

民营企业参与扶贫开发的 环境与机制

——陕西“府谷现象”研究

陕西“府谷现象”研究课题组

 中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民营企业参与扶贫开发的环境与机制：陕西“府谷现象”研究/陕西“府谷现象”研究课题组编．—北京：中国农业出版社，2010.1

ISBN 978-7-109-14296-1

I. 民… II. 陕 III. 不发达地区—私营企业—经济发展—研究—府谷县 IV. F279.245

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 237978 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 郭永立 颜景辰

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：5.25

字数：118 千字

定价：20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)



新中国成立以来，特别是改革开放 30 多年来，我国的扶贫开发取得了举世瞩目的成就，贫困人口大幅减少，农民收入稳步提高，基础设施显著改善，社会事业深刻变化，区域经济加快发展，为全面建设小康社会和构建和谐社会奠定了重要基础。新世纪以来，我国经济社会发展发生了新的深刻变化。2003 年国家开始实施以工促农、以城带乡、统筹城乡经济社会发展战略；2007 年在全国范围建立农村最低生活保障制度；2008 年实行新的扶贫标准，覆盖扶贫对象 4 007 万人。这些重大变化表明，我国的扶贫开发已经进入了一个新阶段，其主要特征：一是在制度安排上，低保维持生存，开发促进发展，开发式扶贫和救助式扶贫“两轮驱动”；二是在扶贫对象瞄准上，过去主要瞄准绝对贫困人口，现在同时关注低收入人口，对低收入人口全面实施扶贫政策；三是在奋斗目标上，过去重点解决温饱，现在重点提高贫困人口综合素质和发展能力，使贫困地区和贫困人口共享发展成果。相对而言，新阶段扶贫开发的目标更高、任务更重，需要社会方方面面继续共同关注、共同参与、共同努力。这其中，企业作为最重要的市场主体，其作用不可代替。

改革开放初期，我国乡镇企业异军突起，在活跃农

村经济的同时，带动了一大批农民进入市场发展，率先脱贫致富。“十六大”以来，国家统筹城乡发展的力度越来越大，相应地进入“三农”的企业越来越多，领域越来越宽，组织化程度越来越高，带动农民增收的辐射作用越来越明显。特别是企业参与扶贫开发，重点在农村产业开发、基础设施建设、农村社会事业发展和人力资源开发四大领域，创造和积累了包括定点对口长期援助、企业社团联手扶贫、村企合作开展扶贫、龙头企业带动扶贫等不少成功的经验和做法，对推动贫困地区的发展做出重要贡献，不但从根本上激发了贫困地区的发展活力，为贫困地区增添了发展的持续动力，而且直接地帮助了贫困地区转变发展观念，进一步丰富了开发式扶贫的载体和形式，推动了扶贫开发体制机制的创新。

目前，我国各类企业总数相当于改革开放初期的 16 倍。2008 年中国企业跻身世界 500 强的数量已经超过英国，接近德国和法国。作为现代经济组织形式，我国的企业数量、类型、核心竞争力，与改革开放之初相比发生了天翻地覆的变化。一方面，企业自身的迅速发展使其到贫困地区投资、参与扶贫开发具备了现实的可能性。另一方面，到贫困地区投资、参与扶贫开发可以为企业赢得新的发展机遇，也是企业进一步发展的需要。我国贫困地区虽然总体发展水平相对低一些，但是气候条件多样，劳动力资源、自然资源、人文资源各具特色，无论是工业发展、产业开发还是市场需求都具有巨大潜力和广阔空间。目前，我国以工促农、以城带乡和扩大内需的发展方式转型速度明显加快。2008 年以来，

为了应对国际金融危机，中央出台了一系列重大政策措施，扩内需、保民生、调结构，大力支持革命老区、民族地区、边疆地区的扶贫开发。这些政策措施的实施，不仅为农业农村发展提供了有力支持，也为企业参与扶贫开发、拓展新的发展空间提供了难得的机遇。

党的十七届三中全会明确提出，要“充分发挥企业、学校、科研院所、军队和社会各界在扶贫开发中的积极作用”。我们要认真贯彻落实中央的这一精神，进一步解放思想，大胆探索，帮助企业和农户真正实现优势互补、互利共赢，把发展能力最强的企业组织与发展需求最迫切的贫困群体有效对接起来，帮助贫困地区加快脱贫致富。对到贫困地区投资、参与扶贫开发并做出突出贡献的企业，要在政治上给予肯定、精神上给予鼓励、社会上给予宣传、政策上给予引导、经济上给予支持，努力在全社会营造企业到贫困地区投资、参与扶贫开发光荣的舆论导向和良好的政策、法律和社会环境。

