



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2018 年第 49 期 （总第 171 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 11 月 24 日

基于脆弱性视角的反贫困政策建议

荆克迪 谢春

【内容简介】从 1978 年到 2018 年，我国扶贫工作已走过 40 年的光辉历程，反贫困事业取得了举世瞩目的成就。2013 年，习近平主席提出“精准扶贫”，强调精准识别、精准帮扶，实现了由粗放扶贫向精准扶贫的转变，其关键之处在于“精”和“准”的实现。

20 世纪 90 年代，西方经济学家提出贫困脆弱性的概念，其中有代表性如阿马蒂亚·森（Amartya Sen）等。贫困脆弱性用于预测未来贫困发生的可能性，从而做到准确识别贫困对象，提前做出防范措施。所谓贫困脆弱性是指个人或家庭在遭受各种风险冲击后陷入贫困的可能性，脆弱性越高，陷入贫困的可能性越大，反映出具有动态特征的脆弱性更能前瞻性地准确识别贫困。为打好“脱贫攻坚战”，实现 2020 年全面建成小康社会的目标，减少脱贫后返贫现象的发生，要关注贫困脆弱性问题，科学制定反贫困政策，真正做到“精准扶贫”。

一、从脆弱性角度看贫困产生的原因

研究表明，脆弱性与贫困的发生具有正相关关系，风险冲击使得脆弱性高的个人或家庭更容易陷入贫困，包括自然、社会、经济等各方面的因素。

首先，自然条件因素。我国是自然灾害多发的国家，灾害类型多样、发生次数频繁、覆盖范围辽阔、治理要求复杂、危害程度深远，遇上重大灾年往往造成农作物歉收或绝收。2016 年全年，全国农业受灾面积 26221 千公顷，灾害类型主要包括水灾、旱灾、风雹、冷冻等，其中导致损失最严重的是旱灾，占比 50%以上。同时，随着人类生产活动的开展，生态环境渐趋恶化，出现“七分天灾，三分人祸”现象，自然灾害不确定性提高，抵御能力下降。灾害增多和生态恶化使得个人或家庭福利减少甚至低于社

会公认的水平，生计难以继续，从而陷入贫困。相较于居住在平原地带的家庭，居住在偏远山区的家庭更容易陷入贫困，地理条件的限制造成交通不发达、生产成本高、规模生产难、通讯不便利等问题，加之气候条件、资源禀赋等原因，使其成为高脆弱性地区。

其次，个人或家庭因素。户主的个人特征往往影响家庭的贫困状况。一般而言，户主受教育年限越长，人力资本的积累越多，抵抗风险的能力就越强，从而更不容易陷入贫困；户主年龄与脆弱性呈U型关系，即户主年龄处于40~49岁之间的家庭整体脆弱性最低。家庭的整体状况也会影响家庭的贫困状况。贫困家庭往往脆弱性更高，较高的脆弱性导致未来贫困发生的可能性更大，从而陷入贫困陷阱无法自拔；家庭规模扩大有利于增加劳动力数量，从而提高劳动生产率，但持续扩大的规模会提高家庭的脆弱性，抵消生产率增长带来的正向作用；有长期重大疾病患者的家庭面临风险冲击时被动性更大，恢复能力更弱；家庭关系网络对脆弱性有极大影响，有富裕家庭关系网的家庭在面临风险时可通过相互救济避免陷入贫困，主动性强，与之相反，只有贫困家庭关系网的家庭更多的表现出无能为力、束手无策的现象；有子女将要或正在接受高等教育的家庭未来的脆弱性更低，即使该家庭现阶段脆弱性可能较高，人力资本的积累将带来正向作用；家庭成员外出务工或务农能够增加收入渠道，显著降低家庭脆弱性。

第三，社会经济环境因素。社会经济环境对家庭福利产生重大影响。社会中的矛盾冲突是造成脆弱性增大的原因之一，不安定的社会环境使得

就业机会减少，就业、生产风险增大，出现外出务工务农者大量返乡务农现象，就业渠道减少、收入降低，脆弱性增加。经济频繁波动不利于农产品生产与销售，农户难以预估未来市场走势，产品供求相对平衡实现困难，农户效用最大化的实现面临困境，进而导致脆弱性增加。当社会动荡与经济波动共存时，脆弱性将呈现急剧上升趋势。

