



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

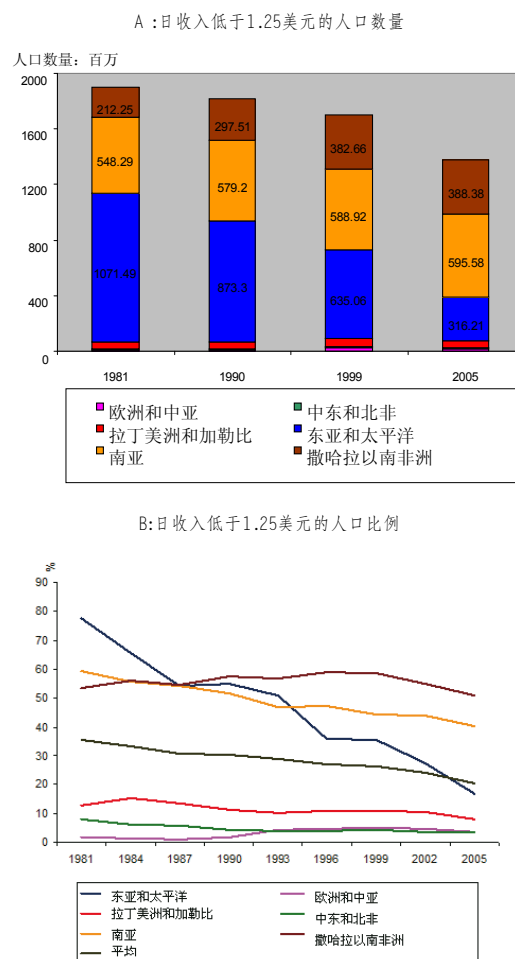
结论：协调社会、经济与政治各种力量参与减贫



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<sup>1</sup>（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<sup>2</sup>，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。<sup>3</sup>

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。<sup>4</sup>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。

本报告对作为社会、经济和政治变革长期进程的一部分的减贫工作进行了分析，同时还向在短期内将经济发展与积极的减贫政策成功结合的国家汲取重要经验。对于当前的减贫方式来说，其要害在于将贫困人口视为一种需要采取区别政策的剩余范畴。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。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，应该是结构变革的长期进程，而非减贫本身。

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。







文本框0.1：当前减贫的途径

减贫战略文件

减贫战略文件列出了低收入国家政府实现增长和减贫应当施行的经济社会政策。减贫战略文件与20世纪80年代力图纠正受危机影响国家所遭受的宏观经济失衡而施行的结构调整政策有着极为紧密的联系。这些政策引发的通货紧缩以及社会后果刺激国际社会在1996年发起了重债穷国（Heavily Indebted Poor Countries）倡议，重点在于减轻这些国家的债务，同时帮助它们促进经济增长和减贫。通过这一进程，减贫战略文件形成了一个框架，旨在确保由债务减免而释放的资源能够被用于减贫。国际货币基金组织在1999年推出了减贫与增长基金（PRGF, Poverty Reduction and Growth Facility），继而成为了提供贷款的重要工具。人们期待“减贫与增长基金”支持“减贫战略文件”所设定的经济增长、减少贫困和国家所有权的目標。但在实践中，它还是仅局限于用以实现财政稳定。<sup>5</sup>因此，比起为减贫战略文件提供支持的原定职能，它被更多地运用于预先确定宏观经济框架以及减贫战略文件降低通货膨胀的目标。从援助政策被重新调整为加强基础服务的意义上而言，最终的财政框架往往会更有利于贫困人口。但是，这些政策不利于经济增长，特别是不利于基础设施投资和为扩大农业和工业能力增长的相关活动提供支持。<sup>6</sup>

针对贫困人群的项目

20世纪80年代，财政限制以及对精英掌控资源的批判，迫使许多发展中国家政府改变优先群体的设定，减少对整体社会保障目标的强调而更多重视对贫困人口的保障。社会项目往往沦为缓冲调控措施不利影响的剩余干预措施，但这些具有针对性的机制从效率的角度备受青睐。从那时起，卫生和教育方面的社会开支不断增加，但是那些有针对性的方案仍然保留。尽管存在许多积极且已经实现减贫、持续性消费和鼓励劳动市场参与的行动案例，但是这种方式仍有缺陷。识别出最需要帮助的人群，并让政策覆盖到他们，需要一定程度的国家行政能力，而低收入国家往往不具有此种能力，或由于最近几十年的结构调整计划和公共部门裁员而使这种能力遭到削弱。当贫困普遍存在时，选定目标这一做法不太可能取得重大进展。此外，如果上述有针对性的项目没有与旨在确保所有公民都能获得基本服务和收入或消费保证的更广泛的战略相联系，它们可能还会加剧排斥性，并导致对低收入者的服务质量降低。针对性同样削弱了不同阶层、群体和年代之间的可以巩固社会团结的联系。

千年发展目标

千年发展目标是一项明显的例子，证明世界各国领导人可以齐心协力，解决我们当前面临的重要挑战——不仅是战争和经济危机，还包括贫困。千年发展目标承认贫困具有多元的内核，远不能简单以收入来定义贫困人群的其他因素。且不论在世界一些地区人们未必可能每日依靠1.25美元生存——此种收入的计算方式不能解释脆弱和丧失尊严给贫困国家人们的生活带来的痛苦。这些顾虑在千年发展目标的结论中得到体现，例如减轻饥饿、促进普及的初等教育、减少母亲和儿童的死亡率、促进性别平等和缓解重大疾病负担。尽管议程较为模糊，但是千年发展目标还是表现出了一种有关社会发展的审慎方式。许多消除贫困所面临的重要问题和障碍还没有得到解决，包括实现每一目标所需要的机制或者协同作用、就业的作用、持续增长的不平等水平、某一宏观政策经常产生的矛盾影响，以及结构性权力与排他性之间的政治社会关系。

Notes: <sup>a</sup> Gottschalk 2008; McKinley 2004. <sup>b</sup> Gottschalk 2008; UNCTAD 2006.





## 关于消除贫困和不平等的七种观点

减贫需要增长和结构性变迁，而且这种增长和结构性变迁要能提供可持续的就业

减贫的一项基础性前提是一种可以产生生产性就业、提高收入和增进人们普遍福祉的增长和结构变迁模式。就业代表了一种重要的渠道，通过此种渠道，由经济增长产生的收入可以被广泛共享。如果人们拥有了享有合理报酬的工作，他们就能够摆脱贫困、参与社会保险计划，从而增进福祉、提高教育和卫生水平。总之，以就业为中心的增长对多项千年发展目标具有强大的乘数效应。但是，许多低收入国家的增长并没有得到维持且未能提供工作岗位。劳动力仍然从农业部门持续流失，但其往往被城市的非正规部门所吸收，而在这些部门，提高生产率和收入的前景都极为有限。

就业代表了一种重要的渠道，通过此种渠道，由经济增长产生的收入可以被广泛共享

三方面的问题削弱了以就业为中心的增长战略的努力。第一，全球化的增长削弱了农业和工业之间的有机联系。在当前的许多国家，城市人口主要依赖进口粮食，而非依赖国内农业支持；许多国家还进口大多数的制造产品，而不是扩大国内生产。在贫困率较高的最不发达国家，农业和工业因为上述趋势而陷入了停滞。第二，技术变革和生产率增长的来源正日益由外国公司所决定，从而减少了对劳动力的需求。第三，有关持续性支配宏观经济政策的新自由主义思想，其强调财政紧缩、私有化和自由化。在这个框架内，就业被视为经济增长的副产品，并不需要直接的政策。即使是原应帮助低收入国家产生经济增长和减少贫困的减贫战略文件宏观经济框架，也一直受到标准结构调整方案的影响，该方案因被认为可能导致通货紧缩而受到强烈批评。

政府可以通过在数个领域实行特定的政策来实现以就业为中心的结构变革。它们包括：

- 实行精心布置与妥善安排的工农业政策，更高效地加强农业部门与工业以及其他经济部门的联系；
- 通过扩大国内生产和提高对国内商品和服务的需求，刺激和维持适当的劳动力需求水平；
- 投资基础设施、教育、培训和研究，提高人口的技能、生产率及流动性；及
- 经济增长缓慢时期的宏观经济框架，应该避免“顺周期性政策”或限制性的货币和财政政策。

