



# 中国特色社会主义经济建设协同创新中心

## 《 成果要报 》

2019 年第 9 期 （总第 183 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2019 年 2 月 26 日

### 关注农民工群体多维减贫 助推经济社会高质量发展

周云波 贺坤

**【内容简介】**2015 年，中共十八届五中全会提出要在十三五期间实现“我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”的目标。在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下，经过各级党委政府和社会各界的不懈努力，我国扶贫事业取得了巨大成就。但是，随着扶贫攻坚的推进，扶贫的边际效益递减，扶贫难度增加，精准扶贫的作用日益凸显，农民以农民工的身份进入城市务工实现收入增加进而摆脱贫困，是我国实现全面扶贫胜利的重要动力，但农民工群体在向城市转移过程中因多方面能力被剥夺且离开国家扶贫减贫的视线，呈现出更加复杂多元的贫困问题。如何精准识别并通过“靶向疗法”解决农民工群体的贫困问题，可以有效提升精准扶贫效率和脱贫效益，既能够推动农村减贫，也有利于城镇贫困问题的解决，是做好新形势下脱贫攻坚工作和 2020 年全面实现小康社会的关键。

党的“十八大”以来，以习近平同志为核心的党中央将精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，全面推进和深化脱贫攻坚工作，我国扶贫事业取得举世瞩目的成就。在这一过程中，在增加收入、改善生活与谋求发展等目标驱动下由农村劳动力自发形成的农民工群体，通过进城务工实现工资性收入和经营性收入的增加，一方面成为通过提高自身发展能力实现被动脱贫向主动脱贫转变的主要力量，另一方面，该群体已经成为我国产业工人的重要组成部分，是推动我国城镇化与工业化实现高质量发展的关键力量。但由于我国城乡二元户籍制度的刚性，农民工群体虽然在城市工作生活，但是很难获取市民身份，难以融入城市主流生活，各类权益均难以得到有效保障，生存和务工环境普遍低劣，患病、工伤、失业、突发事件等因素都可能导致其在城市的脱贫努力付之东流，陷入贫困。由于外出务工者基本是农村家庭中的优质劳动力，农民工群体是否能够通过城市的努力摆脱贫困一定程度上决定了其背后的农村家庭能够摆脱贫困。因此，有效解决农民工群体贫困问题是提升脱贫工作效率和扶贫工作效益的关键，既是如期完成脱贫目标和全面建成小康社会的关键，也是进一步提高整体劳动生产率，有效提升我国劳动力要素供给质量，助力供给侧改革与高质量发展的重要一环。

## **一、精准扶贫视角下推进农民工群体减贫的时代内涵**

长期以来，农村贫困人口占据我国贫困人口的绝大部分，因此我国的扶贫重点一直放在农村。党的十八大以来，全国农村贫困人口累计减少

6853 万人。截至 2017 年末，全国农村贫困人口从 2012 年末的 9899 万人减少至 3046 万人，累计减少 6853 万人；贫困发生率从 2012 年末的 10.2% 下降至 3.1%，累计下降 7.1 个百分点，农村脱贫取得举世瞩目的成就。但是，随着经济下行压力增加和贫困人口碎片化，扶贫的边际效益递减问题凸显，并且城镇贫困人口不断增多，如何有效提升精准扶贫效率与脱贫效益成为如期完成脱贫目标和全面建成小康社会以及助推经济高质量发展的关键。

近年来，随着我国工业化和城镇化的发展，越来越多的农村劳动力以农民工群体的形式进入城市务工，逐步从经济快速发展中成长为一支新型劳动力大军，不仅成为中国经济飞速发展的关键驱动力，也成为农村家庭非农收入的主要来源，特别是对于农村贫困家庭而言，基本能够实现“一人务工，全家脱贫”。根据国家统计局农民工监测调查报告，2010-2017 年我国农民工总数不断上升，平均每年增加 632.71 万人，平均增速为 2.71%。截至 2017 年底，全国农民工总数为 28171 万人，其群体总量相当于农村居民总数的近 50%，该群体对经济社会发展以及贫困问题的影响不断扩大。

由于我国城乡二元户籍制度的刚性，农民工群体虽然在城镇工作生活，但是很难获取市民身份，实际上成为农村家庭向城镇的延伸，仍然带有明显的原居住地贫困痕迹，并在向城镇转移过程中因户籍导致的多方面能力和权利被剥夺，表现出新的贫困特征，成为城镇贫困人口的主要组成部分。根据我们的测算结果，与收入维度相比，农民工群体在教育、社保、住房、健康、社会融入等维度均表现出较高的贫困发生率。农民工的贫困是典型

的多维贫困，而不是传统的收入贫困，且无论与城镇户籍居民相比，还是同城镇户籍的流动人口相比，农民工群体在各个维度下均表现出更为严重的多维贫困状况。其原因在于，农民工群体既脱离了国家在农村扶贫减贫的视线，又因为非市民化的身份无法纳入城镇扶贫减贫的政策范畴，处于“夹心地带”，相较于农村贫困和城镇贫困，农民工群体的贫困问题具有“隐蔽性”、“复杂性”和“脆弱性”等特点，不仅影响农村贫困问题的解决，也加剧了城镇贫困问题。

