

城市贫困



穷人正在向城镇移居吗？是的，但速度可能还不够快。

孟买的一处城市贫民窟。

Martin Ravallion

发展中国家城市化进程日益加快。一些观察家将其视为引起新的贫困问题的不受欢迎的先兆，如在拥挤的城市里不断出现的城市贫民窟。然而，随着经济逐渐由农业转向能够获得更高收益的活动，如其他部门收入更高的工作，其他学者却将城市化视为减少贫困的推动力。

上述事实说明了什么？是否世界大量的贫困问题这个历史上成为农村地区占主导地位的现象已转移至城市地区？从消除贫困的角度看，城市化是好还是不好呢？

有助于回答这些问题的数据在过去20多年得到了进一步发展和完善，这很大程度上应归功于遍布世界的各国统计机构，这些机构经常得到援助界和国际开发机构的支持。目前，对于大多数发展中国家，人们可以找到设计巧妙并已得到很好实施的家庭调查。尽管仍有许多数据问题需要进一步加以修正，但不可否认的是，我们关于世界贫困问题的知识有了进一步增长。

在世界银行，我们通过家庭调查和其他来源建立了一个数据集，旨在弄清贫困在多大程度上已日益成为发展中国家的一种城市现象，以及总体而言城市化在减少贫困过程中到底发挥了多大作用。调查采用了90个国家的超过200户家庭的调查结果，代表发展中国家90%以上的人口（Ravallion、Chen和Sangraula，

2007）。

我们的调查表明，尽管存在一些显著的地区差异，发展中国家75%的穷人仍旧生活在农村地区。但生活在城市地区的穷人比例正在逐渐增加，而且快于世界总人口的增长。我们认为，通过促进经济全面增长，人口城市化将有助于减少整体贫困。然而，城市化进程对农村贫困的影响要比对城市贫困的影响大。

城市和农村贫困的度量

为什么新的数据集如此重要？因为世界银行的国际贫困统计（见专栏）首次被分解为城市和农村两部分，并考虑到城市穷人所面临的更高的生活成本。最可能获得的关于穷人生活成本差异的数据，似乎是世界银行的国别贫困评估，世界银行已对100多个发展中国家进行了评估。这些报告也是世界银行国家层面的分析工作的核心要素，描绘出每个国家的贫困程度和贫困原因。

新的数据集使用了国际上“每人每天1美元”的贫困线标准，并将其用于基于调查得出的农村和城市地区贫困线（可见于世界银行的贫困评估中）差异的国别评估，该评估主要反映一国的消费和收入分布情况。例如，以1993年购买力平价计算，中国每人每天1.08美元相当于1.53元人民币，等于按1999年价格计算的2.42元。

这是适用于1999年中国家庭调查数据的农村贫困线。世界银行对中国的贫困评估所采用的贫困线意味着城市和农村地区存在着1.37元的差异，因此1999年城市贫困线为每人每天3.32元人民币。

通过对主要数据各方面的评估，我们已获得比其他大部分分散收集的数据更大的内部一致性。但是，当然一些相似的问题尚未得以解决。例如，不同国家对“农村”和“城市”有不同的定义。用于创立农村和城市贫困线的方法同样因国家而异。而且农村和城市地区的生活成本可能因收入不同而有所不同，所以，世界银行有关中等收入国家的贫困评估的不同的报告中采用“每天1美元”的贫困线标准可能是不正确的，因为该贫困线主要基于低收入国家普遍的贫困现象而得出。

城市和农村地区的贫困状况

这些数据给出了发展中国家贫困状况变化的新实证，并使我们得出4个主要发现：

农村地区绝对贫困的发生率较高。平均而言，城市地区的贫困线比农村地区高30%。在较贫穷国家，城市贫困线与农村贫困线的比率要高于中等收入国家。随着国家平均收入层次的提高，交通基础设施和内部市场一体化通常会有所改善。然而，即使考虑城市地区穷人面临更高的生活成本，农村地区2002年按“每人每天1美元”贫困线衡量的贫困率（约30%）仍然是城市地区贫困率的两倍（见表）。同样，2002年70%的农村人口每天生活费不足2美元，而城市地区生活费不足2美元的人口占城市地区人口的比例却不到上述数字的一半。约75%的发展中国家的贫困人口仍生活在农村地区。

