

连片特困地区农村贫困的 多维测量及政策意涵

——以武陵山片区为例

陈 琦

(华中师范大学 社会发展与社会政策研究中心, 武汉 430079)

摘要:连片特困地区是国家新十年扶贫攻坚的主战场,准确识别其贫困人口和贫困状态是开展扶贫攻坚的前提和基础。本文利用英国牛津大学开发的 AF 多维贫困测量方法,以武陵山片区为例,对连片特困地区的农村贫困进行了多维测量。数据表明,武陵山连片特困地区的农户家庭存在着多个维度的贫困,贫困指数较高,其中住房面积、收入水平、受教育水平对贫困指数的影响较大,此外,地处武陵山区的湖南、贵州部分地区的农村多维贫困问题比较突出。

关键词:连片特困地区;农村贫困;多维测量;政策意涵

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2012)03-0058-06

一 问题的提出

从 1978 年至今,我国扶贫开发经历了四个重要阶段。第一阶段是体制改革推动减贫阶段(1978—1985),第二阶段是区域开发推动减贫阶段(1986—1993),第三阶段是八七扶贫攻坚阶段(1994—2000),第四阶段是农村扶贫开发纲要实施阶段(2001—2010)。通过 30 多年的扶贫开发,我国的贫困人口大幅降低,贫困地区的基础设施、社会事业发展水平等也得到了大幅提升,我国减贫事业取得的成绩得到了世界的普遍关注和认可。但是,我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,经济社会发展总体水平不高,区域发展不平衡问题突出,制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。截止到 2010 年,以单一贫困线 1274 元为标准,我国农村贫困人口仍然有 2688 万,贫困发生率为 2.8%^[1]。如

果考虑其它维度的贫困,我国贫困人口数量将会大大增长。在中国新的发展部署中,扶贫开发工作仍然任重道远。

2011—2020 年是我国全面建设小康社会的关键十年,也是我国扶贫开发的第五个重要阶段。未来十年扶贫开发能否取得更大突破,关系着 2020 年全面建设小康社会目标能否顺利实现。现阶段我国农村贫困人口主要集中于 14 个连片特困地区,包括六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边地区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区和西藏等四省区藏区、新疆南疆三地州。由于各种条件的限制,连片特困地区仍然面临着贫困范围广、程度深、减贫工作难度大的现实问题,扶贫工作推进相对较慢。显然,连片特困地区的扶贫攻坚对于我国全面

收稿日期:2012-03-03

作者简介:陈琦(1978—),男,湖北荆门人,法学博士,华中师范大学社会学院副教授,湖北省社会发展与社会政策研究中心研究人员,研究方向为社会政策。

实现小康社会具有重要的意义。中央高度重视和关注连片特困地区的扶贫开发问题。2010年7月,温家宝在西部大开发工作会议上特别指出要加大对武陵山区等连片特困地区的扶贫开发力度。2010年10月,党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中明确指出要加快解决连片特困地区的贫困问题。2011年底颁布的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》也强调把连片特困地区作为未来扶贫攻坚的主战场,要求明显改善连片特困地区的发展环境和条件。与此同时,2011年11月,中央启动了首个连片特困地区扶贫攻坚试点——武陵山片区区域发展与扶贫攻坚试点,正式拉开了连片特困地区扶贫攻坚的大幕。

