CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

CMF宏观经济热点问题研讨会（第25期）

全面建成小康社会后中国的相对贫困问题

主办单位：
中国人民大学国家发展与战略研究院
中国人民大学经济学院
中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：
中国人民大学经济研究所

2021年5月

全面建成小康社会后中国的相对贫困问题
——CMF 中国宏观经济专题报告（第 25 期）

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

CMF宏观经济热点问题研讨会（第25期）

全面建成小康社会后中国的相对贫困问题

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司
承办单位：中国人民大学经济研究所

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

全面建成小康社会后中国的相对贫困问题

报告人：汪三贵

2021年5月12日

目　录

一、绝对贫困与相对贫困

二、相对贫困的标准

三、相对贫困的状况

四、相对贫困的瞄准

目　录

一、绝对贫困与相对贫困

二、相对贫困的标准

三、相对贫困的状况

四、相对贫困的瞄准

（一）中国脱贫攻坚的胜利意味着什么？

1.历史性地消除了绝对贫困问题

绝对贫困：人的基本需求没有得到满足，主要是指人缺乏维持最低生活标准的资源。

人的基本需求包括：吃、穿、住、饮水、教育、医疗

中国的脱贫标准：不愁吃、不愁穿、保障义务教育、基本医疗和安全住房（两不愁、三保障）+收入超过贫困线

2.确保了全面小康社会的建成

全面小康的底线：没有人再生活在绝对贫困状态。

3.中国的脱贫标准到底高不高？

国际极端贫困标准：1天1.9美元（购买力平价计算），中国的贫困线相当于2.3美元，高20%；

但“两不愁、三保障”的很多支出没有计算在收入中，中国的脱贫标准远高于联合国可持续发展议程的减贫标准，但可能达不到中高收入国家的贫困线标准（1天5.5美元）。

（二）绝对贫困消除后还有没有贫困问题？

1.绝对贫困的消除并不等于消除了一切形式的贫困

美国有4000万贫困人口，贫困发生率12%

英国的贫困人口1000万，贫困发生率15%

发达国家的贫困发生率远高于中国，主要是因为贫困的定义和标准不一样，发达国家的贫困主要是相对贫困

相对贫困：一个人的收入（或支出）低于社会平均收入水平到一定程度，就是相对贫困人口

2.中国消除绝对贫困后将逐步转向相对贫困

党的十九届四中全会明确提出，“坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制。”

相对贫困的标准是什么？如何测量？怎样瞄准？

目　录

一、绝对贫困与相对贫困

二、相对贫困的标准

三、相对贫困的状况

四、相对贫困的瞄准

（一）制定相对贫困标准的原则

1.顺应贫困性质的转变：随着社会主要矛盾的变化，人民群众包括贫困群众美好生活的需要日益广泛，不仅追求温饱与生存，而且追求更高层次的发展与共享，尤其是教育、医疗、就业、社会保障等基本公共服务方面的需求进一步快速增长。

2.统筹城乡贫困治理：在农村人口不断向城镇聚集的背景下，中国的贫困问题不只存在于农村，而是农村贫困和城镇贫困并重，应统筹解决。

3.有利于实现国家反贫困目标：党的十九届四中全会提出要建立解决相对贫困的长效机制，并提出“必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系”。

4.逐步接轨国际贫困标准：国际惯用相对贫困标准主要以收入贫困为核心，这在城镇化进程基本完成、基本公共服务均等化水平比较高、相对贫困主要表现为收入差距且社会保障机制相对完善的发达国家比较适用。我国城镇化进程尚未完成、区域发展不均衡，相对贫困不仅是收入分配的问题，教育、医疗、社会保障等非收入维度的发展差距也是相对贫困产生的重要原因。

分城乡制定多维相对贫困标准更符合中国的实际情况

（二）可行方案

在精准扶贫阶段，我国的贫困标准就已经不仅仅局限于收入贫困，而是在划定绝对收入贫困线的基础上，统筹考虑了“两不愁、三保障”等多个维度。全面建成小康社会后，我国仍需避免采取单一维度（收入）的相对贫困标准，可在借鉴国际通行的收入相对贫困标准的基础上，结合新时期相对贫困的性质和贫困治理的目标，延续精准扶贫阶段“一维划线，多维识贫”的做法，制定合理、可操作性强、有政策指导意义的多维相对贫困标准。

可以设定一个包括收入维度和以基本公共服务为主要内容的非收入维度的多维相对贫困标准。其中，收入作为衡量贫困的传统指标，仍将是多维相对贫困标准中的一个重要维度，相对收入贫困线的设定仍极为关键；非收入维度能体现人民群众包括贫困群众日益增长的美好生活需要，是对收入维度的有效补充，也是今后缓解相对贫困重点要考虑的方面。

（三）多维相对贫困标准的设计方案

表1 多维相对贫困的维度、指标、临界值和权重

维度（权重）	指标（权重）	临界值
收入（1/6）	人均可支配收入（1/6）	家庭人均可支配收入低于相对收入贫困线
教育（1/6）	受教育情况（1/6）	家庭成员中至少有1人未上过学且无人上过高中
健康（1/6）	健康状况（1/6）	家中至少有1人残疾或生活不能自理或不健康但生活能自理
就业（1/6）	失业情况（1/6）	家中劳动力至少有1人失业
社会保障（1/6）	医疗保险 （1/12）	家中至少有1人没有参加任何医疗保险
	养老保险（1/12）	符合参保条件的家庭成员中至少有1人没有参加任何养老保险
生活环境（1/6）	耐用品（1/30）	家中没有家用汽车且下列资产的拥有量不超过3项：摩托车（助力车）、洗衣机、电冰箱（柜）、彩色电视机、空调、热水器、计算机
	信息获取（1/30）	家中未接入任何有线电视网或互联网
	卫生厕所（1/30）	非卫生厕所或非本户独用厕所
	炊用能源（1/30）	主要使用柴草或煤炭而非电能、液化气、天然气等清洁能源
	垃圾处理（1/30）	所在村庄或社区垃圾不能集中处理

（四）相对收入贫困线的设定方案

借鉴国际惯用的收入比例法，设为城镇与农村居民人均可支配收入的中位数或平均数的一定比例。考虑到平均数易受极端值影响，建议采用中位数。

关键：比例值的确定（原则：既不给财政造成巨大压力，又能客观反映相对贫困人口规模）

国际惯用比例值一般为50%~60%，我国相对贫困初期阶段能否机械套用？

国际上，一个国家或地区通常采用全国一条线。我国城乡收入差距过大，能否采用全国一条线？

（四）相对收入贫困线的设定方案

1.城乡分设相对收入贫困线

表2　　不同相对收入贫困线下的相对贫困发生率和相对贫困人口规模估计

人均可支配收入中位数的不同比例	城镇				农村			
	贫困线（元）	与当年城镇低保平均标准的倍数关系	贫困发生率（%）	贫困规模（万人）	贫困线（元）	与当年农村绝对收入贫困线的倍数关系	贫困发生率（%）	贫困规模（万人）
30%	9713	1.40	6.11	5080	3797	1.27	7.28	4106
40%	12951	1.86	11.12	9245	5063	1.69	12.78	7208
50%	16189	2.33	18.04	14998	6329	2.11	19.13	10790
60%	19427	2.79	26.21	21790	7595	2.54	25.93	14625

数据来源；国家统计局2018年中国住户调查数据

（四）相对收入贫困线的设定方案

2.全国一条线

表3　全国采用同一条相对收入贫困线时的相对贫困发生率和相对贫困人口规模估计

人均可支配收入中位数的不同比例	贫困线（元）	相对贫困发生率（%）			相对贫困人口规模（万人）		
		全国	城镇	农村	全国	城镇	农村
30%	6877	10.88	2.87	21.71	15183	2383	12244
40%	9169	17.84	5.36	34.70	24898	4459	19572
50%	11461	25.10	8.58	47.42	35023	7133	26743
60%	13753	32.24	12.72	58.60	44981	10578	33049

数据来源；国家统计局2018年中国住户调查数据

（四）相对收入贫困线的设定方案

3.小结

根据测算结果，在相对贫困初期阶段，我国相对收入贫困线不能机械套用国际标准，建议进行城乡分设并采用人均可支配收入中位数的40%这一比例值。主要依据如下：

（1）**能与现行绝对收入贫困线实现平稳过渡：**为当年绝对收入贫困线的1.69倍。

（2）**能与农村低保平均标准实现有效衔接：**2018年全国农村低保的平均标准（4833.4元）相对于样本农村居民人均可支配收入中位数（12658元）的38%。

（3）**能使相对贫困发生率处于合理水平：**欧盟国家，相对收入贫困线一般能覆盖占总人口15.5%～16.5%的贫困人口。对于我国而言，经济社会发展水平以及社会保障体系与欧盟国家仍有差距，考虑到财政支付能力以及帮扶广度与帮扶力度间的平衡，将人均可支配收入中位数的40%设置为相对收入贫困线从而覆盖10%～15%的城乡贫困人口是相对贫困初期阶段的最优选择。

（五）相对贫困标准调整建议

1.相对收入贫困线

在一段时间内（例如五年）固定比例值，每年根据上一年城镇与农村居民人均可支配收入的中位数调整下一年的相对收入贫困线，然后循序渐进地提高比例值，最终接近或达到发达国家的相对贫困标准，贫困治理成效则通过相对贫困人口的收入增长幅度来体现。

在一段时间内（例如五年）固定相对收入贫困线，每年根据物价指数进行调整，然后循序渐进地提高比例值，最终接近或达到发达国家的相对贫困标准，贫困治理成效则通过相对贫困人口的减少幅度来体现。

2.非收入指标

根据贫困形势的不断变化，按照“能够合理反映相对贫困群体同社会平均水平之间的适度差异”这一原则对维度、指标以及临界值等进行增减、修正和完善，从而更好地识别相对贫困人口、指导贫困治理实践。

目　录

一、绝对贫困与相对贫困

二、相对贫困的标准

三、相对贫困的状况

四、相对贫困的瞄准

（一）测量方法

当前国际上应用比较广泛的多维贫困的测量方法是Alkire 和Foster提出的AF方法，又称“双阀值法”。该方法的核心思想包括两步：第一步是对多维贫困指标体系中的每个维度或指标均设定一个临界值，若某个个体在这一维度或指标上的取值达不到临界值，那么该个体在此维度或指标上是贫困的；第二步是对每个维度和指标设置权重，并设定多维贫困状况的临界值，通过对某个个体第一步中各个维度的贫困状况加权计算，得到该个体加总的贫困状况，若加总的贫困状况大于前面设定的多维贫困状况的临界值，那么该个体为多维贫困者。

在此基础上，可以计算贫困发生率、多维贫困指数，并可以按照维度（指标）对多维贫困指数进行分解以考察各维度（指标）对多维贫困指数的贡献率，从而回答贫困人口“因何贫困”的问题。

