

山西

研究
效应

经济增长、财政支农 政策减贫效应研究

SHANXI JINGJI ZENGZHANG CAIZHENG ZHINONG ZHENGCE JIANPIN XIAOYING YANJIU

山西省财政厅 著



经济科学出版社
Economic Science Press

山西经济增长、财政支农 政策减贫效应研究

山西省财政厅 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

山西经济增长、财政支农政策减贫效应研究/山西省财政厅著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 8
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2244 - 2

I. ①山… II. ①山… III. ①区域经济 - 经济增长 - 研究 -
山西省②地方财政 - 财政支出 - 支援农业 - 财政政策 - 山西省
IV. ①F127. 25②F812. 725

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 185692 号

责任编辑: 宋艳波
责任校对: 曹 力
版式设计: 代小卫
责任印制: 李 鹏

山西经济增长、财政支农政策减贫效应研究

山西省财政厅 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印装

710 × 1000 16 开 14.25 印张 260000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2244 - 2 定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

目 录

第一章 导论	1
一、研究背景、目的	1
二、研究内容与方法	2
三、数据来源	5
第二章 研究的理论基础	7
一、贫困理论	7
二、公共财政与减贫相关的理论	10
三、经济增长与减贫理论	11
第三章 山西经济增长、财政支农政策演变分析	17
一、山西经济增长情况	17
二、山西财政体制的演变与发展状况	21
三、山西财政支农政策演变与发展状况	33
四、山西财政、财政支农政策演变及收支变动特征	40
第四章 山西农村贫困现状、收入和消费差距及致贫成因分析	42
一、山西农村贫困现状	42
二、多维视角下的山西农村贫困状况	47
三、山西农村收入差距分析	60
四、山西农村消费差距分析	65
五、山西农村贫困的成因分析	70

第五章 山西经济增长的减贫效应分析	78
一、20 世纪 90 年代以来, 山西减贫效果明显放缓	78
二、山西减贫效果放缓的成因分析	80
第六章 山西财政支农政策的设计与运行	92
一、财政支农政策的设计	92
二、财政支农政策的运行	97
第七章 山西财政支农政策减贫效应分析	105
一、财政支农政策实施宏观效应	105
二、财政支农政策分类实施效应	125
三、扶贫项目的减贫效果评估 (PSM 评估)	160
四、财政支农政策的需求比较分析	166
第八章 结论与发现	169
一、贫困人口规模大幅减少, 扶贫取得重大进展, 但是减贫的压力 仍然较大	169
二、经济快速增长为山西贫困的减少做出了重大贡献, 但贡献率 趋于减少	171
三、山西财政支农体制逐步完善、政策范围不断拓展、力度不断 增强, 财政支农政策对减贫至关重要	174
四、山西财政支农和基本公共产品投入对缓解农村贫困具有积极的 作用, 但其财政支持政策的效果还没有达到最优化, 政策效应 还有发挥的空间	175
第九章 政策建议	180
一、建立共享式的经济增长战略框架, 实现有利于贫困地区的 增长与发展	180
二、完善宏观财政政策体制, 建立财政支农资金稳定增长机制	181
三、提高财政支农政策资金的投入比例, 更多地考虑到贫困地区的	

政策需求	184
四、提高贫困标准，完善贫困瞄准制度	188
参考文献	191
后记	196

第一章

导 论

一、研究背景、目的

贫困问题不是一国或一地区独有的社会问题，是一个世界性难题。因此，摆脱贫困不只是中国政府面临的重要任务，而是所有发展中国家和众多发达国家乃至许多国际组织共同的奋斗目标和重要任务。

中国正处于一个经济转制、社会转型的特殊时期，政府通过多种政策与措施在缓解贫困方面取得了举世瞩目的成就，中国政府也已承诺 2015 年要实现千年目标，2020 年基本消除绝对贫困现象，并全面建成小康社会。保障和改善民生已纳入到政府宏观政策的框架，进入了各级政府的决策视野。但在历史因素、现实因素与未来发展趋势的交互影响下，贫困问题迄今仍然是中国最严重的社会问题之一，并日益呈现出新的特点。

