

王琳瑛,左 停,李 蔚,等. 动态管理:贫困转型和贫困识别的现实反思与展望[J]. 江苏农业科学,2018,46(17):340-345.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.17.084

动态管理:贫困转型和贫困识别的现实反思与展望

王琳瑛^{1,2}, 左 停², 李 蔚³, 韩秀丽⁴

(1. 宁夏大学经济管理学院,宁夏银川 750021; 2. 中国农业大学人文与发展学院,北京 100193;

3. 西北政法大学政治与公共管理学院,陕西西安 710122; 4. 宁夏大学西部发展研究中心,宁夏银川 750021)

摘要:精准扶贫是有别于中国传统扶贫策略的新创举。从精准扶贫到精准脱贫,得益于制度安排释放出的发展动力。通过耙梳贫困转型及贫困标准的理论演进,剖析诱致农村收入型贫困转向支出型贫困的根柢机理。贫困转型背景下检视贫困识别的现实困境,倡导定制适切性更高的贫困标准、差别化运作地方贫困标准、科学化核算农民收入、动态化识别贫困人口,构建动态管理机制,屏蔽贫困人口漏出、进退识别偏差、扶贫资源浪费、脱贫成效波动等乱象。

关键词:精准脱贫;动态管理;贫困转型;贫困识别;支出型贫困;贫困标准;反思;展望

中图分类号: F323.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)17-0340-06

贫困是困扰经济社会发展的藩篱,2015 年联合国《千年发展目标》(millennium development goals)收官之时,中国消除极端贫穷和饥饿人口比例减半的成效为全球减贫事业作出

收稿日期:2017-12-28

基金项目:国家社会科学基金(编号:15XMZ067);宁夏高等学校科学技术研究项目(编号:NGY2016037);宁夏大学开放战略与区域经济社会人文社会科学重点研究基地项目(编号:20161201)。

作者简介:王琳瑛(1982—),女,宁夏盐池人,博士研究生,副教授,主要从事农村发展与管理、乡村文化治理研究。E-mail: nxuwly@163.com。

通信作者:左 停,博士,教授,博士生导师,主要从事农村发展与管理、社会保障研究。E-mail: zuoting@cau.edu.cn。

手中,不断提高农业生产效率。第二,促进农业科技进步,提高农业专业化服务水平。考虑中央财政补贴和地方财政补贴配套使用,通过优化完善农机补贴政策,将更多优惠向大中型机械倾斜,不断提高作业效率。第三,不断降低土地细碎化程度,减少生产效率损失,在提高生产集聚水平的同时避免土地过度“集中化”现象。

参考文献:

- [1] 肖卫东,杜志雄. 农业生产性服务业发展的主要模式及其经济效应——对河南省发展现代农业的调查[J]. 学习与探索,2012(9):112-115.
- [2] 周 晶,陈玉萍,阮冬燕. 地形条件对农业机械化发展区域不平衡的影响——基于湖北省县级面板数据的实证分析[J]. 中国农村经济,2013(9):63-77.
- [3] 张宗毅,周曙东,曹光乔,等. 我国中长期农机购置补贴需求研究[J]. 农业经济问题,2009(12):34-41.
- [4] 纪月清,王亚楠,钟甫宁. 我国农户农机需求及其结构研究——基于省级层面数据的探讨[J]. 农业技术经济,2013(7):19-26.
- [5] 刘玉梅,田志宏. 农户收入水平对农机装备需求的影响分析——以河北省和山东省为例[J]. 中国农村经济,2009(12):44-55.
- [5] 颜廷武,李凌超,王瑞雪. 现代化进程中农业装备水平影响因素

了决定性贡献。经济增长和消除贫困是人类社会的主流发展路径,贫困属于世界性难题,其脆弱性和持久性导致反贫困的迂回性和发展性。以制度变迁视角将中国扶贫梳理为 6 个阶段,即制度改革初期(1978—1981 年)^[1]、“三西”专项扶贫(1982—1985 年)、大规模扶贫开发(1986—1993 年)、八七扶贫攻坚(1994—2000 年)、新世纪综合扶贫(2001—2010 年)及新时代大扶贫格局(2011—2020 年)。政府是中国反贫困的行动主体与主导力量,自上而下的扶贫模式经由救济式、道义式、开发式向开发兼保护并存式的进路转型,扶贫瞄准单元呈现从片区到县(市、区)、到村、再到户、到人的逐级下移^[1-2],改革开放至今累计减少农村贫困人口多达 7 亿人。截至 2016 年底,中国农村贫困人口为 4 335 万人,贫困发生

分析[J]. 农业技术经济,2010(12):38-43.

