

社会扶贫中的政府行为比较研究

李周 著

中国扶贫基金会 编

中国社会扶贫研究丛书

中国经济出版社

中国社会扶贫研究丛书
中国扶贫基金会 编

社会扶贫中的 政府行为比较研究

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会扶贫中的政府行为比较研究/何道峰主编. —北京: 中国经济出版社, 2001.11

(中国社会扶贫研究丛书. 第2辑. 上)

ISBN 7-5017-5350-4

I. 社… II. 何… III. 不发达地区—经济发展—国家干预—研究—中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 067589 号

注: 本书由亚洲开发银行、美国福特基金会、联合国开发计划署、世界银行资助研究并出版。

本书所表达的观点、说明或结论是作者与合作编辑人员的看法, 未必反映中国扶贫基金会的观点。中国扶贫基金会不保证本书数据准确无误, 并对任何人引用其中的观点和数据引起的后果不承担任何责任。

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

邮政编码: 100037

各地新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

*

880 毫米×1230 毫米 1/32 7.375 印张 185 千字

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1000 册

ISBN 7-5017-5350-4/F·4306

定价: (上、下册) 42.50 元

中国社会扶贫研究丛书

主 编：何道峰

编委会：（按姓氏笔画排序）

王 名	王西玉	王行最	王刃锋
刘文奎	刘文璞	朱 玲	朱晓阳
孙若梅	汪三贵	何道峰	李小云
李 周	李 强	吴国宝	严瑞珍
陈锡文	杨青海	洪大用	康晓光
蒋中一	黄季焜		

序

王郁昭

在 20 世纪的最后二十年，中国通过改革开放和扶贫开发使国民经济的发展和贫困的缓解都取得了巨大的成就，贫困缓解的成就尤其举世瞩目。纵观中国扶贫工作的进程可以看到：这些扶贫成就的取得首先归功于社会主义市场经济条件下国民经济稳步发展产生的良性拉动；其次归功于中国政府大量的扶贫投入和有力的举措；最后应归功于非政府及社会各界参与的大量扶贫行动。

就政府扶贫而言，在国务院扶贫开发领导小组的领导下，国务院扶贫办组织了大量的研究和国际讨论会，就中国八七扶贫攻坚计划执行中所取得的成就和问题进行了广泛深入的讨论，并形成了中国政府 21 世纪第一个十年的扶贫纲要。在这个扶贫纲要中，除了继续加大政府扶贫的投入力度外，提出了对扶贫资金的管理和使用方法进行改革和创新，提出了要进一步动员社会力量参与和支持扶贫，提出了引入非政府组织承接政府扶贫项目并创新扶贫方法等等重要的政策导向。面对新的扶贫纲要，中国扶贫基金会认为，有必要联合国内外重要的非政府组织，来研究总结 20 世纪末期中国社会扶贫

的成就与得失，经验与教训，并对政府的扶贫纲要做出新的积极的回应。因此由中国扶贫基金会动议，取得亚洲开发银行、福特基金会、联合国开发计划署、世界银行、美国美慈组织等国际组织的支持，就非政府及社会扶贫问题组织一次大规模的国际讨论会。为此，我会特别邀请国内公益扶贫界的知识学者康晓光教授、李周和吴国宝研究员分别主持有关非政府组织、政府非专职能部门扶贫和扶贫模式等三个研究课题，并请陈锡文、朱玲等重要的农村理论与政策研究著名专家，对 5000 多篇扶贫论文进行了评选，评选出有较高学术创意和分类代表性的论文 44 篇，形成这套《中国社会扶贫研究丛书》，作为本次国际会议的研究成果共分 10 册出版成书。

在计划经济条件下，政府是包揽一切的，政府不仅直接管生产，而且还要管分配和消费，一直到“上管国防，下管厨房”。小平同志根据实事求是和实践是检验真理的唯一标准的原则，领导中国确立了社会主义市场经济体制。在社会主义市场经济体制运行的过程中，社会的分工必然逐步形成新的格局，政府从包揽一切的角色中逐步退出，首先从过多的经济角色中退出，逐渐转变为主要扮演社会公共事务的角色。随着市场经济的进一步发展，与计划经济相适应的政府冗员过多、管事太多、效率不高甚至腐败等问题也逐渐显露出来，随着政府机构的改革，其社会公共事务的部分角色也必然逐步分流出来，由一些非营利的非政府组织担当，政府则集