因此，研究和解决农民工群体的贫困问题，可以有效提升精准扶贫效率和脱贫效益，既能够推动农村减贫，也有利于城镇贫困问题的解决，是推进我国城镇化和工业化健康发展的关键，对于做好新形势下的扶贫攻坚工作、2020年全面实现小康社会以及经济社会的高质量发展具有重要意义。

## **二、多维贫困理论与测度方法发展对推进精准扶贫的现实意义**

对于中国二元城乡体制下进城务工的农民来说，其面临的复杂境况使传统单维贫困理论的适用性受到了极大局限。为了能够更加准确地辨识农民工群体的贫困问题，需要从多个维度来识别和瞄准贫困。

在传统的减贫策略中，收入水平作为衡量贫困的标准是一种有效的方法。长期以来，理论界关于贫困问题的研究，大体上都也都是基于物质层面上的一维方法，即将单一的收入标准作为贫困的测度指标。国际上的反贫困项目大部分都属于此类，如世界银行（World Bank）根据购买力平价

不变价格计算的每人每天 1.9 美元的国际贫困线标准。然而，随着经济的发展与经济社会的多元化，贫困的存在形式和演绎变化呈现出新的特征，以收入作为衡量标准的单维贫困测度只能反映人类发展和贫困的一个方面，而不能充分反映收入之外其他维度的贫困。诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）基于能力视角提出的多维贫困理论能够从更广阔的视角来定义和分析贫困，弥补了单一维度衡量贫困的不足。在此基础上，牛津大学人类发展与贫困研究中心的阿尔凯尔（Alkire）和福斯特（Foster）于 2008 年提出多维贫困的识别和分解方法（AF），使多维贫困的测度成为现实，该方法也成为迄今为止国内外学者测算多维贫困的主要方法。在上述基础上，联合国开发计划署（UNDP）于 2010 年公布了全新的 MPI 测度指标体系，成为衡量发展中国家多维贫困程度主要指数。

多维贫困理论和测量方法的发展为我们研究农民工群体的多维贫困提供了有力工具，通过对农民工群体进行多维贫困的识别和分解，全面和深入地认清当前农民工群体的现实贫困问题，能够精确“瞄准”当前脱贫攻坚的短板，既为解决农村贫困问题注入长效驱动力，又利于推动城市减贫工作，有助于进一步完善国家精准扶贫战略和脱贫攻坚政策体系，切实实现精准扶贫。

### **三、从多维角度推动农民工群体脱贫的对策建议**

#### **1. 立足实际，尽快构建适合我国国情的多维贫困测度指标体系**

在多维贫困测度实践方面，很多中国学者立足我国国情做出了卓有成

效的探索，但目前针对多维贫困测度指标体系的构建尚无统一标准。由于数据可得性以及研究视野等方面的限制，现有用于测量多维贫困的多维贫困指数包含着许多未能达成共识的问题，即使如联合国开发计划署（UNDP）设定的较为成熟的MPI指标体系，也没有依据不同国家和地区的现实需要确定有差异性的测度指标。因此，我国应尽快构建符合我国国情的农民工群体多维贫困测度指标体系，从城乡二元户籍制度造成的权能差异出发，选取因市民化身份导致的农民工群体与城市居民群体间能力剥夺差异最为显著的就业、教育、健康、住房、社会保障和社会融合等维度，从国家和政府层面设定统一的测度指标和被剥夺临界值，并针对具体指标开展数据监测与统计，为精确识别农民工群体发生贫困的维度和全面提升精准扶贫工作效率奠定坚实基础。

## 2. 还权赋能，以战略思维推进农民工群体市民化进程

农民工群体作为城市发展的主要劳动力源泉，应当成为城市发展的基础动力和战略资源，城市管理部门应以战略思维推进农民工市民化进程，建立有助于推进农民工市民化的政绩考核制度，注意根据不同区域的经济社会发展特点，制定和实施差异化的反贫困和农民工市民化政策，积极推进以人为核心的城镇化，以城镇化和市民化为抓手对农民工群体“赋权增能”，通过社会结构和社会组织的重新整合，改善农民工群体的生存环境，打破传统户籍管理体制造成的二元城乡分割对农民工脱贫努力的束缚，降低城市生活成本和风险对农民工务工收入的侵蚀，充分释放农民工群体谋求自身发展和参与城市建设的潜能，构建精准扶贫的长效机制。

### 3. 统筹兼顾，完善农民工群体市民化公共服务成本分担机制

完善农民工市民化公共服务成本分担机制，进一步构建中央政府与地方政府、人口迁出地政府和人口迁入地政府之间的财政成本分担机制，建立农民工群体城乡和区域迁移专项基金，推进基本公共服务均等化。实现多维贫困识别与精准扶贫的有效衔接，充分利用多维贫困测量工具精确识别脱贫攻坚短板，保障和提升农民工群体所享受的基本公共服务水平，对能力受限的贫困人口着重培育造血功能，注重通过教育资源的供给和实用技术技能的培训来提升农民工群体的基本可行能力。

### **【作者简介】**

周云波,南开大学经济学院副院长,教授,博士生导师,中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员,研究方向为经济增长、收入分配与贫困。

贺坤,南开大学经济学院博士研究生,研究方向为经济增长、收入分配与贫困。