

社会政策与反贫困：国际经验与中国实践^[1]

李迎生 乜琪

【摘要】 改革开放以来，我国的反贫困社会政策建设取得了值得肯定的进展，但对照当今国际反贫困社会政策出现的新趋势、新特点，我国的反贫困社会政策尚存在着重点转移滞后、政策主体单一、对象参与缺乏、开放程度不足、实施手段传统等种种缺陷。借鉴国际反贫困社会政策建设的经验，推动我国反贫困社会政策的改革与创新，应是当务之急。

【关键词】 社会政策 贫困 反贫困 国际经验 中国实践

贫困现象和人类社会相伴而生。直到今天，虽然全球经济有了根本性的发展，但贫困现象仍然存在。它不仅是一个经济问题，同时又是引起各种矛盾乃至冲突的内涵复杂的社会问题。本文以社会政策作为基本的理论视角，在考察、总结国际反贫困社会政策的发展演变的基本经验、特别是发达国家反贫困社会政策的新近趋势的基础上，结合中国实际，针对我国反贫困社会政策建设存在的不足，提出其改革与创新的具体建议。

一、贫困现象的演变及其与社会政策的关系

在世界进入工业化以前及工业化初期阶段，人类的贫困问题是缺乏基本的物质生活条件，日常温饱难以保障，其时的贫困主要是由生产力低下造成的，19世纪以前，在世界各国，包括英国和法国，大部分人的生活水平属于贫困（莫里松，2004）。各国人民都处于为温饱而斗争的情形中，那个时代的贫困属于绝对贫困。随着工业革命的推进，世界经济迅猛发展，贫困虽未从根本上得以消除，但其内涵却发生了变化，产生了相对贫困的概念。

如果说绝对贫困是一个绝对值的话，相对贫困就是一个相对值。低于绝对贫困线的穷人们无法维持基本的衣、食、住、行所需要的物质条件。而处于相对贫困之下的人们，不存在生活困难的问题，只是与主流社会阶层相比，生活处于贫困状态。例如，有学者研究显示，在美国，1994年即使是最贫困的家庭也很有可能是每人一个房间，附设有完整的浴室、空调、中央暖气、电话和洗碗机等设施（文森特·帕里罗等，2002）。可见，这种贫困家庭既不是挣扎在温饱线上的绝对贫困者，甚至在我国现阶段仍不属于贫困的范畴，但在1994年的美国与大多数普通家庭的情况相比，这种家庭就是相对贫困者。也由于贫困的这种相对性，使得贫困的存在成为一种必然。实际上，在发达国家，需要解决温饱问题的贫困人口很少，大约只占到总人口的1%-2%，而且这些人大多是身体有缺陷的，帮助他们的代价不会太高，然而占总人口5%-20%的边缘人群是贫困群体的主要组成部分。这些人的基本需求能够得到满足，但他们在拥有许多商品和服务方面被边缘化，这些人大多是失业者或特殊群体如单亲家庭中的妇女和儿童等。对这部分边缘群体的帮助是反贫困工作的主要方面。由此可见，当今的发达国家，相对贫困是贫困的主要方面，反贫困也以解决相对贫困为主。

与发达国家不同，我国的贫困情况较为复杂。建国初期，我国曾一度是世界上贫困人口最多的国家，解决全国人民的吃饭问题也曾一度是我国政府的首要问题。但随着我国经济的发展尤其是改革开放以来，经济体制改革取得了巨大成功，绝对贫困人口已从1978年的2.5亿减少到2008年的不足1500万^{[2][2]}，可以说我国在反贫困方面取得了巨大的成就。但是，由于我国长期以来的经济发展不平衡，导致城乡差距、地区差距巨大，当前我国的贫困人口主要集中在西北部的农村。而且随着市场经济的发展，绝对贫困的逐渐消灭，由于贫富差距产生的相对贫困日益成为贫困的主要方面，也成为我国当前的主要社会问题。在2006年中国居民收入分配年度报告中就显示，2000年到2005年的五年间，中国居民最高10%收入组与最低10%收入组收入比从4.6倍上升到9.2倍，而且收入越高者收入增长也越快，形成了典型的“马太效应”。党的十七次全国代表大会就要求形成中等收入者占多数的分配格局，基本消除绝对贫困现象。因此，当前我国的贫困是绝对贫困与相对贫困并存，绝对贫困逐渐得到解决，相对贫困越来越突出的局面。