- [6] 林万龙,孙翠清. 农业机械私人投资的影响因素:基于省级层面数据的探讨[J]. 中国农村经济,2007(9):25-32.
- [7] 侯方安. 农业机械化推进机制的影响因素分析及政策启示——兼论耕地细碎化经营方式对农业机械化的影响[J]. 中国农村观察,2008(5):42-48.
- [8] 胡凌啸,周应恒. 农机购置补贴政策对大型农机需求的影响分析——基于农机作业服务供给者的视角[J]. 农业现代化研究,2016(1):110-116.
- [9] 姜长云. 农业生产性服务业发展的模式、机制与政策研究[J]. 经济研究参考,2011(51):2-25.
- [10] 姜长云. 着力发展面向农业的生产性服务业[J]. 宏观经济管理,2010(9):38-39.
- [11] 夏 蓓,蒋乃华. 种粮大户需要农业社会化服务吗——基于江苏省扬州市地区 264 个样本农户的调查[J]. 农业技术经济,2016(8):15-24.
- [12] 洪自同,郑金贵. 农业机械购置补贴政策对农户粮食生产行为的影响——基于福建的实证分析[J]. 农业技术经济,2012(11):41-48.
- [13] 吴 浩,杨钢桥. 影响农户农业机械投入意愿的实证研究——基于江汉平原和洞庭湖平原的农户调查[J]. 湖北农业科学,2011(6):1288-1291.

率降至 4.5%^[3],但仍遭际贫困人口数量多、任务重、时间紧、程度深和易返贫等多元困窘。从精准扶贫到精准脱贫的因果链条的核心端口为:其一,精准识别“真贫困”,只有瞄准“真贫困”后方可启动“扶真贫”以及“怎么扶”的精准帮扶治理逻辑;其二,退出识别“脱真贫”,只有研判“真脱贫”后才能稳固精准脱贫的绩效。进口和出口都指向“真贫”,而关键性圭臬是贫困标准。改革开放以来农村社会结构悄然重构,农村贫困属性发生连带性流变,大规模的精准识别已成“过去时”,退出识别正在“进行时”,精准脱贫后的贫困识别归属“将来时”,必须持守一种动态管理的治贫理念。笔者所在课题组在贵州、云南、山西、宁夏、青海、新疆、西藏等 10 个省(区)的多点实地调研中发现,基层对贫困门槛的高低认知存在差异性,超过半数的扶贫工作者和贫困人口认为贫困标准偏低,以支出为导向的贫困表征与现行贫困标准错位、地方识别的多重模糊性等诱因区隔了精准扶贫的理论与实践。精准扶贫时过 3 年,农村贫困人口年均减量高于 1 000 万人,累进退出 5 500 多万人,贫困村销号、贫困县摘帽也在挺进。重审贫困类型及贫困标准的演进脉络,根据经验事实挖掘贫困转型背后的内在机理,呼吁学者在学理层面突破创新,研拟契合支出型贫困特质的贫困标准,提出动态管理相对贫困的展望。

1 理论演进:支出型贫困及贫困标准

回顾学界有关贫困内涵的讨论,锁定“以人为本”的代表性分类有收入贫困、能力贫困、权利贫困和人文贫困^[4-5]。贫困内涵的广度和深度叠映出从狭义的单维度向广义的多向度的推究阐明,超越了绝对贫困与相对贫困^[6-7]、主观贫困与客观贫困^[8-9]、物质贫困与非物质贫困的二分法,进而统揽为贫困的多维综合度量。有关贫困的论述中,传统贫困被表达为收入贫困(income poverty),溯源于 1901 年英国学者朗特里著作《贫困:城镇生活的研究》^[10]。“人们的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准时的状况”是国家统计局农村社会经济调查总队的贫困界定^[11]。能力贫困(capabilities poverty)是经济学家阿玛蒂亚·森的理论成果,他强调贫困的原罪是人类基本可行能力被剥夺,绝非仅因经济收入低下,尽可能激发潜能、提供更多的发展机会是解决贫困的最优对策^[12]。权利贫困(empowerment poverty)兴起于世界银行《2000—2001 世界发展报告》,概化的贫困赋权理论指赋予贫困群体表达自己意见的权利、平等参与和提升自我发展能力的机会^[13],即“参与式扶贫”的缘起。人文贫困(human poverty)原创于联合国开发计划署(UNDP)《1997 年人类发展报告》,“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,人的选择被限制”^[14]。2010 年人类贫困指数(HPI)被替代,UNDP 设计的多维贫困指数(multidimensional poverty index, MPI)是对人文贫困的再扩充^[15]。反观以经济增长为中心的一元发展理论,多元发展理论撬动学界对贫困内涵和外延的生产与再生产,致贫公理拓展为经济、社会 and 环境的糅合,逐步架构满足人类“需求金字塔”的多层面减贫方略。

