



چکیده

چین در پایان سال ۲۰۲۰ اعلام کرده است که به هدف خود در مبارزه ملی با فقر دست یافته است. بر این اساس، ایران نیز می‌تواند در راه مبارزه با فقر در کشور خود، از تجربه فقرزدایی چین به عنوان یک کشور در حال توسعه آسیایی بهره گیرد. بنابراین، در راستای همکاری‌های بین‌المللی چین و ایران، توجه به تجربه چین در فقرزدایی به عنوان «مدل توسعه غیرغربی» می‌تواند سودمند باشد. لذا این مقاله با هدف مطالعه تجربه فقرزدایی چین با تأکید بر «راهبرد فقرزدایی هدفمند» طی دوره ۲۰۱۲-۲۰۲۰ ارائه شده است. این مطالعه، از طریق منابع، مکاتبات و جلسات متعدد با مرکز بین‌المللی کاهش فقر در چین (IPRCC) تهیه شده است.

در راهبرد فقرزدایی هدفمند، به جای سیاست‌های عمومی گسترده، بر اقدامات هدفمند براساس شرایط خاص هر خانوار یا روستا تأکید شده است. هدف کلی این راهبرد، محو فقر مردم مناطق روستایی و در نتیجه، محو فقر منطقه‌ای در سراسر چین تا سال ۲۰۲۰ بوده است. یک سازوکار رایج در سیاست چین برای دستیابی به اهداف سیاسی در مدت زمان محدود، رویکرد «پویش‌محور» است. راهبرد فقرزدایی هدفمند نیز به عنوان یک پویش سیاسی با ایجاد گروه‌های هدایت‌کننده فقرزدایی در تمام سطوح اداری عمل کرده است. بدین طریق، چین باتکیه بر ظرفیت بالای سیاسی و اداری خود تحت رهبری متحد و متمرکز «حزب کمونیست چین»، یک شبکه مدیریتی فقرزدایی با نام «مدل مدیریت شبکه‌ای» ایجاد کرده است. از آنجا که ایران در مسیر بهره‌گیری از تجربه فقرزدایی چین با چالش‌های مهمی از جمله محدودیت منابع مالی پایدار و فقدان یک نظام دیوان‌سالاری کارآمد در دل یک حکمرانی با ساختار چندنهادی روبرو خواهد بود، استفاده از راهبردهای «فقرزدایی هدفمند بومی‌شده» پیشنهاد می‌شود.

کلیدواژه: فقرزدایی، راهبرد فقرزدایی هدفمند، مدل مدیریت شبکه‌ای، رویکرد پویش‌محور.

۱. این مقاله بخشی از مطالعات طرح «مطالعه تجارب موفق کشورهای جهان در مبارزه با فقر» است که توسط معاونت رفاه اجتماعی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری صندوق کودکان ملل متحد (Unicef) و مرکز بین‌المللی فقر (IPC) با نظارت تخصصی دکتر هادی موسوی‌نیک و دکتر محمدرضا عبداللهی در سال ۱۴۰۰-۱۴۰۱ صورت گرفته است.
۲. پژوهشگر مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

۱- مقدمه

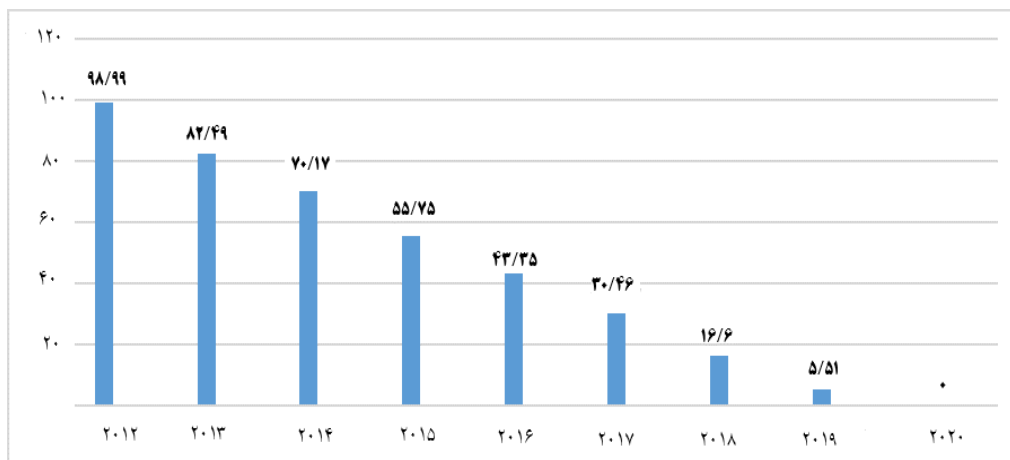
چین، به عنوان بزرگترین کشور در حال توسعه جهان با ۱/۴ میلیارد جمعیت، هم‌زمان با صدمین سال تأسیس حزب کمونیست در پایان سال ۲۰۲۰ اعلام کرد که به هدف خود در مبارزه ملی با فقر دست‌یافته است. کشوری که برای مدت‌ها، علاوه بر پایه‌های ضعیف و توسعه نامتوازن، گرفتار چنان فقر شدید و وسیعی بود که به‌ندرت در جای دیگری از جهان دیده شده است. اما امروز نه‌تنها رشد اقتصادی چین در میان کشورهای جهان برجسته و چشمگیر است، بلکه موفقیت چین در ریشه‌کنی فقر نیز مورد توجه و پرسش بسیاری از کشورهای جهان قرار گرفته است. عملکرد موفق و تجربه قابل توجه چین در از بین بردن فقر، می‌تواند فهم بشر از روندهای فقرزدایی را عمیق‌تر کرده، نظریه‌های فقرزدایی را بسط و غنا بخشیده و اعتماد سایر کشورها، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه را در ریشه‌کنی فقر افزایش دهد. از این‌رو، تجربه فقرزدایی چین می‌تواند برای سایر کشورها برای انتخاب مسیر مناسب فقرزدایی به‌مثابه یک مرجع عمل کند. در حال حاضر، چین با همکاری سازمان‌های بین‌المللی، به‌ویژه نهادهای سازمان ملل، به بسیاری از کشورها در آسیا، آفریقا و آمریکای جنوبی در مبارزه با فقر به شکل‌های گوناگون از کمک‌های آموزشی تا کمک‌های مالی یاری می‌رساند.

در این میان، ایران نیز می‌تواند در راه مبارزه با فقر در کشور خود، از تجربه فقرزدایی چین بهره‌گیرد. در راستای همکاری‌های بین‌المللی چین و ایران، توجه به تجربه چین در فقرزدایی به عنوان «مدل توسعه غیرغربی» می‌تواند برای ایران بسیار سودمند باشد. لذا این گزارش با هدف مطالعه تجربه فقرزدایی در چین ارائه شده است. اگرچه حزب کمونیست چین تاریخ مبارزه خود با فقر را از آغاز تشکیل

این حزب می‌داند، اما این مقاله بر تجربه فقرزدایی چین با عنوان «راهبرد فقرزدایی هدفمند»^۱ طی سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰ متمرکز است. چین خود از این دوره با عنوان گام نهایی در مبارزه ملی با فقر مطلق و منطقه‌ای نام می‌برد. از آنجاکه بخش عمده فقر مطلق در چین در مناطق روستایی قرار گرفته و چین با توسعه نامتوازن منطقه‌ای میان روستا و شهر روبرو بوده است، جامعه هدف این دوره از تلاش‌های چین در فقرزدایی بر مناطق روستایی متمرکز است. چین مدعی است طی این دوره، همه ۱۲۸,۰۰۰ روستا (و ۸۳۲ شهرستان) فقیر شناسایی شده و ۹۸/۹۹ میلیون نفر در مناطق روستایی که زیر آستانه فقر زندگی می‌کردند، از شر فقر رهایی یافته‌اند (نمودار ۱). همچنین درآمد خالص سرانه^۲ فقرای روستایی از ۶,۰۷۹ یوان در سال ۲۰۱۳ به ۱۲,۵۸۸ یوان در سال ۲۰۲۰، یعنی به‌طور متوسط سالانه ۱۱/۶٪ افزایش یافته است (نمودار ۲).

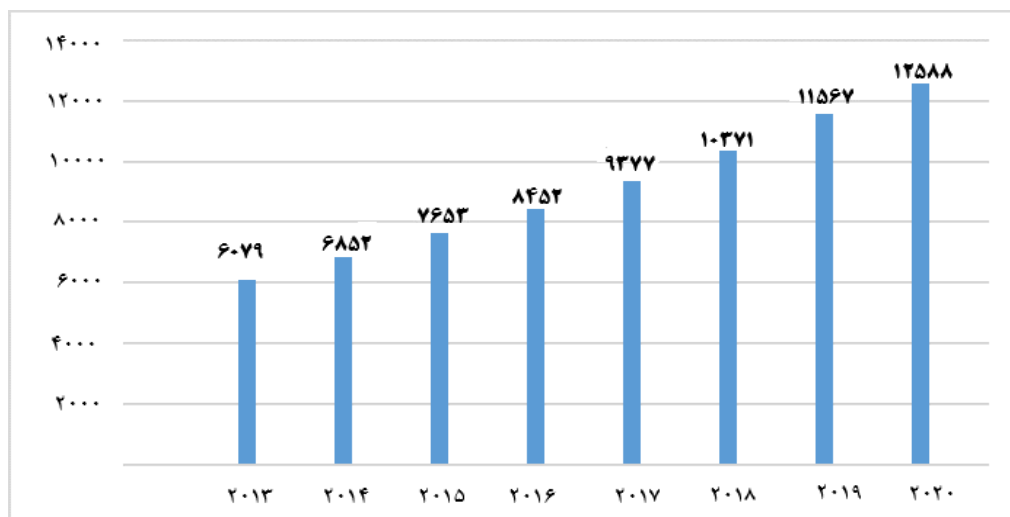
در این مقاله، ابتدا به تعریف راهبرد فقرزدایی هدفمند در ادامه تلاش‌های گذشته حزب کمونیست چین در تاریخ مبارزه با فقر خواهیم پرداخت. سپس، نحوه اجرای این راهبرد در چین که خود دربرگیرنده نظام سازمانی و مدیریتی، شناسایی فقرا، سیاست‌ها و اقدامات، خروج از فقر و ابقای پایدار آن است، بررسی می‌شود.

1. The Strategy of Targeted Poverty Alleviation
2. The per capita disposable income



نمودار ۱: تعداد شهروندان فقیر در مناطق روستایی در سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۲۰ (به میلیون نفر)

منبع: گزارش منتشر نشده (IPRCC)



نمودار ۲: درآمد خالص سرانه سالانه فقرای روستایی در سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۲۰ (به یوان)

منبع: گزارش منتشر نشده (IPRCC)

۲- راهبرد فقرزدایی هدفمند

چین پس از تاسیس در سال ۱۹۴۹ مسئله فقر را عمدتاً از طریق اصلاح نظام اجتماعی و توسعه اقتصادی در مقیاس کلان مورد توجه قرار داد. پس از آغاز اصلاحات و خروج از انزوای بین‌المللی در سال ۱۹۷۸، فقرزدایی عمدتاً از طریق اصلاحات اقتصادی روستایی و رشد اقتصادی

جمهوری خلق چین در تاریخ مبارزه خود با فقر، تعریف فقر و اهداف و راهبردهای فقرزدایی را همواره بر اساس شرایط و مراحل توسعه، تغییرات جمعیتی و توزیع و ساختار جمعیت فقرا در کشور تعیین کرده است. جمهوری خلق

را نیز اجرا کرده است. در این راهبرد، سیاست‌های عمومی گسترده به اقدامات هدفمند براساس شرایط خاص تغییر می‌کند. منظور از اقدامات هدفمند، «ارائه راهنمایی‌های متمایز برای فقرزدایی هدفمند، مطابق با شرایط محلی با جستجوی حقیقت از واقعیت‌ها» است. از آنجا که انواع بسیار مختلفی از فقر وجود دارد و دلایل آن از موردی به موردی دیگر متفاوت است، این راهبرد در مبارزه با فقر نه تنها به دنبال ارائه راهکارهای ساختاری و کلی برای طیف وسیعی از فقر نیست، بلکه با تأکید بر خاص بودگی در پی راه‌حل‌های متمایز برای هر خانوار یا روستای فقیر با توجه به شرایط و ویژگی‌های خاص آنها است. بنابراین، ما با دو هدفمندی در این راهبرد مواجه هستیم: ۱) گروه‌های فقیر با ویژگی‌ها، علل فقر و نیازهای خاص خود که مستلزم شناخت دقیق مورد به مورد جامعه هدف است؛ ۲) ارائه اقدامات متمایز با شرایط و ویژگی‌های گروه‌های مختلف که نیازمند سیاست‌ها و اقدامات هدفمند است. اجرای چنین راهبردی نیازمند نظام‌های اطلاعاتی و مدیریتی پویا برای شناسایی دقیق فقر و ارائه سیاست‌ها و اقدامات هدفمند است. بنابراین، چین در اجرای این راهبرد چهار پرسش را سرلوحه قرار داده است:

۱. چه کسانی باید مورد کمک قرار گیرند؟
۲. چگونه باید کمک کرد؟
۳. چگونه فقر را خارج از فقر محسوب کنیم؟
۴. چه کسانی باید کمک کنند؟

