

国际扶贫中的目标定位机制： 多维贫困测度方法在发展中国家的应用

房连泉*

内容提要 目标定位机制是社会减贫计划中用以识别贫困对象的基本工具，自 20 世纪 70 年代以来获得了快速发展。随着国际社会对贫困现象复杂性认识的加深和多维贫困概念的提出，传统的以货币收入为测度标准的单维定位方式，已难以适应减贫形势的需要，多维测度方法开始得到广泛应用。本文以拉丁美洲地区的案例为重点，分析发展中国家多维贫困现象及其目标定位方法的运用经验，以期对中国当前实施的精准扶贫提出借鉴。

关键词 减贫 目标定位机制 多维贫困

一 引言

目标定位机制 (targeting mechanism) 是国际减贫中用于识别社会贫困人口的一项基本工具。从覆盖人群的范围上看，全球社会福利计划有两类：一类是普享式 (universal)，即全民覆盖类计划；另一类为目标定位型 (targeted)，或称选择式的计划，仅符合资格的人群才能获得福利待遇，其根本理念是：在资源有限的情况下，将福利资源分配给最需要或最贫困的人群，即识别贫困人口的过程 (郑秉文、孙婕，2004)。从 20 世纪 70 年代开始，目标定位工具在全球福利改革的“瘦身”运动中得到了广泛的应用，在各国减贫计划的实施中也起到越来越重要的作用。传统的目标定位机制主要运用单一的货币收入维度来衡量家庭的贫困状况，不可避免地面临着诸多缺陷。20 世纪 80 年代初，诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森基于社会权利的视角，提

* 房连泉，中国社会科学院社会发展战略研究院，电子邮箱：fanglq@cass.org.cn。

出贫困是一种基本能力被剥夺的现象，贫困不仅包括收入的不足，也包括由个人环境和社会限制所造成的机会缺失，从而使个人失去自由选择的权利（Sen，1981）。由此多维贫困的概念被逐步提出，并成为20世纪90年代以来国际减贫领域研究中的一个新兴话题。相应地，关于多维贫困的测度方法也开始得到广泛应用，并被推广到发展中国家。

自2013年以来，中国开始大规模推行“精准扶贫”，其中对于贫困人口的精确定义是一项富有挑战性的任务。在这方面，国际社会减贫中运用的目标定位机制可为我们提供有益的借鉴。在以往文献中，对于发展中国家（尤其是处于同等发展水平的拉美国家）多维贫困定位方法的研究并不多见。本文结构组织如下：第二部分对社会减贫计划中目标定位机制的方法和效果进行综述；第三部分介绍多维贫困定位方法的引入过程；第四部分重点以拉美国家为案例，说明多维贫困测度方法的应用经验；第五部分为主要结论和启示。

二 目标定位机制在社会减贫计划中的应用

（一）目标定位的主要方法

目标定位的主要目标在于解决信息不对称问题，即将贫困人口从非贫困人口中甄别出来。实践中主要有两大类定位机制：一是贫困人口的自我定位；二是管理部门通过收集居民的生活条件信息，对贫困群体进行识别。第一类自我定位机制的运作主要是通过一定的激励措施，让贫困者自愿加入减贫计划，而高收入者则自动退出，其基本原理是高收入者加入减贫计划的机会成本要高于贫困者。这类福利计划主要有工作福利、公共品补助（例如食品券）以及基于消费数量差别的补贴项目（例如阶梯性的水、电价政策）等。例如，政府提供的公共就业岗位，一般只付一个较低水平的基本工资待遇，或者采用发食品代替发工资的方式（food for work）。在此类情形下，通常只有找不到工作的低技能者才会加入计划。

第二类目标定位方法的应用更为广泛一些，政府实施的大量社会减贫计划要通过收集贫困家庭信息来判定减贫对象。该类方法的一个基本问题是定位“尺寸”（size）问题，即定位对象的精确性，是定位到个人和家庭，还是定位到某类群体，或某个地域内的群体？针对家庭和个人最常用的定位方法有家计调查（means testing）和代理家庭调查（proxy-means testing），即通过调查家庭的货币收入或其他能够反映收入或生活状况的指标（包括健康、卫生、教育、住房、就业等），来确定家庭的贫困状况。而针

对特定群体的定位方法则通常运用分类定位工具，包括地理定位（geographic targeting）（例如针对偏远边穷地区的定位）和人口定位（demographic targeting）（例如针对儿童、老年人和残疾人等弱势群体的定位）等（Lavallee et al., 2010）。

