

| 贫困、发展与减贫丛书 |



*Gender and Poverty  
Alleviation Studies*

本书基于拓展的贫困概念以及对贫困与社会性别之间关系的阐述，总结了中  
行社 (1998) 的研究报告，指出了政策中尚存的缺乏社会性别敏感性的问题。  
了受影响的妇女、受艾滋病影响的妇女、城市新贫困妇女  
单亲母亲等的调查研究。



NLIC 2970701433

# 社会性别与妇女反贫困

赵群 王云仙 ©主编



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

| 贫困、发展与减贫丛书 |

*Gender and Poverty  
Alleviation Strategy*

# 社会性别与妇女反贫困



赵群 王云仙 ©主编



NLIC 2970701433



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社会性别与妇女反贫困/赵群, 王云仙主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 5

(贫困、发展与减贫丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2158 - 2

I. ①社… II. ①赵… ②王… III. ①社会 - 性别差异 - 研究 - 中国 ②贫困问题 - 研究 - 中国 IV. ①D669. 1 ②F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 029463 号

· 贫困、发展与减贫丛书 ·

### 社会性别与妇女反贫困

---

主 编 / 赵 群 王云仙

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / [shekebu@ssap.cn](mailto:shekebu@ssap.cn)

项目经理 / 杨桂凤

责任编辑 / 高菲菲 易建鹏

责任校对 / 孙光迹

责任印制 / 岳 阳

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 19.6 字数 / 339 千字

版 次 / 2011 年 5 月第 1 版 印次 / 2011 年 5 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2158 - 2

定 价 / 49.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

# 序

赵 群 王云仙

自 1995 年联合国第四次世界妇女大会在北京召开以来，对社会性别平等和妇女发展事业的推进，扶贫和发展是参与力度最大、参与力量最强的领域之一。较多的研究关注妇女贫困问题，对扶贫政策中偏重经济指标和收入水平的狭隘概念、反贫困政策和措施不具有社会性别敏感性等提出质疑，同时也对男性和女性对贫困的体验与应对策略的不同有了更多的认识。21 世纪以来，妇女贫困问题不断呈现出新的特点和新的发展趋势，非常需要从社会性别的视角来对以往的扶贫政策和措施进行进一步的总结和梳理。

2010 年是中国政府新一轮扶贫规划的起点，中国政府即将制定面向 2011 ~ 2020 年扶贫开发工作的纲领性文件，2010 年也是联合国第四次世界妇女大会召开后的第 15 年，扶贫和发展领域的学者与实践者希望基于这些年的研究和分析，以《北京行动纲领》中有关妇女与贫困的论述和联合国“千年发展目标”为依据，全面、综合地审视中国反贫困政策与实践的现状、取得的成效及存在的问题，为新一轮反贫困政策的制定提出具有社会性别平等视角的策略和前瞻性建议。

参与本书撰写及倡导政策研究的学者和研究人员是国内社会性

## 2 社会性别与妇女反贫困

别和反贫困领域的重要力量，在“社会性别与发展在中国”网络的协调和组织下，对包括农村妇女、受灾害侵袭的妇女、受艾滋病影响的妇女、城市新贫困妇女、少数民族妇女、老年妇女、单亲母亲进行了调查和研究，就政府及国际、国内民间组织在妇女与贫困的关系方面所做的探索和努力以及面临的问题与挑战进行了总结，并将研究成果集结成书。

“社会性别与发展在中国”网络是由全国民间妇女组织自愿结成的非政府、非营利性联盟，立足于在中国发展领域推动社会性别主流化和促进社会性别平等，主要开展交流、进行信息分享和合作、联合开展政策倡导，希望通过这样的过程，让更多的组织关注在中国推进社会性别平等的意义，提高各组织推进社会性别主流化的能力和合作倡导性别平等的影响力。本书即是借纪念联合国第四次世界妇女大会召开 15 周年和中国制定新一轮扶贫规划的契机，组织“社会性别与发展在中国”网络的相关机构与个人，开展研究和倡导活动，积累经验、深入论说、凝聚力量、增进情谊，为进一步推进妇女反贫困和促进社会性别平等奠定基础。

