

走向共同富裕的解决相对贫困思路研究*

檀学文

摘要：基于对国内外相对贫困研究文献和国外相对贫困治理实践的梳理，以及对中共十九大和十九届四中全会精神的研读，本文论述了中国中长期进程中解决相对贫困的四个方面的问题：中国可以与其他发达国家不同，在共同富裕的现代化框架下建立解决相对贫困的目标；为了充分满足贫困和社会进步监测以及减贫政策需要，中国现阶段可以制定多元的相对贫困标准体系；中国解决相对贫困应坚持国际上普遍采纳的经济增长、人力资本投资、社会保障“三支柱”战略，但需要结合中国国情进行必要的调适，尤其是应继续坚持发展支持战略与政策导向；相对贫困治理需转向常态化，对大扶贫格局进行优化，实行制度化、法制化的贫困治理。

关键词：相对贫困 绝对贫困 多元贫困标准 贫困治理 共同富裕

中图分类号：F120 **文献标识码：**A

2019年10月，中共十九届四中全会正式提出解决相对贫困议题，这是打赢脱贫攻坚战后必须直面的问题。对国际上关于相对贫困的理论研究成果和政策的梳理表明，虽然减缓相对贫困是发达国家普遍的政策实践，但是较少见到有长远的战略和目标，对相对贫困的定义和测量也有诸多不兼容的理论。根据阿玛蒂亚·森的理论，绝对贫困之后的相对贫困将具有绝对贫困的内核和相对贫困的表征。基于这个对于相对贫困的基本认知以及中共十九大描绘的现代化蓝图，中国可以制定解决相对贫困的总目标和路线图，对应的战略既要与国际上的“三支柱”战略相吻合，也要坚持体现开发式扶贫理念的发展支持导向。解决相对贫困是长期性和系统性任务，需要从非常规的扶贫攻坚转向常态化治理，成为国家治理能力现代化的一部分。

一、走向共同富裕：解决相对贫困总目标

消除绝对贫困之后，是否自然地就进入了解决相对贫困阶段？笔者认为，这个大的判断是正确的。但是从国外实践和研究中可以发现，这个判断应该有个前提，绝对贫困和相对贫困并非简单的二分法，

*本文是中国社会科学院创新工程重大专题项目“实施‘脱贫攻坚’和‘共享发展’战略研究”（项目编号：2017YCXZD008）和中国社会科学院研究所创新工程研究类项目“解决我国相对贫困问题长效机制研究”（项目编号：2020NFSB05）的部分成果。作者感谢匿名审稿人的宝贵意见，但文责自负。

相对贫困必须包括某种“绝对性”因素，本文在第四部分将再对此进行论述。基本来说，发达国家和国际社会对于解决相对贫困有共识，但是对于解决到什么程度或者要达到什么长期目标，是含糊的，甚至是缺失的。不过，这并不代表中国不能设立解决相对贫困的长远目标，中国的百年现代化蓝图上完全可以嵌入对应的解决相对贫困的愿景和目标。

（一）对国际社会解决相对贫困目标和进程的初步认识

消除贫困是包括国际组织和各个国家在内的国际社会的共同愿景和目标，在发展中国家主要是绝对贫困，在发达国家主要是相对贫困（Ravallion and Chen, 2011; Chen et al., 2018）。不过，发展中国家也有采用相对贫困和多维贫困标准的，发达国家也有采用绝对贫困标准或两类贫困标准同时使用的（沈扬扬、李实，2020）。在发达国家中，采用相对贫困标准最为典型的是欧盟及其成员国，采用绝对贫困标准最为典型的是美国及瑞士^①；在国际组织中，采用相对贫困标准最为典型的是经济合作与发展组织（OECD），采用绝对贫困标准最为典型的是世界银行。对于消除贫困应达到什么目标以及采取什么样的进程，目前可知的是，针对消除绝对贫困，重要国际组织和主要的不发达地区、国家都设定了有关联的且明确的目标和进程。2015年9月，联合国制定了2030年可持续发展议程和可持续发展目标，其可持续发展目标之一是到2030年要在世界范围内消除一切形式的（极端）贫困。同年11月，中国的最高领导机构做出了打赢脱贫攻坚战的决定，再次确定并明确了其到2020年实现所有贫困人口全部脱贫的目标任务^②。同年4月，非洲联盟发布了《2063议程：我们想要的非洲》，提出了在一代人时间里消除贫困的目标^③。次年10月，菲律宾政府发布《菲律宾2040愿景》，到2040年菲律宾人将免受贫困和饥饿^④。

但是，对于解决相对贫困，包括美国这样的发达国家很高标准之下的贫困，似乎并没有明确的目标和进程。1964年，时任美国总统林登·约翰逊宣布“无条件向贫困宣战”^⑤。美国的统计学者Mollie Orshansky从这时起开始编制贫困标准，叫做贫困阈值（poverty threshold）。贫困阈值计算的基本方法是，以农业部测算的基本食品消费成本为基数，乘以3倍而得出贫困阈值，再根据家庭人口数、未成年人数等因素编制成一个详细的阈值表。贫困阈值每年根据消费者物价指数进行调整。例如，2010年，美国一个有2个未成年子女的4口之家的贫困阈值为22113美元，折合每人每天15.15美元。1965年以来，基于贫困阈值的美国官方贫困率从20%左右缓慢下降，但是一直没有低于过10%，2017年为

^①此处采用绝对贫困表述，乃是据实引用文献说法。根据本文下文的界定，美国和瑞士的贫困标准也属于相对贫困标准。

^②参见：《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/07/c_1117383987.htm。

^③“Agenda 2063: The Africa We Want”, African Union, <https://au.int/en/agenda2063/overview>.

^④“Ambisyon Nation 2040: A Long-term Vision for the Philippines”, <http://2040.neda.gov.ph/about-ambisyon-natin-2040/>.

^⑤Aaron Cooley, “War on Poverty”, <https://www.britannica.com/topic/War-on-Poverty>, last updated: Feb18 2020.

