

XINAN FUPIN ZIJIN ZHI YANJIU

西南 扶贫资金 之研究

朱淑芳 赖景生 邓涛 等著

重庆出版社
CHONGQING CHUBANSHE

前 言

贫困,是人类共同面临的一大难题。反贫困,是当今世界各国的一致选择。摆脱贫困、拯救穷人,是各国政府义不容辞的责任。中国作为世界上人口最多的发展中国家,坚持走社会主义道路,共同富裕是社会主义的本质和奋斗目标。1986年,我国开展了有组织、有计划的大规模的扶贫工作,在政府强有力的推动和社会各界的共同努力下,取得了举世瞩目的成果——我国贫困人口由1986年的1.25亿,下降到1993年的8,000万人。随着扶贫工作的深入,贫困地区的分布及人口特征发生了变化,贫困人口脱贫的难度大大增加了。为此,国务院作出了扶贫攻坚的战略部署。1994年,国务院制定的“八七”扶贫攻坚计划是迄今为止世界上第一个明确提出消除绝对贫困的国家宣言,也是我国政府对国际社会作出的庄严承诺。这个承诺的实现,不仅是中华民族历史上的一件大事,而且也是人类发展历史上的一个壮举。

2000年,我国总体上实现了扶贫攻坚的预期目标。这是各级政府、社会各界和贫困地区人民共同努力的结果。

但是,我们应清醒地认识到,扶贫攻坚预期目标的总体上的实现,并不意味着扶贫工作的结束,我们所面临的扶贫任务仍然是长期而艰巨的。首先,解决贫困人口的温饱问题,其标准特别

是与国际标准比较起来是很低的,本质上仍属于贫困范畴;其次,刚解决温饱的户和人口,因越温的标准低,多数又缺乏稳定的收入来源,稍遇意外情况是很容易返贫的;第三,贫困地区的生活和生产的基础设施条件并未从根本上得到改善,抵御自然灾害和市场风险的能力还很低;第四,由于发展不平衡,相对贫困人口将长期存在。因此,新世纪我们的扶贫任务仍然是艰巨而复杂的。我们应将扶贫开发置于 21 世纪知识经济时代,置于“入世”和“西部大开发”战略之下,寻求更加有效的模式,争取扶贫工作的更大胜利。

回顾我国大规模开展扶贫工作的历程,资金在反贫困中具有不可替代的功能作用。如何筹集、管理和使用扶贫资金,以资金为载体将各种扶贫的方式、方法有机结合起来是扶贫工作取得成功的前提条件。我们选择贫困人口最多、最集中,贫困程度最深的地区之一——西南地区为对象,采用科学方法对西南地区扶贫资金的筹集、管理和使用进行了系统研究,并取得了许多有益的成果。这些研究成果,无疑对西南地区、全国乃至国际反贫困工作有重要理论意义和实践价值。

本研究成果由上、中、下 3 篇 21 章构成。上篇为基础篇,共 6 章,主要在分析西南地区的自然及社会概况的基础上,根据西南地区农村贫困现状及其特征、反贫困的基本理论,论述资金在扶贫中的功能与作用和扶贫资金使用的理论与实践依据、国际反贫困资金使用的经验教训;中篇为实证篇,共 8 章,主要根据云、贵、川、渝在扶贫攻坚中翔实的资料和实例,分析西南地区扶贫资金来源和使用结构,总结西南地区扶贫资金使用效果。剖析了西南地区以工代赈计划、小额信贷扶贫模式和国际合作扶贫开发 YUM 项目在西南的实践与效果;下篇为对策篇,共 7 章,本篇分析了西南扶贫资金的使用及管理中存在的问题及原因,提出了完善西南扶贫投资项目评价的措施;并对信息扶贫、

扶贫与可持续发展、重庆三峡库区扶贫与移民、加强吸引外资搞好开放式扶贫、人力资源开发与缓解西南贫困等问题提出了对策。

这部学术专著具有如下鲜明特点:

