

# 当代中国农村扶贫开发的组织动员机制\*

韩广富, 王芳

(吉林大学 马克思主义学院, 吉林 长春 130012)

**摘要:**中国共产党和中国政府领导的农村扶贫开发工作的组织动员机制是坚持中央政府在扶贫开发中的主导地位,组织党政机关定点帮扶贫困县、乡、村,安排东部发达省市对口帮扶西部贫困地区,动员社会各界力量帮助贫困地区开发建设,积极开展与国际社会在扶贫开发领域中的合作,充分调动贫困群众参与扶贫开发的主动性。当代中国农村扶贫开发的组织动员机制保证了农村扶贫开发各项工作任务和目标得以真正实现。

**关键词:**农村扶贫开发;组织动员机制;中国共产党;中国政府

中图分类号:F321

文献标识码:A

文章编号:1004-0544(2012)01-0005-06

## 一、坚持中央政府在扶贫开发中的主导地位

贫困不仅仅是一个经济问题,也是一个政治和社会问题。历史经验证明,贫困往往成为一个国家、一个地区政治动荡和社会不稳定的重要根源。如果不能逐步消除贫困,一个国家就难以长期保持社会稳定。没有稳定,根本谈不上发展。因此,无论是发达国家,还是发展中国家在努力实现国民经济高速增长的同时,都十分重视对贫困落后地区的扶持。中国共产党和中国政府不仅高度重视中国农村的贫困问题,强调各级党委和政府都要以高度的责任感和使命感,切实做好扶贫开发工作,而且从中国国情出发,发挥社会主义制度能够集中力量办大事的优势,坚持中央政府在扶贫开发中的主导地位。

中央政府在扶贫开发中的主导地位和主体作用主要体现在以下几个方面。

1. 建立扶贫开发工作各级领导机构。1982年12月,国务院三西地区农业建设领导小组成立,这是第一个领导区域性扶贫开发工作的机构。1986年5月,国务院贫困地区经济开发领导小组(1993年9月更名为国务院扶贫开发领导小组)成立,这是第一个领导全国农村扶贫开发工作的机构。国务院贫困地区经济开发领导小组成立后,根据国务院的统一要求,各相关省、自治区、直辖市和地(市、州、盟)、县(市、区、旗)级政府也成立了相应的机构,负责领导本地的扶贫开发工作。

2. 把扶贫开发纳入国家经济和社会发展五年计划。1986年4月12日,第六届全国人民代表大会第四次会议

通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》强调要重视少数民族地区的经济文化建设,同时采取有力措施积极扶持老革命根据地、边疆地区和其他贫困地区改变落后面貌,国家和发达地区要对这些地区继续给以财力、物力和技术力量的支持。此后,扶贫开发工作一直成为我国国民经济和社会发展五年计划中的一个重要内容。

3. 确定扶贫开发的具体帮扶对象。针对中国农村贫困人口主要集中在一部分县、乡、村的实际情况,中国政府决定以县为扶贫开发的基本单元,以贫困村、贫困户为具体帮扶对象。1986年,国家确定了331个县为国家专项扶贫资金投放的重点对象,这331个国家重点扶持的贫困县加上各省区市确定的371个贫困县所覆盖的贫困人口占全国贫困总人口的80%以上。<sup>[1]</sup>1994年,国家调整了贫困县的标准和范围,确定了592个县为国家专项扶贫资金投放的重点对象,这592个国家重点扶持的贫困县分布在全国27个省、自治区、直辖市,涵盖了全国72%以上的农村贫困人口。<sup>[2]</sup>进入21世纪以后,国家重新在中西部21个省、自治区、直辖市的少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区确定了592个县为国家扶贫开发工作重点县,这592个县的农村贫困人口覆盖了全国农村贫困人口的50%以上、低收入人口的60%以上。<sup>[3]</sup>同时,中国政府突出强调扶贫开发到村到户,并在全国范围内确定了14.8万个重点贫困村,覆盖了全国83%的贫困人口。<sup>[4]</sup>

4. 制定国家扶贫开发规划。1994年4月,国务院制定并颁布了《国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)》,明

\* 基金项目:国家社科基金年度项目(11BDJ019)。

作者简介:韩广富(1965-),男,吉林辉南人,法学博士,吉林大学马克思主义学院副院长、教授、博士生导师;王芳(1982-),女,吉林长春人,吉林大学马克思主义学院博士生。