总起来看，上述各类定位方法都有一个适用性的问题，在操作成本的高低和定位对象的精确性上各有优缺点。一般来看，定位对象的精确性要求越高，所花费的成本也会越高。一国的扶贫计划只能根据自己的国情来选择适合的工具方法，在很多情况下需要采取混合性的策略，将各种定位工具结合起来，政策效果会更好。例如，管理部门可采用两步走的定位策略，先用分类定位法划定某类群体或特定区域内的人口范围，再通过家计调查或以社区为基础的调查方法，进一步将贫困家庭甄别出来。

（二）目标定位机制的实施效果

从理论上讲，在既定预算条件下，通过目标定位方法将资源用于最需要扶持的贫困群体是一个有效的减贫途径。但在实践中，很多复杂的因素会影响到目标定位机制的实施效果。例如，收集信息会面临成本问题，将部分群体排除在扶贫计划之外面临着政治阻力问题等。目标定位的主要作用在于一方面减少遗漏，即尽可能覆盖符合条件的贫困家庭；另一方面在于减少浪费，即尽可能将富裕群体排除在外。相应地，在目标定位机制的实施过程中通常会出现两类定位错误：一是排斥错误（failure to cover），称为 I 类错误，即部分应享受福利待遇的贫困人口被排斥在计划之外；二是融入错误，称为 II 类错误（excessive coverage），即原本非贫困的群体被覆盖到计划之内，造成资源浪费。分析起来，这两类错误是互相关联的，如果计划的定位条件过于宽松，I 类错误的机率会下降，但 II 类错误的机率就会上升，结果是国家财政负担的加重；相反，如果计划的定位条件过于苛刻，则会导致覆盖面不足的问题出现。因此，二者之间需要有一个平衡。表 1 说明了两类目标定位错误的分类情况，理论上最好的定位结果为 $NP^B = P^{NB} = 0$ ，这时 P^B 将最大化；最差的结果则为非贫困者全部加入计划，导致大量贫困者被排斥在外。

表 1 两类目标定位错误的划分

	贫困者	非贫困者
纳入计划的受益对象	P^B	NP^B 融入错误(II 类)
未纳入计划的受益对象	P^{NB} 排斥错误(I 类)	NP^{NB}

注：表中 P^B 表示贫困者被纳入受益范围， P^{NB} 表示贫困者未被纳入受益范围， NP^B 表示非贫困者被纳入受益范围， NP^{NB} 表示非贫困者未被纳入受益范围。

资料来源：作者编制。

由于经济社会发展水平、地理位置和文化等方面的国情差异，很难对各国扶贫计划的目标定位效果进行严格的横向比较。Coady et al.(2004) 的研究对全球 48 个发展中国家 122 个减贫计划的目标定位效果进行了分析，运用“40% 最贫困群体被划拨的减贫资源分配份额”指标得分进行比较，得出了以下几点结论。第一，在甄别社会贫困人口方面，目标定位机制是一个有效的工具。例如，超过半数的目标定位型减贫计划对贫困家庭的投入资源，比非目标定位型项目多 25%。第二，目标定位的效果对政策执行的环境高度敏感。在治理环境好的国家，定位绩效更好一些。在一些基尼系数高的国家，例如拉美地区，定位绩效也相对更好，这是因为在这些国家相对更容易发现贫困群体。第三，在目标定位机制上，并没有“严格”最好的定位方法。在研究样本中，定位方法的不同仅能解释 20% 左右的定位效果差异，其余 80% 的差异则是由各国国情不同造成的。

三 从单维贫困至多维贫困：目标定位方法的迈进

(一) 传统单维收入定位方法的主要缺陷

传统的目标定位方法主要建立在货币度量基础之上，贫困家庭被界定为收入低于一个标准线，或者家庭的基本生活消费需求得不到满足。在此标准下，绝对贫困是指收入不足以满足基本的生存需求，而相对贫困通常是指收入达不到社会平均的生活水准。单维定位的主要缺陷是在于：贫困仅被看作是一种货币现象，仅将收入指标作为衡量个体福利状况的代理变量，忽视了贫困的复杂性。人的需求是多样性的，贫困是一个多维度的概念，除了收入和消费因素之外，诸如在健康、卫生和教育等方面的基本需求缺失，同样是限制发展能力的重要因素。发展机会和能力方面的剥夺 (deprivation) 是造成家庭陷入长期贫困的主导因素。在传统的经济学理论下，一个基本的假设是市场出清，对于低收入家庭来说，由于收入预算约束，无法获得教育、医疗等方面的基本物品；而当收入提高时，这些物品则可以自动获得。而实际的情况却并非如此，教育、儿童照护、营养等公共物品的提供存在着非完美市场。随着收入水平的提高，虽然非货币性福祉会有所改善，但由于存在市场失灵的情况，这些福利条件却不一定得到改善。例如，对于一个贫困的文盲来说，即使其收入水平超越了收入贫困线，其受教育状况也不一定会发生变化。从长期和动态的角度看，货币贫困具有可逆性，而非货币贫困通常表现出不可逆的特征。例如，一个处于辍学边缘的儿童，如果没有及时的教育救助，也会失去在未来创造收入的能力，从而陷入长期贫困之中。

