

扶贫与发展的有效结合

——浙江省扶贫实践探索及其对 2020 年后中国扶贫战略的启示

王建英^{1,2} 陈志钢^{3,4} 毕洁颖⁵

(1. 浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058; 2. 浙江财经大学 经济学院, 浙江 杭州 310018;
3. 浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058; 4. 国际食物政策研究所, 北京 100081;
5. 中国农业科学院 农业信息研究所, 北京 100081)

[摘要] 以“扶贫与发展”为逻辑框架,从扶贫主体、扶贫标准、扶贫对象、扶贫方式、扶贫范围和扶贫投入六个方面对浙江省贫困治理的实践探索进行梳理,浙江省精准扶贫的体制和政策创新实践可总结为:建构政府、市场和社会公众合力的扶贫格局,实现由消除绝对贫困向缓解相对贫困转变,建构科学精准的贫困户识别体系,实现由开发式扶贫向开发与保障式扶贫并重转变,实现由聚焦农村扶贫向城乡统筹一体化扶贫转变,实现由区域扶贫向区域协调发展转变。应对 2020 年后中国扶贫战略有四个对策:有机协调发挥政府、市场和社会多元扶贫力量,制定相对贫困治理理念下的新贫困标准,建立城乡统筹贫困治理组织体系,构建基于权利公平的社会保障体系。

[关键词] 扶贫与发展; 贫困治理; 相对贫困; 社会保障体系; 城乡统筹扶贫; 农民工贫困; 浙江省

一、引言

改革开放以来,中国的减贫事业取得了举世瞩目的成就。根据《中国扶贫开发报告 2016》,按现行贫困标准计算,自 1978 年以来中国贫困人口减少了 94%,达 7.26 亿。联合国千年发展目标的实现,中国具有决定性的作用,贡献了全球减贫的 90%^[1]。据中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报,2016—2019 年农村贫困人口进一步由 4 335 万人减少到 551 万人。但在贫困人口数量下降的同时,中国减贫面临剩余贫困人口贫困程度深、减贫成本高、稳定脱贫难度大的严峻形势^[2]。

2015 年,世界各国领导人在联合国通过了 17 个可持续发展目标,其中第一个目标便是到 2030

[收稿日期] 2019-06-28

[本刊网址·在线杂志] <http://www.zjournals.com/soc>

[在线优先出版日期] 2020-06-12

[网络连续型出版物号] CN 33-6000/C

[基金项目] 浙江省哲学社会科学规划重点项目(17NDJC023Z); 国家自然科学基金项目(71603228); 国家社会科学基金重大项目(16ZDA021); 中国博士后科学基金项目(2018T110607,2018M630687); 浙江大学—国际食物政策研究所国际发展联合研究中心项目(126000-541902); 浙江省新型智库浙江大学中国农村发展研究院项目(20ZK06YB); 中国农业科学院农业信息研究所科技创新工程(CAAS-ASTIP-2016-AII)

[作者简介] 1. 王建英(<https://orcid.org/0000-0003-3971-3377>),女,浙江大学公共管理学院博士后研究人员,浙江财经大学经济学院副教授,主要从事贫困、农户生产行为与效率研究; 2. 陈志钢(<https://orcid.org/0000-0001-7927-4132>)(通信作者),男,浙江大学中国农村发展研究院讲席教授,国际食物政策研究所高级研究员,博士生导师,主要从事贫困、农产品贸易和农业政策研究; 3. 毕洁颖(<https://orcid.org/0000-0001-6878-7565>),女,中国农业科学院农业信息研究所副研究员,主要从事贫困、国际发展研究。

年“在世界各地消除一切形式的贫困”^[3]。同时,在全面建成小康社会的决胜阶段,中国政府做出了“到2020年消除绝对贫困”的承诺。2016年底,中国印发《国家人口发展规划(2016—2030年)》,提出消除绝对贫困,转向缓解相对贫困;由农村扶贫为主,转向统筹解决城乡贫困的贫困人口治理体系和农村扶贫开发观点。党的十九届四中全会提出“建立解决相对贫困的长效机制”。因而,“到2020年消除绝对贫困”并不是农村贫困问题的终结,而是相对贫困标准下城乡贫困治理的起点。

在上述农村减贫愿景下,中国经济社会的发展正面临经济结构逐步转型、城镇化快速推进、收入差距扩大和人口结构转变等一系列新变化^[2]。中国扶贫事业的深入推进要求现有的扶贫体制机制设计要适应中国经济社会发展变化所呈现的新贫困现象,尤其是老龄化程度加深带来的老年人贫困、城镇化推进带来的流动人口贫困(下称“农民工贫困”)及弱势群体(如妇女和儿童)贫困问题。中国人口老龄化的加剧显化了老年贫困问题,尤其是缺乏完善社会保障制度或保障水平低的农村老年人。2013年中国健康与养老追踪调查的基线数据表明,60岁以上的老年人中有22.9%的人口消费水平位于贫困线之下,其中农村老年人的消费贫困指数(28.9%)远高于城镇老年人(9.5%)^①。2015年,根据世界银行的贫困标准(人均3.1美元/天)进行测算,农民工的收入贫困发生率和消费贫困发生率分别为2.1%和12.3%;但采用相对贫困标准(城镇居民人均可支配收入中位数的一半)进行测算时,农民工的贫困发生率上升至26.3%^[4]。劳动力流动的同时,伴随留守儿童的营养、教育、心理健康等问题^[5-6],不仅影响儿童的健康成长和日后的健全发展,也会弱化中国未来的人力资本。贫困女性化是指贫困家庭中女户主家庭增多、贫困人口中女性增多,已逐渐成为发展中国家城市化进程中面临的巨大挑战^[2]。上述新贫困现象的出现,不仅要求我们在扶贫的体制机制设计上要考虑当前较薄弱或者空白的地方,如农民工贫困治理问题,而且要求以基本权利公平为基础的社会保障体系建设。

在中国的减贫实践中,各省(自治区、直辖市)在中央扶贫政策的指引下,进行贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核。浙江省作为东部沿海较发达省份,实施与“五年计划”同步出台的扶持欠发达地区加快发展的扶贫政策,沿着县—乡—村—人的路径,由消除区域性绝对贫困(消除贫困县、贫困乡镇)向缓解相对贫困与消除绝对贫困并重(消除绝对贫困农户、缓解农村相对贫困、实行城乡统一的低保标准)的方向演进,始终走在中国扶贫的前列。基于此,笔者将以浙江省改革开放以来农村扶贫的实践探索与体制机制创新为考察对象,采用“扶贫与发展”的逻辑框架,从扶贫主体、扶贫标准、扶贫对象、扶贫方式、扶贫范围和扶贫投入六个方面对浙江省农村扶贫的体制和政策创新实践进行概括,据此提出2020年后中国扶贫可行路径的政策建议。积极总结浙江省精准扶贫的体制机制创新举措,转变扶贫理念,由绝对贫困向相对贫困转变,由开发式扶贫向开发与保障式扶贫并重转变,由农村扶贫向城乡统筹扶贫转变,不仅可以为中国其他省份的扶贫攻坚工作提供借鉴,引领2020年后中国扶贫政策的取向,而且对处在与中国类似发展阶段的发展中国家和转型经济体也有借鉴意义。

二、浙江省农村减贫的初始禀赋和扶贫成效

(一) 浙江省农用地基础条件: 与全国情况比较

浙江省陆域面积10.55万平方公里,为全国的1.10%,是中国面积较小的省份之一。2015年,

① 参见国家发展研究院《〈中国健康与养老追踪调查全国基线报告〉发布》,2013年6月4日, http://pkunews.pku.edu.cn/xwzh/2013-06/04/content_274288.htm, 2019年6月28日。

浙江省农用地总面积 8.61 万平方公里,耕地面积 1.98 万平方公里,分别占全国的 1.33% 和 1.47%。按农用地面积组成来看,2015 年浙江省耕地面积占农用地总面积的比重(23.00%)与全国耕地面积占农用地总面积的比重(20.92%)相近。但浙江省地处东部沿海地区、长江三角洲地带,人口密度是全国平均人口密度的 3.33 倍。因而,2015 年浙江省人均耕地面积仅为 0.54 亩,为全国人均耕地面积的 36.73%。同样位于长江三角洲地带的江苏省,陆地以平原为主,平原面积占比高达 86.98%^①。江苏省农用地中耕地占比达 70.31%,因而人均耕地面积和人口密度水平也较浙江省同类指标更高^②。

(二) 浙江省农村人口比重高,城乡二元结构明显

改革开放初,浙江省农村人口比重高,城乡二元结构明显,具有典型的全国代表性。由 1981 年《中国统计年鉴》可知,1981 年底,浙江省总人口中乡村人口占比 89.20%,高于全国平均水平 3.12 个百分点,在全国排第 20 位;山东省乡村人口占比最高,但也仅比浙江省乡村人口比重高 3.05 个百分点;北京市、上海市和天津市总人口中乡村人口占比分别为 44.57%、42.30% 和 48.36%。从农村人口比重和城乡二元分化的视角来看,即使是在 2017 年底,浙江省仍与北京市、上海市等直辖市有显著差异,浙江省的农村人口基数庞大,而农村人口中的贫困人口构成了扶贫施策的对象基础。根据 2018 年《中国统计年鉴》,2017 年底,浙江省常住农村人口占比仍为 32.00%,与广东省、江苏省、辽宁省和福建省等常住农村人口占比相近,仍远高于同期北京市、上海市和天津市常住农村人口比重(分别为 13.50%、12.28% 和 17.08%)。

