



中国农业大学人文与发展学院学术文库

China Poverty Alleviation Funds
Targeting & Deviation

中国财政扶贫资金的 瞄准与偏离

李小云 张雪梅 唐丽霞 著
褚利明 刘福合 文秋良



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国农业大学人文与发展学院学术文库

China Poverty Alleviation Funds
Targeting & Deviation

中国财政扶贫资金的 瞄准与偏离

李小云 张雪梅 唐丽霞 著
褚利明 刘福合 文秋良



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国农业大学人文与发展学院学术文库

中国财政扶贫资金的瞄准与偏离

著 者 / 李小云 张雪梅 唐丽霞
褚利明 刘福合 文秋良

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码 / 100005
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010)65269967
责任部门 / 编辑中心 (010)65232637
电子信箱 / bianjibu@ssap.cn
项目经理 / 宋月华
责任编辑 / 魏小薇
责任校对 / 江 月
责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963
经 销 / 各地书店
读者服务 / 市场部 (010) 65285539
法律顾问 / 北京建元律师事务所
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787×1092 毫米 1/16 开
印 张 / 23.25
字 数 / 368 千字
版 次 / 2006 年 12 月第 1 版
印 次 / 2006 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80230-359-1/F·089
定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

李小云 中国农业大学人文与发展学院院长，教授、博士生导师，兼任多项社会职务。曾获霍英东教育基金会高等院校青年教师奖（研究类），国家科委科技进步二等奖，中国消除贫困奖（研究奖），享受国务院特殊津贴。近年来的主要著作包括：《谁是农村发展的主体》（1999）、《参与式发展概论》（2001）、《性别与发展导论》（2001）和《环境与贫困：中国实践与国际经验》（2004）以及核心期刊上的论文三十余篇。

张雪梅 中国农业科学院管理学博士，荷兰瓦赫宁根大学（Wageningen University）社会学硕士，西北农业大学经济学硕士，中国农业大学人文与发展学院副教授。主要从事反贫困理论与实践研究、社会性别与发展研究。

唐丽霞 中国农业大学人文与发展学院教师、博士研究生。主要从事反贫困理论与实践、社区发展和社区自然资源管理方面的研究。

《2003~2004 中国农村情况报告》

----- 李小云 左停 靳乐山/主编

《共管：从冲突走向合作》

----- 李小云 左停 靳乐山/主编

《2005年：中国农村情况报告》

----- 李小云 左停 叶敬忠/编

《环境与贫困：中国实践与国际经验》

----- 李小云 左停 靳乐山 [英] 约翰·泰勒/著

致 谢

本书是在英国国际发展部(DFID)资助的“瞄准与偏离:新世纪中国财政扶贫资金运行分析”研究报告的基础上形成的。这项研究由来自中国农业大学国际农村发展中心/人文与发展学院、财政部及国务院扶贫办的专家学者共同进行的。研究小组由中国农业大学国际农村发展中心/人文与发展学院的李小云院长及财政部农业司的褚利明副司长负责,国务院扶贫办政策法规司刘福合司长、苏国霞处长,财政部农业司文秋良处长也参与了这项研究。

该书回顾分析了我国财政扶贫资金的管理规定,回顾分析了近年来的相关研究,分析了对江西、云南、广西及宁夏4省/区8个扶贫工作重点县的62个扶贫重点村的实地研究结果。

研究工作主要是由中国农业大学国际农村发展中心/人文与发展学院的几位研究者进行的,实地调查也得到了中心及学院的很多研究生的支持与帮助,在此对这些辛苦进行实地调查的同学们表示衷心的感谢,他们分别是罗汝敏、韩璐、刘晶晶、王春华、郭占峰、崔海龙、吴杰、王丽霞、王莉和余蕾。研究工作也得到了国家许多有关机构及有关人士的大力支持与配合,衷心地感谢所有为本研究提供支持与帮助的机构和个人。研究尤其得到了江西、云南、广西、宁夏省/区、市、县、乡各级财政部门与扶贫部门的无私帮助、支持与配合,没有他们的帮助、支持与配合,本研究不能取得如此大量的、翔实的第一手资料。当然,更多的感谢应该给予被调研的62个贫困村的农户及村民,没有他