社会政策与贫困有着天然的联系。社会政策诞生至今已一百多年了，但对于这一概念，国内外学者并无统一的定义。迈克尔·希尔在《理解社会政策》中将其定义为“影响公共福利的国家行为”（迈克尔·希尔，2003）。在中国，社会政策被解释为解决社会问题的一种举措。当然，社会政策要解决的“社会问题”并非广义的，主要是和公正、福利有关的问题；

而且只将市场经济中“较低竞争能力者”或弱势群体作为社会政策的对象（李迎生，2007）。社会政策主要通过再分配的手段对社会财富进行调节。而贫困的客观或直接表现就是某部分人物质财富的缺乏，因此，社会政策通常被认为是解决贫困问题的最直接的手段。

社会政策从诞生之初，便以“克服贫困”作为基本目标之一。1601年英国政府颁布《济贫法》（史称“旧济贫法”），被认为是社会政策解决贫困的开端。但其时及以后相当长一个时期，社会政策并未成为国家一项应对贫困的制度化举措。直到19世纪，这种局面才发生根本改变。1834年，英国政府颁布经修订的《济贫法》（史称“新济贫法”），将解决贫困作为国家的基本职责。自此以后，社会政策便成为解决贫困的一个必不可少的制度化手段。许多研究者们运用社会科学的方法对贫困进行研究，并试图用种种方法来消灭贫困。在这些方法中，社会政策始终处在一个突出的位置上（唐钧，2006）。

随着经济的发展，西方国家在济贫的基础上陆续建立起各项社会政策，保证国民的生存和福利。自19世纪后期起，从德国开始然后迅速蔓延到其它各国，建立起了包括社会保险在内的各项措施。到了20世纪中叶，西方国家又进一步实施了“福利国家”体制。由于社会政策的完善，尤其是福利国家的建立，贫困特别是绝对贫困现象被缓解、遏制乃至消灭，贫困人口数量大为减少，尤其是绝对贫困人口。

二、国际反贫困社会政策发展的新近趋势

无论是发达国家还是发展中国家，贫困是人类社会普遍面临的难题，尽管贫困的表现各有不同。由于政治、经济、历史、文化等方面的不同，发达国家与发展中国家反贫困政策各有特点。

在发达国家，例如美国和欧洲，存在的贫困现象以相对贫困为主，国家通常通过社会政策来保障贫困人口的生活。但具体又各有不同：美国强调自由主义和个人主义，认为“贫富是自己的事情，政府不应对此进行干预”（李珍，2001）。在此理念之下，美国除对少数弱势群体如老人、儿童、残疾人进行特殊补助外，对于其他贫困者，多采取扩大就业的反贫困政策，鼓励贫困人群积极就业以改善贫困状况。而欧洲则以建立广覆盖的、侧重于社会保障的反贫困政策。尤其是1942年英国《贝弗里奇报告》的出台，具有划时代的意义：该报告主张建立一套综合性的社会保障制度，以为每位社会成员提供基本的生活保障。《贝弗里奇报告》中的普遍性原则不仅对英国，也为许多其它欧洲国家所接受。二战后，这些欧洲国家纷纷建立了“福利国家”的制度和政策体系，以保证全体国民的福利。

发展中国家是贫困尤其是绝对贫困的主要发生地，当今世界90%的贫困人口集中在南亚、撒哈拉以南非洲、东南亚、蒙古、中美洲、巴西及中国的中西部地区（徐明，2008）。在这些地区，经济落后，所以，经济增长在反贫困中的作用远甚于收入再分配。高速增长的经济尤其是劳动密集型经济增长，带来大规模就业，是落后国家反贫困的基本经验。尤其对于缓解农村贫困方面，主要是确保农业在市场开放中受益，并由政府给予部分生活补贴。