（二）测量结果

1.单一指标贫困情况

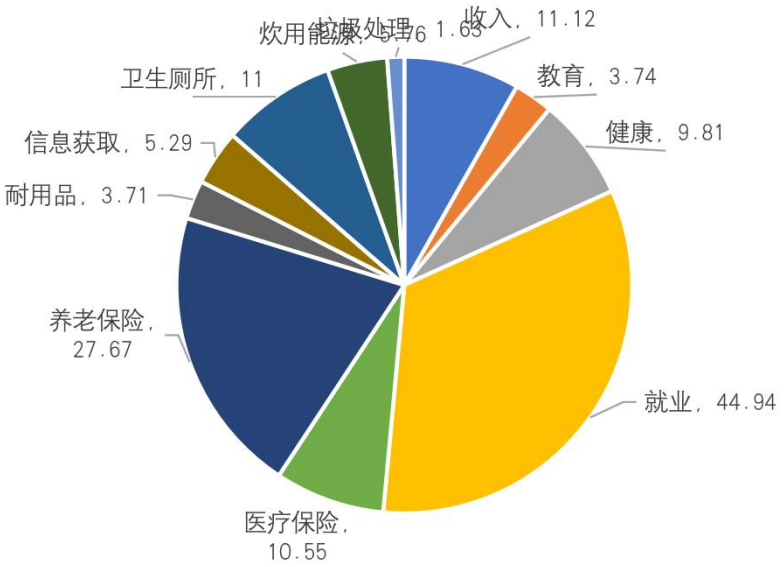

图1　城镇样本单一指标贫困发生率（%）

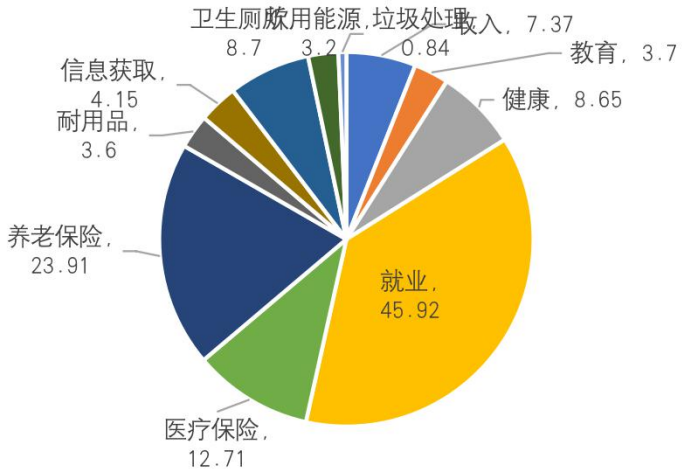

图1a　东部地区城镇样本单一指标贫困发生率（%）

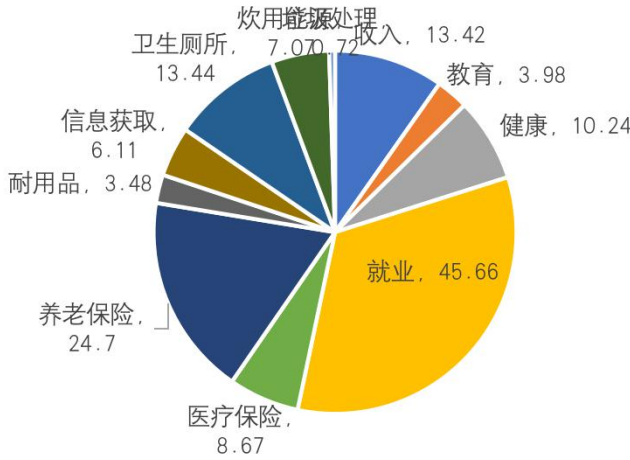

图1b　中部地区城镇样本单一指标贫困发生率（%）

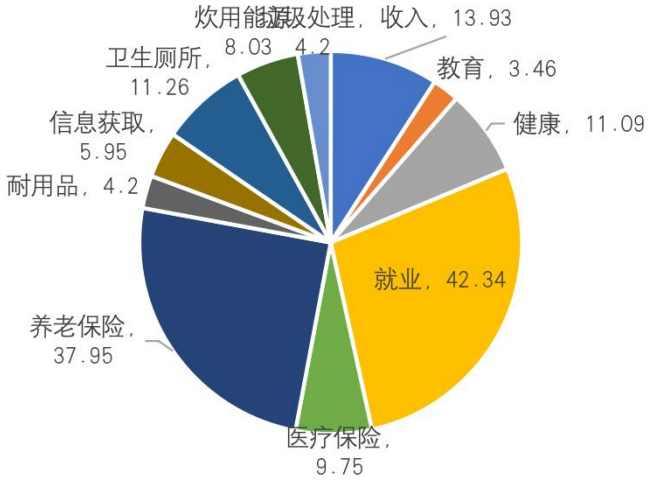

图1c　西部地区城镇样本单一指标贫困发生率（%）

（二）测量结果

1.单一指标贫困情况

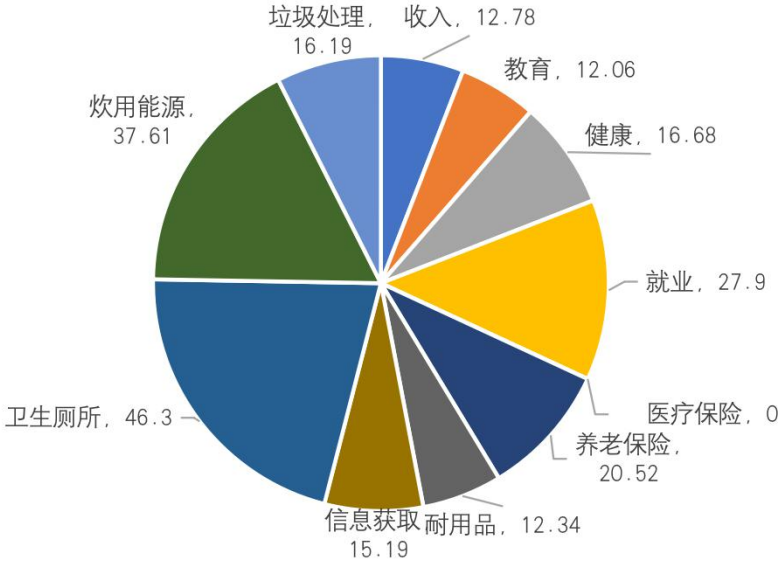

图2　农村样本单一指标贫困发生率（%）

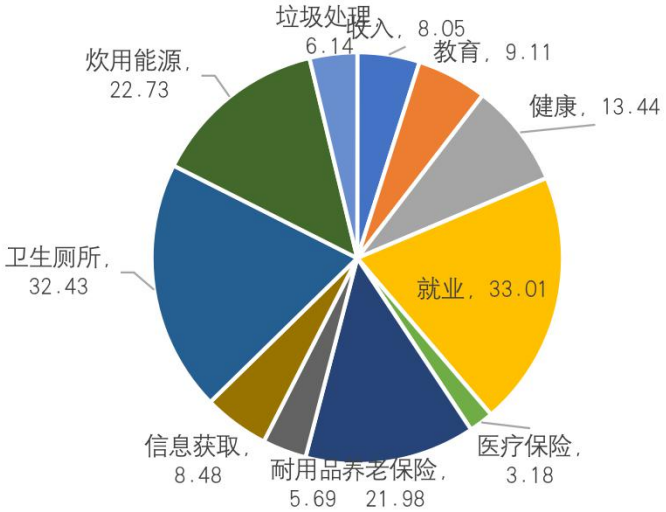

图2a　东部地区农村样本单一指标贫困发生率（%）

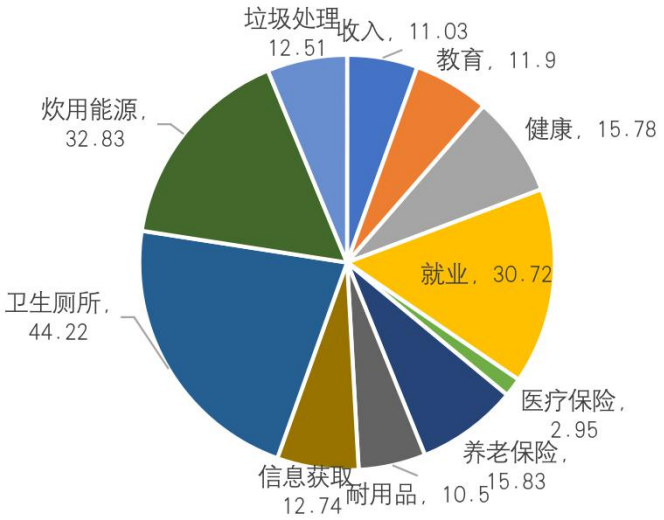

图2b　中部地区农村样本单一指标贫困发生率（%）

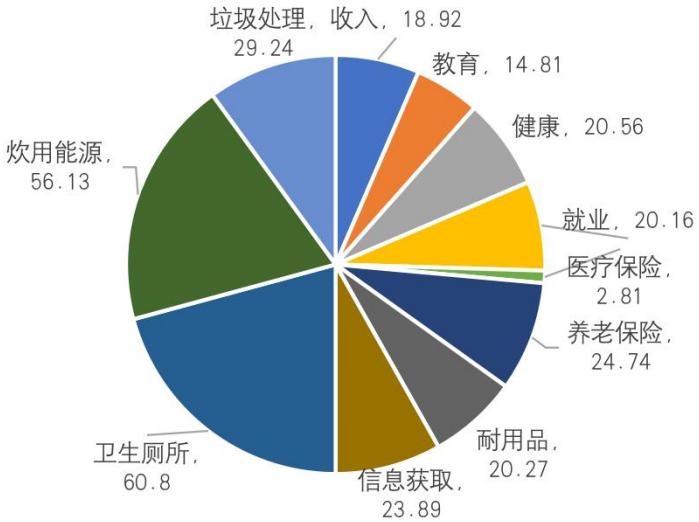

图2c　西部地区农村样本单一指标贫困发生率（%）

（二）测量结果

2.多维贫困情况（多维贫困临界值定义为30%）

表4　　多维贫困测算结果

类别	城镇样本				农村样本			
	全国	东部	中部	西部	全国	东部	中部	西部
多维贫困指数	0.0652	0.0578	0.0701	0.0703	0.0840	0.0602	0.0765	0.1135
贫困发生率（%）	16.44	14.94	17.74	17.03	20.38	15.07	18.72	26.93
平均缺失份额（%）	39.64	38.67	39.49	41.24	41.24	39.95	40.88	42.15

