



## 我们应该探索怎样的扶贫新模式？

主持人：邹明 [ 凤凰新媒体副总裁兼凤凰网总编辑 ]

嘉宾：李小云 [ 中国农业大学人文与发展学院原院长、教授、博士生导师 ]

汪三贵 [ 中国人民大学农业与农村发展学院教授、博士生导师 ]

刘文奎 [ 中国扶贫基金会秘书长 ]

### 编者按

10月17日晚，主题为“与世界对话”的2016年凤凰国际论坛在北京开幕。论坛首先聚焦的议题是扶贫，中国农业大学人文与发展学院教授李小云、中国人民大学农业与农村发展学院教授汪三贵，以及中国扶贫基金会秘书长刘文奎在圆桌讨论中，共同探索了扶贫新模式的可能。



**主**持人邹明：首先介绍一下汪三贵教授，是中国人民大学农业与农村发展学院的教授，主要研究方向是贫困问题与农村发展。李小云教授，他是中国国际发展研究网络以及南方国家智库网络的主席，享受国务院特殊津贴，主要研究方向是国际发展全球治理与扶贫问题等等。刘文奎先生是中国扶贫基金会秘书长。第一个问题抛给汪教授，你是研究农业的问题，我想让你简单地介绍一下中国的农村贫困现状究竟是什么样的现状？

汪三贵：中国跟全球发展中国家一样，我们讲的贫困问题到现在主要还是讲农村贫困问题。刚才邹总编辑也讲了，去年减了1442万，现在是5575万贫困人口，这些人口都是指农村贫困人口。城市贫困标准跟农村贫困标准不一样，城市通过低保解决。农村采用统一的标准，总体来讲我们的贫困绝大部分都在农村。

大概十年前，我跟世界银行一起做了一个中国贫困评估，当时把国家城市调查数据和农村的数据合在

一起做了研究，我们发现农村贫困人口占到全国总贫困人口大概95%。为什么农村贫困人口很多？首先是区域因素，现在贫困人口绝大部分都在西部地区，西部地区大概占到贫困人口一半多一点，然后是东部，东部偏远地区，偏远的山区或者自然条件比较差的地区；另外，农村整体发展程度不足，它的经济发展，社会发展，基础设施，这些方面远远落后城市地区，农村发展和收入水平都很低，更容易导致贫困；而在产业方面，农业的收益比较低。人口以一个效率比较低的产业为生，更容易产生贫困人口，在这个产业中从事劳动、工作的人相对来说收入水平低一些。这是农村贫困的一个基本状况。

主持人邹明：谢谢汪教授，介绍了国内的贫困现象。不能只说国内，世界上还有很多贫困的地方。我下面想请李小云教授给大家介绍一下国际扶贫状况是什么样子的？

李小云：今天是国际减贫日。我们昨天做了一个表彰庆祝活动，从全世界的情况来看，贫困主要集中



凤凰网总编辑邹明

在非洲和亚洲，非洲主要集中在撒哈拉以南非洲地区，亚洲主要集中在南亚，主要是孟加拉、印度和尼泊尔、斯里兰卡这些国家。非洲十多亿人口，按照我们过去确定的一个美元的标准，撒哈拉以南的地区好几亿的人口生活在贫困线之下，南亚地区也是一样，因为印度虽然在减贫方面和中国一样，取得了很大的成就，但是它的人口基数庞大，农村人口的数量庞大，减贫的成就相比中国来讲稍微逊色了一点，所以贫困的人数、绝对数量还是比较大的。

在中国，按照汪教授来讲我们还有五千万的贫困人口，我们一共有大概将近6亿人，5亿多的人口摆脱了贫困，我们这个数字对于全世界是一个很大的贡献。今天，虽然我们还有五千多万的贫困人口，但是我们不应该是构成全世界贫困人口主要国家了。

从1996年提出全球减贫的目标到2020年这个目标变成的全球发展目标，即我们讲的千年发展目标，这个里面一直都是把减贫作为非常重要的指标。千年发展目标15年完成以后，我们现在开始的是可持续发展目标，而减贫依然是我们现在全球最重心的任务。今天是国际减贫日，无论是发达国家，还是中国这样已经进入中高阶段的新兴国家以及发展中国家，减贫依然是我们一个共同的挑战。