此外，国际社会

- 应向最不发达国家提供援助，减少它们应对商品价格和利率波动的脆弱性、逐步免除对富裕国家的农业补助，以及向最不发达国家提供进入富裕国家市场的更多机会。

综合的社会政策对于成功实现减贫尤为重要

即使是在就业水平很高的时期，社会政策也在使人们摆脱贫困的过程中发挥重要作用。对于收入水平相对较低的国家，一定数量的福利政策是可行且可负担的。事实上，从全世界范围（包括高收入国家）所提供的证据显示，在执行社会转移之后，这些国家的贫困水平急剧下降，其中为实现全民覆盖而采取了综合社会政策的国家降幅最为明显。

尽管千年发展目标的根本目的在于促进社会发展，但它们并没有提出一种社会政策框架以实现这些目标和发掘它们之间的协同作用。为实现千年发展目标，许多国家，有时在资助者的援助下，已经开始引进有针对性的社会援助项目。在这些项目成功建立、稳定发展且覆盖大量人口的国家，结果往往是好的。而对于那些贫困与剥削普遍存在的国家，针对性不太可能在减贫的道路上取得重要和持续性的进展，也无法获得需要资金和高质量服务的中产阶级的支持，同时会责难贫困人口获得了不合理的服务。





一项有效的社会政策框架，如想要迅速和持续性地减少贫困，需建立在普遍权利的基础之上。它应当致力于：

- 增强经济政策的再分配效应；
- 保护人们不会因失业、怀孕、患病、慢性疾病、残疾和年老而遭受收入损失和有其他开支；
- 增强个人、群体和社会的生产能力；及
- 减少经济增长和社会再生产的负担，包括由女性不平等地承担的相关照料工作。

这表明社会政策最多只能是转型性的，而不能与创造以就业为中心的经济增长以及结构改变的努力相分离，因为这些政策允许更多的人加入社会保险计划，而社会保险计划是对各阶层、群体和年代收入的再分配。而以就业为中心的增长和结构改变同样促进了普遍社会服务的提供和源自公共收入的补充社会援助项目资金的提供。社会政策必须通过投资社会基础设施和基础服务、减少妇女工作量的方式来承认和奖励为维持家计、家庭和社会而付出的无偿照料工作。

## 这表明社会政策最多只能是转型性的，而不能与创造以就业为中心的经济增长以及结构改变的努力相分离

### 高度不平等阻碍减贫

减贫战略文件和千年发展目标都主要关注绝对贫困，而没有直接解决不平等的问题。<sup>7</sup>在高度不平等的背景下，经济增长常常集中在使精英阶层受益的部门；而贫困人口，从另一方面而言，很有可能被排除在市场机会之外，或者缺乏从经济增长中受益的资源条件。即使是在经济增长的情况下，高度的社会不平等会使减贫变得更加困难，而且证据显示贫困国家的不平等比富裕国家的不平等更甚。因此，贫困与不平等必须被理解为同一问题相互关联的部分。贫困与不平等的多个方面紧密联系，包括收入地位、性别、种族和地理位置。而且不平等

表现为多个方面，例如就业、收入、社会服务的获得。这些不平等产生的多种原因往往是相联系的，并且导致发展失衡。

## 贫困与不平等必须被理解为同一问题相互关联的部分

首先，它们会加大将贫困人口和弱势群体纳入经济增长过程的难度；不平等限制了他们的生产能力以及对可能对发展的贡献。第二，在高度不平等的社会，贫困人口更有可能单纯为生计奔波。这可能会限制国内市场的规模，从而破坏持续增长的潜力。第三，高度连锁式的不平等可能损害民事、政治和社会权利的实现、助长犯罪率提升以及使社会陷入纷争。第四，高度的不平等可能创造仅维持精英阶层在政治、经济和社会方面特权的体制，并使贫困人口落入贫困陷阱而无法脱离。

国家能够采用一系列的再分配政策来解决不平等的多方面问题，包括：

- 为贫困人口（根据性别、种族和其他相关特征的不同）提供更多机会获得生产资料，例如土地；
- 投资社会基础设施、减少家庭工作的负累；
- 在框架内为弱势群体寻求扶持政策，将所有公民都纳入国家发展和福利提供计划；
- 刺激农村基础设施投资，创造公共项目，增加信贷获得；
- 坚持财政改革，加强税务管理、防止偷税漏税、推进累进税制和再分配；及
- 创造稳定的全球经济环境，回应低收入国家的需要。

### 减贫需要有效的国家行为

为使减贫取得持续性进展，国家需要采取有效的发展政策和再分配政策。在相对短暂的时间内成功减贫的国家拥有目标明确、增长驱动和福利增进的政治制度；他们也成立和维持了能够胜任的官僚机构。高效的国家必须能够克服关键性市场失灵，





协助掌握新技术、为生产部门调动和分配资源、执行标准和规则、建立社会契约、成立和管理服务和社会项目。

## 成功减贫的国家拥有目标明确、增长驱动和福利增进的政治制度；他们也建立和维持了能够胜任的官僚机构

国家能力建设需要专注于3个重要方面：

- 构建需要建立的政治联盟，并执行相应政策；
- 调动资源以执行发展目标；及
- 为生产和福利增进部门分配资源，执行管理资源规则。

建立政治联盟和加强资源调动能力能够提升政策空间，并且当政府拥有为民众提供广泛和高质量服务的计划时显得更为有效。而执行能力可以通过公民参与资源使用监督而得到强化。那些拥有广泛权力、良好组织的执政党、胜任的官僚机构以及积极公民参与的国家，已经有效地执行了再分配政策和成功解决了贫困问题。

目前国家建设的方式主要集中在关于善治、管理主义和权力下放的市场增进改革。这些改革的许多方面是所有国家都试图实现的目标，但他们并不必然产生和维持经济增长或社会平等的结果。

### 与减贫相关的政治事宜

保护公民权利、积极和有组织的公民以及为贫困人口和其他弱势群体提供有效援助的政党，都对减贫的持续性进展意义重大。大多数低收入国家依靠加入减贫战略文件框架来使公民进入反贫战略的设计和实施当中。但是，这些已经实施的协商进程往往未能授予公民群体权力，从而使他们着手实质性的改变，或促使政策制定者兑现已经达成的目

标。许多此类群体普遍认为，重要政策的真正决策权并不在他们手里。同样，当前那些试图通过企业社会责任、民间准则和股权对话的方式让大企业参与减贫的国际努力，在很大程度上并没有考虑，在那些现在业已减贫的社会中，企业在历史上是如何与国家和社会群体合作的。

## 保护公民权利、积极和有组织的公民，以及为贫困人口和其他弱势群体提供有效援助的政党，都对减贫的持续性进展意义重大

成功民主国家的经验表明有效减贫的策略需要：

- 赋予公民各种制度化权利，从而允许他们作为自主性的行动者，组织起来，并向既有公共政策挑战；
- 植根于广泛政治联盟的政党，包括贫困人口、妇女和其他弱势群体的积极参与；
- 建立协商制度或社会契约，使不同群体对使企业和国家承担责任和奉行何种发展政策和成果享有话语权和影响力；及
- 具有充分能力创造不确定的选举结果，允许权力周期更替，防止执政党得意自满的民主制度。

### 有多种途径减贫

不同国家采取了不同的途径实现发展。大多数成功获得全球化益处的国家已经采取了与其国情相适应的非常规政策，而非完全遵循市场规则。来自这些国家的证据显示，工业化为促进收入和福利提供了一种强有力的途径。但是，工业化并非唯一可行的脱贫途径。如果低收入农业国家政府承诺通过提高农村地区生产能力、收入和服务来支持农业发展，农业也能够为发展提供坚实的基础且帮助低收入家庭摆脱贫困。

全球经济危机让发展中国家有了更多的动力，来提出需要更多的政策空间。这是极为重要的进







步，但是不能做简单化的理解：比如，将其归结为更少的捐赠条件，或者等同于发展中国家政府可能采取反经济周期的政策。政策空间同样意味着各国国家和人民有权选择不同的发展模式，在此之下，以就业为中心的经济增长、结构变迁、转型性社会政策以及民主政治等可以提升贫困人口在政策制定方面利益的问题，显得尤为重要。

## 那些成功分享全球化益处的国家，大多采取了一些非传统政策。这些政策充分遵从了自身国情，而不是盲从所谓市场定位的传统

当经济社会政策、体制以及政策安排都相辅相成时，减贫可以实现

在减贫方面取得迅速和持续性进展需要承认不同政策和制度之间的相互联系，并采取相应措施。减贫不仅需要以就业为中心的增长战略或综合性的社会政策，甚至包括让公民获得政治权利，它还包括自动协调上述三个领域的政策和制度，以产生最大的影响力。政府应当关注不同领域制度和政策相互联系的方式，以及他们在处理具体问题时的协同作用。一项制度或政策在某一特殊领域的成功可能会引起或要求互补性的制度或者其他政策。