武陵山连片特困地区是国家在扶贫规划中确定的14个集中连片贫困地区之一,是以武陵山脉为中心的渝、鄂、湘、黔边境邻近的一个自然区域,是国家西部大开发和中部崛起战略交汇地带,具有比较明显的连片特困地区特征。武陵山连片特困地区的试点经验将为全国的扶贫攻坚发挥示范引领作用,这就需要加强对武陵山连片特困地区农村贫困问题的研究,为扶贫攻坚提供理论和实践上的借鉴材料。武陵山连片特困地区的扶贫攻坚首先面临的是对该地区贫困现状的把握和贫困人口的认识问题。既往贫困人口识别的主要依据是经济指标,即人年均纯收入低于国家制定的贫困线标准的人口视为贫困人口,政策制定也主要围绕经济层面展开。但是,随着人类发展观念的不断进步,对于贫困的界定也增加了多层涵义,不仅仅局限于经济层面,同时扩展到健康、教育、体面生活等方面。很显然,现阶段如果仍然以单纯的经济指标来识别贫困人口,将与人类发展的潮流格格不入。与此相应,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》中也淡化了单纯的贫困线指标,而是提出了未来十年实现“两不愁、三保障”的减贫目标,即“不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房”,实质上也是为贫困人口的识别提供了多维度的视角。鉴于此,本文采用了牛津贫困与人类发展中心(OPHI)的Sabina Alkire和James Foster开发的、在国际上比较通行的多维贫困测量方法(Alkire和Foster在2011年最新发表的论文中将此方法称之为AF方法),尝试性地以武陵山片区为例,对连片特困地区的农村贫困进行了测量,为

连片特困地区贫困人口的识别提供参考,并依据测量结果提出了相应的政策建议。

二 多维贫困理论演进及方法

多维贫困理论的提出是随着贫困理论的发展而逐渐演进的。过去几十年,随着社会的进步以及人们对贫困认识的深化,学者们对贫困的概念界定以及相应的度量方法也经历了显著的变化。

贫困的内涵很丰富,也有多种界定方式。对于贫困的研究,最早可以追溯到英国的布斯(Booth)和朗特里(Rowntree)。布斯提出了绝对贫困的定义,他认为,一定数量的物品和服务对于个人和家庭的生存和福利是必需的,缺少获得这些物品和服务的经济资源或经济能力的人和家庭的生活状况,即是贫困^[2]。朗特里认为,如果一个家庭的总收入不足以获得维持体能所需要的最低生活必需品,则该家庭为贫困家庭^[3]。他根据这个概念计算出最低生活支出,即贫困线,并将其同家庭收入比较得出贫困的估计值。20世纪七八十年代,贫困的内涵得到深化。如汤森(Townsend)认为,所有居民中那些缺乏获得各种食物,缺乏最起码的生活和社交条件的资源的个人、家庭和群体,就是所谓贫困的^[4]。奥本海默则认为,贫困包涵了物质上、社会上和情感上多方面的匮乏。诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森认为,贫困是指不拥有获得最低限度需要的能力,不仅仅是收入低下,也包括诸如饮用水、道路、卫生设施等其它客观指标的贫困和对福利的主观感受的贫困^[5]。

从以上有代表性的贫困定义可以看出,对贫困的识别经历了从单一贫困到多维度贫困的转变。最初人们对贫困的认识主要局限于经济层面。学者最初对贫困的界定是以“贫困线”为标准,以经济水平为基础的,如世界银行在1985年确定了每人每天1美元的贫困线标准。随着人类发展观念的转变,对于贫困的认识也越来越深刻。1990年,世界银行提出了衡量生活水平高低不仅要考虑家庭收入和支出,也要考虑社会福利的相关内容,如医疗卫生、预期寿命、识字能力、入学率等指标。联合国开发计划署(UNDP)在《1997年人类发展报告》中提出了“人文贫困”(Human Poverty)的概念,它不仅包括人均国民收入等经济指标,也包括人均寿命、卫生、教育和生活条件等社会文化因素。2000年,UNDP进一步指出,人文贫困是指人们生活中最基本的发展能

力的丧失,包括文盲、营养不良、预期寿命不足等,并建立了人文贫困指数(HPI)^[6]。2010年第20个《人类发展报告》又提出了多维贫困指数MPI,以取代人文贫困指数HPI。《人类发展报告》认为,贫困的维度已经远远超出了收入不足的范畴,其涉及到不良的健康和营养状况、较低的受教育水平和技能、谋生手段的缺乏、恶劣的居住条件、社会排斥以及社会参与的缺乏等诸多方面。

