

反贫困的新战略： 从“不可能完成的使命”到管理穷人

朱 晓 阳

Abstract: The article firstly shows that the anti-poverty industry had made few contributions to the dramatic reduction of poverty during the period from the early 1980s to the early 1990s in China through examining the statistical figures concerned. The article secondly argues that the strategic shift of the anti-poverty policy from “reducing massive poverty” to targeting the poorest of poor is to normalize poor population management. The policy will induce rather than reduce more poverty. The article lastly explores an alternative of “development” through strengthening the grassroots communities and helping them to reconstruct their life world.

一、不可完成的使命之完成

中国过去完成的农村普遍性脱贫对世界援助工业来说是一个“不可能完成的使命”。但是这一使命确实完成了。按世界银行的国别报告，过去20年“改革引发的农村经济增长，加上得到国家财政支持的扶贫项目的实施，使中国的绝对贫困人口得以大幅度减少。官方估计，农村的贫困人口已由1978年的近2.6亿下降到1998年底的4200万，或者说从占农村总人口的1/3下降到1/20”（世界银行，2001a：7）。^①但是我们经历了上个世纪80年代改革的人知道，这一使命的完成在一定程度上与“发展工业”或“援助工业”（aid industry）^②的介入干系不大。这一奇迹首先是由农村改革带来的整个农业经济增长造成的。例如在改革的最初几年（1978年—1984年），中国的贫困发生率出现大幅度下降^③，作为一种产业或工业的反贫困干预实际上是在这一奇迹发生之后才开始的；其次在宣布开始反贫困战略后的最初几年（1985年—1990年），中国的贫困发生率和贫困人口数不仅没有减少，反而有所增加。^④但是这并不妨碍全球性的发展工业后来将这一成果与发展工业联系起来。例如将农村改革开始时（1978年）的农村贫困人口数与20年后的同类人口数相比，然后将20年期间减少的贫困人口平摊到每一年，其结果是看上去每年平均贫困发生率和贫困人口都呈下降趋势。这里的错误很清楚，20世纪80年代初的农村普遍经济增长是为了恢复经济，改善人民生活，而不是为了“扶贫”。当世界银行将中国的奇迹归功于世界性的“反贫困工业”时，可能没想到这两种陈述在时间上的倒错。在这里可以清楚地看出：中国的“贫困”和“反贫困”是与20世纪80年代中期以来出现的一种政治性的建构有关，而并非单纯的对中国农民热量大卡计算的结果。

但无论如何20世纪90年代中国的农村贫困发生率和贫困人口降低应该说是与反贫困战略的实施直接相关的。按中国的统计数据，从1994年到2000年，贫困发生率从9%降低到3%，贫困人口减少至

① 另据国家统计局的调查，中国2000年的贫困人口为3209万人（转引自朱玲，2002）。

② 将“发展”和“援助”当作“工业”或“产业”来看待，带有西方知识界对这一系统讽刺和挖苦的意思。它表明这项事业一方面是某种意识形态的工具，另一方面又是一项与其他生产经销任何商品没什么差别的产业。这样的标签还意味着它正遭到普遍怀疑和面临着深刻的危机。

③ 按世界银行的说法，中国的贫困发生率由占1/3人口，即2亿5千万左右，降低到11%，人口数不足1亿。

④ 同样按世界银行统计，1985年中国农村贫困发生率为11.9%，而到1989年上升为12.3%，1990年再降到11.5%（转引自周彬彬、高鸿宾，2001：507）。贫困发生率再次下降发生在1992—2000年之间，即由30%降至5%左右（世界银行，2001a：25）。

3000 万的水平, 实现了中国政府的“在 20 世纪末基本解决农村贫苦人口的温饱问题”的目标(李周, 2001: 49)。然而扶贫工业并未因此止步, 近年业内有各种争论, 有人说这一数据的水分很大; 有人说贫困是不可能消灭的, 因为贫困是社会性的地位而不是单纯的经济状况。后一种贫困相对说实际上已经触到我在以下要讨论的问题: 反贫困的战略正在朝规范性管制穷人的模式转变。

