

中国扶贫战略与 2020 年后相对贫困线划定*

——基于理论、政策和数据的分析

孙久文 夏 添

摘要：中国在 2020 年将基本消除绝对贫困，之后，贫困问题由绝对贫困转向相对贫困。由于中国相对贫困现象较为突出，并与绝对贫困存在交叉，这使得以基尼系数为基础的相对贫困测度失真。本文首先通过回顾中国的贫困线调整和扶贫政策演变，分析贫困类型的转变；然后对城乡二元结构未打破背景下的农村相对贫困规模进行测算，提出基尼系数区域化的设想；最后对城乡统筹下的相对贫困线设定进行现实考量，并给出设计方案。即：中国 2020 年之后的相对贫困线设定应采取两区域、两阶段方法——非沿海地区实施绝对贫困线相对化、沿海地区实施基于居民可支配收入的相对贫困线，并每 5 年上调一次；2035 年中国进入城镇化后期，相对贫困标准整体进入以全民可支配收入为识别基础的阶段。未来贫困治理仍需要在工作培训、区域转型、多维和精准识别上不断提升。

关键词：相对贫困线 贫困类型转变 潜在贫困人口 人力资源培育

中图分类号：F291.3 **文献标识码：**A

贫困作为一个世界性的难题，一直困扰着广大发展中国家，中国也未能例外。2015 年 9 月，联合国可持续发展峰会通过了《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》，其中将 2030 年前消除一切形式的贫困作为目标之一。中国将在 2020 年率先消除绝对贫困，这将是人类反贫困史上的一个重要里程碑。2020 年消除绝对贫困之后，中国扶贫工作应该由集中式减贫治理战略转向常规性减贫治理战略，即实现三个转变——由解决绝对贫困向解决相对贫困转变，由重点解决农村贫困向城乡减贫融合推进转变，由重点解决国内贫困向国内减贫与国际减贫合作相结合方向转变。

到 2018 年年底，中国的贫困发生率已经下降到 1.7%^①。随着 2020 年的临近，习近平总书记在

*本文研究得到研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项项目“新时代我国区域协调发展战略的理论深化与实践创新研究”（批准号：18VSI022）和中国人民大学应用经济学院科学研究基金项目“美国区域科学发展回顾与中美区域经济学发展对比”（批准号：2016000452）的资助。

^①新华网：《农村贫困发生率降至 1.7%，如何啃下最后的“硬骨头”》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-08/14/c_1124872039.htm。

党的十九大报告提出的“确保到 2020 年中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫”的目标即将实现^①，中国的扶贫事业即将进入一个新的阶段：从重点解决绝对贫困问题向解决相对贫困问题转变。为此，本文拟通过梳理绝对贫困、多维贫困和相对贫困三者的理论关系，探寻相对贫困治理的现实依据和制定方案，并以美国的相对贫困发生情况与反贫困政策为借鉴，针对 2020 年之后中国相对贫困的新特征提出未来扶贫战略的实施方向，以期为扶贫战略与政策的制定提供参考。

一、中国扶贫战略回顾与贫困类型的转变

（一）中国贫困线变化与扶贫战略沿革

1. 中国贫困线变化。旧中国留下的是一个“普遍贫困”的社会状态。新中国成立后，居民的整体收入水平偏低，与发达国家存在一定差距。到改革开放初期的 1978 年，中国农村的贫困发生率为 30.7%，当时的贫困线是每人每年 100 元。根据这一标准（按当年物价折算），2000 年的农村贫困发生率已经下降到 3.5%^②。详见图 1。

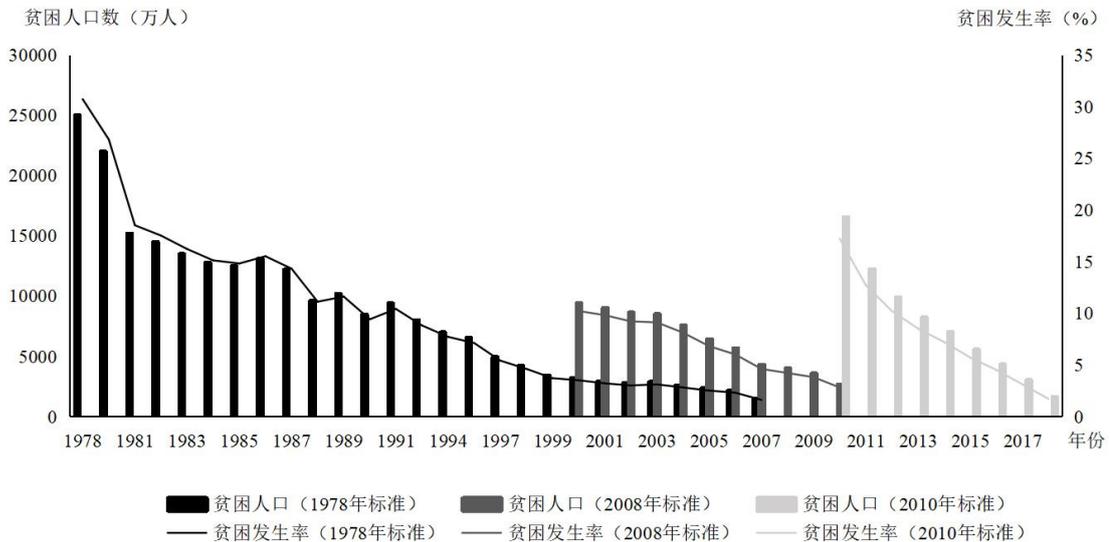


图 1 1978~2018 年中国贫困人口和贫困发生率变动情况

资料来源：国家统计局（编），2018：《中国统计年鉴 2018》，北京：中国统计出版社。

但是，1978~2000 年，居民的平均货币工资增加了 14.23 倍，居民消费水平指数上涨了 3.91 倍^③。这表明，改革开放以来中国居民的收支平均水平普遍提升。那么 1978 年的 100 元/人·年的绝对贫

^①资料来源：习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社。

^②参见：朱梦冰（2017）。

^③根据《新中国 60 年统计资料汇编》（国家统计局国民经济综合统计司编，中国统计出版社出版，2010 年出版）中相关指标计算得到。

困线就存在与经济社会发展水平的脱节问题，尤其在消费结构上。1978年的绝对贫困线是根据生存性营养标准及20%最低收入人群的消费结构来测算的货币数值，但1978~2000年，中国城镇居民的恩格尔系数下降了18.1个百分点（从57.5%下降到39.4%），农村居民的恩格尔系数下降了18.6个百分点（从67.7%下降到49.1%）^①，居民的整体消费重心已经从基础性的食物转向服务性的商品。

中国共制定过3个贫困标准，每一标准制定的后续年份会根据物价指数对标准进行微调。从图1可以看出，在2010年标准下贫困规模和贫困发生率下降速度最快，说明中国贫困彻底摆脱普遍性，呈现出区域性、个别性特征。这与中国各个时期扶贫政策重点的差别有关。