۲-۱- موضع‌گیری راهبردی

کمیته مرکزی حزب کمونیست چین و هیئت‌دولت^۱ جمهوری خلق چین در سال ۲۰۱۵ تصمیم خود مبنی بر پیروزی

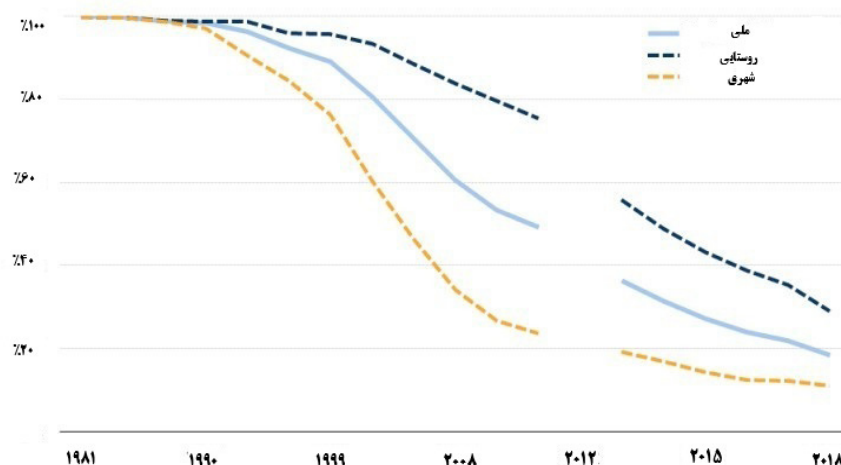
پیش برده شد. بدین گونه که مردم مناطق فقیرنشین با اتخاذ اقدامات توسعه‌گرا، به افزایش ظرفیت خود برای انباشت ثروت و توسعه درون‌زا از طریق تعدیل ساختار اقتصادی محلی، استفاده از منابع محلی و توسعه تولید در پاسخ به تقاضای بازار هدایت شدند. در واقع، می‌توان گفت چین در این دوران از طریق توسعه با تأکید بر رشد اقتصادی در پی رفع علل ساختاری و نهادی فقر در کشور بوده است:

- راه‌اندازی اصلاحات ارضی و استقرار نظام سوسیالیستی پس از تأسیس جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹؛
 - اجرای نظام مسئولیت قرارداد خانوار با پرداخت مبتنی بر بازده تولید پس از آغاز اصلاحات و گشایش در سال ۱۹۷۸؛
 - ایجاد اقتصاد بازار سوسیالیستی و لغو کلیه مالیات‌های کشاورزی؛
 - تفکیک حقوق مالکیت، حقوق قراردادها و حقوق مدیریت زمین‌های قراردادی روستایی و اصلاح بیشتر نظام حقوق مالکیت جمعی روستایی از هیجدهمین کنگره ملی حزب کمونیست چین در سال ۲۰۱۲.
- این اقدامات به توسعه روستا و افزایش درآمد کشاورزان کمک کرده است. همچنین، چین با گشایش درب‌ها به روی اقتصاد جهانی شاهد رشد سریع و پایدار تجارت خارجی، ایجاد فرصت‌های شغلی بسیار و منابع بیشتر برای درآمد بالاتر نیروی کار روستایی بوده است. بنابراین، از زمان تأسیس جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹، به‌ویژه از زمان شروع اصلاحات و گشایش ۱۹۷۸، این کشور با رشد سریع و پایدار اقتصاد ملی در پی توسعه اقتصادی در کشور بوده و حمایت مستحکمی از تلاش‌های فقرزدایی توسعه‌محور کلان انجام داده است.

در دوره جدید، چین همچنان که اقدامات پیشین خود را ادامه داده است، هم‌زمان «راهبرد فقرزدایی هدفمند»

1. State council

هیئت دولت از وزیران و معاونین نخست‌وزیر تشکیل می‌شود که توسط نخست‌وزیر اداره می‌گردد.



توضیح: وقفه سری‌های زمانی در سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۱۳ به علت تغییر در نمونه‌گیری و روش‌شناسی است.

نمودار ۳: نرخ فقر در سطح کشور، شهر و روستا در چین از سال ۱۹۸۱-۲۰۱۸ (۵/۵۰ دلار در روز)

- تضمین دسترسی به آموزش اجباری، خدمات درمانی پایه و مسکن ایمن برای ساکنین فقیر روستایی؛
- نزدیکی شاخص‌های عمده خدمات عمومی در مناطق فقیرنشین به میانگین کشور.

در مبارزه با فقر را اعلام کرد. در پی این تصمیم، تلاش‌های کاهش فقر که با تدوین طرح کلی فقرزدایی توسعه محور در مناطق روستایی (۲۰۱۰-۲۰۱۱) و پیاده‌سازی آن از سال ۲۰۱۱ آغاز شده بود، تقویت شد. از آنجا که شکاف استاندارد زندگی میان شهر و روستا از اواسط دهه ۱۹۹۰ در چین روبه‌افزایش بود، این تصمیم از بین‌بردن کامل فقر مطلق با تمرکز بر مناطق روستایی را هدف قرار داد (نمودار ۳) با این تصمیم، موضع‌گیری جدیدی در زمینه کاهش فقر رقم خورد؛ سازوکار جدیدی برای کمک‌کردن ارائه شد و سیاست‌ها و اقدامات بهبود یافتند.

هدف کلی:

محو فقر منطقه‌ای در سراسر کل کشور از طریق محو فقر مردم مناطق روستایی شناسایی‌شده تا سال ۲۰۲۰.

اهداف جزئی:

- افزایش نرخ رشد درآمد مصرفی سرانه کشاورزان در مناطق فقیرنشین نسبت به میانگین آن در کشور؛
- اطمینان از تأمین مداوم غذا و پوشاک کافی؛

۲-۲- شناسایی فقرا: به چه کسانی باید کمک کرد؟
برای کمک به فقرا باید بدانیم آنها چه کسانی هستند. چین جمعیت فقیر گسترده‌ای داشت که از نظر ترکیب پیچیده بود. این کشور مجموعه‌ای از استانداردها و رویه‌ها را برای شناسایی دقیق فقرا ایجاد کرده است. این استانداردها مطابق با واقعیت‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی کشور و نیازهای اساسی زندگی مردم فقیر تدوین شده‌اند. در اواسط دهه ۱۹۸۰، زمانی که چین شروع به تعریف و محاسبه خط فقر کرد، تا حدودی از روش‌های جامعه بین‌المللی به‌ویژه بانک جهانی (مانند روش هزینه-تقاضا، خط غذایی به اضافه خط غیرغذایی و غیره) به عنوان مرجع استفاده شده بود. در ابتدا، فقط خط فقر درآمدی تعریف و اندازه‌گیری می‌شد. سپس به تدریج ابعاد بیشتری به معیارهای فقر مانند غذا، پوشاک، آموزش اجباری، خدمات اولیه پزشکی، مسکن امن

سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های فقر شناسایی کرده‌اند. ۳. دولت در سطح بخش و روستا با تأیید شهرستان، در مجموع ۹۸/۹۹ میلیون نفر جمعیت در خانوارهای فقیر در شهرستان‌ها و روستاهای فقیر و غیرفقیر در سراسر کشور را تا سال ۲۰۱۲ شناسایی کرده است. معیارهای شناسایی عبارت‌اند از: درآمد سالانه، دسترسی به غذا و پوشاک کافی و تضمین دسترسی به آموزش اجباری، بهداشت و درمان پایه و مسکن امن. جامعه هدف متمرکز بر خانوارهای روستایی فقیر است که بر اساس استانداردهای زیر مشخص شده‌اند. یک خانوار بر اساس این استانداردها در لیست فقرا وارد یا از آن خارج می‌گردد.

الف- درآمد خصوصی خانوار: باقیمانده ثابت درآمد سالانه خانوار، زیر خط ملی فقر. منظور از خط ملی درآمد (فقر)، درآمد خالص سرانه سالانه^۴ خانوار به‌میزان کمتر از ۲۳۰۰ یوان به قیمت ثابت سال ۲۰۱۰ معادل حدود ۳۳۹/۷ دلار در سال و کمتر از یک دلار در روز است.

ب- وضعیت خانوار با توجه به دو نوع اطمینان:

۱. اطمینان از دسترسی به غذای اساسی کافی که دربرگیرنده توانایی تأمین نیازهای غذایی اساسی است و پوشاک کافی که دربرگیرنده توانایی تأمین لباس شرافتمندانه و مناسب فصلی است.

۲. اطمینان از تضمین دسترسی به آموزش اجباری، بهداشت و درمان پایه و مسکن ایمن.

✓ آموزش اجباری: تا پایه نهم آموزش اجباری، هیچ فرد بازممانده از تحصیل به‌علت مشکلات اقتصادی نباید در خانوار وجود داشته باشد. همچنین وضعیت تحصیلی دانش‌آموزان خانوار در سایر مقاطع نیز مورد نظر قرار می‌گیرد.

و غیره افزوده شد. وقتی نوبت به مرحله نهایی مبارزه با فقر در راهبرد ملی کاهش فقر رسید، چین معیارهای فقر درآمدی شخصی و وضعیت خانوار را با اشاره به دو اطمینان^۱ و سه تضمین^۲ تدوین کرد. به‌طور کلی، چین در طول راهبرد ملی کاهش فقر سه هدف اصلی را در سطح کلان تعیین کرد: شهرستان‌های فقیر، روستاهای فقیر و خانوارهای فقیر ۱. دولت مرکزی در مجموع ۸۳۲ شهرستان فقیر در سراسر کشور را شناسایی کرده است. معیارهای شناسایی آن شامل موارد زیر است: شیوع فقر^۳، درآمد سرانه کشاورز، درآمدهای مالی محلی، سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی، زیرساخت‌ها و غیره. اما این امر به این معنا نیست که دولت مرکزی فقط سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های کاهش فقر را در شهرستان‌های فقیر اجرا می‌کند. اگرچه سایر شهرستان‌ها به عنوان شهرستان فقیر تعریف نشده‌اند، اما همچنان وظیفه ملی کاهش فقر را بر عهده دارند و روستاها و خانوارهای فقیر خود را برای اجرای سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های فقر شناسایی کرده‌اند.

۲. دولت در سطح شهرستان، در مجموع بیش از ۱۲۸,۰۰۰ روستای فقیر در شهرستان‌های فقیر و غیرفقیر در سراسر کشور را شناسایی کرده است. معیارهای شناسایی عبارت‌اند از: شیوع فقر، درآمد سرانه کشاورز، درآمد مالی محلی، سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی، زیرساخت‌ها و غیره. اما این امر به این معنا نیست که دولت فقط سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های کاهش فقر را در روستاهای فقیر اجرا می‌کند. سایر روستاها، اگرچه به عنوان روستای فقیر تعریف نشده‌اند، اگر خانوارهای فقیر داشته باشد، همچنان وظیفه ملی کاهش فقر را بر عهده دارند و خانوارهای فقیر در خود را برای اجرای

1. Assurances
2. Guarantees
3. Poverty incidence

4. Per capita annual disposable income

✓ بهداشت و درمان پایه: توانایی خانوار در پرداخت هزینه‌های اولیه پزشکی.

✓ مسکن ایمن: خانوار باید از خانه‌ای ایمن برخوردار باشد. اداره مسکن شهری و روستایی شهرستان سازمان‌دهنده ارزیابی حرفه‌ای ایمنی هر خانه خانوار روستایی است. نتایج در یک طیف A,B,C,D قرار می‌گیرند. اگر درجه ایمنی خانه‌ای D یا C باشد و خانوار به دلیل مشکلات اقتصادی قادر به پرداخت هزینه‌های بازسازی یا نوسازی نباشد، می‌توان آن را به عنوان خانوار فقیر شناسایی کرد.