研究小组经过一年多的努力，不仅完成了书稿的写作，而且就如何在新时期制定的扶贫规划中加强社会性别敏感性与进一步推动具有社会性别敏感的政策和措施的制定，进行了集体讨论，完善了政策建议书，向制定扶贫规划和政策措施的核心官员提交了题为《在新的扶贫规划中，增强社会性别敏感反贫困政策建议》的倡导性文件。研究小组成员于 2010 年 8 月 12 ~ 13 日在“分人群与减贫”学术研讨会和同年 11 月 29 ~ 30 日在“中国妇女研究会年会暨‘北京 + 15’论坛”上分享了研究成果，并展示了研究小组提出的政策建议。本书的出版旨在更大的范围内促进社会性别平等意识的提升，促使各级政府和社会组织的扶贫发展工作具有社会性别平等的目标。

# 目 录

总 论	社会性别与中国妇女反贫困	
	——概念、现状及其面临的挑战	
	.....	赵 群 王云仙 / 1
第一章	贫困概念与社会性别敏感的贫困监测	..... 蒋永萍 / 47
第二章	社会性别与农村妇女贫困	..... 赵 群 / 75
第三章	妇女与城市贫困	..... 金一虹 / 104
第四章	灾害与妇女贫困	..... 冯 媛 刘大庆 / 137
第五章	贫困与受艾滋病影响的妇女	..... 郭瑞香 / 165
第六章	少数民族妇女与贫困	..... 马东平 / 188
第七章	老年妇女与贫困	..... 徐 勤 / 214
第八章	城市单亲家庭女性户主与贫困	
	——一个基于 KM、KY 两市的案例研究	
	.....	欧晓鸥 / 242
第九章	增强草根力量，促进妇女赋权	
	——国际 NGO 和中国扶贫事业	
	.....	王云仙 冯 媛 / 269
第十章	中国 NGO 社会性别与反贫困实践	
	.....	杨 晖 谢雨锋 李 巾 / 309

2 社会性别与妇女反贫困

第十一章 反贫困与性别话语建构

——对云南小额信贷扶贫工作的评估研究

..... 赵捷 武承睿 / 330

第十二章 贵州政府区域反贫困政策与实践 ..... 黄晓 / 353

第十三章 贫困地区社会性别与贫困关系的分析

..... 关冰 郝彦宏 / 371

后记 ..... / 384

# 总 论

## 社会性别与中国妇女反贫困

——概念、现状及其面临的挑战

赵 群 王云仙

### 第一节 贫困与社会性别

#### 一 关于贫困

贫困的定义从来没有像今天这样被广泛讨论。早期的贫困概念被定义为以收入和消费为主要关注的指标，以满足人类基本的生存需要作为主要标准。这种关注收入和消费的贫困定义也是测量贫困人口的主要方法，是对贫困状况进行定量分析和论述贫困政策的主要手段（郑宝华、张兰英，2004：12）。中国政府采取的测定贫困人群的贫困线，是维持人的基本生存所必需的消费和服务的最低费用，以人均纯收入作为识别贫困的指标，而对于人类生存福祉、健康、社会参与、权利等方面的内容则关注不够。

国际上对如何定义贫困争论不休，单一关注收入和消费的贫困概念已经受到较多的批评。联合国开发计划署提出的人类贫困概念极大地拓展了人们对贫困的理解空间——贫困被定义为缺乏人类发展所需的最基本的机会和选择，包括“健康长寿的生活被剥夺、知识的匮乏、体面生活的丧失以及缺少参与等”（UNDP，2001）。



## 2 社会性别与妇女反贫困

只有获得这些机会和选择权利，才能将人们引向一种长期、健康和创造性的生活，使人们享受体面的生活、自由、自尊和他人的尊重（UNDP，1999）。这一定义强调贫困具有多方面的内容，包括收入水平、人类和社会发展的基本状况，如教育和卫生条件、妇女和男人的社会地位与福利、全体公民参与发展过程的能力。人们也认识到消除人类贫困需要增强贫困人口应对疾病、经济冲击、自然灾害、冲突和歧视的能力。不仅要增加和利用物质或资本，而且要改善贫困人口的总体资产基础，包括个人、社会、文化、制度和环境资产（冯媛、刘大庆，见本书第四章）。此外，消除人类贫困还要关注对贫困人口不利的制度性因素，如性别、种族、年龄和残疾等，而这些不是仅仅靠提高收入或消费水平就能够达到的，还需要社会制度和文化方面的变革和创新。

