

# 中國的扶貧政策：發展理論的觀點

許台灣

國立中山大學大陸研究所博士候選人  
國際非政府組織研究學會專案秘書

## 摘要

自 1970 年代馬歇爾計畫成功以後，西方國家視發展理論為發展中國家脫離貧窮之途徑。然由於各國的國情、文化等不同，源於西方國家的發展理論產生實際運用上的問題。發展理論也因此產生了轉變，轉以「以人為本」的發展，強調在發展的過程中，國家的角色雖然不容忽視，然國家的角色必有其侷限性，各種社會力量如非政府組織的興起，必能適時彌補國家角色之不足。本文乃從發展理論的觀點切入，探討中國政府與其他包括國際非政府組織在內的社會力量，對中國扶貧工作所造成的影響。

「政府主導、社會參與、自力更生、開發扶貧和全面協調發展」概念的實踐是中國扶貧工作成功的主因，中國政府的扶貧政策乃是強化貧窮人口的生活能力，進而達成貧窮地區脫離貧窮的目標。在中國政府強大的控制下，非政府組織乃是扮演彌補官方資源等不足之角色。簡言之，中國政府是中國扶貧工作的主導者，其他包括國際非政府組織在內的社會力量，則扮演輔助者的角色。

關鍵字：中國扶貧政策、非政府組織、發展理論

## 一、前言

聯合國在 2000 年所召開的千禧年高峰會中，提出了「聯合國千年發展目標」，<sup>1</sup>針對消滅極端貧窮和饑餓，聯合國希望能在 2015 年達到極端貧窮人口減半的目標。<sup>2</sup>由於東亞地區經濟的快速成長，貧窮率已大幅降低，東亞貧窮人口從 1999 年的 8.9 億人，降到 2006 年約為 5.52 億，佔全球貧窮人口總數的一半以上。<sup>3</sup>東亞地區貧窮人口的減少，以中國最為顯著。1978 年，中國農村貧窮人口高達 2.5 億人，貧窮發生率達 30.7%。改革開放以來，農村貧窮人口持續下降，1990 年為 8500 萬人，2000 年又下降到 3209 萬人，到 2005 年底已下降到 2365 萬人，貧窮發生率下降為 2.5%。<sup>4</sup>根據《中國實施千年發展目標進度情況》的報告，在扶貧方面，中國已實現了千年發展目標中的減貧目標。中國貧窮人口的減少反映出中國政府在努力促進經濟成長和發展的同時，為扶貧提供了重要的政策和預算支持。<sup>5</sup>本文乃以此為出發點，企圖勾勒出中國在扶貧工作推動上的獨特性。

中國政府從 1980 年代開始實施了大規模專項扶貧開發計畫，實行「政府主導、社會參與、自力更生、開發扶貧、全面發展」的策略。<sup>6</sup>中國政府透過制訂 1994 年的《國家八七扶貧攻堅計畫》與 2001 年的《中國農村扶貧開發綱要》將扶貧視為國家戰略計畫，動員從中央到地方政府部門和人員全面參與扶貧，縮小東西部之間的發展差距。<sup>7</sup>從 1980 年代開始，中國政府也允許國際機構與國外非政府組織進入中國從事扶貧工作，國

---

<sup>1</sup> 針對全球的發展與消滅貧窮等問題，擬訂出八項具體目標，包括消滅極端貧窮和饑餓、普及初等教育、促進男女平等並賦與婦女權力、降低兒童死亡率、改善產婦保健、防治愛滋病毒/愛滋病、瘧疾和其他疾病、確保環境的永續發展，以及全球合作促進發展等。

<sup>2</sup> “UN Millennium Development Goals (MDG),” United Nations, Feb 5, 2005, <http://www.un.org/millenniumgoals/>。

<sup>3</sup> 〈世界銀行行長沃爾芬森在全球扶貧大會開幕式上的講話〉，《中國發展門戶網》，2004 年 5 月 28 日，<http://www.chinagateway.com.cn/chinese/chx/20402.htm>。；沈洋、郭遠明，〈東亞地區貧困監測與評估區域研討會在南昌召開〉，《新華網》，2007 年 5 月 30 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/society/2007-05/10/content\\_6081657.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/society/2007-05/10/content_6081657.htm)。

<sup>4</sup> 魏后凱、鄔曉霞，〈中國的貧困問題與國家反貧困政策（下）〉，《人民網》，2007 年 6 月 3 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49155/5808902.html>。

<sup>5</sup> 〈聯合國報告：中國消除極端貧困和飢餓『進展順利』〉，《新華網》，2004 年 3 月 25 日，<http://www.sina.com.cn>。

<sup>6</sup> Liu Jian, “China’s Comprehensive Approach to Poverty Reduction,” paper presented at Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process, and Conference (Shanghai, 2004, May 25-27) .

<sup>7</sup> 曾金勝，〈為了沒有貧困的美好世界—首屆全球扶貧大會側記〉，《時代潮》，第 11 期，2004 年，頁 8-9。

際機構與國外非政府組織的加入，適時彌補中國政府在扶貧工作上的侷限性，諸如資金短缺、人員訓練不足等問題。從上述可知，除中國政府之外，其他的社會力量包括國際非政府組織都是中國扶貧工作的推動者。

自 1970 年代馬歇爾計畫成功以後，發展理論被西方國家視為發展中國家脫離貧窮方法。然由於各國的國情、文化等不同，源於西方國家的發展理論產生實際應用上的問題。發展理論也因此產生了轉變，轉以「以人為本」的發展，強調在發展的過程中，國家的角色雖然不容忽視，然國家的角色必有其侷限性，各種社會力量如非政府組織的興起，必能適時彌補國家角色之不足。因此，本文乃從發展理論的觀點切入，欲瞭解中國政府與非政府組織在中國扶貧政策中所扮演的角色。

## 二、發展理論之沿革

扶貧的概念乃源起於發展理論，發展是一個複雜的概念，馬歇爾計畫(Marshall Plan)的成功，致使西方國家將發展理論(development theory)視為經濟發展的主要模式。發展理論隱含歷史過程、剝削自然資源、有計畫的促進經濟、社會和政治的發展、一種情境、一個過程、制度改革、現代化、生產工具等概念。<sup>8</sup>發展理論源於 1950 年代，此時西方國家認為發展是直線的、進步的且可以預測。擺脫生活貧窮、與追求國家的現代化乃是這個時期的首要課題，認為大量的投資與技術協助，能將社會型態從農業轉變為現代工業社會。<sup>9</sup>這段時間的經濟學家認為，成長就是發展，低度開發國家的成長需要注入龐大的投資，工業活動是帶動落後經濟的成長引擎。<sup>10</sup>

1960 年代大抵以雙元經濟理論為主軸，強調國民生產總值的成長，以美國為首的西方先進工業國家，開始提供大量對外援助。儘管援外在當時係出於多重考量，包括政治意識、外交、商業利益、播散民主概念、基於人道關懷、緩解貧窮、促進經濟發展、改善受援國貧窮與社會發展問題等因素，此時期扶貧的指導思想，主要是藉由實施工業化，吸納剩餘勞動力，增加人均國民生產總值。從總體經濟獲致的成長，經由涓滴效應，

---

<sup>8</sup> Adrian Leftwich, *States of Development: On the Primacy of Politics in Development* (Cambridge: Polity Press, 2000), pp. 16.

