

第三部分 贫困评估对于实 施方法的政策建议

八. 优先次序及其实施

近来，中共十七大确定了实施科学发展观的政策。当局认识到，尽管社会主义市场经济已经建立，残余的结构性和制度性障碍却依然在拖累发展的速度。中国人民整体来说已经达到了较为舒适的生活标准，但收入分配不平等扩大的趋势尚未扭转，在城市和农村地区都还存在大量贫困和低收入人群。中国还面临缩小城乡之间和地区之间发展差距、促进更平衡的经济和社会发展的艰巨任务。因此，科学发展观强调了如下四项原则：1) 发展为第一要义；2) 以人为本；3) 追求全面、平衡和可持续的发展；4) 坚持城乡之间、地区之间、经济和社会发展之间、人和自然之间、国内发展与对外开放之间的综合统筹。

本报告强调并试图系统分析中国目前面临的若干发展挑战，所用的视角与科学发展观所强调的原则和内容是一致的。我们希望，下文将总结的各类政策建议、程序和制度改革意见能够对十七大提出的科学发展观的贯彻落实有所帮助。

最后一章集中讨论应该做些什么。本章试图从以前的分析中总结出中国当前和正在发展的扶贫议程的优先次序，以及为了实施所需要采取的项目和政策。鉴于本报告的性质，对上述问题的讨论不可避免地将侧重于政策、程序和制度改革中相对宽泛的方向，而不是对特定项目和措施提出具体的操作性建议，当然在讨论过程中仍然会涉及到部分具体问题。另外，虽然本章将试图对主要的政策建议进行总结，但并不会取代前文中对于各种政策措施所做的具体讨论。

(一) 采用更广义的贫困概念以及合适的识别和瞄准贫困群体的标准

中国目前应考虑采用更高的贫困识别和瞄准标准

首先，现时的中国提高适合城乡的贫困标准正当其时。毫无疑问，和国际标准相比，亦或相对于中国平均的收入水平和不断增长的期望而言，目前官方按照 2007 年农村价格划定的 785 元的贫困线（或者说，按照 1993 年美元购买力平价约为每天 71 美分，按照 2005 年美元购买力平价约为每天 57 美分，使用现行汇率约为 31 美分）都太低了，是发展中国家中标准最低的之一。最近的计算进一步表明，即便按照贫困线旨在满足的客观标准（满足基本的食品和非食品的必要的最低支出）来计算，现行的贫困线仍然偏低。2007 年 10 月，胡锦涛主席在十七大报告中对提高贫困线原则给予了肯定。近来，在学术界和政策圈对于提高贫困线的问题开展了某些积极讨论。⁷⁵采用更高的贫困线标准当然只是建立面向未来的扶贫战略的第一步，但这可以使得政策关注的重点瞄准适当的群体，也就更能符合中国目前的发展阶段的需要，所以是非常关键的一步。新的标准不但将作为国家对于贫困的评价和监测的基础，更重要的是还需要形成一致的操作手段，使得广泛的扶贫和社会保障项目能更好地瞄准城乡的贫困群体。

根据消费而非收入来度量贫困也值得考虑。本报告包含了基于收入和消费两方面的分析，但许多显然的原因表明，采用消费而不是收入来进行分析更好，其中主要的一个因素在于消费是更稳定的度量福利的指标。强调消费指标还有助于实现现有的增加 GDP 中的消费份额的目标。还有，虽然中国的许多穷人的消费额低于收入水平，但可以证明，这些储蓄主要是预防动机，以便减缓在未来收入发生波动时带来的负面效应。这同时也表明消费可能是更加稳定、可靠的度量福利的指标。

⁷⁵ 根据新华社的报道（2008 年 4 月 12 日）。政府政策的某些部分也已经反映出要设立更高的贫困线，例如在低保救助的门槛和提高个人所得税免税标准上面。

当然，提高贫困标准仅仅是考虑整个扶贫议程的开始，不过，在中国目前的发展阶段，它有助于我们将扶贫政策的注意力集中到更适当地瞄准贫困群体上来。

但是，贫困的概念可以延伸至另外两个方面。首先，除了收入和消费以外，能否获得支付得起的教育和医疗服务，也应当视为扶贫议程的一部分。更高的收入和消费可以成为获得这些服务的手段，然而，收入和消费本身也可能成为缺乏这些服务的限制因素。有证据表明，难以应对健康冲击是使家庭陷入贫困的重要原因；而且，有限的人力资本常常成为许多家庭无法利用经济增长所提供的机会来摆脱贫困的原因。

其次，既然（未保险的）风险导致的陷入观测到的贫困现象很明显（据估计约为消费贫困的40%），而且有迹象表明风险对贫困的贡献率会随着扶贫的进一步深入而增加，因此，向脆弱的贫困群体提供社会保障也应被视为扶贫战略的组成部分。

这样，扶贫战略较传统上认识的范围会更广泛。有证据表明，政府在实际操作过程中，已经认识到了这种广义概念的挑战，但如下所述，在具体实施这个更广泛的战略时还有很多工作要做。

（二）继续把农村减贫作为首要工作

把农村扶贫工作当作首要任务来抓

在贫困概念得到拓展之后，本报告列举的证据和分析表明，农村扶贫工作仍然应作为首要任务。无论是按照收入还是按照消费来度量，中国的贫困人口绝大多数在农村，或是来自于农村。即便不将迁移劳动力包括在农村人口中（全国的住户统计通常是这种做法），农村贫困人口仍然占以世界银行的贫困线标准计算的贫困人口90%。相形之下，根据精确的城乡生活成本差异来度量实际收入和消费，城市居民（不包括迁移者）约占全国总贫困人口的1%~3%。

近年来城乡收入差距扩大……

尽管农村内部的收入差距在某种程度上高于城市内部的收入差距，但城乡贫困发生率的差异大部分还是来自于广受关注的城乡人均收入的差异，而且这一差异无论是从绝对值还是从相对值上来说，近年来都在稳步扩大。尽管有大量的迁移人口来自于农村，这一差异目前仍然处于历史高点。

城乡收入差距仅仅是巨大的城乡隔离的体现之一

但是，城乡收入差距只是城乡隔离的表现形式之一。几乎在福利体系的每一个层面，农村人口都落后于城市人口。农村地区的识字率、入学率（特别是小学以后）以及教育水平（尤其是初中以后的教育），尽管从绝对量上说这些指标都有了显著的改善，但城乡的差距仍然在持续扩大。因此，农村扶贫工作仍然必须作为首要任务。

导致城乡差异如此明显而且成为政策关注的焦点的一个背景事实是，尽管很明显农村地区更为贫困，但整个国家高度分权化的财政体制却持续地偏向于城市。即使不考虑以贫困人口为基数的问题，从人均概念看，城市地区总体而言也享有多得多的财政资源，相应地体现为更高水平的公共财政支出。例如，人均教育和健康的公共支出，农村地区远落后于城市地区。社会救助和社会保障的支出也是如此，城市人口所得要高出很多（见下文的进一步讨论）。

政府最近的几项措施开始关注城乡差距的问题

最近，政府已经采取了几项步骤来解决城乡差距的问题，主要的措施包括：（1）取消农业税费，增加对农业的直接补贴；（2）取消农村地区义务教育阶段的学费；（3）把农村医疗保险扩大到全国大约86%的县；（4）在全国范围内推广农村医疗

