需要,生命的延续受到威胁。所谓相对贫困,一方面指随着社会经济发展,贫困线不断提高而产生的贫困;另一方面指同一时期,不同地区之间、各阶层之间、各阶层内部不同成员之间的收入差别而产生的贫困(王朝明等,2005)。显然,相对贫困是与低收入概念紧密联系在一起。在经济发展的初级阶段,由于发展水平较低,人们更多注重绝对贫困问题,而当经济进入中高级阶段,则更多关注的是相对贫困问题。

就绝对贫困来说,根据贫困成因的不同,一般可以从两个角度来界定贫困。一是“资源匮乏说”。

收稿日期:2009-01-08

作者简介:魏后凯 男(1963—) 中国社会科学院研究员 城市发展与环境研究中心副主任 博士生导师

邬晓霞 女(1981—) 中国社会科学院研究生院博士研究生

\*本文系中国社会科学院重大课题《我国国家区域政策与区域发展新格局研究》的阶段性成果。

如英国学者奥本海默认为，“贫困是指物质上的、社会上的和情感上的匮乏”(Oppenheim, 1993)；国家统计局农调总队(1990)在《中国农村贫困标准研究》中指出，“贫困一般指物质生活困难……他们缺乏某些必要的生活资料和服务，生活处于困难境地”。二是“机会能力缺失说”。世界银行(1990)将贫困界定为“缺少达到最低生活水准的能力”。阿玛蒂亚·森(2001)则认为，“贫困意味着贫困人口缺少获取和享有正常生活的能力”。总体而言，早期贫困研究更注重物质资源匮乏，后期则更强调发展能力的缺失(王朝明等，2005)。

但事实上，贫困是由多方面因素引起的，其特征也表现在诸多方面，是一种“综合症”。世界银行在《世界发展报告2000/2001》中认为，贫困者具有三个动态特征：第一，缺少机会参与经济活动；第二，在一些关系自己命运的重大决策上没有发言权；第三，易受到经济及其他冲击的影响，如疾病、粮食危机、经济萧条等(World Bank, 2001)。这说明，贫困不单纯是低收入的问题，还体现在发展机会、社会平等和政治参与等诸多方面。

## 2. 中国的贫困标准

目前，中国还缺乏统一的国家贫困标准。由于受城乡分割体制的影响，长期以来中国对城乡居民实行不同的户籍管理制度，采用不同的收入统计指标和贫困线标准，两者享受不同的公共服务和福利。下面分别讨论中国的农村和城市贫困标准。

### (1) 现行的农村贫困标准

自改革开放以来，随着经济发展水平的不断提高，中国的农村贫困标准也在逐步提高。从1978年到2005年，中国的农村贫困标准从100元提高到683元，增加了5.83倍。在这期间，农村贫困标准相当于全国农村居民人均纯收入的比重，从1978年的74.9%下降到2005年的21.0%(见图1)。中国现行的农村贫困标准是国家统计局农调总队在1986年对全国6.7万户农村居民收支调查资料进行计算后得出的。主要是采用以基本生存需求为核心的生存绝对贫困概念作为计算农村贫困标准的基础。基本生存需求包括两个部分：一部分是满足最低营养标准(2100大卡)的基本食物需求，另一部分是最低限度的衣着、住房、交通、医疗及其他社会服务的非食品消费需求。前者为食物贫困线，后者为非食物贫困线，两者之和就是贫困标准(国家统计局农调总队，2000)。经测算，1985年中国农村贫困标准为206元，之后根据物价指数变动逐年调整，1990年为300元，2000年为625元，2004年为668元，2005年为683元。

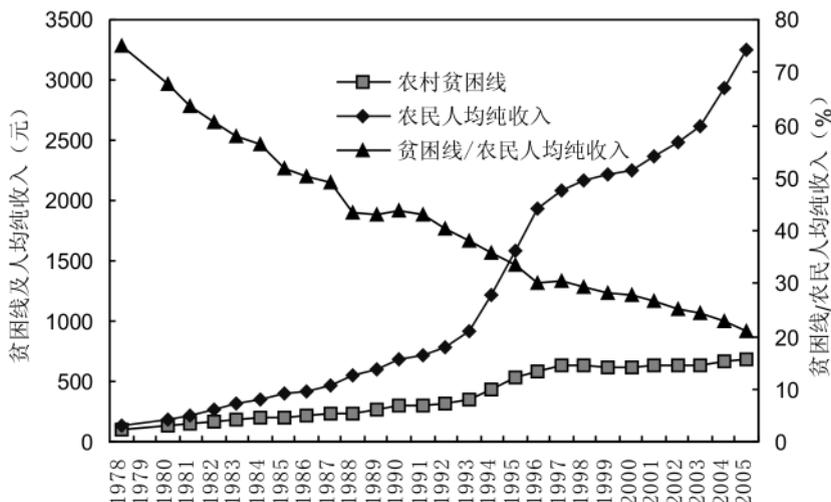


图1 中国农村贫困线和农民人均纯收入的变化

资料来源：根据《新中国五十年统计资料汇编》、《2006中国统计年鉴》和《2006中国农村住户调

查年鉴》绘制。

显然,中国现行的农村贫困标准是根据20年前的情况测算的。随着经济社会的不断发展特别是居民消费和福利标准的变化,目前这一标准日益暴露出诸多弊端。首先,与国际通用的贫困标准相比,中国的贫困标准明显偏低。世界银行的贫困标准是以1985年平价购买力即人均每天最低消费1美元(按国际可比价格计算),年收入低于375美元即为贫困,而2005年中国农村贫困标准是人均年收入人民币683元,即人均每天1.9元,仅是国际绝对贫困标准的22.2%<sup>①</sup>。其次,贫困标准本身的问题。中国政府定义的贫困人口为人均纯收入低于当年贫困线的人口,该方法没有考虑纯收入计算中有形资产(如秸秆、生产工具等)的贡献,也没有考虑农民家庭消费支出的货币化(李小云等,2005)。因此,现行中国政府统计的农村贫困人口数量相当保守,不能完全反映中国农村的实际贫困状况。

