

城市精准扶贫的 武昌经验

■ 主编 刘杰 向悦



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

城市精准扶贫的 武昌经验

顾问 黄承伟 刘洁余松

主编 刘杰 向悦

副主编 万仁德 丁远强 柯越 张金秀

编委 (按姓氏笔画排列)

丁远强 万仁德 向悦 刘杰 刘东汉

吴承斌 张金秀 周继民 柯越 梅皓

董超 裴俊 戴小颖

专家团队 (按姓氏笔画排列)

万仁德 刘杰 吕方 邹英 陈琦

郑广怀 徐晓军 顾永红 程玲



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市精准扶贫的武昌经验/刘杰,向悦主编.—武汉:武汉大学出版社,2019.5

ISBN 978-7-307-20835-3

I.城… II.①刘… ②向… III.扶贫—研究—武昌区
IV.F127.631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 058838 号

责任编辑:胡 荣

责任校对:汪欣怡

版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉鑫佳捷印务有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:13.5 字数:242千字 插页:1

版次:2019年5月第1版 2019年5月第1次印刷

ISBN 978-7-307-20835-3 定价:45.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

序 言

贫穷，是文明社会的顽疾。消除贫困，自古以来就是人类梦寐以求的理想，也是一道世界性难题。自中华人民共和国成立，党和国家高度重视扶贫开发工作，全国人民矢志不渝、接力奋斗，走出了中国特色的扶贫开发道路，创造了人类减贫史上的中国奇迹，为加速世界减贫进程贡献中国力量。世界银行统计，1981—2013年，我国有8.5亿人摆脱贫困，对全球减贫贡献率超过70%，成为率先实现联合国千年发展目标的发展中国家。

党的十八大以来，我国扶贫开发进入新时代脱贫攻坚阶段。习近平总书记把脱贫攻坚摆在治国理政突出位置，从全面建成小康社会底线目标、“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的高度进行决策部署。党的十八届五中全会明确脱贫攻坚的目标：“到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。”中共中央、国务院颁布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，要求举全党全国全社会之力，坚决打赢脱贫攻坚战。党的十九大把脱贫攻坚作为决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一，作出新部署。因此，打赢脱贫攻坚战，对于我国如期实现全面建成小康社会、实现党第一个百年奋斗目标意义重大、影响深远。

经过全党全国全社会的不懈努力，脱贫攻坚取得了决定性进展和历史性成就。一方面，创造了我国减贫史上最好成绩。截至2018年末，全国农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至1660万人，累计减少8239万人；年均减贫1373万人，比前几轮年均减贫规模翻了一番。贫困发生率从2012年的10.2%下降至1.7%，累计下降8.5个百分点。贫困县减少153个，解决区域性整体贫困迈出坚实步伐。另一方面，脱贫攻坚改善了贫困地区的基础条件，基础设施和公共服务明显提升。集中实施产业扶贫、就业扶贫、电商扶贫、光伏扶贫、旅游扶贫，有力促进了新业态、新产业的发展，贫困地区一大批特色优势产业得到培育壮大，发展动力明显增强。通过易地扶贫搬迁、生态扶贫、退耕还林，生态环境明显改善。明显提升了农村治理能力，农村基层治理能力和管理水平明显提升，农村基层党组织凝聚力和战斗力明显增强。围绕精准扶贫精准脱贫，建立了脱贫攻坚责任体系、政策体系、投入体系、动员体系、监

督体系、考核体系，为脱贫攻坚提供了有力制度保障。

新时代脱贫攻坚战的主战场主要是中西部的农村贫困地区。但是，脱贫攻坚战并不仅仅局限于农村地区，精准扶贫精准脱贫同样是解决我国城镇贫困的基本方略。城市贫困问题的存在必然影响我国全面建成小康社会的成色和人民群众的认可度。党的十九大报告明确指出，中国特色社会主义进入了新时代。这是“决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的时代，是全国各族人民团结奋斗、不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕的时代”。这为我国发展提供了新的历史方位，为未来发展指明了方向。在新时代实现现代化走向共同富裕的进程中，城乡一体化、城乡融合发展决定了城乡统筹扶贫工作成为新时代决胜全面小康、实现共享发展的关键所在。也就是，城市贫困问题的解决既是全面建成小康社会的重要基础，也是我国实现共同富裕的基本前提。

