

中国相对贫困标准界定与规模测算*

李莹¹ 于学霆² 李帆¹

摘要：相对贫困标准的界定是建立解决相对贫困长效机制的前提。本文采用模拟收入分布方法还原个体收入数据，测算和比较不同标准下的贫困规模。中国相对贫困线设定既要考虑扶助范围和扶助力度的平衡，还要兼顾城乡融合发展趋势与城乡二元分割现实，最终实现新的贫困线与前期绝对贫困线相衔接，同时充分反映城乡相对贫困现状。本文建议采用“方法城乡统一、基数分城乡与水平分城乡”的方式来界定相对贫困标准：统一采用收入比例法，将城镇居民可支配收入中位数的50%和农村居民可支配收入中位数的40%分别作为城乡相对贫困标准。在此标准下，2019年全国相对贫困率为12%，城乡相对贫困率分别为5.8%和21.5%，全国相对贫困人口规模约1.68亿人，城镇相对贫困人口约4921万人、农村相对贫困人口约1.19亿人。相对贫困阶段，中国将面临农村贫困人口规模大、城镇贫困人口增幅大的双重挑战，需及时调整扶贫对象、扶贫目标与扶贫方式。

关键词：相对贫困 标准界定 贫困规模 城乡融合

中图分类号：F120 **文献标识码：**A

一、引言

党的十八大以来，中国减贫事业取得举世瞩目的成就。在现行贫困标准下，贫困人口从2012年底的9899万减少到2019年底的551万，连续7年减贫1000万人以上，同期贫困发生率由10.2%降至0.6%，区域性整体贫困基本上得到解决，脱贫攻坚取得决定性成就。到2020年现行标准下农村贫困人口全部脱贫是党中央向全国人民作出的郑重承诺，必须如期实现^①。党的十九届四中全会明确提出要坚决打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困的长效机制。随着2020年中国现行标准下贫困的消除和全面建成小康社会目标的实现，2020年后缓解相对贫困将是中国扶贫开发工作的重点。而在绝对贫困向相对贫困转变过程中，贫困的内涵、标准、扶贫体系等都将发生较大改变，对此，学术界给予了广泛关注与讨论。

在贫困内涵方面，随着居民收入、教育、医疗、住房等水平的不断提升，吃饱穿暖等基本需求得

*本文研究得到国家社会科学基金重大项目“贫困退出考核评估的统计测度研究”（项目编号：17ZDA095）的资助。本文通讯作者为：于学霆。

^①习近平，2020：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，http://www.ccp.gov.cn/xsxxk/zyjs/202003/t20200306_138549.shtml。

到满足后，可能遭受到的机会缺失、能力或权利的相对排斥和相对剥夺成为相对贫困理论的基本内涵（Townsend, 1979; Sen, 1981）。公平合理的收入分配是全民共享发展和共同富裕的重要组成部分，与绝对贫困主要关注低收入群体的基本需求相比，相对贫困更关注财富、收入和权利分配的不平等。李强（1996）指出，相对贫困可以较好地表征社会财富或收入在不同阶层与群体间的分配情况。陈宗胜等（2013）认为，相对贫困问题即为研究贫困人群收入在总收入中的分配比例问题，因而是收入分配研究的重要内容。沈扬扬、李实（2020）认为，相对贫困的内涵决定了扶贫的目标并不局限于单纯的增收，应同时关注收入分配。一些学者认为，相对贫困是由于收入水平差距带来的教育、社会地位和生活质量等多维困境（邢成举、李小云，2019），进一步提出了多维相对贫困概念，既包括经济维度的“贫”，也反映社会发展维度的“困”（王小林、冯贺霞，2020）。

贫困内涵的变化深刻影响着贫困标准的界定。2020年后，按2300元（2010年不变价）的贫困线衡量中国农村的绝对收入贫困将会在统计上消失（李小云、许汉泽，2018），中国现行贫困标准将不适用于2020年后中国相对贫困标准的界定。当前，高收入国家面临的主要贫困形式就是相对贫困，他们积累了更为丰富的相对贫困线划定经验。基于汤森最早提出的简便且易于操作的收入比例法（Taonsend, 1962; Taonsend, 1979），欧盟和经合组织（OECD）等地区、国际组织与国家在实践中，通常将相对贫困标准设为平均收入或收入中位数的一个比例。一般而言，使用相对贫困线的国家经济发展水平较高，故相对贫困线又被称为“富裕国家确定贫困率最有效的方法”（UNDP, 2007）。相对贫困线被联合国开发计划署、联合国儿童基金会作为测度贫困的重要方式，是欧盟国家度量社会包容性指数和“陷入贫困风险或遭受社会排斥”的重要指标（王小林、冯贺霞，2020）。

相对贫困标准的界定是调整扶贫政策体系、建立缓解相对贫困长效机制的基础。国内外研究中相对贫困的衡量标准大多以收入为核心（邢成举、李小云，2019）。OECD国家通常将居民收入中位数的50%或60%作为相对贫困标准；欧盟委员会于2010年将收入中位数的60%作为欧洲国家的相对贫困标准，并建议将中位数的40%和50%作为参考指标使用（Van and Wang, 2015）。因为收入中位数比例法识别标准不仅简单，而且测度边界清晰，易于操作和被公众所理解。国内对相对贫困标准界定的研究大多参照国际经验并结合中国的实际情况展开。第一，在基数选择上，由于中位数在民生统计中更具代表性，并且可形成与高收入国家可比的相对贫困标准，大多数学者都建议以居民收入中位数为基数（叶兴庆、殷浩栋，2019；孙久文、夏添，2019；沈扬扬、李实，2020；潘文轩、阎新奇，2020）；也有少数学者提出将收入的均值作为基数（张青，2012；程永宏等，2013），但人均收入容易掩盖贫富差距；还有一些学者建议以其他指标作为相对贫困的设定基础，如杨洋、马骥（2012）以及刘宗飞等（2013）提出城市相对贫困线应以总资产而非收入支出来设定，池振合、杨宜勇（2013）则建议以人均消费为基础设置相对贫困线。第二，许多研究关注农村贫困和城市贫困并存的问题，李小云和许汉泽（2018）指出随着城市贫困群体的显著增加，加之低收入群体在城乡之间的流动性不断增强，两个标准和机构不统一的扶贫系统容易使大量的贫困群体被排斥在救助范围之外。白永秀、刘盼（2019）也认为贫困问题不仅存在于农村，而且随着人口流动，贫困从农村向城市转移的趋势加强，城市贫困问题将日益严峻，城市贫困和农村贫困并重将是全面建成小康社会后中国贫困问题的长期趋势。中国

既存在城乡统筹发展的趋势，又存在城乡二元分割的现实情况，在此背景下，采用以全民收入为基础的“全国一条线”还是采用分城乡的居民收入水平来分别设置相对贫困线，直接影响到城乡贫困规模、扶贫工作开展的重心和力度。第三，在相对贫困线设置比例上，大多数学者主张设置为基数的40%~60%，但在具体比例上，看法仍有不同。

综上所述，目前国内对相对贫困问题的研究，基于理论探讨较多，形成了一些共识，但对于2020年后相对贫困标准的界定还存在争议，针对中国相对贫困规模的量化研究也很有限。2020年现行标准下实现全面脱贫后，如何划定新的贫困标准成为2020年后扶贫战略需要回答的首要问题（陈志钢等，2019）。只有确定新的贫困标准，才能回答“2020年后谁是贫困人口”的问题，进而才能为建立解决相对贫困长效机制提供可靠依据。本文基于国际相对贫困治理经验和国内相对贫困研究基础，结合中国实际情况，界定中国相对贫困标准，并以此测算全国及城乡相对贫困规模，以期为中国全面建成小康社会后的反贫困政策提供参考。

