

扶贫模式可持续减贫效应的分析框架及机理探析

刘艳华¹, 徐 勇²

(1. 浙江财经大学经济学院, 杭州 310018; 2. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘 要:“精准扶贫”是近年中国全面推进建设小康社会的重大战略举措,精准识别扶贫对象、精准安排扶贫项目、精准监测脱贫成效是“精准扶贫”战略的核心内容,如何保障系列“精准”的实现亟需科学、系统的评估方法和评测手段作支撑。为从多维度、动态、一体化角度对扶贫项目的可持续减贫效果进行评估,本文对中国目前已在执行的各种扶贫项目减贫效果评估多偏重经济维度、缺乏机理解析和可持续性评价等问题,借鉴 DFID 可持续生计分析的学术思想,提出了适用于扶贫模式可持续减贫效应评估的分析框架,进而对社会保障式、项目建设式、产业化、科学技术、移民与城镇化、易地搬迁与安置、信贷、参与式等8种扶贫模式可持续减贫的作用机理进行了探析。研究结果既能展示扶贫模式的减贫作用机理与贫困群体特征的契合程度,又能分析扶贫模式对贫困群体多维度及可持续的生计改善状况,同时也可对系统、综合、定量地评估可持续减贫效果的方法模型发展提供思路借鉴。

关键词:扶贫模式;脆弱性;可持续生计;减贫效应;作用机理

1 引言

自大规模扶贫开发以来,在有力的政策支持下,中国发展了诸多行之有效且内容和形式各异的扶贫模式,如以工代赈、整村推进、教育培训扶贫、产业化扶贫、城镇化扶贫、易地搬迁与安置扶贫、信贷扶贫等。但2000年以后,随着大部分农村绝对贫困人口脱贫成功,各扶贫模式的作用效果开始下降(孔祥智, 2008; Goh et al, 2009)。尽管政府适时调整了区域瞄准的策略,在贫困县认定的基础上开展了贫困村的认定并逐步转向扶贫到户,还改善了之前开发式扶贫中存在的一些体制机制方面的问题,但扶贫效率的提高不够明显(汪三贵等, 2007; Park et al, 2010)。学术界和政府已普遍意识到改善扶贫项目实施的质量和效率是中国农村扶贫进入攻坚阶段的关键所在。“精准扶贫”方略的提出正是对这一关键问题的及时回应。

对各扶贫模式改善贫困群体可持续生计的作

用机理认识不清,对扶贫项目在地方实施的可行性和作用效果缺乏系统、全面的评估是导致这些扶贫模式/项目实施效率和效果差的主要原因之一。通过梳理中国在扶贫实践过程中涌现出的各种扶贫开发模式的作用特点,不难看出,这些模式均试图通过在一定程度上改善贫困群体的生计能力和手段来达到扶贫减贫的目的,然而,对于这些扶贫模式究竟是否瞄准了合适的贫困群体,如何作用于贫困群体生计的各个方面以及作用的效果是否具有可持续性等问题,学术界和政府目前尚缺乏足够清晰的研究和认识,这在一定程度上造成了项目配置与贫困群体/地区需求和条件不匹配、资源浪费严重,扶贫效果可持续性差、返贫率高,项目瞄准精度不高、贫困人口受益不足等问题(李小云等, 2007; 中国发展研究基金会, 2007)。

目前,中国学术界、政府或第三方机构针对这些扶贫模式的实施效果评价主要从两个方面着手:

① 考查扶贫项目在多大程度上瞄准了目标群体。

收稿日期:2017-09-14;修订日期:2018-02-12。

基金项目:国家自然科学基金项目(41601122);浙江省哲学社会科学规划课题(18NDJC151YB) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No. 41601122; Philosophy and Social Sciences Planning Project of Zhejiang Province, No. 18NDJC151YB]。

作者简介:刘艳华(1984-),女,讲师,主要研究方向为农村贫困、区域经济与可持续发展,E-mail: YHLiu2014@zufe.edu.cn。

引用格式:刘艳华,徐勇. 2018. 扶贫模式可持续减贫效应的分析框架及机理探析[J]. 地理科学进展, 37(4): 567-578. [Liu Y H, Xu Y. 2018. Analytical framework of sustainable poverty-reduction effect and mechanisms of anti-poverty models[J]. Progress in Geography, 37(4): 567-578.]. DOI: 10.18306/dlkxjz.2018.04.012

主要通过项目获益人口的分布与特征来衡量,在国际社会发展的相关评价指标中,应用最广的是Baker等(1994)提出的漏出率、未覆盖率和Park等(2002)定义的瞄准缺口和瞄准错误(引自Myles et al, 2000; 引自向运华等, 2016);②考查政策作用对象的受益程度如何。主要通过对项目实施前后各种产出的增长和物质条件的改善来衡量,但由于产出指标复杂,数据获取和定量较困难,学者在研究中往往通过对相关经济社会指标的描述性统计与对比进行简单评述(汪三贵, 2008; 张茹等, 2014)。也有部分学者通过选择感兴趣的减贫效果指标并构建计量模型来评估(刘冬梅, 2001; 樊丽明等, 2014),但涉及方面有限,不够系统和综合。总体而言,已有相关评价多停留于典型案例单体评述和简单综合表述,考查多偏重经济维度、缺乏效果机理解析及可持续性评价,更鲜有系统、定量的效果评价方法和手段。

事实上,贫困,尤其是持续贫困,致贫原因及剥夺特征往往是复杂多样的(郭熙保等, 2016),而不同扶贫模式作用于贫困群体的各生计要素往往是片面和不同的,且这种作用效果是持续动态变化的。因而,要打破这些扶贫项目的低效低质瓶颈,有效贯彻和实践“精准扶贫”,亟需通过对贫困群体的多维度特征及扶贫模式改善其贫困状况的机理进行系统和详细地分析,并从要素、结构、影响、过程、策略和效果等一体化角度开展综合评价,以准确把握不同扶贫模式的优缺点、适用地域与适宜贫困群体类型,准确评价不同扶贫模式在实践中的受益对象瞄准度及可持续脱贫效果,为“精准扶贫”方略的有效实施及实现消除绝对贫困目标提供方法和途径借鉴。

英国国际发展机构(DFID)创建的集社会排斥分析、脆弱性分析与可持续生计分析于一体的集成分析框架围绕引起贫困的复杂因素及其相互作用过程来理解贫困并提供多种解决方案(Roberts等, 2003),是从多维度、一体化、动态角度考察扶贫项目实施效果的理想分析框架基础。国际上,该框架被广泛应用于贫困群体可持续生计状态及贫困政策响应研究(Brandolini et al, 2010; Thabane, 2015)。在DFID的分析框架基础上,本文提出更适用于扶贫模式可持续减贫效应评估的分析框架。在对已有扶贫模式进行梳理的基础上,利用所构建分析框架的相关内容,对扶贫模式可持续减贫的作

