



中国社会扶贫研究丛书

中国扶贫基金会 编

社会扶贫中的政府行为比较研究

李周 著

中国经济出版社



中国社会扶贫研究丛书
中国扶贫基金会 编

社会扶贫中的 政府行为比较研究

李 周 著

中国经济出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

社会扶贫中的政府行为比较研究/何道峰主编. —北京: 中国经济出版社, 2001.11

(中国社会扶贫研究丛书. 第2辑. 上)

ISBN 7-5017-5350-4

I. 社… II. 何… III. 不发达地区—经济发展—国家干预—研究—中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 067589 号

注: 本书由亚洲开发银行、美国福特基金会、联合国开发计划署、世界银行资助研究并出版。

本书所表达的观点、说明或结论是作者与合作编辑人员的看法, 未必反映中国扶贫基金会的观点。中国扶贫基金会不保证本书数据准确无误, 并对任何人引用其中的观点和数据引起的后果不承担任何责任。

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

邮政编码: 100037

各地新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

*

880 毫米×1230 毫米 1/32 7.375 印张 185 千字

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1000 册

ISBN 7-5017-5350-4/F·4306

定价: (上、下册) 42.50 元



中国社会扶贫研究丛书

主 编：何道峰

编委会：（按姓氏笔画排序）

王 名	王西玉	王行最	王刃锋
刘文奎	刘文璞	朱 玲	朱晓阳
孙若梅	汪三贵	何道峰	李小云
李 周	李 强	吴国宝	严瑞珍
陈锡文	杨青海	洪大用	康晓光
蒋中一	黄季焜		



序

王郁昭

在 20 世纪的最后二十年，中国通过改革开放和扶贫开发使国民经济的发展和贫困的缓解都取得了巨大的成就，贫困缓解的成就尤其举世瞩目。纵观中国扶贫工作的进程可以看到：这些扶贫成就的取得首先归功于社会主义市场经济条件下国民经济稳步发展产生的良性拉动；其次归功于中国政府大量的扶贫投入和有力的举措；最后应归功于非政府及社会各界参与的大量扶贫行动。

就政府扶贫而言，在国务院扶贫开发领导小组的领导下，国务院扶贫办组织了大量的研究和国际讨论会，就中国八七扶贫攻坚计划执行中所取得的成就和问题进行了广泛深入的讨论，并形成了中国政府 21 世纪第一个十年的扶贫纲要。在这个扶贫纲要中，除了继续加大政府扶贫的投入力度外，提出了对扶贫资金的管理和使用方法进行改革和创新，提出了要进一步动员社会力量参与和支持扶贫，提出了引入非政府组织承接政府扶贫项目并创新扶贫方法等等重要的政策导向。面对新的扶贫纲要，中国扶贫基金会认为，有必要联合国内外重要的非政府组织，来研究总结 20 世纪末期中国社会扶贫



的成就与得失，经验与教训，并对政府的扶贫纲要做出新的积极的回应。因此由中国扶贫基金会动议，取得亚洲开发银行、福特基金会、联合国开发计划署、世界银行、美国美慈组织等国际组织的支持，就非政府及社会扶贫问题组织一次大规模的国际讨论会。为此，我会特别邀请国内公益扶贫界的知识学者康晓光教授、李周和吴国宝研究员分别主持有关非政府组织、政府非专职部门扶贫和扶贫模式等三个研究课题，并请陈锡文、朱玲等重要的农村理论与政策研究著名专家，对 5000 多篇扶贫论文进行了评选，评选出有较高学术创意和分类代表性的论文 44 篇，形成这套《中国社会扶贫研究丛书》，作为本次国际会议的研究成果共分 10 册出版成书。

在计划经济条件下，政府是包揽一切的，政府不仅直接管生产，而且还要管分配和消费，一直到“上管国防，下管厨房”。小平同志根据实事求是和实践是检验真理的唯一标准的原则，领导中国确立了社会主义市场经济体制。在社会主义市场经济体制运行的过程中，社会的分工必然逐步形成新的格局，政府从包揽一切的角色中逐步退出，首先从过多的经济角色中退出，逐渐转变为主要扮演社会公共事务的角色。随着市场经济的进一步发展，与计划经济相适应的政府冗员过多、管事太多、效率不高甚至腐败等问题也逐渐显露出来，随着政府机构的改革，其社会公共事务的部分角色也必然逐步分流出来，由一些非营利的非政府组织担当，政府则集



中全力做好那些事关国家大局、民族兴衰的社会公共事务。因此社会将分化为三大部门：第一部门为政府，他依靠强制性的税收来承担社会的公共事务；第二部门为企业部门，它们是营利性的，是社会的经济基础；第三部门为社会公益部门即非政府组织，它们通过动员社会力量自愿捐助，来帮助社会的弱势群体，扮演一部分社会公共事务的角色，促进社会发展中的和谐与文明。实践证明，你只要搞市场经济，这种社会分工格局就是题中应有之意，不可避免。这是历史的大趋势。

