

# 相对贫困与治理的长效机制： 从理论到政策\*

李棉管 岳经纶

提要: 相对贫困理论与绝对贫困理论经过激烈的争论,开始走向和解。相对贫困研究的最新趋势是走向“双向运动”,一方面持续拓展社会视角的维度,另一方面也将“基本生活需要”纳入分析范畴。“双向运动”影响了相对贫困理论的视角和指标,形成了低线和高线两种类型的相对贫困界定。中国的相对贫困治理积累了一些地方经验,但是由于缺乏社会视角而延续了绝对贫困的治理思路。构建中国相对贫困治理的长效机制,需要综合考虑相对贫困的维度和社会政策的取向。

关键词: 相对贫困 双向运动 长效机制 政策框架

改革开放以来,尤其是实施精准扶贫战略以来,中国的反贫困工作取得了历史性成就。2013-2019年我国农村年均减贫人数达1300万人以上,按现行国家农村贫困标准测算,2019年末全国贫困人口为551万人,贫困发生率由2012年的10.2%下降为2019年末的0.6%(国家统计局2020)。截至2020年2月底,全国832个贫困县中已有601个县宣布摘帽,另有179个县正在进行摘帽退出检查(习近平,2020)。中国的脱贫攻坚已经取得决定性成就,意味着贫困的性质和状态发生了新变化,反贫困战略需要适时调整。党的十九届四中全会做出了“坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”的总体部署。2020年后,相对贫困治理成为反贫困的中心工作,建立解决相对贫困的长效机制是决策者和学术界面临的紧迫任务。

十九届四中全会前后,一些经济发达地区已开始相对贫困治理的自主探索。但总体而言,我们对以相对贫困治理为目标的政策转向还缺乏必要的经验和准备(王晓毅,2020)。自20世纪90年代起,中国学

---

\* 本文是国家社会科学基金项目“‘社会政策时代’的中国福利体制属性及其发展趋势研究”(16BSH134)和教育部基地重大课题“社会政策创新与共享发展”(16JJD630011)的阶段性成果。

术界逐步引入了相对贫困的概念(李强,1996;周彬彬,1991),开始在城乡协调发展的意义上讨论相对贫困的治理问题(孙立平,2001)。但是由于我国的反贫困努力长期聚焦在绝对贫困领域,近三十年来相对贫困研究没有取得相应的学术进展。迄今为止,国内学术界对相对贫困的理解仍然模糊且存在分歧,这将不利于相对贫困治理长效机制的建立。本研究将从学术史的角度澄清相对贫困的实质性含义,借鉴相对贫困治理的国际经验和中国反贫困实践的历史经验,尝试构建中国相对贫困治理的长效机制。

## 一、争论与和解:相对贫困的历史与趋势

在贫困研究的最初阶段,社会视角占据了重要地位。“现代贫困研究之父”查尔斯·布茨(Charles Booth)将社会不平等引入到贫困研究中,并以“社会可接受的生活状态”作为贫困的衡量标准(转引自Glennerster,2004a:18-21)。即使是在“绝对贫困”研究的奠基人西伯姆·朗特里(Seebohm Rowntree)的研究中,<sup>①</sup>“次级贫困”(secondary poverty)的概念也体现了社会视角(Veit-Wilson,1986)。随着朗特里转向食物预算研究,社会视角被排斥出贫困研究的视野。他的初级贫困(primary poverty)概念被视为绝对贫困研究的发端。本质上,绝对贫困是一个生理视角的概念,考察的是营养与生存的关系(Lister,2004:21)。

随着相对贫困概念的提出,社会视角被重新带回了贫困研究。彼得·汤森(Peter Townsend)认为,绝对贫困概念忽视了“人类需要”的社会和文化嵌入性,“需要”和“贫困”都是社会建构之物。据此,汤森提出了他具有深刻影响的相对贫困概念(Townsend,1979:31)。

当人口中的个人、家庭和群体缺乏足够的资源来获得他们所属社会的饮食类型、参加社会公认的活动或拥有得到广泛认可的生活条件和便利设施时,他们可以说是处于贫困之中。他们的资源严重低于一般个人或家庭所支配的资源,实际上,他们被排斥在普通的生活模式和活动之外。

---

<sup>①</sup> 实际上,朗特里本人更倾向于使用“初级贫困”这个与绝对贫困类似的概念。

围绕“需要”的生理驱动与社会建构问题,学术界展开了激烈的争论。相对贫困概念的支持者对生理视角的“必需品”进行了解构,论证了这些“必需品”之所以成为必需品往往是基于一种社会建构的“共识”,甚至连“食物都是被‘社会化’的”(Townsend, 1993: 31)。所谓的贫困者就是那些“文化上被吸纳进来”而“结构上被排斥出去”的社会成员(Young, 1999)。面对相对贫困支持者的质疑,绝对贫困倡导者的立场有所改变。朗特里承认,“基本需要”不仅有生物驱动也有社会基础(Veit-Wilson, 1986),但是在他所处的时代,突出的物质贫困问题掩盖了社会文化驱动的需要(Lister, 2004: 27)。

相对贫困的界定受到绝对贫困概念的深刻影响。阿玛蒂亚·森认为,并非任何社会不平等现象都属于贫困问题,因为“贫困概念存在一个不可还原的绝对内核”,这个“贫困内核”就是饥饿与营养不良(Sen, 1983: 159)。离开了贫困内核,相对贫困研究就容易走向两种形式的悖论。一种是“纳伪悖论”。如果一个社会的不平等并没有影响到任何人的社会参与,这种差距就不会生产出相对贫困(Lister, 2004: 23)。另一种是“弃真悖论”。当一个国家经济整体严重下滑时,事实上的贫困人口必然会增加,但是收入比例法的计算方式可能会导致真实的贫困无法得到统计(Sen, 1983)。在贫困内核及相对贫困悖论概念的影响下,相对贫困概念的支持者开始重新思考绝对贫困概念的价值,并对相对贫困测量方法进行了重构。

经过激烈争论之后,两种有关贫困的理解开始走向“和解”(Lister, 2004: 28-33)。阿玛蒂亚·森在承认贫困内核的基础上,将社会权利、社会参与机会等维度统一到“可行能力”的理论框架之下,形成对贫困问题的整体理解(Sen, 1999)。此后,这种和解朝着贫困层次分析和贫困维度分析两个方向发展。多亚尔和高夫(Doyal & Gough, 1991: 156-159)的“中间需要”理论、联合国的“总体贫困”概念和世界银行提出的“社会贫困线”均是贫困层次分析的典范。同时,相对贫困支持者承认,只有将贫困内核与社会不平等结合起来,才能对贫困问题形成全面的认识。“多维贫困”无论在理论上还是在政策上都获得了越来越多的支持(Alkire et al., 2011; Bray et al., 2019)。

这种和解将生理和社会视角结合起来,共同服务于贫困问题研究。在此背景下形成了相对贫困研究的最新趋势,一方面持续拓展社会视角的分析维度,另一方面将贫困内核也纳入分析范畴。这一发展趋势

不仅影响了相对贫困研究的维度与指标,而且在事实上形成了对两种类型的相对贫困认识,并对相对贫困治理产生了系统化的政策要求。

## 二、相对贫困的社会之维:视角与指标

社会视角是相对贫困理论安身立命的根本,是否在社会关系尤其是权力关系的视野中展开对社会不平等及其后果的分析,是相对贫困理论与绝对贫困理论的根本区别(Jones & Novak,1999)。这一社会视角表现为以下三个方面。

