

# 从绝对贫困到相对贫困： 理论关系、战略转变与政策重点

汪三贵，刘明月

**【摘要】**2020年中国将历史性地消除绝对贫困问题，但并不意味着减贫事业的终结，相对贫困问题还会长期存在，并将成为未来减贫的重要内容。绝对贫困与相对贫困是反映贫困程度的一组概念，两者相互联系、相互共存，但也存在明显的差异：绝对贫困侧重生存所需，具有绝对性和客观性；相对贫困侧重机会缺失、权利剥夺，具有相对性、主观性、长期性和动态性。中国消除绝对贫困的战略经历“保生存—保生存与促发展—解决温饱—巩固温饱—全面小康”五个阶段。相对贫困状况日趋明显，未来贫困治理需要确定合适的相对贫困标准、实施针对低收入群体差异化的扶持政策、建立城乡一体化的扶贫体制、关注欠发达地区的区域发展，以缓解农村地区、城乡、区域之间的相对贫困状况。

**【关键词】**绝对贫困 相对贫困 脱贫攻坚 乡村振兴

**【中图分类号】**F320.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-5455(2020)06-0018-12

## 一、问题提出

消除贫困，实现共同富裕，是社会主义的本质要求，也是中国共产党的重要使命。新中国成立70年来，党和政府始终高度重视扶贫开发工作，实施了一系列扶贫规划，从救济式扶贫到开发式扶贫，再到精准扶贫，探索出一条具有中国特色的农村贫困治理之路，为消除绝对贫困和全面建成小康社会夯实了根基<sup>[1]</sup>。尤其是党的十八大以来，党中央将扶贫开发工作摆到了治国理政的重要位置，做出了全面打赢脱贫攻坚战的战略部署，在全党全国全社会力量的合力攻坚下，脱贫攻坚取得了决定性成就。2012—2019年，中国的贫困人口从9 899万人减少到551万人，贫困发生率由10.2%降至0.6%<sup>[2]</sup>。到2020年年底，中国现行标准下的农村贫困人口将实现全部脱贫、贫困县将全部摘帽、区域性整体贫困基本得到解决，绝对贫困问题将得到历史性消除，提前10年完成联合国颁布的《2030年可持续发展议程》中的第一个目标（消除一切形式的贫困）。然而，消除绝对贫困并不意味着中国将不存在贫困问题，也不意味着减贫工作的暂停，相对贫困问题还会长期存在，并将成为未来减贫工作的重要内容。党的十九

作者简介：汪三贵，湖南临澧人，中国人民大学农业与农村发展学院教授，中国扶贫研究院院长；  
刘明月，通讯作者，河南宝丰人，中国农业科学院农业经济与发展研究所助理研究员。

收稿日期：2020-08-27

基金项目：国家自然科学基金国际合作与交流项目“精准扶贫与互联网扶贫的实施机制与效果评估研究”（71661147001）

届四中全会提出“坚决打赢脱贫攻坚战, 巩固脱贫攻坚成果, 建立解决相对贫困的长效机制”的目标任务, 这意味着中国的贫困治理在 2020 年将进入相对贫困治理的新阶段。

随着消除绝对贫困目标的实现, 缓解相对贫困逐渐成为中国扶贫工作的重点, 这也引起学者们的广泛关注。目前, 学者们主要从三个方面对相对贫困问题进行研究。

第一, 理论研究。绝对贫困基于最低的生理需求, 而相对贫困则是基于社会的比较, 包含了较高层次的社会心理需求, 是参照目标群体后产生的一种落后和收入下降的状态<sup>[3]</sup>。相对贫困更多强调社会层面的“相对剥夺感”<sup>[4]</sup>, 具有人口基数大、贫困维度广、致贫风险高等特点<sup>[5]</sup>, 政治性、长期性、相对性和风险性是理解和把握相对贫困问题时需要关注的四个特征<sup>[6]</sup>。

第二, 贫困标准的确定。陈宗胜等认为在农村绝对贫困逐步得到缓解(但最贫困人口数量似有所上升)的同时, 相对贫困状况日趋恶化, 建议将 0.4—0.5 的均值系数作为“相对贫困线”来解决相对贫困问题<sup>[7]</sup>。张青通过洛伦兹曲线来确定相对贫困人口比率, 认为将相对贫困线定在社会平均收入水平的 1/3—40% 为宜<sup>[8]</sup>。但中国相对贫困现象较为突出, 并与绝对贫困存在交叉, 这使得以基尼系数为基础的相对贫困测度失真, 2020 年后的相对贫困线设定应采取两区域、两阶段方法<sup>[9]</sup>。程蹊和陈全功通过借鉴世界银行建议和美英澳三国实践, 认为 2020 年后可以按照前一年全国居民人均可支配收入中位数的 40% 划定次年贫困线, 以较高标准衡量全国相对贫困状况<sup>[10]</sup>。王小林和冯贺霞则认为没有必要与 OECD 国家相对贫困标准接轨, 2020 年后中国应该采取包括反映“贫”的经济维度、反映“困”的社会发展维度和生态环境维度的多维相对贫困标准<sup>[11]</sup>。还有学者从满足基本生活需求角度出发, 采用扩展线性支出系统(ELES)法对中国新时期扶贫标准进行了测算和探讨, 建议在 2020 年采取“绝对的相对贫困标准”以增强实践操作性<sup>[12]</sup>。

