

编者按：习近平总书记在“2015减贫与发展高层论坛”上阐述的“中国减贫观”是中国是全球最早实现千年发展目标中减贫目标的发展中国家，提出构建政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，提高市场机制的益贫性，实施精准扶贫、靶向治疗，倡议携手共建没有贫困的人类命运共同体，更有效促进广大发展中国家交流减贫经验。

《国际经济评论》编辑部本期组织专题讨论，借鉴比较国际减贫前沿经验，以期加强对中国减贫事业的深入研究。

新形势下中国贫困新趋势和解决路径探究*

万喆

贫困是人类社会发展过程中普遍存在的现象，也是各经济体中非常尖锐的社会性问题，联合国“千年发展目标”的首要任务就是消除贫困。目前，全球减贫工作取得了巨大的成就，同时也存在着发展不均衡的问题。国际上对贫困问题开展了多角度研究，并取得了一定成果。中国政府一向将减贫工作作为政府的重要任务，虽然也取得了举世瞩目的成就，但在新形势下仍存在着结构性问题，突出表现为多维贫困、代际贫困、女性贫困和重返贫困等。新形势下，中国的脱贫工作要在精准化和综合化两方面下工夫，着力解决新问题。

关键词：贫困 减贫 解决路径

贫困一直是人类社会所面临的最严峻挑战之一，被称作“无声的危机”。它既是人类社会的发展过程中普遍存在的现象，也是各经济体中非常尖锐的社会性问

万喆系国家发展和改革委员会国际合作中心首席经济学家、中国黄金集团首席经济学家。

* 作者感谢匿名审稿专家的宝贵建议，当然文责自负。

题。2000年，联合国提出“千年发展目标”，首要任务是消除贫困，具体目标是“计划到2015年，能够实现将全世界极端贫困人口与饥饿人口减掉一半”。2015年，“千年发展目标”收官。从全球看，总体实现了该目标中的减贫计划，极端贫困人口从1990年的19亿降至2015年的8.36亿，其中大多数进展是在2000年后取得的。从减贫原因看，经济快速增长是重要动力。据国际货币基金组织统计，2000—2015年全球经济年均增长约3.9%，发展中国家年均增长5.9%，亚洲发展中国家平均增长7.9%。^[1]

同时，减贫进展并不平衡。东亚和太平洋地区的减贫速度最快，对全球减贫事业贡献率最大。撒哈拉以南非洲是唯一没有完成千年减贫目标的地区，而且该地区由于人口增长过快、经济增长乏力、自然灾害频发等原因，极端贫困人口数量反而在15年间增加了7000多万，该地区已经集中了目前全球超过40%的极端贫困人口。另外，南亚也是贫困人口较为集中的地区，该地区极端贫困人口占全球贫困人口的34%。^[2]

2015年，联合国发展峰会通过可持续发展目标（SDG），提出到2030年基本消除全球极端贫困。消除极端贫困即基于国际贫困线的贫困率，无论是全球、区域或国家，都要在3%以下。所谓国际贫困线，需要有测度标准，因此，世界银行根据2011年购买力平价的数据，将国际贫困线从每人每天1.25美元上调到1.90美元，作为2015年以后全球贫困状况监测统计的新标准。

在发展中国家中，尤其是像中国这样处于转型期的发展中国家，贫困成为影响国家政治稳定和经济可持续健康发展的一个非常重要的因素。2011年中国居民消费项目的购买力平价为1美元=3.6961元人民币^[3]，换算1.9美元=7.0226元人民币。因此，根据新贫困线计算的人均消费支出约2563元/年，略高于中国2010年新确定的农村扶贫标准2300元。根据世界银行的测算，中国减贫成就显著，贫困人口和贫困发生率均急剧降低，是全球减贫目标达成的最大贡献者。1990—2015年，中国帮助4.39亿人脱离贫困，极端贫困率降低了94%。迄今为止，超过70%的全球减贫工作归功于中国的努力。^[4]同时，中国还实现了其他关键的发展

[1] 联合国：《千年发展目标：2015年报告》，2015年。联合国官网发布地址：<http://www.cn.undp.org/content/china/zh/home/library/mdg/mdg-report-2015/> [2016-09-30]。

[2] 同[1]。

[3] 余芳东：“国际贫困线和全球贫困现状”，《调研世界》，2016年第5期，第62~64页。

[4] 《中国实施千年发展目标报告（2000—2015年）》，2015年。联合国开发计划署官网发布地址：<http://www.cn.undp.org/content/china/zh/home/library/mdg/mdgs-report-2015-.html> [2016-09-30]。

目标，如普及基础教育、提供安全饮用水与卫生设施及降低孕产妇死亡率等。但是，总体而言，尤其与发达国家相比，中国目前贫困人口规模仍然较大。

国际关于贫困问题研究的主要领域

（一）贫困与经济关系研究

通常认为，贫困与收入的相关性最大。贫困的变化既受到平均收入水平，也受到收入差距的影响。当贫困标准既定，整体平均收入水平的增长被认为是消除或减缓贫困的最主要方式。经济增长能够给贫困人群带来好处，反贫困的关键就是经济增长。^[1]

