·社会救助·

贫困的多维性质与社会安全网视角下的反贫困创新

左　停

［摘　要］　贫困是一个永恒的、又不断更新的话题。本文描绘了贫困概念的演变、不同贫困识别和测量及其对应的各种贫困群体，梳理了基于宏观经济学和发展经济学的反贫困理论构建以及微观层面的各种反贫困方式与模式。反思我国反贫困的历程与成就，本文认为以生产发展为主的开发式扶贫已经不能有效地解决我国反贫困中的“难题”，反贫困的方法需要社会保护视角的创新。构建社会安全网是应对贫困的重要措施，关键在于发挥好社会保障的扶贫兜底作用和收入再分配功能、创新积极的社会救助和社会保障政策、加强围绕贫困人口的社会性基础设施建设。

［关键词］　贫困；贫困测量；反贫困理论；社会安全网；社会保护式扶贫

贫困是一种伴随人类社会发生、发展的复杂社会经济现象。贫困研究涉及多个学科领域，不同背景的人们对于贫困有不同的认知。贫困问题研究最早可追溯到空想社会主义者对资本主义制度的弊端和祸害的抨击，贫困被视为制度的产物。政府关注贫困问题始于1601年英国颁布的《济贫法》。20世纪60年代，经济学家冈纳·缪尔达尔将“反贫困”作为研究术语而提出。① 对贫困概念、类型、成因的认知随着贫困研究的演进而不断深化，反贫困理论和干预政策也日益丰富和多样化。

进入21世纪，贫困问题本身仍是包括中国在内的全球社会的一个重要问题。按照国际最新贫困线，中国贫困人口数量位居世界第二。为打赢2020年脱贫攻坚战，中国政府提出了精准扶贫的战略，其中关键的要求是“贫困识别精准”和“帮扶措施精准”，这其实涉及到深刻的贫困理论问题，对这些问题的认知又会进一步塑造反贫困政策。结合中国当前反贫困的背景，本文试图从社会安全网视角理解贫困复杂性和评价现行反贫困政策，并进一步提出在中国传统的开发式扶贫基础上，加强社会保护式扶贫的建议。

［作者简介］　左停，中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师。主要研究方向：农村反贫困与社会救助政策研究。中国农业大学社会保障专业博士研究生贺莉参与了本文的文献收集与整理等工作。

① 参见冈纳·缪尔达尔：《世界贫困的挑战——世界反贫困大纲》，北京经济学院出版社，1991年。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

一、贫困的复杂性认知：对贫困及其相关概念的理解

贫困既是一个复杂的、动态的、多面的客观现象，也是人们的主观建构。人们对贫困的认知（包括概念、表征、成因、测量等）不断丰富。贫困概念从最初的只考虑经济维度的收入贫困，开始向发展能力的贫困、进而到权利贫困转变。

从认知主客体、贫困致因、贫困表现、贫困周期等不同角度，贫困的分类学理解包括众多概念范畴。例如主观贫困（Subjective Poverty）和客观贫困（Objective Poverty）、绝对贫困（Absolute Poverty）与相对贫困（Relative Poverty）、长期贫困（Chronic Poverty，又称“慢性贫困”）与暂时性贫困（Transient Poverty）、收入贫困（Income Poverty）和支出型贫困（Expenditure-based Poverty）、区域性贫困（Regional Poverty）和个体性贫困（Individual Poverty）等。也有一些更深层次的贫困界定，如能力贫困（Capability Poverty）、权利贫困（Entitlement Poverty）、制度性贫困（Institutional Poverty）、阶层性贫困（Hierarchical Poverty）、极端贫困（Extreme Poverty）、代际贫困（Inter-generational Poverty）等。与贫困相关联还有许多概念，如社会不平等（Social Inequality）、社会排斥（Social Exclusion）、社会剥夺（Social Deprivation）、脆弱性（Vulnerability）、边缘化（Marginalization）等。

世界银行给出过对贫困的系列定义：贫困是指“当某些人、某些家庭或某些群体没有足够的资源去获取社会公认的、一般都能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会，就是处于贫困状态”（1981 年）；贫困是指“缺少达到最低生活水准的能力”（1990 年）；贫困“不仅指低收入和低消费，还指在教育、医疗卫生、营养以及人类发展的其他领域获得较少”（2001 年）。[①] 20 世纪末，我国公众对贫困的理解主要指经济意义上的贫困，1990 年国家统计局对贫困的定义是个人或家庭的生活水平达不到社会可接受的最低标准，缺乏必要的生活资料和服务。[②] 童星和林闽钢认为贫困是经济、社会、文化落后的总称，是由最低收入造成的缺少生活必需品和服务以及没有发展机会和手段的一种生活状况。[③] 康晓光认为贫困是人由于不能合法地获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动的机会，以至于不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准的状态。[④]

绝对贫困和相对贫困两者都是与社会公认的基本需求相联系的贫困概念。绝对贫困是指在特定的社会生产方式和生活方式下，个人或家庭依靠劳动所得或其他合法收入，不能满足最基本的生存需要，生命的延续因此受到威胁。[⑤] 瑞沃林认为绝对贫困不仅仅是满足最低限度的生活需要，还包括基于整个贫困比较领域而产生的更高的生活需要。[⑥] 特朗里所提出的绝对贫困概念与生理上最低需求相联系，低于这个需要，人就不能正常的成长和生活。相对贫困是指个

① World Bank, *World Development Report 1981, 1990, 2000/2001*, New York, Oxford University Press, 1981, 1990, 2001.

② 国家统计局：《中国城镇居民贫困问题研究》和《中国农村贫困标准》课题组的研究报告，北京，1990 年。

③ 童星、林闽钢：《我国农村贫困标准线研究》，《中国社会科学》1994 年第 3 期。

④ 康晓光：《中国贫困与反贫困理论》，广西人民出版社，1995 年，第 2-3 页。

⑤ 王朝明、申晓梅：《中国 21 世纪城市反贫困战略研究》，中国经济出版社，2005 年，第 6 页。

⑥ 瑞沃林：《贫困的比较》，北京大学出版社，2005 年，第 97 页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

人或家庭所拥有的资源，虽然可以满足其基本的生活需要，但是不足以使其达到社会或平均生活水平，通常只能维持远远低于平均生活水平的状况。加尔布雷斯认为一个人是否贫困不仅仅取决于他拥有多少收入，还取决于社会中其他人的收入水平。①

绝对贫困与相对贫困都属于客观贫困范畴。客观贫困是按照某种标准来判定个体在社会中所处的贫困状态。即使反贫困战略在客观贫困范畴内制定，但政策的评估会一定程度地依据贫困者自身的主观评判，即贫困者对政策是否认同、是否满意。② 主观贫困是指在特定社会环境和群体比较中，由个体和社会所接受的最低生活标准构成的主观判断。主观贫困的研究放弃对贫困的严格量化，认为在奢华和贫困的生活之间不是客观的和不可改变的，而是由社会决定的和不断变化的。③

