

UNDP CHINA POLICY AND ADVOCACY PAPERS

VOLUME I

POVERTY REDUCTION, MICROFINANCE 联合国开发计划署驻华代表处政策和宣传文集 第一卷 扶贫和小额信贷

An Integrated Approach to Reducing Poverty in China

缓解中国贫困的一体化战略

Policies for Microfinance in China

中国小额信贷政策



China

联合国开发计划署驻华代表处



SSDPH, CASS

社会科学文献出版社

UNDP CHINA POLICY AND ADVOCACY PAPERS
VOLUME I
POVERTY REDUCTION, MICROFINANCE

联合国开发计划署驻华代表处政策和宣传文集
第一卷 扶贫和小额信贷

联合国开发计划署驻华代表处
中国社会科学院社会科学文献出版社

联合国开发计划署驻华代表处政策和宣传文集

第一卷 扶贫和小额信贷

编 者 / 联合国开发计划署驻华代表处

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.ssdph.com.cn>

责任部门 / 编辑出版中心

(010) 65232637

责任编辑 / 杨 群

责任校对 / 苏 晋

责任印制 / 同 非

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 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 英派尔彩印公司

印 刷 / 北京美通印刷有限公司

开 本 / 787×1092 毫米 1/16 开

印 张 / 13.25

字 数 / 247 千字

版 次 / 2003 年 7 月第 1 版

印 次 / 2003 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80190-033-2/F·017

定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

扶贫和小额信贷/联合国开发计划署驻华代表处编.

北京: 社会科学文献出版社, 2003.6

(联合国开发计划署驻华代表处政策和宣传文集)

ISBN 7-80190-033-2

I.扶... II.联... III.①不发达地区—经济发展—研究—中国—汉、英②
农业贷款—信贷管理—研究—中国—汉、英 IV.① F124.7 ② F832.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 035824 号

All rights reserved

Copyright: © 2003 United Nations Development Programme, China

No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system without permission in writing from the United Nations Development Programme in China.

Jointly published by:

United Nations Development Programme

2 Liangmahe Nanlu Beijing 100060, China

Tel: 86 10 6532 3731 Fax: 86 10 6532 2567

Email: registry@public.un.org.cn

www.unchina.org

ISBN 92-95024-00-1

and:

Social Sciences Documentation Publishing House

of the Chinese Academy of Social Sciences,

5 Jianguomennei Dajie, Beijing 100732

Tel: 86 10 6523 2637 Fax: 86 10 6523 0106

Email: ssdphzh_cn@sohu.com

www.ssdph.com.cn

ISBN 7-80190-033-2/F·017

Printed in China by: CASS

Cover and Design by: Empire Printing

序

改革开放以来，中国在实现国民经济持续、快速、健康增长的同时，坚持开发式扶贫工作方针，努力缓解和消除贫困现象，在短短 20 多年时间里，解决了 2 亿多农村贫困人口的温饱问题。到 2000 年底，除了少数社会保障对象和生活在自然环境恶劣地区的特困人口以外，全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决。中国扶贫工作取得的成就，为促进中国经济的发展、民族的团结、边疆的巩固和社会的稳定发挥了重要作用，对世界反贫困事业也是一个重大贡献。

在取得成绩的同时，中国政府也充分认识到，当前尚未解决温饱的贫困人口，尽管占农村人口的比例不大，但数量不少，解决的难度很大。由于目前我们的温饱标准还比较低，已解决温饱问题的群众，由于生产生活条件尚未得到根本改变，他们的温饱还不稳定，巩固脱贫成果的任务仍很艰巨。要在这个基础上实现小康、进而过上比较宽裕的生活，需要一个较长期的奋斗过程。至于从根本上改变贫困地区社会经济的落后状况，缩小地区差距，更是一个长期的历史性任务。

从当前到 2020 年，中国进入了全面建设小康社会的新阶段。要实现全面建设小康社会的奋斗目标，重点在农村，难点在贫困地区。因此，中国政府始终强调扶贫开发的长期性、复杂性和艰巨性，继续把扶贫开发放在国民经济和社会发展的重要位置，作为全社会的共同任务，通过实施《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》，继续集中力量大力推进扶贫开发，巩固扶贫成果，加快贫困地区脱贫致富的进程，尽快使尚未脱贫的农村人口解决温饱问题，并逐步过上小康生活。