另外，一些新的贫困概念，如福祉（well-being）的概念，包括了生计、保障和自主，收入、消费、健康、教育、资产拥有等是福祉概念具有多维视角的例子。同时，福祉的概念强调解释贫困的结构性和贫困发生的过程，包括贫困人口缺乏使用和控制生产资源与社会服务，引入了“尊严”和“自主的权利”的论述，同时也关注贫困人群自身的贫困标准和他/她们应对贫困经验、与贫困做斗争的策略（Chambers，1996；Kabeer，1996）；被剥夺和易受损害性等与贫困相关联的内容也常常被提及（Baden et al.，1998）。

因此，经过拓展的贫困概念具有更为广泛的内容，不仅关注经济因素，例如收入和消费，而且关注造成贫困的社会结构和过程；不仅将家庭作为分析单位，而且关注个体的福祉与权利；将定量和定性的研究方法结合起来去认识贫困（Kabeer，1996），将贫困人群看作是能够应对贫困的能动者，而不仅仅是贫困的受害者（Chambers，1996；Cagatary，1998）。

贫困的概念和定义视角不仅涉及对贫困状况的判断和贫困人口生存处境的认识及分析，而且关系到以何种策略应对贫困——

这是扶贫策略选择的认识论基础（王佐芳等，2003）。以往有关贫困理论的争论，在学术领域被概括为“保守主义”和“激进主义”两大倾向（汪雁、慈勤英，2004）。“保守主义”是以“古典经济学”、“马尔萨斯主义”、“人力资本理论”、“功能主义”和“贫困文化论”为代表，持“个人主义”的理论立场，强调贫困发生的个人责任。而“激进主义”则持“社会责任”的理论立场，重视“贫困发生的社会机制”，以“凯恩斯主义”、“公共目标理论”、“福利经济学理论”、“马克思主义阶级和社会分层理论”、“冲突学派的贫困理论”为代表，强调贫困根源于不平等的社会结构。

近年来，“易受损害性”<sup>①</sup>概念在国内的贫困研究中越来越受到重视，它被看作是对家庭未来福利的前瞻性度量，从而使之成为将风险与风险管理引入政策设计的核心内容（章元、万广华，2007）。世界银行将贫困人群易受损害性定义为个人和家庭面临某些风险的可能以及由于遭遇风险而导致财富损失或生活质量下降到某一社会公认的水平之下的可能性。所以，易受损害性与遭遇风险和抵抗风险的能力及环境相关联，如果不能减低易受损害性，贫困人群将反复循环在贫困境遇中，难以摆脱贫困。

另外一个与贫困相关联的概念是“社会排斥”，这个概念与“能力剥夺”相关，造成这种状况的一个重要原因是由于被隔离于某种社会关系之外，因此限制了获得资源和社会公共服务的机会（阿马蒂亚·森，2005）。社会排斥概念对于认识贫困的现状和原因具有重要意义。

阿马蒂亚·森引用了西尔弗（Silver，1995，转引自阿马蒂亚·森，2005）总结的人们可能会在以下几个方面“遭受排斥”的结论：生计，有保障的固定就业，收入、财产、信贷或土地，住房，最低

---

① vulnerability，常被译为脆弱性。由于迁就习惯和已经流行的翻译，本文中有时也使用“脆弱性”这一表达。

和普遍消费水平，教育、技能和文化资本，国家福利，公民身份与法律平等，民主参与，公共品，民族或主要种族，家庭关系与社交活动，关爱（humanity）、尊重（respect）、满足（fulfilment）与理解（understanding）。可以说，这个清单列举了与社会排斥相关的经济、政治与法律权利、社会 and 文化的各个方面。社会排斥是造成贫困的重要原因，同时贫困状况也会进一步强化人们所受的社会排斥。二者相伴而生，使贫困者不易摆脱贫困的处境。

易受损害性和社会排斥两个概念对拓展传统的贫困概念非常重要，前者前瞻性地预测了在应对各类风险时因缺失资本与能力导致的贫困，后者则从原因和结果中双向寻找与贫困相关联的各类因素。将社会性别与易受损害性和社会排斥结合起来进行分析，可以清晰地发现在现有社会结构中哪些因素导致了整体上妇女比男性更为脆弱，同时又有哪些因素使妇女比男性更易遭受社会排斥。下面我们将进一步探讨贫困与社会性别之间的关系。

