

48058
v1

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

目录

序言和致谢	i
概要	iii
中国的扶贫和发展的成就令人称羨	iii
然而，扶贫重任仍将继续，在某些方面，任务还更加艰巨	iv
应对挑战所采取的政策举措表明，扶贫议程正逐步扩大	x
扶贫的主要优先事项，以及执行的办法	xii
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	xii
继续将农村扶贫作为首要任务	xiii
通过提高劳动回报来增加机会	xiv
通过扩大和改善城乡社会保障制度的覆盖范围来提升保障	xviii
通过保障基础教育和全民基本医疗促进公平、减少贫困	xxiii
在以区域为基础的扶贫工作中辅助以面向家庭的方法	xxvi
为地方政府提供充足而公平的资源配置	xxvii
加强制度安排以促进参与、加强问责和改进协调	xxix
提高数据监测和评估能力	xxx
第一部分：为什么要对中国的扶贫议程进行回顾？	1
一. 过去 25 年里，中国在扶贫领域取得了非凡的成就	1
（一） 无论是按照官方贫困线还是国际标准来衡量，贫困发生率、深度和严重性都显著地下降	1
1981 至 2004 年，每天消费少于 1 美元的贫困人口的比例从 65% 下降到 10%	1
..... 中国有五亿人口摆脱了贫困	4
贫困的深度和严重性也大幅度地下降	4
（二） 在 2001 年到 2004 年之间，扶贫步伐加快了	5
（三） 数据表明，直至 2007 年贫困一直在减少	8
（四） 然而，扶贫进展不平衡	10
（五） 并且从家庭层面看，收入增长并不平衡	11
二. 但是扶贫任务尚未完成，在某些方面甚至变得更加艰巨	15
（一） 按照国际标准计算，中国的贫困人口数量仍然庞大	15
按照国际标准，中国官方的贫困线偏低	16
相对于不断上升的收入和期望来讲，中国官方贫困线似乎过低	17
中国的贫困线或许没有包括食品之外的必需品	19
（二） 由于收入冲击，脱贫的脆弱性普遍存在	20
在 2001 年到 2004 年期间，将近有三分之一的农村人口至少有一次陷入贫困	21
中国农村贫困的严重性在很大程度上是风险所致	23
面临风险或许可以解释为什么中国贫困家庭有异乎寻常的高储蓄率	26
（三） 随着贫困发生率下降，消除剩余的贫困变得更加艰难	27
..... 因为剩余的贫困人口更加难以触及	27
..... 而且，减轻贫困对经济增长的反应已经减弱	28
（四） 收入不平等程度显著上升	30
中国不再像 25 年前是一个不平等程度很低的国家	30
城乡收入差距持续扩大	31
..... 并且，城乡内部的不平等也加剧了	32
..... 然而，省份之间的收入差距对总体收入不平等的贡献程度下降了	33

(五) 在人类发展其他方面的不平等依然存在,并在某些方面有上升的趋势	34
由于公共服务的市场化改革,收入目前在健康和获得教育方面对人们的影响变得更大	34
.....结果是,家庭用于健康和教育的负担不断加重	34
(六) 城市劳动力市场重构和打破铁饭碗带来了新的挑战	35
城市失业率上升、劳动力参与下降	35
城市劳动力市场非正规化上升,使得城市劳动者的福利受人关注	36
(七) 城市出现了大量农村流动人口	36
迁移的性质正在变化,让农民工及其家庭融入城市面临着新的挑战	37
三. 制定一个与小康社会的目标相一致的扶贫议程	39
(一) 已有的和新出现的挑战要求重新审视中国扶贫议程	39
(二) 近年来出台的一系列政策表明扶贫议程的范围正在扩大	39
第二部分 对中国的扶贫议程的回顾	43
四. 中国的贫困问题与贫困人口的基本事实	45
(一) 中国的贫困人口主要来自农村地区	45
中国几乎所有的贫困人口都居住在或来自于农村	45
外来流动人口的数量明显增加	46
即使不包括农民工在内,90%的贫困人口仍然在农村	47
城乡的生活成本的差距必须达到50%甚至更大,城市居民中才会表现出明显的贫困人口	48
(二) 地域和民族并不是贫困问题唯一的两个决定因素	50
西部地区是贫困发生率最高也最严重的地区,但是半数以上的贫困人口分布在其他地区	50
贫困最严重的是山区和少数民族地区,但一半以上的贫困人口分布是非山区、非少数民族地区	51
(三) 贫困人口分散在中国农村各地	53
衡量村子的贫困集中度	53
西南地区的农村集中贫困度最高,沿海地区最低	54
在贫困发生率下降的同时,贫困集中度也趋于下降	55
(四) 中国贫困人口的大部分都有工作能力	55
在将近四分之三的中国农村贫困人口所生活的家庭中,没有丧失劳动能力的成员,而其中约97%的贫困家庭拥有不止一个劳动力。	56
贫困人口缺乏的是人力资本	57
(五) 儿童、尤其是女孩,比老人更可能成为贫困人口	58
(六) 贫困人口有一些共同的特点,但有些也不尽相同	60
对中国农村的贫困人口进行分类	60
农村的贫困人口通常可以分为七类,每一类都有明显的特别的劣势	61
各个类型的区域分布不同,区域内各个类型的分布也不同	62
(七) 对城市贫困问题的回顾	64
目前还没有单一的标准来识别城市贫困人口	64
城市地区将近2000万人口每天的消费不到世界银行贫困线标准的2倍,可以认为这些人是“城市弱势群体”	67
城市贫困人口在地区上分布相对均匀,但大部分集中在较小的城市	67
城市老年人并不比其他年龄组的人更易陷入贫困	68
大部分城市贫困人口集中在缺乏受过高中教育的劳动者的家庭	69
少数民族以及没有本地城市户口的人更容易陷入贫困,但在数量上相对很少	69
超过一半的城市贫困人口的家庭中都有失业人员	69

五. 提供机会：帮助贫困人口脱贫	72
(一) 中国的扶贫是以发展为导向的	72
20 世纪 80 年代早期，扶贫政策的核心主要是农村改革和家庭联产承包责任制	72
1986~1993 年间以区域为导向的国家扶贫和开发计划	72
国家八七扶贫攻坚计划继续实施并在 1994~2000 年间得到进一步加强	73
2001~2010 年的新世纪扶贫战略得到了进一步的改进	74
扶贫资金的来源多元化	74
(二) 通过贫困地区的发展来增加收入：整村推进计划	75
采取合理措施，按照特定标准来确定贫困村	75
但是，有一半以上的贫困人口居住在指定的贫困村以外	77
扶贫计划提高了指定贫困村的收入，但最贫困的家庭并未从中受益	81
项目的效果受到诸如机构之间的协作、资源缺乏以及贫困家庭的有限参与等诸多因素的影响	82
(三) 通过其他减贫计划来提高收入：为转移劳动力提供培训，补贴贷款和促进农业企业发展	84
为转移劳动力提供培训	84
补贴贷款和农业企业	85
(四) 开发减贫计划如何才能更好地帮助穷人？	86
(五) 从农村向城市迁移是脱贫之路	88
举家迁移式的大规模迁移及其增长依然不足	88
大多数迁移是跨省的，从中部和西南地区流向沿海地区，目的地是大中城市	90
受过初中教育的青年男性更可能迁移	94
迁移减少贫困	95
但许多贫困者无力迁移	96
存在一些迁移障碍	98
潜在迁移者怎么说？	100
人口迁移对流出地的消极影响	101
政策建议	102
六. 加强保障：防止家庭陷入贫困	105
(一) 单靠土地分配并不足以形成农村安全网的基础	105
土地生产率存在巨大差异	106
农业收入占农村收入的比重持续降低	107
尽管最近有所改善，但土地承包的稳定性仍然受到重新调整和征用的制约	107
(二) 农村社会保障项目是否充足？	110
农村主要救助项目的特点	110
农村社会救助项目虽然有所扩大，但与贫困水平相比并不公平	113
几项救助项目的受益水平太低，特别是和类似城市救助项目相比更显突出	115
受益水平和覆盖率在地区间不同，与需求无关，取决于地方财政能力	115
农村社会保险项目同样面临覆盖面小和给付不足的问题	117
政策含义	119
(三) 在变化的城市劳动力市场中促进再就业	121
中国劳动力市场的非正规化	121
高失业率和劳动参与率的下降	123
城市贫困与家庭成员的工作状况有关	125
促进城市再就业	125
政策含义	126
(四) 替代铁饭碗：城市社会保险项目	127
主要城市保险项目的特征	127
政策问题：	130

(五) 替代铁饭碗：城市低保制度	133
低保制度的主要特点	134
城市低保受益者的特征反映了城市地区相对贫困人口的状况	135
评估低保的执行情况	138
根据国际标准，城市低保的瞄准状况很好	138
但是，低保的覆盖面可以扩大	140
符合资格的门槛随地方财政能力不同而不同，而不是随需要而不同	141
即使不在实际应用上，但至少从设计上来讲，低保对工作的负激励效果是值得关注的	142
政策问题	144
七. 促进公平：减少差距与提高能力	148
(一) 收入不平等的扩大令人关注，但了解原因更为重要	148
(二) 人力资本不平等决定了增长最快的三种收入不平等	149
农村与城市劳动者的人力资本禀赋差异解释了城乡劳动生产率差距的大部分	149
非农就业机会的差异越来越取决于受教育程度的差异，这已经成为农村内部不平等的最直接来源	150
城市内部收入差异的主要根源是劳动收入差距，而劳动收入差距在很大程度上归因于受教育程度的差异	152
(三) 人类发展的其他方面的不平等可以反映并归因于收入的不平等，这增加了形成不平等陷阱的可能性	156
制度安排的变迁导致公共服务的市场化，特别是在农村地区	156
与过去相比，收入对医疗和教育机会获得更显重要	156
……对住户而言，医疗和教育支出的负担加重了	157
因为健康和教育决定了收入前景，这就增加了形成不平等陷阱的可能性	157
(四) 义务教育财政改革帮助改善了基础教育的普及程度，但若干挑战犹存	158
(五) 公共财政的干预可以保证机会的平等，但这在现行财政体制下难以做到	160
用于扶贫的相关项目支出主要是地方政府的责任	160
尽管近年来采取了促进地区收入均等化的转移支付措施，但公共财政支出仍然有利于富裕省份和地区	161
行政级别更低的政府的财政支出差距更为突出	163
(六) 从一定维度看，群体之间的不平等尤其清晰可见	164
城乡收入差距只是所有中国城乡巨大差距的表现之一	164
中国的性别差距产生于出生，贯穿于工作年龄并持续到老年阶段	165
促进农民工及其家庭融入城市	167
第三部分 贫困评估对于实施方法的政策建议	176
八. 优先次序及其实施	178
(一) 采用更广义的贫困概念以及合适的识别和瞄准贫困群体的标准	178
(二) 继续把农村减贫作为首要工作	179
(三) 通过提高劳动的收益来增加机会	180
发挥人口迁移对于减贫的潜力	180
促进贫困地区的农业和农村发展	181
(四) 通过扩展和改善城乡社会保障体系的覆盖来提高保障	183
改善农村社会保障	183
改善城市社会保障制度	185
协调城乡体制	186
(五) 通过确保初中教育和对所有人提供基本医疗服务来培育公平并减少贫困	187
增加可负担得起的教育机会	188

改善可负担的医疗服务	188
(六) 用面向家庭的扶贫方法来取代面向地区的扶贫方法	189
(七) 给地方政府提供充足且公平的资源配置	190
(八) 加强制度安排以提高参与率, 增强责任感以及改进协调性	192
(九) 增强统计监测和评估能力	193
数据附录	195
城市和农村家庭调查 (国家统计局)	195
2004 年世界银行和国家统计局进行的特殊目的的村级调查	196
中国城市劳动力调查	197
2006 年的贫困定性分析	197
来自第二手资料的数据和信息	198
参考文献	199

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（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 个大城市和 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。

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。

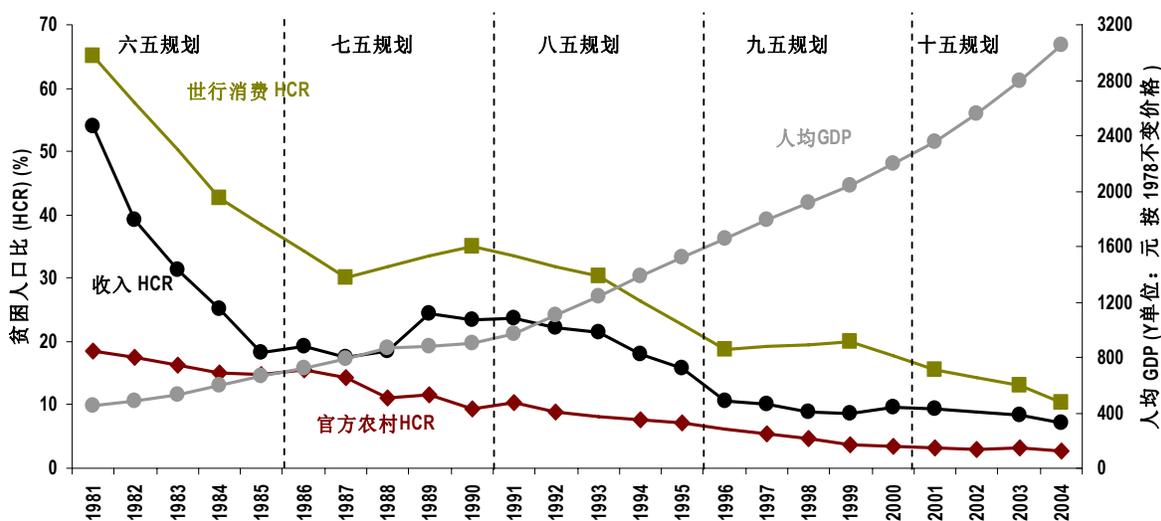
1981 至 2004 年，人均日消费低于 1 美元的人口所占的比例从 65% 下降到了 10%，5 亿多人摆脱了贫困。

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。

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。

按照国际上平按平均每人每天 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



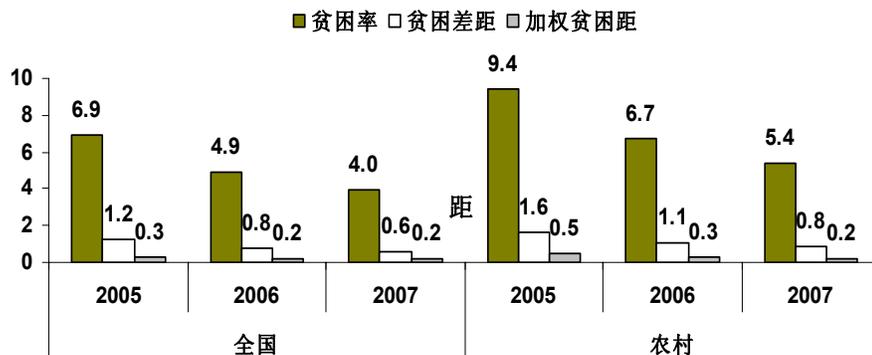
数据来源和注释：见主报告

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的城市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。

但扶贫重任仍将继续，

这篇报告的主旨表明：尽管中国的扶贫成就巨大，但扶贫重任在许多方面尚未

在某些方面，任务甚至更加艰巨。

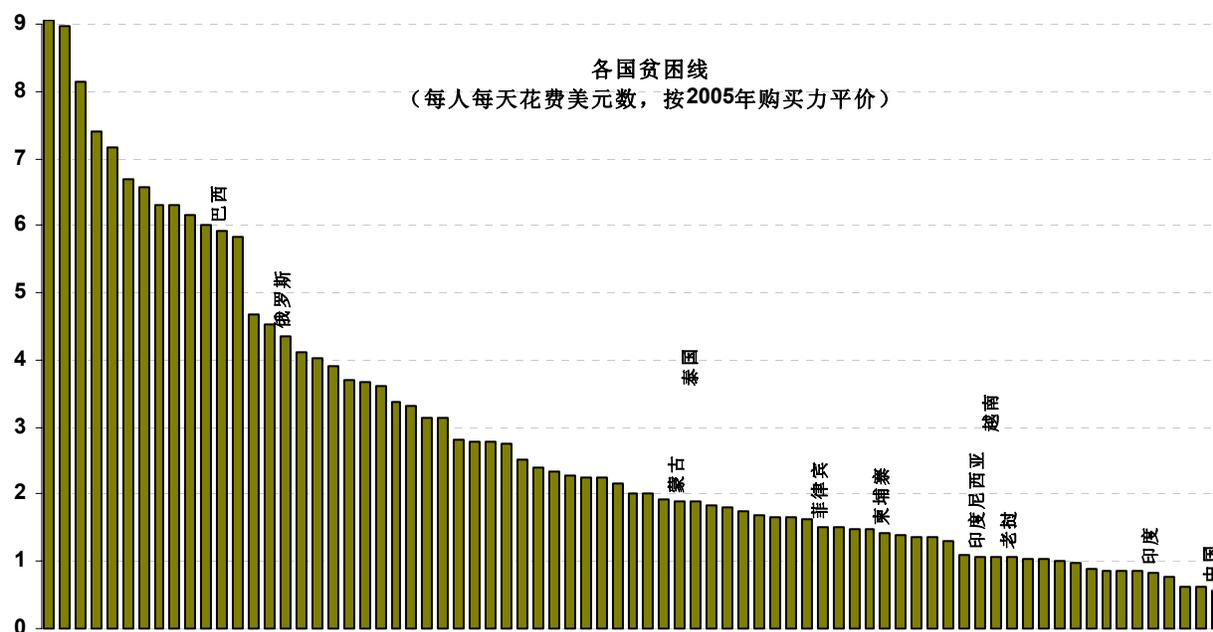
完成，甚至在某些方面将变得更加艰巨。中国的成就与挑战相伴而生。许多在过去曾有助于取得成功的因素（包括政策和进程），也带来了结构性的变化，彻底改变了中国的社会经济面貌，并且在此过程中孕育了新的挑战。

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：

按照国际标准衡量，中国的贫困人口的数量仍然巨大。

□ 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 年为每人每年 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。

图 0.3：中国与其他国家的贫困线比较



数据来源与注释：见主报告。

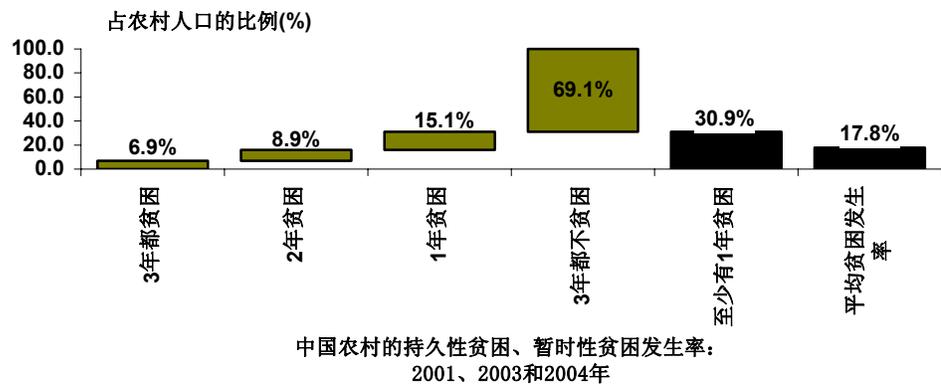
中国尚有大量人群容易陷入贫困，尤其是在农村地区，在给定的年份，容易陷入贫困风险的脆弱人群的数量比

□ 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

贫困人口数量要高一倍。

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)

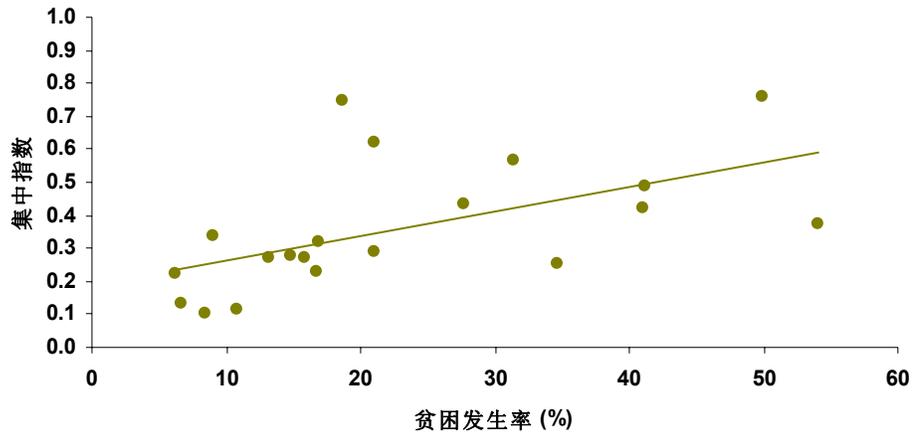


数据来源与注释：见主报告。

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

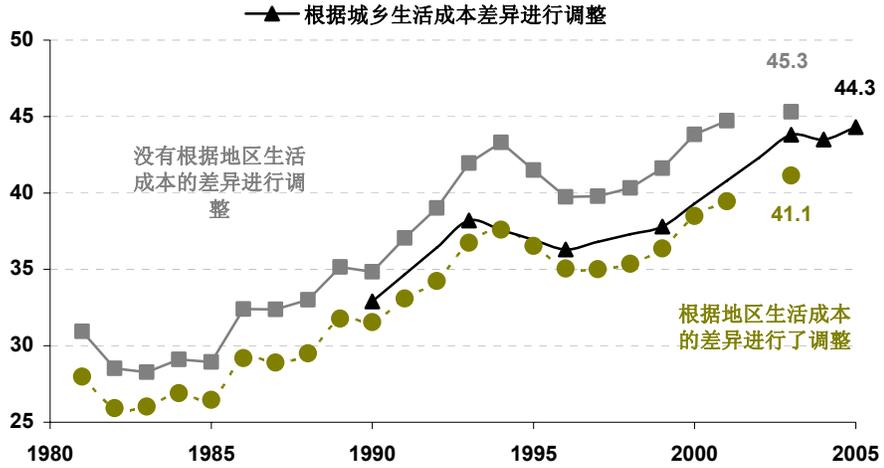
		年变化百分点:			贫困人头指数对实际人均 GDP 的弹性:	
		人头指数	人均GDP(固定价格)	基尼系数	未经控制	控制不平等
第6个五年计划	1981-1985	-26.1	10.2	-0.8	-2.52	-2.40
第7个五年计划	1986-1990	7.1	5.8	2.5	0.95	-0.43
第8个五年计划	1990-1995	-10.2	11.2	2.9	-0.90	-1.36
第9个五年计划	1996-2000	-3.4	7.0	2.3	-0.48	-1.54
第10个五年计划	2001-2005	-9.0	8.9	1.4	-1.03	-1.55
1981-2005		-7.1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



数据来源及注释: 见主报告。

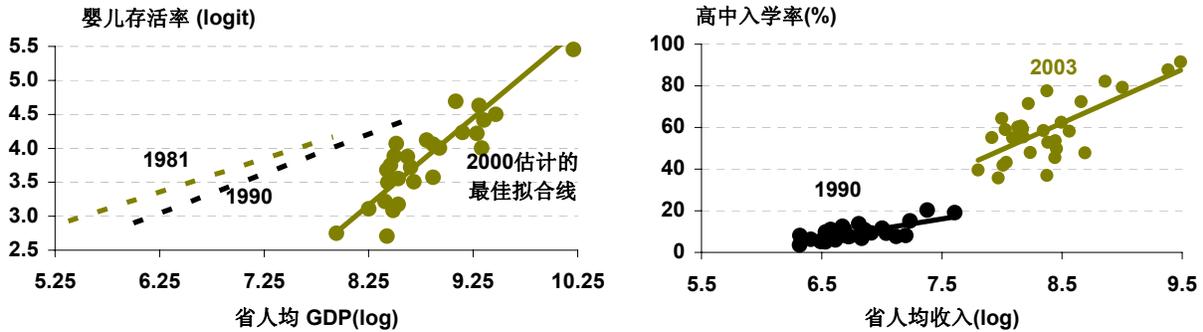
人类发展指标的差异继续存在, 也反映在收入差异上……

□ 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, 贫困人口的健康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

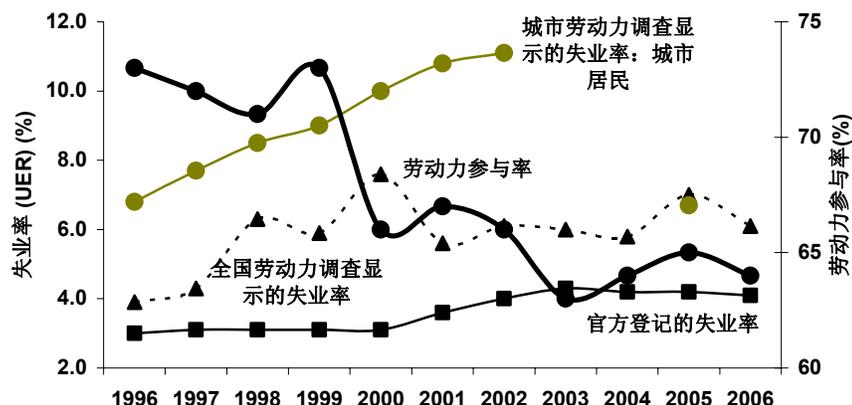


数据来源及注释: 见主报告。

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。

- 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。
- 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，直接导致了几千万城市职工下岗。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

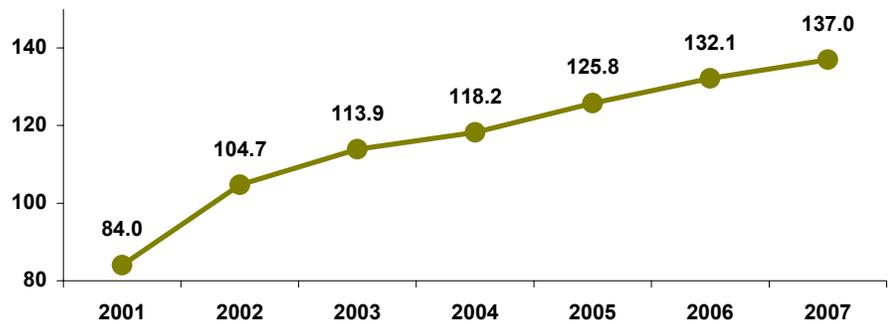
数据来源及注释：见主报告。

“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的重要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 的比重的目标。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

需要将农村扶贫视为首要任务。

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。

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的农村贫困人口以及城市弱势群体中，除 2% 的家庭外，其他家庭都并不缺乏劳动能力。

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

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

直在迅速增长。

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义的不同，数字有所差异，但普遍估计农村迁移人口已高达1.5亿，这构成了世界史上和平时期最庞大的人口流动。以下几项基本事实（2003年）可以用来说明这一现象的规模和意义：

- 每5个农村劳动力中，大约有一个是迁移劳动者。
- 大约43%的农村人口生活在有一个或一个以上迁移劳动者的家庭。
- 人口迁移获得的收入占农村总收入的将近30%。

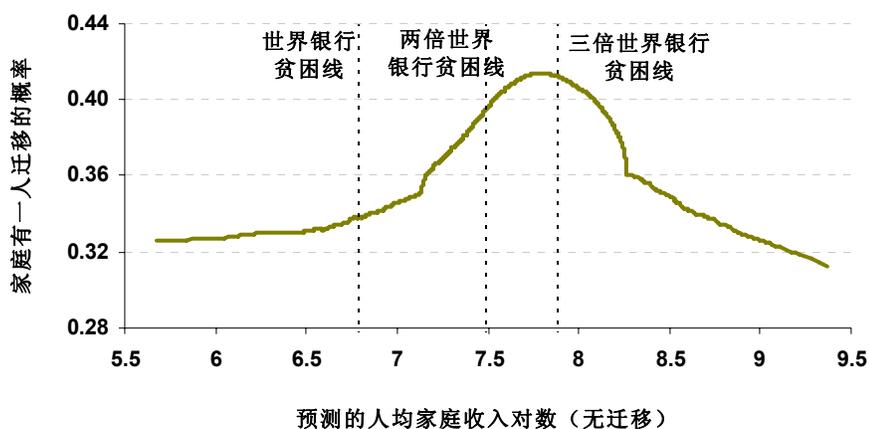
……而且迁移一直发挥着扶贫的作用。

精确估计迁移对扶贫的贡献虽然比较困难，但是农村劳动力流动和汇款对农村地区的扶贫起到了重要作用，对此几乎是无可质疑的。来自国家统计局农村住户调查的证据显示，同没有迁移者的家庭相比，有迁移者的家庭陷入贫困的可能性低30%。仅2003年一年的估计即显示，如果没有迁移，发生收入贫困的人口将增加1180万人，或者说，农村贫困人口总数要增长13%。这可能是个有所低估的数字，因为迁移的一些间接效应，如由汇款支撑的生产性投资和迁移对农村工资的正向效应，这些都没有考虑进去。

但是，许多剩余的贫困者难以迁移……

然而，许多贫困人口无力迁移的事实，使得迁移的扶贫效果受到了制约。迁移概率（定义为家庭有一个迁移劳动者的概率）与收入的关系是一个倒U型的曲线（图0.10）。最贫困的人和最富有的人的迁移可能性都较低，当然其原因各不相同。富人缺乏迁移的动力，而很多贫困人口是由于环境和能力的限制而没有办法利用迁移的机会。限制迁移的主要因素有：农村劳动力的教育程度低；无法获得信息和劳动力招聘网络，特别是在非正规（家庭和亲戚）网络不发达的地方，如一些少数民族聚居区；迁移的支出以及在城市找工作的相关费用高；迁移人口的子女的卫生和在教育成本在城市里更高，这一点最主要是限制了家庭迁移而非个人迁移；同时在相对分散的城市劳动力市场上，相对于城市的本地居民而言，迁移人口受到一定程度的职业和工资歧视。

图 0.10：家庭水平上的迁移概率与人均收入对数之间的关系，2003年



数据来源和注释：见主报告

……而迁移也给输出地带造成了某些问题

尽管迁移一直是提高农村劳动力收入的一个重要手段，但它对于输出地也带来了一些负面后果，包括对农村青少年的教育程度造成的负面影响、迁移劳动者的工伤或残疾给家庭造成的影响、留守儿童和留守老人的问题，以及对农村凝聚力和集体参与的削弱。某些影响可能难以减缓，例如，有大规模人口流出的村庄会给集体

参与造成负面影响。但其他大多数影响却反映着政策失灵的因素，例如，迁移劳动者的人力资本相对有限，迁移劳动者及家庭享受的社会保险有限，限制迁移劳动者获得城市服务并最终限制他们的家庭进行迁移的歧视性规则和做法。

鉴于迁移的障碍（特别是对于贫困人口）以及对于输出地的这些负面影响，人口迁移对于扶贫的作用仍然没有完全发挥出来。以下几个方面的政策举措将有助于更好地发挥这方面的潜力。

- 改善潜在迁移者的教育和技能状况，特别是针对那些来自贫困家庭的这方面状况比较差的潜在迁移者。在所有农村地区，确保初中教育是必要的第一步。在这方面，政府最近推行的免费义务教育就是一个非常有益的举措。但是，要使迁移者能够在城市劳动力市场上获得更高报酬的高技能工作，还需要加大对农村人口初中毕业后的教育和职业教育的公共支持。
- 借助于更有组织的安置和中介服务辅助等非正式的社会网络，帮助迁移者降低搜寻信息和寻找工作的成本。对于少数民族群体和处于非正式网络不发达的贫困地区的群体，可能需要给予特别的关注。
- 改善作为输出地的中西部省份的城市投资环境。中国的人口迁移格局在很多方面反映了经济活动的地理集中性。输出地集中在中部和西部，而输入地位于东部沿海。大部分迁移是跨省份的、长距离的。然而，像世界上其他地区一样，距离提高了迁移成本，降低了迁移规模。同时，沿海地区的产业集群不断趋向于高技能和资本密集型。因此，在中西部省份发展劳动密集程度相对更高的产业，能够促进农村劳动力的进一步吸收，这就需要采取一些措施来改善那些地方的投资环境。
- 改善迁移者在城市中所面临的劳动力市场条件、公共服务和社会保障。尽管人口迁移数量庞大，但现行的农村劳动力流动制度仍有理由被看成是一种“外来打工者制度”。在输入地，一系列歧视做法限制了迁移者作为劳动者或市民应获得的基本权益。这些做法不仅制约了人口迁移规模，特别是家庭迁移规模，也限制了迁移能带来的潜在收益，因此，需要尽快将它们废除。具体来说，这要求更有效地实施劳动法中关于迁移劳动者的条款，按照居住地而不是由户籍所在地来决定获得基本服务（教育、卫生和住房）的权利，还需要扩大对于迁移劳动者的社会保障覆盖范围。这样才能够促进家庭迁移，同时有助于解决留守儿童的问题。

政府在这些方面行动已经开始，例如，《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发 5 号，2006 年 3 月）、《劳动和社会保障部关于贯彻落实国务院五号文件的实施意见》（2006 年 4 月），以及 2006 年成立的农民工问题部际联席会议的行动纲领等文件中都规定了要采取的相关行动。关于迁移劳动者的政策指导覆盖了很多领域，包括劳动者权利和保护、公共服务和生活条件、社会保障、就业服务和技能开发等。然而，目前还没有系统的信息来阐述如何执行这些涉及领域宽泛的政策。监测这些行动的进展非常重要，包括评估有关行动是否按要求得到了执行，以及根据执行情况分析哪些行动是有效的，在哪些地方、以何种方式发挥了效应，并相应做出调整。

促进贫困地区的农业和农村发展

促进农业和农村发展能够在扶贫战略中发挥作用。

但是，单靠人口迁移并不能解决农村贫困问题。促进农业和农村发展能够在扶贫战略中发挥很明确的作用，这也是本报告中关于农村贫困的分类分析能够证实的。而促进农业和农村发展一直是政府扶贫方法的一个重要组成因素，政府扶贫从一开

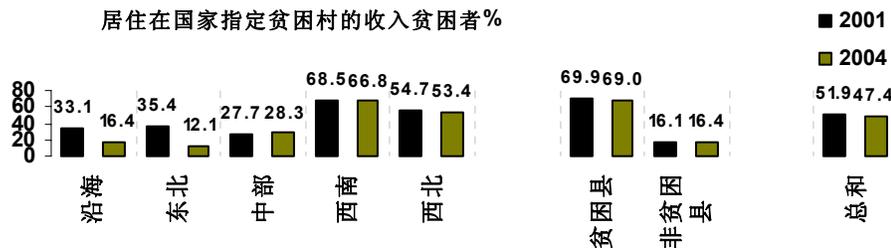
始就是以发展为导向来瞄准贫困地区。政府的主导性扶贫项目——整村推进项目（IVDP）——就是一个以地区为基础的项目，现已覆盖了中国五分之一村庄（被列为贫困村的村庄），项目通过参与式的方法进行村庄投资。其他重要的发展式扶贫项目还包括：信贷补贴和农业产业化发展、以工带赈，以及促进人口迁移的劳动力转移项目。

但是以地区为基础的扶贫项目不能非常有效地瞄准贫困人口，而且对于瞄准的贫困人口的收入的影响也比较小。

在分析这些项目的时候，本报告主要强调可以改进的几个地方。关于整村推进（IVDP）项目的分析强调两个主要问题：1）该项目的瞄准效果不佳（很大一部分贫困人口并不居住在被指定为贫困村的地方）；2）村级投资对于贫困村的贫困人口的收入的影响非常有限（反映在投资的规模相对较小，很多贫困人口没有能力进行补充投资，一系列因素造成村民特别是贫困村民在项目规划和实施过程中的参与很有限等方面）。除了整村推进（IVDP）项目外还有信贷补贴，虽然它们占总扶贫基金大约一半，却没有能够为贫困人口带来显著的福利，因为其主要关注的是支持大型农业企业。而贫困人口参加劳动力转移培训项目的人数也因相对较贵的费用而受到了限制。

图 0.11：居住于国家指定贫困村的收入贫困者的比例

（居住于国家指定贫困村的收入贫困者的比例，按区域及全国划分）



数据来源与注释：见主报告。

为了使这些项目能更有效地促进农村扶贫，需要对它们进行进一步的改革。整村推进项目可以考虑以下几个方面：

- ❑ 制定一个统一的以数据为基础的标准来选择贫困村，同时建立一个系统，对贫困村的指定进行及时更新；优先选择最贫困的村，以进行更早更大的投资。
- ❑ 加大村级投资的规模。这可能需要预算拨款项目给予更高的资金投入，此外提高投资有效规模的办法还有：制定清楚的规则，将以工带赈和信贷补贴同村规划挂钩，从而改善用于村规划的资金协调。另外，还可以通过减少瞄准的村庄的数量，来提高每个村的资金额度。
- ❑ 通过制度机制改善村投资与其他部门的协调。农村大部分的投资资金获得渠道都并非扶贫资金，而是其他平行部门，所以改善村级投资的协调不仅仅限于扶贫资金本身。目前通过地方扶贫开发办公室进行部门间协调的制度安排不够完善，需要进行大力改进，以提高其有效性。
- ❑ 把对家庭层次的瞄准放在新的突出位置，因为即使能够更好地确定哪些是贫困村，关键还要能够定位到这些村里的贫困人口。实现的方法包括：改变这些项目的构成，以包含更多以家庭为导向的干预，如增加劳动力培训，促进非农就业；免除对贫困家庭补充投资的要求，或直接提供补贴贷款；开发新的项目，如瞄准自身的公共工程项目，或使用有条件的现金转移为贫困家庭提供援助，条件包含其他目的，如保证他们的子女不会辍学，或者他们自己参加劳动力培训。

- 进一步研究村庄规划过程，找到提高贫困人口参与程度的方法，并探索进行村级规划的新方法。

对于其他的发展项目，也可以考虑从以下几个方面进行改革：

- 信贷补贴项目需要和村级规划统筹起来。为此需要进行新的制度安排；仅仅通过劝告来促使不同部门更好地进行协调是不够的。同时还要认识到，没有县级和省级的协调，就无法实现村级资金和项目管理的协调。因而需要一个单独的部门，并能够得到足够的授权，以保证这种省级和县级的协调。
- 需要重新调整信贷补贴的对象，从大型农业企业（应该通过常规的商业银行网络获得贷款）转向贫困农民，包括通过提供低息贷款，帮助贫困人口进行补充投资，从而更好地利用村级投资创造的公共产品。
- 就劳动力转移项目而言，应该免除贫困农民的食宿费用，以保证更多的人参加。

更好地在地理位置上进行瞄准的作用是有限的……因此需要采取以家庭为导向的方法和新的瞄准机制，如代理工具瞄准方法。

更多以家庭为导向的干预要求加大部门间在发展项目和社会保障项目上的协调。

关于发展式扶贫项目在政策上还应注意两点：

- 即使村级瞄准做得非常好，但很多贫困人口还是可能被漏掉（因为贫困的分散性不断加强），并且，在被瞄准的目标村进行的投资的很多收益会转移到这些村里的非贫困人口身上。因而，以地区为基础的瞄准进一步发挥作用的的空间有限，应该用家庭瞄准的方法进行补充。但需要探索新的机制来瞄准贫困家庭，其方法值得积极探索，如代理工具瞄准方法。
- 如果按以上办法，发展式扶贫项目采取更多以家庭为导向的干预，那么与社会救助及社会保险项目（这些项目也为家庭层面提供了重要帮助）的协调将变得更为重要。例如，发展式项目和社会保障项目将需要一个统一的方法来定义贫困家庭，这就要求更多部门间的协调，包括扶贫办公室、财政部门、发改委和农村信用合作社，还有民政部门以及劳动和社会保障部门。为这所有相关的扶贫干预建立一个协调机制将是一个非常大的制度挑战。

通过扩大和改善城乡社会保障制度的覆盖范围来提升保障

前面讨论的证据表明，中国城乡家庭对贫困的冲击是脆弱的，因为他们处于各种风险之下，如自然灾害、疾病、农业产出的波动和价格变动，还有在农村的失业等。譬如，在任何一年中，易陷入贫困人口都可能是已有的贫困人口的两倍。社会保障制度，不管是通过社会救助计划还是社会保险计划，都能够帮助个人克服这些风险，因而发展社会保障制度是整体扶贫战略的一个重要组成部分。

中国已经在建立城乡社会社会保障制度方面取得了很大进展，但仍然有很多政策挑战。

20 世纪 80 年代和 90 年代，随着经济改革和重组，以及传统的公社制度和以企业为基础的福利制度的瓦解，中国开始在逐步重建其城乡社会保障制度。城市社会保障制度主要在 90 年代中期开始重建的，而农村保障制度的重建到最近几年特别是近五年才成为政策关注的重点。虽然中国在相对较短的时间内实现了新的社会保障体系的长足进展，但它是在城乡经济制度发生了巨大结构变革的情况下发生的，仍然面临着很多政策挑战。本报告的分析认为，以下是主要的挑战和可以对城乡制度进行改革的方面。

改善农村社会保障

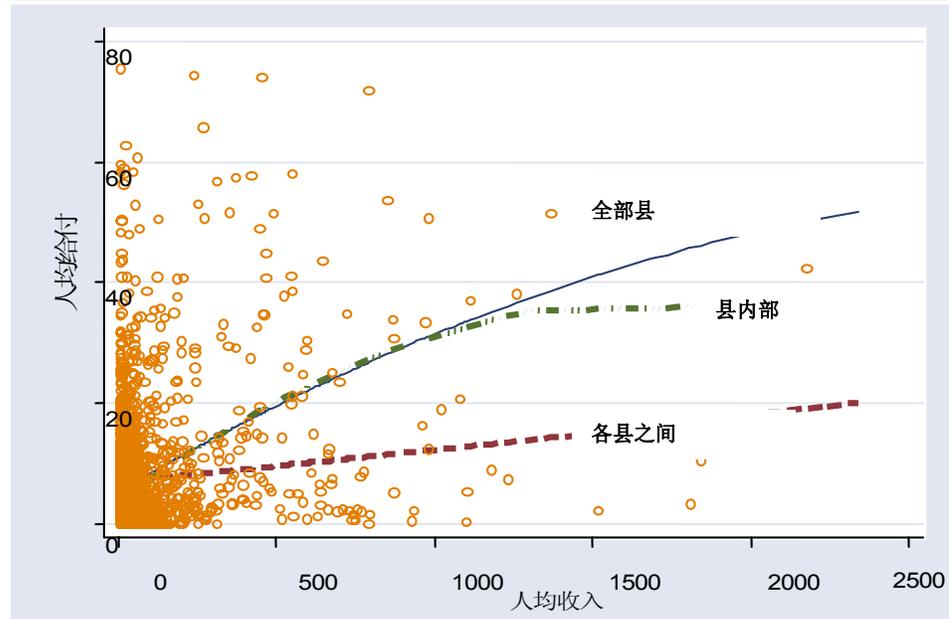
尤其在过去的三四年，中国农村社会保障体系的某些方面取得了重大进展，改变

了长期停滞不前的状况。最近采取的一些行动也是因为当局认识到，尽管土地的使用权分配比较平均，但是光靠土地不能为农民提供一个有效的农村保护网。这些行动的范围已经扩大，使一些主要项目特别是农村低保、农村医疗保险和医疗救助计划的覆盖范围也都迅速得到扩大。但其他项目，如农村养老金和灾害救济的覆盖面却非常有限。而且，大部分农村项目的给付水平也非常低。城市则不一样，自从 20 世纪 90 年代国有企业进行重大重组以后，政府花了更多的精力和资源用于发展一个相对现代，不再以企业为基础的社会福利制度。最近，国家开始努力弥补城乡制度之间的差距，不过，还有很多工作要做。

总体上讲，农村社会保障制度面临这四个方面的挑战。

- ❑ 一些项目的覆盖面（这里指覆盖的对象人数而非实施项目的县的数量）需要扩大，以更全面地覆盖农村贫困和弱势人口。
- ❑ 农村大部分项目的给付水平实际上只相当于城市项目的给付水平的很小一部分，若真想要为项目覆盖人群提供有效的保护，给付水平需要提高。
- ❑ 农村内部的不同社会保障项目，以及城市的项目和农村的项目之间，都需要协调和整合。必须有一个统一的国家保障体系，才能弥补城乡社会保障方面的差距，并且为目前城市和农村保障都没有有效覆盖的农民工提供足够的保障。
- ❑ 所有这些都需要将中央和省级的资金整合起来。同样也需要上级政府投入资源才能打破社会保障对地方财力的依赖，从而解决由于地方政府之间收入基础差异巨大而造成的农村各项目的覆盖面及给付水平的巨大差距(图 0.12)。

图 0.12: 社会救助给付水平取决于村级收入，2004 年



数据来源与注释：见主报告。

项目面对的具体挑战：

- ❑ **农村低保**：很显然，自 2005 年起，快速扩展的农村低保已成为中国农村

主要的援助项目，目前的总覆盖率大约为农村贫困人口三分之二。然而，项目在进一步扩大之时，需要在覆盖范围和瞄准方面采取更统一的方法，对项目进行改进。在这个过程中，农村低保所遇到的挑战与更加成熟的城镇低保（下文将进一步阐述）的挑战性质相似，也就是说，实现更好的瞄准，从而提高对贫困人口的覆盖率，实现不同地方政府间低保线和资格标准的合理化，从而保证项目覆盖范围能够更好地同需要挂钩，而非同地方政府的财力挂钩。同时，要制定一个更好的框架进行给付设计，限制逆向工作激励。

- **农村医疗保险：**最近，农村医疗保险得到了快速地推广，说明政府已经把它作为工作重点。据估计，到 2007 年年底，农村医保的参保率达到 86%，覆盖率的问题大体上已解决。下一个挑战就是保证足够的给付水平，从而保证能够大幅度地减少农民个人的医疗花销负担。2008 年的目标是通过增加一倍的投入，提高医保资金的预算，以能够保证更多的资源可以用来提高受益水平，但是，为了使净赔付能够覆盖更大比例的自付医疗支出，中央和省府需要继续增加资金。门诊服务也是一个挑战。另外一个主要的挑战则是城镇和农村医保似乎都没有成功解决对农民工的覆盖问题，这又关系到另外一个更高层次的挑战，也就是城乡医保的协调和统筹。目前正是新型合作医疗在全国范围内展开的时候，这一问题变得更为关键。
- **医疗救助：**医疗救助计划是农村医保的一个有益补充，能够帮助医保有效地覆盖更多的农村贫困人口。然而，尽管最近医疗救助已在全国范围内推广，但就受益人群而言其覆盖面仍然比较有限；覆盖率仅相当于农村贫困人口的一半。另外，覆盖面与低保项目的关系也需要理清。因为两个项目都是针对贫困人口的，所以需要更统一的瞄准援助的方法。政府也可以考虑利用医疗救助计划，通过引入工具调查的方法来提供医疗保险的安全网，也就是说，如果在任何一年中，被保险人的人均医疗花费超过某个标准，那么他就可以获得更高的（甚至为 100%）的报销比例。
- **灾害救济：**相对于目前遇到的问题严重性而言，灾害救济的覆盖面和补偿水平仍然很有限，因此需要政府加大投入，提高救济水平。然而，政府多是事后做出反应，而且灾害保险明显缺位。最近，中国人寿保险公司（中国最大的人寿保险公司）发布了中国首个涵盖六种重大自然灾害的意外伤害险。然而，个人购买这种保险可能受到限制，政府非常应该考虑以国家的形式提供灾难保险，并给予低收入群体保费补贴。
- **农村养老保险：**农村养老保险项目的范围依然有限，且不均衡。大幅度地推广这一项目无疑需要更高水平的“补贴”和更多的政府投入（投入个人养老金），而这都需要从上一级政府获得。然而，这样高度依靠补贴的项目会变得更像是针对农村老年人口的转移支付或救助项目。因此，在认识到社会保障项目与社会救助项目需要进行综合协调的同时，还有必要审慎地评估为老年人口提供支持的不同方法的优劣。

改善城市社会保障

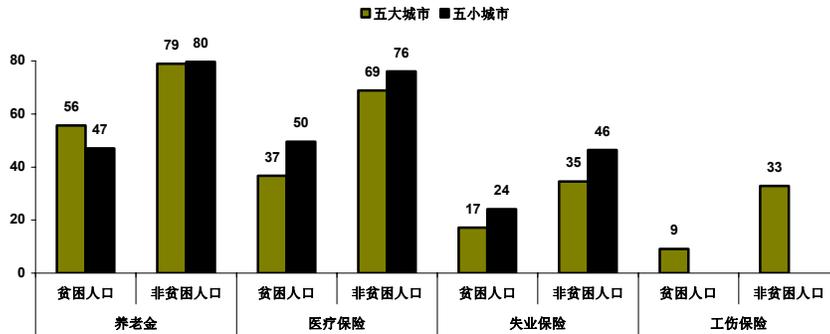
虽然城市社会保障体系比农村要发达得多，然而，一些核心项目在能否成为城市人口有效的安全网方面，仍然存在某些令人担忧的问题。本报告指出并分析了城市社会保险和社会救助项目面临着的一些挑战。

城市社会保险项目面临的主要政策挑战，以及可以推进的改革包括：

- **覆盖有限，特别是对贫困、低收入及非正规就业人群的覆盖不足。**尽管

有过去十多年的不断扩展，中国城市社会保险的覆盖面依然有限。目前，主要的保险项目仅覆盖了大约 40%~50% 的城镇职工，这表明还有很多需要覆盖的空间。社会保险制度目前仍主要关注正规就业领域，对于非正规就业劳动者的覆盖率依然低很多，通常只有正规领域覆盖率的四分之一。同样，对于贫困和低收入劳动者的覆盖率也只占高收入富裕人群覆盖率的很小一部分。进一步扩展该制度需要更多地关注对这些群体的覆盖（图 0.13）。

图 0.13：中国城市贫困人口参加社会保险项目的比例低，2005 年
(加入了保险的劳动者的百分比)



数据来源与注释：见主报告。

- **对迁移劳动者的覆盖有限。**农村向城市的大规模人口迁移将继续对城市的社会保障体系提出挑战。据估计，迁移劳动者参加养老、医疗和失业保险的比例约占城市当地居民参保率的七分之一。2006 年起，政府开始大范围扩展工伤和医疗保险，根据有关部门的数据，2007 年，它们分别覆盖了三分之一和四分之一的迁移劳动者。然而，这两个保险领域还有很多工作要做。迁移劳动者参加养老保险的人数比较有限，因为项目设计没有很好地针对和适应更换雇主和调换工作频率更高的流动劳动力的需要，这使问题更具有挑战性。
- **社会保险资金统筹水平低，受益的移动性非常有限。**大部分社会保险资金投入的统筹都只限于地方政府（直辖市或市）层面。从风险管理的角度看，低水平的统筹是缺乏效率的，限制了保险的受益水平。而且，把地方社会保险支出与地方收入挂钩会造成体系内的不公平现象。低水平的统筹通常还会限制受益的移动性，这不仅会严重影响项目覆盖率的提高，而且将成为劳动力流动和灵活的劳动力市场发展的主要障碍。提高统筹水平和受益移动性的工作一直进展缓慢。较富裕的地方政府不愿意进行更高水平的统筹，因为地方政府可能把它当做一种隐形税。因此，改革的难度可能比较大，但未来的政策制定应该将其作为一个重要问题来考虑。
- **提供更多的保护、维持参保动力与确保竞争力之间的平衡。**城市社会保险是一种昂贵的制度，雇主和劳动者共同缴纳的费用占到工资的 43%。雇主对五项基本社会保险的缴费大约相当于工资总额的 32%，这些费用中的一部分可能以低工资的形式转嫁给劳动者本人，但雇主还是有很强的私人动机违背社会保险责任。较贫困的劳动者也有不参加保险的动机。这些因素正在导致城市劳动力市场的非正规化。目前的制度对于保持中国商业和产业的竞争力有重要的意义。虽然可以加大保险执行力度，但却不足以解决市场非正规化并维持竞争力的这一双重问题。解决方案的一个必要

因素就是要加大国家对社会保险制度的资金投入。为了保护贫困劳动者的利益，政府还可以考虑降低或免除劳动者的缴费，甚至可以降低收入低于一定标准的劳动者的雇主的缴费。

城市低保。针对城市弱势群体的主要社会救助项目是城市低保项目。按照国际标准，低保项目的瞄准效果非常好，64%的低保对象为收入最低的10%的城市人口，他们享受了低保约70%的支出。这样的绩效值得称赞，可供其他国家学习，但该项目还面临着若干严峻的政策挑战。最为主要的挑战包括：①对城市贫困人口（收入最低的5%至10%的城市人口）的覆盖不足，尽管从收入分布底端看，集中受益的整体瞄准非常好；②没有覆盖迁移人口；③低保资格（低保线）以及受益水平取决于地方财力；④项目设计有可能对工作积极性产生负面影响。

鉴于这些挑战，建议做以下方面的改革；这对于农村低保有同样的借鉴意义。

- 可以进行改革的一个方面便是低保线的合理化。有必要参考各地可比的生活标准设立一套资格线，从而消除低保制度中的不公平问题。如果利用现有数据无法为各个市分别制定一个标准，可以从采用一致的方法估计省级的贫困线做起。这就需要打破低保线的确定同地方财政能力的联系。然而，这样的改革要想获得成功，前提是上一级政府必须对贫困市进行财政转移。因而，必须使用一致的资格线计算受益人的数量，以此为基础把中央资金转到省和地方政府。
- 一个相关的问题便是低保受益水平的合理化。受益水平在各城市和直辖市之间的差异也同样十分巨大，它不是取决于贫困程度的差异，而是地方政府能够承担的程度和是否愿意投入。例如，最近关于提高受益水平的规定（2008年2月）就允许富裕地区可以有更大的提高。很显然需要一个全国性的、更统一的和公平的方法来确定受益水平。
- 提高对贫困人口的覆盖率，需要在那些由于低保线较低而使覆盖率受到限制的地方进一步扩展项目。但同时还需要改善瞄准的方法，如使用代理工具瞄准方法。由于家庭收入难于观察或准确测量，居民委员会就运用了多种非收入标准，实际上就是使用了某种形式的间接代理工具瞄准方法。虽然这种间接代理工具瞄准方法迄今为止运行良好，但还有很多城市弱势者仍然没有被覆盖。因而，有必要根据与收入相关且相对易于观察的家庭特征，开发一种更直接的代理工具瞄准方法。可以选择的家庭特征指标包括：家庭人口结构、劳动力参与率、是否丧失工作能力、成年成员的教育程度、具体的资产、居住特征等。国际上有相当多的代理工具瞄准方法的经验可借鉴，可用于开发出一套适合于中国的瞄准系统。
- 对迁移人口的覆盖需要特别关注。迁移者包括个人迁移劳动者和迁移家庭。首先应该选择的是覆盖对象，即在城市居住超过一定时期、符合低保家计调查条件的迁移家庭。在城市低保和农村低保实现协调之前，迁移劳动者个人可能需要通过他们在农村的家庭进入农村低保体系。
- 同样，需要重新考虑向上封顶的设计公式，以决定低保给付。这一设计意味着有资格获得低保的家庭需要支付100%的边际收入税率。该项目迄今为止还没有表现出对工作激励产生了严重的负面效果，原因是这种向上封顶的设计公式在实际操作中并没有被真正采用。因而，实际操作已经体现出对不同给付结构的需要。一种选择是向符合资格的对象提供统一的人均给付水平。尽管这种方法的简单性与透明性非常吸引人，但有人认为统一给付的做法不够进步。另一种选择是给付基于家庭得分的代理工具瞄准方法，得分高的家庭获得的给付低，但需要调整以保持相对较低的边际税率。

统筹城乡制度

如上所述，整个社会保障体系仍然更多地强调城市正规就业领域，尽管农村保障制度最近得到了扩展。同时，随着农村保障制度的发展，城乡社会保障制度进行协调的问题的重要性日益突出，它不仅关系到弥补两者间的差距，还有助于形成更灵活的劳动力市场环境，有利于社会保障对迁移人口的覆盖。城乡制度的统筹需要逐步进行。通过将城市给付封顶控制在当前水平，并逐步提高农村给付水平，可以创造条件，实现城乡两种制度的最终协调和整合。

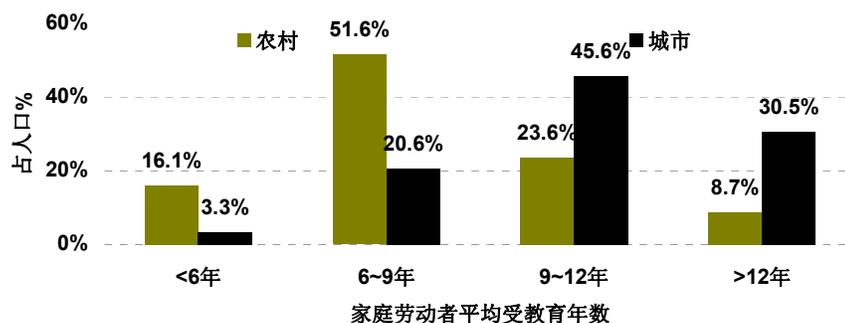
通过保障基础教育和全民基本医疗促进公平、减少贫困

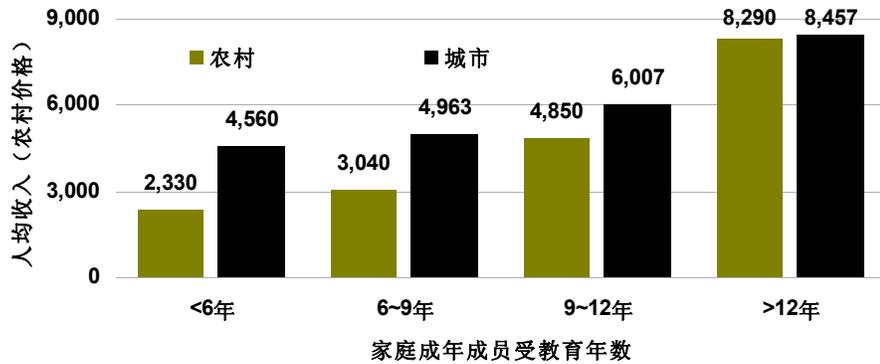
本报告的分析多次得出结论，教育在很大程度上决定中国人口生存状况的提高。

目前，中国的贫穷和不平等在很大程度上可以追溯到教育程度的不均等。

- 在中国，无论是在农村还是城市，家庭成年劳动力的受教育水平是最易观察和预测贫困的指标。尽管贫困者在其他方面千差万别，但低教育程度却似乎是所有贫困者共有的特征。如果一个家庭的成年劳动力曾经受过高中教育，那么，这个家庭几乎是不会陷入贫困的。即使只是受过初中教育（这与中国九年义务教育制度的目标一致），家庭陷入贫困的可能也微乎其微。农村贫困人口中的 90%，以及城市弱势群体的 60% 所在的农村几乎没有实现这一教育目标。加大针对全民的初中教育和高中教育的投入，是让剩余贫困人口脱贫的实质性关键。
- 对于收入不平等而言，受教育水平和教育回报的差异都是比较关键的原因。在不平等的各种构成因素中，最能直接导致不平等加剧的是城乡差距及农村内部和城市内部的不平等，而这些都可以追溯到人力资本的差异（图 0.14）。

图 0.14：人力资本禀赋和回报的差异是城乡之间以及城市和农村内部不平等的重要原因，2003 年





数据来源与注释：见主报告。

- 如前文所述，至少受过初中教育是农村劳动者迁移到城市从事非农业就业的决定因素，而更高的教育程度则是迁移劳动者在城市参与更高技能及更多薪水工作的重要因素。
- 在城市里，劳动收入不平等的加剧可以归结到两方面的原因：一方面，国有企业大量重组造成失业发生率上升和劳动力参与率下降，另一方面，就业人员间的工资差异不断加大。劳动者的受教育水平在上述两个过程中均起着核心作用：它可以决定什么人在大规模裁员时将会保留其工作，决定什么人可以在失业一段时间后重新被雇佣，决定什么人的工资水平更高。
- 在很大程度上，不同性别劳动者的收入差异也可追溯到男性和女性受教育水平的差异。

尽管随着经济改革和中国经济高速增长，教育对个人的回报显著增加，但教育水平的长期巨大差异表明，个人对于人力资源投资动力的加大，特别是对于贫困人口来说还是不够的。由于对教育的投入带来的社会回报高于个人回报，因而需要对教育进一步增加补贴。

提供基本医疗卫生保健是另外一个主要的政策挑战。

伴随 20 世纪 80 年代和 90 年代中国广泛的经济改革，另一个的主要政策挑战是，提供基本医疗卫生保健问题。

- 尽管在过去的 25 年收入贫困率明显降低，但中国在改善健康结果方面(例如，婴儿死亡率和传染病死亡率)的步伐放缓了。
- 医疗卫生的私人支出急剧上涨(即使对那些购买了保险人来说也是如此)，并影响了对医疗卫生的保健服务的利用。
- 健康冲击、医疗费用负担和收入损失，乃是导致家庭陷入贫困的最常见原因之一。
- 只有富人才能享有合理的高质量医疗服务，于是收入不平等演变成了健康不平等。在城乡之间以及农村内部和城市内部的富有人群和贫困人口之间，都存在着巨大的健康不平等。

保证每个家庭都可以获得教育和医疗服务，是促进更大的公平性的关键，是当前扶贫议程中的重要部分。政府已经采取了多项措施来迎接该挑战，但仍有很多尚未完成。

让更多人获得可负担得起的教育

- 近年来，普及九年义务教育取得了显著进展。2006年，农村地区开展了两免一补的义务教育财政改革，2007年，改革逐步扩展到城市。这是朝正确方向迈出的重要一步。应该继续推进该行动，以保证2008年全国范围内实现免费义务教育的目标。同时，需要保证这一政策能够在中国的分权财政体制中可以长久持续下去。贫困的地方政府（省级及以下）因而需要获得足够的资源，这样才能保证实行免费义务教育不会以牺牲教育的质量为代价。
- 同时需要审查义务教育的财政转移的方法，更平等地以需要而非已经存在的费用水平为参照进行分配。
- 需要分析学校合并和教学点政策的影响。尽管政府声明撤销教学点之前必须进行实地调研，但需要对具体操作进行监控，如果撤销可能给入学造成困难，这项政策就需要进行适当的修改。
- 需要寻找一种办法来解决学校债务问题，允许将财政转移的一定比例用于偿还债务也许是一种可行的办法。
- 中国已经基本实现普遍的小学教育。但在小学以上的其他层次教育上的显著不平等（初中、高中以及最终的高等教育）依然存在，这些不平等越来越明显地造成那些不富裕的家庭的弱势。尽管义务教育覆盖了初中阶段，仍然需要注意降低高中教育的私人开销负担，尤其是对贫困家庭而言。对高中教育给予以家计调查为基础的财政补贴可以在未来成为一项重要的行动，可以补贴贫困家庭，条件是他们的孩子必须上学，特别是女孩。
- 应当发展对教育的信贷市场。学生（或其家长）可以根据其预期收入来借款，用于教育投资。当然也可以把补贴与教育贷款结合起来。在国际上有若干使用该方法的实例，中国可以通过借鉴找到一个适用其自身条件的方法。
- 城市外来人员子女的教育仍然是一个受关注的问题。在过去的几年里（特别是2006年3月国务院5号文发布及农民工问题部际联席会议之后）已经采取了一些措施来减少实际存在的对外来人员的教育歧视，但不同城市地区的推进程度不平衡，消除歧视的行动还需要得到进一步的监控和巩固。
- 不同地区的教育投入质量仍然有很大的差别，城市和农村的差别尤其明显。在农村地区增加投资以改善当地的教育投入，将会加大需求，鼓励更多的当地人口接受教育，这对消除城乡教育差异非常重要。

让更多人获得可负担得起的医疗卫生

近些年来，中国在基本医疗覆盖人口方面取得了显著进展。重要举措包括：①农村医疗保险覆盖率迅速扩大至将近86%的县；②扩大了农村和城市的医疗救助；③2007年，推行城镇居民基本医疗保险，帮助中国向全民医疗保健的最终的目标迈进一大步。尚存的挑战在本报告的前述部分均有描述，最重要的方面包括：

- 尽管农村医疗保险目前已扩大到覆盖了大部分农村人口，但还需要提高给付水平（净赔付），以明显减少自付支出。目前，政府每人40元的投入十分有限。2008年，政府投入的部分增加到每人100元，但这可能还是不够。例如在2006年，农村家庭在卫生医疗方面的平均支出为192元，即使支出最少的那五分之一的家庭也花费了118元，所以补贴标准还应逐步提高。同时，农村医保需要扩大，以覆盖门诊服务。

- 近期医疗救助计划的快速扩大也是值得称赞的。2007 年，农村 2900 万人及城市 400 万人参与了医疗救助，但仍存在进一步扩大的空间。如前文所述，需要厘清医疗救助和医保的关系，以形成一套向贫困人群及弱势群体提供帮助的统一方法。医疗救助计划也可以用作医疗保险下的一个以工具调查为基础的安全网，在某个人的医疗花销超过一定标准之后，可为之提供更高的甚至全额赔付。
- 在城市推行新的城镇居民基本医疗保险，应该更多地覆盖日益增加的非正规就业者，这些非正规就业者极少被主要针对正规劳动者的医疗保险覆盖。2007 年底，有 4100 万人参与了该计划，这一数字非常令人鼓舞，但相对非正规劳动者的总数量来说仍然很小。
- 医疗保险如何有效覆盖迁移劳动者仍然是一个需要关注的问题。2006 年 5 月，劳动及社会保障部下达指示，设置了一个专项的医疗保险统筹基金，主要针对迁移人口的住院治疗费用，改善在城镇就业但需要返乡治疗的人员，以及在农村医保系统却希望在城市进行治疗人员的安置办法。这反映了政府解决这一问题的意愿。但是迁移劳动者的就医问题凸现了农村医保和城市医保系统的整合这样一个更大的政策问题。随着近年来农村医保系统和城市医保系统的不断扩张，这一问题愈发显得紧迫。同时还存在的一个风险是，不同的医疗保险方案覆盖不同人群，过度分散，缺少一个有效的机制保证不同方案间的移动性。尽管这是一个难题，特别是在分权的财政体制下，财力的不均等使问题变得更加复杂，但这是未来制定全民医疗政策时必须面对的问题。

在以区域为基础的扶贫工作中辅助以面向家庭的方法

有理由使用面向家庭的方法为以区域为基础的扶贫方法做补充。

实施上述的内容更广的扶贫战略，要求在以地区为基础的传统扶贫战略中，引入面向家庭的方法。面向家庭的方法已经在政府的整村推进计划（IVDP）中提到，但是这种方法在整个扶贫议程中有着更大的涉及面和更广的意义。

……原因有很多。

如下几点原因解释了为什么要关注面向家庭的扶贫方法：

- 数量巨大并且仍在日益增加的劳动力流动意味着，不能完全依靠以地区为基础的方法扶贫。伴随流动的进一步增强，在（更倾向于流动的）人员身上投资相对在他们的原住地投资变得更加重要。
- 剩余的贫困人口更加分散地散布于中国农村地区的村庄之中。就像本报告前面曾经提到的，这就是为什么以地区为基础的扶贫方法（如整村推进项目）在指定贫困村进行扶贫的时候，即便对贫困村的瞄准效果特别好，仍然有很多贫困人口没有被覆盖的原因。
- 贫困人口是一个具有异质性的人群，造成他们贫穷的原因多种多样。这些原因往往与他们各自家庭的特性和环境有关，而不仅仅是因为他们居住在某个地区。贫困人口分类学认为，按照导致贫困众多因素的不同组合可以将贫困人口分成多种不同类型。这些因素中的一些因素对全部贫困人群或大多数人都适用：几乎所有贫困家庭的成年劳动者的教育水平都非常低，贫困人群中很少有人能够获得非农业就业机会。不过，造成贫困的其他原因则更加多样化，而且分别针对不同的贫困人群。例如，对于一些人来讲，原因在于他们能够耕种的土地太少；对于另外一些人来说，家庭负担（如缺乏劳动能力的家庭成员）是致贫因素；还有一些人因为是少数民族而进一步增加了其贫困程度。对于这些原因各异的贫困人群，必须采取更有针对性的面向家庭的扶贫方案。
- 几乎所有的社会保障都包含面向家庭的贫困干预措施。不管是农村和城镇

的低保，还是医疗保险和失业保险等社会保险，它们都是直接瞄准家庭的。

- 最后，即使是在基于区域的开发式计划中，也需要有瞄准贫困家庭的扶贫方法帮助，以提高整体扶贫的效果。有证据表明，如果没有这类家庭导向的直接救助，最穷困的家庭根本不会在基于区域的扶贫行动中受益。因而我们建议中国在基于区域的扶贫计划中加大对面向家庭的扶贫方法的重视，并采用更多的方法以提供对贫困家庭的直接发展性援助，包括设置补充投资补贴以保证贫困人口可以更多地利用公共产品，还可以开发新的项目，如提高农村就学率的有条件的现金转移项目，自我瞄准的公共工程项目等等。

投资开发设计一个统一的瞄准系统，如代理工具瞄准方法调查，能产生巨大回报。

关注扶贫的面向家庭的方法同时需要重视开发恰当的家庭瞄准机制，这样才能使扶贫惠及更多的贫困人口。当前开展的计划（基于地区的迁移人口的劳动培训，补贴贷款以及各种社会救助或保险计划）的一个常见问题是其能否最大程度地惠及贫困人口或弱势人群。正如本报告多处要讨论的那样，目前的瞄准机制有很大的改进空间，并且需要一个统一的方法为目前正在进行的项目提供瞄准，这些项目的目标受众范围近几年都被大幅扩大。尤其是，可以考虑代理工具瞄准方法，至少可以进行试点。投资建立这样一个系统有非常大的回报，因为同一个基础体系可以用于不同的项目，可能只需要根据具体的项目使用不同的资格线和辅助标准。即使不直接使用代理工具瞄准方法来判定是否符合某个项目的资格线，这种做法至少可以在目前使用的筛查和家计调查方法的验证过程中发挥重要作用，并以此提高不同项目瞄准的有效性。

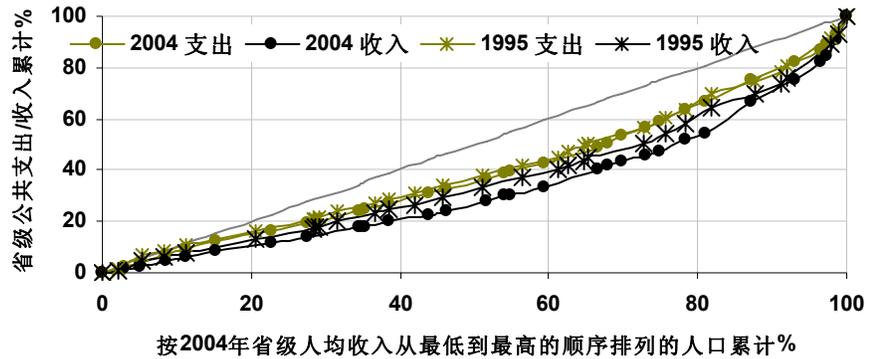
为地方政府提供充足而公平的资源配置

为地方政府提供更加充足而公平的资源配置是必要的。

如同世界上大多数国家一样，中国的地方政府处于服务提供、社会保障和扶贫的第一线。然而与世界上大多数国家不同的是，在中国高度分权的财政体制下，县级和县以下的地方政府和村集体承担着为这些服务筹措资金的主要责任。同时，中国地方政府的财政筹资能力地区间差异非常巨大，而且上一级政府的财政转移也只能解决一部分问题。财政资源在地方辖区之间的巨大不平衡转化成为公共支出水平上的巨大差异，进而导致了公共服务提供的质量和水平、社会保障的程度和扶贫步伐等方面的巨大差异，然后造成不平等的持续甚至扩大。实施内容更广的扶贫计划，确保全国范围内的地方政府都有资源去为本辖区的居民提供满足国家规定的基本水平和质量的服务和社会保障，这需要为地方政府提供更公平、更充分的资源配置。

这是一个双重任务。的确，需要进一步通过均等化转移支付来实现更加公平的资源配置。有数据显示，目前的公共支出对更富裕的省份或者一个省内更富裕的地方有利。例如，中央对省一级的转移支付是均等的，但由于 1995 至 2004 年间各省在财政收入增长方面存在显著差异，2004 年公共支出偏向富裕省份的程度不亚于 1995 年时的情况（图 0.15）。

图 0.15：2004 年省财政支出分布偏向更富裕省份
(支出/收入累计%的集中曲线)



数据来源与注释：见主报告。

省级水平以下的不平等更加突出，与贫困相关的财政支出也是如此。

省级水平以下的支出不平衡通常更为显著。国家统计局和世界银行为贫困评估而进行的 3036 个村的专项调查的数据表明，对于社会救助和基础设施投资支出，村级水平的分布远不如省级水平分布有利于扶贫效果。

因此，为使与扶贫相关的公共支出更加公平、更多地服务于贫困人口，还有许多事情要做。在继续保持中央财政均等化转移支付的同时，还应逐步扩大规模，但必须同时关注如何使资源分配在各省之间更加公平，进一步在各县之间做到更加公平。

除了更加公平的资源分配外，还需要追加更多的资源。

然而，为内容更广泛的扶贫战略筹措资金的挑战，不仅仅在于把资源从富裕地区转移到贫困地区。简单的把现有资源做预算中性的地域间的再分配，虽然听起来是合理且可取的，但对于改善某些扶贫项目的覆盖和受益水平来说却依然不够。需要为发展式的扶贫、服务提供和社会保障大量增加资源。同时需要注意，由于现有地区资源分配差异的存在，这些新增的资源应该投放到当前更加缺少资金的地区。

新投入资源可以在更广泛的扶贫战略的很多方面带来显著的拓展和改善。

这些新增资源可以为哪些方面提供经费呢？关键的领域包括：

- 进一步扩大农村低保的范围
- 扩大医保范围以实现城市和农村人口的全面覆盖
- 扩大城市和农村医疗救助的覆盖范围
- 扩大灾难救济和灾难保险
- 高中教育专项补贴
- 提高农村社会救助和社会保险给付水平
- 投入补贴改善城镇社会保险，以更好地覆盖非正规劳动者
- 增强对迁移劳动者的基本培训和就业安置工作，并改善对其家人的教育和住房服务
- 开发一套统一的瞄准系统

扩大扶贫举措的规模是可支付得起的。

虽然无法准确估计上述扩大扶贫举措的规模将要花费的成本，但中国政府在 2007 年的财政收入达到 5 万亿元，且中央和地方政府的名义财政收入加在一起自 2000 年以来每年都以 20% 的速度大幅增长（这一增幅明显超过了 GDP 的增长速

度），扩大扶贫规模原则上是政府支付得起的。

内容更广泛的扶贫议程是有能力支付的。

一项粗略的估算认为，前述增加扶贫的举措将带来的新开支大约为 1550 亿元人民币，大约相当于中央和地方税收总收入的 3.1%、2007 年 GDP 的 0.6%（表 0.4）。从这点来看，扩大扶贫的范围是完全可以支付的。

表 0.4：扩大农村扶贫工作所需增加支出的粗略估计

计划	增加举措的描述	成本 (十亿人民币)
农村低保	增加3500万低保对象，每人400元的给付水平	17.5
高中教育	针对2500万学生(相当于2006年全部在校人数)每人1000元学杂费的补贴	25.0
农村医疗保险	100%覆盖所有农村户口，政府补贴升至每人100元	71.2
城镇医疗保险	城镇居民基本医疗保险增加5000万医保对象，每人100元补贴	5.0
医疗救助	增加4000万农村、1800万城市医疗救助对象（使得受益总人数与扩大后的农村低保和现有的城镇低保规模相当），每人200元补贴	11.6
灾难保险	1亿投保人每人33元（个人灾难成本的一半）补贴	3.3
劳动力转移支持	1000万农村工人，每人2000元（包括1000元食宿费）	20.0
统一瞄准系统	开发一套统一的瞄准系统，1亿注册家庭每家平均成本10元	1.0
扶贫总增加支出		154.6
占（2007年中央和地方政府）总税收收入比例		3.1
占2007年GDP百分比		0.6

数据来源与注释：见主报告。

加强制度安排以促进参与、加强问责和改进协调

然而，更为艰巨的挑战在于改善治理，即能力、问责和反应能力，特别是（但不光是）在地方政府层面。将中央资金大规模地转向地方政府，最让人担心的问题是缺乏确保资金合理使用的财政管理体系，以及监测和监督能力。

政府已经意识到当地社区能够在促进扶贫努力的有效实施和瞄准上发挥作用。

其他国家的经验表明，当地社区在确保扶贫工作的有效实施和瞄准以及使项目适应于贫困人群的需求上可以发挥重要作用。中国政府要求在设计贫困村投资计划时鼓励村民参与，也反应了上述原则的重要性。按照官方培训材料要求，项目要经过村民大会讨论选定，在这一过程中，贫困家庭的意见要给予更多的考虑。

但真正意义上的地方参与很少，还需要探索提高贫困人口参与的方式。

正如前文提出的那样，实际行动很少完全遵循政策指引，通常村民很少真正有参与。报告中对整村推进计划（IVDP）的评估就表明，良好的村级治理水平（例如，扩大村委会成员的数量，增加村民会议的次数）能够提高项目所在村的富人和贫困人口受益水平。然而，在领导人拥有高学历的村庄里，最贫困家庭反而比不太贫困的家庭受益更少，这个发现反映了农村精英俘获项目利益的事实。这些发现表明，应该加强对村级规划制定过程的相关研究，以找到提高贫困家庭参与的方法，并探索实施村规划的新办法。目前，已有大量以社区为基础的发展模式的国际经验，这些经验可以为完善中国的村级规划和地方问责所借鉴，然而，适合中国的模式也需要考虑中国的村级制度安排和权力安排。

需要再三强调，实施更大的扶贫议程需要部门间的协调。

另外一项挑战是不同部门间的合作。本报告的一个主旨是中国目前的扶贫战略，而不是只限于扶贫的发展计划，它还包括一系列领域里各种有利于贫困人口的干预措施，包括教育、卫生、农业、人口迁移政策、社会救助及社会保险。这么大规模的扶贫努力对各负责部门之间更好的制度协调提出了巨大的挑战。

然而，如过去那样，政府部门之间的协调已经被证明是很困难的，因为每个部门都有他们自己的政策重点，而且不愿意放弃对资源的控制。各部门之间缺乏有效的协作限制了各种扶贫行动的整体效果，很多方面都显现了缺乏合作带来的影响，例如：

- ❑ 负责扶贫开发项目的部门之间缺乏合作，限制了村庄投资的规模，投入的资金既不与村级规划相符，也没有被很好地使用到支持贫困家庭中去。
- ❑ 缺少一个统一的标准机制，以便能够覆盖贫困人口。以地区为基础的项目采用了一种瞄准方法，社会保障计划则采用了另外一种瞄准方法，更不用提各个社会救助和保险计划之间使用的瞄准方法的差异了。

新的五年规划提供了一个整体的协作框架，但仍然没有建立一个有效的制度上的机制来保证执行层面的协调问题。例如，在人口流动问题的策略上就存在这样的问题。在意识到这是一个涉及多部门的问题后，政府在 2006 年设立了一个农民工问题联席会议，该联席会议有来自各部门的代表，其中包括：劳动和社会保障部、民政部、农业部、建设部、教育部、卫生部、司法部、宣传部、公共安全部、国家发展与改革委员会、国家统计局、中华全国总工会、中华全国妇女儿童联合会、安全监督局以及人口与计划生育委员会等。

如果说仅仅针对人口迁移这一项政策就需要如此庞大的合作的话，那么对于涉及范围广泛的扶贫项目和政策（人口迁移只是其中一个问题）而言，所需要的部门间协调则更大。十一五规划重新强调了促进社会发展和消除不均衡的一系列举措，对扶贫中的跨部门合作的要求在这个背景下进一步放大。然而，目前仍缺少一个拥有足够权力、可以调动其他政府部门的机构来发挥这种协调作用。我们虽然不知道是否可以从现有政府部门里推选出一个来担当这个角色，但建立一个制度机制来保证部门之间的协作，对于实现目前和未来的扶贫工作目标来说肯定是非常重要的。

提高数据监测和评估能力

中国拥有非常强大、完善的统计体系。

中国具有一套非常完善的统计体系，在许多方面，这一体系所具备的能力超越了世界上其他国家的统计体系。这种能力表现之一是，中国在城市和农村地区有开展年度的、大规模的和有全国代表性的家庭与企业调查的长期传统。中国的统计体系还通过非调查的报告制度提供了大量统计信息。如果缺乏这一丰富的数据基础，本报告的大部分分析都不可能完成。

不过，贫困监测和分析的信息库依然存在着一些重大差距，包括……
……
有关迁移人口的生活和工作条件方面的信息……

然而，本报告进行的分析也揭示，在监测贫困和贫困政策分析的信息上依然存在着一些巨大的差距。为了实施上述的扶贫议程，除了其他努力外还要求增强统计能力，以填补这些方面的差距。主要的差距包括以下若干方面：

- ❑ 一个重要的差距是全国住户调查中缺乏对迁移人口的信息收集。中国统计体系有两套同时进行的年度住户调查，分别在全国的城市地区和农村地区独立开展。从 2001 年起，国家统计局的农村住户调查（RHS）开始从农村收集外出务工人员的个人信息，他们被认为是输出地的家庭成员。显而易见，农村住户调查（RHS）并不能够收集那些举家外出的个人信息。而且，这些举家外出的家庭很少在城镇住户调查（UHS）加以弥补，因为后者的抽样框主要是只针对城市家庭。因此，我们很难获得举家迁移到城市的家庭的信息，仅此一点就可能对城市贫困状况的低估。从更大的角度上讲，有关迁移人口在输入地生活和工作状况的有全国代表性的系统的信息非常缺乏，而这些信息对于制定有关劳动力流动的未来政策具有

十分重要的意义。考虑到迁移人口数量十分庞大并不断上升，以及他们在实施扶贫计划中的关键作用，填补这种差距是至关重要的。

……地区间生活成本差异的信息……

- 另一个差距与地区间生活费用差异的信息收集有关。为了在农村和城市之间，以及在各地区和各省份之间，进行收入和消费的可比衡量，有必要用地区间生活成本指数对名义数值进行调整。很多学者都尝试利用可获得的价格信息估算生活成本指数，本报告的分析使用了其中一个最具有综合性的尝试（Brandt 和 Holz）。然而，地区间生活成本差异的大小依然是一个具有一些争议的话题。由于这对于可靠的贫困估计非常关键，无论是对贫困的政策分析还是对监测扶贫进展而言，都非常有必要做出更大的努力来定期收集有关地区间价格差异的信息。

……有关项目参与和公共服务利用的信息。

- 第三个重要差距与项目参与的信息收集相关。正如本报告中多次提到，监测和评估对于一系列扶贫举措（不管是教育、卫生还是发展式扶贫或社会保障计划）的变革和调整来说，都是非常重要的。尽管由国家统计局开展的农村和城市住户调查有许多优势（例如样本规模，关于家庭收入和消费的详细信息），然而，它们对家庭参与各种政府项目和利用各种公共服务等方面的信息收集却非常少。这使得利用全国性调查进行项目和政策评估的作用有限。为了发挥这方面的潜力，在设计未来的主要住户调查的时候，需要重点考虑增加项目参与和服务利用方面的一个或者多个模块。

……获取关于家庭特征的更详细的信息，用于代理工具瞄准方法。

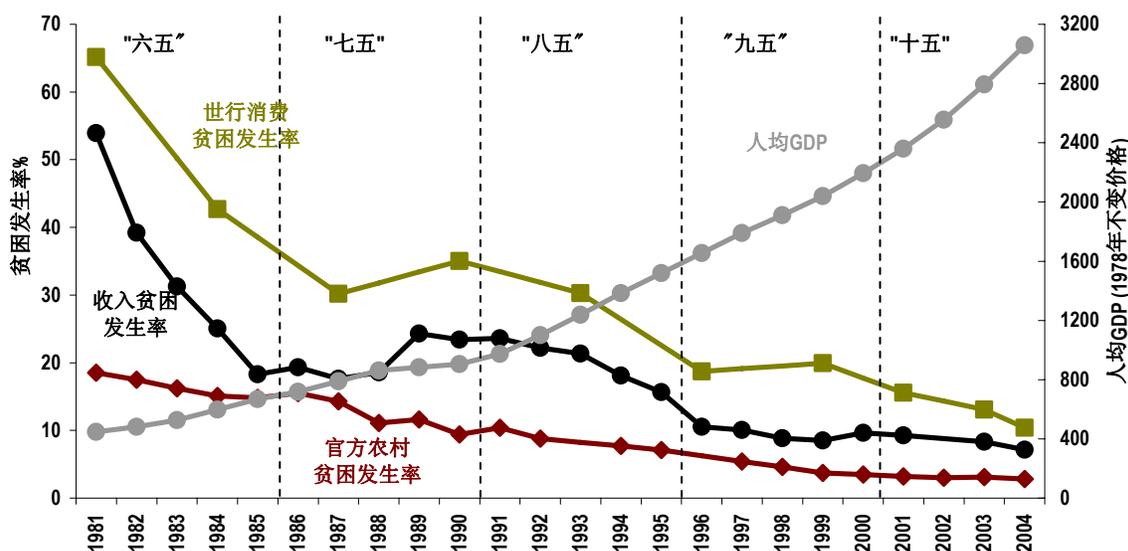
- 最后，在讨论目前的扶贫议程过程中，本报告多次提到建立一个统一的瞄准系统、以及使用代理工具瞄准方法的设想。履行这个设想需要收集一系列家庭特征信息，用作收入或消费的代理指标来衡量一个家庭的生存状况。这些信息的一部分可以从现有的住户调查中获得，但其他的信息则需要通过加强数据收集规模来获得。一旦代理工具瞄准方法确定下来，则需要开发出一个统一的家庭信息登记系统来实施这样一个瞄准系统。

第一部分：为什么要对中国的 扶贫议程进行回顾？

一. 过去 25 年里，中国在扶贫领域取得了非凡的成就

在过去 25 年里，中国经济以空前的速度向前发展。这种快速增长来自从计划经济向市场经济转型过程中的一系列市场化改革。主要改革措施包括：20 世纪 80 年代初期实行农村联产承包责任制；在农村地区创造有利于乡镇企业崛起的发展环境，它的发展壮大到 90 年代中期吸收了大部分农村剩余劳动力；90 年代后期重组国有工业部门，以及对外开放和吸引外资等。这种增长不仅伴随着同期的贫困率的大幅度下降，并且对此发挥了至关重要的作用（见图 1.16）。

图 1.16: 过去 25 年里，中国在扶贫领域取得了非凡的成就



数据来源与注释：消费贫困是根据世行的贫困线(相当于按照 1993 年购买力平价 (PPP) 美元计，每人每天 1.08 美元的标准),用各年中的人均消费测算出来的（详见专栏 1.1）。2001 年之前的消费贫困测算是基于世行使用在调查年度中的中国城乡分组消费分布数据进行计算而得出的。2001, 2003 年和 2004 年的测算是基于世行根据国家统计局发布的城乡入户调查结果计算出来的。截至 2001 年的收入贫困是根据 Ravallion 和 Chen (2007) 的城市和农村贫困测算，按照基本需要测算出来的。2003 年和 2004 年的收入贫困测算是基于世行根据国家统计局发布的城乡入户调查结果计算出来的。全国收入和消费发生率是通过使用国家统计局入户调查抽样框中的城乡人口各占比例得出的城乡贫困发生率的人口加权平均值。关于人口数据的详细情况也可参见专栏 1.4。官方公布的贫困发生率来自国家统计局（2005），并给出了处于官方贫困线以下的农村人口比例。

(一) 无论是按照官方贫困线还是国际标准来衡量，贫困发生率、深度和严重性都显著地下降

无论是采用官方贫困线还是国际标准，按照收入贫困或是消费贫困，按照贫困人口的数量、深度或严重性等一系列方法所测量的结果都表明，中国在过去 25 年中的贫困下降都是显而易见的（福利测量和贫困线选择见专栏 1.1 的讨论）。

1981 至 2004 年，每天消费少于 1 美元的贫困人口的比例从 65% 下降到 10%

中国的官方贫困线是按照人均标准来计算贫困人口数量，并划定政策目标，以及分配扶贫资金。2003 年，该指标为每年 637 元，即按 1993 年国际价格计算相当于每天 71 美分。这个标准采用维持基本生存需要，如吃饭、穿衣等消费所需的最

低收入，以及相应的收入和消费混合的切点来划定。按照这个标准，中国农村的贫困率从 1981 年的 18.5% 下降到了 2004 年的 2.8%（见图 1.16）。

以世界银行按照 2003 年的农村价格制定的每人每年消费 888 元的贫困线（相当于根据 1993 年的国际可比价格制定的人均每天消费 1 美元的国际贫困标准，详见专栏 1.1）来衡量，中国的扶贫成就则更为显著。按此标准计算，中国在 1981 年的贫困率为 65%，相当于当时的印度和撒哈拉以南地区大部分国家的水平。到 1990 年，中国贫困发生率下降到 33%，减少了将近一半。90 年代贫困发生率又继续下降了一半，到 2001 年降至总人口的 15%。到 2004 年，消费贫困发生率进一步下降到 10%（见图 1.16）。

专栏 1.1：本报告中使用的福利度量与贫困线

度量贫困的两个核心问题是：（1）如何选择福利度量方法；（2）如何选择贫困线。这两个问题一直是学术界和政策层面有关中国贫困争论的主题之一。

个人福利的度量

选用人均收入，或者人均消费，或者两者的结合，一直是中国最广泛采用的方法¹。一般而言，收入可以被当作是对福利机会（Welfare Opportunity）的度量，而消费则是对福利实现（Welfare Achievement）的度量²。对于这两者，人们从概念内涵上和哲学考虑上给予了严格区别。这里的一个重要的经济问题是，贫困人口是否储蓄，以及他们的储蓄动机是什么？基于消费的度量对家庭储蓄赋予的权重为零，而基于收入的度量将储蓄和消费放在同等的地位。基于收入的度量和基于消费的度量，在本报告的贫困评估中都经常采用。

哪一种贫困线？

即使选择收入或消费来度量，中国对贫困的定义也不是单一的。究竟选择哪一种贫困线，不仅是一个分析层面的问题，更是一个政策选择的问题。在众多被采用的贫困线中，下列是一些最常用的标准：

- ❑ **官方贫困线**——它一直为中国政府所采用，用来监测农村贫困的进展。2003 年的官方贫困线标准为每人每年 637 元。
- ❑ **低收入线**——从 2000 年开始被中国政府所采用，用来监测高于贫困线但低于低收入线的这部分农户的状况。2003 年的低收入线标准为每人每年 882 元。
- ❑ **Ravallion-Chen 基本需求线**——它是由 Ravallion 和 Chen 按照人均每天 2100 大卡热量（其中的 75% 来自粮食），以及非食品的基本消费支出计算得出的。他们根据 2002 年的农村和城市价格分别将农村和城市的基本需要线评定为 850 元和 1200 元。

世界银行贫困线

该贫困评估使用的贫困线为按照 2003 年的农村价格制定出的每人每年 888 元的标准。对于该标准有以下两点独立依据：

第一，该贫困线可从 Ravallion-Chen 基本需求线（下简称 R-C）和 Brandt 和 Holz（2005）测算的生活成本差中推导出来。请注意，根据 R-C 测算的城市和农村线推算出的 2002 年城市对农村的生活成本差为 41.2%，而本评估使用的是根据 Brandt 和 Holz（2005）测算的 2002 年城市对农村的生活成本差，为 27.2%。因此，根据 R-C 的计算我们可得出两个 2002 年的农村贫困线值：直接测算出的每人每年 850 元的标准，和相对于城市线的每人每年 940 元的标准（即 1200/1.272）。因此，世界银行制定的农村地区贫困线为直接和间接测算出的农村贫困线的加权平均值，其中，前者（根据国统局的入户调查）用 2002 年的农村人口数加

¹ 可获得的数据无法用于进行多维度贫困评估。不过，报告余下部分也对收入和消费之外的贫困问题进行了讨论。

² 收入本身只是机会的一个不完善的度量。对机会平等的讨论深刻地表明，机会不平等通常难以被简化为收入不平等，或者用收入不平等加以度量（世界银行，2005a）。

权，而后者（根据城市入户调查）用城市人口数加权。这就得出了 2002 年每人每年 874 元的标准。再将 2002-2003 年 1.6% 的农村通胀率（根据官方公布的农村消费价格指数）计算在内，世界银行就得出了 2003 年农村地区每人每年 888 元的贫困线。

第二，每人每年 888 元的贫困线也可以根据“一天一美元”的国际标准，使用 1993 年的购买力平价（PPP）将美元换算成人民币得出³。严格说来，按照 1993 年的 PPP 美元测算，“一天一美元”的国际标准相当于一人一天 1.08 美元或每月 32.74 美元。使用 1993 年每美元在中国合 1.419 元的 PPP 测算，即按照 1993 年价格得出，相当于每人每年 557 元（=32.74x12x1.419）。再将 1993-2003 这十年间的 59.3% 的农村通胀率（根据官方公布的农村消费价格指数）计算在内，得数也是每人每年 888 元。

因此，两种方法都得出了 2003 年中国农村地区每人每年 888 元的贫困线。再把 2003 年城市对农村 26.5% 的价格差（根据 Brandt 和 Holz, 2005）计算在内，即推算出 2003 年的城市贫困线为每人每年 1124 元。使用农村和城市的消费价格指数，世界银行为 2007 年制定的农村和城市贫困线分别为每人每年 1018 元和 1251 元。

这些贫困线在 2003 年的货币价值如表 1.5 所示。值得注意的是低收入线非常接近（99.3%）世行的贫困线。

表 1.5：中国的贫困线

各种贫困线	制定者:	2003年线值(元,人均每年)	
		农村贫困线	城市贫困
官方贫困线	国家统计局	637	
低收入线	国家统计局	882	
Ravallion-Chen基本需求线	Ravallion和Chen (2007)	864	1211
世行贫困线	世界银行	888	1124
一美元线 (\$1.08/人/天, 以1993 PPP美元计)	世界银行	888	1124