第三, 长效机制的构建。构建新时代的贫困治理机制, 应转变现有的贫困治理理念与话语, 制定新的贫困治理战略, 完善贫困治理体制, 整合贫困治理路径<sup>[13]</sup>; 要在脱贫攻坚战略和乡村振兴战略统筹衔接的背景下考虑, 以提升欠发达地区、低收入群体的能力为目标, 创新扶贫政策设计<sup>[5]</sup>。缓解相对贫困需要分阶段逐步解决, 这就要求建立包括动态识别机制、代际阻断机制、就业提升机制、收入分配机制、兜底保障机制、联动协作机制在内的六大解决相对贫困的长效机制<sup>[14]</sup>。林闽钢认为, 相对贫困长效机制应该包括相对贫困人口发展的基础性机制、贫困治理的整体性机制和干预代际贫困传递的阻断性机制<sup>[15]</sup>。范和生和武政宇则认为能力建设机制是相对贫困长效机制的核心, 贯穿带动其他机制相互联动<sup>[16]</sup>。

虽然学者们对相对贫困进行了关注, 但主要集中在相对贫困的理论、标准和长效机制方面, 关于绝对贫困与相对贫困的理论关系、贫困战略转变等方面的探讨还不够深

入。绝对贫困与相对贫困有何不同?中国的扶贫战略如何从消除绝对贫困转向相对贫困?相对贫困治理阶段重点要关注哪些方面?对这些问题的回答有助于了解中国扶贫的新形势,把握中国扶贫工作的未来走向,构建解决相对贫困的长效机制。基于此,本文分析绝对贫困与相对贫困的理论关系,探究中国扶贫战略从消除绝对贫困转向缓解相对贫困的原因与过程,剖析2020年后缓解相对贫困工作的重点,为新形势下反贫困新政策提供对策建议。

## 二、绝对贫困与相对贫困的理论关系

随着社会的发展,人类对贫困概念的认识在不断演进,经济学、发展学、社会学、政治学等从不同学科的立场和背景对贫困内涵做出诠释。不同学科对贫困概念的界定都基于特定的政治、文化、社会和历史背景,很难去确定一个关于贫困概念的统一标准。经济学家常用货币方法来定义贫困,即个人(家庭)未能拥有一定水平的收入以获得经济福利或者缺少经济福利则被认为是贫困<sup>[17]</sup>。以货币方法衡量贫困产生了绝对贫困、相对贫困、贫困率和贫富差距等概念,其中绝对贫困和相对贫困是最基本和最常用的贫困概念。

### (一) 绝对贫困的内涵与测度

绝对贫困的概念最早由Booth于1887年在伦敦东区开展的研究中提出<sup>[18]</sup>。他将每周收入少于18便士且拥有6个孩子的家庭定义为贫困家庭,同时还将收入之外的工作类型和生活条件纳入贫困的判定依据,如果个人没有工作且不存在酗酒、赌博等行为则被认定为贫困人口。Rowntree于1889年在约克镇的研究中将贫困定义为家庭的总收入不足以获得维持体力的最低需要<sup>[19]</sup>。这里的最低需求包括食品、衣服、租金等其他物品。如果个人(家庭)获得的收入低于满足这些基本需求所需的收入,则处于贫困状态,这里的贫困定义显然是一个绝对的、客观的概念。可见,在绝对贫困定义中,基本需求是核心概念,准确把握最低基本生活所需是进行概念界定的关键。在早期贫困研究中,基本需求仅仅包括食物、衣着、住房和医疗,Townsend则认为最低需求不仅仅是维持体力,还应该包括社会参与成本等<sup>[20]</sup>。部分学者建议增加教育、文化设施、公共环境卫生等社会保障内容,将基本需求内容从生理需求扩展到人的基本需求。

国内最广泛接受的绝对贫困概念为“在一定的社会环境和生存方式下,个人(家庭)依靠其劳动所得和其他合法收入不能维持其基本生存需求的状况”<sup>[8][21][22]</sup>。绝对贫困具有客观物质性,用客观的维持基本生存所需要的物质标准来衡量贫困,这里的物质必需品通常包括食品、住房、衣服等。绝对贫困在生产方面表现为个人(家庭)缺乏再生产的物质基础,甚至难以维持简单再生产。绝对贫困在消费方面表现为个人(家庭)不能满足衣食住行等维持基本生存所需的基本消费。Rowntree首先使用市场菜篮子方法(又称预算标准法)来制定绝对贫困线。其后,学者们对绝对贫困线进行了

广泛研究和分析, 目前主要的测量方法有基本需求法、恩格尔系数法、马丁法、一天一美元法等<sup>[12]</sup>。国际上常用的绝对贫困线是 1990 年制定的, 世界银行选取当时一些最贫穷国家居民维持最低生活所需要的收入, 通过购买力平价换算进而划定 1.01 美元/人/天的贫困标准, 以此衡量全球的绝对贫困状况。该贫困线分别于 2008 年、2015 年被调整为日均 1.25 美元/人和日均 1.9 美元/人<sup>[10]</sup>。中国的农村贫困标准是国家统计局基于食物贫困线和非食物贫困线确定的, 先后采用过三个标准, 分别是“1978 年标准”“2008 年标准”和“2010 年标准”。