在中国的扶贫工作中，上述三个部门的分化正在逐步形成，政府在资源的动员上目前仍然是扶贫的主导力量，企业通过就业的吸收和原料加工增值对贫困人口的返还也在发挥着间接的扶贫作用。值得重视的是：一个新兴的扶贫力量正在兴起和逐步发展壮大，那就是非政府组织和社会扶贫。但是正如民营经济力量的成长与政府经济与公共事务角色的消长要有一个过程一样，非政府组织的扶贫成长、政府与非政府组织扶贫公益角色的消长也需要一个过程。在这个过程中，政府如何扶持和引导这支力量去研究和认识扶贫的理念，非政府组织如何去改革和创新扶贫的管理模式，如何去认识和发现自身存在的问题，如何去实现非政府组织的行业自律与自治，如何去培育非政府组织的价值观、公益道德和公益组织文化，政府如何去建立非政府组织扶贫的市场竞争规则与监督机制，从而如何使非政府组织在参与扶贫的过程中，既帮助了穷人又促进了自身的发展，使其在中



国 21 世纪的扶贫工作和公共事务中扮演更为重要的角色，等等，确实值得非政府组织、政府和理论界来进行共同的探索与追求。这种共同的探索与追求，是社会发展、文明与成熟的标志。

放在我们面前的这套丛书，就是中国扶贫基金会及同行在世纪之交为吸引和促进各位同仁与政府和理论界共同探索上述问题的“引玉之砖”，“问路之石”，是我们渴望和追求真理的第一次激情、正式、系统但粗浅的表达。无论成熟、深刻与否，都是我们心路历程的见证，如果能让您产生共鸣，并在此领域中能采取进一步的研究和行动，她的意义就足够了。

2001 年 9 月 10 日于北京



前 言

我本云南边远山区一山野布衣，做过青年生产队长，山村教师，硕士毕业后在80年代被时代大潮席卷到当时的中央农研室做政策研究，为农民进言。作为一个血管里流着浓厚的农民血液的青年来说，可谓得其所哉。90年代初，由于诸多历史原因和个人原因，我又被历史的大潮冲进了商海，成为一个企业家。因此在1992年，人民出版社出版了我在80年代的论文集——《乡村变革》，作为我告别一个学者学术生涯的仪式，我在那本书的“后记”里作了庄严的申明。当我今天坐在这里作为主编为这部严肃的学术著作写这个“前言”时，真不知该从哪儿写起。

1992年我告别了学术研究，便去做企业，做了许多年企业后，我渐渐喜欢上投资做企业这一行，我体会到这一行不仅要胆大心细，而且要恪守科学严谨的管理并要适时进行制度创新。但由于一开始介入了世界银行的扶贫项目，我在生意和企业管理方面的进步和成就尚未被人充分认识到，而似乎我是一个扶贫专家的概念反而更为人们所难忘记，因此我在1999年底又被卷入到中国扶贫基金会这个公益扶贫机构中来，成为这个公益组织中首位虽已年近半百但仍是最年轻的法人代表。在扶贫基金会两年的实践和学习使我看到，中国的NGO组织日渐增多，但是怎么看待社会主义市场经济条件下NGO产生的必然性和它应扮演的社会角色，NGO如何改革自身以使自己实现痛苦的蜕变和新生，



如何引入商业管理的原则以创新 NGO 的经营管理模式，如何强化自身的行业管理和自律行为以加强其与政府和社会的和谐程度，如何在扶贫的参与中创新扶贫模式和制度，如何提升自己的核心竞争力，如何寻求适当的法律环境，政策空间和有效拓展市场，如此等等，确实是我们作为一个 NGO 组织所无法回避的问题。这些问题对我的挑战性，一点也不比我 1992 年作出的人生战略抉择逊色。可是，“从来天意高难问”，我们去问谁呢？因此我请教了这一个行当里我的师者徐永光先生、阎明复先生、康晓光先生，以及该领域中的中国青少年基金会、中华慈善总会、中国民间组织促进会、清华大学 NGO 研究中心、中国妇女发展基金会、中国儿童少年基金会、中国农大发展学院、恩玖中心的等等同仁和我的同事们。通过讨论，我们认识到：中国的扶贫工作已开始了近 20 年，政府扶贫的研究经过了较长时期的努力和磨练，无论在研究范围上、方法上，还是结论上，都已日趋成熟。相比较而言，社会扶贫即英文说的 NGO 扶贫（社会扶贫是中国独有的概念，指的是除政府职能部门之外的以 NGO 为主的社会扶贫活动）的研究还显得年轻而幼稚。为了促进更多的学者和 NGO 进入“社会扶贫”研究领域，关注、参与并促进社会扶贫研究水平的提升，以中国扶贫基金会为首的 NGO 组织倡导发起了 2001 年 NGO 扶贫国际学术讨论会，并于 2000 年底筹划资助了“中国社会扶贫”的系列研究。摆在我们面前的这套《中国社会扶贫研究丛书》，就是这一筹划、资助和组织的学术成果。

二

这套丛书包括了四个方面的学术著作：第一、中国 NGO 扶贫行为研究，旨在从中国参与扶贫的 NGO 组织的扶贫实践中，归纳发现他们参与扶贫活动中诸如项目策划、资金募集、项目实