主持人邹明：好的。谢谢李小云教授。下一个问题想问刘秘书长，您是中国扶贫基金会的秘书长，你们长期从事中国扶贫的工作，目前为止哪些模式是值得推广的？在扶贫过程当中，是否有创新的新模式？

刘文奎：谢谢。精准扶贫最后剩下的这些贫困人口主要是从两个方面入手。第一个：公共服务品的提供。教育、医疗怎么样覆盖更多的贫困人口。最近涉及到的精准扶贫项目是针对因病致贫和因病返贫，比如说一个贫困家庭如果因病丧失了劳动能力，家庭可能要陷入贫困。而一些疾病及时治疗的成本是比较低的，针对这样项目我们推出顶梁柱项目，主要劳动力他的健康问题解决了，可能这个家庭的贫困问题就解决了。

第二个：贫困农户要自己以单独户的生产方式脱贫难度比较大，经过十几年的探索，农民一定要学会合作才能解决他们在增加收入方面的三个瓶颈。首先是提高效率，增加规模。第二，合作之后才能够生产出来有品质保障的产品和服务。第三，只有抱团形成规模他们才能在市场上有一定的投入，才能够赢得市场的接受，这些都要靠农民合作才能实现。所以我们最近推出的两个项目，一个是电商扶贫项目，一个美丽乡村项目，都是以合作社为基础，让农民组织起来，我们实践发现效果还是非常好的。

主持人邹明：谢谢秘书长。我听得最清楚的是“顶梁柱扶贫项目”。咱们探讨了这

么长时间的扶贫，我觉得有一点不公平，把扶贫都当作在农村，大家别忘了在都市也要扶贫。我们不能说都市人口全都是富裕的，就不需要扶贫了？我想问问秘书长，在城市贫困现象下如何扶贫？不是指北京还有很多中小城市，还有偏远城市是否还有需要帮扶的对象。

刘文奎：2020年以后中国的贫困问题才能够解决，所以这个阶段中国贫困人口主要还是在农村，确实城市的贫困问题现在还不是我们关注的重点。但是我们有一些项目跟城市的贫困是密不可分的，比如说城市很多人户口不在城市，很多都是农村的，无论是打工者还是一些在校的孩子，很多孩子就学很困难。基于此我们在农村推出留守儿童项目，以解决父母后顾之忧，在一个留守儿童比较集中的村庄，聘请一个全职的妈妈，我们叫做同伴妈妈，这个妈妈把全村的儿童全部监护起来，起码儿童的安全问题，日常的照顾就有人管了，这样父母安心在城市打工，就避免了一些带到城市里面父母又管不了的贫困问题以及儿童的成长问题。

主持人邹明：在都市生活也产生了贫困现象，但这目前还不是我们国家的重点。我突然想起来一个问题，今天是国际扶贫日，李小云教授讲国际扶贫的时候，扶贫这个概念在国际上有不同的定义，其中就有因为战争造成的贫困，还有因为种族歧视造成的贫困。国际上对贫穷、减贫有不同的概念，不同的人群对贫穷的定义不同。所以，我想问李小云教授一个问题，中国这么大，要解决七千万人口的贫困问题，特别是精准扶贫有不同的模式、不同的方式，您认为中国的扶贫经验是否可以世界某个地区、某个国家输出中国的扶贫经验与模式？

李小云：我们在过去的30多年经验里，有一个最核心的经验：依靠经济增长消除贫困。邓小平同志讲，发展是硬道理，我们是通过经济增长这样一个手段减少贫困的。减少贫困基本条件是中国的政治制度和它的社会机制，特别是中国的政治制度，它不是竞争型的政治制度，而是我们讲的共识式、协商式的民主。它