贫困及贫困程度也表现出一定的时间特点。长期性贫困、暂时性贫困和代际贫困是经常见到的概念。瑞沃林认为一定的时间段内自始至终经历贫困的家庭或个人属于长期性贫困，而一定的时间段内只有部分时间处于贫困的家庭或个人属于暂时性贫困。④ 世界银行认为，“长期性贫困是指有些人口长期处于贫困状态、虽经扶助也难以脱贫的状态；暂时性贫困则是指在一定时期内入贫与脱贫这一现象”。⑤ 有学者根据个人或家庭进入和退出贫困状况的频率，将贫困分为长期贫困、短期贫困和从不贫困：长期贫困是指其收入或其他相应指标的水平在每一个时期中都低于既定的贫困线，或者虽然并不是每个时期都低于贫困线，但其整体平均水平低于贫困线；短期贫困是指其平均水平围绕贫困线波动，且在一些时期中陷入者其整体平均水平高于贫困线，但至少一个时期陷入贫困；从不贫困是指其水平在所有时期中均高于贫困线。⑥ 贫困从年长一代向年轻一代转移尤其是从父辈转移到子辈，这种现象被称为贫困代际转移或代际贫困。

随着认识和实践的深入，人们的贫困认知逐渐超越了经济收入和基本需求，更多地从致贫原因的角度理解贫困。1997 年联合国开发计划署提出“人类贫困”的概念，认为贫困应该包括收入贫困、权利贫困、人力贫困以及知识贫困四个部分。其中，收入贫困是指最低收入水平和支出水平的贫困；权利贫困是指缺少本应享有的公民权、政治权、文化权和基本人权的匮乏；人力贫困是指缺乏基本的自我发展能力，包括思想观念、受教育水平、健康状况的落后；知识贫困是指获取、交流和创造知识与信息的能力不足。⑦

能力贫困是指由自然和社会环境造成的个体健康状况差、知识水平低、缺乏生活和工作的基本能力状况。1990 年联合国开发计划署提出 “贫困不仅是收入不足，更是基本生存与发展能力的匮乏”，主张用能力贫困指标来考察人口中缺乏发展能力的人口数量及比重，而能力包

① 转引自李华：《国际社会保障动态：反贫困模式与管理（2015）》，上海人民出版社，2015 年，第 80 页。

② 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》，《贵州社会科学》2013 年第 9 期。

③ 蓝红星：《贫困内涵的动态演进及发展趋势》，《重庆科技学院学报（社会科学版）》2012 年第 23 期。

④ 转引自杨静、唐丽霞：《暂时性贫困研究——对已有文献的述评》，《贵州社会科学》2013 年第 3 期。

⑤ 世界银行：《1990 年世界发展报告》，中国财政经济出版社，1990 年，第 71–76 页。

⑥ 转引自张清霞：《贫困动态性研究》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》2008 年第 3 期。

⑦ UNDP, *Human Development Report 1997*, New York, Oxford University Press, 1997.

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

括基本生存能力、健康生育能力与获得知识和接受教育的能力。[①] 能力是阿马蒂亚·森贫困理论的核心概念之一，他认为，贫困不仅仅表现在收入低下，并且体现为人们缺乏发展的机会，缺乏应对变化的能力，甚至是指人类基本能力和权利的剥夺，从而使之无法获取社会公认的、一般社会成员都能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会。即“贫困是对基本的可行能力的剥夺，而不仅仅是收入低下。”[②] 联合国开发计划署用识字率、营养状况、预期寿命、贫困母亲健康以及可预防疾病这些基本能力的维度来度量定义贫穷。[③] 徐延辉等基于社会质量理论，提出从社会质量的四个维度即社会经济保障、社会包容、社会凝聚和社会赋权，来测量个人能力贫困程度。[④]

1979 年英国学者汤森等最早提出社会剥夺的概念。社会剥夺是指“社会上大多数人认为或风俗习惯认为应该享有的食物、基本设施、服务与活动的缺乏与不足。”[⑤] “人们常常因社会剥夺而不能享有作为一个社会成员应该享有的生活条件，假如他们缺乏或不能享有这些生活条件，甚至因此而丧失成为社会一员的身份，他们就是贫困的。奥本海默从“机会被剥夺”的角度去界定贫困，“贫困夺去了人们建立未来大厦——‘生存机会’的工具，它悄悄地夺去了人们享有生命不受疾病侵害、有体面的教育、有安全的住宅和长时间的退休生涯的机会”，他倾向于将贫困解释为社会不公平的结果，而不是懒惰或丧失意志力的结果。[⑥] 关信平认为贫困是在特定的社会背景下，部分社会成员由于缺乏必要的资源，而在一定程度上，被剥夺了正常获得生活资料和参与经济和社会活动的权利，并使他们的生活持续性低于社会的常规生活标准。[⑦]

与社会剥夺相联系的是社会排斥。社会排斥是指一个人、一个家庭或者一个群体，被其所处的社区或社会排斥出享受该社会所赋予其成员基本权利和社会义务之外的一种行为。社会排斥的最直接表现是边缘化和权利的丧失。[⑧] 1989 年欧共体提出“贫困应该被理解为个人、家庭和群体的资源——包括物质的、文化的和社会的——如此有限，以至于他们被排除在他们从所处国家可以接受的最低限度生活方式之外。”[⑨] 从社会排斥的角度来看，贫困是个人、家庭和群体因为缺乏社会资本，以致他们被排除在社会群体可以接受的最低限度生活方式之外。联合国开发计划署提出社会排斥有四种类型：剥夺参与权、回避法治、压制和导致贫困化。[⑩] 一个人如果被排斥在主流经济、政治以及公民、文化的活动之外，那么即便拥有足够的收入、足够

① UNDP, *Human Development Report 1990*, New York, Oxford University Press, 1990.

② 阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，中国人民大学出版社，2002 年，第 85-89 页。

③ UNDP, *Human Development Report 2000*, New York, Oxford University Press, 2000.

④ 徐延辉、龚紫钰：《社会质量、社区能力与城市居民的能力贫困》，《湖南师范大学社会科学学报》2015 年第 5 期。

⑤ 转引自唐丽霞、李小云、左停：《社会排斥、脆弱性和可持续生计：贫困的三种分析框架及比较》，《贵州社会科学》2010 年第 12 期。

⑥ 转引自唐钧：《社会政策基本目标：从克服贫困到消除社会排斥》，《江苏社会科学》2002 年第 3 期。

⑦ 关信平：《中国城市贫困问题研究》，湖南人民出版社，1999 年，第 31 页。

⑧ 郑宝华、张兰英：《中国农村反贫困词汇释义》，中国发展出版社，2004 年，第 36 页。

⑨ European Community, *Community Charter of Fundamental Social Right*, EU, European Community, 1989.

⑩ UNDP, *Human Development Report 2000*, New York, Oxford University Press, 2000.

