

“三农”决策要参

2022年第18期（总第404期）

清华大学 中国农村研究院

2022年7月11日

农村低收入人口的识别、类型及常态化帮扶^{*}

内容摘要：进入后扶贫时代，如何实现对低收入人口的常态化帮扶是迈向共同富裕面临的重要现实课题之一。采用不同标准识别低收入人口，发现农村仍然是低收入人口的集中区域。以中国家庭追踪调查(CFPS)数据识别的低收入家庭为例，从家庭规模、人口结构、收入状况和生计策略几个方面刻画农村低收入家庭的群体镜像，指出低收入人口面临的问题。为做好对农村低收入人口的常态化帮扶，需要将低收入人口识别下沉到地方基层；加大对低收入人口发展性需要的关注度；健全防止返贫监测和帮扶机制，积极回应低收入家庭发展性需要；加大教育资源投入力度，通过减少能力和权利贫困促进共同富裕。

关键词：共同富裕 农村低收入人口 常态化帮扶

*本文为清华大学中国农村研究院2021年重点研究课题“脱贫攻坚任务完成后，农村低收入人口的类型、识别和帮扶政策研究”（编号：CIRS2021-8）的部分研究成果。

2020 年中国如期打赢脱贫攻坚战，困扰中华民族几千年的绝对贫困问题得到历史性解决，中国踏上实现共同富裕的新征程。然而，贫困地区仍然面临巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴实现有效衔接的新任务。根据中共中央、国务院《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，在 5 年过渡期内，脱贫地区要根据形势变化做好衔接，同时健全农村低收入人口常态化帮扶机制。农村低收入人口规模有多大，低收入人口的特征、生计状况如何以及如何对他们进行精准帮扶等，均是农村低收入人口识别以及监测的重要内容，也是实行常态化帮扶机制的前提。

一、农村低收入人口的识别

本研究采用三个数据来源对农村低收入人口进行识别。宏观层面数据来自中国家庭追踪调查（CFPS）已公开的数据，中观层面数据来自内蒙古自治区赤峰市国家扶贫改革试验区，个案数据来自云南勐腊县河边村。

以 CFPS 数据库为例，本研究将家庭人均纯收入中位数的 40% 作为低收入人口的衡量标准。以 CFPS 提供的与 2010 年可比的收入数据，根据 CFPS 近四年调查数据计算得出 2010 年、2012 年、2014 年、2016 年和 2018 年家庭人均纯收入的中位数分别为 6000 元、8100 元、10000 元、10983 元和 14029 元，对应不同年份的低收入线分别为 2400 元、3266 元、4000 元、4393 元和 5612 元。在此基础上，对样本家庭进行识别，得出结果如下表所示。从 2010 年至 2018 年，低收入家庭占比均在 20% 左右，其中农村低收入家庭占低收入家庭

总数的比例基本保持在 70% 左右，远高于城镇家庭所占比例，农村是低收入家庭的集中区域。

表 1 以 CFPS 数据统计的低收入家庭识别结果（2010—2018 年）

年份	家庭人均纯收入中位数（元）	低收入线（元）	低收入家庭数量/比例
2010 年	6000	2400	2588 (18.69%)
2012 年	8164	3266	2922 (23.18%)
2014 年	10000	4000	2897 (23.25%)
2016 年	10983	4393	3099 (23.78%)
2018 年	14029	5612	3103 (22.65%)

数据来源：中国家庭追踪调查 2010 年、2012 年、2016 年和 2018 年数据库。

表 2 以 CFPS 数据统计的城乡低收入家庭情况对比（2010—2018 年）

年份	农村低收入家庭数（个）	占比（%）	城镇低收入家庭数（个）	占比（%）
2010 年	2004	77.43	584	22.57
2012 年	2021	69.16	901	30.84
2014 年	1926	66.48	971	33.52
2016 年	2192	70.73	907	29.27
2018 年	2205	71.06	898	28.94

数据来源：中国家庭追踪调查 2010 年、2012 年、2016 年和 2018 年数据库。

以赤峰市扶贫改革试验区数据为例，按照收入比例法识别出的低收入人口比例也存在较大差别。如果以 2019 年内蒙古自治区农村牧区常住居民人均可支配收入的 50% 度量相对贫困，即 7641.5 元，有 25.2% 的样本农户落在这个标准以下；如果以自治区城乡居民人均可支配收入的 40% 度量，即 12222 元，则会有 40% 的样本农户落在该线以下。分析结果显示，尽管样本农户的平均收入水平高于自治区水平，但农户间的收入差距还是比较大的，收入最低的 10% 的农牧户人均可支配收入仅为 3990 元，收入最低的 25% 的农牧户人均可

