

# 有效地摆脱贫困

亚太发展中心 I·P·盖托碧 主编  
卡利德·山姆斯  
陈胜华 杜晓山 周慧媛 译

经济管理出版社

责任编辑 苏全义  
版式设计 蒋 方  
责任校对 郭红生

## 有效地摆脱贫困

亚太发展中心 I·P·盖托碧 主编  
卡利德·山姆斯  
陈胜华 杜晓山 周慧媛 译

---

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京通县张家湾曙光印刷装订厂

---

850×1168 毫米 1/32 6.5 印张 165 千字

1996年11月第1版 1996年11月北京第1次印刷

印数：1—2000册

---

ISBN 7-80118-227-8/F·223

定价：10.50元

---

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。)

地址：北京阜外月坛北小街2号 邮编：100836)

# 序 一

非常高兴有机会把本书介绍给中国读者，这首先要感谢亚太发展中心和盖托碧和山姆斯先生，他们为本书的翻译、出版提供了帮助。亚太发展中心曾长期从事亚洲地区各国贫困问题的研究，本书丰富和精彩的内容正是其长期工作成果的一部分。现在中国正在实施一项在本世纪末基本消灭绝对贫困人口（不得温饱的人口）的计划，我们相信，本书带给我们的知识和经验是非常有用的。

第二次世界大战后，许多发展中国家曾全力致力于经济的高速度发展和工业化进程，并企望通过它全面消灭普遍存在的贫困。但在经过了几十年以后，回过头来总结这段历史时，人们发现，较快的经济发展并未带来贫困的消除，贫困人口有增无减，经济发展的好处大部分落到了非贫困的社会群体，甚至富人的头上。于是人们开始认识到只有高速的经济发展战略是不够的，尽管它是缓解贫困的最重要和最基本的前提，必须在保持经济较快发展的同时，实施一项专门对着贫困群体的扶贫项目才能凑效。正是在这一背景下，从70年代起，亚洲各国开始实施各种扶贫项目。这些项目经过了一二十年的实践检验，有些是不成功的，有些却相当赋有成效。这些项目在设计、组织形式、运作特点都各不相同，有些以政府机构为主，有些以非政府组织为主，有的侧重以信贷支持穷人增收和就业，有的还赋予项目以其他目标等。但是，从成功的扶贫项目中也可以看到一些共同的特点。

第一，开展以帮助穷人增加收入和扩大就业为目标的发展项目。这是基本的和主要的扶贫战略目标。例如目前普遍实行的直接向贫困家庭提供小额贷款以帮助其实现自我就业就是为此目的

设计的项目。同时还要向穷人提供最基本的社会服务以改进消费和福利，诸如医疗保健、清洁用水、教育和直接的食品帮助。以政府为主体的完善和有效的社会救济体系和制度同样有重要意义。

第二，对穷人特别集中的地区，开展能帮助穷人提高生产力和改善生活条件的基础设施建设。

第三，扶贫项目不应强调无偿援助或补贴，这无益于穷人的发展和摆脱贫穷，有时还适得其反，会助长他们的依赖思想而无所作为。应当使扶贫项目最终能促使穷人提高自己的能力和素质，从而使其经济发展即使在外力援助撤出以后仍能持续进行（外力帮助在开始阶段往往是不可缺少的）。所谓穷人的能力和素质应包括以下这些方面：意识，即认识到摆脱贫穷主要靠自己，而不能主要依赖外援。掌握实施发展项目的必要的知识。学会首先动员和利用自己的资源，如储蓄，从小规模项目开始，然后再利用外部资源。获得管理和技术技能，包括提高文化水平、掌握会计知识和有关生产技术等。建立能保证穷人有充分参与机会的穷人自己的组织，而且小规模的组织通过发展横向和纵向联合，发展与其他组织的联系，形成组织网络，以此为基础。学会使用政治手段，如争取实施法律赋予的权利，向政府争取什么新权利，与各种盘剥做斗争，形成压力集团，让社会能耐心倾听穷人的要求等。