(三) 浙江省内部经济发展较不平衡:与中国区域发展不平衡相似

中国的经济区域划分为东部、中部、西部和东北四大地区。由表 1 可知,中国区域发展很不平衡。2013—2016 年,东北地区的人均地区生产总值和农村居民人均可支配收入水平与全国平均水平相近。

表 1 分地域全国和浙江省经济发展情况

全国及地区	人均地区生产总值(万元)				农村居民人均可支配收入(万元)			
	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
全国	4.69	5.04	5.29	5.67	0.94	1.05	1.14	1.24
东部占全国比值	1.34	1.34	1.35	1.37	1.21	1.21	1.21	1.22
中部占全国比值	0.76	0.76	0.76	0.77	0.95	0.95	0.96	0.95
西部占全国比值	0.74	0.75	0.74	0.74	0.78	0.79	0.79	0.80
东北占全国比值	1.06	1.04	1.00	0.85	1.03	1.03	1.01	0.99
浙江	6.82	7.35	7.77	8.47	1.74	2.11	2.30	2.49
浙东北占浙江比值	1.24	1.23	1.23	1.23	1.14	1.13	1.13	1.13
浙西南占浙江比值	0.72	0.72	0.71	0.71	0.85	0.86	0.87	0.87

注:数据来源于 2017 年《浙江统计年鉴》和《中国统计年鉴》。

① 王新年《江苏陆地面积达 10 万平方千米 平原占比超八成》,2017 年 10 月 17 日, <http://js.people.com.cn/n2/2017/1017/c360304-30838695.html>,2019 年 6 月 28 日。

② 以上人口密度数据来源于 2011 年和 2016 年的《浙江统计年鉴》《江苏统计年鉴》《中国社会统计年鉴》;其余数据来源于 2011 年和 2016 年的《中国环境统计年鉴》。

浙江省的经济区域划分为浙东北(包括杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴和舟山)和浙西南(包括温州、金华、衢州、台州和丽水)两个地区,浙西南地区的发展水平远低于浙东北地区。由表1可知,与浙江省平均水平相比,2013—2016年,浙东北地区的人均生产总值和农村居民人均可支配收入分别为全省的1.23倍和1.13倍;而浙西南地区的人均生产总值和农村居民人均可支配收入仅为全省的0.72倍和0.86倍。

(四) 浙江农村扶贫成效及其全国引领性

由上述分析可知,从地形特征、耕地资源禀赋条件、农村人口比重和内部区域经济发展程度差异来看,浙江省在一定程度上与全国平均条件类似^①。按照国家贫困标准,浙江省农村贫困人口和贫困发生率如表2所示。早在2015年,浙江省已不存在2010年贫困标准下的贫困人口。根据浙江省农业厅提供的数据,按照不同时期浙江省实施的低收入农户核定标准,浙江省低收入农户的数量变动情况为:2007年,以家庭人均纯收入低于2500元为标准,全省共有低收入农户110.66万户、271.28万人;2012年,以2010年家庭人均纯收入低于4600元为标准,全省共有低收入农户133.34万户、316.88万人;2017年,以当地最低生活保障标准1.5倍或不低于农民人均可支配收入40%的标准,全省共认定低收入农户69.50万户、119.52万人。

表2 国家贫困标准下浙江省农村贫困人口和贫困发生率情况

贫困人口和贫困发生率	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
农村贫困人口(万人)	148	94	83	72	45	—	—	—
农村贫困发生率(%)	3.9	2.5	2.2	1.9	1.1	—	—	—

注:数据来源于2018年《中国农村贫困监测报告》;“—”表示数值较小,接近于0,在统计上不显著。

因而,浙江省积极探索实施的农村扶贫政策、扶贫理念及由此取得的扶贫成效对全国具有引领性作用。积极总结浙江省精准扶贫的体制和政策创新实践以及由绝对贫困向相对贫困转变的扶贫理念,对2020年后中国扶贫政策发展具有启示意义。

三、浙江省农村扶贫演进历程

在中国农村扶贫开发政策的背景下,基于“扶贫与发展”的逻辑框架,浙江省农村扶贫与经济发展紧密结合,沿着县—乡—村—人的扶贫路径演进。参照国家农村扶贫开发的历程划分,浙江省农村扶贫可以分为五个阶段(详见表3)。

(一) 第一阶段:大规模开发式扶贫阶段(1986—1993年)

在全国农村专项反贫困计划时期,浙江省已率先以贫困县为主要扶持和政策实施对象,出台《关于扶持5个贫困县发展生产的有关经济政策的通知》文件,成立专门扶贫工作机构、安排专项资金、制定专门的优惠政策,并对传统的救济式扶贫进行彻底改革。自此,有计划、有组织、大规模的开发式扶贫工作浙江省展开。根据1986年和1994年《浙江统计年鉴》,农民家庭人均名义纯收入由1985年的548.6元上涨到1993年的1745.94元,年均增长15.57%。

^① 但从其他指标(如经济发展程度、财政收入水平)分析,各省(直辖市、自治区)的情况存在差异,因而浙江省精准扶贫的创新实践探索经验的引申和借鉴需根据各地区实际情况进行适应性的调整。

(二) 第二阶段: 贫困县扶贫攻坚阶段(1994—1999 年)

以 1994 年《国家八七扶贫攻坚计划》的公布实施为标志,中国的扶贫开发进入贫困县扶贫攻坚阶段。此时,浙江省以 3 个国家级贫困县和 5 个省级贫困县为扶贫对象,以扶贫搬迁、深化农业开发为重点,通过兴建易地扶贫开发区,率先探索把扶贫工作融入城镇化建设进程。

(三) 第三阶段: 欠发达乡镇扶贫攻坚时期(2000—2012 年)

在全国扶贫开发时期,中国实行 2008 年贫困标准,仍以贫困县为扶贫对象。浙江省的扶贫开发工作重点已从贫困县下沉到贫困乡镇、贫困村和贫困户,从消除绝对贫困转向减缓相对贫困。根据世界银行扶贫标准和浙江省自身经济发展水平,从 2000 年起浙江省自行制定与本省农民收入水平相适应的扶贫标准。这一时期,浙江省的扶贫进程可细分为三个子阶段:

1.《百乡扶贫攻坚计划(2000—2002 年)》时期。2000 年,浙江省以农民人均年纯收入低于 1 500 元的 101 个贫困乡镇为扶贫对象。扶贫标准远高于全国当时的贫困标准 625 元或全国低收入标准 865 元。通过下山搬迁移民、发挥乡镇地区特色、积极扩大劳务输出和劳动就业发展等手段,2002 年底浙江省百乡农民人均纯收入增至 1 922 元^①。

2.《欠发达乡镇奔小康工程(2003—2007 年)》时期。2003 年,浙江省把农民人均年纯收入低于 2 366 元、基础设施薄弱、自我发展能力不强的 211 个欠发达乡镇作为扶贫对象,加快欠发达乡镇奔小康、解决相对贫困问题,以实现区域协调发展。此时,浙江省扶贫对象的认定标准是当时国家官方贫困线的 2.5 倍,与 2001 年全国人均纯收入水平齐平。此外,2007 年浙江省率先在全省范围内开展低收入农户建档立卡工作。通过入户调查、公示公告、复核审定等程序,以村民“公议公推”的方式精准确定扶贫对象,建立低收入农户、低收入农户集中村和低收入农户青少年三个电子数据库,为下一阶段以农户为对象精准扶贫施策奠定基础。

3.《低收入农户奔小康工程(2008—2012 年)》时期。2008 年,浙江省政府正式发布《低收入群众增收行动计划(2008—2012 年)》,由在农村实施《低收入农户奔小康工程》和在城镇实施《城镇低收入家庭增收工程》组成,标志着浙江省的扶贫从以区域扶贫为主转变为以人群扶贫为主,进入精准扶贫时期,较全国精准扶贫进程提早了 6 年。低收入农户的识别标准为 2007 年家庭人均纯收入低于 2 500 元的农户,全省共有待扶贫的低收入农户 111 万户、271 万人。而 2008 年国家贫困线标准为每人每年 1 196 元。此外,浙江省逐步由绝对贫困标准转向相对贫困标准。2011 年,浙江省率先探索以上年农民人均纯收入的 40%左右和农村户籍人口的 10%左右两个标准,建立相对贫困标准确定机制。

(四) 第四阶段:《低收入农户收入倍增计划(2013—2017 年)》

《低收入农户收入倍增计划(2013—2017 年)》的实施对象为 2010 年家庭人均纯收入低于 4 600 元(相当于 2013 年的 5 500 元,为国家现行贫困标准的 2 倍)的低收入农户和低收入农户比重较高或数量较多(低收入农户数和人数均超过 40%)的扶贫重点村。2015 年,浙江省全面消除家庭人均纯收入低于 4 600 元的贫困现象,在全国率先打赢脱贫攻坚战^②。

^① 参见陈仰东《浙江扶贫开发大记事》,2020 年 5 月 18 日,http://zjrb.zjol.com.cn/html/2020-05/18/content_3330531.htm?div=-1,2020 年 6 月 12 日。

^② 参见黄筱《浙江:已全面消除家庭人均年收入 4 600 元以下的绝对贫困现象》,2015 年 12 月 24 日,http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/24/content_5027441.htm,2019 年 6 月 28 日。