武汉市武昌区委区政府从牢固“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的高度，充分认识解决好城市贫困问题对于全面建成小康社会、走向共同富裕的重要意义，充分认识习近平总书记关于扶贫工作的重要论述为城市贫困治理提供了根本遵循，充分认识精准扶贫、精准脱贫基本方略对于城市贫困治理的科学指导作用，于2016年启动了城市精准扶贫工作。

经过三年的探索和实践，武汉市武昌区的精准扶贫实践，形成了具有鲜明特色的城市精准扶贫“武昌经验”：

其一，武昌精准扶贫实践建立了精确瞄准城市相对贫困群体的方式方法。随着我国经济社会的不断发展以及城市社会救助工作的不断深入开展，城市贫困治理已经取得了较大成效，特别是城市低保制度建立以来，生存型贫困问题已经得到极大缓解。但是相对于城市居民的平均生活水平依然有较大差距，发展型贫困日益显著。武昌区城市精准扶贫瞄准低保对象和低收入群体，同时聚焦城市特殊人群，将包括支出型贫困家庭、临时性困难家庭、困难老年人、残疾人和困境儿童、城市困难职工、困难流动人口、失业人员（尤其是长期失业者）、困难失独父母、刑满释放人员、吸毒人群等纳入城市精准扶贫的对象范畴，体现以人民为中心的发展思想。

其二，武昌精准扶贫实践是精准扶贫精准脱贫方略在城市贫困治理领域的创造性探索和运用。城市贫困问题是我国国家治理中需要解决好的突出问题，但是城市贫困问题与农村贫困问题相比有着不同的特征，城市贫困问题不能简单地采取农村脱贫攻坚的方式解决。武昌区在推进城市精准扶贫的过程中深入学习和准确把握精准扶贫精髓要义，将精准扶贫精准脱贫方略的根本要求、实现路径、主要目标和城市贫困的独有特征、武昌区的实际区情结合起来，创造

性地探索出一系列行之有效的城市精准扶贫模式和经验。

其三，武昌精准扶贫实践致力于城市贫困群体内生动力的培育。习近平总书记反复强调，贫困群众既是脱贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体。要加强扶贫同扶志、扶智相结合，激发贫困群众积极性和主动性，激励和引导他们靠自己的努力改变命运，使脱贫具有可持续的内生动力。如何发挥贫困群众主体作用、增强贫困人口内生发展能力成为脱贫攻坚的重要目标和内容。只有不断提升贫困人口内生发展能力，才能建立健全稳定脱贫长效机制、稳定提高脱贫质量。城市贫困群体比农村地区贫困群体更具异质性，致贫原因更趋复杂，如何调动和激发城市贫困群体的内生动力是城市发展难题。武昌区在推进城市精准扶贫的过程中，坚持就业创业导向，坚持扶贫与扶志相结合，探索出一条激发和培育贫困群体内生动力的有效路径。

其四，武昌精准扶贫的实践初步建立了城市贫困治理体系。城市贫困问题具有典型的复杂性特征，其有效解决需要建立综合、多维的治理体系。从武昌区的城市精准扶贫实践来看，立足于包容性社会政策理念，从促进就业创业，开展教育扶贫、健康扶贫等提供更好的公共服务和更好的社会保障体系等多个方面进行改革，发挥社工优势和作用，给予贫困群体包括心理舒缓在内的更多关爱，解决特殊困难群体生存发展中的困难问题，探索各类干预政策与举措，建立督导、督查体系，逐步形成了武昌区城市精准扶贫的治理体系，这为其他地区开展城市精准扶贫工作提供经验借鉴。

《城市精准扶贫的武昌经验》一书，包括主题报告和专题报告两个部分，比较系统地总结了武昌区城市精准扶贫的做法和经验。这些做法和经验，是武昌区委区政府带领全区广大干部群众深入学习贯彻习近平总书记关于扶贫工作重要论述的结果，是把精准扶贫精准脱贫方略与武昌区城市贫困实际相结合的结果，是大胆改革创新体制机制、勇于实践探索有效路径模式的结果。我相信，这些做法与经验的许多方面，对于全国其他地区的城市贫困治理有着一定的示范和借鉴意义。当然，在这些做法和经验的学习和借鉴中，需要与本地实情紧密结合，需要实事求是地进行探索创新。我期待，越来越多的城市精准扶贫实践，将在我国解决不充分不平衡发展问题过程发挥更加重要的作用。