第四，管理上的分权与集权的结合。在扶贫项目的管理上，一方面要求有自下而上的各种层次的积极性，尤其是穷人自己参与扶贫项目管理的积极性，基层组织也应享有充分的参与机会；另一方面，又要有个人责任制严格的组织纪律以及严格的检查、监督和工作评估制度。对项目的受益者同样应有严格的纪律。

第五，使穷人受益的资源再分配政策。实行一项有利于穷人的宏观经济政策和发展战略对缓解贫困同样十分重要。这一点主要体现在政府的行为上，例如国民收入再分配时能向穷人倾斜，土

地制度的改革，为低收入者创造更多的就业机会，对穷人集中的产业——农业分配足够的资源，较公平的分配制度等。这样的宏观经济政策并不一定必然导致低的经济增长率。

第六，把农民组织起来。专门的扶贫项目具有组织农民的机制是其成功的因素之一。在农民组织内部订有严格的纪律，通过相互支持、相互监督合理和有效地使用资源。在这方面最为成功的是孟加拉的乡村银行。在这里，接受贷款者5人组成一个小组，若干小组组成中心，规定借贷次序和规则以及严格的会议制度等，整个小组要共同为每个成员每笔贷款负责。由此保证了极高的还款率。另外，还对成员规定嫁妆、厕所、儿童上学等多达16条的纪律。许多其他组织也都有对违反纪律者严厉惩罚的制度。农民组织起来更有利于他们直接参与扶贫活动。强有力的贫困农民组织是维护贫困农民权利的重要手段。贫困不仅表现为经济上的分配不公和对穷人经济利益的剥夺，而且也是对穷人政治权利的剥夺。实践证明，贫困农民组织可以在这方面发挥积极的作用。印度自我就业妇女协会为自己规定了如下的行动目标：开展斗争维护贫困妇女合法权利；提供信贷帮助她们增收；建立产品销售合作社，避免中间商盘剥；宣传和扩大自己的影响，使政府立法活动有利于自己。这些目标不仅包含了发展经济和提高收入，而且也包含了促进政治体制民主化过程，使穷人有机会参与权利分配，使自己的权利不被社会所忽视。

第七，好的扶贫项目设计和独立的运作系统。扶贫项目必须是直接和专门为穷人的，并能通过有效的传递系统能很快使资源达到穷人那里。这样才能保证扶贫资金有较大的覆盖面，使多数穷人能进入项目成为受益者。针对一般农村发展和区域发展的扶贫项目，通常会使资源流失严重，往往是富人受益，而穷人被漏掉。有效率的运作系统应包括：独立性和设有专门人员；有经验的和富于献身精神的项目管理人员和实地基层组织操作人员；对穷人受益者的动员与参与；严格的项目检查、监督和评估制度；培

训等。

第八，直接面向穷人的小额贷款。向穷人提供贷款被认为是一种最有效的扶贫手段。几乎在所有的成功的扶贫项目中都被采用了。各类小额贷款也有一些共同特点，诸如以妇女为主，借款人自愿组成小组，灵活的担保形式，贷款从小额开始，重复贷款，简化借还款手续，降低交易时间和支持实行市场利率，自负盈亏，缩短还款周期，贷款工作人员直接接触借款人，检查、监督借款使用和还款，建立小组基金和成员储蓄制度等。

