

中国农村扶贫方式研究

国务院扶贫办外资项目管理中心
亚洲开发银行

中国农业出版社

声 明

本报告是“生物技术咨询有限责任公司”根据亚洲开发银行资助的中华人民共和国 3150 号技术援助项目（TA No 3150 -PRC）编写的。其中所表达的观点只代表项目专家的观点，并不一定代表亚洲开发银行或者中华人民共和国的观点。

序（一）

国务院扶贫开发领导小组成员、

办公室副主任 高鸿宾

缓解乃至消除贫困，已经成为当今国际社会和世界各国政府的关注热点和共同行动。中国政府在过去几十年的反贫困行动中，取得了举世瞩目的成绩。到2000年底，中国农村绝对贫困人口减少到3000万人左右，贫困发生率下降到3%以下，中国政府在20世纪末基本解决农村贫困人口温饱问题的目标已经实现。这是一个伟大的历史性成就，是中国人的千年梦想，是包括贞观之治、康乾盛世以来，没有达到过的水平。在二战以后的50年间，世界经济不断发展，财富迅速增强，而贫困现象却日趋严重的情况下，这也是中国为缓解世界贫困作出的重要贡献。

中国扶贫开发的成就令人振奋。但缓解和消除贫困仍然是目前整个中国面临的重大问题和尖锐挑战。实事求是地总结、分析中国扶贫开发的历史进程，还面临不少问题。比较突出的有：一是中国扶贫的标准还很低，与国际社会有很大差距；二是已经解决温饱问题的贫困人口，水平很不稳定，一遇自然灾害，很容易饱而复饥、暖而复寒，重新回到贫困状态；三是农村贫困地区抵御自然灾害的能力还相当薄弱，贫困农户的基本生产生活条件还没有质的改变，贫困地区社会、经济、文化的状况还没有根本改观；四是在以往扶贫开发工作中还存在很大薄弱环节和不足。这都需要认真研究，尽快改变。

中国是一个发展中国家，除了一些超大城市和沿海地区，整个中国将长期处于不发达阶段，农村尤其不发达，这是现实，也

是在一个很长历史时期内很难改变的事实。因此，就中国而言，扶贫开发是一个长期、艰巨、复杂的历史任务。面对扶贫开发的新阶段，必须有新的方略、新的战略构想。

21 世纪初中国扶贫开发的几个基本特征是：第一，经过连续数年的奋斗，中国农村已经基本解决了农村贫困人口的温饱问题。中国的扶贫开发将进入一个巩固温饱，继续提高贫困农民收入、促进贫困地区发展的新阶段。第二，中国社会主义市场经济体制将基本确立，贫困地区和贫困人口将面临新的发展机遇和新的压力。中国加入 WTO 以后，挑战更尖锐，压力更沉重，贫困地区面临的不仅是本地市场、全国市场的竞争，甚至是全球范围的竞争。第三，现代科学技术的发展日新月异，贫困地区面临着机遇，有高点起步、后来居上的可能，也有被淘汰、被抛弃的危险。未来的环境是充满希望的环境，同时也是充满风险的环境。

发展和扩大与国际组织在扶贫开发领域的交流与合作毫无疑问地会加快中国扶贫开发的进程。20 世纪 90 年代以来，中国政府与世界银行、联合国开发计划署等国际组织的合作，与荷兰、日本等国政府的合作，与福特基金会、世界宣明会等国际非政府组织的合作，都有了很大的发展。这些合作是卓有成效的，对缓解中国的贫困状况起到了非常直接和重要的作用。这些合作项目的实施，不仅有利于解决贫困人口的温饱问题，而且有助于通过借鉴国际社会多年积累的扶贫经验和形成的科学方式，提高中国扶贫开发工作的整体水平。后者的意义更重要，更广泛，更深远。

为认真总结中国以往扶贫开发工作，充分吸收和借鉴国际上行之有效的扶贫经验和做法，探索新时期中国政府与国际组织在扶贫开发方面合作的新途径和新机制，国务院扶贫办与亚洲开发银行合作开展了“中国农村扶贫方式研究”活动，该研究成果为中国政府制定 21 世纪初扶贫开发战略起到了积极的参考和借鉴作用。

从整个世界经济发展格局和中国经济发展情况看，目前扩大与国际组织在扶贫领域的合作有一定障碍。但近来国际组织在这方面有积极调整和灵活态度。特别是亚洲开发银行，目前已经把帮助成员国缓解和消除贫困作为自己的主要任务和基本目标，并且在探讨和寻求逐步软化贷款条件的可能途径和办法。如果这种改革和调整能够付诸实施，无论对中国还是对亚洲其他国家都会有十分重要的意义。

