

编织反贫困的 最后一道安全网

上海市社会救助工作的实践与思考

沈振新 著

编织反贫困的 最后一道安全网

上海市社会救助工作的实践与思考

沈振新 著

图书在版编目 (CIP) 数据

编织反贫困的最后一道安全网:上海市社会救助工作的实践与思考/沈振新著. —上海:上海人民出版社, 2009

ISBN 978 - 7 - 208 - 08483 - 4

I. 编... II. 沈... III. 社会救济—研究—上海市
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 036575 号

责任编辑 罗俊华

美术编辑 陈楠

封面设计 肖存伟 忻秉勇

编织反贫困的最后一道安全网

——上海市社会救助工作的实践与思考

沈振新 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 常熟新骅印刷厂印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 17.75 插页 2 字数 257,000

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

印数 1 - 3,500

ISBN 978 - 7 - 208 - 08483 - 4/D · 1540

定价 30.00 元

序 言

上海市民政局局长 马伊里

贫困问题是影响社会发展的重大问题。消除贫困既是经济社会协调发展的前提,更是构建社会主义和谐社会的目的。发展社会救助事业,是任何一个负责任政府的必然选择。

改革开放以来,我国经济体制深刻变革,社会结构、利益格局和思想观念发生巨大的变化与调整。特别是20世纪90年代初,我国在经济社会事业飞速发展的同时,出现了一定数量的贫困群体,迫切需要国家建立健全社会救助制度,以保障他们的基本生存权益。1993年党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,我国社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累保障等六个方面。2004年党的十六届四中全会明确提出,要建立健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系。2007年党的十七大报告提出,要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系。社会救助作为我国社会保障制度的重要组成部分,是维护公民基本生存权益的最后一道“安全网”,发挥着维护社会稳定、促进公平正义的功能。

上海先于全国遇到市场经济改革带来的一系列社会问题,寻求解决此类问题的办法和制度成为当时推动社会经济健康发展的重要任务之一。1993年,上海建立城镇最低生活保障制度;1994年,建立农村最低生活保障制度。1996年《上海市社会救助办法》出台。1999年10月,上海全面调整并完善社会救助政策,改变了城镇低保金由政府和企业分别承担的模式,将原来由企业承担的职工定期生活困难补助纳入

2 编织反贫困的最后一道安全网

到统一的政府救济范围。2002年以来,上海进一步深化完善社会救助制度,管理机构和组织网络不断健全,社会救助资金投入逐年增长,现代社会救助体系初步确立。

在15年的探索、改革历程中,上海的社会救助工作始终围绕经济社会发展大局,自觉放在整个社会保障体系中组织推进,注重加强就业、社会保险、社会救助、慈善事业之间的衔接和互动,与时俱进,开拓创新,取得了历史性突破。针对困难群体的基本生活需求问题,坚持动态调整救助标准,并针对不同的对象在科学分类的基础上,施以有区别的救助;针对有劳动能力的困难对象对低保制度的依赖问题,加强救助与就业的联动,推动消极救助转变为积极救助。在工作机制上,为解决救助帮困资源分散、重复的问题,建立了“一口上下”的运作机制,促进了政府和社会各方面帮困资源的互动整合,提高了社会救助的准确性、及时性。通过多年的努力,初步构建了机构健全、法制完善、政策协调、手段先进、具有上海特点的现代社会救助体系,全面实现了城乡居民应保尽保,为推动经济体制改革、促进社会公平和社会进步发挥了积极作用。

沈振新同志在任上海市民政局副局长期间,长期分管社会救助工作,亲历了上海社会救助工作在世纪之交的改革探索和巨大发展。退休之后,他利用业余时间,整理出这部凝结着自己多年投身社会救助工作实践的佳作。此书思想底蕴深厚、历史资料翔实,可读性很强。书中对社会救助理论、经验、规律的把握具有独到之处,是一份重要的民政史料,也是指导社会救助工作实践不可多得的教材。

当前,社会救助工作已发展到一个新阶段,承担着重要的使命和任务,也面临着许多新的课题。比如低保标准如何科学设定,贫困群体如何进一步细分,核贫的方法与手段更公平、更科学;如何吸引与联合社会帮困力量,编织更具弹性的托底“安全网”。这些课题都需要我们去求解。让我们继续努力,为保障困难群体基本权益、促进城市经济社会发展作出更大贡献。