但是，随着减贫的深入，关于经济增长如何让贫困人群受益以及受益程度的度量研究存在着较大分歧^[2]。当经济高速增长时，收入差距的扩大可能会阻碍减贫或者扩大贫困。^[3]特别是当低收入人群收入发生衰退，贫困程度甚至可能出现与经济增长相反的走势。在一项80个国家1984—2001年间的研究中，经济增长过程中只有32.1%的时段穷人是受损的。^[4]胡兵等发现，在农村，富裕人群受益于经济增长更多，贫困人群受益于经济增长更少。^[5]陈立中发现，农村减贫进程的波动性和不一致性与收入分配相关。^[6]收入分配恶化抵消了几乎一半经济增长造成的贫困发生率下降效应。

（二）贫困与教育的关系研究

贫困也显示出多个维度。在一项对印度的研究中发现，脱贫效果与其初始状态有关，如果知识能力较低下，即使经济同样增长，对脱贫的贡献也较小。^[7]有研究认为其他因素如开放程度、农业比重或法律环境等都会对经济增长穷人受益

[1] Dollar, D. & A. Kraay, "Growth Is Good for the Poor", World Bank working paper, 2000.

[2] Kakwani, N. & E. Pernia, "What is Pro-Poor Growth?", *Asian Development Review*, 18(1), 1-16, 2000.

[3] Yao, Shujie, Zongyi Zhang & Lucia Hammer, "Growing Inequality and Poverty in China", *China Economic Review*, 15, 145-163, 2004.

[4] Son, Hyun & Nanak Kakwani, "Global Estimates of Pro-poor Growth", *World Development*, Vol. 36 (6), 1048-1066, 2008.

[5] 胡兵、赖景生、胡宝娣：“经济增长、收入分配与贫困缓解”，《数量经济技术经济研究》，2007年第5期，第33-35页。

[6] 陈立中：“收入增长和分配对我国农村减贫的影响：方法、特征与证据”，《经济学（季刊）》，2009年第8（2）期，第711-726页。

[7] Ravallion Martin & Gaurav Datt, "Why Has Economic Growth Been More Pro-poor in Some States of Indian than Others", *Journal of Development Economics*, 68, 381-400, 2002.

性产生影响。^[1]因此,对贫困的认识和测度应该考虑更多的维度,包括教育、卫生医疗、信息和技术获取机会等。

相关研究认为,贫困人群会显著受到其身份和与之生活过的群体影响,导致群体隔离、贫困持续以及区域差距,产生底层群的“贫困陷阱”。^[2]一些研究发现收入差别会导致“群体隔离”。^[3]有些研究则认为贫困有代际传递问题。^[4]

现代社会中社会流动的动力机制是教育。教育机会在社会中的分配,很大程度上形成了社会分层。尽管是在现代性开放社会中,但一部分贫困家庭后代受教育的机会并不平等。有实证发现,家庭对子女的人力资本投资,是家庭总收入减去当前消费后才进行分配的。^[5]也有研究指出,贫困家庭的总收入不足,因此子女的人力资本缺乏父母的支持,无论是金钱上的还是时间、精力上的。^[6]而且,贫困家庭的社会资源也更匮乏,难以帮助子女找到好工作。因此,贫困家庭往往陷入代际贫困问题。

(三) 贫困与特殊群体的关系研究

贫困的进入和退出是研究重点之一,许多研究贫困动态性分类时认为有周期性贫困,其中有一些贫困人群脱离贫困后又返贫。有研究发现,非洲人移居美国的家庭会因再失业而返贫^[7]。冉洋认为返贫就是经历贫困—脱贫—贫困的过程。^[8]陈全功、李忠斌认为返贫属于持续性贫困,是一种动态贫困。^[9]

女性贫困问题从二十世纪六七十年代起就引起多个学科的重视。学术界对女性贫困的研究除了从女性学、人类学,也从社会学、发展研究等角度进行,并提出一系列女性贫困成因、测度和反贫困方法等。女性由于在家庭中的抚育地位,

[1] Son, Hyun & Nanak Kakwani, “Global Estimates of Pro-poor Growth”, *World Development*, Vol.36 (6), 1048-1066,2008.

[2] Brock, W. & S. Durlauf, “Interactions-based Models”, In J. Heckman & E. Leamer eds., *Handbook of Econometrics*, North Holland, 2001; Durlauf, S, “The Memberships Theory of Poverty”, In S. Danziger & R. Haveman eds., *Understanding Poverty in America*, Harvard University Press, 2001.

[3] Hoff, K. & A. Sen, “The Kin System as a Poverty Trap”, In Bowles, Drlauf & Hoff eds., *Poverty Traps*, Princeton University Press,2006.

[4] 邹薇、方迎风:“中国农村区域性贫困陷阱研究”,《经济学动态》,2012年第6期,第3~16页。

[5] G Becker, *A Treatise on the Family*, Cambridge: Harvard University Press, 1981.

[6] G C Loury, “Intergenerational Transfers and the Distribution of Earnings”, *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 49(4):843-867,1981.

