全球减贫中的扶贫主体作用机制探究

左 停

【摘要】贫困问题在不同国家和地区具有不同的表现形式，形成的原因也不尽相同，因此各国采取的反贫困措施各具特色。放眼全球减贫事业，各国的扶贫主体不同，有政府、非政府组织、社区、教会等，从世界范围来看反贫困主体都已从政府为主到主体多元。在不同的社会文化背景下，这些主体的作用有强有弱，不同主体作用下的减贫机制与效果也有较大差别。反贫困主体作用机制本质上是一个国家社会政治经济制度的反映。

【关键词】世界减贫 扶贫主体 脱贫攻坚
【中图分类号】F323.8 【文献标识码】A

贫困问题伴随着人类的生存与发展，是一个世界性难题。消除贫困既同各地区贫困程度、贫困类型、贫困成因有关，也与扶贫的主体及其作用机制有关。放眼全球减贫事业，各国的扶贫主体差异很大，有政府、非政府组织、社区、教会等，不同主体作用下的减贫机制与效果也有很大差别。探究全球减贫中的扶贫主体作用机制具有重要的现实意义，有助于推动构建更加强有效的、强适应性的扶贫主体作用机制。

世界贫困的五种类型

进入 21 世纪，虽然全球经济有了根本性的发展，但贫困现象仍然存在，即使发达国家也依然存在贫困问题。但发达国家和发展中国家在生产力发展水平、制度和历史背景等方面都存在明显差异，贫困问题在两类国家中具有不同表现形式，形成的原因也不尽相同，因此各国采取的反贫困措施各具特色。本文根据现有文献梳理和对世界贫困状况的认识，初步将世界贫困划分为以下五种类型：

一是以撒哈拉以南非洲地区为代表的生产力不足的贫困。截至 2015 年，撒哈拉以南的非洲 3/4 的国家极端贫困率超过 18%，贫困面广、贫困程度深、贫困发生率高，主要体现为绝对贫困。农业发展缓慢，农作物产量偏低且不稳定，温饱问题仍未解决。工业基础薄弱，资源消耗型经济无法推动社会经济的可持续发展，加工制造业落后，经济发展水平较低，国家用于改善民生和生活质量的公共财政严重不足，基础设施和公共服务远低于国际标准，表现为“系统性贫困”。此外，艾滋病、疟疾、霍乱等疾病肆虐以及崇尚消费的生活方式与多育多子的生育观致使该地区贫困问题更为严峻。

二是以南亚地区为代表的人均资源不足的贫困。南亚地区普遍为传统农业国家，经济发展对农业依赖性较大。作为世界上人口最多、最密集和增速最快的地区之一，一方面过高的人口密度导致人均耕地面积相对较小，另一方面南亚地区土地改革多不彻底，如印度大量土地被少数人掌握，3/4 的农民无地或少地，往往成为“契约劳工”而徘徊于贫困边缘。此外，南亚地区普遍以传统经营方式为主，农业现代化、集约化程度不高，农业部门的发展滞后于其他经济部门，新增农村劳动力与农业所能提供的新工作岗位差距悬殊，且农业收入波动性较大。

三是以拉丁美洲地区为代表的流动性贫困或城市贫困。拉丁美洲城市流动性贫困问题严峻，尤以巴西最为明显。由于城市化的快速推进，巴西贫困人口增量几乎全部转移至城市，而工业部门吸收劳动力就业的能力有限，导致城市失业率居高不下。农村流入城市的移民

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

长期处于失业或非正规就业状态，缺乏社会保障，经济地位脆弱，很容易落入贫困陷阱，成为贫困群体。此外，大量贫困家庭集聚形成规模巨大的贫民窟，缺乏必要的公共服务与基础设施，生存环境堪忧。巴西减贫政策主要为推行以经济发展为目标的反贫战略，实施有条件的转移支付和综合性反贫计划。简言之，化解城市流动性贫困的突破口在于实施包容性发展，增加就业岗位。