数据资料来源与注释： 国家统计局（2005）， Ravallion 和 Chen（2005）。贫困线数值以 2003 年全国农村和城市价格水平为参考。

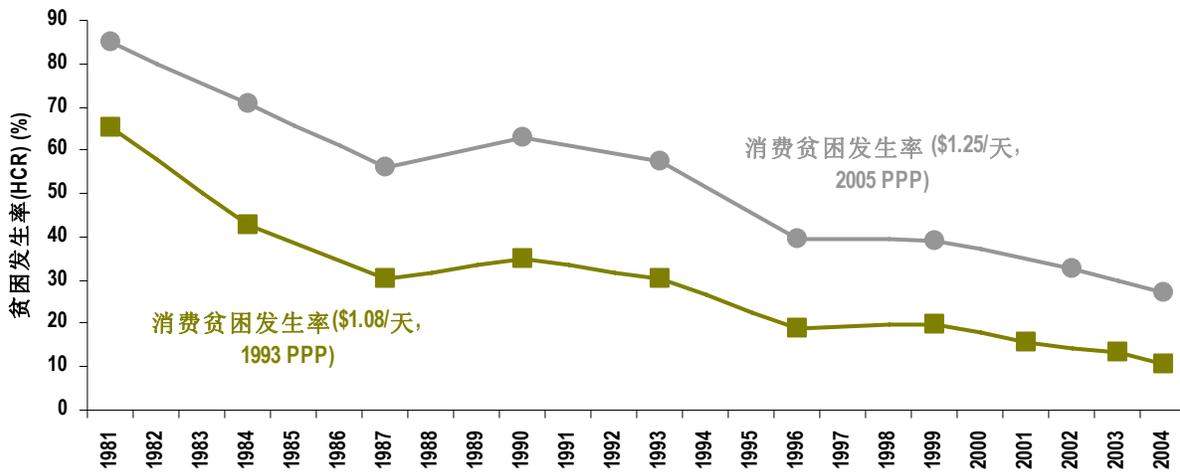
上述每一条贫困线都可以用来与人均收入或家庭消费进行比较，这样就可能产生几种不同的组合。然而，本报告的评估结果主要着重于 888 元的贫困线，用人均消费或收入作为福利度量。在个别情况下，本报告也将参考：1) 用两倍于此贫困线的高门槛所得出的测算；2) 用低收入线及官方贫困评估所得的测算，而后者是使用人均收入、消费和官方贫困线的组合所得的测算。

如果参照新的每人每天 1.25 美元的贫困标准，使用最近发布的 2005 年 PPP（Ravallion, Chen 和 Sangrula, 2008）来测算，中国的扶贫工作取得的显著进展同样毫不逊色。新的 PPP 是基于由国际比较项目（ICP）于 2005 年开展的国家级价格调查得到的，这是中国首次参加此项调查。2005 年中国家庭消费的新估值是 4.09 元对 1 美元，而之前在 1993 年的消费 PPP 只有 1.42 元（世界银行 2008）。这一 PPP 的大幅上扬致使中国经济规模缩小了 40%，并暗示，使用 2005 年每天 1.25 美元的新国际标准计算的贫困级数将大幅度上升。不过，贫困率的下降走势同使用 1993 年 1.08 美元一天的的旧标准测算所得的结果类似，并不逊色（图 1.17）。

³ 购买力平价(PPP)是作为国际比较项目（ICP）的一部分，为便于在各国间比较真实的收入和消费水平开发出来的。PPP 不同于兑换率，主要是使用参与 ICP 项目的国家中一捆商品的平均市场价调研得出的。1993 年中国的 PPP 为 1.419 元/美元，约相当于当年官方兑换率的 14%。最近，在中国首次参加的新一轮的 ICP 中发布了一组新的 2005 年 PPP。详见以下讨论。

比如，运用新标准测算的消费贫困发生率从 1981 年的近 85% 下降到 2004 年的 27%，而援用旧标准对同一时期的测算结果是从 65% 下降到 10%。

图 1.17：使用新的 2005 年国际贫困标准测算出的中国扶贫力度并不低于援用原有的 1993 年国际标准



数据来源与注释：按 1993 年 PPP 一天 1.08 美元测算的消费贫困发生率同图 1.1 中的结果一样。按 2005 年 PPP 一天 1.25 美元进行的测算是基于 Chen 和 Ravallion (2008) 通过使用国统局入户调查抽样框中的城乡人口各占比例进行加权后得出的农村和城市贫困评估。使用 2005 年 PPP 所做的测算也将农村价格低于城市价格的因素考虑了进去。

中国有五亿人口摆脱了贫困

中国的扶贫进步也充分地体现在脱贫人口的绝对数量上。根据由政府使用收入和消费混合标准设定出的官方贫困线，农村贫困人口从 1981 年的 1.52 亿下降到 2004 年的 2600 万。按照国际标准，每天消费少于 1.08 美元（1993 年 PPP 美元）的人口的绝对数量从 1981 年的 6.52 亿降至 2004 年的 1.34 亿，有五亿人口摆脱了贫困。如此众多的人口在如此短的时间里摆脱贫困是史无前例的。1981 至 2002 年，发展中国家贫困人口的绝对数量（援用同样的标准）在总体上从 15 亿减少到 11 亿（世界银行，2005b）。如果没有中国的扶贫努力，20 世纪最后 20 年发展中国家的贫困人口数量将不会减少。

表 1.6：过去 25 年里，中国有五亿人口摆脱了贫困

根据不同标准测算的贫困人口数量，1981 年和 2004 年（百万）

贫困线标准	贫困人口数量 (百万)		增量变化 1981- 2004 (百万)
	1981	2004	
官方收入及消费贫困线	152.0	26.1	-125.9
基本需求线: 收入	536.7	93.1	-443.6
\$1.08/天 (1993 PPP): 消费	652.4	134.9	-517.5
\$1.25/天 (2005 PPP): 消费	848.2	351.1	-497.1

数据来源与注释：官方贫困线由国家统计局提供（2005），仅涉及农村贫困人口。有关其他测算的数据来源均同于图 1.16 和图 1.17。

贫困的深度和严重性也大幅度地下降

众所周知，贫困发生率对处于贫困线之下的收入或消费的反映并不敏感。这样就产生了一个问题，即一旦陷入贫困后，还需要对贫困的深度和严重性进行度量（也就是说，不仅要看一个人是否贫困，而且还要看他究竟有多么贫困）。按照每天 1

美元消费线和基本需要线，表 1.7 显示了贫困深度及其严重性指数⁴。该表说明，测量贫困的所有数据结果都呈现出了相似的趋势，即从 1981 年到 2001 年出现大幅度下降。

表 1.7：贫困发生率、深度及其严重性：1981-2001 年
(百分比)

	消费			收入		
	发生率 (H)	深度 (PG)	严重性 (SPG)	发生率 (H)	深度 (PG)	严重性 (SPG)
1981	65.2	23.9	11.1	53.9	16.5	7.0
1984	42.7	12.3	4.9	25.1	6.1	2.1
1987	30.2	8.7	3.5	17.6	4.3	1.5
1990	35.0	9.4	3.5	23.4	6.0	2.2
1993	30.3	7.8	2.9	21.3	6.1	2.4
1996	18.7	4.1	1.2	10.5	2.7	1.1
1999	19.9	4.7	1.5	8.5	2.0	0.7
2001	15.6	3.7	1.3	9.3	2.5	0.9

数据来源与注释：人头指数、贫困距指数和贫困距平方指数分别用来测量贫困发生率、深度和严重性。消费贫困测算是基于世界银行的贫困线；收入贫困测算是基于 Ravallion 和 Chen (2007) 的基本需要贫困线。该数据来源同图 1.16 和图 1.17。

(二) 在 2001 年到 2004 年之间，扶贫步伐加快了

为了对贫困进行评估，我们使用国家统计局于 2001、2003 和 2004 年所做的农村和城市入户调查的单位记录（户级）数据并进行了详细分析。分析结果表明，扶贫速度在第 10 个五年计划期内加快，特别是在消费方面（表 1.8）。在 2001 到 2004 年间，贫困人口所占比例及其总数均有大幅度下降。例如，按照世行贫困线用人均收入作为福利度量指标测算，全国总人口的贫困发生率从 7.7% 下降到 6%，相应的贫困人口数量从 9900 万下降到 7800 万。

⁴ 人头指数、贫困距指数和贫困距平方指数通常被用来分别测量贫困发生率、深度和严重性（Ravallion, 1994）。

表 1.8: 近年来的贫困变化, 2001~2004 年

贫困线:福利度量	贫困线值, 以2002年全国农村价格水平计(元/任/年)	2001	2003	2004	2001-2004年下降幅度(百分比)
世行测算:全国贫困					
全国贫困人口(农村+城市)所占比例(%)					
官方收入贫困线	637	3.42	3.04	2.60	24.1
官方消费贫困线	637	5.61	4.59	3.64	35.2
世行收入贫困线	888	7.72	6.93	5.96	22.8
世行消费贫困线	888	15.56	13.09	10.38	33.3
两倍于世行收入贫困线	1776	31.19	26.89	23.66	24.1
两倍于世行消费贫困线	1776	52.05	45.51	41.45	20.4
全国贫困人口总数(农村+城市)(百万)					
世行收入贫困线	888	98.59	89.51	77.54	21.4
世行消费贫困线	888	198.53	169.20	134.90	32.1
世行测算:农村贫困					
农村贫困人口所占比例(%)					
世行收入贫困线	888	10.46	9.47	8.17	21.8
世行消费贫困线	888	21.04	17.93	14.31	32.0
农村贫困差距指数 (%)					
世行收入贫困线	888	3.08	2.95	2.46	20.2
世行消费贫困线	888	4.99	4.27	3.32	33.5
农村贫困差距平方指数 (%)					
世行收入贫困线	888	1.43	1.44	1.21	15.3
世行消费贫困线	888	1.75	1.50	1.14	34.6

数据来源与注释: 世界银行根据来自国家统计局的家庭数据测算得到。2001 年和 2004 年测算是根据国家统计局农村和城市城镇住居调查的抽样数据计算得到。2003 年测算是根据全国抽样计算得到。

按照人均消费来测量的贫困下降速度则更快。消费贫困发生率从 15.6% 下降到 10.4%，而且贫困人口数量从 1.99 亿下降到 1.35 亿。相对于收入贫困，消费贫困下降速度更快，这并不仅限于世行贫困线。如果采用官方贫困线（按照 1993 年国际购买力评价计算，相当于每天 0.71 美元）测算，消费贫困发生率下降了 35%，而收入贫困发生率则下降了 24%。只有以两倍于世行贫困线的门槛来衡量时，我们才看到收入贫困和消费贫困这两者的下降幅度存在趋同，分别为 24% 和 20%。因此，在这个期间，消费分布的低端增长速度要快于收入分布的低端增长速度。

尽管国家统计局对贫困的官方测算与世界银行有所不同，并只对农村贫困进行了测算，但在 2001~2004 年间，它们对贫困人口比例和贫困人口数量的测算结果都呈现出相似的持续下降的趋势（见表 1.9）。有关国家统计局的官方测算与世界银行的测算的差别，专栏 1.2 给出了主要的一些方面。

表 1.9: 近年来官方测算的农村地区贫困率变化, 2001~2004 年

贫困线: 福利度量	贫困线值, 以2003年全国农村价格水平计(元/人/年)	2001	2003	2004	2001-04年下降幅度(%)
国家统计局的官方测算					
		农村人口所占比例%			
官方收入和消费混合贫困线	637	3.20	3.10	2.80	12.5
收入和消费混合低收入线	882	9.80	9.10	8.10	17.3
		农村人口总数 (百万)			
官方收入和消费混合贫困线	637	29.27	29.00	26.10	10.8
收入和消费混合低收入线	882	90.29	85.17	75.87	16.0

数据来源与注释: 国家统计局(2005)。

专栏 1.2: 理解中国官方与世界银行对贫困率测算的差别

国家统计局对贫困的官方测算只限于农村地区, 可以从几个方面说明这些测算与世界银行对贫困评估的测算存在哪些差异。除了官方贫困线和世行贫困线之间显而易见的不同之处以外(如上所述, 分别为每人每年 637 元和 888 元), 在使用的的方法上还存在三大差别。

1) 世界银行贫困评估小组要么采用人均收入、要么采用人均消费来进行贫困测量。而官方测算是采用了人均收入和消费混合的贫困线来进行测量。尤其是, 在官方测量贫困的方法中, 如果某个家庭满足下列条件之一, 就被视为贫困家庭:

- i) 家庭人均收入低于贫困线, 并且家庭人均消费水平低于贫困线的 1.2 倍, 或者
- ii) 家庭人均消费水平低于贫困线, 并且家庭人均收入低于贫困线的 1.2 倍

2) 世界银行贫困评估小组采用地区价格指数对地区间和城乡间的生活成本差异进行了调整, 而官方测算并没有把地区间和城乡间的生活成本差异纳入考虑。世界银行贫困评估小组采用的地区价格指数来自 Brandt 和 Holz (2007) 的研究成果。

3) 对于 2001 年和 2004 年, 世界银行贫困评估小组是利用农村家庭调查的抽样数据对贫困进行测算。值得指出的是, 农村抽样数据是从全国的 857 样本县中抽取 386 县, 相当于全国样本县的 45%。在抽中的样本中含有全部 199 个贫困县和 197 个非贫困县(大约占非贫困县总数的 1/3)。非贫困县是采用随机抽样得到。样本经过重新加权之后获得对全国水平的没有偏差的测算结果。官方对所有年份的贫困测算则是基于农村家庭调查的所有样本县的数据。

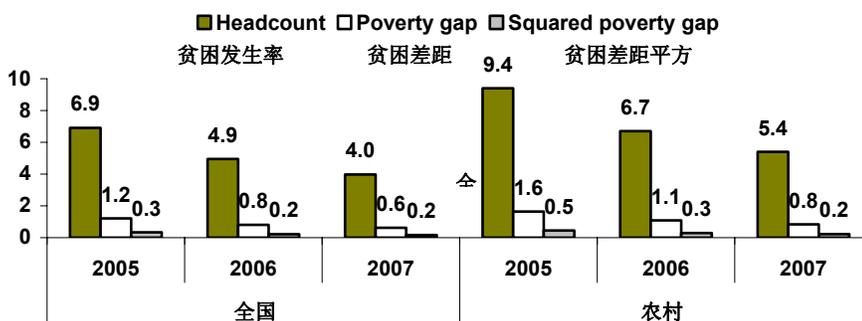
不过最后一个因素似乎并不很重要。对于 2003 年, 我们可以利用农村家庭调查的全部样本数据和抽样数据, 对世界银行贫困评估小组的测算结果进行比较。以农村贫困为例, 利用全部样本数据按照世行贫困线测算的消费贫困率是 17.93%, 而利用抽样数据得到的测算结果是 18.19%。利用其他贫困线的测算结果也基本相似。

在 2001~2004 年期间, 伴随着农村贫困发生率下降, 农村地区的贫困深度和贫困严重性也同步下降(见表 1.8)。总而言之, 2001~2004 年来的这些趋势表明, 中国在减轻贫困方面不仅取得了长期的持续效果, 而且特别是同 20 世纪 90 年代末期相比, 也表明减轻贫困的步伐在加快。

(三) ……数据表明，直至 2007 年贫困一直在减少

基于 2005 年的分组消费分布数据和 2005 年以来的城乡人均消费增长所作的预测表明，直至 2007 年贫困一直在减少。例如，消费低于世行贫困线的人口比例预计从 2005 年的 6.9% 降至 2007 年的 4.0%（见图 1.18）。农村贫困发生率预计也将有类似降幅，全国和农村地区的贫困深度和严重程度度量也都平行下降。

图 1.18：2005 至 2007 年，扶贫取得的进展



数据资料来源与注释：世界银行(2008)。该图标绘了根据世行贫困线，基于 2005 年农村和城市入户调查中的分组消费分布数据和国统局年度统计公报中发布的 2005-07 城乡人均消费增长所做的消费贫困预测。这些预测考虑了城乡之间的生活成本差，但未考虑跨省因素。所有贫困度量均为百分比。

除了持续的经济增长外，另一个对 2001 年后减贫做出贡献的因素是农业税费的减免。如专栏 1.3 中所述，这些税收的性质是递减的，并自 2001 年后持续降低，对这一阶段“有利于穷人的扶贫”增长应该发挥了作用。农业补贴（特别是对农业投入品的补贴）的迅速提高以及 2005 年后农村社会救助项目的大范围扩展（特别是农村低保和医疗救助）也都进一步推进了减贫进程。

专栏 1.3：农业税费减免对中国的贫困和不平等状况的影响

中国在 2001 到 2006 年间几乎取消了所有农村税费，摒除了原先高度递减的税收体系。直接和间接的证据都表明，农业税收减免对贫困人口尤为有益，应该对减轻农村贫困和不平等起到了作用，并且可能是 2003~2004 年间明显带有亲贫效果的增长发生的主要原因。

自 2001 年起，农业税费大幅削减而农业补贴大大提高。

中国自 2001 年起稳定地削减了由农业人口所承担的农业税收负担。如表 1.6 所示，农村居民所支付的平均税费金额在绝对值上从 2000 年的人均 95.5 元降到了 2006 年的仅 10.9 元。减免力度在 2004 和 2005 年尤为明显，当时中国大刀阔斧地将农业税和其他一些税费一起予以取消，使人均税费从 67.3 元降到了 13.1 元。各项税费占农民税前收入的比例从 2000 年的 4.1% 降到了 2006 年的 0.3%。与此同时，作为解决三农（农业、农民和农村）问题的措施之一，农业补贴（粮食直接补贴和投入品补贴）在 2004~2007 年间增长了 3.5 倍。

表 1.10: 农村税费自 2001 年起大幅削减

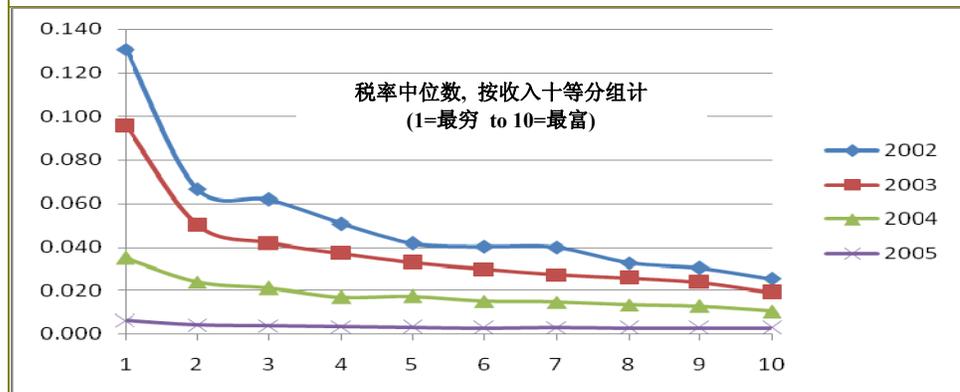
年	税费 (人均,元)	净收入(人均,元)	税率	农业补贴
				(十亿元)
2000	95.5	2253.4	0.041	
2001	91.2	2366.4	0.037	
2002	78.7	2475.6	0.031	
2003	67.3	2622.2	0.025	
2004	37.5	2936.4	0.013	14.5
2005	13.1	3254.9	0.004	17.4
2006	10.9	3587.0	0.003	30.9
2007				50.3

数据来源与注释: 中国农村调查年报 (各年)。

贫困人口按比例计算从税费减免中获益最大。

由于很多税费都以人均计算, 所以中国的农村税收体系是高度递减的, 最贫困家庭所支付的税费占其收入的比例就更高。因此, 相对于富人来说, 穷人从税费减免中受益更多。这从图 1.19 中反映出来, 它描绘了 2002 到 2005 年间, 中国农村家庭按收入十等分组来计算的农村税率的中位数。

图 1.19: 贫困人口按比例衡量从税费减免中获益最大



数据来源与注释: 由作者使用中国贫困监测报告 (各年) 中的数据计算得出。该计算假定每个人均收入等分里的人收入和纳税金额均为中位数。

最贫困的十分位组的税率中位数从 2002 年的 13.1% 降至 2003 年的 9.6%、2005 年的 3.5% 和 2006 年的 0.6%。同期, 最富裕的十分位组的税率中位数从 2002 年的 2.5% 降至 2003 年的 0.3%。换句话说, 对最贫困的十分位组来说, 2002 年的税率是 2006 年的 22 倍, 而对最富裕的十分位组来说, 2002 年的税率仅为 2006 年的 8 倍。

农业税费的减免有助于减轻贫困和不均等。

可以用 2003 年国家统计局农村入户调查数据来评估农村税费减免对农村贫困和不均等产生的影响力。由于 2003 年在时间上早于主要的税费减免, 因而可以使用入户数据来模拟: 假如没有政府税费或直接补贴的话, 不均等和贫困会处于何等的水平线上。我们的演算对下列三种情况进行了简化: 首先, 假定所有的税费都取消了, 但实际上税费并没有完全取消; 其次, 它没有考虑到随着税率的下降家庭行为会有哪些变化 (如家庭投资和劳动决策等); 第三, 通过模拟取消补贴 (补贴只占收入的 0.07%, 而税费则占收入的 2.55%), 这个演算稍微缩小了税费减免的影响。表 1.11 显示了这一模拟演算的基本结果。

表 1.11: 税费减免可能减轻了中国农村地区的贫困和不平等

	观察:	模拟:		
	有税收和补贴的情况	没有税收和补贴的情况	变化	变化%
不平等基尼系数	0.3730	0.3670	0.0060	-1.6
贫困发生率指数	0.0930	0.0832	0.0098	-10.5
贫困差距指数	0.0325	0.0286	0.0039	-12.0

数据来源与注释: 该计算是使用 2003 年国统局的农村入户调查数据进行的。贫困度量基于人均收入, 并参照 Ravallion 和 Chen (2007) 测算的每年 864 元 (按照 2003 年价格) 的基本需求贫困线。

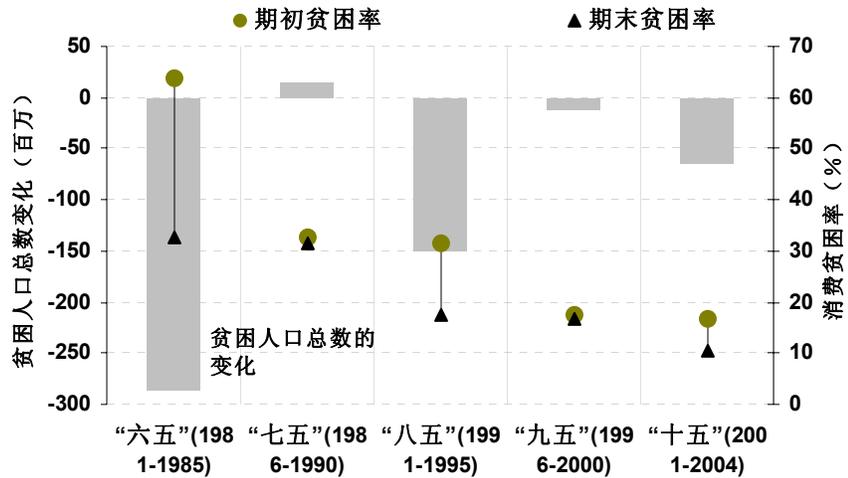
如表 1.11 所示, 农村不均等和贫困水平在没有直接税收和补贴的情况下较低。收入不均的基尼系数从 0.373 降至 0.367, 而采用 ‘一美元一天’ 的贫困线计算出来的农村贫困发生率从 9.3% 下降到 8.32%, 几乎降低了整整一个百分点, 降幅超过 10%。同样, 贫困差距指数也下降了 12%。

(四) 然而, 扶贫进展不平衡……

减贫进展不平衡……

从 1981 年后的 25 年中, 贫困发生率的下降是不均衡的。这个历程大致可分为五个阶段, 并与五个 “五年计划” 相对应。不管是从贫困发生率还是贫困人口数量来看, 在第六个、第八个和第十个五年计划期间, 贫困减少最为迅速。而在第七个和第九个五年计划期间, 贫困发生率和贫困人口总数只略有减少 (图 1.20)⁵。上述关于贫困发生率在五个阶段的变化情况的描述也同样适用于其他一些贫困度量指标 (表 1.7 和 1.8)。

图 1.20: 扶贫进展不平衡



数据来源与注释: 消费贫困测算是基于世行的贫困线做出的。资料来源同图 1.16。

⁵ 速度的不均匀在官方 (农村) 贫困线上表现得不那么明显, 该线显示了相对稳定的下降; 同样, 从官方公布的贫困数字上也看不出贫困率自 2001 年后的加速下降。(国统局, 2005)

（五） ……并且从家庭层面看，收入增长并不平衡

从 1990 至 2004 年间，总人口的平均实际收入增长率为 5.5%，低于人均国民生产总值的增长率，但已相当可观。然而从家庭层面看，收入增长不平衡。我们可以通过观察增长曲线来进行测算。该增长曲线显示了两个时点之间每百分位的收入分布的年均增长率，由最穷向最富顺序排列。这些结果是利用来自国家统计局城乡家庭调查的分组数据测算得到。专栏 1.4 对使用的方法做了详细介绍。

专栏 1.4：从分组数据中建立增长率曲线

增长率曲线可以按照记录单位数据（如家庭水平）来建立多年的增长变化情况。然而，除了 2001 年和 2003 年之外，我们得不到全国有代表性的家庭数据用于本报告的分析。在缺乏记录单位数据的情况下，我们利用城乡家庭的分组数据，即利用不同收入水平所对应的人口数量的百分比，来对 20 世纪 90 年代以来的中国居民收入增长率进行测算。

利用分组数据测算增长率曲线分为以下三个步骤：

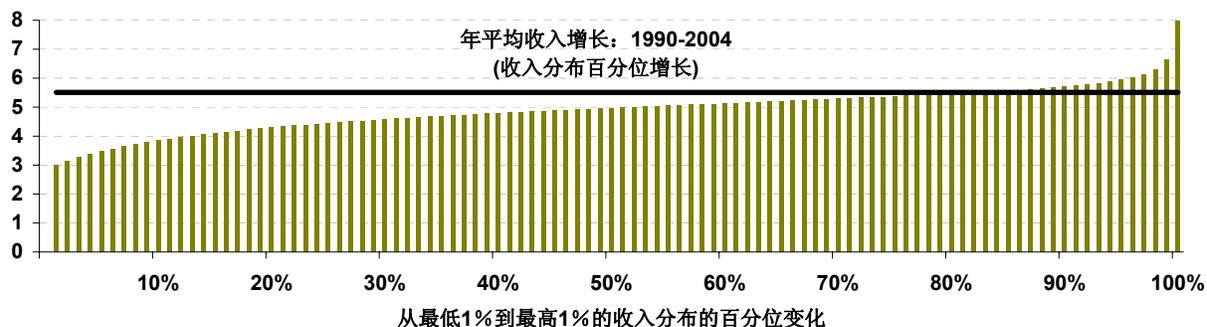
- 对收入进行通货膨胀和生活成本差异的调整
- 对分组数据拟合一个参数化的洛伦兹曲线
- 采用人口比重为权重，把城乡收入分布加总为一个单一的全国收入分布（洛伦兹曲线和平均收入

上述三个步骤中包含着如下若干选择：

- 在调整收入过程中，它有三个选项：（1）只利用全国水平的农村消费价格指数和城市消费价格指数，对收入消除通货膨胀因素；（2）利用全国水平的城乡生活成本差异做进一步调整；（3）或者利用分省价格指数来进行调整。由于可以获得的分组数据并没有分省水平的收入分布，因此，只有选项（1）和（2）得以应用。在 2003 年，我们采用的城乡之间的生活成本差为 27%，对收入进行了调整（Brandt 和 Holz，2007）。
- 在对分组数据拟合一个参数化的洛伦兹曲线过程中，所需要做出的选择是采用何种特定的参数分布形式来进行拟合。根据拟合优度，本报告采用了一般化的含有二次项的参数函数形式。
- 在加总城乡收入分布过程中，需要考虑的主要因素是加权问题，即，是采用 2006 年《中国统计年鉴》的表 4-1 中来自于人口普查 / 年度人口调查（并且是基于普查 / 调查时的居住地人口）的农村人口比重，还是采用表 13-3 中来自户口登记和依据农村地区行政管理分类进行农户家庭抽样获得的农村人口比重。为了与农村家庭抽样框架设计和农村地区贫困统计保持一致，本报告采用了后一项农村人口定义进行加权。为了保持与国家统计局的统计程序相符，图 1.21 中的增长率曲线是采用来 2006 年《中国统计年鉴》的表 13-3 依据户口统计的城乡人口权重计算得到的。

图 1.21 显示了中国在 1990 至 2004 年间的增长曲线。

图 1.21: 1990-2004 年期间分组的收入增长, 高收入组别增长快

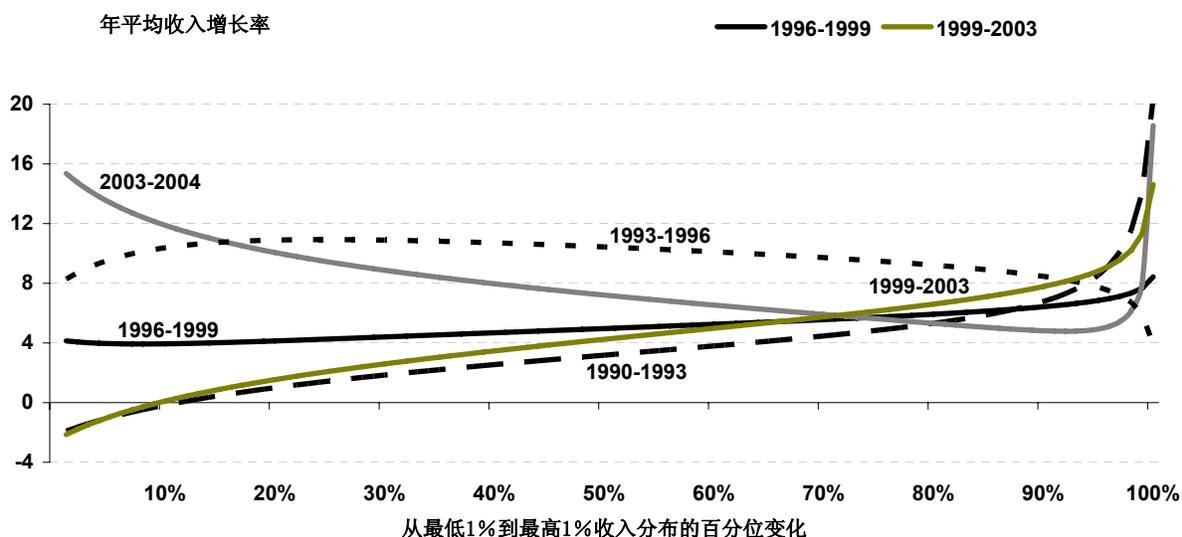


数据来源与注释: 世界银行利用分组数据计算得到。人均收入利用城乡消费价格指数 (CPIs) 和城乡生活成本平均相差 27% 调整计算得到 (Brandt 和 Holz, 2006)。城乡收入分布利用基于户口的人口数量权重, 即来自 2006 年《中国统计年鉴》中表 13-3 加权汇总得到。

在上述期间, 实际收入增长对于处在收入分布上不同点位的家庭而言, 增长率存在着很大差异, 从最低收入百分位的每年 3% 的增长率, 到最富收入百分位的超过 8% 的年增长率。处于收入分布底层的家庭收入增长最缓慢, 但保持正向, 这与 1990 年至 2004 年期间收入贫困率从 22% 减少到 6% 相吻合, 也反映出许多人口仍然受到贫困威胁 (论据见下一章), 有相当比例的人口依然处于接近贫困的状态。

在这个时期, 不同阶段的增长波动十分显著 (图 1.22)。有些阶段, 如 1993~1996 年, 以及 2003~2004 年, 扶贫增长显著。但也有某些较长的时期, 如 1990~1993 年和 1999~2003 年, 处于底层的家庭收入增长停滞不前 (甚至倒退)。事实上, 这个时期从总体上讲其特征是波动比长期趋势更为显著。只有 1996 至 1999 年间的增长与长期趋势相一致。

图 1.22: 1990~2004 年期间分阶段的收入增长曲线



数据来源与注释: 世界银行利用城镇家庭和农村家庭分组数据计算得到。人均收入利用城乡消费价格指数 (CPIs) 和城乡生活成本平均相差 27% 调整计算得到 (Brandt 和 Holz, 2006)。城乡收入分布利用基于户口的人口数量权重, 即来自 2006 年《中国统计年鉴》中表 13-3 加权汇总得到。

由于农民收入下滑，在1990~1993年以及1999~2003年间，处于收入分布底层的家庭收入增长滞后。

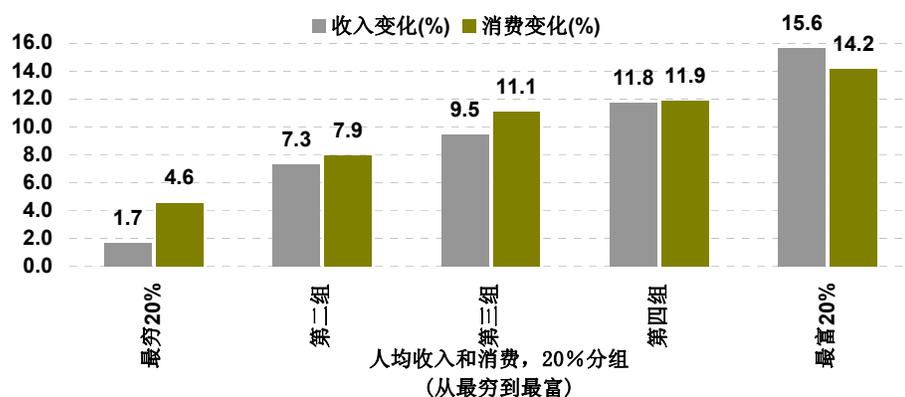
如同1990~1993年期间处于收入分布底层的农民收入下降那样，在1999~2003年间，农民收入增长也同样出现了下滑特征，尤其是来自粮食生产的农业收入下降。粮食价格走低，部分原因是中国加入世界贸易组织（WTO）以后，国内价格与国际价格进一步趋同，而国际价格低于国内价格。除此之外，粮食生产量和人均产量有所减少。与此同时，农业投入成本上升，譬如化肥和柴油价格飙升。由于最穷的家庭的收入中来自粮食生产的农业收入所占比重大，上述变化使得他们的收入下滑。

然而，在这两次农民收入发生逆转之后，都出现了显著的扶贫增长阶段。在1993~1996年间，农村家庭人均收入增长率是9%，处于收入分布底层的家庭收入增长率与此持平或者更高。而在2003~2004年间，收入增长更加有利于低收入家庭。处于收入分布最低层的1%的家庭收入增长达到15%，其他组别的收入增长由此依次递减。

这两次收入增长显著上升的时期之所以出现，至少部分应该归功于有利于农业部门的政府政策。在1993~1996年，政府提高了农产品收购价，使之更接近市场价，大大减轻了加在农民身上的隐性赋税。2004年，政府采取了诸多措施，如全面废除农业税和农业费，打破国有粮食部门对粮食市场的垄断收购，减轻粮食的税收和提高对粮食生产的补贴等等。政府承诺了增加农民收入的措施，还有大幅度增加农业预算，包括支持农业生产和对农村地区进行投资建设，以及增加社会救助资金等。政府的农业预算总额从2003年的1750亿上升到2004年的2340亿，上升了30%，农业预算占总预算的比重从7.1%上升到9.7%。

2001年和2003年可获得的家庭单位分组数据也证实了增长的不均衡。在2001~2003年间，20%的最低收入分位组的人均收入增加了1.7%，而20%的最高收入分位组的人均收入增加了15.6%（图1.23）。最穷和最富20%的人的消费增长也呈现出类似的反差。

图 1.23：2001-2003 年的不均衡增长
(2001~2003 年间，人均收入和消费百分比变化，以五等分分组)



数据来源与注释：世界银行测算利用国家统计局城乡家庭调查得到。农村家庭调查数据来自农村全部样本40%抽样的有代表性的子样本。城镇家庭数据为全部城市样本。收入和消费指标采用了通货膨胀指数和各个省份对应的城乡生活成本差异进行调整之后得到。

通过对增长带来的影响的分析可以得出以下四点结论：

- 首先，增长很显然并不需要以加剧贫富悬殊为代价。最有利于贫困人口收入增加和缩小贫富差距的两个时期，也恰恰是人均收入增长最快的两个时期。
- 其次，经济总量增长并不表明其自身的基础是普遍增长。不利于贫困人口收入增长的两个时期也呈现出了相当可观的平均增长率。
- 再次，为增加广大农民收入所采取的各种措施的成效显著。
- 最后，从狭义上讲，处于收入分布底层的农村家庭，人均收入增长出现了阶段性的停滞不前，这反应出部分农村人口对不利的粮食价格和单产冲击的持续的脆弱性。从广义上讲，这种状况也表明，部分农村人口无法摆脱传统的创收模式，难以通过拓宽创收渠道跟上经济增长的步伐。增加农业补贴、取消农业税收等措施可以直接增加这部分人口的农业收入，这些当然有助于缓解农户的短期负担。但是，如果要从根本上解决导致贫困的结构性因素，使得贫困人口迈向“现代的”劳动生产率较高的经济活动，顺应中国经济发展的动态变化，长期措施是必不可少的。要做到这点，人力资本投资至关重要，下文的论述也将同样证明这个说法。

二. 但是扶贫任务尚未完成，在某些方面甚至变得更加艰巨

按照官方测算，2005年中国贫困人口数量为2365万，意味着中国实际上解决了贫困问题。

最新的对农村贫困的官方测算显示，2007年中国农村的贫困人口数量为1479万，不到农村人口的2%（国家统计局，2008）。尽管没有官方的城市贫困线，一些研究通过采用与农村贫困线具有可比性的城市贫困线测算，证明城市地区贫困水平可忽略不计（Ravallion和Chen，2004）。这些研究测算出，中国大约只有略高于1%的人口数量处于贫困状态，意味着中国实际上已解决了贫困问题。

如果采用满足人口的最基本的食品和衣着需要的标准，这可能是真实的。但本章提供的证据表明，扶贫任务尚未完成，而且从某些方面来讲会变得愈加困难。

……扶贫任务尚未完成……

任务尚未完成原因是：

- 按照识别和计算贫困人口的国际标准，中国的贫困人口数量仍然很多。而且，无论是与国际标准相比，还是与国内收入增长和人们的期望相比，中国官方的贫困线偏低。
- 由于一系列收入冲击仍然普遍存在，使得人们非常容易陷入贫困。

中国在经济上的成功的同时也带来了挑战……

中国的扶贫工作变得更加困难，部分原因是由于中国经济上的成功也孕育了一些挑战。随着贫困发生率的下降，剩余的贫困人口的脱贫变得更加困难，因为这部分贫困人口更难以被触及，经济增长对他们的影响力也比较弱。

……随着中国经济结构的转换，新的挑战也随之出现

中国的扶贫工作变得更加困难，部分还因为在过去的25年中，中国经历了从计划经济向市场经济转轨的巨大的结构转型。这个过程带来了新的问题和新的应予关注的领域，对扶贫政策来讲，意味着面临新的挑战。

- 城乡之间以及农村内部和城市内部的收入不平等加剧了。
- 在人类发展的其他方面以及在某些情况下，不平等程度上持续上升。由于公共服务供给的的市场化改革，家庭用于健康和教育的支出不断增加。
- 城市国有企业改革和打破铁饭碗导致失业增加、劳动参与率下降……
- ……而私营部门就业增加导致城市劳动力市场逐渐非正规化
- 大量农村流动人口流向城市，引起了人们对城市出现下层阶级的问题的关注。

（一）按照国际标准计算，中国的贫困人口数量仍然庞大

按照国际标准计算，中国仍然是第二消费贫困大国

尽管中国在区域和全球减贫进步中都处于中心地位，但是鉴于中国的人口数量庞大，并且按照国际标准衡量，中国仍然占有世界贫困人口的较大份额。利用来自2005年最新的调查数据所做的测算显示，中国仍有2.54亿人口每天的消费不到1.25美元（按2005年的PPP美元计），9000万人口每天的消费不到1.08美元（按1993年的PPP美元计），是位于印度之后的世界第二大贫困人口国。尽管从2001年到2004年间，中国的脱贫人口占了东亚地区的75%，但是，中国剩余的贫困人口仍然占到该地区贫困人口总数的将近五分之四（世界银行，2007）。

如果说，和中国官方测算的农村贫困人口数量仅为1500万的结论相比，以上所测算的中国贫困人口数量看起来相互矛盾的话，这是因为官方的贫困线太低了（2007年为每人每年785元）。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偏低。

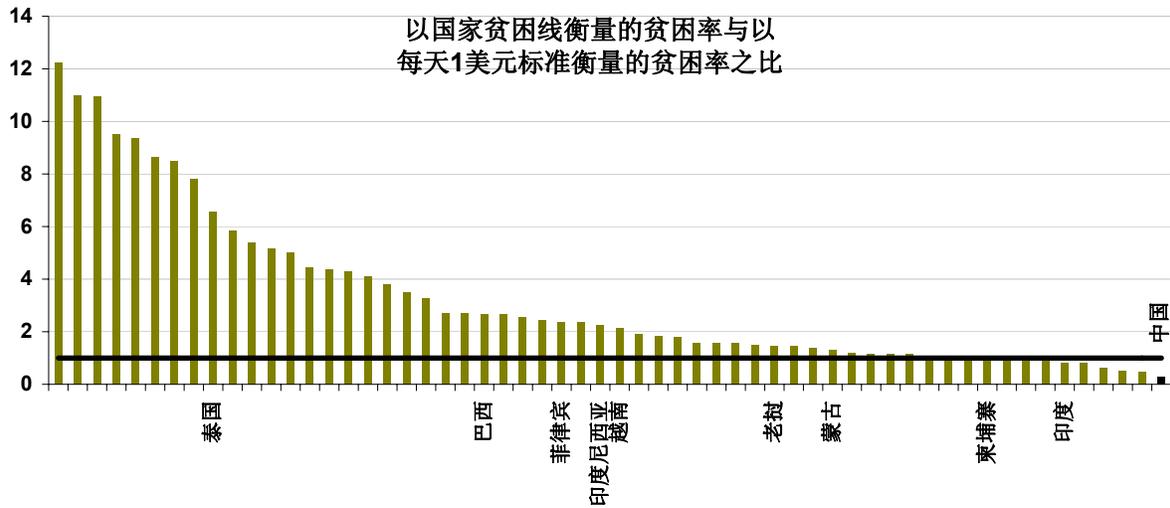
按照国际标准，中国官方的贫困线偏低

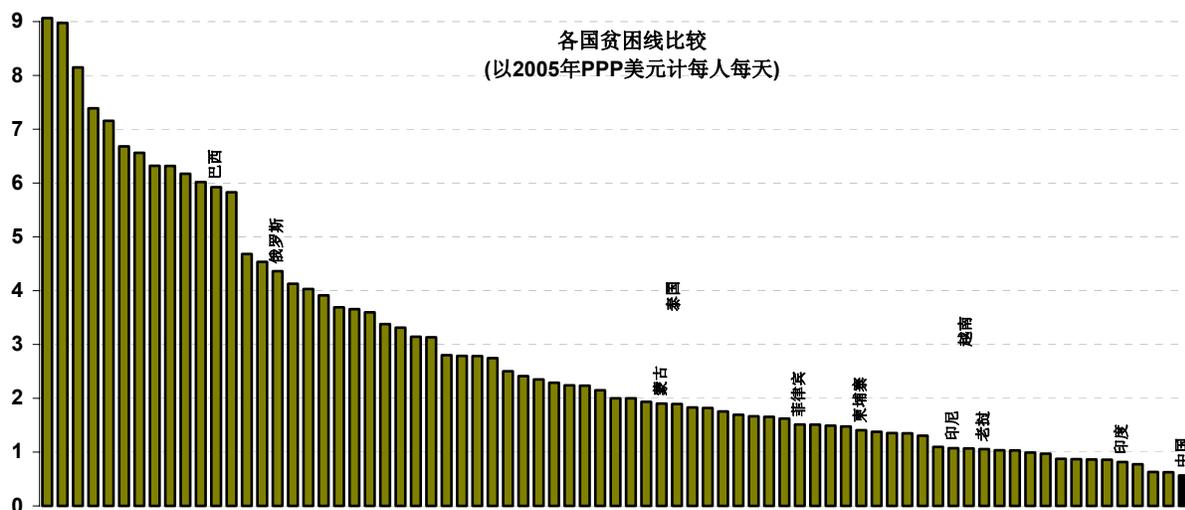
与国际标准相比，中国官方的贫困线偏低

与世界其他国家的贫困线标准相比，中国官方的贫困线标准（按 1993 购买力平价计算，合国际价格 1 天 71 美分）相对较低。从可以得到的 63 个国家的相关信息来看，只有 8 个国家的贫困线标准低于每天 1 美元（1993 年 PPP 美元）。中国是这 8 个国家之一，而且在这 8 个国家当中，从官方贫困率与每天 1 美元标准计算的贫困率的比值来看，中国是最低的（图 2.24，上幅）。使用新的 2005 年 PPP 美元计算所得到的国家贫困线也是这样。中国的官方贫困线（以 2005 年 PPP 美元计相当于每人每天 57 美分）是所有采样的 75 个国家中最低的（图 2.24，下幅）。

对于多数国家而言，每天 1 美元的贫困线标准本身并没有什么特别的意义，它只不过是建立起一个标准，以便于进行国际比较。但是对于中国来说，如第一章中所述，1993 年制定的每天一美元的标准恰巧吻合国际上普遍接受的“基本需求”的底线（Ravallion 和 Chen, 2005），而且这个标准非常适合作为客观标准。即便不是这样，有关数据也确实显示，中国的贫困线标准低于其他国家共同采用的标准，其中还包括许发展进程中尚落后于中国的国家。

图 2.24：中国的贫困线与其他国家的比较





数据来源和注释：

上幅：对所有可以获得相关数据的 63 个国家，该图标绘了国家贫困线衡量的贫困率与以 1993 年 PPP 美元计的国际标准（1993 年每天 1 美元）衡量的贫困率之比。这些贫困评估在不同的国家年份有所不同，但是除一个国家外（塞拉利昂，1989），这些评估都是在 20 世纪 90 年代或 2000-2003 年之间进行的。这些测算来自于世界银行（2005）。

下幅：该图标绘了 75 个国家的国家贫困线，均使用新的 2005 年消费 PPP 美元换算成每人每天的美分标准。（Ravallion,Chen 和 Sangrula,2008）

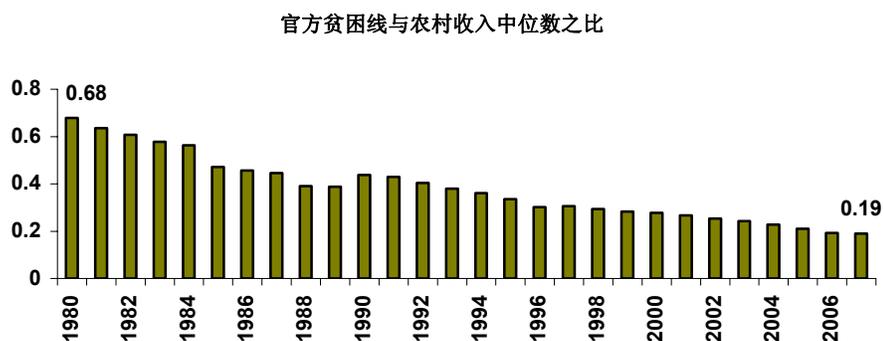
相对于不断上升的收入和期望来讲，中国官方贫困线似乎过低

相对于平均收入而言，中国官方的贫困线偏低……

随着经济的发展，各国通常会提高用来监测全国贫困状况的贫困线水平。这种做法符合随着总体生活水平提高而提高可接受的最低生活水平的理念。这也就解释了为什么发达国家的实际贫困线水平高于发展中国家的现实。

中国官方贫困线最初是在 20 世纪 80 年代中期颁布的，用以监测这个时期的贫困率的发生状况（Park 和 Wang，2001）。从 80 年代中期以来，中国的人均 GDP 实际上增长了 5 倍以上，表明人均收入有极大的增长。然而，官方贫困线却从相当于 1980 年农民人均纯收入的 68% 下降到 2007 年的 19%（图 2.25）。随着生活水平的提高，国家和人民的期望也不断上升。可是，当前的农村贫困线水平并没有充分反应这些期望。

图 2.25：中国贫困线水平的相对下降，1980-2007 年



数据来源和注释：国家统计局（2004，2005，2007，2008）

可接受的最低生活水平的 主观评估值比官方 贫困线水平高出几 倍

可接受的最低生活水平是测量贫困的另一标准，它的最直接证据来自利用国家统计局 2004 年城镇家庭的短表调查最新数据所测算的主观贫困线。这项调查设计了家庭对家庭收入满足其基本需要的充足性的自我评估。利用这些信息，对 2003 年的城市主观贫困线的测算结果是人均每年 4147 元（专栏 2.5）。农村地区所对应的
主观贫困线测算结果为人均每年 2935 元，相当于官方贫困线的数倍。

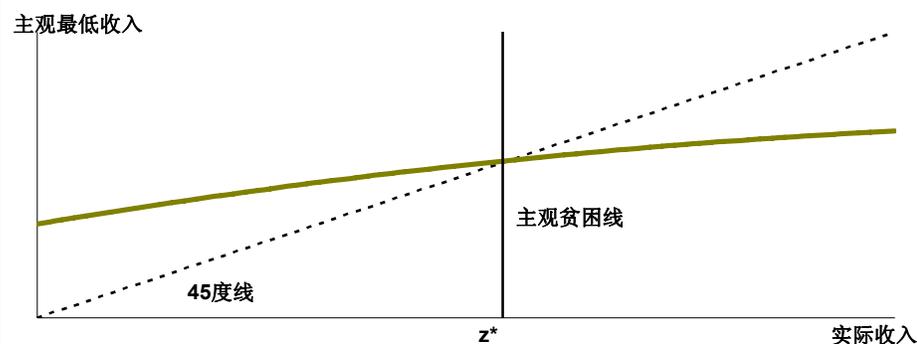
专栏 2.5：对中国的主观贫困线的测算

可接受的最低生活水平作为测量贫困的另一标准，它的最直接证据来自利用国家统计局 2004 年城镇家庭的短表调查的最新数据。这项调查含有下列有关家庭收入充足性的自我评估问题：

“与你的家庭的基本需要相比，你的家庭收入是否：（1）不够，（2）刚好，（3）较充足，（4）有富余。”

根据答卷人对这个问题的回答，我们可以建立一条城市主观贫困线。这条贫困线有以下特征：从平均水平看，对于回答说收入较为充足或有富余的家庭来说，它们的人均收入高于这条贫困线；而对于回答说收入不充足或刚足够的家庭来说，它们的人均收入低于这条贫困线。在图 2.26 中，这条贫困线用 z^* 来表示。对于 2003 年而言，主观贫困线按照全国城市价格水平测算值为人均每年 4147 元⁶。

图 2.26：主观贫困线



注释：上图描绘了报告的或测算需要的最低收入与家庭实际收入之间的关系。主观贫困线由点 z^* 决定。在该点，需要的最低收入等于实际收入。

在统计家庭收入的时候，城镇家庭的短表调查与国家统计局城镇家庭的年度调查不同。短表调查中对于家庭收入只设计有一个问题，而年度调查则采集了非常全面的、准确的对家庭收入不同组成部分的信息。为了测算 2003 年的主观贫困线，本报告采用 2003 年城市常规家庭调查数据对城市短表调查数据进行了校正。利用城镇家庭的短表调查测算的主观贫困线为人均每年 2986 元，对应的 2003 年城市主观贫困发生率为 17%。再将 17% 的主观贫困发生率应用到 2003 年国家统计局的城镇家庭年度调查中，相应的主观贫困线就能被测算出来，为人均年度 4147 元。

尽管用于测算农村主观贫困线的类似数据不存在，农村地区近似的主观贫困线却可以利用城市主观贫困线通过平减 2003 年城乡之间的生活成本差异来测算得到。城乡生活成本差异有两个测算值：相差 41.3%（Ravallion 和 Chen, 2004）或 26.5%（Brandt 和 Holz, 2007）。即使采用较高的 41.3% 的差额，农村近似的主观贫困线按照农村物价水平计算也达到人均每年 2935 元，相当于官方贫困线的 4.6 倍。

⁶主观贫困线是利用测算一个排序的概率模型拟合得到。这个排序的概率模型是利用收入充足性问题的分类变量作为因变量，而住户人均收入对数作为解释变量来进行测算。采用 Pradhan 和 Ravallion (2000) 方法，主观贫困线对应着这个函数的固定切点（也就是，测算的最低需要收入等于实际收入之点）。

对 12 个村庄的贫困定性分析也展示，人们的期望随着经济发展而上升。例如，与 20 世纪 80 年代的土坯房相比，村民在不断建造砖瓦房，而且年轻的家庭越来越不愿意与其他人合住在一起。建造一所住房被当作准备结婚的先决条件，并且是农户的最大一项支出。不少家庭为此不得不负债累累。然而，对于农户来讲，建房并不是用来满足生存的基本需要或特定消费，而是代表着用于家庭再生产的必要条件（中国社会科学院社会学所，2006）。

最低收入水平的较高标准也反映在有关的政策措施之中。例如，由民政部管理的城市最低生活保障制度（低保项目），就是采用不同的城市低保线用来瞄准城镇家庭中人均收入低于特定低保线的家庭（民政部，2003）。2003 年，按照全国城市价格水平计算的全国人均低保线为 1928 元，按照所采用调整生活成本差异计算的农村的近似低保线为 1364~1524 元。

这里的关键不在于用主观贫困线或低保线来监测中国未来的贫困状况，而在于人们（包括有关政府部门）已经认识到，最低收入水平相比过去已经有所提高了。因此，目前人均每天略高于 2 元的官方贫困线无疑不符合当前的普遍标准和预期。

中国的贫困线或许没有包括食品之外的必需品

对中国食品贫困线的最新测算表明，现在的贫困线在满足当前食品和非食品的基本成本需要方面或许不足。Ravallion 和 Chen（2004），以及 Meng, Gregory 和 Wang（2005）分别做过两个相关的测算。两项研究都分别测算了分省的食品贫困线。Ravallion 和 Chen 测算的是 2002 年的农村和城市贫困线，而 Meng, Gregory 和 Wang 只测算了 1986 年到 2002 年的城市贫困线。两项研究都采取了相似的测算方法，即食品贫困线是按照人均每天 2100 大卡热量营养需要计算得到（在 Ravallion 和 Chen 研究中，75%的热量来自口粮）。两项研究都采用了特定省份的食品篮子作为相对贫困人口的对照组。⁷

根据 Ravallion 和 Chen 的测算，2002 年的农村平均食品贫困线人均年度为 620 元，而城市为 865 元。2003 年，农村和城市的贫困线分别为 630 元、873 元。与此相似，Meng, Gregory 和 Wang 测算出，2000 年的城市人均年度食品贫困线为 1316 元⁸，在 2003 年则相当于 1324 元⁹。如果采用 Ravallion-Chen 食品贫困线测算的 39%的城乡生活成本差距，在 2003 年，按照 Meng, Gregory 和 Wang 测算的农村贫困线大约相当于 955 元。

相对于这些食品贫困线来说，637 元的官方贫困线很显然处于较低的水平。即使与 Ravallion 和 Chen 较低的食品贫困线相比较，官方的贫困线标准显然几乎要全部用于购买食品，以满足 2100 大卡的热量营养需要，而没有剩余来满足食品之外的基本需要。换句话讲，如果将一部分收入用来满足食品之外的需要，官方贫困线就难以满足最低的热量要求。

来自 12 个村庄的对贫困的定性分析表明，政府制定的贫困线确实过低：

⁷ 在 Ravallion 和 Chen 研究中，它们是根据全国最穷的 15%到 25%之间的实际消费组合计算得到，而在 Meng, Gregory 和 Wang 研究中，它们是根据每个省的最穷的 20%消费组合计算得到。

⁸ 这是一条采用人口加权的分省平均贫困线，来自 Meng, Gregory 和 Wang（2005）。

⁹ 相似的、甚至更高的贫困线也由其他研究者提出来。例如，Hussain（2002）同样采用人均每天 2100 大卡热量方法，测算了 1998 年人均年度城市贫困线为 1392 元。

专栏 2.6: 来自中国农村关于贫困线的观点

在对江西省的村庄研究中, 村民们认为在自己村中, 没有一户的人均收入会低于 625 元, 并从两个方面来为他们的看法提供佐证: 一是当地政府给五保户的每年人均 800 元的收入支持; 二是按照他们自己的计算, 一年至少需要 900 元才能满足基本需要支出。在四川省一个村庄研究中, 至少需要 1500 元才能让当地村民能够生存。在这种情况下, 低于贫困线的家庭不能维持其日常生活需要, 只得求助于社会救助。此外在江苏省也观察到了类似的情况。

江苏省把年度人均 637 元作为绝对贫困线, 但这个标准无法使 Z 村的村民维持生存。在 Z 村, 大多数耕地已经被工业化所吞噬, 而余下的土地由于水污染而无法种植。所以, 村民们的蔬菜和粮食并不能从自己的耕地中获得, 而需要依靠从市场上购买。饮用水、用电和其他日用品也是如此。村民们的日常消费支持与城市居民相似。这样, 一个三口之家年度需要 6000 元才能维持生存。而当地对五保户的收入支持为一年人均 3000 元。

Z 村所在地属于 WJ 区。当地政府建立的最低生活标准(低保线)为每人每年 2160 元, 远远高于绝对贫困线和其他省份的低保线。考虑到苏南的消费水平, 低保线应处于绝对贫困线和基本需要贫困线之间。可是, 村民们预期的贫困线却高于低保线。

根据村民们的反映, 贫困户应该不仅包括低保户, 而且也包括用收入衡量的非低保户。然而, 这些非低保户由于它们的收入不能平衡其支出, 最终不得不举债, 或者从亲戚与朋友处寻求帮助。

资料来源: 对江西、四川和江苏等省的实地调查, 中国社会科学院社会学所(2006)。

简单地归纳如下: 无论是与其他国家的贫困标准, 与中国日益提高的生活水平, 还是与最近对满足基本需要的生活成本的评估结果相比较, 中国当前的贫困线标准都相对较低。尽管这条贫困线在 20 世纪 80 年代和 90 年代很好地服务了贫困监测目标(当时总体贫困水平相对较高), 但继续把它用于指导未来的扶贫政策, 则可能带来将问题过于简单化的风险(并且对于寻求解决问题的答案也是如此)。现在或许是中国应该考虑采用一条较高的贫困线的时候了。

(二) 由于收入冲击, 脱贫的脆弱性普遍存在……

由于收入冲击, 脱贫的脆弱性普遍存在……

如果那些已经脱贫的人能永久性地摆脱贫困, 并且新的贫困人口不再出现, 那么消除贫困的任务就相对简单了。然而在实践中, 即使对于非贫困人口而言, 一些家庭在将来的某个时点上也会面临陷入贫困的可能, 因为他们只有有限的保障, 有时甚至没有任何保障, 难以应对收入冲击的打击。这些冲击有时是大范围的——20 世纪 90 年代末的金融危机, SARS 病毒的传播, 以及 2004 年的海啸灾害, 都是影响东亚的大范围冲击的典型例子——这些例子也引起了公众的极大关注。但是最近的几项研究显示, 即使没有这些严重的灾害, 仍然会有相当多的人陷入和脱离贫困。这反映出居民家庭面临着无数的更局部化、更异质性的冲击, 这些冲击包括家庭主要收入者的疾病和失业、农作物产量的不确定性、不利的商品价格变化以及地区性的自然灾害等。因此在任何一个给定时点上, 除了那些被观察到的贫困人口之外, 可能还有很多人面临陷入贫困的风险, 亦即容易陷入贫困。

那么, 从这种动态和随机的角度来看, 中国减轻贫困所面临的挑战有多大呢? 本部分将报告一些最近的研究发现。这些发现是利用对国家统计局的 25987 户农村家庭调查的面板数据(2001 年、2003 年和 2004 年)的分析得到的。由于每年中

都使用了同样的调查问卷，三年面板数据对每个家庭在收入和消费上提供了一致性的三个观察点测量¹⁰，因此就能够追踪每个农户在三年中每个年份所处的贫困状态。

这项分析有以下两个方面的主要发现：

- 在任何一个给定的时间内，与观察到的贫困发生率相比，面临着陷入贫困风险的人口比例更大；
- 对于处于持续贫困的少数民族人口和有很大比例处于暂时贫困的人口来说，贫困的严重性在很大程度上来自未加防范的外在风险。

这些发现将在下面给予更为详细的描述。

在 2001 年到 2004 年期间，将近有三分之一的农村人口至少有一次陷入贫困

特定的贫困监测是基于某个时点上收集收入或消费分布信息的截面调查。贫困测量是利用这些数据对某个年份的年度测算。然而，不同农户在不同年份中可能处于不同的贫困状态，这样，利用截面资料测量结果并不能反映出在一定时间内总人口中显著地面临陷入贫困风险的人口的规模。表 2.12 和表 2.13 中证据则表明，这种易陷入贫困风险的人口的数量在中国较为庞大。

表 2.12：中国农村暂时收入贫困和持久收入贫困的发生率：2001-2004

收入贫困	占农村人口比例 (%)					2001-04年	
	3年持续贫困	3年中2年贫困	3年中1年贫困	至少有1年贫困 (4)=(1)+(2)+(3)	在所有年份中都不贫困	平均人头指数	脆弱性与贫困发生率之比
地区	(1)	(2)	(3)	(3)	(5)	(7)	(8)=(4)/(7)
沿海地区	0.1 (1.6)	0.8 (13.2)	5.4 (85.1)	6.3 (100)	93.7	2.6	2.4
东北地区	0.5 (2.6)	4.3 (20.6)	15.8 (76.8)	20.6 (100)	79.4	9.0	2.3
中部地区	0.7 (4.3)	3.1 (19.2)	12.3 (76.4)	16.1 (100)	83.9	7.0	2.3
西南地区	5.3 (20.0)	7.1 (26.7)	14.3 (53.4)	26.7 (100)	73.3	15.2	1.8
西北地区	9.3 (18.4)	16.8 (33.1)	24.5 (48.5)	50.5 (100)	49.5	28.2	1.8
地区							
非山区、非少数民族地区	0.5 (4.1)	2.4 (19.3)	9.4 (76.6)	12.3 (100)	87.7	5.2	2.4
非山区、少数民族地区	6.8 (18.3)	9.9 (26.9)	20.3 (54.8)	36.9 (100)	63.0	20.3	1.8
山区、非少数民族地区	4.8 (32.2)	8.5 (57.0)	16.0 (10.8)	29.3 (100)	70.7	15.8	1.9
山区、少数民族地区	10.3 (23.9)	12.5 (29.1)	20.2 (47.0)	42.9 (100)	57.1	25.8	1.7
全部农村	2.3 (12.2)	4.6 (24.4)	11.9 (63.4)	18.8 (100)	81.2	9.3	2.0

数据来源和注释：世界银行基于国家统计局 2001、2003 和 2004 年农村家庭调查面板数据，使用按 2003 年农村价格设定的每人每年 888 元的贫困线所做的测算。地区、地形和民族的定义，参见专栏 4.10。表中括号的数字为 3 年中持续贫困、有 2 年贫困和有 1 年贫困占脆弱人口数量（至少有 1 年贫困）的百分比。

¹⁰ 作为与国家统计局合作项目的一部分，本报告专门建立一套面板数据用于贫困评估分析。这套面板数据是从农户住户调查中抽样得到，但具有全国代表性。这套数据从农村住户调查的 847 个县中抽出了 386 个县（不包括西藏）。值得一提的是，这套面板数据包含了农村住户调查中所有的 199 个国定贫困县，以及 648 个非贫困县中的 187 个非贫困县。对非贫困县抽取采取了随即抽样方法，以确保面板数据具有全国的代表性。

例如，采用人均收入作为福利标准来度量，在 2001~2004 年期间，中国农村人口中平均有 9.3% 低于世界银行按 2003 年价格设定的每人每年 888 元的贫困线（这是 2001 年、2003 年和 2004 年中分别的人头指数 10.3%、9.6% 和 8.1% 的平均值）。它可以用来与农村人口中只有一年为贫困人口、两年为贫困人口，或三年均为贫困人口的比例进行比较，后三项数据分别为 11.9%、4.6% 和 2.3%。我们也可以计算出在三年中至少有一年处于贫困状态的人口比例，换句话说，陷入贫困的概率达到三分之一或更高数值的人口。如果把这部分的人口看作是脆弱人群，那么，这个比例在农村人口中占到 18.8%。这样，面临着贫困风险的人口数量大约是专项测算中已处于贫困状态人口数量的两倍。

如表 2.13 所示，消费贫困也有类似的变化格局。在三年中，贫困人口的平均比例为 17.8%（4.2%），而在三年中至少有一年为贫困人口的比例为 30.9%（9.6%），意味着脆弱性与贫困之比为 1.7（2.3）。

表 2.13：中国农村暂时消费贫困和持久消费贫困的发生率：2001-2004

消费贫困	占农村人口的比例（%）						
	3年持续贫困	3年中2年贫困	3年中有1年贫困	至少有1年贫困 (4)=(1)+(2)+(3)	所有年份都不贫困	2001-04年贫困人口指数	脆弱性与贫困发生率之比 (8)=(4)/(7)
地区	(1)	(2)	(3)	(3)	(5)	(7)	(8)=(4)/(7)
沿海地区	2.0 (11.7)	4.4 (25.9)	10.7 (62.5)	17.1 (100)	82.9	8.7	2.0
东北地区	3.3 (11.7)	7.3 (25.8)	17.7 (62.5)	28.4 (100)	71.6	14.6	1.9
中部地区	5.0 (16.1)	9.0 (28.8)	17.2 (55.1)	31.2 (100)	68.8	17.0	1.8
西南地区	11.3 (29.3)	11.2 (28.9)	16.2 (41.8)	38.6 (100)	61.4	24.8	1.6
西北地区	21.8 (36.1)	20.1 (33.3)	18.5 (30.7)	60.4 (100)	39.6	41.0	1.5
地区							
非山区、非少数民族地区	4.0 (15.4)	7.4 (28.8)	14.4 (55.8)	25.7 (100)	74.3	13.7	1.9
非山区、少数民族地区	16.1 (31.9)	12.4 (24.6)	21.9 (43.5)	50.4 (100)	49.6	32.4	1.6
山区、非少数民族地区	10.9 (28.9)	11.1 (29.5)	15.7 (41.7)	37.7 (100)	62.2	23.2	1.6
山区、少数民族地区	19.1 (36.8)	15.6 (30.1)	17.2 (33.1)	51.8 (100)	48.2	36.2	1.4
全部农村	6.9	8.9	15.1	30.9	69.1	17.8	1.7

数据来源和注释：世界银行基于国家统计局 2001、2003 和 2004 年农村家庭调查面板数据，使用按 2003 年农村价格设定的每人每年 888 元的贫困线的测算。地区、地形和民族的定义，参见专栏 4.10。表中括号的数字为 3 年中持续贫困、有 2 年贫困和有 1 年贫困占脆弱人口数量（至少有 1 年贫困）的百分比。

另一个考察贫困的有用比率是持久性贫困人口的比例（三年中都是贫困人口）除以脆弱性人口比例（至少有一年为贫困人口）。对于收入贫困来讲，这个比例为 12%；对于消费贫困来讲，这个比例为 22%。这样，每八个或五个脆弱人口中，就有一个属于持久性贫困，而其他的人口则只在某个时间上属于贫困。这表明暂时性贫困的程度很高。

然而，持久性贫困对脆弱性的比例有很明显的差异。例如，从地区间比较来看，在收入贫困中，持久贫困的比例在沿海地区、东北地区和中部地区都小于 5%，而在西部地区则超过了 20%。采用每天 1 美元消费贫困线，地区之间比较也具有相似的结果，即在脆弱人群中，西部地区持久贫困人口比例是其他省份的 2~3 倍。

与此类似，在边远地区和少数民族在脆弱人群中，拥有非常高的持久贫困人口比例。以消费贫困为例，对于非山地、非少数民族地区来讲，这个比例为 15%；而对于处于山区的少数民族来讲，这个比例为 37%。

对 12 个村庄贫困评估的定性分析也表明，脆弱性在贫困中的地位是非常重要的。村民们认为，农村贫困并不只是由于长期缺乏足够的食物和衣着（尽管这些对某些家庭来讲，这些确实很重要），而重要的是在于经济上的脆弱性、家庭的贫困循环，以及与社会发展的不一致性。村民们谈到，在缺乏有效的社会救助的情况下，维持收入和消费之间的平衡是不易做到的，它很容易被许多事件如疾病、灾害、意外或生意失败等打破。为了处理这些偶然性事件而举债，被当作用来识别农户是否处于贫困状态的一个重要指标。村民们对于已经出现了哪些新的风险，或者现存的风险正变得更加严重等方面的叙述，为我们提供了很多案例。

专栏 2.7：被调查的村庄所反映的新的贫困风险或在恶化的贫困风险

在被调查的村中，村民们把经济上的脆弱性看作造成农村贫困主要问题之一。他们描述了农户面临的许多风险，以及使他们变得脆弱并陷入贫困的例子：

在没有能力支付医疗费用情况下，健康问题是农村贫困最为重要的因素之一。根据对江西省 J 镇的镇卫生院的调查，看一次医生的平均费用大约是 30 元。医疗费用已经成为日常开支的一个主要部分。根据对内蒙古 Q 村的调查，一个农户在 2005 年由于家里有人患重病而花去了 4000 元住院费，但只报销了 750 元。根据合作医疗制度，家庭仍然需要承担相当大比例的住院费用；因此，这套制度并不能解决农民想看病而不去医院看病的问题。而且，一些慢性病是导致贫困的主要因素，但由于病人没有住院看病，治疗这些疾病的费用不能报销。

尽管农民能因为农产品市场一体化程度的提高而获益，但他们也由此面临着更大的价格风险。例如，四川省 J 村的大多数农户从 20 世纪 90 年代初大规模开始种植蘑菇，并由此摆脱了贫困。然而从 1995 年开始，当地市场上的蘑菇价格一路下跌，结果导致了农户家庭收入迅速下降，不少家庭维持负债，很多农民去城里打工挣钱。

另一个主要风险是，农民工不能及时拿到他们的工资，存在大量工资拖欠的现象。在甘肃 DH 村的村民们，由于遭遇工资拖欠和不能继续外出打工，导致农民无力负担他们子女的学费。

资料来源：中国社会科学院社会学所（2006）。

中国农村贫困的严重性在很大程度上是风险所致

利用相同家庭连续几年的可比数据，就能够将在一段时期内观察到的平均贫困分解为“持久性贫困”和“暂时性贫困”两个部分。持久性贫困是指在一段时间内由于平均收入低而导致的贫困，它甚至是随着时间推移，家庭收入并没有变化而仍处于贫困状态。在观察到的平均贫困与持久贫困之间的差异，也就是余下的部分，可以被看作是暂时贫困部分¹¹。暂时贫困占总体贫困的比例可被看作是风险对总体贫困的贡献。中国贫困性质是否随着时间变化而发生改变，人们对此应给予高度关注。尤其是，随着中国大规模的结构转型和成功地消除了极度贫困现象后，暂时贫困是否会成为中国贫困的主要形式，对此仍需要回答。归根结底，这个问题之所以重要，因为在消除持久贫困和暂时贫困上，政策措施的侧重点有所不同。

¹¹ 如果了解分解持久贫困和暂时贫困的正式推导过程，可见 Ravallion（1988）。

表 2.14 报告了将 2001~2004 年中国农村总体贫困差距平方指数分解为暂时性贫困和持久性贫困两个部分的结果¹²。在解释这些结果时，我们需要注意的是，某些暂时性贫困可能来自在测量收入和消费过程中的随机误差。因此，暂时性贫困部分的数据可以被看作是暂时性贫困的上限值。

表 2.14：风险对中国农村收入贫困和消费贫困的贡献

(在 2001-2004 年总贫困差距指数中风险所占的%)

地区	贫困的严重程度			
	收入		消费	
	贫困程度	风险的贡献度 (%)	贫困程度	风险的贡献度 (%)
沿海地区	0.49	94.8	0.51	60.8
东北地区	2.43	89.9	1.05	61.1
中部地区	0.72	86.6	0.95	53.8
西南地区	1.76	49.5	2.26	34.3
西北地区	4.54	62.1	4.61	32.6
区域类型				
非山区、非少数民族地区	0.78	87.0	0.86	54.3
非山区、少数民族地区	3.38	62.4	3.41	31.0
山区、非少数民族地区	2.12	61.8	2.25	34.9
山区、少数民族地区	3.36	48.2	3.74	31.6

数据来源和注释：世界银行基于国家统计局 2001、2003 和 2004 年农村家庭调查面板数据，使用按 2003 年农村价格设定的每人每年 888 元的贫困线的测算。地区、地形和民族的定义参见专栏 4.10（第四章）。贫困严重程度指总贫困差距平方指数，以百分比表示。

对贫困分解的一个重要发现是，风险对总体贫困的贡献程度很高。它差不多相当于收入贫困的 70%。采用消费作为同样的福利度量标准来计算，这个比例下降到了 42%，这表明贫困家庭在面临收入风险冲击时，在一定程度上采取了消费平滑的策略¹³。

暂时性贫困的比例在不同地区、不同类型区域，或不同民族人口之间也具有很大的差异性。沿海地区、东北地区 and 中部地区、非山区和非少数民族地区的暂时贫困比例最高，而在西部地区、特别是在山地的少数民族地区，持久贫困非常普遍。

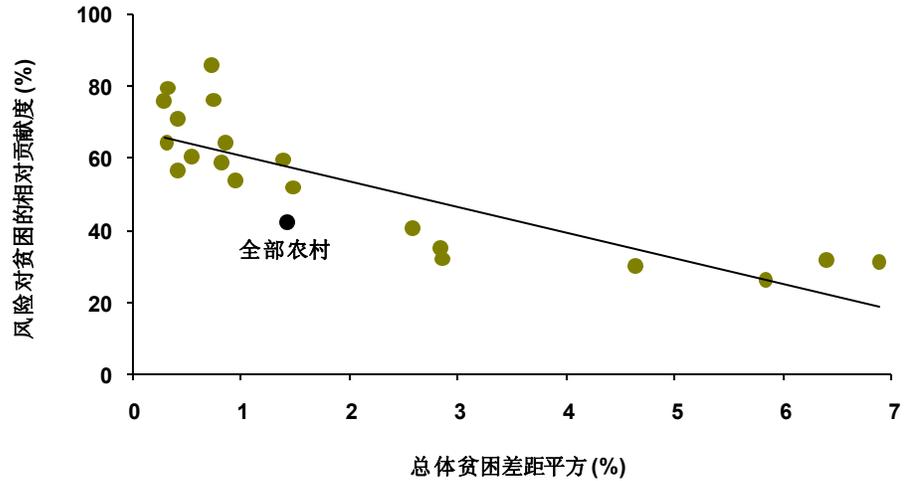
随着贫困的严重性下降，风险的相对贡献作用上升

表 2.14 中结果显示，随着贫困的严重性下降，风险的相对贡献作用上升。例如在沿海地区，收入贫困的严重性最低，将近 95% 的贫困是风险造成的；与此对照，西北地区的贫困最为严重，而风险占总体贫困的严重性则不到三分之二。图 2.27 利用总贫困差距平方中风险所占的比例对贫困差距平方指数作图，包含了按 20 个地区、区域和民族划分的不同的农村人口群体，在总合程度更高的层面上再次证实了这个现象。因此，随着贫困水平的下降，风险诱发的贫困问题相对来讲将变得更加重要。

¹² 由于贫困差距平方指数对低于贫困线之下的收入或消费非常敏感的特性，因此，它更适合用于分解。广泛采用的人头指数并没有这个特性。例如，如果一个家庭在所有时间都处于贫困状态、但收入变化很大，那么，这个家庭所观察到的贫困和持久贫困合计为 1。尽管这个家庭的收入有很大的变动性，但人头指数无法用来反应这户家庭的暂时贫困的特性。可见 Ravallion (1988) 的进一步讨论。

¹³ 其它研究提供了可供比较的结果。例如，Jalan 和 Ravallion (1998, 2000) 利用中国南方四个省份的数据发现，1985—90 年农村暂时贫困占消费贫困的 49%。Yue, Li 和 Wang (2005) 采用不同的贫困线标准和福利度量，对 1997—2001 年的国定贫困县进行了分析。如果采用一条接近每天 1 美元的贫困线，他们报告暂时贫困占收入贫困的 77%，暂时贫困占消费贫困的 42%。与此相似，利用相同的贫困线，Whalley 和 Yue (2006) 采用 1998—2002 年农村面板资料研究发现，暂时贫困分别占收入贫困的 53% 和消费贫困的 41%。

图 2.27：伴随着贫困程度的严重性下降，风险的相对贡献度上升
跨 20 个地区、区域和民族划分的不同农村人群的风险对总消费贫困严重性的贡献度 (%)



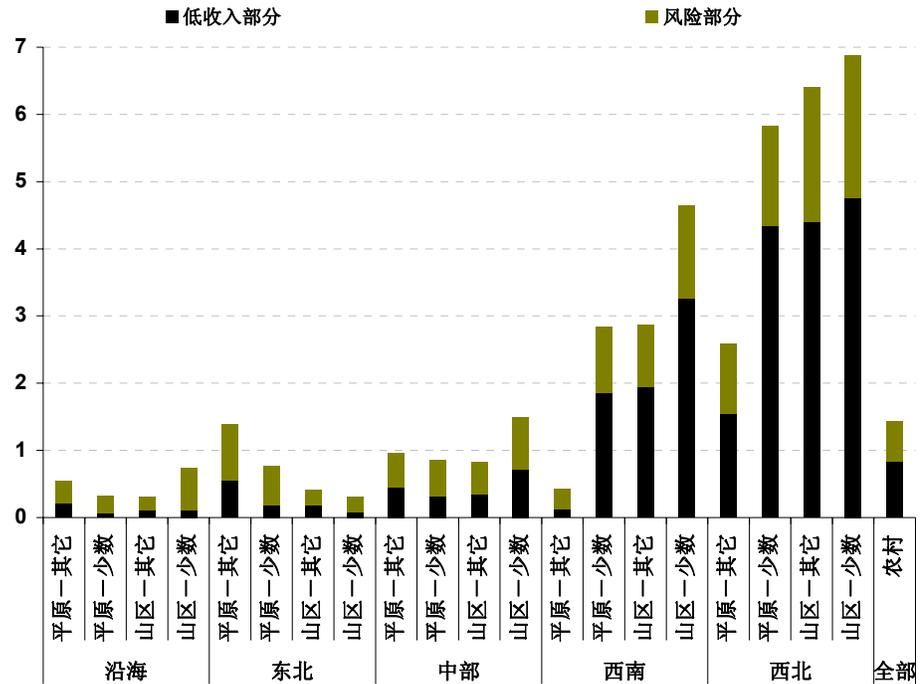
数据来源和注释：世界银行利用国家统计局 2001 年、2003 年和 2004 年农村家庭调查的面板数据测算得到。地区、地形和民族的定义见专栏 4.10（第四章）。图中的点分别代表 20 种农村人口类型中的某一类，这 20 种人口类型根据 5 类地区、两类地形（山区和非山区）和两类民族（少数民族和非少数民族）划分而成。贫困差距平方系数是用按照 2003 年农村价格设定的每人每年 888 元的世行贫困线计算的消费贫困。

这些发现有两个方面的重要含义。一是尽管我们没有相应的数据对城市地区进行分析，但从城市贫困发生率相对较低来看，在城市贫困中暂时贫困的部分可能较高。二是它表明随着中国继续做出减轻贫困努力，中国所面临的贫困挑战将主要是应对暂时贫困问题。然而，应该注意的是，一个相对较高的暂时贫困比例，并不意味着贫困问题会自然变得不严重，或者解决起来会相对容易。而是说，这个相对较高的比例意味着社会政策应该把重点放在降低风险和加强风险管理战略上，与持久贫困是贫困的主要形式的时期相比，这些问题今后将显得更为重要。

风险是一个致贫的因素，即使对持久性贫困人口而言也是如此

同时，应当指出的是，即使对于持久性贫困人口而言，面临风险也会加大贫困的严重性。例如，如图 2.28 所示，尽管伴随着低平均消费水平的持久贫困是导致西北地区农村居民贫困的主要原因，但从绝对意义上来说，导致贫困的主要因素是风险，风险对这些家庭的贫困的影响程度甚至超过了对诸如沿海等富裕地区的家庭的影响（在这些地区导致贫困的主要原因是风险）。因此，即使是对于持久贫困人口而言，政策不但要着眼于建立起以财产为基础的长期收入创造能力，而且也要减轻他们所面临的风险。事实上，对其他发展中国家的研究也表明，身处风险会阻碍贫困家庭采取高风险、高收益的投资策略。因此，降低风险本身能够使贫困人口增加对长期收入的预期。

图 2.28：即使对持久贫困人群而言，风险也加重了贫困的严重性
(2001—2004 年按不同类型分组的总贫困差距的平方项及其构成)



数据来源和注释：世界银行利用国家统计局 2001 年、2003 年和 2004 年农村家庭调查的面板数据测算得到。地区、地形和民族的定义见专栏 4.10（第四章）。图中的点分别代表 20 种农村人口类型中的某一类，这 20 种人口类型根据 5 类地区、两类地形（山区和非山区）和两类民族（少数民族和非少数民族）划分而成。贫困差距平方系数是用按照 2003 年农村价格设定的每人每年 888 元的世行贫困线计算的消费贫困。

面临风险或许可以解释为什么中国贫困家庭有异乎寻常的高储蓄率

面临风险和出于预防性储蓄需要，或许可以解释为什么中国有如此众多的贫困家庭和低收入家庭倾向于储蓄……

面临风险还有可能抑制家庭消费水平，甚至让贫困家庭为了防止未来收入冲击而从事预防性的储蓄。农户所面临的相当大的风险，或许对中国为什么有大比例的贫困家庭和低收入家庭进行储蓄，以及为什么有如此高的储蓄率提供了一个解释（见表 2.15）。例如，在农村地区的人均收入低于每年 888 元的世行贫困线的农户中，有 43% 的农户进行储蓄，并且，处于贫困线和两倍于贫困线标准之间的低收入户的中位储蓄率超过了 17%。

表 2.15：在中国，甚至连贫困人口也倾向于储蓄，家庭储蓄率很高
(中位储蓄率和在不同收入组别中的储蓄率 (%))

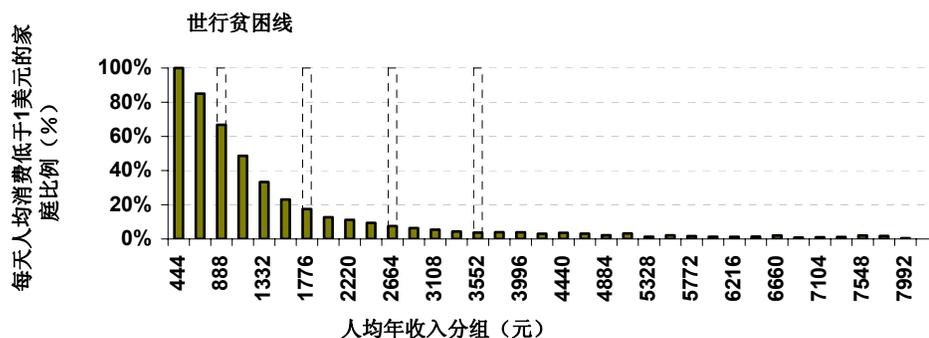
家庭年度人均收入	农村		城市	
	储蓄家庭百分比 (%)	收入中位储蓄率 (%)	储蓄家庭百分比 (%)	收入中位储蓄率 (%)
低于 888 元 (世行贫困线)	43.1	-5.7	23.5	-13.2
在 888—1776 元之间	70.6	17.5	48.5	-0.8
在 1776—2664 元之间	83.0	30.4	60.3	4.3
在 2664—3552 元之间	87.7	38.6	70.7	10.5
在 3552—4440 元之间	89.5	43.7	72.5	12.8
在 4440—5328 元之间	90.3	46.8	77.3	16.8
在 5328—6216 元之间	90.8	48.6	80.3	19.6
大于 6216 元	92.1	55.0	86.5	29.2
所有住户平均	79.7	30.4	81.8	23.2

数据来源和注释：世界银行利用国家统计局 2003 年农村和城镇家庭调查数据测算得到。储蓄定义为纯收入与生活支出之间的差额。储蓄率为其占收入的百分比。

……为什么中国的消费贫困人口数量几乎是收入贫困人口数量的两倍

由于中国低收入家庭中的高储蓄率，从收入角度看很多接近贫困水平的家庭如果用消费来衡量，则都属于贫困家庭（见图 2.29）。结果导致，消费贫困人口数量差不多是收入贫困人口数量的 2 倍。

图 2.29：大多数家庭并非收入贫困，而是消费贫困
（在不同收入组别中人均消费低于贫困线的家庭比例（%））



数据来源和注释：世界银行利用国家统计局 2003 年农村和城镇家庭调查数据测算得到。按照 1993 年国际购买力平价计算的世行贫困线，相当于中国 2003 年物价水平下的人均年度标准的 888 元。

（三） 随着贫困发生率下降，消除剩余的贫困变得更加艰难

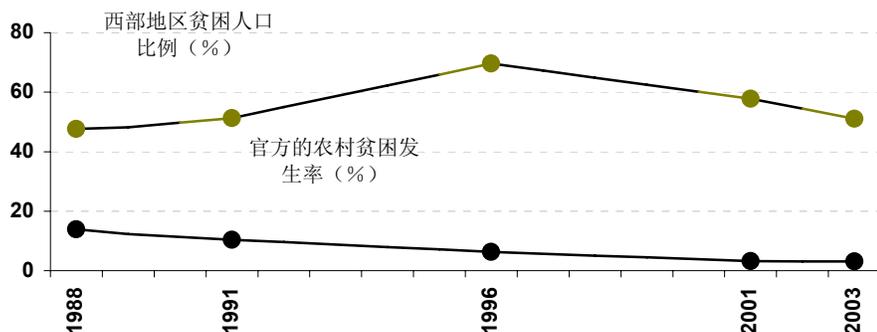
中国扶贫成功也孕育了挑战。随着贫困发生率下降，消除剩余贫困变得更加艰难。

……因为剩余的贫困人口更加难以触及

从 20 世纪 80 年代到 90 年代中期，大范围的农民收入增长使得人口稠密的东部地区和中部地区的农村贫困率显著地下降。贫困发生率在人口稀疏的西部地区和大多数山区也出现了下降，但幅度较小，结果带来了西部地区在贫困人口中所占比重非常明显地上升。虽然在沿海地区和中部地区仍然有大量贫困人口，但它们只占全国贫困人口的很小部分。

从 20 世纪 90 年代中期开始，贫困发生率在西部地区也开始下降，只有在特别边缘山区和少数民族地区除外，由于那里的地理位置偏僻和农业气候条件恶劣，维持人们的基本生活需要都存在着严峻挑战。然而，扶贫成功的一个结果是，在西部地区之外的、非山区的、分散的贫困人口在全国贫困人口中所占的比例开始上升（见图 2.30）。

图 2.30: 在过去十年中, 中国西部地区贫困人口占全国贫困人口的比例下降了大约一半



数据来源和注释: 官方贫困率来自国家统计局(2004)。2001年之前所有年份的西部地区占农村贫困人口的比例均来自世界银行(2001), 2001年的比例是由世行根据国家统计局农村入户调查数据测算出来的, 2003年的比例根据官方贫困线测算出来的。

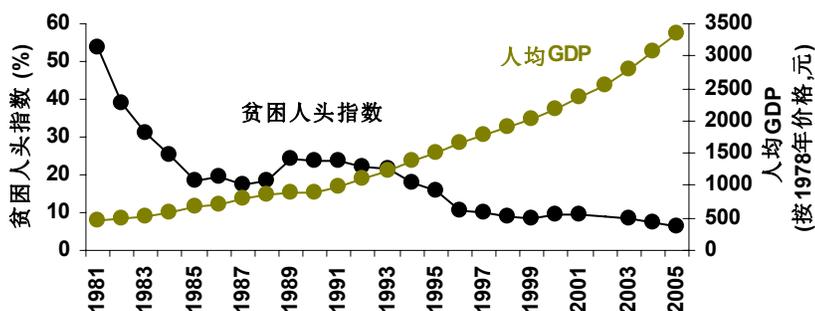
……因为剩余的贫困人口更加难以触及

其结果是, 中国目前剩余的贫困人口大体上在边缘的西部山区和分散在非山区的全国农村之间保持着相同的比例, 这包括经济非常繁荣的沿海地区和中部地区。很显然, 针对这两个人群的扶贫政策将更加难以触及贫困人口。

……而且, 减轻贫困对经济增长的反应已经减弱

如前文所述, 从 20 世纪 70 年代启动经济改革的二十五年来, 中国在减轻绝对贫困方面给人留下了深刻印象。例如, 到 2004 年底, 中国的绝对贫困人口所占的比例(即人均收入低于基本需要线的比例)已经降到不足 1981 年的 12%, 而贫困人口数量也下降到大约为 1981 年的 15%。中国经济在这个时期的强劲增长是取得这项惊人成就的最主要的因素。从 1981 年到 2004 年, 中国的人均实际 GDP 增长率年均达到 7.3%¹⁴。按照这个速度, 人均收入每隔十年就会翻一番。在 1981~2004 年期间, 中国人均 GDP 大约提高了 5.8 倍。如图 2.13 所示, 在令人难忘的贫困发生率下降的背后是让人难忘的人均收入的高增长。应该讲, 中国经济增长是一个减轻贫困的增长。

图 2.31: 贫困与增长之间的剪刀差: 1981-2005 年



数据来源与注释: 人头指数指的是全国水平的收入贫困。1981—2001 年间的贫困级数是基于 Ravallion 和 Chen (2004) 的测算, 用基本需求贫困线来表示的。2001—2005 年的测算结果是根据国家统计局农村和城市入户调查, 用贫困线计算出来的, 并与 1981—2001 年的级数拼接在一起。人均 GDP 来自国家统计局(2007)的《2007 年中国统计年鉴》, 并利用同样数据来源的全国消费价格指数平减得到。

¹⁴ 这里的实际 GDP 是使用官方最新公布的 GDP 时间序列数据, 采用全国消费价格指数(CPI), 对当年价格 GDP 进行价格平减计算得到。

虽然贫困对增长确有反应，但人们关心的是，这种反应是否随着时间推移而出现下降，或者为了使未来增长和扶贫保持一致而采取的某些限制性安排现在来看是否还合适。本节将从这个角度对贫困和增长之间关系进行回顾。

贫困度量相对于实际人均收入的弹性，是测量贫困对经济增长的反映的一个简单指标。表 2.16¹⁵显示了全国贫困人头指数的弹性。

表 2.16: 贫困对增长的反应度下降了：1981-2005 年

		年份间变化百分比:			人头指数对实际人均GDP的弹性:	
		人头指数	人均GDP (不变价格)	基尼指数	对不平等性加以控制	
"六五"期间	1981-1985	-26.1	10.2	-0.8	-2.52	-2.40
"七五"期间	1986-1990	7.1	5.8	2.5	0.95	-0.43
"八五"期间	1990-1995	-10.2	11.2	2.9	-0.90	-1.36
"九五"期间	1996-2000	-3.4	7.0	2.3	-0.48	-1.54
"十五"期间	2001-2005	-9.0	8.9	1.4	-1.03	-1.55
1981-2005		-7.1	8.3	2.0	-0.87	-1.79

数据来源与注释：与图 2.31 来源相同。弹性计算是利用贫困指数的对数与人均收入对数，以及每个计划时期的虚拟变量交叉项进行回归分析。为了控制不平等，弹性回归中也加入了基尼指数的对数与计划时期的虚拟变量的交叉项，作为新的解释变量。

在整个 1981~2005 年整个期间，低于贫困线的人口所占的比例年平均保持了 7.1% 的下降趋势。同期，人均 GDP 每年以 8.3% 的速度增长。因此，在整个这段期间，人头指数对人均调查收入的弹性绝对值为 0.9，它意味着人均 GDP 每上升 10%，就伴随着贫困人口比例下降 9%。但是该趋势在各个五年计划期之间也存在着相当大的波动。从贫困对增长的反应中我们能够获得哪些经验呢？

如果不考虑“七五期间”（1986~1990）这段特殊情况，那么主要发现是，尽管增长仍然是有利于减贫的，但它目前的扶贫效果已比以往大大减弱。例如，将 80 年代初与 2002~2005 年间相比，人头指数对人均 GDP 的弹性绝对值从 2.5 下降到 1。因此，贫困对增长的反应大约是 80 年代初的 40%。

收入不平等在这个时期里上升是导致贫困对增长反应下降的一个主要因素。人均收入不平等的基尼指数在整个时期内以每年 2 个百分点的趋势上升，这一不平等程度的上升减弱了增长对扶贫的影响力。这一点可明显地从表 2.16 最后两栏的结果中看出来。数据显示，一旦不平等程度的变化得到控制，不仅贫困的增长弹性绝对值将变得近于整个 25 年期内无条件制约弹性的两倍之高，而且贫困增长弹性的绝对值的下降趋势也将大幅度减弱。

因而，这一证据表明，尽管增长是减贫的一大推动力量，但它对减轻贫困的效率已开始下降。除非收入不平等上升的势头得到遏制或扭转，否则现在要得到相同的减贫率，就需要更快的增长。

¹⁵ 对于贫困差距和贫困差距平方的分析具有相似的结果。

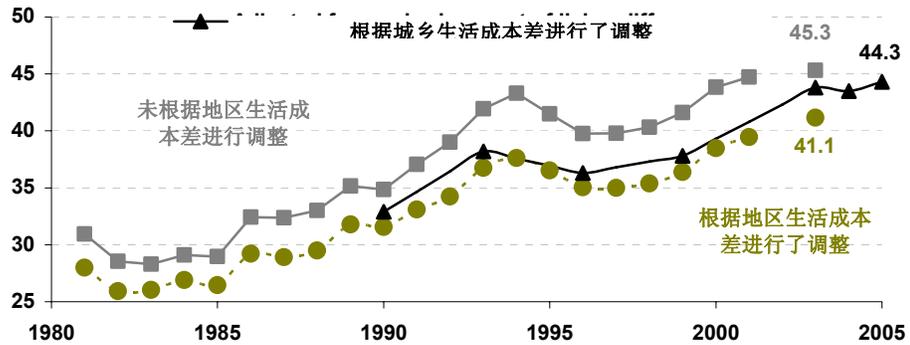
（四） 收入不平等程度显著上升

收入不平等自改革以来出现了显著上升趋势

中国不再像 25 年前是一个不平等程度很低的国家

人们对中国持续上升的收入不平等给予了较多的关注和讨论。自 25 年之前的经济改革开始，中国收入不平等确实出现了显著上升。根据国家统计局农村和城镇家庭调查的全部数据得到的测算结果显示，收入不平等的基尼系数从 1981 年的 30.9% 上升到 2003 年的 45.3%（见图 2.32）。