用机理进行探析,藉此希望为系统、综合地评估扶贫模式可持续减贫效应的定量方法模型发展提供启示性思路。

2 分析框架

DFID分析框架主要包括五部分内容(DFID, 1999):环境/背景脆弱性、五大生计资本、政策机构或过程、生计策略和生计输出。其动态作用过程可简单表述为(刘艳华等, 2015):农户家庭如何根据其所拥有的生计资本状况有效应对环境/背景脆弱性的冲击,抓住政策、机构和过程中的有利因素而采取正确的生计策略并产生预期的生计结果,以达到改善未来生计状况的目的。

如上所述,DFID框架设计的初衷是为了从多维度动态地考察影响贫困的复杂因素及贫困形成的过程,然而,在实际应用中,很多学者基本上都是以生计资本的构成状况,作为判断农户是否贫困或生计是否可持续的标准(Sharp, 2003; Erenstein et al, 2010),这显然是不够全面的。另外,DFID框架本身仅仅强调了生计输出对农户进一步生计资本状况的改善情况,而忽略了生计输出可能带来环境/背景脆弱性的改变(DFID, 1999)。事实上,如果结合脆弱性分析方法的学术观点(Bohle, 2001; Birkmann, 2006),农户所面临的环境/背景脆弱性体现了其对各种外部冲击和趋势等风险的暴露度,而其拥有的五大生计资本状况则决定了其预测和承受这些外部风险的敏感度,以及应对、抵抗和从冲击中恢复的内在能力。因而,可以认为,农户是否正在经历或即将经历贫困主要取决于其面临的环境/背景脆弱性及其拥有的五大生计资本各要素的水平及结构状况,本文将其定义为农户的脆弱性—可持续生计水平,即 VSL_t 。考虑到其动态性,结合分析框架各部分的相互作用过程,用公式表达为:

$$VSL_{t+1} = g(V_{t+1}, L_{t+1}) = f(V_t, L_t, Ps_t, St_t, O_t) \quad (1)$$

式中: VSL_{t+1} 为农户下一时刻 $t+1$ 的脆弱性—可持续生计水平; V_{t+1}, L_{t+1} 分别代表农户下一时刻 $t+1$ 的环境/背景脆弱性和生计资本组成; $V_t, L_t, Ps_t, St_t, O_t$ 分别代表农户当前状况下的环境/背景脆弱性、生计资本组成、经历的政策机构和过程、采取的生计策略和获得的生计输出。

同时,为了凸显扶贫模式作用于农户脆弱性—可持续生计各要素及其总体结构的作用过程,保留

DFID的核心概念和分析思路不变,本文还将扶贫模式从政策、机构或过程中独立出来(假定后者是空间均质、影响中性且固定不变的,而前者作为主要影响和作用力量参与可持续减贫效应分析),从要素、结构、影响、过程、策略与效果等一体化角度构建了评估扶贫模式可持续减贫效应的分析框架(图1)。这样扶贫模式对贫困农户脆弱性—可持续生计状况改善的整个动态过程可描述为:扶贫模式通过直接作用于贫困农户的脆弱性—可持续生计各要素及其结构、可用的生计策略选项及已有的政策、机构或过程,影响其生计策略选择,并产生特定的生计输出结果,从而改变其原有的脆弱性—可持续生计要素及其结构。这一改变又会伴随着扶贫模式的持续作用或变化了的扶贫模式的作用继续下去。当扶贫项目终止,扶贫模式的影响将消失,但其他动态迭代过程仍会继续。

新形成的评估框架,可帮助学者和决策者开展不同扶贫模式可持续减贫的作用机理探析,以识别不同扶贫模式的主要作用维度和过程,并便于从受益对象瞄准度和受益对象脆弱性—可持续生计改善状况两个方面开展扶贫模式的综合减贫效应评估。下文主要对不同扶贫模式可持续减贫的作用机理进行探析,仅简要阐述形成扶贫模式可持续减贫效应定量评估方法、模型的可能思路(图2)。

受益对象瞄准度评价的核心是评价不同扶贫模式在执行中是否瞄准了在各扶贫模式主要作用维度具有最严重弱势/剥夺特征的贫困群体。初步考虑,可通过三个步骤实现:首先,通过发展基于农户脆弱性—可持续生计水平的多维度贫困测度方法以识别考察范围内的贫困群体,并判定其弱势/剥夺维度,相关研究成果见刘艳华等(2015);其次,依据不同扶贫模式的主要作用维度及过程,结合贫困农户的弱势或剥夺维度,对贫困群体进行项目安排适宜度排序,并根据实际项目预算所确定的目标群体数量认定不同扶贫模式的瞄准贫困群体;然后,计算实际扶贫项目执行过程中的漏出率和未覆盖率及瞄准缺口和瞄准错误等瞄准度量指标。

受益对象脆弱性—可持续生计改善状况评价是要确定在扶贫模式的作用下受益贫困群体脆弱性—可持续生计各要素的绝对量及结构的改变,从而评估其带来的减贫效益及效果的可持续性。其基本步骤为:首先,计算出各种扶贫模式对扶贫对象不同生计资本和环境/背景脆弱性各要素的实际改变量;其次,分析这些改变的部分是否改善了贫困农户的脆弱性—可持续生计结构,借鉴刘艳华等(2015)基于DFID框架发展多维贫困测度方法的思路,认为农户拥有或可利用的五大生计资本之间是存在不完全可替代关系的,在无法严格认定不同资

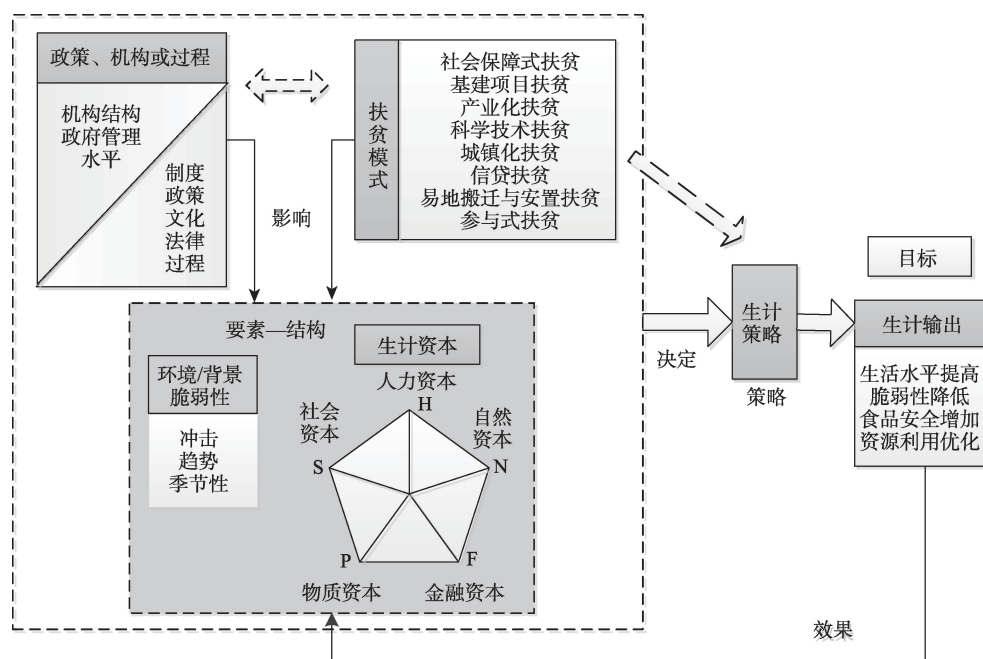


图1 扶贫模式可持续减贫效应的分析框架(改编自DFID(1999)的可持续生计分析框架)