国务院扶贫办全国扶贫宣传教育中心主任、研究员 黄承伟

2019年2月

目 录

第一篇 主题报告

武昌区城市精准扶贫实践总结及推广战略研究	3
一、贫困治理的理论脉络	3
(一) 贫困概念的演变	3
(二) 贫困测量的标准和方法	7
(三) 国际反贫困经验及理论脉络	9
二、武昌区城市精准扶贫的宏观背景	15
(一) 精准扶贫的宏观背景	15
(二) 城市精准扶贫的必要性	17
(三) 城市贫困及其治理现状	20
(四) 武昌区城市贫困现状	23
三、武昌区精准扶贫的实践体系	25
(一) 武昌精准扶贫工作机制	26
(二) 武昌精准扶贫识别机制	27
(三) 武昌精准扶贫实施机制	30
(四) 武昌精准扶贫动态调整机制	34
四、武昌精准扶贫的实践特点	37
(一) 构建包容性的政策体系	37
(二) 构筑“精准共治”机制	43
(三) 着重内源性扶贫	45
(四) 瞄准相对贫困和特殊群体	47
(五) 专业社工助力精准扶贫	51
五、城市精准扶贫“武昌实践”的理论贡献及实践价值	53
(一) 习近平新时代中国特色社会主义思想的根本反映	53
(二) 城市精准扶贫的“可复制”样本	54

(三) 城市基层精准共治的经典范例	55
六、城市精准扶贫“武昌实践”面临的挑战与困境	57
(一) 主体间缺乏沟通	57
(二) 警惕“大数据”困境	58
(三) 破解城乡二元体制限制	59
(四) 防止落入“贫困陷阱”	60
七、城市精准扶贫“武昌实践”的启示与思考	61
(一) 强化基层党建引领, 助力城市精准扶贫	61
(二) 关注相对贫困人群, 构建“大扶贫”视角	62
(三) 多主体协同, 合力助推城市扶贫	65
(四) 立足长远, 构建城市精准扶贫长效机制	66
(五) 正视不足, 完善“武昌实践”的政策体系	69
八、城市精准扶贫武昌实践推广战略的思考	71
(一) 推广武昌实践的理论架构	71
(二) 推广武昌实践的基本原则	73
(三) 推广武昌实践的三大战略	74

第二篇 专题报告

专题一：城市贫困治理的国际经验	79
一、以巴西和印度为代表的发展中国家的城市贫困治理	79
(一) 巴西的城市贫困治理	79
(二) 印度的城市贫困治理	80
二、以英国和美国为代表的发达国家的城市贫困治理	81
(一) 英国的城市贫困治理	81
(二) 美国的城市贫困治理	82
三、各国城市贫困治理对中国的启示	83
(一) 实施多种形式并存的反贫困实践	83
(二) 合理推动城市化进程, 促进城乡区域联动发展	83
(三) 完善社会保障体系, 扩大低保覆盖面	84
(四) 大力发展城市经济, 增加就业机会	85

专题二：武昌区城市就业创业精准扶贫帮扶机制研究	86
一、城市就业精准扶贫帮扶的作用与意义	86

(一) 就业创业精准扶贫的概念	86
(二) 城市就业创业帮扶在精准扶贫的意义	87
(三) 兄弟城市就业创业帮扶的探索与困境	89
二、武昌区就业创业精准扶贫机制及其实践效果	90
(一) 武昌区就业创业精准扶贫机制建设	91
(二) 武昌区就业帮扶的实践成效	96
三、武昌区就业创业精准扶贫的基本经验	99
(一) 加强组织领导, 把握帮扶方向	100
(二) 建设帮扶机制, 完善帮扶体系	101
(三) 凝聚社会力量, 拓宽帮扶渠道	101
(四) 关注特殊群体, 实施精准帮扶	102
四、进一步完善武昌区就业创业精准扶贫机制的建议	102
(一) 武昌区就业创业精准扶贫面临的挑战	102
(二) 进一步完善武昌区就业创业精准扶贫模式的几点思考	104
 专题三: 武昌区困难群众助学扶智帮扶机制研究	108
一、武昌区助学扶智帮扶的社会背景	108
二、武昌区助学扶智的主要做法	110
(一) 武昌区助学扶智的政策体系	110
(二) 武昌区助学扶智的主要措施	113
(三) 武昌区助学扶智的典型案例分析	117
三、武昌区助学扶智的经验与启示	120
(一) 整合各类政策, 完善资助体系	120
(二) 坚持政府主导, 保障资助能力	121
(三) 加大投入力度, 提升资助效果	122
(四) 强化精准识别, 做到科学资助	123
(五) 强化监督管理, 确保阳光资助	124
四、武昌区助学扶智的困境与建议	125
(一) 武昌区助学扶智的困境	126
(二) 武昌区助学扶智的建议	127
 专题四: 武昌区困难群众兜底保障机制研究	130
一、武昌区社会保障中的低保政策	131