1. 一个核心问题。资金的投入是实施反贫困战略的重要因素,在市场经济条件下,落后地区发展经济都需要巨额的资金投入。扶贫开发本身就是社会财富的分配过程,因而,象征财富的资金在扶贫开发中具有特殊的重要的价值。处于社会主义初级阶段的中国,尽管国家财力有限,但还是通过财政扶贫资金、银行扶贫贷款、扶贫以工代赈资金等尽可能地加大扶贫资金的投入力度。但与贫困人口数量之多、贫困面积之大、贫困程度之深、脱贫难度之大相比,这些资金投入是远远不够的。因此,如何充分认识扶贫资金在扶贫开发中的功能;如何探讨扶贫资金的有效使用模式;如何借鉴国际扶贫中资金使用的成功经验,使之适合中国的国情;如何强化对扶贫资金的管理,尽可能让有限的资金最大限度地发挥扶贫的功能,让尽可能多的贫困人口尽早脱贫,且实现可持续发展……,这些都是我们在新时期的扶贫开发中必须正视和解决的问题。

2. 一个重要区域(不含西藏)。我国的贫困人口主要分布在农村,分布在闭塞的边远地区和条件较差的山区,这种分布格局体现了两个重要特点:一是贫困人口大部分在欠发达的中西部地区,尤其是西部地区,解决贫困与缩小地区差距在很大程度上是一致的;二是我国的贫困地区大多是少数民族地区、老革命根据地和边远地区。在列入国家“八七”扶贫计划的 592 个重点贫困县中,西南地区有 64 个县,占总数的 27.70%;列入国家“八七”扶贫计划的重点贫困县少数民族是 45 个,西南地区占有 22 个,占总数的 48.89%。本书选择区域辽阔、贫困人口最多、最为集中的云、贵、川和重庆作为研究的课题。

3. 突出理论性、政策性与实践性相结合。扶贫工作及扶贫资金的使用与管理是一项政策性很强的工作,它既需要正确的理论指导,又必须将资金用好。本书在扶贫理论上有新的探索,对扶贫资金使用的政策原则、有效途径提出了新的见解,也提出了具体可操作的对策措施,为新时期扶贫开发战略的实施提供了可选择的政策建议。

4. 坚持脱贫与发展并举。寻求人的智力资源开发,成为经济发展的基本因素,将有限资金用于教育培训和人力资源开发,实施适应 21 世纪竞争与发展的脱贫战略,探寻可持续发展扶贫模式,可使该地区农村经济不断地发展,保持发展的平衡性与持续性。

5. 一个弱质产业。农业生产面临着自然风险和市场风险,农业的发展随时都面临着多种压力与冲击,西南地区农业面临种种困境。将扶贫资金用于保护生态环境,寓发展于保护之中;协调人与自然的关系,营造良好的可持续发展环境;抵御自然风险,用于教育与培训,增强农民自我组织能力;发展高产优质特色产业,提高农民在市场竞争中的讨价还价能力,有效迎战市场风险;明确扶贫资金的投向问题;教育扶贫、信息扶贫;让农业自身产生抵御自然风险、市场风险和使用新技术风险的能力,使贫困地区、贫困人口自我脱贫,永不返贫等等,是我们着力关注的问题。

本专著是国家教育部博士基金项目的研究成果结晶,希望本书的出版发行能对有志于国际国内从事反贫困的领导干部、专家学者和身处贫困地区的人们以及广大读者有所启迪与借鉴。

《西南扶贫资金之研究》课题组

目 录

前 言	1
-----	---

上篇·基础篇

第一章 西南地区概况	3
第一节 自然资源概况	3
一、国土资源	3
二、气候资源	4
三、动、植物资源	4
四、水能资源	6
五、矿产资源	7
六、旅游资源	8
第二节 社会经济概况	10
一、社会概况	10
二、经济概况	11
第二章 西南地区贫困现状和特征	16
第一节 西南地区缓解和消除贫困的历史回顾	16
一、消除贫困的“四阶段”历史	16
二、改革开放以后反贫困的“三七”历程	20

