



重庆市人文社会科学重点基地：武陵山区特色资源开发与利用研究中心
重庆市协同创新中心：武陵山片区绿色发展协同创新中心

刘安全 著

Rural Public Service and Anti-poverty Linkage

-Practice and Research
from Chongqing Area of Wuling Mountain

——来自武陵山重庆片区的实践与研究

乡村公共服务与 反贫困联动



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

长江师范学院武陵山区特色资源开发与利用研究中心

长江师范学院武陵山片区绿色发展协同创新中心

武陵研究文库

乡村公共服务与反贫困联动

——来自武陵山重庆片区的实践与研究

刘安全 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村公共服务与反贫困联动：来自武陵山重庆片区的实践与研究/
刘安全著. —北京：经济科学出版社，2018. 11
ISBN 978 - 7 - 5141 - 9926 - 0

I. ①乡… II. ①刘… III. ①农村 - 公共服务 - 关系 - 扶贫 -
研究 - 重庆 IV. ①D669. 3②F323. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 256713 号

责任编辑：王 娟 张立莉
责任校对：王苗苗
责任印制：邱 天

乡村公共服务与反贫困联动

——来自武陵山重庆片区的实践与研究

刘安全 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：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 16. 5 印张 310000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9926 - 0 定价：72. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线：010 - 88191661)

QQ：2242791300 营销中心电话：010 - 88191537

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

武陵山重庆片区绿色发展协同创新中心重大委托项目“武陵山重庆片区基本公共服务与反贫困联动机制研究”(XTCX04) 最终成果

重庆市涪陵区社科事业专项委托项目“武陵山重庆片区基本公共服务与扶贫开发联动的实践与研究”(FLZXWT201801) 最终成果

重庆市人文社会科学重点研究基地“武陵山区特色资源开发与利用研究中心”资助

序

安全博士新作《乡村公共服务与反贫困联动——来自武陵山重庆片区的实践与研究》（以下简称《研究》）即将付梓，作为兄长和朋友，拜读之余，欣然答应作序。

我与安全博士的相识是在2015年的秋天，当时，我受涪陵区政府委托，主持“涪陵武陵山旅游区发展中的问题与对策研究”课题，经好友陈雪阳副教授推荐，安全博士成为课题组成员。他曾在乡镇工作10余年，做事踏实，为人忠厚，善于思考，勤奋自律，扎实科研。课题组最后形成并报送的资政报告《关于加快武陵山旅游区文化与旅游相互融合的建议意见》能够获区主要领导的肯定性批示，安全博士功不可没。2018年3~8月，安全博士挂任涪陵区社科联主席助理，朝夕相处，友情更笃。

安全博士是民族学科班，主要从事民族文化、旅游与社会发展研究，擅长实地调研考察、材料分析与问题提炼，所著成果《武陵山区旅游资源开发模式研究与实践》（经济科学出版社，2015年版）、《新型城镇化进程中武陵山民族地区乡村文化传承与发展研究》（经济科学出版社，2017年版），均是立足于田野实地调研而成。对于扶贫问题，他的研究也是不拘一格。2017年11月，区社科联课题组对渝东南扶贫问题进行了一次全面深入的调研，课题组形成的资政报告《扶贫政策盲点及贫困户“老赖”问题值得高度重视》获中共重庆市委副书记、市长唐良智批示。在报告中，安全博士最先找出了扶贫政策福利对于贫困户的消极影响以及贫困户的道德滑坡问题。社会科学研究应在“现实中找问题，实践中寻答案，创新中求突破”，这次安全博士聚焦精准扶贫与小康社会建设，选择公共服务与扶贫联动为研究对象，立足田野调查，精心探寻问题，谋求解决对策，所著的《研究》

体现了学者应有的问题意识、创新观念和担当精神，正是对“扶贫2020”的目标实现及“后扶贫”时代反贫困策略的深入思考和系统探究，也是对新时期扶贫工作出现的新问题的高度关注与回应。

