

第一章 贫困与反贫困

贫困是困扰人类社会发展的全球性难题，消除贫困，促进发展是人类共同理想。1992年12月22日，第47届联合国大会决定将每年的10月17日定为“国际消除贫困日”，此举意在引起国际社会对贫困问题的重视，动员世界各国采取具体行动以解决贫困现象导致的社会、经济和环境等方面的问题。为了进一步宣传和推动世界消除贫困的工作，1995年3月，联合国将1996年定为“国际消除贫困年”，同年12月，联合国大会又将1997年至2006年定为第一个“国际消除贫困十年”。2000年9月，联合国千年首脑会议把到2015年将世界极端贫困人口和饥饿人口减半，作为联合国千年发展目标之一。2008年12月，联合国大会将2008年至2017年定为第二个“国际消除贫困十年”。2015年7月，联合国发布的《千

年发展目标 2015 年报告》显示：生活在极端贫困中的人口数量已经从 1990 年的 19 亿降至 2015 年的 8.36 亿，全球极端贫困人口减半的目标已基本实现。2015 年 9 月举行的联合国发展峰会，通过了 2015 年后发展议程。新发展议程中包括 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标，可持续发展目标中的第一项就是“在全世界消除一切形式的贫穷”，下设 7 个具体目标，其中第一个目标是“到 2030 年，在世界所有人口中消除极端贫穷”。

以上这段论述向我们证实了这样一个事实：当今世界现代文明和科学技术高度发达，但贫困现象依然存在，贫困问题仍然是人类的劲敌，曾经是，现在是，将来可能依然是。它自古至今是人类难以根除的顽疾，是人类发展史上的一道深深的伤痕。基于此，联合国也把贫困问题列为社会发展问题的三大主题之首。联合国前秘书长安南曾经指出：尽管一些国家在消除贫困方面作出了努力，尽管全球经济呈增长趋势，但贫困现象仍在蔓延，贫困

人口仍在扩大。国际劳工组织 (ILO) 在 2016 年 5 月 18 日的世界就业和 2016 社会前景趋势报告中表示：尽管自 1990 年来，极端贫困率减少了超过一半，但全球贫困状况依旧不见好转。ILO 指出，据估计，近 20 亿人口每天的生活费不足 3.10 美元，而新兴国家和发展中国家，这一比例更是超过了 36%。尽管全球总体贫困率有所下降，尤其是在中国和拉丁美洲的多数地区，但非洲和部分亚洲地区的贫困率仍居高不下。ILO 社会和经济问题的特别顾问雷蒙德·托雷斯 (Raymond Torres) 表示：“现在，世界上约有 30% 的穷人，他们只占有世界上 2% 的收入。即使是在世界上最发达的国家或地区，贫困现象仍然存在。”

中国是世界上最大的发展中国家，拥有比较庞大的贫困人口数量。2015 年国家统计局的数据显示：全国农村地区有 7 017 万贫困人口，约占农村居民的 7.2%。2015 年 3 月 15 日，李克强总理在人民大会堂会见采访十二届全国人大三次会议的中外记者时

提到：“按照我国自己的标准，中国还有 7 000 多万贫困人口，如果按照世界银行的标准，中国则还有两亿多人生活在贫困线以下。”

但我们也看到了积极的一面，改革开放以来，中国的脱贫人数位居世界第一，在脱贫减贫方面取得了巨大进展，也是成就最为显著的国家。20 世纪 70 年代末 80 年代初，邓小平同志在规划中国经济社会发展蓝图时提出了“小康社会”的战略构想。2012 年中国共产党十八大报告中首次正式提出全面建成小康社会，并对该目标的实现做了战略性布局。虽然中国在减少绝对贫困方面为世界作出了重要贡献，但贫困问题仍然是全面建成小康社会的“短板”。

全面建设小康社会的战略目标是消除贫困、解决温饱、实现小康、达到富裕，这项跨世纪发展战略的首要任务是消除贫困。截至 2014 年年底，我国还有 7 000 多万农村贫困人口。国家主席习近平在 2015 减贫与发展高层论坛上提出，2020 年贫困人口全部脱贫，这是新时期扶贫工作的方向与目标。

全球性贫困已经成为制约世界和平与发展的重要因素之一。这场“无声的危机”，不仅严重阻碍了贫穷国家的社会经济发展，也是当前地区冲突、恐怖主义蔓延、民族矛盾和环境恶化等问题的重要根源之一。多年来，国际社会为消除贫困都在积极努力。这场“没有硝烟的战争”尚需要世界各国、各民族贡献集体的智慧，齐心协力，共同面对。