作为能源大省的山西，进入 21 世纪以来，能源开发带动经济高速增长，按当年价格计算，年均增速高达 18.12%。经济增长为山西减贫带来了机遇，强农惠农的财政支农政策不断出台，减贫取得了巨大的成效。贫困发生率大幅度下降，饮用水不安全人口迅速减少，农村合作医疗制度从极低覆盖到全面覆盖，人均受教育年限不断提高。相对较为发达的城市地区，目前农村贫困现象依然严重，地区之间、城乡之间、农户之间贫富差距呈现出扩大趋势。按照 2009 年国家实行的 1 196 元新贫困标准，贫困人口为 276 万人，贫困发生率为 8.05%，贫困人口规模依然较为庞大。

山西经济增长为贫困人口的减少做出了重大贡献，但近年来经济增长与减贫显示出越来越弱的相关性，同时贫困人口也出现了新的特点，在绝对贫困尚未消除，

相对贫困又变得更加突出的情况下,山西省转变增长方式,提高增长质量的压力越来越大。本项研究旨在对山西省经济增长的减贫效果,财政支农政策、扶贫开发政策的减贫效果进行分析和评估,以此为基础,提出调整财政支农政策,转变经济社会发展方式,扩大基本公共服务的覆盖率,以减少贫困和不平等,构建和谐社会的政策建议。从全国同类研究来看,将“省情”与“减贫”联系起来系统地进行研究,是一个创新性的交叉命题,^①在全国还属首次。山西在实现高增长后如何解决农村地区的不平等问题、贫困问题是一个新的命题,也是实现从经济增长到全面发展的转型与跨越所要解决的最大问题。

二、研究内容与方法

(一) 基本概念界定

1. 贫困与贫困的测度。

(1) 贫困。本报告中的贫困概念主要基于阿玛蒂亚·森的能力方法,即贫困是对人类基本可行能力的剥夺。基本可行能力的剥夺不仅是指物质的匮乏,而且还包括低水平的教育与健康。同时还包括风险和面临风险时的脆弱性,以及不能表达自身需求和缺乏影响力。也就是说,本报告采用的贫困概念是指多维贫困,而不仅仅指收入或消费不足某一既定的贫困线。

(2) 贫困标准。贫困标准又叫贫困线,报告中贫困标准是指我国在不同时期所设定的官方贫困线。中国国家统计局发布的政府贫困标准有两个:一个被称为农村贫困标准,另一个被称为农村低收入标准。从学术研究的角度看,农村贫困标准是极端贫困标准,低收入标准则是一条较高的贫困标准。国家统计局没有正式公布全国城市贫困标准。国家统计局从1998年开始,使用人均收入和人均消费双指标衡量一个农户是否属于贫困人口。国家统计局对贫困线下的定义是:在一定的时间、空间和社会发展阶段的条件下,维持人们的基本生存所必需消费的物品和服务的最低费用。由于本报告采用了多维贫困分析框架,除了以收入和消费计算的贫困线外,还包括一些教育、健康、资产贫困概念。

(3) 贫困的测度方法。在贫困线确定以后,通常用贫困发生率、贫困深度(或称“贫困缺口”、“收入缺口”)指数和贫困强度指数三个指标测度贫困水平。

① 贫困发生率。该指标用来衡量贫困线以下人口占总人口的比重。

$$p_0 = N_p / N$$

① 胡鞍钢、诸丹丹、童旭光:《省级多维减贫经验:以青海省为例》,载于《攀登》2010年第4期。

式中, N_p 为位于贫困线以下的人口, N 为总人口。

② 贫困深度指数。该指标用来衡量贫困人口人均收入相对于贫困线累加的贫困差距。考察贫困深度指数, 可以帮助人们注重降低贫困人口的贫困程度而不是单纯注重减少贫困人口的数量。

$$p_1 = \frac{\sum (1 - \frac{I_i}{Z})}{N}$$

式中, I_i 为贫困人口的实际收入, Z 为贫困线, N 为总人口。

③ 贫困强度指数。该指标用来衡量贫困分布的均衡程度, 其数值大小与贫困程度的平方呈正相关关系。考察贫困强度指数, 更有助于人们关注收入最低人群的福利。

$$p_2 = \frac{\sum (1 - \frac{I_i}{Z})^2}{N}$$

式中, I_i 为贫困人口的实际收入, Z 为贫困线, N 为总人口。

2. 贫困地区与贫困人口。报告中涉及的贫困地区包括国家、省级扶贫开发重点县以及插花县(注: 这些县中有部分乡村为贫困地区)。经国务院批准, 在山西有 35 个县作为新阶段国家扶贫开发工作重点县, 17 个省级扶贫开发工作重点县, 5 个插花县, 共 57 个贫困地区。按照山西省 57 个贫困县的地理位置、经济结构、贫困特征的相似性, 报告将山西贫困地区划分为三个地区: 晋北高寒冷凉区、吕梁山黄土残垣沟壑区和太行山干石山区。

