

# 中国扶贫开发基本经验国际化问题论析

韩广富

(吉林大学 马克思主义学院, 吉林 长春 130012)

**摘要:** 目前世界贫困人口总数为 14 亿, 减贫事业任重而道远。中国是世界上减贫成效最为显著的国家, 在长期扶贫开发实践中, 创造了政府主导、社会力量参与、开发式扶贫、自力更生等具有中国特色的扶贫开发基本经验, 得到了世界银行、联合国开发计划署、世界粮食计划署等从事减贫事业的国际组织以及发展中国家政府高级官员的赞扬和认可。中国在扶贫开发方面所取得的成果和经验, 给其他国家和地区的减贫事业提供了一个很好的范例。通过向国际社会交流中国扶贫开发基本经验, 可以使全球更多的贫困人口受益。

**关键词:** 减贫; 扶贫开发; 基本经验

**中图分类号:** C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257 - 0246 (2009) 06 - 0210 - 05

—

贫困是当今世界的普遍现象, 无论是发展中国家还是发达国家都存在一定数量的贫困人口。然而, 由于经济发展水平、生活方式和生活质量标准不同, 各国对贫困内涵和标准的理解也不同, 都从本国实际情况出发来制定贫困标准。1980 年代中后期, 经济全球化的发展使贫困问题成为全球问题, 特别是发展中国家的贫困问题成为国家、地区局势不稳定的因素之一。为了共同应对全球贫困问题, 推动全球反贫困事业的发展, 制定统一的国际贫困线标准引起国际社会的广泛关注。1990 年, 世界银行采用每年 370 美元作为衡量各国贫困状况的国际通用标准。这个国际贫困线标准很快被简化成了“一天一美元”, 并得到国际社会的广泛认同。基于美元贬值和全球物价上涨, 为了更加准确地反映发展中国家的生活成本, 世界银行于 2008 年 8 月把国际贫困线标准提高到每天 1.25 美元。

根据新的国际贫困线标准, 1981 年至 2005 年, 世界贫困人口数量从 19 亿减少到 14 亿, 占发展中国家总人口的比重从 52% 下降到 26%。从世界银行的统计数据来看, 全球反贫困进程存在着明显的地区差异: 东亚地区反贫困取得了显著进步, 1981 年至 2005 年贫困率从 80% 降至 18%, 其中中国的贫困人口从 8.35 亿减少到 2.07 亿; 在南亚地区, 1981 年至 2005 年贫困率从 60% 降至 40%, 但该地区贫困人口总数并未下降, 仍为 6 亿左右, 其中印度贫困人口还从 4.2 亿增至 4.55 亿; 撒哈拉沙漠以南非洲地区贫困程度最为严重, 2005 年该地区贫困率高达 50.4%, 略低于 1981 年的 50.8%, 但由于人口增长, 实际上该地区的贫困人口增加了近一倍, 由 1981 年的 2.02 亿增加到 2005 年的 3.84 亿, 2005 年该地区贫困人口日均消费水平约为 70 美分, 是所有地区中最低的。这些情况说明, 世界减贫成效不容乐观, 世界减贫事业任重而道远, 世界各国在反贫困过程中仍需加强实践方面的合作与经验方面的交流。

**作者简介:** 韩广富, 吉林大学马克思主义学院副院长, 教授, 博士生导师, 研究方向: 中国化马克思主义与当代中国社会发展。

王萍萍:《中国贫困标准与国际贫困标准的比较》,《中国农村经济》2006 年第 12 期。

刘洪:《贫困线的标准也涨了》,《新华每日电讯》2008 年 8 月 28 日。

## 二

中国是世界上减贫成效最为显著的国家。在长期的减贫实践中，我国坚持以中国特色社会主义理论为指导，走中国特色的扶贫开发道路，创造了具有中国特色的扶贫开发基本经验。这些经验主要包括以下几个方面：