二、相对贫困标准界定的国际经验

2020年，中国将实现现行标准下绝对贫困人口全部脱贫，同时随着人均GDP超过1万美元，中国向高收入国家稳步迈进。相对贫困是高收入国家面临的主要贫困形式，但在中国扶贫工作中尚无官方的相对贫困界定标准。各类国际组织与高收入国家考虑国家贫困的具体特点，发展了一系列有借鉴意义的相对贫困界定标准。

（一）世界银行扩展贫困线类型

世界银行不断提高极端贫困线。1990年，世界银行选取当时一组最贫穷国家的贫困线，基于个体的基本需求，采用购买力平价方法，通过计算平均值将国际贫困线（极端贫困线）设定在日均消费1美元左右。2005年，世界银行根据新一轮的购买力平价，上调贫困线至1.25美元。2015年，为反映全球出现的价格上涨，世界银行将贫困线提高到1.9美元。面对不同收入水平国家人口的基本需求差异，世界银行增加不同收入水平国家的贫困线作为极端贫困线的补充。2018年，世界银行提出了一套更符合当前经济状况的新贫困线作为极端贫困线的补充，将人均每天消费收入低于3.2美元和5.5美元（2011年购买力评价）分别作为中低收入国家和中高收入国家的贫困线，补充贫困线提供了反映上述两类国家基本需求评估的更高价值，更好地反映了世界上大多数人口所居住的国家情况。

随着世界朝着消除极端贫困的方向前进，基本需求可能因国家而异，为此，世界银行2018年提出了社会贫困线（World bank, 2018）。社会贫困线结合了反映极端贫困的绝对贫困线以及反映福利相对维度的收入（或消费）水平，表明不同国家、不同发展水平下满足个人基本需求需要付出不同的成本，它既反映了绝对贫困，也反映了共享繁荣的相对概念^①。越富裕的国家，社会贫困线水平就越高。相比于极端贫困线有意侧重最贫困的国家，社会贫困线则考虑国家的发展水平，同时能够反映增长成果分配的信息，可视作为弱相对贫困线（见图1）。

^①这是因为实现相同的社会功能，在不同经济发展水平下所需的货币收入有所不同。

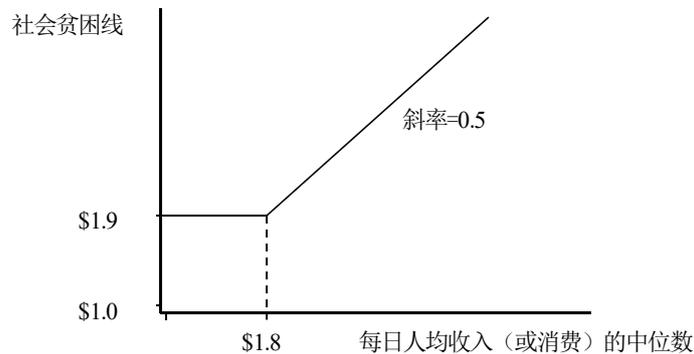


图1 社会贫困线的设定

注：社会贫困线 $=\max\{1.9, 1.0+0.5\times\text{消费（或收入）的中位数}\}$ ，其中货币单位为美元。社会贫困线的下限是1.9美元（2011年购买力平价）的极端贫困线，斜率为0.5，截距为1.0美元。临界点是人均每日收入（或消费）的中位数，为1.8美元。

世界银行2018年发布的《贫困与共享繁荣2018：拼出贫困的拼图》报告显示，社会贫困线的变动与国家发展程度密切相关。1990~2015年，低收入国家社会贫困线变动仅为0.1美元，高收入国家社会贫困线则变动4.8美元，即低收入国家社会贫困线基本保持稳定，而高收入国家社会贫困线变动幅度较大（见表1）。该报告还发现，以社会贫困线衡量的全球贫困率与贫困人口的削减都比绝对贫困更加困难。

国家类型	1990	1999	2008	2013	2015	变化程度
低收入国家	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	0.1
中低收入国家	2.2	2.2	2.5	2.8	2.9	0.7
中高收入国家	3.0	3.0	4.4	5.4	5.8	2.8
高收入国家	16.4	18.2	20.4	20.5	21.2	4.8

资料来源：世界银行，2018：《贫困与共享繁荣2018：拼出贫困的拼图》。

（二）高收入经济体广泛采用收入比例法制定相对贫困线

1976年，OECD在经济全球化背景下对成员国进行大规模调查，提出以一个国家或地区社会收入或平均收入的50%作为贫困标准，以此来识别相对贫困并制定生活救助标准，不仅成本低，而且有助于开展社会救助水平的比较研究。欧盟将贫困风险阈值设置为等价可支配收入中位数的60%。OECD的36个国家最新数据显示，相对贫困率与基尼系数的相关系数为0.84，二者存在高度的正相关^①。

^①资料来源：OECD数据库，https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020_50。各国公布的最新数据年份略有差异，均在2015~2018年之间。

从国家操作层面来看,英国在 1950 年以前,采用食品、衣服、住房等基本需求的“购物篮子”来确定贫困线。1950 年进入现代福利国家时代后,采用汤森的“相对剥夺”理论度量贫困,采用家庭收入中位数的 60%作为官方贫困线,并区分了住房成本。以此官方贫困线,基于现价的英国相对贫困比例和人数比较稳定,不包括住房成本的相对贫困比例为 16%左右,包括住房成本的相对贫困比例则为 22%左右^①。

(三) 少数高收入经济体基于基本需求设定贫困线,但具有相对贫困特点

美国是基于营养需求测算贫困门槛的典型发达国家。1964 年,美国首次发布官方贫困线,将各类家庭年收入低于 3000 美元或单身户年收入低于 1500 美元设定为贫困人口;20 世纪 80 年代以来,美国政府考虑家庭规模等因素全面界定贫困线;随着农业经济的快速发展,美国在 1981 年统一了农业户和非农业户家庭的贫困线。当前,美国公布两条贫困线:一条是由人口统计局发布的考虑家庭人口结构和家庭规模的贫困线,主要用于统计贫困人口数量;为方便操作,健康与人力服务部还发布仅考虑家庭规模的贫困指导线,主要用于项目管理。美国 48 个州的贫困指导线下,家庭成员每多 1 人,贫困线相应增加一个固定的值。美国贫困线在计算方法上属于绝对贫困范畴,但数值上维持在国民收入中位数的 30%,贫困率从 20 世纪 80 年代以来基本稳定在 15%左右^②,从而具有相对贫困线的属性(叶兴庆、殷浩栋,2019)。

三、研究方法与数据来源

(一) 研究方法

长期以来,居民人均可支配收入指标是研究贫困问题最常用的收入指标。基于官方公布的城乡居民收入分组数据,国内外学术界在利用分组数据“还原”原始观察值方面做了大量探索。世界银行在 20 世纪 90 年代后期开发 Povcal 系统,利用分组数据逼近原始观察值,但由于采用 Beta 洛伦兹曲线形式,导致可能生成负的收入或消费数据,不符合实际;此外,模拟出的收入分布对应的分位点数值与原始值也存在较大偏差。Shorrocks and Wan (2009) 提供了一种将分组数据“还原”为原始观察值的改进方法。在某一统计分布假设下,首先利用分组数据估算该分布的参数值(如标准差)来产生个体收入观察值;其次,根据各组的平均收入值,采用迭代法调整观察值,使各组收入平均值与实际相等,同时确保洛伦兹曲线的平滑和单调上升。

假设有 m 组实际收集到的分组数据 $(p_k^*, L_k^*) (k=1, \dots, m)$, p_k^* 表示累加的人口百分比, L_k^* 表示累加的收入百分比,这时各组实际观察到的平均收入可以表示为:

$$\mu_k^* = \frac{L_k^* - L_{k-1}^*}{p_k^* - p_{k-1}^*} \quad (k=1, \dots, m) \quad (1)$$