晋北高寒冷凉区包含 15 个县区: 阳高、天镇、广灵、灵丘、浑源、五台、代县、繁峙、平鲁区、山阴、右玉、宁武、神池、五寨、偏关。

吕梁山黄土残垣沟壑区包含 28 个县区: 阳曲、娄烦、静乐、岢岚、河曲、保德、岚县、方山、兴县、临县、吉县、乡宁、大宁、隰县、永和、蒲县、汾西、离石区、交城、中阳、交口、柳林、石楼、万荣、闻喜、垣曲、夏县、平陆。

太行山干石山区包含 14 个县区: 榆社、左权、和顺、昔阳、平顺、壶关、武乡、陵川、古县、安泽、浮山、沁县、沁源、沁水。

贫困人口则指上述贫困地区的农村居民收入低于官方贫困标准的绝对贫困人口和低收入人口。

3. 财政支农支出的口径与范围。

财政支农支出也即财政农业支出, 从统计口径上讲, 财政支农支出通常有大、中、小口径之分。小口径仅仅限于财政用于纯农业方面的支出, 具体包括支援农业生产支出、农业综合开发支出和农林水利气象等部门事业费支出, 这也是各级财政

落实《农业法》的口径。在小口径的基础上加上农业基本建设支出、农业科技三项费用以及农村救济费，就构成了中口径计算的财政支农支出。大口径的财政农业支出即当前的农业、农村、农民的“三农”支出范围，在中口径的基础上又包括了农村教育卫生道路支出、农村基层政权的转移支付等。

本书中的财政支农政策是指政府为了支持农业、农民、农村的发展，提高农民经济收入和福利水平，推动农村可持续发展，对农业、农民、农村给予的政策倾斜、支持和优惠。本书选择了2000年以来政府出台实施的主要财政支农政策，政策选择的主要依据与原则为：一是来自国家、省政府的政策文件，并在山西实施的政策；二是结合本研究的任务和目标，选择对减贫相关程度较高、影响程度较大的政策；三是在山西贫困地区实施较多、影响较广，特别是与农户减贫紧密联系的政策。

基于以上依据与原则，为了便于分析，我们对2000年以来实施的支农政策进行了梳理，按政策对减贫、提高农民收入的不同传导机制与作用进行了分类。报告将财政支农政策分为五类——补贴类、支持农业生产类、农村公共服务类、基础设施建设类、专项扶贫类政策作为主要研究对象。

（二）研究的主要内容与方法

1. 研究内容。

本书主要分析近期山西经济增长态势、财政收入增长趋势与财政支农政策的演变情况，山西收入差距、贫困的现状和特点与成因，重点分析了2000年以来，山西财政支农政策的运行机制，财政支农政策对减贫的主要机理及传导的效应，估算了经济增长、财政支农政策的减贫效应，提出了有利于贫困人口、贫困地区的经济增长方式和财政支农政策的思路与政策建议。

研究主要从七个方面展开：一是分析山西经济增长趋势、财政支农政策的演变；二是农村收入差距和贫困人口的现状、特点与成因；三是经济增长的减贫效应；四是山西财政支农政策运行机制；五是财政支农政策减贫效应评估；六是主要研究结论与发现；七是提出山西财政支农减贫政策的框架与建议。

2. 研究方法。

① 计量分析。书中运用了较多的计量方法对经济增长与财政支农减贫效果进行量化分析，这些方法包括：经济结构分析方法，联立方程组模型，利贫敏感预算分析（Pro-poor Responsive Budget）。

② 案例分析。采用省级、县级、乡级、村级、农户五级调查方法，与相关部门人员、农户深度访谈等方式，进行贫困现状案例分析、政策效应分析，用翔实案例有力地支撑了论点，弥补了计量分析的不足。