施、项目管理、组织创新等一系列行为类型，并试图去解释和评价这些行为，寻求在新世纪扶贫工作中改进 NGO 扶贫行动方法；第二、政府非职能部门参与扶贫的动机，资源动员，项目策划与管理，探讨这些部门扶贫行为的走向与趋势，研究这种扶贫方式的政策走向；第三、中国社会扶贫之模式研究，旨在选取两个较有影响的扶贫模式——“劳务输出”和“小额信贷”，它们不仅具有量大面广的共性，亦有注重对贫困人口人力资源进行开发的共性，还有管理较为复杂的共性，这两个模式研究旨在中国 NGO 在扶贫管理模式上的探索与创新，研究这种模式创新过程中的法律问题、组织问题、管理问题和持续性问题，以探索和启迪 21 世纪中国 NGO 扶贫管理的改进与创新；第四、中国优秀扶贫论文精粹，是从中国研究扶贫的 5000 多篇论文中筛选评价出 44 篇具有较高学术价值和代表性的论文，以示对扶贫研究的鼓励和倡导。

三

为了确保上述课题的研究质量，我们特别邀请国内公益部门和扶贫研究方面的著名专家康晓光、李周和吴国宝分别负责“中国 NGO 扶贫行为研究”“政府非职能部门扶贫行为研究”“中国社会扶贫模式研究”等三个研究课题，并分别组成了高质量的课题研究组。在论文精粹评选方面，中国扶贫基金会邀请了国内扶贫领域的著名专家陈锡文、朱玲教授牵头，组成了专家委员会，按严格的程序和专家评分法进行了评价和遴选。

社会扶贫的研究极为困难，因为它缺乏完整的统计数据和资料可以利用，因此本项研究主要采取了个案研究、统计分析、结构功能分析等研究方法。三个课题根据搜集到的备选名单，采用“专家意见法”从备选名单中挑选个案调查对象，为了尽可能提



高调查样本的“代表性”，在挑选过程中，综合考虑到调查对象的背景、规模、活动地域、服务对象和机构所在地等各种因素，使样本具有可以分类归纳的基本特质。按照此种方法，NGO 扶贫行为研究课题选取了 20 个调查对象；政府非职能部门扶贫行为研究课题选取了 21 个调查对象；中国社会扶贫模式研究课题选取了 16 个县作为调查对象，其中小额信贷课题选取 10 个县、劳务输出项目选取 6 个县作为调查对象。三个课题的个案调查均采取了“结构式访谈”的方法，其中社会扶贫模式研究课题还增加了对扶贫对象进行抽样调查的方法。这种调查方法，适合于我们所面对的研究课题的性质，从而使得研究分析建立在可行且适度规范的资料基础之上。

四

由于缺乏规范的统计资料，使得分析的难度大为增加，如使用的分析方法不当，会使研究结果误入过于空泛或过于细碎的歧途。因此本项研究在分析方法方面进行了详细的讨论和切合实际的创新。中国 NGO 扶贫行为研究课题在分析方法上进行了大胆的突破与创新，他们不拘泥于常规的定量统计分析方法，而是引入了“对应分析”方法，把研究的重点放在 NGO 的扶贫行为变量和影响因素变量的定义和归纳上，在此基础上通过定量分析寻找变量之间的关系，并进而归纳出描述和解释 NGO 扶贫行为的“三维分析框架”。这一理论模型认为，社会、政府和 NGO 的结构与能力是影响 NGO 扶贫行为的三个基本因素。根据这个理论模型的分析，该项研究进一步分析了中国 NGO 扶贫的经验教训，探讨了政府对 NGO 公共政策的利弊得失，并对政府与 NGO 的扶贫行为进行了比较研究，指出在反贫困斗争中，市场、政府与 NGO 各有长短，应该建立一种基于比较优势的合作关系。



“政府非职能部门扶贫行为研究”课题是第一次对中国独特的“部委扶贫”与“东西互助扶贫”等社会扶贫现象进行系统研究的尝试，它在个案调查的基础上，主要运用实证分析方法和统计分析方法，研究了非职能部门扶贫的类型，非职能部门扶贫的状况，扶贫的模式，资源动员与项目管理的方法，非职能部门扶贫的经验、教训和演变趋势，指出：非专职政府部门扶贫是在中国特定历史时期政府扶贫工作的一种补充和过渡形式，它发挥过相当积极的作用，也存在诸多问题。到底怎样促进这种扶贫方式向政府职能化和 NGO 化两方面转化，是值得认真思考和逐步引导的问题。

“中国社会扶贫模式研究”在分析中主要运用了统计分析方法。在小额信贷课题中，选择引用了近年来国际上流行的机构评估方法，从服务深度和项目持续性两个方面对 10 个有代表性的小额信贷项目进行了比较研究。这个比较研究为项目型、NGO 型、政府型和金融机构型小额信贷组织在项目的服务深度和可持续性两个方面的差异和存在问题提供了个案实证的描述，从而使我们能够加深对中国特色改革小额信贷以实现服务深化和持续性发展目标的理解。劳务输出课题则主要运用统计分析方法，分析了劳务输出在缓贫中的战略地位，贫困人口输出就业面临的约束条件，贫困社区劳务输出的基本状况与特点，组织与管理，劳务输出对劳动者、贫困家庭和输出社区的影响，由此提出了改善劳务输出扶贫和回乡就业支持的政策性建议。

五

这套丛书的出版，代表着我国 NGO 参与社会扶贫和参与社会公共事务进入了一个新的阶段，也代表着我国对 NGO 扶贫研究的新成果和新起点。为了取得这一成果，许多人付出了艰辛的



