



INTERNATIONAL YEAR FOR THE
ERADICATION OF POVERTY
1996

中国扶贫与脱贫发展丛书

6

世界的 扶贫实践 与政策方向

王廉 崔健 主编

暨南大学出版社

中国扶贫与脱贫发展丛书 ⑥

世界的扶贫实践与政策方向

王 廉 温思美 等编
桂华莲 张岳恒

暨南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国扶贫与脱贫发展丛书/王廉, 崔健主编. —广州:
暨南大学出版社, 1996.9

ISBN 7-81029-544-6

I、中…

II、①王…②崔…

III、生活—现状—中国

IV、F126

中国扶贫与脱贫发展丛书

王廉 崔健主编

责任编辑 艾心

暨南大学出版社出版

(广州·石牌)

广东科普印刷厂印刷

新华书店经销

开本 787×1092 1/32 印张 6 字数: 12 万

1996 年 9 月第 1 版 1996 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—15000 套

全套 10 本 总定价 60.00 元

《中国扶贫与脱贫发展丛书》编委会名单

- 名誉主编** 段应碧 (中央财经领导小组办公室副主任)
陈吉元 (中国社科院农村发展所所长、教授)
于幼军 (中共广东省委常委、宣传部长)
- 主 编** 王 廉 (万国贫困问题研究所所长、研究员)
崔 健 (广东省扶贫办主任)
- 编 委** 艾云航 (中央政研室局长)
陈 凡 (全国贫困地区干部培训中心主任)
徐 晖 (国家扶贫办处长)
陈锡文 (国务院发展中心农村部长)
高文斌 (国务院农研中心副主任)
王文德 (农业部办公厅副主任)
张路雄 (国家体改委农村司副司长)
谢义亚 (中央政研室副局长)
何星飞 (加拿大加中科技交流协会副会长、博士)
胡建锋 (农业部《农村经营管理》杂志常务副总编)
王 强 (国家体改委农村司处长)
韩 俊 (《中国农村经济》常务副总编辑、教授)
张岳恒 (华南农业大学副校长、教授)
温思美 (华南农业大学经贸学院院长、博士生导师)
江惠生 (广东省清远市委常委、英德市委书记)
范兆春 (深圳经协办副主任、合作基金会办公室主任)
古开弼 (广州市农研中心主任)
陈乔之 (暨南大学东南亚研究所所长、教授)
徐位发 (暨南大学出版社总编辑、编审)
- 执行编委** 周兴成、温思美、陈之明、曾涤、杨青松、
李林、刘亦可、金榜、李战

总 序

贫困问题被称为战争与社会治安、灾害与疾病的三大社会问题之首！无论是绝对贫困还是相对贫困，都在困扰着各国政府。发达国家城市有 10% 的贫民区，发展中国家则高达 20% 以上！消除贫困，消除贫困，这是近年国际社会的最强音。可是从 1985 年以来，世界每年只能消除 500 万人口的贫困现象，而且相对贫困的扩大则超出了这个数。

联合国确定 1996 年为“国际消除贫困年”。10 月 17 日为国际消除贫困日。实则希望引起国际社会的广泛关注与支持，尽快消除贫困现象。

说喜吧，世界尚有 $1/5$ 的人口仍处于贫困之中， $1/40$ 的儿童营养不良， $1/150$ 的生育妇女因无知和缺医少药而死亡；说不喜吧，各国政府和社会对消除贫困似乎从未马虎过；而且，它们都还在传递着这样的信息：贫富之对立似乎并未随社会进步而缩小！

是“为富不仁”，还是“穷不争气”？或者说是发达社会的“小气”、“掠夺性开采”？还是欠发达社区的“腐败”、“不民主”、“保守”呢？到底谁使贫困化问题日益严重？恐怕问题都没那么简单。但可以说，我们至今还没找到消除贫困的默契的合约。

