

可行能力视角下城市贫困与反贫困研究



王春萍 著

西北工业大学出版社

可行能力视角下 城市贫困与反贫困研究

王春萍 著

西北工业大学出版社

【内容简介】 本书以系统分析的观点,结合 Sen 的可行能力理论对城市贫困与反贫困进行定性和定量研究。首先将一般性的系统分析架构应用于贫困研究中,同时对 Sen 的可行能力理论进行了综合性探讨。在此基础上,本书从市场机制、社会保障与人类发展三个方面探讨了中国城市贫困的成因,提出以开发性反贫困为主、救济性反贫困为辅的城市反贫困模式,并提出了相应的政策建议,为我国城市贫困与反贫困的研究提供了有益的借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

可行能力视角下城市贫困与反贫困研究/王春萍著. —西安:西北工业大学出版社,2008. 12

ISBN 978-7-5612-2360-4

I. 可… II. 王… III. 城市—贫困—问题—研究—中国
IV. F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 032241 号

出版发行:西北工业大学出版社

通信地址:西安市友谊西路 127 号 邮编:710072

电话:(029)88493844 88491757

网址:www.nwpup.com

印刷者:陕西丰源印务有限公司

开本:850 mm×1 168 mm 1/32

印张:7.625

字数:195 千字

版次:2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定价:22.00 元

前言

当前,贫困现象不仅表现在农村,随着经济与社会体制转轨,城镇新贫困人群正在形成。政府、社会各界均已意识到城市贫困问题的治理已迫在眉睫,中国扶贫事业面临新的情况和挑战。本书正是对骤然而至的城市贫困问题进行多视角的深入考察和系统研究,力求通过理论与实践相结合的研究,构建符合中国特色的城市反贫困体系,希望能有助于缓解当前城市贫困的蔓延,从而促进经济、社会和人的全面发展,最终实现全面建设小康社会的宏伟目标。

在国际上,发达国家在城市贫困问题这一领域的研究起步较早,而且,基于对以往反贫困的经验教训的深刻总结,新的概念、新的研究方法和新的理论不断涌现。其中具有代表性的就是1998年诺贝尔经济学奖得主 Amartya Sen(阿马蒂亚·森)。他基于对经济学研究贫困的历史梳理,发现从古典经济学到当代经济学关于人的研究和人文关怀精神已经逐步地丢失,对涉及人的贫困问题及其治理,主流经济学建树并不多。因此,Sen 针对主流经济学的残酷发展将人类引入伦理困境,提出直接着眼于人类的自由和生存的可行能力理论,为思考贫困、饥荒、失业、不平等、社会排斥等广泛的现实问题给出了一种新的理念与认知方式,科学地分析和深刻地洞见了社会贫困存在的根源,提出了解决社会贫困的制度变革方式,在这方面留下了宝贵的理论财富,也为我们的研究提供了一个跨学科边缘交叉分析的理论框架。本书以系统分析的观点,结合 Sen 的可行能力理论对城市贫困与反贫困进行定性和定量研究,主要内容如下:

第一,将一般性的系统分析架构应用于贫困研究中,把贫困研究划分为贫困的一般、发展和行动研究三个层次。其中,三个部分

之间既相互独立又相互联系,构成一个整合性贫困研究架构,以协助落实反贫困策略的规划执行。

第二,有鉴于国内学者对 Sen 的可行能力理论研究还处于一个初探阶段,本书对可行能力理论进行了一次综合性探讨,指出 Sen 的可行能力理论给出了一种理念、一种认知方式,并从其与马克思主义思想、社会系统理论的理论关联以及对中国的现实启示三个方面,论述了其为整个人类世界的和谐发展,以及思考贫困、饥荒、失业、不平等、社会排斥等现实问题,提供了宝贵的思想指导和一个非常宽泛的评价框架。