<sup>9</sup> Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm* (Boulder: Westview Press, 1981), pp. 278-279.

<sup>10</sup> Erik Thorbecke, "The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000," in *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, ed., by Finn Tarp (London: Routledge, 2000), pp. 22.

傳導致貧窮地區，最終達到縮小貧富差距，消除貧窮的目的。隨著宏觀發展理論的演變，在對發展中國家的扶貧援助政策上，開始強調人力資本投資、技術支持的重要性，並出現了針對農業部門的扶貧方案。<sup>11</sup>

1970 年代，新的發展概念強調滿足人類的基本需求，包括擺脫貧窮、失業和收入的不平等等，以及經濟結構、政治體制文化、法律甚至觀念習俗的變革。顯而易見的是，此一轉變強化了傳統經濟成長的內涵，從以往僅偏重數量變化的成長過程，轉而對數量和品質並重。其次，又進一步強調對貧窮問題以及人民一般福利的關注，尤其注重包括醫療衛生保健、居住條件、消費水準，文化教育程度，以及物質和文化環境等基本生活條件的改善。<sup>12</sup>此時，政府希望藉由所得重分配來帶動成長，希望政府政策能滿足社會最基本的需求。至於扶貧策略運用亦從先前以總體經濟成長為考慮的大型計畫 (project)，修正為直接面對窮困者、小型項目式為主的社群概念。在扶貧方式上，也由以往對基礎建設的援助，轉而對農村發展、農業以及社會服務的援助。此外，亦強調直接技術協助的介入方式，例如提供食物、成人識字運動以及對小農提供信貸等。<sup>13</sup>

而從 1980 年代開始，由於預算緊縮，政府轉而重視多邊與雙邊的合作關係，經濟改革的重點為結構調整和市場導向。在這一段期間，消滅貧窮並非政府的施政重點，且由於政府干預降低，扶貧援助轉為由非政府組織與私人部門主導，在此同時，扶貧的概念也有新的思考。非政府組織的彈性、非官方性、承諾和參與的型態等優點，較適合在發展中國家進行消滅貧窮計畫和複雜的鄉村發展等議題，且亦可與地方的草根性組織一起進行扶貧工作的相關合作。在 1980 年代到 1990 年代初期，經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development)、亞洲開發銀行 (Asian Development Bank) 和世界銀行分別指出，在與發展中國家最貧窮人口的接觸方面，非政府組織具有特殊的功能與能力。非政府組織本身非官方、非營利性，以及具有專業的背景，更使其能在進行國際發展合作時，得以發揮相當的功效。<sup>14</sup>換言之，在 1980 年代到 1990 年代，貧窮意指沒有足夠的收入，以維持生存的最基本需要，這也就是收入貧

<sup>11</sup> 趙甦成，〈非政府組織與扶貧〉，《臺灣非政府組織與國際社會參與》（高雄：中山大學非政府組織研究中心，2003 年），頁 139-140。

<sup>12</sup> 于洪平主編，《發展經濟學》（大連：東北財經大學出版社，1999 年），頁 86。

<sup>13</sup> 趙甦成，〈非政府組織與扶貧〉，頁 142。

<sup>14</sup> 林德昌，〈非政府組織與國際發展合作：建構台灣援外的新框架〉，《兩岸與國際事務季刊》，第 1 卷第 1 期，2004 年 1 月，頁 88。

窮(income poverty)的概念。隨著時代的變遷，人類對貧窮的認知也隨之轉變。<sup>15</sup>1990年代之後，貧窮意味剝削，貧窮人口的選擇權與機會遭到剝削。最明顯的特徵就是貧窮人口的物質生活短缺、無法接受教育與醫療、社會支援網路脆弱、處於不安全與易受傷害的情況、自信不足且無權力。<sup>16</sup>

1990年代由於《華盛頓共識》(Washington Consensus)的出現，認為市場導向的經濟成長是解決貧窮最主要的方法，政府角色與反貧窮政策則淪為次要。政府角色侷限在社會部門的政策制訂，扮演保護社會弱勢者的角色，扮演市場支持而非主導的角色。因此，此時消滅扶貧已不侷限於土地制度的改革或是增進效率等相關政策，此時思考的重心為何種經濟成長有助於減緩貧窮，政府促進經濟成長的政策為何。<sup>17</sup>然經過數十年傳統發展理論後，第三世界國家所面臨的貧窮問題不減反增。經濟上的貧窮只是貧窮的一種形式，當發展目標是界定要減少經濟上的貧窮，其他形式的貧窮問題亦被忽略，事實上，出現另一種形式的貧窮，也就是缺乏選擇(lack of choice)的機會。

因此，出現「以人為中心的發展」(people-centered development)概念，乃是要增加與強化這些選擇機會，使得人們變得更有意識、更了解自己和外在背景，使他們更能夠掌控本身的未來。<sup>18</sup>發展理論轉而強調發展應考量一國發展經驗的獨特性，強調個人在發展過程中所扮演的角色，介入和尊重已經存在的發展過程。<sup>19</sup>新的扶貧概念認為援助者只有與在地受援者密切合作，才能根本上協助解決貧窮問題，對貧窮的認識也從單純強調收入和消費，進一步擴大到涵蓋教育、醫療衛生、社會和政治參與、個人安全和自由、環境等具有多重意涵的概念。<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Rosemary McGee, "Poverty Reduction Strategy Papers: A Role for Civil Society?," in *Development Planning and Poverty Reduction*, eds., by David Potts, Patrick Ryan and Anna Toner (New York, N.Y.: Palgrave Macmillan, 2003), p. 127.

<sup>16</sup> Asian Development Bank, *Poverty Profile of the People's Republic of China* (Manila, 2004), p. 13.

<sup>17</sup> Gita Sen, "Engendering Poverty Alleviation: Challenges and Opportunities," *Development and Change*, Vol. 30, 1999, pp. 685-686.

<sup>18</sup> 林德昌，〈非政府組織與國際發展合作：建構台灣援外的新框架〉，頁 78。

<sup>19</sup> Allan Kaplan, "Understanding Development as a Living Process," in *New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change*, eds., by David Lewis and Tina Wallace (Bloomfield: Kumarian Press, Inc., 2000), pp.29-38.

<sup>20</sup> Sherman Robinson and Finn Tarp, "Foreign Aid and Development: Summary and Synthesis," in *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, ed., by Finn Tarp (London: Routledge, 2000), pp.1-15. ; James D.Wolfensohn, François Bourguignon, *Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead* (Washington D.C.:The World Bank, 2004), p3.