## (2) 存在争议的城市贫困标准

目前,中国还缺乏一个科学统一的城市贫困标准。各部门对城市贫困人口的范围界定和理解具有较大差异。劳动和社会保障部门把贫困人口看成是失业下岗人员和离退休职工(尤其是指原属国有企业的职工),民政部门将最低生活保障对象视为贫困人口,工会系统把贫困人口视为“基层单位特困职工”,而统计部门一般把收入分组中最低收入户组的5%确定为贫困人口(《中国城镇居民贫困问题研究》课题组,1997)。中国学术界对城市贫困标准的测算也存在争议。任才方、陈晓杰(1995)曾采用比例法和基本生活费用价格指数相结合的方法,测算出1994年中国城镇居民的绝对贫困线为月人均120元人民币,年人均1440元人民币。国家统计局城市调查总队(1997)采用恩格尔系数法和维持生活的基本需求两种方法测算,得出1995年度中国城镇居民贫困线为月人均150元人民币,年人均1800元人民币。中国城市贫困研究课题组(2001)则把基本生活保障线看成为城市贫困线,并据此推算出2000年中国城市贫困线为2310元人民币。

1999年9月国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》,要求各地方政府制定自己的贫困线标准,多数城市使用“基本需求法”测定各自的贫困线,其中主要考虑两个因素的影响:一是城市的财政状况,二是贫困线与其它社会救济之间的关系。然而,由于缺乏统一的测算标准,各城市使用的方法均有所不同,所确定的低保标准更是相差悬殊。例如,2005年9月,在全国36个主要城市中,深圳、广州、北京、上海、宁波等城市低保标准均在人民币300元/人·月或者以上,而乌鲁木齐、西宁、长春、贵阳等城市不到人民币180元/人·月。从图2中也可以看出,中国各地区城市平均低保标准和支出水平差别较大,且与其人均生产总值指标呈正相关关系。这说明,地区经济发展水平越高,其城市平均低保标准和支出水平也就越高。

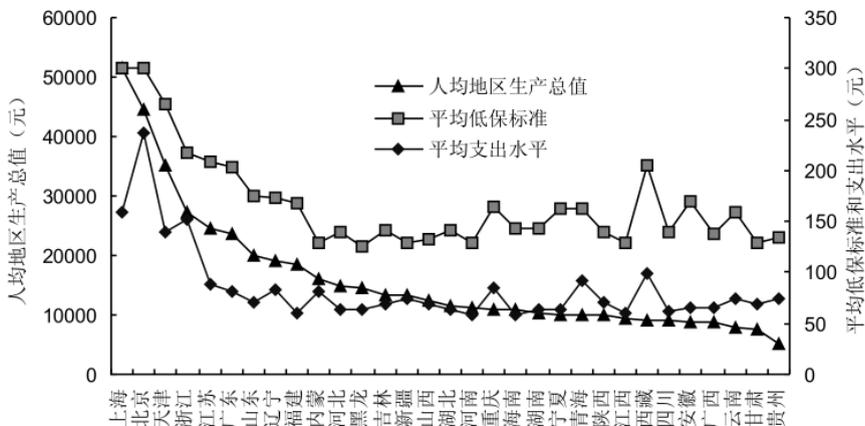


图2 2005年中国城市平均低保标准和支出水平

资料来源:根据民政部《2005年统计摘要》和《2006中国统计年鉴》绘制。

当前,各地在城市贫困标准制定方面主要存在以下问题:第一,由于中央政府至今没有制定出科学合理的、全国通用的方法来指导地方政府进行测算,各级政府主要依靠零星调查和估计得出各地城市贫困人口的数量,而且调查方法和覆盖面都有较大差异,很难反映实际的城市贫困状况。第二,目前多数官方统计资料将最低生活保障线视为各个城市的贫困标准,但是,已经制定的最低生活保障线多是建立在主观判断及其他人为因素之上,很难客观反映城市贫困状况(苏勤等,2003)。各个城市往往根据地方财力来确定其最低生活保障线和救助人群规模,其标准的高低与城市经济实力和政治地位密切相关。第三,没有将流动劳动力,尤其是“农民工”纳入城市贫困人口统计中,在一定程度上低估了城市贫困人口数量。

## 二、当前中国的总体贫困状况

20世纪90年代以前,中国的贫困问题主要表现为农村贫困。随着市场化改革的推进,以及社会保障体制改革的滞后等原因,当前中国的贫困问题已经发展成为农村贫困与城市贫困并存的局面。由于两者产生原因、贫困主体和发展历程的不同,其现状特征存在一定的差异性。

### 1. 农村贫困状况

#### (1) 农村绝对贫困人口数量继续下降,但减贫速度放慢

1978年,中国农村贫困人口高达2.5亿人,贫困发生率达30.7%。改革开放以来,经过中国政府的不懈努力,农村贫困人口持续下降,到1990年已下降到8500万人,贫困发生率为9.4%,2000年又下降到3209万人,贫困发生率为3.4%。在“十五”期间,中国农村绝对贫困人口减少了844万,到2005年底已下降到2365万人,贫困发生率下降为2.5%。初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口从2001年底的6102万人减少到2005年底的4067万人,减少2035万人(刘坚主编,2006)。从图3可以看出,近年来,中国农村贫困规模整体上呈下降趋势,但减贫速度明显放慢。1979-1990年,中国农村贫困人口平均每年减少1375万,1991-2000年平均每年减少529.1万,2001-2005年平均每年只减少168.8万。