这里我们根据对世界发达国家反贫困社会政策的考察，归纳出这些国家反贫困社会政策出现的一些新变化、新特点。

（一）反贫困重点：从反绝对贫困到反相对贫困

随着经济的发展，人类基本生活需求的内涵不断扩大，贫困的相对性特征开始显现，相对贫困的概念随之产生。相对贫困标准要明确的是相对中等社会生活水平而言的贫困（鲁德斯，1989）。它的产生主要源于两方面：一方面是指由于社会经济发展，贫困线不断提高而产生的贫困；一方面是指同一时期，由于不同地区之间、各个社会阶层之间及各阶层内部不同成员之间的收入差别而处于生活底层的那一群组人的生活状况（叶普万，2003）。

在当今发达国家，随着经济的发展，绝对贫困已经在很大程度上得到了缓解。但由于贫困的相对性，消除相对贫困是非常困难的。所以，这些国家已适应贫困演变趋势，将反贫困的工作逐渐从消除绝对贫困转移到治理相对贫困上来。因为贫困的相对性永远存在，治理相对贫困将是一个长期的过程。同时，解决相对贫困的过程也是一个缩小贫富差距、促进社会融合的过程。因此，反贫困政策从反绝对贫困到反相对贫困的转变不仅体现了全球经济的发展、贫困的缓解，更体现了社会的进步。

（二）反贫困主体：从政府为主到主体多元

政府虽然在各国的反贫困行动中都发挥着重要作用，但政府并非唯一的行动者，贫困人口、市场组织、民间组织等都是反贫困中不可或缺的行动主体。首先，作为贫困人口本身，

其不但是反贫困中的工作对象，更是重要的反贫困主体，反贫困工作不能缺少贫困人口的积极参与。各国反贫困活动的历史都表明，提高贫困人口的参与程度有利于反贫困资源的传递和接受，更能增强反贫困的效果。其次，在市场经济发达国家如美国，在价值取向上，强调政府不干预贫困问题，而是通过对私营企业减税、产业结构调整等手段增加就业，这一政策曾在克林顿执政前三年就创造了 800 万份就业机会。这种增加就业、减缓贫困的方式多依赖于市场组织即企业。以企业行动为主的促进就业反贫困模式不仅有助于长期改善贫困，还可以减少政府的负担。另外，很多国家的民间组织也将扶助贫困作为工作内容，通过慈善捐助等一系列形式为反贫困作贡献，并取得了显著的成就。各国反贫困经验表明，以政府为主导的多元反贫困主体组合，基于政府社会政策通过不同方式各自发挥自己的作用，多管齐下，使贫困得到了显著改善。

（三）政策目标：从克服贫困到反对排斥

社会排斥理论由“社会剥夺”概念发展而来，形成于上世纪 90 年代。1995 年在丹麦哥本哈根召开的“社会发展及进一步行动”世界峰会将“社会排斥”视为消除贫困的障碍，要求反对社会排斥。此后，社会排斥理论更多地被应用于贫困、弱势群体等问题的研究。英国“社会排斥办公室”将其定义为“社会排斥指的是某些人们或地区受到的诸如失业、技能缺乏、收入低下、住房困难、罪案高发的环境、丧失健康以及家庭破裂等等交织在一起的综合性问题时所发生的现象”（代利凤，2006）。

1985 年世界银行将人均年消费 370 美元即日均 1 美元的标准确定为贫困线，从此以后，世界各国都在为消除贫困、解决温饱而不懈努力着。到 2006 年 10 月 17 日，联合国确定的第 14 个国际消除贫困日，其主题仍然是“共同努力摆脱贫困”。但是随着社会经济的发展，人们也逐渐认识到贫困不单纯是物质生活方面的问题。英国学者汤森曾指出，贫困是一个被侵占、被剥夺的过程。在这一过程中，人们逐渐地、不知不觉地被排斥在社会生活主流之外。随着这一理论的发展及反贫困工作的进展，2008 年的第 16 个国际反贫困日的主题是“贫困人群的人权和尊严”，说明国际社会开始关注贫困人口的社会权利，注重对贫困群体权利和尊严的维护，促进他们与主流社会的融合。