[7] 金鑫:《当代中国应对自然灾害导致返贫的对策研究》,吉林大学2015年博士学位论文。

[8] 冉洋:“贵州返贫状况、原因及抑制措施探讨”,《贵州民族研究》,1999年第4期,第129页。

[9] 陈全功、李忠斌:“少数民族地区农户持续性贫困探究”,《中国农村观察》,2005年第5期,第44页。

其更会对家庭代际贫困等有深刻影响。

在对1980年代引起极大关注的“大推进”理论进行了扩展研究后，发现因为生产、需求与储蓄具有不可分性，而其之间可能存在协调失灵，如果想要跳出低水平均衡，就必须进行包括消费市场扩展、人力资本积累和基础设施投资等的总体推进。^[1]

（四）现阶段中国贫困研究的重点

随着社会经济生活和国家经济结构的发展变化，贫困问题也内生出一些不同于传统贫困线观念的多元化、多维化新问题。当前，中国对绝对贫困状况的了解和研究相对充分，但对于城乡贫困差距、区域贫困差异及中国贫困问题的特殊性、复杂性则有待更深入研究。贫困研究的视角需要从较为单一的绝对收入支出标准向相对化、多维化、跨代际化转移，并特别注重造成贫困和重返贫困的原因，以及在贫困人群中的特殊群体及女性。

新形势下中国贫困新结构分析

（一）多维贫困呈逆增长趋势

1. 多维贫困的概念

贫困通常是指绝对贫困和收入贫困，即以贫困线为标准，以居民收入或消费支出为测度对象而进行的计量和统计。但事实上，贫困也有相对贫困和多维贫困。除了绝对收入外，贫困也表现在医疗、教育、社会保障、住房等等的不足。阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）最早从能力、功能、权利等角度来讨论贫困问题，认为贫困的实质是人们缺乏或被剥夺了改变其生存状况、抵御各种风险、抓住机会获取经济收益的能力。^[2]而且，现代社会的贫困往往与收入分配不平等相伴随，即贫困人口无法平等地获取或接触到产品和服务，无法将之转化成效用的功能或权利^[3]。因此，对贫困的认识、测度和治理要超越单一的收入或消费的维度，而应该考虑更多的维度。

世界银行就此提出了多维贫困指数（MPI），包括医疗、教育和生活水平三

[1] Murphy, K., A. Shleifer, R. W. Vishny, “Industrialization and the Big Push”, *Journal of Political Economy*, 97(5), 1003–1026, 1989.

[2] [印度]阿马蒂亚·森著，王宇、王文玉译：《贫困与饥荒——论权利与剥夺》，商务印书馆，2001年。

[3] Sen, A.K, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North Holland, 1985.

个方面，分为儿童死亡率和营养不良比例，受教育年限和中学入学率，水、电、燃料、卫生设施、住房、基本家用电器拥有等十个指标。根据这个指数测算，2015年全球贫困人口多达15.6亿，是根据国际贫困线计算的贫困人口数的2.2倍。不仅如此，在绝对贫困不断减少的当前，多维贫困还有上升的趋势。即使到2030年能够实现消除全球极端贫困的计划，医疗、教育、社会保障、住房等方面的贫困仍然存在并且持续下去，成为下一步全球贫困工作的主要任务。

2. 中国的多维贫困状况

在中国，随着经济增长，收入贫困发生率不断下降，尽管农村收入贫困发生率高于城市，但下降更为显著，因此农村与城市收入贫困发生率差距持续缩小。与此同时，多维贫困状况则显现出较为相异的走向。

A-F测度方法是本领域较为常用的测度方法。^[1]先确定每个维度的贫困线，然后确定维度贫困的临界值。基于此方法，有研究利用2006年中国健康与营养调查数据对中国多维贫困进行测量，并进行维度和地区的分解，分析中国农村和城市家庭多维贫困的差异。^[2]也有研究利用1989—2009年的数据研究中国多维贫困变化，对多维贫困进行城乡、维度和地区分解。^[3]

邹薇和方迎风采取A-F测度方法，利用中国健康与营养调查数据CHNS中1989—2009年的数据，对中国居民的贫困状况进行考察和多维贫困测度时发现，与单一的收入贫困下降的趋势不同，多维贫困波动性很大；农村对于全国多维贫困的贡献度非常高，其中，2006年为82.34%，2009年为86.42%，说明城市与乡村间多维贫困有不断扩大的趋势；从地区看，东、中、西部地区之间多维贫困的差异并不像收入贫困那样分明，不同省份的多维贫困变化趋势差异相当大，但东部省份的多维贫困下降明显快于其他地区；在各维度贫困测算中，卫生设施的贫困发生率是最高的，耐用品拥有与用电的贫困程度是最低的，教育的贫困发生率高于收入贫困发生率；尤其值得注意的是，教育贫困经历早期的下降到中期的平稳过后，又呈现上升趋势并超过收入贫困。^[4]

[1] Alkire, S., Foster, J., "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *Journal of Public Economics*, 95: 476-487, 2011.

[2] 王小林、Alkire, S. & Sabina: "中国多维贫困测量：估计和政策含义"，《中国农村经济》，第12期，第6~12页。

[3] Yu, Jiantuo, "Multidimensional Poverty in China: Finding based on the CHNS", *Social Indicators Research*, 112(2), 315-336, 2013.

