

中国反贫困发展报告

(2015)

——市场主体参与扶贫专题

武汉大学

中国国际扶贫中心

华中师范大学



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

教育部哲学社会科学发展报告建设（培育）项目
“中国反贫困发展报告”研究成果

中国反贫困发展报告

（2015）

—— 市场主体参与扶贫专题

向德平 黄承伟 主编

图书在版编目(CIP)数据

中国反贫困发展报告. 市场主体参与扶贫专题: 2015/武汉大学, 中国国际扶贫中心, 华中师范大学. —武汉: 华中科技大学出版社, 2015. 10

ISBN 978-7-5680-1293-5

I. ①中… II. ①武… ②中… ③华… III. ①扶贫-研究报告-中国-2015 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 238219 号

中国反贫困发展报告(2015)
——市场主体参与扶贫专题

武汉大学 中国国际扶贫中心 华中师范大学

策划编辑: 曾 光

责任编辑: 史永霞

封面设计: 原色设计

责任监印: 张正林

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编: 430074 电话: (027)81321913

录 排: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 武汉鑫昶文化有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 16 插页: 2

字 数: 404 千字

版 次: 2015 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 48.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

序 言

习近平总书记强调,消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义制度的本质要求。改革开放以来,中国始终坚持大力推进扶贫开发,在不同的发展阶段实施了与国家经济社会发展相适应的减贫战略。特别是随着《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》和《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》、《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》的实施,我国扶贫事业取得了巨大成就。农村贫困人口大幅减少,收入水平稳步提高,贫困地区基础设施明显改善,社会事业不断进步,农村居民生存和温饱问题基本解决,探索出一条中国特色扶贫开发道路,为促进我国经济发展、政治稳定、民族团结、边疆巩固、社会和谐发挥了重要作用。中国成为率先实现了联合国千年发展目标使贫困人口比例减半的国家,为推动全球减贫事业发展做出了重大贡献。

但是,中国仍是全球最大的发展中国家,扶贫开发进入了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。截至2014年年底,全国有14个连片特困地区,832个扶贫开发工作重点县、12.8万个贫困村和3000万贫困户,按照国家现行扶贫标准,还有7017万农村贫困人口。贫困人口规模大,贫困程度深,扶贫开发的工作任务十分艰巨。而且,大部分贫困人口分布在革命老区、少数民族地区、边疆地区和连片特困地区,贫困程度深,致贫原因复杂,减贫难度大,脱贫成本高。必须要按照精准扶贫、精准脱贫的要求,深化扶贫机制体制改革,出台更加管用、过硬的措施,采用政策组合拳,实施更广泛的社会动员,构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。实践证明,市场是最具活力的因素,运用好市场机制,不仅能够拓展扶贫开发的资源,更是破解片面依靠行政手段难题、进一步提高精准扶贫、精准脱贫有效性的重要手段。

全面建成小康社会,最艰巨的任务在农村,特别是在贫困地区。消除绝对贫困是中国2020年全面建成小康社会的底线目标。引导市场主体参与扶贫开发,运用市场机制促进扶贫开发,进一步巩固和完善政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局,扎实推进精准扶贫战略实施,是决定扶贫开发攻坚成功的关键。武汉大学、中国国际扶贫中心与华中师范大学共同筹划编写的“中国反贫困发展报告(2015)”,以“市场主体参与扶贫”为主题,回顾了八七扶贫攻坚以来市场主体参与扶贫开发的历程,介绍了市场主体参与扶贫开发的意义、方式和地方经验,尤其是着重讨论了新时期引导市场主体参与扶贫开发的理念与方法。我相信,

《中国反贫困发展报告(2015)——市场主体参与扶贫专题》的出版,将会对新阶段的扶贫攻坚起到积极作用,能够加深减贫理论研究者 and 政府实务工作者对于引导市场主体、运用市场机制促进扶贫开发工作的理解,也能够为相关政策的形成和优化提供有价值的参考。

国务院扶贫开发领导小组副组长、办公室主任

刘永富

目 录

第一篇 主报告:促进市场主体参与扶贫开发,运用市场机制推动扶贫开发	(1)
第二篇 主题报告:市场主体参与扶贫开发研究	(25)
第一部分 市场主体参与扶贫开发的实践总结	(27)
第二部分 扶贫开发资源市场配置的功能及方法	(47)
第三部分 市场主体参与扶贫开发的空间	(66)
第四部分 市场主体参与扶贫开发的机制创新	(92)
第三篇 专题报告:贵州省开放式扶贫研究	(113)
第四篇 反贫困年度重大问题研究	(169)
第一部分 企业参与扶贫开发研究	(171)
第二部分 农村合作经济组织参与扶贫开发研究	(186)
第三部分 金融机构参与扶贫开发研究	(204)
第四部分 藏族地区农牧民专业合作社参与扶贫开发研究	(225)
参考文献	(245)
后记	(249)