因此,采用多维度的方法测度贫困,不仅可以加深对贫困的认识,还可以为贫困人口提供瞄准率更高、效果更好的分类救助措施(丁建定,2014)。

从实现减贫的目标出发,单维的收入定位方法同样面临缺陷。贫困治理的根本目标在于长期脱贫,提升贫困家庭的人力资本水平和就业能力,摆脱贫困陷阱。限制贫困群体发展能力的因素是多维的,除了收入能力外,卫生健康条件、受教育水平和就业状况等基本需求维度同样是非常重要的,甚至在某种程度上超过了收入维度的重要性。例如,许多家庭陷入贫困的原因在于因病致贫,或者因为受教育水平太低,难以改变就业收入状况。这些限制因素往往是长期存在的,某方面维度的缺失很可能导致家庭进入贫困“锁定状态”,难以自拔。从贫困治理政策出发,多维度的治理措施同样是符合效率成本原则的。一方面,每个国家的贫困特点不同,在各个维度上呈现出的贫困强度不一样,基于多维定位的减贫措施具有更强的瞄准性;另一方面,多维减贫措施之间存在着经济学上的“溢出效应”(spillover effect),针对单个特定维度的减贫政策会对其他维度的改进带来正向作用。例如,儿童营养水平的提升与教育成绩密切相关,而教育成绩的上升又会在长期内促进人力资本积累,从而为提高就业能力和收入能力创造更好的机会。

(二) 多维贫困测度方法的引入

20世纪90年代以来,对于多维贫困测度方法的研究应用成为国际减贫领域的一个热点问题。基于阿玛蒂亚·森的理论,1990年联合国创立了人类发展指数(HDI),这是用以衡量各国社会发展进步的基本指标。2007年,牛津大学学者发表了《计数和多维贫困测量》一文,提出了多维贫困的识别、加总和分解方法(简称AF方法),在此基础上选取健康、教育和生活水平三个维度的10个指标,开发形成了联合国《人类发展报告》中的多维贫困指数(MPI),并于2010年首次发布全球100多个国家和地区的多维贫困指数。MPI既能反映多维贫困发生率,也可以反映多维贫困发生的强度,同时还能反映个人或家庭的被剥夺量。运用AF方法计算多维贫困指数的基本原理和步骤如下(Alkire & Santos, 2013):

第一,界定测量多维贫困的各个维度和每个维度包含的指标项;

第二,设定每个指标项的剥夺临界值(deprivation cut-off),即在该项指标上,个人只有达到该成就水平之上,才被视为处于贫困的非剥夺状态;

第三,根据这些临界值,去判定个人在每项指标上是否处于被剥夺状态;

第四,设定每项指标的相对权重,然后在每个维度上加权计算各项指标的汇总值;

第五,汇总计算每个人在各个维度上的被剥夺分值(deprivation score);

第六,确定多维贫困线的临界值,即个人被剥夺分值达到何种水平时,被认为属于

多维贫困人口；

第七，计算多维贫困发生率，即以人头率（headcount ratio）计算方式，得出全部人口中属于多维贫困的人口比率；

第八，加总各维度上贫困人口的被剥夺分值，再除以贫困人口数，可以得出多维贫困的强度指标，也称为贫困的深度；

第九，最后得出多维贫困指数 MPI（ M_0 ），可以用多维贫困发生率乘以多维贫困强度计算得出。

表 2 说明了多维贫困指数的计算过程。表 2 中有 X、Y 和 Z 三个家庭，采用教育、健康和居住条件三个维度来计算贫困指数。每个维度的权重为 1/3，其中教育、健康维度之下各有两个指标项，每个指标的权重为 1/6，居住条件之下有 6 个指标，每个指标权重为 1/18。在每个指标选项上，家庭如有表中所列情况出现，得分为 1；如果没有得分则为 0。每个指标的得分值与权重相乘，将各维度分值加总后，可得出每个家庭的得分。设定被剥夺分达到 0.33 的阈值后，视为达到多维贫困标准。根据此表的计算结果，X 和 Y 都属于贫困家庭。贫困家庭比率 $H = 2/3 = 0.66$ ，平均贫困强度 $A = (0.33 + 0.44) / 2 = 0.39$ ，调整后的多维贫困指数 $M_0 = H * A = 0.66 * 0.39 = 0.26$ 。

