

卢旺达集体互助脱贫机制的 逻辑向度与实践进路*

陈丽娟 舒 展

内容提要 卢旺达的集体互助脱贫作为一项减贫机制，源自卢旺达传统文化和本土价值观，因其满足新时期的社会、经济发展需求而得以古为今用。集体互助脱贫将所有家庭按贫富状况分类，为政府因户施策，完善社会保障和教育、卫生、住房等公共服务提供了重要参考。社区民众根据本地的基本信息分析致贫原因，共商解决方案，利用政府和本地的资金和信贷，开展集体互助劳动，共同建设社区公益设施、支持村民创业、帮扶困难户。集体互助脱贫机制坚持在中央政府强有力的领导下，以分权促减贫，实施参与式扶贫。这一机制不仅取得了显著的减贫成果，而且加强了民族融合与社会稳定。卢旺达大力挖掘本土文化价值、保持自主性、有选择地学习借鉴国际经验，以服务于减贫本土机制的实施，是非洲国家自主探索符合国情发展道路的一个突出案例，对其他非洲国家具有一定启示意义。

关键词 卢旺达 本土创制 集体互助脱贫 权力下放

作者简介 陈丽娟，加拿大蒙特利尔大学政治学博士；舒展，中国国际问题研究基金会高级研究员、非洲研究中心主任（北京 100701）。

自1994年内战结束以来，卢旺达致力于战后国家重建，竭力摆脱国家贫困落后的面貌、恢复经济、促进民族和解与融合，在社会经济建设方面获得了长足进步。2000~2019年，卢旺达国内生产总值年均增长率达7.7%，不仅实现了经济复苏，而且跻身于全球经济快速增长国家之列。1994~2019年，

* 本文系2018年度国家社科基金项目“传统制度对非洲国家重建的影响研究”（18BGJ078）的阶段性成果。

卢旺达人口翻了一番多,国民总收入从9亿美元增至104亿美元。^①在世界银行《2019年全球营商环境报告》中,卢旺达名列第29位,是营商便利度排名前30位国家中唯一低收入国家。^②卢旺达内战后的快速发展是政府积极制定和实现各阶段国家发展目标所取得的成果。1994~2000年,卢旺达境内大体恢复了和平与稳定;1995~2007年,卢旺达实施战后首个中期综合发展战略,以维护国家安全和重建经济为主要目标。自2000年以来,卢旺达开始推进社会转型与经济发展。为此,卢旺达先后制定了多项发展战略:一是2000年制定的《2020年愿景》(BVision 2020);二是2002年制定的《减贫战略文件》(Poverty Reduction Strategy Paper);三是2008年卢旺达开始实施的第一个《经济发展和减贫战略(2008~2012年)》(Economic Development and Poverty Reduction Strategy I);四是2013年启动第二个《经济发展和减贫战略(2013~2018年)》(Economic Development and Poverty Reductions Strategy II);五是2015年制定的《2050年愿景》(Vision 2050),即卢旺达分两步走,分别于2035年和2050年进入“中上收入国家”和“高收入国家”之列。^③由此可见,减贫是卢旺达各项发展战略的重要目标之一。根据《2020年愿景》设定的目标,卢旺达的贫困率将从2000年的64%降至2020年的30%。卢旺达战后国家重建战略与政策涉及社会秩序、治理体系、经济生产、族群关系等诸多方面,其中政府采取的一些特色机制尤为重要。而集体互助脱贫是卢旺达扶贫工作中实施时间最长、社会影响最大、动用资金最多、公众参与最为广泛的一项机制。因此,本文将重点分析卢旺达集体互助脱贫机制。

目前,国内学者对非洲国家的减贫问题已有一定研究,涉及肯尼亚、加纳、赞比亚、坦桑尼亚、南非等国的减贫政策^④,但是关于卢旺达的减贫政策和举措的深入研究则鲜有涉及。国内现有的卢旺达国别研究大多关注大屠杀

^① 参见世界银行网站: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD?locations=RW>, 2021-05-24; <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=RW>, 2021-05-24。

^② World Bank Group, *Doing Business 2019, Training for Reform*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30438>, 2019-12-20。

^③ Republic of Rwanda, Executive Summary, *Vison 2050*, https://www.nirda.gov.rw/uploads/tx_dce/Vision_English_Version_2050_-_31_Dec_2020.pdf, 2020-12-26。

^④ 相关文献参见安春英著:《非洲的贫困与反贫困问题研究》,中国社会科学出版社,2010年版;郭燕、恩昆布·纳尔维姆巴(Nkumbu Nalwimba)、汪力斌、颜炳霞:《赞比亚减贫的历程与经验》,载《世界农业》2019年第4期,第77~82页;胡国勇、路卓铭:《坦桑尼亚的贫困状况、减贫策略及其对我国的启示》,载《社会科学家》2007年第5期,第56~60页,等等。

或民族问题，对于卢旺达战后国家重建、包括减贫在内的经济发展等方面的研究较为少见。当下，中国与非洲发展中国家在突如其来的新冠肺炎疫情的冲击下，正在努力重振经济与保障民生，需要依靠自身力量与借鉴他国发展经验。值得注意的是，中非减贫经验交流是一种双向交流，非洲国家需要了解中国扶贫减贫工作的成功经验，中国也需要进一步了解非洲国家的扶贫减贫政策和举措。基于此，笔者搜集了大量卢旺达政府的公开文件，并访谈了几十位本土创制的实际工作者、研究学者，获得了大量第一手材料。^① 本文将解读卢旺达集体互助脱贫机制形成的内在逻辑，评析其特点，进而尝试提出它对其他非洲国家的一些启示。

一 集体互助脱贫机制的缘起与确立

卢旺达近年来实施的极具特色的集体互助脱贫机制，既基于1994年以来该国特殊的发展环境因素，也植根于其传统文化和本土价值观，还与大屠杀后卢旺达爱国阵线政权希望实现社会重建、发展经济和巩固政权的现实需求密切相关。

（一）卢旺达本土创制方案的组成部分

为重建国家，重塑民族认同，实现经济发展，卢旺达政府倡导本土文化和价值观，并以此为基础来落实社会经济政策，充分借鉴并利用传统制度中的智慧来解决现实问题，逐渐形成一系列本土创制方案（Home-grown Solutions, HGS）。其核心宗旨是恢复社会之和谐，谋民众之福祉，把独立后实行了30多年、以族群互斥和歧视为主要特征的政治体制，改造为权力共享、具有包容性的政治体制，其理念是以民为本，确保机会平等，改善民生，并鼓励国民积极参与国家重建，依靠自身力量来减贫脱困。卢旺达政府秉持文化自主，弘扬历史传统，践行本土创制方案，问政于民。如此一来，相关机制的表述通俗易懂，国人尽知，且易于实操。

卢旺达迄今已创立近20个有关重建社会、改善民生、发展经济的治理机制（参见表1），以解决一些棘手问题，且颇有成效。这些本土创制方案，把

^① 作为本文作者之一，舒展曾经在卢旺达工作两年半，在此期间对卢旺达的部分基层项目有一定了解，且先后于2015年和2019年两度回访卢旺达。

传统制度和现代治理目标结合起来，既没有完全复古，也没有照搬外国经验。卢旺达治理署网站列出 17 种古法今用的治理实策，分属治国理政、社会建设、经济发展、司法正义四类，其中的集体互助脱贫（Ubudehe）^①、一户一头牛（Girinka）、绩效合同（Imihigo）、义务劳动（Umuganda），与脱贫、发展、社会转型直接有关。