## (二) 相对贫困的内涵及测度

经济学家认为, 个人(家庭)的收入、消费和福利需求会受到其他人(家庭)的影响, 衡量个人(家庭)的富裕程度取决于社会上其他人(家庭)的福祉, 需要用相对标准来界定贫困线<sup>[23]</sup>。按照这种思路, 个人(家庭)是否贫困不仅取决于自己有多少收入, 还取决于社会上其他人(家庭)的收入情况, 通过观察收入低于一定相对贫困标准的人数即可获得相对贫困状况。Townsend 从资源分配角度定义相对贫困, 若个人(家庭)所拥有的资源远远低于一般大众(家庭)所支配的资源量以至无法获得某些类型的饮食、缺少正常的社会活动、无法享有社会广泛认可的生活条件和便利设施时则处于贫困状态<sup>[24]</sup>。Sen 从权利剥夺视角来定义相对贫困, 若个人(家庭)在社会上享有的权利被剥夺则被认为处于贫困状态<sup>[25-26]</sup>。相对贫困衡量的是一个社会中不同群体的收入不平衡问题, 与不同群体之间拥有的财富、收入有关, 又与社会公平观、个人的自我认同紧密相连<sup>[5]</sup>。相对贫困意味着相对排斥与相对剥夺, 这是相对贫困理论最核心的观点<sup>[13]</sup>。

相对贫困具有如下六个特征。(1) 长期性。相对贫困以社会中位收入或平均收入的某个比率作为测量标准, 不同群体的收入不能达到绝对的均衡, 因而相对贫困会长期存在。(2) 相对性。相对贫困是一个比较的概念, 个人(家庭)是否贫困取决于处于相同社会经济环境下的其他社会成员<sup>[7]</sup>, 体现在主客观相对性、时空相对性、流动性与不稳定性等多个层面<sup>[27]</sup>。(3) 不平等性。相对贫困反映了不同社会成员之间的资源分配关系<sup>[28]</sup>。(4) 动态性。其测定标准不是固定不变的, 将随着经济发展、社会环境、居民收入水平的变化而变化。(5) 主观性。其设定依赖于研究人员对不同国家或地区的主观判断<sup>[7]</sup>。(6) 多维性。其测定标准不仅包括物质标准, 即个人(家庭)收入不能维持其基本生存需求的状况, 还包括精神标准, 即个人(家庭)难以满足教育、卫生等基本能力需要的社会排斥感<sup>[29]</sup>。相对贫困的测度主要依据相对贫困线来进行, 相对贫困线的确定与某一地区的收入、消费等物质财富的总体分配有关。通常的做法是将相对贫困线设定为社会中位收入或平均收入的某个比率, 低于相对贫困线的人口即处于相对贫困状态。例如, 世界银行将平均收入的三分之一作为相对贫困线<sup>[3]</sup>; 欧盟国家将全体居民收入中位数的 60% 作为相对贫困线<sup>[9]</sup>; 英国将国民人均收入中位数

的60%作为相对贫困线<sup>[10]</sup>。虽然中国采用的贫困标准是基于收入体现的绝对贫困标准,但东部地区部分经济发达省份率先对经济发展不平衡显著的相对贫困进行了自主探索和实践。例如,江苏省依据本省的经济发展和贫困人口情况,科学地确定人均年收入6000元为相对贫困标准<sup>[3,13]</sup>。

### (三) 绝对贫困与相对贫困的关系

绝对贫困与相对贫困是一组相对的贫困概念,两者是相互联系的。第一,两者都是反映贫困程度的概念。绝对贫困是指不能满足基本生存需求的一种状态;相对贫困是指低于社会平均水平的一种状态,但两者都处于一种较低的生活状态。第二,两者是相互共存的。随着贫困标准的不断改变,相对贫困问题将长期存在,绝对贫困问题也会阶段性出现<sup>[5]</sup>。在经济发展程度较低,全社会处于整体贫困阶段,遭受相对贫困的群体往往也是绝对贫困群体。但在经济发展程度较高阶段,遭受相对贫困的群体早已能够满足基本的生存需求,消除绝对贫困为缓解相对贫困奠定了基础并创造了条件。

绝对贫困与相对贫困之间也有明显区别。第一,绝对贫困是物质上或经济上的最低生理需求,是一种生存临界状态,侧重基本生存所需。相对贫困是参照目标群体后产生的一种落后和收入下降的状态,包含了较高层次的社会心理需求,侧重相对排斥、相对剥夺<sup>[3]</sup>。第二,绝对贫困的测度立足于维持基本生存所需的热量、营养、住房安全、义务教育、基本医疗等,测度标准具有较强的客观性。而相对贫困的测度立足于参与社会发展和共享成果发展的权利,通过与目标社会群体相对比较进行判定,测度标准具有较强的主观性<sup>[6]</sup>。第三,绝对贫困存在于特定的历史时期、特定区域和特定的群体,经过一定的扶贫工作是可以被消除的。相对贫困在任何人类社会阶段都存在,只要有阶级和财富存在,就没有绝对的平均和公平,就会有不平等和不均衡的现象发生。

