



国务院扶贫办外资项目管理中心
Foreign Capital Project Management Center
State Council Leading Group Office of Poverty
Alleviation and Development



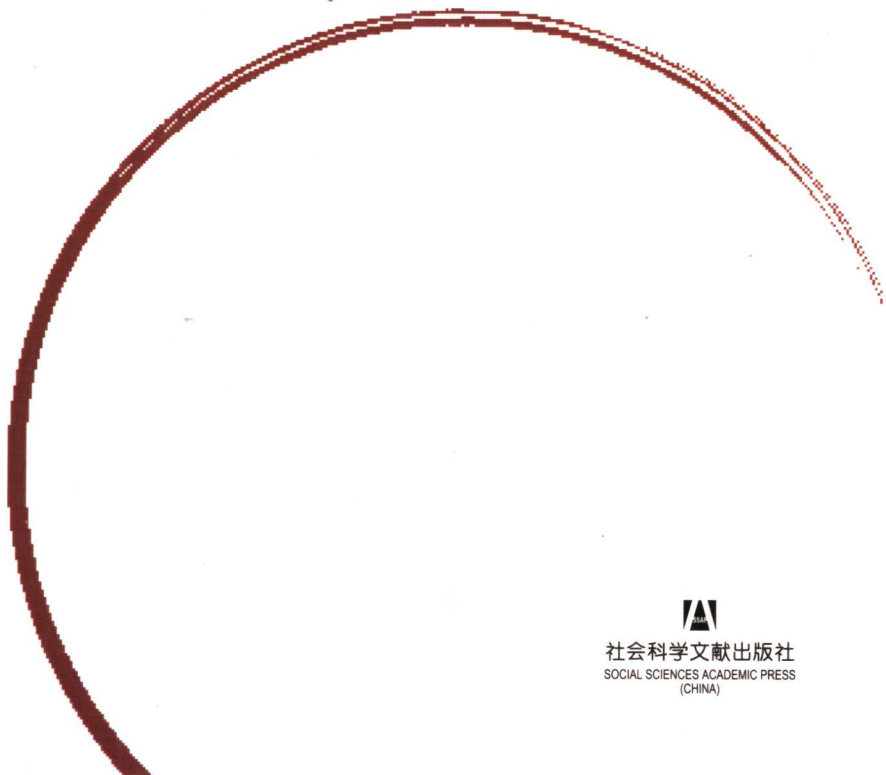
亚洲开发银行
Asian Development Bank

中国扶贫政策 ——趋势与挑战

**A Policy Study on the Poverty
Reduction Program of PRC:
Trends and Challenges**

主 编/王国良

副主编/蒋晓华 吴 忠



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS
(CHINA)

中国扶贫政策

——趋势与挑战

A Policy Study on the Poverty Reduction
Program of PRC:
Trends and Challenges

主 编 王国良

副主编 蒋晓华 吴 忠

社会科学文献出版社

Social Sciences Academic Press(China)

主 编 王国良

副主编 蒋晓华 吴 忠

编 委 刘胜安 李 晖 侯永健 曹洪民

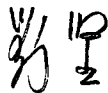
(按姓氏笔画排序)

序

改革开放以来，中国的扶贫开发工作取得了举世瞩目的成就，到2004年年底，中国没有解决温饱问题的农村贫困人口从1978年的2.5亿人减少到2610万人，绝对贫困发生率从30%下降到2.8%。2004年5月在上海召开的全球扶贫大会，对中国扶贫开发工作取得的成就予以高度赞誉。进入21世纪，扶贫开发在构建社会主义和谐社会进程中的地位与作用更加突出和重要。但由于国际、国内环境的不断变化，中国新阶段的扶贫开发工作出现了一些新情况和新问题，如贫困人口减少的速度明显减慢；贫困地区与全国农村地区、贫困农民与全国农民之间收入差距不断拉大，我们同时面临着解决温饱和巩固温饱的双重压力等。

我们与亚洲开发银行合作开展的“中国扶贫政策研究：趋势、挑战和未来方向”课题，目的就是为了深入研究中国现阶段扶贫开发工作面临的机遇和挑战，提出有针对性的解决办法，进一步提高中国的扶贫效率。课题组邀请了林毅夫、黄季琨等多位知名专家，他们从宏观经济、部门发展、社会发展、制度安排、性别敏感性等不同方面着手，通过大量的实地调查和科学分析，对中国的贫困问题、扶贫政策和面临的挑战等分别提出了许多具有创新性的政策建议，这些建议为我们今后制定、调整中国扶贫开发的政策和措施提供了很好的借鉴。