Fig.1 Framework for the analysis of sustainable poverty-reduction effect of anti-poverty models (revised from the sustainable livelihoods approach framework proposed by DFID(1999))

本之间重要程度差别的前提下,假定五大生计资本组成的结构越接近正五边形结构,即不同的生计资本量越平衡,生计的可持续性越强。最后,测算对比项目实施前后扶贫对象的脆弱性—可持续生计水平的改变。用公式简单表示为:

$$\Delta VSL_t = VSL_t - VSL = g(V_t, L_t) - g(V_0, L_0) \quad (2)$$

式中: ΔVSL_t 为一定的时间段 t 内扶贫模式对农户脆弱性—可持续生计水平的作用效果; V_0 和 L_0 分别为初始时刻农户的环境/背景脆弱性和生计资本构成, V_t 和 L_t 分别为项目执行期末时刻农户的环境/背景脆弱性和生计资本构成。

3 扶贫模式及其作用机理

简单地讲,扶贫模式是指按照一定的规则对扶贫项目进行的归类。为了更好契合所构建的扶贫模式可持续减贫效应分析框架,本文主要按照作用

于扶贫对象的侧重点差异对中国农村扶贫实践中涌现出的各单项扶贫模式进行梳理(表1),而不包括整村推进模式这样的综合扶贫模式。

在扶贫模式梳理的基础上,借助上部分形成的分析框架,本文从各扶贫模式的直接作用维度及其可能带来的生计策略改变、适宜的贫困群体/地区类型、理论的减贫效果强度以及潜在的问题及要求等几个方面对各扶贫模式可持续减贫效应的作用机理进行了分析。图3简要展示各扶贫模式的适宜贫困类型及主要直接作用维度。需要说明的是,由于在实践中,不同扶贫模式往往是结合起来实施的,为考察不同模式独立的作用机理和扶贫效果,首先将不同模式严格独立开来进行分析,即在保持其他条件不变的情况下进行各扶贫模式作用机理与扶贫效果的分析。