表 2 多维贫困指数的计算过程

指标	家庭情况			指标权重
	X	Y	Z	
教育(D1)				
家庭有未完成6年小学教育人员	1	0	0	1/6
至少有一个学龄儿童未上学	1	0	1	1/6
健康(D2)				
有一名家庭成员营养不良	0	1	0	1/6
有婴儿死亡	0	0	0	1/6
居住条件(D3)				
无电力	1	1	0	1/18
无清洁用水	0	0	0	1/18
无基本卫生服务	0	1	0	1/18
房屋无地板	1	1	0	1/18
缺乏基本燃料	0	0	0	1/18
无法上网	0	0	0	1/18
得分	0.44	0.33	0.17	

资料来源：作者计算。

近年来基于 AF 多维贫困指数的计算方法在全球各国得到普遍推广和应用。从实践情况看，各国在创建自己的多维贫困指数时都有不同程度的创新，在贫困维度的选取、纳入的指标范围以及贫困线确定标准等方面，体现了国情特色、减贫政策的需求以及调查数据的可获性等特点。根据牛津大学贫困与人类发展研究所的统计（OPHI，2016），表3列出了各国在建立多维贫困指数时所使用的维度。各国的贫困维度选取项大同小异，基本上都包括了教育、健康、居住条件三个方面，还有的国家将反映儿童状况、青年状况、就业社会保障以及信息设施等方面的条件纳入。

表3 多维贫困的纳入维度

国家/地区/机构	选定的贫困维度
智利	教育、健康、工作和社会保障、基本生活标准
哥斯达黎加	教育、健康、工作和社会保障、基本生活标准
哥伦比亚	教育、儿童和青年、工作、健康保障、住房和公共服务
厄瓜多尔	教育和儿童、健康和食品安全、工作、住房、治安和环境
墨西哥	教育、健康保障、食品保障、社会保障、住房、家庭服务、收入
米纳斯吉拉斯州(巴西)	教育、健康、居住条件、工作
胡志明市(越南)	教育、健康保障、居住条件、信息机会、保险和社会救助
不丹	健康、教育、居住标准
联合国拉美经委会	住房、基本服务、居住标准、教育、就业和社会保护

资料来源：OPHI（2016）。

四 多维贫困目标定位机制在拉美地区社会减贫计划中的发展经验

（一）拉美地区的多维贫困现象

历史上，拉美是全球最早进行工业化的发展中地区之一，但突出的社会贫困现象一直是困扰拉美发展的重要问题。在20世纪60年代至70年代，拉美地区一度出现过较快的经济增长，但贫困和收入分配差距并未得到有效治理。进入80年代后，拉美地区先后经历了“失去的十年”和新自由主义改革等重大经济和社会转型，经济衰退使得原本突出的社会问题进一步恶化，平均贫困率一度接近50%。从1990年开始，拉美持续的社会减贫政策显现成效，社会贫困率不断下降，到2015年以收入衡量的社会贫

困率为 28% 左右 (ECLAC, 2017)。在贫困测量方法上, 传统上拉美国家普遍使用绝对收入贫困线标准来测定贫困。从 20 世纪 80 年代开始, 部分国家陆续开始研究基本需求满足指数 (NBI)、生活质量指数 (ICV) 以及人类发展指数 (IDH) 等标准来衡量非货币维度的贫困指数。

2014 年拉美经委会出版的《拉美社会发展概况》(*Social Panorama of Latin America 2014*) 从居住条件、基本服务、生活水准、教育和就业五个维度, 对拉美 15 个国家的多维贫困情况进行了测度 (图 1), 得出拉美国家多维贫困现象的主要特点有以下几方面。第一, 2012 年拉美国家大约有 28% 的人口生活在多维贫困之中, 其中多维贫困现象最严重的国家以中美洲或是临近中美洲的国家为主, 例如, 尼加拉瓜、洪都拉斯、危地马拉均有超过 70% 的居民属于多维贫困人群。第二, 多维贫困发生率最低的拉美国家大都属于南美洲经济发展水平较高的国家, 例如智利、阿根廷、乌拉圭、巴西和哥斯达黎加等, 这些国家的多维贫困人口占比在 10% 左右。第三, 贫困发生率较高的国家, 其多维贫困强度也越高。即拥有多维贫困人口越多的国家, 贫困人口被剥夺的指标也越高。第四, 在拉美地区的不同群体之间, 多维贫困率和强度存在着明显差异, 例如农村地区的贫困现象要比城市地区严重得多, 土著人口的贫困率也要远高于非土著人口。第五, 在 2005 年到 2012 年期间, 大部分拉美国家的多维贫困率都有所下降, 说明拉美国家在多维贫困的改善上都取得了不错的效果, 这一点与以收入衡量的贫困率下降是同步的 (ECLAC, 2014)。

