

THE REFINEMENT OF
POVERTY ALLEVIATION
IN CHINA:
THEORY, STRATEGY AND SECURITY

华中科技大学社会学文库
教授文集系列

中国扶贫精细化： 理念、策略、保障

王三秀 著

华中科技大学社会学文库

教授文集系列

中国扶贫精细化： 理念、策略、保障

THE REFINEMENT OF
POVERTY ALLEVIATION IN CHINA:
THEORY, STRATEGY AND SECURITY

王三秀 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国扶贫精细化：理念、策略、保障 / 王三秀著

— 北京：社会科学文献出版社，2017.10

(华中科技大学社会学文库·教授文集系列)

ISBN 978-7-5201-0658-0

I. ①中… II. ①王… III. ①扶贫-研究-中国

IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 074905 号

华中科技大学社会学文库·教授文集系列

中国扶贫精细化：理念、策略、保障

著 者 / 王三秀

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬 任晓霞

责任编辑 / 王 宁 任晓霞

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：21.5 字 数：299 千字

版 次 / 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0658-0

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

华中科技大学社会学文库总序

在中国恢复、重建社会学学科的历程中，华中科技大学是最早参与的高校之一，也是当年的理工科高校中唯一参与恢复、重建社会学的高校。如今，华中科技大学（原为华中工学院，曾更名为华中理工大学，现为华中科技大学）社会学学科已逐步走向成熟，走在中国高校社会学院系发展的前列。

30 多年前，能在一个理工科的高校建立社会学学科，源于教育学家、华中工学院老院长朱九思先生的远见卓识。

20 世纪八九十年代是华中科技大学社会学学科的初建时期。1980 年，在费孝通先生的领导下，中国社会学会研究会在北京举办第一届社会学讲习班，朱九思院长决定选派余荣珮、刘洪安等 10 位同志去北京参加讲习班学习，并接见这 10 位同志，明确学校将建立社会学学科，勉励大家在讲习班好好学习，回来后担起建立社会学学科的重任。这是华中科技大学恢复、重建社会学的开端。这一年，在老前辈社会学者刘绪贻先生、艾玮生先生的指导和领导下，在朱九思院长的大力支持下，湖北省社会学会成立。余荣珮带领华中工学院的教师参与了湖北省社会学会的筹备工作，参加了湖北地区社会学界的许多会议和活动。华中工学院是湖北省社会学会的重要成员单位。

参加北京社会学讲习班的 10 位同志学习结束之后，朱九思院长听取了他们汇报学习情况，对开展社会学学科建设工作做出了重要指示。1981 年，华中工学院成立了社会学研究室，归属当时的马列课部。我大学毕业后分配到华中工学院，1982 年元旦之后我去学校报到，被分配到社会学研究室。1983 年，在朱九思院长的支持下，在王康先生的筹划下，学校决定在社会学研究室的基

础上成立社会学研究所，聘请王康先生为所长、刘中庸任副所长。1985年，华中工学院决定在社会学研究所的基础上成立社会学系，聘请王康先生为系主任、刘中庸任副系主任；并在当年招收第一届社会学专业硕士研究生，同时招收了专科学生。1986年，华中工学院经申报获社会学硕士学位授予权，成为最早拥有社会学学科硕士点的十个高校之一。1988年，华中理工大学获教育部批准招收社会学专业本科生，当年招收了第一届社会学专业本科生。至此，社会学有了基本的人才培养体系，有规模的科学研究也开展起来。1997年，华中理工大学成立了社会调查研究中心；同年，社会学系成为独立的系（即学校二级单位）建制；2016年5月，社会学系更名为社会学院。

在20世纪的20年里，华中科技大学不仅确立了社会学学科的地位，而且为中国社会学学科的恢复、重建做出了重要的贡献。1981年，朱九思先生批准和筹备了两件事：一是在学校举办全国社会学讲习班；二是由学校承办中国社会学会成立大会。