(五) 第五阶段:《低收入农户高水平全面小康计划(2018—2022年)》

为保证全面建成小康社会,提前基本实现现代化,浙江省提出《低收入农户高水平全面小康计划(2018—2022年)》。秉持缓解相对贫困的扶贫理念,以缩小收入差距、提高贫困人口收入为目标,将建档立卡的低收入农户作为扶贫对象。确定低收入农户的指导标准为:以家庭人均可支配收入为主要依据,按照上年当地最低生活保障标准的1.5倍或不低于上年当地农民人均可支配收入的40%确定收入标准线。各市(县)政府在浙江省政策的指导下,自主确定标准、组织核定并每年进行动态调整。随后浙江省各职能部门配套了教育扶贫、健康扶贫、就业扶贫和专项扶贫等精准扶贫政策措施,走实精准扶贫的道路^①。

表3 浙江省农村扶贫历程一览表

国家贫困标准	国家扶贫时期	浙江省扶贫对象/贫困标准	持续时间	主要扶贫文件
1978年标准:低水平生存标准	专项反贫困计划时期	磐安、泰顺、永嘉、文成、景宁5个贫困县	1986—1993年	《关于扶持5个贫困县发展生产的有关经济政策的通知》
	贫困县扶贫攻坚阶段	文成、泰顺、景宁3个国家级贫困县;永嘉、云和、青田、磐安、武义5个省级贫困县	1994—1999年	《国家八七扶贫攻坚计划》
2008年标准:基本温饱标准	扶贫开发时期	农民1997—1999年或者1999年的人均纯收入低于1500元的101个贫困乡镇	2000—2002年	《百乡扶贫攻坚计划(2000—2002年)》
		农民人均纯收入低于2366元的211个欠发达乡镇	2003—2007年	《欠发达乡镇奔小康工程(2003—2007年)》
		2007年家庭人均纯收入低于2500元的农户、2007年家庭人均可支配收入低于当地城镇低保标准2倍的城镇家庭	2008—2012年	《低收入群众增收行动计划(2008—2012年)》;在农村实施《低收入农户奔小康工程》、在城镇实施《城镇低收入家庭增收工程》
2010年标准:“两不愁、三保障”农村生活标准	精准扶贫	2010年家庭人均纯收入低于4600元的低收入农户	2013—2017年	《低收入农户收入倍增计划(2013—2017年)》
		相对贫困标准下的低收入农户	2018—2022年	《低收入农户高水平全面小康计划(2018—2022年)》

四、浙江省精准扶贫的创新实践探索

(一) 明确政府与市场边界,发挥政府、市场、社会公众合力扶贫效果

从历史的视角来看,浙江省在改革开放初期的经济发展基础一般,贫困问题严重。由2007年《浙

^① 如浙江省印发《2019年浙江省学生资助工作要点》的通知(浙学助〔2019〕1号)等。

江统计年鉴》可知,1978年浙江省人均生产总值331元,在所有省份中排第13位。按照人均年纯收入100元的国家贫困线计算,1978年浙江省农村贫困发生率36.1%,高于全国平均水平5.4个百分点。

改革开放后,浙江省经济的快速发展主要得益于工业的增长,而工业的发展动力主要来自农村工业化的快速推进^[7]。以“温州模式”为代表^①的乡镇企业的快速发展是浙江省农村体制改革的特征表现之一^[8-9]。农村乡镇企业相比大、中型企业提供了更多的就业岗位,贡献了更多的工业总产值。浙江乡村工业产出占工业总产出的比重从改革之初的20%,最高上涨到1997年的近70%^②^[10]。浙江省农村工业化的快速发展极大地促进了农民收入的增长,特别是工资性收入的增长^[11],为农村减贫做出了巨大贡献。此外,农村乡镇企业的发展还为基层政府和社区管理机构贡献了财力^[12]。

浙江省的农村工业化过程与产业集群的生产组织形式密切相关^[13-14]。产业集群为各具特色的小城镇,如濮院羊毛衫产业集群、温州灯具产业集群等。2007年,中国社科院公布了中国百佳产业集群,浙江省共有36个产业集群上榜^③。产业集群提供了中小企业成长的环境,通过基于产业集群的中小企业分工协作,帮助解决中小企业面临的资本压力等问题^[15],使其获得竞争优势。产业集群的发展在促进浙江省小城镇发展的同时,也吸引集聚了大量的农村人口,使农民可以就近从事第二产业和第三产业,在实现就地转移就业的同时,使政府所提供的城乡基本公共服务的成本降低、效率提高。

在产业集群的发展过程中,市场并非完美运行,而是存在信息不对称问题。浙江省地方政府(县政府甚至乡镇政府)了解当地经济发展的瓶颈,为产业集群提供了具有外部性的公共产品,如建立专业市场、吸引外来投资、提高对外宣传力度、保护品牌、加强对假冒伪劣商品的查处力度等,以及给予龙头企业税收、地价优惠和融资帮助等,发挥市场在资源配置中的基础性作用,促进本地产业集群的发展。

可以发现,改革开放后浙江经济发展过程中,浙江省包容性工业化发展脱贫道路是以农民群众为主体、民营经济为主导的内源型工业化发展脱贫道路。浙江政府把农民作为推动工业化的主体力量,把“放权和服务”作为政府支持农民参与工业化的工作。政府和市场的关系本质上是不同机制/制度之间的关系,共同构成了经济社会中最重要的治理架构,并发挥差异化和互补性的作用^[16]。新结构经济学认为在经济发展过程中,市场和政府应当共同发挥作用,市场在资源配置中起基础性作用,但政府必须提供具有外部性的公共产品^[17]。

在精准扶贫过程中,浙江省除了积极加强政府扶贫力度和顶层制度设计之外,还利用市场机制发挥效率优势,并借助社会力量协助开展扶贫,形成政府、市场和社会公众合力扶贫的大格局。浙江省加强地方政府的能力建设,不仅重视市场机制和社会创新作用,同时强化对金融资源和社会资源的动员。

在产业扶贫方面,浙江省通过建立和加强贫困户与其他经济组织之间的联系来推动产业扶贫。具体而言,浙江省着力推动产业扶贫实现“三个组织化”:一是通过龙头企业、合作社和技术支持体系,把低收入农户组织起来,构建具有一定规模和品质优势的新型农业经营体系;二是通过来料加工经纪人、来料加工企业和农村电子商务,把低收入农户组织到农村工业化体系中;三是通过扶贫

① 理论界总结了三种中国改革开放后农村商品经济发展的典型模式,即温州模式(浙江模式)、苏南模式和珠江模式(广东模式)。

② 后因统计口径变化,不再统计规模以下非国有经济的产出,而乡村工业主要是规模以下的小企业。

③ 参见《社科院公布(中国百佳产业集群)》,2007年8月27日, http://finance.ce.cn/cjmedia/zhgssb/200708/27/t20070827_12525853.shtml, 2019年6月28日。

资金互助会,为低收入农户提供合作金融服务^①。

金融扶贫是有效的扶贫方式^[18-19]。浙江省探索通过金融创新和保险支持的方式,打通金融服务“最后一公里”,有效服务低收入农户。为有效脱贫并防止返贫,针对农村居民普遍受到金融约束^[20-21],但又缺少或不具备合格抵押品的现实,浙江省温州市开创性地探索并实施了农民住房财产权抵押贷款^②。此外,林业资源作为丽水市龙泉市重要的生产要素,近年来在“绿水青山就是金山银山”的理论指引下,龙泉市依托林业资源丰富的自然禀赋,不断推进林权制度改革。以林权经营权流转证、林权贷款担保合作社和林权股份合作社等多种形式,盘活林农的林业资源,支持林农脱贫和发展。

(二) 实现由消除绝对贫困向缓解相对贫困转变

国家政策要求,确保到2020年中国农村贫困人口实现全部脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体性贫困。采用2011年购买力平价指数,按照世界银行提出的人均3.21美元/天的贫困标准,2014年中国城乡贫困发生率为9.5%;将贫困标准提高到人均5.48美元/天^③,中国城乡贫困发生率上升至31.5%^[22]。因而,到2020年消除绝对贫困是低水平的脱贫。为实现全面小康社会,今后国家贫困标准政策制定的取向应根据经济社会发展水平,确定并逐步完善贫困标准的动态调整机制,进入缓解相对贫困的扶贫阶段。

随着社会经济的发展,一些发达国家逐步消除绝对贫困,开始采用相对贫困标准。相对贫困主要用来测量人口内部的不平等,体现特定时间、空间内一国对社会包容性和机会公平的重视。相对贫困线的设置往往与普惠且完善的社会保障机制相配合,再分配条件下的贫困状态以及再分配后的收入差距格局,是政策制定者主要关注的内容。目前应用较广泛的相对贫困标准是国际经济合作与发展组织(OECD)提出的以一个国家或地区中等收入或社会中介收入的50%—60%为相对贫困线,也有学者以人均净收入的中位数作为相对贫困标准^[23]。

