



## 基于行动，推动反贫困政策改良

文 / 王晓毅

中国反贫困的成绩是世界所公认，但是这并不意味着中国反贫困研究在世界上是领先的，在一些方面，中国的反贫困研究还落在世界的后面，比如在中国的知识界，有关贫困和反贫困的知识生产，在很多时候仍然是跟在西方发展研究的后面，缺少理论创新；无论是理论研究或政策研究对决策和行动的指导作用都比较薄弱，经常落后于实践；许多反贫困实践仍然是分散的经验，缺少系统的总结，尚未上升为系统的理论。但是反贫困需要更好的政策支持，不仅中国需要深入的政策研究，国际发展领域也需要对中国经验的总结。

中国反贫困研究的落后有众多原因，但是研究视角单一无疑是其中重要原因之一。中国的反贫困实践离不开广泛的社会行动；同样，反贫困的研究，不管是理论研究或政策研究，也离不开广泛的社会参与。但是不得不说，社会组织在这个方面的参与一直以来是比较弱的，许多组织因为定位、资金、人力等各方面原因，更多地致力于完成一些扶贫实践而非学术和政策研究，他们更多地关注微观的项目成功，而较少关注政策的倡导完善。我们已经可以看到，在反贫困实践中缺乏深入的理论研究和政策倡导已经制约了反贫困的实践。针对这种差距，乐施会的扶贫政策研究无疑发挥了先导作用，其支持的大量反贫困政策研究推动了社会组织参与扶贫政策研究，打通了实践、理论和政策之间的隔阂，推动了多维反

贫困的政策研究和实践。就我所知，他们推动的反贫困研究报告包括对特殊贫困人群的专题研究，如对民族地区的贫困、老人、残疾人等群体的贫困研究；基于社区发展实践的经验总结，如对汶川地震灾后羌族村庄重建中文化遗产的研究；对培育返乡青年扎根社区途径和方法的研究；还有对反贫困政策的专题研究，如对精准扶贫六项机制创新的跟踪调查等等。作为一个社会组织，投入如此多的资源推动政策研究和政策倡导，在国内还是不多的，而且其取得的丰硕成果，也是领先的。

随着反贫困的深入，人们已经清楚地意识到，贫困的问题不仅仅是收入问题，还是一个复杂的社会问题，但是在很多时候，这种认识并没有能够转化成为有效的政策，无论是世界银行这样的国际机构亦或是政府有些部门，都习惯性将收入作为判断贫困与否的唯一标准，并且在实践中也往往将提高收入作为反贫困的主要内容。将多维的贫困简化为收入问题，尽管做起来比较简单，但是却无法从根本上解决复杂的贫困问题。只有还原贫困问题的复杂性，采取有针对性的措施，才能有针对性地解决贫困问题，但是如何去认识贫困的复杂性？如何采取有针对性的措施？乐施会所支持的大量有关贫困群体的研究，为认识贫困的复杂性提供了一个很好的角度。少数民族、妇女、儿童、老人、残疾人等往往是贫困率发生较高的群体，而且发生贫困的原因

各自不同，如果只是简单地将提高收入作为这些特殊群体的反贫困目标，往往会事倍功半，甚至南辕北辙。比如少数民族地区的贫困发生率要高于非少数民族地区，但是如果不注意少数民族的文化、地理条件及其社会结构，简单地通过产业开发或推动外出务工，不仅不能有效地实现民族地区的发展和脱贫，还可能带来较多的社会问题。同样，残疾人、老人的脱贫问题也不能单靠提高其收入，甚至也不仅仅是增加社会保障力度的问题，作为特殊群体，他们的贫困问题更多地体现为家庭和社会支持的缺乏。随着农村青壮年外出，留守在农村的残疾人和老人越来越得不到必要的关注，一些深陷贫困的残疾人和老人还不得不从事农业生产，这些社会问题都是仅靠产业开发和提供社会保障难以解决的。将特殊群体作为研究对象，观察其贫困状况，分析可能的脱贫手段，这就需要对这些群体进行综合的、多方位的考察，收入只是多维度贫困的表现之一，扶贫手段也必然应是多元的。通过深入研究特殊群体，可以提高决策者和社会公众对特殊群体贫困状况的关注，更重要的是提供了如何有针对性地、更精准地解决特殊群体贫困问题的对策。