由朱九思先生、王康先生亲自领导和组织，中国社会学会、华中工学院、湖北社会学会联合举办的全国社会学高级讲习班在1982年3月15日开学（讲习班至6月15日结束），上课地点是华中工学院西五楼一层的阶梯教室，授课专家有林南先生、刘融先生等6位美籍华裔教授，还有丁克全先生等，学员是来自全国十几个省、市、自治区的131人。数年间，这些学员中的许多人成为各省、市社科院社会学研究所、高校社会学系的负责人和学术骨干，有些还成为国内外的知名学者。在讲习班结束之后，华中工学院社会学研究室的教师依据授课专家提供的大纲和学员的笔记，整理、印刷了讲习班的全套讲义，共7本、近200万字，并寄至每一位讲习班的学员手中。在社会学恢复、重建的初期，社会学的资料极端匮乏，这套讲义是国内最早印刷的社会学资料之一，更是内容最丰富、印刷量最大的社会学资料。之后，由朱九思院长批准，华中工学院出版社（以书代刊）出版了两期《社会学研究资料》，这也是中国社会学最早的正式出版物之一。

1982年4月，中国社会学学会成立暨第一届全国学术年会在华中工学院召开，开幕式在学校西边运动场举行。费孝通先生、雷洁琼先生亲临会议，来自全国的近200位学者出席会议，其中主要是中国社会学研究会的老一辈学者、各高校社会学专业负责人、各省社科院负责人、各省社会学学会筹备负责人，全国社会学高级讲习班的全体学员列席了会议。会议期间，费孝通先生到高级讲习班为学员授课。

1999年，华中理工大学承办了中国社会学恢复、重建20周年纪念暨1999年学术年会，全国各高校社会学系的负责人、各省社科院社会学所的负责人、各省社会学学会的负责人大多参加了会议，特别是20年前参与社会学恢复、重建的许多前辈参加了会议，到会学者近200人。会议期间，周济校长在学校招待所二号楼会见了王康先生，对王康先生应朱九思老院长之邀请来校兼职、数年领导学校社会学学科建设表示感谢。

21世纪以来，华中科技大学社会学学科进入了更为快速发展的时期。2000年，增设了社会工作本科专业并招生；2001年，获社会保障硕士点授予权并招生；2002年，成立社会保障研究所、人口研究所；2003年，建立应用心理学二级学科硕士点并招生；2005年，成立华中科技大学乡村治理研究中心；2006年，获社会学一级学科硕士点授予权、社会学二级学科博士点授予权、社会保障二级学科博士点授予权；2008年，社会学学科成为湖北省重点学科；2009年，获社会工作专业硕士点授予权；2010年，招收第一届社会工作专业硕士学生；2011年，获社会学一级学科博士点授予权；2013年，获民政部批准为国家社会工作专业人才培养基地；2014年，成立城乡文化研究中心。教师队伍由保持多年的十几人逐渐增加，至今专任教师已有30多人。

华中科技大学社会学学科的发展，历经了两三代人的努力奋斗，先后曾经在社会学室、所、系工作的同志近60位，老一辈的有刘中庸教授、余荣珮教授，次年长的有张碧辉教授、郭碧坚教授、王平教授，还有李少文、李振文、孟二玲、童铁山、吴中宇、陈恢忠、雷洪、范洪、朱玲怡等，他们是华中科技大学社会

学学科的创建者、引路人，是华中科技大学社会学的重大贡献者。我们没有忘记曾在社会学系工作、后调离的一些教师，有徐玮、黎民、王传友、朱新称、刘欣、赵孟营、风笑天、周长城、陈志霞等，他们在社会学系工作期间，都为社会学学科发展做出了贡献。

华中科技大学社会学学科的发展，也有其所培养的学生们的贡献。在2005年社会学博士点的申报表中，有一栏要填写20项在校学生（第一作者）发表的代表性成果，当年填在此栏的20篇已发表论文，不仅全部都是现在的CSSCI期刊源的论文，还有4篇被《新华文摘》全文转载、7篇被《人大复印资料》全文转载，更有发表在《中国人口科学》等学界公认的权威期刊上的论文。这个栏目的材料使许多评审专家对我系的学生培养打了满分，为获得博士点授予以做出了直接贡献。

华中科技大学社会学学科发展的30多年，受惠、受恩于全国社会学界的鼎力支持和帮助。费孝通先生、雷洁琼先生亲临学校指导、授课；王康先生亲自领导组建社会学所、社会学系，领导学科建设数年；郑杭生先生、陆学艺先生多次到学校讲学、指导学科建设；美籍华人林南教授等一大批国外学者及宋林飞教授、李强教授等，都曾多次来讲学、访问；还有近百位国内外社会学专家曾来讲学、交流。特别是在华中科技大学社会学学科创建的初期、幼年时期、艰难时期，老一辈社会学家、国内外社会学界的同仁给予了我们学科建设的巨大帮助，华中科技大学的社会学后辈永远心存感谢！永远不会忘怀！

