



中國國際扶貧中心

International Poverty Reduction Center in China

Financial Crisis and Poverty 金融危机与贫困

Challenges and Actions 挑战与行动

Chief Editor: Wu Zhong

主 编 / 吴 忠

Deputy Chief Editor: Huang Chengwei, He Xiaojun

副主编 / 黄承伟 何晓军



知识产权出版社



中國國際扶貧中心

IPRCC International Poverty Reduction Center in China

Financial Crisis and Poverty 金融危机与贫困

Challenges and Actions 挑战与行动

Chief Editor: Wu Zhong

主 编 / 吴 忠

Deputy Chief Editor: Huang Chengwei, He Xiaojun

副主编 / 黄承伟 何晓军



知识产权出版社

内容提要

本书为“第三届10·17减贫与发展高层论坛”的资料汇编,论坛围绕“全球视角下的金融危机与减贫”进行了主旨发言,以“促进可持续的包容性经济增长”和“推动全球协作,应对金融危机”为主体举行了平行会议。

责任编辑:李琳 黄清明

责任校对:韩秀天

装帧设计:金舵手世纪

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

金融危机与贫困:挑战与行动/吴忠主编. —北京:
知识产权出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-80247-859-6

I. ①金… II. ①吴… III. ①金融危机—研究—世界
②贫困—问题—研究—世界 IV. ①F831.59 ②F113.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第015789号

Financial Crisis and Poverty: Challenges and Actions

金融危机与贫困:挑战与行动

Jinrong Weiji yu Pinkun: Tiaozhan yu Xingdong

吴忠 主编

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000887 82000860 转 8117

印 刷:北京富生印刷厂

开 本:880mm×1230mm 1/32

版 次:2010年4月第1版

字 数:155千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:lilin@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:5.625

印 次:2010年4月第1次印刷

定 价:20.00

ISBN 978-7-80247-859-6/F·308 (2826)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

编 委 会

主 任 范小建

副主任 王国良 郑文凯

编 委 (按姓氏笔画排序)

王国良 王 曙 司树杰 刘福合

何晓军 吴 忠 张 磊 陈久昌

范小建 郑文凯 徐 晖 黄承伟

蒋晓华 魏崇金

主 编 吴 忠

副主编 黄承伟 何晓军

编辑组成员 (按姓氏笔画排序)

王小林 邓业涛 卢立群 张慧东

武黎明

编者的话

在2009年10月17日第17个国际消除贫困日，国务院扶贫办和联合国驻华系统在北京钓鱼台国宾馆举办了“第三届10·17减贫与发展高层论坛”（以下简称“减贫与发展高层论坛”），论坛的主题为“金融危机与减贫：挑战与行动”。本次论坛由中国国际扶贫中心和联合国开发计划署承办，支持单位有联合国驻华系统贫困和不平等专题组、内蒙古银行。

中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉出席开幕式并代表中国政府致辞。联合国秘书长潘基文给大会发来了贺信。来自国家各部、委、办、局，研究院所和高校，联合国系统，世界银行，世界粮食计划署，国际劳工组织，世界卫生组织等国际机构以及世界各国400余名代表参加了论坛。论坛围绕“全球视角下的金融危机与减贫”进行了主旨发言，以“促进可持续的包容性经济增长”和“推动全球协作，应对金融危机”为主体进行了平行会议。本次论坛取得了丰硕的成果，为了进一步扩大论坛的影响，分享论坛的成果，现将论坛相关资料整理编辑出版，供有关各方开展相关工作参考。

