

我国农村反贫困进程中的社会政策创新

——基于发展型社会政策的路径

姚云云,刘金良,郑克岭

(东北石油大学人文科学学院,黑龙江大庆 163318)

摘要:农村贫困问题是我国社会建设和民生问题必须要解决的一个重大问题。从本质上说,我国农村贫困是多维度贫困的综合状态,农村贫困群体的可行能力被剥夺,发展机会丧失,发展权利缺失。传统意义上的农村反贫困政策是以“问题”为导向的“补缺型”政策模式,偏重于经济上的救济,而不注重培育发展的理念,导致我国农村贫困群体的返贫现象时有发生。发展型社会政策将“发展”要素嵌入反贫困政策,符合我国农村社会政策的转型方向,是构建我国农村反贫困政策的创新路径。

关键词:农村贫困;社会政策;发展;发展型社会政策

中图分类号: C913.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-4970(2012)02-0034-05

贫困问题是困扰我国社会最严重的社会问题之一,而农村的贫困更是重中之重。将农村的民生问题摆上我国社会建设的平台,有效解决农村群众最关心、最直接、最现实的贫困问题,是当前我国改善民生建设的重点所在。《中国农村扶贫开发纲要2010—2011》要求:“坚持统筹发展,更加注重转变经济发展方式,更加注重增强扶贫对象自我发展能力,更加注重基本公共服务均等化,更加注重解决制约发展的突出问题,努力推动贫困地区经济社会更好更快发展,促进全体人民共享改革发展成果。”^①

一、社会政策视角 对我国农村贫困认识的考察

对“贫困”内涵的界定是认识贫困问题和制定反贫困政策的出发点。最早对贫困进行关注的是经济学,但随着对贫困问题的深入研究,越来越多的学者从社会政策、政治、文化等角度展开研究,贫困概念也呈现出明显的层次递进。

1. 对贫困内涵的深入:从“收入贫困”到“可行能力贫困”演进

贫困问题研究的鼻祖英国经济学家本杰明·朗特里最早将贫困界定为“物质缺乏”。他在《贫困:城镇生活研究》一书中提出:“贫困为家庭总收入不足

以支付维持家庭成员正常生理功能所需的最低量生活必需品的开支”^[1]。英国学者奥本海默也认为,“贫困是物质上的匮乏,它意味着在食物、保暖和衣着方面的开支要少于平均水平”^[2]。学者舒尔茨明确支持经济学家把贫困问题的理论纳入经济学的研究范畴。英国经济学家汤森德也认为:“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”^[3]。

联合国开发计划署在《1996年人类发展报告》中提出“能力贫困”概念,认为贫困不仅仅是缺少收入,更重要的是基本生存与发展能力的匮乏与不足,并把能力贫困作为度量贫困的新指标。著名经济学家阿玛蒂亚·森则从社会福利政策的视角对贫困进行发展维度的界定。他在《贫困与饥荒》中创造性地提出了“可行能力贫困”概念,指出“贫困不仅仅是相对地比别人穷,而且还基于得不到某些基本物质福利的机会,即不拥有某些最低限度的能力……贫困最终并不是收入问题,而是一个无法获得在某些最低限度需要的能力问题”^[4]。他把贫困视为基本可行能力的被剥夺,可行能力被剥夺可导致权利贫困,并认为“这才是现在识别贫困的通行标准”^[5]。阿玛蒂亚·森所说的人的“可行能力”主要指“此人可有可

收稿日期:2012-01-13

基金项目:黑龙江省教育厅人文社会科学研究项目(12522007)

作者简介:姚云云(1978—),女,黑龙江大庆人,讲师,从事社会学研究。

①来源于新华网2011年12月01日转载的《中国农村扶贫开发纲要》。

能实现的、各种可能的功能性组合,它是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由^{[5]30}。阿玛蒂亚·森关于贫困理论的研究将贫困的概念从经济贫困扩展到能力贫困,将对贫困原因的解释从经济因素扩展到了政治、法律、文化制度等方面,从而引起了学者们对“贫困”概念的深度思考。贫困研究也开始跳出“物质贫困,收入低下”的思维定式。

