

The Poverty Alleviation Practices
& Impacts of Some
International Organizations in Yunnan >>>

国际组织在云南扶贫的 实践与影响

张惠君 欧志明 著



云南出版集团公司



云南人民出版社

The Poverty Alleviation Practices
& Impacts of Some
International Organizations in Yunnan >>>

The Poverty Alleviation Practices
& Impacts of Some
International Organizations in Yunnan >>>

国际组织在云南扶贫的 实践与影响

张惠君 欧志明 著

云南出版集团公司

 云南人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

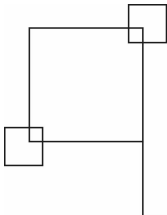
国际组织在云南扶贫的实践与影响/张惠君,欧志明著. —昆明:云南人民出版社,2012. 10
ISBN 978 - 7 - 222 - 09632 - 5
I. ①国… II. ①张… ②欧… III. ①国际组织 - 扶贫 - 研究 - 云南省 IV. ①F127. 74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 230606 号

责任编辑:赵丁丁

责任印制:洪中丽

书 名	国际组织在云南扶贫的实践与影响
作 者	张惠君 欧志明 著
出 版	云南出版集团有限责任公司 云南人民出版社有限责任公司
发 行	云南人民出版社有限责任公司
地 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www. ynpph. com. cn
E - mail	rmszbs@ public. km. yn. cn
开 本	787 × 1092 1/16
印 张	19. 5
字 数	240 千字
版 次	2012 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
印 刷	昆明天泰彩印包装有限公司
书 号	ISBN 978 - 7 - 222 - 09632 - 5
定 价	32. 00 元



前 言

改革开放的30年，是中国贫困人口大幅度减少的30年，中国成为了世界上反贫困成就最为显著的国家。云南省作为中国贫困人口最多、贫困面最大、贫困程度较深的西部人口大省，是中国反贫困的主战场之一，在中国反贫困事业中作出了重要贡献，就这个意义来说，云南省反贫困在世界反贫困运动中扮演着重要角色。

云南省在反贫困事业中，吸取了世界许多反贫困的先进理论、模式、方法、手段，在实践中通过创新性运用，成功地实现了本土化，取得了很好的效果，一些成功经验已被推广到全国。云南省的莽人、克木人、苦聪人等特殊困难群体的帮扶工作得到胡锦涛总书记、温家宝总理的肯定；茅草房改造和“866”整村推进得到了回良玉副总理的赞许；整乡推进、社会扶贫和小额信贷扶贫的做法引起强烈反响，从更大的范围聚集扶贫资源、更高的层次聚焦深度贫困问题的思路和做法得到了国务院扶贫办的认同和肯定，亚洲政党扶贫专题会议认为，“云南扶贫经验是亚洲的财富”。

云南的扶贫经验被一些国际组织在更为贫困的非洲、东南亚等国采用。如果没有云南在反贫困中取得的成就和在反贫困事业中作出的多方面贡献，反贫困的历程中就会少了许多精彩的事迹和值得总结的案例，也少了许多值得推广运用的创新理论、方法、手段。就这个意义来说，云南省的反贫困事业具有了世界意义。

自上世纪80年代以来，国际金融组织、国际多双边机构和国际非政府组织就陆续进入云南省参与减贫活动。经过“十五”、“十一五”两个重要的扶贫时期，外资扶贫项目达到了一定的规模，成为了云南省减贫活动中的一支非常活跃

的力量，在云南省的减贫事业中起到了重要的补充作用，得到了贫困人口、各级政府和社会的广泛重视，并给予了所有在云南致力于减贫事业的国际组织力所能及的帮助、支持，使其在云南省达到了预期的效果，一些国际金融机构在云南省开展的项目甚至超出了预期效果。