在此感谢亚洲开发银行提供的大力支持，感谢课题组的辛勤劳动和不懈努力！



2005年7月

前 言

2004 年，世界银行决定在中国上海召开全球扶贫大会，交流世界各国、特别是中国在扶贫开发领域的经验，推动联合国千年目标的实现。在会上将交流中国扶贫的经验和做法，展示中国的扶贫成就，为准备中国政府扶贫的主旨报告和政策声明，同时也为更好地做好中国新阶段的扶贫开发工作，为今后中国扶贫开发政策的制定和修改提供依据。亚洲开发银行提供资金支持，聘请以北京大学中国经济研究中心主任林毅夫教授为组长的六位国内知名专家成立课题研究小组，各位专家根据各自在扶贫方面的丰富经验，通过实地调研，收集了大量资料，进行了深入分析，召开了多次不同范围、不同形式的研讨会，充分征求了包括杜润生、陈锡文等国内知名专家和国家发展和改革委员会、财政部、教育部、卫生部、劳动和社会保障部、民政部在内的国家相关部委和各省区扶贫办以及各国际组织的意见，历经四次修改定稿，并将报告成果和政策建议报送温家宝总理以及国务院扶贫办领导，产生了积极的作用和影响。

呈现在读者面前的这本书就是各位专家研究的最后成果。我们将其编撰成册，供大家参考。

目 录

一 中国扶贫政策——趋势与挑战	1
内容摘要	1
(一) 引言	5
(二) 对目前问题的详细考察	7
(三) 促进贫困减少的各种因素	15
(四) 未来 20 年的中国扶贫：新的政策框架和制度安排	42
参考文献	49
二 社会性别与可持续扶贫开发：趋势、挑战和政策调整	52
(一) 引言	52
(二) 中国扶贫开发的历史进程与社会性别问题的演变	54
(三) 扶贫开发政策及措施实践中的社会性别分析	67
(四) 提高未来扶贫开发政策及措施社会性别敏感性的建议	80
参考文献	88
三 中国的宏观经济政策、贸易自由化与贫困	91
主要结论和政策建议	91
(一) 导言	92
(二) 中国的反贫困战争	97
(三) 宏观经济发展和贫困	104
(四) 对外贸易和贫困	126
(五) 结语	135
参考文献	137

四 中国农村贫困人口社会发展与扶贫政策的研究	142
(一) 引言	142
(二) 农村基础教育与扶贫	144
(三) 农村贫困人口的成人教育	159
(四) 对农村贫困人口的健康服务	170
(五) 农村贫困人口的社会保障体系	179
(六) 加强贫困人口社会发展和人力资源开发的政策建议 框架	192
(七) 中国农村贫困人口社会发展展望	196
参考文献	202
五 部门发展与中国未来的扶贫：挑战与对策	206
(一) 中国目前的贫困群体及突出问题	206
(二) 城乡经济发展、经济转型与中国未来的扶贫	215
(三) 资源、环境、基础设施建设与中国未来的扶贫	233
(四) 私营部门、公民社会、援助机构与中国未来的扶贫	240
(五) 扶贫经验的国际借鉴：部门发展与扶贫	252
(六) 结论与未来政策框架讨论	260
参考文献	264
六 中国扶贫的制度安排与治理问题	267
(一) 中国政府的扶贫政策	267
(二) 中国的农村扶贫体制及政府部门的参与方式和职责	272
(三) 中国的社会扶贫体制	282
(四) 中国扶贫在良好的治理结构方面的成功案例	294
(五) 中国扶贫在治理结构方面面临的主要挑战	299
(六) 主要的国际经验及对中国的借鉴	308
(七) 良好的扶贫治理结构框架以及改革的政策建议	312
参考文献	319

CONTENTS

1 A Policy Study on the Poverty Reduction Program of PRC:	
Trends and Challenges	1
1.1 Introduction	5
1.2 A Detailed Investigation of Current Problems	7
1.3 Contributing Factors for Poverty Reduction	15
1.4 Poverty Alleviation in the Next 20 Years: A New Policy Framework and Institutional Arrangement	42
<i>References</i>	49
 2 Gender and Sustainable Poverty Reduction: Trends,	
Challenges and Policy Adjustment	52
2.1 Foreword	52
2.2 The Historical Process of China Poverty Reduction and Evolution of Gender	54
2.3 Analyzing of Gender along with Poverty Reduction Policy and its Practice	67
2.4 Suggestions on raising gender sensibility in future poverty reduction policy and its measures	80
<i>References</i>	88