(一) 作为兜底的低保政策	131
(二) 武昌区低保兜底的政策特色	134
(三) 武昌区低保兜底的初步成效	137
(四) 武昌区低保政策实施过程中的问题	139
二、武昌区社会保障中的医疗救助与帮扶机制	141
(一) 武昌区的医疗救助	141
(二) 武昌区的医疗帮扶	145
(三) 武昌区医疗救助和帮扶的优秀经验	147
(四) 武昌区医疗救助与帮扶存在的困惑	151
三、武昌区兜底保障中的启示与建议	153
(一) 武昌区兜底保障的启示	153
(二) 武昌区兜底保障的问题及建议	156
专题五：武昌区特殊困难群体帮扶机制研究	161
一、武昌区特殊困难群体帮扶机制的建构	162
(一) 完善特殊困难群体帮扶政策体系	162
(二) 增强特殊困难群体帮扶社会合力	164
(三) 健全特殊困难群体就业创业体系	165
(四) 建立特殊困难群体社会教育系统	167
二、武昌区特殊困难群体帮扶工作的实践成效	168
(一) 特殊困难群体的基本生活得到有效保障	169
(二) 特殊困难群体的康复需求得到“精准”满足	170
(三) 特殊困难群体劳动就业率显著提升	171
(四) 特殊困难群体的合法权利及诉求得到维护	172
(五) 特殊困难群体帮扶机制的实践经验得以丰富和完善	172
三、武昌区特殊困难群体帮扶工作的实践经验	173
(一) 加强统一思想指导，提高全民助困认识	173
(二) 坚持贯彻党建引领，加强领导组织建设	174
(三) 调动个体生存活力，拓展社会造血功能	174
(四) 凝聚多元社会力量，推动全民扶贫发展	175
(五) 注重城市精神扶贫，开展各项扶智活动	175
四、武昌区特殊困难群体帮扶工作的现实困境和完善路径	176
(一) 武昌区特殊困难群体帮扶工作面临的困境	176

(二) 武昌区特殊困难群体帮扶机制的完善路径	180
专题六：武昌区城市扶贫扶志机制研究	185
一、武昌区扶贫扶志的主要做法	185
(一) 加强理论学习与督导，提升党员干部的扶贫信念	185
(二) 实施就业创业策略，开展“造血式”扶贫	187
(三) 激发内生动力，增强脱贫信念与意志	191
(四) 注重能力提升，阻断贫困的代际传递	193
(五) 典型模范的建立与宣传	195
二、武昌区扶贫扶志的经验总结	195
(一) 党员干部要加强对精神扶贫的认知	195
(二) 提供多方向、多层级的就业渠道	196
(三) 组织开展全方位教育宣传	197
(四) 扶“志”与扶“智”双管齐下	198
(五) 脱贫致富典范树先锋，助力精神扶贫	198
三、武昌区扶贫扶志的启示	199
(一) 创新政府各部门的协调机制	199
(二) 撬动“贫困文化”根基，营造积极向上的社区氛围	200
(三) 多渠道多样式培养，提升贫困群众的综合素养	201
(四) 精神贫困“渐退”机制的完善与发展	201
后记	203

第一篇

主题报告

武昌区城市精准扶贫实践总结及推广战略研究

一、贫困治理的理论脉络

（一）贫困概念的演变

贫困是一种复杂的社会现象。自 18 世纪贫困研究兴起以来，国际上产生了从政治、经济、文化、制度、环境、心理等对贫困进行界定和解释的多重视角，有关贫困表象的话语也从人类生存的经济和物质情况等单一维度逐步扩展到能力、权利、文化、社会排斥等多维度的贫困状态。贫困不再仅仅被视为单一的经济现象或文化现象，而表现为社会物质生活和精神文化生活匮乏的综合现象。