李小云教授

不像西方发达国家实行选举，今天换一个总统，明天换一个总统，这个总统上来说我给你面包、汽车，然后他上来以后其实什么都提供不了。而我们有一个非常稳定的政党制度，这是非常不一样的。这样的情况下，我们有条件依靠经济增长。我们给国际社会，特别是发展中国家提供的借鉴是，如果你想减少这么大量数的贫困人口，首先，要有一个比较稳定的政治条件和社会条件。

从现在开始，绝对低收入群体在中国已经不是主流的贫困群体，而我们主要是相对型和转型造成的贫困。因此，中国给世界另外一个经验，即中国解决不平等的方法。通过缩小不平等这样一个问题，给世界提供另外一个方面的经验。我自己认为，未来十年内如果我们能够很好地处理不平等的问题的话，就可以在40-50年内，给世界一个怎么样通过经

济发展以及减少社会不平等达到共同繁荣的经验。德国有一个市场经济体系“共同繁荣”的目标，我是非常同意“共同繁荣”这个概念的。

主持人邹明：我用三句话总结一下：经济保持增长，政治保持稳定，逐渐地减少社会不公平现象。现在的扶贫工作基本上都是政府主导的，而特别是现在经济放缓，中央每年还要拿出这么多钱搞扶贫。政府是否一定要主导全国扶贫工作，是否需要做一些微调，是否可以引进一些社会资本来进行我国的扶贫工作？请汪三贵教授谈一下你的看法。

汪三贵：政府主导扶贫是很正常的事情。扶贫是公益性的事业，市场不可能大规模扶贫。本来扶贫就是政府的责任，特别是制定整体扶贫战略。中国政府自80年代中期开始，不断推出新的战略规划，这肯定是国家主导的。政府需要拿出大量的扶贫资源做扶贫。要提高扶贫项目，而具体的扶贫方式怎么做呢？

在这里，我们可以借鉴很多国际上的经验。政府出钱后，是不是只依靠政府自身做每一项扶贫的细节？扶贫是一件很复杂的事情，刚才邹明讲了方方面面从产业的发展，从教育、医疗、卫生、生态保护到社会保障，各方面的事情有一些政府来做是比较有效的方面，而有一些方面，则需要市场主体。比如说产业扶贫，这是保障贫困人口持续脱贫很重要的方面。政府指导产业发展，告诉农民应该种什么，解决它的市场问题、技术问题，

而在这些方面我们失败案例是很多的，即政府还没有形成这样的能力。所以我们需要更多动员市场主体去参与扶贫工作。刘秘书长讲了需要合作社这样的形式，以解决产前的服务问题，产中的技术问题以及产后销售问题。一些扶贫可能需要民间机构有效性的提高，比如说社区发展。

从国外的经验来看，一些民间机构在发展过程中发展出来一套专门的技术，相对来说，它不像政府部门这样官僚化，官僚化的政府做扶贫的时候效率是很不高的。我们现在提倡，政府主导，全社会参与，有什么力量就贡献什么力量，从根本上提高我们的扶贫效率。这样的扶贫工作综合性非常广，它不是一个部门，一个人，或者一个组织能够完成的任务。现在的扶贫，从政府层面上来讲叫做，五级数据一起抓，从中央到地方，动员全社会的力量共同参与。比如企业界、社会各界包括公民个人，都是可以参与扶贫的。只有动员很多力量，来长期参与和干预的扶贫工作，才能把扶贫攻坚战真的打好。

主持人邹明：政府主导，各方参与。我觉得这是对的。台下还有一个加措活佛也在积极参与我们扶贫的工作。下面有请两位台下听众向台上的三位专家提问。

提问：老师您好，我是中国农业大学的学生，很感谢凤凰卫视提供这次论坛，让我们更加了解中国扶贫工作。中国减贫到了最后阶段，减贫的效应难度应该会不断的增加，我想知道的是，中国是否应该创新减贫的方式？由原来的漫灌改成精准扶贫，我想知道未来如何落实“精准”这两个字？李小云教授提出中国政府主导扶贫工作，而政府主导是与市场的行为相冲突的。如果地方财政不能保证地方财政税收的时候，中央政府将如何与地方政府相协调实现中国减贫工作的开展？谢谢。

