

新
新
视界
观察

政府扶贫开发绩效评估研究

郑志龙 丁辉侠 韩恒 孙远太 ● 著

中国社会科学出版社

新
新
视界
观察

政府扶贫开发绩效评估研究

郑志龙 丁辉侠 韩恒 孙远太 ● 著



图书在版编目(CIP)数据

政府扶贫开发绩效评估研究 / 郑志龙著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 5

ISBN 978-7-5161-0534-4

I. ①政… II. ①郑… III. ①国家行政机关—扶贫模式—经济绩效—研究—中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第021346号

责任编辑 王 斌
责任校对 高 婷
封面设计 苍海光天设计工作室
技术编辑 王 超

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲158号	邮 编	100720
电 话	010-64036155 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站) 010-64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)		
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京君升印刷有限公司	装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2012年5月第1版	印 次	2012年5月第1次印刷
开 本	710×1000 1 / 16		
印 张	18	插 页	2
字 数	297千字		
定 价	56.00元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请拨打本社发行部电话010-84017153联系调换
版权所有 侵权必究 举报电话: 010-64031534 (总编室)

目 录

前 言.....	1
第一章 总论.....	3
一 研究背景.....	3
二 相关研究.....	7
(一) 贫困与扶贫的研究.....	7
(二) 扶贫绩效的研究.....	11
(三) 文献评论.....	15
三 研究框架.....	17
(一) 研究思路.....	17
(二) 研究方法.....	19
(三) 评估方法.....	20
(四) 内容安排.....	21
第二章 政府扶贫开发的组织评估.....	23
一 扶贫开发的组织体系.....	23
(一) 我国的扶贫开发体系.....	23
(二) 扶贫开发的组织结构.....	24
二 政府专职扶贫部门.....	25
(一) “三西”地区农业建设领导小组.....	26
(二) 国务院扶贫开发领导小组.....	27
(三) 其他政府专职扶贫部门.....	32

三 社会扶贫中的政府组织	39
(一) 定点帮扶中的党政机关	40
(二) 东西协作扶贫中的政府组织	45
四 分析评估	49
(一) 基本经验	50
(二) 存在的问题	51
第三章 政府扶贫开发的监测与瞄准评估	52
一 政府扶贫开发的监测系统	52
(一) 扶贫开发监测系统的形成与发展	52
(二) 贫困线的制定与演变	54
(三) 监测对象及监测方法	57
(四) 监测内容	62
(五) 县级扶贫监测体系	64
二 政府扶贫开发的瞄准对象	65
(一) 区域瞄准	65
(二) 县级瞄准	68
(三) 村级瞄准	71
三 分析评估	75
(一) 基本经验	75
(二) 存在的问题	76
第四章 政府扶贫开发资金管理评估	78
一 资金类型	78
(一) 扶贫资金投入体系	78
(二) 中央财政专项扶贫资金	79
二 资金来源	83
(一) 开发式扶贫模式下的资金来源	83
(二) 大扶贫模式下的资金来源	86
三 资金管理	91
(一) 财政发展资金的管理	93

(二) 以工代赈资金的管理.....	95
(三) 信贷扶贫资金的管理.....	97
四 资金使用.....	98
(一) 开发式扶贫模式下的资金使用.....	98
(二) 大扶贫模式下的资金使用.....	100
五 分析评估.....	102
第五章 政府扶贫开发方式评估.....	104
一 体制改革推动的扶贫.....	104
(一) 体制改革下的扶贫.....	104
(二) 救济式扶贫.....	106
(三) 专项扶贫措施.....	108
二 大规模的扶贫开发.....	109
(一) 开发式扶贫的实施.....	110
(二) 缓解农村贫困的体制改革.....	113
(三) 救济式扶贫.....	115
三 新世纪以来的大扶贫.....	117
(一) 大扶贫格局的形成.....	117
(二) 大扶贫下的扶贫开发.....	119
(三) 大扶贫下的农村救助.....	121
(四) 大扶贫下的惠农政策.....	126
四 分析评估.....	132
(一) 基本经验.....	132
(二) 存在的问题.....	133
第六章 政府扶贫开发目标实现状况评估.....	135
一 “七五”扶贫工作目标评估(1986—1990).....	136
(一) 扶贫目标.....	136
(二) 扶贫措施.....	137
(三) 扶贫目标评估.....	138
二 “八五”扶贫工作目标评估(1991—1995).....	141

