

新阶段社会扶贫体制 机制创新

◎ 共 济 著

 中国农业出版社

新阶段社会扶贫体制 机制创新

常州大学图书馆
藏书章

济 著

中国农业出版社

序

扶贫开发是在我国实行改革开放、建立社会主义市场经济体制、不断推进中国特色社会主义伟大事业的实践中逐步提出并不断发展的，根本目的是通过直接帮助最困难的群体和最困难的地区加快发展，消除贫困，实现共同富裕。经过 30 多年的艰苦奋斗，我国扶贫开发事业取得了举世瞩目的巨大成就，探索出了一条具有中国特色的扶贫开发道路，为促进我国经济发展、政治稳定、民族团结、边疆巩固、社会和谐发挥了重要作用，为推动全球减贫事业发展做出了重大贡献。

2011 年 5 月，党中央、国务院颁布《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》，对新十年我国扶贫开发工作做出了战略部署，我国扶贫开发从以解决温饱为主要任务的阶段进入了巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。做好新阶段扶贫开发工作，必须切实加强扶贫理论和政策研究，不断创新扶贫工作机制，充分发挥专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫的综合效益，进一步巩固和发展大扶贫工作格局。

2009 年以来，课题组以“新阶段社会扶贫体制机制创新”为题，集中精力对包括定点扶贫、东西扶贫协作、企

业扶贫、社会组织扶贫在内的整个社会扶贫体系进行了系统研究，特别是着眼于体制机制创新，对新阶段社会扶贫力量的兴起进行了深入分析，对新阶段如何引导社会扶贫进行制度和管理创新等问题提出了很好的建议。从理论和实践相结合的角度，对我国社会扶贫进行全面、系统、深入的研究，这还是第一次。

在大量调研工作的基础上，课题组以“共济”署名将研究报告成书出版，对进一步推动社会扶贫工作发展，巩固和完善大扶贫格局，深入贯彻落实党中央关于新阶段扶贫开发的战略部署，确保全国人民共同实现全面小康很有意义。

范小建

国务院扶贫开发领导小组副组长
国务院扶贫办公室党组书记、主任

二〇一一年十一月

目 录

序

第一章 新阶段社会扶贫力量的兴起	1
第一节 社会扶贫力量的构成	1
一、定点扶贫	1
二、东西扶贫协作	3
三、国内社会组织扶贫	4
四、企业扶贫	5
五、国际发展援助	6
第二节 社会扶贫力量兴起的背景	7
一、市场经济的发展	7
二、公民社会的发育	9
三、公共管理的变革	11
第三节 社会扶贫的作用、贡献与意义	13
一、社会扶贫的作用：理论逻辑层面的探讨	13
二、社会扶贫的贡献：经验层面的阐述	14
三、社会扶贫的意义与价值：基于现代社会发展逻辑的 深层透视	18
第二章 定点扶贫的进展、评价与展望	20
第一节 定点扶贫的起源和进展	20
一、中央、国家机关分批介入的背景	20

二、中央国家机关参加定点扶贫的单位和受帮扶的国家扶贫开发工作重点县数量的变化	21
三、省（区）机关参加扶贫的单位和帮扶的国家扶贫开发工作重点县的数量的变化	22
第二节 定点扶贫的资金和实物投入	23
一、中央和地方定点扶贫投入总量	23
二、中央定点扶贫投入的来源与结构	24
三、中央各类机构扶贫投入的数量结构	25
四、地方定点扶贫投入的数量与结构	27
五、各省定点扶贫投入变化的特征	28
第三节 定点扶贫的其他投入	30
一、挂职干部	30
二、引进资金、项目、人才和技术	31
三、培训	33
四、劳务输出	33
五、校舍修建与帮扶贫困生	34
第四节 定点扶贫投入的基尼系数分析	35
一、定点扶贫投入的基尼系数的计算	35
二、定点扶贫投入基尼系数的分类别分解	36
三、定点扶贫资源投放分析的初步结论	37
第五节 定点扶贫的政策、机制和方式	38
一、政策框架	38
二、工作机制	39
三、扶贫方式	40
第六节 定点扶贫的评价	47
一、定点扶贫的评价	47
二、扶贫机构的评价	48
三、下派干部的评价	48
四、资金筹措的评价	49