二、甘肃省贫困问题的脆弱性分析

脆弱性理论预测，贫困或即将陷入贫困的个人或家庭通常存在生活环境恶劣、住房价值低、人力资本积累不足、家庭成员多、收入水平低等基本特征，具有此类特征的家庭脆弱性通常较高，抵御风险的能力弱。甘肃省经济发展水平低、贫困发生率高、贫困程度深。截至 2017 年末，甘肃省贫困发生率为 9.6%，比全国水平 3.1%高出 6.5 个百分点，是我国扶贫攻坚的重点区域。

2015 年，甘肃全年受灾面积 1011.0 千公顷，主要受灾源是旱灾，所占比例为 57.25%，对农民造成了直接经济损失，这与甘肃是西北地区三大高原交汇地带、干旱半干旱气候、水资源短缺、沙尘暴肆虐有着紧密联系，反映了自然条件对于贫困产生的重要性。随着扶贫工作的开展，全国范围内的贫困发生率下降，同时住房价值上升，与全国发展趋势相同，甘肃省农村居民住房价值上升，但始终低于全国水平，与甘肃始终处于贫困省份事实相符合，反映了居民住房价值与贫困的负向关系。甘肃全省每十万人

口中平均各级各校在校生人数与全国平均水平持平，但高等教育明显低于平均水平，说明该地区的教学质量等有待提高，受教育年限有待延长，反映出受教育年限与贫困的负向关系。农村居民人均可支配收入数据表明甘肃地区的农民收入水平显著低于全国平均水平，可支配收入增长趋势也明显低于全国平均增速，反映出收入水平和贫困间的负相关系。

综上所述，甘肃目前贫困状况正好切合了脆弱性预测的结果。由于地处偏远地区，经济增长所带来的“涓滴效应”难以有效发挥作用，这就强调了政策制定的重要性，依靠脆弱性可相对准确地预测出贫困对象，进而及时制定相关措施。

三、反贫困政策建议

已有研究证明，脆弱性对于贫困的预测具有一定的可靠性。因此，反贫困政策的制定需追根溯源，力求从根本上消除贫困，避免脱贫与返贫现象共存，形成贫困的恶性循环。实现该目标的关键在于提高减缓和应对致贫风险的能力，提高抗逆力和减少风险冲击。

首先，减灾与扶贫结合。自然灾害问题由来已久，防灾减灾工作为历任领导者所重视，我国在此的投入力度及规模较大，持续关注灾害高发地区，为避免陷入灾害—贫困—灾害的恶性循环之中，减灾与扶贫相结合的方式应运而生。所谓减灾就是要依靠科学技术、政策和投入来减少自然灾害的发生，降低损失，实现投资收益的最大化。

要建立灾害预警机制。对于自然灾害的治理属于事后机制，即在灾害已经造成设施、作物、经济等的损坏或损失后采取的补救和恢复措施，属于破坏后的治理，无疑造成个人及家庭的直接福利损失。为此，建立灾害预警机制就显得格外重要。所谓预警，即在灾害尚未发生时就已经预测到并制定和采取相关预防措施，真正做到未雨绸缪，减少灾害可能带来的福利损失，从而减少贫困发生的可能性。通过建立一套涵盖气候、环境、社会、经济等多重风险来源的预警机制，提前获取风险信息，提醒和指导贫困家庭进行生计资产结构优化，提高抗风险能力。如采用空间遥感大数据技术、全球卫星定位系统、RS 检测、GIS 技术、气象监测、防灾减灾信息自动语音传输系统技术等用于自然灾害防御监测和信息传输，降低脆弱性。