关于缓解相对贫困的提法,中国仅在《国家人口发展规划(2016—2030年)》中提到过。在该规划印发之前,浙江省的扶贫标准就已经从以“保障基本生活、减少贫困人口数量”为目标的消除绝对贫困,向以“缩小收入差距、增加贫困人口收入”为目标的减缓相对贫困转变^④。在以贫困县为扶贫对象消除绝对贫困阶段,浙江省采用全国扶贫标准。此后,浙江省根据农民收入提高的现实,从缩小农村内部收入差距出发,本着缓解相对贫困的扶贫理念,开始探索动态相对贫困标准的确定方法。由表3浙江省的扶贫对象和贫困标准可知,浙江省采用的相对贫困线都远高于同期国家绝对贫困标准。到2018年,浙江省低收入农户的认定标准为:以家庭人均可支配收入为主要依据,按照上年当地最低生活保障标准的1.5倍或不低于上年当地农民人均可支配收入的40%确定收入标准线,由各县(市、区)政府组织核定并每年进行动态调整^⑤。

① 详见国家扶贫办专委会浙江调研组《浙江省扶贫开发调研报告》,http://www.zjfp.gov.cn/html/main/dybgView/1467.html,2019年6月28日。

② 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出,“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”。目前,宅基地“三权分置”整体改革方案仍在研究中,农房抵押贷款业务拟纳入宅基地“三权分置”改革的框架内统筹考虑。

③ 以2011年价格为基期,低收入国家、下中等收入国家、上中等收入国家和高收入国家的贫困标准中位数分别为每人每天1.91美元、3.21美元、5.48美元和21.70美元。根据世界银行公布的收入分组标准,中国早在2010年就实现了由下中等收入水平到上中等收入水平的重大跨越。

④ 北京市、上海市和山东省虽未明确提出并实施以缓解相对贫困为主的扶贫政策,但大多采取参考农民收入水平变化,动态调整扶贫标准和对象的做法。

⑤ 参见中共浙江省委、浙江省人民政府《关于印发〈低收入农户高水平全面小康计划(2018—2022年)〉的通知》,2018年10月18日,http://www.linhai.gov.cn/art/2018/10/11/art_1457951_5851.html,2019年6月28日。

在绝对贫困标准下,贫困发生率用以衡量一个地方的绝对贫困状况。贫困发生率的变动可作为扶贫工作绩效的指标。确保到 2020 年农村贫困人口全部脱贫,也是从贫困发生率的视角提出的。在相对贫困标准下,收入不平等程度、低收入农户收入增长速度与社会平均收入增长速度的比较,成为考核一个地方相对贫困状况和扶贫绩效的指标。

自《低收入农户奔小康工程(2008—2012 年)》始,浙江省不再继续使用贫困发生率衡量扶贫绩效。《低收入农户奔小康工程(2008—2012 年)》中设定了“家庭人均收入低于当地农村低保标准 1.5 倍的低收入农户比重”这一指标,把“到 2012 年 70% 以上的低收入农户家庭人均收入超过 4 000 元”作为衡量扶贫绩效的核心指标。在《低收入农户收入倍增计划(2013—2017 年)》中,浙江省设定了“70% 以上低收入农户家庭人均纯收入超过 8 000 元,低收入农户人均纯收入与全省农村居民人均纯收入相对差距呈缩小趋势;低收入农户的人均教育、医疗消费实际支出^①占生活消费支出的比重与当地农村居民平均水平的差距明显缩小”的扶贫目标。在《低收入农户高水平全面小康计划(2018—2022 年)》中,浙江省设定了“低收入农户收入年增幅保持在 10% 以上,并高于当地农村居民收入增长水平;到 2022 年,低收入农户最低收入水平达到年人均 9 000 元以上,有劳动力的低收入农户年人均收入水平达到 18 000 元”的扶贫绩效考核目标。

(三) 建构科学精准的贫困户识别体系

贫困户精准识别是一切扶贫举措发挥效果并有效达成扶贫目标的基础。浙江省在建构贫困户精准识别体系方面具有全国引领性。2007 年浙江省率先在全省范围内开展低收入农户建档立卡工作,建立低收入农户、低收入农户集中村和低收入农户青少年三个电子数据库,但主要用于认定扶贫重点村,实现到贫困村的精准。2013 年,为支持小额信贷扶贫,解决低收入农户生产经营融资难问题,浙江省建设“爱心卡信息系统”,利用现代技术手段,通过信息录入方式,搜集低收入农户信息,形成对低收入农户的信息化管理和追踪,为 2014 年全国范围铺开的“建档立卡”工作提供了借鉴。在数据采集过程中,为规避不同口径产生的识别偏误,2017 年浙江省专门印发《浙江省低收入农户认定操作细则(试行)》,构建标准化、细则化的家庭收入核算体系,构建出信息口径一致条件下的现代化信息登录和追踪系统,为识别低收入农户和明确救助模式提供了便利条件,也为动态调整机制提供了数据支持。

为保证扶贫对象的精确识别,第一,浙江省充分考虑不同地区发展程度差异,允许县(市、区)根据自身情况设定贫困线,并提供农村低收入人群控制比例的两个参考标准^②;第二,浙江省充分考虑不同家庭(如残疾人家庭、患病家庭或单亲家庭)经济承受能力的差异,提高家庭收入获取精度;第三,浙江省提出将教育、医疗和生活刚性支出纳入贫困识别体系,计算方法为低收入农户实际年人均收入=(上年度家庭总收入-刚性支出)/家庭人口数。这体现了政府对公共服务事业的责任,尝试剔除居民在公共服务方面所需的刚性支出,确保获取居民的实际可支配收入^[24]。

(四) 实现由开发式扶贫向开发与保障式扶贫并重转变

2012—2017 年间,财政扶贫资金的边际减贫效果明显递减,每新增 1 亿元中央财政专项扶贫资金,减贫的人数从 2012 年的 39 万人下降至 2017 年的不足 7 万人^[12]。虽然越难脱贫的人口贫困程度越高,所需的扶贫投入也越大^[25],部分专项扶贫资金的扶贫效果存在滞后效应^[26],但贫困

^① 低收入农户的人均教育、医疗消费实际支出为家庭教育、医疗消费支出减去政府和社会提供的教育、医疗救助金。

^② 第一,所在县市区上年度农村居民总人口的 5% 左右。发达地区一般控制在 3% 以下,26 个欠发达县可适当调高比例,一般不超过 6%。第二,所在县市区农村居民最低生活保障标准的 1.5 倍左右。

发生率下降到一定水平后,随着农村贫困人口结构的不断变化,缺失劳动能力的贫困家庭所占比例越来越高,低保在扶贫中的作用变得越来越重要^[24]。

世界银行的政策报告显示,消除绝对贫困并非贫困发生率在严格意义上等于零。世界银行把2030年全球消除各种形式的绝对贫困的目标设为贫困发生率小于3%^[27]。随着扶贫工作的推进,中国当前的农村贫困表现出明显的家庭和个人缺陷特征,残疾患病和缺失劳动力已成为最显著的两个致贫因素^[28-29]。当贫困发生率下降到3%及以下时,应采取以社会救助、社会保险和社会福利为主导的保障措施,保障因病因残因自然资源限制等原因自身收入难以提高的贫困人口,实现消除绝对贫困和预防贫困风险的目标。社会保障可帮助个人、家庭和社区产生和积累资产,在面对冲击时保护资产、应对风险和更有效地使用已有资源,降低社会不公平^①。虽然社会保障支出巨大,在公平和效率取向上争议不断,但社会保障在维持收入、减少贫困和保持经济稳定发展方面发挥了重要作用。FAO的研究表明,社会保障目前使全球约1.5亿人免于陷入极端贫困^②。此外,根据韩国的减贫经验,亚洲金融危机之前,韩国国内领取公共援助的人口占总人口的比重不足1%。韩国并无专门的扶贫政策,其贫困人口的减少和消除主要依靠经济增长、人力资本的提升和社会保障措施^[8]。这表明,在相对贫困标准下,社会保障的作用更为重要。

按照现行贫困标准,2017年底中国的贫困发生率已接近3%,贫困户3046万人,处在较低水平。2017年底民政部公布的农村低保户2249.3万户、4045.2万人^③。如果贫困户和低保户都是精准识别的,当前农村贫困人口应当都是低保户^④。因而,农村消除贫困的方式就需由依赖开发式扶贫为主的精准扶贫,向依赖低保提供的社会保障式和公益式扶贫转变^[22]。

早在2011年,浙江省的贫困发生率已低于3%。在扶贫实践中,浙江省十分重视低收入农户的社会保障,尤其是将低保作为减缓相对贫困的重要手段,构建基于权利公平的社会保障体系。1996年,浙江省开始统筹城乡社会救助制度。2014年,浙江省创新社会救助制度体系,建立最低生活保障、受灾人员救助、特困人员供养、医疗救助、临时救助、教育救助、就业救助和住房救助八大救助制度,改变了碎片化的社会救助体系。同年,浙江省又推进社会保障管理创新,建立社会救助部门联席会议,推动不同部门间的工作协调,确保社会保障扶贫的效果。目前,浙江省已实现了户籍人口低保标准的城乡统筹。

2017年,浙江省共有316.88万相对贫困人口。其中,60%以上是残疾人和没有劳动能力的老年人,因而社会保障式扶贫尤为重要。社会保障扶贫主要是教育、健康和培训、就业扶贫,是人的发展能力保护和培养的重要扶贫措施。在《低收入农户高水平全面小康计划(2018—2022年)》中,浙江省提出“要显著提高社会保障水平。社会保险、社会救助、社会福利覆盖到所有低收入农户,确保不出现绝对贫困现象。逐步提高社会保障范围和保障标准”。因而,以高水平全面小康建设的这五年为过

① Alderman H. & Hoddinott J., "Growth-Promoting Social Safety Nets," http://conferences.ifpri.org/2020chinaconference/pdf/beijingbrief_alderman.pdf, 2019-06-28.