^①资料来源:英国国家统计局, <https://www.gov.uk/government/statistics/households-below-average-income-199495-to-201617>。

^②资料来源:美国健康与公共事业部, <https://aspe.hhs.gov/prior-hhs-poverty-guidelines-and-federal-register-references>。

本文的目标是产生 n 个洛伦兹曲线上的观察值, n 个观察值被分割为 m 个非重叠组, 每组 k 包含 $m_k = n (p_k^* - p_{k-1}^*)$ 个样本, 用 x_{ki} ($k=1, \dots, m; i=1, \dots, m$) 来代表第 k 组中第 i 个样本观察值。生成的观察值第 k 组的平均收入 μ_k 一般不等于实际观察到的 μ_k^* , 需要基于以下公式对 x_{ki} 进行迭代调整 (迭代值由 \hat{x}_j 表示):

$$\hat{x}_j = \mu_k^* + \frac{\mu_{k+1}^* - \mu_k^*}{\mu_{k+1} - \mu_k} (x_j - \mu_k), \quad k=1, \dots, m, \quad \text{且初始样本值 } x_j \in [\mu_k, \mu_{k+1}] \quad (2)$$

$$\hat{x}_j = \frac{\mu_1^*}{\mu_1} x_j, \quad x_j < \mu_1 \quad (3)$$

$$\hat{x}_j = \frac{\mu_m^*}{\mu_m} x_j, \quad x_j \geq \mu_m \quad (4)$$

经过上述迭代调整, 直到各组的样本均值 μ_k 接近于实际观测值 μ_k^* , 接近程度可依据具体情况决定。基于上述方法即可得到利用分组数据“还原”的原始观察数据。

(二) 数据来源

本文使用城乡居民人均可支配收入指标来测算中国贫困, 基础数据为 2002~2019 年城镇和农村居民家庭收入分组数据, 数据来源于《中国统计年鉴》2003~2019 年历年、CEIC 数据库。相比于近年来增多的微观调查数据, 国家统计局的住户调查持续时间长、连续性好、时效性高, 且具有全国代表性。本文重点分析中国自 2002 年进入中等收入国家以来的贫困发展, 以期对当前及未来进入高收入阶段的贫困治理有所启发。

2002~2019 年, 中国城镇和农村居民家庭收入水平大幅提高, 但居民收入在城乡之间、城乡内部之间均存在较大差异。在绝对贫困转向相对贫困后, 相对贫困的治理与缩小收入分配差距息息相关, 相对贫困的治理过程也将是不断改善收入分配差距的过程。

为分城乡讨论相对贫困率, 在样本模拟过程中, 按照常住人口城镇化率水平来设定城乡样本量, 以保证每年的模拟数据中城乡人口比例与实际城乡人口分布一致。由于收入分组数据是以家庭为单位, 而低收入组与高收入组家庭规模差别很大, 本文考虑家庭人口规模重新调整分组人口占比, 使结果更为准确, 这也是以往研究 (陈宗胜等, 2013; 汪晨等, 2020) 所忽略的。

为考察模拟数据的可靠性, 本文基于收入分布模拟方法、利用分组数据“还原”了原始收入的观察值, 并据此测算了模拟收入分布的基尼系数。该基尼系数与国家统计局公布的基尼系数总体差距在 6% 以内, 这表明, 本文还原的收入分布与真实的收入分布有很高的拟合程度。

四、不同贫困标准下中国相对贫困规模测算

从高收入国家相对贫困界定与治理来看, 相对贫困率基本稳定, 减少相对贫困人口规模是一个长期复杂的过程。与制定绝对贫困线旨在消除线下贫困人口作为减贫政策目标不同, 设置相对贫困线的目标是识别帮扶措施的受众, 为评估各项社会政策提供参照 (叶兴庆、殷浩栋, 2019)。2020 年以后,

中国的贫困特征由绝对贫困向相对贫困转变，同时由农村贫困向城乡贫困转变（黄征学等，2019）。一方面，农村贫困不容忽视，虽然绝对贫困消除，但农民依然面临返贫风险（白永秀、刘盼，2019）；另一方面，城市贫困问题日益严峻，城镇失业人员以及农民工群体形成大规模的新贫困群体。贫困的特征转变对相对贫困线提出新的要求：相对贫困线要充分反映城乡贫困规模并便于识别城乡贫困人口。为此，基于相对贫困标准界定的国际实践经验，本文借鉴当前运用最为广泛的世界银行社会贫困线与OECD国家收入比例法，并结合中国实际来设定贫困线并以此测算中国的相对贫困规模（见表2）。

一是基于世界银行的社会贫困线测算相对贫困。社会贫困线随着平均收入上升而动态调整，具有相对贫困性质，可视作弱相对贫困标准。同时，为充分考察中国进入中等收入发展阶段以来的贫困线变动与贫困规模，本文还采用世界银行3.2美元与5.5美元的高标准测算中国绝对贫困作为补充。

二是借鉴OECD国家最常采用的收入比例法。基于城乡融合发展的大方向与城乡二元分化的现实，采用目前争议较大的两种基数选择方式来分别测算相对贫困规模。一种是不区分城乡的“全国一条线”方式，将全国居民人均可支配收入作为基数来界定相对贫困；另一种是区分城镇和农村的“城乡两条线”方式，按照城乡居民人均可支配收入分别界定城镇居民和农村居民的相对贫困线。按照居民人均可支配收入中位数的40%、50%与60%分别设置低、中、高三条贫困线。

表2 相对贫困标准界定

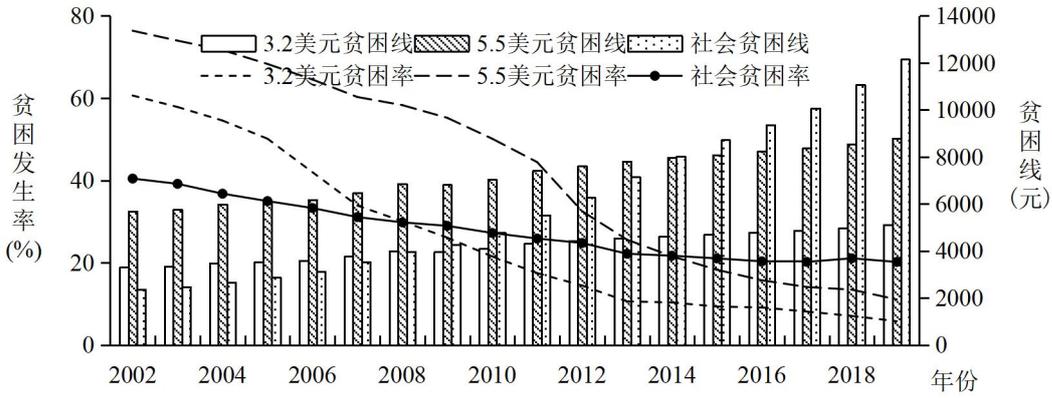
方法界定	基数选择	水平设置
世界银行—社会贫困线	“全国一条线”方式	$\max\{1.9, 1.0+0.5 \times \text{收入的中位数}\}$ ，单位：美元
OECD-收入比例标准	“全国一条线”方式	全国人均可支配收入中位数的40%、50%、60%
	“城乡两条线”方式	城镇居民人均可支配收入中位数的40%、50%、60% 农村居民人均可支配收入中位数的40%、50%、60%