四是以中东欧、中亚地区为代表的转型性贫困。中东欧国家上世纪末政治体制剧烈变迁，原有的国家保障型体制被打破，转型性衰退使数百万低技能人员失业，传统产业中的工人与公务员虽然保留工作，但工资大幅缩水，被迫卷入缺乏社会安全网的不确定状态中，面临生计贫困。大量失业造成的经济排斥与社会阶层的边缘化，进一步加剧社会贫富分化，在城乡形成“新穷人”，并形塑出中东欧国家新的社会结构。此外，高额的公共债务、对部分经济部门的严重依赖以及企业竞争力不足导致其经济发展迟滞不前，政府减贫举措重在提高就业率和收入水平，缩小贫富差距。体制转型导致的次生贫困主要表现为社会两极分化的相对贫困，因此化解转型贫困的突破口在于弥合社会差距、完善社会保障制度。

五是欧美发达国家的移动性贫困。整体而言，发达国家社会生产力水平和人均占有财富水平普遍较高，建立了较为完善的社会保障制度，但发达国家也存在贫困问题。发达国家的贫困问题具有如下特征：失业问题造成的暂时性贫困；贫困比较集中在城市；贫困问题往往与外来移民等问题联系在一起。就业不充分反映了后工业化时代的经济结构，这种结构对底层人口造成一定的社会排斥。移民贫困问题是全球化背景下的一个更为复杂的贫困问题，美国的贫困人口中拉美裔、非洲裔人口中的贫困发生率就大大超过其他种群人口。欧美发达国家的反贫困措施主要通过促进积极就业和对弱势人群的社会保护来实现。

全球贫困治理的主体作用机制

从世界范围来看各国反贫困主体都已从政府为主到主体多元。政府并非唯一的行动者，市场组织、民间组织甚至贫困人口自身等都是反贫困中不可或缺的主体。但在不同的社会文化背景下，这些主体的作用有强有弱。反贫困主体作用机制本质上是一个国家社会政治经济制度的反映。

发达国家反贫困的重心是完善就业和社会保障制度。通过社会再分配方式为贫困群众提供最低生活保障是发达国家减贫的重要手段，包括为民众提供各项保障措施、预防贫困，以及为低收入群众提供救济与补助，满足其生活的基本需求，避免其陷入极端贫困。通过促进就业实现工作福利也是发达国家反贫困的一个创新方向，“工作福利”的基本含义是通过工作才能享受到社会福利与服务，国家通过投资来提高失业者的受教育、受培训水平，增强其人力资本，以便其更加顺利地求职就业，缓解和脱离贫困问题，还有利于避免其遭遇社会排斥现象。新加坡政府为了减少贫困人口，通过采取扩大就业的方式推出“4R”战略，即政府、新加坡工会、雇主及三方合作推出失业工人再安置（Redeployment）、劳动力更新（Renewal）、职业再造工程（Revitalisation）及雇佣方式的调整（Realignment），这些措施有效地提升了贫困者的个人劳动力水平，实现个人收入的增加。

发展中国家是反贫困的主战场。撒哈拉以南非洲的贫困主要为生产力落后所致，因此化解生产力贫困的突破口在于进行开发式扶贫、提升农业生产率大力推动经济发展。经济相对发达的南非通过发展益贫式经济创造就业机会，完善基础设施并建立社会保障制度实现减贫。由于非洲一些国家政府能力不足，国际组织和非政府组织在非洲减贫事业中发挥了很大作用。面临人均资源不足贫困的南亚减贫主要政策目标为推动农业经济与社区发展、扩大就业以及提供金融政策帮扶，发展非农就业。发源于孟加拉国格莱珉银行的“小额信贷”（Microfinance）对于促进穷人市场参与、提升发展能力具有开拓性作用。印度各级政府部门根据经济发展要求和就业特点，制定了各项相关的就业政策。例如，印度《全国农村就业保障法案》规定，政府每年向每个农村贫困家庭提供至少 100 天的就业机会，另外，印度的相关法律、法规正在朝着为雇主创造提高劳动生产率的激励机制方向努力，通过机制的建立能够使劳动力适应

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

全球化带来的技术和市场的变化。南亚的扶贫中，金融部门和企业发挥了重要作用。拉丁美洲国家实施的“有条件的现金转移支付计划”（conditional cash transfer programmers，CCTs）对来自贫困家庭的儿童和青少年有条件地进行资助，解决贫困家庭中儿童的教育、营养和健康等方面的支出，促进贫困儿童人力资本的积累与发展，以防止贫困的代际传递。