DIYIPIAN

第一篇

主报告:促进市场主体参 与扶贫开发,运用市场机 制推动扶贫开发

消除贫困、实现共同富裕,是社会主义制度的本质要求。改革开放以来,我国大力推进扶贫开发,特别是随着《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》和《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》的实施,扶贫事业取得了巨大成就。农村贫困人口大幅减少,收入水平稳步提高,贫困地区基础设施明显改善,社会事业不断进步,最低生活保障制度全面建立,农村居民的生存和温饱问题基本解决,我国扶贫事业逐步探索出一条中国特色扶贫开发道路,为促进我国经济发展、政治稳定、民族团结、边疆巩固、社会和谐发挥了重要作用,为推动全球减贫事业发展做出了重大贡献。^①

中国政府的扶贫开发取得了举世瞩目的成就,改革开放以来,经过不懈努力,中国农村贫困人口减少了六亿多,中国成为全球首个实现联合国千年发展目标贫困人口减半的国家。但是,扶贫开发的任务依然艰巨,截至2015年,我国仍有7000多万人没有脱贫。^②2020年,我国将全面建成小康社会,没有贫困地区、贫困人口同步的小康,就不是真正的全面小康。回顾中国扶贫开发的历史进程,不难发现,进入扶贫开发的新阶段,我国贫困人口的分布特征和致贫因素发生了显著变化。过去政府出台一项政策举措,就能收获较好的减贫效果,但新阶段存在的贫困问题多是难啃的“硬骨头”,减贫难度激增,迫切需要国家贫困治理体系做出调整,不断创新体制机制,借用综合性的政策“组合拳”,来应对多元贫困的现实。

自20世纪70年代末起,市场化改革迅速改变着中国经济、社会、生活的方方面面。实践证明:一方面,市场是最具活力的因素,运用好市场机制,不仅能够拓展扶贫开发的资源,更能破解片面依靠行政手段、政府资源推动减贫与发展的低效率难题;但另一方面,市场机制不会自动惠及贫困人口,甚至不确定的市场条件往往对脆弱的贫困人口带来诸多风险。因此,对于市场机制,我国政府更要引导和规制,进而形成政府、市场、社会分工协作的大扶贫开发格局。新时期,为了更好地完成扶贫攻坚的任务,国家陆续出台了一系列关于扶贫开发体制机制创新的指导性文件,中国政府正在以更为开放的姿态,鼓励市场主体参与扶贫开发事业。鉴于此,2015年度的反贫困发展报告以市场主体参与扶贫开发为主题,在概要性介绍各类市场主体参与扶贫开发工作的方式和主要经验的基础上,总结新阶段扶贫开发工作的特点,展望未来五年扶贫开发工作中优化政府、市场和社会分工协作的大扶贫开发格局,从而为相关决策提供可能的智力支持。

一、导论

改革开放之初,以家庭联产承包责任制的实施为标志的农村改革全面铺开,农民从事农业生产的积极性被调动起来,不仅粮食产量实现了稳定快速增长,区域性的集镇市场也在一定程度上得到了恢复。继而,在地方政府的扶持下,一些有基础的农村、乡镇企业快速发展,带动农村富余劳动力就业,实现了“离土不离乡、进厂不进城”的第一波城镇化浪潮。受此宏观政策利好带动,农村贫困人口快速下降。与此同时,随着城乡流动壁垒的松动和区域经济结构的变化,中国大地上逐渐出现了规模不断增长的流动人口,这一进程在中国加入世界贸

^① 新华网:《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》, http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/01/c_111209711.htm。

^② 黄俊毅:《精准帮扶才能啃下“硬骨头”——国务院扶贫办主任刘永富谈如何确保贫困人口如期脱贫》,《经济日报》,2015年7月21日。

易组织后持续加快,目前有超过 2.5 亿的外出务工人员每年穿梭于东西部之间与城乡之间。外出务工,不仅为中国经济快速增长提供了劳动力支持,也为农村人口带来了宝贵的务工收入,市场经济、全球分工的产业体系,将中国农民卷入市场经济的历史洪流中。新时期,随着全球经济形势的变动和国内产业结构的调整,以及新型城镇化浪潮的启动,市场主体开始到中西部欠发达地区投资兴业,逐渐成为带动贫困地区、贫困农村和贫困农户脱贫致富的重要力量。在这里,我们将首先简单回顾一下八七扶贫攻坚以来,市场主体参与扶贫开发工作的历史过程,^①之后基于对新时期农村贫困问题的特点和扶贫开发工作的形势的讨论,分析市场主体参与扶贫开发的必要性及其意义。

