

农村低收入人口识别问题探析*

左 停 李 颖 李世雄

摘要：随着现行标准下农村绝对贫困现象的消除，农村低收入人口成为脱贫攻坚结束后社会政策的重要目标群体。低收入问题是一种复杂的社会经济现象，如何准确理解并科学界定低收入人口，识别低收入群体特征，调整各界对低收入问题的认知差异，成为亟待解决的基础和关键问题。既有理论与政策实践对低收入人口如何界定等基本问题尚未达成共识。本文基于发展经济学与公共政策学视角，对低收入人口和低收入问题的重要性，以及两者蕴含的多重理论逻辑与政策意涵进行阐释，认为低收入人口识别作为一项长远议题，不仅要服务于近期的防止返贫和相对贫困治理，也要定位于推动共同富裕的社会发展长远目标。在梳理当前农村低收入人口政策实践基础之上，本文提出强化对低收入问题重要性的认识，对标中高收入群体适度扩大监测识别范围，深化对低收入群体生理性特征、社会性特征与自然性地理分布特征的认识，构建高效联动的监测预警机制，以及加强制度和政策创新等举措，助推低收入人口跨入中等收入行列，为进一步完善低收入人口常态化帮扶机制提供有益借鉴。

关键词：农村低收入人口 低收入问题 相对贫困 共同富裕

中图分类号：F320.3 **文献标识码：**A

一、引言

党的二十大报告指出，“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化^①”。在脱贫攻坚任务完成后，低收入人口成为中国巩固拓展脱贫攻坚成果、防止返贫的重点关注对象。解决农村低收入人口问题是迈向共同富裕中国式现代化道路上的时代命题（范和生和郭阳，2023）。全面建设社会主义现代化国家，实现全体人民共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村，最大的短板仍然是低收入人口。低收入问题既是中国发展不平衡不充分的主要表现，也是实现共同富裕的突出短板。党的二十大报告

*本文研究得到国家社会科学基金重大项目“建立和完善农村低收入人口常态化帮扶机制”（编号：21&ZD177）、研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重点项目“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究”（编号：21AZD038）的资助。

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第22页。

进一步指出：“增加低收入者收入，扩大中等收入群体。”^①提升低收入人口收入水平，强化低收入人口帮扶力度，进而扩大中等收入群体规模，是促进共同富裕的重要政策路径。2020年3月，《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》（以下简称《意见》）正式提出“健全农村低收入人口常态化帮扶机制”的要求，农村低收入人口和低收入问题成为国家治理和社会政策的重要目标对象^②。与贫困问题相类似，低收入问题是一种复杂的社会经济现象，而科学界定低收入人口是解决低收入问题的前提和关键。因此，如何调整各界对低收入问题的认知差异、科学理解并合理界定低收入群体，成为当前亟待解决的关键问题。

低收入问题与低收入人口识别是一项复杂议题，学界已从不同角度予以探讨。在低收入理论内涵方面，既有研究主要从绝对贫困与相对贫困（林万龙和纪晓凯，2022；辛远和韩广富，2023）、收入不平等（罗明忠和邱海兰，2021；李实，2023）和再分配政策（周强，2021；张洪为，2022）等方面阐释低收入的概念内涵。在低收入人口政策实践方面，为进一步完善低收入群体识别与政策保障，檀学文等（2021）等主张将低收入人口提升至与贫困人口同等重要的政策高度，通过促进低收入人口较快增收体现“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的真实含义。李实（2023）等认为，农村共同富裕的重点在于精准识别低收入群体，并从收入增速、收入结构与群体特征三个角度总结了农村低收入人口概况。杨立雄（2021）从统计局五等分认定的低收入户角度指出，兜底保障人群、临时救助对象、支出型困难人口和具有返贫致贫风险的群体是低收入户中的重点关注对象，需要大幅度提高低收入群体的收入水平，逐步缩小低收入群体与社会平均水平的差距。孙久文和张皓（2022）从全局视角分析了低收入人口空间格局特征，指出要以妇女、儿童、病患为低收入人口代表，以西部地区和东北地区等欠发达地区为帮扶重点，增强低收入人口自我发展能力和地区综合保障制度体系。曾恒源和高强（2021）借鉴国际贫困标准制定的经验和国内低收入人口认定的实践，以宽、中、窄三种口径估算中国农村低收入人口规模，提出当前农村低收入人口与相对贫困人口有极高的重合度。低收入家庭支持政策体系高质量发展是回应相对贫困治理与共同富裕的重要抓手。

既有文献为本文研究奠定前期基础，具有重要的参考价值。在此基础上，本文拟从发展经济学与公共政策学两种学科视角剖析低收入人口界定识别问题的理论意涵与政策实践，促进各界对低收入人口界定和政策优化路径等基本问题达成共识。本文的边际贡献体现在3个方面：一是探讨低收入人口识别的多重理论意涵，阐述相对贫困视角下低收入问题、中等收入群体和共同富裕的逻辑关系；二是系统梳理低收入人口界定与识别的政策实践，进而剖析其面临的问题与挑战；三是基于前述理论阐释与实践分析，提出完善低收入人口界定识别的路径。

^①习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第47页。

^②参见《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm。

二、解决低收入问题与识别低收入人口对推动共同富裕的重要意义

不同群体收入水平存在差异是一种客观现象，低收入并不必然表现为问题；但在特定发展阶段与时空背景下，低收入可能会成为社会问题的重要诱因，甚至直接表现为社会问题。中国通过脱贫攻坚消除了现行标准（2010年不变价农民人均纯收入2300元）下的绝对贫困。截至2020年末，脱贫地区农村居民人均可支配收入达到12588元，建档立卡贫困人口人均纯收入达到10740元^①。由表1可知，中国农村居民恩格尔系数连续11年低于联合国粮农组织提出的59%的贫困标准，农村绝对的低收入问题得以解决。但相对的低收入（相对贫困）问题日渐凸显，部分收入较低的群体尚未被纳入现行社会帮扶政策体系，城乡差距与不同收入组间差距问题并未与绝对贫困现象同步消除，且依旧呈现较大差距。

年份（年）	农村居民与城镇居民收入比	农村居民恩格尔系数	五等分农村居民低收入组与中间收入组的收入比	五等分农村居民低收入组与高收入组的收入比
2011	32.0	40.4	32.2	11.9
2012	32.2	39.3	32.9	12.2
2013	35.0	37.7	32.5	12.1
2014	36.4	33.6	26.9	9.3
2015	36.6	33.0	29.9	11.9
2016	36.8	32.2	26.9	10.6
2017	36.9	31.2	27.6	10.5
2018	37.2	30.1	29.3	10.8
2019	37.8	30.0	30.5	11.8
2020	39.1	32.7	31.8	12.1
2021	39.9	32.7	29.3	11.3

资料来源：《中国统计年鉴》（2012—2022年，历年）。

（一）在社会发展总体水平较低阶段，低收入现象与基本需求难以满足的绝对贫困现象具有高度重合性

脱贫攻坚消除了现行标准下的绝对贫困，绝对贫困与贫困标准（基本需求标准）高度相关，因此绝对贫困亦具有相对性。一方面，随着社会经济的发展，用于确定绝对贫困所依据的生活必需品范围也会扩大，从而使其具有相对意义。在持续进步的社会环境下，民众基本需求亦随之不断提升。例如，绝对贫困概念的提出者朗特里在衡量维持生存的必需品时，将以往视为非必需品的茶包括在内，并在后续调查中将收音机和给孩子的礼品开支也纳入必需品（唐钧，1997）。同时，绝对贫困线亦非一成不变的，而是动态调整的，如世界银行的极端贫困标准历经多次调整，现有标准是最初标准的1.76倍（杨立雄，2021）。由此可见，绝对贫困具有一定程度的相对性，民众对基本需求的理解并非仅限于

^①资料来源：《兑现庄严承诺 创造人间奇迹》，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-04/07/nw.D110000renmrb_20210407_2-02.htm。

