

Analysis on the Theory and Logic of Expenditure Poverty Relief under the Concept of Capability Poverty

Xue Yang

School of Politics and Public Administration, Shanxi University, Taiyuan Shanxi
Email: 2603556477@qq.com

Received: Feb. 28th, 2019; accepted: Mar. 14th, 2019; published: Mar. 22nd, 2019

Abstract

In his research on traditional welfare economics, Amartya Sen first put forward “ability poverty”, and then developed into the concept of “capacity poverty”, which is generally accepted by the government, and has a profound impact on the anti-poverty policy. Under the influence of this concept, the idea, method and target of expenditure poverty relief have new characteristics compared with that of income poverty relief. On the basis of both, the theory logic of expenditure poverty relief is formed, that is, changing the standard of poverty measurement is the logical starting point of the expenditure poverty assistance, and the aid aimed at improving the feasible ability of the poor is the mode of action of the expenditure poverty relief. It is the goal demand of the expenditure-oriented poverty relief to strive to realize the independence of the poor out of poverty, and the action logic of the expenditure-type poverty relief is to pay attention to the participation of the main body of the poor.

Keywords

Capacity Poverty, Expenditure Poverty Relief, Theoretical Logic

能力贫困理念下支出型贫困救助理论逻辑探析

杨 雪

山西大学政治与公共管理学院, 山西 太原
Email: 2603556477@qq.com

收稿日期: 2019年2月28日; 录用日期: 2019年3月14日; 发布日期: 2019年3月22日

摘 要

阿玛蒂亚·森在其对于传统福利经济学的研究中首次提出“能力贫困”，之后发展成为官方普遍认同的

“能力贫困”理念，并对反贫困政策产生深刻影响。在该理念影响下，支出型贫困救助在救助理念、方式、目标等方面相较于收入型贫困救助都有新特点。在二者的基础上，支出型贫困救助形成了自身的理论逻辑，即改变贫困衡量标准是支出型贫困救助的逻辑起点；救助旨在提高贫困者的可行能力是支出型贫困救助的作用方式；救助力求实现贫困者自主脱贫是支出型贫困救助的目标诉求；救助重视贫困者主体参与是支出型贫困救助的行动逻辑。

关键词

能力贫困，支出型贫困救助，理论逻辑

Copyright © 2019 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国的社会救助虽然已经初步形成了一个较为综合的救助制度，但却仍聚焦于收入型贫困救助，以救助收入处于最低标准之下的收入型贫困人群为主，对支出型贫困群体重视不足，支出型贫困救助发展缓慢。以收入型救助为核心的社会救助存在救助理念落后、救助方式单一等问题，无法使贫困群体彻底摆脱贫困状态，为解决这些问题，必须转变焦点，聚焦于支出型贫困救助。为更好地发展支出型贫困救助，应明晰其运行的理论逻辑，本文基于可行能力视角，对支出型贫困救助的理论逻辑进行初步探析。

2. 能力贫困理念的提出与发展

印度学者阿玛蒂亚·森首次提出了能力贫困的概念。在其著作《以自由看待发展》中，明确提出：“贫困必须被视为基本可行能力的被剥夺，而不仅仅是收入低下[1]”。这对贫困的新界定，包含了两层涵义：一是仍然承认收入低下可以导致贫困发生；二是更大程度上将贫困视为是可行能力的被剥夺。在此影响下，很多因素如教育、医疗保健、公共基础设施的缺失，社会秩序的混乱，法律的无效甚至缺失，暴力、犯罪泛滥等因素，都会影响个人的可行能力，进而导致贫困的发生。森对于贫困的新界定，从理论层面丰富了贫困理论，从实践层面也将贫困救助覆盖人群进行了扩充，不要只聚焦于收入型贫困群体，也要考虑支出型贫困群体。在对贫困深入认识的基础上，森提出了贫困救助的实施路径。“能力贫困”强调通过重建个人能力来消除或者减轻贫困，鼓励国家要通过重建或者创造优良的社会制度安排来进行人力资本投资、提供公平的教育及发展机会，实现真正意义上的人类发展，而不仅仅是向贫困大众发放救济金等单纯的生活帮扶救助[2]，与传统单一实施现金给付的救助方式形成了鲜明对比。

森的能力贫困概念逐渐被接受，并在世界范围内得到了发展。1990年联合国开发计划署(UNDP)发布了第一份《人类发展报告》，该报告的基础就是参加的人类发展报告团队的研究成果，报告中提出这样一种观点，即发展的真正目的是为了扩大人类在各种领域里的选择权，寻求收入增加是人们所做的多种选择中的一个，但不是仅有的一个[3]。1997年的《人类发展报告》更多关注到贫困问题，认为贫困不仅指低收入，也指医疗与教育的缺乏，知识产权与通讯权的被剥夺、不能履行人权、缺乏尊严、自信和自尊[4]。在2003年的《人类发展报告》明确提出了解决贫困的思路，其中的核心思想在于提高人们的可行能力和改善社会发展环境，如通过投资卫生保健、教育、饮水等设施来培育一支社会参与性强、劳动生产率高的劳动力队伍[5]。从2010年开始的每年的《人类发展报告》中，都提到了全球多维贫困状况，对多