改革开放40年来，中国的扶贫开发事业是成功的，成就是显著的，正如阿马蒂亚·森所言：“中国在世界反贫困斗争中的地位是独一无二的”（南华早报，2007）。但当中国跨越了绝对贫困之后，低水平的生态、教育、文化、医疗卫生、科技、就业服务供给造成的发展型贫困也会接踵而至。如何应对和解决发展型贫困，这需要社会各界的现实调研、决策咨询、理论反思和政策推动。就现实而言，我国的反贫困已开始进入重要的战略转型期，这就要求在精准扶贫政策的指引下，既注重经济增长对反贫困的作用，也注重以推进基本公共服务均等化为重点的城乡统筹发展策略，以全面解决包括相对贫困、能力贫困和机会贫困等在内的发展型贫困。新时期，集中连片特困地区的贫困多元化特征日益凸显，分析起来，既有客观的地理环境原因，也有地区发展不平衡、贫困文化代际传承等因素，但基本公共服务供给不足仍然是根本性原因。武陵山区的扶贫实践证明，必须建立扶贫开发新机制，合理配置社会资源，形成全社会反贫困合力。

在贫困地区，每增添一条公路、一家医院、一所学校等公共设施，所带来的积极影响均是直观的。如何看待和认识基本公共服务对扶贫的意义？曾经有学者做过估算，基础教育每投入1元，农牧业产值将增加8.43元；公共基础设施每投资1元，农牧业产值将增加6.75元（钱克明，2002）。也有学者认为，只有基本公共服务关系集束达到一定量时，基本公共服务的反贫困效应才会显现（李雪峰，2016）。因此，基本公共服务在助推贫困地区经济、社会、文化、生态的良性发展，提升贫困人口个人发展能力，增加就业机会，减少疾病威胁等方面有着极为重要的价值。但基本公共服务如何发挥其反贫困功能呢？《研究》一书给予了科学论证和系统回答，这正是《研究》一书的价值所在。《研究》以整体视角关注公共服务和扶贫开发互动的双向关系和作用机理，在基础设施建设、公共政策、医疗卫生、文化、教育、就业、生态等方面考察两者发展的时空转换。这既是创新性探索和有益尝试，同时，也是学术价值和积极贡献。

细阅书稿,《研究》体现出系统性、实用性和原创性特征。在扎实的实地调研基础上,寻找基本公共服务与扶贫开发之间的应有关系和实际关系,系统构建了武陵山重庆片区基本公共服务与扶贫开发互动与时空的演变轨迹;从武陵山重庆片区扶贫开发的实践出发,关照片区贫困发展的阶段性特征;说明基本公共服务对于区域反贫困事业的基础性作用,探索公共服务与反贫困的内生关系;证明了基本公共服务能针对贫困群体能力提升,贫困地区区域产业发展和生产生活条件改善等方面发挥作用,即公共服务通过专项服务改善乡村环境、培育区域产业发展和提升贫困人口综合素质,实现片区反贫困目标;明确指出均等化的公共服务和贫困地区脱贫有着天然的内在联系,基本公共服务投入不足是整体脱贫的根本性问题,难以改变区位、人力资源、资金以及产业发展劣势;公共服务是各服务供给主体为城乡居民提供基本而有保障的基础设施建设、文化教育、医疗卫生和社会保障等公共产品的服务;公共服务的反贫困机理研究的出发点在于无差别的公共服务,而公共服务的反贫困效果的显示点则在于服务的专业性及可达性。

总之,《研究》秉承了安全博士一贯严谨的学术风格,既注重理论研究文献的梳理,又采用了大量的图表数据和田野案例,不仅宏观展示了武陵山重庆片区贫困的时空发展脉络,而且有大量具体问题分析和建议对策,读来颇觉研究之深刻,分析之精到,措施之可行。

是为序,与安全博士共勉。

重庆市涪陵区社会科学界联合会主席

何伟昌

2018年6月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	2
第二节 文献综述：公共服务与反贫困研究进展	6
第三节 本书的研究思路与方法	11
第二章 反贫困与基本公共服务联动理论梳理	15
第一节 反贫困理论	15
第二节 基本公共服务	20
第三节 基本公共服务与反贫困的联动关系	27
第三章 公共政策：扶贫规划、格局与公共财政投入	35
第一节 扶贫政策演变及其执行策略	35
第二节 “三位一体”扶贫格局的构建	65
第三节 公共财政投入与经济持续增长	69
第四节 扶贫公共政策与反贫困联动关系分析	77
第四章 基础设施建设的反贫困效益	81
第一节 武陵山重庆片区基地设施建设现状	81
第二节 武陵山重庆片区基础设施建设与反贫困的相关性分析	88
第三节 武陵山重庆片区基础设施建设的制约因素与对策建议	92
第五章 知识、技能与教育贫困	98
第一节 教育贫困与教育扶贫研究理论分析	98
第二节 武陵山重庆片区教育供给现状	104
第三节 武陵山重庆片区教育扶贫成效分析	117
第四节 武陵山重庆片区教育扶贫发展困境与对策	120