二、援助工业的新战略

处在同一语境中的国际援助工业如今呈现出两种方向: 其一, 继续着过去几十年的反贫困模式的惯性, 将援助工业的触角朝“最贫困”的村庄深入, 瞄准贫困村落后和绝对贫困户。在这种渗透中有些行动者是出于解放穷人, 消除贫困, 从而完成在西方国家没有机会完成的使命的目的; 有些则不过是出于援助工业能提供职业位置。但绝对贫困人口大部分分散, 因此以高成本运作的“瞄准机制”, 要由县乡向村级再向贫困户转变。出路之一就是扩大目标, 即将目标群体由最贫困或绝对贫困人口扩大到收入 1 人 1 天不足 1 美元的 1.06 亿中国农村人口, 特别是那些在 0.66 美元至 1 美元之间的人群(世界银行, 2001a: 24)。另一条出路是将目标对准“人”而不是“地理区域”^①。例如联合国开发计划署的《中国的扶贫政策》一文指出: “目前缺乏一种有效的替代机制能够保证扶贫政策让贫困人口从中直接受益。由于很多绝对贫困人口集中于极端贫困的地区, 所以, 单纯依靠经济增长本身(无论它是如何有利于穷人)无法解决这些贫困问题。而且随着市场转型进程的不断推进, 各种形式的风险、脆弱性和新的贫困形式以及社会经济差距的扩大将不断产生, 传统的以地理区域为扶贫目标的扶贫方法已经不再适合于解决严重的贫困现象了”(世界银行, 2001a: 166)。

在这种转而针对“特定贫困人群”的战略中, 有两种人是目标: 一是“年龄过大或残疾而失去劳动能力的贫困人口”。解决这些贫困问题的策略是建立社会安全或福利体系; 另一类是贫困村、少数民族、残疾人和妇女。相应的干预措施是提升人力资本(包括教育、卫生和营养), 社区基础设施改善, 推广农业技术, 小额信贷和非农就业机会。

在上述新的目标瞄准中, 社会控制性的管制穷人成为新战略的固定伴侣, 即所谓以“治理”为核心。世界银行就曾将 20 世纪 90 年代的减贫中心议题定为“治理结构和机构问题”, 提出一项通过三个途径实现消除贫困的战略: 创造机遇, 赋权和加强安全保障。赋权实际上是在“治理”框架下谈论的话题, 可以说是更强调穷人参与的治理(见世界银行, 2001b: 6)。与此同时, 反贫困新战略所针对的贫困人口正在具有世界意义的“贫困”特征, 即贫困是一种社会承认的状态——一种社会地位(Coser, 1965)。如用世界银行的定义, “贫困是指福利被剥夺状态”(世界银行, 2001b: 15)。在我看来这一定义指的贫困也是一种相对的, 包括物质条件和社会地位在内的贫穷状态。

为了使读者对以上战略措施有所了解, 我将在以下简单介绍其中两种主要的针对“人”的干预措施, 并从社会控制维度对这些措施进行解读。

1. 小额信贷

自从孟加拉首先于 20 世纪 70 年代采用小额信贷方式扶贫以来, 这种扶贫到人的反贫困措施在全世界的发展工业中得到广泛认可和推广。据说目前在发展中国家有 7000 多家小额信贷机构, 有 1600 万人向这些机构借款。全球小额信贷周转金大约有 25 亿美元(转引自吴国保, 2001: 12)。中国的小额信贷始于 1993 年, 高潮时期为 1997 年前后。小额信贷被称为扶贫开发方式上的一次革命。其基本的涵义是给穷人提供无抵押担保的小额贷款。但仅仅如此的话, 小额信贷不过是一种以穷人为对象的银行业务。实际上从设计者的角度来看, 小额信贷还有更重要的功能。用中国国内实践者的话来说: 第一是扶贫目标直接对准穷人, 使信贷资金的入户率达到 100%; 第二, 运用一套全新的组织方式和指导

^① 国内同行中有人将 20 世纪 90 年代中后期扶贫政策的特点概括为“更倾向于以人为中心的扶贫方式”, 并认为这是与 1985 年以前依靠总体经济增长缓解贫困, 1986—1995 年前后靠政府干预的开发式策略扶贫相区别之处(见沈红 2001: 67)。

方式,大幅度提高穷人信贷的成功率;第三,它能提高贷款还付率是由于采用一套穷人自我组织、自我管理、自我约束的组织方式;第四,培训农民的行为;第五,通过自治组织的定期活动和相互间的责权界定,培养穷人的责任感和合作意识,培育新的合作组织(何道峰、卫丽莉,2001:326—327)。