表 1 卢旺达的本土创制方案

类别	内容
治国理政类	全国领导人年会（Umwihereero）；全国对话（Umushyikirano）；治理宣讲月（GM）；全国政党论坛（NFPP）；国民素质教育（Itorerero）；绩效合同（Imihigo）
社会建设类	一户一头牛（Girinka）；集体互助脱贫（Ubudehe）；远景规划（Umurenge Programme）；全民医保（UHS）；9~12 年基础教育（9&12 YBE）
经济发展类	义务劳动（Umuganda）；自尊发展资金（Agaciro DF）；农田整合（LUC）
司法正义类	民间法庭（Gacaca）；民间调解（Abunzi）；司法服务（AJS）

说明：此表并未穷尽卢旺达所有本土创制方案，相关内容系笔者根据各项方案的内涵意译。

资料来源：Shyaka Anastase, Kamikazi Sybille, Murwanashyaka Justin and Mulindwa Anatole, *National Umushyikirano Council: A Decade of Delivering Democracy and Development to Rwandans 2003-2014*, Rwanda Governance Board, Kigali, Rwanda, October 2016, p. 11.

借助于集体互助脱贫机制，卢旺达政府着力引导民众自力更生、摆脱贫困。集体互助脱贫机制植根于卢旺达人的互助传统，并顺应 21 世纪初的权力下放改革，从而把基层治理、民众参与、互助共建结合起来，群策群力、因地制宜摆脱贫困。2006~2018 年，卢旺达实行“一户一头牛”机制，向全国贫困户发放了 35 万头奶牛，重点帮扶以妇女、儿童为户主的贫困户，受益户须将奶牛生产的第一头牛犊转赠下一个受益户。“一户一头牛”机制有助于农民耕作、积肥、获得牛奶，进而提高受益户收入，有助于受益户脱贫。绩效合同机制旨在加强中央政府对地方政府、部委机构的绩效管理，逐年量化、考核公职人员的业绩，以打造清廉高效政府、下放权力、落实规划、发展基层民主。义务劳动机制规定每月最后一个周六为全国义务劳动日，民众须集体参加开荒通渠等公共劳动，休息的时候大家互相交流。上至总统，下至基

^① 卢旺达语单词“Ubudehe”可音译为“乌布德赫”；它作为减贫机制，在本文中被意译为“集体互助脱贫”。

层干部均须同民众并肩劳作，并倾听民意，宣传、讨论政策，答疑解惑，践行共识型民主。义务劳动机制有时会同集体互助脱贫机制结合起来，共建某个项目，或帮扶某些贫困户。

（二）卢旺达历史传统与本土价值观的自然延伸

“乌布德赫”是一个常见的卢旺达语单词，意思是“为解决社会问题而做出集体努力”。卢旺达人素有邻里互助、相濡以沫、共克时艰、广泛参与解决问题、合力实现目标的文化传统。卢旺达地方政府部社会事务处处长鲍勃·加基雷（Bob Gakire）曾经如此说道：“同大多数非洲人一样，卢旺达人也信奉‘乌班图精神’（Ubuntu）。^①‘乌班图精神’是一整套价值观，包括有同理心、讲人道等基本美德。‘乌班图精神’的本意是，我的存在是因为大家的存在。在非洲文化中，有同理心，帮助、尊重、善待他人，乃人之本性，唯有如此才能建立、维护公平公正而又乐于互助的社会。这一价值观早已融入民众的日常生活。卢旺达的历史证明，只有共同努力，而非自行其是或自私自利，才会得到大家的帮助。”^②

数百年来，卢旺达民间一直有参与公益项目、相互扶持的传统，男女老少在同一块土地上耕作，各家各户轮流互工。村民召开集体会议，商议问题，一道寻找解决问题的办法，区分轻重缓急，制定行动计划，如打井、筑坝、农耕、畜牧、砍树开荒等。同一个村子里的人或关系近的人，还会按照各自富裕或贫困程度分门别类，确定帮扶对象，制定相应计划。一些村民，特别是家境贫困或缺乏劳力的孤寡老人，在农忙、盖房等事情上遇到困难的时候，全村人就会集中帮工数日。得到帮助的村民也会拿出自家酿造的大蕉酒或高粱酒，答谢邻居。这种互助传统，既有“人人出力、共同劳动、分享食物、共同畅饮”之意，也有社交之义。因此，“乌布德赫”也是乡里乡亲互相走动、共建家乡的一种传统。^③ 2000年以来，卢旺达聚焦于国家的可持续发展，进而追溯祖先如何搞发展、谋福祉。如今，卢旺达人从祖先解决各种发展问题（如农耕、盖房、养牛）的办法中汲取智慧，传承互助文化，通过集体努

^① 卢旺达语单词“ubumuntu”的发音与西非、南部非洲国家常用的“Ubuntu”相似，但前者的意思是“善良”（kindness），后者的意思是“人性”（humanness）。

^② 2019年5月5日，舒展在基加利访谈卢旺达地方政府部社会事务处处长鲍勃·加基雷（Bob Gakire）。

^③ 2019年5月3日，舒展在基加利访谈卢旺达地方政府部基层实体发展署（Local Administrative Entities Development Agency）社会保障司司长贾斯汀·加辛齐（Justine Gatsinzi）。

力来实现共同目标。^① 集体互助脱贫机制脱胎于卢旺达基层社会的集体行动和互助文化，并被改造为基层社会推进共商共建、参与式发展的机制。2001年，卢旺达正式出台了集体互助脱贫机制。

（三）卢旺达实现社会重建、经济发展和巩固政权的现实需求

避免族群矛盾反复、激化是卢旺达政府致力于扶贫减贫工作的一大动力。在1994年大屠杀期间，跨族群婚姻家庭里家人、乡邻、亲朋好友之间互相残杀，传统社会的和谐、融合毁于一旦。大屠杀后，卢旺达社会为族群所撕裂，数百万施暴者和同样众多的幸存者生活在同一国度，甚至比邻而居。在大屠杀后的头几年，基层社会冲突十分普遍。民族和解、避免重蹈冲突覆辙之迫切需求，促使卢旺达人从自身文化中寻求切实可行的问题解决办法。^②

卢旺达政府努力倡导民族团结与和解，而集体互助脱贫机制正是实现这一目标的途径之一，从大屠杀中走出来的卢旺达人可以借此途径团结起来，协力解决共同面临的问题，有利于民族创伤的愈合，有利于社会互信的重建，从而为实现持久和平奠定基础。集体互助脱贫机制可加强基层社会民众之间的沟通，提升彼此之间的互信，有助于解决基层社会的矛盾，预防暴力冲突，最终降低基层社会分裂和爆发冲突的可能性。^③ 因此，集体互助脱贫机制可谓一举多得，既能脱贫，又能促进民族和解与团结。

卢旺达政府认为，贫困是卢旺达历史上爆发族群冲突、社会出现分裂的原因之一。唯有消除贫困及其隐患，实现公平发展、持续减贫，方可缓解族群矛盾、保障社会稳定。结构调整计划导致的经济衰退和民生困窘，是卢旺达大屠杀爆发的重要经济原因。^④ 1993年，也就是大屠杀的前一年，卢旺达国民总收入下降了8.3%，远超同年撒哈拉以南非洲国家下降0.053%的平均水平。^⑤

^① Rwanda Governance Board, “Ubudehe”, <http://rwandapedia.rw/explore/ubudehe>, 2019-03-07.