## 协同开发需要经济与社会政策的共同参与，并得到足够强大的权力联盟支持

在某一领域坚持一系列政策而忽略其他政策可能会损害既有政策利益的全面实现。例如，如果国家只追求以就业为中心的经济增长，弱势群体或者被劳动力市场排斥的群体可能会受到不利影响。同样，如果社会政策从生产动力中分离，支持社会政

策的资源可能不会生成，而如果社会项目进一步扩张，经济可能会遭遇危机或通货膨胀，最终使贫困人口的状况进一步恶化。此外，成功动员公民的策略如果未能扩大生产能力和机遇，可能会产生政治不稳的结果。

为实现制度上的互补，需要但不应简单归结于政策连贯性。制度上的互补或者政策制度是基于权利主流价值的产物，在协调活动中市场机制和非市场机制权重的差异，以及权力结构的差异已经随历史逐渐演变。对不同部门以及分部门之间协同作用的发掘对于减贫和缩减不平等十分重要。但这样的协同关系并非自动生成的。它们需要刻意设计，既包括经济政策也包括社会政策，并需要足够强大的联盟作为后盾，以帮助其实现。

## 报告概述

本报告采用当代和历史性的方法对减贫进行了广泛研究，为政策提出了重要见解和建议。它基于联合国社会发展研究院（UNRISD）的研究成果，包含了超过40份的背景文件、深入的案例研究和拥有不同发展经验的国家和地区的大纲文件（见文本框0.2）。它阐释了为何一些国家在抗击贫困方面比另外一些国家更为成功，以及如何组织经济社会政策与政治，以产生良好的反贫困效果。

本报告的第一部分分析了不同国家以及不同经济社会背景下结构变迁的动力。它提倡一种能够创造和维持让所有收入水平、性别、种族和地理位置的人们都能获得体面工作的增长和结构变迁模式。

第二部分研究了社会政策在抗击贫困和不平等过程中的核心作用。它主张采取普遍的社会保障方式，同时采取选择性的干预措施以覆盖最被排斥的群体；并主张提供普遍的社会服务，包括照料；以及主张采取在经济政治方面具有再分配性和可持续性的金融机制。

第三部分讨论了有利于减贫的有效国家行为、商业运作模式以及民主政治的重要性。





## 文本框0.2：本报告的准备工作：关于贫困案例研究和方法的说明

作为本报告的投入，联合国社会发展研究院委托对博茨瓦纳、巴西、哥斯达黎加、印度、肯尼亚、马来西亚、南非和中国台湾进行了深入研究。这些国家与地区根据民主和专制的整体特征以及五种结构改革的模式被加以分类：

- 已经成功完成向制造业过渡的经济体；
- 拥有二元劳动力市场的高度工业化国家；
- 服务业主导增长型国家；
- 农业主导经济的国家；及
- 矿产丰富的国家。

研究关注6个广泛的主题：

- 发展战略、结构变革和减贫；
- 财富和收入的不平等；
- 社会保障；
- 社会服务；
- 有组织的利益发展战略和社会政策；及
- 发展的国家能力。

此外，大纲文件标明同样委托对中国、芬兰、爱尔兰、朝鲜共和国、新加坡、苏联、斯里兰卡和越南进行了研究，代表了：

- 进行了重大结构变迁的后工业化国家；
- 在减贫方面表现良好且在向世界市场开放过程中采取非常规经济政策的国家；
- 历史上在促进人权发展方面有良好表现的低收入国家；及
- 先前在减贫方面有良好记录，并从共产主义向资本主义过渡的国家。

许多案例在本报告的不同章节重复出现，同时阐明了结构变迁、社会政策以及政治之间的联系。联合国社会发展研究院还用超过40份的背景文件来佐证通过案例研究所得出的结论。除了为本报告相关主题提供翔实意见之外，这些文件还提供了关于另一组国家的详细信息，包括：阿根廷、柬埔寨、科特迪瓦、加纳、印度尼西亚、墨西哥和塞内加尔。本报告还大量借鉴了联合国社会发展研究院以前的工作成果。案例研究中采用了国家贫困线标准而非每日1.25美元的标准。尽管这使得案例中对贫困发生率的比较变得困难，但它阐明了不同背景下的贫困动因。没有一项收入计量标准能够涵括贫困国家里存在的种种被剥夺现象的复杂性，因此强调从多元化的视角研究贫困十分重要。但是，为了突出就业在减贫过程中的核心地位以及不同类型部门和社会群体所面临的贫困风险的实质，本报告的部分章节集中于收入贫困的研究。以收入衡量贫困的局限性已经被许多学者所强调。例如，高速发展的印度已经在减少收入贫困方面取得良好进展，但是在贫困的其他方面却出现了倒退或进展缓慢，例如婴儿死亡率和儿童营养。因此，本报告强调了关系福祉的多个方面，例如教育成果、平均寿命和营养（我们通过考察“能力”来做出测量，而这种研究方法更关注个人的生活方式而非收入）。这种方法强调了社会权利和自由的重要性，是贯穿于本报告的主题。不过，能力方式与收入方法也具有共同特点：都未能对群体动态以及贫困的原因给予足够重视。本报告研究贫困是基于权力关系、全球动态和群体分析的方式。它试图解释为何贫困人口和不平等会存在，而我们能够做些什么去改变这些非正义。

\*关于每天1美元贫困标准的重要评述，请参见Pogge and Reddy 2006; UNDESA 2010. b Sen 1999; Stewart, Saith and Hariss-White 2007; Deaton and Drèze 2002. c Stewart et al. 2007.





## 第一部分：社会包容性的结构变迁

结构变迁包括了制造业、服务业和农业部门在产出上的持续性变化，以及有利于更具有活力的部门的就业情况。这些部门如何构建，以及个人、群体和社会如何与这些部门整合，已经关系到人们生计问题。对世界上大多数人而言，就业是收入最重要且唯一来源——既可以通过直接参与劳动力市场，也可以间接通过他们在家庭中的家庭成员身份被就业收入供养。结构变迁增加了就业机会，因此会比使就业质量停滞或恶化的政策更具有包容性。相反，获得体面工作机会的不平等和持续性的劳动力市场不平等会阻碍减贫工作的开展。劳动力市场的不平等体现在阶层、性别和种族各个方面，而且可能表现为随意、非正规的和未受保护的就业、更长工作时间和低收入的形式。它们同样与不平等的其他方面相联系，例如资产持有、服务获取、社会保障计划以及政治权力。因此，包容性的结构变迁战略应基于以就业为中心的增长以及再分配政策，解决因阶层、性别和种族造成的多方面不平等问题。

### 创造就业机会应当作为结构变迁的核心目标

第一章概括了将就业更集中地纳入发展政策的框架要素。它强调不同发展路径在创造就业方面的潜力和局限性，并指出了国家政策空间对于制定以就业为中心的发展政策的重要性。它认为经济增长或者工业化本身并不必然引发在就业、收入和福祉方面的持续性改善。传统富裕国家的结构变迁模式是，以经济增长促使国家从农业型向工业型，以及从工业型向服务业型转变，还包括从非正规部门向享有正规薪酬的就业转变；但是，在缺乏明确导向的政策开放型经济体中，传统富国的模式是难以复制的。在绝大多数国家，劳动者仍在逐渐脱离农业部门。但是，他们通常找到的是低价值服务业或者非正规就业的工作，生产率和收入持续性增长的机会都极为有限。在过去几十年里，发展计划中的自由市场倾向使状况变得更糟，因为在许多国家，自由市场倾向都与劳动力市场不平等的加剧、持续性的非正规就业和不稳定就业模式的出现相联系。

