

# 中国扶贫现状与演进以及 2020 年后的 扶贫愿景和战略重点\*

陈志钢<sup>1,2</sup> 毕洁颖<sup>3</sup> 吴国宝<sup>4</sup> 何晓军<sup>5</sup> 王子妹<sup>一2</sup>

**摘要：**本文旨在准确认识和判断中国城乡贫困的现状与特点，回顾和梳理扶贫政策与扶贫体系的演变和挑战，分析中国扶贫工作面临的新形势与新问题，据此提出 2020 年后中国城乡融合的扶贫愿景和战略重点。改革开放以来，中国经济结构转型、城镇化进程推进、收入差距扩大和人口结构变化将继续影响扶贫工作。中国城乡贫困人口持续减少，但多维贫困和消费贫困的发生率高于按照目前官方标准估计的收入贫困发生率，教育、健康分别是农村、城市多维贫困中受剥夺最严重的方面，农民工成为城市贫困人口新的主要构成，妇女、儿童和老人等特殊群体的贫困状况是城乡减贫工作需要共同关注的问题。中国仍没有建立全国统一的贫困治理体系，扶贫政策和投入的城乡差异明显。随着城镇化和老龄化进程的推进，农民工群体、城镇低保人群、未来由于贫困线调整所形成的新贫困人口的贫困问题，将随着经济社会的转型发展尤其在 2020 年以后会日益突出。基于此，本文提出 2020 年后中国扶贫新愿景，即到 2035 年建立城乡融合的贫困治理体系，以城乡基本公共服务均等化为减贫战略方向。2020 年后的减贫战略需聚焦五个重点问题：未来经济社会发展条件的研判、新贫困标准的制定、城乡统筹的贫困治理体系的建立、基于权利的社会保障体系的建设、保障扶贫投入的财政金融改革，以期为新的减贫战略制定提供决策参考。

**关键词：**城乡融合 多维贫困 农民工 社会保障体系 贫困治理

**中图分类号：**F291.3 **文献标识码：**A

## 一、引言

改革开放 40 年来的经济高速增长使中国在消除极端贫困方面成效显著，并对全球减贫事业做出了重要贡献。世界银行数据显示，1981~2015 年，中国累计减少贫困人口 7.28 亿，这一数字比拉美

---

\*本文研究受福特基金会“支持中国 2020 年后扶贫战略与行动研究”、国家社会科学基金重大项目“精准扶贫战略的动态监测和实施成效评估研究”（编号：16ZDA021）和中国农业科学院“科研英才培育工程”的资助。本文通讯作者：毕洁颖。

或欧盟国家的总人口还要多，而同期世界其他地区的脱贫人口仅有 1.52 亿<sup>①</sup>。2012~2017 年，中国现行贫困标准下的农村贫困人口由 9899 万人减少至 3046 万人<sup>②</sup>。同时，贫困人口的营养状况、受教育程度、预期寿命以及其他福利指标也得到了全面改善（参见史耀疆等，2013；程名望等，2014）。2015 年，中共中央、国务院做出关于打赢脱贫攻坚战的决定，确保到 2020 年实现现行标准下的农村贫困人口全部脱贫。但是，中国减贫面临的形势依然严峻，剩余贫困人口的规模依然较大，且贫困程度深，减贫成本高，稳定脱贫难度大。2020 年后，中国将步入全面建成小康社会的发展阶段，届时，绝对贫困将基本消除，相对贫困和多维贫困问题会逐渐凸显，主要表现为收入、社会公共服务获得上仍不平等以及养老、医疗、教育等社会保障水平还较低（王小林、Alkire，2009；Chen et al.，2018；左停，2017；李小云、许汉泽，2018）。同时，中国的经济社会发展正面临一系列新变化，尤其是老龄化的加速与城镇化的逐步推进，这将使贫困问题呈现新特征。这就要求准确判断中国面临的经济社会转型形势，分析城乡贫困的现状和特点，针对贫困问题的新特征，提出新的扶贫愿景并明确减贫战略重点。

## 二、改革开放以来中国的减贫形势

经济实现长期中高速增长是中国减贫事业取得巨大成就的基础，但是，伴随经济增长所出现的经济结构转型、城镇化推进、收入分配状况和人口结构变化，又会对未来的减贫工作带来影响。

改革开放以来，中国经济有了长期的稳步快速发展，经济结构逐步转型，但经济增速自 2011 年以来持续下滑。按照世界银行提出的分类标准，中国已进入中等偏上收入国家行列。随着经济的快速增长，中国经济结构已经从以农业为基础转变为以制造业和服务业为主导。1980~2017 年，中国农业增加值占 GDP 的比例从 30.2% 下降到 7.9%，而第三产业增加值所占比例从 21.6% 上升到 51.6%。相对于农业增加值所占比例的变化，农业劳动力所占比例的降速较缓，由 1978 年的 70.5% 下降至 2017 年的 27.0%<sup>③</sup>。农业部门劳动力生产率的平均增长速度落后于非农业部门，通过农业发展带动农民脱贫的难度加大。同时，2011~2017 年，GDP 增速从 9.2% 下降至 6.9%，人均 GDP 增速也下降到 6.3%<sup>④</sup>。

在经济高速发展的推动下，中国城镇化有较快发展。2006 年起，中国城镇化发展速度已经超过经济增长速度。1980 年，约 80% 的人口居住在农村地区；而到 2017 年，常住人口城镇化率已达

<sup>①</sup>数据来源于世界银行网站（<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx>）。

<sup>②</sup>数据来源：董铭胜，2018：《有效面对脱贫攻坚面临的困难和挑战》，[http://www.cpad.gov.cn/art/2018/10/23/art\\_56\\_90541.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2018/10/23/art_56_90541.html)。

<sup>③</sup>数据来源：国家统计局（编）：《2018 中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社。

<sup>④</sup>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》，[www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228\\_1585631.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html)。