第二节 西南地区贫困现状	22
一、西南地区贫困现状的总体描述	22
二、西南地区列入国家“八七”扶贫攻坚计划情况	23
三、西南贫困地区贫困特征	26
第三节 西南贫困地区贫困成因	34
一、贫困的自然原因	34
二、贫困的社会历史原因	35
三、贫困形成的其他外部原因	37
四、贫困的内部原因	38
第四节 20世纪末的任务	40
一、20世纪末的任务目标	40
二、反贫困是任重而道远的历史任务	42
第三章 反贫困的基本理论	44
第一节 贫困的基本概念	44
一、贫困的内涵	44
二、贫困的分类	46
第二节 贫困的测度	49
一、贫困线的划分	49
二、衡量贫困的指标体系	51
第四章 资金在扶贫中的功能与作用	57
第一节 贫困循环圈突破点与扶贫资金	57
第二节 贫困地区经济发展与扶贫资金	60
一、扶贫与经济发展的关系	60
二、资金在经济发展中的功能分析	61
第五章 扶贫资金使用的理论与实践依据	65
第一节 检验扶贫资金使用模式的标准	65
第二节 贫困类型与扶贫资金的运用	67
一、区域性贫困	67

二、制度性贫困·····	68
三、政策性贫困·····	68
四、能力性贫困·····	68
第三节 扶贫资金的使用及其制度变迁·····	69
一、扶贫资金使用的现实背景·····	69
二、贫困机理与扶贫资金使用制度的不均衡·····	71
三、扶贫资金使用的制度变迁问题·····	74
第六章 国际反贫困资金使用的经验教训·····	78
第一节 国际反贫困的实践·····	78
一、国际反贫困的历史和现状·····	78
二、世界贫困的特征·····	81
第二节 国际反贫困中资金使用的主要方式·····	82
一、救济式扶贫·····	83
二、开发式扶贫·····	83
三、优惠信贷扶贫·····	85
四、移民开发式扶贫·····	86
第三节 国际反贫困中资金使用的经验与教训·····	87
一、经验·····	87
二、教训·····	89
第四节 对我国西南扶贫攻坚之借鉴·····	90

中篇·实证篇

第七章 西南地区扶贫资金来源及结构·····	95
第一节 扶贫资金来源渠道结构·····	96
第二节 西南地区来自中央的扶贫资金结构·····	101
第八章 西南地区扶贫资金使用结构·····	106
第一节 西南地区扶贫资金的使用方向·····	106

一、生活救济	107
二、发展援助	107
三、以工代赈	108
四、扶贫到户计划	108
第二节 西南地区扶贫资金使用方式	109
一、扶贫工作方针的三次重大调整	109
二、扶贫资金使用方式的二次大调整	111
第三节 西南地区扶贫资金投放结构	116
一、分县投放结构	116
二、分行业投放结构	121
第九章 西南地区扶贫资金使用效果	126
第一节 西南地区扶贫资金使用总体效果	126
一、农村贫困人口数量大幅度下降,贫困面迅速缩小	126
二、经济获得发展,农民人均纯收入有较大提高	127
三、农村基础设施有较大变化,生产、生活条件有较大改善	128
四、初步建立了支柱产业和一批商品生产基地	132
五、建设了一批大型工程项目,农业综合开发取得新进展	132
六、教育人力资源开发取得成效	133
第二节 四川省扶贫资金使用效果的实证分析	135
一、扶贫项目建设概况	135
二、投资于工业和企业性农业项目效果分析	136
第三节 扶贫资金到户效果的案例	138
第十章 西南地区以工代赈计划	144
第一节 中国以工代赈计划	144
一、以工代赈计划设计思路	144

二、以工代赈项目的组织方式	145
三、中国以工代赈项目投资	147
第二节 西南地区以工代赈概况	149
一、以工代赈项目资金投入情况	149
二、以工代赈项目主要执行情况	150
附录:黔江开发区“以工代赈”工作调查	152
第十一章 小额信贷扶贫的国际经验在西南地区的应用	158
第一节 国外小额信贷的理论与实践	158
一、小额信贷扶贫产生的背景	158
二、小额信贷扶贫在国外的实践及模式	160
三、小额信贷扶贫的理论假设及其特点	163
第二节 小额信贷扶贫在西南地区的运用	168
一、国际组织援助实施的小额信贷项目	168
二、国内扶贫资金开展的小额信贷项目	173
三、国际和国内资金相结合的小额信贷项目	176
第三节 西南地区小额信贷扶贫实践中的若干问题	177
一、西南地区小额信贷的主要特点	178
二、存在的主要问题	179
三、对存在问题的认识及政策建议	180
附录一:阆中市小额信贷扶贫实践	184
附录二:黔江开发区小额信贷扶贫情况的调查	189
第十二章 西南扶贫资金管理运作模式	197
第一节 黔江扶贫资金来源、使用结构及效益分析	197
一、黔江扶贫资金的来源	197
二、黔江扶贫资金的使用方向及结构	199
三、扶贫资金效益分析	201