۲-۱-۲- روش شناسایی جامعه هدف

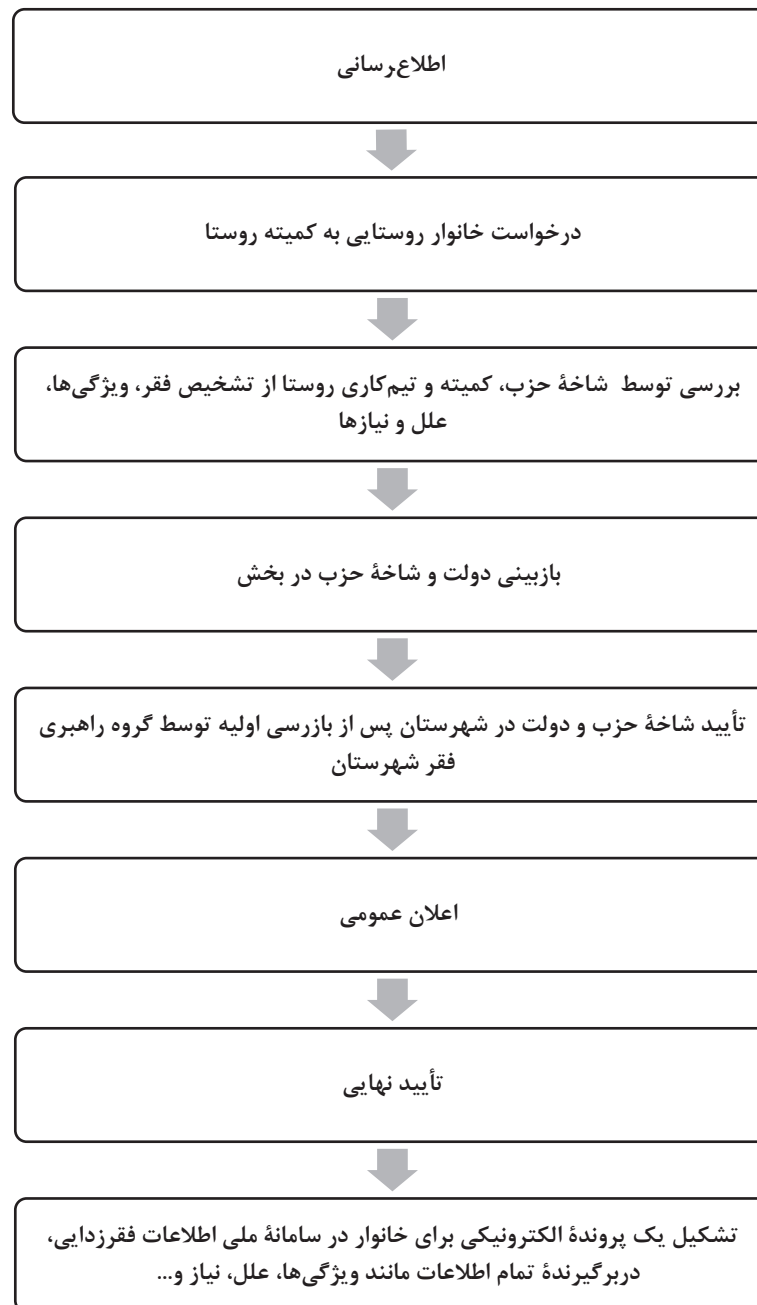
ارسال درخواست خانوار از دو مسیر انجام می‌گیرد: اول، خانوار فقیر پس از اطلاع‌رسانی یا انتشار خبر از سوی مسئولان روستا، درخواست خود را به کمیته روستا ارائه می‌کند. دوم، شاخه حزب روستا، کمیته و تیم کاری تجزیه و تحلیل اولیه را انجام داده و در مورد خانوارهای مشخص بر اساس معیارهای فقر تعیین شده نتیجه‌گیری می‌کنند. برای آن دسته از خانوارهایی که نمی‌توانند درخواست خود را ارائه کنند، مسئولان روستا به آنها در انجام این کار کمک می‌کنند. پس از ارسال تقاضا یا درخواست، مسئولان روستا با برگزاری یک نظرسنجی از خانوارهای متقاضی یا یک گروهی با روستائیان، بررسی‌های جامعی را در مورد فقر خانوار متقاضی انجام می‌دهند. پس از آن، در سطح بخش، دولت و کمیته حزب با هم کار می‌کنند تا فهرست خانوارهای فقیر و جدول اطلاعات فقر هر خانوار را که توسط مقامات روستا گزارش شده است، بررسی کنند. در این سطح، بازبینی از طریق یک پیمایش و بحث با مقامات روستا صورت می‌گیرد. در سطح شهرستان، گروه ویژه کاهش فقر، فهرست روستاها و خانوارهای فقیر و اطلاعات فقر آنها را مورد بازرسی اولیه قرار داده و سپس آنها را به کمیته حزب و

دولت در شهرستان گزارش می‌دهد. سپس هر دو نهاد، نشست مشترکی را برای تصمیم‌گیری در مورد تأیید آنها برگزار می‌کنند. در صورت تأیید، مسئولان دولتی شهرستان آنها را در داخل شهرستان به صورت عمومی اعلان خواهند کرد. پس از آن در صورت عدم اعتراض، روستای فقیر و خانوار فقیر به طور رسمی شناسایی می‌شوند. در نهایت، اطلاعات مربوطه به عنوان هدف اصلی راهبرد ملی کاهش فقر در «سامانه ملی اطلاعات فقرزایی» به صورت نمایه الکترونیکی درج خواهد شد.^۱ همچنین روستاها و شهرستان‌هایی که به عنوان فقیر تأیید می‌شوند در این سامانه ثبت می‌شوند. دولت چین از طریق این نظام ثبت، برای اولین بار در تاریخ فقرزایی خود، هر فرد فقیر در هر روستا را شناسایی کرده و علل فقر و نیازهای هر خانوار روستایی را ثبت کرده است. بنابراین، سامانه ملی اطلاعات فقرزایی، پشتیبانی اطلاعاتی قدرتمندی را برای اقدامات هدفمند در جهت تحقق اهداف تعیین شده فراهم می‌کند. شایان ذکر است که گروه ویژه فقرزایی از دولت مرکزی تا شهرستان به سامانه ملی اطلاعات کاهش فقر دسترسی

۱. داده‌های نمایه الکترونیکی خانوار فقیر در سامانه ملی اطلاعات فقرزایی شامل موارد زیر است:

- آدرس محل شامل استان، شهرستان، بخش، روستا؛
- شماره تلفن و اطلاعات حساب بانکی خانوار؛
- اطلاعات اعضای خانوار از جمله وضعیت خانواده، شماره شناسنامه، سطح تحصیلات، مهارت کار، وضعیت اشتغال، بیمه بازنشستگی، بیمه درمانی، دریافت حداقل کمک‌هزینه زندگی و غیره.
- علل فقر خانوار مانند بیماری، از کارافتادگی، بلایای طبیعی، تحصیل، ازدواج، فوت یکی از اعضای مهم، کمبود منابع زمین، منبع آب، مهارت، نیروی کار، منابع مالی، حمل و نقل و غیره.
- وضعیت درآمد شامل: درآمد دستمزد، درآمد دارایی، درآمد تولید و غیره.
- وضعیت تولید و زندگی شامل: منابع تولید (زمین زراعی، مرتع، زمین جنگلی، اندازه حوضچه ...)، وضعیت حمل و نقل، درجه ایمنی خانه، آب آشامیدنی سالم، برق، سرویس بهداشتی، سوخت، خدمات اینترنت، همکاری تولیدی با تعاونی‌های حرفه‌ای، شرکت‌های مهم و مزرعه‌های خانوادگی کارآمد و غیره.

دارد. اما به استثنای دولت مرکزی، اداره ویژه فقر از سطح استان تا شهرستان فقط می‌تواند به اطلاعات حوزه خود دسترسی داشته باشد و همچنین می‌تواند با داده‌های عینی لازم سروکار داشته باشد. خانوارها به این سامانه دسترسی ندارند. باین حال، هر خانوار یک نسخه چاپی از اطلاعات خود در پایگاه داده فقر دارد و اگر چیزی تغییر کند، تیم روستا از آنها بازدید کرده و آن را به‌روزرسانی می‌کند.



نمودار ۴: فرایند درخواست و شناسایی فقرا

۲-۳- سیاست‌ها و اقدامات: چگونه باید کمک کرد؟

انواع بسیار مختلفی از فقر وجود دارد و دلایل آن از موردی به موردی دیگر متفاوت است. نمی‌توان بدون راهکار مناسب، علت اصلی فقر را برطرف ساخت. از این رو، راهبرد هدفمند، برای کاهش فقر، سیاست‌ها و اقدامات «طبقه‌بندی‌شده و هدفمند»^۱ را به کار می‌گیرد که مبتنی بر وضعیت هر خانوار، شرایط محلی و علل انواع مختلف فقر است. این سیاست‌ها و اقدامات هدفمند در چین در پنج دسته ارائه شده‌اند.

۲-۳-۱- سیاست فقرزدایی از طریق تأمین اجتماعی^۲

این سیاست بر نیازهای آسیب‌پذیرترین گروه‌ها مانند معلولین، افراد دارای بیماری‌های مزمن و سالمندان ناتوان که قادر به از بین بردن فقر با تلاش خود نیستند تمرکز دارد. در واقع، جامعه هدف این سیاست، خانوارهای فقیری هستند که قادر به شرکت در برنامه‌های فقرزدایی از طریق توسعه صنعتی و کسب شغل نیستند. فقرزدایی در این سیاست اغلب متمرکز بر ارائه کمک‌های نقدی شامل حداقل کمک‌هزینه معیشتی مستقیم، نظام تضمین معیشت اولیه، نظام کمک‌های موقت و طرح بازنشستگی است. همچنین، خدمات و تسهیلات برای حمایت از چنین گروه‌هایی با افزایش ظرفیت ارائه مراقبت در مراکز خدماتی بهبود یافته است. برای نمونه، سرانه سالانه کمک‌هزینه‌های معیشتی روستایی به میزان ۱۸۸/۳ درصد از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰ افزایش یافته است.

در این سیاست، وزارت تأمین اجتماعی در دولت مرکزی سیاست‌ها و معیارهای شناسایی ذی‌نفعان را تدوین کرده، دولت استانی استاندارد کمک را تعیین کرده، دولت شهرستانی جامعه هدف را مشخص کرده و مسئولان در بخش و روستا مسئول ارائه کمک به ذی‌نفعان هستند.

هر کمک ذکر شده دارای سامانه پایگاه داده خود از دولت مرکزی تا محلی است که در سامانه ملی اطلاعات فقر نیز قابل نمایش است. بودجه توسط دولت مرکزی و محلی تأمین می‌شود. علاوه بر وزارت تأمین اجتماعی در دولت مرکزی و ادارات محلی که بر اجرای این سیاست نظارت دارند، بخش‌های مالی و حسابداری در دولت مرکزی و محلی نیز در نظارت بر کارها مشارکت دارند. در عین حال، اجرای این سیاست برای خانوارهای فقیر تحت پوشش ارزیابی ویژه راهبرد کاهش فقر نیز هست.

۲-۳-۲- سیاست فقرزدایی از طریق توسعه صنعتی (اقتصادی)^۳

مستقیم‌ترین و موثرترین روش فقرزدایی از طریق توسعه صنعتی (اقتصادی) است. یک راه اساسی، کمک به یافتن مشاغل محلی برای فقرایی است که می‌توانند با اتکا به خود از فقر نجات یابند. به عبارت دیگر، در این سیاست بر تقویت اقتصاد صنعتی برای ارائه فرصت‌های شغلی بیشتر تأکید می‌شود. در این راستا، چین به حمایت و هدایت مناطق فقیر در جهت توسعه فعالیت‌های اقتصادی مبتنی بر منابع موجود خود پرداخته است. بنابراین، جامعه هدف این سیاست، مناطق فقیر و خانوارهای فقیری است که دارای منابع تولید و نیروی کار هستند. این سیاست بر کمک‌های زیر متمرکز است: حمایت از مناطق فقیر، شامل شهرستان‌ها و روستاهای فقیر برای توسعه صنایع مشخص با مزایای ویژه؛ حمایت از مناطق فقیر برای راه‌اندازی پارک‌های صنعتی و پایگاه‌های تولیدی؛ حمایت از مناطق فقیر برای تقویت زنجیره صنعتی از کاشت تا بازاریابی؛ حمایت از کشاورزان به‌ویژه خانوارهای فقیر برای راه‌اندازی تعاونی‌های حرفه‌ای و ایجاد ارتباط نزدیک با تعاونی‌ها، بنگاه‌های برجسته و مزرعه‌های خانوادگی

3. Poverty alleviation through industrial (economic) development

1. Categorized and targeted
2. Poverty alleviation through social security

اجرای این سیاست برای خانوارهای فقیر تحت پوشش ارزیابی ویژه راهبرد کاهش فقر نیز هست.

۲-۳-۳- سیاست فقرزدایی از طریق جابه‌جایی^۲

این سیاست بر انتقال افراد فقیر (و حتی غیرفقیر) از مناطق نامساعد تمرکز دارد. برخی از مردم در مناطق نامساعد زندگی می‌کردند و از شرایط طبیعی سخت و بلایای طبیعی مکرر رنج می‌بردند. اگر آنها در همان مکان‌ها می‌ماندند، از بین بردن فقر برای آنها بسیار دشوار بود. بنابراین، این افراد به مناطق دیگر منتقل شدند. پس از توجیه این افراد در مورد دلایل جابه‌جایی، تنها افراد واجد شرایط که موافق جابه‌جایی بودند، انتقال یافتند. بدین معنی که در انجام این سیاست از اجبار استفاده نشده است. در عوض، شرایط و نیازهای گروه‌های هدف کاملاً مورد توجه قرار گرفته است، مقیاس جابه‌جایی از طریق تحقیقات تعیین شده و برنامه‌های امکان‌پذیر تدوین و به‌صورت مرحله‌ای اجرا شده است. کمک به ساخت مسکن و اجتماع جدید و توسعه صنعت و فرصت‌های شغلی از کمک‌های ارائه‌شده در این سیاست است. امکانات حمایتی، پارک‌های صنعتی و کارگاه‌ها برای ایجاد شغل برای افراد اسکان‌داده‌شده ایجاد شده تا از درآمد پایدار و دسترسی عادلانه آنها به خدمات عمومی اطمینان حاصل شود. از سال ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰، بیش از ۹ میلیون نفر با این سیاست از فقر خارج شده‌اند. محل سکونت قبلی این افراد اغلب برای بهبود محیط‌زیست تبدیل به زمین‌های درخت‌کاری شده یا کشاورزی شده است.