（一）基于社会贫困线的中国相对贫困规模测算

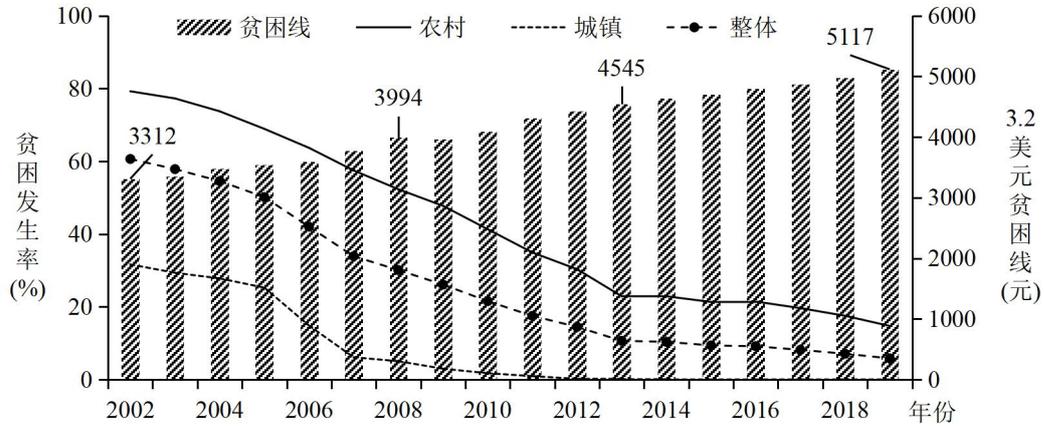
基于社会贫困线的中国相对贫困规模测算结果见图2。2002~2019年，社会贫困线标准下中国相对贫困发生率下降了20.3个百分点，贫困人口规模减少2.4亿多人（其中，农村减少2.4亿人，城镇减少72万人）。与此同时，世界银行高标准下的绝对贫困发生率也不断下降且下降幅度更大，3.2美元和5.5美元的贫困线标准下，中国贫困发生率分别下降了54.8个百分点和65.3个百分点，贫困人口规模分别减少7亿人（其中，农村减少5.4亿人，城镇减少1.6亿人）和8.2亿人（农村减少5.8亿人，城镇减少2.4亿人）。

贫困线的变动具体可分为三个阶段。①2002~2008年的中低收入阶段，社会贫困线<3.2美元的贫困线<5.5美元的贫困线，由于收入水平不断提高，社会贫困线提高幅度最大。②2009~2013年的中低收入阶段向中高收入阶段跨越，3.2美元贫困线<社会贫困线<5.5美元贫困线。在这个阶段，社会贫困线居于3.2美元与5.5美元贫困线之间。③2013~2019年的中高收入阶段，3.2美元贫困线<5.5美元贫困线<社会贫困线，社会贫困线成为中高收入阶段三条贫困线中水平最高的贫困线。社会贫困线随着收入水平的上升而不断提高，相应的社会贫困率下降难度更大，表现为社会贫困率下降幅度减小，下降速度放缓。

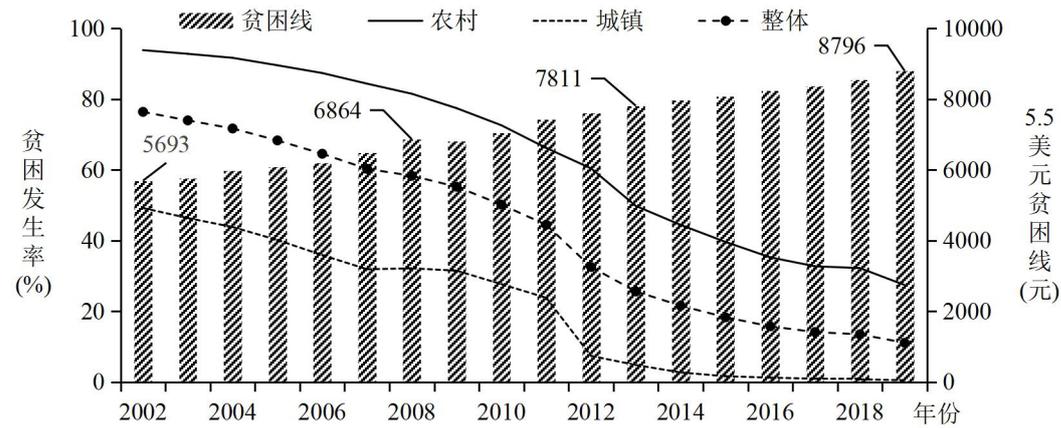
中国相对贫困标准界定与规模测算



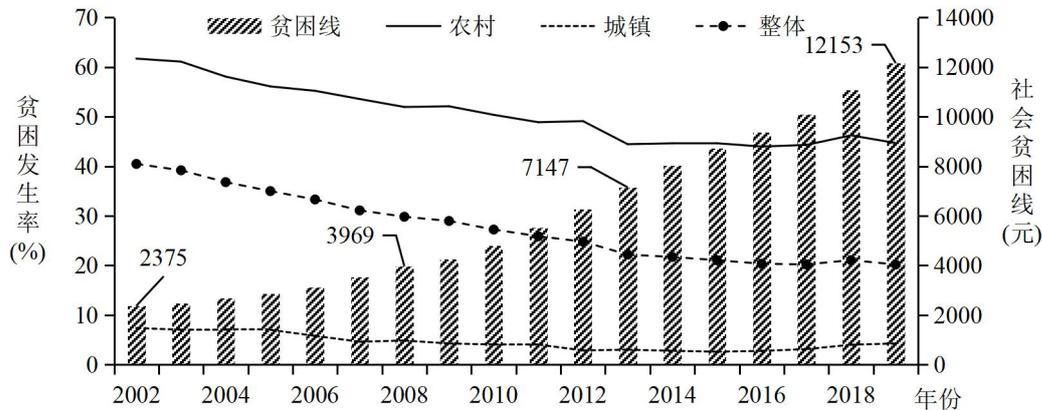
2 (a)



2 (b)



2 (c)



2 (d)

图2 世界银行最新标准下贫困线及整体与城乡贫困发生率

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》测算。

（二）基于收入比例法的中国相对贫困规模测算

收入比例法下中国相对贫困的测算包括“全国一条线”和“城乡两条线”两种方式（见表2），具体测算结果见图3和图4。

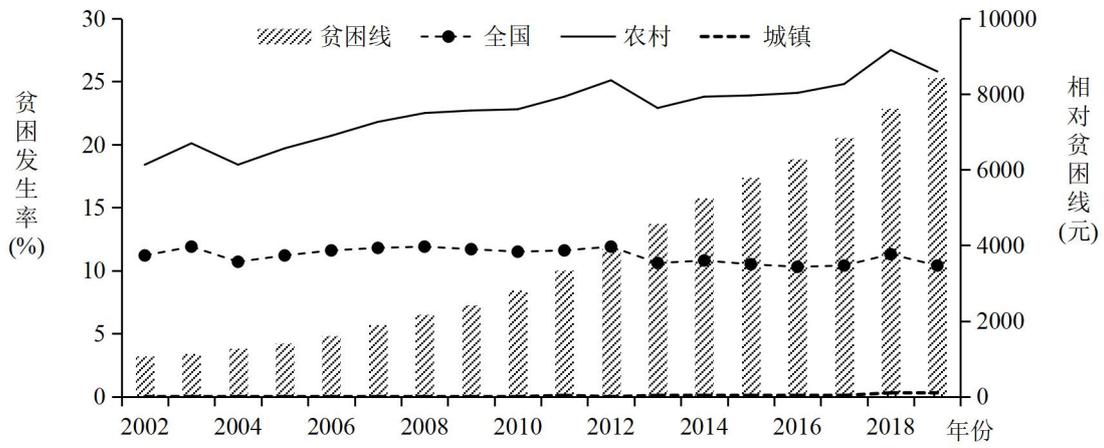
1. “全国一条线”方式

从图3看，相对贫困线标准越高，贫困线的涨幅越大。在2008年之前，相对贫困线变动较为平缓，而在2009年之后，相对贫困线逐年大幅提升。相对贫困线的大幅提升反映了收入分布中间位置群体的收入水平得到快速提高。