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的能力，他也依然处于“权利贫困”的状态。[①] 贫困个人或家庭因受到剥夺和排斥在社会中处于弱势地位。边缘化是社会剥夺、社会排斥的结果，指贫困人口社会地位的下降、在心理上对社会和自身失去信心，而产生一种不公平感的过程。边缘化的直接结果是边缘人群的产生及其社会经济状况的恶化，乃至政治权利的被剥夺。

脆弱性是比较常用的分析贫困致因的概念，贫困是脆弱性的重要表现。脆弱性是指个人或家庭面临某些风险的可能，并且由于遭遇风险而导致财富损失或生活质量下降到某一社会公认的水平之下的可能。[②] 脆弱性可以从两个角度来理解，一是指一个人或者一个家庭容易受外界的冲击、压力，或遭遇各种风险，以及遭受风险的人们受到损害的程度；另一个是指一个人或者一个家庭减轻、降低应对突然威胁、灾害和各种风险的能力，给生产、生活带来压力的状况。[③] 通常情况下，贫困与脆弱性有着伴生的关系。贫困导致较高的脆弱性，即当冲击发生时，越贫困者越脆弱，遭受的福利水平下降越严重。由于贫困人口缺乏应对冲击的能力，在冲击出现时，他们往往表现为损失最大、恢复最慢，即呈现较高的脆弱性。[④]

二、贫困的测度与贫困群体的识别

贫困测度与贫困认知紧密联系，贫困的测量从传统单一维度的收入指标向多维度指标转变，还包括参与式贫困指数和人类贫困指数等测量方法；贫困研究的对象范围除单一的贫困群体外，开始聚焦老人、妇女、儿童和残疾人等特殊贫困群体。

（一）贫困识别与度量的不同方法

贫困识别与度量要回答有多少贫困人口、他们有多贫困等问题。贫困认知决定了贫困度量。关于贫困的测量分析存在着两种类型，一种是客观的定量估计，另一种是主观的定性估计。客观估计的方法大多应用于绝对贫困的分析，有时候也应用于相对贫困的分析。客观估计已经拓展到对人的能力估计，成为目前重要的贫困研究课题。[⑤]

阿马蒂亚·森认为贫困度量有两种方法：一个是识别穷人的方法；一个是把穷人所构成的集合特征进行加总，以形成贫困总体映像的方法。[⑥] 识别穷人，通常的方法是用一维的给定收入（或消费支出）标准来识别穷人。衡量个人、家庭或某一些地区贫困与否的界定标志或测定体系，被称为贫困标准或贫困线。贫困标准是测量贫困深度和强度所参照的具体指标或者指标体系。贫困标准并不等同于贫困线，后者主要根据收入或者支出来测定贫困，多是可以货币化或者定量化的指标。前者不仅包括货币化或定量化的贫困线标准，而且包括一些不能或者很难

① UNDP, *Human Development Report 1997*, New York, Oxford University Press, 1997.

② 参见世界银行：《2000/2001年世界发展报告》，中国财政经济出版社，2001年。

③ 郑宝华、张兰英：《中国农村反贫困词汇释义》，中国发展出版社，2004年，第46页。

④ 韩峥：《脆弱性与农村贫困》，《农业经济问题》2004年第10期。

⑤ 杨国涛、周慧洁、李芸霞：《贫困概念的内涵、演进与发展述评》，宁夏大学学报（人文社会科学版）2012年第6期。

⑥ 阿马蒂亚·森：《贫困与饥荒》，商务印书馆，2001年，第13-15页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

用货币计算的指标。[①]

贫困线本质上是贫困概念的转化。目前，国际上确定贫困线的方法，主要有下面四种：一是收入比例法，由经济合作与发展组织提出，也就是以一个国家或地区居民收入或平均收入的50%—60%，作为该国家或地区的贫困线。二是生活需求法，又叫“市场菜篮法”。用这种方法确定贫困线，首先要根据当地维持最低生活所需的物品和服务的种类、数量和市场价格，计算出拥有这些物品和服务需要的现金额度，即贫困线。三是生活形态法，它从人们的生活方式、消费行为等“生活形态”入手，然后选择若干剥夺指标，即在某种生活形态中舍弃某种生活方式和消费行为；再根据这些剥夺指标和被调查者的实际生活状况，确定哪些人属于贫困者；而后分析他们被剥夺的需求和消费以及收入，从而计算出贫困线。四是恩格尔系数法，以一个家庭用于食品消费的绝对支出，除以已知的恩格尔系数，求出所需的消费支出，也就是贫困线，联合国粮农组织认为恩格尔系数在60%以上即属于贫困。[②]

由于用来测定贫困线的指标及内涵的不确定性，一些国家或者地区使用了一些超出贫困线以外的贫困标准。目前，许多国家用饮食支出比例高低，作为衡量家庭贫富和实行社会救济的依据。中国官方依据最低生存需求来定义贫困，贫困标准用基于维持个人或家庭生存所必需的食物消费和收入水平来确定。[③] 目前，贫困测量随着贫困研究的深入而向着更深、更广、更细化的方向发展，从单一的收入或支出标准到以公共产品的提供、教育、住房条件、健康状况等方面的多维视角变化，并在此基础上形成了人类贫困指数（Human Poverty Index，简称HPI）和多维贫困指数（Multidimensional Poverty Index，简称MPI）等。

人类贫困指数由联合国开发计划署针对发展中国家的贫困问题提出，使用的指标包括：今天出生而预期在40岁之前去世的人的比例（P1），成人文盲率（P2），整个经济供给方面的匮乏程度（P3）——以不能享受安全用水（P31）和保健服务（P32）的人的比例以及体重不足的儿童的比例（P33）来表示。HPI考虑人类生活最基本的三个方面被剥夺的情况，即长寿、知识和体面的生活标准，其计算公式为：HPI=［P1+P2+（P31+P32+P33）/3］/3。[④]

MPI是一个国际通用的多维贫困指数，涵盖了100多个发展中国家的贫困情况，反映了贫困个体或家庭在不同维度上的贫困程度。该指数也选取了三个维度，不同点在于维度指标增加到10个，即健康（营养状况和儿童死亡率）、教育（儿童入学率和受教育程度）和生活水平（饮用水、电、日常生活用燃料、室内空间面积、环境卫生和耐用消费品），具体的维度贫困线临界值，视研究现状和数据可获得性而定。在这里MPI指数取值越小，说明该个体或家庭贫困程度就越低，相反则越高。[⑤]

“计数法（Accounting Approach）”是阿特金森多维贫困测量中认定贫困人口的方法之一，它要求“计算人们遭受剥夺的维数，那些低于临界值的维数”。具体来说，确定谁是贫困人口

① 郑宝华、张兰英：《中国农村反贫困词汇释义》，中国发展出版社，2004年，第22页。

② 青连斌：《贫困的概念与类型》，《学习时报》，2006年6月5日第5版。

③ 国家统计局农村社会经济调查总队：《中国农村贫困标准研究报告》，1989年。

④ 李小云、李周：《参与式贫困指数的开发与验证》，《中国农村经济》2005年第5期。

⑤ 张全红、周强：《多维贫困测量及述评》，《经济与管理》2014年第1期。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的计算方法可以细分为以下 6 步：（1）定义一组相关指标；（2）给每项指标定义满意度 / 剥夺临界值，如果某一自然人没有达到某一临界值，则认定其为受剥夺个体；（3）就每一项指标给每一自然人进行剥夺积分，其中“1”定为受剥夺，“0”定为不受剥夺；（4）给每一项指标分配权重值或剥夺值；（5）得出剥夺加权和，即可得出剥夺积分；（6）设置贫困阈值，如果一个人的剥夺积分等于或高于阈值，则将其认定为贫困人口。[①]

