



能力与贫困

中国城市贫困人口的研究

CAPABILITIES AND POVERTY
CASE STUDIES OF
URBAN POVERTY IN CHINA

张小军 裴晓梅 主编



香港社会科学出版社有限公司
HONG KONG PRESS FOR SOCIAL SCIENCES LTD.

能力与贫困

——中国城市贫困人口个案研究

Capabilities and Poverty:
Case Studies of Urban Poverty in China

张小军 裴晓梅 主编

香港社会科学出版集团

2007年1月·香港

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

能力与贫困

——中国城市贫困人口个案研究

编 著 者 / 张小军 裴晓梅

责任编辑 / 亚 超

封面设计 / 世 伟

发 行 人 / 韩方明

法律顾问 / 陈武能 chenwuneng@yahoo.com.cn

出 版 者 /  龙浩社会科学出版社有限公司

香港新界沙田火炭坳背湾街26-28号富胜工业中心1402室

电话:852-2139 2366

传真:852-2139 2386

电邮:press@dragoncom.com

排 版 / 龙浩国际交流出版有限公司电脑排版中心

印 刷 / 龙浩中国印务有限公司

版 次 / 2007年1月香港初版第1次印刷

I S B N / 962-620-140-1

定 价 / 48.00元

版权所有 翻印必究

Printed in Hong Kong

内 容 提 要

本书希望通过对中国城市不同贫困人群的研究,了解贫困人口的真实生存境况和成因;在资料分析的基础上,经过理论探讨,提出贫困人口存在的社会结构缺陷和不良社会机制,从而为政府和市民共同参与的消除贫困行动提供依据。

本课题采用田野研究方法和个案研究的方式,对不同人群(包括老年人、妇女和一些弱势群体)和现象(下岗、医疗保险、养老保险、边缘群体的教育、拆迁和法律维权等)进行了分析。全书分为五章:第一章主要回顾贫困理论的发展,并在此基础上讨论本书的理论框架,即从资源性贫困、制度性贫困和文化性贫困的分析入手,通过直接剥夺和间接剥夺的视角,探讨贫困和可行能力的关系;第二章描述资源性贫困,探讨资源贫困与能力剥夺的关系;第三章从制度性贫困以及相关的能力剥夺,讨论贫困的原因;第四章重在文化的贫困视角,思考文化和可行能力的问题。最后一章结论,从可行能力的观点思考和总结了贫困的深层原因:贫困是可行能力被剥夺的结果。

中国社会目前面对和经常谈论的所谓“贫困”问题,其实不过是最近 20 年才出现的“新”现象。按照世界银行《2000—2001 年度报告》的说法,贫困不仅意味着低收入、低消费,而且意味着缺少受教育的机会,营养不良,健康状况差。贫困还意味着没有发言权等。贫困的深度理解来自一些发展理论的学者,1998 年诺贝尔经济学奖得主、著名社会发展理论家阿马蒂亚·森(A. Sen)提出,“贫困必须被视为基本可行能力的被剥夺,而不仅仅是收入低下”。城市贫困人口的研究,正是基于上述一般的国际标准和通行的贫困概念展开的。理由很简单:按照马克思的观点,消除贫富差别是我们的理想。贫困的消除并非仅仅是解决人民生活水平的问题,而是要消除产生贫困的社会原因。

传统的贫困理论,多从绝对剥夺和相对剥夺以及绝对贫困和相对贫困来进行分析。考虑到中国社会的现实,以及本课题的研究对象,我们主要面对的贫困还是绝对剥夺下的绝对贫困。这与一些西方发达社会不同,那里的绝对贫困现象较少,处在社会公认的标准水平之下的相对贫困是主要的贫困问题。本书对于绝对剥夺的分析,尝试提出了一对新的分析概念:直接剥夺(显性剥夺)和间接剥夺(隐性剥夺)。直接剥夺指强迫的、非法的、侵占性的、排斥和歧视的、不合理的公开剥夺手段,是权力控制和压迫的结果;间接剥夺表现为非强制的、貌似合理或合法的、隐蔽的剥夺,通常是因为社会安排、社会结构和社会文化不合理、不公平而产生的剥夺。在制度和文化性剥夺中,间接剥夺现象比较普遍。例如有些下岗、买断工龄的规定,表面看起来有“法”可依,有规可循,但是这些法规只是某些企业和部门单方面制定的,没有广泛的社会基础与合理性,甚至没有政府的允许和法律的合法性。在人民不能问责的社会安排下,这些规定表面上“合理”出台,实质却是间接的剥夺。