肇始于社会剧烈转型、经济中高速发展、贫富分化加深等一连串新常态的结构性积弊,贫困认知视角趋于全景化,囊括了收入、生存必需品、卫生健康、教育住房等显性物象及平等

参与、人格尊严、社会排斥、发展机会等隐性质量,伴生出一种普适性的贫困类型即“支出型贫困”。2007 年中国已窥见以家庭支出为衡量标尺的贫困群体,2009 年“支出型贫困救助”列为上海市民政局的工作重点,2011 年首次被写入上海市政府工作报告,同年《廊坊市支出型贫困家庭救助暂行办法》出台。因地缘关系,支出型贫困别称“上海式贫困”^[16],是指“因大重病、子女上学、突发事件等原因造成家庭刚性支出过大,远超过家庭的承受范畴,实际生活水平处于绝对贫困状态的困难群体。”《社会救助暂行办法》(国务院第 649 号令)与《关于全面建立临时救助制度的通知》(国发[2014]47 号)等政策出炉,支出型贫困的可视范围从城市蔓延至农村,成为中国贫困的鸟瞰式缩影^[17]。当某个家庭因病、因残、因灾、因学、因房、因婚等缘由产生的消费支出远超出其可支配收入,跌落“捉襟见肘”的逆境。支出型贫困家庭造成家庭刚性支出过高,跨出家庭的负荷边界,卷入“消费大于收入”的苦境。对照而言,收入型贫困的内核是低收入,难以保障基本生存需求;支出型贫困的要点是高支出,因不可避免的大额刚性支出,导致收不抵支而身陷贫困^[18]。支出型贫困承袭人类全域发展的脉络^[19],关切收支平衡状况^[20],综合考量经济贫困和人文贫困。经济性收入贫困偏向社会性的支出贫困,中国的贫困类型现已切换为消费型贫困^[21]。

贫困标准(poverty thresholds)是贫困识别和贫困测度的基准^[22],是度量贫困人口规模与贫困程度的基础性工具;但其不等同于贫困线,泛指“衡量个人、家庭或某地区是否贫困的界定标志或测定体系,更是测量贫困深度和强度所参照的具体指标或指标体系”^[23]。国际惯例测量贫困倚重货币法,贫困线法当属常规性工具,如市场菜篮法、恩格尔系数法、数学模型法(“马丁法”)等^[24],凭此筛查贫困人口。2008 年世界银行依据 15 个最穷国的平均标准,将国际绝对贫困标准定为个人消费支出低于 1.25 美元/d,2015 年依 2011 年购买力评价(PPP)重新测算贫困标准为 1.9 美元/d。中国农村贫困标准指“在一定的时间、空间和社会发展阶段条件下,维持人们基本生活所必需消费的食物、非食物(包括服务)的基本费用。”保证每人每天摄入 2 100 大卡热量及 60 g 左右蛋白质的健康生存底线之外,牵涉生活必要的穿住行等非食物费用^[25]。农村贫困标准历经 1978 年 100 元/(人·年)、1985 年 206 元/(人·年)、2000 年 865 元/(人·年)、2010 年 2 300 元/(人·年)的嬗变轨迹(表 1)。2009 年中国政府取消农村绝对贫困人口和低收入人口的两线政策^[26],合成 1 196 元/(人·年)的统一标准。精准扶贫伊始,建档立卡贫困识别执行“农民人均纯收入 2 736 元”的标准,且比世界银行标准略高。世界银行采用购买力平价计算人民币兑美元的换算系数近年维持在 1:3.5~3.6 值域内,如 2014 年中国按现价计算的贫困标准为 2 800 元/(人·年),折合 777.78~800 美元,每人 2.13~2.19 美元/d,可见中国农村贫困标准实际高于世界银行全球极端贫困标准的 1.9 美元(数据为 2016 年 6 月 13 日中国国际扶贫中心副主任黄承伟在中国农业大学人文与发展学院讲座的公布资料)。由表 1 可知,农村扶贫标准的攀升与市场经济发展和全民生活水平高度同步,其定制共识是满足食物与非食物基本需求的费用。贫困标准的动态演替展现了由生存食物篮逐层推至穿、住、用、交通、教育、

表 1 改革开放后中国农村扶贫标准变化

贫困线(元)			贫困线(元)			贫困线(元)			贫困线(元)			扶贫标准 (元)
年份	绝对 贫困线	低收入 贫困线	年份	绝对 贫困线	低收入 贫困线	年份	绝对 贫困线	低收入 贫困线	年份	绝对 贫困线	低收入 贫困线	
1978	100	—	1989	259	—	1999	625	—	2009	—	—	1 196
1980	130	—	1990	300	—	2000	625	865	2010	—	—	2 300
1981	142	—	1991	304	—	2001	630	872	2011	—	—	2 536
1982	164	—	1992	317	—	2002	627	869	2012	—	—	2 625
1983	179	—	1993	350	—	2003	637	882	2013	—	—	2 736
1984	200	—	1994	440	—	2004	668	924	2014	—	—	2 800
1985	206	—	1995	530	—	2005	683	944	2015	—	—	2 855
1986	213	—	1996	580	—	2006	693	958	2016	—	—	2 952
1987	227	—	1997	640	—	2007	785	1 067	2017	—	—	—
1988	236	—	1998	635	—	2008	—	1 196	2018	—	—	—