依据贫困线和贫困人口数量，可以测量贫困发生率，即贫困广度。在收入贫困的研究中也开始测量贫困深度和贫困强度等。阿马蒂亚·森将贫困发生率、贫困缺口率与基尼系数结合在一起，提出了衡量贫困程度的综合指标——S 指数。夏洛克斯在 S 指数的基础上，提出了 SST 指数。福斯特等人提出了测量贫困的新指标，即 FGT 贫困指数。[②] FGT 指数包括贫困发生率指数、贫困深度指数和贫困强度指数。贫困发生率是贫困人口占总人口的比重，是衡量一个国（地区）贫困程度的最基本指标；贫困深度指数表示贫困人口相对于贫困线的收入缺口的比例，即贫困距，该指数可以反映贫困人口摆脱贫困所需要的资金量；贫困强度指数表示贫困人口加权的收入缺口的比例，即平方贫困距，该指数对贫困人口不平等程度更敏感。[③]

随着有效地识别穷人方面实践工作的开展，人们对贫困有了新的认识。为瞄准贫困对象，对权利贫困的度量开始采用参与式的调查方式，李小云等学者提出了参与式贫困指数的开发和验证以及计算方法。该方法选择若干个能够综合反映贫困特征的指标，进行数据调查、赋值、分配权重，根据特定的计算得到能够说明调查对象贫困程度的数值。该方法包括确定敏感的贫困识别指标及其权重、指标标准化、数据收集和计算等步骤。[④]

（二）贫困人口的区域、社会和生理特征

一般而言，贫困对象是人口、家庭或群体，但某些地区的贫困人口相对来说特别集中，因而就产生了区域性贫困和贫困区域的概念。区域性贫困概念对应于个体性贫困概念，个体性贫困是指在相同的制度环境中，在大约均质的空间区域中，某些个体由于身体素质较差、文化程度较低等自我发展能力受限所造成的一种贫困状态。个体性贫困的发生具有绝对性，与区域无必然联系，发达国家也有大量的个体贫困人口。从地点分布角度提出的区域性贫困，揭示了贫困发生与区域、个体之间的关系，对反贫困战略的选择具有现实意义。[⑤] 区域性贫困是指在不同的区域之间由于自然条件和社会发展差异，致使某些区域生活资源的供给相对贫乏、贫困人口相对集中，从而处于贫困状态。[⑥] 由于贫困的分布具有区域特征，出现了一些诸如最不发达国家、集中连片贫困区、扶贫工作重点县和贫困村等区域贫困的提法。

除了区域特征，贫困人口也具有很强的社会和生理特征，一些特征的人群比起其他人群有

① 转引自左常升：《国际减贫理论与前沿问题（2016）》，中国农业出版社，2016 年，第 21 页。

② 转引自李金叶、冯振华等：《我国农村贫困程度的测算与分析：基于基尼思想的一种新贫困强度率指数（G_p）的构建》，《经济经纬》2013 年第 6 期。

③ 张全红、张建华：《中国农村贫困变动：1981—2005——基于不同贫困线标准和指数的对比分析》，《统计研究》2010 年第 2 期。

④ 李小云、李周：《参与式贫困指数的开发与验证》，《中国农村经济》2005 年第 5 期。

⑤ 郑宝华、张兰英：《中国农村反贫困词汇释义》，中国发展出版社，2004 年，第 32-33 页。

⑥ 康晓光：《中国贫困与反贫困理论》，广西人民出版社，1995 年，第 9 页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

更高的贫困发生率或更大的贫困距。全球来看，容易发生贫困的人群包括：受到歧视的人群、社会边缘人群、特定种族和阶层人群及土著居民、移民和包身工、难民及无处安身人员、残疾人、病人及老年人。在很多情况下，贫困的妇女和女孩最有可能陷入终生贫困。①

弱势群体和脆弱群体更容易陷入贫困。弱势群体是指由于个人生理、社会以及生态等原因，导致其在经济、政治、社会和心理等方面处于劣势，需要社会提供支持的社会群体。② 与弱势群体相关联的是脆弱群体，脆弱群体是指容易遭受风险和受到外部冲击，并且自身抵抗这些风险和冲击能力很低的人群，某些脆弱性因素的作用可能导致一些家庭陷入贫困。③ 弱势群体较多地是社会政策维度的概念，脆弱群体更多地是社会生理维度的。弱势群体可分成生理性弱势群体、社会性弱势群体和自然性弱势群体。生理性弱势群体主要包括残疾人、儿童和老年人等，社会性弱势群体主要是由社会原因如社会急剧转型产生的失业下岗人员，自然性弱势群体主要包括生态脆弱地区的人口和自然灾害的灾民等。④ 皮尔斯首次提出“贫困女性化”概念，她认为妇女是贫困中的最贫困者，贫困人口中女性人口、所有贫困家庭中以女性为户主的比重不断攀升，其贫困程度在加深。

贫困老年人是老年群体中更为弱势的特殊群体。老年贫困主要源于老年人经济自立能力不足和外部经济支持不足。对于贫困老年人而言，经济上的自立能力，或者说经济收入水平在很大程度上左右着其心理、精神上的自立性。⑤ 而拮据的物质生活、不太和睦的家庭关系、昂贵的医药费、精神文化生活单调、家务劳动繁重等，都对贫困老年人的心理产生了各种不良影响。⑥

贫困人口中有一部分人口可以通过各种渠道成功摆脱贫困，但“剩余贫困人口”越来越向重症患者、残疾人口、文盲半文盲等低学历人口集中，剩余贫困人口的自我发展能力很低，容易受自然灾害等外界因素的影响，抵御风险的能力比较差，极易致贫或返贫，他们属于“真性贫困”。这部分群体可分为三类：农村中的鳏寡孤独、生活在“一方土地养不起一方人”地区的困难群体、生活在自然灾害频繁发生的农村地区的困难群体。⑦

三、反贫困理论的不同架构

（一）宏观层面的反贫困理论

社会学、政治学都有专门分支研究发展与反贫困问题，如发展社会学。但对反贫困政策制定来讲，宏观经济学的作用更为突出。宏观经济学的反贫困理论构建主要有三个来源：一是后凯恩斯主义经济学，简称主流经济学，以保罗·萨缪尔森提出的“收入可能性曲线”和阿瑟·奥

① 吴忠、黄承伟、李小云等：《国际减贫理论与前沿问题（2010）》，中国农业出版社，2010 年，第 71 页。

② 杜倩萍：《草根非政府组织扶助弱势群体功能探究》，社会科学文献出版社，2012 年，第 41 页。

③ 郑宝华、张兰英：《中国农村反贫困词汇释义》，中国发展出版社，2004 年，第 46 页。

④ 陈成文：《社会弱者论：体制转换时期社会弱者的生活状况与社会支持》，时事出版社，2000 年，第 250–281 页。

⑤ 马丽娜、汤哲等：《北京老年人家庭关系对心理健康的影响》，《实用老年医学》2010 年第 24 期。

⑥ 栾文敬、杨帆等：《我国老年人心理健康自评及其影响因素研究》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2012 年第 3 期。

⑦ 唐钧：《中国的贫困状况与整合性反贫困策略》，《社会发展研究》2015 年第 2 期。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

肯提出的涓滴效应理论为代表；二是福利经济学，以霍布森、阿瑟·庇吉和阿马蒂亚·森为标杆性人物；三是发展经济学，以瑞典经济学家冈纳·缪尔达尔的反贫困思想为代表。[①] 从时间脉络看，马尔萨斯人口学说以及马克思的无产阶级贫困理论，随后纳克斯“贫困的恶性循环”、纳尔逊“低水平均衡陷阱”、莱宾斯坦“临界最小努力”、缪尔达尔“循环积累因果关系”等理论相继出现，从资本短缺方面解释贫困产生的机理，为反贫困研究奠定了基础，使发展经济学成为反贫困理论研究的主要领域。[②] 谭崇台认为贫困的根源在于经济增长停滞和人均收入低下，而增长停滞和收入低下的根源又在于资本匮乏和投资不足。[③] 伴随人们对贫困与经济增长认识的变化，发展经济学领域形成了相应的反贫困理论，包括涓流理论、益贫性增长理论、包容性增长理论、绿色增长减贫理论以及多元发展理论等。[④]