## 二 社会性别与贫困之间的关系：贫困是否有一张女性的面孔

拓展了的贫困定义不仅加深了对贫困和减贫实践的多维度认识，而且在社会性别和贫困之间建立了联系，使人们认识到男性和女性因为不同的社会性别而拥有不同的贫困经历（Kabeer, 1994; Baden et al., 1998; Whitehead, 2003）。

社会性别不仅是指建立在生理基础上的性别差异，而且强调社会和文化对于男性和女性角色的期待、规范和要求，这些要求和规范通过各种社会场域与机制演化成两性在扮演各种角色时所能够拥有的资源与机会，最终形成两性之间的社会关系和社会地位。而社会性别正是造成男性和女性在资源、权力、机会拥有和控制方面存在差异的主要原因之一，这也是贫困者之所以贫困的结构性因素。同时，社会性别结构与其他社会结构和制度（包括种族、阶级和年龄等）之间具有多重的交叉关系。这些多重交叉的社会结构与

制度为我们考察和分析妇女贫困的现状和原因、妇女对于贫困的不同于男性的体验以及应对贫困的策略提供了更加明确的方向。

社会性别的结构与机制对贫困有什么影响？许多学者对社会性别结构和机制运作的几个基本的人类制度（包括家庭、市场、社区和国家），这些制度背后的意识形态、规则和运作机制以及它们如何使社会性别的不平等加剧且进一步强化妇女的贫困等问题，做了深入的分析。

第一是家庭。以往的研究将家庭看作是一个可以在所有成员中公平分配资源、利益和机会的场所，家庭成员之间的爱和情感是这种分配的黏合剂。然而森在其研究中彻底解构了这样的分析，他指出了家庭成员之间那种既矛盾又合作的关系（Sen, 1990）。家长作为家庭中的一家之主，在家庭资源的分配过程中依据的主要原则是对家庭可持续发展的考虑。而在父权制家庭中，男性是家庭、家族持续的标志。男性优先是父权制家庭中财产和资源分配的重要原则，当家庭资源有限时，优先关照男性成为一种习惯。现实的经验告诉我们，在家庭的财产继承中，男性绝对优先，甚至在有的地方，妇女完全没有在父母家继承财产的机会和权利；家庭中的营养分配、教育和社会服务利用的各种机会，男性都比女性更易获得。

人类学的研究也已证实在许多发展中国家，妇女不能直接获得和控制生产资源，而是通过与男性建立关系（血缘和婚姻关系）去使用资源，这影响她们成为独立的生产者（Whitehead, 1985）。由于受性别劳动分工规范的影响和限制，妇女的工作多在非现金领域，她们承担更多的家务劳动，而且她们的经济贡献在家庭中常常是无形的。在家庭的再生产领域承担过重的负担，也限制她们有均等的机会获得家庭外的收入（Baden et al., 1998）。研究还表明，在一些文化中，社会规范禁止妇女在家庭以外工作，丈夫能够限制妻子的活动并且将她们与社会隔离（Cagatary, 1998）。所有这些都影响妇女在家庭中的讨价还价地位以及在家庭收入支配和消费过

程中获得更多平等的利益。

研究证明，在食物的分配方面存在着性别差异，而社会和文化的规范更强化了这样的差异。在家庭健康资源的分配上也存在着不平等；相比于妇女和女孩，男人和男孩有更多的机会可以获得资源（Baden et al. , 1998）。依据联合国开发计划署 1995 年的报告，在拉丁美洲，有 31% 的女孩是低体重，这比男孩的 17% 要高；在印度旁遮普省农村的低收入家庭中，22% 的女孩患有营养不良，仅有 3% 的男孩有同样的问题，而成年的妇女比男性更多地患有营养不良（UNDP, 1995）。

第二是市场。在劳动力市场上，妇女没有像男性那样获得公平的工作机会和社会服务，存在着明显的针对妇女的性别歧视，诸如不平等的工资和妇女更多地非正式部门工作。妇女在获得社会资源如贷款、农业技术服务等方面也遭受歧视。

(1) 与男性相比，妇女缺乏被雇用的机会。所有地区的记录都显示妇女的失业率高于男性，在经济调整时期，女性总是第一个被解雇（UNDP, 1995）。事实证明，针对妇女的社会性别歧视在劳动力市场上依然非常严重，这是导致女性比男性更加贫困的最重要的原因。