首先,相对贫困是社会比较的结果,这种社会比较往往与社会不平等或相对剥夺高度相关。汤森指出,“相对剥夺是指人们无法得到完全或充分的生活条件,包括饮食、便利设施和服务等,使他们无法发挥作用、无法参与人际关系以及遵循社会成员所期望的习惯行为”(Townsend,1993:36)。在进行社会比较时,有三点要注意:一是相对贫困的动态性。“体面生活”的界定与总体经济社会状况往往同频变化,社会要特别关注那些跟不上社会发展步伐的人(Donnison,1982:226)。二是相对贫困的空间性。“社会可接受的生活状态”所说的“社会”往往是指“当地化”的生活空间(Townsend,1987:99)。三是相对贫困的群体性。性别、种族、年龄、职业等各种维度都可区分出优势群体和相对剥夺群体(Lister,2004:23)。

其次,相对贫困与“社会排斥”密切相关。经济不平等是社会不平等的表现,而社会不平等又是社会排斥的结果。社会排斥与贫困之间的关系如此紧密,以至于欧盟直接用“社会排斥”来替代“贫困”概念(Berghman,1997),这一替代使社会排斥的概念深深嵌入了欧盟一系列的社会政策话语体系中,导致了社会政策的重大转型(杨团,2002)。需要指出的是,即使是在欧洲国家,学者们对社会排斥的理解也存在分歧。希拉里·西尔维区分出欧洲三种关于社会排斥的政治哲学:“社会团结范式”“专业化范式”与“垄断范式”(Silver,1994)。

最后,相对贫困可以采取单一维度(如收入)的测量,也可以采取超越物质贫困的多维贫困测量。但是,“需求的社会性”决定了多维贫困测量应当发挥更大的作用。严格来说,多维贫困与相对贫困之间并不能直接画等号。但是,汤森认为,相对贫困是一个典型的多维贫困概

念,它几乎包含了社会生活的所有重要方面(Townsend,1993:36)。就人类的“基本需要”而言,物质满足很重要,但社会性的需要同样重要(Veit-Wilson,1999:85),且物质性的需要是嵌入在社会语境之中的(Townsend,1993:31)。测量相对贫困不仅要测量收入,而且还要测量社会参与、公共服务、市场参与和自我认知等维度。

学术界对多维相对贫困的认识是一个持续推进的过程。鲍伯·鲍尔奇有关“贫困金字塔”的学说是一个重要的多维贫困理论(Baulch,1996)。金字塔的顶点是个人的收入或消费状况,是贫困的外在表现。第二层是公共资源、公共设施、公共服务的可及性,揭示了个人境遇与社会结构之间的关系。金字塔的底部是贫困者的主观体验,包括尊严和自主性等。李斯特的“贫困轮”理论对上述研究进行了拓展(Lister,2004:8)。“贫困轮”的中心是物质短缺,向四周发散开来,依次涉及到“无尊严”“污名化”“他者化”“权利排斥”和“无话语权”等具体指标。汤姆林森和沃克论证了“经济压力”“公共参与不足”和“社会隔离”等维度在贫困测量上拥有各自不同的权重(Tomlinson & Walker,2009)。十年后,布雷与沃克等人在一项跨国比较研究中对上述指标进行了完善,提出了个体体验、社会关系和生活状况三个方面的九个维度,并命名为“贫困的隐藏维度”(Bray et al.,2019)。

一些国际组织也提出了各自更易操作的测量指标。国际劳工组织将健康状况、教育与物质贫困作为贫困测量的核心指标。联合国的人类发展指数则将参与社会和市场的机会、过上有尊严的生活、保持健康和自主性等要素整合进贫困测量。随后,联合国开发计划署于2010年界定了多维贫困指数(Multidimensional Poverty Index,MPI),该指数由健康状况、教育获得状况和生活标准三个维度构成(Alkire et al.,2011)。

表1 部分国际组织及学者的相对贫困测量指标

	欧盟: 收入比 例法	世界银 行:社会 贫困线	国际劳 工组织: 多维贫困 测量	联合国: 多维贫 困指数	鲍尔奇: 贫困金 字塔	李斯特: 贫困轮	布雷等: 贫困的隐 藏维度
物质剥夺	√	√	√	√	√	√	√
教育机会剥夺			√	√	√	√	√
健康状况			√	√	√	√	√

续表 1

	欧盟: 收入比 例法	世界银 行: 社会 贫困线	国际劳 工组织: 多维贫困 测量	联合国: 多维贫 困指数	鲍尔奇: 贫困金 字塔	李斯特: 贫困轮	布雷等: 贫困的隐 藏维度
制度排斥					√	√	√
社会参与					√	√	√
污名化和羞耻感					√	√	√
无话语权						√	√
身心苦难					√	√	√
日常应对							√
社会矮化							√
无体面的工作							√

说明: 为了便于比较,我们将比较框架总体上统一到布雷等人的“贫困的隐藏维度”理论框架之下( Bray et al. 2019)。但是由于国际劳工组织和“多维贫困指数”对“教育”和“健康”进行了特别强调,我们将这两项单列出来。在布雷等人的“贫困的隐藏维度”理论框架中,这两项被包含在“制度排斥”中。

### 三、低线相对贫困与高线相对贫困

相对贫困研究的最新趋势是走向“双向运动”,在持续拓展社会维度的同时,将“基本生活需要”也纳入进来,形成“双核驱动”的研究格局。双向运动形成了两种认定相对贫困的思路。一种是与绝对贫困比较而言的相对贫困,另一种是与社会一般状况比较而言的相对贫困。我们将其分别称为“低线相对贫困”和“高线相对贫困”。

#### (一) 低线相对贫困

“低线相对贫困”的参照群体是绝对贫困人口。一些社会成员的经济收入比绝对贫困线稍高,但是现有的收入水平不足以支撑“正常”或“体面”的社会生活,由此陷入贫困境地。“低线相对贫困”就是在绝对贫困线的基础上,综合考虑边缘社会群体的其他社会支出而制定的一条与绝对贫困线有关联但又超出绝对贫困线的新贫困线,将那些无法体面参与社会的成员纳入相对贫困的范围。

低线相对贫困概念可追溯至朗特里的“次级贫困”概念。朗特里虽然被认定为绝对贫困概念的主要代表者,但是他在学术生涯早期所

提出的“次级贫困”概念实际上是一个社会比较的概念。一些社会成员的收入虽然能够满足基本生理生存的需要,但却无法恰当地承担社会角色、充分地参与社会,他们仍然是贫困的(Glennerster 2004a: 23)。

正是在朗特里“次级贫困”概念的启发下,相对贫困概念的提出者汤森建议以社会救助标准的1.4倍作为英国的另一条贫困线。这一标准既满足了贫困者的基本物质生活需要,又考虑到了贫困者社会参与的需要( Abel-Smith & Townsend, 1965)。英国政府也曾采纳以社会救助标准的1.4倍作为英国“低收入家庭”的认定标准(Walker, 2014: 17)。在美国的食品券项目中,联邦贫困线的130%是另一条重要的“贫困线”,毛收入低于该线的家庭可获得食品券援助;此外,家庭收入低于联邦贫困线130%的儿童可以享受免费早餐和午餐,收入在联邦贫困线130% - 185%的儿童可享受低价伙食(姚建平、朱卫东 2005)。

在中国社会政策史上产生过重要影响的“低收入家庭”或“边缘贫困人口”等概念与“低线相对贫困”概念有着紧密关联。在农村,虽然中央政府在2011年通过大幅提高贫困标准的方式将“低收入对象”和“贫困人口”合二为一,但随着精准扶贫政策的推进,实践中在建档立卡贫困户之外又区分了“贫困边缘户”或“边缘易致贫户”,并为他们提供不同的帮扶措施。在城市,“低收入家庭”仍然是民政部门贫困认定的重要标准。在不少城市现有的贫困帮扶框架中,除了不能获取现金救助以外,住房救助、医疗救助和教育救助等其他服务型救助都对低收入家庭开放。这样一种政策历史为我国建立新的“相对贫困线”奠定了一定的政策基础。一些国内学者认为,以绝对贫困线的一定倍数划定相对贫困线,或根据“人的基本需要”来动态调整贫困线,既有历史基础,又符合我国当前的财政现实(汪三贵、曾小溪 2018)。