1953年纳克斯提出，发展中国家人均收入水平低，资金供给（储蓄）和产品需求（消费）不足，限制了资本形成，从而使发展中国家长期陷于贫困之中。长期贫困的存在，是由若干个相互联系和相互作用的恶性循环造成的。其中，贫困的恶性循环因素起着支配作用，资本形成不充分是恶性循环产生的关键。从资本形成的供给方面看，发展中国家的人均收入过低。因此，人们的绝大多数收入用来消费，导致储蓄水平低下和资本形成不充分，从而又导致了收入水平的低下。从需求的角度看，低收入意味着发展中国家人均收入水平低，消费能力弱，国内市场容量小，由此，缺乏足够的资本，导致生产规模小和生产水平低，产生了恶性循环。供给和需求两个恶性循环相互作用，形成了发展中国家长期存在并难以突破的贫困陷阱，对于贫困恶性循环的解决途径，归根到底，就是要大规模地增加储蓄、扩大投资、促进资本的形成。[⑤] 这种减贫方式也受到质疑，单纯扩大投资并不能解决问题，因为减贫还会受到其他许多因素的制约，如政治经济制度和自然环境因素等都是致贫的原因。

1956年纳尔逊以人口陷阱理论为理论基础，利用数学模型，在综合研究了人均收入和人口按不同速率增长的情况下人均资本增长和资本形成问题之后，提出了低水平均衡陷阱论（即“贫困陷阱理论”）。低水平陷阱论是指发展中国家的经济水平是人均收入处于维持生命或接近于维持生命的低水平状态。在低收入水平均衡陷阱中，任何超过最低收入水平的人均国民收入增长效用都会被更快的人口增长所抵消，使人均收入重新回到之前的维持生存的水平上去。而且，如果其他条件不变，这样的低水平均衡状态将是稳定的。该理论强调人均收入过低是发展中国家贫穷的主要原因，人均收入过低导致了储蓄能力过低、投资量小和资本形成不足这一系列问题。[⑥] 发展中国家只有进行全面的、大规模的资本投资，提高资本形成率，使投资和产出的增长超过人口的增长，才能从低水平均衡陷阱中挣脱出来。纳尔逊过分强调了贫困的主要原因在于资本投资的缺乏，没有考虑到致贫的其它因素。

① 陈昕：《反贫困理论与政策研究综述》，《价值工程》2010年第28期。

② 刘建华、丁重扬、王纪成：《贫困理论比较研究与中国反贫困实践》，《外国经济学说与中国研究报告》2014年。

③ 谭崇台：《发展经济学概论》，武汉大学出版社，2001年，第37-50页。

④ 黄承伟、刘欣：《“十二五”时期我国反贫困理论研究述评》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2016年第2期。

⑤ 拉格纳·纳克斯：《不发达国家的资本形成问题》，商务印书馆，1966年，第6-7页。

⑥ 张岩松：《发展与中国农村反贫困》，中国财政经济出版社，2004年，第33-34页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“涓滴效应”（Trickle-down Effect）最早是由赫希曼提出，他认为，在经济发展初期阶段，有利于发达地区经济增长的极化效应居主导地位，会扩大区域经济发展差异，从长期来看，发达地区对不发达地区带来的投资和就业等发展机会的“涓滴效应”将缩小区域经济发展差异。后来，这一概念也由区域经济领域延伸至贫困领域，即“在经济发展过程中优先发展起来的群体或地区可以通过消费、就业等方面惠及贫困阶层或地区，带动其发展和富裕”。“涓滴效应”也承认，在经济增长的过程中，穷人只是间接地从中获得较小份额的收益，但随着经济不断增长，收益从上而下如水之“涓滴”不断渗透，形成水涨船高的局面，从而自动改善收入分配状况，贫困发生率也将不断减少，最终实现减缓乃至消除贫困的目的，实现共同富裕。①

经济增长通过“涓滴效应”最终让贫困人口受益，经济增长是减贫的主要因素。然而，实践证明并不是所有的经济增长都能减贫，只有当经济增长是持续的、广大劳动者都能从中受益，且劳动收入在收入增长中占较高份额时，才能广泛的减贫。钱纳里和阿鲁瓦里亚建立了一个增长再分配模型，强调增长利益的再分配，该模型被看做益贫式增长（Pro-poor Growth）争论的起源。② 1990 年，世界银行提出普遍增长（Broad-based Growth）、强调社会利益均等化。随后，许多国际发展机构，包括世界银行、亚洲发展银行和美国发展组织，大部分双边发展援助机构和许多非政府组织都频繁提出益贫式增长。③ 1999 年 6 月，益贫式增长作为亚洲发展银行减少贫困战略的三项支柱之一被提出。联合国、经济合作与发展组织将益贫式增长广义地定义为有利于穷人的增长。④

基于传统发展理念下经济发展和物质增长不仅没有减少贫困、反而扩大贫富差距的现实，包容性增长（Inclusive Development）理论提出通过扶贫或益贫、生产性就业、提升人力资本能力和加强社会保障等途径，使贫困人口在国家政策扶持和自身能力提高中，均衡分享社会财富，有尊严和体面地生活。包容性增长既强调速度，也强调增长模式，二者互为联系。⑤ 包容性增长是一个内涵更加广泛的发展概念：（1）机会平等和成果共享是包容性增长的核心内涵；（2）包容性增长就是要在可持续发展中实现经济社会的协调发展。包容性增长既是目的，也是手段：一是通过高速、有效和可持续的经济增长创造大量就业和发展机会；二是革除民众尤其是贫困人口和弱势群体的权利贫困和所面临的社会排斥；三是倡导和保证机会平等，促进和实现社会公平正义；四是增强增长的广泛共享性和共享的公平性，确保民众获得最低限度的福利水平，从而提升和扩展民众的实质自由。⑥

（二）微观层面的反贫困方式与模式

20 世纪以来，国际社会和各国政府都重视贫困问题和减贫事业，在反贫困理论、战略和政策推动下进行了很多探索，形成了微观实践层面的一些反贫困模式。这些反贫困模式的形成与

① 李华：《国际社会保障动态：反贫困模式与管理（2015）》，上海人民出版社，2015 年，第 95-96 页。

② 转引自北京师范大学中国扶贫研究中心课题组：《中国绿色减贫指数研究》，《经济研究参考》2015 年第 10 期。

③ World Bank, *World Development Report 1990*, New York, Oxford University Press, 1990.

④ OECD, *Rising to the Global Challenge: Partnership for Reducing World Poverty*, Statement by the DAC High Level Meeting, April 25-26, Paris, OECD, 2001.

