

中国与东盟反贫困合作路径研究

王志章^a, 郝立^b

(西南大学 a. 经济管理学院; b. 政治与公共管理学院, 重庆 400715)

摘要: 当前, 中国与东盟区域反贫困合作已达成广泛共识, 合作领域不断拓宽, 但双方反贫困合作存在缺乏顶层设计、社会资金参与较少、民生领域关注较少等短板。对此, 可从做好政府间减贫合作的顶层设计、争取多边力量参与扶贫、加强基础设施互联互通、实施教育扶贫以及做好合作扶贫的效果评估和退出保障机制等方面推动双边在反贫困议题上构建长效合作机制。

关键词: 中国; 东盟; 反贫困合作; 路径

中图分类号: D822.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-6917(2017)01-0038-05

在经济全球化、信息化快速推进的今天, 贫困、不平等、经济增长已成为当今社会经济发展的三大主题, 其中作为历史长河中的痼疾的贫困问题, 始终困扰着人类社会的进步与发展。2000年, 联合国191个国家元首和政府首脑一起汇聚于美国纽约, 通过《千年发展目标》, 旨在将全球19亿贫困人口, 于2015年之前减少一半。截至2015年, 全球贫困人口已减少至8.3亿多^[1]。尽管国际社会在解决贫困等发展问题上成绩显著, 但各地区之间由于发展并不均衡, 依然存在巨大差异。

中国作为联合国“千年发展目标”的主要参与者与重要贡献者, 现已成为世界上最早实现联合国“千年发展目标”中减贫要求的发展中国家。截至2015年底, 中国农村贫困人口仅有5575万人^[2], 提前5年实现了减贫目标, 对全球减贫的贡献率超过70%。但是, 这离实现“到2020年确保我国现行标准下的农村贫困人口实现脱贫, 贫困县全部摘帽, 解决区域性整体贫困”的宏伟目标仍然有一定的距离, 还需积极寻求多方国际合作, 加速减贫。

东盟由马来西亚、菲律宾、泰国、新加坡、印度尼西亚、文莱、越南、老挝、缅甸和柬埔寨10国组成, 是一个具有相当影响力的区域性组织。由于历史、自然条件等原因和制度上的安排, 东盟一些国家如印度尼西亚、柬埔寨、老挝等贫困问题依然严重。中国与东盟比邻相连, 友好交往源远流长, 经贸往来频繁。东盟的华侨华人数多达3000多万, 基础设施改善需求巨大。因此, 在“一带一路”框架下加强中国与东盟在反贫困领域的合作, 对提升双边关系, 凭借双边优势和合作机制消除贫困, 打造命运共同体, 为人类和平发展作出新贡献有着巨大推动作用。

一、中国与东盟反贫困合作的基础与现状分析

(一) 中国与东盟反贫困合作的基础。具体如下:

1. 中国扶贫开发取得的成就和积累的经验具有世界意义。新中国成立以后尤其是改革开放以来, 中国共产党带领中国人民在大规模、有计划、有组织的扶贫开发的伟大实践中, 探索出许多新模式,

收稿日期: 2016-09-27

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(16ASH008); 西南大学人文社会科学研究重大培育项目(15XDSKZD001)

作者简介: 王志章(1956—), 男, 湖北当阳人, 西南大学经济管理学院教授, 博士生导师; 郝立(1994—), 女, 四川兴文人, 西南大学政治与公共管理学院硕士研究生。

总结出许多脱贫的新样本,不仅形成了具有中国特色的扶贫开发理论,而且为世界反贫困、完成联合国“千年发展目标”作出了历史性的贡献,得到国际社会的普遍赞扬。无论是联合国、世界粮农组织等国际组织,还是世界反贫困的专家,都高度认可中国扶贫开发的经验和模式,如联合国粮农组织总干事若泽·格拉齐亚诺·达席尔瓦认为,作为大国的中国,在扶贫开发中所积累的经验对其他各国可带来启示与鼓励,彰显了明显的扶贫示范效应,为世界抵抗贫困与饥饿注入新的活力。粮农组织助理总干事王韧也指出,中国在反贫困道路上为世界各国树立了好榜样^[3]。由此,中国扶贫开发积累的经验是人类文明发展的智慧结晶,具有世界意义和扩散价值,可以为包括东盟国家在内的发展中国家提供有益借鉴。

