



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2017 年第 25 期

（ 总第 95 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2017年06月20日

建议制定并宣传中国的“多维扶贫”标准和思路

一 我国实施的“精准扶贫”包含丰富的“多维扶贫”思想和举措

陈宗胜 杨思飞

【内容简介】我国目前推行的精准扶贫工作是“多维扶贫理论”的成功实践：扶贫目标中包含收入和生活质量多维目标；扶贫方法中包含提高收入、教育、住房、产业等多种渠道；扶贫主体包括财政、民政、卫生等多个政府相关部门；扶贫结果体现在总体生活质量改进的多个侧面。可以说，在国际学术界研究新的多维贫困理论和方法时，中国党和政府已在实践中干着“多维扶贫”的崭新事业。尽快确定并公布我国的多维贫困标准，有利于宣传扶贫“中国故事”，也可能使脱贫“中国方案”成为他国之鉴，并为研究多维贫困的新理论和方法提供丰富多彩的经验。

消除贫困，实现共同富裕，是我国社会主义制度的本质要求。改革开放以来我国的扶贫开发事业，大体上经历了救济式扶贫、开发式扶贫、综合性扶贫、脱贫攻坚及目前推行的“精准扶贫”等几个主要阶段。从1978年到2015年，我国已有七亿多农民摆脱贫困，贫困发生率从高达80%多迅速下降至2015年的5.7%。也就是说，在改革开放后的特色社会主义公有制条件下，我们从经济上创造“中国增长奇迹”的同时，在反贫困方面也取得令人瞩目的伟大成就，创造了“中国减贫奇迹”！

总结我国的反贫困实践和经验，我们不难发现，我国的反贫困工作所以能够取得如此巨大的成就，最根本的一条，是在中国共产党的领导下，在社会主义公有制的保证下，我们虽然公布和宣传的是传统单一的收入贫困标准，但实际工作中却做的都是现代意义“多维扶贫”举措。换言之，当最近若干年国际上把“多维贫困”作为测度和评判贫困的现代新标准时，我国虽然没有明确公布这样的标准，并且反复宣传和申明是按中国现行收入标准消除贫困，但我国政府多年来实际做的正是与“多维贫困”理论相通的现代多维扶贫工作。也或者说，当国际上在研究新的多维贫困理论和测度方法时，中国党和政府早已在实践中干着“多维扶贫”的崭新事业了。

因此，尽快确定并公布多维贫困标准，会非常有利于我们向全球宣传我国扶贫的“中国故事”，即我们早已实践着的多维扶贫事业所取得的骄人成就，为研究多维贫困的新理论和方法提供丰富多彩的经验，并可能使扶贫“中国方案”成为他国之借鉴。

十八大以来，党中央和习近平同志在带领全国人民走上全面建成小康社会的康庄大道的过程中，对消除贫困给予高度重视和加倍努力，坚决要“使发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着共同富裕方向稳步前进。”应当说，我国的扶贫工作已经进入脱

贫攻坚与精准扶贫的新阶段，其中就包含丰富的“多维贫困”思想和“多维扶贫”举措。只要党和政府带领全国各族人民扑下身子、撸起袖子，真正投身到从多方面多途径进行脱贫攻坚即多维扶贫事业上，就一定能够成功顺利完成精准扶贫的目标。

传统上，国际组织乃至世界各国都使用单一收入维度或消费指标来测量贫困，将维持生存所需的“一篮子”商品和服务折算为货币表示贫困线，用来确定贫困程度和扶贫对象。我国以往及目前公布的标准也是以此为基础的。然而，人们在实践中发现，收入或消费不足只能反映贫困的一个方面，而且是贫困结果的一个侧面。贫困作为一个长期社会“癌症”，其产生原因是一个非常复杂的社会现象。著名诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森认为过多地单纯关注收入贫困，测算满足基本需要的食物和非食物货币需要，只抓住了“贫困”的一个方面，即“贫”的方面，而没有真正捕获到“困”的原因，从而往往使公共政策偏离真正持久改善人们生活质量这一根本目的。因为贫困不仅仅是单一维度的收入不足，更重要的是没有能力获得教育、卫生、饮水等基本服务，是一种多维度被剥夺现象，即“多维贫困”。多维贫困理论提出之后，不少学者探索了对多维贫困的测量方法。较为典型的是阿尔基尔和福斯特于2007年提出的A—F方法。联合国开发计划署在2010年的《人类发展报告》中公布了用A—F法测算的全球多维贫困指数，该指数容纳了包括教育、卫生和生活水平等多个维度共计十几个指标。

到目前为止，我国对外公布和宣传的扶贫标准还是传统的单一收入标准。然而，我国社会主义制度及我们党和政府的宗旨，要求我国的扶贫工作必须是全体人民的永久彻底脱贫。因此，多年来我国政府在实际工作中干的、做的都是现代标准的多维扶贫，而决不仅仅着眼于单纯的收入标准。