③ 描述统计分析。以历年山西统计年鉴、山西农村住户调查、山西贫困调查

与问卷为基础进行经济增长率、贫困发生率、增长幅度、分不同地区不同人群等进行了大量的描述统计分析。

三、数据来源

研究数据主要从以下四个渠道取得：一是统计年鉴资料，来自历年中国统计年鉴、山西统计年鉴、国家统计局农村社会经济调查司《中国农村统计年鉴》、国家农业部《中国农业年鉴》；二是相关部门的内部资料，山西省财政收支统计资料、山西省农业统计资料、山西省扶贫办公室资料、各年度统计公报、劳动和社会保障事业发展公报及世界银行统计资料，山西省 11 个市、县级统计资料；三是山西省农调队、山西贫困监测抽样调查资料（2003～2009 年）、农村住户调查资料（2005～2009 年）；四是来源于典型调查资料，包括课题组实地调研的 6 县、12 乡、24 个村、240 户和 35 个贫困县相关部门调查资料和问卷资料。

表 1-1 主要调查数据、调查县明细表

数据类别	调查县数	调查县名称
山西贫困监测抽样调查资料	35	兴县、临县、方山、石楼、岚县、中阳、河曲、保德、偏关、神池、五寨、苛岚、宁武、静乐、繁峙、代县、五台、阳高、天镇、广灵、灵丘、浑源、右玉、娄烦、左权、和顺、武乡、平顺、壶关、大宁、永和、汾西、隰县、吉县、平陆
山西农村住户调查资料	35	太原小店区、古交市、大同新荣区、阳高县、浑源县、平定县、平顺县、武乡县、沁水县、泽州县、朔城区、应县、右玉县、榆次区、左权县、介休市、盐湖区、临猗县、稷山县、垣曲县、平陆县、原平市、五台县、宁武县、静乐县、偏关县、襄汾县、洪洞县、安泽县、乡宁县、隰县、孝义市、文水县、柳林县、岚县
课题组调查县资料	6	右玉县、宁武县、临县、永和县、武乡县、平顺县

课题组实地调研的 6 县分别是地处山西东南部太行山区的武乡县和平顺县、山西西部吕梁山区黄河沿岸的临县和永和县、山西晋北高寒冷凉地区的右玉县和宁武县。其中，武乡县、临县、右玉县、宁武县均为产煤县，平顺县、永和县为非产煤县。这 6 个县地处不同贫困片区，从经济社会发展情况看，武乡、宁武、右玉县特征相近，而临县是全省人口最多且贫困程度最为严重的县，永和县为全省人口最少、经济总量、财政收入最低的纯农业县，平顺县为非产煤县，但其他矿产资源丰富。这 6 个县均符合两个标准：一是属于国家扶贫开发工作重点县；二是具有区域代表性。

表 1-2 调查县 2008 年基本情况表

调查县	生产总值 (亿元)	财政收入 (亿元)	农民人均 收入(元)	贫困人口 (万人)	贫困发 生率	县域情况
武乡	29.45	8.52	2 728	6.6	32%	隶属长治市, 辖 9 乡 5 镇和 1 个农业开发区, 共有 374 个行政村, 942 个自然村, 人口 21 万人
平顺	10.61	2.39	2 591	5.82	42%	隶属长治市, 辖 5 镇 7 乡、262 个行政村, 人口 16.6 万人
临县	18.04	3.37	1 497	32.9	54%	隶属吕梁市, 总面积 2 979 平方公里, 辖 23 个乡镇 631 个行政村, 人口 61 万人
永和	2.53	0.14	1 350	2.74	42%	隶属临汾市, 总面积 1 212 平方公里, 辖 2 镇 5 乡。人口 6.5 万人
右玉	18.13	2.39	2 516	3.34	30%	隶属朔州市, 辖 4 镇 6 乡 1 个旅游区, 321 个行政村, 339 个自然村, 总人口 11.1 万人
宁武	17.65	4.93	1 813	4.9	42%	隶属忻州市, 辖 4 镇 10 乡 464 个行政村, 总人口 16.4 万人