（四）反贫困内容：从反物质贫困到反文化贫困

世界银行及各个国家最初所定义的贫困是指物质生活上的贫困，贫困线也是依据人们维持温饱的需要而设定的。可以说，开始的反贫困工作主要针对的是物质贫困。但随着反贫困工作的进展，研究者们发现：贫困从表面上看是经济性的、物质性的；而实际上是深层的社会文化在起着作用。这种社会的、文化的或心理的因素长期积淀后就形成落后的心态和一成不变的思维方式、价值取向，进而形成顽固的文化习俗和意识形态，即贫困文化（樊怀玉、郭志仪等，2002）。这种文化实际是对贫困的一种适应，一旦形成贫困文化，陷入其中的人将不自知，在外人看来他们就是“安于贫困”，缺乏“进取精神”。基于这一认识，当今发达国家反贫困的内容已不仅仅限于救助生活的反物质贫困，更注重贫困人口的心理层面和文化氛围，将其从“自甘堕落”的贫困文化的泥沼中拯救出来，正所谓“扶贫先扶志”。只有先从心理上摆脱贫困的习惯，才能在行动上努力改善贫困。

（五）反贫困方式：从生活救助到资产建设

随着经济社会的发展，发达国家对于贫困人口的帮助不再是直接给予食物和津贴，而是试图推动穷人的资产建设，以使其不仅从生活上摆脱贫困，更能够获得长远的发展。迈克尔·史乐山（Sherraden, Michael）教授就是资产社会政策的积极倡导者，他认为“资源决定了贫穷与发展”，“非贫穷的人们受益于资产建设政策，而大部分穷人则没有机会参与资产建设”。因此，他认为“社会政策应该提倡适当积累财富”（迈克尔·史乐山，邹莉，2005），他倡导“资产”为基础的社会救助机制，通过政府、家庭及就业三项经济来源来鼓励贫困户家庭累积金融性的资产，并提升其理财技能，其所形成的福利效果在短期内不但可以提升贫困家庭的基本消费水准，在长期的福利效果上还可以由累积的资产衍生出更多的所得收入继续提升其消费水准或累计更多的资产。”（郑丽珍，2005）。

资产建设强调个人进行长期的资产积累，以推动个人和家庭的发展。作为一种反贫困方式，其主要适用于以相对贫困为主的发达国家。例如美国于 1998 年明确了资产社会政策的法律地位，并开展了被称为“美国梦”的个人发展账户示范工程；英国也为低收入家庭儿童建立了终身账户；此外，在加拿大、澳大利亚、乌干达、秘鲁和中国台北也都陆续建立起了资产社会政策的试点或示范工程。资产建设不仅能改善贫困人口的长期生活状况，更能促进

人的独立与自足，从而为社会的长期发展奠定基础。

(六) 反贫困方法：从传统方法到专业方法

西方社会工作的理论和方法较为发达，在当今反贫困工作中他们也很好地运用了这点，以克服传统的行政式方法的不足。在美国鼓励贫困人口就业的过程中，社会工作者及相关组织就做出了很大贡献。社会工作者通过专业的方法和组织对贫困者进行就业辅导和职业训练，并为他们提供大量的就业信息。另一方面，通过这些培训和与社会工作者的交流，也有助于贫困者摆脱自己的贫困文化，促进其脱离贫困。因此，注重社会工作方法在反贫困中的运用也是发达国家重要的反贫困经验。

三、改革以来我国反贫困社会政策的变迁

在 1978 年改革开放之前，我国的贫困以绝对贫困为主，反贫困方式以传统的救济式扶贫为主，政府主要通过一系列强制手段和措施对贫困人口进行补助和救济，使温饱问题在一定程度上得到了缓解，但那时的反贫困还属于典型的头痛医头、脚痛医脚模式。改革开放之后，尤其是改革开放之后的最初几年，由于经济迅猛发展，反贫困工作取得了重大进展。与国际经验一致，经济增长使此间的贫困人口大规模减少：农村贫困人口由 1978 年的 2.5 亿减少到 1985 年的 1.25 亿。1986 年，我国政府第一次正式公布农村贫困线（绝对贫困）为年均收入 206 元，从此以后，全国范围内开始了有计划、有组织、大规模的扶贫开发。同年，国务院成立了扶贫开发领导小组。截至 1993 年，贫困人口由 1.25 亿减少至 8000 万。对于这八千万贫困人口，以往的反贫困政策很难奏效。为此，1994 年国务院制定《国家八七扶贫攻坚计划》，将反贫困重点放到中西部地区，实行扶贫到户的策略，成效显著。到 2007 年，按年人均收入 693 元的贫困线统计，我国农村尚未解决温饱的绝对贫困人口剩下 1487 万[3][3]。

