

· 社会救助 ·

相对贫困的理论及政策聚焦

——兼论建立我国相对贫困的治理体系

林闽钢

[摘要] 贫困一直是世界各国首要解决的社会问题。本文基于我国全面进入小康社会，需要建立解决相对贫困长效机制这一战略转换背景，从相对贫困与绝对贫困关系入手，围绕相对贫困内涵的争论，聚焦我国相对贫困的表现形式，并基于我国国情，提出建立相对贫困治理体系的建议。在机制上，充分发挥基本公共服务的作用，建立相对贫困人口发展的基础性机制；形成“政府主导、社会参与、市场促进”的贫困治理的整体性机制；建立干预代际贫困传递的阻断性机制。在具体措施上，围绕低收入家庭，要建立生活负担减免制度；健全以生产帮扶和就业帮扶为主的专项援助制度；按需救助，对低收入户开展“救助会诊”；建立相对贫困家庭陪伴式服务制度。

[关键词] 相对贫困；绝对贫困；多维贫困；可行能力；贫困治理

一、研究缘起

贫困一直是世界各国首要解决的社会问题。2015年9月25日，在纽约联合国总部举行的联合国可持续发展峰会上，193个成员国形成共识正式通过2030年可持续发展议程，其中“消除一切形式的贫困”是17个目标中的首个。^①但是，贫困问题非常复杂。随着经济和社会的发展，贫困的内涵和外延在变化，人们对贫困的认识也在深化。

人类对贫困开展科学、系统研究要追溯到1889—1903年间，布斯（Booth）在伦敦东区开展贫困调查，之后还有1901年朗特里（Rowntree）等人在约克镇进行贫困调查和研究。朗特里首先使用市场菜篮子方法（又称预算标准法）测算了贫困线，采用初级贫困（Primary Poverty）这一概念，来说明家庭全部收入不足以获取仅仅维持身体机能所需的最低生活必需品，以此判断该家庭是否处于贫困状态。^②朗特里认为贫困的界定关键在于家庭收入是否能够满足家庭的

[作者简介] 林闽钢，南京大学社会保障研究中心主任、教授。主要研究方向：社会保障理论和制度、反贫困和社会救助。

[基金项目] 国家社会科学基金重大研究专项“社会主义核心价值观融入社会救助立法研究”（19VH013）；南京大学“双一流”建设“百层次”科研项目。

① United Nations, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, General Assembly 70 Session, New York, 2015.

② Benjamin Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, London, Routledge/Thoemmes Press, 1997, p. 86.

基本需要,具体包括家庭的燃料和照明需要、房租费、衣食需求、家庭常用必备物品和个人生活基本需求。朗特里的“贫困线”设置考虑到处于社会底层的工薪家庭的实际情况,根据其家庭结构,按营养学来限定社会成员达到身体营养结构基本正常时的食物和能量摄入,并调查当时的约克镇居民收入状况和基本食物价格,来推算居民收入是否足以维持基本生活的需要。

反思朗特里的贫困内涵和标准,可以说他开启了对英国工业化初期城市底层家庭的绝对贫困状况的研究,但朗特里在对维持生活的必需品考察时,也将非必需品——茶叶包括在内^①,并没有考虑它是否有多大的营养价值。朗特里在1936年开展了第二次贫困调查,基本沿用了第一次的调查方法,他增添了家庭必需品支出项目的内容,这些物品与避免被饿死没有直接关系,可以说他考虑了社会需要。^②

事实上,关于绝对贫困与相对贫困的划分以及孰是孰非的论争已整整持续了一个多世纪。本文再次从相对贫困与绝对贫困关系入手,聚焦相对贫困内涵和外延,基于到2020年我国贫困地区和贫困人口同步迈入全面小康社会,面临反贫困战略的提升和贫困目标瞄准的转换这一重要关键期,探讨如何从理论分析的视角把握住相对贫困内涵和外延,并从中国国情出发,提出建立我国相对贫困治理体系的建议。