學者卡普蘭 (Allan Kaplan) 認為，發展乃是自然和天生的，因此發展的目標不是要傳送特定的發展模式，而是要介入和尊重已經存在的發展過程，此亦可貼切的闡釋以人為本的扶貧發展內涵與方針。發展本身是一種持續的過程，而在推動發展政策不能固守預設的策略，必須隨時因地制宜。<sup>21</sup>以人為本的發展乃從自治和自我發展的角度出發，強調「協助他人自助」的重要性，全面發展必須始於人，並以人為中心，使全體人民廣泛參與所有發展活動，包括個人、地方乃至國家的層次。從人的需求出發，滿足人的物質和精神生活的需求，保障人類的安全、消除貧窮、促進全面的就業和促進社會的融合。<sup>22</sup>

綜合言之，發展理論從 1950 年代提出之後，扶貧的重點從注重總體經濟成長到強調工業和農業並重的發展模式，而非政府組織在 1980 年代崛起之後，將扶貧導向了一個新的里程碑。雖然世界各國目前消滅貧窮的策略仍不脫利用經濟成長的方式，然經濟成長也必須要搭配完善的社會發展，才可能達成消滅貧窮的目標。政府應該提供充足的資金用於人力資本的培養、全方面介入教育、健康、交通設施、水利設施、營養等重要的公共服務領域，讓貧窮人口從做中學才是最好的脫貧方式。<sup>23</sup>1990 年代非政府組織的加入，致使貧窮人口的需求與看法更為受到重視，發展方式轉變成為由下而上的發展，發展的意涵乃是強調以持續消滅貧窮為前提的永續發展。<sup>24</sup>

### 三、中國貧窮問題的成因

中國絕大部分的貧窮人口分佈在中、西部資源匱乏的地區，相較於富裕的東部地區，缺乏發展農業的條件，再加上惡劣的自然、生態與社會條件，致使這些地區長期處於貧窮狀態。1978 年改革開放後，中國政府始推動農村的扶貧工作。目前貧窮的人口多居住中西部偏遠、邊境和少數民族地區，半數以上的貧窮地區分佈在山區，都有農業生產量低、生產條件差、耕地不足等問題。<sup>25</sup>此外這些地區缺乏基礎設施，特別是缺乏飲

<sup>21</sup> Allan Kaplan, "Understanding Development as a Living Process," pp35-36.

<sup>22</sup> Deborah Eade, *Capacity-building: An Approach to People-Centered Development* (Oxford, UK: Oxfam GB, 2000), pp2-3.

<sup>23</sup> Mohini Nalhotra, "Lessons: Scaling Up Successful Efforts to Reduce Poverty," paper presented at Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process, and Conference (Shanghai, 2004, May 25-27).

<sup>24</sup> Rosemary McGee, "Poverty Reduction Strategy Papers: A Role for Civil Society?," pp127-129.

<sup>25</sup> 霍海洲，〈中國貧困地區的地理分佈〉，《中學地理教學參考》，第 12 期，2003 年，頁 16。；國務院扶貧開發領導小組編，《中國扶貧開發報告（2000 年）》，2005 年 4 月 8 日，

用水與公路建設，醫療衛生條件落後與缺乏接受教育的機會。<sup>26</sup>

地區經濟發展不平衡，亦是中國貧窮問題的成因之一。改革開放後，中國沿海省區的經濟快速發展，致使東西部發展失衡，西部地區的貧窮人口未享受到經濟成長所帶來的益處。1995年世界銀行發表《中國：區域差異》報告中指出，由於交通、通信、貿易優勢為沿海地區帶來競爭優勢，中國沿海和內陸之間的所得與消費差距加大，且有持續的趨勢。<sup>27</sup>從中國的區域發展政策，可以發現除1953年到1957年的「一五計畫」是針對內陸地區的重工業和國有企業發展外，其他諸如論十大關係、梯度理論、門戶開放政策和沿海發展與社會主義市場經濟的政策都是針對沿海地區發展所制訂的。<sup>28</sup>然1990年代以後，中國貧窮人口越來越集中於西部省區、山區。西部地區貧窮人口無法持續減少的主因，乃是貧窮人口分佈廣泛，在大規模貧窮人口減少的同時，反貧現象亦同時出現。<sup>29</sup>

再者，中國少數民族的貧窮問題另是一重要成因。2001年實施的《中國農村扶貧開發綱要》，再次把民族地區確定為重點扶持對象，中國西藏地區也被列入中國國家扶貧開發重點扶持範圍。<sup>30</sup>少數民族地區有90%以上的人口居住在貧窮地區，集中生活在西北和西南地區的深山區是這些少數民族貧窮的主因。<sup>31</sup>由於自然與生態環境惡劣，再加上自然資源缺乏與財政收入少，而公共投入和基礎建設嚴重不足等因素，造成中國中西部地區與少數民族地區成為中國貧窮人口的集中地區。

---

[www.help-poverty.org.cn/helpweb2/fzzx/fzzx2.htm](http://www.help-poverty.org.cn/helpweb2/fzzx/fzzx2.htm)。；許飛瓊，〈中國貧困問題研究〉，《經濟評論》，第1期，2003年，頁108。

<sup>26</sup> 董焰、樊樺，〈中國的交通基礎設施、增長與減貧〉，發表於上海扶貧大會-大規模減貧案例研究（上海，2005年5月25-27日）。；中國社會科學院農村發展研究所與國家統計局農村社會經濟調查總隊，《2001-2002年：中國農村經濟形式分析與預測》（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁139-140。

<sup>27</sup> 柯玉枝，〈中國大陸東、西部發展差距之現況〉，宋國誠主編，《21世紀中國（卷一）—西部大開發》（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2002年），頁38-42。

<sup>28</sup> Yehua Dennis Wei, *Regional Development in China: States Globalization, and Inequality* (New York: Routledge, 2000), 1-13.

<sup>29</sup> 唐建、劉志文，〈西部地區農村貧困現狀、原因及對策探析〉，《中國人口資源與環境》，第14卷第4期，2004年，頁50。；鄭宜君，〈西部農村貧困問題與可持續發展〉，《畢節師範高等專科學校學報》，第22卷第3期，2004年9月，頁36。

<sup>30</sup> 樊曦，〈白皮書：中國不斷加大少數民族地區扶貧力度〉，《中國經濟網》，2005年2月28日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200502/28/t20050228\\_3184634.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200502/28/t20050228_3184634.shtml)。

<sup>31</sup> 康曉光，《中國貧困與反貧困理論》（廣西：廣西人民出版社，1995年），頁147。

## 四、中國的扶貧政策：政府的角色

中國政府的扶貧政策可分為如下四個階段：

### 1. 農村制度改革(1978 到 1985 年)

1949 年中華人民共和國成立之後，優先發展重工業的策略，再加上層出不窮的政治運動，致使農民生活十分困苦。共享分配原則的農村集體共產制度，嚴格的戶口制度，將貧窮人口留置在農村地區。1978 年之前，中國政府大多採用每年撥給貧窮地區糧食、衣物、財政補貼等，雖有一定成效，但也出現諸如資金的使用率不高、扶貧資金助長貧窮人口依賴、貧窮地區成為發達地區的原料產地和銷售市場等問題。<sup>32</sup>根據中國政府非正式的統計，1978 年以前農村貧窮人口仍占農村總人口 30% 以上。<sup>33</sup>1978 年第十一屆三中全會後逐步實施農村制度改革，中國政府開始對農村生產、分配和購銷價格體系進行改革，推行家庭聯產承包責任制，確立了以家庭為主的生產單位體制。<sup>34</sup>由於中國政府對農業的投資明顯增加，農業技術的提高，也致使農產品產量增加，農民收入大幅提高。此外，農村鄉鎮企業的發展，也吸納了一些農村剩餘的勞動力，致使農村貧窮人口逐步減少。<sup>35</sup>

中國政府也同時開始逐步實行大規模的扶貧計畫，西北「三西」地區<sup>36</sup>的扶貧開發工作就是中國第一個由中央政府所實行的扶貧計畫。中國政府的扶貧作法已從傳統提供救濟物品、衣物等的救濟式扶貧，轉向提供資金、技術、扶貧計畫等，協助貧窮地區利用當地資源解決貧窮問題的開發式扶貧。這段期間農村貧窮人口的減少應歸因於農村體制的轉型，與經濟的快速成長，市場化的改革與目標明確的扶貧行動致使中國貧窮人口大幅度減少。

<sup>32</sup> 王小強、白南風，《富饒的貧困》（成都：四川人民出版社，1986 年），頁 76。

<sup>33</sup> 盧鋒，〈中國：探討第二代農村反貧困策略〉，發表於「扶貧與發展」系列研討會述評（北京大學中國經濟研究中心，2001 年 6 月）。；Asian Development Bank, *Poverty Profile of the People's Republic of China*, p22.