(一) 扶贫目标	141
(二) 扶贫措施	141
(三) 扶贫目标评估	144
三 “九五” 扶贫工作目标评估 (1996—2000)	146
(一) 扶贫目标	146
(二) 扶贫措施	146
(三) 扶贫目标评估	149
四 “十五” 扶贫工作目标评估 (2001—2005)	154
(一) 扶贫目标	154
(二) 扶贫措施	155
(三) 扶贫目标评估	157
五 “十一五” 扶贫工作目标评估 (2006—2010)	160
(一) 扶贫目标	160
(二) 扶贫措施	161
(三) 扶贫目标评估	162
六 主要结论	165
第七章 政府扶贫开发对象受益评估	168
一 贫困程度评估	169
(一) 贫困人口规模	169
(二) 贫困发生率	173
(三) 贫困深度和强度	174
二 贫困群体基本生活评估	179
(一) 收入水平	179
(二) 消费水平	183
(三) 生活质量	186
三 贫困群体的生产生活保障评估	190
(一) 基础设施	190
(二) 教育培训	193
(三) 医疗卫生	199
四 贫困群体的社会保障评估	202

(一) 社会保障政策.....	203
(二) 资金规模.....	205
(三) 社会保障覆盖面.....	206
(四) 保障水平.....	208
五 贫困群体的市场参与程度评估.....	210
(一) 外出务工.....	211
(二) 工资性收入.....	213
(三) 现金纯收入.....	215
(四) 农产品商品化率.....	216
(五) 金融市场参与度.....	218
六 主要结论.....	219
第八章 政府扶贫开发资金绩效评估.....	222
一 评估指标选择与模型建立.....	222
(一) 指标选择依据.....	222
(二) 指标选择.....	224
(三) 模型建立与数据来源.....	225
二 结果分析.....	226
(一) 财政扶贫投入对贫困人口数量绩效的影响.....	226
(二) 财政扶贫投入对教育绩效的影响.....	234
(三) 财政扶贫投入对收入绩效的影响.....	240
三 主要结论.....	245
第九章 政府扶贫开发的经验与对策.....	247
一 政府扶贫开发的主要经验.....	247
(一) 形成了政府主导、社会参与扶贫组织体系.....	247
(二) 实现了扶贫方式的多重转变.....	249
(三) 建立了科学的监测系统与瞄准机制.....	251
(四) 坚持了扶贫政策的连续性.....	252
(五) 贫困群体的生存和发展能力并重.....	253
二 政府扶贫开发存在的问题.....	255

(一) 扶贫开发机制不完善.....	255
(二) 扶贫开发瞄准率有待提高	255
(三) 扶贫开发资金使用效率不高	257
(四) 扶贫开发社会参与不足.....	258
(五) 社会保障滞后, 脱贫效果不稳定	260
三 对策建议.....	259
(一) 动员和支持各类社会主体参与扶贫, 构建多元互动的政府 扶贫开发组织体系.....	261
(二) 增强瞄准的针对性, 提高政府扶贫开发的效率	262
(三) 加强扶贫资金管理和监督, 提高政府扶贫开发的综合效益	263
(四) 推进参与式扶贫, 增强贫困群体自主扶贫的积极性和主动性	263
(五) 提高贫困线标准, 贫困群体共享改革开放成果.....	264
(六) 加强社会保障体系建设, 建立政府扶贫开发的长效机制	265
参考文献.....	267

前言

向往美好、追求富有是人的天性，但是贫困作为与社会发展相伴生的一种社会现象，总是以各种方式和形态困扰着人类的生存和发展。进入20世纪90年代后，贫困与反贫困成为国际社会关注的重大问题。2000年9月，联合国召开全体成员国会议，189个国家共同签署了旨在消除贫困的《联合国千年宣言》，承诺“将不遗余力地帮助我们十亿多男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”，“决心使每一个人实现发展权，并使全人类免于匮乏”。对我国来说，有效遏止和消除贫困，最终实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是保持政治稳定与促进社会和谐的重要条件，是政府义不容辞的历史责任。在2011年11月召开的中国扶贫工作会议上，胡锦涛指出，“稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房”是新时期我国扶贫开发的一项重要目标，并强调“扶贫开发是一项长期而重大的任务，是一项崇高而伟大的事业”。改革开放30多年来，我国政府始终致力于反贫困事业，成效斐然，为全球减贫事业作出了重大贡献。