注:资料来源于文献[24]、2016 年 6 月 1 日国务院扶贫办副主任欧青平在中国农业大学人文与发展学院的讲座数据。

健康、通信等非食品消费筐的需求导向型特点,其中食物支出比重走向趋低,纵贯的主旨是收入能否确保人的生存、温饱及发展的社会性建构。

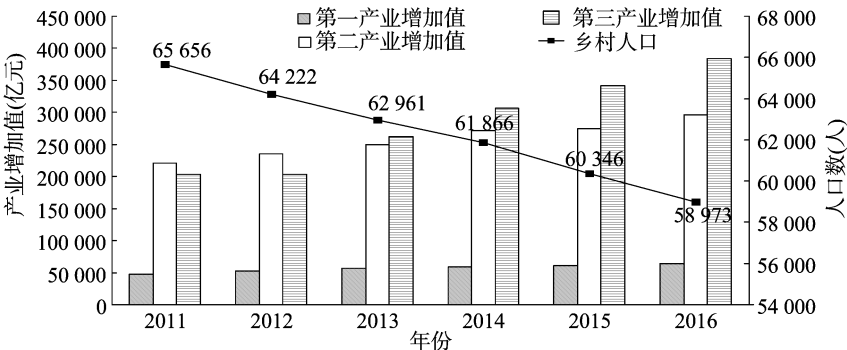
2 转型机理:农民生计结构的微观变迁

在现代化、城镇化、市场化的宏观干预下,中国传统农村处于大转型。农村社会的老齡化、空壳化、流动化情形严峻,据统计,近 10 年间累积消失 90 余万自然村落,平均每天有 200 多个村庄衰亡。目前,国家行政力量导引的城镇化运动加速自然村庄的终结,势不可遏的市场经济促使农民收入差距化、农民分化,农业天然弱质性在政府失灵和市场失灵的双重扰动下导演农民生计的风险性和脆弱性,青壮年劳动力离土出村的社会流动造成农村去活力化,诸多不确定性变量合力形塑农民收入和消费的动态新表征,贫困类型顺势凸显支出型特点。在 2020 年全面建成小康社会的倒逼机制下,精准扶贫、脱贫须廓清“三农”发展的新形势和新诉求。

2.1 农民生计与收入结构的调适性

在国家经济结构的升级转轨中,农业显现“双减少”的特点,即农业增加值对国民经济增长贡献的比重逐年递减(图 1),农业人口比重亦在逐年缩减。近年来,农民务农收入比重减少而务工收入比重在增多,农民以兼业化的生计业态回

应市场经济的瞬息万变。农业富余劳动力不断向发展迅猛的二三产业转移,农民收入结构也适时重组,工资性收入比重抬升。工资性收入已成为农民收入构成中的重要分支,占比于 2003 年赶超农业收入,是农民持续性增收的动力源^[27]。在自然经济环境下,有产出就有回报,划属为农民的净收入;但在市场经济条件下,有产出不一定有收入,结局也许是入不敷出的亏本。当前,种地成本逐年积增,假设农民耕种 0.67 hm² 玉米,正常年景收入 7 500 元/hm²,扣除种子、农药、化肥、灌溉、雇工等生产性投入,纯收入约为 4 500 元/hm²,若不计农民的机会成本可估算出 0.67 hm² 土地的总收入约为 3 000 元/年,比不上建筑、植树、服务等非农就业的工资性收入划算。遭遇自然灾害时,农民甚至“颗粒无收”,同质类农产品过剩还会引发“谷贱伤农”,如 2014 年山西省部分地区因雨季期过长造成红枣大面积受灾,而部分地区又因红枣丰产 0.4 元/kg 亦无人问津。农业生产成本的高投入反而带来低产出或增产不增收,土地剥离农业成本后纯收入微薄或收支抵消,这是当前农业经济的重要特征。同时,农民增收对国内外市场的依附性变强,农民以“半耕半工”的生计结构调适性应对政府和市场失效的二重危机,其收入结构也据市场行情发生关联性同构。农民生计与收入极富动荡性,农民的弹性收入远不抵其刚性支出。



资料来源于《中华人民共和国 2011—2016 年国民经济和社会发展统计公报》

图1 新时代大扶贫格局下中国三大产业发展趋势

2.2 农户饮食消费的亲市场化

中国农村生计样态为兼业化和专业化并置,自给自足的稳态自然经济被价格调节的动态市场经济所代替,食物从自食性为主转向购买性为主^[28]。传统农村经济中,小农被理解为自然经济形态,农民自种自食、种养结合的小农经济和庭院

经济模式大致满足食物的自我供养,如农田种粮食、院内种果蔬、养殖牛羊鸡猪,购买食物的开支较少。继体制改革、对外开放后市场经济强劲渗透,大宗农产品被商品化,农民食用的米、面、油、菜、肉等都要到市场上按需购买,自然经济被市场化。甘肃省老农张某谈及生计变迁时说:“过去种小麦、谷