任何社区的发展，都离不开这六种条件：外资引进、政策性投入、矿产开发、城市辐射、新技术应用、教育启动。但在欠发达地区，这六种条件中它能具备多少条件呢？它们

的起点太低，这不是历史的误会，而是文明进程的局限，文化的遗憾！扶贫，实则是在补历史之课！

无论从社会稳定，还是社会生态平衡等去考虑，贫富地区都应当有一种豁达与至诚。虽然根治贫困最终仍然是贫困地区自己的事，但在这一过程中发达地区与社会各界更应当帮助欠发达地区理顺思路，扶在人道、知识、智慧上。它们的起点太低了，实在需要扶一把，再扶一把，送一程，再送一程。这套丛书就是基于此而编写的。丛书共十个方面，有国内外的扶贫政策与实践，也有理论探索，还有具体的扶贫建设与脱贫实用技术；作者有国家领导人、知识界名流和实际工作者。因此十分感谢广大作者、出版社、各级扶贫机构和编委，对这套丛书出版所付出的艰辛劳动。我们也期盼中国的第一套扶贫与脱贫发展丛书能得到社会各界的赏识。书中自有黄金屋。只有掌握了现代知识、技能、方法的人，才能最终走向富有。

在今后 30 年内，贫困地区也应当看到，自己能否最终摆脱贫困，走向良性循环发展，必须在城市化、税源开拓、技术教育与推广、产业滚动发展四个方面，形成自己的思路与特色。

城市化问题，主要包含农村人口向中小城市（镇）转移，凡 20 万人口以上的县，应形成一个 10 万人口左右的中等城市，几个或半数专业技术推广和综合职业教育乡镇；再一个是形成城市型和现代工业型农业。没有这种建设和积聚，欠发达地区仍难以走出贫困。

税源开拓应以名牌骨干企业和民间私营企业为导向，山区应以资源型、商品型农业为主导。

技术教育与推广就是指要发展专业镇和职业技术教育。

产业滚动发展实则是指产品开发的名牌化和市场滚动，即村和村以上社区都应当找到自己的起动型产业（品）。

这套丛书，对以上问题都有详细阐述，相信它会成为各级领导干部的工具书、社会各界的实用书，它也是大专院校师生不可或缺的读物。

当然，不足之处在所难免，除了我们的水平限制外，时间仓促和经验缺乏也是重要原因。另外，书中引用的资料 and 未通知到的作者，也请给予谅解和指点。因为我们实在没精力和财力、在短期内办到，我们和出版社都是在负债而为之。今后，仍十分欢迎读者来函指导，万国贫困问题研究所联系地址：广州市广园东路 19 号之一新峰楼 6 楼，邮编 510500。

万国贫困问题研究所所长

王 康

1996 年 9 月

前 言

各国的贫困缓解政策，以及国际社会的关注、支持，使扶贫成为全世界具有共识共为的行动。

然而，由于贸易问题，贫富之间本身固有的不平等，以及国际社会间交往的不公，都使贫富对立一直十分尖锐。

尽管这样，这一工作仍在艰难地推进，且卓有成效。不过，值得注意的是，当今的贫富对立又正以新的方式出现，使扶贫工作更加复杂化。但是，国际扶贫正在走向管理的多元化：从单一的政府行为，逐步发展到社会扶贫；从道义扶贫向开发式扶贫、补偿式扶贫发展。发达社会也应当明白，贫困地区为富裕地区在人才、市场资源上所作的贡献，远比扶贫所作的努力要大得多！

这本书引用参考了国内外不少刊物，也借用了不少作者的观点，希望能得到出版者、作者的理解。我们所以这样做，是没有时间、也难以同出版者、作者联系。今年编这套丛书工作紧迫，在此要对更多的无名支持者给予谢意。

国际上的扶贫工作，正在成为人类关心的最主要的政治问题，人类社会对这一问题的关注，不只是贫困区的福音。贫困地区也要注意推广自己，不能坐等别人来关照，脱贫最终仍然是自己的事。

万国贫困问题研究所

1996年9月

目 录

前言	(1)
第一章 当今世界的第一政治问题	(1)
第一节 国际消除贫困日	(1)
第二节 贫困严重困扰着发展中国家	(3)
第三节 建设人类美好社会才是目的	(6)
第四节 永恒的话题：发展的相关因素	(9)
第二章 发达国家扶贫政策与对外援助	(29)
第一节 发达国家的扶贫观	(29)
第二节 发达国家的扶贫实例	(31)
第三节 国外关于贫困程度测量的研究综述	(37)
第四节 欧洲的危机与贫困实例	(42)
第三章 世界解决贫困问题的政策及贫富对立状况 ..	(45)
第一节 向贫困进攻的政策	(45)
第二节 各国贫困对比与发展变化	(49)
第四章 世界的贫富差异及各国所取得的成就	(53)
第一节 贫富地区的差异	(53)
第二节 农业利用外资的渠道和申报程序	(64)
第五章 联合国有关机构的扶贫成就	(73)
第一节 联合国的援助	(73)
第二节 世界银行的成就	(75)
第三节 粮食援助与贫困	(80)
第六章 亚非拉国家的扶贫实践	(83)

