

第一章

绪论^①

第一节 选题意义

一、多维贫困与多元扶贫系统化研究的时代背景

2021年2月25日，习近平总书记庄严宣告，经过全党全国各族人民共同努力，在迎来中国共产党成立一百周年的重要时刻，我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务，创造了又一个彪炳史册的人间奇迹。

贫困问题在世界范围内已普遍被视为与基本人权相关联的最紧迫问题之一。2000年联合国设定千年发展目标（MDGs）之初，就将消除极端贫穷与饥饿作为头号目标，推动了世界范围内有史以来最广泛和最具协作性的反贫困运动。到2015年，该计划进入尾声，与1990年相比，全球生活在极端贫困中的人数下降超过一半（按每人每天1.25

① 感谢胡玲锐、程云飞为本章所做工作。

美元计算），从 19.26 亿下降到 8.36 亿^①。我国对这一成就所作出的贡献尤为突出，按照世界银行 2015 年发布的每人每天 1.9 美元的极端贫困标准计算，我国贫困人口数从 1981 年底的 8.78 亿降低到 2013 年的 2 511 万，累计减少 8.53 亿人口，占全球减贫总人口超过 70%^②。

2020 年，我国如期打赢脱贫攻坚战，全面建成小康社会。改革开放 40 多年以来，中国累计已有超过 7.7 亿人口摆脱贫困（按我国现行贫困标准计算）；党的十八大以来，我国脱贫 9 899 万人口；“十三五”期间，我国脱贫人口数达 5 575 万。对我国来说，取得如此巨大的减贫成就具有非常特殊的意义。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；农村人口全部脱贫，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的标志性指标。这一目标的实现，对于提升中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信也有着重要的意义。

党的十八大以来，中国的扶贫工作进入一个全新的阶段。2013 年，习近平总书记在湘西进行扶贫攻坚调研时，提出“扶贫要实事求是，因地制宜。要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标”。以此次调研为起点，习近平总书记从决胜脱贫攻坚，共享全面小康；坚持党的领导，强化组织保证；坚持精准方略，提高脱贫实效；坚持加大投入，强化资金支持；坚持社会动员，凝聚各方力量；坚持从严要求，促进真抓实干；坚持群众主体，激发内生动力；携手消除贫困，

① 联合国 . 千年发展目标 2015 年报告 . [EB/OL]. (2015-07-06) .<http://www.nwccw.gov.cn/2017-05/24/content158102.htm>.

② 中国农村贫困监测报告——2018. 世界银行发布的贫困标准与我国的贫困标准之间并不是按照人民币与美元的汇率进行换算的，而是依照购买力平价（PPP）指数换算。世行在不同时期发布过几个不同的贫困标准，每人每天 1.9 美元是以 2011 年为价格基期计算得到的，其购买力与 2005 年的 1.25 美元相当。我国现行的贫困标准是从 2011 年开始实行的，按照 2010 年的不变价每人每年 2 300 元为基准，并根据消费价格指数逐年调整。2011 年当年的标准为 2 536 元，按照世界银行发布的 1 美元 = 3.696 美元的 PPP 指数计算，约为每人每天 1.88 美元，但考虑到我国城乡物价水平差异，这一标准已高于世界银行的极端贫困标准，并且仍在继续提高，到 2018 年已达到 2 995 元。这也能够解释在两个标准下统计数据的差异。

共建人类命运共同体等八个方面不断论述阐释和丰富完善了精准扶贫思想。2014年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》；5月，国务院扶贫开发领导小组办公室等七部委联合印发《建立精准扶贫工作机制实施方案》，精准扶贫的工作机制开始建立完善起来。2015年11月，中央扶贫开发工作会议在北京召开，会议释放了要打赢脱贫攻坚战的信号，坚决向贫困宣战。2017年的十九大报告中，再次强调要确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫，并且将精准脱贫与防范化解重大风险、污染防治并列为全面建成小康社会的三大攻坚战。2018年8月，《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》正式发布，成为到2020年扶贫工作的指导纲领性文件。在从顶层设计到基层工作紧密结合稳步推进的局面下，十八大以来，我国9899万人口摆脱贫困，不啻为世界反贫困运动中的一个奇迹。

中国的扶贫战略是切实结合中国发展情况，因地制宜实践摸索，从而走出来的一条成功的扶贫道路。站在目前的时间节点上，总结过去扶贫实践中的成功经验和挫折教训，不但有利于在最后的攻坚阶段更有效地推进工作，而且从更长远的角度来看也具有重要意义。一方面，在消除绝对贫困之后，相对贫困问题就会摆在我们面前，脱贫绝非一劳永逸的，反贫困之路依然任重道远，阶段性的总结是为未来的工作蓄力。另一方面，全国上下系统性的大规模贫困治理运动也为未来的国家治理提供了理论反思的资料和基础，实践与理论之间的相互反馈与校正，应是学术研究的题中应有之义。同时，我们也希望中国经验能够为世界其他发展中国家的减贫工作提供借鉴。

与大规模的减贫实践同步，学术界对于贫困问题的研究也在逐步深入。在我国现阶段的贫困治理框架下，高效且灵敏地识别贫困对象无疑非常关键，如何给予针对性的帮扶也是需要研究的重点内容之一；从理论研究来看，对广大国土范围内不同条件下的具体扶贫实践，仍然缺少系统性、总体性的阐述，跨经济学、政治学、社会学、管理学

等诸学科的理论综合似乎也告阙如。在上述的时代背景下，本书希望从多维贫困与多元扶贫这两个基本的理论概念出发，总结经验、提出问题以及给出相应的建议。

二、多维贫困与多元扶贫研究的实践意义

我国的扶贫工作取得举世瞩目的成就的同时，还面临着许多严峻的问题。尤其是随着经济发展与社会转型的不断加速，贫困问题与经济增长、环境保护、社会公平、道德建设、文化变迁等问题日益紧密地纠缠联结在一起，解决一个问题往往意味着要触及其他各方面问题。对这些实践中面临的紧迫问题首先要有一个全面的认识。

（一）精准扶贫实践本身面临的问题

大体上看，现阶段我国的精准扶贫仍然是政府由上而下强力主导下的社会治理运动，尤其是其精准到户的具体措施，相比以往的治理运动可谓空前深入基层社会的肌理，又因为对巨额扶贫资金和人力资源岗位的需求必然依赖于市场，在这样的复杂局面下，政府全盘掌控下的扶贫必然会面临力有不逮而又负担沉重的困境。现实状况中的困难可以分为两个层次，一是政策施行过程中的执行问题，二是政策制定思路上的深层矛盾。

精准扶贫是一个完整精密的链条，涉及贫困识别、贫困治理、贫困退出等多个环节，在这些环节上都难免出现现实的困境。

在贫困识别上，目前实行的是在最低收入贫困线的基础上是否能够满足“两不愁、三保障”的标准。但现实条件不可能允许在中国如此广大的农村范围内进行全面的收入水平和生活状况调查，因此多数情况下贫困户是通过村集体内部民主评议的方式产生的，需要通过长期的“回头看”和审核工作才能确认无误。而且老百姓对贫困的认定受到传统文化观念、基层社会关系、多重利益冲突等诸多因素的影响，往往与官方的标准大相径庭，这就造成了精准识别不精准。有学者的

调查显示，在建档立卡的初期阶段，民主评议导致的识别错误率接近50%，对精准帮扶和考核构成巨大挑战^①。

在贫困治理中，问题的形式就更加多样了。以产业扶贫为例，许多地区采取的方式仅仅是简单地给群众分红，贫困主体参与程度不高，形成产业发展与精准脱贫“两张皮”，甚至出现市场过多瓜分产业利润的情况。另外还有产业选择上的盲目跟风、类型雷同、可持续性差、农户参与门槛较高等突出问题。除此之外，项目管理体制不够灵活，扶贫资金使用不规范、监管不到位、乡村两级“微腐败”多发，金融扶贫由于抵押和担保门槛的存在而排除了真正的贫困户等诸多现象，在实践中也相当普遍^②。

在贫困退出上，由于实现消除绝对贫困目标的强力约束和严格的考核问责的制度压力，地方上出现了形式主义、文本主义、数字脱贫等众多的问题^③，官僚主义、弄虚作假、急躁和厌战情绪也仍然存在。有的地区搞算账式脱贫、突击式脱贫，造成贫困退出质量不高；一些贫困户脱贫主要依靠低保、五保、退耕还林补偿等政策性补助，脱贫基础较差、标准较低，返贫风险较大。

更深层次的矛盾则存在于政策制定的基础与现实条件层面。许汉泽、李小云将精准扶贫的理论基础锚定在社会精细化理论、参与式发展理论以及社会互构论上，并观察到在实践中存在着治理要求的精细化与资源碎片化、管理条块化的矛盾，制度性治理的稳定性、长效性与运动式治理的临时性、不可持续性的矛盾，以及社会扶贫的道德逻辑与经济开发的效率逻辑之间的矛盾^④。解决这些矛盾要从深层的制度

① 汪三贵，郭子豪.论中国的精准扶贫[J].贵州社会科学，2015（5）：147-150.