3.1 社会保障式扶贫

中国的社会保障式扶贫经历了从社会救济到

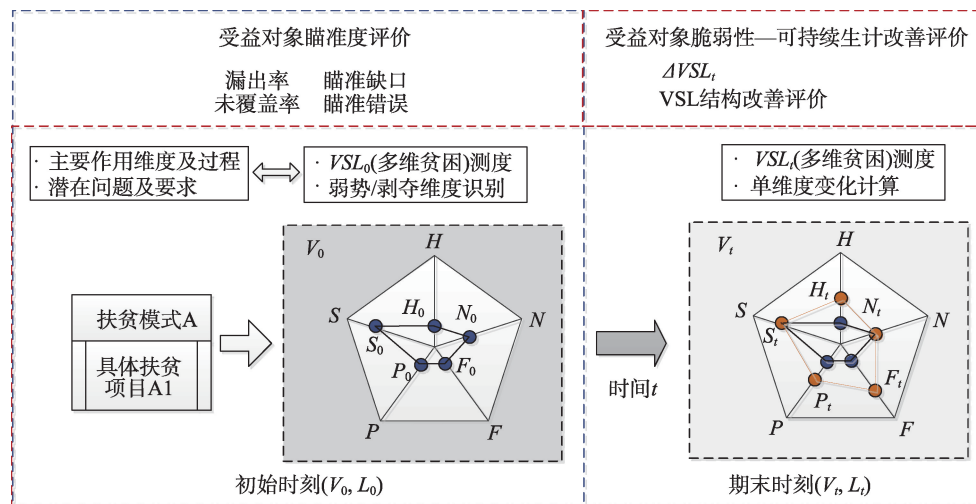


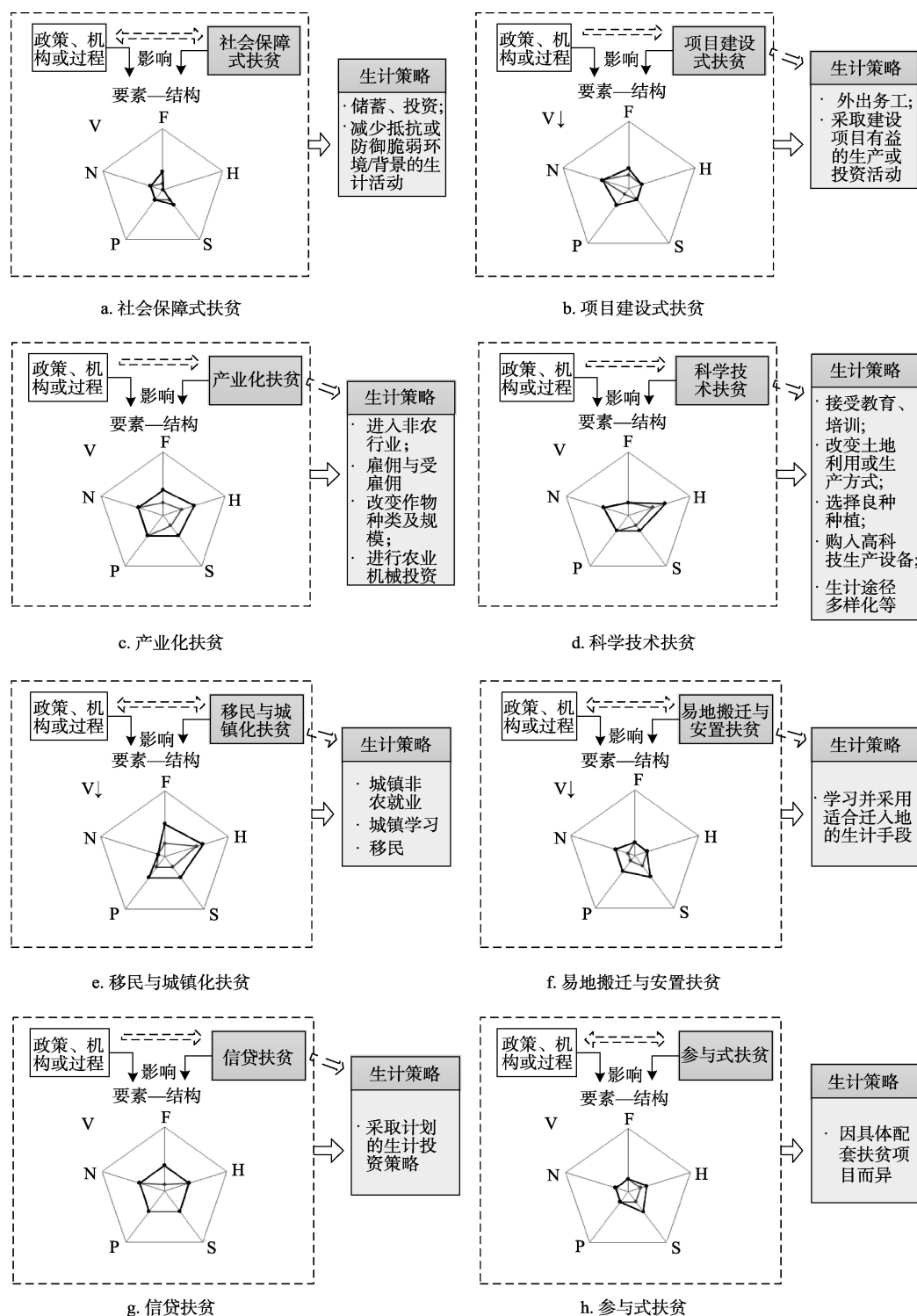
图2 扶贫模式可持续减贫效应评估的方法步骤

Fig.2 Potential methods and steps for the assessment of sustainable poverty-reduction effect of anti-poverty models

表1 中国已在执行的农村扶贫模式

Tab.1 Existing anti-poverty models in rural China

单项扶贫模式	具体项目措施
社会保障式扶贫	社会救济;五保供养制度;社会保障体系
项目建设式扶贫	以工代赈;生活和生产性基础设施和服务设施建设;环境改善和生态治理项目;防灾减灾项目
产业化扶贫	公司+基地+农户;地方优势/特色农业、工业、旅游业等产业培育;产业合作社
科学技术扶贫	科技研发/推广扶贫;信息化扶贫;教育培训扶贫
移民与城镇化扶贫	教育移民、劳务移民、城镇化
易地搬迁与安置扶贫	易地搬迁与安置
信贷扶贫	贴息贷款、小额信贷
参与式扶贫	—



注: 图中V、F、P、H、N、S分别对应于环境/背景脆弱性、金融资本、物质资本、人力资本、社会资本和社会资本; ↓表示下降; 灰色线代表扶贫模式实施前的水平, 黑色线代表扶贫模式直接作用后的水平。

图3 各扶贫模式适宜贫困群体类型及主要直接作用维度^①示意图

Fig.3 Livelihood strategies of each anti-poverty model for different groups of people and effects on the five dimensions of capital and vulnerability

①灰色各维度的初始得分值为适宜贫困群体类型的对应项, 只对主要适宜维度值进行了夸大处理。主要直接作用维度是指扶贫模式直接影响到, 并不包括这些方面的改变进一步引发的生计策略到生计输出, 再到脆弱性—可持续生计水平的迭代过程的各个方面。由于这一动态过程占用篇幅较大, 所以生计策略之后的过程被省略。

五保供养,再到农村最低生活保障制度的过渡(李小云等, 2007)。近些年,中国在农村教育、医疗和养老等保障方面也已经陆续出台了一些措施。研究表明,发展完善的社会安全保障网络不仅能阻止家庭落入极端贫困,还能使家庭陷入贫困后的贫困跨度时间最短,对减贫和促进经济增长都具有重要作用(Barrientos et al, 2005; 向运华等, 2016)。

目前中国的社会保障制度主要从两个方面对贫困/脆弱农户的脆弱性—可持续生计状况产生影响:一是在农户收入缺乏或面临突发风险时,为他们提供物资支持,增加其生计资本构成中金融资本的数量,以保障其基本生活水平,增强其恢复力;二是更多数情况下,作为一种政策、机构和过程为贫困或脆弱性群体提供社会保障和支持,从而在一定程度上可能影响其生计策略及结果,如减少采取对抵抗或防御脆弱环境/背景的生计活动,更多地采取其他增收的生计策略等。

从社会保障式扶贫的作用机理来看,该模式是一种最基础的扶贫手段,应当在任何地区都尽可能建立起完善的社会保障网络,但其主要作用对象为缺乏劳动或创收能力以及短期遭受突发风险的人群。这类人群或者由于收入低而导致生存和发展的金融资本不足,或者环境/背景脆弱性高,易遭受风险冲击。由于该模式只能为他们提供最基本和较低水平的物资资助和社会支持,仅可暂时缓解其金融资本的不足,却不能对其环境/背景脆弱性作出改变,因而,该模式并不能快速、彻底地改善他们的脆弱性—可持续生计状况,往往还需要其他扶贫模式对应项目的配合。但如果社会保障的水平设置适当,会有利于他们作出生计策略的调整,如增加对人力资本的投资或进行必要的物资储备,从而为长期的生计改变奠定基础。

3.2 项目建设式扶贫

项目建设式扶贫主要指通过对基础和公共服务设施、环境改善与治理以及防灾减灾等项目的建设来改善贫困地区落后状况的扶贫模式。实践证明,以不同形式开展的、与当地需求相结合、并运行有效的项目建设对贫困地区收入增加和生活生产条件改善效果显著,对经济增长、贫困缓解及环境可持续具有重大作用(Yi et al, 2011; 张勋等, 2016),尤其是,与贫困群体劳务投入相结合的以工代赈方式(朱玲, 1990; 刘冬梅, 2001)。

项目建设式扶贫改善贫困农户脆弱性—可持

续生计状况的作用机理根据所建项目的不同而不同。对于生活和生产性公共基础或服务设施的建设而言,带给贫困农户最直接的改善就是其可利用的外部物质资本水平,如交通、通讯、水利设备等,当然,对于专门针对贫困家庭的基础项目建设则会直接改善他们拥有的物质资本状况,如住房、大棚等。此外,通过公共设施的建设还可增加贫困农户对借贷等金融资本,水、能源等自然资本,教育、医疗、保健等人力资本条件以及对外部企业或组织等社会资本的可获得性,并促使其利用改善后的资本和条件作出相应的生计策略调整,如增加教育或培训投资、外出务工等,以进一步改善其可持续生计状况。而环境改善、生态治理和防灾减灾项目的建设对减贫的作用体现在直接降低贫困群体面对的环境/背景脆弱性。由于目前的项目建设大多采取以工代赈的方式,这种扶贫模式还可直接作用于农户的生计策略选项,促进其根据自身条件改变生计策略,增加收入。

从项目建设式扶贫的作用机理来看,该模式是一个满足基础自然地理生存和发展条件但环境/背景脆弱性较高或物质资本严重缺乏的贫困地区及其对应贫困群体摆脱贫困所必须采用的一种基础扶贫模式。但由于项目建设所需投入巨大,在预算约束下,投资大多集中于基础的带有保障性质的项目,生产和发展项目相对较少,因而,短期内该扶贫模式只能在比较小的幅度上改变贫困群体的脆弱性—可持续生计条件。同时,该模式往往还需要贫困农户自身其他资本的配合,尤其是具有教育、培训经历和拥有其他技能和能力的人力资本。不过,由于这些建设的设施属于耐用资本品,其对贫困群体生计改善的作用更具可持续性,扶贫的效果会逐渐凸显。