این سیاست به‌طور عمده توسط وزارت توسعه و اصلاحات ملی مدیریت می‌گردد. دولت مرکزی سیاست‌ها و معیارهای شناسایی ذی‌نفعان را تدوین کرده و دولت محلی مسئول تدوین نقشه جامع و برنامه‌های مشخص و اجرای آنهاست. علاوه بر سامانه ملی اطلاعات کاهش فقر،

کارآمد در حوزه توسعه صنعتی و حمایت از خانوارهای فقیر برای توسعه عملیات صنعتی خود. در این مسیر، ایجاد اشکال جدید صنایع و فناوری‌ها مانند تجارت الکترونیک، تولید برق فوتوولتائیک و صنعت گردشگری، تأکید بر مصرف محصولات و خدمات تولیدی مناطق فقیرنشین، تسهیل انتقال صنایع فرآوری مواد غذایی، تولید پوشاک و سایر صنایع از شرق به غرب و تسهیل انتقال نیروی کار میان مناطق مختلف اقتصادی باتکیه بر همکاری مناطق شرقی و غربی کشور، ارائه حمایت‌های مختلف از جمله ارائه وام با نرخ بهره ترجیحی به کارآفرینان و متخصصان، حمایت‌های مالی چون وام و یارانه به خانوارهای فقیر^۱، ارائه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای رایگان، ایجاد سامانه‌های کاریابی الکترونیکی منطقه‌ای و ارائه خدمات رفاه عمومی به بیکاران از اقدامات هدفمند چین در این رابطه بوده است. با رشد چنین صنایع تخصصی، اقتصاد مناطق فقیرنشین تقویت شده است.

این سیاست به‌طور عمده توسط وزارت کشاورزی و امور روستایی مدیریت می‌گردد. دولت مرکزی سیاست‌ها و معیارهای شناسایی ذی‌نفعان را تدوین کرده و دولت محلی مسئول تدوین نقشه جامع و برنامه‌های مشخص و اجرای آنهاست. علاوه بر سامانه ملی اطلاعات کاهش فقر، گروه ویژه فقرزدایی در سطح دولت محلی باید برنامه‌های مشخص مختلف را با توجه به نیازهای شهرستان‌های فقیر، روستاهای فقیر و خانوارهای فقیر در توسعه صنعتی طراحی کند. هر برنامه‌ای نیاز به جمع‌آوری انواع اطلاعات در تمام مراحل اجرای خود دارد. بودجه توسط دولت مرکزی و محلی تأمین می‌گردد. علاوه بر وزارت کشاورزی و امور روستایی در دولت مرکزی و ادارات محلی که بر اجرای این سیاست نظارت دارند، بخش‌های مالی و حسابداری در دولت مرکزی و محلی نیز در نظارت بر کارها مشارکت دارند. درعین حال،

۱. ارائه وام‌های کوچک زیر ۵۰,۰۰۰ یوان، بدون ضمانت و وثیقه، با بازپرداخت در سه سال و نرخ بهره معیار و یارانه بهره به خانوارهای فقیر.

دولت مرکزی و محلی دارای سامانه پایگاه داده ویژه برای ثبت برنامه‌های جابه‌جایی و ذی‌نفعان آن در مناطق مختلف است. بودجه توسط دولت مرکزی و محلی تأمین می‌شود. علاوه بر وزارت توسعه و اصلاحات ملی در دولت مرکزی و ادارات محلی که بر اجرای این سیاست نظارت دارند، بخش‌های مالی و حسابداری در دولت مرکزی و محلی نیز در نظارت بر کارها مشارکت می‌کنند. در عین حال، اجرای این سیاست برای خانوارهای فقیر تحت پوشش ارزیابی ویژه راهبرد کاهش فقر نیز هست.

۲-۳-۴- سیاست فقرزدایی اکولوژیکی

تمرکز این سیاست بر برطرف کردن فقر از طریق جبران خسارات اقتصادی مرتبط با کاهش آسیب‌های زیست‌محیطی و ایجاد مشاغل زیست‌محیطی در مناطق فقیرنشین است. در این سیاست به پروژه‌های ملی ساخت اکوسیستم و حفظ محیط‌زیست در مناطق فقیرنشین اولویت داده می‌شود. همچنین، خسارات اقتصادی آسیب‌های زیست‌محیطی و پرداخت‌های انتقالی بیشتر به محیط‌زیست مناطق فقیر تخصیص می‌یابد. بنابراین، جامعه هدف این سیاست، مناطق فقیر نیازمند بهبود محیط‌زیست و تحت پوشش پروژه‌های حفاظت از اکوسیستم ملی و منطقه‌ای است. چین با تأکید یکسان بر فقرزدایی و حفاظت از محیط‌زیست، سرمایه‌گذاری در بازسازی اکولوژیکی و حفاظت از محیط‌زیست را در مناطق فقیرنشین تقویت کرده و مشاغل زیست‌محیطی را برای افراد فقیر ایجاد کرده است. از سال ۲۰۱۳، در مجموع ۴/۹۷ میلیون هکتار زمین کشاورزی در مناطق فقیرنشین به جنگل‌ها و مراتع برگردانده شده است. ۱/۱۰۲ میلیون فقیر به عنوان جنگلبان در مجموع از سال ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ به کارگرفته شده‌اند، ۶۳/۸۷۷ میلیون نفر از مردم فقیر برای مشارکت در پروژه‌های ساخت محیط‌زیست با دریافت دستمزد معرفی شده‌اند و ۲۳،۰۰۰ تعاونی/تیم

جنگل‌زایی ایجاد شده است. بنابراین، مردم فقیر با مشارکت در پروژه‌های جنگل‌کاری، تبدیل زمین‌های کشاورزی احیاشده به جنگل یا مرتع، احیا و حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و تالاب‌ها و پرورش گیاهان جنگلی روغنی و کار در گردشگری جنگلی، ضمن افزایش درآمد خود سهم عمده‌ای در بهبود محیط‌زیست در مناطق فقیر داشته‌اند.

این سیاست به‌طور عمده توسط وزارت اکولوژی و محیط‌زیست و وزارت منابع طبیعی مدیریت می‌شود. دولت مرکزی سیاست‌ها و معیارهای شناسایی ذی‌نفعان را تدوین کرده و دولت محلی مسئول تدوین نقشه جامع و برنامه‌های مشخص و اجرای آنهاست. علاوه بر سامانه ملی اطلاعات کاهش فقر، دولت مرکزی و محلی دارای سامانه پایگاه داده ویژه برای ثبت برنامه‌های اکولوژیکی و ذی‌نفعان آن در مناطق مختلف است. بودجه توسط دولت مرکزی و محلی تأمین می‌گردد. علاوه بر وزارتخانه‌های ذکرشده در دولت مرکزی و ادارات محلی که بر اجرای این سیاست نظارت دارند، بخش‌های مالی و حسابداری در دولت مرکزی و محلی نیز در نظارت بر کارها مشارکت دارند. در عین حال، اجرای این سیاست برای خانوارهای فقیر تحت پوشش ارزیابی ویژه راهبرد کاهش فقر نیز هست.

۲-۳-۵- سیاست فقرزدایی از طریق آموزش

این سیاست بر بهبود آموزش در مناطق فقیرنشین برای پیشگیری از انتقال نسلی فقر متمرکز است که با افزایش سرمایه‌گذاری بیشتر در هزینه‌های کشور برای آموزش مناطق فقیر صورت می‌گیرد. جامعه هدف این سیاست، مناطق فقیر نیازمند به توسعه آموزش پایه و حرفه‌ای و خانوارهای فقیر دارای دانش آموز در مقاطع مختلف آموزشی است. کمک‌های ارائه‌شده شامل موارد زیر است: افزایش سرمایه‌گذاری آموزشی در مناطق فقیر؛ تقویت توسعه آموزش پیش‌دبستانی، ابتدایی، دبیرستان و عالی در مناطق



آنهاست. علاوه بر سامانه ملی اطلاعات کاهش فقر، دولت مرکزی و محلی دارای سامانه پایگاه داده ویژه برای ثبت برنامه‌های بهبود آموزش و ذی‌نفعان آن در مناطق مختلف است. بودجه توسط دولت مرکزی و محلی تأمین می‌گردد. علاوه بر وزارتخانه‌های ذکر شده در دولت مرکزی و ادارات محلی که بر اجرای این سیاست نظارت دارند، بخش‌های مالی و حسابداری در دولت مرکزی و محلی نیز در نظارت بر کارها مشارکت دارند. در عین حال، اجرای این سیاست برای خانوارهای فقیر تحت پوشش ارزیابی ویژه راهبرد کاهش فقر نیز هست.

فقیر؛ بهبود کیفیت اداره مدارس و تدریس در مناطق فقیر؛ ارائه یارانه و کمک به خانوارهای فقیر در انواع اشکال آموزش؛ اجرای برنامه‌های بهبود تغذیه دانش‌آموزان در مناطق فقیر؛ اولویت‌بخشی به دانش‌آموزان خانوارها و مناطق فقیر در ثبت‌نام، معافیت شهریه، کمک‌های اجتماعی، کمک‌هزینه معیشتی، وام کمک‌آموزشی و غیره در انواع مختلف آموزش. این سیاست به‌طور عمده توسط وزارت آموزش و پرورش مدیریت می‌شود. دولت مرکزی سیاست‌ها و معیارهای شناسایی ذی‌نفعان را تدوین کرده و دولت محلی مسئول تدوین نقشه جامع و برنامه‌های مشخص و اجرای

جدول ۱: انواع سیاست‌های فقرزدایی و اجزای آن

منابع تأمین بودجه	سازمان مدیریت‌کننده	منابع اطلاعاتی ^۱	کمک‌های ارائه شده	گروه هدف	سیاست	
بودجه دولت مرکزی و محلی	وزارت منابع انسانی و تأمین اجتماعی	پایگاه داده ویژه هر یک از کمک‌های ذکر شده	حداقل کمک‌هزینه معیشتی، مستقیم، نظام تضمین معیشت اولیه، نظام کمک‌های موقت، طرح بازنشستگی	خانوارهای فقیر ناتوان از شرکت در برنامه‌های فقرزدایی توسعه صنعتی	فقرزدایی از طریق تأمین اجتماعی	۱
بودجه دولت مرکزی و محلی	وزارت کشاورزی و امور روستایی	هر نوع اطلاعات موردنیاز در طول کل فرایند اجرای هر برنامه توسعه	توسعه اقتصاد صنعتی در مناطق فقیر	مناطق و خانوارهای فقیر دارای منابع تولید و نیروی کار	فقرزدایی از طریق توسعه صنعتی	۲
بودجه دولت مرکزی و محلی	کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی	پایگاه داده ویژه ثبت برنامه‌های جابه‌جایی و ذی‌نفعان	بسیج گروه‌های هدف جهت انتقال به مکان مناسب؛ کمک به ساخت مسکن و اجتماع جدید و توسعه صنعت و فرصت‌های شغلی	خانوارهای فقیر و غیرفقیر ساکن در مناطق نامساعد	فقرزدایی از طریق جابه‌جایی	۳
بودجه دولت مرکزی و محلی	وزارت منابع طبیعی و وزارت اکولوژی و حفاظت از محیط‌زیست	پایگاه داده ویژه ثبت برنامه‌های اکولوژیکی و ذی‌نفعان	سرمایه‌گذاری و اجرای بیشتر برنامه‌ها و پروژه‌های ساخت‌وساز اکولوژیکی و حفاظت از محیط‌زیست در مناطق فقیر	مناطق فقیر نیازمند بهبود محیط‌زیست و تحت پوشش پروژه‌های حفاظت از اکوسیستم ملی و منطقه‌ای	فقرزدایی اکولوژیکی	۴
بودجه دولت مرکزی و محلی	وزارت آموزش و پرورش	پایگاه داده ویژه ثبت برنامه‌های بهبود آموزش و ذی‌نفعان	افزایش سرمایه‌گذاری آموزشی در مناطق فقیر؛ تقویت توسعه آموزش پیش‌دبستانی، ابتدایی، دبیرستان و عالی در مناطق فقیر؛ بهبود کیفیت اداره مدارس و تدریس در مناطق فقیر؛ ارائه یارانه و کمک به خانوارهای فقیر در انواع اشکال آموزش؛ اجرای برنامه‌های بهبود تغذیه دانش‌آموزان در مناطق فقیر؛ اولویت‌بخشی به دانش‌آموزان خانوارها و مناطق فقیر در ثبت‌نام، معافیت شهریه، کمک‌های اجتماعی، کمک‌هزینه معیشتی، وام کمک‌آموزشی در انواع مختلف آموزش	مناطق فقیر نیازمند به توسعه آموزش پایه و حرفه‌ای؛ خانوارهای فقیر دارای دانش‌آموز در مقاطع مختلف آموزشی	فقرزدایی از طریق آموزش	۵

۱. به‌غیر از سامانه ملی اطلاعات فقرزدایی.