3	Macroeconomic Policies, Trade Liberalization and Poverty in China	91
3.1	Introduction	92
3.2	China's War on Poverty	97
3.3	Macro Economic Development and Poverty	104
3.4	Foreign Trade and Poverty	126
3.5	Concluding Remarks	135
	<i>References</i>	137
4	Study On Social Development of Rural Poor Population and Policies for Poverty Reduction in Poor Areas of China	142
4.1	Introduction	142
4.2	Rural Basic Education and Poverty Reduction	144
4.3	Adult Education of the Rural Poor	159
4.4	Health Care Services For the Rural Poor	170
4.5	Social Security System for the Rural Poor	179
4.6	A Framework of Policy Recommendation for Strengthening Social Development and Human Resource Development of the Poor	192
4.7	Prospect on Social Development of Rural Poverty Population	196
	<i>References</i>	202
5	Sector Development and Future Poverty Reduction of China: Challenges and Countermeasures	206

5. 1	China's current poverty groups and outstanding issues there into	206
5. 2	Urban and rural economic development, economic transition and poverty reduction in the future of China	215
5. 3	Resources, environment, infrastructure development and poverty reduction in future of China	233
5. 4	Private sector, civil society and aid agency and poverty reduction in China in the future	240
5. 5	International experiences in poverty reduction; sector development and poverty reduction	252
5. 6	Conclusions and discussions on the future policy framework	260
	<i>References</i>	264
6	Poverty reduction in China: Institutional Arrangement and Governance	267
6. 1	Chinese government's poverty reduction policies	267
6. 2	China's Rural Poverty reduction System and the role of government organizations	272
6. 3	Non-government organizations and other agencies involved in PR	282
6. 4	Good practices in governance in China's rural PR	294
6. 5	Main Challenges China Faces in Governance for Poverty Reduction	299
6. 6	International good practices in governance	308

6.7 Good governance structure and policy	
recommendations	312
<i>References</i>	319

一 中国扶贫政策

——趋势与挑战

林毅夫 李永军

内 容 摘 要

过去的 20 多年中，中国在扶贫方面已经取得了巨大的成就。然而，随着贫困人口的减少和整个经济体制改革的不断深入，中国在扶贫领域也不断遇到一些新的问题和挑战。这些问题和挑战主要包括：

（1）伴随贫困人口在数量和比率上的减少，农村贫困人口减少的速度也在不断下降；

（2）在农村贫困人口总量减少的同时，贫困的各种特征也发生了显著的变化；

（3）在经济高速增长的同时，收入不平等的程度不断增加；

（4）虽然收入贫困已经得到有效控制，但非收入贫困现象依然比较严重；

（5）城市贫困成为新的问题；

（6）随着农村人口不断流入城市，城市农民工的贫困问题开始凸显出来。

在贫困减少速度方面，从 1978 年到 20 世纪 80 年代中期是中国贫困人口减少最快的时期。其后，减贫速度便不断下降。2003 年，贫困人口不减反增，比 2002 年增加 80 万人。这是一个值得注意的信号。

在贫困特征方面，随着贫困人口总量的减少，贫困人口的地区分

布出现了分散化的趋势，国家重点贫困县所能覆盖的贫困人口越来越少。与之相对应的是，贫困人口越来越集中于居住在环境极端恶劣地区的农村人口（其中许多人是少数民族）和部分或全部丧失劳动能力的人口。

在收入分配方面，城乡差距、地区差距、城市内部和乡村内部的收入差距都有扩大的趋势。一些研究者认为，中国已经成为世界上收入差距最大的国家之一。

在非收入贫困方面，与医疗卫生资源及教育资源分配方面的不平等相关，中国农村地区、尤其是中西部贫困农村地区在教育和医疗卫生发展方面仍然处在非常劣势的地位。

在城市贫困方面，随着国有企业改革及由此造成的下岗、失业人员的增加，城市贫困人口已由原先的城市“三无”人员扩展到下岗、失业人员中由于暂时不能获得足够收入或其他灾难性事件而陷入贫困的人口。贫困人口的数量因此快速上升。另一方面，农村人口向城市的流动也使城市贫困的结构发生变化，即增加了许多贫困的流动人口。