在各国反贫困实践中，政府的态度和作用都至为关键。在 2000 年召开的联合国千年首脑会议上，各国领导人通过了以减贫为首要目标的千年发展目标；2015 年联合国发展峰会，各国通过了以减贫为首要目标的 2015 年后发展议程，减贫成为各国政府做出的基本和首要承诺。面对减贫承诺，各国政府应该明确减贫目标、组织调动资源、制订切实计划，直接提升贫困人口的收入。政府应该通过宏观经济结构的调整，使穷人能够参与并从经济增长中获益。政府应制定包容性的社会发展政策，使底层人口获得更多的教育、医疗卫生等领域的基本公共服务。政府在实现减贫目标中还需要和企业、社会组织等合作。

同时，也应该看到各国政府的作为是有显著差异的，有学者依据反贫困干预强度提出五种国家类型：积极国家、发展型国家、有效国家、消极国家和无为国家。特别是一些极端贫困国家，不仅政府体系本身就存在能力不足的问题，也缺少有效的市场体系和企业支撑，在这种背景下，非政府组织（包括宗教组织）等就相对发挥了更大的作用。对于一些能力薄弱的最不发达国家来说，国际多边组织和政府间援助的作用也显得非常重要，这些国家面临经常性财政赤字的问题，农村扶贫和发展项目主要依靠世界银行等国际发展组织和 OECD 等组织中发达国家的援助。在发达国家，专业组织如社会工作组织在反贫困实践层面的作用也越来越突出，社会工作者通过专业的方法和组织对贫困者进行就业辅导和职业训练，通过这些培训和与社会工作者的交流，有助于贫困者摆脱贫困文化（culture of poverty）。

中国脱贫攻坚主体作用机制的特点

中国在脱贫攻坚中形成了政府、市场、社会多主体协同推进，贫困人口内生动力不断增强的大扶贫格局。党的十八大以来，东西部扶贫协作和对口支援、中央单位定点扶贫，军队、民营企业以及社会组织、个人积极参与脱贫攻坚，作出了积极努力，取得了显著成效。

第一，强化政府责任，形成有效并具备回应性的执行责任体系。有效的执行体系依赖于有机的制度系统，从中央到地方各个层级，从政府治理到社会治理，各种制度安排作为一个统一的整体相互协调、密不可分，这是打赢脱贫攻坚战的有力保障。通过五级书记抓扶贫层层签订的责任制度，把扶贫做真做实；通过第一书记和驻村工作队制度，加强农村基层组织建设；有效地实现了政府精准扶贫在治理上的优化，切实提高脱贫攻坚的精准度、实效性和可持续性。由于五级书记联动，脱贫攻坚责任层层落实，成为地方工作的重中之重。

第二，跨部门整合资源，有效应对多维贫困问题。脱贫攻坚涉及政府多部门工作，为此中国建立了跨部门的扶贫开发领导小组制度，保证各个部门的参与和相互衔接。政府在产业发展、转移就业、易地搬迁、教育扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫、保障兜底等领域各指定一个政府牵头部门，充分发挥政府专业部门的作用。为进一步保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战，《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》要求优化整合贫困县的各类涉农资金，下放了资金和项目审批权限，增强了县级的决策权和自主权。

第三，调动东部省份力量，支援中西部脱贫攻坚。中国发挥社会主义制度集中力量办大事的优势，东部省市与中西部省份开展扶贫协作和对口支援。2016 年 7 月，习近平总书记在宁夏银川主持召开东西部扶贫协作座谈会并发表重要讲话，对进一步做好东西部扶贫协作和对口支援工作提出明确要求。2016 年 12 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》，为做好东西部扶贫协作提供了制度保障。各地区、各部门认真贯彻落实，不断完善扶贫协作机制，加大资金支持力度，狠抓政策举措落实，形成了上下联动、东西携手、共奔小康的生动局面。

第四，开展中央单位等机关定点扶贫，助力贫困地区全面发展。党的十八大以来，中央单位始终坚持发挥

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

优势，立足贫困地区实际，创新帮扶举措，取得显著成效。中央单位定点扶贫内容广泛、形式多样，包括：中央和国家机关定点扶贫、统一战线定点扶贫、中央企业定点扶贫、金融机构定点扶贫、高等院校定点扶贫、军队参与扶贫等。中央单位精心选派干部，投入和引进帮扶资金，培训基层干部和技术人员，形成了教育扶贫、智力扶贫、健康扶贫、科技扶贫、产业扶贫、消费扶贫等特色扶贫路径，“既扶口袋、又扶脑袋”，有力推动了贫困地区经济社会全面发展。

