

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

中国反贫困治理结构

■ 中国（海南）改革发展研究院《反贫困研究》课题组

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

ZHONGGUOFANPINKUNZHILIJIEGOU

中国经济出版社

中国反贫困治理结构

中国(海南)改革发展研究院
《反贫困研究》课题组

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国反贫困治理结构/中国(海南)改革发展研究院《反贫困研究》课题组编. —北京:中国经济出版社,1998.10

ISBN 7-5017-4465-3

I. 中… II. 中… III. 不发达地区-地区经济-经济建设-经济结构-中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 18889 号

中国反贫困治理结构

中国(海南)改革发展研究《反贫困研究》课题组 编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

邮编:100037

北京星月印刷厂印刷 新华书店经销

开本:850×1168毫米 1/32 14.5印张 350千字

1998年10月第1版 1998年10月第1次印刷

印数:1500册

ISBN 7-5017-4465-3 /F·3395

定价:25.00元

本书为联合国开发计划署
(UNDP)第二期国别援助项目——
“中国人力资源、区域和行业持续发展政策研究”的阶段性成果(第一个
子课题——“通过发展消除贫困”的
研究成果)

中国(海南)改革发展研究院 《反贫困研究》课题组

课题组组长

迟福林 教授

中国(海南)改革发展研究院执行院长

课题组访问学者

王瑞璞 教授

中共中央党校副教育长、科研部主任

施耐德 研究员

经济合作与发展组织发展研究中心

课题组成员

王景新 副教授

中国(海南)改革发展研究院研究部副部长

唐 涛 助理研究员

中国(海南)改革发展研究院研究部

前 言

我国的反贫困已进入攻坚阶段。实现到本世纪末基本解决5000万农村贫困人口温饱问题的战略目标，只有短短的两年半时间。如何在加大反贫困力度的同时，确保反贫困政策和措施的有效性，是实现反贫困战略目标的关键因素。总结国内外反贫困的成功经验，尽快建立有效的反贫困治理结构，会大大提高反贫困的效率，由此也将形成我国反贫困的长期可靠机制。

(一)

确保本世纪末基本解决农村贫困人口温饱问题，关键是提高反贫困的效率性。这已成为反贫困中应当着力研究和解决的重大问题。我国自1994年实施《八七扶贫攻坚计划》以来，开展了大规模、有计划、有组织的扶贫攻坚工作，到1997年使没有解决温饱问题的农村贫困人口由8000万减少至5000万，取得了很大的成绩。但是，当前我国反贫困所面临的形势仍十分严峻。其一，时间紧迫。到2000年解决5000万农村贫困人口的温饱问题只有3年的时间，平均每年必须解决1600多万农村贫困人口温饱问题。而近几年我国每年平均只能解决约800万农村贫困人口的温饱问题。若按此速度推算，3年时间只能完成任务的一半。其二，任务繁重。目前的5000万贫困人口中50%以上处于极端贫困状态，缺少最基本的生活、生产条件，解决其温饱问题难度很大。

近几年国家加大了反贫困的投入，通过行政措施广泛组织

社会力量参与扶贫，并确立了扶贫到户的方针。目前的主要矛盾，是在加大反贫困力度的同时，要大大提高反贫困的效率性。反贫困政策的有效性，扶贫资金运用的效益，贫困人口参与的程度，各类社会组织的实际作用，都是影响和决定反贫困效率的因素。由于我们长期实行的单纯的政府主导型反贫困，从实践效果看，受到投入和效率的双重约束，要如期实现扶贫攻坚战略目标，存在相当大的困难。再加上某些消极腐败的问题的存在，使反贫困的效益和效果都受到不同程度的影响。在总结国内外反贫困成功经验和教训的基础上，寻求更有效的反贫困途径，并采取必要的措施，使反贫困行动的效率和效果有明显的提高，才能确保到本世纪末基本解决 5000 万贫困人口的温饱问题。这是实现我国扶贫攻坚战略目标的迫切需要。

