

中国向世界宣布：

消除贫困推动全球社会经济发展



○ 本刊记者

2002年，世界银行行长沃尔芬森来华视察世行在中国的一些扶贫项目，对中国在扶贫工作中取得的成绩印象深刻，于是提议在实行社会主义的中国召开一个让各国分享扶贫经验的大会。这一提议得到了中国政府的积极响应和欢迎，2004年5月26日至27日，筹划了近两年的全球扶贫大会在上海隆重举行。会议中方主席、财政部部长金人庆说：“在经济全球化日益深化和各国经济相互依赖趋强的情况下，贫困不仅对本国，也对或远或近的世界其他国家的经济健康造成不利影响。我国将在继续做好自身扶贫工作的同时，从发展经验和援助两个方面继续增强对全球减贫事业的支持。一方面，我们愿意与其他发展中国家分享我们成功的做法，另一方面，随着国力的增强，我国还将通过双边和多边途径从资金上支持全球减贫事业。”

贫困数字越来越小

中国改革开放20多年的经验，给世界减少贫困的前景带来了一束曙光。中国政府在全球扶贫大会期间发布的《中国政府缓解和消除贫

困的政策声明》中明确提出，缓解和消除贫困，实现全体人民的共同富裕，是中国政府始终不渝的宗旨。为了完成这一艰巨宏大的历史任务，中国政府和人民进行了长期不懈的努力，特别是改革开放25年来，中国在经济社会全面发展、人民生活水平大幅度提高的同时，针对贫困人口主要集中在广大农村的实际情况，明确提出并实施了以农村贫困人口为重点的扶贫开发，走出了一条符合中国国情的“政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫”的扶贫道路，大规模减少了农村贫困人口数量，1978年到2003年的25年间，我国农村没有解决温饱的贫困人口由2.5亿减少到2900万，贫困发生率从30%下降到3%左右。

扶贫大会期间，财政部主管扶贫工作的廖晓军副部长以圆桌会议的形式介绍了中国政府在动员国内资源、扩大减贫规模方面所做的努力。

——针对贫困人口的扶贫专项资金投入逐年加大。自1980年开始设立财政扶贫专项资金以来，中央财政安排的扶贫资金规模逐年加大，由最初的5亿元增加到2004年的122亿元。24年间，累计安排扶贫

资金1200多亿元。同期，地方财政也在不断增加扶贫开发投入。财政扶贫资金的分配和使用立足于把贫困人口数做为政府扶贫资源配置的最重要依据，客观、公正、公平地分配资金；赋予地方政府充分的自主权，由地方政府根据本地实际情况统筹安排使用资金；资金重点用于改善贫困地区落后面貌，增加贫困人口收入，提高贫困人口素质和加强自我反贫困能力建设。

——面向贫困地区的财政转移支付项目增加，规模不断扩大。中央财政专项转移支付对农村的支持重点，由过去单纯发展生产向促进农村经济社会全面发展转变。转移支付项目不断增加，涉及农村教育、生态环境建设、灾害救济、医疗卫生和农村社会发展等方面。通过安排贫困地区的义务教育、少数民族发展资金等专项转移支付，对农村贫困地区特别是少数民族地区给予照顾，使这些地区在同等享受公共财政带来的好处之外，还得到了额外的支持。据统计，中央财政对农村贫困地区和少数民族地区的财政转移支付，2003年达到了660多亿元，占当年中央财政支出的4.2%。

——制定优惠政策，促进贫困

地区经济发展和农民增收减负。政府对贫困地区新办企业在3年内先征后返或部分返还所得税；从粮食风险基金中拿出一部分资金对吃返销粮的贫困户给予补贴；对贫困户或受灾人口实行减免农业税政策。此外，从2000年开始进行的农村税费改革，也大幅度减轻了农民的负担。这些政策的实施，对降低农村贫困发生率起到了积极作用。

——利用财政贴息方式引导银行贷款，支持扶贫开发。据统计，1986—2003年，中央财政共计安排贴息资金近50亿元，通过对扶贫贷款利率给予补贴的方式，引导金融机构发放扶贫贷款1330多亿元。

