內地調高貧困線 窮農料破億

現代中國＋全球化

■部分寧海的貧困兒童需要食用學校提供的免費午餐。　資料圖片

扶貧進展

2011年11月29日，中央扶貧開發工作會議於北京召開，國務院總理溫家寶宣布，中央決定將農民人均純年收入2,300元(人民幣，下同)訂為國家新扶貧標準。此舉受到海內外媒體及學者的廣泛關注，新標準被視為「與國際接軌」的舉動，更加接近世界銀行規定的每天人均1.25美元的貧困線。

■嘉賓作者：岳經綸教授

作者簡介　**岳經綸**　中山大學政治與公共事務管理學院副院長、中山大學中國公共管理研究中心副主任、中山大學流動人口公共衛生政策研究中心副主任、社會保障與社會政策研究所所長、《中國公共政策評論》主編及《公共行政評論》編委。

Kan Sir 通識教室 www.kansir.net

概念鏈接

何謂貧困？

國際上沒有統一的貧困定義以及貧困線標準，但世界組織及各國學者提出不同的貧困定義，比較有代表性及影響力的有以下3種：

1. 世界銀行在《1990年世界發展報告》中將貧困界定為「缺少達到最低生活水準的能力」；
2. 英國作者湯普森在其著作《英國的貧困：家庭財產和生活標準的測量》中寫道「所有居民中缺乏食物並很少參加社會活動、缺少最低生活資源的個人、家庭和群體就是所謂的貧困人口」；
3. 中國研究貧困的學者結合中國實情而提出貧困定義。其中童星、林閩在《我國農村貧困線標準研究》中指出「貧困是經濟、社會、文化落後的總稱，是由最低收入造成的缺少生活必需品和服務以及沒有發展機會和手段的一種生活狀況」。

■貴州有貧童要靠執拾垃圾維生。　資料圖片

整體而言，從不同角度定義貧困將產生不同貧困線標準，但貧困線是最低生活保障水準標準的觀點得到大多數人認同，它是在一定時間、空間及社會經濟發展階段下，維持人們基本生活所耗費的物質及服務的總和；而貧困線又被稱為貧困標準。

政策收效　內地貧困率緩降

中國農村貧困狀況隨着國家貧困標準的變化而呈現較大差異，縱觀社會發展農村貧困狀況得到較大改善，貧困發生率在經濟社會的迅速發展下緩慢降低，可見國家貧困政策收到較好成效。

目前，世界上確定貧困線標準的方法主要有國際貧困線法、恩格爾系數法、1美元和2美元貧困線法等。上世紀80年代初，中國政府把國家統計局設定的農村貧困線作為核算農村貧困人口規模及貧困發生率的標準。1995年以來，國家統計局的農村貧困線的設立，按照世界銀行經濟學家馬丁．拉瓦雷(Martin Ravallion)所提出的「馬丁法」進行；而該貧困線設定的方法是符合國際規範的。

■資料來源：中國國家統計局官方網站

新標準受矚目　國際熱議

那麼究竟中國新貧困標準政策的推出受到哪些爭議與質疑？綜合來看，大體可歸納為以下3大問題：

界線低過國際？　外媒各有說法

部分外國媒體認為，中國新貧困標準與國際相比，是較低的。其中《華爾街日報》指出，新貧困線雖令中國官方的貧困人口數量接近其他組織計算的數位，但若按聯合國設定的貧困線，貧困人口將會更多。同時，美國之音電台網站也稱，年收入2,300元人民幣的新標準，經換算後約等於每日1美元，低過世界銀行制訂的日均收入1.25美元的國際標準。

不過，英國《經濟學家》網站的一篇文章則有相反的說法，它認為雖然每年2,300元人民幣通過匯率換算後，約相當於每天1美元，但世界銀行的貧困標準並不是以匯率為基準，而是按照各國不同的價格水平而計算得來。例如，根據世界銀行的購買力系數，2005年中國的5.46元人民幣相當於美國的1.33美元。由此看來，中國的新貧困線高過世界銀行的標準。

地方差異加劇　內陸更窮

事實上，中國的貧困標準存在明顯的地區差異。例如，民政部救災救濟司在1999年曾制訂全國31個直轄市和省會城市最低生活保障的人均月入標準，其中北京市為273元、天津市241元、南昌市143元、重慶市169元。

另外，發展的嚴重不平衡導致內陸省份的貧困差異更突出。根據國家統計局監測，2001年至2009年，西部地區貧困率從61%增加到66%，民族地區八省(區)(即內蒙古、廣西、寧夏、青海、新疆、西藏、雲南及貴州)從34%增加到40.4%。

忌只看收入　應着眼福利

雖然新標準考慮到教育、醫療、住房及社會活動等方面的需求，但對中國實情而言，貧困線概念主要還只是「狹義」的，即「絕對貧困線」。絕對貧困線糾結於收入的數值，並限於農村一隅。但從「廣義」而言，貧困問題應包括更廣泛的內容，並由此衍生出另一個概念──「發展貧困線」。絕對貧困線以溫飽為標準；但發展貧困線則幾乎包括民生領域的所有權益。中國已基本上解決溫飽問題，故有專家表示，國家對貧困線的界定應往發展貧困線傾斜。