近年来，陕西省府谷县在动员和组织企业参与扶贫开发方面大胆探索，积极实践，取得了很好的成效，形成了新阶段扶贫开发的“府谷现象”，引起了社会各方面的高度关注。陆汉文、林万龙、张琦、王小林等几位从事农村经济、社会发展理论和政策研究的专家学者在深入实地调研的基础上，重点围绕国家、农民、企业的相互关系，对陕西省府谷县民营企业参与扶贫开发的实践探索进行理论总结，试图阐明企业参与扶贫开发的环境、机制，并初步揭示其政策含义，为深入研究与推动实践提供借鉴和参考。我认为，他们的努力和府谷的探

索同样很有意义。相信这些探索和努力对进一步推进企业参与扶贫开发，开创新阶段扶贫开发新局面将会起到积极的推动作用。

郑文凯

国务院扶贫办副主任

2009年12月12日

[illegible]

导言	1
第一章 府谷现象	7
一、府谷县基本情况	7
二、府谷县社会经济发展	7
三、府谷县扶贫开发历程	11
四、府谷县民营企业参与扶贫开发的历程	14
五、“府谷现象”的形成及其内涵	26
第二章 大环境的变化与“府谷现象”的形成	30
一、市场经济快速发展与企业社会责任运动 兴起改变了扶贫格局	30
二、我国公共管理变革与公民社会的出现 转变了扶贫思路	32
三、科学发展观与和谐社会建设目标的提出	36
四、新农村建设实践丰富了扶贫开发的内容	39
第三章 “府谷现象”中的政府与企业关系	43
一、中国民营企业发展及与政府关系的演变	43
二、“双百工程”中的政企关系	50
三、府谷县政企关系的组织制度学诠释	56
第四章 “府谷现象”中的企业与农民关系	60
一、企业与农民相互关系变化的背景与原因	61

二、企业与农民正反馈关系的动力机制	72
三、企业与农民关系及扶贫方式的阶段性演进	77
四“府谷现象”中企业与农民新型关系的关键点	90
第五章 “府谷现象”中的政府与农民关系	94
一、政府与农民关系的演变：从“汲取型” 政府到“服务型”政府	94
二、新型国家与农民的关系：府谷的实践创新	102
第六章 “府谷现象”形成过程中的话语建构	109
一、“府谷现象”产生的社区环境	109
二、民营企业家的社会关系与认同感	113
三、集体动员与话语建构	120
结语 从“府谷现象”到“府谷模式”	125
一、“府谷现象”是一种“政府引导、企业参与”的 扶贫模式	125
二、“府谷现象”对新时期做好扶贫开发工作 具有重要意义	127
三、从“府谷现象”到“府谷模式”	128
附录 民营企业参与扶贫开发的典型案例	133
一、陕西兴茂侏罗纪煤业镁电（集团）有限公司案例	133
（一）陕西兴茂侏罗纪煤业镁电（集团） 有限公司简介	133
（二）高乃则的致富经历	134
（三）高乃则的扶贫历程	136
二、陕西保榆煤焦有限责任公司案例	142
（一）陕西省府谷县保榆煤焦有限公司简介	142
（二）扶贫开发的历程与愿景	143
三、府谷县恒源煤焦电化有限公司案例	146
（一）府谷县恒源煤焦电化有限公司简介	146

目 录

(二) 扶贫开发的历程与愿景	146
四、昊田集团煤电冶化有限公司案例	148
(一) 昊田集团煤电冶化有限公司简介	148
(二) 扶贫开发的历程与愿景	148
五、四个案例折射出的企业社会责任和社会资本	149
参考文献	152
后记	156

导 言

改革开放 30 年来，我国经济社会快速发展，以政府为主导的扶贫开发工作取得了举世瞩目的成就。按照中国政府确定的国家贫困衡量统计标准，农村绝对贫困人口由 1978 年的 2.5 亿减少到 2007 年的 1 479 万，贫困发生率从 30.7% 下降到 1.6%。2008 年我国政府新调整确定了人均年纯收入 1 196 元的低收入标准，农村贫困人口从 2000 年年末的 9 422 万人，下降到 2008 年年末的 4 007 万人，贫困发生率从 10.2% 下降到 4.2%。与此同时，贫困地区的基本生活条件有了较大改善，教育、卫生等社会服务事业取得了长足的发展。