<sup>34</sup> Asian Development Bank, *Poverty Profile of the People's Republic of China*, p23.

<sup>35</sup> 國務院扶貧開發領導小組辦公室，〈中國扶貧開發的偉大歷史進程〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（下）》（北京：中國經濟出版社，2001 年），頁 638。；劉文璞，〈中國農村的貧困問題〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（上）》（北京：中國經濟出版社，2001 年），頁 237。

<sup>36</sup> 「三西」地區指甘肅以定西為代表的中部地區、河西地區和寧夏的西海固地區。



## 2. 大規模開發式扶貧(1986 到 1993 年)

1986 到 1993 年間扶貧工作以推動有針對性地農村扶貧專案為主，<sup>37</sup>中國政府重要的扶貧措施包括確定貧窮線、確定國家重點扶持貧窮縣、農業改革、設立專項扶貧資金等措施。1986 年成立國務院貧窮地區經濟開發領導小組，1993 年更名為國務院扶貧開發領導小組，中國政府始開始有組織有規模的扶貧工作。各省、自治區、直轄市和地（市）、縣級政府也成立了相應的組織機構，負責各地的扶貧開發工作。<sup>38</sup>

中國中央政府以專項資金，包括專項扶貧貸款、以工代賑和財政發展資金支援國定貧窮縣。專項扶貧貸款覆蓋了農戶和企業的農業和工業貸款項目；以工代賑專案利用貧窮地區剩餘農村勞動力建設基礎設施；財政發展資金用來支援貧窮縣。1980 年代中期至 1990 年代初期，大多數貧窮地區在使用扶貧資金時選擇了以工業為中心的發展模式，因為這些地區認為只有工業化投資才能帶來快速經濟增長，開發利用自然資源，改變以農業為主的單一產業結構，也才能使貧窮地區的經濟增長。再者，縣辦企業和鄉鎮企業可以向地方政府上繳更多的利潤，解決財政赤字壓力，工業發展也可以吸納農村的剩餘勞力，提供農民的收入。因此，這時期促進區域經濟增長政策，乃以貧窮地區工業化政策為主。<sup>39</sup>簡言之，1980 年代以後，隨著計畫經濟體制朝向市場經濟體制轉變，中國政府的扶貧策略也由救濟式扶貧轉向開發式扶貧發展，由單純的直接救濟向綜合開發的方向轉變。

## 3. 國家八七扶貧攻堅計劃(1994 到 2000 年)

1994 年 3 月，中共黨中央、國務院召開全國扶貧開發工作會議，公佈了全國扶貧工作的綱領性文件《國家八七扶貧攻堅計劃》，致力於解決自然條件惡劣、基礎設施不足的中西部貧窮人口問題。這是中國第一個有明確目標、明確對象、明確措施與期限的扶貧開發行動綱領，決定集中人力、物力、財力，動員社會各界力量，利用 7 年的時間，在 2000 年前基本解決全國農村 8,000 萬貧窮人口的溫飽問題。<sup>40</sup>

<sup>37</sup> World Bank, "China's 8-7 National Poverty Reduction Program," Reducing poverty Sustaining Growth: Scaling Up Poverty Reduction (Washington: World Bank, 2004), p3.

<sup>38</sup> 〈扶貧辦介紹〉，《國務院扶貧辦》，2005 年 4 月 10 日，<http://www.cpad.gov.cn/organ/index.html>。

<sup>39</sup> 康曉光，〈90 年代中國貧困與反貧困戰略〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（下）》（北京：中國經濟出版社，2001 年），頁 345。；蔡方、陳風、張車偉，〈中國政府開發式扶貧資金政策與資金使用效率研究〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（下）》（北京：中國經濟出版社，2001 年），頁 357-358。；高鴻賓、張一明、葉光慶譯，《中國：90 年代的扶貧戰略》（北京：中國財政經濟出版社，1993 年），頁 99。

<sup>40</sup> 中國農業年鑑編輯部，《中國農業年鑑：2002》（北京，中國農業出版社，2002 年），頁 401。

1996 年中共黨中央、國務院聯合召開了中央扶貧開發工作會議，作出確立了貧窮比較集中的西部省份地區領導人對扶貧工作的責任制，強調扶貧對象要直接瞄準到貧窮的村莊和農戶，也就是所謂的扶貧到戶。<sup>41</sup>1999 年中共黨中央、國務院再次召開中央扶貧開發工作會議，強調扶貧開發是國家發展的一項重要任務，號召較為發達的沿海省區，按照「優勢互補、互惠互利、共同發展」的原則，幫助西部貧窮省區的「東西扶貧協作」工作。同時確立了新的「扶貧責任制」，西部省區的領導以及下屬的縣領導要直接對其所管轄範圍內的扶貧成效負責。<sup>42</sup>

中國政府重新劃定貧窮線，納入一是消費低於貧窮線而收入稍高於貧窮線人口；二是排除了一部份當年收入低但能透過儲蓄維持溫飽生活的人；三是納入一部份消費水準略高於貧窮線，而收入水準低於貧窮線的農戶。<sup>43</sup>以縣為單位，中國政府採取「四進七出」<sup>44</sup>的標準來劃定國定貧窮縣，貧窮縣主要分佈在西部和西南部省分。<sup>45</sup>此外，中國政府實施以省為主的扶貧工作責任制<sup>46</sup>與大幅增加扶貧資金投入，從 1993 到 2000 年，中國中央政府總共累計投入 1,127 億元，相當於 1986 年到 1993 年 8 年投入總量的 2.7 倍。除中國中央政府積極增加扶貧資金投入外，各省、區和市也相繼增加扶貧資金的投入。<sup>47</sup>

再者，中國政府積極學習國際社會扶貧工作的經驗，另一方面也擴大與國際組織、非政府組織在中國扶貧項目的合作。<sup>48</sup>總結而言，1990 年代中後期中國政府的扶貧政策受到多元、參與性發展的影響，轉而以「以人為中心」的扶貧方式。<sup>49</sup>而由扶持貧窮地區轉向扶持貧窮人口，意味中國政府的扶貧對象已不再是貧窮地區的貧窮縣，而是以貧

<sup>41</sup> 中共中央文獻研究室編，〈中共中央、國務院關於儘快解決農村貧困人口溫飽問題決定（一九九六年十月二十三日）〉，《十四大以來重要文獻選編（下）》（北京：人民出版社，1999 年），頁 2089-2101。

<sup>42</sup> 中共中央文獻研究室編，〈中共中央關於進一步加強扶貧開發工作的決定（一九九九年六月二十八日）〉，《十五大以來重要文獻選編（中）》（北京：人民出版社，2001 年），頁 887-900。

<sup>43</sup> 國家統計局農調隊課題組，〈中國農村貧困分類研究〉，朱向東主編，《農村經濟調查研究文集》（北京：中國統計出版社，2000 年），頁 535。

<sup>44</sup> 「四進七出」意旨每人人均純收入低於四百元人民幣不高於七百元人民幣的縣可納入國定貧困縣。

<sup>45</sup> Asian Development Bank, *Poverty Profile of the People's Republic of China*, p15.