随着多维贫困理论的发展,学者们分别从不同角度对多维贫困进行了测量。如Hagenaars从收入与闲暇两个维度确立了H-M指数对贫困进行了测量;Chakravarty和Tsui构建了基于公理方法的多维贫困测量指标Ch-M指数;UNDP开发的HPI人类贫困指数等等。2007年5月,牛津贫困与人类发展中心(OPHI)的Sabina Alkire和James Foster基于Sen的可行能力剥夺理论发展了多维贫困的测量方法,简称为AF方法,并在国际范围内得到广泛使用。AF方法的可取之处在于其能够同时将离散型的定性数据和连续型的定量数据纳入测试模型进行测量。同时,AF方法提供的是一种测量多维贫困的框架,非常具有弹性,更多的关键选择留给研究者自己决定,包括选择贫困的维度、各维度的临界值、各维度的权重以及贫困的临界值等。AF测量方法中,多维贫困指数可以表示为 $M0 = HA$,其中H表示多维贫困发生率,即贫困人口占总人口的比率。 $H = q/n$,q为同时存在k个维度贫困时的总人数,n为所有被纳入考察的样本总数。A为平均剥夺强度,即贫困人口平均被剥夺程度。 $A = |c(k)| / (qd)$,其中c(k)是指在确定的贫困临界值k下,被认定为贫困个体的被剥夺值总数,d为剥夺矩阵的总维度(具体方法可参见Alkire和Foster的相关论文)^[7-8]。

三 数据来源及指标选取

(一)数据来源

本研究数据来源于中国国际扶贫中心和华中师范大学2010年联合进行的“武陵山区减贫战略研究基线调研”项目,本次基线调查选取了武陵山区集中连片特殊困难地区的4个省(市),每个省(市)各2个县,共8个县,覆盖到贵州省印江县、思南县,湖南省凤凰县、泸溪县,湖北省宣恩县、咸丰县和重庆市秀山县、酉阳县等不同县的149个村庄,共回收有效问卷698份。

在698份有效问卷中,湖北地区的样本数占22.1%,重庆样本数占37.2%,贵州样本数占20.1%,湖南样本数占20.6%。

表1. 样本分布表

地区	样本数	百分比(%)
湖北	154	22.1
重庆	260	37.2
贵州	140	20.1
湖南	144	20.6
合计	698	100.0

(二)指标选取、权重及赋值

1. 指标选取

本研究中用于测量武陵山连片特困地区农村多维贫困的指标主要来源于两个方面。其一是借鉴MPI多维贫困指标。MPI指标包括健康、教育、生活水平3个维度的10个指标,其中健康维度的指标包括营养和儿童死亡率,教育维度的指标包括儿童入学率和受教育年限,生活水平维度的指标包括财产、房屋地面、电、饮用水、厕所以及做饭用燃料。二是参考《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》提出的减贫目标。《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》指出,要求在2020年实现贫困人口“不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房”的目标。综合考察两方面指标并结合调查所能获取的数据,最终确定了3个维度(健康、教育和生活水平)的6个指标用于测量,其中包括健康状况、医疗保障、受教育水平、住房面积、资产状况、收入水平等。

2. 权重

本文对多维贫困进行测量时采用的是较常见的等权重方法,即各个指标赋予相同的权重。单一维度贫困的测量不存在精确的权重问题,但是用多维方法度量贫困时则需要考虑各个维度的权重问题。当前对多维贫困的测量比较简单的做法是等权重测量,即各个维度的权重相等。另外一些研究者则根据各自的研究导向来确定各维度的权重,具有较大的随意性。所以,在权重问题上仍然有进一步探讨的空间,需要后续研究中进一步深化。