针对困难和挑战，目前的扶贫政策和制度安排能否继续发挥作用是一个重要的问题。为此，本文详细地分析和评估了在过去 20 年中促进中国贫困减少的各种因素，包括：

- (1) 经济增长在贫困减少过程中所发挥的作用；
- (2) 中国扶贫的制度安排；
- (3) 非收入政策的扶贫作用；
- (4) 来自非政府方面的扶贫努力。

在经济增长方面，比较一致的意见是：中国在减少贫困方面所取得的巨大成就在很大程度上得益于快速的经济增长。但是，经济增长的减贫作用却由于收入分配的恶化和农民收入增长乏力而不断减弱。针对这种情况，我们的意见是：尽管可能存在其他原因，但收入分配的恶化和农民收入增长乏力的结果主要是由于中国目前的增长在就业创造方面并没有出色的表现，从而不能为农民创造更多的非农就业机会，也不能为解决城市失业问题创造出足够的新的就

业岗位。

为了解决上述问题,一个最优的路径就是遵循国家资源禀赋的比较优势来发展经济。这是因为,首先,符合国家资源禀赋比较优势的产业和企业自然具有市场竞争力,从而能够实现快速、持续、稳定的增长;同时,这样的产业和企业自然有利于发展中国家最丰富的资源——劳动力——的利用,从而防止失业现象大量发生。其次,符合比较优势的产业和企业是不需要或很少需要政府保护的,这就最大限度地防止了政府的过度干预和寻租现象的发生,推动了市场化过程的深化。再次,在市场化条件下,就业的充分实现必然有助于减少收入分配的不公平现象。最后,上述各个方面合在一起,一定会有利于减少贫困目标的快速实现。

在扶贫的制度安排和政府治理结构方面,我们逐个分析了如下几个方面的内容,包括城乡分离的扶贫体系、政府主导的扶贫过程、扶贫过程中的多部门参与和分工协作、区域瞄准型开发式扶贫、扶贫贷款的分配机制以及扶贫的统计、监测和评估系统。我们认为,中国的扶贫制度安排在如上各个方面都表现出自己的特点。这些特点既可能是一种优点,也可能是一种缺点。对于这些优点和缺点,我们都进行了认真的分析。

在非收入政策方面,我们主要讨论了与扶贫有关的人力资本政策、社会安全网的建立和社会性别政策。其结论主要包括目前教育投资不足和地方政府负担大部分教育投资的体制极大地限制了贫困地区的人力资本发展;针对贫困人口的社会安全网也表现出覆盖面不够、资金筹集机制存在问题;此外,中国目前的扶贫政策的社会性别敏感度也是比较低的。

在非政府方面,国内外非政府组织、国际援助者都在中国的扶贫过程中发挥了重要作用。根据国内外经验,非政府组织的主要优势在于其在扶贫过程的特定环节上具有较高的效率;国际援助者则为中国的扶贫活动带来了全新的理念和扶贫模式上的创新成果。

尽管如此,上述两个方面在目前的扶贫活动中所能发挥的作用都

受到许多制约。一个重要的问题是，由于非政府组织发展程度不够以及在中国的活动尚存在一些障碍等因素，使得它们在中国扶贫过程中的作用没有得到充分的发挥。

在本文的最后，根据对目前状况和政策、制度的考察和分析，我们提出了关于中国未来扶贫的政策建议。建议的内容主要包括：

- (1) 遵循比较优势战略发展经济，实现“经济—社会”协调发展；
- (2) 完善扶贫的制度安排；
- (3) 建立和完善城乡社会安全网；
- (4) 完善开发式扶贫。

遵循比较优势战略发展经济是我们的首要政策建议。我们认为，这是在保证经济快速、稳定、持续发展的同时，也能够保证就业快速增长、收入公平分配和实现扶贫目标的最佳途径。为此，政府应当首先清除有碍于比较优势战略实行的一些障碍，包括尚未完成的国有企业改革和金融体制改革。

在完善扶贫的制度安排方面，我们的建议包括：(1) 在坚持开发式扶贫的基础上，拓展扶贫政策的内容和领域，建立综合的扶贫体系和扶贫制度，在制定和实施任何公共政策时都兼顾扶贫的需要；(2) 合理地规划政府部门在扶贫过程中的地位和作用，加强非政府组织和私营部门在扶贫活动中的地位和作用；(3) 强化政府部门在扶贫过程中的相互协调，防止因部门利益差别影响扶贫效果；(4) 更多地采用市场化扶贫方式，有条件地为小额信贷机构开放市场；(4) 推动城乡统筹的扶贫体系的建立；(5) 强化扶贫活动中统计、监测、评估的机制。