② 汪三贵，郭子豪.论中国的精准扶贫[J].贵州社会科学，2015（5）：147-150.

李小云，吴一凡，武晋.精准扶贫：中国治国理政的新实践[J].华中农业大学学报（社会科学版），2019（5）：12-20，164.

刘永富.有效应对脱贫攻坚面临的困难和挑战[J].政策，2019（3）：39-40.

③ 李小云，吴一凡，武晋.精准扶贫：中国治国理政的新实践[J].华中农业大学学报（社会科学版），2019（5）：12-20，164.

④ 许汉泽，李小云.精准扶贫：理论基础、实践困境与路径选择——基于云南两大贫困县的调研[J].探索与争鸣，2018（2）：106-111，143.

层面和思维模式方面进行调整与变革。

中国的减贫成就很大程度上依赖一个强有力的政党来突破经济利益集团与行政利益格局的掣肘，从而能够集中全局的力量实现关键的目标^①。但这也同时带来了一些问题。精准扶贫的理想化途径是政府主导、动员全社会参与，在实现脱贫目标的同时创新治理体制。但实践过程中，实际上强化了在新的政治、经济社会条件下“政府主导”经济社会发展的机制，而偏废了市场、社会、民众等其他主体的作用，这偏离了现代治理理念中的多元主体理论，尽管可能并非政策设计者最初的目标。吴映雪通过对武陵山区太村精准扶贫过程中多元协同主体之间日常合作和运作过程的田野观察，发现了精准扶贫多元协同治理中存在的主要问题，包括治理主体不平等、治理力量不均衡、治理协同不一致、治理资源不优化、治理成效不理想等^②。其中最主要的问题，还是在各方力量博弈与关系调处的过程中，政府总是倾向于动用其强制性的力量，从而导致多元协同的失衡。

以上这些问题有的是结构性问题，有的是操作性问题，有的涉及体制因素，有的关乎理论基础，但是我们相信在实践中它们都能一一找到答案和出路。

（二）经济社会其他领域与扶贫工作的关联

与其他发展中国家相比，中国将其国内生产总值（GDP）的更大部分用于基础设施建设，如电力系统和运输网络；教育及人力资本的投入也使得中国能够更好地发挥其庞大人口的潜力；中国政府对于宏观经济的调控也尤为审慎，特别是在20世纪90年代初之后，一直在坚定不移地不断完善和发展市场体系以及开放的贸易和投资制度。中华人民共和国成立以来，农民的地位得到了显著提高，政府的“五年

① 李小云，吴一凡，武晋. 精准脱贫：中国治国理政的新实践 [J]. 华中农业大学学报（社会科学版），2019（5）：12-20，164.

② 吴映雪. 精准扶贫的多元协同治理：现状、困境与出路——基层治理现代化视角下的考察 [J]. 青海社会科学，2018（3）：120-126.

计划”为国家的发展和改革提供了明确的愿景和蓝图。党和政府在战略上始终追求确保全体人民能够更加平等地分享增长的成果，人人可以享受更好的生活。然而，中国目前仍然面临着不平等加剧的挑战。

中国近十几年高速高质量的发展提升了全国整体的各项经济指标，但一些深度落后和贫困地区的许多人口仍然生活在基本维持生计的水平，缺乏清洁水源和卫生服务等基本保障。根据国家统计局公布的数字，中国 2003—2016 年的人均可支配收入基尼系数在 0.46 到 0.49 之间波动^①。这一数据已高于国际上通常所认为的收入差距相对合理的 0.4 的警戒线。不平等不仅对社会公平不利，也会对增长产生负面影响。它设置了贫困陷阱，加深了社会鸿沟，有可能加剧贫困的代际传递。长期处于不平等状况下的人群，不但处于一种“失能”的条件下，而且容易滋长一种“贫困文化”。地区文化发展水平以及贫困地区观念对于增长、自我发展的抗拒，会对减贫产生很大的负面影响。

在当前中国社会已经充满了创新与活力，且经济发展具有持续增长势头的前提下，让发展更具包容性和平等性就是当下时期的重大机遇和挑战。城乡二元结构的藩篱对于实现均衡和包容性增长是一个巨大的障碍，必须从制度和体制上破除这一桎梏。要进一步扩大农民工获得教育、卫生和公共住房等多种社会服务的机会；注重改革税收制度以支持收入再分配，适当加强地方政府的税收权力，包括通过引入财产税，使其有足够的财政收入来提供社会服务；金融服务业对于扶贫工作也尤为重要，通过小额信贷等方式促进贫困地区“自我造血”，对减贫的可持续性和增强贫困主体的内生动力具有积极作用。

人口年龄结构的老化是我们面临的又一个现实问题。2018 年，我国 65 岁及以上人口比重达到 11.9%，0～14 岁人口占比降至 16.9%，

^① 国家统计局官网 . http://www.stats.gov.cn/ztc/zdtjgz/yblh/zysj/201710/t20171010_1540710.html. 另有几家不同社会机构基于自身调查积累的数据库发布了中国的基尼系数，如西南财经大学中国家庭金融调查与研究中的中国家庭金融调查（CHFS）、北京大学中国社会科学调查中心的中国家庭追踪调查（CFPS）等，相关数据可在各机构官方出版物查询。

人口老龄化程度持续加深。劳动年龄人口的总量在 2012 年达到峰值的 9.22 亿人，之后增量由正转负，总量进入减少阶段^①。老龄化程度的升高，必然会对医疗、养老、社会保障等体系提出更加严峻的挑战，如何在老龄化程度提高的情况下让老年人口不反贫，贫困地区负担不增加，就更值得我们探索。

中国在新时代面临的另外一个巨大挑战是如何应对气候变化及环境污染问题。生态文明建设是党的十九大提出的“五位一体”总体布局中的重要组成部分，对增进人民福祉、实现中华民族的永续发展具有重大意义。在扶贫开发过程中，要在不破坏农村地区自然资源和人文地理环境的情况下获得脱贫成果，既是脱贫攻坚最后阶段面临的直接难题，也是我们脑中必须绷紧的一根弦。“绿水青山就是金山银山”，如何使限制贫困地区及人口发展的自然条件转化为脱贫致富的有利因素，是考验多元扶贫中各方主体的一个复杂课题。

以上只是简单罗列了近年来在扶贫开发实践中所显露出来的一些综合性问题。实际上，由于地方具体条件的复杂多样，基层扶贫工作者在现实中面对的困难要更加纷繁多变。在现有案例的基础上总结经验，绝非是做无用功，而是为具体的工作提供可依据的原则、可延续的路径和可选择的模式。这也是多维贫困与多元扶贫研究所期望达成的实践意义。

三、中国减贫实践的理论价值

2019 年度的诺贝尔经济学奖被授予了 Abhijit Banerjee、Esther Duflo 及 Michael Kremer，以表彰他们将实验方法引入全球减贫实践。这说明贫困问题仍然是当今世界面临的最大挑战之一，也显示其复杂程度超乎我们想象，还处于前沿研究的领域之中。如何从我国丰富的

^① 国家统计局. 人口总量平稳增长人口素质显著提升——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之二十 [EB/OL]. (2019-08-22). http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/22/content_5423308.htm.