② Sang M. L., "Welcoming Remarks," 2018 Asia Pacific Agricultural Policy Roundtable, Enhancing Regional Food Security Through Inclusive Rural Transformation-Focusing on Social Protection and Poverty Alleviation, Chiang Mai, Thailand.

③ 参见《2017年社会服务发展统计公报》,2018年12月26日,<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/2017/201708021607.pdf>,2019年6月28日。

④ 从政策执行来看,建档立卡政策主要由各省扶贫办确定贫困人口规模后,将指标逐级分派到县和村,通过农户申请和民主评议的方法确定建档立卡户。低保政策是由地方政府制定低保标准,地方民政部门负责执行,识别低保对象。由于低保标准和贫困标准的差异,政府负责机构和识别程序的差别,识别出的贫困人口和低保人口存在重合,也有差别。此外,关于精准识别贫困户的研究表明,贫困农户的识别存在一定问题,参见汪三贵、Albert Park、Shubham Chaudhuri等《中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准》,载《管理世界》2007年第1期,第56-64页。关于低保制度瞄准效率的研究表明,低保也存在一定程度的漏保率和错保率,参见 Gao Q., Yang S. & Li S., "Welfare, Targeting, and Anti-poverty Effectiveness: The Case of Urban China," *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 56 (2015), pp. 30-42.

渡阶段,浙江省实施社会保障式扶贫和开发式扶贫并重的举措,但同时逐步向社会保障式扶贫转变。

(五) 实现由聚焦农村扶贫向城乡统筹一体化扶贫转变

城市化已成为经济发展的重要引擎,国家能够借此实现由低收入向中高收入的经济增长,并减少农村贫困^[30-31]。同时,贫困向城市地区转移的趋势愈发明显。1990—2008年亚洲地区城市贫困人口占该地区总贫困人口的比例从18.3%上升至22.9%;农村与城市地区贫困人口之比从1:0.22增至1:0.30^①。中国政府一直没有将农村扶贫转向城镇,更没有根据新型城镇化发展趋势开展城乡联动的扶贫工作^[32]。

实际上,城市贫困相对于农村贫困更复杂,除了收入或消费方面的不足,还包括住所匮乏、经济和生活来源不稳定,以及基础设施、社会保障、话语权等各个方面的缺失^[33-34]。此外,城市贫困还面临农民工贫困治理缺位、老龄化带来社会保障资金压力增加和老年贫困问题。

早在2008年,浙江省开始实施《低收入群众增收行动计划(2008—2012年)》,兼顾农村低收入农户扶贫与城市低收入家庭扶贫。2014年浙江省户籍制度改革以来,县域内城镇和农村之间的界限逐渐模糊。2014年7月浙江省颁布《浙江省社会救助条例》,规定“最低生活保障标准按照当地居民生活必需的费用确定,并根据当地经济社会发展水平和物价变动情况适时调整”及“有条件的地方可以实行城乡统一的最低生活保障标准”。为实现浙江省内社会管理的城乡一体化,特别是公共服务的均等化,2014—2016年浙江省实行县域范围内低保标准的城乡统筹;2017年始,浙江省各市已实行全市(县)内低保标准的统一^②。但低保户必须是户籍人口,因而农民工的低保保障是目前社会保障体系中的短板。

截至2018年底,浙江省有低保人口72.61万人,城市和农村低保人口分别为22.00万人和50.61万人^③。浙江省不同市(县)确定低保标准主要有以上年最低工资标准的40%—50%、以上年人均可支配收入的一半和以上年人均消费性支出的25%及以上这三种方法。2018年浙江省平均低保标准为每人每月738元,约占人均消费性支出的28.3%。在《低收入农户高水平全面小康计划(2018—2022年)》中,浙江省要求实现高水平的全面小康,即每一个人都要达到全面小康的标准。预计到2022年,每一个人的收入都要达到9000元。因而,浙江省的低保标准仍需根据经济社会发展水平和物价变动保持年均约5.80%的速度增长。

除率先在全国实现低保保障城乡统筹体制以外,浙江省还在探索新的城乡统筹扶贫体制。例如,浙江省主要以易地搬迁脱贫和农村人口城镇化相结合的方式,通过易地搬迁脱贫促进农村人口向县城、中心镇、小城镇、中心村四个方向转移,成为现阶段城镇化建设的一个可行路径^[25]。

(六) 实现区域扶贫向区域协调发展转变

为满足扶贫要求,减缓省内浙东北和浙西南地区发展不平衡的现实,浙江省在一般性扶贫开发方式(如产业扶贫、易地搬迁扶贫等)的基础上,为扶持欠发达县区域内的公共服务水平,强化内生发展能力,从2011—2016年开始对经济发展最落后、生态保护最繁重、地理位置最偏远的12个重点欠发达县实施特别扶持政策。浙江省财政对最困难的6个重点欠发达县每县每年支持2亿元、

① Asian Development Bank, "Urban Poverty in Asia," <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/59778/urban-poverty-asia.pdf>, 2019-06-28.

② 浙江省衢州市除外。但2018年7月1日开始,衢州市也实行城乡一体化的低保标准。此外,中国31个省区市(港澳台地区除外)中,仅有北京市、天津市和上海市三个直辖市实行城乡一体的低保制度。

③ 参见《2018年4季度各省社会服务统计数据》,2018年10月29日, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/sjsj/2018/20181201301649.html>, 2019年6月28日。

增加300亩建设用地指标;对另外6个重点欠发达县每县每年支持8000万元、增加150亩建设用地指标。2015年摘除贫困县帽子后,为践行“绿水青山就是金山银山”的理念,在特别扶持政策基础上和绿色发展财政政策框架下,浙江省又开展“两山”建设财政专项激励政策(2017—2019年)。通过竞争性申请分配方式,浙江省对12个县(市、区)实施“两山”(一类)财政专项激励政策,每年分别给予1.5亿元激励资金,以提升农村常住居民和低收入农户人均可支配收入水平、公共服务有效供给水平;对18个县(市、区)实施“两山”(二类)财政专项激励政策,每年分别给予1亿元激励资金,以提升生态环境和居民收入水平。每个县(市、区)需根据自身实际,提出每一年的扶贫目标和实施领域。在政策实施期满后,浙江省组织进行绩效评估,对未完成扶贫考核目标的县(市、区)扣回相应财政资金。

为避免以扶贫项目形式审定拨付财政资金的弊端,自2014年起浙江省的省级资金直接下拨给县,让县进行自主管理,提高地方的自主性和自律性。例如,财政支农资金折股量化是浙江省温州市在实践中的重要探索^①。此外,为发挥基层政府和各主体的扶贫积极性,浙江省财政资金采取以奖代补的方式,对扶贫工作做得好的地方进行更多的资金补贴。

五、突破现有体制和政策:2020年后中国扶贫战略面临的挑战和应对措施

不管是纵向的历史视角,还是横向的省际比较,浙江省在精准扶贫方面都有其引领性的创新实践探索。但从现有浙江省精准扶贫的实践探索中,可以窥见2020年后中国扶贫战略面临的挑战,以及需要做出的政策应对。

(一) 2020年后中国扶贫战略的挑战

第一,城乡统筹扶贫需对贫困治理进行体制创新。按照现行体制,农村扶贫由农业农村部(原农办和扶贫办)负责精准识别、精准施策、精准管理和精准考核。不同于农村,城镇缺乏系统的扶贫体系和政策。国家也未曾设立城镇贫困线,城镇贫困的量化缺乏统一标准和官方城镇贫困数据^[35]。对城镇贫困的估计主要来自少数国际机构研究人员,但数据陈旧,如利用国家统计局城市住户收入分组数据和与农村可比的高贫困线,估计得到城镇贫困人口从1981年的1212万下降到2002年的271万,年均下降6.9%^[36]。城镇仅有民政部门对城镇低保户进行管理和扶持。2007—2016年,中国城镇低保人口从2243万下降至1650万,比重从3.7%下降至2.1%^②。但城镇低保户并非城镇内贫困人口的全部。在实践中,2008年浙江省将2007年家庭人均可支配收入低于当地低保标准2倍的城镇家庭列为低收入群众,进行增收扶持。但是,目前没有部门或者政策指导哪个(些)部门统筹管理城镇贫困人口。因而,2020年后实施城乡统筹扶贫,存在现行贫困治理体制不健全、不能有效覆盖城镇贫困人口等问题。

贫困治理是影响减贫成效的重要因素。按照国际上发达国家和地区贫困治理的经验,实行城乡统筹的减贫治理体系非常有必要。随着减贫工作的重点逐步由开发式扶贫转向保障式扶贫,减缓相对贫困应由社会福利部门统筹实施。例如,日本的减贫政策主要为社会保障政策,由社会福利部门厚生劳动省颁布法令、制定标准、实施干预。美国的社会安全福利制度由健康、教育与福利部制定。欧洲通常不设专门的贫困救助机构,由社会保障部门统筹负责。我国香港地区也采用类似的扶贫体系,由社会福利署实施。

^① 参见温州市委农村工作办公室、市农业局《温州市财政支农资金折股量化扶贫试点工作实施意见》,2017年6月8日, http://wzsnw.wenzhou.gov.cn/art/2017/6/8/art_1212897_7502651.html,2019年6月28日。