2009年2月

目 录

序言	马伊里
----------	-----

1. 谁是穷人	1
1.1 关于贫困:从一般到广义.....	1
1.2 贫困的界定:绝对贫困与相对贫困.....	2
1.2.1 绝对贫困	3
1.2.2 相对贫困	6
2. “上海式”贫困	12
2.1 “上海式”贫困形成综述.....	12
2.1.1 二元社会结构松动:贫困“从农村包围城市”	13
2.1.2 改革大潮汹涌:结构和体制双重转型使贫困凸现	13
2.1.3 过速推动的消费观念:拉动了物价	14
2.2 上海居民家庭收入贫富差异增大.....	16
2.2.1 上海城市居民人均收入分配差距的基尼系数变化 跟踪.....	18
2.2.2 上海城市居民人均收入分层实录.....	19
2.2.3 上海城市居民高低收入差异比较.....	24
2.3 上海居民家庭消费支出的变化.....	25
2.3.1 上海城市居民不同类型家庭主要生活支出情况.....	25
2.3.2 上海城市居民人均食品消费支出的恩格尔系数变化 跟踪.....	28
2.4 上海城市贫困家庭人口生活状况.....	31

2 编织反贫困的最后一道安全网

2.4.1 低收入家庭基本状况·····	32
2.4.2 低收入家庭生活状况·····	42
2.4.3 低收入家庭的人口状况·····	46
2.4.4 物价上涨对低收入家庭的影响·····	53

3. 回眸:上海“低保线”的确定与调整 ····· 57

3.1 初定低保线·····	57
3.1.1 上海低收入阶层的界定·····	57
3.1.2 低保线最初确定时的调查数据、分析和决策 ·····	59
3.2 调整:综合的社会工程 ·····	65
3.2.1 食物营养新标准·····	65
3.2.2 调整的前前后后:以 1999 年 4 月的调整为例·····	66
3.2.3 不需调整的前前后后:以 2000 年 4 月的不需调整 为例·····	71
3.2.4 最低生活保障线与最低工资·····	74
3.2.5 最低生活保障线与物价指数·····	79

4. “托底”:构筑社会救助“安全网” ····· 81

4.1 从建筑工地的安全网说起·····	81
4.1.1 从工地到社会·····	81
4.1.2 从高空到地面·····	82
4.2 摸着石头过河:上海市构建社会救助体系的探索 ·····	83
4.3 背景:基层自发改革的动因 ·····	84
4.3.1 失业、待业与下岗 ·····	84
4.3.2 物价:通货膨胀 ·····	86
4.3.3 缺陷:传统救济制度之不足 ·····	87
4.3.4 惯性:对救助的思维定势必须改变 ·····	88
4.3.5 共享:上海的经济有能力承担 ·····	88
4.4 第一个最低生活保障制度的出台·····	89
4.4.1 突破:一个关于“困难老人”的《意见》引发民政救助 思路的突破·····	89

4.4.2 请战:民政主动请命研讨低保	90
4.4.3 诞生:我国最早的最低生活保障制度正式出台	90
4.5 上海居民最低生活保障制度的发展	92
4.5.1 农村:低保开始覆盖农村	92
4.5.2 “蓝卡”:对抗物价上涨的实物补贴	92
4.5.3 “绿卡”:政策开始向低收入人群倾斜	93
4.6 上海居民最低生活保障制度的全面推进和深化	94
4.6.1 法制化:《上海市社会救助办法》出台	94
4.6.2 一口上下:体制的配套建设	95
4.6.3 资金:从“谁家孩子谁家抱”到政府埋单	95
4.6.4 大调整:社会救助政策进行了重大的结构性调整	99
4.6.5 制度政策体系构建:分类救助配套政策的完善	107
4.7 回过头来向钱看:有关救助资金	111
4.7.1 政府埋单:社会救助的资金必然是政府的财政	111
4.7.2 并非“水涨船高”:科学界定救助资金总量	112
4.7.3 平衡:合理分担各级财政投入	113
4.7.4 多元化:资金渠道的拓展	116
4.7.5 监管:完善社会救助资金的整体管理	117
4.8 整合:架构对体系的贡献	118
4.8.1 再说“一口上下”	119
4.8.2 “2-3-4”:救助管理服务网	124
4.8.3 IT:救助体系中的平台	125
4.8.4 真正的整合:机制+网络+平台=信息 “一口上下”	127
5. 倾斜和压力:救助对就业的驱动	132
5.1 救助推动就业:治本的反贫困利器	132
5.1.1 救助推动就业具有更长远的、可持续的反贫困效果	132
5.1.2 社会救助管理≠劳动就业管理	133
5.2 低收入人群就业现状的再分析	134