^② Paul Kagame, “The Challenges of Nation – Building in Africa”, Oppenheimer Lecture, International Institute for Strategic Studies (IISS), 16 September, 2010, <https://www.iiss.org/events/2010/09/oppenheimer-lecture-paul-kagame>, 2021-04-10.

^③ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Interview with Fidele Kayira, Coordinator of a Poverty Reduction Programme”, 8 July, 2005, <https://reliefweb.int/report/rwanda/rwanda-interview-fidele-kayira-coordinator-poverty-reduction-programme>, 2021-04-25.

^④ Erin Baines, *Rwanda and the Politics of the Body*, Working Paper, No. 39, Institute of International Relations, University of British Columbia, August 2003, p. 7.

^⑤ https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.MKTP.KD.ZG?locations=ZG-RW&most_recent_value_desc=false, 2021-04-15.

大屠杀前夕，男性青少年至少占卢旺达总人口的30%，经济下滑给他们带来毁灭性打击。^①到1993年，胡图极端分子^②招募了3万~5万因失业和战争而流离失所、无业的男性青少年，由他们来充当民兵去杀人。^③大屠杀后，卢旺达政府为了推进经济建设，迫切需要大幅提高农业生产率，发展制造业和服务业，为大量农村青年提供就业机会。^④1999年，世界银行等国际发展合作机构决定实施减贫战略。在此背景下，卢旺达政府决心聚焦于减贫、脱贫，随后借助于传统文化而启动集体互助脱贫机制。

除贫困外，财富分配不公也是导致卢旺达大屠杀的一个重要原因。^⑤获取权力和发展机会的不平等，曾引发卢旺达两大族群的强烈不满。大屠杀后，卢旺达政府注重从根子上解决贫困、财富分配不公两大问题，努力减少社会的不平等现象。逾80%的卢旺达人口生活在农村，^⑥70%的人口以农业为生，^⑦所以帮助农牧民脱贫、解决农村贫困问题尤为重要。然而，卢旺达经济发展的大部分收益用于城镇发展，尤其是首都基加利的发展。卢旺达农村地区依旧贫穷，而且绝大多数农村居民是胡图小农。^⑧因此，力推脱贫，特别是农村地区的脱贫，对于实现民族平等和社会稳定具有重要意义。21世纪初，卢旺达政府提出，发展要注重包容性和全面性，不能落下一个人，要为每个卢旺达人提供教育、卫生等方面的公共服务，提供技能培训、创业或就业机会，使每个卢旺达人都能从中受益。^⑨

1994年前，卢旺达爱国阵线一直被视为从境外打回来的反政府武装组

① Erin Baines, op. cit., p. 7.

② 胡图极端分子主要是出身于卢旺达北部地区心怀不满的胡图政治家和军官。

③ Erin Baines, op. cit., p. 7.

④ OECD, “State Building in Fragile Situations – How Can Donors ‘Do No Harm’ and Maximise Their Positive Impact?”, Country Case Study – Rwanda, Joint Study by the London School of Economics and Pricewaterhouse Coopers, July 2009, p. 6.

⑤ M. Mamdani, *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism and the Genocide in Rwanda*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

⑥ World Bank, “Rural Population – Rwanda”, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=RW>, 2021-05-01.

⑦ <https://rdh.rw/investment-opportunities/agriculture>, 2021-04-08.

⑧ Omar Shahabudin McDoom, *Rwanda's Exit Pathway from Violence: A Strategic Assessment*, World Development Report 2011, p. 15.

⑨ 2019年4月27日，舒展在基加利访谈基加利大学校长恩舒提（Nshuti P. Manasseh）教授。恩舒提曾长期担任总统经济事务高级顾问（2003~2020年）。

织。卢旺达爱国阵线在内战中胜利了，结束了大屠杀，但仍需取得相应的社会经济发展成绩和治理成就，才能长期保持执政的主导地位。经验表明，如果执政党只满足某一个族群、某一政治派别的要求，就会丧失社会经济转型所需的资源和技术，最终导致经济停滞不前和高贫困率。^① 卢旺达政府认为，政治自由化速度太快，族群极端主义势必会重新抬头，并会把竞争性政治等同于族群斗争。^② 因此，卢旺达爱国阵线主张“协商一致的民主”。^③ 如今，卢旺达确立了共识型民主和包容性政治。大屠杀后，卢旺达爱国阵线广泛听取各方意见，并从中了解到：卢旺达前政权未兑现对普通民众的承诺，未让普通民众充分参与国家发展议程。卢旺达爱国阵线希望新政权一改前政权的形象，鼓励普通民众参与国家发展，以促进全国团结；^④ 并通过卢旺达集体互助脱贫机制取得的积极成果，进而改善民众生活、加速经济发展及维护社会稳定。

二 集体互助脱贫机制的内涵与实践

在严格确定扶贫对象的基础上，卢旺达的集体互助脱贫机制具有较为清晰的落实程序，并在践行过程中形成了明显的特色。

（一）实行家庭分类以确定扶贫对象

确定扶贫对象是落实集体互助脱贫机制的前提。为此，卢旺达地方政府组织对各家各户贫困程度进行评估，以便分类施策，动态调整，优化扶贫资源配置，此乃卢旺达“精准扶贫”的基础。对于确定助学补贴、互助医疗保险、“一户一头牛”等政策的受益人来说，家庭分类信息具有指导意义。因此，为落实卢旺达集体互助脱贫机制，卢旺达基层政府，即乡镇一级政府，首先需要摸清辖区里各村各户的经济状况。其具体操作程序如下：各户自报、

① Paul Kagame, op. cit.

② Omar Shahabudin McDoom, *Rwanda's Exit Pathway from Violence: A Strategic Assessment*, 2011, pp. 4 - 5.

③ Jean Paul Kimonyo, "Understanding Rwanda's Journey", https://www.huffpost.com/entry/understanding-rwandas-jou_b_489866, 2020 - 12 - 27.

④ David Mwambari, Alfred Muteru, Barney Walsh, Irene Bugingo, Thomas Munyaneza and Funmi Olonisakin, *Trajectories of State Building and Peace Building in Rwanda*, Integrated Field Research Report, 2016, pp. 54 - 55.

