



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《成果要报》

2018 年第 51 期 （总第 173 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 12 月 11 日

建议尽快设立并实施全国统一的城镇贫困线

陈宗胜 于涛

【内容简介】十九大报告指出，2020 年我国将实现全面小康社会，为此全力实施“精准扶贫”是未来三年“三大攻坚战”中的重要任务。精准扶贫的主要工作集中在农村地区，但是城镇贫困也绝对不容忽视，并且应当是扶贫政策最先落实的方面，更需要把城镇扶贫工作进一步夯实。

一、我国城市贫困率和贫困规模均实现大幅下降

当前，基于我们制定的统一的中国城市贫困线，发现中国城市贫困问题已经得到极大缓解，我国城市贫困率和贫困规模均实现大幅下降。为了制定这条统一的城市贫困线，需要考虑经济制度差异、经济发展水平、历史可比性、可测性等原则，综合使用按基期加物价指数法、基本食物和营养水平测定法、世界银行确定的贫困标准等。基于这条阶梯式全国统一城市贫困线，可以发现，改革开放以来，中国城市贫困率和城市贫困人口规模呈现持续下降趋势，可大致分为三个阶段。第一阶段是1981到1985年大幅度下降阶段：改革开放之初，中国城市中接近30%的高度贫困率，得益于改革开放政策释放出经济活力，使人民生活迅速有所改善，到1985年贫困率大幅下降至10.11%。第二阶段是1986到1997年的震荡波动阶段：受改革开放和城市化进程的合力作用，这期间城市贫困率位于10%-15%之间。第三阶段是1998年至今贫困率与贫困规模持续双下降阶段：城市贫困率稳定地从1998年的7.91%下降到2013年的1.79%，城市绝对贫困率已经很低；城市贫困人口规模也进入第二个大规模下降时期，虽然同期城市人口增长75.71%，贫困人口规模却从4876万下降到1305万，其中户籍贫

困人口为 734 万，流动贫困人口为 571 万，总下降 73.24%。

二、我国城市贫困领域仍存在一些值得注意的问题

总体上我国城镇的贫困率和贫困规模都得到很大改进。然而中国城镇贫困问题并没有全部解决。从城镇贫困人口的户籍结构、家户特征和区域结构分析，可以发现一些方面仍存在的问题。

1. 中国城镇流动人口的贫困问题

从贫困规模看，在城市贫困人口中，1985 年以来的流动人口占比一直围绕 50% 比率波动。在城市常住人口中，接近一半的贫困人口以流动人口的形式存在。这表明，流动人口贫困一直是城市贫困的重要问题。处理城镇流动人口贫困问题的复杂性和困难程度，他们既不属于城镇居民也不符合农村贫困标准，部分流动人口贫困问题成为“真空地带”。在今后经济发展与城镇化推进中，流动人口尤其是其中的外来务工人员群的贫困问题，需要引起高度关注。由于流动人口大部分都有在城市长期居住的意愿，已经导致家庭化迁移逐步成为流动人口迁移的主要模式。这一趋势可能促使流动人口的贫困从个体扩展到整个家庭，并稳固地形成特殊的贫困群体。

2. 不同家户特征人群的城市贫困问题

中国城市贫困历来都呈现显著的家户特征。城市贫困人口与非贫困人口在政治地位、教育程度、职业等方面存在显著差距。此外，进一步研究还发现诸多问题。首先，在有户籍的人口儿童贫困率高于青壮年，而老年人的最低，即老年人保障程度最高；但在流动人口内部老年人的贫困率高于儿童，而青壮年的最低，即老年人的保障程度最低；如果整体比较流动人口和户籍人口，则前者各个年龄段的贫困率都高于后者的，这就从家户特征的角度说明了户籍人口的保障程度高于流动人口的，说明流动人口贫困问题的特殊性。另外从民族特点看，一些少数民族相对于汉、回两个主要民族有较高的贫困发生率；从身体特征看来，残疾及重残疾人相对于无残疾人群体，都有较高的贫困发生率。特别是流动贫困家庭中的儿童贫困问题，影响可能更为显著，因为儿童贫困包括留守儿童贫困等问题容易引发代际贫困传递问题，其一旦形成会使脱贫工作难度成倍增加。