确提出了扶贫攻坚的形势与任务、奋斗目标、方针与途径、资金的管理使用、政策保障、部门任务、社会动员、国际合作、组织领导等问题。这是我国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。2001年6月,国务院制定并颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》,明确提出了新世纪头10年中国农村扶贫开发的奋斗目标、基本方针、对象与重点、内容和途径、政策保障、组织领导等问题。这是继《国家八七扶贫攻坚计划》之后,又一个指导中国农村扶贫开发工作的纲领性文件。

5. 扶贫专项资金投入不断增长。中央政府为解决农村贫困人口温饱问题、支持贫困地区社会经济发展所安排的专项资金包括支援经济不发达地区发展资金、“三西”农业建设专项补助资金、新增财政扶贫资金、以工代赈资金和扶贫专项贷款等。据财政部农业司赵鸣骥司长2008年7月17日在扶贫开发形势和政策研讨会上公布的数据,中央财政安排的扶贫资金由设立之初(1980年)的5亿元增加到了2007年的144亿元,累计安排扶贫资金1600多亿元;1986-2007年,中央财政共安排贴息资金70多亿元,引导金融机构发放扶贫贷款近2000亿元。国务院扶贫办主任范小建在2008年和2009年全国扶贫工作会议上公布的数据显示,这两年中央财政安排的扶贫资金分别是167.34亿元和197.34亿元。财政部农业司扶贫处在《2010年财政扶贫开发基本情况》中公布:2010年中央财政安排的扶贫资金为222.68亿元。<sup>[5]</sup>

6. 对贫困地区、贫困户和扶贫开发工作实行各种优惠政策。例如《国家八七扶贫攻坚计划》提出中央和地方安排开发项目时,应向资源条件较好的贫困地区倾斜;国家制定和执行产业政策时,要考虑贫困地区的特殊性,给予支持和照顾;对贫困地区的进出口贸易,要坚持同等优先的原则。1996年10月,中共中央、国务院《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》提出对所有尚未解决温饱问题的贫困户,免除粮食定购任务,减免农业税和农业特产税;对贫困县新办企业和发达地区到贫困地区兴办的企业,在三年内免征所得税。

## 二、组织党政机关定点帮扶贫困县、乡、村

组织党政机关参与扶贫开发工作,不仅有利于密切党和政府同群众的联系,而且有利于党的干部全面认识我国的基本国情,提高做群众工作的本领和解决实际问题的能力。1984年9月,中共中央、国务院《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》要求国家有关部门都要指定专人负责,分别作出帮助贫困地区改变面貌的具体部署。1986年6月26日,国务院贫困地区经济开发领导小组第二次全体会议提出国务院各有关部门都要把解决贫困地区群众温饱问题提上议事日程,采取多种形式,支持和帮助贫困地区。会议强调凡有条件的部委,都应当抽调干部,深入到贫困地区帮助工作;有的部委可以相对稳定地联

系一片贫困地区,定期组织干部去调查研究,总结经验,并帮助贫困地区排忧解难,开发经济;有的部委可以根据本部门的特点和条件,有计划、有选择地为贫困地区做几件实事。《国家八七扶贫攻坚计划》强调中央和地方党政机关都应积极与贫困县定点扶贫,一定几年不变,不脱贫不脱钩。《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》再次强调要把党政机关定点帮扶贫困地区确立为一项制度,长期坚持下去。

党政机关定点帮扶贫困地区的工作始于1986年,最初是由科技部、农业部、林业部、地质矿产部等10个部委分别在全国18个集中连片的贫困地区选定一个区域作为联系点开展定点扶贫,此后逐步形成了中央党政机关定点帮扶到县、省、地、县党政机关定点帮扶到贫困乡、村的工作格局。

1. 党政机关定点扶贫的总体任务。党政机关定点扶贫的总体任务是广泛宣传党和国家关于农村工作的各项方针政策,帮助贫困地区干部群众更新思想观念、不断提高素质;采取有效措施,帮助扶贫对象解决温饱问题并实现脱贫致富,重点提高贫困乡村和农村贫困人口的发展能力;坚持开发式扶贫,积极推动加强基础设施建设、提高基本服务能力、培育农业主导产业,促进扶贫地区经济社会全面协调可持续发展;创新工作机制,整合各种资源,努力形成推动扶贫工作的强大合力;在地方党委和政府的统一领导下,协助当地推进农村基层组织建设。