12.3%^①。美国卫生与公共服务部将贫困阈值转换为相对简化的贫困指导线（poverty guidelines），作为申领社会福利的依据。尽管美国的贫困阈值看上去已经很高，一直还有研究指出其不够高或不合理，需要进一步提高。一些社会福利项目已经采用了比贫困指导线更高的家庭收入标准来扩大受益人群^②。由此可见，美国的贫困家庭享受着较高的实际社会福利水平，但是美国似乎没有要“消除”贫困的趋势；如果美国提高了贫困标准，其官方贫困率还会更高。

OECD 是代表着全球最主要市场经济国家的政府间国际组织，它定期发布各国的相对贫困指数并进行分析，但是并没有制定和执行反贫困政策的职能。只有同样作为各发达成员国代表、甚至具有超级政府功能的欧洲联盟，为应对 2008 年金融危机的影响，在 2010 年发布了《欧洲 2020》政策文件，其中提出了明确的减缓相对贫困目标，即到 2020 年使处于贫困风险的人口在 8000 万人基础上减少 2000 万人^③。这里的贫困风险就是指收入水平低于欧盟的相对贫困标准，即人均等值可支配收入中值的 60%。遗憾的是，至少在 2008 年到 2016 年间，欧盟的相对贫困规模几乎没有下降，2020 年的欧盟减贫目标没有任何进展（Jenkins, 2018）。

（二）共同富裕是中国解决相对贫困的总目标

1. 从“站起来”到社会主义现代化的百年蓝图。那么，中国是否可以有解决相对贫困的总目标呢？对于这个问题的回答，也许要从认识中国当代经济社会发展的独特道路——中国特色社会主义道路开始。新中国成立以来，中国一直处于，并将长期处于社会主义初级阶段。这既是中国的基本国情，也是中国经济社会发展模式的总依据。社会主义初级阶段的总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。从 1987 年中共十三大开始，中国形成并日益明确和丰富了分“三步走”实现总任务的百年现代化发展路线图^④。2017 年，中共十九大召开，新的“三步走”现代化蓝图正式确立，30 年前作为重要发展节点的 2020 年成为新的起点，此前追求的到 2050 年基本实现社会主义现代化目标将提前至 2035 年完成，2050 年的发展目标被明确为建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国^⑤。这份指引中国经济发展的百年蓝图，从新中国成立之初开始描绘，在改革开放以后逐渐变得明晰。消除贫困，走向富裕，是贯穿整个现代化过程的发展使命。正如现代化的各个阶段不可割裂一样，消除

^①“What is the current poverty rate in the United States?”, Center for Poverty Research of UC Davis, <https://poverty.ucdavis.edu/faq/what-current-poverty-rate-united-states>.

^②Natalia A. Kolesnikova, N. A. and Y. Liu, “Understanding Poverty Measures and the Call To Update Them in US”, July 1st, 2012, https://www.stlouisfed.org/~media/files/pdfs/publications/pub_assets/pdf/re/2012/c/poverty.pdf

^③“Europe 2020: A strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth”, European Commission, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

^④参见：1987 年 10 月 25 日赵紫阳在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告——《沿着有中国特色的社会主义道路前进》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526368.html>。

^⑤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.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm。

贫困事业也将是前后联系的。2020年作为重大发展节点，将消除贫困事业划分为两大历史阶段，每个阶段都有对应于阶段性总发展目标的减贫目标。

2.消除绝对贫困是全面建成小康社会的重要标志性目标。从1949年到2020年，从整个国家一贫如洗到全面消除绝对贫困，中国花了70年时间。改革开放以后，中国政府很快地直面贫困问题，以温饱作为基本的贫困标准，对贫困家庭采取救济措施。1987年起，中国政府开始实施农村专项开发式扶贫，分阶段实施不同的扶贫战略、规划和政策。20世纪90年代中期开始，统计部门先后制定、修订和提高农村贫困标准（李培林、魏后凯，2016）。目前使用的农村贫困标准制定于2011年，是以2010年不变价核算的人均每年2300元，是一个结合“三保障”制定的稳定温饱标准，被认为是跨入小康社会的门槛（王萍萍等，2015）。尽管中国现行农村贫困标准与之前的标准相比有大幅度提高，而且标准内涵也包括了发展贫困特征（中国发展研究基金会，2007），但是其本质上仍属于绝对贫困标准，这是由其制定机制决定的。首先，现行贫困标准以基本营养需求确定必需的食物消费标准；其次，现行贫困标准在估算时的恩格尔系数约为0.6，具有典型的穷人消费结构特征。

在到2020年的农村扶贫开发进程中，国家先后实施了两轮扶贫攻坚战，以当时的贫困标准为依据，制定并追求完成限定时间内的明确减贫目标。从1994年到2000年，通过实施“八七扶贫攻坚计划”，要基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题，顺利进入小康社会。到2000年，全国还有3200万人未能解决温饱问题，的确只是“基本”解决了温饱问题。从2015年到2020年，通过开展脱贫攻坚战，要兑现2011年制定的第二轮扶贫开发“十年纲要”承诺，实现剩余5575万贫困人口摆脱贫困。再一次地，全部脱贫目标与小康社会建设挂钩，成为全面建成小康社会的底线目标。不能“一边宣布全面建成了小康社会，另一边还有几千万人生活在扶贫标准线以下。”^①脱贫攻坚战采取了“精准扶贫、精准脱贫”方略，投入了比“八七扶贫攻坚”大得多的力度，力争实现“小康路上一个都不能掉队”！

脱贫攻坚战越到后期，越发显得其重要和正确，可以从三个方面来论证：第一，中国现行扶贫脱贫标准仍是一个绝对贫困标准，在特定发展阶段追求所有贫困人口摆脱绝对贫困，是对公民基本生存权和发展权的维护，是中国特色社会主义制度的内在要求，具有无可辩驳的正当性，不能单纯用效率指标来评价；第二，现行贫困标准看似不高，但是中国地域广、人口规模大，发展极不平衡，区域性贫困严重，脱贫越到后期困难越大，如果不采取精准扶贫和攻坚战形式，到2020年也绝无可能实现脱贫目标；第三，中共十九大报告提出要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，夯实全面建成小康社会基础。2020年岁末年初，一场突如其来的新冠肺炎疫情，给整个国家（以及世界）发展带来重大损失，也给完成脱贫攻坚任务带来严峻挑战，前几年打下的厚实基础已经发挥了化解冲击的作用。

3.实现共同富裕是解决相对贫困的总目标。消除绝对贫困之后，反贫困的下一步该怎么走，这是一个很自然的问题。2019年10月中国共产党十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国

^①习近平：《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》（2015年11月27日），载中共中央党史和文献研究院（编）：《习近平扶贫论述摘编》，中央文献出版社2018年版，第12页。

特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称“决定”)首次正式提出这个问题,要求巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制^①。鉴于“决定”是为贯彻落实党的十九大精神而做出的,在十九大报告和“决定”的共同视野下考察解决相对贫困问题更为恰当。就解决相对贫困的目标而言,十九大报告关于2020年到2050年的两阶段民生目标,也同时蕴含了解决相对贫困的长期目标。