村民公议，按各个家庭财产、生活水平、劳动力等情况，以家庭为单位纳入相应的类别。2015年以前，卢旺达政府把全国所有家庭统一分为六类，分别为赤贫家庭（无棚、无粮、无地，全凭救济）、比较贫困家庭（住茅棚，无耕地，食不果腹）、贫困家庭（耕地少，缺劳力，没有财力供子女读中学）、温饱家庭（有地有牛，但收入一般）、小康家庭（能雇工，有财力供子女读大学）、富裕家庭（丰衣足食，有房有地，有固定收入）。^① 2015年，随着全国经济状况的整体改善，卢旺达地方政府部牵头组织相关部门重新修订了分类标准，把六类家庭缩减为四类家庭。第一类为赤贫家庭，无房、无车、无地、无收入来源，多为有残疾、慢性病或重病的家庭，也包括孤寡老人、原大屠杀幸存下来的孤儿家庭、多幼儿家庭；第二类为贫困家庭，拥有自建住房、土地，但收入不多；第三类为中等收入家庭，多为生活相对富裕的教师、医生等专业人士的家庭；第四类为富裕家庭，多为高级军政官员、有产业的工商人士家庭。

2020年，卢旺达地方政府部再次修订家庭分类标准，新设五类家庭标准（如表2所示），废除了2015年的家庭分类标准。2020年前，家庭分类标准比较粗糙，为了得到更多福利，各户自报的家庭类别常低于实际情况。2020年的修订有两大变化：一是量化指标更为精准，其中包括家庭收入的具体金额、经济活动、劳动能力等，并增设一个特殊类别；二是政府不再依据集体互助脱贫机制下的家庭分类来确定特别帮扶对象。^② 除了最弱势群体的社会保障外，大学奖学金、助学贷款、医疗保险等公共服务，将不再依据集体互助脱贫机制下的家庭分类。^③ 在甄别帮扶对象方面，卢旺达还在不断探索更为有效的办法。近期，卢旺达还根据家庭的社会信息来完善帮扶对象的甄别标准。^④ 此外，卢旺达政府特别关切C类和D类家庭，积极追踪帮扶工作的进展，并表彰两类家庭为摆脱贫困做出的努力和取得的进步。^⑤

① The Government of Rwanda, *Poverty Reduction Strategy Paper*, June 2002, p. 15.

② 卢旺达地方政府部：《关于集体互助脱贫机制下2020年家庭新分类的说明》（Amabweiriza y'Ubudehe 2020）。感谢卢旺达朋友陶哥（Laetitia Tran Ngoc）提供文件。

③ Emmanuel Ntiringanya, “Where Do You Fall in the New Ubudehe Categories?”, <https://www.newtimes.co.rw/news/where-do-you-fall-new-ubudehe-categories>, 2021-06-01.

④ 卢旺达地方政府部：《关于集体互助脱贫机制下2020年家庭新分类的说明》（Amabweiriza y'Ubudehe 2020）。

⑤ 同上文。

表2 2020年卢旺达家庭分类细则

类别	家境特征
A	政府机构、企业等现任以及退休的领导、管理人员的富裕家庭，这类家庭在城市、农村从事经济活动，月收入超过60万卢旺达法郎
B	能够满足全家食品、医疗、基础教育等基本需求的家庭，家庭月收入为6.5万~59.9999万卢旺达法郎
C	低收入家庭，家庭月收入低于6.4999万卢旺达法郎
D	赤贫家庭，这类家庭无资产、耕地，以手工艺、卖艺为生或靠他人救济，家庭成员无固定工作，亦无劳动技能
E	此为特殊类别，包含：户主有严重残疾或患有慢性病的家庭、户主为65岁以上老人的家庭、户主没有资产而又需要抚育幼儿的家庭、仅能维持生计的家庭

说明：2020年，卢旺达法郎兑美元的汇率约为900:1。

资料来源：卢旺达地方政府部：《关于集体互助脱贫机制下2020年家庭新分类的说明》（Amabweiriza y' Ubudehe 2020）。

根据家庭收入情况的变化，集体互助脱贫机制下的家庭类别也会做出相应的调整，以便重新分配扶贫资源。^①每隔3~5年，卢旺达地方政府部将在征求民众意见的基础上，重新评估家庭类别，调整家庭分类标准。上级政府定期走基层，下村入户，了解辖区家庭实际收入情况，并根据帮扶对象的贫困程度、需求，以及帮扶对象上一年的实际情况（不动产、家庭劳动力的增减，及公共服务偿付能力等），调整扶贫政策，和具体措施。例如，如果E类特殊家庭获得各种扶助，有了一两公顷农牧地和一定的固定收入，即应调整为D类赤贫家庭。

（二）分步骤具体落实扶贫措施

确定家庭类别后，集体互助脱贫机制就有了落实的基础。一般而言，具体落实程序包括以下4个步骤：

第一，村内核定各家庭的基本信息，讨论贫困原因和解决办法。全体村民共同绘制一张所在村的社情地图，标明所有房屋及户主名字，每户住房的类型及位置，各户的经济生产类别，村民共享的社会经济基础设施和地标，如水源、学校、商铺、道路等，并特别标出贫困家庭的方位和人数等信息。

^① “Rwanda to Reclassify Households’ Income Stratification into Five Categories”，http://www.xinhua.net.com/english/africa/2020-12/05/c_139565857.htm，2021-04-08。

全体村民讨论、研判本村的贫困原因，并就满足全村发展需求而采取的措施达成一致意见。全体村民每年都要分析村庄发展过程中所遇到的问题，确定任务的轻重缓急，制定集体行动计划，交由村委会、地方技术人员、地方政府批准，最后得到拨款。整个过程须确保每户家庭的实际情况均获得确认，也须确保各户家庭有平等参与讨论的权利。

第二，开展互助劳动。集体互助脱贫机制依然保留了基层社会集体行动、互助劳动的传统文化。例如，在农忙季节，村民公议并确认某户家庭缺乏劳动力，全村劳力就会帮助这户家庭耕地；全村也会根据先前确定的贫困家庭，按计划分别帮扶贫困家庭或孤寡老人耕播收割。有些家庭并不太贫穷，但地块较大，或需要赶节气以尽快完成农事，也需要“换工互助”。地方政府有时也会为提高贫困家庭的收入而采用“以工代赈”的方式，修建公共基础设施。

第三，开通各级政府拨款与银行优惠信贷渠道，以及社区的集资信贷渠道。卢旺达政府规定，各级政府都要出资帮助农村地区发展。中央政府一度在每村遴选一个贫困家庭，每年向该贫困家庭拨款 100 欧元，以树立扶贫减贫工作的典型案例。中央政府还要根据各个乡镇需求和当地居民确定的优先事项，每年拨款 1 000 欧元，用于改善公共基础设施^①，如由当地民众出力共建公路、诊所、水井台等，这笔拨款也可用于采购集体生产资料。^② 卢旺达各级政府定向资助有能力的村民自主创业，并鼓励银行发放优惠贷款，动员村民自愿集资，设立社区信贷基金。信贷受益人借此可以扩大生产当地特产的规模，享受减税等优惠政策。银行优惠贷款的受益人须同银行签订合同，按时还贷。而社区信贷基金的受益人在创业、扩大生产规模过程中取得收入后，每年自愿拿出一部分盈利回报集体，以确保集体资金不断流，使那些有资金需要的人可以及时获得帮助，村集体再利用集体资金去支持其他人创业。^③ 上述做法既鼓励了当地民众创业脱贫，又培育了感恩他人、回馈集体的观念。卢旺达政府和社区的资助和信贷，促进了生产，增加了就业，进而助力农村发展和减贫。

第四，分类提供公共服务。集体互助脱贫机制下的社区项目大多与公共

^① Sam Joseph and Ubudehe Coach, *Rwanda Ubudehe, Local Collective Action*, Kigali, Rwanda, Update June 2005, p. 3.