(二) 拉美地区的多维贫困指数测定: 基本需求法的应用

拉美国家在发展多维贫困指数时尤其注重本地区的贫困特点, 其中最突出的一个特色就是将多维贫困建立在基本需求法 (unmet basic needs, 以下简称 UBN 法) 的基础之上。UBN 法的基本含义是用一些满足最基本需求的生活条件标准, 包括居住条件 (拥挤和材料缺失)、基本生活服务 (用水和卫生条件) 以及教育、就业等, 来衡量家庭的贫困状况。这种贫困测度方法与拉美地区的贫困特征是紧密联系在一起, 除了收入不足以外, 拉美地区的贫困家庭普遍存在着教育不足、儿童辍学率高、居住拥挤、水电等基本生活设施匮乏以及就业稳定性差等特点。尤其是在大城市的贫民窟, 大规模的贫困人口集聚带来了突出的社会治理问题。早在 1975 年, 智利就开始运用 UBN 法建立国家贫困地图, 到 20 世纪 80 年代部分拉美国家开始陆续运用 UBN 法来测度贫困人口, 由于当时的调查数据不足, 各国仅采用少量的关键性指标来反映贫困状况, 但这为后来多维贫困指数的发展提供了基础。1984 年阿根廷的数据调查统计所 (INDEC) 和拉美经委会的研究成果使 UBN 法获得突破, 两家机构提出了 UBN 法选取指标时应服

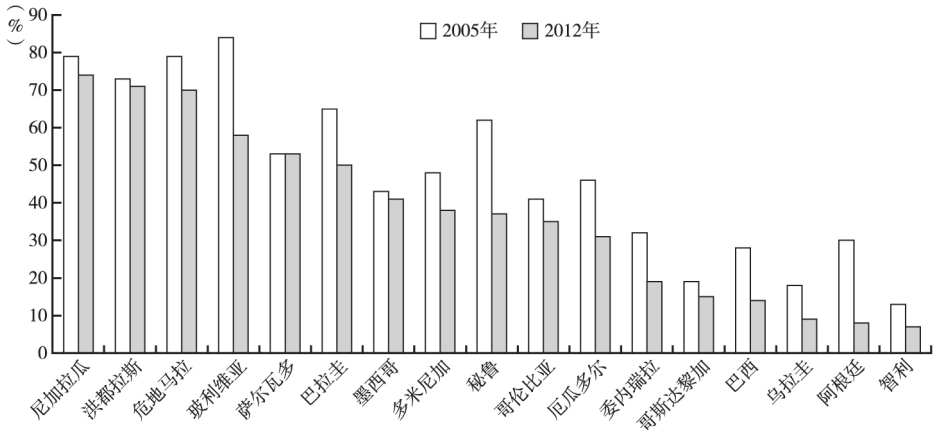


图1 拉美17个国家2005年及2012年前后多维贫困发生率

资料来源: ECLAC (2014)。

从的四个基本原理: 第一, 指标应反映特定基本需求得不到满足的情况; 第二, 指标应与收入贫困有较强的关联性; 第三, 指标在地区间具有可比性, 可用来绘制国家贫困地图; 第四, 指标数据可以通过调查获取。更进一步, 上述两家机构提出了UBN法下的贫困家庭一系列标准: 第一, 单个房间居住超过3人; 第二, 有危房的家庭; 第三, 没有厕所的家庭; 第四, 家有6~12岁辍学儿童的情况; 第五, 家庭主要劳动力抚养负担超过4人, 且教育水平处于中等教育之下 (Santos, 2014)。

2010年在联合国开发计划署正式提出“多维贫困”概念之后, 拉美各国在传统UBN法的基础上, 将AF方法引入建立多维贫困指数, 智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多和墨西哥等国家都出台了基于国情特点的多维贫困标准, 并将这些标准应用到社会减贫计划中去。各国在计算多维贫困指数时, 基本上都采用了每个指标同等权重的方法, 尽管在每个维度包含的指标数量可能不一样。从效果上看, 多维贫困测定方法相比之前的收入测量法, 加入了各个方面的非货币维度, 明显减少贫困群体的社会融入和排斥错误。多维贫困的测度结果表明: 针对穷人的减贫政策更具针对性, 不同群体在各个维度上的贫困强度和表现形式都是不一样的。因此, 各国减贫政策应因地制宜, 除了提高货币收入之外, 还应着重强调贫困家庭在住房、基本生活服务和就业能力等方面的扶持措施。