根据十九大报告,到2035年,中国人民生活将更为宽裕,中等收入群体比例明显提高,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小,基本公共服务均等化基本实现,全体人民共同富裕迈出坚实步伐;到2050年,全体人民共同富裕基本实现,全国人民将享有更加幸福安康的生活^②。在中国语境下,共同富裕中“富裕”的内涵经历了从建国初到改革开放前期的物质财富增长向经济繁荣以及在此基础上的生活繁荣的演变。在1953年通过的《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》中写道:“……党在农村中工作的最根本的任务,就是要……,并使农民能够逐步完全摆脱贫困的状况而取得共同富裕和普遍繁荣的生活。”^③这时,经济富裕和生活繁荣是分立的。

改革开放初期,为了加快经济发展,富裕也主要是生产力提高和物质财富增长之意。在十九大报告中,共同富裕更多地与人民生活、保障民生联系在一起,其内涵得到拓展。从富裕对应的英文词汇变化也可看出端倪。古典经济学和发展经济学中的富裕均为wealth^④;而十九大报告的英文版则将共同富裕翻译为common prosperity。一字之差,是对发展经济学的拓展,体现了近年来兴起的福祉理论的影响,可以用共同的福祉增进或共同繁荣来理解共同富裕。因此,2020年后的反贫困目的和目标,将从属于新的“两阶段”发展战略,服务于相对贫困人口福祉水平的提高及其差距的缩小,最终落脚于全体人民的共同富裕。

基于对共同富裕以及解决相对贫困的理解,本文尝试提出在现代化和共同富裕目标之下,解决相对贫困的目标:到2035年,解决相对贫困取得明显进展;到2050年,相对贫困基本解决(见表1)。一旦确立了解决相对贫困的长远目标或愿景,近期的,尤其是“十四五”时期由脱贫攻坚向解决相对贫困过渡、转型,以及解决相对贫困的起步,便可在此图景下不拖延也不冒进地有序展开。

^①参见:《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过),中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm。

^②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》(2017年10月18日), http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm。

^③中共中央文献研究室(编),1993:《建国以来重要文献选编(第4册)》,北京:中央文献出版社1993年版,第661页。

^④例如,亚当·斯密的《国富论》的英文书名是“An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations”,速水佑次郎和神门善久的《发展经济学:从贫困到富裕》的英文书名是“Development Economics: from the Poverty to the Wealth of Nations”。

表 1 现代化和共同富裕目标之下解决相对贫困的目标

	2035 年	2050 年
现代化目标	基本实现社会主义现代化	建成社会主义现代化强国
共同富裕目标	共同富裕迈出坚实步伐	基本实现共同富裕
共同富裕内涵	人民生活更为宽裕；中等收入群体比例明显提高；城乡区域发展差距显著缩小；居民生活水平差距显著缩小；基本公共服务均等化基本实现	人民将享有更加幸福安康的生活
解决相对贫困目标	相对贫困人口的收入及福祉水平与社会平均收入水平差距有一定程度缩小；相对贫困人口中最困难人群获得接近于平均发展速度的生活保障。	相对贫困人口的收入及福祉水平与社会平均收入水平差距缩小到合理水平；相对贫困人口中最困难人群比例缩小到一定范围，其所获得的生活保障达到社会可接受水平。

资料来源：部分地根据十九大报告重新整理。

二、有序瞄准：多元相对贫困标准体系

最近两三年以来，预计到将要发生的贫困形势转变，学界对新的贫困标准已经开展了大量前瞻性研究，对于 OECD 式的相对贫困标准、美国式的以更高的绝对值呈现的贫困标准、多维贫困标准都有相应的研究成果，也提出了不少有见地的相对贫困标准建议，为下一步开展相对贫困治理打下了一定的基础（如汪三贵、曾小溪，2018；孙久文、夏添，2019；沈扬扬、李实，2020；林闽钢，2020；王小林、冯贺霞，2020 等）。笔者认为，在起步阶段，应尊重对相对贫困认识的多样性、不一致性以及有限性，探索多元的相对贫困标准体系，满足当前多方面的需要，为长期的相对贫困治理积累知识和经验。

（一）复合性是对相对贫困的基本共识

在国外文献中，从认同性角度，关于相对贫困的研究可以分为三类。第一类文献支持相对贫困，主要从考察绝对贫困概念的不足以及采取相对贫困的必要性出发，如 Townsend（1979），其最主要的依据是需要和消费的社会性，以及应将社会参与或社会融入纳入贫困内涵（Douglas，1976；Marx and Van Den Bosch，2007）。而且一般都认同，贫困的相对性，或者在发达国家采取相对贫困概念，已是普遍的共识。第二类文献从概念内涵上否定相对贫困，这类文献少而有力，典型代表即 Sen（1983）。阿玛蒂亚·森的这篇经典文献常被引用的核心观点是：贫困的本质内核是绝对贫困，即绝对意义上可行能力的缺失，但是在不同的时空环境下所对应的商品或资源可以是相对的。第三类文献应该是最多的，针对绝对贫困与相对贫困的不一致性，试图找到调和它们的办法。这些文献基本上都认为，贫困既有相对性，又有绝对性，所以是复合性的。所以，很多文献尝试构造复合性贫困指标^①，力图同时体现贫困的绝对性和相对性。例如，Foster（1998）所提出的复合性指数是 $Z = Z_r^\rho Z_a^{1-\rho}$ ，其中， Z_a 是绝对贫困指数， Z_r 是相对贫困指数， ρ 是弹性系数；Ravallion and Chen（2011）在 Atkinson and Bourguignon

^①本文中，复合性对应的英文是 hybrid，直译应为杂交、混合之意。

(2001)的基础上,构造的新指数是 $z = \max(z^*, \alpha + kM_i)$,其含义是:贫困线由绝对贫困线 z^* 和相对贫困线 $\alpha + kM_i$ 中的较大者决定,但是相对贫困线不会因为国家的平均收入非常低而极低,而是有一个最低门槛 α 。以上只是两个代表性例子,类似成果还很多。对此,笔者想表达的是,无论各种研究差异有多大,其中透露的信息是,贫困兼具相对性和绝对性的复合性,是研究界对相对贫困的基本共识,这是今后相当长时期里考察中国相对贫困问题的基本出发点。