1、我国的减贫工作都是包括收入在内的多维扶贫目标。当1986年我国首次专门设立国务院扶贫开发领导小组办公室，标志扶贫工作作为全国整体工作的启动，此协调机构的职能包括从增加收入、改进教育水平、提升卫生条件、增加财政收入等多个角度推进减贫。1994年国务院公布了《国家八七扶贫攻坚计划》，要求集中针对当时全国农村存在的8000万贫困人口，动员全国的人、物、财力及社会各界力量，力争用7年时间基本达到温饱标准外，同时加强基础设施建设并改变教育、文化、卫生的落后状况。2001年国务院发布了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，要求继续提高贫困人口的生活质量和综合素质，改善生态环境并逐步改变贫困地区的经济、社会、文化等落后状况，强调深入综合开发脱贫。2011年12月国务院颁布《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》，明确规定其目标为到2020年稳定实现扶贫对象不愁吃穿，保障义务教育、基本医疗和住房，并将扶贫类别划分为专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫等多维一体，打出一套多维组合拳。2014年1月中央办公厅根据习近平同志近些年在湖南湘西和贵州省考察时提出扶贫开发“贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”的“精准扶贫”思想，制定了精准扶贫顶层工作模式，其中包括了从多个角度找准致贫原因、贫困表现及贫困结果，明确包含了真正“精准扶贫”所要求的“多维贫困”思想和多维扶贫举措。

2、我国扶贫工作是多部门协同配合的共同参与扶贫。多维贫困理论本身就要求社会各个部门的共同参与和协调。比如解决教育维度的贫困需要教育部门的参与，健康维度问题需要卫生部门的参与，资产缺乏维度需要金融部门的参与，生活标准问题需要电力、水务、工商、文化以及能源部门等更多相关部门参与。而集中力量、齐心协力办大事正是社会主义制度的优越性，我国

举全国之力应对贫困，就是党政各有关部门在大范围、多层次的深入协作、广泛而有机的相互配合的结果。习近平同志要求，要进一步完善中央统筹，各省（自治区、直辖市）对口负责、市（地）县切实抓好落实的扶贫开发行政工作机制，进一步健全东西部联合及党政军、人民团体、国有企业定点扶贫的协作机制，做到全国上下分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位。我国在1986年设置国务院扶贫开发领导小组办公室时，就将其内部机构设置为一个包括农业、教育、卫生、财政等多个不同政府部门的协调机构。直到2015年在精准扶贫思想的指导下，国务院扶贫开发领导小组成员单位共包括40多个政府部门、金融机构和社会组织等等。这些都体现了典型的“多维扶贫”思想和思路。

3、我国的扶贫工作是多种多样即多维法的。我国的扶贫工作从一开始就不是单一维度的收入增加法。近些年在“精准扶贫”的精神和理念的指导下，更加衍生出大量积极有效的扶贫措施和方法。国务院要求各地要按照贫困地区和贫困人口的具体情况，实施“五个一批工程”，即发展生产脱贫一批，易地搬迁脱贫一批，生态补偿脱贫一批，发展教育脱贫一批，社会保障兜底一批。要真正落实这“五个一批”的扶贫工程，必须从“多维度”在精准扶贫和精准脱贫上下更大功夫，具体就是要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准等等上想办法、出实招、见真效。或者说，在具体的多维度精准扶贫实践中，必须分别解决“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”及“如何退”的问题。

精准扶贫要求必须采用多维扶贫途径和方法，这同时必然要求建立反映贫困县、贫困户客观实际的识别机制，包括多维贫困识别以及多维贫困维度的分解，否则无法做到精准扶贫以及精准脱贫。对于多维贫困识别机制来说，不仅包括识别贫困家庭户，

也可以识别非贫困家庭户，以便于建立贫困户乃至贫困县的退出机制。而对于多维贫困的分解方法来说，可以更为精确的帮助确定贫困家庭户和贫困县的“穷根”，即真正弄清贫困的原因，以便于真正有针对性彻底永久拔除“穷根”而脱贫。显然，这都属于多维贫困治理的具体实践。

多维扶贫方法有助于更加准确地确定扶贫范围。在2001年国务院发布的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》中，总结了前期扶贫的经验和作法，有针对性调整了扶贫范围和对象，在保持前期的贫困县指标总数不变（592个）并全部调至中西部地区的同时，实际上按多维贫困的思路细化确认了15万个贫困村，将先前以县为开发对象逐渐下转为以村为扶贫单位，专门出台了“整村推进”的扶贫政策，使一部分不在贫困县的贫困村贫困人口纳入开发扶贫范围。在2011年12月国务院制定的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》中，明确要求健全扶贫对象识别机制，做好建档立卡工作，并且实行动态管理，将扶贫范围在前期重点县和贫困村的基础上，重点转向连片特困地区，确保扶贫对象得到有效扶持。