满足维持身体机能运转的必需品，还将随着社会经济的发展而扩大。另一方面，在经济发展程度较低、全社会处于整体贫困的阶段，低收入群体往往也是绝对贫困群体；而在经济发展程度较高的社会形态中，低收入群体能够满足基本的生存需求，消除绝对贫困也为缓解相对贫困奠定坚实基础。虽然中国现行农村贫困标准满足了消除绝对贫困的需要，也高于世界银行每日 1.9 美元^①的最低贫困标准。但需要说明的是，世界银行的最低标准根据极端贫困国家而制定，该标准对标联合国可持续发展总体目标而言仍有差距。此外，欧盟 2015 年的贫困线折算人民币为 29796 元（叶兴庆和殷浩栋，2019），高于 2020 年中国 20% 中间收入组家庭人均可支配收入 26248.9 元^②。因此，若对标发达国家，中国将会有大量人口的收入低于绝对贫困标准。

（二）低收入群体常处于社会结构中的弱势地位，若无有力支持可能重新陷入绝对贫困

低收入群体在政治、经济、社会等多方面处于社会弱势地位，是新时期巩固拓展脱贫攻坚工作和社会帮扶政策的主要目标群体。一方面，农村生计系统的脆弱性、生产要素与资源配置转换的受限性、自然环境的复杂性，以及政治经济和社会文化环境交互性的叠加作用，致使脱贫人口长期面临返贫风险。2020 年建档立卡贫困人口人均纯收入为 10740 元^③，同期的全国居民人均可支配收入为 32189 元，农村居民人均可支配收入为 17131 元^④。相较于全国城乡乃至农村居民人均可支配收入水平，已脱贫人口收入仍有较大差距。另一方面，低收入群体具有较高的生计脆弱性，极易遭受风险和外部冲击而陷入贫困。对于低收入人口而言，他们面临的风险既有自然因素或生理因素所引致的原生性致贫风险，也有环境和制度引起的次生性和多维性风险，加之低收入群体抵抗风险能力有限，更容易陷入生计恶化境况。此外，缺乏对低收入人口高效的风险防范和缓解机制，因而该群体难以得到有效的保护。在上述因素共同作用下，低收入人口的生活极易陷入困难甚至贫困窘境。

（三）收入差距过大导致低收入人口面临相对贫困问题，加剧社会失衡

相对贫困一般与收入分布结构的中间群体境况相关联，并以低收入群体与中间水平的收入差距为主要衡量指标。换言之，若低收入群体收入与中位数收入差距较小，则相对贫困将得到缓解甚至消除。然而，由于中国地区发展不平衡和城乡收入差距明显，2020 年农村居民收入仅为城镇居民收入的 39.1%，农村居民低收入组收入仅相当于农村居民中间收入组收入的 31.8% 和全国居民中间收入组收入的 17.8%^⑤，相对贫困人口将长期存在（沈扬扬和李实，2020）。中国收入分配差距长期处于较高水平，低收入群体与高收入群体间的巨大差距意味着存在收入不平等，而此种差距是社会不平等的主要表现。

^①资料来源：《扶贫办：中国最低贫困标准略高于世行公布水平》，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/15/c_128532231.htm。

^②资料来源：《中国统计年鉴 2021》，<http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2021/indexch.htm>。

^③资料来源：《中国减贫学》，<https://www.iprcc.org.cn/article/42DhF6Yo8K6>。

^④资料来源：《中华人民共和国 2020 年国民经济和社会发展统计公报》，https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content_5589283.htm。

^⑤资料来源：《中国统计年鉴 2021》，<http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2021/indexch.htm>。

2020年农村居民低收入组收入是农村居民高收入组收入的12.1%、全国居民高收入组收入的5.8%^①，全国居民收入的基尼系数长期高于世界平均水平（杨穗和赵小漫，2022）。与此同时，由于财富具有积累性特征，财富差距相较于收入差距更为明显，例如中国财富排名前1%群体的收入占总财富的比例从2000年的20.9%上升至2020年的30.6%（Credit Suisse Research Institute，2021）。鉴于此，提升低收入人口收入、缓解相对贫困、逐步缩小社会收入差距，应成为低收入人口常态化帮扶的题中应有之义。

（四）低收入群体规模大或条件差将限制社会整体发展活力，妨碍社会经济可持续发展

金字塔底层战略认为占世界人口2/3的低收入群体蕴含着巨大的发展潜力，如果可以创造性地满足其内在需求或利用其拥有资源能力，不仅可以获得高额经济回报，还能以提高低收入群体的生活质量或生产能力等方式达到缓解甚至消除贫困的效果，实现经济与社会的双重价值（邢小强等，2011）。中国国内生产总值增速在2007年到达11.9%的峰值后逐渐放缓，2012—2019年增速均值为7%，显著低于1978—2011年10%的平均水平（刘哲希和陈彦斌，2020）。从需求侧来看，中国中等收入群体规模偏小，导致内需活跃度严重不足，需求潜能尚未完全激发。同时，高收入人群的边际消费倾向偏低，低收入人群的边际消费倾向较高，过大的收入差距将会抑制社会整体消费水平。从供给侧来看，中国存在较大规模的低收入人口，并且呈现“未富先老”局面，因而提升中国经济的长期增长潜力需要建立低收入人口帮扶机制，不断提升低收入群体收入以扩大中等收入群体规模，在中长期充分把日益提高的收入转化为消费需求。一方面，由于低收入群体边际消费倾向高于高收入群体，完善低收入人口帮扶机制能够弥合收入差距，进而缓解对社会消费的抑制效应。另一方面，由于消费具有示范效应，低消费行为会受到高消费的影响从而提高社会消费能力，所以扩大低收入群体帮扶范围能够有效满足部分低收入群体的发展需求，进而扩大内需、增加市场消费活力，助推经济社会持续健康发展。

（五）农村低收入群体是实现共同富裕的突出短板，收入水平较低且规模较大

实现共同富裕的目标是建立以中等收入群体为主体的橄榄型社会结构，而当前中国收入结构仍然属于金字塔型，金字塔底层有相当数量的群体处于社会基本消费水平之下。收入分配结构由金字塔型转向橄榄型，不仅取决于经济发展阶段，更取决于政府的社会经济政策。实现共同富裕的最大短板是数量庞大的低收入群体，2019年中国月收入在1090元以下的约6亿人，月收入1000~3000元约6.2亿人。其中，月收入低于1090元的群体中来自农村的比例高达75.6%，分布在中部地区和西部地区的比重分别为36.2%和34.8%（郑功成，2020）。简言之，低收入群体主要分布在农村地区和中西部地区。在脱贫攻坚期间，中国瞄准的绝对贫困群体主要为特定阶段或标准下的暂时性贫困和长期处于深度贫困的目标对象，通过精准识别、精准帮扶机制，采取强干预、超常规的措施予以化解，并取得显著成效。但与此同时，仍然存在相当规模的群体在脱贫后收入水平较低，成为实现共同富裕的突出短板。

^①资料来源：《中国统计年鉴2021》，<http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2021/indexch.htm>。

课题组通过对 8 个脱贫县（区、旗）进行实地调查^①发现：西南地区的 3 个县均存在相当规模的脱贫人口收入低于 6000 元，其中，云南省镇雄县收入低于 6000 元的人口占比最高，约为 11.43%；除中部地区的安徽省阜南县和西北地区的陕西省柞水县，其余县均有超过 25% 的人口收入低于 8000 元（大约为 2020 年全国农村低保平均水平的 1.5 倍）；多个县有 60%~80% 的脱贫人口收入低于 11000 元（大约为 2020 年全国居民人均可支配收入的 35%），仍处于相对低收入状态；真正实现高质量脱贫（收入高于 15000 元，大约相当于全国居民人均可支配收入的 45%）的人口各县情况不一，占比在 10%~20% 之间（见图 1）。