(二) 相对贫困标准的制定依据

贫困标准的制定有一些基本的原则(World Bank, 2014; Marx and Van Den Bosch, 2007)。概括起来,从应用性角度,其主要包括:能抓住问题的本质,符合可接受的规范;可以进行横向以及纵向的比较;有助于制定减贫战略和政策;有助于开展贫困分析,尤其是政策干预、公共项目乃至危机事件对贫困的影响;有助于界定和瞄准贫困者并实施针对性帮助;建立在可得、可靠数据基础上。从这些原则看,恐怕很难有一个单一的贫困标准能够同时具备这么多特征,或者符合这么多社会需要。例如,Marx and Van Den Bosch(2007)分析了OECD及欧盟的相对贫困标准在反映贫困本质及政策干预方面的局限性。那些被构建的单一复合性贫困指数,能够简洁而综合地反映社会整体的贫困状况,具有很强的学术价值,但是在政策干预、对象瞄准等方面勉为其难。一些研究大力提倡的多维贫困标准,虽然在瞄准和政策干预方面很有价值,但是在横向及纵向比较、反映社会发展进程上是有缺陷的。从而,本文得出的结论是,尽管可以尝试各种单一的相对贫困标准,但是从监测和分析贫困动态、有助于制定反贫困战略和政策的需要看,一个符合多种需要、相互补充的多元相对贫困标准体系是适宜的。

(三) 一个多元相对贫困标准体系的建议

在现阶段,要想提出一个完善的相对贫困指标体系显然为时尚早,对于这篇论文更是力所不逮。因此,本文提出相对贫困标准体系的更重要意义在于其思路而不在于标准自身。总的来说,从“十四五”开始,以及在2035年之前,中国可在相对贫困、多维贫困、共享繁荣理念^①支撑下,研究制定城乡统筹的、由多元标准组成的相对贫困标准体系,具体可包括以下5类(见表2)。借鉴发达国家做法,以下各类标准中,凡是涉及收入的,都建议采用基于家庭规模和人口结构的“等值收入”。与不少同类研究一样,鉴于未来相当长时间里中国仍将存在明显的城乡差距和地区差距,本文支持酌情设置分城乡和分省份的贫困标准,限于篇幅而不赘述。

1.兜底型贫困标准(与低保标准并轨)。兜底型贫困标准是过去绝对贫困标准的延伸,与最低生活保障标准并轨,以最低生活保障为内核,在等值收入基础上,用物价变动加以调整,真正实现兜底贫困标准与低保标准的统一。未来,中国公民均有权利获得最低生活保障标准的生活水平,低于该标准的家庭均有获得货币或实物救济救助权利。随着绝对贫困的消除,如果采用与低保标准并轨的兜底型贫困标准,在现有农村低保规模基础上新增的受保障人口将会非常有限。兜底型贫困标准具有动态增

^①之所以要加入共享繁荣指标,是考虑到,相对贫困治理是共同富裕进程中的一部分,应与缩小收入差距衔接,共享繁荣是很好的中介指标。

长机制，因而增长速度比现行贫困标准更快。例如，截至 2018 年底，22 个脱贫攻坚任务重的省份农村低保平均标准达到 4215 元^①。如果以此作为兜底型贫困标准的示意性参考值，比当年贫困标准高 40.73%。

2. 数值型相对贫困标准（减贫工作标准）。随着社会经济发展水平的提高，出于提高底层人口收入和生活水平目的，国家可以制定以收入值衡量的更高贫困标准，作为减贫工作的新目标。该标准仍可像以往一样分阶段逐步提高，与共同富裕的阶段目标相对应。这样的贫困标准实际上是与发展阶段、发展目标相联系的相对贫困标准。但是，它在第一印象上容易被误解为绝对贫困标准，对此有必要略加说明。用收入值来表达的相对贫困标准，其形成机制虽然没有直接参考社会平均收入或消费，但是都包含了“社会性”因素，从而具有相对性。例如，瑞典虽然自称其贫困标准为绝对贫困标准，但是其所满足的基本需要对应于社会生存水平而不是基本生存水平（Guggisberg et al., 2013）。美国的贫困标准没有明说是绝对贫困或相对贫困，但是其中明确包含了其他人群消费水平的影响^②。不过本文建议的数值型相对贫困标准不是这种高水平的贫困标准，而是一种低收入家庭通过帮助和努力能够实现的可行收入目标，也可称为低收入标准。因此，它的目标值应介于兜底标准和下面的比例型相对贫困标准之间，作用是界定低于该标准且有劳动能力的低收入家庭，通过为他们提供直接的发展性帮扶措施，促使其劳动致富，以超越该贫困线为目标。

3. 比例型相对贫困标准（相对贫困监测标准）。比例型相对贫困标准即欧盟和 OECD 所采用的，以居民人均可支配收入中值的一定比例所测算出的等值收入贫困标准。本文建议将贫困标准中相对于居民人均可支配收入中值的比例值定为 50%，与 OECD 相对贫困标准一致，低于欧盟标准的 60%，高于国内多数研究建议的 40%。^③2018 年和 2019 年，中国农村居民人均可支配收入中值的 50% 分别为 6533 元和 7195 元。照此标准，2018 年以来，建档立卡户的平均收入已经明显超过了该相对贫困标准。^④中国现阶段采用比例型相对贫困标准应主要用于贫困变动监测目的，以追求该贫困率适当降低为长期目标。根据可得数据，2016 年，OECD 36 个经济体中，相对贫困率平均值为 11.7%，最高值为 17.8%，最低值为 5.6%，而同期中国可比值高达 29%^⑤。中国相对贫困率与 OECD 国家差距过大，到 2035 年如果

^①参见：《关于政协十三届全国委员会第二次会议第 0222 号（农业水利类 024 号）提案答复的函》，国务院扶贫办网站，http://www.cpad.gov.cn/art/2019/12/24/art_2203_108865.html?from=groupmessage&isappinstalled=0。

^②美国贫困标准所采用的食物贫困线的参照群体是收入分配最底层 1/3 人群而不是贫困人口自身；其所采用的恩格尔系数为 0.33，是利用 1955 年美国农业部家庭食物消费调查数据推算出来的国民平均比例，不是贫困人口自身的消费比例。资料来源为 Fisher（1992）。

^③目前多数研究都将相对贫困标准的比例值定为 40%，以较低标准体现其可行性。在本文方案中，由于有兜底贫困标准的存在，相对贫困标准中的收入比例不必过低，与 OECD 一致有利于比较。

^④根据习近平 2020 年 3 月 6 日《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，2019 年建档立卡户人均纯收入达到 9808 元，按年均增速 30%，则 2018 年为 7544 元，高于 7195 元。