۴-۲- سازوکارهای اجرایی سیاست‌ها

چین از سازوکارهای متعددی برای اجرای مؤثر سیاست‌های فقرزدایی استفاده کرده است که برخی از مهم‌ترین آنها به شرح ذیل است:

ادغام سیاسی عمودی^۱ و ادغام سیاسی افقی^۲

ادغام سیاسی عمودی به منظور پیوند دادن عمودی سطوح دولتی به سطوح بالاتر در مرکز صورت می‌گیرد. به این ترتیب، سطوح پایین‌تر مانند محله‌ها از حقوق خودگردان برخوردار شده و در توسعه راهبردهای خود برای دستیابی به فقرزدایی آزاد هستند. «ادغام سیاسی افقی» بخش‌های مختلف دولتی را یکپارچه می‌کند. بدین معنا که گروه‌های هدایت‌کننده به عنوان یک نظام با روابط متقابل وجود دارد که متشکل از مدیران همه بخش‌های مربوطه مانند مسئول امور حزب، آموزش، امور مالی، حمل‌ونقل، پلیس مسلح و همچنین کمیسیون بازرسی است.

جفت‌سازی^۳

طبقه‌بندی سراسری خانوارهای فقیر از طریق نظام ثبت ملی، مقامات محلی را قادر می‌سازد تا داده‌های هر فرد، خانوار و روستا را جمع‌آوری کنند. برای هر خانواری که به عنوان فقیر تعیین می‌شود، یک کادر به عنوان مشاور شخصی در فقرزدایی به آن خانوار اختصاص می‌یابد. همچنین، یک «کارت تماس با پشتیبانی هدفمند» به آنها اعطا می‌شود که نام کادر و میزان یارانه‌هایی که آن خانوار دریافت می‌کند، بر آن ثبت می‌گردد.

همکاری‌های مشترک شرق و غرب

از آنجاکه چین با نابرابری اقتصادی-اجتماعی قابل توجه‌ای

1. Vertical political integration
2. Horizontal political integration
3. Pairing-up

در شرق نسبت به غرب در سطح کشور روبرو است، دولت با هدف کاهش این نابرابری‌ها میان شرق و غرب، همکاری‌های بخش‌های کسب‌وکار میان غرب و شرق را تحت پروژه‌های مشترک نظیر تبلیغ فروش از طریق ایجاد برندهای مشترک یا اهدای کمک‌های مالی به پروژه‌ها برای کمک به افرادی که به عنوان فقیر شناخته می‌شوند، تشویق می‌کند. همچنین جوانان با استعداد و متخصصان برای آموزش حرفه‌ای از شرق به مناطق دورافتاده در غرب گسیل می‌شوند.

۵-۲- خروج از فقر؛ چگونه افراد را خارج از فقر

محسوب کنیم؟

یک سازوکار خروج از فقر با مقررات روشن براساس استانداردهای فقر و رویه‌های حذف ثبت‌نام‌کنندگان از لیست خانوارها، روستاها و شهرستان‌های فقیر ایجاد شده است. این امر مانع از سوءاستفاده مانند دستکاری و جعل داده‌ها شده و از ادامه ارائه کمک به آنهایی که از فقر خارج شده‌اند، ممانعت می‌گردد. بنابراین، دولت به طور سالانه یک برنامه فقرزدایی و یک برنامه حذف ثبت‌نام فقرای از فقر خارج شده دارد. برای اطمینان از نتایج دقیق، بر سه پارامتر در ارزیابی شامل «صحت تصمیمات»، «شیوع بازگشت فقر در میان مناطق فقیر» و «رتبه‌بندی عمومی اقدامات کمکی» تأکید شده است.

در طول نبرد ملی علیه فقر از سال ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۰، در پایان هر سال، دفتر گروه شهرستان یک پیمایش نظارت و ارزیابی یا یک بازرسی سالانه در مورد خانوارها و روستاهای فقیر با مشارکت مسئولان روستا، بخش و شهرستان و دیگر گروه‌های ثالث را سازماندهی می‌کند. اگر پس از تلاش‌های انجام گرفته در سال جاری، روستاها و خانوارهای فقیر از معیار فقر فراتر روند، می‌توان آن‌ها را به عنوان خارج از فقر شناسایی کرده و در سامانه اطلاعات ملی فقر ثبت کرد. در عین حال، در صورتی که سایر روستاها و خانوارهای غیرفقیر

ملی فقر ثبت کرد. با این حال، شهرستان‌های خارج شده نیز همچنان نیاز به اجرای سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های فقر دارند، زیرا هنوز تعداد کمی از روستاهای فقیر و خانوارهای فقیر داشته و در توسعه اقتصادی و اجتماعی با مشکلات مختلفی روبرو هستند. همچنین، چین از سال ۲۰۲۰ تا اوایل ۲۰۲۱ یک پیمایش کلی در زمینه فقرزدایی انجام داده است که داده‌های دقیقی را در مورد پیشرفت کمک به خروج فقرا از فقر ارائه می‌دهد.

شایان ذکر است که خانوارها و مناطق تنها زمانی رها یافته از فقر دانسته می‌شوند که بعد از مدتی دوباره به آن بازنگردند. پس از سال ۲۰۲۰، دولت مرکزی تصمیم گرفت یک «مهلت اضافی»^۱ پنج‌ساله را برای تثبیت نتیجه کاهش فقر در سراسر کشور ایجاد کند. برای این منظور، برای خانوارها، روستاها و شهرستان‌هایی که قبلاً فقیر بوده‌اند یک مهلت پنج‌ساله از روزی که از فقر خارج شده‌اند در نظر گرفته می‌شود که در آن، سیاست‌های فقرزدایی و نظارت دولتی تا کسب وضعیت مطمئن ادامه می‌یابد. بنابراین، شهرستان‌ها، روستاها و خانوارهای فقیر که از فقر خارج شده‌اند اما همچنان در وضعیت غیرقابل اعتمادی هستند، می‌توانند هنوز از حمایت‌های سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های مرتبط برخوردار شوند. در طول این دوره، آنها همچنان از سیاست‌های حمایتی اساسی طبقه‌بندی شده برخوردار خواهند بود. نظام‌ها و عملکردهایی که اثربخشی آنها ثابت شده است مانند دبیران ارشد و تیم‌های کاری

در سال جاری زیر معیار فقر قرار بگیرند، می‌توانند به عنوان هدف جدید فقر شناسایی شده و با ایجاد نمایه الکترونیکی در سامانه اطلاعات ملی فقر ثبت شوند. با این حال، روستاها و خانوارهای فقیر خارج شده، اگر واجد شرایط باشند یا اقدامات حمایتی قبلی‌شان هنوز به پایان نرسیده باشد، همچنان می‌توانند از حمایت‌های راهبرد کاهش فقر برخوردار شوند. نتایج برای اطمینان از درستی، جهت بررسی و ارزیابی عمومی براساس رویه‌های شفاف، داده‌های دقیق و پرونده‌های کامل منتشر می‌شود.

علاوه بر این، دفتر گروه راهبری فقرزدایی هیئت دولت برای شهرستان‌های فقیر یک نظارت و ارزیابی یا بازرسی سالانه را با مشارکت وزارتخانه‌های مربوطه و گروه‌های ثالث در مورد شهرستان‌های فقیر معرفی شده توسط دولت استانی به منظور خروج از رتبه شهرستان‌های فقیر برگزار می‌کند. اگر تشخیص داده شود که شهرستان‌ها فراتر از استانداردهای فقر شهرستان هستند، می‌توان آن‌ها را به عنوان خارج شده از فقر شناسایی کرد و در سامانه اطلاعات



1. A grace period

دبیر کل حزب کمونیست چین، رئیس‌جمهور و به نوعی رهبر چین است.^۳ در واقع، رهبر حزب کمونیست چین و رئیس‌جمهور چین در رأس این مدل قرار می‌گیرد. تنظیم و تدوین راهبرد، سیاست‌ها و برنامه‌ریزی کلی توسط نهادهای دولت مرکزی یعنی هیئت‌دولت صورت می‌گیرد. هیئت‌دولت تحت هدایت نخست‌وزیر به عنوان رئیس دولت^۴، از وزیران و پنج معاون نخست‌وزیر تشکیل می‌شود. در مسیر اجرا، مقامات «استانی» مسئولیت کلی را بر عهده می‌گیرند و مقامات «شهرستان» مسئول اجرای سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات هستند. «بخش‌ها» و «روستاها» کارهای عملیاتی را برعهده دارند. این شبکه همه مناطق فقیر را تحت پوشش قرار می‌دهد و مأمورین برای کمک به هر خانوار نیازمند به روستاها اعزام می‌شوند. بر اساس راهبرد کاهش فقر طراحی‌شده، دولت، بودجه مربوطه را تنظیم و به سیاست‌ها، برنامه، پروژه و اقدامات و غیره اختصاص می‌دهد. همچنین وظیفه نظارت و ارزیابی از بالا تا پایین برعهده وزارتخانه‌های ویژه در دولت مرکزی و ادارات زیر مجموعه آن تحت رهبری حزب و دولت است.

هیئت‌دولت، بالاترین ارگان اداره دولت در چین است که همان کابینه متشکل از وزرای مختلف به ریاست نخست‌وزیر می‌باشد. براساس راهبرد ملی کلی کاهش فقر تدوین‌شده توسط کمیته مرکزی حزب و هیئت‌دولت، به برخی از وزارتخانه‌ها در هیئت دولت (وزارتخانه‌های مرکزی^۵) مسئولیت‌هایی داده می‌شود. در هیئت دولت و وزارتخانه‌های زیر مجموعه آن، یک سازمان مرکزی حزب

مقیم، همکاری شرقی-غربی، جفت‌سازی و کمک‌های اجتماعی ادامه یا بهبود خواهند یافت. همچنین با گذشت زمان، سیاست‌های سازگار و بهینه با موقعیت آنها مانند بازهدایت منابع مورد استفاده برای از بین بردن فقر به سوی اراده جدی برای احیای روستا به کار گرفته می‌شود. در این میان «گروه‌های کلیدی» مانند گروه‌هایی که در آستانه فقر هستند و به راحتی می‌توانند دوباره به آن برگردند، گروه‌هایی که با هزینه‌های بیماری، بلایا یا حوادث، یا کاهش شدید درآمد روبرو می‌شوند یا گروه‌های اسکان‌یافته (جابه‌جاشده) مورد بررسی و تحت نظارت مستمر هستند. در این راستا، دولت سامانه بانک اطلاعاتی ملی فقر را به‌روز کرده و همانند گذشته سالانه پایش و ارزیابی را انجام می‌دهد. این امر نوعی مدیریت پویا را رقم می‌زند که به معنای تشخیص زودهنگام مشکلات و مداخله از طریق اقدامات حمایتی است.

۲-۶- نظام سازمانی و مدیریتی: چه کسانی کمک می‌کنند؟

فقر طیف وسیعی از حوزه‌ها را دربر می‌گیرد و بسیار پیچیده است. لذا ریشه‌کنی آن نیازمند سازمان، رهبری و اجرای دقیق است. یک سازوکار رایج در سیاست جمهوری خلق چین برای دستیابی به اهداف سیاسی در مدت زمان محدود، رویکرد «پویش‌محور»^۱ است. راهبرد فقرزدایی هدفمند نیز به عنوان یک پویش سیاسی با ایجاد گروه‌های هدایت‌کننده فقرزدایی در تمام سطوح اداری عمل می‌کند. بدین طریق، چین با تکیه بر توانایی سیاسی و سازمانی خود، یک شبکه مدیریتی فقرزدایی با نام «مدل مدیریت شبکه‌ای»^۲ ایجاد کرده است. در این مدل، «حزب کمونیست چین» به عنوان تدوین‌کننده و هماهنگ‌کننده و نظارت‌کننده اصلی عمل می‌کند. باید توجه داشت که در حال حاضر، شی جین پینگ،

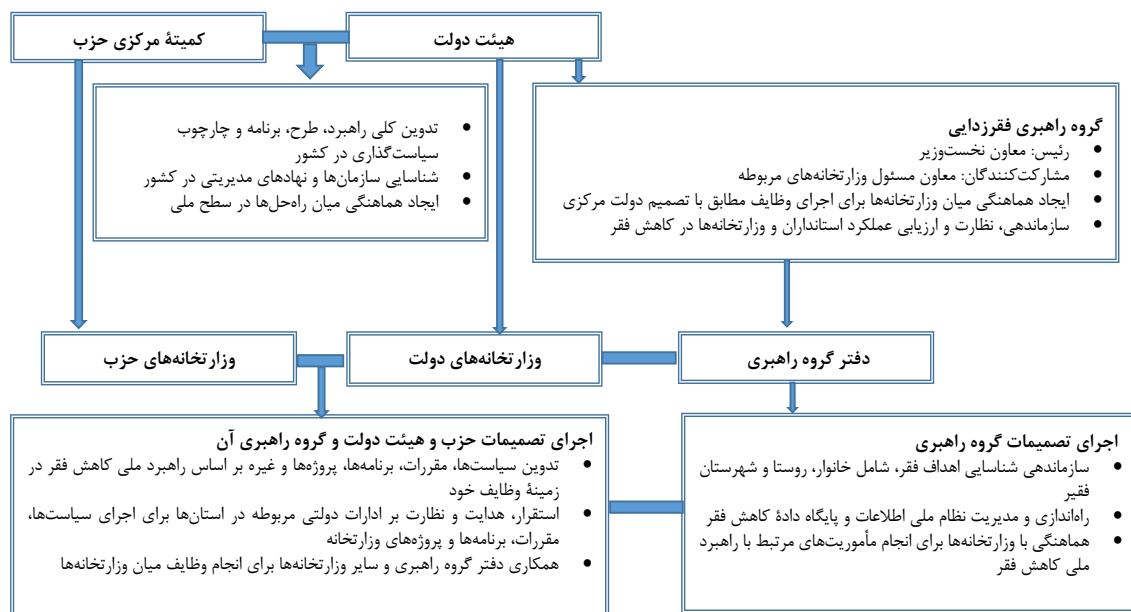
۳. سیاست جمهوری خلق چین در چارچوب جمهوری سوسیالیستی اداره می‌شود که توسط حزب کمونیست چین به ریاست دبیرکل اداره می‌شود. در واقع، نظام سیاسی چین یک نظام سیاسی تک‌حزبی است. بنابراین، قدرت دولتی در جمهوری خلق چین از طریق حزب کمونیست، دولت مرکزی و نمایندگی استانی و محلی آنها اعمال می‌شود.

