



中国贫困治理国际合作的观念变迁与实践历程

章文光

【摘要】中国是全球贫困治理的积极参与者和贡献者，始终致力于同世界各国一道携手推进国际减贫进程，在努力完成自身脱贫攻坚任务的同时，将减贫领域的中国方案、中国经验和中国智慧分享给更多国家和地区，积极参与开展国际贫困治理合作，推进全球贫困治理。

【关键词】贫困治理 国际合作 脱贫攻坚 【中图分类号】F113.9 【文献标识码】A

习近平总书记指出，“消除贫困，自古以来就是人类梦寐以求的理想，是各国人民追求幸福生活的基本权利”。贫困是一个世界性难题，反贫困是人类共同的任务。全球贫困治理需要各个国家自身努力，也离不开国际社会的团结协作。新中国成立以来，特别是党的十八大以来，随着精准扶贫、精准脱贫方略的实施，中国人民在中国共产党的领导下创造了人类减贫史上的奇迹。与此同时，令人瞩目的减贫成效也为世界贫困治理作出了巨大贡献，联合国秘书长古特雷斯评价中国的减贫成就时说，“中国是为全球减贫作出最大贡献的国家”。

初始阶段：新中国成立至改革开放前的贫困治理国际合作

1949年中华人民共和国成立，开辟了中国历史发展新纪元，中国贫困治理国际合作进入了初始阶段。政局稳定是实现社会主义和共同富裕的重要社会基础，也是开展减贫工作的重要保障。

新中国在经济上百业待兴，在外交上奉行独立自主的和平外交政策，与前苏联等17个国家正式建立外交关系。当时外交政策国际战略为中国贫困治理国际合作指明了方向，即通过对外援助获得亚非国家的政治支持，打破外交孤立，为恢复经济建设创造良好外部环境。在

和平共处五项原则外交方针的指导下，中国先后对朝鲜、越南、阿尔巴尼亚等21个社会主义国家和一些发展中国家提供经济援助。1955年，在万隆举行的亚非国家首脑会议上中国政府提出“求同存异”的方针，加强了中国同亚非各国的团结，促进各国合作，形成“万隆精神”。《中国政府对外经济技术援助的八项原则》成为中国开展对外援助的重要指导思想。

这一时期中国贫困治理国际合作的主要方式是通过提供无息贷款或无偿援助方式向亚非各国提供支持，在贫困治理国际合作中积极作为。如中国在20世纪70年代援建的坦赞铁路，有效促进了坦赞两国经济发展和物资交流，促进了铁路沿线地区的发展。同时，这条铁路也为支援南部非洲的民族解放斗争发挥了积极作用。

发展阶段：改革开放初期的贫困治理国际合作

1979年，中国进入了改革开放的新阶段。国内经济体制开始从计划经济向社会主义市场经济转变，经济增长迅速。同时，在联合国恢复席位以及中美建交，中国国际外交环境日趋向好。借此契机，中国积极融入世界减贫事业，参与贫困治理国际合作进入了发展阶段。这一时期的贫困治理国际合作以“学习国际经验，加强能力建设”为指导思想。

随着中国经济发展水平不断提高,政府能够调动更多资源投入到贫困治理中,极端贫困问题在全国范围内得到了较大缓解。随着改革开放的深入,中国贫困治理遇到的难题也越来越多。1980年,中央财政设立支援经济欠发达地区发展资金,进入贫困治理元年;1986年,中国首个贫困治理专门机构“国务院贫困地区经济开发领导小组”成立,中国开始有组织、有计划、规模化地开展引入外资扶贫实践,坚持积极争取、有效利用、不断拓展外资扶贫项目的概念和领域;1994年颁布实施的《国家八七扶贫攻坚计划》在强调坚持自身扶贫努力外,首次提出了“积极开展同扶贫有关的国际组织、区域组织、政府和非政府组织的交流”“积极扩大和发展与国际社会在扶贫方面的合作”等理念,吸引了国际民间组织对中国贫困治理国际合作的参与。与此同时,联合国所属的国际农业发展基金会、开发计划署、儿童基金会、世界粮食计划署等国际组织相继参与到中国的扶贫开发工作中,为中国贫困治理工作提供国际支持。随着1986年中国政府在全国农村范围内全面启动有组织、有计划、大规模的贫困治理,国际双边发展援助机构和世界银行等开始全面参与支持中国贫困地区农业和畜牧业开发项目。中国与世界银行、国际货币基金组织等机构开展合作,通过诸如西南扶贫、秦巴山区扶贫、西部扶贫等贫困治理项目,一方面引入资金支持国内贫困治理项目发展,另一方面引入智力强化贫困治理机构建设,提高中国扶贫项目管理机构的项目设计、执行和监督能力,培养扶贫项目管理人才队伍。