扶贫开发，作为一项有组织的政府活动，应当重视绩效评估，追求扶贫效益。“建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制”（十七届二中全会决议），“完善政府绩效考核体系，形成充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制”（胡锦涛在2008年中共中央政治局第五次集体学习时的讲话），是进一步提高扶贫开发绩效的必要路径。在中国政府开始实施2011—2020年“中国农村扶贫开发纲要”之际，运用政府绩效评估的相关理论和技术方法，对以往我国政府扶贫开发绩效的保障机制及其实施效果进行综合性和系统性评估，总结我国政府扶贫开发的成功经验，探析当前我国政府扶贫开发中存在的突出问题，提出改进和提

升我国政府扶贫开发的有效对策，对于推进新时期的扶贫开发工作具有其必要性。

本书从“两大模块、七个维度”对政府扶贫开发绩效进行了评估。一是政府扶贫开发的保障机制评估模块，包括组织架构、监测瞄准、资金管理和扶贫方式四个维度；二是政府扶贫开发的效果评估模块，包括政府目标实现状况评估、贫困人群受益情况评估和资金绩效评估三个维度。本书的特色体现在以下两点：在研究内容上，突破了国内政府扶贫开发绩效评估集中于资金的单项性评估，把扶贫开发保障机制评估和效果评估有机结合，实现了政府扶贫开发绩效的综合评估。在研究方法上，率先将政府绩效评估方法和工具应用到政府扶贫开发领域，定性分析和定量分析相结合，探索了综合评估政府扶贫开发绩效的有效方法。

作为国家社科基金项目“政府扶贫开发绩效评估”的研究成果，本书由郑志龙教授提出研究思路，经过课题组讨论确定写作提纲，课题组成员分头写出初稿，最后由郑志龙教授定稿。本书的具体写作分工如下：

郑志龙：第一章、第九章。

丁辉侠：第六章、第七章、第八章、第九章。

韩恒：第二章、第三章、第四章、第五章。

孙远太：第四章、第八章、第九章。

本书的研究与写作受到国家社科基金的资助。在研究和写作过程中，国务院扶贫开发办公室、河南省扶贫开发办公室的张成智主任提供了系统翔实的数据资料。郑州大学公共管理学院的硕士研究生窦松博、张翹、刘盈君和张惠涛等参与了资料的收集整理，郑州大学公共管理学院的部分老师提供了中肯的修改意见和热情的帮助。本书的出版得到了中国社会科学出版社武云博士的大力帮助。在此，我们一并向他们表示衷心的感谢！由于水平有限，本书难免有不妥之处，我们真诚欢迎各位学者批评指正！

郑志龙

2011年12月10日

第一章 总论

一 研究背景

贫困作为与人类社会发展相伴生的一种社会现象，总是以各种方式和形态困扰着人类的生存和发展。进入20世纪90年代，贫困与反贫困成为国际社会关注的重大问题。各国政府以不同的方式表达了消除贫困现象的决心。2000年9月，联合国召开全体成员国会议，189个国家共同签署了《联合国千年宣言》，一致通过了旨在消除贫困的行动计划。《宣言》明确提出：“我们将不遗余力地帮助我们十亿多男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”，“我们决心使每一个人实现发展权，并使全人类免于匮乏”，“我们决心在国家一级及全球一级创造一种有助于发展和消除贫穷的环境”。^①

对我国来说，有效遏止和消除贫困，最终实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是保持社会稳定与促进社会和谐的重要条件，是政府义不容辞的历史责任。我国政府致力于反贫困事业，成效斐然，世界瞩目。