^② 根据中华人民共和国民政部网站公开数据(<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjib/sjsj/>)计算而来。

2018年《中国统计年鉴》显示,2017年底中国常住人口城镇化率为58.5%。2020年后,中国的城镇化水平将进一步提高,城乡社会经济将进一步融合。如何在新的条件下制定城乡居民的扶贫政策将成为中国政府必须直面的问题。随着人口老龄化加速、经济结构调整和技术进步,城镇贫困和低收入人群的结构和特点将发生较大变化。处理以老年、患病和失业人口为主体的城镇相对贫困问题,需要政府新设贫困治理机构,在社会服务、社会保障、就业保障与支持等方面制定更协调的政策。

第二,劳动力流转背景下农民工贫困治理问题亟待重视。农民工在城镇就业有利于加快城乡融合、实现现阶段城镇化建设。根据2018年农民工监测调查报告,2018年全年农民工总量28836万人,其中乡外就业农民工17266万人。外出农民工中,进城农民工13506万人,占农民工总量的46.8%。随着城镇化发展,暂时离开户籍所在地而又没有永久迁居至城镇的农民工可能成为城市贫困人口新主体。用国家统计局2015年住户调查数据评估农民工贫困现状,发现采用每人每天消费3.1美元的国际贫困标准,农民工收入贫困发生率和消费贫困发生率分别为2.1%和12.3%;采用城镇居民人均可支配收入中位数的一半作为相对贫困线,农民工贫困发生率为26.3%,远超同一标准下城镇居民的贫困发生率11.8%^[4]。

单从收入水平判断,2017年全国农民工月收入3485元,远超2010年贫困标准,但与城镇居民的收入水平尚存在较大差距^[37]。在消费视角下,农民工缺乏完善的社会保障^[38]。历年披露的农民工监测调查报告没有汇报进城农民工的社会保障现状。根据中国家庭收入调查(CHIP)2013年数据计算得出,农民工养老保险、工伤保险、失业保险和医疗保险的参保率分别为28.2%、25.0%、19.5%、24.7%,有住房公积金的农民工仅占11.1%^①。此外,城镇现有低保政策仅针对户籍人口,而2018年中国户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率存在16.21个百分点的差距^②。进城农民工更面临高昂的房租、医疗、教育等费用支出,使农民工倾向于选择降低消费水平,以预防性储蓄的方式应对未来生活的不确定性^[39]。

汪三贵提出需将流动人口的贫困问题逐步纳入社会保障体系^[35]。但农民工扶贫治理体系的建设需克服与户籍制度相关的农民工市民化障碍。在《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中,国家提出推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供转变,使农业转移人口享有城镇基本公共服务。虽然国家在《国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的决定》中提出要支持完善统筹城乡的社会保障体系,但解决农民工贫困问题仍面临两个主要障碍:第一,扶贫工作中的成本分担原则缺乏清晰的定义,没有具体确定中央和地方政府、不同地区政府、政府与企业之间分担扶贫成本的制度和执行办法,导致农民工市民化进程受阻,难以在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务;第二,中国城镇低保等社会保障制度实行以地方财政投入为主的体制,若完全向农民工开放,可能出现大量以享受低保为目的的农业贫困转移人口,将超出当前财政的承受能力^[2]。

第三,贫困户识别中的户籍要求造成贫困数量的不精准。即使实行城乡统筹的扶贫政策,不改变以户籍认定贫困户的操作现实,也仍然会存在贫困户数量认定不精准问题。目前,学界普遍认为农村是而且将持续是中国扶贫的主战场。在城乡二元户籍制度下,作为城镇常住人口且呈钟摆型流动的农民工,将对农村和城市的贫困人口识别和基本公共服务供给带来问题。首先,农民工贫困使贫困人口存在被农村化的可能和过程。农民工到了一定年纪,因技能/体能不足,在城市不能找到与之匹配的工作,又因缺乏城市医疗、养老等社会保障,负担不起城市生活费用,只能选择回乡,

① 数据来源于毕洁颖等《支持中国2020年后扶贫战略与行动研究报告》,未刊稿。

② 参见国家统计局《中华人民共和国2018年国民经济和社会发展统计公报》,2019年2月28日, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html, 2019年6月28日。

呈原子化分散在广袤的中国农村,变成农村贫困人口。而且,城市产业转型升级的过程更会加剧农民工结构性失业的可能,从而提高贫困农民工被农村化的概率。其次,城乡基本公共服务的高效低成本利用要求人口城镇化,要求农民工真正市民化。基本公共服务(如医疗、养老)在人口密度越高的地方成本越低,越能发挥城乡基本公共服务的规模效应。从这个方面来讲,城镇化(小城镇)建设有利于基本公共服务规模效应的发挥。浙江省经济发展特别是在产业集群的形成和发展过程中,催生了各具特色的小城镇,集聚了大量农村人口,在实现农民就地转移就业的同时,也使城乡基本公共服务的成本降低、效率提高。

第四,低保标准城乡一体化并非简单等值化。城乡居民最低生活保障制度是中国特色社会保障体系的重要内容。截至2018年底,中国共有城市低保对象1008万人,农村低保对象3520万人,农村特困人员455万人^①。在相对贫困扶贫时期,以保障性政策为主减缓相对贫困,低保标准城乡统一,并非简单等值化,否则可能存在高估农村贫困、低估城市贫困的问题。目前,中国仍未彻底消除城乡二元体制,城乡发展一体化程度仍比较低^[40]。目前宜在城乡二元体制框架内考虑建立低保制度,而非简单实行城乡一体的低保标准^[41]。首先,农民的家庭联产承包土地和宅基地包含了部分社会保障功能的内容^[41-42]。其次,农村居民和城市居民在吃、穿、住、行等方面存在相对价格,导致生活成本不同^[43],需考虑城乡生活费用的实际差距,实现购买力上城乡低保标准的统一。按照《城市居民最低生活保障条例》,低保标准受物价水平、最低工资水平等经济因素的影响。此外,低保标准还可能受地方政府财政分权程度的影响^[44]。

(二) 对中国2020年后扶贫战略的启示

中国减贫的主要经验之一是持续而强有力的政策支持,未来的减贫战略也将受到中国宏观发展战略导向的影响。2018年中央“一号文件”提出“乡村振兴战略”目标,十九大报告提出从2020年到2035年,在全面建成小康社会的基础上,基本实现社会主义现代化。上述目标为2020年后的减贫战略提供了新的蓝图。同时,十九大报告明确提出“建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系”。城乡融合发展和乡村振兴战略将进一步为减贫事业创造条件、夯实基础。2020年后城乡统筹的减贫工作也将为乡村振兴提供制度和机制上的探索与突破。

第一,发挥政府、市场和社会公众的扶贫力量。浙江省贫困治理取得显著成效,根本原因是有机协调政府、市场和社会公众参与的三位一体的扶贫治理格局。浙江省在积极加强政府扶贫力度和顶层制度设计之外,积极利用市场机制发挥效率优势,发展农村工业化,走以民营经济为主导的工业化和经济发展道路,并借助社会力量协助开展扶贫工作,形成政府、市场和社会公众合力扶贫的大格局。科学把握政府和市场的边界,并发挥二者差异化和互补性的作用,是中国2020年后贫困治理极其重要的基础。

第二,相对贫困治理理念下新贫困标准的确定。到2020年底,中国将全面消除现行贫困标准下的绝对贫困人口。随着国家经济的持续发展和贫困治理的深入,首先,应从绝对贫困标准转向相对贫困标准,以缩小收入差距、增加贫困人口收入为贫困治理目标。其次,在新的相对贫困标准下,考虑城市化水平提升的需要,在有效避免农村贫困移民的前提下,以常住人口替换户籍人口,认定贫困户。最后,农村贫困治理仍将是2020年后贫困治理的主战场,但城市化进程中人口老龄化带来的老年人贫困、农民工贫困等问题将在城镇地区越发突出,因而需协调统筹城乡贫困治理体系。新的相对贫困标准应以城乡统一为目标,但在具体实施时也应客观考虑城乡生活成本、社会保障水平和覆盖面的差异。

^① 同上。

第三,城乡统筹贫困治理组织体系的建立。按照《国家人口发展规划(2016—2030年)》中提出的城乡扶贫一体化目标,新的扶贫战略需要确定未来城乡统筹的贫困治理部门,以及探讨如何在国家层面建立城乡统筹、部门协调的贫困治理体系。参照国际经验,可能的构想包括由国务院扶贫办牵头统筹城乡扶贫,其他部门协同参与,但需拓展国务院扶贫办的职能,在城乡统筹的目标下,同时管理农村和城市的扶贫和社会保障工作。可能的经验积累和转化推广方式为,先以浙江省城乡统筹贫困治理为试点。浙江省的扶贫理念和扶贫工作对全国具有引领性。在相对贫困标准下,浙江省需加强和拓展浙江省、市、县三级扶贫办的职能建设,同时管理农村和城市的扶贫和社会保障工作。在乡村振兴背景下,需将减缓相对贫困、统筹城乡社会保障标准转变为常态性的扶贫政策,纳入乡村振兴的架构中。原开发式扶贫政策下的开发增收职能可与现有产业部门相结合,由农业农村厅牵头管理。未来两年时间是中国精准扶贫攻坚和乡村振兴战略实施并存和衔接的特殊时期,应实现脱贫产业高质量发展。同时,将社会保障职能集中起来,由人力资源和社会保障厅集中力量解决城乡统筹的社会保障问题。将浙江省城乡统筹贫困治理组织体系构建和运行中积累的有益经验和具体做法,逐步在全国推广,直至建立起国家层面的城乡统筹贫困治理组织体系。