本资料汇编有部分发言材料根据同传整理，未经发言者本人审定。由于时间仓促，本书的错误和不妥之处在所难免，恳请读者批评指正。

目 录

“减贫与发展高层论坛”观点概要	(1)
开幕式致辞	(23)
致“减贫与发展高层论坛”开幕式的贺信	潘基文 (25)
以人为本	苏拉亚·奥贝德 (27)
东亚和太平洋地区金融危机与贫困	詹姆斯·亚当斯 (30)
主旨发言	(35)
在“减贫与发展高层论坛”上的主旨发言	范小建 (37)
世界贫困：趋势、测量和解决办法	乔莫·桑德拉姆 (43)
中国应对金融危机，保持经济平稳增长	杜 鹰 (49)
经济危机与粮食安全	希拉·西苏鲁 (53)
平行会议 1：促进可持续的包容性经济增长	(57)
气候变化下的减灾和扶贫	
——国际经验对中国的启示	玛格丽特·沃斯特朗姆 (59)
儿童早期发展与反贫困	卢 迈 (65)
经济危机对东亚太平洋地区 (EAP)	
儿童的影响	马哈什·帕特尔 (78)
实施更加积极的就业政策 帮助困难群体	
实现就业	刘丹华 (89)

金融供给与贫困地区包容性增长机制的形成：	
内蒙古银行的实践与经验	杨成林 (95)
平行会议 2：推动全球协作 应对金融危机 (99)	
关于全球支持与非洲可持续发展的	
思考	艾哈迈德·什德 (101)
抵制贸易保护主义 促进国际资本健康流动	张燕生 (116)
帮助发展中国家和低收入国家推动均衡增长 减轻危机	
影响	伊迪·辛巴 (121)
金融危机对斐济的影响	克里什那·普拉萨德 (126)
全体会议 (129)	
系统地减贫	詹姆斯·莫里斯 (131)
在“减贫与发展高层论坛”上的讲话	苏达·佩莱 (136)
全球危机与千年发展目标远景、影响和	
政策抉择	瑟利姆·亚汉 (144)
国际金融危机对中国贫困群体的影响	汤 敏 张 丞 (149)

“减贫与发展高层论坛”观点概要

致 辞

回良玉（国务院副总理）：

面对严峻的挑战，中国政府及时地实行了积极的财政政策和适度宽松的货币政策，及时地推出了应对国际金融危机的一揽子计划，及时地部署了保增长、保民生、保稳定的各项举措。目前，中国经济出现了企稳回升的良好态势。在这个过程中，我们特别注意把克服当前困难与促进长远发展结合起来，把拉动经济增长与改善民生结合起来，努力使政策投入向农业和农村倾斜，向以改善民生为重点的社会事业倾斜，努力使农村和城市贫困群体从国民经济增长中得到更多的实惠，有力地促进了中国减贫事业的持续稳定发展。

第一，我们坚持把扩大内需的着力点瞄准农村。第二，我们坚持把稳定农产品市场和价格作为增加农民收入的关键举措，农业依然是多数农民，特别是贫困农民的主要收入来源。第三，我们坚持把解决农民就业问题作为扩大就业的重中之重。第四，我们坚持把社会事业发展的重点放在农村。第五，我们把加大扶贫开发力度作为重要的政策取向。

如何促进全球减贫和实现千年发展目标，是国际社会面临的共同任务。发达国家应该继续推进自身的金融体制改革，摒弃贸易保护主义，维护稳定的国际金融秩序和开放自由的贸易投资环境。同时，切实改善发展中国家的贸易环境发展条件。发展中国家应该进一步加快经济结构调整步伐，努力转变经济增长方式，促进经济秩序快速增长，增加社会保障和救助救济投入，有效地保障贫困人群的脱贫和发展。各国际组织应继续加强对国际贸易金融体系的改

革，增加国际发展援助，帮助发展中国家稳定财政金融，提高应对金融危机和恢复经济的能力。

潘基文（联合国秘书长）贺信：

在全球危机日益复杂的时刻，最贫困和最弱势的群体应该成为我们关注的一个焦点。当任何一场经济衰退发生的时候，贫困人口所受的打击总是最早也是最严重的。最近的数据表明，今年全球经济危机已经夺取了至少 5000 万份工作。据估计，到 2009 年将会有一亿多人陷入贫困。而气候变化使这个问题更加复杂。

中国应对危机的能力令人感叹。中国实施经济刺激计划的动作异常迅速。我对中国帮助数亿穷人脱贫的巨大成就表示赞叹。中国全面建设小康社会的目标与千年发展目标是一致的。有了这样的目标你们就能够更好地解决贫富差距、城乡差距以及沿海与内陆的差距等问题。