联合国开发计划署长期致力于缓解和消除全球贫困，积极关注和支持中国扶贫开发事业，从 20 世纪 80 年代开始就与国务院扶贫办在扶贫开发领域开展了一系列合作，为中国的扶贫事业做出了贡献。这本论文集收录的《缓解中国贫困的一体化战略》、《中国小额信贷政策》两篇研

究报告是联合国开发计划署与我国就扶贫与发展领域有关问题进行的交流与探讨，对政府决策有一定的参考价值，对从事扶贫工作的人士将起着启迪和开阔思路的作用，相信会引起各方面关注。借此机会，我要感谢联合国开发计划署长期以来对中国扶贫事业的支持，感谢参与研究报告的有关专家的辛勤劳动。

国务院扶贫办一如既往地欢迎国内各界和国际社会继续关注和支持中国的扶贫开发事业，愿意与包括联合国开发计划署在内的国际组织、非政府组织继续开展扶贫领域的交流与合作，根据我国国情，学习借鉴国际社会在扶贫开发方面创造的成功经验和行之有效的方式、方法，进一步提高中国扶贫开发的工作水平和整体效益，共同为实现联合国千年发展目标，缓解和消除全球贫困，促进人类持续和谐发展做出贡献。

国务院扶贫开发领导小组副组长、办公室主任

吕飞杰教授
2003年1月22日于北京

Foreword

China has maintained healthy economic growth and has ensured basic food and clothing for 200 million of its rural poor since it introduced the policy of reform and opening up to the outside world. By 2000, using its official poverty line, apart from those remaining poor people in remote and natural resource starved areas, the great majority of China's poor now have food and clothing. China's great achievement in poverty alleviation has significantly contributed to overall economic growth, social stability, and the fight against poverty worldwide.

At the same time, the Government of China recognizes that people who do not have enough food and clothing, though small in percentage in rural China, can be quite large in absolute number because of China's large population. It is also accepted that the remaining poor are the most difficult to lift out of poverty. There is also the challenge of ensuring that some of those who have been lifted out of poverty do not regress down the slippery slope back into poverty. So there is still much work to do in consolidating the gains against poverty. There is still a long way to go to become a well-off society, to make fundamental improvement in the social, economic backwardness, and reduce disparities.

China has entered a new era of marching toward a well-off society, so called *Xiaokang*, by 2020. To fulfill these goals, the priority is the remaining rural and remote poor communities in China. Therefore, the Government of China has reiterated the complexities, the difficulties in poverty reduction, and as a common task of the whole society, has put poverty reduction as a priority in national economic growth and social development. By issuing the new 10-Year Rural Poverty Reduction Plan (2001-2010), the Government continues its efforts to reduce poverty. It will strengthen its achievements, speed up the process of lifting the poor out of poverty, and will provide enough to eat and wear to its extreme poor people towards a well-off society.

The United Nations Development Programme (UNDP) has a world-wide

dedication to working with individual countries in their poverty reduction efforts. This is especially so in China. UNDP cooperation with the State Council Leading Group Office for Poverty Alleviation and Development (LGPR) dates back to the 1980s. The two papers selected in this collection - *An Integrated Approach to Reducing Poverty in China*, and *Microfinance Policy in China* - are an additional UNDP contribution toward poverty reduction and social development discussions in China, and will hopefully serve future policy-making in the Government. The papers will inspire people working in the area and will draw attention from all walks of society. Taking this opportunity, I would like to express my sincere thanks to UNDP for its long-term commitment to reduce poverty in China, and my sincere thanks to the experts in producing these two papers.

The LGPR continues to extend a warm welcome both to the international community and to the national contributors toward further poverty reduction in China, and is ready to cooperate with international agencies including UNDP, NGOs, etc. LGPR is interested to learn from the international side about their best practices, to improve its capacity and efficiency, to contribute to poverty reduction globally and to reach the Millennium Development Goals.