⑤ 王志章、王晓蒙：《包容性增长：背景、概念与印度经验》，《南亚研究》2011 年第 4 期。

⑥ 杜志雄、肖卫东、詹琳：《包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵》，《中国农村经济》2010 年第 11 期。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

式微恰恰也与前述的人们对贫困的理解以及不同社会时代背景有关。

1976年国际劳工组织提出了“基本需求”的概念，并产生广泛的影响。基本需求是人类为了维持自己的生产和再生产必需的最基本消费物品，包括充足的食物、衣物、住房，一定的家庭设备和家具，基本的社区服务，如安全的饮用水、卫生设施、公共交通、健康、教育和文化设施等。基本需求理论比较简单，容易被贫困人口、社会公众所接受。目前，很多国家仍然把满足人的基本需求作为反贫困战略的基础。简单来说，基本需求方法是指通过条件和供给改善，满足人类一定时期内一个国家或者一个地区最贫穷阶层最低限度的生活标准。[①] 从人的基本需求角度看，发展是人类各种需求的改善，而不仅仅是收入增长。基本需求方法的不足之处，在于把反贫困工作只停留在贫困人口的基本需求匮乏的浅层问题上，而没有深刻研究和解决造成贫困的深层问题，也没有在反贫困的同时致力提升贫困人口群体和个体的发展能力。20世纪末，国际社会开始了基本需求反贫困模式的反思和创新。

20世纪70、80年代，穷人在广泛的民事社会和直接的发展活动中都被排斥在外和被边缘化。在此背景下，“参与式减贫”受到关注，其是一种以“参与”和“赋权”为核心的发展模式。“参与式减贫”中的“参与”主要包含如下基本特征：发展干预的目标群体能够参与发展干预的全过程，并且能够通过自身积极主动的参与，在发展干预过程中做出自己的贡献。参与式理论的核心是“赋权”，是对参与和决策发展援助活动全过程的权力再分配，增加弱势群体在发展活动中的发言权和决策权。[②]“参与式减贫”一方面通过贫困人口的参与和意见表达，为政府和其他外部力量了解贫困人口的需求，并提供有针对性的服务提供了有效机制；另一方面，它通过赋权于贫困人口，给了贫困人口在“干中学”的机会，因而有助于提升贫困人口的能力，增强贫困人口对扶贫过程和扶贫项目的拥有感，发挥贫困人口的主动性和创造性。[③]

赋权（Empowerment）理论最初发起于社会工作和女性主义运动研究领域，后来研究对象逐渐扩大至尽可能多的失权个人或群体，之后延伸至反贫困问题研究领域。赋权真正成为一种反贫困理论，与阿马蒂亚·森的研究发现是密不可分的。[④] 森指出“饥饿‘不仅仅’依赖于食物的供给，而且还依赖于食物的‘分配’。之所以饥饿，只是因为他们未能获得充分的食物权利的结果，并不直接涉及到物质的食物供给问题”。“一个人支配粮食的能力或他支配任何一种他希望获得或拥有东西的能力，都取决于他在社会中的所有权和使用权的权利关系。即使粮食生产不发生变化，权利关系的变化也有可能引发严重的贫困和饥荒”。[⑤] 森还提出工具性自由的概念，认为政治工具、经济条件、社会机会、透明性保证和防护性保障等工具性自由能帮助人们更自由地生活并提高他们在这方面的整体能力。[⑥]

20世纪末联合国正式系统提出权利为基础（Right-based Approach）的减贫路径。该模式与

① 郑宝华、张兰英：《中国农村反贫困词汇释义》，中国发展出版社，2004年，第6页。

② 李小云：《参与式发展概论》，中国农业大学出版社，2001年，第29-31页。

③ 陆汉文：《社区主导型发展与合作型反贫困——世界银行在华CDD试点项目的调查与思考》，《江汉论坛》2008年第9期。

④ 李华：《国际社会保障动态：反贫困模式与管理（2015）》，上海人民出版社，2015年，第102-103页。

⑤ 阿马蒂亚·森：《贫困与饥荒》，商务印书馆，2001年，第14-40页。

⑥ 阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，中国人民大学出版社，2002年，第31页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

基本需求理论不同，强调反贫困不是施舍、不是慈善，是穷人的一项权利。穷人有权利要求政府提供基本的权利保障，这一模式也与联合国经济社会文化权利公约相呼应，倡导全球一致的人人享有基本社会经济文化权利的国际减贫标准。权利为基础的发展路径在发展策略上强调赋权，关注权利的拥有者和发展的主体——人，特别是穷人和弱势群体。①

可持续性生计（Sustainable Livelihoods）是减贫发展的重要路径，是20世纪90年代初期世界各地NGO、发展工作者及学界在参与式工作理念的基础上开发出的理论框架。1995年联合国《哥本哈根宣言》提到："使所有男人和妇女通过自由选择的生产性就业和工作，获得可靠和稳定的生计"。可持续生计框架是帮助人们认识生计，特别是穷人的生计状况的一个工具，它是对与农户生计特别是贫困问题有关的复杂因素进行分析的一种方法。英国国际发展部于1997年将该框架整合到减贫发展项目中，并开发了可持续生计框架指南。在这一框架中，穷人的资产组合分析处于中心地位，各种脆弱性风险环境和政策制度决定了穷人采用生计策略的类型，从而导致某种生计结果，生计结果又反作用于资产，影响资产的性质和状况。②

社区主导的发展（Community-driven Development）是20世纪70年代兴起的一种减贫发展模式，是参与式方法在社区层面实施的表现，其核心思想是让普遍民众当家做主，决定发展项目及资金的运用。③ 21世纪初，中国将社区主导的发展理念引入扶贫开发工作中。根据社区成员在发展项目中参与内容和参与程度的不同，参与式发展分为三个阶段，即社区参与发展、以社区为基础的发展和社区主导的发展。社区主导的发展中，政府将社区项目的决策权和项目资金的控制权都交给社区，社区不仅能够控制项目的规划、决策、实施、运营和维护，对项目资金也拥有管理权。④

四、社会保护网视角下中国反贫困理论的反思

改革开放以后，中国尽管经历了快速的经济发展，但仍是世界最大的发展中国家，有着巨大的贫困人口数量。20世纪80年代，中国开始了制度化的反贫困历程，取得了举世瞩目的反贫困成绩。按照农民年人均纯收入2300元（2010年不变价）的扶贫标准，从1978年到2015年，我国农村贫困人口由7.7亿人减少到5575万人，减少了92.8%；贫困发生率由97.5%降低到5.7%，下降了91.8%。⑤

（一）中国反贫困历史回顾：以解决基本需求为中心的开发式扶贫

1986年国家建立了首个扶贫工作机构，标志着中国制度化扶贫的正式开始。本文结合一些学者对我国扶贫发展阶段的划分，将中国扶贫的历史演变梳理为六个阶段：1949—1985年的救

① 李小云、左停：《权利为基础的发展途径》，中国农业大学出版社，2007年，第18-19页。

② 李斌、李小云、左停：《农村发展中的生计途径研究与实践》，《农业技术经济》2004年第4期。

③ 孙同全、孙贝贝：《社区主导发展理论与实践述评》，《中国农村观察》2013年第4期。

④ 刘胜安：《社区自主型发展：国际经验与中国实践》，光明日报出版社，2012年，第16页。

⑤ 李培林、魏后凯、黄承伟等：《扶贫蓝皮书：中国扶贫开发报告（2016）》，社会科学文献出版社，2016年，第2页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