然而,低线相对贫困也存在一些难以回避的难题。第一,对社会不平等的敏感性不足。低线相对贫困的参照对象是绝对贫困人口而非社会一般生活状况,它本质上仍是“收入维持”的思维逻辑,在一定程度上与当今社会理解相对贫困的社会不平等视角存在差异。第二,各个国家在制定社会救助标准时,除了考虑基本生活需要之外,也可能纳入财政和政治的考量,社会救助标准的一定倍数不一定能反映相对贫困者社会参与的需要。第三,各个国家或地区的社会救助标准差异较大,社会救助一定倍数基础上的低线相对贫困不易进行国际比较。或许是基于以上原因,英国政府最终放弃了社会救助标准的1.4倍这条

相对贫困线,转向使用收入中位数的60%这一“高线相对贫困”标准。<sup>①</sup>

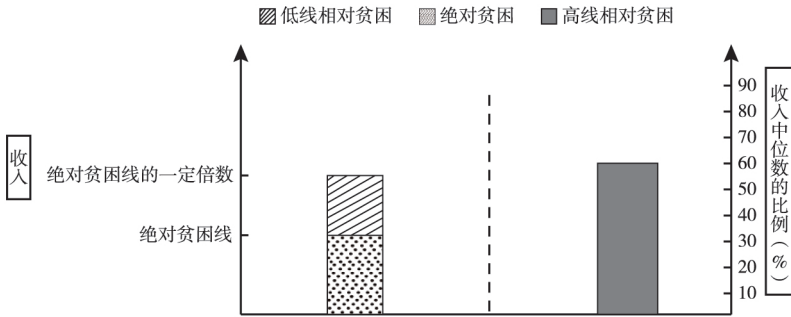


图1 低线相对贫困与高线相对贫困的认定方式(收入维度)

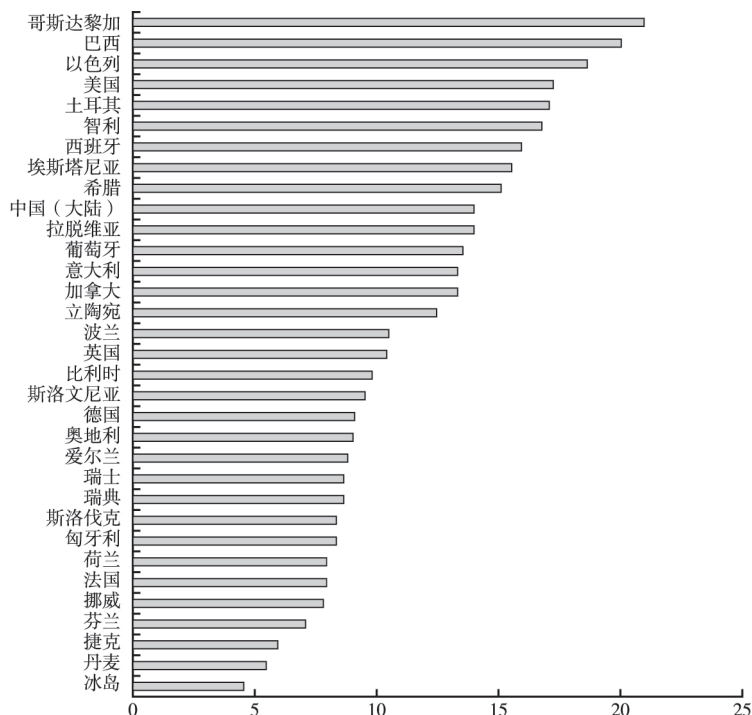
(二) 高线相对贫困

“高线相对贫困”的比较参照系是社会主流生活状况,生活状况低于一般生活水平一定比例的社会成员将被纳入相对贫困范畴。20世纪80年代初,欧盟委员会的一项报告第一次将“中等收入”与“家庭需要”联系起来(Van Praag et al., 1980)。后续的研究检验了收入中位数不同比例下的贫困发生率,为欧盟正式提出以收入中位数的50%作为相对贫困线奠定了基础(Smeeding et al., 1990)。2002年,欧盟15个成员国中有11个国家在反贫困行动中以收入中位数的50%作为标准(Atkinson et al., 2002: 95)。英国从使用收入比例法伊始,采用的便是收入中位数的60%。可能的原因是英国大量人口的收入处于收入中位数的50% - 60%(Spicker, 2012)。收入比例法获得了广泛认同,被称为“国际贫困标准”(Callan & Nolan, 1991)。

研究者以家庭收入中位数的50%为相对贫困测量标准,对世界上部分国家的相对贫困发生率进行了比较(如图2所示)。以家庭收入中位数的50%为标准来测量,世界各国的相对贫困发生率呈现出较大差异,总体上呈现出与艾斯平-安德森福利体制分析相一致的聚合特征。北欧、欧洲大陆和自由主义福利体制国家的相对贫困发生率依次增加(Walker & Yang, 2020)。2013年中国大陆的相对贫困发生率

① 其中的部分原因分析基于对英国数位教授的邮件咨询。





资料来源: Walker & Yang 2020。

图2 世界部分国家的相对贫困发生率(2013年)

(14.0%)处于中等偏上水平,调节收入不平等是我国相对贫困治理中的重要议题。

学术界对收入比例法也存在一些质疑。一是收入不平等是否能反映贫困的本质。收入比例法是基于社会不平等,而不是基于社会生活的实际需要而设计的,这一标准有可能脱离贫困者的实际生活而转变为一场数字游戏(Spicker 2012)。二是收入比例法是否能反映贫困的全貌。收入比例法仅仅关注经济不平等,对其他社会维度不加关注,而相对贫困早就超出了单一的收入维度的测量,成为一个多维贫困的概念(杨团, 2002; Spicker 2012)。关于多维相对贫困中各维度之间的关系,目前存在三种解决方案:一是针对每一个维度分别设定相对贫困线,只要社会成员在任何一个维度上低于该线,那他就是相对贫困者;二是测量社会成员陷入相对贫困线以下的维度的数量,维度越多贫困

程度越深;三是将社会成员在每一个维度上的分布状况进行加权计算获得相对贫困指数(王小林、冯贺霞 2020)。

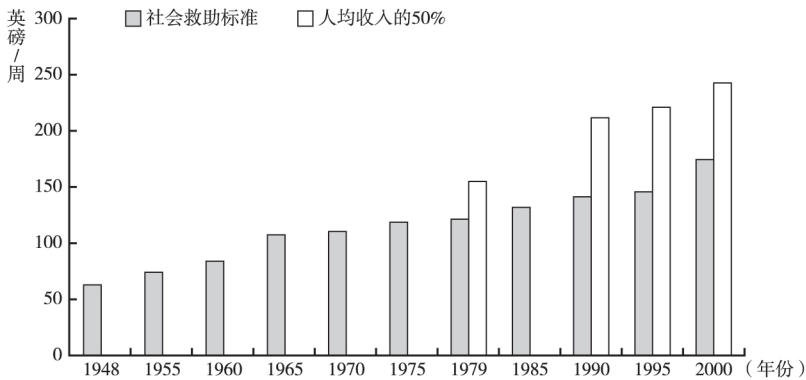
(三) 两种相对贫困的关系

低线相对贫困与高线相对贫困的差异直观上表现为比较对象的不同,而实际上是反映了两种观察相对贫困的差异性视角。低线相对贫困是一种典型的“收入维持”视角,是在维持“必要(体面)生活水平”的资源需要层面上界定贫困标准;高线相对贫困则是社会不平等视角,阶层差距和社会排斥是其关注的核心。从这个意义上说,低线相对贫困与高线相对贫困是存在本质差异的两种相对贫困标准(见表2)。

