

# 中国减贫行动 更好保障人权

——专家解读《中国的减贫行动与人权进步》

## 中国减贫行动的国际意义

李云龙

长期以来，国际社会都把促进发展、消除贫困作为国际人权保障的重要目标，致力于通过国际合作减缓贫困。2000年9月召开的联合国千年首脑会议通过的《联合国千年宣言》宣布：“我们将不遗余力地帮助我们10亿多男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况。我们决心使每一个人实现发展权，并使全人类免于匮乏。”该宣言还提出了“在2015年年底前，使世界上每日收入低于一美元的人口比例和挨饿人口比例降低一半”的具体目标。在千年发展目标全面实现的基础上，2015年召开的联合国峰会又通过了《2030年可持续发展议程》，提出到2030年时消除极端贫困、让所有人的生活达到基本标准、优先消除饥饿、实现粮食安全、消除一切形式的营养不良的目标。

中国是国际减贫行动的积极参加者。改革开放以来，根据贫困人口主要集中在贫困地区农村的实际情况，中国政府持续开展了以农村扶贫开发为中心的减贫行动，有效缓解了农村贫困状况。从1994年开始，中国政府连续实施了《国家八七扶贫攻坚计划》《农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》和《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》等国家减贫规划，投入巨额财政资金、信贷资金和社会帮扶资金，全面改善贫困地区生产生活条件，促进贫困地区经济发展，帮助农村贫困人口摆脱贫困。扶贫开发极大地改变了中国农村贫困地区的落后面貌，提高了农村贫困人口的生活水平，减少了农村贫困人口。1986年，中国农村扶贫标准仅为年人均纯收入206元，2009年提高到1196元，2011年大幅提高到2300元。2014年，这一标准动态调整为每人每年2800元。扣除物价因素，现行扶贫标准代表的实际生活水平比30年前高了很多倍。按照现行扶贫标准，1978年，95%以上的中国农村人口都处在贫困线之下，贫困人口

规模可达77039万人。改革开放以来，中国已经使7亿多农村贫困人口成功脱贫，农村贫困人口减少到5575万人，年均减少1900多万人；贫困发生率从1978年的97.5%下降到2015年的5.7%，下降了91.8个百分点。党的十八大以来，中国政府高度重视减贫工作，提出和实施了精准扶贫方略，制定了一系列力度大、针对性强的重大举措，以2020年实现农村贫困人口全部脱贫为目标，开展了规模空前的减贫行动，扶贫投入大幅增加。2015年中央预算内投资在贫困地区的投入超过1500亿元，约占全年中央预算内投资总规模的1/3。中央财政专项扶贫资金从2011年的272亿元增长到2015年的467.45亿元。2012—2015年，国家为易地扶贫搬迁安排中央预算内投资404亿元。交通运输部投入车购税资金5500亿元，用于贫困地区公路建设，带动全社会公路建设投入近两万亿元。贫困地区共安排中央水利投资2375亿元，占中央水利投资总规模的31.7%。中国政府强有力的减贫行动产生了明显的成效。2011—2015年间，农村贫困人口从12238万人减少到5575万人，减少了6663万人，年均减少1500万人以上。贫困地区农村居民收入增长快于全国农村居民。2013—2015年贫困地区农村居民人均收入累计名义增长46.8%，年均实际增长11.5%，比全国农村平均水平高2.8个百分点。贫困地区农村居民人均收入水平与全国农村平均水平差距不断缩小。2015年贫困地区农村居民人均可支配收入7653元，达到全国农村居民人均水平的67.0%，与2012年相比上升4.8个百分点。中国的减贫行动极大地改变了农村贫困地区的落后面貌，切实保障了贫困人口的基本人权。