子、荞麦、高粱、土豆和玉米等农作物、养家禽牲畜,农家土产品基本上自耕自养、自食自足,形成循环农业种养链条;而今因种地不挣钱的窘况使得务农人数减少且农作物品种多样性萎缩,200~300 人的村子青壮年劳动力全部外出打工,留守在村的少则 20~30 人,多则 40~50 人,通过农业以外谋生赚得现金到商店或集市上购买日常所需 85% 以上的米面油。”农民生计来路已从农业内部扩散至农业外部,生活中米面、肉菜等基本饮食的消费亲市场化,农民消费行为的变化也是生计与收入变更的一种本能性同步。在多元变数的叠冲下,农村经济从传统自养型转换为现代他养型。另外,假如 2015 年农民用自产农产品换取口粮,用自种玉米换大米,玉米市价约 1.6 元/kg,大米市价约 5 元/kg,卖 3 kg 玉米换取 1 kg 大米。“一买一卖”的交换平添额外的交易成本,农民的经济利益被挤压。

2.3 农民非食物支出的需求刚性

首先,教育投资占据垄断性地位。农村中小学撤点并校,农村教育从“文字下乡”反转为“文字上移”,不可规避性的开支增加。异地化教育无形添增教育成本,如交通费、租房费乃至家庭成员专职陪读的时间成本。“再穷不能穷教育”的观念固化,只要农村孩子具备外出读书的能力和机会,家长通常在保全其体面生活的前提下创造更好的教育条件。其次,住房改善和婚姻消费的占比较高。农村家庭父辈为子辈建造房屋、筹办婚礼的刚性支出也在攀高,映射出一种代际剥夺性。如宁夏回族自治区六盘山区农村彩礼高达 10 万元不等,婚礼花费超过 20 万元。父辈逃离不出“一婚十年穷”的套路,财富积攒经由子辈结婚、盖房等硬性开支而被隐性剥夺。50~70 岁的中老年人致贫原因多为子辈组建新家庭超前消费父辈的生活积蓄。此外,扶贫施策中的“易地搬迁”“生态移民”和“危房改造”项目都蕴含被消费的属性。最后,因病致贫现象极具普遍性。据国务院扶贫开发领导小组办公室(简称国家扶贫办)统计,建档立卡贫困户多元致贫包含因病、因学、缺资金、缺技术等 12 个选项,因病致贫以 42.2% 居首。生理性贫困有高度的不可控制性,特别在云南省、贵州省等偏僻贫

困村,因水源、土壤等化学元素的地理性缺陷或生活卫生的不良惯习,极易诱发地方病等疑难杂症。又因城乡公共品和公共服务供给的非均衡性,乡镇、村级医疗设施、医务专业人员等软硬件匮乏,因病致贫、因病返贫成为精准脱贫亟需攻克的难点。上述刚性支出的多维复杂性直逼农民最低需求的下线,但反过来如果不解决上述问题,亦会消解农民最低需求的保障程度。大部分农村家长必定优先供应子女上学、为子辈操办婚礼,宁愿节衣缩食、“小病不用治,大病治不起”,高额的社会性支出威胁农民最低需求的红线。

2.4 农民消费棘轮效应的不可逆性

棘轮效应(ratchet effect)由经济学家杜森贝利提出,是指人的消费习惯形成之后有不可逆性,即易于向上调整,而难于向下调整^[29]。尤其是在短期内消费是不可逆的,其消费行为惯性较大。这种习惯效应使消费取决于相对收入,消费者以自己过往的高峰收入为棱镜倾向于随收入的提高增加消费,不易因收入的降低而减少消费。中国农民消费的棘轮效应表现出广泛存在性、地域差异性和空间集聚性^[30]。一方面,市场经济的强干扰不断催生出新的消费需求和意愿,农民消费偏好转向追赶现代化生活的节奏感和获得感,附加农民消费的需求刚性,沉淀出惯常的消费定律。受棘轮效应的影响,农村家庭养成的消费习惯具有不可逆性,经年累月塑造的生活成本很难再降低。另一方面,经济增速形势大面积放缓,农民增收乏力,受居民消费价格指数(CPI)影响,农民消费不减反增。农民收入的有限性难以应对刚性消费的无限性,农民面临冲击容易被边缘化而滑入支出型贫困。陕西省秦巴山区李某的家庭开支为:伙食 300 元/(人·月)(白面 100 元/袋),衣物 200 元/(人·年),电费 20~30 元/月[电费 0.47 元/(kW·h)],手机通信费 50 元/月,做饭燃料 2 000 元/年,人情往来 1 000 元/年,保守推算满足四口之家最低需求的人均年支出约为 5 240 元,未含医疗、教育、冬季取暖等费用。西北省份如新疆维吾尔自治区等地冬季寒长,每年买煤约 3 000 多元实为家庭的地域性开支。普通农村家庭盘根错节的日常生活支出见表 2。

表 2 普通农村家庭日常生活支出清单

支出类型	支出项目	项目明细
常规支出	食物支出	五谷、肉类、奶类、果蔬、调料、油类、糖茶、饮料、零食及烟酒等
	衣物支出	服装、被子及家居布艺等
	水电煤气支出	水费、电费、煤气费/天然气费
	通信支出	固定电话费、移动电话费、互联网络费、卫星电视接收器等
	日常用品支出	洗漱用品、卫生用品、清洁用品等
	社会互动支出	婚丧嫁娶随份子、请客吃饭、逢年过节探亲、文娛旅游等
	爱好支出	毛线编织、十字绣、手工布鞋、缝纫、书刊杂志等
	社保缴费支出	新型农村合作医疗、新型农村养老保险等缴费
	交通支出	电动自行车、摩托车、私家小汽车、公共交通等
	医疗支出	看病买药的等自费支出
特殊支出	教育支出	学前、小学、初中、高中、中专及大学以上教育支出
	住房支出	修建新房、维修房屋、家设添置等
	突发事件支出	自然灾害、意外事故、公共卫生事件、社会安全事件等不可预测的支出
	其他特殊支出	生辰寿宴、老人护理、赡养或抚养老人、自主创业设备投资等