[4] 邹薇、方迎风："关于中国贫困的动态多维度研究"，《中国人口科学》，2011年第6期，第49~59页。

王春超和叶琴采用2000—2009年的中国健康与营养调查数据个人数据,运用A-F测量法测量九省劳动者在四个维度(收入、教育、健康、医疗保险)的多维贫困发现,改善农民工多维贫困的重要原因是市场化。^[1]从全国多维贫困状况看,农民工多维贫困状况比平均和城市劳动者均严重。收入维度贫困对其贡献率较高,教育维度贡献率更高而且仍上升。

随着经济的快速发展,中国农村绝对贫困程度显著持续下降,贫困发生率从1988年46.4%下降至2015年的5.7%。但是由于收入不平等程度的持续扩大,农村的相对贫困程度仍居高不下,在有些测度研究中,某些年份的相对贫困已高于30%。^[2]相对贫困已成为当前贫困的主要形态。

(二) 教育不均衡加剧贫困代际传递

1. 贫困代际传递的概念

降低贫困规模是减贫的一个方面,同时,防止这些人陷入“贫困陷阱”、造成贫困在代际间传递形成恶性循环是一个更为重要的议题。“贫困代际传递”,是指贫困以及致贫的相关条件和因素,在家庭内部由父母辈传递给子女辈,使子女辈在成年后重复父母辈的贫困状态。在1959年,“贫困文化”(Culture of Poverty)概念被提出,认为贫困文化有自我延续的倾向,会通过家庭机制传递给穷人区儿童,使他们难以接受外部的机会,从而陷入贫困代际转移困境。^[3]1960年代,使用多元统计模型发现父母与儿子的职业地位中度相关,相关更多是通过教育水平联系的。^[4]

2. 国际贫困代际传递状况

大量研究表明,贫困家庭子女与富裕家庭子女相比,在教育、就业和健康等方面都会相对弱势^[5],进一步影响其未来收入,大大提高其陷入贫困的可能性^[6]。美国的研究表明,出生于贫困家庭的美国黑人,约30%在成年后仍然处于贫困之

[1] 王春超、叶琴:“中国农民工多维贫困的演进——基于收入与教育维度的考察”,《经济研究》,2014年第12期,第159~175页。

[2] 张立冬:“中国农村贫困代际传递实证研究”,《中国人口·资源与环境》,2013年第23(6)期,第45~50页。

[3] O Lewis, *Five Families, Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New York: Basic Book, 1975.

[4] Blau, P. M. & Duncan, O. D., *The American Occupational Structure*, New York: Wiley, 1967.

[5] Blanden, J & Gregg, P., “Family Income and Educational Attainment: A Review of Approaches and Evidence for Britain”, *Oxford: Oxford Review of Economic Policy*, 20(2): 245-263, 2004.

[6] Mayer, S. E., “The Influence of Parental Income on Children’s Outcomes”, *Knowledge Management Group, Ministry of Social Development, Wellington, New Zealand*, 2002.

中，白人的贫困代际传递比率只有约7%。^[1]对黑人而言，出生于贫困家庭的成年后处于持久性贫困的比率是出生于非贫困家庭的2.5倍。^[2]英国的研究发现，16岁时经历过贫困的人中有19%会在成年后仍处于贫困。^[3]在芬兰，成长于贫寒家庭的人成年后贫困的概率是成长于非贫困家庭的2倍^[4]。

3. 中国贫困代际传递研究

在各种研究中可以看到，中国农村存在相当显著的贫困代际传递现象，而且在绝对贫困日渐消除的状况下，相对贫困的代际传递更加严重。也就是说，即使多数父辈贫困的子女脱贫后，也并未实现收入低微的实质性改善，缺乏顺畅自由的收入流动机制使其真正获得稳定的保障和上升空间。

在现代开放型社会中，社会成员的地位和状况主要取决于后天学习所获得的能力，即由人力资本所决定。教育机会在社会中的分配形态，很大程度上能够决定社会分层的基本特征。因此，公平的教育机会能使个人有向上流动机会，穷人可以摆脱贫困。但是，如果社会受教育的机会不平等，就会出现个人发展广泛受制于家庭背景的现象。

陈全功、程蹊运用q3方法分析贫困代际传递。^[5]从贫困农户的家族史和个体生活史研究发现，孩子出生一般是贫困代际传递发生时期，父母或孩子能够进行生产、取得稳定收入一般是代际阻断时期。影响贫困代际传递的宏观大事件是土地、户籍、教育等制度变革，个体关键事件是出生、就业。

4. 中国教育发展不均衡与贫困代际传递的关系

2010年人口普查的数据显示，城市有大约5000万儿童，而贫困农村地区也有大约5000万儿童。也就是说，贫困农村地区儿童的教育状况和中国未来的劳动力素质息息相关。

当前，中国农村尤其是贫困人口的教育、就业等机会相当令人担忧。城镇贫

[1] Corcoran, M., "Mobility, Persistence, and the Consequences of Poverty for Children: Child and Adult Outcomes", in Danziger S, Haveman R (eds.), *Understanding Poverty*, Cambridge MA: Harvard University Press, 2001.

[2] Corcoran, M. & Adams, T., "Race, Sex, and the Intergenerational Transmission of Poverty", in Duncan, G. J. & Brooks-Gunn, J., *Consequences of Growing up Poor*, New York: Russell Sage Foundation, 461-517, 1997.

[3] Blanden J. & Gibbons, S., *The Persistence of Poverty Across Generations: A View from Two British Cohorts*, The Policy Press, Bristol, 2006.

[4] Airio I, Moisio P & Niemel M., *Intergenerational Transmission of Poverty in Finland in the 1990s*, Finland: University of Turku, 2004.