## 三、中国消除绝对贫困的战略演变

历经70年艰苦卓绝的奋斗,新中国逐步走向繁荣昌盛,人民的生活也实现从温饱不足到迈向全面小康的历史性跨越,绝对贫困将要得到历史性的消除<sup>[30]</sup>。随着国家社会经济的发展,中国消除绝对贫困的扶贫战略经历了“保生存—保生存与促发展—解决温饱—巩固温饱—全面小康”五个阶段,每个阶段都有不同的贫困特征、扶贫目标、政策措施和扶贫效果。

### (一) 保生存阶段的扶贫政策(1949—1978年)

新中国成立时,国民经济萧条,处于崩溃的边缘,人均国民收入水平较低,仅有31美元,相当于当时美国人均国民收入的1.8%、苏联的9.1%、联邦德国的7.1%、英国的4.5%、法国的5.0%<sup>[31]6</sup>,国民普遍处于极端贫困状况。为尽快缓解这种局面,中国政府先后开展土地改革、合作化、人民公社化等运动,以缩小资源占有、收入占

有的差异。虽然没有出台具体的扶贫计划,但众多的政策、制度、规划等都是围绕减缓大面积普遍存在的农村贫困状况而开展的。例如,扩大农民对土地的占有和使用权;改善农村基础设施、基础教育、基本医疗条件;建立以农村集体经济为基础的社会保障体系;建立农业技术推广网络、农村信用合作社和供销合作社网络等。在这个阶段,集体和农村群体通过努力发展生产自救,国家仅仅在少数区域出现大规模普遍困难时提供必要的食物生活救济,即临界生存推动的道义性救济。全国普遍性的贫困问题得到了较大程度的缓解,虽然农村地区还存在一定规模的贫困,但农村内部的贫富分化得到一定程度的消解,社会总体的不平等程度降低<sup>[32]</sup>。

### (二) 保生存、促发展阶段的扶贫政策(1978—1985年)

按照1978年的贫困线来估算,当时的贫困发生率约为30.7%,贫困人口规模约为2.5亿,这一时期大面积的贫困主要是因为农业经营体制不再适应生产力发展的需要。国家通过实施农村土地改革、市场制度和就业制度改革,使农村经济在国民经济快速增长的背景下快速发展,不能解决温饱的贫困人口大幅度减少<sup>[31]39</sup>。但由于自然、历史等方面的原因,贫困差异现象逐渐凸显,中国政府针对经济发展落后、贫困人口集中的地区实施一系列政策措施,包括以“三西”地区农业建设为主的区域性扶贫开发计划、针对贫困地区的优惠和扶持政策、设立一系列专项资金帮助贫困地区改变面貌,各民主党派、工商联开展“智力支边”活动、政府部门积极参与农村扶贫工作、划定18个集中连片贫困地区等。反贫困实践开始尝试从生存救助为主向生产发展为主转变,同时也带来了巨大的减贫效应,按照当时世界银行和中国的贫困标准,绝对贫困人口分别下降63%和50%,但农村居民之间的收入差距开始拉大,收入分配的基尼系数从1978年的0.21增加到1985年的0.28<sup>[33]</sup>。

### (三) 解决温饱阶段的扶贫政策(1986—2000年)

随着农村贫困人口大幅减少,贫困人口逐渐向革命老区、少数民族地区、边远地区等特殊地区集中<sup>[21]41</sup>。贫困问题从普遍性转向区域性,整体性的制度变革和全面的经济增长很难在缓解贫困方面有更大的作为,中国政府开始将扶贫开发工作纳入国民经济和社会发展的整体布局中,实施有组织、有计划、大规模的扶贫开发计划,包括建立反贫困工作机制、明确了贫困瞄准的方式、确立了开发式扶贫的方针、增加了扶贫资源的投入等。总体来看,扶贫工作脱离社会救助系统,成为相对独立、有组织的社会工程;扶贫方式改变传统的救济式扶贫策略,实施以“造血式”为主的开发式扶贫方针;扶贫资金的使用由分散平均向重点集中转变,扶贫资金投放方式更加多元化;扶贫主体不再是单一的政府支援,鼓励更多的社会力量积极参与,逐步构建专项扶贫、社会扶贫、行业扶贫的大扶贫格局<sup>[32]</sup>。这一阶段的扶贫工作取得了积极成效,到2000年中国农村贫困人口减少至3209万人,贫困发生率下降到3.4%,基本解决了贫困人口的温饱问题<sup>[30]</sup>。

#### (四) 巩固温饱阶段的扶贫政策(2000—2010年)

新世纪初,全国农村未解决温饱的贫困人口有3 000多万,低收入贫困人口有6 000多万,成为新阶段农村扶贫开发的主要对象<sup>[31]105</sup>。这些贫困人口总体上呈分散化趋势,主要集中在中西部的革命老区、少数民族地区、边疆地区和特困地区的贫困乡村,具有“大分散、小集中”的特征。为适应农村贫困状况的新变化和巩固扶贫成果,中国政府于2001年实施了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》,确定了“政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫、全面发展”的方针,反贫困实践进入解决温饱、巩固温饱的新阶段。扶贫开发工作在此阶段的新探索主要包括:完善了贫困瞄准的方式和贫困标准;出台了强农惠农政策;坚持综合开发、全面发展;建立了最低生活保障制度<sup>[30]</sup>。这一时期的反贫困工作不再是简单的“经济开发式”,而是向综合的“社会开发式”转变,更加注重通过再分配手段来消除贫困,既关注引起贫困的各种直接的具体原因,也关注贫困问题发生背后的深层次的政策制度和社会背景。经过10年的扶贫开发,到2010年年底,按照年人均可支配收入1 274元的贫困标准,中国农村贫困人口减少至2 688万人,农村贫困人口的比重下降到2.8%。