国际组织在云南省的减贫实践中，起到的作用是多方面的，影响也是积极的，深远的。国际组织开展的扶贫项目基本上分布在云南省最需要帮助的自然环境恶劣、基础设施短缺、少数民族人口集中的贫困地区。大部分国际组织开展的扶贫项目不仅带来了资金、技术，更为重要的是引入了许多国际上先进的扶贫理念和行之有效的先进方式，涉及的领域也较为广泛，为云南省贫困地区和贫困人口的脱贫作出了多方面的贡献，成为了云南省扶贫领域里的一支重要力量。云南省与中国其他省（区）相比较，利用国际组织开展扶贫的效果是较好的，评价也是较高的，特别是两期世界银行扶贫项目取得了较好的减贫效果和社会示范效果，成为世界银行在世界各国扶贫项目中最成功的典型案例。自上世纪 80 年代至今，全省数百个国际 NGO 组织在云南省贫困地区开展的各种扶贫、救援等项目，大都取得了显著的成就，同时积累了许多非常有价值的反贫困经验，成为这些国际组织一笔无形财富，并在其他地区和国家推广。但由于文化、理念、价值观念、体制、自然环境等方面存在的巨大差异，有的国际组织在云南省的扶贫过程中，出现了许多不适应症，时时面临着调整、改进、创新的问题，大部分国际组织成功实现了本土化，但也有一些国际组织无法适应中国国情，导致扶贫项目难以很好开展，产生了一些负面影响。

在国际金融机构、外国政府、联合国机构、国际非政府组织进入云南省扶贫 20 多年后，对它们在云南省开展的扶贫、救援行动，进行全方位总结、评价，是十分必要的，至少可以起到让社会了解各类国际组织在云南省是如何进行扶贫的，作用和意义有多大，对社会的影响如何，哪些经验值得进一步推广，这是一件很有意义的事情。

在云南省政府扶贫办外资项目管理中心、云南省社会科学院与香港乐施会、互满爱人与人等国际组织的支持下，中外一些长期从事扶贫工作的学者、领导和项目官员组成了课题组，对各类国际组织在云南省开展的扶贫项目进行了总结、反思、探索，凝结成了这一成果，希望未来对反贫困事业能够有所贡献。

第 1 章 国际组织进入云南扶贫的背景

在改革开放以前，中国向世界许多贫困国家，甚至欧洲的社会主义国家开展了许多援助项目，至 2010 年中国已向 160 个国家和地区组织提供了援助，各类援助项目达到了 2000 多个。新中国建国至改革开放以前，中国拒绝西方国家、联合国机构、国际金融组织对中国的援助。改革开放以后，中国领导人认识到中国的扶贫是世界反贫困事业的重要组成部分，应积极开展国际扶贫合作与交流，各类国际组织陆续进入中国开展扶贫项目。各类国际组织与中国政府开展国际扶贫合作与交流是在中国改革开放和政府主导、社会参与、贫困人口自力更生的扶贫背景下进行的，迄今经历了中国三个历史性的反贫困阶段。如果没有中国政府轰轰烈烈的反贫困背景和各级政府的支持与诚心合作，各类国际组织在中国贫困地区不可能取得如此显著的成就。云南省作为中国的一个西部贫困大省，需要更多的扶贫资源，为了能够早日脱贫，云南省政府以开放、开明、诚挚的心态接受各类国际组织投放的善意，云南省成为了西部较早接受国际组织开展扶贫项目的省区。由于云南省的真诚合作，尤其是在省财政、省发改委、省外事办、省扶贫办等政府部门在具体项目实施上的配合，成功实现了项目配项目，把项目做大，使成效更为明显的做法，得到了合作方的认可和赞赏，得到了项目地政府和群众的拥护，取得较好的扶贫解困效果，产生了较好的影响，云南省成为全国引入国际非政府组织最多的省份。

介绍各类国际组织进入云南省开展扶贫项目的背景，有助于全方位了解各类国际组织如何在云南省贫困地区开展扶贫项目，这些项目实践的情况，以及给云

南省带来的深刻影响。

■ 第一节 反贫困的历程

云南省作为中国贫困人口最多、贫困面最大的省份之一，在经过 30 年的政府主导、社会广泛参与、贫困地区和贫困人口自力更生的扶贫后，贫困地区基础设施明显加强，社会事业加快发展，生态环境不断改善，最低生活保障制度基本建立，贫困问题得到有效缓解，特殊困难群体和区域脱贫进程持续加快，创造了具有云南特色的扶贫开发模式，为促进全省经济发展、政治稳定、民族团结、边疆巩固、社会和谐发挥了重要作用。云南省扶贫开发虽然取得了显著成效，但制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在，农村贫困人口数量依然庞大，深度贫困人口比重依然很高，集中连片特殊困难地区贫困问题依然严峻，边境和民族贫困问题依然存在，贫富差距依然呈扩大趋势，贫困地区经济发展与生态保护的矛盾依然突出，贫困问题仍然是制约云南省科学发展、和谐发展、跨越发展的主要瓶颈之一。