案例之中获得更多的启示和指引，无疑是一个有待探索的方向，也是值得深耕的领域。以上三位发展经济学家的贡献，是将在生物学、医学领域中普遍使用的随机对照实验（RCTs）方法引入对扶贫政策有效性的研究，并在亚洲、非洲的许多国家进行了长期广泛的实地验证，积累了丰富的案例，使我们更好地理解“贫困陷阱”这一概念的具体性而非抽象性^①，也为我们充分认识贫困问题打开了许多思路。当然，对于这一方法的效度问题，学界历来也有争议，Angus Deaton 与 Nancy Cartwright 就撰文指出 RCTs 中的随机化并不能抹平不同样本在控制变量之外的其他条件上的差异，外部干预在实验对象之外的群体中的有效性也没有正当化的理由，充其量，实验的结果只能说明某项措施“是否有用”而不是“为什么有用”，对于后一问题的解答必须依赖足够的前期知识，但 RCT 方法的特征正是简化对前期知识的需要^②。

对于我国来说，社会实验这一方法在学术研究层面值得参考，而从现实的行政或治理层面来说，中国的政治体制的独特性使得政府或政党具有强大的贯彻执行能力，可以“集中力量办大事”，但由于现代国家治理规模与负荷的巨大压力以及官僚组织特征的限制，在一统体制与有效治理间也存在着深刻的矛盾^③。在几十年的改革历程中，中国政府摸索出了一套自己的“实验”方法。Sebastian Heilmann 总结中国的政策制定是在一个层级分明的权威体制下反复试验、不断学习、持续调整的过程，在分散的政策选项中某些局部地区的改革最终成功推广到全国^④。王绍光则强调在改革实践过程中，决策者通过各种形式的实践和试验学习与获取了必要的经验教训，进而调整政策目标和工

① 班纳吉，迪弗洛. 贫穷的本质 [M]. 北京：中信出版集团，2013：7-15.

② DEATON A, CARTWRIGHT N. Understanding and misunderstanding randomized controlled trials [J]. *Social science & medicine*, 2018, 210: 2-21.

③ 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究 [M]. 北京：三联书店，2017:12-29.

④ HEILMANN S. 中国异乎常规的政策制定过程：不确定情况下反复试验 [J]. *开放时代*, 2009 (7) : 41-48, 26.

具^①。刘培伟则反对以上的“试验说”，认为中国的改革本质上是基于中央选择性控制的试验，中央对怎么改革并不预先设定一个原则和目标，而是通过对试验的不确定态度，实现对地方的选择性控制^②。前后视角明显不同，不管是基于政策的现实成果还是出发点上的中央—地方二元矛盾，任何一种理论都必须透过具体案例来证实自身。现阶段的精准扶贫是一次规模不亚于历次改革的庞大治理行动，在这个运动中也采用了我们所熟悉的“政策试点”的方法^③，从积极的角度考虑，这确实有利于地方创新扶贫工作机制体制。从全国范围内看，以县域为单位的“实验场”数以百计，如此众多的案例来源必然应当为各种政治经济学、社会学和管理学理论的反思和修正提供资源。

仅从扶贫本身相关的理论研究来看，基于当前扶贫工作的进展主要包括对贫困认识的深入以及扶贫模式的探索。对贫困的认识主要是从致贫的结构性因素扩展到文化因素，从单一的经济维度走向教育、健康、医疗、主体性和心理与主观福祉等多个维度。而扶贫模式，则包括对正在实践中的扶贫模式的事后评估与优化研究、对于创新型扶贫模式的理论研究。但以上大多都局限于单一地域的具体分析，针对中国到目前为止扶贫工作的整体框架的研究较少且不全面。本书认为当前的扶贫工作已经达成了相当可观的总量性成就，即将进入需要进一步优化扶贫工作细节以及实现地区间、模式间均衡的新阶段，在这种情况下，对多维贫困与多元扶贫进行系统性、框架性的研究，就更加有必要了。

除此之外，中国的减贫经验还可以为世界范围内的反贫困运动和贫困理论提供借鉴。2016年1月1日，联合国正式启动了《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》，该议程设定的17个可持续发展

① 王绍光. 学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示 [J]. 中国社会科学, 2008 (6) : 111-133, 207.

② 刘培伟. 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释 [J]. 开放时代, 2010 (4) : 59-81.

③ 唐斌. 农村政策试点如何助推精准扶贫 [J]. 人民论坛, 2018 (10) : 80-81.

目标中的首要目标，就是“在全世界消除一切形式的贫困”。2018年12月20日，在中国倡议和推动下，第73届联合国大会通过了“77国集团和中国”共同提交的“消除农村贫困，落实2030年可持续发展议程”决议。决议草案中“强调指出必须采取精准措施消除一切形式和表现的贫困”^①。中国正在从行动上推动全球脱贫这一愿景的实现。中国经验落地必须依靠大规模的国际比较研究。有学者借助世界银行的全球贫困检测在线分析工具 Povcal^②，对全球发展中国家的减贫表现进行了比较，详细分析了GDP增长、收入增加及收入不平等程度与各国减贫表现之间的关系以及地区间差异，并强调增长不能解决全部问题，将增长转化为普惠才是各国面临的共同课题，而在不同地区，可能的解决办法也各异^③。我国也有学者基于中国、巴西、印度几个主要发展中人口大国的扶贫实践，剖析了它们各自留下的经验教训^④。但总的来说，类似的比较研究仍然相当少见，可以说我国的脱贫实践走在了前面，理论探讨却落在了后面。

本书希望通过综合提炼总结理论研究人员的研究成果及实践从业人员的实践经验，搭建理论与实践领域相互借鉴的平台，抛砖引玉，供扶贫减贫领域相关工作者、研究者以及政策制定者参考，一同为我国全国实施乡村振兴战略、迈向共同富裕做好支持工作。

① 决议编号 A/RES/73/244，决议草案全文可见联合国官方网站 https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/244。

② 该分析工具在2019年9月份更新了基于2011年PPP指数评估的1981—2015年全球贫困状况，详情可见 <http://iresearch.worldbank.org/povcalnet/home.aspx>。

③ FOSU A K.Growth, inequality, and poverty reduction in developing countries: recent global evidence [J]. Research in economics, 2017, 71 (2): 306-336.

④ 蓝志勇，张腾，秦强. 印度、巴西、中国扶贫经验比较 [J]. 人口与社会，2018，34 (3)：3-15.

第二节 文献综述

一、多维贫困的国内外研究现状

(一) 贫困概念的内涵和构成

1. 贫困的概念

学术界对贫困的认识,基本上经历了从绝对贫困到相对贫困、主观贫困,从单一维度贫困到多维贫困的过程。一般认为最早对现代贫困现象作出论述的是英国学者朗特里(B.S.Rowntree),他在 *Poverty: a study of town life* 一书中将贫困界定为个人或家庭缺乏获得维持生存和福利所必需的商品或服务的经济能力的状况^①。这显然是一个接近绝对贫困的定义。当然,绝对贫困的标准事实上并不像看上去那么清晰,因为对于维持生存和福利到底应该在什么水平上判定,不同人群体质的差异,以及准确的测度方法,都存在争议。到 Peter Townsend 在 1971 年编辑《贫困的概念》(*The Concept of Poverty*)一书时,对贫困概念的界定已经相当多元化了。阿马蒂亚·森总结了若干种定义贫困的方式,如生物学的方法(接近绝对贫困)、不平等方法、相对贫困概念(贫困状况不能脱离贫困感知)、政策性定义甚至价值归结等。学术界普遍认为,森极大地开拓了对贫困概念的认识,他首先将贫困与权利系统地联系起来,包括所有权、生产和交换的权利、社会保障和就业权利等,将贫困视为对权利和发展能力的相对剥夺,提出了“权利贫困”与“能力贫困”^②。基于他的可行能力理论,森提出了“多维贫困”的概念,涵盖了收入、健康、教育、居住、社会尊严等

① 鲜祖德,王萍萍,吴伟.中国农村贫困标准与贫困监测[J].统计研究,2016,33(9):3-12.

② 森.贫困与饥荒[M].北京:商务印书馆,2001.