图 2.32：改革以来中国收入不平等的变化
(1981-2005 收入不平等的基尼系数)



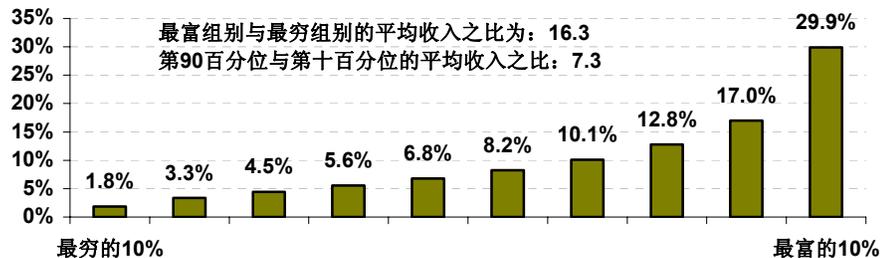
数据来源和注释：到 2001 年之前的数据来自于 Chen 和 Ravallion (2004)；2001 年后的数据，来自于世界银行根据国家统计局农村和城镇家庭调查数据进行的测算。

经过地区间生活成本差异调整之后，收入差距有所缩小，但它的上升趋势并没有改变

经过地区间——省际和城乡之间——生活成本差异调整之后，收入不平等水平有所缩小，但它的上升趋势并没有改变。考虑到了城乡生活成本差的结果也肯定了收入不平等的基尼指数在 1990~2005 年间的上升趋势。其他测量不平等的指数，如泰尔指数、最富裕人口和最贫困人口的平均收入之比等，也都呈现出了与基尼系数相同的趋势。

利用最近年份有全国代表性的大规模家庭水平的数据，图 2.33 展示了 2003 年按人口分组的收入分布状况，即从最穷的 10%的人口到最富的 10%的人口在总体收入比例状况。最穷的 10%的人口占总体收入比例只有 1.8%，而最富的 10%的人口占总体收入比例达到 29.9%。

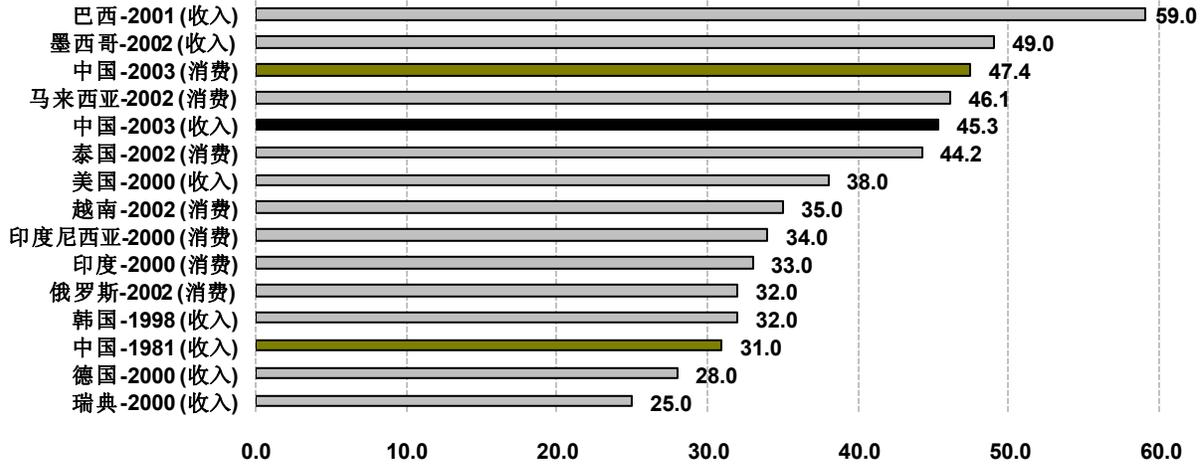
图 2.33：2003 年的中国收入分布
(总体收入的十等份分组，从最穷的 10%到最富的 10%)



数据来源和注释：世界银行根据 2003 年农村和城镇家庭调查数据测算得到。利用 Brandt 和 Holz (2007) 计算的地区价格指数对地区间生活成本差异进行了调整。

从全球视角来看，中国目前已不是 25 年之前改革起始时的收入不平等程度较低的国家。但应当注意的是，与有时候的一般印象相反，中国也不是世界上收入最不平等的国家之一。实际上，中国的收入不平等程度与许多其他中等收入国家相近，例如东亚地区的泰国、马来西亚等，依然低于许多拉丁美洲国家（图 2.34）¹⁶。

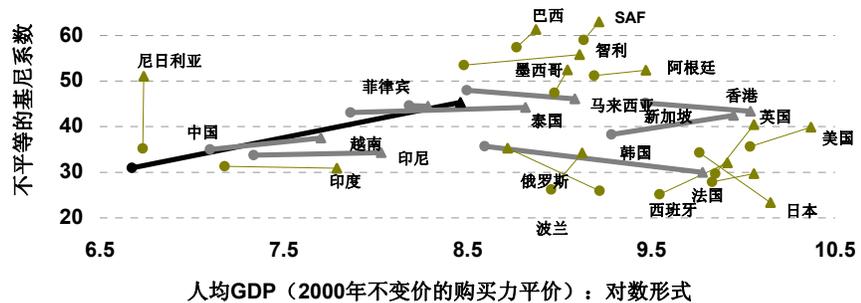
图 2.34：跨国视角的中国收入不平等
（若干国家收入不平等的基尼系数）



数据来源与注释：除中国之外，其他国家的数据来自《世界发展报告 2006》；2003 年之前的中国数据来自于 Ravallion 和 Chen（2004）；中国的 2003 年数据，来自于世界银行根据国家统计局农村和城镇家庭调查数据进行的测算。

中国最为突出的问题是收入不平等上升的幅度及其上升的速度（见图 2.35）。

图 2.35：从全球来看，中国收入不平等上升的幅度和步伐都非常突出
（过去二十年中人均收入水平变化与收入不平等的基尼系数变化之间的关系）



数据来源与注释：除中国 2003 年数据之外，其他数据来自世界银行（2005）。每一条线段代表着过去二十中特定国家的人均收入水平和收入不平等之间的变化情况。由于数据可得性因素，不同国家在起始年份和终止年份上有所不同，但总体时间跨度是从 20 世纪 80 年代初期或中期，到 90 年代末期，或者是 21 世纪初期。

城乡收入差距持续扩大……

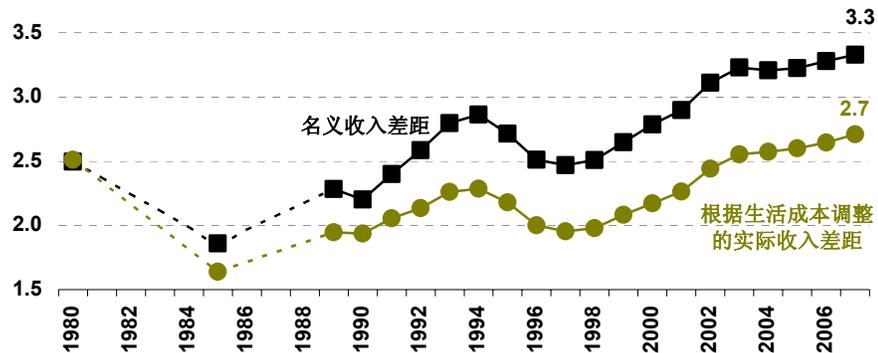
近年来城乡收入差距持续扩大……

近年来，媒体经常报道中国城乡收入差距已经达到历史高位。从城市名义平均收入与农村名义平均收入之比来看，这种说法是属实的，该比例在 2007 年已经超

¹⁶然而，中国收入不平等测量数量是来自住户自家记录，这种方法与在大多数国家传统采用的一次性调查方法相比，有可能会低估收入不平等程度，因此，从比较角度看，对中国收入不平等的测算结果处于收入不平等程度区间的低端。

过 3.3。如果考虑到通货膨胀以及城乡之间生活成本差距因素的影响后，该趋势会变得不那么明显，当然城乡收入不平等自 90 年代中期后仍有了大幅上升(图 2.36)，而且有理由相信测量出的差距仍可能有所低估(专栏 2.8)。另外，由于家庭平均收入以较快的速度增长，即使不考虑城乡之间收入比的长期趋势，城乡之间的绝对差别也明显加大。

图 2.36：近年来城乡收入差距不断扩大
(1980-2007 年，城市平均收入与农村平均收入之比)



数据来源和注释：世界银行根据国家统计局《中国统计年鉴》公布的数据进行的测算。

专栏 2.8：通过入户调查测量的城乡收入差距有可能被低估

使用国统局城乡入户调查测量的城乡收入差距有可能受到如下几点潜在偏差的影响。

第一，2001 年前的城市抽样不包括居住在城市里的农民工，而在此之后，农民工也只占到城市抽样的不足 2%，可是 2000 年的人口普查结果则显示，农民工占到居住在城市中的人口的 14.6%。不过，包含了农民工样本在内的研究结果并未发现将他们包括在城市收入的计算中，这就大大降低了城乡收入的差距(Sicular 等, 2007; Park 和 Wang 2007)。

一个与此相关的问题是国统局的农村入户调查包括了那些离家居住 6 个月以上、但其经济生活仍同农村老家保持密切联系的个体家庭成员(如配偶、未婚子女)。许多这样的个体实际上居住在城市里，这就意味着把他们作为农村家庭成员，会造成测量农村人均收入时偏高的偏差。

另一个有可能导致偏差的是，一些收入类别没有包括在国统局对收入的定义中。根据 Sicular 等人的研究(2006)，把房租作为收入算在内，将使 2002 年城乡收入之比上升了 6%。城市收入也不包括诸如住房补贴、医疗、养老及失业保险等非工资福利。一项试图测算上述“三险一金”价值的研究表明，这些福利会使城乡收入之比上升三分之一之多(李和罗, 2006)。

最后，如果城市生活成本相对于农村生活成本的加快上升反映在消费的商品质量上，而不是同等质量商品的价格上，那么城乡之间实际的收入对比就会低估城乡差距的加大。

这些因素表明，通过入户调查测量的城乡收入差有可能被大大低估了。

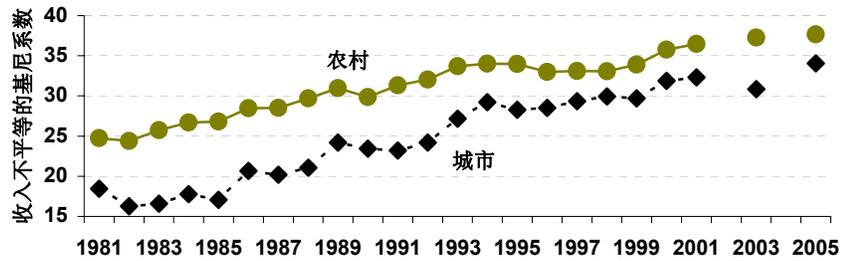
……并且，城乡内部的不平等也加剧了

城乡内部的不平等也加剧了

城乡之间收入差距不断加大受到了极大的关注，也不断见诸报端并引起争论。然而，与收入不平等上升同样重要的问题是，在农村和城市地区内部，不平等程度

也在不断加大（见图 2.37）。

图 2.37：城市内部和农村内部的收入不平等也加剧了
(1981-2005 年农村内部和城市内部收入不平等的基尼系数)



数据来源和注释：2003 年数据来自于世界银行根据国家统计局农村和城镇家庭调查进行的测算；其他年度数据来自于 Chen 和 Ravallion (2004)。

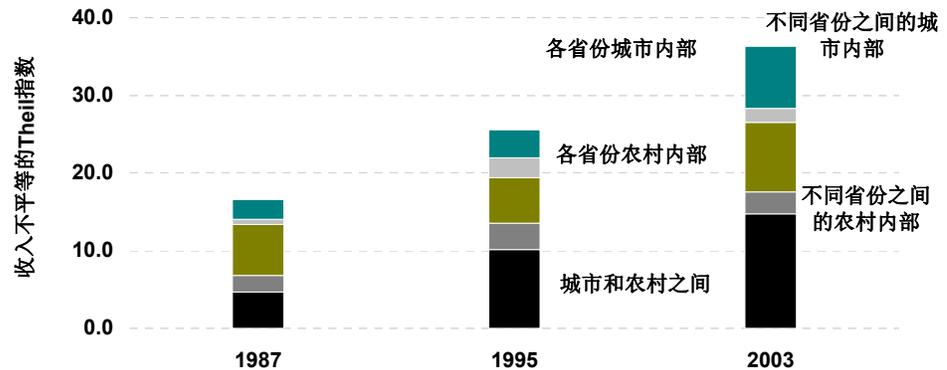
……然而，省份之间的收入差距对总体收入不平等的贡献程度下降了

……然而，省份之间的收入差距对总体收入不平等的贡献程度下降了

另一方面，长期以来一直有所争论的地区之间和省份之间的收入不平等严重问题，在过去十年中有缩小的趋势，尤其在城市内部。这可以从图 2.38 看出，1987 年、1995 年和 2003 年三个年份中每一年的泰尔 (Theil) 收入不平等指数都可分解为 5 个部分：

- 全国城市和农村之间平均收入的差别
- 农村平均收入的省际差别
- 农村平均收入的省内差别
- 城市平均收入的省际差别
- 城市平均收入的省内差别

图 2.38：在总体收入不平等中，农村内部和城市内部的不平等的贡献度越来越大
(1987-2003 年，收入不平等变化及其泰尔分解)



全部的 (Theil 指数)	1987	水平		1987-1995	变化			
	16.6	1995	2003		1995-2003	10.5		
全部不平等的构成：	在全部不平等中的份额 (%)						对不平等变化的贡献度 (%)	
... 城乡之间	31.9	39.6	40.2		46.6	40.9		
... 不同省份的农村之间	11.9	13.5	7.9		14.1	-3.4		
... 各省份的农村内部	41.6	22.9	24.8		12.4	32.5		
... 不同省份的城市之间	3.0	9.9	5.0		12.6	-8.3		
... 各省份的城市内部	11.6	14.2	22.2		14.3	38.4		

数据来源和说明：1987、1995 年数据来自于世界银行(世界银行, 1997)。2003 年数据由世界银行根据国家统计局农村和城镇家庭调查数据测算。所有的测算都是基于大规模代表全国的样本的分析，但没有根据地区价格差异进行调整。

在 1995 年到 2003 年间，农村地区和城市地区的省际间收入差距在缩小，并对总体不平等程度的贡献为负值。2003 年，农村地区和城市地区的省份之间收入差距在总体不平等中的比例下降到 12.9%。另一方面，城乡之间收入差距、农村地区内部和城市地区内部的收入不平等程度，占 2003 年总体收入不平等程度的比例，以及随着时间变化对总体收入不平等的贡献度，都在持续上升。按照地区价格差进行调整后，城市内部和农村内部的不平等会进一步加大，并且城乡之间的差距仍然非常显著。

（五） 在人类发展其他方面的不平等依然存在，并在某些方面上有上升的趋势

人类发展其他方面的不平等反映了收入的不平等……

中国的成功并不仅仅体现在收入增长上，在人类发展各指标方面，中国取得了至少同样显著的进步。从各种人类发展指数来看，中国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。如同收入不平等扩大，中国近年来在人类发展的非收入领域的不平等状况也在加剧。例如，利用从已出版的人口普查报告中获得的分城乡的省级汇总数据，Zhang 和 Kanbur (2005) 的研究表明，1981 年到 2000 年间，中国文盲率和婴儿死亡率的不平等持续加大。

由于公共服务的市场化改革，收入目前在健康和获得方面对人们的影响变得更大

……与过去相比，收入目前在健康和获得方面对人们的影响更大

人类发展的不平等折射的收入不平等，主要是基于这样一种事实：与以往相比，收入目前对人们获得健康和获得教育的影响变得更大。无论是从家庭层面还是从省份层面来看，情况都是如此。例如，在省级水平上，近年来，人均 GDP 和人均收入的变动所带来的婴儿存活率和高中入学率的变动要显著高于 1990 年（参见图 7.88，第 7 章）。1990 年，在省级水平上，人均收入提高 10% 会使高中入学率提高 0.9%；而在 2003 年，类似的收入差距会造成高中入学率的 2.5% 的差别。收入变化对婴儿死亡率的影响则更大。

……由于公共服务提供的市场化改革

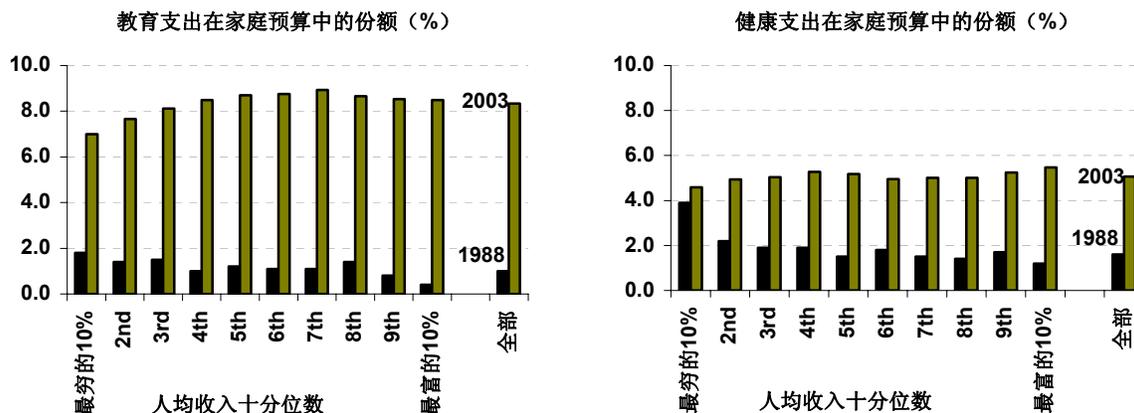
收入比以往对人们获得健康和获得教育的影响更大，是因为相关制度安排的变化导致了健康和获得教育等公共服务供给的市场化改革。农村公社的解体和家庭承包责任制的实施，无疑是 20 世纪 80 年代前半期中国贫困快速下降的最主要的原因。然而，这一制度转型的副产品则是农村地区公共服务供给的不断市场化。地方政府代替了人民公社，负责提供公共服务并筹措资金，但在贫困地区，由于缺乏财政资源，地方政府很难履行公共服务职责。因此，为了弥补成本，学校和卫生设施不得不越来越依赖于向农村家庭收费。

……结果是，家庭用于健康和获得教育支出的负担不断加重

……结果导致，这加重了贫困人口为健康和获得教育支出的负担

这种改革的直接后果是，农村家庭用于教育和健康支出的负担越来越重。例如，从 1988 年到 2003 年，农村家庭用于教育支出占家庭总支出的比例从 1.0% 上升到 8.3%，农村家庭用于健康支出占总支出比例也从同期的 1.6% 上升到 5.1%（见图 2.39）。据测算，2004 年之前的 10 年内，家庭的现金医疗支出总额增长了 6 倍；如果从 1980 年算起，则增长了约 40 倍。而且，大约有 8 亿人没有加入医疗保险（世界银行，2006）。与此相类似，据测算，1997 年到 2000 年间，50% 的基础教育的经常费用是由农民支付。根据一项用于本报告的 3037 个村落的调查显示，2004 年每个小学五年级学生年度学费平均为 260 元，而每个中学生年度学费平均为 442 元，这两项分别相当于官方贫困线标准的 40% 和 70%。

图 2.39：农村家庭的健康和教育支出负担加重
(教育和健康支出在家庭预算中的平均份额，按人均收入十等份分组)



数据来源：1988年的测算结果来自 Gustafsson 和 Li (2004)；2003年的测算结果是世界银行根据国家统计局2003年农村家庭调查的全国性样本测算得到；十分位数根据人均收入进行划分，该人均收入系经过地区价格差异调整后的收入。

(六) 城市劳动力市场重构和打破铁饭碗带来了新的挑战

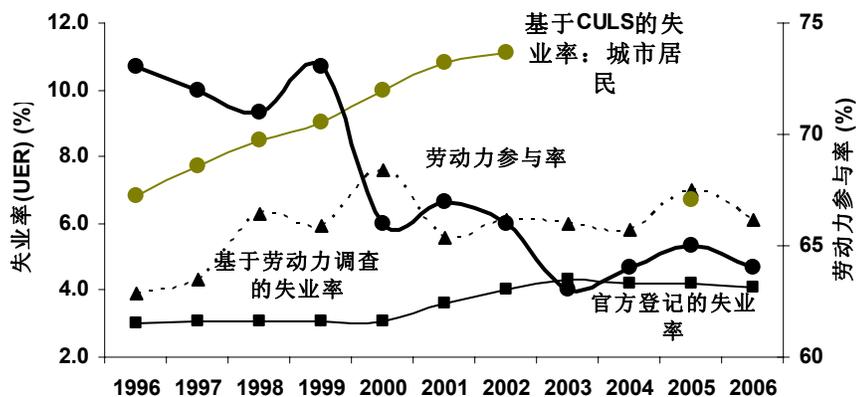
城市失业上升

城市失业率上升、劳动力参与下降

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规模重组，直接导致了成千上万的城市工人下岗。1994年（在该年达到高峰）到2006年间，国有企业和城市集体企业的就业人数共减少了7300万人，从1.45亿下降到7200万人。自中华人民共和国成立以来，中国的城市第一次经历了高失业，这导致了劳动力的重新配置和许多城市家庭陷入困境。

官方报告的失业率，是按本地登记失业人数除以就业人数和失业人数之和来计算的，因此数值较低，从1996年的3.1%上升到2003年的4.3%，2006年又小幅下降到4.1%。但其他调查则显示了较高的失业率（见图2.40）。

图 2.40：城市失业率和劳动参与率测算 (%)



数据来源和注释：1.《中国劳动统计年鉴》(2005)；2. Cai, Park 和 Zhao (2006)；3. Giles, Park 和 Zhang (2005)；4. 世界银行根据2003年国家统计局城镇家庭调查计算。

按照国际上对失业的标准定义，利用人口普查资料对在五个大城市的中国城市劳动力市场的调查进行外推的结果显示，城市本地居民（不包括流动人口）的失业率从 1996 年的 6.8% 上升到 2002 年的 11.1%，而到 2005 年又下降到 6.7%。对国家统计局城镇家庭调查数据（只包括极少数的流动人口）的分析显示，2003 年城市本地居民的失业率为 8.8%。

……并且，劳动参与率下降

除了较高失业率，中国近年来的经济重组也伴随着劳动参与率的持续下降（见图 2.40）。劳动参与率的下降主要发生在 1999 年之后，到 2003 年劳动参与率下降了 10 个百分点。由于这一下降与经济重组相伴而生，很多退出劳动力市场的劳动力变成了“沮丧的工人”。

城市劳动力市场非正规化上升，使得城市劳动者的福利受人关注

城市劳动力市场非正规化上升，使得城市劳动者的福利受人关注

削减城市国有部门的直接后果是劳动力市场的多元化，表现为 20 世纪 90 年代中期以后非国有部门就业份额的提高。增长最快的部分是那些没有登记的“其他”劳动者，他们在城市用工中的比例从 1995 年的不到 10% 上升到 2006 年的 35%（见图 6.72，第 6 章）。这些工人可以被形容为“被遗漏”的工人，因为他们的数量反映了从劳动力市场调查测算到的城市就业总量与政府管理部门通过注册登记渠道所得到的就业数量之间的差额。原则上，这些“被遗漏”的工人主要包括那些没有统计到的城市职工、没有登记的非正规就业者和城市外来劳动力。这类劳动者数量的急剧增加，显示近年来城市的非正规就业数量可能有了显著增加。

中国劳动力市场的非正规化（区别于国有部门）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，而且又具有隐蔽性，由此也带来了一系列问题。这使得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，将变得更加困难；同时，建立能覆盖大多数人口的社会保障体系，并为该体系筹措到足够的资金，也会变得更加困难。

（七） 城市出现了大量农村流动人口

出现大量来自农村的流动人口

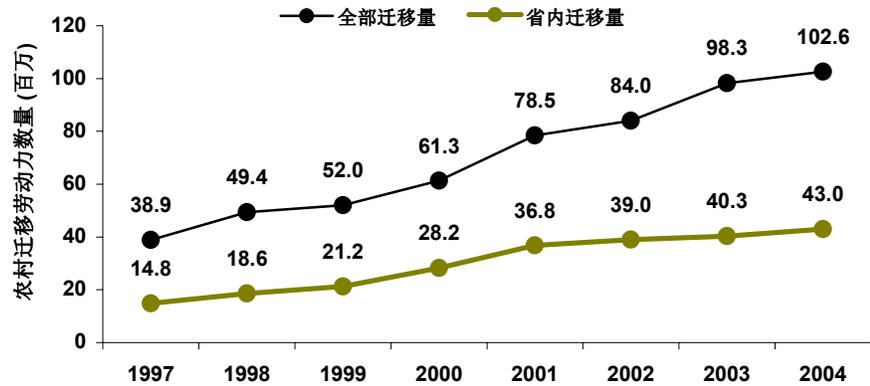
在过去十五年里，中国经历了前所未有的大规模的农村劳动力向城市的迁移。它被形容为历史上和平时期最大规模的人口转移。由于中国快速增长的制造业和服务业对劳动力产生的巨大需求拉动，以及农业部门的改革产生的大量劳动力剩余的推力，导致大批农村劳动力转移到城市就业。有足够的论据证明，在中国过去二十多年的增长中，劳动力转移扮演了非常重要的角色。在城市，供给充裕的农民工为提高中国的国际竞争力起了非常重要的作用。尽管长时期内中国都存在限制劳动力流动的政策（特别是户口制度），但仍然阻止不了劳动力的流入。一个人的户口状况在出生时就确定了，有了户口就能确保得到某种待遇——在农村具有农业户口就能分到土地，在城市则享有当地政府提供的社会服务的权利。但是，除了接受过大学教育的劳动力，以及除个别省份和小城市之外，把一个人的户口从农村转到城市或者从一个地方转到另外一个地方，依然是十分困难的。

其结果是带来了大量的流动人口——在一年中通常有好几个月在外地生活的人——在自己的非户籍所在地谋生的群体。他们获得基本社会服务的机会非常有限，有极大的不确定性，而且在获得经济机会上还受到潜在的歧视。作为城市的底层，这一群体日益受到关注。

中国农村劳动力流动规模究竟有多大？这仍是一个值得争论的问题。由于资料来源不同，界定流动人口的地域界限、离开输出地的外出时间，以及转移过程中是否有户口状况的变化等因素的不同，导致对流动人口规模的测算结果也各不相同。

粗略测算的流动人口（那些居住在户籍所在地之外达六个月以上的人口）规模近年来达到 1.5 亿人。这个数字将近是 20 世纪 80 年代末期的 10 倍（见第五章的进一步讨论）。在这些流动人口中，近三分之二是来自农村的迁移劳动力。如果按照一年内至少有一个月在外的标准来计算，根据农业部和劳动与社会保障部的调查，流动人口的规模在 1997 年到 2004 年间增长了 2.5 倍（图 2.41）。其中，在 2004 年，五分之二属于跨省迁移¹⁷。

图 2.41：近年来农村迁移劳动力的数量变化趋势



数据来源和说明：张红宇：《农村劳动力流动和就业研究报告》，载《中国转型劳动力市场国际研讨会会议论文》，2001 年；刘建进：《农村劳动力就业和转移》，载《中国就业报告 2003-2004》，中国劳动和社会保障出版社，2004 年；农业部（MOA）政策法规司：《农村劳动力迁移就业状况分析》（2003）。

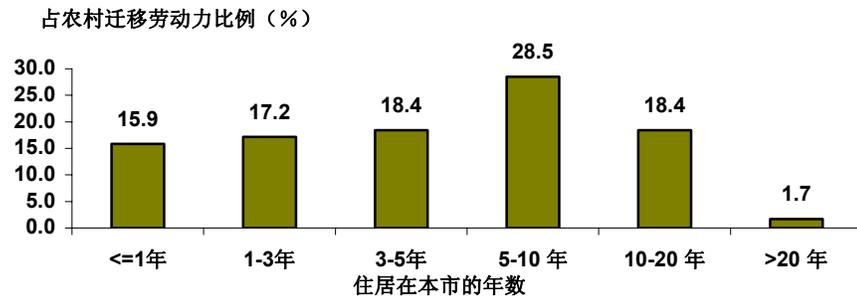
国家统计局最近提供的测算结果是，2007 年农民工总数（包括农民工家庭）为 1.37 亿，自 2001 年后增加了超过 60%（更多讨论见五（五）部分）。

迁移的性质正在变化，让农民工及其家庭融入城市面临着新的挑战

但是，迁移的性质正在变化……

但是，迁移的性质正在变化。越来越多的流动人口通常举家长期定居在城市，而且越来越多的流动人口在城市教育门槛非常高的情况下仍然把自己的孩子送进城市的学校。按照 2005 年中国城市劳动力调查，有将近一半的流动人口在目前的城市已居住了长达 5 年之多，约有 20% 的流动人口甚至已居住长达 10 余年之久。

图 2.42：农村迁移劳动力在城市居住了较长的时间



数据来源和说明：中国城市劳动力 12 城市调查（2005）。

¹⁷ 其他资料来源给出的跨省迁移比例更高；见第 5e 部分的详细讨论。

……但是，流动人口在非收入福利方面面临较差的待遇

流动人口在城市定居后，他们在几乎所有的非收入性福利方面却都比城市居民差得很远，包括住房的成本和质量，以及获得教育、社会保障和社会救助等。例如，2005年的中国城市劳动力调查显示，与城市本地居民相比，流动人口的居住面积要小得多（10.7平方米对18.4平方米），使用自来水的比例较低（78.1%对98.8%），使用独立卫生间的比例较低（45.5%对88.2%），拥有取暖设施的比例也较低（31.8%对61.7%）。

流动人口或许也是城市中的社会不平等程度上升的原因之一。农民工把他们的家庭成员带到城市，但他们通常不能获得政府斥资建立的卫生医疗服务的服务，并被城市公立学校的高昂学费排斥在外。

在城市劳动力市场上，这些迁移的劳动力仍是一个非常脆弱的群体……

在城市劳动力市场上，农民工属于一个非常脆弱的群体。世界银行最近的分析显示，即使控制了职业和技能特征，农民工的收入也要比城市正式职工低得多，并且他们更有可能被拖欠工资和不予签订劳动合同。参加城市主要社会保障体系的农民工数量很少，参保比例低，比如农民工参加基本养老保险的比例为8.3%，参加医疗保险的比例为6.8%，远低于城市正式职工参保的比例¹⁸。

这些进展暗示着今后的劳动力迁移将更多是持久性迁移，而非选择性迁移，对政府政策带来了更大的、多样化的现实需要。

18 第五章和第七章对有关农民工讨论提供进一步证据

三. 制定一个与小康社会的目标相一致的扶贫议程

(一) 已有的和新出现的挑战要求重新审视中国扶贫议程

中国政府的扶贫计划一直是针对农村地区，并以发展为导向。这些计划通过改善农村基础设施、促进农业生产活动、发展农业产业化、促进农村劳动力转移等措施，以提高贫困地区人口的收入创造能力。此外，中国政府也采取了社会援助计划来解决农村地区极度贫困人口的基本衣食需要问题。

上述的发展和挑战都表明，需要有一个更广的视角来审视扶贫任务。由于经济的高速发展以及全方位的经济改革给中国的社会经济结构带来的深刻变化，解决（贫困）问题的实质已经在很多方面发生了改变。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问题，而是要在更大的范围内拓展扶贫议程，既要拓宽扶贫努力的空间覆盖范围，又要在扶贫努力的基本目标、采取的手段和方法等方面加以开拓：

- ❑ 首先，收入和消费贫困概念本身需要加以拓展，它不仅应该能够满足人们的基本衣食生存需要，还应该满足适应所有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，都表明迫切需要制定一个议程，以便在农村地区和城市地区建立大规模的社会保障体系。
- ❑ 第三，公共服务的市场化变革侵蚀了人们在改革前所能享受到的普遍的基本健康和基本教育服务，这样的情况说明有必要重新把重点放在实现这类目标上，并把它作为扶贫总体议程的一个组成部分。
- ❑ 第四，经济增长在减轻贫困上所面临的挑战，意味着需要采用有效的方法，使贫困人口能够更充分地参与经济增长的过程。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，意味着可能需要重新调整扶贫工作的重点，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包括实现平等的目标。

制定一个与小康社会的目标相一致的扶贫议程

针对上述倡议的制定一个更广泛的扶贫议程，一个基本的共识是：在过去的25年里，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，中国也变得越来越富裕和繁荣。这两个方面的发展都意味着，中国已经到了有能力制定内容更广泛的扶贫议程来迎接挑战，并且使这个扶贫战略与全面建设小康社会的目标相适应的时候了。

(二) 近年来出台的一系列政策表明扶贫议程的范围正在扩大

相关政府部门并非没有注意到上述的变化和趋势。其实，近年来出台的一系列政策措施都表明，政府更加致力于扩大扶贫、社会保障和人类发展议程的范围。近年来，中国政府针对新出现的许多挑战，主要采取了下列政策措施：

- **2000年推出西部大开发战略**，目的是通过加快基础设施的建设、扶持人力资本形成、加强环境保护、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”。
- **重新调整扶贫资金的投向**。针对地区的扶贫投资项目在2001年进行了重新定位，从原来侧重于592个国定贫困县转变为14.8万个贫困村。这种调整的部分原因是认识到了贫困人口的分散性，以及许多贫困人口并不居住在划定的贫困县里，而贫困县中也有许多非贫困人口的实际情况。
- **完善城市社会保障体制**。尽管没有官方的城市贫困线，但随着90年代中期采取打破“铁饭碗”制度以及对公共部门的经济重组，中国政府迅速地建立起了一套城市社会保障体系。新形成的城市社保体系有三个方面主要内容：（1）对国有企业的下岗职工提供帮助，目前已并入失业保险；（2）建立根据经济调查结果确定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、失业保险和工伤及生育保险在内的社会保险项目。

2003年以来，各项努力的步伐大大加快：

- **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，即农村劳动力培训和转移的“阳光工程”，该计划的内容为农民提供短期培训，以便促使他们通过人口转移在城市实现非农就业。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年开始免除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%，以部分弥补地方财力的不足。地方政府后来被要求每年将此税率减少1~2个百分点，到2006年底所有农业税费被逐步全部废除。
- **支持农业收入**。在“十一五”期间，农业政策从净税收向净补贴转变。包括粮食补贴和投入品补贴（燃料和化肥）在内的农业直接补贴，在2004~2007年间增长了3.5倍。
- **建立一套覆盖全国农村的社会救助体系**。其中，或许最重要的措施莫过于温家宝总理在2007年3月的全国人民代表大会上宣布中国计划建立一套覆盖全国农村的社会救助体系，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。与该项计划相似的城市低保计划从上个世纪90年代末已开始在城市实施，目前为2200多万城市居民提供了收入支持。虽然在农村地区，直到最近以前低保计划还只在部分省份和县得以实施，不过在新政策下，农村低保已在全国范围内铺开。到2007年末，农村低保受益人数已接近3500万人。
- **农村医疗保障计划**。另一项重要的政策措施是扩大农村地区的农村合作医疗制度。该制度是在2003年的试点基础上建立起来的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。到2007年底，该计划的覆盖率已快速扩大到全国86%的县。
- **城市居民的基本医疗保险**。作为对现有城市正规部门职工的基本医疗制度的补充，一套新的城市居民基本医疗保险制度于2007年推出（在2005年试点之后），将城市医疗保险扩大到城市失业居民，学生和儿童。
- **城乡地区的医疗救助制度**。另一个相关的政策是在城市和农村地区迅速铺开的医疗救助制度，为城乡地区的贫困和弱势群体支付医疗保险和分摊费用提供财政援助。该制度先于2003年在农村试点，后于2005年在城市试点，到2007年底已迅速扩展到覆盖100%的农村县和86%的城市。
- **义务教育财政改革**。教育领域的一大新政策是免费义务教育在2006年3月的推出。这一义务教育财政改革意在通过取消所有学生的学杂费和书本

费，并为贫困住校生提供生活补助（所谓的“两免一补”政策）来普及小学和初中教育。该项改革通过大规模的政府间转移支付来负担财政开支。

许多这些新政策都在胡锦涛主席于 2007 年 12 月所做的十七大报告中予以了重申和强调（见专栏 3.9）。

专栏 3.9：“加快社会发展，重点改善人民的生活”——胡锦涛“十七大报告”节选

社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。

优先发展教育，建设人力资源强国。教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础……优化教育结构，促进义务教育均衡发展，加快普及高中阶段教育，大力发展职业教育，提高高等教育质量……坚持教育公益性性质，加大财政对教育投入，规范教育收费，扶持贫困地区、民族地区教育，健全学生资助制度，保障经济困难家庭、进城务工人员子女平等接受义务教育。

实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业……健全面向全体劳动者的职业教育培训制度，加强农村富余劳动力转移就业培训。建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。完善面向所有困难群众的就业援助制度，及时帮助零就业家庭解决就业困难……规范和协调劳动关系，完善和落实国家对农民工的政策，依法维护劳动者权益。

深化收入分配制度改革，增加城乡居民收入……初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。着力提高低收入者收入，逐步提高扶贫标准和最低工资标准，建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制……扩大转移支付，强化税收调节，打破经营垄断，创造机会公平，整顿分配秩序，逐步扭转收入分配差距扩大趋势。

加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活……要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，探索建立农村养老保险制度。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平。完善失业、工伤、生育保险制度。提高统筹层次，制定全国统一的社会保险关系接续办法。采取多种方式充实社会保障基金，加强基金监管，实现保值增值。健全社会救助体系。做好优抚安置工作。发扬人道主义精神，发展残疾人事业。加强老龄工作。强化防灾减灾工作。健全廉租住房保障制度，加快解决城市低收入家庭住房困难。

建立基本医疗卫生制度，提高全民健康水平……实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，强化政府责任和投入，完善国民健康政策，鼓励社会参与，建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。

完善社会管理，维护社会安定团结。社会稳定是人民群众的共同心愿，是改革发展的重要前提。要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。

资料来源：2007 年 10 月 15 日胡锦涛在党的十七大会议上所做报告。

显而易见，为扩大扶贫议程已进行了大量的政策制定和实施。本报告希望通过进行一些分析来推动这一进程：明确目前贫困状况的基本事实，研究上述的政策措施，深入分析所面临的主要挑战，并据此提出实施更广泛的扶贫计划的工作重点。本报告第二部分和第三部分将具体陈述这些研究结果。

第二部分 对中国的扶贫议 程的回顾

四. 中国的贫困问题与贫困人口的基本事实

如上文所述,中国的贫困问题尚未解决,那么应该如何重新审视扶贫的实质呢?对于中国贫困问题的特点,传统的看法是建立在收入贫困率或消费贫困率的基础上的:

- 贫困是农村特有的现象;
- 贫困主要集中在西部地区;
- 贫困主要集中在边远山区或少数民族地区;
- 贫困主要集中在贫困村中,它更多的是村层面的问题,而不是农户层面的问题;
- 对于女孩、妇女和老人来说,贫困可能更为严重;
- 那些没有工作能力的人更容易陷入贫困。

本章将利用国家统计局的城乡人口调查数据,对上面的传统看法做一个详细分析。下面的分析希望显示,虽然上面的看法有正确的成分,但是全国的贫困问题千差万别,因此需要制定不同的政策来与之相对应。

(一) 中国的贫困人口主要来自农村地区

中国几乎所有的贫困人口都居住在或来自于农村

对2003年的贫困情况的估计(数据来源于国家统计局2003年全国城乡人口调查,采用世界银行的贫困线标准)如表4.17所示,它表明,贫困几乎全部发生在农村。根据这些估计可以得出:

- 无论是以收入贫困率还是消费贫困率来衡量,几乎所有(99%)的贫困人口都是在农村地区。
- 贫困发生率(即贫困人口的数量占所有人口的比例)在农村地区(采用上文所述的两个贫困率的计算方法分别是9.5%和17.9%)比全国平均水平高的多(分别为6.9%和13.1%)。与此同时,城市的贫困发生率相当的低(分别为0.2%和0.3%)。

表 4.17: 贫困在中国的城乡的分布, 2003 年

	世界银行定义的贫困线				
	收入贫困率		消费贫困率		
	占所有人口比例	贫困人口比例(%)	占所有贫困人口比例(%)	贫困人口比例(%)	占所有贫困人口比例(%)
农村	72.5	9.5	99.2	17.9	99.4
城市	27.5	0.2	0.8	0.3	0.6
全部	100.0	6.9	100.0	13.1	100.0

数据来源:世界银行依据国家统计局在2003年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。贫困线标准为按2003年的农村(城市)价格计算,每人每年888(1124)元。

很高的农村贫困率不仅仅发生在2003年,也不仅限于以人头数量度量的贫困率。如表4.18所示,从1981年到2001年,农村贫困都占中国所有贫困人口非常大的比例,高比例的农村贫困率也显示出农村贫困是值得关注的。

表 4.18: 中国农村的贫困率, 1981~2001 年

年份	农村贫困平均所占比率(%)		
	人头率	贫富差距	贫富差距平方
1981-1985	98.5	99.1	99.1
1986-1990	95.9	96.0	94.6
1991-1995	98.3	98.3	97.3
1996-2001	97.3	96.5	93.1

数据来源和注释: 根据 Ravallion 和 Chen 的报告(2004)中关于以基本需求的贫困线(以人均收入为衡量财富的标准)来估计的贫困发生率。H, PG 和 SPG 分别代表以人头率, 贫富差距和贫富差距平方为代表的贫困率。

但是, 关于中国的贫困几乎全部集中在农村的推论有两个重要的限制条件。首先是要界定农村人口与城市人口, 对于他们的具体数字的估计往往会受到移民或者说“流动”人口的影响。第二是要估计农村和城市的生活成本的差距。

外来流动人口的数量明显增加……

统计局的农村居民调查包括了外出打工人员, 他们一般会被排除在城镇居民调查之外。

关于统计局的农村居民调查, 一个几乎不被人所知的事实是, 它对长期居民的统计包括了外出的打工人员¹⁸。另一方面, 城市居民调查则主要局限于城市的长期居民。举例来说, 在 2003 年的城市居民调查中, 非本地户口和农业户口的城市居民所占的比例只有 2.8%。因此, 城市人口调查最多只包括了一小部分流动人口, 很可能是举家流动的人口。但家庭流动人口只占全部流动人口中很小的一部分, 流动人口中的大部分都是那些单身的农民工, 他们的家庭成员继续生活在农村(见下文)。

流动人口的规模非常庞大, 而且在不断增长

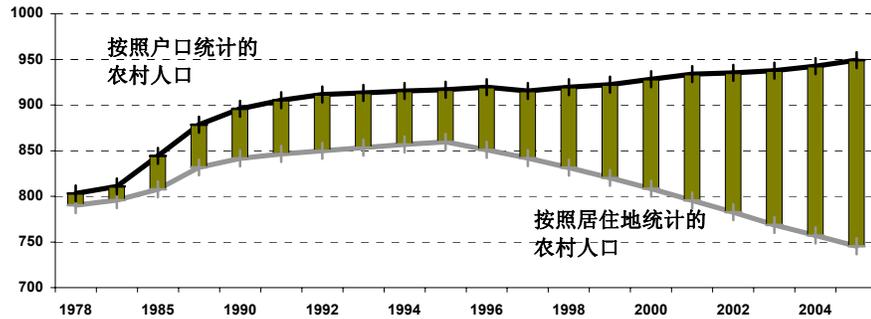
对于 2003 年(和后续的调查)来说, 利用从农村居民调查中得到的数据可以确定城市中的农民工的数量¹⁹。使用这一问题在于, 如果农民工的定义为外出打工不论多长时间的人, 则农民工的数量是 12580 万, 如果定义为外出打工超过 6 个月时, 则农民工的数量是 9890 万。而同一年的农业部及劳动和社会保障部的调查结果(如图 2.25)则显示, 有 9830 万的农村人口外出打工超过一个月。除了单独的农民工以外, 最近的国家统计局关于农村劳动力的研究(国家统计局, 2005)显示, 2003 年的家庭流动人口数量为 2430 万(2004 年为 2470 万)。因此, 2003 年的全部流动人口的数量为 1.5 亿(任何时间长短的流动人口+家庭流动人口)或者 1.23 亿(超过 6 个月的流动人口+家庭流动人口)。

估计城乡流动人口数量的一个简单方法是, 用所有具有农村户口的人数, 减去官方统计的农村长期居民的人数, 这些数据可根据每年以 0.1%人口为样本的全国人口调查来计算。2003 年的这一计算结果是 1.69 亿, 2004 年的是 1.855 亿。对流动人口这一趋势的估计显示在图 4.43 中。

¹⁸ 一般来说, 永久性居民“是指一个家庭中的所有成员都在当地有长期居住地的登记, 通常在家中居住的时间超过了 6 个月, 并且与家中其他成员保持着密切的经济关系的人。它也包括那些为了外出工作而不能在家中居住超过 6 个月, 把工资带回家中并与家庭其他成员保持着密切经济关系的人。”(国家统计局, 2005 中国年鉴: 农村居民调查)。

¹⁹ 但是农村居民调查只包括了部分农民工。调查中不包括那些整个家庭移民超过一年的人。

图 4.43: 中国农村的登记人口与常住人口之间不断增长的差距, 1978~2005 年
(单位: 百万)



数据来源: 国家统计局(2005)

不过, 这种方法可能会高估流动人口的数量, 因为有些城市区域中包含着农村户口的居民, 所以用这种统计方法得出的流动人口数量包括了那些居住在城市中却没有迁移的农村户口的数量。同样的, 用这种方法统计的流动人口数量也会受到农村城镇化的影响²⁰。

采用另一种估计流动人口数量的方法, 可以计算那些登记居住地与实际居住地不相同的人的数量。根据 2000 年的人口普查和随后的全国人口调查的数据, 2000 年普查显示的流动人口数量是 1.44 亿, 而 2005 年全国人口调查显示的则是 1.47 亿 (国家统计局, 2005)。不同于前面的估计农村移民的方法, 这一种方法还包括了农村到农村, 城市到农村, 城市到城市的移民数量。

即使不包括农民工在内, 90%的贫困人口仍然在农村

国家统计局的农村居民调查中对农民工的特定处理的重要含义在于, 如表 4.17 和表 4.18 所示的以农村居民调查数据为基础估计的农村贫困人口, 也包括了那些实际上没有在当地居住的外出打工人员, 他们在村外打工的平均时间是 8 个月 (国家统计局, 2005)。在农村居民调查中能够确定出哪些是外出打工人员, 为在贫困估计中把这些人从农村居民中分离出去提供了可能性 (表 4.19)。但是, 由于个人的收入或消费的数据不易得到, 为了对这些信息做出估计, 农民工的数据是以他们所在家庭的人均收入或消费为准。这个过程是假设农民工的所有收入都在家庭中消费出去。虽然农民工通常会把较多的款汇回家, 但这样进行估计仍然可能低估他们自己的收入或消费量, 而高估家庭其他成员的收入或消费量。事实上, 如果农民工只把很少部分收入与家庭成员分享, 那么即使不把农民工算作农村的贫困人口, 国家统计局的农村调查数据仍有可能低估农村的贫困程度。另一方面, 这种计算方法没有计算农民工因在生活成本较高的城市而需要提高的标准, 从而夸大了农民工的收入 / 消费量, 于是抵消了上述把收入与家庭成员完全共享的假设所造成的误差。最终的结果很难预料, 因此其结果可以从以下几个指标中得出。而在后文的第七部分的 e 小节有证据表明, 即使在城市贫困率的计算中计入家庭移民, 也不会使城市的相对贫困率显著增加。

²⁰ 基于户口统计的农村人口是指那些在农村登记并长期居住在农村的人, 这个统计建立在 1964 年划分标准的基础上, 同时还包括了以前属于农村人口而现在定居于城镇的人(国家统计局, 2006)。

表 4.19: 中国农村居民、移民和城市居民的贫困率估算, 2003 年

	收入贫困率						消费贫困率			
	人口数量 (百万)	占所有人口 数量 (%)	平均PCY (元/年)	贫困 人口 所占 比(%)	贫困人口 数量(百 万)	占有 所有 穷人百 分比 (%)	平均PCE (元/年)	贫困 人口 所占 比(%)	贫困人口 数量(百 万)	占有 所有 穷人百 分比 (%)
农民工定义为那些外出打工无论多长时间的人										
农村居民	811.6	62.8	2786	9.9	80.6	90.0	2000	18.3	148.2	87.6
农民工	125.8	9.7	2850	6.5	8.2	9.2	1985	15.8	19.8	11.7
城市居民	354.9	27.5	6488	0.2	0.7	0.8	4982	0.3	1.1	0.6
全部	1292.3	100.0	3809	6.9	89.5	100.0	2818	13.1	169.1	100.0
农民工定义为那些外出打工超过6个月的人										
农村居民	838.5	64.9	2775	10.0	83.5	93.3	1993	18.3	153.8	90.9
农民工	98.9	7.7	2964	5.4	5.3	5.9	2047	14.4	14.3	8.4
城市居民	354.9	27.5	6488	0.2	0.7	0.8	4982	0.3	1.1	0.6
全部	1292.3	100.0	3809	6.9	89.5	100.0	2818	13.1	169.1	100.0

数据来源与注释: 世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。PCY 是以 2003 年农村物价计算的人均资产收入; PCE 是以 2003 年农村物价计算的人均生活支出。收入贫困率和消费贫困率采用了世界银行的贫困线标准, 按 2003 年的农村(城市)价格计算, 每人每年 888 (1124) 元。

如果农民工的定义只限于在村外打工超过 6 个月的人, 那么包含农民工在内的城市贫困人口在全部贫困人口中的比率在 2003 年介乎 7~9% 之间。用世界银行的贫困线来计算, 农民工的贫困率是 5.4%, 远远高于城市居民的贫困率 (0.2%), 但是明显低于农村居民的贫困率 (10%)。如果把农民工定义为外出打工无论多长时间的人, 则农民工中的贫困人口约占所有贫困人口的 9% (收入贫困率) 或 12% (消费贫困率)。在这种情况下, 城市中的贫困人口占所有贫困人口的比率介乎于 10~12% 之间, 而如果把农民工计入农村居民的话, 城市的贫困人口在全体贫困人口中的比率将不到 1%²¹。

因此, 总的来看, 农村贫困人口依然占有所有贫困人口的绝大多数, 但如果我们假定农民工的所有收入都和家人分享, 并且把农民工计为城市居民的一部分, 因为他们一年中的大部分时间都在城市里度过, 那么城市中贫困人口占有所有贫困人口的比例将会由此增加 10 倍, 达到 10%。然而, 如果收入没有全部寄回, 那么把农民工计入城市居民的一部分对城乡贫困率有何影响还不十分清楚; 它甚至可能减少城市中贫困人口所占的比例。

城乡的生活成本的差距必须达到 50% 甚至更大, 城市居民中才会表现出明显的贫困人口

计算城乡间的生活成本差异也对贫困的估计及其在部门间的分配有重大影响。上述的贫困数据估计利用了布兰德和霍兹 (Brandt 和 Holz, 2007) 设计的空间价格指数, 他俩以 1990 年的物价为基准, 描述了 1990~2001 年全国各个省份的城市和农村的物价变化。采用省级城乡价格指数对 2003 年的物价指数作出调整, 可以得出 2003 年平均的城乡生活成本差异为 26.5%; 上文对贫困率的计算也都采用了这种差异。然而, 城乡之间真正的生活成本差异仍然是一个争辩激烈的话题。举例来说, 对生活成本差异的另外一种估算方法可以采用 2002 年 Ravallion 和 Chen 的城乡贫困线的数据 (2004)。在 2002 年, 他们所划定的城乡贫困线是人均年收入分别不超过 1200 元和 800 元, 生活成本差异为 41.2%, 或者考虑到城乡消费者价

²¹ 计算城市地区的贫困农民工的数量并不能很好地回答农民工对于总体贫困现象和农村贫困现象的影响等重要问题, 在报告的第 5d 部分还有进一步的讨论。这里的研究也没有涉及其他一些问题, 包括户口制度、以及与就业和社会保障相关的其他政策措施给农民工造成了哪些障碍等。相关问题将在报告的其他部分 (5d 和 7e) 进行讨论。

格指数的上涨后，在 2003 年的生活成本差异为 41.3%。而如果用 Meng、Gregory 和 Wang（2005）制定的较高的城市贫困线的话，这个差异甚至又可以说被低估了很多。例如，他们估计的 2003 年城市贫困线为年收入 1789 元，而 Ravallion 和 Chen 估计的是 1211 元，不过双方采用了同样的卡路里标准和类似的统计方法²²。

较高的城乡生活成本差额意味着城市贫困程度的提高，也提高了城市贫困人口占全国贫困人口的比例。为了表现这种巨大的差异，表 4.20 在对贫困的估计中假设城乡生活成本之间存在着 50% 的差距²³。如该表所示，随着城市人口和农民工中贫困人口数量的增加（因为他们的真实收入和消费水平现在降低了——相对于表 4.19 而言），城市居民（包括农民工在内）中的贫困人口占有所有贫困人口的份额会上升到大约 17~19%。

**表 4.20：对 2003 年的中国农村人口、农民工和城市人口中贫困率的估计
假设有较大（50%）的城乡生活成本差异**

		世界银行的贫困线			
		收入贫困率		消费贫困率	
		贫困人口数量 (百万)	占有所有贫 困人口数	贫困人口数 量 (百万)	占有所有贫 困人口数
农村人口	62.8	79.2	83.2	145.8	80.9
农民工	9.7	13.7	14.3	29.7	16.5
城市人口	27.5	2.4	2.5	4.6	2.6
全部	100.0	95.2	100.0	180.1	100.0

数据来源与注释：世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。农民工定义为离开家乡工作任意时长的人。

总之，如果没有考虑到上述这一事实，而在全国调查中把农民工也作为农村人口，那么贫困在中国似乎完全是只在农村才有的现象。如果我们假设农民工的收入完全在农民工和家人之间平分，那么农民工的因素（首先考虑的是他们的居住地而不是户籍登记地）将使农村贫困人口所占的份额减少到 90% 左右。如果考虑到为了弥补城乡生活成本而需要进行的调整，那么农村贫困人口占全部贫困人口的比例会进一步下降到大约 81~83%，可以认为那是这一比例的下限。

接下来值得关注的是城市里的贫困人口。农村居民调查包括了那些单独外出的农民工，但举家迁移到城市的农民工却不在调查之列。而城市居民调查的样本又被限制于当地的城市居民家庭，只有一小部分的农民工家庭会被涉及到²⁴。又因为大多数的农民工家庭要比当地的城市居民更加贫困，这些都可能会导致我们低估城市的贫困人口的数量。

由上可见，贫困问题在中国不仅仅发生在农村，但是以农村为主。

²² 一个明显的区别是这两组人选择了不同的参考组来计算食品贫困线。Ravallion 和 Chen 选择的是全国居民 15-20%，而 Meng 等人选择的是每个省收入排在最后 20% 的人。由于富裕省最后 20% 人要比贫困省最后 20% 的人富裕，所以 Meng 的方法会导致对于较富裕的省有一个较高的食品（或非食品）的消费贫困线。

²³ 这些估计是根据贫困弹性指数计算的，希望确定城市居民和农民工的贫困线。对于农民工来说，假设他们相对于农村里的其他人要负担较高的生活成本成本。

²⁴ 举例来说，根据 2003 年的城市居民调查，非当地或农业人口占全部城市人口的 2.8%，或者说大约 1000 万人。根据 Peng 和 Sheng (2005) 的估计，他们当中的 40% 的人口是举家迁移的。

(二) 地域和民族并不是贫困问题唯一的两个决定因素

有关中国的贫困问题的看法总是烙上地域和民族的特性。例如，人们一直以为，中国的主要贫困地区主要分布在西部省份，或者偏远的山区，或者少数民族地区。虽然有一些零散的信息可以说明这些特征，但人们并没有对现有的家庭调查数据进行深入分析，来为这个争论提供更多的确切证据。根据国家统计局 2003 年的全国城乡居民调查数据，本节将讨论有关中国贫困现象在民族和地域相关的分布情况（专栏 4.10 显示了分析中有关地域和民族的定义）。

专栏 4.10：分析中关于区域、地形和民族的定义

如图所示，主要分五个地区进行分析

沿海	北京、天津、河北、上海、江苏、福建、山东、广东、海南
东北	辽宁、吉林、黑龙江
中部	山西、内蒙古、安徽、江西、河南、湖北、湖南
西南	广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏
西北	陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆

地形 / 民族以村为单位来进行界定。农村居民调查依据所在村子的地质特征分为三种不同的地形，分别为平原、丘陵和山区。平原地区指的是基本上没有山地和丘陵，而且海拔略低的广大地区。平原包括一般的平地、冲积平原、沼泽、湖区和草原地区。丘陵指的是由连绵不断的小山构成的地区，主要有半多山区和低山区。山区指的是由大量山地构成的地区，其中包括草地覆盖的山区。

中华人民共和国国家民族事务委员会（SEAC）规定，少数民族地区是指非汉族的少数民族人口聚集的地区。根据国家民族事务委员会的标准，由当地的县政府来确认少数民族村庄的资格。目前并没有一个定义少数民族村庄的国家标准。根据地方法规，原则上少数民族村庄应当符合少数民族（非汉族）的人口占村子所有人口的比例达到 30% 以上的标准。如果符合这个条件，村民委员会可以向当地县政府申请少数民族村庄的地位，县政府根据这些申请做出判定。

西部地区是贫困发生率最高也最严重的地区，但是半数以上的贫困人口分布在其他地区

表 4.21 显示了 2003 年中国五个地区贫困的发生率及其覆盖范围。贫困率的估计采用了人均收入和人均消费金额，作为家庭福利水平的两个替代指标。

表 4.21：贫困在中国是一个西部特有的现象吗？2003 年的数据

地区	占所有人口百分比 (%)	世界银行的贫困线			
		收入贫困率		消费贫困率	
		贫困人口百分比 (%)	占有贫困人口百分比 (%)	贫困人口百分比 (%)	占有贫困人口百分比 (%)
沿海	34.6	2.3	11.3	6.3	16.8
东北	8.4	5.6	6.8	6.6	4.2
中部	28.3	5.8	23.7	13.0	28.0
西南	19.6	11.8	33.3	20.7	31.0
西北	9.1	18.9	24.9	28.6	20.0
全部	100.0	6.9	100.0	13.1	100.0

数据来源与注释：世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。

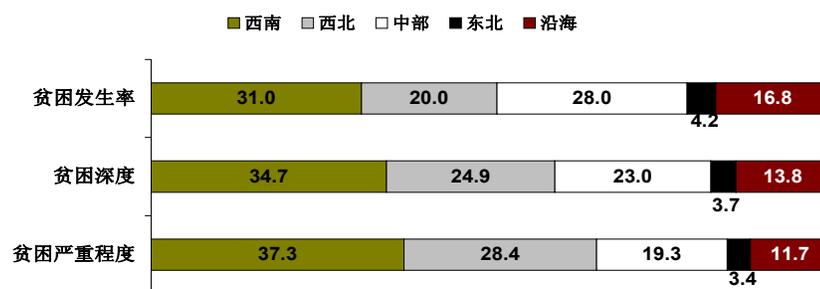
西部地区省份的贫困发生率约是中部和东北部地区省份的3-4倍

证据显示，无论是用收入贫困率还是消费贫困率计算，由西到东贫困的发生率依次下降。拿消费贫困率来说，贫困发生率最高的是西北各省，紧接着是西南各省，分别为29%和21%。接下来最高的是中部各省，大约为13%，贫困发生率最低的是东北和沿海各省，分别为7%和6%。用收入贫困率来衡量也出现类似的情形，唯一的不同是中部和东北省份的贫困率基本相同（均约为6%）。收入贫困率最低的是沿海各省。

中国大约半数的贫困人口分布在西部省份

全国贫困人口中的大约一半都分布在西部省份中，这一比例远高于西部人口占全国总人口29%的比例。还有，这些省份的贫困人口无论在深度还是严重程度（用贫困差距指数和贫困差距指数的平方来衡量）更是远远高于其他省份。因此，他们在贫困深度和严重程度所占的份额也更高，分别大约为60%和66%（图4.44）。换句话说，如果我们用很敏感的贫困人口的贫困程度的指标来评估贫困程度，那么中国贫困人口中的约三分之二都分布在西北和西南各省中。

图 4.44：2003 年的各地区贫困发生率，深度和严重程度（消费贫困率，根据世界银行的贫困线标准）（%）



数据来源：世界银行依据国家统计局在2003年以全国为样本的城乡人口调查统计数据进行的估计。

但是，大约45%的贫困人口仍然分布在中部和沿海各省

我们也明显的注意到，以贫困严重程度（消费贫困率）衡量的约31%的贫困人口分布于中部和沿海省份，这两个地区也占了全国贫困人口的45%。在2003年，这部分人口将近有7600万。

贫困最严重的是山区和少数民族地区，但一半以上的贫困人口分布在非山区、非少数民族地区

约19%的中国人口（或者约26%的农村人口）居住在山区，而8%的中国人口组成了中国的少数民族群体²⁵。少数民族人口本身就集中在山区，他们中有近三分之二居住在山区，占山区总人口的五分之一。虽然大多数人认为，少数民族和其他住在山区里的人让他们处于非常不利的地位，但是他们是否占所观察到的全国贫困人口的大部分呢？

表4.22可以给我们一点启发，在估计贫困程度的时候，农村人口是按山区/非山区，少数民族/非少数民族来划分的，城市人口可以按照城市大小来划分为不同类型。城市按顺序可以划分为三种类型：北京、天津、上海和重庆四个直辖市，省

²⁵中国有55个少数民族。这55个少数民族占中国总人口的8%是依据2000年的全国人口普查（国家统计局，2005，中国统计年鉴）。这与表4.16中2003年国家统计局农村居民调查得出的数据非常接近。但是严格的来说，农村人口调查的是少数民族村庄的人口（而不是少数民族人口），少数民族村庄指的是村子中至少三分之一的人口是由少数民族组成的。

会城市，以及地级市。如前文所述，城市人口主要是指城市的常住人口，而农村人口包括了农民工。

表 4.22：中国的贫困人口，按地形和民族分类，按城市类型分类的分布

地区	占人口比重 (%)	世界银行的贫困线			
		收入		消费	
		贫困率 (%)	占贫困人口比重 (%)	贫困率 (%)	占贫困人口比重 (%)
少数民族	7.7	24.1	26.9	36.6	21.6
非少数民族	64.8	7.7	72.3	15.7	77.7
山区	18.5	18.8	50.2	27.9	39.4
非山区	54.0	6.3	49.0	14.5	59.9
非山区、非少数民族	51.3	5.7	42.1	13.7	53.7
非山区、少数民族	2.7	17.6	6.9	30.0	6.2
山区、非少数民族	13.5	15.5	30.2	23.3	24.1
山区、少数民族	5.0	27.6	20.0	40.2	15.4
4个直辖市	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0
省会城市	5.7	0.1	0.1	0.1	0.0
地级市	18.8	0.3	0.7	0.4	0.6
总计	100.0	6.9	100.0	13.1	100.0

数据来源与注释：世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。

几乎所有的城市贫困都是小城市（地级市）的现象

对于城市人口而言，该表显示的非常清楚，城市居民的贫困发生率非常低，而且他们只占全部贫困人口的大约 1%（如上所述，这其中不包括城市中的农民工，农民工包括在农村居民调查中）。表 4.22 还暗示，无论贫困在城市中以哪种方式存在，它主要是发生地级市而不是省会城市或直辖市。

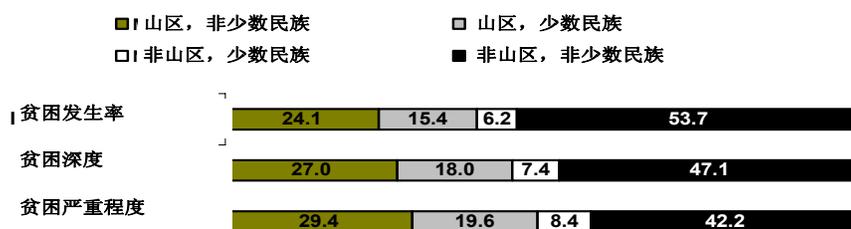
少数民族地区的贫困发生率是非少数民族地区的 2~3 倍，同样，山区的贫困发生率是非山区的 2~3 倍

对于农村人口来说，调查显示少数民族地区的人口要明显的穷于汉族地区的人口，用世界银行确定的贫困线来衡量，少数民族地区的消费贫困率是汉族地区的 2 倍以上，收入贫困率则达到了 3 倍。类似的情况是，山区的消费贫困率和收入贫困率分别是非山区的 2 和 3 倍。而且，那些处于山区的少数民族相对其他少数民族有着更高的贫困发生率；还有，在处于山区的人中，少数民族拥有更高的贫困发生率。那些拥有这两个不利条件（既是少数民族又处于山区）的人民拥有最高的 40%（28%）的消费贫困率（收入贫困率）。

但是，非少数民族和非山区的贫困人口仍占了约全部贫困人口的一半

然而，居住在一个多山的地区或者少数民族地区并不是贫困发生的决定性因素。非少数民族而且非山区的贫困人口，按收入贫困率来说仍然占到了全部贫困人口的 42%，按消费贫困率来说则是 54%。他们占贫困深度和贫困严重程度的份额较少，尽管如此，非少数民族而且非山区的贫困人口仍然占到了全国贫困严重程度份额的五分之二（图 4.45）。

图 4.45：2003 年，用世界银行的贫困线确定的消费贫困率得到的贫困严重程度与地形和少数民族的关系 (%)



数据来源：世界银行依据国家统计局 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。

因此总的来看，中国的贫困情况主要集中在西部省份、山区和少数民族地区，但也不完全局限在这些地区。扶贫在这些省份和地区也受到了越来越多的重视，但即使把扶贫重点完全放在这些地区，也只能解决一半的问题。

（三） 贫困人口分散在中国农村各地

假设某个地区有 10 个村子，贫困人口占该地区人口总数的 20%（这个比例与 2003 年中国农村的消费贫困发生率基本持平，2003 年中国农村消费贫困发生率是以每天一美元的标准衡量的）。再假设有如下两种情况：一种是所有的贫困人口都集中在两个村子里，其他八个村子的人都不是贫困人口；另一种情况是每个村子里 20% 的人口是贫困人口。显然，以减少本地区贫困人口为目的的政策，对这两种情形而言应该有不同的侧重点：第一种情况适合以村为重点来扶贫，而以家庭为扶贫重点的做法则更适合于第二种情况。这个假设的例子说明了一个重要的原则：对于某个特定的地区而言，扶贫政策需要进行合理的设计，以适应该地区的特殊情况。

衡量村子的贫困集中度

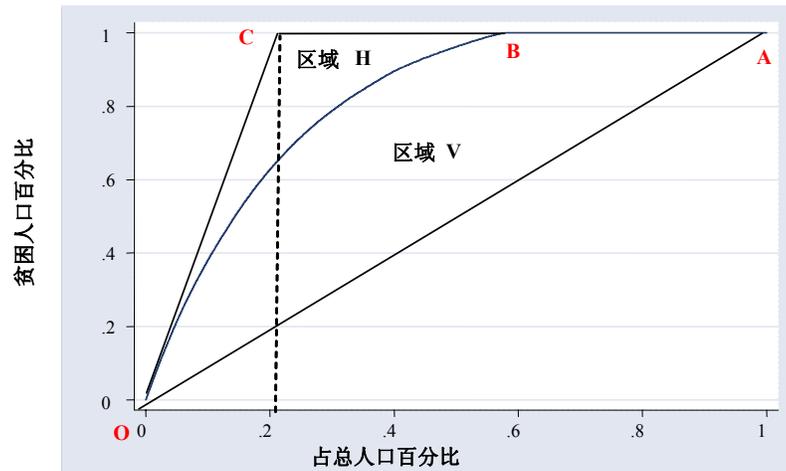
怎样来衡量一个村子的贫困集中程度呢？可以用一个简单计算村级贫困集中度的方法来衡量（专栏 4.11）²⁶。该指标的最低值为零，说明贫困人口完全遍布所有村子，所有村子都有相同的贫困率；它的最高值是 1，即贫困人口都集中在一部分村子中，也就是说，只有两种村子，一种村子里的所有人都是贫困人口，另一种村子里则没有一个人是贫困人口。实际的情况一般是处在这两种极端的情况之间，分值越高表示村子的贫困集中度越高。

²⁶ 把村子选定为观测单位，其政策含义在于政府的主要扶贫对象为贫困村（见第五章）。但集中度测量方法本身可以用来评估以其他任何单位来衡量的贫困情况。

专栏 4.11：村级贫困集中度及其影响因素

村级贫困集中度揭示了以家庭为单位描述的贫困率与以村子为单位描述的贫困率之间的联系。这可以从下图中看出，2001 年的中国农村在下列两种情况下，收入处于最底层的 x% 的人口在贫困人口中所占的份额：(1) 村庄按贫困发生率由高到低的顺序排列（曲线 OBA），(二) 家庭按平均资产由低到高的顺序排列（曲线 OCA）。前者显示的是以村子为对象来描述的贫困率，而后者显示以家庭为对象来描述的贫困率。

图 4.46：中国村级贫困集中度与分别以村和家庭为对象的潜在扶贫空间（2001 年）



数据来源与注释：世界银行依据国家统计局 2003 年全国城乡人口抽样调查数据进行的估计。虚线表示的是用世界银行贫困线标准衡量的农村贫困率。

村级指标曲线与对角线之间的区域（区域 V）代表村级指标曲线可能达到的最大值。类似的，家庭指标曲线和对角线之间的区域代表家庭指标曲线可能达到的最大值。标志为 H 的区域表示村级指标曲线移动到家庭指标曲线可以得到的额外收益。如果贫困者更加分散（集中）于村子，村子指标曲线会更加接近（远离）对角线，移动村子指标曲线的收益（区域 V）会缩小，而移动家庭指标曲线的受益（区域 H）会增大。

西南地区的农村集中贫困度最高，沿海地区最低

表 4.23 说明了中国五大区域的农村贫困集中度的值，数据来源于 2003 年农村住户调查。

表 4.23：村级贫困集中度，2003 年

地区	消费贫困指数		收入贫困指数	
	集中度指数	贫困发生率 (%)	集中度指数	贫困发生率 (%)
沿海	0.33	8.79	0.22	3.11
东北	0.25	12.46	0.25	10.50
中部	0.31	16.85	0.27	7.55
西南	0.46	25.68	0.44	14.54
西北	0.36	42.59	0.37	28.13
合计	0.35	17.93	0.29	9.47

数据来源与注释：世界银行依据国家统计局 2003 年全国城乡人口抽样调查数据进行的估计。贫困的定义是用世界银行的标准衡量的。

用消费贫困线（1 美元/天）来衡量的中国农村贫困集中度是 0.35。而收入贫困

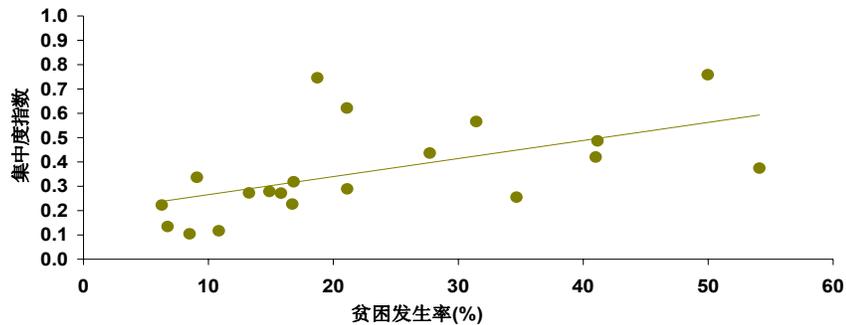
的集中度较低（为 0.29），它反映了整个农村的收入变化程度。0.35 的贫困集中度说明贫困的集中程度处于中等。这就好比在上例的 10 个村子中，有 6 个村里没有一个贫困人口，而剩下的 4 个村子中有一半的人是贫困人口，这与现实情况是类似的，这样整个 10 村子的贫困集中指数为 0.38。就像表 4.23 中所表示的那样，无论是按消费贫困指数还是收入贫困指数，在西南的农村中贫困的集中程度都是最高的。沿海地区农村的收入贫困指数与东北地区农村的消费贫困集中度是最低的。

**在贫困率下降的同时，
贫困人口分布更加分散**

在贫困发生率下降的同时，贫困集中度也趋于下降

一般而言，表 4.23 显示了贫困地区往往有较大的贫困集中度。这种关系进一步由图 4.47 来证实，其中，村贫困集中度指数与贫困率（1 美元/天）的关系可以从 20 个地区、地形与民族的相互组合中得出来²⁷。下图显示，贫困率与贫困集中度之间有一个明显的正相关关系，贫困率下降的同时贫困集中度也趋于下降。

图 4.47：贫困集中度的下降与中国农村地区的地形与民族的关系，2003 年



数据来源与注释：世界银行根据国家统计局 2003 年农村住户调查数据估计。每个点是指 20 个类别的相互组合【它包括五个地区，两个地形类别（山区和非山区），以及两个民族类别（少数民族地区和非少数民族地区）】中的某一个组合。贫困率是用世界银行的贫困线和人均消费水平来计算的。

这具有重要的意义。随着中国扶贫工作的进一步推进，我们可以预期中国的贫穷集中度将会更加分散，从而会削弱以地区为对象的扶贫措施的效果。这表明，在以后的扶贫措施中，以家庭为对象的扶贫措施会变得越来越重要。

（四） 中国贫困人口的大部分都有工作能力

2003 年，官方统计中国的贫困人口为 2900 万人。这个贫困人口的数字来源于国家统计局在 2003 年进行的农村人口调查和中国官方公布的人均年收入低于 634 元的贫困线标准（国家统计局，2005）。2003 年 4 月，民政部作为中国社会救助方案的设计者，在全国范围内对农村人口的社会救助需求进行了调查。他们估计，约有 2520 万人还不能满足温饱的要求、无法工作，需要对他们进行社会援助。这两个数字非常接近，可以认为是下述流行观点的佐证：中国的大部分贫困人口仍然生活在缺乏生产性劳动力的家庭中，没有从中国官方扶贫计划的中心部分，即收入增加的计划中获益。更确切地说，政府应集中精力为贫困人口们提供有针对性的消费补贴。

²⁷ 20 个类别的相互组合，它包括五个地区，两个地形类别（山区和非山区），以及两个民族类别（少数民族地区和非少数民族地区）。

中国的贫困人口真的缺乏工作能力吗？对这个问题的回答具有重大的政策含义，所以非常需要从调查数据中寻找证据。

在将近四分之三的中国农村贫困人口所生活的家庭中，没有丧失劳动能力的成员，而其中约 97% 的贫困家庭拥有不止一个劳动力。

依据 2003 年的农村住户调查数据（这些数据也是官方贫困率计算的依据），表 4.24 显示了家庭中拥有的劳动力数量与贫困率之间的关系。劳动力是指那些大于 16 岁、不是全职学生而且拥有劳动能力的人。劳动力数量的统计包括有工作能力的成年人，以及虽然外出打工多年但依然与家庭保持着密切经济联系的人，而排除了没有工作能力的成年人。贫困率的计算用的是净收入，它排除了家庭的公共财政转移（包括政府资助项目与社会组织的救助）收入，以避免因为那些没有劳动力的家庭与缺少劳动力的家庭因为得到转移收入而低估了贫困率。

表 4.24：贫困率与家庭中拥有劳动力数量的关系。家庭收入是指排除了财政转移支付的每个家庭的人均净收入

家庭中拥有劳动力数量	占农村人口的百分比 (%)	官方贫困线		世界银行的贫困线			
		贫困家庭所占的百分比 (%)	贫困数量 (百万)	占所有贫困人口的百分比 (%)	贫困家庭所占的百分比 (%)	贫困数量 (百万)	占所有贫困人口的百分比 (%)
0	0.2	7.4	0.2	0.4	16.6	0.3	0.4
1	1.6	5.8	0.9	2.2	11.6	1.7	1.9
2	41.3	3.9	15.2	38.6	8.9	34.4	38.7
3+	56.9	4.3	23.1	58.8	9.8	52.3	58.9
合计	100.0	4.2	39.3	100.0	9.5	88.8	100.0

数据来源与注释：资料来源与说明：世界银行依据国家统计局 2003 年全国城乡人口抽样调查数据进行的估计。以人均净收入作为衡量富裕的标准。

没有劳动力的家庭人口数占贫困人口总数的 0.4%

表 4.24 显示，没有劳动力的家庭会有更高的贫困发生率（按照官方统计，其发生率为 7.4%，而全体农村人口中的平均贫困发生率为 4.2%；按照世界银行的标准其发生率为 16.6%，而全体农村人口中的平均贫困发生率为 9.5%），然而，没有劳动力家庭的人口数量仅占所有所有贫困人口的 0.4%。事实上，近 98% 的贫困家庭拥有两个或更多的劳动力。无劳动力的家庭仅占全部农村人口的 0.2%。即使所有无劳动力的家庭都是贫困的，他们也仅有 194 万人。

不过，没有生产性劳动力的家庭只是缺少劳动能力的情况之一，许多不能工作的人属于那些拥有劳动力的家庭。表 4.25 列出了两组对贫困率的进一步估计：（一）至少有一个成员没有劳动能力的家庭与所有成员都有劳动能力的家庭的对比；（二）没有劳动能力的个人与其他人的对比。

表 4.25: 中国农村中拥有缺乏工作能力的成员的家庭与贫困的关系, 2003 年

	占农村人口的百分比	官方贫困线		世界银行的贫困线			
		贫困人口家庭所占的百分比 (%)	贫困人口数量 (百万)	贫困人口家庭所占的百分比 (%)	贫困人口数量 (百万)		
家庭中是否至少有一个成人不能工作?							
是	19.9	5.8	10.8	27.7	13.1	24.5	27.7
否	80.1	3.8	28.2	72.3	8.6	64.2	72.3
是否这个人缺乏工作能力?							
是	5.3	5.5	2.7	6.9	12.4	6.1	6.9
否	94.7	4.1	36.4	93.1	9.3	82.7	93.1
合计	100.00	4.2	39.1	100.0	9.5	88.8	100.0

数据来源与注释: 世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。以人均净收入作为衡量富裕的标准。

将近四分之三农村贫困人口家庭的所有成员都拥有劳动能力

部分的农村人口家庭 (约 20%) 至少有一个缺乏劳动能力的成年人。家庭中拥有一个缺乏劳动能力的老人是不足为奇的。这类家庭的贫困率高于那些所有人都拥有劳动能力的家庭 (以官方贫困线标准得到的统计数据为 5.8% 对 3.5%, 以世界银行的贫困线标准得到的统计数据为 13.1% 对 8.6%)。他们约占到所有农村贫困人口 28%。但将近四分之三农村贫困人口所在的家庭中没有人缺乏劳动能力。

只有 7% 的贫困人口缺乏工作能力

关于家庭中那些本身缺少劳动能力的个人, 调查数据显示, 他们只占到农村人口的 5.25%, 即大约只有 4900 万人²⁸。他们比其他的农村人口更加贫困, 利用官方标准 (世界银行的标准) 得到统计的数字为 5.5% (12.4%) 对 4.1% (9.3%)。官方统计的数字显示, 这一类贫困者人数有 270 万。但无论用哪个标准, 只有 6.9% 的农村贫困人口缺少劳动能力。

总之, 国家统计局的调查数据显示, 几乎所有的贫困人口家庭实际上都拥有可以参加劳动的成员, 而那些缺乏劳动力的人确实面对着更加贫困的风险, 但他们也不过占农村贫困人口的 7%。因此, 这些证据表明大多数的贫困人口都是有工作能力的。那些面临更大贫困风险的没有劳动能力的贫困者需要得到更多的援助。不过消除贫困的更加重大的挑战, 是怎样帮助那些有工作能力的贫困人口。

贫困人口缺乏的是人力资本

如果说中国大部分的贫困人口都拥有工作能力, 那么如何提高他们的生产力便成为最重要的课题。在提升贫困人口劳动生产率方面, 最重要的是教育和人力资本的发展。

在减少贫困方面, 人力资本发展的重要性在全世界得到公认, 中国也不例外。表 4.26 中的来自国家统计局的数据就证实了这一点, 它揭示了家庭劳动力成员的平均受教育年限与贫困率的关系。这些成员包括那些 16 岁和 16 岁以上、不是学生而且具有劳动能力的人。

²⁸ 中国残疾人联合会 (CDPF), 负责中国残疾人数据的统计, 在报告中说中国约有残疾人 6000 万, 其中包括 2100 万听力残疾, 1200 万是智力障碍, 900 万身体残疾, 900 万视力残疾, 200 万患有精神疾病, 800 万患有多种残疾 (见 www.cdpcf.org.cn)。百分之八十的残疾人生活在农村 (国务院新闻办公厅, 2001 年)。按此估计我们可以得出约有 4900 万居住在农村的残疾人不能参加工作。但是残疾于缺少劳动能力也有很大的区别。估计出的残疾人数字包括了儿童残疾的人数。另一方面来说, 没有工作能力的人也包括了一部分没有残疾的人 (例如, 年龄太大的劳动者)

表 4.26: 中国的收入贫困率与受教育水平的关系, 2003 年

家庭工作成员的平均受教育水平	占全部人口比例 (%)	平均收入 (元/人/年)	世界银行的贫困线		世界银行的贫困线的2倍	
			贫困人口所占比例 (%)	占所有贫困人口的比例 (%)	贫困人口所占比例 (%)	占所有贫困人口的比例 (%)
少于6年	16.1	2330	16.3	38.0	48.8	29.2
6-9年	51.6	3040	7.2	53.6	31.1	59.6
9-12年	23.6	4850	2.5	8.4	12.5	11.0
12年以上	8.7	8290	0.1	0.1	0.6	0.2
合计	100	3808	6.9	100	26.9	100

数据来源与注释: 世界银行依据国家统计局 2003 年全国城乡人口抽样调查数据进行的估计。

如果以 1 美元/天为贫困标准, 那么当劳动者接受了较高的中学教育后, 贫困就几乎不存在了

劳动人口的受教育年限与贫困率之间有一个明显的负相关的关系。举例来说, 以世界银行的贫困线为标准, 受教育少于 6 年的劳动者的贫困发生率大于 16%。如果另外接受 3 年教育的话, 则会下降到不到一半 (大约 7%)。跨过 9 年的门槛将使贫困率下降一大部分。接受了 9~12 年教育的劳动者的贫困率下降到了 2.5%, 而受教育年限超过 12 年的劳动者几乎不存在在贫困的状况。这种贫困率下降的趋势并不限于世界银行定义的贫困线, 对于 2 美元 / 天为标准的贫困线来说同样适用。

尽管教育是高回报的投资, 但在所有的劳动者中仍然有 90% 的劳动者仅接受过 9 年甚至不足 9 年的教育

这种改善也可以在平均收入中反映出来。随着劳动者平均受教育年限的提高, 从 6 年, 到 6~9 年, 到 9~12 年, 到长于 12 年, 平均收入指数从 100, 分别上升到 130、208、直到 356。显然, 教育有很高的回报率。社会回报率可能会更高, 从而涉及到中国政府和贫困人口在教育投入上是否足够这一问题²⁹。约 9 成的贫困人口的家庭成年人所受的教育年限只有 9 年甚至不到 9 年, 38% 的人只接受了 6 年或更少的教育。

(五) 儿童、尤其是女孩, 比老人更可能成为贫困人口

中国的贫困人口如何在儿童, 成年人和老人中分布, 如何在男人和女人之间分布? 从人口统计角度来关注贫穷是如何在年龄和性别之间分布的, 是非常有用的方法。表 4.27 列出了各个层次的贫困人口的基本数据, 其人均消费标准用 1 美元 / 天来衡量。

表 4.27: 中国的女人和老人中的消费贫困率, 2003 年

	占人口比例 (%)	人数 (百万)	穷人所占百分比 (%)	穷人人数的百万	占所有穷人的百分比 (%)
儿童 (小于16岁)					
男孩	10.6	136.4	16.3	22.3	13.2
女孩	9.2	119.1	17.3	20.6	12.2
处于工作年龄的成年人 (16至60岁)					
男人	36.0	465.7	12.2	56.9	33.6
女人	35.7	460.8	12.0	55.3	32.7
老人 (60多岁)					
男人	4.2	54.3	12.8	6.9	4.1
女人	4.3	55.9	13.0	7.2	4.3
合计	100	1292.3	13.1	169.2	100

数据来源与注释: 世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。贫困率是用世界银行的贫困线来计算的。

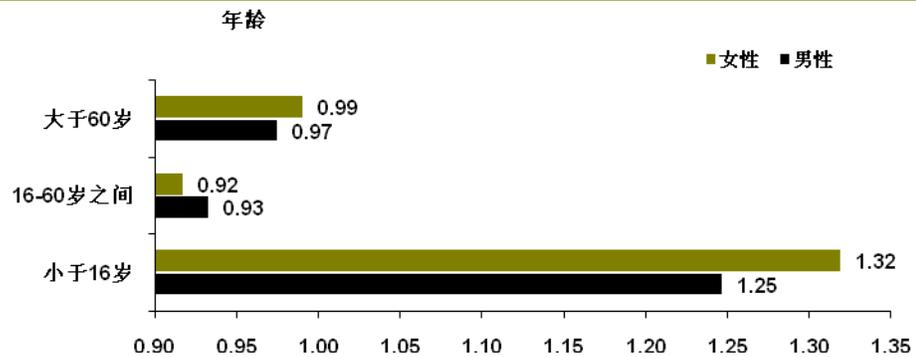
²⁹这个问题将更为详细地讨论第 7 章。

数据显示，2003年中国有16900万人处于世界银行的贫困线标准之下，其中包括1400万（约占8%）大于60岁的老人，11200万（约占66%）从16-60岁的成年人，还有4300万（约占25%）小于16岁的儿童。数据还显示了不同人口群体的贫困发生率。特别是，成年人与老人群体的贫困发生率十分相似——在12%-13%之间。而小于16岁的儿童群体的贫困率则要高一点：男孩的贫困率约为16%，女孩的贫困率约为17%³⁰。儿童的贫困率较高并非令人意外的发现，因为在许多国家里，规模较大的家庭拥有的子女往往较多，也更加贫困³¹。不过，如果在家庭支出方面存在规模经济的话，那么大家庭的人均收入和支出水平较低可能会夸大家庭之间的实际福利水平差异。子女较多的大家庭的人均收入较低，也可能与生命周期的效关，有儿童的父母的生产率往往比更高年龄段的成年人更低。因此，儿童的贫困率较高并不必然反映中国普遍存在孤儿、家庭破裂或者家庭内部缺失关爱的现象。然而，贫困儿童及其家庭面临的特殊挑战值得引起政策的关注，因为从小就陷入贫困会给人带来长期的负面影响。

表4.27同时揭示了一些中国存在的值得注意的性别偏见。目前已经有了很多的书面的关于中国的性别比例失调的资料（主要是基于人口普查数据），从2003年的城乡人口调查数据（即表4.27的数据来源）中我们仍然可以清楚地看到，16岁以下的儿童中也存在着严重的性别比例失调，女孩数量占全部人口数量的9.2%，而男孩的这一数据达到了10.6%。这一比例意味着现在的比例是873个女孩对1000个男孩。

数据还揭示了另一个方面的性别偏见。表4.21中的数字可以让我们计算各个个人口群体中的相对贫困发生率，其定义为，特定人口群体的贫困发生率与全部人口的贫困发生率的比值。该比率表明了特定人口群体相对于全部人口是否有着较高的贫困发生率。图4.48显示了各个群体的相对贫困发生率。

图 4.48：中国的男女和各年龄段的相对贫困发生率，2003 年



数据来源与注释：世界银行依据国家统计局2003年全国城乡人口抽样调查数据进行的估计。贫困率是用世界银行的贫困线标准与人均消费水平来计算的。

如上所述，儿童拥有较高的贫困发生率，而相对贫困发生率大于1的群体只有那些低于16岁的孩子。因此，相对于其他群体来说，儿童群体更容易发生贫困，或者严格地说，他们生活在贫困家庭中。但是一个关键性的发现是，16岁以下的女孩

³⁰应该指出，这一估算不是基于以家庭为单位的消费信息。严格来说，它是指儿童所在的家庭的人均消费是在贫困线以下。

³¹ 贫困和家庭规模的负相关关系，是用来测量人均福利的敏感性。人均资产合理化意味着不存在最优的家庭规模，即整个家庭的需要量是与家庭成员的数量呈正比例关系。之所以采用这样的标准，不是因为确实不存在最优家庭规模，而是因为并没有一种特别好的方法来准确地测量它（Lanjou 和 Ravallion, 1995; Deaton, 1997）。

的相对贫困发生率（1.32）明显高于 16 岁以下男孩所面对的相对贫困发生率次（1.25）。因此，虽然相对于所占人口比例来说，所有儿童的相对贫困指数都较大，但女孩的贫困比例更是大于男孩的比例。用另一种方式来表达就是，贫困人口中女孩对男孩的比率要大于非贫困人口中女孩对男孩的比率。如下文的图 7.95 所示，16 岁以下人口的性别比为 873，其中非贫困人口的性别比为 864，而贫困人口的性别比为 924。这样，同样相对应 1000 个男孩，贫困人口要比非贫困人口多出 60 个女孩。这一发现说明可能存在歧视女童的现象。

（六） 贫困人口有一些共同的特点，但有些也不尽相同

贫困人口有着类似的贫困的情形，但是造成他们贫困的深层原因却并不相同。一些人贫穷的原因可能是因为他们缺少相应的天赋，比如说他们的人力资本水平比较低，或缺少工作的技能；另一些人贫穷的原因可能是因为他们居住的地理位置不好，比如说偏远山区；还有些人贫穷的原因是因为他们拥有不能工作的家人。

对农村贫困人口进行分类，其目的是为了研究形成中国农村不同类型贫困人口的深层次的原因。具体来说，贫困人口可以按照不同的特点分成不同的类型。标准的贫困现象分析通常是在贫困与非贫困人口之间进行比较。把贫困人口分成不同的类别，则可以为制定各类不同的扶贫政策提供基本的依据。

对中国农村的贫困人口进行分类

分类方法采用聚类分析法。聚类分析法作为一项广泛使用的数据分析方法，非常适合用来分析那些自然形成的群体，例如，自然形成的贫困家庭³²。贫困家庭由此被分为不同的群体或类别，选取相同的标准，同一类别内的家庭都有着相类似的特点。利用 2003 年的农村住户调查的数据，本项分析把贫困家庭分为 10 种不同的类型。表 4.28 描述了这些类型形成的深层次的原因或与贫困相关的原因。该表在最后一栏显示了这些类型在农村贫困人口与所有农村人口中的发生频率。³³

表 4.28：中国农村贫困人口按家庭特征的分类

特点	描述	占农村贫困人口的中位值	占农村总人口的中位值
高抚养率	依存度定义为家庭成员平均负担的无工作能力成员的个数。比率大于三分之一为高抚养率。	0.53	0.39
低工作能力	一个家庭至少有一成人缺乏工作能力。	0.28	0.20
低劳动教育	家庭成员的最高教育水平是初中。	0.80	0.71
有限的土地	家庭土地的占有的劳动力低于平均水平的二分之一	0.21	0.25
低土地成产率	家庭所在农村的农业劳动成产率低于平均水平的二分之一	0.56	0.25
少数民族地区	家庭居住在少数民族地区。	0.27	0.11
山区	家庭居住在山区	0.51	0.26
远离县城	距家庭所在村最近的乡镇距离超过10公里。	0.49	0.39
没有外出打工人员	家庭中没有成员外出打工。	0.66	0.57
没有乡镇企业工人	家庭中没有成员在乡镇企业工作。	0.98	0.92

数据来源与注释：世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。贫困率是用人均收入低于世界银行的贫困线来计算的。

³² 一般的，分析是基于非等级 K 均值分类 (MacQueen, 1967, Wishart 1982, 2001)，它是一个迭代过程，数据被分为 K 种群体或类型。它始于 K 组中中心组，并随后被分配到与中心组最接近的组中，并重新计算这个合并组的平均值。这个过程是反复进行的，直到迭代过程把所有数据汇集在一个组中。在 STATA 统计参考手册中有聚类分析的其他分析方法。

³³ 这些特征被表述成二元变量，数值 1 表示存在这一特征，数值 0 表示不存在这一特征。因此，其平均值显示了属性在农村贫困人口与所有农村人口中的占有率。

表 4.28 可以明显地说明，除了有限土地所占的劳动力外，对于其他特点来说，贫困人口有着较高的中位平均值，有时还会更高，这意味着在这些特征方面我们面临着巨大的挑战。举例来说，39%的农村人口来自于高抚养率（大于三分之一）的家庭，在所有农村贫困人口中的中位平均值则为 53%。一般而言，相对于所有农村居民整体来说，农村贫困人口不仅具有较高的依存度，他们也有较低的工作能力，较低的教育水平较低，较低的土地生产率，更有可能生活在山区或少数民族山区，更有可能居住在远离城镇的地方，不太有可能外出打工或在乡镇企业就业。

表 4.28 可以表述出一个中国贫困人口的概况，上面讨论的特征则可以帮助我们对面临着类似情况的贫困人口们进行分类。我们不清楚贫困人口究竟应该划分成多少个类别，他们可以被相应分成 5 个、7 个或 10 个典型的类别，并且利用最理想的统计区分来体现这些类别³⁴。