要完善基础设施建设。目前我国贫困地区主要进行农业生产，基础设施是农业生产的基础，完善的基础设施能显著提高生产率，增加农户收入，促进经济增长。加大对于乡镇公路的修建力度，增加资金投入，提高公路质量，降低农产品运输成本，减少极端天气下由于路途坎坷造成的经济损失；保证水利设施、电力设施和通讯设施的完善，使得生产经营过程通畅。同时，洁净水的饮用可降低贫困地区人群的疾病发生率，增强个人和家庭抵御风险的能力。对于一些基础设施建设挑战极大、成本极高的地区，可组织协调移民搬迁，将资源用于新居住地基础设施建设，从根本上减少脆弱性。

要推动生态环境治理。经过长时间的探索，我国农村经济取得了长足

的发展，同时还应关注到，传统粗放的农村经济发展模式并没有得到根本的转变，使得生态环境渐趋恶化，随之而来的是自然的无情“报复”，面临的风险冲击更多、更大，影响到农村经济发展和农业生产进步，贫困脆弱性呈现增长趋势。人的主观选择是造成生态恶化主要原因，通过新媒体平台等向公众普及环保知识，提升环保意识，同时，设置治理和保护生态奖励机制，引导和激励公众自觉开展生态环境的治理和减少使环境继续恶化的行为。其次，通过政府立法强制个人和家庭采取低危害或无危害生产方式，同时建立问责机制，强化干部与群众的合作，共商治理措施。最后，通过政府积极引进与创新生态治理方式，提供治理技术、专家指导和资金支持，吸引外界人士支持，全方位治理生态环境，从而降低贫困脆弱性，同时减少风险的发生。

其次，制定差异化扶贫政策。基于脆弱性理论，扶贫政策的制定关键在于瞄准贫困对象，我国扶贫过程中出现了“益贫困地区”大于“益贫困户”现象，同时，在整村推进过程中，真正受益的群体是贫困村中相对富裕的农户，缩小了贫困地区和发达地区差距的同时却显著扩大了贫困地区内部的差距。政策实施过程中存在的瞄准偏差要求制定差异化的扶贫政策，因地制宜，提高扶贫成效。

要按区域差异制定扶贫政策。研究表明，我国西部地区脆弱性高于东部地区，偏远山区脆弱性高于平原地区，因地制宜，制定适合本地区发展的扶贫政策。经济发展水平与脆弱性大小有着紧密联系，通常而言，经济

发展水平高的地区脆弱性更低，我国西部地区经济发展水平明显落后于东部地区，因此，扶贫政策应主要倾向于西部经济落后地区，通过制定市场优惠政策，吸引外来投资，壮大市场规模，为贫困地区的生产者提供市场机遇，增加收入渠道，获得更多就业及教育机会，从而降低脆弱性。

要按人群特征制定扶贫政策。相较于汉族人群，民族聚居地区具有更高的脆弱性，尤其西部少数民族地区是我国扶贫工作面对的重点区域，地势偏远、环境恶劣、资源匮乏、人力资本薄弱、居住地分散等疑难问题亟待解决，因此，扶贫政策应更倾向于该类地区。对于少数民族地区的扶贫政策制定还应关注其社会风俗，做到平稳推进。如加大财政支持促进少数民族地区发展生态旅游产业，实行优惠政策使其利用现有资源开展电商发展模式等。

要按贫困划分制定扶贫政策。贫困可划分为暂时性贫困和慢性贫困。暂时性贫困即持续时间较短的贫困，其表现为不是“经常穷”而是“有时穷”；慢性贫困即长时间处于贫困线以下的贫困，持续时间长（大于5年）甚至包括整个生命周期。造成暂时性贫困的原因主要是偶然性事件或风险冲击的发生，包括自然灾害、婚丧嫁娶、家庭成员上大学等等，造成慢性贫困的主要原因是资产积累不足，从而难以摆脱贫困，甚至出现贫困的代际传递。针对不同贫困发生的原因，制定不同的扶贫政策，为减少暂时性贫困，可制定灾害预防和治理机制、实行教育优惠政策，对于慢性贫困，可加强人力资本积累，提高收入水平等。

