



公共管理研究丛书

丛书主编/李建华

中国农村扶贫：

对象、过程与变革

◎ 许源源 / 著

中南大学出版社





公共管理研究丛书

丛书主编 / 李建华

中国农村扶贫：

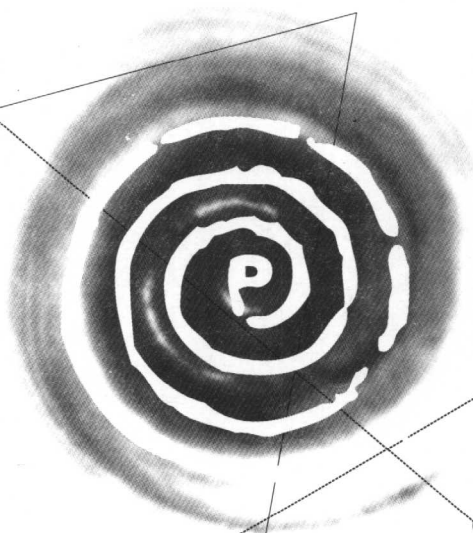
对象、过程与变革

◎ 许源源 / 著

中南大学出版社

2006年湖南省社会科学基金资助课题

编号06YB55



图书在版编目(CIP)数据

中国农村扶贫:对象、过程与变革/许源源著. —长沙:中南大学出版社,2007. 1

ISBN 978-7-81105-505-4

I. 中... II. 许... III. 农村 - 不发达地区 - 经济发展 - 研究 - 中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 021196 号

**中国农村扶贫:
对象、过程与变革**

许源源 著

☐责任编辑 文跃飞

☐责任印制 文桂武

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-8876770

传真:0731-8710482

☐印 装 湖南印刷一厂

☐开 本 880 × 1230 1/32 ☐印张 8 ☐字数 194 千字

☐版 次 2007 年 1 月第 1 版 ☐2007 年 1 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978-7-81105-505-4

☐定 价 20.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

总 序

建设社会主义和谐社会是时代赋予我们的伟大使命。要完成这一使命，关键不在于有没有“大同”情怀和有没有“和谐”理念，而在于有没有社会治理模式和方法的变更。探究公共治理模式下的政府管理创新，是构建社会主义和谐社会的根本途径。这是我们出版《公共管理研究丛书》的旨意所在。

在复杂的社会共同体中，人们为了维持良好的社会秩序，有效地实现社会目标，都要依赖一定的协调机制。鉴于市场和政府在社会资源配置中的局限，学者们提出用治理模式补救市场与政府的不足，主张用治理替代统治，愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和国家协调的失败。当代治理主义观念认为市场组织存在着失败，但政府组织同样存在着失败，而且“政府失败”带来的危害比“市场失败”的问题可能更大。所以政府治理成为社会管理的关键。传统的政府统治观念建立在政府的绝对理性的假设基础上，而治理主义的假设依据则是政府组织的有限理性以及政府官员的“经济人”假定，从而导致了治理模式下对政府的有限要求以及对政府官员的种种行为限制。各国政府从“统治”向“治理”的转变，促成了传统人本主义的积极嬗变和政府共同治理模式的建构，其实质是权力回归社会的过程，也是公民参与治理和同构的过程，还是政府彰显“以人为本”理念与重塑和谐社会环境的过程。

在当代社会走向多元共生与同构的趋势中，事物发展的时空

结构开始呈现其新的延伸性与嬗变性。虽然各种不和谐的现象与问题依然存在，但“和谐”正逐渐成为多数国家政府共识性的政治理念、价值取向和社会发展目标。近几十年来，构建政府治理模式的政府改革浪潮席卷全球。我国政府在建立和完善社会主义市场经济体制过程中，初始时期注重的是如何发挥市场本身的最大优势来促使市场经济的尽快完善，但同时又保持社会主义市场经济的本性不变，于是政府主导成为必然。在经济全球化过程中，社会治理模式发生了重大变更，如何选择治理模式，成为我国改革开放事业向纵深发展的关键。国际著名的研究政府治理与改革问题的专家盖伊·彼得斯在其著作《政府未来的治理模式》中梳理归纳出四种未来政府治理模式：市场式政府（强调政府管理市场化）、参与式政府（主张对政府管理有更多的参与）、弹性化政府（认为政府需要更多的灵活性）、解制型政府（提出减少政府内部规则）。在这样的社会情境中，政府选择共同治理模式，是政府通过治理促进和谐社会构建的基本路径与方式。