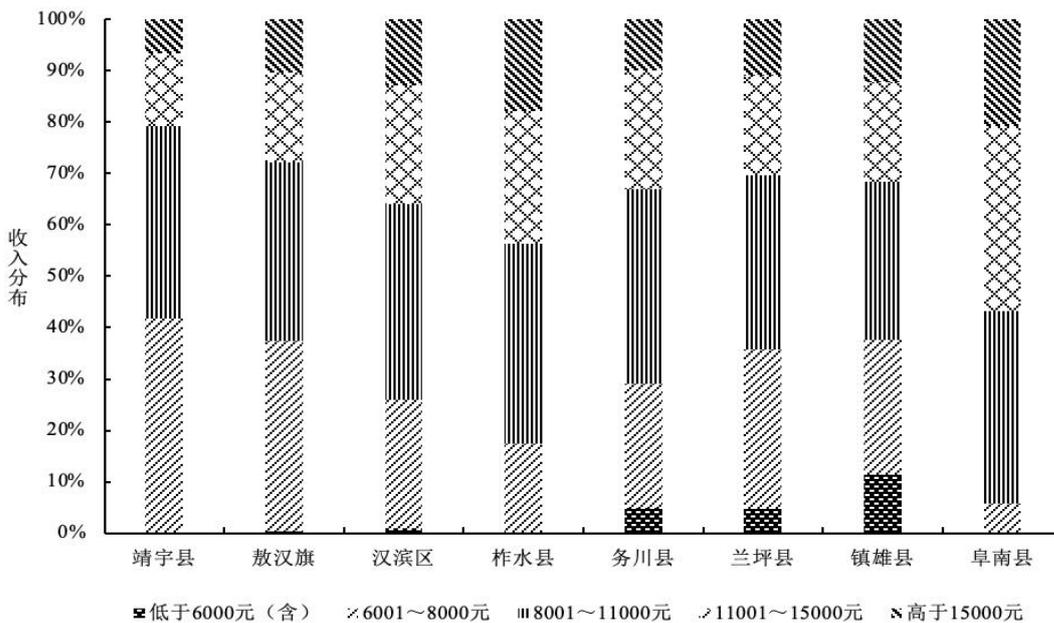


图 1 2020 年不同脱贫县脱贫人口收入水平分布区间

资料来源：课题组实地调查资料。

在新发展阶段，需要对低收入人口的帮扶政策进行常态化完善，以农村和农民工群体为重心，建立低收入人口常态化帮扶机制，为低收入人口提供分区域、分层次、分类型的帮扶支持，以有效回应低收入人口的多元化需求，在持续解决发展不平衡不充分问题中，推动实现共同富裕。

三、低收入问题与低收入人口识别的多重理论意涵

低收入是一个内涵丰富并且外延不断拓展的学术概念，既表征群体的低收入现象，也指代收入较

^①课题组于 2021 年先后前往 8 个具有代表性的脱贫县（区、旗）开展调研，包括位于东北地区的吉林省白山市靖宇县（简称靖宇县），位于华北地区的内蒙古自治区赤峰市敖汉旗（简称敖汉旗），位于西北地区的陕西省安康市汉滨区（简称汉滨区）和陕西省商洛市柞水县（简称柞水县），位于西南地区的贵州省遵义市务川仡佬族苗族自治县（简称务川县）、云南省怒江傈僳族自治州兰坪白族普米族自治县（简称兰坪县）和云南省昭通市镇雄县（简称镇雄县），以及位于中部地区的安徽省阜阳市阜南县（简称阜南县）。

低的特定群体。关于低收入人口的研究往往与贫困相联系，多数研究并未将低收入群体与贫困群体相区分。低收入也是一个建构性、抽象性和多维性概念，在内涵方面与通常意义上的贫困存在明显差异。需要说明的是，学界对于低收入的探讨存在两种理解：一种是以国家或社会为应用对象，如世界银行将“发展中经济体”分为低收入国家和中等收入国家两组；另一种是以家庭或人群为应用对象加以讨论，如社会政策领域所界定的低收入家庭，即民政部门以低保标准 1.5~2 倍界定的低收入家庭。本研究将以家庭或人群为应用对象加以讨论。

（一）以基本需求和中间群体为参照，低收入可视为绝对贫困和相对贫困的延伸

学界对于低收入的探讨多与贫困研究相联系，两者均为对匮乏或不充分状态的描述。无论是绝对贫困抑或相对贫困，均属于客观贫困范畴，即按照某种标准来判定个体在社会中所处的社会状态（左停，2017），该标准通常都是围绕收入予以体现，可以参照较为绝对的需求结构或是较为相对的人群结构。

低收入作为从绝对贫困特别是极端贫困问题解决后拓展而来的概念外延，是绝对贫困概念的渐进延伸。从绝对贫困视角出发的低收入群体被定义为收入无法满足基本需要的脆弱群体。Rowntree（1941）认为贫困群体指总收入不足以支付维持生存必需品的入口，由此依据最低营养需求标准制定贫困线以测量贫困。雷诺兹（1993）则认为贫困最通行的定义是年收入的绝对水平，即一个家庭勉强维持最低生活水平所需要的收入就是绝对贫困标准。《中国农村贫困标准》课题组（1990）指出：“绝对贫困也叫生存贫困，它是在一定的社会生产方式和生活方式下，个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求时的一种贫困状况。”童星和林闽钢（1994）认为，“贫困是经济、社会、文化落后的总称，是由低收入造成的缺乏生活必需的基本物质和服务以及没有发展的机会和手段这样一种生活状况”。世界银行对于贫困的定义虽然经历了从经济贫困到人文贫困不断拓宽的过程，但通常还是将贫困定义为收入贫困。虽然中外学者与国际机构对于绝对贫困的表述有所差异，但实质都是指收入难以维持最低限度的生活水准，因此有学者提出，2020 年脱贫后可以不使用“绝对贫困”而采用“低收入”“欠发达”等概念（汪三贵和曾小溪，2018）。简言之，低收入是绝对贫困的一个重要表现形式。

低收入是与社会中间群体收入水平相比较的结果，其概念内涵与相对贫困相联系。不同于与基本需求难以维持相联系的绝对贫困，低收入主要表现为与中间群体相比较的收入不充分状况，具有相对贫困的性质。相对贫困视角下的低收入群体是指社会成员相对于当时、当地大多数社会成员的生活水平而言，处于较低生活标准的人口。不同于界定绝对贫困所测量的个体性收入，Galbraith（1958）认为一个人是否贫困不仅仅取决于他拥有多少收入，还取决于社会中其他人的收入水平。相较于绝对贫困，尽管相对贫困的概念内涵从基本需求进一步拓展至发展需求，但收入仍然是相对贫困界定的核心标准。此外，由于参照中等收入群体，低收入概念还可以进一步与共同富裕等包容性发展愿景相联系。

（二）以高收入组为参照，低收入可视为“不平等”的问题端

解决低收入问题是解决不平等问题的先导端。无论是绝对贫困中的低收入问题，还是相对贫困中的低收入问题，最终旨向并非止步于消除贫困，而是致力于减少不平等现象，从而实现社会公平正义。不平等主要表现为低收入群体与高收入群体之间收入的过大差距。学界普遍关注的收入不平等问题，实质上是财富或收入在不同社会阶层、社会群体间的分配问题。

低收入是不平等的问题端，世界上诸多国家的发展经验已经证明，在经济迅速增长的同时，分配不公和贫富分化现象极易发生，并由此产生严重的收入不平等问题。收入分布作为一种客观价值表现形式，也是测度不平等的基础性指标。诸如洛伦茨曲线、基尼系数和泰尔指数等，均是通过收入指标来度量群体间的不平等程度。李实和朱梦冰（2018）认为中国面临的核心问题是长期以来农村地区居民收入水平远低于城市地区居民收入水平，这也是中国收入差距过大导致不平等问题凸显的重要表现。需要说明的是，收入差距导致的不平等感知并非一成不变，而是呈现明显的差异化与聚焦化。同样是收入差距导致的不平等，在物质发展水平较高的社会，即便是收入处于较低水平的群体，他们的基本生活需求与部分发展需求均能得到较大程度的满足，该群体的不平等感知并不明显；而在整体物质发展水平较低的社会，收入处于较低水平的群体将面临基本生活需求与发展需求都难以满足的窘境，该群体的不平等感知将会越发明显。换言之，低收入程度是影响不平等感知的关键因素。虽然低收入往往与不平等相伴随，但二者并不完全等同，低收入概念既有贫困的外在表征，亦有比较的内在意涵，即低收入是贫困与不平等概念的有机耦合。

