内部资料

国务院扶贫办与盖茨基金会合作项目

研究报告

2020年 第2期

中国国际扶贫中心 2020年2月7日

贫困的减少是否意味着脆弱性下降?

彼得·兰乔

（Peter Lanjouw）

阿姆斯特丹全球卫生与发展研究所

（Amsterdam Institute for Global Health and Development）

一、脆弱性的定义

贫困大规模减少后，有些人虽然已经脱贫了，但他们的生计仍可能充满危机，当受到疾病和失业等冲击时，就有返贫的风险。基于此，可以将人口分为三类：即穷人、脆弱群体和收入稳定群体。

脆弱性与人们的日常生活息息相关，它要求扩大政策范围，让减贫政策惠及更多人。如果政府只关注穷人，那么就会减少对那些返贫风险较高群体的关注。需要调整相关的减贫政策，以覆盖更多可能陷入贫困的高风险群体。例如，政府可能需要扩展社会保护计划，以覆盖弱势群体。实行差异化的扶贫政策可作为政策参考。

二、脆弱性的测量

国际上还没有测量脆弱性标准的公认方法。本文建议，可根据收入/消费将脆弱的非贫困人口与收入稳定群体区分开来。设置脆弱线的基本理念是家庭越富有，返贫的风险越低。

**（一）临时脆弱线**

世界银行通常根据多条贫困线估算贫困，一般将此类线中的较高者简单地认定为脆弱线。这种方法没有明确弱势家庭陷入贫困的风险。

有些国家为了将脆弱人群包括在政策覆盖范围内，任意扩大了贫困线。例如，印度脆弱人群是指消费量是国家贫困线的1.25倍至两倍的人群。越南脆弱线设定为贫困线的1.3倍。

**(二）标准脆弱线**

一是设定脆弱线。通过脆弱性指数来衡量致贫和返贫的最高风险水平。当个体的风险水平超过脆弱性指数时，则认定该个体为脆弱群体。

二是识别脆弱群体。该群体虽处于贫困线以上，但仍有陷入贫困的可能，具有较高的返贫风险。贫困风险等于或超过脆弱性指数的家庭或个体即弱势群体。

三是将脆弱线定义为弱势群体的最高收入水平。

这种方法的优点是，可以用标准化的方式评估脆弱性，同时可以和各种收入水平和贫困线比较。然而，这种方法适用于识别脆弱群体，但不适用于评估单个家庭的脆弱性。

三、脆弱性和福利动态

经济增长产生的社会收益，以社会福利的方式进行分配。贫困、脆弱和收入稳定等三类人口的规模随着时间不断变化。通过追踪三类人口的规模变化，可以看出整个社会的福利分配动态。

下表概述了印度、美国和越南在2004至2009年间的社会福利变化。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 群体 | 印度 | 美国 | 越南 |
| 贫困 | -14.4 | 12.4 | -28.5 |
| 脆弱 | 4.8 | 9.4 | -26.5 |
| 收入稳定 | 19.0 | -2.4 | 22.3 |

可以看到，尽管三个国家人均GDP都有所增长，但贫困、脆弱和收入稳定等三类群体的人口规模变化却各不相同。越南贫困和脆弱群体的规模都在缩小；而美国这两个群体的规模都在增加；印度则好坏参半，穷人的数量减少了，收入稳定的家庭数量有了大幅提升，但弱势群体的数量却有所增加。因此，在不考虑经济收益分布的情况下，单纯考虑经济增长数字对于社会经济繁荣情况的了解非常有限。

四、政策影响

基于前面的讨论，我们提出以下结论和建议：

第一，脱贫并不是一蹴而就的事，需要持之以恒。

第二，减贫和降低脆弱性不是一回事，若忽略返贫风险去实施减贫政策，将没那么容易取得成功。

第三，人口的脆弱性会阻碍社会和经济的进步。

第四，收集高质量的数据并追踪贫困和脆弱性，有利于确保经济增长真正带来社会福利。

联系人：中国国际扶贫中心研究处 贺胜年

电 话：84419871

报送：办领导

分送：办机关各司、各直属事业单位