

当代社会科学学术文库

拉美国家扶贫政策研究

——有条件现金转移支付计划

LAMEI GUOJIA FUPIN ZHENGCE YANJIU
——YOUTIAOJIAN XIANJIN ZHUANYI ZHIFU JIHUA

郑皓瑜 著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

当代社会科学学术文库

拉美国家扶贫政策研究

——有条件现金转移支付计划

郑皓瑜 著

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

拉美国家扶贫政策研究：有条件现金转移支付计划
/ 郑皓瑜著. —北京：对外经济贸易大学出版社，2013
(当代社会科学学术文库)
ISBN 978-7-5663-0883-2

I. ①拉… II. ①郑… III. ①扶贫 - 经济政策 - 研究
- 拉丁美洲②现金 - 财政转移支付 - 研究 - 拉丁美洲
IV. ①F173.047②F817.303

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 251515 号

© 2013 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

拉美国家扶贫政策研究 ——有条件现金转移支付计划

郑皓瑜 著

责任编辑：李 丽

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码：100029

邮购电话：010 - 64492338 发行部电话：010 - 64492342

网址：<http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京市山华苑印刷有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸：170mm × 230mm 14.25 印张 240 千字

2013 年 11 月北京第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-0883-2

定价：38.00 元

**对外经济贸易大学西班牙语
国家级第二特色专业博士
论文出版基金资助**

目 录

序 理论部分	(1)
第一节 研究目的	(1)
第二节 与贫困相关的概念介绍	(5)
第三节 关于贫困根源的理论	(11)
第四节 人力资本理论与减贫	(16)
第一章 拉美国家贫困状况及其特点	(25)
第一节 20 世纪 80 年代债务危机之前社会贫困状况追溯	(25)
第二节 80 年代债务危机和 90 年代经济危机后拉美的贫困	(28)
第三节 21 世纪拉美国家的减贫进展	(33)
第四节 拉美国家贫困的特点	(34)
第二章 拉美国家社会贫困问题产生的根源	(41)
第一节 拉美国家社会贫困的历史根源	(41)
第二节 影响拉美国家社会发展的思想和主张	(43)
第三节 贫困、经济增长与社会不公的关系	(47)
第四节 人力资本投资不足	(55)
第三章 国际机构对拉美国家减贫问题的主张	(65)
第一节 普遍性措施	(66)
第二节 特定措施	(68)
第三节 减贫政策的有效实施方式	(74)
第四节 拉美国家减贫政策新思路	(76)
第四章 拉美国家扶贫新思路——“有条件现金转移支付计划”	(81)
第一节 计划的出台背景	(81)
第二节 计划的主要内容和目的	(85)

第三节	计划的创新之处	(90)
第四节	计划受益面、资金投入及来源	(104)
第五节	计划的效果评估	(107)
第六节	计划的制度化及可持续性	(115)
第七节	计划的缺陷及未来挑战	(122)
 第五章 有条件现金转移支付计划案例之一：		
	墨西哥“机会计划”（前“教育、卫生和食品计划”）	(133)
第一节	墨西哥贫困问题概述	(133)
第二节	墨西哥“教育、卫生和食品计划 （PROGRESA）”的出台	(135)
第三节	墨西哥“教育、卫生和食品计划 （PROGRESA）”的主要内容	(139)
第四节	“教育、卫生和食品计划 （PROGRESA）”的开展方式	(144)
第五节	“教育、卫生和食品计划 （PROGRESA）”评估	(147)
第六节	计划的升级——“机会计划”	(155)
 第六章 有条件现金转移支付计划案例之二：“智利团结计划”		
第一节	智利贫困问题概述	(167)
第二节	智利社会扶贫政策回顾	(169)
第三节	“智利团结计划”的出台、具体内容以及操作方式	(175)
第四节	“智利团结计划”评估	(190)
 第七章 关于拉美国家扶贫新思路的思考和启示		
参考书目		(208)
后记		(222)