1. 经济贫困

18 世纪西方工业革命以后，资本主义迅速发展带来巨大财富的同时，也产生和加剧了贫困现象。英国的经济学家本杰明·西伯姆·朗特里（Seeborn Rowntree）在 1899 年对英国约克郡的贫困问题进行了一次大型调查研究，他对这个地方的几乎每个工人阶级家庭都进行了家计调查，提出贫困线作为贫困测量的标准，开启贫困研究的先河。贫困主要被视为物质资源的短缺或收入/消费不足，是一种经济视角的贫困。他提出了贫困的经典概念，即“如果一个家庭的总收入不足以维持家庭人口最基本的生存活动要求，那么，这个家庭就基本上陷入了贫困之中”^①。这里的基本生存活动要求主要包括食品、住房、衣着和其他必需的项目，也就是定义的“绝对贫困”，这就成为后来很多国家制定贫困线的出发点。由朗特里提出的与生存的需要或工作效率的需要相联系的贫困思想在 20 世纪 70 年代之前占据了主流地位。但是，在这期间，也有经济学家对此提出了置疑，认为这种生物学意义上的贫困存在很多问题，例如身

^① Rowntree B. *Poverty, A Story of Town Life*, London, Macmillan, 1901.

体条件、气候条件和工作习惯的不同会引起最低支出水平的差别；把最低营养标准转换为最低食物标准取决于商品的组合；对非食物类项目来说，确定最低的需要量也十分困难，等等。^①

基于这些置疑，经济学家们提出了“相对贫困”的概念。加尔布雷斯（Galbraith, 1958）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。^② 汤森德（Townsend, 1971）提出了相对贫困理论，对贫困进行了新的阐释。汤森德认为，贫困即穷人们因为缺乏资源而被剥夺了享有常规社会生活水平和参与正常社会生活的权利。^③ 与绝对贫困不同，相对贫困是相对于正常的生活水平而非最低生活水平而言的，它还包括以他人或其他社会群体为参照物感受相对剥夺的社会心态。^④

2. 文化贫困

奥斯卡·刘易斯提出贫困是一种自我维系的文化系统。他的贫困文化理论为贫困研究提供了新的范式，它将价值、规范、文化等深层次问题的讨论引入对贫困现象的阐释当中，他用观念因素或心理机制去解释个体为什么会陷入贫困和如何摆脱贫困。同时，因对贫困问题的卓越研究而闻名于世，并且于1988年获得诺贝尔经济学奖的阿马蒂亚·森作出的贡献也不容忽视。1981年，阿马蒂亚·森发表了《贫困与饥荒》一书，在这本书中，不同于传统的福利经济学（功利主义）和基于收入的方法，阿马蒂亚·森首次使用权利方法来看待贫困与饥荒的产生，他最早阐述了贫困的“权利（entitlement）”假说^⑤，贫困概念的内涵和外延是反贫困战略的核心，并且也引导着反贫困战略

① [印] 阿马蒂亚·森：《贫困与饥荒——论权利与剥夺》，王宇、王文玉译，商务印书馆2001年版，第20~21页。

② Boulding K E and Galbraith J K, “The Affluent Society”, *Review of Economics & Statistics* 41, 1959, p. 81.

③ Townsend J T, “A note on the Identifiability of Parallel and Serial Processes”, *Perception & Psychophysics* 10, 1971, pp. 161-163.

④ 郭熙保、罗知：《论贫困概念的演进》，载《江西社会科学》2005年第11期。

⑤ 森认为无论何种贫困状态其本质都是一样的，饥饿与饥荒产生的根源在于权利的剥夺。贫困不仅仅是收入低下的外在表现，更是由于权利的缺乏或者其他条件的不足造成的。阿马蒂亚·森将贫困概念从收入贫困扩展到权利贫困、可行能力贫困和人类贫困，将贫困的原因分析从经济领域扩展到政治、法律、文化、制度等领域，将传统的经济发展观扩展到人与社会的自由发展观，认为只有让人们享有更大限度的行动自由，拥有更多的机会，作出更多的选择，才能从本质上消除贫困。

的基本行动框架。从历史的角度来看,贫困的概念经历了逐步从一种简单的“相对较少的收入”和“生活必需品的缺乏”的经济贫困向多维度和多元化的“权利和机会的被剥夺”^①的人类贫困再到“发展的自由缺乏”的转变,其演变过程并不是一种更替过程,而是将贫困的概念不断扩展的过程。他认为饥荒更可能是由于权利分配不均造成的。在1999年出版的《以自由看待发展》的著作中,阿马蒂亚·森进一步提出了能力贫困的概念,指出要用一个人所具有的能力,即一个人所拥有的、享受自己有理由珍视的那种生活的实质自由,来判断其个人的处境。贫困意味着贫困人口缺少获取或享有正常生活的能力,贫困的真正含义是贫困人口获取收入的能力受到剥夺以及机会的丧失。

