

# 全球减贫的“中国方案”

——访英国社会科学院院士Robert Walker教授

“社会治理现代化指标构建研究”课题组\*

党的十八大以来，中国减贫成效更为显著。党的十九大报告明确将精准脱贫攻坚战列为了必须打好的三大攻坚战之一，并提出确保到2020年农村贫困人口实现脱贫。贫困的界定何以成为世界性学术难题？中国减贫实践是如何推动全球减贫治理的？怎样才能提高人类社会脱贫效果的可持续性？带着这些问题，本刊与“社会治理现代化指标构建研究”课题组对欧洲近代贫困与社会保障理论奠基人之一、英国社会科学院院士、皇家艺术学会院士Robert Walker教授进行了专访。

**课题组：**一直以来，对贫困的界定争议很大，成为贫困治理的理论瓶颈和实践难题。我们了解到，您被誉为欧洲近代贫困与社会保障理论的奠基人之一，最近发表的关于贫困维度的研究引起社会广泛关注，对建立世界范围内贫困的统一标准具有重要参考价值，能具体谈谈您的发现吗？

**Robert Walker：**这项研究的背景是人类全球减贫事业。消除贫困是人类梦寐以求的理想，联合国可持续发展目标（Sustainable Development Goals, SDGs）1.2要求，在2030年以前，消除全球的绝对贫困，使一切维度上的贫困减半。遗憾的是，国际上对贫困的界定尚无统一标准，这极大影响了减贫实践的进程和实效。

我们开展研究的方法是“知识融合”。在研究中，我们组建了孟加拉国、玻利维亚、法国、坦桑尼亚、英国和美国这六国的研究小组，团队成员包括贫困亲历者、贫困研究者、贫困政策实践者，在研究讨论中，贫困者的经历、研究者的知识、实践者的政策充分碰撞交流，最终实现了“知识融合”。

研究的核心成果是提出了“九维度贫困测量模型”，它包括：“身心煎熬、反抗挣扎、权利剥夺”这三个被贫困亲历者反复强调的核心经验维度，“缺乏体面工作、不稳定的收入、物质和社会剥夺”这三个关系动力维度，还有“社会性虐待、制度性虐待、被忽略贡献”这三个贫困剥夺感维度。这九个维度以及因此而产生的贫穷经历被进一步概括为加剧或减轻贫穷的五个因素：种族、性别、阶层等身份差异，城乡等地域差异，贫困持续的时间的差异，社会文化的差异，自然环境的差异。这五个因素会对以上九个维度产生影响，也就是说，九个维度随着这五个因素的变化而变化。在我们的研究报告中，确定贫穷的核心经验的这三个方面被放在图表的中心，并首先加以讨论。这份报告客观、真实、系统地呈现了六个国家的贫困亲历者强烈表达的“贫困和虐待造成的权利丧失，由此产生的身心痛苦，以及通过斗争和抵抗所做出的反应”。

\* 本文系国家社科基金重大专项项目“社会治理现代化指标构建研究”（项目编号：17VZL004）阶段性成果，课题组指导人：赵秋雁，成员：蒋方蕊、范逸盈、高洁、黄佳怡、邹雨桐、孙文翔。