在接受贫困治理国际援助的同时,中国也力所能及地开展对发展中国家的援助。中国根据自身经济发展水平,适时调整了对外援助的规模、方式和领域,改变过去支持世界革命的政治考量,注重提高对外援助项目的经济效益和长远效果,贫困治理国际合作由过去单纯提供经济援助发展为多种形式的互利合作,特别注重扩大经济贸易对贫困治理的提振作用。在采用优惠贷款、项目合资合作等市场化援助工具后,2004年中国对外援助规模突破60亿元人民币,相较于1979年7.82亿元人民币有显著提升,中国对外援助力度进入稳步上升期。在此期间,中国对外援助对象仍然以非洲国家为主,但范

围明显扩大,进一步加强了与中国经贸关系密切的发展中国家贫困治理合作。2000年成立的中非合作论坛为中非国家的集体对话和务实合作提供了重要平台和有效机制,2003年中国—东盟战略伙伴关系建立和中国—葡语国家经贸合作论坛成立也使中国对外援助的互利合作关系更加多元化。

全面深化阶段:21世纪初期的贫困治理国际合作

2001年中国加入世界贸易组织后,中国经济更深地融入世界经济体系,经济的高速增长和强力的扶贫政策使得国内贫困人口迅速减少。进入21世纪后,联合国制定千年发展目标,把消灭极端贫穷和饥饿作为首要目标,发达国家、发展中国家以及国际组织把千年发展目标作为贫困治理国际合作的政策核心。但随着国际经济形势的变化,特别是2008年全球金融危机后,新兴国家迅速崛起和西方发达国家相对衰落使得世界政治经济不确定性增大,国际贫困治理从原来“南北合作模式”为主向“南北、南南合作并行模式”转变。在转变过程中,中国始终积极开展南南合作,中国领导人多次阐述构建“和谐世界”,坚持和平发展道路的主张和思想,表明中国在加强与各国经贸往来的同时,向其他贫困问题较严重的发展中国家提供适当的、不附加任何政治条件的援助,重视同贫困治理相关国际机构的合作,并将这一领域的交流合作视为对外开放的重要组成部分。2004年,以在上海举办全球扶贫大会和中国国际扶贫中心成立为标志,中国贫困治理国际合作进入到全面深化阶段,采用“引进来”和“走出去”相结合的策略。

这一时期,中国的贫困治理国际合作更具有计划性和组织性,一方面继续加强国际扶贫合作,引入国外资金、智力资本等援助支持本国贫困治理工作,并与自身扶贫攻坚计划相结合;另一方面更加重视贫困治理经验的凝练,将贫困治理经验在国际社会分享,争取更多贫困治理方面的话语权。中国加大了对发展中国家的援助,在以非洲为重点的基础上,拓展中国—拉美国家,中国—东南亚国家的相关合作。2006年9月,在联合国大会上中国政府宣布加强对发展中国家援助的五项新举措;



2006年11月,在中非合作论坛北京峰会上中国政府宣布推动中非新型战略伙伴关系发展的八个措施;2007年,中国举办“中国—东盟社会发展与减贫论坛”,支持东南亚国家和地区的贫困治理与区域发展;2010年,中国与非洲国家和部分国际组织举办了中非减贫与发展国际会议,支持非洲国家尽快实现联合国千年发展目标。此外,中国还同坦桑尼亚、莫桑比克等多个发展中国家签订减贫合作协议或共建减贫合作中心,进一步深化贫困治理交流。在合作领域上,从简单的扶贫人员培训和交换、单一领域发展向更大规模、更全面的领域扩展。

