

ZHONGGUO CHENGJINGNUO BENSHIJI MOXIAO MI EPINKUN

中国承诺 本世纪末 消灭贫困



中国的承诺—— 本世纪末消灭贫困

中国(海南)改革发展研究院 编

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国的承诺:本世纪消灭贫困/中国(海南)改革发展研究院
编. —北京:中国经济出版社,1998. 10

ISBN 7-5017-4464-5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 18891 号

中国的承诺——本世纪末消灭贫困

中国(海南)改革发展研究院 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 10.625 印张 250 千字

1998 年 10 月第 1 版 1998 年 10 月第 1 次印刷

印数:1500 册

ISBN 7-5017-4464-5 / F · 3394

定价:19.80 元

目 录

序

- 反贫困:全人类共同的课题 雷唐娜(1)
前言 迟福林(4)

中国的贫困现状及趋势

1. 中国不发达地区贫困的新难题及对策选择 李含琳(9)
2. 缓解中国贫困人口状况的途径 孙文芳(26)
3. 中国扶贫开发的基本形势与主要对策 曹洪民(31)
4. 论转型时期贫困地区的能力约束与权利约束
..... 马顺福(36)
5. 贵州的贫困现状及变动趋势 肖心田(51)
6. 海南少数民族地区贫困原因及扶贫策略 杨思涛(60)
7. 走出城镇贫困的陷阱 权 衡(67)

政府作用与贫困治理

8. 政府缓贫战略选择的出发点 刘文璞 党国英(76)
9. 反贫困需要制度创新
..... 中国(海南)改革发展研究院课题组(87)
10. 反贫困中的制度创新——有关贫困社区及群体参与问题
..... 李小云(116)
11. 中国反贫困政策评价 汪三贵等(131)

反贫困的具体措施

- 12. 小额扶贫贷款的国际经验与在中国的运用 严瑞珍(164)
- 13. “小额信贷”扶贫到户浅析 李谊青(168)
- 14. 云南实施“小额信贷”试点情况考察报告 康晓光等(176)
- 15. 中国转型时期扶贫攻坚的新创举 庞 勇(205)
- 16. 论中德合作山东粮援项目对扶贫的贡献 张兰亭(223)

反贫困的国际经验

- 17. 参与性治理结构在反贫困中的作用 施奈德(235)
- 18. 印度在公共政策与反贫困方面的经验 沙 亚(242)
- 19. 马来西亚的反贫困及治理结构 西 瓦(253)
- 20. 贫困与国内生产总值组成的政策启示 米 勒(267)
- 21. 社会保障与反贫困的关系:来自 OECD 国家的经验 托尼·爱德雷(275)
- 22. 亚洲微观金融政策及规范化环境在反贫困中的作用 约翰·康罗依(291)

建议与综述

- 23. 加快形成有效的反贫困治理结构的建议(20 条) 中国(海南)改革发展研究院课题组(310)
- 24. 中国转型时期反贫困治理结构国际研讨会综述 王景新 唐涛(328)

序

反贫困：全人类共同的课题

雷唐娜

联合国开发计划署驻北京代表处 代表

联合国系统 总协调员

90年代的开端伴随着无限生机。随着冷战的结束，整个世界将其丰富的资源投向了发展和繁荣。90年代的第一个七年期间举办的世界性会议与论坛都强调了消除贫困的迫切性。在哥本哈根举办的、由185名政府代表和前所未有的共117名国家与政府首领参与的社会发展世界论坛更是强化了这一主题。各国都将消除贫困的目标作为“一种人类道德、社会和政治的必要”承担了各自的责任并确定了以“以人为本”的发展作为达到这一目标的主要途径。许多国家过去的反贫困实践传达了一个重要的信息：贫困不再是无形的。我们有足够的原料、自然资源、专门技术和人力确保在不到一代人的时间消灭贫困。这并不是飘渺的理想主义，而是可以实现的目标。在过去的三十多年里，许多发展中国家的经验证明了消除绝对贫困是完全可能的。穷人不应默默忍受贫困，同样，那些有能力改变贫困的人也不应该容忍贫困的存在。目前的挑战在于如何行动起来——从国家，到组织，到个人。而消除贫困也成为了国际行动的目标和联合国系统在联合国大会和论坛的后继工作。社会