[5] 陈全功、程蹊：“生命历程视角下的贫困代际传递及阻断对策分析”，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》35(4)，第101~107页，2015年。

困家庭青少年接受大专以上学历的比例低于普通家庭，其失业和无业的比例明显高于普通家庭的同类青少年，职业稳定性明显更低。^[1]农村则更不容乐观。教育回报上，农民工低于城市劳动者，且差距还在拉大。在此情况下，农村人口的理性选择是减少教育投入。随着中国经济转型升级，农民工人力资本的积累将更困难，教育投入动力继续不足，农村贫困代际传递会更明显^[2]。

在中国的大城市，2013年的高中入学率是90%，贫困农村则是37%。^[3]一个没有接受高中及以上教育的工人往往会有读写困难，基本不懂英文，缺乏计算机技术等基本技能。在成功跨越中等收入陷阱进入高收入行列的国家中，截至目前还没有一个像中国一样，接受高中及以上教育程度劳动力比例如此低，而且存在这么严重的城乡教育差距。其主要原因是中国高中阶段后的学费较高，教育产业化后，高等教育的费用更是急剧增加，一个学生完成四年大学的教育费用可能是贫困农民家庭几十年的收入，而在教育素质化后，贫困家庭子女因资源薄弱，弱化了其升学的竞争力。此外，随着劳动力市场上近些年工资水平迅速上涨，而农村学生无法有效获得学业的规划和指导，对教育回报率所知甚少，而且由于家庭经济背景和社会资源背景，在就业上贫困家庭子女遇到的阻力确实更大。因此，教育的巨大付出与未来的不确定或不高收入，致使许多低收入家庭不愿意承担这种“高风险高投入”，而宁愿选择将教育的路径切断，进行弃学打工“变现”，结果进一步加重代际贫困的状态。

（三）多因素推动返贫现象高发

1. 中国返贫现状

“十二五”期间，中国农村贫困人口由1.22亿人减少到5575万人，7000多万贫困人口实现脱贫。据国家统计局发布的《2015年国民经济和社会发展统计公报》数据，中国农村贫困发生率从2000年的10.2%下降到2015年的5.7%。2000年以来，中国脱贫人数多数年份维持在200万到300万。^[4]与此同时，农村返贫率通常在20%以上，有些年份甚至达到60%以上，其中2009年贫困人口中就有

[1] 孙莹：“我国城市贫困家庭子女的教育救助问题研究”，《中国青年政治学院学报》，2004年第4期，第24-30页。

[2] 王春超、叶琴：“中国农民工多维贫困的演进——基于收入与教育维度的考察”，《经济研究》，2014年第12期，第159-175页。

[3] 张林秀：“贫困农村高中入学率太低，中国乡村教育现状之思”，《中国改革》，2016年第4期，第10-12页。

[4] 宋洪远：“中国精准扶贫成就瞩目 为全球减贫积累经验”，http://www.china.com.cn/cpcc/2016-10/13/content_39483583.htm[2016-10-15]。

62%为返贫人口。西北、西南是返贫高发地区，甘肃省返贫率一般在30%左右，灾年在45%以上。^[1]

对于新形势下中国的返贫人口数据，目前国家尚无准确的统计。因此，国务院扶贫办主任刘永富指出，“返贫其实不是‘返贫’，现在有很多地方说返贫率高，那是没有根本脱贫。脱贫必须是自己的观念有变化，能力有提升，有稳定的收入与渠道，这才叫脱贫，如果是给钱给出的脱贫，那叫社会保障兜底”。^[2]

2. 自然灾害导致返贫

除了极少数实证，大多数研究发现自然灾害与农村贫困发生率有正相关关系。自然灾害导致的返贫在近近年来持续的发生并且仍旧严重。在中国有些地区，生态环境相当脆弱，自然灾害严重，而抗风险能力差，导致当地返贫现象严重。在一些地区，干旱、大雪、风灾、洪涝等自然灾害频繁发生，危害后果严重，而且灾害发生的频率、危害程度和影响范围仍有加剧趋势。西北地区降水量少，旱情严重时，人畜饮水都困难，同时水土流失、土壤沙化、生态环境恶化。而农村即使在贫困线以上的居民，抵御灾害的能力仍然较差，遇到自然灾害很容易又陷入贫困。2003年受自然灾害影响，河南、安徽、陕西和黑龙江四个省份的返贫人口超过了脱贫人口，返贫就超过了200万人^[3]；汶川地震后，四川贫困发生率超过了60%^[4]；2010年发生大旱，导致西南五省市的返贫人口超过了218万^[5]。

3. 疾病导致返贫

“因病致贫返贫”已成为农村贫困问题中比较突出的问题。健康对于农村减贫的作用是比较显著的。因为贫困户的家庭经营主业为农业的比例显著高于非贫困户，家庭主要收入来源是农业。而农业生产是体力劳动，需要劳动者健康强壮的体力，因此，健康对贫困户的收入水平提升很重要。即使是外出务工，健康水平也是基本条件，健康水平高，则外出务工可能性也增加，收入也远高于务农，

[1] 杨立雄：“高度重视扶贫攻坚中的返贫问题”，《中国民政》，2016年第5期，第18~20页。

[2] “专访国务院扶贫办主任刘永富‘返贫’，是没有根本脱贫”，2016年，http://www.gov.cn/guowuyuan/vom/2016-03/21/content_5055815.htm[2016-10-15]。