(一) 市场主体参与扶贫开发的历程回顾

仅就西方新古典经济学的学说视域而言,市场主体指的是市场经济制度环境下,通过产权独立和理性的市场行为,谋求利益最大化的各类组织,如企业组织、商业组织和金融机构等。而在中国市场经济转型和减贫与发展的历史环境中,市场主体参与扶贫开发的内涵经历了不断丰富过程。从国家八七扶贫攻坚开始,一批央企(中央企业的简称)和民企(民营企业的简称)参与到扶贫开发的事业中,早期主要的做法是对口帮扶(也称结对帮扶)、慈善捐助、援建工程等,相对而言,除了企业社会责任感的履行外,还具有较强的行政动员的色彩。随着我国市场经济体系的不断完善和经济社会发展宏观形势的变化,市场机制在经济领域发挥着越来越重要的作用,参与扶贫开发的市场主体类型不断增加,形式不断丰富,合作共赢的市场经济理念为市场主体和贫困地区发展之间的关系拓展出新的空间。换言之,市场主体参与扶贫开发,体现着社会主义制度的优越性和市场主体对社会责任担当,同时市场经济的基本原则也逐渐构筑起市场主体和贫困地区之间的新型关系。

众所周知,中国政府的扶贫开发事业取得了举世瞩目的成就。回顾改革开放以来三十多年的历程,不难发现,中国减贫道路的一个基本经验在于:在强调国家扶贫开发责任、政府主导扶贫开发工作的同时,促进扶贫开发主体的广泛参与,积极利用市场手段和社会扶贫力量,综合性地推动贫困地区和贫困社区的发展,提升贫困农户、贫困人口的自我发展能力。尤其是《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》颁布实施以来,市场主体、社会力量积极参与扶贫开发的大扶贫开发格局逐渐形成。

新中国成立之初,在全国范围内,农村快速建立了人民公社制度,从宏观角度来看,借助人民公社制度,新中国为国家主导的“赶超式”的工业化、现代化蓄积了力量,人民公社制度保证了一个较低水平的农民基本生存需求。值得一提的是,中国农村公共事业得到了较快的发展,例如以集体经济为支撑的合作医疗制度建立,使得广大农户获得了基本的医疗保障。但由于人民公社制度难以建立较为有效的激励机制,仅仅靠劳动道德和行政动员的方式,无法维持农业生产的持续高效,加之“大跃进”对农村生产秩序的破坏,20 世纪 70 年代末,中国农村存在着较为普遍的贫困现象。以农地经营制度改革为核心的家庭联产承包责

^① 需要说明的是,自八七扶贫攻坚计划实施以来,各行业、各领域、各种所有制的市场主体都积极地参与到扶贫开发工作中,并形成了各具特点的扶贫开发工作手法。囿于篇幅限制,这里仅简要按所有制类型介绍企业参与扶贫开发的状况。关于各类市场主体参与扶贫开发模式的讨论,将留在第二部分重点展开。此外,因为没有系统的编年数据,这里的介绍难免挂一漏万,十分遗憾。

任制,是安徽省凤阳县小岗村 18 位农民的首创,进而成为国家政策在全国范围内推广。农村改革的启动,极大地调动了农民参与生产的热情,至 1982 年,已有超过 90% 的生产队实行了不同形式的生产责任制。从 1982 年到 1986 年之间,中央连续出台了五个以农村工作为主题的 1 号文件,分别从联产承包制的性质、人民公社体制改革、促进农村商品生产的发展、改革农产品统派购制度和进一步摆正农业在国民经济中的地位等方面,为农村发展营造了良好的环境。在这一轮“改革红利”的支持下,从 1978 年到 1985 年,农村人均粮食产量增长 14%,棉花增长 73.9%,油料增长 176.4%,肉类增长 87.8%;农民人均纯收入增长了 2.6 倍;没有解决温饱的贫困人口从 2.5 亿人减少到 1.25 亿人,占农村人口的比例下降到 14.8%;贫困人口平均每年减少 1786 万人。^①

在“改革红利”的推动下,中国农村绝大多数地区凭借自身的发展优势,经济得到快速增长,但一些地区由于经济、社会、历史、自然、地理等方面的制约,发展相对滞后。贫困地区与其他地区,特别是与东部沿海发达地区在经济、社会、文化等方面的差距逐步扩大。中国农村发展不平衡问题凸现出来,低收入人口中有相当一部分人经济收入不能维持其生存的基本需要。^② 鉴于此,1986 年,中国政府组建了专门的扶贫开发机构,并安排专项资金,制定专门性优惠政策对贫困地区开展有针对性的开发式扶贫,由此开启了政府主导、社会参与的,有组织、有计划、大规模的扶贫开发工作。截至 1993 年,经过八年的不懈努力,国家重点扶持贫困县农民人均纯收入从 1986 年的 206 元增加到 1993 年的 483.7 元;农村贫困人口由 1.25 亿人减少到 8000 万人,平均每年减少 640 万人,年均递减 6.2%;贫困人口占农村总人口的比重从 14.8% 下降到 8.7%。^③