第二章

研究的理论基础

一、贫困理论

进入 21 世纪以来，全世界关于贫困问题的研究无论从范围上还是从深度上，都得到了进一步的拓展与深化。国际上关于贫困类型的划分，比如绝对贫困和相对贫困，群体贫困和个体性贫困，很早就成为众所周知的概念。关于贫困成因的西方社会学观点主要有马克思的贫困结构论、甘斯的贫困功能论、刘易斯的贫困文化论、瓦伦丁等贫困处境论、约瑟夫的剥夺循环论、费里德曼个体主义贫困观（周彬彬，1991；李强，1997）。此外，英格尔斯的个人现代性、布劳的不平等和异质性理论、撒列尼关于不平等的制度主义理论（孙立平，1995）也或多或少对贫困研究产生过影响。

（一）收入与能力贫困理论

收入贫困（income poverty）是指总收入水平不足以获得仅仅维持身体正常功能所需的最低生活必需品等。这种绝对意义上的收入贫困概念是 19 世纪末英国营养学家们研究工作的成果。

随着社会经济的发展，20 世纪 70 年代开始，经济学家们转而关注贫困人口的基本需要（basic needs），并提出相对贫困（relatively poverty）的概念，认为贫困是指个人或家庭所拥有的资源，虽然可以满足其基本的生活需要，但不足以使其达到社会的平均生活水平。诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森在 20 世纪七八十年代的一系列研究则将人们对贫困的理解带入一个新阶段，他所提出的能力贫困（capacity poverty）理论关注人们能做什么和不能做什么、可以是什么或不可以是什么，从

而将贫困原因的解釋从经济因素扩展到政治、法律、文化制度等方面。

（二）脆弱性贫困理论与框架

脆弱性与风险密切相关。风险是指能够损害人们福利的未知事件。风险与事件发生的概率相关，超出了个体家庭的直接控制。风险因素包括自然灾害、社会风险（犯罪、暴力、政治等）、个人风险（疾病、受伤、事故、家庭变动等）、经济风险（失业、财产损失等）。Alwang, Siegel and Jorgensen (2001) 认为，脆弱性作为一个概念，其基本原则包括：（1）它是事前对一些福利水平在未来经历损失的概率的解释；（2）一个家庭由于不确定事件引起的未来福利损失可以被定义为脆弱性；（3）脆弱性的程度取决于风险的特点和家庭应对风险的能力；（4）脆弱性是随着时间对风险发生的响应，例如，家庭可能在下一月或年对风险是脆弱的；（5）穷人或接近贫困的人由于资产（广义的）的限制和应对风险的能力限制，趋于脆弱。从这个意义上讲，脆弱性是将来没有达到一定福利水平的可能性。脆弱性是一种事前的预测，不能直接观察到。

经济学家对脆弱性的定义，通常强调在一定条件下，家庭应对风险的结果。其结果往往是关注用货币测量的福利损失。即家庭面对某种风险，产生的收入或消费方面的福利损失。这就需要有一个基准，而这个基准往往是贫困线。事实上，对于福利的衡量，或者对于贫困的衡量，还需要其他方面的测量。正如 Ravallion (1996) 所言，贫困是一个复杂的概念，需要其他方面的补充测量。脆弱性是一个广泛的概念，它不仅仅包括收入脆弱性，还包括与健康、暴力、社会排斥相关的风险（Coudouel and Hentschel, 2000）。在经济学家的研究中，将贫困分为长期的（chronic）贫困和临时的（transitory）贫困。也就是说，在一定时期内，如果一个家庭或者个人一直处于贫困线之下，则为长期贫困。如果偶尔处于贫困线之下，则称为临时贫困。因此，贫困是动态的。

脆弱性与贫困的概念紧密联系但不完全相同。有些人并不贫困但脆弱，有些人不脆弱但贫困（Gaiha and Imai, 2008）。贫困是一种事后的可观察到的状况。脆弱性是在将来陷入贫困的可能性，是一种事前状况，不能直接观察到，但可以预测（Ethan and Schechter, 2003）。Pritchett, et. al. (2000) 给出了一个脆弱性到贫困的动态定义。他们认为，家庭面对的风险，在未来几年至少一次陷入贫困就是脆弱的。

此外，经济学家也用基于资产的方法定义脆弱性，即由于拥有的有形或无形资产的不充分而陷入贫困。贫困是一个动态状态，脆弱性是在未来一定时期内资产损失或减少到当前消费的某一基准之下的概率（Reardon and Vosti, 1995）。因此，风险管理就是在事前分配资产，或事后分配资产以减少损失。第三种从经济学角度定义脆弱性的是 Sussex 大学的发展研究所（IDS），IDS 受阿马蒂亚·森思想的影响，