58.5%<sup>①</sup>，这一指标距发达国家 80% 的平均水平虽然还有差距，但也预示着巨大的城镇化潜力。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出，到 2020 年，中国常住人口城镇化率要达到 60%<sup>②</sup>。据预测，中国城镇化率在 2030 年将达到 70%（World Bank et al., 2013），到 2050 年为 76% 左右（UN, 2014）。伴随城镇化的快速推进，农村劳动力大量转移至城市。2008 年至今，中国农民工总数增长了 6000 万，2017 年底为 2.9 亿人，约占全国总人口的 21%<sup>③</sup>。农民工的收入和消费水平比城市居民低，且无法与城市居民平等享受各项社会福利与公共服务，其生存与发展问题值得高度关注（钱文荣、张忠明，2006；蔡昉，2010）。

在经济增长的同时，经济体制改革使中国的收入差距逐步扩大。中国的基尼系数在 2008 年创下最高值（为 0.491），此后持续下滑，自 2016 年开始连续上涨，2017 年的基尼系数为 0.467<sup>④</sup>。中国的收入差距扩大主要体现在以下两个方面：首先，城乡收入差距依然显著。2017 年城乡居民人均收入倍差 2.71，若加上城乡居民享受的各项福利差距，城乡居民的实际收入差距更大（李实等，2005）。其次，农村内部收入差距呈扩大趋势。2016 年《国民经济和社会发展统计公报》首次公布了全国居民五等份收入分组人均可支配收入状况，结果显示，高收入组与低收入组的人均可支配收入比值为 10.7:1，这一比例在 2017 年扩大到 10.9:1<sup>⑤</sup>。加上面向农村人口和城镇流动人口的公共服务供给严重不足，公共服务对收入差距的调节作用不力，这在一定程度上进一步拉大了收入差距（陶然、徐志刚，2005）。

同时，中国的人口结构已发生明显变化，呈高龄少子特征（蔡昉，2005；茆长宝、穆光宗，2018）。受人口预期寿命延长和计划生育政策使出生率降低的影响，中国人口的老龄化程度正在加深。2016 年，中国 10.8% 的人口（1.5 亿人）年龄在 65 岁及以上，老年抚养比为 15.0%；2017 年，65 岁及以上人口占总人口的比例上升至 11.4%<sup>⑥</sup>。与此同时，劳动年龄人口占总人口的比例持续降低。老龄化的加剧易诱发一系列经济和社会问题，当其与城镇化发展趋势合流时，城市人口负担与社会保障压力或将持续攀升，为减贫工作带来新挑战。

<sup>①</sup>数据来源：国家统计局（编）：《2018 中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社。

<sup>②</sup>数据来源：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，<http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/ghwb/gjjh/201605/P020160516532684519514.pdf>。

<sup>③</sup>数据来源：《2017 年农民工监测调查报告》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427\\_1596389.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html)。

<sup>④</sup>数据来源：《2003~2016 年全国居民人均可支配收入基尼系数》，[http://www.stats.gov.cn/ztc/zdtjgz/yblh/zysj/201710/t20171010\\_1540710.html](http://www.stats.gov.cn/ztc/zdtjgz/yblh/zysj/201710/t20171010_1540710.html)。

<sup>⑤</sup>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》，[www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228\\_1585631.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html)。

<sup>⑥</sup>数据来源：国家统计局（编）：《2018 中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社。

### 三、中国的贫困现状与特点

中国缺乏城乡统一的贫困标准，这为贫困测量工作带来了挑战（魏后凯、乌晓霞，2009）。具体来说：首先，中国目前没有明确的城市贫困线，考虑到城乡居民收入和生活条件的差距，中国采取城乡有别的扶贫标准；其次，在贫困的测量方法上，也存在绝对贫困和相对贫困的差异，绝对贫困又根据测量指标的不同可以分为收入贫困、消费贫困、多维贫困；第三，各省（区、市）根据国家的贫困标准并结合不同的测量方法制定了地方的扶贫标准，这进一步增加了在全国层面进行贫困测量和比较的难度。

考虑到目前中国扶贫城乡分治的现状，下文将依据目前广泛使用的贫困测量标准，分别回顾城乡贫困状况的变化，并重点分析农民工、特殊困难群体的贫困状况。由于多维贫困测量可以反映研究对象在各维度上的被剥夺情况，能够使公共政策找到优先干预领域，具有更强的可操作性和政策指导意义（王小林、Alkire，2009），因此，本文也比较了不同研究所反映的中国多维贫困状况。

#### （一）中国农村贫困状况

采用农村现行贫困标准（年人均纯收入 2300 元/年，2010 年价格水平）来分析，1978 年，中国的农村贫困人口为 7.70 亿，贫困发生率为 97.5%；2017 年底，中国的农村贫困人口为 3046 万，贫困发生率为 3.1%<sup>①</sup>。40 年间，中国的农村贫困人口累计减少约 7.40 亿，贫困发生率下降了约 94 个百分点。部分农村居民虽然有高于贫困标准的收入，但是出于对子女教育、建造新房、治病养老以及预防其他不确定性事件等的多方面考虑，他们通常选择将其现有消费水平控制在贫困标准以下，增加积蓄以备不时之需。基于国家统计局 2015 年部分城乡居民样本调查数据，Chen et al.（2018）发现，在现行贫困标准下，中国农村收入贫困发生率为 6.4%，而消费贫困发生率为 9.3%。家庭收入水平略高于贫困线的脆弱农户极易返贫，在社会保障能力不足的情况下，他们倾向于缩减当前消费，而现有对收入贫困的分析往往忽略了这部分人所面临的困境。

中国农村贫困分布呈现出区域不均衡的特点。贫困人口集中分布在中部和西部地区，深度贫困地区如期实现脱贫困难。截至 2017 年，中国东部、中部、西部农村贫困人口分别为 300 万、1112 万、1634 万，占全国农村贫困人口的比例分别为 9.85%、36.51%、53.64%<sup>②</sup>。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》所确定的 14 个集中连片特困地区的贫困人口在全国所占比例一直在 50%左右，2017 年的贫困发生率为 7.4%，其中“三区三州”贫困发生率达 16.7%<sup>③</sup>，深度贫困地区如期实现脱

<sup>①</sup>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》，[www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228\\_1585631.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html)。

<sup>②</sup>数据来源：《2017 年全国农村贫困人口明显减少 贫困地区农村居民收入加快增长》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180201\\_1579703.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180201_1579703.html)。

<sup>③</sup>黄康生，2017：《加大力度推进“三区三州”深度贫困地区脱贫攻坚》，<http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-08-29/1755433.shtml>。