貧困不只是收入問題，更是權利的實現問題。社會需要關注的，不應拘泥於絕對貧困線，還應重視發展貧困線；不應只局限於收入數字，更應着眼於教育、衛生、養老及技能培訓等權益及福利政策。唯有如此，公平與正義、尊嚴與幸福，對於廣大人民來說，才會來得更真實一些。

新聞背景

扶貧標準幾倍升至2,300元

中國最初的農村貧困人口標準是，1986年在對6.7萬戶農村居民家庭消費支出調查的基礎上，由政府有關部門計算得出的農村人均純收入為206元，而這個數額被視為能維持基本生存的最低費用標準。

2001年，《中國農村扶貧開發綱要(2001-2010年)》得以實施。2000年國家低收入標準為農民人均純收入865元，到2009年底該標準上調為1,196元；2009年，在新標準下的農村貧困人口為4,007萬人。

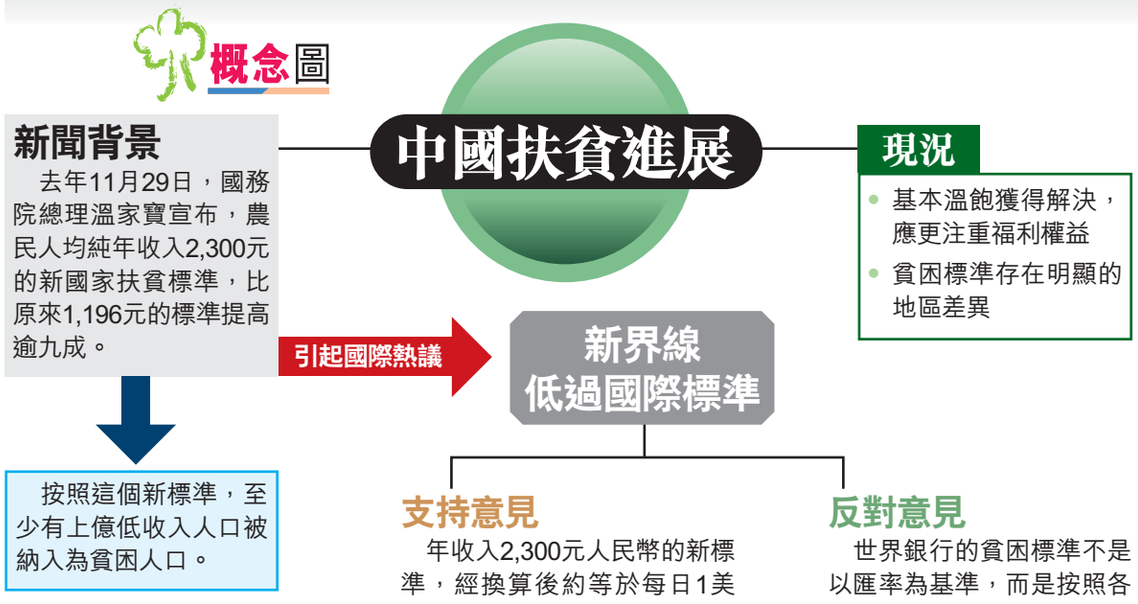
自2001年頒布《中國農村扶貧開發綱要(2001-2010年)》10年來，中國扶貧開發各項工作取得較好成績：貧困發生率銳減，貧困人口大幅減少；扶貧重點縣農民人均純收入年均遞增7.6%，略高過全國農村的平均增長水準。

2011年11月29日，國務院總理溫家寶則宣布，農民人均純收入2,300元的新國家扶貧標準，比原來1,196元的貧困標準提高超過九成。有專家估計，按照這個新標準，至少有上億低收入人口被納入為貧困人口，享受國家的扶貧政策。

■甘肅有醫院特設濟困病房幫助貧困病人治病。　資料圖片

■內地鼓勵廣西農民轉型從事蠶業脫貧。　資料圖片

概念圖



■製圖：香港文匯報記者　吳欣欣

想一想

1. 根據上文，描述內地上調貧困線的情況。
2. 內地上調貧困線的原因為何？試舉例加以說明。
3. 國際對內地上調貧困線的決定有何爭議？試舉2項並加以討論。
4. 你認為內地上調貧困線對扶貧工作有何影響？解釋你的答案。
5. 綜合上文並就你所知，你認為內地的貧困線應訂在甚麼水平？解釋你的答案。

■香港文匯報記者　吳欣欣

資料速遞站

請即登入http://kansir.net「Kan Sir通識教室」瀏覽更多參考資料及學習教材。

延伸閱讀

1.林嘉騄：《中國貧窮人口現1.28億　扶貧發生三大轉型》，中國政協新聞網 http://cppcc.people.com.cn/GB/35377/18033132.html
2.《中國扶貧標準上調至2,300元》，香港文匯網，2011-11-29 http://trans.wenweipo.com/gb/news.wenweipo.com/2011/11/29/IN1111290099.htm
3.《國家扶貧標準　躍升92%》，《香港文匯報》，2011-11-30 http://paper.wenweipo.com/2011/11/30/YO1111300006.htm

■香港文匯報記者　吳欣欣