支配收入为 7560 元。

表 3 赤峰改革试验区样本农牧户的低收入人口识别

不同方案	低收入标准(元)	样本农牧户中低收入家庭所占比例(%)
2019 年内蒙古自治区农村牧区常住居民人均可支配收入的 50%	7641.5	25.2
2019 年内蒙古自治区城乡居民人均可支配收入的 40%	12222	40.0
样本农户收入最低的 10% 人均可支配收入	3990	10
样本农户收入最低的 25% 人均可支配收入	7560	25

数据来源：作者调查。由于未获得收入数据的中位数，所以这里直接以收入平均值的一定比例作为划线标准。

以云南河边村全样本调查数据为例，也可以识别出不同方案下的低收入家庭数量。以全国农村居民人均可支配收入的三分之一为衡量标准确定的低收入线为 5710 元，识别出的低收入户占比为 42.9%；分别以全国农村居民人均可支配收入中位数的 50% 和 40% 为衡量标准，识别出的低收入户占比分别为 48.9% 和 44.9%；以全国农村居民人均可支配收入五等份分组确定的低收入线为 7527 元，识别出的低收入户占比为 46.9%。总之，通过对比不同识别标准和方案得出的结果可以发现，河边村低收入农户的比例基本保持在 40% 至 50% 之间。

表 4 河边村不同方案下低收入人口识别

不同方案	低收入标准(元)	低收入户比例(%)
全国农村居民人均可支配收入的三分之一	5710	42.9
全国农村居民人均可支配收入中位数的 50%	7602	48.9
全国农村居民人均可支配收入中位数的 40%	6081	44.9
全国农村居民人均可支配收入五等份分组(低收入组上界与中下收入组下界的均值)	7527	46.9

数据来源：国家统计局《中国统计年鉴 2021》，小云助贫团队河边村 2020 年基线调查。

二、农村低收入人口的特征及类型

为了全面认识农村低收入家庭的特征，本研究以 CFPS 识别的低收入家庭为例，从家庭规模、人口结构、收入状况和生计策略几个方面刻画农村低收入家庭的群体镜像。

（一）农村低收入家庭基本特征

首先，农村低收入家庭为小家庭状态，劳动人口较为缺乏。CFPS 分析结果显示，农村低收入家庭人口规模的平均值为 3.83 人，小规模家庭特征突出。小规模家庭可能存在劳动力不足的问题，尤其是低收入家庭。低收入家庭的农业从业人数和个体经营人数的均值分别为 1.53 和 0.12 人，都处于较低水平。

其次，农村低收入家庭劳动力主要停留在农业部门。对农业从业人数和个体经营人数的比较可以发现，即使在劳动力紧缺情况下，低收入家庭劳动力更多地投入农业部门。相较于中高收入家庭，低收入家庭也更偏向于将劳动力投入农业劳作，二者在 1% 的水平下具有显著差异。在个体经营人数指标层面，低收入家庭与中高收入家庭则不具有显著差异。

再次，农村低收入家庭的老龄化问题严重。从少儿抚养比和老年抚养比的平均值比较可以看出，农村低收入家庭老年抚养远高于少儿抚养比，二者差值达到 0.56。与中高收入家庭相比，低收入家庭的老龄化程度更高。2018 年农村低收入家庭和中高收入家庭的少儿抚养比仅为 0.12 和 0.16，远低于 2018 年全国少儿抚养比 0.24 的水平。老年抚养比则远高于全国平均 0.2 的水平，分别达到 0.69 和

0.51。

（二）农村低收入家庭收入变化特征

通过对 CFPS 历年调查数据的分析可以看出，农村低收入家庭自 2010 年到 2018 年的收入变化主要呈现以下两个特征。

第一，收入水平虽不断提升，但与全国水平相比仍较低。2018 年农村低收入家庭人均纯收入水平由 2010 年的 1352.21 元增长至 2722.03 元，增加了 1369.82 元。虽然农村低收入家庭收入水平保持增长态势不变，但从数额来看，2018 年的 2722.03 元远低于国家统计局公布的 2015 年全国农村居民人均纯收入 10772.00 元。总体上，农村低收入家庭人均纯收入仍然处于较低水平，未来增收压力仍然很大。