们的配合与参与,本研究就不能得到最需要的第一手资料,也不可能知道贫困群体的真实想法与迫切需求,希望本书的出版能为今后更好地改善他们的生活有所帮助。

特别要感谢的是英国国际发展部的 Strahan Spencer, Jillian Popkins, 郝爱民及其他人员,是他们的支持,尤其是研究经费的支持保证了本研究得以顺利、有效地进行。

本书中的所有信息,包括数据、对数据的解释及根据数据推出的结论只是研究者的观点,而不代表研究者所在的机构及英国国际发展部(DFID)的观点。研究者所在的机构及英国国际发展部不对任何因引用本书中的数据、解释及结论所引起的后果负责。

著 者
于 2005 年 10 月

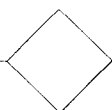
第一部分 研究背景及项目介绍

第一章 引言	3
一 研究背景	3
二 研究现状概述	5
三 本书的形成与主要内容	13
第二章 研究目的和方法	22
一 研究目的	22
二 研究思路与内容	23
三 研究范围	23
四 研究步骤与方法	24
第三章 研究地点主要情况介绍	27
一 调查点——宁夏回族自治区的基本情况	28
二 调查点——云南省的基本情况	31
三 调查点——广西壮族自治区的基本情况	34
四 调查点——江西省的基本情况	37

第二部分 研究报告

第四章 中国贫困的基本状况	43
一 贫困问题的历史轨迹	43
二 当前中国农村贫困问题	45
三 经济增长与缓贫	63

四	21 世纪中国扶贫计划	64
第五章	中国财政扶贫资金投入、管理及产出	69
一	中国政府财政专项扶贫资金投入及管理	69
二	中央财政扶贫资金投入	83
三	省级财政扶贫资金投入	89
四	扶贫投入和中央财政支出	91
五	中国政府相关机构扶贫投入	93
六	外资扶贫	97
七	扶贫资金的治理缺陷	98
八	中央财政扶贫资金的产出	100
第六章	中国政府财政扶贫资金投入的目标瞄准分析	107
一	扶贫资金的县级瞄准分析	107
二	扶贫资金的村级瞄准分析	110
三	扶贫项目目标瞄准分析	115
第七章	财政扶贫资金的效果及影响分析	130
一	财政扶贫资金的宏观影响分析	130
二	财政扶贫资金的微观效果及影响分析	132
第八章	村级扶贫规划对目前扶贫工作的影响	140
一	村级扶贫规划的基本程序和方法	140
二	村级规划对目前扶贫工作的影响	150
第九章	主要结论和建议	157
一	主要结论	157
二	政策建议	160
	参考文献	167



Contents

Acknowledgements	173
Abbreviations and Acronyms	175
Executive Summary	176
1 Introduction	195
1.1 Research Background	195
1.2 Research Objectives	198
1.3 Research Contents	198
1.4 Research Scope	199
1.5 Research Methodologies	199
1.6 Case Sites	200
2 Literature Review on Poverty Alleviation	202
2.1 Contributions of Economic Growth	202
2.2 Contributions of Poverty Alleviation Funds	205
2.3 Targeting and Management of Poverty Alleviation Funds	210
3 Poverty in China	217
3.1 Trends in Rural Poverty	217
3.2 Poverty in China in the New Century	220
3.3 Micro-economic Context	229
3.4 China's Poverty Alleviation Plan in the New Century	232

4	Management of Poverty Alleviation Funds in China	239
4.1	Management of Fiscal Poverty Alleviation Funds	239
4.2	Poverty Alleviation Funds from Related Government Departments	272
4.3	Poverty Alleviation Funds from International Donors	279
4.4	Weaknesses in the Governance of Poverty Alleviation Funds	281
5	Outputs of Fiscal Poverty Alleviation Funds	284
5.1	Fiscal Poverty Alleviation Funds in Different Sectors	284
5.2	Outputs of Fiscal Poverty Alleviation Funds	287
6	Targeting of Fiscal Poverty Alleviation Funds	292
6.1	County-targeting of Fiscal Poverty Alleviation Funds	292
6.2	Village-targeting of Fiscal Poverty Alleviation Funds	296
6.3	Targeting of the Projects	302
6.4	Analysis on Targeting of the Subsidized Loans	318
7	Outcomes and Impacts of Fiscal Poverty Alleviation Funds	323
7.1	Impacts at Macro Level	323
7.2	Outcomes and Impacts at Micro Level	325
8	Impacts of Village Poverty Alleviation Planning on Poverty Alleviation in China	334
8.1	Impact on Targeting of the Poverty Alleviation Funds	334
8.2	Impact on Management of the Poverty Alleviation Funds	335
8.3	Impacts on the Transparency of the Poverty Alleviation Fund Use	337
8.4	Impacts on Participation of the Poor in Decision Making of Poverty Alleviation	338
8.5	Impacts on Democratization in Rural Area	340
8.6	Impacts on Integrated Development in Rural Area	341