#### (五) 全面小康阶段的扶贫政策(2011—2020年)

随着国家扶贫新标准的确定,全国2010年年底的贫困人口由人均收入1 274元标准下的2 688万人扩大到1.28亿,占全国农村总人口的13.4%。这时期的贫困人口具有分散化与碎片化的特征,大多分布在社会事业发展程度较低的中西部地区,贫困程度深,自我发展能力弱,扶贫开发成本高。为彻底消除绝对贫困,解决全面建设小康社会的最大短板,中国政府将扶贫开发工作提高到前所未有的高度,制定和实施了一系列新的扶贫战略,例如,实施精准扶贫、精准脱贫的基本方略;提出稳定实现农村贫困人口“两不愁、三保障”目标;将贫困瞄准方式向区域瞄准和个体瞄准相结合转变;完善反贫困的工作机制等<sup>[30]</sup>。总体来看,扶贫开发方式由“大水漫灌”转向“精准灌溉”,扶贫资源使用由多头分散转向统筹集中,扶贫考评体系由侧重考核地区经济发展指标转向考核脱贫成效<sup>[21]52</sup>。截至2019年年底,贫困人口减少至551万人,贫困发生率降至0.6%;截至2020年2月底,全国832个贫困县中已有601个宣布摘帽,区域性整体贫困基本得到解决<sup>[2]</sup>。2020年年底,中国将夺取脱贫攻坚战的全面胜利,绝对贫困问题也将得到历史性解决。

### 四、中国相对贫困的状况与治理重点

#### (一) 中国相对贫困状况日趋明显

全面消除绝对贫困后并不意味着贫困问题消失,相对贫困问题会因阶层分化的存在而长期存在。相对贫困形成的重要原因是贫富差距拉大,研究相对贫困问题也就是研究贫困群体收入在总收入中的分配问题<sup>[5,7]</sup>。虽然中国的减贫事业取得显著成绩,但中

国农村地区、城乡、区域间发展不平衡的问题日趋明显。

1. 农村地区不平等程度加大。新中国成立初期, 国家通过所有制改造、土地制度改革等措施, 彻底切断了产生贫富差距或两极分化的经济根源, 创造了一个消灭工农、城乡、体力脑力劳动三大差别的相对扁平化的社会<sup>[34]</sup>。这个时期虽然国民经济发展水平不高, 但因整个社会的相对扁平化, 整体经济的差异并不明显, 贫富差距、阶层分化、相对剥夺的体验不强烈, 相对贫困问题相对隐蔽且不显著<sup>[27]</sup>。改革开放以后, 农村经济增长的“涓滴”效应随着市场化经济改革的推进和体制改革效应的下降而逐渐减弱, 农村的不平等程度逐渐加大。从收入分配差异程度来看, 农村的基尼系数由1978年的0.2124上升到2005年的0.3751, 提高了0.1627<sup>[35]</sup>。从不同分组农村居民家庭人均收入的增长情况来看, 2000—2013年低收入户、中等偏下收入户、中等收入户、中等偏上收入户、高收入户家庭人均收入的增长率分别为9.57%、11%、11.28%、11.57%、11.52%, 可见低收入户与其他分组户的收入差距越来越明显, 导致农村居民收入差距逐渐扩大, 农村地区相对贫困现象逐渐显现。

2. 城市与农村居民之间的收入差距扩大。从1991年中国经济进入高速增长期后, 城乡居民收入差距拉大, 1994—2000年更是连续拉大。如果扣除价格上涨因素之后农村居民收入为1的话, 那么1978—1993年, 城乡居民收入差距是2.57:1到2.59:1, 1994—2000年这一差距从3.06:1增加到3.44:1<sup>[31]94</sup>。进入新世纪以后, 中国城乡居民人均可支配收入比先持续上升, 2004年达到峰值(3.45倍), 之后持续下降, 到2019年收入比下降为2.64倍<sup>[5]</sup>。但中国城乡居民人均可支配收入差距绝对值一直在持续拉大, 2013年城镇和农村居民的人均可支配收入分别为26467元、9429.59元, 两者的差距为17037.41元。到2019年, 城镇和农村居民的人均可支配收入分别为42358.80元、16020.67元, 两者的差距扩大到26338.13元。中国城乡居民收入差距在高位徘徊, 相对贫困现象日益凸显。

3. 区域之间发展不平衡现象明显。新中国成立初期, 全国大部分地区处在较为同等的发展水平上, 随着改革开放政策的逐步推进, 东部沿海地区工业化和城镇化发展快于中部地区和西部地区, 不同区域的收入差距逐渐拉大, 区域之间的相对贫困问题开始出现。20世纪80年代, 中国开始实施有组织、有计划、大规模的扶贫开发行动, 在缓解绝对贫困方面成绩显著, 但因投入有限, 在缓解区域间相对贫困方面并未发挥明显的作用。20世纪末到21世纪初, 区域之间发展不平衡问题日益明显, 国家开始实施西部大开发、推动中部地区崛起等一系列战略, 对缓解绝对贫困和区域间的相对贫困都发挥了显著作用<sup>[6]</sup>。精准扶贫以来, “五个一批”工程的实施推动了区域经济均衡发展, 但从收入差距来看, 区域之间发展的不平衡程度依旧明显。2013—2018年, 西部地区居民人均纯收入与东部地区、中部地区的差距分别为9739.40元、1344.90元, 并于2018年分别增加到14362.40元、1862.50元。区域发展差距是思考相对贫