从可持续生计的角度定义脆弱性。他们对生计的定义是免受贫困的一系列收入流,意指如何使农村人口谋生的制度,并且在一定时期内的生活是否稳定或脆弱(Ahmed and Lipton, 1999)。这种观点为理解脆弱性作出了重大贡献,DIFD、OXFAM、UNDP、CARE 都采纳了这一概念。第四种从经济学角度定义脆弱性是食物安全方面的视角,因为食物的生产和消费是人类生产和消费的最重要方面。因此,这种观点强调的脆弱性是食物不安全的状态。这里的食物安全是指人们在任何时间能够获得充足而经济的食物以满足丰富和健康生活的日常需要(World Bank, 1986)。^①

(三) 多维度贫困理论

20 世纪 80, 90 年代,为纠正忽视贫困人口主观能动性的问题,经济学家们将贫困概念扩展到权利贫困(entitlement poverty)。这种观点认为,贫困不仅仅是收入和支出水平低下,也包括人们发展能力(教育、健康和营养等方面)的低下。

长期以来,贫困被理解成为一个一维概念,仅指经济上贫困,依据一个人维持生计所需的最低收入或消费水平即贫困线(阈值)作为是否贫困的标准。如世界银行曾根据 33 个发展中国家贫困状况的研究结果,规定一天 1 美元作为极端贫困(extreme poverty)的标准和一天 2 美元作为贫困(poverty)的标准。后来,理论界有人提出贫困应该表现为福利的缺乏,而不仅仅表现为收入或消费的不足,福利是一个多维概念,将贫困视为多维概念,要求在其程度的测度上对每个选中的福利变量均确定其阈值,即贫困表现为一个人的某个福利特征值小于相应的阈值。

多维贫困(multidimensional poverty)理论主要创始者为阿马蒂亚·森。森(Sen, 1999)把发展看做是扩展人们享有实质自由的一个过程,实质自由包括免受困苦——诸如饥饿、营养不良、可避免的疾病、过早死亡之类基本的可行能力。贫困是对人的基本可行能力的剥夺,而不仅仅是收入低下。除了收入低下以外,还有其他因素也影响可行能力的被剥夺,从而影响到真实的贫困。森对贫困的定义方法称为能力方法(the capability approach)。衡量发展的福利包括两个方面,一方面是每个个体在社会上所实现的客观福利,例如人均纯收入;另一方面是每个个体对于其生活状况的主观评价,例如对孩子接受的义务教育是否满意,对新型农村合作医疗制度是否满意。当全球存在着大量绝对贫困人口的时候,无论是政府还是研究者将精力更多地花在客观福利改进上。但当国民收入有了显著提升,即客观福利指标明显改善后,相对贫困就成为公共政策需要关注的主要方面。因此,森提出了以能力方法定义贫困的多维贫困理论。多维贫困的核心观点是,人的贫困不仅仅是收入

^① 黄承伟、王小林、徐丽萍:《贫困脆弱性:概念框架和测量方法》,载于《中国国际扶贫中心研究报告》2010 年第 2 期。

的贫困,也包括饮用水、道路、卫生设施等其他客观指标的贫困和对福利的主观感受的贫困。多维贫困的概念是随着贫困理论的发展而逐渐被提出来的。通常来说,贫困有3种类型:绝对贫困、相对贫困和社会排斥。绝对贫困是指个体缺乏足够的资源来满足其生存的需要。相对贫困是指相对于平均水平而言,个体缺乏日常生活所需的一些资源。或者说相对于平均水平而言,个体不能获得日常生活中所需要的全部资源。社会排斥强调的是个体与社会整体的断裂。英国政府把社会排斥描述为“当个体或地区暂时处于失业状态、劳动技能低、低收入、简陋的住房、高犯罪率、卫生条件差、较高的离婚率时,就称为存在社会排斥”。从贫困概念的发展可以发现,衡量贫困的标准已经越来越超出收入这样的货币标准。从多个维度定义和识别贫困,越来越成为反贫困所必须依据的基础。例如,英国对饮用水贫困和燃料贫困有专门的定义。英国政府把饮用水贫困定义为,如果家庭水消费支出超过税后收入的3%,则为饮用水贫困。2006年,英国约有10%的家庭处于饮用水贫困状态。燃料贫困是指一个家庭取暖费超过家庭消费支出的某一比例。英国公认的燃料贫困定义为,一个家庭的取暖费超过收入总和的10%。森提出多维贫困理论后,面临的最大挑战是如何对多维贫困进行测量。于是,2007年5月由森发起,在牛津大学国际发展系创立了牛津贫困与人类发展中心(Oxford Poverty and Human Development Initiative, OPHI)。中心主任Alkire建立了研究团队,并致力于多维贫困的测量。Alkire认为与能力方法相关的多维贫困测量能够提供更加准确的信息,便于识别人们的能力剥夺(Alkire, 2007)。2007~2008年,Alkire and Foster (2008)发表了《计数和多维贫困测量》工作论文。该文提出了多维贫困的识别、加总和分解方法。从多个维度定义和识别贫困,越来越成为反贫困所必须依据的基础。