2.中国—东盟反贫困合作是民心所向。中国与东盟大部分国家同属发展中国家,共同面临着经济社会发展中的许多亟待解决的问题。尽管中国以改革开放以来扶贫的自身实践,探索出了一条具有中国特色的扶贫开发道路,但是,根据国务院扶贫开发领导小组办公室发布的最新数据推测,目前仍然有4000万左右贫困人口,贫困地区精准扶贫、精准脱贫既是社会主义制度优越性的本质要求,也是如期全面建成小康社会的最终目标和根本任务。而东盟许多国家长期遭受贫困的困扰,期盼摆脱贫困,过上体面的生活。因此,中国与东盟国家开展反贫困合作不仅是政府之愿,也是民心所向,更是世界反贫困的题中应有之义。

3.中国—东盟已建立的良好关系为双方反贫困合作夯实了社会基础。首先,从政治角度看,中国一直以来奉行“睦邻、安邻、惠邻”的周边外交政策,中国与东盟通过建立“10+1”“10+3”等多边合作机制,开展全方位合作,不断增强政治互信,为双方在反贫困问题上的紧密合作打下政治基础。其次,从经贸合作层面上看,中国第一个与东盟国家建立战略伙伴关系且目前已成为东盟第一大贸易合作伙伴,双方经贸合作历经十年黄金时期的迅速发展,十年间双方互相投资超过1000亿美元,贸易额增长了5倍^[4]。此外,中国—东盟自由贸易区仍会继续提档升级,预计在2020年双方互相投资将达到1万亿美元。在质量方面,中国提出了要全面拓展合作的宽度、深度,包括互联互通、水资源、跨境经济、农业基础减贫、产能合作等^[5]。在如此大的合力作用下,

双方贸易的增长助推了中国与东盟的经济增长,普惠了双方人民。再次,从文化交流上看,东南亚地区是全球华人的聚居地,因此,源远流长的中华文化也在潜移默化地影响着东南亚地区人民。中国与东盟国家地理相邻,文化相通,中国秉承以邻为善、以邻为伴的周边外交理念,积极推进与东盟国家的历史文化交流,与东盟国家人民建立了深厚的友谊。伴随“一带一路”所带来的新机遇,双方在教育文化领域的交流合作愈加深入和密切,据统计,2015年赴东盟国家留学的中国留学生就达12.4万人,相应地,在华学习的东盟留学生人数亦达7.1万人,预计2020年双边互派留学生规模将扩大至10万人,越来越多的有志青年将参与到中国—东盟地区合作与建设中,成为双方友好睦邻的薪火相传者^[6]。

4.自然环境相似,资源优势互补性强。中国云南和广西二省毗邻亚洲中南半岛,与东盟有相同的自然条件,同属热带季风性气候。东南亚地区自然资源丰富,主要生产热带经济作物,有着丰富的矿产和石油资源,但其基础设施建设、涉及民生福祉工程的需求量大,因此,亟须着力培植特色支柱产业,拓宽就业渠道,多元化收入来源,使人民能够增收;而中国地大物博,经济体系健全,产业结构完善,经济实力强,是世界上第二大经济体,正处在工业化中期向后过渡阶段,产业结构转型升级全面提速。从双边的需求市场来看,双方在资源禀赋转化、产能合作、产品市场开发、民生工程打造等方面的互补性强,有助于提升扶贫效果与效益。例如,2016年3月中国云南景洪水电站对湄公河下游实施应急补水,帮助在湄公河下游的国家克服干旱,事实证明,中国对下游国家的关心帮助犹如一场及时雨,对化解其缺水危机是及时有效的。在此基础上,中国还主动帮助邻国制定有关防洪抗旱和水资源开发利用的规划,强化下游国家的水资源管理能力,积极将水资源开发合作领域打造成澜湄合作的旗舰品牌^[7]。此外,2013年全线贯通的中缅油气管道成为中国第四大能源通道,2014年输入云南境内天然气达36亿立方米^[8],为中国的能源安全提供了有效保障。一大批双边合作的国家工程建成投产使用,在促进国民经济发展的同时,也给广大贫困群众带来了极大的福祉。