各个方面^①。并且，森厘清了贫困评估中的空间与测度问题，使后来的许多贫困测量方法都能建立在一个坚固的知识基础之上^②。正是基于他的理论，联合国开发计划署（UNDP）开发了人类贫困指数（HPI），后又与牛津大学的 Alkire 和 Foster 等学者合作，开发了多维贫困指数（MPI）^③，成为国际上衡量多维贫困状况的主要模型和测度方法。

2. 贫困的识别

目前对贫困的识别仍广泛采取以贫困线划分的方式，随着对多维贫困认识的深入，测算贫困线的方法也日益精细和复杂化。现存的贫困线指标主要可分为绝对贫困线、相对贫困线、主观贫困线和其他贫困线四大类，由于当前在绝对贫困减少的情况下仍然有大量人口无法获得教育、医疗、住房等基本生活保障，所以以相对贫困状况来设定贫困线更为合理。在此思路推动下，出现了 T_a 指数（takayama index）、T 指数（thon index）、K 指数（kakwani index）和 SST 指数（sen-shorrocks-thon index）等贫困指标，还有引入社会评价函数（social evaluation function）的道德贫困指标（ethical poverty measure），如 H_a 指数（hagenaars index）等，使得贫困测度沿公理化方向不断发展^④。联合国《2030 年可持续发展议程》中，也特别明确消除贫困包括：执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施，确保穷人和弱势群体享有平等的各项权利，增强他们的抵御灾害能力等。但是需要说明的是，任何一个公理化的指数都不能单一地用来说明某个确定地区人口的现实贫困状况，因为总是有难以测量的因素在“贫困”这一状态中发挥作用。仅以最基础的生物性标准为例，计算一个个体维持健康和工作需求所需要的能量和营养固然有一套科学的方法，但现实情况是世界

① SEN A. Poverty: an ordinal approach to measurement [J]. *Econometrica*, 1976, 44 (2) : 219-231.

② SEN A. 评估不平等和贫困的概念性挑战 [J]. *经济学（季刊）*, 2003, 2 (2) : 257-270.

③ ALKIRE S, FOSTER J. *Multidimensional poverty measurement and analysis*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2015.

④ 池振合, 杨宜勇. 贫困线研究综述 [J]. *经济理论与经济管理*, 2012 (7) : 56-64.

各地具有完全不同的饮食习惯，因此在食物上的消费很难计算，不同地区的贫困状况的比较就成为一个难题。另外，在同一社区中，历史因素与文化传统的力量也使得人们倾向于不会完全按照马斯洛需求层次理论那样逐层满足自己的需要。人情、面子、攀比、习俗等都会促使人们作出不那么“理性”的选择，一方面很容易形成相对剥夺感，另一方面又使得对“好日子”的判断相当困难。

3. 贫困的成因

从发展经济学角度出发，早在 20 世纪 50 年代，对穷国为什么穷这一问题就出现了一系列解释。讷克斯（Ragnar Nurkse）的贫困恶性循环理论认为在供给和需求两侧，低收入会分别造成低储蓄率和低购买力，从而共同造成资本形成不足，使得劳动生产率低下，最终又带来低产出和低收入，形成恶性循环^①。纳尔逊（Richard R. Nelson）的低水平均衡陷阱（low-level equilibrium trap）理论认为，当人口增长率超过人均收入增长率之后，人均收入的边际投资倾向就很低，进而会重复低效率的生产方法，结果就稳定在一种不发展状态^②。缪尔达尔（G. Myrdal）提出了循环累积因果（circular cumulative causation）理论，认为市场力量的作用一般趋向于强化而不是弱化区域间的不平衡，贫富差距会像滚雪球一样越来越大，这种效应不仅存在于不同地区之间，也存在于一个经济体内部，如工业化水平低下与教育之间就存在着循环累积。他将造成这一结果的因素从经济层面扩展到“非经济”层面，将社会、文化、历史等因素纳入分析框架，例如，造成南亚始终难以摆脱贫困的原因之一，就在于人民的态度和价值观念^③。

从 20 世纪六七十年代开始出现的“依附理论”和世界体系论等，从政治经济学的宏观角度出发，阐述了不平等的世界资本主义体系对

① 讷克斯. 不发达国家的资本形成问题 [M]. 北京: 商务印书馆, 1966.

② NELSON R, 李德娟. 欠发达经济中的低水平均衡陷阱理论 [J]. 中国劳动经济学, 2006, 3 (3): 97-109.

③ 缪尔达尔. 亚洲的戏剧——南亚国家贫困问题研究 [M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2001.

于不发达国家的剥削和压迫，导致了它们的持续落后。萨米尔·阿明（Samir Amin）细致分析了不平等的国际专业化和国际资本流动是如何使那些“欠发达”国家从自给自足的前资本主义经济向“外围资本主义”转化的，又是如何阻碍这种以外国资本投资或对外贸易为基础的外围资本主义向发达的资本主义过渡，从而使它们长期处于滞阻状态，成为发达国家世界规模的资本积累的工具，在此过程中，世界货币体系、国际收支机制等都发挥了重要作用^①。

从社会学角度出发，周怡将现有的贫困原因划分为结构解释与文化解释。结构解释聚焦于社会和经济力量如何生产和再生产了贫困；文化解释则从贫困文化和环境适应的视角理解贫困问题，分析了社会失范、价值缺位、期望与现实的落差、歧视、社会孤立和排斥等潜在因素的作用。这两种解释是互补的，在一种解释失效的时候，另一思路往往能发挥作用。贫困确实是结构性地生产和再生产的，文化因素则能够在贫困再生产的过程中起到重要作用^②。

4. 贫困的治理

基于多样的贫困成因及表现形式，对于贫困治理的研究就涉及更多学科的理论。财政学认为政府的转移支付是促进区域协调发展的重要手段，而区域协调发展是减少绝对贫困乃至相对贫困的必要条件。陈硕峰关于地区经济协调发展的研究中认为伴随着劳动力和资本等各类生产要素的流动，地区间的差距会进一步扩大，因此各级政府应当在财税体系上更好地作出平衡^③。关于分配，罗尔斯的分配正义思想认为政府应该在再分配环节发挥应有的作用，更多地关注天赋较低或天生占有资源较少的人群，给予特殊的补偿，使财富分配更具有正当性，

① 阿明. 世界规模的积累：欠发达理论批判 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2017.

② 周怡. 贫困研究：结构解释与文化解释的对垒 [J]. 社会学研究，2002（3）：49-63.

③ 陈硕峰. 我国区域经济协调发展的特征及其财税政策分析 [J]. 中国商论，2016（13）：123-124.

让社会中生存处境较差的阶层的可以改善生活^①。但罗尔斯对于分配正义的要求是建立在正义原则被认可且存在能够重塑社会收入分配体系的权力的假设基础上的。阿玛蒂亚·森对罗尔斯的分配正义论进行了批判性的提升，他认为反贫困政策不仅需要为贫困群体提供更多收入上入手，还应当重视教育和医疗保障，这不仅能直接改善生活质量，还能够提高贫困人群获取收入摆脱贫困的能力^②。当前对于收入分配的认识，除了已有的三次分配，即市场按生产要素和效率原则进行的分配，政府通过税收、社会保障等方式依公平原则进行的再分配以及公共服务或公共品的均等分配之外，还有观点将捐赠和慈善认为是对于前三次分配的重要补充，即“四次分配”^③。

在贫困治理中会主要涉及三种资本，人力资本、有形物力资本（包括基础设施等公共物品以及私人资产）以及无形物力资本（包括文化、语言、权利等）。

关于人力资本，西奥多·舒尔茨（Theodore W. Schultz）认为经济的发展主要取决于人的质量，而非自然资源的丰瘠抑或是资本存量的多寡。贫困地区之所以落后，关键在于人力资本的稀少。要提高人力资本，就要在健康设施及服务、工作培训、基础教育、成人学校、劳动力迁移等方面加大投入^④。由古典经济学派、凯恩斯学派、发展经济学派等学派的就业理论，都可以推断得出劳动力的投入对于生产和地区发展具有重要意义。人力资本对改变贫困状况的紧要性如此突出，是因为它本身就处于矛盾的节点上。教育是提升人力资本的最关键因素，但越是贫困的家庭就越是无法承担教育成本和未来的不确定性风险，对教育或人力资本的投资意愿就越低，从而造成持续性贫困^⑤。因

① 罗尔斯. 正义论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.

② 森. 以自由看待发展 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

③ 青连斌. 四次分配论与分配制度的改革创新 [J]. 中共珠海市委党校珠海市行政学院学报, 2010 (3): 61-64.

④ SCHULTZ T W. Investment in human capital [J]. Economic journal, 1961, 82 (326): 787.

⑤ 邹薇, 郑浩. 贫困家庭的孩子为什么不读书: 风险、人力资本代际传递和贫困陷阱 [J]. 经济学动态, 2014 (6): 16-31.