（三）低收入是多维贫困的重要平行维度之一，也是支出型贫困的主要参照维度

人类对于贫困的认知随着社会发展而不断演进，贫困的概念历经从收入和消费水平方面经济短缺的经济贫困，到侧重不同群体间相对收入或生活水平比较的相对贫困。20世纪70年代后，赖因在人类基本需求概念基础上提出广义贫困的概念，将生活、不平衡和外部性作为衡量贫困的维度（施锦芳，2010）。而在福利经济学领域，森（2002）在一系列著作中提出了可行能力理论，认为贫困的实质不仅是收入的低下而是可行能力不足，进一步丰富和拓展了贫困的概念。随着贫困研究不断深化，贫困的测量方法也超越单一维度，逐渐成为一个涉及收入、福利水平与家庭脆弱性等复杂问题的多维指标测量体系（张全红和周强，2014）。

然而，在贫困研究转向多维度后，理论界对于多维贫困指数的构建、测量、加总等问题聚讼不休。例如：Hagenaars（1987）最早从收入和闲暇两个维度构建多维贫困指数；联合国开发计划署（The United Nations Development Programme，简称 UNDP）提出能力贫困测度和人类贫困指数，其中人类贫困指数包括收入贫困、权利贫困、人力贫困和知识贫困4个部分（UNDP，1997）。在多维贫困指数构建和测量方面：Waglé（2008）采用带有收入指标的结构方程模型，考察美国家庭的多维贫困程度；王小林和 Sabina Alkire（2009）采用 AF 双阈值法建立了以收入为基础的贫困测量框架；邹薇和方迎风（2011）从“能力”方法视角选取收入、教育和生活质量3个维度8个指标，考察国内家庭贫困的动态变化。此外，学界现有研究多以收入导向型多维贫困框架来识别贫困（张立冬，2017）。随着贫困认知视角的多元化发展，一种具有普适性的贫困类型，即“支出型贫困”伴随着社会转型、贫富进一步分化而产生。支出型贫困是指家庭因刚性支出过高而造成消费大于收入进而陷入困境的一种贫困状态，因此，即使从消费视角对贫困进行测量，低收入仍是支出型贫困的重要参照。总体而言，随着贫困内涵的演进，贫困测量内容也日渐扩充并愈加精细，其中收入是反映多维贫困和支出型贫困的一个重要维度，在多维贫困和支出型贫困测量中发挥着基础性作用。

（四）作为生计循环过程中的重要一环，低收入是贫困循环与低水平均衡的问题源

作为生计循环过程中的重要一环的低收入也是学界探讨的热点问题。“贫困恶性循环”或“低水平均衡陷阱”所展示出的贫困机理和传导路径，揭示了低收入概念的关键节点作用。例如，由于在供给方面形成“低收入→低储蓄能力→低资本形成→低生产率→低产出→低收入”的恶性循环，在需求方面形成“低收入→低购买力→投资引诱不足→低资本形成→低生产率→低产出→低收入”的恶性循环，低收入群体会长期陷入“贫困恶性循环”。在人均收入增长被人口增长所抵消的欠发达国家，人均收入处于维持生命的低水平状态，有限的收入大多用来满足最基本的生活需要，而用于消费升级、储蓄和投资的份额较少，从而陷入低收入与低资本形成两者相互作用的“低水平均衡陷阱”。一旦陷入此种境遇，不仅会增加脱贫人口再次返贫的概率，也可能导致部分低收入户转变为新的贫困户，遑论迈入中等收入群体行列。随着贫困内涵的不断丰富，收入不再是衡量贫困的唯一标准，但低收入人口所拥有的其他资源也明显低于所在社会家庭或个人所支配资源的平均水平。低收入并不必然表现为贫困，但此类群体绝对贫困或相对贫困发生或再生的可能性更大。

在循环积累因果关系中，低收入被视为解释欠发达国家因收入低下而陷入贫困的根源。缪尔达尔（1991）认为，在欠发达国家，人均收入水平低导致人民群众生活水平低下，营养不良、医疗水平和教育水平低下，致使人口质量和劳动力素质下降，进而使劳动生产率难以提高；劳动生产率低下又会引起产出增长停滞或下降，最终低产出又导致低收入，低收入又进一步强化经济贫困，使发展中国家长期陷入低收入与贫困的累积性循环困境中。因此，收入水平低是导致发展中国家贫困的重要因素。

四、中国低收入人口的概念认知与政策实践

中国低收入人口主要以政策概念或政治话语形式体现，尚未在全国范围内形成正式的、可操作的帮扶机制。在实践中，部分地区已经对低收入人口界定与识别进行初步探索，并总结出一系列具有推广意义的创新举措。

（一）低收入概念在政策体系中的应用

低收入概念作为一种界定标准和政策话语在国际和国内已得到一定程度的应用。国际组织早在 20 世纪 80 年代就采用低收入经济体、中低收入经济体、中高收入经济体和高收入经济体的分类体系作为划分全球国家和地区的分类方法。在中国，低收入人口也逐渐被界定为扶贫政策的目标对象。1998 年，国家统计局通过大规模的农村住户调查，提出中国农村的绝对贫困线和低收入线两个标准，以此分别界定绝对贫困和低收入群体。2008 年国家统计局放弃使用农村绝对贫困线，而是统一采用 1196 元的低收入线作为新的农村贫困人口识别标准，将“低收入对象”和“贫困人口”合二为一。2011 年贫困标准大幅提高，贫困群体规模扩大。随着脱贫工作的推进，2019 年国家开始在建档立卡贫困户之外，又设置略高于贫困标准的“边缘易致贫户”。在脱贫攻坚期间，江苏省、浙江省等东部经济发达省份较早地对低收入人口界定标准进行探索。例如，江苏省于 2015 年完成 4000 元标准以下的低收入人口脱贫工作后，按照 2020 年全省全面小康农民人均收入 20000 元的目标值，将低收入标准提升为家庭人均收入 6000 元。

后来，作为“最低生活保障家庭”概念延伸的“低收入家庭”在民政社会救助系统得到较为广泛的运用，并成为民政部门部分救助政策的目标对象。“低收入家庭”起初是为解决城镇居民住房保障需求问题而提出的，一般是指家庭成员人均收入高于低保标准但低于低保标准 1.5~2 倍的实际生活困难家庭。为区别于 2020 年《意见》中的低收入人口概念，部分地区的民政部门遂将“低收入家庭”替换为“低保边缘户”。例如，浙江省于 2020 年实施低收入农户认定标准线与低保边缘户认定标准线“两线合一”政策，规定低保户、低保边缘户、特困供养人员和其他经济困难对象，可以同时享受救助政策和扶贫政策^①。类似探索为中国建立新的“低收入人口”界定和识别标准提供了重要的前期经验（李棉管和岳经纶，2020）。

此外，关于收入分布的政策研究也较多使用低收入、中等收入等概念。例如，国家统计局将全体国民按收入五等分后，处于最低 20% 的群体被作为低收入组（黄征学等，2021），此外还有中间偏下收入组、中间收入组、中间偏上收入组、高收入组。在个别年份，统计部门又将低收入组进一步分为最低收入组和较低收入组，但此处的“低”主要为数量意义，并未被赋予准确的物质和社会意义，从未以此来制定具体的社会经济政策。对于收入分配格局的研究也常从收入/人口分布角度展开，如使用人均收入水平与对应的人口之比所形成的收入分布关系图来呈现收入分配结构。当前，中国收入分配格局呈现为“金字塔型”，即中低收入者占绝大多数，而高收入者较少的收入分布形态。为实现收入分配格局的转变升级，中央提出要逐步扩大中等收入群体比重，增加低收入群体收入，合理调节高收入，逐步形成中间大、两头小的橄榄型分配结构。