第二，收入增长幅度波动较大，总体保持上升态势。2014 年农村低收入家庭人均纯收入较 2012 年增加了 24.43%，而 2012 年较 2010 年仅增长了 6.96%，前者是后者的 3.5 倍。2018 年农村低收入家庭人均纯收入较 2016 年增长了 28.92%，农村低收入家庭收入水平再次出现大幅度增长。

（三）农村低收入家庭生计特征

家庭的生计资本水平在一定程度上影响着家庭收入、发展机会和应对风险的能力，并影响收入不平等。依托已有研究对于各类生计资本的衡量以及对 2018 年 CFPS 调查数据的分析发现，农村低收入家庭呈现以下生计特征。

第一，农村低收入家庭呈现资产贫困的特征。农村低收入家庭

的资产持有水平较低，资产配置过于单一，更倾向于对房屋和土地等流动性弱且能够稳定生产生活的资产进行投资，而对于金融资产这类高收益、高风险的资产配置程度则较低。低收入家庭的各类资产水平都低于中高收入家庭，并且两类家庭在各类资产水平的差异非常显著。由此可见，农村低收入家庭通过资产发挥增收的效果较差，资产的可利用率低。在面对未来不可预见风险时，农村低收入家庭通过现有资产的转换来满足基本生活的能力不足。

第二，农村低收入家庭呈现收入相对贫困的特征。虽然农村低收入家庭的收入结构呈现多元态势，但是结构逐渐趋于固化且各类收入水平较低，收入增长较慢。不同收入层次的家庭收入结构差异大，其中工资性收入在很大程度上影响了农村内部的收入不平等。由工资性收入相对较低的结果可以看出，农村低收入家庭获得就业的机会相对较低，呈现劳动力市场对低收入家庭排斥的现象。

第三，农村低收入家庭呈现能力贫困的特征。主要表现在人力资本水平、社会资本水平和生计策略选择等方面。农村低收入家庭平均受教育水平低，表现为其无法通过自身能力有效获得教育和知识水平的提升。此外，由于家庭本身的低收入状态，低收入家庭在人情往来方面也受到阻碍，影响其家庭社会资本的有效积累。而种种资本的匮乏也限制了农村低收入家庭选择多元生计策略的能力，大多数家庭只能通过务农或农工兼业，甚至依靠供养来维持低水平的生活。

（四）农村低收入家庭的生计类型

生计策略是指一个家庭为了达到生计目标，凭借自身资产和收

入结构而选择参与不同的生计活动。本研究参照瓦莱林^①和陈良敏等人^②对于生计策略类型的提取方法，采用各类收入及其占总收入的比例、农业从业人数和个体经营人数等指标进行 k-中值聚类分析，将农村低收入家庭的生计策略分为五大类，并在此基础上对每个指标进行 k 样本中位数检验。分析结果发现：

第一，农村低收入家庭的生计类型主要分布在农工结合型、供养型和务农型，资产型和务工型分布较少。在所有低收入家庭中，供养型生计类型占比最高，达到 33.9%；其次是农工结合型，占比为 31.1%；务农型位居第三，占比为 22.3%；资产型家庭占比最少，仅为 4.7%；务工型家庭占比为 8%。

第二，不同生计类型的农村低收入家庭收入水平和结构差异较大。供养型家庭主要是指依靠亲属供养的农村留守家庭以及依靠政府供养的农村低保户、五保户等，这类家庭总收入水平是所有低收入家庭中最低的，仅为 3809.7 元，其中转移性收入占比达到 92.7%。农工结合型收入水平最高，为 17109.6 元，其中工资性收入占比为 81.5%。务农型收入水平为 8576.4 元，收入主要来自家庭经营收入和转移收入，两项占比分别为 77% 和 17.4%。

三、农村低收入人口的帮扶措施

农村低收入家庭的低收入困境所表现出的特征，在很大程度上

① Walelign, S. Z. and M. Pouliot, et al. (2017). Combining Household Income and Asset Data to Identify Livelihood Strategies and Their Dynamics[J]. Journal of Development Studies(53): 1-19.