第二节 黔江扶贫资金使用方式及其管理·····	205
一、黔江扶贫资金使用方式的创新·····	205
二、建立健全扶贫资金管理规章制度·····	207
三、黔江各项扶贫资金流转及资金和项目审批·····	208
第三节 黔江扶贫资金使用管理中存在的主要问题·····	210
第四节 黔江扶贫资金使用和管理的政策措施·····	213
一、统一规划资金使用·····	213
二、多渠道、多方式吸引、筹集扶贫资金·····	214
三、加快完善扶贫资金使用和管理办法·····	214
四、设置扶贫基金会·····	214
五、突出重点,用好扶贫资金·····	215
六、加强扶贫资金使用中的项目管理·····	215
附录:云南省东川市扶贫资金“三专一单列”管理模式·····	216
第十三章 国际合作扶贫开发 YUM 项目的实践·····	220
第一节 项目背景·····	221
第二节 项目组织机构·····	225
第三节 项目工作方法·····	228
第四节 项目组织与项目管理·····	231
第五节 项目实施与效果评价·····	232
一、项目实施·····	232
二、效果评价·····	233
第六节 成功的尝试·····	235
第十四章 西南地区扶贫资金使用及管理存在的问题及 原因分析·····	238
第一节 西南地区使用和管理扶贫资金的主要经验·····	238

第二节 西南地区扶贫资金使用和管理中存在的主要问题.....	241
一、扶贫资金来源发展不平衡,渠道仍比较单一.....	242
二、扶贫资金缺口大,难以满足攻坚需要.....	242
三、缺乏统筹协调,难以形成合力.....	243
四、管理环节多,增加了成本,影响了扶贫资金及时 到位	244
五、扶贫资金管理中的“内部人控制”问题	244
六、扶贫资金使用中重眼前轻长远、重局部轻全局的 现象	246
七、对扶贫资金管理不力,信贷扶贫资金还贷率低	246
八、扶贫项目缺乏科学论证,影响了扶贫资金的效益	247
九、重项目立项,轻项目的建设和运营管理.....	247
十、缺乏对各类扶贫资金使用效益的科学评价	248
第三节 存在问题的根源.....	248
一、历史根源	248
二、思想根源	249
三、体制根源	250
四、法制建设滞后	252
五、人才缺乏,管理水平和科技水平低.....	252

下篇·对策篇

第十五章 西南扶贫投资项目评价研究.....	257
第一节 扶贫投资项目评价.....	257
一、扶贫资金投向的根本转变——资金跟着项目走.....	257

二、扶贫投资项目评价的特殊性	260
三、扶贫投资项目评价	265
第二节 西南地区扶贫投资项目概况.....	267
一、我国扶贫投资项目概况	267
二、西南扶贫投资项目概况	269
三、云南省综合开发扶贫项目	270
第三节 西南地区扶贫投资项目评价存在的问题及原因.....	273
一、西南地区扶贫投资项目评价存在的问题	273
二、西南地区扶贫投资项目评价存在问题的原因	277
第四节 完善西南地区扶贫投资项目评价的建议.....	282
一、尽快建立扶贫项目评价方法体系	282
二、区别不同类型的扶贫项目,确定其评价的侧重点	283
三、让参与扶贫项目的多个主体共同参加项目评价,特别是要积极引导、支持贫困人口参与项目的最初设计与评价	284
四、加强扶贫项目社会评价方法的研究与应用	284
五、在体制上进行相应的改革,改变思想观念,采取配套政策措施	285
第十六章 简论信息扶贫.....	288
第一节 信息是贫困地区最稀缺的资源.....	288
第二节 信息是贫困地区脱贫致富的催化剂.....	290
一、信息促进贫困地区采用先进生产技术,提高生产力水平	292
二、信息促进贫困地区调整农业的单一生产结构	292
三、信息引导贫困地区农民进入市场	292
四、信息能激活贫困地区的乡镇企业	293