(二)中国与东盟反贫困合作的现状。具体如下:

1.区域反贫困合作达成广泛共识。中国—东盟在政治、经济及文化等层面的合作交流取得的丰硕

成果,大大增强了双方在反贫困合作上的信心,中国在处理对外关系上所倡导的互信、务实、包容的理念,不仅顺应了求和平、谋发展、促合作的时代潮流,而且符合中国和东盟国家的共同利益诉求,由此双方达成包括反贫困在内的广泛共识。例如,2016年中国与湄公河流域五国建立澜湄合作机制,将减贫列为双方合作的优先方向,以实现优势互补,缩小各国间发展差距,为促进区域一体化建设、维护双方共同利益而努力。同时,这些合作机制也是对中国—东盟合作框架的有益补充,对中国—东盟全方位反贫困合作起着重要的导向作用。

2.合作领域不断拓宽。首先,出于对受援国的长远利益的考虑,中国与东盟将基础设施建设和农业发展列为合作减贫的重点支持领域,加快推进互联互通,促进本地区贸易便利化,扩大双边多边贸易规模,对当地减贫具有基础性作用。例如,在基础设施建设合作上,昆曼铁路已全线贯通,中国与东盟相关邻国也正紧锣密鼓地围绕“四线”,即公路线、铁路线、湄公河流域线以及边境线,整体规划次区域的互联互通,继续加快推进中缅水陆联运大通道以及中老、中泰铁路的建设,重点实施对泛亚铁路的升级改造,探讨并制定双方次区域运输便利化的相关协定。与老挝、越南和缅甸交界的中国云南,目前已基本建成连接湄公河流域国家的东、西三个方向的高级铁路、公路、水运、航空等综合交通运输体系。在农业合作上,中国积极与东盟国家,尤其是湄公河流域的国家开展农业技术与经验的交流,通过共建优良作物品种示范站、优质高产示范田,共建高水平的农业合作中心,来共同提升双方农业发展水平,提高农村生产力,大大缓解了双方农村地区的贫困。其次,更加重视平台建设。中国与东盟搭建了资金、技术、教育等多领域平台参与扶贫。例如,亚洲开发银行下的中国减贫与区域合作基金是中国—东盟双方合作的资金平台之一。2015年建成的亚洲基础设施投资银行和丝路基金,为支持澜湄地区产能与基建合作,设立相应的优惠贷款以及信贷额度,成为双方合作减贫的又一主要资金平台。此外,中国与东盟合力打造的泛北部湾区域经济合作区和大湄公河次区域两大区域经济合作平台,为双方人民带来了实实在在的福祉。最后,双方在民生领域合作投资力度有所加大。以往中国与东盟的减贫合作主要集中于政府层面的合作,在与民众直接对接

的项目上比较欠缺,民众无法直接感受政府投资对其生活的改善,社会效益较小。因此,近年来双方都加大了直接惠及民生的医疗、教育、住房、就业等方面的合作。例如,2011年中国的南宁市计划在未来10年投资60亿打造东盟地区世界级生物医药核心区,核心区有大中小型生物制药类企业、医疗器械类和有机食品加工企业、30家以上相关配套服务性企业,预计到2020年,实现年销售收入150亿元左右,形成东盟区域内最重要和最有活力的制造中心^[9]。