② 陈良敏、丁士军等：《农户家庭生计策略变动及其影响因素研究——基于 CFPS 微观数据》，《财经论丛》，2020（03）：第 12-21 页。

受到城乡差距、转型期等结构性因素影响。一方面，农村低收入家庭很大一部分来自返贫群体、意外风险致贫群体和流动贫困群体，在帮扶政策体系中应当首先聚焦于化解这部分群体的返贫风险。因此，对于农村低收入家庭的帮扶首先需要强调宏观政策从减贫到防贫体系的转变，从经济性的减贫政策到用社会政策来防贫，即社会政策需要具有防贫敏感性。另一方面，面对来自相对贫困群体的农村低收入家庭，需要通过完善政策体系保障这部分群体的可持续增收能力和自我发展权利，建立缓解相对贫困的长效机制，将缓贫政策与部门发展政策相融合，使发展性政策具有缓贫敏感性。

第一，实践中可以将低收入人口识别下沉到地方基层，基于地方实际情况制定适合的低收入识别方案并进行监测。在不同调研地对低收入人口的测算结果差异非常大，不适合采用统一的低收入线。2020年民政部出台的《关于进一步做好困难群众基本生活保障工作的通知》明确规定，低收入家庭一般是指家庭人均收入高于当地城乡低保标准，但低于低保标准1.5倍，且财产状况符合当地相关规定的低保边缘家庭。鉴于此，同时考虑到省际经济发展水平和财政能力的差异，可以在制定全国低收入人口参考线基础上，将划线标准下沉到地方，由各省自行确定适合本省的农村低收入人口划线标准。

第二，现有低收入人口与已脱贫人口中需要兜底保障的对象高度重合，政策帮扶仍以低保、临时救助为主，对于低收入人口发展需求关注度不够。调研案例中呈现的三种类型低收入人口分别对应于不同的需求。对于第一种市场风险下的低收入人口，他们有劳动

能力，有发展需求，也试图通过发展产业增收，但囿于小户种植又缺乏对市场的把握，增收效果甚微，发展需求不能得到有效回应。第二种类型是各种自然风险叠加下的冲击使农户陷入困境。第三种类型则是意外事故和疾病带来的小农户“疾病——贫困”交织的循环困境。后两种类型低收入人口仍处于基本需要和生计建设需求无法满足的阶段。由此可见，在巩固和拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过程中，巩固和建设农户生计结构显得尤为重要。为小农户建立复合型产业体系，才能有效减少农户的脆弱性并提高其抵抗风险的能力。

第三，健全防止返贫的帮扶机制，巩固脱贫成果。一方面，依托防返贫监测系统做好应纳尽纳，应收尽收，依靠行政力量打通部门间数据壁垒，依据现有数据建立预警模型，利用大数据、云计算等数字技术对在库人群开展监测、跟踪和预警；另一方面，需要出台全国性的农村低收入家庭帮扶工作条例，规范帮扶范围、措施和方法，对待不同低收入类型的农户开展分类帮扶，使帮扶工作有章可循。

第四，积极回应低收入家庭发展性需要，为实现共同富裕奠定基础。一是促进乡村产业朝着多元化方向发展。扶持农村低收入家庭参与现代农业各个环节，在优化资源配置中让低收入农户更多地享有现代生产技术、加工技术、数字技术资源红利。二是积极推动就业创业工作，完善相关就业保障政策。帮助农村有能力的低收入群体实现在地就业、直接就业，以工资性收入增长带动低收入农户

的总收入增长。三是有效盘活闲置资产，促进资产增值增收。在丰富农村产业类型、完善农村产业结构的基础上，应当有效盘活闲置资产，创新集体资产管理方式，引导闲置资产盘活走向市场，使资产增值增收。

第五，加大教育资源投入，促进农户可持续发展。首先，加强对农民的职业技能培训，为农村低收入家庭“造血”。对于有劳动能力并有发展需求的人群应引导其在干中学、在学中干，为其提供全面、完整和精准的技能培训；对于身体存在缺陷的低收入人群应在保障其基本生活稳定的情况下，针对个人不同特点为其制定个性化的培训体系，树立其发展的自信心。其次，需要加大基础教育资源向农村地区倾斜，促进城乡教育公平化和教育水平均等化。

中国农业大学人文与发展学院

李小云 于乐荣 郑添禄



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)