表 1 1985 年至 2008 年全国贫困线标准变化一览表

年份	绝对贫困标准	相对贫困标准
1985 年	200 元以下	201-399 元
1990 年	300 元以下	301-399 元
1993 年	400 元以下	401-700 元
1995 年	530 元以下	531-700 元
2000 年	625 元以下	626-800 元
2001 年	630 元以下	631-872 元
2002 年	627 元以下	628-869 元
2003 年	637 元以下	638-882 元
2004 年	668 元以下	669-924 元
2005 年	683 元以下	684-944 元
2006 年	693 元以下	694-958 元
2008 年	785 元以下	786-1067 元

应当肯定，改革以来我国的反贫困开发工作取得了举世瞩目的成就；但也存在着一系列明显的不足与问题：

(一) 以解决温饱为主，对相对贫困问题的重视不足

我国自 1986 年大规模地开展反贫困工作以来,一直将消除绝对贫困作为主要工作内容。贫困线从 1986 年的 206 元到 2008 年的 785 元始终是反贫困工作的重要标准。我们在各类扶贫报告中得到的也多是绝对贫困人口的数量。尽管我国对相对贫困也进行了规定,并制定了低收入贫困线(相对贫困线)标准,但始终未引起足够的重视。在 2007 年,我国的绝对贫困人口数量已经急剧下降,相对贫困人口数量远超过绝对贫困人口数量,但国家反贫困主管部门仍表示,未来三年的第一扶贫重点仍是解决农村贫困人口的温饱。可见从反贫困工作开展之初到现在,解决温饱一直是反贫困工作的当务之急,而相对贫困受到重视不足。

(二) 反贫困主体仍然比较单一,社会力量参与有限

一直以来,我国的反贫困工作由政府主导。上至国务院下至地方各级政府都设有专门的行政机构——扶贫开发办公室,对反贫困工作进行统一领导。反贫困的政策、方针由政府统一制定。很少有别的机构或组织被允许参与到反贫困工作中来。在中国,反贫困工作主要是政府的行政行为。《农村残疾人扶贫开发计划(2001—2010 年)》关于基本方针的规定第一条就明确:“坚持以政府为主导。各级政府加强对残疾人扶贫工作的领导。”随着我国贫困形势从绝对贫困到相对贫困的转变,也随着我国经济的发展、政府职能的转变,以政府为单一扶贫主体的反贫困模式已经难以适应新时期的反贫困需要,反贫困模式需要改变。这样一方面能够减轻政府负担,提高效率;另一方面还可以动员各方面的力量,共同努力,使反贫困工作取得更大成效。

(三) 反贫困政策存在封闭性,动态性、开放性不足

我国的反贫困政策仅为了消除贫困而反贫困,没有制定出动态的、开放的反贫困政策,以从根本上减少贫困并促进贫困人口的发展。我国反贫困政策的封闭性主要表现在,针对部分居住在自然环境恶劣、自然资源贫乏、生产生活条件极差甚至不适合人类居住的偏远山区的贫困人口,对他们进行就地扶贫,不仅难度很大,也难以取得好的效果。国际经验表明,可尝试在对贫困人口进行技能教育和培训的基础上,提高其文化素质和劳动技术能力,从而实现其向资源丰富、适合人类发展的地区迁移,实现贫困人口城乡流动机制,使反贫困工作“活”起来。这样一来,一方面解决了当地的就业发展负担;另一方面,贫困人口进入城市,不仅能赚到收入,分享城市发展成果,还可以改变其贫困文化,从而有利于贫困的消除。这些都是我们当前的反贫困政策所缺乏的。

(四) 以扶助为主,对反贫困对象的自助关注不足

反贫困工作在我国是以政府为主体,而贫困人口是客体,处于被动地位。近年来各级政府每年对西部地区的财政反贫困资金多达上千亿元人民币,仅 2000 年政府安排的专项扶贫资金就达 1680 亿元人民币(廖星成,2005)。但由于多数扶贫资金都用于救济式扶贫,导致贫困地区经济对国家(或省级政府)的依赖太强,缺乏自我造血功能,经济基础十分薄弱(刘尔思,2007)。这形成了贫困地区经济的畸形发展,甚至在 2003 年出现了一定比例的返贫人口。这表明,输血型扶贫方式需要调整。