2 能力与贫困

贫困现象可以分为资源性贫困、制度性贫困与文化性贫困。资源性贫困包括因为缺乏经济资源(或者说硬性资源)、权利资源与信息资源而导致的贫困。制度性贫困指的是因为某些政策或制度原因而引起的不平等所导致的贫困。而在理解文化贫困时,更多是对那些导致贫困的文化安排与价值观念进行分析。上述三种贫困,表面上是对人们的资源性、制度性和文化性剥夺,但是其深层的机制则是对人们可行能力的剥夺。或者说,贫困意味着人们的资源性能力(如获取收入的机会能力、获取信息的选择能力等)、制度性能力(如参与政策的能力、实现法律公平的能力、对不合理规章制度的监督和改造能力、参与制度建设的能力等)和文化能力(享受文化公平和尊重的能力、抵制文化边缘化的能力、反对话语的文化霸权的能力等)被剥夺。

促进公平、权利和参与,是消除贫困的基本方面。这也正是本书的主旨。有学者认为,在社会改革中的贫困问题值得特别关注,因为任何变革都是社会结构的调整,一部分人很容易成为所谓“合理的”结构调整的牺牲品。其次,就权利而言,经济贫困往往是其社会权利贫困的折射和表现。第三,参与涉及到对政策制定的参与权利。公共政策本来应该是保护和扩大人们可行能力的重要资源和生产手段。公共政策制定是一个双向度的、公众有效地参与其中的过程。贫困的消除,亦是在资源、制度和文化上努力争取公平、权利和参与的过程。

Abstract

This book is a collection of studies of various vulnerable groups in urban China with the intention of exploring the real life situation of the people in poverty and the social forces behind in transitional China. Based upon the analysis of the material collected and theoretical examination, the authors expect to identify and reveal the flaws in the existing social structure and mechanisms so that evidence could be provided as a basis for anti – poverty actions that have been taken by both the government and the citizens.

The authors adopted field observation and case analysis as the basic approaches to the examination of different groups (including old persons, women, and other vulnerable groups) and various phenomena (such as *xia gang*, social security reform, education of the marginalized groups, housing demolition, and legal protection of rights). The book is composed of five chapters. The first chapter is a literature review of the existing theories on poverty. Based on the review, a theoretical framework for analysis has been developed. Attempting to explore the relationship between poverty and human capabilities, the analytical framework defines three dimensions to follow: resource, institution, and culture, and adopts a perspective of direct and indirect deprivation in scrutinizing the process of poverty production in a period of rapid social transition. The second chapter focuses on depicting resource scarcity among the contemporary poor and analysis of the relationship between resource scarcity and human capacity deprivation. The third chapter emphasizes institutionalized poverty and related capability deprivation. The fourth chapter provides a discussion from a cultural perspective that examines the relationship between culture and human capabilities. The concluding chapter is a rethinking of the social forces that lead to poverty based on the research findings clearly confirming that poverty is the result of the deprivation of human capabilities.

Public discussion about the issue of poverty in China is, in fact, a relatively new phenomenon in the last two decades. As the *World Bank Annual Report 2000 – 2001* stated, poverty means not only low income, low consumption, but also lack of educational opportunity, malnutrition, and poor health status. More importantly, poverty means lack of right to claim one's own interest. The Nobel Prize laureate of 1998, the famous economist Amartya Sen also argued that poverty should be viewed as the deprivation of basic human capabilities rather than merely low income. The research on the poor population of urban China is conducted with the above internationally acknowledged concepts and measures as the guidelines. The reason for adopting these concepts is simple.

2 能力与贫困

According to Marx, our ideal is to eliminate the gap between the rich and the poor. The elimination of poverty should not only lead to improving the living standards of the people, but also eliminate social forces that generate poverty. At the present, there is a concern about the economically vulnerable segment of the urban population. Yin Zhigang's study of about 90,000 people eligible for low income insurance of 2002 indicated that there was a 22.56% growth in number of people qualified for poverty relief fund within three years. At the same period, the growth in number of families in poverty was at a rate of 200%. The same study used a concept of "urban new poor" to refer to a segment of the population that "lived a life of no starvation and cold, but lack of decency and dignity." "They are located at the lowest layer of social power structure, physically and psychologically vulnerable, lack of social resources as well as money." As a result, this group of people has been deprived of the possibility of participating in social exchanges with dignity in the modern metropolis.

