

可行能力视野下的中国城市贫困治理理念重构

Reconstructing the Ideas of China's Urban Poverty Governance in the Visual Field of Viable Capacity

何慧超¹, 李珍²

He Qin-chao, Li Zhen

(1. 武汉大学社会保障研究中心, 湖北武汉 430072;

2. 中国人民大学公共管理学院, 北京 100872)

[摘要]从可行能力视角看, 贫困意味着贫困人口缺少获取和享受正常生活的能力; 中国城市贫困的实质并不仅仅是收入低下, 就业机会丧失、人力资本不足、教育医疗匮乏、社会权利剥夺以及社会排斥等等因素都严重影响着城市贫困群体的可行能力; 中国城市贫困治理应实现理念重构, 由施恩论向权利论转变, 由效率优先向更加注重社会公平转变, 由经济援助向可行能力培养转变, 由单一救助向综合治理转变。

Abstract: Under the practical capability perspective, poverty means poor people are lacking ability of access and enjoy normal life. China's urban poverty not only equals low income, job loss, human capital shortage, lack of education and health care, social right be deprived and social exclusion. And all these have influence on practical capability of urban poverty. The concept should be rebuild that transfer from Mercy to Right, from giving priority to efficiency to pay more attention to social equity, from economic assistance to train capability, from a single management to comprehensive management.

[关键词]城市贫困; 城市贫困治理; 可行能力

Key words: urban poverty, urban poverty management, practical capability

[中图分类号]C913**[文献标识码]**A**[文章编号]**1003-8477 (2008) 11-0025-03

[作者简介]何慧超 (1970—), 男, 武汉大学社会保障研究中心博士研究生。李珍 (1956—), 女, 中国人民大学公共管理学院教授, 博士生导师。

20世纪90年代以来，随着改革开放的深入，特别是国有企业改革和产业结构的调整，在我国二元经济结构中又出现了另一个贫困问题，即城市贫困。面对日益严重的城市贫困问题，我国理论和政策研究的视角主要局限于收入低下和经济救助，而对由于经济谋生手段不足而造成的可行能力失效关注不够。随着贫困理论的深入发展，城市贫困治理实践的不断深化，迫切要求我们以全新的视野看待城市贫困问题。本文将分析贫困的焦点和注意力从收入低下转到基本可行能力的剥夺上来，将治理城市贫困的重点转到提高贫困群体的可行能力方面，讨论中国城市贫困治理的理念重构。

一、作为可行能力剥夺的贫困

“可行能力”是1998年诺贝尔奖获得者阿玛蒂亚·森在《以自由看待发展》一书中提出的一个核心概念。在该书中，作者一改传统发展观的狭隘范式，开门见山地指出：发展可以看作是扩展人们享有的真实自由的一个过程。它是涉及政治、经济、社会和文化等众多方面的一个综合过程；对发展的考察不能仅仅停留在收入的提高和经济的增长上，更重要的是消除人身束缚，消除各种人为的歧视和压迫，消除各种缺乏法治约束和权利保护的生活状况，从而有效的确保和提高人们按照自己意愿生活的能力。^{[1](p1-2)}

那么，什么是“可行能力”呢？森认为，一个人的“可行能力”(capability)指的是此人有可能实现的、各种可能的功能性活动组合。这些功能既包括物质方面，如吃得饱、穿得暖和有住所，又包括较复杂的社会成就，如参加社区生活，能够出入公共场所而不遭到羞辱困扰等。因此，在森看来，可行能力是一种自由，是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由（或者用日常语言说，就是实现各种不同的生活方式的自由）。他进一步地解释功能性活动(functionings)：“可以包括吃、穿、住、行、读书、看电视、社会参与（投票选举、在公共媒体上发表言论观点、上教堂做礼拜）等等。”“把这些活动列成一个清单，一个人的‘可行能力’，就是对于此人是可行的、列入清单的所有活动的各种组合。”^{[1](p62-63)}

阿玛蒂亚·森从可行能力的角度看待发展的理论不可避免地影响到对贫困的研究。在森看来，“可行能力”反映了选择的自由空间的大小，收入只是获得或提高可行能力的手段。尽管低收入对我们的生活有着重大影响，但贫困的实质不是收入的低下，而是可行能力的贫困。“有很强的理由用一个人所具有的可行能