第一，坚持政府主导扶贫开发工作。扶贫开发是建设中国特色社会主义的重要任务，是构建社会主义和谐社会的重要内容。我国政府在努力实现经济高速增长的同时，十分重视对贫困地区和贫困群众的扶持。一是把扶贫开发工作纳入国民经济和社会发展的整体布局之中。1986年六届人大四次会议决定把扶持贫困地区摆脱落后状况作为一项重要内容列入“七五”计划。此后，扶贫开发一直成为我国国民经济和社会发展五年计划中的一项重要内容。二是建立各级扶贫开发的组织领导机构。1982年成立“三西地区”农业建设领导小组；1986年国务院成立贫困地区经济开发领导小组（1993年更名为国务院扶贫开发领导小组）；各有关部委以及各省（区）、地（市）、县（旗）相继成立了扶贫开发的组织领导机构。三是增加对贫困地区的投资。我国政府支持贫困地区发展所安排的专项资金主要包括财政扶贫资金和银行信贷扶贫资金两部分，其中财政扶贫资金包括支援经济不发达地区发展基金、“三西”农业建设专项补助资金、新增财政扶贫资金、以工代赈资金等。四是对贫困户、贫困地区和扶贫开发工作实行税收、信贷、贸易等多方面的优惠政策。五是制定扶贫开发计划和纲领。1994年国务院制定了《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》，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年国务院又制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，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。

第二，动员和组织全社会力量参与扶贫开发。帮助贫困群众解决温饱问题，是党和政府的重要任务，也是全社会的共同责任。广泛动员和组织全社会力量参与扶贫开发，不仅有助于贫困群众脱贫致富，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。一是组织东部发达地区对口帮扶西部贫困地区。1996年国务院决定由北京、天津、上海、广东、江苏、浙江、山东、辽宁、福建和深圳、青岛、大连、宁波等东部13个沿海发达省市对口帮扶内蒙古、甘肃、云南、广西、陕西、四川、新疆、青海、宁夏和贵州等西部10个贫困省区。2002年国务院又决定由厦门和珠海对口帮扶重庆。双方根据“优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展”的原则，在企业合作、项目援助、人才交流等方面开展多层次、全方位的扶贫协作。二是党政机关和大型企事业单位定点帮扶贫困地区。目前有272个中央国家机关、民主党派、社会团体、国有大型企业等单位定点帮扶481个国家扶贫开发工作重点县。各帮扶单位都有特定的帮扶对象和明确的任务，按照“不脱贫，不脱钩”的原则，搞好帮扶工作。三是非公有制经济和民间力量通过“希望工程”、“幸福工程”、“光彩事业”、“文化扶贫”、“春蕾计划”、“贫困农户自立工程”等多种形式的扶贫项目支持贫困地区。四是以开放的态度吸收和借鉴世界各国及国际组织的反贫困经验，广泛利用国外政府和非政府组织、国际多边组织的援助，积极开展与国际社会在扶贫开发领域中的交流与合作。

第三，坚持开发式扶贫的根本方针。所谓开发式扶贫，就是以经济建设为中心，引导贫困地区干部群众在国家必要的帮助下，以市场为导向，调整经济结构，开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件，通过发展生产力，提高贫困地区自我积累、自我发展的能力。一是坚持综合开发。加强贫困地区水利、交通、电力、通信等基础设施建设，重视科技、教育、卫生、文化事业的发展，提高贫困人口综合素质，促进贫困地区经济、社会协调发展和全面进步。二是坚持可持续发展。把扶贫开发与资源保护、生态建设相结合，与计划生育相结合，控制贫困地区人口过快增长，实现资源、人口和环境的良性循环，提高贫困地区可持续发展能力。三是把发展种养业作为扶贫开发的重点。以增加贫困人口的收入为中心，依靠科技进步，优化品种、提高质量、增加效益，搞好信息、技术、销售服务，

确保增产增收。四是积极推进农业产业化经营。引导和鼓励具有市场开拓能力的大中型农产品加工企业到贫困地区建立原料生产基地,为贫困农户提供产前、产中、产后系列化服务,形成贸工农一体化、产供销一条龙的产业化经营。五是积极稳妥地扩大贫困地区劳务输出。加强转移就业前的劳务技能培训,健全就业信息服务体系,提高转移就业的组织化程度,维护转移劳动力的合法权益。六是稳步推进自愿移民搬迁。对极少数居住在生存条件恶劣、自然资源贫乏地区的特困人口实行异地搬迁,开辟脱贫致富的新途径。