中国农村扶贫在国际消除贫困的努力中占有特殊地位，表现特别突出。中国是最早实现千年发展目标的发展中国家。根据《2015年联合国千年发展目标》提供的

资料，中国农村贫困人口所占比例，从1990年的60%以上，下降到2014年4.2%。中国对全球减贫的贡献率超过70%。国际舆论普遍认为，全球在消除极端贫困领域所取得的成绩主要归功于中国。世界银行行长金墉说，中国帮助大批人口摆脱了贫困，在消除极端贫困方面发挥了人类历史上最大的作用。联合国粮农组织总干事若泽·格拉西亚诺·达席尔瓦说，中国的努力是使全球贫困和饥饿人口减少的最大因素。世界银行中国局局长罗兰德说，“如果没有中国的扶贫成就，联合国千年发展计划目标就难以实现。”中国农村扶贫成就为世界减贫事业作出重大贡献，对国际人权发展做出重大贡献。

中国农村扶贫的成功经验对许多发展中国家有启发和借鉴意义。尽管联合国千年发展目标帮助10亿多人摆脱了极端贫困，被联合国秘书长潘基文称作是“最为成功的反贫困运动”，但目前世界上还有8亿多极端贫困人口，其中绝大多数集中在东南亚和撒哈拉以南的非洲。全面消除贫困仍然是国际社会面临的重大挑战。中国的减贫经验对国际减贫努力有相当大的参考价值。联合国粮农组织经济与社会发展署负责人乔莫·桑德拉姆说，“中国经验值得学习，我们也希望中国将经验推广到世界，帮助更多国家摆脱贫困。”美国《赫芬顿邮报》在题为《世界贫困人口20年内减半是谁的功劳？》中说，如果我们能从中国过去15年间的努力中汲取经验，在全球创造另一个中国奇迹，那么甚至可以说，我们将永远带领人类走出贫困。中国在双边和多边框架内对120多个发展中国家实施千年发展目标提供了帮助。除了提供物资和资金援助外，中国帮助发展中国家进行减贫方面的人员培训，介绍和推广中国经验。随着中国经济社会的发展，中国在消除贫困、促进国际人权保障方面的贡献会越来越大。（中央党校国际战略研究院）

## 中国少数民族地区脱贫攻坚和共同发展

王理万

中国作为历史悠久的多民族统一国家，各民族共同缔造了光辉灿烂的中华文明。特别是在近代以来反抗外来侵略和争取民族独立过程中，各民族形成了深厚的爱国主义传统，强化了对于国家的文化认同和政治认同。新中国成立以后，民族区域自治制度成为中国的基本政治制度，赋予并确认了少数民族广泛的自治权利，由此形成了平等、团结、互助的民族关系。在中国的宪法序言中也明确规定，“国家尽一切努力，促进全国各民族的共同繁荣”。然而，由于历史原因，少数民族地区仍然存在贫困面积大、贫困人口集中、自我发展能力弱等现状，这制约了少数民族地区的发展，也成为党和政府高度关注并持续努力解决的问题。

在最近由国务院新闻办公室发布的《中国的减贫行动与人权进步》白皮书中，专门回顾了近年来少数民族地区脱贫所取得的成就。从2012年党的十八大以来，国家制定一系列特殊扶持政策，加快推进少数民族和民族地区脱贫攻坚，通过落实扶贫计划、安排专项资金、扶持少数民族特色产业等方式，使少数民族聚居区的基础设施和生活水平得到明显提高。值得注意的是，这种“输血”与“造血”并举的扶贫措施，不仅在短时间显著改善了少数民族群众的生活质量，更为重要的是通过创新帮扶方式，因地制宜地拓展民族地区产业基础、振兴民族地区教育、完善基础设施，充分利用少数民族地区的优势资源，使少数民族获得持续发展和自我发展的机遇和动力。