反贫困治理结构是近些年国际社会在研究反贫困中提出的新概念。它是指为了实现社会经济发展和消除贫困的双重目标，反贫困主体运用权力和手段对社会经济资源实行支配、协调、控制、管辖；同时，有贫困人口高度参与，并有效提高他们获取资源和平等分享经济增长利益的能力，用法制原则规定政府、各种社会组织及贫困人口自身的权、责、利关系，由此而形成的反贫困目标和战略、组织管理体系、政策和制度规范及行为模式的有机整体，它尤其突出贫困农户的高度参与、决策的透明度和法制化。国际反贫困的经验证明，建立有效反贫困治理结构，对于提高反贫困效果有明显作用：它可以打破单一依靠行政组织扶贫的格局，充分利用政府机制、社会机制和市场机制，吸纳一切可用资源投入反贫困，解决政府反贫困投入不足的问题；它可以通过严格地组织和制度约束，规范反贫困参与各方的责、权、利和行为，达到合理分工，优势互补；它可以通过贫困人口参与，充分发挥他们自身反贫困的主动性和创造性，

有利于从根本上消除贫困；它可以把自上而下和自下而上两种传导方式有机结合起来，形成反贫困的有效信息传递渠道、切合实际的决策机制和更严密的监督机制，大大提高反贫困的效率。

我国长期以来形成的是以政府为主导、组织型、管制型的反贫困机制，并且在反贫困的实践我中产生了重要的作用。但是这种机制同有效反贫困治理结构相比，其效益性有明显的差距。加快建立反贫困治理结构以弥补当前我国政府主导型反贫困的不足，对实现本世纪末扶贫攻坚目标具有不可替代的重大作用，同时，也将有利于形成我国反贫困的长期机制。

由贫困人口参与形成的自下而上的反贫困方式是有效反贫困治理结构的重要组成部分。国际反贫困的经验表明，让贫困人口参与扶贫开发活动，用群体的力量取得适应市场经济的能力，是反贫困战略取得成功的保证。我国的反贫困实践也表明，贫困人口本身是反贫困不可缺少的重要力量。如果没有贫困人口的普遍、积极参与，政府的反贫困计划难以有效的实现。目前，我国贫困人口参与反贫困还是一种政府动员型的参与，广大贫困人口参与反贫困的主动性、自觉性和积极性尚没有充分发挥出来。因此，建立有效的反贫困治理结构，重要的是逐步形成贫困人口主动参与反贫困的可靠机制。

当前，在继续坚持和进一步完善政府动员型贫困人口参与反贫困的同时，要十分重视为贫困人口主动参与反贫困创造条件。包括：引导和鼓励贫困人口建立以摆脱贫困为目标的各种经济合作组织，通过组织内部的互助、合作来增大反贫困的能力；通过有组织的集体参与，更有效地配合政府的反贫困计划；形成贫困人口主动参与反贫困的决策和计划的有效渠道，监督政府反贫困计划的运作、表达反贫困需求、发表反贫困意见，提

高反贫困的针对性和效率；通过改革，为贫困人口提供参与反贫困的制度依据和法律保障，消除当前及今后贫困人口参与反贫困的种种制度约束。

在我国的反贫困行动中，政府的作用是至关重要的。建立有效的反贫困治理结构，就是要有效地发挥政府在反贫困中的重要作用。首先，以各级政府组织为主体的自上而下的反贫困体系是反贫困治理结构的重要组成部分，适宜于我国的具体国情。当前的主要问题是，第一，要对自上而下的反贫困体系的组织结构和运行方式进行必要的改革，以大幅度提高效率，降低交易成本；第二，要在增加政府反贫困投入的同时，重视提高资金使用效率，防止流失和浪费；第三，要进一步发挥和完善宏观经济政策在反贫困中的资源配置导向与调节作用，创造有利于反贫困的外部政策环境；第四，政府要通过制度改革和创新，为贫困人口主动参与反贫困提供制度保障；第五，划清政府与市场在反贫困中的作用边界，允许社会、经济组织采取社会行为和企业行为参与反贫困，逐步形成社会、经济组织自主、积极地参与扶贫开发的社会机制；第六，政府在继续对贫困人口提供直接经济援助的同时，要特别重视提高贫困人口的综合素质，逐步实现扶贫方式由物资扶持为主转变为提高贫困人口获取资源能力为主。