衷心希望并祝愿中国与国际社会在反贫困领域的合作和交流能够持续下去，并不断深入发展。

序（二）

亚洲开发银行中国局局长

亚洲开发银行驻中国代表处首席代表 布鲁斯·莫瑞

该报告代表了中华人民共和国国务院扶贫领导小组和亚洲开发银行的第一次重大合作。技术援助项目 3150 - PRC：支持农村扶贫项目方法研究于 1998 年 12 月 31 日批准，技术援助款 71.5 万美元，对利用亚行贷款开展扶贫活动的可能性进行了评估。国内和国际咨询专家在实地工作了约 30 个月，提供了扶贫政策、农业产业化、农村企业、小额贷款、自愿移民和农村基础设施等方面的建议。

该报告包括了许多扶贫领导小组关于试点实验的意见。报告结论指出，亚行不仅可以为扶贫项目提供贷款，同时还可以与政府进行对话，协助开发更多有效的扶贫项目。例如，亚行可以与扶贫领导小组合作，支持预算分配；从政府、捐资机构和私营部门“筹集”和“协调”国内外资金；以及提供技术援助。此外，还可以通过亚行项目对有关政策和实施机制进行试点，支持一些难度较大的政策改革，如补贴贷款的替代方式，吸取双边机构和联合国开发署等机构在筹资方面的经验和教训，为项目提供足够的资金。

报告建议亚行考虑为那些投资回报周期长（尤其是社会效益）的扶贫项目提供更灵活的还款期限，以及与其他捐资机构（尤其是有软贷款资金来源的机构）建立战略联盟。报告还指出，亚行的项目应不仅针对绝对贫困人口，也应针对易陷入贫困的群体，尤其是对那些对扶贫资金进行了良好管理的地区。

亚行希望与扶贫领导小组进一步就这方面的问题进行探讨，同时也希望该报告对政府决策者制订扶贫政策能起到一定的积极作用。

目 录

第一章 概要	1
引言	1
报告的背景	1
国务院扶贫开发领导小组办公室的作用	3
亚行参与机会	4
普通商业贷款投资的机会	7
投资机会总结	9
进行政策对话	11
部门建议	15
小额信贷	15
农村自愿搬迁	15
农产品加工业和农村企业发展	16
农村基础设施	17
改善亚洲开发银行的市场性	18
未来步骤	19
第二章 引言	21
项目说明	21
项目部门的目标、直接目标和结果	21
专家任务书	22
执行机构和专家咨询小组	22

合同阶段	23
报告的结构	24
第三章 支持农村扶贫项目的战略	25
引言	25
国际经验	25
中华人民共和国的经验	28
中国未来的扶贫计划	33
正在出现的挑战	33
改进目标瞄准、可持续性和管理	34
运用国际经验	39
国务院扶贫办的作用	48
银行参与的机会	49
亚洲开发银行的比较优势	50
政策对话	51
提供资金	54
直接使用普通商业贷款的机会	57
政策与项目支持相结合的多部门机会	57
社会投资基金 (SIFs)	57
综合发展框架 (CDFs)	60
利益和风险	62
部门特有的机会	63
对项目内容直接提供贷款	63
小额信贷的特殊实例	65
吸纳国内资金用于扶贫	66
利益与风险	68
间接使用普通商业贷款的机会	68
信贷及担保	68
部门发展计划贷款	69

资金循环使用	70
利益与风险	70
平行投资	70
利益和风险	72
技术援助	73
机制	74
政策对话、间接投资、直接投资和技术援助	74
平行投资	74
提供资金机会的总结	77
重点	78
关于小额信贷的观点	83
关于自愿搬迁的观点	85
关于农产品加工业和农村企业的观点	85
关于农村基础设施的观点	87
开展政策对话	88
部门扶贫措施	92
贫困的类型	93
重新思考收入型贫困线	93
风险管理	100
风险类型	100
管理机制	101
提高亚洲开发银行的市场竞争力和进入点	103
下一步骤	104
实施国务院扶贫办确定的重点	105
其他机会	109
第四章 农村和小额信贷发展	112
农村及小额信贷的调查结果	112
国际经验	112

中华人民共和国的经验	115
政策对话议题	119
小额信贷机构条例	120
利率自由化和可持续性	122
学习最佳的实践方法	124
提供款项的中介机构	125
普通商业贷款的借贷机会	128
直接贷款机会	129
平行贷款机会	130
实施机制	130
包括社会投资基金和综合发展框架在内的项目	
组成部分	130
小额信贷组织和小额信贷基金结构	130
使用普通商业贷款和技术援助基金机会的总结	137
普通商业贷款基金	137
技术援助基金	137
第五章 农村自愿搬迁发展	141
农村自愿搬迁的研究结果	141
国际经验	141
中华人民共和国的经验	144
政策性对话议题	148
政府资助的农村自愿搬迁基本原理	149
移民特性	154
安置区的土地获得和使用权安排	155
重新安置与过渡	157
社会基础设施	159
成本回收	159
普通商业贷款的借贷机会	162