中国在社会制度、文化传统等方面同已实行各类扶贫项目的南亚各国有很大差异。80年代初依靠经济的发展成功地缓解了很大一部分贫困农户的贫困状况。在这里，显示出一般的经济对缓解贫困的明显的带动作用，这与南亚国家经验有所不同。这同下述因素有关系：经济发展速度，特别是农村经济发展速度和农民收入增长速度特别快。农民财产占有和收入差别很小。每个农户都有权使用一小块土地，从而降低了贫困程度。但是，同时我们也看到，即使在公平分配条件下实现的高速经济增长，经济增长带给各社会群体的利益也是明显不平衡的，有的人受益多，有的人受益少，有的地区受益多，有的地区受益少。而且，自80年代末开始，情况又出现了许多新变化。农村经济和农民收入增长出现了减弱的趋势，农民财产占有和收入差别却迅速呈扩大态势，尽管目前仍处在一般公认合理的范围以内，现在剩下的贫困人口受资源条件约束的程度会越来越高。今后，上述趋势还会进一步加强。这些情况决定了在实现经济较快增长的同时，实施专门对准穷人的扶贫项目，对中国会显得越来越迫切。10年前在全国范围实行的扶贫工作是以区域发展为主要目标。实行这样的方针是基于这样的考虑：由于中国贫困形成的特点以及过去长期实行的限制人口自由迁移的政策，贫困人口在地域分布上有很高的集中性，即在一些地区集中了全国大部分贫困人口。在这里，自然条件恶劣，资源缺乏（尤其是农业资源），基础设施落后，经济

和社会发育水平低。不首先改变基础条件，很难彻底消除贫困。10年扶贫工作的实践证明，这一扶贫方针对贫困地区的发展，减少贫困人口起了积极作用，基础设施有了改善，非农产业有了较快发展，形成了一批骨干工业企业和主导产业部门，农业得到了加强。但是这一方针也带来了问题，人们到处可以看到的通病在这里也明显存在，即资金渗漏严重，扶贫的好处难以惠及到贫困人口中的最穷者。目前剩下来的几千万贫困人口贫困程度很高，居住的区位条件更加不利，使得脱贫难度极大。不实行一项专门对准穷人的扶贫项目，很难在预定的时间实现基本消灭绝对贫困人口的目标。

实施专门扶贫项目首先遇到的问题是如何区分穷人，保证不漏掉需要帮助的人，也不允许混入相对富裕的人。而这种现象在许多扶贫项目中是很常见的。这是这些扶贫项目效益不好的重要原因之一。因此界定穷人是十分重要的，概念上的模糊常导致扶贫项目的失败，区分穷人的工作：一是要有科学的标准为依据；二是鉴别的方法又要简便易于操作。本书介绍的南亚各国的经验，认为不能把穷人笼统的等同于小农、农村、贫困落后地区等，农村中真正的贫穷者是无地者、雇工，特别是妇女。孟加拉乡村银行把拥有0.5英亩以下土地的家庭做为帮助的对象，是一个既科学又易于操作的界定标准。农村的雇工又多是无地或少地的农民。对于一个未经历成功的土地改革，土地占有极不平等的社会，占有土地的情况可以看作是区分穷人的重要的指标。但是对中国农村来说，情况就显得复杂了。从全国范围而言，土地不能做为判断收入水平的依据，恰恰相反，土地占有数量与农民收入水平还呈负相关关系，收入越高的农户占有土地却越少。但就某些贫困地区而言，当非农产业不发达，主要还依赖土地为生，占有土地的数量和质量就是一个区分贫富的有用的指标。最穷的多是那些占有耕地极少或土地质量极差的村庄和农户。在中国已经有了以农民收入为依据的区分贫困人口的科学方法，不过由于计算方法和

统计上的困难很难普遍使用。近些年来，为了集中扶贫资金的使用，使真正的贫困农户受益，一些地方在贫困县中再划定贫困乡、贫困村，最后在贫困村中认定贫困户。一般说，在准确认定的贫困村中，区分贫困户相对说来就比较容易了，即使使用最简单的方法也能保证界定穷人的工作有较低的误差率。但是非贫困乡、村的贫困户如何鉴别，甚至还有非贫困县的贫困户如何鉴别仍然是一个问题。这些情况，不能不使专门的扶贫项目遇到一些麻烦。尽管如此，南亚各国的经验有不少可供我们借鉴。例如让穷人自己有机会参与对穷人的鉴别非常重要。虽然这种方法不能，也不可能解决鉴别穷人过程中存在的全部难题，但它对完善区分穷人机制、避免可能出现的偏差是非常有作用的。