<sup>46</sup> 中華人民共和國年鑑編輯部，〈國家『八七』扶貧攻堅計畫順利完成〉，《中華人民共和國年鑑：2001》（北京：中華人民共和國年鑑社，2001 年），頁 590-591。

<sup>47</sup> 康曉光，〈90 年代中國貧困與反貧困戰略〉，頁 345。；蔡方、陳風、張車偉，〈中國政府開發式扶貧資金政策與資金使用效率研究〉，頁 357-358。

<sup>48</sup> World Bank, "China's 8-7 National Poverty Reduction Program," p 4.

<sup>49</sup> 沈紅，〈中國貧困研究的社會學評述〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（下）》（北京：中國經濟出版社，2001 年），頁 67。

窮人口爲主；政府扶貧工作的直接受益者，不再是貧窮地區的各級政府，而是貧窮地區的貧窮人口。<sup>50</sup>

#### 4. 中國農村扶貧開發綱要(2001 到 2010 年)

2001 年中共黨中央、國務院召開第三次全國扶貧開發工作會議，決定並開始頒布實施《中國農村扶貧開發綱要(2001-2010)》，開始進行 21 世紀中國扶貧開發的工作。《綱要》將貧窮人口集中的中西部少數民族地區、革命老區、邊疆地區和特困地區是扶貧開發的重點，並在上述四類地區確定扶貧開發工作重點縣，以縣爲基本單元、以貧窮鄉村爲基礎。東部以及中西部其他地區的貧窮鄉、村，主要由地方政府負責扶持，各省、自治區、直轄市要分別制定各地區的扶貧開發規劃。扶貧工作以貧窮村爲主軸，根據扶貧工作進村入戶的要求，確定各地貧窮鄉鎮和貧窮村乃爲扶貧重點。中國政府確立全國有 14.6 萬個貧窮村，<sup>51</sup>扶貧投資亦涵蓋到非重點縣的貧窮村，注重開發貧窮地區的人力資源和社會發展，推行參與式扶貧。<sup>52</sup>中國政府也積極動員社會各方面力量參與扶貧工作，從事定點扶貧工作的中央國家機關、事業單位增加到 272 個，受到幫扶的國家扶貧開發工作重點縣 481 個，占重點縣總數 80% 以上。而在東西扶貧協作方面，所有西部省分除西藏之外，都有東部沿海省市的對口幫扶。<sup>53</sup>

根據國務院扶貧辦所發佈的《中國農村扶貧開發綱要（2001—2010 年）》中期評估政策報告，<sup>54</sup>在中國共產黨提出以人爲本的科學發展觀和全面建設小康社會、構建社會主義和諧社會和建設社會主義新農村的發展目標下，全中國農村貧窮人口數繼續下降，農民收入逐步提高。貧窮地區的生活條件有了較大改善，基礎設施等逐漸完善，教育水準亦逐漸提高。然則，《中國農村扶貧開發綱要（2001—2010 年）》中期評估政策報告亦指出中國目前貧困工作仍面對諸如貧富差距逐漸擴大、脫貧速度減緩、反貧人口增加等情況。

<sup>50</sup> 康曉光，〈90 年代中國貧困與反貧困戰略〉，頁 343。

<sup>51</sup> 李小雲、唐麗霞、齊顧波，〈2003~2004 年中國農村貧困和反貧困情況〉，李小雲、左停、葉敬忠主編，《2003~2004 年中國農村情況報告》（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 65。

<sup>52</sup> 王三貴、李周、任燕順，〈中國的“八七”扶貧攻堅計劃：國家戰略及其影響〉，發表於上海扶貧大會-大規模減貧案例研究（上海，2005 年 5 月 25-27 日）。

<sup>53</sup> 〈黨政機關地點扶貧〉，《國務院扶貧辦》，2005 年 4 月 10 日，<http://www.cpad.gov.cn/organ/index.html>。

<sup>54</sup> 國務院扶貧辦，〈《中國農村扶貧開發綱要（2001—2010 年）》中期評估政策報告〉，2007 年 5 月 30 日，[http://www.cpad.gov.cn/data/2006/1120/article\\_331605.htm](http://www.cpad.gov.cn/data/2006/1120/article_331605.htm)。

## 五、中國的扶貧政策：非政府組織的角色

從 1980 年代開始，中國陸續建立了社會福利、慈善救助、生態環境、國際合作等多方面的非政府組織，這些組織在促進中國社會發展方面發揮了重要的作用。1984 年中國經濟體制改革的重心由農村轉向城市，進而對非政府組織的發展和生存帶來重大的影響，帶動越來越多的國際經濟非政府組織進入中國活動。<sup>55</sup>由於國際的多、雙邊組織和非政府組織在 1990 年代逐步加入中國的扶貧工作，對中國的非政府組織產生無形的示範作用。中國大約有四類非政府組織，一是國際非政府組織；二是一些多邊或雙邊援助機構；三是國內官辦性質的非政府組織；四國內本土化和更具民辦色彩的非政府組織。<sup>56</sup> 1995 年世界婦女大會在北京召開，帶動了中國非政府組織的發展，中國也正式使用非政府組織一詞。<sup>57</sup>

### 1. 中國非政府組織與扶貧

根據清華大學非政府組織研究所的抽樣調查，中國有 20.95% 的非政府組織從事扶貧工作，近年來越來越多的國際非政府組織在中國從事扶貧、社區發展的工作。根據統計從 1986 年開始，國際與中國國內非政府組織對扶貧工作的投入已經達到了 200 億左右。在中國政府扶貧過程中，非政府組織包括慈善組織扮演關鍵性的角色，中國非政府組織大致可分為一是官辦意味濃厚如中國青少年基金會、中國扶貧基金會、中華職業教育社、中國民間組織促進會等。這些組織從政府脫離出來，與政府聯繫緊密，是限制結社背景下的特殊產物，大都由一些有影響的退休人士所發起。這些非政府組織缺乏真正的獨立性、理念模糊，其行為主要是響應政府號召，運用行政與社會結合的方式工作，追求比較單一的目標，對貧窮的扶助主要是施助，注重與業務部門的合作。二是小型與官方聯繫較為疏離，如農家女百事通、北京星星雨等，主要依靠組織領導人的活動能力，與官方聯繫較為疏離，依靠海外資源。<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> 李珍剛，《當代中國政府與非營利組織互動關係研究》（北京：中國社會科學出版社，2004 年），頁 27-28。

<sup>56</sup> 何道峰，〈中國 NGO 扶貧的歷史使命〉，發表於中國 NGO 扶貧國際會議（北京，2001 年 10 月 28-30 日）。

<sup>57</sup> 鄧國勝，〈1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢〉，王名主編，《清華發展研究報告 2003：中國非政府公共部門》（北京：清華大學出版社，2003 年），頁 85-91。