力，即一个人所拥有的、享有自己有理由珍视的那种生活的实质自由，来判断其个人的处境。根据这一视角，贫困必须被视为基本可行能力的被剥夺，而这却是现在识别贫穷的通行标准。”^{[1](p85)}因此，“可行能力”剥夺才是衡量贫困状态的重要理论工具，才能够更为清楚地、全面地透视真实的和多种形态的贫困。

目前，可行能力贫困理论已经产生了重大影响，成为国际社会制定反贫困战略和政策的一个重要理论依据。1997年森帮助设计的《联合国人类发展报告》指出：“贫困不仅仅是缺乏收入的问题，它是一种对人类发展的权利、长寿、知识、尊严和体面生活标准等多方面的剥夺。”《20002001年世界银行发展报告：向贫困开战》秉承了森的思想，重新界定了贫困的含义：“贫困是指福利的被剥夺状态”。报告认为，贫困不仅仅意味着低收入和低消费，而且意味着缺少教育的机会、营养不良、健康状况差以及无权、没有发言权、脆弱和恐惧等。

二、可行能力视野下的中国城市贫困治理理念重构

中国城市贫困从表象上看为经济收入低下，但就其实质看，是机会和权利的缺乏。在经济结构转轨和社会结构转型这一特殊时期，一些人身不由己地被抛出社会运行轨道，其原因并非全部由于他们的“无能”，而主要是由于政府在推行社会变革的过程中，没有从制度上赋予弱势群体发挥能力的机会和公正权利。社会权利的不足造成机会的有限，而有限的机会则影响了经济的收入和生活质量的提高，并最终导致了贫困。基于此，治理中国城市贫困应当树立全新的工作理念，更加强调保障公民权利，更加注重社会公平，更加突出增强贫困者可行能力的发展，建立完善多层次、全方位的综合性的贫困治理体系。

理念之一：由施恩论向权利论转变。

在我国，由于受儒家思想和佛教文化的影响，个体主义贫困观一直得到广泛认同，社会普遍存在着对“不劳而获”的憎恶，把对弱者的救助看成是一种悲天悯人的慈悲行为，是对穷人的恩赐和施舍。中国古代尽管都有一些救济措施，但这些措施多是临时性的慈善之举。即便在目前的反贫困政策实施过程中，政府仍然视反贫困是一项权力而非一项社会权利执行者应尽的义务。比如，一些地区政府在制度设计和制度实施的过程中很少考虑贫困者自身的实际要求，有的歪曲理解要求低保对象参加社区公益劳动的性质和意义，把它作为一种管制手段，不讲原则地要求老年低保对象和未成年人参加义务扫雪等公益劳动；有的超负荷利用

低保对象的人力资源，将原来在市场购买的社区保洁、区域运输，甚至一些市政辅助工程的劳务转嫁给低保对象无偿承担，低保对象的劳动付出远远大于低保津贴收入，侵犯了低保对象的正当权益；还有的为解决家计调查中的难题，对居民申请救助附带许多苛刻的条件，人为规定：住楼房者不保，家中有电视不保，房屋装修者不保，用空调、手机、计算机等不保。这既剥夺了贫困人群过正常生活的自由，又限制了其进一步发展的机会。

现代社会里，人们逐渐认识到，贫困不仅是个人的事，也是社会的事。由于机会的不均等和科技进步加快、产业结构升级加速等原因，任何人都有可能陷入生活困境，社会和穷人应该共同分担贫困的责任。现代社会救助不再是国家的一种恩赐和施舍，而成为社会成员应该享有的权利。这种权利属于基本人权，即那些直接关系到个人维持生存、从事社会生活所必不可少的权利。不幸陷入贫困的人们面临生存的危机，作为社会的一员，有权要求国家为他们提供基本生活保障。当社会救助成为公民的一项基本权利后，国家就有提供这种公共产品的义务。为此，联合国大会 1948 年 12 月 10 日通过的《世界人权宣言》第 25 条规定：“人人有权享受为维持他人和家庭的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭遇到失业、疾病、残疾、守寡、衰老或其他不能控制的情况下丧失谋生能力，有权享受保障。”