### 经济增长或者工业化本身并不必然引发在就业、收入和福祉方面的持续性改善

本章指出结构变迁可以通过多种途径，例如停滞的工业化、二元劳动市场（即一个提供高工资、利益、保障和向上提升空间的正规部门；以及一个以低收入、更少工作保障、培训机会和流动机会著称的非正规部门），这些途径常见于许多拉美以及其他中等收入国家。一些国家经历了服务主导型增长道路或经济仍处于农业主导阶段。在另一些国家，结构变迁的进程取决于矿产财富。本章讨论了在何种程度上，在创造工作、提高收入以及增进福祉的能力方面，结构变迁的不同模式是具有社会包容性的。本章表明，有两种增长途径产生了高度分隔和不平等的劳动力市场，一是在农业和服务行业里，由低生产率活动驱动的增长途径，二是当结构变迁在第一产业受阻时，由矿业出租所驱动的增长途径。在这些经济模式中，贫困人口往往被排除在有活力的增长部门之外。贫困可能体现为以下形式：持续性失业、低收入和低保障的兼职工作、更长的低薪酬工作时间、普遍的不充分就业、非正规部门和农业活动的低收入情况。

家庭结构，即赚钱者与依赖者的构成——直接影响到就业机会如何转化为对贫困结果的改变。本报告提出依贫困就业者贫困率来研究不同类型的就业与贫困结果之间的关系。贫困就业者被定义为已经就业但家庭收入或消费水平低于贫困线的个人。贫困就业者贫困率是指在某一特定工作种类中贫困就业者的人数占同一工作种类总人数的百分比。与非农业领域相比，农业领域的贫困就业者贫困率往往较高；与正规就业相比，非正规就业的贫困就业者贫困率较高。

本报告认为政策对于产生结构变迁、实现高质量就业和扶贫结果至关重要。但是，并没有一项放之四海而皆准的就业政策，并且产生包容性结果的关键制度往往源自劳动力市场之外。宏观经济政





策、经济体制、国际生产结构、家庭的本质与构成、性别关系和社会政策都会影响可以使人们生活发生实质性改变的就业结果和获得更好机会的潜力。那些试图扩大就业机会的国家应当采取在贫困增长时期可以避免限制性货币财政政策的宏观经济框架，因为这些政策往往会导致国内需求的减少从而会影响就业机会的生成。<sup>8</sup>

已经成功减贫的国家相当迅速地采用了工农业政策来促进以就业为中心的结构改革。尽管不同国家具体的政策配置不同，但是他们具有一些共同特点，包括：

- 在基础设施领域的公共投资；
- 发展金融业，将信贷引入具体的生产活动；
- 妥善的工农业政策，例如补贴、税收减免、扩展服务和土地再分配；
- 对于出口投资网络的管理；
- 通过培育战略型产业和活动以发展强劲的竞争优势；及
- 提高人口技术水平和福利的社会政策。

同样类型的干预措施可以运用于当前许多拥有治理能力的国家，以改革就业结构、加强工业与农业之间的生产联系、鼓励发展可以创造体面工作机会的坚实基础。这些策略将对气候变化的限制敏感，需要更多的努力支持科技发展，以促使国家朝着高速增长的低碳密集型国家发展。<sup>9</sup>

### 缩小收入不平等对于减贫至关重要

一些人认为对于不平等不需要过于忧虑。有人认为只要贫困被最小化，原则上就不应对富豪进行无限制的索取。在某种程度上，这种观点正成为一种积极的倡议：即财富的集中应被鼓励为促进储蓄、投资和经济增长。<sup>10</sup>尽管最贫困国家往往存在最严重不平等的事实暴露了这种观点的缺陷。有证据表明，事实上，贫困与不平等之间存在双向的因果关系。不过，依然有其他理由提忧不平等问题。国际人权框架要求各国政府承诺维护公民权利和政治权利的平等性，并逐步采取措施实现这种平等。此外，某些平等的概念对于包容性社会的构建和实质公民权利的实现至关重要。<sup>11</sup>

## 证据表明贫困与不平等之间存在双向的因果关系

除了在中小学教育中消除性别差异的承诺，千年发展目标几乎完全忽略了不平等问题。近期报告<sup>12</sup>强调了平等的内在价值及其与实现增长和减少贫困的相关性。但例如世界银行2006年世界发展报告中的观点就强调机会平等是与结果平等相对立的。这种观点认为不平等的结果也可能是正义的——如果产生它们的过程是公平的，<sup>13</sup>同时提倡干预措施仅应当用于保护那些生活在绝对贫困线以下的人群。其结论是一项较为缓和、回避对财富和收入再分配进行认真考量而强调对机会进行投资的再分配议程，可能会产生一个更平等的未来。<sup>14</sup>

第二章研究了不平等的根源、模式和动态，特别是关于收入和财富的不平等，通常被称为垂直的不平等。重点既包括再分配政策的内在价值和工具价值，还包括产生平等结果的过程。本章证明了不平等的增加与最近几十年一系列主导发展议程的经济政策相联系。它们包括金融自由化、累进税制、软弱监管下的私有化、在经济危机或调整期间都未对贫困人口起到保护作用的公共支出政策，以及导致劳动力市场不稳定、非正规化和使最低工资下降以及工会协商能力削弱的政策。<sup>15</sup>

尽管结构变迁对于确定不平等的程度有极为重要的作用，但是时间证明并不是所有国家都适用单一模式。相反，（1）再分配政策可以缓和不公平现象，甚至是在工业化早期阶段；（2）迅速的工业化经济，如果事先进行了平等的收入分配，在没有采取纠正措施的情况下可能导致不平等的加剧；此外，（3）许多低收入的农业社会尚未经历持续性增长和工业化，其公共政策也缺乏对再分配的关注，通常不平等程度较高；以及（4）国家经济对金融和技术部门日益增长的支配，特别是在经济政策有利于市场自由化和减少再分配的背景下，会加剧不平等。

本章还表明结构性变化——就农业、工业、技术和金融在经济中不断变化的作用而言——与这







些部门之间的全球贸易规则是紧密相关的。从短期来看，全球贸易规则在自由经济条件下对于不平等有直接影响。例如，通过降低商品生产者相关收入的方式，全球商品价格的下跌往往加剧了农业经济的不平等。技术泡沫提升了最高收入。在一般情况下，高利率惩罚了债务人而奖励了债权人；这样更加剧了不平等，因为后者通常比前者更富有。这突出了在金融行业和商品市场全球治理和全球货币政策管理的重要性。

因为减少不平等本身具有价值，同时会在减贫和增长方面都产生实质性利益，因此本章提出了一系列各国可以采用的相互支持的再分配政策，它们包括：

- 土地改革，特别是在穷人主要依靠土地为生的高度经济不平等国家；
- 促进税收管理、防止偷税避税、反对限制累进税制和再分配政策的财政改革；
- 增收的就业机会；及
- 一系列可以促进贫困人口福利的相关政策（例如本报告第二章中所讨论的一系列社会政策）。

### 再分配政策可以帮助缓解种族和区域不平等

结构变迁对个人、群体和地区有着不同影响。群体成员关系是人类发展所固有的，当结构变迁所带来的收益和成本与人们的种族或宗教归属，或者人们的地理位置产生对应关系的时候，个人可以感受到这些差异的存在。这些不平等可能是冲突的根源，并对人们福祉产生不利影响。但是，用收入来划分个人和家庭不平等的程度，往往忽视了群体和地域的维度。

群体的不平等与如何将群体纳入不同的经济部门，以及它们在政治社会制度中的代表性有着紧密联系。它们同样反映了文化领域对于身份是如何评价的。因此这些不平等现象是多方面的，包括了经济、社会、文化以及政治多个方面。在这些方面实现平等有其内在价值，同时有利于改善其他方面的平等，或实现其他的发展目标。

第三章分析了不同地区、种族群体的不平等现

象以及缓解政策的发展。它强调了多种原因，解释为什么种族和空间上的不平等对于理解贫困至关重要：

● 首先，群体间（或横向）不平等构成了每一国家整体不平等状况的重要部分。仅关注垂直不平等可能掩盖了不同群体和地区之间的差异。即使是在整体垂直不平等程度较低的情况下，一些群体仍然可能处于严重弱势地位或者高于平均贫困集中水平。

● 第二，大型工业化国家存在的地区不平等，以及大多数发展和转型中经济体存在的地区不平等呈上升趋势。如果族群依地理位置聚居，工业化或发展可能绕过非经济活力地带群体，加剧被忽略地区的贫困状况。