[3] 彭俊：“扶贫开发形势依然十分严峻 去年未解决温饱的贫困人口增加了80万人”，《人民日报》，2004-07-17(5)。

[4] 黄毅：“汶川地震贫困村灾后恢复重建工作将加快推进速度”[EB/OL].(2009-05-21).http://news.xinhuanet.com/society/2009-05/21/content_11414620.htm[2016-10-15]。

[5] 方言：“省扶贫办5·12地震影响初评报告显示：我省新增贫困人口230.3万”，《兰州晚报》，2008-10-22(A5)。

从而导致贫困户的收入水平能够大幅提高。一方面，贫困人群的健康水平总体更差，更易患病，并且在小病扛扛就过去了的理念下，更容易引致更为严重的疾病后果。另一方面，疾病本身就加剧了贫困家庭的困难，并且会加深其贫困程度。疾病与贫穷相互加剧，形成恶性循环，严重影响了农民脱贫、自立和农村经济整体发展。在全国贫困农民中，因病致贫的占到42%。调查分析发现，“过重的家庭成员疾病负担”是农村贫困家庭主要致贫原因。贫困家庭需求最高的服务是医疗卫生保健服务。农村贫困家庭认为，就医时“费用高、看病贵”是首要困难，近80%农村贫困家庭觉得就医费用高。此外，看病手续繁琐、排队难、交通不便等也是主要困扰。^[1]

4. 养老困境导致返贫

当前，农村老龄化速度急剧加快，而相应保障措施十分匮乏，也成为返贫的重要原因。2010年以后，中国农村老龄化呈加速度发展。而且，人口老龄化比社会经济发展超前。1999年，中国进入老龄化国家，人均国民生产总值不到1000美元，远低于发达国家步入老龄化时的人均5000~10000美元水平。农村物质基础更是薄弱，养老、医疗保险等很不健全，留守老人、失能老人问题已经在一些地区非常突出。^[2]20世纪80~90年代，农村贫困人口的年龄结构以劳动年龄段为主，虽然在扶贫过程中逐渐脱贫，但生活水平仍然较低，而如今又遇上老龄化问题，家庭劳动力的就业负担比快速上升。2015年第三季度农村最低生活保障的数据显示，在享受农村低保的人群中，老年人占比超过40%。^[3]农村老年人通常没有独立的经济地位，国家新型农村养老保险制度尚处于起步阶段，政策中有许多捆绑式的条件限制，有的老人无子女，有的老人有子女但也无经济能力，有的老人子女不愿意交保险金，因此，农村老人的基本生活得不到保障。可以预见，未来一段时间还会有越来越多的老年人步入贫困行列。

（四）男女地位差异造就女性贫困现象突出

1. 女性贫困现象分析

女性在养育后代、建设家庭等方面具有其特殊性，贫困与性别差异存在很强

[1] 林闽钢、梁誉、刘璐婵：“中国贫困家庭类型、需求和服务支持研究：基于‘中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设’项目的调查”，《天津行政学院学报》，2014年第3期，第3~11页。

[2] “全国老龄办副主任吴玉韶谈中国老龄化”，2010年，http://live.people.com.cn/note.php?id=743100919142435_ctdzb_003[2016-10-15]。

[3] 杨立雄：“高度重视扶贫攻坚中的返贫问题”，《中国民政》，2016年第5期，第18~20页。

的关联度。世界贫困人口中，约有2/3是女性。在极端贫困家庭中，女性往往是家庭资源分配中最终的受害者或牺牲者。也就是说，贫困并不是在人口中均质存在的，而是有着性别不平等，女性通常是贫困群体中间的最贫困者。即使在现代社会中，女性也相对处于财产结构及权力结构的边缘。即使在一些并不属于贫困的家庭中，也有可能因为女性遭受的不平等待遇，致使其个人实际处在贫困处境中。

贫困女性在社会生活中有着低层次性，这是她们家庭从属性的一种必然渗透和自然延伸。这种低层次性的表现是：社会、文化舆论对其蔑视，社会权利和言论不被重视，人际交往对象有低层次性，实现自我价值困难。现代社会中，女性发展机会和资源的缺乏，社会分工中的两性不平等，成为女性贫困的直接原因。贫困女性家庭中的从属性、经济上的窘迫以及社会生活中的低层次性，都会摧毁其心理自卫防线，会表现为对待外界影响的能力较差，自我控制能力较低，保持内心平衡和满足感的能力较弱，并会将这种脆弱性传递给子女。

一项对家庭贫困的研究中发现，女性贫困在跨代传递中尤其突出，主要原因是妇女地位低下。建立能给贫困女性脱贫的潜在机会和政策环境至关重要。^[1]

2. 物质贫困是女性贫困的主要表现形式

国内有关农村妇女贫困的研究资料和统计数据也与全世界的贫困的性别特征相吻合。中国女性包括农村女性的地位在不断提升，但是不平等依然存在，尤其是在贫困地区和家庭中，由于信息的闭塞、资源的缺乏，女性往往处于更弱势的位置。

改革开放以来，农村经济快速发展，城镇化进程不断加快，促使大量的农村剩余劳动力陆续向城镇和非农产业转移。但是由于受传统性别观念以及社会文化心理等因素影响，农村女性劳动力转移滞后，成为农业生产主力军。由于农村女性人口流动率低、社会地位低下、就业构成不尽合理，她们普遍存在的问题是早婚私婚严重、受教育程度较低、社会资源缺乏、健康状况不佳、心理素质较差。

在中国农村低收入地区，女性劳动时间通常比男性长，但是，她们在低收入的农业劳动和无收入的家务劳动上花费了更多的时间。由于这种劳动分工结构，女性的消费水平和家庭决策权远低于男性。联合国的估计认为，女性干了世界

[1] Hilary Hoynes, Marianne Page, and Ann Stevens, "Poverty in America, Trends and Explanations", NBER Working Paper, 2005.