第四,构建基于基本权利公平的社会保障体系。在贫困发生率下降至3%及以下之后,利贫性的社会保障措施将成为贫困治理的主要手段,这也是实现农民工市民化和乡村振兴亟待解决的重要问题。由于户籍制度改革仍未完成,目前社会保障尤其是农民工社会保障是贫困治理中的短板,低保与户籍挂钩,农民工被排除在就业地低保保障之外。因而,需进行合理的制度设计,实现农民工社会保障的全面覆盖和共享,农民工社会保障问题的有效解决需与农民工市民化有机结合起来。浙江省实行分县市包干,逐步确立城乡统一的低保标准,具有在全国推广应用的可行性,即先在一定区域范围内实行城乡居民同一低保标准,然后逐步提高统筹层次,直至实现全国范围内统一的城乡最低生活保障标准。此外,虽然低保支出中,中央财政支出比重逐年上升,但中央财政应该在社会救助领域发挥更积极的作用,减轻乃至取消地方政府的低保支出。通过将财政支出责任上移,使城乡贫困家庭获得救助资格和救助水平不因地方财力的制约而受影响^[45]。此外,还应在社会保障的其他方面,如农村养老、医疗和教育方面,以及贫困人群特别是特殊人群(老年人、儿童和残疾人等)的保障和救助方面进行逐步完善和分区域推广施策。

[参 考 文 献]

- [1] [美]安格斯·迪顿:《逃离不平等:健康、财富及不平等的起源》,崔传刚译,北京:中信出版社,2014年。
[Deton A., *Escape from Inequality: The Origins of Health, Finance, and Inequality*, trans. by Cui Chuangang, Beijing: CITIC Publishing House, 2014.]
- [2] 陈志钢、毕洁颖、吴国宝等:《中国扶贫现状与演进以及2020年后的扶贫愿景和战略重点》,《中国农村经济》2019年第1期,第2—16页。[Chen Zhigang, Bi Jieying & Wu Guobao et al., "The Status and Evolution of Poverty Alleviation in China and the Vision and Strategic Focus of Poverty Alleviation after 2020," *Chinese Rural Economy*, No. 1 (2019), pp. 2—16.]
- [3] Tollefson J., "Can Randomized Trials Eliminate Global Poverty?" *Nature*, Vol. 524, No. 7564 (2015), pp. 150—153.
- [4] 郭君平、谭清香、曲颂:《进城农民工家庭贫困的测量与分析——基于“收入—消费—多维”视角》,《中国农村经济》2018年第9期,第94—109页。[Guo Junping, Tan Qingxiang & Qu Song, "Measurement and Analysis of Peasant Households' Poverty in Cities: Based on the Perspective of 'Revenue-Consumption-Multidimensional'," *Chinese Rural Economy*, No. 9 (2018), pp. 94—109.]

- [5] 汪三贵、张伟宾、陈虹妃等:《少数民族贫困变动趋势、原因及对策》,《贵州社会科学》2012年第12期,第85—90页。[Wang Sangui, Zhang Weibin & Chen Hongfei et al., "The Trends, Causes and Countermeasures of Poverty in Ethnic Minorities," *Guizhou Social Sciences*, No. 12 (2012), pp. 85—90.]
- [6] 赵景欣、刘霞、张文新:《同伴拒绝、同伴接纳与农村留守儿童的心理适应:亲子亲合与逆境信念的作用》,《心理学报》2013年第7期,第797—810页。[Zhao Jingxin, Liu Xia & Zhang Wenxin, "Peer Rejection, Peer Acceptance and Psychological Adaptation of Left-behind Children in Rural Areas: The Role of Parent-Child Affinity and Adversity Beliefs," *Acta Psychologica Sinica*, No. 7 (2013), pp. 797—810.]
- [7] 阮建青、张晓波、卫龙宝:《资本壁垒与产业集群——基于浙江濮院羊毛衫产业的案例研究》,《经济学(季刊)》2008年第1期,第71—92页。[Ruan Jianqing, Zhang Xiaobo & Wei Longbao, "Capital Barriers and Industrial Clusters: A Case Study Based on Zhejiang Puyuan Sweater Industry," *China Economics Quarterly*, No. 1 (2008), pp. 71—92.]
- [8] 姚先国、盛乐:《乡镇企业和国有企业经济效率差异的人力资本产权分析》,《经济研究》2002年第3期,第61—68,95页。[Yao Xianguo & Sheng Le, "Analysis of Human Capital Property Rights of Differences in Economic Efficiency Between Township Enterprises and State-Owned Enterprises," *Economic Research Journal*, No. 3 (2002), pp. 61—68, 95.]
- [9] 史晋川、金祥荣、赵伟等:《制度变迁与经济发展:温州模式研究》,杭州:浙江大学出版社,2002年。[Shi Jinchuan, Jin Xiangrong & Zhao Wei et al., *Institutional Change and Economic Development: A Study of Wenzhou Model*, Hangzhou: Zhejiang University Press, 2002.]
- [10] 王自亮、钱雪亚:《从乡村工业化到城市化——浙江现代化的过程、特征与动力》,杭州:浙江大学出版社,2003年。[Wang Ziliang & Qian Xueya, *From Rural Industrialization to Urbanization: The Process, Characteristics and Dynamics of Zhejiang Modernization*, Hangzhou: Zhejiang University Press, 2003.]
- [11] 钟宁桦:《农村工业化还能走多远?》,《经济研究》2011年第1期,第18—27,56页。[Zhong Ninghua, "How Far Can Rural Industrialization Go?" *Economic Research Journal*, No. 1 (2011), pp. 18—27, 56.]
- [12] 朱玲、何伟:《工业化城市化进程中的乡村减贫40年》,《劳动经济研究》2018年第4期,第3—31页。[Zhu Ling & He Wei, "40 Years of Rural Poverty Reduction in the Process of Industrialization Urbanization," *Studies in Labor Economics*, No. 4 (2018), pp. 3—31.]
- [13] 阮建青、张晓波、卫龙宝:《危机与制造业产业集群的质量升级——基于浙江产业集群的研究》,《管理世界》2010年第2期,第69—79页。[Ruan Jianqing, Zhang Xiaobo & Wei Longbao, "Crisis and Quality Upgrading of Manufacturing Industry Clusters: Based on the Study of Zhejiang Industrial Clusters," *Management World*, No. 2 (2010), pp. 69—79.]
- [14] 阮建青、石琦、张晓波:《产业集群动态演化规律与地方政府政策》,《管理世界》2014年第12期,第79—91页。[Ruan Jianqing, Shi Qi & Zhang Xiaobo, "The Dynamic Evolution Law of Industrial Clusters and Local Government Policies," *Management World*, No. 12 (2014), pp. 79—91.]
- [15] Long C. & Zhang X., "Cluster-based Industrialization in China: Financing and Performance," *Journal of International Economics*, Vol. 84, No. 1 (2011), pp. 112—123.
- [16] 黄祖辉:《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》2018年第4期,第2—12页。[Huang Zuhui, "Accurately Grasping China's Rural Revitalization Strategy," *Chinese Rural Economy*, No. 4 (2018), pp. 2—12.]
- [17] 林毅夫:《新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架》,苏剑译,北京:北京大学出版社,2012年。[Lin Yifu, *New Structural Economics: Rethinking the Theoretical Framework of Economic Development and Policy*, trans. by Su Jian, Beijing: Peking University Press, 2012.]
- [18] Jeanneney S. G. & Kpodar K., "Financial Development and Poverty Reduction: Can There Be a Benefit Without a Cost?" *The Journal of Development Studies*, Vol. 47, No. 1 (2011), pp. 143—163.
- [19] 吕勇斌、赵培培:《我国农村金融发展与反贫困绩效:基于2003—2010年的经验证据》,《农业经济问题》2014年第1期,第54—60,111页。[Lü Yongbin & Zhao Peipei, "China's Rural Financial Development and Anti-Poverty Performance: Based on Empirical Evidence from 2003 to 2010," *Issues in Agricultural Economic*, No. 1 (2014), pp. 54—60, 111.]