此，必须通过外部的措施和手段鼓励贫困人口更多地接受教育。

关于有形物力资本，在减贫工作中基础设施建设尤为重要。罗斯托将区域社会总投资分为“社会先行资本”与“私人资本”，其中“社会先行资本”即用于基础设施建设及公共用品的投资，其形成与投入是区域自身发展起步阶段的重要支撑条件，在经济起飞阶段向经济持续增长阶段转变过程中极为重要^①。基础设施的建设对于贫困地区发展有重要意义。当然，过往的经验也表明，基础设施建社虽然对改善贫困户的生产生活状况发挥了极大作用，但是其效益并不是平均地惠及每个人的。基础设施一般是面向所有人群的公共资源，借用阿马蒂亚·森的能力相对剥夺理论，贫困人口本身从其中获益的能力就低于其他人群。农村中那些“能人”“狠人”从基建投资中获取收益的机会要普遍大于贫困户，因此基建投入的加大对地区发展的作用要大于对个别贫困户的作用，甚至可能会在某些地区造成贫富差距的增大。必须结合人力资本状况的改善，才能使有形的物力资本发挥其减贫的作用。

除有形的物力资本以外，无形物力资本对于支撑地区及个人发展也有重大意义。权利的行使是社会生活中的重要组成部分，其中，生存权、劳动权和劳动收益权被奥地利法学家安东·门格尔并列作为人权的基础，而在当前对于贫困的研究中，生存权被认为是贫困户要求满足基本生活所需的物质和制度条件的立足点，并且是保障和实现贫困户美好生活的基本条件。关于文化与贫困间的互动机制，主要得益于奥斯卡·刘易斯（Oscar Lewis）的开创性工作。他在对墨西哥一个贫困家庭的调查研究中首次提出了“贫困文化”的概念，将其定位为一种具有自身独特的结构与理性的社会亚文化^②。刘易斯的贫困文化理论的主要特征在于两个方面。一是它产生于穷人群体所共享的一种生活方式，并且属于所谓“社会主流文化”大传统下的一个小传统；二是它实际上是穷人长期处于次要或边缘地位的情况下产生的一种精

① 罗斯托. 从起飞进入持续增长的经济学[M]. 成都: 四川人民出版社, 1988.

② LEWIS O. Five families: Mexican case studies in the culture of poverty[M]. New York: Basic Books, 1959.

神上的自我调适^①。贫困人群往往由于文化的限制而错失了改善自己生存状况的机会，宿命性地陷于贫困状态之中无法摆脱。贫困文化理论引发了对贫困产生的机制的重新思考，更加注重强调贫困人口的内在驱动力和思想变革，这正对应了从顶层设计角度历来强调的“着力激发贫困人口内生动力”。语言同样是具有经济特性的资源，能够积累成人力资本而进入生产函数，影响着地区的发展潜力。经济学家马尔萨克（Jacob Marschak）最早提出，语言与其他物质类资源类似，也具有经济特性的本质；语言的价值、效用、费用和收益，都能通过个人以及社会的投入而获取^②。促成了语言经济学作为一门新兴边缘交叉学科的出现。语言的经济性质可以从人力资本、公共产品和制度三个方面体现出来^③。作为人力资本，个人的语言能力与他的劳动竞争力和收入水平密切相关；作为公共产品，它的交际价值形塑了语言集体，使用越频繁，影响力就越大，积聚的人力价值也就越高；作为制度，语言与交易成本有着重要联系，并且影响着其他制度安排的效率。尽管有着巨大的作用，语言议题却极少被纳入扶贫脱贫议程中，是发展研究中最容易被忽视的问题之一。事实上，语言问题恰恰是许多国家发展道路上的阻碍因素，也是多维贫困的重要表现之一，值得被加入扶贫的路径设计与实践之中。

（二）多维贫困的国内外研究现状

多维贫困的研究发展大致经历了四个阶段，分别为理论建立、测度方法研究、实证分析以及多维贫困视角下扶贫模式效用研究。四种研究方向的出现有一定的先后顺序，但当前理论逐渐发展，四类研究方向都在不断深化。

① LEWIS O. The culture of poverty [J]. Scientific American, 1966, 1 (1) : 19-25.

② MARSCHAK J. Economics of language[J]. Behavioral science, 1965, 10(2): 135-140.

③ 张卫国. 作为人力资本、公共产品和制度的语言：语言经济学的—个基本分析框架 [J]. 经济研究, 2008 (2) : 144-154.

1. 理论建立

如上文所述，多维贫困的理论最初由阿马蒂亚·森从“可行能力”的视角定义贫困而催生，他认为贫困不是指达不到某一个收入标准，而是对实现某一主观期待的生活状态的能力的相对剥夺。他对人的生活质量的评价提出了一个新的观点，认为不仅仅要参考传统经济学定义的物质因素和指标，还需要对物质与非物质因素进行平衡。多维贫困理论的核心，就是贫困不能仅以收入来衡量，还必须加入社会其他客观资源条件和个体的主观感知。直白地说，如果一个人的收入很低，但教育、医疗等不需要花钱，那么他就不能算是贫困；相反，如果收入较高，但由于歧视或习俗而无法获得某些资源，也很难说是富裕。后来的学者基本上延续了这一思路和框架，只是在指标的选取和测度方式的公理化上进行不断的完善。

王小林和 Sabina Alkire 结合我国的具体国情和扶贫历程，对多维贫困和扶贫提出了在地化的解释^①。他们认为，从 20 世纪 80 年代中期开始中国所采用的大规模开发式扶贫，思路是通过促进农业产业的发展，提高农民收入，减少贫困人口；依据的主要是收入贫困线，通过统计收入识别贫困人口、计算贫困发生率，确定需要重点瞄准的贫困县或地区，进行资金投入和项目引入等。在开发式扶贫的模式下，中国确实取得了巨大的减贫成就。但当绝对贫困基本消除后，由社会排斥或区域发展不平衡引发的相对贫困问题就凸显出来，不同地区教育、医疗、社会保障等公共服务存在的明显差距，使得使用同一收入标准进行贫困识别变得难以反映实际，因此必须引入多维贫困的理论和方法。

2. 测度方法研究

霍萱总结了多维贫困测度的发展历史。有关多维贫困的测量方法研究，主要包括两个部分，其一是维度和指标的选取，其二是每一维度与指标权重的确定^②。在维度和指标选取上，学者通常会依据可获

① 王小林, ALKIRE S. 中国多维贫困测量: 估计和政策含义[J]. 中国农村经济, 2009 (12): 4-10, 23.

② 霍萱. 多维贫困理论及其测量研究综述 [J]. 社会福利, 2017 (12): 5-9.

得的数据和对具体案例的假设与判断，如哈格纳尔斯（Hagenaars）构造的 H-M 指数，用收入和闲暇两个维度来测度贫困；努斯鲍姆（M. Nussbaum）构建了一个有尊严的生活必需的十项基本能力的清单，对学界产生了广泛的影响；也有学者开始致力于从地区研究层面实际应用这些方法，如博圭浓（F. Bourguignon）等人从收入和教育两个维度测算巴西农村的多维贫困状况；联合国开发计划署也颁布了由预期寿命、预期教育年限、购买力平价折算的人均国内生产总值组成的人类发展指数，且在 2010 年更新为 10 个指标的 MPI 多维贫困指数。国内方面也有学者因地制宜选择适合地区情况的维度和指标进行贫困评估，例如王小林等利用 2006 年中国健康与营养调查数据，从住房、饮用水、卫生设施、点、土地、教育等八个维度对中国城乡家庭的贫困状况进行了测量^①；尚卫平等构造的人文发展指数，主要将预期寿命、成人识字率和人均实际国内生产总值三项指标纳入考虑^②；杨龙、汪三贵利用 2010 年中国农村贫困监测调查数据，选取了收入、教育、健康、饮用水、资产和生活水平六个维度，重点分析了农村地区的多维贫困状况，基于区域、收入、地形和民族等不同的分组比较方式，解释了各个因素对于多维贫困的贡献^③。总体上来看，研究逐渐从单一的多维贫困测量，发展到对每一指标的详细分解以及其交互影响和地区差异。至于各维度权重的确定方法，主要有等权重法、频率法、统计法和社会选择法等。

目前国际上最常采用的主流的多维贫困测量方法是 Alkire-Foster（AF）法，以解决 Foster-Greer-Thorbecke（FGT）方法对贫困的分布和剥夺的深度不敏感的缺点^④。除此之外，还有一些脱离传统构建的新

① 王小林, ALKIRE S. 中国多维贫困测量: 估计和政策含义[J]. 中国农村经济, 2009 (12):4-10, 23.