脱贫攻坚结束后，低收入概念被正式运用到中央一级的政策文件中，《意见》提出“坚持共同富裕方向，将巩固拓展脱贫攻坚成果放在突出位置，建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制”^②。2021 年 8 月 17 日，习近平在中央财经委员会第十次会议上强调，要坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕^③。农村低收入人口的帮扶和发展问题，是实现共同富裕的短板。在迈进第二个百年奋斗目标的起步阶段，精准科学地做好低收入困难人口识别认定工作，建立精准高效的低收入群体救助帮扶支持体系，既是巩固拓展脱贫成果、衔接乡村振兴的基础性工作，也是实现共同富裕、促进国家治理现代化的战略性工作。总体而言，尽管低收入概念已经有所应用，但是对于低收入人口的内涵，相关部门和地方政府的理解并不一致，对低收入人口的概念统一界定的办法尚未明确。

（二）政策执行层面低收入人口识别的问题与挑战

对低收入人口进行科学界定和准确识别是实施后续帮扶措施的前提要件。中国各地已经开展了一

^①资料来源：《浙江省扶贫办公室 浙江省民政厅关于做好低收入农户与低保边缘户认定标准“两线合一”工作的通知》，https://mzt.zj.gov.cn/art/2020/11/23/art_1229705757_2449551.html。

^②参见《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm。

^③资料来源：《完善推动全体人民共同富裕的社会政策体系》，http://www.xinhuanet.com/politics/2021-09/28/c_1127910816.htm。

些低收入人口界定和识别实践。例如：浙江省^①的社会帮扶体系构建、内蒙古自治区^②的防止返贫体系构建主要以人均可支配收入中位数的一定比例为参照进行低收入对象界定。山东省德州市将低收入人口界定为“居民家庭困难救助指数排名3%以内的居民家庭人口、低保人员、特困人员、低保边缘家庭、支出型困难家庭”五类人群^③。陕西省榆林市榆阳区以低保基础标准的1.5倍作为城乡统一低保边缘家庭收入认定线，这也是民政系统应用较多的方法^④。遗憾的是，尽管各地低收入标准的制定各具特色，但实践中均未进行实质层面的以收入为标准的低收入人口普查。由于顶层制度设计中缺乏权威统一的概念界定，低收入人口的认定识别面临诸多问题与挑战。

第一，在低收入人口对象识别工作中，部分地区将“低收入人口”混同于或低估为“老弱病残”等群体。《意见》提出，加强农村低收入人口监测，要以现有社会保障体系为基础，对农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难人口等农村低收入人口开展动态监测^⑤。《意见》主要从社会保障视角列举了需要进行监测的对象，并未对低收入人口进行概念界定，实际上农村低收入人口应该是一个外延范围很广的概念。在具体实践中，部分地区的低收入人口认定实质上采用“实体性”人群认定方式，囊括低保、特困、低收入家庭（低保边缘户）等民政系统的困难群体，防止返贫的监测对象，即脱贫不稳定户（人口）、边缘易致贫户（人口）和因灾因病等造成刚性支出较大或收入骤减的支出性困难人口，以及地方确定的其他特殊群体（如计划生育特殊困难群体、困难残疾人等）等，缺少与低收入这一名称相适应、更具针对性的标准界定。从短期工作角度而言，这种识别举措具有操作上的便利性，易于解决各部门的现实问题。但是，从长远角度而言，上述做法是对以往基本需求保障不足困难群体（建档立卡户、低保户）概念的简单扩展，仍属于绝对贫困治理范畴，仅是对巩固脱贫成果、防止返贫工作的延续，难以反映低收入与中等收入群体的发展差距和相对贫困的程度，无法适应扎实推动共同富裕中长期目标的要求。

第二，尚未完全建立起一套跨部门、跨区域的信息数据共享机制，低收入家庭经济状况精准核对工作面临一定困难。随着中国社会生活方式变化和城镇化、人口老龄化、就业方式多样化加快发展，

^①资料来源：《浙江省扶贫办公室 浙江省民政厅关于做好低收入农户与低保边缘户认定标准“两线合一”工作的通知》，https://mzt.zj.gov.cn/art/2020/11/23/art_1229705757_2449551.html。

^②资料来源：《内蒙古八项措施持续作战 切实巩固脱贫成果 防止返贫致贫》，https://www.gov.cn/xinwen/2020-07/22/content_5529168.htm。

^③资料来源：《2021年德州市〈政府工作报告〉主要目标任务执行情况》，<http://www.dezhou.gov.cn/zfgzbg/2021/detail.html?unit=%E5%B8%82%E6%B0%91%E6%94%BF%E5%B1%80>。

^④资料来源：《榆林市榆阳区人民政府办公室关于加快推进低保制度城乡统筹发展试点工作的通知》，<http://www.yuyang.gov.cn/zwgkjcxgk/zfwj/qzfbfw/1434714848648331265.html>。

^⑤参见《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm。

居民收入来源与财产构成日益呈现多样化和复杂化趋势,救助帮扶对象瞄准和收入核查面临多项挑战。具体而言,主要包括3个方面:一是缺乏核对标准体系。低收入家庭经济状况核对工作关键环节多,涉及层面广,尚未形成一套具有可操作性和规范性的低收入人口信息核对标准体系,且随着实际业务的发展变化,还需要不断更新完善管理标准、技术标准、信息安全标准和数据标准等。二是缺乏部门间协同合作和数据信息共享。中国社会救助业务主要由民政部牵头、各部门负责经办,尚未建立统一的、系统化的跨部门救助经办整合与综合信息管理机制。实践中,甚至存在部门工作信息不互通、多种工作机制“叠床架屋”现象。三是大部分省份尚未建立起完善的针对低收入人口的监测预警信息平台。中央明确提出要“健全防止返贫动态监测和帮扶机制”“建立农户主动申请、部门信息比对、基层干部定期跟踪回访相结合的易返贫致贫人口发现和核查机制,实施帮扶对象动态管理”^①。但大多省份的低收入人口动态监测预警平台还处于搭建过程中,涉及多部门间的数据交换通道尚未完全打通,难以实现有效衔接。此外,由于低收入家庭收入核对工作点多面广、技术性高、政策性强,对进一步建设专业队伍的需求更为紧迫。

第三,低收入人口政策帮扶对象主要聚焦于“生理脆弱性群体”,而对“市场竞争弱能性群体”关注不足。中国民政部门重点聚焦低保对象、特困供养人员、农村易返贫致贫人口、因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难人口等四类群体,仍然是以往“生理性脆弱性群体”为主的困难群体的延续。在地方实际帮扶工作中,很多地方将低收入人口“帮扶政策”混同于或低估为低收入人口的“救助政策”,致使部分低收入人口救助帮扶需求被忽略。加之具体救助帮扶措施由教育、住房和城乡建设、人力资源和社会保障、应急管理、医疗保障等部门负责实施,致使政策条块分割、救助资源分散,侧面反映出民政力量有限、部门协作乏力的窘境。除上述“生理脆弱性群体”等低收入困难人群外,还有一类属于“市场竞争弱能性群体”的低收入人群。例如:部分有劳动能力但家庭和个人生计资本不足的广大小农、小微经营者、个体工商户、灵活就业者等群体,极易受到外部市场影响,经营风险大,收入不稳定;还有相当规模进入城市打工的普通农民工,由于户籍限制、文化技能偏低等因素,获得高质量的就业机会较少、回报率较低,“透支”现象严重。按照各地的识别举措,识别出的低收入人口对象规模总体偏小,并非除中等收入、高收入以外的低收入困难人口。在贫困与中等收入之间还存在一个被忽略的过渡性群体,即较大数量的低收入人群。与生存型贫困人口相比,此类过渡群体具有更大的发展潜能,如果能够获得较好的托底保障和针对性帮扶,大多数都有可能提升为中等收入群体。因此,应从更加长远的角度重视此类具有发展潜力的低收入人口,并积极制定支持和帮扶政策。

^①参见《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》, https://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm。