汪三贵：减贫工作越到后面难度越大，因为比较容易减贫的人，他们受到的限制因素是比较单一的，减贫工作后期，部分人之所以贫困，



汪三贵教授在论坛现场



中国扶贫基金会秘书长刘文奎

是多种因素综合导致的，特别是让这样的群体持久性的脱贫，那可能就不是一年能解决的问题。让这样的群体持续脱贫面临的问题是很多的。这就是中国政府为什么提出精准扶贫 提出了很多综合性的措施解决贫困问题。这些措施提出之后，方向有了。每一个措施都有每一个措施的问题，产业扶贫这是很根本的问题，它需要创收，而不能完全依靠救济，一些没有劳动能力的人完全依靠救济以外，还是靠自我能力的提高，通过自己的努力，去就业也好，去做产业也好，来创收摆脱贫困。

提到精准以后地方政府做了很多的探索，这其中也有可笑的事情，精准扶贫帮助你发展产业，而最简单的事情就是干脆给你几万块钱，你自己想干什么就干什么。前一些年就是这么做的，结果绝大部分人拿到钱以后就消费掉了。而一些政府开动脑筋，觉得直接给钱不行，应该给项目，让他们做项目创收脱贫，如果贫困人群不知道怎样做项目，那么政府就把项目设计好，想好，甚至让他们做什么也都想好。

今年就有一个地方政府，给贫困户想的一个办法是养种兔，每一个贫困户养两只种兔，希望通过养种兔的办法增加收入，电视台采访的时候发现所有村里的贫困户第二天就把这个种兔以 25 块钱的价格卖掉了。政府设计的挺好，成本就是两百元，最后贫困户干脆全卖掉了，这还不如直

接发钱。帮助穷人，有的时候不是那么简单，因为他们面对的问题是相当多的，有资金上的问题，技术上面的问题，产业上的问题，等等。

10月16日在北京会议中心专门开的产业扶贫论坛，很多地方都介绍各自的经验，各个地方探索产业扶贫的途径，以让贫困人口能够加入到现代的经营主体。而企业也好，合作社也好，这些主体在市场上更有竞争能力，让贫困户跟他们竞争，怎么竞争得了？现在的核心问题就是怎么样把贫困户加入到这个产业链里面，加入市场主体里面去，这是我们现在探索最核心的内容。按照市场规律，公司也好，大户也好，让贫困户愿意跟这些更有能力的人联合。而这里面就有很多制度设计的问题，资源安排的问题。

我们最终需要形成的是一种共赢模式。如果说经济扶贫要长期吃亏，那是做不了的，我们必须形成共赢的模式，当然今天就不在这个问题上细讲了，各个地方都有很多的成功经验。这就是我们讲的，要想精准扶贫，还需要很多机制上的创新，制度上的创新才能够做得到。除了产业方面，医疗方面，教育方面的问题，都要有自己的方式才能够真正帮助到贫困人口摆脱贫困。

提问：我是正大集团。我向李教授提问。您刚才提了我们要有一些国际责任。中国是发展中国家，现在也是第二世界体。例如输血，包括派医疗队去非洲这样的事值不值得做？难民问题如叙利亚问题等在非洲的这些扶贫活动，是否我们国家应该先顾自己？这个做法是否正确？

请问李教授，关于中国政府的主导扶贫的效率问题。我认为现在提出精准扶贫是对的。改革 30 年，实际上牺牲了包括西部很多农民的利益，造就了中国城市现在的繁荣。民营企业，政府的资金都没用在扶贫上，没有效率。我接触到一些民营企业都打着扶贫的旗号，实际都是做房地产圈地、搞旅游产业。其中有人跟我说，我种玉米是因为看中那个地上有宝石，

我是在假装种玉米。这可能是个人现象，却也很普遍。他们花费了国家大笔钱，目的却不是为了扶贫而是为了赚钱。那么有没有一些制度和办法真正杜绝这种做法？请两位回答。谢谢。

李小云：第一个问题，从中国人的本位主义来看，的确有很多的问题需要我们解决。发达国家，像德国也有很多自己的问题需要解决。我们永远都有很多问题需要投入很多资金来解决的。如果从贫困发生率来看，按照国际水平来衡量的贫困发生率，我们贫困发生率不算很高。这样的情况下，我们作为全球地球村的部分，有一个邻居有困难，我们施以帮助，是我们道德责任。