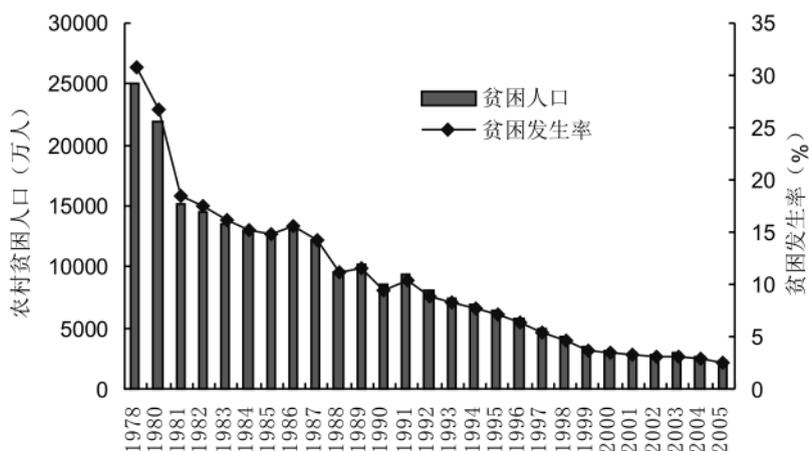


图3 1978-2005年中国农村贫困人口规模和贫困发生率

数据来源:根据《中国农村贫困状况监测报告》(各年度)和《2006年中国农村住户调查年鉴》绘制。

#### (2) 农村贫困人口主要集中在西部地区、重点扶贫县和粮食主产区

目前,中国的农村贫困人口主要集中在西部地区(见表1)。2005年,西部农村绝对贫困人口高达

1202万人,占全国农村贫困人口的比重为50.8%,比2003年提高1.8个百分点。西部地区的贫困发生率也明显高于东部和中部地区,2005年达5.2%,而东部和中部分别只有0.8%和2.5%。西部的农村贫困人口主要分布在贵州、云南、西藏、甘肃、青海、新疆等省份,其中居住在山区的绝对贫困人口占50%,连续贫困群体有76%居住在资源匮乏、环境恶劣的深山区、石山区、高寒山区和黄土高原地区(刘坚主编,2006)。

中国现有国家扶贫开发工作重点县592个,其中东部72个,中部204个,西部316个,分别占全国的12.2%、34.4%和53.4%。截至2005年底,在592个国家扶贫开发工作重点县中,农村贫困人口为1433万人,占全国农村贫困人口的60.6%;低收入人口2191万人,占全国农村低收入人口的53.9%。此外,2004年,592个国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入只有1585元,仅相当于全国农民人均纯收入的54.4%(国家统计局农村社会经济调查司,2006)。

粮食主产区也是农村贫困人口集中分布的地区。2002年,中国粮食主产区绝对贫困人口为1554万人,占全国农村绝对贫困人口的55.1%。到2004年底,在国家惠农政策的支持下,粮食主产区绝对贫困人口数量虽然减少到1207万人,但占全国农村绝对贫困人口的比重仍高达46.2%(国家统计局农村社会经济调查司,2006)。

表1 2000-2005年中国各地区农村贫困状况

指标		2000	2001	2002	2003	2004	2005
贫困人口规模 (万人)	全国	3209	2927	2820	2900	2610	2365
	东部地区	487	393	465	448	374	324
	中部地区	1091	996	888	1030	931	839
	西部地区	1632	1537	1468	1422	1305	1202
贫困发生率 (%)	全国	3.5	3.2	3.0	3.1	2.8	2.5
	东部地区	1.3	1.0	1.2	1.2	1.0	0.8
	中部地区	3.4	3.1	2.7	3.2	2.8	2.5
	西部地区	7.3	6.8	6.5	6.2	5.7	5.2
农村贫困人口 比重 (%)	东部地区	15.2	13.4	16.5	15.4	14.3	13.7
	中部地区	34.0	34.0	31.5	35.5	35.7	35.5
	西部地区	50.8	52.5	52.0	49.0	50.0	50.8

注:东部地区包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西、海南;中部地区包括吉林、黑龙江、内蒙古、山西、河南、安徽、江西、湖北、湖南;西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

数据来源:2000-2004年数据来自《2005中国农村贫困监测报告》,2005年数据来自《2006中国农村住户调查年鉴》。

### (3) 农村特殊群体贫困发生率较高

特殊群体包括少数民族和残疾人,该群体贫困发生率较高。在592个国家扶贫开发工作重点县中,少数民族自治县占40%。从贫困人口所占比重来看,少数民族贫困人口占绝对贫困人口的40%。作为少数民族人口的聚居地,在边境地区41个国家扶贫开发工作重点县中,贫困发生率高达11.5%,低收入发生率达28.5%(刘坚主编,2006)。残疾人口是农村贫困发生率较高的另一类贫困群体。据中国残疾人联合会1998年开展的全国残疾人贫困户调查,全国共有贫困残疾人1372万,占全国6000万残疾人的20%以上,约占当时全国农村贫困人口的1/3。在全国贫困残疾人中,农村贫困残疾人1206万人,占87.9%;中西部贫困残疾人1253万人,占91.3%。残疾人贫困发生率较高的省份大

都是经济欠发达的中西部省份,如宁夏(贫困发生率为66.1%)、云南(52.9%)、广西(42.5%)、贵州(40%)、甘肃(38.6%)、内蒙古(37.9%)等<sup>②</sup>。到2005年,中国贫困残疾人仍有81%集中在中西部地区,其中,中部地区占35%,西部地区占46%。

#### (4)“三无农民”成为新的贫困群体

“三无农民”是对“无地、无业、无保障”农民的俗称。这种“务农无地、上班无岗、低保无份”的“三无农民”,大多是因为失去土地而引起的。改革开放以来,随着中国城市化进程的加速,城市空间快速扩张,失地的农民也越来越多。经验表明,每征用1亩耕地,就会有1.5个农民失业。在“十五”期间,中国建设共占用耕地1641万亩,平均每年328.2万亩,这意味着每年大约有492.3万农民因失地而失业。至今为止,农业收入仍然是贫困农户收入的主要来源。2004年,中国贫困农户人均纯收入中有68.4%来源于第一产业,比全国平均水平高20.8个百分点(国家统计局农村社会经济调查司,2006)。在当前农村社会保障制度尚不健全的情况下,耕地一旦被征用,农民就失去了基本的生存保障。2005年,中国享受最低生活保障的农民为776.5万人,仅占农村人口总数的1%;在实施农村特困户求助制度的地区,2005年享受定期救济的农民共1024.3万人,占农村人口的比重仅为1.4%。由于缺乏基本的生活保障,这些“三无农民”正在成为新的贫困群体。