资助儿童并保障他们的权利是消除贫困最不容置疑的途径之一。虽然当今世界物质极大丰富，但世界上很多儿童的基本需求仍没有得到足够重视。数以百万计的儿童失去了受教育的机会，而更多的儿童则徘徊在失学的边缘，尤其是女童。

联合国系统目前应对贫困的工作包括以下几个领域——促进食品安全、打造绿色经济、加强安全网络建设以及全球就业协议的制定。同时我们也在开发“全球影响与脆弱性预警”——为实现数据收集和分析创造一个网络化的空间，因为政策的制定必须建立在坚实的现实发展的基础之上。

同时我们认为气候变化也是世界发展的一个新的挑战，我们希望发达国家能够继续在这方面给予发展中国家以帮助。

苏拉亚·奥贝德（联合国副秘书长，人口基金会执行干事）：

全球失业人口正在增加，今年陷入贫困的人口比经济衰退前的预测多出一亿多，而发展中国家的饥饿人口也将超过十亿。金融、

食品、燃料和气候变化有可能会使得来之不易的发展成果毁于一旦，也有可能让实现千年发展目标的进程偏离正确的轨道。

此次论坛给我们提供了一个平台来讨论如何采取有力和及时的行动，来帮助资源匮乏的国家实现千年发展目标。这个论坛也为那些无力抵抗危机的贫困和弱势群体提供了一个社会安全网。如果他们的需求得不到满足，那么社会排斥和社会紧张就会更加严重，同时也会导致不安定。没有安全就没有发展，没有发展就没有和平和安全。

经济衰退的许多负面影响会落在那些弱势群体的头上，包括农民工、残疾人、青少年、老年人以及女童和妇女。首先，人类发展目标必须加快实现。满足人民的需求，保障人民的权利，而且人民的问题必须得到更多的重视。我们应该加强卫生与教育方面的关键项目。我们还要支持妇女的发展进步，保证教育和生殖健康以及医疗的普及。其次，我们还要共同应对危机。再次，全球金融贸易体系固有的风险与不平衡必须得到解决。国际社会也应该尽快成功结束多哈回合的贸易谈判。这场危机的解决需要我们加强政府、私有部门以及公民社会之间的合作，从而推进人类发展。

詹姆斯·亚当斯（世界银行副行长）：

今天的论坛是中国与其他发展中国家分享扶贫领域成功经验的完美典范。东亚正在引领全球经济复苏。全球金融危机造成的影响在东亚各国之间迅速蔓延。在未来5年，甚至更长时间内，各阶层之间收入悬殊差距的局面将难以改进。因此，东亚国家将发现很难再获得经济危机以前的高速增长。东亚国家需要调整以往的导向出口，更加关注培育一个蓬勃发展的国内市场。中国经济增长方式，从出口导向调整为注重内需，这对中国来说是一个挑战，也是一个机遇，中国需要加强努力，改变原材料、信贷的结构，推行土地确权工作，以便农民能够使用土地当作抵押品，同时要加强扶贫项目的财政投入。

艾哈迈德·什德（埃塞俄比亚财政与经济发展部国务部长）：

全球经济危机影响到很多国家，非洲也受到了影响。尤其是发达国家应该做出更大的努力来支持非洲国家发展，能够使他们实现千年发展目标。

对于非洲国家来说，我们应该建立一个框架，能够使我们的政策相互协调，能够带来可持续、平衡的全球增长。我们希望平衡的增长，能够进一步增加非洲的发展潜能。

另外，对于欠发达国家，我们需要发达国家的帮助，特别是在国际贸易方面的帮助。希望多边的谈判能够继续下去，对于欠发达国家，我们希望通过国际贸易加速经济发展，并且减少贫困现象的发生。在非洲，我们看到贸易是一个很重要的渠道。因此，非常重要的是，使贸易和投资能够进一步自由化，尤其对欠发达国家的贸易和投资，进行进一步的鼓励，这样才能够促进我们的减贫事业。

虽然非洲对气候变化造成的影响是很微薄的，但是气候变化对我们的影响很严重。气候变化是非洲国家面临的重大挑战之一，特别是低收入国家，这些挑战在金融危机发生之前就已经存在，但是金融危机使这些挑战变得更加严重了。