<sup>58</sup> 康曉光，《NGO 扶貧行為研究》，中國扶貧基金會編（北京：中國經濟出版社，2001 年），頁 120-149。

根據洪大用教授調查 21 間<sup>59</sup>在中國從事扶貧活動的非政府組織，發現中國非政府組織在扶貧工作的推動上有如下特點。<sup>60</sup>首先，扶貧與發展可以說是非政府組織最關心的議題，許多非專業的扶貧組織也介入到扶貧工作，並作出了許多很有影響、很有特色的扶貧行動。其次，由上而下建立的非政府組織主導扶貧活動，政府甚至直接介入，推動非政府組織扶貧。儘管許多非政府組織宣稱是真正的非政府組織，但從其成立背景、人員構成、組織方式以及行動方式等方面來看，其實際上還是帶有自上而下組織的特徵。因此，非政府組織在扶貧工作的推動上，不斷調整其定位，尋求自身的能力建設和體制改革。另外非政府組織在執行扶貧專案時，更注重扶貧地區的需求，講究扶貧活動的效率，而不只是單純地投入資金。最重要的是，一種新的扶貧理念正在形成，非政府組織相信扶貧是爲了創造發掘窮人自身潛力的機會與條件，要高度重視窮人的參與和能力提高問題。

然則，中國非政府組織在扶貧工作的推動上仍面臨如下問題，<sup>61</sup>包括一是中國非政府組織仍處於不成熟的初級發展階段，在資源方面更是十分匱乏，資源動員能力很有限。二是中國非政府組織對官方具有很強的依附性，中國非政府組織雖然名義上是獨立法人，並依據規定程序申領牌照，可以獨立推行相應的活動，但實踐中往往成爲政府部門或官方系統的附屬，即使較有規模的全國性非政府組織亦未能例外。一些地方的非政府組織甚至完全設置在政府或官方機構內部，有關事務亦由公務人員兼顧辦理。三是中國非政府組織仍欠缺相應的法制與社會環境，非政府組織的法律地位、公益職能及其作用迄今並未明確，相關稅收減免政策還缺乏相應的操作規範，整個社會對非政府組織的認知和支持還很有限，政府亦還未將非政府組織作爲一個獨立的社會部門來給予重視並扶持其發展。四是缺乏非政府組織管理的相關研究，很多非政府組織並非由自己研究和  
管理扶貧專案，而是把社會動員的資源返回到政府機構去執行。

---

<sup>59</sup> 21 間非政府組織包括中國扶貧基金會、四川省儀隴縣鄉村發展協會、山東省臨朐縣扶貧經濟開發協會、河北省易縣扶貧經濟合作社、國際小母牛項目組織中國項目辦四川農村發展組織、香港樂施會中國西南項目辦、英國救助兒童會中國項目部扶貧活動、北京星星雨教育研究所、中國國際民間組織合作促進會、中國光彩事業促進會、中國青年志願者扶貧接力計劃、中國青少年發展基金、「農家女」雜誌與農家女事業、香港中國女性聯網、愛德基金會、福特基金會中國辦事處。

<sup>60</sup> 洪大用，〈導論：關於民間組織扶貧行動的研究〉，中國扶貧基金會編，《NGO 扶貧行爲研究報告-調查報告》（北京：中國經濟出版社，2001 年），頁 166-167。

<sup>61</sup> 鄧國勝，〈NGO 扶貧的行爲準則與評估制度〉，發表於中國 NGO 扶貧國際會議（北京，2001 年 10 月 28-30 日）。

## 2. 國際非政府組織與扶貧

1979 年中國政府與聯合國開發計畫總署(United Nations Development Programme, UNDP)簽署了合作協定，標誌中國開始接受國際經濟技術援助。1984 年中國在接受國際組織援助的同時，也開始接受國外民間組織的援助。<sup>62</sup> 1991 年中國遭受到洪水的侵襲，給予國際非政府組織進入中國從事發展工作的契機，因為這是中國政府第一次尋求國際救援組織的協助。<sup>63</sup> 然則，國際非政府組織在中國的地位，一直是十分曖昧不明的，此乃是因為直至 2002 年，中國政府仍未訂出國際非政府組織在中國活動的相關辦法。

國際非政府組織對中國扶貧工作的影響為一是提供新型的扶貧模式，與政府相較，非政府組織的優勢是制度創新與建立扶貧模式，如推動小額信貸、扶貧到戶和解決扶貧資金使用效率的問題。二是引進國際項目管理的經驗，國際非政府組織在管理程序和方法均建立在確保資金直接到戶，貧窮人能夠直接受益基礎目標上；項目管理從設計到立項、實施、監督、評估均採取國際通行的做法，利用有限的資源而達到最大的效果和效益。國際非政府組織大多以社區為基礎的綜合發展模式，資源有效配置，經濟收入不是唯一的衡量指標，基礎設施改善、教育、衛生等，都是國際非政府組織所關注的問題。三帶動中國本土非政府組織的發展，目前在中國從事扶貧工作的非政府組織，大多仍依靠政府的資金與遵循政府的政策，經營管理模式與扶貧項目的推動上仍舊處於摸索的階段，藉由國際非政府組織在扶貧工作上的推動經驗，將可帶動中國非政府組織制度性的發展。<sup>64</sup>

## 六、結論

從發展理論審視中國自 1978 年到迄今的扶貧政策，可以發現中國扶貧政策符合發展理論的沿革。發展理論從 1950 年代提出之後，扶貧的重點從注重總體經濟成長到強調工業和農業並重的發展模式，而非政府組織在 1980 年代崛起之後，將扶貧導向了一個新的里程碑。由此觀之中國的扶貧政策，發現中國的扶貧政策有如下的特點：

---

<sup>62</sup> 劉東，〈國際非政府組織與經濟發展〉，王杰、張海濱、張至洲主編，《全球治理中的國際非政府組織》（北京：北京大學出版社，2004 年），頁 288。

<sup>63</sup> Jude Howell, "NGO-State Relations in Post-Mao China," in *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?*, eds., by David Hulme and Michael Edwards (New York, N.Y.: ST. MARTIN'S PRESS, INC., 1997), p204.