2. 中国扶贫政策演变。中国扶贫事业起步于农村减贫，1978年中国就开始实施“以工代赈”的扶贫战略。20世纪80年代中国农村普遍贫困的状况得以扭转，经济发展对脱贫的效应十分明显。1986年和1994年，国家先后划定国家级贫困县331个和592个，这期间实施了农村专项反贫困计划。1994年制定的《国家八七扶贫攻坚计划》标志着中国扶贫实践进入攻坚阶段。随着贫困县的补充和贫困村的确定，扶贫攻坚的基础区域就十分明确了，以县为基础的开发式扶贫成为扶贫战略的重点。2000年制定的《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010年）》进一步细化了21世纪中国扶贫开发的目标——“两不愁、三保障”。2010年制定的《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020年）》，把集中连片特殊困难地区作为新十年扶贫开发工作的主战场，国家扶贫政策与区域协调发展相结合，中国综合扶贫开发战略的领域得以进一步拓展（陈志钢等，2019）。

“精准扶贫”重要思想的正式提出是在2013年11月，习近平到湖南湘西考察时首次做出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示。2015年10月16日，习近平在2015年减贫与发展高层论坛上强调，中国扶贫攻坚工作实施精准扶贫方略，到2020年实现7017万人全部脱贫、592个贫困县全部摘帽和解决区域性贫困问题。改革开放至今，中国扶贫政策经历了4个演变阶段——区域开发（1978~1985年）、扶贫攻坚（1986~2000年）、整村推进（2001~2012年）和精准扶贫（2013~2020年）。

（二）贫困类型的转变

新中国成立以来，中国贫困主要形态先后表现为普遍贫困、农村贫困、集中连片区域性贫困、特殊群体性贫困、潜在贫困和反复性贫困5个阶段，多维贫困和相对贫困将成为中国新的贫困存在形态。1986~2010年，扶贫政策目标是解决以“吃、穿、住”为特征的基本生存需要，且一直保持“收入贫困”单一标准。2010~2020年，贫困的定义拓展为“不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障”，即“两不愁、三保障”。这体现了中国对贫困的衡量由收入贫困单一标准向多维贫困标准的转变。

除了贫困衡量标准的多维化，还出现了贫困衡量标准的相对化转变。绝对贫困率下降只是一种贫困缩小的表象（陈宗胜等，2013），相对贫困却是永恒存在的，并受城乡未一体化、劳动力流动和产业布局不均衡的影响。在城镇化过程中，劳动力流动既是相对贫困的结果（蔡昉、都阳，2002），

^①数据来源：中华人民共和国国家统计局（编），2001：《中国统计年鉴（2001年）》，北京：中国统计出版社。

也是其致因（何家军、朱乾宇，2016）。因此，相对贫困是当前贫困现实更为真实的表现形式。

中国过去 40 年的扶贫实践主要针对绝对贫困存量——农村的贫困人群，2020 年以后贫困增量的控制将成为扶贫工作的新方向，即对相对贫困人口的支持。本文首先通过梳理贫困概念体系并测算区域基尼系数来摸清中国相对贫困的人口规模，为后文的政策设计提供依据。

二、贫困概念体系梳理与基尼系数的测算

（一）贫困概念对比与扶贫实践重心转变

贫困有两种分类方式：绝对贫困与相对贫困、单一贫困与多维贫困。绝对贫困是对应“绝对剥夺”的概念，其测度标准采用对食物消费的货币化。相对贫困对应“相对剥夺”并表现为收入分配不均，测度标准尚未统一。学界对相对贫困的研究尚不充分，尤其是在贫困线设定和贫困识别方面。

中国绝对贫困线共经历两次调整，具有可操作和可比较的优势，但绝对贫困线严重低估了贫困深度和忽略了贫困心理陷阱。“十一五”期间，基于“能力剥夺”的多维贫困研究逐步兴起，多维贫困研究在维度指标的权重和维度总计方式方面一直存在争议，多维贫困的量化遭遇瓶颈。

但多维贫困的量化方法还是对 2020 年以后相对贫困线的划定给予了很大的启示。Watts 法使用福利各方面缺口与各方面贫困人口的综合来测度多维贫困水平，即贫困深度和贫困发生率的综合，具有简单可比性；A-F 双重临界值法则先对加权贫困距指数进行权重修正，再借助归一化的贫困矩阵分解贫困维度来表示多维贫困水平，充分考虑了贫困的相对性。这两种方法都基本符合阿马蒂亚·森的三大公理化准则^①，因此对相对贫困测度方法具有借鉴意义。

从三种贫困的识别对象来看（见表 1），绝对贫困仅考虑现有农村贫困者，其标准是居民可支配收入，两次调整都是出于对贫困深度的补充考虑。绝对贫困标准下的收入贫困主体基本受到扶持，2010 年贫困标准下的贫困人口和贫困率分别收敛于 3000 万人和 5%。但是，进一步考察能力贫困发现，由于农民有控制消费、增加储蓄和抵御风险的偏好，贫困农民的消费水平普遍偏低。加之，农村地区公共服务水平不高，“因病、因灾、因残、因学”等致贫问题日益突出。2000~2009 年返贫率较高，保持在 10%~20%^②，加上贫困的代际传递性，这使得转移支付的扶贫长效性在减弱。2015 年国家发展和改革委员会推出“五个一批”的扶贫政策“组合拳”——发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批和社会保障兜底一批，将开发式扶贫的内涵延伸到区域开发、生产能力开发、就业能力开发和人力资本开发等多个维度。在帮助潜在贫困者^③

^①贫困度量的公理化准则：聚焦性、单调性和转移性。

^②返贫率是指已脱贫人口中回到贫困线以下水平的人口数所占比重。官方并未公布相关数据，《2000 年中国农村贫困监测报告》中，1998~1999 年返贫农户比重达到 11.5%。还有其他研究发现（陈端计等，2006；柯元，2007），中国的返贫率在 15%左右，部分省份的返贫率超过 20%，比如甘肃省。

^③潜在贫困者在本文被定义为：可支配收入处于贫困线周围，救济式扶贫能直接导致其脱贫，但返贫率超过 50%的贫困人口。陈宗胜等（2013）将其定义为，已脱贫但处于贫困线上一定范围内，极容易返贫的人口。

具备生产生活能力和基本消除多重致贫因素叠加情况之后，以收入的相对差距为主要指标的相对贫困才能反映贫困真实情况——即处于深度贫困的“尾部”人口数量减少。吴国宝（2016）认为，经济社会的包容性发展实践除了增加收入、提高社会福利和生态环境质量改善以外，还应向精准扶贫和贫困治理结构创新拓展。因为在城乡二元结构未打破下贫困依旧具有区域性，难以依靠市场行为来扭转。