第一节	印度的农村扶贫工作	(83)
第二节	菲律宾扶贫情况考察报告	(93)
第三节	印泰马扶贫政策动态	(96)
第四节	泰王国农业扶贫项目考察报告	(102)
第七章	拉美国家的扶贫探索	(111)
第一节	拉美国家探索扶贫新路	(111)
第二节	向市场转轨的国外扶贫开发	(117)
第八章	政府作用、妇女与缓解贫困战略	(122)
第一节	政府作用与贫困	(122)
第二节	贫困的根源、变化机制及有关指标	(131)
第三节	反贫困与政府干预	(134)
第九章	非洲缓解贫困的政策	(143)
第一节	非洲的贫困	(143)
第二节	食品定价与分配政策	(144)
第三节	两个实例	(146)
第四节	东部和南部非洲的社会科学研究	(148)
第十章	国外企业扶贫开发实例	(162)
第一节	企业扶贫：来自泰国的经验启示	(162)
第二节	让穷苦民众获得贷款	(167)
第三节	孟加拉：GB 模式	(171)
第四节	面向贫困妇女信贷扶贫到户	(175)

第一章 当今世界的第一政治问题

贫困问题是当今世界的第一大问题。贫困的存在有历史与现实的双重原因，包括历史上地区间的发展不平衡，以及战争、灾害、资源掠夺等。但无论如何，都不能忽视当今世界这第一政治问题。

第一节 国际消除贫困日

联合国从 1992 年起决定，每年的 10 月 17 日为国际消除贫困日。其目的在于唤起全人类对贫困问题的关注。现把联合国的决定简介如下：

一、消除贫困日的确定

1992 年 12 月 22 日，第 47 届联合国大会根据联合国第二委员会（经济和财政）的建议，确定每年 10 月 17 日为“国际消除贫困日”，要求各成员国采取具体的扶贫行动，宣传和促进全世界消除贫困的工作。

二、贫困：当今世界第一政治问题

贫困问题，是人类面临的最严峻的挑战之一。最近 20 年间，被联合国列为最不发达的国家从 29 个增至 47 个；发展中国家生活在贫困线以下的人口增加了 40%，已达 10 亿余人，其中赤贫的人口在 6 亿以上；每年约有 2000 万人饿

死，每天约有 4 万儿童因食品匮乏和得不到治疗而死亡；发展中国家现约有 1.2 亿儿童营养不良，有 1.1 亿儿童无法得到初等教育。贫困是“无声的危机”，不仅给发展中国家带来了严重的社会和经济后果，也是当前世界冲突、不稳定和环境恶化的重要原因。

不合理的国际政治经济秩序，是导致发展中国家贫困的主要根源。联合国秘书长加利提交给联大的报告指出：发达国家只占世界人口的 17%，却拥有世界产出的 72%，而占世界人口 74% 的发展中国家，只拥有世界产出的 15%；1993 年发展中国家债务（含独联体国家债务）高达 1.7 万亿美元，占他们国内生产总值的 37%。与此同时，发达国家没有为发展中国家创造有利的国际经济环境，致使发展中国家为消除贫困所作的努力没有收到预期效果。发展中国家普遍存在的人口增长过快，也是制约摆脱贫困的一个重要因素。

消除贫困，一直是联合国等国际组织近年讨论的重要议题。1990 年制订的《联合国第四个十年国际发展战略》、《联大第十八届特别会议宣言》和同年在巴黎举行的第二届最不发达国家会议通过的《90 年代援助最不发达国家行动纲领》等文件，都把发展中国家的经济持续发展和消除贫困列为国际发展战略的首要目标和国际合作的优先领域。但是，由于世界经济体制中不公平现象没有消除和发达国家推行利己主义，迄今南北贫富差距没有缩小，反而扩大。在人类行将跨入 21 世纪的时候，世界五分之一的人口仍在贫困的险恶环境中挣扎，消除贫困是国际社会的一项迫切任务。1995 年 3 月，联合国在丹麦首都哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议，集中讨论了消除贫困、社会融洽、促进