努力和劳动。首先，我要特别感谢亚洲开发银行、福特基金会、联合国开发计划署、世界银行、美慈组织等国际组织对中国扶贫基金会这一动议的理解、支持和慷慨无私的援助；其次，我要特别感谢康晓光教授、李周研究员、吴国宝副研究员对我和中国扶贫基金会的信任和极大的支持，充分有效地动员了高水平的专家队伍，在如此有限的时间内如期完成了调查、分析和报告撰写工作；再次，我要特别感谢中国扶贫界的著名专家陈锡文、朱玲、胡鞍钢、康晓光、李小云、王名、李强、王西玉、黄季焜、严瑞珍、刘文璞、杜晓山、李周、孙若梅、吴国宝、汪三贵、朱晓阳、洪大用等等教授和研究员对这项研究的关心，参加了课题的初评或终评，并提出了许多宝贵的修改意见，使该项成果得以更加严肃地问世；我还要感谢苏彦士先生 (David Sobel)、阙磊女士、华安德先生 (Andrew Watson)、田中敏裕先生 (Toshihiro Tanaka)、郭瑞香女士、李莉女士、高维礼先生 (Ellsworth Culver) 和王刃锋博士 (Edge Wang) 在课题设计、评审方面给予我的理解、建议和支持；我还要再次感谢陈锡文、朱玲、康晓光、吴国宝、李周、王名、李小云、刘文璞、蒋中一等各位专家大量阅读了扶贫的论文，并从中选出了若干优秀的有代表性的论文，使本套丛书更为增色。尤其要感谢吴国宝先生做了论文搜集的大量前期工作。最后，我还要感谢基金会的各位同仁，王行最同志，刘文奎同志及其开发部的同仁，杨青海同志及其项目部的同仁，还有耿和荪同志和华克同志，没有他们对我惺惺惜惺惺的鼓励与支持，没有他们对我的理解以及无怨无恨地牺牲休息时间与节假日，这些成果也是无法如期严肃问世的。

六

中华民族在获得独立主权之后，经过了近半个世纪风风雨雨



的涤荡，才认准了走社会主义市场经济这条基本的道路。正是市场经济的实践才使我们逐步认识到市场与政府分工的必要性，也正是市场经济的实践使我们逐步认识到在社会公共事务上政府与 NGO 分工的必要性，NGO 是在一个与市场经济相对应的公民社会中必不可少的角色，它既可以弥补市场在公平方面的失效，也可弥补政府在公共事务效率上的失效。但是，在经历了 40 年计划经济之后推行市场经济，正如所有的经济角色都经历了由政府包办到脱离政府再到独立参与世界竞争一样，中国的 NGO 也不可能从太空中移植而来，她不得不带有这种从官办到民办的蜕变痕迹。如果我们不能提着自己的耳朵离开地球的话，就不得不面对这种痛苦的现实，即 NGO 自身的改革与能力建设。中国的 NGO 应该联合起来，认清我们的现状和历史使命，改革我们自身的机体和体制，培养 NGO 独有的文化和价值观，建立 NGO 自身的行业公行规则和自律准则，完善 NGO 的监督机制，改进项目设计、资源动员和项目管理的水平，强化我们自身的能力建设，担当起历史赋予我们的扶贫和公益大任，在这一领域中使中华民族无愧于历史、无愧于世界、无愧于未来。

如果这套丛书能促使我们去思考并动手解决这些问题，那么它的意义就足够大了。但由于编者才疏学浅，难免存在诸多错误，敬请读者诸君笑谅并不吝批评斧正。

何道峰

2001 年 9 月，于北京



目 录

第一章 引言	(1)
一 为什么把政府非专职扶贫划入社会扶贫范畴.....	(4)
二 中国的扶贫历程.....	(6)
三 政府非专职扶贫机构扶贫的概况.....	(9)
四 政府非专职扶贫机构的扶贫投入及其效果	(13)
五 政府非专职扶贫机构扶贫模式的比较研究	(19)
六 政府非专职扶贫机构对扶贫的贡献	(23)
七 政府非专职扶贫机构扶贫中存在的主要问题	(32)
八 政府非专职扶贫机构扶贫走向的探讨	(36)
第二章 中国农村扶贫概况	(47)
一 中国农村扶贫实践的进程	(47)
二 中国农村的扶贫战略与重要政策	(51)
三 中国农村扶贫的资金投入	(56)
四 中国农村扶贫的绩效	(64)
五 中国农村扶贫的经验、问题及展望	(69)
第三章 中国政府非专职扶贫概况	(75)
一 政府非专职扶贫机构介入扶贫的背景	(76)
二 政府非专职扶贫资源投入及其变化	(85)
三 政府非专职扶贫的贡献	(95)
第四章 政府非专职扶贫的基本特征研究	(98)
一 政府非专职扶贫机构扶贫共有的基本特性	(98)