表 1 贫困概念梳理与治理方案对比

特征	绝对贫困	相对贫困	多维贫困
识别对象	现有农村贫困者	潜在收入贫困者	能力贫困者
衡量标准	可支配收入	收入的相对差距	以消费、健康、教育为主的福利水平
治理手段	地方经济开发与转移支付	人力资本培育	开发式扶贫
实践案例	中国的三阶段贫困线： (1) 1978 年的 100 元/人·年 (2) 2008 年的 1196 元/人·年 (3) 2011 年的 2300 元/人·年	中非以全体居民收入五等份后收入最低的 20% 为相对贫困人口；美国用依托基本生活费用指数计算的月收入标准作为贫困线，常年有约 10%~15% 的人口生活在此线以下。	联合国开发计划署实施的全球多维贫困指数 MPI，包括经济收入、健康、教育和工作质量等。

资料来源：作者根据相关资料整理。

注：年人均纯收入 2300 元是按 2010 年物价水平计算的贫困标准，实际是 2011 年 11 月 29 日宣布的。

多维贫困补充了绝对贫困的能力度量缺失部分，相对贫困瞄准对象是城乡统筹后，收入处在贫困线周围的潜在贫困者，他们是在深度贫困基本消除之后，中国扶贫实践的主要对象。汪三贵、曾小溪（2018）提出，可以使用“低收入”“欠发达”等特征性词汇来描述 2020 年后的扶贫对象。欧盟的少数国家、美国、澳大利亚等国都已经在实施相对贫困的对象识别和政策援助。

综上，鉴于中国 2018 年年末的农村贫困人口规模和近年来并未出现的返贫，中国 2020 年能够基本消除绝对贫困，并把工作重心转向相对贫困治理。

（二）基尼系数的测算

相对贫困是基于收入相对差距的一种贫困类型，常规的测度指标就是收入的基尼系数。基尼系数作为衡量收入分配的主要指标，也是未来相对贫困线划定的主要参考指标。当前，绝对贫困与相对贫困并存，贫困人口收入峰值超过贫困线，贫困人口收入分布线的“摆尾”现象^①减缓。随着收入来源多样化，财产性收入已成为收入差距扩大的主要原因，基于收入分配情况测算相对贫困线是反贫困实践转型的开端。

目前，中国基尼系数的测算值不统一，各测算单位的数据来源存在较大差异。以可比的 2010 年的基尼系数值为例，西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心、中国人民大学中国调查与数据中心、北京大学中国社会科学调查中心、国家统计局、北京师范大学中国收入分配研究院分别测算

^①贫困人口收入分布线普遍出现峰值左侧部分更长，称之为“摆尾”，即大部分贫困人口依旧位于贫困线以下。

的当年中国基尼系数依次为：0.61、0.545、0.53、0.48 和 0.44^①。一般认为，随着经济发展，基尼系数呈现出先扩大后缩小的“倒 U 型”关系。本文认为，经济发展对基尼系数存在三种影响路径：一是拉大区域差距，区域间产业结构差异扩大基尼系数；二是城乡两地从经济发展中受益不等，城镇化的快速推进扩大了基尼系数；三是促进人才流动，短期流动人口与长期流动人口之间的基尼系数存在扩大倾向。从影响路径角度又衍生出区域基尼系数、城乡基尼系数和人力资本基尼系数。

2017 年中国国家统计局测算的全国居民收入基尼系数超过了国际警戒线（0.4）^②，但是，理论界对这一标准的合理性和数据的真实性存在质疑，即：基尼系数的国际警戒线是否适用于中国？高收入人群收入数据的缺失是否带来了基尼系数的扭曲？这两点将大大影响收入再分配政策，甚至影响相对贫困援助政策的制定和实施。

第一，关于国际警戒线与中国国情的争论。原国家统计局局长邱晓华认为，中国的基尼系数过大是城乡差距造成的，应该给基尼系数打“国情折扣”^③。国际警戒线并未考虑中国改革开放之后，“先富”政策带来的区域收入差距。因此，“一国两计”是城乡在未一体化的情况下对基尼系数较好的调整，即沿海地区采用 0.4 作为警戒线，其他地区采用低于 0.4 的数值作为警戒线。在城乡二元结构体制下，中国基尼系数必须考虑区域经济发展水平，并采取分区域测算，区域内比较的方案。

第二，高收入人群缺失与基尼系数被扭曲。在比较高收入人群的收入情况时发现，首先，年收入 12 万元以上者的收入均值在不同的财富榜数据库差异不显著，但高收入人群规模存在较大差异；其次，收入最大值与基尼系数并不一定呈正相关关系，高收入人群与全体居民的收入分布情况不一致，前者的帕累托分布性质明显；第三，对高收入的界定在不同的数据库下表现出巨大差异，年收入 12 万元的假设会显著提高基尼系数（罗楚亮，2019）。因此，高收入人群的缺失导致中国基尼系数被低估基本可以证实，但是高收入人群的规模、平均收入水平和高收入的界定都无确定标准，这些将是未来影响相对贫困线划定的重要因素。

因此，中国基尼系数在测算基础、测算过程中还存在偏误和遗漏，其参考价值是有局限性的。在中国城乡二元结构尚未打破的情况下，农村居民的人均可支配收入整体处于全体居民的中下游，而中西部的农业大省将成为中低收入地区。

从各省份收入分布来看（详见图 2），可以发现如下事实：第一，山西、广西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 10 省份的农村居民人均可支配收入低于全国农村居民的中等收入线（全国农村居民的人均可支配收入五等份排序后中间 20% 人口的平均收入），其中甘肃的农村居民人均可支配收入低于全国农民中下等收入线；第二，从人口规模上，河南、山东、四川、河北、湖南、广东的农村居民数量较大，这几个省份的农村居民人均可支配收入过低直接导致了全国

^①另外，湖南大学经济数据研究中心根据中国营养健康调查(CHNS)数据计算的 2009 年中国整体基尼系数在[0.48,0.51]之间。参见：李权葆、薛欣（2013）。

^②参见：宁吉喆（2018）。

^③参见：《人民网：国家统计局为什么不敢正视基尼系数？》，<https://news.qq.com/a/20100601/000951.htm>。

范围内农村“绝对贫困”问题将会直接转换成这些省份的农村“相对贫困”问题。甘肃、贵州、云南的贫困在广度和深度上都比较严重，陕西、山西、新疆的贫困广度较大，青海、宁夏属贫困深度较大，广西、西藏、河北、四川也有潜在风险。

