

· 走出贫困的选择丛书 ·

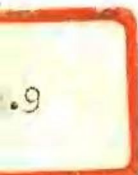


向贫困挑战

国外缓解贫困的理论与实践

周彬彬 著

人 民 出 版 社



向 贫 困 挑 战

国外缓解贫困的理论与实践

周彬彬 著

人民出版社

向贫困挑战——国外缓解贫困的理论与实践
XIAG PINKUN TIAOZHAN GUOWAI HUANJIE
PINKUN DE LILUN YU SHIJIAN

著者 周彬彬

人民出版社出版发行 新华书店经销

北京顺义永利印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 9.125印张 241,000字

1991年10月第1版 1991年10月北京第1次印刷

印数：3000册

ISBN 7-01-001096-X/F·160 定价4.00元

编者说明

本书是“走出贫困的选择”丛书之一。该丛书是国家“七五”哲学社会科学规划重点课题“中国贫困地区经济开发”的研究成果。丛书共分六册：《中国边缘地带的经济增长》、《向贫困挑战——国外缓解贫困的理论与实践》、《边缘地带的小农——中国贫困的微观解理》、《贫困标准与反贫困质量——中国区域贫困与区域开发测量》、《贫困与经济发展》、《反贫困：中国政府的努力》。

前后参加课题工作的主要单位有：国家统计局农村司、中国社会科学院农村发展所、北京大学经济管理学院、北京农业大学农业经济管理学院、国家科委武汉管理学院，西安交通大学经济管理系。国务院贫困地区经济开发领导小组办公室是课题的承办单位。

丛书中列出的课题组成员是几年来一直从事课题研究的主要工作人员和丛书的主要撰稿人。参加分课题的成员和为各丛书作出贡献的人名将在各书后记中列出。

目 录

第一章 什么是贫困	1
一 绝对贫困.....	2
二 贫困是相对的.....	5
三 哪些是有用的.....	9
第二章 贫困的测量	11
一 如何划出贫困线.....	11
(一) 美国制定贫困标准的一个具体案例.....	11
(二) 对构成贫困标准的基本要素的讨论.....	13
二 不同的贫困标准可以定义出不同群体的穷人.....	21
(一) 对不同贫困标准的基本评价.....	21
(二) 每个标准的截点一致吗?	24
(三) 各个标准选择了社会的哪一群体作穷人.....	27
三 测量贫困程度的方法.....	29
(一) 常用的方法.....	29
(二) 森(Sen)指数和公理标准	32
(三) 方法的进一步改进.....	34
四 对收入不均等的测量.....	38
五 国际间贫困程度的比较.....	41
第三章 谁是穷人	47
一 富裕国家中的穷人.....	47
二 穷国里的穷人.....	56
三 穷人知多少.....	68
第四章 贫困的原因	72
一 维护贫困的理论.....	72
(一) 社会分层职能学说.....	72

(二) 贫困功能论·····	73
(三) “三M”理论·····	74
(四) 弗里德曼的“自由主义经济”原则·····	77
二 贫困的家谱延续·····	80
(一) 贫困文化论·····	81
(二) 文化剥夺论·····	83
(三) 贫困处境论·····	85
(四) 对上面的一个小结·····	86
三 贫困源于社会结构·····	87
(一) “结构论”者的前4种理论说明·····	87
(二) 一种更广泛的原因分析·····	90
(三) 对西方贫困理论的一个简短回顾·····	95
四 大众贫困原因考·····	96
(一) 地理因素与人口因素·····	97
(二) 一些不赞成的声音·····	99
(三) 结构观点对大众贫困的理解·····	102
(四) 影响贫困的一系列重要变量因素·····	105
第五章 有合理权益的增长·····	108
一 强调GNP的增长·····	108
(一) 倒U型发展理论·····	108
(二) 普雷维什的发展主义理论·····	110
(三) 刘易斯的发展模型·····	110
二 两个增长的佼佼者·····	112
(一) 墨西哥·····	113
(二) 泰国·····	117
三 水涨了船就高吗? ·····	121
四 增长的选择·····	125
五 国际上的一些经验·····	129
六 “绿色革命”的一场国际性辩论·····	139
第六章 直接面向穷人·····	147