第六章 医疗保障、医疗救助及人类健康	126
第一节 医疗卫生服务对于反贫困的重要意义	126
第二节 武陵山重庆片区医疗卫生服务供给现状	130
第三节 武陵山重庆片区基本公共卫生服务反贫困困境与 对策	143
第七章 公共文化服务供给的反贫困绩效	149
第一节 文化贫困与文化扶贫问题研究进展	149
第二节 武陵山重庆片区公共文化服务供给现状	152
第三节 武陵山重庆片区公共文化服务存在的问题及原因分析与 对策建议	162
第八章 能力、就业机会与经济贫困	169
第一节 就业服务与经济增长	169
第二节 武陵山重庆片区就业情况分析	172
第三节 武陵山重庆片区就业存在的问题及对策	184
第九章 科技服务、特色产业与经济效益	193
第一节 科技扶贫的回顾与前瞻	193
第二节 武陵山重庆片区科技扶贫开发现状考察	197
第三节 武陵山重庆片区科技服务存在的问题及原因分析	213
第四节 促进科技服务与扶贫开发联动的建议	216
第十章 生态贫困、经济发展与家园保护	220
第一节 生态贫困与经济发展研究述评	220
第二节 武陵山重庆片区生态贫困现状及形成机理	227
第三节 生态环境保护与反贫困联动的对策建议	234
第十一章 结论与建议	239
第一节 乡村公共服务的反贫困机理	239
第二节 推动乡村公共服务与反贫困联动的对策建议	242
参考文献	246
后记	253

第一章

绪 论

贫困问题仍然是当今世界面临的严峻挑战之一。无论某一国家或某一地区其经济社会发展程度如何,都存在着贫困人群。贫困问题因其长期性、复杂性和相对性特点将一直陪伴着人类社会。关于贫困问题的起源,包括舒尔茨、阿玛蒂亚·森、纳克斯、莱宾斯坦、缪尔达尔等著名学者从不同角度进行了解释,创造了人力资本投资理论、权利贫困理论、贫困恶性循环理论、临界最小努力理论、循环积累因果关系理论等理论与分析框架。无论是人力资本投资匮乏、基本能力和机会丧失,还是恶性循环导致贫困,似乎所有理论都偏向于政府消除贫困的能力与价值判断。

政府部门必将承担起治理贫困的历史使命。在我国,“消除贫困,改善民生,逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求”^①。从“八七”扶贫攻坚以来,在各级党委和政府的主导之下,我国贫困地区和贫困人口大幅度减少,从1978年到2014年,累计减贫人口约7亿人,为世界反贫困做出了巨大贡献^②。但是,作为发展中国家,我国的扶贫工作仍然十分艰巨,特别是集中连片困难地区因其恶劣的自然条件、贫困文化代际传承、地区发展不均衡等问题,严重地制约了贫困地区的扶贫工作进程。

均等化的公共服务和贫困地区脱贫有着天然的内在联系。实践证明,基本公共服务投入不足是影响地区整体脱贫的根本性问题,贫困地区的基础设施建设、医疗、社会保障以及基础教育等公共服务不足,很难改变其在区位、人力资源、资金以及产业发展劣势。2013年11月,习近平在湘西考察扶贫工作时说,关于扶贫工作,“三件事要做实:一是发展生产要实事求是,二是要有基本公共保障,

① 习近平:《把群众安危冷暖时刻放在心上 把党和政府温暖送到千家万户》,人民网-人民日报,2012年12月31日。

② 新华社:《1978年~2014年我国累计减贫逾7亿人》,人民网,2015年6月23日。

三是下一代要接受教育”，强调了公共服务在地区脱贫中的重要性^①。

第一节 研究背景与意义

一、贫困的现在式

贫困是人类社会一个共有的现象，不管贫困的含义及其衡量标准如何变动，它都以一种朴素而客观的方式在人类社会中存在。所谓的贫困问题是某一区域某些人口的实际生活状态与主流社会所期待的状态之间存在差距。