（二）测量结果

3.各维度对多维贫困的贡献

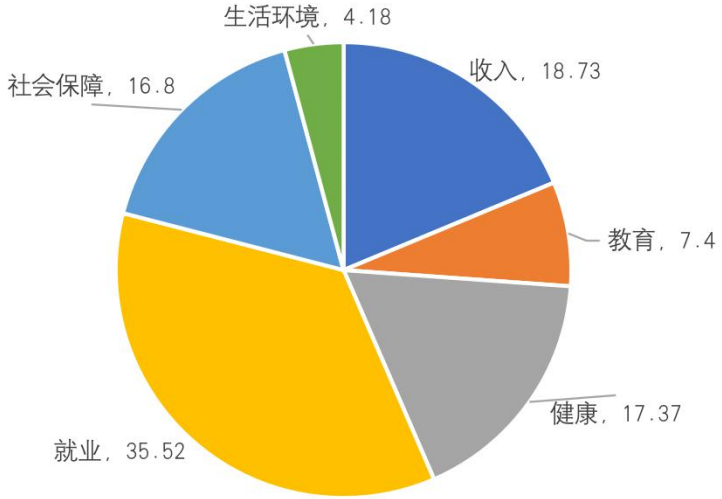

图3　城镇样本各维度对多维贫困指数的贡献率（%）

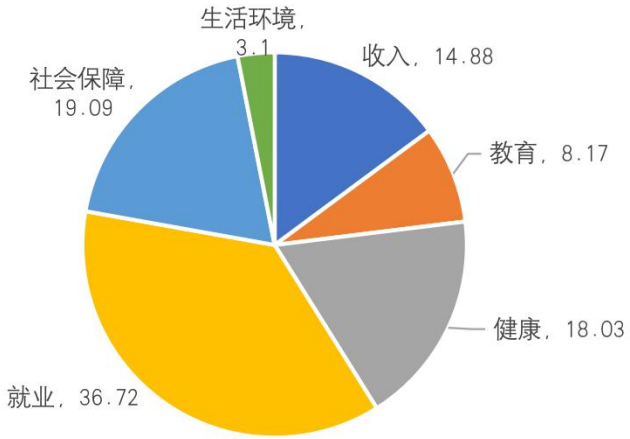

图3a　东部地区城镇样本各维度对多维贫困指数的贡献率（%）

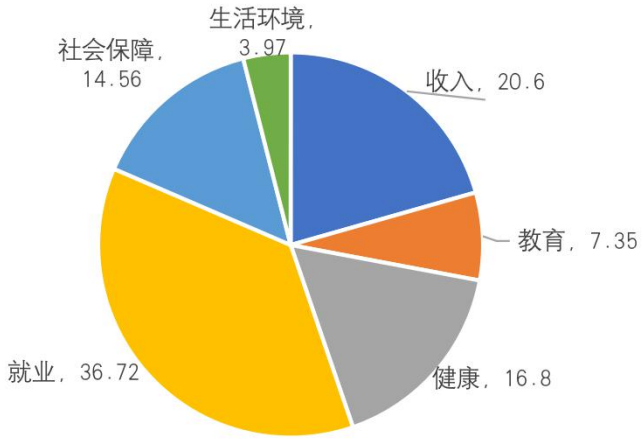

图3b　中部地区城镇样本各维度对多维贫困指数的贡献率（%）

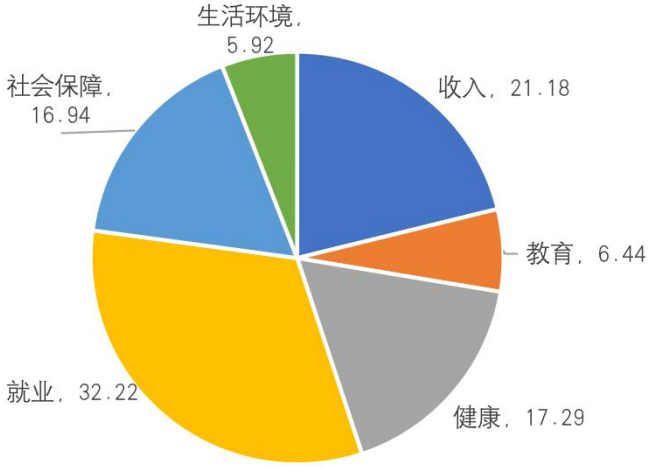

图3c　西部地区城镇样本各维度对多维贫困指数的贡献率（%）

（二）测量结果

3.各维度对多维贫困的贡献

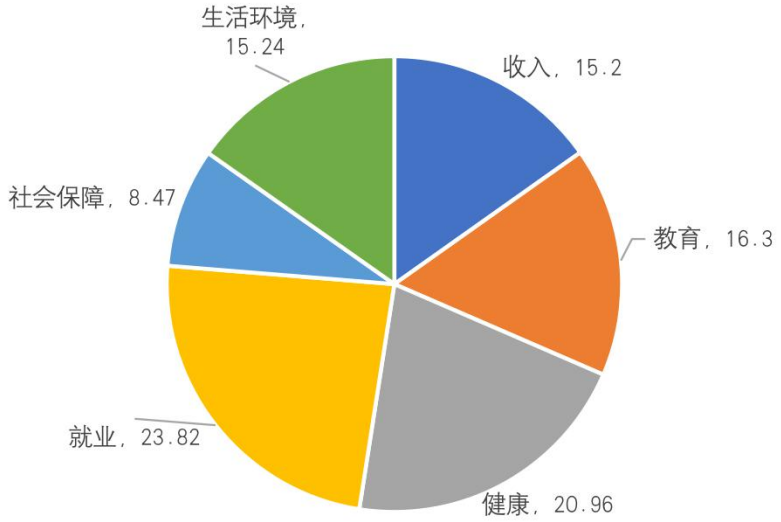

图4　农村样本各维度对多维贫困指数的贡献率（%）

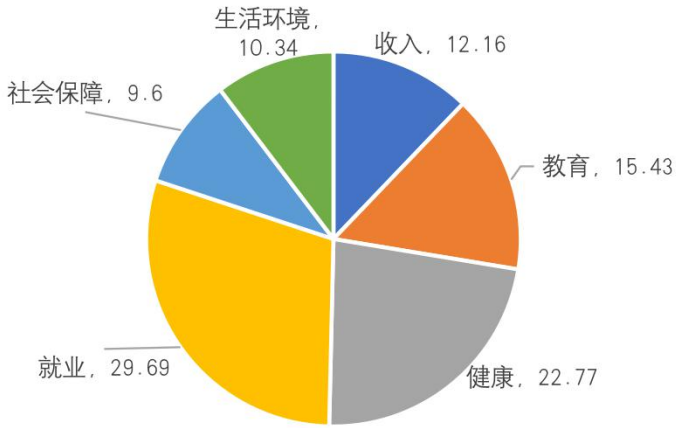

图4a　东部地区农村样本各维度对多维贫困指数的贡献率（%）

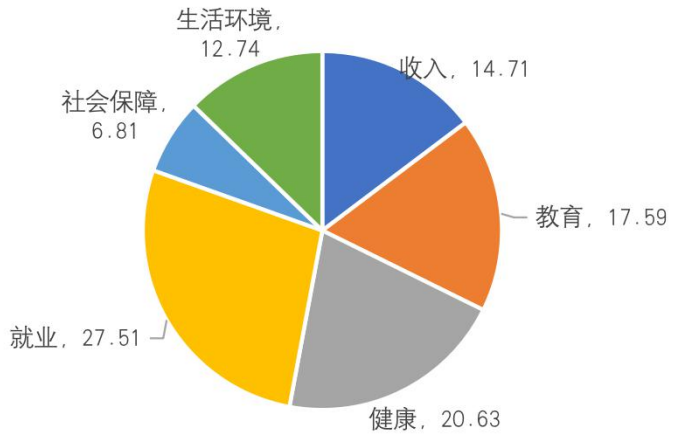

图4b　中部地区农村样本各维度对多维贫困指数的贡献率（%）

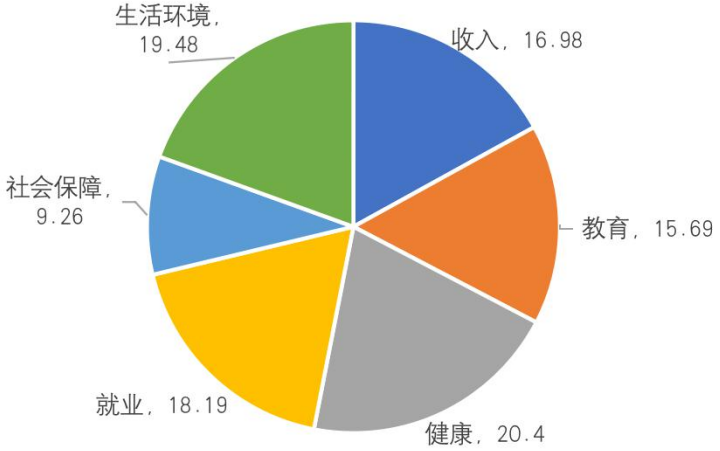

图4c　西部地区农村样本各维度对多维贫困指数的贡献率（%）

（二）测量结果

4.小结

根据上述测算结果，无论是单一指标上的贫困情况还是多维贫困情况，由于区域经济社会发展不均衡，相对贫困群体的空间分布差异较大。若全国采用“一刀切”的相对贫困标准容易发生贫困对象的遗漏，尤其是在经济发展水平较高的地区，这也是部分东部省份在绝对贫困阶段根据本省实际情况自行制定高于国家扶贫标准的原因。

因此，对于全面建成小康社会后相对贫困标准的制定，建议对城镇与农村分别制定相对贫困标准的基础上考虑地区差异，给予经济发达地区一定的上浮空间，以适应当地的经济发展水平，但需与国家层面相对贫困标准中的维度和指标保持统一性。具体而言，在收入维度上，经济发展水平高的地区可以根据自身实际情况适当提高人均可支配收入中位数的比例值，例如提高至45%或更高；在非收入维度上，经济发达地区可根据实际情况对临界值进行相应调整，包括各指标的临界值和多维贫困的临界值，但改动不宜过大，能反映当地相对贫困群体同社会平均生活水平之间的适度差异即可。