华中科技大学社会学学科在30多年中形成了优良的传统，这个传统的核心是低调奋进、不懈努力，即为了中国的社会学事业，无论条件、环境如何，无论自己的能力如何，都始终孜孜不倦、勇往直前。在一个理工科高校建立社会学学科，其“先天不足”是可想而知的，正是这种优良传统的支撑，使社会学学科逐步走向成熟、逐步壮大。“华中科技大学社会学文库”，包括目前年龄大些的教师对自己以往研究成果的汇集，但更多是教师们近年的研究成果。这套文库的编辑出版，既是对以往学科建设的回顾和

总结，更是目前学科建设的新开端，不仅体现了华中科技大学社会学的优良传统和成就，也预示着学科发挥优良传统将有更大的发展。

雷 洪

2016 年 5 月

目 录

上编 理念基础研究

第一章 导论	003
一 研究背景与意义	003
二 已有相关研究的梳理评析	008
三 本研究的基本目标	014
四 本研究的基本思路与方法	017
第二章 扶贫精细化概念及价值意蕴	019
一 扶贫精细化的探索依据	019
二 扶贫精细化的概念界定	022
三 扶贫精细化的价值意蕴	023
第三章 中国扶贫精细化的理论支持	037
一 多维贫困及应对理论	037
二 福利主义应对贫困理论	045
三 生活质量及其提升理论	055
四 政府管理精细化理论	060

中编 策略设计研究

第四章 中国收入扶贫精细化策略	067
一 收入贫困现状及成因分析	067
二 收入扶贫精细化的目标与原则	080

三 收入扶贫精细化的策略建议	088
第五章 中国健康扶贫精细化策略	127
一 健康贫困现状及致因分析	127
二 健康扶贫精细化的基本目标	131
三 健康扶贫精细化的策略建议	134
第六章 中国权利扶贫精细化策略	153
一 权利贫困现状及致因分析	153
二 权利扶贫精细化的基本目标	161
三 权利扶贫精细化的策略建议	179

下编 实施保障研究

第七章 中国扶贫精细化管理保障	197
一 我国政府扶贫管理成效与问题	197
二 国外相关经验分析借鉴	206
三 我国以管理创新保障扶贫精细化之路径	214
第八章 中国扶贫精细化社会参与保障	244
一 扶贫精细化中社会参与的意义与目标	244
二 我国目前社会参与扶贫的问题反思	250
三 以社会参与保障扶贫精细化之建议	256
第九章 中国扶贫精细化制度保障	269
一 制度对扶贫精细化的重要意义	269
二 我国扶贫精细化中制度建设目标	277
三 以制度创新保障扶贫精细化之建议	289
结 语	318
主要参考文献	322

上编 理念基础研究

第一章 导论

一 研究背景与意义

基于何种理念、策略及政策制度进行扶贫对一个社会的扶贫效果具有关键性的影响。自 20 世纪 60 年代联合国推行全球反贫困战略以来,各国扶贫观念与策略一直处于不断的创新和发展过程中。从世界范围看,在 1960~1970 年和 1970~1980 年这两个反贫困十年,各国扶贫政策及策略基本局限于以经济增长促进贫困者收入的增加,进而改善贫困者的物质生存状况。20 世纪 80 年代后,国际扶贫政策视野逐步拓宽,除了基础设施投资外,向穷人提供基础医疗和教育服务等政策内容开始进入扶贫视野。扶贫政策计划的实施使贫困者的生存状况得到了一定程度的改善,但与此同时,贫困人口收益增加有限,生计脆弱,权利无保障,社会排斥与扶贫资源分配不公平,贫困者脱贫后又返贫等新的社会问题也开始凸显,“部分人口获得了好处,但同时无论从绝对意义上还是相对意义上看,它也加剧了贫困的程度”。^① 进入 20 世纪 90 年代后,国际组织试图探索和实践新的扶贫策略,1995 年 3 月联合国在丹麦首都哥本哈根召开了社会发展世界首脑会议,集中讨论了通过社会融洽、提高就业水平、实现性别平等等途径应对贫困的新思路,并通过了《哥本哈根宣言和行动纲领》。上述扶贫思路尽管不够具体和系统,但体现了扶贫政策发展的新趋势,扶贫