(2) 即使妇女有机会在劳动力市场上被雇用，女性的工资也比男性低，在农业以外的产业，女性的平均工资只相当于男性的 3/4（UNDP, 1995）。这是因为妇女从事的更多的是临时工作和非正式部门与职位的工作。与此相反，妇女从事管理和专业工作的比例非常低，最高的比例是在工业国家，妇女从事行政和管理工作的比例为 27.7%，最低的比例是在南亚，仅为 3.1%（UNDP, 1995）。

(3) 妇女缺乏获得社会资源的机会，诸如信贷和其他社会服务。由于妇女在家庭中的无权地位，正式和非正式的信贷机构常常将妇女看作是没有资产的人群，也没有能力归还信贷，所以女性获得贷款的比例非常低。在拉丁美洲和加勒比海地区，贷款受益者中

7%~11%的人是妇女。一项对印度38个支行的研究显示,借贷者中11%的人是妇女。在非洲,即便60%的农业劳动力是妇女,她们生产了80%的食物,但是她们仅获得了给小型农场的10%的贷款和1%的农业贷款。1990年,仅有5%的多边银行的信贷能够到达妇女手中(UNDP,1995)。在农村技术服务领域,也存在严重的针对妇女的社会性别歧视。与女性相比,男性更容易获得技术信息和技术服务,这是因为男性有更多的流动机会,而妇女需要承担再生产的责任。另外,相关部门更愿意以男性为目标推广技术,因为女性更容易被工作人员看作是素质低且被动的群体。妇女的需要常常在技术推广过程中被忽略。

第三是社区。按照普遍存在的传统的社会性别规范,“男主外、女主内”是基本的规则,在社区的公共事务中,男性作为象征和现实的主导,在各种有关社区仪式、公共事务的管理与决策中起着绝对领导和主宰的作用。在社区公共事务的管理和决策过程与机制中,男性的角色、声音占主要地位,这意味着他们的需求和利益能够得到绝对的保障。而在社区公共事务的管理和决策过程与机制中,妇女的声音、利益和需要常常被忽略,所以在各种社区资源、机会和利益分配中,女性常常被边缘化。在这样的格局下,当扶贫资源进入社区时,按照需要排序去制定扶贫规划,在程序和机制上有利于男性的利益和声音的表达,也就不足为怪了。

第四是国家。国家一直被看作是以追求国家的利益和福利为主要目的,国家政策也是实现社会福祉、协调不同阶层和利益集团之间关系的主要工具。国家制度及其意识形态决定着国家发展过程中的主导原则以及与此相关的政策导向。卡比尔在其著名的社会关系的分析理论中挑战了国家制度的意识形态中立的神话(Kabeer,1994),国家制度是消除这些社会差异和不平等还是不断巩固和强化这种差异和不平等?如果是前者,必须不断制定具有社会性别意识的公共政策,承认男性和女性同样是社会发展的参与者,由于社

社会性别制度的存在，她/他们在发展进程中会受到不同和不平等的制约，由此在发展的需要、利益和优先考虑的问题上会有差异、矛盾和冲突。所以，社会发展需要通过制定公共政策和发展项目，不断干预和克服性别不平等和性别偏见，改变现有的分配模式，为建立平等的性别关系做出努力。如果是后者，国家会不断制定社会性别盲视的政策，即看不到两性之间的社会差异和不平等，接受现有的性别偏见，公共政策的制定和社会资源的分配使妇女进一步被边缘化、被排斥。卡比尔的分析同样可以运用于国家反贫困政策中，对于其如何回应现存的不平等的社会性别关系，第三节会有重点分析。

### 三 有关反贫困与消除性别不平等的国际宣言

1995年，联合国开发计划署的《人类发展报告》严正地提出，贫困具有明显的社会性别差异，全世界有13亿人生活在贫困中，其中妇女占70%——贫困有一张女性的面孔。该报告强调，与男性相比，妇女更易陷入贫困，妇女中的贫困率更高；妇女的贫困程度比男性更加严重，而且不易摆脱贫困；妇女贫困发生率的增长速度比男性快（UNDP，1995）。这一报告在国际层面上引起了极大的震动，因为这是在全球比较视野下提出的问题。后来，一系列的国际研究报告都明确指出，如果不将消除性别歧视和减贫相联系，要实现消除人类贫困的目标将面临巨大的障碍。联合国开发计划署在1997年的人类发展报告——《人类发展根除贫困》中明确指出，无论作为目标还是手段，推进社会性别平等应成为所有国家根除人类贫困的战略之一。对于社会性别平等富有创造性的承诺，将有助于增强减贫各方面的行动，因为妇女能够带来新的能量、新的视野和新的组织基础。如果没有纳入社会性别，发展过程将充满挑战；如果减贫战略没有成功地赋权妇女，就没有成功地赋权整个社会（UNDP，1997）。