脱贫攻坚目标依然面临较多困难。

## （二）中国城镇贫困状况

中国城镇贫困问题凸显始于 20 世纪 90 年代市场经济导向下的经济体制改革和国有企业改革(李实、John Knight, 2002), 国有企业大规模的下岗和失业工人以及涌进城市的农民工因缺乏社会保障成为城市贫困人群的主体。随着农业人口转移与城镇化的逐步推进, 城镇贫困问题日益成为值得重视的社会问题。由于中国官方未曾设立城镇贫困线, 城镇贫困的量化尚缺乏统一标准, 也没有官方的城镇贫困数据。目前, 学界主要采用基本生活费用支出法所计算的城镇最低生活保障标准, 以城镇居民基本食品和其他生活必需品的费用支出为基础, 来测算城镇贫困人口。2007~2017 年, 中国城镇低保人口由 2243 万下降至 1264 万, 其所占比例从 3.7% 下降至 2.1%, 降幅为 1.62 个百分点<sup>①</sup>。

世界银行公布的国际贫困线也是确定中国城镇贫困线的重要参考标准, 据此测定的贫困数据便于进行国内和国际比较。采用每人每天消费 3.1 美元的国际贫困标准进行测算, 1981 年中国城镇人口呈现整体贫困的特征, 贫困发生率达 96.32%, 但到 2013 年下降至 3.44%<sup>②</sup>。Chen et al. (2018) 发现, 若采用城镇相对贫困线(城镇居民人均可支配收入中位数的一半)来测算, 则中国 2015 年城镇的相对贫困发生率为 11.8%, 远高于绝对贫困发生率。可见, 城镇贫困问题不容忽视, 需通过社会保障等再分配手段调整收入差距格局, 使更多低收入城镇居民能共享经济社会的发展成果。

## （三）中国农民工贫困状况

囿于城乡二元户籍制度, 进城农民的户籍仍在农村, 他们既不能平等享受城市的社会保障和公共服务, 回乡落实医疗、养老等社会保障权益的困难也很大, 从而成为处于城乡夹层的农民工, 这部分人成为城市贫困人口新的主要构成。2017 年, 全国农民工总量为 28652 万人, 其中, 本地农民工 11467 万人, 外出农民工 17185 万人; 农民工月均收入水平为 3485 元, 比 2016 年增长 6.4%<sup>③</sup>。农民工的收入和消费水平比城市居民低, 且难以平等享受各项社会福利与公共服务。Asian Development Bank (2014) 基于国家统计局住户调查数据进行估算, 2004 年中国农民工收入贫困发生率为 5.2%, 消费贫困发生率则高达 52.3%。Du et al. (2006) 发现, 采用低保线作为贫困标准时, 中国流动人口的贫困发生率为 10%, 城镇居民的贫困发生率为 3%; 若采用基本需求法计算得出的贫困标准(高于低保线), 中国流动人口的贫困发生率为 16%, 城镇居民的贫困发生率为 6%。而根据郭君平等(2018)的测算结果, 2015 年, 若采用世界银行每天消费 3.1 美元这一贫困标准进行测算, 农民工的收入贫困发生率为 2.07%, 消费贫困发生率达 12.3%; 若采用城镇居民人均可支配收入中位数的一半作为相对贫困线来测算, 农民工的贫困发生率为 26.33%。

单从收入视角判断, 绝大多数农民工的收入均超过了设定的贫困标准, 但与城镇居民平均收入水平尚存较大差距。消费视角下的农民工贫困问题则更为严峻, 由于住房、医疗、教育等高额费用

<sup>①</sup>数据来源:《2017 年社会服务发展统计公报》, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201808/20180800010446.shtml>。

<sup>②</sup>数据来源于世界银行网站 (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx>)。

<sup>③</sup>数据来源:《2017 年农民工监测调查报告》, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427\\_1596389.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html)。

均需由农民工个人支付，加之缺乏长期稳定的就业保障与健全的社会保障，农民工倾向于选择降低当期消费水平，以预防性储蓄的方式应对未来生活的不确定性。

#### （四）中国城乡特殊群体的贫困状况

中国妇女、儿童和老人等特殊群体的贫困问题较为突出。Chen et al. (2018) 发现，2015 年农村妇女、儿童和老人的收入贫困发生率分别为 6.3%、7.9% 和 10.4%（当年全国农村的收入贫困发生率为 6.4%），其消费贫困发生率分别为 9.1%、10.9% 和 23%，以农村老年人的消费贫困问题最为严峻。贫困女性化是对贫困家庭中“女户主家庭”增多、贫困人口中女性越来越多这一现象的概括，已逐渐成为发展中国家城市化进程中面临的巨大挑战。美国、日本等在设定贫困线时，对单亲母亲家庭给予更高的补贴标准，但中国目前的贫困标准设定及扶贫工作中尚未充分重视单亲母亲家庭。儿童是一个在心理和生理上比成人特殊的弱势群体，贫困是儿童健康成长与日后全面发展的重要威胁因素。作为中国未来的重要人力资本，儿童应得到重视并免受贫困的影响，尤其是留守儿童的营养、教育和心理健康问题值得社会关注（陈在余，2009；汪三贵等，2012；赵景欣等，2013；段成荣等，2014）。随着人口老龄化的加剧，老年贫困问题逐步显化。2013 年中国健康与养老追踪调查数据显示，在 60 岁以上的老年人中，有 4240 万人（占 22.9%）的消费水平位于贫困线以下<sup>①</sup>。

#### （五）中国多维贫困测量

贫困问题的复杂性还表现在贫困群体不仅收入和消费水平较低，而且在教育、健康和资产等多个方面遭受剥夺。随着对贫困理解的深入、可获得数据的增多以及数据处理能力的增强，近年来，学者开始利用多维贫困方法测量贫困状况。多数相关研究显示，中国农村多维贫困发生率高于收入贫困发生率（王素霞、王小林，2013；Labar and Bresson, 2011）。从各维度的剥夺情况来看，农户家庭成员受教育情况对多维贫困指数的贡献最高，其次为健康状况，体现了在农村提升教育与健康方面的社会保障与公共服务水平的实践意义和迫切性。从城镇来看，健康状况对城镇多维贫困指数的贡献最高，说明城镇贫困居民的卫生服务需求未得到满足，需要从加大医疗保障力度入手来实施帮扶（Chen et al., 2018）。