4、用多维贫困标准衡量我国的扶贫工作已经取得很好效果。总而言之，我国多年各个时期持续推进的扶贫减困工作已经取得令人瞩目的成就。比如，1994年国务院公布的《国家八七扶贫攻坚计划》就取得很好的实际效果。该项计划确定的扶贫目标是经过七年努力，农村贫困人口按1990年不变价格计算的人均纯收入达到500元以上，从而解决温饱问题，执行的结果是到2000年时我国基本解决全民温饱问题，扶贫成效显著。再如2011年12月国务院颁布的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》，到目前为止也落实的较理想。据统计，按2010年不变价格计算的人均每年2300元贫困线衡量，我国农村2014年的7017万贫困人口，到

2015年减少为5575万人，一年间减少1442人，比预期年均减贫1170万的目标多减近300万人。

然而，按多维贫困标准测度会如何呢？自从国际上有学者提出多维贫困理论之后，我国一些学者及时引入多维贫困思想，并对社会主义初级阶段的减贫扶困实践展开了丰富详实的研究，采用类似联合国开发计划署设计并推荐的多维贫困指标，贴近我国现实地进行了实证研究。结果发现，我国的扶贫工作的确是遵循了多维贫困的思路，多维贫困发生率从1991年的52.17%下降到2011年的7.02%，下降了45个百分点，平均每年下降2.26个百分点。与前述的收入贫困测度情况相比，1991—2011年我国的多维贫困指数和多维贫困发生率的下降幅度，均大于按收入贫困标准测度的发生率。在1991年我国农村的多维贫困发生率比收入贫困发生率高7.89个百分点，而2011年则比收入贫困发生率低5.28个百分点。由此可见，近二十年来我国真正在干着多维扶贫事业，多维视角下的减贫效果明显好于单一收入视角下的减贫效果。这再次证明，我国虽然只是宣布了收入减贫的现行标准和措施，但实际上我国社会主义制度从根本上决定，我国的扶贫工作实质上必定要遵循多维扶贫的道路，否则不可能取得如此明显的效果。

5、总结：综上所述，在国际学术界把多维贫困作为测度和评判贫困状况的现代新标准时，我国虽然公布并坚持了传统的消除贫困收入标准，然而在举国推动的扶贫实际工作中，中国党和政府早已在实践着多维扶贫的崭新事业，并取得骄人的成就，为研究多维贫困的新理论和方法提供了丰富多彩的经验。

在已经逐渐接近建成全面小康社会的现阶段，伴随着我国脱贫攻坚进程的深入，贫困人口越来越少，我国扶贫开发工作已经进入“啃硬骨头”的阶段，减贫难度则越来越大，从而社会对贫困现象的精准识别、以及精确帮扶与精确管理的方法，都产生了

前所未有的需求，这都表明了在我国扶贫实践中在保持收入贫困标准的同时，产生了公开公布并应用多维贫困理论、方法和举措的极大需求和渴望。

(1) 我国的扶贫理论研究内涵，有利于引进多维贫困理论和思想。有学者指出，中文“贫困”一词的内涵丰富程度远比英文“Poverty”一词要广泛。中文“贫困”是“贫”和“困”的组词，包含了双重的内涵，而英文“Poverty”多指收入领域的贫困。在经济不发达阶段，“贫困”现象多突出其“贫”的一面，例如改革开放前期我国农村社会生产力低下，人们的收入和消费水平较之发达国家差距明显。但是伴随我国经济上升到中等收入阶段，我国农村贫困现象中就会更多地突出“困”的因素。例如我国正在经历的医疗保障之困、教育不平等之困、交通不发达之困等等。可以说，中文“贫困”一词既包含了一维的收入或消费贫困，也包含了多维贫困的理念。正是基于这一文化背景，我国在制定扶贫开发政策和具体操作的时候，往往不局限于只提升贫困人口的收入，也正是因为如此，我们的扶贫理论也需要明确引入多维贫困的思想和方法。

(2) 多维贫困方法有利于校正单一收入贫困标准的不足。关于两种思路的比较研究表明，如果单纯采取关于贫困现象的收入或消费测度法，不能保证达到精准测度贫困状况，从而也很难达到精准扶贫的要求。比如对于同一组人口进行关于收入贫困和多维贫困程度的比较研究发现，收入贫困和多维贫困的重合度为30.62%，或者说如果只按单一收入贫困概念衡量可能要遗漏69.38%的多维贫困户。换言之，如果将此比较结果推及到我们国家当前的扶贫工作中来，则有可能把近70%的多维贫困标准户不作为扶贫对象。可见，我们的精准扶贫工作实践，要求我国应当采用多维贫困的思想和理论指导。因为，唯有多维贫困方法才能真