中全力做好那些事关国家大局、民族兴衰的社会公共事务。因此社会将分化为三大部门：第一部门为政府，他依靠强制性的税收来承担社会的公共事务；第二部门为企业部门，它们是营利性的，是社会的经济基础；第三部门为社会公益部门即非政府组织，它们通过动员社会力量自愿捐助，来帮助社会的弱势群体，扮演一部分社会公共事务的角色，促进社会发展中的和谐与文明。实践证明，你只要搞市场经济，这种社会分工格局就是题中应有之意，不可避免。这是历史的大趋势。

在中国的扶贫工作中，上述三个部门的分化正在逐步形成，政府在资源的动员上目前仍然是扶贫的主导力量，企业通过就业的吸收和原料加工增值对贫困人口的返还也在发挥着间接的扶贫作用。值得重视的是：一个新兴的扶贫力量正在兴起和逐步发展壮大，那就是非政府组织和社会扶贫。但是正如民营经济力量的成长与政府经济与公共事务角色的消长要有一个过程一样，非政府组织的扶贫成长、政府与非政府组织扶贫公益角色的消长也需要一个过程。在这个过程中，政府如何扶持和引导这支力量去研究和认识扶贫的理念，非政府组织如何去改革和创新扶贫的管理模式，如何去认识和发现自身存在的问题，如何去实现非政府组织的行业自律与自治，如何去培育非政府组织的价值观、公益道德和公益组织文化，政府如何去建立非政府组织扶贫的市场竞争规则与监督机制，从而如何使非政府组织在参与扶贫的过程中，既帮助了穷人又促进了自身的发展，使其在中

国 21 世纪的扶贫工作和公共事务中扮演更为重要的角色，等等，确实值得非政府组织、政府和理论界来进行共同的探索与追求。这种共同的探索与追求，是社会发
展、文明与成熟的标志。

放在我们面前的这套丛书，就是中国扶贫基金会及同行在世纪之交为吸引和促进各位同仁与政府和理论界共同探索上述问题的“引玉之砖”，“问路之石”，是我们渴望和追求真理的第一次激情、正式、系统但粗浅的表达。无论成熟、深刻与否，都是我们心路历程的见证，如果能让您产生共鸣，并在此领域中能采取进一步的研究和行动，她的意义就足够了。

2001 年 9 月 10 日于北京

前 言



我本云南边远山区一山野布衣，做过青年生产队长，山村教师，硕士毕业后在80年代被时代大潮席卷到当时的中央农研室做政策研究，为农民进言。作为一个血管里流着浓厚的农民血液的青年来说，可谓得其所哉。90年代初，由于诸多历史原因和个人原因，我又被历史的大潮冲进了商海，成为一个企业家。因此在1992年，人民出版社出版了我在80年代的论文集——《乡村变革》，作为我告别一个学者学术生涯的仪式，我在那本书的“后记”里作了庄严的申明。当我今天坐在这里作为主编为这部严肃的学术著作写这个“前言”时，真不知该从哪儿写起。

1992年我告别了学术研究，便去做企业，做了许多年企业后，我渐渐喜欢上投资做企业这一行，我体会到这一行不仅要胆大心细，而且要恪守科学严谨的管理并要适时进行制度创新。但由于一开始介入了世界银行的扶贫项目，我在生意和企业管理方面的进步和成就尚未被人充分认识到，而似乎我是一个扶贫专家的概念反而更为人们所难忘记，因此我在1999年底又被卷入到中国扶贫基金会这个公益扶贫机构中来，成为这个公益组织中首位虽已年近半百但仍是最年轻的法人代表。在扶贫基金会两年的实践和学习使我看到，中国的NGO组织日渐增多，但是怎么看待社会主义市场经济条件下NGO产生的必然性和它应扮演的社会角色，NGO如何改革自身以使自己实现痛苦的蜕变和新生，