(三) 将收入测量与基本需求定位方法相结合

在运用多维贫困测度方法时, 拉美国家面临的一个重要问题是如何将基本需求法

与传统的收入贫困线测度方法结合起来。两种方法测度出的贫困对象是不一样的，识别出的贫困群体可以相互补充，当然在很大程度上也存在着重复交叉。随着调查数据可获性的增强，一个自然的发展方向就是将 UBN 法和收入法整合起来，进一步深入分析贫困现象。从 20 世纪 80 年代开始，部分学者就提出了用“集成法”（integrated method）来测定拉美的贫困群体，即将收入贫困和多维的基本需求指数整合来测定贫困群体，两类方法结合起来可得出四类目标人群（表 4）。

表 4 四类贫困群体的划分

	UBN 贫困	非 UBN 贫困
收入贫困	慢性贫困	近期贫困
非收入贫困	结构性“剥夺”群体	非贫困者

资料来源：作者编制。

第一类是收入贫困和 UBN 穷困，也往往被称为慢性贫困。这部分群体的货币收入不足，也无法满足基本的生活需求，通常至少在一个 UBN 维度上存在着被剥夺现象。可以看出，这部分群体属于长期贫困者，走出贫困不仅要提高收入水平，还要克服其他需求维度上的障碍。

第二类是 UBN 贫困，但不属于收入贫困。这些家庭通常被称为“惰性剥夺”或“结构性贫困”，在传统的收入测量方法下，这部分家庭不属于贫困范畴，但由于在一段时期内面临着某个维度的生活剥夺，使其陷入了 UBN 贫困状态。在减贫措施上，应着重强调消除制约家庭脱贫的结构性需求因素。

第三类是收入贫困者，但并非 UBN 贫困。这部分人群代表着“短期”或“近期”贫困的现象，他们的基本生活条件还可以，在过去属于非贫困者，但由于外在因素的变化（例如经济危机）造成收入下降，成为收入贫困者。针对这部分家庭的减贫措施，应更加强调与就业和收入相关联的减贫措施。

第四类既不是收入贫困，也不属于 UBN 贫困，即严格意义的非贫困人口。

多维贫困的“集成”测度方法的发展对于贫困人口的分类识别具有重要意义，通过两种方法的结合，可以对不同的贫困群体特征进行辨别，对其陷入贫困的原因进行分析，从而制定更有针对性的减贫措施。近年来，多维贫困测量“集成法”在拉美又获得了不断创新，部分国家建立了收入和基本需求法融合在一起的多维贫困混合指数，即将货币收入作为多维贫困的一个维度，赋予其一个权重（例如 20%），然后与其他反

映基本需求的维度混合计算得出贫困指数。例如,有研究成果采用这种方法,经计算得出,加入货币收入维度后,拉美地区的多维贫困发生率上升了4个百分点,但贫困强度从0.37下降到0.34(Santos,2014)。总体看,加入货币收入因素对整体贫困率的影响并不大,尤其是在贫困发生率较高的国家,收入因素对贫困率的影响较小。为了进一步提高贫困测度的精确性,还有国家提出了改进的贫困“集成法”,主要的创新方向在于:第一,将家庭公共支出引入UBN计算方法,运用家庭可支配收入和投资等方面的一些变量,可以更充分地反映家庭的实际生活状况,这方面的指标包括家庭用水、用电、排污、家用电器、家具以及参加社会保障等情况;第二,在收入指标方面,除了传统的就业收入指标外,一些反映私人消费能力指标,包括食品、汽油、家庭卫生、衣物、个人保健、交通通讯、娱乐文化、教育、医保支出等指标,可以更好地反映家庭可支配收入能力;第三,通过测算一篮子的物品和服务成本来构建贫困线,而不仅简单地使用基本需求法来测定生活成本;第四,建议将每个维度的被剥夺强度纳入计算值,用来测定剥夺“差”(deprivation gap),可以计算正得分,也可以计算负得分,汇总后得出的分值能够更加精确地反映家庭贫困状况;第五,将时间序列变化纳入贫困指数,反映贫困指数的时点变化;第六,逐步将多维度概念运用到收入不平等的测量计算之中。