1994 年,我国颁布了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》,这一时期,国家重点扶持的 592 个贫困县,分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库区,而且多为革命老区和少数民族地区。这些贫困县的共同特征是,地域偏远,交通不便,生态失调,经济发展缓慢,文化教育落后,人畜饮水困难,生产生活条件极为恶劣。这是扶贫攻坚的主战场,与前一阶段扶贫工作比较,解决这些地区群众的温饱问题难度更大。为了更好地落实各项扶贫攻坚目标,中国政府在减贫路径的选择上,采取了扶持与开发并举的策略,并已经明确市场主体在扶贫开发中的积极作用[表现在两个方面:其一,注重培育贫困地区自身市场主体的发展,通过产业带动,利用市场机制解决贫困问题(《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》提出坚持开发式扶贫的方针);其二,鼓励贫困地区广大干部、群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神,在国家的扶持下,以市场需求为导向,依靠科技进步,开发利用当地资源,发展商品生产,解决温饱问题,进而脱贫致富]。七种主要的扶贫开发形式中有五种涉及贫困地区市场主体的培育,内容^④如下。

① 国务院新闻办:《中国的农村扶贫开发》白皮书,2001 年 10 月, <http://www.china.com.cn/ch-book/fupinkafa/f3.htm>。

② 国务院新闻办:《中国的农村扶贫开发》白皮书,2001 年 10 月, <http://www.china.com.cn/ch-book/fupinkafa/f3.htm>。

③ 国务院新闻办:《中国的农村扶贫开发》白皮书,2001 年 10 月, <http://www.china.com.cn/ch-book/fupinkafa/f3.htm>。

④ 国务院:《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》, <http://news.sina.com.cn/2004-08-25/17534137022.shtml>。

(1) 依托资源优势,按照市场需求,开发有竞争力的名特稀优产品。实行统一规划,组织千家万户连片发展,专业化生产,逐步形成一定规模的商品生产基地或区域性的支柱产业。

(2) 坚持兴办贸工农一体化、产加销一条龙的扶贫经济实体,承包开发项目,外联市场,内联农户,为农民提供产前、产中、产后的系列化服务,带动群众脱贫致富。

(3) 引导尚不具备办企业条件的贫困乡村,自愿互利,带资带劳,到投资环境较好的城镇和工业小区进行异地开发试点,兴办第二产业和第三产业。

(4) 在优先解决群众温饱问题的同时,帮助贫困县兴办骨干企业,改变县级财政的困难状况,增强自我发展能力。

(5) 在发展公有制经济的同时,放手发展个体经济、私营经济和股份合作制经济。

此外,《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》提出,国有商业银行对贫困地区发展给予信贷支持,东部经济发达省份对口帮扶贫困地区。尤其值得一提的是,一批负有责任感的国有企业和民营企业加入到扶贫开发的事业中来,成为助力扶贫开发事业开展的重要力量。接下来,我们将简要介绍央企和民企参与扶贫开发事业的概况。

1. 对口帮扶:央企参与扶贫开发工作

国有企业是社会主义经济的基础,国有企业参与扶贫开发体现了中华民族的传统美德和社会主义制度的优越性。经历了20世纪80年代的经营体制调整和20世纪90年代大刀阔斧的国有企业改革,中国国有经济逐步焕发了活力。与此同时,国有企业更为积极地参与到扶贫开发的事业中来。2010年,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》实施结束,十年期间,92家中央企业承担了189个国家扶贫开发工作重点县的结对帮扶任务,约占全国592个贫困县的31.9%。在新一轮的扶贫开发工作中,国务院国资委组织动员中央企业广泛参与,实现了中央企业定点扶贫工作“全覆盖”,即每家中央企业最少结对帮扶1个贫困县,国务院国资委机关和116家中央企业共结对帮扶了240个贫困县,比上一轮扶贫开发工作结束时增加了51个县,约占全国592个贫困县的40.5%。其中,中国石油天然气集团公司(简称中国石油)结对帮扶了10个贫困县,中国航空工业集团公司(简称中航工业)、中国石油化工集团公司(简称中国石化)、中国海洋石油总公司(简称中国海油)、国家电网公司(简称国家电网)、中国移动通信集团公司(简称中国移动)、中国交通建设集团有限公司(简称中交集团)等6家中央企业,每家结对帮扶了5个贫困县。中央企业结对帮扶的239个贫困县分布在21个省、自治区、直辖市,有174个县在集中连片特困地区范围内。此外,有16家中央企业承担对口援藏任务,13家中央企业承担对口援青任务,70多家中央企业参与援疆工作。很多中央企业还承担了地方政府安排的大量扶贫、捐助、共建等任务。中央企业通过定点扶贫、产业扶贫、对口支援、项目援助、选派干部、组织捐赠、爱心团队、支援共建、科技智力支持等多种形式,深入开展援助帮扶工作,从多个渠道参与扶贫开发事业。“十二五”规划以来,中央企业在定点扶贫工作中累计投入资金超过5亿元,在援疆、援藏、援青工作中投入无偿援助资金接近20亿元。中央企业开展的扶贫开发工作,促进了有关地区的经济社会发展,改善了群众的生产生活条件,使得基础设施水平和居民生活水平不断提高。^①