表2 低线相对贫困与高线相对贫困的差异

	低线相对贫困	高线相对贫困
贫困理念	体面生活需要( needs)	社会不平等( inequality)
参照对象	绝对(极端)贫困人口	社会一般生活水平
致贫原因	收入不足	收入不平等
缓解方式	收入维持	减少不平等

“体面生活需要”与整体社会经济发展状况高度相关。随着经济社会发展水平的变化,社会对于“体面生活需要”的界定也在发生变化。



说明: 图中数据根据 2000 年不变价格计算。  
资料来源: Piachaud & Webb 2004: 38。

图3 英国社会救助标准与人均收入 50% 之间的关系(1948 - 2000 年)

无论低线相对贫困界定在什么水平,它都一定会在人均收入中占据一定的比例。研究者以英国的贫困标准变化为例,统计了社会救助标准与人均收入的50%这两条贫困线之间的比例关系和共变关系(见图3),低线相对贫困(如社会救助标准的一定倍数)与高线相对贫困(如人均收入50%)之间的数量关系可以从推算出来。

如图3所示,在有统计的年份中,英国社会救助标准占人均收入50%的比例从0.66%(1995年)到0.78%(1979年)不等,但总体变化相对稳定。按照低线相对贫困的界定方法,以社会救助标准的一定倍数(如1.4倍或1.5倍)作为相对贫困线,低线相对贫困标准与高线相对贫困标准相差无几(如1990年和1995年),甚至会超过高线相对贫困标准(如1979年和2000年)。进入20世纪后期,英国通过“预算标准法”(如社会救助标准)所确定的贫困标准与收入比例法(如收入中位数的60%)所确定的贫困标准越来越接近,尽管两者采取的是完全不同的视角和方法(Piachaud & Webb 2004: 42)。

研究表明,低线相对贫困与高线相对贫困相比较,并不一定表现为贫困标准绝对数值低,从本质上说,这是两种相对贫困对象的比较。两条相对贫困线日趋接近的事实表明,尽管人们从不同角度来评价相对贫困,但一个共识性的“贫困事实”是客观存在的。

在中国,相对贫困治理尚处于探索阶段,针对低线相对贫困和高线相对贫困关系的专门研究还十分少见。有些研究者从全国层面进行了测算。他们认为,如果以国民可支配收入平均数的40%作为高线相对贫困线,2017年中国农村贫困标准和城市低保的平均标准应分别相当于当年该线的26%和61%(Walker & Yang 2020)。这意味着如果采纳高线相对贫困标准,原来的贫困标准需要大幅度提升。但是,考虑到我国地区之间和城乡之间经济社会发展水平的巨大差异,用当地可支配收入的中位数与当地的社会救助一定倍数为标准相比会更有意义。

#### 四、相对贫困治理的本土实践:模糊政策目标下的地方探索

虽然在全国层面上我国以前的反贫困主要聚焦在绝对贫困领域,但是部分经济发达地区的反贫困举措已经具有了相对贫困治理色彩。个别地区甚至将相对贫困及其治理写入了地方性文件。总结和反思这

些地方实践对即将全面展开的相对贫困治理具有重要意义。

在贫困标准制定和扶贫举措落实过程中,央地关系需要得到重点关注。在扶贫政策落实过程中,央地关系主要表现为中央监控和地方自由裁量权问题;在贫困标准制定方面,央地关系主要表现为国家统一标准与地方经济社会差异的矛盾。事实上,国家统一的贫困标准(如2011年的贫困标准为人均年收入2300元)对于中西部农村具有普遍意义,但是在经济社会发展条件优越的省份则需要重新划定贫困线才能更切合本地实际。正是在这一探索中,相对贫困治理的雏形在地方实践中开始出现。

与中国学术界对“相对贫困”的知识积累不足形成对照的是,地方政府对相对贫困的认识经过了一个从模糊到逐渐清晰的过程。

在最初的探索实践中,地方政府对相对贫困持有的是朴素的认识,即认为比国家统一贫困标准更高的标准就是相对贫困标准。例如,在第二轮扶贫开发“双到”阶段(2013-2015年),广东省明确使用了相对贫困的概念,并将农民年人均可支配收入3480元作为相对贫困标准,这是一个高出国家贫困线的地方标准;2013年,浙江省将贫困标准划定为家庭人均年收入4600元,相当于国家贫困线的两倍;江苏省在2015年完成4000元标准下的低收入人口脱贫工作以后,将贫困标准提升为家庭人均年收入6000元。从字面意义上理解,地方政府的上述操作与低线相对贫困的概念较为相符。但是,低线相对贫困是一个科学概念,因为“满足体面生活需要”是要经过科学测量才能界定的范畴。且地方政府界定的“低线相对贫困”是与国家统一的绝对贫困标准展开比较,而不是与本地绝对贫困标准展开比较的,这在某种意义上难以反映相对贫困复杂的“空间性”。“低线相对贫困”不仅会影响相对贫困概念的有效性,而且会带来认识上的混乱。

经过短暂的前期探索,收入比例法在某些地区被引入对相对贫困的界定,国内相对贫困治理实践开始具有了较明确的“高线相对贫困”的倾向。2016年广东省出台《中共广东省委广东省人民政府关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》(以下简称《意见》),明确采用2014年农村居民年人均可支配收入(12246元)的33%(约4000元)作为相对贫困标准,收入比例法被正式引入对相对贫困的认定。《意见》同时规定,相对贫困的脱贫标准为人均可支配收入不低于当年全省农村居民人均可支配收入的45%,该标准一直沿用至今。与此同

时,来自民政部门的“低收入人口”概念也一直在被使用,家庭人均年收入高于低保线但低于低保线 1.5 倍的人口被纳入“低收入人口”并可获得相应的社会救助,形成了低线相对贫困标准和高线相对贫困标准并存的局面。近两年,广东省在部分地区(如江门市)试点“两线合一”改革,推动低线相对贫困标准和高线相对贫困标准的统一,政策实验的成效有待观察。

在理论上,由于对相对贫困的认识还比较模糊,我国部分地区正在开展的本土性相对贫困治理实践虽然进行了一些自主性探索,但是总体上延续了过往绝对贫困治理的思路和方法,主要从以产业发展为核心的发展取向和社会救助为核心的保护取向两方面进行反贫困干预,从绝对贫困治理阶段延续下来的开发式扶贫在缓解相对贫困过程中仍然是最重要的路径,总体上体现了“在发展中解决贫困问题”的思路和逻辑。产业开发、扶贫搬迁、就业帮扶、资本下乡、小额信贷等扶贫开发方式在各省市的相对贫困治理中居于核心地位(左停等,2019)。与此同时,作为我国反贫困战略两大支柱之一的社会保护取向的扶贫模式也在不断推进。总体来看,这些地区通过提高社会救助标准,将“贫困边缘群体”纳入原有的反贫困政策体系并拓展社会救助的服务项目,以此来实现对无劳动能力贫困群体的社会保护(邢成举、李小云,2019;左停等,2019)。