二、绝对贫困与相对贫困关系的理论争论

(一) 相对贫困作为主观贫困的提出

贫困首先是一种物质生活的状态,人们最初对贫困的认识及其研究,主要是从物质层面来开展,强调绝对贫困。因而贫困被视为一个人或家庭的经济收入不足以维持基本的生活需要,这种看法一度很流行,如世界银行在1992年《减缓贫困手册》中就认为:“传统上是用维持最低生活标准的收入或支出水平测定贫困。”^③“绝对贫困是指某人或某家庭的状况低于这样一个贫困线,其实际价值是固定的,不随时间变化而变化。绝对贫困线是基于最低消费标准,基于必需的人体热量吸收的食品。”^④在这个意义上,绝对贫困所具有的生存问题具有“绝对”的存在性。

相对贫困(Relative Poverty)是基于特定参照群体而提出的,即同一时期,不同成员之间由于主观认定的可维持生存水准的差别而产生的贫困。汤森(Townsend)进一步提出了相对贫困的理解,他认为“贫困只有本着与相对贫困概念一致才能被客观界定。……个人、家庭与团体被认定为贫穷,是因为其缺乏资源去获得各种食物,尤其是参与活动,以及拥有风俗习惯所允许的生存条件与必需品。他们的资源严重地低于个人或家庭平均所需,事实上,他们已经被排除在惯常的生活模式、风俗习惯与活动之外了”。^⑤在这个意义上,汤森提出了剥夺标准,

① Benjamin Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, London, Routledge/Thoemmes Press, 1997, pp. 99-101, p.104.

② J. Veit-Wilson, "Paradigms of Poverty: A Rehabilitation of B.S.Rowntree," *Journal of Social Policy*, 1986, 15(1).

③ 世界银行著,陈胜华等译:《贫困与对策:1992年减缓贫困手册》,经济管理出版社,1996年,第1页。

④ 世界银行著,陈胜华等译:《贫困与对策:1992年减缓贫困手册》,经济管理出版社,1996年,第4页。

⑤ P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin Books, 1979. p. 31.

即根据对资源不同程度的剥夺水平,提供一个对贫困的客观评估方法。

可以看到汤森所理解的贫困相对性是“绝对的”,即在任何社会、任何时间都没有一个维持体能或健康水平的统一的生活必需品清单列表,需求必须与它所属的其他社会成员相联系。贫困和生存由此都是相对的概念。汤森对贫困的理解还应包含以他人或其他社会群体为参照物所感受到的被剥夺程度,即含有主观因素。^①

对比绝对贫困,相对贫困在测量贫困水平时就注意到了时间和地点的变化。汤森在20世纪50年代和20世纪60年代发展出了一个将收入和社会保障收益联系起来的定义和测量贫困的方法。这种方法显示,虽然生活水平总体上在提高,但是仍有相当大一部分人无法达到普通的生活条件,通过参照平均收入来界定贫困是一种潜在的、循环的方法。这种方法意味着不管收入提得多高,总有固定比例的人群是贫困的。这一点被认为是不合逻辑的。^②

(二) 相对贫困有“绝对内核”吗?

阿马蒂亚·森(Amartya Sen)对汤森的相对贫困解释提出了质疑。森认为,贫困不仅仅是相对比别人穷,“贫困的概念中存在有一个不可能缩减的绝对贫困的内核,即把饥饿、营养不良以及其他可以看见的贫困,统统转换成关于贫困的判断,而不必事先确认分配的相对性”。^③

森基于他所提倡的可行能力视角,将贫困的本质理解为“基本可行能力的被剥夺”。^④森为此解释道,尽管在概念上把贫困作为可行能力不足与把贫困作为收入低下相区分是重要的,但这两种视角是相互联系的,因为收入是提高可行能力的重要手段。而且,提高可行能力可以使人具有更高的生产力,并赚取更高的收入。可行能力与收入之间的这种联系对于消除贫困来说是特别重要的。更好的教育和医疗保健不仅能够直接改善生活质量,同时也能够提高获取收入并摆脱收入贫困的能力,教育和医疗保健越普及,则越有可能使那些本来会是穷人的人得到更好的摆脱贫困的机会。^⑤森强调说,“根本的问题要求我们按照人们能够实际享有的生活和他们实实在在拥有的自由来理解贫困和剥夺。发展人的可行能力直接顺应这些基本要求”。^⑥