第三,我国现在只是把贫困者的低收入作为衡量贫困的标准,而缺乏对贫困者享有相关权利和获得平等机会的法律保障,没有更多地看到贫困者权利和机会的获得是提高其收入、缓解其贫困的一个重要源泉。因此,本书提出了把对物质和结果方面的考察与对自由和权利方面的考察结合在一起,从多向度的角度来探讨城市贫困,并结合公理化方法,研究评价个人贫困状况的可行能力标准,构建对城市贫困状况进行评价的度量指数。关于这方面的研究和论证在我国目前还不多见。

第四,本书将这一含有人文意蕴的发展理念与治理中国城市贫困的实践相结合,确立以可行能力建设作为中国城镇反贫困理念,围绕如何进行可行能力建设的问题,指出可行能力就其本质而言是一种社会产品。因此,可行能力建设需要多元化途径,建立并维护制度的多元化,并对其中最基本的制度安排——市场机制和社会保障进行分析和阐释。

第五,可行能力理论认为贫困是一个多元复杂的社会现象,其成因必然是多因素累积的。本书从市场机制、社会保障与人类发展三方面探讨了中国城市贫困的成因,并根据系统观点,提出了这些因素是相互联系、相互推动的、相互强化的,从而形成一个封闭系统的贫困陷阱。一旦贫困者陷入其中,很可能久久无法摆脱贫困,被

锁定在贫困的运行之中,出现一个稳定的、持续的贫困状态。

第六,本书提出了以开发性反贫困为主、救济性反贫困为辅的城市反贫困模式。要减轻、缓解直至消除我国的城镇贫困问题,根本之策还是要发展生产力,发展经济。但在中国整个转型过程中,政府及其行为选择也处在一个关键的位置上。因此,在转型时期,政府在促进经济持续发展的同时,也要充分发挥其宏观调控职能和社会职能,创造有利于贫困地区和贫困人口发展的经济社会环境,提高贫困人口的文化素质和专业技能,鼓励贫困人口自主脱贫,逐步完善社会保障制度,处理好社会稳定与社会进步的关系。

本书的研究重心放在城市贫困与反贫困问题上,就是力图为弱勢人群——贫困群体,寻求一片安身立命之处。目前我国正在全面建设小康社会,城市反贫困的意义重大,在这方面理论与实际都将给我们提出许多值得深入研究和急迫解决的课题。

由于编者水平有限,书中难免存在不足之处,恳请各位专家、同行批评指正。

编者

2008年8月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 社会背景及其贫困研究的意义	1
第二节 国内外贫困研究综述	3
一、贫困的一般研究	4
二、贫困的发展研究	10
三、贫困的行动研究	17
第三节 贫困研究的内容、方法与结构	22
一、研究内容	22
二、研究方法与结构	25
第二章 可行能力理论评析	28
第一节 Sen 对主流经济学的批判	28
一、薄弱的信息基础	29
二、对人类行为的误解	32
三、忽略个体间比较与价值判断	34
四、目标与手段的混淆	37
第二节 可行能力理论及其核心概念	39
一、功能性活动	40
二、可行能力	43
三、可行能力方法的数学描述	45
四、可行能力方法的特点	46
第三节 可行能力理论的启示	49

一、可行能力理论与马克思主义思想	50
二、可行能力理论与社会系统理论	52
三、可行能力理论对中国的启示	55
第三章 城市贫困的一般研究	59
第一节 作为能力缺失的贫困	60
一、Sen 对各种贫困观的批评	60
二、可行能力与贫困	64
三、可行能力与社会排斥	68
第二节 城市贫困的可行能力分析	72
一、城市贫困的现实背景	73
二、中国城市贫困的可行能力解读	78
三、城市贫困人口的能力现状透视	83
第三节 基于可行能力的城市贫困度量	104
一、可行能力视角下贫困识别	105
二、公理化方法与权重结构	109
三、城市贫困指数的构建	113
第四章 城市贫困的发展研究	119
第一节 以自由看待发展	120
一、批判财富发展观	120
二、人类发展及其基本原则	122
三、全面自由的发展观	124
第二节 基于可行能力建设的反贫困理念	126
一、可行能力建设的目标是人	127
二、可行能力建设的内涵是全面的	128
三、可行能力建设的范围是普遍的	129
四、可行能力建设包括适当的价值观	130

