

《中国减贫四十年》报告：

8 亿人口摆脱贫困，人均寿命接近 77 岁

■ 本报记者 张明敏

3月31日，由财政部、国务院发展研究中心与世界银行联合开展研究的《中国减贫四十年：驱动力、借鉴意义和未来政策方向》（以下简称《报告》）在京发布。该研究报告分析了过去40年中国减贫的主要驱动力，总结了其他发展中国家的借鉴意义，并对中国的未来政策方向提出了建议。

贫困人口减少约 8 亿

过去四十年来，按照世界银行每人每天 1.9 美元的绝对贫困标准，中国贫困人口减少了大约 8 亿，占同期全球减贫人数的 75%。2021 年，中国宣布现行贫困标准下农村贫困人口全部脱贫，历史性地解决了绝对贫困问题，全面建成了小康社会。无论以世界银行标准还是中国现行贫困标准衡量，中国减贫速度和规模均前所未有。虽然消除了绝对贫困，但仍然有一定数量人口的收入低于中等偏上收入国家普遍采用的贫困标准。为此，中国确立了到 2035 年“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的新目标。

虽然中国尚未制定具体的指标，但毫无疑问，未来共同富裕政策将聚焦于这一群体。

《报告》聚焦中国过去四十多年帮助近 8 亿人口摆脱贫困的驱动力及其借鉴意义，并对中国未来政策走向提出建议。

《报告》认为，中国解决绝对贫困问题的两大支柱是基础广泛的经济改革发展和政府主导的扶贫战略与政策。其中，基础广泛的经济改革发展为贫困人口提供了新的机会并提高了收入。政府主导的扶贫战略和政策是政府认识到需要对贫困地区和贫困人口进行有针对性的支持后，最开始瞄准因地理环境导致缺乏发展机会的地区，之后转向瞄准贫困人口精准扶贫战略。精准扶贫战略在解决“最后一公里”问题方面发挥了积极作用。此外，有效治理是中国减贫成功的基础，政府的可信承诺、政府内部协调以及与非政府部门的合作为实现减贫目标提供了支撑。

贫困人口年递减 1900 万

《报告》指出，过去四十年，中国经济增长以及减贫的速度与规模都是前所未有的。以 2010 年国家贫困标准计算，1978—2019 年，农村贫困发生率从 97.5% 下降到 0.6%，农村贫困人口从 7.7 亿下降到 550 万，减少近 7.65 亿。换句话说，在过去四十年里，中国平均每年减少近 1900 万贫困人口（贫困发生率平均每年降低 2.4 个百分点）。根据世界银行每人每天 1.90 美元的贫困标准衡量，中国贫困发生率从 1981 年的 88.1% 下降到 2018 年的 0.3%，大约 8 亿人口脱贫。如果使用中等偏下收入国家和中等偏上收入国家普遍使用的

更高贫困标准计算，中国的贫困发生率也呈现快速持续下降的趋势——虽然慢于 2010 年国家贫困标准下的减贫速度。2021 年 2 月 25 日，中国政府宣布实现了“消除农村绝对贫困”的目标。

平均寿命接近 77 岁

《报告》指出，改革开放四十多年来，中国的各项福利指标改善明显。改革开放初期，中国人口平均预期寿命为 66 岁，远超其他发展中国家，处于有利的发展起点。在此后的四十多年里，人民健康水平持续提升，2019 年中国人口平均寿命接近 77 岁，婴儿死亡率从 1978 年的 52‰ 下降到 2019 年的 6.8‰。

初中教育人群比例翻番

《报告》指出，早在 1978 年前，中国教育事业水平就已高于同类型国家。改革开放后，随着基础教育和中等教育逐步普及，中国教育水平进一步提高。到 2010 年，中等教育入学率已达到 88%。虽然中国当时人均国内生产总值水平远低于巴西和南非等中等偏上收入国家，但中等教育入学率指标与这些国家的差距不大。1982—2010 年，完成初中教育的成年人比例从 22.8% 增长到 65.3%，提高近两倍。