首先，改革开放以来，我国农村的贫困人口大幅度减少。按照政府制定的贫困线标准，农村绝对贫困人口由1978年的2.5亿人减少到2008年的4007万

^① 参见《联合国千年宣言》，资料来源于联合国官方网站，网址为：<http://www.un.org/chinese/hr/issue/docs/7.PDF>。

人；贫困发生率由1978年的30.7%下降到2008年的4.2%（参见图1-1）。

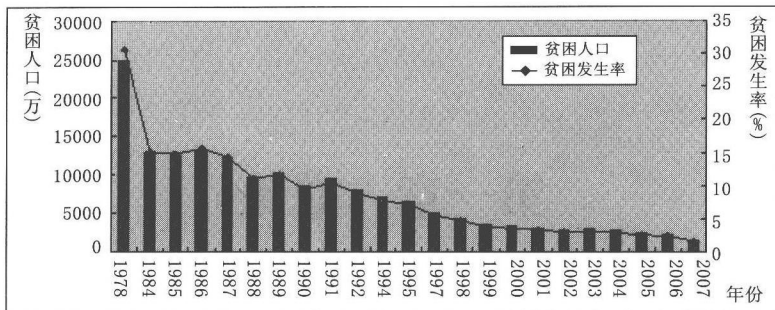


图1-1 1978—2007年中国农村贫困状况变化

数据来源：《中国农村贫困监测报告》（2000—2008）

更令人关注的是，我国农村贫困人口的下是在不断提高贫困线的基础上出现的。改革开放30多年来，我国农村的绝对贫困线已经由1978年的人均收入100元提高到2007年的785元（参见图1-2）。2008年，我国政府再次大幅度提高贫困线的水平，由2007年的785元上升到1196元。即使按照世界银行的贫困标准（每天消费少于1美元），我国农村反贫困的成绩也非常显著。世界银行的报告表明，1981—2004年，我国每天消费少于1美元的贫困人口的比例从65%下降到10%。^①

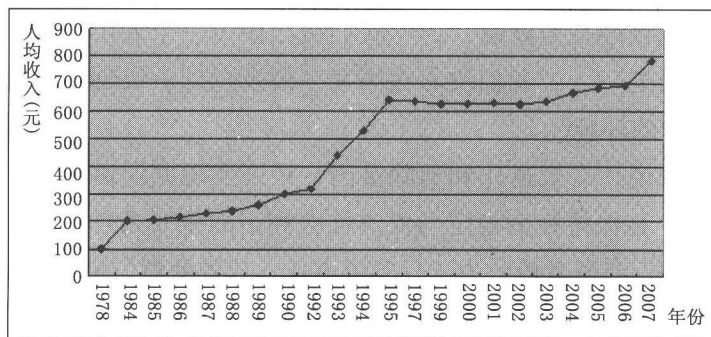


图1-2 1978—2007年度中国农村绝对贫困线的变化趋势

数据来源：《中国农村贫困监测报告》（2000—2008）

^① 世界银行：《从贫困地区到贫困人群：中国扶贫议程的演进》，世界银行东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局研究报告，2009年。

其次，中国的扶贫成就为世界反贫困事业作出了巨大贡献。据世界银行估计，按照国际贫困线，我国在1980—1990年期间贫困人口从5.42亿人减少至3.75亿人，减少了1.67亿人，对世界的减贫贡献率是166.9%。在1990—1999年期间，我国的贫困人口减少了1.15亿，对世界的减贫贡献率是122.8%。世界银行还预测，到2015年我国的贫困人口将减少到7400万人，比1999年净减少1.5亿人，这将占世界减贫总数的41.7%；我国的贫困人口占世界贫困人口的总数，已经由1990年的29%下降至1999年的19.2%，下降了近10个百分点。预计到2015年，这一比重将下降到9.1%，比1999年再减少10个百分点。^①根据世界银行1990—2002年的全球贫困数据，按照每天消费少于1美元的标准，我国的贫困人口减少了1.95亿人，而全球贫困人口减少总数为2.07亿人，中国所占比例超过90%。中国几十年来的成功减贫，加速了世界减贫进程，为世界减贫事业作出了积极贡献。^②