农村的贫困人口通常可以分为七类，每一类都有明显的特别的劣势

表 4.29 显示了 2003 年对中国农村贫困人口的分类，贫困人口的标准被定义为那些人均收入低于世界银行的贫困线的人。

就像表 4.29 所列举的那样，贫困人口被分为不同的类型。同一类型内的家庭拥有相同的独特特征，这些特征可以作为分辨不同类型的依据。举例来说，所有类型 3 的贫困人口都只拥有有限的土地，家庭中没有成员在乡镇企业工作，超过四分之三的人的教育水平较低，一半以上的家庭没有外出务工人员。表 4.23 还提供了 7 个类型的贫困人口的规模情况，包括他们占有所有农村贫困人口的比例和每个类型的具体人数。值得注意的是类型 5、类型 6、类型 4 和类型 1，是各占农村贫困人口 15% 以上的四大类型，其总和超过农村贫困人口的 75%，人数超过 6600 万。

表 4.29：中国农村贫困人口的分类，2003 年具有下列特征的贫困家庭占总数的比例

贫困分类（类型），共同特点	高抚养率	低工作力	低教育	有限的土地	低土地生产率	少数民族地区	山区	远离县城	无外出打工	无乡镇企业工人	占有所有贫困人口比率 (%)	贫困人口数量 (百万)
1	91.0	100.0	84.2	7.7	84.3	38.0	72.9	54.1	67.9	99.9	17.3	15.5
2	14.4	17.7	46.3	0.4	7.0	0.0	17.6	78.7	59.0	100.0	8.6	7.7
3	31.2	9.8	75.3	100.0	37.8	0.0	49.3	45.6	55.9	100.0	13.9	12.4
4	69.0	26.0	88.7	1.6	0.0	0.0	7.5	20.1	71.0	100.0	18.6	16.6
5	40.9	10.8	86.3	21.6	74.3	100.0	72.8	55.6	71.1	99.7	20.6	18.4
6	47.6	0.0	82.0	0.0	100.0	0.0	66.7	55.9	66.0	100.0	19.6	17.5
7	41.8	28.8	77.4	37.7	23.9	1.2	16.8	38.3	66.0	0.0	1.6	1.4
所有农村贫困	52.5	27.7	80.5	20.5	55.6	27.2	50.6	49.1	66.3	98.4	100.0	89.5

数据来源与注释：世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。贫困率是用人均收入低于世界银行的贫困线来计算的。

表 4.29 揭示了农村贫困人口分类中若干有趣的现象。一方面，大部分的类型，即使不是所有类型，存在许多共同的特征。如劳动力的受教育水平较低，家庭中没有外出务工人员或没有乡镇企业工人。另一方面，除了这些共同的特征外，某些类型还拥有独特的属性。例如，贫困类型 1 的成因与家庭中拥有缺乏劳动能力的成年人、低土地生产率、高抚养率、居住在山区的条件相联系。类型 2 的贫困人口与其他类型相区别的最大问题与城镇的距离。类型 3 的特点是土地稀缺。类型 4 是较高

³⁴ 这种分割的选择是基于 Calinski 和 Harabasz 的伪 F 值与每一个 K 均值聚类分析的比较。

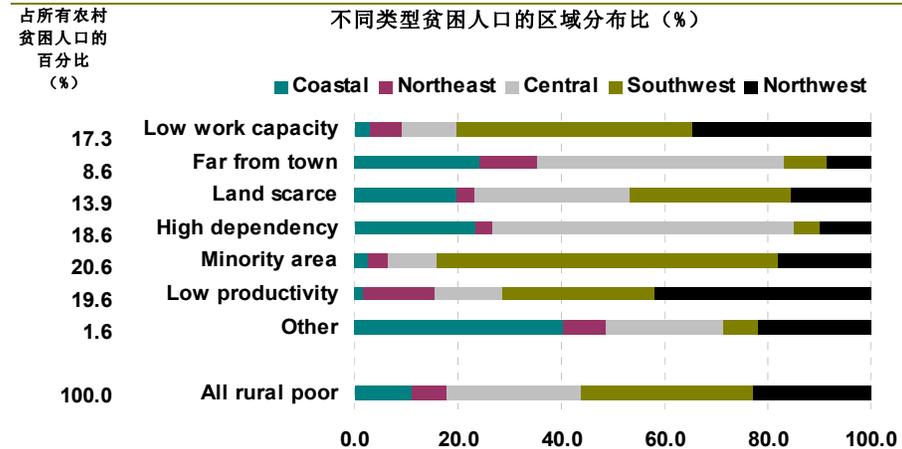
的抚养率。相比之下，类型 5 的大多数人口居住在少数民族地区和山区，他们的土地生产率很低。类型 6 的特征是土地生产率低。至于类型 7，其人口只占有农村贫困人口 1.6%，是最小的一个类型。它也是唯一一个家庭中至少拥有一个乡镇企业工人的贫困群体。他们的主要问题是劳动力的教育水平低，无法把握那些有利的外出务工的机会。

各个类型的区域分布不同，区域内各个类型的分布也不同

表 4.30 提供了有关农村贫困类型的区域分布，展示了不同类型如何在全国区域内分布的。

表 4.30：中国农村不同类型贫困人口分布状况，2003 年
(每类贫困人口所占的百分比)

贫困人口类型	显著特点	沿海	东北	中部	西南	西北	合计
1	低工作能力	2.8	6.4	10.6	45.7	34.6	100
2	远离城市	24.0	11.3	48.0	8.1	8.6	100
3	土地稀缺	19.8	3.4	30.0	31.2	15.6	100
4	高依存度	23.5	3.2	58.5	5.0	9.7	100
5	居住少数民族地区	2.4	3.9	9.7	66.0	18.0	100
6	土地生产率低	1.5	14.0	13.0	29.5	41.9	100
7	其他	40.3	8.3	22.7	6.9	21.8	100
合计		11.1	6.8	25.9	33.3	22.9	100



数据来源与注释：世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。贫困率是用人均收入低于世界银行的贫困线来计算的。

表 4.30 显示了高度多样化的局面，表明了不同类型的贫困人口集中在不同区域。以下几点是值得注意的。

- ❑ 在类型 1、5、6 中，七成以上的贫困人口都集中在西南和西北地区。除了所受教育水平低、缺乏外出打工和在乡镇企业的就业机会（这是农村贫困人口的共同热点）外，这些类型还有西部农村贫困人口的显著特点：土地成产率低、多居住在偏远山区和远离城镇的地方。
- ❑ 类型 5 占了农村贫困人口最大的份额，主要集中在西南地区（66%的份额，转换为贫困人口近似的数字为 1200 万）。突出了少数民族因素在西南地区的贫困原因中的作用。
- ❑ 贫困类型 2 和 4 主要发生在沿海和中部地区。这两个地区的贫困人口占到了类型 2 的 72%和类型 4 的 82%；中部地区的贫困人口占到了这两个类型的

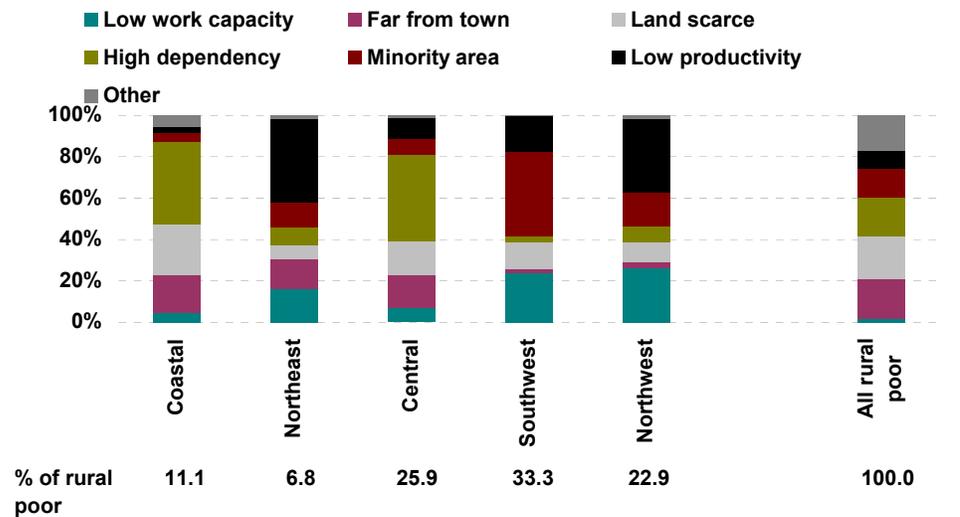
48%和 59%。在沿海和中部地区贫困人口中，远离城镇和高抚养率负担——这两个类型的主要特征——成了最主要的原因。

- 类型 3 较为平均地分布于各个地区，但是占到了中部和西南地区贫困人口的 30%。土地的有限性是这个类型的显著特点，它也是中部和西南地区贫困形成的主要原因。
- 类型 7 只占全部贫困人口的 1.6%，是这七个类型中最小的一个。它主要集中在沿海地区，并向中部和西北地区有限的扩展。这种类型的贫困人口所面临的问题要少于其他类型，地处偏僻，土地的贫瘠或匮乏，缺少乡镇企业的就业机会和地处少数民族地区等因素似乎影响不到他们。其主要问题似乎是教育水平低和缺少外出打工的机会。

为了补充上述讨论，表 4.31 提供了各个地区内的贫穷类型的对比信息。表 4.30 显示了各个类型的贫困分布在哪些地区，而表 4.31 列示的是在各个地区内，哪些贫困的类型显得更为重要。三大贫困类型在每个地区都非常显著。它启发性地揭示了西南和西北地区的贫困类型非常类似，都是类型 1、5 和 6 占主导地位。类似的，沿海和中部地区有着相似的模式，类型 2、3 和 4 占主导地位，在东北则是类型 1、2 和 6 占主导地位。各个地区独特的贫困分布模式表明，各个地区贫困形成的深层次原因和与贫困的关系是各不相同的。

表 4.31：中国各个特定地区内的农村贫困的分布，2003 年
(每类贫困人口所占的百分比)

贫困类型	显著特点	沿海	东北	中部	西南	西北	占全部农村贫困人口百分比 (%)
1	低工作能力	4.4	16.1	7.1	23.7	26.1	17.3
2	远离城市	18.5	14.3	15.9	2.1	3.2	8.6
3	土地稀缺	24.8	6.8	16.1	13.0	9.4	13.9
4	高抚养率	39.4	8.8	42.0	2.8	7.9	18.6
5	居住少数民族地区	4.5	11.8	7.7	40.8	16.2	20.6
6	土地生产率低	2.7	40.2	9.9	17.3	35.7	19.6
7	其他	5.7	1.9	1.4	0.3	1.5	1.6
合计		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0



数据来源与注释：世界银行依据国家统计局在 2003 年以全国为样本的城乡人口调查统计得出的数据进行的估计。贫困率是用人均收入低于世界银行的贫困线来计算的。

总之，农村贫困分类为我们定义各种贫困的类型与它们在各个地区间分布的关系提供了非常有价值的信息。各种贫困类型的不同特点和区域上的差异揭示了贫穷程度差异化的来源。因此，政策可能要针对不同地区的贫困人口所面临的不同障碍作出相应的修改。一些障碍是所有贫困人口所共有的，即教育水平低和外出从事非农业就业或为乡镇企业工作的机会少，其他障碍与具体的环境有很大的相关性。家庭和地区的因素都造成了影响，这两者还经常共同发挥作用。特别是，西部地区可能更需要注重提高土地的生产力，解决与偏远山区有关的问题和工作能力有限的问题，以及少数民族群体面临的特殊问题。而在沿海和中部地区，更需要注意的问题可能是解决人均土地不足的问题，贫困家庭的高抚养率和位置偏僻的问题（距城镇距离远）。在东北地区，政策要处理好劳动能力低（残疾和老年人问题）、地处偏远和土地贫瘠的问题。

（七）对城市贫困问题的回顾

如前文所述，中国城市居民中的绝对贫困人数是很少的。例如，按照世界银行的贫困线标准计算（以 2003 年价格计算每人每年 1124 元），在 2003 年，城市的收入贫困发生率估计为 0.2%，而消费贫困发生率则估计为 0.3%。不管是按照收入贫困率还是按照消费贫困率来计算，城市的贫困人口只占总贫困人口的不足 1%。当然，按照国家统计局城镇住户调查标准测算，城市人口指的几乎全部是城市本地居民，只有很小部分长期居住在城市的流动人口被包括在内。但是这样的话，大量的外来人口就被排除在用以监测城市贫困的城镇住户调查之外了³⁵。

然而，不管城市贫困人口是隐含地还是明确地包括了城市流动人口，它都是一个讨论得很少的政策问题。无论外来人口是否被包括在用于监测城市贫困的住户调查中，城市社会政策的覆盖范围都几乎不可能因为农村和城镇住户调查数据的收集方式的不同而改变。本报告的第 7 章将会详细讨论流动人口及其家庭融入城市的问题。还有，除了是否把流动人口计算在城市贫困人口之内的问题以外，城市贫困线标准本身也存有很大争议。

目前还没有单一的标准来识别城市贫困人口

中国政府没有为城市人口设立任何官方的贫困线，也没有认可任何有关城市贫困人口的估计数据。所以，在什么是最合适的城市贫困线标准的问题上带有很大不确定性，也就毫不奇怪了。表 4.32 显示了不同的研究中所采用的贫困线标准。该表还列出了这些贫困线标准对应的 2003 年的数值。很明显，这些贫困线标准的跨度相差很大：例如，从每人每年 1211 元（Ravallion-Chen）到几乎是这个数字的两倍的每人每年 2310 元（Hussain）。

³⁵ 正如前文所讨论的，假如城市人口包括外来人口（当前这部分人口被包括在农村住户调查中），城市贫困人口在总贫困人口中的份额将上升到 10-12%（见 4a 部分）。

表 4.32: 中国的城市贫困线 (元 / 每人 · 每年)

	1995	1997	1998	2000	2002	2003	城乡生活成本差异(%),城市贫困线相对于2003年的世界银行农村贫困线标准(888元)
城市 CPI (1995=100)	100	112	111	111	111	112	
贫困线							
世界银行的标准						1124	27
Ravallion-Chen					1200	1211	36
Meng-Gregory-Wang:							
低的标准				1779		1789	102
Khan-Riskin	1604					1790	102
国家统计局				1875		1886	112
平均低保线						1928	117
世界银行的标准的2倍						2247	153
Meng-Gregory-Wang:							
高的标准				2256		2269	156
Hussain			2310			2312	160

数据来源和注释：有关世界银行的贫困线标准，见第一章（专栏 1.1）。其他贫困线来自于 Ravallion 和 Chen（2004），Meng, Gregory 和 Wang（2005）。国家统计局的贫困线标准见 ADB（2004）。平均低保线根据 MoCA（2003）所报告的各省低保线按人口加权平均计算；在计算平均值之前，各省低保线已根据城市价格指数进行了调整。省内价格指数来自于（Brandt 和 Holz，2005）。

怎样解释 Meng、Gregory 和 Wang，国家统计局，Khan 和 Riskin，Hussain 等研究所估计的较高的贫困线标准呢？我们可以将这些较高的贫困线标准解释为相对贫困标准，而不是绝对贫困标准，因为如果将这些标准解释为绝对贫困线标准，那么它们所反映的城乡价格差就太高了，因而显得不太可信。

按照 Brandt-Holz 所估计的 2003 年城乡生活成本差异为 26.5% 来看（该数据按照 1990 年定义的一揽子商品计算得出），2003 年农村每人每年 888 元的世界银行贫困线标准相当于城市地区每人每年 1124 元的贫困线标准。但是，如果我们用农村地区的世界银行贫困线标准和表 4.32 中的其他城市贫困线标准进行对比的话，则城乡之间的生活成本差别会更高。只有在和 Ravallion-Chen 的贫困线标准相比时，该差别才是适度的（36%）。而相对于其他贫困线标准，城乡生活成本的差别很高，从 102% 到 160%（表 4.32 中最后一栏）。城乡生活成本的差别有如此之高，以至于会完全抹煞城乡的真实平均收入的差别。例如，如果按照城乡生活成本 160% 的差别来看，那么 2003 年的城市人均收入只比农村的人均收入高 13%。这显然令人难以置信。

通过进一步观察，城市较高的贫困线可能是由较高的食品贫困线所导致的（表 4.33）。尽管在某些情况下（Khan-Riskin，Hussain，Meng-Gregory-Wang-upper line），考虑到贫困线的内容中的非食品构成部分的差距更大，以上的价格差距会进一步加剧（如表 4.33 所示，在总贫困线的构成中，食品贫困线只占了相对的一部分比例）。但既然所有的食品贫困线都是按照每人每天 2100 卡路里的标准来制定的，那就可以计算出这些贫困线的每卡路里所对应的价格，见表 4.33 所示。表 4.33 中还列出了按照 Ravallion 和 Chen 所估计的农村食品贫困线标准所对应的农村地区的每卡路里的平均价格。

表 4.33: 城市和农村的食品贫困线及暗含的卡路里的价格

(元, 2003 年价格)

	食品贫困线 (元/人/年)	食品贫困线占全 部贫困线的份额 (%)	卡路里价格 (元/1000 卡)	城市卡路里价格 与农村卡路里价 格倍数之比
城市食品贫困线:				
Ravallion -Chen	873	72.1	1.14	1.39
Meng-Gregory-Wang:低标准	1316	73.5	1.72	2.09
Khan-Riskin	1406	78.6	1.83	2.23
Hussain	1393	60.3	1.82	2.21
Meng-Gregory-Wang: 高标准	1316	58.0	1.72	2.09
农村食品贫困线:				
Ravallion -Chen	630	73.0	0.82	1.00

数据来源和注释: 有关世界银行的贫困线标准, 见第一章(专栏 1.1)。其他贫困线来自于 Ravallion 和 Chen (2004), Meng, Gregory 和 Wang (2005)。国家统计局的贫困线标准见 ADB (2004)。平均低保线根据 MoCA (2003) 所报告的各省低保线按人口加权平均计算; 在计算平均值之前, 各省低保线已根据城市价格指数进行了调整。省内价格指数来自于 (Brandt 和 Holz, 2005)。

如表 4.33, 就像城市贫困线本身一样, 按照这些贫困线标准计算的卡路里价格也同样存在很大差别, 从每千卡路里 1.14 元到 1.83 元不等。特别是, 除了 Ravallion-Chen 的贫困线标准以外, 其他所有的贫困线标准所对应的城市地区的卡路里价格都是农村地区的两倍多。作为反映城市和农村食品价格差异的重要指标, 这个结果看起来有点不可思议地高, 似乎说明这些差异反映了城乡之间在消费的食品质量上存在一定的差别。

也许人们会认为, 这个问题恰恰说明了并不是城市地区的卡路里价格太高, 而是农村地区的卡路里价格太低了。进一步来看一下每卡路里所对应的平均价格的估计方法, Ravallion-Chen 的方法与 Meng-Gregory-Wang 和 Hussain 所采用的方法有着显著的不同。当二者在评价一组相对贫困的家庭的每卡路里所对应的估计价格时, 他们所选择的作为参考群体的家庭是不同的。Ravallion-Chen 所选择的家庭群体是富裕程度在全国范围内位于第 15 和第 25 个百分点之间的, 而 Meng 等人及 Hussain 选择的家庭群体则是富裕程度在每个省份都处于最底层的 20%。然而, 较富裕省份的位于最底层 20% 的家庭要比那些较贫困省份的最底层 20% 的家庭富裕得多。因此, 这些较富裕家庭倾向于消费更高卡路里价格的食物(即质量更高、价格更贵的食物)。所以, Meng 等人以及 Hussain 所采用的计算方法就容易出现较富裕省份的所谓高卡路里价格(也即较高的食物和总的贫困线标准)的结果。换句话说, 对于较富裕的省份来说, 贫困线标准较高的原因不单单反映了这些地区的生活成本较高, 还因为它们的贫困线标准也对应着一种较高的生活水平。从这个角度来看, 表 1 中的较高的贫困线包含着相对贫困的含义。

总之, 不管是按照绝对收入或消费贫困来讲, 城市的贫困率都被低估了, 主要是因为流动人口没有被包括在城市部门之内。但是, 某些对城市居民(不包括流动人口)贫困程度的更高的估计很难从绝对的意义上去理解。这可能是由于对城乡生活成本差距的估计过低。但即使对此差距的估计再高估 50%, 也不会使城市居民按世界银行贫困线标准计算的消费贫困率提高 1 个百分点(见本章第 4a 部分)。因此, 如果从一个全国一致的标准来观察中国的贫困状况, 很难说城市居民有很显著的贫困。

城市地区将近 2000 万人口每天的消费不到世界银行贫困线标准的 2 倍，可以认为这些人 “城市弱势群体”

世界银行贫困线标准的 2 倍可以作为识别城市贫困的标准（相对贫困）

但是，城市底层阶层的出现确实受到了关注（Oxford Analytica, 2006）。例如，民政部通过其城市低保政策（最低收入保障制度）来保障这个群体。为了更加关注城市地区的这部分弱势群体，更好地了解他们所面临的新问题和新挑战的本质，城市贫困最好用相对概念而不是绝对概念。因此，在本报告以后的讨论中，城市地区的相对贫困线均相当于世界银行贫困线标准的 2 倍。这个标准要比民政部的平均低保标准略微高些，但是它又在一些城市贫困研究所提出的贫困线标准范围之内。为了研究城市弱势群体对贫困线标准的敏感性，我们还采用了一个附加的相当于世界银行贫困线标准的 3 倍的相对贫困线来进行比较研究。

按照每天 2 美元的贫困线标准计算，那么城市贫困人口有 2000 万

表 4.34 列出了按照这些贫困线标准所计算的中国城市的相对贫困情况，其中福利的衡量指标既包括人均收入指标，也包括人均消费指标。按照世界银行贫困线标准的 2 倍计算，2003 年中国城市贫困人口估计为 1000 万到 2000 万（大约占城市总人口的 3% 到 6%），具体数目取决于所采取的是收入标准还是消费标准。而按照世界银行贫困线标准的 3 倍，中国城市贫困人口规模要扩大许多——大约在 3400 万到 7200 万（占城市总人口的 10% 到 20%）。

表 4.34：中国的城市弱势群体，2003 年

贫困线	贫困线 (元/人/年)	按人均收入		按人均消费	
		贫困率 (%)	贫困人数 (百万)	贫困率 (%)	贫困人数 (百万)
世界银行贫困线标准的	2247	2.7	9.5	5.7	20.1
世界银行贫困线标准的	3371	9.7	34.4	20.2	71.7

数据来源和注释：世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查样本估计。元/每人·每年的贫困线标准是按照 2003 年全部城市的价格计算。本表和下表中的“贫困”，与上下文中的“弱势群体”是同义词

有了以上数据后，我们怎样描述这部分城市相对贫困人口的特征呢？本章节的以后部分将会对中国城市地区的相对贫困进行简要描述。以上数据以及此后的描述都基于国家统计局的城镇住户调查。正如前文所提及的，该调查没有将大量的流动人口包括在内，只包括了一小部分在城市长期居住的流动人口³⁶。因此，以下的研究对象仅限于在城市长期居住的贫困人口，并从如下五个方面进行讨论：（1）地区和城市类型，（2）性别和年龄分布，（3）受教育水平，（4）户口和民族，（5）就业状态。

城市贫困人口在地区上分布相对均匀，但大部分集中在较小的城市

我们用五类地区和三种类型的城市来描述城市贫困人口的分布。从全国范围来看，五类地区分别是沿海地区、东北地区、中部地区、西南地区和西北地区。三种类型的城市则分别是直辖市（北京、上海、天津和重庆），省会城市，地级以及其他城市。表 4.35 是主要研究结果。如该表所示，两个贫困线标准所描述的情形非常相近，另外有两个特点非常明显。

³⁶ 例如，根据 2003 年城镇住户调查数据估计，在城市中具有非本地或农业户口的人口仅占全部城市人口的 2.9%。这个结果显得比较奇怪，因为从其他资料估计得到的城市外来人口数量有 1.2-1.5 亿之多。有关国家统计局农村和城镇住户调查队农民工的覆盖情况，请见 4a 部分。

表 4.35: 按地区和城市类型划分的中国城市贫困, 2003 年

地区/城市类型	世界银行贫困线标准的2倍			世界银行贫困线标准的3倍		
	人口比例%	贫困发生率%	贫困人口占全部贫困人口比例 (%)	贫困发生率%	贫困人口占全部贫困人口比例 (%)	
沿海地区	36.4	4.4	28.2	15.7	28.3	
东北地区	14.6	6.3	16.4	22.7	16.4	
中部地区	26.8	6.2	29.2	23.5	31.2	
西南地区	14.1	6.6	16.5	20.5	14.3	
西北地区	8.1	6.8	9.7	24.3	9.7	
直辖市	10.9	1.0	1.8	6.3	3.4	
省会城市	20.6	3.2	11.5	13.3	13.6	
地级市	68.5	7.2	86.7	24.5	83.0	
全部	100.0	5.7	100.0	20.2	100.0	

数据来源和注释: 世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查样本估计 (采用人均消费数据作为福利指标)。地区的界定见专栏 4.10。

第一, 没有出现城市贫困人口大量聚集在某一特定地区的情况。从分地区的情况来看, 各城市的相对贫困率大致相同, 相应地, 不同地区的贫困人口占总贫困人口的比例与它们的人口占总城市人口的比例基本是一致的。唯一明显的例外是沿海地区的城市贫困率较低, 因此该地区的城市贫困对全部城市贫困的贡献率要低于其城市人口对全部城市人口的贡献率。

第二, 同样对于两种贫困线标准而言, 城市贫困发生率都与城市大小呈反比。直辖市的贫困率最低, 而地级城市的贫困率要较直辖市高出数倍。因此, 城市贫困可以说主要是一种小城市现象: 超过 80% 的城市贫困人口居住在地级及以下城市。

城市老年人并不比其他年龄组的人更易陷入贫困

从人口统计学上看, 70% 以上的城市贫困人口是年龄介于 16 岁到 60 岁之间的成年人, 而且贫困发生率在性别之间没有太大差异 (表 4.30)。在贫困人口中, 老年人 (年龄在 60 岁以上) 和儿童 (年龄在 16 岁以下) 的比例分别为 10% 和 20% 左右。在这三个年龄组中, 儿童的贫困发生率最高 (他们的贫困发生率比其在人口中的比例要高)。正如农村家庭一样, 这可能反映了这样一个客观现实: 大家庭一般有更多的孩子, 拥有更多的孩子使得这些家庭可能更贫穷。需要特别指出, 本数据并没有提供任何支持性的证据, 可以证明城市贫困或者相对贫困问题主要是老年人问题。

表 4.36: 按年龄和性别划分的中国的城市贫困, 2003 年

	人口比例 (%)	数量 (百万)	世界银行贫困线标准的2倍			世界银行贫困线标准的3倍		
			贫困发生率 %	贫困人口数量 (百万)	贫困人口占全部贫困人口比例 (%)	贫困发生率 %	贫困人口数量 (百万)	贫困人口占全部贫困人口比例 (%)
儿童 (16岁以下)								
男孩	7.5	26.6	7.3	1.9	9.8	24.7	6.6	9.2
女孩	6.9	24.5	7.1	1.7	8.7	23.5	5.8	8.0
劳动年龄人口 (16-60岁)								
男	36.2	128.5	5.5	7.1	35.6	20.0	25.7	35.8
女	38.0	134.9	5.5	7.4	37.3	19.5	26.3	36.7
老人 (60岁以上)								
男	5.8	20.6	4.0	0.8	4.1	16.3	3.4	4.7
女	5.7	20.2	5.6	1.1	5.7	20.1	4.1	5.7
Total	100	354.9	5.6	19.9	100.0	20.2	71.7	100.0

数据来源和注释: 世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查样本估计 (用人均消费数据作为福利指标)。

大部分城市贫困人口集中在缺乏受过高中教育的劳动者的家庭

毫无疑问，城市地区的相对贫困率与其教育水平之间有着很强的负相关性（表 4.37）。教育有很明显的回报，普通家庭劳动成员如果能够完成高中学业，基本上就能保证其家庭摆脱贫困（按照世界银行贫困线标准的 2 倍计算）。相对较低的教育水平仍然是导致人们陷入贫困的主要因素之一，这些城市贫困人口中的一大半，其家庭劳动力的平均受教育程度只有初中或初中以下水平。

表 4.37：教育与中国的城市贫困的关系，2003 年

成年家庭劳动力的平均受教育年限	人口份额 (%)	平均收入 (元/人/年)	贫困发生率 %	世界银行贫困线标准的2倍		世界银行贫困线标准的3倍	
				贫困人口占全部贫困人口比例 (%)	贫困发生率 %	贫困人口占全部贫困人口比例 (%)	贫困发生率 %
6年以下	3.3	5770	9.8	12.0	27.2	9.2	
6-9年	20.6	6280	6.1	46.5	19.8	42.1	
9-12年	45.6	7600	2.3	39.1	9.3	43.9	
12年以上	30.5	10700	0.2	2.4	1.5	4.7	
全部	100	8209	2.7	100	9.7	100	

数据来源和注释：世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查样本估计（以人均收入数据作为福利指标）。

少数民族以及没有本地城市户口的人更容易陷入贫困，但在数量上相对很少

虽然最近户籍制度有所松动，但是否拥有本地户口仍然在很大程度上影响着城市居民的福利水平。然而如前所述，国家统计局城镇住户调查方法并不适于分析这一问题，因为它的样本框将大量的城市外来人口排除在外了，而外来人口与此问题密切相关。在城镇住户调查的城市人口中，那些没有本地非农户口的人只占不到 3%（表 4.38）。不过，尽管他们却有着很高的相对贫困率，但由于占城市人口的比例较低，也只占城市贫困人口的 5% 左右。

少数民族身份对城市贫困人口的影响也相对不怎么重要。尽管少数民族家庭的相对贫困率较高，但少数民族只占城市人口的 6.5%。因此，只有一小部分的城市贫困人口（大约 8% 到 11%）是由少数民族人口组成。

表 4.38：户口、少数民族身份与中国的城市贫困的关系，2003 年

户口身份	人口份额 (%)	贫困发生率 %	世界银行贫困线标准的2倍		世界银行贫困线标准的3倍	
			贫困人口占总贫困人口比例 (%)	贫困发生率 %	贫困人口占总贫困人口比例 (%)	贫困发生率 %
本地非农	97.1	2.6	94.5	9.5	95.1	
外地或农业	2.9	5.1	5.5	16.7	4.9	
少数民族身份						
没有少数民族成员的家庭	93.5	2.6	89.1	9.5	91.7	
没有少数民族成员的家庭	6.5	4.5	10.9	12.4	8.3	

数据来源和注释：世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查样本估计（以人均收入数据作为福利指标）。

超过一半的城市贫困人口的家庭中都有失业人员

改革开放以来，特别是从 20 世纪 90 年代开始，中国城市的劳动力市场逐步走向市场化，随之而来的是国有和集体部门规模的急剧下降，以及就业非正规化程度的提高。这一时期，城市社会保障制度逐步发展，并逐渐与公共部门的就业脱钩，

当然其覆盖面在许多方面还十分有限（进一步的讨论见第六章）。这种经济重组使得家庭为了适应新的劳动力市场环境而进行了重大的劳动用工调整。劳动力调整的这一潜在负面影响也表明中国城市的相对贫困可能与城市家庭的就业状况有更紧密的联系。表 4.39 在某种程度上支持这一结论。

表 4.39：就业状态与城市的相对贫困的关系，2003 年

家庭情况	人均收入在下述标准之下的比例			
	世界银行贫困线标准的2倍		世界银行贫困线标准的3倍	
有/没有...	...有	...没有	...有	...没有
...有一个成年人未工作	4.3	1.0	13.8	5.5
...退出劳动力市场	3.3	2.3	11.2	8.6
...失去劳动能力	11.9	2.6	28.1	9.6
...失业	9.5	1.5	26.8	6.6

家庭情况	人均收入在下述标准之下的家庭的份额		
	占城市人口的份额 (%)	世界银行贫困线标准的2倍	世界银行贫困线标准的3倍
...有一个成年人未工作	50.6	81.3	72.0
...退出劳动力市场	42.3	51.3	49.0
...失去劳动能力	0.5	2.4	1.6
...失业	15.3	53.8	42.1

数据来源和注释：世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查样本估计。

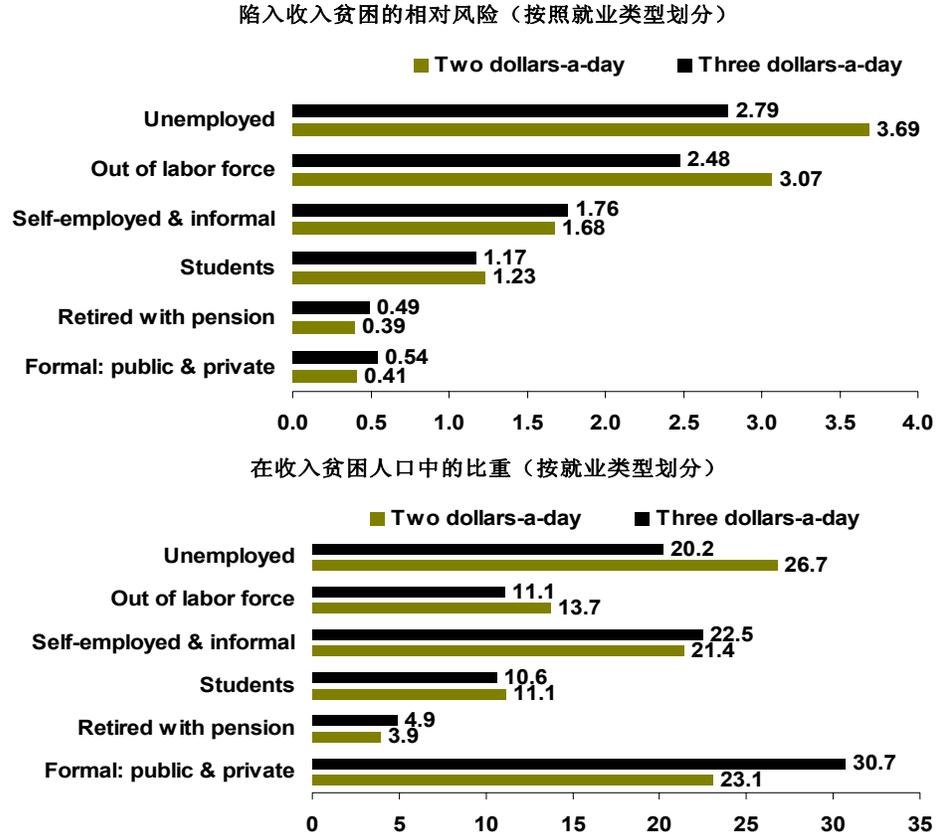
表 4.39 清楚地表明了就业状况与城市贫困之间的联系。我们从以下几点来分别说明。

- 如果城市家庭成员中有一个未工作的成人，那么这个家庭要比那些成员全部都工作的家庭更容易陷入贫困（按世界银行贫困线标准的 2 倍或者 3 倍计算都是这样）。
- “未工作”状态指的是退出劳动力市场或者处于失业状态。对这两种状态分别来看，数据显示，城市家庭成员中如果有一个退出劳动力市场的成人，那么这个家庭要比那些没有此种情况的家庭更容易陷入贫困。但这种状态的家庭所占的比例不多（按照世界银行贫困线标准的 2 倍来测算，贫困发生率分别为 3.3%和 2.3%）。
- 另一方面，有一个失业人员的家庭和完全没有失业人员的家庭，其相对贫困的发生率有很大差别（按照世界银行贫困线标准的 2 倍来测算，其贫困发生率分别为 9.5%和 1.5%）。
- 另一个不在劳动力大军中的群体是那些没有工作能力的人。与失业的情况相类似，有一个没有工作能力的成员的家庭和完全没有这种情况的人员的家庭，其相对贫困的发生率也存在很大差别：按照世界银行贫困线标准的 2 倍来测算，其贫困发生率分别为 11.9%和 2.6%。
- 总之，失业或者丧失劳动能力极大地增加了城市家庭陷入相对贫困的风险，而参加劳动的人口似乎受这种风险的影响不大。
- 然而，从二者所占全部城市贫困人口的比例来看，处于失业状态的人口要比那些没有工作能力的人陷入贫困状态的风险要大。例如，有一个丧失工作能力成员的家庭只占城市人口的 0.5%，以及城市贫困人口 2.4%（按世界银行贫困线标准的 2 倍来计算），而有一个失业成员的家庭，其占城市人口的 15%，占城市贫困人口 54%。

那些有一个失业成员的家庭，以及有一个丧失工作能力成员的家庭，也许仍然有其他家庭成员参加工作。图 4.49 在微观层次上进一步展示了处于不同就业状态的

城市成年人相对于城市总体人口其陷入贫困的可能性，以及他们占城市总贫困人口的比例。

图 4.49: 按就业类型划分的成年人（16 岁及以上）陷入贫困的相对概率以及在城市贫困人口中的份额，2003



数据来源和注释: 世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查样本估计。图中的就业类型都是相互排斥的。因此，退出劳动力市场这一类别并不包括了学生和领取退休金的退休人员。

上图显示，在正规的公共部门或私人部门就业的成年人，以及那些领取退休金的退休人员，比普通城市成年人陷入贫困的概率要小（几乎只有后者的一半）。另一方面，失业者、退出劳动力市场者、自谋职业者或非正规就业者更容易陷入贫困。其中，失业者以及非正规就业者陷入贫困的可能性很大，失业者易陷入贫困的可能性最大，大约是普通城市成年人的 3.7 倍；而退出劳动力市场者则是普通城市成年人的 3.1 倍³⁷；自雇或非正规就业者则是普通城市成年人的 1.7 倍。后三个群体占了全部城市贫困人口的比例（按照世界银行贫困线标准的 2 倍来计算）。与表 4.39 不同的是，退出劳动力市场者不包括退休人员和学生，而通过这种方式来对退出劳动力市场者进行进一步分解，对于明确此类群体内的贫困人口非常重要。相对于其他群体来说，在正规的公共或私营部门就业的人员占了城市总贫困人口的比例，这主要是因为该群体在总人口中占了相当大的比例。综合以上结论，更加证明了个人和家庭加入到劳动力市场的重要性，而这是城市地区经济福利水平的重要决定因素。

³⁷ 不包括学生和领取退休金的人员。

五. 提供机会：帮助贫困人口脱贫

本章对中国扶贫的两个重要途径进行了评估：贫困地区的发展和人口迁移。在政策上经常表述为“为人们提供工作岗位”或“通过人口迁移以获得工作岗位”。中国目前在这两个方面已经积累了很多经验。在政策选择时，以上两个途径的选择是灵活掌控的。因此，对这些经验需要加以认真评估，以充分了解怎样才能更好地运用这两个途径来应对未来的扶贫难题。

（一） 中国的扶贫是以发展为导向的

中国的扶贫政策一直注重通过增加贫困人口的资产积累和资产转移来为他们提供机会，而不是单纯地“救济”。扶贫项目也致力于提高农村贫困家庭的创收能力。在农村地区，扶贫项目包括提供基础设施、农业及企业方面的投资，以及通过诸如建立学校等措施来支持人力资本的发展。

自 1978 年以来中国的扶贫政策大体上可以划分为四个阶段：即 1978~1985 年的农村改革阶段，1986~1993 年的国家扶贫和开发项目，1994~2000 年的八七扶贫攻坚计划，以及 2001~2010 年的新世纪农村扶贫开发计划。

中国官方的扶贫计划最早开始于 1986 年，强调通过地区导向的投资项目来增加农村贫困人口的生产能力。在每一级政府（国家、省及县级）都有一个跨部门的扶贫开发领导小组来协调扶贫计划任务的制订和执行。

20 世纪 80 年代早期，扶贫政策的核心主要是农村改革和家庭联产承包责任制

1978 年后改革的最初几年中，最紧迫的问题是通过农村改革来推动农村经济增长。当时全国的经济停滞不前，整个国家处在贫困状态，同时十年浩劫和对经济活动的长期束缚使得情况更加糟糕。为了推动农村经济发展，中国对农村生产、分配以及收购政策进行了制度性的改革。最基本的制度变化是以中国农村地区的家庭联产承包责任制为标志的土地改革，通过家庭联产承包责任制，农村家庭有了土地使用权并获得了剩余农产品的所有权，但前提是农民要向村里上交一定比例的粮食并尽其纳税义务。

早期的农村改革在扶贫、粮食生产以及农村工业发展等方面取得了显著成效。由于粮食产量的大幅增加（每年增长 5.7%），农产品收购价格的大幅提高，以及农村工业的发展，农民的实际收入以每年 15% 的速度增长。在一些特别贫困的地区，如黄淮海地区以及福建东部地区（Wang, 1994），农业产量的增加以及农民收入的增长都非常显著。在 1978 年改革之初的几年中，中国农村地区的贫困状况非常普遍，因此农村收入的增长就意味着全国范围的贫困状况都得到了改善。在 1981 年到 1984 年间，按照基本需求贫困线标准（大概每天 1 美元）计算，收入贫困发生率从 53% 下降到 24%；而按照官方贫困线标准计算，农村地区的贫困人口数量则从 1978 年的 2.5 亿下降到 1985 年的 1.25 亿（Ravallion 和 Chen, 2005；国家统计局，2005）。

1986~1993 年间以区域为导向的国家扶贫和开发计划

当早期的农村改革的扶贫效果初步显现后，在随后的 1986~1993 年间，中国的扶贫步伐就慢了下来。20 世纪 80 年代中期，农村地区特别是老少边远地区的经济增长和生活水平又出现停滞。因此，这些地区的发展问题在“七五”发展规划中（1986~1990）得到了特别的关注。这标志着中国农村的扶贫和开发计划的开始。

20 世纪 80 年代中期开始的农村扶贫计划包括了多方面的参与者、发起者以及不同的筹资渠道。国务院扶贫办于 1986 年成立，致力于协调大型的扶贫计划，尤其是旨在加快农村地区经济发展的计划。国家指定贫困县作为扶贫的基本单位。对于官方认定的贫困县，中央政府拨付特别资金对它们进行补贴贷款，为农村劳动力提供工作岗位，以及对贫困地区进行预算拨款。其中，补贴贷款的对象包括工、农两大产业中的家庭和企业，为农村劳动力提供工作的计划主要是利用农村剩余劳动力来发展农村基础设施，政府预算拨款则是对农村地区的所有部门进行投资（世界银行，2001）。在地方上，大部分贫困省、贫困市和贫困县都建立了扶贫领导小组。地方政府则负责提供相应的资金支持。不同的政府部门负责不同的扶贫计划和活动，例如，按照为农村劳动力提供工作的计划，本地的交通部门负责建设农村公路，一些地区还实行了税收优惠政策（扶贫和开发领导小组办公室，1989）。

可是，中国扶贫的总体进程十分缓慢，甚至在某些年份受农村经济停滞的影响还有过倒退的现象。从全国范围来看，快速增长的农业生产在 20 世纪 80 年代中期趋于停滞，中国的农业和农村经济发展也随之停滞不前。1986~1993 年间与 1978~1985 年间相比，农业人均增加值增长率从 9.7% 下降到 3.4%，而人均纯收入增长率则从 12.2% 下降到 2%。这两个指标的下降可以说与 20 世纪 80 年代后期和 90 年代初期城乡之间贸易条件的恶化以及农产品价格的下降有着密切的联系。农民的人均年收入在某些年份甚至出现绝对下降，农村和城市居民的收入差距也在加大。据测算，扶贫计划的实施对提高农民收入和消费贡献了 1 个多的百分点（Jalan 和 Ravallion, 1998; park, Wang 和 Wu, 2002）。到 1993 年底，贫困发生率按照基本需求贫困线标准（大约每天 1 美元）计算为 20%，而按照官方贫困线标准有 8000 万农村贫困人口，比 1985 年减少了 4500 万（Ravallion 和 Chen, 2005; 国家统计局，2005）。

国家八七扶贫攻坚计划继续实施并在 1994~2000 年间得到进一步加强

1994 年，政府启动了“国家八七扶贫攻坚计划”，目的是在 1994~2000 年这七年期间帮助当时的 8 000 万贫困人口中的绝大部分脱贫。该计划在实施过程中步伐逐步减慢。与日俱增的困难彰显出，要解决农村地区 8 000 万贫困人口的衣食问题，需要更大的决心和努力。“国家八七扶贫攻坚计划”是对 20 世纪 80 年代后期开始实施的一系列扶贫政策的强化。该计划包括 7 个目标：1) 帮助贫困家庭改良土地，增加农民在经济作物、果树以及家畜等方面的收入，并给农民提供非农就业机会等；2) 为大部分乡镇建造道路和电力设施，为最贫困乡村改善饮水设施；3) 在全国范围内普及中等教育以及基本医疗和防疫系统；4) 将沿海省份的逐渐富裕起来的县从国家划定的贫困县名单中去除；5) 完善资金管理，关注对扶贫投资活动的评估，对一些扶贫项目重新实施贷款计划和遗漏重补计划；6) 从政府的各部门各机构、沿海省份和直辖市以及其他国内国际组织获取帮助和支持（扶贫办，1994）。

为完成“国家八七扶贫攻坚计划”，政府对“贫困县”的划定方法进行了改良，并强调了地方政府领导在其职责范围内所应担负的扶贫责任。1997 年，年度扶贫资金按照实际价格计算增加了 50%，一反十年来实际扶贫资金连续下滑的状态。在以后的四年多里，对扶贫资金的拨款持续增加，2001 年几乎是 1997 年的两倍。“国家八七扶贫攻坚计划”继续执行 1987 年即开始执行的三个政策：补贴贷款、为农村劳动力提供工作，以及为贫困地区发展预算拨款。补贴贷款计划对扶贫基金的增加起到了至关重要的作用。

实证分析表明，“国家八七扶贫攻坚计划”对所确定的贫困县起到了积极的影响。“国家八七扶贫攻坚计划”对贫困县所拨资金的多少与贫困率有一定的联系，即越贫困的县获得的拨款越多（Li 和 Wang, 2004）。也有分析提出，尽管扶贫投

资的有效性正在下降，“国家八七扶贫计划”中扶贫资金的投资回报率依然超过了10%（Park、Wang 和 Wu，2002）。

在“国家八七扶贫攻坚计划”实施的过程中，特别是1994~1996年期间，中国的扶贫步伐不断加速。按照官方贫困线标准，在1993~2000年，农村贫困人口数量从8000万下降到3200万，以每年12%的速度下降，比1978年改革开放以后整个阶段的平均扶贫速度还要高3个百分点。按照基本需求贫困线标准（大概每天1美元），贫困人口的总数从1993年的2.37亿（占总人口的20%）下降到2000年的1.08亿（占总人口的8.5%），年均下降速度达到11%（Ravallion 和 Chen，2005；国家统计局，2005）。在“国家八七扶贫攻坚计划”实施的过程中，有几个因素对扶贫速度的加快起了决定性的作用，其中包括较快的经济增长和农产品价格的增长（1994~1996年政府收购制度改革），城乡之间的人口流动以及各项扶贫措施的实施等。在“国家八七扶贫攻坚计划”实施阶段中，扶贫效果最显著的是1994~1996年，这主要与引起农产品价格提高以及促进农村经济增长的农村收购制度改革有关。

截止到2000年，县一直是基本的扶贫目标单位。但是，贫困县难以脱贫似乎是中国贫困投资的主要问题。尽管扶贫投资在贫困地区做了很多有益的事情，并在总体上帮助贫困家庭增加了收入，但有关的证据显示，贫困家庭所得到的利益并不如当地的富裕家庭得到的多（Wang、Li 和 Li，2004）。补贴贷款的低覆盖率是另外一个严重的问题，这破坏了扶贫计划的总体效果，并扭曲了贫困地区的金融市场。

2001~2010年的新世纪扶贫战略得到了进一步的改进

参照“国家八七扶贫攻坚计划”的经验，中国政府制定了2001~2010年的“新世纪扶贫计划”。在20世纪90年代，中国农村贫困人口大规模减少。按照官方农村贫困线标准，农村贫困发生率下降到3.0%，甚至在贫困县也下降到了9%以下。贫困人口大部分集中在西部地区，而西部地区的贫困家庭相对分散在不同的村庄而不是集中在贫困县，这就要求对扶贫目标的基本单位进行调整。

2001年，《中国农村扶贫和开发纲要（2001~2010）》发布。之后，又有一些重要的政策相继出台。其中一个重要的政策是把扶贫目标从县改为村，同时，全国的主要贫困县仍然保留。总共有14.8万个贫困村（这些贫困村有些在贫困县内，有些则在贫困县之外）被指定为接受贫困援助的村。新指定的592个贫困县较多分布在西部地区，这些贫困县在税收和扶贫资金发放等方面都享受优惠待遇。新的计划还强调了贫困地区人力资本和社会的发展，并要求推动各项参与性扶贫措施的实施。

建立在参与式村级发展规划基础上的“整村推进计划”，现在已是农村扶贫过程的主要战略措施（扶贫办，2001；Gao，2001）。参与式村级发展规划在14.8万个贫困村中实施，其中的5.3万个贫困村已经在2004年完成了参与式村级发展规划。在贫困村发展规划实施过程中，详细的财政预算以及特殊项目的资金来源都通过参与式的方法来实施。原则上，基础设施通过为农民提供工作计划来提供资金，社会服务（包括初等教育、医疗以及培训和技能开发等）由预算开发基金拨款，农业生产则由补贴贷款计划拨款。

扶贫资金的来源多元化

官方扶贫计划的资金来源于三个不同的政府机构：

- ❑ 财政部为公共投资、培训以及重新安置工程提供预算拨款；
- ❑ 国家发展和改革委员会为农村基础设施项目，特别是道路和饮水工程提供资金支持；

- 通过中国农业银行（ABC）为企业和家庭提供补贴贷款，最近也通过各农村信用合作社来提供。

自 2001 年以来，中央政府每年通过上述三个机构平均提供的资金约为 280 亿元（表 5.40），这个数字相当于中央政府预算的 5% 还多。不过，这个数字并没有包括地方政府为此提供的配套资金和自愿拨款。这 280 亿资金中大约有一半是采取补贴贷款的形式，但其绝对数额与所占份额自 2005 年以来有所下降。

表 5.40：2001~2007 年，中央政府为扶贫项目提供的资金支持
(10 亿元)

年份	补贴贷款	以工代赈	预算资金	合计
2001	18.5	6.0	5.0	29.5
2002	18.5	6.0	5.6	30.1
2003	18.5	6.5	6.4	31.4
2004	18.5	6.4	8.2	33.1
2005	7.0	6.8	9.0	22.8
2006	6.9	4.6	9.7	21.2
2007	12.4	4.5	10.4	27.3
2001-2007 平均	14.3	5.8	7.8	27.9

数据来源：国务院扶贫开发领导小组和财政部。

新战略虽然和“国家八七扶贫攻坚计划”中的资金来源渠道相同，但投资的对象以及这些资金的应用方式却发生了很大的变化。目前国务院扶贫开发领导小组办公室正从三个方面来推进农村扶贫工作和促进贫困地区发展：

- 整村推进计划，其基础是参与式村级投资计划，于 2001 年开始实施；
- 为贫困县的劳动力提供培训，于 2003 年开始实施；
- 用于扶贫目的的农村商业发展，于 2003 年开始实施，与中国农业银行提供的补贴贷款挂钩。

这三项计划的目标是分别通过农业生产、人口流动以及地方企业发展来提高农民收入。整村推进计划将在下节进行讨论，其他发展减贫计划将在第 5c 节进行讨论。

（二） 通过贫困地区的发展来增加收入：整村推进计划

中国贫困村投资计划开始于 2001 年，部分原因是考虑到以前以贫困县为扶贫单位的制度没能使中国的许多贫困人口直接受惠（世界银行，2001；Park、Wang 和 Wu，2002）。按照参与式村级发展规划来进行贫困投资的决定，则是因为以前的投资项目没有充分考虑到中国贫困人口的需求。

采取合理措施，按照特定标准来确定贫困村

在 2001 年，中国有 148 131 个村庄（占中国总村庄数的 20.9%）被确定为“整村推进计划村”。按照官方制定的标准，贫困村的选择按照包含 8 个因子的贫困指标来进行：人均粮食产量、人均现金收入、恶劣居住条件房屋的比例、恶劣饮水条件家庭的比例、可得到电力供应的自然村的比例、有着能够到达县政府所在地的标准化道路设施的自然村的比例、长期有健康问题妇女的比例以及适龄儿童没有入学的比例。不过，当地政府可以按照当地的实际情况来改变这些因子及其权重，而且

其所辖村庄所提供的相关数据常常有限。一般来说，县政府负责指定贫困村，由省政府负责最后决定贫困村的数量并确定最后的贫困村名单³⁸。

表 5.41 说明了被确定为贫困村的地区分类。将近一半的贫困村在中国西部地区，这与西部地区贫困人口占总贫困人口的比例是一致的（见第四章）。其中，西北地区的贫困村占 41%，西南地区占 32%，东北地区占 26%，中部地区占 22%，沿海地区仅占 8%。通过计量经济学方法对确定贫困村的决定因素进行的分析表明，按照一定的规定标准来确定贫困村是一个合理有效的方式。较低的村人均收入、低农业产出、村道路设施的有限、水的清洁度以及村庄是否位于少数民族地区或革命老区等，都是有可能被确定为贫困村的显著指标（Chaudhuri 等，2006）。

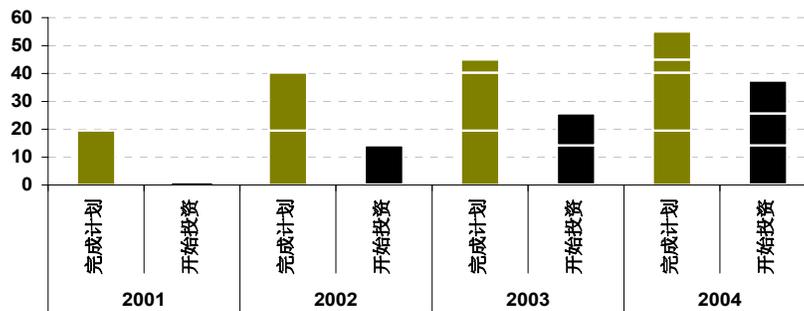
表 5.41：指定贫困村的数量（按地区划分）

地区	村的总数	贫困村的数量	贫困村的比例%	占全部贫困村的 份额 (%)
沿海	249,723	20,698	8.3	14.0
东北	35,540	9,182	25.8	6.2
中部	225,964	48,950	21.7	33.0
西南	132,879	42,647	32.1	28.8
西北	65,151	26,654	40.9	18.0
全部	709,257	148,131	20.9	100.0

数据来源：扶贫开发领导小组和财政部。

按照世界银行和国家统计局的村级专项调查，截止到 2004 年底，55%的贫困村已经完成了村规划，而 37%的村则已经开始按照规划进行投资（图 5.50）。为什么许多贫困村在计划三年后才启动规划好的投资活动？因为县级政府通常将每年的计划分配在部分村庄中进行；而且，对村进行投资的计划的实施通常有时滞效应，原因在于需要考虑诸如投资的规模经济，以及在每个村庄进行投资的设计、监督以及完成等因素。村级数据证实，实施计划的村的数量不断增加，是因为各县内新的村庄投资逐步扩张。根据村级规划，最主要的前六项投资分别是道路和桥梁（34%）、电力（16%）、灌溉（10%）、学校（9%）、造林（8%）和通讯（8%）。

图 5.50：已完成计划和刚开始投资的指定贫困村
(指定贫困村的累积百分比)



数据来源：2001 年国家统计局农村住户调查和 2004 年世界银行和国家统计局对 3 037 个村的专项调查。

³⁸ 总的来说，选定的对象是行政村。但在江西等几个省，整村推进计划是在自然村的层次上实施。

但是，有一半以上的贫困人口居住在指定的贫困村以外

这些指定贫困村的项目的实施效果如何？利用国家统计局住户调查数据以及世界银行和国家统计局村级专项调查数据，以平均人均家庭收入为衡量指标，可以检验出被确定为贫困村的村庄是否就是最贫困的村庄（国家统计局，每村抽出 10 个家庭的调查结果）。图 5.51 是按照人均收入五等分划分的村庄类型，来看其中被划定为贫困村的比例。尽管人均收入较低的村被划为贫困村的可能性较大，但仍有处于最贫困的将近 45% 的村并未被划定为贫困村。相反，一些较富裕的村、甚至一些处于高等级人均收入的村最后却被划为贫困村。

5.51：2001 年，按人均收入等分的各类村中被确定为贫困村的百分比
(被确定为贫困村的百分比)



数据来源：2001 年国家统计局农村住户调查和 2004 年世界银行和国家统计局对 3 037 个村
的专项调查。

这些统计当中所用的村人均收入数据包含有统计误差，也忽视了一些非收入因素，这些都会影响是否被划定为贫困村。判断是否为贫困村的决定性指标，事实上还包括诸如落后的基础设施、偏僻的地理位置等，这些都增加了被划定为贫困村的可能性，当然这些指标都受村收入水平的影响（Chaudhuri 等，2006）。尽管如此，图 5.51 所示的贫困瞄准误差也需要谨慎对待。划定贫困村的瞄准误差，也就是那些按照精确的 2001 年人均收入计算，不应被划为贫困村但却被划定为贫困村者占 48%。换句话说，这些 48% 的村在 2001 年的平均人均收入超过了官方贫困线标准。

表 5.42 更进一步说明该规划的覆盖率和可能的遗漏率，统计标准分别是贫困村的贫困人口所占的百分比以及贫困村的非贫困人口的百分比。2001 年，按照官方贫困线标准计大约 60% 的贫困人口居住在官方确定的贫困县内，有 52% 收入低于世界银行的贫困线的贫困人口居住在贫困县内。三年后的 2004 年，以上指标则分别下降为 51% 和 47%。按照官方贫困线标准可能的漏损在 2001 年为 85%，2004 年为 90%，而按照世界银行的贫困线标准，以上数字则分别为 72% 和 79%。

表 5.42: 贫困村和贫困县认定的瞄准结果

贫困村界定下的瞄准结果				
	覆盖率		潜在遗漏	
	生活在指定贫困村的贫困人口占全体贫困人口的比例(%)		非贫困人口在指定贫困村的比例(%)	
	2001	2004	2001	2004
官方贫困线	59.5	50.8	84.5	89.7
世界银行的贫困线	51.9	47.4	72.0	79.3

贫困县界定下的瞄准结果				
	覆盖率		潜在遗漏	
	生活在指定贫困县的贫困人口占全体贫困人口的比例(%)		非贫困人口在指定贫困县的比例(%)	
	2001	2004	2001	2004
官方贫困线	70.8	62.0	83.9	88.9
世界银行的贫困线	66.6	59.0	68.7	77.3

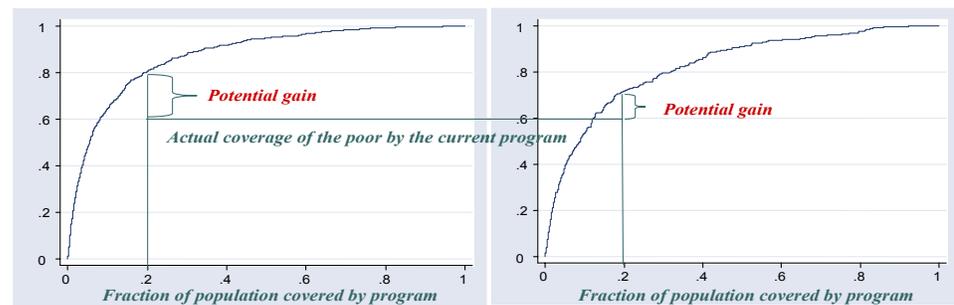
数据来源：2001 年国家统计局农村住户调查和 2004 年世界银行和国家统计局对 3 037 个村的专项调查。人均收入用作界定贫困的标准。

这如何跟贫困县目标的情况进行比较呢？结果显示，在贫困县目标下的覆盖率要好于在贫困村目标下的覆盖率。在表 3.3 的下栏中可以看出，按照官方贫困线标准，2001 年的覆盖率为 71%，2004 年则为 62%。而按照每天 1 美元的贫困线标准，2001 年的覆盖率为 67%，2004 年则为 59%，在县级标准上潜在的遗漏率也稍微低一些。

以上结果值得引起关注，因为从理论上来说，按照低一级的标准来统计，本来可以使结果更准确。事实上，如果将目前的贫困覆盖率（按照官方贫困线标准大约为 60%）与按照同样的层级规划可能得到的最大贫困人口覆盖数量相比，我们可以发现，如果做到最理想的村级瞄准，那将能覆盖将近 80% 的贫困人口，而按照最理想的县级目标，最多只能覆盖 70% 的贫困人口（见图 5.52）。

图 5.52: 瞄准目标从县变为村所取得的潜在改进

随着项目规模的扩大而被覆盖的贫困人口的比例：完全以村人均收入为标准 and 完全以县人均收入为标准完全以村为目标



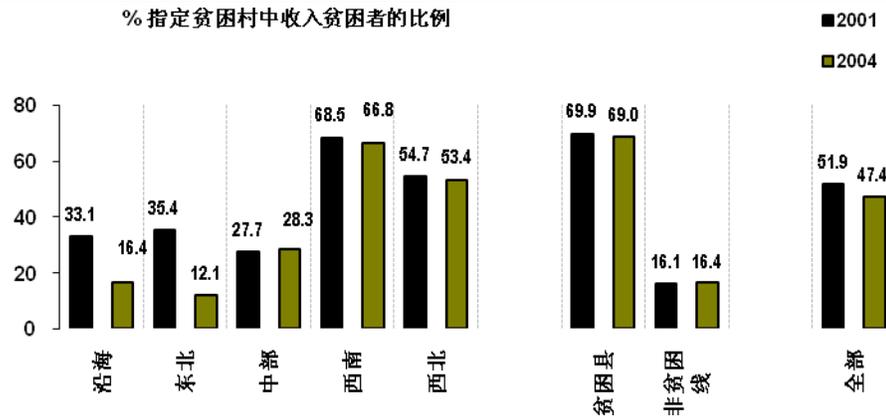
数据来源：2001 年国家统计局农村住户调查和 2004 年世界银行和国家统计局对 3 037 个村的专项调查。纵轴表示按贫困率由高到底的顺序排列的村（或县）中贫困人口的累积百分比。这里以官方贫困线和人均收入作为衡量贫困的标准。

贫困县之所以有较高的贫困人口覆盖率，其中的一个原因是其较大的人口基数（占农村贫困人口的 24.7%），而贫困村的这个数字只有 20.7%。然而这个解释还不完备。按县级标准实施的瞄准精确度往往也要比村级的要高。事实上，指定贫困

县的瞄准误差率在 2001 年为 25%，而贫困村的这个数字则为 48%。导致后者的误差率较高可能有以下几个原因：在指定贫困村时使用了一系列范围更广的非收入指标、数据更有限、村级数据不可靠以及易受更低层级政府的政治影响等。

那么，瞄准效果有没有地区间的差别呢？图 5.53 显示的是，在 2001 年和 2004 年，扶贫项目在不同地区的贫困县和非贫困县对生活在世界银行的贫困线标准以下的贫困人口覆盖情况：首先，西部地区的贫困覆盖率较高；其次，贫困县的贫困人口覆盖范围要高于非贫困县的；第三，在沿海地区和东北地区，扶贫覆盖范围缩小的速度较其他地区要快得多，原因也许是较富裕地区的贫困更可能是暂时现象。

图 5.53：指定贫困村中收入贫困者所占的比例
(指定贫困村中收入贫困者所占比例：分地区和总体的情况)



数据来源：2001 年国家统计局农村住户调查和 2004 年世界银行和国家统计局对 3 037 个村的专项调查。收入贫困是相对于世界银行的贫困线标准而言。

那么，如何才能说明贫困覆盖率在地区上的差异呢？如前文所述，当贫困人口分布比较分散时，对贫困进行地区上的瞄准则较为困难。在前面的 4c 部分中，我们认为如果在贫困人口比较分散的情况或者所有的村都有相同的贫困率的情况下，则贫困人口集中度指标没有任何意义。反过来，如果所有的村贫困率都相同，假设贫困人口在村中集中程度很高导致这个村子所有的人要么都是贫困人口要么都不是，则贫困人口集中度指标有着很重要的意义。这也可以解释为村人口指数的标准差。如前文所述，随着贫困线标准的降低，贫困人口集中度也随之降低。例如按照官方贫困线标准，中国农村地区的村贫困集中指数为 0.319，而按照世界银行的贫困线标准这个数字为 0.369，按照世界银行的贫困线标准的 2 倍，这个数字为 0.388。在贫困程度越大的地区，集中程度指数越高。在表 5.43 中，西部省份的贫困集中度最高。贫困县的贫困集中度指数(0.452)比非贫困县的集中度指数也要高(0.267)。图 5.53 反映了这种排序与覆盖率变化的直接联系。

表 5.43: 根据贫困集中度和项目规模而调整的覆盖率

(2001 年, 按照世界银行的贫困线标准, 对收入贫困者的覆盖, %)

	贫困覆盖率 (%)	贫困集中度指数 (%)	贫困者的人均人口覆盖范围	最大覆盖率 (%)	调整的覆盖率 (%)
全国	51.9	36.8	1.9	77.1	67.3
东部	33.1	34.2	3.2	66.8	49.5
东北	35.4	26.6	1.8	61.6	57.4
中部	27.7	27.9	2.6	65.8	42.1
西南	68.5	52.8	1.6	86.2	79.5
西北	54.7	37.2	1.2	73.9	74.1
非贫困县	16.1	26.7	1.9	50.7	31.7
贫困县	69.9	45.2	1.9	92.2	75.8

数据来源: 2001 年国家统计局农村住户调查和 2004 年世界银行和国家统计局对 3 037 个村的专项调查。调整的覆盖率等于贫困覆盖率/最大覆盖率。

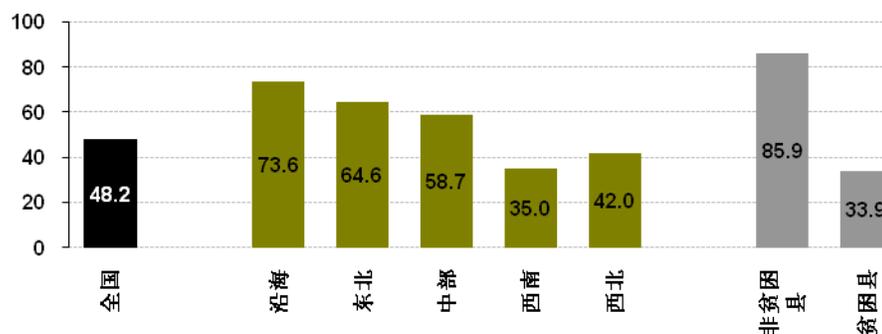
影响贫困覆盖率的第二个指标是项目的人口覆盖范围。这可以说是财政硬约束。为了说明该因素的影响, 我们依据该地区的贫困人口总数对项目的人口覆盖范围进行了标准化。如表 5.43 所示, 平均每个贫困人口的人口覆盖范围在沿海地区最高, 其次依次为中部地区、东北地区、西南地区和西北地区。

给定每个贫困者的人口覆盖范围, 那么, 如果贫困村能根据村人均收入完全瞄准, 同时样本收入分布已知, 就能直接计算出最大的人口覆盖范围。这个最大人口覆盖范围可以视为一个由贫困集中度、财政预算等决定的覆盖范围所达程度的标尺, 以便和目标有效性相对照。修正过的覆盖率, 也就是将实际覆盖率除以最大覆盖率, 见表 5.43 的最后一栏。最大贫困覆盖率以及调整后的贫困覆盖率, 在西部省份以及贫困县要高一些。因此, 西部省份以及贫困县在覆盖贫困人口方面要好很多。

还可以用以上办法进一步考虑各地区的村瞄准误差率 (人均收入在世界银行的贫困线以上的指定村的百分比), 如图 5.54。与表 5.43 的调整贫困覆盖率的结果比较相似的是, 瞄准误差率从大到小的排列依次是沿海地区、东北地区、中部地区、西北地区和西南地区。瞄准误差率在西部省份以及贫困县较低。在西部省份以及贫困县瞄准效果较好的可能原因包括以下几个: 那里有着较高贫困率的地区贫困集中度, 有着更强的制度保证 (县级扶贫开发领导小组办公室), 在目标贫困村积累了更多的经验 (例如云南省率先在全国开始瞄准贫困村扶贫工作)。

图 5.54: 贫困村确定中的可能误差

(村人均收入水平超过世界银行的贫困线标准但却被确定为贫困村的比例, %)



注释: 收入贫困是相对于世界银行的贫困线标准而言。

数据来源: 2001 年国家统计局农村住户调查和 2004 年世界银行和国家统计局对 3 037 个村的专项调查。

扶贫计划提高了指定贫困村的收入，但最贫困的家庭并未从中受益

贫困村投资计划是通过什么方式来影响农村家庭的福利和行为的呢？表 5.38 显示了从 2001 年到 2004 年的人均收入的年均变化，说明贫困村的平均收入增长率（每年 6.7%）要高于非贫困村的平均收入增长率（每年 6.7%），贫困村基于村规划的投资增长率（每年 7.8%）也要高于那些没有投资规划的贫困村的投资增长率（每年 6.1%）。如果将比较范围缩小到贫困县内的贫困村和非贫困村，则这些地方的贫困村的平均收入增长率（每年 7.2%）也高于非贫困村的平均收入增长率（每年 6.1%）。

表 5.44：指定贫困村的人均收入增长率比较
(2003 年价格水平)

	平均人均收入		平均年收入增长率 (%):
	2001	2004	2001-2004
所有村	2454	2910	5.04
指定贫困村	1637	2008	6.72
其他村	2573	3043	4.80
贫困县中的指定贫困村	1322	1619	7.20
贫困县中的其他村	1585	1914	6.13
拥有计划投资的指定贫困村	1733	2211	7.77
没有计划投资的指定贫困村	1580	1888	6.10

数据来源：2001 年国家统计局农村住户调查和 2004 年世界银行和国家统计局对 3 037 个村的专项调查。

然而，以上的平均收入增长率的变化并不能完全归因于整村推进计划，因为较贫困的家庭和村的较快的收入增长通常可能是恢复性的增长。例如，2001 年受自然灾害影响的村也更易被指定为贫困村，并因此得到较快的收入增长，或者其他一些与整村推进规划无关的因素也可能解释这种现象。尽管如此，在 2000 年以后的头几年中，农村实际收入的增长确实减少了贫困程度。根据官方贫困线标准计算，可以看出从 2001 年到 2004 年，指定贫困村的总贫困率从 15.6% 下降到 10.3%，而非贫困村的总贫困率则从 2.8% 下降到 2.5%。按照低收入贫困线计算，同一时期的贫困村的总贫困率从 28.0% 下降到 20.7%，而非贫困村的总贫困率从 6.8% 下降到 5.8%。

这样一来，整村推进计划对农村特别是贫困村和贫困家庭的总投资有何特殊影响呢？为了系统地回答这些问题，可以利用在该计划完成前和完成后的国家统计局的农村住户调查中的数据，以及世界银行和国家统计局的村级专项调查数据来进行分析，该计划的影响效果可以由已经实施投资规划指定贫困村的变化（由影响因素决定）和具有相同特征但才刚刚开始实施投资规划的指定贫困村二者之间的比较而得出（Park 和 Wang, 2006）³⁹。

在开始实施投资规划的指定贫困村中，人均年总投资从计划实施前的 60.7 元增加到计划实施后的 106.3 元⁴⁰，而刚刚开始实施投资规划的指定贫困村则从 44.6 元增加到 62.7 元。总体来讲，该规划显著增加了村的总投资。村级和政府的投资都显著增加，说明政府资金在实践中对于村级财政不是替代而是补充。那些符合投资条件的非西部地区的村随着政府投资的增加而得到大幅度投资增长。与之相反的是，

³⁹ 没有用指定贫困村和非贫困村的变化进行比较，是因为这个办法更好，因为明确的资格指定经常被用来作为地方政府、社会组织和国际援助者的其他项目和政策的参考。这样，和非贫困村进行简单对比，就会混淆整村推进计划和其他援助项目的效果。

⁴⁰ 村里的总投资包括政府和村本身的货币投资，以及村级调查得到的强制劳役的天数（乘以 2004 年的男性日均工资）。

在西部，指定贫困村的村级投资并未增加，原因也许是没有与之匹配的资金，或者这些村没有能力进行投资（Park 和 Wang，2006）。

规划对于家庭的主要影响可以从表 5.45 中看出来。对于家庭的全部样本，该规划在平均收入的增长、消费的增长以及人口流动倾向的变化等方面没有统计上的显著影响。从中得到的一个重要的结论是，最贫困家庭并没有从贫困村综合开发计划中得到好处，在这三年中，反而是贫困村中相对较富裕家庭的收入增加了 6.6%，消费增加了 8.8%。同样的是，该规划对较贫困家庭的流动倾向没有影响，反而使得较富裕家庭减少了 5.2% 流动率。

表 5.45：整村推进计划在家庭层次上的影响

(2001~2004 年之间的变化，%)

	人均收入	人均消费	有迁移劳动力的比例
所有家庭	3.0	1.0	-2.5
贫穷家庭	-3.9	0.1	-0.5
富裕家庭	*6.6	**8.8	***-5.2

注释：贫穷家庭是指用来估计的样本中那些人均收入在家庭中位收入之下的家庭，而富裕的家庭则是指人均收入在家庭中位收入之上的家庭。*表示在 10% 的水平上显著，**表示在 5% 的水平上显著，***表示在 1% 的水平上显著。

数据来源：2001 年国家统计局农村住户调查和 2004 年世界银行和国家统计局对 3 037 个村的专项调查。关于本估计的过程见 Park 和 Wang（2006）。

项目的效果受到诸如机构之间的协作、资源缺乏以及贫困家庭的有限参与等诸多因素的影响

贫困县投资计划的目的是整合和协调三个官方投资计划下的投资项目。然而像过去一样，政府部门之间的协作是非常困难的，因为每个部门都不愿意放弃对资源的控制权，而扶贫开发领导小组办公室对其他政府组织单位在实践中的影响力有限。实际上，补贴贷款的拨付很少依照规划进行，为农村人口提供工作岗位的项目也只有部分与村级规划一致，总之，村级规划主要是依靠预算拨款来支持（Wang，2005）。部门之间缺乏协作是村级投资计划预算超出实际投资的主要原因之一。

按照官方提供的培训资料（Gao, Wang 和 Huang，2001），村级规划的实施过程要服从以下几项原则：对扶贫项目必须优先对待，家庭以及不同群体（例如妇女）的参加必须受到特殊关注；必须整合来源不同的资源；必须是 3~5 年的计划，并要反映当地的实际情况以及贫困根源；必须按照县政府制定的标准步骤实施。为了完善村级投资计划，以下几条具体措施值得推荐：首先，应该对贫困的根源进行分析并找出可能的解决办法，这些分析应该基于村级数据，并且应该有 10~20 个村民参与；其次，应该在技术专家的支持下，为可能的项目完成 SWOT（优势、弱势、机遇和挑战分析）分析和可行性分析；还有，通过村民大会来选择可实施的项目，优先考虑贫困家庭。一旦某个项目被选择后，还要完成更详细的评估报告，包括项目受益人、项目所必须的条件、项目完成过程（计划、预算和人员安排）以及项目监测和评估。最后还要完成的是村级规划文件，这可以为实施项目投资提供一个详细的蓝本。

在不同地区的实际调查证明，实践往往和计划不一致。计划一般由村委员会成员、小队领导、党员代表以及家庭代表组成的小组制订，并由扶贫开发领导小组办公室成员负责培训的镇政府官员来进行监督。但由于计划实施时间相当短，关于参与式规划实施情况的资料还十分有限。

作为在 12 个村中进行的、对村级投资计划完成情况进行定性评估的一部分的实践调查，我们得出了妨碍计划成功实施的几个因素：投资规模太小，对活动的选择不当，项目维护资源不足（专栏 5.12）。然而，最关键的一个原因是村级规划实施过程中村民的参与极少，反而是当地政府官员在计划完成过程中发挥着显著的作用。调查小组经常会询问村民，计划如何实施以及贫困家庭名单是如何选出等问题，但大多数情况下答案是“不知道”。贫困村综合开发计划在实践上似乎并不成功（中国社会科学院社会学研究所，2006）。

专栏 5.12：影响村级投资项目效果的一些因素：来自定性的实地调查的证据

投资太少。虽然村级投资项目改善了一些村庄的基础设施状况，但投资一般相对很少。投资规模一般要受到从扶贫机构得到的资金数量的限制，而不是取决于村民的需求。例如，江西省 S 村有部分村民没有接上水泥公路，导致村民们必须自己运送货物。同样的，在云南省的 A 村和 Y 村，即便是扶贫工程已经结束，灌溉问题仍然没有得到解决。

行动不当。由政府推动而不是按照市场需求组织的旨在提高贫困人口收入水平的许多扶贫活动，大多以失败而告终，有时甚至会给农民造成重大损失，并使农民逐渐对这些扶贫活动失去兴趣。例如内蒙古 R 村的山羊饲养计划就失败了。主要的原因是农民家庭购买山羊时是以较高的 800 元价格购买的，但不到 1 年的时间，山羊的价格就跌至 200~300 元，有时甚至只有 100 元左右。同样，在甘肃省的 DD 村，由当地政府官员和村委会一起从青海省购买的绵羊由于不适应当地的生态环境只得进行圈养，不能进行草原放牧，因此大大增加了成本。同时这些绵羊还经常生病。

缺乏可持续的管理和维护机制。扶贫工程通常会忽视建立可持续的基础设施的管理和维护制度，结果导致基础设施被损坏，并在建成不久就不能使用了。例如四川省的 D 村，政府投资了 1.7 万多元建设供水设施以及蓄水水库。然而，村民们拒绝了村领导的关于建立用水收费制度，以便可以雇用人员负责管理供水设施、清洁水池和消毒水池的建议。由于该村没有集体基金，供水设施的管理和维护问题解决不了。

资料来源：中国社会科学院社会学研究所（2006）

最贫困的家庭不能从公共投资的基础设施中受益，可以归结为以下几个方面的原因：他们没有能力利用公共基础设施；他们不积极参加项目的全过程；或者他们被村里的精英排斥在能够影响项目的范围之外。实地访谈的结果表明，贫困家庭经常没有能力支付使用新的公共基础设施需要的配套投资（经常超过总投资的一半），例如在供水项目中，农村家庭为了使用水窖和养殖池，必须另外支付的投资分别相当于政府拨款的 3.3 倍和 3.6 倍。

更深入地考察各类整村推进计划的影响可以发现，不管是对于村里的富人还是穷人，如果村委会的水平较高，计划带来的好处也更大。当然我们也发现，在那些村领导教育水平较高的村里，最贫困家庭得到的好处不及相对富裕的家庭，这个现象反映出，精英人士更多地得到了扶贫计划的好处（Park 和 Wang, 2006）。这些发现与对其他国家基于社区的发展项目的影响的研究结论一致，即这类项目对穷人的瞄准和帮助的效果存在疑问。计划的成功更多地要取决于村内的治理、村民特别是贫困人口充分参与社区的决策制定过程的愿望和能力（参见专栏 5.13）。

专栏 5.13：社会资金和基于社区的发展计划——国际经验

基于社区的发展是“让受益者积极参与设计和管理的发展计划的总称”（Mansuri 和 Rao, 2004），随着人们日益认识到良好的治理和地方问责机制对于公共项目的成败具有决定性的作用，这类发展援助模式正变得越来越流行。例如，世界银行为广义的基于社区的发展项目提供的贷款就从 1996 年的 20 亿美元增加到了 2003 年的 70 亿美元（Mansur 和 Rao, 2004）。

如今，各政府机构、国际援助者和非政府组织都在世界各地支持着各种各样的项目，它们通过多种不同模式鼓励基于社区的发展。其中许多模式与世界银行和其他国际组织自 20 世纪 80 年代以来鼓励的社会基金项目（Social Fund projects）有若干的共同点。社会基金最初的目的是缓解结构调整项目带来的社会冲击，如今已成为多部门的项目，给小型公共投资和转移支付提供融资（通常是捐款），以满足穷人和弱势社区的需要，在地方层次促进社会资本积累和发展。作为创新范例，这些项目展现了新的分权化参与决策、管理和问责机制的办法，后来在公共部门的组织机构中得到了更多地应用（世界银行，1995）。通常，这类项目要求各社区提供自我发展的开支计划，并通过参与性的程序进行表决（例如由社区的成员投票），然后通过择优竞争来拨款。只有最优秀的规划才能得到援助，资金直接划拨到社区而不是通过更高层的政府。有关的规划和程序应该被公布，其实施过程也应该高度透明，以便最大限度地体现合法性和可问责性。

目前对于社会基金和其他基于社区的发展计划进行的评估表明，此类计划有潜力改进对穷人的定位瞄准，提高资金使用效率，可以把钱用于社区更看重的项目，增进项目实施和维护的动力（参见 Mansur 和 Rao, 2004）。然而，项目的成功并没有绝对把握，有一项评估研究发现，总的来说，世界银行的社会基金项目在针对穷人的瞄准上做得并不算特别成功（世界银行，2002）。成功的设计要求掌握当地的需求，了解和依靠现有机制的作用，明确中间实施机构必须开展的改革，才能支持社区的行动。分权化在基于社区的发展项目中的影响主要取决于是否容易被精英阶层或其他利益团体控制，这在信息和监督机制、地方民主和其他责任机制较为薄弱的发展中国家往往存在问题（Platteau, 2004；Bardhan 和 Mookherjee, 2002）。不平等和其他形式的社会差异也会影响社区决策机制。

因此，社会基金项目带来的一个教训在于，如果对于地方的政治、历史和社会背景没有足够的监督和充分的认识，那么基于社区的发展项目未必能大获成功。最初的实施往往也是最困难的，最成功的计划都是根据既有的经验，通过严格评估来逐渐改进而来的。我们建议最好能在早期进行试点，然后逐步推广，并且加强对项目实施者的培训。

（三） 通过其他减贫计划来提高收入：为转移劳动力提供培训，补贴贷款和促进农业企业发展

为转移劳动力提供培训

人们越来越多地认识到，城乡人口转移是减贫的核心途径，新的减贫措施的目标集中在让农村居民更容易获得城镇中增加的工作机会方面。2004 年，扶贫领导小组办公室发布了《加强贫困地区转移劳动力培训》的文件，劳动力培训项目正式展开。到 2005 年中期，领导小组办公室在全国各地建立了 32 个示范培训基地，来自中西部的 14 个省市的数据显示，截至 2005 年已经有大约 1 500 个省、市、县建立了转移劳动力培训基地。培训基地都是公立或私立的职业学校，已经从事过一段时间的职业培训，并且与沿海省市有密切联系。

目标培训对象是来自重点贫困县的愿意去其他地区务工的劳动力。各县的扶贫领导小组办公室负责甄选合格的培训对象，乡里和村里的领导为此提供协助。有关

的规定要求政策应该向来自贫困家庭或贫困村的劳动者倾斜，但实际上任何来自贫困县的人如果愿意和有能力参加培训，都会被录取。培训通常持续 1~6 个月，每名参加者根据培训时间的长短将接受 600~1200 元的学费补贴，大多数情况下参加者食宿费自理，大约为每人 1000 元。

培训学校首先需要和雇主签订协议，以确保学员在完成培训后能获得工作，以此来申请学费补助。大多数补助来自财政的发展基金。培训课程根据市场需要来组织，家政服务、服装加工、文秘打字服务、宾馆接待服务、保安服务、电器组装、机械加工和建筑是扶贫领导小组确定的需求量极大的职业类型。

根据领导小组办公室的统计，到 2004 年，中西部省市已经有 240 万人得到了培训，其中有 65% 在省内就业，28% 在省外就业。

除了扶贫办的项目外，农业部、科技部、人力资源与社会保障部、住房与城乡建设部也组织了各种劳动力培训项目。但培训项目面临的一个主要挑战是，来自贫困家庭的劳动力的参与机会可能较少，因为他们往往难以负担培训的食宿和其他费用。因此，有必要考虑给贫困家庭的劳动力提供更多补助，但由于部分地方的官员存在任人唯亲和索取好处的现象，如何准确甄别贫困劳动力的资格并不是件容易的事情。

补贴贷款和农业企业

中国扶贫资金的将近一半是中国农业银行管理的补贴贷款。为了利用补贴贷款，扶贫开发领导小组办公室正在通过扶持贫困地区的农村龙头企业的发展来促进特色农业生产。促进农业企业发展的主要政策包括为龙头农业企业提供补贴贷款，给这些企业的技术创新和新品牌推广提供财政拨款。

2005 年，国家扶贫开发领导小组办公室和农业银行确立了可享受上述优惠政策的 260 家龙头扶贫企业。此外，各省的扶贫领导小组办公室也提名了数百家龙头扶贫企业。这些企业大多数是私人企业。来自 11 个省的统计数据显示⁴¹，2004 年用于农业企业发展的资金总额达到了 170 亿元，其中 62% 是补贴贷款，19% 是预算开发基金。某些省份把大多数补贴贷款投入了农业企业，例如，湖北省累计有 80 亿元补贴贷款用于农业企业，占该省全部补贴贷款额的 70%。

某些地区的农业企业的发展已经成功地促进了农业生产，提高了生产基地的家庭收入。例如江西的龙头扶贫企业昌顺集团公司建立了 20 个生产基地，惠及 12 万个家庭，估计有 15000 个贫困家庭从该公司的农业生产和加工中获得了好处。农业企业的发展还有助于增加地方政府的财政收入，农业银行把贷款向相对较大的农业企业倾斜，也成功地降低了不良补贴贷款的数量。

如今，农业产业化项目吸收了补贴贷款的最大份额，约占 2005 年中国农业银行全部补贴贷款的三分之一。不过有证据表明，农业银行的地方机构经常不愿意给贫困地区的家庭发放补贴贷款，妨碍了这部分计划的实施（专栏 5.14）。随着中国农业银行在 2001 年进行股份制改革，其商业化程度提高了，它给农村家庭提供的贷款也受到了影响，在 2005 年只占全部补贴贷款的 17% 左右。

⁴¹ 这 11 个省包括：黑龙江、辽宁、河北、山西、山东、江西、湖北、湖南、广西、甘肃和新疆。

专栏 5.14：中国的扶贫补贴贷款计划

国际经验表明，与中国类似的补贴贷款计划通常会由于非贫困群体的寻租行为而很难使贫困人口受益。在中国，当地政府官员以及银行领导具有很强的动机，将补贴贷款直接拨给那些能产生税收的工业项目，或者拨付给那些具有很高偿还能力和低交易成本的贷款者。自该规划开始实施以来，地方扶贫开发领导小组办公室领导和中国农业银行的地方分支行就因此产生了很大的矛盾。补贴贷款的利息非常低，使得补贴贷款经常被看作是社会援助，而不是信用贷款，这也破坏了中国农业银行分支行的财务可持续性。据报道，该贷款在 20 世纪 90 年代中期的及时偿还率只有大约 50%。

在 20 世纪 90 年代后期，在成功进行了小额贷款试点以后，中国政府大规模开展小额贷款计划。然而，这个政府主导的贷款计划没有很好地针对贫困群体，并且偿还率不高（Park 和 Ren, 2002）。

根据 2004 年世界银行与国家统计局所进行的一项村级专项调查，中国农村家庭的 1.4% 已经得到补贴贷款，在贫困县和贫困村这一比例分别为 4% 和 4.7%。因此，补贴贷款并没有专门针对贫困村，这与实际调查所发现的补贴贷款通常并不按照整村推进计划来实施的结果是一致的。家庭平均贷款规模是 1 898 元（按照 2003 年价格水平）。大部分的补贴贷款是用于农村工业企业，而不是农村家庭。尽管一半的资金是通过补贴贷款的形式来用于扶贫活动，但负责补贴贷款的中国农业银行通常会忽略整村推进计划，并且不按照该规划进行贷款拨付。

虽然将更多的贷款从农村家庭向经济实体和企业转移有助于提高农业银行补贴贷款的总体质量（不良贷款比例会降低），并且能增加地方政府的收入，但它对于贫困人口的帮助却非常有限。这个扶贫办法的主要问题在于，农业企业发展和贫困家庭的联系较弱。没有机制能确保贫困家庭成为农业企业发展的优先受益对象。相反，在大多数情况下，拥有更大规模的专业生产能力的富裕家庭更容易获得农业企业的合同，因为这有助于节约管理成本，保证农产品的大量供应。同时，在农业银行的贷款组合中，给农村家庭发放的贷款的不良比例最高（高达 70%），在商业化银行运营和补贴贷款的减贫目标之间确实存在紧张的关系。

（四） 开发减贫计划如何才能更好地帮助穷人？

总的来说，整村推进计划重点引进了开发项目的规划参与模式，提高了村级的投资水平，把生产、基础建设、社会服务、培训和促进项目统一起来，加强了综合发展。虽然贫困现象正变得越来越分散，村级的贫困集中现象正在减少（参见第 2 章），但在减少农村贫困方面，以地域为导向的投资项目仍可以发挥作用（如第 4 章的对贫困人口类型分析所述）。不过，上述分析强调了影响村级扶贫投资项目效率的两个关键因素：对贫困人口的瞄准（很大一部分贫困人口并不是生活在划定的贫困村），以及投资项目对于生活在贫困村的穷人的收入提高帮助有限（反映出投资的相对规模较小，以及村民参与程度有限等，特别是穷人对于项目的规划和实施参与太少）。要改善整村推进计划的扶贫效果，应该采取包括如下建议在内的一些措施：

- ❑ 为贫困村的选定制定一致的、有数据支持的标准和及时的更新体系，给最贫困的村庄更早、更多地提供投资。
- ❑ 加大村级投资的规模，这可能需 要预算拨款项目提供更多资金，但村级投资的有效规模还应该通过村级规划对资金分配的协调来改善，例如通过清

晰的规则引导有工作机会的项目投资和补贴贷款的分配。另外，减少指定贫困村的数量也可以增加每个村得到的资金。

- ❑ 建立制度机制，提高村级投资与其他部门机构的协调。由于农村地区的更大部分投资不是来自扶贫基金，而是其他部门的预算，因此需要更好地在村级层次协调投资事宜，而不仅仅是扶贫基金本身的事情。目前，部门间的协调机制是通过地方扶贫开发办公室进行的，运转并不流畅，需要大力加强改善。
- ❑ 重新强调对家庭的导向，即使在能更好地界定贫困村以后，也还是需要帮助直接送达这些村里的贫困人口。这可以通过以下几个方面来改进：改变项目的组合，包含更多家庭导向的干预，例如促进非农就业的劳动力培训；取消贫困家庭的强制投资要求，或者为服务于这个目标的项目提供补贴贷款；开发的新项目，例如用于扶贫的公共工作工程以及有条件的现金转移支付，以便为符合其他目标的贫困家庭提供补助，例如杜绝儿童失学等。
- ❑ 对村里的规划程序进行深入研究，研究增强穷人参与度的办法，对新的村级规划进行试点试用。

除了整村推进计划外，补贴贷款项目虽然占全部扶贫资金投入的一半左右，但其重点在于扶持较大的农业企业，并没有用于给穷人提供更多帮助。另外，由于参与成本相对较高，穷人参与劳动力转移培训项目的程度也有限。为了让这些机制在农村扶贫中发挥更大的作用，有必要进行进一步的改革，如下是值得考虑的方面：

- ❑ 补贴贷款项目需要与村级规划综合考虑，简单地劝告不同的机构加强协调难以奏效，因此有必要建立新的制度安排来加以促进。还需要认识到，村级的资金和项目管理的协调如果没有省级和县级的配合也难以获得成功，所以在省级和县级层面也需要授权一个单一的机构来保证协调合作。
- ❑ 需要重新安排补贴贷款的流向，从较大的农业企业（它们应该通过商业化的银行体系获得支持）更多转向贫困农民，其中部分是利用便宜的贷款来帮助他们完成补充投资，以便更好地利用村级投资提供的公共品。
- ❑ 在劳动力转移项目上，为了确保贫困农民的参与，应该免除食宿和其他费用。

开发扶贫项目另外还有两个普遍的问题值得注意：

- ❑ 即使能够很好地界定贫困村，还是会有很多穷人可能会被遗漏（由于贫困人群越来越分散），而针对贫困村的许多投资的收益又会被村里的非贫困人口享受。这样，地区导向的扶贫政策进一步的效益有限，有必要以家庭导向的政策加以补充。当然，这需要建立新的机制来定位瞄准家庭，从这个角度来看，应该积极开发代理工具瞄准机制等方法。
- ❑ 假定如上所述，要采取更多的面向家庭的干预措施，以作为扶贫开发计划的一个部分，那么和社会救助及社会保障项目的协调就会变得更为重要，这些项目也是在家庭层次上提供关键的支持。例如，对于开发项目和社保项目来说，也必要建立统一的办法来甄别贫困家庭，这需要部门间的协调，它不仅限于扶贫办、财政部、发改委和农业银行（及农村信用合作社）的范围，还涉及到民政部、人力资源和社会保障部等。为扶贫工作建立更好的协调机制目前依然是艰巨的制度挑战。

（五） 从农村向城市迁移是脱贫之路

在过去 20 年里，与中国经济强劲增长相联系的一个最具意义的发展变化是，由于作为增长中心的城市中迅速扩大的劳动力需求，出现了人口向城镇的大规模迁移。虽然关于迁移人口的准确数字一直存在争论，但近期估计显示，这一数量可能高达 1.5 亿（见第四（一）节和下面的进一步讨论），是世界史上和平时期最庞大的人口迁移。城市化过程使中国从经济凝聚中受益，这种凝聚是生产力产出的重要来源⁴²。尽管有研究认为，一般来说中国城市规模还没有达到使每个劳动者生产力最大化的水平（Au 和 Henderson, 2006），但人口迁移的规模和方式对流入地和流出地已经带来了深远的影响。这一节的重点是研究对流出地的影响。

特别地，作为扶贫的重要途径，农村向城市的人口迁移已经受到称赞。以下将尝试估计人口迁移的这一贡献，主要考察农村人口中的部分最贫穷者能否利用这一脱贫途径。

举家迁移式的大规模迁移及其增长依然不足

中国内部对人口迁移的准确规模一直存有争议。由于数据来源不同，按照地理范围定义和按照离开流出地时间定义的不同，还有迁移是否代有相应的户口身份变化等，估计数字是不同的。另一区别是迁移人口在一个时点的存量和一个时期的流量。例如，根据 2000 年人口普查，按照离开其户口登记地 6 个月以上定义的流动人口规模（存量）为 1.44 亿⁴³。近来的第二次全国农业普查则发现，2006 年底的农村流动劳动力的数量约为 1.318 亿。⁴⁴另一方面，按照 1995~2000 年间进入现在的镇或城市、并在上年居住此地至少 6 个月以上定义的 5 年之中的迁移人口的总数大约是 1.31 亿，其中 8 500 万（约 65%）为非户籍迁移者，即他们没有现居住地的正式户口（Cai、Park 和 Zhao, 2006）。在这一时期，非户籍迁移者中的 4 200 万人或大致一半是从农村向城市的迁移人口。