总体来看，过去四十多年不断提高的人类发展指数排名体现了中国在收入、健康和教育等方面的大幅改善。中国人发展指数排名的排名从 1990 年的第 106 名（共 144 个国家）提升到 2019 年的第 85 名（共 189 个国家），与其他大型发展中国家的差距不断缩小。在过去四十多年里多维（非货币）贫困也有所改善，中国多维贫困人口比例从 2002 年的 12.5% 下降到 2014 年的 3.9%。中国消除绝对贫困具有重要的世界意义。

中国的减贫成就不仅帮助世界实现了千年发展目标，还提前十年实现了联合国第一个可持续发展目标——消除极端贫困。1981—2017 年，按照世界银行每人每天 1.9 美元贫困标准，全世界平均每年减少近 3400 万贫困人口，其中 2400 万来自中国的贡献，中国减贫人数占全球摆脱极端贫困总人数的四分之三。整体上看，中国的减贫进程始终领先于世界其他国家。

减贫史是经济社会发展史

《报告》称，自 1978 年改革开

放以来，中国保持了数十年的经济快速增长，这部分得益于有利的初始条件，包括受过良好教育的健康人口、低生育率、高储蓄率和公平的土地分配制度，同时，改革开放政策发挥了不可替代的作用。中国与一些其他曾经实现过快速发展的经济体，特别是东亚地区经济体具备共同特征。中国改革开放政策的主要内容包括注重教育、实施外向型发展、重视基础设施投资、保持宏观经济稳定、实施与比较优势一致的结构政策体系，以及支持市场竞争等，这些政策既有其特殊性，也与其他高速增长的经济体有共同之处。中国 1980 年以来的减贫速度在一定程度上反映了中国的经济追赶过程。

中国经济快速增长伴随着基础广泛的经济改革发展。

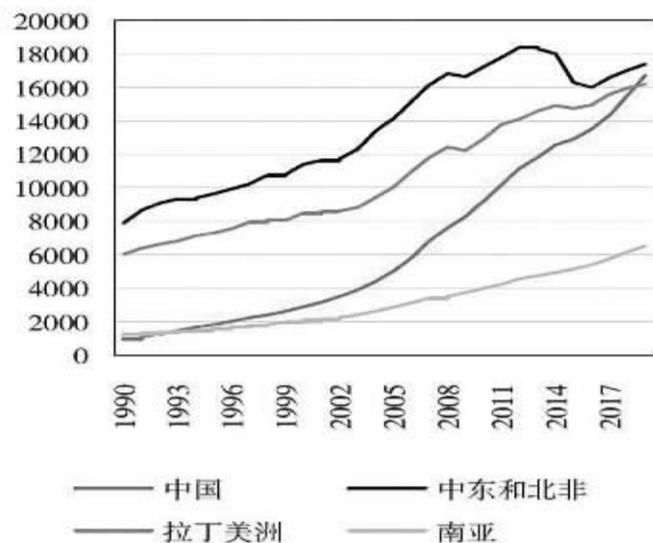
中国的改革发轫于贫困人口相对集中的农业部门。得益于引入市场激励机制，贫困人口生产率提高。低技能要求的劳动密集型产业为农业剩余劳动力提供了转移就业机会。城镇化进程有助于农民工利用城市新机会，其向农村家庭的转移支付又提高了留在农村家庭的收入。由政府投资的基础设施改善了农村地区的生产生活条件，实现了农村、城市和出口市场的互联互通。这些领域的改革是渐进的，有利于企业和劳动者逐步调整并适应改革。

当贫困发生率低于 10% 以后，精准扶贫战略和社会保障体系开始发挥更重要的作用。2013 年起实施的精准扶贫战略覆盖了从贫困识别到贫困退出的整个过程，对于帮扶谁、谁来扶、怎么扶、如何退以及防止返贫的各个环节做出部署。这一战略获得全政府、全社会的支持，有效解决了“最后一公里”的问题，对于消除绝对贫困意义重大。