第四,调动贫困人口参与扶贫开发的积极性,发扬自力更生精神。贫困群众是扶贫开发的主体,贫困群众要想脱贫致富需要国家的扶持和社会各界的帮助,但更需要贫困群众发挥自身的主动性和创造性。我国政府十分注重培养和提高贫困群众的参与意识,积极倡导和推动参与式扶贫,建立长期稳定的民意反映途径,倾听贫困群众的呼声。扶贫方案的制订、项目的选择、措施的落实等,都动员贫困群众积极参与,充分听取贫困群众意见,使他们真正拥有知情权、参与权、实施权和管理权。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,形成扶贫开发的巨大合力。同时我国政府在扶贫开发中提倡不等不靠,动员贫困群众在接受政府扶持的同时积极依靠自己的力量来改变贫穷落后面貌。

### 三

我国在扶贫开发实践中所创造的成功经验,已经得到了世界银行、联合国开发计划署、世界粮食计划署等从事减贫事业的国际组织以及发展中国家政府高级官员的高度赞扬和广泛认同。

世界银行目前的主要任务是为发展中国家提供反贫困援助,其在全球反贫困中发挥着领导作用。2004年5月,世界银行在上海召开全球扶贫大会,会议主题是交流国际扶贫经验,提出新的扶贫举措,推动全球扶贫事业的发展。世界银行行长詹姆斯·D·沃尔芬森在会上指出:“虽然我们还无法保证让每个国家都取得像中国这样的扶贫成就,但我们至少可以尽可能学习这些优秀的扶贫经验并在全球将其推而广之。”“消除贫困是国际社会的共同责任。中国是20年来对全球扶贫事业做出最大贡献的国家。中国创新性的大规模扶贫活动,为全球扶贫行动提供了极富建设性的范例。”在全球扶贫大会召开之前,世界银行在中国、巴西、印度等8个国家确定了11条实地考察路线,其中包括中国的西南、西北、东部3条考察路线。世界银行副行长戈宾德·南卡尼在甘肃考察时说:“我们之所以把甘肃作为我们的一条非常重要的考察路线,主要是因为这里既是中国最贫困的地区之一,也是中国最早开展扶贫工作的地方,我想通过这次考察,我们将把中国在扶贫方面取得的宝贵经验与全世界共同分享。”世界银行副行长弗朗妮·利尤蒂尔在广东考察时说:“中国在减贫工作上取得的巨大成就是其他国家所无法相比的,中国的很多做法都值得在其他发展中国家推广。”世界银行副行长杰夫瑞·戈尔茨坦在广西考察时说:“中国西南地区在综合扶贫开发方面所取得的成果和经验,将给世界其他国家和地区的减贫努力提供范例。”2005年10月,新任世界银行行长保罗·沃尔福威茨来中国考察扶贫开发情况时说:“希望中国的扶贫经验惠及更多的国家和人民,把它带给非洲和其他发展中国家。今后世行将向全世界推广中国减贫的成功经验,使全球更多的贫困人口受益。”

联合国开发计划署是联合国促进发展的中心协调组织,其宗旨是帮助发展中国家和地区加强经济和社会发展,并向它们提供系统的、持续不断的援助,在全球反贫困中发挥着重要作用。2004年5

易凌:《世行行长:我们将向全球推荐中国优秀的扶贫经验》, <http://www.xinhuanet.com>, 2004年5月26日。

吕网大:《世界银行全球扶贫大会开幕》,《人民日报》2004年5月27日。

吴晓燕:《甘肃扶贫吸引世界目光》,《农民日报》2004年6月2日。

吴南:《治贫:向中国学习》,《中国财经报》2004年5月27日。

张周来:《中国人口最多的少数民族地区全力改变贫困面貌》, <http://www.xinhuanet.com>, 2004年3月22日。

任一龙:《保罗·沃尔福威茨:世界银行将推广中国减贫经验》,《人民政协报》2005年10月21日。

月 27 日，联合国开发计划署署长布朗在全球扶贫大会接受中国中央电视台记者专访时说：“虽然打开香槟，庆贺贫困彻底消除对中国来说还为时尚早，但中国的扶贫经验值得世界学习。”他认为中国为世界提供的最有价值的发展经验是制定并长期坚持有效的扶贫政策，中国政府积极动员和组织全社会力量参与扶贫，从而确保了中国的扶贫工作能顺利进行并产生深远的社会影响，“这同样值得他国学习和借鉴”。