项目直接的贷款机会	162
平行贷款机会	165
实施机制	166
包括社会投资基金 (SIFs) 与综合发展框架 (CDFs) 二个安置内容的安置项目	166
移民小额信贷	167
使用普通商业贷款基金与技术援助基金机会的总结	168
普通商业贷款资金	168
技术援助资金	168
第六章 农业加工企业和农村企业发展	170
对农业加工企业和农村企业的调查结果	170
国际经验	170
中华人民共和国的经验	175
政策对话议题	179
亚洲开发银行参与发展东西部的联系	179
改进中小型企业的能力环境	179
向中小型企业提供支持性服务	180
国有企业的改革	182
普通商业贷款的借贷机会	182
项目直接的贷款机会	183
项目间接的贷款机会	184
平行贷款机会	186
实施机制	187
包括社会投资基金 (SIFs) 和综合发展框架 (CDFs) 在内的项目组成部分	187
生产者小额信贷	188
商业银行向企业放款	190
中小型企业和小额信贷	191

对改革中的国有企业提供信用担保	192
使用普通商业贷款和技术援助资金机会的总结	193
普通商业贷款资金	193
技术援助资金	194
第七章 农村基础设施发展	197
农村基础设施的研究结果	197
国际经验	197
中华人民共和国的经验	201
政策对话议题	204
公众和私有部门的作用	204
机构和法规改革	209
项目规模	210
相关利益群体的参与	210
利益分配	211
贫困影响研究	212
普通商业贷款的借贷机会	212
项目直接的贷款机会	212
社区与个人小额信贷	214
平行贷款机会	214
执行机制	215
社区和个人小额信贷	216
使用普通商业贷款和技术援助基金机会的总结	217
普通商业贷款资金	217
技术援助资金	217
附录 缩写和首字母缩略词	219

第一章 概 要

引 言

本报告是在中华人民共和国开展的 TA 3150 - PRC “支持扶贫项目的途径和方法的研究”的结果。它概述了支持农村扶贫项目的战略（第三章），特别论述了小额信贷（第四章），农村自愿搬迁（第五章），农产品加工业（第六章），农村基础设施建设（第七章）。这些战略的重点是如何将普通商业贷款（OCR）用于扶贫项目并对中华人民共和国和国际上已有的措施和经验进行详细的研究。

报 告 的 背 景

八七扶贫攻坚计划是中华人民共和国政府于 1994 年制定的，目标是在到 2000 年底的 7 年内使剩余的 8 000 万贫困人口脱贫。随着八七计划目标可能获得成功，根据国际国内的教训和正在出现的挑战，目前正是考虑未来中华人民共和国扶贫计划的最佳时机。

尽管中华人民共和国在扶贫方面的努力取得了世人瞩目的成功，但对现行计划（农行贴息贷款、以工代赈以及对于贫困地区的预算拨款）进行研究和分析，为改进这些计划提供了重要机会。特别是在下述领域：

(1) 按贫困县分配扶贫资金的制度，尽管在过去是有效的，

但现在这种形式已经过时，因为许多贫困人口不在贫困县内居住。建议对这种制度进行改进，以保证所有的县在评估贫困人口数量和各县自己提供资金能力的基础上可以分享到扶贫资金。

(2) 中华人民共和国的贫困线是以收入为基础，即每人每天 0.66 美元，而国际公认的贫困线是每人每天 1 美元。新的贫困概念不仅限于收入。因而建议在未来的扶贫战略中要考虑与生活质量指标有关的其他目标。另外，由于特困人口减少，建议考虑采用每人每天至少 1 美元的第二种贫困线。根据这一定义，估计中华人民共和国仍有 1.06 亿农村人口属于“相对”贫困人口。

(3) 在中国现有的扶贫政策中存在许多目标瞄准的问题。例如，收入型贫困线未注意到农村、城市和地区之间的差异；以贫困县作为基准目标忽视了许多贫困人口；现有扶贫框架未涉及正在出现的城市贫民；农行贴息贷款的缺陷导致非贫困人口从中获利；以工代赈的基金排挤掉其他预算分配，从而降低了增加预算的可能性；地方政府在使用预算拨款时的随意性，意味着将有限的拨款用于扶贫。这些问题，只有采用本报告中提出的各类措施对扶贫方法进行根本的改变，才能够得到解决。