在过去艰苦的扶贫实践中，云南省各级政府、厅级、事业单位、企业、社会团体、社会人士，勇于探索，吸收国内外的成功经验，实践与总结出了许多具有云南特色的扶贫经验，渡过了三个成绩斐然的阶段，正在经历与全国一道进入全民消除绝对贫困，迈向小康的新的历史阶段。在云南省的各个扶贫历史阶段，贫困的表现形式，扶贫的重点是不同的。

改革开放后，国际组织进入到中国扶贫，从东部逐步向西部渗入，到上世纪 90 年代基本上把重心移到了西部。云南省作为西部贫困人口最多、贫困面最大、贫困问题非常突出的省，被国际组织纳入扶贫援助的重点地区给予了许多支持。在云南省的扶贫历程中，不同的阶段均留下了国际组织开展扶贫的印迹，自 20 世纪 90 年代国际组织进入云南省扶贫，从少到多，再到少的过程中，云南省与国际组织在扶贫领域中的合作是互动的、良性的，取得了超出预期的成效，特别是扶贫理论、模式、方式将长久地影响着云南省扶贫和与云南省合作的国际组织。

一、救济式扶贫阶段（1979 年~1985 年）

1. 1979 年前的贫困状况

在 1978 年末，中国国民经济已处于崩溃的边缘，人类发展指数位居全球倒数第四^①。云南省作为中国最落后的省（区）之一，人类发展指数又居于全国各省（区）之末。1978 年，中国农村有 2.5 亿人口处于温饱线以下，占农村总人口的 30.7%。云南省是中国最贫困的省份之一，在 1978 年前，农村约有一半左右的人口处于温饱线以下，贫困发生率高于全国平均水平。虽然国家对极少部分处于极端贫困状态和遭遇天灾人祸的贫困人口搞了一些救济、赈济，但由于只是极小范围内的救急，无法缓解农村人口的普遍贫困。

2. 1979 年至 1985 年的减贫情况

1979 年至 1985 年是中国贫困人口下降最多的年代，贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人下降至 1985 年的 1.25 亿人，贫困发生率从 30.7% 下降到 15%。中国从普遍贫困转化为局部贫困。这一时期国家虽然采取了一些有针对性的扶贫措施，但主要集中在局部，扶贫的方式主要以救济为主。1980 年，国家财政设立了与扶贫直接相关的“支援经济不发达地区发展基金”。这一扶贫资金一直沿用至今，是财政扶贫资金的前身。1982 年，中国政府决定对干旱和贫瘠出名的甘肃定西地区、河西地区和宁夏回族自治区西海固地区实施“三西”农业建设计划，专门支持“老、少、边、穷”地区的发展。这是中国第一次大规模的区域扶贫活动。1984 年，中央发布了《关于尽快改变贫困地区面貌的通知》，针对当时贫困人口的分布状况，提出集中力量解决 18 个连片贫困地区的贫困问题，要求各级政府重视贫困问题，采取切实可行的措施加以解决。为加大对贫困地区的支持力度，中央政府决定实施“以工代赈”政策，用粮棉和低档工业品支持贫困地区开展以农田水利为主要内容的基础设施建设，所需资金由财政部和中国银行共同负担。

虽然这一时期国家采取了一些有针对性的扶贫措施，但只是局部的，扶贫资源的投入量不大，这一时期减贫功绩主要是通过制度改变达到的。如果没有改革

① 见刘坚主编《中国农村减贫研究》第 5 页，中国财经出版社，2009 年 5 月。

开放，没有市场经济体制的安排，就不可能有中国各地经济的快速发展，涓滴效应就不可能产生，也就不可能使一些具有一定生产条件的农村率先走出贫困。正是由于制度的改变使这一阶段成为了历史上减贫效果最为明显的历史阶段，使整个中国总体上从普遍贫困转变为局部贫困、区域性贫困。