世界银行数据还表明，从1981年到2004年的20多年间，我国农村的贫困率从18.5%下降到2.8%；农村贫困人口的数量从1.52亿人下降到2600万。按照世界银行的贫困标准（按2003年农村价格计，平均每人888元）计算，我国在这个贫困线以下的人口所占的比例从65%下降到10%，贫困人口的绝对数量由6.52亿人降到1.35亿人，5亿多人摆脱了贫困。对此，世界银行中国局局长杜大伟指出：“在如此短的时间里使得如此多的人摆脱了贫困，对于全人类来说是史无前例的……如果没有中国的扶贫努力，在20世纪的最后20年，发展中国家人口数量不会有所减少。”^③

再次，我国农村扶贫取得的成效为国际社会高度认可。2004年5月在中国上海召开的国际扶贫大会对此做了充分的肯定。世界银行行长沃尔福威茨2005年到我国西部的贫穷地区考察后指出，中国贫困地区人民在资源缺乏的情况下，所做出的努力令人鼓舞，中国在很短时间内取得了显著的减

① 胡鞍钢、胡琳琳、常志霄：《中国经济增长与减少贫困（1978—2004）》，《清华大学学报》（哲学社会科学版）2006年第5期。

② 燕纯纯：《中国扶贫开发成为世界典范》，《人民日报》（海外版）2007年11月21日第1版。

③ 参见新华网《中国扶贫工作进入关键时期 正研究制定新战略、体系》，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-04/15/content_11188898.htm。

贫成效，中国的减贫具有世界意义，这种经验值得别的国家学习。^①英国国际开发事务大臣希拉里·本2004年在复旦大学演讲时指出，中国在全球的扶贫工作中起着领导作用，中国所取得的成功在其他任何地方都是史无前例的，中国在减少贫困方面的进步对各国实现千年发展目标有着巨大影响。^②2010年9月，联合国驻华协调员兼联合国开发计划署驻华代表罗黛琳表示，中国在落实千年发展目标方面取得了积极进展，已提前实现“将贫困与饥饿人口减半”的目标。她指出：“中国成功使几千万人口脱离贫困，这是前所未有的成就。”根据《中国实施千年发展目标进展情况报告》（2010年版），中国是最早提前实现联合国千年发展目标中减贫目标的发展中国家。^③

最后，我国还同许多国家和国际组织积极分享减贫经验。中国国际扶贫中心自2005年成立以来，已先后为亚洲、非洲、拉丁美洲和大洋洲的63个发展中国家培训了239名高、中级扶贫官员，并举办了一系列国际减贫会议，中国的扶贫开发经验已经在世界上得到了推广。^④

我国的农村扶贫在取得积极成效的同时，也面临着一些难题。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，经济社会发展总体水平不高，制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在，特别是集中连片特殊困难地区扶贫攻坚任务仍十分艰巨。这主要表现在以下几点。

第一，我国农村的贫困人口规模依然庞大。按照最新的贫困标准，2009年我国仍然有3597万贫困人口，贫困人口占农村居民总人口的比重为3.6%。^⑤按照国际标准计算，我国的贫困人口在国际上仍排名第二，仅次于印度。^⑥

① 李学江：《中国减贫具有世界意义（高层访谈）——访世界银行新行长沃尔福威茨》，《人民日报》2005年10月14日第3版。

② 参见新华网《英官员在复旦大学演讲 高度评价中国扶贫成就》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-05/25/content_1490280.htm。

③ 参见新华网的消息《联合国官员：相信中国将如期实现联合国千年发展目标》，http://news.xinhuanet.com/2010-09/21/c_12595894.htm。

④ 陆培法：《中国扶贫模式引起世界瞩目》，《人民日报》（海外版）2009年12月31日第1版。

⑤ 参见中国新闻网的报道《中国30年农村贫困人口减少逾2亿》，<http://www.chinanews.com.cn/gn/2010/07-17/2408437.shtml>。

⑥ 参见新华网的消息《中国贫困线与国际差距悬殊 贫困人口排世界第二》，<http://forum.home.news.cn/thread/72581850/1.html>。

第二,我国的贫困标准偏低,相对贫困加重。我国的贫困标准是一个能够维持基本生存的最低生活费用标准,仅可以确保农村贫困人口最基本的生存需要。尽管我国农村的贫困标准也在不断提高,但与整体经济发展速度相比,增幅是缓慢的。并且贫困人口人均收入与城镇居民人均收入的差距在近20多年里一直表现为扩大趋势,特别是进入21世纪以来,这种差距更呈现扩大趋势。