世界粮食计划署是联合国内负责多边粮食援助的机构，目前正在从一个提供紧急粮食援助的机构转变成一个参与世界农业发展的机构，其在全球反贫困中发挥着独特作用。2006 年初，世界粮食计划署副总干事约翰·鲍威尔来华访问时表示：“我们在过去的四分之一世纪里与中国政府一起与饥饿贫穷作斗争，在坚定的政治意愿、良好的政策支持方面，中国政府显示了一个优秀合作伙伴所能做到的最佳程度。中国作为受援国的成功经验应该广为传颂，与全世界分享。”同年 3 月 24 日，世界粮食计划署执行总干事詹姆斯·莫里斯在接受新华社记者专访时说：“中国解决了这么多人的粮食问题，成就有目共睹、非常卓著。在扶贫开发和农村建设方面，中国的经验值得其他不少国家借鉴和学习。”

中国特色扶贫开发基本经验对于发展中国家的反贫困实践来说具有重要的参考价值，引起了发展中国家政府高级官员的高度关注。2007 年 9 月南非副总统姆兰博·努卡访华时说：“中国的扶贫经验非常重要，值得南非进行深入的学习和借鉴。”11 月，委内瑞拉外长马杜罗访华时表示：“中国在扶贫方面取得的经验对委内瑞拉非常重要，中国的扶贫工作既从宏观上制定政策、协调整合力量，又根据不同情况采取不同扶贫措施，在村一级实施规划，这些创新值得委内瑞拉学习和借鉴。”12 月，越南劳动、荣军和社会事务部代表团访华时表示：中国的减贫政策和措施对越南有很强的借鉴作用，越南已经从中国学习到了很多有效的扶贫方法，对越南国内的减贫工作起到了积极的促进作用。2008 年 3 月，秘鲁总统加西亚访华时说：“中国的扶贫经验非常重要，值得秘鲁进行深入的学习和借鉴。”

#### 四

通过多种途径和方式向国际社会交流中国的扶贫开发基本经验，不仅可以使国际社会对中国扶贫开发基本经验有更多的了解，而且可以使中国对国际社会反贫困事业的推进作出更多贡献。

首先，通过出席国际或区域性会议交流中国扶贫开发基本经验。2007 年 7 月，中国代表团团长李保东在日内瓦出席联合国经济及社会理事会 2007 年实质性会议期间，先后在联合国粮农组织、世界粮食计划署和国际农业发展基金共同主持召开的“食品、营养和农业：共同努力消除饥饿”早餐会和经社理事会部长级审议会上介绍了中国农村扶贫开发的经验与做法。他在讲话中指出：“中国通过粮农组织、粮食计划署等机构的‘南南合作’项目，同发展中国家分享小额信贷、开发式扶贫、妇女参与等农村发展方面的成功经验，向发展中国家派遣了一些专家和技术人员，并提供了力所能及的援助。随着本国经济的发展，中国将遵循平等互利、共同发展的原则，继续积极参与国际扶贫合作，中国愿与国际社会一道，加强交流，继续分享农业发展和扶贫经验，共同行动，努力消除饥饿与

廖雷：《专访联合国开发计划署署长布朗》，<http://www.xinhuanet.com>，2004 年 5 月 28 日。

杨天波：《中国从粮食“受助国”变成“援助国”》，《中国经济周刊》2006 年第 33 期。

杨爱国：《世界粮食署执行干事称赞中国扶贫工作》，《人民日报》2006 年 3 月 24 日。

张建国：《范小建主任会见南非副总统》，<http://www.cpad.gov.cn>，2007 年 9 月 26 日。

张建国：《王国良副主任会见委内瑞拉外长马杜罗》，<http://www.cpad.gov.cn>，2007 年 11 月 16 日。

任铁民：《范小建主任会见越南劳动、荣军和社会事务部代表团》，<http://www.cpad.gov.cn>，2007 年 12 月 11 日。

张建国：《范小建主任会见秘鲁总统加西亚先生》，<http://www.cpad.gov.cn>，2008 年 3 月 21 日。

贫困,为实现千年发展目标和共同发展贡献力量。”同年8月,国务院扶贫开发领导小组副组长刘坚在亚洲开发银行举办的“推动农业和农村发展,减少亚洲贫困和饥饿”高层政策论坛上介绍了中国的扶贫成就与经验,引起了巨大反响,受到与会者的广泛关注。