我国的反贫困实践已经证明,用发展与保护“两条腿走路”的方式是有效的绝对贫困治理模式,这一经验在相对贫困治理中理应得到借鉴。但是,如果完全忽略绝对贫困与相对贫困的区别,可能会降低相对贫困的治理效率。具体而言,当前开展的地方性实践有两方面问题需要反思。第一,缓解社会不平等尚没有成为明确的政策目标。虽然部分地区的本土实践已经尝试采纳收入比例法,在“高线相对贫困”的意义上界定贫困群体,但是对于高线相对贫困的核心关切——社会不平等——还没有形成清晰的治理思路。第二,多维贫困仍没有得到足够重视。社会视角下的相对贫困往往是一个多维贫困的概念,物质贫困是相对贫困的重要内容但不是相对贫困的全部含义。公共服务、参与机会、健康获得、自我认知等维度在现有的相对贫困评估与干预中仍然被边缘化。

基于以上认识,我们认为,“后 2020 时代”的相对贫困治理需要跳出绝对贫困的局限来构建系统性、创新性的相对贫困治理机制。

### 五、2020 年后的相对贫困治理: 构建系统化长效机制

对绝对贫困与相对贫困这两种贫困的理解界定了国家在反贫困中的职责,反映了政府在特定时期的执政理念。相对贫困概念意味着国家需要在减少社会不平等和促进社会整合等方面做出更多的努力 (Lister 2004: 34 - 35)。

在当前形势下提出建立解决相对贫困的长效机制议题,与我国当前的社会主要矛盾高度相关:相对贫困是不充分的发展和不平衡的发展共同导致的结果。不平衡发展意味着部分社会成员落后于社会整体发展,没能共享经济社会发展的成果;不充分发展意味着部分成员的发展能力没能被激发出来,无论在个体层面还是政策层面都需要赋权。解决相对贫困问题需要在“不平衡”和“不充分”两方面同时发力,还要做好社会保护以及制定有效的社会发展政策。根据贫困认定的维度和反贫困政策的取向,治理相对贫困的社会政策可以被划分为四种类型:物质贫困治理和多维贫困治理、保障性政策和发展性政策。

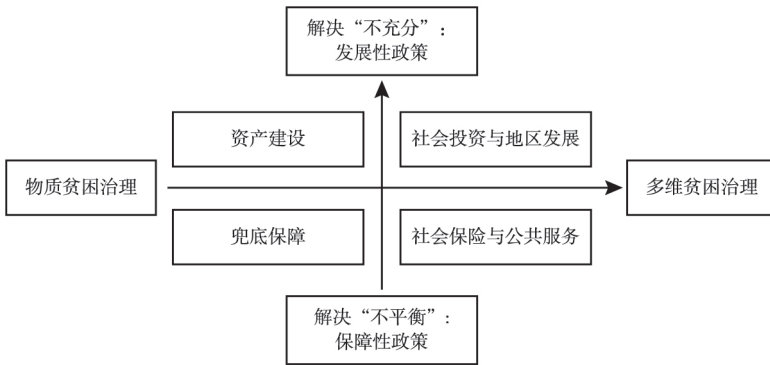


图 4 相对贫困治理的社会政策矩阵

#### (一) 相对贫困治理中的兜底保障

低线相对贫困的内在含义包含着物质短缺,而高线相对贫困也必然包含了极端贫困人口。因此,在专注于相对贫困治理政策体系的建立过程中,物质保障尤其是社会救助的兜底保障功能不但不应该被放

弃,反而应该被强化。

中国的反贫困工作已经取得了重大成就,但是较低标准下的脱贫和运动式资源投入取得的脱贫成效具有容易返贫的脆弱性(李小云、许汉泽 2018),这就要求我们要加强和改善社会救助的兜底保障功能。作为最后一张安全网,社会救助是我国精准扶贫中“社会保障兜底一批”的重要组成部分,它与社会保险一起切实发挥了扶贫兜底功能。对于无法参与劳动力市场的特殊困难人群来说,即使在大规模的集中扶贫逐渐退出以后,社会救助仍然是他们最可依赖的兜底保障(邢成举、李小云 2019)。但是,我国社会救助制度仍然存在一些需要改善的方面,只有重视这些问题,才能使社会救助更好地发挥兜底功能。

第一,社会救助的瞄准机制问题。随着精准扶贫的推进,我国社会救助的瞄准效率已经有了很大的提高,但是仍有调查显示,瞄准偏差因为瞄准技术、政策执行过程、基层治理环境等原因而广泛存在(李棉管 2019)。如果贫困者不能被纳入社会救助的范围,社会救助的兜底保障功能就根本无从谈起。治理瞄准偏差不仅是一个技术改进问题,更是国家治理体系现代化的过程。

第二,社会救助的保障水平问题。贫困标准随着经济社会发展水平而变动,这是由相对贫困的社会性规定的(李小云、许汉泽 2018)。世界银行提出的收入贫困标准从20世纪90年代的1.0美元/天,逐步提升到1.25美元/天和1.9美元/天,最近又提出中高收入国家3.2美元/天和5.5美元/天的标准,直观反映了贫困标准的动态变迁。中国目前的贫困标准稍高于1.9美元/天,这是一个可以参与国际比较的有效标准(汪三贵 2020)。但是,随着我国进入较高中等收入国家行列,贫困标准和社会救助标准的提高将是一个必然趋势。随着贫困标准的提高,贫困人口统计数字也会相应增加,这绝不是对中国反贫困成绩的否定,反而是反映了中国政府在反贫困过程中的责任担当。

第三,社会救助的制度耦合问题。中国的社会救助已拓展到医疗救助、教育救助和住房救助等多个领域,已经超出了纯粹物质救助的含义,形成了一个政策集合。但是,总体而言,服务型社会救助(如医疗救助、教育救助)仍处于边缘化的状态(林闽钢 2010)。事实上,在阻断“因病致贫”而导致的贫困循环方面,医疗救助可以发挥核心作用;教育更是阻断贫困代际传递的关键机制。在我国的社会救助体系中,

加强和改进服务型社会救助对于缓解相对贫困具有重大意义,也在一定程度上体现了“积极社会救助”的政策取向。

2020年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于改革完善社会救助制度的意见》,对以上问题进行了集中回应和部署,标志着相对贫困治理中的兜底保障即将开启新局面。

## (二) 相对贫困治理中的资产建设

传统的社会救助以收入维持为基本目标,这种消极取向在维持贫困者基本生活方面是有效的,但对于缓解和减少贫困的作用有限,甚至事与愿违。传统的“收入为本”的社会救助政策假定只有在贫困者的收入完全不能维持自己的基本生活时,国家才会介入提供“收入维持”,贫困者的资产积累是不被鼓励甚至是不允许的(唐钧 2005)。相关调查发现,资产的匮乏已经成为阻碍贫困家庭脱贫的核心困扰,绝大多数贫困家庭只能在社会救助制度的帮助下艰难地维持基本生活,遑论利用“剩余资产”把握市场机会。在某种意义上,贫困者被“锁定”在贫困处境中(谢若登 2005)。改变社会救助的消极取向,赋予其社会投资的积极取向可能是改变这一困境的策略。

谢若登(Michael Sherradeu)提出的“资产建设”理论为解决反贫困政策的消极问题提供了新思路,被认为是社会政策发展史上的一次革命(杨团、孙炳耀 2005)。为了解决贫困者市场参与不足问题,具有投资性质和发展取向的个人发展账户和儿童发展账户可以为贫困者的资产积累发挥积极作用;同样重要的是,个人发展账户还具有人力资本投资的功能,“收入只能维持消费,而资产则能改变人们的思维和互动方式”(谢若登 2005: 13)。