如何引入商业管理的原则以创新 NGO 的经营管理模式，如何强化自身的行业管理和自律行为以加强其与政府和社会的和谐程度，如何在扶贫的参与中创新扶贫模式和制度，如何提升自己的核心竞争力，如何寻求适当的法律环境，政策空间和有效拓展市场，如此等等，确实是我们作为一个 NGO 组织所无法回避的问题。这些问题对我的挑战性，一点也不比我 1992 年作出的人生战略抉择逊色。可是，“从来天意高难问”，我们去问谁呢？因此我请教了这一个行当里我的师者徐永光先生、阎明复先生、康晓光先生，以及该领域中的中国青少年基金会、中华慈善总会、中国民间组织促进会、清华大学 NGO 研究中心、中国妇女发展基金会、中国儿童少年基金会、中国农大发展学院、恩玖中心的等等同仁和我的同事们。通过讨论，我们认识到：中国的扶贫工作已开始了近 20 年，政府扶贫的研究经过了较长时期的努力和磨练，无论在研究范围上、方法上，还是结论上，都已日趋成熟。相比较而言，社会扶贫即英文说的 NGO 扶贫（社会扶贫是中国独有的概念，指的是除政府职能部门之外的以 NGO 为主的社会扶贫活动）的研究还显得年轻而幼稚。为了促进更多的学者和 NGO 进入“社会扶贫”研究领域，关注、参与并促进社会扶贫研究水平的提升，以中国扶贫基金会为首的 NGO 组织倡导发起了 2001 年 NGO 扶贫国际学术讨论会，并于 2000 年底筹划资助了“中国社会扶贫”的系列研究。摆在我们面前的这套《中国社会扶贫研究丛书》，就是这一筹划、资助和组织的学术成果。

二

这套丛书包括了四个方面的学术著作：第一、中国 NGO 扶贫行为研究，旨在从中国参与扶贫的 NGO 组织的扶贫实践中，归纳发现他们参与扶贫活动中诸如项目策划、资金募集、项目实

施、项目管理、组织创新等一系列行为类型，并试图去解释和评价这些行为，寻求在新世纪扶贫工作中改进 NGO 扶贫行动方法；第二、政府非职能部门参与扶贫的动机，资源动员，项目策划与管理，探讨这些部门扶贫行为的走向与趋势，研究这种扶贫方式的政策走向；第三、中国社会扶贫之模式研究，旨在选取两个较有影响的扶贫模式——“劳务输出”和“小额信贷”，它们不仅具有量大面广的共性，亦有注重对贫困人口人力资源进行开发的共性，还有管理较为复杂的共性，这两个模式研究旨在中国 NGO 在扶贫管理模式上的探索与创新，研究这种模式创新过程中的法律问题、组织问题、管理问题和持续性问题，以探索和启迪 21 世纪中国 NGO 扶贫管理的改进与创新；第四、中国优秀扶贫论文精粹，是从中国研究扶贫的 5000 多篇论文中筛选评价出 44 篇具有较高学术价值和代表性的论文，以示对扶贫研究的鼓励和倡导。

三

为了确保上述课题的研究质量，我们特别邀请国内公益部门和扶贫研究方面的著名专家康晓光、李周和吴国宝分别负责“中国 NGO 扶贫行为研究”“政府非职能部门扶贫行为研究”“中国社会扶贫模式研究”等三个研究课题，并分别组成了高质量的课题研究组。在论文精粹评选方面，中国扶贫基金会邀请了国内扶贫领域的著名专家陈锡文、朱玲教授牵头，组成了专家委员会，按严格的程序和专家评分法进行了评价和遴选。

社会扶贫的研究极为困难，因为它缺乏完整的统计数据 and 资料可以利用，因此本项研究主要采取了个案研究、统计分析、结构功能分析等研究方法。三个课题根据搜集到的备选名单，采用“专家意见法”从备选名单中挑选个案调查对象，为了尽可能提

高调查样本的“代表性”，在挑选过程中，综合考虑到调查对象的背景、规模、活动地域、服务对象和机构所在地等各种因素，使样本具有可以分类归纳的基本特质。按照此种方法，NGO 扶贫行为研究课题选取了 20 个调查对象；政府非职能部门扶贫行为研究课题选取了 21 个调查对象；中国社会扶贫模式研究课题选取了 16 个县作为调查对象，其中小额信贷课题选取 10 个县、劳务输出项目选取 6 个县作为调查对象。三个课题的个案调查均采取了“结构式访谈”的方法，其中社会扶贫模式研究课题还增加了对扶贫对象进行抽样调查的方法。这种调查方法，适合于我们所面对的研究课题的性质，从而使得研究分析建立在可行且适度规范的资料基础之上。