第七节 定点扶贫的政策调整与制度创新	49
一、定点扶贫政策的调整	49
二、强化社会扶贫作用的制度创新	53
第八节 定点扶贫的成功案例	56
一、全国妇联定点扶贫的做法和经验	56
二、商务部定点扶贫的做法和经验	60
三、国家民族事务委员会定点扶贫的做法和经验	63
四、国土资源部定点扶贫的做法和经验	66
五、水利部定点扶贫的做法和经验	76
六、农业部定点扶贫的做法和经验	81
七、外交部定点扶贫的做法和经验	86
八、华侨城集团公司定点扶贫的做法和经验	90
九、招商银行定点扶贫的做法和经验	92
十、中国石油天然气集团公司定点扶贫的做法和经验	97
十一、中信集团定点扶贫的做法和经验	102
十二、中国民主建国会中央定点扶贫的做法和经验	106
第三章 东西扶贫协作的进展、评价与展望	111
第一节 东西扶贫协作的历史与发展现状	111
一、东西扶贫协作制度的产生与演变	111
二、东西协作扶贫政策状况	114
三、新时期对东西扶贫协作的新要求	118
四、国际跨区域扶贫合作	122
第二节 东西扶贫协作的典型案例分析	127
一、东西扶贫协作的若干模式分析	127
二、东西扶贫协作的典型案例分析	133
三、东西扶贫协作的基本经验	146
第三节 东西扶贫协作的政策调整与制度创新建议	150
一、加强东西扶贫协作的规划	152

二、创新政策手段,规范项目管理	153
三、加强对东西协作中政府财政支援部分的规范、 协调和督促	153
四、扩大东西扶贫之中产业与企业合作的 内容与形式	154
五、出台激励挂职干部和技术人员的政策	155
六、加大东西扶贫框架下社会扶贫的力度,促进 全方位帮扶	156
七、在东西扶贫中增加专项,如教育合作、环境 生态补偿等	157
八、利用产业结构调整和产业转移,加大西部 民生领域投资	158
九、增加参加东西扶贫协作的东部省和重要 城市的数量	158
十、进一步加大对东西扶贫模式的研究	159
参考文献	159
附件一 东部省市对东西协作扶贫的建议	162
附件二 西部省市对东西协作扶贫的建议	164
附件三 东西部省、自治区、直辖市国内生产 总值历年数据	167
附件四 人均国内生产总值历年统计数据	169
附件五 财政收入历年统计数据	171
附件六 人均财政收入历年数据	173
附件七 东部参加东西扶贫协作城市两项指标 数据汇总	175
附件八 地方财政收入和人均财政收入	177
附件九 2007年东部(不含河北省)GDP超千亿元的 城市基本情况	179
附件十 东部(不含河北省)国内生产总值超过千亿元、	

财政收入超过百亿元城市（2007 年）	182
附件十一 发展援助委员会成员提供的官方发展 援助净交付额	184
第四章 企业扶贫的进展、评价与展望	186
第一节 企业扶贫的分析框架	186
一、研究的背景	186
二、研究的问题	188
三、研究方法	188
第二节 企业扶贫的进展与案例研究	189
一、企业扶贫的基本历程和主要阶段	189
二、企业扶贫的案例研究	193
第三节 企业扶贫的基本领域和具体途径	214
一、企业扶贫的基本领域	214
二、企业扶贫的方式方法	219
三、企业参与扶贫开发的典型模式	221
第四节 企业扶贫的影响因素分析	224
一、企业自身因素与市场环境变化	224
二、政府的作用	231
三、社区和社会组织及公民社会的影响	236
第五节 企业扶贫的国际经验	239
一、企业社会责任的内涵及其变化	240
二、国外企业社会责任的演进	241
三、国外企业参与农村发展及扶贫的典型经验	246
四、国外激励企业扶贫的措施与机制	253
第六节 促进企业扶贫的对策	256
一、法律法规及政策支持体系的完善	256
二、组织与管理体制的创新	259
三、文化和舆论环境的培育	263