考虑到农民工在城市生活时的居住、医疗、教育等条件与城市户籍居民有较大差异，不能简单地依据收入水平、按照农村贫困线或城市低保线来测定农民工的贫困状况，从多维角度进行测量可能是更适用的方法。郭君平等（2018）发现，教育维度对农民工多维贫困指数的贡献最高，其次为健康状况。农民工没有城镇户籍，不能享受与城镇居民同等的社会福利与公共服务；且与城镇居民相比，他们的受教育程度更低，若考虑子女就学等面临的障碍，农民工的教育贫困以及由此导致的教育差距的代际传递问题更为严峻。同时，由于存在城镇医疗保险参保率低以及医疗费用异地报销难等问题，农民工在健康和医疗保障等方面的状况也不容乐观。

在多维贫困研究中，由于食物安全与营养维度相关数据较难获得，很少有研究将食物安全与营

<sup>①</sup>北京大学国家发展研究院，2013：《中国人口老龄化的挑战：中国健康与养老追踪调查全国基线报告》，<http://www.nsd.pku.edu.cn/home/xinwen/2015/0601/18242.html>。

养维度纳入多维贫困测量框架，但中国的食物安全与营养状况仍面临挑战。中国是世界上第二大营养不足的国家，居民食物消费在品种上不均衡，微量营养素缺乏现象较普遍。World Bank（2006）估计，中国每年因微量营养素缺乏导致 25~50 亿美元的经济损失，保守估计损失量占 GDP 总量的 0.2~0.4%。The Economist 指出，2010 年中国花费在糖尿病治疗上的费用就高达 250 亿人民币，占当年医疗费用的 13%<sup>①</sup>。2010 年，中国城镇 5 岁以下儿童的贫血发生率为 10.3%，而农村的这一指标为 13.3%<sup>②</sup>。Luo et al.（2011）基于调查数据的估计表明，2009 年青海省学龄儿童贫血患病率高达 38.7%，而陕西省的这一指标为 16.75%。在流动人口的营养状况方面，虽然现在没有全面、系统的统计数据，但一些研究表明，流动人口的营养状况比原居住地人口的营养状况更差<sup>③</sup>。毕洁颖（2017）采用在云南、贵州、陕西 6 个贫困县的调查数据，构建了包含食物安全维度的多维贫困指数，这一研究发现，随着多维贫困程度的加深，多维贫困人口的食物安全状况更差，当采用 80% 的剥夺临界值时，食物安全对多维贫困指数的贡献最大，与健康状况的贡献相当，高于教育和生活条件对多维贫困指数的贡献。

科技进步与服务业的快速发展将推动中国经济转型，但对低收入居民健康、营养与教育的投资不足将阻碍其人力资本积累，使他们难以适应这种转型，并面临失业、社会疏离感增强等问题的困扰。这种现象容易引发社会矛盾，并拖累经济发展。同时，贫困以及长期营养不良也会对弱势人群的健康与教育状况产生负面影响，这是滋生不平等现象的根源，并将扩大不平等。贫困人口的营养、健康与教育问题从一定程度上将影响中国能否顺利转变发展方式、能否成功跨越“中等收入陷阱”。

#### 四、中国扶贫政策和扶贫体系的演变与挑战

虽然中国取得了举世瞩目的减贫成就，但在贫困治理上仍没有建立全国统一的贫困治理体系，城乡间在扶贫政策和投入上存在显著差异。随着城镇化进程的推进，城市贫困问题尤其是流动人口的贫困问题日益凸显，给中国扶贫治理体系和扶贫政策提出了新的挑战。

##### （一）中国扶贫政策的演变

1. 中国农村扶贫政策的演变。新中国成立后至改革开放前，中国农村扶贫政策以救济式扶贫为主，形式单一。改革开放后，中国农村减贫成效显著，很大程度上得益于经济的快速发展与政府主导的大规模减贫工作，其重点逐渐由以改善贫困地区发展条件、提升贫困人口能力的区域性开发扶贫转向精准扶贫。改革开放后的扶贫政策演变可以划分为以下 6 个阶段：1978~1985 年体制改革推动农村减贫阶段、1986~1993 年农村专项反贫困计划阶段、1994~2000 年“八七扶贫攻坚计划”

<sup>①</sup>The Economist, 2014: “Chubby Little Emperors: Why China is Under- and Over-nourished at the Same Time”, <http://www.economist.com/news/china/21604221-why-china-under-and-over-nourished-same-time-chubby-little-emperors>.

<sup>②</sup>数据来源：《食物与营养发展纲要发布 为国民营养健康保驾护航》，<http://www.nhfpc.gov.cn/jkj/s5879/201403/7c7883847a884330b0b4adf81bb4e806.shtml>。

<sup>③</sup>具体参见《2016 年农民工监测调查报告》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428\\_1489334.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428_1489334.html)。

阶段、2001~2010 年综合扶贫开发阶段、2011~2013 年完善综合开发阶段、2014 年以来精准扶贫和精准脱贫新阶段（黄承伟，2016）。整体来看，中国农村的扶贫政策自 1978 年以来出现了三个重大转变：一是从解决温饱问题向综合满足农民的生存和发展需求转变；二是从侧重满足农民的物质需求向同时满足农民的物质需求和社会服务基本需求转变；三是将缩小发展差距纳入扶贫的战略目标中。从扶贫对象的瞄准范围来看，瞄准范围逐渐从贫困地区到贫困县、贫困村、贫困户和贫困人口，对象越来越精准。