公共治理是政府基于治理理论建立的与公民分享权利、分解责任和义务，从而实现同构与互动和谐关系的一种模式及过程。这一模式及过程的基本特征在于：一是政府制度设计及治理行为追求“以人为本”的价值目标；二是治理结构及其功能表现为“公共”关系的建构，即“公共”是“和谐”的政治条件与人文环境；三是公共治理方式强调政府与多元主体共享权利、分解责任和义务；四是公共治理的行政文化强调服务的普适性、即时性与有效性；五是公共政策通过双向回应机制提高公信度和获得社会普遍认同。在当代，公共治理涉及社会生活的各个方面，关系到社会不同层次、不同阶层、不同团体的利益；而公共治理的主体构成也从传统的政府扩展到了所有的公共部门以及公民个人，公共治

理成为一种包括政府治理在内的全社会的开放式治理。因此，探讨公共治理与公共管理的理论和实践问题，为构建社会主义和谐社会献计献策，是我们理论工作者义不容辞的责任。

我身边的一群年轻学者，近几年来致力于公共治理与公共管理研究，产生了一批可喜的成果，他们从区域公共管理、公共政策、公共领导、非政府组织等不同领域深入研究公共管理问题，既有国际化的学术视野，也有符合中国国情的政策建议，实属难能可贵。这些成果大都是他们在博士学习期间苦读经典、拜访名师、认真钻研出来的，充分展现了新一代学人的学术风格和求学精神。他们的学术观点及论证尽管有待进一步完善，但绝对是本于学术良知、出于社会责任的，为此，我无限欣慰！

是为序。

中南大学政治学与行政管理学院院长、教授、博士生导师：

李建华

2007年1月7日于“三思书屋”

序

反贫困问题是世界性的难题。自改革开放以来，中国政府采取了许多具体的政策措施来缓解和减少贫困，取得了明显的成效。我国农村的绝对贫困人口从1978年的2.5亿减少到2005年的2610万。然而，贫困问题尚没有得到有效解决，贫困人口数量仍没有得到有效控制，有的地区还出现了较为严重的返贫现象，增加了社会的不安定因素。2006年10月党的第十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，明确提出了“构建社会主义和谐社会”的战略任务。研究扶贫问题，探寻反贫困的有效路径，对于减少贫困人口数量，缩小贫富差距，促进社会的和谐发展同样具有重要的现实意义。

反贫困问题也是学术界高度关注的一个热点问题。在社会学和经济学等领域中有大量著述。但是，总体说来，从政治制度和行政体制角度进行的研究反思仍付诸阙如。该书针对现实中存在的部分扶贫资金和资源惠及不到贫困地区和贫困人口的事实，以“为什么扶贫资金和资源投入不到真正贫困地区和贫困人口”为核心问题，从制度层面和权利层面展开研究，这是以往的反贫困研究没有涉及或者说没有系统研究的，而这正是该书的亮点所在。可见本书的写作也具有重要的理论意义。

该书是在许源源博士论文基础上修改完善而成的。为了写作博士论文，许源源曾以深度访谈的方式调查了中部地区两个省的

序

三个国家级贫困县,在毕业以后的时间里,为了完善相关内容,他对其中的两个县进行了回访,收集到大量的第一手资料。该书具有如下三大特色:其一是较好地厘清了区域性投入和人口性投入两种扶贫投入类型及其关系。在扶贫实践中存在着区域性投入和人口性投入的冲突。区域性投入以区域为单位投放扶贫资金,它要求对影响贫困人口生存的基础设施和基本建设进行投资,具有间接性和带动性。而人口性投入是以农户或贫困人口为单位投放扶贫资金,它要求提高贫困人口的素质和能力,帮助他们利用扶贫资金发展自己所需的项目,具有直接性和主动性。因此,在扶贫资金有限的情况下,是直接投入到人口还是通过区域性投入来间接投入到人口就存在着冲突。该书指出,区域性投入和人口性投入的根本目标是一致的。区域性投入与人口性投入之间之所以存在矛盾主要是因为规范扶贫资金投入的制度不健全,以及地方政府把区域性投入错误地理解为区域发展。因此,不能简单地取消某一类投入形式。其二是构建了正确评估扶贫投入的要素体系,即职能清晰的扶贫权力体系、持续有效的贫困识别系统、健全完善的扶贫投入制度和持续健全的扶贫监督评估。这四个系统既有技术性层面的变革,又涉及制度层面的变革;既有制度的完善,也有制度的创立。其三是对农村扶贫投入存在问题的成因进行了深入探讨,把原因概括为不完善的扶贫政策、不健全的制度环境和扶贫对象的权利缺失三个方面。在此基础上提出了完善扶贫政策、健全扶贫的制度环境和赋权予贫困农民等扶贫变革的制度路径与权利路径。