能力贫困表现为可行能力与收入之间的联系是不稳定的,受到以下因素的强烈影响。第一,人的年龄、性别和社会角色、所处地域、流行病滋生的环境以及其他个人无法——或只能有限地——控制的其他各种因素。可行能力与收入之间的关系,在对比不同人群的情况时,这些参数变得极为重要。第二,可行能力方面的缺陷(如年老、残疾或生病)会降低人们获取收入的能力。第三,家庭内部的分配,使得根据收入去研究贫困变得更加复杂。第四,对收入而言的相对剥夺,会产生对可行能力的绝对剥夺。在富裕国家中的相对贫困者,即使其绝对收入按世

① 杨立雄、谢丹丹:《“绝对的相对”,抑或“相对的绝对”:汤森和森的贫困理论比较》,《财经科学》2007年第1期。

② Pete Alcock 等著,彭华民等译:《解析社会政策(上):重要概念与主要理论》,华东理工大学出版社,2017年,第221页。

③ 阿马蒂亚·森著,王宇、王文玉译:《贫困与饥荒》,商务印书馆,2001年,第26页。

④ 阿马蒂亚·森著,任贇、于真译:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社,2002年,第85页。

⑤ 阿马蒂亚·森著,任贇、于真译:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社,2002年,第88页。

⑥ 阿马蒂亚·森著,任贇、于真译:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社,2002年,第89页。

界标准是高的,也会在可行能力上处于非常不利的状态。^①

森将贫困理解为可行能力的剥夺,其重要意义在于可行能力贫困更能反映贫困的真实状况,即“真实贫困”。森举例来说明这个问题,因为年龄较大,或残疾程度更严重,或病况更严重的人,需要更多收入才能实现和别人相同的功能性活动,从可行能力剥夺表现出来的贫困在显著程度上比在收入空间表现出来的贫困更加严重,其不仅要考虑到收入低下,还需要考虑将收入转化为可行能力的困难。^②

总的来看,森的视角与传统的收入视角形成了鲜明的对比,他对于贫困成因的解释,突破了传统的收入贫困的概念。汤森反驳说森大多数论述是建立在第三世界国家的经济之上,森在解释贫困的概念时拒绝放弃绝对需求和绝对剥夺的思想,仍然是从生存的方面来定义贫困。强调贫困概念的绝对内核引发的问题是低估了除食物需求以外其他需求(也许还包括对其他物质供应和条件的需求)的重要性。^③森在争辩中,他承认从绝对贫困向相对贫困的转变成为贫困理论研究提供了一个非常有用的分析框架,但“相对贫困分析方法只能是对绝对贫困方法的补充而不是替代”。^④

三、相对贫困的再理解与操作化

(一) 古汉语的“贫”“困”及中文语义的理解

“贫”在《说文》中释义,“贫,财分少也。从贝从分,分亦声。”“贫”意为“缺少财物”,与“富”相对。《书·洪范》“四曰贫”,孔传“困于财”。《论语·学而》提到,“贫而无谄,富而无骄”。《汉书·扬雄传下》认为“得士者富,失士者贫”。扩展有“匮乏、不足”之义。上古时期“贫”偏财物不足,“穷”偏前途不通,分别是较为清楚的。发展到近现代,“穷”逐渐向“贫”靠近,甚至逐步在常用语中取代“贫”的义项,使“贫”逐步成为书面语用词和构词成素。古语中的“穷人”偏于无路可走者,近现代的“穷人”就是没钱的人了。^⑤

关于“困”,《广雅·释诂四》释义:“困,穷也。”“困”的另一个涵义,是指处于艰难窘迫或无法摆脱的境地,即困境。由此可见,“贫”意指收入不足,与收入贫困概念相近似。“困”意指人们处于一种自然、社会的困境,缺乏机会和可能。

中文语义的“贫困”既包括了定义贫困的基本需要,也包括了定义贫困的基本能力所涉及

① 阿马蒂亚·森著,任贇、于真译:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社,2002年,第86-87页。

② 阿马蒂亚·森著,任贇、于真译:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社,2002年,第86-87页。

③ Peter Townsend, "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty—A Rejoinder to Professor Amartya Sen," *Oxford Economic Papers*, 1985, 37(4).

④ 阿马蒂亚·森著,王宇、王文玉译:《贫困与饥荒》,商务印书馆,2001年,第26页。汤森和森关于相对贫困争论的梳理,可参见杨立雄、谢丹丹:《“绝对的相对”,抑或“相对的绝对”:汤森和森的贫困理论比较》,《财经科学》2007年第1期。有关相对贫困“绝对核心”的争论可以进一步参阅如下论文:Amartya Sen, "Poor, Relatively Speaking," *Oxford Economic Papers*, 1983, 35(2); Peter Townsend, "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty—A Rejoinder to Professor Amartya Sen," *Oxford Economic Papers*, 1985, 37(4); Amartya Sen, "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend," *Oxford Economic Papers*, 1985, 37(4).