跟踪记录贫困动向

世界银行在度量贫困时，将发展中国家作为一个整体，并制定了两个国际贫困线标准，即以1993年购买力平价计算，每天生活费1美元和每天生活费2美元，或更准确地说，每人每月32.74美元和每人每月65.48美元。每天1美元的贫困线是一种相对保守的贫困定义，主要用于低收入国家。较为富裕的国家自然倾向于采用更高的贫困线标准。如果以最贫困国家中等贫困水平为标准来计算贫困人口，人们不会有理由认为世界上的贫困人口比较少。一些中等收入国家更多采用每天2美元的贫困线标准。但较好的做法是同时采用这两种标准，或者事实上，在任何国家都采用更大范围的贫困线标准。

这样计算的目的是保持不同国家间的一致性：确定国际贫困线的初衷是使不同国家和不同时期都能用同样的真实价值来衡量其贫困程度。国际贫困线通过采用世界银行的购买力平价汇率来将1993年的消费转换成用本国货币计价，并采用每一国家最可能获得的消费价格指数随时间的推移而加以更新。以本国货币计算的贫困线，被应用于该国具有代表性的关于家庭的人均消费或收入的调查数据，以确定在每个国家有多少人低于每天1美元和每天2美元的贫困线。

贫困情况的变化

尽管城市地区穷人的生活成本较高，但农村地区的贫困人口明显高于城市地区。

	穷人数量 (百万)			发展中国家低于 各贫困线的人口 所占百分比			城市贫困人口 占全部贫困 人口的比重 (百分比)
	城市	农村	全部	城市	农村	全部	
每天1美元	1993	236	1036	1272	13.5	36.6	27.8
	2002	283	883	1165	12.8	29.3	22.3
每天2美元	1993	683	2215	2898	39.1	78.2	63.3
	2002	746	2097	2843	33.7	69.7	54.4

资料来源：Ravallion、chen 和 Sangraula (2007)。

随着时间的流逝，城市地区穷人的比例正在增加。1993—2002年，在每天生活费不足1美元的贫民中，城市地区人口所占比例由19%上升至24%，在此期间，城市人口占总人口的比例由38%上升至42%。然而，出现发展中国家的大部分穷人生活在城市地区的情景，也许还要经历几十年时间。

穷人城市化的速度要比总人口城市化的速度快。这反映出城市地区的减贫速度低于平均值。1993—2002年期间，城市地区有超过5000万的人口加入到每天生活费不足1美元的贫困人群中。然而，由于农村地区贫困人口总数减少1.5亿，总贫困人口还是减少了1亿。

地区之间也存在显著差异。穷人城市化进程最快的地区是拉丁美洲地区，在该地区大部分贫困人口生活在城市地区（见图1）。相反，东亚地区生活在城市地区的贫困人口不到10%，这很大程度上是因为中国的绝对贫困人口绝大多数生活在农村。贫困人口城市化的总格局仍存在地区例外的情况；事实上，在中国、东欧和中亚地区，也出现了贫困人口农村化的迹象。

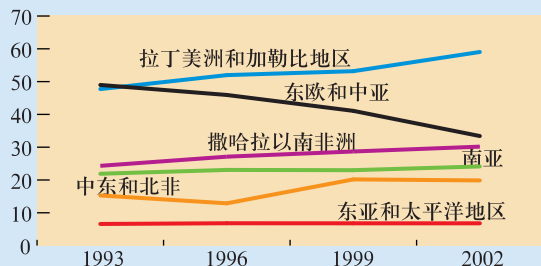
新的证据表明，2000年每人每天生活费不足1美元的人数新增1.3亿。我们同时发现，与过去所做工作相比，目前整体减贫的步伐有所放缓。产生这一差异的原因在于，城市地区生活成本的上升以及城市地区减贫速度放慢。

一般而言，城市化对于整体减贫是一种积极因素。不可否认，在贫困和迅速城市化的国家出现了新的城市问题。然而，各个国家的经验通常验证了这样的观点，即居住在城市地区的人口所占比重增加对于整体减贫发挥了积极作用，惟一例外的地区是撒哈拉以南非洲。众多国家的情况和数据表明，城市人

图1
较大的地区差异

几乎60%的拉美地区穷人居住在城市地区，这一比例远高于世界其他地区。

(在城市地区生活的每天生活费不足1美元穷人所占比重，百分比)