理论部分

第一节 研究目的

2000年9月，在联合国召开的“千年首脑会议”上，通过了一项旨在促进未来发展的《千年宣言》。与会各国领导人一致承诺为实现一系列新的社会发展目标而努力。这些目标中重要的一项就是：到2015年，各国将极端贫困人口比重减少一半（以下简称“千年目标”）。2001年，联合国秘书处决定将1990年作为此目标的起点，争取在未来的25年内将赤贫人口减半。自此，这个计划成为世界各国在治理贫困问题方面一个重要的衡量标准。

与我国同处于发展中国家行列的拉丁美洲国家，在现代化进程中，经济与社会发展均取得了巨大进步，但贫困问题是长期困扰这些国家发展的社会顽疾之一。在距离实现“联合国千年发展目标”所定的到2015年将各国赤贫人口比重减少一半的承诺越来越近的今天，如何减少贫困人口应该是摆在各国政府面前的大事。从20世纪80年代初到21世纪的30年间，拉美经历了一个“社会贫困人口明显增加—贫困程度略有改善—减贫进程停滞不前—贫困人口显著减少”的过程。20世纪80年代拉美国家爆发了债务危机，经历了“失去的十年”，经济的衰退导致贫困人口急剧增加，后经过90年代的调整 and 改革，经济活力逐渐恢复，贫困现象略有缓解，但形势依然严峻。进入21世纪的十几年中，该地区贫困人口比重逐年下降。根据拉美经济委员会社会报告的数据，拉美地区的贫困人口比重已从2005年的39.8%降至2011年的29.4%；同期赤贫人口比重从15.4%下降到11.5%，^①分别降到了1980年以

^① Cepal, *Panorama social de América Latina* 2012, Santiago de Chile, diciembre de 2012, p. 17

来的最低点，拉美地区的总贫困人口为 1.68 亿（低于 1990 年的 2 亿贫困人口），其中 6 600 万为赤贫人口。此外，贫困人口和赤贫人口数量都减少到 1980 年经济危机前的水平。

尽管贫困状况的持续好转是一个值得肯定的进步，但是拉美地区经过 30 多年的时间才将贫困状况改进到 1980 年的水平，这说明与贫困斗争是一项非常艰巨的任务。目前，拉美地区仍有 1.68 亿人口生活贫困，其中近三分之一生活在赤贫状态，这表明，拉美地区的贫困问题仍然相当严重，在消除贫困方面还有很长的路要走，解决贫困问题仍是该地区各国政府面临的一大难题。长期以来，受经济形势、社会环境和政府政策的影响，拉美各国在贫困程度、减贫任务的艰巨性和效果方面都存在着明显的差异，多数拉美国家缺乏系统的扶贫战略，缺乏制度化的扶贫政策。在经济改革和政策调整实践中，拉美国家逐步认识到，虽然促进稳定和经济增长的宏观经济政策有助于减少贫困，但仅靠这些政策是不够的，需要从新的发展理念出发，制定系统的扶贫战略，加强扶贫的社会投入，全面改善贫困人群和社会弱势群体的人力资本水平，提高他们的自救能力，为他们设立多种社会保护机制，以减少经济危机和经济改革对贫困人口的冲击，加强经济冲击发生后穷人应对危机的能力。在以往的救助式扶贫体制中，各国政府将生活所需的粮食、衣物或现金分配给贫困家庭，帮助他们渡过难关。政府是扶贫资源的控制者，是不言而喻的扶贫主体，而贫困者往往只是被救助的对象，他们只是消极的等待和接受救济。这种扶贫方式主要用来缓解贫困人口的生存危机，在特定的历史背景下起到了一定的作用。但是随着经济和社会的发展，拉美国家发现这种救济式扶贫虽然能在一定程度上解决贫困人口的基本生活问题，但是仅仅依靠政府救济，一方面国家财力承受不起，另一方面，它让贫困者一直处于被动受救济状态，容易助长他们依赖救济的思想，贫困者自我脱离贫困的能力得不到提高，不能从根本上战胜贫困。