回顾 30 年来我国的反贫困历程，国家在不同发展时期的减贫战略具有不同的特点，大体上可以分为三个阶段。

第一阶段（1978—1985 年）是制度变革下经济增长拉动型反贫困阶段。这一时期，以土地制度改革为核心的农村经济制度改革，使得国民经济迅速发展并通过农产品价格的提升、农业向附加值更高的产业转化，以及农村劳动力在非农产业就业三方面的渠道，将经济增长的利益传递到了大多数农村人口，提高了农村大多数居民的收入水平。此阶段除了制度改革推动脱贫外，我国政府也有意识地开展了相关扶贫活动。

第二阶段（1986—2000 年）是政府主导下的开发式扶贫阶段。其标志是专设扶贫机构的成立，这一阶段我国政府不断推进扶贫方式的规范化，一是根据当时全国的贫困状况确定了贫困标准，二是确定了以县作为重点扶贫区域。尤其是“八七扶贫攻坚计划”的公布实施，进一步完善了我国的农村反贫困政策体系。

由政府主导、有组织的开发式扶贫，在一定程度上弥补了因农村经济增长速度放慢，导致贫困人口减少速度放缓的不足，使农村贫困人口仍然保持了持续减少的态势。

第三阶段（2001 年以来）是开发式扶贫与多项惠农减贫政策并举的整合阶段。这个阶段的突出特点是，在继续坚持开发式扶贫的同时，政府出台多项惠农亲贫政策，形成一个多部门、多政策综合参与的“大扶贫”格局。为了实现全面建设小康社会的目标，2001 年我国政府颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要》。

2008 年，我国开始实行新的扶贫标准，对农村没有解决温饱的贫困人口和低收入人口全面实施扶贫政策。新标准提高到人均 1 196 元，扶贫对象覆盖 4 007 万人，这标志着我国扶贫开发进入一个新阶段——扶贫开发由以解决绝对贫困问题为主向以解决相对贫困问题为主转变，其主要目标和基本职能也相应的由以解决农村贫困人口温饱问题为主向以缩小社会成员之间的收入差距为主转变。

改革开放以来尤其是进入新世纪以来，我国减缓贫困的宏观环境不断变化，即社会力量特别是企业在扶贫开发事业中的作用日益凸现。改革开放 30 年的巨大成就就是市场经济体制初步确立，企业成为市场主体，其中民营企业成为我国市场经济的重要组成部分，成为中国经济发展中的一支最活跃的队伍。30 年来，我国民营企业从小到大逐渐发展起来，如今已成为我国国民经济的一支重要力量，为我国经济社会繁荣发展做出突出贡献。据全国工商联 2006 年 3 月发布的《“十五”期间民营经济形势分析报告》，2005 年非公有制经济在 GDP 中所占比重已达 60% 以上，对我国经济增长、扩大就业、活跃市场、增加财政收入做出重要贡献。

伴随市场经济的快速发展，我国逐步形成以公共福利与公共利益为导向、强调公平与公共服务提供的新公共管理制度，并催化了公民社会的构建。公民社会的出现为我国社会力量参与扶贫

开发提供了良好的实施平台，它要求扶贫工作在重视政府作用的同时，要不断引入公民、企业、非政府组织等主体参与扶贫。近年来，以平衡利益相关方利益，实现可持续发展与共同发展为目标的企业社会责任运动也从国外传到中国并生根发芽，很多民营企业已经将参与扶贫开发、为农村社区提供公共物品等履行企业社会责任的实施途径纳入发展战略。

民营企业在自身大力发展的同时，在公民社会的构建、社会扶贫事业中发挥了越来越重要的作用。他们致富思源，富而思进，积极投身到我国的扶贫开发事业中。1994年4月3日刘永好等十位非公有制经济代表人士发起“让我们投身到扶贫的光彩事业中来”，共同倡议开展以扶贫开发为主题，以互惠互利、自觉自愿为原则，以帮助“老、少、边、穷”地区开发资源、兴办企业、培训人才为主要内容的光彩事业。光彩事业实施以来，取得了举世公认的成就，引起了国际社会的高度赞誉。