救助制度和农村最低收入保障制度。这些重要的措施反映出了政府解决城乡差距的决心，效果也开始显现出来，农村乃至全国的贫困程度有了显著下降。虽然由于城市地区的增长速度仍然快于农村地区，这些政策并不会大幅度缩小城乡差距，但更重要的是在未来保持这些政策取得的成就，同时着手应对其他几项突出的挑战（下文将会讨论），以继续加强这些政策对于扶贫的效果。

但忽略城市的弱势群体也是完全错误的

此外，尽管强调解决农村的贫困问题无疑是正确的，但忽视城市中相对弱势群体的处境和问题也是完全错误的。这是由于以下几个原因：首先，由于不断增加的农村向城市的大规模人口迁移，农村和城市贫困现在越来越联系在一起；其次，由于在全国范围的抽样调查中未能恰当地包含农村的迁移人口，会导致低估城市贫困的规模；第三，自 20 世纪 90 年代中期以来，伴随着国有和集体经济的重组，城市劳动力市场也经历着复杂的转型，给城市就业人口带来了新的脆弱性，若忽视这些群体将会产生城市弱势群体或在未来出现贫困。随着城市化的推进，制定全国统一的城乡扶贫和社会保障机制将成为越来越突出的政策重点。

（三） 通过提高劳动的收益来增加机会

因此，提升劳动（大多数贫困人口的主要资产）的回报是关键

这些家庭所缺乏的是他们拥有的主要资产的合理回报。贫困家庭的主要资产是劳动力，而他们真正需要的是让就业可以获得更多的回报。因此，提升农村贫困人口和城市弱势群体的劳动回报对于增加收入和改善生计是非常关键的。可以而且政府也正在通过以下的方式达到这一目的。

迁移的规模巨大而且仍然在迅速增加

发挥人口迁移对于减贫的潜力

农村减贫的一个有效途径是向城市地区迁移。在 20 世纪 90 年代，农村向城市的人口迁移规模迅速增加。尽管由于数据和定义各异，但迁移人口的规模可能已高达 1.5 亿。这是人类历史上和平时期规模最大的流动。有关迁移的规模以及这一现象的重要意义可以从以下几个方面的事实中得到体现（2003 年的数据）：

- 约有 1/5 的农村劳动力是迁移的农民工；
- 约 43% 的农村人口生活在至少有一个农民工的家庭中；
- 打工收入占农村收入的近 30%。

……而且迁移的确有助于扶贫

尽管很难精确估计迁移对于扶贫的贡献，但国内迁移和汇款在农村脱贫中的重要作用毋庸置疑。例如，国家统计局住户调查资料表明，有农民工家庭的农户（30%）较之没有农民工的家庭陷入贫困的可能性要小。如果没有人口迁移的话，据估计仅 2003 年就会有 1180 万人陷入收入贫困，这会使总的贫困人口增加 13%。由于没有考虑迁移带来的间接利益，上述数字还可能低估迁移的作用，例如，汇款支持的生产性投资或者迁移对农村工资水平的积极影响等。

但是仍然有很多贫困人口缺乏迁移的能力……

但是，人口迁移的扶贫效应由于许多贫困人口难以迁移而受到了制约。迁移概率（定义为家庭中至少有一个农民工的概率）和家庭人均收入之间的关系为倒 U 型。尽管原因各异，但最贫困和最富裕的家庭都更不可能迁移。富裕家庭迁移动力不足，而很多贫困家庭却没有能力利用迁移的机会，因为他们缺乏资源和环境。限制迁移的一些关键因素包括：农村劳动力的受教育水平，获得信息的渠道和网络有限，尤其是在一些偏远地区非正式（家庭和朋友）的网络并没有很好地建立起来。而其他的因素，还包括迁移的成本以及与城市找工作有关的费用、更高的医疗费用以及子女在城市入学的费用，以及由于和城市本地劳动力处于分割的劳

动力市场而在职业和工资方面受到的歧视等。

……人口迁移也给迁出地区带来了某些问题

人口迁移虽然是增加农村劳动力收入的一个重要手段，但对于迁出地区也有些负面影响，包括对农村小孩上学的负面影响，迁移劳动力遭受工伤或残疾给家庭带来的更大风险，以及村庄组织和社区参与的退步等。对于那些有大规模劳动力外流的村庄而言，社区参与受到的消极影响可能很难消除，但其他负面影响却和政策失灵有关，例如，迁移劳动力的人力资本太低，给他们及其家庭成员提供的社会保障太低，对迁移劳动力获得城市服务实行的歧视性规定和做法等，这些最终也限制了家庭迁移的规模。

考虑到这些劳动力流动的障碍对贫困人口有特别大的影响，以及人口迁出地区受到的负面影响，人口迁移对于扶贫的潜力还没有被充分实现。以下几个方面的政策将有助于发挥迁移的潜力：

- 提高潜在的迁移人口的教育和技能，尤其是那些贫困家庭的人口在这些方面更为缺乏。在所有的农村地区确保初中水平的义务教育是第一步，所以目前进行的义务教育免费改革是特别有效的举措。但此后，如果迁移者有机会在城市劳动力市场上获得工资更高的技术工作，还有必要增加对农村人口的高中和职业教育的公共财政支持。
- 以非正式的社会网络补充有组织的职业中介服务，可以帮助农民减少与迁移相关的信息和搜寻成本。针对一些少数民族群体和现有的网络尚不发达的贫困地区，应该有特别的帮助。
- 改善那些劳动力输出的中西部省份的城市投资环境。中国的迁移模式在很大程度上反映了经济活动的地理集中性。劳动力输出地区集中在中部和西部地区，劳动力输入地则集中在东部沿海地带。大多数迁移都是跨省的长途跋涉。但是，正如世界上任何其他地区一样，迁移距离增加了迁移成本，减少迁移的数量。同时沿海地区的工业聚集区正变得日益技术和资本密集化，在中西部地区发展劳动力相对密集的产业可以进一步促进对农村劳动力的吸收，而这要求采取一些措施来改善当地的投资环境。
- 改善劳动力市场的条件，为城市里的农民工提供公共服务和社会保障。尽管农民工的规模庞大，但现行的农民工管理体制在某种意义上仍可以被视为“客居打工者体系”。在输入地的劳动力市场上，一系列针对迁移者的歧视性措施阻碍了他们成为工人或居民。消除这些歧视性政策已经越来越迫切，因为这些措施既限制了迁移的规模，也制约了他们从迁移中获得利益的可能。这尤其需要更好地履行劳动法赋予农民工的权利，根据居住地而非户籍来确定基本的服务（教育、医疗和住房），并将社会保障项目的覆盖延伸到农民工。除了促进家庭迁移之外，这些措施还有助于解决留守儿童的问题。
- 政府已经在部分领域采取了某些措施，例如 2006 年 3 月发布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（第 5 号文件）、《劳动和社会保障部关于落实国务院第 5 号文件的通知》（2006 年 4 月），以及 2006 年发布的关于农民工问题的部门联席会议的行动计划等。这些众多的关于农民工问题的文件规定涉及到工人权利保护、公共服务和生活条件、社会保障、就业服务和技能培训等多个领域。可是，目前还缺乏关于这些众多规定的落实情况的系统材料。监督这些新措施的进展情况是非常重要的，不但要评估其实施是否按计划进行，而且可以通过实施经验来总结哪些项目在哪些地方以何种形式发挥了作用，从而可以对各项措施进行完善。