发展国际论坛也对联合国开发计划署提出了“努力扶持社会发展项目”的要求。因而，联合国开发计划署将消除贫困列为其首要目标。作为消除贫困的主要力量，联合国已经作好了与联合国系统其他部门，特别是与同一水平的国别组织与机构共同合作，对各个国家的反贫困项目给予帮助的准备。目前，联合国开发计划署正与 70 多个国家为实现哥本哈根承诺而努力。

自从 1978 年以来，中国在减少贫困方面取得了令世界瞩目的成就与进步。通过实施专门国家政策与“八七”反贫困计划，在 1978 至 1997 年的 19 年间，中国政府成功地将贫困人口（缺乏维持基本生活食物、衣服及住所的人）的数量从 2.5 亿降到了 5 千万（统计数据）。但是，政府面对的是更严峻的挑战和比以往更艰难的任务，因为这剩下的 5 千万农村绝对贫困人口主要居住在中国中西部边远少数民族和自治地区以及一些相对发达的省份地区。而且，近年来大批农村剩余劳动力涌向大城市和下岗工人的出现加剧了城市贫困问题。

结合世界社会发展论坛的目标及联合国开发计划署对消除贫困问题的关注，联合国开发计划署与中国政府紧密合作，对中国的反贫困进程给予了大力支持。目前，UNDP 对消除贫困采用的主要推动方式是通过以下三个步骤提供以贫困人口为目标的示范项目；发展和扶持稳定的、可操作的反贫困模式：（1）为中央政府提供战略和行动计划政策建议；（2）通过国家/社会水平的示范项目鼓励开发及参与性扶贫；（3）通过政策形成、项目准备、乡镇企业发展、参与性应用方式、恰当的技术及对信贷保证机制的能力建设为以上两方面提供扶持。

为达到针对实践为中央提供政策建议的目的，联合国开发计划署与中国（海南）改革发展研究院于 1997 年 4 月开始共同实施一个技术援助项目。项目的目标在于通过加强中改院在提

供高质量政策研究方面的能力，提高中国政府在消除贫困、农村发展及区域差异等方面的政策制定能力。根据这一项目的工作计划，中改院对于反贫困的有效治理结构进行了广泛研究并撰写了“中国转轨时期反贫困治理结构”政策报告。

我们不难发现，越来越多的国家意识到了有效的治理结构在达到国家在经济、社会及环境领域目标方面的重要作用。基于这一共识，UNDP 在其工作及对国别项目资助中增强了对治理结构的强调。对这一研究提供资助的一个重要原因在于：它突出了治理结构与消除贫困之间的联系——这无疑是非常重要的。在发展的过程中不应该忽略贫困人口。缺少有效的治理结构——失去了规则、有规律的行政管理、合法的权利和相应的准备，光靠资金和慈善是不可能把穷人引上致富的道路的。因此，我们首先必须对例如宏观政策对穷人的影响如何、贫困与参与决策制定的途径之间的关系、教育在给予人民权利的过程中的作用，国家如何增强对人力资本的投资并保证稳定的生活水平等问题进行认真的分析。

由项目研究组起草的研究报告的内容涵盖了以上问题。然而，我们意识到，这些问题对于中国政府在消除贫困中富有挑战性的角色而言，仅仅揭开了整座冰山的一角。因此，我们有必要学习其他国家的经验与知识，以便于我们更好的了解在不同的社会、经济和政治条件中有效的反贫困治理结构的理论框架。使之成为中国执行反贫困政策和提交中央政府的最终政策建议报告的宝贵的投入。

前 言

迟福林

中国（海南）改革发展研究院 执行院长

联合国开发计划署和中国（海南）改革发展研究院联合举办的“中国转型时期反贫困治理结构国际研讨会”于1998年5月6—7日在海口召开。这次研讨会是在实现2000年基本解决农村绝对贫困人口温饱问题的关键时刻召开的，是在反贫困面临许多新情况、新问题的情况下，研究如何基本解决农村剩余5000万贫困人口的温饱问题，同时加快形成一个有效的治理结构的一次重要会议。出席这次会议代表大多数是国内外反贫困经济学研究领域的知名专家学者，他们提交了高质量的学术论文；而来自中央、省、地、县反贫困实际工作部门的代表，他们对中国反贫困及其变动趋势有深刻的理解，提供了很好的案例，这为理论与实证分析的结合创造了良好的条件。呈现在读者面前的是这次会议的论文选集，以及我院根据自己的研究，并综合这次会议的成果撰写的建议报告。我们相信，这些文章对当前和今后一段时期内中国的反贫困有重要指导意义。