拉美国家社会贫困问题存在的原因是多重的，除了历史原因之外，还包括发展模式及政策选择上的失误，“重增长、轻分配”思想的影响，经济发展中的地区差异以及拉美国家在社会政策方面的缺陷等。除此之外，拉美国家发展中的另一大弊端是人力资本发展的不平衡。拉美地区是世界上最不公平的地区之一，这种不公平不仅表现在经济收入上的差异，还表现在拥有的资本数量（包括人力资本）、社会指标以及生活水平等多个方面，而且这种差距不仅体现在该地区的较发达国家与欠发达国家之间，而且更多的存在于国家

内部的不同收入阶层、不同种族、不同性别、城市和农村以及发达地区和落后地区之间。拉美地区占人口 20% 的最贫困人口的平均入学年限仅为 4 年，与之相对的 20% 的最富有阶层为 10 年。贫困地区儿童的营养不良率是发达地区的三倍之多，儿童死亡率比城市地区和较繁荣地区高出多倍。在贫困地区，由于得不到基本的社会服务和人力资本投资严重不足，贫困人口又缺乏谋生的能力，无法保证基本的生活条件，他们的子女就不得不放弃上学受教育的机会，过早地步入社会，承担起养家糊口的重担，由于劳动力可以带来收入，为了维持生计，贫困家庭就需要多生育，从而使人均生活水平更低，贫困进一步加剧。这一恶性循环的源头在于对改变劳动力生存状况的人力资本——教育投资严重不足。

一个国家最珍贵的财富是它的人民，在人的发展问题（教育、健康以及营养等）上的投入以及机会的均等对于一个国家的社会和经济的发展是至关重要的，世界银行《1990 年世界发展报告》也指出，“与贫困作斗争最成功的国家都推行一种有效的使用劳动力的增长模式，并对穷人的的人力资源进行投资。这两方面兼顾的方针是减轻贫困的基本战略，两者缺一不可。一方面是为穷人提高运用其最丰富的资产——劳动力的机会，另一方面是改善其眼前的福利并提高其利用新出现的机会的能力。两相结合可以提高世界上绝大多数穷人的生活水准。”因此笔者认为将贫困看做贫困人口缺少自身发展机会，缺少提高自身能力的机会，如缺少受教育的机会和必要的医疗条件，那么从长期来看解决贫困人口的受教育机会和医疗保障，使得他们积累必要的人力资本，应该是从根本上消除贫困最为有效的政策选择。这也正是本书的主要观点和政策建议所在。

综上所述，要实现减贫目标，必须要通过政府投入一定的扶贫资源扶持贫困地区和贫困人口的生产和生活条件、发展生产、提高他们的教育和科技文化水平，以促进他们的人力资本水平的提高，从而达到逐渐走上脱贫致富的道路。这种扶贫方式是借助国家、地方和社会各界的力量，调动贫困人口自身主动性，提高他们的自我脱贫能力。这种“造血式”扶贫，一方面可以提高贫困人口的自身能力，另一方面，政府的扶贫资金的使用效率也会得到进一步提高，扶贫的成本—效率比会得到显著提高。因此，20 世纪 90 年代中期以来，在世界银行等国际机构的资助下，拉美国家将反贫困列为政府社会政策的重点，制定和实施了一系列减贫政策，将提高贫困人口的人力资本水平作为扶贫工作的首要任务，出台了促进贫困人口人力资源开发的专门计