2. 党政机关定点扶贫的工作思路。针对定点扶贫地区经济社会发展实际和现实需求,制定帮扶工作规划,以贫困乡村和贫困人口为工作目标,以解决定点扶贫地区经济社会发展中的突出矛盾和问题为工作重点,以整村推进、产业化扶贫、易地搬迁扶贫、基层干部和劳动力培训、基层组织建设等为工作抓手,努力为定点扶贫地区出实招、办实事、求实效。

3. 党政机关定点扶贫的组织领导。定点扶贫部门要高度重视定点扶贫工作,切实加强领导,明确分管领导和分管部门,做到分工明确、责任到人;定点扶贫部门领导每年应深入本部门定点扶贫单位,开展调查研究,实地指导工作,帮助解决实际问题;切实将定点扶贫工作摆到重要的议事日程,定期或不定期召开会议,专题研究定点扶贫工作;及时将本部门帮扶情况,包括年度总结、统计报表和工作安排等报送国务院扶贫开发领导小组、中央组织部及本部门党的关系所属工委。

4. 定点扶贫工作与培养锻炼干部相结合。参与定点扶贫的部门每年要选派德才兼备的中青年干部,到定点扶贫单位挂职扶贫。选派干部的人数可根据本部门定点帮扶单位的数量确定,一般1个县选派1名干部。挂职扶贫干部实行一年一轮换,凡自愿要求延长挂职扶贫时间的,要提倡和鼓励。挂职扶贫干部由派出部门、驻地单位共同管理,以派出部门为主,要进行严格的任职考核,考核结果作为使用干部的重要依据。



据国务院扶贫办初步统计,从 2002 年到 2009 年,参与定点扶贫的中央和国家机关等 241 个单位共向 440 个国家扶贫开发工作重点县投入扶贫资金(含物资折价)84.87 亿元,帮助引进各类资金 292.5 亿元,帮助安排扶贫项目 9432 个,引进人才 3904 名,引进先进技术 1712 项,资助贫困学生 28.8 万人次,培训干部群众 151.6 万人次。同时,各省区市的定点扶贫工作也取得了显著成效,从 2007 年到 2009 年的 3 年时间里,各省直单位对帮扶地区直接投入的资金达到 98.2 亿元。<sup>[6]</sup>

### 三、安排东部发达省市对口帮扶西部贫困地区

安排东部发达省市对口帮扶西部贫困地区,不仅是加快贫困地区脱贫致富步伐,缩小地区发展差距,逐步实现共同富裕的重要措施,也是促进东部发达省市了解贫困地区发展的客观规律和突出问题,增进对贫困地区群众的感情,改进工作作风的必要举措。1992 年 10 月,江泽民在党的十四大报告中强调经济比较发达的地区要采取多种形式帮助贫困地区加快发展。1993 年 3 月,李鹏在政府工作报告中提出要组织经济富裕地区对贫困地区的对口支援。《国家八七扶贫攻坚计划》再次强调北京、天津、上海等大城市,广东、江苏、浙江、山东、辽宁、福建等沿海较为发达的省,都要对口帮助西部的一两个贫困省区发展经济。1996 年 7 月,在国务院的直接安排和部署下,东部沿海发达省市对口帮扶西部贫困省区的工作全面展开。

1. 东西扶贫协作的具体安排。东西扶贫协作的具体安排是北京市帮扶内蒙古自治区,天津市帮扶甘肃省,上海市帮扶云南省,广东省帮扶广西壮族自治区,江苏省帮扶陕西省,浙江省帮扶四川省,山东省帮扶新疆维吾尔自治区,辽宁省帮扶青海省,福建省帮扶宁夏回族自治区,大连、青岛、深圳、宁波等 4 个计划单列市帮扶贵州省。1997 年重庆直辖市设立后,国务院扶贫开发领导小组于 2002 年又决定由珠海和厦门对口帮扶重庆。至此,东部共有 15 个发达省市对口帮扶西部 11 个省区市,东西扶贫协作已涉及 26 个省区市。同时,国务院决定全国各地对口支援西藏自治区、有关地区对口支援三峡库区以及原有的区域经济合作安排不变;各省、自治区、直辖市内经济较发达的市、县与经济欠发达的地、县的扶贫协作工作,由各省、自治区、直辖市人民政府负责组织实施。