廖晓军还表示，中国财政将按照政府提出的统筹城乡经济社会发展的要求，不断完善和创新财政扶贫方式，推进中国的扶贫开发事业不断向前发展。

扶贫成本和难度越来越大

我国尽管在扶贫方面取得了一些成绩，但作为发展中国家，以国际标准衡量的贫困人口还有相当大的规模，扶贫开发仍是一项长期艰巨的任务。联合国开发计划署提供的一份最新报告《减贫的宏观经济学：中国案例》在对我国宏观经济政策的历史做了回顾后发现：中国之所以能在20多年里实现贫困人口的大规模减少，主要归功于改革开放所带来的经济高速增长。仔细分析后可以看出，贫困人口的大规模快速减少并不是持续、稳定发生的，而是有所反复。尤其是20世纪的最后3年，贫困人口所占比例基本没有变动，维持在24%左右，甚至略有上升。自2000年以来，虽然国家扶贫资金逐年增加，人均收入水平不断提高，但每年绝对贫困人口的脱贫数字却在不断下降。2000年200万，2001—2003年共减少贫困人口300

万，年均只有100万。相比之下，1990年至1999年间每年绝对贫困人口脱贫在680万左右。

与此同时，贫困地区与全国农村、贫困农民与全国农民之间收入差距却在不断拉大。从国家重点扶持贫困县与全国农村的比较看：2001年重点扶持贫困县的人均GDP、人均财政收入和农民人均纯收入三项指标分别相当于全国1985年、1987年和1985年的水平，落后整整15年。从全国贫困农民与一般农民的收入差距看：1992年，全国10%最低收入农民“收入上限”是320元，全国农民人均纯收入是其2.45倍，2002年则进一步扩大到3.95倍。

更为不利的是没有解决温饱的近3000万人大多居住在自然环境恶劣的边远地区。国家统计局的统计数字显示，在绝对贫困人口较多的592个贫困县中，2002、2003连续两年有76%的人居住在山区，46%的人人均耕地不足1亩。这些贫困人口的文化素质相对更低，28%左右是文盲，素质提高难度更大，意味着他们发展的空间会受到很大的约束，加上分布分散、构成复杂，进一步增加了扶持的成本和难度。

正如温家宝总理在全球扶贫大会开幕式上所说，“中国扶贫事业取得了显著成就，但中国目前仍是人均收入水平较低的发展中国家，发展不平衡的问题还相当突出。现在，全国农村仍有近3000万人没有解决温饱，城镇有2000多万人收入水平低于最低生活保障线，还有6000多万残疾人需要帮助。中国消除贫困的任务仍相当艰巨，还需要进行长期艰苦的努力。”

中国扶贫将向纵深挺进

从某种意义上说，近几年的事实表明，贫困农民的生活和生存状态改善不很明显，在很多地区，特别

是中西部地区，反而恶化了。

根据联合国开发计划署提供的报告，造成这样一种状况，与城乡不均衡发展不无关系。在扶贫工作中，有的地方政府滥用权力现象严重，但缺乏有效的监督约束机制。在扶贫项目的决定上，地方政府为了体现政绩、充实地方财政，往往强调生产性项目的建设，挤占社会化服务项目的资金，加剧了本已不平衡的资金与项目的矛盾，甚至滥用、挤占扶贫资金。据有关部门披露，1997年至1999年上半年，中央和地方各级政府向全国592个国定贫困县投入的总共488亿元扶贫资金中，竟有43亿余元被挤占挪用、虚列支出、转移和私设“小金库”，在被审计的扶贫资金总额中占20.43%。同时，有相当一部分贫困人口总是被排除在扶贫项目之外，而且这一比例在逐年上升。另外，扶贫政策的连续性和扶贫资金的使用效益也不太理想。扶贫资源的提供往往建立在暂时性政策或短期项目上，比如补助贷款和“以工代赈”资金，当这些政策终止后，脱了贫的农户往往又回到贫困线下。据统计，每年有大约10%的贫困人口又重新戴上贫困帽子。一些地方政府急于求成，导致减贫效果质量低、不稳定。据联合国的调查，用“以工代赈”资金修建的大部分公路质量非常差，不能使用。而补助贷款项目从一开始就被错误选择项目和不良还款纪录所困扰，根据国家审计署的一份报告大约有20%的扶贫资金被误用。