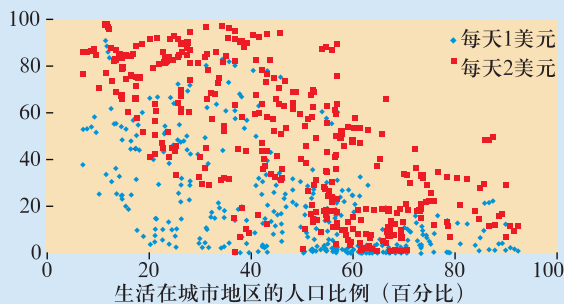


资料来源: Ravallion、chen和Sangraula (2007)。

图2
一种好的作用

更快城市化的发展中国家贫困率趋于降低

(贫困人口数量指数，百分比)



资料来源: Ravallion、chen和Sangraula (2007)。

注: 人口数量指数为生活在消费或收入低于规定贫困线的家庭的人口比例。

口所占的比重越大，整体（包括农村和城市地区）的贫困率越低（见图2）。而且，城市人口所占比例的更快增长通常与整体迅速减贫相联系。

为什么会出现这一现象呢？大体上讲，城市人口增加有助于减少贫困主要有以下两方面原因：首先，城市化会导致平均收入增加，即使相对于平均水平而言收入分配没有变化，城市化也有助于减少贫困。第二，即使经济只有很少或没有增长，城市化也会带来分配的改善。有证据表明，第一个因素比第二个因素具有更强的推动作用，换句话说，人口城市化和减贫主要是通过经济增长联系在一起的。

许多经济力量显然构成了城市化和减贫之间的联系的基础。一方面，城市经济增长为那些迁移到农村以外地区居住的人口提供了新的机会，一些人正是通过这一过程而得以摆脱贫困。另一方面，城市化对那些仍旧生活在农村地区人们的生活水平会产生重要的间接

影响。那些迁移到城市地区居住的人们通常会向农村汇款，尤为重要的是，留在农村地区竞争既有工作岗位的人更少，从而对减少贫困发挥了积极作用。当然这样也会带来消极因素，例如人口从农村地区大量外流，会导致农村社会的物质和人文基础设施的长期恶化。

通过提高农村地区的生活水平，积极的间接效应似乎比通常所认为的更重要。事实上，有证据表明，与减少城市地区贫困人口相比，城市化更有助于减少处于“每人每天1美元”贫困线的农村贫困人口。在具有较高城市化水平的国家，农村贫困水平降低得更快。城市化对于城市人口似乎有组合效应，新迁移到城市的居民比老的城市居民更穷。毫无疑问，这减缓了城市减贫的步伐，即使对农村地区和全部人口而言，贫困人口已有所减少。

对政策而言这意味着什么？

鉴于发展中国家的大部分贫困人口仍旧生活在农村，促进农业和农村发展的政策将继续发挥关键作用（世界银行，2007）。但同时这些学者的研究指出，城市政策对于农村减贫具有潜在的重要意义。城市化进程以及城市化进程带给穷人（包括农村穷人）的好处，部分取决于城市政府的行动，如提供服务和法律保护、改善交通、强化土地征用的监管和土地所有权。

然而，城市政府通常只对城市选民负责。一个城市的政府可能自身只投入非常少的资源，以致于不能对边远的农村地区产生溢出效应。而且许多城市政策（包括土地使用、住房制度、服务保障）可能会影响城市化进程。人们会提出这样的问题，考虑到城市化对农村地区的外部效应，是否这些政策对于社会是最优的。事实上，一些担任一定职务的城市居民可能认为，那些旨在吸引农村移民的政策会使情况变得更糟。因此，过去城市政策经常忽略移民的需求，甚至在他们身上增加额外的负担（包括金钱和非金钱上的），就不足为奇了。

底线是什么？是的，穷人日益向城镇和城市迁移，但更快的减贫可能需要更快的城市化，而不是放慢城市化步伐。发展政策的制定者需要促进这一进程，而不是阻碍它。

Martin Ravallion，世界银行发展研究组主任。

参考文献：

Ravallion, Martin, Shaohua Chen, and Prem Sangraula, 2007, "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty," Policy Research Working Paper No. 4199 (Washington: World Bank); <http://econ.worldbank.org/docsearch>

World Bank, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development (New York: Oxford University Press for the World Bank).