（三）群体特征

1.人口特征

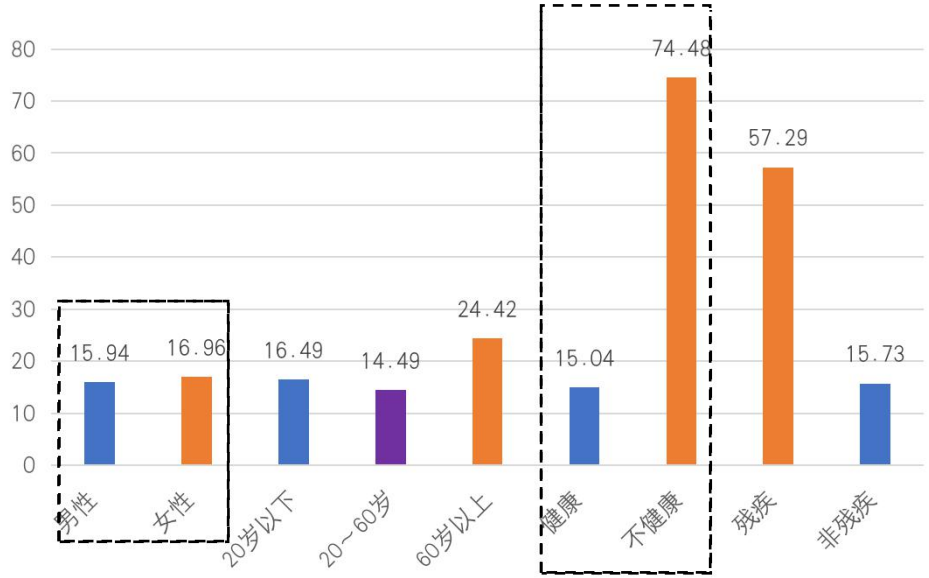

图5　城镇样本不同人口多维贫困发生率（%）

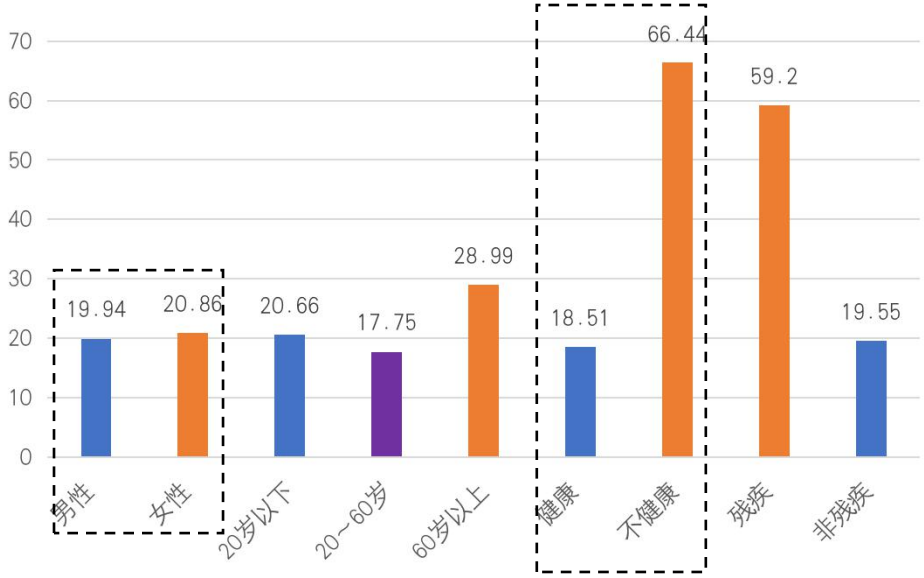

图6　农村样本不同人口多维贫困发生率（%）

（三）群体特征

2.分布特征

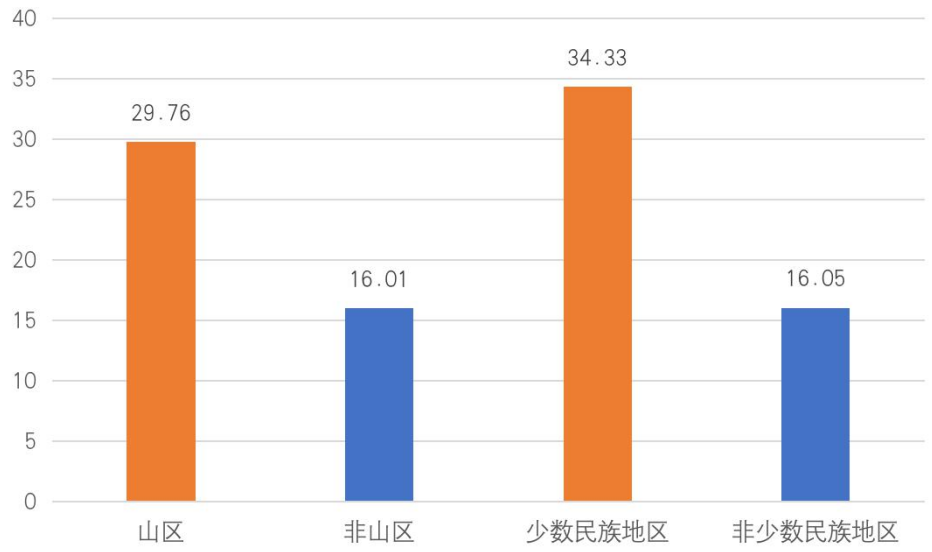

图7　城镇样本不同地区多维贫困发生率（%）

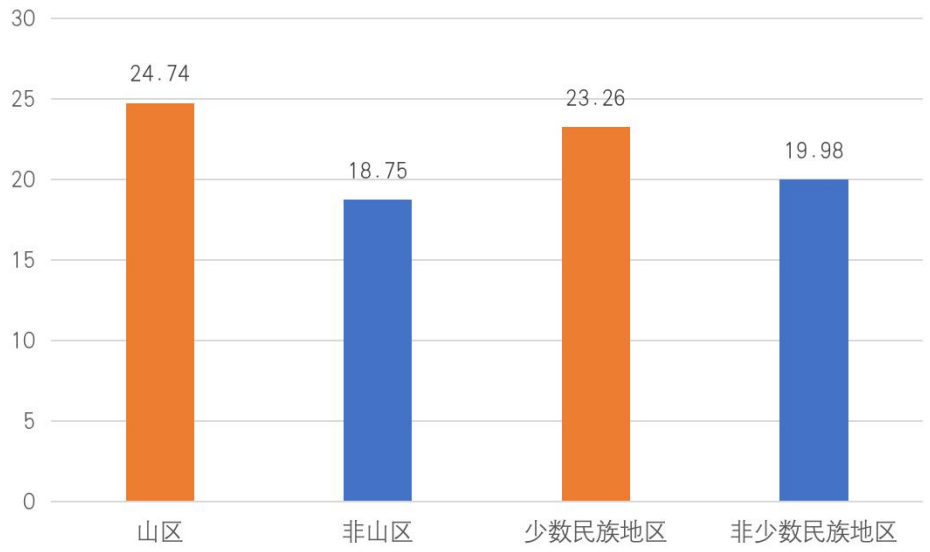

图8　农村样本不同地区多维贫困发生率（%）

目　录

一、绝对贫困与相对贫困

二、相对贫困的标准

三、相对贫困的状况

四、相对贫困的瞄准

（一）区域与个体瞄准相结合

第一，我国相对贫困人口的区域分布依然具有稳定性，区域性特征仍然明显，中西部地区、山区、少数民族地区等仍然是相对贫困人口的主要“聚居地”。即便脱贫攻坚消除了绝对贫困，绝对贫困阶段的集中连片特困地区和“三区三州”等深度贫困地区在新时期仍为欠发达地区，相对贫困问题仍然严峻。因此，相对贫困治理仍需通过推动区域高质量发展，不断缩小这些欠发达地区与其他地区的差距。

第二，由于区域瞄准的漏出性以及致贫原因的多元化、复杂化和差异化特征，个体层面的瞄准仍不可或缺，要根据相对贫困人口的不同致贫原因，采取精准化的贫困治理措施。

（二）城镇与农村瞄准相统筹

第一，能更有效、更具体地观测到城乡之间的相对差距，从而逐步精准地推动城乡基本公共服务数量和质量的均等化，促进相对贫困治理目标和社会主义现代化目标的实现。

第二，能更为有效地瞄准在城乡之间流动的贫困群体，帮助流动人口获得与所在地区居民平等的教育、医疗、养老等基本公共服务。

（三）重点领域与重点人群并重

第一，根据测算结果，就业机会的缺乏是导致城乡贫困人口陷入相对贫困的首要因素，因此，就业保障与就业服务应成为全面建成小康社会后贫困治理的优先干预领域。同时，健康、教育和社会保障等是造成城乡居民陷入相对贫困不可忽视的因素，政府应制定更系统、更协调的支持政策。此外，贫困群体尤其是农村贫困群体的生活条件同社会一般生活标准相比仍然有较大差距，政府应投入更多资金予以支持。

第二，根据贫困治理实践与测算结果，相对贫困的重点人群是女性、老年人、不健康者、残疾人等具有明显特征的特殊群体，未来的贫困救助政策应多向这些群体倾斜，通过分类救助，实施有针对性的帮扶措施，满足不同类型贫困人口的需求。

谢 谢！

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

聚焦“全面建成小康社会后中国的相对贫困问题”，CMF 中国宏观经济专题报告发布！

5月12日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限公司联合主办的 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第25期）于线上举行。**百度财经 APP、新浪财经、网易财经、WIND、凤凰网财经、和讯财经、每日经济新闻、中国网、好看视频、南都直播**等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数近百万人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席**杨瑞龙**主持，聚焦“**全面建成小康社会后中国的相对贫困问题**”，知名经济学家**温铁军、叶兴庆、张琦、毛振华、汪三贵**联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学农业与农村发展学院教授、中国扶贫研究院院长**汪三贵**代表论坛发布 CMF 中国宏观经济专题报告。

报告围绕四个方面内容来展开：

一、绝对贫困与相对贫困；

二、相对贫困的标准；

三、相对贫困的状况；

四、相对贫困的瞄准。

一、绝对贫困与相对贫困

报告首先分析了中国脱贫攻坚的胜利意味着什么，汪三贵教授指出，脱贫攻坚的胜利意味着绝对贫困的彻底消除，**绝对贫困是指人的基本需求，诸如吃、穿、住、饮水、教育、医疗等方面没有得到满足，主要是指人缺乏维持最低生活标准**

的资源。正因为要解决绝对贫困问题，所以**我们提出稳定解决“两不愁、三保障”问题，即不愁吃、不愁穿，保障义务教育、基本医疗和安全住房**，这是我们中国脱贫要解决的基本问题。此外还要保证收入超过贫困线，去年的标准为人均收入要超过4000元，并且吃穿住、义务教育和基本医疗每个方面都有相应标准。

绝对贫困的解决确保了全面小康社会的建成。习近平总书记十九大报告中指出：“解决人民温饱问题、人民生活总体上达到小康水平这两个目标已提前实现。从现在到二〇二〇年，是全面建成小康社会决胜期”。尽管全面小康有差异，但底线是满足所有人的基本的生活需求。全面小康建设就卡在还有人生活在绝对贫困状况下，2012年时还有9899绝对贫困人口。这个问题不解决则全面小康就不能建成，所以脱贫攻坚意义重大。

国际上有一些声音，声称中国的脱贫标准不高。国际上参考的一个重要标准就是世界银行提出的国际贫困标准，最低标准是1天1.9美元（购买力平价计算），而**中国的贫困线相当于每天2.3美元，比这一标准要高出20%。**但这一标准只是按收入转换，中国脱贫更重要的是“两不愁、三保障”的稳定解决。而很多贫困家庭得到的好处是没有算在收入里的，比如危房改造的家庭是几万元的补助；在医疗报销方面，贫困人口比非贫困人口报销比例要高得多。**如果将这些纳入到收入中，那么我们的脱贫标准是要远远高于联合国可持续发展议程确定的减贫标准的。**

我国历史性地解决了绝对贫困问题，但绝对贫困的消除并不等于一切贫困都被消除。美国现在还有4000万贫困人口，贫困发生率12%；英国的贫困人口在1000万左右，占人口比例约为15%。很多发达国家仍然有贫困问题，并且贫困发生率远高于我们。主要是因为他们的贫困定义和我们不同，发达国家特别是欧盟国家的贫困是相对贫困。**相对贫困的核心概念不是考虑是否解决温饱等基本需求，而是和社会平均生活水平比。收入或支出低于社会平均水平到一定程度就是相对贫困人口。**

二、相对贫困的标准

要探究相对贫困的标准，就需要了解制定相对贫困标准的原则。**首先，要顺**

应贫困性质的转变：随着社会主要矛盾的变化，人民群众包括贫困群众美好生活的需要日益广泛，尤其是教育、医疗、就业、社会保障等基本公共服务方面的需求进一步快速增长。**其次，应当统筹城乡贫困治理：**在农村人口不断向城镇聚集的背景下，中国的相对贫困问题不只存在于农村，而是农村贫困和城镇贫困并重，应统筹解决。**再次，标准的制定要有利于实现国家反贫困目标：**党的十九届四中全会提出要建立解决相对贫困的长效机制，并提出"必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系"。**最后，应逐步接轨国际贫困标准：**国际惯用相对贫困标准主要以收入贫困为核心，**我国城镇化进程尚未完成、区域发展不均衡，相对贫困不仅是收入分配的问题，教育、医疗、社会保障等非收入维度的发展差距也是相对贫困产生的重要原因。**

对于相对贫困标准的设定，存在这样一个可行方案：**在精准扶贫阶段，除了收入以外我们已经考虑到多个维度，"两不愁、三保障"至少是五个维度。**我国还应该采取多维的方式，还是要延续精准扶贫阶段"一维划线，多维识贫"的做法，要考虑实际生活的各个方面。我们要以收入作为基本的维度，同时建立以公共服务为主要内容的多维相对贫困的识别标准。