发展的问题，通过了《哥本哈根宣言和行动纲领》，一致同意把 1996 年定为“国际消除贫困年”。

第二节 贫困严重困扰着发展中国家

一、触目惊心的数字

根据联合国的资料，当今世界人口将近 60 亿，其中 11 亿缺少“基本生活条件”，每年有 1800 万人死于贫困，3/5 是欠发达地区人口。

这些贫困而得不到基本生活条件的大量人口，主要是发展中国家。据统计，在最近 20 多年内，发展中国家的“贫困人口”，增加了 40%。目前，发展中国家有三分之一的人口在饥寒交迫中挣扎。

所谓发展中国家，位置除了北美、西欧以外的地球其他广大地区，即中国惯称的亚、非、拉，同时还有东欧诸国。这些属于“第三世界”的发展中国家，亚洲部分算是境况较佳的。近年来该地区贫困人口有所下降；但是地处南亚的印度、巴基斯坦、孟加拉和斯里兰卡等，却集中 7 亿多的世界“赤贫”人口的一半。非洲的情况更不用说了，贫困还不足以形容，如举世知名的索马里、埃塞俄比亚、乌干达等等，简单是每时每刻均受着饥饿威胁。据统计，现在有半数的非洲人口在饥饿线上挣扎。另一个贫困之地拉丁美洲，贫困人员有 2 亿左右，占了其总人口的三分之一强。

另一个统计是，世界上的“最不发达国家”，在逐年增加，20 年里增加了将近一倍，即 1974 年，只有 29 个，至 1994 年增至 48 个。这些“最不发达国家”，平均每人每天

不到 1 美元的生活费。

引人注意的是，在世界上芸芸贫困者中，妇女、老人和儿童，这些“弱者”命运更加悲惨。有统计数字为证——世界贫困人口中，70%是妇女，而后是老人和儿童。“比较好的”亚洲，有 3.7 亿妇女在经受贫困的煎熬。而儿童，则全世界每天有 4 万名左右，因食品不足的患病缺医而死亡。

二、贫富悬殊愈益扩大

另一个令人惊异的数字是，当今世界上的贫富悬殊愈来愈大。据统计，现在世界上 20% 的富人，20% 的穷人。他们的收入差距，竟成倍成倍地扩大，如 60 年代，相差 30 倍，而 1991 年，则扩大至 60 倍，目前这个差距继续增长。

有一个十分强烈的数字对比，以 1993 年世界最贫穷国家之一的莫桑比克为例，其年人均国内生产总值不到 80 美元；而西欧的瑞士（世界人均首富）年人均国内生产总值则高达 36410 美元，两者相差 400 倍。这是发展中的贫国与发达国家的富国之比。

然而，也有数字显示，在发达国家内部，贫富悬殊的现象日益扩大。以美国和欧洲联盟为例，1994 年，生活在“贫困线”以下的人口，竟达 15%。具体的“穷人”人数，美国去年 3900 万人，欧盟则为 5000 万人。另外，据有关资料，美国的纽约如今有 25 万人居无定所，8% 的黑人小孩在棚户中长大。英国首都伦敦则有 40 万人无家可归。

三、穷根究竟在哪里

从上述的有关数字可以看出，当今世界的贫富悬殊状况，确非常严重的。如不加以解决，至少是制止它的扩大和蔓延，则世界因贫穷人口的增加、贫富悬殊的扩大，而引致

诸多不稳定的、破坏性因素，那就不可避免地将令整个人类蒙受难以预料的灾难。

但是，解决问题，首先得从问题产生的因由探讨开始。不妨看看联合国提供的有关资料，占世界人口 20% 左右（10 亿）的富人中，占有世界总收入的 83%；而同样占世界人口 20% 人数达 10 亿的贫穷者，却只占世界总收入的 1.5%。另外，发达国家共占世界总人口的 17%，却消耗了世界总消耗量的 75% 的资源、拥有 72% 的世界产品；而占世界人口 74% 的发展中国家，却只拥有 15% 的世界产品。如此看来，似乎发达国家占尽了发展中国家的便宜，掠夺了资源，垄断了产品。因此，发达国家对世界的“穷根”应负责任。