到 1985 年末，经济快速发展带动了各地减贫效果大大下降，能够通过自身努力改善生活条件的人基本上已经脱贫，处在贫困之中人群必须采取特殊的扶持手段才可能脱贫。

云南省是改革开放的获利者。在这一时期，经济的快速发展使 1/3 的农村贫困人口脱离了贫困，但由于云南省贫困面大、贫困人口多、贫困程度深、自然环境较为恶劣和经济发展与全国大部分地区有较大的差距，处于生产的上游消费的下流，竞争中处于非常不利的地位，与发达地区和全国平均水平的差距日益扩大，因此经济发展对农村的涓滴效应没有全国大部分地区明显，至 1985 年仍有 1200 万农村人口处于贫困之中。

3. 国际组织扶贫情况

1979 年，联合国开发计划署（UNDP）批准了第一个援华方案，标志着中国开始接受国际发展援助，同年联合国开发计划署在中国设立代表处，作为联合国系统在华机构的协调人。此后，联合国粮农组织（FAO）、世界粮食计划署（WFP）、联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国劳工组织（ILO）、联合国人口基金会（UNFPA）等机构先后在中国设立代表处。同时，世界银行和一些外国政府机构、国际非政府组织陆续进入中国，扶贫的重点主要放在东部地区，同期国际非政府组织开始关注云南省，其中已有个别非政府组织，如福特基金会尝试着与云南省接触，进入云南省的国际组织在这个时期只是个别，投入的资金、人力是非常微小的。

二、反贫困方式全面转化的阶段（1986 ~ 1993 年）^①

1. 中国反贫困进入新阶段的时代背景

到上世纪 80 年中期后，一方面中国经济发展情况较好，经济发展速度呈持

^① 见刘坚主编《中国农村减贫研究》第 33 页，中国财经出版社，2009 年 5 月。

续快速发展之势，国力得到不断增强，已经有能力对贫困地区和贫困人口的发展问题进行大规模的干预；另一方面在中国从全面贫困向局部贫困的转化过程中，暴露出了市场经济的局限性，即市场机制越来越难以自动惠及到处于竞争劣势的穷人，甚至导致一部分贫困地区、贫困人口边缘化，农民实际人均收入的年增长率大幅度下降。西部一些贫困地区的贫困人群经济发展甚至出现了停滞情况，中西部地区和东部沿海地区农民的收入差距逐渐扩大，因此政府在 1985 年开始考虑政府主导的专项扶贫，于是在 1986 年成立了国务院扶贫办，开始了有组织、有计划的政府专项扶贫行动。同年 3 月，云南省成立了省政府扶贫办，各地（州、市）县也相应成立了扶贫工作领导小组及办公室。

国家和省级、地（州、市）、县级扶贫办的成立，标志着中国进入了反贫困的历史新阶段。中国反贫困新阶段的主要标志是实现了扶贫工作全面转变，其主要原因是：一是贫困的原因变得复杂多样，在此之前庞大的贫困人口中容易脱贫的已经脱贫，剩下的贫困人口脱贫难度较大，靠一般性的经济增长在一定时期内很难带动“老、少、边、穷”地区的发展，因此必须专门对贫困地区进行扶持；二是地区性集中连片的贫困是当时中国贫困的主要特征，其原因是由于区域发展不平衡和区域社会经济发展滞后造成的，只有通过集中连片的扶贫开发，改变贫困地区社会经济的落后面貌，才能从根本上解决贫困问题；三是以往国家对这类地区的扶持更多的是采取救济式扶持方式，虽然对缓解贫困有一定的作用，但是对贫困地区形成可持续发展能力、培养贫困人群的自我发展能力收效甚微，而且助长了贫困群体“等、靠、要”的惰性。要改变贫困地区经济落后状况，必须采取以经济开发和能力开发为主要内容的开发式扶贫^①。

2. 中国反贫困全面转化的内容和贡献

扶贫办的成立标志着中国的扶贫工作已成为了制度安排，从此全面进入了党和政府的工作日程，有了专门的机构和人员、专项的资金，意味着中国扶贫工作进入了一个新的历史阶段。

在这一时期，从国家制度的安排来说，反贫困走向了制度化、组织化、社会化；从反贫困的内容和手段来说，走向了以开发为主，救济为辅的阶段；从反贫

^① 见刘坚主编《中国农村减贫研究》第 33 页，中国财经出版社，2009 年 5 月。

困的主体来说,由政府为主转变为政府为主导、社会广泛参与。国际组织作为社会参与的一分子被中国政府接受和民众广泛欢迎。

中国是一个组织机构高度集中的政体。政府主导下的扶贫是中国政治经济体制和社会结构决定的。政府主导意味着中国的扶贫机构将在政府的安排下,依靠行政组织体系,自上而下形成一个条块分明的管理型治理结构,是政府管理体系的延伸。