第一节 贫 困

一、贫困的界定

贫困这个概念看起来简单，实则是较为复杂的社会现象。在过去的百年间，有关贫困的定义和度量方法得到不断的丰富和完善，贫困的内涵也不断地深化，由最初的收入贫困，演化到能力贫困，再发展到当前的权利贫困，正反映出贫困多元的特点。贫困概念的界定不单是为了划分贫困与非贫困群体，更是为了更有

效地解决贫困问题。因此，准确界定贫困的概念和内涵，是对贫困现象进行根除的必然需要。

纵观人类历史，在不同的历史阶段和地域，由于经济社会发展水平的不同，人们对贫困内涵的认知也不同。具有不同研究背景的人往往也从不同的角度认识贫困，对贫困给出了各种不同的定义。

(一) 经济层面的界定

贫困首先被认为是一种经济现象。经济学领域对于贫困问题的关注可以追溯到亚当·斯密、马尔萨斯、李斯特以及卡尔·马克思等人的著述当中。然而，受制于时代和发展的局限性，在他们的研究成果中，我们既找不到关于贫困的确切定义，也找不到对贫困进行划分的明确而统一的标准。直到1901年，英国的经济学家朗特里（Seebohm Rowntree）出版了一本针对贫困研究的专著——《贫困：城镇生活研究》（Poverty：A Study of Town Life），他在这

本书中对贫困的含义进行了阐述，后来被人们认为是较早的对贫困所下的定义（吴理财，2000）。

虽然有了朗特里的基础性定义和研究，但在 20 世纪 60 年代以前，关于贫困的理论性研究还没有被作为一个特定的对象而纳入经济学的系统框架之中。1965 年 5 月，诺贝尔经济学奖获得者、美国著名的发展学者舒尔茨在《美国经济评论》第 40 卷上发表了一篇题为《贫困经济学——一位经济学家关于对穷人投资的想法》的经典论文。在这篇论文中，舒尔茨指出：“虽然经济学家们已经对经济稳定和经济增长进行了大量的分析研究，但是在经济学中却仍然缺乏带有理论性的贫困问题的专门研究。……也没有提出任何为了解释有关贫困的一些重要经济问题的经济学假说。……因为他们没有将关于贫困问题的理论纳入经济学的研究范畴。”（舒尔茨，1990）。舒尔茨还倡导：经济学家应该将关于贫困问题的理论纳入经济学的研究范畴。

随后，就有一大批发展经济学领域的专家学者对基于经济学范畴的贫困理论及实践进行了研究和探讨。这些学者当中，瑞典发展经济学家缪尔达尔（Karl Gunnar Myrdal）和印度著名经济学家阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）因在贫困研究上的突出贡献而分别荣获了1974年和1998年的诺贝尔经济学奖。虽然关于贫困在经济学领域的学科体系因其研究领域的复杂性尚未建立起来，但人们对这一研究领域的一系列问题，诸如经济增长与贫困的关系、如何度量和界定贫困、反贫困战略如何制定等都进行过较长时间的讨论和研究。

即便还存在理论研究上的种种盲点和空白，但大部分的研究者对贫困的内涵都有了较为统一的认识。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。因而，有人把贫困界定为缺少达到最低生活水平的能力，也有人把贫困界定为个人或家庭的经济收入不能达到社会可接受的生活标准的那种状况。

但实际上，贫困的定义是随着扶贫实践的开展，以及研究者在认识上的深化而演变的。下面就列举一些具有代表性的观点，以供探讨和评析。

1. 英国学者的定义

英国经济学家朗特里最早对贫困概念的定义和度量进行了系统研究。在其 1901 年的调查研究专著《贫困：城镇生活研究》中提出了绝对贫困的概念：一个家庭处于贫困状态，是因为它所拥有的收入不足以维持其生理功能的最低需要。这种最低需要包括衣服、食物、住房以及取暖等项目，但不包括烟、酒、邮票、消遣休闲等“享受品”“娱乐品”或“奢侈品”。特朗里的概念中强调的是在维持生理功能方面的缺乏导致的贫困，也就是贫困与否可以根据一个家庭在物质方面的匮乏来判断。在这个定义的基础上，郎特里进而提出了确定贫困家庭的依据。他估算了当时英国约克市市民最低生活必需品的数量，然后根据这些生活必需品的市场价格，

计算并确定了贫困家庭的划分依据——贫困线（收入标准）。根据这一贫困线，他还计算出了当地的贫困人口数量及其所占比例。他的入户调查和实践研究工作，奠定了以后针对贫困研究的基础。