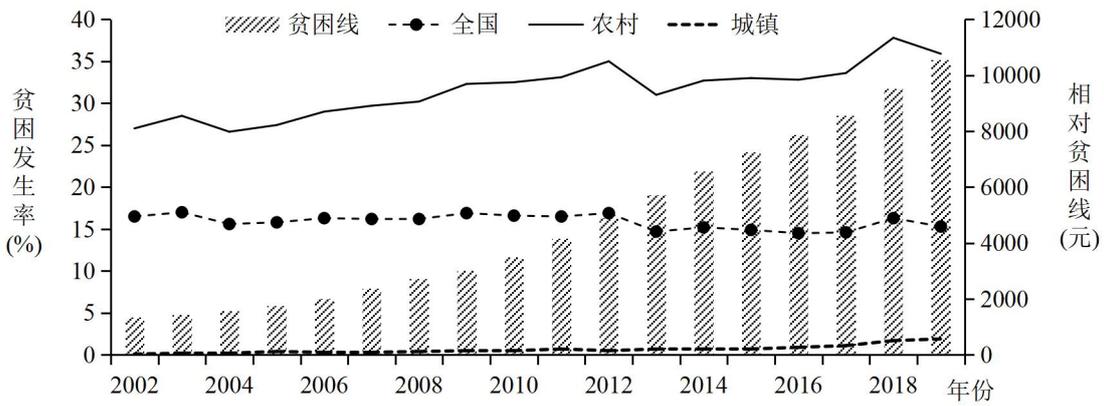
从相对贫困发生率看，全国相对贫困发生率在2002~2019年都较为稳定，在低、中、高三类标准下，分别保持在10.4%、15.3%和21.7%左右。在50%的中等标准下，中国贫困率普遍高于OECD中的高收入国家，整体的相对贫困率与OECD中的中高收入国家（如爱沙尼亚、智利等）接近，低于美国（17.8%）与韩国（17.4%），意味着以收入比例法衡量的相对贫困率基本符合当前中高收入阶段的经济水平。

中国相对贫困率的城乡差异明显，低中高标准下农村相对贫困发生率分别由2002年18.4%、27%、37%上升到2019年的25.8%、35.9%和47%，分别上升7.4个、8.9个和10个百分点。城镇相对贫困发生率则较低，变动幅度较小，在2019年高标准下仅为5.2%。相应地，三个标准下的全国相对贫困人口规模比较稳定，2002~2019年基本稳定在1.5亿人、2.1亿人和2.9亿人左右。其中，农村相对贫困人口规模也较为稳定，基本稳定在1.5亿人、2亿人和2.8亿人左右。城镇相对贫困人口规模较小，相对贫困程度较低，但相对贫困人口一直在增加，在60%收入中位数的高标准下，2019年城镇相对贫困人口达到了4100万人。

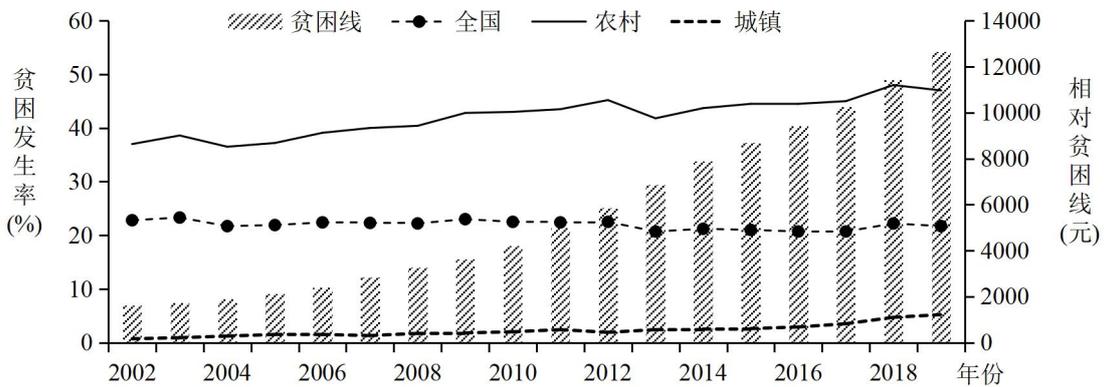
综上所述，在“全国一条线”方式下，相对贫困线标准越高，2002~2019年间贫困线的涨幅也越大；不同标准下，城乡贫困发生率的变动趋势基本一致，农村始终远高于城镇，绝大部分相对贫困人口都集中在农村。



3 (a) 40%收入中位数标准下



3 (b) 50%收入中位数标准下



3 (c) 60%收入中位数标准下

图3 “全国一条线”标准下中国相对贫困规模测算

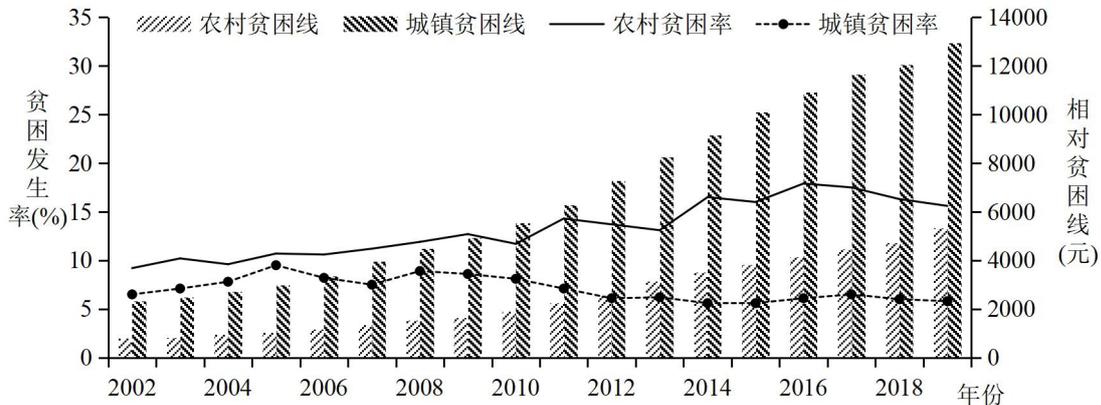
资料来源：根据历年《中国统计年鉴》测算。

2. “城乡两条线”方式

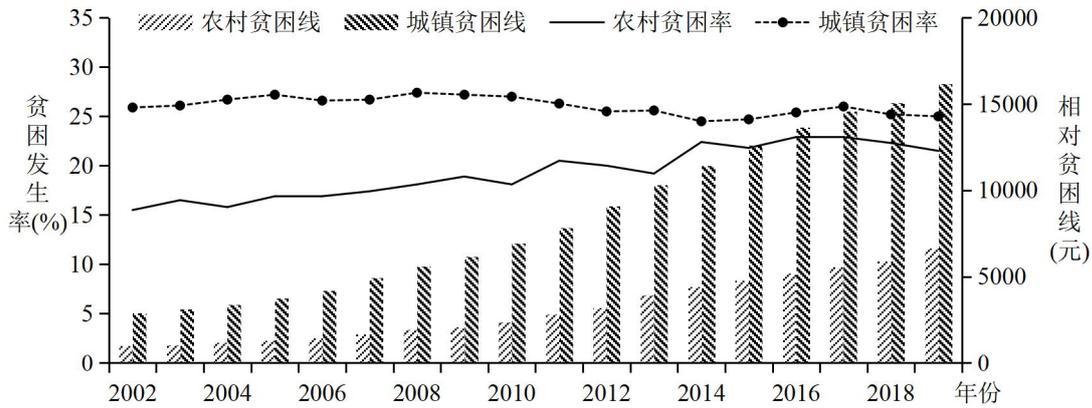
随相对贫困线标准的提高，城乡贫困线的提升幅度也随之增大，这与“全国一条线”方式下相对贫困线变动一致。城镇相对贫困线的增幅远高于农村相对贫困线，且上升趋势更加明显，这表明，城镇收入分布中间位置群体的收入增幅高于农村（见图4）。