贫困者也应该有权参与市场和社会,培育相对贫困对象的市场参与能力是治理相对贫困的核心举措之一。与大多数绝对贫困对象缺乏劳动能力不同,绝大多数的相对贫困对象拥有劳动能力,他们之所以贫困,往往是因为“贫困”:贫困导致他们没有足够的资源来把握参与市场和社会的机会(谢若登 2005)。来自中国的经验表明,那些参与金融信贷的相对贫困者并不是将贷款用于攀比式的炫耀性消费,而是用于人力资本投资和微型产业发展,金融信贷对于相对贫困对象具有重要的脱贫效应(Li 2018)。

近年来金融社会工作在国内外逐渐产生了重要影响。金融社会工



作是资产建设理论在社会工作领域的具体应用,其核心要义是帮助服务对象进行资产积累和具有长期发展效应的资产投资。与传统治疗型或帮扶性社会工作比较,金融社会工作的发展取向使其具有显著的长期反贫困效应。但是,金融社会工作毕竟是直接服务,它对制度环境有着较强的依赖性,如果没有强有力的资产建设政策和金融服务政策作为支撑,贫困群体的资产可及性就会成为突出的问题,资产建设的链条就会被打破。在借鉴资产建设理论的过程中,需要充分考虑其适用性,在中国语境下运用金融社会工作既需要在个人层面上进行资产积累,也需要在集体层面上开展资产建设(钱宁 2019)。

### (三) 相对贫困治理中的社会保险与公共服务

在多维意义上考察相对贫困,贫困就不仅仅表现为收入低下或物质匮乏。相对贫困在健康、能力、社会参与和个体感受等方面均有所体现,这些风险或剥夺需要通过社会保险和公共服务来化解。

社会保险是一种风险化解和风险分担机制(Walker, 2005: 31 - 32),一直以来它都被赋予了反贫困的期待。英国之所以能在战后建立起完善的社会保险制度,直接的政策动机就是为了克服社会救助制度的消极性。贝弗里奇宣称,有了社会保险这张预防性的安全网,英国可以“一劳永逸”地解决贫困问题(Glennerster, 2004b: 79)。事实证明,虽然没能做到“一劳永逸”,但社会保险确实发挥了反贫困作用,朗特里的第三次约克调查证实了这一点(Rowntree & Lavers, 1951)。相反,社会保险体系的功能失效会加剧贫困问题(Hill, 2004: 93)。我国在治理绝对贫困期间,社会保险也发挥了相应的功效。医疗保险等保障性公共服务的反贫困效应比单纯的物质救助更突出,为贫困对象提供保障性公共服务是缓解贫困的更优选择(卢盛峰、卢洪友, 2013)。

相对贫困的治理要求与绝对贫困的治理要求存在较大差异。在绝对贫困的治理过程中,社会保险的主要功能是“收入维持”(Glennerster, 2004b: 79 - 82)。在相对贫困的治理过程中,社会保险需要在收入维持的同时关注收入调节,经济不平等是相对贫困概念关注的焦点之一。学术界对中国社会保险制度的收入调节功能存在着差异化的评价。部分研究证实,社会保险制度在阻滞收入差距进一步扩大方面发挥了作用,是实现社会相对平等的重要手段(洪岩璧, 2017)。然而,也有研究指出,中国多重分割的社会保险制度反而导致贫富差

距,风险更高的社会成员所获得的保障反而比那些风险更低的人更少(Liu et al. 2016)。比较研究发现,虽然社会保险的收入调节功能总体上有效,但是城乡之间、阶层之间差异显著(杨晶等 2019)。打破当前社会保险制度存在的城乡、单位所有制、户籍等多重分割,推进城乡基本公共服务均等化和一体化(吴高辉、岳经纶 2020),对中国开展相对贫困治理具有重要的意义。

作为一项公共社会服务,社会照顾与社会保险同样重要,但社会照顾在我国社会政策体系中处于边缘地位。国际社会学界在相对贫困研究中早已引入了性别视角,“贫困女性化”是一个热门话题(Marcoux, 1998)。为了家庭照料而退出劳动力市场是导致贫困女性化的重要原因(Duncan & Edwards, 1999: 3),而由国家出面提供社会照顾可以在一定程度上解决这一问题。艾斯平-安德森(2003: 178)的研究发现,尽管“社会公共服务就业”在三种福利体制中差异较大,但是由国家雇佣社会成员从事一线社区服务,既能解决就业岗位不足的问题,还能将女性从家庭照顾劳动中解脱出来参与劳动力市场。尽管我国逐步建立起了养老服务、残疾人照料体系,但总体上社会照顾政策长期发展不足,根源在于“家庭是私域不应由公共力量介入”的传统福利观念的影响。西方国家在对“福利国家”的反思中越来越重视社会照顾,“社会服务国家”是对以现金给付为基础的“福利国家”的部分超越(林闽钢, 2020)。

社会照顾既可以通过直接服务或政府雇佣的方式来落实,也可以通过现金补贴和平衡工作-家庭关系(如带薪休假)的方式来落实。英国在20世纪70年代引入“家庭收入支持”计划、“行动不便者津贴”“出勤津贴”“儿童津贴”等政策项目时,正是相对贫困概念初步形成并逐渐流行之时(Glennerster, 2004b: 89-90)。这些津贴计划的意义是打破国家与家庭的传统边界,在“国家公民”的意义上建构社会保护体系,将家庭的内部照顾纳入国家的职责范畴。

#### (四) 相对贫困治理中的社会投资<sup>①</sup>与地区发展

发展型社会政策以“社会投资”为核心机制,扭转了传统社会“资

---

<sup>①</sup> 严格来说,资产建设也是发展型社会政策的重要组成部分,米奇利(James Midgley)对此多有引用并大加赞赏。但是出于类型学划分的需要,我们将资产建设单列出来。

源消耗”的消极取向,将经济增长和社会发展融合起来,代表社会政策发展进入了新阶段(米奇利 2009)。发展型社会政策所倡导的人力资本投资、社会资本投资和市场机会开发等社会投资战略在相对贫困的治理中具有重要的参考价值。

在人力资本投资方面,教育的作用毋庸置疑。在相对贫困治理的过程中,教育的投资功能有两点值得重视。第一,教育投资回报是一个长期的过程,政府和个人都需要保持足够的耐心。教育扩张的反贫困作用只有在长时段才能体现出来,当下国家在教育领域的投入需要十几年甚至几十年后才能见到反贫困的成效(Medeiros et al. 2019)。第二,教育回报的阶层公平性是一个值得重视的问题。国内相关研究表明,高等教育回报率的受益群体出现“倒U型”,即中间阶层从高等教育扩招中获益最多,而社会下层尤其是贫困对象从中获益较少(郭冉、周皓 2020)。促进基础教育资源更公平分配可能是解决这一问题的思路。

除了教育之外,其他社会政策也可以发挥促进人力资本投资的作用。目前在欧洲热议的“工作导向型福利”(welfare to work)就是人力资本投资的有效尝试。“工作导向型福利”强调“保护性的再商品化”,对就业能力的提升是这一政策的关键(威奈尔特 2004)。英国的“青年新政”是该国积极就业策略的重要组成部分,它的基本操作模式是让青年人在提升就业能力的前提下实现稳定就业(贾奇 2004: 11)。20世纪70年代末期以来,英国反贫困的重心已从“满足最低生活标准”转向“消除社会排斥”。1999年9月,新工党政府第一次发布了贫困与社会排斥的年度报告,从社会排斥的角度对致贫原因进行了详细归纳(Hills 2004: 97-99)。这份报告实际上构成了新工党政府缓解相对贫困的行动纲领,促进就业、建立最低工资标准、扩大公共教育支出等制度都在这一框架下得以建立和完善。