● 第三，不同种族之间的不平等可能导致冲突并影响发展。确实，当今大多数冲突都有种族层面<sup>16</sup>原因，且难以解决。

● 第四，横向不平等或群体间不平等极为重要，因为在一些情况下，如果没有先处理好群体地位，就不可能提高个人地位。

## 种族和空间上的不平等对于理解贫困至关重要

在种族多元化的社会，地区不平等可能与种族不平等密切相关，尽管在种族人口高度流动或分散的地区，动因会有不同。通常情况下，地区不平等会在发展初期增加，而在成熟阶段减少。但是，很难预测随着时间流逝和收入增加，种族不平等会发生怎样的变化。种族不平等往往可能由推动国家朝着某一特定发展轨迹发展的基础性冲击造成。一旦冲击结束，这些不平等会持续很长一段时间，而个人也可能因为跨越群体的困难而陷入贫困之中。那些一开始就处于有利地位的群体可能会继续前进，而一直处于历史弱势地位的群体可能会陷入恶性循环的贫困之中。打破此种循环对于解决弱势群体的贫困问题十分重要。

本章认为再分配政策能够帮助缓解种族和空间上的不平等。当经济处于增长期时，纠正种族的不平等更为容易，目标人群的锁定与决策机构有极为





紧密的联系，再分配政策也是更大的经济转型和消除种族间贫困战略的一部分。针对弱势群体的扶持政策可能会改善横向不平等，但可能恶化群体内部以及（整体）垂直的不平等。针对分布曲线两端制定的政策可能促进群体间和群体内的收入分配；针对曲线上端的政策可能导致群体间不平等的加剧。地区差异似乎与地区发展战略相呼应。即使是贫困国家，在采取此种战略后也实现了减贫。纠正横向不平等的固化就具有政治性。如果没有政治上的包容性，对弱势群体实施有效救济措施的机率不大。

### 减少性别不平等既需要再分配措施也需要监管措施

在过去的二三十年，已经发生了重大变化，其中许多是有助于提升妇女的经济社会地位、减少性别不平等的积极变化。妇女生活中发生的这些变化与经济发展中的社会变革相关联。但它们并非简单是经济增长的副产品。在许多情况下，国家改革或社会运动将煽动或加速变革。20世纪的最后十年极为重要，因为它标志着一系列的政治变革，包括世界许多地区的专制政体的转型。妇女运动，无论是国家内部还是跨国家的，都利用已经改变的（由她们帮助塑造）政治格局，通过在立法和政策改革方面与国家机构或非国家机构合作，来促进妇女权利。但是，过去十年的积极成果——女孩接受中小学教育、妇女在政治上的代表地位以及禁止暴力和歧视的新立法——必将在性别不平等继续存在和低于期望值的经济环境中继续保持。

对于妇女成就的矛盾本质，最显著的解释是将其称为劳动力的女性化。正如第四章所述，虽然在大多数国家（不包括东欧和中亚）女性获得有薪工作的机会增加，但是与此同时，所提供的工作条件却在恶化。在许多发展中国家，与男性相比，非正规就业往往更多地成为妇女的就业渠道，而妇女多集中于从事最不规范和最具有剥削性的工作。在一些情况下，收入是如此之低，以至于许多劳动者的存在并不能使其家庭摆脱贫困。

## 妇女社会经济地位的积极变化有助于减少性别不平等，但它们并非简单是经济增长的副产品

鉴于这些现实，许多人认为贫困具有女性的特征或者已经越来越女性化。本章揭示了更为复杂的情形。当由性别造成的劳动力市场分割变得普遍，妇女往往聚集在非正规经济中的更不正规和低收入部门，贫困结果并不能完全反映这种状况。这样的结果，从家庭层面衡量，不仅仅依靠妇女的个人收入，还依靠家庭的结构和其代表家庭收入总和的可能性。本章认为当前的衡量方法能够轻易地掩盖收入和经济保障获得上的性别不平等。如果所有成员的收入总和低于既定的贫困线，一个家庭就被认为是贫困的。其假设是家庭收入在所有家庭成员中是公平分配的。即使这个存在极大问题的假设成立，成年妇女能够通过与其他家庭成员共享收入而摆脱物质上的贫困，但这也会使她们处于经济依赖的地位。

减少性别不平等既需要再分配措施也需要监管措施。社会包容性的结构变迁，例如，需要加强妇女与正规劳动力市场的联系，同时也需要更有力的监管和对于非正规就业人员的保护——在许多国家，妇女都是非正规就业人员的最显著代表。本章讨论了劳动法、社会保障及监管的扩张方面，已经发生的案例，特别是涉及家庭工作以及在提高工资和改善工作条件后没有发生不利于就业结果的案例。尽管妇女通常被排除在作为劳动者享有自身权利的社会保障项目之外，但通常由于她们的母亲角色，也已经产生了针对她们的新援助方案。但是，现金转移不太可能解决性别导致的贫困和不平等问题，除非有政策支持使妇女获得长期的经济保障。减少和重新分配妇女和女孩承担的无偿照料工作的数量，履行社会对她们应尽的义务，对于实现这些目标至关重要。





## 第二部分：转型性社会政策和减贫

社会政策可以为经济增长和社会福利作出贡献。它对那些已经经历深远结构变迁和减贫得力的国家而言，是增长策略的一个组成部分。由于处在后工业化阶段，这些发展中国家对占人口极大比例的低收入人群采取了一系列福利政策。这与传统的“阶段性”社会政策和发展观点相矛盾，该观点认为具体政策在结构上不可能或不够成熟去适用于某一特定收入水平的人群。经验性证据曾经支持过这一观点，包括社会开支与经济发展水平高度相关的事实，以及在富裕国家，权利获得的顺序一般遵循固定的模式——民事权利、政治权利，然后是社会权利的事实。但是，本报告认为，尽管结构限制着内容，但试图根除贫困的社会经济政策并没有先决条件。同时，在引进社会政策的各个方面也不存在国家必须经历的发展阶段。后来国家可以通过汲取在先国家的经验教训，来获得追赶优势。这样就可以跨越式前进。

成功国家经验在社会政策的变革作用中扮演了关键角色。<sup>17</sup>对试图产生变革的社会政策来说，它不能仅局限于发挥一种边缘的作用，只是为低收入者扮演安全保障体系。相反，它应当关注更广泛的经济、社会和政治目标，诸如分配、保障、生产与再生产，这些目标会自动协调，产生最大的影响。<sup>18</sup>若非如此，仅寻求一个目标而忽略其他，可能损害全面实现既定目标的利益。例如，如果一国只采用再分配政策而忽略了社会政策的生产方面，可能会使国家经济陷入危机，产生高通胀，最终恶化了贫困人口处境。同样，如果社会政策过度关注于生产，那些处于弱势地位的人口或者被排除于劳动力市场之外的人口可能会遭受不利影响。如果社会政策忽略了再生产，那么社会的人口成长和再生产的负担可能会不公平地由妇女承担，并由此最终使社会结构变得紧张，并使生育率趋于负水准。

这强调了要兼顾社会政策的内在的和机体的价值。例如，被作为社会保险基金而累积的存款，如养老金和公积金，可以为基础设施建设和工业化作出贡献。同样，对于人力资本的投资不仅要促进人们的教育和健康水平，还应提高劳动力的生产率、

帮助公司和员工在经济衰退时期适应劳动力市场作出调整。社会政策同样可以作为强大的稳定剂，因为收入替代方案可以有助于缓和经济周期，以及通过稳定需求和国内市场的方式来避免通货紧缩危机。社会政策也可以使政治秩序合法化，增强社会凝聚力和为政治稳定作出贡献。

通常情况下，贫困的减少与仅针对贫困本身的政策关系较少，而与那些针对更广泛社会目标的政策联系更大。确实，在一些已经成功解决贫困问题的国家，减贫只是引进社会政策的众多目标之一。在北欧和东亚国家，例如，更为广泛的社会目标，包括赶超更高水准、平等、充分就业、团结和社会建设——已经对减贫产生了深远的影响。在最近几年，一些国家在没有制定更为明确的减贫战略之前，贫困就已经大幅度下降。事实上，一些人认为仅狭隘地关注贫困可能会对更广泛和长远地消除贫困起到反作用。<sup>19</sup>联合国开发计划署的一份关于中国的报告提出了同样的观点。（见文本框0.3）这种观点不是通过政策议程来消除贫困，而是强调最终对减贫起作用的因素并非那些化解贫困直接原因的因素。

### 文本框0.3：中国的减贫工作：采取正确的政策

（中国的）贫困率在没有具体减贫方案之前就有了迅速下降。从另一方面而言，当这些方案日益增多的时候，减贫反而不时陷入停滞，甚至出现倒退。这并非因为中国的减贫政策和方案无作用或者起到了反作用；相反，我们有理由相信它们的实施使地方发生了改变。但是，更为强大的力量，具体而言，即宏观经济以及其他普遍的经济政策和趋势，决定了减贫的方式和速度，它们包括以下相关政策：农产品价格、生产要素价格、国家投资、财政结构、金融改革以及社会保障体系和社会保险制度。当这些政策极度倾向于贫困人口时，尽管缺少明确的减贫制度，贫困也将以惊人的速度减少。审视历史，可以得出的一个重要结论：中国的宏观经济政策和经济体制建设本可以采取多种比现有政策和体制更有利于贫困人口的方式。