2. 中国城镇扶贫政策的演变。不同于农村扶贫，中国没有系统的城镇扶贫体系与政策。当前的城镇扶贫政策始于 20 世纪 90 年代，主要为应对国有企业改革带来的城市职工下岗与失业问题，包括就业、再就业支持以及社会保障两部分。在城镇登记失业人员救助和再就业援助方面的主要措施包括领取失业保险、享受就业服务和创业支持。城镇就业困难人员可享受城镇登记失业人员所得到的上述支持。政府还要求公共就业服务机构建立就业困难人员帮扶制度，对他们实施优先扶持和重点帮助。1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》颁布，决定建立社会统筹和个人账户相结合的城镇职工养老保障制度。1998 年，下岗职工基本生活保障制度出台，《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》颁布。1999 年，《失业保险条例》出台。城市居民最低生活保障制度于 1993 年开始试点，1997 年政府发出通知在全国建立城市居民最低生活保障制度，1999 年颁布《城市居民最低生活保障条例》，由政府对城市中享受医疗、失业、养老和最低工资制度等扶持后仍然不能满足基本生活需求的居民提供社会救济。20 世纪 90 年代末开始，中国政府积极构建城镇公共服务和社会救助体系，包括医疗、教育、就业和住房、灾害救济等多个方面。

3. 中国农民工扶贫政策的演变。中国针对农民工的扶贫工作仍处于相对空白状态，需克服与户籍制度相关的农民工市民化障碍。当前，中国政府正在推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供转变，从而使农业转移人口能平等享受城镇基本公共服务。多地尝试将农民工纳入城镇就业培训和社会救助等城镇常规扶贫政策受益对象的范围，并在住房保障和子女教育政策方面考虑农民工需求（参见蔡昉，2010；金萍，2012；袁连生，2010）。但是，在全国城乡缺乏统筹的扶贫政策背景下，解决农民工贫困问题仍有以下两个主要障碍：其一，扶贫工作中的成本分担原则缺乏清晰的定义，没有具体划分中央和地方政府之间、不同地方政府之间、政府与企业之间分担扶贫成本的制度和执行办法，导致农民工市民化进程受阻，他们难以平等享受各项社会福利与公共服务；其二，中国城镇低保等社会保障制度建立在以地方财政投入为主的支付体系的基础上，若完全向农民工开放，或将出现大量以享受城镇低保为目的的农村贫困人口向城镇转移，使当前的财政体系难以承担，并带来新的社会问题。

2020 年后，中国的城镇化水平将进一步提高，城乡社会经济发展将进一步融合，如何在新的条件下制定城乡融合并覆盖农民工的扶贫政策将成为中国政府必须要直面的问题。随着人口老龄化加速、经济结构调整和技术进步，城乡贫困人群的结构和特点将发生变化。解决以老年、患病和失业人口为主要构成的城镇贫困人口的脱贫问题，需要中国政府在就业保障与支持、社会服务和社会保障等方面系统制定更协调的政策。



## （二）中国扶贫与社会保障体系演变

1. 中国扶贫体系与投入演变。中国的扶贫治理体系是实现精准扶贫的组织和制度基础。中国没有建立城乡统一的贫困治理体系，而是采用城乡分割的治理模式。在城乡贫困治理中，农村贫困治理更受重视，尤其是 2014 年实施精准扶贫政策以来，政府的扶贫工作重心主要放在农村。在农村贫困治理中，中国建立了垂直与横向扶贫治理机制：在垂直扶贫治理方面，建立了国务院扶贫办、省级扶贫办、地市级扶贫办、县级扶贫办和乡镇级扶贫专干五级机构抓扶贫的自上而下的工作模式；横向扶贫治理主要体现为中央各部委参与和协同扶贫。近年来，多部门联合下发的扶贫文件大幅度增多，但是，各部门落实扶贫政策目标的全面程度和强度仍存在较大差异。

扶贫投入的持续增长是中国取得巨大减贫成就的重要原因之一。近年来，从中央到地方以及各部门的财政扶贫资金不断增长，金融扶贫、社会扶贫形式不断创新。具体而言：首先，中央和地方财政专项扶贫资金投入近年来快速增长。2013~2017 年，中央财政投入的专项扶贫资金从 394 亿元增长至 861 亿元；同时，省级及以下财政扶贫资金投入也大幅度增长<sup>①</sup>。第二，农业农村部、交通运输部、教育部等部门积极投入，扶持贫困地区进行产业发展、基础设施建设和社会事业发展。第三，扶贫小额信贷、产业精准扶贫贷款、易地扶贫搬迁贷款和基础设施贷款等金融扶贫投入大幅增长。第四，多种形式的社会扶贫投入不断涌现，政府主导的定点扶贫、东西协作扶贫等方式对动员和整合扶贫资金、提供专业技术人才来支持贫困地区发展具有重要作用。政府也积极引导和支持民营企业参与精准扶贫，并不断创新民营企业参与扶贫的模式，例如设立贫困地区产业投资基金、开展“万企帮万村”等行动，社会力量参与扶贫的程度有很大提升。

近年来，学界对精准扶贫政策现行投入模式所存在的风险也有所研究（例如林万龙、杨丛丛，2012；汪三贵、郭子豪，2015；邢成举，2016），主要关注点集中在可持续性、公平性、金融风险和治理模式 4 方面：一是扶贫投入的可持续性——大多认为大规模扶贫资源投入难以为继；二是受益人群的公平性——针对建档立卡户的投入可能挤占了其他城乡低收入人群的资源；三是扶贫投入潜在的金融风险——宽松的贷款条件埋下还款风险和坏账隐患；四是治理模式上的不足——施政方面重政府的介入而轻农村基层组织的培养和扶贫对象能力的提升。

2. 中国社会保障体系演变。社会保障作为调节分配和保障居民基本生活的制度安排，是减贫工作的重要组成部分。经过四十年的改革和实践，中国已形成了由社会救助、社会保险和社会福利组成的社会保障体系。社会救助是中国社会保障体系的基础性制度安排，2014 年开始实施的《社会救助暂行办法》将最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助这 8 项制度以及社会力量参与作为基本内容，确立了完整、清晰的社会救助体系。社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险，其中，养老保险是最重要的社会保障制度安排。中国的养老保障体系由职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险和机关事业单位工作人员基本养老保险 3 大制度组成。在医疗保障方面，中国建立了“三横三纵”的医疗

<sup>①</sup>数据来源：《国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告》，[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-08/29/content\\_2027584.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-08/29/content_2027584.htm)。

保障体系：横向上分为三个层次，包括基本医疗保险体系、城乡医疗救助体系和补充医疗保障体系；纵向上分为三种主要制度，包括城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗保险。2013 年以来，中国福利体系也逐步完善，其中，老年福利体系以发展养老服务业为主，儿童福利体系以保护和救助残疾、重病、流浪、留守儿童为重点，残疾人福利体系以为困难残疾人提供生活补贴和为重度残疾人提供护理补贴为重点。