(二)

我国正处在经济社会转型时期，经济体制改革对反贫困有巨大影响力，并最具根本性。农村改革所释放的巨大能量同1949年以来30年间投资于农业所形成的固定资产和基础设施相结合，有力促进了农业增长，极大地缓解了我国农村贫困状

况。1978年到1985年短短七年间，贫困人口由2.5亿下降到1.25亿，农村贫困人口总数减少了50%。这在传统计划经济体制下是不可想象的，在国际社会反贫困中也是一个奇迹。

现阶段，农村改革的潜力还相当大，无论是在农产品价格方面，还是在农村基层组织建设方面，尤其是土地制度的改革，对农村经济的发展，对于消除农村的贫穷落后的局面，都有着不可替代的作用。中国反贫困所具有的特殊性，更迫切要求经济改革在保持经济的持续快速增长中，更能有效地减少和消除贫困。这不仅有利于尽快形成有效的反贫困治理结构，而且有利于我国反贫困战略目标的实现，能最大程度地调动贫困人口的积极性。对此，应有充分的估计和认识。

与较为发达的地区相比较，土地对于贫困地区的农民来说更具有特别的意义。土地是最重要的生产要素，更是贫困人口主要的社会保障。加快农村土地制度改革，对于形成有效反贫困治理结构和调动农民的积极性最为关键。为此，应该在三个方面深化农村土地制度改革：第一，在稳定家庭经营责任制度的前提下，率先在中西部贫困地区实行土地使用权长期化的政策。实行农村土地使用权长期化的政策，由此能极大地调动农民长期投入的积极性，并形成长期土地制度创新的基础。当前，把农村土地制度的改革与反贫困治理结合起来，在稳定耕地承包权30年不变的第二轮土地承包中，率先在贫困地区进行农村土地使用权长期化的改革试验，明确农民对土地的长期承包使用权，允许土地使用权在自愿基础上的有偿转让，将对调动贫困地区农民的积极性起到十分重要的作用。第二，通过拍卖或出售等方式，明晰“四荒”地的开发使用权。贫困地区有大量闲置的荒山、荒水、荒地、荒源、盐碱荒地、湖地、滩地等，这些都是珍贵的土地资源，开发潜力很大，是一笔极大的财富。由

于荒地产权不清晰，致使这些大量本来可以给贫困人口带来巨额收益的资源未得到有效利用。在合理规划的基础上，应当对贫困地区的荒地资源进行拍卖或出售，明确开发使用权和使用期限为50到100年；在使用期限内切实保护开发者的权益不受侵犯；允许开发使用权在期限内有偿转让。这些措施会对农民大力开发荒地资源形成极大鼓励。第三，允许贫困农户用包括耕地在内的土地使用权抵押贷款。能否获得稳定、长期的资金，对于农民进行土地长期投入和开发荒地资源影响极大。由于种种条件制约，农村尤其是贫困地区农村现有金融服务体系不能为农民提供长期、低息的信贷服务。允许农民特别是贫困农户在明确承包关系的基础上，在使用期限内将自己的土地承包使用权为抵押获得信贷资金，有利于增加土地投入，促进完成土地的第二轮承包，更有利于形成消除贫困的持久动力。