(四) 多维定位方法在拉美现金转移支付计划中的运用

拉美地区过去20多年的减贫成绩与大规模的社会项目联系在一起,其中最著名的就是有条件的现金转移支付计划(conditional cash transfer programs,以下简称CCT)。自从1997年墨西哥第一个引入CCT项目以来,拉美已有22个国家实施了该类扶贫计划。根据世界银行的统计,2011年拉美18国的CCT计划覆盖了约1.29亿人口,约占总人口的20%,覆盖了近70%的贫困人口(房连泉,2016)。条件性和目标定位性是CCT计划的两个重要特征。早期阶段,CCT计划对贫困家庭的界定以测量现金收入单维为主,通常运用的目标定位方法是家计调查。例如,在选择了一个地理区域后,通过家计调查的方式可以直接了解到家庭的收入贫困情况,但对家庭人力资本情况的了解却是间接的(例如调查家庭是否有儿童上学、妇女怀孕等条件)。这种方法可以清晰地界定出收入不足的贫困家庭,但一个明显的缺陷是忽视了家庭人力资本投资不足的问题,也就是说CCT计划在目标定位机制的实施上并没有达到计划最初的设想目标:通过提高人力资本投资,消除长期贫困现象。即使部分国家的CCT定位机制运用了代理家庭调查方法,考虑到了贫困的多维因素,但是也并不是真正的多维定位,因为这些方法并没有捕捉到在每个需求维度上贫困者的实际被剥夺情况。在这种

情况下，CCT 计划的定位效果就会大打折扣，存在着贫困家庭被排斥和被遗漏的情况。因此，近年来一些拉美国家开始将多维定位方法引入 CCT 计划，运用创新的目标定位策略来识别贫困人口。例如，在智利的社会团结（social solidarity）减贫计划中，实施了双重定位机制。首先，用传统的代理家计调查方法来辨别出贫困家庭。然后，社会工作者与贫困家庭进行联系，调查家庭在人力资本方面的数据，包括家庭儿童受教育的情况、卫生条件以及就业能力等方面的状况。最后，根据家庭的综合得分，再决定是否纳入减贫计划的受益资格。实践证明，这是一种非常有效的贫困识别方法，但成本会更高一些。对墨西哥机会计划（oportunidades plan）的研究结果也表明，将儿童辍学率、家庭居住情况和卫生条件等多维因素引入后构建的多维贫困指数，相比单纯的收入测定方法可以减少定位误差，甄别出在每个维度被剥夺的贫困家庭，从而给受益家庭带来更好的福利改善，尤其有利于提高儿童的人力资本投资（Azevedo & Robles, 2013）。

五 主要结论及启示

目标定位机制是国际减贫政策研究中的一个重要领域。本文分析了目标定位机制的主要分类以及实施效果，介绍了多维贫困定位方法的发展趋势，重点结合拉美地区的社会减贫计划，分析了多维贫困测度方法的运用情况和创新做法。对照中国当前开展的大规模社会扶贫计划进程，得出以下几点结论和启示。

第一，中国当前实施的精准扶贫策略与国际减贫计划中的目标定位机制是一脉相承的，应充分借鉴国际成熟的经验和做法。自 20 世纪 80 年代以来，各国社会福利计划的目标定位方法获得了快速发展和应用，在人群分类定位、地理定位、家计调查、代理家计调查等方法上，都已形成较为系统科学的做法。相比而言，中国精准扶贫战略的提出仅有几年的进程，在各类社会减贫计划中目标定位方法的应用不足，瞄准方法偏于简单粗放，真正做到精准扶贫需要在目标定位机制的设计和实施上，借鉴国际经验，出台科学化、制度化的定位机制和工具方法。

第二，逐步将多维贫困测度方法引入社会减贫计划之中。随着经济发展水平的提高和对贫困现象认识的加深，多维贫困概念和测度方法成为国际减贫领域的一个主流趋势，自 2010 年以来在发展中国家得到普遍应用。中国提出了到 2020 年实现农村贫困人口全部脱贫的目标，在落实减贫目标的过程中，除了高度重视收入贫困的治理外，还应关注到贫困现象的复杂性和多维性。在贫困人口的识别、扶贫措施的制定和退出

机制的建立等方面,都应引入多维定位的方法,以减少贫困对象的遗漏和社会排斥现象。从现实情况看,中国农村很大比例贫困家庭存在着因病、因残致贫的情况。同时,在一些贫困集中地区,基本的教育、医疗和公共服务设施匮乏,导致脱贫困难。随着国家减贫战略的推进,这部分长期贫困或慢性贫困家庭将成为重点扶贫对象。因此,在解决绝对收入贫困的问题之后,中国2020年之后的减贫策略应更加重视多维贫困的治理,减贫政策走向精细化。