困治理的重要视角,即便是中国的反贫困战略转变为缓解相对贫困,欠发达地区仍然是扶贫开发工作的重点。

## (二) 相对贫困阶段治理重点

1. 确定合适的相对贫困标准。解决相对贫困问题要先将相对贫困群体识别出来,这就需要确定合理、准确的相对贫困标准。

第一,相对贫困标准要结合社会主要矛盾变化来确定。党的十九大报告指出,人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾已成为中国社会的主要矛盾。人民日益增长的美好生活需求不仅包括为满足人类基本生存需要的物质性需求,还包括社会安全、社会保障和社会公正等社会性需求,以及被尊重、自我价值实现等心理性需求。相对贫困标准要充分考虑贫困人口较高层次的发展需求,在“两不愁、三保障”的基础上纳入反映生产和生活的多维指标,在绝对收入水平上要有较大幅度的提高<sup>[30]</sup>。

第二,相对贫困标准制定要考虑城乡和区域差距。城乡发展的不平衡、区域发展的不平衡、有效供给的不充分等已成为制约人民日益增长美好生活需要得到满足的主要因素。治理相对贫困问题就是要降低发展的不平衡不充分,制定相对贫困标准就需要将城乡和区域差距问题考虑在内,使其符合中国国情且有助于缩小收入分配差距、缓解社会不公平程度。从区域发展差距的角度来看,相对贫困治理可以通过分层级、分区域制定贫困标准的办法,推动各地形成同经济社会发展水平相一致的相对贫困治理模式。

2. 针对低收入群体的差异化扶持政策。消除绝对贫困后,对于处于贫困标准以下的人口不再使用“绝对贫困”一词来衡量,转而采用“低收入群体”等来表述。进入相对贫困治理阶段,虽然大部分群体的生活水平随着经济发展、社会保障政策得到明显改善,但还有部分群体难以跳出低收入群体,特别是老弱病残、儿童、妇女等弱势群体。针对完全或部分丧失劳动能力的特殊贫困群体,要完善农村养老制度、医疗保障制度等,保障特殊群体的基本生活,同时要创新社会救助方式,推动由物质和资金救助为主向物质、资金、精神、能力等相结合的综合援助转变,提高服务救助能力。在帮助特定群体的同时提高其自我发展的意愿和能力。对于有劳动能力的低收入群体,要实施开发性的扶贫措施,以提高其家庭收入水平。一方面,发展有利于低收入群体增收的益贫性产业。在欠发达地区发展优势特色农业,发挥农业的多种功能,增强新型经营主体的带动能力,让更多低收入群体在产业链条上受益。另一方面,促进低收入群体充分就业。在金融、土地等方面出台优惠政策,鼓励劳动密集型产业向欠发达地区转移,吸纳无业低收入群体就业。搭建创业平台,鼓励低收入群体自主创业,并对其进行技能培训,提升低收入群体的就业能力。

3. 建立城乡一体化的扶贫体制。现行的扶贫体制主要采取了城乡分治的方式,农

村扶贫工作由各级各地的扶贫开发领导小组办公室来领导实施, 城市的扶贫工作没有专门设置相关的机构来实施, 主要由社会保障部门来协调实施。城乡两套扶贫体系在政策对象、政策标准、政策目标、政策措施等方面都存在明显差异, 与相对贫困阶段目标群体要涵盖城乡整个社会阶层之间的矛盾突出, 需要建立城乡一体化的扶贫体制。

第一, 低保和扶贫两项制度一体化。部分有条件的地区要率先统一城乡贫困标准, 实现低保标准和扶贫标准的并轨, 使农村困难群体享受到与城市困难群体同等水平的救助标准<sup>[36]</sup>。低保制度与其他社会救助方案需要实现跨地域整合和标准化, 需要与扶贫干预手段以及其他社会福利计划相协调<sup>[36]</sup>。

第二, 城乡基本公共服务均等化。城乡基本公共服务供给非均等化是导致城乡居民收入和生活水平不均的重要原因, 让城乡居民享有同等的基本公共服务数量和质量将成为相对贫困阶段扶贫工作的重点。不仅要有步骤、分阶段地推动城乡基本公共服务内容和标准统一衔接, 还要逐步统筹城乡就业、基本养老保险制度、最低生活保障制度、基本医疗卫生制度等, 补齐共同富裕的短板<sup>[36]</sup>。

4. 关注欠发达地区的区域发展。在消除绝对贫困阶段, 国家向贫困地区投入大量的资金、项目、人力等资源, 以促进贫困地区的经济发展, 缩小区域发展差距。脱贫攻坚结束后, 全国仍然会有部分地区处于相对落后的状态, 其相对贫困人口会更多、问题会更为突出, 与其他地区的差距依然明显, 仍需要在公共政策、资金项目上对其倾斜。中国区域发展不平衡的短板在短时间内很难补齐, 虽然 2020 年以后不宜继续采用确定贫困县的方式实施扶持政策, 但仍需继续以欠发达片区为单元倾斜性地投入各种资源, 以实现区域互联互通和整体性开发<sup>[37]</sup>。