3.3 产业化扶贫

收入缺乏是贫困的主要方面。为提高贫困农户收入,一方面,通过产业化经营策略,提高贫困地区的农业生产率和收益率,增加当地贫困人口的收入,是减贫及可持续发展的基本途径(Krishna, 2007; 杨颖, 2010)。另一方面,通过对贫困地区特色或优势非农产业的培育和开发,增加非农收入被认为是减少贫困的又一有效途径(Krishna, 2007; Goh et al, 2009)。产业化扶贫模式对贫困农户生计改善的主要作用机理:一是通过实施专门针对贫困农户的产业化相关政策,促使其改变生计策略,如

改变作物种植种类及规模、进行农业机械投资或进入其他非农行业等;二是通过引入外部的企业、政府或机构,或向农户输入科技、知识和技能以改善其人力资本状况,或通过就业机会的提供提高贫困农户的收入,增加其金融资本数量,或建立起与贫困农户的社会联系,为其提供上下游产品、销售或配套服务。在这种扶贫模式下,借助相关政策和外部力量,贫困农户的生计途径被大大拓宽,便于其根据实际情况选择更合适、更有效的生计策略以获取较高的收入回报,增加的金融资本又与已拓展的其他资本结合进一步改变生计策略以获取更好的生计输出结果,从而大大改变其脆弱性—可持续生计状况。对于贫困地区而言,产业化扶贫模式还有利于提高地方对自然、历史或文化资源的利用效率,增加地方的财政收入,从而可有更多的资金投入扶贫项目建设。

从产业化扶贫模式改善农户生计的作用机理来看,其应当是一种非常有效的帮助贫困农户快速脱贫和改善生计的模式,其主要的适宜对象是具备一定的物质资本基础、人力资本配套且自然资本较丰富但生计途径缺乏的贫困地区及其对应贫困群体。但是,这种模式扶贫的不足在于:项目配套条件要求较高,受限于贫困地区及群体的自身发展条件,地方要扶植和培育帮助农户迅速提高收入和增加就业的特色产业并不容易;农业的产业化也还面临着诸多机制、体制和服务配套等问题;能源、资源等产业容易造成权利寻租或环境破坏;另外,产业化扶贫大多需要能人或龙头企业带动,且企业的利益很容易与实际的扶贫目标存在冲突。因而,该模式对外部力量和制度的建设要求比较高,否则其减贫的效果及可持续性将受到挑战。

3.4 科学技术扶贫

科学技术扶贫是指通过相关科技的研发、引入和推广,结合教育和培训,提高农民科技水平和知识储备,并逐步改善落后的农业生产方式和技术、拓宽农民的生计途径,达到发展贫困地区及提高贫困人口收入的目的。近年来,随着计算机、互联网与电商等技术手段的发展与普及,信息化扶贫成为科技扶贫中重要的一环。

科学技术扶贫的主要作用机理:一是通过相关科技的研发、引入、推广或教育培训等来改善贫困群体的知识和技能,即人力资本状况;二是建立起科技机构与贫困农户的联系,增加其社会资本的可

利用程度、拓宽其生计手段渠道。然后,依靠人力资本的提升及社会资本的利用以采取更有效的生计策略来改善贫困群体的脆弱性—可持续生计状况,如改变土地利用方式或生产方式、选择良种种植、购入高科技生产设备或寻求生计途径多样化等等。

从科学技术扶贫模式改善农户生计的作用机理来看,该模式适合中青年人力资本比较丰富但生计途径较缺乏的贫困家庭或地区。一般而言,结合地方的需求开展的技术推广或培训项目能在较短时间内帮助贫困群体实现所需知识和技能的提升,因而,能较快地帮助贫困群体掌握具有更高回报的生计手段、实现科学技术的有效转化,从而达到快速提高生计水平的目标;而投资回报率更高的教育普及作用周期较长,不过,其对生计作用的改善将具有较大的可持续性,随着人力资本的提升,农户利用自身拥有的各种生计资本和政策、机构、过程的能力也会逐步增加。由于涉及科学技术的推广,因而该模式通常要求贫困家庭具有一定的人力资本条件,如接受过基础教育或具有一定技能的中青年劳动力,另外,接受教育培训及采用新技术方法往往还需要较多前期的资金配套和时间投入,因而很可能会对贫困群体的短期生计水平造成冲击。

3.5 移民与城镇化扶贫

对于环境/背景脆弱性比较高、生产和发展条件比较差的贫困地区而言,劳务移民和教育移民是改善贫困群体生计的有效手段之一。由于两种移民的主要迁入地为城镇,且对于贫困地区的城镇化而言,更多体现为农村人口向城镇的转移(李雨停等,2009),所以本文将二者结合起来作为一种扶贫模式。该模式往往体现为两个层次:第一层次以接受教育或增收为主要目的,通过自觉或有组织的学生或劳务输出(可结合培训)的方式实现家庭部分贫困人口向城镇的就学或就业转移;第二层次以移民为主要目的,在家庭部分人口就学或就业转移的基础上,引导他们,包括带动他们的整个大家庭,在城镇居住和生活。

移民与城镇化扶贫第一层次改善贫困群体脆弱性—可持续生计状况的作用机理为:通过部分家庭成员生计策略的改变(与教育培训相结合的项目还包括人力资本水平的提高)以及进入移入地后其可利用的社会资本和物质资本状况的改变,产生金融资本或(与)人力资本提升的生计输出。第二层次是第一层次的升级,带来的直接影响就是贫困家庭

的生计策略选择、生计资本组成、环境/背景脆弱性状况甚至政策、机构和过程的全方位改变,从而产生更广泛的生计输出结果并通过循环作用过程不断更新其脆弱性—可持续生计状况。

从移民与城镇化扶贫模式的作用机理可以看出,该模式适合人力资本条件较好但当地环境/背景较脆弱、自然资本或生计途径较缺乏的贫困家庭或地区。该模式可较大幅度提高贫困群体的收入或人力资本状况,甚至全方位改善其脆弱性—可持续生计状况,因而作用效果较强。然而,这种扶贫模式对各个方面的配套要求也较高。首先,要求参与对象具有暂时脱离家庭外出求学或务工的人力资本和金融资本条件配套;其次,通常要有支持他们到城镇或异地参与教育(培训)以及开展劳务合作的援助项目或社会关系支持;此外,如果要达到最终在城镇居住和生活的目标,他们还必须采取足够有效的生计策略以达到更高的可持续生计水平。另外,由于相对优秀的人口流出,贫困地区将面临更加恶化的发展条件。

3.6 易地搬迁与安置扶贫

易地搬迁与安置扶贫是指通过一定的搬迁优惠或配套政策,鼓励贫困地区家庭在自愿的基础上搬迁到比较适合生产和生活的地区的扶贫模式。由于中国大部分贫困地区都或多或少的面临着一些自然地理条件的约束,因而,该模式被广泛应用。研究表明,搬迁对大多数家庭收入提高有显著效果,但对于贫困人口的减少及其获益效果,学者们尚有不同的看法(刘学敏, 2002; Du et al, 2005; 付少平等, 2015)。