目前，我国已有十几个省200多个县在推广和试验小额信贷，为寻求运用新的方式实现反贫困目标探索出路。初步的实践证明，在贫困地区全面实施和推广小额信贷，通过建立贫困农户自己的经济组织，有利于资金扶贫到户，有利于充分利用市场机制，而且有利于贫困农民自下而上结成利益共同体，与其他传统经济组织，形成合理的农村经济组织结构。当前，已有一些小额信贷扶贫组织超出狭窄金融业务范围，开始组织对农民的社会化服务，也有一些和地区社会化服务组织合作，联合提供各自的服务，这是一个重要的发展方向。认真总结和推广小额信贷试点的经验，并加快培育有效的中介组织是一项有战略意义的工作。第一，近期要以政府为主来推动小额信贷，以充分发挥政府的行政职能，通过各级组织和党员干部，迅速动员，有效组织贫困农户，这样可以降低操作成本，同时政府可以无偿调动技术服务和推动部门工作人员为农民提供相关服

务。但在推动中要防止“一刀切”，应因地制宜，在贫困农户自觉、自愿的基础上，发展农民自己的经济合作组织。第二，国家宏观经济政策要为小额信贷创造良好的外部环境，在不影响国家宏观金融秩序的前提下，允许有一些特殊的政策，保证小额信贷的合法性和持续性。第三，发展小额信贷必须与培育农村合作性社会化服务组织相结合。当前，在贫困地区社会化服务组织还很弱小，这是规模狭小的农户经营与市场经济相衔接时首先遇到的问题。由已经开始某种农产品专业性生产的农户自愿联合起来的民间专业化合作服务组织，自主经营，自我服务，自我监督，这是农村社会化服务组织中最具有生命力的一种形式。发展小额信贷与培育这样的农民自愿联合体有很大的互补性，两者结合起来，必将对反贫困产生积极的促进作用。

交通困难、信息闭塞、没有交易市场、商业网点不健全，粮食及其它农产品流通不畅、社会化服务水平低等等，是制约贫困地区经济发展和贫困人口脱贫的重要因素，也是扶贫开发项目效益低下的最根本的原因。改变这种状况只能通过加快农村市场化改革的进程来实现。今后几年，在国家加大农村基础设施建设的投资中，应当增加对农村市场建设的投资，在贫困乡镇建立健全商业网点和交易市场；加快贫困地区粮食及其它农产品流通体制改革；进一步加快贫困地区基础设施建设，发展交通运输事业和电讯业，增加农村公共物品的供给，极大地改变贫困地区的交易条件，尽快改变贫困地区市场经济影响力极其弱小而制约扶贫开发的被动局面。建立健全各种中介服务组织，国家应采取比非贫困地区更加优惠的政策，鼓励、支持各种社会力量在贫困地区举办为广大农户提供市场信息、产业导向、技术推介、法律咨询和产品销售等多种社会服务的组织。

我国改革的实践证明，积极发展民、私营经济和个体经济，

对农村和农业的发展,对带动广大农民致富都有着重要的作用。比较而言,贫困地区农村、私营经济相对不发展。这也是造成贫困地区长期缓慢发展的重要原因。因此,应该采取比其他地区更加优惠的政策和措施,大胆鼓励和支持民、私营经济和个体经济在贫困地区的发展。支持贫困地区个体和私营小企业的发展,特别要加快发展建立在农民自愿原则基础上的合作经济组织。比如,可以在家庭农场、农村“能人”带农户扶贫开发模式的基础上发展农业私营企业;在类似妇女连环脱贫、通过实物传递方式组织农户、行业协会、地缘、业缘、情缘联合组织、社会化服务组织等的基础上发展新型的农村合作经济组织;鼓励和吸引沿海及东部发达地区城乡的经济组织,国有、集体企业和个体私营企业到贫困地区承包、租赁、投标联合开发“四荒”资源及其它经济资源,从而形成多元的经济结构。其中,民、私营经济是市场经济中最为活跃的因素,鼓励和允许多种形式的民、私营经济发展,将对带动贫困地区市场发育,打破自然经济封闭隔绝状态,形成有利于联接信息、技术等市场的新机制,有不可估量的作用。

(三)