2. 东西扶贫协作的内容方式。东部沿海发达省市帮助西部贫困地区培训和引进人才,引进技术和资金,传递信息,沟通商品流通渠道,促进物资交流;开展经济技术合作,帮助贫困地区发展有利于尽快解决群众温饱的种植业、养殖业和相关的加工业,帮助贫困地区发展劳动密集型和资源开发型产品的生产;组织经济较发达地区的经济效益较好的企业,带动和帮助贫困地区生产同类产品的经济效益较差的企业发展生产;开展劳务合作,根据实际需要,合理、有序地组织贫困地区的剩余劳动力到经济较发达地区从业;发动社会力量,开展为贫困地区捐赠衣

被、资金、药品、医疗器械、文化教育用品和其他生活用品的活动。

3. 东西扶贫协作的工作机制。建立协作双方领导定期互访、联席会议等机制,共同研究解决扶贫协作重大问题,确保扶贫协作工作有目标、有规划、有投入、有措施;建立财政援助资金稳定增长机制、工作交叉检查机制、项目绩效评估机制和有效的工作激励机制;建立规范的东西扶贫协作项目遴选机制,共同研究制定规范的东西扶贫协作项目管理办法;东部省(市)扶贫协作工作部门要加强对区县级扶贫协作部门的工作指导和项目协调,整合项目资源,形成工作合力;西部省(区、市)扶贫办要加强对扶贫协作工作的指导和监管,以省为单位建立规范、完整的东西扶贫协作项目档案,并通过网络媒体等多种方式向社会公布,规范扶贫协作项目管理,提高扶贫协作项目效益。

据统计,1996-2000 年东部 13 个省市政府和社会各界累计为西部贫困省区捐款、捐物折合人民币 21.4 亿元,双方签订项目协议 5745 个,协议投资 280 多亿元,实现投资 40 多亿元,从贫困地区输出劳动力 51.7 万人。此外,东西部地区在干部交流、人才培养、援建学校、建设基本农田、修筑公路、解决人畜引水困难等方面也展开了卓有成效的协作。<sup>[7]</sup>另据新华社记者吴涛、王攀 2010 年 6 月 28 日在新华网发布的《中国东西扶贫直面差距进入“十年攻坚”阶段》公布的数据显示,到 2010 年 6 月,中国东部沿海富裕省份和城市向西部相对落后地区提供的无偿财政援助超过 70 亿元人民币,援建学校近 5500 所;同时,东部企业在西部地区的扶贫性开发投资总额超过 2500 亿元,组织安排西部劳务输出达 238.9 万人次。

### 四、动员社会各界力量帮助贫困地区开发建设

帮助贫困地区群众解决温饱问题,是党和政府的重要任务,也是全社会的共同责任。广泛动员和组织社会力量参与扶贫开发工作,不仅有助于贫困地区的群众脱贫致富,而且有助于增强中华民族的凝聚力,培育和发扬良好的社会风尚。1994 年 4 月,《国家八七扶贫攻坚计划》强调各民主党派和工商联要发挥人才众多、技术密集的优势,帮助贫困地区培训人才、推广农业技术;各级工会、共青团、妇联、科协、残联都要积极参与扶贫开发工作;大专院校、科研单位通过科技承包、技术推广、选派科技副县长、副乡长等形式,提高贫困地区科技发展水平;人民解放军和武警部队要帮助驻地群众解决温饱进而脱贫致富。1999 年 6 月,中共中央、国务院《关于进一步加强扶贫开发工作的决定》再次强调各群众团体、民主党派、工商企业、科研院所、大专院校和人民解放军、武警部队要认真总结经验,充分发挥各自的优势,采取多种形式,为解决群众温饱问题作出新的贡献。2001 年 6 月,《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010 年)》进一步强调要积极创造条件,引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目;企业可以