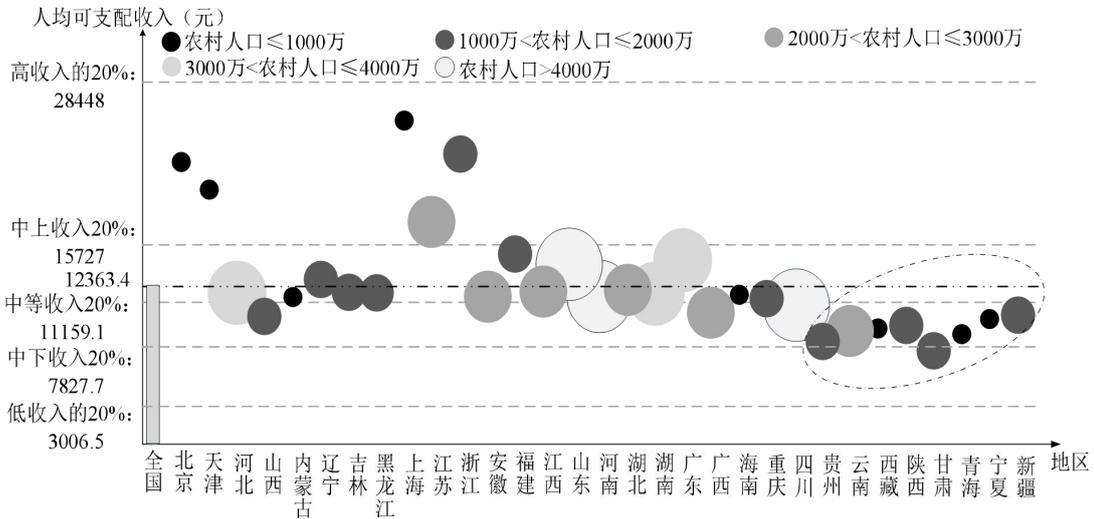


图 2 2016 年各省份农村居民按收入五等分分组的收入分布情况

资料来源：国家统计局（编），2017：《中国统计年鉴（2017 年）》，中国统计出版社。

在贫困识别逐步转向以收入分配情况为基础的相对贫困线之前，中国势必要经历一段过渡时期，即包含浮动区间和多样化指标的贫困线。这既是由贫困概念演进规律所致，也受到中国各地区贫困差异和贫困深度的影响。目前如果需要确定相对贫困人口规模，那么较为合理的方案应该是，以甘肃、贵州、云南、西藏、新疆、青海、四川七省份的农村相对贫困人口数据（取收入最低的 1/5 人口）来确定贫困人口规模，约为 2347.11 万人^①，说明中国绝对贫困与相对贫困存在严重的交叉。

基于上述分析，相对贫困在识别上难度更大，原因在于相对贫困线的划定将基于全国所有省份的城乡人口收入数据，因此，相对贫困线的划定方法及其背后的减贫机制值得思考。本文下一步将分析中国潜在贫困的存在和城镇贫困线划定的障碍，为相对贫困线的划定提供现实依据。

三、相对贫困的现实考量与相对贫困线的划定思路

目前，城乡二元格局下还可以采取城乡两条贫困线的模式。农村居民的贫困问题是过去 40 年中国扶贫政策的主要治理对象，城镇贫困问题出现于 20 世纪 90 年代，且城镇扶贫一直是以就业援助、低保和其他社会援助作为主要方式。农民工扶贫工作一直处于相对空白阶段（陈志钢等，2019）。

^①根据甘肃、贵州、云南、西藏、新疆、青海、四川七省份 2017 年国民经济和社会发展统计公报中非城镇人口数据计算。数据来源：《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html。

城市中的“新”贫困人群、绝对贫困援助后的易返贫人群以及其他处于收入增长底部的人群应该是 2020 年之后主要的扶贫对象，这三者存在交叉关系。正如前文所述，如果按照省份和农业人口来瞄准相对贫困，那么其规模将小于 2017 年末剩余的绝对贫困人口规模。但根据绝对贫困自身定义以及中国贫困情况来看，这种区域识别标准显然存在瞄准误差，尤其是在发达省份经济增速下降之后。

因此，本文考虑潜在贫困人口、城市“新”贫困人口以及收入增长之后的低收入人口，对比美国的相对贫困识别和反贫困政策，为相对贫困线的划定提供思路。

（一）潜在贫困人口存在和经济增长的脱贫机制

1. 潜在贫困人口存在与城市贫困线划定。中国现在的扶贫政策具体表现为“五个一批”政策，保障不同致贫原因的贫困人口最后都能生活在绝对贫困线之上。但绝对贫困缩小，并不意味着相对贫困的缩小，其中社会资本（周玉龙、孙久文，2017）、健康人力资本（王弟海，2012）和教育人力资本（邹薇、郑浩，2014）正在替代传统资本，成为减贫过程中的主要因素。由于过去绝对贫困的脱贫机制在培育社会资本和人力资本上存在缺失和碎片化问题^①，绝对贫困治理后的返贫现象以及相对贫困现象并存，使得现有识别机制失灵，潜在贫困人口存在。

此外，中国缺乏更精准和市场化的扶贫政策，比如，直接分配到户的转移支付，以村为单位的整村推进项目、通过技能扶贫提升农民人力资本再鼓励农民去大城市务工。市场化手段脱贫之后农民工在进入城市务工时由于城乡差距和户籍制度门槛而成为潜在贫困人口，其家中未进城务工的子女和老人返贫率变高。这部分贫困人口用哪种标准去识别成为理论难题，陈宗胜、于涛（2017）提出仿照农村扶贫标准划定城镇贫困线的方案。因此，市场化脱贫需要重新划定城市贫困线标准。

城镇贫困线应针对城镇化过程中具有农村户籍的外来务工人员、具有外地非农村户籍的流动人员和本地低收入人员而划定。这一贫困标准的划定能及时填补之前城市贫困问题的空白，尤其是对于流动人口的忽略。划定城镇贫困线首先需要考虑不同等级城市流动人口的规模、来源和城镇化程度。比如，上海的外来人口（2017 年为 972.68 万人^②）在规模上比南京（2017 年为 152.83 万人^③）要大，上海外来人口的来源主要是安徽、江苏、河南、四川、江西、浙江、湖北等外出务工大省和临近省份，南京外来人口的来源主要是省内城市和安徽省的部分城市及其农村地区。上海的城镇化率比南京高出 7.3 个百分点，已达到诺瑟姆曲线拐点^④，且上海的人均收入水平更高（2017 年上海人均可支配收入为 58988 元，南京为 48104 元^⑤），因而外来人口本地化的财政压力更大。其次，

^①人力资本培育机制缺失和碎片化问题表现为：资金投入只能保证找到工作，却无法保证岗位匹配和效能实现；社会非正式制度恶化降低脱贫制度的公平性。

^②数据来源：《2017 年上海市国民经济和社会发展统计公报》，<http://www.stats-sh.gov.cn/html/sjfb/201803/1001690.html>。

^③数据来源：《南京市 2017 年国民经济和社会发展统计公报》，http://tjj.nanjing.gov.cn/tjxx/201803/t20180327_494674.html。

^④诺瑟姆曲线是指城镇化发展曲线，呈现 S 型。其拐点是在城镇化后期，城镇化率逼近 80%。

^⑤资料来源：《2017 年上海市国民经济和社会发展统计公报》，<http://www.stats-sh.gov.cn/html/sjfb/201803/1001690.html>；