我国以区域发展为主要手段的反贫困战略包括:贫困地区基础设施建设,并以贫困人口的短期就业为手段,达到改善外部条件和缓解贫困双重目的以工代赈政策和以支持贫困地区发展生产的政府拨款,以及提供优惠信贷服务等。区域发展性反贫困战略立足于经济增长,在实践中产生了重要的作用。但是,长期实施这种反贫困战略,很容易形成贫困人口对政府的依赖。并且,又由于它不具备直接面对贫困人口的操作机制,受

益群体具有很大的不确定性。在以政府为反贫困主体的区域增长带动战略中，我国扶贫开发的运作和传递主要是依靠行政组织体系，由此建立了庞大的从上至下管制型反贫困组织体系。在这样的治理格局中，尽管动员了广泛的社会参与，但社会组织扶贫被纳入了行政序列，变成了准政府行为，扶贫的市场机制的发育相对滞后。这在一定程度上弱化了政府在反贫困中的带动力和影响力，并且使反贫困行动难以保持持久性和生命力。我国农村的贫困主要表现为区域性贫困，是中、西部地区经济发展落后、地缘封闭、市场机制不发展等因素的综合反映。因此，中国的反贫困必须进行综合开发。这种综合开发需要以政府的行为带动、组织和影响多方面参与反贫困的积极性，从而形成一种持久性的反贫困机制。实践证明，政府在反贫困中的行动方面是重要的，但更重要的是以政府的行为影响和带动方方面面并逐步形成一种贫困人口为主的持久性反贫困机制。这就需要实现政府扶贫方式的转变，调整扶贫开发战略和宏观经济政策，适时完成由单纯依靠政府和行政组织，向以政府机制、社会机制和市场机制相结合的方向转换。

一般说来，反贫困有两个概念，一是地区发展落后的贫困；二是贫困人口未解决温饱的贫困。在我国这两种贫困几乎是双重一致的。因此，宏观经济政策必须照顾区域经济发展和贫困人口脱贫双重目标。在这方面中央和国务院已经制定了一系列的缩小地区差距，加大扶贫力度的方针原则和政策措施。现实的问题：一是如何在具体的实践中贯彻实施这些方针政策；二是如何进一步调整和完善有关政策。我们建议，对中西部地区，特别是西部地区的区域经济发展和地区政策给予特殊的照顾，例如：（1）加大对中西部地区尤其是西部地区的投入力度和财政转移支付的力度，同时实行区域性补偿政策，为贫困地区提

法更大的财力支持；(2)放宽对贫困地区经济活动的控制界限，给贫困县域地方政府在发展地方经济，消除贫困方面更大的自主权；(3)重视中西部地区的农村政策对反贫困的重大作用，在进一步完善农村土地政策等方面，允许和鼓励中西部贫困地区进行更大胆的试验，以有效地利用土地资源；(4)在减轻贫困地区的负担方面，采取直接就地减、缓、免的办法，绕过大集中再迂回分配的过程，特别是对国定贫困县中大量吃财政补贴的，应调整其上缴和补贴的比例，减少运作程序，节约交易成本；(5)贫困地区在产业政策上鼓励优先发展农业，并且把有助于直接解决群体温饱的种植业、养殖业和以当地农副产品为原料的加工业作为扶贫开发的重点；(6)在产业政策上，鼓励贫困地区发展劳动密集型产业，在加快全国产业结构调整步伐中，向中、西部地区转移劳动密集型、资源开发型产业和技术，对当地支柱产业属于竞争性项目的，按基础性项目对待，属于基础性项目的，要同等优先安排时序和倾斜政策；(7)过去国家对贫困地区实行的各种优惠政策应保持不变，应实行更加优惠的政策，对贫困地区在兴办交通、能源、通讯和水利为重点的基础设施和工业项目等实行税收减免，在产品外贸出口，引进资金人才和技术方面给予倾斜。

如同“政企分开”一样，政府在扶贫中的职能也应进行改革。总的原则是在加强宏观调控、适度集权的同时，强调合理分权，把那些政府管不了、管不好的事下放给中介组织和贫困人口。在反贫困行动中，政府的作用应主要体现在它的倡导功能、立法执法功能、带动功能、示范功能、宣传功能、协调功能、评价功能和激励功能方面。政府在反贫困行动中的主要工作应当是：(1)准确识别目标群体，进行贫困监测；(2)为反贫困制定战略和提供宏观经济政策支持和法律保障；(3)保持