<sup>64</sup> 黃浩明，〈國際民間組織合作與中國扶貧開發事業〉，發表於中國 NGO 扶貧國際會議（北京，2001 年 10 月 28-30 日）。

一是重視經濟成長的效益。中國的扶貧政策說明經濟成長能使多數人受益，而扶貧投資則能幫助因各種原因不能充分享受經濟成長成果的地區和人口。在改革開放初期，當改革促使農村地區更公平的分配和更有效率的利用土地，並透過不斷提高農產品收購價格和發展勞動力密集型的鄉鎮企業來增加農民的收入時，中國的經濟增長曾大規模的促進了貧窮的減緩。經濟增長與減少貧窮是經濟發展缺一不可的兩個方面，沒有經濟增長，就難以產生新的非農就業機會，就難以確保足夠的扶貧資金投入。而沒有非農就業機會和城鄉勞動力的流動，農村勞動力的收入就無法提高，貧窮農戶就不能擺脫貧窮。

二是全方位的扶貧工作。中國政府的扶貧政策除支持貧窮地區發展農業，推廣農村基礎設施建設外，還包括科技、教育、衛生等方面的扶助，扶貧工作涵蓋農村經濟社會發展與貧窮人口生活的各個方面。在扶貧的方式上，從一般的生活救濟、到以工代賑、貼息貸款等，中國扶貧工作的特性乃是希望貧窮地區的人口能依靠自己的能力脫離貧窮。

三是非政府組織與社會力量。中國政府十分強調應該要結合社會力量來從事扶貧工作，國際非政府組織於 1980 年代就開始在中國從事扶貧工作，中國本土的非政府組織也在 1978 年改革開放之後加入扶貧的工作。對中國政府來說，非政府組織的加入，可以彌補政府的侷限性。再者，中國政府倡導的黨政機關定點扶貧、東西協作扶貧等，都對中國扶貧工作的發展做出一定程度的貢獻。

然則，中國的扶貧政策仍有一些值得反思的面向，包括扶貧資源的使用效率問題，由於中國政府動員各黨政機關、機構從事扶貧工作而言，不論是黨政機關定點扶貧或是東西協作扶貧等，常常發生資源投入重疊，至使資源浪費的現象發生。再者，由於目前中國仍為中國共產黨一黨專政的領導，中國共產黨嚴格控制社會各層面的活動。在中國經濟持續發展的同時，中國共產黨雖也有往經濟型政黨轉型的趨勢，在中國共產黨轉型的過程中，如何持續其控制力，以近日發生的農村暴動等事件為例，中國政府雖採行嚴厲的手段壓制這些暴動，但暴動事件仍舊持續在各地出現。再者，細究這些暴動發生的原因，農村的貧窮問題並非導致暴動發生的主因，往往是因為一些其它的社會問題等。因此，中國政府如何調整其角色，以配合中國目前的政經發展，也是中國政府目前應深思的問題。

從 1980 年代後期開始中國非政府組織與國際非政府組織在內的各種社會力量，也同時加入中國的扶貧工作。不可諱言這些社會力量的加入致使中國的扶貧工作邁入一個

新的里程碑，然則中國非政府組織仍受限於中國政府的控制之下，在資源、財力、計畫等有限的情況下，中國非政府組織對中國扶貧工作的發展仍有相當大的侷限性。因此，中國政府如何擅用這些中國非政府組織的力量，乃是中國政府必須深思的問題。而就國際非政府組織而言，國際非政府組織的作法、資源、財力等較為充裕，中國政府應積極與這些國際非政府組織合作，利用其所引入的新作法等，進一步發展中國的扶貧工作。更為重要的是，中國政府應積極促使中國非政府組織與國際非政府組織的合作，使中國非政府組織在國際非政府組織新穎觀念、作法等的帶領下，中國非政府組織能進一步發揮其在中國扶貧工作的角色。

消滅貧窮並非一蹴可及的工作，在中國政府「政府主導、社會參與、自力更生、開發扶貧和全面協調發展」概念的實踐下，中國政府對消滅貧窮的強有力承諾與對經濟成長的重視，輔以相關機制的改革，社會上非政府組織如中國扶貧基金會等相繼投入扶貧工作，再加上國際非政府組織所引進的新的扶貧觀念的落實，中國扶貧工作才可以推展如此順利。然則，在中國政府繼續推動扶貧工作的同時，扶貧資源使用的效率問題、國家機關的角色等一連串的挑战也持續浮現，這些問題的解決與否將影響中國後續扶貧工作的發展。

## 參考文獻

- 于洪平主編，1999，《發展經濟學》。大連：東北財經大學出版社。
- 中國社會科學院農村發展研究所與國家統計局農村社會經濟調查總隊，2002，《2001-2002年：中國農村經濟形式分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社。
- 中國農業年鑑編輯部，2002，《中國農業年鑑：2002》。北京，中國農業出版社。
- 王小強、白南風，1986，《富饒的貧困》。成都：四川人民出版社。
- 李珍剛，2004年，《當代中國政府與非營利組織互動關係研究》。北京：中國社會科學出版社。
- 高鴻賓、張一明、葉光慶譯，1993，《中國：90年代的扶貧戰略》。北京：中國財政經濟出版社。
- 康曉光，1995，《中國貧困與反貧困理論》。廣西：廣西人民出版社。
- 康曉光，2001，《NGO扶貧行為研究》，中國扶貧基金會編（北京：中國經濟出版社）。
- 中共中央文獻研究室編，2001，〈中共中央關於進一步加強扶貧開發工作的決定（一九九九年六月二十八日）〉，《十五大以來重要文獻選編（中）》。北京：人民出



- 版社。頁 887-900。
- 中共中央文獻研究室編，1999。〈中共中央、國務院關於儘快解決農村貧困人口溫飽問題決定（一九九六年十月二十三日）〉，《十四大以來重要文獻選編（下）》。北京：人民出版社。頁 2089-2101。
- 中華人民共和國年鑑編輯部，2001。〈國家『八七』扶貧攻堅計畫順利完成〉，《中華人民共和國年鑑：2001》。北京：中華人民共和國年鑑社。頁 590-591。
- 李小雲、唐麗霞、齊顧波，2004。〈2003~2004 年中國農村貧困和反貧困情況〉，李小雲、左停、葉敬忠主編，《2003~2004 年中國農村情況報告》。北京：社會科學文獻出版社。頁 53-73。
- 沈紅，2001。〈中國貧困研究的社會學評述〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（下）》。北京：中國經濟出版社。
- 柯玉枝，2002。〈中國大陸東、西部發展差距之現況〉，宋國誠主編，《21 世紀中國（卷一）—西部大開發》。台北：國立政治大學國際關係研究中心，頁 38-42。
- 洪大用，2001。〈導論：關於民間組織扶貧行動的研究〉，中國扶貧基金會編，《NGO 扶貧行為研究報告-調查報告》。北京：中國經濟出版社。頁 166-167。
- 國家統計局農調隊課題組，2000。〈中國農村貧困分類研究〉，朱向東主編，《農村經濟調查研究文集》。北京：中國統計出版社。
- 國務院扶貧開發領導小組辦公室，2001。〈中國扶貧開發的偉大歷史進程〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（下）》。北京：中國經濟出版社。
- 康曉光，2001。〈90 年代中國貧困與反貧困戰略〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（下）》。北京：中國經濟出版社。
- 趙甦成，2003。〈非政府組織與扶貧〉，《臺灣非政府組織與國際社會參與》。高雄：中山大學非政府組織研究中心。頁 139-140。
- 劉文璞，2001。〈中國農村的貧困問題〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（上）》。北京：中國經濟出版社。
- 劉東，2004。〈國際非政府組織與經濟發展〉，王杰、張海濱、張至洲主編，《全球治理中的國際非政府組織》。北京：北京大學出版社。
- 蔡方、陳風、張車偉，2001。〈中國政府開發式扶貧資金政策與資金使用效率研究〉，中國扶貧基金會編，《中國扶貧論文精粹（下）》。北京：中國經濟出版社。頁 357-358。