第三，促进个人和家庭发展多元化。政策帮扶的最终目标是福利水平的提高，具有主观行为的个人和家庭的选择对于福利的实现有着直接影响，因此，通过制定相关政策，促进个人和家庭的多元化发展有利于降低脆弱性，增加福利，减少贫困。

要加大人力资本积累，以教育促发展。习近平主席在考察北京师范大学时强调，百年大计，教育为本；教育大计，教师为本。在农业生产中，教育回报率通常偏低，基于自身效益最大化的考量，贫困地区的人们通常选择缩短教育年限以增加劳动力数量，提高收入。同时，教学环境的艰苦和师资力量的短缺进一步加剧了教育投入的减少，由此导致了人力资本的投入不足，与之呈负相关关系的脆弱性增加，抵御风险能力下降。然而，教育通过开发人力资源、提升人口素质、扭转贫困文化等多种方式改善贫困地区整体状况，并起到持久脱贫致富的作用。“扶教育之贫”，首先要解决贫困地区“不让上学，不愿上学，上不起学”的问题，通过制定上学补助、学费减免、奖学金激励等政策，弥补贫困家庭劳动力减少带来的损失以及消除无钱上学的困境，同时提高贫困地区人们的教育意识。其次，完善教学硬件设施建设，修建宿舍、食堂等，便于偏远地区学生上学。最后，制定教师激励机制，吸引优秀教师和志愿者前往任教，壮大师资力量，开阔学生视野。加大人力资本积累，从根本上摆脱贫困。

要支持和引导外出务工，增加收入渠道。家庭成员外出可增加就业机会，拓宽收入渠道，尽管从事的工作相对繁重且危险，但家庭脆弱性显著

降低。贫困地区的人们由于信息闭塞，长期习惯于进行传统的农业生产，容易遭受自然灾害等风险冲击，造成福利损失。通过制定相关政策，引导和支持人们外出，以增强其自身抗逆力。如实行企业+村集体形式，企业提供岗位信息给村委会，村委会定期向村民公开就业信息；开展集体学习和培训活动，让村民获得相关技能，增强自身竞争力，从而降低脆弱性。

要完善保险保障制度，提高社会福利。疾病是造成贫困脆弱性的重要因素之一，“因病致贫”、“因病返贫”现象依然存在，2017 年因病致贫比例高达 44.1%，尤其在脆弱性高的地区更为明显。我国虽推行了一系列医疗保险制度，覆盖率高，但贫困地区的人们看病“难”问题依然比较突出，收入不能满足高昂的医疗费用，医保报销比例较小，乡村卫生院医疗设施简陋，医护人员和医疗用品紧缺，医疗水平有待进一步提高。金融保障也是政策制定者需关注的问题，由于普遍的教育投入不足，贫困地区的人们金融知识和经济素养有待提高，面对复杂多样的金融风险冲击，抵御能力不足，容易造成贫困。通过提高完善医疗保险制度、养老保险制度、金融保险制度，提高贫困地区居民的抗风险能力，降低陷入贫困的可能性。如提升大病保险管理的能力和服务水平，加强乡村与城镇的医疗团队协作，简化报销手续，加强金融知识宣传力度等。

四、结论

脆弱性理论对于扶贫政策的制定具有指导意义，尤其是在我国精准扶

贫政策下，提高贫困的精准识别水平和瞄准精度成为首要任务。研究表明，自然条件、个人或家庭特征、社会经济状况等均对脆弱性有着极大影响，脆弱性更高的地区陷入贫困的可能性更大，提示政策制定者应更关注高脆弱性地区。同时，通过以甘肃省为例对脆弱性进行实证分析，进一步证明了脆弱性理论的可靠性以及实用性，使用该工具有利于实现精准识别、精准帮扶。将减贫与扶贫相结合、制定差异化扶贫政策以及促进个人和家庭发展的多元化，能够显著降低脆弱性，从而达到减贫目的。

【作者简介】

荆克迪，中国特色社会主义经济建设协同创新中心办公室主任，南开大学讲师。

谢春，南开大学本科生。