8.7	Major Problems in VPAP	342
9	Conclusions and Recommendations	343
9.1	To Redefine the Poverty Population with International Standards and under Chinese Conditions	343
9.2	To Transform the Program of Current Development Focused Poverty Alleviation Together with Sectorial Separate Poverty Alleviation Efforts into a Combined New Program System of Social Development Centered Protection and Development Combined New Program System	345
9.3	County-targeted Poverty Alleviation Funds Distribution Is Improper and Should Be Replaced by Village-targeting One	346
9.4	To Initiate Experimentation on the Model of Villagelevel Financial Management and at Same Time to Scale Up the Whole Village Promotion through Effectively Blending Poverty Alleviation Resources, VPAP and Household Implementation	348
9.5	Village Poverty Alleviation Planning as a Pioneering Approach Needs to Be Further Recognized and Legalized	350
9.6	To Transform the Loan Program into Other Forms of Loan	351
9.7	Enhancement of the Fund Management Capacity at Village Level	352
9.8	Establishment of Program and Project M&E System and Building Capacity within the LGOP System	353
	Bibliography	355

第一部分

研究背景及项目介绍

第一章 引言

一 研究背景

虽然中国农村扶贫工作自 1978 年改革开放以来取得了世人瞩目的成绩，但是近几年贫困人口的减少速度有所缓慢。这一方面是由于贫困人口开始出现相对分散的局面，贫困人口集中地区的社会、经济、文化等仍然相当落后，区域经济增长很难惠及贫困人口，事实上目前经济增长的缓贫的边际效益呈递减态势。另一方面是由于现行扶贫计划的脱贫效率与效果不佳，尤其是扶贫资金瞄准目标群体及其满足实际需求仍未得到根本改善。虽然村级扶贫规划有利于提高贫困群体瞄准程度，提高扶贫资金的使用效率与效果，但现行的扶贫资金分配及瞄准机制与实际需求有较大的差异，也与村级参与式扶贫的要求有一定的距离。依托财政扶贫资金帮助贫困人口脱贫将面临巨大的挑战。

2001 年以来，中国政府通过重新审视政府的扶贫方式，建立了新世纪的扶贫新战略。尽管新战略依然遵循着以贫困县为单元的扶贫资金分配方式，但新战略推荐采用村级瞄准的方式，并且将整村推进、产业化扶贫和劳动力输出培训作为新世纪扶贫工作的三个重点，扶贫到村成为新世纪扶贫工作的一个重要特点。与整村推进相辅相成的就是要改变传统的资金分配以县为单元的传统，将扶贫资金分配瞄准单元转移到村级，实现这一转移的技术手段就是参与式村级扶贫规划，这样才能准确瞄准贫困群体。在国务院扶贫开发领导小组办公室的要求下，亚洲开发银行（ADB）与联合国开发计划署（UNDP）共同研究出了一套有效地制定村级扶贫规划的方法与技术措施，包括：识别贫困村，制定村级扶贫规划，村级扶贫规划整合为县级扶贫发展规划。2001 年以来，这套方法在全国贫困县被广泛推广采用（ADB，2002 年）。

2001 年底到 2002 年初，在国务院扶贫开发办公室的要求下，澳大利亚国际发展署（AusAid）支持国务院扶贫办系统进行参与式扶贫能力建设，包括：

①在其内部建立一个能力建设小组，制定发展战略与工作计划。②组织能力建设小组到斯里兰卡及印度参观学习。③编写及分发参与式扶贫培训手册（王国良等，2003年）。2002年底，日本协力银行（JICA）资助了中国农业大学人文与发展学院对参与式扶贫规划实施情况的实地研究。研究提出了参与式扶贫规划及实施中存在的许多根本性的问题：如何真正发现贫困群体的实际需求，如何使当前的资金分配机制适应正在推广中的分权性的村级扶贫规划（李小云等，2003年）。2002年国家财政部与世界银行对如何有效管理财政扶贫资金进行了研究。研究充分考虑了参与式的管理框架，并郑重地对如何提高财政扶贫资金的使用效率与效果提出了建议。但是研究更多地关注财政扶贫资金的管理规定，并没有过多地涉及财政扶贫资金的目标瞄准与分权管理方面的事宜。