第五，广泛调动市场企业和社会组织力量，形成脱贫攻坚合力。在调动国有企业开展结对帮扶的同时，中国还开展民营企业“万企帮万村”精准扶贫行动。企业帮扶不仅带来了扶贫资金、扶贫项目和扶贫理念，更重要的是有效助力贫困地区的产业发展、帮助贫困地区的产品开发。市场企业的参与延伸了贫困地区的产业链，不仅解决扶贫产品的销售问题，对于贫困地区的可持续发展也十分重要。广大社会组织积极响应党中央、国务院号召，广泛参与脱贫攻坚。两千余家全国性社会组织均不同程度参与了扶贫工作，连续三年部署开展脱贫攻坚志愿服务宣传展示活动，积极引导动员社会力量广泛参与，营造了社会力量参与精准扶贫的良好氛围。

第六，激发贫困人口自身的积极性和主动性，实现高质量脱贫。在扶贫工作中，中国采取重要举措增强贫困人口内生发展及贫困地区可持续发展的动力和能力，主要包括五个方面：对贫困地区的政策导向长期坚持自力更生、“授人以渔”的开发式扶贫发展理念；以乡土资源为载体，通过支持、扶持和推动产业脱贫；培育当地致富带头人，形成社区内部的互动互助机制，带动贫困人口发展；建立健全基础设施建设，为脱贫动力和能力的生长营造良好的外部环境；重视贫困地区的教育，从根本上培育和提升脱贫能力，打破贫困代际传递。通过开发式扶贫，帮助有劳动能力的贫困群众增强技能、发展产业、稳定就业，对于缩小地区差距、稳定减贫成果、阻断返贫路径至为关键。

综合来看，与世界其他国家相比，中国脱贫攻坚的主体作用机制有如下特点：一是政府主导性强，能够调动各方的资源投入，形成部门之间的合力，脱贫攻坚期间的健康扶贫、教育扶贫、兜底保障扶贫就是跨部门协作的结果；二是能够优化组合各方的力量，在不同维度以及同一维度的不同节点上形成相互补充作用，特别是发挥市场机制的作用。比如中国扶贫车间、产业化扶贫龙头企业、公益性岗位扶贫、以工代赈、电商扶贫等都是政府、企业和贫困户等多主体协作机制作用的结果；三是激发贫困人口和贫困社区内生动力，发挥其主体性作用。

中国脱贫攻坚已经取得胜利。但脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。脱贫攻坚目标任务完成后，“三农”工作重心将实现向全面推进乡村振兴的历史性转移，更需要从帮扶机制和工作机制上做文章。首先，需要认真研究总结中国脱贫攻坚的主体作用机制。脱贫攻坚中形成的五级书记抓扶贫机制、领导小组机制、驻村第一书记机制等需要继续巩固、并推广运用到乡村振兴工作中。其次，需要站在世界反贫困的角度来系统性总结中国扶贫主体作用机制。讲好中国扶贫故事，要把中国成功经验和模式转化好、翻译好，从学理上解释好中国扶贫机制的世界适应性问题，进一步剖析中国减贫模式背后的核心要素和一般性价值，形成国际化的话语体系，并将之更好地分享给全世界。最后，需要认真研究世界各国扶贫和乡村发展的主体作用机制。中国的反贫困事业一直是在与国际社会互动交流中开展的。国际上有不少扶贫发展经验对我们都有一定的政策影响，在解决城市贫困、相对贫困问题和农业农村发展问题也有一些超前的经验值得我们借鉴。人民论坛

（作者为中国农业大学国家乡村振兴研究院副院长、人文与发展学院教授）

【注：本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心 / 北京社科基金 2020 年重大项目“中国脱贫模式的成功经验及其对解决世界贫困问题的意义研究”（项目编号：20LLGLA3）资助】

【参考文献】

①邓大才：《积极国家：反贫困战略中的政府干预与理论基础——基于国际反贫困战略的比较研究》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》，2021 年第 2 期。

责编 / 李丹妮　美编 / 李祥峰

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net