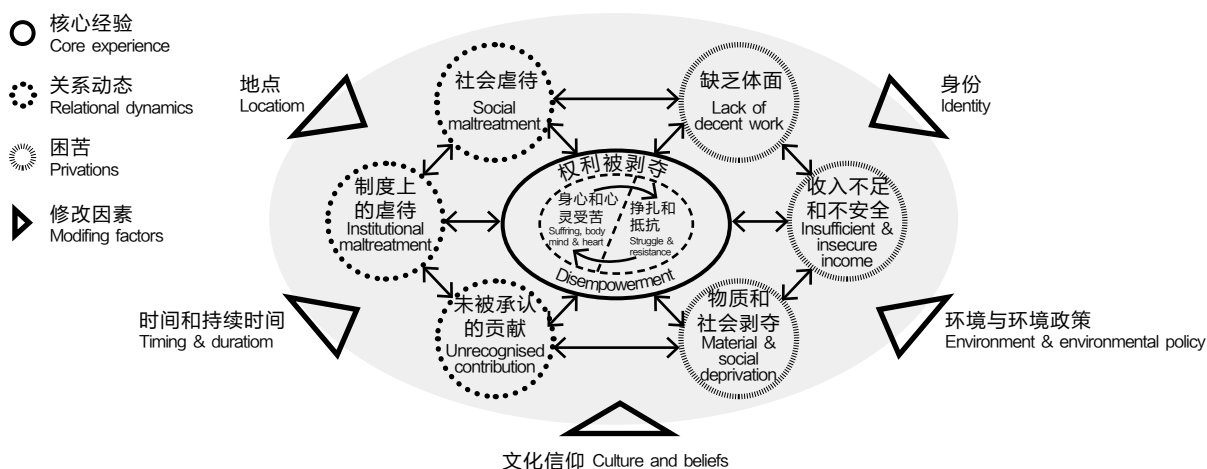


图1 九维度贫困测量模型

在这里，我想通过“物质和社会剥夺”的概念和事例谈谈核心经验维度、关系动力维度和贫困剥夺感维度之间的内在逻辑联系。物质和社会剥夺，是指穷人缺乏物质资源和社会资源，例如穷人更难获得良好的医疗保障，社会关系网稀疏。穷人除了会遭受身边人的排斥和歧视之外，还会遭受机构虐待，他们去扶贫相关机构领取救济的时候，工作人员往往会对贫困者表现出冷漠与轻视的态度。公众和机构对穷人的态度很可能基于一个假设，那就是穷人的贫困是他们自身的懒惰造成的。这些可归结为对穷人的权利的剥夺，使贫困者身心俱疲、心力交瘁，但是，贫困者并不会坐以待毙，他们会反抗斗争，比如，有的贫困者会为了子女努力工作，希望子女能够跳出贫困的循环，贫困者不是被动的，而是主动的，因此，贫困也是动态的。

**课题组：**我们注意到，您在刚才谈话中使用了“很可能基于一个假设，那就是穷人的贫困是他们自身的懒惰造成的”这样的字眼，这是否意味着您不同意这种假设呢？而且，此项研究中“贫困亲历者内心的挣扎与反抗、制度性虐待、社会性虐待”表述似乎与您的著作《贫困的羞耻》(Shame of Poverty)中

“羞耻 (shame) 和污名 (stigma)”两词有相通之处，那么，您认为人们到底因何致贫？又该如何理解脱贫的社会价值？

**Robert Walker：**在这项研究中，我们试图进行这样一个验证，即羞耻 (shame) 总是伴随贫困而生，而污名 (stigma) 则用以形容使羞耻产生的外部压力。这种压力源于政策制定者与社会公众对贫困原因的错误判断。许多人认为，贫困源于贫困者的懒惰，这项研究表明事实也许并非如此，有时贫困源于社会的结构性因素，而非基于个人原因的选择。贫困实质上成为了社会控制的要素。

对贫困来源的不同判断直接影响着社会政策的制定和社会对待穷人的态度。个人因素造成的贫困，使政府倾向于提供更多的社会服务；结构性因素造成的贫困，则促使政府制定更为宏观的社会政策。贫困带来剥夺感，带来制度性与社会性的虐待，贫困者的一切行为被社会污名化，他们因为这些污名化而感到羞耻，他们也会污名化他人。羞耻的存在能够用于控制行为，羞辱他人是实现社会控制的手段。早在公元前四十年，便有罗马通过“食物扶贫”管控士兵的例证。而在同一历史节点，中国和西方则因对贫困的态度走向两种社会状态：中国儒家思想崇尚

俭以养德，认为贫困可以磨砺正直品格，因而安贫乐道，洁身自好者受人爱戴，享有社会稳定，当权者则因民生困顿而颜面尽失，社会动荡不安，因为这是治理不善的表现；在西方，一千多年来，基督教会一直不分致贫原因地照护贫困人口，国家只对纳税人认定的值得援助的人承担责任。羞耻惯于统领贫困、侮辱受害者，因为他们相信，这将确保真正需要帮助的人才会去申请援助。遗憾的是，这已然失效，羞耻作为一种社会控制的手段，造成贫困者的信心丧失、社会关系的消弭、资源利用能力的低下。这意味着，对贫困人口而言，羞耻(shame)是非建设性的，而这源于污名(stigma)，值得我们深思。

**课题组：**如您所说，摆脱贫困是各国人民追求幸福生活的基本权利和共同理想，是各国政府和国际组织的共同使命。中国在减贫领域的贡献广受国际关注和赞誉，联合国秘书长古特雷斯表示，“我们不应忘记，过去十年，中国是为全球减贫作出最大贡献的国家”；联合国开发计划署前署长海伦·克拉克说，“中国最贫困人口脱贫规模举世瞩目，速度之快绝无仅有”。您如何看待中国的减贫实践？它还面临哪些挑战？