(4) 目前的各项计划只有在财政补贴下才能持续进行。在每年 3% 的利率和大约 60% 的收回率情况下，农行贴息贷款计划不但没有可持续性，而且对将来的货币价格产生虚假预期，可能导致资源的错误配置，排挤掉商业资金和国内储蓄，并削弱对可持续方法的试验。取消农行贴息贷款计划，用具有可持续性的小额信贷取而代之。

(5) 由于要求地方政府逐步增强自我发展能力，因而许多地方政府把重点放在发展经济和增加收入上，而不是放在扶贫工作上，扶贫资金被挪用来解决这些当务之急的问题。建议采用本报告中提出的资金支持新方法（例如平行资金和挑战资金），以便解决这些问题。

贫困问题的性质也在不断变化。剩余的 4 200 万“绝对贫

困”人口中许多人居住在边远山区，这些地区基础设施的建设成本高，社会服务难。农村失业劳动力在 1.2 亿以上，农业生产效益越来越低。国有企业的改革使失业和下岗队伍不断膨胀，预期到 2000 年下岗人员将达到 2 500 万。因而城市贫困人口数正在上升，估计到 1999 年底受影响人口将达 1 200 万。城市和农村之间收入的差距正在加大。本报告认为解决边远山区的贫困问题的措施是扩大政府的移民计划，但还有许多其他紧迫的重点问题需要解决：确保那些刚刚脱贫的人口不再返贫以及积极研究正在出现的城市贫困问题。帮助“有生产力”的贫困者和“准”贫困者也应成为未来战略重要组成部分。

国务院扶贫开发领导小组 办公室的作用

中华人民共和国通过国务院扶贫开发领导小组及其办公室，将扶贫的官方机构从中央设置到乡镇一级是独一无二的。由于绝对贫困的问题已逐步解决，扶贫办的作用在于，巩固所取得的成果；通过解决目前计划的制约因素以提高其影响；最重要的是在自己的和官方开发机构支持的项目设计中，应用并注意国际上有效的扶贫经验和教训。

扶贫开发领导小组办公室将来可以发挥的关键作用包括：对贫困和收入贫困线重新界定，以克服目前定义的缺点；为更广泛的贫困定义制订指标和开发衡量贫困的技术，从而有助于把握贫困状况与更广泛的定义之间的关系；尝试建立新的资金支持机制和财政预算外资金渠道，并能及时证明通过更多和更有效的利用这些资金能更快减少相对贫困人口；试验并及时制定出更具可持续性的扶贫方式，特别是在农村金融和小额信贷领域；制定并推广有助于提高扶贫资金使用效果的措施，包括政策措施、组织体系和部门指南；改善省级和省级以下对政府和其他扶贫资金的使

用和管理办法，发挥对国内采用的任何新的资金支持机制进行宏观全面管理的作用。扶贫开发领导小组办公室也具备很好的条件承担城市扶贫的工作，并能运用其长期的经验。亚洲开发银行可以进一步以技术援助和培训方式支持扶贫开发办公室开展上述新的工作。

这些任务可以与各个官方发展机构的国家扶贫援助战略相结合，使得扶贫计划成为政府的行为，而不是由捐款者推动的计划。另一方面，政府自己的项目设计应结合国际上的经验教训。

随着八七扶贫攻坚计划的结束，扶贫开发领导小组办公室确定了新的扶贫计划（2001—2020 年）重点。该计划应在 2000 年 12 月获得批准，并将在四个连续的五年计划中实施。虽然有待确认，但有迹象表明，该计划将包括：针对最贫困的 10% 的人口采用新的农村贫困线；将扶贫工作集中在边远山区的 22 个贫困片区；改革扶贫政策中小额信贷的内容，直接瞄准贫困家庭，而不是将吸收贫困人口就业的乡镇企业作为目标；扩大私营部门和非政府组织在扶贫活动中的参与；通过加大对西部投资力度和加强东西部扶贫合作，使中国西部地区成为扶贫工作的重点，以改善地域的公平性；实施少数民族的特别扶贫计划，包括绝对贫困人口从发展潜力不大的山区和其他地区自愿搬迁；解决因企业重组和不断增加的移民导致的正在出现的城市贫困问题；改革社会保障体系（特别是养老金、医疗保险以及劳动力市场政策），扩大保障对象，并能更好地瞄准农村和城市的贫困人口。这些重点体现了扶贫开发领导小组办公室在扶贫措施上的新思路，并为亚洲开发银行的参与提供了许多机会。

正行参与机会

亚洲开发银行的相对优势不限于提供普通商业贷款。它可以与政府开展政策对话，帮助制订更有效的扶贫计划；它可以补充