贫困首先是一种物质生活状态，是相对于富足而言的。人群是否贫困，可以由政府或其他权威部门根据某一国家或某一地区的总体经济状态，人为地划定某一标准（贫困线），在标准之下的生存状态就是贫困。当然，随着一个国家或一个区域的经济整体发展，这个标准也将发生改变。在我国，设立贫困标准有两个类型，一是以县为单位设定贫困标准；二是以个体人为单位设定贫困标准。从20世纪80年代，出于扶贫工作需要，我国开始对贫困县和贫困人口标准进行设定，随着经济社会的发展，贫困县和个体贫困标准也发生着变化。

1986年，我国第一次确定了国家级贫困县标准：“1985年，年人均纯收入低于150元的县和年人均纯收入低于200元的少数民族自治县”；年人均纯收入低于300元的，对民主革命时期做出过重大贡献，在海内外有较大影响的老区县。1992年，国家级贫困县标准调整为年人均纯收入低于400元，人均纯收入超过700元的县一律退出国家贫困县，当年列入《国家八七扶贫攻坚计划》的国家重点扶持的贫困县共有592个，分布在27个省、自治区、直辖市。1994年，全国扶贫工作重点县确定采用“631指数法”标准，即按贫困人口（占全国比例）占60%权重（其中，绝对贫困人口与低收入人口各占80%与20%）；农民人均纯收入较低的县数（占全国比例）占30%权重；人均GDP低的县数、人均财政收入低的县数占10%权重确定。具体标准为：人均收入低于1300元，老区、少数民族边疆地区低于1500元；人均GDP以2700元为标准；人均财政收入以120元为标准。2006年，共确定公布全国21个省级行政区内的665个县为国家级贫

^① 习近平：《扶贫切忌喊口号》，新华网，2013年11月3日。

困县。^① 2012年3月19日,国家有关部门公布了调整后的国家扶贫开发工作重点县名单共592个县。2011年12月,国务院发布《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》,将六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四川藏区、新疆南疆三地州作为扶贫攻坚主战场。在中国14个集中连片特困地区中,农民人均纯收入为2676元,仅相当于全国平均水平的一半;在全国综合排名最低的600个县中,有521个在集中连片特困区内,占总数的86.8%^②。

我国个体贫困标准主要适用于农村,分为绝对贫困标准(绝对贫困线)和低收入标准(相对贫困线),鉴于各地经济发展不平衡,可以根据实际情况进行上调。没有确定统一的城市居民最低生活保障线的城市,由各地政府确定,存在较大差异。2008年前,执行两个扶贫标准:一是1986年制定206元的绝对贫困标准,该标准以每人每日2100大卡路里的最低营养需求为基准,再根据最低收入人群的消费结构来进行测定。后来,此标准随物价调整,到2007年时为785元。二是2000年制定的865元低收入标准,到2007年底,调整为1067元。2008年,绝对贫困标准和相对贫困标准(低收入标准)合一,统一使用1067元作为扶贫标准。2009年贫困线标准进一步上调至1196元。此后,随着消费价格指数等相关因素的变化,贫困线标准进一步上调,至2015年调至2800元^③。详见表1-1。

表 1-1

我国历年贫困线标准

单位:元/人

标准	1978年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1992年	1994年
绝对贫困线	100	200	206	213	227	236	259	300	317	440
标准	1995年	1997年	1998年	1999年	2001年	2002年	2003年	2004年	2006年	2007年
绝对贫困线	530	640	635	625	630	627	637	668	693	785
相对贫困线			880	865	882	924	944	958	958	1067
标准	2008年	2009年	2010年	2011年	2015年	2016年				
贫困线	1067	1196	1274	2300	2800	3000				

资料来源:历年《中国农村贫困监测报告》。

① 申秋:《中国农村扶贫政策的历史演变和扶贫实践研究反思》,载《江西财经大学学报》2017年第1期。

② 中共中央、国务院:《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》,载《国务院公报》2011年第35号;中华人民共和国人民政府网站, <http://www.gov.cn>。