Prof. Lü Feijie
Ministerial Director
The State Council Leading Group Office for Poverty Alleviation and
Development
22 January 2003, Beijing

目 录

缓解中国贫困的一体化战略

致 谢	2
I 摘 要	3
II 中国的贫困和减贫	8
A 收入型贫困的发展趋势	8
B 人类贫困——指标和趋势	12
C 贫困、改革和贸易自由化	16
D 减贫速度下降的原因	20
III 中国的扶贫战略	24
A 扶贫覆盖的地理范围有限	25
B 使穷人受益的瞄准机制失效	26
C 扶贫计划与经济政策的割裂	27
D 与其他福利项目协调	29
IV 缓解贫困的宏观政策建议	30
A 经济增长和分配	30
B 刺激农村经济增长	31
C 区域发展政策:减少不均衡	32
D 改革累退的财税政策	33
E 促进就业和劳动力流动	34
V 缓解贫困的微观措施	38
A 改进瞄准机制以使穷人受益	38
B 教育和医疗卫生	39
C 将农村的基础设施直接指向穷人	42
D 小额信贷	46
VI 缓解贫困与制度	48
A 参与和社会组织	48
B 监测、监督和协调	49
参考文献	51

中国小额信贷政策

致 谢	128
缩写词	129
提 要	131
前 言	136
中国小额信贷的演变过程	137
1. 政府满足穷人信贷需求的方式	137
2. 扶贫方式探索中的小额信贷试验	138
3. 从起步阶段向扩张阶段过渡的尝试	138
中国小额信贷的主要特点	140
1. 中国小额信贷概述	140
2. 不同类型机构的产品和服务	141
3. 不同类型机构的服务深度	142
4. 不同类型机构的生存能力	142
中国小额信贷的法律、规章和政策环境	146
1. 准入规则和政策	146
2. 定价政策	148
3. 融资政策	149
4. 贴息贷款政策	149
5. 撤销或合并管理不善的农村信用社政策	150
6. 人力资源政策和社会保障制度	150
中国小额信贷发展的前景	151
1. 市场需求	151
2. 加入 WTO 后的可能影响	152
3. 小额信贷发展的前景	153
建 议	155
1. 对政府的建议	155
2. 对中央银行的建议	155
3. 对小额信贷机构的建议	156
4. 对援助机构的建议	156
参考文献	157

Table of Contents

An Integrated Approach to Reducing Poverty in China

Acknowledgements	56
I Executive Summary	57
II Poverty and poverty reduction in China	64
A Trends in income poverty	64
B Human poverty - indicators and trends	70
C Poverty, Reform and Trade Liberalization	75
D Reasons for the slowdown in poverty reduction	80
III China's poverty reduction strategy	86
A Limited geographic coverage	88
B Ineffective targeting of benefits to the poor	89
C The separation of poverty programs from economic policy	91
D Co-ordination with other welfare programs	93
IV Macro-policy recommendations for poverty reduction	95
A Economic growth and distribution	95
B Stimulating rural growth	97
C Regional development policy: reducing the imbalance	98
D Reforming regressive fiscal policies	100
E Promoting employment and labor mobility	102
V Micro-level interventions	106
A Improved targeting of benefits to the poor	106
B Education and health for poverty reduction	107
C Directing rural infrastructure to the poor	112
D Micro-finance	116
VI Institutional issues and poverty reduction	119
A Participation and social organizations	119
B Monitoring, supervision and co-ordination	120
References	123

Policies for Microfinance in China

Acknowledgements	160
Acronyms	161
Executive Summary	163
Introduction	170
The evolution of microfinance in China	171
1. The government approach to addressing demand for credit from the poor ..	171
2. Experiments in microfinance for poverty alleviation	172
3. Ongoing transformation of microfinance development in China	173
Principal characteristics of microfinance in China	175
1. An overview of microfinance in China	175
2. Products and services by type of institution	176
3. Outreach of services by type of institution	177
4. Viability by type of institution: operational and financial sustainability	178
The legal, regulatory and policy environment for microfinance in China	182
1. Entry regulations and policies	182
2. Pricing policies	185
3. Financing policies	186
4. Subsidised loans policy	186
5. Policies for closing or merging RCCs with poor management	187
6. Human resources policies and social safety system	187
Future directions for microfinance development in China	189
1. Market demand	189
2. Possible effects of accession to the WTO	191
3. Possible future directions of microfinance development	192
Recommendations	194
1. To the government	194
2. To the central bank	194
3. To microfinance institutions	195
4. To donors	195
Bibliography	196