3. 不同区域的中国城市贫困问题

中国是一个地域广阔的大国，各个区域的城市贫困呈现出不同的历史特征和变化趋势。其一，东部地区城市贫困率已经逐步下降到很低的水平，

部分省区比如山东等地按现行标准已经从整体上解决了城市贫困问题。其二，中部地区城市贫困问题依然严峻，1995年以来中部地区一直是中国城市贫困率最高的区域，即便到2013年中部地区城市贫困率依然比西部地区高出56%，证明中部地区的确是中国城市贫困治理的“凹地”。其三，西部地区城市贫困率已经实现大幅度下降，已经接近全国平均水平，是三大区域中改善最大的。其四，东北地区城市贫困状况也由升转降，贫困率由1988年的1.92%升高到2002年的4.26%，然后又在2013年下降到1.9%，即经过30年的改革开放发展，东北地区城市贫困又回到其最初水平。但是，从横向看，各省区城市贫困差异依然十分显著。东部一些地区从1995年起已经基本解决城市绝对贫困问题，而山西和安徽到2013年城市贫困率依然高达4%以上，两地城市贫困差异在20年中依然存在，且不可谓不显著。这都是今后中国城镇贫困治理中的“硬骨头”。

三、建议尽快设立和实施全国统一的城镇贫困线

针对现存的问题，本文提出如下有关制度改进与经济政策建议：

1. 国家应当明确公开地设立全国统一的城镇贫困线，为社会保障提供

标准和依据。本文探讨的阶梯式城镇贫困线可以提供参考，如果以此为准则全国统一要求统一实施，有可能在近几年完全解决绝对贫困问题。于是可以考虑将城镇绝对贫困线标准提高到 5 美元/人天（6311 元），那么现在还会有 3000 多万城市贫困人口（基于 CHIP2013，其中户籍贫困人口为 1897 万，流动贫困人口为 1406 万），到 2020 年前努力消除，则全面小康社会会更为扎实。届时农村贫困也按现行标准解决之后，可探索建立城乡一体的全国绝对贫困线，也可根据各地生活条件进行适当调整。如此则我国的社会保障网会更加完善。

2. 改革现行社会保障体制中关于贫困对象的范围及条件。首要是消除对户籍条件的要求和设置，将城市常住流动人口纳入城市扶贫体系，关注流动人口尤其是外来务工人员贫困问题。建立全国范围内依据居住地申请城市低保的制度，探索以居民为基础的社会保障体系；减少大中城市落户限制，降低中小城市落户门槛，进一步推动流动人口减贫。

3. 进一步推进城镇中的精准扶贫，首先在确定扶贫对象方面进行改革。要坚定维护特定群体权利，实行定向扶贫，加大对特殊人群的扶贫和支持力度。在整体上重视流动人口扶贫的前提下，对流动贫困人群中老人、儿

童、残疾人、少数民族等特定群体中的贫困人口，要作为扶贫工作的重点对象。

4. 关注中部地区、东北地区等区域贫困问题，着重解决绝对贫困问题。

区域贫困的解决主要是通过经济增长与发展。一方面，应加大对贫困地区的扶持力度，培育持续发展能力。另一方面，减少城市落户限制，支持流动人口在城市落户、居住、生活和工作。

总之，通过改革和完善我国城镇现行社会保障制度，以及通过对贫困地区的扶持性发展政策和转移支付政策，争取按中国的标准尽快解决城镇绝对贫困问题，以实现高质量的全面小康社会。同时借鉴国际经验，我国也应当及时考虑将中国城市相对贫困及多维贫困问题提上议程，以逐步建立与国际接轨的更加完善和健全的社会保障制度。

【作者简介】

陈宗胜，南开大学教授、中国特色社会主义经济协同创新研究中心资深研究员、中国财富经济研究院院长；

于涛，中央财经大学金融学院博士后。