易地搬迁与安置扶贫模式对贫困农户的脆弱性—可持续生计状况的改变是全方位的,其作用机理为:通过合理选择迁入地,对贫困群体进行整体搬迁,一是可显著改善贫困农户原本面临的脆弱生存、生活和生产环境/背景;二是改变贫困农户对自然资本的可接近和可利用程度;三是如果区位条件变化大,还可改变贫困农户的社会资本组成,如由于接近城镇而带来的就业机会等;四是搬迁后往往公共基础设施和服务设施等外部可利用物质资本条件与原地也会有很大差异;五是所面临的政策、机构或过程、生计策略选项也会发生改变,全方位的改变往往会带来生计策略的大幅调整,由此产生生计输出的相应改变。

从易地搬迁与安置扶贫模式的作用机理可以

看出,该模式适合环境/背景非常脆弱且自然资本、物质资本、社会资本和生计手段都比较缺乏的贫困地区及其对应家庭。因为易地搬迁与安置的扶贫模式给搬迁户带来的改变是迅速且几乎全方位的,如果项目设置不当或考虑不全面,所造成的结果很容易是负向的。事实上,即使是采用了该模式,大多数情况下,由于所需资金投入巨大,其对贫困群体各方面的改善也都只是基础保障性质的,并不能帮助本身资本构成就很薄弱的贫困户快速摆脱困窘的生计状态。如要帮助他们更好地改善脆弱性—可持续生计状况,还需要有强有力的外部力量对搬迁后的各种条件进行配套支持,如各种生产生活服务设施的建设、提供生计手段的教育/培训或信息平台建设等。另外,该模式通常也需要贫困群体自身在人力资本或金融资本上予以适当配套。

3.7 信贷扶贫

信贷扶贫是为解决贫困农户资金缺乏、借贷难以及不能获得正规的借贷资源问题而设立,目前主要有两种途径:一是将信贷资金分配给企业,通过对经济实体(龙头企业)的扶持来帮助贫困人口脱贫;二是采取“小额到户,联保借款,整借零还或整借整还”的小额信贷模式,资金主要用于与解决贫困群众温饱密切相关的种植业、养殖业,兼顾适合家庭经营的其他副业(龚晓宽, 2006)。由于目标瞄准偏差严重,学者普遍认为信贷扶贫在实践中的减贫效果较差(胡联等, 2015; 张颖慧等, 2016)。

信贷扶贫模式对贫困群体脆弱性—可持续生计状况改善的作用机理为:通过社会机构为贫困群体生计策略的调整提供便捷、易获得、低利率或无利率的信贷服务支持以增加他们可利用的金融资本,而增加的金融资本将与农户已拥有或可利用的其他资本、面临的环境/背景脆弱性、经历的政策、机构或过程及生计策略的调整一起产生相应的生计输出。

从信贷扶贫模式的作用机理可以看出,该模式适合金融资本缺乏,但其他某项或几项资本条件较好或可采用的生计手段较好的贫困家庭或地区。如果条件符合,项目成功实施后,可显著改善贫困家庭的金融资本状况以配合其他资本实现生计策略调整,因而扶贫效果较好。然而,在实施中,信贷扶贫对贫困群体的其他资本配套要求较高,如通常要求有较强的人力资本,或者可获得较多的自然资本,或者有更好的社会关系资本,或者要求有较强

大的物质资本基础,甚至是他们的组合以产生预期的收益回报。否则,不仅信贷不能改善贫困群体的生计,反而可能给他们带来债务负担。因而,在贫困个体的其他资本构成改变不明显、生计途径缺乏的情况下,贫困家庭通常不会有较大的贷款需求。

3.8 参与式扶贫

学者研究认为,政府主导过度会降低扶贫效率,而政治平等和权力下放对发展和减贫有利(李小云等, 2007; Ferreira et al, 2009)。Ravallion(2009)进一步认为扶贫政策执行前,必须要求穷人的权利赋予达到一个最小水平,一旦这一点能够达到,政策才能得以快速执行。与其他扶贫模式显著不同的是,参与式扶贫模式就是通过赋予贫困农户知情权、发言权、决策权和监督权,激发他们的参与意愿,发动群众参与扶贫项目的设计、决策、实施、检测与评估整个过程的扶贫方式(张宏, 2007)。

参与式扶贫模式的作用机理为:通过改变政策、机构和过程,将权利赋予贫困家庭,增加他们可利用的社会资本,并影响到扶贫项目的选择及实施效率,再联合起来影响到其生计策略选择及生计输出结果。同时,通过项目参与,也逐步培养了贫困农户的发展、参与、决策和管理等能力,即增加其人力资本,从而有利于进一步优化其生计策略选择。

从参与式扶贫模式的作用机理来看,该模式应作为一种最基础的模式在扶贫实践中尽可能引入。通过对贫困群体的权利赋予,可以使其更大程度地根据自身脆弱性—可持续生计状况选择扶贫项目,在规则设立中也会尽可能避免非贫困群体对扶贫资源的挤占。不过,由于该模式并不包括任何直接的扶贫项目,因而,必须要与其他扶贫模式配合使用才能发挥效果。另外,该模式对贫困群体的人力资本和社会资本水平有较高要求,一般贫困群体难以满足,如果制度或规则不完善、监管不力,在利益冲突和权利博弈中,该模式很可能会形同虚设(汪力斌等, 2010)。因而,要求扶贫主体努力完善制度和规则,确保贫困群体的权利得到保障,并与贫困群体密切合作,对贫困农户提供适时的培训、技术信息和服务,帮助提高其分析、辨别、实施和监督项目的能力。

4 结论与讨论

(1) 借鉴 DFID 分析框架的主要学术思路和观

点,本文构建了适用于扶贫模式可持续减贫效应评估的分析框架。该框架将贫困家庭下一时刻面临的环境/背景脆弱性及其拥有或可利用的生计资本构成视为表征一个家庭脆弱性—可持续生计状况的核心,也是从多维度、动态角度判断其是否属于贫困的主要依据,可弥补目前相关研究中更重视经济贫困与生计资本研究,而忽视脆弱性分析的不足。通过将扶贫模式从政策、机构和过程中分离,并从要素、结构、影响、策略、效果的一体化角度对分析框架各部分作用的迭代过程进行分析,可以判断所采取的扶贫模式是否瞄准了更合适的贫困群体,以及将给这些受益群体带来了哪些方面和多大程度的改变,从而为进一步的系统、综合、定量评估扶贫模式(项目)的可持续减贫效果提供思路。

(2) 按照作用于扶贫对象的侧重点差异,本文梳理了当前中国扶贫实践中涌现的各单项扶贫模式,包括社会保障式扶贫、项目建设式扶贫、产业化扶贫、科学技术扶贫、移民与城镇化扶贫、信贷扶贫、易地搬迁与安置扶贫及参与式扶贫。按照此方式对扶贫模式进行梳理契合了所构建分析框架的分析思路,便于解析不同扶贫模式对贫困农户脆弱性—可持续生计状态的作用维度差别及其可持续减贫的作用机理。通过对不同扶贫模式的作用机理探析,不同的扶贫模式作用于贫困农户环境/背景脆弱性、生计资本及生计策略的方面是不同的,由此产生不同的生计输出,再带来贫困农户脆弱性—可持续生计状况的不同改变。同时,作用机理差异也决定了作用效果的强弱以及潜在问题的差异。这对在扶贫实践中准确把握不同扶贫模式特点,精准安排扶贫项目具有一定参考意义,同时为扶贫项目可持续减贫效果的精准评估提供了基础。