宏观意义上的社会资本是指一个社会的整合程度、参与程度和信任程度。社会政策的社会资本投资需要打破各种社会排斥,促进民众的社会和市场参与。工作贫困(working poverty)是社会排斥的集中体现。工作贫困的根源是劳动力市场分割和社会制度共同导致的社会排斥(鲍曼 2010: 81-85)。我国的工作贫困问题在农民工群体中表现得尤为突出。农民工长期被排斥在反贫困政策的关注范围之外,但是统计发现,按照人均可支配收入50%的相对贫困标准测算,农民工群

体中有 26% 以上的人口面临贫困风险(郭君平等 2018)。治理工作贫困一方面需要建设更开放和高效的劳动力市场,清理因户籍、地域和身份造成的劳动力市场区隔;另一方面需要从社会权利的赋予入手,在社会保护的各维度上赋予劳动力平等的社会权利。

通过专项或综合的扶贫开发战略,促进贫困地区的产业发展和提升贫困地区的市场参与水平,这是我国贡献给全球反贫困的重要经验(汪三贵 2020)。但是,在我国的扶贫开发或贫困地区发展项目的运作过程中,如何解决“精英俘获”“垒大户”和贫困群体参与不足的问题是今后相对贫困治理中的重要议题。

## 六、结论与讨论

社会视角在贫困研究历史中经历了百年沉浮。经过激烈的争论,相对贫困研究与绝对贫困研究开始走向和解。当前相对贫困研究的总体趋势是“双向运动”。一方面不断拓展社会视角的维度,另一方面又将生理视角的“基本生活需要”纳入分析范畴,形成“双核驱动”的研究态势。社会不平等、社会排斥和相对剥夺等核心概念的社会视角是相对贫困理论安身立命的根本,它必然被纳入相对贫困的测量之中;同时,“基本生活需要”所指向的物质短缺或物质剥夺也构成相对贫困测量的重要指标。

正是在“双向运动”的影响下,目前形成了“低线相对贫困”和“高线相对贫困”对相对贫困类型的两种界定。低线相对贫困在收入维持的假设下将绝对贫困人口作为参照群体,而高线相对贫困在社会不平等的预设下将社会一般生活水平作为参照标准。低线相对贫困和高线相对贫困的差别不是贫困线的高低,而是背后理念的分殊。

我国本土相对贫困治理的已有探索以低线相对贫困为起点,逐渐具有了高线相对贫困的色彩,但是理论认识的模糊性导致这些本土实践延续了绝对贫困治理的策略,忽视了相对贫困的核心关切。因此,我国 2020 年以后的相对贫困治理需要构建一个体系化的长效机制。

首先,需要在政策权衡的基础上对低线相对贫困和高线相对贫困进行明确的界定。本研究揭示,这两种相对贫困的界定虽然在贫困标准上存在差异,但更突出的是扶贫理念的差异。换言之,选择哪种相对

贫困认定标准,不仅涉及财政问题,而且涉及福利价值观问题。政策的“社会合法性”是一个需要考虑的问题。

其次,相对贫困认定指标的建构需要引入贫困对象的声音。“专家—行政视角”虽然易于操作,但容易陷入理论自我验证和“管理穷人”的陷阱。“大众视角”在某种意义上能摆脱理论预设的先验判断,却存在淹没贫困者声音的风险。“贫困者视角”则直接让贫困者发声,不但能直观获得贫困者的现实体验,而且能观察到贫困与制度排斥之间的关系,它有可能为政策制定和修订提供更现实的依据。

最后,鉴于相对贫困的复杂性,相对贫困的治理需要一个体系化的政策集合。从贫困认定(物质贫困—多维贫困)和反贫困政策取向(保障性政策—发展性政策)两个维度出发,相对贫困治理长效机制的政策集合可划分为四种类型,每种政策类型在中国的应用都有其需要特别关注的焦点。具体而言,第一,需要强化社会救助的兜底功能。在瞄准精度、保障标准和政策耦合等方面,相对贫困治理阶段的社会救助还亟须完善。第二,需要反思社会保险的功能定位。在绝对贫困治理阶段,社会保险的核心功能是收入维持;在相对贫困治理阶段,社会保险的工作重心应当转向缓解社会不平等,这就需要对我国社会保险体系中的多重分割进行反思。第三,社会照顾应当被纳入我国社会政策的主流。我国的社会照顾始终处于社会政策的边缘地位,已有的国际经验充分表明,社会照顾是缓解相对贫困的重要手段。第四,发展取向的社会政策应当被提上日程。相对贫困治理的长期方向是提升相对贫困者的就业能力、促进广泛的社会参与、打破各种形式的制度壁垒、拓展贫困群体的市场机会。

治理相对贫困是一项系统工程。由于学科属性的限制,本文仅讨论了社会政策视野下的相对贫困治理长效机制。财政政策、产业政策等各种其他公共政策在相对贫困治理中理应发挥重要的作用。解决不平衡发展和不充分发展问题需要构建多领域政策协同推进的格局。

#### 参考文献:

- 艾斯平—安德森,考斯塔,2003,《福利资本主义的三个世界》,郑秉文译,北京:法律出版社。
- 鲍曼,齐格蒙特,2010,《工作、消费、新穷人》,仇子明、李兰译,长春:吉林出版集团有限公司。
- 郭君平、谭清香、曲颂,2018,《进城农民工家庭贫困的测量与分析——基于“收入—消费—多维”视角》,《中国农村经济》第9期。
- 郭冉、周皓,2020,《高等教育使谁获益更多?——2003—2015年中国高等教育异质性回报模

- 式演变》,《社会学研究》第1期。
- 国家统计局 2020,《2019年全国农村贫困人口减少1109万人》,国家统计局网站([http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202001/t20200123\\_1724700.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202001/t20200123_1724700.html))。
- 洪岩璧 2017,《再分配与幸福感阶层差异的变迁(2005-2013)》,《社会》第2期。
- 贾奇、肖 2004,《对英国从福利到工作制度的评估》,尼尔·吉尔伯特(Neil Gilbert)等编《激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究》,王金龙等译,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 李棉管 2019,《自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践》,《社会学研究》第6期。
- 李强 1996,《绝对贫困与相对贫困》,《中国社会工作》第5期。
- 李小云、许汉泽 2018,《2020年后扶贫工作的若干思考》,《国家行政学院学报》第1期。
- 林闽钢 2010,《中国社会救助体系的整合》,《学海》第4期。
- 2020,《“社会服务国家”发展论纲》,《南国学术》第2期。
- 卢盛峰、卢洪友 2013,《政府救助能够帮助低收入群体走出贫困吗?——基于1989-2009年CHNS数据的实证研究》,《财经研究》第1期。
- 米奇利、詹姆斯 2009,《社会发展:社会福利视角下的发展观》,苗正民译,上海:上海人民出版社。
- 钱宁 2019,《资产建设理论与中国的反贫困》,《社会建设》第2期。
- 孙立平 2001,《“厨师困境”、“剪刀差”与农民的相对贫困》,《财政研究》第1期。
- 唐钧 2005,《资产建设与社会保障》,《江苏社会科学》第2期。
- 汪三贵 2020,《中国扶贫绩效与精准扶贫》,《政治经济学评论》第1期。
- 汪三贵、曾小溪 2018,《后2020贫困问题初探》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 王小林、冯贺霞 2020,《2020年后中国多维相对贫困标准:国际经验与政策取向》,《中国农村经济》第3期。
- 王晓毅 2020,《2020精准扶贫的三大任务与三个转变》,《人民论坛》第2期。
- 吴高辉、岳经纶 2020,《面向2020年后的中国贫困治理:一个基于国际贫困理论与中国扶贫实践的分析框架》,《中国公共政策评论》第11期。
- 威奈尔特、帕特丽夏 2004,《就业能力——从理论到实践》,郭瑞卿译,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 习近平 2020,《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,国务院扶贫开发领导小组办公室网站([http://www.cpad.gov.cn/art/2020/3/6/art\\_624\\_114021.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2020/3/6/art_624_114021.html))。
- 谢若登、迈克尔 2005,《资产与穷人——一项新的美国福利政策》,高鉴国译,北京:商务印书馆。
- 邢成举、李小云 2019,《相对贫困与新时代贫困治理机制的构建》,《改革》第12期。
- 杨晶、邓大松、申云 2019,《人力资本、社会保障与中国居民收入不平等——基于个体相对剥夺视角》,《保险研究》第6期。
- 杨团 2002,《社会政策研究范式的演化及其启示》,《中国社会科学》第4期。
- 杨团、孙炳耀 2005,《资产社会政策与中国社会保障体系重构》,《江苏社会科学》第2期。
- 姚建平、朱卫东 2005,《美国儿童福利制度简析》,《青少年犯罪问题》第5期。