从相对贫困发生率看，2002~2019年间，低、中、高标准下农村相对贫困发生率分别上升6.4个、6.0个与1.2个百分点。2002~2019年，城镇相对贫困发生率在三类标准下相对较为稳定，分别在6%、26%和32%左右。同时，随着相对贫困标准的提高，城镇相对贫困率提升幅度远高于农村，且城镇相对贫困率也反超于农村。尤其是在城乡贫困线标准从收入中位数的40%提高到50%时，城镇相对贫困发生率上升了近20个百分点，这表明，城镇约有20%的人口集中在40%~50%收入中位数之间，处于相对贫困边缘，对贫困线的选择极为敏感，属于相对贫困阶段的脆弱性群体。在50%收入中位数标准下，中国城镇相对贫困率与农村相对贫困率均要高于OECD各国的相对贫困率。

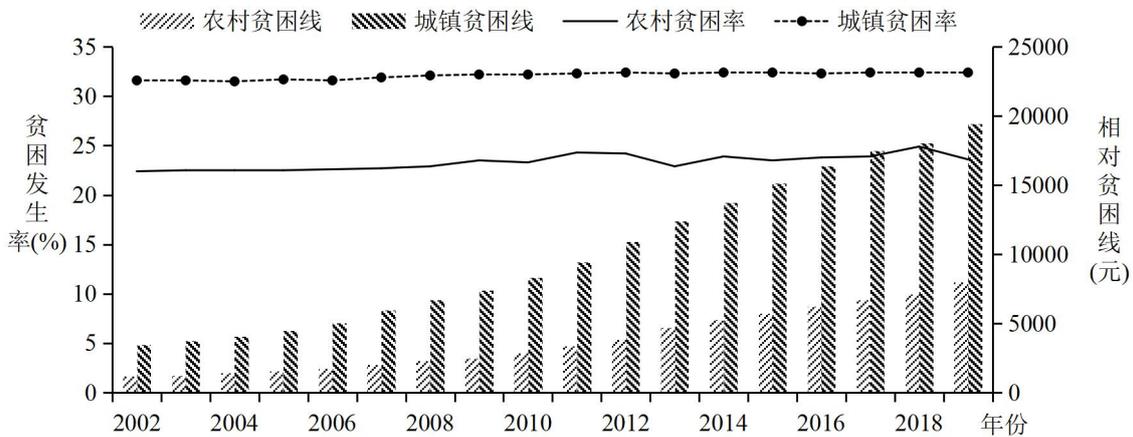
2002~2019年间，结合农村人口变化，低、中、高三类标准下农村相对贫困人口规模分别增加0.14亿人、下降266万人与下降0.45亿人。随着相对贫困线标准的提高，农村相对贫困人口规模呈现先上升后下降的趋势。农村相对贫困率自2016年达到顶峰后开始连续下降，反映了中国脱贫攻坚效果显著，不仅绝对贫困率下降，最低收入群体的收入水平上升也带动相对贫困率下降。在三类标准下，城镇相对贫困人口规模分别增加0.16亿人、0.82亿人和1.16亿人，随着相对贫困标准的提升，城镇相对人口规模增幅远高于农村。尤其是当城乡相对贫困线标准从收入中位数的40%提高到50%时，城镇相对人口规模增幅很大。



4 (a) 40%收入中位数标准下



4 (b) 50%收入中位数标准下



4 (c) 60%收入中位数标准下

图4 “城乡两条线”标准下中国城乡相对贫困测算

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》测算。

在“城乡两条线”下相对贫困发生率变动趋势有如下特点：第一，在低标准下，农村贫困发生率高于城镇，但在中高标准下农村贫困发生率反而低于城镇，表明城镇低收入群体更多集中在40%~50%收入中位数之间与50%~60%收入中位数之间。第二，由低标准向高标准演进的过程中，2002~2019年城乡居民的相对贫困发生率的波动逐渐趋于平缓，到60%收入中位数的高标准时，城乡居民相对贫困率基本不再发生变化。第三，不同标准下，城乡贫困发生率差距的变动趋势不同，低标准下农村贫困发生率高于城镇并逐渐扩大，中标准下城镇贫困发生率高于农村并逐渐缩小，高标准下城镇贫困发生率高于农村，且差值基本不变。

五、中国相对贫困标准界定与规模分析

（一）中国相对贫困标准界定原则

中国应基于“尽力而为，量力而行”的基本原则，参考高收入国家相对贫困线设定的具体做法，设定与发展阶段相适应的相对贫困线。理想的贫困线应该是城乡统一、全国统一的，但需要考虑中国的现实条件与国际经验，且达到理想的贫困线是一个动态、渐进的过程。这主要涉及相对贫困线度量方法、基数选择以及标准设置三个问题。

第一，针对相对贫困线的度量，建议城乡统一采用收入比例法。一是收入比例法是当前高收入国家采用最为广泛的方法，并且有长时间的经验积累可供借鉴，有利于相对贫困研究与实践的国际接轨及国际比较；二是当前社会贫困线水平更多地体现农村相对贫困，而在城镇内部差距仍然扩大的背景下，社会贫困线对城镇相对贫困的体现不及收入比例法充分；三是收入比例法对基数的选择和比例的选择都更为灵活，有利于长期相对贫困线的动态调整。

第二，针对相对贫困线实施，建议基数分城乡，即城乡居民按照城镇人均可支配收入中位数水平和农村人均可支配收入中位数水平分别制定贫困线，这是“城乡两条线”含义之一。原因包括：①相对贫困具有典型的区域性和地方性特征，也暗含城乡差异（邢成举、李小云，2019）。从中国的发展阶段出发，城乡融合发展是大趋势，但仍面临巨大的城乡差异，既表现为城乡收入水平差异，也表现为城乡致贫原因差异。如果不区分城乡居民收入水平，采用“全国一条线”来设置相对贫困线，经济含义、政策含义和政策落地性均不尽清晰（沈扬扬、李实，2020）。对城镇居民而言，“全国一条线”方式下标准偏低，无法充分反映城镇居民的相对贫困；对于农村居民而言，贫困标准偏高，导致出现过大规模的农村贫困人口（见图3）。②相对贫困意味着相对排斥与相对剥夺，涉及到与谁比较的问题。从心理学角度来看，人们更多地是跟周围的人进行比较。城乡之间消费行为与消费水平的差异决定了对收入要求的差异，因此，分城乡的基准更能准确反映城乡居民的剥夺感。③从国际经验来看，城乡分割的贫困线到全国统一的贫困线需要一个过程。例如，美国在1964年首次发布官方贫困线，直到1981年才统一农业户和非农业户家庭的贫困线。

第三，针对相对贫困线标准高低问题，建议分城乡设定比例，农村略高于城镇，这是“城乡两条线”含义之二。一方面，考虑扶助范围与扶助力度的平衡关系，应保障新的贫困线与前期绝对贫困线相衔接，避免造成大量新的贫困群体出现。以2019年为例（见表3），城镇贫困线标准从收入中位数的40%提高到50%时，城镇相对贫困发生率上升约20个百分点，贫困人口规模增加1.63亿人，这显然会造成大量城镇贫困人口的增加。因而，城镇相对贫困标准设定为收入中位数的40%更合适。另一方面，相对贫困线的界定要促进城乡逐步融合发展，引导城乡差距缩小。在确定城镇相对贫困线后，基于引导城乡收入差距缩小的考虑，农村贫困线应略高于城镇。在城镇40%收入中位数标准和农村50%收入中位数标准下，2019年，中国城乡相对贫困线比值为1.95，低于2019年城乡居民人均可支配收入比值的2.64，可以有效引导城乡收入差距缩小，因此，50%收入中位数标准下的农村相对贫困线比