从去年开始，我院在中国国际经济技术交流中心的大力支持下，开始执行联合国开发计划署的第二期援助计划。“通过发展消除贫困”就是第二期援助计划中的课题之一。一年多来，我院课题组在七个省市的八个贫困地区调查研究，并与中外访问学者开展合作研究，现已初步完成了有三十多万字的《中国反贫困治理结构》的研究报告，与本论文集同时出版。

本世纪末的三年，中国的反贫困（基本消灭农村中的绝对贫困）已进入最后的攻坚阶段。与此同时，中国的经济改革和经济增长也正处在关键时期。未来几年，中国的反贫困更具特殊性和复杂性。当前，突出的是两个问题，一是中国农村剩余的绝对贫困人口大多数分布于中西部山区，要解决这部分人的温饱问题，反贫困战略和政策的选择应更具有效性；二是随着国有企业改革的加快，城市中下岗的职工大量增加，城市的扶贫和再就业面临巨大压力。

我国由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡，反贫困行动呈现许多新的特点。如何正确调整政府与贫困人口的关系，实现扶贫方式由物资扶持为主向提高贫困人口获取资源能力为主的转变；如何打破单一依靠行政组织扶贫的格局，实现政府机制、社会机制和市场机制的有机结合，加快提高贫困人口的组织化程度，并有效地防止和消除反贫困中的某些腐败现象？这些都需要我们认真借鉴国际反贫困经验，研究我国转型时期有效的反贫困治理结构。因此，研讨会以“中国转型时期反贫困治理结构”为主题。两天研讨会期间，中外专家就反贫困的国际经验、中国反贫困的现状与趋势、“小额信贷”与反贫困、宏观经济政策与反贫困、政府作用与贫困人口参与等有关反贫困治理结构的重大问题进行深入研讨。

中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的影响力，并最具根本性。例如，由于中国农村全面推行家庭联产承包责任制，从1978年到1985年的短短七年间，贫困人口由2.5亿下降到1.25亿。这在传统的计划经济体制下是不可设想的，在国际社会反贫困中也是一个奇迹。当前，中国的反贫困所具有的特殊性，更迫切要求经济体制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。我主要从

事中国的经济体制改革研究，我认为现阶段的经济改革在反贫困中是大有作为的。

实现本世纪末我国农村的反贫困目标具有相当的紧迫性。更积极、大胆地推进农村经济改革，对实现这个目标是有重要作用的。(1) 如何把实现反贫困的目标同进一步完善农村土地政策相结合。例如在贫困地区，给农户更稳定的土地使用权，对“四荒”地给予更优惠的政策等。我院曾在三年前建议实行农民土地使用权长期化的政策，由此极大地调动农民的积极性。目前，可考虑先在中西部贫困地区进行农村土地权长期化的改革试验，而后逐步在全国推广。如果这项建议能够实行，会十分有利于推进农村的反贫困进程。(2) 如何把实现反贫困目标同金融扶持政策相结合。目前，在中国陕西、云南等省实施的“小额信贷”扶贫试点，为寻求运用金融扶持政策实现反贫困目标摸索出了新路。初步的实践证明，在贫困地区全面实施和推广“小额信贷”，有可能成为实现反贫困战略目标的最重要的行动。当前，认真总结并从各地的实际出发迅速推广“小额信贷”的试点经验，并且加快培育有效的中介组织，是一项有着战略意义的工作。(3) 如何把实现反贫困目标同农村市场建设结合起来。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。在中国经济社会转型时期，农村的反贫困同农村的改革直接相关联。实现反贫困目标，应当成为现阶段农村改革的重要任务。

城市中以减少失业和实施再就业工程为主题的反贫困行动已对经济改革形成一种反逼机制。因此，改革既要有利于加快国有企业的战略重组，又要有利于再就业。例如，如何建立和完善包括国有企业、民私营企业在内的全社会统一的社会保障