第五章 社会组织扶贫的进展、评价与展望	265
第一节 社会组织扶贫的基本状况	266
一、我国社会组织的发育	266
二、社会组织可以承担公共服务的职能	269
三、扶贫工作社会组织的一项重要职能	271
四、我国社会组织扶贫的进展	276
五、社会组织可以专业化地运作	283
第二节 社会组织扶贫的社会附加值及其与政府合作的潜力	285
一、传统扶贫方式中的问题	286
二、社会组织的运作机制分析：针对旧有问题而来	288
第三节 社会组织扶贫中的资源通道与运作格局	305
一、来自社会的资金	305
二、来自社会的志愿者力量	310
三、来自社会的价值资源	313
四、社会资源的走向	315
五、社会组织：以自己的方式使用资源	317
六、案例研究：友成企业家扶贫基金会的扶贫运作	320
第四节 扶贫社会组织的问题与对问题的解读	324
一、社会组织本身的问题	324
二、社会组织遇到的制度问题	325
三、如何看待这些问题	327
第五节 社会组织扶贫的结论与政策建议	330
一、研究结论	330
二、政策建议	331
第六章 引导社会扶贫的制度与管理创新	335
第一节 现有制度对社会扶贫事业的规制	335

一、现有社会扶贫制度的梳理与综述	335
二、现有社会扶贫制度的结果输出	344
三、改善现有社会扶贫制度状况的制度选择	346
四、完善立法,依法保障社会扶贫事业发展	347
第二节 各类社会扶贫主体的制度需求	349
一、社会组织参与扶贫的制度需求	350
二、企业参与扶贫的制度需求	351
三、党政机关参与扶贫的制度需求	352
四、个人志愿者参与扶贫的制度需求	353
五、其他主体参与扶贫的制度需求	354
第三节 政府与社会扶贫力量的互动	354
一、政府与社会扶贫力量的发展历程	354
二、政府与社会扶贫力量互动的理论基础	358
三、政府与社会扶贫力量合作中面临的困境	364
第四节 新阶段社会扶贫的秩序建构	371
一、社会扶贫秩序建构的目标定位	371
二、社会扶贫秩序建构的政策保障	387
三、社会扶贫秩序构建中的利益主体描述与定位	390
四、社会扶贫秩序建构的制度设计	396
第七章 社会扶贫的展望	405
第一节 社会扶贫加速发展的宏观背景	405
第二节 社会扶贫健康发展所需的制度设计	407
第三节 社会扶贫可供推广的经验和亟待解决的问题	410
后记	412

第一章 新阶段社会扶贫力量的兴起

第一节 社会扶贫力量的构成

减贫进程中的社会力量严格来说是指政府以外的扶贫主体，如国内外社会组织、企业等。在中国，政府创造性地组织了定点扶贫、东西扶贫协作（对口帮扶）等扶贫形式。在这两种扶贫形式中，尽管政府力量和国家资源占据主要地位，但因具体扶贫工作不是法定责任，而是倡导性的，与社会组织、企业等社会力量扶贫具有类似性，因此，中国国务院扶贫办也将其纳入社会扶贫的范畴进行管理。此外，国际多边、双边机构的发展援助虽然属于政府间合作框架，但其项目实践也具有社会扶贫的突出特征。

一、定点扶贫

定点扶贫的主体是各级党政机关、国有企事业单位和社会团体。其目的是动员政府部门、国有企事业单位和社会团体参与扶贫工作，以加大扶贫投入的力度，并发挥各业务部门的专业力量的作用^①。定点扶贫分为中央部委层次和地方政府层次，其中，中央、国家部委、大型企事业单位和人民团体在国家扶贫开发工作重点县开展帮扶工作，省、市、地、县、乡各级机关单位开展包县、包村、包户的定点帮扶工作。

^① 张磊主编：《中国扶贫开发政策演变（1949—2005年）》，中国财政经济出版社2007年3月版，第118页。

1. 中央定点扶贫

中央定点扶贫肇始于 20 世纪 80 年代中期。当时，一些与农村关系比较密切的政府部门，如国家科学技术委员会、农牧渔业部、商业部、水利部和林业部等，投身农村扶贫开发工作，开了社会扶贫的先河。1987 年，国务院召开第一次中央、国家机关定点扶贫工作会议之后，越来越多的国家机关参与到定点扶贫中来。

中央定点扶贫历经了“内生式”扶贫、“运动式”动员扶贫到“制度化”扶贫的过程。20 世纪 80 年代初，国家科学技术委员会等 10 部门利用他们与农村关系密切的专业优势，自发在农村开展扶贫活动，后来发展到 16 部委对 18 个集中连片贫困区的定点帮扶。由于中央政府采取了梯次动员的方式，中央部委是分批进入扶贫领域的，其中部分机构参与定点扶贫是为了完成中央政府下达的政治任务。随着时间的推移，中央定点扶贫逐步演变为一项制度。