来源：Bouché et al. 2004:15







本报告提供了一个典型案例，证明贫困国家在解决贫困相关问题时，可以渐进地实现基于社会契约的普遍社会权利。当贫困是普遍的，将目标定为未受到服务的人群是不必要的，而且行政开支巨大。确定目标同样存在诸如信息不对称、动机扭曲以及道德风险等问题。此外，识别贫困人口和未接受服务人群的过程可能导致恣意和妄断，并使目标人群受到侮辱和侵犯。因此，在过去许多国家，普遍性引导下的社会政策事实上是由不发达情况来决定的——确定目标所需要的技能、信息和行政能力实在难以满足。<sup>20</sup>在难以对贫困人口进行划分或者难以使其他弱势群体参与普遍项目的背景下，针对性的政策可能是必要的。但是，当这一政策是在一个倾向于普遍性的更大的框架内操作时，有的放矢可以发挥最大的效力。

## 向普惠型社会保障迈进

当个人和家庭不能从事有薪工作或者获得足够的收入维持生计时——例如因为失业、疾病、慢性疾病、残疾、年老或照料责任——为他们提供保障是发展的一项重要目标。但是，世界上大多数人都缺乏基本的社会保障。相反，他们自给自足或仅依靠家庭、社会或非政府组织的援助。

第五章认为无论是从规范的角度还是从工具的角度，都有充分的理由投资发展中国家的公共社会保障政策。社会保障项目不仅在整个生命周期内以及在经济过渡或危机时期，向人们提供了收入和社会服务；还通过促进发展和实现更为平等和社会包容性的社会，多方面地增加了收入以及减少人类贫困。社会保障在新近发展背景下尤为有利，因为它通过缓冲快速结构变迁带来的不利社会影响的方式，积极地影响了生产率和经济政治稳定。本章提倡一种普适的和基于权利的方式来发展社会保障，促进各阶层、群体以及世代之间的团结、社会凝聚力和联盟建设。

## 以一种普适和基于权利的方式来发展社会保障，促进各阶层、群体以及世代之间的团结、社会凝聚力和联盟建设

一项对于不同国家的社会保障经验和发展的分析表明，没有一种方式是普遍适用的。相反，社会保险和社会援助范围的扩大在不同的国家和地区遵循了不同的路径，它们取决于政策选择、现存制度的本质、经济发展水平以及社会经济变革的特征。但是，以市场为导向的结构变革已在最近几十年实施，而且目标在于私有化和权力下放。既定的社会保障方案并未取得预期的结果。事实上，它们产生了一系列不利的影响，例如覆盖人数下降、缺乏横向和纵向的再分配、更高的市场风险和成本。已经成功减轻收入贫困和广泛改善社会条件的国家发展了全面的社会保障政策，这些政策建立在可诉求的权益（由权利或供款支付产生）之上，覆盖了大多数的人口。

社会保障改革的最近趋势主要集中于社会援助。无须供款的税收保障计划，包括为贫困人口和脆弱人群制定的公共项目和不同形式的现金转移项目，在非正规经济大量存在、大多数人口就业于农业部门、慢性和持续性的贫困影响了大多数人口的背景下，尤为重要。基于这些情况，社会保障必须包括改善人民生存状况和使人民能够摆脱贫困的政策。本章认为通过提出社会援助项目为贫困人口和脆弱家庭提供收入来源，是朝正确的方向迈出了一步。

这些项目通常根据收入制定目标，并设置了条件。这些原则是存在问题的，并不必然能达到预期效果——当对这些项目的投资极少，并且，致力于解决经济隐患的结构性肇因的努力无法兑现时，情况就更是如此。相反，有针对性的社会援助应当作为普遍计划和服务的补充，而非它们的替代品。当现金转移是在普遍、无条件、稳定和长期的基础上提供的，它们会有更强的潜力去提高人们追求体面和稳定生活的能力。无条件的现金转移项目，例如儿童福利、养老金（主要基于分类确定目标而非方法测试），似乎是发展中国家扩大社会保障体系方





面更有前景的途径。

总之，社会保障计划的扩大不能脱离创造可持续、就业驱动型增长路径以及促进民主参与的努力。两者都有助于将更多公民纳入供款型社会保险项目和加大一般财政收入对社会援助的资金支持。

## 普遍的社会服务是转型性社会政策的重要组成部分

社会服务——例如在健康、教育、保健、供水和卫生领域——能够增进个人福利、提高生产率，并有助于提高整体生活质量。这些服务使家庭能够照料并供养其成员，降低工作和其他日常生活的成本和时间负担。它们增大了个人及其家庭摆脱贫困并过上有尊严和成功生活的机率。个人享有的服务种类、数量和质量为他们的幸福感提供了良好的衡量标准：的确，贫困可以被理解为——一部分由于社会服务的缺失，致使一些基本能力无法得到实现。<sup>21</sup>

### 个人享有的服务种类、数量和质量为他们的幸福感提供了可靠的衡量标准

服务对于促进增长、减贫和减少不平等，特别是对于教育和卫生保健的工具价值，已经受到学界和政界的广泛认可。证据清楚地证明不同服务（例如健康、教育、供水、卫生和保健）之间，以及社会服务提供与其他经济政策目标（例如提高生产率）之间存在互补性。此外，获得某种社会服务，特别是教育和卫生保健，被认为是在联合国许多宣言中存在的权利、是采用基于权利的方式发展的重要目标，并对千年发展目标中许多目标的实现意义重大。

第六章认为提供社会服务的普遍方式对于充分发挥其作为转型性社会政策的组成部分的潜力极为重要。实现基础广泛且包容性的覆盖不仅有助于促进福祉，还有助于提高生产率和收入，减少收入、

阶层、性别、种族和地位的不平等。向经常被不平等边缘化和排斥的人群提供更多有效服务所面临的挑战是减贫和实现千年发展目标所需努力解决的核心问题。针对性狭窄的干预措施可能解决特定人群某些特定方面的贫困问题。但是，在没有广泛覆盖的情况下试图矫正此类不平等，并围绕发展目标产生团结，其成果可能是无法维持的。

主要借鉴卫生和教育部门的证据，本章认为基于普遍原则的社会服务综合提供系统能够具有再分配性，可以成为团结和社会融合的强大动力，促进贫困人口的能力。相反，零散的系统——拥有针对不同群体的多个供应商、项目和融资机制——再分配潜力有限，通常会产生高成本、低质量和贫困人口的有限获得。自从20世纪80年代以来，在金融危机、自由化和公共部门裁员的背景下，主导的政策趋势已经转向社会服务的商业化，损害了许多国家之前取得的普遍获得社会服务的进展、提高了（特别是低收入者）实际现金支出成本、加剧了不平等和排斥性。

本章借鉴了在提供社会服务上根据不同收入水平采取不同路径国家的经验。证据显示可能建立一种倾向于对收入水平相对较低人群普遍适用的社会服务制度。它证明了公众参与的重要性——无论是在服务的直接提供，还是在融资或有效监管方面。公共干预对于保障农村和偏远地区、城市贫民区以及边缘群体的社会服务方面具有十分重要的作用，他们将提高生产率和获得分配利益。

## 无偿照料工作十分重要，但其对于福祉的贡献往往是无形的

一个被忽略但却重要，且往往对于幸福作出无形贡献的是照顾家人、家庭和社会的无偿工作。这包括对于个人（无论年轻、年老、体弱或身体健全）的直接照料以及其他属于个人照料前提条件的活动，例如做饭、购物和清洁。在自来水、电力、卫生和技术有限的国家，这些工作尤其消耗时间和艰巨，而妇女和女孩往往是这些服务的主要提供者。但是，有一些因素严重地限制了将这些负担从经济的可见部分（公共部门、市场）转移到无形、





无偿的家庭、家人和社区经济的程度。这些限制往往在经济危机背景下，当公共服务的负担过重、资金不足，市场提供无法实现时，会进一步扩大。如果此种危机发生，家庭将被迫自己解决问题，这可能损害个人能力、加剧阶层和性别的不平等、造成照料赤字和腐蚀社会结构。第七章强调了这些问题。