划和方案,其中影响较大的有墨西哥的“机会计划”、巴西的“家庭救助计划”、“学校救助计划”以及智利的“智利团结计划”等。该系列计划经过10多年的实践,被证实了在提高人力资本、消除贫困、增加收入、消除童工等方面取得了显著成效,并已跨越国家、地区界限,被引入到印度尼西亚、摩洛哥、巴基斯坦、菲律宾、南非和土耳其等国以及纽约和华盛顿特区等城市开展试点。在本书中,笔者将着重论述墨西哥的“机会计划”和智利的“智利团结计划”。前者是拉美地区开展时间最长、成效最明显、监督监管机制最完整的案例,因其突出的实践经验和评价效果已成为拉美各国甚至世界范围内公认的“典型案例”,后者与前者不同,它在提供直接补贴的同时,更侧重于贫困人口的心理辅导,曾被认为开启了扶贫政策新思维,并因此引起了各界关注。

当前我国的社会主义现代化建设正处于一个重要的发展阶段,人民生活总体上达到小康水平,但在这个阶段也出现了许多新的矛盾,其中重要的一点就是社会问题日益突出,正是在这样的背景下,党的十六届三中全会报告提出了“全面、协调、可持续”的科学发展观,将构建和谐社会作为全面建设小康社会的六个目标之一和执政党应具备的五种能力之一。在我国全面构建和谐社会的大背景下,拉美国家贫困问题,尤其是各国针对这个问题所采取的应对措施,引起了中国学术界的重视,在由中国发展研究基金会出版的《在发展中消除贫困——中国发展报告2007》中作者也将拉美国家近十几年来实施的“有条件现金转移支付计划”作为一个重点案例和范本进行了细致分析,这足以说明拉美国家的扶贫经验对于我国的扶贫事业是具有突出的借鉴意义和价值的。本书将在对拉美国家贫困问题进行初步分析的基础上,重点研究以促进人力资本发展为理念的新一代扶贫措施——“有条件现金转移支付计划”,具体了解其理念的出发点、创新点,分析措施的具体成效以及实施过程中出现的矛盾和问题,并以墨西哥和智利的两个个案为例,结合两国的发展经历,分析该计划在促进人力资本发展、消除贫困方面的具体成效以及计划在未来所面临的挑战,最后总结出拉美国家在减贫领域的经验和教训,为我国的扶贫开发开拓新思路 and 提供切实可行的实施路径。

第二节 与贫困相关的概念介绍

一、贫困的概念

在当代世界经济发展中,贫困问题始终是困扰人类社会进步的一个重大问题。不仅在发展中国家和地区存在着庞大的、且有上升趋势的贫困人口,而且在经济发达的欧美国家也存在大量贫困人群。贫困问题研究通常从贫困定义开始,贫困现象以其丰富的社会含义,引起社会学、人类学、经济学、政治学的关注,人们从各自角度出发界定贫困,现有文献中关于贫困的定义很多,本书作者发现要给贫困下一个科学的、规范的、公认的定义是十分困难的。贫困涉及经济、社会、历史、文化、心理和生理等各个方面,是一个动态的、历史的和地域的概念,它是随着时间和空间以及人们的思想观念的变化而变化的。和其他社会现象一样,不同的社会制度、不同的思想体系和不同的学科对它的定义和看法是不同的;在不同的国家,由于生产力发展水平和社会经济发展水平的差异,贫困的性质、表现形式和产生的原因也有很大差别;具有不同背景的人往往从不同角度认识贫困,对贫困做出各种不同的理解;在不同的历史时期和不同的地域,贫困也具有不同的意蕴。

对贫困问题的关注,始于英国工业革命之后。当时的资产阶级古典政治经济学家们为了维护本阶级的利益,提出“贫困是财富的必要条件”这一观点,企图掩饰矛盾的尖锐性,以缓和阶级斗争。马克思通过资本的积累与无产阶级贫困的积累相比较,得出了“他们(无产阶级)的贫困同他们所受的劳动折磨成正比”的结论^①。到了二十世纪六七十年代,许多社会学家、经济学家和政治家都注意到了发展中国家日趋严重的贫困问题。他们力图从理论上界定贫困,并根据自己的理论提出各自反贫困措施。世界银行也多次发表了以贫困为主题的发展报告,这说明对贫困问题的研究已向纵深发展。在此期间,不计其数的专家学者以及权威机构从不同的角度给“贫困”下了不计其数的定义,随着科学技术的发展、人类社会总体经济水平和生活质量的提高,贫困的概念逐步由狭义的纯经济层面向广义的影响生存质量的多层面过渡,这说明贫困概念界定的本身是一个动态的过程,这一点在各知名学者和