⑤ 参见万献初:《中小学字词音义答问》,中华书局,2018年。

的贫困内涵，是多维度的表现，同时“贫”与“困”相互交织和影响。^①

（二）相对贫困的再释义

第一，基于目前中国反贫困战略从绝对贫困瞄准转向相对贫困瞄准过程中，一方面我国开展大规模扶贫攻坚，实现脱贫攻坚的目标，即确保农村贫困人口实现脱贫，确保贫困县全部脱贫摘帽。从对贫困标准的比较看，我国现行贫困标准能够满足消除绝对贫困的需要，到2020年现行标准下的贫困人口全部脱贫后，绝对贫困历史性地得到消除。同时我国的收入贫困线可以保障生活达到温饱水平，而且通过购买力平价指数折算，我国现行收入贫困线高于世界银行的1.9美元/人/天极端贫困标准。但我国现行农村收入贫困线处于中等偏下水平，还存在脱贫质量不高、脱贫基础不稳固等问题，部分家庭返贫问题不会短时间全面解决。另一方面，全面小康社会之后，我国仍属于中等偏上收入国家，社会发展中不平衡和不充分发展问题已成为主要矛盾。因而，今后一段时期，对我国相对贫困的理解仍要持有“绝对内核”的主张，需要解决“贫”——由于收入不足造成的不能维持基本需要的这一“内核”问题。

第二，基于目前国际反贫困战略从单一收入维度转向多维度瞄准过程中，一是从“困”出发，从多维贫困视角，包括教育、卫生、住房等多方面，解决贫困人口的基本能力问题；二是关注“贫”“困”交加所形成的慢性贫困机制，由于难以形成有效的人力资本和物质资本，处于“贫困陷阱”之中这一突出问题。对相对贫困的“贫”+“困”的再理解见图1。

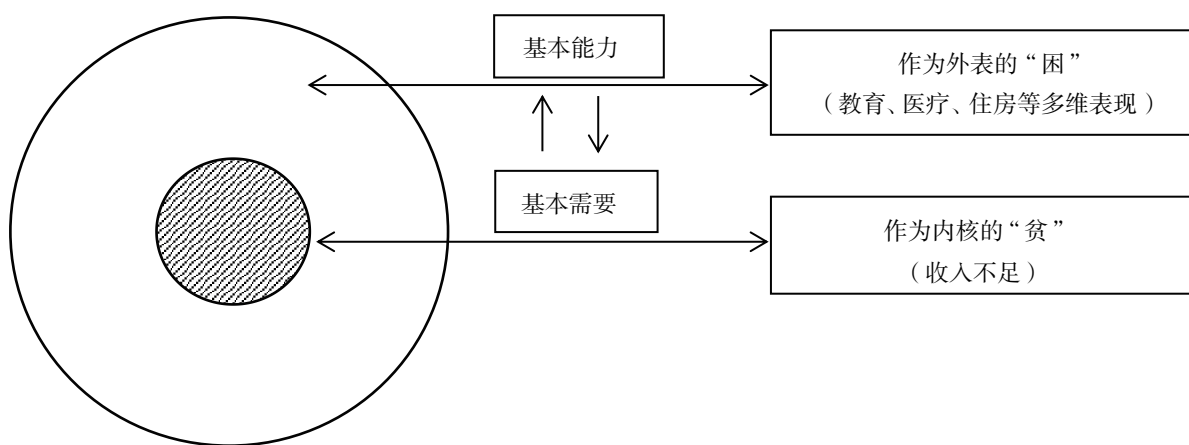


图1 相对贫困的“贫”+“困”的再理解

资料来源：作者制作。

（三）相对贫困的识别：“收入+多维”贫困识别的检验

近10多年来，贫困的测量从传统的单一收入维度向多维度指标转变已成为大多数国家的发展趋势。2007年5月，由森发起在牛津大学国际发展系创立了牛津贫困与人类发展中心（OPHI）聚焦于多维贫困的测量。该中心主任阿尔基尔（Alkire）和福斯特（Foster）根据基本能力理论，提出了多维贫困指数的Alkire-Foster计算方法——AF方法，^②通过多维贫困指数

① 王小林：《贫困测量：理论与方法》，社会科学文献出版社，2017年，第112-113页。

② Sabina Alkire, James Foster, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement," *Journal of Public Economics*, 2011, 95(7).