关于社会安全网的建立，我们认为：(1) 对于全部或部分失去劳动能力的人口，应当主要依靠社会安全网的建立来进行扶贫；(2) 以保障城乡居民的最低限度生存需求为宗旨，通过认真的调查研究来确定合理的保障标准；(3) 扩大保障面，争取将所有应保人口都纳入保障的范围；(4) 在城市地区，应以完善失业保险、最低生活保障和医

疗保险制度为核心；在农村地区，采取措施建立农村最低生活保障制度和新型农村合作医疗制度；（5）改革资金的筹集机制，增加上层政府（尤其是中央政府）对贫困地区和贫困人口的转移支付力度，加强社会统筹的程度。

最后，关于开发式扶贫的完善，我们的建议主要包括：（1）针对城市有劳动能力的贫困人口也要采取开发式扶贫；（2）从以自然资源开发为重点转向以人力资源开发为重点；（3）改革开发式扶贫的瞄准方式和组织方式，争取做到扶贫到户，等等。

（一）引 言

1. 问题概述

自从 1978 年实行改革开放政策以来，中国在减少贫困方面已经取得了巨大的成就。按照中国政府的统计，1978 年农村极端贫困人口有 2.5 亿人，贫困发生率为 30.7%；到 2002 年，农村极端贫困人口下降到 2820 万人，贫困发生率则相应地下降到 3.0%（中国国家统计局，2003）。

尽管如此，从 20 世纪 80 年代中后期开始，中国的扶贫实践开始遇到一系列的困难和挑战。概括地说，这些困难和挑战大致包括如下几个方面：

（1）虽然极端贫困人口数量和贫困发生率大体上都维持了不断减少的趋势，但减少的速度却在下降。这一现象表明，对于剩余的 3000 万左右极端贫困人口，扶贫的难度将越来越大。

（2）在中国经济持续、高速增长的同时，原先就一直存在的收入差距问题不断恶化。收入差距的扩大意味着经济增长的好处越来越不能被均享。其结果不仅仅是相对贫困问题的加剧，同时也很可能会延缓甚至阻碍极端贫困问题的解决。

（3）经济的发展和改革的深入也为扶贫实践带来了新的挑战。随

着国有企业改革的深化,企业重组、改制、转产、破产等现象大量发生,不可避免地导致大批下岗、失业人口产生,从而促使城镇贫困问题激化。

(4) 改革的深入又为政府的扶贫政策带来另一个挑战,即流动人口的贫困问题,其中又以进城农民工的贫困问题最为显著。在中国,人口从农村向城镇的迁移曾经长期被各种政策和制度所限制。随着改革的深入,上述限制越来越弱化,再加上城乡、地区间收入差距的不断扩大,从而出现了大规模的、从农村到城镇的人口迁移活动。由于与原有的城镇人口相比,迁移人口平均来说在各个方面都处于弱势地位,这些人口发生贫困的可能性就要大得多。

(5) 上述几个方面综合起来也导致一个新的问题,即随着经济的增长、改革的深入和扶贫实践的不断发展,中国贫困人口在数量、分布、结构和导致贫困的原因等各个方面的特征都发生了很大变化。这就要求政府根据这些贫困特征的不断变化来及时地调整其扶贫政策,推动中国扶贫事业不断发展。

2. 研究目的

新的困难和挑战意味着新的政策需求。追寻中国扶贫成功的原因,许多研究认为,除了伴随体制改革而发生的经济高速增长之外,政府通过设立明确的政策目标、建立专门的执行和协调机构、分配相当数量的资源来进行大规模开发式扶贫的政策和经验是值得肯定的。中国政府也一再强调了要将这种开发式扶贫的模式坚持下去。对于这一点,我们不应持有什么异议。

然而,为了应对新的困难和挑战,单纯坚持开发式扶贫的旧有政策是不够的。在坚持通过开发式扶贫来瞄准贫困集中的农村地区进行成片解决之外,城镇贫困问题的加剧、农村贫困问题的新特点都要求政府将其扶贫努力拓展到其公共政策的其他领域,通过在制定和执行所有公共政策时都兼顾穷人的需要来进一步推动贫困问题的解决。扶贫政策的这种拓展需要政府在部门、机构、制度安排等各个领域都进