^② 2011 年前，卢旺达中央政府的这两项拨款部分源自欧盟的定向援助，故以欧元计算。2012 年，欧盟以“卢旺达未达到民主标准”为由而“全面暂停”定向援助，迄今尚无恢复定向援助的准确消息。

^③ 2019 年 5 月 3 日，舒展在基加利访谈卢旺达地方政府部基层实体发展署（Local Administrative Entities Development Agency）社会保障司司长贾斯汀·加辛齐（Justine Gatsinzi）。

服务相关。2008年,集体互助脱贫机制荣获联合国公共服务奖。^①对于制定和实施医疗、教育、住房等涉及民生的公共政策来说,集体互助脱贫机制下的家庭分类信息具有重要参考价值。^②按2015年前的标准对于第一类家庭,政府不但提供全额医保,而且保证这类家庭的基本生活需求,并提供少量资金,作为生产所需的启动资金,使其获得一定的收入,从而改善生活。各级政府还鼓励其他类别的家庭在自愿的基础上帮助他人减贫,包括提供物资、现金,参加公益劳动等。特定家庭在获得公共服务的时候享受特别照顾。

在供水、供电方面,第一类的赤贫家庭受益最大。第二至第四类家庭以不同的价格支付水费、电费,并需要义务出工或捐物,以保障第一类赤贫家庭的住房、用水用电、基本生产条件等。例如,在基加利市西南郊的马盖拉盖雷县(Mageragere)的一个公共取水点,第二、三、四类家庭须以不同的价格购买清洁饮用水,所筹款项纳入乡镇集体扶贫基金,作为日后修路、设立卫生所的储备金。^③

卢旺达医保互助等社会保障项目就是根据集体互助脱贫机制下家庭分类来确定受益者的。2011年,卢旺达卫生部实行新的社区健康保险(community-based health insurance)计划,居民根据其家庭类别来支付医保费。^④赤贫家庭和弱势群体的医保费由卢旺达政府和非政府组织承担。第二、三类家庭每人每年缴纳医保费3000卢旺达法郎。第四类家庭每人每年须足额缴纳医保费,即7000卢旺达法郎。^⑤

集体互助脱贫机制下的家庭分类也为教育补助政策提供了参考,卢旺达政府依此因户因人施策,定向帮扶。在卢旺达公立高等教育机构中,奖学金和助学金的发放标准与学生所属家庭类别挂钩。自2013年始,卢旺达政府向第一、二类家庭的学生提供全额奖学金和月度生活补贴,免除第三、四类家

① United Nations, *Good Practices and Innovations in Public Governance. United Nations Public Service Awards Winners, 2003 – 2011*, New York, 2011, p. xvii.

② 2020年,卢旺达地方政府部再次修订了家庭分类标准,由于实施时间尚短,具体做法和成效有待考察。下文是根据2015年的家庭分类标准来论述的。

③ 2019年5月2日,舒展访谈基加利市尼亚鲁格日区(Nyarugenge)马盖拉盖雷县(Mageragere)执行书记克里斯托夫(Christophe)。

④ Ministry of Health of Rwanda, *Rwanda Community Based Health Insurance Policy*, Kigali: Ministry of Health Rwanda (MOH), 2010, p. 11.

⑤ Mecthilde Mukangendo et al., “Factors Contributing to Low Adherence to Community – Based Health Insurance in Rural Nyanza District, Southern Rwanda”, *Journal Environ Public Health*, 2018, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6312613>, 2021-05-25; 2019年5月3日,舒展在基加利访谈中土公司远景城项目部卢旺达籍秘书桑德拉(Sandra)和采购经理艾利非斯(Eliphase Akumuntu)等。

庭的学生一半的学杂费，但不提供助学金；而第五、六类家庭的学生则需要自费读大学。^① 卢旺达政府对私立大学中的一些赤贫家庭的学生也给予一定比例的资助，少数私立大学也提供一定的奖学金和助学贷款。^②

（三）采用分权减贫治理模式

基于分权化治理理论，卢旺达集体互助脱贫机制的运行机制可归纳为两大特点：在中央政府强有力的领导下，以分权促减贫；实施参与式扶贫，发挥社区的主体作用。中央政府强有力的领导体现在中央政府机构制定了脱贫政策，通过能力建设、拨款资助以及监督、考评，以监管和支持地方政府参与脱贫工作。^③ 具体而言，中央政府负责制订国家经济社会发展战略和脱贫规划，把脱贫纳入政府的议事日程，推出全国性的相关政策、机制，为地方政府制定制度和指导方针。中央政府掌握公务员系统的人事任免权，对行政干部实行严格考核，在提供服务方面对地方政府进行监督。卢旺达政府在脱贫中发挥主导作用，扶贫资金以国家财政支出为主，国家以转移支付、社会保障等方式加强收入再分配。政府为贫困者能够享受基本的教育、医疗、住房、就业、社会保障等做出了相应的政策倾斜，满足贫困者维持基本生活和发展需求。地方政府主要负责实施国家政策，为当地民众提供服务，并为民众的发言权和问责权提供渠道。^④ 集体互助脱贫机制创立于权力下放改革大背景之下。卢旺达政府认为权力下放是实现善治和经济可持续发展的主要战略，也是消除农村贫困的有力武器；^⑤ 并可在脱贫中完善现代治理体系，为基层赋权。卢旺达在2002年制定减贫良治战略，将穷人参政、减贫活动与各级政府实行民主治理相结合。^⑥ 集体互助脱贫机制旨在以人民的愿望、能力与传统，加强民主和治理，维护自上而下的政府治理与自下而上的基层自治之间的平衡。^⑦ 鉴于卢旺

① Chika Ezeanya - Esiobu, *The Rise of Homegrown Ideas and Grassroots Voices, New Directions in Social Policy in Rwanda*, May 2017, p. 18.

② 2019年5月5日，舒展访谈基加利蒂摩旅馆餐厅半工半读的大学生服务员。

③ Ministry of Local Government of Rwanda, *Rwanda Decentralization Strategic Framework, Towards a Sector-wide Approach for Decentralization Implementation*, August 2007, p. 8.

④ Ibid.

⑤ CLADHO, *Review of the Common Development Fund Act*, July 22nd, 2011, p. 5.

⑥ Ministry of Local Government and Social Affairs, Republic of Rwanda, *National Strategy Framework Paper on Strengthening Good Governance for Poverty Reduction in Rwanda*, 2002, p. 2.

⑦ Ministry of Local Government of Rwanda, *Ubudehe mu Kurwanya Ubukene: Concept Note*. Kigali: Rwanda, 2009, p. 4.