二	国内政府非专职扶贫机构扶贫的基本特性·····	(102)
三	各类政府非专职扶贫机构扶贫的基本特性·····	(106)
四	隐含在个别案例中有价值的基本特性·····	(114)
第五章	政府非专职机构扶贫模式的比较·····	(117)
一	战略定位的比较·····	(117)
二	扶贫组织方式的比较·····	(126)
三	政府非专职扶贫机构扶贫资金来源比较·····	(133)
四	政府非专职扶贫机构扶贫项目比较·····	(138)
第六章	政府非专职扶贫的经验和问题·····	(145)
一	模块创新·····	(146)
二	组织创新·····	(155)
三	建立扶贫基金·····	(162)
四	营造双赢环境·····	(166)
五	问题·····	(170)
第七章	政府非专职扶贫机构变化的探讨·····	(175)
一	中国政府非专职扶贫机构变化的可能性·····	(176)
二	政府非专职扶贫机构能否演变为非政府组织·····	(180)
三	政府非专职扶贫机构演变为非政府组织的意义·····	(187)
四	如何将政府非专职扶贫机构改为非政府组织·····	(191)
第八章	结论·····	(197)
一	政府非专职机构扶贫资源数量的估计与分析·····	(197)
二	政府非专职机构扶贫基本特征的总体概括·····	(199)
三	政府非专职扶贫机构贡献的系统研究·····	(201)
四	政府非专职机构扶贫的主要问题的剖析·····	(208)
五	政府非专职扶贫机构的走向探讨·····	(210)
六	政策含义·····	(213)
后记	·····	(214)



第一章 引言

“贫困”是所有发展中国家面临的最重大的社会问题之一。近20年来，世界经济增长相当显著，而国别之间的贫富悬殊却越来越大了。联合国1997年的《人文发展报告》披露，最近20年世界穷国从27个增加到48个，贫困人口从10亿人增至13亿人，并且仍在以每年2500万人的速度增加。

与世界的情形截然不同，通过政府部门和社会各界的共同努力，中国在缓解农村贫困方面取得了举世瞩目的成就。中国在世界增加3亿贫困人口的期间减少了2亿贫困人口，“在减少绝对贫困方面，创造了令人难忘的纪录”，作出的努力“比其他发展中国家所作出的努力要成功得多”（世界银行，1998），基本上实现了不把“贫困”带入21世纪的目标。这是中国历史上的奇迹，也是世界历史上的奇迹！

中国农村扶贫是由政府扶贫和“社会扶贫”两部分组成的。其中“社会扶贫”是中国农村扶贫最为显著的特色之一。“社会扶贫”的主体是政府非专职扶贫机构和非政府组织。在“社会扶贫”当中，政府非专职扶贫机构扮演了最为重要角色，它们为实现政府确立的缓解农村贫困的目标作出了重大贡献，然而，有关政府非专职扶贫的研究却是一个相当薄弱的环节。从这个意义上讲，中华扶贫基金会将《中国政府非专职机构扶贫研究》列为一项课题，无疑是做了一件非常有见地的事情。我们激赏他们为此所做的努力，同时也为自己有机会承接这个有价值的课题而感到高兴。我们的研究是从三个层面上展开的：首先，对中国的扶贫



概况和中国政府非专职扶贫机构扶贫的起因和发展概况进行了系统的梳理，并在这项工作的基础上对需要进一步作案例研究的内容和对象进行了初步识别；其次，进行案例研究，并在案例研究的基础上，对所收集的材料加以甄别，对具有理论价值或有可能上升为理论的素材加以确认，通过案例之间的比较和分析概括出值得关注的经验和教训；最后，在上述两阶段研究工作的基础上，对政府非专职扶贫机构扶贫的基本特征、经验与教训以及走向进行理论总结。

在进行案例研究之前，首先列出了涵盖所有参与社会扶贫活动的政府非专职扶贫机构机构的名单，并将它们分为四类，即中央部委、东部发达省市政府、贫困人口数量大的省区政府、外国政府及具有政府背景的国际机构。然后采用专家调查法，请部分参与“社会扶贫”的机构在名单上选择 20 个值得研究的案例对象，各类机构的个数是我们规定的，其目的是为了确保案例构成的合理性。再次，根据回收的问卷统计出各机构的得票数，最后，根据票数的多少确定了 20 个研究对象。这些研究对象涵盖了国内政府非专职扶贫机构和国外与国际政府机构两大类型，其中国内政府非专职扶贫机构包括中央各部委、发达地区政府和贫困地区政府三个亚类型。中国政府非专职扶贫机构在中国农村的扶贫活动是我们的研究重点；国际机构和外国政府在中国农村的扶贫活动虽然不是重点，但它们在扶贫方面的理念、创新及引进的模式和经验都是极为重要的。

20 个案例的研究报告将另行出版。在这本书里，我们所关注的是如何在案例研究和比较研究的基础上，通过切合实际的归纳和合乎逻辑的演绎，对中国政府非专职扶贫机构的扶贫行动做一个系统的总结，弄清各种扶贫方式的效率差异及其原因，典型经验模式化的概括和制度化的条件，以及需要加以解决或重视的问题，特别是对政府非专职扶贫机构的走向进行系统的分析和政



策上的探讨。我们撰写这本书的目标是：中国扶贫和政府非专职扶贫机构扶贫的概述能够涵盖所有最重要的信息，案例的综合和比较具有较强的理论价值，初步结论能够为未来公共政策的制定提供依据。