缓解中国贫困的一体化战略

致 谢

本报告受联合国开发计划署 (UNDP) 委托,最初是对世界银行报告《中国: 战胜农村贫困》的补充研究。早期版本比较简短,仅作为《中国: 战胜农村贫困》的一个附件,标题是“中国扶贫政策”。《中国: 战胜农村贫困》由国务院扶贫办公室 (LGPR)、世界银行和联合国开发计划署三方于1998年10~11月共同完成,已经由世界银行出版。本报告的完成同时也得益于UNDP与国际劳工组织 (ILO) 之间的协作。报告进一步阐述了UNDP对中国贫困问题的独特观点,这些观点值得中国政府在制订未来的扶贫战略中给予更多的考虑。UNDP承诺在世界银行报告中已经使用的相关数据和研究结论将不再在这里重复,但本报告仍有一些必要的引用并注明了出处。

本报告由UNDP和ILO的专家和工作人员共同撰写,并广泛地吸取了Keith Griffin 和Azizur Rahman Khan两位教授的研究成果。Terry McKinley、胡鞍钢、UNDP在北京的工作人员、ILO在日内瓦的工作人员也参与了报告部分内容的撰写和修改,Sarah Cook对报告提出了意见并做了改动,在此基础上,Carl Riskin进行了重新修改,更新和补充了大量内容。

尽管本报告反映了UNDP的主要观点和主要关注的问题,但报告的分析 and 结论主要代表作者的观点,并不完全代表UNDP的观点。

I 摘要

1. 本报告最初是对世界银行2001年出版的《中国：战胜农村贫困》一书的补充。本报告同《中国：战胜农村贫困》一样，都产生于中国政府重新评估扶贫战略，并宣布采取新的扶贫手段促进最贫困的西部地区发展的转折时期。世界银行报告建议中国政府采取直接措施加强对内陆省份，尤其是绝对贫困人口比较集中的丘陵和山区的扶贫干预。这些地方存在着诸多不利因素，如地理位置偏远，生态环境恶劣，基础设施匮乏，以及不利的社会和文化因素；这些因素交织在一起，增加了进一步扶贫的难度。

2. 中国政府要实现全面减贫的目标，提高最贫困人口的生活水平，最关键的、也是首先要做的，就是缓解内陆省份的贫困。本报告在支持采取区域性扶贫措施的同时，希望引起人们对贫困的其他方面的重视。这些方面，正越来越为人们所关注。报告特别分析了居住在非贫困地区（包括农村和城市）的贫困人口问题，也强调了贫困特征的多元性。对此，本报告聚焦于人力因素（如健康和教育程度，性别和民族差异），这是现行中国扶贫政策未囊括的内容，也无法在基于收入和消费基础上制定的贫困指数中得到反映。

3. 自1978年以来，中国在减贫的广度和深度方面所取得的成就，已经成为世界的典范。但是，中国官方统计可能大大低估了绝对贫困的比率。而且，中国采用的以收入衡量的贫困线标准很低，如果采用国际通用的贫困线标准，中国的贫困发生率将增加很多。同时，贫困的根除正在变得越来越难，在城镇和乡村出现了前所未有的新的贫困形式。艾滋病（HIV/AIDS）在中国一些地区流行，如果不能得到有效控制，将成为引发贫困和社会动荡的潜在威胁。很多绝对贫困人口居住在与主流经济发展相隔绝的地区；而且，可能因缺乏劳动能力（如由于疾病或残疾）、基本技能以及自然资源，而难以维持生计。这些问题深深地根植于贫困的本质，因此难以通过区域性扶贫措施解决。

4. 中国政府在贫困地区所采取的扶贫政策，反映了其对贫困问题的基本认识，即，生态环境恶劣和缺乏有效的改革措施是贫困的主要原因。然而，经济转型和市场化进程中出现的新形式的贫困，并不局限在偏远和丘陵地区，很大程度上，它们是在改革过程中出现的。这些新形式的贫困可能反映出这样的问题：个人无法应对市场化转轨过程中的高风险；与此同时，社会和经济方面来自集体或国家的支持减少了；又缺乏一套新的、充分的社会保障体系替代已经失效的旧

制度。受这些新问题影响的贫困而脆弱的人群,包括居住在指定贫困县以外的农村人口、流动人口和新出现的城市穷人。另外,性别、年龄和残疾都是导致某些特定人群易于陷入贫困状态的附加因素。