1995年在北京召开的联合国第四次世界妇女大会上，各国

政府通过的《北京行动纲领》（以下简称《纲领》）明确指出，当今世界有10亿多人生活在令人无法接受的贫困中，其中大多数是发展中国家的妇女。这进一步肯定了联合国开发计划署对于全球贫困中的社会性别特质的说法。而对于造成妇女较男性更加贫困的原因，《纲领》认为，“两性在分享经济权力方面的差异是造成妇女贫穷的一个重要因素”，“还有僵硬的社会认定的社会性别角色，使得妇女获得权力、教育、培训和生产资源的机会有限……”，“另一个重要的因素是没能将社会性别观点充分纳入所有经济分析和规划的主流，没能正视造成贫困的结构性原因”。

对于解决妇女贫困问题，《纲领》认为，“应通过让妇女有机会获得资本、资源、信贷、土地、技术、信息、技术援助和培训来提高妇女的生产能力，从而增加妇女的收入，改善营养、教育、保健和妇女在家庭中的地位”，“只有通过改善妇女的经济、社会、政治、法律和文化地位，才能实现可持续发展……承认赋予贫穷人民特别是妇女权力，以可持续方式利用环境资源的公平的社会发展，是可持续发展的必要基础”。

2000年9月，在联合国千年高峰会议上，各国政府首脑就消除贫困与饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视，共同拟定了有时限、可测量的目标和指标，这些目标和指标被置于全球发展议程的核心地位，统称“千年发展目标”。千年发展目标制定了8个方面的具体目标，包括：消除极度贫困与饥饿，普及初级教育，促进男女平等并赋予妇女权力，降低儿童死亡率，改善产妇保健，与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争，确保环境的可持续能力以及全球合作促进发展。这8个具体目标不仅涉及今日世界发展的重大和难以解决的议题，而且也与消除贫困有直接的关联。

这些在国际层面上有关妇女和社会性别的宣言，也成为各国政府和民间组织消除贫困和反对社会性别不平等的重要纲领。



## 第二节 用社会性别的视角回顾中国 反贫困政策与策略

### 一 中国反贫困政策与策略的演进历程

中国的扶贫开发经历了不同的发展阶段：小规模救济式扶贫（1949～1978年），农村经济体制改革推动的扶贫开发（1978～1985年），以贫困县为重点的大规模的开发式扶贫（1986～1993年），以特殊困难区域为重点的国家“八七”扶贫攻坚计划（1994～2000年），以建设小康社会为目标的综合性新时期扶贫开发（2001～2010年）。纵观30多年来中国政府的反贫困政策，我们可以清楚地看到其中的变化。

匡远配对国家扶贫的历程和政策特点进行了归纳：20世纪80年代以来，扶贫开发政策是以贫困地区的经济增长和扶贫开发为双重目标，坚持以项目为中心的开发式扶贫，采用区域瞄准方式推动政府主导下的全社会扶贫。在发展进程中，扶贫战略由直接救济向地区经济的综合开发转变；由向贫困地区输血向增强“造血功能”转变（匡远配，2005）。吴国宝等也从另一角度总结了中国扶贫开发战略转变的基本特点：从不含具体扶贫目标的经济增长引致减贫的战略向目标瞄准型开发扶贫战略转变，从扶持贫困大区向扶持贫困县继而转向重点扶持贫困村的战略转变，从单一项目扶贫向综合扶贫的战略转变，等等（吴国宝等，2010）。在治理结构上，扶贫计划和项目的决策经历了从权力高度集中在中央到权力下放到省（任务、责任、资金和权力“四到省”），再到以贫困县为主进而过渡到以贫困村村民民主决定为主的转变；从完全的政府主导向政府主导、社会组织参与进而向政府主导、社会组织和受益群体共同参与的转变（吴国宝等，2010）。从20世纪80年代起救济性扶贫向开发性扶贫转变，并从2007年开始向社会保障扶贫与开发性扶贫