中国长期坚持使用且效果较好的一些贫困治理方式方法,也得到了进一步推广,如中国国际扶贫中心从2015年起连续举办“减贫援外培训班”,向其他国家减贫工作人员分享“政府主导、社会动员,立足发展、坚持开发,因地制宜、综合治理,自强不息、艰苦创业”的中国扶贫经验。在国际上推进“输血式”“救济式”减贫向“造血式”“开发式”减贫转变,遵循自主化原则,增强受助群体自力更生的能力,追求可持续发展等,如中国国际扶贫中心在坦桑尼亚建立的村级减贫学习中心项目,通过示范种植、小型加工示范等方式激发当地减贫自主性。同时,在国际上主张对贫困治理相关国际组织进行改革和调整,增加其代表性,提升贫困治理效率。

快速成长阶段:新时代的贫困治理国际合作

中国特色社会主义进入新时代,中国经济加快推动结构战略性调整和转型升级,对外开放程度进一步加深,中国在2015年成为第一个实现联合国千年发展目标的发展中国家,中国贫困治理国际合作也进入快速成长阶段。在新的历史条件下,中国在推进全球贫困治理中发挥的作用越来越大。

新时代中国贫困治理国际合作最大特点是有序化,与国家总体外交战略布局联系紧密。人类命运共同体理念为中国参与国际贫困治理工作提供了理论支持,2013年“一带一路”倡议为中国贫困治理国际合作指出了重点区域,提出了更高要求,即不仅要促进世界各国人民共同发展,而且要在国际贫困治理领域发挥战略引领作用

用,把中国行之有效的基础设施建设、产业扶贫、金融扶贫、教育扶贫、健康扶贫、生态扶贫、易地搬迁、社会保障兜底等“中国式扶贫”做法推广到国际贫困治理实践中,丰富全球减贫公共产品,为全球减贫事业贡献中国智慧和力量,提升国际社会对中国经济发展模式和发展理念的认同。这一时期中国贫困治理国际合作主要从以下四方面展开:

第一,加快全球减贫进程。改革开放以来,我国7.7亿农村贫困人口摆脱贫困,减贫人口占同期全球减贫人口70%以上,为世界特别是发展中国家提供了典范,为世界减贫事业作出了贡献。中国积极推进“南南合作”,通过低息和无息贷款援助发展中国家,帮助其进行基础设施建设,推动经济结构转型,为减贫营造良好外部环境,实现减少贫困和可持续发展的目标。为帮助发展中国家发展经济、改善民生,中国设立了“6个100”项目,其中包括减贫项目、农业合作项目、促贸援助项目等。中国作为最早参与联合国粮农组织(FAO)“粮食安全特别计划”的国家,积极为发展中国家提供中国方案。2008年中国向FAO捐赠3000万美元设立南南合作信托基金,推进双方合作。2010年共签署10份合作协议,累计派遣800名农业专家和技术员,分享农业技术、经验和发展模式。2015年追加5000万美元捐助,增派300多名专家和技术员进行农业技术传递,组织超过50个交流团来华进行深入交流。

中国设立“中国—联合国和平与发展基金”和“南南合作援助基金”,继续加大对最不发达国家的援助力度,对部分发展中国家免除债务,为部分国家提供包括援建学校、医院、职业培训中心等减贫项目。通过设立南南合作与发展学院等方式提供来华接受教育的机会,培养专业技术人员,支持全球减贫事业。设立国际发展知识中心,将中国的发展理论和实践与各国一起交流,希望各国寻找到适合自身国情的减贫和发展道路。提倡构建全球能源互联网,通过绿色、环保的方式应对发展需求,推进可持续发展。