那么这一标准主要包括哪些维度呢？不同国家有不同的定义。我国主要看现阶段对人民生活状况影响比较大的，并且还要有可测量的数据。**根据国家统计局的数据我们确定了六个维度：收入、教育、健康、就业、社会保障、生活环境，每个维度的指标数量不同。**然后确定了维度的权重和临界值，以收入为例，需要有一个相对贫困线，低于这条线在收入维度上就是贫困的。

相对收入贫困线的设定可以借鉴国际惯用的收入比例法，设为城镇与农村居民人均可支配收入的中位数或平均数的一定比例。考虑到平均数易受极端值影响，建议采用中位数。并且这一标准的设定关键在于比例值的确定，要遵循"既不给财政造成巨大压力，又能客观反映相对贫困人口规模"。国际上，一个国家或地区通常采用全国统一标准，并不对城乡进行区分。**考虑到我国尚处于相对贫困的初期阶段，我国相对收入贫困线不能机械套用国际标准，建议进行城乡分设并采**

用人均可支配收入中位数的40%这一比例值。

这一相对贫困标准设定以后，需要根据时间、贫困情况的变动从以下两方面对这一标准进行调整：**一方面是相对收入贫困线的调整。**既可以在一段时间内（例如五年）固定比例值，每年根据上一年城镇与农村居民人均可支配收入的中位数调整下一年的相对收入贫困线，然后循序渐进地提高比例值，最终接近或达到发达国家的相对贫困标准，贫困治理成效则通过相对贫困人口的收入增长幅度来体现；也可以在一段时间内（例如五年）固定相对收入贫困线，每年根据物价指数进行调整，然后循序渐进地提高比例值，最终接近或达到发达国家的相对贫困标准，贫困治理成效则通过相对贫困人口的减少幅度来体现。**另一方面，根据贫困形势的不断变化，按照"能够合理反映相对贫困群体同社会平均水平之间的适度差异"这一原则对非收入维度、指标以及临界值等进行增减、修正和完善，从而更好地识别相对贫困人口、指导贫困治理实践。**

三、相对贫困的状况

借助牛津大学的"双阈值法"对我国相对贫困进行测量，可以总结出我国相对贫困的以下特点：（1）**从城乡角度分析这一问题，不同角度结果不同：**首先从城市角度，东中西部就业带来的贫困问题最为明显；三地区农村地区的贫困贡献因素除了就业因素之外各不相同，其中西部农村的生活环境问题较为严重；城乡两者比较的话，农村的多维贫困发生率要明显高于城市。（2）**从人口分布来看，相对贫困的性别差异不大，主要体现在年龄上。**60岁以上的人相对贫困程度要高，达到24%，其他的年龄段只有百分之十几；此外，不健康的人贫困发生率要远远高于健康的人群。（3）**从区域分布可以看到主要是山区和少数民族地区贫困发生率会很高，**无论农村和城市都是这样的。

根据上述测算结果，无论是单一指标上的贫困情况还是多维贫困情况，由于区域经济社会发展不均衡，相对贫困群体的空间分布差异较大。**若全国采用"一刀切"的相对贫困标准容易发生贫困对象的遗漏，尤其是在经济发展水平较高的地区，**这也是部分东部省份在绝对贫困阶段根据本省实际情况自行制定高于国家扶贫标准的原因。

四、相对贫困的瞄准

基于以上对贫困问题的分析，相对贫困的治理需要关注以下三个方面：

（一）区域与个体瞄准相结合

第一，我国相对贫困人口的区域分布依然具有稳定性，区域性特征仍然明显，中西部地区、山区、少数民族地区等仍然是相对贫困人口的主要“聚居地”。因此，**相对贫困治理仍需通过推动区域高质量发展，不断缩小这些欠发达地区与其他地区的差距。**第二，由于区域瞄准的漏出性以及致贫原因的多元化、复杂化和差异化特征，个体层面的瞄准仍不可或缺，**要根据相对贫困人口的不同致贫原因，采取精准化的贫困治理措施。**

（二）城镇与农村瞄准相统筹

第一，能更有效、更具体地观测到城乡之间的相对差距，**从而逐步精准地推动城乡基本公共服务数量和质量的均等化，**促进相对贫困治理目标和社会主义现代化目标的实现。第二，能更为有效地瞄准在城乡之间流动的贫困群体，**帮助流动人口获得与所在地区居民平等的教育、医疗、养老等基本公共服务。**

（三）重点领域与重点人群并重

第一，就业机会的缺乏是导致城乡贫困人口陷入相对贫困的首要因素，就业保障与就业服务应成为全面建成小康社会后贫困治理的优先干预领域。同时，对健康、教育和社会保障等不可忽视的因素，政府应制定更系统、更协调的支持政策。此外，贫困群体尤其是农村相对贫困群体的生活条件同社会一般生活标准相比仍然有较大差距，政府应投入更多资金予以支持。

第二，根据贫困治理实践与测算结果，相对贫困的重点人群是老年人、不健康者、残疾人等具有明显特征的特殊群体，未来的贫困救助政策应多向这些群体倾斜，通过分类救助，实施有针对性的帮扶措施，满足不同类型贫困人口的需求。

论坛第二单元，关于解决低收入问题与缓解相对贫困之间的的异同以及如何缓解中国的贫困问题，各位专家发表精彩演讲。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授，中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长**毛振华**认为，我国大规模减贫的阶段性成功或者绝对性成功，是人类历史上一次伟大的成就。面对新冠疫情的冲击，我国借助体制优势，如期完成了脱贫攻坚的目标。而在整个过程中，最重要的还是就业，目前就业端还是存在一些压力的。所以，**在这个过程中我们应该进一步认识到，我国刚刚迈过了一个门槛，要继续巩固成果，防止返贫复贫，这是非常艰巨的任务。**除此之外，在思想上也要做好调整，理清扶贫攻坚战胜利之后我国面临的形势，在思想上、在行动上、在政策上能够把巩固扶贫成果和继续深入开展减贫工作有机地结合在一起，克服畏难情绪及自满情绪。

国务院发展研究中心农村经济研究部部长**叶兴庆**表示，**相对贫困人口和低收入人口两个概念背后的核心实质是一样的，都是在绝对贫困问题消除以后仍需要帮扶的人口。**但两者还是有一些差异。我们理解用相对贫困的概念更容易和国际接轨，但相对贫困的概念也会带来一些问题，对于一部分老百姓来讲，搞不清楚什么是绝对和相对。刚刚宣布消除贫困，又冒出一个相对贫困的概念，这会造成混乱。第二，使用相对贫困的概念，偏重于政策分析，因为这个概念有非常完美的计算方法。但是我们要定义一个相对贫困标准，要框定一批相对贫困人口，不仅仅是为了学术研究，很大程度上是要指导我们的工作。从这样一个角度看，用低收入人口恐怕就有它的优势。**总体而言，我们主张“十四五”期间使用低收入人口的概念，低收入标准采用农村低保标准，**框定出这一批人口后，基本还是遵循目前的政策执行系统，把帮扶政策传递下去，也为企业家等社会爱心人士参与帮扶低保对象和低收入人口提供了一个可行的对象。

北京师范大学经济与资源管理研究院教授、中国扶贫研究院院长**张琦**针对相对贫困发表了两方面见解。**一是贫困依然存在。**虽然我国解决了绝对贫困，但贫困在新阶段的表现形态和方式有所差异。党的十九届四中全会正式提出了相对贫困的概念，以及构建解决相对贫困的长效机制。与此同时，要将相对贫困与当前形势

相结合，**把低收入人口和欠发达地区两者结合起来，统一地解决相对贫困问题。二是关于贫困标准及区域设置。相对贫困人口标准按照城乡分别设置，以城镇和居民收入中位数的35%或者40%为宜**，主报告中提出了相对贫困多维角度，是非常切合实际的，对于未来缓解相对贫困有非常重要的作用。

福建农林大学新农村发展研究院执行院长**温铁军**认为，**“十四五”期间应该以低收入人口这个相对成熟的指标做政策依据，这样使成本相对较低，从而避免之前确定目标贫困人口那样操作带来的成本过高。**此外还要考虑如何把现在习近平总书记所强调的“三新”（新阶段、新理念、新格局）加入到关于相对贫困人口研究以及相应政策制定之中。我们还需要认真考虑中央在五中全会以来明确提出，**要把巩固脱贫攻坚的可持续和乡村振兴战略有机整合**，其实也就是明确了要用长期的乡村振兴战略方面的各种政策贯彻，**来把脱贫攻坚的成果变成一个可持续的成果。**至少在“十四五”时期不再用一般贫困的概念，而是用低收入的概念，将更有利于脱贫攻坚可持续和乡村振兴的有机结合。

接着，各位嘉宾就乡村振兴在解决农村低收入和相对贫困人口问题方面的作用以及通过实施乡村振兴计划使脱贫攻坚具有可持续性的问题展开研讨。

毛振华指出，**乡村振兴是巩固脱贫成果、防止返贫复贫工作的重要组成部分，也是保证我国经济结构，特别是区域地区结构更加合理的、非常重要的一个国家战略。**乡村振兴工作是一个长效机制。要以产业和就业为基础，否则乡村振兴工作很难保持下去。建议一般情况下，县城以下的乡镇不要随便布局工业，不要把招商引资的工作，特别是把涉及非农产品深度加工的工作放到乡镇去，即便是农产品深度加工也不一定要放在乡镇，而是应放在县城，**因此布局工业应该以县城为中心，这是我国新型城镇化建设的一个非常重要的发力点。**

关于乡村振兴还有一个重要的想法，**要搞好乡村振兴，就要提出“三乡”工程，即人才回乡，资本到乡，告老还乡：**之前走出去的各类务工人员实现人才回乡，为未来乡村振兴提供人才支撑；资本到乡，要把农村的土地作为吸纳社会资本及城市资本、对应货币一般等价物的重要载体，宏观上还可以对冲货币发行，消减其他资产价格上的压力，包括房地产和股票市场的压力；而一些具有文化素质和

社会财富的人“告老还乡”对于乡村振兴和长期保持乡村优势，保持乡村在整个中国灿烂文化中的长期吸引力和亮点是很重要的。

叶兴庆认为在我国大的发展背景下，推进乡村振兴前面特意加了“全面”两个字，全面推进乡村振兴对解决农村低收入人口问题而言是非常重要的举措。**“全面”的含义体现在区域和内容上，**要全面推进乡村振兴，使其效果能以更大的比例传递到农村低收入人口，有三个问题需要解决：**第一，**低保覆盖范围的扩大和政策工具的调整；**第二，**在新发展阶段，要通过乡村振兴让农村低收入人口更大程度获益，就要认真总结和吸取脱贫攻坚期间的做法，当然好的做法要传承，存在的一些问题要想办法克服；**第三，**要通过全面推进乡村振兴，使低收入人口能够跟上现代化的步伐，能够打通上升通道，就要去着力提高低收入人口脱贫的内生性。

张琦完全同意通过乡村振兴来解决、缓解相对贫困的问题。之前我国解决了绝对贫困问题，进入了新阶段，下一步就是要解决低收入人口或相对贫困的问题。总体来说，我们可以通过乡村振兴来解决未来低收入人口和欠发达地区的一些问题。**要进一步提升提高改革成果的质量和水平，这样乡村振兴才能真正解决、缓解相对贫困的问题。**而这也需要关注以下四个方面：（1）无论从资金投入还是社会保障方面，对于有需要的城市、农村和区域脱贫地区，还需要国家政策的倾斜和优先；（2）要提高保障质量水平，还是要有高质量的标准；（3）在未来减缓相对贫困问题和实现乡村振兴，教育非常关键，脱贫地区的教育资源应尽快实现均等化，城乡之间的教育资源应尽可能达到公平化；（4）要延续脱贫攻坚、贫困治理中的优秀经验，包括治理体系的建立、精准扶贫的思想，确定低收入人口及欠发达地区的方法等。