The existing literature tends to classify poverty into two categories: absolute poverty verses relative poverty. Social production of poverty could also be categorized into absolute verses relative deprivation. Considering the social reality of transitional China and the target population of this study, we focus our analysis on the issues related to poverty as a result of absolute deprivation. Different from the developed societies where major poverty issues are relative to the public acceptable criteria, and where absolute deprivation is rare, this book emphasizes the analysis of various forms of absolute deprivation in our society. Our research has led to the development of two new concepts for analysis of absolute deprivation: direct deprivation (or visible deprivation) and indirect deprivation (or invisible deprivation). Direct deprivation refers to an open expropriation by compulsory, illegal, aggressive, discriminative, and irrational means. We view such type of deprivation as the result of power control and oppression. Indirect deprivation is defined as a process of expropriation that appears to be rational, legal, peaceful but imposing under cover.

This research reveals that indirect deprivation is a result of the function of the irrational social systems, structure, and culture. In our society, there is a prevalence of deprivation in the name of certain established institution and cultural dogmas. For instance, in the last decade, many workers of the state-owned enterprises were laid off based upon some regulations or policies acknowledged by the public. The regulations on *xia gang* and *buying out working years* implemented in many enterprises appear to be legal with the support of the argument for economic development. However, these are the policies made by some enterprises or related local government sectors only. There is simply no social and legislative basis and rationality to support for such policies. There is even no official approval for such practice from the central government. In the social arrangement under which citizens have no opportunity to question, these seemingly "rational" policies or regulations have divested many workers of the right to employment.

This research demonstrates that poverty in contemporary China is produced primarily by three

forces. Poverty could be a result of resource scarcity. Resources are informational as well as economic. Poverty could be a result of the function of irrational social institutions. Some policies or systems clearly produce inequality in the population. Poverty could also be a result of cultural exclusion. Social discrimination and cultural marginalization in terms of education and employment prevent some segments of the population from a decent survival in our society. The above three types of poverty appear to be the results of resource, institution and culture deprivation. The underlying mechanism for poverty production is the deprivation of human capabilities. In other word, poverty means the deprivation of capabilities of obtaining resources (including earning income and obtaining information), deprivation of capabilities of political participation (including participation in policy making, in monitoring the implementation of policies and reforming, in system building), and deprivation of capabilities of social participation (including enjoying the right to equality and respect, resisting being marginalized and excluded).

In his book *Development as Freedom* (1999), Amartya Sen insisted on viewing the relationship between human capabilities and poverty from a perspective of freedom. He argued against the narrow view of development as only economic growth and believed that development should not be defined simply as growth of productive value or as measures for consumption, health, and education. Development should be the expansion of human capabilities, and the process of which should be viewed as a process of expanding the enjoyment of real freedom. Such a view of development is critical in rethinking of contemporary Chinese society where development has been viewed merely as the growth of GDP, the increase of individual income, or progress in technology.

Equality, rights, and participation are basic aspects of poverty elimination. Some scholars believe that poverty issues in the social reform deserve particular attention, for all reforms could be seen as adjustment of social structures during which certain segments of the population are vulnerable to being sacrificed. Moreover, economic poverty is usually a reflection of lack of social rights. Finally, there is a lack of right to participation in the process of policy making. Public policy is, by origin, an important resource and means of protecting and empowering the citizens. Public policy making is a double flowing process in which the public could effectively participate. Therefore, the process of poverty elimination should also be a process of struggling for equality, rights, and participation in resource distribution, policy making, and cultural inclusion.

前言

2003年,联合国开发计划署(UNDP)撰写的《人类发展报告》(HDR)的主题是“千年发展目标:消除人类贫困的全球公约”。报告指出,到2015年,世界各国领导人所做的使成百上千万人民摆脱绝对贫困的承诺可以实现^①。报告特别提到中国在消除贫困方面取得的成功。报告说,在过去10年中,中国充满活力的建设使1.5亿人摆脱了绝对贫困,这要归功于经济和政策改革。在中国,每天依靠不足1美元生活的人口比例从1990年的33%下降到2000年的16%。因此,东亚也成为在过去10年中唯一的一个贫困人口绝对数字大幅下降的地区。