3.双方反贫困合作短板尚待补齐。中国与东盟双方在经济上的合作为反贫困合作打下了一定基础,反贫困合作也在如火如荼地进行,但由于处于初始阶段,仍然存在许多不足和不尽如人意的地方,需要补齐扶贫短板。一是缺乏合作的顶层设计。双方的反贫困合作仍局限在一些具体的方面,未能从整体上做好顶层设计。对此,应在“一带一路”的倡议框架下明确减贫重难点,设定减贫目标,做好规划和对接工作,合理规划好监督、退出和保障机制。二是在资金方面,主要是靠政府资金支援基础设施建设,社会资金参与较少。应鼓励更多的私人企业 and 非政府组织参与扶贫合作,调动各方面力量助力脱贫。三是在合作重点领域上,双方过度聚焦经贸和基础设施建设,在教育、医疗、资源、人文交流等民生领域,合作力度虽有所加大,但仍较为欠缺。四是对中国—东盟自由贸易区的利用率还有待提升。现阶段,双方自由贸易水平较低,主要表现在双方企业尤其是中小企业对自贸区的利用率不高,导致自贸区闲置率较高。五是双方合作的相关法律制度亟待完善。在合作的过程中,中国与东盟各国由于国情不同,法律制度也相异,可能会存在争议,对此还需要进一步沟通对话,签署相关协定与条约为双方反贫困合作提供法律和制度保障,并予以落实到位。另外,在扶贫合作理念、对话机制、扶贫宣传等方面仍有待完善。

二、中国与东盟反贫困合作的实践路径

(一)精心做好政府间扶贫开发合作的顶层设计。“顶层设计”也即基于系统理论,从全局的角度出发,对某项目或任务所涉及的各要素、层次、方面等进行统筹规划,优化配置有限资源,以确保高效、快捷地实现目标。做好中国与东盟政府间扶贫开发合作的顶层设计,可从如下方面着手:第一,与东盟

国家开展扶贫开发合作需要从区域发展的整体性出发,以大格局的思维做好扶贫开发合作的顶层设计,谋划近、中、长期扶贫合作的规划,用以指导多边协调发展。第二,双方可在“一带一路”框架下,制定扶贫开发合作的相应法律法规制度,统筹扶贫开发项目,集中力量攻克重点和难点。同时,要在充分发挥各方优势的基础上,聚焦扶贫开发合作的契合点,做好具体项目对接落地,分级实施,使扶贫项目惠及双方人民。第三,双方应秉承打造命运共同体的合作理念,进一步理清思路,明确合作重点领域,设定好扶贫合作的目标,制定实施路径、时间表、保障机制、评价系统等,保证扶贫有章可循。第四,为保证各方扶贫行动落到实处,需要共同建立有效的监督机制和迅速的反馈机制,包括监督双方资金使用以及项目进展等情况,保证工作的透明度,落实监管责任。将扶贫成果和经验迅速反馈给决策层,成功的经验应扩大宣传,组织学习吸收;失败的教训应认真总结,反思整改,将失败造成的损失降到最低。

(二)完善双方政府对话合作机制,借力双边多边的合作机制争取国际力量支持扶贫。第一,扶贫是一个长期而艰巨的挑战,靠单个国家的力量实现脱贫的速度异常缓慢,因此,需要中国与东盟国家都展示出共同政治意愿,加快完善各国政府间对话合作机制,充分利用亚太经济合作组织(APEC)、中国—东盟(10+1)领导人会议等经济合作论坛加强双方政府间磋商,坦诚合作且积极沟通政府间的诉求,共同制定双方反贫困合作的政策规划,充分发挥政府引导作用,为区域减贫合作提供强大的政治支持和政策引领。第二,中国与东盟国家应抱持开放的态度,广泛吸收借鉴世界各国及国际组织的相关减贫合作经验,取其精华去其糟粕,为双方的反贫困合作注入新鲜血液。此外,还要规划并利用好NGO、NPO、国际多边组织和国外政府的援助,与联合国开发计划署、粮食计划署、人口基金会、儿童基金会等国际组织在引进新的合作扶贫方法与理念、增加并高效利用扶贫资金投入、探索建立创新的反贫困合作机制上开展广泛且深入的交流、合作、培训与研究。第三,在资金筹措方面,双方可借助亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行、丝路基金等国际金融平台与发展基金的参与,通过公共部门与私人部门的合作,有效弥补中国以及东南亚贫困地区基础设施建设的资金缺口,推进区域一体化建设。