③ 王晓琦、顾昕:《中国贫困线水平研究》,载《学习与实践》2015年第5期。

从2009年始,我国将绝对贫困标准和相对贫困标准合二为一,把现行低收入标准作为新的扶贫标准。2011年,根据新调整的乡村个体贫困标准,当年农村贫困人口数量从2688万人增加到1.28亿人。至2014年底,我国仍有贫困标准以下的贫困人口7017万人。2015年,我国贫困标准提升为农民年人均纯收入为2800元,已高于世界银行最新贫困标准。“按购买力平价计算,约相当于每天2.2美元,略高于世界银行1.9美元的贫困标准”^①。2009年3月,世界银行发布以《从贫困地区到贫困人群:中国扶贫议程的演进》为题的中国贫困和不平等问题评估报告指出:“极度贫困——无法满足最基本的衣食需要——在中国基本上已经消除”^②。但中国的贫困人口数量仍然巨大、部分人群返贫风险高、经济增长的扶贫效应减弱、收入差异加大、贫困人口分散、贫困人口的卫生和教育支出加重、劳动力市场不规范、社会保障制度不完善等原因导致中国的扶贫任务更加艰巨。新公布的国家级贫困县和14个连片特困地区主要集中于我国的中西部地区,这些贫困地区多半分布在“老少山边民”地区,自然环境恶劣、基础设施建设滞后、交通不便等公共服务体系建设不足,明显加大了脱贫难度。

武陵山重庆片区属于14个连片特困区之一的武陵山片区,即传统意义上的渝东南地区,也是1986年以来的国家扶贫重点地区。长期以来,渝东南地区囿于自然地理分割、自然灾害频发、乡村村庄分散、职业单一、村民较低的文化水平以及少数民族多样文化传统等因素的制约,乡村出行难、管理难、受教育难和分享外界资源难,以致造成贫困。至2014年底,武陵山重庆片区的黔江、丰都、石柱、秀山、酉阳、彭水、武隆7个国家级贫困(县)区,仍有贫困村855个,贫困人口总数为502052人,详见表1-2。

表1-2 2014年武陵山重庆片区贫困村、贫困人口一览表

区县	黔江	丰都	石柱	秀山	酉阳	彭水	武隆	合计
贫困村(个)	80	125	110	110	180	150	100	855
贫困人口(人)	40641	71917	54908	61728	127286	96123	49449	502052

资料来源:重庆贫困农户公开查询网, <http://cx.cqfp.gov.cn/>。

① 林晖、陈春园:《国务院扶贫办:我国现行贫困标准已高于世行标准》,新华网,2015年12月16日。

② 世界银行:《从贫困地区到贫困人群:中国扶贫议程的演进》,世界银行东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局,2009年3月。

二、新时期武陵山重庆片区减贫需求特征

新时期,武陵山重庆片区解决了贫困人口“最基本的衣食需要”,又面临着更加严峻的挑战。据向德平、张大维等对于武陵山片区8县149村的抽样调查结果显示,武陵山重庆片区的贫困在总体上仍然没有得到有效缓解。其贫困总体表现为:一是贫困发生率高。如酉阳县和秀山县的贫困发生率为16%,远远高于全国贫困发生率3.8%的水平。二是贫困人口绝对数多。到2014年底,武陵山重庆片区7个区县共有贫困人口502052人,平均贫困人口数为7.17万人/县,远远高于全国每县2.07万人的平均水平。三是贫困程度深。主要表现在住房面积小且构造简单,家电等日用品种类和数量少,交通工具、农业机械作业缺乏等。四是贫困的自我认同度高。绝大多数受访农户都认为本家庭处于贫困状态。五是脱贫难度大^①。经过多年扶贫,武陵山重庆片区扶贫开发取得了明显成效。但是,新时期贫困的阶段已发生改变,传统贫困特征虽然在一定程度上存在,但发展型贫困、相对贫困以及因天灾人祸致贫等新贫困的脱贫任务更加艰巨,一些传统的扶贫方式方法已不适用于现代性的贫困。因而,武陵山重庆片区扶贫工作将迎来三个挑战:第一,复杂原因致贫、返贫风险、贫困代际传递以及贫困隐性化等新问题致使贫困的复杂化;第二,因贫困率下降和国家贫困线的提升,造成剩余贫困人口的分散化和扶贫面的加大,需要更新和创新多元的扶贫理念和方法,以应对贫困人口的新特征;第三,扶贫工作中出现了扶贫工作的供需矛盾、理论与实践矛盾以及扶贫管理矛盾等,急需创新扶贫理念,总结扶贫管理工作的经验与教训等。