2015年1月，习近平总书记在重要批示中指出，“全面实现小康，少数民族一个都不能少，一个都不能掉队，要以时不我待的担当精神，创新工作思路，加大扶

持力度，因地制宜，精准发力，确保如期啃下少数民族脱贫这块“硬骨头”，确保各族群众如期实现全面小康。”《中国的减贫行动与人权进步》白皮书正是一份阶段性的答卷，以翔实的数据初步回答了少数民族的脱贫进展，体现了总书记关于“少数民族一个都不能少，一个都不能掉队”的各民族共同发展的重要思想。这份阶段性的答卷也意味着，少数民族脱贫的最终目标仍然处于进行时，下一阶段的任务依然具有艰巨性和挑战性。白皮书对此也坦陈道，“中国减贫所面临的多数是贫中之贫、困中之困，减贫任务十分艰巨”。由此，在白皮书中专章勾画了下一步的减贫攻坚目标和实施方案，这体现了务实和超越的精神，并为未来的发展预设了具体路径。

从发展权的角度来看，中国政府推动的少数民族地区脱贫行动是落实少数民族发展权的重要举措。诚如联合国《发展权人权宣言》所主张的，“发展权利是一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展，在这种发展中，所有人权和基本自由都能获得充分实现”。基于中国的基本国情，中国政府把落实少数民族的发展权作为重要的国家目标，而减少和消除少数民族的贫困是落实发展权的首要议题。由于少数民族地区贫困问题的存在，使得少数民族群众无法充分享受国家发展带来的便利和实惠，因而贫困成为横亘在少数民族发展道路的首要障碍。由此，推进少数民族地区脱贫行动和实现可持续发展成为中国最重要的人权议题，也是现阶段考验党的执政能力的重要指标。白皮书对此提出，“消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求，也是中国共产党的重要使命。”

## 中国特色扶贫开发道路促进人权事业发展

孟庆涛

习近平总书记指出，“民主和权利是人类共同追求，同时必须尊重各国人民自主选择本国发展道路的权利。”消除贫困是人类的共同愿望，事关人的生存与尊严，是人权的应有之义。每个国家采取何种方式消除贫困，既受自然条件的限制，也受该国政治、经济、文化等因素的制约。消除贫困这一目标是共同的，实现目标的方式是多样的。只有充分尊重各国自主选择的减贫道路，让各种行之有效的减贫模式在一个多元世界中共存和竞争，消除贫困的共同目标才能得到更好地实现。

自上个世纪80年代以来，中国政府大力开展扶贫开发行动，经过30年的积极探索，找到了一条具有中国特色的减贫道路。这是一条务实的道路，将减贫行动建立在坚实的经济基础和制度建构上，追求消除贫困的理想同切实有效的措施手段有机结合，并且在创造更多社会财富的同时，有意识地实现资源分配方面的互惠共享。

首先，中国特色扶贫开发道路坚持立足基本国情，充分发挥制度优势。中国正视人口众多、人均资源偏低的现实，在此基础上开展扶贫活动，将发展作为解决中国所有问题的关键。中国充分尊重历史形成的政治模式，发挥该种政治模式所具有的体制和制度优势，建立了“党的领导、政府主导、社会参与”的工作机制。党的领导保证扶贫减贫的政策方向，政府承担主要任务并发挥主导作用，以社会参与的形式动员社会力量，积极调动贫困人口本身的积极性和创造性。通过党的领导，通过社会主义制度，通过全社会的动员，发挥不同主体在扶贫体系中的协同作用，打通

地区、部门、行业等的限制和障碍，构建全社会共同参与的多元主体社会扶贫体系。

其次，中国特色扶贫开发道路坚持加快发展经济，扎实推进减贫事业。绝对贫困现象的存在，与经济不发达存在着正相关。经济的发展并不必然带来贫困现象的自然消解，但经济的不发达则必然会导致整体性贫困。中国正确处理发展经济与消除贫困的关系，把发展经济作为消除贫困的根本，发挥扶贫开发与经济社会发展相互促进作用，在连续实施扶贫开发规划的同时，注重将扶贫开发融入国家经济社会发展规划，实现两者的有机联动。自2009年以来，中国政府将扶贫减贫行动逐步与实施国家人权行动计划对接，在2016年第三期国家人权行动计划的制定中首次将扶贫减贫行动、人权保障和国家的经济社会发展有效结合，同步推进，实现了扶贫减贫规划、国家经济社会发展规划与国家人权行动计划三者的有机联动。