第四,充分利用升级中国—东盟自由贸易区的机会,进一步简化海关通关手续,提高货物贸易自由化水平,积极支持自贸区框架下的经济技术合作,加强产业对接,增强产业的整体合作和配套合作,打造优势互补产业链。为此,双方政府要做好产业发展政策协调、发展规划沟通衔接,使粗放型的产业合作向集约型转变,为百姓创造更多就业机会,拓展增收渠道。

(三)加强基础设施建设和互联互通,提高贫困地区自我造血能力。首先,中国和东盟国家仍有较多落后地区基础设施建设滞后,严重制约了地区对外经济的发展,对此,双方应加强在农村贫困地区的联通电网、电信、铁路、公路、港口、航站等通信和交通基础设施的建设,实现信息快速传播,消除通信盲区,实现经济贸易的畅通无阻。例如,当前中国与东盟双方在加速推进中老、中泰铁路以及中缅水陆联运大通道建设等重大项目的合作的同时,针对贫困地区实际,可借鉴中国以工代赈的经验,支持沿线贫困户投工投劳,拓宽贫困地区民众就业渠道,多元化收入渠道,提高自我发展能力,变输血式扶贫为自我造血式扶贫,由此提高减贫的可持续性,减少返贫率。这些重大工程不仅可提档升级当地基础设施,实现商品自由流通,同时也可带动就业,普惠民生。其次,双方可依托基础设施建设项目,推进农业与农产品、水资源利用、交通运输、电力、电网、通信、汽车、冶金、装备制造、纺织、建材、配套工业等领域的产能合作,通过直接和间接投资、技术出口和合作、承包工程以及产品进出口等多种合作方式,强化双方核心竞争优势、提升双方制造能力、扩大市场规模,进而优化地区贸易投资合作,增强合作伙伴的产业发展能力。此外,双方可重点加强产业对接、自贸区规则与标准协同、中小企业合作等领域的合作研究,加速推进跨境经济产业园和跨境经济合作区的建设。最后,中国与东盟国家政府还可帮助和激励贫困地区群众在合理开发利用当地资源的基础上,积极培育特色优势产业,围绕核心特色资源和产业,打造特色产业小镇,在以产业带动当地扶贫的同时,增强小镇的文化底蕴,带动当地旅游服务业的发展,增强贫困地区自我发展、自我积累的内生动力。