五、建立和完善低收入人口界定识别体系的优化路径

（一）强化对低收入问题重要性的认识

尽管低收入人口帮扶实践中存在部分问题亟待解决，但总体而言完善低收入人口帮扶机制具有诸多政策优势，具体包括4个方面：第一，低收入概念相对于贫困概念而言更为中性化，可以避免福利污名化倾向。第二，低收入人口概念具有连续性特征，在对象认定上避免了如建档立卡户与非建档立卡户的硬性区分，在一定程度上避免福利悬崖效应。第三，低收入概念能够聚焦收入指标，便于在低收入人口识别过程中落实标准化政策。同时，作为国际通用的经济概念，低收入能够与国内外许多指标、政策和国际共识接轨。第四，在一定范围内，低收入概念可比较性更强，也更容易测量相对贫困的深度。一般而言，采用绝对贫困线标准测度的贫困发生率低于采用相对标准测度的贫困发生率。因此，相对标准的贫困人口中不仅包含绝对贫困人口，还包括一部分处于绝对贫困边缘的人口。作为比较性概念，低收入参照了中等收入群体收入水平，更易与共同富裕愿景相联系。

解决低收入问题的终极旨向并非止步于消除贫困，而是致力于减少不平等，从而实现社会公平正义。因此，解决低收入问题不仅要实现低收入群体整体生活水平的提升、基本需求与发展需求的满足，也要畅通其阶层提升的外部通道。具体而言，要注重健全工资决定、合理增长和支付保障机制，提高劳动报酬在初次分配中的比重，增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬，实现劳动报酬与劳动生产率基本同步提高（龚刚和杨光，2010）。此外，对低收入问题进行分层次分类型解决，在提升低收入群体总体收入水平的同时增加其发展能力、夯实资产建设系统，助力低收入人口向中等收入群体的跃迁，缩小社会贫富差距，弥合社会不平等从而实现社会公平正义。同时，低收入家庭发展的稳定、有序，保证了中国政治秩序的基本稳定，为中国实现现代化提供了战略缓冲（张建雷，2018）。在“十四五”巩固脱贫成果过渡期间，应将政策焦点转向低收入人口帮扶，为此需要重塑社会政策体系，建立系统性、常态化的低收入人口界定、识别和帮扶机制。

（二）对标中高收入群体，适度扩大低收入人口识别范围

当前，中国各地对低收入群体的操作层面识别主要采取“实体性”办法，即将已脱贫但易返贫人口和易致贫人口（边缘人口）、低保对象和特困供养人员等囊括在内，但此种方式识别出的低收入人口数量偏少，与中国的发展阶段不相适应。根据课题组实地调查，以陕西省为例，2015年脱贫攻坚开始时该省农村建档立卡人口规模为288万人，贫困发生率约为10%。全省脱贫后该省启动低收入人口认定工作，截至2021年4月，低收入人口动态监测信息平台共录入城乡低收入人口207.49万人（包括低保对象134.65万人、特困人员12.85万人、低保边缘家庭27.74万人、临时救助23.59万人，以及作为防贫监测对象的脱贫不稳定人口4.32万人、边缘易致贫人口4.34万人）的信息。粗口径计算低收入人口207.49万人占全省人口的5%左右^①，但由于帮扶对象享受的救助项目之间存在重叠，加之临时救助通常以人次而非人

^①此处计算方式为将各类政策群体数量直接相加，由于部分群体存在多重属性，故此称为粗口径计算。陕西省2020年人口数为3955万人。资料来源：《中国统计年鉴2021》，<http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2021/indexch.htm>。

数作为统计标准，因此该数据存在重复计算问题，实际得出的城乡低收入人口数量更少。

对标共同富裕长期愿景，中国要构建中等收入群体占多数的橄榄型收入分配结构。必须逐步减少低收入群体比重、扩大中等收入群体比重。为此，政府需要突破基本需求视角下极端困难群体向外拓展形成低收入人口的“实体性”识别路径局限，真正纳入参照中间群体且具有相对贫困意义的低收入人口。以现有社会保障体系为基础，由各地民政部门牵头，会同农业农村部门、医疗保障等相关部门，着重做好低保对象、特困供养人员、农村易返贫致贫人口、因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难人口等各类人群的识别和救助帮扶工作。

在此基础上，以特殊群体福利项目建设为起点，逐步扩大社会福利项目覆盖的人群范围。各地农业农村部门、民政部门应牵头会同人力资源和社会保障、住房和城乡建设、工商行政管理部门等，适度扩大低收入人口识别监测范围和规模，由前期的“生理脆弱性群体”识别救助向“市场竞争弱能性群体”识别帮扶扩展。需要扩展的低收入对象主要包括：因生计资本薄弱，经营受市场风险影响较大、收入不稳定的农村小规模农户；城市中的个体工商户、灵活就业者、新业态创业者；受户籍、文化技能偏低限制而难以进入城市打工的普通农民工群体；因就业竞争压力增大，未能实现稳定就业的大学毕业生群体；等等。

总之，低收入人口识别边界范围要立足于实现共同富裕的高度，按照“应纳尽纳”原则，对除中高收入以外的低收入群体进行识别救助和帮扶。进而言之，基于中国当前的实体性低收入人口识别实践，可进一步参考国际通行做法，探索多种低收入人口认定和动态监测方案。本文梳理了不同类型困难群体和低收入人口关系，并绘制了不同类型困难群体和低收入人口关系图，如图2所示。由图2可以看出，现有的低收入人口识别存在多种认定体系，由于不同部门对于低收入人口的认定标准不一致，且并非统一从收入视角进行界定，因此存在各类人口重叠、概念混杂的问题。

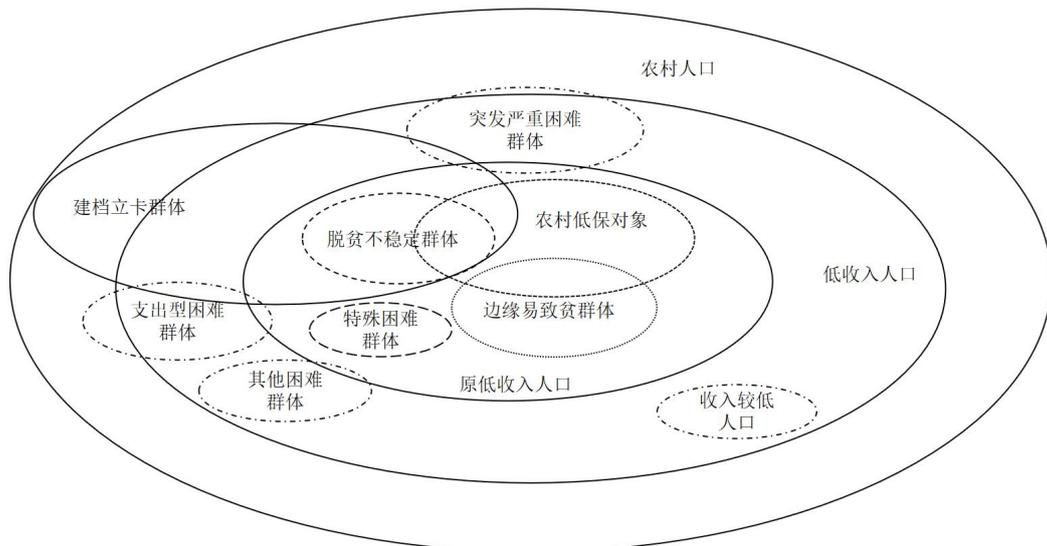


图2 不同类型困难群体和低收入人口关系图

同时，不同口径的低收入人口范围和规模差异很大。依据数据层级，存在国家层面数据、省级层

面数据、城乡或农村分类数据下不同的低收入人口；依据收入水平参照系，可以按照家庭收入中位数水平的40%~60%等不同比例的低收入线标准，识别出不同的低收入人口；依据收入类型，可以按照名义收入、实际收入和加权收入等不同的收入底数，识别出不同的低收入人口。而政策话语下的低收入人口实质上是一个窄口径、原规模的低收入人口（见图2原低收入人口圈层），真正以“低收入标准”实现外延完全包容难度较大，有许多收入较低人口、突发严重困难群体、支出型困难群体和其他困难群体等还未被识别出来。