在国际发展领域，特殊群体的贫困挑战也是引起广泛关注的前沿问题，比如妇女和儿童贫困是最为广泛关注的议题之一。这两个群体往往最容易受到贫困危害，而且普

惠性扶贫政策也经常忽视他们的特殊需求，中国的支持妇女和儿童的减贫领域积累了许多好的经验，如国家宏观政策上强调男女平等，采取了多种方式支持农村妇女发展，制定了多项针对贫困地区或贫困家庭儿童健康和教育的政策等，对于这些已有积累的系统性研究有助于客观地理解这些政策效果，并为国际社会的特殊群体减贫提供良好的中国经验支持，从这个意义上说，对特殊群体减贫的研究不仅对中国的减贫具有重要参考作用，而且也国际减贫提供了丰富的借鉴经验。

作为一家以减贫为主要目标的社会组织，乐施会所支持的政策研究带有鲜明的社区行动色彩。尽管政府的宏观政策可以在大范围内推动减贫，但是宏观政策能否发挥作用取决于微观的社区层面能否采取有效行动。首先，来自各方的扶贫政策需要在社区层面实现整合，从而发挥扶贫的综合作用；任何扶贫资源最后都要在社区层面上进行分配，社区如何公平分配扶贫的资源对于减贫的实际效果具有重要作用；而且扶贫的行动在很大程度上需要社区采取协作的行动，社区并非不同农户的松散联合体，而要成为反贫困的行动单元。更重要是，在扶贫政策调整过程中强调行动研究的价值，在扶贫行动中丰富和完善扶贫政策，从这两个维度看去，社区都是一个很重要的行动单元。

在乐施会支持的长达 10 余年的波多罗村减贫发展过程中，我们可以看到发展的理念与发展的行动是如何相互影响，共同提升的。如果我们要探寻波多罗村发展的核心，可以看到生态、公平和参与构成了波多罗村发展的基因密码。

生态脆弱是许多地方致贫的首要原因，但是在波多罗村的发展中，

无论是外来组织或是当地居民都没有将这个地方的看做是“一方水土不能养活一方人”，而是在积极探索与当地生态环境相适应的生计方式。在生态脆弱地区寻找到适当的生计方式，从而达到生态保护和脱贫致富双重目标，这要比简单的人口搬迁更困难，需要更深入扎实的工作。在波多罗村这样的村庄，资源是多样的，同时也是有限的，只有促进多样性的生计结构才能保持发展的可持续性，所以乐施会与合作伙伴绿色流域支持村民改良洋芋品种、发展中药材种植、吸引游客开展生态旅游。村庄的发展虽然是缓慢的，但是却是全体村民共享的。随着村庄的不断发展，全体村民的生计也得到了改善，村庄内部没有明显的贫富分化。伴随着村庄的发展和对外开放的增加，村庄并没有解体，村庄的集体行动能力也比以往更强。

在波多罗村的发展中，外来的发展者并非简单地扮演了陪伴的角色，尽管“陪伴”这个词在近年来的农村发展中经常被提及。从建立流域管理小组开始，参与的概念便被植入到波多罗村发展中。参与意味着权力，也意味着责任。正是波多罗村的农民对村庄的高度责任感，才有集体修路、集体保护林地和集体防火等行动。从村庄集体讨论是否搬迁去异地的过程中，可以看到村民所承担的责任。波多罗村是在探索一种与整齐划一的扶贫方式不同的发展之路，这条道路强调生计多样性、社区集体行动和内在的公平性。从波多罗项目（波多罗属于拉市海项目）获得 2015 年联合国开发计划署“赤道奖”可以看出，探索这样一条发展的道路，对反贫困的决策和世界减贫发展事业都具有重要借鉴意义。

民间组织参与反贫困的理论研

究和政策倡导丰富了反贫困研究的角度，发挥了民间智库的积极作用。中国政府推动的反贫困成功的经验之一正是发挥了社会组织在扶贫中的积极作用。政府扶贫具有高投入和见效快的特点，但是在实践中也会忽略到许多扶贫的细节，恰恰需要社会组织的广泛参与来弥补不足。乐施会推动的一些专题研究因其开阔的国际视角和与决策的密切关系，为政府决策提供了积极的参考作用，令我印象深刻的还有加入世贸后（WTO）对中国棉花产业和棉农生计的影响研究。

社会组织积极参与扶贫政策研究和倡导，对于中国实现精准扶贫的目标、提高中国在发展领域的话语权具有重要的意义，乐施会在政策研究和政策倡导领域的经验值得更多社会组织的关注和借鉴；其从第三方视角出发，基于行动的研究成果也值得决策者的高度重视。[中]



王晓毅

WANG XIAOYI

中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员，主要从事农村发展、资源保护、反贫困等领域的研究，发表有《中国 12 村贫困调查》《环境压力下的草原社区》等著作。