3. 指标赋值

根据AF多维贫困测量方法确定各指标的临界值,具体见表2。

表 2. 多维贫困指标的赋值

维度	赋值方案
健康状况	健康状况很差赋值为 1, 健康状况一般和较好均赋值为 0。
医疗保障	不享受政府医疗保障赋值为 1, 享受医疗保障则赋值为 0。
受教育水平	任一成年家庭人口中受教育程度为小学以下的赋值为 1, 此外赋值为 0。
住房面积	住房面积小于 2010 年农村居民平均居住水平 34.1 m^2 则赋值 1, 此外赋值为 0。
资产状况	家庭中彩电、冰箱、洗衣机、空调、热水器、DVD 机、音响等大家电均缺乏则赋值为 1, 有任何一种则赋值为 0。
收入水平	人均纯收入低于 2010 年贫困线标准 1274 元则赋值为 1, 此外赋值为 0。

四 多维贫困测量结果与分析

(一) 单一维度贫困状况

从表 3 中可以发现, 如果从单一维度来考察, 武陵山连片特困地区面临的主要贫困为住房贫困、收入贫困以及教育贫困, 其中住房面积达不到全国农村平均水平的家庭占到总数的 75.1%, 收入水平低于 2010 年国家贫困线 1274 元的家庭数占 65.9%, 成年家庭成员中受教育程度为小学以下的家庭数占 49.1%。健康、资产、医疗保障方面受剥夺的程度最低, 其中仅有 1.6% 的家庭未参与农村合作医疗。可见, 武陵山片区基本上实现了农村合作医疗的全覆盖, 贫困人群在医疗方面有着较好的保障, 这与国家大力推行农村合作医疗具有直接的关联。

表 3. 单一维度贫困状况

序号	指标	频次	百分比 (%)
1	健康状况	125	17.9
2	医疗保障	11	1.6
3	受教育水平	343	49.1
4	住房面积	524	75.1
5	资产状况	76	10.9
6	收入水平	460	65.9

(二) 多维贫困估计

从表 4 可以看出, 武陵山连片特困地区的农户单一维度 ($k=1$) 贫困发生率较高, H 值达到了 0.938, 即 93.8% 的调查对象至少存在着某一个维度的贫困状况。此外, 75.5% 的农户至少存在着两个维度的贫困状况; 40.3% 的农户存在着至少三个维度的贫困状况; 存在四个及以上维度贫困的状况

并不多见, 不存在六个维度都贫困的情况。如果以 AF 多维贫困测量中对贫困人口的认定, 即一个人至少有 30% 的权重指标被剥夺则视为贫困, 本测量中则可以近似地认为 $k=2$ 时, 即存在着至少 2 个维度的贫困则为贫困人口。那么, 表 4 数据表明, $k=2$ 时的贫困发生率达到 75.5%, 贫困指数 M_0 为 0.3369, 平均剥夺程度 A 为 0.4462。

以上数据显示, 武陵山连片特困地区农村贫困指数较高, 说明武陵山片区的贫困范围非常广, 具有规模性, 贫困涉及的人数众多。此外, 武陵山片区的贫困具有类型多样性, 彼此交叉融合的特点。很多家庭不仅存在着传统意义上的收入贫困问题, 而且还存在着其它多个维度的贫困。

表 4. 多维贫困指数、贫困发生率及平均剥夺程度

k	贫困发生率 H	贫困指数 M_0	平均剥夺程度 A
1	0.938	0.3675	0.3916
2	0.755	0.3369	0.4462
3	0.403	0.2194	0.5451
4	0.099	0.0676	0.6836
5	0.010	0.0084	0.8329

(三) 贫困指数分解

从表 5 可以看出, 当 $k=1$ 时, 对贫困指数 ($M_0=0.3675$) 的贡献度较大的指标分别为住房面积、收入水平、受教育水平。这与表 3 中对单一维度贫困状况的统计描述互相印证。本研究中设定 $k=2$ 时, 即至少存在着两个指标的剥夺视为贫困时, 六个指标对于贫困指数 ($M_0=0.3369$) 的贡献度依次为住房面积 (0.3225)、收入水平 (0.3026)、受教育水平 (0.2325)、健康状况 (0.0843)、资产状况 (0.0503)、医疗保障 (0.078)。