(五) 以行政式扶贫为主,缺乏专业化的反贫困工作方法

我国的反贫困工作从 1986 年大规模开展至今已有二十多年,但反贫困工作方法仍以传统的、普遍的、行政动员式的工作模式为主。由于缺乏对贫困人口的专业、系统的帮助和指导,使我国的贫困状况难以有根本上的改变。国际经验表明,反贫困项目应最终能使贫困人口提高自己的能力和素质,从而使其在失去外力援助的情况下也能独立发展。在培养贫困人口素质这一过程中,针对性的、专业化的工作方法和组织必不可少。而这也正是我国目前的反贫困工作所缺少的。

四、我国反贫困社会政策的改革与创新

借鉴发达国家反贫困社会政策建设的经验,我国的反贫困社会政策还有很多地方需要改进,总结起来主要有以下几个方面:

(一) 将缓解相对贫困提到重要位置

中国国际扶贫中心的数据显示,从 1978 年到 2007 年,我国尚未解决温饱的绝对贫困人口占农村总人口的比重由 30.7%下降到 1.6%;而从 2000 年到 2007 年,温饱问题已解决但发展水平依然较低的低收入贫困人口即相对贫困人口的同一比重相应地由 6.7%降至 3%。可见,我国反贫困工作开展以来,绝对贫困已得到了很大程度的缓解,从数量到比重都有巨幅下降。相比而言,相对贫困的下降幅度要小很多,而且到目前为止,相对贫困人口的数量比绝对人

口多出将近一倍。在这种情况下，我们的反贫困工作显然应该改变以往只注重解决温饱，忽视相对贫困的做法。随着我国经济的发展，绝对贫困人口的规模已经很小，应该顺应贫困演变趋势，逐步将反贫困工作重点转向相对贫困。缓解相对贫困，减小收入差距，不仅是反贫困工作的重要任务，更是解决我国当前社会矛盾，构建和谐社会的题中应有之义。

（二）引进 NGO 等共同参与开发性反贫困

反贫困不仅是政府的任务，更是全社会共同面对的难题。因此，在反贫困工作中，应注重反贫困主体的多元性，除政府以外，还应积极引进 NGO 等社会力量共同参与。2001 年，在《中国的农村反贫困开发》白皮书中就已经提出，在 21 世纪初应积极创造条件，引导非政府组织参与和执行政府反贫困开发项目。但直到 2006 年 2 月，我国政府才挑选了 6 家 NGO 作为大规模投放国家反贫困财政资金的合作伙伴。可以说，这一行动实现了我国反贫困由“政府包办”到“政府与非政府组织合作”的第一步。非政府组织规模巨大，而且掌握大量资源，其力量不可小觑。我国政府应该放开对反贫困工作的大包大揽，积极引进非政府组织共同参与，降低 NGO 进入反贫困领域的门槛。这一方面有利于政府减轻自己的负担，另一方面也有助于推动现代社会的自我管理。此外，我们还应积极开展与一些国际组织、外国政府在反贫困开发领域的合作。

（三）实施动态的、开放的反贫困策略

我国目前的贫困以相对贫困为主，很难再通过就地扶贫政策使之得以改善。所以，针对贫困人口尤其是相对贫困人口，应采取开放式的反贫困策略，将他们从农村中转移出来，进入城市。应从制度上消除城乡之间的壁垒，实现农村人口尤其是贫困人口可以在城市获得同等的就业机会。胡锦涛主席在党的十七大报告中提出，要加强农村富余劳动力转移就业培训，建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。并提出要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”。这些重大的战略、策略的实施，将有效地缓解相对贫困的问题。