作为一个世界性的问题,贫困在中国意味着什么?这是我们一开始就关心和思考的问题。从建国以来的半个多世纪来看,我们目前面对和经常谈论的所谓“贫困”问题,其实不过是最近20年才出现的新现象。回想集体化时期的中国社会,那个在冷战时期作为社会主义坚强堡垒的中国社会,那个因为历史原因而被排除在联合国之外的中国社会,从来没有——以今天的眼光——在联合国的概念框架下来理解“贫困”。“社会主义饿不死人”,“社会主义是比资本主义更先进的社会制度”——在这种观念之下,“贫困”是羞于启齿的,是与社会主义不相匹配的。事实上,因为当时的集体化和平均主义的社会结构,社会的贫富差距较小,即使有绝对贫困存在,相对贫困的问题也远远低于今天。与“吃劳保”、“困难户”、“五保户”等概念相联系的社会主义福利政策,以及社会主义的思想教育,大大缓解了人们对社会贫困的认知。

20世纪70年代,随着中国加入联合国,回到国际社会,特别是改革开放以来,与世界的交流日益频繁,一些国际性的准则、理念和概念开始影响和进入中国;中国政府也参与到一些国际事务和联合行动当中,包括参与上述的世界各国领导人于2003年共同签署的“千年发展目标:消除人类贫困的全球公约”。目前在中国流行的“贫困”概念,也正是在这个时期逐渐来到中国。回顾改革开放初期的80年代,当时的中国社会贫富差距和两级分化尚不明显,来自国际社会的影响有一个滞后。1990年,联合国开发计划署(UNDP)开始撰写和发布《人类发展报告》,并使用人类发展指标对世界100多个国家进行排名。中国在排名中基本处于100名之外的中等偏下水平,直到2004年,排名进到94名(在175个排名的国家中),中国香港则排名世界第23位。人类发展指标的一个因素是人均GDP值,同时,世界也通行

^① 在2000年联合国“千年首脑会议”上,与会各成员领导人共同制定了《联合国千年宣言》,要在2015年前实现8项发展目标,具体包括:①消除赤贫和饥饿;②普及初等教育;③促进男女平等;④减少儿童死亡率;⑤改善生育健康状况;⑥同艾滋病、疟疾等疾病作斗争;⑦保护环境;⑧建设全球发展伙伴关系。

对于贫困人口的人均收入的测算标准。中国政府在接受这些标准和理念的同时,已经面临90年代以来社会严重的城乡贫困人口和两极分化问题,遂开始设计和颁布自己的城市和乡村人口的贫困标准,并与一些国家和许多NGO组织一起,开始开展多方面、多种形式的扶贫工作。

从上面简短的回顾可以知道,目前通行的“贫困”概念,在中国是一个历史并不长久的新概念,在它后面有一套理念和测量指标,它是国际社会影响的结果,也是中国近年来贫富差距拉大引起的一个必然社会关注的结果。因此,对当前“贫困”问题的研究、理解和把握,不仅面对着贫困人群的状况改善,还成为对近些年中国社会发展的理解和把握的一个视角,成为从国际社会大家庭审视中国社会结构的一个视角。

按照国际学术界和社会发展实践理解“贫困”观念,“贫困”后面有着一套十分复杂的理念,并非简单的收入问题。虽然在“贫困”的测量上,收入是一个基本的指标,但是“贫困”涉及的内容,在更为基本的层面还包括“公平”、“权利”、“自由”、“可行能力”等很多方面。从国际社会的扶贫经验来看,存在治标和治本两种方式,治标主要在于增加贫困人口的收入,治本则重在解决贫困产生的社会根源。“贫困”的研究,不应该停留在对低收入人群的简单分析上,而应该从社会结构和过程两个方面,探讨贫困人群的产生及其原因。

从贫困产生的原因看,可以区分为具体原因和一般原因,具体原因在不同的国家和地区是差异很大的,涉及到历史、文化、制度等许多方面的因素。一般原因则是贫困产生的深层原因,这在不同国家和地区差别不大。目前,世界学术界对贫困的研究和著述很多,虽然面对不同国家和地区的不同情况,但是也有一些共同面临的问题,例如后发展国家面临的一个共同困境是后发展的“马太效应”——富的国家越来越富,穷的国家越来越穷——这是半个世纪以来国际社会发展的一个基本状况,已经受到联合国和许多国家政府的普遍关注;不平等是贫困产生的主要原因之一,不仅在发展中国家,在发达国家的贫困现象也是如此。在这个意义上,贫困的研究必须兼顾一般的原因和具体的国情,将贫困问题置于更加深层的人类发展的视野之中。