为监测满足照料需求以及减少和均衡照料负担的政策有效性，需要制定及时和定期的指令来监控对于照料的投入以及其增进福祉和减贫的成果。尽管对于贫困、福祉和发展成果有着巨大的影响，无偿照料工作却被排除于国内生产总值的计算之外。同样，在千年发展目标中也没有提到此种工作，尽管它对实现千年发展目标中的许多目标都很重要（包括减少儿童死亡率、实现普遍的初等教育、防止重大疾病）。换言之，照料需要采取更好的措施加强投入（包括时间和金钱），而不仅仅是关注部分成果，例如进步的卫生和教育。

本章显示，高度专业化的社会照料服务（例如幼儿照料、老人照料和残疾人照料）在许多低收入发展中国家往往未得到充分发展，对照料有利的政策并不是只有高收入国家才能负担的奢侈品。更为周全的照料政策常常被用于实现一系列的政治目标，从社会保障和援助，到就业、基础设施发展、教育和卫生服务，而非局限于构建福利国家。

但是，政策配置和优先事项需要依据具体情况而定。在许多低收入国家，对社会基础设施的投资可以极大地减少无偿家庭工作的投入，并为实现其他目标腾出时间。同样，体面工作和普遍卫生和教育服务能够帮助减轻由家人和家庭承担的照料负担。在许多中等收入国家，学前教育和照料项目服务通常由公立和私立机构共同提供。面临的挑战不仅是扩大覆盖面，还包括通过此种方式减少阶层和地区间的不平等，从而使机会平等的政策标语不仅仅停留于口号。政策面临的挑战是将依赖零散市场和最不正规的志愿团体提供的战略，转变为培育专业且富有同情心的照料形式的战略。这可以通过有效监管得以实现，包括国家、照料工人组织和照料接受者。目标是建立公众对这些服务的信心，而且通过普遍的税收来维持对它们的资金投入。

## 政策面临的挑战是将依赖零散市场或志愿团体提供的战略，转变为培育专业且富有同情心的照料形式的战略

即使在低发展水平状况下，社会政策也是可负担的

通过对许多拥有良好社会指数的低收入国家研究表明，即使是在低发展水平状况下，社会政策也是可负担的。第八章描述了如何通过各种渠道为社会项目筹措资金——在内部可以通过税收和社会保险计划，在外部可以采用援助或者汇款的形式，或者在矿产丰富的国家，可以通过出租资源渠道。最后的分析认为税收政策的决定和如何分配公共资金具有政治性。社会开支项目的融资具有分配效应，并非所有群体都会平等地从公共转移计划和社会投资中获益。有影响力的组织可能会逐渐反对向财富和收入直接征税，特别是如果这些组织并没有直接从这些资助计划中获益。因此，有强有力的案例证明，社会项目越具有普遍性，通过逐步的资金政策为它们提供支持就更容易，在此种政策下高收入群体支付也相对较多。

本章强调了一系列与调动不同收入资源为社会政策提供融资相关的问题。税收和社会保险计划往往是多种多样的，不论是在发达国家还是在发展中国家，劳动力市场的特点和政策模式发挥了重要作用。高税收（包括社会缴款）制度在制造业主导增长的国家更为普遍，例如东亚发展型国家、东欧的前社会主义国家、中亚和一些二元国家，例如巴西和南非。在服务业、矿业和农业主导增长的国家，税收普遍较低。完善税收制度和扩大社会保险缴费或养老金计划的覆盖面仍是大多数发展中国家面临的挑战，特别是在非正规就业比较普遍而国家能力较弱的国家。养老金将社会政策的保障功能和生产功能结合起来，因为它们提供了养老保障并且可以用来筹集社会基础设施的投资。宏观经济的稳定性和管理能力是使养老金计划运作的前提，尽管如此，重大的金融风险仍然存在——正如全球金融和



经济危机所证明的。公共养老金计划的私有化——一项自20世纪80年代末在华盛顿共识阶段所提出的改革方案——在覆盖率和再分配方面的表现并不尽如人意，而且在几十年里都付出了高额的财政支出。

由蓬勃发展的商品部门所带来的收入，使更多渠道出借资金用于社会项目成为可能。但是，审慎的管理，特别是对矿产租赁，对于应对价格波动影响和“荷兰病”（即当实际汇率在资源充裕时期升值，却对非矿产流通部门竞争力产生消极影响的情况，特别是对农业和工业部门）尤为重要。援助资金，尽管仍落后于捐助国承诺，仍对低收入国家十分重要，而且对公共社会开支产生了积极影响。为更有效率，援助资金应当是可预计的，并且能够提升国家能力和政策空间。

汇款对于许多国家的重要性日益增加，并且有助于减贫，获得更高的收入保障和对家庭更多的社会支出。但是，汇款在全球冲击期间丧失了它的反周期作用，例如在2008—2009年的经济危机，或更重要的，汇款不应当被认为是国内收入创造和提供普遍社会服务的替代品。

本章的结论是，国内金融工具，例如税收和社会保险，最适合于创造经济和社会发展之间的协同作用、加强民主与团结之间的联系、支持公民与政治领袖之间的社会契约。它们应当成为为社会政策融资工具的基石。外部融资，尽管从经济和政治的角度是退而求其次的选择，但是其对于弥补公共国内融资具有补充的潜力，特别是在以高度非正规就业、低税收和低社会保险计划覆盖率著称的低收入国家。全球经济危机对两种融资途径都施加了进一步的压力。

### 第三部分：减贫的政治因素

权力关系是发展的核心问题。何种利益在政治领域占上风以及通过何种方式此种利益可以被转化为有效的政策，是以在减贫领域的全部成功尝试为基础的。试图改变贫困和不平等状况的策略必须考虑到转化关系和权力行使的需要。通过集团政治获得中立地位的积极公民权在此种意义上是重要的，而且这也确保了政府和企业响应社会需求。这些策略需要国家能够高效地为生产部门调动和引导资源；监管影响公共福利的商业或其他要素；建立管理发展过程的社会契约；以及成立、提供和监管服务和社会项目。

#### 企业的社会责任议程仍然受到其范围和有效性的限制

前市场发展理论的支配地位在最近几十年里，在涉及与国家、社会和商业因素的关系时已经发生了根本性改变。经济和政府的趋势，不仅扩大了跨国公司和企业商业机会，还更直接将他们卷入了社会政策和减贫行动。这在以下四个领域尤为明显：商业在社会服务私有化中的作用；企业社会责任原则的施行和实践；商业组织在标准制定和其他商业监管方面的新作用；（特别是大型企业和商业组织）对全球治理和公共政策进程的参与。这种国家、商业、社会之间关系的改变与商业在社会发展中所发挥的传统作用截然不同。在减贫成果显著的国家，这种作用差别也很大。但是在很大程度上此种作用的核心在于创造就业机会、纳税、慈善、企业社会福利义务之间的结合，并为福利国家提供了潜在支持。

当今世界完全不同。正如它们的经济实力，跨国企业的数量已经急剧增加。此外，企业税率在二十年里已经快速下降，同时许多国家公司健康计划覆盖的工人比例也出现下降，这使商业利益与福利国家模型一致的社会契约遭到削弱。同时，国际发展政策已经发生了重要的转变，使私营部门更为直接和主动地参与国家和国际的策略，以提高社会环境标准、增进减贫。越来越多的公司正在将自己与







千年发展目标相联系、参与与基本服务提供有关的公共私有化伙伴关系、实施与扩大企业社会责任议程有关的自愿行动、针对世界贫困人口开展投资、生产和市场策略。但是，这些方式能否加强企业责任和促进包容性发展，仍是一个未知的问题。

第九章的讨论反映了主流的企业社会责任议程（该议程支持通过自愿行动，商业能够极大地促进社会环境现状的概念），提高了人们对商业的社会影响力、责任以及需要对商业活动进行监管的意识。但是，议程的范围和有效性仍然有限。它仅包括了一小部分跨国企业，而且私营部门更倾向于促进在实践中相当软弱的某种特定的管理工具。此外，它对于商业行为和发展成果评估两个重要方面都没有给予足够重视，往往忽略了构成商业行为的结构背景和权力关系。了解到此种方式的局限性，分析建议应当更多地关注企业问责制的概念和商业利益影响公共政策的方式。