۴. نخست‌وزیر نیز از اعضای ارشد کمیته دائمی حزب کمونیست است.

5. Central ministries

1. Campaign-based approach

2. A gridded management model

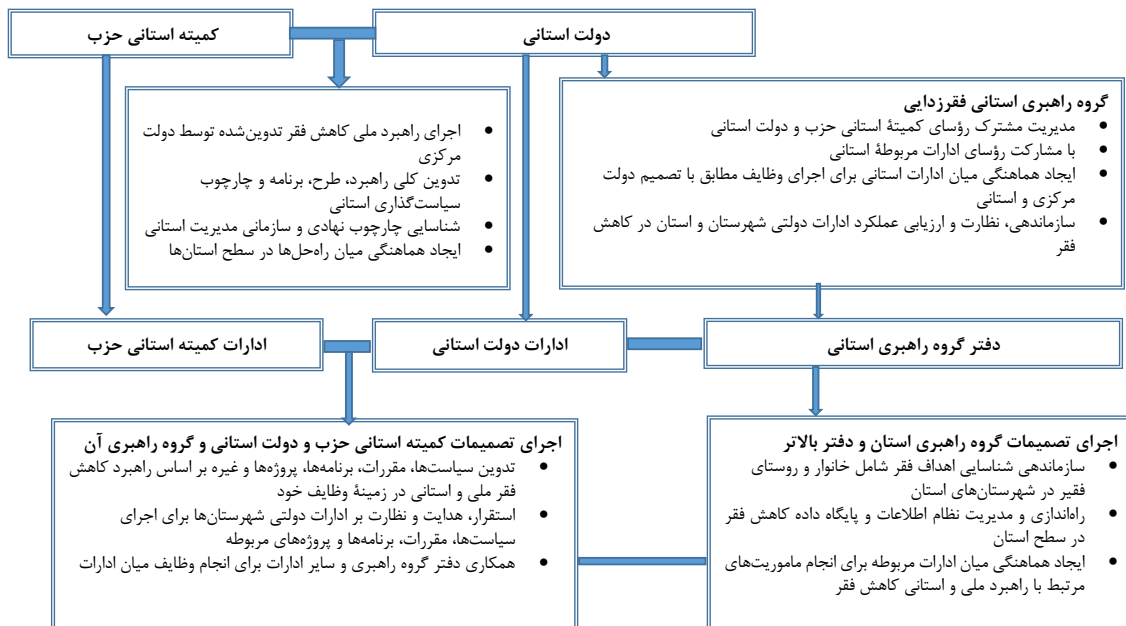


شکل ۱: سازوکار اجرایی راهبرد فقرزدایی هدفمند در سطح کشور

استان» و «شاخه استانی حزب»، مدیریت استانی چارچوبی مشابه با مدیریت مرکزی دارد. در سطح استان، بخش اعظم بودجه کاهش فقر از سوی مقامات مرکزی و باقی آن از محل درآمدهای مالی خود استان تأمین می‌شود. مانند دولت مرکزی، دولت استانی بودجه را به شهرستان‌های تحت حوزه خود بر اساس وضعیت فقر در شهرستان‌ها تخصیص می‌دهد. در نظارت و ارزیابی، از طرفی، مسئولان استانی نظارت و ارزیابی از سوی دولت مرکزی را پذیرفته و از طرفی دیگر، باید بر عملکرد مسئولین شهرستان در کاهش فقر نیز نظارت و ارزیابی داشته باشند (شکل ۲).

راه‌اندازی می‌شود که دارای نقش رهبری است. وزارتخانه‌ها براساس راهبرد ملی سیاست‌ها، برنامه‌ها، پروژه‌ها و ... مرتبط با وظایف خود را تدوین کرده و همچنین ادارات زیرمجموعه خود را در دولت محلی به منظور اجرای وظایف سازماندهی می‌کنند (شکل ۱).

مسئولان استانی، عمدتاً شامل کمیته استانی حزب و دولت استانی، نقش و مسئولیت درپیش گرفتن راهبرد کلی، سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های تدبیرشده وزارتخانه‌های ویژه و تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های محلی بیشتر براساس موقعیت واقعی محلی و سرانجام، تکمیل مأموریت ریشه‌کنی فقر در حوزه خود را دارند. با توجه به رابطه «مسئولان دولتی



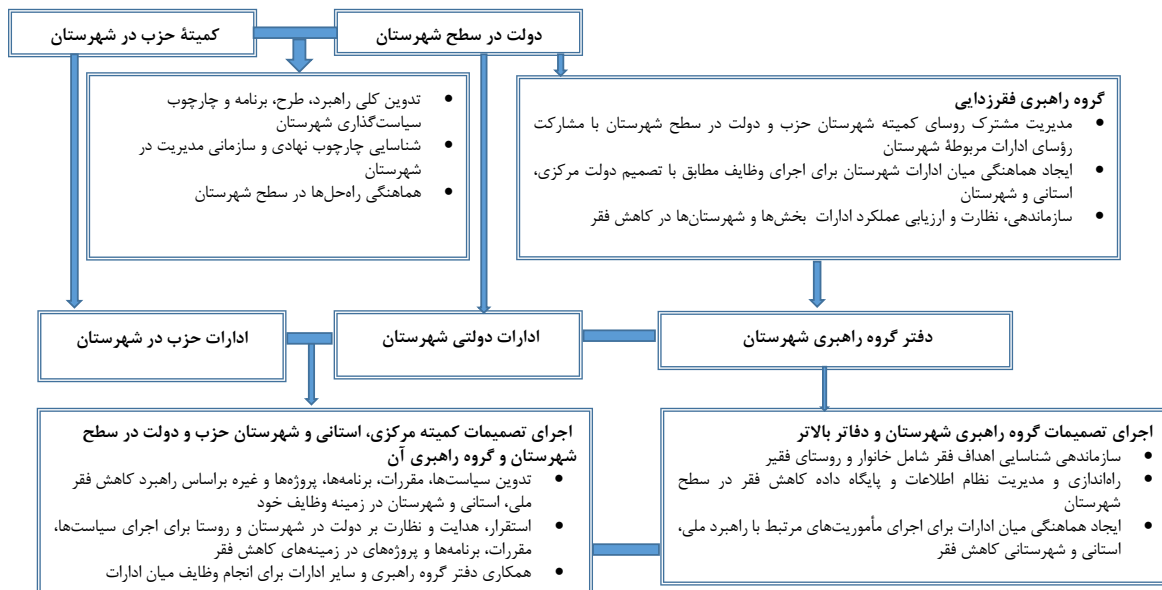
شکل ۲: سازوکار اجرایی راهبرد فقرزدایی هدفمند در سطح استان

مرکزی و استانی تأمین می‌گردد. در عین حال، خود شهرستان نیز باید بخش کوچکی را سرمایه گذاری کند. تمام این منابع مالی می‌تواند توسط مسئولان دولتی شهرستان به صورت یکپارچه استفاده شوند. بر اساس طرح سالانه کاهش فقر، مسئولان دولت در شهرستان بودجه را به سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های مختلف برای کاهش فقر در روستاها و به خانوارها و افراد اختصاص می‌دهند.

۴. از یک سو، مسئولان دولتی شهرستان نظارت و ارزیابی از سوی دولت استانی را پذیرفته و از سوی دیگر، عملکرد ادارات دولتی شهرستان و کلیه ادارات دولتی در سطح بخش در فقرزدایی را مورد پایش و ارزیابی قرار می‌دهند.

مسئولان شهرستان عمدتاً شامل کمیته حزب در شهرستان و دولت در سطح شهرستان هستند که دارای نقش، مسئولیت و وظایف زیر در کاهش فقر می‌باشند (شکل ۳):

۱. تدوین و پیاده‌سازی طرح اجرایی شهرستان و برنامه‌ها و پروژه‌های مشخص تدبیر شده بر اساس راهبرد، سیاست‌ها و الزامات ملی و استانی کاهش فقر؛
۲. سازماندهی ادارات ویژه دولت در سطح شهرستان، دولت در سطح بخش و روستا برای شناسایی روستاهای فقیر و خانوارهای فقیر بر اساس استاندارد ملی فقر و راه اندازی پایگاه داده و سپس درج آنها در سامانه ملی اطلاعات کاهش فقر؛
۳. بودجه کاهش فقر در شهرستان عمدتاً از دولت

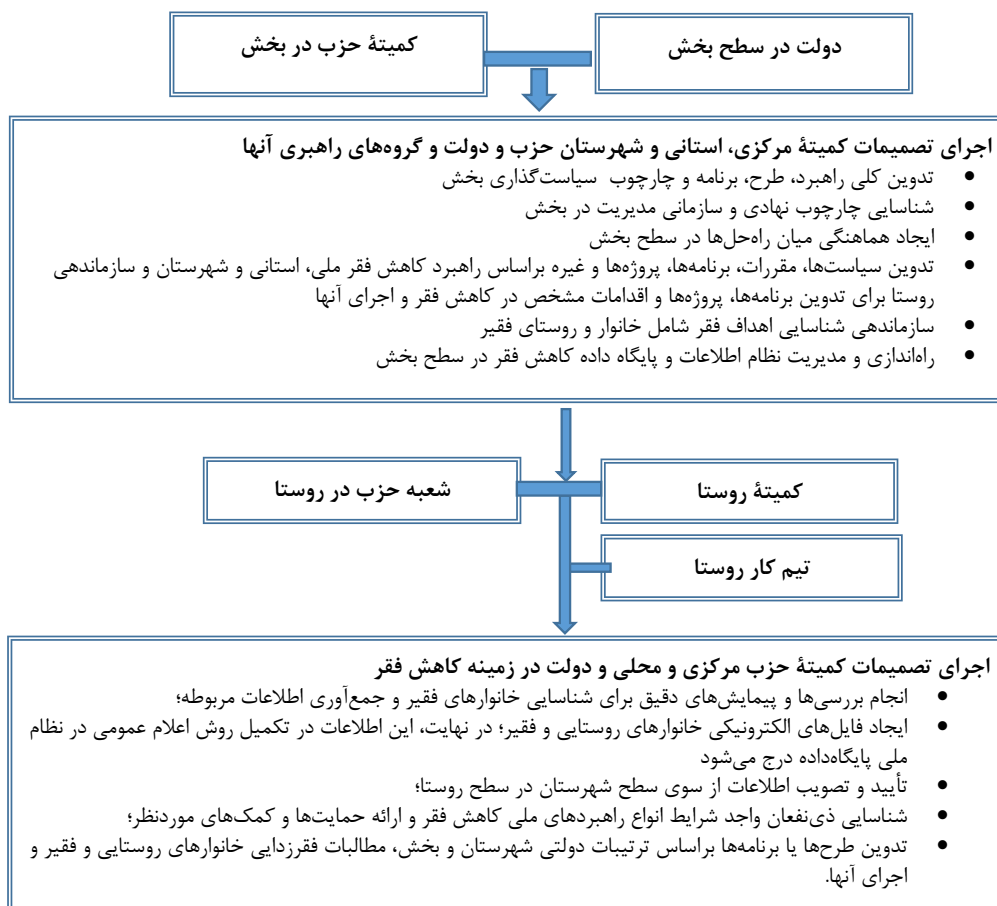


شکل ۳: سازوکار اجرایی راهبرد فقرزدایی هدفمند در سطح شهرستان

همه روستاییان در روستا انتخاب می‌شوند. مسئولیت‌های مهم آن عبارتند از: رسیدگی به دارایی‌های مختلف جمعی، طراحی طرح توسعه اقتصادی و اجتماعی، اداره امور عمومی روستا، اجرای سیاست‌ها و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های دولت‌های مافوق. همچنین کمیته روستا باید نظارت و ارزیابی بخش‌های دولتی مافوق را بپذیرد. شاخه حزب روستا یک سازمان اجتماعی از حزب است که از ۵-۷ عضو تشکیل شده است. همه اعضاء از اعضای حزب در روستا هستند و توسط آنها انتخاب شده‌اند. این سازمان برای انجام مسئولیت‌های خود با کمیته روستا همکاری می‌کند. تیم کار روستا یک نهاد حمایتی برای کمیته روستا و شاخه حزب در روستا است که صرفاً با هدف کاهش فقر در مدت اجرای راهبرد ملی فقرزدایی تشکیل شده است. این تیم متشکل از ۳-۵ عضو از بخش‌های دولتی و سازمان‌های حزبی مافوق است. مأموریت مهم آن، کمک به کمیته روستا و شاخه حزب برای تدوین طرح کاهش فقر و توسعه اقتصادی و اجتماعی، سازماندهی