一般来说,贫困现象可以分为资源性贫困、制度性贫困与文化性贫困。上述三种贫困,表面上是对人们的资源性、制度性和文化性剥夺,但是其深层的机制则是对人们可行能力的剥夺。或者说,贫困意味着人们的资源性能力(如获取收入的机会能力、获取信息的选择能力等)、制度性能力(如参与政策的能力、实现法律公平的能力、对不合理规章制度剥夺的监督和改造能力、参与制度建设的能力等)和文化能力(享受文化公平和尊重的能力、抵制文化边缘化的能力、反对话语的文化霸权的能力等)被剥夺。诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森在《以自由看待发展》(1999)一书中,从自由来理解发展,理解人的可行能力与贫困的关系。他反对狭隘的经济增长的发展观,认为发展不能定义为产值的增加,或者只是消费水平、健康和教育的度量。发展是可行能力的扩增。发展可以看作是扩展人们享有的真实自由的一个过程。聚焦于人类自由的发展观与狭隘的发展观形成了鲜明的对照,狭隘的发展观仅仅注重国民生产总值增长、或个人收入提高、或工业化、或技术进步、或社会现代化等等观点。上述以自由可行能力为度量的发展观非常值得我们结合中国社会的情况深思。

在全球背景下审视中国现状,我们可以清楚地看到中国贫困问题的严重和复杂。联合国开发计划署(UNDP)在最近的一份《中国的扶贫政策》报告中指出:虽然中国自1978年以来经济发展取得了巨大成功,贫困现象始终存在,而且完全消灭它的难度越来越大。这其中还出现了新的问题——城镇贫困和国家评定贫困县以外的农村贫困。……这些都是结构性问题,有着深层次原因,因而不可能完全通过以地理区域为目标的扶贫措施加以解决。

政府关于贫困地区的主流看法是:贫困是改革力度不够造成的。然而,经济转型和市场化背景下出现的新的贫困现象恰恰是伴随改革而出现的。这些现象可能是暂时的,它反映出在国家和集体提供的社会保障被侵蚀的情况下,一部分人群无法应对市场转型所带来的巨大风险。面临新的贫困现象威胁的弱势群体包括国定贫困县之外的农村人口、农民工和新出现的城市贫民。性别、年龄和残疾通常是他们陷入贫困的一些基本因素。

报告中有关下岗和失业的数据使我们对城镇贫困的变化趋势和严重性有一个大概的估计,尽管不能假设所有暂时失业的人口都会陷入贫困。城镇登记失业人数从1993年的420万增加到1998年的570万,上升了36%。1997年,约44%的登记失业人员没有领到失业救济金,320万登记失业人口领取的失业救济金平均为49元,只相当于全国职工平均工资的9.1%。1993年下岗人员的总数为300万,1997年增加到1760万~1820万,其中约1218万是国有企业的下岗职工。目前约890万下岗人员仍处于待业状态。1997年下岗人员失业救济金平均每月82.7元,相当于平均工资的15.3%。虽然失业问题在全国普遍存在,但是最严重的是东北的重工业基地。例如,1998年失业人数最多的省份是辽宁(144万)、黑龙江(108万)和湖南(98万)。如果把官方的城镇登记失业人口、下岗职工和农民工失业人口的估计加在一起,城镇实际失业率将大幅度上升。根据人口抽样调查,1997年农民工失业率为1.5%,约80万人。1998年上述三大项失业人数总共大约是1540万至1600万,实际失业率为7.9%~8.3%。

不同收入阶层收入变化的统计资料显示,城镇低收入居民的收入不安全性在增加。对城镇物价和生活水平的调查表明,在收入最低的10%的居民中贫困有所增加——1996年37.5%的城镇居民收入出现了下降,这一比例在收入最低的1/4的居民中是54%,而在收入最高的1/4的居民中是3.8%。1997年,收入最低的1/4的居民中有60%收入出现下降,这一比例在收入最高的1/4的居民中仅为20%。(国家统计局,1997年,1998年)同样,卡恩(1998年)发现不仅城镇贫困人数有所增加,而且城镇贫困人口的平均收入与贫困线的差距扩大了40%,他们的平均生活水平出现了下降。1997年以来,失业人数继续增加,所以上述趋势很可能继续恶化。