4 编织反贫困的最后一道安全网

5.2.1 低收入人员就业状况	135
5.2.2 低收入人员家庭成员未就业情况(未就业重点人群 细化分解)	140
5.2.3 低收入家庭的隐性就业	141
5.2.4 低收入家庭户主对解困方式的态度	143
5.3 救助推动就业与社会救助的动态管理	143
5.3.1 社会救助的动态管理	144
5.3.2 对就业动力不足的反思	145
5.4 “渐退”、“抵扣”:社会救助靠政策推动就业	151
5.4.1 求职登记	152
5.4.2 “救助渐退”	152
5.4.3 “收入抵扣”	153
5.5 救助就业联动	153

6. 贫困的尊严:分类救助惠及更广泛低收入人群

6.1 关注“最慢的船只”	162
6.1.1 从温总理的“舰队理论”谈起	162
6.1.2 “最慢的船”也有尊严	163
6.2 调整焦点:视界拓展到低收入困难群体	165
6.2.1 模糊的“临界点”	165
6.2.2 视界拓伸——延展景深	165
6.3 从“悬崖”到“斜坡”	167
6.3.1 “望崖兴叹”	167
6.3.2 “崖”改“坡”	168
6.3.3 立体的社会救助安全网体系——全方位设置社会 救助制度结构简介	169
6.4 遏制贫病传递:社会救助在医疗方面的延伸	170
6.4.1 健康:基本人权面临的尴尬	170
6.4.2 黄浦江畔低收入人群健康医疗实录	174
6.4.3 上海市医疗救助政策与实施	185
6.5 让穷孩子都圆上学梦:社会救助在教育方面的延伸	196

6.5.1 总理的“穷人教育学”	196
6.5.2 上海的穷孩子	197
6.5.3 上海的帮困助学	203
6.6 居者有其房:社会救助在住房解困方面的延伸	213
6.6.1 安居乐业——我们的住房观念	213
6.6.2 居者“有”其房≠居者“买”其房	213
6.6.3 上海民政的一次住房调查	214
6.6.4 廉租住房:政府为穷人的安居权“托底”	219
6.6.5 上海市的廉租房	221
6.7 社会救助体系的功能定位与部门协作	225
7. 蓝天下的至爱:社会救助和慈善事业相衔接	228
7.1 政府和民间共织保障网	228
7.1.1 慈善事业:第三次分配——以道德为动力的社会 利益的调节器	229
7.1.2 政府主导 社会扶助:健全保障体系	230
7.2 上海慈善事业的发展离不开政府的积极推动	231
7.2.1 兴办慈善事业,培育慈善组织	231
7.2.2 拓展募捐渠道,健全募捐网络	233
7.2.3 创新运作模式,实施综合帮扶	234
7.3 社会经济和慈善事业的发展促使政府转变职能	236
7.3.1 政府转变职能的可能性	236
7.3.2 政府转变职能的必要性	237
7.4 明确政府职能定位,推进慈善事业发展	238
7.4.1 制定法规政策	238
7.4.2 加强服务监督	239
7.4.3 营造慈善氛围	240
7.4.4 “三个轮子”:民政部救济司长如是说	240
7.5 政府的行动:上海市的最新举措	243
7.5.1 要加大培育发展力度	244
7.5.2 要提升监督管理效能	244