(3) 梳理各种扶贫模式的内容,并借助构建的分析框架探究其作用机理差异是为了更精准地配置扶贫项目,但扶贫项目要取得成功仅仅解决这一方面还远远不够。事实上,这些扶贫模式也面临一些共同的问题,需要在具体的项目设计中特别注意。比如:受到贫困地区市场、地理环境、经济机会等因素的限制及贫困群体自身生计资本水平的制约,这些扶贫模式的脱贫效果及其可持续性在很大程度上还取决于扶贫主体给予的“外部力量”的强弱、持续性及项目设计的科学性与合理性。另外,由于扶贫这样的公共项目容易产生经济学上的“搭便车”现象,而非贫困群体往往有更多的途径挤占

本该属于贫困群体的资源配置,再加上许多扶贫模式均有一定的配套条件要求,而极端贫困家庭或贫困地区往往由于难以满足相关要求而被排挤在外,因而,贫困人口参与度不高、受益不足等问题应受到格外关注。还有,由于资金缺口存在,各项目开展水平低,基础保障性项目多、生产发展性项目少等问题以及机构准入政策、监督管理与服务体系的建设等方面都需要扶贫主体通过对机制、制度以及项目设计各个环节细节的不断完善来解决。

参考文献(References)

- Roberts M G, 杨国安. 2003. 可持续发展研究方法国际进展: 脆弱性分析方法与可持续生计方法比较[J]. 地理科学进展, 22(1): 11-21. [Roberts M G, Yang G A. 2003. The international progress of sustainable development research: A comparison of vulnerability analysis and the sustainable livelihoods approach[J]. Progress in Geography, 22(1): 11-21.]
- 樊丽明, 解垚. 2014. 公共转移支付减少了贫困脆弱性吗[J]. 经济研究, (8): 67-78. [Fan L M, Xie E. 2014. Do public transfers reduce vulnerability[J]. Economic Research Journal, (8): 67-78.]
- 付少平, 赵晓峰. 2015. 精准扶贫视角下的移民生计空间再塑造研究[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 15(6): 8-16, 136. [Fu S P, Zhao X F. 2015. On the recreation of living space of targeted poverty reduction[J]. Journal of Nanjing Agricultural University: Social Sciences Edition, 15 (6): 8-16, 136.]
- 龚晓亮. 2006. 中国农村扶贫模式创新研究[D]. 成都: 四川大学. [Gong X K. 2006. A research on innovation of China's patterns of poverty-relief[D]. Chengdu, China: Sichuan University.]
- 郭熙保, 周强. 2016. 长期多维贫困、不平等与致贫因素[J]. 经济研究, (6): 143-156. [Guo X B, Zhou Q. 2016. Chronic multidimensional poverty, inequality and causes of poverty[J]. Economic Research Journal, (6): 143-156.]
- 胡联, 汪三贵, 王娜. 2015. 贫困村互助资金存在精英俘获吗? 基于5省30个贫困村互助资金试点村的经验证据[J]. 经济学家, (9): 78-85. [Hu L, Wang S G, Wang N. 2015. Pinkuncun huzhu zijin cunzai jingying fuhuo ma? Jiyu 5 sheng 30 ge pinkuncun huzhu zijin shidian cun de jingyan zhengju[J]. Economist, (9): 78-85.]
- 孔祥智. 2008. 崛起与超越: 中国农村改革的过程及机理分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社. [Kong X Z. 2008. Jueqi yu chaoyue: Zhongguo nongcun gaige de guocheng ji jili fenxi[M]. Beijing, China: China Renmin University Press.]
- 李小龙, 左停, 唐丽霞, 等. 2007. 中国农村社会政策调查报告[R]. 北京: 中国农业大学人文与发展学院/国际农村发展中心. [Li X Y, Zuo T, Tang L X, et al. 2007. Zhongguo nongcun shehui zhengce diaocha baogao[R]. Beijing, China: College of Humanities and Development Studies.]
- 李雨婷, 丁四保, 王荣成. 2009. 我国农村贫困区域及农村人口转移问题研究[J]. 经济地理, 29(10): 1704-1709. [Li Y T, Ding S B, Wang R C. 2009. Analysis of the rural poor regions and rural population transfer in China[J]. Economic Geography, 29(10): 1704-1709.]
- 刘冬梅. 2001. 中国政府开发式扶贫资金投放效果的实证研究[J]. 管理世界, (6): 123-131. [Liu D M. 2001. Zhongguo zhengfu kaifashi fupin zijin toufang xiaoguo de shizheng yanjiu[J]. Management World, (6): 123-131.]
- 刘学敏. 2002. 西北地区生态移民的效果与问题探讨[J]. 中国农村经济, (4): 47-52. [Liu X M. 2002. Xibei diqu shengtai yimin de xiaoguo yu wenti tantao[J]. Chinese Rural Economy, (4): 47-52.]
- 刘艳华, 徐勇. 2015. 中国农村多维贫困地理识别及类型划分[J]. 地理学报, 70(6): 993-1007. [Liu Y H, Xu Y. 2015. Geographical identification and classification of multi-dimensional poverty in rural China[J]. Acta Geographica Sinica, 70(6): 993-1007.]
- 汪力斌, 周源熙. 2010. 参与式扶贫干预下的瞄准与偏离[J]. 农村经济, (7): 3-7. [Wang L B, Zhou Y X. 2010. Targeting and deviation under intervention of participatory poverty alleviation[J]. Rural Economy, (7): 3-7.]
- 汪三贵. 2008. 在发展中战胜贫困: 对中国30年大规模减贫经验的总结与评价[J]. 管理世界, (11): 78-88. [Wang S G. 2008. Beating poverty by means of development: A summary and evaluation of the experiences of China's large-scale reduction of poverty in the past 30 years[J]. Management World, (11): 78-88.]
- 汪三贵, Park A, Chaudhuri S, 等. 2007. 中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准[J]. 管理世界, (1): 56-64. [Wang S G, Park A, Chaudhuri S, et al. 2007. Zhongguo xinshiqi nongcun fupin yu cunji pinkun miaozhun[J]. Management World, (1): 56-64.]
- 向运华, 刘欢. 2016. 保障性扶贫模式下社会救助助推精准脱贫的实证分析: 基于1989-2011年CHNS数据库9次调查数据研究[J]. 江西财经大学学报, (5): 63-73. [Xiang Y H, Liu H. 2016. An empirical analysis of targeted poverty alleviation supported by social assistance under the safe-