目前,距离“千年发展目标:消除人类贫困的全球公约”所提议的在2015年使成百上千万人民摆脱绝对贫困的诺言,还有短短的9年,我们面前的贫困问题依然严峻,反贫困的征程十分艰难。另一方面,贫富差距所引发的社会矛盾也在威胁着我们的社会安全和稳定,使进一步发展受到严重挑战。在2006年3月14日,十届全国人大四次会议在人民大会堂举行记者招待会,国务院总理温家宝指出“我们国家正处在经济快速发展时期,也是各类矛盾集中凸显的时期。造成这些矛盾的原因是多方面的,其中很重要的就是一些地方违反法律

法规,侵害群众的切身利益,比如说在土地征用、房屋拆迁、企业改制等方面侵害了群众的利益。处理新时期的社会矛盾,我想强调两点:第一,要采取有力的措施保护群众的切身利益,依法维护群众的合法权益。第二,要教育和引导群众,合理的诉求要通过合法的形式来表达。”(www.fmprc.gov.cn,中华人民共和国外交部网)

2006年3月,全国人大会议通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(全文参见2006年03月16日新华网),《纲要》中,明确提出了当前社会中贫富差距拉大的问题:“城乡、区域发展差距和部分社会成员之间收入差距继续扩大,社会事业发展仍然滞后,影响社会稳定的因素还较多。”为此,中央政府提出了一系列的指导原则和具体改进的规划,其中的一个重要且基本的新指导原则,就是强调社会公平,从“先富论”转向“共富论(共享论)”:

必须加强和谐社会建设。要按照以人为本的要求,从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手,更加注重经济社会协调发展,千方百计扩大就业,加快发展社会事业,促进人的全面发展;更加注重社会公平,使全体人民共享改革发展成果;更加注重民主法制建设,正确处理改革发展稳定的关系,保持社会安定团结。

从“让一部分人先富起来”到“使全体人民共享改革发展成果”,中国当代社会发展正在试图从单纯追求经济增长过渡到追求社会的全面和均衡发展。贫困,只有在社会公平的前提下,才有可能获得真正的解决。“和谐社会”的概念不但包含了经济、政治、文化等社会的各个领域均衡关联,还意味着对社会公平的追求。而对社会公平的关注正是本书的核心。本书作者们一再强调,所收集的研究案例,最终目的不在于简单揭示社会不公的现象,而在于揭示社会不公现象背后的社会深层原因。对这些案例的分析使我们清楚地意识到,导致社会不公平的原因是多种的和复杂的,而将这些复杂并交织在一起的影响因素厘清则是使消除贫困的行动更为有效的必要条件。令人鼓舞的是社会公平已经成为作为立法机构的人民代表大会所讨论的重要议题。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出了一系列促进社会公平和社会和谐的措施:以扩大就业、完善社会保障体系、理顺分配关系、发展社会事业为着力点,妥善处理不同利益群体关系,认真解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。本书所涉及的就业、社会保障和贫困方面的问题在《纲要》中也得到充分的关注。

作为劳动力市场发展的衍生物,失业不仅置个人和群体于贫困,而且置整个社会于动荡不安,因此,现代国家的政府无不把就业问题作为行政管理所要解决的重要问题,也无不竭尽全力减少人口失业比率。有效的劳动政策一方面要促进市场的发展,另一方面要促进劳动力的再生产,以保证经济的可持续增长和社会的可持续发展。本书所揭示的“买断工龄”的案例表明在从计划经济向市场转型的过程中,我们的劳动政策只关注了促进市场发展,而忽视了促进劳动力再生产。政策目标的片面和有失谨慎导致了失业率的攀升和城市贫困范围的扩大,这是我们应该吸取的教训。