五、可行能力建设是一个友善的过程	130
第三节 可行能力建设的多元制度途径	131
一、市场机制	132
二、社会保障	141
第四节 中国城市贫困成因分析	149
一、市场机制的不完善	149
二、社会保障的缺失	155
三、低下的人类发展水平	163
四、系统观点下城市贫困陷阱解读	167
第五节 中国城市反贫困战略与模式选择	169
一、城市反贫困战略原则与目标	169
二、城市反贫困模式选择	172
第五章 城市贫困的行动研究	176
第一节 完善市场机制,加强宏观调节	176
一、创造有利于缓解城市贫困的宏观经济环境	176
二、协调区域经济发展	185
三、深化国有企业改革	191
四、规范收入分配秩序的政策框架	195
第二节 健全社会保障制度,增强保障功能	206
一、下岗职工基本生活保障与失业保险并轨	206
二、构建综合性的社会救助体系	208
第三节 充分扩大就业,增加人力资本积累	210
一、可行能力视角下促进就业的再定位	211
二、促进就业的政策组合	213
三、增加人力资本的政策设计	221
参考文献	224

第一章 绪 论

第一节 社会背景及其贫困研究的意义

在目前正处于转型时期的中国,贫困与反贫困问题既与过去紧密相连,又面临不断涌现的新矛盾与挑战,同时还寄托着人们对未来美好的憧憬。改革开放以前,中国的农村贫困人口约有2.5亿人。经过20多年以市场为导向的经济体制改革,尤其是自20世纪80年代中期我国政府大规模扶贫计划逐步实施以来,贫困人口下降到2003年底的约2900万人。

但是,社会结构与社会运行机制的转换及竞争机制的逐步增强,给贫困群体带来了极大的冲击,造成排斥弱势群体的极化效应,同时社会福利制度的改革,又可能使对弱者的保护程度有所降低。这些变化与其他社会历史因素交织在一起,构成了城市一部分人口陷入贫困的经济社会条件。20世纪90年代以来,中国城市贫困问题日渐凸显。截至2002年11月,中国3亿城镇人口中,大约有1998万人处于极度贫困状态,被称为“城市贫民”。2002年12月12日,在首届“中国城市反贫困论坛”国际研讨会上,民政部也首次在公开场合正式使用“城市贫民”这一概念。而2001年,国家计委宏观经济研究院关于“社会稳定问题跟踪调查与对策”课题组的问卷调查也显示,在对“影响当地社会稳定的主要因素”问题分析时,城乡居民的前五项选择都包含了“失业下岗人数增加”与“贫富悬殊”。

直到20世纪90年代初期,中国的贫困问题仍然被认为主要

发生于农村地区，其特定内涵就是农村贫困，而在城镇地区则被认为仅涉及城镇总人口中的极小部分，主要是“三无”人员，即无劳动能力，无经济来源，无法定的赡养人、扶养人和抚养人。进入 20 世纪 90 年代中后期，随着中国经济体制改革的深化，国有单位和城镇集体企业的工作岗位以极快的速度减少，城镇职工下岗失业率骤然升高，城市贫困问题不期而至，其发展之快、程度之深、影响之广令人始料不及。不同于农村，城市是一个高密度的生活空间，人们处于紧密联系之中。在社区生态环境、社会文化生活水平、基础设施以及经济结构等方面存在的巨大差异，既可能为每一个社会成员提供巨大的物质刺激和极大的选择自由以改善其生活境况，又有可能导致社会纽带的某种断裂。严重的城市贫困问题更易于被人感知，更易于导致社会成员心理失衡，而且城市贫困问题在诱因、表现形式和社会影响等诸多方面都比农村贫困问题复杂得多。在经济持续高速增长的背景之下，城市贫困问题必然成为社会关注的热点问题，成为影响社会心态和稳定的核心问题。