① 艾尔泽·厄延:《减少贫困的政治》,《国际社会科学杂志》(中文版)2000 年第 4 期。

内容也逐渐走向精细化，并对此后的扶贫实践观念与策略创新转变产生了重要的影响。

进入 21 世纪后，国际组织逐步形成了新型的系统化的扶贫理念和政策，精细化特质进一步凸显，其中非收入扶贫以及扶贫对象的实际参与权利受到特别重视，具体体现在国际组织相关的政策文件规定中，如联合国《2000 年世界发展报告：与贫困做斗争》强调了为贫困者增权的扶贫形式，力图改变他们缺乏权利和生计脆弱性状态，以此挖掘和激发贫困者自身的发展潜能。世界消除贫困日的基本主题演变也显示了这一特点，包括：共同努力，摆脱贫困（2006 年）；贫困人口是变革者（2007 年）；贫困人群的人权与尊严（2008 年）；儿童及家庭抗贫呼声（2009 年）；缩小贫穷与体面工作之间的差距（2010 年）；关注贫困，促进社会进步与发展（2011 年）；消除极端贫困暴力：促进赋权，建设和平（2012 年）；从极端贫困人群中汲取经验和知识，共同建立一个没有歧视的世界（2013 年）；不丢下一个人：共同思考，共同决定，共同行动，对抗极端贫穷（2014 年）；构建一个可持续发展的未来：一起消除贫穷和歧视（2015 年）等。世界银行发展报告也提出了一些新的扶贫主题与思路，包括让服务惠及穷人（2004 年）、公平与发展（2006 年）及性别平等与发展（2012 年）等。此外，国际组织还制定了特定领域、特定人群的扶贫政策，如健康扶贫政策、老人及妇女扶贫政策等，从而形成了国际组织新型的贫困治理观念与政策模式，其特征与实质可归纳为：由经济扶贫转向综合性扶贫，特别强调将贫困者收入增加与权利保障、福利公平、相关社会服务及就业参与等有机结合，目的是通过政府扶贫政策的创新最终实现贫困者全面的脱贫发展。2013 年 4 月华盛顿世界银行与国际货币基金组织会议确定了到 2030 年基本消除极端贫困的具体目标。但由于传统扶贫政策思路的惯性作用及其他因素的影响与制约，难以实现扶贫政策的转型，正如世界银行指出的，“教育、医疗和基础设施服务方面的制度改革是特别复杂的，多个参与者、漫长的时间表，成本投入在前而获得收益在后，这些因素产生了许多已知和未知的反对者和风险。支持增加获得服务的机会是很

容易组织的，但改进质量却很难”。^① 因此，对于国际组织的扶贫新策略各国的实际回应并不一致。

通过扶贫创新增强扶贫实效是目前我国扶贫实践面临的一项紧迫任务。我国政府已提出力争到 2020 年帮助贫困人口基本实现小康生活的具体目标，贫困人口如果得不到脱贫发展，就无法如期实现全面建成小康社会的目标；没有贫困人群的脱贫致富，就难以筑牢社会公正的坚实基础。就中国的扶贫情况看，已对国际组织新型贫困治理观念和策略给予一定的积极回应和借鉴，主要表现在：一是参加了联合国机构“全球减贫与发展论坛主题”，吸收了关注贫困，行动起来（2007 年）、转换发展方式与减贫（2010 年）、改善民生与可持续发展（2011 年）及包容性发展与减贫（2012 年）等政策理念；二是体现在我国各种扶贫政策规定中，因此，世界银行与国际货币基金组织发布的《2013 年全球监测报告》、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会发布的《2013 年亚洲及太平洋经济社会概览》都对中国反贫困取得的成就给予了充分肯定，并认为这是当今中国引领全球减贫的重要原因。^②

尽管我国扶贫政策与行动取得了巨大成就，但长期以来存在的问题也不可否认，主要体现在：一是在反贫困内容或措施上，集中于贫困者收入方面，存在对其他贫困因素的忽视。实际上造成贫困的因素有很多，如目前国际上已经十分关注的脆弱性、能力贫困、权利贫困等而非物质因素。二是在扶贫行动方式上，政府长期注重使用行政手段，这在扶贫标准制定、思想观念、财政支出及政策运用中都有所体现。三是在扶贫对象上，以区域为主，缺乏扶贫目标的针对性。四是在扶贫效果上，扶贫对象的返贫率高、劳动者自身反贫困参与不足、生计脆弱、抗风险能力低、存在城乡及农村内部收入差距扩大等不公平问题，决策失误不能及时纠正、部分政策无效或者低效，社会力量参与不足，贫困者自