此外，有资料显示，1993 年发展中国家的债务高达 1.6 万亿美元，而 1992 年则为 1.523 万亿美元，显示它们的债务不断增长。而这些债务数额，则相当于它们国内生产总值的 37%。这似乎表明，债务也是发展中国家的贫穷因素之一。而发展中国家的债主要是向西方国家借的，所以，作为“债权人”的西方国家（私人或国家），亦对发展中国家的贫穷有责任。

有统计数字显示，发达国家对发展中国家经济的援助在减少。如 1992 年，援助金额有 610 亿美元，1993 年减至 540 亿美元，分别占发达国家国内生产总值的 0.33% 和 0.29%。

除了上述与发达国家有关的资源、债务、援助之外，发展中国家的穷根，还来自人口的猛增，这看来是不言而喻的。一个明显的现象是，人口的迅速增加，超了生产发展水平时，

生活水平便不但不会提高，相反必然导致下降。即使人口增长和生产水平相等，那生活的提高也无望。从这个角度看，人们便不难理解中国为什么在致力发展生产的同时，仍不含糊地坚持计划生育，或者更确切地说坚持计划生育，务必把人口控制在一定的范围，不致因此而与生产发展相抵消。

第三节 建设人类美好社会才是目的

近几十年来，科技、信息在促进生产、社会迅速变革的同时，也给人类社会带来了新的困惑和难题，联合国于1994年3月6日至12日在丹麦首都哥本哈根召开世界首脑会议，邀请各国总统和政府总理共同商议、制定21世纪的社会发展蓝图。这是联合国，也是人类历史上第一次召开这样的会议，其结果必将增进国际社会对社会发展重要性的认识，推动国际社会在这方面的合作。

冷战结束后，各国都希望有一个和平的环境，振兴经济，增强综合国力，提高人民生活水平，迎接21世纪的到来。但是，当今世界，战乱不止，贫富差距越拉越大，社会矛盾、冲突造成新的危机。联合国公布的资料显示，全世界56亿人口，20%生活在贫困线以下，得不到基本的生活保障，致使每年1000多万人死于非命。28亿劳动人口，1.2亿失业。工业发达国家，平均失业率为10%。发展中国家，人口增长迅速，就业机会有限，潜在失业严重。

随着贫富悬殊扩大，在世界范围内出现了一股移民浪潮。据联合国统计，每年有100万人为寻求生计，从南方流向北方，8000万人从农村流向城市。为战乱、饥荒所迫，

全世界有 4000 多万人流离失所，仅越境难民就有 2000 多万。大量的迁徙激化了民族矛盾和排外心理。这是当前一些国家社会动荡的一个重要原因。此外，毒品泛滥、艾滋病蔓延、暴力犯罪猖獗、环境退化、家庭解体等严重社会问题正威胁着人类社会的健康发展。联合国秘书长加利在为召开这次首脑会议提交的一份报告中说，当前严重的社会和伦理危机，使国际社会对前景普遍感到不安。

1991 年，智利常驻联合国代表胡安·索马维亚率先倡议召开世界首脑会议，讨论社会发展问题。他在陈述理由时指出：今天我们面临的威胁已不是原子弹，而是一颗“社会炸弹”，不除掉它，社会不能稳定，世界不会有和平。

1992 年，联合国举行第 47 届大会，通过决议，决定召开这次具有历史意义的首脑会议；把社会发展当作优先事务提上这个国际组织的议事日程。索马维亚被推选为首脑会议筹备委员会主席。两年多来，他作为秘书长的特使，访问了许多国家。他说，贫穷、失业、社会紧张到处可见，“世界上没有一个国家不面临社会问题”。

科技、通讯进步、金融、商业交流把世界紧紧地联系在一起。各国相互依赖不断加深。一些社会问题，如吸毒、犯罪、环境保护、人口流动、流行病等都具有跨国性质，任何一个国家都无法单独处理。解决这些问题需要国际合作。

召开这次首脑会议也是贯彻《联合国宪章》的一个举措。宪章第 55 条规定：联合国应促进“提高生活水平，全民就业，及经济与社会进展”。联合国成立 50 年来，长期忙于维持世界和平，存在轻视发展的倾向。近年来，在广大成员国的强烈要求下，开始重视发展问题，逐步认识到社会、