本书的构架是按有兴趣的读者需要设计的。其编排如下：第一章是引言，着重概述各章的要点，其目的是为了让读者有可能用最少的时间了解中国政府非专职机构扶贫的全貌；对于想详细阅读本书的读者来说，它又是一个导读。第二章介绍中国扶贫的概况。要想了解政府非专职扶贫机构扶贫在中国扶贫行动中的地位和作用，首先要了解中国扶贫的总体情况，基于这种认识，我们增加了这一方面的内容。第三章论述政府非专职扶贫机构扶贫的发展历程。具体内容包括政府非专职扶贫机构参与扶贫的背景，扶贫资源投入的总量、结构，它占中国扶贫资源总量的份额及其变化，以及它们的扶贫绩效。第四章研究政府非专职机构扶贫的基本特征，主要是从更大的视角范围对四类政府非专职机构扶贫的共有特征以及四类政府非专职扶贫机构各自的基本特性进行综合。换言之，案例研究中强调的是每个案例的独特性，这里强调的则是它们的一般性。在综合研究政府非专职扶贫机构扶贫的基本特征的基础上，还对各类政府非专职扶贫机构的扶贫理念、运行机制等方面进行了综合。第五章对各类政府非专职机构的扶贫活动进行全面的比较研究。尽管四类政府非专职机构扶贫的总目标都是为了促进农村贫困人口的脱贫步伐，但它们各自的扶贫目标和实现扶贫目标的手段并不完全一样，它们实际上是四种扶贫模式，它们产生的作用也不是简单的数量迭加。所以，对四类政府非专职机构的扶贫活动的差异进行比较研究是十分有意义的。第六章是在案例研究的基础上，系统地总结政府非专职机构扶贫的主要经验和教训。在这一章里，我们提出了区别于模式创新的模块创新的概念。我们提出模块创新的理念是：模块创新



要比模式创新更为迫切，也更为容易。它所体现的是解决扶贫模式中的主要矛盾或矛盾主要方面的思想。第七章探讨政府非专职扶贫机构的走向。走向作为尚未发生的事情无疑具有不确定性。我们在这里所关注的并非是今后有可能出现哪几种趋势，而是出现哪一种趋势更有利于开展扶贫工作、更有利于转换政府职能和中国的可持续发展。我们能够找出一大堆理由来说明设置这一章的重要性或意义，但凭心而论，我们探讨这一问题主要是为了满足自己的好奇心。这一章的分析思路和粗浅的结论很可能会因为受我们的价值取向的影响而失之偏颇，从而成为众矢之的，但我们仍愿意把自己的认识表达出来，以期产生抛砖引玉的效应。第八章是一个简要的概括。虽然我们的研究很粗浅，但敝帚自珍，所以仍想借此机会强调一下这项研究取得的进展，以及蕴含在结论中的政策含义。

一、为什么把政府非专职扶贫划入社会扶贫范畴

人们很可能会提出的一个问题是：为什么同为政府，却要把政府专职机构扶贫称为政府扶贫，而把政府非专职机构扶贫称为社会扶贫呢？我们认为，把政府非专职扶贫机构的扶贫行动划入社会扶贫范畴，主要有以下几个理由：

第一，政府非专职扶贫机构实际上是动员社会力量参与扶贫的一个载体。因此，仅仅根据扶贫活动的组织者的身份来界定政府扶贫和非政府扶贫显然是不适宜的。中国在实行中央集权的计划经济体制和政治体制的岁月里，几乎没有非政府组织的生存空间。社会力量的动员，都是通过政府机构来实现的。20世纪70年代末实行改革开放政策以来，这种局面有所变化，尤其是最近几年，非政府组织发展得很快，但以社会公益事业为目标的非政府组织的数量还很少，非政府组织动员社会资源以推动社会公益事业发展的能力还远远没有形成。在这种情形下，继续沿用传统的做法，即借助于政府非专职扶贫机构动员社会力量参与扶贫



确实是一种比较易于操作的做法。鉴于政府非专职扶贫机构在动员社会力量扶贫这一方面扮演的是非政府组织的角色，所以我们把它们划入社会扶贫的范畴。

第二，政府非专职机构扶贫具有社会扶贫的基本特征。社会扶贫与政府扶贫的最大区别是：前者是做份外之事，后者是做份内之事。也就是说，只有把扶贫作为基本职能的部门所组织的扶贫活动属于扶贫活动，而基本职能中不包括扶贫的政府部门的扶贫活动不属于政府扶贫。更为显著的区别是：政府扶贫是用政府资源做份内的事情，例如中央政府用中央财政收入在全国扶贫，各省区（市、县）政府用自己的财政收入在自己的管辖范围内扶贫，而政府非专职扶贫机构是用社会资源做份外的事情。这也是我们把政府非专职扶贫机构的扶贫定义为社会扶贫的主要理由。具体地说，政府非专职机构的扶贫资源来自三个方面：一是直接来自社会捐赠，如企业、社团和个人等的捐赠，具有最为显著的社会扶贫的特征。二是间接地来自社会捐赠，例如东部发达地区政府把其管辖范围内的纳税人创造的财政收入捐赠给管辖范围外的贫困农民。三是来自于资源使用权的空间转移。在现实中，一些部委（厅局）往往将归它们支配的专项财政资金配置在所承担责任的扶贫点上。这种剥夺部分地区分享专项财政资金使用权的做法实际上造成了专项财政资金使用权的空间转移，所以它的实质是部委（厅局）强制地要原先可得到专项财政资金的地区进行社会扶贫。人们之所以将其视为资金主管部门扶贫而不是被剥夺者扶贫，主要是因为这种强制性扶贫具有很大的隐蔽性且被剥夺者具有很大的不确定性。据此，我们可以把社会扶贫的三个特征概括如下（参见表 1.1）