第三,从国际经验看,多维贫困测度方法更有利于实施精准减贫策略,定位效果更为科学有效。从拉美国家的实践经验看,该地区的多维贫困测度方法发展结合了本地区的特点,在传统的基本需求法基础上,引入联合国发展的AF方法,各国建立了特色的多维贫困指数,并将收入贫困测定法与基本需求法相结合,对目标贫困群体进行细分,对家庭陷入贫困的原因和制约发展的因素进行解析,制定出更加有效和有针对性的减贫措施。中国一些社会福利计划,例如最低生活保障制度等也采用了多维定位方法,但更多的是强调收入测试和家庭财产的调查,在教育、健康、居住条件和就业能力等方面应用的度量指标不多,在多维度贫困的“被剥夺”深度等指标的计算上尤其不足,难以精确地反映家庭贫困实际状况。为改善这种状况,中国应尽快学习国际上现成的多维贫困测度方法,出台中国特色的多维贫困指数,与收入贫困测定法相结合,纳入官方贫困测定方法体系之内。

第四,在建立多维贫困指数时,应充分重视国情特色问题。从实践情况看,各国减贫计划目标定位机制的设计各不相同,定位效果差别很大,很难说有标准统一的最佳定位工具。尤其是多维贫困指数的运用上,各国都有所创新,适应贫困人口的特点、地域分布和减贫目标的需求等因素,开发适用国情的多维贫困指数。来自拉美国家的经验表明,在发展中国家反映基本需求的贫困维度,例如教育、住房、健康卫生和就业能力等因素,是造成家庭陷入贫困陷阱的主要因素。因此,在社会减贫计划中,应优先注重开发性(输血型)减贫政策,通过人力资本的投入和教育、就业培训等措施,应对长期贫困的治理问题。

参考文献:

丁建定(2014),《多维贫困的理论基础、测度方法及实践进展》,《西部论坛》第1期,第61-70页。

- 房连泉 (2016) , 《国际扶贫中的退出机制——有条件现金转移支付计划在发展中国家的实践》, 《国际经济评论》第6期, 第86-104页。
- 郑秉文、孙婕 (2004) , 《社会保障制度改革的一个政策工具 “目标定位” 》, 《中央财经大学学报》第8期, 第42-46页。
- Alkire ,Sabina & Maria Santos (2013) . Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index. *OPHI Working Paper* ,No. 59.
- Azevedo , Viviane & Marcos Robles (2013) . Multidimensional Targeting: Identifying Beneficiaries of Conditional Cash Transfer Programs. *Social Indicators Research* , 112 (2) ,447-475.
- Coady ,David , Margaret Grosh & John Hoddinott (2004) . Targeting Outcomes Redux. *The World Bank Research Observer* ,19(1) ,61-85.
- ECLAC (2014) . Social Panorama of Latin America. Accessed on March 27 , 2018 , http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/37627/1/S1420728_en.pdf.
- ECLAC (2017) . Social Panorama of Latin America ,2016. Accessed on March 27 , 2018 , https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41599/4/S1700566_en.pdf.
- Lavallee , Emmanuelle , Anne Olivier , Laure Pasquier-Doumer & Anne-Sophie Robilliard (2010) . Poverty Alleviation Policy Targeting: A Review of Experiences in Developing Countries. *DIAL Working Paper* ,No. DT/2010/10.
- OPHI (2016) . Multidimensional Poverty and Its Measurement: Guide on Poverty Measurement. *United Nations Economic Commission For Europe , Conference of European Statisticians Working Paper* ,No. 12.
- Santos , Maria (2014) . Measuring Multidimensional Poverty in Latin America: Previous Experience and the Way Forward. *OPHI Working Paper* ,No. 66.
- Sen , Amartya (1981) . *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Oxford University Press.

Targeting Mechanism in International Poverty Alleviation: Application of Multidimensional Poverty Targeting in Developing Countries

Fang Lianquan

(National Institute of Social Development , Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: Targeting mechanism , as the primary tool used to identify candidates in poverty alleviation programs , has been widely applied since 1970s. As the international society gains more understanding about the complexity of poverty , the traditional measure of poverty , which unidimensionally focused on monetary income , shows more limitations. The new concept of multidimensional poverty is introduced , and the multidimensional measures are also developed. Based on historical evidences from Latin America countries , the paper examines multidimensional poverty in developing countries as well as their applications of targeting mechanism in poverty reduction. The paper also adds some suggestions on the current implementation of accurate poverty alleviation policies in China.

Keywords: poverty alleviation , targeting mechanism , multi-dimensional poverty

JEL Classification: I3 , J2 , D60

(责任编辑: 周晓光)