30年来，虽然我国农村贫困现象明显缓解，贫困人口大幅度减少，但是也必须清醒地意识到，我国的扶贫开发工作仍面临着一系列的挑战，特别是进入新时期以来，家庭联产承包责任制和开发式扶贫制度经过十多年的强势作用，其边际效益越来越低，加上国民经济的重化工业以及资本和技术密集结构化，宏观经济增长对减贫的意义越来越少。与此同时，我国贫困问题也表现出新的特征，从30年前的普遍性、区域性和绝对性贫困开始转变为分散性、相对性和短期内在脱贫与返贫之间大进大出的流动性贫困。新阶段扶贫工作目标已由过去解决温饱，调整为增加收入和提高自我发展能力。发展离不开市场、离不开企业。把发展能力最强的企业和发展需求最强烈的贫困人口结合起来，这是新阶段扶贫工作新目标、新任务的要求，也是企业和贫困人口的需要。动员企业参与扶贫开发的重要意义，不仅在于可以弥补目前过度依靠政府扶贫资源的扶贫开发存在投入不足、投资效

率低等不足之处，更主要体现在以下三个方面^①。

1. 企业参与扶贫开发是贯彻落实中央关于新阶段扶贫开发战略部署的客观需要 党的“十六大”以来，随着“以工促农、以城带乡”方针和统筹城乡发展各项政策措施的全面落实，我国逐步形成了国家惠农政策扶贫、政府专项扶贫、行业扶贫和社会力量扶贫多种形式、多元主体相结合的大扶贫格局。在新的形势下，党的十七届三中全会进一步提出了“充分发挥企业、学校、科研院所、军队和社会各界在扶贫开发中的积极作用”的明确要求。企业作为现代市场主体，是经济发展的主力军，也应该成为扶贫开发的生力军。企业参与扶贫开发，有利于进一步丰富开发式扶贫的载体和形式，进一步创新扶贫开发的体制机制，有利于市场开发能力最强的主体进入资源开发潜力最大的贫困地区，有利于使发展能力最强的组织与发展需求最迫切的贫困群体相对接，实现共同发展、互利共赢。

2. 企业参与扶贫开发是加快贫困地区发展的有效途径 企业参与扶贫开发，一是将有力地激发贫困地区的市场活力。企业不仅可以搞扶贫公益事业，还可以到贫困地区直接开发扶贫项目；不仅可以搞产业开发，而且可以开展贫困劳动力转移培训，直接吸纳贫困人口就业。二是将有效地注入贫困地区经济发展的持续动力。企业参与扶贫开发的最大优势是可以围绕市场做文章，帮助贫困地区开发资源、培育产业、发展经济。三是将有助于促进贫困地区发展观念的转变。企业参与扶贫开发的过程，不仅会给贫困地区带来资金、技术等先进生产力，而且会催生贫困地区发育新的经济组织，使贫困人口接受市场经济理念的熏陶和先进管理知识的培训，从而有利于推动贫困地区打破传统观念的束缚和封闭状态，开阔眼界，提高自我发展能力。

^① 参见郑文凯：《创新思路，积极探索，扎实推进企业参与扶贫开发工作——在企业参与扶贫开发座谈会上的讲话》，内蒙古包头，2009年9月4日。

3. 应对国际金融危机和扩大内需为企业参与扶贫开发开辟了新的发展空间 为应对国际金融危机,中央采取了一系列重大政策措施,扩内需、保民生、调结构,为农业农村发展提供了有力支持,也为企业参与扶贫开发提供了难得机遇。企业参与扶贫开发,到贫困地区开辟新的发展空间,与中央扩大内需和保增长、保民生、保稳定的政策导向完全一致。

因此,充分发动企业参与,可有效创新扶贫机制,将成为今后扶贫工作中越来越重要的组成部分。党的十七届三中全会明确提出“继续开展党政机关定点扶贫和东西扶贫协作,充分发挥企业、学校、科研院所、军队和社会各界在扶贫开发中的积极作用”^①。这是中央第一次系统地对社会扶贫工作提出明确要求,充分体现了中央对社会扶贫工作的高度重视。

近年来,陕西省府谷县积极创新扶贫开发模式,于2007年启动了以“百机关单位帮百村,百工矿企业带百村”为核心内容的“双百”帮扶工程,涌现出一批积极投身扶贫开发事业的优秀民营企业企业家,全县社会扶贫工作迈上一个崭新的台阶,形成了令人瞩目的“府谷现象”,引起了社会各界的广泛关注。2008年9月19—20日,由国务院扶贫办主办,友成企业家扶贫基金会、陕西省扶贫办协办的“企业社会责任”研讨会在该县隆重举行,对“府谷现象”进行了初步的探讨。