由此说明, 无论是从单一维度的贫困还是多维贫困的数据来看, 武陵山连片特困地区的贫困主要表现为三个方面。其一, 人均住房面积较低, 远远低于全国农村平均人均居住面积 34.1 m^2 。调研还发现, 住房贫困不仅表现为居住面积不足, 其它居住条件也相对较差, 如大部分贫困家庭住房为土木结构, 室内缺少必要的装修等。其二, 家庭收入较低, 大部分家庭的人均纯收入达不到国家制定的贫困线标准 1274 元。其三, 家庭成员的受教育程度较低, 接近半数的家庭中至少有一个成年人的受教育程度仅为小学以下。受教育水平是贫困人群可行能力的一个

重要方面,这也是制约其脱贫的重要因素。很多贫困家庭成员由于受教育程度不高,参与式扶贫在当地不能有效开展,制约了地区自我发展能力的提升。

表 5. 不同贫困指标对贫困指数 M_0 的贡献度

k	M_0	健康状况	医疗保障	住房面积	资产状况	收入水平	受教育水平
1	0.3675	0.0812	0.0071	0.3405	0.0494	0.2989	0.2229
2	0.3369	0.0843	0.0078	0.3225	0.0503	0.3026	0.2325
3	0.2194	0.1055	0.0109	0.2884	0.0588	0.2829	0.2535
4	0.0676	0.1555	0.0283	0.2367	0.1095	0.2367	0.2332
5	0.0084	0.1714	0.1143	0.2000	0.1429	0.1714	0.2000

从表 6 可以看出,在考察单一维度($k=1$)的贫困时,湖南的贫困指数($M_0=0.4259$)最高,说明位于武陵山片区的湖南凤凰县和泸溪县贫困状况最严重;其次为贵州($M_0=0.3976$)的印江县和思南县;再次为湖北($M_0=0.3636$)的宣恩县和咸丰县;重庆的秀山县和酉阳县贫困程度最低($M_0=0.3212$)。如果设定 $k=2$ 、 $k=3$ 时视为贫困,贫困指数最高的仍然依次为湖南、贵州、湖北和重庆。但是表 6 同时表明,当考虑更多维度的贫困时,如 $k=4$ 、 $k=5$ 时,贵州的贫困指数($M_0=0.1226$, $M_0=0.0179$)则超越湖南($M_0=0.0625$, $M_0=0.0116$),成为武陵山片区所属四个省份中多维贫困最严重的地区。该组数据印证了调查组实地调查的发现,在实地调查过程中,通过访谈和观察法收集到的资料也显示湖南和贵州的贫困相对严重,而在贵州深度贫困的人数较其它几个省份要更加突出。

可见,不同的省、市、县虽然在地理位置上同属于连片特困地区,但是不同地区的贫困程度存在着差异。在武陵山片区中,湖南、贵州的多维贫困比较严重,尤其是贵州的贫困家庭存在着更多维度上的贫困,贫困程度非常深。在实地调研中也发现,位于武陵山片区的贵州、湖南的特困群体较多,即存在着多个维度贫困的群体数量较多,同时存在着一些特殊类型的贫困人群,主要包括无劳动能力的家庭、残疾人家庭、病患家庭等。

表 6. 武陵山片区不同省份多维贫困指数比较

K	M_0	湖北 M_0	重庆 M_0	贵州 M_0	湖南 M_0
1	0.3675	0.3636	0.3212	0.3976	0.4259
2	0.3369	0.3268	0.2865	0.3702	0.4063
3	0.2194	0.2121	0.1532	0.2583	0.3090

4	0.0676	0.0660	0.0417	0.1226	0.0625
5	0.0084	0.0054	0.0032	0.0179	0.0116

五 主要政策建议

本文主要运用牛津大学牛津贫困与人类发展中心(OPHI)开发的 AF 多维贫困测量方法,对武陵山连片特困地区的多维贫困进行了测量。依据测量结果尝试提出如下政策建议。