中国国家财政部内部形成了提高财政扶贫资金使用效率与效果的系列建议，提出了许多建设性的改进措施，如财政扶贫资金的分权化管理结构，但问题是建设性的建议还需要来自于实践研究的支持。

尽管国家统计局和世界银行已经完成了中国扶贫资源来源与分布状况的实地研究，也确实提供了识别贫困群体及监测的有效手段，但是研究没有涉及解决扶贫资金有效分配的制度性安排。历年的中国农村贫困监测报告对中国贫困人口数量和贫困地区社会经济发展状况以及政府的扶贫干预活动进行了系统的分析和监测，但是这种监测更多的是扶贫投入和直接产出的统计，缺乏对贫困人口生计影响和真正的缓贫效果的分析。

目前政策制定者已经开始关注财政扶贫资金使用中存在的低效率问题，但是还不清楚问题产生的原因及解决问题的有效手段。尽管以前有不少研究对财政扶贫资金使用中存在的这种或那种问题进行了研究，但目前为止很少有研究对实际中扶贫资源的来源与分布状况、各种扶贫资金在实践中的使用效率与效果，扶贫资金的渗漏、扶贫资金分配的瞄准机制及扶贫项目瞄准贫困群体实际需求等方面的问题进行深入的分析。这些问题研究不清，就无法对进一步改进扶贫资金的使用效果提供合理、有效的建议。并且，评价及改革当前扶贫资金分配机制尤为重要，否则，国务院扶贫办系统推荐采纳的参与式扶贫方法就不可能发挥应有的作用。

本研究就是在上述背景下，对财政扶贫资金的分配机制、使用与管理规定，财政扶贫资金的分配瞄准单元，扶贫资金的使用效率、效果及脱贫影响，

村级扶贫规划对扶贫工作的影响等方面进行了系统深入的研究；基于对财政扶贫资金分配单元有效性的质疑，对什么是扶贫资金有效分配单元进行了研究；基于对财政扶贫资金使用与管理规定合理性的质疑，对财政扶贫资金使用与管理的具体规定进行了研究；基于对财政扶贫资金目标群体瞄准程度低的质疑，对财政扶贫资金县级瞄准、村级瞄准进行了分析，对扶贫项目的贫困群体及其实际需求的瞄准进行了研究；基于对扶贫资金使用效率、效果及脱贫影响的质疑，对扶贫资金在贫困村及贫困农户所拥有的物质资本、自然资本、金融资本、人力资本及农户对扶贫工作的决策参与方面情况的改善进行了研究。

二 研究现状概述

1986 年我国政府开始实施有组织的开发式扶贫战略，借以补充制度边际效益递减带来的缓贫速度放慢的不足，1990 年代初我国开始实施“国家八七扶贫攻坚计划”，这些都为我国缓贫事业起到了显著的推动作用。但这并不意味着我国政府的扶贫工作就没有缺陷，长期以来“以区域发展”为目标的效率导向型的开发式扶贫模式受到了很多学者的质疑和批判，扶贫资金的目标瞄准性差，漏出率高，资金滞后严重，效率低下，还贷率低，返贫率高，扶富不扶贫，长官意志和寻租现象严重等问题成为我国扶贫工作中的主要问题。对贫困和反贫困问题的研究也成为目前所有关注“三农”问题和社会发展问题的专家、学者以及研究人员关注的焦点问题。

（一）经济增长与扶贫

自从罗斯托提出了以“起飞”为显著特征的发展阶段论后，经过刘易斯等人的深入研究，以经济增长为中心的发展在 20 世纪 50 年代以后成为许多发展中国家所推崇的发展模式。这一模式的基本假设是增长的成果会自动地在一段可接受的时间内，传播到劣势经济部门和人口的较贫困阶层，也就是经常见到的“滴落”机制。以区域发展为导向的贫困地区发展模式基本遵循了这一传统的发展方式。

我国从 20 世纪 80 年代中期开始实施的以区域发展为导向的开发式扶贫战略在一定程度上正是“经济增长”战略的运用，这一方式没有考虑到经济