维贫困测量的研究也是由阿玛蒂亚·森发起的，报告使用了“全球多维贫困指数”，从教育、健康、生活水平三个贫困维度进行贫困的测量。森的能力贫困理念得到了普遍认可。

3. 能力贫困理念下支出型贫困救助的新特点

阿玛蒂亚·森的能力贫困理念将对贫困的认识从单一的收入维度扩展到教育、健康等多维度贫困，反贫困措施的关键是提高贫困者的可行能力。该理念对于我国的贫困救助政策的改革起到了促进作用，政府逐渐将目光投入到支出型贫困群体，建立并逐步完善我国的支出型贫困救助政策。

支出型贫困救助是针对支出型贫困家庭，即家庭收入处于最低标准之上，但由于家庭成员出现重特大疾病、子女就学、突发事件等原因，导致家庭支出远远超出承受能力而造成的生活陷入贫困的家庭。相较于传统的收入型贫困救助，支出型贫困救助有新的特点。

3.1. 救助理念新：从基本生存救助到可行能力救助

支出型贫困救助的理念：以支出作为衡量贫困的标准，救助侧重于贫困者能力提升，体现发展性。

支出型贫困救助不以收入在最低标准之下作为实施救助的门槛，而是用家庭的支出作为衡量贫困的标准，家庭支出大于收入陷入贫困，就满足了实施救助的基本条件。支出型贫困救助超越了使贫困者维持基本生存需要的阶段，进一步向贫困者的教育需求、健康需求、就业需求等发展性需求扩散，从直接给予金钱上的帮助到间接提供增强个人能力的条件，体现的是从初步消除收入贫困到进一步消除能力贫困的转变。

支出型贫困救助理念从消除收入贫困到消除能力贫困的转变，与能力贫困理念下看待贫困从收入低下到可行能力的被剥夺是相吻合的。支出型贫困救助不再以传统的收入低下来定义贫困群体，而将贫困原因扩展到家庭支出，本身就是一个极大的进步。针对支出型贫困群体，救助方式不排除给予经济帮助，但在更多时候却是在教育、医疗、就业等方面提供机会，侧重于贫困者的可行能力的提高。

3.2. 救助方式新：单一经济救助到多元能力提升

支出型贫困救助方式：实施教育、医疗、就业、住房等综合救助，提高贫困者可行能力。

能力贫困理念提倡通过提升可行能力消除贫困，在此影响下，支出型贫困救助更加重视对个人能力的提升。支出型贫困救助方式多元化，针对支出型贫困群体需求，按照“缺什么，补什么”的思路，关注贫困者在教育、医疗等方面的非物质性救助，达到提高可行能力的目的，区别于单一直接进行经济上救助的收入型贫困救助方式。

首先，实施医疗救助是对贫困者健康权的保障，使处于低保边缘的群体也能够享受到医疗救助，不会因为医疗救助的缺失陷入“生病-贫困-更生病-更贫困”的恶性循环之中。其次，实施教育救助，使贫困者获得了提升自身知识水平和道德素质的机会，可以增强贫困者自身的竞争力，同时也可以较好防止贫困的代际传递，贫困家庭的子女也可以有接受教育的机会。最后，实施就业救助，针对有劳动能力的受助者，他们需要的是一个能够实现自身价值的机会，而不是金钱上的救助，给受助者提供就业的机会，是对其主体性的重视，是贫困者自助的体现。

3.3. 救助目标新：解决基本生活需要到促进贫困者自主脱贫

支出型贫困救助的目标：通过提升贫困者的可行能力，使贫困者实现自主脱贫。

支出型贫困救助将贫困焦点从收入转向支出，救助的目的也不再是增加贫困者的收入了，救助注重事前的预防，侧重为贫困者提供机会，关注贫困者多方面需求的增长。收入型贫困救助往往采取的是“先贫困，在扶贫”的模式，且救助的方式是直接发放救助金，以解决贫困者基本生活需要，这样只能在一

一定程度上起到暂时缓解贫困的作用，并不能使贫困者真正摆脱贫困。这样的救助方式是将贫困者看做是被动的收益者，会在一定程度上滋长贫困者的依赖心理。

支出型贫困救助的最终目标是使贫困者实现自主脱贫，促进贫困者自身发展，其依据在于，救助不仅关注贫困者物质上的缺失，更多的则是聚焦于其在享受健康、教育、就业等机会的缺失，综合考虑贫困者的需求，会从教育、医疗、就业、养老等多方面实施综合救助，给予贫困者机会，重视贫困者自身主体性的发挥，通过贫困者的自立自强达到提高自身可行能力的目的，使自己从贫困的状态中完全脱离出来。能力贫困理念下消除贫困的方式是着眼于提高个人可行能力，而支出型贫困救助所依据也是通过提高可行能力进而彻底摆脱贫困，二者有极大的相似性。