对于比农村贫困复杂得多的城市贫困问题，将农村贫困与反贫困理论直接套用于城市贫困研究，难以适用，也不见得行得通。因此，城市反贫困的实践迫切需要相应的理论来指导。在国际上，发达国家在这一领域的研究起步较早，从 19 世纪末英国的 Booth 和 Rowntree 的研究开始，已经形成了比较统一的技术规范和方法论指导。到 20 世纪 50 年代，西方国家纷纷宣布建成“福利国家”，曾一度宣称贫困已经消失。但是，到 20 世纪 70 年代，“石油危机”将西方社会拉入“滞胀”的泥潭，贫困问题重又突显，而且越来越严重。于是，针对已成为固定体系的社会保障或社会福利制度进行的深刻反思，引起新的概念、新的研究方法和新的理论不断涌现。而中国的城市贫困理论研究自提出之日起就陷入了协助政府解决实际问题的应对性研究，忽略了必要的

理念探讨和理论支持,因此理论的匮乏已成为不争的事实。由于反贫困研究缺乏针对性和可操作性,其科学性、综合性、系统性和长期效果难免受到质疑。另外,与发达国家不同,中国尚未建立起完整的社会保障与社会福利制度,可以说在制度建设上,比发达国家整整慢了一拍。这也为中国的城市贫困理论研究带来了新的课题:是囿于现代化的视角,拘泥于某种既定的范式,将中国的城市贫困研究置于发展中国家的独立体系下加以分析,而不顾发达国家的经验教训,还是结合自身的实际认真总结发达国家的经验教训。由此,关注城市贫困问题,构建中国的城市贫困理论的基本理念、基本思路和基本框架,是学术界的当务之急,也是本书的研究所起。

第二节 国内外贫困研究综述

“人类生活一切不幸的根源就是贫困。”贫困作为一个内涵复杂的社会问题,既是财富的对立物,又与财富相伴而生,可以说人类历史就是一部贫困与财富共生的历史。自人类进入文明社会以后,贫困便一直是各社会形态中一种常见的社会现象。“贫困”的概念古已存在,如《左传·昭公十四年》中的:“大体贫穷相类,细言穷困于贫,贫者家少财货,穷谓全无家业。”但是,以社会学、政治学、经济学研究范式为模型,将贫困研究构建成一个理性的系统,则肇始于现代。基于社会系统理论的社会观,将社会现象视为复杂的生命现象,社会系统处于生成变化中,其发展呈现一种秩序性与整体的节奏规律,而贫困问题正是在社会发展现代性和社会结构变迁等背景中呈现其意义的。和其他社会现象一样,在不同的时间、空间和文化条件下,贫困问题及其研究可能呈现出多元或多样面貌,随着时间和空间以及人们思想观念的变化而变化。因此,以下从系统分析的观点着眼,考虑一般性

的系统分析架构可包含定义问题、分析问题、发展可行方案、评估可行方案、选择最佳方案和执行方案等6大步骤,从一般、发展和行动等3个层次来归纳贫困国内外相关研究。

(1) 贫困的一般研究,相当于定义问题、分析问题,将贫困抽象为一种特定的社会经济现象,对贫困现象作一般描述与度量,以确定何为贫困。

(2) 贫困的发展研究,相当于发展、评估可行方案,用一种或多种互动关系来看待贫困问题,以确定贫困因何存在及其机制,并围绕“发展障碍”这一问题,研究如何才能打破贫困的均衡状态,克服“发展障碍”,摆脱贫困,实现发展。

(3) 贫困的行动研究,相当于选择最佳方案和执行方案,将贫困具体、现实地作为一种社会经济现象加以研究。以所研究的具体社会发展性质为基本背景,探讨干预、缓解、消除这些具体贫困问题的途径。

一、贫困的一般研究

对工业革命之后资本主义社会存在的贫困现象进行深刻揭示的首推马克思与恩格斯。马克思的贫困研究立足于资本主义生产的本质就是生产剩余价值,他科学地分析了资本主义制度下无产阶级贫困化的根源及其趋势。“最勤劳的工人阶级的饥饿痛苦和富人建立在资本主义积累基础上的粗野的或高雅的浪费之间的内在联系,只有当人们认识了经济规律时才能揭示出来。”而这个规律就是资本主义的剩余价值规律和资本积累的一般规律。