其次,通过举办国际或区域性会议交流中国扶贫开发基本经验。2006年5月,中国国际扶贫中心与国际食物政策研究所共同举办了“新千年减贫战略:问题、经验与教训”国际研讨会,来自亚洲、非洲、美洲、欧洲12个国家的扶贫政策制定者、研究者和实际工作者以及11个国际组织、双边机构、非政府组织的代表100余人参加了会议。会议代表着重交流了各国减贫的经验与教训,讨论了政府主导扶贫、扶贫分级负责、不发达地区开发模式、贫困瞄准机制、NGO参与扶贫、扶贫国际合作等问题。同年9月,中国国际扶贫中心和亚洲开发银行共同举办了“第二届东盟与中日韩(10+3)区域扶贫高层研讨会”,来自东盟10个成员国、中国、日本、韩国、东盟秘书处的官员,以及来自亚洲开发银行、世界银行、世界粮食计划署、英国国际发展部、德国技术合作公司等多边和双边国际组织的观察员参加了会议。会议代表对本区域减贫现状进行了回顾与评估,讨论了加强交流、促进合作、构建平台、增加援助、提高减贫成效等问题。这两次会议的参会代表分别实地考察了甘肃和广西、云南的扶贫开发工作,共享中国扶贫开发基本经验。

第三,通过举办扶贫援外培训交流中国扶贫开发基本经验。中国国际扶贫中心是中国政府与联合国开发计划署等国际组织联合发起并成立的国际性发展援助机构,以“交流扶贫经验、推进减贫进程、组织应用研究、促进政策优化、加强国际交往、推动国际合作”为根本宗旨,致力于总结、研究、交流并推广全球各国的减贫经验,促进国际社会减贫领域的交流与协作,开展针对发展中国家减贫领域实际需求的专项培训。截至2008年底,中国国际扶贫中心共举办了14期扶贫援外培训研修班,有近70个国家的341名政府中高级官员参加了培训。培训采取理论讲解、经验介绍、案例分析、实地考察、参与式讨论等方式进行,特别是通过对我国陕西、广西、江苏、甘肃、湖北、内蒙古等省区的扶贫开发整村推进、劳动力转移就业培训、扶贫移民搬迁、产业化扶贫、退耕还林还草、小流域综合治理、连片开发减贫等扶贫开发项目的考察,使学员不仅增加了对我国扶贫开发工作的感性认识,加深了对我国扶贫开发基本经验的理解,而且提高了他们的理论水平和政策设计能力。

第四,通过举办对外扶贫援助项目交流中国扶贫开发基本经验。一是开展对外医疗卫生扶贫援助项目。世界卫生组织的调查数据显示,目前在发展中国家,怀孕和分娩是育龄妇女最主要的死因之一,每年大约有50多万妇女在怀孕或分娩期间死亡,而每12名儿童中就有一人在5岁前夭折。根据联合国在2000年制订的千年发展目标,国际社会保证在2015年之前将产妇死亡率降低3/4,婴幼儿死亡率降低2/3。世界卫生组织坦言,尽管个别发展中国家成功地大幅降低了母婴死亡率,但从总体而言,目前离实现这个目标还差得很远。为了帮助非洲地区发展医疗卫生事业,2007年5月,中国扶贫基金会启动了“非洲地区贫困母婴援助计划”,通过物资援助、派遣医疗队和培训当地医务人员等方式来提高非洲地区贫困母婴的保障水平,并向几内亚比绍捐赠了价值600万元人民币的物资,作为援助计划的首笔捐赠。二是开展对外科技扶贫援助项目。例如作为“多边援助”项目的我国菌草技术培训,从1995年至2005年就成功举办了13期培训班,共有54个国家的299名学员来华参加了菌草技术国际培训班的学习。学员回国后建立了菌草技术实验室、培训示范基地,开始了利用菌草栽培食用菌、药用菌的适应性研究和开发工作。各国专家高度赞扬菌草技术为保护环境、食品安全和解决发展中国家贫困问题提供了新途径。

责任编辑:王永平

《中国扶贫经验“论剑”联合国》,《华夏星火》2007年第8期。

蔡一平:《珍爱每一位母亲和儿童》,《中国妇女报》2005年4月7日。

《我国菌草技术培训惠及54国》,《上海农村经济》2006年第2期。