深入认识民营企业这支重要的社会力量参与扶贫开发的环境与机制,发挥社会力量在扶贫开发工作中的作用,是推动新时期我国扶贫事业的必然要求,是扶贫机制改革和创新的需要,是新的时代背景下政府扶贫部门一项越来越重要的工作。本文将深入剖析“府谷现象”,揭示其中具有普遍意义的基本规律,探索社

^① 中国共产党第十七届中央委员会:《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过,2008年10月12日。

会扶贫机制创新的具体途径，为推进企业参与扶贫开发工作提供借鉴，为促进扶贫开发工作迈上新台阶提供参考。

第一章 府谷现象

一、府谷县基本情况

府谷县位于陕西省最北端，地处陕西、山西、内蒙古三省（区）交界处，全县总面积 3 229 平方公里，耕地面积 70 万亩*。县辖 13 乡 7 镇、331 个行政村、1 350 个自然村。全县总人口 22.4 万，其中农业人口 17.9 万，占 80%；非农业人口 4.5 万，占 20%。

府谷县土地广阔，矿产资源丰富，是陕西能源化工基地的重要组成部分和陕西省规划建设的火电载能工业园区。现已探明具有开采价值的矿产 20 余种，其中煤炭：含煤面积 1 359 平方公里，探明储量 136.32 亿吨，主要由侏罗纪煤和石炭二叠纪煤组成，是优质动力煤和化工用煤；高岭土：含矿面积 120 平方公里，探明储量 3.59 亿吨，远景储量超过 10 亿吨，居全国之首；铝矾土：矿床面积约 80 平方公里，总储量为 6.4 亿立方米，占全省总储量的 85%；石灰岩储量 5 亿吨，铁矿储量 1 亿吨，耐火黏土储量 535 万吨，膨润土储量初步探明 499 万吨。

府谷县境内海红果、红枣以及豆类等农业特产资源丰富，海红果年产量 1 000 吨，占全国产量的 80%，红枣年产量 3 000 吨，绿豆年产量 1 200 吨。

二、府谷县社会经济发展

进入新世纪以来，府谷县各项经济指标逐年攀升，农业走出

* 亩为非法定计量单位，15 亩=1 公顷。

了1997—2001年连续5年严重干旱的困扰，工业逐步向低能耗、高产出、高效益迈进，技术改进提速，城乡居民生活水平进一步改善。

1. 县域经济 新世纪以来尤其是2005年以来，府谷县着力打造产业集群，积极推进资源转化，县域经济实现了跨越式发展。2005年全县实现生产总值22.49亿元，是2002年的2.6倍，在陕西省县域经济社会发展综合评比中排名第35位（全省共计83个县）。2006年全县GDP达到32.73亿元，全省排名第23位；2007年实现地区生产总值46.72亿元，县域经济社会发展排名进入“陕西十强”，名列第5位；2008年虽受全球经济危机的影响，府谷县GDP较2007年增长了1.5倍，达到116.41亿元，进入全省县域经济社会发展排名前三强，位于神木、靖边之后。2000年以来，府谷县各年地区生产总值如图1-1所示。

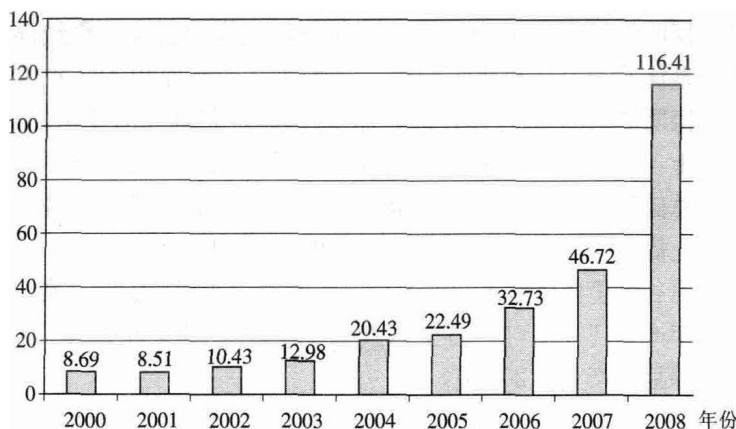


图1-1 2000—2008年府谷县地区生产总值情况（单位：亿元）

资料来源：府谷县2000—2007年统计年鉴，2009年府谷县政府工作报告

2. 财政实力 近十年来，府谷县财政收入一年一个新台阶，