^① 《国资委和国务院扶贫办召开央企扶贫开发工作会议》, <http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n259745/n264439/15105294.html>。

总体来说,国有企业参与扶贫开发涉及多个类型的行业企业,如电信、金融、石化等。在不断的实践中,国有企业参与扶贫开发的领域不断拓展,方式不断创新。在1994年——国家八七扶贫攻坚的启动年,中国人民银行、中国建筑工程总公司(简称中建总公司)、国家开发银行、中国石化等一批国有企业响应国家号召,积极投身扶贫开发事业。早期的扶贫开发工作,主要包括资金支持、基础设施援建、设备捐赠和人员培训。近年来,国有企业参与扶贫开发的模式不断成熟,逐渐形成了定点扶贫与对口帮扶并举,产业扶贫、基础设施扶贫、智力扶贫并重,规划引领、有序推进的参与式扶贫模式。

2. 光彩事业:民营企业扶贫

市场主体参与扶贫开发由来已久,除了上文提到的,乡镇企业快速发展,成为改革开放之初带动农民脱贫的重要形式之一。1991年,我国第一家以扶贫为宗旨的企业——海南阳光实业贸易发展总公司诞生,开创了企业扶贫的新路,企业扶贫推行“科技扶贫为手段,实业致富为目的”的扶贫方针,在市场经济的条件下,把企业的发展与扶贫工作有效地结合起来,通过与贫困乡镇合作,利用贫困地区的劳动力与资源兴办实业,将税利返还乡镇,增加地方财政收入,使贫困农户获得了宝贵的非农收入。^①

1994年,我国颁布的《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,标志着我国扶贫开发工作进入攻坚阶段。这一时期,贫困人口分布特征发生了重要的变化,“存量贫困人口”主要分布在自然条件恶劣、基础设施薄弱、经济社会发育水平低的中西部地区。《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》明确要求,集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,力争用7年左右的时间,到2000年年底,基本解决全国农村贫困人口的温饱问题。^②作为对国家八七扶贫攻坚行动的响应,市场主体开始积极参与扶贫开发工作。1994年4月23日,在中华全国工商联七届二次常委会上,方小文、王力、王命兴、刘永好等十位民营企业代表向全国各级工商联执委、常委企业家、全体工商联会员企业家,以及所有民营企业家发出倡议——《让我们投身到扶贫的光彩事业中来》。他们在倡议中提出:

“举办一个光彩事业计划,让我们投身到这一光彩事业中来,为脱贫致富做一份贡献、献一份爱心!……我们中国民营经济每年为老少边穷地区培训一千个人才,把他们请到我们的企业中来,将我们的技术和经验传送给他们,为其家乡的经济振兴出力。……我们中国民营经济每年为老少边穷地区开发一个项目、传授技术、发展生产、拓展销路。我们中国民营经济每年到老少边穷地区开发十种资源,利用当地自然条件,互惠互利,共同富裕。……到本世纪末共培训七千人才,办七百个项目,开发七十个资源,完成这个光彩事业计划,为缩小贫富差距做出贡献。”^③

民营企业参与扶贫开发的倡议得到了非公有制企业的积极响应,中央领导同志、各级党委、统战部门也积极肯定光彩事业计划的积极意义。1994年,中共中央统战部下发的《关于大力推动光彩事业的意见》指出:

① 李崇明:《企业办扶贫——邓小平特区建设思想的结晶》,《世界经济与政治》,1993年第8期。

② 国务院:《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》。

③ 方小文、王力、王命兴、刘永好等:《让我们投身到扶贫的光彩事业中来》,1994年4月23日, <http://www.cspgp.org.cn/publicfiles/business/htmlfiles/cspgp/zlk/index.html>。