达的脱贫机制需要在政府适度权力下放的大背景下实施，因此政府在发挥脱贫主导作用的同时，注重引导基层社区和民众积极参与其中，使政府主导权和基层参与权形成合力。集体互助参与式扶贫的做法，强调以民为本，突出基层自治的主体作用，赋予社区和民众对国家脱贫与发展的充分参与权。

第一，在中央强有力的领导下，以分权促减贫。根据分权化治理理论，有效的分权可以使穷人更多地参与社区制定规划、开发和执行项目，解决问题，增强可持续性和本地的主导权。^①理论上，分权使地方民众更多地参与发展进程，通过更多的地方政治参与加强其自身的决策能力。^②卢旺达从2000年开始实行权力下放改革，将殖民统治遗留的中央集权制转变为分权体制，把部分行政、财政和政治权责从中央和上级政府下放到地方和下级政府，宗旨是改革施政方式，提高公共服务效率，增强公民参与发展进程的动力和能力。^③卢旺达的权力下放重在深化基层民主治理，鼓励民众参与、倡议、制定、实施、监督和评估涉及切身利益的决策与计划，使地方民众参与发展进程的规划和管理，从而消除贫困。^④卢旺达的地方政府有四级——省、区、县和乡。全国30个区的地方政府也是权力下放的重点，具有行政和财政自主权。区负责地方经济发展和规划以及提供大多数公共服务，如中小学教育、医保服务等。30个区的目标是有效地启动、规划、资助和实施公共服务项目，并及时准确地核算资源。目前，每个区有85名职员，负责监督教育、卫生、农业、基础设施、供水及其设施、私营部门发展、社会保障等。^⑤区、县、乡和村各级均有负责决策的委员会，^⑥其中最重

① John - Mary Kauzya, *Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development*, Discussion Paper, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2005, p. 2.

② Naresh Singh, "Decentralization and Legal Empowerment of the Poor", in G. Shabbir Cheema et al. eds., *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices*, Brookings Institution Press/Ash Center, 2007, p. 230.

③ See Ministry of Local Government, *National Decentralization Policy*, Kigali: Government of Rwanda, 2001, p. 8.

④ Ministry of Local Government, *Governance and Decentralization Sector: Strategic Plan 2013/14 - 2017/18*, 2013, p. 10.

⑤ Benjamin Chemouni, "Taking Stock of Rwanda's Decentralisation: Changing Local Governance in a Post - conflict Environment", <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23802014.2016.1297207>, 2017 - 06 - 02.

⑥ Republic of Rwanda, "Administrative Structure", <https://www.gov.rw/government/administrative-structure>, 2021 - 05 - 30.

要的是负责制定“区发展计划”的区委员会。^① 县是向民众提供服务的关键一级，负责协调社区参与发展，以及收集数据和信息；乡负责了解和评估民众的需求，遴选出优先事项，并动员各村行动；村民定期开会和社区成员之间建立团结协作。^②

卢旺达的分权改革是在中央政府强有力的领导下进行的，在扶贫工作方面亦如此。中央政府制定一系列国家发展战略和减贫政策，除本文前述提到的内容，还包括“一个不落”的社会脱贫和农村改造工程等。^③ 各级政府每年就地方发展规划与中央政府磋商，并已形成制度，虽然区政府可就地方的举措和目标选择发表意见，但通常中央政府起主导作用，各区需严格实现由中央确立的绩效目标。^④ 中央通过绩效合同制度追责地方政府，在下层形成一种成效导向的追求政绩文化。^⑤ 面对中央政府雄心勃勃的年度目标，地方机构和官员在实现地方发展和减贫过程中面临巨大的考核压力，以致区长频繁更换。此外，区政府的财政资金依然主要依靠中央财政的转移支付。

卢旺达以财政分权提升减贫效应。一方面，区政府有权在当地以税收等形式取得自己的收入。另一方面，地方政府获得中央转移的财政资金。^⑥ 卢旺达中央政府通过共同发展基金、一揽子拨款和专项基金，向区政府提供转移支付。以2011/2012年度为例，中央向区政府转移支付的总额占国内财政收入的33%^⑦，且中央政府近80%的转移支付以专项基金的形式拨付，主要用于与服务相关的具体活动。^⑧ “共同发展基金”顺应卢旺达权力下放政策，为资助地方政府的发展计划而设立。它是集体互助脱贫项目的一个重要国内经

① Omar Shahabudin McDoom, *Rwanda's Exit Pathway from Violence: A Strategic Assessment*, 2011, p. 28.

② Ministry of Local Government of Rwanda, *Rwanda Decentralization Strategic Framework, Towards a Sector-wide Approach for Decentralization Implementation*, August 2007, p. 9.

③ Rwanda Governance Board, “Ubudehe”, <https://rwandapedia.rw/hgs/ubudehe/how-it-works>, 2021-05-07.

④ Benjamin Chemouni, “Taking Stock of Rwanda's Decentralisation: Changing Local Governance in a Post-conflict Environment”.

⑤ Benjamin Chemouni, “Explaining the Design of the Rwandan Decentralization: Elite Vulnerability and the Territorial Repartition of Power”, *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 8, No. 2, 2014, pp. 246-262.

⑥ Ministry of Local Government, *Rwanda Decentralization Strategic Framework, Towards a Sector-wide Approach for Decentralization Implementation*, August 2007, p. 18.

⑦ Ministry of Local Government, *National Decentralization Policy, Consolidating Participatory Governance and Fast-tracking Citizen-centered Development*, June 2012, p. 19.

⑧ Ministry of Local Government, *Governance and Decentralization Sector: Strategic Plan 2013/14 - 2017/18*, p. 13.

费来源。区政府对于转移支付的自由支配权有限，但在基础设施建设方面具有较大的决策空间。此外，虽然区政府从地方取得的财政收入尚低，仅占其预算的5%~20%，^①但区政府可以自由支配这部分收入。

第二，实施社区参与式扶贫，发挥社区在减贫中的作用。“社区驱动型发展”（Community-driven Development）就是中央政府将一定的决策权和资源控制权下放到基层，本地居民则通过集体互助脱贫机制，保证每个成员都能平等地建言献策，经过充分讨论，形成适应当地的发展规划和决策，并赋权穷人，从而成为改善治理的一种方式。^②这种脱贫做法强调政府将部分决策和资源的支配权交给社区群体，形成社区同地方政府乃至中央政府机构的合作态势。贫困群体是落实国家扶贫的对象，更是脱贫致富的主体。在扶贫过程中，调动他们脱贫的主动性、积极性和创造性，实行参与式扶贫，扶贫工作更具包容性和可持续性，且成本更低。^③集体互助脱贫机制旨在提高地方政府和民众从基层自下而上解决问题的能力，增强贫困人口的自我发展能力。在实践中，村民共商集体减贫行动计划，共建公共工程或集体帮扶，扶贫对象亦参与决策、积极脱贫，是以社区为主体型发展和参与式扶贫。

民众参与决策的机制，为社会各阶层特别是村民创造了交流讨论、集思广益的机会。他们自力更生脱贫与发展，践行本土化的民主和良治。总统卡加梅指出，“必须在各级政府中建立强有力的治理机构，同时下放权力与决策，以便听到百姓的声音，并使政府的决策反映普通百姓的优先事项和需求。”^④基层民众以其对情况和需求的了解和理解，执行效率和监督能力更高，从而更加有利于扶贫政策和项目的设计与实施。

卢旺达在社会政策的实施上，强调基层参与和本土知识的利用。^⑤从确定当地面临的贫困问题、致贫原因和解决方案，到选择扶贫对象，再到实施计划的监督和评估诸环节，都强调基层赋权。自下而上的民主决策机制，使各

① Ministry of Local Government, *National Decentralization Policy, Consolidating Participatory Governance and Fast-tracking Citizen-centered Development*, June 2012, pp. 18-19.