6 编织反贫困的最后一道安全网

7.5.3 建立《年金制度》	244
----------------------	-----

7.5.4 实施福利彩票公益金项目资助	245
---------------------------	-----

8. 任重而道远

8.1 以人为本,以维护最广大人民的根本利益为出发点	247
----------------------------------	-----

8.1.1 公平优先兼顾效率:对 GDP 的再安排	248
---------------------------------	-----

8.1.2 保护弱势群体:社会救助是市场经济的内在要求	248
-----------------------------------	-----

8.1.3 对贫困的态度:社会主义制度的本质	249
------------------------------	-----

8.1.4 政策的延续:社会救助是国家“保障承诺”的继续 执行	249
--	-----

8.2 坚持制度创新 构筑现代救助体系	250
---------------------------	-----

8.2.1 坚持重点突破,不断丰富创新社会救助政策	250
---------------------------------	-----

8.2.2 坚持系统推进,逐步构建“经常化、制度化、网络化” 的现代社会救助体系	252
---	-----

8.2.3 坚持不断创新,探索“三特”工作模式	255
-------------------------------	-----

8.2.4 当前社会救助工作面临的主要问题和挑战	258
--------------------------------	-----

8.3 为穷人风雪守夜 做三“心”的民政人	263
-----------------------------	-----

8.3.1 民生:社会救助工作的出发点和落脚点	263
-------------------------------	-----

8.3.2 “人人无饥寒,寒室尽欢颜”:民政部长的承诺	264
-----------------------------------	-----

8.3.3 做三“心”的民政人:中南海最大的民政部长 教导我们	266
--	-----

8.3.4 为民解困——用爱心去做的头等大事	267
------------------------------	-----

后记	273
----------	-----

1. 谁是穷人

贫困是一个全球性的难题,在世界各国均不同程度地存在。至于什么是贫困,则涉及价值判断的问题,而不仅仅是经济学意义上的。随着现代经济社会的发展,贫困往往和政府一系列无偿的援助政策联系在一起,其政策性含义也显而易见。按国际通行的贫困概念,贫困分为绝对贫困和相对贫困。

尽管改革开放以来,我国人民的生活水平有了很大提高,但是,只要你不是盲目崇拜 GDP 的快速增长;只要你不是好大喜功一味追求塑造“政绩工程”;只要你不是像鸵鸟一样把脑袋埋进沙子,对周围环境视而不见,那么你就一定能发现我们的贫困问题仍然相当严重。

贫困是一个内涵很广泛的社会问题。那么,什么是贫困,谁才是穷人?以往传统观念上所说的贫困,主要是指物质经济生活困难,然而随着社会、经济、文化的发展,对于贫困,可以从更深刻的角度和层面去定义、分析和理解。

1.1 关于贫困:从一般到广义

- 一般说来,人们对贫困的认识主要是指收入水平低下。
- 国家统计局认为:贫困是个人或家庭依靠劳动和合法收入不能维持基本生活需要。
- 世界银行在《1990 年世界发展报告》中认为,贫困是指缺少达到最低生活水准的能力。该报告指出,衡量生活水准不仅要考虑家庭的收入和人均支出,还要考虑那些属于社会福利的内容,如

2 编织反贫困的最后一道安全网

医疗卫生、预期寿命、识字能力及公共物品或共同财产的获得情况。它用营养、预期寿命、5岁以下儿童死亡率及入学率等指标,作为以消费为基础对“贫困”进行衡量的补充。

- 联合国开发计划署(UNDP)编写的《人类发展报告,1997》提出新的关于贫困的概念——人文贫困(Human Poverty),其含义包括寿命、健康、居住、参与、个人安全和环境等方面的基本条件得不到满足,因而限制了人的选择,其贫困指标主要体现在健康长寿、获得知识、利用资源三个方面的能力被剥夺。这一对贫困现象的认识,不再局限于与人的基本生存相关联的那些物质条件。换言之,如果说,传统观念上所说的物质经济生活困难的贫困是一种狭义的贫困,那么新提出的这种“人文贫困”就是一种广义的贫困。
- 诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)在1997年的研究中提出,贫困意味着贫困人口缺乏获得和享有正常生活的能力,贫困的真正含义是指贫困人口创造收入的能力和机会的贫困,甚至是他们获取收入的能力受到剥夺以及机会的丧失,包括低收入、疾病、人力资本不足、社会保障系统的软弱无力、社会歧视等。^①

我们之所以说这一观念的更新非常重要,是因为在我们社会救助不断深化的过程中,越来越体会到“以人为本”的人文化关注对低收入人群的重要性。我们对不同的贫困人群的不同方面和不同层次的需求,采取了不同的措施、制定了不同的政策,比如医疗社会救助、住房社会救助、教育社会救助等就是基于这一认识之上的。这一观点不仅在过去,而且在今后都为我们的社会救助工作奠定了理论基础。