另一个对付贫困的政府举措是在社会保障领域。缺乏安全感是市场经济生活的特点,正常收入可能由于劳动市场的变化而中断或丧失;额外费用的开销,如高昂的医疗帐单,随时都可能使一个家庭破产。从我们对退休工人的研究案例中可以看到,造成不安全状态的有三个直接原因:1)与工作分离导致收入损失或下降;2)生病和事故;3)无能力找到足以养家糊口的工作。这种情况恰好说明我们现有的社会保障体系还有待完善。国际经验证明,完整的社会保障体系是迄今为止能够帮助人们抵御上述风险的唯一有效的社会制度。根据国际劳工组织的定义,凡国家通过立法手段和有关政策规定,采取的一系列处置社会风险的公共措施,为其公民提供保护,称之为社会保障。社会通过一系列公共设施,为其成员提供保护,以防止因疾病、孕产期、工伤、失业、年老和死亡致使停止或大量减少收入而造成的经济和社会困难,并为其提供医疗、和为有子女的家庭提供补助金。〔社会保障(职工教育读本)。北京:中国劳动出版社。1995〕社会保障的目的是针对市场导致并无法解决问题,为社会成员提供以需求、权利和社会正义为基础的普遍服务。毫无疑问,促进就业和完善社会保障体系是消除贫困的重要途径。

除了制定进一步推动消减贫困的社会政策外,应该看到,由政府主导的扶贫工作从来没有停止过。在努力的同时,我们应该清醒地意识到,在中国消除贫困,实现社会公平,还有很长的路要走。在通往目的地的途中,还有一些严重的障碍需要排除。尽管中国的经济发展在20多年来突飞猛进,但与发达社会相比,还有相当的距离,我们目前仍然是一个发展中国家,一个幅员广阔,人口众多,劳动力富余的国家。在这样一个社会中进行消除贫困的努力,除了需要对付贫困人口数量巨大和地区差异的问题外,还要解决社会结构、公民权利意识、行政管理透明化和政策制定中的利益平衡等问题。不解决这些问题,消除贫困的目标将难以实现。

本书的研究一再揭示当前城市贫困的产生与其说是与社会资源短缺相关,不如说是与制度不合理和滞后相关。通过20多年的经济发展,我们的社会积累在快速增加,但是由于分配制度的不合理,使得积累起来的社会资源没有得到公平的分配,结果是一部分人的富裕以牺牲另一部分人的利益为代价。要消除贫困,就需要调整经济结构,重视地方经济的均衡发展,扶持服务产业的发展,创造鼓励个人创业的社会环境。政府部门要通过提供就业和创业服务实现管理,而不是单纯的行政命令式的管理。要把民生作为一切政策的关注点。

公平是社会资源分配的基本原则。给社会弱势群体以表达本群体利益的机会和参与制定资源分配方案的机会是公平分配的关键。现有的立法机构应该有更多数量的代表来自普通工人和农民群体,包括各种弱势群体的代表。非如此不能使他们的利益受到应有的保护。今天,从中央到地方,各级政府正在试图通过英特网或首长专线实现政务公开,与群众建立更密切的联系。加强政府工作的透明度,对于政治体制的改变无疑是意义深远的;而保证公共资源分配和使用的公平,则更需要增强公众对分配决策过程和使用情况的监督。

如何平衡各种不同的利益诉求和如何公平分配有限的社会资源,考验着政治家们的智慧和能力。中国的政治决策者们正在经受这种考验并正在做出积极的反应。尽管还有可预见和不可预见的障碍,我们仍然有理由期望政府的消除贫困措施能够在不久的将来显见成

效,因为中国的反贫困行动已经成为世界反贫困的一个重要组成部分,也因为中国已经取得的反贫困成绩有目共睹。改革开放以来,伴随经济的快速发展,中国绝对贫困人口已经大幅减少,为世界贫困人口的减少做出了贡献。

本书成果包括北京市哲学社会科学“十五”规划项目“北京市城市贫困人口研究”(项目编号:01BJBSH007)和国家2003社会科学基金项目“北京、沈阳、兰州和重庆四城市贫困人口生活形态研究”(项目编号03BSH027)的研究成果,课题的参加者包括清华大学、北京师范大学、中央民族大学、兰州大学等机构的老师和研究生(其中部分为毕业论文)。

张小军,清华大学社会学系教授,课题负责人;

裴晓梅,清华大学社会学系教授;

陈长平,中央民族大学教授;

陶传进,北京师范大学副教授;

毕然,清华大学社会学系博士研究生。毕业

吴清军,清华大学社会学系博士研究生;

郁军,清华大学社会学系硕士研究生,毕业

成梅,清华大学社会学系硕士研究生,毕业

张玉凤,清华大学社会学系硕士研究生;毕业

天籛,清华大学社会学系硕士研究生,毕业

常爱书,清华大学社会学系硕士研究生;

刘凡,兰州大学社会学专业硕士研究生;

杨灵,清华大学社会学系硕士研究生;毕业

本课题采用田野研究方法和个案研究的方式,对不同人群(包括老年人、妇女和一些弱势群体)和现象(下岗、医疗保险、养老保险、边缘群体的教育、拆迁和法律维权等)进行了分析。为保护受访人和当事者,书中的真实人名、机构名称和地名均采用了回避原则。在经费十分有限的条件下,面对在城市进行田野访谈的诸多不便,以及研究中的种种困难,本研究能够草就一部著述,当感欣慰。其中凝结了课题参加者和受访者的辛勤和努力,谨在此对他们表示衷心的感谢!本书中的不当之处,恳请学界同仁和读者们批评指正!