促进贫困地区的农业和农村发展

促进农业和农村发展

然而，农村的全体贫困人口不能都寻求迁移。促进农业和农村发展显然在扶贫

在扶贫战略中发挥着重要作用

战略中占有一席之地，本报告对于农村贫困人群的分类分析也证实了这一点。这个观点也是中国政府的扶贫办法的核心要素之一，从一开始就致力于发展导向并且以贫困地区为目标。中国的标志性扶贫项目——整村推进计划——就是以地区为对象的，目前面向全国五分之一的村庄（指定为贫困村的），通过参与性的手段来促进村级投资。其他重要的开发扶贫项目还包括贷款和农业开发补贴、公共工作机会项目，以及实际上促进了迁移的劳动力转移项目。

不过基于地区的项目并不能很好地瞄准贫困人口，对于影响到的贫困人口的收入促进也较小

本报告对于这些项目的分析表明，还有若干需要改进的领域。在村级投资项目方面，报告强调了两个核心问题：（1）项目的定位瞄准效果相对较差（相当一部分穷人并不居住在指定的贫困村中）；（2）村级投资对于贫困村内的穷人的收入提高作用很有限（说明投资的规模较小，穷人难以提供配套投资，以及部分限制村民特别是穷人参与项目的规划和实施的因素等）。除了整村推进计划以外，补贴贷款项目尽管占全部扶贫资金的一半左右，但其设立的重点是扶持较大的农业企业，而不是给贫困人口提供主要帮助。贫困人口对于劳动力转移培训项目的参与由于参与培训的费用相对较高也受到了影响。

为了使这些措施更好地发挥农村扶贫的作用，进一步的改革是必须的，对于整村推进计划来说，如下的领域值得考虑：

- ❑ 制定统一的、基于数据的确定贫困村的标准，以及定期重新评估贫困村的体系；对于最贫困的村庄更早和更多地提供投资。
- ❑ 增加村级投资的规模。这可能要求预算拨款提供更多的资金，同时通过村级规划更好地协调资金分配，制定更清晰的以工代赈投资项目，把补贴贷款和村级规划统一起来，也能够提高村级投资的有效规模。把目标的贫困村的数量缩小，也可以给每个村提供更多的资金。
- ❑ 建立制度机制，改善村级投资和其他部门机构的合作。由于农村地区更多的投资不是通过扶贫资金，而是其他部门机构的预算来进行，所以村级投资的协调问题不只是扶贫资金本身的事情。目前通过地方扶贫开发办公室进行的部门间协调开展得并不理想，需要大力加强以提高效率。
- ❑ 在更好地界定贫困村之后，还要以家庭层面的定位为新的重点，这对于扶贫直接抵达村里的穷人是十分重要的。这方面可以有几个办法：改变项目的组成，引入更多面向家庭的干预措施，例如促进非农产业就业的劳动力培训；取消对贫困家庭的补充投资的要求或者提供这方面的补贴贷款；出台新的项目，例如自我瞄准的公共工作项目或者有条件的现金转移等，为符合条件的贫困家庭提供用于其他目的的帮助，例如确保儿童不会失学或者让成人参与劳动力培训等。
- ❑ 进一步研究村级规划程序，找到促进穷人参与积极性的办法，对村级规划实施的新办法开展试点。

对于其他对开发项目来说，也有如下一些领域需要在未来的改革中加以考虑：

- ❑ 补贴贷款项目需要和村级规划更好地协调。必须制定新的制度安排来加以落实，简单地要求各不同部门开展合作是不够的。还需要认识到如果没有县级和省级的协调，在村级实现资金和项目管理的协调就难以获得成功。因此，需要有某一个机构获得足够的授权来保证在省级和县级层面的协调。
- ❑ 需要对补贴贷款的去向进行重新调整，从较大的农业企业（它们应该从普通的商业银行体系获得支持）转向贫困家庭，其中一部分是给他们提供廉价资金，以完成配套投资，以便他们能更好地利用村级投资的公共品。
- ❑ 与劳动力转移项目有关的方面是，免除贫困家庭的食宿费和其他费用，鼓

励他们更多地参与。

更好的地理定位能扩大的收效优先……因此需要采取面向家庭的做法和新的定位机制（例如代理工具瞄准机制）

更多的面向家庭的干预措施需要加强国家的开发和社会保障项目的跨部门的合作

扶贫开发项目还有另外两个政策考虑需要关注：

- 即便能很好地在村级界定贫困，但由于贫困现象越来越分散化，许多穷人还是会被排除在外，同时面向贫困村的投资的收益又会被那里的非贫困人群所获得，这样就给面向地区的瞄准机制进一步提高收益造成了障碍，所以很重要的是以面向家庭的瞄准来补充地区瞄准机制。因此，需要建立新的机制，以贫困家庭为对象，为此，应积极开发代理工具瞄准机制等技术手段。
- 假定如上所述，要采取更多的面向家庭的干预措施，以作为扶贫开发计划的一个部分，那么和社会救助及社会保障项目的协调就会变得更为重要，因为这些项目也是在家庭层次上提供关键的支持。例如，对于开发项目和社保项目来说，有必要建立统一的办法来甄别瞄准贫困家庭，这需要部门间的协调，它不仅仅限于扶贫办、财政部、发改委和农业银行（及农村信用合作社）的范围，还涉及民政部、劳动和社会保障部等。为扶贫工作建立更好的协调机制目前依然是艰巨的制度挑战。

（四） 通过扩展和改善城乡社会保障体系的覆盖来提高保障

本报告早先给出的证据表明，中国的城乡家庭存在着一定的贫困脆弱性，因为他们面临着一系列的风险，包括自然灾害、健康状况的波动、农业产量和价格的波动以及失业等。例如在农村地区，容易陷入贫困的人口规模可能是任何一年中处于贫困状况的人口的 2 倍。社会保障体系可以通过社会救助和社会保险等方式，帮助个人应对这些风险，因此这些制度的建设就成为整个扶贫战略的内在组成部分，当然这面临着很多政策挑战。

中国在重新建立城乡社会保障制度方面已经取得了很大进展，但许多政策挑战犹存

在 20 世纪 80-90 年代的经济改革与重组过程中，中国传统的以社区和企业为基础的社会保障体制解体，但目前重建城乡社会保障体制的工作已经取得了很大进展。城市社保体制的许多重要修订始于 90 年代中期，而重建农村社保体制则是最近以来特别是过去 5 年的政策关注焦点。在相对短的时期内，新的社会保障体制的建设取得了很大成绩，这固然令人鼓舞，但它却是发生在城乡经济体制大规模结构变化的背景下，并依然存在若干政策挑战。根据本报告的分析，城乡社保体制面临的主要挑战和潜在的改革领域如下：

改善农村社会保障

特别在过去 3~4 年中，农村社会保障体系的几个部分有了显著进步，开始改变长期存在的落后面貌。最近的措施反映了这样的认识，就是说只依靠相对公平的土地使用权的分配并不足以提供有效的农村社会安全网。这些措施的主要目标是扩大覆盖面，主要项目（特别是农村低保、农村医疗保险以及医疗救助项目）的覆盖面也的确取得了快速增长。但与此同时，其他一些保障项目，如农村养老金和救灾制度等，提供的帮助还很有限，此外大多数农村保障项目的救助水平过低。与之相比，城市在 20 世纪 90 年代经历国有企业重组高潮的时候，政府投入了很多努力和资源来建立相对现代化的社会福利制度（而不再以企业为基础）。最近的措施正在开始缩小城乡体制的差距，但余下的任务依旧艰巨。