城镇化不一定有助于改善贫困人口的相对收入水平，甚至会扩大城市贫困规模。改革开放 40 年来城镇化增速介于户籍人口增速和常住人口增速之间（城镇化年均增速为 3.05%^①，户籍人口年均增速为 2.94%，常住人口年均增速为 3.85%^②），因此人口流动是中国城镇化的最大特征。但就流动人口中的贫困规模来看，2013 年流动人口的贫困率是流入地户籍人口的 1.6 倍，加上流入地户籍人口的扶贫仅靠最低生活保障来兜底^③（魏后凯、苏红键，2016），城市的扶贫财政压力较大。此外，户籍制度带来的资源错配，即扶贫资金无法涵盖到非本地户籍的流动人口，导致户籍人口的重复保障，这一情况也无法避免。因而，城市贫困是过去贫困研究和反贫困实践的死角，也是城乡统筹后贫困发生的主要类型。

当然，与低保线相协调也是划定城镇贫困线应考虑的问题。低保线是城市地方政府为城市居民设置的最低生活保障线，其主要设定标准是食品开支，因此具有明显的绝对贫困线倾向（各市不同）。残障人士作为低保的主要受益对象，未来在城镇贫困线划定时应该统筹进来，实现两线合并、信息共享、援助平台共建，避免绝对贫困在城市的反弹。

2. 经济增长的脱贫机制。根据前文的经验数据来看，随着中国经济社会的快速发展，中国的基尼系数呈现扩大趋势。一方面原因是，在扶贫政策上忽略了极端贫困的深度和潜在贫困人口，造成贫困瞄准的失真；另一方面原因是，单纯的经济增长很难惠及全体贫困人口，经济增长的脱贫机制需要厘清。从当前城镇化进程来看，东部地区输入农民工 1.56 亿人（2017 年），占总数的 56.7%，东部地区成为潜在贫困发生的主要地区。

快速城镇化下的中国经济增长从三个方面推动减贫。首先，不同产业的减贫效果存在阶段性差别。发展前期，农业的减贫作用更重要（Montalvo and Ravallion, 2010），后期则主要依靠服务业（单德朋等，2017），而且产业的专业化水平、多样化水平与类型也影响扶贫开发的成效。其次，与不同城市规模相关的城镇化模式对扶贫开发的成效具有重要的影响（Christiaensen and Todo, 2014）。小城镇的扶贫效应更加突出（Christiaensen and Kanbur, 2017; Christiaensen et al., 2013），但民族地区脱贫则需要大城市来支撑（黄毅、韩琳玉，2015）。最后，农村劳动力流动能够有效降低农村的贫困率（樊士德、江克忠，2016）。这种影响会随着农村的邻里效应而减弱。

因此，中国的快速城镇化确实发挥了脱贫作用，但在城乡二元结构尚未打破的背景下，进入大城市的农村居民极有可能成为潜在贫困人口，城镇化的减贫效应也在减弱。如何整合城镇低保线与

《南京市 2017 年国民经济和社会发展统计公报》，http://tjj.nanjing.gov.cn/tjxx/201803/t20180327_494674.htm。

^①1978 年城镇化率为 17.92%，2018 年城镇化率为 59.58%，年均增速为 3.05%。数据来源：《国家统计局发布报告显示——70 年来我国城镇化率大幅提升》，http://www.gov.cn/shuju/2019-08/16/content_5421576.htm。

^②中华人民共和国国家统计局（编）：《中国统计年鉴（2018 年）》，北京：中国统计出版社。

^③2017 年城镇居民收入最高的 20% 人群的平均收入值是最低的 20% 人群平均收入值的 5.62 倍（77097.2/13723.1），而当年城市低保平均标准为 6408 元/人·年，仅 5% 左右的城市低收入者达到该标准。参见中华人民共和国民政部（编）：《中国民政统计年鉴（2018 年）》，北京：中国统计出版社。

农村贫困线，形成统一的相对贫困线，将是未来中国贫困识别的首要任务。

（二）美国治理相对贫困的经验与相对贫困标准的划定思路

1. 美国贫困发生情况与扶贫政策回顾。相对贫困标准主要有四类：第一类是欧盟国家的，标准是全体居民收入中位数的 60%。第二类是美国的，标准是以绝对收入为基础，并结合不同家庭进行调整。第三类是日本的，标准是家庭收入十等分组中中等收入家庭收入的 60%，并通过测算“标准家庭”（4 口之家）的消费水平，按照年龄、家庭规模、家庭结构（如孕妇、产妇、重度残障、儿童养育等）和地区物价指数调整。第四类是墨西哥、巴西、哥伦比亚等部分拉美国家的，标准是将收入和多维贫困相结合，综合考虑收入、就业、教育、卫生、生活水平等维度的水平值。

美国从 20 世纪 30 年代开始实施相对贫困治理，在 20 世纪 60 年代也推行过绝对贫困标准（以最低的生活食品支出为标准），但是受到来自各方的批评。美国相对贫困概念最早是指 20 世纪 30 年代联邦贫困线（poverty threshold）。在经济大萧条背景下，美国通过增加国家投资来发展“以工代赈”式扶贫模式。当时划定相对贫困的依据是美国居民的货币收入（含根据物价指数进行的调整数）和家庭情况（人数、年龄）。该时期（20 世纪 30~60 年代）相对贫困人口下降较快，近 1500 万人脱贫，全体居民货币收入贫困率下降 12.3 个百分点^①。这一时期的扶贫手段是在社会养老保险计划（OASDHI）、食品券计划（Food Stamps）和医疗救助计划（Medicaid）基础上发展形成的对抚养儿童家庭的救助（AFDC）计划。目的是，在保障老人、残疾人、就业者等免受疾病、衰老、失业和意外事故等致贫因素的影响之后，以家庭为单位消除代际贫困传递纽带，鼓励就业者自力更生，从人力资本培育视角去摆脱贫困。之后，全体居民货币收入贫困率一直在 10%~15% 之间反复振荡，其中 1977~1978 年变更过一次贫困标准（但对贫困人口和贫困率测算的影响不大）。1979~1982 年和 1989~1992 年出现两次贫困加深，主要原因是经济滞胀和福利依赖带来的政府扶贫支出下降，里根的“供给经济学”主张减少福利开支，降低联邦政府在社会救助上的作用。这一时期（20 世纪 70 年代和 20 世纪 80 年代）扶贫政策是必须事前进行经济调查的补充保障收入计划（SSI）和鼓励就业的劳动所得退税补贴项目（EITC）。1993~2000 年克林顿执政时期，对抚养未成年儿童家庭的救助（AFDC）被取消。1995 年，仅有 4% 的项目受助者从事全日制工作，5% 的受助者从事非全日制工作，其他受助者不参加工作，甚至不接受工作培训。美国国会财政预算委员会对受助者后代进行追踪调查发现，58% 的后代会继续成为各项社会福利计划的受助者。1996 年，美国国会出台《个人责任与就业机会协调法案》（PRWORA），以对贫困家庭的临时援助（TANF）来替换 AFDC。除此之外，联邦住房援助项目（FHAP）也是扶贫政策的一部分。克林顿执政时期，扶贫手段由现金福利转向支持就业，以缓解滞胀和财政赤字，贫困得到了极大缓解。2000 年之后，尤其是 2008 年金融危机以来，两党轮流执政期间贫困率出现反弹。现在美国的援助政策基本呈现“全面兜底、鼓励就业、保护儿童、合理减税”四大特征，集合了各个时期相对贫困治理的长效手段。