^⑤参见 OECD（2019），第 101 页。

能达到其最高水平，即 17%~18%左右，就已经是很好的成就了。

4. 多维贫困标准。借鉴国际经验，根据居民基本生活、基本公共服务和人力资本发展需要确定多维贫困维度和维度阈值，一方面作为多维贫困监测依据，另一方面作为各相关部门在基本生活保障和基本公共服务领域“补短板”的依据。关于多维贫困标准已有较多论述，本文不再详述。王小林、冯贺霞（2020）提出了包括收入维度在内的多维贫困测量方案，可以区分相对贫困和绝对贫困，具有很好的政策导向性，但是在成为测量相对贫困的整体性方案上难度很大。此外，作为一个多元标准体系下的多维贫困标准，就没有必要再将收入指标包含在内了。

5. 共享繁荣指标。共享繁荣概念关注的是处于收入分布底层 40% 人口的收入或生活水平增长情况及其相对于另外 60% 人口的改善程度。促进共享繁荣是世界银行 2013 年确立的与消除贫困并立的两大目标之一（World Bank, 2016）。共享繁荣的一个主要指标是共享繁荣溢价（shared prosperity premium），即收入分布底层 40% 人口的收入或消费增长速度与社会平均增长速度的比值。底层 40% 人口的平均收入或消费水平、增长速度及其相对于社会平均水平溢价，应成为共同富裕的重要指示性指标。

表 2 一个建议的多元相对贫困标准体系

标准类型	指标含义	指标作用	示意标准值
兜底型贫困标准	中国公民有权利获得保障的最低生活标准，高于 2020 年以前的绝对贫困标准	识别对象，确定该类家庭获得达到该标准的货币或实物救助权利	4215
数值型相对贫困标准	一种低收入家庭通过帮助和努力能够实现的可行收入目标	识别对象，确定该类家庭获得直接发展性帮扶权利，直至达到该收入标准	介于兜底标准和比例型相对贫困标准之间
比例型相对贫困标准	居民可支配收入中值的 50%，可适用至 2035 年	监测处于该标准之下的相对贫困率，设定相对贫困率下降的目标	6533
多维贫困标准	根据居民基本生活、基本公共服务和人力资本发展需要，确定多维贫困维度和维度阈值，每个维度凡是低于阈值即视为贫困	基本生活保障和基本公共服务领域“补短板”的依据	例如，教育方面可考虑设置 9 年义务教育和 12 年基础教育“双线”阈值
共享繁荣指标	收入分布底层 40% 人口收入或消费增长速度与社会平均增长速度的比值	反映总人口中较差的 40% 部分的相对改善情况	—

以上 5 类贫困指标之间存在着针对不同收入层次群体、目的不同、对应的扶持措施不同，但是共同地有助于减缓相对贫困的内在逻辑关系。简单地说，它们构成一种有序的阶梯式标准体系，较高者对较低者有包含关系；它们可以对应于一套阶梯式相对贫困支持政策体系，有助于制定相对贫困标准的目的得以实现（见图 1）。

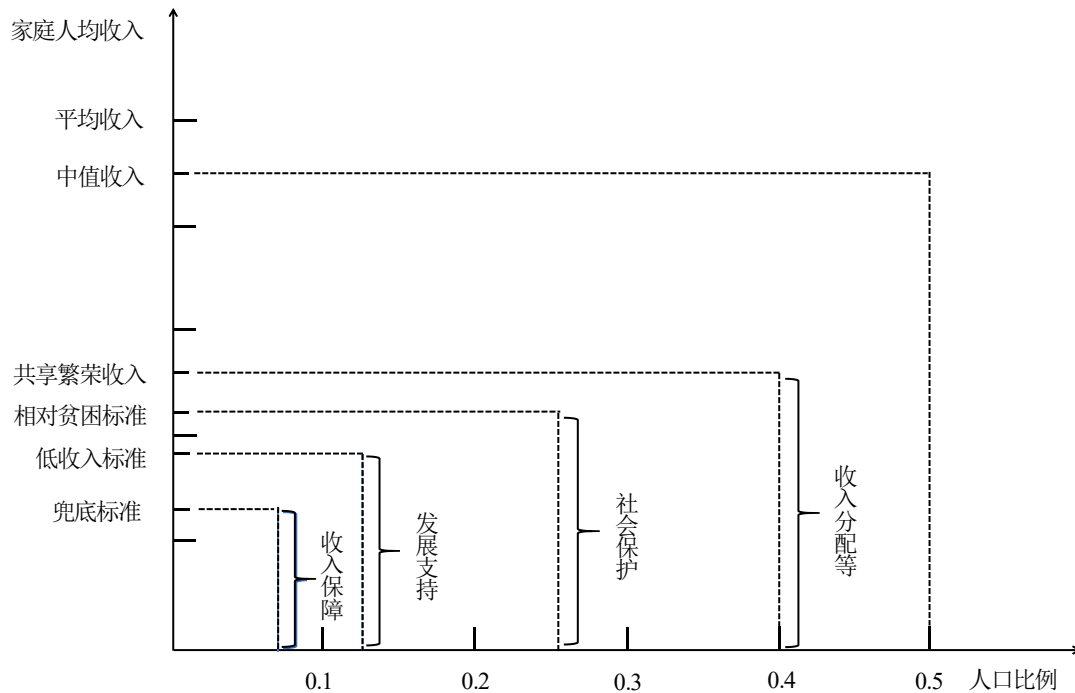


图1 相对贫困指标体系与人口及支持政策对应关系示意图

三、“三支柱”与发展支持：解决相对贫困战略与政策总基准

从1964年时任美国总统林登·约翰逊“向贫困宣战”，到2010年欧盟发布《欧洲2020》政策文件，可以发现，发达国家解决相对贫困的战略思路与世界银行提出的用以消除发展中国家绝对贫困的“三支柱”战略大同小异。由此可以确认，包容性增长（机会）、基本公共服务（赋能）、社会保障（保护）这三大支柱也将是中国未来解决相对贫困的基本战略框架，重点在于如何增强社会保障的系统性、覆盖面、可支付性以及最终的瞄准效果。在此基础上，对于未来如何对待开发式扶贫这个争议性问题，与中国社会主义初级阶段的历史定位相一致，体现开发式扶贫思想的发展支持政策不可缺位，但是其政策机制可以调整和优化。

（一）向更明确的“三支柱”战略转型

世界银行致力于消除绝对贫困的“三支柱”战略在1990年以来的20多年里，经过多次提炼臻于完善。在2016年的一篇报告里，综合性减贫“三支柱”被界定为（劳动密集型）经济增长、（人力资本）投资以及（防备挫折的）社会保障（Gill et al., 2016）^①。《欧洲2020》关于减少相对贫困人口方案，包含包容性增长、保障教育、改善医疗服务、改进社会保障效果等内容，与“三支柱”战略的吻合度很高。中国的发展与减贫模式，从其主要经验看，也颇具“三支柱”特色，如发展劳动密集型产业和实施就业优先政策，普及农村义务教育，发展低水平但广覆盖的居民医疗和养老保障体系等（吴