一	5个亚洲国家的特别计划·····	147
(一)	印度·····	147
(二)	泰国·····	153
(三)	南朝鲜的新村运动·····	157
(四)	菲律宾的“KKK”计划及其更新形式·····	159
(五)	印度尼西亚·····	161
(六)	对5个国家特别计划的一个小结·····	162
二	对基本需要的保障·····	163
三	国际组织的推动·····	167
四	对“有选择救助制度”的进一步说明·····	173
(一)	菲律宾社会发展公司·····	173
(二)	菲律宾的帕潘加稻农协会联盟·····	175
(三)	“有选择救助制度”的3个基本问题·····	176
第七章	缩小贫困的岛屿·····	180
一	福利制度·····	180
(一)	从“济贫法”到福利国家·····	180
(二)	多种津贴和补助金组成的福利网·····	183
(三)	“劫富济贫”带来的一系列难题·····	186
二	“向贫困宣战”·····	189
三	区域开发政策·····	192
(一)	英国区域政策的沿革·····	194
(二)	意大利的南方开发·····	196
(三)	巴西“扩大农业边疆”的开发实践·····	205
(四)	日本振兴后进地区的立法工作和法律特征·····	212
(五)	欧洲共同体的区域政策·····	218
四	对区域政策的进一步讨论·····	222
第八章	计划的设计·····	229
一	计划的类型·····	229
二	计划对象的选择·····	232
三	计划三要素·····	237

四 计划的内容.....	241
第九章 系统的建设.....	248
一 传递系统的组织结构.....	249
二 传递系统的组织特征.....	255
三 非政府组织的案例研究 (一)	260
(一) 孟加拉格拉米恩乡村银行.....	261
(二) 马来西亚艾克迪尔私人信托机构.....	262
(三) 印度阿默达巴德市个体妇女联合会的合作 银行.....	263
(四) 传统的金融信条是怎样打破的.....	264
四 非政府组织的案例研究 (二)	267
(一) 泰国南龙地区以社区为基础的乡村综合发 展项目	267
(二) 巴基斯坦的雪村和罗村的农村支持计划.....	268
(三) 萨沃达雅的母亲教育和儿童开发活动.....	269
(四) 如何保证成功.....	270
五 缓解贫困项目的接受系统.....	271
六 缓贫过程中的培训活动.....	273
(一) 培训需求评估.....	274
(二) 培训的方法及课程.....	278

第一章 什么是贫困

这是一个既简单又复杂的问题。

中国识别贫困的特征是，“食不饱腹，衣不蔽体，房不挡风雨”。

美国马尔科姆·吉利斯和德怀特·H·帕金斯等人合著的《发展经济学》的第一章导言《天壤之别》，描述了塞内加尔的农民切尔诺·萨尔一家的生活。萨尔在哈拉伯村落有一小块土地，由于农场规模小、产量低、产品价格低和贮藏损失，家里一贫如洗，即使在一个好年景，8口人也只能靠400美元的现金收入生活。尽管萨尔一家的口粮大部分是自己地里产的，但他们还是吃不饱，经常吃小米粥。哈拉伯村没有电，没有学校、医院和商店。萨尔的妻子需要到离他们家几百米远的村子里挑水。在他们村庄出生的婴儿中，每百名儿童中约有20名活不到1岁。

贫困的特征明显，可识别性强。因为生活告诉人们最多的，就是什么是贫困，什么是富裕。

但是，问题似乎又不那么简单。

富国中存在的贫困现象和穷国中的贫困一样吗？1985年，美国官方公布的4口人之家的贫困标准是年收入10609美元。但在亚洲的一些穷国，一家年收入1万美元被看作是富有的生活。美国人所认为的贫穷在亚洲的一些国家会被认为丰裕；而在亚洲，多数人过的生活，会被美国人视为贫穷。观察贫困问题的视野、角度的相异，使贫困同其他社会现象一样，很难有一致、共同的认识。

贫困也有历史，和人类的历史一样悠久。美国著名经济学权威萨缪尔森把贫困的历史看作是“从坏到较为不坏”的发展进程。为此他不赞成曾经一度大肆谈论工业革命的恶果和疾病丛生的城市群众贫困状态的经济史学者，他说，不论他们所描述的工

业城市的凄惨景色是如何正确，早期的历史学家似乎错误地认为，那种情况要比工业化前的时期还要坏。在较早的“把活计分配出去”的家庭劳动制度，羊毛或毛线分配给劳动者，让他们在家中纺织。这就把血汗作坊的情况应用到家庭上去。整个一家人都不得忍受罪吃苦。此外，农村的贫困从来不像城市那样明显，后者就呈现在观察者的面前。甚至在今天，纽约的地狱厨房或哈雷姆区、波士顿的南端和北端、芝加哥的“坊后区”或它的黑色地带，在贫穷和肮脏方面还比不上“有问题乡村”地区的南部深处的烟草地带、阿巴拉契亚高原的山村区域、干旱地带和已经荒废了的矿区。在目前，在阿巴拉契亚乡村地区比在城市的贫民窟有着更多的人在挨饿。