67%的活，但只得到了10%的收入。^[1]现阶段，中国18-64岁女性的就业率为71.1%，城镇为60.8%，农村为82.0%。而城镇和农村在业女性的年均劳动收入分别为男性的67.3%和56.0%。农村在业女性主要从事非农劳动的比例为24.9%，不但低于男性的36.8%，而且比10年前差距更大。^[2]

3. 精神贫困是女性贫困的新型表现形式

农村女性的贫困不仅表现在收入上，也表现在精神上。1998年费立鹏等人的研究发现，中国人的自杀率是世界第四位，为33.5/10万，每年中国农村妇女有30万人自杀死亡。^[3]2002年《柳叶刀》的一项研究表明，中国的自杀率为23/10万，超过世界平均水平。^[4]而中国的自杀情况有三个特点：一是农村自杀率更高，是城市的三倍；二是女性自杀率更高，比男性高约25%；三是农村年轻女性的自杀率特别高，比农村年轻男性要高66%。^[5]世卫组织的调查报告也认为，中国农村的自杀率是城市的2~5倍，而妇女占比非常高。2006年中国社会科学院调查发现，中国目前是世界上唯一一个女性自杀率远比男性自杀率高的国家，而且中国农村妇女自杀数量占世界自杀妇女数的一半，每年有近16万人。在大部分西方国家中，男性自杀率通常为女性的3.6倍。^[6]

这实际上和农村女性的物质、精神双重困境关系密切。近些年来，随着农村妇女的外出务工和迁移人数增加，农村女性的自杀率出现大幅度下降，并在2006-2009年略低于农村男性。香港大学的研究报告则发现，在2002-2011年间，中国的年平均自杀率降幅达到58%。其中最大的转变是，农村35岁以下的女性自杀率减少了90%。大批农村女性迁移后，离开了过去的家庭从属地位，获得了经济的相对自由，并且也离开了过去的复杂人际关系的羁绊，以及自杀工具的触手可得。^[7]

[1] 王爱君：“女性贫困、代际传递与和谐增长”，《财经科学》，2009年第6期，总255期，第47~54页。

[2] 第三期中国妇女社会地位调查课题组：“第三期中国妇女社会地位调查主要数据报告”，《妇女研究论丛》，2011年第6期，第5~15页。

[3] 费立鹏、刘华清、张艳萍：“中国自杀状况与社会文化关系”，载谢丽华：《中国农村妇女自杀报告》，贵州人民出版社，1999年版。

[4] 世界卫生组织简报：《中国农村妇女与自杀》，<http://www.who.int/bulletin/volumes/87/12/09-011209/zh/>[2016-10-15]。

[5] 费立鹏：“中国的自杀现状及未来的工作方向”，《中华流行病学杂志》，2004年第25（4）期，第277~279页。

[6] 王金玲：《中国妇女发展报告》，社会科学文献出版社，2006年。

[7] “Back from the Edge”，*The Economist*, Jun 28th, 2014.

从另一方面来看，贫困人口中的女性，因其自身家庭和本人的教育程度通常较低等问题，仍然留在农村生活，并且陷入更深困境中的可能性更大，这往往加深其困扰，成为贫困人群中的最边缘人群。

摆脱贫困的路径建议

贫困是个世界命题。中国在减贫上付出巨大努力，取得了举世瞩目的成果，这主要归功于中国三十年来经济高速发展带来的富裕和溢出效应，以及政府坚持不懈将扶贫减贫作为头等大事所投入的力量。

但随着贫困人口不断减少，减贫也变得越来越困难，这就涉及边际效应。从国际经验看，当贫困人口低于2%时，减贫会变得异常困难。从中国看，经济增长对贫困减少的贡献度不断下降。贫困的集中度表明，地区贫困的代际传递问题变得更为突出。在新时期，贫困的定义也在不断转换，多维贫困、相对贫困成为更困扰贫困人群的新状态。同时，新返贫和新致贫人群都值得关注。一方面，现阶段一切政策都必须精细化，并实现动态跟踪和平衡。儿童可能更需要教育资源和机会，中青年需要培训和转移就业，老年则需要医疗、养老保险；另一方面，扶贫可能会越来越走向一种综合能力的投入。不仅是钱财和物资，而且也包括公共基础设施、公共服务、社会保障系统、教育培训机会、群体心理指导、转移就业提供等方面。尤其是对于贫困人群中的更为弱势者，比如女性、儿童，还要密切关注和保护其权益。此外，让每个人都有充分的机会和公平的上升空间，是对减贫的长期保障，也是对社会健康发展的长期保证。贫困形成原因非常复杂，消除贫困的办法也将更多元化，扶贫减贫是一个系统工程。当前的扶贫减贫，需要从精准化和综合化两方面入手。