济式减贫和体制改革推动扶贫阶段、1986—1993年的大规模开发式扶贫阶段、1994—2000年的“八七”扶贫攻坚阶段、2000—2010年的第一个扶贫开发纲要阶段、2011—2014年的第二个扶贫开发纲要前期阶段以及2015—2020年的打赢脱贫攻坚战的新阶段。

新中国成立初期，受长期战争的影响，农村处于普遍贫困状态。改革开放前，国家并未提出具体的扶贫计划，而且计划经济中农轻重比例失调，使得农村的普遍贫困问题依然严峻，改革开放前至少有近一半的农村人口处于贫困状态。改革开放初期，农村经济快速发展，农民生活水平大大提高。此外，国家还开始实施一些针对性的减贫措施，1984年中央发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》。从1978年到1985年，农村没有解决温饱的贫困人口从2.5亿人减少到1.25亿人，贫困发生率从30.7%下降到14.8%。

1986年，国家开始采取专门且具针对性的政策和措施，促进贫困人口和贫困地区自我发展能力提高和推动区域经济发展来减缓和消除贫困。中国建立了以政府为主导的开发式扶贫治理结构，例如成立从中央到县一级扶贫工作机构，确定以县为对象的瞄准机制，设立专项扶贫资金等，这些标志着中国扶贫进入了有组织、大规模、开发式的扶贫阶段。

1994年，中国政府又出台《八七扶贫攻坚计划》，力争用7年左右的时间基本解决8000万农村贫困人口的温饱问题，这是中国第一个全局性的扶贫政策文件。中央政府大幅度增加扶贫开发投入，明确资金、任务、权利、责任“四个到省”的扶贫工作责任制，建立东部沿海地区支持西部欠发达地区的扶贫协作机制，并推行了入户项目支持、最低生活救助、教育卫生扶贫、科技扶贫、劳动力转移、生态移民等多元化扶贫措施。到2000年底，农村尚未解决温饱问题的贫困人口由1985年的1.25亿人减少到2000年的3000万人，农村贫困发生率从14.8%下降到3%左右。①

21世纪以来，我国农村贫困现象呈现大分散、小集中新特征。2001年中央制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》，开始村级瞄准扶贫开发，在全国确定了14.81万个贫困村，实施以整村推进工作为主体、以产业化扶贫和劳动力转移培训为辅助的“一体两翼”扶贫开发战略，2007年中央要求“在全国范围建立农村最低生活保障制度”。这些措施产生了明显的减贫效果。根据2010年1274元的扶贫标准衡量，农村贫困人口从2000年底的9422万人减少到2010年的2688万人，贫困发生率从2000年的10.2%下降到2010年的2.8%。②

2011—2014年，虽然农村居民的温饱问题得到基本解决，但反贫困任务依然繁重且多样化，既要解决出现的返贫现象和相对贫困问题，还要改善生态环境和缩小发展差距等。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》强调专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫以及社会保障支付扶贫等多样化扶贫措施。此外，在原有扶贫工作重点县和重点村之后，划设了14个集中连片特困地区，同时，对贫困村和贫困户实施建档立卡，建立全国扶贫信息网络系统。

2015年以来，为了呼应2020年全面建成小康社会这一战略目标，扶贫开发也进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。中西部一些省区市贫困人口规模依然较大，剩下的贫困人口贫困程度较深，

① 黄承伟：《中国扶贫开发道路研究：评述与展望》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2016年第5期。

② 黄承伟、覃志敏：《我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫》，《开发研究》2015年第2期。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

脱贫难度更大，减贫成本更高。为此，中央制定了关于打赢脱贫攻坚战的决定，提出精准扶贫方略和包括增收、减支和兜底等多举措的“五个一批”脱贫方法，以实现到2020年农村贫困人口摆脱贫困的任务。

从上述的反贫困历史过程分析，我们看到，中国政府的贫困定义、贫困标准制定与反贫困治理具有以下的特点：

1.中国采用的是混合式的、有弹性的贫困标准。作为单一制的大国，国家在采用由收入贫困和支出贫困基础上形成的贫困线同时，也结合使用了社区参与的主观贫困识别方法和多维贫困识别方法，从而照顾了地方发展差异；在设定贫困人口、贫困户等贫困对象的同时，也提出了贫困片区、贫困县和贫困村的区域性贫困，从而使得一些地方更能突出扶贫工作的重要；不仅从经济维度，也从行政管理和政治维度制定并适时地调整贫困线，使得各地的贫困人口数占总人口数的比重在一个适当的社会可接受范围内，从而形成“多数”非贫困群体有效地帮助“少数”贫困群体的局面。当前的打赢脱贫攻坚战，以精准扶贫为特色、精准识别为起点，但在实践中面临的挑战仍然很多。

2.中国扶贫的重要特征是开发式扶贫，扶贫治理坚持以开发式为主干，同时不断拓展其他扶贫措施。开发式扶贫在缓解贫困方面的主要努力是提高贫困人口产出，特别是食物产出，这一努力在20世纪是有效的。但要看到目前以生产为中心的开发式扶贫能够施展的空间很有限。一是开发式扶贫提升贫困人口的社会资本和社会安全水平相当有限；二是21世纪以后贫困人口的新增收入主要来源已是外出务工，外出务工成了很多地方贫困人口脱贫与否的关键指标；三是开发式扶贫难以适用于“剩余性贫困人口”对象。以农业生产为中心的扶贫开发需要拓展到以人力资源为中心的开发式扶贫。21世纪初，扶贫系统就主张“一体两翼”的做法，提出加强劳动力转移培训的“雨露工程”，2007年后又提出扶贫开发与最低生活保障两项制度的有效衔接。

3.专业化扶贫机构和多部门扶贫并行的特点。贫困的内涵是多维度的，贫困问题的解决具有复杂性，需要政府全方面、多架构的反贫困措施。扶贫开发工作开始以来，我国的扶贫工作主要由国务院扶贫开发领导小组这一跨部门的专业化机构主导展开，负责协调各部门参与扶贫开发工作。目前，很多扶贫措施需要通过更多的政策和制度衔接加以解决。虽然各政府部门响应打赢脱贫攻坚战的号召而出台相应的减贫政策，但没有形成关注贫困人口长远脱贫的“主流化”的氛围。要想保障贫困地区和贫困人口有效可持续的脱贫发展，还需要实现各相关政府部门的扶贫主流化，这既需要各政府部门在制定政策时考虑政策相关条件是否会排斥贫困人口享有政策，避免政策实施中的非主观排斥，同时也需要各政府部门之间的协调互助，通过制度衔接保障贫困人口有效脱贫、长远致富。

（二）社会保护网视角下中国反贫困创新

反思新中国以来的发展和反贫困进程，我们发现，中国的农村贫困具有两个重要的社会经济背景，一是中国农村仍具有基本的内部公平性，二是中国农村家庭的农业生产开发水平已经不低，中国农村系统内部具有基本的公平和效率。在此背景下，中国目前的农村贫困具有如下