(MPI)来评价贫困状况。联合国开发计划署(UNDP)采纳了AF方法来测算全球多维贫困状况,多维贫困指数包括教育、健康、生活水平3个贫困维度共10个指标。从2010年开始每年在《人类发展报告》中发布全球多维贫困状况。目前,已有不少国家开始尝试通过构建一套剥夺指标来对贫困进行测量和识别,并在此基础上发展出了基于各自国情的多维贫困与剥夺测量方法。^①

从国际上多维度指标转向来看,通常直接用多维指标来取代收入单一指标。我们认为目前用单一收入指标来衡量中国相对贫困已明显不足,而直接采取多维指标能否适用需要检验。为此,利用2014年中国家庭追踪调查数据(CFPS)的农村家庭样本,我们对比分析了农村收入贫困家庭与多维剥夺家庭的区别与联系,发现农村收入贫困家庭和 multidimensional deprivation 家庭存在一定的不重合性,通过相关特征的分析发现,目前收入依然是衡量贫困的核心指标,直接使用多维剥夺指标在现阶段存在夸大贫困范围的风险。因而,在采用以收入为贫困测量和识别的基础上,综合使用多维剥夺指标来识别贫困最为适合。^②

本文认为,今后在我国贫困识别中,直接采取发达国家常用的相对贫困和剥夺指标并不具有可行性,但如果在收入贫困的基础上开始兼顾多维剥夺取向,则有利于今后我国对贫困测量和识别,实现从绝对贫困瞄准转到相对贫困的瞄准。

四、小康社会背景下我国相对贫困的治理体系

党的十八大以来,我国以前所未有的力度推进脱贫攻坚,反贫困事业取得了历史性成就。从2012年到2018年,现行标准下我国农村贫困人口从9899万人减少到1660万人,贫困发生率由2012年末的10.2%下降至2018年末的1.7%。^③在消除绝对贫困和解决区域性整体贫困的目标即将实现之际,十九届四中全会提出“建立解决相对贫困的长效机制”,意味着2020年消除绝对贫困后,中国反贫困工作的重心将转向“相对贫困”的治理。

(一) 借鉴解决绝对贫困的经验,建立相对贫困治理的新战略

第一,坚持党和政府主导型的贫困治理。^④充分发挥我们的制度优势,把相对贫困的治理作为党和政府的一项重要工作和职责。通过制订相对贫困治理规划,建立相对贫困多元治理新体系,有步骤、计划地逐渐化解相对贫困问题。

第二,坚持多层次的贫困治理。长期以来,在反贫困对象的瞄准和政策设计上,我国侧重于因“贫”所导致的基本生活方面的问题,即聚焦我们通常所说的“生存型”贫困问题的解决。为缓解贫困人口因“困”,即由于贫困者自身的因素和社会条件的限制,导致这部分贫困群体没有发展能力和发展机会,^⑤发展型贫困治理应是今后贫困治理的重点。但解决发展型贫困比

① Sabina Alkire, Moizza Sarwar, *Multidimensional Measures of Poverty & Well-being*, OPHI Research in Progress, 2009, 6a, p. 38.

② 霍萱、林闽钢:《中国农村家庭多维贫困识别指标体系研究》,《社会科学战线》2018年第3期。

③ 国家统计局:《2018年全国农村贫困人口减少1386万人》,《人民日报》,2019年3月8日第7版。

④ 林闽钢、陶鹏:《中国贫困治理三十年:回顾与前瞻》,《甘肃行政学院学报》2008年第6期。

⑤ 林闽钢:《中国反贫困新命题》,《中国经济报告》2016年第10期。

解决生存型贫困更困难,持续的时间会更长,遇到的社会问题会更多。

第三,建立新型贫困治理格局。向发展型贫困开战需打破底层社会最令人不安的固化状态和贫困的代际传递链条。而外部反贫困资源的输入,只有在解决贫困者基本生活困难的同时,增强这部分贫困者的发展能力和发展机会,才能起到根本作用。这就需要促进贫困者的社会参与,拓展有助于贫困者社会参与和社会竞争能力提高的服务项目,挖掘其发展潜力,由“他助”转换成“自助”,克服传统扶贫方式消极被动的缺陷,使贫困者依靠自己的力量解决问题,最终融入社会发展之中。