^① 马克思:《资本论》,第1卷,北京,人民出版社,2004年1月第2版,第742页

国际组织的定义中明显地体现出来，其中比较有代表性的表述有：

——英国学者奥本海姆在《贫困的真相》中，给贫困下的定义是：“贫困指物质上、社会上和情感上的匮乏。它意味着在食物、保暖和衣着方面的开支少于平均水平。”^①

——英国学者汤森德认为，所有居民中那些缺乏获得各种食物、参加社会活动和最起码的生活和社交条件的资源的个人、家庭和群体就是所谓贫困的。^②

——世界银行在《1981年世界发展报告》中指出：“当某些人、某些家庭或某些群体没有足够的资源去获取他们那个社会公认的，一般都能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会，就是处于贫困状态。”

——在以贫困问题为主题的《1990年世界发展报告》中，世界银行给贫困所下的定义是：“缺少达到最低生活水准的能力”^③。该报告同时指出，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，比如医疗卫生、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。它用营养、预期寿命、5岁以下儿童死亡率、入学率等指标，作为以消费为基础对贫困进行衡量的补充，这是一个基本上可以接受的定义，但其中的最低生活水准需要具体化。

——1998年诺贝尔经济学奖得主、印度籍经济学家阿马蒂亚·森在《作为能力剥夺的贫困》中指出：“贫困必须被视为是一种对基本能力的剥夺，而不仅仅是收入低下。”1997年由森帮助设计的《联合国人类发展报告》指出：贫困不仅指低收入，也指医疗与教育的缺乏、知识权与通讯权的被剥夺。不能履行人权和政治权力、缺乏尊严、自信和自尊。报告引入了人类贫困指数（HPI），它认为人类的贫困远不止收入低下，还包括没有机会来选择过一种能够忍受的生活，没有人权^④。

——联合国拉美经济委员会著名学者、经委会杂志主编奥斯卡·阿尔蒂米尔（Oscar Altimir）在《拉丁美洲的贫困规模》一文中将贫困定义为：“一

① Carey Oppenheim, *Poverty: the Facts*, Child Poverty Action Group, 1993, p. 83

② Peter Townsend, *Poverty in the Kingdom: A Survey of the Household Resource and Living standard*, Allen Lane and Penguin Books, 1979, p. 38

③ 世界银行：《1990年世界发展报告（中文版）》，中国财政经济出版社，1990年4月，第26页

④ Juan Carlos Feres, Xavier Mancero, “Enfoques para la medicion de la pobreza. Breve revision de la literatura”, Cepal, Santiago de Chile, enero de 2001, P. 7

种情景化的症状，其具体表现为消费不足、营养缺乏、缺少稳定的住宅、较低的受教育水平、恶劣的卫生条件、难以进入生产部门、消极、气馁的生活态度、极少介入社会生活、物质购买能力完全区别于社会其他人群。”

——联合国拉美经济委员会执行秘书何塞·安东尼奥·奥坎波（José Antonio Ocampo）在2003年对贫困的定义是：“贫困是一系列社会经济发展过程的结果，其中包括文化因素也包括政治因素。在社会经济发展过程中，由于各种原因，个人和家庭被剥夺了基本的财产和机会，因此贫困是一个多维（立体）概念。”^①

——拉美经济委员会在《2002—2003年的社会状况报告》中认为“贫困除了指缺少满足基本生活需求的手段，还指能力的缺乏，社会生活参与不足，缺少权力，缺少社会资本、象征性资本以及其他文化和政治的成分”。“处于贫困状态不仅指缺少满足基本物质消费和必须服务的工资收入，而且还涉及社会排斥领域，社会排斥阻碍了贫困人口充分参与社会生活之中，从而使得他们无从享用基本权利”。