注:资料根据实地调研整理所得。

3 实践困境:贫困识别与贫困标准的再审视

贫困标准是重要的地方识贫工具之一,贫困标准的精确

研创是关乎精准识贫信度与效度的标杆。目前学界观点分殊,有学者认为现行贫困标准对农民收入有高估之嫌,不能反映贫困的真实状态;也有学者认为 2 800 元的贫困标准太低,

农村中大多数人均已达标。根柢包括以下几方面:贫困转型的普适化,贫困标准的理论值与支出型贫困的规模化存在势差,膨化的消费需求逾越了贫困标准的界限;建档立卡地方识别的简单化,核算贫困户收入工作的主观化;社区瞄准的靶向偏离,程序识别法造成贫困人口漏扶、非贫困人口错扶;建档立卡贫困户数的档案化,现有贫困人口只能退出、无法增补、不可滚动更替,新生和返贫的贫困人口被遮蔽。检视贫困识别偏离的实践迷局,力倡学界基于学理和现实层面研制拟合度更高的贫困标准,指盼脱贫攻坚决胜后动态管理相对贫困人口。

3.1 高估农民收入的可支配性

以代际和性别分工为底版的“半耕半工”是中国农村主要的生计模式,农户家庭收入源自务农和务工。2016 年中国农村人口约占全国人口的 43%,而农业增加值只占 GDP 的 8.6%,农民增收主靠二三产业的就业、进城打工。首先,从产业发展角度窥探。在市场经济自发调节下,贫困地区从众性的产业模式致使同质化的农产品增产,农村产能过剩,农产品价格指数普遍走低,农业供给侧结构性改革逼近,务农收入缩水。其次,从外出打工角度探析。核算农村家庭收入的“乐观偏差”是假设一个农民在城市谋生,1 年外出打工 6~8 个月,工资性收入 2 000 元/月,年收入为 16 000 元,四口之家则 4 000 元/人,按 2014 年贫困标准人均 2 800 元判定该农户已经脱贫。歧点在于初定贫困标准时是参照农村和城市 2 个恩格尔系数计算的,该农民如果在家门口就近就业,打工成本较低,该收入即为家门口的收入,故依此推算误差较小,能较准确地反映农民收入的真实性;但多数情况下农民在城市打工,按 16 000 元/年的收入、吃住按 12 个月计算,有可能刚好达到所在城市的最低劳动报酬。在城市打工理应按城市的最低生活标准计算,该农民的收入必须扣除城市最低工资标准,且减去交通等硬性开销后的余款方可带回农村,被记为真正的收入。用农村的消费水平来衡量城里的打工收入,过高估计了农民收入的可支配性。况且农民外出打工多属临时性,务工收入波动性极大。一般西北省份冬季近 4 个月的取暖期停工,有的地区 1 年仅有 4 个月的打工期,农民多从事技术含量较低的工种,如搬运工、建筑工等。基层工作人员的简约式推理对农民收入的估值态度过于乐观。

3.2 农民收入与支出的地域不对称性

中国农村贫困标准低于城市低保标准归因于城乡二元的结构性分割,城市低保大致是农村低保的 3 倍。农民支出涵括置身城市的支出,上述农村四口之家约有 3% 的消费在城市,用城市收入来抵用农村消费的计量欠妥当。假设该四口之家有 1 人外出打工,更科学的测度是加权测算收入而非简单的数字相加,即要对恩格尔系数及贫困标准加权。家庭中有 3 个人是在农村生活当按农村恩格尔系数及贫困标准计算,在城市生活的那个人则按城市标准计算。加权之后的结论是,该家庭的贫困标准并非人均 2 800 元,而至少为 3 000 元,事实上农村贫困标准被低估。调研中频现基层工作简单化、地方工作随意性强,只是化约推算,在计算农民收入时忽视了“外出务工收入”所深谙的二元性。对农民收入的 4 项核算包括工资性、经营性、财产性和转移性,通盘考察农民收入来源和收入结构。基层人员入户调查收入,通过目测住房、

教育、健康、生产资料等向度,询问打工情况,大概估算收入值,再参考国家扶贫标准判断该农户贫困与否。如该地识别忽略打工收入所包含大量的城市生活支出,收入和支出的地域不对称性就会致使原始数据的信息不对称,收入估值的准确性也会大打折扣。