究竟谁的处境更凄惨？

是每天在工厂里劳动12个小时，因疲倦随时都可能睡着的童工，还是一家人从早忙碌到晚，夜里还要在织机前作活的主妇；是住在贫民窟每天忍着饥饿四处奔走找工作的失业工人，还是在田间头顶烈日、挥汗如雨、辛勤劳作的淳朴农民？

当“贫困”从社会生活中被抽象出来，进入社会科学领域后，就需要赋予明确的概念，可以用来进行测度、分析和比较。

一、绝对贫困

贫困一般被分为绝对贫困和相对贫困。

绝对贫困的概念最早由英国的朗特里（Rowntree）和布思（Booth）提出，即认为一定数量的货物和服务对于个人和家庭的生存和福利是必须的，缺乏获得这些物品和服务的经济资源或经济能力的人和家庭的生活状况，即是贫困。

这里，有代表性的是1899年西勃海姆关于贫困的定义：“如果一个家庭的总收入不足以取得维持仅仅是物质生活所必需的需要。那么该家庭就是处于贫穷状态。”

因此，绝对贫困也叫生存贫困，是指收入难以维持最低限度生活水准的状况。

最早的绝对贫困的定义只包括狭窄的收入概念和维持最低的收入水准。它有 3 个基本限定：

1. 贫困线位于仅能满足人们生存需要的水平，低于此线就是贫困。生活的享受，智能的发展都不包括在内。

2. 贫困者的消费计算和他们的生活模式都具有最严格意义上的规定。

3. 绝对贫困的概念不与社会整体收入的发展水平相关，只进行客观的衡量比较，不受外界生活水准变化的影响。

绝对贫困的概念基础就是“绝对”，因此，它要把与“相对”有关的因素，容易受到社会变化影响的因素都剔除在外，以保证测定的纯洁性。

如何使用绝对贫困的概念来测度贫困，首先要计算出最低生活预算，以此确立贫困线来分离贫困与非贫困。一个早期的探索者写道：最基本的贫困线代表维持基本生理要求的最小的金额。它仅仅只是生存的标准，因此必须精确地计算。靠其为生的家庭必须受到法律的管辖，除了维持身体健康所必需的东西外，其它的一切都不得购买。即使是必需品也要买最经济实惠的。

问题是，这样一个精确计算出来的“预算标准”，对每个贫困家庭是否适用。虽然熟练的营养师和预算计划专家能够在这一苛刻的预算条件下保证适量的营养，但是，我们却不能期望每个贫困者或家庭也能做到这一点。如我们所知，像烹调这种处于各收入阶层的人都能做的事，并不是人人都能做得恰到好处。如果收入再不稳定，整个家庭随时都可能揭不开锅，就更难掌握好精确安排预算的技巧。这种技巧只有在中等收入家庭中，有稳定的收入情况下才能训练出来。

此外，确定什么是生活“必需品”，也是十分难以选择的工作，人们最基本的需求是食物，但是，每个人每天需要的最低热量是因性别、年龄、高矮、胖瘦、活动量大小、气候、住房条件的不同而有差异的。

如果需要讨论食品以外的其它东西，制订最低生活标准就成

为更加棘手的工作。“昨天是奢侈品的东西，今天成为舒适品，明天就成了必需品。”将美国1908年和1960年的最低生活预算提比较，1908年的预算不包括家庭独用的洗澡间，不对电器设备相供津贴，食物的主要成份是面食和谷类。而1960年的预算则包括齐全的漱洗间，齐全的照相设备，电烫斗和电冰箱，食物中包含大量的蛋白质。

影响最低生活标准的变化有两个组成部分，一个是同类消费品消费水平的变化，如蛋白质食品的增加，改变了原来作为最低食品的定额。另一个是因社会生活的变化，改变了原来的生活必需品的内涵。如在美国，1908年小汽车还比较少见，汽车是奢侈品。到1960年，美国大多数家庭都有了机动车辆。城市结构也为适应多数有汽车的居民需要而建造。这意味着，汽车已成为生活的必需品，那些没有小汽车的人面临着比1908年更加艰难的生活。