——美洲开发银行认为：贫困不仅仅是指缺少生存必需的物质和服务的经济状态，而且也指能够改变这种状态的能力和机会的缺乏。良好的健康状况，适当的受教育水平，拥有土地以及其他生产手段，稳定的家庭生活，远离歧视、家庭暴力。^②

——我国重要的思想库“中国发展研究基金会”认为我国原有的以维持生存为基本出发点的农村贫困线已经不足以反映农村居民在发展自身能力方面的需求，对贫困的界定应该从“生存贫困”过渡到“发展贫困”。因此该基金会在年度发展报告中提出了包括医疗和基本教育在内的发展贫困线的概念。

综上所述，贫困首先被看做是一种经济现象。从经济学的角度来看，贫困是由于收入不足而导致的生活匮乏状态。贫困也是一种社会现象，具有一系列经济社会特征。因此，仅仅从经济学意义上来理解贫困是不够的，许多学者和研究机构主张从经济—社会角度来界定贫困。综合有关机构的观点和学者们的研究，贫困实际上包括两层意思。第一，贫困是由于资源的匮乏，

^① Cepal-Oit, “Palabras del Secretario Ejecutivo de la Cepal, Sr. José Antonio Ocampo, en la Inauguración de la Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género”, Santiago de Chile, 12 y 13 de agosto de 2003, p2

^② BID, *Para salir de la pobreza-un enfoque de BID para reducir la pobreza*, New York, Washington, D. C., abril de 1998, p. 8

从而使其生活水平低于社会可以接受的最低标准。这里讲的资源，既包括物质资源，也包括文化的和社会的资源。但是，什么是社会可接受的生活标准？人们有不同的理解，这也是至今没有一个被公认的、统一的贫困标准的原因。第二，从根本上讲，贫困是缺乏手段、能力和机会。机会是指社会为贫困者提供的工作或援助，属客观条件；能力则是指贫困者本身具备的素质，即把握机会的能力，属主观条件。对于贫困问题而言，机会和能力是两个同等重要的环节，甚至可以说是贫困问题的左右两只手。对于贫困者来说，如果要摆脱贫困，机会和能力缺一不可^①。因此，要克服贫困，就要给贫困者以扶持，换言之，不应该仅仅被动地保障贫困者的最低生活水准，而应该更多地把注意力投向铲除人们陷入贫困的根源，主动地保障贫困者拥有必要的手段、能力和机会。

二、贫困的分类

从不同的角度或根据不同的标准，可以把贫困划分为不同的类型。

首先，根据贫困的内涵，可以分为狭义的贫困和广义的贫困。狭义的贫困是指在一定的社会生产方式下，不能满足最基本的生存需要，生命的延续受到威胁。这主要是从满足人的生理需要的意义上来讲的，缺乏维持生理需要的最低生活标准就是贫困。狭义的贫困通常仅指物质贫困。广义的贫困包括物质贫困和精神贫困，不仅包括不能满足最基本的生存需要，还包括社会的、文化的、环境的等因素，比如文化教育状况、医疗卫生状况、生活环境状况和人口预期寿命。广义的贫困大大扩展了狭义贫困的内涵。世界银行在《2000/2001 年世界发展报告》中对贫困的理解就是广义的。报告认为，贫困除了物质上的匮乏、低水平的教育和健康外，还包括风险和面临风险时的脆弱性，以及不能表达自身的需求和缺乏影响力。

其次，根据贫困的成因，可以分为普遍性贫困、制度性贫困、区域性贫困和阶层性贫困。普遍性贫困是由于经济和社会的发展水平低下而形成的贫困。比如原始社会，由于生产力发展水平低，生产活动未能充分展开，食物都十分缺乏，原始人事实上生活在一种普遍性贫困的状态之中。制度性贫困是由于社会经济、政治、文化制度所决定的生活资源在不同社区、区域、社会群体和个人之间的不平等分配，所造成的某些社区、区域、社会群体、个