为使专门的扶贫项目的效益能迅速而准确地到达穷人头上，建立一个有效率的传递系统是不可缺少的环节。它的作用应是保证扶贫资源在运行中不被截流，转移。这对扶贫项目的成功是非常关键的。在南亚各国的扶贫项目中，都把设计传递系统放到重要地位。在这里，我们假定穷人已被准确无误地被鉴别出来，即目标已经十分明确，要使资源转移到穷人手里通常也会遇到许多障碍。正像本书介绍的，南亚各国中一些政府机构的腐败、工作低效率以及地方有权势的富人侵占都造成资源的渗漏。在中国，突出表现在政府部门与民争利问题上。由于扶贫体制的缺陷，政府部门既是扶贫资金的分配者和管理者，又可能是扶贫资金的受益者。结果，政府机构不仅有占用扶贫资金的强烈愿望，而且有许多手段，能保证使资金流向优先满足自身需要（增加政府财政）的目标上去。目前形成的扶贫资金传递机制不是使资金流向穷人，而是流向政府利益认定的目标，不是主要流向对穷人发展有利的农业，而是主要流向工业。

资源传递系统的相对独立性、项目管理和实地操作人能深入到村庄和农户以及有效率的工作、监督、评定制度和体制的改革等都是建立有效率的传递系统所必要的。在这里特别要谈谈贫

困农民组织所能发挥的积极作用。南亚各国经验普遍证明，有效的扶贫项目和农民组织的创新联系在一起，所有扶贫项目的成功都同有效运作的农民组织的存在有关，即使是以政府为主实施的扶贫项目，在最基层，农民组织做为非政府组织也能发挥特别重要的作用。在界定穷人、资源分配、有效担保、监督资源使用、开展培训以提高借款者素质、督促还款等方面都是一个起决定作用的因素。此外，在资源传递过程中，对可能出现的渗漏实行自下而上的监督，农民组织也是一个不可或缺的力量。一些最成功的扶贫项目，如孟加拉乡村银行之所以成功也许正在于它把处于一盘散沙，在社会权利制衡中备受歧视的农民组织起来，并建立一套有严格纪律，又有受益人积极参与积极性的运行制度的缘故。在中国，问题几乎没有什么不同。农民是人数最多，但社会影响力却最弱的社会群体，其中最穷的那部分农民的地位更糟。

扶贫项目设定的最终目的应当是为穷人创造更多就业机会，增加收入和资产，同时，结合项目进行培训，掌握更多知识和技术。总之，立足于改善生产条件和提高素质和能力上。这样，才能使贫困农民建立起自我发展的机制。这是他们彻底摆脱贫困的必由之路。在这里，提高农民素质有特别重要的意义。贫困农民的特点是文化水平低，文盲比重高，由此，限制了他们对新技术的反映能力，常常是连一般的技术也不掌握。因此，把扶贫项目实施和技术推广结合起来会发挥更好的作用。所谓推广技术并不一定单指那些最新的技术，农民最需要并且可能最有效益的技术是那些适合农民文化水平和简单生产项目的一般的技术。所以，推广适用技术并不十分复杂（尤其在开始阶段），也无需化很高的成本。可以首先利用农村社区内的技术资源，有些农民有丰富的生产经验，有些农民没有。创造一种有利的条件，使有生产经验的农民帮助无生产经验的农民，就能发挥很好的技术传授和推广的经验。

本书提供的情况使我们确信，不管各国政治制度差异有多大，

也不管人们的信仰、文化传统又如何的不同，但贫困却到处是相同的，人们最容易在消除贫困问题上找到共同语言。亚洲各发展中国家在为消除贫困做的努力中所获得的知识都会冲破政治制度、信仰、文化传统的藩篱而成为亚太地区各国人民共同的财富。不断加强这方面信息的交流，会使我们避免走弯路和更快获得成功。我们期待今后能继续有更多像本书这样的文献资料介绍到中国来。