中央定点扶贫注重对教育、医疗卫生、培训和技术推广等社会事业的扶持^①。中央定点扶贫的最大特点是扶贫内容和方式与各部门的业务密切联系，如农业部的扶贫重点在农业开发，卫生部的扶贫重点在地方病控制和基层医疗，水利部的扶贫重点在农田水利、人畜饮水等。与农村联系较少的部门，则将扶持重点放在文化、教育、医疗卫生等公益社会事业领域。这些公益社会事业项目所需投资较少、管理和监督成本较低，且容易见成效。即使是业务与农村经济社会开发相契合的部门，也更愿意将筹措的资金用于社会服务领域。因此，总体来说，中央定点扶贫注重对教育、卫生等社会事业的扶持。

2. 地方定点扶贫

地方定点扶贫也始于 20 世纪 80 年代中期。省、地、县各级

^① 张磊主编：《中国扶贫开发政策演变（1949—2005 年）》，中国财政经济出版社 2007 年 3 月版，第 118 页。

政府的定点扶贫，分别瞄准的是贫困县、贫困乡镇和贫困村。与中央、国家机关定点扶贫类似，地方定点扶贫机构也是分批动员起来的，有一个从内生自发到政府动员进而逐步制度化的过程。

地方定点扶贫除了发挥各业务部门的专业优势外，还创造了多种定点扶贫模式：如重庆市的“集团式扶贫模式”，陕西省的“两联一包”扶贫模式，广西壮族自治区的内部东西对口帮扶、干部帮扶模式等。其中，被各省区采用最多的是集团式扶贫模式。这种模式的特点是：把政府部门的组织、管理、协调优势与科研机构、大专院校的人才、信息、技术优势，以及工商企业的资金优势整合起来，与贫困地区形成一对一或一对多的对口帮扶格局，克服单一机构的扶贫方式与资源筹措渠道单一、扶贫力量分散、协调组织困难等弊端，是一种多形式、多层次、全方位、综合性的定点扶贫方式。

二、东西扶贫协作

东西扶贫是国家动员社会力量进行扶贫攻坚的又一项重要战略举措。其最为显著的特点是强调扶贫和经济协作的有机统一，即东部发达省市对口帮扶西部省区发展，不仅推动西部地区的减贫工作，而且也实现东西优势互补和经济协作，达到共同发展的目标。

早在1991年，江苏省与陕西省就在全中国率先进行了大跨度干部交流。1994年，“八七”扶贫攻坚计划把东西扶贫协作作为一项措施明确提出来，要求东部发达省和大城市对口帮助西部贫困省区发展和脱贫。1996年，国务院又对此作了专门部署和具体安排，要求京、津、沪三个直辖市、沿海六个经济比较发达的省、四个计划单列市分别对口帮扶西部十个省、自治区，具体是：北京帮内蒙古，天津帮甘肃，上海帮云南，广东帮广西，江苏帮陕西，浙江帮四川，山东帮新疆，辽宁帮青海，福建帮宁夏，深圳、青岛、大连、宁波共同帮贵州。2001年，国务院又

安排厦门市和珠海市帮扶重庆。具体的方式主要有以下 4 类：①捐赠资金，用于教育、卫生和其他基础设施建设；②捐赠生产和生活物资，用于支持农户的农业生产和救济农民的日常生活；③经济技术协作，利用发达地区的资金、技术、管理、市场和贫困地区的资源以及廉价的劳动力进行合作生产和经营；④人员的双向交流，发达省市派干部、技术人员和青年志愿者到贫困省区提供服务，贫困省区派遣行政和技术干部到发达省市接受培训和挂职锻炼，输送劳动力到发达地区就业。

三、国内社会组织扶贫

社会组织，又叫民间组织、非政府组织（NGO），是指那些在党政体系、市场体系之外的，具有非政府、非营利、公益性和社会性特征的社会中介组织。

1994 年，《国家“八七”扶贫攻坚计划》首次对民间组织扶贫作出明确指示：“要充分发挥中国扶贫基金会和其他各类民间组织扶贫团体的作用；积极开展同扶贫有关的国际组织、区域组织、政府和民间组织的交流，让国际社会及海外华人了解中国。”2001 年出台的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》也指出，“要积极创造条件，引导民间组织参与和执行政府扶贫开发项目，捐赠资金可以按照国家有关规定在税前列支，计入成本，逐步规范民间组织开展的扶贫开发活动。通过多种渠道、不同方式争取国际民间组织对我国扶贫开发的帮助和支持。”