① 揭光红：《拉美现代化进程中的贫困问题》，《武汉教育学院学报》，1999 年 2 月，第 57 页

人处于贫困状态。区域性贫困是由于自然条件的恶劣和社会发展水平低下所出现的一种贫困现象^①。

再次，根据世界银行、美洲开发银行以及国际货币基金组织的分类，把贫困区分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困是指在一定的社会生产方式和生活方式下，个人和家庭依靠其劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需要，这个个人或家庭就被看做贫困人口或贫困户。从生产方面看，劳动力缺乏再生产的物质条件，难以维持自身的简单再生产，生产者只能进行萎缩再生产；从消费方面看，人们无法得到满足衣食住等生活基本需要的最低条件，即“衣不蔽体、食不果腹、住不避风寒”的状况。在绝对贫困人口中，由于营养不良而导致死亡率高，尤其是儿童的死亡率很高。相对贫困也叫相对低收入型贫困，是指与社会平均水平相比其收入水平少到一定程度时维持的那种生活状况。有些国家把低于平均收入 40% 的人口归于相对贫困，世界银行的看法是收入只要相当于或少于平均收入的 1/3 的社会成员便视为相对贫困人口。处于相对贫困中的人口虽然解决了温饱问题，但不同社会成员和不同地区之间，可能存在着明显的收入差异，低收入的个人、家庭、地区相对于全社会而言，处于贫困状态。为了便于测量和比较，贫困概念主要在绝对贫困意义上使用^②。

我国学者对于贫困类型的划分常常和贫困原因的判定相联系，不同类型的贫困经常交错分布，形成一定的组合。例如，根据人口的居住地分布，把贫困划分为农村贫困和城市贫困；根据社会经济发展某方面的短缺和相关因素来划分，分为收入贫困、素质贫困、能力贫困、资源贫困、生态贫困和文化贫困；根据贫困的效果界定贫困，例如生存型贫困、半饥饿贫困、温饱型贫困；根据生活质量的决定因素进行分类，如生产性贫困、社会性贫困、历史性贫困。^③

三、贫困的衡量尺度

为了准确地了解贫困者的真实生活状况，并为制定反贫困战略和政策措

① 青连斌：《贫困的概念与类型》，载人民网 <http://theory.people.com.cn/GB/49154/49156/4444654.html>，2007 年 6 月 7 日

② 沈红：《中国贫困研究的社会学评述》，《社会学研究》，2000 年第 2 期，第 2 页

③ 同上

施提供科学的依据,必须科学地确定贫困的标准,也就是贫困线。生活水准处于贫困线以下的个人或家庭就是贫困者,就是需要社会给予扶持和救济的对象。在确定贫困标准方面,各国际机构及组织都做出了不同表述。

■ 世界银行为了能够在全世界范围内对贫困状况进行对比研究,确定了“每天1美元”的赤贫线标准,最初是按照1985年的国际价格确定的,然后依据购买力平价不变价格(PPA)换算成国内货币,贫困线为人均每天消费2美元,赤贫线为人均每日消费1美元。之后,世界银行重新规定了赤贫线标准,规定按照1993年国际价格人均每天1.08美元。然而,当货币出现贬值或者升值时,这种方法就会引起混乱。比如,在货币局制度时期的阿根廷,贫困线达到了每日人均消费5美元,使用世界银行的计算方法就低估了实际的贫困人口数量^①。

■ 世界经济合作与发展组织提出,是以一个国家或地区居民收入或平均收入的50%~60%,作为该国家或地区的贫困线,也就是最低生活保障线。

■ 恩格尔系数法,以一个家庭用于食品消费的绝对支出,除以已知的恩格尔系数,求出所需的消费支出,也就是贫困线。这是一种收入比例法,源自于“恩格尔定律”。国际粮农组织认为,恩格尔系数在60%以上,即属于贫困。用这个数据求出的消费支出,就是贫困线,也就是最低生活保障线。恩格尔系数法虽然简便易行,但是在具体操作中,这种方法强调的是绝对贫困,没有考虑到相对贫困、贫困边缘群体、国家和地区差异。