这些问题已经引起了中央政府的高度重视。国务院扶贫办主任刘坚在接受记者采访时指出，客观地说，在扶贫资金使用方面，主流是好的，但也确实存在截留、挪用甚至贪污等不良情况。政府正在管理机制上进一步改进，即将出台国务院扶贫领导小组起草的扶贫资金管理办

完善扶贫开发机制 加快脱贫致富步伐

○ 财政部农业司

改革开放 20 多年来,我国社会经济发展取得了巨大成就,在消除贫困、摆脱贫困方面创造了令世人瞩目的成绩。到 2003 年,农村贫困人口从 1978 年的 2.5 亿减少到了 2900 万。贫困地区社会经济稳步发展,道路交通、灌溉饮水、农村电力、基本农田等基础设施建设有了明显改善,贫困人口的生活水平明显提高,医疗卫生、教育文化等社会事业有了长足进步。我国扶贫开发走出了一条国际社会认可的、具有中国特色的发展之路。

——在实施改革开放政策、推动经济快速增长的同时,始终高度重视解决贫困群众温饱这个最基本

的人权问题。通过体制改革推动经济高速增长,对缓解大面积贫困产生极大的拉动作用。随着我国改革开放政策的实行和农村承包制的不断深化,农村大范围的体制贫困问题逐步得到解决,大多数的贫困人口在体制改革过程中摆脱了贫困。

——针对贫困农村低收入人口和贫困人口相对集中的局部贫困,开展专项扶贫开发,对缓解和消除局部贫困发挥了重要作用。在农村体制贫困问题得到解决以后,资源制约性贫困问题越来越突出,农村贫困人口分布特征也随之发生了变化,东部地区以零星插花分布为主,中西部地区以局部连片为主。为

了更有利于识别和瞄准局部扶贫对象,采取了划定扶贫单元(重点县、乡村)的方式识别贫困区域,确定低收入人口和贫困人口标准,识别扶持人口。对认定的贫困区域和人口,通过有针对性的扶持,提高了扶贫成效,加快了贫困地区和贫困群众脱贫致富的步伐。

——坚持开发式扶贫,以贫困户为基本对象,以改善基本生产生活条件和发展种养业为重点,提高贫困人口收入水平。我国是一个发展中的大国,国家财力有限,贫困地区经济发展水平低,单纯的救济式扶贫既不可能,也不利于社会经济整体发展。以发展为核心,以贫困

格规范。在操作上,一是实行严格的报审制,二是实行全面公示制,增加透明度,实行扶贫资金使用的“阳光工程。”在每个村镇让贫困人口参与扶贫资金的具体使用,由他们自己决定上什么项目。在发动群众监督的同时,加大审计力度,委托国家审计署每年对扶贫资金进行两次交叉审计。

扶贫工作中,钱固然重要,但没有较高素质的人、没有好的理念、好

的做法,没有好的机制,扶贫工作很难取得实效。扶贫需要以人为本,从根本上提高人的素质才是解决贫困问题最重要的举措。只有真正发挥贫困人口自身的能动性,他们才能真正脱贫,正所谓“授人鱼不如授之以渔”。因此,国务院扶贫办将培训农民作为扶贫的战略性措施来抓,重点是抓好农民的技能培训。今年要在全国 10 个省市认定 10 个国家级劳动力转移培训示范基地,以劳动

力的培训和转移为切入点,提高贫困农户的综合素质,重点培训非农就业所需要的各种技能。10 个基地主要分布在贫困面大、劳动力转移做得比较好的中西部地区,每个培训基地国家每年资助 100 万元,省市拿出 50 万元配套资金。在总结经验的基础上,非农就业的培训工作今后将大面积推开。