新时期武陵山重庆片区扶贫要更加注重公共服务供给的水平和质量。有学者研究认为,农村基础教育、技术服务和基础设施建设三大公共投入对经济增长具有较高的回报率^②。基础教育公共投资扶贫效果最好,每增加1元的基础教育投资,农牧业产值增加8.43元;每增加1元的公共基础设施投资,农牧业产值增加6.75元^③。世界银行中国贫困和不平等问题评估报告指出:“相关制度安排的变化导致了卫生和教育等公共服务的市场化和商业化”“贫困人口的健康和教育支出

① 向德平、张大维等:《连片特困地区贫困特征与减贫需求分析——基于武陵县山片区8县149个村的调查》,经济日报出版社2016年版。

② 樊胜根等:《中国农村公共投资在农村经济增长和反贫困中的作用》,载《华南农业大学学报》2001年第1期。

③ 钱克明:《加入WTO与我国农业政策调整和制度创新》,载《经济问题研究》2002年第1期。

负担越来越重”^①。武陵山重庆片区扶贫开发需要满足贫困人口的个体需求——而不仅仅是解决了生存必需的衣食问题——包括生存、安全、社交以及发展需求；还要满足贫困地区的公共需求，如基础设施建设、教育培训、医疗卫生、农业公共服务、公共文化服务、自然环境保护以及公民权利维护等，针对儿童培育、妇女发展、老人养老以及少数民族人群照顾与文化保护等需求也将大力伸张。另外，提供此类公共服务的公共产品供给却不尽人意。由于地方财政的紧张导致武陵山重庆片区公共产品供给短缺，提供的公共产品预设较多，落实较少，呈现出供给量少和分布不均衡等特征，不利于农村贫困人口生活压力的减少。

第二节 文献综述：公共服务与反贫困研究进展

建设完备的基本公共服务体系是建设中国特色社会主义和谐社会的主要任务之一。基本公共服务与国家减贫在战略目标、政策内容、行动举措和政策影响上具有很多共同之处^②。近年来，随着城乡基本公共服务体系建设的推进，国内外对于均等化的公共服务和区域反贫困问题的研究越来越多。

一、贫困从绝对到相对

最初，贫困的概念是从经济角度来定义的，即认为贫困是一个（或一户）人在一定时间内的总收入不能维持身体正常需要的最低生活必需品，主要包括食物、住房和其他必需项目。世界银行在1981年将“贫困”定义为，一些人“没有足够的资源去获取他们在那个社会公认的、一般都享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会”^③。从经济的角度看，贫困就是人们的收入不足以满足日常生存所需的生活状况，即绝对的贫困。

随着世界反贫困事业的不断推进，人们对贫困问题的认知不限于经济收入，还包括人口的健康、文化、社会保障等其他方面。正如英国经济学家、贫困问题研究专家汤森德认为，贫困即是“因为缺乏资源而被剥夺了享有常规社会生活水

① 世界银行：《从贫困地区到贫困人群：中国扶贫议程的演进——中国贫困和不平等问题评估》，世界银行东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局，2009年3月，第Ⅶ页。

② 苏明、刘军民、贾晓俊：《中国基本公共服务均等化与减贫的理论和政策研究》，载《财政研究》2011年第8期。

③ 世界发展报告翻译小组：《世界银行1981年世界发展报告》，中国财政经济出版社1983年版。

平和参与正常社会生活的权利”^①。世界银行也在《1990年世界发展报告》中修订了贫困的概念,指出衡量生活水平除了家庭的收支情况,还要关注包括基本公共卫生、预期寿命等社会福利内容^②。基于对贫困产生原因的研究,经济学家阿玛蒂亚·森提出“可行能力贫困”概念,推动了世界对贫困的新认识。他把贫困看作基本可行能力的丧失或被剥夺,“贫困最终并不是收入问题,而是一个无法获得在某些最低限度需要的能力问题”^③。世界银行贫困问题研究小组明确说明,贫困是物质、权利和发言权的缺乏,将经济、社会角度的贫困扩展到了“权利贫困”。20世纪90年代以后,世界对贫困的认识更加深入,即贫困不仅仅指收入和支出的低下,还包括能力缺乏、健康状况差、社会排斥、缺少机会和权利等。1997年,联合国开发计划署发表《人类发展报告:人类发展与扶贫,1997》,将“人类贫困”定义为“贫困不仅仅是收入低微、经济贫困,而且指人们在寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境等方面的基本条件得不到满足,限制了人的选择”^④。