法国学者拉诺尔于1974年提出“社会排斥”概念,将贫困研究引入一个广阔的视阈。世界银行贫困问题研究小组的迪帕·纳拉扬等则明确提出,贫困不仅是物质的缺乏,权利和发言权的缺乏更是定义贫困的核心要素,从而将贫困概念扩展到“权利贫困”。在此基础上,UNDP发表《1997年人类发展报告》以可行能力和权利观念视角对贫困进行理解,提出“人类贫困”概念,指出贫困不仅仅是收入低微、经济贫困,而是指人们在寿命、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,限制了人的选择。

可见,人们对贫困的认识已从贫困的具体表征逐步深化到贫困内在的实质性根源。贫困是一个综合性的概念,贫困在内涵上依次递进为以下几个表现形式:贫困是基本的物质需要、基本服务、参与、机会等的相对缺乏或绝对缺乏的一种状态;其次,贫困表现为缺少发展机会及资源获取手段,即发展权利的未满足;再次,贫困还体现为能力之不足,这与教育、知识、机会、权利不足相关,即可行能力需要的未满足。从经济贫困到阿玛蒂亚·森的可行能力被剥夺引发的能力贫困、权利贫困等是从社会政策视角对贫困内涵的多维度解析,使我们重新认识,贫困不仅仅是收入和支出水平低下,也包括人们发展能力的低下,而且还包括脆弱性、无话语权、无权无势和社会排斥等因素。贫困既是经济政策使然,也是社会政策使然。这些研究,为我们研究贫困的性质、根源及反贫困路径提供了理论依据。

2. 对我国农村贫困的定性:根源于可行能力缺失,发展不足

贫困问题是困扰中国社会最严重的社会问题之一,而农村的贫困问题则是我国贫困问题的重中之重。我们将物质缺乏、可行能力被剥夺、社会排斥、权利缺失和人类贫困等要素结合起来分析我国农村贫困问题,可以看到,我国农村的贫困“不仅仅是缺吃少穿或基本需要得不到满足,更重要的是人们不能去实践他们可能的生活方式,他们缺少自由,缺少

生存发展的机会与能力^[6]。我国是典型的农业大国,且农村贫困人口居多^①。广大农村贫困人口物质缺乏、文化水平和自身素质较低、缺少话语权、缺少民主参与权、社区信息和社会信息知情权、表达个人意愿的公民权以及基本的人权,导致农村人口生存和发展能力缺乏。相当多的贫困人口还缺少就业机会,而现行的户籍制度也限制了农民自由迁徙的权利和享受与城市人口平等的教育权、社会保障权利等。

我们将阿玛蒂亚·森提出的人的可行能力和发展结合起来分析我国农村贫困问题,我们看到,我国农村贫困“不仅仅是缺吃少穿或基本需要得不到满足,更重要的是人们不能去实践他们可能的生活方式,他们缺少自由,缺少生存发展的机会与能力,可行能力贫困反映的就是这样的状态^[7]。从根源上说,农村贫困是基于贫困群体的可行能力被剥夺,发展机会丧失,发展权利缺失等而导致的综合性贫困。基于此,我国农村反贫困政策重点应关注贫困群体可持续发展能力提升、发展机会获得、发展权利保障等问题。

二、我国农村传统反贫困政策的缺陷及发展转向需求

我国农村是涉及贫困人口数量最多、贫困致因最复杂的区域,农村扶贫的难度也更大。改革开放30多年来,我国不断加大对贫困地区的扶持力度,促进贫困地区发展。然而根据亚洲开发银行统计,我国基尼系数显著上升,1981年为0.31,至2010年已经超过了0.5。城乡及地区间收入差距也日益扩大,呈现出“有增长无发展”、“扭曲的发展”的现象。传统社会政策在应对这些问题时显得力不从心。