刘文璞

1995年12月

## 序 二

尽管近 20 年来亚洲一些国家和地区(特别是新兴工业国家和地区韩国、新加坡、台湾和香港以及最近又崛起的泰国和马来西亚),经济上取得了巨大的进展,而且在许多国家人力开发的指标像预期寿命、婴儿死亡率、教育等都有了持续的改善,但亚洲和太平洋地区多数国家的广大人民仍遭受着贫困的袭扰。世界上贫困人口最多的地区是亚洲,其中最集中的地区在南亚。

对这一地区和其他地区进行了研究之后,正在形成一种意见,认为由政府和非政府组织实施的传统的减缓贫困计划应该重新调整,使之能更有效地通过让穷人自我发展方式来帮助他们达到改变贫困面貌的基本目标。这种意见的产生是由于意识到了传统的减缓贫困计划屡屡失败的原因,是由于没有充分考虑到穷人的特殊需要和他们所处的社会经济和政治环境。本书的内容,是在亚太发展中心(APDC)开展的减缓贫困计划和传递系统研究项目的基础上,汇集了其中对持续、大幅度提高穷人生活水平产生了积极影响的大量新的计划。该项研究还提出了使那些计划在设计、管理和实施方面取得成功的重要因素。

本书回顾了亚太地区政府和非政府组织减缓贫困计划的丰富经验,并总结了对参与扶贫项目计划的决策者、计划工作者、行政官员和操作人员有用的教训。本书从减缓贫困计划的设计、管理和操作等几个方面分析了成功和失败的原因,并提出了如何借鉴成功的经验和避免失败的教训。亚太地区不同国家的非常有意义的成功案例是计划设计、管理和操作的精华。

我们希望这本书能对从事扶贫工作的计划者和决策者,行政

官员和操作人员，以及学者的培训工作者有所帮助。

我十分感谢德国阿登纳基金会为该书的各国案例研究提供的资助和从事该项研究的学者们。我也向对该项目研究从开始设计到最后出版投入大量精力的两位负责人卡利德·山姆斯和 I·P·盖托碧致以真挚的感谢和钦佩。

亚太发展中心主任 Suk Bum Yoon

1991 年 10 月于吉隆坡

# 前 言

这本书是亚太发展中心（APDC）在德国阿登纳基金会（KAF）资助下进行的减缓贫困计划和运作系统的研究项目的成果。在此之前，阿登纳基金会还资助了本中心和一些全国性研究机构合作进行的亚洲发展的分权问题的地区性研究项目，并以最终在德国巴德·多克黑姆召开的亚洲决策者们参加的会议而达到高潮，在这项研究中所认识到的决策机构把权力下放到地方实施机构，对于提高发展的效益和影响的重要性，使我们意识到把目标确定在社会中最贫困的人口，即最底层 30% 到 40% 的人的收入上，针对这一群体制订特别的计划，可能是对促进平等增长的宏观经济政策的补充。在亚太地区几乎所有国家都开展了许多减缓贫困的计划，而多数计划都由于没有能到达真正的穷人和计划的持续性不够而失败了。

因此，项目的持续应注重近 20 年来亚洲诸多在到达穷人方面卓有成效的减缓贫困的新计划。鉴于这些计划在财政持续性方面也显示了巨大潜力，本项研究旨在找出这些有效的减缓贫困计划所受用的成功的设计、管理和实施的方法。根据本项研究所得到的结果，还有必要进一步开发一整套地区性和全国性的培训方案，使设计者、行政官员和培训者本身都能得到进一步培训。

本项研究自 1988 年至 1990 年间进行，参与合作的有来自 9 个国家的全国性研究机构和培训机构：菲律宾、印度尼西亚、泰国、中国、印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里兰卡和尼泊尔。项目的高潮是两次来自这些国家的计划工作者和决策者参加的有关减缓贫困计划的地区性对话会议。第一次对话会议的参与者来自南