因此，贫困既然是一种社会现象，就不可能远离社会而存在，社会消费水平、消费结构、消费偏好的变化，必然影响到贫困“预算标准”与预算中列出的“必需品”清单。绝对贫困的概念设计，虽然把贫困作为一个社会问题，但它的真正意图，却是把贫困作为一个生理的、自然的生存标准来处理，而不把“穷人”作为一个“社会人”。

由于这方面的缺欠如此明显，以至朗特里（Rowntree）自己也承认，对什么是必需品和最低的家庭预算的概念，下定义时必须适当考虑到特定时期特定社会的某些情况。

从另一个侧面对贫困标准不具有可变性的批评是，这种测量忽视了人的社会、心理和文化需要，因为人的需要在很大程度上是受当地的习俗和社会标准所影响和决定的。这种贫困定义可能导致的结果是，一些人虽然是生活在贫困线以上，但他们的基本食宿和其它各种需要并没有得到满足。绝对贫困的概念停留在贫困就是缺钱以至无法满足人的生存基本物质需要的假设上，却没有看到人还必须满足其它社会性需要，而且把这些需要强加给人

的社会习俗和惯例是在不断变化着的。^①

有了上面这些指责，是不是绝对贫困的概念及概念所规定的标准就没有任何意义和使用价值呢？细致地辨别指责的来源，可以发现，批评主要来自发达国家，即那些生活水平迅速上升，消费品种日趋变化的国度。由于这些国家的“社会可接受生活水平”已经大大高于生存标准，并加上了许多“体面”的生活要求。因此，仅从生存受到威胁的生活状况确立标准，也就失去了实际的价值。但对于非常贫困的国家，对于那些人民生活标准很低，仍有相当数量的群众生存问题都没有解决，但政府又没有足够的财力帮助贫困者的国家，绝对贫困的概念还是具有重大现实意义的。

二、贫困是相对的

对美国 and 欧洲发达国家的统计分析表明，在过去的20世纪上半叶直到目前为止，与整个社会普遍的富裕现象相比，“最低生活

① 实际上，我国也存在着有关“绝对贫困”的争论。但这种争论并没有超出国外学者的讨论范围。《开发与致富》1987年第2期刊登了国家统计局农村司谢立峰同志的《贫困标准探讨》，他认为：“绝对贫困是指衣不遮体，食不裹腹，缺乏劳动力再生产的物质条件，生存受到威胁的生活状况。”绝对贫困有两个限定，一是属于人的生理基本需求，无论是什么地方的人满足不了其生理上的需要，丧失了生存基础，都可视为绝对贫困。二是一个静态的概念，它的标准是不变的，只要地球气候没有重大变化，人体维持生存所需要的热量标准没有变化，绝对贫困标准也就不应改变。根据上述的限定，中国的绝对贫困标准应该体现两个不变量，人均每日卡路里需要量；人均每年布匹需要量。再加上必要的医药卫生用品和医疗费现金支出。计算公式是：

$$\text{绝对贫困线(某年)} = \text{食品最低需要量} + \text{衣着最低需要量} + \text{必要的医药卫生用品和医疗费。}$$

中国人民大学综合统计教研室的陈婉贞则不赞成谢立峰的观点，在同一刊物，1987年第3期撰文说，贫困线绝不是永不变化的自然范畴，而是一个历史范畴。它不只是根据满足人们最低生存需要来确定，而且也要根据当时社会历史条件下最低的生活需要水平来确定。谢文所包括的物质产品品种过份狭窄，没有包括当前人们生活的最基本需要的产品；没有考虑当前社会生产力水平下人们已形成的生活消费习惯对最低生活消费水平的影响，最低生活消费中应该有一定的住宅，教育及其他社会上已形成习惯的最低费用

需求与舒适生活之间的生活水平差距都奇怪地保持不变。”