从美国的贫困发生情况及其对应的扶贫政策来看，美国扶贫政策手段在 20 世纪 70 年代初基本

^①数据来源：《美国的收入与贫困：2017》，<https://www.census.gov/library/publications/2018/demo/p60-263.html>。

完善（即社会安全网），并朝着儿童福利保障、支持就业和减税的方向在细化。当然，美国扶贫政策还是没有完全覆盖到从事全日制工作但是无法养活自己或者家庭大部分成员的个体和家庭，这种“劳动贫穷”和“福利依赖”形成了鲜明的对比。因此，中国在相对贫困治理的过程中，需要学习美国的成功经验——完善全体居民的社会保障体系，并吸取教训——注重就业培训，避免福利依赖现象。

2.相对贫困线制定思路与贫困人口测算。经前文分析，相对贫困在中国已经存在，并于 2020 年后会成为贫困的主要形式。中国的相对贫困既具备之前绝对贫困的脆弱性、易识别性，又具备变动性和区域性。借鉴国际经验并结合中国国情，本文提出以下两种相对贫困线的拟定思路。

第一种，根据收入分布情况将绝对贫困线折合成相对贫困线，并划定上下浮动区间（方法采取 Ravallion 的马丁法^①）。这种方法的优势在于，简单易行便于操作，政策实施难度偏小，与之前的绝对贫困线能够衔接上，识别对象和扶持政策前后能保持口径对应。但是，这种方法假定家庭内每个人的收入福利水平均等，缺乏对异质性的考虑。比如，城镇化背景下的人口流动造成的异地抚养、异地养老问题就很难统计。因此，这一方法比较适合发展中国家在“绝对贫困”向“相对贫困”转型过程中实施，尤其是尚未实现城乡一体化，“贫困陷阱”依旧存在之前。2017 年和 2018 年，中国扶贫支出分别为 3171 亿元和 4770 亿元，较上年增长 38.7%和 46.6%^②，因此 2020 年消除农村绝对贫困基本可以实现。而且，这种划分方案有助于相对贫困治理体系的逐步建立，这一过程对中国财政能力、产业竞争力和城镇化质量三方面综合水平要求较高。

第二种，仿照美国的方式，对全体居民家庭收入进行排序，取收入中位数或众数的固定比值数额。在此基础上再考虑全民收入分布特征和家庭结构，划定不同类型家庭的收入阈值，采取一家一线的方案。其优势在于，充分考虑了贫困的特性——家庭内部传递性和不同规模家庭的差异性，但是，这种方法需要收集全民的收入数据和家庭信息，政策实施难度大。因此，这种方法在具备完善的社保、住房、就业等公共服务体系的发达国家易于实施，在中国实现城乡一体化之后，才具备实施的可能性。2017 年，美国各级政府用于扶贫的财政支出合计 9590 亿美元，约占 GDP 的 4.9%，这一金额是使美国贫困人口脱贫成本（1780 亿美元）的 5 倍多。其中州和地方政府扶贫支出达到 2302 亿美元，占各级政府扶贫支出的 1/4^③。美国的人均福利标准是 18369 美元/人·年，其中医疗支出为 8930 美元/人·年。这一方法适合在地方财力充裕的沿海省份实施。具体做法是，先在城乡分别实施收入相对贫困线，再进行收敛性调整。

就家庭收入而言，《中国家庭财富调查报告（2018）》显示，2017 年中国家庭净财富构成中，

^①马丁法：贫困线的上限是保障基本食物支出水平的居民收入水平，下限是其食物支出与非食物支出之和，即

$$2b_f - f(b_f) \leq z_a \leq f^{-1}(b_f)$$

其中， b_f 为基本食物支出水平， f 表示生活支出函数。

^②参见：《2018 年全国扶贫支出达 4770 亿元 增长 46.6%》，http://tuopin.ce.cn/zg/201901/28/t20190128_31373530.shtm。

^③此处美国政府扶贫支出数据仅指健康、住房和家庭维持支出。资料来源：《美国的收入与贫困：2017》，<https://www.census.gov/library/publications/2018/demo/p60-263.html>。

房产净值的比重最高（66.35%），其中城乡家庭的房产净值占家庭净财富的比重分别为 69.7%和 51.34%。这充分说明，财产净值在收入分配中的重要作用^①。

除了房产比重过高之外，金融资产结构单一、动产的城乡差异较大、预防性储蓄需求强等也是中国家庭财富结构的主要特征（见表 2）。通过对财富分配差距的分解可以发现，房产净值对财富不平等的贡献最大，达到 70.4%；净财富差距的城乡分解表明，城乡净财富差距的贡献达到 82.4%^②，其中城镇内部为 44.6%，农村内部为 37.8%；净财富差距的地区分解结果表明，中国的财富差距主要来自地区内部（贡献率为 87.9%），其中，东中西部地区的贡献分别为 39.9%、29.4%和 18.6%。因此，中国居民财产收入呈现区域和城乡差距，相对贫困的动态监测极有可能瞄准同一批人。

表 2 2017 年中国居民人均财富情况 单位：元；%

	个人总财富		房产净值			金融资产			动产及其他		
	人均	增速	人均	增速	比重	人均	增速	比重	人均	增速	比重
城镇	274724	14.46	191483	16.2	69.7	41428	-	15.08	41813	-	15.22
农村	84099	9.56	43176	2.1	51.34	18106	-	21.53	22817	-	27.13

资料来源：经济日报社中国经济趋势研究院（编），2018：《中国家庭财富调查报告（2018）》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/28/content_5352858.htm。

当然，也有人对于基于中位数收入和平均收入的固定比例来划定相对贫困线提出异议（例如李永友、沈坤荣，2007），认为这种划分必须满足居民收入连续且均匀分布的假设，容易忽略贫困深度，从而不能体现相对贫困的内涵。因此，他们参考阿马蒂亚·森的三大公理化准则，构建了包含相对贫困发生率和相对贫困深度的相对贫困指数^③。

^①资料来源：经济日报社中国经济趋势研究院（编），2018：《中国家庭财富调查报告（2018）》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/28/content_5352858.htm。

^②城乡净财富差距的贡献是指城乡净财富差距占全民净财富差距的比重，后两个概念含义分别为：城镇居民间净财富差距占全民净财富差距的比重和农村居民间净财富差距占全民净财富差距的比重。

^③相对贫困发生率： $rpr = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i \times 60\%$ （60%为先验比重）， n 为总人数， y 为按收入水平由低到高 40%最高收入组