社会保障制度的减贫效果一直是学界关注的重点。整体来看，社会保障的减贫效果尤其是兜底保障的减贫效果显著。2017 年末，全国共有 1264 万人享受城市居民最低生活保障，4047 万人享受农村居民最低生活保障<sup>①</sup>。Chen et al. (2018) 基于国家统计局 2015 年抽样调查数据的测算结果显示，城市贫困发生率最初为 17.0%，城市贫困群体在获得低保收入后，贫困发生率下降到 7.2%；农村贫困发生率最初为 14.4%，农村贫困群体获得低保收入后，贫困发生率下降到 10.6%。在有 60 岁以上老人的家庭中，城市养老金的覆盖率达 89.5%，农村为 76.8%。同时，由于城镇居民的养老金水平高于农村居民，养老金收入的减贫效果在城镇表现得更为明显。在医疗保险方面，基本医疗保险制度在“十二五”期间覆盖了全国 95%以上的人口<sup>②</sup>。2016 年，中国建立了统一的城乡居民基本医疗保险制度。截至 2017 年底，参加城乡居民基本医疗保险的人数达到 8.73 亿<sup>③</sup>。

### （三）中国贫困治理面临的挑战

整体来看，中国的扶贫投入持续增长，贫困人口大幅减少，但是，在城镇化发展背景下，中国贫困治理面临以下新的挑战：一是依靠传统产业扶贫的动力逐渐降低、效果逐渐减弱，对开发新的产业增长点从而带动经济发展和推进贫困人口脱贫提出了更高要求。第二，部分地区农村经济发展受生态和环境因素的制约，农民生计因此受到影响，农村人口结构变化、城乡公共服务差距扩大使部分地区的农村凋敝。随着农村减贫工作的推进，剩余贫困人口的脱贫难度增大，尤其是深度贫困地区的脱贫任务十分艰巨。第三，城镇化进程中的农村转移劳动力可能因各种原因沦为城市新的贫困人口，这类贫困人口的减贫难度较大，将带来更严峻的社会问题。第四，贫困人口的多维贫困尤其是健康、营养和教育方面的贫困问题突出，但目前的扶贫政策重视收入增长而对社会保障的重视不足，社会保障制度设计碎片化、保障水平低、覆盖范围有限，教育等公共服务的城乡、区域和群体差距仍十分明显，不利于从源头阻断贫困的代际传递，消除因病致贫、儿童营养不良等现象亟待长期加大投入。第五，城乡分割的贫困治理体系造成中国贫困现状复杂，城乡扶贫标准不统一，农民工群体的贫困状况被忽略，由于多个部门参与减贫决策和实施相关项目，减贫政策效率还有待提

<sup>①</sup>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](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html)。

<sup>②</sup>数据来源：《党的十八大以来我国卫生与健康事业发展成就综述》，<http://health.people.com.cn/n1/2016/0819/c398004-28648214.html>。

<sup>③</sup>数据来源：《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201805/t20180521\\_294287.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201805/t20180521_294287.html)。

高，尤其是扶贫和低保两项制度的衔接需加强。第六，自上而下的扶贫治理缺乏对贫困人口实际需求关注，贫困人口、贫困社区以及私营部门的参与程度不高。第七，大规模中央扶贫投入的可持续状况存在不确定性，且对农村扶贫投入的增加可能对其他低收入群体的利贫性投入产生挤出效应。

围绕 2020 年全面消除农村绝对贫困的目标，中国的减贫工作已进入攻坚阶段，其重点将逐渐由开发式扶贫向开发式扶贫和保障性扶贫相结合转变。在这一背景下，精准扶贫的组织体系与投入模式有待做出调整，需在资源分配过程中兼顾贫困人群与贫困边缘人群，更加注重贫困人口自身发展能力与抵御风险能力的提升。基于权利公平的社会保障体系能够面向贫困人口发挥重要的兜底作用，从共享发展的角度出发，建立健全社会保障体系当为精准扶贫的重要环节。

## 五、2020 年后的扶贫愿景与战略重点

### （一）2020 年后的扶贫战略背景与愿景

到 2020 年，中国计划使 2010 年标准下的农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽，解决区域整体性贫困问题，但这并不意味着贫困问题届时将得到彻底解决。党的十九大报告明确了中国未来 30 年发展的“两阶段”目标，并提出“从 2020 年到 2035 年，在全面建成小康社会的基础上，……，基本实现社会主义现代化”<sup>①</sup>，这一目标为新扶贫政策的制定提供了依据。2018 年中央“一号文件”提出“实施乡村振兴战略”，并提出到 2035 年“乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现”<sup>②</sup>，而扶贫工作仍是乡村振兴的首要任务（刘彦随，2018）。

回顾 40 年来的减贫路径，中国完成了从开发式扶贫向区域瞄准再到精准扶贫的转变。基于贫困新特征以及城乡融合发展、乡村振兴等宏观战略，扶贫工作突出城乡统筹、基于权利公平的社会保障的思路将逐步清晰。据此，本文提出中国 2020 年后的扶贫新愿景，即到 2035 年建立城乡统筹的贫困治理体系，以城乡基本公共服务均等化为减贫战略方向。各项减贫目标将更为具体，旨在缩小城乡居民收入差距，保障城乡贫困人口在享受义务教育、基本医疗、住房安全等公共服务方面的均等化。一系列工作将得以推进，包括制定针对老年人、妇女、儿童、残疾人、农民工等脆弱群体的减贫目标，建立城乡统一的贫困测量、识别、瞄准和干预体系，以及完善可持续的财政金融扶贫支持体系等。

### （二）2020 后的扶贫战略重点

基于中国减贫面临的主要挑战和新特征，2020 年后的扶贫战略需要聚焦未来经济社会发展条件预测、新的贫困标准制定、城乡统筹的贫困治理体系建设、利贫性社会保障体系建设、财政金融改革与创新这 5 个重点问题。

<sup>①</sup>参见《习近平：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》，[http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm)。

<sup>②</sup>参见《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，[http://www.moa.gov.cn/ztzl/yhwj2018/zyyhwj/201802/t20180205\\_6136410.htm](http://www.moa.gov.cn/ztzl/yhwj2018/zyyhwj/201802/t20180205_6136410.htm)。

