



北京師範大學

社会发展与公共政策学院
SCHOOL OF SOCIAL DEVELOPMENT AND PUBLIC POLICY, BEIJING NORMAL UNIVERSITY

获授权翻译



北京師範大學

社会发展与公共政策学院
SCHOOL OF SOCIAL DEVELOPMENT AND PUBLIC POLICY, BEIJING NORMAL UNIVERSITY

获授权翻译

精粹本



反对贫困与不平等

结构变迁、社会政策与政治

减贫是国际发展进程的中心环节，当代减贫战略也愈加关注“贫困人群”，然而贫困与不平等仍然是棘手难题。

《反对贫困与不平等》报告提出，许多当下采取的减贫方法未对关键性政策、政治维度进行考量，而这既是贫困与不平等的成因，也是其难以消减的症结所在。特别是，当一个国家存在相当比例的贫困人口时，就没有必要将贫困问题从动态发展问题中有意分立出来了。

报告显示，对于那些在相对较短时间内成功提高了泽被大部分人口福利的国家而言，这样的进步主要是通过国家层面的战略推动获得的。该种战略将经济发展目标与积极社会政策和提高贫困人口福利水准的公共政策相结合。

本报告围绕3个主要问题展开论述，它们被视作可持续发展和包容性发展战略的关键性因素。

- 那些无论收入、阶层、性别、种族或地理位置，面向所有人群，创造并保持就业机会的增长和发展模式（无论是在农业、工业还是服务业）；
- 根植于普遍权利，支持结构性转换、社会融合和民主政治的综合性社会政策；
- 对公民权利、激进主义和政治争议表达的保护，以确保国家回应公民需求，贫困人群也能对政策制定施加影响。

这份报告试图解释为什么存在贫困和不平等，以及怎样矫正这些不公正。它考察了贫困的成因、动态发展及其持续性；检讨了相关工作以及既有国际政策理论与实践的疏失；勾勒出一系列政策和制度安排，供国家减贫工作借鉴。



联合国社会发展研究院 UNRISD
2010年10月 北京



联合国社会发展研究院 UNRISD





北京师范大学

社会发展与公共政策学院
SCHOOL OF SOCIAL DEVELOPMENT AND PUBLIC POLICY, BEIJING NORMAL UNIVERSITY

获授权翻译

反对贫困与不平等

结构变迁、社会政策与政治



联合国社会发展研究院 UNRISD





英文版权 2010
United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD
联合国社会发展研究院
Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland

中文版权 2010
北京师范大学社会发展与公共政策学院
School of Social Development and Public Policy, SSDPP
Beijing Normal University
北京市新街口外大街19号, 100875

本文献及其中文版允许转载，但要注明来源，并且不得改动。

封面照片鸣谢: Dreamstime.com/Feng Hui
原始设计: Latitudesign.com
中文版翻译: 郭烁





中文版前言



北京师范大学社会发展与公共政策学院致力于为中国社会发展和公共政策的建构提供智力支持的事业。为此，在全球化的背景下，需要努力汲取国际上相关领域前沿的理论营养，深入观察中国的实践，力求提出科学合理的、与中国实践相适应的见解和主张。

基于上述理念，我们认为，将联合国社会发展研究院（UNRISD）新近完稿的《反对贫困和不平等报告》的概述部分介绍给中国读者是件有意义的事情。联合国社会发展研究院集中了多个国家优秀的社会政策专家，这份报告是他们集体智慧的结晶。尤其是，这份报告不是单纯冥想的产物，而是基于联合国社会发展研究院过往的研究成果，包含了超过40份的、涵盖不同类型国家地区的背景文件，是对于丰富经验事实深入思考后的成果。

报告概述部分有如下之点对我们具有启发意义：

一 破除反贫困领域普遍存在的几个迷思（myth）

第一个迷思：注重针对贫困人群匮乏状况的应对，忽略对导致贫困根本原因的探究，于是“不能遵循相应的因果顺序进行治理”，出台的政策往往治标不治本。

第二个迷思：陷于反贫困政策可以单兵突进的思维定式，脱离经济社会的整体发展制订反贫困政策，结果，分散的社会政策往往导致与减少贫困目标相反的后果。

第三个迷思：反贫困政策是花钱的，不具有生产性。这种思维将贫困人口视为一种需要采取区别政策的“剩余”群体，而没有看到，他们的能力成长与宏观社会层面的健康发展有密切联系。

二 提出了值得注意的观点和建议

首先，概述倡导将消除贫困和不平等的命题嵌入于广阔的发展结构之中，主张多种政策和措施的配置组合：“消除贫困和不平等需要相互补充和协同的结构转变、宏观经济政策和社会政策过程。”

