



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30期

(总第152期)

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018年07月10日

统筹单一与多维标准助力精准扶贫

张海鹏

【内容简介】贫困标准是用于识别和估算贫困人口数量，分配各种帮扶资源以及评价贫困人口是否脱贫的基本标准。无论是单一标准还是多维标准，两者都是从贫困成因的角度制定的标准，而非对贫困状况的直接描述，现实中收入标准最为常用。在我国，单一贫困标准和多维贫困理论并不矛盾，它们在贫困识别、精准帮扶和精准脱贫的具体实践过程中实现统一。当前，要全面、客观、动态地看待现行的贫困标准，弥补单一收入标准在执行过程中可能出现的识别偏差和目标偏离等问题。为此，需要做好以下几个方面：一是贫困标准具有动态性，未来呈现提升趋势，脱贫攻坚既要实现贫困户在现行标准下脱贫，还要考虑其长期稳定脱贫问题；二是现有扶贫标准虽然采用的是农民纯收入指标，但是在贫困帮扶和扶贫绩效的考核过程中，还要重点关注贫困户的支出情况；三是扶贫标准要与低保标准及其相关帮扶政策有机衔接。

我国一直致力于减贫工作并取得了举世瞩目的成就，特别是党的十八大以来实现了六千多万贫困人口稳定脱贫。十九大报告强调，要确保到2020年我国现行标准下的农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽。为了更好地推进精准扶贫工作，打赢脱贫攻坚战，当前有必要针对如何正确理解现行贫困标准，以及如何妥善处理单一收入贫困标准和多维贫困理论在扶贫实践中的内在关系等问题，做进一步的理论探讨和分析。

一、贫困标准是贫困状态的反映

所谓贫困是特定群体的一种生存状态。身处贫困状态的人们，其基本生产生活条件只能维持在整个社会中的较低水平，有些甚至难以维持劳动力再生产。使用一个统一的客观标准来描述和反映贫困状况并不是一件容易的事情。目前关于贫困标准的制定和研究，主要从两个方面入手：一是单一标准，主要是以货币化收入水平来反映贫困状态；二是多维标准，主要从经济、文化、能力等多个维度来反映贫困状态。事实上，这两种贫困标准之间是有诸多内在联系的。

首先，无论是单一标准还是多维标准，两者都是从贫困成因

的角度制定的标准，而非对贫困状况的直接描述。这是因为，虽然对于单个贫困人口的存在状态或者说贫困状况可以给予详尽的直接描述，但是每个贫困人口在衣、食、住、行等多个方面的生存状态是千差万别的，因此，从总体上对于贫困状态的直接描述非常困难。

其次，两种贫困标准各有优长，现实中收入标准最为常用。现实中贫困户的致贫原因是多种多样的，比如，因病、因残、因学、因灾、缺劳力、缺技术、缺发展资金、缺土地、缺水、交通条件落后、自身发展动力不足，等等。针对多种致贫原因，收入标准能够较为直观、简捷地对贫困状况做出评判。而多维标准则可以从更深层面指出单一收入标准所未能涵盖的致贫状况，但多维贫困中的能力、文化等维度很难找到一个客观的评价指标。于是，单一的收入指标就成为最为常见的贫困标准。

最后，虽然贫困标准宜采用收入标准，但必须同时考虑支出因素、财产因素以及其他致贫的多维因素。目前，从货币化的视角来看，我国农村贫困的成因主要表现为“两少一多”，即在贫困户收入来源偏少、发展资金较少的情况下，支出项目却有很多。进一步来看，贫困户缺少收入来源，主要是由于劳动者的体能不足和技能缺失等因素使其无法胜任相关工作；或者由于贫困

地区水土资源匮乏等原因，导致其难以生产出更多可供出售的商品；或者由于贫困地区的道路交通等基础设施供给不足等原因，导致其所生产的劳动产品无法转化为现金收入，等等。贫困户缺少发展资金的原因，一方面是由于贫困户收入来源很少导致其自身难以累积发展资金，另一方面由于贫困户缺少抵押品、经营预期收益水平低以及当地发展条件较差等原因，无法获得外部融资。贫困户支出项目多是相对于贫困户微薄的收入而言的，贫困户因病、因学等方面的刚性支出会进一步加剧原本并不富裕家庭的贫困程度。