换句话说,小额信贷的实质就是建立起穷人联户联保的组织,组织中一人借款,其余人担保;如一人不还,则全组不得再借;此外,再以每周一次还款的活动既保证还付率,又培养了穷人的现代性金融行为;还款时组织内的成员聚集在一起开会并进行技术培训,能增强成员间的交往和合作,通过这些措施使一个穷人的合作组织得以建立。

2. 劳动力转移

世界银行的西南扶贫项目劳动力转移分项目是以人为目标的反贫困战略的另一例。按照这一项目计划,从1995到1999年的五年内将云南、广西和贵州的35个贫困县贫困剩余劳动力27万人左右有组织地输出到其他有就业机会的地方。^①据后来项目完成的情况来看,超过七成的人是被输送到广东地区,从事职业多半是工厂的粗工。

劳务输出项目的设计者认为,劳务输出项目是异地就业,因而具有人力资源开发和就业促进这样的双重特质。就人力资源开发而言,指的是“跨地区异地就业使外出就业者不仅学到新的生产技术,而且能更新观念,解放思想,获得自尊、自信、自强等新的独立人格”。这种人力资源开发的思路背后的假设是:绝对贫困人口的人力资本含量过低,是劳务输出扶贫项目所面临的真正挑战。人力资本含量相对较低的绝对贫困劳动力一旦被有组织地输入到发达地区的劳务市场中去,必然(已经)面临着激烈的适应性冲突。这个“冲突”一方面是不可避免的,必然发生的,只是程度不同和时间长短而已;另外一方面,它也是贫困人口能否走出困境的关键。这里两种可能性都同等程度地存在着:要么在“冲突”中诞生一个崭新的、具有现代精神的劳动者;要么则回避冲突,倒流返乡,以失败者告终。根据这样的“现代性”言说便产生了项目的假设人力资本提升逻辑,即“冲突制造——冲突适应”(何道峰、朱晓阳,2001)。

劳动力转移项目在这一过程中做的是:对劳动力适应冲突提出观念、心理素质、技能方面的要求,根据现状和要求编制教材,进行强化培训。此外通过工作和生活的环境差异形成的反差,会促使穷人进行心理和行为的适应性调整,达到提高能力、矫正心态的人力资源开发目的(何道峰、朱晓阳,2001)。在将“贫困”定义为一种社会地位后,以反贫困为目的的发展工业便走入了这样一种尴尬的局面:其声称要消除的贫困现象其实是不可能被消除的。试想一下当今哪一个社会能消除(相对)穷人?西方福利国家没有做到,第三世界当然也做不到。例如在孟加拉和巴基斯坦,小额信贷日益发达,但是“穷人”也越来越多。资料显示,在巴国,从1987年到1994年,贫困的农村人口从29%增加到37%,同一时期城市贫民也是有增无减(Mir, 2001:4)。孟国的局势可能不比其他邻国更好。根据世界银行的统计,在包括孟加拉在内的南亚国家,从1987年到1998年,每日生活在一美元以下的人口仅从45%减少了将近5个百分点(世界银行,2001b:23)。孟加拉1996年生活不足一美元的农村人口是29%(世界银行,2001b:284)。虽然扶贫业内有人早就强调说:小额信贷的扶贫效果很难测定,或贫困的原因是多方面造成的,仅有小额信贷不能将穷人救出穷窟云云(吴国保,2001:26)。如是这样,小额信贷的扶贫作用在何处呢?目前还没有发现数据和事实能表明中国的小额信贷在多大程度上能帮助穷人脱离不仅是经济的而且是社会性的贫困。

劳动力转移也似乎没有使穷人脱贫。我们一般在讨论农民进城或异地就业带来扶贫效果时,使用的基本是诸如农民工给原来的老家寄回了多多少少钱,这些数额比在家劳动时的收入多了多少等等。在这样统计劳动转移的扶贫效果时,没有考虑的一个事实是农民工本人在其常住和工作地的状况:他们中绝大多数仍然是这些地方的“穷人”。