其次，认为社会政策不但具有再分配属性，且具有生产性，强调社会政策可以为经济增长和社会福利作出贡献。

再次，提出了具有操作性的系列建议。例如，当一个国家大部分的人口都是贫困人口时，概述主张更应当考虑发展动力的全局问题；对于那些已经成功实现增进大多数人口福利的国家来说，公共政策的中心，应该是诸如推进平等和公民参与等“结构变革的长期进程”，而非减贫本身。

如果这份文献有助于读者对于消除贫困和不平等问题的思考，那将是我们非常愿意看到的。

北京师范大学社会发展与公共政策学院 院长

2010年8月 北京





前言

最近数十年内的人类发展，是非常不平衡的。尽管在提高预期寿命、通读能力和总体人类福祉上取得了显著的进步，仍然存有相当令人关注的问题和匮乏：在世界上的许多地方，贫困依旧、不平等加重、许多社区和社群变得更加脆弱。

联合国在20世纪90年代的一系列峰会，尤其是1995年世界社会发展峰会，强调有必要在经济和社会发展目标之间取得平衡。1995年的峰会号召各国在政策和制度上做出变革，来提升包容性的发展，而在《哥本哈根宣言》中，各国政府承诺“创造一个能让人民实现社会发展的经济、政治、社会、文化和法律环境。”

联合国的新千年发展目标（MDGs）也用具体的条款表达了这一对社会发展的再次承诺。事实上，在动员各国政府和其他发展主体方面，包括科学和研究团体，这些目标已经成为极其有效的工具。

在系统性地解释减贫如何倚重于经济发展、社会政策和政治之间的互相关联方面，《反对贫困与不平等》报告做出了重要的贡献。该报告展示了，贫困和不平等何以无法通过狭隘的社会保护得以解决，或者寄希望于如今已经不再令人信服的经济增长的好处最终将完

全渗透给人民的观点。相反，该报告的分析指出，需要在宏观经济政策和结构变迁上树立新的方向，来带动健全的就业体制。该报告还强调，政策和制度变迁的过程应该由积极的公民权以民主的方式来定位和形塑。

在完成这份全面的调查上，UNRISD发挥了很好的作用。它既依靠了其在世界范围内广泛的研究者网络，也依仗了其在联合国系统内的自治地位。这种地位使得该研究院能够以一种充分的自由，参与到敏感的议题当中，质疑主流的政策和制度性的安排，并提出替代性的建议。这种性质的研究，可以在合理的经验证据的基础上，产生出新的政策性选择；而如果我们致力于加快减贫的步伐，这种研究就是非常关键的。在新千年发展目标2010年评论即将发布之前，我向决策者和全球范围内的读者推荐这份研究的成果。