四

由于缺乏规范的统计资料，使得分析的难度大为增加，如使用的分析方法不当，会使研究结果误入过于空泛或过于细碎的歧途。因此本项研究在分析方法方面进行了详细的讨论和切合实际的创新。中国 NGO 扶贫行为研究课题在分析方法上进行了大胆的突破与创新，他们不拘泥于常规的定量统计分析方法，而是引入了“对应分析”方法，把研究的重点放在 NGO 的扶贫行为变量和影响因素变量的定义和归纳上，在此基础上通过定量分析寻找变量之间的关系，并进而归纳出描述和解释 NGO 扶贫行为的“三维分析框架”。这一理论模型认为，社会、政府和 NGO 的结构与能力是影响 NGO 扶贫行为的三个基本因素。根据这个理论模型的分析，该项研究进一步分析了中国 NGO 扶贫的经验教训，探讨了政府对 NGO 公共政策的利弊得失，并对政府与 NGO 的扶贫行为进行了比较研究，指出在反贫困斗争中，市场、政府与 NGO 各有长短，应该建立一种基于比较优势的合作关系。

“政府非职能部门扶贫行为研究”课题是第一次对中国独特的“部委扶贫”与“东西互助扶贫”等社会扶贫现象进行系统研究的尝试，它在个案调查的基础上，主要运用实证分析方法和统计分析方法，研究了非职能部门扶贫的类型，非职能部门扶贫的状况，扶贫的模式，资源动员与项目管理的方法，非职能部门扶贫的经验、教训和演变趋势，指出：非专职政府部门扶贫是在中国特定历史时期政府扶贫工作的一种补充和过渡形式，它发挥过相当积极的作用，也存在诸多问题。到底怎样促进这种扶贫方式向政府职能化和 NGO 化两方面转化，是值得认真思考和逐步引导的问题。

“中国社会扶贫模式研究”在分析中主要运用了统计分析方法。在小额信贷课题中，选择引用了近年来国际上流行的机构评估方法，从服务深度和项目持续性两个方面对 10 个有代表性的小额信贷项目进行了比较研究。这个比较研究为项目型、NGO 型、政府型和金融机构型小额信贷组织在项目的服务深度和可持续性两个方面的差异和存在问题提供了个案实证的描述，从而使我们能够加深对中国改革小额信贷以实现服务深化和持续性发展目标的理解。劳务输出课题则主要运用统计分析方法，分析了劳务输出在缓贫中的战略地位，贫困人口输出就业面临的约束条件，贫困社区劳务输出的基本状况与特点，组织与管理，劳务输出对劳动者、贫困家庭和输出社区的影响，由此提出了改善劳务输出扶贫和回乡就业支持的政策性建议。

五

这套丛书的出版，代表着我国 NGO 参与社会扶贫和参与社会公共事务进入了一个新的阶段，也代表着我国对 NGO 扶贫研究的新成果和新起点。为了取得这一成果，许多人付出了艰辛的

努力和劳动。首先，我要特别感谢亚洲开发银行、福特基金会、联合国开发计划署、世界银行、美慈组织等国际组织对中国扶贫基金会这一动议的理解、支持和慷慨无私的援助；其次，我要特别感谢康晓光教授、李周研究员、吴国宝副研究员对我和中国扶贫基金会的信任和极大的支持，充分有效地动员了高水平的专家队伍，在如此有限的时间内如期完成了调查、分析和报告撰写工作；再次，我要特别感谢中国扶贫界的著名专家陈锡文、朱玲、胡鞍钢、康晓光、李小云、王名、李强、王西玉、黄季焜、严瑞珍、刘文璞、杜晓山、李周、孙若梅、吴国宝、汪三贵、朱晓阳、洪大用等等教授和研究员对这项研究的关心，参加了课题的初评或终评，并提出了许多宝贵的修改意见，使该项成果得以更加严肃地问世；我还要感谢苏彦士先生（David Sobel）、阚磊女士、华安德先生（Andrew Watson）、田中敏裕先生（Toshihiro Tanaka）、郭瑞香女士、李莉女士、高维礼先生（Ellsworth Culver）和王刃锋博士（Edge Wang）在课题设计、评审方面给予我的理解、建议和支持；我还要再次感谢陈锡文、朱玲、康晓光、吴国宝、李周、王名、李小云、刘文璞、蒋中一等各位专家大量阅读了扶贫的论文，并从中选出了若干优秀的有代表性的论文，使本套丛书更为增色。尤其要感谢吴国宝先生做了论文搜集的大量前期工作。最后，我还要感谢基金会的各位同仁，王行最同志，刘文奎同志及其开发部的同仁，杨青海同志及其项目部的同仁，还有耿和荪同志和华克同志，没有他们对我惺惺惜惺惺的鼓励与支持，没有他们对我的理解以及无怨无悔地牺牲休息时间与节假日，这些成果也是无法如期严肃问世的。