① 世界银行：《2004 年世界发展报告：让服务惠及穷人》，本报告翻译组译，中国财政经济出版社，2004，第 198 页。

② 暨佩娟、韩硕：《世行和联合国报告显示：中国引领全球减贫》，《人民日报》2013 年 4 月 19 日第 5 版。

身反贫困潜能发挥不够，不少贫困者生存质量整体水平不高，物质生活虽然有所改善，但在家庭照料、观念文化、个人技能等方面的改善还不够明显。对特殊贫困群体的扶贫应对政策与策略不具体，如农村老年贫困者，除收入较低外，照料服务、精神贫困、知识及权利等方面的贫困问题也很突出，其贫困程度更深，脱贫难度也更大，但扶贫政策缺乏精细化设计，更缺乏实际的效果。因此，要继续推进我国扶贫就必须有新的扶贫思路。

自《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》（以下简称《纲要》）公布实施以来，我国扶贫政策的创新步伐逐步加快，总体特点是更加注重扶贫目标、内容及政策措施的精细化和全面性。随着2013年《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》、2014年《社会救助暂行办法》和2015年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》施行，以及2015年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（简称《“十三五”规划》）的执行，精准扶贫和脱贫已作为我国未来几年扶贫的基本方略，提出了新的扶贫政策精神。与以往扶贫相比，新的扶贫战略具有以下特点和趋势。

其一，扶贫对象更加具体。不仅强调对区域贫困和农户家庭贫困的关注，而且强调对留守儿童、妇女、老人和残疾人等特殊贫困人群的关爱服务体系。“十三五”规划也对这些特殊贫困人群做出明确规定。2016年4月24日，习近平总书记在安徽考察时再次要求，扶贫要有针对性，切合贫困地区当地实际，依照贫困户真正贫困原因来一对一地制定出政策，逐一兜底，方能起到真扶贫作用。^①其目的是通过对扶贫对象的细致分类和扶贫资源的精准运用，使各类贫困人口持续稳定脱贫。

其二，扶贫内涵更加丰富。包括开发扶贫、兜底扶贫、收入性和非收入性的扶贫等。这表明我国今后的扶贫已不仅仅把目标局限在经济领域或生产领域，而且将教育、就业、医疗、健康、

^① 参见《兜底是扶贫的要务》，中国城市发展网，<http://www.chinacity.org.cn/cshb/cssy/297777.html>。

养老等更多的社会服务内容也纳入扶贫领域，改善贫困人口的教育和健康对缓解和消除收入扶贫，保障扶贫效果都具有重要意义，也体现了我国对扶贫内容及其内在联系认识的不断深化，我国贫困群体尤其是贫困农民的贫困具有多维性，不仅仅包括收入，健康、权利及能力等方面的贫困也不容忽视，他们在个人的物质生活、精神生活、资源获取机会、选择能力等方面都处于弱势状态，而且各种贫困往往存在相互影响的关系，需要精细全面地考虑扶贫策略。

其三，扶贫管理机制的创新。包括扶贫主体关系的改变，如国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出，坚持政府主导，增强社会合力；坚持精准扶贫，提高扶贫成效。扶贫政策形成取向的改变上，突出问题导向，创新扶贫开发路径等；扶贫对象管理上，通过新的贫困人口识别机制对贫困人口进行有效识别和动态管理，深入分析不同类型的贫困及其致贫的不同原因，进而采取相应的有针对性的扶贫措施；扶贫结果考核上强调综合和精准地考核扶贫效果等。国务院还提出了以法治思维精准扶贫，加强扶贫法制化建设的要求。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》提出，坚持群众主体，激发内生动力及创新体制机制。国务院《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》提出了新的扶贫管理政策精神，包括建立低保与就业联动机制，鼓励、引导具备就业能力的困难人员积极就业，增强其就业动力。对实现就业的低保对象，在核算其家庭收入时，可扣减必要的就业成本。加强专项救助制度与低保救助制度的统筹衔接，在重点保障城乡低保对象、特困人员的基础上，将医疗、教育、住房等专项救助向建档立卡贫困户家庭、低收入家庭或其他有特殊困难的家庭延伸，形成阶梯式救助模式。

其四，对贫困者自身的脱贫能力更加重视。20世纪90年代以来，我国学者逐步突破收入贫困的认识局限，开始重视非收入贫困的研究，尤其是能力贫困研究，这在我国新扶贫政策中都有所体现。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》明确提出，我国扶贫从以解决温饱问题为主要任务的阶段转入巩固已有成果、