第一, 加大对欠发达地区基础设施、公共服务方面的财政投入倾斜。相对贫困治理阶段的扶贫资金及项目要向欠发达地区倾斜, 重点解决基础设施和公共服务问题, 补齐短板, 增加农民公共资源的可获得性。实现欠发达地区的基础设施和公共服务主要领域指标接近全国平均水平, 为缓解相对贫困人口的贫困程度创造有利的发展环境。

第二, 增加对欠发达地区的综合开发力度。提高对欠发达地区产业发展的支持力度, 做好产业布局和产业规划, 避免同质化竞争, 增强产业发展的可持续性, 提升欠发达地区的可持续发展能力。在经济发展同时也要保护生态环境, 牢固树立绿水青山就是金山银山的理念, 坚定不移地走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展之路。

#### 参考文献:

- [1] 国家统计局. 扶贫开发持续强力推进 脱贫攻坚取得历史性重大成就——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之十五 [EB/OL]. (2019-08-12) [2020-08-25]. [http://www.stats.gov.cn/zjtj/zthd/bwexljsm/70znxc/201908/t20190812\\_1690521.html](http://www.stats.gov.cn/zjtj/zthd/bwexljsm/70znxc/201908/t20190812_1690521.html).
- [2] 习近平: 在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话 [EB/OL]. (2020-03-06) [2020-08-25]. [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c\\_1125674682.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c_1125674682.htm).

- [3] 左停,贺莉,刘文婧. 相对贫困治理理论与中国地方实践经验 [J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2019(6): 1-9.
- [4] 郭熙保. 论贫困概念的内涵 [J]. 山东社会科学, 2005(12): 49-54.
- [5] 高强,孔祥智. 论相对贫困的内涵、特点难点及应对之策 [J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(3): 120-128.
- [6] 陆汉文,杨永伟. 从脱贫攻坚到相对贫困治理: 变化与创新 [J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(5): 1-9.
- [7] 陈宗胜,沈扬扬,周云波. 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 [J]. 管理世界, 2013(1): 67-77.
- [8] 张青. 相对贫困标准及相对贫困人口比率 [J]. 统计与决策, 2012(6): 87-88.
- [9] 孙久文,夏添. 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 [J]. 中国农村经济, 2019(10): 98-113.
- [10] 程蹊,陈全功. 较高标准贫困线的确定: 世界银行和美英澳的实践及启示 [J]. 贵州社会科学, 2019(6): 141-148.
- [11] 王小林,冯贺霞. 2020年后中国多维相对贫困标准: 国际经验与政策取向 [J]. 中国农村经济, 2020(3): 2-21.
- [12] 林万龙,陈蔡春子. 从满足基本生活需求视角看新时期我国农村扶贫标准 [J]. 西北师大学报(社会科学版), 2020(2): 122-129.
- [13] 邢成举,李小云. 相对贫困与新时代贫困治理机制的构建 [J]. 改革, 2019(12): 16-25.
- [14] 白永秀,吴杨辰浩. 论建立解决相对贫困的长效机制 [J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2020(3): 19-31.
- [15] 林闽钢. 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 [J]. 社会保障评论, 2020(1): 85-92.
- [16] 范和生,武政宇. 相对贫困治理长效机制构建研究 [J]. 社会科学文摘, 2020(4): 11-13.
- [17] RAVALLION M. Poverty lines in theory and practice [R]. LMS Working Paper, 133. The World Bank, 1998.
- [18] LADERCHI C R. The monetary approach to poverty: a survey of concept and methods [R]. QEH Paper Series 58, 2000.
- [19] SAUNDERS P. Towards a credible poverty framework: from income poverty to deprivation [R]. SPRC Discussion Paper, 131, 2004
- [20] TOWNSEND P. Measuring poverty [J]. British journal of sociology, 1954, 5(2): 130-137.
- [21] 汪三贵. 当代中国扶贫 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2019: 4.
- [22] 左停,苏武峥. 乡村振兴背景下中国相对贫困治理的战略指向与政策选择 [J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(4): 1-9.
- [23] WAGLE U. Rethinking poverty: definition and measurement [J]. International social science journal, 2002, 54(171): 155-165.

- [24] TOWNSEND P. Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standard living [M]. Harmondsworth: Penguin Books, 1979: 31.
- [25] SEN A. Issues in the measurement of poverty [J]. Scandinavian journal of economics, 1979, 81 (2): 285-307.
- [26] SEN A. Poor, relatively speaking [J]. Oxford economic papers, 1983, 35: 153-169.
- [27] 向德平, 向凯. 多元与发展: 相对贫困的内涵及治理 [J]. 华中科技大学学报 (社会科学版), 2020 (2): 31-38.
- [28] 唐任伍, 肖彦博, 唐常. 后精准扶贫时代的贫困治理——制度安排和路径选择 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2020 (1): 133-139.
- [29] 张传洲. 相对贫困的内涵、测度及其治理对策 [J]. 西北民族大学学报 (哲学社会科学版), 2020 (2): 112-119.
- [30] 汪三贵, 胡骏. 从生存到发展: 新中国七十年反贫困的实践 [J]. 农业经济问题, 2020 (2): 4-14.
- [31] 张磊. 中国扶贫开发政策演变 (1949—2005 年) [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2007.
- [32] 曾小溪, 汪三贵. 中国大规模减贫的经验: 基于扶贫战略和政策的历史考察 [J]. 西北师大学报 (社会科学版), 2017 (6): 11-19.
- [33] 李培林, 魏后凯, 黄承伟, 等. 中国扶贫开发报告 2016 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 10.
- [34] 王绍光. 坚守方向、探索道路: 中国社会主义实践六十年 [J]. 中国社会科学, 2009 (5): 4-19.
- [35] 唐平. 农村居民收入差距的变动及影响因素分析 [J]. 管理世界, 2006 (5): 69-75.
- [36] 汪三贵, 曾小溪. 后 2020 贫困问题初探 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2018 (2): 7-13.
- [37] 叶兴庆, 殷浩栋. 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 [J]. 改革, 2019 (12): 5-15.