制度；如何进一步大胆地发展各种类型的非公有制企业，采取措施鼓励和支持民私营经济积极吸纳社会劳动力；如何加快把有条件的国有中小型企业改造成为股份合作制企业，允许和支持以有偿购买和无偿配送相结合的职工持股计划，使广大职工同企业结成利益共同体；如何扶持和发展多种形式的社会合作组织，使它们成为减少失业、实施再就业工程的中介和桥梁。如果这些方面的改革措施能够全面实行和实际到位，会在很大程度上缓解社会再就业的压力，从而为城市中实施有效的反贫困战略提供最重要的条件。

以“中国转型时期反贫困治理结构”为本次国际研讨会的主题，它鲜明地表达一个主张：尽快形成有效的反贫困治理结构，是我国实现反贫困战略目标、建立持久性的反贫困机制最重要的行动。

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。因此，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 and 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，它尤其突出贫困人口的高度参与、决策透明度和法制化。国际反贫困经验证明，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的参与，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。

现阶段，如何尽快形成有效的反贫困治理结构，需要多方面的努力。我们提出，以发展贫困人口的参与和组织为重点，通过深化农村经济改革，进一步转变政府扶贫方式等来形成有效的治理结构，这些都是现实可行的，也是关键的措施。我们相信，随着改革开放的进一步深化和有效的反贫困治理结构的形成，我国的反贫困一定会取得更大成就。

1. 中国不发达地区反贫困的新难题及对策选择

李含琳

兰州大学经济学系 教授

从第九个五年计划开始，中国的反贫困进入攻坚阶段，面对贫困面虽小但脱贫难度更大的事实，人们更多地主张使用开发式扶贫的战略。然而现实却是，自 1996 年以来随着国有企业改革力度的加大，下岗人员猛增，城市贫困问题突出起来。在农村贫困和城市贫困的双重压力下，政府由于财务有限，只能用待岗保证金的方式先解决城市贫困，这中间有个“二元结构”的问题。同时，许多事实证明，开发式扶贫在大多数贫困地区是难以全面发挥作用的，其根本原因是行政机构、行政人员的膨胀消耗了过多的财力，造成一方面人们在拼命反贫困，而另一方面由反贫困所引致的经济增长成果却被行政膨胀侵蚀消解。所以，中国的反贫困必须把机构改革、实施城乡平等的保障措施放在重要位置。

一、中国不发达地区的国企改革和就业挤压

贫困不论是城市贫困还是农村贫困都与就业状态和收入水平相联系，排除自愿失业，在非自愿失业（凯恩斯失业）和摩擦性失业状态下，贫困首先是由失业引起的，其次才可能是收入水平。所以，是否就业或者是否稳定的就业，就成为分析中国城镇贫困的一个重前提。

中国的城镇失业并不是个新问题，这是由于在计划经济体

制下的统包式就业政策决定的,但就是在计划经济体制条件下,城镇中仍有大量的待业人员和流民(无业居民)。这部分人的生活状况也是低下的。然而 90 年代的中国城镇贫困对象已主要不是这些待业人员和流民,而是从改制、破产的国有企业、集体企业中游离出来的下岗人员。据统计资料介绍,到 1997 年 12 月,全国城镇中国有企业、集体企业、“三资”企业的累计下岗职工已达 2000 万人,约占全部职工总数的 20%。在 2000 万下岗职工中已有 70% 找到新的工作,但仍有 30% 即 600 万人没有工作,其中国有企业 320 万人。1996 年中国公布的失业率是 3.1%,计 550 万人,加上 600 万未再就业人员,合计失业人数为 1150 万人,失业率为 7%。这个比率在发展中国家是较高的。

从对西部的兰州市、西宁市、西安市、乌鲁木齐市等的调研资料看,从 1996 年开始,国有和集体企业的破产数在增加,下岗人员在成千上万的增长,兰州市全部就业人员约有 60 多万,到 1998 年 3 月份,实现下岗人员(政府公布的为 8 万)已超过 10 万,约占职工总数的 18%。可以预见,1998 年到 1999 年,随着西部省区国有企业改制步伐的加快,政府机构改革措施的实施,下岗人员的比率肯定会超过 25%。这部分人员的收入和生活水平也会随之降低,完全有可能进入贫困者行列。