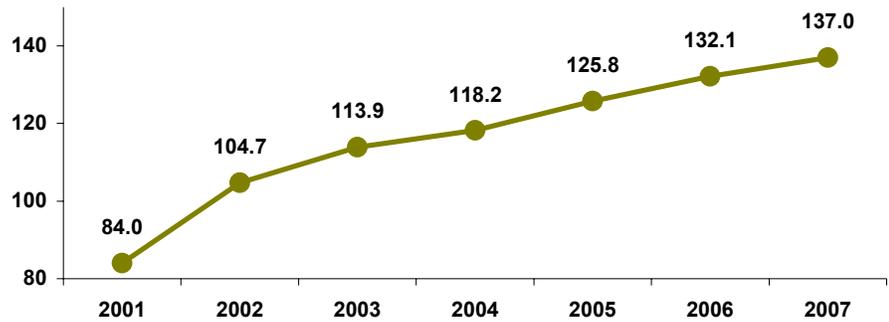
如本报告第二（七）节所述，在 20 世纪 90 年代，农村迁移人口的规模出现了迅速增长。来自农业部和劳动和社会保障部组织的农村劳动力调查的估计数字证明了这一增长趋势。按照调查年份中至少外出一个月来统计迁移人数，这些调查显示，在 1997~2004 年间，农村迁移人口的数量增加了 2.5 倍（图 2.41）。国家统计局的估计也证实了农村移民的增加。最近关于迁移人口（包括迁移家庭）的估计认为，2007 年的总数约为 1.37 亿，在 2001 年以来的 6 年时间里增长了超过 60%（参见图 5.55）。

⁴² 从 1985 年到 2005 年，中国城镇人口从 2.51 亿上升到 5.62 亿，或者说从总人口的 24% 上升到 43%（国家统计局，2006）。

⁴³ 根据全国人口的 1% 抽样调查，2005 年，估计的流动人口存量为 1.47 亿（国家统计局，2006）。

⁴⁴ 农村迁移劳动力的定义是，农村家庭的成员在 2006 年被雇用在本乡镇的行政管辖范围之外从事一个月或以上的工作。

图 5.55: 2001~2007 年, 农村人口向外迁移增加的近期趋势



数据来源: 国家统计局, 中国农村家庭调查年鉴 (多年), 中国统计出版社。

关于农村迁移人口的最重要的信息来源可能是国家统计局近期组织的农村住户调查, 这项调查自 2002 年起收集迁移人口信息。以下讨论充分利用了农村住户调查中的迁移数据。利用这一数据, 表 5.46 报告了 2003 年农村劳动力迁移规模的一些基本指标。

表 5.46: 2003 年, 中国农村迁移人口基本信息

农村 迁移人口数量基本情况				
		数量 (百万)	占农村劳动 者百分比	占农村人口 百分比
A	单身 迁移劳动者, 从家乡外出工作超过6个月	98.9	15.3	10.5
B	单身 迁移劳动者, 从家乡外出工作, 时间不限	125.8	19.5	13.4
C	从农村举家迁移者	24.3		2.6
D = 0.5 x C	从农村举家迁移劳动者	12.2	1.9	
E = B + C	从农村迁出者总数	150.1		16.0
F = B + D	从农村迁出的劳动者总数	138.0	21.4	

迁移后工作收入基本情况			
G	迁移劳动者平均月收入	(元)	702
H	迁移后工作的平均月份	(月)	8.1
I = G x H	迁移劳动者平均年收入	(元)	5686
J	农村个人平均年收入	(元)	2622
K = I / J	迁移劳动者收入对农村个人收入的比率	(比率)	2.17
L = B x (I/J)	迁移后收入在农村总收入中的比重	(%)	29.1

注释: 农村劳动力的定义是 16 岁及以上、未就学并有劳动能力的人。按照这样的定义, 2003 年, 农村劳动力约 6.46 亿, 属于 9.375 亿农村人口的一部分 (农村人口的定义与国家统计局农村住户调查的农村住户定义是一致的)。这里的关于农村劳动力的统计与 2005 《中国年鉴: 农村住户调查》 (国家统计局, 2005) 中报告的估计数字——6.4 亿有劳动能力和部分劳动能力的劳动者是类似的。假定每个迁移家庭只有一半成员是劳动者。

数据来源: 世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查数据和 Sheng 与 Peng (2005) 估计。

如表 5.46 所示, 2003 年, 从家乡外出工作至少 6 个月的单身农村迁移劳动者总量约为 0.99 亿, 而不论外出时间长短的单身农村迁移劳动者总量约为 1.26 亿。然而, 这组数字仅指单身迁移劳动者, 没有包括那些举家外迁的人。2003 年, 举家外迁的总人数约为 2 430 万 (Sheng 和 Peng, 2005)。这样, 估计农村迁移人口总量约为 1.5 亿, 占农村总人口的 16% 左右。假定举家迁移人口中有一半是劳动者⁴⁵, 则估计迁移劳动者总数约为 1.38 亿, 占农村劳动力总量的 21%。依照更严格的 6 个月标准, 迁移者分别占农村总人口的 13% 和农村劳动力总量的 17%。因此, 中

⁴⁵ 一半比重假设来源于一个事实: 2003 年, 有劳动能力的劳动者占农村总人口的 48% (国家统计局, 2005 中国年鉴: 农村住户调查)。

国人口迁移规模很大：在每 5 个农村劳动者中，大约就有 1 个迁移劳动者。大约 43% 的农村人口生活在有一个或更多迁移劳动者的家庭中。

根据表 5.46 中的数据来看，与家庭一道迁移的劳动者比重似乎很小，不到迁移劳动力总数的 10%。世界银行与国家统计局组织的 2004 年村级专项调查可以提供有关举家迁移程度的更多信息，该调查显示，虽然多于 3/4 的村报告说，在 2000~2004 这 5 年间有举家迁移，但涉及这样迁移的家庭大约仅为 5%，年迁移率略大于家庭户的数 1%（表 5.47）。绝大多数迁移劳动者是背井离乡的单身劳动者。在 12 个调查村庄进行的贫困定性估计也显示了迁移家庭数量非常有限，与单身迁移者之间存在反差。例如，在江西省的实地研究显示，只有当迁移者有了稳定的工作或开办了自己的企业时，才可能举家迁移（中国社会科学院社会学所，2006）。

表 5.47：2000~2004 年，从农村举家迁移程度

在 2000 到 2004 年间,报告举家迁移的村庄的百分比	76.5
在报告有举家迁移的村庄中：	
村庄现有家庭户总数	355.8
举家迁移户数	20.5
举家迁移户占全部家庭户的比重 (%)	5.4
土地被收回的举家迁移户	6.2
土地被收回的举家迁移户比重 (%)	30.2

数据来源：世界银行根据 2004 年世界银行与国家统计局组织的对 3037 个村庄做的专项调查估计。

另一个关于迁移的度量是估计迁移后的工作收入占农村总收入的比重。如表 5.46 所示，迁移劳动者的平均年收入超过了农村人均年收入的 2 倍，而且这已经考虑了迁移劳动者一年在外平均工作 8 个月这一事实。巨大的收入差使迁移收入在农村总收入中占据了很大的比重；2003 年，这一比例估计接近 30%（表 5.46）。

大多数迁移是跨省的，从中部和西南地区流向沿海地区，目的地是大中城市

2003 年的农村住户调查数据和 2006 年的第二次全国农业普查显示，大约一半的迁移劳动者在其他省份工作。另有三分之一在本县以外的省内工作，剩下的六分之一在本乡之外、本县内工作（表 5.48）。因此，大多数都是远距离迁移。

表 5.48：2003 年和 2006 年，按照地区划分的农村劳动者的主要工作地

	2003						2006
	全国	沿海	东北	中部	西南	西北	全国
农村劳动力到本乡外务工的比重 (%)	16.8	15.0	7.3	19.7	19.4	12.5	24.8
在迁移出去的人中：							
%, 离开本乡, 但留在本县的	16.7	27.3	24.1	8.7	12.9	26.4	19.2
%, 离开本县, 但留在本省的	31.6	54.5	56.9	17.3	20.8	35.7	31.5
%, 离开本省的	51.8	18.3	18.9	74.1	66.2	37.9	49.3

注释：本表中 2003 年的数字来自对以下调查问题“你的主要工作地点在哪里？”的可能的回答：（1）本乡，（2）本乡以外，本县，（3）本县以外，本省，（4）本省外，国内，（5）国外或香港、澳门、台湾。后一类别因数量极小而忽略不计，受访者回答（2），（3）和（4）被视为迁移。2006 年的数字来自国际统计局关于第二次全国农业普查主要数据的公报（NBS（2008），第 5 号）。迁移劳动力的定义是指那些在本乡之外工作一个月或以上的人员。

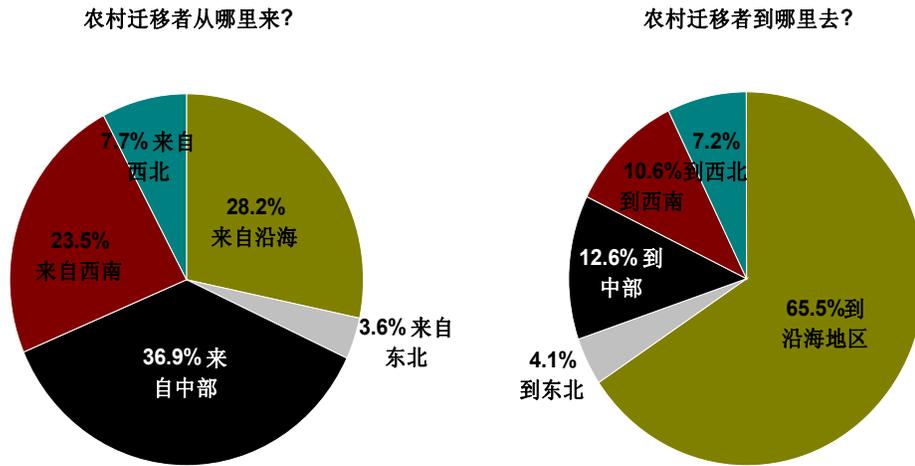
数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

然而，这里存在着地区差异。迁移率最高的两个地区——中部和西南部——的跨省迁移比例也最大（分别为 74% 和 66%）。与之对比，迁移率最低的东北地区

的跨省迁移比例则属于最低的，约为 19%。在沿海地区，跨省迁移比例也很低（约为 18%），尽管其总迁移率较高，这反映出沿海地带接近劳动力需求的主要中心。在沿海和东北，大多数迁移者跨县但在省内流动。而在迁移率较低的西北，跨县迁移与跨省迁移数量均等。

在这些地区中，迁移人口的最大比重（约 37%）来自中国的中部省份，而沿海和西南各占四分之一（图 5.56），西北和东北占了较小的份额（分别为 8% 和 4%）。另一方面，大约三分之二的迁移人口（包括那些省内流动者）选择沿海地区为其目的地，去其他地区的比例较小。

图 5.56：2003 年，农村迁移劳动者的流出地和目的地
（在本乡以外工作一段时间的农村迁移劳动力总数的百分比）

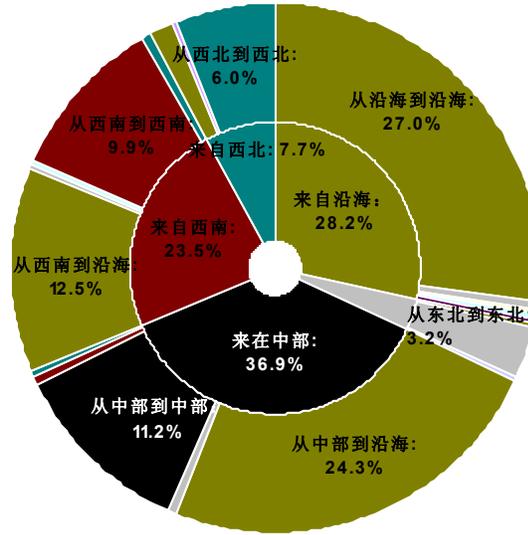


注释：各个地区的省份名录见专栏 4.9

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。。

按照流出地分的目的地差异颇具启示性。几乎所有来自沿海地区的迁移者（即使跨省流动）又去了沿海地区（图 5.57 和表 5.49）。中部地区迁移者的约三分之二和西南迁移者的一半也流向沿海地区。对于东北和西北来说，沿海地区不是重要的目的地，大部分流动是在本地区内进行的。

图 5.57：2003 年，按流出地划分的农村迁移人口的目的地



注释：各个地区的省份名录见专栏 4.9。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

表 5.49：2003 年，按流出地划分的农村迁移人口的目的地
迁移人口总计(包括省内和跨省)

来自：	流向：					
	沿海	东北	中部	西南	西北	总计
沿海	95.9	1.2	1.9	0.5	0.5	100.0
东北	9.1	88.6	1.7	0.2	0.4	100.0
中部	66.0	1.1	30.4	1.2	1.4	100.0
西南	53.1	0.4	2.0	42.3	2.3	100.0
西北	16.9	0.3	4.1	1.2	77.6	100.0
全国	65.5	4.1	12.6	10.6	7.2	100.0

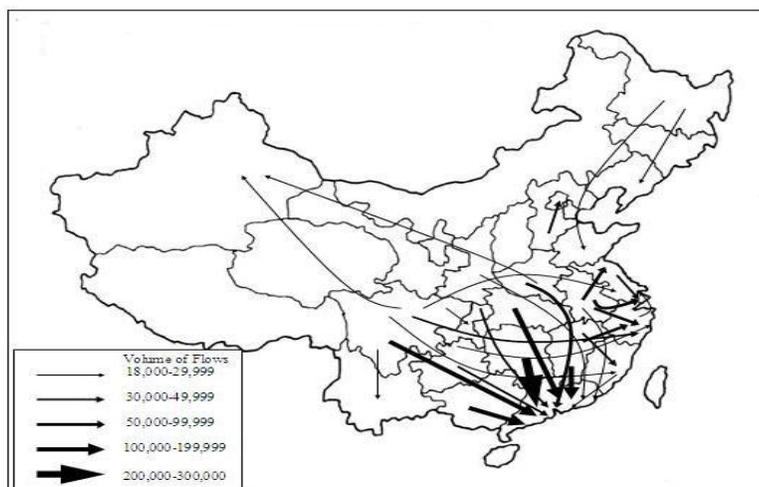
来自：	流向：					
	沿海	东北	中部	西南	西北	Total
沿海	79.3	5.8	9.8	2.4	2.7	100.0
东北	48.7	40.0	8.7	0.7	1.8	100.0
中部	90.8	2.0	4.0	1.6	1.7	100.0
西南	84.5	0.5	3.2	8.6	3.3	100.0
西北	48.1	0.9	12.3	4.2	34.5	100.0
全国	84.7	2.5	4.9	3.8	4.1	100.0

注释：各个地区的省份名录见专栏 4.9。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

总体上说，沿海地区明显是迁移劳动者的主要目的地。图 5.58 描绘的主要跨省份迁移流动情况也证实了这一点。据估计，超过四分之一的迁移劳动力（约 2600 万劳动者）都在广东工作，同时，在东部沿海地区工作的迁移劳动者的绝对数和比重还在增长（Sheng 和 Peng, 2005）。

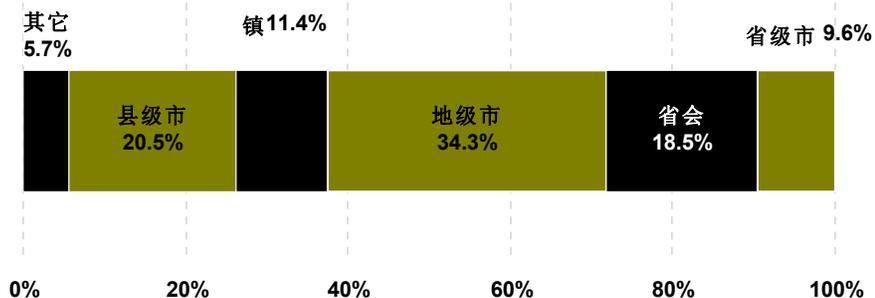
图 5.58: 1995~2000 年, 30 个最大的跨省份迁移流



数据来源: Chan (2006)。

超过 60% 的农村迁移劳动力在地区级或更高级别的大中城市工作 (图 5.59), 而且这一比重近年来一直增长。从 2001 年到 2004 年, 大中城市所占的比重从 57.2% 上升到了 62.4% (Sheng 和 Peng, 2005)。

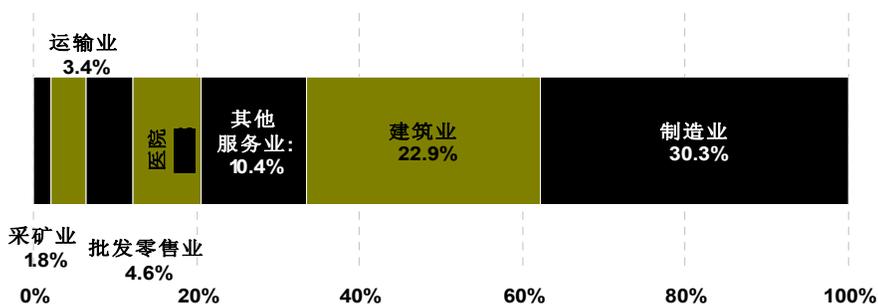
图 5.59: 2004 年, 三分之二的农村迁移者进入大中城市



数据来源: Sheng 和 Peng (2005)。

大多数迁移劳动者从事制造业 (30%) 和建筑业 (23%); 其余绝大多数在各个服务行业就业 (图 5.60)。

图 5.60: 2004 年, 大多数农村迁移劳动者在制造业和建筑业工作



数据来源: Sheng 和 Peng (2005)。

受过初中教育的青年男性更可能迁移

大约略多于三分之一的迁移劳动者是女性（表 5.50）。在农村劳动者中，男性和女性迁移率存在巨大差异，分别为 25%和 14%。因此，男性劳动者的迁移概率是女性的 1.8 倍。

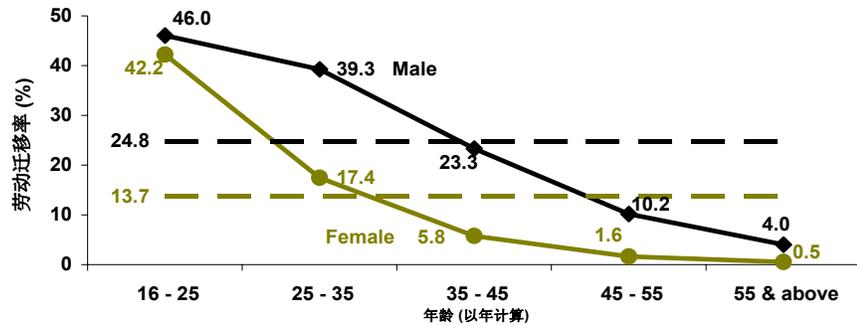
表 5.50：2003 年和 2006 年，迁移劳动者的性别、年龄与教育程度

	2003					2006
	总计	未迁移者	迁移者	女性迁移者	男性迁移者	迁移者
农村劳动力/迁移者比重 (%)	100.0	80.6	19.4	33.8	66.2	24.8
女性比例 (%)	50.8		33.8	100.0	0.0	36.0
年龄 (岁)	38.7	41.0	29.1	25.4	31.0	
平均学校教育 (年)	7.9	7.6	8.9	8.6	9.0	
文盲比例 (%)	7.0	8.3	1.6	2.4	1.2	1.2
小学比例 (%)	29.8	33.0	16.2	18.8	14.9	18.7
初中比例 (%)	50.8	46.9	67.3	67.1	67.4	70.1
高中比例 (%)	11.9	11.3	14.0	10.9	15.6	8.7
大学及以上比例 (%)	0.6	0.5	0.9	0.8	0.9	1.3

注释：2006 年的数字来自国际统计局关于第二次全国农业普查主要数据的公报（NBS（2008），第 5 号）。迁移劳动力的定义是指那些在本乡之外工作一个月或以上的人员。
数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查估计。

约 47% 的迁移劳动者是青年人，年龄在 16~25 岁之间。迁移劳动者的平均年龄是 29 岁，比未迁移者的平均年龄低 12 年。女性迁移劳动者的平均年龄比男性低 6 年。无论是对男性劳动者还是对女性劳动者来说，迁移率都随年龄提高而下降，而女性的下降速率要比男性更快。如图 5.61 所示，男性与女性的迁移率差异的大部分可以从 25~35 岁和 35~44 岁的女性更少迁移这一点来解释。

图 5.61：2003 年，按年龄分的男性和女性迁移率

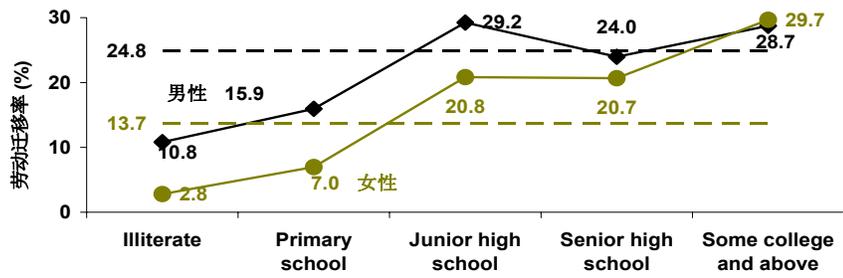


注释：离散的水平线代表了男性和女性农村劳动力的平均迁移率。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

相对于未迁移的农村劳动者平均受教育年限（7.6 年）而言，迁移劳动者的平均受教育年限更高（8.9 年）。约 80% 的迁移劳动者都具有初中及以上学历（表 5.50），约有 70% 的迁移劳动者具有初中学历。对于男性和女性迁移劳动者来说，这一比例相近，这反映出雇主倾向于雇用接受过最低教育的人，当然大多数迁移劳动者从事的仍是相对初级的工作。接近 72% 的迁移劳动者没有受过任何技能培训，虽然他们中有 3/4 表示愿意参加培训（Sheng 和 Peng, 2005）。在那些参加了培训的人中，只有 10% 参加了政府组织的培训；其他人或者依靠企业组织的培训（30%），或者自己选择培训（约 60%）。有证据显示，无论是对男性还是对女性而言，人口迁移率都随教育程度上升，而女性的上升速率更快（图 5.62）。

图 5.62: 2003 年, 按教育分的男性和女性迁移率



注释: 离散的水平线代表了男性和女性农村劳动力的平均迁移率。

数据来源: 世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

迁移减少贫困

尽管人们通常认为, 向城市迁移是农村家庭的脱贫之路, 但很难利用经验数据来估计迁移对减少贫困的贡献。度量这样的贡献面临如下两个难题: 第一, 迁移是通过多种渠道来影响贫困的。首先, 迁移劳动者有了获取更高收入的机会, 这是他们的直接收益。再通过向家乡汇款, 这类收入收益也被其他家庭成员分享。此外, 如果迁移带来的高收入刺激了农村经济的投资, 包括更多的人力资本投资 (部分地减少了农户申请信贷的限制), 那么除了收入收益之外还有潜在的锁定效应。迁移还可能影响农村 (和城市) 劳动力市场上的工资水平。

第二个困难源于这样的事实, 就是迁移能力本身可能关系到家庭户的贫困状态。对迁移劳动者的特征的描述已经暗示 (下面还要深入讨论), 很多贫困人口受制于自身环境和条件, 可能无法迁移。

尽管有这些困难, 一些零星证据还是提供了指标, 表明了更多的迁移对减少贫困的贡献。第一, 来自国家统计局农村住户调查的证据显示, 按照世界银行的贫困线计算, 有迁移者的家庭户的收入贫困发生率是 7.5%, 而没有迁移者的家庭户贫困发生率是 10.9% (表 5.51)。接近三分之二的农村贫困人口生活在没有迁移劳动者的家庭中, 显著高于他们在农村总人口中的 57% 的比重。

表 5.51: 2003 年, 有迁移劳动者的农村家庭户发生贫困的可能性小

	在农村人口中的比重	世界银行收入贫困线	
		发生贫困的百分比	在农村贫困人口中比重
没有迁移劳动者的农村家庭户	57.4	10.9	66.2
有一个或更多迁移劳动者的农村家庭户	42.6	7.5	33.8
总计	100.0	6.9	100.0

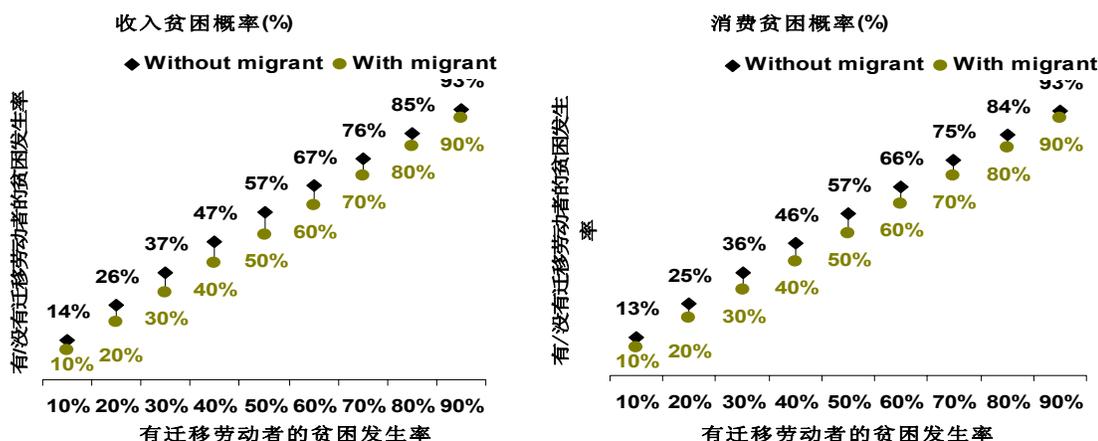
注释: 采用的是世界银行的贫困线标准。

数据来源: 世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

然而, 有迁移者的家庭户与没有迁移者的家庭户有很多区别。在控制了家庭户的数量和地区特征之后, 估计在一个家庭中, 有一个迁移劳动者可以使家庭人均收入提高 8.7%, 使消费提高 6.1%⁴⁶。图 5.63 描绘了人口迁移对农村家庭户发生贫困的影响效应。如该图所示, 迁移降低了贫困发生概率。例如, 有一个迁移劳动者的家庭的贫困概率是 50%, 而没有迁移者的家庭的贫困概率是 57%。迁移对收入贫困和消费贫困的影响力是相近的。

⁴⁶ 这些估计结果与 Du、Park 和 Wang (2005) 采用 1997~2001 年中国贫困监测调查数据计算的人均收入效应在 8.5%~13.1% 之间相似。

图 5.63：2003 年，人口迁移降低了农村家庭户的贫困发生率



注释：这些估计来自家庭户层面上的对家庭户是否贫困这一指标变量的回归，自变量是家庭在前期是否有迁移劳动者，同时控制了家庭户户数，村庄和地区特征。贫困的定义根据世界银行的贫困线标准。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

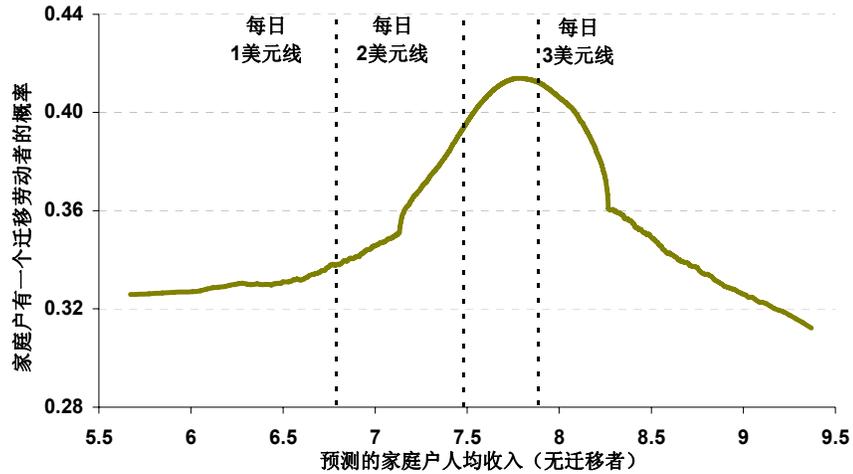
这些结果也可以用来做一个关于人口迁移对降低农村贫困的一般贡献的估计。如表 5.51 所示，有迁移者的农村家庭户的收入贫困发生率是 7.5%。在没有人迁移时，这一发生率是 10.5%。这可能还是低估的数字，因为迁移的一些间接利益，如汇款支撑的生产性投资和迁移对农村工资的正向效应等，这些都没有考虑进去。

但许多贫困者无力迁移

虽然人口迁移是减少农村贫困的重要渠道，但由于很多贫困者没有迁移，这一作用受到了限制。表 5.51 已有显示，贫困人口的二分之三生活在没有迁移劳动者的家庭中。图 5.64 则展示了家庭户中有一个迁移劳动者的概率与该家庭户在没有迁移者的情况下理论上预测的人均收入对数分布之间的关系。该图表明，迁移概率与收入的关系是倒 U 型曲线⁴⁷。最穷的人和最富的人的迁移可能性都低，尽管其原因各不相同。低于世界银行的贫困线的家庭的迁移可能性大约是三分之一，迁移可能性在世界银行的贫困线标准的 3 倍附近到达 0.41 左右的峰值，然后下降。

⁴⁷ Du、Park 和 Wang (2005) 也估计到了 1997 年和 2001 的类似的倒 U 型关系。

图 5.64：2003 年，迁移概率与家庭户人均收入对数的关系



注释：这一曲线显示了家庭户有一个迁移劳动者概率与估计的没有迁移者家庭人均收入对数之间的非参数关系（在两端删除了 1% 的样本）。后一预测值是从人均收入对数回归模型估计得到的，这是一个关于家庭户在上一年是否有一个迁移劳动者、家庭户数、村庄和地区特征的函数。迁移概率与家庭户的实际人均收入的关系非常相似。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

农村中贫困家庭和非贫困家庭的不同禀赋条件和机会还反映在他们的职业选择上。表 5.52 报告了划分农业、本地非农业和迁移三种工作分类后的农村贫困家庭和非贫困家庭的劳动活动统计描述。在这里和下文有关迁移和贫困的分析中，贫困的定义都是消费水平低于世界银行的贫困线。我们的描述使用了两种口径。第一种口径是参与率视角——在本乡以外工作一个月以上的任何工作都被视为迁移；在非迁移者中，从事任何本地非农工作一个月以上都被视为本地非农工作。第二种口径是主要职业视角，主要职业被定义为劳动者从事月份最多的职业。无论是哪种方法，贫困家庭迁移或从事本地非农工作（笼统地说从事非农活动）的比重都比非贫困家庭低。例如，贫困家庭赖以谋生的大部分劳动活动是务农，这是他们的主要职业。在他们之中，以本地非农业和迁移工作为主要活动的比例分别只有 7% 和 15%。与之对比，非贫困家庭从事农业的占 64%，而从事本地非农业和迁移工作的则各占 18%。很明显，农村贫困家庭在从事非农业活动上受到了很大限制。

表 5.52：2003 年，按照贫困状态分的农村劳动者在农业、非农业和迁移活动中的分布

农村劳动者百分比	贫困家庭	非贫困家庭
...所参与的工作...		
...只有农业	53.0	44.8
...做一些本地非农工作,但没有迁移	29.0	35.5
...做一些迁移工作	18.1	19.7
...主要职业是...		
农业	78.1	64.1
本地非农业	7.2	18.0
迁移工作	14.7	17.9
农村迁移劳动者百分比		
...省内迁移者	41.8	51.1
...跨省迁移者	58.2	48.9

数据来源和注释：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。贫困家庭是按照人均消费低于世界银行的贫困线定义的。

表 5.52 还显示出,按主要职业口径计算的非农工作比重远远小于按参与口径计算的非农工作比重,对贫困家庭尤为如此。这意味着可供选择的非农工作的临时性和季节性特征,它们对于贫困家庭的劳动活动尤其具有影响。缺乏进入非农工作的机会还反映在,贫困家庭迁移者跨省迁移的比例较高(58%),而非贫困家庭的这一比例是 49%。

缺少本地非农工作机会还可以解释不同地区贫困家庭劳动者的工作模式的差异。如表 5.53 所示,同沿海地区相比,中部和西部地区的非农工作机会相对较少,贫困人口迁移次数要大大高于在本地以非农业工作为主要职业的次數。

表 5.53: 2003 年,不同地区贫困家庭农村劳动者的劳动活动

贫困家庭农村劳动者的百分比	地区				
	沿海	东北	中部	西南	西北
...所参与的工作...					
...只有农业	59.9	57.5	66.2	53.1	56.1
一些本地非农工作,但没有迁移	33.2	39.5	20.6	31.9	29.2
...一些迁移工作	6.9	3.0	13.2	15.0	14.7
...主要职业是...					
农业	74.3	92.8	83.9	84.7	87.4
本地非农业	17.7	4.6	4.2	2.1	3.1
迁移工作	8.0	2.6	11.9	13.2	9.5

数据来源和注释:世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。贫困家庭是按照人均消费低于世界银行的贫困线定义的。

限制贫困者迁移的因素之一是他们的教育程度太低。前面已经谈到,迁移劳动者的 80%以上具有初中或更高学历,而未迁移劳动者的这一比例为 59%。进一步说,没有迁移者的贫困家庭的劳动者的教育程度更低。在他们之中,只 50% 的人接受了初中或更高层次的教育(表 5.54)。类似地,所有迁移劳动者、所有非迁移劳动者和无迁移的贫困家庭劳动者的平均受教育年限依次分别为 8.9 年、7.6 年和 6.9 年。下面将进一步讨论人力资本水平低对迁移的限制作用。

表 5.54: 2003 年,无迁移贫困家庭中的未迁移劳动者

	迁移劳动者	未迁移劳动者	无迁移贫困家庭劳动者
平均年龄	29.1	41.0	39.2
男性比例 (%)	66.2	48.4	48.5
学校教育年限	8.9	7.6	6.9
文盲比例 (%)	1.6	8.3	14.0
小学毕业比例 (%)	16.2	33.0	36.4
中学毕业比例 (%)	67.3	46.8	42.6
高中毕业比例 (%)	14.0	11.3	6.8
大学或更高学历比例 (%)	0.9	0.5	0.2

注释:贫困家庭是按照人均消费低于世界银行的贫困线定义的。

数据来源:世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

存在一些迁移障碍

对国家统计局 2003 年农村住户调查数据的深入分析进一步揭示了农村人口向外迁移的动机和障碍。这一分析考察了大量的家庭户、村庄、县和省的特征。表 5.55 就一些选取的变量报告了一些关键结果。

表 5.55：影响农村迁移的一些有选择的因素

家庭中有一个迁移劳动者的边际贡献

家庭户特征	
拥有初中学历的作为劳动者的家庭成员比率	0.041**
拥有高中/大学学历的作为劳动者的家庭成员比率	-0.016
作为劳动者的家庭成员的人均土地面积	-0.010**
0至5岁儿童比率	-0.218**
6至12岁儿童比率	-0.118**
村庄、县和省的特征	
村内乡镇企业工人比率	-0.007**
村庄是否在山区	0.064**
是否是少数民族村庄	-0.169**
本县的农业生产率	0.304**
省份的城乡人均收入比率，按距离加权	0.078**
标准化的城市劳动力市场分割指数，按距离加权	-0.042**

注释：这是运用了包含 65,000 多个家庭样本的农村全样本所做的家庭户层面线性概率模型估计得到的结果。估计了不同的模型，分别考察村庄固定效应、县固定效应、省份固定效应和无固定变量的效应。上述结果是无固定变量效应模型。估计的家庭户层面变量的效应在不同模型中都是显著的。** 高显著性（1% 水平）；*有显著性（5% 水平）；教育的效应是以小学或小学以下教育为参照估计的。最后的两个省份变量的权数是流出地与迁移地省会之间距离的倒数。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 农村住户调查全国样本估计。

表 5.55 报告的分析结果证实了教育对迁移概率有决定性的作用。较高比例的初中学历劳动者对迁移可能性有正影响。另一方面，结果还显示，高中学历对迁移概率没有显著影响。这需要审慎解释。正如前面谈到的，很大比例（大约三分之二）的迁移劳动者拥有初中学历，这看上去似乎表明，迁移劳动者从事的工作主要是低技能的。城市中的高技能或白领工作一般轮不上农村迁移者。获得这些工作机会的最可能的途径是以城市为基础的高等教育。高中学历的大部分价值体现在它是向高等教育的投入。的确，城市的高等教育一直是把农村户口变为城市户口的重要途径。因此，高中学历不一定能提高成为迁移劳动者的几率，但这对于那些要在城市获取高等教育的农村学生是有意义的。然而不幸的是，只有少数农村人口能得到大学或更高的教育。

儿童的福利显然是一个需要考虑的重要因素。家庭的儿童（14 岁以下）数量较多对于迁移概率有显著的负影响。这反映出，在城市养育儿童的费用明显过高，从而严重限制了全家迁移的可能性。举家迁移在从农村迁移的总量中只占了很小的比重（大约六分之一）。在 12 个调查村落所做的定性贫困估计也表明，养育子女往往是家庭迁移的最重要的因素（中国社会科学院社会学所，2006）。

缺少本地非农就业机会是迁移的一个理由，村庄内乡镇企业工人比例高对迁移构成负面影响就说明了这一点。与之类似，居住在相对偏远山区村庄、本地的生产性就业潜力不足的家庭更可能出现迁移劳动者。

控制了家庭禀赋（包括与获得教育有关的因素）之后，少数民族村落的家庭迁移率较低。这意味着，少数民族社区要充分利用迁移机会，将面临特殊的困难。这可能与迁移目的地的歧视、少数民族社区缺少信息渠道、难以进入招工网络有关。来自国家统计局的 2004 年农户调查的证据显示，迁移的主渠道（三分之二的迁移劳动者使用）是由老乡、家庭成员和朋友的接触和介绍构成的（Sheng 和 Peng，2005）。对于某些潜在迁移群体（如来自少数民族社区的人）而言，同其他人群相比，这些非正式渠道较少，而且更不易进入。在 12 个调查村落所做的定性贫困估

计也清晰地显示，同非少数民族地区的家庭相比，少数民族村落家庭成功的迁移的更少（中国社会科学院社会学所，2006）。

正如预期的那样，较高的劳动力-土地比率将提高迁移概率。另一方面，一个县的单位土地面积上的农业生产率高，其迁移概率也更高。这与后一个推测是一致的：在农业生产率低的地方，贫困人口更多，他们迁移的可能性更低。这也可能反映出，对于富裕县而言，县域内迁移（占全部迁移劳动力的17%）可能更多。

作为经济激励因素，迁移目的地较高的劳动回报是迁移的主要动力。其标志是，目的地和迁出地之间较大的收入差别对于迁移概率有显著的正效应。由于这一变量用流出地与流入地间的距离的倒数进行了加权，所以这一结果也强调了迁移距离的重要性。迁移距离是货币和其他流动成本的代理变量，它倾向于阻碍迁移。迁移成本也有实质性的影响。例如，在云南做的实地研究显示，一个村民在城市找到工作的平均费用是1000元，包括旅行费用和寻找工作期间的生活成本，许多人为此经常向亲戚或朋友借钱（中国社会科学院社会学所，2006）。

还有一点很明显，迁移劳动者可能得到的工作机会与城市劳动力市场上的本地居民的工作机会不一样，这一现实削弱了迁移动机⁴⁸。运用2000年普查数据，Park、Zhao和Huang（2006）在控制了个人特征差别后估计出迁移者和本地居民在不同职业或部门工作的可能性，构造了不同省份的劳动力市场歧视指数。表5.55显示，用这组指数度量的较大的市场隔离对于迁移概率有显著的负作用。

潜在迁移者怎么说？

调查者在四个选定的贫困县向潜在的迁移者询问了不迁移的最重要原因，他们的回答为以上定量分析提供了补充信息。如表5.56所示，从事农业劳动是不迁移的最重要理由，有31%的男性和26%的女性是这么说的，而其他最有意义的回答则涉及个人迁移能力的这样或那样的局限。最重要的因素包括：缺少教育和技能（男性21%，女性17%），缺少社会网络信息（男性17%，女性9%），无力负担与迁移有关费用（男性9%，女性10%），不愿离开孩子则是影响女性的一个重要原因（女性31%，男性11%），这也揭示了对举家迁移的制约。户籍制度可能限制迁移者与流入地居民获取相同的各种城市公共服务的机会，但它本身并不被潜在迁移者视为主要障碍。户籍制度的主要效应是限制家庭迁移而不是限制个人迁移，同时与子女分离等问题也需要加以考虑。

表 5.56: 潜在迁移者怎么说？

农村 未迁移者谈不迁移原因的百分比...		
	男性	女性
农业劳动需要	31.3	25.9
教育	20.8	16.5
信息	17.1	8.7
照顾孩子	10.9	31.5
资金约束	9.0	9.7
本地有高收入机会	2.8	1.7
城市政府扶持	2.1	5.2
城市生活方式	1.9	0.2
本地政府扶持	1.6	0.0
户籍制度	1.4	0.0
城市生活费用高	1.2	0.7

数据来源和注释：Du、Park和Wang（2005）根据2000年在4个认定的贫困县做的中国农村贫困调查的研究。

⁴⁸ 参见第7e节，对此有进一步讨论。

人口迁移对流出地的消极影响

人口迁移是减少农村贫困的重要通道，但对迁移者本身和流出地也并非没有负面影响。下面对此做一些讨论。

首先，迁移机会似乎对农村青年继续提高教育程度产生了负激励。根据最近的估计，从村庄向外迁移每增长 1%，会使初中毕业生上高中的概率降低 0.18%~0.23%（De Brauw 和 Giles, 2006）。由于对于农村青年来说，不上高中的决策通常是不可逆的，这可能对青年迁移者的终生收入造成永久性的影响。还有，高等教育（高中教育是其必要的投入）费用的快速上涨进一步降低了高中教育的净预期收益。

迁移劳动者所集中从事的职业使他们处于与工作相关联的伤害与疾病的更大风险之下，特别是在缺少职业标准的情况下。目前，只有少数迁移者参加了某些社会保险项目。因此在出现工伤或严重疾病时，迁移者及其家庭将面临巨大的困难。中国社会科学院社会学所在 12 个调查村落所做的定性贫困估计显示，如果迁移者出现死亡或在工伤或丧失劳动能力情况下返乡，他们家庭将遭遇极其严重的困难并通常会陷入贫困。专栏 5.15 列举了一些范例。

专栏 5.15: 迁移者的工作风险：工伤或丧失劳动能力时得不到补偿

江西省 X 村的 LSL 个案：

2004 年，当 LSL 在 J 城市某医院的建筑工地上工作时，他的头被砖块砸了。他住院三天。老板说他可以回家休息，因此他离开了医院。但这个老板在需要为 LSL 支付数百元医药费时躲了起来。他回家后，伤口开始恶化。由于严重的脑震荡，他患上麻痹症。他生活不能自理。结果，他的妻子离家出走。他与年迈的父母和一个正在上学的小孩一起生活。

在内蒙古 Q 村，有如下两个事例：

1990 年，杨去辽宁，在一个砖场工作。他的腿被机器弄断了。然后他回到村里。他到现在也没有结婚，而且非常贫穷。另一人由于工作条件艰苦，患上半身不遂。他的家庭现在属于低保户。

资料来源：中国社会科学院社会学所（2006）。

与其他成年家庭成员相比，父母不在身边的留守儿童可能经历更多的痛苦。运用第 5 次全国人口普查数据估计，有 1980 万名年龄在 14 岁以下的迁移者子女被留在家乡（Dun 和 Zhou, 2005）。中国全国妇联组织的研究（2006）显示，60% 的女性迁移者把子女留在村里，这些女性中近 90% 每年只见子女一两次。这样，许多留守儿童都经历了没有母亲或双亲照料的日子，期间包括他们最重要的成长阶段。近期，在陕西、宁夏、河北、北京的 10 个村庄进行的一项研究表明，88% 的留守儿童只能通过电话与父母（非常短暂的）接触，65% 每周仅一次或更少地与父母有接触，9% 与父母没有任何接触（Ye 和 Murry's, 2005）。这一研究显示，缺少双亲关爱不仅导致一些儿童的营养不良和健康状况恶化，还会引发人际方面和心理方面的问题。

再者，由于留在家中的劳动力相对短缺，学龄儿童常常要分担农业劳动和家务。额外负担和缺乏父母关爱的后果是，这类儿童大多数学习成就不好，甚至有些儿童竟没有了继续上学的勇气。根据中国居民收入调查数据，Meng 和 Luo（2006）发现，迁移者的留守儿童的综合表现比父母未迁移的儿童更差。如果对迁移者子女的教育、营养不良与健康投资不足等问题长期得不到重视的话，可能对农村人口的下一代造成很大的问题。

农村向城市的大规模迁移已经明显地改变了一些农村流出地的人口结构（中国社会科学院社会学所，2006）。在许多村庄，大多数中青年已经离开，到外面就业，只有老人、少数成年人和学龄前儿童留在村落中。这大大增加了长者的负担，他们自己得不到多少照料，还常常不得不担负家务、种植等额外责任，还要照料孙子们。当一些老年人谈到这些负担时，说自己“像狗一样累”（12个村落的定性贫困估计，中国社会科学院社会学所，2006）。

从农村社区的视角看，村落人口的空心化也影响了农村社区参与和社区建设（中国社会科学院社会学所，2006）。一些村民担心社区凝聚力会逐渐丧失，由于青年人和有活力的中年人口的迁移，不能控制村领导人的行为。另一方面，很多村干部报告说，由于留在家中的老年人不能做决策，不能正常推进公共事务。有能力的劳动者外出迁移的负面影响还有，村里的互助风气日减，村民间的公共活动和交流也日渐衰落。四川省的一个村干部指出，村庄里几乎没有举办传统的文化活动，村民一般没有兴趣参加村民大会和其他公共活动，除非给他们付钱（中国社会科学院社会学所，2006）。

在很大程度上说，流出地的某些不良效应不单单是迁移引起的。反之，这些现象反映了流行的“客居打工”制度的问题，就是说，（a）歧视规则与做法限制了迁移者获得城市服务的机会，并最终限制了相对于单身迁移的举家迁移规模；（b）迁移劳动者实际上缺少社会保险待遇，社会最多不过是有限地落实他们的工作权，而使他们及其家庭置于没有保护的风险之下；（c）迁移劳动者的人力资本相对不足（反映出农村人力资本总体投资不足）使得他们只能从事一些低技能的职业。政策措施不应该限制迁移流动，因为这样可能会降低扶贫的进度，我们需要将这些问题揭示出来。

政策建议

总体上说，综合这些定量和定性研究，表明以下方面的政策创新将有助于促进农村劳动力向外流动，并实现其潜在的扶贫作用：

- **改善潜在迁移者的教育和技能水平，特别是改善那些来自贫困家庭的潜在迁移者的状况，因为这些人更为缺乏教育和技能。**在所有农村，确保初中教育是必要的第一步。此外，要使迁移者能够在城市劳动力市场上获得更高报酬的高技能工作，需要在农村增加对初中后教育和职业教育的公共支持。
- **为降低迁移者搜寻信息和寻找工作的成本，需要为其提供帮助。**这种帮助的途径是借助于有序的组织安排和中介服务的辅助的非正式社会网络。对于少数民族群体和处于非正式网络不发达的贫困地区的群体，还可能需特殊做法。
- **改善作为迁出地的中西部省份的城市投资环境。**中国的迁移格局在很多方面反映了经济活动的地理集中性。迁出地集中在中部和西部，而迁入地集中于东部的海岸线。大部分迁移是跨省份、长距离的。然而，象世界上其他地区一样，距离提高了迁移成本，降低了迁移数量。因此，未来将会是这样的情景，一些相对来说劳动密集程度更高的产业可以在中西部省份得到进一步发展，特别是当沿海地带的产业聚集成为高技术 and 资本密集类型时。
- **改善城市中迁移者的劳动力市场条件、公共服务和社会保障。**尽管规模大，但有理由认为，现行的流动制度可以被描述为“客居的打工者制度”。在迁入地，一系列歧视政策限制了迁移者作为劳动者或市民的基本权益。这些政策不仅制约了迁移规模，特别是家庭迁移规模，也降低了迁移者的潜在福利收益，因此需要尽快废除这些限制政策。特别是，这需要更有效

地实施适用于迁移者的劳动法条款，需要按照居住地而不是由户籍地来决定获取基本服务（教育、健康和住房）的权利，还需要扩大对迁移劳动者的社会保障覆盖范围。

目前，政府在这些领域已经采取了若干措施，例如，2006年3月发布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（第5号文件）、《劳动和社会保障部关于落实国务院第5号文件的通知》（2006年4月）以及2006年制定的关于农民工问题的部门联席会议制度等。这些众多的关于农民工问题的文件规定涉及到了工人权利保护、公共服务和生活条件、社会保障、就业服务和技能培训等多个领域（专栏5.16）。

专栏 5.16：涉及农民工的政策原则

随着2006年国务院关于解决农民工问题的第5号文件的发布，以及部门联席会议制度的建立，有关农民工问题的广泛的政策原则已经建立起来。这些原则涉及到若干领域，其主要要求包括：

社会保障领域：

- 把工伤保险扩大到农民工从事的几乎所有的高风险行业（例如煤矿采掘和建筑业）。
- 建立单独的医疗保险统筹基金，主要覆盖迁移劳动力的住院医疗费用。
- 改进回家乡治病的农民工或到城市治病的农村新型合作医疗制度的参保人的报销办法。
- 为农民工设计合理的养老保险计划。

公共服务和住房条件领域：

- 为农民工子女提供疾病预防和免疫服务。
- 劳动力输入地的政府要承担起责任，为所有同行的农民工子女提供义务教育，将他们的义务教育列入当地的教育发展规划，确保农民工子女在收费和管理方面与当地学生享受同等待遇。
- 加强有关部门的监督，确保农民工的住房满足基本的卫生条件和安全标准，在长远的基础上把在城市居住和工作的农民工的住房需求列入城市住房建设开发规划。

就业服务、培训和农村劳动力转移领域：

- 在劳动力输出地，建立县级和乡级就业服务网络，提供免费的政策咨询和就业信息。
- 在劳动力输入地，公共就业服务机构要对农民工开放，提供免费的就业信息、就业介绍和咨询。
- 通过农村劳动力技能开发和就业计划、致力于促进劳动力转移的阳光计划、技能开发扶贫试点项目的实施，加强劳动力技能培养。
- 把相关产业向中西部地区迁移，以增加当地的就业机会，积极稳妥地发展小城镇，培育它们吸引产业发展的能力。

资料来源：《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（第5号文件，2006年3月），《劳动和社会保障部关于落实国务院第5号文件的通知》（2006年4月）。

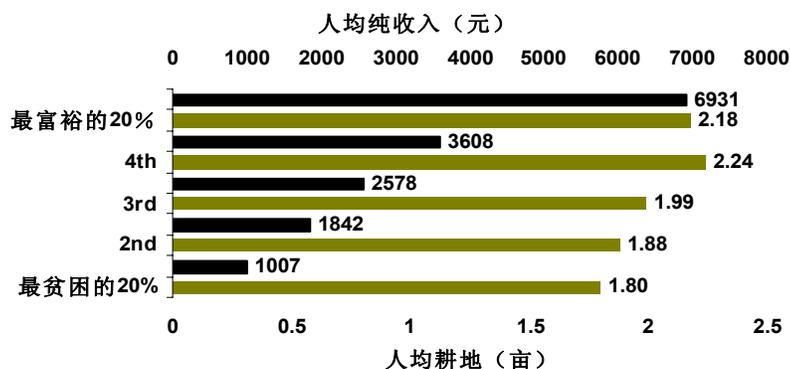
不过，目前还缺乏关于这些规定的落实情况的系统材料。监督这些新措施的进展情况是非常重要的，不但要评估其实施是否按计划进行，而且可以通过实施经验来总结哪些项目在哪些地方、以何种形式发挥了作用，从而可以对它们进行完善。

六. 加强保障：防止家庭陷入贫困

(一) 单靠土地分配并不足以形成农村安全网的基础

传统观念认为，土地是中国农村人口的重要安全网。这种观点有时被片面理解成：农村人口不需要安全保障网，因为他们有土地。的确，中国因其具有最平均主义的土地分配，这在发展中国家显得相对不同寻常。例如在 2004 年，尽管农村最富裕的 20% 的人的人均纯收入约为最贫困的 20% 的人的 7 倍，但各收入组的人均耕地却都大致相当于 2 亩的总体平均数（图 6.65）。

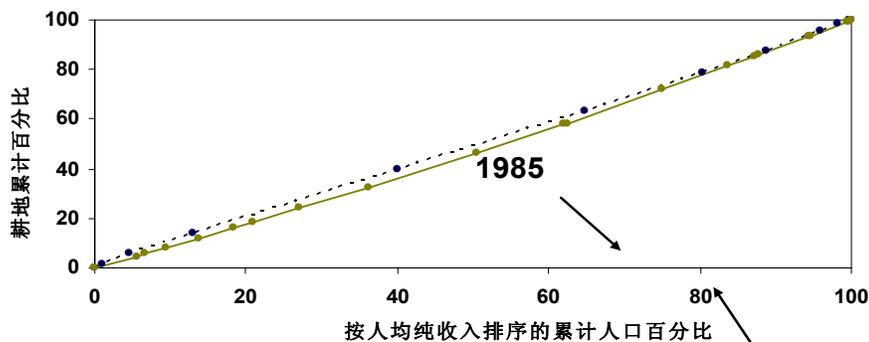
图 6.65：2004 年，中国土地的平均分配
(2004 年，按农村人口人均纯收入五等分分组的耕地分配)



数据来源：根据 2005 年中国农村住户调查年鉴数据计算得到（国家统计局，2005）。

这种平均主义的土地分配是 1978 年开始实行家庭联产承包制的遗产，当时土地使用权基本是按人口均分的。在很大程度上，尽管家庭人口随着时间而变化，这个土地分配制度却得以保持，伴随着村自治组织周期性地以行政的方式进行再分配。因此，在过去 20 多年的时间里，土地的集中度几乎没有变化（图 6.66）。

图 6.66：20 多年中没有变化的土地集中度



注释：1985 和 2004 年的曲线显示了按农村人口人均纯收入排序的耕地集中程度。曲线上的每个点与年鉴中给出的分组分布数据一一对应。

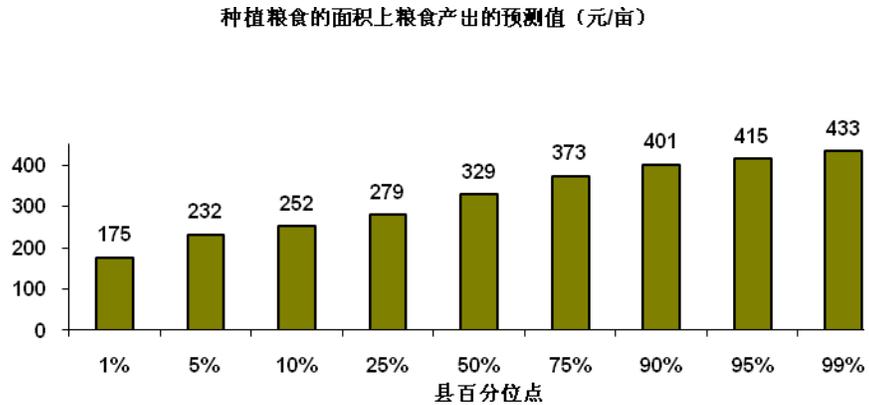
数据来源：根据 2005 年中国农村住户调查年鉴数据计算得到（国家统计局，2005）。

然而，人均大约 2 亩的土地规模足敷使用吗？有三个理由表明，尽管其分配模式是平均主义的，但这种土地制度仍不足以作为农村的安全网。首先，并非所有的土地都是相同的，土地质量从而导致土地的生产率存在巨大差异。其次，农业收入越来越成为农村收入中较小的组成部分。第三，土地的承包期仍然存在着不稳定的问题。这些问题将在下文进一步讨论。

土地生产率存在巨大差异

毫不奇怪，在中国广袤的腹地上，不同地区的土地质量和生产率之间存在明显的差异。图 6.67 显示了国家统计局农户调查范围内的 863 个县的土地质量和生产率的差异。该图显示了 2003 年不同县的粮食单产（每亩粮食播种面积的粮食产值）分布，是根据包括诸如降水量、温度、坡度和霜冻发生率等基本农业气候条件预测出来的。底端（第 1 个百分位）土地的粮食单产仅为顶端（第 99 个百分位）水平的 2/5。大约 10% 的县单产等于或小于每亩 250 元。

图 6.67：不同县的农业产出差异显著

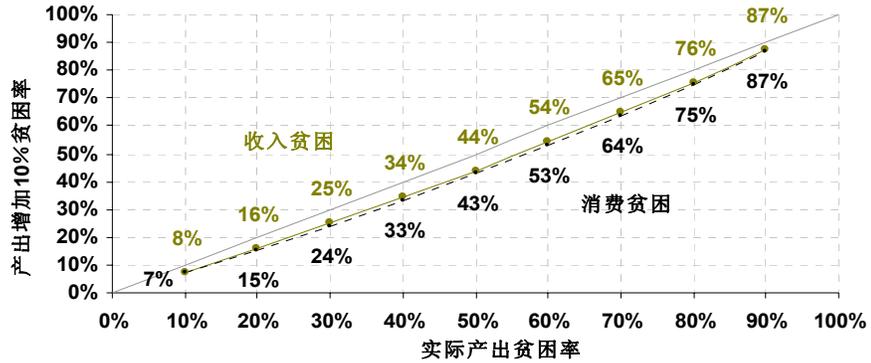


数据来源：根据国家统计局 2003 年农村住户调查和公布的分县农业气候条件数据计算得到。

土地生产率低也会影响到家庭的收入、消费和贫困。控制了一系列家庭和村庄因素之后，我们发现，农村家庭的人均收入和人均消费都显著地受到县农业单产水平的影响，即单产每提高 1 个百分点，人均收入和人均消费也分别增加 1 个百分点⁴⁹。类似地，农业单产对农村贫困也有显著的影响。例如，按照世界银行的贫困线标准，农村个人陷入贫困的平均概率，在人均收入的标准下只是 10%，在人均消费的标准下大约是 18%。如果单产提高 10%，这两个贫困概率分别可以降低到 7% 和 14%。同样，对于那些陷入收入贫困或消费贫困的概率分别是 50% 的人而言，单产提高 10%，可以分别把这两个概率分别降低到 44% 和 43%（图 6.68）。

⁴⁹ 这是基于 2003 年国家统计局农村住户调查全国样本数据，运用收入和消费贫困方程估计出来的。

图 6.68：2003 年农业产出增加 10%对贫困概率的影响



注释：按照世界银行的贫困线标准计算。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 年农村住户调查计算得到。

农业收入占农村收入的比重持续降低

随着农村经济结构的变化和非农产业重要性的提高，以及劳动力向城市的流动，农业收入占农村家庭收入的比重稳步降低。1985~2004 年期间，来自于第一产业（种植业、林业、畜牧业和渔业）的收入比重从 66% 下降到 48%（国家统计局，2005）。2004 年，虽然对于农村人口来说，来自第一产业的人均收入水平比每天 1 美元的贫困线高出 50%，但对于最低 20% 的收入组人口来说，这部分收入只是每天 1 美元贫困线的 2/3。而且对于这部分人口来说，来自种植业的收入只相当于该贫困线的 54%（表 6.57）。因此，以农业为基础的收入本身并不能覆盖农村贫困或半贫困人口的基本需要。

表 6.57：2004 年农村人口的农业收入

	农村人口	农村人口				
		最低五分位	第二	第三	第四	最高五分位
来自第一产业的收入						
占人均纯收入的比例	0.48	0.63	0.59	0.54	0.48	0.35
... 占每天1美元贫困线的比例	1.50	0.68	1.16	1.49	1.86	2.59
来自种植业的收入						
占人均纯收入的比例	0.36	0.54	0.47	0.43	0.37	0.23
... 占每天1美元贫困线的比例	1.13	0.59	0.94	1.18	1.43	1.72

注释：人口五分分是根据农户人均纯收入分组的。

数据来源：根据国家统计局中国农村住户调查年鉴（国家统计局，2005）计算。

尽管最近有所改善，但土地承包的稳定性仍然受到重新调整和征用的制约

土地作为安全网的有效性还取决于农民的土地使用权和承包期的稳定性，这恰好是政策关注的焦点问题。既然农民并不拥有土地，而只是拥有使用权，主要的问题就是这种使用权的范围和稳定性。使用权的不稳定性表现在以下两个方面所具有的抑制性的效果：（1）在土地上的长期投资（Jacoby、Li 和 Rozelle，2002）以及（2）生产率提高型土地的租赁市场的发展（Deininger 和 Jin，2005）。无论是通过直接效果，还是通过其对土地租赁市场发展的限制，这种不稳定的土地使用权都进一步抑制了劳动力从村庄转移出去，从事非农就业，特别是转移到城市（Yang，1997）。例如，2004 年只有 45% 的村庄明确表示，当迁移家庭把土地转包给其他人时，不会将土地收回（表 6.58）。其他村庄中的大多数要么表示，“没有规定”（45%），要么表示“视情况而定”（8%），尽管在 1998 年的《土地管理法》和 2003 年的《农村土地承包法》中都有明确规定，允许这种土地使用权的转包（见专

栏 6.17)。可见，大多数已经或正在考虑外出的农户都至少面临着某种程度的风险，一旦把土地转包出去之后，则会丧失他们原有的土地。

表 6.58：2004 年迁移家庭面临的土地被收回的风险

村庄关于迁移家庭把土地转包给其他人是否将土地收回的政策	村庄比例 (%)
不收回土地	44.6
将立即或一年或超过一年后收回土地	1.8
根据情况而定	8.3
没有规定	45.4

数据来源：世界银行根据 2004 年世界银行和国家统计局对 3039 个村庄的村级调查数据计算得到。

农民认为主要的不稳定因素有两个：与土地重新调整有关的政策和实际做法，以及与土地收回有关的政策和实际做法。土地重新调整是指采用行政性手段，周期性地将土地在本村农户之间进行再分配。其规模和范围可以较小，仅仅影响到少数农户，但也可以很大，影响到所有农户或大部分农户⁵⁰。土地收回是指农民的土地被村庄征用（强制性取消其使用权），转为其他用途，大多数情况下是用于非农用途。这两个因素并非没有关联，因为土地收回通常就是土地重新调整的原因，为的是把土地用于其他用途带来的负担在村庄内分摊得更加平均一些（Brandt 等，2004）。

专栏 6.17：《农村土地承包法》（2003）的关键性规定

经过三年多的起草和协商，《农村土地承包法》于 2003 年 3 月 1 日开始施行。依据 1998 年《土地管理法》的诸多规定，《农村土地承包法》旨在强化进一步稳定中国农民土地使用权的法律基础。这部法律的重要规定包括：

耕地、草地和林地使用权，通过村集体和单个农户之间的书面合同确立（第二十一条），县政府要向农户发放土地承包经营权证书，确认土地承包经营权。

耕地的承包期为 30 年，草地的承包期为 30~50 年，林地的承包期为 30~70 年。

除非因自然灾害严重损毁承包地，需对个别农户承包地进行调整的，不允许对承包地进行行政性调整。

个别调整必须经村民委员会 2/3 以上成员或 2/3 以上村民代表同意，并报乡（镇）和县政府主管部门批准。

村集体不得收回承包期内的土地。符合规定收回土地的，承包人有权获得相应的补偿。

农民的土地权利包括“承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利，有权自主组织生产经营和处置产品”。

在承包期内，妇女结婚、离婚或者丧偶，仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地。

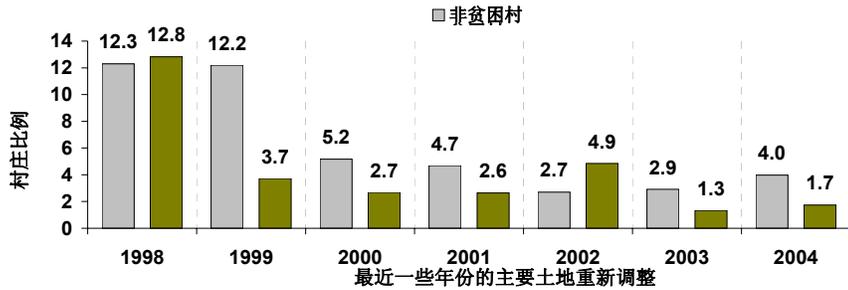
违反上述土地权利规定构成犯罪的，依法追究刑事责任；造成他人损害的，应当承担损害赔偿等责任。

资料来源：Li（2003）；Deininger、Lin 和 Rozelle（2006）。

⁵⁰ 通常来说，根据由出生、死亡、结婚、离婚和迁出等带来的人口和家庭规模的变化，会进行周期性的土地重新调整，用以在农户之间重新分配土地。地块合并、土地规模经营和导致可耕地损毁的自然灾害，也会导致土地调整。根据 2005 年农村发展研究所（西雅图）、中国人民大学（北京）和密歇根州立大学在 17 个以农业为主的省份对 1 773 个村庄的调查，72%的土地重新调整是由于人口变化，14%是由于土地收回，7%是由于地块合并和土地规模经营，2%是由于自然灾害（RDI, 2006）。

这些问题并不局限于农村贫困户。例如，2004 年国家统计局和世界银行所做的调查显示，在 1998~2004 年期间，大约 42% 的村庄至少有一次主要的土地重新调整，牵扯到村庄内半数以上的农户，包括 31% 的贫困村和 44% 的非贫困村⁵¹。当然，至少部分地由于土地使用制度的立法改革，1998 年以来主要土地调整的发生率一直在下降，这个下降趋势对于贫困村和非贫困村是类似的（图 6.69）。

图 6.69: 在指定贫困村和非贫困村的主要土地重新调整的发生率下降



注释：主要土地重新调整指的是牵扯到村庄内半数以上农户的土地重新调整。

数据来源：世界银行根据 2004 年世界银行和国家统计局对 3 039 个村庄的村级调查数据计算得到。

与之相似，土地收回也同样发生在贫困村和非贫困村。在 2000~2004 年的 5 年中，超过 1/5 的村庄有土地收回现象⁵²。贫困村的土地收回发生率（16%）比非贫困村（23%）相对低一些。在那些发生过土地收回现象的村庄，无论是在贫困村还是非贫困村，大约 6% 的耕地都是靠这种方式获得的（表 6.59）。

表 6.59: 2000~2004 年，土地收回和赔偿

	指定贫困村	非贫困村	全部村庄
2000—2004 年发生过土地收回的村庄比例	15.6	23.4	22.4
在发生过土地收回的村庄里			
土地面积总数 (亩)	2120.4	1688.6	1729.9
收回的土地面积 (亩)	145.6	108.5	112.0
收回土地的比例 (%)	6.9	6.4	6.5
平均补偿 (元/亩)	6435	11294	10761
没有得到补偿的村庄比例	17.5	10.3	11.0
在被收回的土地中，没有得到补偿的比例	26.7	3.9	6.5

数据来源：世界银行根据 2004 年世界银行和国家统计局对 3 039 个村庄的村级调查数据计算得到。

与土地收回相关的一个重要问题是补偿是否充分。在这方面，贫困村与非贫困村之间有着重要的区别。在发生过土地收回的村庄中，贫困村的每亩平均补偿标准大约只是非贫困村的 57%。在某种程度上，这可能反映着土地质量的差别。但是，这也很有可能反映了如下一种情况，即贫困村对土地收回完全没有补偿。在非贫困村中，10% 的村没有对土地收回进行补偿，而在贫困村，这一比例为 18%。如果从土地面积的角度来考察的话，这个反差甚至会更大：在非贫困村，收回土地而没有补偿的比例为 4%，而在贫困村，这一比例高达 27%。

⁵¹ 根据 2004 年世界银行和国家统计局对 3 039 个村庄的村级调查，主要土地调整中的 70% 涉及 100% 的农户。

⁵² Deininger、Li 和 Rozelle (2006) 对国家统计局和世界银行发展研究部 2003 年在 12 个省对 1 100 个村庄的调查数据的研究发现，2001~2003 年，29% 的村庄发生了土地收回现象。

总而言之，虽然土地无疑是农村人口的重要资产，但由于很多因素的限制，其作为农村安全网依然是不够的。其中一些因素与土地质量上的巨大异质性有关，另外一些因素与农村经济结构变化，即非农业收入来源变得越来越重要有关。还有一些因素则与农民土地使用权的稳定性有关，即虽然最近的立法为改善土地使用权状况提供了更好的法律基础，但这个问题仍然是制约土地高效率使用的一个障碍。这些因素可以同时影响贫困和非贫困农户，也有一些因素似乎对贫困农户的影响更大。

（二）农村社会保障项目是否充足？

从最广义的角度来讲，可以根据基本功能性目标，把中国农村的社会保障政策分为三类：（1）农村扶贫项目；（2）社会救助项目；（3）社会保险项目。扶贫项目着眼于主要通过区域性投资，增强贫困人口争取收入的能力，社会救助项目寻求通过直接转移的方式补充贫困农户的收入不足，社会保险项目则旨在保障，防止因疾病造成的冲击和年老带来的问题。不过，这三种政策的区分也不是绝对的，因为：第一，这三类项目实际上都是既有短期目标，也有长期目标，都是既有转移支付，也有保险收益；第二，其中一个项目的成功与失败，都会降低或增强对其他项目的需求。

在这三个主要类别中，区域性的扶贫项目在 2001 年以前主要瞄准 592 个国定贫困县，而此后则主要瞄准 14.8 万个指定贫困村，一直是针对农村贫困人口的社会政策的主要突破口。然而，正如在第五章已经详细讨论过的那样，一项评估表明，这些项目并不足以完全解决农村贫困问题。例如，没有生活在指定贫困村、占农村全部贫困人口接近一半的人，都未能被这些项目所覆盖。针对贫困村的一项谨慎的效果评估也表明，项目对贫困人口收入和消费增加的效果并不明显。因此，这种对区域性扶贫项目的情形评估，对利用其他农村社会保障政策手段帮助贫困人口提出了更大的需求。下面我们将讨论政策手段的调整是否能够满足有关的需求。

在中国农村，目前正在执行的有 5 种主要的社会救助项目和 2 种社会保险项目。社会救助项目包括：五保户救济、特困户救济、最低生活保障、自然灾害救济和医疗救助。两种社会保险项目是农村医疗保险和农村养老保险。在本节的其他部分，我们将简要讨论上述项目的特点，并对其在多大程度上对农村人口，特别是农村贫困人口提供足够的社会保障进行评估⁵³。

农村主要救助项目的特点

（1）五保户

五保户救济有很长的历史了，可以追溯到 20 世纪 50 年代。它所瞄准的对象主要是“三无人员”，即没有工作能力，没有生活来源，没有法定赡养人的人。五保户救济主要着眼于为五保对象提供食品、衣物、居住、医疗和丧葬费用。五保户被看作社会经济阶梯的最低端，所以，被看作是五保户常常有某种程度的社会耻辱感。在统一救助的体制下，五保户救济通过政府的民政部门发放，在分散救助的体制下，则通过村或乡镇来支付现金或实物。分散的救助以往是依赖于乡村提留形成的基金，但 2002 年的农村税费改革导致这种提留终止。2006 年 1 月，国务院发布规定，把五保户救济的责任从村级积累转移到地方财政预算（当然贫困地区可以从中央政府获得资金支持）。这项规定还强调，五保户的福利救助水平应该由省政府决定，或

⁵³本部分讨论主要利用 2004 年世界银行和国家统计局为本贫困评估项目所做的村级调查数据进行分析，也利用了来自 O'Keefe (2004)、Lin (2004) 和世界银行 (2006) 中的回顾和证据。

者在省政府授权下由市级或县级政府决定，而不是交给村委会或乡政府。根据官方的估计，2007年共有530万名五保救助对象，其中410万享受分散供养，120万享受集中供养（表6.60）。

表 6.60：2004~2007 年，中国社会救助项目的受益者人数

	Year		
	2004	2005	2007
五保供养人数（百万）	4.53	4.18	5.30
分散供养人数	3.94	3.50	4.20
集中供养人数	0.59	0.68	1.20
特困户数（百万人）	9.14	10.67	0.30
最低生活保障人数（百万人）	4.88	8.25	34.52
医疗救助人数（百万人）		11.71	29.09
新型合作医疗保险救助人数（百万）		8.67	23.06
其他		3.04	6.03

数据来源：国家统计局《中国统计年鉴》（2006年，2007年）和民政部统计年鉴（2007年）。

（2）特困户

特困户救助项目目前正被合并到农村低保项目中（参见下文），传统的特困户救助针对的是极端贫困家庭，即由于重大疾病、灾害、意外事件和残疾等导致丧失劳动能力、收入低于官方贫困线的特困户。其与五保户不同之处在于，特困户救助从性质上具有标准低、阶段性的特点。获益形式既有现金支付也有实物提供。决定是否符合受益条件的收入和资产门槛，通常由本地确定。由家庭提出申请，经村和乡镇两级批准，才能成为特困救济的对象。随着全国范围的农村低保项目的推广，农村的特困户救助目前已经纳入到低保制度中。因此，截至2007年底，特困户救助的人数已经急剧下降到大约30万人（表6.60）。

（3）农村低保

农村社会救助领域最显著的进步是国务院决定在全国范围内推动农村低保制度（在2007年7月的文件中提出），根据这个决定，该制度已经得以快速扩大。截至2007年底，全部31个省市都已建立了农村低保制度，受益的人数攀升到3450万人（参见表6.60）。在规模快速扩大之后，农村低保已经成为农村地区最重要的一项社会救助制度，它主要由地方各级政府提供资金，由中央财政对各地给予适当补助。

农村低保制度是以城市低保制度为模型构建的，在设计上有诸多相似点。享受农村低保的主要标准是家庭人均收入低于官方确定的低保门槛。国务院的决定确立了享受标准的基本政策和审核机制。不过，截至最近的经验表明，这些标准和官方的贫困线关系较弱，在不同的地区之间差别很大。像城市低保一样，收入调查常常辅之以其他非收入标准，这部分是由于可靠地衡量家庭收入的难度很大。如果不能提供收入证明，则常常根据上一年的农村平均收入为其确定一个“假定收入”水平（O'Keefe, 2004）。救助资格往往只维持一年，必须逐年更新。原则上，低保制度遵循补齐标准的设计，即人均补贴标准取决于低保门槛与家庭人均收入之间的差额。但是，在执行中究竟在多大程度上遵循了这个原则，目前尚不清楚。最近的规定是把每月的低保福利水平提高了10元（2008年2月），同时允许经济状况较好的地区更大地提高救助幅度⁵⁴。2007年的平均低保标准是每人每月70元，平均补助水平是每人每月41元。

⁵⁴ 直到最近，许多地区所有合格的家庭都得到同样的人均低保补助，许多地区除了现金补贴外还加上实物补贴，包括教育、公用设施、医疗开支和住房费用减免或补贴等。

(4) 医疗救助

与卫生部全面铺开农村新型合作医疗相并行，民政部在 2003 年实施了医疗救助项目，在其他转移项目之外，旨在为那些需要额外帮助的农村贫困家庭减少医疗费用负担。在实行合作医疗的县，医疗救助采取的形式是帮助农户负担合作医疗缴费，或者共同支付发生的医疗费用，或者两个办法同时采用。在没有实行合作医疗的县，医疗救助采用直接支付医疗费用的方式给予救助。医疗救助主要瞄准如下三组人群：有大额和潜在致贫医疗开支的家庭、贫困家庭（典型的五保户、特困户和低保户）和其他应予救助的家庭（最常见的类型是重点优抚对象、下岗职工和低保边缘户）。医疗救助资金大部分来自中央、省和县级财政，也有部分来自乡（镇）财政、福利彩票收入、社会捐助和发展援助资金⁵⁵。这些补充来源的比重，在比较富裕的县通常较高⁵⁶。

医疗救助项目的覆盖面迅速扩大。根据世界银行和国家统计局在 2004 年进行的村级调查，48.9%的县（33.5%的贫困县和 53.6%的非贫困县）报告说，截止到 2004 年底至少发生过部分医疗救助的事例（受益者人数为正值）。截至 2006 年底，所有的农村县都建立了医疗救助体系。截至 2007 年底，有 2 900 万农村地区的民众获得了医疗救助，大约为 2005 年的人数的 3 倍（表 6.60）。

(5) 自然灾害救济

众所周知，中国是一个自然灾害频繁的国家，2008 年 5 月 12 日四川发生的大地震就是对人们的一个提醒。除了地震以外，诸如洪水、干旱、山体滑坡、台风、海难和山火等自然灾害造成的重大的人员和财产损失都是重要的关注点，推动政府在减灾和救济方面作出巨大而长期的努力。据估计，2007 年自然灾害影响到全国 30%以上的耕地（表 6.61），其中受水旱灾害影响的面积占全部受灾面积的 70%。

表 6.61：关于中国自然灾害和灾害救济的官方统计

单位	年份			
	2004	2005	2006	2007
水灾和旱灾成灾面积 (千公顷)	24567	26960	28741	
受水灾和旱灾影响的可耕地面积比例 (%)	16.0	17.3	18.3	
自然灾害成灾面积 (千公顷)	37106	38818	41091	48993
受自然灾害影响的可耕地面积比例 (%)	24.2	25.0	26.2	31.2
直接经济损失 10亿元	160.2	204.2	252.8	236.3
各级政府灾害救济 10亿元	3.2*	5.29	5.93	6.56
政府救济占直接经济损失的比例 (%)		2.6	2.3	2.8

注释：*指中央政府花费

数据来源：国家统计局《中国统计年鉴》（2006 年）和民政部网站。。

关于灾害程度和减灾情况的进一步证据，可以参见世界银行和国家统计局 2004 年的村级调查数据（表 6.62）。

⁵⁵ 根据世界银行农村医疗队与民政部和北京师范大学社会发展与公共政策研究所合作进行的 2005 年医疗救助调查，到 2005 年，一半以上的医疗救助项目是非官方项目。

⁵⁶ 政府为医疗救助项目（包括农村和城市）提供的预算快速增长，中国政府给该项目提供的转移支付在 2007 年达到 33 亿元，而 2006 年是 14 亿元，同时地方政府的预算支出也从 2006 年的 27 亿元增加到 38 亿元。

表 6.62: 2004 年, 关于自然灾害和灾害救济的村级证据

村可耕地受灾比例 (%)	受灾村比例			在受灾村中		
	非贫困村	指定贫困村	全部村庄	可耕地受灾平均比例	得到某种救济的人口平均比例	得到救济者人均平均福利 (元/人/年)
0	63.0	49.2	61.1			
1 to 24	21.0	28.9	22.1	9.8	8.7	23
25 to 49	6.9	9.1	7.2	35.5	15.5	20
50 to 74	4.2	5.6	4.4	62.0	23.0	12
75 to 99	3.1	3.6	3.1	86.3	21.3	17
100	2.0	3.7	2.2	100	37.2	14
合计	100	100	100	33.2	14.1	19
非贫困村			37.1	33.1	14.3	19
指定贫困村			50.8	34.0	13.1	17
沿海地区			29.4	31.3	9.0	41
东北地区			35.8	31.0	11.3	35
中部地区			43.7	38.1	17.7	14
西南地区			50.2	22.1	11.6	17
西北地区			39.0	42.3	21.3	10

数据来源: 世界银行根据 2004 年国家统计局和世界银行对 3 039 个村的村级调查数据计算得到。

2004 年, 将近 40% 的村庄报告说受到过某种形式的自然灾害的影响。这个比例在贫困村接近 50%, 表明这些地区更脆弱。全部村庄中大约 17% (贫困村是 22%) 宣称 1/4 甚至更多的耕地受到过灾害的影响。可见, 即使自然灾害对于富裕地区和贫困地区没有区别对待, 也会构成农村贫困的一个重要的脆弱性来源。正如前面讲到的 (第二 (二) 节) 那样, 农村人口中的暂时性贫困 (在三年中至少有一次陷入贫困) 的比例, 大约是只有一年中陷入贫困的人的比例的两倍。

灾害救济采取向受灾地区群众提供现金和实物两种形式。救灾款物的分配, 是由县或县以上政府依据该地区灾情和预后所制订的救灾计划决定的。救灾计划一经批准, 资源便分配到乡村两级。政府救济的规模与灾情的强度相关。资金的大部分 (近年来大约 85%) 用于生活救济, 包括食物、衣物、家园重建和医疗。相对小的部分用于重灾区居民的安置。

政府给予的总体救助虽然绝对数额巨大, 但不及直接经济损失的 3% (表 6.61)。因此, 为了增加覆盖面, 提高相对于损失来说还非常有限的灾害救助水平, 需要更多的政府投入。还有, 政府的大多数反应是事后的, 很明显缺乏自然灾害保险。最近, 中国最大的人寿保险公司中国人寿保险公司发起了中国第一种灾害保险, 覆盖 6 种自然灾害: 地震、洪水、海啸、台风、泥石流和山体滑坡。然而, 私人企业提供的这类保险可能有限, 政府有必要考虑提供公共灾害保险, 并给低收入群体提供保费补贴。

农村社会救助项目虽然有所扩大, 但与贫困水平相比并不公平

农村社会救助项目, 特别是农村低保和医疗救助项目, 自 2005 年以来快速扩大。自 2005 年至 2007 年, 低保的受益人数增长了 4 倍以上, 达到约 3 450 万人, 而医疗救助计划的覆盖人数也增长了接近 3 倍, 达到约 2 900 万人。同时, 农村贫困发生率快速下降。2007 年的估计认为, 农村贫困率约为 5.4%, 或者说 5 200 万人 (采用世界银行的贫困线标准, 以人均消费水平作为福利指标)。这样, 与农村整体贫困率相比, 以上社会救助项目的总覆盖率已提高到较好的水平。例如在 2004 年, 农村贫困率为 14.3%, 而享受低保、特困户、五保户救助的农村人口累计起来

不足 2%，但到了 2007 年，累计的覆盖率提高到 4.2%，而估计的农村贫困率只有 5.4%。在短短三年之内取得这样快速的进步的确令人赞叹。

然而，由于缺乏必要的数据，我们并不清楚这些救助项目的针对效果如何。尽管农村贫困率有所下降，社会救助范围也在扩大，但目前农村仍有 5 200 万人处于贫困状态，另外还有更多的人处在容易致贫的边缘。前文第 2 章中分析的致贫风险显示，容易致贫的人数大约是现在的穷人的 2 倍。因此还有必要更大地扩大保障范围，既包括穷人，也包括致贫风险较高的人。农村低保制度的目标人数可能会在 1 亿左右，约为现有覆盖人数的 3 倍。

同样，尽管中央政府对灾害救济的投入非常大（根据民政部数字，2007 年为 66 亿元），但相对于问题的严重程度而言，救济努力仍然是有限的，即囿于有限的覆盖率和有限的救助水平这一双重难题之中。在受灾的村庄里，获得某种灾害救助的人口比重大大低于受灾土地面积的比重，前者为 14%而后者为 33%（表 6.62）。甚至在那些所有土地都遭受灾害的村庄，也只有 37%的人口得到某种救济。

2004 年世界银行和国家统计局联合进行的村级调查还显示⁵⁷，覆盖率似乎和贫困程度没有任何系统联系。例如，虽然贫困村的贫困发生率比非贫困村高出将近 3 倍，但五保和低保的覆盖率却只分别高 16%和 29%（表 6.63）。在贫困村，特困户的覆盖率高达 68%，但是医疗救助的覆盖率却只相当于非贫困村的 41%。类似的，救助项目覆盖率的地区差异也表现出与地区的贫困分布无关，甚至呈现出负的相关关系。例如，在最贫困的西北地区，五保户的覆盖率却最低。西南地区的低保覆盖率只相当于沿海地区的一半，东北地区的三分之一，而这个地区的收入贫困率却分别是另外两个地区的 5 倍和 2 倍。

表 6.63：2004 年，中国农村地区的社会救助覆盖和贫困

	低于每天1美元贫困线的农村人口比例		农村人口得到福利的比例			
	收入	消费	五保	低保	特困户*	医疗救助
非贫困村	6.5	11.9	1.10	1.42	3.45	4.39
指定贫困村	19.8	31.6	1.27	1.84	5.79	1.82
沿海地区	2.6	5.7	0.87	1.57	3.01	6.21
东北地区	6.6	13.5	1.19	2.34	4.33	0.06
中部地区	6.6	13.5	1.42	1.64	3.77	3.37
西南地区	13.7	21.3	1.16	0.81	4.42	1.01
西北地区	23.2	34.8	0.64	1.61	4.37	9.14
合计	8.2	14.3	1.12	1.47	3.74	4.06

注释：*特困户数包括得到灾害/临时救济数。

数据来源：贫困率根据国家统计局 2004 年农村住户调查计算得到；世界银行的贫困线标准，人均消费数据，社会救助覆盖根据 2004 年国家统计局和世界银行村级调查数据计算得到。

在 12 个案例村进行的定性贫困评估也发现，在大多数研究点，由地方政府确定的低保定额大大少于本该包括在内的家庭数量。例如，内蒙古两个村的村长分别表示，在人口的 1%这一政府定额之外，还有 10 个和 40 个的家庭本该纳入低保对象（中国社会科学院社会学研究所，2006）。

⁵⁷ 世界银行和国家统计局合作的村级调查是在 2005 年通过国家统计局完成的，大多数问题都和 2004 年有关。特别是，调查收集了村干部提供的上述主要社会救助项目的参与程度和平均受益水平的信息。该调查采取了国家统计局农村家庭调查的设计，具有全国代表性，覆盖各地的 3 036 个村。本次调查的更多细节参见附录中的数据源部分。

几项救助项目的受益水平太低，特别是和类似城市救助项目相比更突出

无论是相对于人均收入水平而言，还是相对于贫困线而言，由社会救助项目提供的平均给付水平都很低。例如，据世界银行和国家统计局进行的村级调查，五保户的人均给付额在 2004 年仅为 172 元（表 6.64），与世界银行划定的按 2004 年农村价格水平计算的每人每年 931 元的贫困线相比，只占一小部分。其他社会救助项目的给付水平则低得更多：低保为每人每年 65 元，特困户为 45 元，医疗救助为 42 元。

表 6.64：2004 年，中国农村社会救助项目的给付水平

	人均收入 (2004元)	受益者人均平均给付水平(元/人/年)			
		五保	低保	特困户*	医疗救助
非贫困村	3215	179	68	45	47
指定贫困村	2105	129	47	43	15
沿海地区	4309	244	136	70	99
东北地区	3481	270	71	72	7
中部地区	2663	141	36	32	30
西南地区	2265	139	50	41	16
西北地区	1898	105	34	34	31
合计	3076	172	65	45	42

以2004年价格衡量的世界银行贫困线： 人均931元

注释：*特困户数包括得到灾害/临时救济数。人均收入按 2004 年中国农村价格衡量。
数据来源：人均收入根据国家统计局 2004 年农村住户调查数据计算得到；社会救助项目平均福利根据国家统计局和世界银行 2004 年村级调查数据计算得到。

同样，灾害救济的总体受益水平也很低，2004 年人均只有 19 元（表 6.62）。定性的贫困评估也表明，对很多家庭来说，灾害救济款常常不足以使他们解脱灾害，特别是在那些高度依赖农业的村子里。例如在四川省的 D 村，在 2005 年遭遇了一次破坏性极大的山体滑坡后，尽管村民和乡政府都相信，每个家庭的损失高达 4 200 元，但每个受灾家庭只给予了 200 元的救济（中国社会科学院社会学研究所，2006）。

随着最近农村低保项目的扩大，平均救助水平也有所提高。但到 2007 年，农村低保向每个受益人的平均支付只有 302 元左右。固然，这些给付水平被低估在某种程度上是因为作为这些项目最典型的救助形式——实物支付——有时没有被包括或只是部分地被包括在内⁵⁸。但是，现金给付也的确是相当有限的，如果与城市社会救助项目进行比较，这一点就更加明显了。例如，城市享受低保人群的人均全年现金收益，2003 年为 501 元（根据国家统计局城镇住户调查短表数据计算）⁵⁹。而在 2007 年，城市低保对每个受益者的年度开支平均约为 1 210 元，是农村低保的 302 元的 4 倍左右（民政统计年鉴，2007 年）。

受益水平和覆盖率在地区间不同，与需求无关，取决于地方财政能力

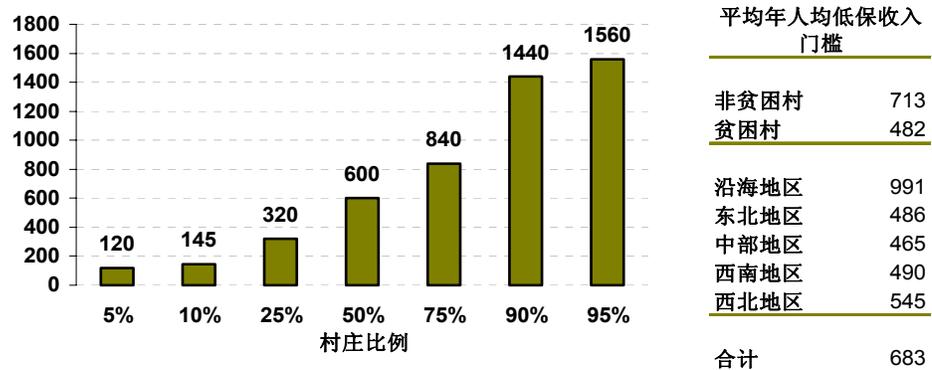
在较为贫困的地区和村庄，给付水平往往也较低。例如，沿海地区的给付水平比西部省份高 2~3 倍。同样，除了特困户救助项目，其他救助项目的给付水平，在非贫困村比贫困村明显要高。自然灾害救济的人均给付水平，在贫困村和非贫困村大致相当，但在沿海地区则比在东北省份高 2~3 倍（表 6.62）。

⁵⁸ 在村级调查中，村干部在多大程度上报告项目福利的实物支付还不甚清楚。

⁵⁹ 关于城市低保项目的详细评估见下面的 6d 部分。

正如以农村低保为例所描述的那样，社会救助项目的横向公平问题引起了广泛的关注。用于决定享受低保的收入门槛在村与村之间大相径庭。从图 6.70 中可以看到，最低端的 5% 的村庄的收入门槛是每人每年 120 元或更少，而第 95 分位的村庄设定的收入门槛则高达 1 560 元，比前者高 13 倍。横向的不公平还是系统性的：越富裕的村庄和地区的门槛也越高。例如，非贫困村的平均门槛是 713 元，而贫困村的平均门槛则是 482 元。

图 6.70：2004 年，村与村之间的农村低保收入门槛大相径庭
(低保收入门槛百分位点，元/人/年)

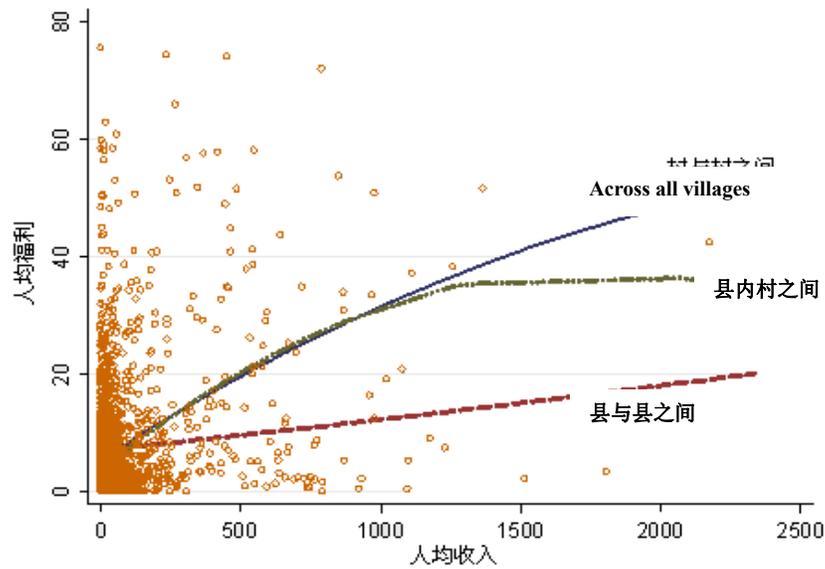


数据来源：根据 2004 年国家统计局和世界银行对 3 039 个村的村级调查数据计算得到。

除灾害救济外，中央和省一级政府对于农村社会救助项目的投入微乎其微，这些项目高度依赖地方筹资，从而导致了两个结果。第一个结果是，随着近年来地方财税体制的改革，特别是随着地方性收费和农业税的减少以至最终被废除，地方政府收入以及与此相联的地方政府对社会救助项目的投入能力大幅度下降。从原则上讲，这种投入上的缺口应该由更高一级的政府通过更大力度的资金转移支付给予填补。但是，迄今为止的情形并非如此，特别是这个资金缺口没有足够且均等地给予填补。由此也导致了第二个相关的结果，即人均社会救助支出与地方财政水平高度相关，财政水平的区域不平等导致社会救助的支出出现了巨大差异⁶⁰。由国家统计局和世界银行在 2004 年进行的村级调查充分证实了这一点。从图 6.71 中可以看到，各村庄在四个主要社会救助项目（五保、低保、特困和医疗救助）上的人均支出随人均村级收入水平的上升而增长。人均村级收入比较低的贫困村庄虽然对于社会救助有更大的需要，但支出水平却较低。无论是观察全国样本的所有村之间，某个县内的村之间，还是县与县之间，这种现象都十分明显。换句话说，从更高一级政府得到的转移支付，目前并不足以消除中国农村村与村之间在社会救助方面的不平等。