总的来说，农村社会保障体系面临四个主要挑战。

- 几个项目的覆盖面（以受益者的人数计算）需要扩大，以更好地保护农村的贫困和经济脆弱的人群。
- 几个项目的保障受益水平只及同类城市保障项目水平的一小部分，要让这些项目为受益人提供更有力的保护，其受益水平也需要提高。
- 农村社会保障体系内部的不同项目之间与城乡体系之间都需要合作与协调。一个更和谐的全国性体系不但对于缩小社会保障的城乡差距至关重要，而且可以给那些在目前的城乡体系中没有得到良好覆盖的迁移劳动者提供足够的保护。
- 所有这些都是需要中央和省级政府更多的资金投入，另外为了打破社会保障开支对地方财政实力的依赖，解决由于地方政府收入差异太大而造成的农村社保项目的覆盖面和受益水平的差距，也需要来自更高层政府的资源承诺。

各个单独的保障项目也面临具体的挑战：

- **农村低保：**农村低保显然已成为主要的社会救助项目，其自 2005 年以来的迅速扩大令人印象深刻，总覆盖率如今已相当于农村贫困人口的二分之三。然而随着该项目的普及，它也需要更统一的覆盖和瞄准的办法来控制其规模。这里要面临的许多挑战和更完善的城市低保制度很相似（更多的讨论参见下文），例如，更好地进行瞄准，从而改善对穷人的保护；低保线的合理确定，以便在不同地方政府之间设立合适的低保资格，可以让这个项目提供的保护更能体现实际需要，而非依赖地方的财力；制定适当的受益方案，以减弱对工作激励的负面影响。
- **农村医疗保险：**农村医疗保险体系近来的快速增长反映了政府对此的优先重视，2007 年底的参保率已达到 86%，从而在很大程度上解决了覆盖问题。接下来的挑战是确保能提供足够的受益水平，使得私人医疗费用负担能显著下降。2008 年的计划是使财政缴费的金额增加一倍，将给提高受益水平提供更多资源，但中央和省级政府还需要提供更多的资金投入，使得个人医疗费用的更大比例能得到报销。门诊服务的覆盖也面临着挑战，主要是迁移劳动力，他们正处在城市和农村两个医疗保险体系之外，这也给城乡两个体系的合作协调带来了更大问题。随着新型合作医疗保险在全国范围内展开，这个任务正变得日益突出。
- **医疗救助：**医疗救助体系是农村医疗保险体系的有益补充，可以把覆盖面延伸到农村的贫困人群。可是，医疗救助体系虽然是全国性的，但其覆盖的受益人数量依然很有限，总覆盖率只有农村贫困人口的一半左右。还有，该项目和低保项目的关系还需要厘清，因为两个项目的目标都是帮助穷人，所以需要采取统一的瞄准办法。政府可能还想利用医疗救助项目作为医疗保险的验证安全网，也就是说，受益人如果某年的医疗费用超过一定标准，就可以享受更高的报销比例（甚至达到 100%）。
- **灾害救助：**与损害的规模相比，灾害救助的覆盖面和受益水平还很低，这需要更多的政府资源投入。不过，大多数政府反应是事后性质的，明显缺乏灾害保险。最近，中国最大的人寿保险公司中国人寿保险公司发起了中国第一种灾害保险，覆盖 6 种自然灾害。然而，私人企业提供的这类保险可能有限，政府有必要考虑提供公共灾害保险，并给低收入群体提供保费补贴。
- **农村养老保险：**中央政府目前正在研究制定新型农村养老保险，其目标是到 2020 年基本覆盖全部农村居民，制度模式选择的是基础养老金与个人账户相结合，基础养老金由政府补贴构成，个人账户资金由个人缴费、集体补助、财政补贴构成，平均费率为当地农民人均纯收入的 10% 左右，保障水平保持在当地农民人均纯收入的 30%~50%。然而这样一个高补

贴性质的体系将更加类似于给农村的老年人服务的转移支付或救助制度。这个做法具有很强的合理性，需要认真比较给老年人提供帮助的不同方案，把缴费型的个人账户和政府财政支持的基础养老金综合起来研究。

改善城市社会保障制度

城市的社会保障制度虽然比农村发达得多，但几个核心项目是否能为城市人群提供有效的安全网，依然存在若干值得重视的问题。本报告的分析强调了城市地区的社会保障和社会救助领域共同面对的几项挑战。

城市社会保障体制改革面临的主要政策挑战包括：

- **社会保险对贫困人口和低收入群体的覆盖有限。** 尽管社会保险在过去 10 年有大幅度的进步，但覆盖面依然很有限。目前的主要项目只覆盖了 40%~50% 的城市员工，这表明还有很多空白需要填补。另外，该制度主要强调正规部门，对于非正规部门工人的覆盖率要低得多，只有正规部门的四分之一左右。类似的是，社会保障项目对于贫困和低收入群体的覆盖也只有高收入群体的一小部分。该保险体制的进一步扩展需要特别关注扩大对这些群体的覆盖。
- **外来人口的覆盖有限。** 城市的社会保障制度继续面临着大规模的城乡人口迁移的挑战。据估计，外来劳动力的养老保险、医疗保险和失业保险的覆盖率，大约仅为城市本地居民的 1/7（参见第 7 章）。根据官方的数据，自 2006 年以来工伤保险和医疗保险有了显著的扩大，在 2007 年分别覆盖了外来劳动力的三分之一和四分之一（表 6.71），然而，这两个领域依然有很多工作要做。把外来劳动力纳入失业保险和养老保险的进展则更为有限，这些制度的设计对于经常更换雇主和工作的流动劳动力不利，面临着更大的挑战。
- **统筹层次低、保障携带转移的能力很有限。** 大部分社会保险基金的统筹目前通常在地方政府（市级）的水平上，然而从风险管理的角度来看，统筹水平低会造成缺乏效率，也限制了保险项目的好处。把地方社会保险费用支出与地方财政收入捆绑在一起还造成了不平等的现象。统筹水平低同时导致受益权难以转移携带，不但对于进一步扩大覆盖面是个障碍，而且成为劳动力流动和建立更灵活的劳动力市场的主要限制。提高统筹层次和增加转移携带灵活度的进展很有限，对于比较富裕的地方政府来说更高层次的统筹不受欢迎，可能被它们视为隐含的税收。因此，对该体系的改革可能会很困难，但仍然是未来政策努力的方向。
- **需要在提供保障与保持激励和竞争力之间寻求平衡。** 社会保障项目目前由雇主和员工承担的缴费已经占工资单的 43% 左右。雇主为 5 个主要保障项目缴纳的费用大约为工资的 32%，其中有部分可能通过降低工资的形式转移给员工，但不愿意配合的私人动机依然很强。收入较低的员工也不愿意进行配合。这些原因已经导致了城市劳动力市场的非正规化。现行的体制对于维持中国工商业的竞争力有着重要的作用，所以虽然可以用更大的努力来强制推行社会保障，但恐怕难以解决就业非正规化和确保竞争力的双重问题。解决方案肯定要涉及到：社会保障制度需要更大的公共财政投入。为了保护低收入员工，政府还可以考虑降低或免除低于一定收入水平的员工的缴费，乃至减少雇主为他们的缴费。

城市低保。 为城市弱势群体提供的主要社会救助项目是城市低保制度，按照国际标准来看，该项目的瞄准效果非常好，64% 的受助者属于城市人口中最底层的十分之一的部分，他们获得了项目总收益的 70%。这样的成就虽然出色，但本报告的分析依然指出，该项目也面临几方面的政策挑战，最主要的包括：（1）尽管受益

面集中在最底层的人群这点做的很好，但对城市贫民的覆盖面仍然有限（也就是城市人口中最底层的 5%~10%的人）；（2）没有覆盖城市中的迁移人口；（3）低保的资格和受益标准根据地方政府的财力而不是需要设置；（4）项目设计对工作激励有潜在的负面影响。