3.3 农村贫困人口数量的档案化

精准扶贫要观照贫困户的生存权、选择权和发展权。据国家扶贫办统计,2014 年建档立卡识别 12.8 万个贫困村,2 948 万贫困户,8 962 万贫困人口,填写《扶贫手册》并录入全国扶贫信息网络系统;2015 年建档立卡“回头看”,删除识别不准的 929 万人,识别补录 807 万人后贫困人口为 5 632 万人,更新贫困户信息管理系统数据。“十三五”期间中国的脱贫人口进一步框定为 5 575 万人是相对档案化的,该数据只能减不能增,贫困人口只能退出不能增替,僵化的管理思维与贫困的动态性本质发生悖离,新贫困人口自动被排斥。贫困的顽疾性无法避免贫困人口新增、脱贫人口返贫。精准帮扶借由“五个一批”中的前 4 批解决有发展能力的贫困户脱贫致富,剩下劳动能力缺失或无劳动能力的特殊群体发挥低保兜底的救助功能。广西壮族自治区在贫困识别时把部分收入刚越过贫困临界值、但因细微差别和指标限制未被归入建档立卡贫困户的人群称为“边缘人口”。实地调研中发现,建档立卡贫困户之外的农村低收入农户因家庭人均纯收入略高于国定贫困线、家庭财产不合规、民主评议不过关、贫困指标不够用等理由被剔除在建档立卡之外,据不完全统计约占农村非贫困户的 1/4。农村边缘人口徘徊在建档立卡贫困户和低保户之间的“灰色地带”:其特性是易返贫性,极可能因产业失败、生理性缺陷或突发性事件返贫,但已错过建档立卡的识别机会;其综合条件超过低保户的标准,无法纳入低保范畴,而悬崖效应(cliff effect)又将福利关怀持续性收敛至低保户。现行贫困标准是高是低,亦或贫困人口只减不增,意蕴众多不确定性因素。受国家战略及时间节点的宰制,静态化的贫困人口必须退出,即便边缘人口滑入贫困陷阱,也只能滞留在政策盲区不能被动态识别。

3.4 地方贫困识别的多重模糊性

农户收入统计口径信度缺失,财产性收入中的动产如银行存款、有价证券等隶属个人隐私无法从金融机构取证,工资性收入表述式失准。基层工作人员观察、询问、臆测、预判、汇总后的收入估值欠可靠性。村党支部委员会和村民委员会无法严格按经济收入识别贫困人口,只能辅助“程序识别法”筛选。建档立卡贫困户“社区瞄准”包括 5 个流程:农户自愿申请,村民代表大会民主评议投票,村民委员会和驻村工作队核实(第 1 次公示),乡(镇)人民政府审核(第 2 次公示),县(市、区)扶贫办复审后公告。建档立卡贫困户名额依行政区划被逐级分解,“规模设定”下的过程识别法会产生弃真型(符合条件的贫困人口没有全部识别)和存伪型(不符合条件的非贫困人口却被识别)扶贫资源传递误差,有违社会政策公平正义的设计初衷。如重庆市、贵州省的“八步四公示”、四川省通江县“十步工作法”、江西省下七乡“12345 精准识别模式”、河北省梁二庄镇“六不评”、宁夏回族自治区彭阳县“五比五优先六不评”的排队法及同心县“五看”等乡土“联评”招数,看似强化瞄准的精准性,实则虚化识别的科学性。

精准脱贫退出识别的标准是“两不愁、三保障”及户均可支配收入稳定超过国家扶贫标准,程序是“民主评议,自我认定,逐级审核,公示公告”等,与精准识别的工作逻辑相吻合。农民收入欠稳定性且难以数字化、程序识别的人为性谬差、贫困标准无法附和广义性的支出型贫困、只退不进的割裂性识别现状,自上而下的贫困标准误差与自下而上的地方识别偏差共塑贫困识别的多重模糊性。

4 结语与展望

打赢脱贫攻坚战的胜局是“确保现行标准下农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困”。颠覆性变革标志着历史制造34年的贫困县被除名,贫困人口统计名单被消弭,学者们将此翻越称为传统扶贫发展史上的一个“后扶贫”时代,或扶贫转型的“新贫困”时代。绝对贫困消除之后,相对贫困在一定范围内还将长期存在。对农村贫困转型机理及贫困识别偏颇的再审视后,回归政策视野,展望如下:第一,农村贫困的性质发生转变,收入型贫困让位于支出型贫困,及时修适现行贫困标准须靶向支出型贫困,权衡收入和支出这两方面的代理变量,矫正理性工具的偏差。第二,贫困标准的地方化,中国地域发展不平衡性和生态特殊性要求贫困标准不能“一刀切”,针对区域性经济社会发展水平细化贫困标准,在统筹标准下构筑片区、县(市、区)、乡(镇)多级差别化的地方贫困标准。第三,科学核算农民收入,改变数字征询后简单化的感性汇总,考虑对城乡恩格尔系数及贫困标准加权求和,同时规避程序识别法的过程“内耗”。第四,夯实社会安全网,优先农村基础设施和公共服务的投入,追加农村急救体系、关爱服务体系等社会保障制度,谋求福利多元化预防发生新贫困。第五,构建国家、市场、社会“三维一体”的贫困治理体系,整合社会资源和社会力量,协同补齐贫困治理的资金、活力短板。第六,动态识别贫困人口并进行动态管理,贫困是一个动态发生的社会过程和事实,是偶然性和必然性、短期性和长期性的矛盾统一体,农村贫困转型态势研拟贫困标准,因情设档、因户施策、进退滚动,保证困难群体的动态鉴别与帮扶。第七,反贫困伦理关怀是实现人的全面发展,展现以穷人为中心从生存到生活,再到发展的圈层式延伸,“后扶贫”时代要抹除“贫困户”标签带来的污名化。精准脱贫的真义是“脱真贫”“真脱贫”,实践中还须处理好“收入”与“支出”的关系、“普惠”与“特惠”的关系、“静态”与“动态”的关系,警惕“精英俘获”“数字脱贫”“扶富不扶贫”“缩小版的大水漫灌”“穿新鞋,走老路”等异化现象,方能固守脱贫绩效。贫困的动态管理是治贫的优化策略,藉由监测、识别的动态管理机制排解制度设计的失当和制度执行的失效,从效率和公平视阈实现发展的最大同心圆。