⁶⁰ 村集体收入的枯竭与中央政府对社会救助项目的不充足的转移支付，在对 12 个村庄进行的定性贫困评估中也被广泛地提及（中国社会科学院社会学研究所，2006）。

图 6.71：2004 年，社会救助给付依赖村级收入



注释：人均福利是指村子里每个人得到的五保、低保、特困和社会救助总福利。
数据来源：根据 2004 年国家统计局和世界银行村级调查数据计算得到。

农村社会保险项目同样面临覆盖面小和给付不足的问题

(1) 农村医疗保险

在 20 世纪 80 年代经济改革之前，在人民公社合作医疗体制下，几乎每个村民都被某种形式的医疗保险所覆盖。⁶¹合作医疗制度在生产大队和公社的医疗中心运作，医疗人员仅仅具有最基本的医疗训练，被称为“赤脚医生”。据估计，70 年代大约 90% 的农村人口被合作医疗制度所覆盖。这种几乎全民覆盖的医疗体系，在改革之前的中国，因其健康方面的重要成就而获得了赞誉。随着 70 年代末和 80 年代初实行家庭联产承包责任制和废除人民公社，这种合作医疗制度的财政基础和组织基础被完全拆除了。到 2003 年，只有 20% 的农村人口有医疗保险，而医疗实付开支在 1978~2003 年期间则以大约 16% 的年实际增长率提高（世界银行，2006）。因此，大量农村人口日益被置于没有保障的健康冲击之下，并导致家庭可支配收入和劳动力供给的大幅度减少（Lindelov 和 Wagstaff，2005）。

对 12 个村庄进行的定性贫困评估也发现，生病是农村家庭最重要的致贫原因之一。例如在内蒙古的 Q 村，在被认定为贫困家庭中，40% 以上曾有家庭成员生过重病。在江西的 X 村，18 个贫困家庭中的 16 个有生病的家庭成员。对于许多家庭来说，任何严重疾病的医疗费用都非常高昂，他们负担不起。这项定性评估提供了大量案例，表明家庭要么通过大量举债来支付医疗费用，要么在很多情况下干脆放弃治疗（中国社会科学院社会学研究所，2006）。

针对这种情况，政府采取措施来建立新型合作医疗制度，于 2003 年开始试验推广，并且快速扩大。截至 2007 年底，有 2 451 个县（占全国的 86%）建立了新型合作医疗制度，覆盖了约 7.3 亿农村居民，而相比之下，在 2005 年 6 月只有 641

⁶¹ 在集体制度下，村公社不仅负责组织生产和分配，而且提供包括医疗保健在内的社会服务。合作医疗制度筹资有三个来源：农户贡献年收入的 0.5%~2%，村贡献其农业和村企业收入的一部分，更高级政府主要支付医疗工作者的工资和医疗设备的补助。

个县建立该项制度（占全国的 22%），覆盖的农村居民只有 1.63 亿。这样的成绩令人赞叹。

新型合作医疗是一项自愿性的医疗保险制度，以县为单位操作执行。家庭缴费是固定的，为每人每年 10 元，地方政府为每人配套 20 元（最初也是 10 元），中央政府给中西部贫困省份的县每人配套 20 元（最初为 10 元）。不过，很多县的合作医疗预算超过了总的缴费和配套资金额度，结果在实践中，参加者的缴费往往超过了 10 元，有时甚至高出四倍（世界银行，2006）。2008 的目标是把三方的缴费额度提高到 40—40—20 元。

尽管新型合作医疗制度最近迅速扩大，向着全民健康保险的目标前进了一大步，但仍存在一些挑战。首先，报销额度比较低。⁶²一旦采用了不同的起付标准、报销率和最高支付限额后，平均来讲报销数额仅仅为医疗直接支出的大约 1/6（世界银行，2006）。门诊开支的报销也不足，80%以上的报销是住院费，大多数发生在县级或省级的医院，而不是在乡镇卫生院。

还有的疑虑是报销手续常常比较烦琐（专栏 6.18），贫困家庭感觉到或实际上难以承担缴费负担或费用共担，以及逆向选择问题（比较健康的家庭选择退出该方案）。贫困家庭的参与率一直较高，部分是由于医疗救助项目致力于为贫困家庭负担缴费和共同支付费用。来自 10 个县的影响评估的证据也表明，新型合作医疗制度在提高医疗服务的使用方面是成功的，但是，在通过降低直接支付的医疗开支来扶贫这方面却不尽成功，在很多情况下，部分是由于更多地使用了医疗服务，直接医疗开支还有所上升（世界银行，2006）。

专栏 6.18：新型合作医疗保险制度下的报销水平相当低

定性贫困评估中认为，报销水平低也是影响农民参与新型合作医疗制度的一个重要因素，正如在四川省 J 村的实地调查人民所反映的那样：

“我们不参与新型农村合作医疗是因为报销比例低。我的朋友做阑尾切除手术花了 1 000 多元，仅报销了 100 元。为了报销，他差不多花了 100 元的交通费。同时，他还损失了农业耕作时间。新型合作医疗制度对我们意义不大。”

“去年我没有报销一分钱。因此，今年我们不再参加了。”

“我在县医院治病花了差不多 700 元，但被告知只能报销 7 元。我没有报销，7 元连交通费都不够。”

“去年我哥哥患鼻出血，我们花了 1 000 多元治疗，报销了不到 10 元钱。”

实地调查还发现，报销的复杂程序是限制参与的另一因素。农户急需钱时却不能很快得到报销。

农民的反映还表明，在缺乏竞争和有效管理的情况下，农村医疗保险制度的医疗成本在提高。

“在被指定为新型合作医疗制度病人提供药的药店里，药价比普通药店贵 30%……新型合作医疗制度是好的。但是，它的药比普通药店贵是不合理的。新型合作医疗参与者能够报销的药价总是比其他药更加昂贵。”

资料来源：中国社会科学院社会学研究所（2006）。

⁶² 新型合作医疗制度主要是一种病人报销制度，被保险者预先支付医疗费，然后再报销。报销额度取决于起付标准、报销率和最高支付限额。

(2) 农村养老保险制度

中国农村的养老保险制度建立于 20 世纪 90 年代初，目标是为 20~60 岁的农村居民提供老年保险，但是迄今为止规模甚小。在经历了一个增长的起步期，并且参与人数上升至 7 500 万（占农村劳动力的 16%）之后，由于配套政策不到位、农村缴费能力有限、基金运营困难等原因，这个项目的进度放慢了。1999 年对这一制度进行了调整和紧缩，近年来其参与人数一直处于徘徊状态，大约为 5 400 万人，占农村劳动力总数的约 10%~11%（表 6.65）⁶³。

表 6.65: 1997~2007 年，农村养老保险制度

	年份						
	1997	2002	2003	2004	2005	2006	2007
贡献者							
农村劳动力贡献人数（百万）	75.42	54.62	54.28	53.78	54.42	53.74	51.71
农村劳动力人数（百万）	462.34	485.27	489.71	496.95	503.87	510.89	518.00
农村劳动力贡献比例（%）	16.3	11.3	11.1	10.8	10.8	10.5	10.0
受益者							
受益者人数（百万）		1.23	1.98	2.05	3.02	3.551	3.92
农村 60 岁及以上老年人口数（百万）		86.07	87.61	89.34	92.37	92.98	93.60
得到养老金的农村老年人比例（%）		1.4	2.3	2.3	3.3	3.8	4.2

数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴》和《中国人口统计年鉴》（历年）。

该制度的基金来自个人缴费、集体补助和国家政策扶持，年满 60 岁后便有权得到养老金支付。2007 年退休者的平均年受益额约为 1 000 元（或者说每月 85 元左右），这相当于城市退休人员的平均收益水平的 1/12（参见第六（四）节）。统筹补贴的缴费虽然规模不小（2002 年为保险费收入的 54%，其余 48% 来自个人缴费），但各省之间差异很大，可以想见，越是富裕的省份，每个参保人的统筹补贴越高。

领取农村养老金的人数近来有所增加，但总数仍十分有限，在 2007 年只有 390 万，约为农村 60 岁及以上人口的 4%（表 6.65）。务农的老年人口的覆盖率尤其低。据 2000 年中国城乡老年人调查，在农村领取养老金的人口当中，超过 60% 具有非农业户口（中国老龄研究中心，2002）。受益人口的分布也高度集中于少数最富裕的省份。例如在 2002 年，上海、江苏、浙江、山东和四川五个省市囊括了 76% 的受益人和接近 90% 的受益额⁶⁴。

因此，总体来说，由于现行制度覆盖面的局限和不均等，养老金还不能成为农村老年人老年保障的来源，他们在其晚年将继续主要依靠子女和家庭成员来赡养。在人口转变以及独生子女政策的累积效应迅速推动着人口老龄化，导致抚养比提高的情况下，寻找解决这一问题的途径尤其重要。

政策含义

在过去 3~4 年以来，农村的社会保障体制获得了显著的进步，开始改善其长期存在的落后面貌。最近的措施反映了这样的认识，就是说只依靠相对公平的土地使用权的分配并不足以提供有效的农村社会安全网。这些措施的主要目标是扩大覆盖面，而主要项目（特别是农村低保、农村医疗保险以及医疗救助项目）的覆盖面也的确取得了快速增长。但与此同时，其他一些保障项目，如农村养老金和救灾制度等，帮助还很有限，此外大多数农村保障项目的救助水平过低。与之相比，城市在 20 世纪 90 年代经历国有企业重组大潮的时候，政府投入了很多努力和资源来建

⁶³ 2006 年 1 月，劳动和社会保障部发起了一个三年试点，在八个县区开展新型的农村养老保险制度。

⁶⁴ 这五个省市也囊括了农村养老制度参与者的大约一半（国家统计局，2003）。

立相对现代化的社会福利制度（而不再以企业为基础）。最近的措施正在开始缩小城乡体制的差距，但余下的任务依旧艰巨。

总的来说，农村社会保障体系面临四个主要挑战：

- 几个项目的覆盖面（以受益者的人数计算）需要扩大，以更好地保护农村的贫困和经济脆弱的人群。
- 几个项目的保障受益水平只及同类城市保障项目水平的一小部分，要让这些项目为受益人提供更有效的保护，其受益水平需要提高。
- 农村社会保障体系内部的不同项目之间与城乡体系之间都需要合作与协调。一个更和谐的全国性体系不但对于缩小社会保障的城乡差距至关重要，而且可以给那些在目前的城乡体系中没有得到良好覆盖的迁移劳动者提供足够的保护。
- 所有这些都需要中央和省级政府更多的资金投入，另外为了打破社会保障开支对地方财政实力的依赖，解决由于地方政府收入差异太大而造成的农村社保项目的覆盖面和受益水平的差距，也需要来自更高层政府的资源承诺。

各个单独的保障项目也面临具体的挑战：

- **农村低保：**农村低保很显然已成为主要的社会救助项目，自 2005 年以来的迅速扩大令人印象深刻，其总覆盖率如今已相当于农村贫困人口的二分之三。然而随着该项目的普及，它也需要更统一的覆盖和瞄准的办法来控制规模。这里要面临的许多挑战和更完善的城市低保制度很相似（更多的讨论参见第六（五）节），例如，更好地进行瞄准，从而改善对穷人的保护等；低保线的合理确定，在不同地方政府之间设立合适的低保资格，以便让这个项目的保护更能体现实际需要而非地方的财力；开发适当的受益方案，以减弱对工作激励的负面影响。
- **农村医疗保险：**农村医疗保险体系近来的快速增长反映了政府对此的优先重视，2007 年底的参保率已达到 86%，从而在很大程度上解决了覆盖问题。接下来的挑战是确保能提供足够的受益水平，使得私人医疗费用负担能显著下降。2008 年计划使财政缴费的金额增加一倍，将为提高受益水平提供更多资源，但还需要来自中央和省级政府的更多的资金投入，使个人的医疗费用能得到更大比例的报销。门诊服务的覆盖也面临挑战，主要的挑战是迁移劳动力，他们处在城市和农村两个医疗保险体系之外，这也给城乡两个体系的合作协调带来了更大问题。随着新型合作医疗保险在全国范围内展开，这个矛盾变得日益突出。
- **医疗救助：**医疗救助体系是农村医疗保险体系的重要组成部分，可以把覆盖面延伸到农村的贫困人群。可是，医疗救助体系虽然是全国性的，但其覆盖的受益人数量依然很有限，总覆盖率只有农村贫困人数的一半左右。还有，该项目和低保项目的关系还需要厘清，低保制度不是综合性保护项目，不能把医疗救助作为它的组成部分之一，因为两个项目的目标不同。政府可能还想利用医疗救助项目作为医疗保险的验证安全网，也就是说，受益人如果某年的医疗费用超过一定标准，就可以享受更高的费用报销比例（甚至达到 100%）。这样的安全网已经在几个国家采用，以便减轻较大的健康冲击对于家庭福利的影响。
- **灾害救助：**与损害的规模相比，灾害救助的覆盖面和受益水平还很低，这需要更多的政府资源投入。不过，大多数政府的反应是事后性质的，明显缺乏灾害保险。最近，中国最大的人寿保险公司中国人寿保险公司发起了中国第一种灾害保险，覆盖了 6 种自然灾害。然而，私人企业提供的这类

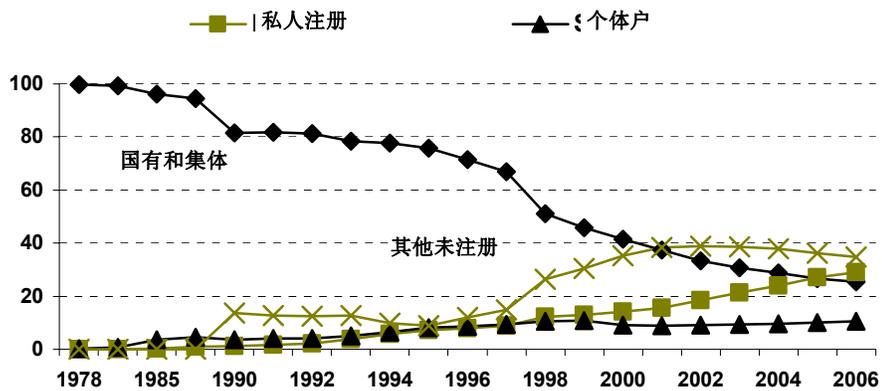
保险可能有限，政府有必要考虑提供公共灾害保险，并给低收入群体提供保费补贴。

- **农村养老保险：**农村养老金项目的覆盖面有限且不平均，毫无疑问，该项目的大力扩展肯定需要更高层次的补贴，由政府给私人养老金部分提供更多缴费，这就需要更高层次政府的参与。然而这样一个高补贴性质的体系更加类似于给农村的老年人服务的转移支付或救助制度。这个做法虽然具有很强的合理性，但也需要认真比较给老年人提供帮助的不同方案的优劣，把社会保障制度和社会救助制度综合起来研究。

（三） 在变化的城市劳动力市场中促进再就业

从 20 世纪 90 年代中期开始，中国城市劳动力市场经历了一个迅速的所有制类型多元化的过程，其中最显著的变化是国有部门和集体部门的迅速减少。根据《中国统计年鉴》中的就业统计，1990~1994 年间，国有企业的就业绝对量实际上还在增长，但到了 1995~2000 年间，国有部门的就业以年均 6.4% 的速度下降，下降的绝对量达到 3 150 万（占城市劳动力的 15%）。集体部门的就业下降开始得更早一些，到 1995 年，已经减少了 1990 年就业量的 10%，1995~2000 年间每年缩减 13.8%，缩减的绝对量为 1 650 万。国有和集体部门就业占全部城市就业的比例，从 1995 年的 76% 下降到 2000 年的 41%，2006 年更是进一步下降到 25%。其他所有制部门尤其是私有部门和有限责任公司的就业，在城市总就业中所占的比例显著增加。两个重要的变化与城市劳动力市场的重组相关：非正规就业的迅速增长、高失业率和劳动参与率下降。

图 6.72：城镇就业中在私营部门和未登记部门就业的比例上升
(不同企业类型就业在城镇就业中的比例)



注释：“其他”类型就业是指从劳动力调查中估计得到的城镇总就业与国有和集体单位、登记的私有部门和个体就业的差额。其他主要是指城镇地区某些形式的非正规就业。

数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2006）。

中国劳动力市场的非正规化

正如图 6.72 中所示的那样，增长最迅速的城镇工人类别是“其他”类型，也就是城市的总就业人数和城市各所有制机构的就业人数之和的差距。1995 年，“其他”类别工人的数量还很低，其后以每年 24% 的速度增长，到 2003 年占全部工人的 39%，2006 年的比例略微有所下降，占 35%。这些工人可以被描述为“统计上遗漏的就业者”（“missing workers”），因为他们反映了不同统计系统所报告的工人数量的差异。总的城镇就业数来自劳动力调查，不同所有制部门的就业工人数量来自

独立核算单位的统计报表。个体从业人数是根据在工商部门登记的个体数估计出来的。大体来说，“统计上遗漏的就业者”包括未报告的城市工人数和未登记的非正规就业（包括城镇地区未登记的外来劳动力）。这类工人数量的大幅度增长表明，近年来城镇的非正规就业显著增长。“非正规”一词没有准确的定义，国际劳工组织强调指出，非正规就业的特征是缺乏稳定性或保障。在一定程度上，这类工人没有被他们的雇主登记，这一事实也就是这类工作属于非正规工作的初步证据，因为它意味着难以监控雇主在工作终止或社会保障方面如何对待这些工人。

非正规就业的增加部分反映出以前未记录的经济活动得到了统计，特别是在第三产业⁶⁵，但大多数似乎却属于未登记和未有效监督的私人企业的快速增长、未登记的迁移劳动力以及国有和集体部门中的某些非正规就业。

所有企业，包括国有和集体部门在内，都可能以非正规方式雇用工人，以避免为其缴纳养老保险、失业保险、医疗保险和工伤保险，这些保险的费用可能是很贵的（例如，2004年在上海，正规雇主缴纳的这些保险占工资的36.5%）。以非正规方式雇用工人给了雇主很大的灵活性去调整劳动力规模，以应对经济条件的变化。Cai和Wu（2006）对2002年劳动部的66个的城市调查数据的分析表明，国有和集体部门中有23%的就业属于非正规就业（表6.66）。女性、年龄最小和最老的员工、迁移劳动力和教育程度较低的员工中的非正规就业的比重更高。

表 6.66：2002 年，中国城市中非正规就业人数占本地居民的比重

	非正规就业 的比重 (%)	按年龄	非正规就业 的比重 (%)	按教育程度	非正规就 的比重 (%)
全体	45.3	16-24	57.2	小学及以下	78.4
按部门		25-34	44.6	初中	62.6
国有和集体部门	22.9	35-44	42.2	高中	48.6
其他部门	56.3	45-54	42.2	初级技校	35.9
按性别		55-64	55.6	大专	24.6
男性	42.2	>65	83.9	大学及以上	14.8
女性	49.5				

注释：作者使用了较好的标准来定义非正规就业，其中最主要的包括：自我雇佣者、临时工或小时工，没有劳动合同的人，以及没有在官方登记的员工。

数据来源：Cai和Wu（2006）。

表 6.67 为不同所有制的正规和非正规就业份额提供了进一步的证据。这是根据2005年在中国的5个大城市和5个小城市所做的城市劳动力调查（CULS）数据计算的。CULS数据的一个优势在于，在同样的城市中也调查了外来人口。表中报告了不同所有制部门中签订了正式劳动合同的劳动者比例。没有书面劳动合同当然只是判断是否非正规就业的一个指标。一些被永久雇用的劳动者也可能因为不能回忆起曾经签订过官方文件而报告没有劳动合同，即使他们是被永久雇用的。被调查的城市的企业中有62%的城镇职工签订了劳动合同，而外来劳动力中仅有13%签订了劳动合同。不出意料的是，签订劳动合同的比例在国有企业中是最高的，在私人企业中非常低，只有27%的城镇职工和7%的迁移劳动力签订了合同。在全部所有制类型机构中，迁移劳动力（他们大多在私人部门就业）签订合同的比例都低于城镇职工。

⁶⁵ 根据2005年的经济普查，国家统计局在2006年1月把2004年第三产业的GDP产值上调了50%（并一直上溯调整到1994年），从而把第三产业在GDP中的比重从32%提高到了41%。

表 6.67：2005 年，签订了正式合同的城镇人员的比例

	城镇本地居民		迁移者	
	就业份额	签订劳动合同的比例	就业份额	签订劳动合同的比例
全部	100.0	61.8	100.0	12.9
政府部门	23.6	76.2	3.0	43.2
国有企业	30.6	88.5	3.2	55.6
集体企业	5.2	71.7	1.6	47.4
私营部门	28.1	26.5	84.7	7.0
外资合资企业	5.7	74.9	2.3	57.8
其他	6.8	28.4	5.4	18.0

数据来源：世界银行根据 2005 年对 5 个大城市和 5 个小城市的中国城市劳动力市场调查数据计算得到，使用相同权重。

这样，考虑到迁移劳动力约占全体城市就业人数的 30%，则 2005 年的 CULS 估计显示，超过一半的城市就业（约 53%）属于非正规就业，比有关学者估计的 45%还要高（Cai 和 Wu, 2006）。

对贫困人口而言，中国劳动力市场的非正规化具有正面和负面双重效应。从正面来看，非正规部门按照市场原则创造和配置劳动力，促进了劳动力市场的发展。从负面来看，非正规化面临着新的政策挑战，因为政府对非正规经济活动所知甚少，很难规范这类活动。这使得执行保护性规章制度以保护职工的工作环境和使职工得到公正对待变得十分困难，也使得发展覆盖大多数人口和筹资充足的可持续性的社会保险制度变得很有难度。

高失业率和劳动参与率的下降

国有部门职工的“铁饭碗”被打破，给城镇家庭带来了新的收入不安全因素。始于 20 世纪 90 年代中期的亏损国有企业的重组，带来了成百上千万的城镇下岗职工。按照官方统计，到 2004 年，至少有 3 700 万职工下岗（Cai、Park 和 Zhao, 2007）。中华人民共和国成立以来，中国的城镇地区第一次经历高失业率，很多城镇家庭遭遇冲击和困难。

表 6.68 给出了 1996 年以来关于中国城镇失业率的不同估计。官方报告的失业率是指登记的失业人数除以就业和登记失业人数之和，从 1996 年的 3.1%，上升到 2003 年的 4.3%，2006 年略有下降，为 4.1%。大多数人都认同，由于很多失业人员未到政府部门登记，官方的数字大大低估了真实的失业率。国际上在衡量失业率时，是使用调查数据而不是政府管理部门的数据。国际上将失业定义为：能够工作、在过去一周内在寻找工作但没有工作的人。使用类似这个定义的估计得到的失业率更高。

表 6.68：对中国城镇失业率的不同估计

年份	官方登记失业率：全部城镇人口	国家统计局劳动力调查：全部城镇人口	根据 CULS 数据推算：城镇居民	根据 CULS 数据推算：全部城镇人口	国家统计局城镇住户调查：全部城镇人口
1996	3.0	3.9	6.8	4.5	
1997	3.1	4.3	7.7	5.0	
1998	3.1	6.3	8.5	5.6	
1999	3.1	5.9	9.0	5.9	
2000	3.1	7.6	10.0	6.5	
2001	3.6	5.6	10.8	7.0	
2002	4.0	6.1	11.1	7.3	
2003	4.3	6.0			8.8
2004	4.2	5.8			
2005	4.2	7.0	6.7	4.4	
2006	4.1	6.1			

数据来源：1.《中国劳动统计年鉴》（2005）；2. Cai、Park 和 Zhao（2006）；3. Giles、Park 和 Zhang（2005）；4. 世界银行根据 2003 年国家统计局城镇住户调查数据计算得到。

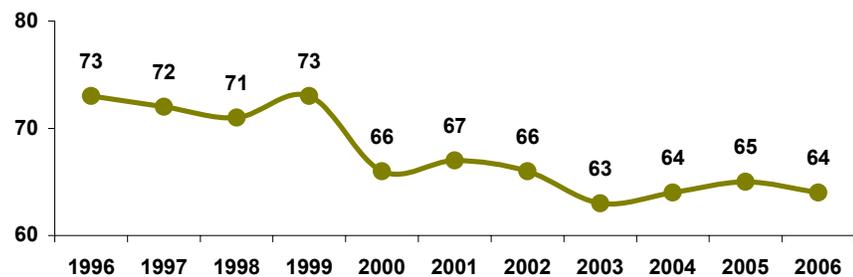
估计城镇失业的一种方法是，计算城镇就业和城镇经济活动人口（包括就业人口和未就业但在调查时点积极寻找工作的人口）的差额。城镇经济活动人口由全部经济活动人口减去农村劳动力得到。所有数字来自国家统计局所做的年度劳动力调查，该调查既包括本地居民，也包括外来人口。运用这种方法估计的失业率，从1996年的3.9%上升到1998年的6.3%，此后保持在5.6%~7.6%之间，没有明显的变动趋势（表6.63）。2000年的失业率曾高达7.6%，可能与该年计算失业率使用的是普查数据而非劳动力调查数据有关。

第三个失业率估计来自Giles、Park和Zhang（2005）。该研究利用2001年和2002年在5个城市的中国城市劳动力市场调查数据估计了失业率（该调查采用了国际标准来调查失业）。利用2000年普查数据和回顾调查数据，作者还推算了全国城镇失业率。该研究还利用2005年第2轮在5个城市的中国城市劳动力市场调查数据，将失业率估计到2005年。在5个大城市中，城市本地居民的失业率从1996年的7.7%上升到2002年的14.0%，2005年下降到8.5%。全国城镇本地居民失业率1996年为6.8%，2002年为11.1%，2005年为6.7%。除了这些数字外，2003年国家统计局城镇住户调查数据（包括很少的外来人口）表明，城市本地居民失业率为8.8%，与2002~2005年间失业率的下降趋势是一致的。

城镇本地居民失业率高於城镇失业率，是因为外来劳动力的失业率比城镇本地居民的要低得多。2000普查数据表明，外来劳动力失业率为4.7%，本地居民失业率为12.7%。基于这种相对差异，Giles、Park和Zhang（2005）计算得出，2002年中国城镇失业率为7.3%，本地居民失业率为11.1%。运用同样的假设，2005年城镇失业率下降到4.4%（表6.68）。

随着失业率的先上升后下降，中国经济重组的一个重要特征体现在劳动参与率的下降。图6.73给出了劳动参与率，此处的劳动参与率被定义为城镇经济活动人口除以城镇16岁及以上的人口。1999年后，劳动参与率开始大幅度下降，在1999~2003年间下降了10个百分点。由于劳动参与率的下降与经济重组相关，很多离开劳动力市场的人应该是丧失信心的职工。

图 6.73：1996~2006 年，中国城镇劳动参与率的下降
（16岁及以上经济活动人口的比例）



数据来源：世界银行根据国家统计局《中国统计年鉴》（多年）数据计算得到。

表6.69利用2003年国家统计局城镇住户调查数据，给出了16~60岁的人口分年龄、分性别和分教育水平的劳动参与率和失业率。可以看出，女性的劳动参与率（70.9%）远低于男性（83.6%）。这个差异随着年龄的增长而扩大，随着教育水平的提高而缩小。教育程度更低的人、更年轻的人、女性和东北和西南地区的人口，失业率更高。

表 6.69：2003 年，分组的城镇劳动参与率和失业率

	劳动参与率			失业率		
	男性	女性	合计	男性	女性	合计
16-60人口	83.6	70.9	77.1	6.6	11.2	8.8
分教育水平						
小学	78.4	39.1	52.3	9.8	20.7	15.2
初中	81.5	61.5	70.7	9.4	17.6	13.3
高中	81.0	75.0	77.8	7.9	11.4	9.7
大专及以上	89.7	84.5	87.5	2.7	3.9	3.2
分年龄组						
16-30	50.8	55.3	53.1	23.8	21.8	22.8
30-40	99.3	94.2	96.5	4.3	10.6	7.6
40-50	98.6	88.2	93.3	3.6	9.0	6.2
50-60	81.7	35.5	58.7	4.6	4.5	4.6

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查数据计算得到。

城市贫困与家庭成员的工作状况有关

城市地区的失业、劳动参与和相对贫困的关联，在第四章中已经提到。分析表明，一个成年家庭成员处于失业或退出劳动力市场状态，会显著提高一个家庭处于相对贫困的可能性。

表 6.70 进行了进一步的分析，考察当未工作的家庭成员处在不同人口年龄段的时候，失业或退出劳动力市场是否对于家庭福利（相对贫困的概念）有不同的后果。这里的相对贫困或者弱势群体是指人均收入低于世界银行的城市贫困线标准的 3 倍。如果一个家庭有 40~50 岁的处于主要的挣取收入年龄的失业成员，尤其当失业成员又是男性时，家庭所受到的冲击最大。年龄在 40 岁以下的退出劳动力市场的年轻家庭成员和失业的家庭成员，与家庭的贫困状态有同样的相关关系。这些人也许是丧失信心的职工，没有他们的收入后，家庭就变得非常脆弱。贫困和家庭有退出劳动力市场的家庭成员之间的相关关系较弱，是由于退休人员占了退出劳动力市场人口的很大份额，而退休人员中的很多人都有养老金。由此看来，如果说失业是贫困最清楚的指示器的话，那么退出劳动力市场也许是年轻成年家庭成员贫困的指示器。

表 6.70：具有失业和退出劳动力市场家庭成员的城市相对贫困率

	具有以下特征失业家庭成员的相对贫困率		具有以下特征退出劳动力市场家庭成员的相对贫困率	
	男性	女性	男性	女性
...男性...	29.9	8.3		
16-30岁	25.4	20.9		
30-40岁	37.0	41.3		
40-50岁	38.9	21.0		
50-55岁	31.7	10.2		
55岁以上	22.9	7.7		
...女性...	28.6	11.2		
16-30岁	28.5	36.1		
30-40岁	30.2	34.9		
40-50岁	29.6	18.7		
50-55岁	22.2	8.9		
55岁以上	48.5	9.1		

注释：相对贫困是指人均收入低于世界银行的城市贫困线标准的 3 倍。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查数据计算得到。

促进城市再就业

城市失业人员的再就业在宏观和微观层面都带来了挑战。令许多人感到困惑的是，20 世纪 90 年代中期以来，中国保持着很高的经济增长速度，但创造新的就业岗位却很困难。毫无疑问，这个问题部分是由于经济重组期间大量人员失去工作造

成的。但是，产业和财政政策鼓励资本密集型而非劳动密集型产业增长，也是造成这个问题的原因之一。中国的产业发展战略重视资本密集型产业，如汽车、机械、钢铁等，这些产业被认为是实现现代化的关键。银行持续以低于市场利息率的利息贷款给大型国有企业，扭曲了资本的相对价格，由此减少了对劳动力的需求。自 20 世纪 90 年代中期以来，私营部门创造了大部分的新就业岗位（Rawski, 2003），很多私营企业是中小型企业，而且是高度劳动密集型，却很难从国有商业银行贷到款。

下岗职工寻找新工作的状况如何呢？根据中国城市劳动力市场调查，在 1996 年 1 月到 2001 年 12 月之间经历过工作变动的人，34.8%的人在离开工作 12 个月内重新就业，44.7%的人在 2001 年 12 月重新就业（Giles、Park 和 Cai, 2006a）。另有研究发现，到 2000 年，47%的失去工作的人找到了新工作（Appleton 等人，2002）。这两项研究和 Maurer-Fazio（2005）的研究都发现，男性、年轻人和受过更多教育的人，不工作的持续时间更短，更不容易失去工作。

与促进再就业相关政策需要考虑两个问题：第一，政府给予失业人员的补助（例如，下岗补贴、失业保险和城市最低生活保障）可能会妨碍再就业；第二，旨在提高技能和工作预期的再就业培训的效果。利用中国城市劳动力市场调查数据对 1996~2001 年的个人工作史的研究发现，得到这类补助的男性，一年内实现再就业的概率会降低 34%，但女性的再就业概率则没有受到显著影响（Giles、Park 和 Cai, 2006b）。

从 1998 年开始，政府要求国有企业和当地劳动部门为下岗工人提供培训和介绍工作。对 CULS 数据的分析发现，12%的下岗工人报告说，他们被要求参加再就业培训，但其中的很多人并没有参加（Giles、Park 和 Cai, 2006b）。劳动部的一项调查发现，在失去工作的工人中，仅有 8.79%的人报告说参加了培训，20.9%的人从地方政府得到了某些类型的非财务援助（例如，咨询和职业指导等）。

评估培训对再就业和工资的影响非常困难，因为是否参加培训可能反映了参加者观察不到的能力和动机。对 20 世纪 90 年代后期培训项目的一项系统评估发现，在武汉，培训使再就业概率提高了 9%~12%，但培训不影响工资水平；在沈阳，培训不影响再就业率，但使工资增加了 10%~20%（Bidani 等人，2005）。培训结果的差异可能反映了劳动力需求、培训内容和培训对象的差异。国际经验表明，积极的劳动力市场政策的效果关键取决于项目是如何设计和实施的。成功的项目往往是那些能反映劳动力市场需求（如果可能，包括培训雇主在内）、提供支持服务（尤其是在工作寻找方面）和瞄准那些最可能从培训中受益的人的项目。

获得关于新工作机会的信息，在促进失业人员的再就业方面，也起到关键作用。运用中国城市劳动力市场调查数据对再就业进行的研究发现，不论男性还是女性，社会网络的规模显著影响了找到新工作的可能性（Giles、Park 和 Cai, 2006b）。实际上，超过 40%的工人依靠亲戚和朋友介绍工作。相反，仅有 20%的新工作是通过再就业服务中心或政府机构找到。根据中国城市劳动力市场调查数据，大约三分之二的城镇居民委员会（居委会或社区）也提供职业介绍服务，生活在提供这类服务的社区中的个人，更可能找到新工作。

政策含义

针对本部分描述的城镇面临的新的就业挑战问题，前面的讨论给出了以下政策含义：

- ❑ 城市贫困与成年家庭成员失业和年轻工人退出劳动力市场，呈现出很强的相关关系。因此，准确、及时和公开地获得关于劳动力市场结果的衡量，尤其是失业率，是应当优先考虑的问题。
- ❑ 产业和财政政策通过鼓励资本密集型产业，可能限制了就业岗位的创造，需要重新予以考虑。
- ❑ 对下岗和失业人员的补助，可能对男性就业产生了妨碍，但对女性则不然。目前，下岗补贴已经被失业保险代替，但仍需解决失业保险如何进一步发挥促进就业和再就业职能作用的问题。
- ❑ 积极的劳动力市场政策在促进失去工作人员的再就业方面没有发挥重要作用，必须合理设计这些政策，使其获得成功。这些政策可能需要对受教育少、女性和年龄大的人员予以格外关照，这类人群更容易失去工作，再就业比较困难，处于弱势地位。信息获得和职业介绍服务是这类政策的一个有效的组成部分。

（四） 替代铁饭碗：城市社会保险项目

20 世纪 90 年代中期以来，中国彻底改革了城市社会保障制度。主要的变化是从以企业为基础的制度（职工的社会福利是其所在单位的主要责任）转变为在很大程度上由政府管理的制度。在很多方面，这是大规模的经济重组尤其是 20 世纪 90 年代中期以来的国有部门规模大幅度下降的合理结果。如上文所述，国有和集体企业就业在城市总就业中的份额，从 1985 年的 96% 下降到 1995 年的 76%，到 2006 年仅为 25%（图 6.72）。伴随着这个过程而来的大规模的下岗、失业率的上升和劳动参与率的下降，以及留下来的重组的国有部门没有能力承担其社会保障责任，意味着以企业为基础的制度不再可行。“铁饭碗”的破碎使得城市社会保障制度改革势在必行。

主要城市保险项目的特征

以上描述的中国劳动力市场的趋势以及原有的就业和社会保障的铁饭碗制度的打破，使得城市工人处于很大的不确定性和风险之中，并一直持续到今天，也给城市社会保障制度带来了新的挑战。

正在改革进程中的城市社会保障制度，有五个主要的社会保险项目和两个重要的社会救助项目（城市最低生活保障制度和城市医疗救助项目）。核心的社会保险项目包括养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。本部分的其余篇幅将讨论这些保险项目的主要特征，以及与为城市人口提供充足的社会保障的效果有关的主要政策问题，城市最低生活保障制度将在第 6e 节详细讨论，而医疗救助制度虽然是社会救助项目，但由于其保障内容和城市医疗保险制度接近，所以放到城市基本医疗保险的部分一起讨论。

（1）养老保险

经过 20 世纪 90 年代以来的一系列改革，中国现行的城市养老保险制度为：（1）基础养老金，其标准根据以上年度在岗职工的月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满 1 年发给 1%，缴费额度相当于工资的 20%，由参保单位缴纳；（2）强制性的个人账户养老金定额缴费计划，由个人缴费负担，为工资的 8%，使得退休者可以得到月度养老金，其标准为个人账户储存额除以计发月数，计发月数根据职工退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定；（3）企业在参加基本养老保险基础上自愿建立的补偿养老保险（企业年金），仍然处于萌芽阶段，但扩展速度很快，到 2006 年底覆盖了 24 000 多家企业，

人数超过 1 000 万。养老金制度也扩展到了城市的个体户，他们的缴费标准为当地上年度在岗职工平均工资的 20%。目前的男性退休年龄是 60 岁，女性是 55 岁，退休人员在缴纳 15 年养老保险后可领取养老金。⁶⁶对于一个缴纳了 35 年养老保险的人来说，期望替代率（基于基本养老保险和个人账户）大约为 58%（Trinh，2006）。

2007 年，大约有 1.52 亿城市员工（约占城市全体就业人数的 52%）参加了上升养老保险（表 6.71），虽然参保的绝对人数比 1995 年上升了 74%，但城市员工的覆盖率却仅从 1995 年的 46% 增加到目前的 52%。另一方面，自 1995 年来，领取退休金的人数却上升了 110%，达到 2007 年的 5 000 万人。2007 年的平均退休金领取水平约为 12 000 元，而 2005 年是 9 250 元。

表 6.71：1995~2007 年，中国城市社会保险项目的覆盖

	参与人数								受益人数		人均受益	
	综述（百万）				占城市就业人数%				百万	元/人/年		
	1995	2000	2005	2007	1995	2000	2005	2007	2007	2005	2007	
养老保险												
总数	109.8	136.2	174.9	201.4								
雇员和工人	87.4	104.5	131.2	151.8	45.9	45.1	48.0	51.7				
其中迁移劳动力				18.5								
退休人数	22.4	31.7	43.7	49.5					49.5	9251	12041	
基本医疗保险												
总数	7.5	37.9	137.8	223.1								
城市员工基本医疗保险												
雇员和工人	7.0	28.6	100.2	134.2	3.7	12.4	36.7	45.7	180.2	783	867	
其中迁移劳动力				31.3								
退休人数	0.4	9.2	37.6	46.0								
城市居民基本医疗保险				42.9					42.9			
失业保险												
总数	82.4	104.1	106.5	116.5	43.3	45.0	39.0	39.7	2.86	5711	7622	
其中迁移劳动力				11.5								
工伤保险												
总数	26.1	43.5	84.8	121.7	13.7	18.8	31.0	41.5	0.96	7296	9167	
其中迁移劳动力				39.8								
生育保险												
总数	15.0	30.0	54.1	77.8	20.5	34.1	52.3	70.0	1.13	4419	4956	

注释：基本医疗保险（BMI）的参与人数不包括被 GIS 和 LIS 覆盖的人数。BMI 人均受益是用总的 BMI 支出除以 BMI 贡献者与被项目覆盖的退休者之和得到。对于生育保险，参与率为《中国劳动统计年鉴》中公布的女性城镇单位就业的比例。

数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（多年）；国家统计局（2008）。

（2）基本医疗保险

自 1998 年底开始，中国在城镇建立起了新的基本医疗保险项目（BMI），逐渐替代了改革前国有企业工人的劳动保险项目（LIS）以及公务员和其他政府工作人员的政府保险项目（GIS）。基本医疗保险的资金来源主要为用人单位和个人共同缴纳：用人单位缴费比例为职工工资总额的 6% 左右；个人缴费为本人工资的 2%；

⁶⁶ 不是干部的女性的退休年龄为 50 岁。

退休人员不缴费。个人缴费全部划入个人账户，单位缴费按 30% 左右划入个人账户（MSA），其余的 70% 左右用以建立统筹基金（SPA）。医疗费由医疗保险基金和个人共同分担：门诊（小额）医疗费用主要由个人账户支付；住院（大额）医疗费用主要由统筹基金支付。统筹基金有明确的起付标准和最高支付限额。基本医疗保险项目的覆盖范围在过去 10 年中迅速扩展，目前已经覆盖了大约 1 亿城市工人（另外还有 4 600 万退休人员），占城市总就业的 46%（表 6.71）。有关的调查显示的覆盖率则更高，根据 2004 年和 2005 年对 12 个城市的劳动力调查，52% 的城市本地居民有医疗保险。平均的受益水平从 2005 年的 783 元增加到了 2007 年的 867 元。

最近的一项重要政策进展是 2007 年 9 月引入了城市居民基本医疗保险制度（URBMI），这是一个自愿性质的医疗保险体制，其目标是面向部分没有被现行的主要覆盖正规部门的城市员工的基本医疗保险制度保护的城市居民。城市居民基本医疗保险还试图覆盖学生、儿童、城市失业者和居民。与基本医疗保险和新型合作医疗保险类似，城市居民基本医疗保险制度主要强调住院费用和突发门诊费用。该制度由劳动和社会保障部的市级单位负责管理，主要由家庭缴费来筹资，加上各级政府的补贴作为补充。每位参保者都得到政府部门至少 40 元的补贴，到 2008 年提高到 80 元。对于中西部省份，中央政府将为每位参保者提供 20 元，对于贫困和弱势群体（例如低保、残疾儿童或学生、贫困老人）等，政府还提供了额外的补贴。市政府可以根据当地的经济条件决定每个人的总缴费水平。2005 年某些地方政府进行了试点，然后在 2007 年 9 月推广到全国范围的 88 个试点城市，到 2007 年底大约有 4 300 万人加入了城市居民基本医疗保险。2008 年则计划把该保险推广到全国的 229 个城市。

2005 年，国务院还决定在城市引进医疗救助制度，给城市贫民和弱势群体等提供医疗费用补助。与农村的制度类似，城市医疗救助也是给目标人群提供缴费和共付补贴，帮助他们加入新建立的城市基本医疗制度。自 2005 年的初期试点开始，城市医疗救助体系快速发展，到 2007 年 9 月已有 86% 的城市 / 县建立了该制度。该制度覆盖的人数从 2005 年的 163 万增加到了 2007 年的 407 万。

（3）失业保险

失业保险（UI）最早始于 1986 年，1999 年更加规范和完善了失业保险制度，并且覆盖到城镇所有企业和事业单位。20 世纪 90 年代中期政府实施大规模国有企业重组，大量工人从国有和集体企业下岗或失业，成为失业保险进一步完善的推动力。为了减轻劳动就业调整带来的负担，政府建立了下岗职工基本生活保障制度。有下岗职工的国有企业普遍建立了再就业服务中心，下岗职工进服务中心后，由再就业服务中心为其发放基本生活费，基本生活费标准略高于当地失业保险金标准。中心还为下岗职工缴纳养老、医疗、失业等社会保险费。中心用于保障下岗职工基本生活和缴纳社会保险费用的资金，原则上采取“三三制”的办法解决，即财政预算安排三分之一、企业负担三分之一、社会筹集（主要从失业保险基金中调剂）三分之一。在 1999 年新失业保险制度建立后，出中心的下岗工人陆续转入失业保险系统。目前，下岗补贴已经取消，失业员工已逐渐并入失业保险体制。

用人单位按照本单位工资总额的 2%、职工按照本人工资的 1% 缴纳失业保险费。合同制农民工不需要缴纳失业保险金。失业人员享受失业保险待遇需要具备三个条件：缴纳失业保险费满一年；非因本人意愿中断就业；已办理失业登记并有求职要求。省、自治区、直辖市人民政府按照低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准的水平，确定本地区失业保险金标准。实际上，各地普遍采用最低工资标准的 60%~70% 这一数额来作为失业补贴的标准。享受期限的具体规定

是：失业人员失业前所在单位和本人按照规定累计缴费时间满一年不足五年的，领取期限最长为 12 个月；满五年不足十年的，最长为 18 个月；十年以上的，最长为 24 个月。失业人员在领取失业保险金期间患病，可领取医疗补助金。政府目前正在改进 1999 年制定的失业保险规定。目前，失业保险覆盖了 1.165 亿人，占城市劳动力的 40%（表 6.71）。2005 年领取失业保险金人数为 362 万，到 2007 年 12 月下降到 286 万，人均受益额度则从 5 711 元增加到 7 622 元。

（4）工伤保险

工伤保险旨在覆盖所有企业的职工和个体经营者，以抵御与工作相关的伤害或职业病。工伤保险待遇项目主要包括：工伤医疗费用；根据劳动能力丧失程度确定的伤残补助金、伤残津贴、伤残护理费；因工死亡的劳动者的直系亲属领取的丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金等。工伤赔偿额要根据劳动能力鉴定结果而定，对劳动能力的鉴定可由用人单位、工伤职工或其直系家属提出申请。工伤保险费由参保单位按照工资额的 1% 缴纳，但费率在行业间和行业内部依工伤风险程度不同而有所差异。劳动和社会保障部最近发布的规定试图把工伤保险扩展到全体在高风险产业就业的农村迁移劳动力，特别是，要求建筑企业及时和全额为农村迁移劳动力上缴工伤保险费。2005 年，大约有 1.22 亿人（占城市劳动力的 42%）被工伤保险覆盖（表 6.71），其中约有 4 000 万是迁移劳动力。自 2005 年以来覆盖面扩大中约有四分之三是来自迁移劳动力的覆盖面增加。2007 年工伤保险的受益者大约为 96 万人。

（5）生育保险

根据国务院《中国的社会保障状况和政策》白皮书（国务院，2004），生育保险主要覆盖城镇企业及其职工，部分地区覆盖了国家机关、事业单位、社会团体、企业单位的女职工。生育保险提供 90 天的带薪产假，雇主将负担怀孕期间的医疗费用。生育保险费由参保单位按照不超过职工工资总额 1% 的比例缴纳。该项目在 2007 年覆盖了约 7 800 万名员工，占城市女性员工人数的 70%（表 6.71）。2007 年生育保险的实际受益者人数大约为 110 万人。

政策问题：

在过去十年间，城镇社会保障体系得到了迅速的发展，中国为代替铁饭碗制度取得了很多的成就，但是核心保障制度能否给城市居民提供有效的安全网，仍然有几个方面值得关注。每个社会保障项目都存在特定的设计和执行方面的问题，从贫困-不平等的角度看，它们也都存在一些共同的问题。其中最显著的问题是：社会保险项目的覆盖不均匀，在很多情况下覆盖有限，尤其是对相对贫困人口和边缘人口的覆盖不充分，社会保险基金统筹层次低，受益权的携带转移能力有限，以及在提供更好的保护和维持激励与竞争力方面还需要保持平衡。

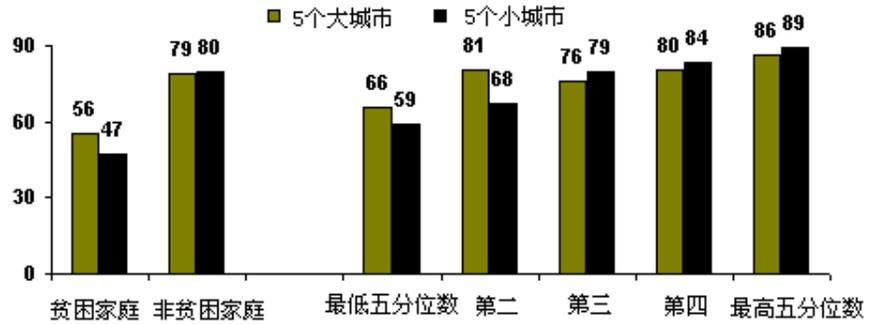
社会保险对贫困人口和低收入群体的覆盖有限。尽管社会保险在过去 10 年里有了大幅度的进步，但覆盖面依然很有限。目前的主要项目只覆盖了 40%~50% 的城市员工（表 6.71），这表明还有很多空白需要填补。

关于不同收入水平人群的社会保险覆盖状况的信息较为有限。但是，2005 年在 5 个大城市和 5 个小城市进行的中国城市劳动力市场调查显示，主要的社会保险项目的覆盖在贫困和低收入群体中更为有限。例如，贫困家庭（人均收入低于世界银行的贫困线的 2 倍）的城镇本地职工的养老保险参与率，在 5 个大城市中比非贫困家庭低 23 个百分点，在 5 个小城市中低 33 个百分点（图 6.74）。与之类似的是，贫困家庭医疗保险参与率，在 5 个大城市中比非贫困家庭低 32 个百分点，在 5 个

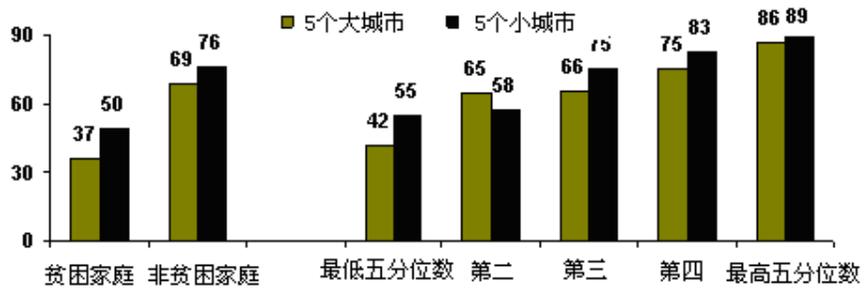
小城市中低 26 个百分点；贫困家庭失业保险参与率仅为非贫困家庭的一半；贫困家庭工伤保险参与率为非贫困家庭的四分之一略多一点。人均收入的不同五分位数上的城镇工人的社会保险参与率也有较大差异，最低的五分位数点上的参与率通常仅为最高的五分位数上的一小部分（图 6.74）。总的来看，在所有城市中，社会保险覆盖和工人的收入水平之间呈现明显的正相关关系，贫困人口相对被排除在外的现象尤其令人关注。

图 6.74：2005 年，中国城市贫困人口和处于收入最低五分位数人口的社会保险的低覆盖
（分贫困状态和人均收入五分位的参与率）

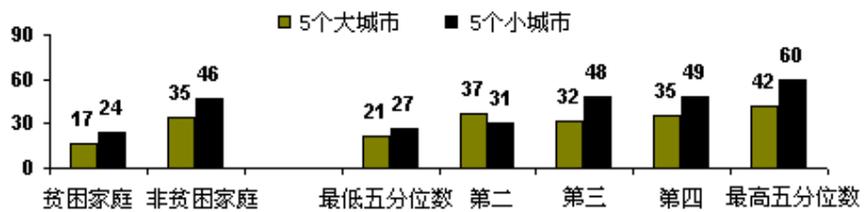
养老保险



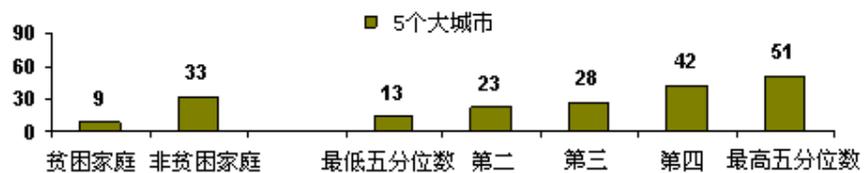
医疗保险



失业保险



工伤保险

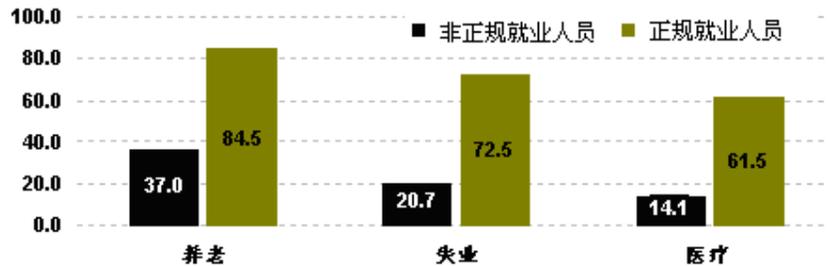


注释：贫困人口定义为人均收入低于每天世界银行的贫困线的 2 倍的人口（1993 年美元购买力平价）。小城市样本中没有工伤保险覆盖。

数据来源：根据 2005 年在上海、武汉、沈阳、福州和西安及其周边 5 个小城市的中国城市劳动力市场调查数据计算得到。

相对贫困人群的相对有限的社会保险覆盖，也体现在占城镇就业份额迅速增长的非正规部门的工人的低覆盖上。根据劳动和社会保障部 2002 年 66 个城市调查，非正规部门工人拥有养老保险、失业保险和医疗保险的比例分别为 37%、21%和 14%，而正规部门的比例则分别为 85%、73%和 62%（图 6.75）。

图 6.75：2002 年，城镇正规和非正规就业的社会保险覆盖
（被覆盖的人员比例）



数据来源：Cai 和 Wu（2006）根据劳动和社会保障部 2002 年 66 个城市调查数据计算得到。

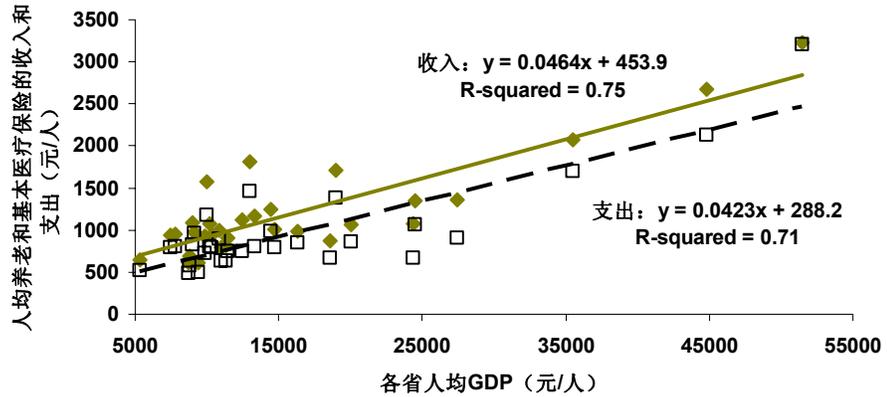
外来人口的覆盖有限。城市的社会保障制度继续面临着大规模的城乡人口迁移的挑战。2004 年，来自农村的迁移人口总数估计为 1.2 亿左右（Sheng 和 Peng, 2005），相当于城市人口的 1/5（占城市劳动力的很大一部分）。尽管 1994 年的劳动法规定允许所有城市工人参加社会保险项目，但是，实际上仅有很少的外来劳动力参加。在 2004~2005 的 12 个城市劳动力市场调查中，外来劳动力的养老保险、医疗保险和失业保险的覆盖率大约为城市本地居民的 1/7（参见第 7 章）。2003 年在江苏的调查进一步表明，在外来劳动力中，过去收入较高的人更多拥有养老、失业和医疗保险（Nielsen 等人，2005）。根据官方的数据，过去两年中工伤保险和医疗保险有了显著的扩大，在 2007 年分别覆盖了外来劳动力的三分之一和四分之一（表 6.71），然而，这两个领域依然有很多工作要做。把外来劳动力纳入失业保险和养老保险的进展则更为缓慢，这些制度的设计对于那些经常更换雇主和工作的流动劳动力不利，面临着更大的挑战。

统筹层次低、保障水平很有限。在社会保险项目纷纷转向基金体系时，社会保险基金的统筹通常仅在地方政府（市级）水平上。统筹层次低有利于对地方机构形成更大的激励，来筹集社会保险基金。但是，地方政府可能会担心高贡献率和严格的执行会带来投资转移。从风险管理的角度来看，统筹水平低会降低效率，也限制了保险项目的好处。把地方社会保险费用支出与地方财政收入捆绑在一起还造成了不平等的现象，很多面临潜在赤字压力的地方政府发现仅靠本地缴费无法为社会保险筹资，这样就面临潜在的财政赤字。我们没有市一级的这方面的信息，但可以发现低统筹层次的一些影响在省一级的水平上非常显著。

图 6.76 给出了 2005 年养老和医疗保险的人均收入和支出与分省市的人均 GDP 的关系。其中有两点值得注意。第一，分省的养老和医疗保险人均支出，受到省内人均缴费金额的很大限制，由此导致社会保险支出的地区巨大差距持续存在。人均支出最高的上海比人均支出最低的江西省高 6.4 倍。其次，这些差距实际上具有很

强的回归关系，因为富裕（贫困）地区能够筹集更多（更少）的收入，以使其社会保险支出具有可持续性。人均养老和医疗保险支出与省人均收入之间具有明显的正相关性。

图 6.76: 省份之间较高的城市收入水平与较高的基本医疗保险和养老保险人均贡献和受益水平相对应 (2005)



注释：空的正方形是指分省养老保险和基本医疗保险人均支出，菱形是指分省养老保险和基本医疗保险人均收入。

数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2006）。

不过，对于比较富裕的地方政府来说，更高层次的统筹不受欢迎，它们可能将其视为隐含的税收，因此对该体系的改革可能会很困难。

统筹水平低同时导致受益权难以转移携带。这不但对于进一步扩大覆盖面是个障碍，而且成为劳动力流动和建立更灵活的劳动力市场的主要限制。

在保障与激励、竞争力之间寻求平衡。 尽管社会保障项目的覆盖面和厚度在多个方面还很有限，但目前由雇主和员工承担的缴费已经占工资单的 43% 左右。雇主为 5 个主要保障项目缴纳的费用大约为工资的 32%，其中部分可能通过降低工资的形式转移给员工，但不愿意配合的私人动机依然很强。收入较低的员工也不愿意配合。如上文所述，这已经导致了城市劳动力市场的非正规化。现有的体制对于维持中国工商业的竞争力有着重要的作用，所以虽然可以用更大的努力来强制推行社会保障制度，但恐怕难以解决就业非正规化和确保竞争力的双重问题。解决方案肯定要涉及到：社会保障制度需要更大的公共财政投入。为了保护低收入员工，政府还可以考虑降低或免除低于一定收入水平的员工的缴费，甚至减少雇主为他们负担的缴费。

（五） 替代铁饭碗：城市低保制度

城市安全网的一个主要组成部分是“最低生活保障制度”，也就是人们通常所说的“低保制度”。1993 年上海开始实行这一制度，此后被广泛推广，1999 年被官方接受，成为全国性的政策。城市最低生活保障制度被认为是第三条保障线，用以保障城市地区的人们的基本生活，是政府修补以企业为基础的城市社会保障体系的一部分。第一条保障线是养老和失业保险，第二条保障线是下岗职工基本生活保障制度（Tang、Sha 和 Ren，2003）。低保由民政部管理。

表 6.72 给出了反映低保制度最近发展的一些指标。其中有三点值得注意：第一，从 2001 年开始该项目迅速发展，但是受益者人数自 2005 年以来便稳定在 2 200~2 300 万人左右，总支出（不包括管理成本）却继续上升到 270 亿元（约为 GDP 的 0.1%）；第二，项目扩展主要来自中央政府的投资，其在总支出中的份额从 1999 年的大约 20% 上升到 2004 年的 56% 以上；第三，在项目建立的最初几年，每个受益者得到的转移福利有所波动，但在最近几年表现为持续增加，2007 年，平均每人每年的补助水平为 1 236 元，正好低于 2007 年按照全国城市价格计算的世界银行确定的 1 251 元的贫困线⁶⁷。

表 6.72：1996~2007 年，中国城市低保制度的基本信息

	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007
城市低保受益人数（百万）	0.85	1.84	4.03	11.71	20.65	22.47	22.05	22.34	22.71
城市居民得到低保的比例	0.28	0.56	1.19	3.42	5.91	6.33	6.12	6.11	6.04
城市低保支出（十亿元）	0.30	1.20	2.96	5.42	10.47	15.31	17.27	19.07	27.48
受益者人均支出(元/年)	353	652	734	463	507	681	783	854	1210
地方政府份额(%)	100.0	100.0	73.0	57.6	56.1	38.7	44.3		
中央政府份额(%)	0.0	0.0	27.0	42.4	43.9	61.3	55.7		
占 GDP 比例	0.00	0.01	0.03	0.05	0.09	0.11	0.11	0.10	0.11

数据来源：民政部（2007），《中国民政统计年鉴》（2007）；O'Keefe（2004）中引用的民政部数据。

低保制度的主要特点

城市低保是一种基于个人经济状况调查的社会救助项目，只局限于具有城市本地（非农业）户口的家庭。能否得到低保取决于家庭人均收入是否在当地确定的最低生活保障线即低保线以下。全国和省的条例仅为低保线的确定提供有限的指导。尽管低保线从严格意义上来说不是贫困线，但全国条例表明，低保线应该是基于当地“对食品、服装、住房和儿童义务教育支出的基本需求”的最低成本制定出来的（中国政府，2004）。低保线原则上应该低于失业保险金、最低养老金和最低工资。不过条例也指出，“也必须考虑当地社会经济发展水平、有资格得到低保补助的人数和当地政府的财政能力”（中国政府，2004）。各省的条例同样没有对低保线如何确定提供更具体的指导（O'Keefe, 2004）。实际上，低保制度的执行采取的是一种高度分权的方式，城市间甚至城市的不同区之间，低保线差异都很大，但差异的原因并不是因为生活成本的不同。

分权的执行方式也体现在有资格的受益者的确定上。尽管项目是基于个人经济状况调查，但人均收入在实际中却不是唯一的标准，这反映了准确衡量家庭收入的困难，加上在很多情况下，当前收入是家庭需求或福利的不完美的指标。很多附加的资格和筛选标准在不同城市或地区被不同程度地应用，其中包括：

- 财产标准（例如，人均居住面积），被社区委员会作为家庭“实际生活条件”衡量的一部分；社区干部也会访问申请低保户的邻居，了解申请户的生活标准和生活方式，包括是否在餐馆吃饭、甚至是否佩戴珠宝和是否拥有宠物或手机等；
- 对一些家庭的特别开支的非正式评估：超过负担能力的开支（例如，治疗重病的高医疗费用），从社会的角度看必须花费的开支（例如，为孩子接受更多教育支付费用）；

⁶⁷ 参见第 1 章有关世界银行贫困线的讨论。每人每年 1 124 元的城市贫困线根据官方城市消费价格指数更新。请注意受益水平的计算办法是，以总低保预算除以受益人数，所以总是低于民政部报告的水平（2007 年为每人每月 182 元），因为许多受益者在一年中没有每个月都获得补助。

- 社区的非正式筛选——除了社区委员会对获得低保资格的最初确定外，被确定能够获得低保的家庭要进行公示，接受当地社区的进一步审查或异议；
- 更多的排除条件——有时用于最初或接下来的资格确定：例如，如果家庭获得失业保险金，便可能不能获得低保（上海）；如果家庭不参加计划生育项目，便可能不能获得低保（广东）；如果家庭拒绝一定数量的工作或培训机会；或者如果家庭的经济状况困难被认为是由于吸烟、酗酒或赌博造成的。
- 因此，在低保户资格的确定上存在很大的地区差异。但是，总的来说，资格认定是相当严格的。对社区委员会工作人员的调查表明，申请者也都了解筛选过程的严格性，所以拒绝率很低（O’Keefe, 2004）。

低保给付遵循“补足”设计，即补足有资格获得低保的家庭的人均收入与低保线的差额⁶⁸。然而，由于获得低保资格的认定的实际过程和准确衡量家庭收入的困难，实际上，受益水平如何确定仍然是不明确的。而且，除了现金福利外，还有各种实物福利，例如教育、水电和医疗保健补助或减免，或提供低收入者住房等。对这类福利的估价是困难的，整个低保的福利看起来不符合预想的“补足”设计。一些信息表明，低保受益者更看重低保资格带有的“金卡”价值，而不是现金收益（O’Keefe, 2004）。

原则上，一个家庭能够获得低保的时间长度没有限制。但实际上，只有那些不能工作的人可能得到长期的低保救助。其他人可以得到为期三个月的短期救助，如果要继续得到救助，则需要定期认定资格。能够工作的人必须在就业机构登记，以获得就业和再培训计划。拒绝参加的人将被中止获得福利。对失业者而言，要延长福利，需要每月参加 10~40 小时的令人满意的社区工作。

城市低保受益者的特征反映了城市地区相对贫困人口的状况

民政部的统计数据反映了近年来低保受益者的构成。2004 年，下岗员工占除“其他”以外的全部受益者的不足五分之二，其份额自 2002 年以来一直在下降。有工作的人所占的比重也在下降。另一方面，失业人员的份额却在增加，从 2002 年的四分之一左右增加到 2004 年的三分之一以上。这部分反映了 2001 年以来的政策变化，把下岗员工的基本生活保障合并到了失业保险制度中。不过，尽管失业保险的覆盖近年来有所增加，但覆盖仍然有限，所以近年来对低保的求助有所增加。

表 6.73：2002~2004 年，城市低保受益者的构成

类别	2002	2003	2004	排除“其他”之后的比重		
				2002	2003	2004
工作人员	9.0	8.0	6.4	14.6	13.8	11.7
下岗人员	26.9	23.1	21.3	43.2	40.0	39.0
退休人员	4.4	4.0	3.3	7.1	7.0	6.1
失业人员	17.4	18.2	19.2	27.9	31.5	35.2
其他	37.9	42.3	45.5			
三无人员	4.5	4.4	4.3	7.2	7.7	7.9
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注释：“其他人员”包括“三无”之外的其他各类人员和家庭的被抚养人。“三无”家庭是指无劳动能力、无收入来源和无家庭或社会支持的家庭。这些户没有被早期的工作单位社会保障系统覆盖。

数据来源：民政部。

利用 2003~2004 年国家统计局收集的调查数据可以分析低保受益者的构成（专栏 6.19）。调查数据显示的低保的参与水平比官方部门的数据低。表 6.74 利

⁶⁸ 来自农村或其他省，不具有本地户口的配偶或依赖者，被排除在受益计算之外。

用 35 城市的调查数据，比较了低保受益者、非低保受益者和全部城市人口的平均特征。

专栏 6.19：城市低保数据

除了民政部的数据外，最近一项重要的关于低保项目的信息来自国家统计局 2003~2004 年的城镇住户调查短表。该调查运用相对较短的问卷，在全国调查了 26 万家城镇住户。调查中包含 2003 年城市低保参与和低保福利的问题。

该数据被认为提供了关于低保项目的很有价值的信息，但是，这些数据在某些方面也存在一些局限性。首先，关于低保福利的问题只包括现金福利，不包括低保提供的各种特许权和资格。

第二，问卷中仅有一个关于家庭总收入的简单问题。关于收入的简单问题只有一个，与国家统计局每年进行的定期城镇住户调查中询问了一系列详细的关于收入的问题相比，可能产生更大的测量误差。这使得城镇住户调查短表得到的收入与城镇住户调查不具有可比性。通常来说，从简略问卷中得到的收入水平倾向于偏低。对两个来源的 2003 年（名义）平均人均收入的比较表明，城镇住户调查短表的收入比城镇住户调查低 6.4%，收入的离散程度也有差异。鉴于这个问题，本章中的大多数分析没有使用城镇住户调查短表中关于收入绝对水平的信息；收入数据只用于对家庭户进行排序（从最贫困到最富裕）。

表 6.74：低保受益者与非低保受益者具有不同的特征

家庭特征	是否得到低保？		全部
	否	是	
家庭规模（人）	2.95	3.08	2.95
居住面积（平方米）	68.46	49.84	67.76
居住年数	1988	1984	1988
健康冲击 ^[a]	0.12	0.2	0.12
具有以下特征的家庭成员数：			
孩子	0.45	0.57	0.45
残疾	0.03	0.27	0.04
长期病号	0.17	0.39	0.18
退休	0.66	0.28	0.64
失业	0.28	0.89	0.3
个体	0.09	0.19	0.09
学生	0.44	0.65	0.45
户主受教育年限	11.17	8.42	11.07
男性户主	0.71	0.63	0.71
户主年龄	50.65	51.1	50.67
电脑（数）	0.43	0.08	0.42
工资比（占收入的比例）	68	46	67
每人得到的低保（元每年）	0	270	11
人均纯收入（元每年）	10237	2928	9951
样本规模	73920	2888	76808

注释：[a] 如果家庭的医疗支出超过收入的三分之一，该家庭就被认为经历了健康方面的意外情况。

数据来源和注释：Chen, Ravallion 和 Wang（2006）。除了户主年龄外，其他低保受益者和非受益者的差异都在统计上显著。这是基于 2003~2004 年城镇住户调查短表中 35 个城市的子样本数据计算的。

该表表明，与非低保户相比，平均来看，由于孩子数多，低保户的家庭规模略大一些，居住面积更小，更可能有丧失劳动能力的人口或长期病人。低保户更可能有失业人口或学生，更不可能有退休人口。低保户户主更可能为女性，户主（不论男性还是女性）的受教育年限显著较少。

表 6.75 利用全国城镇住户调查数据，描述了关于低保受益者的教育、健康、劳动力和就业状况的更详细的状况。该表显示的状况可以作为表 6.74 的补充。

- 从受教育状况看，低保受益者中初中以下教育水平（以上）的比例比非低保受益者更高（更低），随着受教育水平的提高，得到低保的比例降低。
- 从自我报告的健康状况看，低保受益者不健康的比例比非低保受益者高。
- 对城市 16 岁及以上人口来说，在低保受益者中，就业和退休人员的比例低于非低保受益者，下岗、失业和退出劳动力市场的人员比例高于非低保受益者。
- 在就业者中，个体户和被划归为“其他”的人员——可能是不同形式的非正规就业者——在低保受益者中占更高的比例，在政府部门、事业单位、国有企业、股份有限公司和合资企业等较为正规部门就业的人员占较低比例，在私营部门就业的人员通常也占较高比例。

表 6.75: 2003 年，城市低保受益者的状况

	在全部城市低保受益者中的比例 (%)	在全部非城市低保受益者中的比例 (%)	占全部人口的比例 (%)	得到城市低保的比例 (%)
全部城市人口				
受教育状况				
文盲	10.0	4.3	4.6	11.4
小学	15.9	9.8	10.1	8.2
初中	40.0	27.4	28.0	7.4
高中	22.5	23.3	23.2	5.0
职高或中专	5.8	10.7	10.5	2.9
大专	3.7	14.5	14.0	1.4
大学	2.0	9.4	9.1	1.2
硕士及以上	0.1	0.6	0.6	0.5
健康状况（自报）				
健康	81.6	94.0	93.3	4.6
残疾	7.0	1.0	1.3	27.2
其他	11.4	5.0	5.3	11.2
合计	100.0	100.0	100.0	5.2
城市 16 岁及以上人口				
劳动力状况				
就业	30.7	51.5	50.5	3.1
退休	10.3	23.2	22.5	2.3
家务劳动	9.3	5.0	5.2	9.1
下岗	11.4	3.5	3.9	15.1
失业	13.9	4.5	5.0	14.4
在学	11.1	7.7	7.9	7.2
其他	13.3	4.5	5.0	13.8
合计	100.0	100.0	100.0	5.1
就业人口				
单位类型				
政府部门	1.7	9.4	9.2	0.6
事业单位	4.3	18.7	18.3	0.7
国有企业	11.1	25.9	25.5	1.4
集体企业	6.0	3.9	3.9	4.8
股份有限公司	4.7	8.6	8.5	1.7
私营企业	17.3	11.0	11.2	4.9
合资企业	0.9	1.9	1.8	1.6
个体	27.9	14.9	15.3	5.7
其他	26.0	5.7	6.4	12.7

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003—2004 年城镇住户调查短表全国样本数据计算。

总的来看，低保户集中了城市中的相对贫困人口。与低保相关的许多的正（负）相关的特征也正好与收入呈现负（正）的相关。因此，低保户的人均纯收入大大低于（大约仅为 30%）非低保户，也就不令人奇怪（表 6.74）。所有这些都表明，低保的瞄准情况是合理的。下面将要讨论瞄准的实际程度，从作为城市贫困人口有效安全网的角度，对低保瞄准以及其他执行情况进行进一步讨论。

评估低保的执行情况

低保作为城市相对贫困人口的社会救助项目，在评估其执行情况时，需要提出以下几个重要的问题：

- 项目的瞄准程度如何？
- 项目对贫困或目标人口的覆盖充分吗？
- 低保线和横向不公平的变化有问题吗？
- 项目有反面的激励效果吗？

这些问题和与之相关的证据将在下面讨论。评估主要利用了 2003 年城镇住户调查短表的信息。有一件事情在开始时应该交代。由于调查不包含低保的非现金福利，评估将仅限于低保的现金福利。这显然会导致对低保总体福利的低估，但这种忽略对低保瞄准、覆盖和激励效果的影响还不是很明确。不管如何，在非现金福利与现金福利捆绑在一起时，对现金福利的分析能够为低保制度的整体执行情况提供有益的信息。

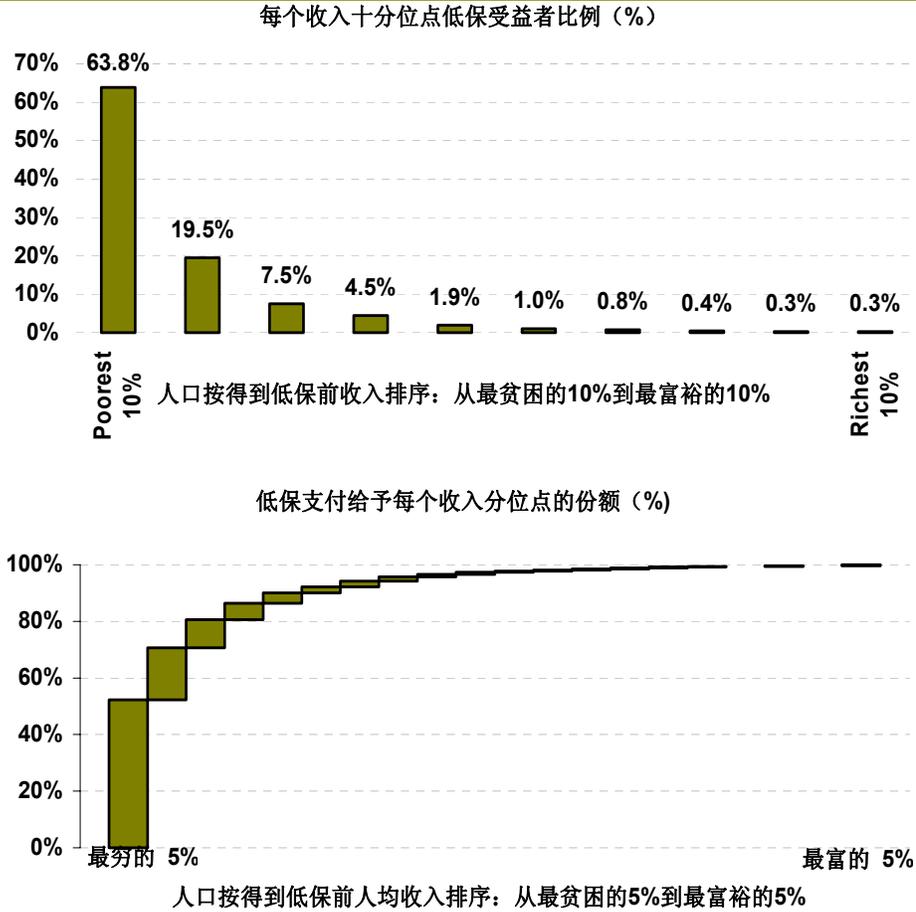
根据国际标准，城市低保的瞄准状况很好

一个项目的瞄准状况好坏可以用多种方式衡量。通常使用的指标是项目参与或项目的总体福利集中在目标人群的程度。因此，如果项目受益者大部分是目标人群，或者如果项目福利的大部分给予了目标人群，该项目就可以说是瞄准状况较好。目标人群本身可以根据项目的获得资格标准定义，或更通常地根据相对贫困人口定义。

根据 USFHS 数据，图 6.77 给出了根据相对贫困标准分析的低保的瞄准状况。如图所示，低保受益者和低保总福利高度集中于城市贫困人口。例如，64% 的项目受益者属于最贫困的 10% 人口之列。与之类似，大约一半的低保福利给予了最贫困的 5% 的人口，大约 70% 给予了最贫困的 10% 的人口。根据国际标准来看，低保的瞄准效果很好。例如，低保做得比阿根廷针对城市贫困人口的一个工作福利项目（Trabajar）更好，后者的结果是，最贫困的 10% 的人口仅得到了项目总福利的 60%（Jalan 和 Ravallion, 2003）。这个工作福利项目在 48 个国家的 122 个项目，被评价为是瞄准效果最好的项目（Coady、Grosh 和 Hoddinott, 2004）。因此，就项目福利成功地给予位于收入分布最底端的人群这一方面来说，中国的低保制度是世界上做得最好的。

从低保的获得资格标准观察，低保的瞄准效果要差一些。在使用调查数据考察低保获得资格之前，使用城镇住户调查短表数据的一些问题需要指出。首先，正如上面已经提到的，城镇住户调查短表只有一个问题涉及住户的收入衡量，这值得关注（见专栏 6.19）。第二，在识别是否有资格得到低保时，项目管理者实际使用的收入指标不是通过家庭户调查或普查得到的，因此可能与调查的收入指标不同。第三，能否得到低保不仅仅基于收入调查，实际上也使用了其他非收入性标准，以确定谁符合领取低保的条件。

图 6.77：2003 年，城市低保的瞄准状况



数据来源：世界银行根据国家统计局 2003~2004 年城镇住户调查短表全国样本数据计算得到。

在存在这些问题的情况下，从低保的获得资格标准考察低保的瞄准程度，调查数据能告诉我们哪些信息？数据表明，在 2003 年，有 5.22% 的城市人口得到了低保。在这 5.22% 的人口，2.98% 的人符合领取低保的条件，其转移前的人均收入低于当地低保线（表 6.76）。因此，57% 的低保受益者属于目标人群。低保总福利给予目标人群的比例则估计约为 58%。但如专栏 6.19 指出的那样，USFHS 中仅有一个关于收入的问题，这可能会导致对家庭收入的低估。为了比较这种差异，我们使用了另一个指标，即假定实际家庭收入比调查中报告的收入高出 10%。使用该指标的结果表明，52% 的低保受益者属于目标人群。因此，从低保的获得资格标准角度考察，与从低保给予处于收入最底端的 10% 的城市人口的角度考察相比，低保的瞄准效果要差一些。这种状况部分是因为，有资格获得低保的人口不一定是收入处于最底端的 10% 的人口，这又反映了低保线的巨大差异（详见下文）。

表 6.76: 低保的瞄准和覆盖

(占人口比例, 2003 年)

		USFHS中转移前人均收入			比转移前人均收入高10%			
		符合领取低保条件?			符合领取低保条件?			
		是	否	合计	是	否	合计	
得到低保?	是	2.98	2.24	5.22	2.71	2.51	5.22	48.1%
	否	4.85	89.93	94.78	4.06	90.72	94.78	渗漏
	合计	7.83	92.17	100	6.77	93.80	100	
		38.1% 覆盖			40.0% 覆盖			

注释: 渗漏率是指低保受益者中不符合领取低保条件的人的百分比; 覆盖率是指符合领取低保条件的人得到低保的百分比。

数据来源: 世界银行根据国家统计局 2003~2004 年城镇住户调查短表数据计算得到。

但是, 低保的覆盖面可以扩大

瞄准效果好的项目, 仍然可能不能覆盖所有需要或符合领取条件的人口。例如, 即使项目受益者全是目标人群, 但由于项目的总规模太小, 还是不能覆盖所有或大部分目标人群。因此即使对于瞄准效果好的项目而言, 低覆盖也可能是一个问题⁶⁹。不符合领取低保条件的人得到了低保, 也进一步降低了覆盖率。

正如已经指出的那样, 根据城镇住户调查短表数据, 2003 年有 5.22% 的城市人口 (大约 1 850 万) 得到了低保。这个数字低于民政部的 6.3% (大约 2 250 万人口)。不过, 这个差异可能是由于抽样误差, 以及调查与业务统计数据定义和加总一年中受益者人数的方法不同造成的。根据民政部业务统计数据, 低保受益者的人数近年来处于稳定状态, 2004 和 2005 年大约为 2 200 万。这样的覆盖面算充分吗? 下面将讨论有资格得到低保和相对贫困和弱势人口的覆盖状况。

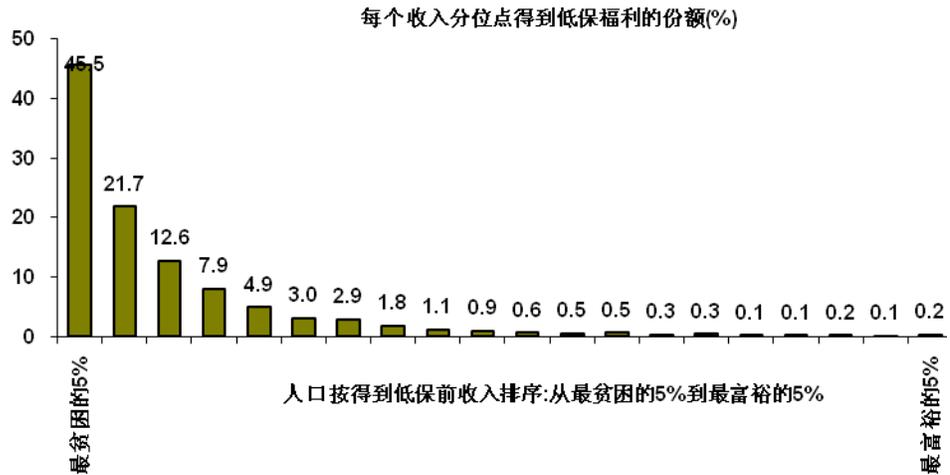
据估计, 2003 年 7.83% 的城市人口的转移前人均收入低于当地低保线, 符合领取低保的条件。与低保覆盖了 5.22% 的城市人口相比, 显然, 即使所有的低保受益者都符合从收入角度衡量的获得低保的条件, 但在符合领取低保条件的人中, 还是仅有 2/3 得到了低保。与此同时, 由于瞄准误差, 仅有 58% 的低保受益者是符合条件的, 由此可以算出, 符合条件的人的实际覆盖率仅为 38%。即使假定家庭人均收入比调查中报告的收入高出 10% (解决城镇住户调查短表可能存在的收入低估问题), 那么符合领取低保条件的人的覆盖率也仅能提高到 40%。由此, 低覆盖是低保的一个重要问题。

从项目满足“总低保差”(即收入低于低保线的家庭的总收入不足量)的程度来看, 低保的覆盖面也是有限的。根据城镇住户调查短表数据, 2003 年, 总低保福利大约是总低保差的 46.1%。如果把收入高于低保线而获得低保(和一些情况下得到的低保多于应得的数额)的状况考虑在内, 则总福利只填补了 25.6% 的低保差。72% 的未满足的低保是由于转移前收入低于低保线而未被低保覆盖, 其余的是由于符合领取低保条件的人和被低保覆盖的人得到的平均低保福利少于低保差。

从城市相对贫困人口的角度来观察, 低保相对较小的覆盖面也很明显。从图 6.78 看, 在最贫困的 5% 的城市人口中, 得到低保的还不到一半 (约为 45%), 与之类似, 处于收入最底端的 10% 的城市人口中, 大约 1/3 得到了低保。相对于 6% 的城市贫困率 (与消费贫困率类似) 而言, 仅有 40% 的人被低保覆盖。

⁶⁹ 此处的瞄准是指狭义的瞄准, 主要指项目参与或瞄准人群得到的福利。从广义上来说, 有时覆盖程度也被认为是瞄准的要素。

图 6.78：低保给予城市中最贫困的人口了吗？



数据来源：世界银行根据国家统计局 2003~2004 年城镇住户调查短表数据计算得到。

与覆盖面有关的另一个重要问题是，低保只针对具有城市本地非农业户口的人口，而不断增长的城市地区的迁移人口被排除在低保提供的社会保障福利之外。由于在目前的制度下，外来人口保留其农村户口，当他们在城市的就业因为某种原因中断时，可能会返回农村。在农村，他们可以享受农村低保，但目前农村低保的覆盖面和福利水平仍然非常有限。因此，在将城市低保制度扩展到迁移人口时，必须考虑城市和农村低保制度的协调问题，尤其是解决对等和可携带问题。

符合资格的门槛随地方财政能力不同而不同，而不是随需要而不同

与低保制度的财政分权相对应的是，低保线在城市和镇之间差异很大，有时甚至在同一城市的不同区之间，低保线也有差异。例如，2003 年，低保线从山东省日照市的每年每人 936 元，到比其高 4.4 倍的广东省深圳市的 4 128 元。这种差异的一个相对很小的部分是由于生活成本的差异造成的。⁷⁰在利用城市生活成本指数对低保线加以调整后，最高低保线仍比最低低保线高 3.4 倍。⁷¹这引起了人们对低保不公正的广泛关注，也就是说，在不同地方，具有相同生活标准的人也受到了不同的对待。低保线的较大差异显示，相似的家庭在不同地方受到了不同的对待，这是低保制度的一个值得关注的问题。

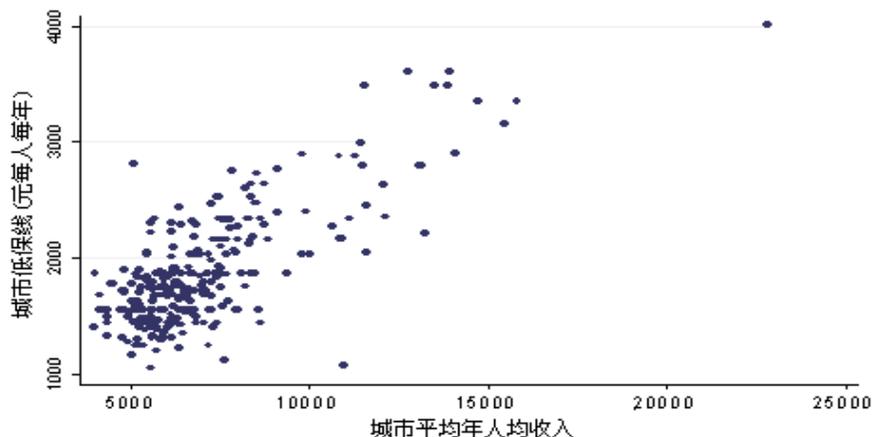
由于低保线变化也有一些系统性的特点，以上问题尤其值得关注。有证据表明，随着相对贫困率的提高，低保线倾向于降低；由此，在实际需求高的地方，低保线反而倾向于较低（图 6.79）。与之类似，城市人均收入水平越高，低保线也会越高，这表明，更富（穷）的、财政能力更强（弱）的城市，低保线越高（低）。

⁷⁰ 根据民政部（2003）公布的 3 153 个城市、镇和地区的低保线计算得到。

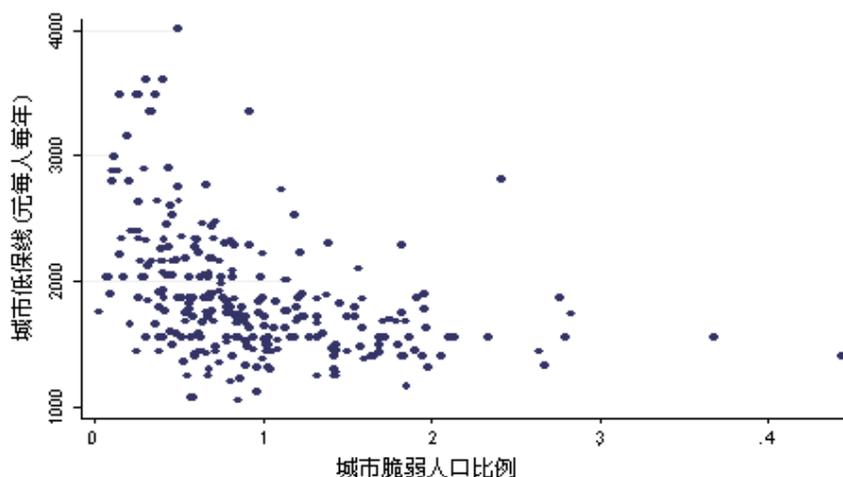
⁷¹ 在没有分城市价格指数的情况下，来自 Brandt 和 Holz (2005) 的分省城市生活成本指数被用来将低保线平减为按 2003 年全国城市价格衡量的水平。

图 6.79：低保项目的横向不公平

2003 年城市低保线与人均收入的关系



2003 年城市低保线与脆弱人口比例的关系



注释：脆弱群体比例定义为人均收入在每年每人 1 928 元的国家平均低保线以下的人口百分比（2003 年城市价格）。国家低保线是用城市所在省的城市价格指数平减后的城市低保线，用人口进行加权平均得到。分省城市价格指数来自 Brandt 和 Holz（2005）。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003~2004 年城镇住户调查短表数据计算得到。

低保线设定的另一个问题是，低保线没有明确的随价格变化而如何进行指数化调整的规则。当地民政部门 and 财政部门每年的协调，被认为是“具有随意性”的过程，而非随价格进行指数化调整（O’Keefe, 2004）。因此，要将低保线进行合理化调整，使其更少受当地财政能力的影响，更多反映不同地区社会救助的需要。

即使不在实际应用上，但至少从设计上来讲，低保对工作的负激励效果是值得关注的

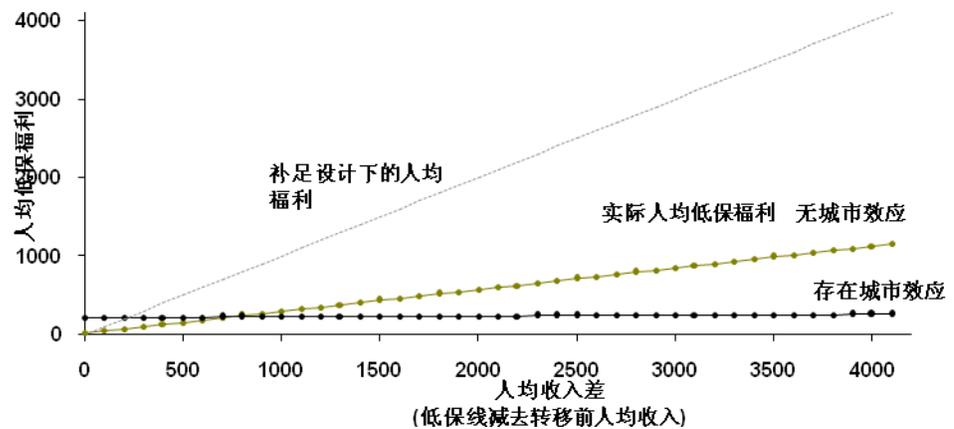
低保制度的福利设计遵循补足原则，符合条件的家庭得到的人均福利等于家庭人均收入低于低保线的部分。原则上，低保是要把每个人的收入提至低保线。相对于转移前收入（低于低保线）的多少，得到的低保福利将降低同样数额，这种设计将意味着对低于低保线的收入征收 100% 的边际税率。从字面意义上理解，这个项目将产生很高的不鼓励工作的效果。由于所有从工作中挣得的收入都将以较低的低保福利的形式被剥夺，所以转移前收入低于低保线的人的工作积极性会受到打击。还有一个相关的问题是，低保福利是否会造成长期依赖的问题。根据 2005 年中国

城市劳动力市场调查数据，平均起来，一个低保受益者得到救助的时间为 33 个月，60%的受益者得到救助的时间超过 2 年，25%的受益者得到救助的时间在一到两年之间，大约 15%的受益者得到救助的时间不到一年。由此，低保福利的补足设计，对低保试图救助的人群是否会产生负面的工作激励，值得关注。

但是，实际上的低保福利状况与补足福利设计相差甚远。例如，据报告，在一个处于劳动年龄的家庭成员就业后，即使当家庭人均收入超过低保线时，低保户仍然继续得到一段时间的低保救助。低保瞄准丧失劳动能力的人，前面提到的拒绝工作或培训机会将可能被剥夺得到低保的权利等，这些都减少了低保的负面激励效果。类似地，据报告，根据最低工资和具有工作能力的家庭成员数推算的家庭收入，有时也被用作是否符合领取低保的条件（Chen、 Ravallion 和 Wang, 2006）。所有这些都利于限制低保对工作的负面激励效果。

从可获得的调查数据中，能得到有关低保的激励效应的哪些认识？低保的实际边际税率可以通过观察有资格获得低保的人的实际低保福利如何随收入差（低保线和转移前收入的差）的增加而得到。2003 年的人均福利和收入差的关系见图 6.80。如该图所示，估计的边际税率不是 100%，大约为 28%。但这种正的边际税率完全是由于城市间的差异造成的，即，具有更大的低保收入差的城市，平均起来倾向于提供更高的福利，尽管福利增加量仅为收入差增加量的 1/4 多一点。一旦城市间的差异被控制住，那么数据表明，在城市内部，家庭收入差变化时，实际福利大部分不变；城市内的边际税率仅为 1%左右。

图 6.80：城市低保项目的激励效果



注释：不包括城市效应的福利：

$$\text{福利} = 15.8 + 0.27 * \text{收入差}$$

包括城市效应的福利：

$$\text{福利} = 213.5 + 0.01 * \text{收入差}$$

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003~2004 年城镇住户调查短表数据计算得到。。

由于低保户的转移前收入倾向于低估在没有低保制度时的家庭收入，如果没有低保制度和其对收入暗含的税，家庭将会更努力地去工作，因此收入的估计可能会低估实际边际税率。但是试图控制这种效应的努力表明，低估的程度不是很高⁷²。

⁷² 利用 2003~2004 年 35 个城市的城镇住户调查短表数据，Chen、 Ravallion 和 Wang (2006) 用一系列家庭户特征作为转移前收入的工具变量，估计得到了一个略高的边际税率。

由此说明，总的来看低保的补足福利设计在实际中通常没有被采用，城市内的人均低保福利与家庭收入差在很大程度上不相关。因此，按照目前的执行情况来看，低保制度对工作的负面激励效应该不是特别严重的问题。但上述发现提出了这样一个问题，即是否补足的福利设计应该继续作为低保项目的指导原则。由于上面提到的不同的实践都包含负面激励效应，因此考虑另一个福利设计框架，以更加明确地实现较低的边际税率，这可能是有用的。

政策问题

低保制度目前是中国城市弱势群体的主要社会救助项目。正如已经指出的那样，按照国际标准，从低保福利给予处于收入底端人口的状况看，低保制度的瞄准效果很好。64%的项目受益者属于最贫困的 10%之列，他们得到了低保福利的 70%左右。中国的城市低保制度理所当然是世界上瞄准效果最好的社会转移支付项目之一。低保的执行情况当然值得肯定，并为其他国家提供了经验。但是，低保制度仍然面临几个政策挑战。