第一，正确判断和预测未来的经济社会发展条件是制定 2020 年后扶贫战略的前提。经济社会发展条件是决定未来贫困水平、贫困分布、扶贫重点以及扶贫投入等的基础。未来需要通过模拟来研究 2020 年后国家经济社会发展情况，尤其是资源、产业结构和人口结构的动态变化，从而判断贫困的城乡分布、区域分布、人群分布等情况，为制定更合理的贫困标准与瞄准机制奠定基础。

第二，新贫困标准的制定是 2020 年后扶贫战略需要回答的首要问题。这是估算贫困人口的规模、特征和分布的前提，有利于确定具体的工作方向。随着 2020 年减贫目标的实现，现行贫困标准下的绝对贫困有望消除，下一步的贫困标准制定有以下 3 个政策选择：更高的绝对贫困标准、新的相对贫困标准、多维贫困标准。考虑到 2035 年实现社会主义现代化的目标和乡村振兴的目标，2020 年后的扶贫战略将更加重视缩小人们的收入和生活水平差距，体现公平性的相对贫困测量方法将被纳入政策制定者的考虑范围。同时，新的贫困标准应为城乡统一的标准，但在具体标准设定上应客观、科学地考虑特殊群体的生活需求，例如农民工在城市生活面临更高的住房及教育成本等。

第三，建立城乡统筹的贫困治理体系是 2020 年后扶贫战略实施的组织基础。新的扶贫战略需要确定未来城乡统筹的贫困治理部门以及探讨如何在国家层面建立城乡统筹、部门协调的贫困治理体系，可能的构想包括由国务院扶贫办或社会保障部门牵头统筹城乡扶贫，其他部门协同参与。同时，要明确扶贫体制中各参与主体的责任分工，特别是政府、市场和社会组织的分工，重视社会创新的作用，加强地方政府的能力建设，强化对金融资源和社会资源的动员等。

第四，建设以基本权利公平为基础的社会保障体系是 2020 年后扶贫战略的核心内容。目前，社会保障尤其是农民工的社会保障是脱贫攻坚工作的一个短板。城乡统筹的贫困治理需要构建利贫性社会保障体系，这不仅是未来扶贫战略的核心内容，也是实现农民工市民化、深层次城市化和乡村振兴亟待解决的重点问题。就具体措施而言：一是继续扩大社会保障覆盖面，针对农民工的社会保障开展制度设计，实现社会保障全民覆盖和共享；二是提高社会保障水平，尤其是对农村养老、医疗和教育的保障水平；三是针对贫困人口的医疗、教育、住房、就业等需求完善专项救助制度；四是制定针对特殊人群的救助政策，尤其需要在贫困儿童营养、健康和教育，贫困老人的救助和护理，残疾人口的医疗和就业以及农民工的住房和子女教育等方面制定有关救助政策。

第五，扶贫财政体系改革和金融机制创新是 2020 年后扶贫战略可持续的重要支撑。减贫目标的实现离不开财政和金融支持，新的扶贫战略实施需要国家推进财政体系改革和社会金融机制创新。在财政体系改革方面，首先，城乡统筹的贫困治理体系要求进行全国统筹，在国家层面打破城乡分割、部门分割的财政分配格局；其次，改革财政支出方式，使其与贫困人口的需求由生产向生活和社会保障领域转变这一状况相适应；再次，优化财政支出结构，改变目前财政扶贫支出中科教文卫、养老、医疗等基本公共服务支出不足的状况，并提高贫困地区尤其是农村贫困地区的公共服务水平，体现公共服务的均等化。在金融机制创新方面，中国政府长期以来在鼓励金融机构服务于城乡弱势群体和小微企业方面制定了很多政策，政策性金融、开发性金融、商业金融和合作金融近年来在精准扶贫实践中发挥各自优势，大大改善了金融服务的可及性和效率。但是，对于欠发达地区、城乡弱势群体和小微企业来说，打通金融服务“最后一公里”的任务仍然没有完成，特别是主要服务于

中低收入群体和贫困群体创业就业的小微金融，其发展仍然需要更具包容性的政策支持。

规划和设计以上战略重点，需要判断中国 2020 年后可能的扶贫政策转变、经济结构调整、人口结构变化以及收入和公共服务不平等状况的变化，定量分析这些因素对劳动力就业和转移、人口动态变化以及贫困的影响；需要研究新形势下人的需求——不仅包括物质需求、社会保障需求，还包括文化需求、权利需求，基于正确的判断提出合理的贫困标准和瞄准机制；需要分析现行社会保障体系的问题和挑战，分析城乡、区域、部门间社会保障状况的差距，评估社会保障政策的有效性，测算建设以基本权利公平为基础的社会保障体系所需投入的成本，以及探索户籍制度和土地制度的可能改革以给予配套支持；需要梳理中国在减贫和减少不平等方面的政府治理状况以及财政和金融体系支持情况，分析中国的财政和金融制度可能发生的变化，从而制定出新的扶贫战略与行动计划。