森对贫困的研究贡献被联合国开发计划署(UNDP)和世界银行(WB)两个在国际缓贫领域起着“领头军”作用的机构采纳,标志着多元视角和多维度看待贫困问题不仅仅是理论上的分析和研究,也成为反贫困实践的理论根源。世界银行在《1990年世界发展报告》中指出贫困是“缺少达到最低生活水准的能力”,这里所谓的“最低生活水准”不仅要考虑家庭的收入和人均的支出,还要考虑那些属于社会福利的内容,如医疗卫生、预期寿命、识字能力以及公共货物或共同财产资源的获得情况。联合国开发计划署在《1996年人类发展报告》中提出了能力贫困的概念,并用能力贫困度量指标度量能力被剥夺的程度。能力贫困是指缺乏在教育、医疗和营养三个基本的人类发展方面的能力;1997年联合国开发计划署将能力贫困概念扩展到人类贫困,对1966年提出的能力贫困指标进行修正,人类贫困是指“人们在寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境等方面的基本条件得不到满足,而限制了人的选择”。在此基础上,联合国开发计划署开发了人类贫困指数^②,来监测全球贫困状况的变化。

3. 多维贫困

而进入21世纪,伴随人类对贫困认知的深化,贫困从单一的经济维度发展到包含文化、权利、能力等多维度的贫困。罗伯特·坎勃(Chamber,

① [印]阿马蒂亚·森:《贫困与饥荒——论权利与剥夺》,王宇、王文玉译,商务印书馆2001年版,第24页。

② 联合国开发计划署(UNDP)自1997年开始测算不同于世界银行贫困标准的人类贫困指数(HPI),它分别由预期寿命在40岁以下人口比重、成人文盲比重、拥有医疗服务的人口比重、拥有安全饮用水的人口比重、5岁以下营养不良的人口比重这五个指标综合而成的。

1955)对贫困人口无助和孤立方面进行了开创性研究^①,激发了经济学家们对于脆弱性和风险防范等方面的兴趣,也因此为贫困概念增加了新的内涵。他们认为贫困不仅仅是收入和支出水平低下,也是人的发展能力低下,包括教育、健康和营养等,而且贫困还包括脆弱性、无话语权和无权无势等。20世纪90年代以来,越来越多的经济学家将社会排斥引入贫困概念,他们认为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、足够的能力,他也依然可能很穷。社会排斥理论起源于20世纪70年代,在90年代被拓展,其含义是指某些社会群体部分地或全部被社会排挤,享受不到人应该享有的权利(Strobel, 1996)。可以说,贫困概念的演变发展,经历了从单一经济维度到文化视角到多维贫困的转变。开始表现为物质资源的匮乏,收入或消费不足以维持基本的生存;逐渐表现为认知、思想、思维方式等现代伦理或知识的不足或偏差。贫困概念的扩展,实际上也就是意味着反贫困行动的范围和目标在不断增加。解决贫困问题、摆脱贫困的途径也并不局限于单一经济维度的收入增加或物质给予,还包括对贫困者文化观念的重塑转变以及行为的改造。

4. 绝对贫困与相对贫困

绝对贫困主要是依据营养标准法,即以满足人体基本活动所需的最低营养水平作为划分的标准。相对贫困的计量又称消费标准法,它是将一般社会成员从事正常社会活动所需要的最低消费量作为划分标准。该消费量不仅包括达到最低营养标准所需要的食物消费,还包括了其他必需品的消费和一部分参与社会基本活动的支出。^②国际上使用的马丁法也是将绝对贫困标准由两部分组成,一是食物贫困线,二是非食物贫困线。食物贫困线是指人体生存需要的一组“基本食物定量”的价值量;非食物贫困线是指人们为满足基本生存所必须的衣着、住房、医疗等费用支出,两者合起来构成贫困线。^③另外,国际通用的恩格尔系数是将居民的食品支出在总的生活消费支出中的比重作为判定贫富状况的标准,当这一比重超过一定数值时,居民的生活状况即可视为处于绝对贫

^① Chamber R., “Poverty and Livelihood: Whose Reality Counts?”, *Economic Review* 11, 1995, pp. 357-382.

^② 李培林主编:《中国新时期阶级阶层报告》,辽宁人民出版社1995年版,第406~407页。

^③ 陆小华:《西部对策——抑制返贫与中西部发展》,新华出版社2000年版,第7~8页。