主旨发言

范小建（国务院扶贫办主任）：

改革开放以来，经过体制改革推动扶贫、专项计划推动扶贫、开发与救助两轮推动扶贫等不同时期的共同努力，中国的减贫事业取得了举世瞩目的成就。2009年实行新的扶贫标准，对农村低收入人口全面实施扶贫政策，新标准提高到1196元，扶贫对象覆盖4007万，这标志着中国扶贫开发进入一个新阶段。

中国扶贫开发进入新阶段，是以中国经济社会发展为背景的。一是在制度安排上，开发式扶贫和救助式扶贫两轮驱动，低保维持生存，开发促进发展。二是在扶贫对象瞄准上，过去主要是绝对贫

困人口，现在同时关注低收入人口，要对低收入人口全面实施扶贫政策。三是在奋斗目标上，过去重点解决温饱，现在重点是提高贫困人口综合组织和发展能力。

全球金融危机给中国贫困地区贫困人口的发展，带来许多不利冲击和影响，扶贫开发工作也因此面临许多新的挑战。农民外出务工机会减少，贫困人口工资性收入增幅显著回落。农产品价格下滑，农民家庭经营收入增幅明显下降。龙头企业生产经营出现困难，贫困地区经济结构调整步伐放慢。

中国政府实施一系列应对政策，对贫困地区和贫困人口产生了广泛的积极影响。中国农村及贫困地区就业形势趋于好转，农产品价格稳中有升，企业生产经营日渐恢复，城乡低收入困难群众的基本生活得到切实保障。减贫事业发展态势较为平稳。

未来一段时期，中国扶贫仍将面临诸多挑战。首先是贫困规模大。其次，贫困程度深。第三，返贫问题突出。第四，发展差距仍在扩大。第五，全球金融危机和经济衰退的不利影响还很大。

目前以及今后一段时期，我们将进一步推进以下重点工作：着力完善国家扶贫开发战略和政策体系，制定新十年中国扶贫开发纲要，进一步明确扶贫开发的目标、任务、重点和政策措施。努力落实对低收入人口全面实施扶贫政策，实现农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接，并形成制度。推进农村专项扶贫与行业扶贫、区域开发、新农村建设有机结合，为统筹城乡发展、缩小城乡区域和不同群体发展差距、构建社会主义和谐社会创造条件。继续坚持开发式扶贫方针，扎实推进，整村推进，产业化扶贫，劳动力转移培训，移民搬迁扶贫和对特殊类型贫困地区进行综合治理，努力从经济发展、人力资源、社会事业进步、生态环境保护等多方面促进贫困地区的发展。继续开展反贫困领域的国际交流与合作，与国际社会合作，借鉴国际先进减贫经验，围绕南南合作，充分发挥中国国际扶贫中心的平台作用，推动中国扶贫工作的经验交流与分享。

乔莫·桑德拉姆（联合国经济与社会事务部部长）：

贫困测量有问题。以货币收入制定的固定贫困线这种方法不是很好的办法。尤其考虑到每天 1 美元，意味着它的标准是以美国收入为标准。城乡地区，比如说中国或者印度，价格调整问题，这也带来了衡量的重大问题。现在的贫困线，低估了那些非食品的需求，2/3 的贫困需求都是以描述食品需求为主，我们确实需要食品，但是很多时候，这些非食品的需求，是取决于政府或者是公共机构到底能不能提供这种设施，比如说卫生、教育、住宅等，提供这种服务或者是设施。

在西方，尤其是以玉米及其他农作物为基础的燃料，以及以蔬菜为基础的生物燃料技术直接导致了食品价格的上扬。2008 年非洲进口了非常多的食品，这种食品价格上扬，对贫困造成了巨大影响。基本上导致失业大大增加，也带来了那些有工作贫困人口的增加，同时导致了汇款的大大降低。

国际援助有很多附加条件，经常包括非常严格的财政措施，等于把他们的手绑了起来。

杜鹰（国家发展和改革委员会副主任）：

金融危机对中国的影响非常大，冲击非常大。主要表现在外部需求明显萎缩，部分行业的产能明显过剩，企业的经营和运转十分困难，城乡人口就业困难增多，整个经济的下行压力明显加大。