开发式扶贫就是在国家和有关扶贫主体的支持下,利用贫困地区的自然资源,进行开发性生产建设,逐步形成贫困地区和贫困人口的自我积累和发展能力,主要依靠自身的力量实现经济可持续发展,解决自身的温饱问题,脱贫致富。开发式扶贫是贫困地区农民的自力更生与国家、社会扶持结合起来,有效开发当地资源发展经济,增强贫困地区自我积累、自我发展的能力,真正改善贫困地区生产条件,从而根本上解决贫困问题。开发式扶贫一直是各级政府扶贫政策的核心。

中国社会参与扶贫的活动主要是由政府倡导下进行的,实际上是政府扶贫职能向社会延伸,也是政府主导下的行为,具有强烈的中国特色。在中国社会参与扶贫包含着五种组织类型:一是党政机关,如国家各部委和中央部委及其直属单位;二是政府领导下的群众性团体,如妇联、工会、共青团、民主党派以及相关民间组织,如各种类型的基金会等;三是国有企业和事业性单位,如各大银行、中石油、中信、新闻机构、大专院校、研究机构等;四是民营企业;五是各类国际组织,主要由国际金融组织、国际多双边机构、非政府组织、外国企业、国际友人等组成。

3. 云南省反贫困的实践^①

云南省内部经济发展环境差异非常大,经济发展不平衡的情况在全国较为突出,经过10多年的经济快速发展,云南省经济发展条件较好地区的农村,贫困人口大为减少,贫困人口主要集中在经济发展基础较为薄弱、经济发展水平较低的边境地区、少数民族地区、革命老区、自然环境恶劣地区、资源匮乏地区,这些地区经济发展不仅困难,而且有被市场经济日益边缘化之势。

^① 资料来源:《云南省扶贫开发志(1984~2005年)》云南民族出版社,2007年9月。

在这一时期中，按 1986 年中央政府确定的国家扶贫标准是人均纯收入低于 150 元的县和人均纯收入低于 200 元的少数民族自治县；对民主革命时期作出过重大贡献，在海内外有较大影响的老区县，放宽到 300 元，云南省有 26 个县被确定为国定贫困县，当时全国确定了 331 个国定贫困县，云南省扶贫领导小组根据云南省的实际情况又确定了 15 个县为省级贫困县，共 41 个。

云南省委省政府对自身的贫困问题非常重视，在加大资金投入的同时，根据中央的精神和云南省的贫困实际，出台了一系列的政策。在 1986 年，云南省扶贫领导小组组织了省级 57 个部门和单位对 41 个贫困县定点挂钩扶贫。1986 年至 1990 年，省级共 68 个机关单位与 41 个贫困县建立了挂钩扶贫。1991 年至 1995 年，共有 217 个部门和单位参与挂钩扶贫，其中 89 个省级机关、18 个大专院校、55 个科研院所、10 个驻昆中央单位、45 个学术部门和团体与 73 个贫困县挂钩扶贫。在国务院扶贫办的协调下，云南省扶贫办争取交通部、外交部、财政部、兵器工业部、中国船舶工业总公司、烟草专卖总公司等 10 多个中央单位到云南省定点挂钩扶贫。

4. 国际组织在云南省开展扶贫项目的情况

1988 年 12 月，美国福特基金会决定在云南省开展“云南省贫困山区综合开发试验示范与推广项目（YUM）”，该项目于 1990 年选择在福贡、江城、广南、镇雄四县的四个行政村实施。1993 年 3 月，联合国开发计划署投入 30 万元，在金平、麻栗坡两县选择了 2000 户农户进行了小额信贷扶贫试点，按照“无偿援助，有偿使用，资金在原地滚动”的国际原则组织实施。在这一时期，英国儿童救助会、香港救世军、香港乐施会等一些国际非政府组织也相继进入云南省进行扶贫，带入了小额信贷、参与式扶贫等一些先进的扶贫方法和理念，受到了政府扶贫部门的重视，并在扶贫攻坚中为官方所接受，特别是小额信贷被国务院扶贫办列为扶贫攻坚的有效方式之一。