② 尚卫平, 姚智谋. 多维贫困测度方法研究[J]. 财经研究, 2005 (12):88-94.

③ 杨龙, 汪三贵. 贫困地区农户的多维贫困测量与分解——基于 2010 年中国农村贫困监测的农户数据[J]. 人口学刊, 2015, 37 (2):15-25.

④ 王素霞, 王小林. 中国多维贫困测量[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2013, 30 (2):129-136.

型测量方法，如模糊集方法、信息理论方法等。国内学者也为这些测量方法的改进作出了贡献，侯亚景将时间维度引入对多维贫困的研究，将贫困的长期变化特征纳入考虑，建立了主客观维度相结合的长期多维贫困的测量框架，其方法结合了 AF 方法与 Foster 的慢性贫困计数方法，并有所发展，使用的临界值从两个增加到三个^①。

值得注意的是，不论哪种方法，采取不同的指标或权重计算所得的多维贫困指数数值都可能相差甚大。郭建宇、吴国宝利用山西省农村贫困监测住户调查数据，采取 UNDP 关于 MPI 的测算方法计算农户的多维贫困状况。当采用中国农村贫困监测统计数据对 UNDP-MPI 的某些指标及其权重以及剥夺临界值进行替换后，所得的贫困人口发生率和多维贫困强度指数变化可达 1.4 ~ 1.5 倍^②。方迎风为了检验多维贫困指数对测度方法和权重的敏感性，选取了 4 个维度 11 个指标，分别用 AF 方法和 TFR 方法构造指数，并通过改变权重观察两个指数的变化。在对计算结果进行分解后，发现不同指标对两种指数的贡献均有所不同，而改变权重也会影响某一指标在一种指数中的贡献^③。由此可见，机械地套用数据和算法是不足取的，对指标和权重的选取必须依靠实地的调查和感受。

3. 测度方法的实证分析与扶贫模式效用研究

在多维贫困理论被广泛接受，且多维贫困的测度方法逐渐明确后，基于多维贫困角度的实证案例分析逐渐增多，并且从宽泛地对全国范围内的数据进行分析，进入对局部地区的更为细致的研究分解，以评估扶贫措施的效度并提出改进意见。袁媛等构建了一个结合经济、社会、自然三个维度的县域贫困度多维评价指标体系，并对河北省 136

① 侯亚景. 中国农村长期多维贫困的测量、分解与影响因素分析 [J]. 统计研究, 2017, 34 (11): 86-97.

② 郭建宇, 吴国宝. 基于不同指标及权重选择的多维贫困测量——以山西省贫困县为例 [J]. 中国农村经济, 2012 (2): 12-20.

③ 方迎风. 中国贫困的多维测度 [J]. 当代经济科学, 2012, 34 (4): 7-15, 124.

个县的贫困状况进行了评估，依据评估结果将贫困程度分为五级，并且根据不同县域的地理位置、现状及潜在可能性，分别给出了相应的扶贫建议，强调了分类扶贫、防治结合、区域联动的策略^①。陈辉、张全红使用 AF 方法对粤北山区的贫困地区、贫困家庭进行了多维度的精准识别，并提出了按贫困维度权重针对性施策、扶贫资金更多倾向贫困程度更深的地区和家庭、建立以赋能为导向的扶贫机制和提高基层干部扶贫管理能力等精准扶贫对策^②。贺立龙等从社会生产、财政金融、居民收入、生活与健康及教育等 5 个维度、16 项指标出发，考察了贵州省 50 个贫困县的多维贫困演变趋势，提出了“普惠—精准”均衡的脱贫攻坚策略，并建议将多维指标纳入对脱贫成果的验收评估中^③。

自 2012 年开始，国内使用多维贫困的测度方法开展的实证案例研究逐渐增多，并开始向政策评估及改革方向转化，多维贫困从理论及数据研究工具变为指导应用的工具。有学者用定量的方式对国内外多维贫困研究的现状进行了分析，发现就国内而言，虽然在测度的精细化、多元化、动态化上与国外具有相同的趋势，但在理论基础和前沿热点的关注上相对滞后。不过国内的各项研究的特点是始终紧贴国家脱贫计划的现实需要，能够从一些微观而实际的角度提出一些合理建议^④。与此同时，我们也看到各扶贫工作的执行主体开始利用多维贫困的思路研究及优化已有扶贫工作方案，推进多元扶贫治理。

① 袁媛，王仰麟，马晶，等. 河北省县域贫困度多维评估 [J]. 地理科学进展, 2014, 33 (1): 124-133.

② 陈辉，张全红. 基于多维贫困测度的贫困精准识别及精准扶贫对策——以粤北山区为例 [J]. 广东财经大学学报, 2016, 31 (3): 64-71.

③ 贺立龙，左泽，罗樱浦. 以多维度贫困测度法落实精准扶贫识别与施策——对贵州省 50 个贫困县的考察 [J]. 经济纵横, 2016 (7): 47-52.

④ 陈闻鹤，常志朋. 国内外多维贫困研究进展 [J]. 长江师范学院学报, 2019, 35 (5): 31-44.

二、治理理论框架下的多元扶贫

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。在党的十九大报告中，又首次对“社会治理”问题表现出高度的重视，提出要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”，“打造共建共治共享的社会治理格局”。以这两个顶层标志性信号为起点，“治理”这一概念成为学术热门话题。

1. 中国的治理改革

俞可平提出，治理“指的是政府组织和（或）民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务，维护社会公共秩序，满足公众需要”^①。他认为要深入理解“治理”（governance），就必须把它和“统治”（government）放在一起比较。它们主要有五个方面的区别，包括权威主体、权威的性质、权威的来源、权力的运行向度和作用所及范围。治理的特征在于，它的主体是多元的，既包括国家公权机关，也包括企业、社会组织和公民；它的性质更倾向于协商性而非强制性；它的权威来源除了法律外还有非强制性的契约；它的权力运行不仅是由上而下的，更多的是平行的；它的作用范围覆盖整个公共领域^①。

治理的理想状态是“善治”，所谓善治，就是以公共利益的最大化作为治理的目标，其本质特征是政府与公民合作对公共事务进行管理，体现了一种新型的政治国家与公民社会的关系，实际上就是国家权力向社会的回归，其要素包括法治与合法性、政治透明性、公民的广泛、管理者的廉洁奉公等^②。无论是治理还是善治，行动主体的多元化都是共同的特征。从世界范围来看，现代国家普遍都在向着善治的方向努力。

① 俞可平. 中国的治理改革（1978—2018）[J]. 武汉大学学报（哲学社会科学版），2018，71（3）：48-59.

② 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实，1999（5）：37-41.

俞可平总结了改革开放 40 年来中国的治理改革，将其视为中国取得举世瞩目的现代化成就的根本原因之一。中国治理模式的主要特征，包括以中国共产党为主导的多元治理结构、基于路径依赖的渐进式改革、重视协商民主、坚持稳定压倒一切、法治与人治并举、条块结合的组织格局等^①。

从以上对治理的认识来看，历次扶贫运动都可以被视为国家治理行为，也因此可以被纳入有关治理的理论框架中进行讨论。

2. 多元扶贫作为一种治理实践

《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中，明确要求“坚持调动全社会扶贫积极性。充分发挥政府和社会两方面力量作用，强化政府责任，引导市场、社会协同发力，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局”。从顶层设计的角度来看，精准扶贫本身就包含了政府、社会、市场等多个主体，而对激发贫困人口内生动力的强调又把贫困主体包含在内，因此，在主体的多元性上符合上文对现代国家的治理理念的界定。

多元扶贫这一概念既包含多主体也包含多方式。从多主体角度出发，由于它重视通过赋权、赋能的方式激发贫困主体自身摆脱贫困的动力，因此也可以被称为“参与式扶贫”^②。它更强调主体间的平行协作而非自上而下的控制、管理与灌输。从多方式的角度出发，多元扶贫的特点是摒弃以往主要靠政府的物力资本投入的方式，转向更加重视人力资本开发和社会物力、非物力资本的投入，这样才有助于提高贫困人口自身的造血能力，从而打破贫困的代际传递。

但是实践中的执行维度受到体制、历史、观念等固有条件的限制，很可能会偏离最初的政策含义。周雪光认为运动型治理机制是应对官僚体制下常规型治理的尾大不掉、效率低下而产生的，通常依赖

① 俞可平. 中国的治理改革(1978—2018)[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2018, 71(3): 48-59.