（一）新形势减贫工作需要“因人而异、因地制宜”精准化扶贫

一是促进贫困人口的迁移。一方面，可以通过生态移民，异地搬迁一批贫困人口。中国贫困发生和自然灾害发生有很高的一致性，贫困人口中相当大的部分生活在自然条件非常恶劣的区域。在中国生态脆弱带内，大约有92%的县是贫困县，有大约86%的耕地是贫困地区耕地，有大约83%的人口是贫困人口^[1]。可以

[1] 周毅、李旋旗、赵景柱：“中国典型生态脆弱带与贫困相关性分析”，《北京理工大学学报》，2008年第28（3）期，第260~262页。

将农村贫困地区、生态脆弱区域、自然灾害高发区的一些贫困人口，迁移到生产生活条件比较好的地方。将农村居民从不具备生产生活条件地区移民出来，可以避免其陷入贫困与自然灾害恶性循环的陷阱。同时，也可通过城镇化移民，减少灾害对其的影响。自然灾害在西方发达国家也有，但因其城市化率较高，灾害对于农村居民的影响较小，因此，应大力推进城镇化建设，积极加速农村劳动力向非农产业和城镇转移。

二是促进提高贫困地区和人群的教育水平。人力资本是贫困人群摆脱贫穷、变得富裕的关键资源，也是切断贫困代际传递的重要因素。应将教育培训带来的人力资源开发置于扶贫的首要位置。尤其应特别重视支持保护贫困家庭年轻人，特别是刚准备工作的学生，为之创造和提供就业机会，进行技术培训。一方面，需降低贫困家庭辍学率。当前贫困地区的失学率有所上升，既有家庭困难的原因，也有缺乏教育规划，不理解教育可能带来的人力资本资源的意义因此不愿意上学的原因。应加大依法强制家长送子女上学的力度，同时，对贫困家庭进行辅导，帮助其进行学习规划。另一方面，需鼓励并提供贫困人口及子女接受职业教育的机会，完善职业教育资助体系，加大力度支持贫困地区职业教育，除享受常规培训补助外，还应提高参加培训的贫困人员的生活补贴标准，并减免相应食宿费用。探索建立职业院校和企业合作方式，将贫困人群培养成有技术的人才，使之掌握脱贫致富的手段。

三是促进老年人及弱势群体的保障体系建立。贫困老年化和老年贫困化是当前农村贫困的发展趋势，此外，老年人、残疾人、重病患者等也是贫困和返贫的主要人群。扶贫过程中，应针对这些特殊人群实施“保扶结合”的政策。需要保障弱势群体的基本生活，加大中央政府对贫困地区的转移支付，完善农村贫困地区社会保障体系，将老年人和未成年人纳入社会保障体系，补贴贫困地区儿童托养照料，提升农村养老金水平。此外，也需要提高贫困地区无劳动能力者的护理及生活补贴水平，建立相应的制度。

（二）新形势扶贫工作需要“多措并举”综合扶贫

一是进一步完善农村医疗保障制度。目前，中国已建立了大病医疗保险、新型农村合作医疗和医疗救助制度，但是仍然需要进一步完善。一方面，需要提高新型农村合作医疗的报销水平，以降低因病返贫率。包括提高财政补助水平，适当提高个人缴费水平，适当放宽报销的范围，并加强医疗保险基金的管理等。也可以适当引入社会工作者和社会工作服务机构，为贫困人群提供就医信息、寻求

就医方案，或者可通过政府购买服务，支持、引导社会组织参与“因病致贫返贫”治理体系。另一方面，需要建立对象管理系统和机制，对于疾病早发现、早干预，加强贫困群体的疾病预防工作，并确立农村分级诊疗的模式。以基层医疗卫生机构为中心，建立健全疾病防控网络和工作机制。高度重视贫困群体的健康管理。

二是加强各项基础建设。改变贫困地区的生存环境，继续加大力度为贫困地区住户改水、改电、改厕；加强基层一级的医疗卫生服务体系建设，实现从村卫生室开始的标准化建设全面覆盖，着重加强医疗硬件设施建设，着力提高医疗服务的水平，充分发挥出基层医疗卫生机构的作用，真正实现就近就医，有效减轻农村居民就医负担；完善贫困地区农业防灾减灾体系。抓紧实施牧区草原防灾减灾工程规划，提高草原雪灾、火灾、生物灾害防控能力，优先支持建档立卡贫困牧民建设牲畜暖棚，保障牲畜安全过冬，避免牧民因灾致贫返贫。

三是关注精神健康。需改变贫困文化，提升贫困家庭的主动参与性。引入专业社会工作人员，积极疏导，使贫困家庭的价值观念、生活方式不会因为贫困而受到过大负面影响，从而引起贫困家庭成员对自己的无价值感，或者引起其对未来失去希望。积极倡导良好的村风和民风，加强法制教育，经常组织健康的文化活动，营造睦邻氛围，及时化解社会矛盾，引导和鼓励贫困家庭加入各种专业合作社。充分调动贫困家庭积极性，逐步形成互动网络，增强其抗击物质及精神风险的能力。对于农村贫困人口中的女性，尤为需要进行精神上的辅助和生活上的扶助，并密切关注其自身权益受到侵害的问题。同时，政府应在多方面进行制度改革，如户籍、土地、财税、参与权等，让贫困人群获得更多的机会和权利，从更深层次阻断贫困代际传递。■