图1是美国1925—1985年60年间维持最低生存收入的贫困线。

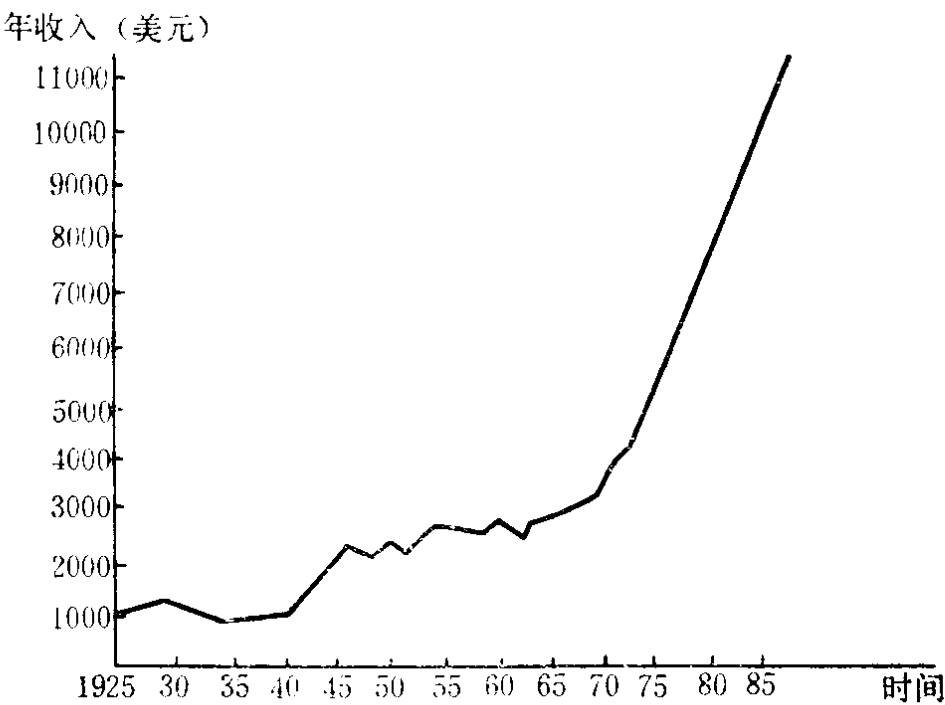


图 1

资料来源：根据萨缪尔森的《经济学》第5—6图整理而成。

图中的曲线表明，“维持生存的最低收入”在繁荣时上升，在萧条时下降。1945年以来，美国贫困线标准的上升和经济水平的增长一样快。

不要以为，这是一个很高的消费水准。1976年美国4口之家年收入为5050美元的支出水准，“仅仅包括最必需的东西：不看电影，肉食很少，没有牙医费用，不订报纸，少量服装等等”。而美国谈不上什么奢侈的“最低舒适生活”的费用则需要上述数字的2倍。这种生活水准仅仅有适当的饮食，偶尔的娱乐，一些烟草和书籍，其它的东西就不多了。

相对贫困的概念是，当一个人或家庭的收入比社会平均收入水平少到一定程度时所维持的那种生活状况。也就是说，相对贫困不是根据低于维持生存水平的固定标准来定义贫困，而是根据低收入者与社会其它成员收入的差距来定义贫困。因此，相对贫困也是通过社会收入的比较来确定生活质量差距的一种方法。

相对贫困的定义包含 4 个要素：

1. 确定相对贫困要与其它社会成员进行比较，它是由社会经济发展的不平衡和国民收入分配不均匀引起的，是根据与其他社会成员之间的关系来确认的。

2. 相对贫困是一个动态的概念，其标准要随着经济的发展，收入水平的变化以及社会环境的变化而不断变化。

3. 相对贫困反映的是不同社会成员之间的差距，是社会不同成员之间的不平等。

4. 它依据于一定的价值判断，具有明显的主观偏好。

提出这个定义的理论假设主要有两个，一是价值观念上的，认为人的需要不仅限于物质需要，而且也包括文化精神方面的需要。这实际上反映了马洛斯的需求层次论和物质生活水平提高后对文化精神生活方面的新追求，以及这种追求对社会意识的深刻影响。由于这样的一种价值观念被社会所普遍接受，因此，相对贫困实质上就和社会的不平等，穷人环境质量的下降以及引起精神痛苦的各种因素联系起来，增加了相对贫困内涵的丰富性。较典型的例子是英国政府的蓝皮书，其对贫困的解释是“贫困和不平等不仅是指缺钱花，而且意味着你能活多久，你的生活质量如何”。詹姆·肯凯德说：“贫穷不仅是指收入分配的最低层，而且是指在一个社会中所处的地位低下。贫困是这样一种特殊的无权利状况，即在面临来自社会中有权势的集团压力时，无力控制自己所处的生活环境。”