② 从参与式发展思想延伸而来的参与式扶贫评估(PPA)与参与式扶贫(PPR), 可参见李小云. 参与式发展概论[M]. 北京: 中国农业大学出版社, 2001: 58.

于一个具有极强意志贯彻和动员能力的政党组织，但运动型机制的危机在于越来越不适应现代的法理权威并有可能因扰乱基层秩序而受到反制^①。中国的精准扶贫实践确实存在运动型治理的倾向，例如，党政负责人“双组长”责任制、驻村工作队、第一书记等组织体制，都符合运动型治理大规模动员的特征^②；而其严格的目标设定、检查验收与奖励表彰制度，也符合周雪光提出的中国治理模式中的“控制权”理论^③。最终在很多地区导致了行政空转、应付检查、数字脱贫等现象的产生。同时，对原本基层秩序的破坏，也会导致群众甚至基层工作者背离制度或政策设计，造成政府与“群众路线”的脱离^④。运动型治理的临时性和不可持续性也为日后的长效脱贫埋下了隐患，如“五级书记挂帅”和驻村工作队等制度，需要临时抽调大量干部进入基层，一旦脱贫攻坚时期结束，这批人回到原单位，那基层的贫困问题是否会反复，值得令人担忧^⑤。

除了效果与目的之间的偏差外，“攻坚”式的运动型治理还往往与上文述及的以现代治理理念为基础的多元扶贫模式相背离。实践中已经出现了这样的问题，如上文述及的吴映雪的相关研究，就反映了在动员和评估的压力下，基层政府往往放弃主体间的平等、均衡、协同关系，动用强制力量为实现既定目标开路。

总体来看，关于多元扶贫，可以说已经形成了一个成熟的理论基础和设计理念，但是在实践中要贯彻这样的路径，还需要很多现实的

① 周雪光. 运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考 [J]. 开放时代, 2012 (9) : 105-125.

② 魏程琳, 赵晓峰. 常规治理、运动式治理与中国扶贫实践 [J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2018, 35 (5) : 58-69.

③ 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式：一个“控制权”理论 [J]. 社会学研究, 2012, 27 (5) : 69-93, 243.

④ 欧阳静. 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷 [J]. 开放时代, 2014 (6) : 9, 180-190.

⑤ 许汉泽, 李小云. 精准扶贫：理论基础、实践困境与路径选择——基于云南两大贫困县的调研 [J]. 探索与争鸣, 2018 (2) : 106-111, 143.

努力，突破诸多制度、观念和体制障碍，甚至需要与整体的深化改革相配合。

三、现有理论的局限

通过以上两小节的综述，我们对有关多维贫困与多元扶贫的理论流变进行了初步的梳理，目的是在已有的理论基础和实践经验上寻找可以修正和突破之处。在初步思考后，我们认为现有的理论存在以下若干局限。

1. 多维贫困理论过于局限在测度和指标体系建立方面，忽略了不可测度方面的内容

尽管多维贫困理论一直声称要兼顾经济因素之外的社会、政治、文化等因素，但是国内外当前研究的重点仍在于完善测度体系和将其应用于对数据的整理分析。实际上，尽管大多研究中都会选取 10 个以上的指标来提取数据测算多维贫困指数，但是对剥夺临界值的赋值都相当粗糙，而对于不可测度因素的把握就更加不足。文化、道德、习俗等与贫困之间的相互作用机制都尚不明了，它们对于多维贫困状况的贡献程度也是未知。

2. 现有多维贫困理论囿于研究者主观判断，缺乏贫困主体的视角

由于多维贫困研究多数时处理的都是海量的统计数据，非常缺乏与贫困人口的直接接触和对贫困地区的实地考察，使得理论研究有脱离现实之虞。如果研究者只是单纯基于自己的判断和既有数据的限制来选取测度的维度和指标，那么其研究结果能够在多大程度上真实反映贫困状况就是一个未知数，况且测度方法本身就对指标选择和权重非常敏感。贫困研究者必须扎根实地，切身感知，才能从现实中获得对贫困的认知，从研究者与贫困人口的双重主位视角出发，再辅以定量的测度方法，才能较准确地把握多维贫困的具体状况。

3. 跨学科的研究范例不足

李小云等基于历史学、社会学的视角对中国 40 年的减贫历程进行

了分析。他们认为中国在历史尺度上长久稳定的小农生产方式、稳固的乡村社会关系，以及中国特有的政治文化如“家国”同构观念等，共同构成了近40年减贫实践的政治社会机制前提^①。这可以说是多维贫困研究中跨学科视角的一个良好范例。但类似这样的研究仍然极为缺乏，需要历史学、社会学、人类学等多学科的学者与政治学、经济学等领域的同人加强在贫困研究上的合作，贡献出更多的理论成果，以对现实的反贫困运动提供支撑。

4. 多元扶贫中对某些非物力资本的重视仍显不够

对于多元扶贫的强调过于重视多主体的共同参与和平等互动，在多元方式上也更加强调社会资本进入和组织管理，仍然有意无意地忽视了更多的非物力因素。仅举一例，我国人口老龄化的趋势使得老年人口贫困问题日益突出，通常情况下，政府都会通过社会保障兜底的方式解决这一部分贫困问题。但养老是一个复杂的多元课题，既涉及社会公平，又包含长久历史所积淀下来的文化和道德安排。社会政策要对道德有一个良好的导向，如何利用孝道来做好老年人的扶贫工作，就是一个政府单方面不可能解决的问题。

以上这些方面，构成了本书对多维贫困和多元扶贫研究的部分出发点。

第三节 内容安排

正如本书书名所示，本书的研究对象是贫困现象以及针对性的治理方法，但我们的研究视野具有更为丰富的内涵与外延。首先，我们将贫困现象拆分为多个维度进行考量，而不仅仅是单一的收入维度。其次，我们不单从经济学和公共管理学的角度来讨论，也更多关注了

^① 李小云，徐进，于乐荣. 中国减贫四十年：基于历史与社会学的尝试性解释[J]. 社会学研究，2018，33（6）：35-61，242-243.

贫困中体现的文化价值与社会属性。再进一步看，我们以讨论中国的贫困问题及治理手段为主，还通过贫困问题透视中国社会治理体制中的问题，并且进一步将中国经验与国际减贫事业结合起来，关注国际贫困问题。

在研究分析中，本书主要运用了产业经济学、组织理论、计量经济学、人类学、财政学、社会学等学科的相关理论和方法，注重理论与实践的联系，参考了大量的扶贫实践工作案例，并结合实地调查进行研究。同时本书采用定性分析与定量分析相结合的方法，除上述提到的质性研究，我们还在宏观统计数据的基础上，运用部分数学与经济计量模型，多角度对贫困问题进行分析。本书参考了大量的著作、论文、年鉴、政府官方新闻与政府工作报告以及各社会部门公开发表的扶贫案例与心得，参考文献中列举了本书直接引用参考的部分，还有大量的间接参考文献也对本书作出了贡献。本书中分析所用的数据主要来自宏观统计数据。

本书从理论出发，探索从单一维度贫困与扶贫到多维贫困与多元扶贫的理论历史沿革以及背后的实践经验，遵循经济—文化—道德和政府—市场—社会—农户等逻辑线索组织章节顺序，结合案例分析与数据分析，以及扶贫工作的最新进展，总结扶贫工作的启示并提出若干政策建议。

本书的主要章节内容安排如下。

第一章“绪论”为本书的研究说明，包含选题意义、文献综述、本书内容安排。

第二章“多维贫困与多元扶贫”为全书的理论基础。从政府、市场、社会、贫困主体四类扶贫实践主体以及道德、文化、法治三大社会上层建筑角度出发，搭建了多维贫困与多元扶贫的理论架构。