温铁军表示在我国有些地区**市民下乡潮流正在滚滚而来，城乡融合将会是一个必然趋势。**习近平总书记所说的城乡两个要素市场的自由流动，客观上也正在变成现实。如何让农民获得长期的财产性收入，如何让产业留在县域，是需要有所行动的。如果我们只把农业当成第一产业，只把农民作为第一产业劳动力，要想让他们在资源性生产中获得长期稳定的收入，并且能够赶上平均收入水平，如果不

改变生产方式都是没有意义的。这也要求我们关注“三新”。**新阶段的一个重要的核心理念就是从过去产业资本阶段的亲资本，到现在亲人民、亲民生、亲环境和亲生态。**在地方设计系统政策时，要根据五中全会强调的“新乡村建设行动”中的重要内容，即如何把产业留在县域，让农民分享产业县域化的收益。

此外，我们要搞的是“三位一体”的综合性合作社，而不是过去那种所谓专业性合作社。综合性合作社能够让农民得到的转移支付高达60%，这样农民的收益就不是简单的在资源性生产领域中获得的一般收入。一定要有一套成体系的改革方案，才能让农民得到长期的财产性收入，才能真正把贫困问题全面化解。在这一方面，东亚地区的日韩可以为我们提供相关的学习经验。

温铁军：对相对贫困的研究应纳入“新阶段”的视角

温铁军　福建农林大学新农村发展研究院执行院长

以下观点整理自温铁军在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第25期）上的发言

解决低收入问题和缓解相对贫困问题之间的异同？

“十四五”期间应该以“低收入人口”这个相对成熟的指标做政策依据，这样“识别”成本相对较低，从而避免之前确定目标贫困人口那样过高的操作成本。此外，还要考虑如何把现在习近平总书记1.11讲话所强调的“三新”（新阶段、新理念、新格局）用于相对贫困人口研究以及相应政策制定的指导思想，以此认真贯彻中央在党的十九届五中全会以来明确提出的，要把巩固脱贫攻坚的可持续和乡村振兴战略有机整合，其实，这也就是明确了要用长期的乡村振兴战略的各种三农政策，来把脱贫攻坚的成果变成一个可持续发展的基础。为此，建议至少在“十四五”时期不再用“相对贫困”的概念，而是用“低收入”的概念，将更有利于脱贫攻坚可持续和乡村振兴的有机结合。

对我们做相对贫困问题指标体系的建设和未来政策操作，应该把“三新”作为指导思想，主要是考虑到对城乡两个不同的域别做相对贫困研究需要更主要地结合“两山”思想这个新理念的主要内涵。因为总书记说过，他1988年在福建宁德这个国家级贫困区工作时曾经指出，山区的发展条件似乎不够好，但是如果换一个角度去思考，绿水青山就是最好的财富。可见“两山”思想本来就源于贫困地区的脱贫攻坚。十九大以来整个中国转向生态文明战略带动乡村振兴。从“两山”理念来看，被认为是贫困的很多农村地区，在可用于多业态开发的生态产业化发展上恰恰是具有比较优势的。问题在于以往的制度体系有利于粗放的数量型增长，而不利于质量效益型增长。因此，如同自然资源部推动“空间生态资源开发多规合一”，如同五中全会强调“县乡村三级规划统筹”等措施相继出台，我们需要通过一系列的制度变革来深化生态文明领域中的综合改革。具体看，当前重点是农村中有利于“空间正义”的生态资源村域开发的“三变”改变，不仅带动脱贫攻坚与乡村振兴的有机整合，而且带动“三产融合”向生态化的发展转型。因此，在相对贫

困的研究上至少要继续把城乡分域来做，对乡村贫困的认识也会融入乡村振兴而相应的发生变化。至于这些空间生态资源“整全开发”带来的基尼系数变化如何体现在指标体系中，还要请在扶贫攻坚方面已经做出很多成绩的学者，在这方面多下点工夫。

总之，在相对贫困指标体系设置以及有关政策改革之关键，是如何体现“三新”、把“两山”理念用于相对贫困问题的研究上。

相对贫困的概念，在西方国家中是相对成熟的了。但对我们国家来说，农村地区的相对贫困可以稍微再做一点延展性的讨论，农村中的相对贫困是指农村中大量的空间生态资源因其整体性而具有非标性，难以被所谓现代市场经济推入货币化或者资本化，因此，农民只能在一般的资源性生产中获得相对较低的现金收入。如果只是以现金收入衡量的话，农村相对贫困就叫做“相对现金收入能力低、不足以支付相对现金开支过高”。农民因为要从事资源性生产，现金收入能力当然是低的，但是其必须支付的现金开支是水涨船高的，特别是因病致贫、因学致贫的农村家庭，主要是因为教育、医疗开支飞快上涨，远远高于其他方面的生活开支。所以只要家里有病人、有人上学，家庭收入往往赶不上个别部门开支所造成的非常明显的差异。所以，如果对相对贫困问题的政策考量不把深化改革重点放在那些造成社会严重“不平衡”的问题上，恐怕相对贫困长期看会向流入城市的低收入人群蔓延，而且是一个无解的问题。

加之，我们很多做法不尽合理。前段时间发达地区房地产价格虚高，派生的是贫困地区大量在农村搞合村并居、抢夺挪用农民宅基地指标，在三变改革确立所有权主体之前就放开农村建设用地直接入市、跨省交易，例如深圳一亩建设用地指标差不多能卖上百万，对于债务高启的贫困地区政府来说诱惑巨大。这些现象使得很多农民被赶上楼，同时，农民必须支付的现金开支，包括水电气卫和物业费等，在过去分散的村落中不必支付的费用，在被赶上楼以后，也都成了必须现金开支的生活成本。除此之外，集村并居造成了很多山区的耕地弃耕撂荒。类似这些问题恐怕在过去瞄准目标扶贫落后于变化的脱贫攻坚研究中，往往是得不

到体现的。这些年地方债务负担过重使这些现象越来越突出，在进一步推动所谓相对贫困的研究中，有些新领域和新要素是在城镇化加速条件下需要纳入考虑的。

乡村振兴在解决农村低收入或相对贫困人口问题方面的作用？如何通过实施乡村振兴使脱贫攻坚具有可持续性？

完全同意中央强调的通过实施乡村振兴来缓解相对贫困的决策。之前我们解决了上个世纪留下的绝对贫困问题，进入了新阶段，有些地区市民下乡潮流正在滚滚而来，城乡融合发展将会是一个必然趋势。习近平总书记所说的城乡两个要素市
场的自由流动，客观上也正在变成现实。我国的一些村子原来人口大量减少、县域人口也外流，农民在打工所在地纳入城市化了，很多村落民居也已经拆除。但是个别地方精英对民居的保护和改造不仅传承了传统的文化，更是吸引了很多城里人来此从事民宿、餐饮、休闲、文创等新业态。大自然山光水色，农村中的古民居，很多资源性的资产过去在的“旧阶段”是要被废弃被拆掉的，现在贯彻“两山”新理念，就成了无价之宝。所以，要让农民获得长期的财产性收入，就得体现五中全会要求的“让产业留在县域”，那就需要把“县乡村统筹规划”纳入“新乡村建设行动”。

旧阶段特点是只把农业当成第一产业，只把农民这种身份概念简单化地作为第一产业劳动力的职业。由此，要想让他们在资源性生产中获得长期稳定的现金收入，并且能够赶上平均收入水平，那是不可能的。如果不改变生产方式是没有意义的。这也就要求我们要关注“三新”。如果讲新阶段，中国是处在资源经济、产业经济、金融经济这三种类型融合的阶段，美国为首的西方国家告别了产业经济，进入金融经济，这对我们国家来说高不可攀，也是难以融入的。于是便出现了农业供给侧改革针对的这一阶段的老矛盾，即只搞第一产业的产业化，其结果就是农业结构性过剩与面源污染互相恶化。过去一些干部和学者按照老阶段、老理念、老格局继续加强这种实际上已经结构性过剩的所谓产业是教训较多的，要转到新阶段。

新阶段的政策调整中一个重要的核心理念就是从过去产业资本阶段因资本极度稀缺而派生的亲资本，转到现在资本过剩条件下的亲民生、亲贫困和亲生态。

中央主要领导人一再强调以人民为中心的发展思想，但各级政策，包括学校的教学体系仍然延续的是以资本为中心的，这种情况下要强调反贫困，恐怕要在政策理论和教育培训的指导思想上，从过去的亲资本政策体系改变成亲民生、亲贫困、亲生态的，只有这样，一个国家的政策思想和教育理念才有可能真正转变过来。

现在很多地方设计系统政策，主要的根据是党的十九届五中全会强调的“新乡村建设行动”中的重要内容，即如何把产业留在县域，让农民分享产业县域化的收益。例如，省级政府要建立乡村振兴投资基金，需要在农村做加杠杆。农村与城市最大的不同，在于城市资本过剩，需要去杠杆；而乡村资本不足，需要加杠杆。但，关键是要让资本为民所用，而不是让民为资本所使，这是新阶段不同于旧阶段的最大的差别。可以用省级的优质金融资产做杠杆，下到县级重组平台公司，只对县域优质资产做重组实现一比一资产倍数增加，再下去整合乡镇级的涉农站所。比如要把乡镇级的经管站变成财务公司，认真把村级的资源性资产和设施性资产按照财务公司的一般运作方式清理做账。再以乡镇财务公司为核心去对接县级平台公司向下投入的项目资产，促使村集体改组做工商登记成立项目公司。与此同时，要把乡镇这一级的涉农站所改成项目管理服务公司，对已经财务公司清理过的村级可用资产做股份化，再用已经股份化的资产去做专业合作社，也可对接外部投资。总之，要通过三变改革形成一个可以激活乡土社会中长期形成的沉淀资产、变成可交易资产的县域经济新格局。让乡村经济实现生态资源货币化，再进一步让县域平台实现“生态资本深化”。这样就把过去长期在乡村处在主导地位的资本力量改变成可以被“三变”改革、村级集体经济管理公司和与乡镇结合的项目管理公司对接的力量，把乡村沉淀资产盘活，再跟县级平台公司对接，使得省里面设立的“乡村振兴投资基金”可以一对二、二对四、四对八的形成资产规模扩张。这样就能够把可以留在县域的产业，用平台公司对接村级资源性资产变现，使得这个产业能够留在县域。同时，因为农民改变身份变成村级公司股东，就能够长期分享这些产业留在县域的资产收益。

党的十九届五中全会以来中央文件强调：我们要搞的是“三位一体”的综合性合作社，而不是过去那种所谓专业性合作社。可以借鉴日韩的综合性合作社能够让农民收入中得到的转移支付占比高达60%，这样农民就不是简单的在资源性生产领

域中获得的一般收入。至少有一个可以参照的体系，最好在东亚模式中寻找。实际上，综合农协是日韩农村没有贫困的根本制度。总之，我们一定要有一套成体系的改革方案，才能让农民得到长期的财产性收入，才能真正把贫困问题全面化解。

要实现“三新”、要把脱贫攻坚朝向乡村振兴相结合的方向上做调整。对此，我们提出的上述措施可操作，至少已经在四个省以县为单位开展试点。希望这次党的十九届五中全会提出的三新的指导思想，对我们脱贫攻坚可持续，对全面小康能够真正起到指导作用。而不是像过去那样，在旧阶段讲旧理念，形成旧格局，那是走不出来的。