### 2.城市贫困状况

#### (1)城市贫困人口不断增加

在改革开放初期,中国的贫困人口主要集中在农村地区,城市贫困问题并不突出。据世界银行(1993)的研究,1981-1990年中国城市贫困人口在50万-390万之间变动,平均每年为130万人,贫困发生率平均为0.5%。然而,自20世纪90年代以来,随着市场化改革的不断推进,中国的城市贫困问题日益严重,城市贫困人口规模已超过千万人。据国家统计局城市调查总队(2002)采用调整基期贫困线法测算,2000年中国城市贫困总人口为1050万人,贫困率为3.44%。若采用马丁法进行测算,1995年、1998年、1999年城市贫困人口规模分别为1909万、1477万和1338万人(王有捐,2002)。目前,中国学术界对城市贫困人口规模以估算为主,由于估算标准不同,结果大相径庭(见表2)。其中,最低的只有1050万人,最高的达4071万人。但大部分的研究结果表明,中国城市贫困人口规模大约在2000万-3000万人之间。这说明,与改革开放初期相比,中国城市贫困人口的总体规模明显增加,贫困发生率逐步提高。2004年,中国城镇人口贫困发生率估计为6%-8%(丁四保,2006)。

表2 中国城市贫困规模的测算比较

序号	作者	估计年份	方法	城市贫困规模(万人)
1	任才方等(1995)	1994	采用比例法和基本生活费用价格指数相结合的方法计算贫困线,再利用住户调查资料计算收入低于贫困线的居民家庭和个人的绝对数量	1300
2	国家统计局城市调查总队(1997)	1995	依据全国城镇人口贫困线,得出贫困线以下的居民比重,然后推算全国城镇贫困居民总体规模	2428
3	李若建(1998)	1995	根据收入10等分和5等分组资料估算	2752
4	盛朗(1999)	1997	根据各省区(除西藏)1998年统计年鉴,将各省贫困线定义为年人均可支配收入的1/2,以此确定市镇非农业人口,再根据平均家庭规模和贫困户家庭规模确定各省贫困人口,加总得出全国城镇贫困人口	2305
5	胡鞍钢等(2000)	1997	城镇最贫困职工、最贫困退休人员、最困难居民、城镇最低收入困难户	3000
6	唐钧等(2003)	1997	失业者、下岗者、离退休人员、加上民政部门的传统救济对象	约1500

7	华迎放(2004)	1997	失业人员、下岗职工、特困职工、停减发离退休金人员及其赡养的家庭人口(按2人计)	3240
8	朱庆芳(2002)	1998	下岗职工、登记失业人员、被拖欠退休金的离退休人员、及其赡养的家庭人口(按2人计算)、民政部供养的孤老残幼	3056
9	蔡昉(2003)	1998	根据人均支出法	3710
10	国家统计局城市调查总队(2002)	2000	根据2000年城市住户调查资料,采用调整基期贫困线法	1050
11	中国城市贫困问题研究课题组(2002)	2001	根据国家统计局城市调查总队提供的1998年统计数据,采用人均收入作为贫困指标测得各省贫困人口,加总得出出全国的城市贫困人口	1470
			根据国家统计局城市调查总队提供的1998年统计数据,采用人均支出作为贫困指标测得各省贫困人口,加总得出出全国的城市贫困人口	3710
12	萧灼基(2002)	2002	根据城镇居民人均月收入低于200元	2000
13	骆祚炎(2006)	2004	将城镇居民按照可支配收入分为7组,根据扩展的居民线性支出系统(ELES)分析方法计算出贫困发生率,以此为依据计算出城镇贫困人口	4071

资料来源:作者整理。

## (2)城市贫困人口结构呈现多元化趋势

20世纪50-60年代,中国城市贫困人口主要由个人原因造成的“三无”群体构成,包括那些无生活来源、无劳动能力和无法定赡养和抚养人的特殊救济对象(王朝明等,2005)。现阶段,中国城市贫困人口构成的多元化趋势越来越明显,除传统救济对象——“三无”群体外,更多的城市贫困人口是由市场经济产生的“新的城市贫困群体”,包括失业、下岗人员,停产、半停产企业中的半失业者和其他的一些由市场因素引起的贫困人口,他们占目前城市贫困人口总数的70%-90%(林卡、范晓光,2006)。

近年来,中国城市贫困人口构成的一个重大变化是,流动劳动力(主要是“农民工”群体)逐渐成为城市贫困的主体。20世纪90年代以来,随着城市化进程的加速,“农民工”迅速膨胀,2005年农村劳动力流动就业规模约为1.2亿,其中进城农民工约为1亿(劳动和社会保障部课题组,2006)。受城乡比较利益的影响,农民工流向城镇特别是经济较为发达的大中城市寻找工作机会,但由于就业机会的不均等、社会保障制度的不健全以及农民工文化素质较低等原因,他们中的许多人最终成了特殊的城市贫困人群——没有土地(离开农村),没有固定工作场所(仅属于临时工),没有社会保障(仅城市居民拥有)。农民工的贫困不仅影响农民工本人,还影响到其子女的教育和生存环境,进而导致“贫困的再生产”(林卡、范晓光,2006)。