面对这些挑战，报告建议了几个方面的改革，其中许多和农村低保制度也有关系：

- 改革的一个领域与低保线的合理化有关。通过设立城市贫困线，反映不同地区的生活标准，能够减少横向的不平等。如果不能利用现有数据来设定分城市的低保线，则可以从估计一致的分省的城市贫困线开始起步。这个办法还可以使各地的低保线与当地政府财政能力脱钩，但为了发挥作用，还需要从上级政府向贫困城市的转移支付。中央政府应该根据一致的低保线，在确定低保领取人数后把资金转移到省和地方政府。
- 与此相关的一个问题是低保受益线的合理化，目前这个标准在不同城市之间差距很大，但它和贫困程度关系不大，而主要取决于地方政府能够愿意付出的财力，例如，最近的规定（2008年2月）也决定允许经济条件较好的地区继续提高补贴标准。因此，需要制定全国一致的、更加公平的办法。
- 为了提高对贫困人群的覆盖，需要进一步扩大那些贫困标准相对较低的地区覆盖面。但这又要求改进瞄准办法，例如代理工具瞄准机制等。家庭收入很难观测和准确测算，其他的一些项目已经采用了不同的非收入指标来进行代理工具瞄准。隐含的代理工具瞄准机制虽然目前运转效果不错，但许多城市贫民依然被排斥在外。因此，还需要开发一套更加直接的代理工具瞄准机制，建立在与家庭收入有关的容易观测的家庭特征上。这些特征可能包括家庭人口结构、劳动力参与情况、工作能力缺陷、成人的教育水平、特殊资产的拥有状况、住房的品质等。要在中国开发一个能够使用的机制，可以从大量的国际经验中吸取有益的借鉴。
- 特别关注迁移人口的覆盖。迁移人口包括迁移劳动力个人及其家庭，第一步应该是把低保扩展到已经在城区居住了一定时间以上、能满足项目的标准的移民家庭。在城乡低保制度能够合并之前，迁移劳动力可能还必须通过农村家庭由农村低保加以覆盖。
- 需要重新考虑作为低保福利决定的指导原则的补齐福利设计方法。现有的设计对符合低保领取资格的收入征收 100% 的边际税率。低保的管理迄今为止看起来没有产生严重的对工作的负面激励的原因，是因为实际中补齐设计没有被执行，所以实际的执行情况已经表明需要采取另外一套福利设计。一种选择是使人均福利统一，尽管这一选择具有简单性和透明性，但统一福利的累进性质可能不够。另一种选择是基于代理工具家庭得分确定福利，得分较高的家庭得到较低的福利，但要校准，以保持相对低的边际税率。

协调城乡体制

如上文所述，尽管农村的体制有了很大进步，社会保障体制总体上还是偏向于城市的正规产业部门。同时，随着农村体制的发展，城乡社会保障体制合并的问题已经变得日益重要起来，这不但有助于缩小两者的差距，而且可以促进建立更加灵活的劳动力市场环境，促进流动人口的保险覆盖。两个体制的协调可能需要分阶段实施，逐渐把城市保障水平固定在现有水平，同时提高农村的保障水平，从而为两个体制的最终合并创造条件。

（五） 通过确保初中教育和对所有人提供基本医疗服务来培育公平并减少贫困

中国当前贫困与不公平的一大部分可以归源于教育成就的差距。

本报告给出的分析再三指出了教育在决定改善中国人口福利状况方面的绝对重要性。

- 某个住户内成年劳动者的教育成就是中国贫困最清晰的可观测指标，无论是在城市还是在农村地区。虽然贫困人口在其他的许多方面有所区别，但教育成就的低水平似乎成为他们实际上的共同点。成年劳动力如果有高中学历，实际上就可以保证其家庭脱贫。即使成年劳动者仅具有初中教育水平（这与确保普及九年义务教育的目标是一致的），家庭的贫困率也会下降到很低的水平。与此同时，农村地区贫困人口 的 90%以上，城市地区弱势群体近乎 60%的人口都居住于那些依然没有达到这一（教育）目标的家庭内。因此，投资于针对所有人的初中和高中教育也就成为脱贫的关键。
- 在解释收入的不平等方面，教育成就以及教育回报的差异被证明是至关重要的。不平等的组成部分，即那些促成不平等扩大，即城乡差距以及农村内部和城市内部日益扩大的不平等的各种因素，都可以归源于人力资本的差异。
- 正如人们已经注意到的那样，初高中教育水平是农村劳动力迁移和非农就业的一个重要决定因素，更高的教育水平对于迁移劳动者进入城市中的高技术和更好报酬岗位起着重要作用。
- 在城市地区，日益扩大的劳动力收入不平等一方面可以依次归源于与大规模国有企业重组相联系的失业率日益上升和劳动参与率的日益下降，另一方面，也归因于就业者工资差异的日益拉大。无论是在大规模的下岗情形下决定谁最有可能保持他们的工作的过程中，还是在当经历了失业浪潮之后决定谁最有可能实现再就业的过程中，以及在就业之后决定谁得到的工资更高的时候，受教育水平都扮演着核心的角色。
- 性别收入差距的相当大一部分可以归因于男性和女性之间教育成就的差异。
- 随着中国的经济改革和快速发展，教育的私人回报逐渐增加，但是在教育普及方面的差距却依然存在，这说明仅仅依靠私人对于人力资本投资的激励依然不够，特别对于穷人更是如此。由于教育的社会回报比私人回报更高，所以有必要提供更大的教育补贴。

享受基本医疗的不公平是另外一个重要的政策挑战

20 世纪八九十年代中国广泛的经济改革带来的另外一个严峻的政策挑战与基本医疗服务的提供有关。

- 尽管过去 25 年收入贫困现象显著减少，但中国在健康效果方面的进步幅度（例如儿童死亡率和传染病死亡率）却减慢了。
- 私人用于医疗的费用大幅度增加（包括参保的群体也是如此），并且影响到了对医疗服务的使用。
- 健康冲击和医疗开支负担以及由此导致的收入损失成为居民家庭致贫的最普遍的原因之一。
- 只有经济境况良好的人才有能力负担较有质量的医疗卫生服务，收入的不平等就转变成健康状况的不平等。因此，在城市地区和农村地区之间，在城市地区内部和农村地区内部的富人和穷人之间，健康状况存在着巨大的不平等。