叶兴庆：培育帮扶对象内生发展能力，提升乡村振兴普惠性和可持续性

叶兴庆　国务院发展研究中心农村研究院院长

以下观点整理自叶兴庆在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第25期）上的发言

解决低收入问题和缓解相对贫困问题之间的异同？

在上一轮脱贫攻坚期间的后期，特别是接近2020年时，大家会关心一个共同的问题，就是2020年后中国贫困治理将采取何种模式。从2018年开始，中央就在思考这个问题，有关部门也在研究这个问题。

2018年中央政治局第八次集体学习时，总书记提出了2020年脱贫之后的贫困治理这个命题，当时的提法是从超常规转向常规，从消除绝对贫困转向缓解相对贫困。党的十九届四中全会更是在党的文献里第一次提出了建立解决相对贫困的长效机制。2020年的中央一号文件贯彻了四中全会的要求，对2020年后的贫困治理也是按照解决相对贫困的思路来部署的。

但去年3月6日，总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会的讲话中首次提出，脱贫攻坚取得胜利之后，要帮助欠发达地区和农村低收入人口。这是第一次提出脱贫攻坚之后要解决的问题，是欠发达地区和农村低收入人口问题。按照这样的要求，中央按照解决低收入人口问题的思路，谋划了关于实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见。但是我们要注意一个新的动向，今年4月份，国新办发布的《人类减贫的中国实践》白皮书中又提出到，2035年农村相对贫困要进一步缓解，这里采用了相对贫困的概念。从2018年至今，“相对贫困”和“低收入人口”这两个概念在交叉使用，涉及到“十四五”规划时基本使用了低收入人口的概念，涉及到2035年或更长期的时间点时，使用的是相对贫困的概念。

这两个概念有没有差别呢？第一，这两个概念背后的核心实质是一样的，绝对贫困问题消除以后，中国仍然存在一部分人需要得到帮扶，这部分人叫做相对贫困人口也好，叫做低收入人口也好，本质上是一样的，但我认为还是有一些差

异。我们理解，用相对贫困的概念更容易和国际接轨，特别是中高收入国家和高收入国家基本使用的都是相对贫困的概念。使用相对贫困的概念也会带来一些问题，这一点学术界很清楚，以前是绝对贫困，现在是相对贫困，但对相当一部分老百姓来讲，搞不清楚什么是绝对，什么是相对。刚刚宣布脱贫摘帽，刚刚宣布消除贫困，怎么又冒出一个相对贫困的概念、相对贫困的人口呢？这会造成混乱，使他们在思想上有所担心。

第二，使用相对贫困的概念，偏重于学术研究和政策分析。学术界和专家喜欢用这个概念，因为这个概念有非常完美的计算方法，有了这个概念以后，对标准以下的群体可以进行学理性比较强的分析。但是这个概念有可操作性的问题。我们要定义一个相对贫困标准，要框定一批相对贫困人口，不仅仅是为了学术研究，很大程度上是要指导我们的工作，让我们的帮扶政策同这个概念、标准和群体挂钩。从这样一个角度看，用低收入人口概念恐怕就有它的优势。但是采用低收入人口概念也有它的问题，容易使我们的关注点只在收入这一个指标上，相对贫困是个多维指标，低收入则更偏重收入。总的来说，在现阶段，至少是在“十四五”期间，还是应该使用低收入人口这个概念。帮扶政策也要聚焦到低收入人口的群体上，“十四五”之后或可以考虑转向相对贫困的概念。

“十四五”要聚焦低收入人口，也要有一个标准和范围。按照现在的工作基础来讲，我们主张用把现行的农村低保标准视作低收入人口的标准。这样做的好处是政策成本在可控范围内。之前的精准扶贫精准识别花了较大的成本，我们无法年年去识别，那样成本太高了。我们可以利用现行低保标准这一很好的基础。按照2017年消费支出购买力评价计算，2020年的农村低保标准相当于每人每天4.8美元，而世界银行的高贫困标准为每日每人5.5美元，相当于后者的87%，整个“十四五”期间我们的低保标准还在调整，按购买力平价计算，到“十四五”期末，低保标准有可能会达到世界银行的这一高标准，便于和国际接轨。

所以，我们主张“十四五”期间使用低收入人口的概念，低收入标准采用农村低保标准，框定出这一批人口后，基本还是遵循目前的政策执行系统，把帮扶政策传递下去，也为企业家等社会爱心人士参与帮扶低保对象和低收入人口提供了

一个可行的对象。这样一个角度能考虑到方方面面的需要，也是一个折中的结果，而在“十四五”之后可以逐步转向相对贫困的概念。

乡村振兴在解决农村低收入或相对贫困人口问题方面的作用？如何通过实施乡村振兴计划使脱贫攻坚具有可持续性？

全面推进乡村振兴是在我国的新发展阶段，为了促进共同富裕、打通低收入人口上升通道、防止阶层固化的一个重大举措。从今年开始我国进入了新发展阶段，目标是到2035年基本实现现代化，到2050年建成现代化强国。我国的现代化是惠及14亿人的现代化，一个重要的目标是要促进共同富裕。在这一大背景下，推进乡村振兴前面特意加了“全面”两个字，全面推进乡村振兴对解决农村低收入人口问题而言是非常重要的举措。

对于“全面”的含义，首先是体现在区域上。脱贫地区在前一阶段的中心任务是脱贫攻坚，其他非脱贫地区是在实施乡村振兴战略。现在三农工作的重心从脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴，这主要还是对于脱贫地区而言，因此乡村振兴实施的区域变为全中国的农村地区。

第二个“全面”是推进的内容。无论是“五句话、20个字”的总要求也好，还是“五个振兴”的概括也好，乡村振兴的内容都是全面的，包括产业、包括生态、包括乡风文明、包括治理、包括人民生活富裕的程度。因为区域是全面的，内容是全面的，所以推进乡村振兴自然能够为农村低收入人口生活水平的提升带来明显的促进作用。

要全面推进乡村振兴，使其效果能以更大的比例传递到农村低收入人口，有三个问题需要解决：

第一，低保覆盖范围的扩大和政策工具的调整。用低收入人口的概念，由农村低保标准来瞄准低收入人口，还要在现有基础上有所修正，比如农村低保除了标准要逐年提高外，覆盖的范围也应适当扩大，目前覆盖了3000多万人，应该在此基础上适当扩大覆盖和瞄准范围。同时还要增加政策工具，以前低保政策工具

是单一的，仅涉及一个收入问题，存在一个低保标准，收入跟这个标准相差多少就补差多少。在乡村振兴的大背景下，要扶持低收入人口，这一政策工具就比收入补差要丰富得多，可以包括技能培训、产业发展、转移就业、村级治理、甚至实现人们思想观念的转变。所以，在全面推进乡村振兴的阶段，要让农村低收入人口更大程度获益，就要实现低保覆盖范围的扩大和政策工具的调整。

第二，在新发展阶段，要通过乡村振兴让农村低收入人口更大程度获益，就要认真总结和吸取脱贫攻坚期间的做法，当然好的做法要传承，存在的一些问题要想办法克服。这里最关键的就是要提高内生发展能力。在脱贫攻坚期间，对目标的完成是有时间要求的，2020年必须完成任务，为了在这个时间节点完成任务，我们不计代价和成本，所以称之为超常规。因为采取了超常规的措施，最终的确做到了在2020年消除绝对贫困，兑现了承诺；但在实现这个目标的背后，也要注意到有些地方的产业或就业政策的可持续性需要进一步提高。

比如对于扶贫产业，产业扶贫的市场化程度应该比较高，应该由受扶主体充分发挥自身的主观能动性。但是在不少地方可以看到，地方政府和帮扶单位对扶贫产业的包办比较多，甚至一些地方不得不通过消费扶贫来解决产品销路问题，不少的扶贫产业实际上既缺乏市场竞争能力，也缺乏本土经营人才。扶贫产业在脱贫攻坚之后，还不能顺利移交给当地，因为“接不住”，没有合格、能够胜任的本土经营团队，当然有些产业本身市场也有问题，销路也没有解决好。同时还要看到，相当一部分脱贫户的收入结构对政策性转移支付的依存度偏高。2019年全国农村居民人均可支配收入中，转移净收入占比为12.9%，这体现了全国农村转移性收入的平均水平。但是在有些地方脱贫户、建档立卡户的收入结构中，政策性的转移收入达到了一半以上，家庭经营、外出务工等自主性和可持续性比较强的收入占比偏低。此外，不少脱贫村的村级治理在相当程度上是依赖驻村工作队和第一书记，本村两委干部队伍没有完全跟上来，从治理的角度看，村级脱贫工作的外生性比较强，对外部力量的依存度也是偏高的。这是在脱贫攻坚期间存在的问题。

要通过全面推进乡村振兴，使低收入人口能够跟上现代化的步伐，能够打通上升通道，就要去着力提高低收入人口脱贫和发展的内生性。比如在产业帮扶方面，尽快明确外部帮扶单位的职责边界，建立正向激励机制，引导脱贫地区充分参与市场竞争，提高可持续的人力资本发展能力。对低收入户也要分类指导和帮扶，有些低收入户是有劳动能力但是没有技能的，要对其进行技能培训；有些是有劳动能力，但没有市场和资金，就要解决市场问题和资金问题；还有就是没有劳动能力的，因此在乡村振兴过程中也要提高社会保障措施的保障程度。

此外，在乡村振兴这一新阶段，驻村工作队和第一书记要把主要的精力转向培养当地的治理队伍，尽快培养本地的两委干部，在返乡农民工中培养一批经营能手，通过这样的措施把帮扶地区人力资本的水平提上来。

这是通过全面推进乡村振兴，让农村低收入人口真正可持续地增加收入，更大程度地获得乡村振兴的红利，只有这样才能缩小贫富差距。所以，核心要解决低收入人口内生能力的问题。

第三，在新发展阶段，要通过乡村振兴使农村低收入人口更大程度获益，打通他们的上升通道，从方法论上，要借鉴脱贫攻坚中的区域瞄准机制。

现在中央也有相关部署，在西部地区的深度贫困县中确定一部分国家层面的乡村振兴重点帮扶县。在其他地方也有一些很好的做法，如最近重庆提出乡村振兴重点帮扶乡镇，浙江提出通过数字化瞄准农村的低收入人口。从方法论上看，在中国这种行政体制下，充分利用行政动员能力强的优势，确定一个区域重点帮扶对象是有必要的。在促进乡村振兴的资源分配上，区域瞄准在一定程度上也是人口的瞄准，因为在这些需要重点帮扶的地区低收入人口是比较密集的，所以帮扶了需要帮扶的重点地区，在很大程度上就瞄准了需要帮扶的低收入人口。所以从方法论角度看，继续瞄准一部分重点地区也是很重要的。