二、单一收入标准与多维贫困理论在实践中相互补充

目前，我国主要采用单一的收入标准作为扶贫标准，2011年中央决定将农民人均纯收入2300元（2010年不变价）作为新的国家扶贫标准。虽然国家扶贫标准是采用单一的收入标准，但在我国的精准扶贫实践中，并未仅仅采用单一收入标准来研究、制定和实施精准扶贫战略。事实上，在扶贫过程中，比贫困标准更为重要的是如何帮助贫困人口实现脱贫。在我国，单一贫困标准和多维贫困理论并不矛盾，它们在贫困识别、精准帮扶和精准脱贫

的具体实践过程中实现统一。

目前，无论在理论上还是在实践中，围绕贫困和扶贫中的以下问题已经形成共识：第一，贫困的成因有多种，如前文所述的多种致贫因素。第二，贫困的识别要从多个维度。在实践中，基层干部群众总结出多种精准识别方法，比如，“四看”识别方法：一看房，二看粮，三看劳动力强不强，四看家中有没有读书郎。第三，贫困的帮扶要有多种形式。国家提出“五个一批”脱贫举措，即发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。具体到产业扶贫，又可以细分为农林产业扶贫、旅游扶贫、电商扶贫、资产收益扶贫、科技扶贫等措施。第四，扶贫的目标也包括多个方面。国家提出到2020年，稳定实现现行标准下农村贫困人口“两不愁、三保障”，即不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障；实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。因此，到2020年，我国既要实现现有贫困收入标准下贫困人口收入达标，还要从多个维度提升贫困人口的发展能力以及生产生活水平，实现稳定脱贫、逐步致富的目标。

三、全面、客观、动态看待贫困标准

在精准扶贫中，如何正确认识贫困标准是非常重要的。因为贫困标准是用于识别和估算贫困人口数量，分配各种帮扶资源以及评价贫困人口是否脱贫的基本标准。当前，我国是在单一收入贫困标准下开展脱贫攻坚工作，只有更为全面、客观、动态地看待现行的贫困标准，才能弥补单一收入标准在执行过程中可能出现的识别偏差和目标偏离等问题。

首先，贫困标准具有动态性，未来呈现提升趋势。以我国当前扶贫标准为例，虽然2020年之前都是按照2010年的不变价制定的农民年人均纯收入2300元，但等到2020年现行标准下贫困人口全部脱贫之后，就有可能进一步提高贫困标准。在提升的贫困标准下，扶贫事业的长期性和艰巨性就更加凸显出来了。

其次，脱贫攻坚既要实现贫困户在现行标准下脱贫，还要考虑其长期稳定脱贫问题。在目前的扶贫实践中，有些企业主体在帮扶过程中，其帮扶协议和帮扶目标只是确保2020年前按照现行贫困标准帮助贫困户实现脱贫，2020年之后的帮扶工作还没有纳入工作计划，特别是在思想上还没有给予高度重视。这点需要引起各方关注，在确保贫困户能够实现稳定脱贫的基础上，力争在

2020年后让原有贫困人口在更高水平上过上满意的生活。

再次，现有扶贫标准虽然采用的是农民纯收入指标，但是在贫困帮扶和扶贫绩效的考核过程中，还要重点关注贫困户的支出情况。也就是说，既要帮助有劳动能力的贫困户增加收入，同时，还要千方百计降低贫困户支出水平。降低贫困户支出水平并非让贫困户舍弃这些支出所对应的具体事项，而是要有财政帮扶、社会帮扶等渠道代为支付相关支出事项。比如说，贫困家庭子女的教育、职业培训、大病和慢性病等方面的支出，对于贫困户摆脱贫困状况、跳出贫困代际传递等至关重要。这部分支出必须落实到相关帮扶主体来精准帮扶。

最后，扶贫标准要与低保标准及其相关帮扶政策有机衔接。精准扶贫过程中涉及民政部、扶贫办、残联等多个部门，不同部门在贫困人口的识别标准、帮扶机制和信息方面不统一，容易出现政策和制度无法实现有机衔接问题。为此，国家已经出台了《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》，以加强多部门间的信息互通和政策衔接，形成扶贫帮扶的制度合力。

【作者简介】

张海鹏，南开大学经济学院副研究员，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。