مسئولان دولتی بخش عمدتاً شامل کمیته حزب در بخش و دولت در سطح بخش دارای نقش‌ها، مسئولیت‌ها و وظایف زیر در کاهش فقر است (شکل ۴):

۱. بر اساس طرح کاهش فقر طراحی شده توسط دولت شهرستان، سیاست‌های فقر را انجام داده و پروژه‌ها و برنامه‌ها را در روستاها و برای خانوارها و افراد به اجرا درمی‌آورند.
 ۲. به طور کلی، دولت در سطح بخش نیازی به سرمایه‌گذاری خود در بودجه ندارد، زیرا دولت برای هر سیاست، پروژه و برنامه، بودجه اختصاص داده است.
 ۳. دولت در سطح شهرستان نیز باید به سازماندهی و مشارکت در روند شناسایی روستاها و خانوارهای فقیر و گزارش آنها به شهرستان برای تصویب اقدام کند.
- کمیته روستا یک سازمان اداری است که از ۵-۷ عضو تشکیل شده است. همه اعضای آن، از روستاییان و توسط



شکل ۴: سازوکار اجرایی راهبرد فقرزدایی هدفمند در سطح بخش و روستا

می‌گردد. تحت مدیریت و رهبری بخش‌های دولتی مافوق، کمیته روستا، شاخه حزب و تیم کاری برای اداره امور عمومی روستا، اجرای سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه و فقر با یکدیگر همکاری می‌کنند.

پیش از این، چین در جریان اجرای ساخت مناطق روستایی سوسیالیستی جدید با یک بحران حکمرانی در این مناطق روبرو شده بود. مشکل آن بود که سیاست‌ها از بالا تا پایین‌ترین سطح دولت در مناطق روستایی دنبال نمی‌شدند. در این مناطق به‌ویژه در روستاهای جنوب غربی چین، قبیله‌گرایی مانع از حکمرانی مقامات بالاتر در

اجرای سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های کاهش فقر، مدیریت منابع مالی و بهره‌برداری از دارایی‌های اقتصادی، شناسایی خانوارهای فقیر و غیره است. عموماً بودجه روستا در کاهش فقر و توسعه اقتصادی و اجتماعی از سوی بخش‌های دولتی برتر تأمین می‌گردد. اگر چه در مواردی در صورت نیاز، روستا از درآمد روستا نیز استفاده می‌کند و کمک‌های مالی خانوارهای کشاورز را در طرح توسعه و برنامه‌های کاهش فقر بسیج می‌کند. حقوق و مشوق‌های کمیته روستا و شاخه حزبی روستا از بودجه مالی شهرستان و تیم کار روستا از نهادهای مافوق که آنها را به تیم اعزام کرده‌اند، تأمین

روستاها بود. قبایل تحت کنترل (حزب) بر طبق منافع خود بر روستاها حکومت می‌کردند. اغلب مواقع، کادرهای حزبی روستایی اعضای این قبایل بودند؛ زیرا در گذشته، حزب برای حفظ ثبات در روستاها متکی بر قبایل محلی بود. از این رو، پول دریافت‌شده از مقامات بالاتر برای فقرزدایی در این مناطق در جهت منافع اعضای این قبایل مصرف می‌شد. بنابراین، چین با فقدان اقتدار در این مناطق روبرو بود. برای اصلاح و تقویت ساختار حکمرانی مبارزه با فقر در مناطق روستایی، طرح «دبیر اول در محل» در پیش گرفته شد. مهم‌ترین نقش این طرح، مبارزه با قبیله‌گرایی و فقرزدایی مؤثر در مناطق روستایی است. در این طرح، دبیر اول در رأس تیم کار روستا - در استخدام مسئولان دولتی سطوح بالاتر برای فقرزدایی در روستا - برای دو سال به روستا فرستاده می‌شود. بنابراین، هر روستای فقیر یک تیم کار روستایی مقیم از سطح بخشداری و بالاتر دارد که در جهت تحقق طرح فقرزدایی روستا کار می‌کند. این تیم‌ها متشکل از مأمورانی هستند که به اقامت در همان روستا گماشته می‌شوند. مأموران تیم‌های کار روستایی باید از نظر سیاسی قابل اعتماد و حرفه‌ای بوده و رویکردی عملی برای انجام کار خود داشته باشند. دبیران اول تیم‌های کار روستا به دقت انتخاب شده و به روستاهای فقیر اعزام می‌شوند. طیفی از افراد به‌عنوان مدیران روستایی برای تصدی پست دبیر اول سازمان‌های روستایی از میان اعضای سخت‌کوش، فداکار و مبتکر حزب - از جمله کسانی که خود را وقف مبارزه با فقر در مناطق روستایی کرده‌اند، کهنه‌سربازان، کارآفرینان، کارکنان مهاجر بازگشته، سرپرستان تعاونی‌های کشاورزی و فارغ‌التحصیلان دانشگاه - انتخاب می‌شوند. همچنین، تلاش شده است گروه‌های مردمی سست و ضعیف در مناطق روستایی با روابط نزدیک‌تر میان روستاییان و مسئولین دولتی در روستا و میان حزب و مردم اصلاح

و تقویت شوند. با روابط نزدیک‌تر میان روستاییان و مسئولین دولتی در روستا و میان حزب و مردم، مردم در مناطق فقیر اعتماد و اطمینان بیشتری به حزب و دولت یافته‌اند.

بدین طریق، چین مدعی است که این طرح فقرزدایی، بستر جدیدی برای مشارکت افراد فقیر در امور جمعی نیز ایجاد کرده است. به عبارتی دیگر، فقرا در فرایند تصمیم‌گیری و اجرا در مبارزه با فقر مشارکت بیشتری داشته‌اند. همین امر موجب تقویت انگیزه‌های آنها برای مبارزه با فقر شده است. هنگام تصمیمات مهم در اجرای پروژه‌های فقرزدایی و استفاده از بودجه در سطح روستا، روستائیان یک نظام «۲+۴» را اجرا کرده‌اند. منظور از این نظام، یک فرایند سیاست‌گذاری دموکراتیک در امور روستا تحت مدیریت سازمان‌های حزبی روستا است. منظور از «۴» در اینجا ۴ مرحله است: پیشنهاد می‌بایست توسط شعبه حزب روستا ارائه شود، به‌طور مشترک توسط شعبه حزب و کمیته روستائیان مورد بحث قرار گیرد، توسط اعضای حزب مورد ارزیابی قرار گیرد و تصمیم‌ها توسط نمایندگان روستا اتخاذ شود. «۲» به معنای شفافیت در ۲ سطح: تصمیمات و نتایج اجرا است که باید به اطلاع عموم برسد. سازوکارهای نظارتی بر امور روستا و کمیته‌های روستائیان نیز بهبود یافته است تا اطمینان حاصل شود که امور عمومی مورد بحث و رسیدگی همگان قرار می‌گیرد.

علاوه بر این، فدراسیون‌های صنعتی و تجاری و افراد برجسته از توانایی خود برای حمایت فکری و مادی استفاده کرده‌اند. صنایع مختلف تشویق شده‌اند تا با مزایای حرفه‌ای خود از طریق راه‌اندازی برنامه‌های خاص بخشی، ارائه پشتیبانی فناورانه، بهبود آموزش، فعالیت‌های فرهنگی و مراقبت‌های بهداشت و درمان و افزایش مصرف، به این طرح کمک کنند. از شرکت‌های خصوصی خواسته شده است تا در فقرزدایی توسعه‌محور مشارکت کنند. آنها به

توسعه اقتصادی، ساخت زیرساخت‌ها، ارائه خدمات عمومی و تأمین اجتماعی نمی‌گردد. به غیر از سرمایه‌گذاری مستقیم دولت، نظام بانکی نیز از سال ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ وام‌های مختلفی جهت کاهش فقر در حدود ۶,۵ تریلیون یوان را صادر کرده است. در عین حال، این رقم شامل حمایت و کمک مالی بخش خصوصی و سایر نیروهای اجتماعی نیز نمی‌گردد. به عنوان نمونه، سرمایه‌گذاری شرکت‌های سرمایه‌گذاری چین شرقی برای فقرزدایی در چین بیش از ۱ تریلیون یوان بوده است. شایان ذکر است که وزارت امور مالی در داخل سیستم دولتی دارای رویه خاصی برای نظارت بر سرمایه‌گذاری و استفاده از صندوق‌های کاهش فقر است، همچنین اداره حسابرسی ملی، حسابرسی ویژه‌ای را در مورد کاهش فقر انجام داده است. علاوه بر این، سرمایه‌گذاری و استفاده از منابع مالی فقر در ارزیابی جامع از عملکرد کاهش فقر از قدرت مرکزی به استانی و استانی به شهرستانی نیز تحت پوشش قرار می‌گیرد.

نظارت و ارزیابی

چین هرگونه فساد و سوءاستفاده در کار را از طریق دقیق‌ترین نظارت و ارزیابی برطرف می‌کند و برای اطمینان از نتایج معتبر و محکم به تقویت نظارت و ارزیابی بر نتایج می‌پردازد. محتوای مورد ارزیابی، اجرای مسئولیت‌ها، سیاست‌ها و نتایج است. برای این کار از رویکردهای مختلفی چون تورهای بازرسی تخصصی از برنامه‌ها، مصاحبه با مأمورین محلی و پیمایش خانوار استفاده می‌کند. چین برای تقویت نظارت بر کار فقرزدایی، یک «نظام جامع نظارت»^۲ را ایجاد کرده است که ترکیبی از نظارت داخل حزب، احزاب سیاسی دیگر، دولت و عموم مردم است.

2. Comprehensive observation system

ایجاد مشاغل ماهر در زمینه استخراج معادن در مناطق با پتانسیل بالا تشویق شده‌اند که هم برای مشاغل و هم برای آن مناطق سودمند است. سازمان‌های اجتماعی و شهروندان برای مشارکت در کاهش فقر و فعالیت‌های مرتبط با منفعت عمومی بسیج شده‌اند. در چین یک روز به عنوان روز ملی مبارزه با فقر نام‌گذاری شده و یک نظام ملی برای ستایش الگوهای مبارزه با فقر ایجاد شده است. همه این اقدامات، محیطی را ایجاد کرده است که همه افراد علاقمند در آن می‌توانند در فقرزدایی مشارکت داشته باشند.

بدین ترتیب، یک شبکه بزرگ فقرزدایی ایجاد شده است که در آن، دولت، جامعه و بازار با هماهنگی با یکدیگر کار می‌کنند و در آن، پروژه‌های تحت حمایت دولت، برنامه‌های خاص بخشی و کمک‌های سازمانی و اجتماعی مکمل یکدیگر هستند. یک چارچوب با مشارکت کامل بازیگران متعدد از مناطق، حوزه‌ها، بخش‌ها و کارهای مختلف وجود دارد. یک چارچوب از کمک‌های نهادهای حزبی و دولتی، سازمان‌های مردمی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی و حتی ارتش به روستاها و شهرستان‌های فقیر در جریان بوده است.

بودجه

در کنار این شبکه مدیریتی یک «نظام سرمایه‌گذاری چندگانه»^۱ ایجاد شده است که حمایت مالی از فقرزدایی را تضمین می‌کند. دولت در طول این دوره، بودجه خود برای مقابله با این چالش را به طور مداوم افزایش داده است. طبق آمار کشور، دولت مرکزی بودجه‌ای تحت عنوان بودجه ویژه فقر به میزان ۶۶۰,۱ میلیارد یوان، دولت استانی ۴۵۶,۹ میلیارد یوان و دولت شهرستان ۴۸۴,۴ میلیارد یوان را در طول راهبرد ملی کاهش فقر از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۰ سرمایه‌گذاری کرده است. اینها شامل بودجه‌های مالی برای

1. Multiple investment system

نظارت درون حزبی

کمیته بازرسی انضباطی و نظارت ملی کمیته مرکزی حزب کمونیست برای مبارزه با فساد و تخلف بر کل کار فقرزدایی نظارت و بازرسی انضباطی انجام می‌دهد. طبق روال معمول، برای اطمینان از یک محیط سالم، تخلف از مقررات و انضباط حزب بررسی و مجازات می‌گردد. در طول راهبرد فقرزدایی، فقرزدایی به یکی از اهداف تورهای بازرسی حزب تبدیل شده است. در دور اول بازرسی کار فقرزدایی توسط نوزدهمین کمیته مرکزی حزب کمونیست چین، ۱۴ استان و مناطق خودمختار (خودگردان) تحت پوشش قرار گرفت. در دور دوم بازرسی، کمیته مرکزی به طور ویژه، ۱۳ استان و واحدهای اداری معادل و کمیته‌های حزب، ۱۱ بخش مرکزی حزب و دولت و دو بنیاد (شرکت سرمایه‌گذاری) مالی مرکزی که نقش‌های مهمی در فقرزدایی داشته‌اند را مورد بازرسی قرار داد. از هیجدهمین کنگره ملی حزب کمونیست چین (۲۰۱۲)، ۴۹۸ گزارش از تخلف در طرح فقرزدایی پیگیری و بررسی شد که ۸۷ درصد آن تأیید و مسئولین این انحرافات محاکمه و مجازات شده‌اند. ۶۹ درصد از موارد فساد و سوءاستفاده، گزارش و به اطلاع عموم رسانده شده است. از ژانویه ۲۰۱۶ تا نوامبر ۲۰۲۰، به ۳۳۷،۷۰۰ مورد از فساد و سوءاستفاده در طرح فقرزدایی رسیدگی شده است، به ۴۶۴،۵۰۰ نفر یا هشدار داده شده است یا به دریافت آموزش ملزم شده‌اند و ۲۴۱،۳۰۰ نفر نیز مطابق با مقررات دولتی یا انضباطی چین مجازات شده‌اند.