张琦：通过乡村振兴缓解相对贫困问题的四点建议

张琦　北京师范大学经济与资源管理研究院教授、中国扶贫研究院院长

以下观点整理自张琦在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第25期）上的发言

解决低收入问题和缓解相对贫困问题之间的异同？

针对相对贫困方面的问题，我想谈几个方面。

一是2020年后脱贫攻坚目标完成后，贫困依然存在。虽然我国解决了绝对贫困，但贫困依然存在，只是在新阶段贫困表现形态和方式有所差异。对此，党的十九届四中全会提出了相对贫困的概念，以及要求建立构建解决相对贫困的长效机制。之后大家对相对贫困概念进行了多领域多视角的研究分析和政策制度研究，主要是为服务国家构建解决相对贫困长效机制决策献计献策。党的十九届五中全会提出了低收入人口和欠发达地区的新表述，但并不是否认贫困依然存在，而是表述文字有所不同。也就是从欠发达地区和低收入人口角度来认识和解决新阶段贫困问题也就是相对贫困问题。但是从研究的角度来说，用相对贫困的表述也是可以的。第二、就是说缓解相对贫困和包含着现在所谓低收入人口和欠发达地区两个方面，二者结合起来，统一于解决相对贫困问题。也就是一种新表述，实际上政策含义是一样的。

当然，从文字上来理解，低收入人口更多是从收入角度进行理解的，相对贫困则更多是从多维整体的角度，综合地进行表述，表现出不仅仅是收入，也包括除收入之外的社会保障、教育、医疗、社会公共服务等多个方面，在范围上和人们理解的维度上有所差异。这两种表述可能产生的区别在于，在解决相对贫困和低收入人口问题时，低收入人口表述更着重于把收入水平提高，更多体现的是增收方面的政策；而相对贫困是综合性的概念，不仅仅是收入方面，而是包括除了收入

之外的其他一些综合性的体现。 但国际上看，国际间交流话语更多使用是相对贫困表述，也是就是说相对贫困可以更容易地与国际上接轨。

二是关于相对贫困标准及区域设置方面。我个人认为相对贫困人口标准可按照城乡分别设置，以城镇和居民收入中位数的35%或者40%为宜，主报告中提出了相对贫困多维角度，从不同的角度提出了人群的概念，不同人群有其群体特征；对于区域分布，主报告中最后提出的几个对策，包括区域和个体之间相结合、城镇与农村相统筹、重点领域与重点群体并重等，都是非常切合实际的，我完全同意这些意见和建议。

乡村振兴在解决农村低收入或相对贫困人口问题方面的作用？如何通过实施乡村振兴计划使脱贫攻坚具有可持续性？

我完全同意通过乡村振兴来解决和缓解相对贫困或者低收入的问题。2020年之前我们解决了绝对贫困问题，2020年后进入了新阶段，下一步就是要解决低收入人口或相对贫困的问题，总体来说，我们可以通过乡村振兴来解决未来低收入人口和欠发达地区的一系列问题。

首先，进一步提高质量标准和水平。为什么呢？我们认为脱贫攻坚是全面建成小康社会的底线目标，现在解决的绝对贫困问题仅仅是解决了最基础的、最基本的问题。进入下一个阶段后，脱贫在标准、质量、水平上都要在原基础上有所明显提升。所以，下一步从乡村振兴出发，去缓解包括相对贫困在内的问题，最重要的就是要提高质量和标准。比如要注重基础设施建设，农村贫困地区的基础设施目前已得到了改善，但与其他地方相比还有很大差距，还不牢固，还不稳健；再如目前我们已解决了住房和危房问题、上学难问题和通水通电饮水等都是最基本问题，但是还没有达到高质量高水平的解决，仅仅是达到“两不愁、三保障”的水平，所以，我们的政策和帮扶还不能减少，还是要发挥内生动力，但更重要的还是要有国家持续性支持，增强可持续性，防止返贫现象发生，决不能出现规模性返贫现象。我们说“两不愁、三保障”只是一个最低标准，所以，进一步提升质量和水平，是下一阶段尤其乡村振兴解决和缓解相对贫困首要问题和有

效任务。因此无论从资金投入还是社会保障方面，对于有需要的城市、农村和区域脱贫地区，还需要国家政策的倾斜和优先，这样才能继续巩固和拓展脱贫成果，才能为缓解相对贫困和乡村振兴打好基础。

其次走绿色发展之路是乡村振兴和缓解相对贫困的必然选择。。我们认为，走绿色生态高质量发展方向，是必然选择。对脱贫地区来说，这些地区自身所拥有的生态资源是可以通过乡村振兴展现价值优势，因此，我们要伴随打赢脱皮可能攻坚战到巩固拓展脱贫攻坚成果，进而与乡村振兴相衔接的历史新转变过程中，一个重要选择就是从绿色减贫生态脱贫转向新阶段的绿色生态帮扶再到未来的绿色生态振兴的时续发展路径。

最近一段时间有关绿色生态产品价值相关政策已经出台，实际上就是通过政策上使得脱贫地区的绿色生态资源产品价值资产化、资本化、市场化方面要进行一些大胆的探索和创新，这样才能使得绿色生态资源资产价值就可以通过评估、抵押、交易、证券化和资本化得到很好的体现。这对脱贫地区来说，以及未来的乡村振兴发展是非常必要的，因此，这里的关键就是要走绿色振兴之路，由以前的绿色生态脱贫到绿色帮扶，再到未来走绿色生态振兴，这也完全契合未来五大振兴之一的生态振兴要求。

第三点是教育。从现实来看，过去的农村贫困地区或者现在的脱贫地区仅仅是达到了在义务阶段不辍学的最低标准。对于脱贫地区，在整个乡村振兴发展过程中，我们认为最薄弱的一块短板就是教育，包括教育资源和人才资源的缺乏。可以不夸张的说 ，在未来减缓相对贫困问题和实现乡村振兴中，教育最关键。脱贫地区的教育资源应尽快实现均等化，城乡之间的教育资源应尽可能达到公平化，此外也要注重人才的作用。因此强化义务教育领域和职业教育领域投资和倾斜是非常重要和必要的。最近北京师范大学在珠海设立了一个乡长学院，专门对乡镇干部进行培训。通过调研发现，乡镇级的干部培训比县、村级的干部培训更加薄弱，干部在专业知识和管理方面的需求非常大。若通过培训，干部在产业、就业等领域的工作能力能有所提升，这在未来对于乡村振兴而言是非常重要的。

第四点，延续优化借鉴。要延续脱贫攻坚的政策和借鉴贫困治理中的先进经验，包括贫困治理体系建立、精准扶贫的基本方略，建立低收入人口及欠发达地区长效帮扶机制等等都是有着很好借鉴意义。尤其是针对不同类型的欠发达地区来说，我们一定要分类制定缓解相对贫困的差异化政策。可以从收入导向、从低收入角度、从经济角度把全国划分不同的区域，看缺口在哪里。另外可以从整体上发展的角度，包括教育、医疗、健康等方面，从不同的角度和维度上对整个欠发达地区进行不同指标的测度，看哪些指标显示出自身问题和短板，以此，制定相应的政策，比如有些经济发展水平较低的地区居民收入也低，我们就要对其进行重点政策倾斜，包括有些地方还要继续使用之前脱贫攻坚的经验。

毛振华：推进人才返乡、资本回乡、告老还乡“三乡”工程，切实促进乡村振兴

毛振华　中国人民大学经济研究所联席所长、教授，中国宏观经济论坛(CMF)联席主席，中诚信集团董事长

以下观点整理自毛振华在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第25期）上的发言

5 月 12 日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的以“全面建成小康社会后中国的相对贫困问题”为主题的 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第 25 期）于线上举行。中诚信集团创始人、中诚信国际首席经济学家、中国人民大学经济研究所联席所长毛振华教授出席报告会并参加了论坛第二单元。下文系根据毛振华教授论坛发言整理。

正确认识扶贫攻坚战取得巨大成就后的脱贫扶贫工作。尽管受到新冠疫情冲击，我国依然在2020年完成了消除绝对贫困的艰巨任务，现行标准下9800多万农村贫困人口全部脱贫，扶贫攻坚战取得了巨大成就。在这样的背景下，很多从事扶贫脱贫攻坚的慈善公益组织的认识开始出现了一个误区，即认为继续提扶贫可能不合时宜。事实上，任何阶段的社会都会存在一部分人相对贫困以及极少数人绝对贫困的问题，我们要认识到，在扶贫攻坚战取得巨大胜利的当下，巩固拓展脱贫扶贫成果、防止返贫扶贫十分重要。特别地，要把扶贫攻坚战下的集中行动转化为常态化的社会慈善公益事业，继续深入做好政府、慈善公益、民众救济方面的综合考量。

巩固拓展脱贫攻坚成果，需要贯彻落实“乡村振兴”战略。从发展阶段来看，我国已经成为中等收入国家，能否跨越中等收入陷阱、迈进高收入国家行列，提高国民可支配收入尤其是农村人口的可支配收入是其中的关键。因此，贯彻落实“乡村振兴”战略，不仅有利于社会结构优化，还能巩固扶贫脱贫成果、防止出现返贫复贫，保障农村地区的长治久安。为此，我认为要构建“乡村振兴”工作的长效机制，尤其是要以县城经济为中心发展产业，缩小工农产品剪刀差，同时

也要从公共卫生、教育、文化、交通等多方面入手，布局网络化的、多维的合力，为促进乡村产业发展提供更加完善的基础设施和配套资源。

那具体到政策层面，又应该如何夯实乡村振兴的发展基础呢？一个可行的做法是，积极建设“三乡”工程，即人才返乡，资本回乡，告老还乡，其中的“乡”是广义的，它包括县及县以下的行政单位。

首先是人才返乡。中国过去走的城市化道路是多元、综合的，导致现在城市人口的很大部分来自于农村，例如进城务工的农民，毕业留城的大学生，等等。随着乡村基础设施的发展，尤其是在互联网和移动手机普及的背景下，某些地方开始出现了农民工和大学生返乡创业的现象，如果能够动员更多的农民工等外出打工人员返乡，甚至是吸引科技人员、中产阶级返乡兴业，那么将对提高乡村的人力资本具有重要作用。

其次是资本回乡。资本尤其是产业资本，在完善生产要素、形成新的产业能力扮演着关键角色，所以鼓励资本回乡对实现乡村振兴十分重要。不少从农村走出来的企业家大多具有乡情情怀，他们管理下的资本返乡不仅仅考虑经济利益，还包含了情感因素，可以挖掘这方面的资源带动更多的资本返乡。那应如何推动资本回乡呢？我坚持认为，要深入探讨农村土地改革尤其是要把农村的土地塑造为吸纳社会资本的重要载体。具体而言，在确保土地耕地红线、不改变土地性质的前提下，把农村的集体所有制土地改革成国家拥有土地所有权、农民拥有土地使用权的新的农村土地制度，这样一来，回乡的企业家可以用资本购买农民手中的土地使用权，农民拿到钱以后可以促进消费、投资，还可以吸纳货币超发带来的多余的流动性，真正做到一举多得。

最后是告老还乡。告老还乡对长期保持乡村优势，尤其是保持乡村在整个中国灿烂文化中的长期吸引力和亮点具有重要作用。如果能够鼓励官员、教师、企业家等具有文化素质和社会财富的人才退休后告老还乡，在乡村或县城以下的单位养老，这将对提振乡村经济尤其是养老、医疗等大健康产业的发展产生积极作用。不过，要吸引人才告老还乡，必须要完善乡村基础设施，提高乡村社会、文化、经济等方面的综合水平。

总的来说，要鼓励人才返乡，鼓励资本回乡，鼓励告老还乡，就必须在生产要素和社会资源的配置上出台一系列具有针对性的政策，才能夯实乡村振兴的发展基础，才能更好地巩固脱贫扶贫成果，防止返贫复贫。

CMF
China Macroeconomy Forum
中国宏观经济论坛

把脉中国经济　传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forcasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站：http://ier.ruc.edu.cn/

微信公众号：