5. 承袭UNDP促进人类发展的宗旨,本报告的分析和建议体现了有关贫困和发展更宽泛、多元化的概念,这同 UNDP 在其《人类发展报告》(Human Development Reports) 和《贫困报告》(Poverty Reports) (UNDP, 1997, 1998, 2000) 中的有关阐述是一致的。在这些报告中,人类贫困指丧失了人类发展最基本方面的机会和选择权,如拥有长久而健康的生命,享受体面的生活质量,享有自由、尊严和自尊等。因此,减缓人类贫困的措施不仅要增加收入,而且要全面提高贫困人口的资产基础(这包括了财务能力、人力资本,社会、文化和环境等方面的资产),提高教育和健康的水平,采取措施防止性别、种族、年龄和残疾等方面带来的差异和不利影响(这些因素加剧了贫困,并妨碍了个人参与发展的机会)。

6. 本报告不仅将人类发展问题融入对贫困的全面分析,而且力图将中国扶贫战略纳入更为宏观的全面经济增长战略之中。报告引用的一些研究表明,将扶贫项目独立于其他政府政策之外,经常会导致它们之间的冲突,降低扶贫措施的效果。经济政策的主要目的是刺激经济增长,不恰当的投资政策和价格政策往往导致贫困地区的资源外流,然后又施以专门的干预措施向贫困地区返还一些资源。而可持续的减贫战略要求将扶贫政策更好地融入整个国家的经济发展战略之中。

7. 本报告探讨了中国的发展、不平等和缓解贫困三方面之间的关系,而不只关注贫困地区的贫困和扶贫问题。中心论点是,区域内部和区域之间不均衡的经济增长方式,大大地降低了收入增长对促进减贫的潜在效果。尽管中国改革开放以来一直保持着显著的经济增长,但是不平等的迅速加剧,还是使得最贫困人群难以分享经济增长带来的益处,并导致城市出现了新的贫困阶层。

8. 农业产出落后以及农产品贸易条件的波动,阻碍了农村贫困人口分享经济增长的收益,这导致农村收入结构变化,增加了农户之间和地区之间的不平等。中国加入 WTO 可能进一步加剧这种趋势。同样,国有企业重组导致城市失业率迅速上升,当缺乏有效的社会安全保障网,就成为城市贫困增长的主要原因,中国成为世界贸易组织成员可能加剧这一趋势。中国的公共财政结构无助于解决正在加剧的不平等现象,反而减缓了已经放慢的减贫速度。这种课税体系无论在城乡内部还是城乡之间都高度累退,而其他方面的城市改革(如工

资和住房政策改革)也在拉大收入和财富的差距。此外,继续限制农村劳动力向城市流动,以及不向流动人口提供一些最基本的服务,也增加了农村和城市的贫困发生率。考虑到贫困的多样性及其特征的不断变化,以及收入差距的不断扩大,仅仅依靠区域瞄准的扶贫措施难以实现充分的和可持续的减贫目标。

建 议

9.本报告通过分析中国贫困的发展趋势及扶贫政策演变,建议中国政府目前有必要对减贫战略进行重新定位,重点应设计一个更全面的综合性扶贫政策框架,将扶贫政策作为国家整体经济政策的组成部分。这个政策框架必须能够满足经济持续快速增长的需要,但同时必须确保增长方式有助于向贫困人口倾斜。这样的一个框架应包括以下一些政策安排:

- 与目前已经开始的“西部大开发战略”相结合,改变只有利于沿海地区的政策(如某些方面的特权和税收优惠),刺激对内陆省份和农业部门的投资;
- 结束对小企业和私营企业的歧视政策(特别是在信贷方面),以及采取行动扭转偏重于资本密集型产业的公共政策(这些政策使中国近来经济增长的就业效应下降);
- 通过发展劳动力密集型产业和公共事业来解决贫困地区、农村和小城镇的就业问题;
- 加强贫困地区的基础设施建设,这会提高投资回报率,并进而吸引更多的资金投入。

另外,还需要以下的补充手段:

- 改善贫困地区内部的教育、医疗、文化、法律以及政府管理基础设施,努力创造新的商业机会,这包括吸引劳动力密集型产业从成本较高的沿海发达地区向内陆地区转移;
- 刺激农村经济发展,特别要改变农产品的价格歧视政策,消除农业增长的障碍;
- 大力增加对基本公共服务的资源投入(特别是在贫困地区),如基本医疗保健和基础教育等;