我国扶贫领域的社会组织按其背景可以分为：具有政府背景的社会组织、草根社会组织和社会组织等三种类型。清华大学非政府组织研究所的研究成果显示：我国有近 21% 的社会组织的活动领域涉及农村扶贫开发^①。“十五”期间，社会组织募

^① 曲天军：《非政府组织对中国扶贫成果的贡献分析及其发展建议》，《农业经济问题》，2002 年第 9 期，第 27—30 页。

集扶贫资金 184.5 亿元，比“八七扶贫攻坚”期间募集的扶贫资金 167 亿元高出 10%。

社会组织扶贫与政府机构扶贫不同。政府扶贫的优势是：动员扶贫资源的能力强，实施扶贫战略的连续性好，扶贫资金来源和预期稳定，项目运作方式具有一致性。社会组织扶贫的优势是：第一，项目具体实现形式多样，操作性强；第二，创新激励更充足，更注重资源配置效率；第三，项目的贫困瞄准率高，扶贫资金的渗漏率低。

四、企业扶贫

国有企业定点扶贫是国家“八七扶贫攻坚”计划的内容之一。该计划明确指出，要“动员大中型企业，利用其技术、人才、市场、信息、物资等方面的优势，通过经济合作、技术服务、劳务吸收、产品扩散、干部交流等多种途径，发展与贫困地区在互惠互利的基础上的合作”。该计划实施的 1994 年 4 月，刘永好等 10 名民营企业家联名倡议《让我们投身到扶贫的光彩事业中来》，受到民营企业的热烈响应。此外，进入中国的外资企业出于承担企业社会责任和塑造企业形象的需要，也参与到中国的扶贫事业中，例如，进入中国最早的跨国企业之一：可口可乐公司，从 1993 年就开始积极支持“希望工程”。

进入 21 世纪，企业扶贫进入完善与深化阶段。参加扶贫事业的企业越来越多、投入越来越大、扶贫行为越来越制度化。

2001 年开始实施的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》明确指出，“鼓励多种所有制经济组织参与扶贫开发。地方各级政府要创造良好的政策环境和投资条件，吸引多种所有制经济组织参与贫困地区的经济开发。对于适应市场需要，能够提高产业层次、带动千家万户增加收入的农产品加工企业，能够发挥贫困地区资源优势并改善生态环境的资源开发型企业，能够安排贫困地区剩余劳动力就业的劳动密集型企业，能够帮助贫困群

众解决买难、卖难问题的市场流通企业，国家给予必要的政策支持。”该《纲要》将产业扶贫作为专项扶贫工作的一个重点，并出台了两类政策：一是国家扶贫龙头企业的资格认证和管理政策，二是针对国家扶贫龙头企业提供的优惠支持政策。

五、国际发展援助

国际发展援助机构主要是政府间（多边或双边）发展援助机构，如世界银行、联合国开发计划署、德国技术合作公司、英国国际发展部等。

它们可进一步细分为三种类型，即联合国系统发展援助机构、国际金融机构、双边发展援助机构。联合国系统发展援助机构包括联合国开发计划署（UNDP）、粮农组织（FAO）、世界粮食计划署（WFP）、联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国工业发展署（UNIDO）、国际劳工组织（ILO）、联合国人口基金会（UNFPA）等。联合国机构是最早参与中国扶贫开发的国际机构。1979年，联合国开发计划署就在中国设立代表处，协调其在中国的相关活动。此后，其他联合国系统的机构分批逐次在中国设立代表处。国际金融机构包括世界银行（WB）、亚洲开发银行（ADB）、国际农发基金（IFAD）、德国复兴银行（KfW）等。其中，世界银行对中国农村扶贫开发的投入规模最大，相继开展了西南、秦巴、西部等大型扶贫贷款项目。双边发展援助机构是指外国政府对华援助活动的代表机构，比较活跃的有澳大利亚国际发展署（AusAID）、加拿大国际发展署（CIDA）、德国技术合作公司（GTZ）以及荷兰、日本等国政府的使馆等。双边机构在中国扶贫领域的活动基本是在1986年以后展开的。

一般而言，联合国系统发展援助和国际社会组织的援助是无偿的，国际金融机构参与扶贫开发以贴息贷款和低息贷款方式为主。外国政府对中国的援助多为无偿，但要求中国政府对资金进