- 鄧國勝，2003。〈1995年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢〉，王名主編，《清華發展研究報告 2003：中國非政府公共部門》。北京：清華大學出版社。頁 85-91。
- 林德昌，2004/1。〈非政府組織與國際發展合作：建構台灣援外的新框架〉，《兩岸與國際事務季刊》，第 1 卷第 1 期，頁 73-102。
- 唐建、劉志文，2004。〈西部地區農村貧困現狀、原因及對策探析〉，《中國人口資源與環境》，第 14 卷第 4 期，頁 50-55。
- 許飛瓊，2003。〈中國貧困問題研究〉，《經濟評論》，第 1 期，頁 105-110。
- 曾金勝，2004。〈爲了沒有貧困的美好世界—首屆全球扶貧大會側記〉，《時代潮》，第 11 期，頁 8-9。
- 鄭宜君，2004/9。〈西部農村貧困問題與可持續發展〉，《畢節師範高等專科學校學報》，第 22 卷第 3 期，頁 35-38。
- 霍海洲，2003。〈中國貧困地區的地理分佈〉，《中學地理教學參考》，第 12 期，頁 16。
- 王三貴、李周、任燕順，2005/5/25-27。〈中國的“八七”扶貧攻堅計劃：國家戰略及其影響〉，「上海扶貧大會-大規模減貧案例研究」。上海。
- 何道峰，2001/10/28-30。〈中國 NGO 扶貧的歷史使命〉，「中國 NGO 扶貧國際會議」。北京。
- 黃浩明，2001/10.28-30。〈國際民間組織合作與中國扶貧開發事業〉，「中國 NGO 扶貧國際會議」。北京。
- 董焰、樊樺，2005/5/25-27。〈中國的交通基礎設施、增長與減貧〉，「上海扶貧大會-大規模減貧案例研究」。（上海）。
- 鄧國勝，2001/10/28-30。〈NGO 扶貧的行爲準則與評估制度〉，「中國 NGO 扶貧國際會議」。（北京）。
- 盧鋒，2001/6。〈中國：探討第二代農村反貧困策略〉，「扶貧與發展」系列研討會述評。（北京大學中國經濟研究中心）。
- Asian Development Bank, 2004. Poverty Profile of the People's Republic of China. Manila.
- Chilcote, Ronald H., 1981. Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm. Boulder: Westview Press.
- Eade, Deborah, 2000. Capacity-building: An Approach to People-Centered Development. Oxford, UK: Oxfam GB.

- Leftwich, Adrian, 2000. *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity Press.
- Wei, Yehua Dennis, 2000. *Regional Development in China: States Globalization, and Inequality*. New York: Routledge.
- Wolfensohn, James D., Bourguignon, François, 2004. *Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead*. Washington D.C.:The World Bank.
- Howell, Jude, 1997. "NGO-State Relations in Post-Mao China," in *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?*, eds., by David Hulme and Michael Edwards . New York, N.Y.: ST. MARTIN'S PRESS. INC. pp202-215.
- Kaplan, Allan, 2004. "Understanding Development as a Living Process," in *New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change*, eds., by David Lewis and Tina Wallace Bloomfield: Kumarian Press, Inc., 2000. pp29-38.
- McGee, Rosemary, 2003. "Poverty Reduction Strategy Papers: A Role for Civil Society ?," in *Development Planning and Poverty Reduction*, eds., by David Potts, Patrick Ryan and Anna Toner. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan. pp. 127.
- Robinson, Sherman, Tarp, Finn, 2000. "Foreign Aid and Development: Summary and Synthesis," in *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, ed., by Finn Tarp. London: Routledge. P1-15.
- Thorbeche, Erik, 2000. "The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000," in *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, ed., by Finn Tarp. London: Routledge, pp. 17-47.
- World Bank, 2004. "China's 8-7 National Poverty Reduction Program," *Reducing poverty Sustaining Growth: Scaling Up Poverty Reduction*. Washington: World Bank. p3.
- Sen, Gita, 1999. "Engendering Poverty Alleviation: Challenges and Opportunities," *Development and Change*, Vol. 30, pp. 685-692.
- Jian, Liu, 2004/5/25-27. "China's Comprehensive Approach to Poverty Reduction," paper presented at *Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process*, and Conference. Shanghai.
- Nalhotra ,Mohini, 2004/5/25-27. "Lessons: Scaling Up Successful Efforts to Reduce Poverty," paper presented at *Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning*

Process, and Conference. Shanghai.

“UN Millennium Development Goals (MDG),” United Nations, Feb 5,

2005, (<http://www.un.org/millenniumgoals/>).

〈世界銀行行長沃爾芬森在全球扶貧大會開幕式上的講話〉，《中國發展門戶網》，2004年5月28日，<http://www.chinagateway.com.cn/chinese/chx/20402.htm>。

〈扶貧辦介紹〉，《國務院扶貧辦》，2005年4月10日，

<http://www.cpad.gov.cn/organ/index.html>。

〈聯合國報告:中國消除極端貧困和飢餓『進展順利』〉，《新華網》，2004年3月25日，<http://www.sina.com.cn>。

〈黨政機關地點扶貧〉，《國務院扶貧辦》，2005年4月10日，

<http://www.cpad.gov.cn/organ/index.html>。

沈洋、郭遠明，2007年5月30日。〈東亞地區貧困監測與評估區域研討會在南昌召開〉，《新華網》，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/society/2007-05/10/content\\_6081657.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/society/2007-05/10/content_6081657.htm)。

國務院扶貧開發領到小組編，2005年4月8日。《中國扶貧開發報告（2000年）》，[www.help-poverty.org.cn/helpweb2/fzzx/fzzx2.htm](http://www.help-poverty.org.cn/helpweb2/fzzx/fzzx2.htm)。

國務院扶貧辦，2007年5月30日。《中國農村扶貧開發綱要（2001—2010年）中期評估政策報告》，[http://www.cpad.gov.cn/data/2006/1120/article\\_331605.htm](http://www.cpad.gov.cn/data/2006/1120/article_331605.htm)。

樊曦，2005年2月28日。〈白皮書:中國不斷加大少數民族地區扶貧力度〉，《中國經濟網》，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200502/28/t20050228\\_3184634.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200502/28/t20050228_3184634.shtml)。

魏后凱、鄔曉霞，2007年6月3日。〈中國的貧困問題與國家反貧困政策（下）〉，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49155/5808902.html>。

## Abstract

Western countries consider the Development theory as a way for the developing countries to alleviate poverty because of the success of the Marshall Plan in the 1970s. However, its application in these countries has been facing various obstacles due to a great variation of their customs, cultures, etc. As a result, the concept of the Development theory has changed into the people-centered development since the 1990s. It emphasizes an important role of the non-governmental organizations in promoting the process of development. This research study used the Development theory to discuss the varying roles of the Chinese government and other social sectors, including international non-governmental organizations in China's anti-poverty campaign.

In order to achieve its goals to reduce poverty, the Chinese government has been: constructing partnerships with all social sectors; undertaking a strategy of self-reliance whereby reducing the poverty through development; and following the path of an all-round development, which is considered as the most robust driving force in the China's poverty alleviation campaign. The main thrust of the China's anti-poverty policy is to strengthen the capacity of the targeted population to fight poverty and attain prosperity. Whereas the poverty reduction essentially depends on the efforts of the government in China, the strong support and partnership of the non-governmental organizations and other social sectors is also a necessity that will spell out the difference in the program's efficacy.

Keywords : China's anti-poverty policy, non-governmental organization, development theory