**Robert Walker：**对中国的贫困问题与贫困政策的特殊性，我想说的一点是，中国在过去的70年里，在减贫方面取得了可能比其他任何国家都要巨大的成功。我认为在历史上很难找到其他任何一个国家能像中国发展得如此之快。正是因为经济的快速增长，每个中国人的生活水平都得到了显著提高。中国拥有“一张蓝图绘到底”的脱贫战略，具备“撸起袖子加油干”的奋斗精神，并且在很多方面都有创新性。

中国面临的第一个挑战是，在已成为一个更加富裕的社会后如何确定贫困标准。中共十九大报告使用了“现行标准下”这样的

描述。在中国的计划中，此种定义下的贫困将在2020年被消除。我关心的是，中国在2020年之后会发生什么，为了实现可持续发展目标，中国会朝着国际上建议的“一个高中等收入国家的贫困线标准是每天5.5美元”的目标迈进，还是依旧坚持“这个较低的贫困门槛”？

同时，关于中国多样性的观点非常重要，如何运用扶贫政策推动发展不平衡不充分问题的解决，是中国当前也是今后都面临的另一重要挑战。我以今年3月全国人民代表大会常务委员会工作报告中的两点内容回答这个问题，它部分反映了中国贫困战略的实质。其一是城市贫困的存在。中国之前测量并致力于解决的是农村地区的贫困，除了低保政策之外，中国尚没有关于城市贫困问题的统计数据、标准与解决方案。而这份报告提出了城市贫困的存在，并建议中国在未来进一步解决城市贫困。其二是相对贫困的提出。我们之前讨论的是一条固定的贫困标准线，在世界上很多地方，贫困是用中等收入或社会平均生活水平的比例来定义的。而相对贫困显然是一个不同的概念，当今日益加剧的不平等带来了社会的压力和紧张，使社会的团结、凝聚力、和谐受到影响，而相对贫困作为一个相对概念，让政策制定者不再只关注社会底层，而开始关注这之上的其他人。如何解决关于中国东部和西部差异性的问题，是否需要考虑多个省份或东部和西部相关的相对贫困线，如何将相对贫困概念化、实践化，我认为这些问题十分重要，在一定程度上也是中国社会主要矛盾变化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的集中反映。而且，它可能可以为解决全球日益加剧的不平等问题提供一些中国智慧。未来关于中国减贫政策的辩论是否会围绕不平等、不和谐以及社会控制展开，我很期待。

**课题组：**消除贫困面临着许多全球性挑战，特别是脱贫人口由于某些个人或外部因素会面临返贫的风险。您认为在中国应当如何减少或预防返贫风险，以提高扶贫的可持续性呢？

**Robert Walker：**是的，脱贫可持续性也是任何一个良治政府都关切的重要议题，我们一直力图解决这个难题，尝试过许多解决贫困问题的路径，但或许从未有人成功过。

首先，要从贫困系统性视角而不仅是学术术语范畴考察中国贫困的特征。何为贫困？它实质上是一种社会现象。人们日日经历着它带来的困苦，贫困关乎苦痛、关乎反抗、关乎在深切伤痛中的挣扎。这就是人们避之不及的原因，同时也是政治的切入点。但到底是要将它界定到政治中，还是把它划归到我们想要应对的社会现象呢？贫困很难被简单剥离出来，它是动态社会制度的产物。换言之，如果只关注贫困而忽略整个动态系统的其他部分，我们就不能很好地解决政策制定问题。多维度的贫困持续的时间更久，扶贫需要克服的因素更多。当前，中国贫困的特征发生了根本性变化，贫困从永久性状态转变为暂时性状态。中国精准扶贫这项政策具有创新性，也面临多重挑战。贫困不是一个固定的状态，而是一个随着时间的推移而改变的过程。这对制定相关政策具有重要作用，使人们摆脱贫困的政策将与阻止人们陷入贫困的政策不同，政府应该越来越专注于防止人们陷入贫困的政策，而不只是将贫困人口提升至贫困线上的政策，这就需要更系统的政策体系来应对多重复杂的现实情况。

其次，要更多从分配财富的视角而不仅是创造财富的维度去解决贫困问题。当今，解决贫困的途径主要有两条，一是从源头避免其发生；二是以儒家之道调和矛盾。贫困的起因和社会财富的产生与分配相关，我们要做的就是使财富初次分配平等。当这一点