为此,牛津贫困和人类发展研究中心提出“三维+10个指标”的方法衡量贫困水平。三维分别是健康、教育以及生活标准,10个指标包括营养、儿童死亡率、入学年限、儿童入学率、烹饪燃料、卫生间、水、电、地板以及资产等。10个指标中,缺少3个以上即可被列入贫困行列。

二、公共财政与减贫相关的理论

(一) 减贫是政府的一项重要职责

目前国内学术界关于公共财政的基本职能的主流学派是“四职能论”:资源配置的职能、调节收入分配的职能、经济调控的职能、监督管理的职能。以公共财政的基本职能理论为基础可以说减贫是政府的一项主要职责。

减少贫困与结构不平等是政府义不容辞的责任。贫困与不平等是市场失灵的一种重要表现,政府对市场进行合理干预有利于构建相对均衡的社会经济结构,需要

政府采取合理的干预措施加以消除与弥补。^① 财政支农政策作为国家发展战略——构建和谐国家战略——的重要组成部分，重视贫困问题研究，把握贫困问题的规律，对于寻求更加合理的反贫困对策尤其显得必要和重要。

（二）推进基本公共服务均等化是减贫的主要基础

基本公共服务均等化是指在基本公共服务领域尽可能使公民享有同样的权利，享受的基本公共服务水平大致相当，其特点是基本权益性、公共负担性、政府主导性、公平性、公益性和普惠性。推进基本公共服务均等化，就是要逐步使人民群众在基本公共服务方面的权利得到基本实现和维护，特别是要确保困难群众和困难地区享有基本的公共服务。重点是要将广大人民群众需求最迫切的、与基本生存权和发展权关系最密切的基本公共服务在城乡、区域和不同社会群体之间均等配置，把差距控制在社会可承受的范围内。

三、经济增长与减贫理论

（一）一般经济结构调整理论

在产业结构调整理论中，影响较大的主要是刘易斯的二元结构转变理论、赫希曼的不平衡增长理论、罗斯托的主导部门理论和筱原三代平的两基准理论。

1. 刘易斯的二元结构转变理论。

刘易斯的二元结构论描述了发展中国家经济体系中的基本特征，按照生产率水平，将不发达经济分为两个部门：一个是传统的农业部门，具有劳动人口过剩，边际劳动生产率为零的特征；另一个是高劳动生产率的现代化城市工业部门，其劳动力源源不断地来源于有着剩余劳动的农业部门。他提出传统农业部门剩余劳动力的供给价格较低，且现代工业部门的边际生产率远高于传统农业部门剩余劳动力的工资，因此现代工业部门不仅能够获得无限量的廉价劳动力，而且可以通过劳动力工资与边际生产率之间的差额获得巨额利润。进一步地，现代工业部门由于较高的储蓄倾向而维持扩张性的资金来源，可以确保现代工业部门的发展并不断增强剩余劳动力的吸纳能力，最终达到两部门劳动边际生产率相等的理想状态。这时，二元结构消失，二元经济转变为一元经济。

2. 罗斯托的主导部门理论。

罗斯托认为，近代经济增长实质上是一个主导部门不断扩大和变化的过程。他认为，任何时期，甚至在一个已经成熟并继续成长的经济体系中，经济增长能够保

^① 褚利明：《推进公共服务均等化与优化农村扶贫开发责任体制》，中国财政经济出版社2007年版。