表 1.1 社会扶贫的资金来源及扶贫的基本特征

基本特征	扶贫资金来源
1. 拿贡献者的钱为别人扶贫	全国各地捐资捐物
2. 拿出自己的钱为别人扶贫	东部地方财政资金
3. 拿别人的钱为另外的别人扶贫	中央和贫困省区的专项财政资金、

第三，政府非专职机构的扶贫行动随着时间的推移，距离政府组织越来越远，而距离非政府组织越来越近。我国现有的、规模较大且影响力极大的非政府组织都是这样形成的，如中国扶贫基金会，青少年基金会，慈善总会，都是从现有政府框架中衍生出来的、非政府组织特征越来越显著的机构。如果政府的非专职扶贫机构也朝着这个方向变化，即将发展成为非政府组织。更直截了当地说，作为一个实施渐进式的政府机构改革战略和市场经济体制转型的国家，倘若政府非专职机构的扶贫行动会随着时间的推移逐渐脱离政府机构，实际上也是中国政府体制改革的题中应有之义。

而在这方面，中央国家机关定点扶贫实践中也出现了这类机构，如国土资源部就在其定点扶贫的江西赣南成立了专门扶贫机构“扶贫开发中心”，作为国土资源部派出的常设机构，但“中心”具有很强的独立性，是事业法人单位，有固定的编制和稳定的人员，在赣南自主经营、自我发展，独立承担扶贫开发的经济责任，职工收益与扶贫开发效果挂钩。在扶贫过程中，与当地党政机关密切合作，集中优化配置扶贫开发基金，以经济实体的形式进行扶贫开发。

二、中国的扶贫历程

从时序上看，截至 2000 年末中国减缓农村贫困的历程可分为三个阶段。

第一阶段为 1978~1985 年。在这一阶段，通过改革农村经



济体制，普遍推行家庭联产承包责任制以及大幅度地提高农产品价格等措施，有效地激发和调动了农民的生产积极性，全国农村尚未解决温饱的贫困人口由此而从 1978 年的 2.5 亿人减少到 1985 年的 1.25 亿人，贫困发生率从 30.7% 下降到 14.8%。这是贫困人口绝对量下降最快的时期。

第二阶段为 1986~1993 年。1986 年，中央政府成立了国务院贫困地区经济开发领导小组，其主要职责是确定扶贫战略，制定扶持政策，安排专项资金，以促进贫困地区群众解决温饱问题。经过 8 年的努力，到 1993 年底，全国农村尚未解决温饱的贫困人口由期初的 1.25 亿人减少到 8000 万人，贫困发生率由 14.8% 下降到 8.7%。

第三阶段为 1994~2000 年。1994 年，国务院制定了《国家八七扶贫攻坚计划》。这是我国政府制定的第一个有明确目标、明确对象、明确任务、明确措施和明确时限的扶贫行动纲领。经过 7 年的努力，到 2000 年底，全国农村没有解决温饱的贫困人口减少到 3000 万人，占农村人口的比重下降到 3% 左右，除少数社会保障对象和生活在自然条件恶劣地区的特困人口以及残疾人以外，全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决，中央确定的扶贫攻坚目标基本实现。

最近 10 多年，中国之所以能在扶贫方面取得极为显著的成绩，最为重要的因素有三个：

第一，不断调整扶贫策略。从表 1.2 可以看出，在短短的十几年里，中国政府的扶贫方式由最初的救济式扶贫阶段过渡到贫困地区经济开发阶段，再进入区域扶贫开发阶段，进入新世纪后，又跃迁到扶贫到村到户阶段。扶贫的理念也由最初强调为缺衣少食者提供救急性的实物、过渡到改善贫困地区的发展环境，再进入开发贫困地区人力资本的阶段。



表 1.2 中国政府的扶贫策略的变化

	扶贫方式	扶贫措施
第一阶段（1985 年前）	救济式扶贫	生活救济、财政补贴
第二阶段（1986 ~ 1993）	区域性经济开发	瞄准贫困区域，改进区域发展环境，提高和稳定农业生产能力
第三阶段（1994 ~ 2000）	区域性扶贫开发	重视扶贫项目、瞄准贫困群体，开发人力资本

第二，不断加大财政转移支付。中国政府的扶贫投入主要有 3 项资金，即财政发展资金、以工代赈资金和由中央财政负责贴息的银行贷款。从图 1.1 可以看出，1986 年以来，中国政府用于扶贫方面的财政转移支付，无论是总量还是三个分量，都具有持续上升的特征，尤其是 1994 年以来，扶贫资金的增长非常快。