1.2 贫困的界定:绝对贫困与相对贫困

贫困的内涵规定了贫困的外延。那么,如何来界定贫困?按国际

^① 转引自:杨桂红、张肖虎:《城镇贫困与社会救助》,经济科学出版社,2006年,第2页。

通行的贫困概念,贫困分为绝对贫困和相对贫困。用于区分贫困的界限称为贫困线,区分绝对贫困和相对贫困的界限分别称为绝对贫困线和相对贫困线。

1.2.1 绝对贫困

绝对贫困是泛指基本生活没有保证,温饱没有解决,简单再生产不能维持或难以维持的状态。绝对贫困的概念,也就是生存意义上的贫困,即生活资料匮乏,难于满足最低生存的需要。世界银行在上述提及的《1990年世界发展报告》中认为,绝对贫困是指获得的实际收入、拥有的消费资料和得到的服务维持不了其基本的生存需求,也就是“生活必需品”问题难以解决。

在广大的发展中国家普遍存在着严重的绝对贫困,威胁着社会稳定和进步。我国属于发展中国家,无论从政策意义还是从现实社会需要来说,我国对贫困的研究主要集中于绝对贫困。国家统计局课题组对贫困的理解就是典型的绝对贫困的诠释:“贫困一般是指物质生活困难,即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准。他们缺乏某些必要的生活资料和服务,生活处于困难境地。”

1.2.1.1 青年毛泽东的一句话揭示了“绝对贫困”的本质

其实,对于绝对贫困,中国人从来就不陌生。中国的历史悠久,可是中国人在这悠久历史中生存得并不容易。在中国人的思维中,生存总是离不开衣食二字,这二字在中国人的心灵中是一道最普遍、最长远、最切实、最深刻、最沉痛的文化记忆。

自古以来,中国人的贫穷不是以“没有存款”、“洗不上热水澡”来表述的,经常用的是这样一些语句:“衣不蔽体,食不果腹”,“家无隔夜粮”,“吃了上顿没下顿”……反之,人们的理想和希望也不过是“吃穿不愁”,“丰衣足食”,对于富足的奢侈描述也是“吃的是山珍海味,穿的是绫罗绸缎”,“衣来伸手、饭来张口”。

即使在供奉神仙、菩萨和自家祖宗时,也是一碗碗、一盆盆的鱼肉饭食。

中国人历来只把两件东西看成是天大的事:“人命关天”和“民以食为天”。

于是,李自成一声“迎闯王,不纳粮”,一个粮字,切中百姓的利益,触动了农民的神经,揭竿而起,打进北京城,逼得崇祯皇帝煤山上吊自尽。

所以,1918年7月14日青年毛泽东便在《湘江评论》创刊宣言中提出:“世界上什么问题最大?吃饭问题最大。”吃饭问题最重要——揭示了绝对贫困的实质。于是一个“秋收暴动”,一声“打土豪,分田地”,开辟了井冈山根据地,直到进北京建立了中华人民共和国。

然而,衣食问题的解决谈何容易!中国人凭有限的粮食定量和粮票过了几十年,在“三年困难时期”,本想“吃饭不要钱”,结果却是全国全民饥荒。

改革开放,拨乱反正,沧桑剧变,又经过二十多年的努力,中国人才逐渐解决温饱,农民才第一次真正地“不纳粮”,这是中国历史上亘古未有的大成就,是所有中国人的大幸,然而当我们回忆起这一段段衣食无着的历史时依然心有隐痛。我们对绝对贫困有太多的切身体验和感悟,也有过一些具体的解决方法和措施。

1.2.1.2 恩格尔系数法:“民以食为天”的“生存”系数

“民以食为天”,全球在这方面的认识几乎都一样。判定绝对贫困有许多方法,其中国际上最常用的是恩格尔系数法。德国经济学家恩格尔在长期深入考察后发现:随着收入水平的提高,食品支出占消费支出的比重趋于下降,当一个家庭生活水平很低时,这个家庭会把消费支出的绝大部分用于购买食品。正是恩格尔第一个唤起人们注意不同收入人群生活费开支方面的区别,因此,食品支出占总消费支出的比重被人们称为恩格尔系数。

恩格尔系数(E) = 全年食品支出 / 全年消费性支出

采用恩格尔系数划分贫富的标准是:

- $E > 0.60$ 为贫困;
- $0.50 < E \leq 0.60$ 为温饱;
- $0.40 < E \leq 0.50$ 为小康;
- $0.20 < E \leq 0.40$ 为富裕;
- $E \leq 0.20$ 为最富裕。

联合国粮农组织据此把恩格尔系数在60%以上的定为勉强度日,

测定贫困一般也就以此为标准。于是这个“60%”或“0.6”的恩格尔系数,也可以称为生存系数。

因此,用恩格尔系数法测定贫困线的方法就是:根据国家营养学会推荐的保证基本营养需要的食品消费量乘以各种食品等混合平均单价,计算出居民月食品费用,再除以60%之后得出的结果。

即: $\therefore$ 贫困家庭居民月食品费用 = 贫困家庭全部消费支出 $\times$ 60%

而贫困线 = 贫困家庭全部消费支出,

$\therefore$ 贫困线 = 贫困家庭居民月食品费用 $\div$ 60%

= (基本营养所需食品消费量 $\times$ 各种食品等混合平均单价) $\div$ 60%

1.2.1.3 马丁法

马丁法是世界银行的马丁·雷布林提出的一种计算高低贫困线的方法。在已知食物贫困线的基础上,利用回归模型等计量方法,把一些刚好有能力达到营养需要的住户的有代表性的最低非食品支出计算出来。由此求出的最低非食物支出作为非食物贫困线,再加上已知的食物贫困线,就是我们要知道所判断贫困户的最低贫困线,这就是马丁的第一思想,也就是马丁法的主导思想。

1.2.1.4 市场菜篮法

市场菜篮法又称标准预算法,它是所有测定最低生活保障线的方法中最古老、也最易为人们所接受的一种方法,最早由英国人朗特里(Rowntree)在1901年提出。它首先要求按照营养学标准确定一张能够使人体力恢复的生活必需品清单,内容包括维持最起码生活水准的必需品的种类和数量,然后根据市场价格来计算拥有这些生活必需品需要多少现金,加上生活消费中无效支出(不可避免的)的一些现金,以此确定的现金金额就是贫困线。

以上过程可用下列公式表达:

$$PL = \sum X_i \cdot P_i + h$$

其中:

PL 为贫困线标准;

X_i 为生活必需品的项目;

P_i 为每项生活必需品的价格;

h 为生活消费中的无效支出(不可避免的)。

显然 X_i 即哪些是生活必需品最难确定,一般包括食物、穿着、居住、燃料、文化娱乐、交通、卫生保健等。

我国各地大多采取了“菜篮子法”来确定自己城市的最低生活保障线,但用作依据的生活必需品不是主要由专家根据营养学标准开列,而是通过对贫困居民的实际调查确定,专家的意见只是作为参考。在具体测算前,一般都会充分考虑到三个前提:

一是生活必需品品种选择的准确性;

二是生活必需品价格指数的可靠性;

三是贫困家庭及其消费特征选择的可代表性。

1.2.1.5 人天生活费 1 美元法

利用人天生活费 1 美元法测定贫困比较简单,只要人天生活消费支出不足 1 美元即为绝对贫困。这是联合国提出的一个标准,但因各地的生活习惯、生活水平和物价水平都不一样,在一些地方,1 美元可以勉强度日,但在另一些地方可能就难以度日。所以这种方法有其局限性。

1.2.2 相对贫困

相对贫困指温饱基本解决,简单再生产能够维持,但低于社会公认的基本生活水平,缺乏扩大再生产的能力或能力很弱的状态。其实绝对贫困与相对贫困是互相联系、互相交叉的,通常绝对贫困的人必然处于相对贫困,而处于相对贫困的人群中可能有相当一部分处于绝对贫困之中。

1.2.2.1 相对贫困与分配不均

世界银行编写的《贫困与对策》一书指出,相对贫困是指某人或某家庭与本国本地区的平均收入相比,例如将贫困线划定为平均收入的一半或分配额的 40%,相对贫困线随着平均收入的不同而不同。我国国家统计局认为,相对贫困是指相比较而言的贫困,即生活水平最低的那一部分人(如占总人口的 5%)为处于相对贫困的人口。

由此可见相对贫困与收入分配不平等状况密切相关,它表明了相对贫困是根据收入的比较和差距来定义的。

贫困是相对于富裕而言,贫富之间,也就是收入分配多寡之间存在