## (3)城市贫困人口分布具有典型的行业和地域特征

从行业分布看,目前中国的城市贫困人口主要集中在纺织、煤炭、森工、轻工、军工等部门(苏勤等,2003)。从地域分布看,20世纪90年代以来,中国城市贫困人口的分布区域逐渐扩大,从中西部欠发达地区为主,扩展到老工业基地和资源型城市,再扩散到以传统工业和中小企业占主导的中小城市。以城市最低生活保障人数为标准,2005年,中部地区城市贫困人口比重最高,为47.5%;东部地区最低,为24.5%;西部地区为28.0%,比2004年增加了1.1个百分点<sup>③</sup>。从贫困人口的城市分布来看,规模越小的城市,贫困问题越严重;从城市内部空间分布看,中国城市贫困人口具有“大分散、小集中”的明显特点,城市的各个角落都有贫困人口的存在(傅道忠,2006)。

### 三、中国反贫困政策绩效评价

#### 1. 农村反贫困政策绩效评价

改革开放以来，中国政府十分重视农村扶贫问题。按照国务院扶贫开发领导小组办公室（2003）中国农村反贫困政策大体可分为4个阶段：第一阶段，体制改革推动扶贫阶段（1978—1985年）。1978年中国政府开始对土地经营制度进行改革，同时采取逐步放开农产品价格以及推进农村工业化等多项措施，初步缓解了农村贫困现象。从1978到1985年，农村贫困人口从2.5亿人减少到1.25亿人，贫困发生率由30.7%下降到14.8%。第二阶段，大规模开发式扶贫阶段（1986—1993年）。国家制定了以“促进区域发展”为目标的扶贫战略，成立专门扶贫工作机构，安排专项资金，制定专门的优惠政策，确定了开发式扶贫方针。到1993年底，中国农村贫困人口由1.25亿人减少到8000万人，贫困发生率由14.8%减少到8.7%。第三阶段，扶贫攻坚阶段（1994—2000年）。以“满足贫困人口的基本需求”为目标，中国政府颁布了《国家八七扶贫攻坚计划》，并使国家扶贫开发工作重点县增加到592个。1997—1999年，每年有800万农村贫困人口解决温饱，达到20世纪90年代以来中国解决农村贫困人口年度数量的最高水平，到2000年底，国家“八七”扶贫攻坚目标基本实现。第四阶段，新阶段开发式扶贫阶段（2001—2010年）。2001年，国家制定并颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，明确提出继续解决和巩固农村贫困人口温饱问题、促进贫困地区全面发展、为达到小康水平创造条件的奋斗目标。截至2005年底，中国农村贫困人口由2001年底的2927万人减少到2365万人，贫困发生率由3.2%下降到2.5%。

农村反贫困政策实施以来，中国农村的绝对贫困人口数量持续下降，国定贫困县的贫困状况也得到明显缓解（见表3）。2004年，国定贫困县的绝对贫困人口为1613万人，比2001年减少199万人，贫困发生率为8.1%，比2001年下降1个百分点，低收入人口为2580万人，比2001年减少1285万人，低收入人口占全国的比重为51.8%，比2001年下降11.5个百分点。同时，国定贫困县农民人均纯收入由2001年的1277元增加到2005年的1723元（见图4），其人均地区生产总值相当于全国人均GDP的比重由2001年的30.8%提高到2004年的32.4%（国家统计局农村社会经济调查司，2006）。但是，从发展趋势来看，近年来中国农村反贫困政策的实施效率已呈现出减缓趋势。2004年，国定贫困县农村贫困人口占全国农村贫困人口的比重比上年增加1个百分点，而国定贫困县农民人均纯收入相当于全国农民人均纯收入的比重比上年下降1.1个百分点，比1998年下降8.0个百分点。截止2005年底，中国农村仍有未解决温饱的绝对贫困人口和刚刚越过温饱线但还不稳定的低收入贫困人口6432万人，实际的贫困发生率达6.8%。这说明，今后中国农村扶贫工作的任务仍十分艰巨。

表3 1998—2004年国定贫困县农村贫困人口规模及人口比重

年份	贫困人口		贫困发生率 (%)	低收入人口		
	人口规模 (万人)	占全国农村贫困人口比重 (%)		人口规模 (万人)	占全国农村低收入人口比重 (%)	占贫困县总人口比重 (%)
2001	1812	61.9	9.1	3865	63.3	17.6
2002	1752	62.1	8.8	3076	52.8	15.4
2003	1763	60.8	8.8	2946	52.4	14.7
2004	1613	61.8	8.1	2580	51.8	12.8

数据来源：根据《2005中国农村贫困监测报告》计算。

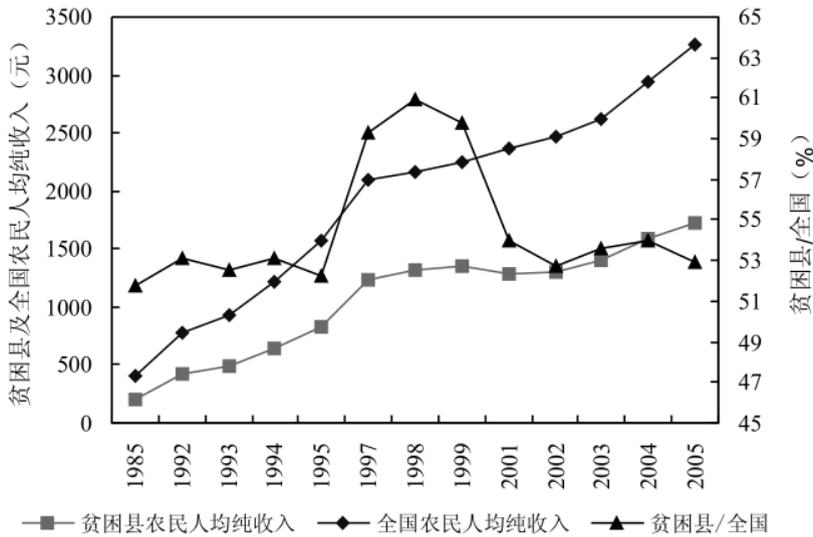


图4 1985-2005年国定贫困县与全国农民人均纯收入差距变化

数据来源:根据《中国农村贫困状况监测报告》和《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》中期评估报告绘制。