(一)从扶贫对象上看,需要进一步改进贫困瞄准机制

在以往的扶贫开发过程中,有两类对象较少受惠于扶贫开发所取得的成果:一类是地理位置偏远、地势错综复杂的深山区村庄的村民,被甩出扶贫政策框架之外,特别是被产业开发扶贫的实际运作“甩出去”;另一类是特殊贫困群体,他们缺少参与扶贫的能力。因此,在连片特困地区的扶贫攻坚中必须要进一步改进瞄准机制,不能仅仅以收入作为识别贫困人群的标准,需要考虑贫困的多个维度,瞄准真正贫困的人群,而且还应该为深度贫困的人群以及特殊类型的贫困人群提供特殊类型的扶贫服务。

(二)从扶贫内容来看,需要解决贫困人群矛盾比较突出的问题

贫困具有多方面的内涵,是一个多维度的概念,但是,不同的贫困维度对于贫困指数的贡献不同,新十年连片特困地区的扶贫攻坚中,要重点把握当前贫困人群面临的主要矛盾,解决贫困人群迫切需要解决的问题。以武陵山片区为例,需要集中解决贫困人群的基本居住问题、增加收入问题以及通过教育培训等方式增强贫困人群的自我发展能力等。当然,不同地区贫困人群的主要矛盾并不尽相同,可以根据多维贫困的测量框架对主要的贫困问题进行识别,并制定相应的政策。

(三)从扶贫动力看,需要大力增强贫困人群的自我发展能力

连片特困地区的扶贫攻坚动力主要源自政府、社会组织及贫困人群自身。在政府高度重视的背景下,关键是要培育村民参与、提高其自我发展的能力。根据对武陵山片区多维贫困的测量,可以发现,贫困人群在多个维度受到剥夺、能力不足是制约其脱贫的关键因素。在未来的扶贫开发政策中,必须要有充分的措施促进贫困人群自我发展能力的提升,增强扶贫攻坚的动力。

(四)从政策支持来看,需要充分考虑政策的均衡性和特殊性

现有连片特困地区发展差异明显,应在整体争取均衡化的支持政策的前提下,考虑到政策支持

的特殊性问题。以武陵山片区为例,贵州、湖南所属地区的贫困广度和深度明显高于其它地区,有必要制定特殊政策以适用于该类地区特殊贫困群体的扶贫开发需要。

参考文献:

- [1]中国扶贫开发年鉴编委会. 中国扶贫开发年鉴[M]. 北京:中国财政经济出版社,2011.
- [2]李文,李云. 中国农村贫困若干问题研究[M]. 北京:中国农业出版社,2009.
- [3]阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒[M]. 北京:商务出版社,2009.
- [4]李石新. 中国经济发展对农村贫困的影响研究[M]. 北京:中国经济出版社,2010.
- [5]李春光. 国际减贫理论与前沿问题[M]. 北京:中国农业出版社,2011.
- [6]王雨林. 中国农村贫困与反贫困问题研究[M]. 杭州:浙江大学出版社,2008.
- [7]Sabina Alkire, James Foster. Counting and Multidimensional Poverty Measurement[D]. OPHI Working Paper Series, 2008.
- [8]Sabina Alkire, James Foster. Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement[J]. *Journal of Economic Inequality*, 2011,2(9):289-314.

The Multidimensional Measurement and the Policy Implication of the Rural Poverty in the Poverty-stricken Covered Areas

CHEN Qi

(Social Development and Social Policy Research Center, Huazhong Normal University, Wuhan, Hubei 430079, China)

Abstract: The poverty-stricken covered areas are the highlights of China's poverty-relief program in the new decade. The accurate identification of poverty-stricken population and their situation are the premises. This thesis uses Wuling mountain area as a case study and applies the AF multidimensional measurement developed by Oxford University to the rural poverty in the poverty-stricken covered areas. Statistics show that the poverty of the rural families in Wuling mountain area is multidimensional and is of a high poverty index which mainly dues to the housing, income and education. In addition, of all districts in Wuling mountain area, the multidimensional rural poverty is more severe in districts in Hunan and Guizhou provinces.

Key words: poverty-stricken covered areas; rural poverty; multidimensional measurement; policy implication

[责任编辑:刘萍萍]