一个重要的挑战是，如何从至少三个方面改善低保制度的覆盖面：（1）对从收入角度看符合领取低保条件的人的覆盖面有限（仅为大约 40%）；（2）对城市中的相对贫困人口（人均收入低于世界银行的城市相对贫困线）的覆盖面有限（也仅为大约 40%）；（3）没有覆盖城市中不断增长的大量迁移人口。覆盖面有限在一定程度上反映出低保制度在甄别受益者时依赖于其他非收入标准。但是，更重要的是，这可能也反映出，尽管近年来低保有了一定发展，但低保的总规模仍然太小，不能满足需要。在现有的瞄准状况下，为了实现完全覆盖城市弱势群体的目标，低保的规模可能需要扩大至现在的 2.5 倍。

现在，另一个关于低保瞄准状况的问题是，尽管从低保福利的受益人是否为位于最底端的 10%的人口角度来看，低保的瞄准效果很好，但是，如果从一个更窄的范围来看，比如对人均收入位于最底端的 5%~6%的城市弱势群体而言，低保的瞄准效果就差一些。仅有一半多一点的低保福利给予了这个目标人群。如果这个更窄的群体的瞄准效果能够提高，那么低保需要覆盖的全部城市弱势人群就不用扩展至现在的 2.5 倍。

对外来人口的覆盖需要引起特别的关注。外来人口中既包括单个的外来人口，也包括外来家庭。作为第一步，应该考虑把低保覆盖面扩展至在城市至少居住了一定时间、并且符合领取低保条件的外来家庭。在城市和农村低保能结合之前，单个外来人口只能通过其在农村的家庭被农村低保覆盖。

第二个潜在的改革领域与低保线的合理化有关。城市间低保线存在差异，这反映了横向的不公平，而且不同城市低保覆盖程度也不同。通过设立城市贫困线来反映不同地区的生活标准，就能够减少横向的不公平。如果不能利用现有数据来设定分城市低保线，则可以从估计一致的分省城市贫困线开始起步。

为了使各地的低保线与当地政府财政能力脱钩，需要来自更高级政府向贫困城市的转移支付。中央政府在低保总开支中所占的份额已经很高，近年来大约在 60%左右。即使未来保持差不多的份额，根据一致的低保线确定的低保领取人数，仍需要把更多中央资金转移到省和地方政府。

第三，为更好低筛选低保领取者，考虑建立一个代理工具瞄准机制。家庭收入很难准确地观察和衡量，实际过程中已经运用了一些不明确的代理工具瞄准机制，正如社区委员会使用的不同的非收入标准，就是非常明显的例子。虽然现有的未明确的代理工具瞄准机制迄今为止运作得较好，但许多城市贫民仍然被排除在外，而

且这主要不是因为整个项目的规模太小所致。因此，可以根据相对容易观察的与收入相关的家庭特征，来建立更加明确的代理工具瞄准机制。家庭特征可以包括家庭人口特征、劳动力参与、任何的劳动能力丧失、成年家庭成员的教育水平、特定财产的产权和居住地特征等。在这方面，目前有很多国际经验可供借鉴，用以完善适合中国的制度（专栏 6.20）。

专栏 6.20：代理工具瞄准机制

世界各国在社会项目中采用了各种瞄准机制，包括（a）家庭或个人评估；（b）分类标准，其含义是根据地理位置等共同特征来选择广泛的家庭组别等；（c）自我瞄准，这个机制使得福利可以面向所有的人，但其设计在打击非贫困人群参与积极性的同时也会打击贫困人群的参与积极性，例如，公共工程的就业岗位对所有愿意参加的人开放，但提供的工资却相对很低。特定的瞄准机制的选择取决于项目的目标、可用的信息、执行机构的行政管理能力、项目的总预算、计划成为项目受益人的穷人的分布和特征等。经常需要综合利用不同的瞄准方法。

大多数现金转移支付项目要求进行家庭评估，以决定是否合乎资质，有时也用以决定福利水平。家庭评估主要包括三种类别：（1）经过核实的收入能力调查（Verified Means Testing, VMT），依据申请人的收入、资产或支出等的文件来判断资质；（2）未经核实的收入能力调查（Unverified Means Testing, UMT），依据申请人自己报告的收入或资产信息，很少进行核实；（3）代理工具收入能力调查（Proxy Means Testing, PMT），依据一系列可观测的家庭特征来推测家庭福利水平。

考虑到发展中国家在实施有效的经过核实的收入能力调查时难以满足前提条件，而未经核实的收入能力调查的推行又存在测量问题，所以很多国家都采用了更加简易实用的代理工具瞄准机制。这个机制根据容易观测到的与贫困有关的家庭特征（代理变量）来给申请的家庭打分，例如住房的地理位置和品质、耐用品的拥有状况、家庭的人口构成、成年家庭成员的教育和就业状况等。表 6.77 显示了几个国家采用的代理工具瞄准机制的一些代理变量。用以打分和计算权重的指标来自对具体家庭样本调查的数据的统计分析（通常是回归分析或者主成分分析）。一旦建立了这些指标后，就从所有的申请人或者潜在受益对象那里收集有关指标的信息，然后利用既定的权重来测算家庭的得分，与设定的标准进行对比，来判断他们是否符合标准。

表 6.77：代理工具瞄准机制经常使用的变量

变量	智利 FICHA CAS	哥伦比亚 SISBEN	哥斯达黎加 SIPO	墨西哥 OPORTUNIDADES
住房质量				
室内用水	x	x	x	x
电力			x	
垃圾处理		x		
废水处理	x	x	x	
卫生间及浴室	x	x	x	
地面材料	x	x	x	x
墙面材料	x	x	x	
屋顶材料	x	x	x	
耐用消费品拥有情况				
彩色电视机		x	x	
冰箱	x	x	x	x
洗衣机		x	x	x
热水器	x			
汽车				x
煤气炉				x
教育				
上学年限	x (家长)	x (最年长的工资收入者)	x (家长)	x (家长)
上学年限 (超过12年)		x		
入学率			x	
职业和收入				
职业	x (家长或配偶)	x (由工作的成员的比重)	x	
收入变量	x (两个变量)	x (一个变量)	x (两个变量)	
家庭规模和结构				
家庭人口				x
家长年龄和性别				x
儿童数量		x		x
其他				
健康变量		x		x
过分拥挤	x	x	x	

注释：x 代表该变量用于代理工具瞄准评分机制
数据来源和：Castaneda 和 Lindert（2005）。

代理工具评分机制对于许多发展中国家尤其有用，那里的收入往往属于非正规的、季节性的或者来自多个源头，这意味着收入难以计算和核实。许多国家的代理工具瞄准机制的经验表明，它们拥有如下一些优势，是很有吸引力的家庭瞄准工具：

该机制的瞄准效果经常和经过核实的收入能力调查接近，有时比未经核实的收入能力调查更为准确。

代理工具瞄准机制的成本显然低于经过核实的收入能力调查，和未经核实的收入能力调查相当。

在许多国家，采用多维度的指标体系在政治上更受欢迎。还有，由于该机制并不直接测量收入，所以它对工作努力的负面影响比其他办法更小。

该机制更为透明，采用成熟的代理工具瞄准机制可以限制管理者的随意和腐败。

该机制的行政成本比经过核实的收入能力调查更低，总体水平对于许多发展中国家而言较为合理。

代理工具瞄准机制也有一些缺点：其行政管理成本虽然经常可以控制，但仍需要较多识字并可能有过计算机训练的人员来完成，并需要中等到较高层次的信息和技术作为保证。另外在家庭层次上本身有着不精确的问题，因为计算公式得到的平均值虽然较好，但也只是一个估计。还有公式和结果对于某些家庭和社区而言，可能显得太神秘和武断。

在那些有一定行政管理能力，同时对于其他瞄准机制的可行性、成本和瞄准效果有疑虑的地区，代理标准工具是最适合采用的。

在几个干预机制可能要用到同样的瞄准机制的时候，代理工具瞄准机制也特别有用。某些众所周知的有条件现金转移支付体制中用到的家庭瞄准机制可以给国家形成重要的“制度资本”，同样的瞄准机制经常可以用于多个项目，有时使用不同的标准或者附属指标。例如，智利是第一个广泛使用代理工具瞄准机制的国家，这套体系不止是用于最近的“Chile Solidario”项目，而是早就用于儿童补助和社会养老金、水价补贴、住房补贴等。在哥伦比亚，同一套代理瞄准机制（SISBEN）要用于 CCT 项目、公共工作机会项目、青年人培训项目、补贴医疗保险项目、住院费免除项目和社会养老金项目等多个项目。即使在那些最近才建立代理工具瞄准机制的国家，这套办法也可以同时支持多个项目。牙买加就为 CCT 项目建立了这套机制，如今又同时用于医疗体系费用免除、中学教育、教材租用和学校午餐项目等。对于那些覆盖和保障水平较大的项目以及最终可以在多个项目中利用的国家而言，建立这套机制的投资可以更快地得到回收。

资料来源：Castaneda and Lindert（2005）

第四，重新考虑作为低保福利决定的指导原则的补足福利设计方法。如前面指出的，补足设计相当于对符合低保领取资格的收入征收 100% 的边际税率。低保的管理迄今为止看起来没有产生严重的对工作的负面激励的原因，是因为实际操作中补足设计没有被执行。此处主要的考虑是避免低保对工作的负面激励效应。一种选择是使人均福利统一。尽管这一选择具有简单性和透明性，但统一福利可能被认为不够先进。另一种选择是基于代理工具家庭得分确定福利，得分较高的家庭得到较低的福利，但要校准，以保持相对低的边际税率。

第五，低保提供的非现金福利授权的基本原理也需要澄清。正如前面指出的，非现金福利目前主要采取教育、水电和医疗保健补助或减免的形式。这部分反映了其他相关机构旨在保证相对贫困家庭得到这些服务的意图。但是，就非现金福利的准确性而言，可能缺少透明性和差异。主要问题在于，低保资格是否可以作为为贫困人口提供其他服务的主要瞄准机制。由于瞄准作用在低保制度中处于核心地位，低保需要保持其良好的瞄准效果，在这个方面，前面讨论的与瞄准有关的政策问题是重要的。为了限制低保在工作激励方面的负面效果，如果有非现金福利，应该保

持在最小限度，并且在设计低保总体福利的时候考虑在内。此外，低保成功的运行也要求，负责非现金福利其他服务提供的民政部和相关机构进行更好的协调和管理。

七. 促进公平：减少差距与提高能力

（一） 收入不平等的扩大令人关注，但了解原因更为重要

收入不平等的扩大令人关注是可以理解的，但了解原因更为重要

可以理解的是，收入不平等的扩大令人关注，但更重要的是认清为什么这一现象受到关注。

不平等既有“正面的”也有“负面的”。正面的不平等反映了以市场为基础的激励机制的强化，而这种机制是促进创新、企业家精神和增长所必需的。随后的证据显示，中国市场化改革以来，不平等的上升至少部分地反映了新生的“正面的”市场激励发挥了作用，这与从前通过规制扭曲和政府干预获得、抑制了个人努力和创新的为压低的不平等形成了鲜明的对比。

中国经济发展过程一直伴随着结构的转型。值得注意的是，在这个转型过程中，某种程度的不平等扩大可能是难免的。50年前，诺贝尔经济学奖获得者刘易斯观察了拥有大量剩余劳动力的国家（中国也是这样的情形），认为其经济结构转型的内在特征是逐渐把从事生产率较低的“传统”经济活动的剩余劳动力转移到生产率较高的活动中来（Lewis, 1954）。刘易斯认为，这一过程在早期必定伴随着不平等的加剧，原因是当一些人转移时，另一些人至少会暂时落伍。他指出，“发展一定是不平等的，因为经济的各部分不可能同时开始发展”。

中国正处在这样的结构转型过程中，落伍者赶上来应该只是一个时间问题。因此，不平等扩大是一个转型现象，尽管说，由于转型是按十年计算的（即使是在经济与社会迅速变化的中国），不平等的扩大可能会持续很多年。但即使转型已经完成，由于改革对良性不平等的驱动，也几乎可以肯定，相对于改革之前，仍有一个稳定的不平等扩大阶段。

但是，不是所有的不平等都是良性的。地区性的贫困陷阱、社会排斥格局、提升人力资本的机会不平等、难以获取信贷和保险、腐败和不公平的权利影响等，这些都会在同一时间加大不平等，阻碍一部分人口从传统的低生产率活动中转移出来。这些“负面的”不平等——来自市场失灵、协调失灵和政府失灵——阻碍了个人与市场的联系，限制人力资本和物质资本的投资。

负面的不平等有双重伤害。一方面，这些不平等直接降低了增长潜力，因为被阻隔的人口处于落后状态，没有机会对增长过程作出贡献。另一方面，除了这方面的人力成本和经济成本之外，在期望值较高时，负面的不平等的持续将导致关于改革收益的负面感受。由于公众很难在可观察的成果上辨识总体不平等的来源，即难以确定其动力是正面的还是负面的，将出现社会对任何不平等都不能承受的情况。这可能引发社会动乱和对必须的进一步改革的严重抵触，进而（间接地）破坏增长的持续性。实际上，负面的不平等因素会排挤掉正面的不平等。

因此在中国，收入不平等上升是否应当关注，取决于这种上升在多大程度上是来源于“正面的”增加激励的不平等还是来源于“负面的”限制机会的不平等。下面提出的证据显示，到目前为止，正面的和负面的不平等都对中国的增长和扶贫发挥着作用，而且今后还会是这样。正面的增加激励的不平等机制对于中国继续增长而言是重要的。同时，这些证据显示，负面的限制机会的不平等越发成为阻碍一些特定人群进入增长过程的主要因素。对此情况应给予关注，这类不平等的原因需要深究。但是，为治理这类不平等，需要谨慎选择所设计的机制和政策。弱化负面的

不平等的努力不应当损害正面的不平等的动力，不应当危及长期增长和贫困人口的生活标准。中国面临的挑战是制定一揽子政策，即直接针对负面的不平等、但不损害正面的不平等。

（二） 人力资本不平等决定了增长最快的三种收入不平等

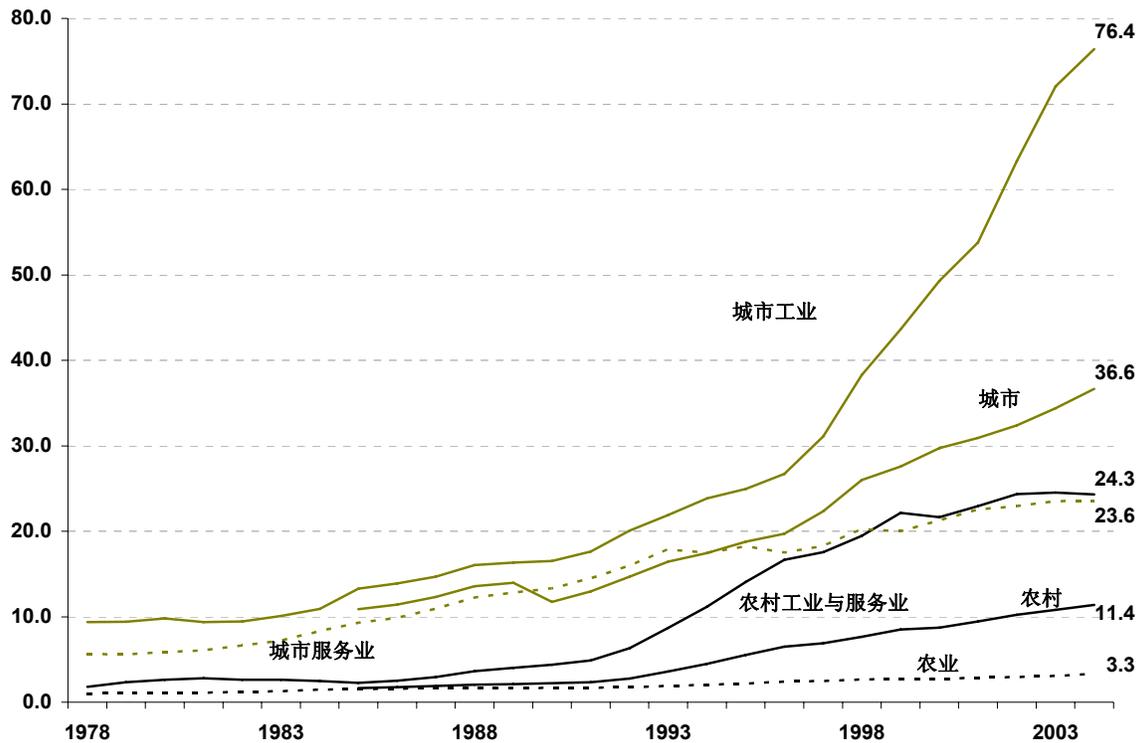
农村与城市劳动者的人力资本禀赋差异解释了城乡劳动生产率差距的大部分

理解城乡收入差别

粗略地说，城乡收入差别源于农村和城市的劳动者的劳动生产率（每个劳动者的增加值）之间的巨大差异。估计数字显示，在 2004 年，城市的每个劳动者的增加值（实际水平）是农村的 3.3 倍（图 7.81）。这一差异无疑部分是来自城乡就业的部门比重差别和相应的部门生产率差别，特别是，农业依然是大多数农村劳动者就业的主要源泉，然而无论是与农村还是城市的服务业和工业相比，农业中劳动者的人均增加值都很低。

图 7.81：部门间和城乡间的劳动生产率差异

（劳动生产率指数：1978 年农业劳动生产率=1）



注释：劳动生产率被定义为按照 1978 年不变价计算的以元为单位的劳动人均增加值。劳动生产率指数是通过计算对 1978 年农业劳动生产率的相对比率得到的。

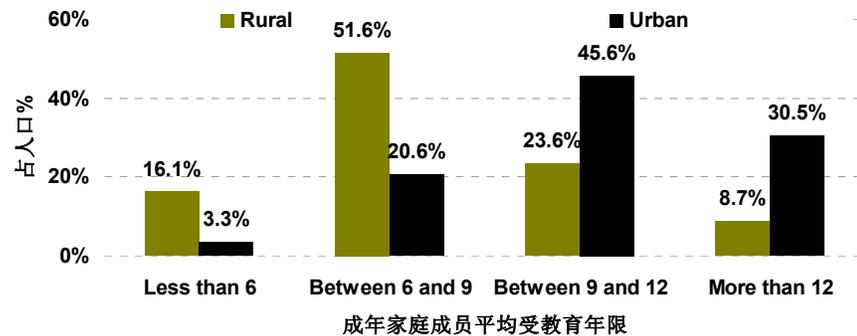
数据来源：Zhang 和 Tan（2006）对于截止到 2001 年的估计数字，通过预测和使用国家统计局（2005）数据，更新到 2004 年。

不过，当人口迁移所开辟的到生产率更高的非农工作和城市工作之路越来越宽敞、教育越发成为这类工作机会的决定因素时，城乡收入巨大差别的更深层原因便转到城乡劳动者的人力资本禀赋上来。运用全国代表性样本所做的 1995 年和 2002 年城乡收入差别分解显示，家庭劳动者的教育水平解释了两个年份的城乡收入均值差异的 25%（Sicular 等人，2005）。事实上，人力资本禀赋差异是除了与家庭户地

理位置相联系的不可观测差异之外的最大的单一可观测因素。再者，在 2002 年，对于解释城乡收入差距来说，人力资本禀赋的贡献是具有显著性的唯一可观测因素，意味着这一因素的重要性在随时间提高。

来自 2003 年全国农村住户调查和城镇住户调查数据表明，城乡之间不仅在人力资本禀赋上存在差异，而且它们的回报率也存在差异。农村家庭成年劳动力平均受教育年限大于 9 年的比例只有 32%，而城市的相对比例为 76%（图 7.82）。

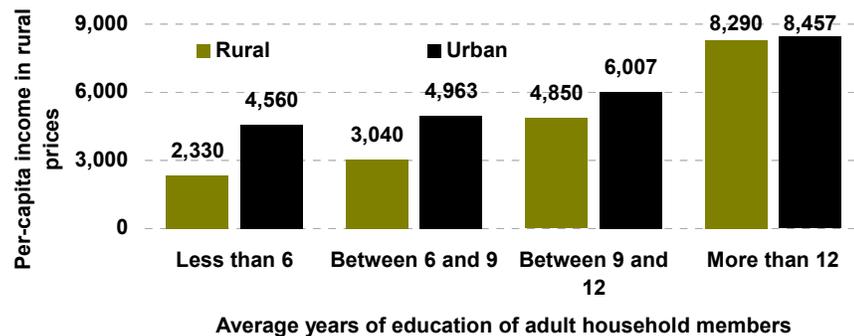
图 7.82：2003 年城乡间人力资本禀赋的差异



数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 年城乡住户调查全国样本的估计。

在控制了人力资本禀赋后，城乡间的禀赋差异被人均收入差异放大了。举例来说，平均受教育年限为 9~12 年的农户，其平均人均年收入是 4 850 元，而拥有相近人力资本禀赋水平的城市家庭，按照可比价格计算平均人均年收入为 6 007 元，高出 24%（图 7.83）。

图 7.83：2003 年，控制了人力资本禀赋的城乡年人均收入差异



注释：所有的人均收入水平按照 2003 年全国农村价格计算。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 年城乡住户调查全国样本估计而得。

非农就业机会的差异越来越取决于受教育程度的差异，这已经成为农村内部不平等的最直接来源

农村地区内部收入不平等的基尼系数从 1981 年的 24.73 上升到 2003 年的 37.26。改革初期农村不平等上升表明，良好的增进激励的不平等对中国的增长起了作用。20 世纪 80 年代早期开始了家庭联产承包责任制，农户分到了土地，并成为土地经营剩余产出索取者。这明显提高了生产积极性。在此之前，土地是集体耕种的，所有成员大致平分产品。在这种制度背景下，对个人努力工作的激励自然非常弱，而家庭联产承包责任制代表的体制改革的刺激了中国转型初期的农村

经济增长（和相应的贫困的减少）（Fan, 1991; Lin, 1992）。但是，由于农村地区土地生产率、土壤—气候条件和市场机会存在着较大的空间差异，以及农户之间耕种技能和经营能力的差异，这些改革在推动增长和贫困减少的同时，也加大了农村地区内部不平等上升的压力。

然而，随着农村中农业收入所占比重不断下降，当地的土壤气候条件对收入不平等的作用也相应减弱。地理位置仍然重要，但收入差距更多地可以追溯到农户自身的具体特征，而不仅仅是所居住村庄的特点（Benjamin、Brandt 和 Giles, 2005）。并且在这些特征中，农户中工作者的学校教育水平可能是最关键性的因素。

农村内部不平等的上升也可以归结于人力资本的差异

在改革时期之初，中国农村的基础教育要远比许多收入水平相近的国家普及，如印度。中国也实现了普及小学教育。但是，在小学教育以外，存在着教育获得的不平等，而且这些不平等已经成为下层地位的越来越重要的源泉，原因是初中教育，在某些时候还有高中教育，事实上已经成为获取城市非农工作的必要条件，而城市的工资远远超过了农业的影子工资。

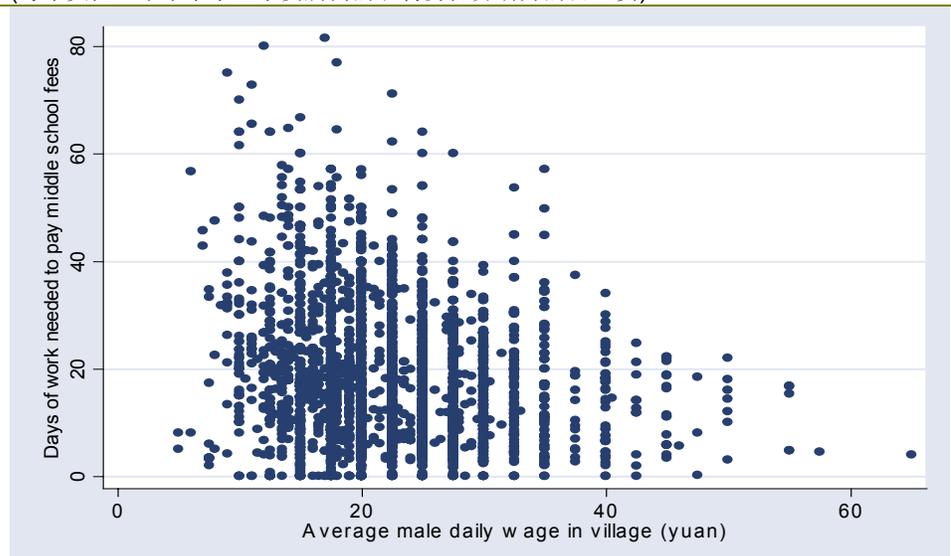
从农村收入来源看，一些研究发现，来自本地非农企业的收入和外出打工的工资收入对农户收入水平差异的贡献并不均衡，即使在一个村庄内部，获得非农就业上的差异已经成为推动农村内部收入不平等的最主要来源（Benjamin、Brandt 和 Giles, 2005）。

获得工作机会上的一些差异来自家庭的地理位置。在偏远的内陆村庄，本地非农就业机会和迁移工作机会都很难获得，首先是这类机会少，再者是距离过远。但是，正如前面有关迁移决定因素的分析所显示的那样，也如其他针对中国农村的研究所证实，教育是农村劳动者能否找到较高收入工作的首要因素（Zhao, 1997; de Brauw 等人, 2002）。

对于许多农户来说，中学学费非常昂贵

在农村，教育获得存在差异，甚至在某些情况下这样的差异有所扩大，一个重要原因是教育支出，特别是小学之后的教育支出负担对许多家庭而言太高了。由于地方政府越来越依赖通过向家长收取学杂费来为教育筹资，在一些村庄，中学费用已经上涨到相当于当前工资水平下农村男劳力超过 60 天的工资收入（图 7.84）。对于许多贫困家庭来说，这是负担不起的费用。这也就是为什么在《义务教育法》实施了 20 年后，普及九年制义务教育的目标尚未完全实现的一个重要原因。

图 7.84：农村家庭的教育费用高
(每年负担一个中学学生学费所需的农村男性劳动力的日工资)



数据来源：根据世界银行和国家统计局 2004 年对 3 037 个村庄的专项调查估计。

城市内部收入差异的主要根源是劳动收入差距，而劳动收入差距在很大程度上归因于受教育程度的差异

可以证明，在过去的四分之一世纪里，中国收入不平等变化的最显著特点是城市内部收入不平等的扩大。在这一时期，城市内部收入不平等的基尼系数几乎翻了一番，从 1982 年的 16.2 上升到 2003 年的 30.8。并且由于许多度量问题，即使这样的结果也似乎低估了不平等扩大的真实程度（专栏 7.21）。

专栏 7.21：城市收入不平等为什么会被低估

城市地区度量的不平等可能被低估的原因有二。首先，关于中国城市收入分配的最可靠的数据来源，即国家统计局的城镇住户调查，可能没有把在城市地区居住、工作但并没有当地户口、未登记的农民工包括在抽样范围之内。其次，抽样调查通常不能抽中处在收入分配两端（包括顶端和底部）的人。

这些原因并不是中国独有的。几乎在每个国家的抽样调查组织中都会面临着相似的难题，即不能充分覆盖到边缘人口（可能处于或接近收入分配的底部）以及处于收入分配顶端的城市精英。然而，在中国的情况中，收入增长的速度和城市地区流动人口的规模意味着估计城市不平等的这些难题可能更应该加以关注。

劳动收入差距越来越大是城市地区收入不平等上升的主要根源

劳动收入差距越来越大是城市地区收入不平等上升的主要根源。在过去四分之一世纪中，中国的城市劳动力市场发生了转型，工资差异扩大并不奇怪。在这一时期开始时，中国的城市实行的是固定的工资制度，政府为劳动者分配工作，因此，教育回报率较低（Fleisher 和 Wang, 2004）。这对工作努力和技能要求没有什么激励。告别了这样的工资限制和低劳动力流动率的遗产以后，在 90 年代，中国逐步向市场化过渡，其标志是有活力的非国有部门和越来越开放的劳动力市场。到 1997 年，当政府开始推动国有企业的大规模重组、导致了前面所说的大量工人下岗、失业和推出劳动力市场，这一转型过程加速了（Giles、Park 和 Cai, 2003）。

这些变化在两个方面推动了劳动收入不平等的扩大。一方面，这种扩大可以追

溯到伴随国有企业大规模重组的失业率上升和劳动参与率的下降。另一方面，收入差距扩大反映出就业者工资差异的增大。教育获得在这两个过程中都扮演了核心角色。

关于前者，近期的研究业已发现，教育获得决定了那些在大规模下岗情况下最有可能保留其工作的人和那些在失业后最有可能再就业的人的前途。有趣的是，研究还发现，相对于继续就业的人来说，再就业者的教育回报更高，表明劳动力市场对技能的回报更高了。

在解释就业者的工资差异上，中国城市劳动力市场的这一变化处于核心地位。运用国家统计局城市家庭户调查的 6 省子样本，Park 等（2006）发现，几乎对全部度量指标来说，从 1988 年到 2003 年，年工资不平等都拉大了。在整个收入分配中，工资显著增长，这是工资不平等上升的背景。

表 7.78：中国城市不断上升的工资不平等

	1988	1992	1994	1997	2000	2003
工资对数的标准误	0.45	0.48	0.61	0.63	0.66	0.67
差异的百分位数：						
90-10	1.06	1.30	1.66	1.64	1.74	1.81
90-75	0.28	0.44	0.47	0.47	0.46	0.48
90-50	0.52	0.75	0.90	0.89	0.92	0.96
75-50	0.24	0.30	0.42	0.42	0.47	0.48
75-25	0.50	0.59	0.82	0.82	0.88	0.92
50-10	0.54	0.56	0.76	0.75	0.81	0.85
50-25	0.26	0.28	0.39	0.39	0.42	0.44
25-10	0.27	0.27	0.37	0.35	0.40	0.41

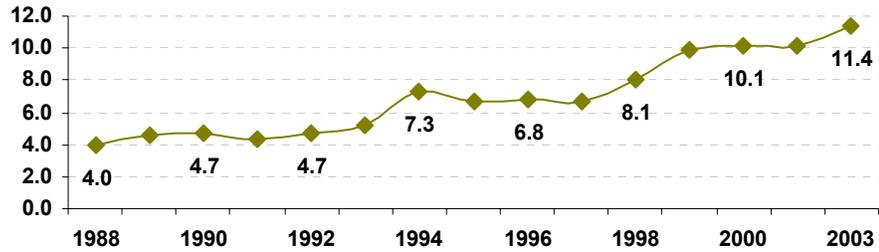
数据来源：Park 等（2006）根据国家统计局城镇住户调查子样本估计所得。

然而，需要注意的是，这一工资不平等扩大是在整个收入分配中工资显著增长的背景下发生的。对于位于任意百分位数的人来说都发生了收入增长，但是，较高的百分位数上工资增长更多。因此，不平等上升过程并不是富者越富、穷者更穷的故事，而是富人比贫困人口更快地变富了。1988~2003 年，在中国城市工资分配的顶端和底部的人，他们的年工资增长率大约相差 8 个百分点（Park 等，2006）。为了更透彻地看清这一规模，相比而言，Juhn 等（1993）发现，在 1964~1988 年的美国，分布的顶端和底部的人，其年均工资增长的差异小于 2 个百分点，仅为中国的差异的四分之一。

中国城市不断扩大的工资不平等是正面的、扩大激励的不平等之一。由于改革扩大了新兴私营部门的就业规模并推动了竞争性劳动力市场的形成，不同技能劳动者和不同经验群体之间的工资差别一直在显著增长，同时，教育回报也在增长。在 6 个调查的省份中，城市工资劳动者的年学校教育收益率从 1988 年 4.4% 上升到 2003 年的 11.4%（图 7.85）。2003 年的高回报率在各个省份都得到了证实。使用国家统计局城镇住户调查的子样本数据，估计得出城市地区的年教育回报率为 11.6%。⁷³从国际比较的视角看，在这 15 年中，中国已经从较低的学校教育回报率转变为相对较高的回报率。

⁷³ 通过使用基本 Mincer 方程（教育、经验、经验平方，以及性别和区域的虚拟变量）对工资做回归计算得出。

图 7.85：1988~2003 年，中国城市劳动力市场上不断上升的技能收益
每增加一年教育所获得的回报相当于就业者年收入的百分比（%）



注释：基于 Mincer 年收入回归，被解释变量是年收入，解释变量为教育年限、性别、潜在经验、潜在经验平方、省虚拟变量。

数据来源：Zhang 和 Zhao（2007）利用国家统计局 6 省城市家庭户调查。

教育回报的增长对受过较高教育的人来讲尤为显著（Zhang 等，2005）。平均大学教育程度的劳动者与仅有小学教育程度的劳动者相比，1988 年的年工资收益高出 25%。2003 年，这一优势上升到 70% 以上。

表 7.79 考察了分性别、分地区和分教育程度的学校教育回报率。该表同样给出了在不同工作特征作为控制变量引入模型时的教育回报率的变化。女性比男性的教育回报率高（13.0%对 10.7%），收益率随区域而变化，从较高的西南地区的 12.8% 到东北地区的 10.7%，但这一变化并不显著，并且初中、高中和大学的回报率分别为 30.5%、30.1%和 42.7%。在控制了所有制、行业和职业这些变量后，学校教育的年回报依然较高，2003 年为 6.9%。另外一个情况是，不同的所有制群体、工龄组群和地区的教育回报率呈现出了收敛性（Zhang 等，2005）。总而言之，这些证据显示教育的价值（或者说是缺少教育的代价）上升了。

表 7.79：2003 年，中国城市的教育回报的估计值
（相当于受雇工作者的年收入的百分比）

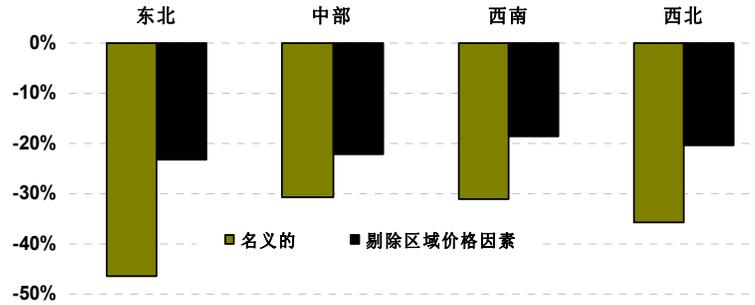
	整体	女性	男性
每年教育的回报率：全国			
基准	11.6	13.0	10.7
控制了所有制和部门	8.2	8.9	7.7
控制了所有制、部门和职业	6.9	7.5	6.5
每年教育的回报率：地区（基准）			
沿海	12.0	13.3	11.1
东北	10.7	11.7	9.9
中部	10.9	12.4	9.7
西南	12.8	13.5	12.0
西北	11.5	13.8	9.8
不同教育水平的回报率：全国（基准）			
初中相对于小学	30.5	33.0	28.5
高中相对于初中	30.1	35.6	26.0
大学或以上相对于高中	42.7	47.4	39.9

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查样本计算所得。

虽然城市的劳动力市场越来越具有全国性的特征，教育回报及其对城市工资差异的贡献仍都在上升，降低了工资差异中影响区域间工资不平等的因素的作用。

中国城市的区域性工资差异仍然存在。基于 2003 年国家统计局全国城镇住户调查的估计显示，在控制了个体特征后，沿海地区实际工资仍比其他地区大约高出 20%，而非沿海地区之间的差异相对较小（图 7.86）。

图 7.86：2003 年，城市工资的区域差异
(相对于沿海地区的工资差异，%)



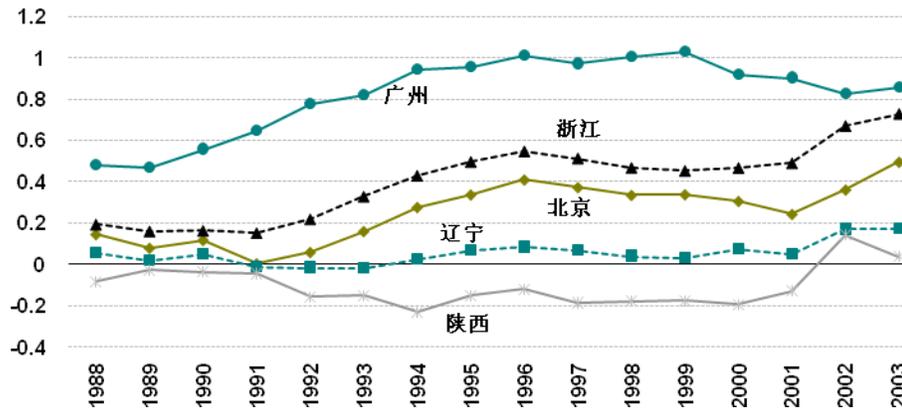
注释：使用 Mincer 方程，被解释变量是年收入，解释变量包括学校教育年限、性别、潜在经验、潜在经验平方和省虚拟变量。

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 年城市家庭调查计算得出。

但是这些差异相对微弱。城镇住户调查 6 省子样本的资料显示，在经历了 90 年代早期的急剧扩大之后，地区间的工资差异已经从 20 世纪 90 年代后期的顶峰开始下降（图 7.87）。这表明，随着时间推移，劳动力市场进一步整合。

图 7.87：城市劳动力市场不断整合的迹象

(与四川省相比，各省工资差异相当于就业者年收入的百分比，%)



注释：Mincer 方程，被解释变量为年收入，解释变量包括教育年限、性别、潜在经验、潜在经验平方和省虚拟变量。年收入用分省消费价格指数（1988 年不变价）进行平均。

数据来源：Park 等人（2006）对国家统计局 6 省城市家庭户调查数据的分析得出。

对 2003 年国家统计局城市调查数据进行简单的方差分析可以说明当年的不同因素在解释个体间工资方差时的相对重要性。表 7.80 给出的方差分解结果表明，在解释工资方差的四个可观测因素中，教育的解释程度最大（45.6%），紧接着是省份（30.2%）、经验（16.8%）和性别（7.0%）。总之，同与生产率无关的因素相比，与生产率相关的两个因素说明了更多的工资差异。

表 7.80：2003 年城市工资方差分析

决定工资方差的因素	可解释方差的百分比	总方差的百分比
与生产率相关的因素	62.3	15.3
教育	45.6	11.2
经验	16.8	4.1
与生产率无关的因素	37.7	9.2
性别	7.3	1.8
省份	30.2	7.4
不可观测因素-		75.5

数据来源：世界银行根据国家统计局 2003 年城镇住户调查的全国样本进行计算得出。

劳动者的就业和收入前景依赖于劳动力市场的全面整合。这对于贫困者尤为显著，因为对他们来说，相对于外地市场上的工作机会，本地的就业机会的吸引力较小。随着劳动力市场的市场导向不断增强和劳动力的流动性不断提高，劳动者的生产率（例如教育、经验）对决定工资的重要性应当不断上升，而非生产性因素（性别、原居住地）的重要性应当减弱。通过改变教育回报率，劳动力市场整合也同样可能影响到人力资本投资的动机。城市劳动力市场的这些发展所导致的不平等上升绝大部分是“好的”，因为这代表了促进激励的不平等。

（三） 人类发展的其他方面的不平等可以反映并归因于收入的不平等，这增加了形成不平等陷阱的可能性

人类发展的其他方面的不平等可以反映收入的不平等.....

中国的成功并不仅仅体现在收入的增长上。在人类发展方面中国同样取得了显著的进步。从各种人类发展指标来看，中国要好于其他中等收入国家；但在收入增长和扶贫方面，中国的进展是不平衡的。像收入一样，近年来中国在人类发展的许多与收入无关的方面的不平等状况也在加剧。例如，利用分省汇总数据，Zhang 和 Kanbur（2005）证明了在 1981~2000 年间，对对于中国农村和城市来说，文盲率和婴儿死亡率方面的不平等在持续加大。

.....因为公共服务的提供越来越市场化

制度安排的变迁导致公共服务的市场化，特别是在农村地区

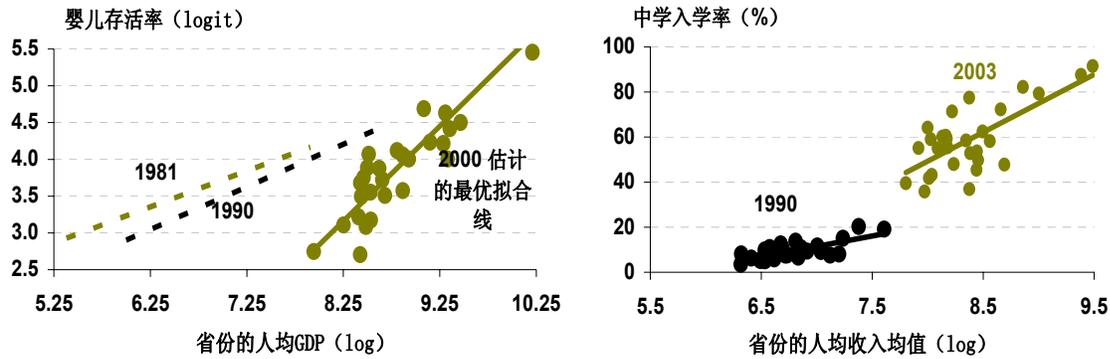
收收入对人们获得健康和教育的影响比过去更大，是因为相关制度安排的变迁导致健康和教育等公共服务的供给更加市场化。农村公社的解体和家庭联产承包责任制的实施，无疑是 20 世纪 80 年代前半期中国贫困快速下降的最主要的原因。然而，这一制度转型的副产品则是农村地区公共服务供给的不断市场化。地方政府代替人民公社负责提供公共服务并筹措资金，但是在贫困地区，由于缺乏财政资源，地方政府很难履行公共服务职责。因此，为了弥补成本，学校和卫生设施等不得不越来越依赖于向农村家庭收费。

.....与过去相比，收入对人们获得医疗和教育的影响更大

与过去相比，收入对医疗和教育机会获得更显重要

人类发展的不平等所反映了收入的不平等，主要是基于这样一种事实：与过去相比，收入对人们获得健康和教育的影响更大。无论是从家庭层面还是从省份层面来看，情况都是如此。例如，图 7.88 表明，在省份层面，近年来，人均 GDP 和人均收入的变动所带来的婴儿存活率和高中入学率的变动要显著高于 1990 年。在 1990 年，各省份人均收入提高 10%会使高中入学率提高 0.9 个百分点；而在 2003 年，各省份人均收入提高 10%能使高中入学率提高 2.5 个百分点。收入变化对婴儿死亡率的影响则更大。

图 7.88：省份层面上的健康和教育的成果与过去相比与收入的关联更加紧密



数据来源：婴儿存活率，1981年的和1990年的由 Grigoriou, Guillaumont 和 Yang (2005) 用最优拟合线估计而得；2000年的婴儿存活率，由世界银行根据公布的人口调查报告估计而得。省份的中学入学率来自1997年和2005年中国人类发展报告，报告中的数据来自各年份的《中国统计年鉴》。

……这增加了贫困人口
的医疗和教育负担

……对住户而言，医疗和教育支出的负担加重了

这种情况的直接后果是，农村家庭的教育和健康支出的负担越来越重（图 2.39）。据估计，2004 年之前的 10 年内，家庭的现金医疗支出总额增长了 6 倍；如果从 1980 年算起，则增长了 40 倍。与此相类似，据估计，在 1997~2000 年间，50% 的基础教育费用是由农民自己支付的。和此报告相关联的一个覆盖 3 037 个村庄的调查显示，2004 年每个小学五年级学生每年的学费平均为 260 元，而每个中学生每年的学费平均为 442 元，二者分别为官方贫困线标准的 40% 和 70%。

因为健康和教育决定了收入前景，这就增加了形成不平等陷阱的可能性

无论在农村还是在城市地区，家庭中的成年劳动者的教育获得是中国贫困最清晰的可观测的预测指标。无论对于城乡收入差距还是对于城市内部和农村内部收入差距而言，这也是决定收入不平等的最直观的因素。

在解释中国农村和城市收入差别上，人力资本重要性的上升标志着以市场为基础的激励机制对技能回报、增强工作和技能获得的积极性等方面发挥了重要的作用。这是一件好事。

但是，对于受教育水平低、资产少、缺乏信贷渠道的人来说，他们更难以适应这些激励，并且由于处于不利的地位，很难把握市场化改革所带来的新的机会。与信贷市场失灵和提供公共服务的政策失灵一道，收入不平等最终导致了人力资本禀赋上的不平等。在一个收入越来越体现在人力资本禀赋的环境中，这些不平等反过来会再催生收入不平等，并在代际之间保持了不平等和贫穷传递，形成一个“不平等陷阱”，它会随着时间的推移而不断恶化（世界银行 2005 年《世界发展报告》）。只有确保每一个儿童都能够机会均等地获得具有生产力并促进经济增长所必备的人力资本，这样的公共政策行动才能打破这种恶性循环。

家庭中成年劳动者的健康，劳动者能否参与劳动，同样是对贫困的良好预测指标，而健康冲击、医疗支出负担以及由此带来的收入损失，是许多家庭陷入贫困的共同原因之一。国家统计局报告，在 592 个贫困县中，2004 年有 26% 的家庭因其成员丧失劳动能力或患重病而陷入贫困。

如果只有那些富有的人才能够负担质量较好的医疗服务，那么收入不平等将导致健康的不平等。因此，城乡之间以及城市和农村内部的贫富之间产生了巨大的健康差异。这同样增加了形成代际间不平等陷阱的可能性，因为那些不能获得足够的

医疗保健或者因健康问题而导致收入受冲击的家庭不能为其子女提供充足的人力资本投资，进而，这些孩子长大后获得收入的机会和生活前景都将会受到限制。

与可负担的医疗服务有关的政策措施及其挑战已经在第 6 章中作为正在建设的社会保障制度的一部分进行了讨论，与基本教育有关的内容则在下一节中予以关注。

（四） 义务教育财政改革帮助改善了基础教育的普及程度，但若干挑战犹存

最近以来，为了实现小学和初中教育普及的目标，一项主要的措施是义务教育财政改革。这项改革是在 2006 年 3 月引进的，并写入了 2006 年 9 月的教育法修订案，它免除了全体学生的学杂费和书本费，并且给贫困学生提供食宿补贴（即所谓“两免一补”政策），以减轻家庭的教育支出负担，提高入学普及率和毕业率。这项改革由大规模的政府间转移支付来支持，以弥补地方政府因为费用减免而导致的学校收入的下降。

近来对于该改革的效果评估总结了如下几项主要成就⁷⁴：

- 省级、县级和学校层级的数据显示，小学和初中得到的针对每名学生的平均收入和支出显著提高了，财政转移支付的增加超过了费用减免的损失。财政转移支付还帮助降低了小学和初中的平均每名学生收入和支出的城乡差距，对于贫困人群有倾斜作用。
- 费用减免提高了女孩、贫困学生、较高年级学生的入学率。初中的总入学率在 2007 年估计达到了 98%。
- 费用减免是累进性质的，估计约占全体家庭平均支出的 2.8%，占最贫困的三分之一家庭的支出的 6.2%。节约下来的资金可以被家庭用于自愿教育的开支，从而进一步促进了人力资本的培养。

不过，这个领域仍然面临几类政策挑战：

- 中央和省级政府对县级的转移支付在全部教育收入中依然只占相对较小的份额，例如在甘肃省，2006 年仅占四分之一左右。还有证据表明，中央政府的转移支付替代了省政府的经费，导致不同收入水平的县在支出水平上依旧存在巨大差距。
- 食宿补贴的进展似乎慢很多，这部分反映出，该补贴是由县政府提供，而没有来自中央或省政府的配套转移资金。
- 杂费补偿的计算公式为：入学人数乘以以前每个学生缴纳的杂费水平，这对富裕省份有利（原来的杂费水平相对更高），对贫困省份不利。由于规模经济效应，这个公式对于规模较大的学校有利，对较小的学校不利。显然，要更平均地按照需求来分配资金还有待许多努力。
- 财政用于义务教育的支出不足以解决现有的学校欠债问题。由于禁止收取任何杂费以及不能用转移款来偿还债务，学校已经没有可行的办法来解决原有欠款。
- 除了杂费和书本费以外，还有学习的其他直接成本，包括笔记本和纸张、校服、住宿、餐饮、计算机、考试和课程活动的费用等。甘肃的情况显示，40%的学生在废除杂费之后还要支付其他某些形式的费用。此外，经济困难的学校还试图收取学生父母的实物捐助，以及从事其他未被禁止的收费

⁷⁴ 这部分引自世界银行关于中国农村义务教育改革的研究（世界银行，2008）。

活动。更多的直接成本以及学生上学的间接的机会成本对于许多贫困家庭而言依旧很大。

- 随着目前的义务教育改革，还出现了学校合并的政策，关闭了某些单位成本高的学校，把学生和教师转移到更大的学校。有证据表明，小学校的关闭在许多地区对于入学率、辍学率和学习成绩有不利影响（专栏 7.22）。尽管经过改革的规定要求学校关闭前需得到所在社区的同意，但仍有必要监督该政策的推行，以消除任何负面影响。

专栏 7.22：学校合并在许多地区使上学变得更加困难

定性的贫困评估发现，在许多情况下学校合并的政策给上学带来了消极影响，例如下面介绍的几个调研村的报告所述。

内蒙古的一个村：“学校集中化政策的实施增加了家庭的负担。该村距离中心学校有 10 英里远，每位学生每个学期需要 50 元用于交通，每学期住宿费是 260 元，还需要 10 公斤粮食和 7.5 公斤大豆。这样每位学生每学期的开支超过 300 元”。

四川的一个村：“村庄和学校的距离至少有 4 英里，上学对于低年级的学生不安全，需要父母或者祖父母每天接送。有些老人不会使用自行车，这样就得用手推车来搭载小孩。这成了农民的一项新的负担”。

云南的一个村：“要农村家庭负担孩子在学校的食宿费成了问题，孩子在学校的食宿费用比在家里更高，同时，家长们担心孩子往来村庄和学校之间的安全”。

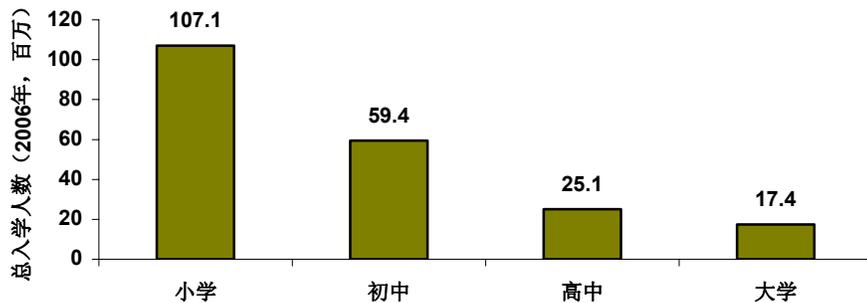
江西的一个村：“学校撤销后，大多数学生必须去另一个村的学校念书。学校到本村的距离为 7.5 公里，镇中心学校就更远了。学生们必须住校，或者父母就得在镇里租间房子，与子女住在一起。这些都增加了学生的安全风险和教育成本”。

资料来源：CASS-IOS（2008）

因此，尽管义务教育财政改革是推动义务教育普及的一项重要政策，但仍需要继续监督其执行情况，监测政策实施的效果，未来的政策制定则需要重点解决上述的一些问题。

同时，还需要超越义务教育的范围，关注下一项挑战：更好地改善高中教育。高中教育的入学率目前大大低于初中，所以很明显，还需要为高中教育提供更大的公共资源的支持（图 7.89）。由于较为贫困的家庭最需要此类援助，所以应该引进某种形式的定向补贴，以便更好地抓住机会，在义务教育的投资的基础上成功地过渡到下一个阶段。

图 7.89：高中的入学率不及初中水平的一半



数据来源：国家统计局，2007 年《中国统计年鉴》。

（五） 公共财政的干预可以保证机会的平等，但这在现行财政体制下难以做到

为地方政府提供更加充足而公平的资源配置是必要的

如同世界上大多数国家一样，中国的地方政府站在服务提供、社会保障和扶贫的第一线。然而，与世界上大多数国家不同的是，在中国高度分权化的财政体制下，县级和县以下的地方政府和村集体承担着为这些服务筹资的主要责任。同时，中国的地方政府的财政筹资能力存在很大的地区间差异。财政资源在地方辖区之间的巨大不平衡转化成了在公共支出水平上的巨大不平衡。这进而导致了提供服务的质量和水平、社会保障的程度和扶贫步伐等方面的巨大差异，从而导致了恶性不平等的代际传递，甚至扩大。实施内容更广的扶贫计划，确保全国范围内的地方政府都有资源去为本辖区居民提供由国家制定的、满足基本要求的服务或社会保障的水平和质量，这都需要为地方政府提供一个更公平、更充分的资源配置。

这是一个双重任务。确实需要进一步通过均等化转移支付来实现更加公平的资源配置。有数据显示，公共支出更多地投向了富裕的省份，即使在同一个省份内部，也更多投向了富裕的地区。但是，为实施更加广泛的扶贫计划面临的筹资挑战并不是简单地把资源从富裕地区转移至贫穷地区。现有的收益水平和覆盖率如此之低，以至于对现有资源进行简单而无地区差别的重新分配即使值得考虑，也并不足以解决问题。因此，还有必要对开发扶贫计划、服务提供和社会保障投入大量的额外资源。在这个过程中，鉴于目前的不平等格局，关键要把所有增量资源投向当前资金不足的那些地方政府。非常粗略地估计，近些年中国经济的迅速成长，再加上公共财政又处于相对良好的状态，因而，即使支出规模有较大幅度的上升，但原则上仍可以负担。

用于扶贫的相关项目支出主要是地方政府的责任

用于扶贫的相关项目支出主要是地方政府的责任

中国拥有世界上最为分权化的财政体系。2005年，地方政府支出几乎占各级政府财政预算总支出的四分之三。各级地方政府用于可以归为扶贫活动的项目支出占财政预算支出的比例甚至会更高。如果把约占中央和地方政府总预算支出中用于资本项目建设的22%的支出排除在外，那么，地方政府承担了将近95%的扶贫相关支出（表7.81）。即使把用于资本项目建设的支出（其中一些用于农村基础设施和学校建设等）包括进来，地方政府负担的比例仍然高达85%。

表 7.81：用于脱贫的相关活动支出主要由地方政府来承担（2006年）

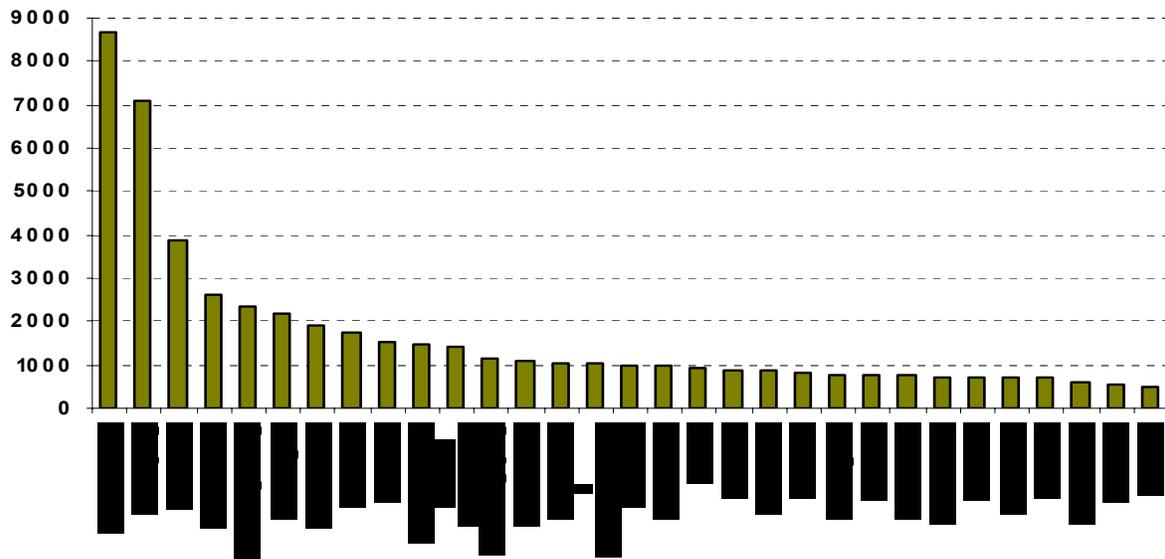
2006年中央和地方政府主要预算支出项目				
	合计支出（10 亿人民币）	中央政府 比例(%)	地方政府 比例(%)	占总预算支出 比例(%)
支援农村生产方面的支出	216.1	9.0	91.0	5.4
教育经常性支出	478.0	6.2	93.8	11.9
医疗经常性支出	132.0	1.8	98.2	3.3
社会福利性养老和救助基金	90.8	0.6	99.4	2.3
社会保障补贴支出	212.4	11.4	88.6	5.3
扶持不发达地区支出	22.0	1.9	98.1	0.5
价格补贴支出	138.8	39.7	60.3	3.4
不包括基本建设而在削减贫困相关活动方面的总预算支出	1290.1	10.2	89.8	32.1
基本建设支出	439.0	33.8	66.2	10.9
包括基本建设而在削减贫困相关活动方面的总预算支出	1729.2	16.2	83.8	43.0
中央和地方政府总预算支出	4022.3	24.8	75.2	100.0

数据来源：《中国统计年鉴 2006》，表 8-13：中央和地方政府主要预算支出项目

如果每个地方政府都拥有足够的财政资源，其对于负担扶贫的主要开支将不会有所顾虑。然而众所周知的是，由于经济条件的差异，中国的省级和省级以下政府

的收入能力的差异如此之大，以至于许多地方政府都无法令人满意地承担他们的支出义务。在 2006 年，省级水平的人均财政收入水平从最低的西藏和甘肃（分别为 518 元和 542 元），到最高的上海（8 684 元），相差近 17 倍。即使把北京、天津和上海这三个省级城市排除在外，收入最富裕的省份浙江省的人均财政收入水平也高达 2 607 元，是最贫穷的甘肃省的人均财政收入水平的 5 倍（图 7.90）。从跨国比较来看，这很反常。在巴西，最富裕的州的人均财政收入是最贫穷的州的 2.3 倍。在美国，最贫困的州的人均财政收入是所有州平均水平的 65%，在德国，任何低于所有州平均水平 95% 的州都能够得到补贴。

图 7.90：地方政府收入的巨大差距（省级政府收入，元/人均，2006 年）



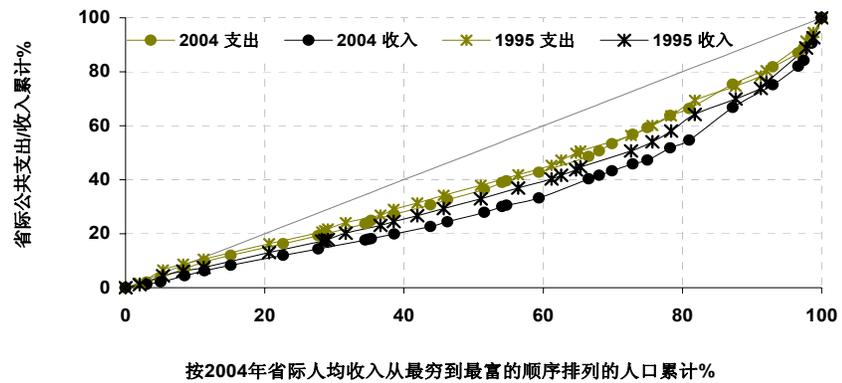
数据来源：国家统计局，2007 年《中国统计年鉴》。

尽管近年来采取了促进地区收入均等化的转移支付措施，但公共财政支出仍然有利于富裕省份和地区

尽管近年来采取了促进地区收入均等化的转移支付措施，但由于省际间财政收入不平等扩大，2004 年与 1995 年相比，分省财政支出仍然有利于富裕省份

出于消除地区间不平衡的考虑，中国政府在近年来推出了一些新措施，增强地区间均等化转移支付的作用。这些措施确实产生了一定的影响。与 1995 年相比，2004 年从中央政府向省级政府的转移支付变得更加均等，表现在 2004 年分省财政支出分布相对于财政收入分布而言，也比 1995 年变得更加均等。例如，在 1995 年，最贫困的 60% 人口所在省份累计占财政收入的 40%，财政转移支付使其财政支出比例上升至 43%。到 2004 年，最贫困的 60% 人口所在省份占财政收入比例为 33%，财政转移收入使其财政支出比例上升至 42%（图 7.91）。然而这个事实也表明，由于省际间财政收入能力差距从 1995 年以来显著扩大，2004 年的分省支出分布像 1995 年那样，依然有利于富裕的省份。

图 7.91：2004 年分省财政支出的分布有利于更富裕的省份
(支出/收入，%，累计曲线集中度)

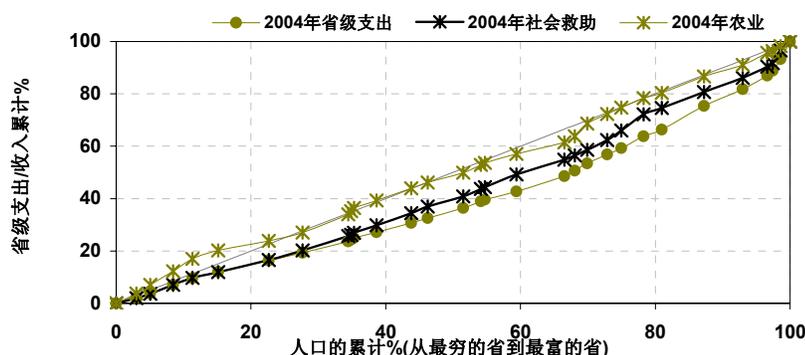


注释：分省水平的集中曲线的构建如下：首先按人均家庭收入来排列各省，接着按从最穷到最富的顺序把分省人口、支出和收入比例加总。不包括西藏。
数据来源：世界银行根据 2005 年中国统计年鉴的数据估计而得。

尽管与扶贫相关的财政支出起到了一定的扶贫作用，但仍有利于富裕省份

与总财政支出分布相比，扶贫相关的分省支出分布对于扶贫起到了一定的作用。但它仍有利于富裕省份。图 7.92 列出了 2004 年与脱贫有关各种分省支出的集中曲线。曲线越是位于 45 度斜线的下方，表明各省的支出不平衡状况越严重。教育和医疗的经常性支出如总财政支出一样偏向于富裕地区，为了让集中曲线便于区分，它们在图中没有绘出。社会救助支出对贫困人群有一些帮助，但仍然偏向富裕省份。对于农业及其相关项目支出而言，并没有迹象显示偏向于富裕地区，不过这两者的支出分布也都没有明显地显示出有利于扶贫的格局。

图 7.92：2004 年与贫困相关的财政支出稍偏向贫困地区
(支出/收入，%，累计集中曲线)



注释：省级水平集中曲线的构建如下：首先按人均家庭收入排列省份，接着按从最穷到最富的顺序把分省人口、支出和收入比例加总。不包括西藏。
数据来源：世界银行根据 2005 年中国统计年鉴数据估计。

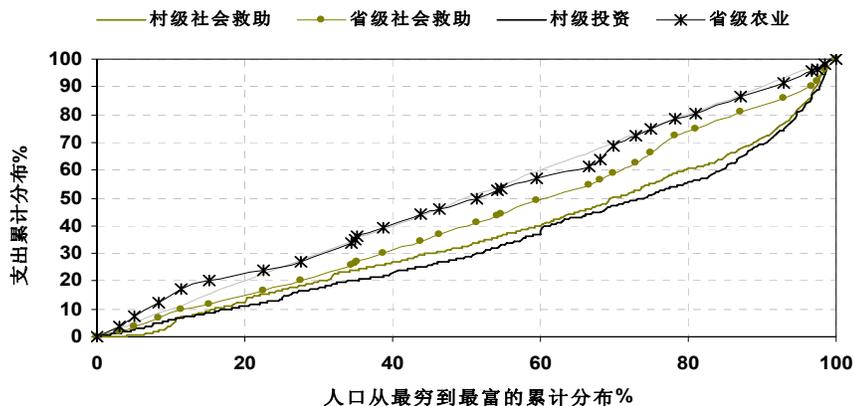
省级水平以下的不平等更加突出，与贫困相关的财政支出也是如此

行政级别更低的政府的财政支出差距更为突出

省级水平以下的支出不平衡越来越显著。官方数据表明，医疗和教育支出在县级水平比在省级水平更加不平衡，而县级是社会救助、人类发展和扶贫困等方面支出发生最多的层面。尽管绝大多数贫困人口住居在村庄里，但有关村级水平不平等的官方数据不容易获得。国家统计局和世界银行为贫困评估而进行的 3 036 个村级专项调查数据表明，社会救助和基础设施投资支出的村级水平分布远不如省级水平分布那样有利于脱贫。

这一点可以从图 7.93 中清楚地看到，该图描绘了 2004 年省级水平的社会救助和与农业相关支出的集中曲线，2004 年村级水平的社会救助的集中曲线，以及 2001~2004 年的平均基础建设投资支出的集中曲线。村级水平的集中曲线按如下方法获得：首先按人均村级财政收入水平对村庄加以排序。在缺乏对每个村级水平贫困发生率直接测量的情形下，人均村级财政收入被用来当作一个较为合适的代理变量。村级的社会救助支出曲线是根据各种农村社会救助项目受益者数量和受益人所得到的平均收益水平来建立的。这些收益的一部分是由村级以上的地方政府筹资提供，一部分是由村委会自行筹集解决。基础设施投资只包括由政府或村委会直接筹措的部分，来自村民的实物和配套资金并不包括在内。

图 7.93: 村级水平支出分布显示它的扶贫效果更弱



数据来源: 世界银行根据 2004 年世界银行与国家统计局对 3037 个村庄村级水平调查估计得到。

上述数据表明，让与扶贫相关的公共支出更加公平，更好地面向贫困人口，还有许多事情要做。中央政府的财政收入均等化转移支付需要继续推进，并且要逐步扩大规模，但是重点要放在不仅如何使资源分配在省份之间更加公平，而且还要进一步在各县之间做到更加公平上面。

（六） 从一定维度看，群体之间的不平等尤其清晰可见

城乡收入差距只是所有中国城乡巨大差距的表现之一

城乡收入差距只是所有中国城乡巨大差距的表现之一

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）、教育获得率（特别是初中教育以后）在农村都很低。虽然从绝对标准上讲以上指标在农村地区都已有所提高，但城乡之间的相对差距是持续扩大的。在农村，婴儿死亡率、母亲死亡率以及其他健康指标都很差。甚至由于城乡之间的营养差别，使城乡儿童在成长过程中表现出的平均身高也差别很大。

导致城乡差距如此显著并引起巨大争论的原因，也许是由于这样一种事实：这些差距与公共支出和扶持水平在城乡之间有着巨大差别有关。按照人均教育和健康公共支出计算，农村地区都远远落后于城市地区。社会救助资金也不成比例地向城市人口倾斜。

同时，必须牢记的是农村不同地区的情况也不尽相同

同时，必须牢记的是农村地区不同地区的情况也不尽相同。事实上，城乡不平等存在着显著的地区差异，不仅是在收入方面，而且在福利以及公共扶持水平方面也是如此。

在东部沿海地区，作为城乡不平等根源的城乡收入差距并不大.....

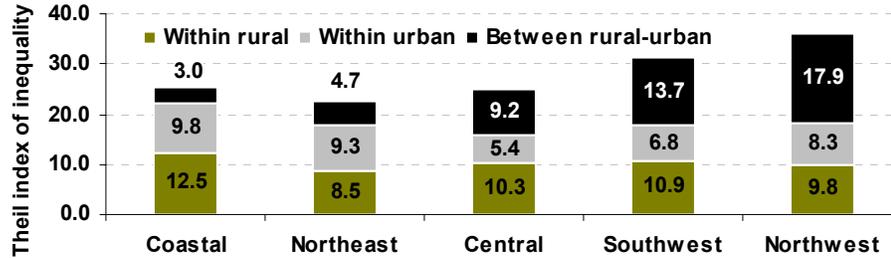
地区差异在城乡收入差别影响一个地区总体不平等中的贡献度，提供了城乡差别的一个地区尺度。2003 年，对全国而言，城乡差别对总收入不平等的贡献率是 29%（以 Theil 指数衡量），而农村内部和城市内部的不平等对总收入不平等的贡献率分别是 45%和 26%。但是在西部地区，总体不平等的近一半（在西北地区为 50%，在西南地区为 44%）都归因于农村地区和城市地区之间的平均

收入差距。而在东部沿海地区，这一比例只有 12%（图 7.94）。

……因此，在聚焦农村时，需要采取因地制宜方式

因此，一方面要全面聚焦于农村扶贫政策，另外也要首先认识到扶贫方法和资金分配需要因地制宜。特别是，需要将更多的资源投向那些最贫穷的农村地区，这些地区大部分集中在中西部地区。

图 7.94：城乡收入差距对总体不平等的贡献在地区间有别
(2003 年各地区收入不平等的泰尔分解)

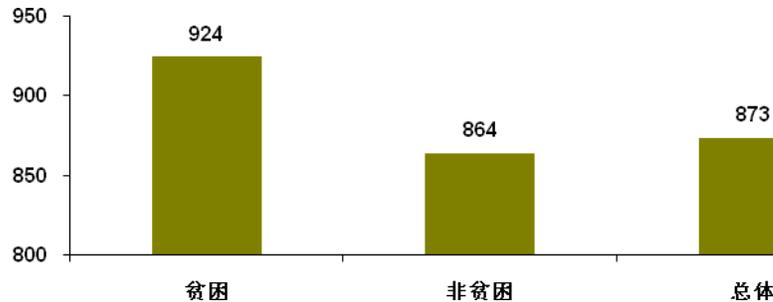


注释：对不平等程度的估计来源于家庭收入数据，这些数据根据地区价格差异进行了调整。
数据来源：世界银行根据 2003 年国家统计局农村住户和城镇住户调查数据估计得到。

中国的性别差距产生于出生，贯穿于工作年龄并持续到老年阶段

基于中国贫困基本事实的章节表明，儿童特别是女孩与处于工作年龄段的成年人甚至老年人相比，发生贫困的风险更高。数据同样表明了一种不利于女孩的重要偏见，这种偏见可能在出生时即产生了。这一点可以从 16 岁以下的儿童中女孩对男孩性别比看出来。从全国范围来讲，每 1000 个男孩对应 873 个女孩。在贫困人口中，这种不利于女孩的偏见有所降低。如图 7.95 所示，16 岁以下的整体比率是 873，非贫困人口是 864，与之对照的是贫困人口中的 924。因而，对应每一千个男孩，贫困人口与非贫困人口相比平均多 60 个女孩。

图 7.95：2003 年中国贫困与非贫困人口的儿童的性别比
(每千名 16 岁以下男孩对应的 16 岁以下女孩数)



注释：日人均消费低于世界银行的贫困线的人被定义为贫困者。
数据来源：世界银行根据 2003 年国家统计局的农村与城镇住户调查的全国样本估计而得。

应该如何解释贫困人口相对于非贫困人口存在更高的女孩对男孩的性别比？这意味着以下两种可能性：第一，非贫困者比贫困者更多地采用了手段，如性别选择性流产、遗弃和忽视女孩；或者第二，计划家庭规模时存在普遍的男孩偏好，所以在孩子多的家庭的女孩对男孩的比率要大，而规模大的家庭，在人均收入和消费方面，平均而言更加贫穷。在没有更深入的分析的情况下，尚不能确定这两个因素的相对关系，但是在任何一种情况中，都存在明显的歧视女童问题。

性别比例反映的基本不平等还表现在中国女性的其他生活内容上，包括教育、健康和就业（表 7.82）。

表 7.82：在教育、健康和就业等领域，女性的状况低于男性

	年份	女性	男性	女性/男性	
15岁以上识字率	2006	13.7	4.9	2.82	
16岁以上平均上学年限	2003	7.1	8.6	0.83	
婴儿死亡率（千分之）	2000	33.7	23.9	1.41	
劳动力参与率（%，女性16-54岁，男性16-59岁）	2000	78.3	87.7	0.89	
失业率(%)	2000	9.0	7.6	1.18	
在企业中平均工资（元）					
	制造业	2002	13544	16652	0.81
	批发零售餐饮	2002	13385	16705	0.80
单位支付保险 (%)					
	医疗保险	2000	45.6	54.5	0.84
	养老保险	2000	57.1	62.1	0.92
	失业保险	2000	22.4	26.3	0.85
	工伤保险	2000	29.7	40.7	0.73

数据来源：国家统计局。

在农村地区，虽然土地管理法和农村土地承包法等法规确定了已婚妇女的土地权利平等的原则，但是在嫁入夫家和家长制的背景下，妇女的土地权利仍然很不稳定。2004年世界银行和国家统计局的调查主要报告了嫁入或嫁出村子的妇女、丧偶或离婚妇女的土地分配状况，从一定程度上表明了这个问题的存在（表 7.83）。

7.83：2004 年与妇女土地权相关的村政策
（村庄的百分比）

	嫁入的妇女	嫁出的妇女		丧偶妇女*	离异妇女*
接受/失去土地：					
... 马上	3.7	3.3	自动得到土地	44.5	8.6
... 在近期的大型/小型调整后	58.1	58.4	只要家庭同意就能得到土地	4.9	17.3
... 等到有闲置土地时	4.9		没有得到任何土地	1.5	3.8
... 得不到土地	6.5		没有规定	49.1	70.3
... 不会失去土地		11.0			
... 视情况而定	4.8	4.5			
... 没有规定	22.0	22.7			
全部	100.0	100.0	全部	100.0	100.0

注释：* 年龄在 25-50 岁之间，并且在出嫁之前的村子没有土地。

数据来源：世界银行根据 2004 年世界银行和国家统计局的村级调查估计而得。

首先，虽然农村土地承包法中明确规定了妇女婚后迁至其丈夫所在村的相关政策（即保留出嫁前所在村的土地，直至在配偶所在村分配了土地），然而超过四分之一的村庄报告说，作为村政策“没有规定”或“视情况而定”。大约 60% 的村庄报告说，因结婚离开村子的妇女将在近期的大型或小型土地调整中失去其土地权。由于缺少明确的政策规定，这一问题对于丧偶或离异妇女来说更加突出，50%~70% 的村子报告说，村政策“没有规定”。因而，在现行的法律和社会环境下，妇女保留自身的土地使用权很少能得到保障。

随着近年来男性更倾向于流动到城市地区工作，导致了所谓农业“女性化”，更凸显出女性土地权的保障问题。工作年龄和生育期妇女迁移可能性更小，尤其面临着照顾孩子、照顾老人和务农这三重负担。

在城市地区情况类似，工作年龄段的妇女同样面临着性别差距。城镇住户调查的数据分析显示，妇女更有可能在报酬低的职位和部门中工作，即使控制这些条件，就教育程度和工作经验而言，女性工资往往也更低（Park 等人，2006）。

甚至进入了老年阶段后，在一些地区妇女仍面临着不平等的待遇。令人震惊的是，2000 年的中国城乡老年人调查显示，起始覆盖率很低的农村养老保险制度忽略了老年女性。只有 10% 的养老金领取者是女性，而女性在老年人口中占大多数。

促进农民工及其家庭融入城市

伴随着农村向城市的大规模人口流动，对居住在城市中的流动人口是否属于弱势群体的关注不断升温。流动人口的定义为那些户口在其居住地之外的另一个县或城市的人口，根据 2000 年的人口普查，流动人口占中国城市人口（就业者）的 14.6%（19.6%），占镇人口（就业者）的 8.0%（11.2%），占中国总人口（就业者）的 5.8%（7.0%），参见表 7.84。流动人口中的将近 60% 居住在城市。

表 7.84：中国城市和农村的流动人口和工作者的

	城市	乡镇	村庄	总体
占总人口的百分比	23.4	13.2	63.4	100.0
占流动人口的百分比	58.8	18.3	23.0	100.0
人口中流动人口百分比	14.6	8.0	2.1	5.8
就业者中流动人口百分比	19.6	11.2	2.5	7.0

注释：流动人口定义为户口在居住地之外的县或城市的人。

数据来源：2000 年全国人口普查。

因为没有居住许可（户口），流动人口经常被当地政府和当地人当作外来者对待，并且缺少维护自身权益的政治话语权（Solinger，2002）。理解流动人口在城市中的处境是一个重要的政治问题，这不仅仅因为城市流动人口规模巨大且增速非常快，其需求和福利需要政策关注，而且因为流动人口的境遇影响到其他农村人口的迁移动机，进而关系到农村贫困人口的脱贫机会。破除流动壁垒可以促进劳动力市场的整合，进而有益于促进经济增长和社会公平。

因为缺少对流动人口进行系统性抽样的全国性调查，所以关于居住在城市地区的流动人口的经济和社会条件的认识仍然非常有限。提高反映这一快速增长群体的数据的质量和数量，应该给予优先考虑，因为缺少这些资料将导致对城市收入与支出、城乡收入差距和整体不平等与贫困的度量不准确。这一部分的内容就是用最新的资料来说明近期的中国城市中流动人口境遇，所用的数据包括已有的文献资料以及 2005 年中国城市劳动力调查的最新数据，该调查对城市地区的流动人口和本地居民都进行了采集（参见附件中的数据源）。接下来的部分将对收入贫困、就业机会、住房、受教育机会、社会保障项目和社会救助等方面加以论述。

流动人口和城市贫困

城市地区流动人口的贫困程度如何，他们和城市居民的贫困和不平等程度对比状况如何？不幸的是，国家统计局的城镇住户调查对流动人口抽样不足，因此不能对这些问题给出可靠的解释。国家统计局于 2002 年开始的城市抽样框确实包含了流动人口，但是抽样的城市人口中只有 2% 是流动人口，远远小于根据 2000 年人口普查估计的 14.6% 的城市人口中的流动人口实际比例（表 7.84）。同几乎所有的中国城市调查一样，国家统计局的城镇住户调查仅对在城市地区登记为临时居民的流动人口进行了抽样。这就不包括许多未登记或者居住在集体宿舍或工作地点的流动人口。

几项覆盖面更大的调查度量了流动人口以及城市居民的收入。亚洲开发银行（ADB）的一项关于城市贫困的报告使用了来自国家统计局 1999 年在省会城市所做的一次性城市调查的数据，分析了本地居民和流动人口的贫困状况（亚洲开发银行，2004）。报告估计按人头计算的贫困率，本地居民的是 10.3%，流动人口的是 15.2%。一项近期研究使用 2002 年在 6 个省份城市进行的中国收入分配调查（CIDS）数据，估计所得的按人头计算的收入贫困率，按照城市低保线计算，本地居民为 3%，流动人口为 10%，而按照更高的贫困线计算，本地居民为 6%，流动人口为 16%（Du、Gregory 和 Meng，2006）。然而，中国收入分配调查仅针对农村流动人口，而在国家统计局和中国收入分配调查中，城市居民的收入是根据其自行记录的账本得出，流动人口的收入则是由一次性调查得出，一次性调查更容易低估收入。

2005 年中国城市劳动力调查在 5 个大城市（上海、福州、沈阳、西安和武汉）和同一地区的 5 个小城市采用了一致的抽样和调查方法，对流动人口和本地居民住户进行了抽样调查。与前文所述的其他流动人口调查不同，中国城市劳动力调查发现：5 个大城市中流动人口的贫困率和城市居民接近；5 个小城市中流动人口的贫困率还低于城市居民（采用相对贫困线标准，相当于世界银行的贫困线的 2 倍和 3 倍，见表 7.85）。如果采用更严格的世界银行的贫困线标准，那么小城市中的流动人口的贫困率就高于城市居民。因此，小城市中的流动人口的贫困深度指标（贫困差距指数）也高于采用世界银行贫困线的 2 倍时得到的数据。总的来说，调查发现流动人口的贫困率与城市居民的贫困率相当。

表 7.85：本地居民和流动人口按人头计算的收入贫困率（%），按世界银行贫困线标准的 2 倍计算

		按收入计算的贫困线		
		每日一美元	每日两美元	每日三美元
5个大城市	城市居民	1.4	3.8	9.8
	流动人口	1.4	3.3	9.6
5个小城市	城市居民	2.8	7.6	14.6
	流动人口	5.3	6.6	10.5

数据来源：2005 年中国城市劳动力调查。详细内容参见 Park、Wang 和 Cai（2006）。

从表 7.86 中我们可以看出，不同城市的流动人口与本地居民贫困率差异很大。按照世界银行贫困线标准的 2 倍计算，5 个大城市中的 4 个、5 个小城市中的 3 个，其流动人口贫困率高于城市居民的贫困率。但需要注意的是，这两个群体的贫困率差异总体来说并不是非常大。

表 7.86：5 个大城市中流动人口贫困率相对较低的解释因素

	本地居民	流动人口
劳动参与率（%）	56	89
失业率（%）	8.5	1.6
小时工资（元）	7.74	3.83
每月工作小时数	198	304
抚养比	2.22	1.63
人均收入均值	12369	9685
人均收入中位数	10140	7721

数据来源：2005 中国城市劳动力调查（5 个大城市）。详细资料参见 Park、Wang 和 Cai（2006）。

流动人口的收入贫困率并没有更高，这个结果可能让人觉得很惊讶，因为通常与城市居民相比，流动人口人力资本较低而且所获得的报酬也较低。然而，如表 7.87

所示，尽管平均而言本地居民的小时报酬是流动人口的两倍，但是与本地居民相比，流动人口较少处于劳动力市场之外或失业状态，工作的时间更长（每月工作时间超过 300 小时，而本地居民工作时间少于 200 小时），并且其家庭的抚养比较低（流动人口为 1.6，本地居民为 2.2）。不能在城市中找到报酬较高工作的流动人口可能返回了农村，而低收入者需要扶养的对象通常仍留在农村。一个单身的流动者可以接受低至每月 200 元的工作，而仍处于相对收入贫困线（世界银行的贫困线的 2 倍）之上。城市地区的流动人口贫困率较低，因为中国的人口迁移仍然是一个选择性过程。

表 7.87：各城市本地居民和流动人口的按人头计算的收入贫困率（2 美元 / 日）

省份	城市	本地居民	流动人口
大城市			
上海	上海	0.6	0.7
湖北	武汉	6.7	7.8
辽宁	沈阳（辽宁）	4.9	6.4
福建	福州	1.5	2.8
陕西	西安（陕西）	6.4	2.5
小城市			
江苏	无锡	2.7	4.0
湖北	宜昌	16.5	22.9
辽宁	本溪	4.7	11.9
广东	珠海	9.7	6.4
陕西	宝鸡	8.3	5.1

注释：详细资料参见 Park、Wang 和 Cai（2006）。小城市的本地居民资料来自 2004 年的调查。

数据来源：2005 中国城市劳动力调查（5 个大城市）。

流动人口在被分割的劳动力市场上就业？

流动人口是否同城市居民一样在城市劳动力市场上享有相同的工作机会，这是一个重要的政策问题。在任何情况下，度量歧视程度都是有难度的，因为群体之间（如流动人口和本地居民）在职位获得和收入方面的差异可能是由于不可观察的生产率的差异而导致的。中国的许多地方政府通过了很多法规，限制了流动人口可以从事的职业。在 20 世纪 90 年代后期数百万国有企业职工下岗之际，这方面的限制尤其之多。与此同时，一些沿海城市流动人口迅速增长，政策不断放开，使得人们不禁怀疑户口对就业的相应作用。

关于城市流动人口就业最全面的资料还是 2000 年人口普查。表 7.88 总结了城市中工作的流动人口和本地居民的特征，以及他们的职业和工作部门。与本地居民相比，流动人口更加年轻（平均年龄为 29.5 岁对 36.3 岁），女性的比例更小（40.6% 对 42.5%），并且受教育的程度更低。流动人口中的绝大部分（75.5%）的学历为初中或者更低，而本地居民中绝大部分（57.0%）的学历为高中或大学。至于职业，流动人口更多（51.0%）的是产业工人或者交通运输工作者，其次（36.4%）是商业或服务业工作者。本地居民也有类似的构成，但是就业者中从事白领工作的本地居民的比重（38.8%）比流动人口（12.5%）高出许多。类似地，流动人口的工作集中于制造业（40.3%）和批发零售业（28.8%），而本地居民则更均匀地分布于各部门，并且更有可能进入高技能的部门，如金融或教育部门。

表 7.88：2000 年中国城市中本地居民和流动人口的特征、职位和部门

	本地居民	流动人口
基本特征		
年龄（岁）	36.3	29.5
女性	42.5	40.6
小学或更低	8.2	19
初中	34.9	56.5
高中	35	18.9
大学及以上	22	5.7
职位		
	占居民的百分比	占流动人口的百分比
政府、政党的管理者	6.0	2.7
技术工人	19.8	4.8
职员	13.0	5.0
商业和服务业工作人员	24.5	36.4
产业工人和交通运输工作者	36.7	51.0
其它	0.1	0.1
部门		
	占居民的百分比	占流动人口的百分比
采矿业	2.2	1.0
制造业	31.9	40.3
城市管理服务业	2.5	0.4
建筑业	5.6	10.7
地质勘探、水利资源管理	0.5	0.1
运输、仓储、邮政、通信	7.8	4.2
零售与批发业	17.8	28.8
金融与保险	2.6	0.5
房地产	1.3	0.8
社会服务	7.2	8.5
卫生、体育和社会福利	3.6	1.0
教育、文化、艺术	7.1	1.8
科学研究与技术看务	1.3	0.3
政府、政党、非政府组织	7.8	1.2
其它	0.9	0.3

注释：流动人口定义为户口在其居住地之外的乡或城市的人。

数据来源：2000 年人口普查。

Park、Zhao 和 Huang（2006）使用 2000 年人口普查的数据，在控制了个体特征差异之后估计流动人口与本地居民在不同职位或部门工作的概率，构建了不同省份劳动力市场分割的若干指标。他们发现，沿海省份分割程度低于中西部省份，并且分割程度与城市居民的失业率正相关，与人均 GDP 及国有企业在工业产出方面的重要性负相关。单项的农村调查数据分析表明，即使控制了发展水平以后，农村居民仍较少流动到分割指数高的省份。

因为人口普查并没有包含关于收入的问题，因此数据不能用于分析流动人口和本地居民收入差距。Meng 和 Zhang（2001）使用 20 世纪 90 年代中期的上海调查数据，分析了本地居民和流动人口的收入差距，结果发现本地居民的小时工资率几乎是流动人口的两倍还多。几乎所有的差距都归因于不可解释的相同职位的支付差距，这意味着确实存在职位歧视。

类似的分解研究使用了 2005 年 5 个大城市的中国城市劳动力调查数据。表 7.89 给出了本地居民和流动人口的职位分布情况。其中，流动人口在商业和服务业的集中程度比普查数据中的更高，表明中国城市劳动力调查对流动人口中在制造业中工作的人（主要居住在单位提供的宿舍里）抽样不足。中国城市劳动力调查还发现，超过 60%的流动人口是自雇者。

表 7.89：2005 年，5 个大城市的本地居民和流动人口的职业分布

	本地居民	流动人口	
		全部	拿工资的工作者
政府、政党的管理者	9.2	8.4	3.9
技术工人	15.2	5.3	4.8
职员	14.5	3.5	9.5
商业和服务业工作者	18.1	71.4	61.2
制造业、交通运输和其它	23	11.5	20.7

数据来源：2005 年中国城市劳动力调查（5 个大城市分别为沈阳、武汉、西安、上海和福州）。详细资料参见 Park、Wang 和 Cai（2006）。

表 7.90 列出了流动人口和本地居民收入差距的分解结果。对于全部工作者来说，本地居民的小时工资平均比流动人口高出约 70%。这一差距中，有 78.2% 是同一职位内的差异，有 21.8% 是不同职业间的差异。可观测的特征差异无法解释的因素占到了 39.9%，这些因素可能与歧视相关。正如 Meng 和 Zhang（2001）所发现的那样，这一不可解释的差异几乎完全来自职位内部。在只讨论受雇劳动者（排除自由职业者）时，结果大致相同，只是收入差距变小了，差距中不可解释的因素比重变大了。总而言之，本地居民和流动人口之间存在收入差距，其中接近 30% 的部分来自职位分类，这是教育、年龄、性别和地理位置等因素的差异所无法解释的。

表 7.90：分解流动人口和本地居民的小时工资差距

	全部工作者	受雇工作者
小时工资对数的全部差异	0.694	0.505
所占（百分比）：		
职位内部	78.2	67.5
解释的	44.1	32.9
未解释的	34.1	34.6
职位之间	21.8	32.5
解释的	16.0	19.7
未解释的	5.8	12.8
合计被解释的	60.1	52.6
合计未解释的	39.9	47.4

数据来源：2005 年中国城市劳动力调查（5 个大城市分别为沈阳、武汉、西安、上海和福州）。详细资料参见 Park、Wang 和 Cai（2006）。

总而言之，资料表明城市劳动力市场上流动人口和本地居民的待遇仍然显著不同。这些差异究竟是反映了歧视性的政策，还是雇主或消费者的歧视性态度，或者不可观测的生产率差异，尚需更深层次的调查研究。通过加强监控来促使雇主对流动人口实行平等待遇，可以增进城乡流动人口及其家庭的福利。

流动人口子女受教育的机会

流动人口关注的主要问题之一就是其子女的就学问题，有观点认为，这是流动人口获得本地户口的最大动机。在城市地区，非本地居民的子女通常不能进入本地学校，或者需要交纳额外的费用。在一些城市，流动人口聘请教师成立了自己的学校。然而，因为没有公共财政支持，这类学校通常要收取较高的学费。许多流动人口学校都未达到质量标准，因而不能获得当地教育局的认可。2004 年，政府颁布一项新法规，要求城市政府为流动人口家庭的子女提供受教育机会。然而，新法规实施成效如何尚不清楚。

2001 年和 2005 年的中国城市劳动力调查向流动人口详细询问了其子女受教育的费用情况。有子女上学的家庭报告了三种教育费用的估计值：在城市受教育的费用，如果父母有本地户口在城市受教育的费用，以及在户口所在地的受教育费用。

如表 7.91 所示，在 2005 年，流动人口如果拥有本地户口，子女学费平均会降低 35%，相比之下，在 2001 年平均降低 43%。2005 年，69% 的流动人口报告说，如果有本地户口学费将会更低，而 2001 年这样报告的比例为 74%。虽然结果表明，

从 2001 年到 2005 年，对流动人口的教育歧视略有下降，但按照城市进行分解，发现歧视下降完全是因为上海对流动人口的教育歧视的大幅度下降造成的。在上海市，到 2005 年，只有 22% 的流动人口报告说，因为没有本地户口而支付额外的费用，相反，2001 年的这一比例为 80%，并且有没有本地户口造成的学费平均差额是忽略不计的。另外三个城市的这两个年份的数据则显示，2005 年与 2001 年相比，与户口相关的学费差额的百分比和报告需要支付额外费用的流动人口的百分比都略有上升。总而言之，在绝大多数的中国城市，减轻对流动人口的教育歧视收效甚微。

表 7.91：有本地户口与没有本地户口的流动人口子女的城市教育费用

	年份	城市学费均值	如果有本地户口的	有本地户口平均可	没有本地户口而学 费更高的人数%
		(元)	城市学费均值	减少的学费%	
		(a)	(b)	((a)-(b))/(a)	
全部	2001	1628	931	43	74
	2005	1571	998	35	69
上海	2001	1744	926	47	80
	2005	1343	1311	2	22
武汉	2001	1402	893	36	65
	2005	1193	700	42	69
福州	2001	1973	967	51	73
	2005	1892	820	55	78
西安	2001	1515	954	37	80
	2005	1793	980	42	89

注释：以 2003 年的价格作为基准。此处没有使用沈阳的数据，因为 2005 年有关问题的调查质量不高。

数据来源与注释：2001 年和 2005 年 4 个大城市（武汉、西安、上海和福州）的中国城市劳动力调查，根据流动人口中有子女就学的家长的估计得出。

表 7.92 报告了流动人口子女在户口所在地和所居住城市的学费差异。2005 年，城市中的学费均值是户口所在地的两倍之多。这一差距比 2001 年有所下降，因为农村学费比城市学费上涨得更快。2005 年，接近 80% 的流动人口认为城市里的学费更高，而 2001 年的这一比例为 85%。表 7.85 还表明，在城市里，相对于中学学费而言，小学学费比户口所在地更是高出许多，而且从 2001 年到 2005 年，城市与户口所在地之间的小学学费差距在上升，而中学学费差距在下降。这一结果也随着城市而变化。特别是上海在降低流动人口学费方面取得了显著成效，而在其他城市结果则比较复杂，且随时间变化幅度很小。同样，需要特别指出的是，表 7.85 中所报告的流动人口在城市中的学费远远低于城市居民所支付的年平均学费。本地居民通常支付更高的学费是为了把孩子送到教学质量更高的学校中去。

表 7.92：流动人口子女在户口所在地和城市中的学费

	年份	户口所在地	城市中的	城市平均学费比户口所	
		的学费	学费	在地学费高出%	城市比户口所在学
		(元)	(元)	((a)-(b))/(a)	费高的人数%
		(a)	(b)		
合计	2001	695	1568	126	85
	2005	768	1554	102	79
小学	2001	482	1189	147	87
	2005	403	1090	171	86
初级/高级中学	2001	1112	2421	118	82
	2005	1357	2312	70	68

注释：以 2003 年的价格作为基准。此处没有使用沈阳的数据，因为 2005 年有关问题的调查质量不高。

数据来源：2001 年和 2005 年 4 个大城市（武汉、西安、上海和福州）的中国城市劳动力调查，根据流动人口中有子女就学的家长的估计得出。

在城市中，子女受教育费用较高是否成为流动壁垒，这显然是一个政策问题。根据表 7.91 和表 7.92 所给出的估计，消除对流动人口教育歧视可以大幅度缩小在

城市和户口所在地的学费差距。家长还要考虑到教育质量差异、住房和饮食花费，以及当孩子不在学校时家长或其他人照顾孩子的能力。从 4 个大城市 2001 年和 2005 年中国城市劳动力调查中可以发现一个有趣的结果，虽然削减教育歧视的收效甚微，但是流动人口的子女在本地城市入学的百分比却从 38% 提高到 57%，上升的趋势很明显。这一趋势与更多家庭的永久迁移有关。2005 年，有子女在读的流动人口平均在城市居住了 9.5 年，而在 2001 年，相应时限为 7.0 年。