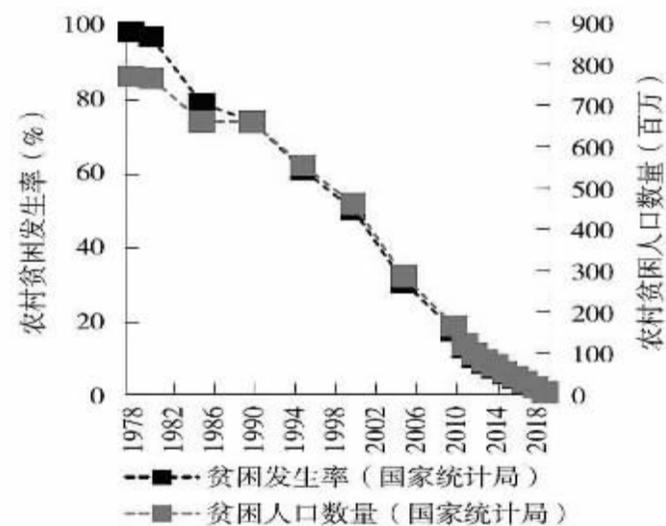
减贫成功得益于有效治理

《报告》称，和其他东亚国家一样，中国拥有一个有能力、高效率的政府。中国政府对减贫目标做出可信承诺，并在政策执行过程中推动各层级政府和不同部门间的协调，积极动员非政府部门利益相关者之间达成合作。中国根据国情制定了相应的政策。广阔国土面积要求中央政府在政策实施中进行分权，地方性政策试验空间很大，地方政府之间竞争程度也很高。为了保持政策一致性，各级政府对政策试点开展了严格的监督和问责，同时对官员进行了强有力的行政激励。

人均国民总收入比较（按购买力平价折算国际美元）



来自国家统计局《中国统计年鉴》2010 年国家贫困标准（按照 2011 年购买力平价为每人每天 2.3 美元）下的农村贫困发生率



消除绝对贫困并不是中国减贫事业的终极目标，未来政策重点需要转向缩小优质公共服务等方面的差距、解决长期存在的收入不平等和经济机会不平等、减少低收入群体因经济向绿色化、城镇化、服务业驱动转型而面临的风险。作为实现到 2035 年“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”政策框架的一部分，需要进一步调整国家低收入标准，以适应不断提高的国民收入水平。低收入人口帮扶措施需要与社会保障体系进一步深度融合，为低收入群体提供支持，降低少数群体获益过多的风险。这些政策取向已经反映在 2021 年政府工作报告中，具体的行动计划将在“十四五”期间制定并实施。

减贫进程领先世界

值得注意的是，《报告》提出了在总结回顾中国减贫经验领域需要进一步研究的问题。首先，关于中国扶贫战略和政策究

竟在多大程度上促进了贫困地区发展，以及减贫和增长之间关系等问题需要进一步分析，这与其他中等收入国家贫困地区的发展息息相关。第二，关于中国将地方性政策试点试验与强有力的绩效激励制度相结合的经验对于其他国家有何启示需要进一步分析，这将有助于理解分权模式和有效提供公共服务之间的关系。第三，关于中国精准扶贫经验、具体的政策干预效果及政策间相互作用需要进一步分析，这对于理解政策效果、效率和可持续性意义重大。

广义上讲，分析政策干预的成本及收益有助于理解“算大账”的含义。这对于解释基础设施投资对减贫的影响，户籍制度和中国的城镇化等相关政策十分重要。在以上这些研究领域，应该鼓励国内外的研究者、政策界和学术界人士开展广泛交流，在更大范围内提供高水平实证研究所需要的数据。这些努力将有助于中国的减贫成就在世界范围内得到应有的关注和理解。