确保每个家庭都能得到教育和医疗服务依然是目前扶贫议程的重要组成部分，对于促进更大的平等十分关键。政府正在通过多种措施对这些挑战作出反应，但还有许多任务有待完成。

增加可负担得起的教育机会

- 最近以来，普及九年制义务教育取得了很大进展，2006年通过的义务教育财政改革免除了农村地区学生的学杂费和书本费，并在2007年推广到城市，这是向着正确方向前进的重要步骤。这些措施的成果应该保持下去，以便实现在2008年达到全国义务教育免费的目标。为了确保这项政策在中国高度分权化的财政体制中能够持续下去，贫困地区的地方政府（省级和省级以下）就必须得到充足的资源，这样才能保证免费义务教育的实施不会以教育质量的下降为代价。
- 有必要重新审核义务教育转移经费的补偿公式，应该更多地根据需而非现有的收费水平来更为公平地确定。
- 学校合并和关闭教学点的政策需要重新检讨。尽管政府要求学校关闭前需得到所在社区的同意，但仍有必要监督该政策的实际推行。如果关闭行为影响了特定地区的入学，则应该加以修订。
- 应该给学校欠债的问题找到解决办法，或许是允许利用一部分转移支付款项来偿还债务。
- 中国基本上实现了小学教育普及的目标，但小学以上的初高中教育乃至高等教育却依然存在极大的不平等，这个不利条件对于那些贫困人群来说显得越来越突出。初中教育目前已经涵盖在义务教育中，因此现在需要关注减轻私人家庭在高中教育上的负担，特别是贫困家庭。对于高中教育采用有条件检验的补贴可能是未来的重要政策措施，这些可以有条件地发放给那些有孩子（特别是女生）被录取的家庭。
- 可以为教育开发贷款市场，让学生或者其父母能够借款来进行教育投资，以便获得将来的收益。教育贷款当然可以把补贴结合进来，在国际上这方面的实施办法有很多样本，从这些经验出发中国可以根据具体情况开发出合适的模式。
- 城市中的移民家庭的儿童教育需要引起特别关注，过去几年虽然已经采取了部分措施（特别是2006年3月的国务院第五号文件，以及有关农民工问题的部门间联席会议决定）来减少对迁移家庭的歧视，但在不同城市进展程度不一，反歧视措施的推行还需要深入监督和加强。
- 不同地区教育投入的质量差别巨大，特别是城乡之间。改善农村地区的教育投入质量、增加投资，将会增强对教育的需求和私人动力，这反过来对于缩小城乡教育差距将会发挥关键作用。

改善可负担的医疗服务

- 基本医疗服务覆盖面在中国的推广近年来取得了显著成就，一些重要的措施包括：（1）农村医疗保险快速扩大到全国近86%的县；（2）医疗救助制度在城乡地区大幅度扩展；（3）2007年引进城市居民基本医疗保险制度，帮助中国向着全民医疗服务的最终目标前进了一大步。上文已经提到了依然存在的挑战，其中最主要的包括如下一些：
- 虽然农村医疗保险如今已经扩大到大部分农村人口，但受益水平（净报销额）还需要提高，才能达到显著减少私人开支的目标。政府的补贴在2008年已经增加到每人100元，但恐怕依然不能满足需要，仍需逐渐提高补贴水平。例如，在2006年，农民家庭的医药费开支平均为每人192元，最底层的20%的家庭的开支也达到了每人118元，因此，保险水平应该逐步继续提高。同时，农村医疗保险的覆盖范围还应该扩大，把门诊服务也包括进来。

- 最近医疗救助制度的迅速发展也十分值得称道,但是在 2007 年的 2 900 万农村人口和 400 万城市人口覆盖面的基础上, 还有进一步拓展的空间。如上文所述, 医疗救助和低保制度的关系还需要梳理, 以便为穷人和弱势人群的定向救助建立统一的办法。医疗救助项目还可以在医疗保险中起到检验安全网的作用, 为超过一定标准的医疗开支提供更高额度甚至全额报销。
- 在城市地区, 新建立的城市居民基本医疗保险应该帮助把那些在越来越多的非正规部门就业、难以参加面向正规部门的医疗保险的人覆盖进来。这项制度到 2007 年底参保人数达到 4 100 万, 这虽然令人鼓舞, 但与非正规部门的规模相比仍然十分有限。
- 把迁移劳动力纳入医疗保险体制的问题依然值得关注。劳动和社会保障部在 2006 年 3 月的决定是建立一个单独的医疗保障统筹基金, 主要负担迁移劳动力的住院费用, 以及解决那些参与城市保险却回到家乡就医或者参与农村保险却到城市就医的人的费用报销办法, 这反映了政府解决这方面问题的愿望。然而, 迁移劳动力的问题还凸现了城乡医疗保险需要统一的问题。随着城乡两个保险体制最近的急剧扩大, 问题显得更加突出。现在的危险是医疗保险体制是否会变得更加分散, 造成不同的体制覆盖不同的人群, 提供不同的条件, 没有有效的在体制之间转移携带的机制。尽管这个问题很困难, 并由于分权化财政制度下各地财力的差异而变得更加复杂, 但未来在制定统一的医疗保险政策的时候却必须加以面对。

（六） 用面向家庭的扶贫方法来取代面向地区的扶贫方法

用家庭取向的扶贫方法来取代基于地区的扶贫方法才有意义.....

以上勾画的更加宽泛的扶贫计划的实施将要求用面向家庭的扶贫方法和干预来取代传统的面向地区的扶贫计划。面向家庭的方法早已经在政府的基于贫困村落的整村推进计划中有所提及, 不过强调面向家庭的方法对于整个扶贫计划有着广泛的影响。

.....有几个理由

为何要强调这一方面, 有几个相关的原因: 庞大且日益增长的劳动力流动规模已经弱化了专门基于地区的扶贫项目的承诺。随着迁移前景的更加看好, 投资于人(那些流动性日益增强的人)而不是投资于他们来源的地区已经变得更加重要。

- 剩余的贫困人群更加分散于中国农村的村落之中, 而且我们已经注意到这也是众多原因之一, 即为何基于地区的方案, 例如在针对指定贫困村落的整村推进计划中使用的方案, 甚至对于贫困村落有着更好的定位, 也依然无法使许多贫困人群受益。
- 贫困人口是一个具有异质性的人群。他们之所以贫困是有许多与他们特定的住户条件和环境相关的不同原因的, 并非所有这些都可以归因于他们居住的地点。贫困的一种分类体系表明贫困人群的数种不同族群可以依赖于导致他们贫困原因的不同组合来实现。几乎所有的贫困人群都居住在那些成年劳动者受教育水平很低的住户之中。贫困人群很少有人从事务农以外的工作。然而贫困的其他原因却更加多样化, 并且只与贫困人群的特定部分相关。在一些情形下, 原因在于他们可耕作的土地太有限, 其他人贫困的原因是有无法劳动的家庭成员的负担, 另外的其他人则因为他们的少数民族身份可能成为额外不利的一个来源。需要用面向

家庭的方案来解决差异化问题。

- 实际上整个社会保障计划是由本质上面向家庭的各种干预构成的。无论是诸如农村低保和城市低保这样的社会救助项目，还是诸如医疗保险和失业保险这样的社会保险项目，它们都直接针对家庭。
- 最后，即使是在基于地区之上的社会发展取向的项目环境下，也有辅助的以家庭为目标的救助情形以增强这些项目的扶贫影响。有证据表明，如果没有这样的直接救助，那么最贫困的家庭将不会受益。因此，我们建议中国的基于地区之上的扶贫项目把新的侧重点放在家庭层次的定位之上，并采纳更宽泛的政策工具，以便为贫困家庭提供直接的以发展为取向的救助。它们可能包括对各种辅助性投资的补贴，以便使贫困人群更容易使用公共物品，以及开发各种新项目（例如，有条件的现金转移以提高农村学校的入学率，自我目标的公共工作项目等）。

投资建设一个统一的瞄准定位机制，例如代理工具瞄准机制会带来很多好处

更多地采用面向家庭的扶贫办法，就要求开发合适的家庭瞄准机制，以便直接服务穷人。现有的项目，不管是基于地区的干预、为迁移劳动力提供培训、补贴贷款，还是各种社会救助和保险项目，普遍面临的挑战都是抵达穷人和弱势群体的能力不足。正如本报告几个部分所指出的那样，改进现有的瞄准机制很有必要，而且有必要为广泛的正在开展的、某些近年来扩展很快的项目制定一套统一的瞄准办法。特别是，可以考虑采用代理工具瞄准机制等做法，至少可以进行试点。在几个干预机制可能要用到同样的瞄准机制的时候，代理工具瞄准机制也特别有用。同样的瞄准机制能够经常用于多个项目，有时可以使用不同的标准或者附属指标，建立这套机制的投资可以更快得到回收。即使某个代理工具瞄准机制不用来直接决定项目救助的资格，也可以发挥重要作用，用来证实目前采用的筛选和工具检验方法的效果，从而改进不同项目的总体瞄准效果。