^① 按照世界银行文件,劳务输出的指示性数额为343000人。此数额包括广西城市就业分项目的计划就业人数在内(世界银行,1995:73)。

如果小额信贷和劳动力转移这些扶贫措施不能使穷人脱离(作为社会地位的)“贫困”,可以说面对不可能实现的反贫困的使命时,发展工业正越来越显得是一种社会控制的工具,其实践也越发具有社会控制工具的色彩。

三、管理穷人为目标的反贫困的困境

如果将目前以人为目标的反贫困战略的功能和作用当作社会控制的理想形式,那么它们应该有以下的作⽤:其一,筛选穷人,然后瞄准穷人。通过登记贫困村和对贫困户设档建卡,将穷人从普通人中筛选出来,以“贫困户”命名。用社会控制的术语来说就是鉴别越轨,然后对之贴上标签。这一分类的结果是使越轨与正常相隔绝。其二,建立穷人的自组织和将穷人组织成“穷人”的社区。这一措施如果得到落实,将创造穷人的亚文化群体。其三,穷人参加收入练习活动(如小额信贷)。这是用规训(带惩罚特征)手段来矫正越轨者。

问题是以控制、管理、规训和矫正“穷人”为机制的战略就其“反贫困”这一目标而言,在西方也谈不上取得成功,它并不能消除贫困。其成功之处在社会控制这一方面。这种社会控制战略实施以后,穷人被标签化和亚文化化。他们被从社会中隔绝出来,成了社会管制的对象,如用福柯的话来说便是规训权力要矫治和改造的目标。其结果是使他们更牢固地钳闭在“贫困”之中。这一战略实施对穷人的一个后果是惩罚性的管制。有关这一作用已经被一些研究战后福利国家的人指出过(Garland, 1985, 1990)。这种以管制穷人为目标的反贫困的另一主要后果如今也已经显露得很清楚,即贫困人口在每一个西方国家内都仍然占其社会成员的一定比例^①,而且他们似乎要永远存在下去。而从社会学传统的批评观来看保持一定社会成员作为“越轨者”可以说是社会秩序和均衡存在的必要(规范学派的观点如此),或者说是社会统治精英维持其权威地位的战略(马克思主义和福柯式的观点如此)。

作为规训穷人的机制,反贫困的措施如小额信贷和组织劳动力异地就业,在实践中也距离其理想的模式很远。如中国前两年轰轰烈烈的小额信贷活动到如今除了少数几个还在正常运作外,基本都已经告败。即使是在成功的例子中,也很少还在坚持原初的那一套“每周一次还款,每周一次开会”的规训制度。

劳动力流动也一样,例如对世界银行西南劳动力转移项目的调查发现,“‘打工族’虽然在地域空间上已进入了城市,但是其交往、思维和心理空间,仍显示出明显的‘传统性’。他们在确定交往圈,选择求助对象,‘跳槽’信息的来源,以及与厂方讨价还价等方面,所依靠的基本组织资源仍然是初级内群体的成员——‘老乡圈’。因此,在工厂科层管理规则的表层下面,民工的行为实际靠深层‘自组织’规则的支撑。这种潜在的‘网络’已成为‘打工’族生存方式的重要组成部分,而且文化程度越低,对这一‘网络’的依赖性越强”(萧延中、张兴华, 1999: 6)。此外使用同一调查资料的一项农民工社会心理分析认为,地缘性农民工群体与别的群体,特别是城市社会间有一种“交往屏障”,因而农民工或多或少有“疏离感”。也就是说他们仍然是城市里的“乡下人”(杨伟民, 1999)。这种发现实际上具有普遍的意义,并非中国的农民打工者所有。不少人已经对其他国家或社会的类似现象作过分析^②,总的来说,他们还不是项目设计者想象的那种“现代人”。

四、超越管理穷人的视野

在这个所谓“治理”的时期,反贫困的事业已经在管理穷人的战略中扮演了一个角色。这些工作诸如中国扶贫基金会开展的农户自立项目(小额信贷性质)和救助贫困大学生的项目等都是有着直接或间

① 例如在澳大利亚,自从20世纪70年代开始测定贫困以来就一直保持着约有10%的收入单位(income units)为贫困人口的状况,见 Anleu, 1999: 294。