40%更有助于引导城乡融合。在上述标准下，城乡相对贫困线与前期标准比值分别为 1.73 和 2.06^①，有利于贫困标准的顺利过渡。

表 3 2019 年中国相对贫困测算结果

方法界定	基数选择	水平设置	城乡	贫困线 (元)	贫困率 (%)	贫困规模 (万人)	城镇贫困 标准比值 ^②	农村贫困标 准比值 ^③
社会贫困线	“全国一条线”	max{1.9, 1.0+0.5×收入的中位数}, 其中货币单位为美元	全国	12153	20.2	28281	—	—
			农村		44.7	24641	—	3.78
			城镇		4.3	3640	1.62	—
收入比例法	“全国一条线”	40% 收入中位数	全国	8443	10.4	14491	—	—
			农村		25.8	14225	—	2.62
			城镇		0.3	266	1.13	—
		50% 收入中位数	全国	10553	15.3	21407	—	—
			农村		35.9	19783	—	3.18
			城镇		1.9	1624	1.37	—
	60% 收入中位数	全国	12665	21.7	30381	—	—	
		农村		47.0	25943	—	3.28	
		城镇		5.2	4438	1.41	—	
	“城乡两条线”	40% 收入中位数	农村	5316	15.6	8605	—	1.65
			城镇	12950	5.8	4921	1.73	—
			50% 收入中位数	农村	6645	21.5	11860	—
城镇		16187	25.0	21211	2.16	—		
60% 收入中位数		农村	7974	23.6	13018	—	2.48	
		城镇	19425	32.4	27455	2.59	—	

(二) 中国相对贫困规模分析

采用城镇居民可支配收入中位数的 40% 界定城镇相对贫困线，采用农村居民可支配收入中位数的 50% 界定农村相对贫困线，该标准与 OECD 国家和欧盟国家的标准有一定差异，但符合中国当前实际。在该相对贫困标准下，城乡相对贫困线都有较大提升，但城镇相对贫困线提升幅度和上升趋势更加明显。2002~2019 年，农村相对贫困线由 988 元上升到 6445 元，增加 5457 元，城镇相对贫困线由 2314 元上升到 12950 元，增加 10636 元。全国整体相对贫困率稳定在 12%~14% 之间，农村相对贫困发生率快速上升，自 2002 年的 15.5% 提高到 2016 年的 22.9%，由于近年来大力实施精准扶贫，中国绝对

^①城镇绝对贫困线为 2019 年全国城镇低保平均标准 7488 元，农村绝对贫困线为 3218 元（以 2010 年 2300 元不变价格为基准）。

^②城镇贫困标准比值为城镇相对贫困线与城镇低保线的比值。

^③农村贫困标准比值为农村相对贫困线与农村绝对贫困线的比值。

贫困人口收入提升,农村相对贫困发生率在 2016~2019 年稳中略降,城镇相对贫困发生率在 5.6%~9.5% 之间波动。2019 年,全国相对贫困发生率为 12%, 城乡相对贫困发生率分别为 5.8%和 21.5%; 全国相对贫困人口规模约 1.68 亿, 其中城乡相对贫困人口约分别为 4921 万与 1.19 亿(见图 5)。

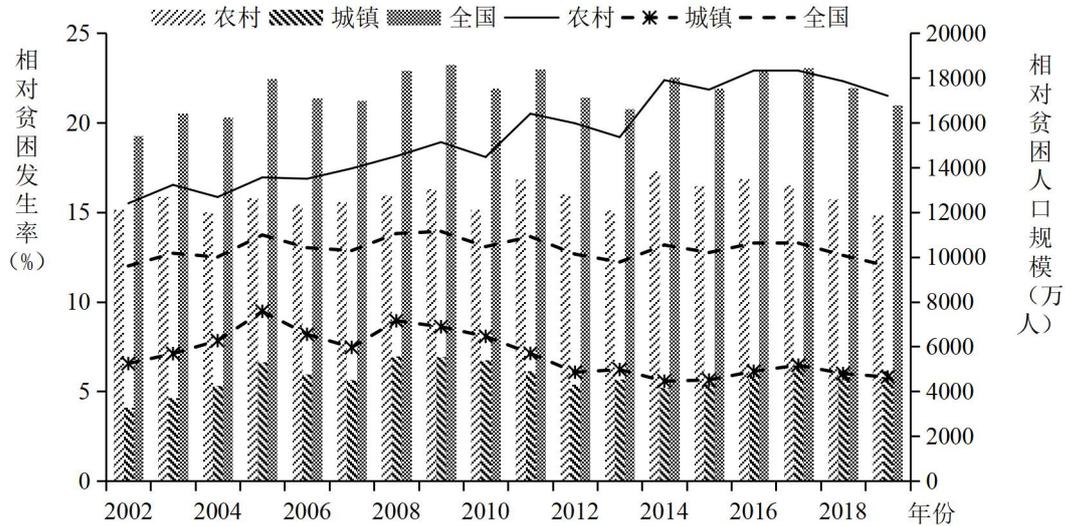


图 5 标准界定下中国相对贫困测算结果

注: 柱图对应相对贫困人口规模, 折线图对应相对贫困发生率。

相对贫困阶段面临农村贫困人口规模大、城镇贫困人口增幅大的双重挑战。受人口总量变动与城镇化进程的推进, 贫困人口规模与贫困率变动趋势不同。其中, 农村相对贫困人口规模较大, 但 2016~2019 年呈明显下降趋势; 城镇相对贫困人口虽然基数较低, 但 2014~2017 年间增幅近 26%, 城镇相对贫困人口大幅增加。这意味着, 随着中国城镇化的推进, 农业人口不断向城市流动, 贫困从农村向城市转移的趋势逐渐加强, 需要警惕城镇由此产生的新贫困。

六、结论与启示

本文借鉴各类国际组织以及高收入国家相对贫困界定标准, 结合中国收入分配现状, 采用模拟收入分布的方法还原了中国自 2002 年进入中等收入国家以来的城乡居民收入分布数据, 并对不同标准下相对贫困规模进行测算与比较分析, 以确定中国相对贫困界定标准。主要结论如下:

第一, 基于具有相对贫困属性的社会贫困线测算的中国贫困发生率和贫困人口规模下降幅度较小, 难度也更大。按国际 3.2 美元和 5.5 美元高标准绝对贫困线测算的中国贫困发生率和贫困人口规模下降幅度较大, 该标准下的城镇贫困已基本消除。而由于存在相对贫困, 在中等收入阶段, 社会贫困线标准较高, 逐年提高的幅度远大于 3.2 美元和 5.5 美元标准, 该标准下的贫困发生率虽然也在逐年下降, 但降幅较小, 下降难度远大于绝对贫困。

第二, 收入比例法下, “全国一条线” 和 “城乡两条线” 方式下中国相对贫困测算结果显示, 相对贫困线标准越高, 贫困线的涨幅越大, 相对贫困线在 2009 年之后逐年提升幅度较大, 这反映了低收入

入群体与中等收入群体收入差异的恶化。城镇相对贫困线的增幅远高于农村相对贫困线，且上升趋势更加明显，表明城镇中等收入群体收入增速比农村更快。在世界银行标准和“全国一条线”方式下，绝大部分相对贫困人口都集中在农村，难以充分反映城镇居民的相对贫困情况，而在“城乡两条线”方式下，城乡相对贫困均可得到充分体现。