(四)重视教育扶贫和双方人文交流,增加贫困地区的人力资本投资,从根本上阻断贫困代际传递。

教育的落后是贫困的根源。因此,中国—东盟反贫困合作要把贫困地区教育和人力资源开发放在十分突出的位置,利用一切手段充分提高贫困地区人口素质。一是双方可乘上“一带一路”的东风,开展更为广泛的社会文化交流,协力构建“中国—东盟国际教育共同体”,打造跨境办学合作平台,共同探讨中国—东盟教育交流合作的新内容、新方式、新途径,丰富国内外合作教学的内涵,发挥教育对经济和社会高速发展的辅助支撑作用。二是加强中国—东盟的职业教育合作培训。伴随中国和东盟各国的产业结构调整和优化升级,技能型和操作型技术人才炙手可热,职业教育顺应时代潮流已成为双方教育合作的重点方向。截至2014年底,中国—东盟职业教育网络的建设已经涵盖双方390所合作学校,签署了302个协议,该职业教育网络还向参加职业培训的东盟学生提供180份奖学金,向东盟学校提供了价值200万人民币的培训设备和体育设施。当前职业教育合作正在成为促进我国和东盟经济社会发展的重要力量^[10]。在已经取得成绩的基础上,应加速双边和多边的职业教育合作,使之成为合作智力扶贫的重要工具。三是中国与东盟国家应重点加强对金融、农业、医疗紧俏领域的技能型人才的培育,积极搭建更多的农业技术师范中心,积极推广种养殖新技术,加快推进农村减贫合作和公共卫生人才培养百人计划,在帮助东盟贫困地区构建全面的教育培训体系的同时,也为双方培养更多重点领域杰出人才,提升双方劳动者素质。四是中国与东盟可推动文化贸易向多元化发展,拓宽如现场表演、电视广播、电影、书籍等为代表的文化产业合作交流的领域与渠道,利用贫困地区自身资源优势,发展特色文化创意产业。此外,双方应及时总结经验,整体包装打造,使一些零散的文化产品成为带动扶贫的文化精品。

(五)做好双方合作扶贫的效果评估和退出保障机制,保证扶贫的可持续性。中国—东盟合作扶贫工作是一个长期完整的链条,有始亦有终,因此建立扶贫的效果评估机制,做好跟踪研判,对找准双方扶贫合作的盲点,及时发现和解决贫困实施和退出过程中的苗头性、倾向性问题具有重要作用。首先,双方要深入基层、实地调研,多维度测量,科学制定扶贫效果以及退出机制的评价指标体系,应尽量涵盖政治权利、经济发展、社会进步、生态保护等多方面考核内容。其次,加强考核过程监督,防止在没有

科学评估的情况下,夸大扶贫效果,影响决策层对扶贫进程的判断。最后,双方政府要加强组织领导和统筹协调,组建由各国政府职能部门官员组成的中国东盟扶贫合作委员会,结合区域发展实际情况,编制年度退出计划,细化工作措施,确保退出工作扎实有序进行,防止片面追求脱贫进度而对生态环境造成破坏,确保扶贫效果的长期可持续性。

参考文献:

- [1][2]千年发展目标报告2015年[EB/OL].http://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/MDG%202015-C-Summary_Chinese.pdf.
- [3]王磊.向贫困宣战:中国扶贫成绩单与未来攻坚方向[EB/OL].(2014-10-20)[2016-07-13].http://www.zgg.org.cn/ywjy/yqrd/mtjj/201410/t20141020_476811.html.
- [4]2015年中国—东南亚经贸合作继续繁荣发[EB/OL].(2015-02-03)[2016-06-03].<http://www.chinairn.com/news/20150203/105245157.shtml>.
- [5]周武英.中国—东盟谋划自贸区升级版[EB/OL].(2014-09-15)[2016-06-26].http://jjckb.xinhuanet.com/2014-09/15/content_520814.htm.
- [6]中国—东盟深化人文交流 促区域合作“全面开花”[EB/OL].(2016-06-18)[2016-07-13].http://iwep.org.cn/zx/zx_gjzh/zhnew/201606/t20160618_3075615.shtml.
- [7]中方将对湄公河下游实施应急补水[EB/OL].(2016-03-16)[2016-06-26].<http://world.people.com.cn/n1/2016/0316/c1002-28201899.html>.
- [8]透视澜湄六国合作[EB/OL].(2016-03-21)[2016-06-27].http://www.legaldaily.com.cn/international/content/2016-03/21/content_6533282_2.htm.
- [9]南宁投资60亿打造东盟地区世界级生物医药核心区[EB/OL].(2011-03-03)[2016-06-27].http://www.gx.xinhuanet.com/newscenter/2011-03/03/content_22187211.htm.
- [10]刘虹好.中国—东盟中心为中国东盟教育合作搭建网络和平台[EB/OL].(2014-12-29)[2016-06-27].<http://gb.cri.cn/42071/2014/12/29/5931s4822072.htm>.

责任编辑:吴晓霞