“光彩事业是非公有制经济人士响应党中央、国务院号召,落实‘国家八七扶贫攻坚计划’的具体行动,是一项惠及当前、功在千秋的宏伟事业,既体现了中华民族扶贫济困的传统美德,又符合新时期统一战线为经济建设服务的指导思想的需要。光彩事业计划的实施,对于发展贫困地区经济,缩小东西部的差距,加强民族团结,维持社会稳定;对于合理开发和配置资源,建立和发展社会主义市场经济体制;对于引导非公有制经济的健康发展,把非公有制企业家手中富余资金吸引到最需要投入和开发的地区;对于团结、帮助、引导、教育非公有制经济代表人士,在他们中培养一支积极分子队伍等,都具有重大而深远的意义。光彩事业不仅是一项重要的扶贫经济活动,而且是一项具有很强政治性、群众性、社会的统战工作,体现了物质文明建设和社会主义精神文明建设的有机结合。”^①

《关于大力推动光彩事业的意见》明确,光彩事业的开展遵循“自觉自愿、互惠互利、因地制宜”三项原则,要求各地政府部门尊重企业自愿精神,不下指标、不搞摊派、不搞捐赠,强调贫困地区与民营企业在互惠互利的基础上,因地制宜地开展灵活多样的扶贫开发活动。各级统战部门积极帮助企业争取党委和政府的支持,总结经验,宣传典型。光彩事业坚持“先富帮后富、促进共同富裕”的宗旨和“义利兼顾、以义为先”的核心理念,积极引导广大民营企业履行社会责任,在党和政府的亲切关怀和社会各界的关心支持下,紧紧围绕党和国家的中心工作,先后参与了老少边穷地区和中西部贫困地区投资开发、国有企业改革改组改造和安置下岗职工再就业、三峡库区移民和产业结构调整、国土绿化和生态治理、振兴东北等老工业基地、社会主义新农村建设等重大战略行动,实施了农业产业化扶贫、生态建设扶贫、资源开发扶贫、医药卫生扶贫、智力开发扶贫、移民安居扶贫、招工就业扶贫、建设市场扶贫、公益捐助扶贫和国际援助扶贫等多项扶贫工程。据不完全统计,截至2013年,实施光彩事业项目43329个,到位资金5987.79亿元,培训人员860.46万人,安置就业1092.74万人,帮助带动2022.09万人脱贫,各类公益捐赠总额达到1794.17亿元。为表彰光彩事业的突出贡献,2010年2月民政部授予中国光彩事业促进会“全国先进社会组织”称号。^②

(二) 新阶段国家贫困治理体系的创新

改革开放以来,中国政府的扶贫开发事业大致经历了四个阶段。第一个阶段从改革开放之初到1985年,农村改革的各项举措,调动了农村劳动力的积极性,有效提高了劳动生产率;1986年,中央政府成立了中央扶贫开发工作领导小组,下设议事协调机构国务院扶贫办,由此开启了政府专门机构主导的扶贫开发工作阶段;从1994年到2000年之间,中国政府启动了八七扶贫攻坚计划,政府主导、社会广泛参与的扶贫格局初步成形,经过持续的努力,中国率先实现了联合国千年发展目标关于贫困人口减半的目标。步入新千年,90%以上的中国贫困人口分布在农村地区,中国政府颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,在此过程中,专项扶贫模式不断成熟,大扶贫开发格局逐渐形成。2011年,中国政府

^① 中共中央统战部:《关于大力推动光彩事业的意见》, <http://www.cspgp.org.cn/publicfiles/business/htmlfiles/cspgp/zcxx/201105/26875.html>。

^② 《推动贫困地区发展 促进共同富裕——中国光彩事业发起实施20周年巡礼》, <http://www.cspgp.org.cn/publicfiles/business/htmlfiles/cspgp/s3273/index.html>。

将贫困线提高到人均年收入 2300 元,并颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,由此,中国扶贫开发进入了一个新的阶段。新时期,贫困人口分布特征、致贫原因发生了显著变化,同时,全面建成小康社会的宏伟目标,对扶贫开发事业提出了新的要求。鉴于此,研判新时期贫困问题的现状,探索如何通过体制机制创新来促进扶贫开发事业取得实绩,成为理论工作者和扶贫开发实践者的重要议题。

1. 新时期市场主体参与扶贫开发的背景与意义

2011 年,中央扶贫开发工作会议召开,同年 12 月,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》颁布实施,标志着我国扶贫开发工作进入了一个全新的阶段。新时期,贫困人口分布特征和致贫因素组合发生了显著变化,同时,由于外部经济环境的变动,扶贫开发工作面临着一系列新的机遇和挑战。

首先,新时期扶贫开发工作是全面建成小康社会的重要内容。“贫穷不是社会主义。如果贫困地区长期贫困,面貌长期得不到改变,群众生活长期得不到明显提高,那就没有体现我国社会主义制度的优越性,那也不是社会主义。”^①毫无疑问,全面建成小康社会,最艰巨的任务在农村,没有农村的小康,特别是没有贫困地区农村的小康,就没有全面建成小康社会。习近平总书记高度重视扶贫开发工作,在云南考察时指出,扶贫开发是我们第一个百年奋斗目标的重点工作,是最艰巨的任务。^② 时下,中国农村贫困人口还有 7000 万人,距离 2020 年全面建成小康社会目标的实现只剩下不到 6 年的时间,每年要实现减贫 1200 万人,即每个月减贫 100 万人,要完成如此艰巨的任务,仅仅依靠政府的投入是远远不够的,因此,市场主体和社会力量参与扶贫开发能够最大限度地调动各种潜在资源,共同促进扶贫开发事业的发展。