^①其中专门论及全球性保障以应对大流行病、大灾难等有全球性重大影响的事件，可见其有先见之明。

国宝等，2018)。在扶贫领域，中国近年来有意识地构建与开发式扶贫互为补充的保障性扶贫措施。在精准扶贫模式下，由于所有贫困家庭的贫困状况已知，保障性扶贫可以有效地发挥脱贫效力。

中国消除绝对贫困阶段的减贫模式与“三支柱”模式的吻合，更多地是由中国特色社会主义发展道路决定的，并不曾写入成文的减贫战略文件。2020年以后，由于相对贫困的社会性，其解决机制和进程需要更紧密地与经济社会发展相结合，一个明确的“三支柱”减贫战略必不可少，而且需要结合国际通行的倡议、实践以及中国国情，进行“中国化”调适和改造。其中，调适的重点是在概念和政策上对世行报告中的投资、保障进行重新区分。这两个方面目前在国内和国际共有4个基本平行的大类概念，分别是基本公共服务、社会保障、社会保护以及社会救助。比较可知，投资和保障宜分别用基本公共服务和社会保护予以替代，于是未来中国减贫“三支柱”可由包容性增长、基本公共服务均等化、社会保护组成（见图2）。在包容性增长方面，十九届四中全会公报提出，将健全有利于更充分更高质量就业的促进机制，包括就业优先政策、公共就业服务、终身职业技能培训制度、重点群体就业支持、创业带动就业、多渠道灵活就业等。服务全民终身学习的教育体系有助于促进就业。社会保险属于基本公共服务和社会保护的共同领域，劳动就业服务属于包容性增长、基本公共服务以及社会保护三者的共同领域，可见其重要性。国际通行的社会保护概念与中国的社会保障接近，除了都包括社会保险和社会救助外，主要是还多了一块劳动市场干预的内容，即将培训和就业促进、就业援助也视为社会保护的重要内容。

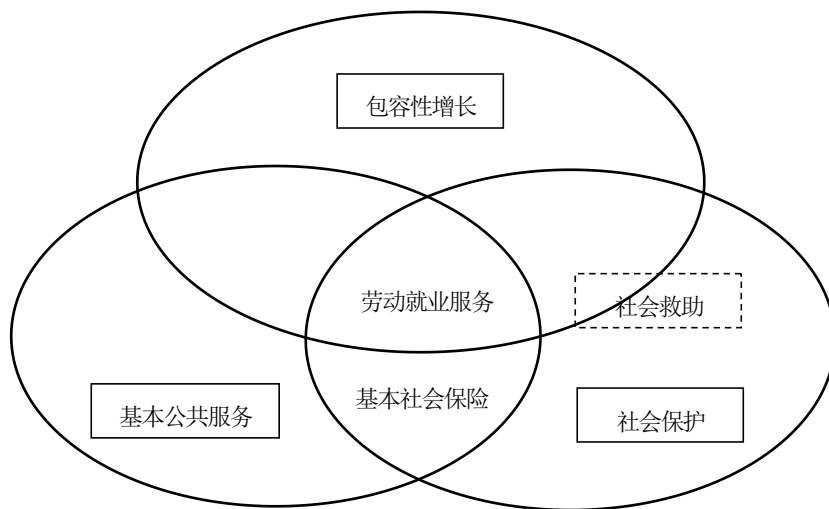


图2 中国解决相对贫困“三支柱”战略示意图

资料来源：根据《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》（国发〔2017〕9号）、《社会救助暂行办法》（中华人民共和国国务院令 第649号）、维基百科“social protection”词条（https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Social_protection&oldid=920937343）整理绘制。

（二）坚持发展支持的战略与政策导向

开发式扶贫是一条成功的中国经验，其核心理念是开发资源，发展生产，提高贫困农户自我积累、

自我发展能力，通过劳动脱贫致富（范小建，2007）。但是笔者调研和学术交流时发现，学术界及基层对开发式扶贫的置疑和诟病也从未间断。诟病的要点在于，它在一定程度上，或很大程度上，由于政府的主动甚至强制推动，使得贫困地区和贫困农户被动甚至被迫参与，由此引发产业失败、贫困户参与不足、带动贫困户机制缺失等一系列问题。笔者认为，在解决绝对贫困问题阶段，贫困地区的开发式扶贫是必要的发展过程，效果不彰是不可避免的发展代价，但不是否定的理由。随着2020年后反贫困进入新阶段，对开发式扶贫方针有必要进行新的反思。简而言之，即使中国在人均收入上将很快进入世界银行界定的高收入国家行列，无论中国将如何克服“门槛效应”（蔡昉，2019），由于仍然存在的城乡差别和地区差别，中国仍将是一个发展中国家，落后地区和相对贫困人群仍需得到长期的开发政策的支持。

因此，尽管中国式的“扶贫”概念可不再使用，但是开发式扶贫的核心理念仍需坚持，对于有资源潜力的地区和有劳动能力的家庭，将其转化为发展支持政策。在继续完善社会主义市场经济体制的趋势下，发展支持政策要从政府主导转变为政府支持和引导、经营主体和农户自主、自愿参与。对于中国农村的相对贫困家庭，这大体上包括两个方面：一方面是如图2所显示的，为贫困家庭劳动力提供各种支持政策，促使其参与劳动市场；另一方面是继续支持贫困地区和贫困家庭按照市场规律发展各种生产项目。“十四五”时期将是开发式扶贫政策的转型期，按照脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的思路，需要按照保留、延期、调整、取消等分类处理原则，对现行政策进行延续、转型或退出。开发式扶贫中针对经营主体的政策可转向促进乡村振兴政策，在普惠性政策机制基础上为建档立卡等困难家庭提供特惠性激励和支持政策；区域性政策可以整体性转化和纳入相对贫困地区的发展政策。

四、常规化治理：解决相对贫困的系统性与长期性

国家治理手段和形式受治理能力的影响，也与治理对象及目标任务相联系。扶贫攻坚战作为一种超常规贫困治理机制，目的是要在有限时间内完成这项“不可能”任务。全面建成小康社会后，国家治理体系与治理能力要进一步向现代化方向推进。在此背景下，随着脱贫攻坚任务的完成，相对贫困治理也要走上常规化之路。