2. 美国学者的定义

美国学者在研究贫困定义的过程中，也随着对其概念的不断革新而树立了不同的扶贫观点。在 20 世纪 60 年代，美国学者奥尔辛斯基(Orshansky)较早地对贫困进行了定义(蔡荣鑫 ,2000)。她首先设定了美国社会的贫困线，该贫困线的设定是根据美国农业部食品计划中所包含的食品费用来测算的。奥尔辛斯基认为，如果某人所在的家庭的收入低于这些食品费用的 3 倍，那么这个人就被认为是贫困者。当然，这个贫困线的设定还需要结合家庭规模、小孩人数、一家之主的性别、农业还是非农业人口等诸多因素来进行修订。因此，实际上奥尔辛斯基的贫困线并不是放之全国而皆准的指标，它需要反映出不同特征的家庭在生活消费方

面的差异来。因此，在 1969 年美国官方统计机构采纳奥尔辛斯基的贫困定义时，还是根据消费物价指数等因素做了一些调整，以便于更适应实际情况而做出较为合理的量算。

经济学家劳埃德·雷诺兹 (Lloyd G. Reynolds) 在《微观经济学》(1993, 中译本) 一书中把贫困定义为：在美国许多家庭没有足够的收入可以使之有起码的生活水准，这种现象即贫困现象。不管概念如何表述，综合来看，这些对贫困的定义都是基于满足贫困户基本生活需要的考虑，并且着眼于贫困家庭最低生活水平的实现。

3. 中国相关机构及学者的定义

中国国家统计局 (1990) 曾提出这样的概念：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。此概念表明了对贫困概念的认识，是基于某种物

质生活标准，也是一种经济领域的测算指标。但这个概念中提到的“社会可接受的最低标准”，却是一个很难度量并被所有人接受的标准。原因也如前所述，不同个体的差异，不同家庭的规模、结构等因素的差异，都使得人们很难找到一个可以被共同接受的最低生活标准。而国内大部分学者的研究并没有严格的经济学视角的界限划分，多是从经济学、社会学、文化学和心理学等多角度对贫困现象做了探索。

总的来说，从经济学的角度来看，贫困是因为经济收入匮乏而不能满足最低生活需求或社会可接受的生活标准的状况。但是，关于什么是社会可接受的生活标准，人们却有不同的理解，这也是至今没有一个公认和统一的贫困标准的原因。

（二）经济—社会层面的界定

随着社会生产力的发展，以及社会经济制度的不断演进，人们对贫困内涵的认识在不断变化，对贫困的成因和性质的认识也

在不断变化。起初，人们认为贫困只涉及收入与消费，随着时间的推移，人们发现贫困呈现出复杂的多维特征，牵涉经济、历史、教育、营养、生理、心理、风险、文化和政治权利等多方面的元素。因此，人们逐渐认识到，贫困既是经济问题更是社会问题，一般认为是经济和精神上的双重匮乏。贫困具有经济特征，也具有一系列社会特征。

以阿玛蒂亚·森为例，其之所以能够获得 1998 年诺贝尔经济学奖，就是因为从伦理学的角度对被普遍认为是属于经济学研究范畴的饥荒和贫困现象进行了重新解读，建构了经济学的伦理基础，并提出了对经济现象的伦理学研究方法（参见《经济学与伦理学》，1998）。从这个意义上来说，森不再是一个就贫困谈贫困的经济学家，从更广阔的视角和领域探索人类社会的贫困现象及解决贫困的方法，他的研究拓展到了社会维度的伦理学领域。

阿玛蒂亚·森在研究中发现，贫困人口之所以会陷入贫困的境

地，不仅仅是因为缺乏生产资料，更多的时候是因为他们处于“权利的一种剥夺”状态。这种权利被剥夺的原因既有物质因素，又有经济因素，更多的是社会因素。森进而提出即使在富裕国家同样会存在“饥荒”问题导致的贫困，是因为“以贸易为基础的权利、以生产为基础的权利、自己劳动的权利、继承和转移的权利”之一的被“剥夺”和“配置不合理”所带来的严重后果，这就是著名的“丰裕中的贫困”说。

因此，仅仅从经济学意义上来理解贫困是不够的，许多学者、研究机构和相关部門正是从经济—社会特征上来界定贫困的。代表性观点如下：

1. 汤森德的定义

英国学者汤森德 (Townsend , 1979) 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及资源的个人、家庭和群体就是贫困。该观点认为，难以有机会参

与最基本的社会活动和社交活动，将会使某些群体失去更好生活的机会和条件。

2. 世界银行的定义

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在那个社会公认的，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。世界银行的定义突出强调了社会所认可的某种机会对于民众生活质量的影响，但这种机会的获得却与民众所掌握的资源有关。在1990年的报告中，世界银行对贫困的定义是“缺乏达到最低生活水准的能力”，这种能力的缺失更多的是一种社会问题，原因在于贫困群体自身对掌握某种能力存在困难，以及社会制度某种程度的不公等诸多方面。

3. 欧共体的定义

1989年欧共体对贫困的定义是：贫困应该被理解为个人、家庭和群体的资源——包括物质的、文化的和社会的——如此有限，