剩余价值规律指出资本主义生产的核心是剩余价值问题。剩余价值的形成和占有关系必然要求工人劳动的时间超过补偿劳动力价值所需要的时间,其剩余的部分,也就是工人剩余劳动所创造的剩余价值,则被资本家无偿占有。之所以如此,其根源在于在资本主义雇佣劳动制度下无产阶级丧失了生产资料所有权,为

了谋生不得不出卖劳动力，为资产阶级占有剩余价值而劳动。“工人阶级处境悲惨的原因不应在这些小的欺压现象中去寻找，而应到资本主义制度本身中去寻找。”这也揭示出整个无产阶级必然处于贫困状态的根源和本质。

另外，“一切有助于生产剩余价值的方法同时也促进积累，而积累的每一次扩大又促进了这些方法的发展。由此，不管工人的工资率高低如何，劳动者的状况必然随着资本的积累而日趋恶化。”这表明，在资本积累的过程中，技术进步和资本有机构成的不断提高意味着，资本对雇佣工人的需求将相对减少，因而不断地产生出一个相对的超过资本增殖所需要的过剩人口，这个相对过剩人口的经济生活状况每况愈下，这是伴随资本积累发展的无产阶级贫困化的必然趋势。这一规律直接导致资产阶级与无产阶级之间的贫富悬殊及社会两级分化。

马克思主义的贫困理论揭示了资本主义制度下无产阶级贫困化的本质和根源以及增长的趋势，具有阶级贫困的性质与制度分析的特点。其理论重心并不在于贫困研究本身，而在于通过对贫困的分析批判资本主义制度，论证其政治主张。然而，贫困作为一个复杂的社会经济问题，资本主义制度下的无产阶级贫困化，只是社会贫困中的一种存在形式。贫困本身具有丰富的社会含义，是一个涉及社会学、人类学、经济学、政治学诸多领域的复杂问题。总体而言，人们对贫困的认识经历了一个由经济领域深入社会政治领域，由静态描述转向动态分析，由表及里，由现象到本质的逐步深化过程。贫困的一般研究以贫困自身的特征为研究对象，实际上构成了整个贫困研究的基础。

1. 贫困的界定

现有文献中关于贫困的界定可谓汗牛充栋，而这些纷繁芜杂的贫困定义，在学术发展上都是从其他学科汲取养分，以发展出更具解释力的贫困概念。贫困认识的发展演进，可以说是逐步扬

弃的过程,所以对于研究典范的转变,我们要探索它是否真能超越前一阶段的缺失,或只是新瓶装旧酒、换汤不换药。

早期的研究范式与支配经济学近两个世纪的“福利主义”传统联系紧密。Ravallion 将其称为贫困研究的“福利主义”方法。在“福利主义”典范下,基于人类行为“自利”和“理性”的假设,效用(物质带来的满足感或偏好)成为社会成就的唯一评价准则。由此,对于贫困的认识集中于收入或资源特征,将贫困视为物质资源和收入的匮乏,所关注的是诸如“生活水平”和“收入”等消费方面的概念。

进入 20 世纪 70 年代,社会对“福利主义”范式的抨击越来越多。80 年代以来,西方国家的贫困问题也越来越严重。到 90 年代中期,美国接受政府救助的贫困人口已经占全部人口的 10%;英国更高,达到 16%。这反映西方社会长期推行福利国家政策而累积的负面效果已充分显现。特别是只给予受助群体消费资源,却不关注非经济性的其他社会问题,不研究解决这些非经济问题的政策措施,非但不能解决贫困问题,反而由于不平等 etc 等社会问题的加剧,导致弱势群体更深地陷入贫困。

由此,贫困研究者开始跳出“物质贫困,收入低下”的思维典范,从更宽的角度来看待贫困,更多地关注贫困的复杂性、动态性和多元化特征。在西方国家,始于 20 世纪 70 年代法国政府的若干政策建议的“社会排斥”概念开始流行起来。而 80 年代初,瑞典和挪威学者也提出,广义的福利贫困不仅包括物质消费品,还包括“非物质”的因素,如工作条件、闲暇、社会关系、政治权利和组织参与等。“贫困应该被定义为多种福利问题的累积构成。”Sen 更认为:“有很好的理由把贫困看做对基本的可行能力的剥夺,而不仅仅是收入低下。”他指出:“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,发展人的可行能力要直接顺应这些基本要求。”