【责任编辑: 于尚艳; 责任校对: 于尚艳】

## ABSTRACT

### **Educational Research in the Postdigital Age** ( by Petar Jandrić , translated by YAN Fei and XIAO Shao-ming)

**Abstract:** Nowadays , educational research faces the challenge of big data and algorithms. Through automated processes of data collection and manipulation , big data and algorithmic processes have introduced new research opportunities. However , these opportunities are strongly limited by various data and algorithmic biases. Introducing new opportunities and limits , big data and algorithms have significantly transformed contemporary educational research. These transformations are dialectically intertwined with educational politics , policy , and practice. The complex interplay between ways we do research and ways we apply this research brings about a new set of philosophical , methodological , and practical questions and challenges. The paper outlines the main challenges of educational research in our messy , unpredictable , and constantly changing postdigital condition. Postdigital transformations in research , politics , policy , and practice are in permanent interaction and cannot be thought of without each other. In our postdigital age , educational researchers have an opportunity , and a responsibility , to lead these transformations in responsible and sustainable ways.

**Key words:** postdigital; education; educational research; research methods; big data; algorithm; political economy

### **From Absolute Poverty to Relative Poverty: Theoretical Relationships , Strategic Shifts and Policy Priorities**

( by WANG San-gui , LIU Ming-yue)

**Abstract:** China will eliminate absolute poverty historically in 2020 , but this does not mean the end of poverty reduction. Relative poverty will continue to exist for a long time and will become an important part of poverty alleviation in the future. Absolute poverty and relative poverty are a couple of concepts reflecting the degree of poverty. They are interrelated and coexist , but there are also obvious differences between them. Absolute poverty focuses on survival needs and has the characteristics of absoluteness and objectivity , while relative poverty focuses on lack of opportunities and deprivation of rights , and has the characteristics of relativity , subjectivity , chronicity , and dynamics. China' s strategy for eradicating absolute poverty has experienced five stages: ensuring survival , ensuring survival and promoting development , ensuring adequate food and clothing , consolidating adequate food and clothing , building a prosperous society in all respects. However , relative poverty is becoming more obvious. In the future , poverty governance needs to formulate appropriate relative poverty standards , implement differentiated support policies for low-income groups , establish an integrated system of poverty alleviation for urban and rural areas , and pay attention to the regional development of underdeveloped areas , so as to alleviate the relative poverty in rural areas , urban areas , and different regions.

**Key words:** absolute poverty; relative poverty; poverty alleviation; rural revitalization

### **From Absolute Poverty to Relative Poverty: the Dynamic Evolution of Rural Poverty in China**

( by LI Shi , LI Yu-qing , LI Qing-hai)

**Abstract:** In 2020 , the poverty in rural areas will be basically eliminated when we use the current standard to estimate , but it does not mean the end of poverty. The focus of poverty alleviation in China will change from solving absolute poverty to alleviating relative poverty. Based on the survey data of Chinese Household Income Project ( CHIP ) in 2002 , 2013 and 2018 , this paper analyses the dynamic changes of relative poverty in rural areas of China , and evaluates the effect of feasible policies to alleviate relative poverty. We find that the incidence of relative poverty in rural areas is increasing gradually , and the incidence of poverty in some special groups are higher , which is still a typical feature of the relative poor. In the aspect of alleviating relative poverty , government transfer payments such as the New Rural Pension Scheme , Subsistence Allowance and Policy Subsidy for farmers play a certain role in rural areas.

**Key words:** income gap; absolute poverty; relative poverty; structural characteristics; social security

### **Does Training Participation Help Alleviate the Relative Poverty of Farmers? —— Empirical Analysis of**

**3 278 Questionnaires from Farmers in Henan Province** ( by LUO Ming-zhong , TANG Chao , WU Xiao-li)

**Abstract:** After winning the comprehensive and precise poverty alleviation battle , China will face a more difficult and long-term complex solution to the problem of relative poverty. Based on the survey data of 3 278 rural household questionnaires in Henan province , the relative poverty levels of rural households are measured in two ways , economic relative poverty and multidimensional relative poverty , testing the impact of agricultural vocational skill training participation and non-agricultural vocational skill training participation on the relative poverty of farmers , and conducting a robustness test. The results show that no matter which relative poverty measurement method is used , agricultural vocational skill training participation and non-agricultural vocational skill training participation both have a significant negative impact on the relative poverty of farmers. Participation in agricultural vocational skill training has a