（四）重视发展贫困人口的个人资产

美国的反贫困经验告诉我们，要靠贫困者自己解决贫困，外力只起协助作用。因此，反贫困更应以贫困人口自助为核心。以此为基础，我国的反贫困工作应改变过去的被动给予的扶助的方式，强调贫困人口改变贫穷要靠自己，政府可以为他们提供技能素质的培训，提供就业途径，提供启动资金，但真正摆脱贫穷不能单靠向政府伸手，要挖掘自身的资源，如储蓄，从小规模项目开始，逐渐积累起自己的资产。一旦获得了资产的积累，再加之扶助者的相关指导，贫困人口便能很快获得发展，以从根本上摆脱贫困。

（五）注重借助社会工作的专业方法

贫困人口不仅是反贫困的对象，也是反贫困的主体，反贫困工作不能缺乏他们的参与。因此，传统的、行政化的反贫困工作方式已经不适应反贫困工作的发展。应借鉴专业化的反贫困工作方法，尤其应该借助社会工作的方法和理论，培养专业的反贫困社会工作者，运用专业的助人技巧对贫困人口进行扶助，使贫困人口增强自助能力，增强自主脱贫的意识。只有贫困人口首先在精神上脱贫了，克服了传统的“等、靠、要”思想，有了自力更生、奋发图强的反贫困精神，贫困人口的贫困状况才容易改变。

（六）将开发性扶贫与社会救助相结合

开发式扶贫主要针对的是有自助能力的贫困人口。而在截至 2006 年的农村两千多万尚未解决温饱问题的贫困人口中，其中有 93% 有劳动能力，即是通过开发式扶贫脱贫致富的，但也有 7% 是丧失劳动能力的，他们根本没有自助能力，显然开发式扶贫并不适用他们。对这部分群体进行社会救助，政府直接发放救助金到贫民手中，才是解决其温饱问题的更加有效的途径。因此，对于全部或部分失去劳动能力的老人、儿童和残疾人等，应当主要依靠以社会救助制度为核心的社会安全网来进行减贫。

参考文献：

- 1、代利凤，社会排斥理论综述，当代经理人，2006（4）。
- 2、樊怀玉、郭志仪等，贫困论：贫困与反贫困的理论与实践，北京，民族出版社，2002，第 27 页。
- 3、李迎生，转型时期的社会政策：问题与选择，北京，中国人民大学出版社，2007，第 5 页。
- 4、李珍，社会保障理论，北京，中国劳动社会保障出版社，2001，第 113 页。

- 5、廖星成，透过“三农”现象看农村脱贫与返贫，2005-03-20，<http://www.chinadsh.com/asp/detail.asp>.
- 6、刘尔思，创新产业反贫困机制-产业链建设与贫困地区经济发展研究，北京，中国财政经济出版社，2007。
- 7、鲁德斯，政策研究百科全书，北京，中国科学文献出版社，1989。
- 8、迈克尔·史乐山，邹莉，个人发展账户—“美国梦”示范工程，江苏社会科学，2005（2）。
- 9、迈克尔·希尔，理解社会政策，北京，商务印书馆，2003，第13页。
- 10、莫里松，世界的贫困问题，国外社会科学，2004（2）。
- 11、唐钧，社会政策的基本目标：从克服贫困到消除社会排斥，江苏社会科学，2002（3）。
- 12、文森特·帕里罗、约翰·史汀森、阿戴思·史汀森著，当代社会问题，北京，华夏出版社，2002，第214页。
- 13、徐明，国际反贫困经验，农村工作通讯，2008（7）。
- 14、叶普万，浅谈中国贫困问题研究视角的几个转化，人文杂志，2003（2）。
- 15、郑丽珍，“台北市家庭发展账户”方案的发展与储蓄成效，江苏社会科学，2005（2）。

注释：

[1]本文为第一作者主持的国家社会科学基金重点课题“社会政策改革与创新的基础理论研究”（07ASH002）的阶段成果之一。

[2]中国农村绝对贫困人口已减至1500万以下，新华网，2008年7月8日
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/08/content_8510642.htm

[3]中国农村绝对贫困人口已减至1500万以下，新华网，2008年7月8日
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/08/content_8510642.htm

责任编辑：dewly

作者简介：李迎生，中国人民大学社会与人口学院及社会学理论与方法研究中心教授、博士生导师，主要从事社会政策理论与应用研究；乜琪，中国人民大学社会与人口学院博士生。

原载：《教学与研究》，2009年第6期，专辑论文之三

文章来源：社会学视野网