当前,中国农村反贫困政策存在的主要问题是:第一,贫困标准偏低,覆盖面较窄。按照世界银行1人1天消费1美元的标准,2001年中国有贫困人口2.12亿,贫困发生率高达16.6%(World Bank, 2004),2003年为1.73亿人(ADB, 2005)。同时,中国的农村扶贫是以贫困县为基本资金分配单位,而现有农村贫困人口大约有一半位于非贫困县。第二,农村反贫困政策实施效率出现“瓶颈”。原因包括两个方面,一是贫困农民本身的客观条件。目前,贫困人口占有的自然资源和发展资本严重不足,加上自身素质不高,导致消除贫困的难度加大;二是中央政府的扶贫目标与贫困地区地方政府发展目标之间的差异。中央政府支出大量的援助资金和扶贫贷款贴息资金,希望地方政府用于扶贫开发,而贫困地区的地方政府在增加地方财政收入和扶贫工作中往往更倾向于前者(陈光金, 2005)。第三,农村反贫困的制度建设滞后。具体表现为:(1)金融市场,尤其是信贷市场的管理体制不顺畅。中央政府提供扶贫贴息贷款,其管理权属于农业银行,银行作为商业机构,为了保障自身利益,导致扶贫贴息贷款普遍存在“贷富不贷贫”的现象(陈光金, 2005);(2)劳务收入是农村贫困人口增收的主要途径,但是贫困地区还未建立完善的劳务市场为贫困人口提供技术培训、信息等服务,用以提高贫困人口的人力资本素质(王朝明等, 2005);(3)农村社会保障制度建设滞后。由于自然灾害和突发疾病,部分脱贫农民极易返贫,一些农户则因贫病交加导致贫困恶性循环。为此,必须高度重视医疗卫生保障制度和农村最低生活保障制度在扶贫中的作用。第四,贫困主体的参与性不强。农村反贫困政策往往具有“自上而下”的特征,在扶贫项目的选择、扶贫资源的分配、管理机制以及利益分享等方面,贫困人口的参与意识不够(陈光金, 2005)。

## 2. 城市反贫困政策绩效评价

与农村反贫困政策相比,中国的城市反贫困政策具有应急性、对策性特点(洪大用, 2003)。根据政策的内容,中国的城市反贫困政策大体可分为4种类型(关信平, 2003):(1)就业政策,着重为下岗工人提供就业信息、再就业培训等帮助;(2)社会保险,主要为普通劳动者提供养老、医疗、失业以及工伤、生育等保险;(3)社会救助,包括下岗职工基本生活费补贴、城市居民最低生活保障等;(4)其他政策,包括教育扶贫、教育和医疗救助等。就城市居民最低生活保障制度而言,自20世纪90年代中期以来取得了较大进展,城市居民享受最低生活保障的人数已连续3年稳定在2200多万,这表明中

国城市最低生活保障制度进入了平稳发展时期。2005年,中国城市居民最低生活保障月平均标准达到156元,各级财政共支出低保资金191.9亿元,月人均保障水平达72.3元,分别比2002年提高76.5%和39.0%(见表4)。2005年全国城市居民享受最低生活保障的人数达到2234.2万,其中,在职人员114.1万,下岗人员430.7万,退休人员61.3万,失业人员410.1万,“三无”人员95.8万,其他人员1122.1万。

表4 中国城市最低生活保障基本情况

指标	单位	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
平均标准	元/人·月									152	156
享受低保人数	万人	84.9	87.9	184.1	265.9	402.6	1170.7	2064.7	2246.8	2205.0	2234.2
财政资金支出	亿元							108.7	151.0	172.7	191.9
月人均保障水平	元/人·月							52.0	58.0	65.0	72.3

资料来源:根据民政部《民政事业发展统计报告》(2002-2005)整理。

与农村反贫困政策相比,由于各级政府对城市贫困的相对性和长期性认识不足,导致全国缺乏完善的城市反贫困政策体系。当前,中国的城市反贫困政策主要存在以下问题:一是城市贫困监测体系不完善,缺乏对城市贫困状况的权威统计。前已述及,由于对城市贫困及贫困标准缺乏规范定义,尤其是忽略了数量庞大的“流动劳动力”的贫困问题,导致对城市贫困人口数量的统计较为混乱,从而使城市反贫困政策的实施陷入较为被动的局面。二是由于缺乏统一的标准和以地方为主的援助体制,导致各地情况差别较大。2005年,中部地区尽管城市平均最低生活保障标准较低,但其低保人数却占全国城市低保人数的近一半,每人月平均支出水平仅有65.6元,不到东部地区的63%。西部地区城市平均低保标准也比东部地区低24.7%,平均支出水平比东部地区低27.0%(见表5)。分省看,2005年北京、上海平均低保标准为300元,而黑龙江、内蒙古、河南、甘肃、新疆和江西则不到130元,每人月平均支出水平最高的北京达236.3元,而最低的河南只有58.1元,前者为后者的4.1倍。从县级以上行政单位看,2006年11月份全国城市低保人均支出水平最高的10个地区平均为265.9元/人·月,而最低的10个地区只有29.3元/人·月,前者是后者的9.1倍。由此可见,中国现行的城市低保制度受经济发展水平、地方财力和政治地位的影响较大,包含较多的不公平因素。

表5 2005年中国各地区城市最低生活保障情况

地区	平均低保标准 (元/人·月)	平均支出水平 (元/人·月)	城市低保人数 (万人)	低保人数占全国比重 (%)
全国	156.0	72.3	2234.19	100
东部地区	202.9	104.8	548.04	24.5
中部地区	138.1	65.6	1060.28	47.5
西部地区	152.8	76.5	625.87	28.0