难以达成时，就通过再分配的方式以避免贫困的产生。只有这样的机制才会永久消贫。要进一步探求这该怎么实施，就要考量财富产生的条件，包含持久供应的技能、教育、经验——接受教育是终身事业而非阶段性任务。所有政府都认识到，真正困难的是明晰该做什么，真正明白什么是贫困。政府决策者面临很多选择，他们确实应该知道要怎么做，因为社会科学家的助力微乎其微，经济学家的经济理论也无法指明创造财富的最佳途径，研究者还可能为了自身获益以促进职业发展而进行研究，公众则主要通过大众媒介知晓身边发生了什么。我们研究认为，直接和贫困人口接触，即在研究方法上让身处贫困之人作为重要主体参与到贫困维度的探讨中，不失为一条良径。目前大量研究的主要缺陷是很少让贫困者自身成为主体，中国提出的“人民中心论”和“群众路线”具有独特价值，走群众路线，就要响应群众需求，如果从对群众需求延伸到对群众观念的了然于胸，就更可能制定出明智的政策。所以，换句话说，我们并不是决定“贫困人口该做什么”而是要问他们“怎样才能帮到他们”。这一举措将改变动态系统，提升可持续性，重构再分配过程。因为，在我们看来，只有再分配而非市场或生产才能完全消除贫困。因此，我们需要承担起责任，共同求索当如何更好地分配财富。

最后，要通过加强社会服务工作等增进社会平等而不仅仅局限于解决贫困问题。社会越不平等，重新分配收入就越困难。随着中国贫富差距拉大，解决其带来的不平等将愈发困难。因为位于收入顶层的人拥有更多关系，他们与制定政策者联系更为密切，也更接近权力核心。所以，考虑到资源分配问题，解决不平等宜早不宜迟。只要存在贫困人口，就意味着仍存在一系列问题要处理。如何最好地帮助他们？资金固然重要，



但社会工作相关服务也不可轻视。实现可持续发展不应仅止步于通过资金临时性地解决问题，而应关注资金的去向与其再生产的潜力。贫困人口是一个国家的重要基石。中国勾勒的美好图景，就是创造一个平衡、高效、繁荣的社会，实现这一伟大目标，解决贫困问题首当其冲。中国若要走向世界，就要先自身繁荣富强，之后方可兼济天下。

**课题组：**在全球性问题日益复杂凸显的今天，从人类可持续发展的广阔视角沟通各方，达成有效合作，促进研究成果转化为现实应用，从而提高全球治理科学化水平，变得前所未有的重要，同时也是无比艰难的挑战。我们知道，您不仅向欧洲国家介绍了贫困维度理论，还对中国政府工作报告提出了建设性意见。您能谈谈体会和经验吗？

**Robert Walker：**理论研究和政策制定过程之间的关系既微妙也复杂，关键词可以包括价值立场、间接影响、集体理解。

作为一个研究者，首先要考虑的是“想要影响谁”。因为，做研究本质是为了带来改变。实践中，学者很少有能直接带来政策的改变，学者所做的本质上是提出政策的支持证据，由各个领域的行动者根据它的可信度来评估其是否可被采纳。学者的优势在于，人们认为其研究成果、支撑证据是可信的，这源于科学研究方法的基础带来的严谨和客观；但同时，需要竭力保持这种可信度，因为人们会期望学术证据比其他形式的证据更丰富、更安全。在此基础上，其次研究者要明确“价值观与立场”。必须承认，所有的研究都会受到研究者价值观的影响，所以，不仅要得出研究结论，还需要反思研究者的价值观如何影响了呈现的结果。学者基于对价值观的反思，在公共领域一般会有两个选择：一是把自己的价值观摆在明面上；一是放弃价值观，以中立的身份参与其中。第三，研

究者要保持“精准判断”。在考虑政策制定者会如何评价研究者的贡献时，这一点思考非常重要。政策制定者接纳了大量的群体，包括政客、利益团体等。这些群体是影响政府政策进程最直接的一部分。需要判断那些群体会用哪些不同的方式看待这些证据；还需要判断，如果要确保研究结果被尽可能采纳，哪些群体更重要。第四，研究者要学习和掌握“特殊语言”。在我40多年的学术生涯中，我的选择是与行政人员和政策制定者进行安静而谨慎的交谈，向他们解释我的研究结果以及它的意义，而非激烈地抨击或强烈的赞美。我这样做，可能是因为我的职业生涯就是从公务员开始的。在进入研究领域之前，我在英国做了十年的公务员。因此，我学会了制定政策的特殊语言，并将其视为一种竞争优势。最后，研究者要有“久久为功”的精神。我认为，研究者要保持一种清醒，认识到其所做的研究和政策变化之间很少有直接的一对一的关系，最多能期待的是略微改变政策的参数。我对政策过程的理解是，证据就像水穿过石灰岩，它只是缓慢地改变政策。我们很多人都没能活着看到我们思维方式的改变所带来的后果。当然，这只是我的经验。有时候研究也能产生直接的影响，这很大程度上取决于运气，这种运气可以是与某人偶然的相遇，可以是时机——研究结果恰好出现在一个重要的人迫切寻找某样东西的时刻，也可能是出于和你的研究成果没有任何关系的原因。