当然,作为一项研究成果,该书也有一些需要完善的地方。如何把扶贫投入真正做好,构建一个系统的、可操作的扶贫投入

模式；如何评估扶贫投入的绩效，形成更具操作性的指标体系等，这些都是该书提出但又没有深入的问题，希望作者以后做进一步的深化研究。

是为序！

陈瑞莲

2007 年 1 月于中山大学康乐园

（陈瑞莲系中山大学政务学院教授、博士生导师，中山大学行政管理研究中心地方政府与区域公共管理研究所所长，教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员）

目 录

第一章	导 论
	第一节 中国农村扶贫问题的提出 /1
	第二节 中国农村扶贫投入的研究状况 /7
	第三节 本书的研究方法与研究框架 /21
第二章	中国农村扶贫的对象及过程释义
	第一节 扶贫对象：资源短缺的贫困人口和贫困地区 /25
	第二节 农村扶贫过程：投入、管理与评估 48
	第三节 扶贫投入的评估标准：贫困人口和贫困地区的实际需求 55
第三章	农村扶贫投入：历史、现状与问题
	第一节 中国农村扶贫投入的历史演变 71
	第二节 农村扶贫投入：主体、对象及环境 /79
	第三节 农村扶贫投入：漏出与低效 /86
第四章	农村扶贫投入中的制度性与权利性障碍
	第一节 表层障碍：不完善的扶贫政策 /113
	第二节 深层障碍：不健全的制度环境 /132

第三节	根本障碍:扶贫对象的权利缺失 /152
-----	---------------------

第五章	农村扶贫变革:制度路径与权利路径
-----	------------------

第一节	国外扶贫的经验与启示 /168
-----	-----------------

第二节	基本路径:完善扶贫政策 /180
-----	------------------

第三节	关键路径:健全扶贫的制度环境 /189
-----	---------------------

第四节	根本路径:赋权予贫困农民 /196
-----	-------------------

结 语	/205
-----	------

附录	/209
----	------

参考文献	/226
------	------

后 记	/239
-----	------

第一章 导 论

第一节 中国农村扶贫问题的提出

一、研究的问题

自改革开放以来,中国政府采取了很多具体的政策措施来缓解和减少贫困,取得了非常显著的成效。我国农村的绝对贫困人口从1978年的2.5亿减少到2004年的2610万。然而,在贫困人口总量减少的同时,不同年份、不同地区都出现了较为严重的返贫现象。比如,在承德市,1993年全市贫困人口为83万,1998年下降到22.4万。但据2000年底统计,返贫人口约为60万,占解决温饱人口的78%,其中丰宁、隆化两县的返贫率分别高达84.6%和90%。2000年我国的返贫人口比1999年增加了近400万。^①甚至在2003年,农村绝对贫困人口竟然比2002年还增加了80万。^②另外,我国贫困农民与普通农民之间的收入差距也在加大。^③从相对的角度来看,贫困人口的生活状况越来越差了。

① 李小云等. 中国农村贫困状况报告[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2004, (1).

② 国务院扶贫办网页: <http://www.cpad.gov.cn/item>“资料库”数据(2004年11月18日收集)。

③ 2003年尚未解决温饱的贫困人口的收入上限是637元,全国农民人均纯收入是2622元,两者之比为1:4.12,与1992年的1:2.45比较,差距进一步扩大(参见:刘坚. 我国解决贫困人口温饱速度趋缓,形势严峻[N]. 中国青年报, 2004年7月19日)。

为什么会出现返贫、部分年份贫困人口增加和收入差距扩大等问题呢?返贫的原因,有学者认为是:第一,这些贫困人口处于极为边远和自然条件极其恶劣的地区,自身拥有的资产(土地)质量很差;第二,社会保障系统很差,导致穷人的抗风险能力很差;第三,穷人自身的综合能力很差,以致很难在现有资产水平上迅速提高收入和积累,从而改变这种被动状态。^①联合国认为是农业发展停滞、农业收入比重下降、收入分配差距扩大、地区发展不平衡和累退性的财税制度等因素决定的。^②至于贫困人口增加的原因,有学者指出:其一,脱贫致富方面的投资,存在“边际效益下降”的规律,越到最后效益越低,工作越困难;其二,一部分绝对贫困人口居住的地区自然条件恶劣,无论在经济效益还是社会效益上,扶贫的效果都是低下的;其三,一部分贫困人口在一定时期里不接受现代文明的生活方式;其四,也许是最重要的一点,政府扶贫投资的效率不高。^③综合上述原因,主要集中在自然环境、自然灾害、农民自身能力、历史环境和政策环境几个方面。可以看出,现有扶贫政策对以上问题的产生有重要影响。甚至有学者尖锐地指出,“一系列局部调查显示,目标明确的扶贫行动对于贫困发生率的下降几乎没有发生什么作用,扶贫的成就主要归功于市场化改革及其带来的全面经济增长”。^④

为什么现有的扶贫政策没有完全实现预期目标反而造成负面

① 宋子良. 中国扶贫实践及存在问题[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2001, (1).