再次，中国特色扶贫开发道路坚持多种形式减贫，注重提高实际效果。在具体的扶贫措施上，中国实现了从“救济式扶贫”到“开发式扶贫”，从“面上扶贫”到“点式扶贫”的转换。“治贫先治愚，扶贫先扶智”，如果说“救济式扶贫”还只是“授人以鱼”，那么，“开发式扶贫”则旨在“授人以渔”，增强贫困人口的自我发展能力，通过“扶智”阻断贫困的代际传递。“点式扶贫”的实质是“精准”。从“区域性扶贫”到设立国家贫困县，再到“整村推进”、“扶贫入户”，是针对贫困地区从注重整体的“面上扶贫”到注重个体的“点上扶贫”的逐步精准的过程。同理，坚持普惠政策和特惠政

策相结合，在加大对农村、农业、农民普惠政策支持的基础上，对贫困人口实施特惠政策，是在国家整体布局中实现优惠政策全覆盖，消除特定地区、特定行业、特定群体短板的同时，进一步瞄准其中的贫困人口。精准扶贫、精准脱贫的基本方略，更加深入到致贫根源的消除，分类施策，重在精准，从而提高扶贫减贫实效，实现脱贫的基本目标。

最后，中国特色扶贫开发道路坚持社会公平公正，努力实现成果共享和共同富裕。“不患寡而患不均”，均不是平均，而是均衡。中国特色扶贫开发以保障和改善民生为重点，在发展经济、增大社会财富总量的同时，更加注重分配问题。通过创新制度安排，建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，以制度来促进社会公平正义。改革开放成果是全体人民在党的领导下共同努力的结晶，改革开放成果理所当然由全体人民共享。每个人都是改革开放的参与者，人人参与，人人受益，用法治保证人民平等参与、平等发展的权利，在中国的大家庭中，“决不落下一个贫困地区、一个贫困群众”，最终实现共同富裕。

小康社会是中国数千年来的梦想。全面建成小康社会，必须彻底消除贫困现象。为了实现这一伟大的目标，中国政府带领中国人民，用了“洪荒之力”，克服重重困难，齐心协力，走出了一条中国特色扶贫开发道路，在促进中国人权事业发展的同时，为世界减贫事业作出了重大的中国贡献。（西南政法大学人权研究院）

贫困问题不仅仅是一个经济问题。只从低收入角度出发，并单纯地通过经济增长来解决贫困问题是不可能的。因为它在本质上是一个人权的问题，是一个涉及到以人性尊严为价值基础的社会秩序构建的问题。因此，我们应当从人权的角度来看待贫困问题。此次中国政府发布的《中国的减贫行动与人权进步》，再一次强调了中国人权保障的角度看待贫困问题的基本立场。它需要政府采取一系列行之有效的的手段和方式，来确保公民过上一种有体面的生活，从而促进全体人民共享改革发展成果、实现共同富裕的目标。

以人权看待贫困，强调解决贫困与能力、权利之间存在密切的“函数关系”。从外在表现形式来看，贫困主要是一种生活水准低下的状态。但是，从人权角度来看，它是个人获得生活资料的能力和权利的下降和不足。具体来讲，这种能力和权利不足主要体现在以交换为基础的权利和能力的下降和不足、以自身劳动为基础的权利的下降和不足、以继承或转让为基础的权利的下降和不足等4个方面。因此，反贫困必须强调政府提供明确的产权保护、营造充分竞争的市场秩序和维持稳定的经济环境、建立公平和开放的社会体系等。《中国的减贫行动与人权进步》已经意识到了这一点，并通过强化政府责任、市场引领和社会协同发力等方式来不断提升贫困人群的生产 and 交换等能力，从而增强贫困人群获得生活资料的能力和权利。特别是近些年，中国政府一再强调在扶贫战略上要实现从偏重“输血”向注重“造血”的转变。而“造血”的核心就在于强调从提升贫困人群生活能力的角度来解决贫困问题。