衷心感谢所有接受访谈和给予本课题帮助的各地父老乡亲!大家在困境中的无私帮助,使我们能够真切了解到贫困人口的生活状况。在同情之余,我们更希望通过本书的研究,切中贫困问题的要害,为实现联合国消除贫困的千年发展目标而尽力!

最后,感谢福特基金会(Ford Foundation)的出版支持!

编者

2006年元月于清华园

目 录

前 言	1
第一章 问题和理论	1
第一节 研究问题和理论假设	1 (张小军、裴晓梅)
第二节 贫困理论回顾	8 (张小军、张玉凤)
第二章 资源性贫困	27
第一节 资源与贫困	27
第二节 走向贫困:国企女性退休工人状况研究 ——以北京一个老纺织国企为例	29 (裴晓梅)
第三节 权利贫困:“买断工龄”工人的个案研究	43 (天 籁)
第四节 论二次剥夺:以重庆某地下岗失业工人社会保险实践为例	61 (郁 军)
第五节 弱单位:公共养老资源的分配过程分析	103 (成 梅)
小结 资源的直接和间接剥夺	117
第三章 制度性贫困	128
第一节 制度与贫困	128
第二节 制度变迁与集体贫困:一个单位型社区 20 年的转变历程	132 (吴清军)
第三节 “制度不对称”——兰州某国有企业工人调查	151 (张玉凤)
第四节 贫困的生产:一位被拆迁居民的苦难与维权	165 (毕 然)
第五节 转型致贫:西北 C 厂医疗保障制度中的间接剥夺	179 (刘 凡)
小结 制度性直接和间接剥夺	195

2 能力与贫困

第四章 文化性贫困	202
第一节 文化与贫困	202
第二节 福利文化与政策排斥——一项对街道企业残疾工人的个案研究	
..... (杨 灵)	205
第三节 制度不公平下的博弈文化——一个贫困社区放弃“低保”名额的群体事件	
..... (常爱书)	217
第四节 法律的贫困与不公平的文化——以龙乡小区的土地纠纷为例	
..... (陶传进)	234
第五节 “老三届”:胡同大杂院中的贫困	(陈长平) 244
小结 文化的直接和间接剥夺	255
第五章 结论:可行能力与贫困	261
跋:让贫困成为历史	264

Contents

Introduction	1
Chapter One: Issues and Theories	1
I. Research Questions and the Theoretical Hypotheses	1
..... (Zhang Xiaojun and Pei Xiaomei)	1
II. Review of Literature on Theories of Poverty	8
..... (Zhang Xiaojun and Zhang Yufeng)	8
Chapter Two: Resource Deprivation	27
I. Resource and Poverty	27
II. Toward Poverty: A Case of Retired Women from a State – Owned Manufactural Enterprise	29
..... (Pei Xiaomei)	29
III. Deficiency of Right: A Case of “ <i>Buying out Working Years</i> ” for the Manufactory Laborers	43
..... (Tian Lai)	43
IV. Re – deprivation: A Case of Underground Social Insurance Practice for the Unemployed Workers in Chongqing	61
..... (Yu Jun)	61
V. Weak <i>Danwei</i> (work unit): An Analysis of the Distributive Process of Public Resource for the Old Age SupportPersons	103
..... (Cheng Mei)	103
Summary: The Direct and Indirect Deprivation of Resources	117
Chapter Three: Institutional Deprivation	128
I. Institution and Poverty	128
II. Institutional Transition and Collective Poverty: The Transitional Change of a Enterprised – Based Community within the Last Two Decades	132
..... (Wu Qingjun)	132
III. Institutional Imbalance: An Investigation into the Unemployed Workers from a State – owned Enterprise in Lanzhou	151
..... (Zhang Yufeng)	151