参考文献:

- [1] 黄承伟. 中国扶贫开发道路研究:评述与展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016, 33(5): 5-17.
- [2] 李小云, 唐丽霞, 许汉泽. 论我国的扶贫治理:基于扶贫资源瞄准和传递的分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2015, 55(4): 90-98, 250-251.
- [3] 国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困检测报告2017[M]. 北京: 中国统计出版社, 2017.
- [4] 林雪霏. 我国场域内的反贫困逻辑:基于多维理论视角[J]. 重庆社会科学, 2014(9): 43-52.
- [5] 王卓. 论暂时贫困、长期贫困与代际传递[J]. 社会科学研究, 2017(2): 98-105.
- [6] 段培新. 支出型贫困救助——一种新型社会救助模式的探索[J]. 社会保障研究, 2013(1): 168-177.
- [7] 杨国涛, 周慧洁, 李芸霞. 贫困概念的内涵、演进与发展述评[J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版), 2012, 34(6): 139-143.
- [8] 蓝红星. 贫困内涵的动态演进及发展趋势[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版), 2012(23): 56-59.
- [9] 左停, 杨雨鑫. 重塑贫困认知:主观贫困研究框架及其对当前中国反贫困的启示[J]. 贵州社会科学, 2013(9): 43-49.
- [10] Rowntree B S. Poverty: a study of town life [M]. London: Macmillan, 1901.
- [11] 中国农村贫困标准课题组. 中国农村贫困标准研究[J]. 统计研究, 1990(6): 37-42.
- [12] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任赜, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [13] Deepa N. Empowerment poverty reduction: a sourcebook [M]. Washington DC: Work Bank, 2002.
- [14] 1997年中国人类发展报告——人类发展与扶贫[M]. 纽约: 联合国开发计划署, 1997.
- [15] 2010年人类发展报告——国家的真正财富: 人类发展进程[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2010.
- [16] 徐大慰. 上海支出型贫困家庭的救助模式和经验启示[J]. 华东经济管理, 2012(9): 6-9.
- [17] 郑瑞强. “支出型贫困”家庭社会救助模式设计与发展保障[J]. 农业经济, 2016(2): 95-96.
- [18] 路锦非, 曹艳春. 支出型贫困家庭致贫因素的微观视角分析和救助机制研究[J]. 财贸研究, 2011(2): 86-91.
- [19] 刘水莲. 我国支出型贫困社会救助实践及救助路径优化[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版), 2016(9): 19-22, 47.
- [20] 钟仁耀. 支出型贫困社会救助制度建设:必要性及难点[J]. 中国民政, 2015(7): 22-23.
- [21] 邢成举, 赵晓峰. 论中国农村贫困的转型及其对精准扶贫的挑战[J]. 学习与实践, 2016(7): 116-123.
- [22] 徐映梅, 张提. 基于国际比较的中国消费视角贫困标准构建研究[J]. 中南财经政法大学学报, 2016(1): 12-20, 29.
- [23] 左停. 贫困的多维性质与社会安全网视角下的反贫困创新[J]. 社会保障评论, 2017(2): 71-87.
- [24] 李小云, 齐顾波, 徐秀丽. 普通发展学[M]. 2版. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [25] 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(9): 3-12.
- [26] 杨翊. 精准扶贫的贫困标准与对象瞄准研究[J]. 甘肃社会科学, 2017(1): 95-100.
- [27] 关浩杰. 我国农民收入结构变动与收入波动的关联性分析[J]. 南京审计学院学报, 2013(3): 17-23.
- [28] 左停. 新常态下, 扶贫工作面临新挑战[J]. 社会观察, 2015(8): 34-36.
- [29] Berliner J. Factory and manager in the Soviet Union, Cambridge, Mass [M]. Massachusetts: MIT Press, 1957.
- [30] 王敏琴, 晁嫚璐, 张迪. 农村居民消费的棘轮效应及其空间聚集[J]. 农村经济, 2015(5): 38-43.