中最低收入成员的收入；相对贫困深度： $rpe = \left(\frac{1}{n-m+1} \sum_{i=m}^n y_i \right) / \left(\frac{1}{m-1} \sum_{i=1}^{m-1} y_i \right)$ ， n 为总人数， m 为按收入水平由低

到高 40%最高收入组中最低收入成员在总人口中排序， y 为按收入水平由低到高 40%最高收入组中最低收入成员的收入；相对贫困指数： $rpi = rpr \times rpe$ ，其中 $n > m > 1$ 。另外，阿马蒂亚·森自己曾构建过一个贫困指数： $P = H[I + (1-I)G]$ ，其中 H 为贫困发生率（贫困率）， I 为平均贫困差距（贫困人口收入与贫困线的平均差额）， G 为贫困人口收入的基尼系数。之后，Xu and Osberg（1999）改进了森指数，提出了 SST 指数： $SST = HI(1+G)$ ，变量的含义同上。

按照第一种方案,首先将 2010 年绝对贫困线^①除以经济发展因子(这里选取当年农民纯收入 5919 元/人·年),折算为相对贫困线 0.39;其次采用马丁法划定相对贫困线浮动区间为[2432.7,2861.8]^②,由于贫困线未落在区间内,因而将区间扩展为[2300,2862],收入在这一区间内的认定为潜在贫困人群。根据 2010 年农村人口收入分组情况测算,全国层面上约有 1.12 亿人处于相对贫困,4950.5 万人处于潜在贫困,相对贫困发生率为 8.37%;在省级层面上四川、河南、安徽、河北、云南、贵州、湖南、湖北、山东 9 省相对贫困人口超过 1500 万人,潜在贫困人口有 7635.5 万人,相对贫困发生率约为 23.3%。由于这里假设居民的收入均匀分布,因此相对贫困人口规模较大,这也说明绝对贫困与相对贫困在中国具有很强的交叉性。

2020 年以后,应在建立农村减贫长效机制基础上,全面统筹城乡贫困治理,贯彻二者并重的扶贫思路(魏后凯,2018)。相对贫困的治理可在沿海省份试行,比如浙江省按照上年农民人均纯收入 45%左右和不少于农村户籍人口 10%的要求,制定相对贫困标准,并实施“收入倍增计划”。这样有助于减轻财政负担,推动城乡一体化,逐步完善以全民收入为基础的相对贫困线。

2035 年以后,中国反贫困实践应以相对贫困为主,结合多维贫困的概念,制定相对贫困标准。基于这一考虑,参照国内外经验并呼应《国家人口发展规划(2016-2030 年)》,笔者建议 2020 年后分别以城乡居民中位数收入的一定比例作为城市和农村的相对贫困标准,以一定年限(如 5 年,或者 10 年)为调整周期。

本文研究推荐的农村相对贫困标准方案是:2021 年选用 2020 年农村居民中位数收入的 40%^③为相对贫困线,以 5 年为调整周期。2021~2025 年保持农村居民中位数收入的 40%不变,期间贫困线绝对值仅随价格指数调整。随着国家总体实力的进一步提高,2026~2030 年的相对贫困线可设置为 2025 年农村居民中位数收入的 45%,2031~2035 年为 50%,以后逐步趋向于 60%,在收入相对贫困线设置方法上逐步实现与高收入国家接轨,并根据基本公共服务的不平衡情况实现城乡相对贫困线的合并。

四、结论与展望

(一) 主要结论

第一,与绝对贫困不同的是,相对贫困是一种长期性贫困现象。它保留了绝对贫困的一些特征:受城乡二元格局影响较大、在初期表现为特定地区分布、多维化和收入主导性贫困。扶贫的常规化、制度化就是为了缩小贫困治理实践中所面临的区域差异和城乡差距,避免部门、地区碎片化治理带来的低效率,更好地发挥利贫性增长的正效应。因此,中国应将城乡统筹作为相对贫困治理进一步

^①2010 年的绝对贫困标准为年人均纯收入 1274 元。

^②2010 年农村居民人均支出为 4382 元/人·年,恩格尔系数为 41.1,生活支出函数假设为一线性函数。区间下限为: $(4382 \times 0.411) \times 5919 / 4382 = 2432.7$,上限为: $2 \times (4382 \times 0.411) - (4382 \times 0.411 \times 0.411) = 2861.8$ 。

^③参考中非等发展中国家标准。

推进的主要手段。

第二，当前中国经济发展的减贫效应逐步减弱，收入差距缩小的幅度不大。按照美国反贫困实践发展历程来看，中国具备了相对贫困治理的基本条件。此阶段的相对贫困具有强区域性和较高返贫性，受财产影响较大，具有多维特征。在实现城乡一体化之前，中国应该采取绝对贫困相对化的标准，给予合理的浮动区间，以消除“贫困陷阱”。之后应采取以每 5 年 5% 的速度上调区间值，稳步推进农村的相对贫困识别和帮扶工作，并将相对贫困识别和治理工作向城乡全民拓展。

第三，2020 年之后，中国扶贫实践可分为两区域、两个阶段：2020~2035 年（城镇化率 70%），沿海地区实行城乡收入相对贫困标准，非沿海地区实行绝对贫困标准相对化，并鼓励贫困人口流向沿海地区就业；2035~2050 年（城镇化率 76%），逐步建立城乡一体、收入为主的贫困标准。

（二）研究与实践展望

当前来看，相对贫困治理的研究和实践层面还应该注重以下四点。

第一，未来中国应该实现由权利保障向能力培训的贫困治理手段转变。中国扶贫战略应该向人力资本开发式的根本性贫困治理手段和相关社会服务项目转变。2020 年后中国的扶贫政策体系须注重：区域政策解决制约深度贫困地区和贫困人口发展的外部约束，开发式扶贫政策提升一般贫困人口向上流动的能力，精准滴灌式扶贫政策解除特殊困难人口的特殊困境，城乡一体化扶贫体系解决扶贫的“真空地带”。

第二，未来中国应该关注区域经济转型带来的扶贫对象转型。2020 年脱贫目标的实现并不表示贫困的终结，农村贫困将向城乡贫困转变，贫困的相对性、次生性凸显，扶贫机构应该关注传统贫困地区转型之后脱贫人口的产业、空间等特征。在考虑城乡差异的基础上，可以尝试合并城乡贫困线，尤其是在稳定贫困率的同时，减轻贫困深度和贫困强度，保障扶贫政策能够惠及全体贫困人群。

第三，未来中国应该避免扶贫政策的碎片化。当前社会保障体系还是因人、因地区而异，保障对象、保障标准和待遇水平、管理体系和经费来源等各方面难以统一。过去制定绝对贫困的多维化标准主要考虑到贫困根源——能力贫困，但没有考虑到扶贫政策在不同地区和人群上的水平差别，即扶贫力度的差异。随着相对贫困多维化，其援助政策也应以教育、医疗、养老、就业为基础，以收入差距缩小为主要手段，辅以特殊人群的帮扶政策。2020 年后，中国应该以低保和扶贫两项制度一体化、城乡基本公共服务均等化等来解决城市和农村的贫困问题。