第二，中国和世界的关系，和30年以前是完全不一样的。举个例子，我们一个季度在非洲的工程承包总额就到了400亿美元。我们在非洲，在亚洲、包括德国都有很多的经济利益。中国现在已经全球化了，等于我们每年都在国际上赚钱，否则我们的经济不可能发展如此快。第二个角度，从自立的角度来看，我们也有义务向跟我们一起在全球化进程中做生意的伙伴们适当的进行返还。从这个角度来讲，无论是道德责任，还是中国自身的责任，我们是需要这样做的。

第三，中国现在所从事的援助和西方完全馈赠性的援助是不一样的。我们希望通过大量的经济合作，包括建路、建基础设施带动经济发展。通过经济发展减贫，同时经济发展提高的收入，这又是我们一个很大的市场。从这个角度来讲，我们实现互利互惠。真正意义上无偿援助到亚洲和非洲的数量很少的，我们还是以经济合作为主。

提问：据了解，中国减贫现在已经进入到了最后一个阶段，减贫的路更加难走。我有一个想法，我们是否能够改变模式，由政府来领导的模式转而由第三方作为主导？因为，第一，政府可以节省人力，提供一定的资金给第三方组织用于扶持；第二，第三方组织得到资金扶持可以解决一定的就业压力；第三，能够由第三方进行减贫的工作。第三方不一定是龙头企业，也可以是低层次的第三方。这不只是双赢，而是三赢的方案，是很多欧美的国家，中高收入水平的国家实施的一个阶段。我们的处境和他们很相似，那么是否应当贯彻这个想法，融入到我们这个政策里面。

不知道汪教授怎么看待这个问题？

汪三贵：中国减贫已经到了最后的阶段。贫困是相对的。中央政府此次2020年消灭贫困，对其有一个定义，叫做解决现有标准下的贫困问题。我们不要期待着2020年以后就没有贫困了，不扶贫了，这个是不对的。2020年以后我们会有新的贫困标准。美国现在贫困人口4600万，占总人口的15%，每七个人里面有一个。但是就是因为美国贫困标准比我们高十倍以上，可以看出经济和社会的发展贫困标准不断提高。我们会不断在高的标准下解决新的问题。所以这几年我们解决现有标准下的贫困问题。

你刚刚提到，长期以来政府主导扶贫。政府全面主导也带来了效率低的问题。我很同意你的看法。扶贫需要动员更多的第三方、市场主体、民间机构的力量，包括基层农民自己更积极的参与，这个才是我们根本的途径。这个里面我们也面临一些挑战，要动员第三方的力量参与进来。同时，我们需要第三方的力量，第三方的力量也有这个能力。

政府这么大规模的扶贫，涉及到这么多方面，其实民间机构在很多国家是一个重要的扶贫主体，甚至在一些国家比政府发挥的作用还要大。所以我们需要有民间机构参与，政府能够依靠他们的力量。由于政府强，民间比较弱，民间机构发展需要过程。并不是说一旦需要民间机构，民间机构就有这个专业能力帮你做。这是一个动态的过程，不能静态来看。

政府需要更加开放，把很多民间机构能做的，市场主体能做的放给他们做。同时在这个过程中培养机构的能力，让他们壮大起来，让他们在整个扶贫中间发挥更大的作用。发达国家很多的救济工作都是民间机构做的，可能更专业化、更有效。由于综合性的因素，我们现在还是更多依靠政府主体。这个方向是对的，但是我们不能太急。现在还没有那么多的民间机构，还是需要过程培养，慢慢地政府提供资源。我们的目标可能就是政府制定政策，提供更多的资源，如果市场能做，民间机构、社会能够承担，就尽量由他们做，这样效率会更高，政府只是起到监督考核作用。

主持人邹明：好。谢谢三位。

主持人：谢谢场上的嘉宾为我们进行探讨，相当有针对性，非常具体的问题。☺