② Philippe Dongier et al, “Community-Driven Development”, in Jeni Klugman eds., *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues, 2004, p. 304.

③ Ibid., p. 303.

④ Paul Kagame, op. cit.

⑤ Chika Ezeanya-Esiobu, *The Rise of Homegrown Ideas and Grassroots Voices, New Directions in Social Policy in Rwanda*, Working Paper 2017-6, UNRISD, May 2017.

家各户均能参与本地集体互助脱贫项目的决策。制定社区发展规划和使用资金的权力被下放到乡镇，地方政府领导与民众会商决定互助帮扶对象的名单。因此，一方面，集体互助脱贫机制发挥基层在发展中的重要作用；另一方面，提高了公共服务的透明度和政府对民众需求的响应能力，强化了问责制，在一定程度上增强了政府施政的合理性。

三 卢旺达集体互助脱贫机制的实施成效与启示

卢旺达 2001 年开始实施的集体互助脱贫是其最重要的社会均衡发展机制之一。卢旺达爱国阵线政府肩负着实现民族和解、提升执政党治国理政能力、发展经济的使命，这些使命也融入了集体互助脱贫的制度设计之中。卢旺达的集体互助脱贫机制，秉承扬弃传统、本土创制、以民为本、基层参与等理念，不仅取得了一定的减贫成果，也实现了经济建设与社会发展的有机统一。集体互助脱贫集多重功效于一身：增强社会凝聚力、扶贫济困、完善公共服务、促进地方发展。^①同时，集体互助脱贫也是同步解决经济和社会问题的一个方案。

（一）集体互助脱贫的成效

卢旺达集体互助脱贫确有成效，全国贫困率从 2000 年的 64% 下降到 2017 年的 38%。^②卢旺达虽未走出联合国划定的最不发达国家之列，但毕竟在 2000~2017 年人口净增 47%^③的压力下，已成功将贫困率降低 26%。参与集体互助脱贫的家庭就医条件明显改善。卢旺达现已近乎实现参与集体互助脱贫家庭医保全覆盖。在取得集体互助脱贫支持的家庭中，有充足或有限能力

^① 2019 年 5 月 2 日，舒展在马盖拉盖雷县访谈基加利市尼亚鲁格日区（Nyarugenge）马盖拉盖雷县（Mageragere）执行书记克里斯托夫（Christophe）。

^② 据《卢旺达第五次家庭生活条件综合调查：2016/2017 年卢旺达贫困状况报告》（The Fifth Integrated Household Living Conditions Survey. EICV5. 2016/2017 Rwanda Poverty Profile Report）数据，2016/2017 财年，卢旺达的贫困率已降为 38.2%；另据欧盟委员会数据，2017 年卢旺达的贫困率为 38.2%，两个数据基本一致。See https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/rwanda_en, 2021-06-26。

^③ 根据卢旺达统计局数据，2000 年卢旺达人口为 803 万，2017 年为 1 181 万，see <https://rwanda.opendataforafrica.org/yvtlypf/population>, 2021-06-26；据世界银行统计，2000 年卢旺达人口为 793 万，2017 年为 1 198 万，see <https://data.worldbank.org/country/rwanda?view=chart>, 2021-06-26。上述两个来源的统计数据基本一致。

支付医疗费的家庭合计占比高达90.7%。^①集体互助脱贫逐步阻断了贫困代际传递。据调查,受益家庭均表示原来为子女支付学费的能力很低或毫无能力,而在享受集体互助脱贫相关政策红利后,他们当中77%表示有能力支付子女的学费。^②2019年卢旺达小学教育完成率已高达97.4%。^③集体互助脱贫项目通过为穷人提供食品等形式,在一定程度上解决了民众吃饱饭和增进营养等问题。在参加集体互助脱贫的家庭中,18.7%曾食不果腹,而现在仅剩2.1%。原仅四成家庭能保证每日两餐,现已增至七成;此外,解决温饱问题的家庭比率也从53%降为8.6%。^④从2000年到2019年,卢旺达国民预期寿命增加了20岁,突破69岁^⑤,是撒哈拉以南非洲唯一有望达到联合国可持续发展目标中相关国民健康目标的国家。集体互助脱贫提高了受助家庭的住房拥有率,除偏僻地区外,茅草棚几近绝迹,拥有土坯房的家庭从48.3%升为67.9%;住房面积也有所增大,许多家庭已利用相关收益翻修房舍。^⑥

最重要的是,集体互助脱贫机制在改善民众生活质量的同时,也跨越民族属性,极大地缓解了族群社会层面的问题,积极有效地推动了民族和解、互信重建和社会融合。卢旺达自2001年实施互助脱贫这一机制以来,接近89%的社区受访家庭表示,互助脱贫项目显著甚至极大地促进了社会融合。^⑦卢旺达现行政策不再强调“民族”身份,政府禁止在公共场合区分民族,以此消除民族标签化,使民族不再作为区别对待、服务和决策的基础,增进了国家认同,培育了社区间和平与对话的环境。

20年来卢旺达的减贫能取得上述成绩,实属不易,也绝非一帆风顺。一方面,乡村综合发展和产业转型不力,相关产业链延伸和升级面临技术和技能匮乏、基础设施不足等诸多挑战,农民自主创业艰难;另一方面,1960~

① 得益于集体互助脱贫项目,拥有健康保险的家庭成员人数也从81.8%上升到97.1%。Rwanda Governance Board, “The Assessment of the Impact of Home Grown Initiatives”, *Rwanda Governance Review*, Vol. IV Special Issue Kigali, November 2014, pp. 24 - 25.

② Rwanda Governance Board, “The Assessment of the Impact of Home Grown Initiatives”, p. 20.

③ <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.CMPT.ZS?locations=RW>, 2021-06-01.

④ Rwanda Governance Board, “The Assessment of the Impact of Home Grown Initiatives”, pp. 30 - 31.

⑤ <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=RW>, 2021-06-01.

⑥ Rwanda Governance Board, “The Assessment of the Impact of Home Grown Initiatives”, pp. 28 - 29.

⑦ Niragire Aggrey and Ayebale Chris, “Impact Evaluation of the Ubudehe Programme in Rwanda: an Examination of the Sustainability of the Ubudehe Programme”, *Journal of Sustainable Development in Africa*, Volume 14, No. 3, 2012, p. 9.