通过捐赠资金,与非政府组织合作,共同参与扶贫开发;欢迎海(境)外的华人、华侨及各种社团组织,通过不同形式,支持贫困地区的开发建设。

1. 企业参与扶贫开发工作。目前,企业参与扶贫开发的领域主要集中在农村产业开发、基础设施建设、农村社会事业发展和人力资源开发等 4 个方面。企业参与扶贫开发工作主要有以下四种形式:一是国有企业定点扶贫。到 2009 年,共有 156 家中央国有企业定点帮扶 269 个国家扶贫开发工作重点县。<sup>[8]</sup>国有企业开展定点扶贫的具体方式是为当地引进项目、派人员挂职、搞技术培训、帮助劳动力转移就业、提供信息支持等。二是企业社团联手扶贫。企业通过各类基金会或其他社会组织向贫困地区捐款捐物和组织支助志愿者,支持一些扶贫项目,包括援建学校、基础设施、养老院、医院,支持白内障复明手术、贫困儿童救助、贫困母亲救助、残疾人救助等。三是龙头企业带动扶贫。以企业为龙头,与农户构成不同连接方式,共同发展产业,开拓市场。四是村企合作扶贫。企业与贫困村结成合作关系,进行一对一的支援,帮助贫困群众发展经济,增加收入。

2. 群众团体参与扶贫开发工作。例如中国残疾人联合会除配合国务院承担残疾人专项扶贫工作外,还定点帮扶河北省南皮县,其参与扶贫的主要方式是实施农村残疾人危房改造工程,负责康复扶贫贷款的发放,开展农村残疾人实用技术培训,建设农村残疾人扶贫基地等。中华全国妇女联合会开展了母亲健康快车、母亲小额循环扶贫、灾区母亲安居工程、春蕾计划、妇女健康检查、妇女教育培训等扶贫活动。共青团中央委员会开展了农村青年素质培训、创业小额贷款、就业创业示范以及贫困地区基层团组织扶持等扶贫活动。中华全国总工会定点帮扶山西省和顺县,其开展的特色产业开发、科技培训、惠农信息平台建设、修建惠民工程、教育扶贫等都取得了显著成就。

3. 民主党派和工商联参与扶贫开发工作。例如 1988 年 6 月,贵州毕节试验区成立后,中央统战部 and 台盟中央与赫章县、民革中央与纳雍县、民盟中央和致公党中央与毕节市、民建中央与黔西县、民进中央与金沙县、农工党中央与大方县、九三学社中央与威宁自治县、全国工商联与织金县先后建立了定点帮扶关系。20 多年来,各民主党派和工商联在毕节实施了大量周期短、见效快、科技含量高的扶贫示范项目,包括农业综合开发试验示范基地、坡改梯示范工程、旱作农业试验示范基地、蔬菜示范种植基地、反季节无公害蔬菜试验和生产基地、农业科技示范园区、中药材基地、畜禽养殖基地、经果林示范栽培、良种农作物试种基地、畜牧品种改良等农业科技示范基地。

4. 社会组织参与扶贫开发工作。例如中国扶贫基金会开展的以小额信贷、母婴平安 120、新长城特困大学生自强、紧急救援、孤儿救助为代表的援助型项目和以扶贫中国行、中国消除贫困奖评选表彰、非政府组织与政府合

作实施村级扶贫规划为代表的倡导型项目等都在社会上产生了广泛影响。据中国扶贫基金会出版的《20 年回眸》公布的数据显示,截止 2010 年底,中国扶贫基金会累计筹措并投入扶贫资金和物资 41.25 亿元,实施扶贫项目 200 余项,受益贫困人口超过 1176 万。中国老区建设促进会成立后,积极动员社会各界关心支持老区建设。据中国老区建设促进会王作义会长在全国老促会第八次会长座谈会上公布的数据显示,到 2007 年,中国老区建设促进会共为革命老区引资 220 亿元,募集资金 25 亿元,联系建设项目 5.4 万个,修建中小学校 9138 所,资助贫困学生 29 万人,派出巡回医疗队 7438 批次,医治病人 261 万人次,捐赠价值 812 万元的医疗器械,培训农村技术人员 97 万人次,培训农民 2283 万人次。