其次,新时期贫困人口主要分布在武陵山区、秦巴山区、乌蒙山区等 14 个连片特困地区,这些贫困地区经济发展水平较低,市场发育程度不够,通过培育和引入市场主体,有利于盘活当地的资源,有利于培育贫困农村和贫困农户的可持续生计。随着两项制度对接、建档立卡等“一揽子”政策的实施,扶贫开发的对象进一步明确,致贫原因也更为清晰。贫困地区具有自身独特的资源优势、生态优势和文化优势,通过市场机制将这些优势转化为脱贫致富的产业,不仅可以促进贫困人口增收,还能够促进贫困地区新的经济增长点的形成。在湖北、贵州、湖南等地的调研中,我们发现,过去的几年间,贫困地区水、电、路等基础设施已经有了一定程度的改善,但当地市场发展程度低、产业基础薄弱,是制约地方脱贫致富的主要问题。鉴于此,以精准扶贫的眼光来看,通过培育市场主体,引进外部资本、技术、管理来调动本地资源,培育具有地方特色的优势品牌,依然是未来扶贫开发工作的重要内容。

最后,新阶段的贫困问题更具综合性,过去政府政策主导的扶贫开发模式难以适应新阶段的扶贫开发形势。毋庸置疑,扶贫开发是政府的重要职责之一,但政府机制有内生性的弱点,体现为:在一些领域中,行政主导的政策动员和扶持机制,并不必然具有高效率。从既往的扶贫开发经验来看,在一定时期以 GDP 为中心的发展主义思维在一些地区的扶贫开发工

^① 刘永富:《打赢全面建成小康社会的扶贫攻坚战——深入学习贯彻习近平同志关于扶贫开发的重要讲话精神》,《人民日报》,2014 年 4 月 9 日。

^② 中共云南省委:《让贫困地区同步全面建成小康社会——深入学习贯彻习近平总书记关于扶贫开发的战略思想》,《求是》,2015 年第 7 期。

作中占据着支配地位,不遵循减贫与发展的内在规律,而是借用行政动员的方式,片面地追求规模,往往陷入同质化发展的误区。必须承认,新时期的贫困问题具有内在复杂性,表现为贫困地区之间、同一地区内部,在自然地理条件和经济、社会、文化条件等方面具有较为显著的差异,行政推动的同质化发展模式,实则难以适应实践需求,有的甚至产生了负面的效果,不仅使宝贵的政策资源得不到有效使用,还使得政府信用流失,老百姓对政府的政策持不信任的态度。就此而言,市场机制则能够更为灵活地适应环境,对丰富的外部环境差别保持更好的敏感度,用市场机制来推动减贫,意味着由市场主体决定一个地方适合发展什么、发展的规模多大及怎样发展,这样就能更为有效地避免具有潜在风险的行政动员活动,就能更为有效地与贫困地区的减贫实际对接。

2. 大扶贫开发格局中的三种机制

中国减贫道路的一个基本经验是,在坚持政府主导的同时,不断动员市场主体和社会力量广泛参与扶贫开发事业。在国家出台的扶贫工作中规划中,市场主体和社会力量参与扶贫开发工作历来备受重视。1994年,《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》提出:“中央和地方党政机关有条件的企事业单位,都应积极与贫困县定点挂钩扶贫,一定几年不变,不脱贫不脱钩”;“各民主党派和工商联应继续发挥人才众多、技术密集、联系广泛的优势,进一步开展科技扶贫和智力开发,帮助贫困地区培训人才、推广技术、沟通信息、发展经济技术合作”。

2001年发布的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》指出:“对具有资源优势和市场需求的农产品生产,要按照产业化发展方向,连片规划建设,形成有特色的区域性主导产业。积极发展‘公司加农户’和订单农业。引导和鼓励具有市场开拓能力的大中型农产品加工企业,到贫困地区建立原料生产基地,为贫困农户提供产前、产中、产后系列化服务,形成贸工农一体化、产供销一条龙的产业化经营。加强贫困地区农产品批发市场建设,进一步搞活流通,逐步形成规模化、专业化的生产格局……要积极创造条件,引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目。企业可以通过捐赠资金,与非政府组织合作,共同参与扶贫开发。”