第一个例子是关于贫困和羞耻的研究。在2012年，我们这项研究在进行到四分之三时，组织召开了一个研讨会，来确认我们的发现是否对可能采用它们的群体有意义。我们猜测可能会使用它们的人包括政策制定者、非政府组织和媒体，所以我们邀请了这三个团体的代表来听取我们研究的初步结果。那次会议中的一位先生在国际劳工组织

(International Labor Organization, ILO)工作, 这个机构是联合国组织框架的一部分, 负责考虑社会保障、劳动力市场等问题。会后他找到我, 交给我一份草案, 然后离开了。幸运的是, 我读了它, 它是一份倡议书, 国际劳工组织的倡议书一般会对国际劳工组织成员发挥指导作用。这是一份和社会保障、最低收入保障有关的建议草案, 该草案指出, 要为世界上包括中国在内的每个国家提供一个保护社会底层人民的平台, 其内容覆盖资金、教育、医疗保健, 却没有提及羞耻或者尊严, 这出乎我的意料。他把报告给了我, 也许是因为他意识到了其中的问题, 所以, 我第二天找到他, 说这份报告没有提到尊严, 即有尊严地看待贫困的人这一问题, 这该怎么办。他说他对此无能为力, 但他建议我至少做两件事。一是找到支持修改这个文件的组织负责人, 他指的是联合国工会运动组织(Trade Union Movements)。经沟通, 他们最终决定提出一项修正案。二是我与欧洲的一些主要政治家和欧盟委员会取得了联系, 他们也同意会提出一个类似的建议。此外, 我们还开展了两项工作, 一位联合国关注极端贫困和人权的特别报告员写了一篇基于人权观点的报告, 说应该有尊严地对待(受社会保护的)人; 我也写作了一篇论文, 这样做是为了吸引美国人进入欧洲人的思想世界, 论文主要内容是, 如果政策制定者有尊严地对待人们, 能避免受助者的羞耻感, 政策可能会更有效, 因为羞耻感削弱了个体的能动性和人们自助的能力, 尊严在某种程度上促进了人们提升过上美好生活的能力, 并使他们在艰苦奋斗中获得内在的意义。这两篇文献在国际工会运动中广为流传。他们在欧洲各地传阅, 通过了一项修正案——国际劳工组织在第202号建议中说明, 政府应尊重接受社会保护的人的权利和尊严。现在我们还拥有了一个评估量表, 可以把它应用到世界上所

有国家, 看看该国在多大程度上真正达到了尊重那些享受福利的人的权利和尊严的期望。

第二个例子是关于前文所述贫困维度的研究。在一次会议上, 我们向经合组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)展示了研究成果, 经合组织秘书长葛利亚(Angel Gurría)在近日发表的演讲中指出, 我们第一次有了跨越国界的贫困维度, 使全球能够在同一标准里探讨贫困治理。在同一次会议上, 国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)派代表出席了会议。我们被邀请到华盛顿与IMF再次讨论这项研究, 这在我的经验中也是独一无二的。这一切的原因是因为在这个场合, 我没有像之前一样直接地与政治家和政策制定者秘密地交谈, 而是与一个拥有50多年多方合作经验的国际非政府组织公开交流。

综上所述, 大多数研究并不直接影响决策过程, 它只是增进了集体理解。偶尔有人会为你打开一扇门, 这是因为参与全球治理的决策机构尚不知道该怎么做, 或者严格地说, 一些组织之间正在进行一场关于如何最好地衡量贫困的辩论, 一方是世界银行, 另一方是联合国。如果能有一些不依附于这两个阵营的中立的研究出现, 恰好可以促进对话, 它就会变得很有价值。

Robert Walker简介: 英国社会科学院院士、皇家艺术学会院士、牛津大学格林坦普顿学院退休教授。荣获伊丽莎白女王二世授勋“英国学术终身成就奖”。2019年作为12个外籍建言专家之一受邀参加座谈会, 接受国务院总理李克强会见, 并对《政府工作报告(征求意见稿)》提出宝贵意见。现任北京师范大学全职教授。

(责任编辑: 朱 瑞)