（七） 给地方政府提供充足且公平的资源配置

需要为地方政府提供更加充足和公平的资源配置

如同世界上大多数国家一样，中国的方政府站在服务提供、社会保障和扶贫的第一线。然而，与世界上大多数国家不同的是，在中国高度分权化的财政体制下，县级和县以下的地方政府和村集体都承担着为这些服务筹资的主要责任。不过，中国地方政府的财政筹资能力地区间差异非常巨大，而且这种差异通过更高级别的政府转移仅能够部分地削平。财政资源在地方辖区之间的巨大不平衡转化成了在公共支出水平上的巨大不平衡。而这反过来又导致了在提供服务的质量和水平方面，在社会保障程度的巨大差异和在扶贫节奏的不平衡，从而推动着严重的不平等的持续甚至于扩大。实施更宽泛的扶贫计划，确保全中国范围内的地方政府都有资源去为居于他们辖区内人们的提供基本的、国家确定的服务水平和质量以及社会保障需要给地方政府以更加公平和更加充分的资源配置。

这是一个双重任务。肯定是需要通过进一步的均等化转移来实现更加公平的资源配置。证据表明，公共支出模式在富裕的省份表现良好，而在同一个省份内，在富裕的地方政府表现良好。例如，尽管在省级层次上来自中央的转移已经均等化了，但由于省际间收入争取能力的差异在 1995~2004 年期间已经显著扩大，省级支出在 2004 年依然如 1995 年那样在富裕省区更占优势。

省级以下层次的不平等更加突出，即使是与贫困相关的支出

省级以下层次的支出不平等趋于更加突出。本报告已经提及，国家统计局和世界银行出于贫困评估而进行的针对 3 036 个村庄的调查数据表明，社会救助和基础建设投资支出在村庄层面的分布远没有如省级层面分布显示的那样更有利于贫困人群。

因此，在使得与贫困相关的公共支出更加公平化、更加向贫穷群体倾斜方面，依然有许多需要做的。来自中央的公平化转移支付需要持续并扩大规模，然而也需要将重点放在如何使省区内资源配置更公平上，更进一步，在县内如何更公平。

需要有额外的资源，而不仅仅是资源配置的更加公平化

然而，更加宽泛的扶贫计划融资的挑战并不仅仅在于把资源从更富裕的地区调配到更贫困的地区。对现有资源进行简单的中立性质的重新配置，即使它是可行，也不足以改善几个项目的覆盖面和受益水平。因此，还需要投入相当一部分额外的资源用于发展取向的扶贫、服务提供和社会保障。而且在这么做的过程中，由于现在的不平等性，关键的一点是要把所有的增量资源定位于那些现有资金不足的地方政府。

更多的经费投入可以帮助实现广泛的扶贫议程中主要项目的扩展和改进

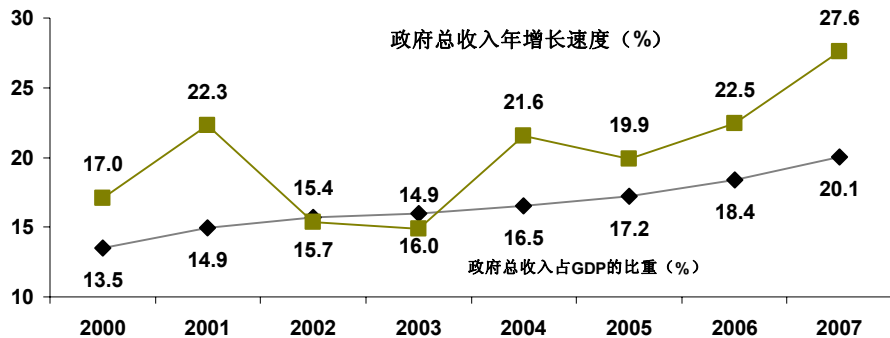
更多的资源投入主要支持哪些项目？关键的领域包括：

- 进一步扩大农村低保的覆盖面；
- 扩大医疗保险范围，普遍覆盖农村和城市人口；
- 扩大城乡的医疗救助项目的覆盖面；
- 扩大灾害救助和提供灾害保险；
- 为高中教育提供定向补贴；
- 提高农村社会救助和社会保险项目的受益水平；
- 给城市社会保险提供更大补助，以保证更多地覆盖非正规部门；
- 加大对迁移劳动力的基本培训和工作安置服务，改进其家庭成员的教育和住房服务；
- 开发统一的定位瞄准机制。

各项扶贫措施的规模化是可以负担的

尽管很难准确测算上述的各个项目的拓展需要多大成本，但由于政府的总财政收入在 2007 年已经接近 5 万亿人民币，更大范围的扶贫议程原则上是可以负担得起的，尤其是考虑到自 2000 年以来，中央和地方政府财政收入的名义数据都以接近 20% 的速度增长，明显快于 GDP 的增长速度（图 8.98）。

图 8.98：中央和地方政府的总财政收入在近年来有很快的增长



数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2007），中华人民共和国 2007 年统计公报（2008 年 2 月）。

内容更广的扶贫议程是可以负担的

表 8.93 给出的非常粗略的估计表明了上述的更广的扶贫议程需要追加投入的资源。这些估计指出新增费用约为 1 550 亿元，大约是 2007 年中央和地方总税收收入的 3.1%，以及 GDP 的 0.6%。这些措施可能导致的扶贫项目的扩大肯定是可以负担得起的。

表 8.93：对于大幅度增加农村扶贫计划各种方案所需成本的一个粗略估计

方案	假设	总成本 (10亿 RMB)	占2005年中 中央政府收入 的%	占2005年总预 算支出的%	占200 年GDI 的%
农村低保		59.2	3.58	1.75	0.32
	全国范围内的目标贫困人口（消费低于每天一 美元）数-2004年估计数	134.6 百万			
	每人平均贫困赤字	220 元			
	管理费用	100 %			
农村九年制义务教育		69.4	4.20	2.05	0.38
	小学生每人补贴	350 元			
	农村地区小学年龄孩童数量	76.1 百万			
	初中生每人补贴	650 元			
	农村地区初中年龄孩童数量	44.5 百万			
	行政管理费用	25 %			
全国农村合作医疗		89.0	5.38	2.62	0.49
	具有农村户口的人口	949.1 百万			
	目标覆盖率	75 %			
	每位参合人员补贴	100 元			
	行政管理费用	25 %			
村级投资基金 劳动力转移支持	在148000个村庄中每村10万元	14.8	0.89	0.44	0.08
	目标农村劳动力数量	20 百万			
	每个劳动力的基本培训和就业安置成本	1750 元			
	行政管理费用	25 %			
城市低保		17.0	1.03	0.50	0.09
	全国范围内目标贫困人口（消费低于每天2美 元）数量-2004年估计数量，包括长期移民	17.9 百万			
	每人平均贫困赤字	473 元			
	管理费用	100 %			
总计		293.2	17.72	8.64	1.60

数据来源：世界银行人员的估计。

（八） 加强制度安排以提高参与率，增强责任感以及改进协调性

然而，更艰巨的挑战在于改善治理，即能力、责任心和反应能力，这点尤其表面。将中央资金大规模地转向地方政府的一个担心，是缺乏完善的财政管理体系以力，以确保资金的合理使用。