首先,从反贫困政策目标取向上来说,我国实行的是以“问题”为导向的“福利补缺型”反贫困政策模式。这种模式“虽然包含着多方面的目标追求,但是在特定的历史条件下,他们并没有被政府均衡地实施。在城市与农村之间,因其出于不同的政治经济地位,而在社会资源的实际占有与使用、收入与社会财富的分配、社会福利与安全保障的提供、风险承担、机会享有与个人行为的自由度等方面呈现出十分明显的等级差别^[8]。

其次,从反贫困政策内容来说,我国农村反贫困政策基本上依附于以经济发展为主的路径上,社会政策是作为经济政策的附庸而存在,社会政策与经

^①中国统计年鉴2010统计,截至2009年我国农村人口为7.1288亿(占53.41%)。国务院扶贫办统计,2006年底我国农村绝对和低收入贫困人口总数是5700万。扶贫系统建档立卡的工作对象约为1.07亿人。如果采用国际上每人每天消费1美元的贫困标准,我国在此标准下的贫困人口是1.35亿,其中农村人口1.26亿。

济政策两者之间呈现出严重的不同步和不平衡,农村社会政策远远滞后于农村社会发展的行动框架。

最后,从反贫困政策效果来说,我国农村目前正在实施的“开发式扶贫”在一定程度上发挥了极其重要的作用,但由于农村贫困人口地理分布的“既相对集中又遍布全国”特性,这使得立足于区域发展的开发式扶贫难以覆盖这些分散人群;对于占一定数量无劳动能力的贫困人口,开发式扶贫的边际效益几乎为零。有学者批评说:“我国的开发式扶贫在实际运行中,真正从项目中获取利益的主要不是贫困人口,而是非贫困人口。”

因此,对基于发展能力不足的我国农村贫困人口而言,无论是“经济导向型社会政策模式”,还是“福利导向型社会政策模式”,在相当程度上都是以问题为导向的构建,且都偏重于生存权利的救济不能及时反映贫困群体的需求,不注重培育发展的理念,也不能解决其可持续发展问题,结果导致我国农村贫困群体的返贫现象难以消除^①,其局限凸显了农村反贫困政策的重要性及发展转向之必要^{9]}。对我国来说,现有农村反贫困政策应从“问题”导向的意识向“发展”内涵的方向转型;即从以部门化、条块化解决穷人生计和制定政策的方法转到认识到穷人谋生策略复杂性的整体、整合方法;从在经济中处于边缘地位的剩余型或补偿性社会政策方法转到将社会计划纳入更广泛的发展战略的制度方法^{10]}。社会政策目标也不能一直停留在传统的救济目标上,而是要以支持和满足社会成员的发展需要为出发点。基于此,改变过去那种重视经济发展而忽视社会发展的做法,重新审视社会政策在发展中的角色和范围,向发展型社会政策转型已成为一种趋势。

三、发展型社会政策的反贫困内在机理

人类的发展史从某种意义上说就是一部与贫困斗争的历史。西方福利国家力图要解决的第一个社会问题就是贫困,社会政策也正是以解决贫困问题为重点的。几乎所有国家都在尝试通过不同的机制和政策最大限度地减少贫困的发生,而减少贫困和缓解贫困的社会政策无疑成为一个重要的关注点^{11]}。基于此,西方福利国家开始从社会政策领域寻求应对贫困挑战的策略,将发展议题与社会政策话语连接起来,强调发展的社会性和社会政策的发展性。20世纪80年代以来,人们对发展的理解也

开始发生变化。人们认识到,经济增长是发展的重要前提,但不是发展的最终目标,发展最终要实现人的可行能力提升、生活质量提高、人类福祉实现。人既是发展的手段,又是发展的目的。随着现代发展理论的日趋成熟和完善,社会发展观全面转向,旨在修复经济增长与发展理性之间裂痕的“发展型社会政策”开始悄然出现。