正弄清楚贫困人口的真实数量。

(3) 采用多维贫困方法来测度我们已经确定的收入贫困家庭，则测度的贫困结果变动可能与单一收入标准有相当的出入。比如上文已经说明，1991—2011年期间我国农村贫困家户的收入贫困有很大改进，扶贫工作取得较大成效。但是如果用多维贫困方法计算这些贫困家庭所遭受的平均剥夺维度数量，发现这些贫困家庭户的平均剥夺维度数量只有轻微下降，从1991年的4.3个仅下降到2011年的3.8个。这反映贫困家庭所遭受的贫困程度下降不够明显，贫困程度仍然较深，从而政府仍应予以高度关注。

(4) 采用多维贫困方法可以对致贫维度进行分解，有利于明确各个维度对贫困家户的贫困程度的致贫贡献率及精准扶贫。按照精准扶贫理论和方法，要确保把真正的贫困人口弄清楚，把贫困程度、致贫原因等搞清楚，找对“穷根”，从而才能明确靶向，做到扶真贫、真扶贫，做到因户施策、因人施策。而多维贫困方法中的贫困维度分解方法正好有利于通过分解找到“穷根”。一些研究介绍说，按照国际通行规则如果以 k 代表贫困维度，则通常以 $k \geq 1/3$ 来定义多维贫困。比如研究采用教育、健康、资产和生活标准四个维度，且 k 取值为3，即当某个家庭户有三个维度被剥夺时，则该家庭即被识别为贫困家庭户。一些学者计算发现，我国2009年多维贫困指数为0.034。其中，生活标准维度中卫生设施指标对多维贫困贡献程度最大，为24.0%；健康维度中的医疗保险指标的贡献程度次之，为17.3%；生活标准维度中耐用消费品的贡献程度为12.4%，而现代燃料指标的贡献程度为12.3%；教育维度中成年人受教育年限的贡献程度为7.8%。如此等等，可见通过多维贫困指数的多维度分解，可明确扶贫靶向，进而易于做到因户施策、因人施策的精准扶贫。

6、建议：在精准扶贫推进过程中，我国应当尽快研究并明

确公布多维贫困标准。总而言之，从收入贫困到多维贫困，标志着我们对人类社会发展规律的理解和把握，也体现了中国共产党人认识新事物、接受新规律、实践新思路的广阔胸襟。为此，为了更好的实践精准扶贫精神和思想，增加政策制定和执行的科学性与有效性，建议我国应尽快将多维扶贫理论明确应用于实践，尽快公开宣布多维贫困标准和办法，将已经采取的多维扶贫手段制度化、政策化、公开化。当然，多维贫困标准的应用和深入研究依赖于丰富的精准扶贫实践，也需要具备大容量、长时序、多维度的数据库。因此，国家统计局部门应该制定相应的统计计划，建立权威的数据库，发布专门的统计数据，以供学术界和政府部门使用和应用。

（1）同时公布多维贫困理论和标准在我国的扶贫实践中对贯彻“精准扶贫”工作有着十分重要的意义，采用多维贫困指数可能弥补以往收入贫困测量对福祉衡量的不足，其维度分解也有助于执定反贫困公共政策干预的优先级和优先顺序，从而为我国反贫困战略和政策提供明确的指向。

（2）多维贫困理论在我国多年的尝试性实践，丰富了多维减贫目标，增强了扶贫开发精准度。例如，上文已经说明卫生设施指标对农村家庭贫困户贫困程度的贡献最大，这意味着需要在新农村建设过程中要实施“厕所革命”，让农村群众用上干净卫生的厕所的意义重大。但从现有扶贫文件中看，卫生厕所并没有成为国家减贫的目标和重点。

（3）收入贫困理论和多维贫困理论可以相互印证、相得益彰。通过建立包括收入和非收入多个维度和指标的综合贫困指数，纳入对收入贫困和多维贫困的综合考量，可以增强精准扶贫政策的科学性，弥补收入贫困程度测度的偏颇，并更好地反映贫困的全面性和复杂性，帮助扶贫责任部门更有效率地实践精准扶

贫，为贫困户建档立卡和科学客观评价，从而在收入、教育、健康、资产和生活质量等诸多方面得到真正改善，建成真正意义上的全面小康。

（4）最后，尽快确定并公布多维贫困标准，会非常有利于我们向全球宣传我国扶贫的“中国故事”，即我们早已实践着的多维扶贫事业所取得的骄人成就，为研究多维贫困的新理论和方法提供丰富多彩的经验，并可能使扶贫“中国方案”成为他国之借鉴。

【作者简介】

陈宗胜，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员、南开大学教授、中国财富经济研究院名誉院长，天津市政协常委、市政府前副秘书长；

杨思飞，南开大学经济学院经济学博士研究生。