对贫困的理解从经济、社会和权利多种角度的分析,反映出人类对扶贫工作认知的进步性。在我国,反贫困问题已经取得了阶段性成果,对于世界贫困问题缓解、国家稳定以及对贫困地区持续性的工作,不仅仅是对绝对贫困的决定性胜利,而且是实现社会主义“共同富裕”伟大目标奠基性的成绩。深层次原因则是我国始终坚定不移地伸张和维护贫困地区和贫困人口的生存权和发展权。

二、贫困的度量方法

贫困的度量需要一个标尺。在某个社会中,当一些人没有达到既定的“最低生活限度”时,即认为该社会存在“贫困”。贫困度量的标尺即“贫困线”。贫困线首先反映了一个社会最低限度的生活基本需要,包括对食物能量的需要和对非食物消费的酌加。国际上没有统一的贫困测量方法。扶贫实践中有两种主要的度量方法,一是食物能量方法;二是食物份额方法。食物能量方法从个人所需要的食物能量卡路里水平确定收入和支出水平^⑤;食物份额方法则是按家庭组总支

① Townsend P., *Poverty in United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. London: Allen Lane and Penguin in Books, 1979, P. 31.

② 世界银行:《1990年世界发展报告:贫困问题》,中国财政经济出版社1990年版。

③ 阿玛蒂亚·森著,王宇、王玉文译:《贫困与饥荒》,商务印书馆2001年版。

④ 联合国开发计划署:《中国:人类发展报告:人类发展与扶贫,1997》,联合国开发计划署驻华办事处,1997年。

⑤ Dandekar, V. M. and Rath, *Poverty in India*. Pune: India School of Political Economy, 1971.

出中的食物份额除以各个子群（成员）所得的花费估计。国际现行的通用贫困标准是2008年世界银行采用国际比较计划（ICP）和在116个国家的675项住房调查结果，计算出发展中国家的生活成本，制定了每天1.25美元的贫困线标准。2016年世界银行又将贫困线标准上调至1.9美元。

除了世界银行发布的贫困线标准，国际还较多地采用恩格尔系数法、基本需求法、比例法和市场菜篮子法等^①。恩格尔系数法是运用恩格尔定律，用“饮食开支/恩格尔系数”计算出贫困线数值。恩格尔系数法仅适用于绝对贫困线的测算；基本需求法则是根据各消费项对于居民的重要程度，确定必需商品的消费项目和最低需求量，即对每一项根据5%最低收入户实际消费的平均单价进行求总和，来确定贫困标准。经济学家朗茨提出的“可扩展线性支出模型”利用计量经济学原理，将居民的消费指标化，关照家庭基础教育、医疗支出等公共服务内容，将绝对贫困和相对贫困统一起来，采用截面数据作样本，得出较为准确的贫困线数值。

总的来看，贫困度量问题是围绕如何设定贫困线标准，以及衡量和比较贫困程度来展开的，从发展轨迹来看，贫困度量方法正从单一的经济度量方法向多维测量演变。构成度量实践的方法差别主要区分为“福利主义”和“非福利主义”^②。福利主义以福利比较为基础，侧重于公共政策的选择依赖于个体的效用（偏好）；非福利主义则以某些特定的基本进步的评估为基础，如对衣食住行和子女抚养能力的提高等。在这种度量方法下，对贫困的测量不再依赖于对物质产品的支配，而是扩大到诸如寿命更长、身体健康、接受良好教育和更好地被抚养等因素^③。

三、基本公共服务与反贫困联动

贫困从绝对发展到相对，其度量方式从单一经济方法发展到多维测量方法，使公共服务进入扶贫工作体系。随着资本和劳动力资源配置的合理性提高，利用家庭经济开展反贫困的研究焦点是农村家庭如何选择和调整其收入结构、家庭生产产出以及家庭内部的产权安排等项目实现家庭经济目标。应对各类贫困致因，需要在政府帮助、企业扶贫的基础上，形成一个政府、企业和家庭组成的三维分析框架，拓展扶贫开发新空间^④。但是，一些专家学者质疑政府扶贫与公共服务

① 童星、林闽刚：《我国农村贫困标准线研究》，载《中国社会科学》1994年第3期。

② 马丁·瑞沃林著，赵俊超译：《贫困的比较》，北京大学出版社2005年版。

③ Sen, Amartya K, *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

④ 汪段泳、刘振光：《国外反贫困理论研究的新进展》，载《江汉论坛》2007年第5期。