② 有关这方面可见 C. Mitchell, *The Kakela Dance* (Rhodes-Livingstone Papers no. 27), Manchester: Manchester University Press, 1956; A. Epstein, *Politics in an Urban African Community*, Manchester: Manchester University Press, 1958; A. Cohen, *Custom and Politics in Urban Africa*, London: Routledge and Kegan Paul, 1969。以上均转引自 K. Gardner & D. Lewis, 1996: 54。

接地管制穷人、矫正穷人或改造穷人的理念。事实上这也是西方的专业化慈善团体和组织在规训时代做的事情。但在参与之时,我们也应该对自己的行动有所反思。当然笔者认为再开出任何理想主义的药方都是不可能的,但以下两方面是笔者比较看重的具理想性的措施。其一,生命救助,包括紧急救援和降低孕产妇和新生儿死亡这样的生命救助;其二,再建构社区,不是要帮助“穷人”建立他们自己的社区,而是要建构包括穷人和其他社区成员在内的共同体,使穷人在其中感到自己是一个社区的成员。西方福利国家在以社会控制为核心的反贫困方面的一大失败,就是前述战略的结果(无论有意还是无意)将穷人从社区中隔绝出去,使他们成为被烙印上“越轨”标签的社会群体,形成“贫穷”的认同和“贫穷”文化群体,因而使他们永远也没有机会脱离“贫穷”。因此笔者的一个假设:穷人的出路不在于鼓励他们与其社区相脱离或建立穷人的社区,相反他们应该被整合进社区,如果他们已经从社区中脱离出去,那么他们应该被再整合进社区。因此需要增强的不是使穷人离心于社区的结构性和组织性因素,而是增强那些社区中有利于使社区对他们接纳和整合的因素。可以肯定在中国的大多数村落社区仍然有着这样的资源。在这里重要的是公正及和睦;需要的是社区的自治及国家对个体公民权利的维护;需要的是社区及其他自治单位与国家组织的对话与沟通。

参考文献:

- 何道峰、卫丽莉, 2001,《小额信贷与中国扶贫开发方式的变革》,中国扶贫基金会编《中国扶贫论文精粹》(下),中国经济出版社。
- 何道峰、朱晓阳, 2001,《走向过去,回到未来:生态视野下的西南扶贫劳务输出项目》,中国西南劳务输出项目监测课题研究主报告(印刷品)。
- 李周, 2001,《社会扶贫中的政府行为比较研究》,《中国扶贫论文精粹》(上)。
- 沈红, 2001,《中国贫困研究的社会学评述》,《中国扶贫论文精粹》(上)。
- 世界银行, 1995,《中国西南扶贫项目评估报告》,东亚及太平洋地区办公室,中国和蒙古局农业处,5月18日。
- , 2001a,《国别报告:中国战胜农村贫困》,中国财政经济出版社。
- , 2001b,《2000/2001年世界发展报告:与贫困作斗争》,中国财政经济出版社。
- 吴国保, 2001,《扶贫模式研究——中国小额信贷扶贫研究》,中国经济出版社。
- 杨伟民, 1999,《劳务输出扶贫项目的社会与心理分析》,福特基金会资助:《西南劳务输出项目监测报告》(分报告),印刷品。
- 萧延中、张兴华, 1999,《网络与流动:劳动力流动机制探微及政策含义》,福特基金会资助:《西南劳务输出项目监测报告》(分报告),印刷品。
- 周彬彬、高鸿宾, 2001,《对贫困的研究和反贫困实践的总结》,《中国扶贫论文精粹》(上)。
- 朱玲, 2002,《简论中国加入世贸组织后的乡村扶贫战略》,中国扶贫基金会会刊《自立》第4期,总第21期。
- Anleu, Sharyn L. Roach 1999, *Deviance Conformity and Control*, Longman Books.
- Coser, Lewis A. 1965, "The Sociology of Poverty." *Social Problems*, vol. 13, 转引自 Anleu, Sharyn L. Roach 1999.
- Gardner, K. & D. Lewis 1996 *Anthropology, Development and the Post-modern Challenge*, London: Pluto Press.
- Garland, D. 1985, *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*, Aldershou.
- 1990 *Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory*, Oxford: Clarendon Press.
- Mir, Hansan K. 2001, "Role of NGOs in Poverty Alleviation." 北京:“NGO 扶贫国际会议”论文。

作者系北京大学社会学人类学研究所博士后
责任编辑:谭 深