六

中华民族在获得独立主权之后，经过了近半个世纪风风雨雨

的涤荡，才认准了走社会主义市场经济这条基本的道路。正是市场经济的实践才使我们逐步认识到市场与政府分工的必要性，也正是市场经济的实践使我们逐步认识到在社会公共事务上政府与 NGO 分工的必要性，NGO 是在一个与市场经济相对应的公民社会中必不可少的角色，它既可以弥补市场在公平方面的失效，也可弥补政府在公共事务效率上的失效。但是，在经历了 40 年计划经济之后推行市场经济，正如所有的经济角色都经历了由政府包办到脱离政府再到独立参与世界竞争一样，中国的 NGO 也不可能从太空中移植而来，她不得不带有这种从官办到民办的蜕变痕迹。如果我们不能提着自己的耳朵离开地球的话，就不得不面对这种痛苦的现实，即 NGO 自身的改革与能力建设。中国的 NGO 应该联合起来，认清我们的现状和历史使命，改革我们自身的机体和体制，培养 NGO 独有的文化和价值观，建立 NGO 自身的行业公行规则和自律准则，完善 NGO 的监督机制，改进项目设计、资源动员和项目管理的水平，强化我们自身的能力建设，担当起历史赋予我们的扶贫和公益大任，在这一领域中使中华民族无愧于历史、无愧于世界、无愧于未来。

如果这套丛书能促使我们去思考并动手解决这些问题，那么它的意义就足够大了。但由于编者才疏学浅，难免存在诸多错误，敬请读者诸君笑谅并不吝批评斧正。

何道峰

2001 年 9 月，于北京

目 录

第一章 引言	(1)
一 为什么把政府非专职扶贫划入社会扶贫范畴.....	(4)
二 中国的扶贫历程.....	(6)
三 政府非专职扶贫机构扶贫的概况.....	(9)
四 政府非专职扶贫机构的扶贫投入及其效果	(13)
五 政府非专职扶贫机构扶贫模式的比较研究	(19)
六 政府非专职扶贫机构对扶贫的贡献	(23)
七 政府非专职扶贫机构扶贫中存在的主要问题	(32)
八 政府非专职扶贫机构扶贫走向的探讨	(36)
第二章 中国农村扶贫概况	(47)
一 中国农村扶贫实践的进程	(47)
二 中国农村的扶贫战略与重要政策	(51)
三 中国农村扶贫的资金投入	(56)
四 中国农村扶贫的绩效	(64)
五 中国农村扶贫的经验、问题及展望	(69)
第三章 中国政府非专职扶贫概况	(75)
一 政府非专职扶贫机构介入扶贫的背景	(76)
二 政府非专职扶贫资源投入及其变化	(85)
三 政府非专职扶贫的贡献	(95)
第四章 政府非专职扶贫的基本特征研究	(98)
一 政府非专职扶贫机构扶贫共有的基本特性	(98)

二	国内政府非专职扶贫机构扶贫的基本特性·····	(102)
三	各类政府非专职扶贫机构扶贫的基本特性·····	(106)
四	隐含在个别案例中有价值的基本特性·····	(114)
第五章	政府非专职机构扶贫模式的比较·····	(117)
一	战略定位的比较·····	(117)
二	扶贫组织方式的比较·····	(126)
三	政府非专职扶贫机构扶贫资金来源比较·····	(133)
四	政府非专职扶贫机构扶贫项目比较·····	(138)
第六章	政府非专职扶贫的经验和问题·····	(145)
一	模块创新·····	(146)
二	组织创新·····	(155)
三	建立扶贫基金·····	(162)
四	营造双赢环境·····	(166)
五	问题·····	(170)
第七章	政府非专职扶贫机构变化的探讨·····	(175)
一	中国政府非专职扶贫机构变化的可能性·····	(176)
二	政府非专职扶贫机构能否演变为非政府组织·····	(180)
三	政府非专职扶贫机构演变为非政府组织的意义·····	(187)
四	如何将政府非专职扶贫机构改为非政府组织·····	(191)
第八章	结论·····	(197)
一	政府非专职机构扶贫资源数量的估计与分析·····	(197)
二	政府非专职机构扶贫基本特征的总体概括·····	(199)
三	政府非专职扶贫机构贡献的系统研究·····	(201)
四	政府非专职机构扶贫的主要问题的剖析·····	(208)
五	政府非专职扶贫机构的走向探讨·····	(210)
六	政策含义·····	(213)
后记	·····	(214)