- 周彬彬 1991,《向贫困挑战: 国外缓解贫困的理论与实践》,北京: 人民出版社。
- 左停、贺莉、刘文婧 2019,《相对贫困治理理论与中国地方实践经验》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- Abel-Smith, B. & P. Townsend 1965, *The Poor and the Poorest*. London: Bell.
- Alkire, S., J. Roche, M. Santos & S. Seth 2011, *Multidimensional Poverty Index 2011: Brief Methodological Note*. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative.
- Atkinson, A. B., B. Cantillon, E. Marlier & B. Nolan 2002, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Baulch, B. 1996, "Neglected Trade-off in Poverty Measurement." *IDS Bulletin* 27.
- Berghman, J. 1997, "The Resurgence of Poverty and the Struggle against Social Exclusion." *International Social Security Review* 50.
- Bray, R., M. De Laat, X. Godinot, A. Ugarte & R. Walker 2019, *The Hidden Dimensions of Poverty*. Montreuil: Fourth World Publications.
- Callan, T. & B. Nolan 1991, "Concepts of Poverty and the Poverty Line." *Journal of Economic Surveys* 5.
- Donnison, D. 1982, *The Politics of Poverty*. Oxford: Martin Robertson.
- Doyal, L. & I. Gough 1991, *A Theory of Human Need*. Basingstoke: Macmillan.
- Duncan, S. & R. Edwards 1999, *Lone Mothers, Paid Work and Gendered Moral Rationalities*. Basingstoke: Macmillan.
- Glennerster, H. 2004a, "The Context for Rowntree's Contribution." In H. Glennerster, J. Hills, D. Piachaud & J. Webb (eds.), *One Hundred Years of Poverty and Policy*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- 2004b, "Poverty Policy from 1900 to the 1970s." In H. Glennerster, J. Hills, D. Piachaud & J. Webb (eds.), *One Hundred Years of Poverty and Policy*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Hills, J. 2004, "The Last Quarter Century." In H. Glennerster, J. Hills, D. Piachaud & J. Webb (eds.), *One Hundred Years of Poverty and Policy*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Jones, C. & T. Novak 1999, *Poverty, Welfare and the Disciplinary State*. London/New York: Routledge.
- Li, L. 2018, "Financial Inclusion and Poverty: The Role of Relative Income." *China Economic Review* 52.
- Lister, R. 2004, *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Liu, J., K. Liu & Y. Huang 2016, "Transferring from the Poor to the Rich." *International Journal of Social Welfare* 25.
- Marcoux, A. 1998, "The Feminization of Poverty." *Population and Development Review* 24.
- Medeiros, M., R. Barbosa & F. Carvalhaes 2019, "Educational Expansion, Inequality and Poverty Reduction in Brazil: A Simulation Study." *Research in Social Stratification and Mobility* (<https://doi.org/10.1016/j.rssm.2019.100458>).
- Piachaud, D. & J. Webb 2004, "Changes in Poverty." In H. Glennerster, J. Hills, D. Piachaud

- & J. Webb ( eds. ) , *One Hundred Years of Poverty and Policy*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Rowntree , B. S. & G. R. Lavers 1951 , *Poverty and the Welfare State*. London: Longmans.
- Sen , A. 1983 , “Poor , Relatively Speaking. ” *Oxford Economic Papers* 35.
- 1999 , *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- 2011 , *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Silver , H. 1994 , “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. ” *International Labour Review* 133.
- Smeeding , T. , M. O’Higgins & L. Rainwater ( eds. ) 1990 , *Poverty , Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Spicker , P. 2012 , “Why Refer to Poverty as a Proportion of Median Income?” *Journal of Poverty and Social Justice* 20.
- Tomlinson , M. & R. Walker 2009 , *Coping with Complexity: Child and Adult Poverty*. London: CPAG.
- Townsend , P. 1979 , *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin Books.
- 1987 , *Poverty and Labour in London*. London: Low Pay Unit.
- 1993 , *The International Analysis of Poverty*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Van Praag , B. , A. Hagenaars & H. van Weeren 1980 , *Poverty in Europe*. Leyden: University of Leyden.
- Veit-Wilson , J. 1986 , “Paradigms of Poverty: A Rehabilitation of B. S. Rowntree. ” *Journal of Social Policy* 15.
- 1998 , *Setting Adequacy Standards: How Governments Define Minimum Standards*. Bristol: Policy Press.
- 1999 , “Poverty and the Adequacy of Social Security. ” In J. Ditch ( ed. ) , *Introduction to Social Security*. London/New York: Routledge.
- Walker , R. 2005 , *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*. Maidenhead: Open University Press.
- 2014 , *The Shame of Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Walker , R. & L. Yang 2020 , *Making Poverty Relative: Implications for Chinese Social Protection*. Working Paper , Geneva: ILO.
- Walker , R. & S. Middleton 1995 , “Defining Poverty Lines. ” *Benefits* 14.
- Young , J. 1999 , *The Exclusive Society*. London: Sage.

作者单位: 中山大学中国公共管理研究中心、  
政治与公共事务管理学院  
责任编辑: 张志敏



“mutual seeing” between the state and the society as well as making the presence of the state more dynamic.

Relative Poverty and Its Long-term Mechanism of Governance: From Theories to Policies ..... *Li Mianguan & Ngok Kinglun* 67

**Abstract:** Absolute poverty theory and relative poverty theory have reached reconciliation after a long debate. Relative poverty research is now experiencing “double movements”. On the one hand, it continues to build from the dimension of social perspective; on the other hand, it starts to involve the concept of “basic living needs” from a physiological perspective. The double movements affect both the approach and indicators of relative poverty theory and define relative poverty in two different ways, i. e., low-line relative poverty and high-line relative poverty. There has been local experiences of relative poverty governance in certain areas of China. However, lacking a social perspective, absolute poverty governance still dominates. To establish a long-term systematic mechanism for relative poverty governance in China, we need to take into account the dimension of relative poverty and relevant social policies.

## ***MONOGRAPHIC STUDIES***

Social Impact of New Technologies

A New Mode of Labor Time Control and Fake Experience of Freedom ——  
A Study on the Labor Process of Take-out Platform Riders  
..... *Li Shenglan & Jiang Lihua* 91

**Abstract:** This paper is based on fieldwork on the labor process of take-out platform riders. Different from the time control of traditional factory labor, the take-out platform sets new time rules and constructs a new mode of labor time control in accordance with the industry’s features. By creating flexible working time and a relaxed work environment for workers, platform attract workers who want to have freedom at work. However, with the assistance of technologies, the labor process of take-out platform riders is strictly recorded and monitored, so that the platform and consumers can exercise control over the labor process of the riders. At the same time, the assignment mechanism, such as