早在1968年,联合国第一届国际社会福利部长会议就提出了“发展型社会福利”的观点;1979年联合国经济及社会理事会通过《加强发展性社会福利政策活动方案》,重申了“发展型社会福利”的新理念。1995年联合国社会发展世界首脑会议后,发展型社会福利逐渐引起了各国政府和学界的重视。美国福利学者詹姆斯·梅志里在其著作 *Social Development: the Development Perspective in Social Welfare* 中将现代意义的发展观和社会政策的本质结合起来,提出社会政策的发展型功能。随后,美国学者安东尼·哈尔和詹姆斯·梅志里在 *The Social Dimensions of Development* 一书明确提出“发展型社会福利政策”;社会政策的发展型模式“概念。发展型社会政策流派的代表人物经济学家阿玛蒂亚·森从“以自由看待发展”角度,英国学者吉登斯从社会投资国家角度对发展型社会政策进行研究。发展型社会政策的提出对我国农村反贫困有重要的意义。

从价值导向看,发展型社会政策是将“发展”理念及目标与社会政策密切结合在一起的社会政策模式,强调公民尤其是贫困弱势群体的人力资本的积累、可持续生计能力的提升、发展权利保障,将满足社会成员的发展需要作为社会政策的优先目标,寻求反贫困政策和经济政策的平衡发展,这对经济发展、社会发展和人的发展都有积极的促进作用。这种新的概念模式采用积极的“上游干预”反贫困策略“超越了从扶贫济困甚至社会保护来看待社会政策的传统思路,着力探讨社会政策的发展功能,亦即社会政策如何能够为改善民众的可持续生计做出积极的贡献^{12]},契合了我国农村反贫困的理念。新中国成立之后我国长期存在的城乡二元体制,以“城市中心”为中心从而忽视了农村社会政策的建设,割裂了社会政策的整合性,也使得我国城乡差距不断扩大。所以,在某种程度上说,社会政策向发展型社会政策转型,可以改变我国政府长期忽视社会政策的价值与作用的倾向,促使我国政府重新认识社会政策促进经济社会发展的重要性,并从制度上解决

①据2004年7月17日《人民日报》披露,2003年未解决温饱(人均年收入637元以下)的贫困人口不但没有减少,反而增加。其中河南、安徽、陕西、黑龙江等省情况最为突出,四省返贫人口数量超过了200万人,返贫现象在农村尤其严重。

城乡社会不平等与社会排斥等社会问题。

从理论应用领域来说,发展型社会政策主要应用在与促进农村地区发展和提升农村社会福祉水平相关的反贫困、农村与城市发展、公共服务体系建立、人力资本投资等领域。发展型社会政策的嵌入对我国农村贫困不再是简单地对贫困群体给予基本的物质救助,而是通过对农村社会资本和人力资本进行投资尤其投资于农村儿童和家庭,提供个人与家庭不同生命周期发展所需要的基本条件,增强贫困者的自立与发展的能力,提升其参与社会生活的能力,最终实现农村和农民的可持续发展^[13]。

四、基于发展型社会政策视角的我国农村反贫困政策创新路径

作为一种发展实践,发展型社会政策应用于我国反贫困领域、农村发展等领域,其着眼点是实施直接解决农村贫困问题的社会政策,在此基础上直接增加能力和权利等发展要素,或者说把发展的现代要素嵌入农村的整体扶贫战略。

1. 实行社会资本投资和人力投资政策,提升农村贫困人口自我发展能力

摆脱农村贫困是一个多重政策的组合,而首要的政策就是促进人类发展的社会投资政策,即投资于社会资本和人力资本的政策。基于贫困概念多向度考察,人们逐渐意识到,我国农村贫困源于可行能力被剥夺的发展权利缺失和发展机会丧失,而主要表现为人力资本和社会资本存量严重短缺,不足以产生促进发展所需要的内在动力和能力。发展型社会福利政策的核心理论正是将社会政策看成是一种社会投资行为,尤其是社会资本和人力资本投资。

社会资本在农村主要表现为基于血缘关系的家庭网络、基于情感关系的朋友网络和基于地缘关系的邻里网络。对贫困者来说,社会福利不只是物质,还包括亲情、健康、社会地位以及亲密的人际关系。社会资本对解决农村贫困者的情感和心理需求有重要意义。且农村社会资本积累速度快,能产生“滚雪球”效应,有助于贫困的缓解。人力资本是人的能力和素质,包括人的知识、技能、经验、医疗和健康、培训、教育等。人力资本的缺乏被认为是导致我国农村贫困的最根本因素。美国芝加哥大学经济学教授K·墨菲提出,当今社会决定贫富差距的第一位原因是由知识累积所形成的人力资本,而不是对物质资