- [20] 何广文:《从农村居民资金借贷行为看农村金融抑制与金融深化》,《中国农村经济》1999年第10期,第42—48页。[He Guangwen, "Seeing Rural Financial Repression and Financial Deepening from the Behavior of Rural Residents' Lending and Lending," *Chinese Rural Economy*, No. 10 (1999), pp. 42—48.]
- [21] Stiglitz J. E. & Weiss A., "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 3 (1981), pp. 393—410.
- [22] 何秀荣:《改革40年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻》,《农村经济》2018年第11期,第1—8页。[He Xiurong, "Foresight of Anti-Poverty in the 40 Years of Reform and Prospects for Post-Poverty Alleviation Strategy," *Rural Economy*, No. 11 (2018), pp. 1—8.]
- [23] Glauben T., Herzfeld T. & Rozelle S. et al., "Persistent Poverty in Rural China: Where, Why, and How to Escape? *World Development*, Vol. 40, No. 4 (2012), pp. 784—795.
- [24] 朱梦冰、李实:《精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析》,《中国社会科学》2017年第9期,第90—112,207页。[Zhu Mengbing & Li Shi, "Precise Poverty Alleviation Focuses on Accurately Identifying Poor People: An Analysis of the Targeting Effect of Rural Minimum Living Security Policy," *Social Sciences in China*, No. 9 (2017), pp. 90—112, 207.]
- [25] 江泽林:《精准方略下的稳定脱贫》,《中国农村经济》2018年第11期,第17—31页。[Jiang Zelin, "Stability Out of Poverty under the Precise Strategy," *Chinese Rural Economy*, No. 11 (2018), pp. 17—31.]
- [26] 樊胜根、张林秀、张晓波:《中国农村公共投资在农村经济增长和反贫困中的作用》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2002年第1期,第1—13页。[Fan Shenggen, Zhang Linxiu & Zhang Xiaobo, "The Role of Rural Public Investment in Rural Economic Growth and Anti-Poverty," *Journal of South China Agricultural University (Social Science Edition)*, No. 1 (2002), pp. 1—13.]
- [27] Gill I., Renvenga A. & Zeballos C., "Grow, Invest, Insure: A Game Plan to End Extreme Poverty by 2030," <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25694/WPS7892.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 2019—06—28.
- [28] 章元、许庆、邬璟璟:《一个农业人口大国的工业化之路:中国降低农村贫困的经验》,《经济研究》2012年第11期,第76—87页。[Zhang Yuan, Xu Qing & Wu Jingjing, "The Road to Industrialization of a Big Agricultural Country: China's Experience in Reducing Rural Poverty," *Economic Research Journal*, No. 11 (2012), pp. 76—87.]
- [29] 程名望、Jin Yanhong、盖庆恩等:《农村减贫:应该更关注教育还是健康?——基于收入增长和差距缩小双重视角的实证》,《经济研究》2014年第11期,第130—144页。[Cheng Mingwang, Jin Yanhong & Gai Qing'en et al., "Poverty Reduction in Rural Areas: Pay More Attention to Education or Health? — An Empirical Study Based on Double Perspectives of Income Growth and Gap Reduction," *Economic Research Journal*, No. 11 (2014), pp. 130—144.]
- [30] 陆铭、陈钊:《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》2004年第6期,第50—58页。[Lu Ming & Chen Zhao, "Urbanization, Urban Tendency Economic Policy and Urban-Rural Income Gap," *Economic Research Journal*, No. 6 (2004), pp. 50—58.]
- [31] 陈斌开、林毅夫:《发展战略、城市化与中国城乡收入差距》,《中国社会科学》2013年第4期,第81—102,206页。[Chen Binkai & Lin Yifu, "Development Strategy, Urbanization and China's Urban-Rural Income Gap," *Social Sciences in China*, No. 4 (2013), pp. 81—102, 206.]
- [32] 吴业苗:《农村扶贫的城镇转向及其进路》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2018年第5期,第13—21页。[Wu Yemiao, "Civilization of Rural Poverty Alleviation and Its Approach," *Journal of China Agricultural University (Social Science Edition)*, No. 5 (2018), pp. 13—21.]
- [33] 李实、John Knight:《中国城市中的三种贫困类型》,《经济研究》2002年第10期,第47—58,95页。[Li Shi & Knight J., "Three Types of Poverty in Chinese Cities," *Economic Research Journal*, No. 10 (2002), pp. 47—58, 95.]

- [34] 都阳、Albert Park:《中国的城市贫困:社会救助及其效应》,《经济研究》2007年第12期,第24—33页。[Du Yang & Park A., "Urban Poverty in China: Social Assistance and Its Effects," *Economic Research Journal*, No. 12 (2007), pp. 24—33.]
- [35] 汪三贵:《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》,《管理世界》2008年第11期,第78—88页。[Wang Sangui, "Combating Poverty in Development: A Summary and Evaluation of China's 30 Years of Large-Scale Poverty Reduction Experience," *Management World*, No. 11 (2008), pp. 78—88.]
- [36] Ravallion M. & Chen S., "China's (Uneven) Progress Against Poverty," *Journal of Development Economics*, Vol. 82, No. 1 (2007), pp. 1—42.
- [37] 邢春冰:《农民工与城镇职工的收入差距》,《管理世界》2008年第5期,第55—64页。[Xing Chunbing, "The Income Gap Between Migrant Workers and Urban Workers," *Management World*, No. 5 (2008), pp. 55—64.]
- [38] Zhang X. & Kanbur R., "Spatial Inequality in Education and Health Care in China," *China Economic Review*, Vol. 16, No. 2 (2005), pp. 189—204.
- [39] 张勋、刘晓、樊纲:《农业劳动力转移与农户储蓄率上升》,《经济研究》2014年第4期,第130—142页。[Zhang Xun, Liu Xiao & Fan Gang, "Agricultural Labor Transfer and Household Savings Rate Increase," *Economic Research Journal*, No. 4 (2014), pp. 130—142.]
- [40] 国务院发展研究中心农村部课题组:《从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》,《管理世界》2014年第9期,第1—12页。[The Rural Research Group of the Development Research Center of the State Council, "From Urban-Rural Duality to Urban-Rural Integration: The Prominent Contradictions and Future Trends of China's Urban-Rural Dual System," *Management World*, No. 9 (2014), pp. 1—12.]
- [41] 厉以宁:《论城乡二元体制改革》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2008年第2期,第5—11页。[Li Yining, "On Urban-Rural Dual System Reform," *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, No. 2 (2008), pp. 5—11.]
- [42] 陶然、徐志刚:《城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择》,《经济研究》2005年第12期,第45—56页。[Tao Ran & Xu Zhigang, "Urbanization, Agricultural Land System and Social Security of Migrant Population: A Big Country Perspective and Policy Choice in the Process of Transition," *Economic Research Journal*, No. 12 (2005), pp. 45—56.]
- [43] 费舒澜、郭继强:《户籍的作用还有多大——基于城乡劳动者收入差距分布分解的研究》,《浙江社会科学》2014年第11期,第13—24页。[Fei Shulan & Guo Jiqiang, "How Much Is the Role of Household Registration? A Study Based on the Distribution of Income Gap Between Urban and Rural Laborers," *Zhejiang Social Sciences*, No. 11 (2014), pp. 13—24.]
- [44] 吴敏、刘冲:《财政分权与城乡居民低保支出》,《经济科学》2018年第5期,第17—29页。[Wu Min & Liu Chong, "Fiscal Decentralization and Low-Income Expenditures for Urban and Rural Residents," *Economic Science*, No. 5 (2018), pp. 17—29.]
- [45] 解聿:《公共转移支付与老年人的多维贫困》,《中国工业经济》2015年第11期,第32—46页。[Xie E, "Public Transfer and Multidimensional Poverty of Older People," *Chinese Industrial Economics*, No. 11 (2015), pp. 32—46.]

Innovations of Targeted Poverty Reduction Governance and Policy in Zhejiang Province: Insights from China's Post-2020 Anti-Poverty Strategy

Wang Jianying^{1,2} Kevin Chen^{3,4} Bi Jieying⁵

- (1. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China; 2. School of Economics, Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, China;
3. China Rural Development Research Institute, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China;

4. *International Food Policy Research Institute (IFPRI), Beijing 100081, China*; 5. *Agricultural Information Institute of Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China*)

Abstract: With a large rural population, high poverty rate, and low level of economic development during the early stage of reform and opening up, Zhejiang province successfully eliminated poverty by its own definition of annual family income per capita below 4 600 RMB, which is twice the national poverty line, by 2015. The province's rural poverty governance leads the development of national poverty relief policies. Based on the framework of "poverty alleviation and development", rural poverty governance in Zhejiang province has been closely integrated with economic development. This includes elimination of households in absolute poverty, alleviation of relative poverty in rural areas, and implementation of an integrated rural-urban minimum living standard. This article discusses Zhejiang Province's governance and policy innovation of targeted poverty reduction from six perspectives: (1) cooperative poverty reduction mechanisms in sectors of government, market and social power; (2) identifying and improving an accurate poverty identification system; (3) shifting the focus of poverty standards from absolute poverty to relative poverty; (4) transforming the main poverty reduction method from development-oriented poverty reduction supported by special funds, to poverty alleviation by means of social protection; (5) expanding the scope of poverty reduction from rural areas alone to rural-urban integration; and (6) addressing unbalanced development in the province with multiple public financial support mechanisms. Judging from the current practices and experiences of rural poverty governance for targeted poverty reduction in Zhejiang Province, the following problems may be encountered in post-2020 poverty reduction in China: (1) rural-urban-integrated poverty reduction requiring institutional innovation in poverty governance; (2) poverty governance concerning migrant workers in the context of labor transfer needs urgent attention; (3) household registration requirements in the identification of poor households generating in accurate poverty data; (4) a rural-urban-integrated minimum living standard should be adjusted for differences in cost of living in different places. The article proposes four key strategies for post-2020 poverty reduction in China, including (1) coordinating government, market and the public agencies with the aim of poverty reduction; (2) formulating a new poverty standard under the concept of relative poverty governance; (3) establishing a rural-urban-integrated poverty governance system; and (4) developing a social security system based on rights and fairness.

Key words: poverty reduction and development; poverty governance; relative poverty; social security system; rural and urban integrative poverty governance; poverty of migrate worker; Zhejiang Province