亚国家，第二次是来自东南亚国家。

本书的第一部分（第一章）评价了减缓贫困计划的地区经验。后面对这些减缓贫困计划成功的因素从设计、管理和操作方面进行了分析（第二、三、四章）。第五到十四章列举了一些不同类型的减缓贫困计划的案例研究，概括了它们在设计、管理和操作上的特点以及它们是如何取得成功的。第十五章是对本书中案例研究的总结和综合，着重点也在减缓贫困计划的设计、管理和操作方面。

我们对阿登纳基金会慷慨地捐助本项研究和本书的出版表示深深的谢意。我们特别感谢基金会驻马来西亚的代表汤马斯·拉沃博士对本项研究的大力支持和以专业人士身份的参与。我们还想对所有参加该项目研究的国家的研究人员和学者所提供的国家报告、案例研究和分析报告以及其他参与项目的所有人员表示感谢。

已经离开中心赴国际管理与人口中心担任要职的卡利代·塔兰和全面负责本项研究行政事务工作的海伦·波尼阿对本书的编辑工作提供了有益的帮助。对他们的帮助我们是无法用语言表示感谢的。我们还要感谢古尔罗斯·卡利姆和安吉拉·玛丽安妮·库加·塔斯夫人对本书编辑工作提供的帮助，特别是塔斯夫人，在计算机屏幕前花了大量时间为本书设计封面。BPDC的打字室在对手稿的文字处理方面作了大量的工作，并在印刷前对文字进行了修改润色。我们在此对他们的工作表示感谢。

I·P·盖托碧  
卡利德·山姆斯

# 目 录

第一部分	对亚洲地区扶贫计划的地域评价.....	( 1 )
第一章	亚洲的扶贫——学习地区经验.....	( 1 )
第二部分	扶贫项目的设计、管理和执行.....	( 19 )
第二章	扶贫项目设计中的重要因素.....	( 19 )
第三章	可供选择的扶贫项目运作系统.....	( 28 )
第四章	穷人的能力建设.....	( 38 )
第三部分	案例.....	( 51 )
第五章	自我就业妇女协会合作银行：对贫困妇女 银行援助的设计与运作.....	( 51 )
第六章	从填饱肚皮到能力建设——乡村银行（GB） 的扶贫方法.....	( 66 )
第七章	尼泊尔的农村妇女生产信贷.....	( 79 )
第八章	改善生活，减缓贫困：印度古吉拉特南部 BAIF 的部落发展项目 .....	( 88 )
第九章	印度农村综合发展项目运作系统的设计.....	( 96 )
第十章	阿加·汗农村支持计划的村庄组织方法：巴基 斯坦萨拉巴达与罗山纳巴达村的案例.....	( 108 )
第十一章	利用私人企业资源减缓贫困：菲律宾社会 发展事业.....	( 118 )
第十二章	通过农民组织促进综合发展：菲律宾圣西 蒙农民协会联合会.....	( 126 )

第十三章	泰国小农发展计划.....	(145)
第十四章	扶贫项目仿效实验的设计：马来西亚 阿曼那伊克蒂爱的经验.....	(153)
第四部分	总结与综述.....	(171)
第十五章	减缓贫困计划和运作系统的基本设计、 管理和实施特点.....	(171)
第十六章	案例研究的结果.....	(175)

# 第一部分 对亚洲地区扶贫计划的 地域评价

---

## 第一章 亚洲的扶贫——学习地区经验

伊斯梅尔·盖托碧 卡利德·山姆斯

### 介 绍

#### 一、需要对底层贫困予以更多的关注

亚洲经过 40 多年的发展努力,大多数国家的许多人仍继续生活在赤贫中。这是一种严酷的现实,尽管在这一时期这一地区从整体上看取得了相对高的经济增长率。在亚洲生活在贫困中的人数估计超过 5 亿(译者注:亚洲人口占世界总人口的 56.8%,而世界上 72% 的贫困发生在亚太地区。据联合国国际农业发展基金会统计,生活在贫困线以下的亚洲农业人口达 6.33 亿;世界 114 个发展中国家 40 亿人口,25 亿在农村,其中近 10 亿生活在贫困