五、信息有利于提高贫困地区领导的科学决策水平	293
第三节 做好信息扶贫的对策、措施	294
一、加强两种信息的服务	294
二、加强信息的传递工作	295
三、加强贫困地区农民职业教育	295
第十七章 可持续发展与扶贫	296
第一节 可持续发展理论对贫困地区经济发展的应用	297
第二节 我国扶贫与可持续发展间的矛盾分析	299
一、扶贫的社会发展观和可持续发展观的矛盾	299
二、扶贫目标与可持续发展目标的矛盾	300
三、扶贫管理体制与可持续发展的矛盾	301
四、贫困地区农户经济行为与可持续发展的矛盾	301
第三节 贫困地区可持续发展的思路	302
一、将可持续发展观引入扶贫活动	302
二、建立测度扶贫效果的综合评估指数	302
三、改革扶贫管理体制,优化扶贫政策	303
四、加大扶贫的科技投入,加强贫困地区的基础设施 建设	303
五、增强贫困地区农民的参与意识	304
第十八章 重庆三峡库区扶贫与移民研究	305
第一节 重庆三峡库区扶贫与移民概况	305
第二节 重庆三峡库区扶贫和移民面临的挑战和机遇	307
一、重庆三峡库区扶贫和移民面临的挑战	307
二、重庆三峡库区扶贫和移民面临的机遇与优势	311
第三节 重庆三峡库区扶贫和移民发展模式对策	312

一、建立库区生态农业经济区,实现农业产业化·····	313
二、抓好生态环境保护和建设·····	315
三、优化库区农村产业结构,大力发展商品经济·····	317
四、大力推进乡镇企业的发展·····	318
五、加快发展以旅游业为龙头的商贸产业·····	320
六、加快库区小城镇建设·····	322
七、强化政策扶持·····	324
第十九章 加强吸引外资,搞好开放式扶贫·····	325
第一节 西南地区扶贫利用外资的策略·····	326
一、发展中国家扶贫利用外资的实践·····	326
二、发展中国家扶贫利用外资策略对西南地区扶贫 的借鉴·····	329
第二节 外资扶贫项目资金管理方式·····	333
一、项目资金管理方式的观点·····	334
二、对几种观点的分析·····	334
三、对项目资金管理方式的选择·····	336
第二十章 人力资源开发与西南缓解贫困·····	342
第一节 人力资源开发在西南缓解贫困中的战略地位··· ·····	342
第二节 西南贫困地区人力资源开发的对策建议·····	344
一、树立人力资源是西南反贫困的第一资源的战略 思想·····	344
二、加强西南贫困地区的基础教育、职业教育和技 术培训,继续贯彻落实“科教扶贫”的政策·····	345
三、转变西南贫困地区落后的思想观念·····	345
四、充分及时地抓住西部大开发的机会,实现贫困地 区劳动力的有序流动·····	346
五、着力解决西南贫困地区人力资源数量供求平衡	

问题	346
第二十一章 西南地区扶贫资金使用和管理的战略及对策	
措施	347
第一节 新时期西南地区扶贫工作所面临的形势和任务	347
一、仍将面临的绝对贫困人口	348
二、相对贫困问题	349
第二节 西南地区管好用好扶贫资金的战略指导思想	352
一、战略指导思想	352
二、几个关系及原则	353
第三节 西南地区管好用好扶贫资金的对策措施和政策运用	355
一、多渠道、多方式吸引、筹集扶贫资金	355
二、设置扶贫基金会	356
三、因地制宜,突出重点,多方式结合,用好用活扶贫资金	358
四、培养贫困县的支柱产业、特色行业,形成产业化发展的特色经济	360
五、重视对贫困地区的科技、文化、教育和人口素质提高的投资	361
六、重视生态环保项目的建设,实施生态扶贫移民战略	363
七、加强扶贫资金使用中的项目管理	364
八、加快建设、完善扶贫资金使用和管理的法律和规章制度	366
九、建立扶贫资金的科学有效的拨付程序制度	366
十、建议编纂扶贫年鉴	367

十一、加大对西南地区反贫困的支持力度	368
参考文献.....	369
后 记.....	378