因此，政府有责任以人民的社会权利和基本福祉为最高原则，突破传统“施恩论”的束缚，强化“权利论”的观念，确立与市场经济体制相适应的现代城市贫困治理价值观念。同时，政府应加强政策引导，加强宣传，广泛动员，积极争取广大公民的参与，使全社会价值建设的主体行动起来，通过长期复杂的文化互动，真正在全社会确立起以“权利论”为核心的城市贫困治理理念，为城市贫困治理体系的建立完善奠定坚实的思想理论基础。

理念之二：由效率优先向更加注重社会公平转变。

效率多一点，还是公平多一点，决定着城市贫困治理政策的基本方向，关系着城市贫困群体可行能力的全面发展。20 世纪 80 年代至 90 年代初期以来，在效率与公平的关系上，我国主要提“效率优先、兼顾公平”。这一提法，如果说放在初次分配领域还具有一定的历史合理性的话，但被泛化并覆盖到再分配领域，其负面影响则不可低估。首先，它同社会主义和谐社会以人为本的基本理念

相抵触，其次，它忽略了政府对于社会成员应尽的责任，再次，它直接导致社会贫富差距越来越大。其最终结果是，城市贫困群体基本需求得不到有效满足，可行能力得不到有效开发，社会尊严得不到有效保证，人民群众共享改革发展成果自然也就成了一句空洞的口号。

基于此，党的十六大以来，中央从我国面临的新的经济社会矛盾出发，明确提出“在经济发展的基础上，更加注重社会公平”。^[2]公平与效率关系提法的改变，对城市贫困治理政策的选择具有重要的导向作用，也就是说，在选择制定城市贫困政策时，要更加注重社会公平，根据社会发展的不同阶段，针对不同对象，提出既有利于社会发展，又有利于人的发展的公平的对策建议和制度设计。具体来讲，一方面要着眼于“规则公平”的制度建设。公平首先应当是规则的公平，这是实现社会公平的前提和基础。国家应通过法律制度建设干预调节资源占有，减少体制性因素导致的不公，为每一个社会成员的自由发展提供公正平等的机会和平台。另一方面要加大对贫困群体的扶助力度。从公平合理分担社会改革的风险和成本角度出发，社会应当加大对贫困群体扶助的力度，对他们参与社会财富分配提供特殊政策的倾斜和保护，让他们分享更多的改革发展成果。

理念之三：由经济援助向可行能力培养转变。

从可行能力的视野看，保障被救助者的生存并不是现代城市贫困治理的最终目的。在保障生存的基础上，着眼于治本脱贫与发挥人的潜能，通过各种配套救助和社会工作，给城市贫困阶层以“脱贫致富”的可行能力，帮助其通过自助，融入主流社会，这才是制度的目的。

20世纪90年代以来，我国政府采取了一系列措施，加大了城市反贫困力度，有效地缓解了城市贫困，保证了绝大部分城市贫困人口的基本生活。但从总体看，仍局限于收入贫困和经济救助，即仅仅以收入为标准衡量贫困，消除贫困的政策也主要是利用各种形式的现金收入再分配。由于只关注与个体特征无关的收入低下，而漠视由于经济谋生手段不足而造成的能力失效，遮蔽了我们对城市贫困背后的关注。因此，有必要将城市贫困治理的注意力从改变贫困的手段（means）（通常指收入）转移到人们希望实现的最终目标（ends），亦即转移到人们实现他们有理由珍视的实际生活的自由。

从可行能力剥夺看待贫困及其治理，不仅具有基础性的理由，同时还具有工

具性理由。与用收入低下作为转移支付和补贴的标准相比，聚焦于可行能力剥夺对于防止激励机制的扭曲具有某种优势。“因为收入很容易被隐蔽起来，特别是在多数发展中国家。如果政府仅仅按照人们的贫困程度发放补助金（而让人们自己去支付医疗保健、教育设施的费用等），就很可能发生相当程度的信息扭曲。”