5. 云南省扶贫成就

在国家和省逐步加大投入，以及政府各部门和社会各界的广泛参与之下，开发式扶贫在全省贫困地区得到推广，许多贫困地区利用自身的资源，进行开发式生产建设，在一些具备开发式扶贫条件的地区逐步形成贫困地区和贫困户自我积累和发展的能力，全省贫困程度得到了逐步缓解，贫困人口得到了逐年减少，全

省贫困人口由 1986 年的 1200 多万人减少到 1995 年的 783 万人。

在这一时期中，虽然进入云南省参与扶贫的国际组织主要以联合国开发计划署、非政府组织为主，项目数量非常少，但由于其新颖的扶贫理念、扶贫方式为国际组织进入云南省扶贫开了一个好头，如同一缕春风给封闭的云南省带来了新思维、新视点、新方法。在与国际组织合作的过程中，一小批涉外扶贫人士成长起来，对扶贫工作作出了贡献。

三、扶贫攻坚阶段（1994 年至 2000 年）

1. 中国扶贫理论和政策形成了完整的体系，各类国际组织在中国扶贫获得了合法性，并且成为了一支重要的扶贫力量

1994 年，全国仍有 8000 万人口未脱贫。1995 年，云南省尚未脱贫的农村人口仍有 783 万。这些还未脱贫的农村人口越来越集中于自然环境恶劣、基础设施条件落后、人口综合素质较低、公共服务和设施水平低下的高寒和缺水的山区、革命老区、少数民族地区、边疆地区，这些地区如果不进行大规模、全方位的综合扶贫，就很难走出贫困。

1994 年，国务院针对贫困人群的特殊性和政府的目标，出台了《国家八七扶贫攻坚计划》。1996 年，又颁布了《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》。这两个文件使中国扶贫理论和实践形成了一个较为完整的政策体系。《国家八七扶贫攻坚计划》是中国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施、明确期限的扶贫纲领性文件。

《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出要集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用 7 年的时间到 2000 年底基本解决全国农村 8000 万人口的温饱问题。具体目标是：①绝大多数贫困户年均纯收入达到 500 元以上（按 1990 年不变价格）；②有条件的地方人均建成半亩到一亩高产基本农田；③户均一亩林果园，或一亩经济作物；④户均向当地或发达地区的非农产业转移一个劳动力；⑤户均一项养殖业，或其他家庭副业；⑥牧区户均一个围栏草场，或一个“草仓库”；⑦贫困乡镇基本解决人畜饮水困难；⑧贫困乡镇建设地方集贸市场，主要商品产地要通公路；⑨贫困乡用上电；⑩基本普及初等教育，扫清壮年文盲；⑪在贫困乡镇开展成人职业技术教育和技术培训；⑫改善贫困乡镇的医疗卫生条

件，防治和减少地方病，预防残疾；⑬乡镇要严格执行计划生育政策，降低人口增长率。

《国家八七扶贫攻坚计划》提出的主要扶贫措施包括：①确定 592 个国家级贫困县。中央的扶贫资源主要用于这些国定贫困县。②明确提出省长（自治区主席）负责制，要求地方政府首脑对扶贫工作负总责。③提出东西对口扶贫，要求北京、天津、上海等大城市，广东、江苏、浙江、山东、辽宁、福建等沿海较为发达的省，都要对口帮助西部的 1~2 个贫困省（区）发展经济。④明确各部门的责任，对所有与扶贫有关的部门都提出了明确的扶贫工作任务和责任。⑤扩大和强化了部门定点扶贫，要求中央和地方党政机关及有条件的企事业单位，都应积极与贫困县定点挂钩扶贫，一定几年不变，不脱贫不脱钩。⑥承诺随着财力的增长增加扶贫资金投入。⑦调整资金分配结构，集中用于西部省（区）。⑧税收优惠，对国家确定的“老、少、边、穷”地区新办的企业予以税收优惠或返还。⑨鼓励国际和民间机构参与中国的扶贫开发。

《国家八七扶贫攻坚计划》资金保障主要包括三项投资：专项扶贫贷款、以工代赈资金、财政发展及新增财政扶贫资金。在 1994~2000 年的期间，中央政府累计投入的三项扶贫资金共计 1163 亿元，相当于当年财政支出的 5%~7%，保证了国家的物质动员能力。