#### 参考文献

1. 毕洁颖，2017：《中国农户贫困测量与影响因素研究》，北京：中国农业科学技术出版社。
2. 蔡昉，2005：《劳动力短缺：我们是否应该未雨绸缪》，《中国人口科学》第 6 期。
3. 蔡昉，2010：《城市化与农民工的贡献——后危机时期中国经济增长潜力的思考》，《中国人口科学》第 1 期。
4. 陈在余，2009：《中国农村留守儿童营养与健康状况分析》，《中国人口科学》第 5 期。
5. 程名望、Jin Yanhong、盖庆恩、史清华，2014：《农村减贫：应该更关注教育还是健康？——基于收入增长和差距缩小双重视角的实证》，《经济研究》第 11 期。
6. 段成荣、吕利丹、王宗萍，2014：《城市化背景下农村留守儿童的家庭教育与学校教育》，《北京大学教育评论》第 3 期。
7. 郭君平、谭清香、曲颂，2018：《进城农民工家庭贫困的测量与分析——基于“收入—消费—多维”视角》，《中国农村经济》第 9 期。
8. 国家统计局住户调查办公室，2017：《中国农村贫困监测报告 2017》，北京：中国统计出版社。
9. 黄承伟，2016：《中国扶贫开发道路研究：评述与展望》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第 5 期。
10. 金萍，2012：《论新生代农民工市民化的住房保障》，《社会主义研究》第 4 期。
11. 李实、John Knight，2002：《中国城市中的三种贫困类型》，《经济研究》第 10 期。
12. 李实、魏众、丁赛，2005：《中国居民财产分布不均等及其原因的经验分析》，《经济研究》第 6 期。
13. 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。
14. 林万龙、杨丛丛，2012：《贫困农户能有效利用扶贫型小额信贷服务吗？——对四川省仪陇县贫困村互助资金试点的案例分析》，《中国农村经济》第 2 期。
15. 刘彦随，2018：《中国新时代城乡融合与乡村振兴》，《地理学报》第 4 期。
16. 茆长宝、穆光宗，2018：《国际视野下的中国人口少子化》，《人口学刊》第 4 期。
17. 钱文荣、张忠明，2006：《农民工在城市社会的融合度问题》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》第 4 期。
18. 史耀疆、王欢、罗仁福、张林秀、刘承芳、易红梅、岳爱、Scott Rozelle，2013：《营养干预对陕西贫困农村学生身心健康的影响研究》，《中国软科学》第 10 期。

- 19.陶然、徐志刚, 2005:《城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择》,《经济研究》第 12 期。
- 20.汪三贵、曾俊霞、史耀疆、罗仁福、张林秀, 2012:《西部贫困地区小学生健康与教育性别差异研究》,《农业技术经济》第 6 期。
- 21.汪三贵、郭子豪, 2015:《论中国的精准扶贫》,《贵州社会科学》第 5 期。
- 22.王素霞、王小林, 2013:《中国多维贫困测量》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第 2 期。
- 23.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。
- 24.魏后凯、邬晓霞, 2009:《中国的反贫困政策:评价与展望》,《上海行政学院学报》第 2 期。
- 25.邢成举, 2016:《压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第 5 期。
- 26.袁连生, 2010:《农民工子女义务教育经费负担政策的理论、实践与改革》,《教育与经济》第 1 期。
- 27.赵景欣、刘霞、张文新, 2013:《同伴拒绝、同伴接纳与农村留守儿童的心理适应:亲子亲合与逆境信念的作用》,《心理学报》第 7 期。
- 28.左停, 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。
- 29.Asian Development Bank, 2014, “Urban Poverty in Asia”, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/59778/urban-poverty-asia.pdf>.
- 30.Du, Y., R. Gregory, and X. Meng, 2006, “The Impact of the Guest Worker System on Poverty and Wellbeing of Migrant Workers in Urban China”, in Garnaut, R. and L. Song (eds.) *The Turning Point in China's Economic Development*, Canberra: Asia Pacific Press.
- 31.Chen, K., G. Wu, X. He, J. Bi, and Z. Wang, 2018, “From Rural to Rural Urban Integration in China: Identifying New Vision and Key Areas for Post-2020 Poverty Reduction Strategy”, International Food Policy Research Institute, <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/133049>.
- 32.Labar, K., and Bresson, F., 2011, “A Multidimensional Analysis of Poverty in China from 1991 to 2006”, *China Economic Review*, 22(4): 646-668.
- 33.Luo, R., X. Wang, L. Zhang, C. Liu, Y. Shi, G. Miller, and R. Martorell, 2011, “High Anemia Prevalence in Western China”, *The Southeast Asian Journal of Tropical Medicine and Public Health*, 42(5): 1204-1213.
- 34.United Nations, 2014: “World Urbanization Prospects: The 2014 Revision”, <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>.
- 35.World Bank, 2006, *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-Scale Action*, Washington, DC: World Bank.
- 36.World Bank, and Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China, 2013: “China 2030: Building a Modern Harmonious and Creative Society”, <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>.

(作者单位: <sup>1</sup>浙江大学中国农村发展研究院;  
<sup>2</sup> 国际食物政策研究所;  
<sup>3</sup> 中国农业科学院农业信息研究所;  
<sup>4</sup> 中国社会科学院农村发展研究所;  
<sup>5</sup> 中国国际扶贫中心)  
(责任编辑: 陈秋红)

## **Post-2020 Rural Urban Integrative Poverty Reduction Strategy: Development Status, Evolution, New Vision and Key Areas**

Kevin Chen Bi Jieying Wu Guobao He Xiaojun Wang Zimeiyi

**Abstract:** This article aims to describe the characteristics and trends of urban and rural poverty in China, to clarify the gaps faced by China's poverty reduction, to present the changes and challenges of the poverty alleviation policy, and to identify the needs for a new vision of China's post-2020 poverty reduction. A rural urban integrative poverty reduction strategy is then proposed with five key strategic issues being identified to support the development of such strategy. The factors such as social and economic transformation, rapid urbanization process, a widening gap of China's income distribution and the change in population structure are influencing and will continue to influence China's poverty reduction dynamics. China's population under the poverty line has continuously decreased, but multidimensional poverty incidence and consumption poverty incidence are much higher than those being measured by income poverty. Education and health are two most deprived dimensions in both rural and urban areas. Migrant workers from rural areas are likely to form the major part of urban poverty while women, children and the elderly groups are particularly vulnerable. China currently applies a binary governance mode for urban-rural poverty segmentation instead of a uniform national poverty governance system. The poverty reduction policies and expenditures vary significantly between rural and urban areas. With an anticipated rise of the urbanization, the ageing population, migrant workers, and new poverty standard, a new poverty group is likely to emerge and requires special attention from policymakers. This article proposes a new vision for post-2020 rural urban integrative poverty alleviation in China. In particular, during 2020 and 2035, China will need to establish a rural urban integrative poverty governance structure, with the equalization of urban and rural public services as the strategic direction. To formulate the feasible poverty strategy, five key issues are suggested, including providing a more accurate prediction of socio-economic development conditions, establishing new poverty standards, unifying poverty governance system nation-wide, developing a pro-poor social protection system, as well as fiscal and financial reform and innovation to ensure the poverty reduction outcome.

**Key Words:** Rural Urban Integration; Multidimensional Poverty; Migrant Worker; Social Protection System; Poverty Governance