（一）扶贫攻坚是不发达条件下尽快消除贫困的“超常规”但有效路径

简要地梳理中国从改革开放以来的积极减贫路径，其始于农村专项扶贫开发，强化和加速于扶贫攻坚。对中国历年减贫速度波动及减贫成效的分析表明，扶贫资金投入存在投入方式、力度、使用效率等诸多问题，减贫效果往往并不明显（吴国宝，1996，2008；张全红，2010；朱玲，2011）。在这种背景下，加上减贫难度系数不断加大，以及减贫任务形势严峻的因素，1996年9月，为了保证如期完成解决农村绝对贫困人口温饱问题的任务，中共中央、国务院召开了建国以来规模最大、规格最高的中央扶贫工作会议，明确提出了扶贫工作党政一把手负责制，明显加大了政府反贫困政策的力度（蔡昉等，2001）。正是这次会议在事实上将“八七扶贫攻坚计划”升级为“扶贫攻坚战”，启动了第一轮超常规扶贫治理（檀学文，2019）。

2015年，中国再次面临与1996年类似的情景。这时，确定了2020年减贫目标的第二轮扶贫开发

“十年纲要”已经实施了5年，精准识别已经实施了2年，但是对于如何实现第二个“十年纲要”规定的2020年扶贫目标似乎还没有形成明确的思路。在这种情况下，习近平总书记在大量调研以及精准扶贫思想基础上，提出了脱贫攻坚思路，就是说“到2020年这一时间节点，我们一定要兑现脱贫的承诺”^①。2015年11月27日至28日，中央扶贫开发工作会议在北京召开，习近平总书记发表重要讲话。2天后，《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》公布，这份经典文件是在一周前中共中央政治局会议上审议通过的。这次会议和这份文件，拉开了轰轰烈烈的5年脱贫攻坚战的序幕。值得关注的一个历史细节是，1996年，同样是一份“决定”拉开了接下来4年里的脱贫攻坚战序幕，这就是《中共中央、国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》。当时，这份《决定》是在中央扶贫工作会议召开一个月之后发布的，也就是在会议动员和形成的共识基础上制定了作为行动指南的《决定》。而在2015年，中央决策更加主动，先制定“决定”，后在会议上公布和动员，随即予以发布。由于两次会议、两份决定、两个历史场景的惊人相似，它们之间的历史关联无法否定。即是说，两轮“超常规”脱贫攻坚战正是推动经济仍然不够发达、正在小康路上奔跑的政府和社会限时完成减贫任务、推进确保小康社会建设的必要之举。从反证角度，有了脱贫攻坚战，才有了可接受但也并非超预期的脱贫成就；如果没有脱贫攻坚战，很可能达不成预期的减贫目标。

（二）相对贫困治理需要实现国家治理体系之下的常态化

1. 相对贫困属性决定其不再适用超常规治理。超常规治理机制可以视为中国举国体制的一部分，其优势和重要性在于解决重大而又紧迫的问题（蔡昉，2018）。将限时消除绝对贫困视为重大任务，在相似发展水平的发展中国家，大概只有实行社会主义制度的中国能够做到。虽然这是一个政治决断，但是其更深层次的伦理基础在于绝对贫困的人民生活水平在任何条件下的不可接受性。相应地，消除绝对贫困也就是在践行以生存权和发展权为首要的基本人权的理念（李云龙，2016；国务院新闻办公室，2019）。相对贫困是一个更持久的社会现象，它与绝对贫困同时存在，在绝对贫困消除后仍然长期存在。当前，世界上可能只有很少的发达国家能够说基本消除了相对贫困，它们的特点是小而发达^②；美国、英国、法国等这样的老牌资本主义发达国家都难以做到；意大利、西班牙等国家的相对贫困程度更深。相对贫困作为一种发展分化现象，一方面具有自身贫困的客观性，另一方面在很大程度上具有相对剥夺、社会参与劣势等社会性。相对贫困虽然同样具有不合宜性，但是它的紧迫程度已经大为降低，没有必要，也没有可能通过超常规治理在短期内解决。

2. 常规化相对贫困治理的基本思路。脱贫攻坚期间形成的超常规贫困治理机制可以用“大扶贫”来概括，具体地说包括如下特征：一是党管扶贫，五级书记抓扶贫；二是中央统筹、省负总责、市县抓落实的分级、协力推进体制；三是政府扶贫与社会扶贫协力推进和有机结合，全社会各种来源和类型扶贫投入极大增加；四是贫困地区以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局以及实行党政一把手负责制；

^①习近平：《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》，载中共中央党史和文献研究院（2018），第12页。

^②这里是指瑞典、挪威、瑞士、捷克等OECD暨欧盟国家中相对贫困指数长期处于较低水平、并且具有良好社会保障体系的发达国家。

五是“双包”帮扶^①和驻村帮扶全覆盖。超常规的大扶贫格局在其他条件下、在其他社会基本是不可复制的。因此，中国应当顺势而为，在贫困形势转变后，尽快转变贫困治理思路，研究构建央地协调、城乡统筹的相对贫困治理框架。

一是优化大扶贫格局，加强地方政府、社会力量的作用，实现新的央地协调的大扶贫格局。具体包括：（1）维持中央统筹、省负总责、市县抓落实的分级负责、协力推进体制，对各级职责做相应调整，将中央职责转变为制定全国性战略、标准、统计监测、制度体系、协调指导等，地方政府将承担更多具体职责，具有根据自身经济实力开展更高水准的减缓相对贫困战略和政策的自主权；（2）党管扶贫、五级书记抓扶贫、党政一把手负责制等扶贫优先机制纳入乡村振兴优先机制，将巩固脱贫成果、减缓相对贫困作为乡村振兴工作的一部分；（3）优化和加强社会扶贫，将扶贫协作和定点扶贫整合为发展协作机制，大大加强社会组织的参与；（4）驻村扶贫制度回归到党的组织部门向基层党组织建设薄弱村或经济发展薄弱村选派驻村干部的制度，以向社会组织购买服务的方式替代帮扶到户制度。

二是向城乡统筹的制度化、法制化贫困治理体制转型。以农村贫困人口为对象以及以开发式扶贫为主要手段的农村专项扶贫开发体制应逐步调整为以发展支持和社会福利为核心的国家社会保护工作的一部分。在城乡统筹要求下，建议在国家民政部门设立贫困治理工作机构，将贫困治理与居民最低生活保障一体化管理。考虑到相对贫困地区发展和乡村振兴，宜由民政部、发展改革委、农业农村部共同组成贫困治理协调机制。与此同时，现行扶贫办体制可以再保留三年左右。此外，贫困治理体制的常规化提出了制度化和法制化要求，建议国家适时制定反贫困法律或条例，重点是要规定国家、政府部门与相对贫困人口的权利与义务、资格条件等，使相关扶持措施有法可依。