نظارت احزاب سیاسی دیگر

از سال ۲۰۱۶، کمیته مرکزی حزب کمونیست چین، نظارت بر کار فقرزدایی در مناطق دشوار هشت استان و منطقه خودمختار را به کمیته‌های مرکزی هشت حزب غیر کمونیستی دیگر سپرد. این احزاب سیاسی با سفرهای میدانی به این مناطق، مأموریت خود در نظارت بر نحوه

اجرای سیاست‌ها و اقدامات در آن مناطق را انجام می‌دهند.

نظارت دولتی

نظارت وزارتخانه‌های دولتی مسئول اصلاح و توسعه، امور مالی، آموزشی، مسکن و توسعه شهری-روستایی، سلامت، تأمین اجتماعی، منابع آب، بر اجرای سیاست‌ها، اقدامات و وظایف تقویت شده است.

تورهای دولتی بازرسی

از سال ۲۰۱۶، دفتر گروه مدیریتی هیئت‌دولت در توسعه و فقرزدایی، نظارت و بازرسی سالانه بر کار فقرزدایی - عمدتاً بر کار کمیته‌های حزب و ادارات دولتی ۲۲ استان مرکزی و غربی و مناطق خودمختار و بخش‌های مربوطه دولتی و حزب مرکزی - را سازمان داده است.

حسابرسی دولتی

اداره حسابرسی ملی، یک حسابرسی سالانه مستمر از اجرای اقدامات سیاست‌گذاری و کاربرد بودجه‌ها در برنامه‌های کلیدی در تمام ۸۳۲ شهرستان فقیر را انجام می‌دهد.

نظارت عمومی

در دسامبر ۲۰۱۴، دولت برای امکان نظارت توسط مردم، خط تلفن «۱۲۳۱۷» را برای گزارش مشکلات فقرزدایی افتتاح کرد. این خط تلفن، گزارش‌ها و شکایت‌ها در رابطه با مشکلات در مدیریت، تخصیص و کاربرد بودجه‌ها، مشکلات در اجرا و مدیریت پروژه‌های فقرزدایی و تخلف‌هایی مانند سوءاستفاده، فساد و اختلاس را دریافت می‌کند. همچنین رسانه‌های خبری از طریق انتشار مشکلات در کار فقرزدایی و طرح پیشنهادات سازنده، نظارت را تقویت می‌کنند. از سوی دیگر، چین سازوکارهای تشویق مأمورین برای انجام مسئولیت‌ها و اتخاذ ابتکارات توسط آنان را نیز بهبود



منطبق با آن بود. اجرای این رویکرد نیازمند یک سامانه اطلاعاتی دقیق و شبکه‌ای منسجم از نهادهای حکمرانی در تمام سطوح (از دولت مرکزی تا نهادهای روستایی) بود که باتکیه بر اقتدار سیاسی و توان اجرایی حزب کمونیست چین عملیاتی شد. در واقع، چین از طریق یک «مدل مدیریت شبکه‌ای» با ایجاد سازوکارهای مشارکتی میان دولت مرکزی، دولت‌های محلی، حزب کمونیست، جامعه مدنی، بازار و حتی ارتش، توانست یک شبکه فراگیر برای مدیریت فقر ایجاد کند. چین توانست از طریق پنج مسیر اصلی سیاستی (تأمین اجتماعی، توسعه صنعتی، جابه‌جایی، آموزش و اکولوژی) مداخلات متنوع و کارآمدی را برای اقشار مختلف فقیر طراحی و اجرا کند. هم‌زمان، توجه به سازوکارهای نظارتی، ارزیابی اثربخشی، شفافیت و حتی مشارکت محلی (مانند نظام ۲+۴) تضمین‌کننده کارایی و مشروعیت این سیاست‌ها بود. بنابراین، سه مؤلفه کلیدی در موفقیت این راهبرد قابل توجه است:

- (۱) یکپارچگی نهادی و اقتدار سیاسی در سطوح مختلف حکومت؛
- (۲) استفاده از فناوری اطلاعات در ایجاد بانک اطلاعاتی

داده است. دولت از طریق توجه و مراقبت بیشتر و ایجاد یک رویکرد مناسب در انتخاب و انتصاب مأمورین، انگیزه آنها در انجام وظایف و تلاش‌شان در راه مبارزه با فقر را افزایش داده است.

۳- بحث و نتیجه‌گیری

تجربه فقرزدایی هدفمند در چین طی سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰ را می‌توان یکی از نمونه‌های موفق سیاست‌گذاری اجتماعی در دهه‌های اخیر دانست. این تجربه نه تنها منجر به خروج قریب به ۹۹ میلیون نفر از زیر خط فقر شد، بلکه توانست از طریق یک پویا، الگویی نوین از حکمرانی اجتماعی، بسیج منابع چندسطحی و مشارکت جامعه را به نمایش بگذارد. همچنین این راهبرد با درپیش گرفتن سیاست‌ها و اقدامات «طبقه‌بندی‌شده و هدفمند» با تمرکز بر «تشخیص دقیق فقر» و «مداخله متناسب با ویژگی‌های هر خانوار»، شکل جدیدی از سیاست‌گذاری «داده‌محور و محلی‌سازی‌شده» را معرفی کرد. برخلاف سیاست‌های کلی و همسان‌سازی‌شده، این راهبرد مبتنی بر طبقه‌بندی دقیق خانوارها، شناسایی زمینه‌های فقر و ارائه بسته‌های حمایتی

ملی فقرا؛

۳) تنوع بخشی به سیاست های حمایتی متناسب با نیازهای خاص خانوارها.

همان طور که بیان شد، ایران نیز می تواند در راه مبارزه با فقر در کشور خود، در ادامه همکاری های بین المللی چین و ایران، از تجربه چین در فقرزدایی به عنوان «یک مدل توسعه غیر غربی» بهره گیرد. چنان که چین با همکاری با سازمان های بین المللی، به ویژه نهادهای سازمان ملل، به بسیاری از کشورها در آسیا، آفریقا و آمریکای جنوبی در مبارزه با فقر به شکل های گوناگون از کمک های آموزشی گرفته تا کمک های مالی یاری می رساند. اما در مورد بهره گیری این تجربه در سایر کشورها از جمله ایران باید دو نکته را در نظر گرفت؛ ۱) بررسی محدودیت ها و نقاط ضعف این تجربه در چین؛ و ۲) بررسی تطبیقی شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی هر کشور در قیاس با چین به منظور بررسی میزان امکان پذیری الگوگیری و نیز چالش های محتمل در پیاده سازی این تجربه.

یکی از مهم ترین انتقادات به تجربه فقرزدایی چین که حول اجرای این راهبرد متمرکز است، ناتوانی این مدل در

انتقال پایدار قدرت به مردم، تمرکز شدید بر کنترل مرکزی و غفلت نسبی از ابعاد توانمندسازی، مشارکت محلی و عدالت اجتماعی است. اگرچه بسیار تلاش شده است که بر مشارکت مردمی تأکید شود اما این تجربه به شدت متکی به رهبری متمرکز حزب کمونیست و ساختارهای سلسله مراتبی حکمرانی از بالا به پایین بوده است. همچنین پوشش محور بودن پروژه فقرزدایی، آن را به یک پروژه سیاسی تبدیل کرد که احتمال تحمیل اهداف سیاسی بر اهداف اجتماعی را افزایش می دهد. به ویژه آنکه اعلام ریشه کنی کامل فقر در سال ۲۰۲۰ توسط حزب کمونیست، بیشتر به عنوان یک دستاورد سیاسی برای مشروعیت رژیم دیده شد تا یک واقعیت مطلق. برای مثال، این امر، چنان که در اغلب برنامه های سیاسی ایدئولوژیک معمول است، مسئولان مختلف را به توسعه راه حل های سریع به جای راهبردهای پایدار با منافع اقتصادی در بلندمدت واداشت. همچنین این امکان وجود دارد که چنین دریافت کنندگانی



اقدامات توسعه‌گرا همراه شد، انباشت ثروت و توسعه درون‌زا از طریق تعدیل ساختار اقتصادی محلی و توسعه تولید در پاسخ به تقاضای بازار را به‌دنبال داشت. از این‌رو، این کشور با رشد سریع و پایدار اقتصاد ملی در پی توسعه اقتصادی، از توان مالی بالایی برای تأمین منابع مالی موردنیاز در مبارزه با فقر برخوردار بوده است. اما از آنجاکه شرایط اقتصادی ایران امروز به‌شدت متأثر از تحریم و کاهش درآمد ارزی و رشد اقتصادی است، تأمین منابع مالی پایدار برای چنین تجارب بزرگ فقرزدایی، محدود و ناپایدار است. دوم، توجه به تفاوت‌ها در نظام حکمرانی هر دو کشور ضروری است. تجربه چین به‌شدت متکی به اقتدار سیاسی متمرکز حزب کمونیست و ساختارهای سلسله‌مراتبی حکمرانی با ظرفیت نهادی بالای یک نظام دیوان‌سالاری منسجم و کارآمد است. در حالی که ایران با یک نظام ناکارآمد دیوان‌سالاری در دل یک حکمرانی با ساختار چندنهادی، از اقتدار واحد و لازم در طرح، اجرا و نظارت یکپارچه کارآمد چنین راهبردهایی از سطوح ملی تا محلی برخوردار نیست.

با این وجود، به‌جای الگوبرداری کامل و مستقیم از چین می‌توان از راهبردهای «فقرزدایی هدفمند بومی‌شده» استفاده کرد که شرایط ویژه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورهای مقصد را در نظر می‌گیرد. برای مثال، تجربه راهبرد هدفمند فقرزدایی در چین می‌تواند به ایران در زمینه سیاست‌ها و اقدامات حمایتی طبقه‌بندی‌شده و هدفمند متناسب با نیازهای خاص خانوارها و همچنین بهینه‌سازی و توسعه پایگاه اطلاعات رفاهی ایرانیان یاری رساند.

پس از پایان پویش سیاسی فقرزدایی هدفمند دوباره دچار فقر شوند. علاوه بر این، احتمال دستکاری کادرها در آمار فقرزدایی خانوارها به‌منظور ارائه دستاوردهای خود برای ارتقا نیز وجود دارد. این امر ممکن است باعث شود کادرها بر برآورده‌سازی نظام اجرایی تمرکز کرده، و به هدف اصلی یعنی فقرزدایی توجه نکنند. یکی دیگر از انتقادهای مهم که حول تشخیص فقرا قرار می‌گیرد، ماهیت فن‌سالارانه^۱ از بالا به پایین این راهبرد با تمرکز بر سامانه‌های داده‌محور و اطلاعات دقیق است که می‌تواند با برخی خطاهای سیستمی یا فسادهای محلی همراه گردد. برای نمونه، این راهبرد اساساً به خانوارهای فقیری می‌پردازد که وضعیت نسبتاً بهتری دارند زیرا پیشرفت آنها با احتمال بیشتری به اقتصاد محلی نفع می‌رساند. فقیرترین افراد اغلب از حمایت اجتماعی محروم می‌شوند. در واقع، میان خانوارهای فقیر و خانوارهایی که به عنوان فقیر طبقه‌بندی نمی‌شوند، تضاد وجود دارد. خانوارها برای دریافت مزایای دولتی از پویش فقرزدایی هدفمند، تشویق به تظاهر به فقر می‌شوند. همچنین، کادرها در این زمینه ممکن است بستگان و دوستان خود را به‌عنوان خانواده‌های فقیر در اولویت قرار دهند.

علاوه بر این، در بهره‌گیری از تجربه فقرزدایی هدفمند چین در ایران با بررسی تطبیقی شرایط ویژه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورمان ذکر دو نکته ضروری است. اول، چنانکه پیش‌تر توضیح داده شد، چین، بنیان‌های مستحکمی را برای موفقیت تلاش‌های فقرزدایی از طریق توسعه با تأکید بر رشد اقتصادی در سطح کلان فراهم کرده است. پس از آغاز اصلاحات و خروج از انزوای بین‌المللی در سال ۱۹۷۸ که با رشد سریع و پایدار تجارت خارجی و اتخاذ

1. Technocratic