[1] (p127) 首先，人们通常不大愿意单纯从策略出发，而故意不去上学，或使病情加重，或制造营养不良。理性和选择的优先顺序通常使人们不愿意故意扩大这些基本的剥夺状况。其次，导致可行能力剥夺的原因往往比收入剥夺深层得多，而且对他们很不容易出于某种策略考虑而作假。例如，身体残疾、年老、与性别有关的因素等等，是可行能力短缺的特别重要的原因，因为它们是人们自己所不能控制的。再次，针对可行能力剥夺的扶助政策，往往要求扶助对象参与一定的工作和付出一定的努力，只有那些极端贫困、急需用钱、愿意努力工作的人，才会自愿地接受这种机会。最后，聚焦于可行能力剥夺的策略，更加强调公共提供的医疗保健和教育等服务设施。这些服务通常不可转移、不可出售，除非一个人实际上真的需要它们，否则就没有什么用处。从这个意义上讲，针对可行能力状况提供扶助，可以减少激励性扭曲的程度，使得政策对象的选择变得容易一些。

理念之四：由单一救助向综合治理转变。

从可行能力的视角看，“值得我们珍视的各种能力与功能有很多。因此，贫困的能力观必定是一个多维的观点。”^[3]城市贫困群体的生活与普通人一样，除了物质生活还有精神生活，除了生存的需要还有发展的需要。与之相适应，困难群众对社会救助的需求，也是多层次、多种多样的，尤其是随着社会的不断发展，绝对贫困逐步向相对贫困转变，城市贫困群体的食物短缺问题已基本得到解决，诸如起码的教育、医疗、住房、就业技能培训、文化以及对人的精神关怀等基本需求越来越迫切。

但是，目前的城市贫困救助，一是对象主要局限于低保群体，而收入略高于“低保群体”的“低保边缘群体”的生活则往往被忽视；二是内容单一，除了现金和物品的救助外，其他救助很少，精神上的慰藉更少；三是方式单调，局限于政府的力量，社会资源发动不够。导致许多城市贫困群体尽管得到了现金和物品救助，暂时解决了困难，但因很少得到精神关怀，对生活缺乏信心；还有一些城市贫困群体没有发展后劲，一旦政府部门救助的钱物用完后，马上又因种种原因

返贫，甚至形成“贫困——救助——脱贫——返贫”的恶性循环。

基于此，有必要探索综合性的城市贫困治理路径。首先，城市贫困救助的对象范围应有所扩大。目前城市专项救助制度中救助对象的确定大都建立在是否享受最低生活保障制度的基础上，这对于收入略高于“低保群体”的“低保边缘群体”来说显然是不公平的，导致这些“低保边缘群体”产生一定的相对剥夺感。改变这一现状，就必须改变凭借一张“低保证”来有选择救助对象的做法，使救助范围覆盖到所有应该得到帮助的全体城市居民，满足所有救助对象的特殊需要。其次，城市贫困救助的内容应当是多方面的。在我们的现行制度中，在教育、住房、医疗等方面也不是没有考虑，一般的政策措施都是让具体工作部门对贫困户实行以“减免”为特征的优惠政策，但在执行中还是有很大的难度，有很大部分贫困对象的特殊需要不能得到满足。因此，中国的城市社会救助在保证低收入群体维持生存和最低生活的需求之后，应该将目光转向医疗、教育、住房等涉及可行能力方面，向建立综合性的社会救助制度的更高目标努力。再次，城市贫困救助的方式应当是全方位的。做好城市贫困救助工作，不仅要熟悉关于救助的政策和制度，更需要运用专业的社会工作知识、助人的理念方法与城市贫困群体进行沟通、交流；不仅要实行物质救助，更要传递自助的精神，让城市贫困群体重新成为生活的强者，点亮心中的希望之灯。此外，政府部门要鼓励、引导、组织社会力量参与社会救助，积极开展结对帮扶、社会互助、邻里互助等活动，培养困难群众的“造血”功能，让困难群众掌握一定的就业、创业技能，帮助困难群众提高改变生存状况的能力。总之，通过整合政府和社会资源，形成基本保障、广泛覆盖、多个层次、逐步统一的城市贫困治理体系。

[参考文献]

- [1]阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002.
- [2]中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[Z]. 北京：人民出版社，2006.
- [3]阿玛蒂亚·森. 论社会排斥[J]. 经济社会体制比较，2005，（3）.