支出型贫困救助的三个新特点，体现出对贫困认识逐渐深化的过程。从扩大贫困的判断标准“收入-支出”，到扩充脱贫的方式“经济救助-能力提升”，再到改变救助目标“保障基本需要-实现自主脱贫”，在能力贫困理念对贫困问题认识深化的基础上，支出型贫困救助实现了一个从认识到实践的完整认知。

4. 支出型贫困救助的理论逻辑：基于能力贫困理念

在能力贫困理念的影响下，支出型贫困救助在救助理念、救助方式、救助目标上都有新变化，支出型贫困救助的理论逻辑就在二者基础上形成。

第一，改变贫困衡量标准，这是支出型贫困救助的逻辑起点。支出型贫困救助不以收入在最低标准之下作为准入门槛，不再只用收入这一指标判断贫困与否，而是综合考虑家庭的收支状况，当家庭因收不抵支陷入绝对贫困状态时，就应该成为救助的对象。支出型贫困救助重新对救助对象进行选择，将收入型贫困救助没有纳入救助范围的贫困者纳入到了救助范围之内，扩大了救助的覆盖范围。救助对象的重新界定，理论上受到了可行能力的影响，能力贫困理念下将贫困界定为可行能力被剥夺，收入只是一个原因，不足以说明贫困问题。因此，仅以收入界定救助对象并不能涵盖所有贫困者，支出型贫困救助的第一步就是要对救助对象进行精准的把握。

第二，救助旨在提高贫困者的可行能力，这是支出型贫困救助的作用方式。支出型贫困的起因不是无法维持基本的生活需要，而是在发生重大疾病时没有能力看病，在子女接受教育时无法承担，或是在家庭突遇重大变故时没有能力应对，在这种情况下，救助只提供经济上的帮助只是杯水车薪。支出型贫困救助通过教育、医疗、就业等方面的救助，提高贫困者的文化素质、健康水平、竞争能力，救助着眼于人的素质和能力的提高，形成贫困者的可持续发展。

第三，救助力求实现贫困者自主脱贫，这是支出型贫困救助的目标诉求。可行能力视角下消除贫困的方式经历了三个阶段的变化，从提高收入到提高可行能力，再由可行能力的提高实现人们得以享受的实质自由，增强可行能力只是一定时期要达到的目的，最终目的则是将提高可行能力作为一种手段去实现实质自由。支出型贫困救助重视贫困者自身可行能力的提高，不仅要使贫困者在接受救助时缓解贫困状况，更要使贫困者在接受救助后具备自行生存的能力，再进一步，要使贫困者在退出救助后，永远不使自己再次陷入贫困。支出型贫困救助将自主脱贫作为目标诉求，是因其救助方式体现出的发展性、可持续性，只有贫困者自身能力提高，才会有彻底摆脱贫困的可能。

第四，救助重视贫困者主体参与，这是支出型贫困救助的行动逻辑。支出型贫困救助重视贫困者的主体参与，不再将贫困者看作是被动的利益承受者，而是让其参与到救助实施的整个过程。在支出型贫困救助的整个过程中，是以一种积极的眼光去看待贫困者，将贫困者视为可投资的人力资本，教育救助、就业救助都可以看作是一种人力投资，通过这种投资，让贫困者参与其中，可以增强贫困者的生产力，这样他们就获得了取得高收入的能力，高收入在一定程度上也可以提高个人的可行能力，高可行能力就意味着摆脱贫困的可能性大大提高。

5. 结语

总的来看, 支出型贫困救助的理论逻辑受到能力贫困理念的极大影响, 旨在扩大救助对象的选择范围, 将注意力从收入转向支出, 贫困的原因也从收入低下转向可行能力不足, 重视贫困者可行能力的提高, 使贫困者参与到救助过程中, 从而实现自主脱贫的目的。简单而言, 就是“可行能力不足 - 增强可行能力 - 彻底摆脱贫困”的理论逻辑过程。改变贫困衡量方式, 注重以支出作为衡量贫困的标准, 也是今后反贫困实施中要关注的重点问题。

参考文献

- [1] 阿马蒂亚·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, 2012: 85.
- [2] 王三秀, 罗丽娅. 国外能力贫困理念的演进、理论逻辑及现实启示[J]. 长白学刊, 2016(5): 122.
- [3] 李伟峰. 联合国历年人类发展报告述评[J]. 国外理论动态, 2003(7): 45.
- [4] UNDP (1996) Human Development Report 1996. Oxford University Press, New York.
- [5] UNDP (2003) Human Development Report 2003. Oxford University Press, New York.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org