为了保证《国家八七扶贫攻坚计划》的完成，1996 年 9 月，中央又做出了《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》，继续加大政府扶贫工作的支持力度，对农村扶贫政策和措施进行必要的调整，主要有：中央政府进一步确定农村扶贫的总原则是省对扶贫工作负总责，并具体制定了“四个到省”的原则，即资金、权力、任务、责任到省；大幅度增加扶贫投资；确定了 10 对“对口帮扶”的省、自治区、市，要求沿海的省、市采用多种形式扶持西部 10 个贫困省、自治区；要求东部三个直辖市和六个经济发达省主要用自身的资源来解决当地的贫困问题；推广小额信贷项目；强调扶贫到户；逐渐重视特殊群体（如残疾人、妇女、儿童）的贫困问题；加强了扶贫监测，由国务院扶贫办等部门建立中国农村贫困监测领导小组，指定国家统计局负责 592 个贫困县的经济和社会发展，以及扶贫投资情况进行跟踪监测，并发表中国农村贫困监测年度报告。

可以说《国家八七扶贫攻坚计划》和《关于尽快解决农村贫困人口温饱问

题的决定》是中国历史上有明确目标、对象、措施、期限的扶贫纲领性文件。这两个系统性的扶贫文件实际上构建了中国扶贫的理论、政策体系，另一重要的特征是使反贫困内化为各级政府的政治任务，并将扶贫设定为各级政府工作的中心。

在中国扶贫理论、政策体系中，对国际和民间机构参与中国扶贫给予了明确的鼓励，从政策的层面确立了国际金融机构、联合国机构、外国政府、国际非政府组织进入中国扶贫的合法性。

2. 云南省扶贫攻坚的主要政策与措施

在《国家八七扶贫攻坚计划》和中央出台的一系列扶贫文件中，对于云南省这样的“老、少、边、穷”地区给予了充分的倾斜，把1992年人均纯收入低于400元的县全部纳入国家扶贫开发重点县，全国共有592个县，其中云南省有73个县，居全国第一，较多地获得了国务院和上海市、交通部、外交部、个别央企，以及国际社会的扶贫资源。

云南省委省政府根据中央的要求，结合云南省的实际也出台了《云南省七七扶贫攻坚计划》和一系列有关扶贫的文件，如《中共云南省委、云南省人民政府关于打好扶贫攻坚战确保“九五”基本脱贫的决定》等等文件。在这一时期中，云南省委省政府根据中央的决策，为了提高扶贫的瞄准率，根据贫困人口分布的特点，划定了506个贫困乡。1995年，省扶贫开发领导小组印发了《关于确定506个扶贫攻坚乡的通知》，明确了以扶贫到户为主，确定全省扶贫攻坚的重点是506个攻坚乡。在这一时期，云南省对于贫困乡采取了很多积极的办法：一是实施以506个攻坚乡为重点的改土、治水、办电、修路、绿色等五大扶贫工程。二是按照中央的要求实行党政一把手责任制，层层分解到各级党委政府，各级政府也都实行了党政一把手负责制，要求贫困县委书记和县长以高度的政治责任感和使命感亲自抓扶贫开发，深入乡村调查研究，具体解决实际问题。三是实现了从“救济式”扶贫到“开发式”扶贫的转变。四是提高瞄准率、突出重点，扶贫开发的重点从县到村、到户转移，扶持贫困户发展种养业，把贫困村作为重点，贫困户作为扶持对象，做到领导联系到村，干部帮扶到户，真正使贫困人群受益。五是组织实施了小额信贷、易地开发、安居温饱工程、特困民族乡扶贫等措施。六是加强挂钩扶贫和社会帮扶的力度，完善干部结对帮扶制度。七是积极

争取外援、扩大外资扶贫。

3. 社会参与云南省扶贫攻坚的实践^①

为了在 2000 年基本解决温饱完成《云南扶贫八七扶贫攻坚》任务，党中央和国务院要求在党中央和国务院、省委、省政府的主导下，社会各界要广泛参与到扶贫攻坚之中。

1995 年，云南省委省政府和省扶贫开发领导小组，先后组织动员了省级 200 多家单位到贫困县挂钩扶贫。

1996 年，中央国家机关 10 个单位，定点帮扶云南省 30 个县。云南省有 300 多家省级机关、企事业单位、大专院校、社会团体定点帮扶到攻坚乡（镇），地县级机关定点帮扶到攻坚村（办）。选派了一批思想好、业务精、年富力强的干部到 506 个攻坚乡任科技副乡（镇）长。一年中，省级机关单位挂钩扶贫共投资 5227.3 万元，蹲点扶贫干部 654 人次。