政府已经意识到，当地社区能够在帮助扶贫努力有效实施和瞄准上发挥作用。

其他国家的经验表明，当地社区在确保扶贫工作的有效实施和瞄准以及使项目适应困难人群的需求上可以发挥重要的作用。中国政府要求把贫困村级投资计划的设计建村民参与的过程之上，也反应了上述原则的重要性。按照官方培训材料要求，项目过村民大会讨论选定，在这一过程中，贫困家庭的意见要给予更多考虑。

然而，真正意义上的地方参与依然很少

然而，报告中已经介绍过，在实际操作中很少完全按照政府制度的原则来执行。规划通常很少有村民的真正参与。报告中对于整村推进计划的评估也发现，改善村务治理的质量（例如增加村委会的委员数量，举行更频繁的会议）有助于提高实施项目对村里的富人和穷人双方的利益。不过，在领导人拥有高学历的村庄里，最贫困家庭反而比不太贫困的家庭变得更糟，这个发现与农村精英攫取开发项目的利益假说是一致的。这些发现表明，应该加强对村级扶贫项目计划制订过程的相关研究，以确定提高贫困家庭参与方式，以及对执行村级规划所采取的新方法进行试验。目前，已有大量以社区为基础开发模式的国际经验，这些经验可以为完善中国村级规划提供参考，然而，探讨适合中国的模式也需要考虑中国村级制度安排和权力安排。

加强部门之间关于落实

另一项艰巨挑战是部门间的协调。本报告的主题建议之一就是中国当前的扶贫

更广泛的扶贫项目的协调，这个工作的重要性再怎么强调也不过分

议程不应该仅仅局限于开发扶贫项目，而是应该包括更多的有利于穷人的多个领域的干预措施，包括教育、医疗、农业、移民政策、社会救助和社会保障等。这样广泛的扶贫措施给负责其实施的各个部门提出了巨大的相互协作的挑战。

不过在过去，政府各部门之间的协调显得很困难，因为每个部门都有它们自己的政策重点，并且也都不愿意放弃对资源的控制，缺乏有效的协调限制了各种扶贫项目的总体效果，这方面的综合影响表现在许多形式上，例如：

- 由于缺乏部门间对于开发扶贫项目的协调，村级投资的规模受到限制，资金使用的分配既不配合村级规划，也并没有有效地用于帮助贫困家庭。
- 明显缺乏统一的使得帮助能惠及穷人的瞄准机制。基于地区的项目采用了一种机制，社会保障项目又采用另外一种，另外单独的社会救助和失业保险项目也都采用着各自不同的机制。

尽管五年规划的过程提供了一个协调框架，但仍缺乏有效的制度机制在实施层面保证协调合作。这个缺陷突出表现在移民政策方面。在认识到移民政策关系到多个部门的情况之后，政府在 2006 年建了关于农民工问题的联席会议机制，由来自劳动和社会保障部、民政部、农业部、建设部、教育部、卫生部、司法部、宣传部、公安部、国家发改委、国家统计局、全国工商联、全国妇联和青联、安全监督总局以及人口和计划生育委员会的代表共同组成。

对于移民政策这是必须的，同时更广泛的扶贫项目和政策就更需要协调（与移民有关的政策只是其中一部分）。随着“十一五计划”再度强调和突出了广泛的社会发展和减小差距的措施，这方面的要求更加突出。但目前缺乏一个有效的实体拥有足够的授权和对于其他机构的权威来发挥这个协调作用。尽管还不清楚哪个现有的机构可以通过改进来扮演这个角色，建立部门间协调的制度对于充分发挥现有和未来的扶贫项目的潜力无疑是非常重要的的一环。

（九） 增强统计监测和评估能力

中国拥有能力强大的、非常完善的统计体系

中国具有一套非常完善的统计体系，这一体系在许多方面都具备了超越世界上其他国家统计体系的能力。这种能力表现之一是，中国在城市地区和农村地区都开展了年度的、大规模的和有全国代表性的家庭与企业抽样调查的长期传统。中国的统计体系还通过以非抽样调查基础上的数据汇总提供大量统计信息。如果缺乏这一丰富的数据基础，本报告的大部分分析都不可能完成。

不过，在监测贫困和贫困政策分析的信息收集上依然存在着一些重大差距，包括

然而，本报告进行的分析也揭示了在监测贫困和扶贫政策及项目的分析的信息上存在着一些重大的差距。除了其他方面外，实施上述扶贫议程同样要求增强统计以填补这些差距。这些重要差距包括以下若干方面：

.....有关流动人口生活和工作条件方面的信息

- 一个重要的差距是在全国住户调查中缺乏对流动人口的信息收集。中国统计体系有两套同时进行的年度住户调查，分别在全国的城市地区和农村地区独立开展。从 2001 年起，国家统计局的农村住户调查开始收集农村地区的外出务工人员的个人信息，这些务工人员是输出地的家庭成员。显而易见，农村住户调查并不能收集那些举家外迁的个人信息。同时，城市住户调查也不能覆盖这些举家外迁的家庭，因为城市住户调查的抽样框主要是针对城市家庭。因此，在城市很难获得举家迁移的信息，这样有可能在一定程度上导致低估城市贫困状况。更为重要的是，有关输入地农民工的

生活和工作状况有全国代表性的系统信息也非常缺乏，而这些信息对于制定有关劳动力流动的未来政策具有十分重要的意义。考虑到迁移人口数量庞大并不断上升，以及在实施扶贫计划中的关键作用，填补这种差距是至关重要的。

..... 地区间生活成本差异的信息

- 另一个差距与地区间生活费用差异的信息收集有关。为了在农村内部和城市内部以及在跨地区和跨省份之间，进行收入和消费具有可比性的度量，有必要用地区间生活成本指数对名义数值进行调整。尽管学者们已尝试利用可获得的价格信息，建立不同的指数对其进行调整。其中一个最具有综合性的尝试（Brandt 和 Holz）已经用于本报告的分析，然而，地区间生活成本差异依然是一个具有争议的话题。由于这对于可靠的贫困估计非常关键，无论是对贫困的政策分析还是对监测扶贫进展而言，做出更大的努力定期收集有关地区间价格差异的信息，就变得非常重要。

..... 有关项目参与和公共服务利用的信息

- 第三个重要差距与项目参与的信息收集相关。本报告多处指出，监督和评价对于各种措施的进一步改革和修订有着重要的作用，包括教育、医疗、开发扶贫以及社会保障项目。尽管由国家统计局开展的农村和城市住户调查在许多方面都有优势（例如样本规模，关于家庭收入和消费的详细信息），然而，它们在家庭参与各种政府项目和对于各种公共服务的利用等方面的信息收集却非常少。这严重限制了利用这些全国性调查对于项目 and 政策评估的潜力。为了增强这种潜力，在对未来主要家庭户的调查过程中，需要把增加项目参与和服务利用方面的一个或者多个模块，放在调查设计的重要位置。

..... 有关家庭特征的更详细信息以便用于代理瞄准工具

- 最后，在讨论目前的扶贫议程的过程中，本报告提到了建立统一的代理瞄准工具的设想及其潜在的用途的问题。实践这个设想需要收集一系列家庭特征信息，用作有助于体现收入或消费的代理指标，进行福利度量。其中一些信息可以从现有的家庭调查中得到，但是更多资料可能需要这方面的更多的数据收集来产生。一旦确定了代理工具变量的内容，就有必要开发出统一的家庭信息登记办法，以便落实这样的瞄准机制。