2. 贫困的度量

我们身边的贫困问题究竟有多严重?与过去相比,现在的贫困程度是加深了还是减弱了?无论我们的目的是估计贫困的发生率,推测贫困问题的大小范围,还是分析贫困人口组成,或对贫困群体的社会人口特殊指标进行统计,都离不开对贫困的度量。按照 Sen 的观点,贫困的量化分析包括两个问题:一是建立识别贫困的衡量标准;二是构建适于评价总体贫困程度的贫困度量指数。

对于第一个问题,从目前来看,无论是绝对贫困,还是替代最低限度生活水平形成的相对贫困概念,在贫困识别方面,衡量手段主要还是收入贫困线,唯一的区别不过是把贫困线定在什么水平上。贫困线或称“最低生活保障线”,通常设定为满足最低生存消费所需花费的支出或得到的收入。目前常用的判断贫困线标准的方法有 4 种:

(1) 市场菜篮法,或称“标准预算法”。它是一种广泛使用的确定贫困线的方法。其做法是按照社会所公认维持家庭或个人最起码生活水准的必需品种类和数量,以市场价格计算出购买这些生活必需品所需的收入,而这一收入就是贫困线。

(2) 恩格尔系数法。这种方法是以前恩格尔系数,即食品消费支出占总收入的比例来表示贫困线。国际上常以恩格尔系数超过 59% 作为判断贫困的标准。

(3) 生活形态法。它是从人们的生活形态入手,提出一系列与人们的生活方式和消费行为等方面有关的问题,然后根据这些问卷调查结果,从中选择出若干“遗缺指标”,最后通过分析被剥夺的需求及消费来确定贫困线。

(4) 国际贫困线标准。它是以前一个国家或地区的平均收入的 50%~60% 作为这个国家或地区的贫困线。

由于以收入作为计量手段和结果的贫困线标准具有简单、客

观、稳定,易于决策者理解等优点,因此,贫困线成为人们识别贫困人口与制定反贫困政策最重要的依据。但是随着社会经济生活的变化,人们对贫困认识的不一致及确定贫困线标准的范畴、测量方法与计算单位的主观倾向,又使得贫困线标准容易误导决策者与大众。其最明显的弊端在于没有考虑贫困人口的个体差异。“收入向基本能力的转换可能随着个人和社会情况的不同而存在很大差异,所以要形成达到最低可接受的基本生活水平的能力,可能需要有不同的最低充足收入来适应。而以收入为中心的贫困观是要划定一个收入‘贫困线’,它对判断和评价贫困会产生误导。”另外,“贫困不仅仅是缺乏收入的问题,它是一种对人类发展的权利、长寿、知识、尊严和体面的生活标准等多方面的剥夺。”贫困的识别标准也应体现失业、患有疾病、不健康、没有受到基本教育等非物质因素的影响,而不只是单单从消费来度量。

由此,出现了“实际生活质量指数”“基本需要方法”等衡量生活质量和识别贫困的新方法,这些方法试图不把收入作为生活水平的唯一标志,而直接衡量人们的生活状况,或者至少不那么间接地去衡量。这包括两种类型的方法:一种是建立在“主观”指标上的“生活质量法”;另一种是“生活条件法”,即用若干客观指标同时衡量,特别选择像寿命、良好健康、充足营养、基本教育、性别不平等的克服、基本政治和社会自由这些生活质量的指标。而根据这一方法所进行的实证研究也表明,同时用若干指标衡量不同于仅用收入衡量。

对于第二个问题,传统上主要根据两种贫困指数的计算来评价总体贫困程度。

(1) 贫困人口指数或贫困发生率。它指明了收入在贫困线以下的人口占总人口的比重。设立该指数的目的主要是为了给出一定的人口中间贫困发生的频率。如果 q 为处于贫困线以下的人口数