## 应当更多地关注企业问责制的涵义和商业利益影响公共政策的方式

分析表明，从包容性发展角度来看，一个重要挑战是通过各种形式的监管和权力关系的重新配置来恢复对市场和大型企业的社会控制。一个关键因素是加强反补贴权力和制度安排，包括国家监管和检查能力。比起将自愿行动视为比强制监管更好的方案，监管设计的一个重要领域在于自愿性和法律性方法的临界领域。显然，在全球化的背景下，国际规则和法律必须在监管跨国企业和流动资金方面发挥重要的作用。但是，有一种趋势需要得到纠正，那就是，保留国际“硬”法以加强与外商直接投资、贸易自由化、知识产权，以及保留国际“软”法和促进企业责任的自愿规范相关的企业权利。

本章最后得出结论，提倡为以下活动提供支持：

- 为缓解不利商业影响和实践的民间社会行动

和广泛联盟；

- 缔造商业与政府之间的契约关系；
  - 促进关于跨国企业监管的国际规则和法律；
- 及
- 构建商业监管的有效国家能力。

## 减贫的国家能力能够从头建设

第十章讨论了使国家建设发展型和增进福利型能力的制度、政策和动力。在相当短的时间内成功减贫的国家拥有具针对性、增长型和增进福利的政治制度；它们同样创造和维系了能够胜任的官僚机构。成功国家往往在发展项目初期缺乏适当的官僚机构，但他们随后便创立了它们。建设国家能力需要强调三个重要方面：构建有效的政治能力，调动资源促进发展目标，为生产和提高福利部门分配资源并执行保障它们使用的规则。

建设国家在这三方面的能力，在不同的专制或民主政体下有所不同。专制国家的策略往往是从自上而下的，而民主国家通常被迫采取使公民更积极地参与国家能力建设的方式。专制国家的策略在20世纪70年代的发展文献中受到广泛赞扬，被认为是加速经济增长进程、实现现代化，和在不利于稳定的复杂种族差异之上建立民族国家的必需。但在许多国家，这些策略最终被证明是不稳定和不利于发展，并给民主化带来了压力。一些国家，主要是东亚国家，在经济转型中已经取得成功并且已经持续性地脱离了贫困。它们与民主发展国家同样享有了向广大民众提供普遍高质服务的能力。但是即使是在专制发展型国家，单靠强制不足以构建有效的国家能力。从长远来讲，以专制方式进行国家建设被证明难以维系。所有不同的经验都表明发展成果可以在不诉诸于专制方式的情况下实现。

## 减贫成功的国家拥有特定的以经济成长为主和提倡福利的政治体系，并建立和维持一个称职的官僚体系





第十章认为高水平的国内资源调动或财政能力能够促进政策空间、使政府避免受制于强大利益集团、稳固国家社会、在发展过程中提供国家引导、强化对投资者行为和服务提供商的影响力。成功引导发展的国家与不成功国家的区别在于后者没有执行关于如何使用已分配资源的法规的治理能力。分配和执行能力可以通过公民参与监督发展代理商和服务提供商而得到改进。要做到这一点，政府必须提供必要的信息，以帮助公民组织促使商业代理商和服务商承担责任。

当前国家建设的方法大多集中于关于善治、管理主义（或新公共管理）和权利下放的市场增进策略。它们中的许多策略是所有国家都想要实现的目标。但他们不应当与产生维持增长的制度和产生社会平等结果所需的制度相混淆。拥有善治政绩的高速增长的低收入国家与低增长国家的大量重叠表明，贫困国家不能仅靠实行市场增进改革来维持增长。但趋同国家与趋异国家增长率的巨大差异也表明了资源使用的有效性在各国有较大差异，可能是由善治议程所忽略的其他治理能力的显著差异而造成。促进向贫困人口提供服务的管理改革需要高水平的监管能力，这在国家能够创造韦伯式或现代官僚体制的基本框架时可能实现。下放权力对解决贫困问题的作用模糊。成功既需要致力于对贫困人口有利的地方权力结构改变的管理精英，也需要能够参与政策制定过程的公民组织体系。

### 在民主社会，减贫最终成为政治权力的问题

国家采取的发展政策类型以及实现再分配结果的可能性大大依赖于政治、权力分配的方式以及构成国家社会关系的制度。社会运动和利益集团并不总是围绕贫困本身而展开。<sup>22</sup>更多地，它们围绕权利、资产分配、服务、工作相关收入和利益来展开论述，使从结构根源上解决贫困成为可能。尽管民主国家常常提供参与政策制定和提出主张的机会，但是并不会理所当然地发生再分配的结果。确实，许多新民主国家在促进普遍福祉和再分配方面都不合格。

第十一章研究了在民主背景下减贫和不平等的政策。它提供了证据表明当前的民主国家面临两方

面的限制。第一是通过各种类型的条件受制于投资者、金融体制和捐助者的经济政策。政府面临相当的压力去限制技术人员参与政策制定，以及限制一系列目的在于强调财政限制、私有化和自由化的政策设定方案。在这个过程中，政府变得越来越需要回应不同的代理商和投资者，而非代表制度和更广大公众。这样的政策制定模式影响了政府解决就业和社会政策问题的方式，可能会退出或者被迫遵从预先确定的强调财政稳定的政策目标。第二种限制关系到许多新民主国家工业转型的有限本质、不同民主制度和进程的质量以及为共同行为提供机会和能力的种族差异。

尽管减贫战略文件支持集团参与反贫困项目的设计，但这个过程大多沦为提供建议而非真正参与并产生实质的改变。与社会契约相关，在历史上曾迅速减贫的参与方式，完全不同于减贫战略文件中提到的以非政府组织为中心的协商方式，在该种方式下权力的平衡极度不利于这些集团。在过去，成功的参与往往采用社会契约的形式。此类社会契约的主要特征是同意授予劳动和劳动者代表关于工资、雇佣、工作条件和福利的权力；组织代表确保在决定达成后成员履约的能力；对实现目标每一因素重要性的相互认可，包括阻止未基于协商的结果的能力。这些契约并不局限于产业部门。农业契约也在许多国家存在，并在农民投票具有重要性的国家促进了农业收入并缩小了城乡间的不平等。

通过运用包括利益集团和社会运动激进主义在内的五种广泛的案例类型，本章反映了民主制能够在以下几种情况产生有利于贫困人口的效果：

- 当权力被制度化，允许贫困人口行使政治选择，与他人构建联盟以及使领导者承担责任时；
- 当与贫困人口有着紧密联系的集团拥有组织能力和动员能力时；
- 当它们能够超越或者协调横向分类时；及
- 当它们能够创造社会契约与政策制定和领导所蕴含要素的结构性联系时。

在某些背景下，即使没有与国家行动者建立正式的群体联系，也可以取得成功，但是这需要经历非常激烈的争辩，以及持续性的动员，才能维系取得的成果。在理解竞争的选举中，政府很有可能





会下台，而这种可能性可以成为发动再分配和进步性改革的动力。但选举中的竞争如果缺乏有效的群体组织和辩论，可能会产生微弱的再分配结果，或者使再分配陷入选举周期。当利益集团和社会运动衰弱且选举制度未能足够强大时，受苦的是贫困人口。

## 结语

### 协调经济、社会和政治力量为贫困人口提供帮助

结论部分强调了理解制度和政策相互关联方式的重要性。消除贫困和不平等需要相互补充和协同的结构变迁、宏观经济政策和社会政策过程。此种相互关联需要着力设计。实现政策连贯性不仅仅是一项技术实践，它同样需要积极公民权和足够强大的联盟作为后盾。

## Notes

- 1 United Nations 2009; UNDESA 2010. All references to \$ are to US dollars.
- 2 United Nations 2010.
- 3 FAO 2009.
- 4 United Nations 2010.
- 5 Saith 2006.
- 6 Heintz 2009; Cornia 2006.
- 7 UNDESA 2009a.
- 8 Forbes's (2000) econometric study concludes that inequality is good for growth.
- 9 Maxwell 2001; Thompson 2003; Anderson and O'Neil 2006.
- 10 World Bank 2006; UNDP 2005; UNDESA 2005; UNRISD 2005.
- 11 Anderson and O'Neil 2006.
- 12 Razavi 2006.
- 13 Cornia 2004.
- 14 Stewart and Brown 2007.
- 15 This term was coined by UNRISD in its flagship research programme, Social Policy in a Development Context. See UNRISD (2006); Mkandawire (2005).
- 16 UNRISD 2006.
- 17 Ohno 2002.
- 18 Mkandawire 2005.
- 19 Sen 1999; Stewart et al. 2007.
- 20 Bebbington 2009.