第三，中国城乡居民收入的巨大差距短期内不会缩小，用世界银行标准和收入比例法下的“全国一条线”方式界定中国相对贫困还为时尚早，会大大低估中国城镇相对贫困。中国相对贫困线设定既要考虑扶助范围和扶助力度的平衡，还要兼顾城乡融合发展趋势与城乡二元分割现实，最终实现新的贫困线与前期绝对贫困线相衔接、同时充分反映城乡相对贫困问题。“城乡两条线”方式下，城镇居民可支配收入中位数的40%和农村居民可支配收入中位数的50%，既可避免大量新贫困群体出现，又有助于引导缩小城乡收入差距。

基于上述结论，本文政策启示如下：

一方面，基于充分反映城乡贫困、同时基于城乡生活成本差异以及引导缩小城乡差距的考虑，现阶段城乡宜采用相同的界定方法，分基数与分水平界定国家层面的相对贫困线。采用上一年度城镇居民可支配收入中位数的40%界定为当年城镇贫困线，采用上一年度农村居民可支配收入中位数的50%界定为当年的农村贫困线，相对贫困人口规模占总人口的12%左右。相对贫困线应该建立动态调整机制，体现在：一是在城乡融合水平提高、城镇相对贫困得到有效缓解后，逐步提高城镇贫困线水平至50%，提高国际可比性；二是各省份可在国家贫困线基础上，结合本地物价水平、收入差距适当提高相对贫困线标准。

另一方面，在相对贫困阶段，相应调整扶贫对象、扶贫目标与扶贫方式。相对贫困阶段面临更大规模的农村贫困人口以及快速增长的城镇贫困人口双重挑战，扶贫对象需由以农村贫困人口为主转向城乡统筹；扶贫目标由减少绝对贫困人口数量转向拓展相对贫困群体发展能力、缩小收入差距与阻断贫困代际传递；扶贫方式由集中攻坚作战转向常态化推进，提高脱贫的稳定性和可持续性。

参考文献

- 1.白永秀、刘盼，2019：《全面建成小康社会后我国城乡反贫困的特点、难点与重点》，《改革》第5期。
- 2.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。
- 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.程蹊、陈全功，2019：《较高标准贫困线的确定：世界银行和美英澳的实践及启示》，《贵州社会科学》第6期。
- 5.程永宏、高庆昆、张翼，2013：《改革以来中国贫困指数的测度与分析》，《当代经济研究》第6期。
- 6.池振合、杨宜勇，2013：《城镇低收入群体规模及其变动趋势研究——基于北京市城镇住户调查数据》，《人口与经济》第2期。
- 7.谷树忠，2016：《贫困形势研判与减贫策略调整》，《改革》第8期。

- 8.何秀荣, 2018: 《改革 40 年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻》, 《农村经济》第 11 期。
- 9.黄征学等, 2019: 《中国长期减贫, 路在何方? ——2020 年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻》, 《中国农村经济》第 9 期。
- 10.李强, 1996: 《绝对贫困与相对贫困》, 《中国社会工作》第 5 期。
- 11.李小云、许汉泽, 2018: 《2020 年后扶贫工作的若干思考》, 《国家行政学院学报》第 1 期。
- 12.刘宗飞、姚顺波、渠美, 2013: 《吴起农户相对贫困的动态演化: 1998-2011》, 《中国人口·资源与环境》第 3 期。
- 13.潘文轩、阎新奇, 2020: 《2020 年后制定农村贫困新标准的前瞻性研究》, 《农业经济问题》第 5 期。
- 14.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。
- 15.孙久文、夏添, 2019: 《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》, 《中国农村经济》第 10 期。
- 16.檀学文, 2020: 《走向共同富裕的解决相对贫困思路研究》, 《中国农村经济》第 6 期。
- 17.汪晨、万广华、吴万宗, 2020: 《中国减贫战略转型及其面临的挑战》, 《中国工业经济》第 1 期。
- 18.王朝明、姚毅, 2010: 《中国城乡贫困动态演化的实证研究: 1990-2005 年》, 《数量经济技术经济研究》第 3 期。
- 19.王小林、冯贺霞, 2020: 《2020 年后中国多维相对贫困标准: 国际经验与政策取向》, 《中国农村经济》第 3 期。
- 20.魏后凯, 2018: 《2020 年后中国减贫的新战略》, 《中州学刊》第 9 期。
- 21.邢成举、李小云, 2019: 《相对贫困与新时代贫困治理机制的构建》, 《改革》第 12 期。
- 22.席雪红, 2012: 《河南省农村居民相对贫困动态演化的实证研究》, 《安徽农业科学》第 18 期。
- 23.杨洋、马骁, 2012: 《流动人口与城市相对贫困的实证研究》, 《贵州社会科学》第 10 期。
- 24.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。
- 25.张琦, 2016: 《减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构》, 《改革》第 8 期。
- 26.张琦、孔梅, 2019: 《“十四五”时期我国的减贫目标及战略重点》, 《改革》第 11 期。
- 27.张青, 2012: 《相对贫困标准及相对贫困人口比率》, 《统计与决策》第 6 期。
- 28.Sen, A, 1981, “*Famines and poverty*”, London: Oxford University Press.
- 29.Shorrocks, Anthony, and Guanghua Wan, 2009, “Ungrouping Income Distributions: Synthesising Samples for Inequality and Poverty Analysis”, in Kaushik Basu and Kanbur Ravieds: *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen*, Vol II, Oxford University Press, pp. 414-434.
- 30.Townsend, P, 1979, “*Poverty in the United Kingdom*”, Berkeley: Los Angeles University of California Press.
- 31.Townsend, P, 1962, “The Meaning of Poverty”, *The British Journal of Sociology*, 13(3): 210-227.
- 32.UNDP, 2007, “Human Development Report 2007/8”, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development>

-report-20078.

33. Van Vliet O., Wang C., 2015, "Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries", *Journal of Social Policy*, 44(03):611-638.

34. Wang, C., and Wan, G., 2015, "Income polarization in China: Trends and changes", *China Economic Review*, 36:58-72.

(作者单位: ¹ 中国发展研究基金会;

² 重庆工商大学数学与统计学院)

(责任编辑: 云 音)

The Standard Definition and Scale Measurement of China's Relative Poverty

LI Ying YU Xueting LI Fan

Abstract: The definition of relative poverty standard is the prerequisite of establishing a long-term mechanism to solve relative poverty. This article uses simulated income distribution method to restore individual income data, calculates and compares the poverty scale under different standards. The setting of China's relative poverty line should not only consider the balance between the scope and intensity of assistance, but also take into account the trend of urban-rural integration and the reality of urban-rural dual division, so as to realize the connection between the new poverty line and the previous absolute poverty line, and fully reflect the current situation of urban and rural relative poverty. This study proposes to define the standard of relative poverty by "unifying urban and rural methods, dividing urban and rural areas by base income indicator and dividing urban and rural areas by level". Therefore, it takes 50% of the median disposable income of urban residents and 40% of the median disposable income of rural residents as the relative poverty standard in urban and rural areas, respectively. Under this standard, the national relative poverty rate in 2019 was 12%, and urban and rural relative poverty rates were 5.8% and 21.5%, respectively. The overall relative poverty population nationwide was about 168 million, and that in urban and rural areas were about 49.21 million and 119 million, respectively. At the stage of relative poverty governance, China will face the dual challenges of a large scale of rural poverty population and a large increase in urban poverty population. It is necessary to adjust in time the targets, goals and methods of poverty alleviation.

Keywords: Relative Poverty; Standard Definition; Poverty Scale; Urban-rural Integration