此外,中国扶贫开发协会、友成企业家扶贫基金会、中国光彩事业促进会、中国妇女发展基金会、中国红十字会等社会组织也开展了形式多样、内容丰富的扶贫活动。中国青少年发展基金会组织实施的以救助失学儿童为主旨的“希望工程”,中国人口福利基金会与中国计生协、中国人口报社组织实施的以救助贫困地区计划生育家庭贫困母亲为主旨的“幸福工程——救助贫困母亲行动”,共青团中央联合中央文明办、教育部、卫生部、科技部、农业部、人事部、国务院西部开发办等部门在全国范围内组织实施的以缓解贫困地区师资、医疗、科技等各类人才缺乏状况为主旨的中国青年志愿者扶贫接力计划等也构成了社会力量扶贫的重要组成部分。

## 五、积极开展与国际社会在扶贫开发领域中的合作

中国的扶贫开发主要依靠自己的力量,同时中国政府重视与国际社会在扶贫开发领域中开展合作。1994 年 4 月,《国家八七扶贫攻坚计划》提出要“积极开展同扶贫有关的国际组织、区域组织、政府和非政府组织的交流,让国际社会及海外华人了解我国贫困地区的经济发展状况和扶贫工作。要积极扩大和发展与国际社会在扶贫方面的合作,广泛地争取对实施八七扶贫攻坚计划的支持。努力改善贫困地区的投资环境,以资源优势和优惠政策吸引海外客商到贫困地区兴办开发型企业,促进贫困地区的经济发展。”<sup>[9]</sup>1996 年 10 月,中共中央、国务院《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》强调:“要充分利用目前国际社会关注发展中国家缓解贫困的有利条件,进一步发展与国际组织和非政府组织在扶贫开发领域里的交流与合作,广泛争取国际社会对我国扶贫开发的援助和支持。”<sup>[10]</sup>《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010 年)》再次强调要积极“发展扶贫开发领域的国际交流与合作。继续争取国际组织和发达国家援助性扶贫项目。为保证其顺利执行,国家适当增加配套资金比例,对地方财政确有困难的可以全额配套。要根据贫困地区的特点,采取有针对性的措施,加强对外援项目的管理;努力提高外援贷款



项目的经济效益,增强还贷能力。通过多种渠道、不同方式争取国际非政府组织对我国扶贫开发的帮助和支持。加强与国际组织在扶贫开发领域里的交流,借鉴国际社会在扶贫开发方面创造的成功经验和行之有效的方式、方法,进一步提高我国扶贫开发的工作水平和整体效益。”<sup>[11]</sup>

1. 世界银行在中国开展的扶贫项目。在扶贫领域的国际合作中,世界银行是与中国政府合作时间最早、合作项目最多、合作资金规模最大的国际机构。从 1995 年起,中国政府利用世行贷款先后实施了中国西南(云南、贵州、广西)扶贫项目、中国秦巴山区(四川、陕西、宁夏)扶贫项目、中国西部(内蒙古、甘肃)扶贫项目、中国农村贫困社区(四川、云南、广西)发展项目、中国贫困农村可持续发展(河南、重庆、陕西)项目,累计利用世行贷款资金约 8 亿美元,覆盖中国中西部最贫困的 10 个省区市、145 个国家扶贫开发工作重点县,870 多万贫困人口受益。<sup>[12]</sup>

2. 联合国机构在中国开展的扶贫项目。例如联合国开发计划署在新疆和田地区墨玉县和于田县开展了贫困农村产业发展和小额信贷扶贫项目;国际农业发展基金在新疆伊犁地区的尼勒克县、察布查尔县,和田地区的于田县、策勒县和墨玉县,喀什地区的伽师县、疏勒县和疏附县,哈密地区的巴里坤县和伊吾县开展了贫困地区农村综合发展项目;联合国儿童基金会在甘肃永靖县、湖北秭归县、四川南充和汶川开展了儿童贫困与发展试点项目;联合国粮食计划署从 1979 年至 2005 年共向中国提供了价值约 9 亿美元的无偿粮食援助,并帮助中国贫困地区进行基础设施建设。

3. 区域性组织在中国开展的扶贫项目。例如亚洲开发银行开展了贫困农户参与黄河流域洪水控制项目、贵州纳雍社区扶贫示范项目、非政府组织参与村级扶贫规划项目、山西河川流域农业综合开发项目、甘肃清洁能源开发项目、云南思茅森林和木材可持续利用项目、豫西农业发展项目等。亚洲开发银行还十分关注中国贫困农村的交通建设,先后为腰古至茂名、达县至万县、神木至延安、成都至南充、赣州至龙岩、宜昌至万州等铁路建设,以及对江西、河北、云南、山西、贵州、重庆、陕西、广西、四川、宁夏等省区市的公路建设提供了贷款援助。