针对这种情况，中国中央政府一是推出了总额达 4 万亿人民币的两年投资计划；二是推出了大规模的减税计划；三是中央银行连续 5 次下调存贷款利率，连续 4 次下调准备金率；四是实施了十大重点产业的调整和振兴规划；五是注重推进科技创新和企业的基础改造；六是突出了积极就业政策等等。

通过落实一揽子计划，各个方面都取得了明显成效。第一，经济回升向好。第二，中国的经济结构的调整和发展方式的转变，出

现积极的变化。第三，重点领域的改革取得突破。主要在以下 5 个方面：全面实施消费型增值税，同时推进成品油价格和税费改革；完成了国家开发银行的商业化转型和农业银行的股份制改造，政策性金融机构的改革全面启动，新型农村金融机构试点进展比较顺利；完善股票市场，“创业板上市管理办法”已经颁布实施；农村的林权制度改革顺利推进；电信体制改革。成效的最后一个方面，切实提高人民群众的生活水平。第一点在就业方面，今年上半年城镇新增就业 569 万人，完成全年目标的 63%。农民就业形势开始好转，外出就业已基本恢复到正常水平。城乡居民收入，上半年的收入分别增长 11.2% 和 8.1%。第二点就是社会保障。中国今年推出了农村的社会养老保险试点，准备到 2020 年实现全覆盖。同时，把城乡的最低生活保障补助标准，今年进一步提高了。特别是大规模推出了保障性安居工程。汶川大地震的恢复重建进展顺利，原先的三年计划有望提前，两年就全部完成。第三点，是积极发展教育文化和卫生事业。

中国的贫困人口，大多集中在中西部，原来我们有一些担心。但是在中央政府的一揽子政策里面，向民生倾斜，向中西部倾斜。中央新增 3800 亿投资，仅西部 12 省区就占了 43%。因此某种意义上讲，中央应对金融危机的这些政策，又给中西部的应对危机，特别是扶贫事业，也创造了新的机会，带来了新的机遇。

最后，往前看，我们感到还是处在经济企稳回升的关键时期，我们清醒认识到，现在的局面，还不稳固，不平衡，还有很大的不确定性。因此，我们还是要进一步增强忧患意识和风险意识，把促进经济平稳较快发展作为当前工作的首先任务，继续保持宏观政策的连续性和稳定性，继续实施积极财政政策和适度宽松的货币政策。

希拉·西苏鲁（世界粮食计划署副执行干事）：

全世界范围内，金融危机使得贫困人口更加贫困，有 10 亿人

受到了影响。现在有 1/6 的世界人口营养不良，在全世界范围内，人们都在讲经济复苏的问题，但是在 40 个发展中国家的男女公民却没有那么乐观。对于他们来说，金融危机对他们消极的影响，主要表现在 2008 年粮食的不保障。营养不良每年会造成全球 350 万儿童的死亡，饥饿会给经济造成负面的影响。

2007 年的最新报告表明，在 7 个拉美国家当中，营养不良造成了 6% 的 GDP 下降。在至少 30 个国家，我们都看到营养不良现象更加恶化了。大家认为这主要是由于金融危机所导致的粮食保障问题所引起的。怎么样更加稳定？这个问题最好的答案在中国。中国政府的主要任务就是要保证粮食安全，中国政府从一开始就认识到解决人民温饱问题是最重要的任务之一。

从中国的案例当中，我们能够学到什么？第一是政治意愿，第二还是政治意愿，第三还是政治意愿。除此之外，（1）要着眼于长远发展和强有力的政策。（2）提高农业产量，这不仅仅需要把更多的土地供农民使用，而且农民还需要教育，需要医疗保健，需要安全的社会保障。（3）提高粮食产量也同样重要，要保证产品能及时运送到市场上，农民还要有钱能够买得起。（4）人们是不是有足够的食物，并不是说他们有一碗食物就够了，而是要看这些食物的质量怎么样，我们需要一个平衡的饮食结构，具有营养的饮食结构，这样才能保证有很好的身体健康。