我们认为随着世界各国经济发展水平的逐渐提高和不断变化,用来测量贫困规模的贫困线也应该随着社会经济的进步而适当调整。以我国为例,20多年来,我国的人均国内生产总值已经翻了几倍,但贫困线标准一直沿用20年之前的,较低的贫困线标准已难以适应当今经济和社会的发展程度,没有考虑到贫困人群能力的提高和发展,从而很大程度上影响到了减贫效果。

拉美国家关于贫困问题的系统研究是20世纪60年代在拉美及加勒比经济委员会主持下开始的。该研究根据国际学术界关于衡量居民生活水平的若干通用指标,并在对拉美国家进行大量社会调查的基础上,确定了拉美国家关于贫困和赤贫的概念及其衡量标准:家庭收入不能满足其家庭基本需要者为贫困线,收入处于贫困线以下者为贫困人口;家庭收入不能满足其家庭最

^① Roberto Kozulj, “Breve descripción del panorama de la pobreza de América Latina y un análisis de sus principales causas”, Fundación Bariloche, 2003, P. 3

低食品需求者为赤贫，即赤贫线，收入处于赤贫线以下者为赤贫人口或者极度贫困人口^①。拉美各国的贫困线依照其货币确定，遵循“基本需要成本”方法，贫困线的确定以最低生活所需的物品和食物篮为基点。这个食物篮包括满足人们基本营养需要的基本物品，在衡量时考虑到各国或地区不同的消费习惯、食品的供需情况、其相对价格以及城乡之间的物价差别等。这种衡量方式可以将家庭分为三类，即赤贫家庭、一般贫困家庭以及非贫困家庭。本书主张采用拉美经济委员会对贫困的衡量方式来对拉美的贫困状况进行分析。

第三节 关于贫困根源的理论

关于贫困的根源问题，一直以来都是经济学家、政治学家和社会学家的争论焦点。持不同哲学观点、政治观点的学者对贫困的解释及其政策建议之间有时会存在冲突，比如，一些理论强调市场缺失和发育不完善对贫困形成的作用，从而提出要扩大市场的作用；而另一些理论则强调市场力量本身对贫困形成的影响，从而提出要对市场进行一定的管制。这些理论各有其侧重的因素，与其说它们是相互矛盾的，不如说是互补的，不同的理论在解释不同类型的贫困上有其优势。即使对同一贫困现象，可能也是多种因素共同作用的结果，因此希望通过某个单一理论来解释所有的贫困现象是不现实的，因此，在理解贫困成因时，一个综合性的视角和框架是必要的。

穷人致贫的原因在总体上可以分为主观和客观两大类。主观因素强调由于穷人自身原因和因素而导致了贫困，如懒惰、缺乏远见、不良生活习惯及爱好等。客观因素更强调穷人享有的资源禀赋上的劣势以及由外在的经济、社会和政治制度带来的不利处境，认为贫困是贫穷社会强加给人们的一种无可奈何的状态。在对大部分贫困现象的解释中，客观因素视角似乎更有说服力。关于贫困成因的西方社会学观点主要有：马克思的贫困结构论、甘斯的贫困功能论、刘易斯的贫困文化论、瓦伦丁的贫困处境论、约瑟夫的剥夺循环论、弗里德曼个体主义贫困观等；关于贫困成因的西方经济学观点，比较重要的有马尔萨斯贫困论、纳克斯贫困的恶性循环论、纳尔逊的低水平均衡

^① Altimir, Oscar, “La dimensión de la pobreza en América Latina”, Cuadernos de la Cepal No. 27, Santiago de Chile, 1979, p. 72