新时期以来,市场主体参与扶贫开发得到了更高层次的重视,2013年年底中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》明确提出:“建立和完善广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发制度。充分发挥定点扶贫、东西部扶贫协作在社会扶贫中的引领作用。支持各民主党派中央、全国工商联和无党派人士参与扶贫开发工作,鼓励引导各类企业、社会组织和个人以多种形式参与扶贫开发。建立信息交流共享平台,形成有效协调协作和监管机制。全面落实企业扶贫捐赠税前扣除、各类市场主体到贫困地区投资兴业等相关支持政策。支持军队和武警部队积极参与地方扶贫开发,实现军地优势互补。每5年以国务院扶贫开发领导小组名义进行一次社会扶贫表彰。”2014年,国务院扶贫开发领导小组办公室联合中共中央组织部、中共中央统战部等15个部门,出台了以社会扶贫为主题的专门性文件——《创新扶贫开发社会参与机制实施方案》,该文件清晰而明确地提出了大扶贫开发格局的构建要求和路径,成为新时期扶贫开发工作机制建设的指导性文件。

总体来看,大扶贫开发格局意味着政府、市场和社会协同推进扶贫开发事业的发展,构建大扶贫开发格局,是对中国减贫经验的总结,同时也是面向全面建成小康社会背景下扶贫开发事业发展的路径指引。坚持大扶贫开发格局,不仅意味着用好政府、市场和社会三个领

域的资源,更意味着形成协力推动的格局,用好政府、市场和社会三种机制。政府机制、市场机制和社会机制分别具有以下特点。

其一,政府机制体现政府责任,做到“不缺位”也“不越位”。扶贫开发是社会主义制度的本质要求,扶贫开发工作是中国政府坚持推进的事业。改革开放以来的30多年间,一方面,中国政府通过“一揽子”改革举措、惠农政策和扶贫专项政策,有力推进了扶贫开发事业的发展;而另一方面,一些地方政府和扶贫部门也存在没有很好遵循减贫与发展的内在规律,片面依靠行政推动扶贫开发工作发展的倾向,实践证明,地方政府在扶贫开发中的“越位”举动,往往不能收到很好的效果。就此而言,新时期坚持中国政府主导扶贫开发,并不是意味着政府要包揽一切事务,而是在开发式扶贫过程中,坚持不断改善基础设施环境,提供公共医疗、教育、社会保障等各项公共服务,同时,引导和动员市场主体和社会力量参与扶贫开发。

其二,市场机制体现灵活性、适应性、互利性。市场经济是一种资源配置方式。按照新古典经济学的看法,政府只要保护好产权、维护正常的市场交易秩序,市场机制就会自动带来发展与繁荣。公共经济学的研究表明,相对于政府全面干预,在一些非公共物品领域,市场机制对于需求的回应,对于各种资源和潜力的调动与利用,更具优势。鉴于此,创造良好的政策环境,让市场机制发挥作用、显现效率,对于中国新时期的减贫与发展具有重要的意义。

其三,社会机制体现参与性、非营利性和互惠性。社会力量参与扶贫开发,涉及的主体较为宽泛,包括中央机关、国有企业的对口帮扶,企业和个人的捐赠,非营利性组织和国际机构的减贫行动等。社会扶贫拓宽了扶贫开发的资源,也为扶贫开发工作带来了很多新的理念和方法。

二、各类市场主体参与扶贫开发的方式

从国际减贫经验和中国政府的扶贫开发实践来看,参与扶贫开发的市场主体主要包括企业组织、金融机构、商业组织、“新经济社会运动”非营利性组织,以及近些年来呈现出巨大活力和潜力的新型农村市场主体。在这里,我们将着重讨论各类市场主体参与扶贫开发的方式。

(一) 企业组织参与扶贫开发

如前文所述,企业组织参与扶贫开发由来已久。企业组织参与扶贫开发一方面体现了企业组织扶贫济困的社会责任感,另一方面也体现了市场经济原则之下,企业到贫困地区投资兴业所蕴含的巨大前景。这里所言的企业组织,不仅包括来自贫困地区外部的,对扶贫开发事业长期予以支持的国有企业、民营企业,还包括贫困地区当地成长起来的企业组织。自八七扶贫攻坚以来,一批企业为贫困地区捐资捐物,援建道路、学校、卫生所,体现了企业承担社会责任的热情,同时,企业组织与贫困地区也结成了合作互利的关系,一些企业在贫困地区投资兴业,建立产品基地、生产基地,拓展了企业的发展空间。从农村内生发展过程来看,改革开放之初,一些地方的乡镇企业发展为农民脱贫致富提供了就业机会,带来了宝贵的非农收入。在过去的二十多年间,贫困地区也培育出一批具有市场竞争力的企业组织,这些组织依托贫困地区的特色资源,获得较好市场回报的同时,带动了贫困人口的持续增收。