第四，未来中国应该继续提高对贫困人群识别和扶持的精准性。贫困的相对性意味着扶贫工作始终具有动态化趋势，并表现在对象、标准和措施上。2020 年前的绝对贫困者依旧是农村贫困人群，2020 年后的相对贫困者还将包括农村贫困者、部分返贫者和城市贫困者。精准识别的前提就是要构建包含收入、学历、就业情况、财产信息、健康状况和社会保障的个人社会信息系统，精准扶持是指对相对贫困程度不同的人群进行差别化扶持——资金帮扶和能力帮扶。

综上，由于现在潜在贫困者和深度贫困者比重较大，贫困的深度、强度不容小觑。在 2020 年绝对脱贫之后，相对脱贫治理的主要对象依旧是这些人群。只有巩固已有的反贫困成果，方能在此基础上取得进一步的提升。

参考文献

1. 蔡昉、都阳, 2002: 《迁移的双重动因及其政策含义——检验相对贫困假说》, 《中国人口科学》第 4 期。
2. 陈端计、杨莉莎、史扬, 2006: 《中国返贫问题研究》, 《石家庄经济学院学报》第 2 期。
3. 陈宗胜、沈扬扬、周云波, 2013: 《中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定》, 《管理世界》第 1 期。
4. 陈宗胜、于涛, 2017: 《中国城镇贫困线、贫困率及存在的问题》, 《经济社会体制比较》第 6 期。
5. 陈志钢、毕洁颖、吴国宝、何晓军、王子妹一, 2019: 《中国扶贫现状与演进以及 2020 年后的扶贫愿景和战略重点》, 《中国农村经济》第 1 期。
6. 单德朋、王英、郑长德, 2017: 《专业化、多样化与产业结构减贫效应的动态异质表现研究》, 《中国人口·资源与环境》第 7 期。
7. 樊士德、江克忠, 2016: 《中国农村家庭劳动力流动的减贫效应研究——基于 CFPS 数据的微观证据》, 《中国人口科学》第 5 期。
8. 何家军、朱乾宇, 2016: 《三峡农村移民相对贫困影响因素的实证分析——基于湖北库区的调查》, 《调研世界》第 10 期。
9. 黄毅、韩琳玉, 2015: 《新型城镇化视角下民族地区反贫困问题研究》, 《农业经济》第 6 期。
10. 柯元, 2007: 《我国农村返贫问题的现状、成因及对策》, 《九江学院学报》第 4 期。
11. 李权葆、薛欣, 2013: 《城乡基尼系数测算与收入分配差距分析——基于 CHNS 的实证研究》, 《管理评论》第 3 期。
12. 李永友、沈坤荣, 2007: 《财政支出结构、相对贫困与经济增长》, 《管理世界》第 11 期。
13. 罗楚亮, 2019: 《高收入人群缺失与收入差距低估》, 《经济学动态》第 1 期。
14. 宁吉喆, 2018: 《贯彻新发展理念 推动高质量发展》, 《求是》第 3 期。
15. 汪三贵、曾小溪, 2018: 《后 2020 贫困问题初探》, 《河海大学学报(哲学社会科学版)》第 2 期。
16. 王弟海, 2012: 《健康人力资本、经济增长和贫困陷阱》, 《经济研究》第 6 期。
17. 魏后凯, 2018: 《2020 年后中国减贫的新战略》, 《中州学刊》第 9 期。
18. 魏后凯、苏红键, 2016: 《中国城市贫困状况研究——聚焦外来务工人员》, 北京: 中国社会科学出版社。
19. 吴国宝, 2018: 《改革开放 40 年中国农村扶贫开发的成就及经验》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》, 第 6 期。
20. 周玉龙、孙久文, 2017: 《社会资本与农户脱贫——基于中国综合社会调查的经验研究》, 《经济学动态》第 4 期。
21. 朱梦冰, 2017: 《扶贫攻坚重在精准》, 《中国社会科学报》, 10 月 17 日。
22. 邹薇、郑浩, 2014: 《贫困家庭的孩子为什么不读书: 风险、人力资本代际传递和贫困陷阱》, 《经济学动态》第 6 期。
23. Alkire, S., and Foster, J., 2011, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *Journal of Public Economics*, 95(7-8):476-487.

24.Christiaensen, L., and Todo, Y., 2014, “Poverty Reduction During the Rural–Urban Transformation-The Role of the Missing Middle”, *World Development*, 63(1): 43-58.

25.Christiaensen, L., and Kanbur, R., 2017, “Secondary Towns and Poverty Reduction: Refocusing the Urbanization Agenda”, *Annual Review of Resource Economics*, 9(1):405-419.

26.Christiaensen, L., Weerdt, J. D., and Kanbur, R., 2013, “Urbanization and Poverty Reduction: The Role of Rural Diversification and Secondary Towns”, *Agricultural Economics*, 44(4-5): 435-447.

27.Montalvo J., and Ravallion, M., 2010, “The Pattern of Growth and Poverty Reduction in China”, *Journal of Comparative Economics*, 38(1): 2-16.

28.Xu, K., and Osberg, L., 1999, “An Anatomy of the Sen and Sen-Shorrocks-Thon Indices: Multiplicative Decomposability and its Subgroup Decompositions”, *Dalhousie Working Paper Series* 1999, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=168408.

(作者单位：中国人民大学应用经济学院)

(责任编辑：陈静怡)

China’s Poverty Alleviation Strategy and the Delineation of the Relative Poverty Line after 2020: An Analysis Based on Theory, Policy and Empirical Data

Sun Jiuwen Xia Tian

Abstract: Absolute poverty will be eradicated in China by 2020, and relative poverty will be the main type of poverty. Relative poverty in China is more prominent and intersects with absolute poverty, which makes the relative poverty measurement based on Gini coefficient distorted. This article first reviews the adjustment of poverty line and the evolution of poverty alleviation policies in China, and analyzes the transformation of poverty types. Afterwards, it calculates the scale of rural relative impoverished population under the background of urban-rural dual structure, and puts forward the idea of regionalization of Gini coefficient. Finally, it makes a realistic consideration on the setting of relative poverty line under the overall planning of urban-rural integration, and puts forward an implementation plan. The establishment of relative poverty line in China after 2020 should be based on two regional and two-stage methods: the relativization of absolute poverty line in non-coastal areas and the relative poverty line in coastal areas, which should be raised every five years. In 2035, China will enter the post urbanization stage, and the relative poverty standard will enter a stage based on the identification of the disposable income among all people as a whole. In order to ensure the governance of relative poverty, it would be necessary to improve job training, regional transformation, multi-dimensional and accurate identification.

Key Words: Relative Poverty Line; Transformation of Poverty Type; Potential Impoverished Population; Cultivation of Human Resources