② 参见:联合国开发计划署驻华代表处. 联合国开发计划署驻华代表处政策和宣传论文集:第一卷 扶贫和小额信贷[R]. 北京:社会科学文献出版社, 2003.

③ 党国英. 怎样看待贫困人口不减反增? [N] 新京报, 2004年7月19日.

④ 康晓光. 中国贫困与反贫困理论[M]. 南宁:广西人民出版社, 1995. 第6页.

影响呢?学术界和一些组织给出了如下几个方面的解释:^①

1. 扶贫对象瞄准机制不合理。在很长时间内我国都以县为基本资金分配单位,导致实际扶贫资金利用的稀释和遗漏效应。虽然自1996年起提出了要扶贫到户,但实际上扶贫资金根本不能直接针对农户发放。以县为基础的瞄准机制使得中央扶贫资金只用于居住在国定贫困县的贫困人口,这部分贫困人口只占中国贫困人口的一半。而居住在国定贫困县以外的另一半贫困人口则基本上得不到中国政府扶贫资金的扶持。

2. 扶贫资金的分配、利用和管理存在问题。当前,扶贫资金利用效率低下,且过于依赖行政系统。研究显示:政府专项扶贫资金对降低贫困的影响在统计分析意义上并不显著。而且,当前的扶贫资金过分注重投入到生产性项目,且以贴息贷款的方式投入,出现较多的投入错位和项目失败问题。由于存在申请方和审批方信息不对称,加上职能部门人员寻租动机和行为的影响,导致信贷资金投入错位。另外,扶贫资金使用比较分散,重点不够突出;资金投入形式、领域以及资金管理体制都存在一定问题。

3. 扶贫实施方式也存在问题。我国实行的是政府主导型扶贫策略。无论是扶贫动议的产生、政策的制定、制度的建立、资源的筹集,还是具体行动的组织和实施,多数情况下是由政府完成的。这种扶贫策略虽然有利于动员各种资源,但是由于对非政府组织力量利用不够,对农民自组织力量利用不够,加之行政系统本身的弱点,引发了效率低下问题;地方政府滥用扶贫资源的行为得不到来自目标群体的有效制约,对政府进行审计监督也难以展开。

4. 扶贫政策未能与宏观经济政策相结合,降低了扶贫政策的效率。中国政府的扶贫,追求总体产出水平的提高,通过制定

^① 联合国开发计划署驻华代表处。联合国开发计划署驻华代表处政策和宣传论文集:第一卷 扶贫和小额信贷[R]。北京:社会科学文献出版社,2003。

专门的政策,来修正改革和转型过程中出现的特殊问题。因此,政府制定一般性经济政策的目的往往是通过转移穷人的资源来推动经济增长;同时,通过有针对性的扶贫措施,试图将其中部分被转移出的资源重新交给穷人。如,投资模式和优惠的财政政策通常向沿海发达地区倾斜,而以牺牲内陆省份为代价;社会保险和社会保障体系的发展独立于扶贫政策之外,而且与扶贫的目标有比较大的差异等。

5. 扶贫政策与其他福利项目缺乏协调配合。除了国务院扶贫办公室的扶贫项目及省级贫困县的相关补助以外,很多扶贫或发展计划都与中央、省级或地方的政府部门和机构有关,这包括民政系统统筹协调救济粮的分配及其他社会救助和支持项目,诸如教育部和卫生部等的项目。民间组织和一些社团也发挥了一定的扶贫功能。但这些扶贫措施相对分散,覆盖范围和领域有限。

以上五点原因的关系,可以用一个图例概括(见图1-1)。

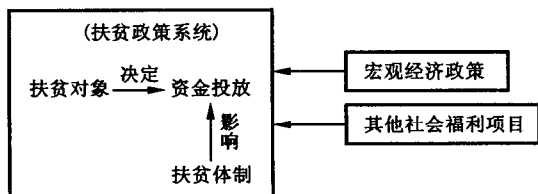


图1-1 扶贫政策绩效不高的原因

从图1-1可以看出,扶贫资金投放实际上处于影响扶贫政策绩效的核心位置。在我国现有的扶贫体制下,资金投放是随着扶贫对象变化的,即扶贫对象决定了资金投放的范围和方式。因而,扶贫政策绩效不高的最直接原因应该是扶贫资金投入失误或出现偏差。由此,研究扶贫中的投入问题,对于完善我国扶贫政策是有积极意义的。通过查阅文献也可以发现,现实中的确存在扶贫资金瞄不准的现象。研究者和许多部门通过调查发现,很多扶贫资金和资源惠及不到贫困地区和贫困人口,偏离了贫困人口