第二,加强减贫发展合作。习近平总书记指出:“推动建立以合作共赢为核心的新型国际减贫交流合作关系,是消除贫困的重要保障。”中国在贫困治理国际合作的过

程中,始终强调与发展中国家平等互惠、合作共赢。

建设“一带一路”是中国构建开放型经济,帮助发展中国家促进产业结构升级,提升减贫动力的重大战略。经过新中国成立70多年和改革开放40多年的探索,中国在减贫道路上形成了一系列有效的做法和模式。在“一带一路”建设背景下,借助援助和投资双重途径、政府和市场双重力量,加强沿线国家在扶贫领域的交流合作,将中国的扶贫经验在沿线国家推广,同时在合作基础上提升发展中国家的自我减贫能力。

中国引领新型南南合作,不断巩固与发展中国家经贸合作,同时开拓政治经济合作新领域,以贸易和投资增长带动经济发展。2013年至2019年,中国与“一带一路”沿线国家贸易值累计超过7.8万亿美元,对沿线国家直接投资超过1100亿美元,签订承包工程合同额约8000亿美元,成为沿线25个国家最大的贸易伙伴。中国积极开展双边和多边贸易合作,通过降低关税、提高贸易和投资自由度的方式为双方提供便利,同时从资金、基础建设到投资来源上帮助发展中国家提高生产力和发展潜力,强化投资价值,吸引更多外来资本,增强自身发展动力。

第三,实现多元自主可持续发展。中国作为全球最大的发展中国家,坚定不移地支持发展中国家贫困治理事业,积极主导和倡导创建更高平台和更深层次的合作来对接发展战略,通过推进工业、农业、资源等各领域的务实合作,帮助发展中国家把资源优势转化为发展优势。在国内精准扶贫精准脱贫取得显著成绩的同时,积极构建中国贫困治理经验国际化的立体式网络化体系,向国际社会介绍中国贫困治理经验。

在2015年联合国南南合作圆桌会议上,习近平主席向全球分享了中国在自身及国际贫困治理方面作出的努力和取得的经验,倡导具有历史意义和变革性的发展议程,为新时代贫困治理国际合作提供了新机遇。2017年中非减贫发展高端对话会是在中非合作论坛基础上的升级,为非洲贫困治理事业的多元自主可持续发展提供了指引。

第四,改善国际发展环境。中国一直秉承和平发展理念,积极倡导合作共赢的新型国际关系,为世界贫困

治理事业和发展中国家发展营造良好外部环境。

2013年中国提出的“一带一路”倡议,本着以开放性、包容性的区域合作态度,在互利共赢基础上建立与有关国家的双多边机制,并以共商共建共享的联动发展机制,在尊重和维护各国自主选择社会制度和发展道路基础上,共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。2017年,中国政府宣布向参与“一带一路”建设的发展中国家和国际组织提供600亿元人民币建设民生项目、10亿美元定向国际合作贫困治理项目和20亿元人民币紧急粮食援助,为全球贫困治理和均衡可持续发展提供了新路径,增添了新动力,打造了新平台,营造了新环境。2014年和2015年中国分别倡议设立和筹建丝路基金和亚洲基础设施投资银行,为发展中国家贫困治理事业提供基础设施互联互通建设的支持,截至2020年10月,丝路基金已签约47个项目,覆盖俄罗斯和中亚、南亚、东南亚、西亚、北非、中东欧、西欧、北美、南美等国家和地区,承诺投资金额约178亿美元,为全球贫困治理环境改善和优化注入新活力。

回顾新中国成立70多年来的反贫困斗争,正如习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话中指出,“我们积极开展国际减贫合作,履行减贫国际责任,为发展中国家提供力所能及的帮助,做世界减贫事业的有力推动者”,创造了减贫治理的中国样本,为全球减贫事业作出了重大贡献。消除贫困是人类共同使命。在全球贫困状况依然严峻、一些国家贫富分化加剧的背景下,我国提前10年实现《联合国2030年可持续发展议程》减贫目标,中国将以更加积极的姿态参与到全球贫困治理中,将减贫领域的中国方案、中国经验和中国智慧分享给更多国家和地区,履行减贫国际责任,做世界减贫事业的有力推动者。【人民日报】

(作者为北京师范大学政府管理学院院长/农村治理研究中心主任、教授、博导)

【参考文献】

①习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,《人民日报》,2021年2月26日。

责编/赵橙涛 美编/杨玲玲