

## “一刀切”与“千层糕”之外的问题

### 热点话题

李显龙总理日前对各界热议的贫困线问题进行了回应，认为新加坡设定贫困线不切实际，且不利于社会援助发挥效果。他指出，我国目前采取的类似于“千层糕”（kueh lapis）的多元化和多层次的社会援助体系是合理可行的，有利于处于患难中的国民（《联合早报》，2013年11月17日）。

早前，社会及家庭发展部长陈振声也指出，政府采用阶梯式标准，多管齐下援助国民；设定单一贫困线治标不治本，可能诱发“悬崖效应”，也无助于社会关怀。最近，香港政府首次以家庭入息中位数的50%设定贫困线，并估计有五分之一的人口（131万人）处于贫困状况。政府如此关注贫困线，显然与此不无关系。

贫困是一个十分复杂的问题，并不简单意味着钱财多寡。有个笑话说，一个人“穷得只剩下钱了”。这虽然不免调侃，但其实说明了贫困的多面性和复杂性。贫困分为相对贫困与绝对贫困，社会需要关注的是绝对贫困（如赤贫），因为欠发达社会的绝对贫困，远甚于富裕社会的相对贫困。绝对贫困线的设定是一项技术性较强的专业问题，各国做法也不尽相同。世界银行以每人每日收入低于1.25美元作为贫困线，是基于人均每日最低饮食摄入量考量的，显然同各国物价水平密不可分。

我国目前执行的广覆盖、多层面的社会援助计划，基本解决了多数国民的衣食住行等基本生存问题。因此，李总理指出我国不存在赤贫问题，邯郸学步式地划定一条贫困线多此一举。不过，对于我国这样的富裕社会，相对贫困所导致的“社会剥夺感”（deprivation），可能是诱发犯罪等社会问题的根源。有鉴于我国日益拉大的贫富差距和贫困者的生活窘况，国人的担忧及期许也不无道理。

俄罗斯作家列夫·托尔斯泰在《安娜·卡列尼娜》的开场白是：“幸福的家庭都是相似的，不幸的家庭各有各的不幸。”贫困家庭的情况千差万别，有些人因病致贫，有些是陷入养老难题的乐龄人士，还有则是收入微薄的低技能工友。即便是收入较高的家庭，也可能因为失业、家庭破碎或吸毒等陷入困境。如果“一刀切”地划定贫困线，则可能是不负责任的做法。虽然这种方法简单，但不要也罢。

社会日益多样化，人们的需要也愈加丰富。大批量和标准化的传统公共服务提供模式饱受批评，越来越多的政府推崇“以民为先”的个性化服务模式，因人而异地提供各种定制化服务，满足每个人的差异需求。反贫困与社会救助也一样，如果划定标准并给每个人贴上统一标签，无异于历史倒退。不仅如此，简单粗放地划定标准，还会使线下挣扎的人产生挫败感和疏离感，使线上亟需扶助的人觉得不公平和更加无助。

由此可见，不划定贫困线但却执行更加细致和多元的援助计划，是政府给自己提出的更高的标准和要求。与大批量提供的标准化服务不同，个性化服务要求很高。如果设计不当或执行，很容易诱发任人唯亲和腐败等问题，并使民众对政府的能力与公平性失去信心。

不设定贫困线，并不意味着政府推卸关怀困难国民的责任。恰恰相反，政府在社会援助方面可以做许多工作。处于贫困状态的困难国民，恰恰是政府最难以接触的群体，因为他们通常来说不上网，社会支持也差。对于这些群体，政府应该加强入户关怀，而不是寄希望于简单的电子服务。为实现多管齐下的社会援助，政府应基于大数据技术，整合利用各方面的信息，使困难国民能够享受多管道的援助。更为重要的是，政府应采取“造血”而非“输血”的策略，通过引导、教育和培训等措施，实现贫困家庭及其成员的自救，而不是使他们蜕变为靠领取救济金过活的社会寄生虫。

在反贫困的过程中，政府不应推卸责任，但民众也不能完全寄希望于政府。我国的社会特点是自力更生与家庭支持，只有个人无能为力、家庭爱莫能助时，政府才会伸出援手。比如最近的一项调查发现，新加坡退休人士60%的收入来自家庭支持，在乐龄护理方面也多依赖家庭成员。这种社会保障体系可以确保国民有尊严地生活，而不是丧失尊严地生存。与此同时，它也使政府财政运转稳健，避免陷入欧洲福利国家的窠臼而难以自拔。

贫困线的设定与反贫困都应因地制宜。我国乐于学习和取法他国经验，但并非盲信盲从。我国在借鉴和学习其他国家时会因地制宜，权衡考虑本国国情而因应抉择。反之，其他国家和地区学习我国经验时也应该结合当地实际，不能照搬照抄，导致南辕北辙的结果。由是观之，多元化和差异化地对待不同群体的社会援助计划，有赖于廉洁高效的政府加以保障，其他国家和地区在不具备这种条件时，不可以盲目效仿。作者为南洋理工大学南洋公共管理研究生院研究员文章只代表个人观点