宏观经济的稳定和持续快速增长，实现公平财政转移支付；(4) 组织公共工程的建设，如以工代赈项目支持的基础设施建设；(5) 提供社会服务，并对贫困人口能力进行培养；(6) 开展社会救济。除此之外，诸如扶贫资金运用、贷款发放、项目选择及决策、项目的执行、监督和评估等具体工作应下放给中介组织、社区经济合作组织和贫困群体。

与此同时，创造条件发展和培育可持续的社会扶贫机制：

(1) 鼓励和支持贫困地区包括贫困县、乡（镇）、村的贫困人口按照自愿互利的原则组建以脱贫为目标的社会联盟组织，鼓励和支持农民发展农村经济合作组织，培育贫困人口自身持久的反贫困能力。(2) 鼓励和支持各类企业、文化教育机构、大专院校、科研院所、医疗机构及其他民间团体和组织开展各种形式的扶贫活动，允许它们运用资金、物资、技术、文化、医疗、信息、咨询等扶贫手段获取各自的利益。以利益为纽带，有效利用社会组织和民间团体的上述优势，并使之与贫困地区的经济资源优势有机结合。(3) 允许贫困地区以社会方式融通资金，成立扶贫基金会，支持贫困地区运用社会手段筹集社会资金，用于扶贫开发。

扶贫资金难以到达贫困农户，投资效益低下，过高的运作成本等，已经成为制约八七扶贫攻坚计划如期实现的一个重要的障碍。因此，扶贫开发同样面临减少机构和办事人员，降低成本，提高效益等问题。一方面应加强扶贫办责任，同时，压缩编制，减少内设机构，与相关的政府部门适当分解职能，并且把有关组织项目设计、论证、实施、监督、评估的职能委托各种中介组织去完成。其次，考虑到减缓和消除区域经济发展落后的贫困与农户人口未解决温饱的贫困的双重目标和解决目前“富县”与“富民”的矛盾，建议分两条线操作：一是用宏

观经济政策照顾区域经济发展；二是用扶贫资金到户解决农户人口温饱问题。扶贫资金的发放可以由扶贫组织发放，也可由金融组织运作。不论以何种形式运作都应减少中间环节，有效克服目标“偏离”和“漏出”问题。可供选择的建议是：改变以国定贫困县为扶贫单元的做法，把扶贫单元划小到贫困乡（镇）。这样既解决了贫困县域内非贫困人口享受扶贫资源和非贫困县域贫困人口不能享受扶贫资源的矛盾，又为国家扶贫资金越过中间层次直接投入到贫困地区和贫困人口找到了依据。第三，在减少扶贫机构、压缩编制的同时，组织大批党政机关干部直接深入到农户，在强调对口扶贫的同时，发挥党政机关整体合力，最大限度地动员社会资源参与扶贫攻坚。党政机关干部直接深入农户最主要的工作是帮助农户改善当地的生产、生活条件和提高贫困人口的组织化程度和运用资源的能力，用三、五年时间从根本上改变贫困地区的落后面貌。

（四）

把反贫困作为政府的一项重要任务和职责，动员整个行政体系组织和领导全国的反贫困，这是我国反贫困的一个鲜明特点。但是，这种从上至下的管制型反贫困组织体系最明显的缺陷是，贫困人口参与和组织方面的不足。首先，贫困人口总体上被排斥在治理结构之外，政府与贫困人口的关系是救助和被救助的关系；其次，反贫困的主体和对象的责、权、利极不对称，贫困人口只有享受扶助的权利，而不必承担扶贫开发的义务和责任，由此导致出贫困人口对政府的过度依赖。单纯强调从上至下的管理型治理结构而忽视贫困人口的参与和作用发挥，或者单纯强调从下至上参与性治理结构而忽视政府强有力