- guarding poverty alleviation mode: Based on 9 times survey data research from CHNS database during 1989-2001 [J]. *Journal of Jiangxi University of Finance and Economics*, (5): 63-73.]
- 杨颖. 2010. 中国农村反贫困研究的新视野: 基于文献视角的评述与展望[J]. *开发研究*, (2): 27-32. [Yang Y. 2010. A new vision in the research of anti-poverty in rural China: Based on literature review and prospect perspective[J]. *Research on Development*, (2): 27-32.]
- 张宏. 2007. 欠发达地区参与式扶贫开发模式研究: 以甘肃麻安村为例[D]. 兰州: 兰州大学. [Zhang H. 2007. Qian fada diqu canyushi fupin kaifa moshi yanjiu: Yi Gansu Ma'an Cun weili[D]. Lanzhou, China: Lanzhou University.]
- 张茹, 王耀麟, 张爱国, 等. 2014. 陕西省定边县扶贫移民安置模式分析[J]. *中国人口·资源与环境*, 171(增刊3): 315-318. [Zhang R, Wang Y L, Zhang A G, et al. 2014. Analysis on poverty relief resettlement mode of Dingbian county in Shaanxi Province[J]. *China Population, Resources and Environment*, 171(S3): 315-318.]
- 张勋, 万广华. 2016. 中国的农村基础设施促进了包容性增长吗[J]. *经济研究*, 51(10): 82-96. [Zhang X, Wan G H. 2016. Rural infrastructure and inclusive growth in China [J]. *Economic Research Journal*, 51(10): 82-96.]
- 张颖慧, 聂强. 2016. 贫困地区小额信贷的运行绩效[J]. *西北农林科技大学学报: 社会科学版*, 16(1): 89-97, 118. [Zhang Y H, Nie Q. 2016. Operation performance of microfinance organizations in poverty-stricken areas[J]. *Journal of Northwest A&F University: Social Science Edition*, 16(1): 89-97, 118.]
- 中国发展研究基金会. 2007. 在发展中消除贫困[M]. 北京: 中国发展出版社. [China Development Research Foundation. 2007. Eliminating poverty through development in China[M]. Beijing, China: China Development Press.]
- 朱玲. 1990. 公共工程对乡村贫困地区经济增长、就业和社会服务的影响: 关于80年代以工代赈政策实施情况的典型调查[J]. *经济研究*, (10): 20-32. [Zhu L. 1990. Gonggong gongcheng dui xiangcun pinkun diqu jingji zengzhang, jiuye he shehui fuwu de yingxiang: Guanyu 80 nian-dai yigongdaizhen zhengce shishi qingkuang de dianxing diaocha[J]. *Economic Research Journal*, (10): 20-32.]
- Baker J L, Grosh M E. 1994. Poverty reduction through geographic targeting: How well does it work[J]. *World Development*, 22(7): 983-995.
- Barrientos A, Hulme D, Shepherd A. 2005. Can social protection tackle chronic poverty[J]. *The European Journal of Development Research*, 17(1): 8-23.
- Birkmann J. 2006. Measuring vulnerability to natural hazards: Towards disaster-resilient societies[M]. New Delhi, India: TERI Press.
- Bohle H G. 2001. Vulnerability and criticality: Perspectives from social geography[J]. *IHDP Update*, 2(1): 3-5.
- Brandolini A, Magri S, Smeeding T M. 2010. Asset-based measurement of poverty[J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(2): 267-284.
- DFID (Department for International Development). 1999. Sustainable livelihoods guidance sheets[EB/OL]. 1999[2018-02-14]. <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0901/section1.pdf>.
- Du Y, Park A, Wang S G. 2005. Migration and rural poverty in china[J]. *Journal of Comparative Economics*, 33(4): 688-709.
- Erenstein O, Hellin J, Chandna P. 2010. Poverty mapping based on livelihood assets: A meso-level application in the Indo-Gangetic Plains, India[J]. *Applied Geography*, 30(1): 112-125.
- Ferreira F H G, Leite P G, Ravallion M. 2009. Poverty reduction without economic growth? Explaining Brazil's poverty dynamics, 1985-2004[J]. *Journal of Development Economics*, 93(1): 20-36.
- Goh C C, Luo X B, Zhu N. 2009. Income growth, inequality and poverty reduction: A case study of eight provinces in China[J]. *China Economic Review*, 20(3): 485-496.
- Krishna A. 2007. For reducing poverty faster: Target reasons before people[J]. *World Development*, 35(11): 1947-1960.
- Myles J, Picot G. 2000. Poverty indices and policy analysis[J]. *Review of Income and Wealth*, 46(2): 161-179.
- Park A, Wang S G. 2010. Community-based development and poverty alleviation: An evaluation of China's poor village investment program[J]. *Journal of Public Economics*, 94(9-10): 790-799.
- Park A, Wang S G, Wu G B. 2002. Regional poverty targeting in China[J]. *Journal of Public Economics*, 86(1): 123-153.
- Ravallion M. 2009. Are there lessons for Africa from China's success against poverty[J]. *World Development*, 37(2): 303-313.
- Sharp K. 2003. Measuring destitution: Integrating qualitative and quantitative approaches in the analysis of survey data [R]. IDS Working Paper No. 217. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Thabane K. 2015. Determinants of vulnerability to livelihood insecurity at household level: Evidence from Maphutseng,

Lesotho[J]. Journal of Agricultural Extension, 19(2): 1-20.
Yi H M, Hare D, Zhang L X. 2011. Does the provision of pub-

lic goods correspond to local demand[J]. Contemporary
Economic Policy, 29(1): 115-137.

Analytical framework of sustainable poverty-reduction effect and mechanisms of anti-poverty models

LIU Yanhua¹, XU Yong²

(1. School of Economics, Zhejiang University of Finances and Economics, Hangzhou 310018, China;

2. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

Abstract: The "targeted poverty alleviation policy" is one of the most important strategies in recent years for China to build a well-off society in an all-round way. Among the many contents of this strategy, accurately identifying poor people and groups, arranging anti-poverty projects, and monitoring the effects of poverty reduction are the three core aspects. To ensure effective implementation of these policy objectives, a series of scientific and systematic methods for estimating and assessing the accuracy and efficiency of poverty reduction are necessary. However, related studies so far have focused mostly on the economic dimension, and very few of them have explored the underlying mechanisms or assessed the sustainability of poverty-reduction effects. From a multidimensional, dynamic, and systematic perspective, this article categorizes the anti-poverty models in rural China according to the main aspects each project works with, formulates a framework for analyzing the sustainable poverty-reduction effects of these models based on the sustainable livelihoods framework proposed by DFID, and then explores the working mechanism of each anti-poverty model. The result shows that the proposed framework can not only express whether the mechanism of an anti-poverty model matches the characteristics of the target poor people, but also assess the improvements it brings in multiple dimensions of people's livelihoods and its sustainability. Thus the framework may help shine light on the development of systematic, comprehensive, and quantitative methods or models for estimating the sustainable poverty-reduction effects of anti-poverty projects.

Key words: anti-poverty model; vulnerability; sustainable livelihoods; poverty-reduction effect; mechanism