以人权看待贫困，强调从具体个体出发来看待贫穷与收入分配不问题。过去中国主要是从国民生产总值、人均国民收入、经济增长率等总量指标来看待贫困问题。在扶贫战略上也主要坚持的是一种整体主义方法论。这种扶贫战略具有一定的粗放性，容易使那些真正处于贫困的人群难以获得帮助。从人权角度来看贫困，则要求从每一个具体的个人出发，考虑他们具体的实际情况，并根据其特点制定方案，以帮助他们脱离贫困。2015年11月29日，中共中央和国务院发布的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，强化了以具体贫困对象为出发点的精准扶贫思想，并从扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准等方面，来克服过去整体主义扶贫方法存在的问题。为了使精准扶贫落到实处，各地在工作考核时，也在由侧重考核地区生产总值向主要考核脱贫成效转变。

以人权看待贫困，强调政府在反贫困过程中承担相应的义务和责任。人权既是一个政治概念，也是一个法律概念。从法律上讲，政府主要是人权义务的承担者。它通过尊重、保护和实施3种方式来履行相应义务，确保公民人权的实现。把反贫困当作公民的一项人权，也就意味着政府通过履行尊重、保护和实施3种具体义务，来帮助贫困人群脱离贫困。中国政府也非常强调从责任和义务的角度来看待贫困问题。《中国的减贫行动与人权进步》从以下几个方面总结了中国政府在反贫困方面的义务履行情况。第一，财政投入。一方面，通过一般性财政转移支付来覆盖义务教育，基本养老金和低保，新型农村合作医疗，革命老区、民族和边境地区等具体领域；另一方面，通过财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入，支持贫困村和贫困户发展农业、养殖、乡村旅游等。第二，具体给付。中国政府除了加强财政投入，改善贫困人群生产和生活整体条件外，还针对尚未解决温饱问题的贫困户，直接给付生活物资和生产资料，根据实际情况，适当延长扶贫贷款的使用期限，放宽抵押和担保条件等。第三，政策调整和完善。中国政府进一步调整扶贫思路，确立精准扶贫，并建立健全医疗保障制度、教育制度、最低生活保障制度等。第四，监督。中国政府对扶贫资金建立完善严格的管理制度，建立扶贫资金信息披露制度以及扶贫对象、扶贫项目公告公示公开制度，将筛选确立扶贫对象的全过程公开，避免暗箱操作导致的应扶未扶，保证财政专项扶贫资金在阳光下运行。

以人权看待贫困，强调反贫困不仅是一个国内问题，还是一个国际问题。免于贫困的权利是国际人权条约规定的一项重要权利。它不仅要求一国政府积极履行相应的义务，还要求其他国家、国际组织和非政府组织积极履行国际合作义务，建立健全与贫困国家之间的合作机制。例如协商性合作机制、干预性合作机制、信息共享机制、经验交流机制和同侪审评机制等。中国政府在主要依靠自己力量的同时，重视与国际社会在扶贫领域的交流与合作。一方面，积极加强与其他国家、国际组织和非政府组织的合作来减少本国贫困人数；另一方面，中国政府也积极协助和配合其他贫困国家减少贫困人口，并取得了良好效果。

因此，近年来，中国在反贫困方面之所以取得如此大的成绩，在很大程度上是因为中国政府愈来愈从人权的角度来看待贫困问题，并切切实实地履行相应的义务和责任。当下以及未来一段时期，中国的扶贫开发都将处于“啃硬骨头、攻坚拔寨”的时期。这需要中国政府进一步从人权的角度出发，细化相应义务的具体类型，完善相应的制度体系，从而扫清免于贫困权利实现的体制性障碍。（山东大学法学院）

中国从人权保障角度看待贫困的立场

郑智航