三是增强基层社会服务能力，对相对贫困的发现和干预要具有响应性和集成性特征。响应性是指对于在基层社区发生的相对贫困现象，能够藉由家庭申请和基层干部主动发现的互补方式，得到迅速发现、识别和纳入保护。集成性是指要像精准扶贫的保障性扶贫措施一样，能够根据家庭不利条件共同施用多种政策。这两个方面，既依靠各类政策整合上的制度建设，也有赖于基层治理机制的改善和公共服务能力的增强。

参考文献

1. 蔡昉，2018：《穷人的经济学——中国扶贫理念、实践及其全球贡献》，《世界经济与政治》第10期。
2. 蔡昉，2019：《从中等收入陷阱到门槛效应》，《经济学动态》第11期。
3. 蔡昉、陈凡、张车伟，2001：《政府开发式扶贫资金政策与投资效率》，《中国青年政治学院学报》第20卷第3期。
4. 范小建，2007：《中国特色扶贫开发的基本经验》，《求是》第23期。
5. 国务院新闻办公室，2019：《改革开放40年中国人权事业的发展进步》，《人权》第1期。
6. 中共中央党史和文献研究院（编），2018：《习近平扶贫论述摘编》，北京：中央文献出版社。
7. 李培林、魏后凯，2016：《中国农村扶贫开发报告（2016）》，北京：社会科学文献出版社。

^① “双包”是由帮扶单位对口帮扶贫困村，以及国家干部直接帮扶一个或多个贫困户，各地具体称呼会有所不同。

- 8.李云龙, 2016:《人权保障视野下的中国农村扶贫进程》,《东北财经大学学报》第4期。
- 9.林闽钢, 2020:《相对贫困的理论及政策聚焦——兼论建立我国相对贫困的治理体系》,《社会保障评论》第1期。
- 10.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。
- 11.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。
- 12.檀学文, 2019:《第十章 农村反贫困研究》,载魏后凯主编:《新中国农业农村发展研究70年》,北京:中国社会科学出版社,第294-335页。
- 13.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4期。
- 14.王萍萍、徐鑫、郝彦宏, 2015:《中国农村贫困标准问题研究》,《调研世界》第8期。
- 15.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。
- 16.吴国宝, 1996:《对中国扶贫战略的简评》,《中国农村经济》第8期。
- 17.吴国宝, 2008:《中国农村扶贫研究》,载张晓山、李周主编:《中国农村改革30年研究》,北京:经济管理出版社,第357-386页。
- 18.吴国宝等, 2018:《中国减贫与发展:1978~2018》,北京:社会科学文献出版社。
- 19.张全红, 2010:《中国农村扶贫资金投入与贫困减少的经验分析》,《经济评论》第2期。
- 20.中国发展研究基金会组织编写, 2007:《在发展中消除贫困:中国发展研究报告2007》,中国发展出版社。
- 21.朱玲, 2011:《应对极端贫困和边缘化:来自中国农村的经验》,《经济学动态》第7期。
22. Atkinson, A. B., and F. Bourguignon, 2001, "Poverty and Inclusion from a World Perspective", in Stiglitz, J. and P-A. Muet (eds.), *Equity and Global Markets*, New York: Oxford University.
23. 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", IFPRI.
24. Douglas, M., 1976, "Relative Poverty - Relative Communication", in: Halsey, A., ed., *Traditions of Social Policy: Essays in Honor of Violet Butler*, Oxford: Basil Blackwell: 197-215.
25. Fisher, G. M., 1992, "The Development and History of the Poverty Thresholds", *Social Bulletin*, 55(4), <https://www.ssa.gov/history/fisheronpoverty.html>.
26. Foster, J. E., 1998, "Absolute versus Relative Poverty", *The American Economic Review*, 88(2), Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association: 335-341.
27. Gill, I. S., A. Revenga, and C. Zeballos, 2016, "Grow, Invest, Insure: A Game Plan to End Extreme Poverty by 2030", World Bank Policy Research Working Paper, WPS7892.
28. Guggisberg, M., S. Häni and S. Fleury, 2013, "Poverty Measurement in Switzerland", Economic and Social Situation of the Population, Swiss Federal Statistical Office FSO, <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/303358/master>.
29. Jenkins, S. P., 2018, "Perspectives on Poverty in Europe", IZA Discussion Paper Series, <https://www.iza.org/publications/dp/12014/perspectives-on-poverty-in-europe>.

30.Marx, I., and K. Van Den Bosch, 2007, “How Poverty Differs from Inequality – on Poverty Measurement in an Enlarged EU Context: Conventional and Alternative Approaches”, 34th CEIES Seminar “Perspectives of Improving Economic Welfare Measurement in a Changing Europe”, 10-11 September, Helsinki, <https://repository.uantwerpen.be/link/irua/85560>.

31.OECD, 2019, “Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators”, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en.

32.Ravallion M., and S. Chen, 2011, “Weakly Relative Poverty”, *The Review of Economics and Statistics*, 93(4): 1251-1261.

33.Sen, A., 1983, “Poor, Relatively Speaking”, *Oxford Economic Papers*, New Series, 35(2): 153-169.

34.Townsend, P., 1979, “The Development of Research on Poverty”, in Department of Health and Social Security, *Social Security Research: The Definition and Measurement of Poverty*, London, HMSO.

35.World Bank, 2014, “Introduction to poverty analysis”, Washington, DC: World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/775871468331250546/Introduction-to-poverty-analysis>.

36.World Bank, 2016, “Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality”, Washington, DC: World Bank Group, <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity-2016>.

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 陈静怡)

A Study on the Approach of Reducing Relative Poverty and Achieving Common Prosperity

Tan Xuewen

Abstract: Based on an examination of international and domestic literature on relative poverty and its governance practices as well as the documents of the 19th National Congress of the Communist Party of China (CPC) and the Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee, this article discusses four aspects of reducing relative poverty in the longer period. First, different from other advanced countries, China can set up goals of reducing relative poverty under the general framework of modernization towards common prosperity. Second, in order to monitoring poverty and social progress and making poverty reduction policies, China can develop a diversified system of relative poverty standards at the current stage. Third, China should adhere to the “three-pillar” strategy of economic growth, human capital investment and social security, which is inherently consistent with the World Bank’s “three-point” strategy but needs to be adjusted to China’s national conditions. Development-support strategies and policies shall still be continued. Fourth, the governance system of relative poverty needs to become the routine work, and the current *grand poverty reduction pattern* should be optimized and goes toward institutionalization and legalization.

Key Words: Relative Poverty; Absolute Poverty; Multiple Poverty Standard; Poverty Governance; Common Prosperity