过渡期后，应从多个群体体系整合为以收入为统一标准的低收入人口识别体系，并适当拓宽低收入群体的监测范围。除关切和帮扶具备生理脆弱性的群体外，还要重点加强对“市场竞争弱能群体”的关注，将具备一定劳动能力，但在劳动力市场竞争中处于弱势地位的人群纳入目标群体，从而形成符合新发展阶段目标的低收入人口口径（见图2低收入人口圈层）。只有这样才能推动实现扩大中等收入群体的政策目标。尽管短期而言，上述举措会增加很多工作成本，但长远来看，这是国家社会治理现代化的一项基础工作，有助于提升社会帮扶支持政策的包容性、精准性和有效性。

（三）深化对低收入群体生理性特征、社会性特征和地理分布特征的认识

从现象学即客观存在的社会事实出发，低收入群体可以进一步划分为最低收入群体和较低收入群体等。除老、病、残等最低收入群体外，低收入群体还应包括就业不充分的零工从业者（特别是农民工群体）、风险抵御能力弱的小微经营者、保障不足支出过大的紧状态人员等。考虑到低收入群体主要依赖劳动力资本这一特征，学界提出按照劳动能力对低收入群体进行分类。可行劳动力是指可供个体有效支配，并使个体追求有理由享受的生活的劳动力，是个体主客观条件以及社会系统之间相互作用的结果。按照劳动能力划分，应纳入政策视野的低收入人口的可行劳动力可以细分为丧失、折损和禁锢三种形态（贾玉娇，2018）。

首先，以丧失或折损劳动能力为主的特殊困难群体仍是低收入人口识别的重点。绝对贫困消除后，有劳动能力的低收入人口收入将随着经济发展而逐步提高，尽管老弱病残等特殊群体也会在国家政策支持下逐步改善生活水平，但大部分特殊困难群体仍难以跳出低收入群体范围。此类群体在未来很长一段时间内仍将是规模庞大且帮扶难度最大的群体。特殊困难群体包括老年群体、残疾人群体、患病丧失劳动能力群体、部分农村妇女儿童与精神病患者等弱势群体，一般具有明显的生理脆弱性特征和风险复杂多样性特征。其次，政策层面需要重点关注因缺乏社会机会和资本而导致劳动能力受禁锢的“市场竞争弱能性群体”，如小微规模经营者和中高龄农民工等。此类群体虽然具有劳动能力，但是因家庭和个人生计资本薄弱、获得高质量的就业机会较少，存在劳动回报较低、就业不稳定等问题。同时受自身知识结构、能力技术、社会资本等因素的限制，很多有劳动能力的低收入群体多从事制造业和建筑业等低端劳动密集型行业。就业质量不高的农民工，工资水平低，有可能出现“工作贫困”现象。再次，伴随着风险社会阶段的到来与现代化的推进，普通农民工外出就业困难和成本逐渐增大，这不仅会影响农民就业增收，还将抑制国内市场的消费需求。此类群体中多数人的收入与现行贫困标准相比看似较高，实则消费支出被抑制、生计保障水平不高、返贫致贫风险大，身体和精神经常处于透支状态，容易出现贫困问题。最后，已脱贫地区和“老少边穷”等欠发达地区社会福利、社会服务、基础设施

和基本公共服务等发展迟缓，低收入人口的经营发展成本较高。因此，要加强实施发展型帮扶政策和区域性公共服务建设，努力推动更多低收入人口跨入中等收入群体。

（四）构建高效联动的监测预警机制，实现监测预警的动态化和常态化

为全面提升对低收入人口的识别与救助帮扶能力，政府需要尽快建立起一套标准化、系统化和智能化的低收入人口监测预警机制。在巩固脱贫成果的五年过渡期中存在“防返贫监测帮扶”与“低收入监测帮扶”两个体系，过渡期后应以低收入人口为基本概念框架，将“防返贫监测帮扶”与其他帮扶监测项目合并至低收入人口常态化帮扶机制中。

第一，搭建完善全国一体化低收入人口核对信息网络平台。以5G、互联网和区块链等新技术为支撑，通过界面集成、数据集成、系统集成和业务集成，形成全方位、全过程、集约化的信息网络体系，实现业务紧密协同、数据科学应用，为落实低收入人口社会救助等政策提供稳固的基础支撑保障。第二，建立健全监测对象快速发现与核查机制。健全个人主动申请、部门信息比对和基层干部定期跟踪回访相结合的低收入人口发现核查机制。深入推进城乡低保、特困供养、临时救助对象、其他低收入群体实名制和信息化工作，从制度建设、系统完善等方面入手，精准录入和更新数据。第三，建立健全数据共享交互机制。加强相关部门、行业的联系配合和沟通协调，以业务协同为重点，全面构建数据共享安全制度体系、管理体系、技术防护体系，推动低收入人口数据共享对接精准顺畅。第四，健全多部门联动风险预警、研判和帮扶机制。坚持预防性措施和事后帮扶相结合，精准分析返贫致贫及产生困难原因，及时推送信息到帮扶主体，实现对风险点的早发现、早帮扶。主动发现风险，将风险对象分层分类，及时纳入帮扶政策范围。

（五）加强制度和政策创新，努力推动更多低收入人口跨入中等收入行列

脱贫攻坚结束后，中国进入以共同富裕为愿景的新发展阶段，加强制度和政策创新将成为时代风向标。中国应积极探索社会政策转型的内涵与实现路径，发挥积极社会政策在激活劳动者潜能、支持家庭发展和保护特殊群体等领域的作用，建设“社会服务国家”（林闽钢，2021），为更多的低收入人群提供支持帮扶服务。

一是在巩固脱贫攻坚成果基础上，拓展乡村发展政策的支持对象，支持乡村新型经营主体的可持续发展、支持乡村小微经营的转型升级、支持农民工的城镇化融入。二是持续完善公共服务体系、完善乡村产业发展基础设施和配套设备，减轻个人或家庭经济发展负担，完善和发展政策性风险保障，降低产业发展中灾害和市场风险的损失。三是深化农村户籍制度改革，提升城镇化质量和效果。让进城就业农民工免受职业选择、薪酬待遇等方面的歧视，使其获得与城市居民同等的公共服务和社会保障权利，在就医、养老、生育和子女教育等方面降低支出负担。四是持续稳定和扩大就业，促进低收入人群上升发展。促进高校毕业生、农民工、困难人员就业创业，扩大公益性岗位安置，帮扶残疾人、零工就业家庭成员就业；健全劳动关系协调机制，保障劳动者福利待遇和权益等问题，加大对批发零售、住宿餐饮、交通运输和建筑环卫等劳动密集型从业人员的支持，维护好快递员、网约工和直播带货等新业态、新模式就业群体的合法权益。

六、结语

在精准扶贫战略的持续推动下，中国已于 2020 年底历史性告别现行标准下的绝对贫困，并步入全面建成社会主义现代化强国新时期。随着中国综合国力的不断提升和人均国民总收入的持续增长，中国已经成为中等偏上收入国家，在新发展阶段需要对标更高的标准。但是，也应清醒意识到中国仍是一个人口众多的发展中国家，全国居民的平均收入水平仍然不高，城乡差距较大且低收入群体主要位于农村。中国正处于全面推进乡村振兴、谋求共同富裕的关键时期，扩大中等收入群体成为当前的关键性任务。在中国社会主要矛盾发生变化的背景下，应更加重视人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，关注发展不均衡和不充分引发的城乡发展差距大、贫富差距大和社会不平等等问题。自 2020 年以来，中国政府制定出台了《意见》等一系列政策文件，促使低收入人口帮扶机制基本形成，并推动将低收入人口帮扶纳入“共同富裕”战略的工作范畴。在设计低收入人口帮扶的具体制度和政策时，政府应该有效结合乡村振兴战略，以低收入人口识别为抓手促进相对贫困问题和发展型低收入问题的解决。基于此，政府应当加强前瞻性谋划、改革、探索和试验，通过强化对低收入问题重要性的认识，适度扩大低收入人口识别范围，深化对低收入群体生理性特征、社会性特征与自然性地理分布特征认知，构建高效联动的监测预警机制，并加强制度和政策创新等举措，助推低收入人口跨入中等收入行列，为进一步完善低收入人口常态化帮扶机制提供有益借鉴。