4. 外国政府在中国开展的扶贫项目。例如中德山西扶贫项目,扶贫监测评价体系江西试点项目,太阳能光伏电站项目(覆盖云南、新疆、青海、甘肃等 4 省区);中荷安徽霍山双边发展合作项目;中澳技术合作喀斯特环境恢复项目(广西);中日技术合作山西雁门关地区生态环境恢复及扶贫项目,广西天湖贫困区扶贫项目;中英云南环境发展与扶贫项目,西南基础教育项目(覆盖云南、广西、四川、贵州等 4 省区),甘肃水资源需求管理、面向贫困人口的农村水利改革、结核病控制、大龄女童技能培训和能力建设合作伙伴、艾滋病防治等项目;中加宁夏农村扶贫项目;中意云南综合扶贫项目。

5. 国际(港澳)民间组织在中国开展的扶贫项目。例

如国际行动援助组织在陕西开展了农村贫困社区发展项目,在甘肃开展了农村发展示范区项目及贫困地区妇女生育健康项目;国际伊斯兰救援组织在宁夏海原开展了“女生之家”项目;全球基金在云南开展了疟疾健康教育项目;德国米索尔基金会在四川凉山彝族地区开展了“参与式综合发展、环境保护与扶贫相结合”项目;世界宣明会在广西开展了孤儿及特殊儿童服务、救灾重建、教育助学、医疗卫生等项目;香港道德会在重庆开展了教育扶贫项目;香港华光功德会在宁夏固原开展了井窖集雨场建设项目;澳门巴迪基金会在甘肃开展了农村妇女环境建设项目。

据国务院扶贫办外资项目管理中心 2010 年 11 月 18 日主办的《中国外资扶贫成果展》公布的数据,到 2010 年,已有 50 多个国际机构以不同方式、不同角度参与了中国的扶贫开发事业;我国在扶贫领域直接引进利用外资接近 14 亿美元,加上国内配套资金,投资总额已达到人民币 198.2 亿元;107 个外资扶贫项目覆盖了中西部 18 个省(区、市)的 320 个县,使近 2000 万贫困人口受益。

## 六、发挥贫困群众参与扶贫开发的主动性

中国共产党和中国政府于 1986 年在全国农村范围内开始有组织、有计划、大规模的扶贫开发以后,改变了以往分散救济式的扶贫方式,确立了开发式扶贫的根本方针。开发式扶贫较之以往的救济式扶贫来说比较注重贫困群众的参与性,但是,由于贫困群众的经济基础差、文化素质低、参与意识弱,容易形成对政府的强烈依赖,他们视政府为“救世主”,认为扶贫开发是政府的事,对他们进行救济是“天经地义”;以往的扶贫开发工作都是采取项目运作的方式,扶贫资金跟着项目走,以项目覆盖贫困人口,扶贫者往往把项目当成扶贫开发工作的主体,而把贫困群众当作扶贫开发项目实施的工具,这使得贫困群众实际上处于一种被动状态;政府主导扶贫开发的反贫困治理模式实行扶贫开发工作责任制,为了保证扶贫开发工作任务能够按计划完成,某些地方政府会在一定程度上强制贫困群众执行自己的决定,而不注重他们的主动参与和自我发展能力的培养。可见,开发式扶贫在具体运作过程中仍未能充分反映贫困人口的意愿,比如在扶贫项目的选择、政府扶贫效果的评价、自身贫困现状的评估以及可能的解决方案等方面均未能充分考虑贫困群众的意见,这弱化了贫困群众参与开发式扶贫的主体意识。因此,20 世纪 90 年代以后,中国共产党和中国政府积极倡导和推动参与式扶贫。通过参与式扶贫,把贫困群众脱贫致富的强烈愿望与各级政府的帮扶措施紧密结合起来,把被帮扶对象的主观努力与全社会的积极支持紧密结合起来,以形成开发式扶贫的巨大合力。