本的占有。现代社会,机会公平的重要性超过结果公平,而且,机会公平的内涵已经从市场竞争环境公平,扩展到获取人力资本价值公平,后者的意义开始超过前者^[14]。由于地理环境、经济状况、文化传统等因素影响导致我国农村地区人力资本和社会资本存量与城市存在较大差距,限制了农村地区提高生活水平所必需的能力和机会,形成了贫困的恶性循环。发展型社会政策主张“最好不要直接提供经济资助,在可能的情况下尽量在人力资本上投资^[15],且将社会干预的重点提前到风险的形成环节,通过将社会福利开支用于对福利对象和经济增长具有投资性的项目上,以促进贫困群体个人的自立自强,提升其参与社会生活的能力,打破贫穷和社会孤立形成的社会排斥的恶性循环。所以,对农村人力资本进行投资重点应投资于教育、继续培训、健康等方面,尤其强调投资于农村儿童和家庭。这是发展型社会政策人力资本投资理念的核心,也是发展型社会政策的“上游干预”反贫困策略^[16]。

2. 推行福利供给多元化政策,实现政府、非政府组织和家庭等主体共同治理农村贫困

任何社会福利的设计者都面临的一个基本问题是如何分配福利责任。西方国家一直倡导福利供给多元化。福利供给多元化理念也是发展型社会政策解决社会福利供给的一个重要策略。“社会福利需求多样化的今天,任何单一的福利供给模式都无法满足社会发展的需求。政府、民间组织、家庭在社会福利的提供上各有其特点,但又都具有明显的不足^[17]。所以,“有效的反贫困政策应该是包括政府、市场、非政府组织和家庭在风险面前共同治理的结果,良好的公共治理机制是形成有效的利益表达和实现机制的基础,也是保证反贫困政策资源的使用具有针对性和有效性的基础条件^[18]。长期以来,我国农村一直实行的以政府为核心的“单中心”反贫困政策执行模式,政府过度主导扶贫资源的分配和使用,不仅增加了寻租的可能性,也使非政府组织和农民自治组织的发展空间存在严重的不足甚至缺乏^①。家庭虽然自古以来一直是我国福利责任的主要承担者,但在全球化条件下,人类面临的社会风险日益多样且复杂化,不确定且不可预见,家庭自身的福利功能逐渐弱化。基于此,中国贫困应向政府主导下的多元参与回归,大规模动员社会化的福利参与^[19],实施福利多元主义的社会政策途径。发展型社会政策倡导实施福利多元化对农村扶贫而言,

①与政府扶贫相比,我国各种民间组织(或称非政府组织)扶贫规模较小,覆盖面窄,扶贫干预方式单一。另外我国农民组织化程度低,根据中国农业大学调查显示,我国农户参与组织的比重不到1.5%,没有参加任何组织的农户比重高达98.11%。

一方面要求福利需求的供给途径从个人、家庭、非营利组织等多个层面展开,发挥政府在扶贫中的主体地位,承担最基本的责任,为贫困农民创造更多的就业机会、制定惠及农村居民的社会政策、加强农村福利监管等;广泛动员非政府组织和非营利组织筹集民间资源,向农村贫困地区提供更多的福利。另一方面,促进农村内生型自治组织的主动成长,带动贫困农民的自组织性和参与性,由他们实施扶贫项目。