1995年流亡国外的大量难民陆续回归，且人口自然增长较快。

（二）集体互助脱贫机制的启示

非洲大陆不乏像卢旺达一样富有社区文化和互助传统的国家。卢旺达的经验向其他非洲国家展示出一种脱贫路径，即在强有力的政治领导下，通过分权改革，动员和依靠基层民众参与，将本国的传统文化与国际有益经验相结合而减缓贫困。卢旺达的集体互助脱贫机制是非洲国家自主探索符合本国国情发展道路上的一个重要里程碑。卢旺达人善于寻找自己的道路，建立自己的制度，用自己的方式实现平等、包容、民主等价值，其宝贵的发展理念和治理制度值得其他非洲国家借鉴。据2019年新成立的卢旺达合作署^①介绍，2018~2019年间，每年约有300个非洲等地其他国家的团组访问卢旺达，了解本土创制经验。^②卢旺达减贫的经验对其他非洲国家不乏参考价值。

第一，大力挖掘传统文化价值。卢旺达重视本土文明传统，也源于摒弃欧美推销新自由主义发展模式。“华盛顿共识”及其指导下的“结构调整计划”导致众多非洲国家经济恶化、普遍贫困和贫富悬殊，人心不古，社会动荡。卢旺达人则从自身历史中寻找有效的减贫方法，以本土创制修正发展政策，既能确保不脱离实际，又符合广大农村贫困人口需求，符合扶贫的需求导向和成效导向。正如卢旺达治理署研究和督导部主任乌森古木基扎·费利西恩所言：“卢旺达面临一些特殊问题，需要特定的解决方法，有时候很难用欧洲国家的方法来解决我们的问题。所以，我们在改造社会和经济结构的时候，尝试用特定的本土方案。”^③

第二，保持自主性。卢旺达在扶贫做法方面具有很强的自主性，这主要是因为卢旺达爱国阵线的斗争历史使其始终独立于外国的干预。卢旺达爱国阵线认识到，在解决民族和发展问题上，应基于自身历史和特殊情况，利用本土创制，而不是被外部支配。正如卢旺达总统卡加梅所说：“一个无法从自身内部找到应对生存和增长等众多挑战的本土解决方案之民族，无论它从外

^① 卢旺达合作署（Rwanda Cooperation Initiative）成立于2019年4月，隶属内阁，其职责是通过国际联合研究、对外传播等方式，介绍和分享卢旺达本土创制经验，推进南南合作。详见其官方网站：<https://cooperation.rw>，2021-06-26。

^② 2019年4月30日，舒展在基加利访谈卢旺达合作署署长路易-安托万·穆希雷（Louis-Antoine Muhire）。

^③ 2019年4月29日，舒展在基加利访谈卢旺达治理署研究和督导部主任费利西安·乌森古穆基扎（Félicien Usengumukiza）。

部获得多少支持，都注定要失败。”^①虽然集体互助脱贫项目的资金一度主要依靠西方国家的援助，但卢旺达善于自主地利用外国援助资金，将其服务于本国既定的发展改革目标。卢旺达实行权力和责任下放是经过深思熟虑，自主决策，而非出于援助方施加的压力或引导。^②2001~2002年，欧盟出资100万欧元资助集体互助脱贫试点；2005~2008年间，又通过“为实现农村减贫而下放权力计划”，提供2333.9万欧元，资助卢旺达在全国推广集体互助脱贫项目。英国国际发展部仅在2018/2019年度和2019/2020年度两个财年就向卢旺达拨款1.11亿英镑的援助，帮助卢旺达减贫；德国也多次援助卢旺达的分权和良治项目，提高地方的财政和治理能力。^③此外，比利时和一些非政府组织也是集体互助脱贫有关项目的重要经费来源。然而，卢旺达爱国阵线从内战时期即对国际援助一直保持独立性，很少妥协，在当今国家建设中继续坚持独立自主，坚持本土创制，努力探索发展道路。

第三，有选择地学习借鉴国际经验。卢旺达并不排斥学习适合自身发展的外国经验，强调有选择地根据国情学习和借鉴。卢旺达在复兴集体互助脱贫机制时，借鉴了外国的分权经验。《改造卢旺达：重建路上的诸多挑战》（*Transforming Rwanda: Challenges on the Road to Reconstruction*）一书的作者让-保罗·基默尼罗（Jean-Paul Kimonyo）指出，“只要欧美的方法可以解决我们当前的问题，我们就采纳和运用。”^④这种文化自信基于民族历史遗产丰富和历史意识深厚。当然，对于本土创制，特别是如何扬弃自身文明传统，很难有统一的认识和理解。乌干达麦克雷雷大学社会学研究所所长马哈穆德·马穆旦尼就曾坦言，前殖民宗主国的价值观念已经深深影响了当地人对本土文明传统的理解和诠释。卢旺达参议员蒂托·鲁塔雷马拉则认为，非洲国家独立之后继承了欧美的殖民遗产，努力适应原有的政治制度，但几十年来无法摆脱也无法复制在西方文明基础上形成的“既定标准”。所以，一些非洲国家在探索符合自身实际的发展道路，特别是借鉴殖民之前的本土文明传统。

① Paul Kagame, op. cit.

② OECD, “State Building in Fragile Situations – How Can Donors ‘Do No Harm’ and Maximise Their Positive Impact?”, p. 10.

③ David Schlutz, *Decentralisation and Good Governance in Rwanda*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, March 2017, p. 1.

④ 2019年4月30日，舒展在基加利访谈时任卢旺达总统府高级顾问的让-保罗·基默尼奥（Jean-Paul Kimonyo）。

卡加梅总统也表示，卢旺达人善于从自身的不足和失败中汲取教训，国家建设并无唯一的模式，成功的国家都是独立自主做出明智抉择的结果；非洲国家的治理和发展绝不能“外包”给他国。

卢旺达的治理模式将自上而下的调控与自下而上的参与相结合，既保证了中央政府制定的长期发展战略一以贯之，地方政府受到适当的激励和严格的监督，又尽量通过权力下放调动乡村民众和基层政府的积极参与。卢旺达政府具有较强的决策、施策和调适能力，保障参与性扶贫和基层主导型发展比较有序、有效地实施。

四 结语

尽管已有 20 年的实践，集体互助脱贫机制还在为增强减贫成效而不断进行动态调整和完善。扶贫资金的外部依赖性是集互助脱贫的一大局限。近五年，卢旺达不仅遭遇旱魃山洪、疟疾瘟疫、新冠疫情等灾害，还有欧美国家对其停止援助等经济制裁，使其减贫进程趋缓，一些地方甚至停滞。集体互助脱贫机制面临的另一个挑战是公众对于公共服务的优惠对象存在争议，争议在于是把资源更多地向最贫困的几类家庭倾斜，还是更广泛地让各个类别都有机会受益。更深层次的挑战还在于农业社会在卢旺达特定自然、人文环境条件下的转型改造、新兴技术及其伴随的观念更新。虽然过去 20 年卢旺达政府没有一味地强调经济增长，更加注重包容性发展和社会和谐。但是，当社会发展一段时间后，贫富差距和两极分化等问题自然会出现。社会重新整合历来是任何一个国家在不断发展中都难以避免的棘手问题。卢旺达拥有良好的本土创制的初衷，如何不断创新、改革和发展仍旧任重道远，好在卢旺达和其他国家非洲人都具有执着和坚持的文化传统。雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。

值得指出的是，卢旺达的扶贫与中国不约而同地秉承“以民为本”的理念和“精准扶贫”的做法。这些相似性一方面扩展了中非治国理政经验交流的双向空间，另一方面也说明某些非洲国家能够像卢旺达一样，践行这些有益做法。卢旺达集体互助脱贫这一独创方案，为中非开展减贫经验交流提供了一个有所成效的非洲案例，对双方在减贫领域开展合作亦有启迪。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）