1. 注重培育贫困群众参与的意识。经济发展水平以及人们所享有的物质生活的发达程度决定和制约着人们心理活动的内容,贫困地区由于整体经济发展水平还很



低下,贫困群众生活还很艰苦,这使得贫困群众在社会生活中往往表现出依赖盲从、消极被动、畏惧保守等心理特征。而参与式扶贫强调要尊重贫困群众的主体地位,激发贫困群众的参与意识,发挥贫困群众的首创精神,扶贫方案的制定、项目的选择、措施的落实等都要动员贫困群众积极参与,充分听取贫困群众的意见,倾听贫困群众的呼声,使贫困群众真正拥有知情权、参与权、实施权和管理权,在政府和社会各界的帮助下,自力更生,艰苦奋斗,依靠自身力量改变贫穷落后面貌。

2. 注重增强贫困群众参与的能力。贫困地区教育发展水平落后,贫困群众科学文化素质普遍不高,尤其是在偏远落后地区文盲率相当高,其中青壮年文盲又占了很大比例。科学文化素质普遍较低,导致贫困群众参与扶贫开发的能力和水平低下。而参与式扶贫强调要大力发展贫困地区的教育、科学和文化,提高贫困群众的综合素质,同时把推进参与式扶贫与解放思想、更新观念、转变政府职能结合起来,与健全基层党组织领导的基层群众自治机制、完善民主管理制度结合起来,与建设农村社会化服务体系、推进农村各项改革结合起来,以此增强贫困乡村和贫困群众的自我组织、自我管理、自我教育、自我服务、自我发展的能力,为贫困乡村的可持续发展打下坚实的基础。

3. 注重完善贫困群众参与的内涵。在扶贫开发整村推进过程中,积极发动群众尤其是贫困群众参与制定村级扶贫开发规划;由贫困村党组织、村委会和村民小组提出贫困户名单后根据群众表决意见最终确定贫困户;在政府工作人员指导及村基层党组织和村民委员会的领导下,贫困群众根据扶贫资金的投向要求,确定年度实施项目;项目区村民民主推荐人选组建项目实施管理小组和监督小组,代表并组织村民参与项目的建设和管理;扶贫资金和物资的使用必须经群众代表讨论,报账票据需经项目实施管理小组和监督小组成员签字;扶贫项目验收必须有乡村干部和群众代表参加并签字认可,对通过验收并交由项目区群众管护的项目,要组织群众讨论制定后续管护制度。

4. 注重建设贫困群众参与的组织。通过村民大会或村民代表会议选举有威望、有能力、公道正派、热心公益事

业的党员干部、模范群众和青年、妇女积极分子组成项目实施管理小组和监督小组。管理小组在政府工作人员的指导下,发动群众讨论制定村级扶贫开发规划,参与年度项目的竞选立项;代表村民与扶贫项目主管部门签订项目实施协议;组织群众商定筹资和投工投劳,协调处理项目建设涉及的土地、山林、拆迁等问题;代表村民参与项目招标,项目物资采购;组织村民实施项目,管理使用扶贫资金和物资;参与项目验收工作,项目验收合格交付使用后,组织群众搞好项目后续管护。监督小组的主要职责是对项目实施管理小组的工作进行监督。

#### 参考文献:

- [1]朱凤歧.中国反贫困研究[M].北京:中国计划出版社,1996.
- [2]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的农村扶贫开发[J].新华月报,2001,(11).
- [3]彭俊.取消国定贫困县 确定工作重点县[N].人民日报,2002-02-10.
- [4]范建.未来三年中国扶贫将整村推进[N].科技日报,2007-10-23.
- [5]财政部农业司扶贫处.加大财政扶贫开发力度 扎实推进落实纲要部署[J].农村财政与财务,2011,(4).
- [6]赵锋.我国力争对重点贫困县实施定点扶贫全覆盖[N].滕州日报,2010-07-09.
- [7]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的农村扶贫开发[J].新华月报,2001,(11).
- [8]范小建.企业扶贫:贫困地区脱贫致富重要途径[N].农民日报,2009-11-27.
- [9]中共中央文献研究室.十四大以来重要文献选编(上)[M].北京:人民出版社,1996.
- [10]中共中央文献研究室.十四大以来重要文献选编(下)[M].北京:人民出版社,1999.
- [11]中共中央文献研究室.十五大以来重要文献选编(下)[M].北京:人民出版社,2003.
- [12]国务院扶贫办外资项目管理中心.在合作中创新 在创新中发展[J].中国财政,2010,(18).

责任编辑 刘凤刚