1997 年，中央国家机关 10 个单位帮扶云南省 32 个县，有 69 人在云南省挂钩蹲点，投入资金 2863.15 万元，赠送物资折款 201.5 万元，帮助引进资金 3571.48 万元，引进技术 22 项，举办培训班 257 期，修建校舍 62 所，资助学生 4030 人。省委 12 位常委联系挂钩 12 个贫困县，131 家省级机关、企事业单位、大专院校、社会团体、挂钩扶贫 200 个攻坚乡；全省 17 个地（州、市）级机关 1396 个单位，挂钩扶贫 3199 个村，18.35 万名党、干部与贫困户建立结对帮扶关系。云南省全年挂钩扶贫直接投入的资金 1.2 亿元，物资折款 2747.88 万元，帮助引进资金 1.82 亿元，实施项目 2491 个，引进各类技术人才 838 人。

1998 年，中央国家定点帮扶的力度比往年明显加大，全省各级党政机关、企事业单位挂钩扶贫范围进一步扩大，省级机关、企事业单位由过去的 131 家挂钩单位增加到 161 家，挂钩全省 230 个攻坚乡。中央、国家机关 10 个部委挂钩 32 个县，下派干部蹲点 329 人次，投入扶贫资金 2.91 亿元，物资折款 261.78 万元，帮助引进资金 6782 万元，实施扶贫项目 167 项，引进技术 116 项，举办培训班 525 期。驻滇部队投入扶贫资金 577.894 万元，物资折款 127.1 万元，帮助引进资金 844.36，举办培训班 1969 期，培训人员 9.53 万人次。

^① 参见《云南省扶贫开发志 1984~2005》云南民族出版社，2007 年，第 87 页。

1999年,中央、国家机关12个部委定点帮扶云南省11个地(州、市)的28个贫困县,共投入帮扶资金5606万元,捐赠物资折款216万元,帮助引进资金1955万元。省级机关共有162个单位挂钩扶贫232个攻坚乡,投入挂钩扶贫资金3285万元,援助物资折款1079万元,帮助引进资金2.1亿元,全省共有319636名党员干部结对帮扶325398户贫困户。

2000年,中央、国家机关12个部委帮扶全省11个地(州、市)的28个贫困县,共投入资金4000多万元。

在1994~2000年间,中央和省12个部委定点帮扶云南省11个地(州、市)的28个贫困县,省级162个部门挂钩232个乡镇,上海对口帮扶文山、红河、思茅三地(州)。

4. 国际组织在云南省实施的主要扶贫项目

在发动社会力量参与扶贫的同时,云南省委和政府对于国际金融组织、联合国机构、外国政府、非政府组织、外国企业、国际友人参与云南省扶贫攻坚,持开明与开放的态度,欢迎进入云南省开展各种扶贫援助活动,并提供各种帮助。

进入上世纪90年代,国务院扶贫办和当时的外经贸部、外交部积极引导国际金融组织、国际多双边机构和国际非政府组织进入云南省扶贫,云南省成为了各类国际组织参与扶贫的最多省(区)之一。

在国务院的大力推动下,世界银行把关注点聚焦于云南省,云南省成为了世界银行贷款第一期扶贫项目扶持的省份之一。世行第一期扶贫贷款项目也叫西南扶贫项目,是迄今中国利用外资扶贫的最大项目。这个项目对云南省乃至全国的扶贫工作产生了深远的影响。

在这一时期,云南省是国际组织开展扶贫项目的主要地区,也是云南省国际合作扶贫项目开展最多、资金投入最大的时期。在这一时期,国际援助扶贫迅速成为了云南省扶贫实践中的一支重要社会力量,活跃在云南省最贫困的地区,对云南省的扶贫作出了重要贡献,得到党委、政府、社会各界,以及贫困群体的欢迎和肯定,给予了很高的赞扬。

在这一时期中,云南省引入国际组织的重点主要是利用资金,其引进的主要目的是弥补云南省扶贫资金不足;国际组织扶贫的重点主要是帮助贫困地区的贫困人群解决温饱问题。