(二)在全面小康社会背景下,建立相对贫困治理的长效机制和制度措施

1. 充分发挥基本公共服务的作用,建立相对贫困人口发展的基础性机制。即对相对贫困群体更加注重在基本公共教育、基本医疗卫生服务、基本社会保障服务等方面的保障,重点是实现公共服务均等化,创造基础条件让贫困群体自强自立。

2. 形成“政府主导、社会参与、市场促进”的贫困治理整体性机制。在政府主导之下,依靠市场的力量、社会的资源来推动贫困治理。鼓励社会组织和专业社会工作者广泛参与贫困治理,通过建立城乡贫困家庭服务体系,形成政府力量和社会力量的有机结合。

3. 建立干预慢性贫困和代际贫困传递的阻断性机制。即对贫困家庭实施物质援助的同时,通过实施“儿童发展计划”和“妇女教育计划”,加强母亲教育,特别是加强女童教育,以更注重贫困家庭人力资本的提升。通过提升家庭经济和抚养能力来帮助儿童摆脱贫困风险,避免陷入贫困代际传递。

根据不同地区实际情况,选取现行低保标准的1.5倍或2倍作为低收入标准,将贫困治理主要对象由原有的绝对贫困群体扩大到相对贫困群体,由此将低收入线作为2020年进入全面小康社会后的贫困门槛,实施相应的反贫困政策。为此,围绕低收入家庭需要建立相关制度措施。

第一,建立低收入家庭生活负担减免制度。通过减免低收入家庭自付费用,如农村“一事一议”筹资筹劳和政策性农业保险费用、用水、用电和有有线电视等公共事业服务费用等,对低收入家庭提供经济支持,确保“生活能省钱”。

第二,健全低收入家庭生产帮扶和就业帮扶制度。开展低收入农户劳动力培训,提高其择岗就业能力。通过户企结对、党员干部挂钩帮扶等多种方式,帮助低收入家庭劳动力在各类经济实体、公益性岗位就业,确保低收入农户劳动力“一人一岗、一户不漏”。

第三,按需救助,对低收入户开展“救助会诊”制度。建立低收入家庭信息数据库,分析每户致贫原因,根据致困原因及时转介到相应的专项救助,分类实施有针对性的“因病、因灾、因学、因残”救助专项政策。

第四,建立贫困家庭陪伴式救助服务制度。在城乡社区中,由知晓了解政府政策的人员组成家庭顾问团队,向低收入家庭提供政策介绍、解释和指导。根据低收入家庭的实际,分析他们所面临的困境及其问题,为他们链接就业、就医、教育等各方面所需信息。鼓励专业社工和社会组织进入农村社区与贫困家庭“结对子”,长期关注他们的生活和发展需求,并形成“一户一策”的救助方案和赋能方案,帮助他们自立自强,走出生活的困境。

Theoretical and Policy Focus of Relative Poverty: Establishing a Governance System for Relative Poverty in China

Lin Mingang

(Center for Social Security Research, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Poverty has long been an overarching social problem that must be addressed in the global agenda. While China has been completing its building of a moderately prosperous society in all aspects, a long-term mechanism to address relative poverty is indispensable. In this context, this paper first discusses the relationship between relative poverty and absolute poverty, focusing on debates over the implications of relative poverty and its manifestations in China's context. Next, considering China's current situation, the paper proposes establishing a governance system for relative poverty. It is suggested to maximize the role of basic public services and establish a basic mechanism for the development of people living in relative poverty, to form a holistic poverty alleviation mechanism based on the principles of "government-led, society-involved and market-facilitated", and to establish a mechanism for breaking poverty's intergenerational transmission. To this end, the paper proposes measures such as setting up a scheme to relieve the poor's living costs, improving special assistance schemes focusing on labour and employment; introducing "assistance consultation" to low-income households while providing on-demand assistance, and establishing a scheme to provide accompanying services for families living in relative poverty.

Key words: relative poverty; absolute poverty; multidimensional poverty; capability; poverty governance

(责任编辑: 郭 林)