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的时代特征：在经济性收入贫困存在的同时，社会性的支出贫困成为重要问题；暂时性贫困容易得到解决而长期贫困（或慢性贫困）成为反贫困中的难题，与之相联系的还出现了代际贫困现象；文化人类学意义上的区域性贫困与生理学意义上的个体性贫困越来越突出；社会不平等逐渐加剧，与社会排斥相联系的弱势群体、脆弱群体及其衍生的问题时有出现；社会转型与市场波动双重风险下的脆弱性与保障不足成为重要的致贫因素；一般的经济发展难以对剩余性质的贫困人口产生涓滴效应。传统的以生产发展为主干的开发式扶贫难以有效地适应和解决上述类型的贫困问题，中国需要在扶贫方法上进行创新，加强穷人的社会安全保护网，形成（包括生产发展与人力资本发展在内的）开发式扶贫与（包括社会保障、社会权利救济在内的）社会保护式扶贫并举的格局。

社会保护安全网应该是当前应对贫困的重要措施。社会安全网定义为：国家和社会为国民，尤其是贫困人群提供的一种普遍的、明确的、预设的制度安排框架，当他们在面对外界各种风险威胁的情况下，这种制度安排能够主动地帮助社会成员消除、缓解和应付这些威胁及其对贫困农民基本生计安全的影响，它包括正规的制度安排和非正规的制度安排。①

在阿马蒂亚·森的理论构建中，防护性保障（社会安全网）是反贫困五个政策工具性手段之一。森指出“需要有防护性保障提供社会安全网，以防止受到影响的人遭受深重痛苦，或甚至在某些情况挨饿以至死亡。② 2001年世界银行提出了一项通过创造机会、促进赋权、增加安全保障三个途径，实现消除贫困战略的总体框架。③ 社会安全网不仅包括在风险冲击后向穷人提供临时救济和补助，即应付风险，还包括在风险来临前为穷人预防风险。④ 事实上，社会安全网并不仅仅是一种简单的“输血”行为，更重要的是，它通过减少风险、缓解风险和应付风险等一轮又一轮的防线真正为穷人构筑起一个完善的“防疫系统”，其独特视角是防止人们陷入贫困。社会安全网提供的只是一种机制，这个机制能否发挥作用还要看是否具有相应的硬件和软件，即是否具有相应的社会性基础设施建设和社会服务体系。

当前，社会保护网视角下的反贫困创新重点应该在以下几个方面：

1. 发挥好社会保障的收入再分配功能和扶贫兜底作用。社会保障再分配功能应该作为解决与相对贫困相联系的社会不平等的重要手段。社会保险、社会福利和社会救助是我国社会保障体系的三个组成部分，它们以不同的路径达到反贫困效果。当家庭或个人面对各种风险带来的打击时，社会福利有预防贫困的功能，它以普遍公共服务及特殊福利提升全体居民的生活质量和发展能力，可产生普遍性的反贫困效果；社会保险有缓解贫困的功能，它以参保成员的互助共济降低致贫风险，提升社会保险主体制度的反贫困效果；社会救助发挥兜底作用，它通过保障贫困人群的生存和发展，产生最直接的反贫困效果。⑤ 当前我国已经形成了中国特色的扶贫

① 左停、徐秀丽、齐顾波：《构筑农村社会安全网：缓解农村贫困的一个战略性的制度创新》，《中国农村经济》2004年第12期。

② 阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，中国人民大学出版社，2002年，第33页。

③ 世界银行：《2000/2001年世界发展报告》，中国财政经济出版社，2001年，第6-7页。

④ 左停、徐秀丽、齐顾波：《构筑农村社会安全网：缓解农村贫困的一个战略性的制度创新》，《中国农村经济》2004年第12期。

⑤ 王延中：《中国社会保障发展报告（2017）》，社会科学文献出版社，2017年，第7-11页。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

开发和社会保障的互嵌框架，精准扶贫的若干个措施当中，很多涉及教育救助、就业、医疗保险和救助及最低生活保障等社会保障问题，但在具体的衔接方面需要做更多工作，既实现无缝衔接，又避免叠加重复。

2. 创新积极的社会救助和社会保障政策，既促进穷人的社会参与与社会融合，更要预防贫困的产生。目前，中国的社会救助体系总体属于简单被动保护型的救助。所谓发展型的社会救助，其从设计目的以及很大程度在结果上，是要增加受救助对象的自我发展能力，包括提升受救助对象的人力资本、改善受救助人的发展环境、促进被救助人的社会融合、降低受救助人的各种风险，最终表现为提高受救助者从正常的社会和市场获得报酬的能力。[①] 实施发展型社会救助离不开积极的预防性社会保护。社会保护相关部门可以通过有关条件设置健康教育、健身、疾病预防、计划免疫等相关的社会活动，并鼓励或要求被救助对象积极参加这些社会活动，来增强受助者的风险抵御能力，从而起到事半功倍的效果，最终提升贫困人口的社会参与与自我发展能力。

3. 加强围绕贫困人口的社会性和福利性基础设施建设，增强贫困人口的社会资本。当前的减贫政策是以政府自身帮扶或者政府引导社会帮扶为主，容易导致贫困地区和贫困户的过度依赖。在面对风险、困难、灾害的时候，贫困人口自身所拥有的社会性和福利性的基础设施（包括非正规的社会网络）是其第一救助。熟人社会内部易形成一种内生力量，能带动社区内部互助性以及激发贫困群体的自主性，但当前社区的作用和社区内部互助帮扶作用尚未得到充分发挥。因此，在政府主导外力开展扶贫工作的同时，如何通过相关政策激发贫困地区和贫困村内部形成和谐的环境也成为重要挑战。在中国大量贫困人口属于流动人口和留守人口的情况下，原有的家庭救助受到侵蚀，需要考虑加强现实条件下贫困人口的社会资本。

The Multidimensional Nature of Poverty and the Innovation of Anti-poverty Strategies from the Perspective of the Social Safety Net

Zuo Ting

(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100193, China)

Abstract: Poverty is an eternal and constantly changing topic. This article describes the evolution of the concept of poverty, different poverty identifications and measurements and their applications to corresponding poverty groups, clarifies from a macroeconomics and development economics perspective anti-poverty theory, and lists at a micro level various anti-poverty methods and systems. Reflecting

① 参见张秀兰等：《中国发展型社会政策论纲》，中国劳动社会保障出版社，2007 年。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

on the history and achievements of China's anti-poverty programs, this paper argues that the development-oriented poverty alleviation cannot effectively solve this problem, and anti-poverty methods need the innovative perspective of social protection. The construction of a social safety network is an important measure to deal with poverty, and the key is to let social security play the role of the safety net in helping the poor and become the tool for income distribution. Innovating positive social assistance and social security policies, and increasing the social infrastructure construction around the poor are equally important.

Key words: poverty; poverty measurement; antipoverty theory; social safety net; social protection for poverty alleviation

（责任编辑：郭　林）

（上接39页）

Basic Income: Concept and Model

KIM Byungcheol
(School of Labor and Human Resources, Renmin University of China,
Beijing 100872, China)

Abstract: Recently "basic income proposals" have received increasing concern as a response to changes in social circumstances of welfare states. Basic income proposals abolishing some conditions of current income security in association with labor participation and contribution can be regarded as the most effective way of dealing with rapid changes in the labor market and innovation of social changes. It sought to gain hints of the current social security system, which emerged as a fundamental alternative to the new paradigm of labor, welfare and social security, and sought to gain a consensus on the current social security system. Basic income can be expected to be an empirical material of a new social system, as it can review labor, production, consumption, environment and the overall social security system.

Key words: basic income; unconditionality; partial basic income; stakeholder grant

（责任编辑：郭　林）

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net