面对几百万下岗职工,西部地方政府解决就业的社会负担会越来越重。这一方面是因为在目前体制过渡时期就业的主要推动者非政府莫属,另一主面是因为西部目前所面临的外部环境(宏观条件)条件太差,就业成本上升,不适宜大规模扩大就业。据研究资料介绍,在 80 年代初,中国城镇中就业一个人只须配套资金 2000~4000 元,而到了 90 年代,则上升到 10000~20000 元。目前中国 GDP 每增加 1%,可安排就业人员 80 万人,若第三产业产值每增加 1%,则可安排 130 万人。照此框算,

1998 年中国城镇失业人口（不包括再就业人口）若达到 1500 万，GDP 需增加约 20%，若全部失业人口都在第三产业中实现再就业，第三产业产值需增加 12%。这两种研究的结果都不可能证明充分就业的可能性。其根本原因是目前西部的体制改革和经济发展面临着与 80 年代不同的经济增长环境。

根据发展经济学的成长阶段分析理论，一个国家或地区在其经济发展的不同阶段，由于基础条件、资源约束、市场供求、投资环境等因素的不同，会有不同的就业机会和收入增长速度。一般来说，当经济发展处于超常规增长阶段时，即连续几年经济增长都超过 10%，其就业机会和收入增长就会处在非常好的状态，同时由于市场环境非常宽松，也就为国有企业的转制及下岗职工的再就业提供了宽松的环境和较多的机会，作为国有企业而言，在这种环境条件下会很容易地在市场上找到自己新的位置，较顺利地找到私有资本的合作伙伴。与此同时，由于这时投资旺盛，市场对劳动力的需求猛增，故而下岗职工很容易就可以在别的企业找到再就业的位置。相反，当经济发展处于常规增长阶段或低速增长阶段时，其就业机会和收入增长就会处于较差或非常差的状态，这时的市场环境也是非常紧缺的，同时还可能会对国企转制和下岗职工的再就业形成强大的压力。

从现实情况看，中国从 1997 年开始，由于中央政府执行强硬的结构调整和整顿提高的战略，并辅之紧缩性财政政策和货币政策作为保障举措，这必然使国民经济增长速度趋缓，就业环境趋紧。在这种宏观经济背景条件下，西部自然面临着与 80 年代和 90 年代初期东部超常规增长相反的时代条件，要想大规模扩大投资和就业的困难就更大，这已经被 1997 年以来西部国企改制艰难、下岗职工再就业机会偏少的事实所证明。如兰州市到 1998 年 3 月，下岗职工达 10 万人，占总职工人数的 18%，

与全国水平接近，但下岗职工的再就业率只有 30%，而全国平均水平为 70%。不仅如此，由于东部省区国企改革起步较早，80 年代和 90 年代初期的超常规增长及非公有制经济的迅速发展已经吸纳了许多国企职工，而西部省区的国有企业改制普遍起步较晚，国企职工未分流人员较多。所以可以预见，1998 年到 2000 年，通过西部国企改革所挤压出的下岗职工会增长更快，将超过全国的平均水平，加上行政事业单位的分流人员，西部省区面临的再就业任务会更加沉重。

针对上述分析，我认为，西部省区要加快国企改革步伐，同时多增加再就业，应采取如下对策：（1）中央政府要结合 2000 年前后将中国经济发展重点向中西部转移的宏观发展思路，多向中西部、尤其是西部增加中央的投资，为西部创造更有利的投资环境和就业环境；（2）东部发达地区可以优先将劳动密集型产业及产品的开发生产转移到西部，采取东西合作的方式为西部增加就业机会；（3）中央政府应给西部省区更优惠、更灵活的财政政策和货币政策，即对西部实行较宽松的财政政策和货币政策，创造宽松的金融环境，便于西部国企改革转产；（4）西部省区的各级地方政府，要从本地区的实际出发，加快国企改革的速度，对中小亏损和经营业绩不佳的企业要彻底改制，拍卖或兼并联合。其中要特别注意使用好拍卖、出售国企所得的收入，这部分收入不能用于改扩建新的国有企业，要主要用于再就业工程的开发与建设，集中大部分政府投资来解决下岗人员的再就业问题。

二、反贫困要注意解决新的“二元结构”

针对农村旧式贫困和城市新式贫困现象的交错事实，中国中央政府提出的解决对策仍是农村继续反贫困，而城市则加快社会保障制度的改革和完善。这事实上是个二元结构的、不太