在中国特色社会主义市场经济体制下，从市场机制中的生产与分配来思考扶贫问题必不可少，本书从第三章至第十五章对13种相关扶贫模式进行了详尽的论述。针对不同维度的贫困状况和多元的扶贫模式进行具体的实践经验总结及理论提炼分析，具体包括各种模式的实

现路径、机制设计、制度安排等问题，并针对当前相应扶贫模式存在的问题，结合当前社会整体发展状况，有针对性地提出建议。

第三章对增长扶贫模式、全球及中国的增长溢出效应进行了理论分析。经济增长作为与贫困及扶贫最直接相关的因素，对于讨论多维贫困与多元扶贫而言尤为重要。本章利用近年的经济发展数据进行实证分析，充分探索了增长与减贫的关系。贫困与扶贫工作并非区域内的孤立事件，而是全人类范围内共同的事业。因此，本章也针对全球区域间以及中国内部区域间的溢出效应进行了详细的分析。最后对经济增长红利中的减贫行动提出了理论建议，以期减少增长与减贫并行过程中各种类型的不均衡。

第四章对转移支付扶贫进行了具体研究。一方面，转移支付本身就具有促进社会公平、缩小收入差距的作用，该种再分配模式可天然地被用于扶贫建设；另一方面，中央对地方的专项转移支付在经济增长以及社会整体发展中起到了重要作用。因此转移支付在扶贫领域中的重要作用也不可忽视。本章首先介绍转移支付的基本概念、相关理念以及中国的转移支付体系，帮助读者形成对财政转移支付体系的总体概览；然后，针对转移支付中的中央对地方的转移支付（纵向转移支付）和地方政府之间的转移支付（横向转移支付）分别展开，说明纵向和横向的转移支付对扶贫的影响。后续聚焦中国特有的“对口帮扶”模式进行分析，并总结中国在转移支付扶贫领域中取得的成就和亟待解决的问题，并对未来的发展提出展望。

第五章介绍了赋权扶贫。贫困除了经济概念上的贫困，还包括个人应有权利上的缺乏。本章提出了生存权、选择权、迁徙权、知情权、参与权、美好生活权等六项建档立卡户在生存发展中必需必备的权利要求，强调了基本权利内容的重要性，并对强化赋权扶贫的概念提出了对应建议。

第六章主要介绍了赋能扶贫。在中国扶贫政策由“救济式扶贫”到“开发式扶贫”再到“精准扶贫”的转向与深入之时，扶贫工作已在诸多方面取得显著成效，在开发式扶贫理念框架内提出的扶贫对象

的“内生动力”也逐渐占据了重要位置，赋能扶贫成为扶贫整体工作中不可或缺的一项。当前赋能的形式主要但又不限于教育形式。本章从教育扶贫的政策沿革与理论基础出发，以义务教育、职业教育、干中学三种赋能模式为主，展示其发展与实践状况，对赋能扶贫的现状与未来进行研究和探讨。

第七章介绍了基础设施扶贫。基础设施作为一种准公共品，对社会居民的基本生活起到重要的保障作用，同时基础设施也是地区经济发展的基础。基础设施如何带动地方脱贫，如何影响地方的贫困状况以及其他方面，下一步该如何利用基础设施对地区脱贫的正向促进作用？本章以“水、电、路、气”四种基础设施为重点，从模式、机制、制度、路径几个方面来全方位解析基础扶贫模式，并在最后总结了过去实践中得出的经验。

第八章主要从模式、机制、制度、路径的角度探索四次收入分配扶贫模式，提供理论支持及实践建议，以促进在未来的扶贫工作中形成以初次分配为基础、再分配为重要补充、鼓励发展第三次分配及第四次分配的收入分配扶贫模式。提出第四次分配理论是本章相对于已有理论的重要创新点。

第九章介绍了产业扶贫。产业扶贫是当前理论研究及实践探索都较为集中的领域。本章整理了“地方政府”“地方政府+贫困户”“地方政府+龙头企业+贫困户”“地方政府+社会组织+贫困户”“地方政府+产业合作社+贫困户”五种产业扶贫模式，以及模式中的传导、传递、动员、规范机制，各项制度安排以及产业扶贫实现的路径。

第十章主要介绍了资产扶贫。当前中国的已有资产资源尤其是农村贫困地区的资产资源缺乏资产活力，盘活资产、巧妙利用资产成为提高我国扶贫攻坚工作能力的重要方法。在“十三五”规划中，我国提出了资产收益扶贫制度，各地开始根据当地情况探索资产收益和扶贫的具体实施办法。本章介绍了中国已充分实践且理论研究较为完善的资产收益扶贫方法，并且从模式、机制、制度安排、路径四个角度来全面分析了比资产收益扶贫范围更大、综合考虑了各实践主体的资

产扶贫模式，并根据实践中存在的问题提出对应的建议。

第十一章介绍了就业扶贫。截至2018年9月，中国通过就业帮扶已经使859万贫困劳动力实现成功就业^①，中国的就业扶贫模式已在实践中彰显其模式的重要成效。本章总结归纳了“转移就业”“创造就业”“兜底安置就业”三大就业扶贫的基本模式，并详细探讨了实现三大基本模式所需的机制、制度支持以及路径。

在多维贫困的框架下，物质上的贫困只是一个维度，另一部分观念意识上的贫困往往更容易被忽略。为了实现持久且全面的脱贫，意识层面的扶贫工作也必不可少。本书从第十二章开始，分别阐述了文化扶贫、语言扶贫以及中国传统文化衍生出的孝道扶贫。

第十二章介绍了语言扶贫的相关情况。教育部、国务院扶贫办、国家语言文字工作委员会表示：“扶贫先扶智，扶智先通语。到2020年，贫困家庭新增劳动力人口应全部具有国家通用语言文字沟通交流和应用能力，现有贫困地区青壮年劳动力具备基本的普通话交流能力，当地普通话普及率明显提升，初步具备普通话交流的语言环境，为提升‘造血’能力打好语言基础。”^②本章从国家语言文字事业发展的扶贫思路展开，阐述其现实意义，归纳其模式、运作机制、制度安排以及实施过程中的多方保障，系统地解读语言扶贫从国家到地方、从农村地区到民族地区几种不同的实施路径，并列举了语言扶贫工作的成效、挑战以及政策建议。

第十三章文化扶贫，是针对部分历史遗留问题导致地区整体自身发展动力不足或部分贫困户自身发展动力不足而提出的有根除意义的扶贫模式。本章首先探讨了文化与贫困的互动机制，后续针对文化扶贫的“文化保护与传承”“发展文化产业与文化事业”“振兴文化教育”以及“因地制宜实行灵活多变的文化扶贫模式”四种具体模式，归纳

① 人社部2018年第三季度新闻发布会。

② 教育部，国务院扶贫开发领导小组办公室，国家语言文字工作委员会。推普脱贫攻坚行动计划（2018—2020年）[EB/OL].（2018-02-27）http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/27/content_5269317.htm.

实现模式的制度建设及具体路径。并在章节末尾提出了本书认为需要注意的现象以及实践中的反思。

第十四章是孝道扶贫。在当前的经济发展阶段，老龄化程度加深，老年人作为缺乏劳动力的社会群体，若仅依靠自身，必然容易在市场经济中获得低于社会平均水平的收入。而在中国传统文化中，“孝道”又是极为重要的一部分。如何将“孝道”融入减贫工作中来，如何让政府提供的社会保障与儿女提供的保障巧妙结合，让老人同样享受国家发展的红利，是本章旨在解答的问题。本章从老年贫困的表现与成因入手，综合考虑伦理机制、法律法规制度机制（正式制度与非正式制度）相结合的具体方法，并对孝道扶贫的实践与未来规划方向提出了建议。

在第十五章中，本书关注了一种完全以贫困群体特性为分类的扶贫模式——社会兜底扶贫。这种扶贫方式的特点是具有明确的政策偏向，主要解决的是因身体缺陷、年老病重、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成的长期贫困问题，在这类群体中，老人、儿童、残疾人占有相当大的比例。本章从模式、机制、制度安排、路径四个方面全方位分析这种模式，并在最后提出对应的思考以及对未来的展望。

在本书的最后一章，我们总结了以上 13 种具体的扶贫模式，概括了在扶贫实践中出现的普遍性问题以及普适性经验，并针对未来的扶贫工作提出了相应的建议。