联合国秘书长 潘基文

2010年7月 纽约





全本目录

中文版前言
前言

反对贫困与不平等：结构变迁、社会政策与政治

第一部分：社会包容性的结构变迁

第1章：实现以就业为中心的结构变迁

第2章：收入不平等与结构转变

第3章：应对种族和区域不平等

第4章：家庭与社会中的性别不平等

第二部分：转型性社会政策与减贫

第5章：迈向普遍的社会保障

第6章：普惠型社会服务

第7章：在发展框架下的保健与福利

第8章：社会政策的经济支持

第三部分：减贫政策

第9章：商业、权力与减贫

第10章：建设减贫的国家能力

第11章：民主与减贫政治

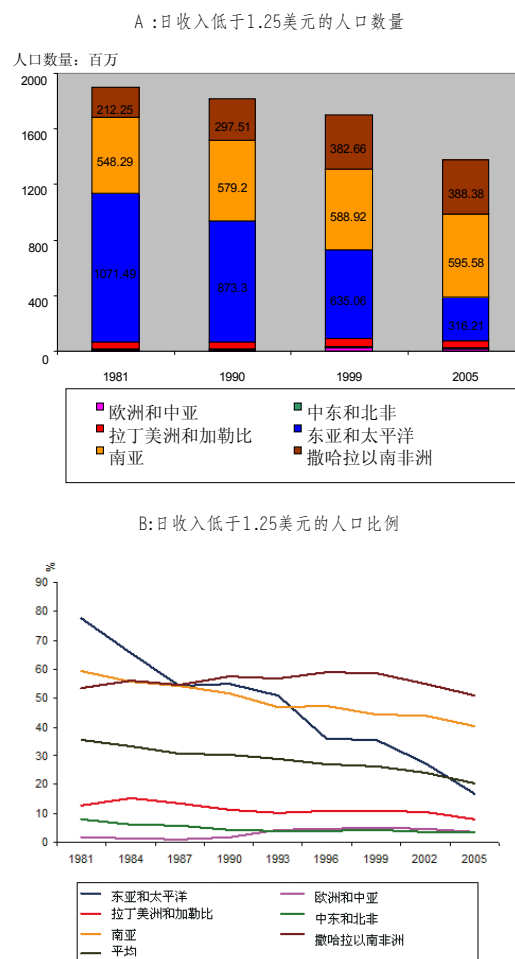
结论：协调社会、经济与政治各种力量参与减贫



全球经济和粮食危机使人们开始质疑千年发展目标中所确立的，在2015年之前将贫困和饥饿人数减半的可能性。在危机之前，贫困人口（根据千年发展目标的定义，贫困人口即日收入低于1.25美元的人口）的数量已经下降：从1990年的18亿降至2005年的14亿¹（见图表0.1A和0.1B）。但是，不同地区取得的进展不同，东亚国家贫困人口下降最为迅速——归功于中国的快速发展——撒哈拉以南非洲进展最为缓慢。最新的联合国千年发展目标进度报告显示²，虽然至2015年全球贫困率将减半，但10亿人口将仍处于极度贫困。根据联合国粮食及农业组织（FAO）的预计，截至2015年，仍会有约10亿人口处于极端贫困之中，而营养不良人口的数量将首次超过2009年10亿的水平。³

一些地区持续性的贫困以及世界范围内日益加剧的不平等现状严肃地提醒着人们：经济的全球化和自由化并未能创建一个有益于社会可持续和平等发展的环境

图表0.1: 全球和地区赤贫图表，1981–2005



来源：世界银行发展研究小组 2009，见联合国经济社会事务部2010。

在大多数国家，类似基于性别、种族和地区的不平等，使得收入和财富的不平等日益加剧。在发展中国家，最贫困家庭儿童以及农村地区儿童，比最富裕家庭儿童和在城市和城镇中生活的儿童体重不达标的机率更高。⁴在一些最不发达国家，最贫困家庭儿童比最富裕家庭儿童可能上小学的机率低3倍。在全球范围内，女孩在失学儿童中所占比例比男孩高出许多。

一些地区持续性的贫困以及世界范围日益加剧的不平等现状严肃地提醒着人们：经济的全球化和自由化并未能创造出一个有益于社会可持续和平等发展的环境。即使是现在，当减贫已经成为国际政策议程的重要议题且各国政府都通过各种方案治理贫困，贫困和不平等仍被证明是极为棘手的难题。

当一个国家大部分的人口都是贫困人口时，脱离了发展的动力来谈论贫困，并没有什么太大的意义

本报告研究了贫困存在的根源、动力和持续性；研究了在国际政策探索和实践过程中，什么是可行的而什么是错误的，同时提出了一系列的政策和制度措施，供各国减贫采用。本报告认为，当前减贫的方法往往忽略了贫困存在的根本原因，因而不能遵循相应的因果顺序进行治理。相反，他们将精力集中在评估人们缺乏什么东西，而不是去理解人们为什么会缺乏这些东西。

本报告同样研究了在经济发展、社会政策和政治三方面的背景下，通过思想、制度、政策以及实践的内在联系，达到减贫成果的复杂方式。它提倡一种可以产生与维系工作岗位的增长模式和结构变迁，此类工作享有合理的报酬且对所有人都开放——无论何种收入、阶层地位、性别、种族或地理位置。它号召施行基于普遍权利、支持结构变迁、社会凝聚以及民主政治的广泛社会政策。它为确保国家能够承担满足公民需求的义务，且贫困人口能够影响政策制定的公民权利、行动主义和政治安排提供了例证。

此种方式与当前通过分散的社会政策减少贫困的努力相反——当前的政策往往与国家的生产体系或宏观政策联系较弱。在过去的10年里，此种情况在减贫的三项主要方式中一直存在，包括由国际货币基金组织和世界银行领导的减贫战略文件（PRSPs）、许多国家引进的有针对性的减贫和社会保障项目、联合国领导的千年发展目标（MDGs）（见文本框0.1）。

在千年发展目标进程余下的5年里，十分重要的是国际社会继续努力完成约定目标，并汲取近期经验以寻求完成目标的最有效机制。同样重要的是要开展调查，研究如何在千年发展目标后期继续在平等发展和减贫方面保持进展。本报告试图为此作出努力。

预览已结束，完整报告链接和二维码

<https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?report>