由于贫困的概念已从经济上延伸到意识形态，其概念外延的一部分和不平等概念的一部分相重叠。因此，有时会引起使用上的混乱，但使用得当，则会使意思表达得更充分，更完整。马歇尔曾这样说：“贫困是一个想要割除，在理论上能够割除的肿瘤，而不平等却是一个机能损坏的致命器官。”用我们更熟悉的表达方式，可以这样解释他的话，有了相对贫困的概念并不等于贫困时刻存在。贫困可以消灭。但贫困在一个时期的消灭绝不意味着不平等的不存在。它只是表明不平等有所削弱。缓解相对贫困的

意义在于，由于相对贫困的减轻而出现的适度的不平等，对于社会来讲是可以接受的。但加重相对贫困并因此造成过度的不平等，则会对社会带来严重的损害，这是社会所无法接受的。

二是物质上的，认为生活必需品的数量和质量标准是不断变化的。我们前面对此已经有过论述。

需要做出进一步说明的是，对相对贫困内涵的拓宽部分做出规范的概念是“社会剥夺”。英国的伯桑德把“剥夺”定义为，

“那些本来可以避免的不平等的诸方面”。他认为，收入不是造成贫困生活的唯一因素。仅有收入水平的提高也许并不能有效改变这些人的生活。在不同的个人和社会群体之间产生的社会距离，除了收入以外，还包括住房、工作保障、教育机会。因此，有的穷人缺的不是钱，而是这些条件、机会和教育等资源，而其他人正在享受着他们被剥夺的这些条件。

剥夺的另一层意思是精神上的。马尔科姆·吉利斯在他的《发展经济学》中说：“贫困不完全是绝对意义上的生活水平而言的，它的真正基础在心理上。穷人指的是那些自认为是社会中的一部分但又感到被剥夺了与社会中另一部分人同享欢乐权利的人（用心理学术语来说是他们的‘参照群体’）。由于教育和通信的发展，参照群体会扩展。在早先，农民至多把自己的地位和村庄里的头面人物比较。而现在他们正越来越向往他们本国城市上层人物的生活标准。甚至开始注意那些富强国家现代的生活标准，因而这种失落感会愈加强烈起来。”

由于相对贫困的概念更适合于西方国家，并与其所谓的民主、人道、平等的信条和文化的气质相符合，因此，目前西方国家普遍信守的贫困定义是指相对贫困，即：贫困是一个社会历史范畴，不能用一些不变标准和数量指标对其加以评定，因为生活标准主要决定于社会、经济发展水平和社会传统。这样，每一个国家都应有自己的贫困线，而且各国的贫困标准也应根据变化的情况，不断调整变化。

三、哪些是有用的

很显然，我们不能照搬西方国家的相对贫困理论，但也需要修正绝对贫困的概念。

众多的关于贫困的定义都包含一个相同的因素，即贫困是缺乏足够的收入来维持一种社会可接受的生活标准的状态。绝对贫困和相对贫困的分歧正是在于“可接受的生活标准”是什么，是相对于社会上其他人的收入标准呢？还是只为了维持最基本的生存需要？

可见，这两个概念不是绝对的，非此即彼的。它们仍有一个共同之处，就是“可接受的生活标准”。由此可以理出一条逻辑发展线索。当社会经济的发展水平很低，只能为大众提供一种略高于维持最基本生存需要的生活水准时，那么这个社会的贫困水准放在维持基本生存需要上，就是合理的，是这个社会普遍可以接受的生活标准。反之，社会经济的发展水平很高，整个社会的消费水平已达到很高的程度时，仍坚持基本生存标准，就变得难以接受了，无理了，就需要修正贫困的标准。

修正的依据是什么，就是要找出公众普遍对“最低生活标准”的理解。在任何特定社会的任何时期，这个“共同的理解”是存在的。在社会缓慢发展时期，当社会消费只有微小变化时，这个“理解”几乎是静态的，变化很小很缓慢。但随着社会变化加速，收入增长加快，对生活标准的看法就会发生普遍的变化，相对贫困的概念就是要反映这种“公众理解”的变化趋势。

总结讨论诸点，可做如下归纳：

1. 贫困是个多元的问题。可以从经济、社会、文化、精神等角度去分析，但主要还是要从经济意义上来把握。语言表述的方式也很多，反映了对贫困问题某一侧面的重视和强调，如认为贫困是一种生活能力的丧失，穷人没有能力为自己和他们的家庭提供维持基本生活的用品。也可认为，贫困是可支配资源的稀缺，即可支配资源的稀缺已低于某一最低水平的状态。较准确的