第三,在贫困瞄准方面,农村扶贫的瞄准偏离较为突出。尽管农村扶贫开发中实施了整村推进的战略,但仍然存在着开发扶贫资源没有真正用到贫困农户的情况,开发扶贫资源目标瞄准与扶贫目标之间偏离较大。

第四,贫困人口分布更加分散,社会保障较为薄弱。伴随着贫困人口的下降,贫困人口分布越来越分散。贫困人口分散意味着扶贫的难度越来越大,难以通过普遍的扶贫开发使分散的贫困人口直接受益。同时,我国的农村社会保障水平较为低下,农村贫困家庭抗御贫困的能力比较脆弱,受自然灾害、疾病、农业产出的波动和价格变动等因素的影响较大。

进入21世纪,我国处在经济与社会发展的关键转型期,党中央、国务院始终对贫困问题给予高度关注。从党的十六大提出全面建设小康社会,到当前的落实科学发展观和构建和谐社会,反贫困一直是我国党和政府的重要工作。在此背景下,运用政府绩效评估的科学理论与方法,评估我国政府扶贫开发的绩效,系统地总结我国政府扶贫开发的经验,分析我国农村贫困面临的困境,提高我国政府扶贫开发的绩效,无疑具有重要的理论意义和现实意义。

二 相关研究

围绕贫困这一世界性的难题,国内外学者都进行了研究。本书首先对我国扶贫的相关研究进行综述,然后围绕扶贫绩效的相关问题进行综述。

(一) 贫困与扶贫的研究

(1) 贫困成因研究

有学者从经济发展水平方面探讨了贫困的原因。胡敏华认为,我国农

村制度性贫困或结构性贫困的主要成因，源于国内处于工业化与城市化进程的背景以及存在“二元结构”的社会经济事实。^①廖赤眉等指出：“制度性贫困是由于社会制度，如政治权利分配制度、就业制度、财政转移支付制度、社会服务分配制度、社会保障制度等决定生活资源在不同社区、不同区域、不同群体和个人之间的不平等分配而造成某些社区、区域、群体或个人处于贫困状态。”^②

在制度建设与贫困关系上，汤森德1971年首先注意到了制度与贫困的联系，他认为贫困的原因不仅在于资源短缺，还在于分配不公和相对剥夺。^③陈小伍等从结构制度、农地产权制度、文化与教育制度以及民主与法律制度等方面深入分析了农民贫困的成因，认为有效的制度供给不足是造成目前我国农村贫困的主要原因，解决农村贫困问题的出路在于合理的制度设计。^④

从社会保障方面来看，孟昭环等认为，在我国广大农村，社会保障机制除了社会救济普遍实施之外，社会养老保险、医疗保险等则严重缺失。在这种情况下，一旦发生风险，经济基础十分薄弱的农民个人及其家庭很难抵御，致贫和返贫现象极易发生。^⑤

在对贫困成因分析的基础上，国内外一些学者对扶贫模式的选择以及扶贫资金管理进行了分析，针对性地提出了我国反贫困事业发展的建议。

（2）扶贫开发问题研究

从20世纪80年代中期开始，我国在全国范围内开展了有组织、有计划、大规模的农村扶贫开发工作。在20多年的农村扶贫开发实践中，我国探索出了一种结合中国贫困特点、致力于从根本上解决贫困的开发式扶贫

① 胡敏华：《我国农村扶贫的制度性陷阱：一个基于组织的分析框架》，《财贸研究》2005年第12期。

② 廖赤眉等：《贫困与反贫困若干问题的探讨》，《广西师院学报》2002年第2期。

③ Townsend, P. (1971), "Measures and Explanations of Poverty in High Income and Low Income Countries: The problems of Operationalizing the Concepts of Development, Class and Poverty", in Townsend, P. (ed.): *The Concept of Poverty*, London: Heinemann, pp. 1-45. Unger, J. (2002): *The Transformation of Rural China*, London: M. E. Sharpe.

④ 陈小伍、王绪朗：《农村贫困问题的制度性分析》，《乡镇经济》2007年第6期。

⑤ 孟昭环、任素雅：《我国农村贫困现状及反贫困对策分析》，《现代商业》2009年第1期。