3. 实施具有“包容性”^①特征的农村福利政策,实现农村贫困人口平等、共享发展成果

发展型社会政策倡导者梅志里提出,任何社会如果在经济发展的同时没有出现相同程度的社会发展,就会存在扭曲发展。改革开放之后,我国国民经济呈现平稳较快增长,综合国力不断增强,国家不断加大统筹区域和城乡发展的力度,采取一系列的惠农政策措施,不断加大对贫困地区的扶持力度,促进贫困地区发展。我国农村居民的生存和温饱问题已基本解决。农村贫困人口占农村人口的比重从2000年底的10.2%下降到2010年底的2.8%^[20],但同时我们也发现,我国贫困人口出现了大批返贫现象,且农村尤为显著。因此,农村反贫困不能仅限于治标,解决经济贫困的种种表面病症,必须治本:消除社会排斥和扭曲发展,实施具有农村社会福利政策促进经济与社会福利融合的“包容性发展”策略。发展型社会政策认为,经济的发展必须是包容、协调和可持续的发展,其核心要义在于通过社会福利的制度性安排,消除贫困者所面临的社会排斥,实现机会平等和公平参与,使农村贫困弱势群体共享经济和社会发展成果,得到更多社会保障和社会福利。发展型社会政策推动农村社会福利包容性发展的实现,首先积极推进城乡基本公共福利服务均等化,使农村贫困群体能在平等的基础上分享发展成果^[21];其次,构建“普惠型”社会福利制度,保障农村贫困群体共享社会福利的权利;最后,倡导实施优先开发人力资源的福利政策,使农村贫困群体获取人力资本价值的“机会公平”。

参考文献:

[1] 谭诗斌. 贫困概念的经典释义: 贫困经济学理论探讨之一[EB/OL]. [2005-12-15]. <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=43400>.

[2] OPPENHEIM. Poverty: the facts[M]. London: Child Poverty Action Group, 1993: 83.

[3] TOWNSEND P. Poverty in United Kingdom: a survey of household resources and standards of living[M]. London: Allen Lane and Penguin in Books, 1979: 31.

[4] 阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒[M]. 王宇, 王文玉, 译. 北京: 商务印书馆, 2001: 16-34.

[5] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

[6] 方劲. 可行能力视野下的新阶段农村贫困及其政策调整[J]. 经济体制改革, 2011(1): 73-78.

[7] 马永华. 森的可行能力理论及其农民问题[J]. 常州大学学报, 2011(1): 26-28.

[8] 张新文. 发展型社会政策与我国农村扶贫[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2011: 43-44.

[9] 张秀兰. 中国发展型社会政策论纲[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 32-34.

[10] 斯蒂芬·德沃鲁. 社会政策是否满足了社会需求[M]//沙琳. 需要和权利资格: 转型期中国社会政策研究的新视角. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 32.

[11] 关信平. 社会政策概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004: 221.

[12] 安东尼·哈尔, 詹姆斯·梅志里. 发展型社会政策[M]. 罗敏, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 402.

[13] 林闽钢. 社会政策: 全球本地化视角的研究[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 64-65.

[14] 陈宪. 包容性增长: 兼顾效率与公平的增长[N]. 文汇报, 2010-10-14(5).

[15] 杨雪冬, 薛晓源. “第三条道路”与新的理论[M]. 北京: 社会科学出版社, 2000: 68.

[16] 魏亚萍, 魏亚丽. 发展型社会政策对我国社会政策建设的启示[J]. 新疆社会科学, 2009(3): 94-97.

[17] 李凤月. 社会福利提供主体多元化的经济学原理及启示[J]. 消费导刊, 2007(9): 37-38.

[18] 徐道稳. 迈向发展型社会政策: 中国社会政策转型研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 330-331.

[19] 张新文. 我国农村反贫困战略中的社会政策转型研究: 发展型社会政策的视角[J]. 公共管理学报, 2010(10): 93-99.

[20] 顾仲阳. 大扶贫大变化: 新世纪以来我国扶贫开发工作综述[N]. 人民日报, 2011-11-29(01).

[21] 徐承波, 陈金圣. 我国农村贫困救助立法探析: 兼谈社会救助法(草案)之完善[J]. 四川理工学院学报: 社会科学版, 2010, 25(4): 33-35.

^①2007年,亚洲开发银行首次提出“包容性增长”概念。“包容性增长”就是倡导机会平等的增长,即在保持经济的高速与持续增长的同时,通过消除由个人背景不同所造成的机会不平等,以缩小结果的不平等,促进社会的公平和共享性。