实际需要的项目和产业,也就是说存在着没有落实到真正的贫困人口和贫困地区的问题。比如,农调总队 2001 年的报告显示,2000 年,扶贫资金扶持的户数和贫困人口数占整个国定贫困县总户数和总人口数的比率分别是 10.5% 和 11.6%。扶贫资金扶持的国定贫困县总人口数中比重各县有所不同,其中一半的县在 10% 以下。李小云等通过调查指出,从贫困县层面来看,2002 ~ 2003 年财政发展资金、以工代赈资金和信贷扶贫资金在重点县投入比重分别为 59%、65% 和 54%,在中、西部的投入比重分别为 36.6% 和 63.4%。国家级贫困县 592 个,贫困人口占到总贫困人口的 62.1%。西部某省 2001 ~ 2003 年间重点县获得的财政发展资金从 66% 依次下降到 59.8% 和 52%,以工代赈资金从 2001 年的 79.4% 下降到 2003 年的 75.2%,少数民族发展资金从 50% 依次下降到 34.9% 和 22.9%。如果以国家规定的国家扶贫资金用于重点县的不低于 70% 的标准衡量,流出情况非常严重。^①

为什么扶贫资金和资源投入不到贫困地区和贫困人口呢?通过查阅文献,笔者发现当前的研究主要侧重于从经济学和社会学的角度来探讨中国农村的扶贫资金投入问题。经济学研究者侧重于对定量的数据进行回归分析,描述扶贫资金投入偏离的事实;社会学研究者除了运用经济学研究方法外,还通过实地调查,揭示扶贫资金和资源偏离贫困人口需求的事实。笔者认为,这些研究从一定程度上揭示了扶贫(资金和资源)投入偏离的现象,但是因为缺少从政治学和行政学角度的探讨,所以并没有系统地揭示产生偏离现象的原因。

本书将围绕“为什么扶贫资金和资源没有投入到贫困地区和贫困人口”这一核心问题来展开探讨,既描述当前我国农村扶贫的对象,也剖析扶贫投入过程,并揭示其中的问题和问题的成

^① 李小云等.我国中央财政扶贫资金的瞄准分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2005,(3).

因,然后提出相应的变革方案。

二、研究的意义

缓解并逐渐消除贫困是现代政府的责任。然而,我国政府的扶贫政策存在诸多不完善的地方,致使扶贫效率低下。扶贫资金投入是否能够落实到真正的“贫困”,是扶贫中理应备受重视的内容,但以前的文献并没有系统地对其进行研究。本研究有以下方面的意义:

第一,有助于明确扶贫对象,使政府扶贫行动更好地落实到真正的贫困人口,并采取切实可行的措施来缓解贫困。当前的主要关注点在于“扶贫资金投入表现在哪些方面”和“怎样投入”。本书的研究将主要集中于“为什么会发生投入偏离”,通过对扶贫投入偏离的原因进行分析,找出现今存在的体制性弊端和制度性弊端,从而为扶贫找到更好的出路。

第二,有助于缩小我国的贫富差距,保持社会的稳定。随着改革开放的加深,经济发展的加速,我国的贫困人口虽然在绝对数量上减少了,但是相对贫困人口却越来越多。当前,我国全国的基尼系数已经超过国际确认的警戒线(0.4),农村和城市之间的收入差距逐渐拉大。过高的收入差距容易造成贫困人口的心理失衡,产生仇富心理,进而采取过激行为来发泄对社会不公平的不满,导致社会冲突。通过研究扶贫资金投入,从根本上找出影响扶贫绩效的原因,并通过有针对性的措施促进扶贫更有效率,增加贫困人口的收入,改善他们的生存状态,从而缩小贫富差距,无论是对贫困人口来说,还是对非贫困人口以至国家来说都是一件非常有意义的事情。

第三,有助于社会主义新农村建设,推动全面小康社会的实现。我国人口主要集中于农村,贫困人口同样集中于农村。扶贫资金投入到位不仅仅表明是否针对了贫困人口,还意味着贫困人口是否发挥了参与和管理权利。只有贫困人口参与扶贫,发挥农