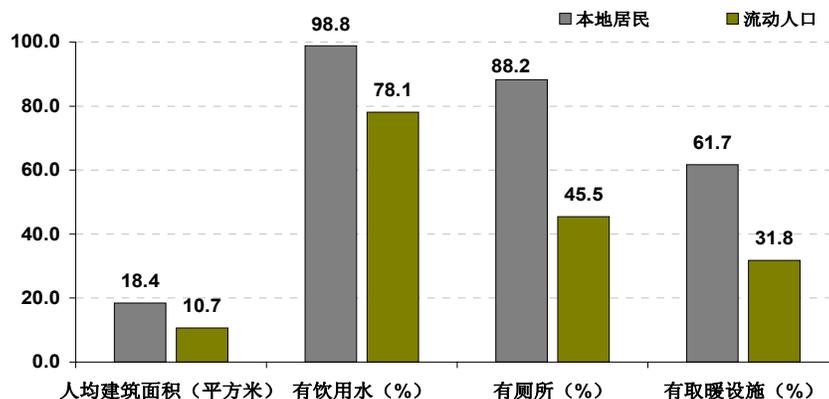
流动人口的住房条件

随着流向城市的流动人口的迅速增加，以及越来越多的流动人口在城市中居住时间变长，他们的住房条件问题也备受关注和挑战。正如前文的图 7.96 所示，2005 年数据表明约有一半的流动人口在现在所居住的城市居住了 5 年以上，20% 的流动人口居住 10 年以上。

20 世纪 90 年代后期的住房改革使租房更加市场化。然而，因为本地居民可以按补助价格购买住房，而流动人口必须按市场价格租房，住房改革扩大了城市的财富不平等和收入不平等（Sicular 等人，2006）。Sato（2006）使用 1999 年 6 个省份的 13 个城市的调查数据，发现城市地区有 67% 的流动人口家庭租住房屋，年均租费为 2 281 元（285 美元），占流动人口家庭平均支出的 26%。与之对比的是，本地居民住房费用仅占其支出的 7%。

2005 年中国城市劳动力调查了关于流动人口住房条件的问题。如图 7.96 所示，与本地居民相比，流动人口居住的房子空间较小（10.7 平方米对 18.4 平方米），并且缺少饮用水（78.1% 对 98.8%）、卫生间（45.5% 对 88.2%）以及供暖设施（31.8% 对 61.7%）。Sato（1996）和 Logan（2006）使用早期的数据，同样发现相对于本地居民而言，流动人口的住房质量有显著差距。

图 7.96：本地居民和流动人口的住房条件



数据来源：2005 年中国城市劳动力调查（5 个大城市分别为沈阳、武汉、西安、上海和福州）。

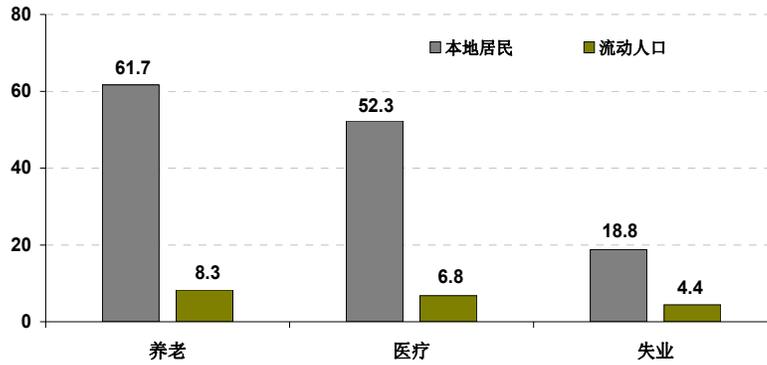
随着中国许多大城市的房价迅速上涨，对流动人口来说，找到能负担得起的住房可能是一个更加严峻的挑战。在中国的许多城市中，位于城市偏远地带的移民“村”已经有好一段历史了，但当地政府通常认为自身没有义务为这些社区提供公共服务。地方政府对此应该慎重考虑，是否应该采取政策行动来为城市地区的移民社区提供良好的生活环境。

社会保障和社会救助机会

城市地区的流动人口在主要的社会保障和社会救助方面参与程度如何？图 7.97 列出了 2004 年和 2005 年 12 个城市的中国城市劳动力调查得出的社会保障覆盖率。

本地居民和流动人口之间的差距巨大。流动人口中的工作者报告的参加主要社会保障项目的百分比如下，有 8.3%参加了养老保险，6.8%参加了医疗保险，4.4%参加了失业保险。与此相对，本地居民的覆盖率分别为 61.7%、52.3%和 18.8%。

图 7.97：本地居民和流动人口的社会保障覆盖率
(个人覆盖率，%)



注释：小城市本地居民调查是在 2004 年进行的。
数据来源：2005 年 12 个城市的中国城市劳动力调查。

主要的社会保障项目现在都是与就业相关联的，而与户口身份的关系不那么密切，这一事实在初次论及时可能不太容易被接受。然而，考虑到大部分的流动人口是自我雇佣者，或者受雇于私营部门，或者受到了非正规的对待（参见 6c 部分关于非正规化的讨论），就能更好地理解流动人口缺少社会保障这一事实。政府应该更多关注到，本地居民的覆盖率其实也很低，不用说流动人口了。扩大劳动者的覆盖率面临的一个主要困难，不论对本地居民还是对流动人口来说，都是因为雇主为了逃避强制性缴纳社会保障基金而非正式地雇佣工人，以及缺少强制性的执行措施而造成的。

流动人口的家庭社会救助情况更加糟糕。从设计上讲，流动人口家庭就不符合城市低保项目的条件，而城市低保是城市地区主要的贫困救助项目。地方政府所担心的或许是，扩大对流动人口的社会救助将会导致流动人口大规模涌入城市，进而依靠当地政府的财政支出来维持其生计。

如同对本地居民一样，缺少社会保障和社会救助，会使流动人口的家庭更加脆弱，无力应付就业或健康等方面的突发打击，并且会在年老时缺少足够的供养。

总而言之，通过以上所给出的关于中国城市流动人口境遇的分析，可以得出如下的政策挑战：

- ❑ 流动人口并不比本地居民更容易陷入收入贫困状态。迁移主要是一个选择性的过程，在这一过程中，那些不能获得足够收入的人返回了家乡。现在的情况是，流动人口并不一定会成为城市中的新贫困群体，至少根据人均收入来看是这样的，但仍应谨记现在的收入调查可能没有抽中那些最高或最低收入的人。
- ❑ 迁移的本质发生了变化。流动人口越来越多地在城市地区永久定居，通常和家人一起，并且越来越多的流动人口把孩子送到城市地区的学校接受教育，即使入学的机会很难得。这些变化意味着，今后的迁移更多的是永久性的而不是选择性的，需要政府提供更多的不同政策。

- 流动人口的福利，在几乎所有的非收入福利方面，与本地居民相差甚远，包括住房的质量和花费、受教育机会、社会保障和社会救助项目的获得等方面。教育服务和居住服务应当尽快地转变为根据居住地来决定，而不是根据户口来决定。
- 为扩大流动人口参与社会保障项目的程度，应该争取更高的参与率，并更多通过就业单位来扩大覆盖率，同时为自我雇佣者设计另外的项目以提高他们的参与率。这些内容可以作为提高中国社会保障机制的覆盖率和效率的重要部分来进行。
- 提高社会救助项目或其他政府项目对流动人口的覆盖率应该循序渐进。开始的努力方向应该是将长期或永久居住的流动人口纳入覆盖范围之内。可以通过使城市地区的受益水平保持在现有水平，而逐步提高农村受益水平，最终将这两个项目整合起来达到统一。

第三部分 贫困评估对于实 施方法的政策建议

八. 优先次序及其实施

近来，中共十七大确定了实施科学发展观的政策。当局认识到，尽管社会主义市场经济已经建立，残余的结构性和制度性障碍却依然在拖累发展的速度。中国人民整体来说已经达到了较为舒适的生活标准，但收入分配不平等扩大的趋势尚未扭转，在城市和农村地区都还存在大量贫困和低收入人群。中国还面临缩小城乡之间和地区之间发展差距、促进更平衡的经济和社会发展的艰巨任务。因此，科学发展观强调了如下四项原则：1) 发展为第一要义；2) 以人为本；3) 追求全面、平衡和可持续的发展；4) 坚持城乡之间、地区之间、经济和社会发展之间、人和自然之间、国内发展与对外开放之间的综合统筹。

本报告强调并试图系统分析中国目前面临的若干发展挑战，所用的视角与科学发展观所强调的原则和内容是一致的。我们希望，下文将总结的各类政策建议、程序和制度改革意见能够对十七大提出的科学发展观的贯彻落实有所帮助。

最后一章集中讨论应该做些什么。本章试图从以前的分析中总结出中国当前和正在发展的扶贫议程的优先次序，以及为了实施所需要采取的项目和政策。鉴于本报告的性质，对上述问题的讨论不可避免地将侧重于政策、程序和制度改革中相对宽泛的方向，而不是对特定项目和措施提出具体的操作性建议，当然在讨论过程中仍然会涉及到部分具体问题。另外，虽然本章将试图对主要的政策建议进行总结，但并不会取代前文中对于各种政策措施所做的具体讨论。

(一) 采用更广义的贫困概念以及合适的识别和瞄准贫困群体的标准

中国目前应考虑采用更高的贫困识别和瞄准标准

首先，现时的中国提高适合城乡的贫困标准正当其时。毫无疑问，和国际标准相比，亦或相对于中国平均的收入水平和不断增长的期望而言，目前官方按照 2007 年农村价格划定的 785 元的贫困线（或者说，按照 1993 年美元购买力平价约为每天 71 美分，按照 2005 年美元购买力平价约为每天 57 美分，使用现行汇率约为 31 美分）都太低了，是发展中国家中标准最低之一。最近的计算进一步表明，即便按照贫困线旨在满足的客观标准（满足基本的食品和非食品的必要的最低支出）来计算，现行的贫困线仍然偏低。2007 年 10 月，胡锦涛主席在十七大报告中对提高贫困线原则给予了肯定。近来，在学术界和政策圈对于提高贫困线的问题开展了某些积极讨论。⁷⁵采用更高的贫困线标准当然只是建立面向未来的扶贫战略的第一步，但这可以使得政策关注的重点瞄准适当的群体，也就更能符合中国目前的发展阶段的需要，所以是非常关键的一步。新的标准不但将作为国家对于贫困的评价和监测的基础，更重要的是还需要形成一致的操作手段，使得广泛的扶贫和社会保障项目能更好地瞄准城乡的贫困群体。

根据消费而非收入来度量贫困也值得考虑。本报告包含了基于收入和消费两方面的分析，但许多显然的原因表明，采用消费而不是收入来进行分析更好，其中一个因素在于消费是更稳定的度量福利的指标。强调消费指标还有助于实现现有的增加 GDP 中的消费份额的目标。还有，虽然中国的许多穷人的消费额低于收入水平，但可以证明，这些储蓄主要是预防动机，以便减缓在未来收入发生波动时带来的负面效应。这同时也表明消费可能是更加稳定、可靠的度量福利的指标。

⁷⁵ 根据新华社的报道（2008 年 4 月 12 日）。政府政策的某些部分也已经反映出要设立更高的贫困线，例如在低保救助的门槛和提高个人所得税免税标准上面。

当然，提高贫困标准仅仅是考虑整个扶贫议程的开始，不过，在中国目前的发展阶段，它有助于我们将扶贫政策的注意力集中到更适当地瞄准贫困群体上来。

但是，贫困的概念可以延伸至另外两个方面。首先，除了收入和消费以外，能否获得支付得起的教育和医疗服务，也应当视为扶贫议程的一部分。更高的收入和消费可以成为获得这些服务的手段，然而，收入和消费本身也可能成为缺乏这些服务的限制因素。有证据表明，难以应对健康冲击是使家庭陷入贫困的重要原因；而且，有限的人力资本常常成为许多家庭无法利用经济增长所提供的机会来摆脱贫困的原因。

其次，既然（未保险的）风险导致的陷入观测到的贫困现象很明显（据估计约为消费贫困的40%），而且有迹象表明风险对贫困的贡献率会随着扶贫的进一步深入而增加，因此，向脆弱的贫困群体提供社会保障也应被视为扶贫战略的组成部分。

这样，扶贫战略较传统上认识的范围会更广泛。有证据表明，政府在实际操作过程中，已经认识到了这种广义概念的挑战，但如下所述，在具体实施这个更广泛的战略时还有很多工作要做。

（二）继续把农村减贫作为首要工作

把农村扶贫工作当作首要任务来抓

在贫困概念得到拓展之后，本报告列举的证据和分析表明，农村扶贫工作仍然应作为首要任务。无论是按照收入还是按照消费来度量，中国的贫困人口绝大多数在农村，或是来自于农村。即便不将迁移劳动力包括在农村人口中（全国的住户统计通常是这种做法），农村贫困人口仍然占以世界银行的贫困线标准计算的贫困人口90%。相形之下，根据精确的城乡生活成本差异来度量实际收入和消费，城市居民（不包括迁移者）约占全国总贫困人口的1%~3%。

近年来城乡收入差距扩大……

尽管农村内部的收入差距在某种程度上高于城市内部的收入差距，但城乡贫困发生率的差异大部分还是来自于广受关注的城乡人均收入的差异，而且这一差异无论是从绝对值还是从相对值上来说，近年来都在稳步扩大。尽管有大量的迁移人口来自于农村，这一差异目前仍然处于历史高点。

城乡收入差距仅仅是巨大的城乡隔离的体现之一

但是，城乡收入差距只是城乡隔离的表现形式之一。几乎在福利体系的每一个层面，农村人口都落后于城市人口。农村地区的识字率、入学率（特别是小学以后）以及教育水平（尤其是初中以后的教育），尽管从绝对量上说这些指标都有了显著的改善，但城乡的差距仍然在持续扩大。因此，农村扶贫工作仍然必须作为首要任务。

导致城乡差异如此明显而且成为政策关注的焦点的一个背景事实是，尽管很明显农村地区更为贫困，但整个国家高度分权化的财政体制却持续地偏向于城市。即使不考虑以贫困人口为基数的问题，从人均概念看，城市地区总体而言也享有多得多的财政资源，相应地体现为更高水平的公共财政支出。例如，人均教育和健康的公共支出，农村地区远落后于城市地区。社会救助和社会保障的支出也是如此，城市人口所得要高出很多（见下文的进一步讨论）。

政府最近的几项措施开始关注城乡差距的问题

最近，政府已经采取了几项步骤来解决城乡差距的问题，主要的措施包括：（1）取消农业税费，增加对农业的直接补贴；（2）取消农村地区义务教育阶段的学费；（3）把农村医疗保险扩大到全国大约86%的县；（4）在全国范围内推广农村医疗

救助制度和农村最低收入保障制度。这些重要的措施反映出了政府解决城乡差距的决心，效果也开始显现出来，农村乃至全国的贫困程度有了显著下降。虽然由于城市地区的增长速度仍然快于农村地区，这些政策并不会大幅度缩小城乡差距，但重要的是在未来保持这些政策取得的成就，同时着手应对其他几项突出的挑战（下文将会讨论），以继续加强这些政策对于扶贫的效果。

但忽略城市的弱势群体也是完全错误的

此外，尽管强调解决农村的贫困问题无疑是正确的，但忽视城市中相对弱势群体的处境和问题也是完全错误的。这是由于以下几个原因：首先，由于不断增加的农村向城市的大规模人口迁移，农村和城市贫困现在越来越联系在一起；其次，由于在全国范围的抽样调查中未能恰当地包含农村的迁移人口，会导致低估城市贫困的规模；第三，自 20 世纪 90 年代中期以来，伴随着国有和集体经济的重组，城市劳动力市场也经历着复杂的转型，给城市就业人口带来了新的脆弱性，若忽视这些群体将会产生城市弱势群体或在未来出现贫困。随着城市化的推进，制定全国统一的城乡扶贫和社会保障机制将成为越来越突出的政策重点。

（三） 通过提高劳动的收益来增加机会

因此，提升劳动（大多数贫困人口的主要资产）的回报是关键

这些家庭所缺乏的是他们拥有的主要资产的合理回报。贫困家庭的主要资产是劳动力，而他们真正需要的是让就业可以获得更多的回报。因此，提升农村贫困人口和城市弱势群体的劳动回报对于增加收入和改善生计是非常关键的。可以而且政府也正在通过以下的方式达到这一目的。

迁移的规模巨大而且仍然在迅速增加

发挥人口迁移对于减贫的潜力

农村减贫的一个有效途径是向城市地区迁移。在 20 世纪 90 年代，农村向城市的人口迁移规模迅速增加。尽管由于数据和定义各异，但迁移人口的规模可能已高达 1.5 亿。这是人类历史上和平时期规模最大的流动。有关迁移的规模以及这一现象的重要意义可以从以下几个方面的事实中得到体现（2003 年的数据）：

- ❑ 约有 1/5 的农村劳动力是迁移的农民工；
- ❑ 约 43% 的农村人口生活在至少有一个农民工的家庭中；
- ❑ 打工收入占农村收入的近 30%。

……而且迁移的确有助于扶贫

尽管很难精确估计迁移对于扶贫的贡献，但国内迁移和汇款在农村脱贫中的重要作用毋庸置疑。例如，国家统计局住户调查资料表明，有农民工家庭的农户（30%）较之没有农民工的家庭陷入贫困的可能性要小。如果没有人口迁移的话，据估计仅 2003 年就会有 1180 万人陷入收入贫困，这会使总的贫困人口增加 13%。由于没有考虑迁移带来的间接利益，上述数字还可能低估迁移的作用，例如，汇款支持的生产性投资或者迁移对农村工资水平的积极影响等。

但是仍然有很多贫困人口缺乏迁移的能力……

但是，人口迁移的扶贫效应由于许多贫困人口难以迁移而受到了制约。迁移概率（定义为家庭中至少有一个农民工的概率）和家庭人均收入之间的关系为倒 U 型。尽管原因各异，但最贫困和最富裕的家庭都更不可能迁移。富裕家庭迁移动力不足，而很多贫困家庭却没有能力利用迁移的机会，因为他们缺乏资源和环境。限制迁移的一些关键因素包括：农村劳动力的受教育水平，获得信息的渠道和网络有限，尤其是在一些偏远地区非正式（家庭和朋友）的网络并没有很好地建立起来。而其他的因素，还包括迁移的成本以及与城市找工作有关的费用、更高的医疗费用以及子女在城市入学的费用，以及由于和城市本地劳动力处于分割的劳

动力市场而在职业和工资方面受到的歧视等。

……人口迁移也给迁出地区带来了某些问题

人口迁移虽然是增加农村劳动力收入的一个重要手段，但对于迁出地区也有些负面影响，包括对农村小孩上学的负面影响，迁移劳动力遭受工伤或残疾给家庭带来的更大风险，以及村庄组织和社区参与的退步等。对于那些有大规模劳动力外流的村庄而言，社区参与受到的消极影响可能很难消除，但其他负面影响却和政策失灵有关，例如，迁移劳动力的人力资本太低，给他们及其家庭成员提供的社会保障太低，对迁移劳动力获得城市服务实行的歧视性规定和做法等，这些最终也限制了家庭迁移的规模。

考虑到这些劳动力流动的障碍对贫困人口有特别大的影响，以及人口迁出地区受到的负面影响，人口迁移对于扶贫的潜力还没有被充分实现。以下几个方面的政策将有助于发挥迁移的潜力：

- 提高潜在的迁移人口的教育和技能，尤其是那些贫困家庭的人口在这些方面更为缺乏。在所有的农村地区确保初中水平的义务教育是第一步，所以目前进行的义务教育免费改革是特别有效的举措。但此后，如果迁移者有机会在城市劳动力市场上获得工资更高的技术工作，还有必要增加对农村人口的高中和职业教育的公共财政支持。
- 以非正式的社会网络补充有组织的职业中介服务，可以帮助农民减少与迁移相关的信息和搜寻成本。针对一些少数民族群体和现有的网络尚不发达的贫困地区，应该有特别的帮助。
- 改善那些劳动力输出的中西部省份的城市投资环境。中国的迁移模式在很大程度上反映了经济活动的地理集中性。劳动力输出地区集中在中部和西部地区，劳动力输入地则集中在东部沿海地带。大多数迁移都是跨省的长途跋涉。但是，正如世界上任何其他地区一样，迁移距离增加了迁移成本，减少迁移的数量。同时沿海地区的工业聚集区正变得日益技术和资本密集化，在中西部地区发展劳动力相对密集的产业可以进一步促进对农村劳动力的吸收，而这要求采取一些措施来改善当地的投资环境。
- 改善劳动力市场的条件，为城市里的农民工提供公共服务和社会保障。尽管农民工的规模庞大，但现行的农民工管理体制在某种意义上仍可以被视为“客居打工者体系”。在输入地的劳动力市场上，一系列针对迁移者的歧视性措施阻碍了他们成为工人或居民。消除这些歧视性政策已经越来越迫切，因为这些措施既限制了迁移的规模，也制约了他们从迁移中获得利益的可能。这尤其需要更好地履行劳动法赋予农民工的权利，根据居住地而非户籍来确定基本的服务（教育、医疗和住房），并将社会保障项目的覆盖延伸到农民工。除了促进家庭迁移之外，这些措施还有助于解决留守儿童的问题。
- 政府已经在部分领域采取了某些措施，例如 2006 年 3 月发布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（第 5 号文件）、《劳动和社会保障部关于落实国务院第 5 号文件的通知》（2006 年 4 月），以及 2006 年发布的关于农民工问题的部门联席会议的行动计划等。这些众多的关于农民工问题的文件规定涉及到工人权利保护、公共服务和生活条件、社会保障、就业服务和技能培训等多个领域。可是，目前还缺乏关于这些众多规定的落实情况的系统材料。监督这些新措施的进展情况是非常重要的，不但要评估其实施是否按计划进行，而且可以通过实施经验来总结哪些项目在哪些地方以何种形式发挥了作用，从而可以对各项措施进行完善。

促进贫困地区的农业和农村发展

促进农业和农村发展

然而，农村的全体贫困人口不能都寻求迁移。促进农业和农村发展显然在扶贫

在扶贫战略中发挥着重要作用

战略中占有一席之地，本报告对于农村贫困人群的分类分析也证实了这一点。这个观点也是中国政府的扶贫办法的核心要素之一，从一开始就致力于发展导向并且以贫困地区为目标。中国的标志性扶贫项目——整村推进计划——就是以地区为对象的，目前面向全国五分之一的村庄（指定为贫困村的），通过参与性的手段来促进村级投资。其他重要的开发扶贫项目还包括贷款和农业开发补贴、公共工作机会项目，以及实际上促进了迁移的劳动力转移项目。

不过基于地区的项目并不能很好地瞄准贫困人口，对于影响到的贫困人口的收入促进也较小

本报告对于这些项目的分析表明，还有若干需要改进的领域。在村级投资项目方面，报告强调了两个核心问题：（1）项目的定位瞄准效果相对较差（相当一部分穷人并不居住在指定的贫困村中）；（2）村级投资对于贫困村内的穷人的收入提高作用很有限（说明投资的规模较小，穷人难以提供配套投资，以及部分限制村民特别是穷人参与项目的规划和实施的因素等）。除了整村推进计划以外，补贴贷款项目尽管占全部扶贫资金的一半左右，但其设立的重点是扶持较大的农业企业，而不是给贫困人口提供主要帮助。贫困人口对于劳动力转移培训项目的参与由于参与培训的费用相对较高也受到了影响。

为了使这些措施更好地发挥农村扶贫的作用，进一步的改革是必须的，对于整村推进计划来说，如下的领域值得考虑：

- ❑ 制定统一的、基于数据的确定贫困村的标准，以及定期重新评估贫困村的体系；对于最贫困的村庄更早和更多地提供投资。
- ❑ 增加村级投资的规模。这可能要求预算拨款提供更多的资金，同时通过村级规划更好地协调资金分配，制定更清晰的以工代赈投资项目，把补贴贷款和村级规划统一起来，也能够提高村级投资的有效规模。把目标的贫困村的数量缩小，也可以给每个村提供更多的资金。
- ❑ 建立制度机制，改善村级投资和其他部门机构的合作。由于农村地区更多的投资不是通过扶贫资金，而是其他部门机构的预算来进行，所以村级投资的协调问题不只是扶贫资金本身的事情。目前通过地方扶贫开发办公室进行的部门间协调开展得并不理想，需要大力加强以提高效率。
- ❑ 在更好地界定贫困村之后，还要以家庭层面的定位为新的重点，这对于扶贫直接抵达村里的穷人是十分重要的。这方面可以有几个办法：改变项目的组成，引入更多面向家庭的干预措施，例如促进非农产业就业的劳动力培训；取消对贫困家庭的补充投资的要求或者提供这方面的补贴贷款；出台新的项目，例如自我瞄准的公共工作项目或者有条件的现金转移等，为符合条件的贫困家庭提供用于其他目的的帮助，例如确保儿童不会失学或者让成人参与劳动力培训等。
- ❑ 进一步研究村级规划程序，找到促进穷人参与积极性的办法，对村级规划实施的新办法开展试点。

对于其他对开发项目来说，也有如下一些领域需要在未来的改革中加以考虑：

- ❑ 补贴贷款项目需要和村级规划更好地协调。必须制定新的制度安排来加以落实，简单地要求各不同部门开展合作是不够的。还需要认识到如果没有县级和省级的协调，在村级实现资金和项目管理的协调就难以获得成功。因此，需要有某一个机构获得足够的授权来保证在省级和县级层面的协调。
- ❑ 需要对补贴贷款的去向进行重新调整，从较大的农业企业（它们应该从普通的商业银行体系获得支持）转向贫困家庭，其中一部分是给他们提供廉价资金，以完成配套投资，以便他们能更好地利用村级投资的公共品。
- ❑ 与劳动力转移项目有关的方面是，免除贫困家庭的食宿费和其他费用，鼓

励他们更多地参与。

更好的地理定位能扩大的收效优先……因此需要采取面向家庭的做法和新的定位机制（例如代理工具瞄准机制）

更多的面向家庭的干预措施需要加强国家的开发和社会保障项目的跨部门的合作

扶贫开发项目还有另外两个政策考虑需要关注：

- 即便能很好地在村级界定贫困，但由于贫困现象越来越分散化，许多穷人还是会被排除在外，同时面向贫困村的投资的收益又会被那里的非贫困人群所获得，这样就给面向地区的瞄准机制进一步提高收益造成了障碍，所以很重要的是以面向家庭的瞄准来补充地区瞄准机制。因此，需要建立新的机制，以贫困家庭为对象，为此，应积极开发代理工具瞄准机制等技术手段。
- 假定如上所述，要采取更多的面向家庭的干预措施，以作为扶贫开发计划的一个部分，那么和社会救助及社会保障项目的协调就会变得更为重要，因为这些项目也是在家庭层次上提供关键的支持。例如，对于开发项目和社保项目来说，有必要建立统一的办法来甄别瞄准贫困家庭，这需要部门间的协调，它不仅仅限于扶贫办、财政部、发改委和农业银行（及农村信用合作社）的范围，还涉及民政部、劳动和社会保障部等。为扶贫工作建立更好的协调机制目前依然是艰巨的制度挑战。

（四） 通过扩展和改善城乡社会保障体系的覆盖来提高保障

本报告早先给出的证据表明，中国的城乡家庭存在着一定的贫困脆弱性，因为他们面临着一系列的风险，包括自然灾害、健康状况的波动、农业产量和价格的波动以及失业等。例如在农村地区，容易陷入贫困的人口规模可能是任何一年中处于贫困状况的人口的 2 倍。社会保障体系可以通过社会救助和社会保险等方式，帮助个人应对这些风险，因此这些制度的建设就成为整个扶贫战略的内在组成部分，当然这面临着很多政策挑战。

中国在重新建立城乡社会保障制度方面已经取得了很大进展，但许多政策挑战犹存

在 20 世纪 80-90 年代的经济改革与重组过程中，中国传统的以社区和企业为基础的社会保障体制解体，但目前重建城乡社会保障体制的工作已经取得了很大进展。城市社保体制的许多重要修订始于 90 年代中期，而重建农村社保体制则是最近以来特别是过去 5 年的政策关注焦点。在相对短的时期内，新的社会保障体制的建设取得了很大成绩，这固然令人鼓舞，但它却是发生在城乡经济体制大规模结构变化的背景下，并依然存在若干政策挑战。根据本报告的分析，城乡社保体制面临的主要挑战和潜在的改革领域如下：

改善农村社会保障

特别在过去 3~4 年中，农村社会保障体系的几个部分有了显著进步，开始改变长期存在的落后面貌。最近的措施反映了这样的认识，就是说只依靠相对公平的土地使用权的分配并不足以提供有效的农村社会安全网。这些措施的主要目标是扩大覆盖面，主要项目（特别是农村低保、农村医疗保险以及医疗救助项目）的覆盖面也的确取得了快速增长。但与此同时，其他一些保障项目，如农村养老金和救灾制度等，提供的帮助还很有限，此外大多数农村保障项目的救助水平过低。与之相比，城市在 20 世纪 90 年代经历国有企业重组高潮的时候，政府投入了很多努力和资源来建立相对现代化的社会福利制度（而不再以企业为基础）。最近的措施正在开始缩小城乡体制的差距，但余下的任务依旧艰巨。

总的来说，农村社会保障体系面临四个主要挑战。

- 几个项目的覆盖面（以受益者的人数计算）需要扩大，以更好地保护农村的贫困和经济脆弱的人群。
- 几个项目的保障受益水平只及同类城市保障项目水平的一小部分，要让这些项目为受益人提供更有有效的保护，其受益水平也需要提高。
- 农村社会保障体系内部的不同项目之间与城乡体系之间都需要合作与协调。一个更和谐的全国性体系不但对于缩小社会保障的城乡差距至关重要，而且可以给那些在目前的城乡体系中没有得到良好覆盖的迁移劳动者提供足够的保护。
- 所有这些都需要中央和省级政府更多的资金投入，另外为了打破社会保障开支对地方财政实力的依赖，解决由于地方政府收入差异太大而造成的农村社保项目的覆盖面和受益水平的差距，也需要来自更高层政府的资源承诺。

各个单独的保障项目也面临具体的挑战：

- **农村低保：**农村低保显然已成为主要的社会救助项目，其自 2005 年以来的迅速扩大令人印象深刻，总覆盖率如今已相当于农村贫困人口的二分之三。然而随着该项目的普及，它也需要更统一的覆盖和瞄准的办法来控制其规模。这里要面临的许多挑战和更完善的城市低保制度很相似（更多的讨论参见下文），例如，更好地进行瞄准，从而改善对穷人的保护；低保线的合理确定，以便在不同地方政府之间设立合适的低保资格，可以让这个项目提供的保护更能体现实际需要，而非依赖地方的财力；制定适当的受益方案，以减弱对工作激励的负面影响。
- **农村医疗保险：**农村医疗保险体系近来的快速增长反映了政府对此的优先重视，2007 年底的参保率已达到 86%，从而在很大程度上解决了覆盖问题。接下来的挑战是确保能提供足够的受益水平，使得私人医疗费用负担能显著下降。2008 年的计划是使财政缴费的金额增加一倍，将给提高受益水平提供更多资源，但中央和省级政府还需要提供更多的资金投入，使得个人医疗费用的更大比例能得到报销。门诊服务的覆盖也面临着挑战，主要是迁移劳动力，他们正处在城市和农村两个医疗保险体系之外，这也给城乡两个体系的合作协调带来了更大问题。随着新型合作医疗保险在全国范围内展开，这个任务正变得日益突出。
- **医疗救助：**医疗救助体系是农村医疗保险体系的有益补充，可以把覆盖面延伸到农村的贫困人群。可是，医疗救助体系虽然是全国性的，但其覆盖的受益人数量依然很有限，总覆盖率只有农村贫困人口的一半左右。还有，该项目和低保项目的关系还需要厘清，因为两个项目的目标都是帮助穷人，所以需要采取统一的瞄准办法。政府可能还想利用医疗救助项目作为医疗保险的验证安全网，也就是说，受益人如果某年的医疗费用超过一定标准，就可以享受更高的报销比例（甚至达到 100%）。
- **灾害救助：**与损害的规模相比，灾害救助的覆盖面和受益水平还很低，这需要更多的政府资源投入。不过，大多数政府反应是事后性质的，明显缺乏灾害保险。最近，中国最大的人寿保险公司中国人寿保险公司发起了中国第一种灾害保险，覆盖 6 种自然灾害。然而，私人企业提供的这类保险可能有限，政府有必要考虑提供公共灾害保险，并给低收入群体提供保费补贴。
- **农村养老保险：**中央政府目前正在研究制定新型农村养老保险，其目标是到 2020 年基本覆盖全部农村居民，制度模式选择的是基础养老金与个人账户相结合，基础养老金由政府补贴构成，个人账户资金由个人缴费、集体补助、财政补贴构成，平均费率为当地农民人均纯收入的 10% 左右，保障水平保持在当地农民人均纯收入的 30%~50%。然而这样一个高补

贴性质的体系将更加类似于给农村的老年人服务的转移支付或救助制度。这个做法具有很强的合理性，需要认真比较给老年人提供帮助的不同方案，把缴费型的个人账户和政府财政支持的基础养老金综合起来研究。

改善城市社会保障制度

城市的社会保障制度虽然比农村发达得多，但几个核心项目是否能为城市人群提供有效的安全网，依然存在若干值得重视的问题。本报告的分析强调了城市地区的社会保障和社会救助领域共同面对的几项挑战。

城市社会保障体制改革面临的主要政策挑战包括：

- ❑ **社会保险对贫困人口和低收入群体的覆盖有限。** 尽管社会保险在过去 10 年有大幅度的进步，但覆盖面依然很有限。目前的主要项目只覆盖了 40%~50% 的城市员工，这表明还有很多空白需要填补。另外，该制度主要强调正规部门，对于非正规部门工人的覆盖率要低得多，只有正规部门的四分之一左右。类似的是，社会保障项目对于贫困和低收入群体的覆盖也只有高收入群体的一小部分。该保险体制的进一步扩展需要特别关注扩大对这些群体的覆盖。
- ❑ **外来人口的覆盖有限。** 城市的社会保障制度继续面临着大规模的城乡人口迁移的挑战。据估计，外来劳动力的养老保险、医疗保险和失业保险的覆盖率，大约仅为城市本地居民的 1/7（参见第 7 章）。根据官方的数据，自 2006 年以来工伤保险和医疗保险有了显著的扩大，在 2007 年分别覆盖了外来劳动力的三分之一和四分之一，然而，这两个领域依然有很多工作要做。把外来劳动力纳入失业保险和养老保险的进展则更为有限，这些制度的设计对于经常更换雇主和工作的流动劳动力不利，面临着更大的挑战。
- ❑ **统筹层次低、保障携带转移的能力很有限。** 大部分社会保险基金的统筹目前通常在地方政府（市级）的水平上，然而从风险管理的角度来看，统筹水平低会造成缺乏效率，也限制了保险项目的好处。把地方社会保险费用支出与地方财政收入捆绑在一起还造成了不平等的现象。统筹水平低同时导致受益权难以转移携带，不但对于进一步扩大覆盖面是个障碍，而且成为劳动力流动和建立更灵活的劳动力市场的主要限制。提高统筹层次和增加转移携带灵活度的进展很有限，对于比较富裕的地方政府来说更高层次的统筹不受欢迎，可能被它们视为隐含的税收。因此，对该体系的改革可能会很困难，但仍然是未来政策努力的方向。
- ❑ **需要在提供保障与保持激励和竞争力之间寻求平衡。** 社会保障项目目前由雇主和员工承担的缴费已经占工资单的 43% 左右。雇主为 5 个主要保障项目缴纳的费用大约为工资的 32%，其中有部分可能通过降低工资的形式转移给员工，但不愿意配合的私人动机依然很强。收入较低的员工也不愿意进行配合。这些原因已经导致了城市劳动力市场的非正规化。现行的体制对于维持中国工商业的竞争力有着重要的作用，所以虽然可以用更大的努力来强制推行社会保障，但恐怕难以解决就业非正规化和确保竞争力的双重问题。解决方案肯定要涉及到：社会保障制度需要更大的公共财政投入。为了保护低收入员工，政府还可以考虑降低或免除低于一定收入水平的员工的缴费，乃至减少雇主为他们的缴费。

城市低保。 为城市弱势群体提供的主要社会救助项目是城市低保制度，按照国际标准来看，该项目的瞄准效果非常好，64% 的受助者属于城市人口中最底层的十分之一的部分，他们获得了项目总收益的 70%。这样的成就虽然出色，但本报告的分析依然指出，该项目也面临几方面的政策挑战，最主要的包括：（1）尽管受益

面集中在最底层的人群这点做的很好，但对城市贫民的覆盖面仍然有限（也就是城市人口中最底层的 5%~10%的人）；（2）没有覆盖城市中的迁移人口；（3）低保的资格和受益标准根据地方政府的财力而不是需要设置；（4）项目设计对工作激励有潜在的负面影响。

面对这些挑战，报告建议了几个方面的改革，其中许多和农村低保制度也有关系：

- 改革的一个领域与低保线的合理化有关。通过设立城市贫困线，反映不同地区的生活标准，能够减少横向的不平等。如果不能利用现有数据来设定分城市的低保线，则可以从估计一致的分省的城市贫困线开始起步。这个办法还可以使各地的低保线与当地政府财政能力脱钩，但为了发挥作用，还需要从上级政府向贫困城市的转移支付。中央政府应该根据一致的低保线，在确定低保领取人数后把资金转移到省和地方政府。
- 与此相关的一个问题是低保受益线的合理化，目前这个标准在不同城市之间差距很大，但它和贫困程度关系不大，而主要取决于地方政府能够 and 愿意付出的财力，例如，最近的规定（2008 年 2 月）也决定允许经济条件较好的地区继续提高补贴标准。因此，需要制定全国一致的、更加公平的办法。
- 为了提高对贫困人群的覆盖，需要进一步扩大那些贫困标准相对较低的地区覆盖面。但这又要求改进瞄准办法，例如代理工具瞄准机制等。家庭收入很难观测和准确测算，其他的一些项目已经采用了不同的非收入指标来进行代理工具瞄准。隐含的代理工具瞄准机制虽然目前运转效果不错，但许多城市贫民依然被排斥在外。因此，还需要开发一套更加直接的代理工具瞄准机制，建立在与家庭收入有关的容易观测的家庭特征上。这些特征可能包括家庭人口结构、劳动力参与情况、工作能力缺陷、成人的教育水平、特殊资产的拥有状况、住房的品质等。要在中国开发一个能够使用的机制，可以从大量的国际经验中吸取有益的借鉴。
- 特别关注迁移人口的覆盖。迁移人口包括迁移劳动力个人及其家庭，第一步应该是把低保扩展到已经在城区居住了一定时间以上、能满足项目的标准的移民家庭。在城乡低保制度能够合并之前，迁移劳动力可能还必须通过农村家庭由农村低保加以覆盖。
- 需要重新考虑作为低保福利决定的指导原则的补齐福利设计方法。现有的设计对符合低保领取资格的收入征收 100% 的边际税率。低保的管理迄今为止看起来没有产生严重的对工作的负面激励的原因，是因为实际中补齐设计没有被执行，所以实际的执行情况已经表明需要采取另外一套福利设计。一种选择是使人均福利统一，尽管这一选择具有简单性和透明性，但统一福利的累进性质可能不够。另一种选择是基于代理工具家庭得分确定福利，得分较高的家庭得到较低的福利，但要校准，以保持相对低的边际税率。

协调城乡体制

如上文所述，尽管农村的体制有了很大进步，社会保障体制总体上还是偏向于城市的正规产业部门。同时，随着农村体制的发展，城乡社会保障体制合并的问题已经变得日益重要起来，这不但有助于缩小两者的差距，而且可以促进建立更加灵活的劳动力市场环境，促进流动人口的保险覆盖。两个体制的协调可能需要分阶段实施，逐渐把城市保障水平固定在现有水平，同时提高农村的保障水平，从而为两个体制的最终合并创造条件。

（五） 通过确保初中教育和对所有人提供基本医疗服务来培育公平并减少贫困

中国当前贫困与不公平的一大部分可以归源于教育成就的差距。

本报告给出的分析再三指出了教育在决定改善中国人口福利状况方面的绝对重要性。

- 某个住户内成年劳动者的教育成就是中国贫困最清晰的可观测指标，无论是在城市还是在农村地区。虽然贫困人口在其他的许多方面有所区别，但教育成就的低水平似乎成为他们实际上的共同点。成年劳动力如果有高中学历，实际上就可以保证其家庭脱贫。即使成年劳动者仅具有初中教育水平（这与确保普及九年义务教育的目标是一致的），家庭的贫困率也会下降到很低的水平。与此同时，农村地区贫困人口 的 90%以上，城市地区弱势群体近乎 60%的人口都居住于那些依然没有达到这一（教育）目标的家庭内。因此，投资于针对所有人的初中和高中教育也就成为脱贫的关键。
- 在解释收入的不平等方面，教育成就以及教育回报的差异被证明是至关重要的。不平等的组成部分，即那些促成不平等扩大，即城乡差距以及农村内部和城市内部日益扩大的不平等的各种因素，都可以归源于人力资本的差异。
- 正如人们已经注意到的那样，初高中教育水平是农村劳动力迁移和非农就业的一个重要决定因素，更高的教育水平对于迁移劳动者进入城市中的高技术和更好报酬岗位起着重要作用。
- 在城市地区，日益扩大的劳动力收入不平等一方面可以依次归源于与大规模国有企业重组相联系的失业率日益上升和劳动参与率的日益下降，另一方面，也归因于就业者工资差异的日益拉大。无论是在大规模的下岗情形下决定谁最有可能保持他们的工作的过程中，还是在当经历了失业浪潮之后决定谁最有可能实现再就业的过程中，以及在就业之后决定谁得到的工资更高的时候，受教育水平都扮演着核心的角色。
- 性别收入差距的相当大一部分可以归因于男性和女性之间教育成就的差异。
- 随着中国的经济改革和快速发展，教育的私人回报逐渐增加，但是在教育普及方面的差距却依然存在，这说明仅仅依靠私人对于人力资本投资的激励依然不够，特别对于穷人更是如此。由于教育的社会回报比私人回报更高，所以有必要提供更大的教育补贴。

享受基本医疗的不公平是另外一个重要的政策挑战

20 世纪八九十年代中国广泛的经济改革带来的另外一个严峻的政策挑战与基本医疗服务的提供有关。

- 尽管过去 25 年收入贫困现象显著减少，但中国在健康效果方面的进步幅度（例如儿童死亡率和传染病死亡率）却减慢了。
- 私人用于医疗的费用大幅度增加（包括参保的群体也是如此），并且影响到了对医疗服务的使用。
- 健康冲击和医疗开支负担以及由此导致的收入损失成为居民家庭致贫的最普遍的原因之一。
- 只有经济境况良好的人才有能力负担较有质量的医疗卫生服务，收入的不平等就转变成健康状况的不平等。因此，在城市地区和农村地区之间，在城市地区内部和农村地区内部的富人和穷人之间，健康状况存在着巨大的不平等。

确保每个家庭都能得到教育和医疗服务依然是目前扶贫议程的重要组成部分，对于促进更大的平等十分关键。政府正在通过多种措施对这些挑战作出反应，但还有许多任务有待完成。

增加可负担得起的教育机会

- 最近以来，普及九年制义务教育取得了很大进展，2006年通过的义务教育财政改革免除了农村地区学生的学杂费和书本费，并在2007年推广到城市，这是向着正确方向前进的重要步骤。这些措施的成果应该保持下去，以便实现在2008年达到全国义务教育免费的目标。为了确保这项政策在中国高度分权化的财政体制中能够持续下去，贫困地区的地方政府（省级和省级以下）就必须得到充足的资源，这样才能保证免费义务教育的实施不会以教育质量的下降为代价。
- 有必要重新审核义务教育转移经费的补偿公式，应该更多地根据需要而非现有的收费水平来更为公平地确定。
- 学校合并和关闭教学点的政策需要重新检讨。尽管政府要求学校关闭前需得到所在社区的同意，但仍有必要监督该政策的实际推行。如果关闭行为影响了特定地区的入学，则应该加以修订。
- 应该给学校欠债的问题找到解决办法，或许是允许利用一部分转移支付款项来偿还债务。
- 中国基本上实现了小学教育普及的目标，但小学以上的初高中教育乃至高等教育却依然存在极大的不平等，这个不利条件对于那些贫困人群来说显得越来越突出。初中教育目前已经涵盖在义务教育中，因此现在需要关注减轻私人家庭在高中教育上的负担，特别是贫困家庭。对于高中教育采用有条件检验的补贴可能是未来的重要政策措施，这些可以有条件地发放给那些有孩子（特别是女生）被录取的家庭。
- 可以为教育开发贷款市场，让学生或者其父母能够借款来进行教育投资，以便获得将来的收益。教育贷款当然可以把补贴结合进来，在国际上这方面的实施办法有很多样本，从这些经验出发中国可以根据具体情况开发出合适的模式。
- 城市中的移民家庭的儿童教育需要引起特别关注，过去几年虽然已经采取了部分措施（特别是2006年3月的国务院第五号文件，以及有关农民工问题的部门间联席会议决定）来减少对迁移家庭的歧视，但在不同城市进展程度不一，反歧视措施的推行还需要深入监督和加强。
- 不同地区教育投入的质量差别巨大，特别是城乡之间。改善农村地区的教育投入质量、增加投资，将会增强对教育的需求和私人动力，这反过来对于缩小城乡教育差距将会发挥关键作用。

改善可负担的医疗服务

- 基本医疗服务覆盖面在中国的推广近年来取得了显著成就，一些重要的措施包括：（1）农村医疗保险快速扩大到全国近86%的县；（2）医疗救助制度在城乡地区大幅度扩展；（3）2007年引进城市居民基本医疗保险制度，帮助中国向着全民医疗服务的最终目标前进了一大步。上文已经提到了依然存在的挑战，其中最主要的包括如下一些：
- 虽然农村医疗保险如今已经扩大到大部分农村人口，但受益水平（净报销额）还需要提高，才能达到显著减少私人开支的目标。政府的补贴在2008年已经增加到每人100元，但恐怕依然不能满足需要，仍需逐渐提高补贴水平。例如，在2006年，农民家庭的医药费开支平均为每人192元，最底层的20%的家庭的开支也达到了每人118元，因此，保险水平应该逐步继续提高。同时，农村医疗保险的覆盖范围还应该扩大，把门诊服务也包括进来。

- 最近医疗救助制度的迅速发展也十分值得称道,但是在 2007 年的 2 900 万农村人口和 400 万城市人口覆盖面的基础上, 还有进一步拓展的空间。如上文所述, 医疗救助和低保制度的关系还需要梳理, 以便为穷人和弱势人群的定向救助建立统一的办法。医疗救助项目还可以在医疗保险中起到检验安全网的作用, 为超过一定标准的医疗开支提供更高额度甚至全额报销。
- 在城市地区, 新建立的城市居民基本医疗保险应该帮助把那些在越来越多的非正规部门就业、难以参加面向正规部门的医疗保险的人覆盖进来。这项制度到 2007 年底参保人数达到 4 100 万, 这虽然令人鼓舞, 但与非正规部门的规模相比仍然十分有限。
- 把迁移劳动力纳入医疗保险体制的问题依然值得关注。劳动和社会保障部在 2006 年 3 月的决定是建立一个单独的医疗保障统筹基金, 主要负担迁移劳动力的住院费用, 以及解决那些参与城市保险却回到家乡就医或者参与农村保险却到城市就医的人的费用报销办法, 这反映了政府解决这方面问题的愿望。然而, 迁移劳动力的问题还凸现了城乡医疗保险需要统一的问题。随着城乡两个保险体制最近的急剧扩大, 问题显得更加突出。现在的危险是医疗保险体制是否会变得更加分散, 造成不同的体制覆盖不同的人群, 提供不同的条件, 没有有效的在体制之间转移携带的机制。尽管这个问题很困难, 并由于分权化财政制度下各地财力的差异而变得更加复杂, 但未来在制定统一的医疗保险政策的时候却必须加以面对。

（六） 用面向家庭的扶贫方法来取代面向地区的扶贫方法

用家庭取向的扶贫方法来取代基于地区的扶贫方法才有意义.....

以上勾画的更加宽泛的扶贫计划的实施将要求用面向家庭的扶贫方法和干预来取代传统的面向地区的扶贫计划。面向家庭的方法早已经在政府的基于贫困村落的整村推进计划中有所提及, 不过强调面向家庭的方法对于整个扶贫计划有着广泛的影响。

.....有几个理由

为何要强调这一方面, 有几个相关的原因: 庞大且日益增长的劳动力流动规模已经弱化了专门基于地区的扶贫项目的承诺。随着迁移前景的更加看好, 投资于人(那些流动性日益增强的人)而不是投资于他们来源的地区已经变得更加重要。

- 剩余的贫困人群更加分散于中国农村的村落之中, 而且我们已经注意到这也是众多原因之一, 即为何基于地区的方案, 例如在针对指定贫困村落的整村推进计划中使用的方案, 甚至对于贫困村落有着更好的定位, 也依然无法使许多贫困人群受益。
- 贫困人口是一个具有异质性的人群。他们之所以贫困是有许多与他们特定的住户条件和环境相关的不同原因的, 并非所有这些都可以归因于他们居住的地点。贫困的一种分类体系表明贫困人群的数种不同族群可以依赖于导致他们贫困原因的不同组合来实现。几乎所有的贫困人群都居住在那些成年劳动者受教育水平很低的住户之中。贫困人群很少有人从事务农以外的的工作。然而贫困的其他原因却更加多样化, 并且只与贫困人群的特定部分相关。在一些情形下, 原因在于他们可耕作的土地太有限, 其他人贫困的原因是有无法劳动的家庭成员的负担, 另外的其他人则因为他们的少数民族身份可能成为额外不利的一个来源。需要用面向

家庭的方案来解决差异化问题。

- 实际上整个社会保障计划是由本质上面向家庭的各种干预构成的。无论是诸如农村低保和城市低保这样的社会救助项目，还是诸如医疗保险和失业保险这样的社会保险项目，它们都直接针对家庭。
- 最后，即使是在基于地区之上的社会发展取向的项目环境下，也有辅助的以家庭为目标的救助情形以增强这些项目的扶贫影响。有证据表明，如果没有这样的直接救助，那么最贫困的家庭将不会受益。因此，我们建议中国的基于地区之上的扶贫项目把新的侧重点放在家庭层次的定位之上，并采纳更宽泛的政策工具，以便为贫困家庭提供直接的以发展为取向的救助。它们可能包括对各种辅助性投资的补贴，以便使贫困人群更容易使用公共物品，以及开发各种新项目（例如，有条件的现金转移以提高农村学校的入学率，自我目标的公共工作项目等）。

投资建设一个统一的瞄准定位机制，例如代理工具瞄准机制会带来很多好处

更多地采用面向家庭的扶贫办法，就要求开发合适的家庭瞄准机制，以便直接服务穷人。现有的项目，不管是基于地区的干预、为迁移劳动力提供培训、补贴贷款，还是各种社会救助和保险项目，普遍面临的挑战都是抵达穷人和弱势群体的能力不足。正如本报告几个部分所指出的那样，改进现有的瞄准机制很有必要，而且有必要为广泛的正在开展的、某些近年来扩展很快的项目制定一套统一的瞄准办法。特别是，可以考虑采用代理工具瞄准机制等做法，至少可以进行试点。在几个干预机制可能要用到同样的瞄准机制的时候，代理工具瞄准机制也特别有用。同样的瞄准机制能够经常用于多个项目，有时可以使用不同的标准或者附属指标，建立这套机制的投资可以更快得到回收。即使某个代理工具瞄准机制不用来直接决定项目救助的资格，也可以发挥重要作用，用来证实目前采用的筛选和工具检验方法的效果，从而改进不同项目的总体瞄准效果。

（七） 给地方政府提供充足且公平的资源配置

需要为地方政府提供更加充足和公平的资源配置

如同世界上大多数国家一样，中国的方政府站在服务提供、社会保障和扶贫的第一线。然而，与世界上大多数国家不同的是，在中国高度分权化的财政体制下，县级和县以下的地方政府和村集体都承担着为这些服务筹资的主要责任。不过，中国地方政府的财政筹资能力地区间差异非常巨大，而且这种差异通过更高级别的政府转移仅能够部分地削平。财政资源在地方辖区之间的巨大不平衡转化成了在公共支出水平上的巨大不平衡。而这反过来又导致了在提供服务的质量和水平方面，在社会保障程度的巨大差异和在扶贫节奏的不平衡，从而推动着严重的不平等的持续甚至于扩大。实施更宽泛的扶贫计划，确保全中国范围内的地方政府都有资源去为居于他们辖区内人们的提供基本的、国家确定的服务水平和质量以及社会保障需要给地方政府以更加公平和更加充分的资源配置。

这是一个双重任务。肯定是需要通过进一步的均等化转移来实现更加公平的资源配置。证据表明，公共支出模式在富裕的省份表现良好，而在同一个省份内，在富裕的地方政府表现良好。例如，尽管在省级层次上来自中央的转移已经均等化了，但由于省际间收入争取能力的差异在 1995~2004 年期间已经显著扩大，省级支出在 2004 年依然如 1995 年那样在富裕省区更占优势。

省级以下层次的不平等更加突出，即使是与贫困相关的支出

省级以下层次的支出不平等趋于更加突出。本报告已经提及，国家统计局和世界银行出于贫困评估而进行的针对 3 036 个村庄的调查数据表明，社会救助和基础建设投资支出在村庄层面的分布远没有如省级层面分布显示的那样更有利于贫困人群。

因此，在使得与贫困相关的公共支出更加公平化、更加向贫穷群体倾斜方面，依然有许多需要做的。来自中央的公平化转移支付需要持续并扩大规模，然而也需要将重点放在如何使省区内资源配置更公平上，更进一步，在县内如何更公平。

需要有额外的资源，而不仅仅是资源配置的更加公平化

然而，更加宽泛的扶贫计划融资的挑战并不仅仅在于把资源从更富裕的地区调配到更贫困的地区。对现有资源进行简单的中立性质的重新配置，即使它是可行，也不足以改善几个项目的覆盖面和受益水平。因此，还需要投入相当一部分额外的资源用于发展取向的扶贫、服务提供和社会保障。而且在这么做的过程中，由于现在的不平等性，关键的一点是要把所有的增量资源定位于那些现有资金不足的地方政府。

更多的经费投入可以帮助实现广泛的扶贫议程中主要项目的扩展和改进

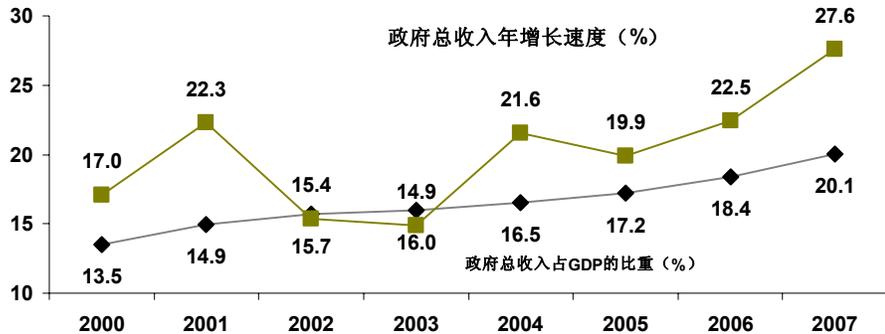
更多的资源投入主要支持哪些项目？关键的领域包括：

- 进一步扩大农村低保的覆盖面；
- 扩大医疗保险范围，普遍覆盖农村和城市人口；
- 扩大城乡的医疗救助项目的覆盖面；
- 扩大灾害救助和提供灾害保险；
- 为高中教育提供定向补贴；
- 提高农村社会救助和社会保险项目的受益水平；
- 给城市社会保险提供更大补助，以保证更多地覆盖非正规部门；
- 加大对迁移劳动力的基本培训和工作安置服务，改进其家庭成员的教育和住房服务；
- 开发统一的定位瞄准机制。

各项扶贫措施的规模化是可以负担的

尽管很难准确测算上述的各个项目的拓展需要多大成本，但由于政府的总财政收入在 2007 年已经接近 5 万亿人民币，更大范围的扶贫议程原则上是可以负担得起的，尤其是考虑到自 2000 年以来，中央和地方政府财政收入的名义数据都以接近 20% 的速度增长，明显快于 GDP 的增长速度（图 8.98）。

图 8.98：中央和地方政府的总财政收入在近年来有很快的增长



数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2007），中华人民共和国 2007 年统计公报（2008 年 2 月）。

内容更广的扶贫议程是可以负担的

表 8.93 给出的非常粗略的估计表明了上述的更广的扶贫议程需要追加投入的资源。这些估计指出新增费用约为 1 550 亿元，大约是 2007 年中央和地方总税收收入的 3.1%，以及 GDP 的 0.6%。这些措施可能导致的扶贫项目的扩大肯定是可以负担得起的。

表 8.93: 扩大扶贫议程, 新增投入的一个粗略估计

方案	新举措说明	成本 (10亿元)
农村低保	新增覆盖达到3500万受益人, 人均受益水平400元。	17.5
中学教育	目标补助2500万学生(相当于2006年的招生总数), 每个学生人均支付学费和杂费1000元。	25.0
农村卫生保险	覆盖全部农村户口人口, 政府投入提高到人均100元。	71.2
城镇卫生保险	城镇居民基本医疗保险下的5000万人人均补助100元。	5.0
医疗救助	农村4000万和城镇1800万的受益人, 人均补助200元(使总受益人数达到农村低保扩大覆盖和城镇低保现有覆盖的水平)。	11.6
灾害保险	1亿被保险人人均补助33元(约为私人灾害保险费用的一半)。	3.3
劳动力转移支持	1000万农村劳动力, 成本费用人均2000元(其中包括1000元的食宿费)	20.0
统一定位瞄准机制	开发统一的定位瞄准机制, 1000万注册住户每户平均费用10元。	1.0
新增扶贫支出总额		154.6
占2007年全部税收收入的%(中央和地方)		3.1
占2007年GDP的%		0.6

数据来源: 世界银行人员的估计。

(八) 加强制度安排以提高参与率, 增强责任感以及改进协调性

然而, 更艰巨的挑战在于改善治理, 即能力、责任心和反应能力, 这点尤其表面。将中央资金大规模地转向地方政府的一个担心, 是缺乏完善的财政管理体系以力, 以确保资金的合理使用。

政府已经意识到, 当地社区能够在帮助扶贫努力有效实施和瞄准上发挥作用。

其他国家的经验表明, 当地社区在确保扶贫工作的有效实施和瞄准以及使项目适应困难人群的需求上可以发挥重要的作用。中国政府要求把贫困村级投资计划的设计建村民参与的过程之上, 也反应了上述原则的重要性。按照官方培训材料要求, 项目过村民大会讨论选定, 在这一过程中, 贫困家庭的意见要给予更多考虑。

然而, 真正意义上的地方参与依然很少

然而, 报告中已经介绍过, 在实际操作中很少完全按照政府制度的原则来执行。规划通常很少有村民的真正参与。报告中对于整村推进计划的评估也发现, 改善村务治理的质量(例如增加村委会的委员数量, 举行更频繁的会议)有助于提高实施项目对村里的富人和穷人双方的利益。不过, 在领导人拥有高学历的村庄里, 最贫困家庭反而比不太贫困的家庭变得更糟, 这个发现与农村精英攫取开发项目的利益假说是一致的。这些发现表明, 应该加强对村级扶贫项目计划制订过程的相关研究, 以确定提高贫困家庭参与方式, 以及对执行村级规划所采取的新方法进行试验。目前, 已有大量以社区为基础开发模式的国际经验, 这些经验可以为完善中国村级规划提供参考, 然而, 探讨适合中国的模式也需要考虑中国村级制度安排和权力安排。

加强部门之间关于落实更广泛的扶贫项目的协调, 这个工作的重要性再怎么强调也不过分

另一项艰巨挑战是部门间的协调。本报告的主题建议之一就是中国当前的扶贫议程不应该仅仅局限于开发扶贫项目, 而是应该包括更多的有利于穷人的多个领域的干预措施, 包括教育、医疗、农业、移民政策、社会救助和社会保障等。这样广泛的扶贫措施给负责其实施的各个部门提出了巨大的相互协作的挑战。

不过在过去, 政府各部门之间的协调显得很困难, 因为每个部门都有它们自己的政策重点, 并且也都不愿意放弃对资源的控制, 缺乏有效的协调限制了各种扶贫项目的总体效果, 这方面的综合影响表现在许多形式上, 例如:

- 由于缺乏部门间对于开发扶贫项目的协调, 村级投资的规模受到限制, 资金使用的分配既不配合村级规划, 也并没有有效地用于帮助贫困家

庭。

- ❑ 明显缺乏统一的使得帮助能惠及穷人的瞄准机制。基于地区的项目采用了一种机制，社会保障项目又采用另外一种，另外单独的社会救助和失业保险项目也都采用着各自不同的机制。

尽管五年规划的过程提供了一个协调框架，但仍缺乏有效的制度机制在实施层面保证协调合作。这个缺陷突出表现在移民政策方面。在认识到移民政策关系到多个部门的情况之后，政府在 2006 年建了关于农民工问题的联席会议机制，由来自劳动和社会保障部、民政部、农业部、建设部、教育部、卫生部、司法部、宣传部、公安部、国家发改委、国家统计局、全国工商联、全国妇联和青联、安全监管总局以及人口和计划生育委员会的代表共同组成。

对于移民政策这是必须的，同时更广泛的扶贫项目和政策就更需要协调（与移民有关的政策只是其中一部分）。随着“十一五计划”再度强调和突出了广泛的社会发展和减小差距的措施，这方面的要求更加突出。但目前缺乏一个有效的实体拥有足够的授权和对于其他机构的权威来发挥这个协调作用。尽管还不清楚哪个现有的机构可以通过改进来扮演这个角色，建立部门间协调的制度对于充分发挥现有和未来的扶贫项目的潜力无疑是非常重要的一个环节。

（九） 增强统计监测和评估能力

中国拥有能力强大的、非常完善的统计体系

中国具有一套非常完善的统计体系，这一体系在许多方面都具备了超越世界上其他国家统计体系的能力。这种能力表现之一是，中国在城市地区和农村地区都开展了年度的、大规模的和有全国代表性的家庭与企业抽样调查的长期传统。中国的统计体系还通过以非抽样调查基础上的数据汇总提供大量统计信息。如果缺乏这一丰富的数据基础，本报告的大部分分析都不可能完成。

不过，在监测贫困和贫困政策分析的信息收集上依然存在着一些重大差距，包括

然而，本报告进行的分析也揭示了在监测贫困和扶贫政策及项目的分析的信息上存在着一些重大的差距。除了其他方面外，实施上述扶贫议程同样要求增强统计以填补这些差距。这些重要差距包括以下若干方面：

.....有关流动人口生活和工作条件方面的信息

- ❑ 一个重要的差距是在全国住户调查中缺乏对流动人口的信息收集。中国统计体系有两套同时进行的年度住户调查，分别在全国的城市地区和农村地区独立开展。从 2001 年起，国家统计局的农村住户调查开始收集农村地区的外出务工人员的个人信息，这些务工人员是输出地的家庭成员。显而易见，农村住户调查并不能收集那些举家外迁的个人信息。同时，城市住户调查也不能覆盖这些举家外迁的家庭，因为城市住户调查的抽样框主要是针对城市家庭。因此，在城市很难获得举家迁移的信息，这样有可能在一定程度上导致低估城市贫困状况。更为重要的是，有关输入地农民工的生活和工作状况有全国代表性的系统信息也非常缺乏，而这些信息对于制定有关劳动力流动的未来政策具有十分重要的意义。考虑到迁移人口数量庞大并不断上升，以及在实施扶贫计划中的关键作用，填补这种差距是至关重要的。

.....地区间生活成本差异的信息

- ❑ 另一个差距与地区间生活费用差异的信息收集有关。为了在农村内部和城市内部以及在跨地区和跨省份之间，进行收入和消费具有可比性的度量，有必要用地区间生活成本指数对名义数值进行调整。尽管学者们已尝试利用可获得的价格信息，建立不同的指数对其进行调整。其中一个最具有综合性的尝试（Brandt 和 Holz）已经用于本报告的分析，然而，地区间生

活成本差异依然是一个具有争议的话题。由于这对于可靠的贫困估计非常关键，无论是对贫困的政策分析还是对监测扶贫进展而言，做出更大的努力定期收集有关地区间价格差异的信息，就变得非常重要。

.....有关项目参与和公共服务利用的信息

□ 第三个重要差距与项目参与的信息收集相关。本报告多处指出，监督和评价对于各种措施的进一步改革和修订有着重要的作用，包括教育、医疗、开发扶贫以及社会保障项目。尽管由国家统计局开展的农村和城市住户调查在许多方面都有优势（例如样本规模，关于家庭收入和消费的详细信息），然而，它们在家庭参与各种政府项目和对于各种公共服务的利用等方面的信息收集却非常少。这严重限制了利用这些全国性调查对于项目和政策评估的潜力。为了增强这种潜力，在对未来主要家庭户的调查过程中，需要把增加项目参与和服务利用方面的一个或者多个模块，放在调查设计的重要位置。

.....有关家庭特征的更详细信息以便用于代理瞄准工具

□ 最后，在讨论目前的扶贫议程的过程中，本报告提到了建立统一的代理瞄准工具的设想及其潜在的用途的问题。实践这个设想需要收集一系列家庭特征信息，用作有助于体现收入或消费的代理指标，进行福利度量。其中一些信息可以从现有的家庭调查中得到，但是更多资料可能需要这方面的更多的数据收集来产生。一旦确定了代理工具变量的内容，就有必要开发出统一的家庭信息登记办法，以便落实这样的瞄准机制。

本报告的分析采用了各种数据来源，主要包括如下几类：

- 国家统计局农村和城市家庭调查的数据；
- 为本项目的贫困评估而进行的特殊目的的村级调查；
- 中国社会科学院人口与劳动经济所进行的中国城市劳动力调查；
- 中国社会科学院社会学所为本项目的贫困评估而进行的 2006 年贫困定性研究；
- 其他第二手信息。

本附录将提供这些数据来源的某些细节信息。

城市和农村家庭调查（国家统计局）

由于和国家统计局达成的工作合作协议，我们的贫困评估小组获得了国家统计局农村和城市家庭调查特定年份的单元记录数据，还有，合作还包括从事这些调查的国家统计局的官员们在和本小组一起工作，从而对于调查有间接的接触。贫困评估的分析工作特别参考了如下数据表：

- 2003 年农村家庭调查的完整家庭调查数据；
- 具有全国代表性的纵向（面板）调查数据表，来自 2001、2003 和 2004 年的农村家庭调查，专门为本项目的贫困评估而构建；
- 2003 年城市家庭调查的完整家庭调查数据；
- 2001 和 2004 年城市家庭调查的子数据库；
- 2004 年城市家庭调查短表的完整家庭调查数据。

2003 年农村家庭调查

中国的农村家庭调查每年由国家统计局针对全国范围的农村地区的家庭进行。为开展贫困评估，2003 年农村家庭调查包括了 68 183 个家庭，涉及 31 个省的 863 个县。贫困评估采用了家庭层次和个人层次的数据，此外分析中还利用了某些村级变量。

值得注意的是，农村家庭调查的对象除了那些每年留在家中的时间超过 6 个月之外，也包括从农村地区外出的移民工人，他们在家乡之外就业超过 6 个月以上，但是把大部分收入带回家，在经济上和家庭是一体的。

来自 2001 年、2003 年和 2004 年的农村家庭调查的纵向数据

为进行贫困评估，特别构建了一个纵向（面板）数据库。面板数据是年度农村家庭调查的子集，但是具有全国范围的代表性，涉及农村家庭调查中覆盖的 847 个县（不包括西藏）中的 386 个，共有 25 987 个家庭。特别是，面板数据包括了农村家庭调查覆盖的所有 199 个指定贫困县，以及 648 个非贫困县中的 187 个。187 个非贫困县是随机抽取的，样本的权重进行了适度调整，以确保全国范围的代表性。

2003 年城市家庭调查

与农村家庭调查类似，中国也对城市地区的家庭开展城市家庭调查。本贫困评估采用了 2003 年的城市家庭调查的全部样本，涉及全国范围的 49 327 个家庭，分为 226 个样本单位，来自 146 个城市和 80 个县城。贫困评估采用了家庭层次和个人层次的数据。

传统上，城市家庭调查只包括在当地登记的居民，从而把全部外来人员都排除在外。近年来，国家统计局放松了这项限制。如今，在原则上，除了城市或县城的居委会中登记的永久居民城市家庭外，城市家庭调查也包括那些户籍在其他地方但在被调查的居委会所在地居住了 6 个月及以上的人员。在实践中，人们担心城市家庭调查对外来人口的覆盖不足。例如，2003 年城市家庭调查中，非本地户口或农村户口的样本所占的比重只有 2.8%，大大低于其他调查反映出来的城市外来人口的比重。

2001 和 2004 年城市家庭调查的子数据库

贫困评估还利用了 2001 和 2004 年城市家庭调查的子数据库，2001 年的子样本包含 17000 个家庭，2004 年的则包含 10938 个。

2004 年城市家庭调查短表

该调查的完整名称是“2004 年城市家庭基本情况调查”，覆盖了 251 765 个家庭，并作为次年的城市家庭调查的样本框架。该调查是城市家庭调查的简化版，包括的信息有住房条件、耐用消费品的拥有以及包含人口结构和就业等个人信息的家庭成员名册，此外还涉及家庭收入和支出的信息。然而，表中只有一个问题涉及家庭收入（调查的是 2003 年的收入），因此，本调查得到的收入估计可能不及普通的城市家庭调查的结果准确。

但很明显，城市家庭调查短表包含家庭参加城市低保项目和受益情况的问题，给本研究提供了有价值的资料。另外还包括让家庭自己报告收入充足程度的问题，可以用于估计主观的贫困线和贫困率。

2004 年世界银行和国家统计局进行的特殊目的村级调查

专门为了贫困评估的目的，国家统计局农村调查队在 2005 年进行了一次特殊目的的村级调查。调查的大部分数据都是针对 2004 年。调查具有全国范围的代表性，覆盖了 386 个县村子，与 2001 年、2003 年和 2004 年农村家庭调查的纵向数据库涉及的范围一样。

该调查包含四个部分：（1）基本信息（人口统计、社会保障项目、补贴贷款项目、村级财政、治理、学校和诊所、地方税、当地工资水平、自然灾害、人类发展指数、基础设施、家庭迁移和土地征用）；（2）2001~2004 年的村级公共投资；（3）村级扶贫项目的信息；（4）土地承包调整的信息以及村里有关土地调整的政策。

调查得到的村级数据与 2001 年、2003 年和 2004 年农村家庭调查的纵向数据库合并，然后专门用于分析村级投资项目的效果。

中国城市劳动力调查

中国城市劳动力调查是中国社会科学院人口与劳动经济所在 2001 年和 2005 年进行的跨部门重复调查，与国际学者合作，并得到了世界银行、福特基金会、密歇根州立大学以及哈佛维瑟赫德国际事务中心（**Harvard Weatherhead Center for International Affairs**）的支持。第一次调查在 2001 年秋完成，包括 5 个大城市的城市居民家庭和个体迁移劳动力调查。第二次调查是在 2005 年夏完成，包括同样的 5 个大城市的城市居民家庭和迁移家庭调查，另外还有 7 个较小的城市的迁移家庭调查，而这 7 个城市的城市居民家庭调查曾经在 2004 年被人口与劳动经济研究所的社会保障调查覆盖。在这 7 个城市中，5 个靠近前述的 4 个大城市。大小城市结成 5 对组合，分别位于全国的不同区域。上海和无锡（江苏省）位于沿海的长江三角洲；武汉和宜川位于中部的湖北省；沈阳和本溪位于东北；福州和珠海位于东南部的福建省和广东省；西安和宝鸡位于西北的陕西省。其余的 2 个城市分别是黑龙江省的富产石油的大庆，以及靠近香港，以劳动力市场开放、移民工人众多、私人企业发达著称的广东省的深圳。为了进行贫困评估，大小城市的对比一般都限制在同一地区的 5 组大小城市之间。

在每个城市，都通过两阶段的程序独立地挑选出具有代表性的本地居民和外来人员样本。根据调查上一年（2000 年和 2004 年）每个居委会的本地居民人口数据，利用概率比例规模抽样法（**probability proportionate to size, PPS**）在每个城市选出固定数量的居委会。2004 年，各城市关于每个居委会中居住的外来人员数量的信息很有限，利用居委会工作人员对于人口状况的估计，对外来人员和本地居民的相对比例的误差进行了加权调整。这些工作人员还帮助构建了更新后的家庭名录，以作为抽样框架。居委会工作人员通常很清楚在当地居住的未登记的外来人员，特别是那些做小生意的人。接下来，在每个居委会随机选出固定数量的家庭作为样本。在大城市，第一次（第二次）调查中包括了 600（500）个本地家庭和 500 个外来人员（外来家庭）。其他城市的这两类家庭的样本规模每类均为 400 或 500 个。调查详细记录了每个家庭的所有成年人的工作历史和其他信息。

除了收集非常具体的信息外，这项调查的一个优势在于，对于外来人员（包括来自农村和城市的）和本地居民采用了同样的方式，并且在每个城市收集了足够的观测值，足以计算全市的总体情况。两个缺陷在于，对于 5 个较小的城市，外来人员的调查是在 2005 年做的，而本地居民是在 2004 年，削弱了可比性，外来人员的样本构建主要依靠居委会，因此，未登记的、居住在集体宿舍（如工作单位提供的宿舍）的外来人员可能没有很好地被包括在内。

2006 年的贫困定性分析

2006 年的贫困定性分析评估是中国社会科学院社会学所支持贫困评估而开展的，该研究在 6 个省的 12 个村子进行，每个省 2 个村。6 个省分别是甘肃、内蒙古、四川、云南、江西和江苏。实地调查是在 2006 年 2~4 月完成，定性研究关注如下一些问题：

- 首先，农村社区的村民，贫困人口与非贫困人口，男性和女性如何看待本社区的贫困？从他们的角度来看，导致贫困或者帮助扶贫的最重要的因素有哪些？村民们对贫困的认识与政府界定的贫困线存在多大差距？

- 第二, 村级投资项目或者农业产业化政策等外来的扶持措施是否能更有效地扶贫, 或者说需要哪些条件? 这对解决中国的扶贫是个重要的现实问题。
- 第三, 相关的农村政策, 例如正在实施的教育和医疗政策, 在多大程度上特别有助于减轻农村社区的贫困?
- 第四, 农村社区和家庭如何制定家庭战略以及利用自身资源脱贫? 这些努力的成败情况如何?
- 最后, 劳动力迁移在多大程度上能成为贫困家庭脱贫策略的一部分? 贫困家庭在多大程度上利用劳动力迁移作为改善生活水平的策略? 还有, 劳动力迁移给农村社区、农业生产和移民自身带来的结果如何?

该研究利用了各种研究方法, 包括关键信息访谈、核心小组讨论、家庭访谈、生活历史、生活评估阶梯法、参与度观察和二手资料收集等。作为研究的一部分, 社会所提交了一份全国性的综合报告和 12 个村子的独立案例分析。

来自二手资料的数据和信息

最后, 贫困评估还利用了来自二手资料的各种数据和信息, 包括国家统计局的《中国统计年鉴》、《农村家庭调查年鉴》, 以及国家统计局的若干统计公报。此外, 贫困评估还利用了来自若干部委的统计报告和信息。

参考文献

- 1 Appleton, Simon, John Knight, Lina Song, and Qingjie Xia (2002). "Labor Retrenchment in China: Determinants and Consequences," *China Economic Review* 13: 252-275.
- 2 Asian Development Bank (2004). "Poverty Profile of the People's Republic of China". Asian Development Bank. Manila.
- 3 Au, Chun-Chung and J. Vernon Henderson (2006) "Are Chinese Cities too small?" *A review of economic studies*, 73(3): 549-576.
- 4 Bardhan, Pradan and Dilip Mookherjee (2005). "Decentralising Antipoverty Program Delivery in Developing Countries" *Journal of Public Economics* 89: 675-704.
- 5 Benjamin, D., L. Brandt, J.Giles and S. Wang (2008). "Income Inequality During China's Economic Transition," in *China's Economic Transition: Origins, Mechanisms and Consequences*, Loren Brandt and Thomas Rawski, eds., Cambridge University Press.
- 6 Bidani, Benu, Niels-Hugo Blunch, Chorching Goh, and Christopher J. O'Leary (2005). "Evaluating Job Training in Two Chinese Cities," mimeo, World Bank, Washington DC.
- 7 Brandt, L., S. Rozelle and M. A. Turner (2004). "Local Government Behavior and Property Right Formation in Rural China, " *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 35(4): 689-716.
- 8 Brandt, Loren and Carsten Holz (2006). "Spatial Price Differences in China: Estimates and Implications," mimeo, Department of Economics, University of Toronto.
- 9 Cai, Fang and Yaowu Wu (2006). "China's Urban Informal Employment: Scale and Characteristics", mimeo, World Bank, Washington DC.
- 10 Cai, Fang, Albert Park and Yaohui Zhao (2008). "The Chinese Labor Market in the Reform Era" in *China's Economic Transition: Origins, Mechanisms and Consequences*, Loren Brandt and Thomas Rawski, eds., Cambridge University Press.
- 11 CASS-IOS (2006). Institute of Sociology – Chinese Academy of Social Sciences 2006: "Rural Poverty and Anti-poverty Policies in China in a New Era". Mimeo, Beijing.
- 12 Castaneda, Tarsicio and Lindert, Kathy (2005). "Implementing Means-Tested Welfare Systems in the United States," *World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0532*, June, 2005.
- 13 China Development Research Foundation (CDRF, 2007). "The Elimination of Poverty Trough Development". *China Development Report 2007*, China Development Research Foundation, Beijing.
- 14 Chen, Shaohua, Martin Ravallion and Youjuan Wang (2006). "Di Bao: A Guaranteed Minimum Income in China's Cities," *World Bank Policy Research Working Paper 3805*, Washington DC.
- 15 Chen, Shaohua and Martin Ravallion (2008). "The Developing World is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty". *Poverty Research Working Paper 4703*, World Bank, Washington DC.

- 16 China Disabled Persons Federation (2006). www.cdpcf.org.cn, website for China Disabled Persons Federation, accessed February 18, 2006.
- 17 China Center on Aging (2002). "Data Analysis of the Sample Survey of Aging Population", Beijing: China Standard Press.
- 18 Coady, David, Margaret Grosh and John Hoddinott (2004). "Targeting Outcomes Redux," *World Bank Research Observer*, 19(1): 61-86.
- 19 Deaton, Angus (1997). "The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy", The Johns Hopkins University Press for the World Bank, Baltimore.
- 20 DeBraw Alan and John Giles (2008). "Migrant Opportunity and the Educational Attainment of Youth in Rural China" Policy Research Working Paper 4526, World Bank Development Research Group (February) Washington DC.
- 21 Deininger, Klaus and Songqing Jin (2005). "The Potential of Land Rental Markets in the Process of Economic Development: Evidence from China," *Journal of Development Economics*, 78: 241-270.
- 22 Deininger, Klaus, Songqing Jin and Scott Rozelle (2006). "Dynamics of Legal Change in a Decentralized Setting: Evidence from China's Rural Land Contracting Law," mimeo, World Bank, Washington DC.
- 23 Du, Yang, Robert Gregory and Xin Meng (2006). Impact of the Guest Worker System on Poverty and Wellbeing of Migrant Workers in Urban China, mimeo, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra.
- 24 Du, Yang, Albert Park, Sangui Wang (2005) "Migration and Rural Poverty in China", *Journal of Comparative Economics*, 33: 688-709, 2005.
- 25 Duan, Chengrong and Fulin Zhou (2005). "A Study on Children Left Behind", *Population Research* 29(1) :29-36.
- 26 Fleisher, Belton M and Xiaojun Wang (2004). "Skill Differentials, Return to Schooling and Market Segmentation in a Transition Economy: The Case of Mainland China" *Journal of Development Economics*, 73: 315-328.
- 27 Gao, Hongbing (2001) "Study on Poverty Reduction and Development Planning", China Financial and Economic Press, Beijing.
- 28 Gao, Hongbing, Weimin Wang and Chengwei Huang (2001) "Study on Poverty Reduction and Development Planning", China Financial and Economic Press, Beijing.
- 29 Giles, John, Albert Park and Fang Cai (2006a). "How Has Economic Restructuring Affected China's Urban Workers?," *China Quarterly*, 177: 61-95.
- 30 Giles, John, Albert Park and Fang Cai (2006b). "Re-employment of Dislocated Workers in Urban China: the Roles of Information and Incentives," *Journal of Comparative Economics* 34: 582-607.
- 31 Giles, John, Albert Park, and Juwei Zhang (2005). "What is China's True Unemployment Rate?," *China Economic Review* 16:149-170.
- 32 Government of the Peoples' Republic of China (2004a). "State Council of the People's Republic of China Social Security White Paper", www.china.org.cn.
- 33 Government of the Peoples' Republic of China (2004b). "Report on the Work of the Government, delivered by Premier Wen Jiabao at the Second Session of the Tenth National People's Congress", March 5, 2004.

- 34 Grigoriou, Christopher, Patrick Guillaumont, Wenyan Yang (2005). "Child Mortality Under Chinese Reforms," *China Economic Review*, 16, 441-464.
- 35 Gustafsson, Bjorn and Shi Li (2004). "Expenditures on Education and Health Care and Poverty in Rural China," *China Economic Review*, 15, 292-301.
- 36 Hussain, Althar (2003). "Urban Poverty in China: Measurement, Pattern and Policies, mimeo, International Labor Office, Geneva.
- 37 Jacoby, H. G., Gui. Li, Guo and Scott Rozelle (2002). "Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Rural Investment in Rural China," *American Economic Review*, 92(5): 1420-1447.
- 38 Jalan, Jyotsna and Martin Ravallion (1998). "Transient Poverty in Postreform Rural China," *Journal of Comparative Economics*, 26, 338-357.
- 39 Jalan, Jyotsna and Martin Ravallion (2000). "Is Transient Poverty Different? Evidence for Rural China," *Journal of Development Studies*, 36, 82-98.
- 40 Juhn, Chinhui, Kevin M. Murphy and Brooks Pierce (1993). "Wage inequality and the rise in returns to skill", *Journal of Political Economy*, 101(2): 410-442.
- 41 Khan, A. R. and C. Ruskin (2001). *Inequality and Poverty in China in the Age of Globalisation*, Oxford University Press, Oxford and New York.
- 42 Lanjouw, Peter, and Martin Ravallion (1995). "Poverty and Household Size," *Economic Journal* 105: 1415-1434.
- 43 Lewis, Arthur (1954). "Economic Development with Unlimited Supplied of Labor. *Manchester School* 28: 139-91.
- 44 Lindelow, Magnus and Adam Wagstaff (2005). "Health Shocks in China: Are the Poor and Uninsured Less Protected?" *The World Bank*, Washington DC.
- 45 Li, Shi and Chuliang Lou. (2006). "Re-estimating the Income Gap Between Urban and Rural Households in China", mimeo, World Bank, Washington DC.
- 46 Li, Wen and Sangui Wang (2004). "Analysis on the Determinants of the Allocation of Poverty Reduction Funds from the Central Government". *Chinese Rural Economy*, 8:44-48.
- 47 Lin, Justin Yifu (1992). "Rural Reforms and Agricultural Growth in China". *American Economic Review*, Vol 82, No 1 (March) 34-51.
- 48 Lin, Yang (2004). "The Rural Social Protection System and the Rural Minimal Living Allowance: A Review of Existing Rural Schemes," *Background Paper for the World Bank Report on Rural Social Protection in China*, World Bank, Washington DC.
- 49 Logan, John, Yuping Fang and Zhanxin Zhang (2006). "Access to Housing in Urban China", *Brown University*, mimeo.
- 50 MacQueen, J. B. (1967). "Some Methods for Classification and Analysis of Multivariate Observations," *Proceedings of the 5th Berkeley Symposium on Mathematical Statistics*, Vol. 1: pp. 281-297.
- 51 Mansuri, Ghazala and Vijayendra Rao (2004). "Community-based and driven development: a critical review", *The World Bank Research Observer* , 19(1): 1-39.
- 52 Meng, Xin and Chuliang Luo (2006). "Impact of the 'Guest Worker' System on Education of Migrants' Left-behind Children, Unpublished Paper, Australian National University, Canberra.

- 53 Meng, Xin and Junsen Zhang (2001). "The Two-Tier Labor Market in Urban China: Occupational Segregation and Wage Differentials between Urban Residents and Rural Migrants in Shanghai", *Journal of Comparative Economics*, 29: 485-504.
- 54 Meng, Xin, Robert Gregory and Youjuan Wang (2005). "Poverty, Inequality and Growth in Urban China, 1986-2000," *Journal of Comparative Economics*, 33, 710-729.
- 55 Ministry of Civil Affairs (2003). *Civil Affairs Statistical Yearbook*, Beijing.
- 56 Ministry of Civil Affairs (2007). *Civil Affairs Statistical Yearbook*, Beijing.
- 57 National Bureau of Statistics (2003). *2003 China Labour Statistical Yearbook: 2003*, China Statistical Press, Beijing.
- 58 National Bureau of Statistics. *China Statistical Yearbook: various years*, China Statistical Press, Beijing.
- 59 National Bureau of Statistics (2005a). *China Rural Household Survey Yearbook: 2005*, China Statistical Press, Beijing.
- 60 National Bureau of Statistics (2005b). *Research of Rural Labor of China 2005*, Department of Rural Survey, National Bureau of Statistics, Beijing.
- 61 National Bureau of Statistics of China (2006). *Communique on Major Data of 1% National Population Sample Survey in 2005*, Beijing.
- 62 National Bureau of Statistics (2007). *Statistical Communique of the Peoples' Republic of China on the 2006 National Economic and Social Development*, Beijing
- 63 National Bureau of Statistics (2008). *Statistical Communique of the Peoples' Republic of China on the 2007 National Economic and Social Development*, Beijing
- 64 Nielsen, Ingrid, Chris Nyland, Russell Smyth, Mingqiong Zhang and Cherrie Jiu-hua Zhu (2005). "Which rural migrants receive social assistance in Chinese cities? Evidence from Jiangsu survey data," *Global Social Policy*, 5(3): 353-381.
- 65 O'Keefe, Philip (2004). *Social Assistance in China: An Evolving System*, International Research Conference on Poverty, Inequality, Labor Markets and Welfare Reform in China, 25-27 August 2004, Australian National University, Canberra.
- 66 Oxford Analytica (2006), *China: Urban Poor May Poverty Alleviation Record* (January 5).
- 67 Park, Albert and Changqing Ren (2001). "Microfinance with Chinese Characteristics" *World Development* 29(1): 3-62.
- 68 Park, Albert, Xiaoqing Song, Junsen Zhang, Yaohui Zhao and Xiaohua Li (2006). "Rising Returns to Skill, Labor Market Transition, and the Growth of Wage Inequality in urban China, 1988 to 2003," mimeo, Department of Economics, University of Michigan.
- 69 Park, Albert, Xiaoqing Song, Junsen Zhang, Yaohui Zhao, and Xiaohua Li (2007). "Rising Returns to Skill, Labor Market Transition, and the Growth of Wage Inequality in China", mimeo.
- 70 Park, Albert, Sangi Wang (2001). "China's Poverty Statistics", *China Economic Review*, 12: 384-398.

- 71 Park, Albert and Sangi Wang (2006). "Community-based Development and Poverty Alleviation: An evaluation of China's Poor Village Investment Program" Background Paper for The World Bank's China Poverty Assessment.
- 72 Park, Albert, and Sangui Wang.(2007). "Migration and Urban Poverty and Inequality in China", mimeo, World Bank, Washington DC.
- 73 Park, Albert, Sangui Wang and Fang Cai (2006). "Migration and Urban Poverty and Inequality in China", mimeo.
- 74 Park, Albert, Sangui Wang and Guobao Wu, (2002). "Regional Poverty Targeting in China", *Journal of Public Economics* 86: 123-153.
- 75 Park, Albert, Yaohui Zhao, and Guofang Huang (2006). "Migration and Labor Market Segmentation in Urban China," mimeo, Department of Economics, University of Michigan, Ann Arbor.
- 76 Platteau, Jean-Phillipe (2004). "Monitoring elite capture in community driven development" *Development and Change* 35(2): 223-246.
- 77 Pradhan, Menno and Martin Ravallion (2000). Measuring poverty using qualitative perceptions of consumption adequacy, *Review of Economics and Statistics*, 82(3): 462-471.
- 78 Prosterman, Roy, Li Peng, Zhu Keliang and Jeffrey Riedinger (2006). "The Rural Land Question in China: A Snapshot from a 17-Province Survey, Rural Development Institute and Michigan State University.
- 79 Ravallion, Martin (1988). "Expected Poverty under Risk-induced Welfare Variability," *Economic Journal*, 98: 1171-1182.
- 80 Ravallion, Martin (1994). *Poverty Comparisons*, Harwood Academic Publishers, Chur.
- 81 Ravallion, Martin and Shaohua Chen (2007). "China's (Uneven) Progress Against Poverty," *Journal of Development Economics*, 82 (1): 1-42.
- 82 Rawski, Thomas (2003). "Recent Developments in China's Labour Economy," Working Paper No. 11 of the International Labor Office, International Policy Group, Policy Integration Department, Geneva.
- 83 Sato, Hiroshi (2006). "Housing Inequality and Housing Poverty in Urban China in the late 1990s," *China Economic Review*, 17(1): 37-50.
- 84 Sheng, Laiyun and Peng, Liquan (2005). "The Population, Structure and Characteristics of Rural Migrant Workers" in: NBS (2005b) *Research of Rural Labor of China 2005* Department of Rural Survey: National Bureau of Statistics, Beijing.
- 85 Sicular, Terry, Yue Ximing, Bjorn Gustafsson and Li Shi. (2007) "The Urban-Rural Income Gap and Inequality in China." *Review of Income and Wealth* 53, 1 (2007): 93-126.
- 86 Solinger, Dorothy (2005). "The Creation of a new underclass in china and its implications" Centre for the study of Democracy, University of California, Paper No 05'10, Irvine.
- 87 Tang, J., L. Sha and Z. Ren (2003). *Report on Poverty and Anti-Poverty in Urban China*, Huaxia Publishing House, Beijing.
- 88 The Leading Group for Poverty Reduction and Development (1994). "The 8-7 Poverty Reduction Plan", Beijing

- 89 The Leading Group for Poverty Reduction and Development (2001). "China's Rural Poverty Reduction and Development Compendium (2001-2010)", Beijing.
- 90 Trinh, Tamara (2006). "China's Pension System: Caught Between Mounting Legacies and Unfavorable Demographics," Deutsche Bank Research, Current Issues: China Special, Frankfurt.
- 91 Wang Mei and Yaohui Zhao (2004). "Change in Labor Migration Pattern in China", International Research Conference on Poverty, Inequality, Labor Markets and Welfare Reform in China, 25-27 August 2004, Australian National University, Canberra.
- 92 Wang, Sangui (1994). "Poverty Problems and Economic Development". Rural Reading Materials Press, Beijing.
- 93 Wang, Sangui, Li Wen and Li Yun (2004). "Allocation of the Poverty Reduction Funds in China: Sectoral Distribution and its Impacts", Journal of Agrotechnical Economics, 5: 45-49.
- 94 Wang, Sangui (2006). "A Note on New Initiatives of the Leading Group for Poverty Alleviation and Development", Institute of Agricultural Economics and Development, Chinese Academy of Agricultural Sciences, mimeo.
- 95 Wang, Sangui, Shubham Chaudhuri, Gaurav Datt, Albert Park (2006) Poverty Targeting of China's Integrated Village Development Program, mimeo, World Bank, Washington DC.
- 96 Whalley, John and Ximing Yue (2006). "Rural Income Volatility and Inequality in China," mimeo World Bank, Washington DC.
- 97 Wishart, D. (1982). Supplement, CLUSTAN User Manual, Third Edition, Program Library Unit, Edinburgh University, Edinburgh.
- 98 Wishart, D. (2001). "k-Means Clustering with Outlier Detection," GfKI 2001, The 25th Annual Conference of the German Classification Society, University of Munich, March 14-16, 2001.
- 99 Women's Federation PRC (2006). National Conference on Rural Left-behind Children 2006, available from www.women.org.cn.
- 100 World Bank (1997). Sharing rising incomes, China 2020: Disparities in China, World Bank Washington DC.
- 101 World Bank (2001). China: Overcoming Rural Poverty, World Bank, Washington DC.
- 102 World Bank (2002). Social Funds: Assessing Effectiveness, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington DC.
- 103 World Bank (2005a). World Development Report 2006: Equity and Development, World Bank, Washington DC.
- 104 World Bank (2005b). World Development Indicators: 2005, World Bank, Washington DC.
- 105 World Bank (2006). Health Reform in Rural China: Where Next? World Bank, Washington DC.
- 106 World Bank (2007a). World Development Indicators: 2007, World Bank, Washington DC.
- 107 World Bank (2007b). Will Resilience Overcome Risk? Special Focus: Agriculture for Development. East Asia & Pacific update (November), World Bank, Washington DC.

- 108 Ye, Jingzhong, James Murray and Wang Yi Huan, eds (2005). "Left-behind Children in rural China: Impact Study of Rural Labor Migration on Left-behind in Mid-West China", Social Sciences Academic Press, Beijing.
- 109 Yue, Ximing, and Shi Li (2002). "Analysis on Targeting Accuracy of Poverty Reducing Programs in Rural China," mimeo, Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing.
- 110 Xue Jinjun and John Knight (2004). "How High is Urban Unemployment in China?" International Research Conference on Poverty, Inequality, Labor Markets and Welfare Reform in China, 25-27 August 2004, Australian National University, Canberra.
- 111 Yang, D. T. (1997). "China's Land Arrangements and Rural Labor Mobility," China Economic Review, 8(2): 101-115.
- 112 Yue, Ximing, Shi Li and Pingping Wang (2005). "The Causes of Transient Poverty and its Implication to Poverty Reduction Policy in Rural China," mimeo, Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing.
- 113 Zhang, Junsen, Yaohui Zhao, Albert Park, Xiaoqing Song (2005). "Economic Returns to Schooling in Urban China, 1988 to 2001," Journal of Comparative Economics 33: 730-752.
- 114 Zhang, Xiaobo and Ravi Kanbur (2005). "Spatial Inequality in Education and Health Care in China," Chinese Economic Review, 16 (2):189-204.

报告摘要及全文可从世界银行中国网站下载

网址：<http://www.worldbank.org.cn/china>



世界银行驻中国代表处
中国北京建国门外大街 1 号国贸大厦 2 座 16 层 (100004)
电话：(86-10) 5861-7600