参考文献

- 1.范和生、郭阳，2023：《共同富裕背景下农村低收入人口综合帮扶机制建构》，《中南大学学报(社会科学版)》第1期，第144-153页。
- 2.龚刚、杨光，2010：《从功能性收入看中国收入分配的不平等》，《中国社会科学》第2期，第54-68页、第221页。
- 3.黄征学、潘彪、滕飞，2021：《建立低收入群体长效增收机制的着力点、路径与建议》，《经济纵横》第2期，第2页、第38-45页。
- 4.贾玉娇，2018：《美好生活观的理论阐释与社会保障实现方案》，《社会政策研究》第1期，第59-68页。
- 5.雷诺兹，1993：《微观经济学》，马宾译，北京：商务印书馆，第430-431页。
- 6.李棉管、岳经纶，2020：《相对贫困与治理的长效机制：从理论到政策》，《社会学研究》第6期，第67-90页、第243页。
- 7.李实、史新杰、陶彦君、于书恒，2023：《以农村低收入人口增收为抓手促进共同富裕：重点、难点与政策建议》，《农业经济问题》第2期，第4-19页。
- 8.李实、朱梦冰，2018：《中国经济转型40年：中国居民收入差距的变动》，《管理世界》第12期，第19-28页。
- 9.林闽钢，2021：《中国社会政策体系的结构转型与实现路径》，《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》第5期，第27-34页、第157-158页。
- 10.林万龙、纪晓凯，2022：《从摆脱绝对贫困走向农民农村共同富裕》，《中国农村经济》第8期，第2-15页。
- 11.刘哲希、陈彦斌，2020：《“十四五”时期中国经济潜在增速测算——兼论跨越“中等收入陷阱”》，《改革》

第10期,第33-49页。

12. 罗明忠、邱海兰, 2021: 《收入分配视域下相对贫困治理的逻辑思路与路径选择》, 《求索》第2期, 第172-179页。

13. 缪尔达尔, 1991: 《世界贫困的挑战》, 顾朝阳等译, 北京: 北京经济学院出版社, 第76-79页。

14. 森, 2002: 《以自由看待发展》, 任贇、于真译, 北京: 中国人民大学出版社, 第62-63页。

15. 沈扬扬、李实, 2020: 《如何确定相对贫困标准?——兼论“城乡统筹”相对贫困的可行方案》, 《华南师范大学学报(社会科学版)》第2期, 第91-101页、第191页。

16. 施锦芳, 2010: 《国际社会的贫困理论与减贫战略研究》, 《财经问题研究》第3期, 第113-120页。

17. 孙久文、张皓, 2022: 《乡村振兴中防止低收入人口返贫的战略构想》, 《学术研究》第4期, 第87-95页、第177-178页。

18. 檀学文、吴国宝、杨穗, 2021: 《构建农村低收入人口收入稳定较快增长的长效机制》, 《中国发展观察》第8期, 第45-48页。

19. 唐钧, 1997: 《确定中国城镇贫困线方法的探讨》, 《社会学研究》第2期, 第62-73页。

20. 童星、林闽钢, 1994: 《我国农村贫困标准线研究》, 《中国社会科学》第3期, 第86-98页。

21. 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, 第7-13页、第89页。

22. 王小林、Sabina Alkire, 2009: 《中国多维贫困测量: 估计和政策含义》, 《中国农村经济》第12期, 第4-10页、第23页。

23. 辛远、韩广富, 2023: 《农村低收入群体实现共同富裕: 何以可能?》, 《当代经济管理》第2期, 第1-8页。

24. 邢小强、仝允桓、陈晓鹏, 2011: 《金字塔底层市场的商业模式: 一个多案例研究》, 《管理世界》第10期, 第108-124页、第188页。

25. 杨立雄, 2021: 《相对贫困概念辨析与治理取向》, 《广东社会科学》第4期, 第180-193页、第256页。

26. 叶兴庆、殷浩栋, 2019: 《从消除绝对贫困到缓解相对贫困: 中国减贫历程与2020年后的减贫战略》, 《改革》第12期, 第5-15页。

27. 曾恒源、高强, 2021: 《脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接: 学理必然、形势任务与政策转型》, 《农业经济与管理》第2期, 第1-10页。

28. 张洪为, 2022: 《第三次分配: 促进乡村低收入群体迈向共同富裕的长效机制》, 《社会科学战线》第12期, 第213-219页。

29. 张建雷, 2018: 《发展型小农家庭的兴起: 中国农村“半工半耕”结构再认识》, 《中国农村观察》第4期, 第32-43页。

30. 张立冬, 2017: 《收入导向型农村多维贫困与精准扶贫——基于江苏省农村低收入家庭的分析》, 《现代经济探讨》第12期, 第102-108页。

31. 张全红、周强, 2014: 《多维贫困测量及述评》, 《经济与管理》第1期, 第24-31页。

32. 郑功成, 2020: 《以民生福祉新提升促进共同富裕取得新进展》, 《中国纪检监察》第24期, 第52-54页。

33. 《中国农村贫困标准》课题组, 1990: 《中国农村贫困标准研究》, 《统计研究》第6期, 第37-42页。

- 34.周强, 2021: 《精准扶贫政策的减贫绩效与收入分配效应研究》, 《中国农村经济》第5期, 第38-59页。
- 35.邹薇、方迎风, 2011: 《关于中国贫困的动态多维度研究》, 《中国人口科学》第6期, 第49-59页、第111页。
- 36.左婷, 2017: 《贫困的多维性质与社会安全网视角下的反贫困创新》, 《社会保障评论》第2期, 第71-87页。
- 37.Credit Suisse Research Institute, 2021,“Global Wealth Report”, <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2021-en.pdf>
- 38.Galbraith, J., 1958, *The Affluent Society*, Boston, MA: Houghton Mifflin Company, 126-127.
- 39.Hagenaars, A., 1987, “A Class of Poverty Indices”, *International Economic Review*, 28(3): 583-607.
- 40.Rowntree, B.S., 1941, *Poverty and Progress: A Second Social Survey of York*, London: Longmans, Green and Co. 102-103.
- 41.UNDP, 1997, “Human Development Report”, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1997>.
- 42.Waglé, U.R., 2008, “Multidimensional Poverty: An Alternative Measurement Approach for the United States”, *Social Science Research*, 37(2): 559-580.

(作者单位: 中国农业大学人文与发展学院)

(责任编辑: 柳 荻)

Identification of the Rural Low-Income Population in China

ZUO Ting LI Ying LI Shixiong

Abstract: With the completion of eliminating absolute poverty in rural areas under the current standards, the rural low-income population has become an important target group of social policies in the new era. As the low-income issue is a complex socioeconomic phenomenon, how to accurately understand and scientifically define the low-income population, identify the characteristics of the low-income groups, and coordinate the public's cognitive differences in terms of the low-income issue has become a key issue to be solved. Existing theoretical research and policy practice have not yet reached a consensus on the basic issues such as how to define the low-income population. Therefore, based on the two approaches of development economics and public policy, this paper explains the importance of low-income population and low-income issue and their multiple theoretical logical relationships as well as policy implications. We point out that the identification of low-income population, as a long-term issue, should not only serve the recent prevention of return to poverty and relative poverty governance, but also target promoting common prosperity as the long-term goal of social development. On the basis of displaying the current policy practice picture of rural low-income population identification, this study proposes measures including reinforcing the importance of the low-income issue, expanding the scope of monitoring for middle- and high-income groups, deepening the cognition of the physiological, social, and geographical distribution characteristics of the low-income group, establishing a highly effective and coordinated monitoring and early warning mechanism, and strengthening institutional and policy innovation, which help the low-income population move into the middle-income group and provide useful reference for further improvement of the low-income population support mechanism.

Keywords: Rural Low-Income Population; Low-Income Issue; Relative Poverty; Common Prosperity