注:各地区平均低保标准和平均支出水平为各省市自治区算术平均值。

资料来源:根据民政部2005年统计摘要计算。

#### 四、中国反贫困政策的调整思路

当前,中国农村贫困与城市贫困共存的现象日益凸显,表明中国已经进入到统筹城乡反贫困政策的新阶段。第一,农村地区因疾病、自然灾害、教育等产生的贫困和返贫现象有所增加,现有的农村社会保障制度很不完善,试点工作不仅覆盖区域小,而且涉及的保障内容也很少,以最低生活保

障和医疗保障为主。城市地区的贫困人口规模也在不断扩大,其中“农民工”的贫困数量占很大的比重,现有的城市社会保障制度仍需完善,特别是“农民工”的社会保障问题。为此需要整合城乡社会保障体系,满足城乡贫困群体的生存和发展需求。第二,与城市地区实施的“再就业”工程相比,农村地区缺乏必要的劳动培训、平等的就业机会和劳动保障,导致发展机会的缺失,产生贫困,需要完善城乡一体的就业制度,提高就业率。第三,与农村反贫困政策体系相比,城市反贫困政策体系有待完善,表现为城市贫困监测体系的不完善,无法获知确切的贫困人口规模,造成扶贫工作的被动性,城市扶贫管理机构的不完善,造成扶贫资源使用效率不高。这样就需要建立一个完善的行政体制,统筹城乡反贫困政策的制定。有鉴于此,我们认为,在国家政策层面上,应按照统筹城乡协调发展的理念,整合各方面资源,统筹规划和安排城乡反贫困政策,实行农村与城市反贫困并重,并加强城乡反贫困工作的互动。

#### 1. 实行相对统一的城乡贫困标准

目前,中国政府已经提出要统筹城乡协调发展,建立和完善公共财政体系,促进地区间基本公共服务水平的均等化。为实现这一目标,当前很有必要从国家层面实行相对统一的城乡贫困标准,整合城乡各方面反贫困资源,统筹城乡各项反贫困政策。首先,要制定全国统一的城市贫困线标准,作为城市反贫困的底线。国家应把城市反贫困政策的重点放在那些低于国定贫困线的城市贫困人口相对集中的地区。其次,在考虑到城乡生活费差异的基础上,逐步实现城市和农村贫困线的接轨。对于农村贫困人口,要根据新时期的新情况,进一步提高农村贫困线标准,分阶段稳步推进,逐步向世界银行的1天1美元标准接近。

#### 2. 建立统一的城乡反贫困管理体制

中国政府在20世纪80年代成立了专门的农村反贫困管理机构,并取得了举世瞩目的成效。相比之下,城市反贫困管理机构的建设较为滞后,一定程度上造成了反贫困资源的浪费和分散。为此,建议对现有的机构和资源进行整合,建立能够统筹农村和城市反贫困工作的国家反贫困机构。当前,可以考虑赋予国务院扶贫办统筹城乡反贫困的职能,研究制定包括农村和城市反贫困在内的全国统一的反贫困战略规划和政策,确定全国统一的城乡贫困标准,开展全国城乡贫困人口的统计,以最大限度地减少中央政府、地方政府、企业和个人之间的交易成本,保障农村和城市反贫困资源的合理分配和有效利用。

#### 3. 进一步完善城乡贫困监测体系

合理、规范的贫困标准是制定和实施反贫困政策的基础环节。目前,中国的农村贫困标准偏低,城市贫困标准缺乏权威的界定,且数量庞大的“流动劳动力”的贫困问题未得到重视。据此,建议在现有农村贫困监测体系的基础上,加强对城市贫困的监测,逐步建立统一的城乡贫困监测体系。首先,要研究制定权威的城市贫困标准,并且要涵盖“流动劳动力”这一特殊的城市贫困群体。根据统一的城市贫困标准,逐步建立完善的全国城市贫困监测体系,对各地城市贫困状况进行动态监控,为国家制定城市反贫困政策提供科学依据。其次,要根据新情况逐步提高农村贫困标准,使国家扶贫政策能最大限度地覆盖全部农村贫困人口。除继续做好农村绝对贫困人口的监测外,还应加强对农村相对贫困人口的监测。这样,通过建立并完善城市和农村贫困监测体系,逐步形成全国统一的城乡贫困动态监测体系。

#### 4. 统筹城乡社会保障制度

根据现有城乡社会保障制度中存在的问题,建议整合城乡社会保障体系。首先,逐步完善农村社会保障体系内容,使其与城市社会保障体系接轨,同时要将“农民工”及其子女逐步纳入城市社会保障体系范围内,这样既有利于“社会公平”,也有利于社会保障资源的有效分配。其次,农村新型合作医疗试点工作正在全面展开,但多数低收入农民没有能力支付参加新型合作医疗必须缴纳的合

作费,建议政府针对所有城乡贫困人口建立城乡医疗救助制度,包括救助对象、救助病种、救助标准和申请审批等环节,其中,保障标准可以存在地区差异和城乡差别,但要最大限度地保证覆盖尽可能多的城乡贫困居民。

### 5. 统筹城乡就业制度

针对城乡分隔的户籍制度和就业制度,当前应统筹城乡就业制度,建立规范有序的城乡一体化的劳动力市场,不仅要降低城镇失业率,而且要保障城乡劳动者平等竞争的就业机会,尤其是消除对农民工就业的限制。首先,各级政府部门要建立专门的就业服务机构,对城乡劳动者实行统一管理,并提供统一的就业服务,同时鼓励企事业单位面向城乡劳动者统一招聘,这样,在城乡一体化的劳动力市场中,城乡就业中普遍存在的社会排斥问题可得到一定程度的缓解;其次,统筹城乡就业与城市化和工业化过程密不可分,为此,要积极推进小城镇建设,加快其工业化和城市化进程,在那些有发展潜力的小城镇地区创造更多的工作岗位和就业机会,吸引城乡劳动力就业,从而缓解就业压力。

注释:

- ① 按2005年人民币对美元年平均汇价(中间价)计算。
- ② 中国残联扶贫处,中国残联1998年开展全国残疾人贫困户调查的调查报告,中国残疾人联合会网站。
- ③ 中西部地区由于城市低保标准较低,据此估算其城市贫困人口,将有些偏低。

参考文献:

- [1] 《中国城镇居民贫困问题研究》课题组.关于城镇贫困标准测算的研究[J].四川大学学报(哲学社会科学版),1997 (3).
- [2] 阿玛蒂亚·森.贫困与饥荒[M].王宇等译.北京:商务印书馆,2001.
- [3] 蔡昉.中国人口与劳动问题报告——转轨中的城市贫困问题[M].北京:社会科学文献出版社,2003.
- [4] 陈光金.反贫困:促进社会公平的一个视角——改革开放以来中国农村反贫困的理论、政策与实践回顾[A].载景天魁、王颌主编.统筹城乡发展[C].黑龙江人民出版社,2005.
- [5] 丁四保.我国城市贫困问题的分析与对策研究[J].开放导报,2006 (2).
- [6] 傅道忠.转型期的中国城市贫困问题研究[J].兰州商学院学报,2006 (2).
- [7] 关信平.现阶段中国城市的贫困问题及反贫困政策[J].江苏社会科学,2003 (2).
- [8] 国家统计局城市调查总队.对目前我国城市贫困状况的判断分析[OL].中国统计信息网,2002.
- [9] 国家统计局城市调查总队.中国城镇居民贫困的测量[J].中国统计,1997,(3).
- [10] 国家统计局农村社会经济调查司.2005中国农村贫困监测报告[M].北京:中国统计出版社,2006.
- [11] 国家统计局农调总队.2000中国农村贫困监测报告[M].北京:中国统计出版社,2000.
- [12] 国家统计局农调总队.中国农村贫困标准研究[J].统计研究,1990 (6).
- [13] 国务院扶贫开发领导小组办公室.中国农村扶贫开发概要[M].中国财政经济出版社,2003.
- [14] 洪大用.试论改革以来的中国城市扶贫[J].中国人民大学学报,2003 (1)?.
- [15] 胡鞍钢,常志霄.城镇贫困与综合性反贫困政策框架[J].经济学家,2000 (6).
- [16] 华迎放.城市贫困群体的就业保障[J].经济研究参考,2004 (11).
- [17] 劳动和社会保障部课题组.系列调查:当前农民工流动就业数量结构特点[OL].中国农村研究网,2006.
- [18] 李若建.我国的城镇贫困、失业、通货膨胀与区域发展[J].社会学研究,1998 (4).
- [19] 李小云,张雪梅,唐丽霞.当前中国农村的贫困问题[J].中国农业大学学报,2005 (4).

- [20] 林卡, 范晓光. 贫困和反贫困——对中国贫困类型变迁及反贫困政策的研究[J]. 社会科学战线, 2006 (1).
- [21] 刘坚主编. 新阶段扶贫开发的成就与挑战——《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》中期评估报告[M]. 中国财政经济出版社, 2006.
- [22] 骆祚炎. 我国城镇贫困人口规模再估算[J]. 财经科学, 2006 (9).
- [23] 任才方, 陈晓杰. 城镇贫困线与建立贫困监测系统[J]. 中国统计, 1995 (10).
- [24] 盛朗. 中国城市贫困人口数量分析[J]. 人口研究, 1999 (6).
- [25] 世界银行. 1990年世界发展报告[M]. 北京: 中国财经经济出版社, 1990.
- [26] 世界银行. 中国 90年代的扶贫战略[M]. 北京: 中国财经经济出版社, 1993.
- [27] 苏勤, 林柄耀. 我国新城市贫困问题研究进展[J]. 中国软科学, 2003 (7).
- [28] 唐钧等. 中国城市贫困与反贫困报告[M]. 北京: 华夏出版社, 2003.
- [29] 王朝明, 申晓梅. 中国21世界城市反贫困战略研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.
- [30] 王有捐. 对目前我国城市贫困状况的判断分析[OL]. 中国统计信息网, 2002.
- [31] 萧灼基. 2002经济金皮书[M]. 北京: 经济科学出版社, 2002.
- [32] 中国城市贫困问题研究课题组. 中国城市贫困问题研究[N]. 国务院发展研究中心信息网, 2002.
- [33] 中国城市贫困研究课题组. 城市贫困的现状与社会救助[N]. 国务院发展研究中心信息网, 2001.
- [34] 朱庆芳. 城市贫困群体的特点及原因[J]. 中国党政干部论坛, 2002 (4).
- [35] ADB. **Key Indicators 2005: Labor Markets in Asia: Promoting Full, Productive, and Decent Employment**. 2005.
- [36] Oppenheim, Carey. **Poverty: The Facts** [M]. London: London: Child Poverty Action Group, 1993.
- [37] World Bank. **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty** [M]. Oxford University Press, 2001.
- [38] World Bank. **World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone** [M]. The World Bank and Oxford University Press, 2004.

## The Review and Prospect of China's Anti-poverty Policies

Wei Houkai & Wu Xiaoxia

**Abstract:** Over the past few years, along with the country's continued implementation of its world-acclaimed policy of reform and opening-up, China's poverty issue has gradually featured a co-existence of rural poverty and urban poverty, instead of rural poverty alone. In this article, the author reviews the existing poverty standard and overall poverty scenario in today's China, and makes a preliminary appraisal of the performance of the state's anti-poverty policies. Afterwards, the author puts forward an idea of planning out the developments of urban and rural areas as a whole, highlights the necessity of setting down a uniform poverty standard for both rural and urban areas, setting up a poverty monitoring system and national anti-poverty policies, and carrying into effect a system to attach equal importance to poverty alleviation within rural and urban areas, as well as planning out the social security and employment system in rural and urban areas as a whole, in order to address the major problems with regard to anti-poverty policies in current force.

**Key Words:** China; Poverty Standard; Urban Poverty; Rural Poverty; Anti-poverty Policies

(责任编辑 陈祥生)