平行会议：促进可持续的包容性经济增长

玛格丽塔·沃斯特朗姆（联合国减灾特别代表）：

我们应该更好地去管理灾难或者是自然灾害的不确定性，首先是关于气候变化下的形势变化和灾害贫困。现在人们开始意识到灾难也是和发展相关的问题。从建立基本的意识到采取行动，需要很长的时间，事实上这些行动还没有完全被采取。

脆弱的人群和贫穷的国家，往往在灾难中受损失最大。地震灾

难带来的死亡率，富有国家较低，在贫穷国家是比较高的。

人们开始理解，如果尽早做准备，可以尽早减少灾难带来的影响。这个风险或者自然灾害是重复发生的，我们应该做好应对计划。

面对灾难的时候，我们的死亡率在下降，经济损失在增加。因为越来越富裕，资产越来越集中，所以他们可损失的资产也越来越多。

我们说的减灾，不是一件普通的事情，而是救人性命的事情，我们并不总是从经济角度来看待这个问题，不能仅仅把人命同美元进行换算。我们想让大家相信我们的确有必要采取行动，但是前提条件就是如何看待贫困人口以及他们对于灾难的脆弱性。

在这儿，我们需要强调的一点，就是关于脆弱性。怎么定义脆弱性？怎么帮助贫困人口减少他们的灾难脆弱性？在全球范围内，风险在增加，贫困人口的脆弱性也在增加。如果想在减灾和减贫两方面取得效果的话，有哪些政策领域需要优先考虑？

气候的变化，现在已经成为引发自然灾害的一个主要因素。从机制上要有一致性。如果你在目前技术框架下，无法很好地进行减灾，你需要在机制方面进行调整。还有在执行的时候，也要保证政策的前后一致性。当然，国际组织必须在促进减少灾难的影响和促进和谐、协调发展这方面做出更大的贡献。

卢迈（中国发展研究基金会秘书长）：

在中国，金融危机对农村、农民和贫困人口肯定有影响，但是对比国际上 10 亿人陷入贫困，中国的情况严重程度远没那么深。一方面是因为中央采取了一系列经济发展的政策，另外一方面，就是中国政府关注民生，尤其是反贫困方面做出了努力。

在反贫困方面，中国政府采取了三方面的机制政策。第一，重点在于经济开发，现在实行整村推进，这是很有效的办法。第二，是从 2002 年开始，实行保障式扶贫，从城市，然后到农村，最低

生活保障人数在提高，标准也在提高。第三，最近中央实际上采取了以人力资本开发为主的这种方式的扶贫。

在整个扶贫战略中，我们对儿童贫困问题，还没有充分地重视。儿童贫困问题是值得重视的。儿童贫困另外一个方面，就是婴幼儿的健康，他们的出生健康以及早期教育问题。发达国家，他们在这方面，把它作为一个国家竞争力的重要战略部署来做，他们重视儿童早期教育问题。我们认为营养和儿童早期教育也应该抓紧来做。

第一，人力资本开发是我国扶贫战略的重要成果，在全球化格局下，中国应该努力解决贫困问题，通过人力资本提升来提升国家竞争力，来从根本上消除贫困。第二，应该关注贫困儿童，对贫困儿童的关注应该是全程的。

马哈什·帕特尔（联合国儿童基金会东亚及太平洋地区办公室高级顾问）：

危机给东亚国家带来了很多影响。主要取决于开发程度的不同，以及对出口依赖的不同。新加坡和中国香港这两个地区，都是出口依赖型的，所以受到了很大的影响。

在发展中国家，贫困人口在减少，主要是在中国领导下有这样一个趋势。儿童是我们关注的一个主题。如果成年人失去工作，他们也可以找到另外一个工作。但是如果儿童辍学的话，可能会影响到他一生的教育水平。如果一个成年人没有足够的食物，他只是饥饿，但是对于孩子，他们脑力的潜能永远不会发挥出来，会影响到未来的发展。

东亚有40%左右的儿童，受到贫困的影响，这并不是说5%的少数，或者是几个孩子受到影响，是40%这么大一块比例。由于粮食价格升高了50%，人们给孩子上学，还有买衣服的比例就降低了。