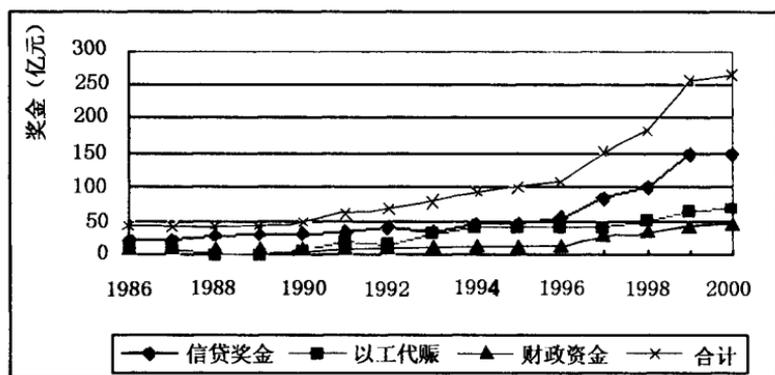


图 1.1 政府扶贫资金的投放情况

第三，不断拓宽社会扶贫的渠道。鉴于这一方面是总课题的研究内容，所以这里就不展开了。

20 多年来，中国在扶贫开发的实践中创造和积累了许多经验，但也存在着一些问题，其中较为普遍的问题是：



(1) 扶贫资金渗漏。据有关调查,扶贫资金的 80% 没有到户。据分析,出现这种情形主要有以下两个原因:第一,贷款数额很小的贫困农户,往往会因为扶贫贷款的申请和批准程序过于复杂而失去等待的耐心;第二,交易成本与平均信贷规模具有正相关关系,信贷机构为了减少交易成本,更愿意把资金贷给更富裕的家庭和用于商业目标,扶贫资金目标瞄准的偏离,严重地影响了扶贫工作的成效。

(2) “双赢”的扶贫方式没有得到充分的挖掘和利用。扶贫需要强调奉献精神,但是在扶贫领域仍有可能采用将“奉献与收获”结合起来的“双赢”方式。例如,在政策上允许企业拿出一部分税前利润来扶持贫困农户生产企业所需的原料,就可以将贫困农户的收入增长与企业原料基地建设有机地统一起来。^①

(3) 在扶贫资金安排上受“涓滴”理论的影响太大。其结果是,在配置扶贫资源时往往过于关注贫困地区的经济发展而无视贫困群体的收入增长。然而,最近 10 多年的扶贫结果表明:这种做法从短期看显然是不现实的。更好的做法是在了解扶贫群体需求的前提下,将扶贫资金真正分配给贫困农户,使贫困农户直接受益。

三、政府非专职扶贫机构扶贫的概况

(一) 政府非专职扶贫机构概况

截止到 2000 年底,参与扶贫的政府非专职扶贫机构共有 189 个,其中中央国家机关有 138 个,占 73.02%;东西对口扶贫省市 13 个,占 6.88%;开展省内扶贫的省区 26 个,占 13.76%;参与中国扶贫的国际机构 12 个,占 6.35%。

^① 云南一些卷烟厂就采用了这种做法,即企业为贫困农户生产烟叶支付包括种子、肥料等所有费用并提供技术指导,贫困农户按工艺生产,企业的投入在农户交售烟叶时扣除,有效地促进了贫困农户的收入增长。



在所有参与扶贫的 189 个机构中，我们选择了 20 个作为案例进行研究，占全部机构个数的 10.58%。案例的机构分布为：中央国家机关定点 9 个，占 5.1%；东西对口帮扶 4 个，占 30.8%；省内扶贫 3 个，占 11.5%；国际机构 4 个，占 3.3%。具体案例名单见表 1.3。

我们在选择案例时，遵循了这样两个原则：一是根据最小规模原则，每一类中至少要有 3~4 个才能反映出该类扶贫之中的真实情况；二是差异性原则，由于在四类机构中，东西对口帮扶的省市之间、国际机构之间在扶贫模式上的差异性较大，而中央国家机关之间、开展省内扶贫的省市之间扶贫模式的差异相对较小，我们更关注东西对口帮扶和国际机构在中国开展扶贫的模式及其经验，因此，这两类机构在案例中的比例较高，而其它两类机构的比例较小。

表 1.3 政府非专职扶贫机构概况及研究案例

中央定点	东西对口	省内扶贫	国际机构	
扶贫起始年	1984	1996	1986	1982
样本总数	138	13	26	12
案例数	9	4	3	4
案例的份额	5.1	30.8	11.5	33.3
案例名单	科技部、国家林业局、农业部、交通部、外交部、国土资源部、卫生部、华夏银行、中国社会科学院	上海——云南 北京——内蒙古 广东——广西 深圳、青岛、大连、宁波——贵州	陕西 广西 重庆	世界银行 UNDP 儿童基金会 德国 GTZ

(二) 政府非专职机构扶贫的基本特征

1. 参与扶贫的政府非专职机构是一批一批动员起来的

在中国，最早响应中央政府的号召，动员社会力量开展扶贫活动的机构是政府非专职扶贫机构。第一批参与扶贫的政府非专



职机构是与农村关系较为密切的政府部门，如科技部和商业部，尔后扩展到与农村联系较广，规模较大、可动用资源较多的政府部门，接着是与农村有一定联系、也有一定的资源动员能力的政府部门，最后是与贫困地区联系相对较少，资源动员能力也相对较弱的政府部门。省、地、县政府机构参与扶贫的情形，与中央部委参与扶贫的情形很相似，故不赘言。1996年，为了进一步动员社会力量扶贫，中央又要求东部的13个省市及计划单列市参与西部扶贫工作。由此可见，中国的社会扶贫资源是随着中央政府的安排，一批一批地动员起来的。国际性政府机构早在80年代初期就进入中国最贫困的“三西”地区了，当时瞄准的也是贫困区域，主要措施是通过粮食援助，帮助贫困地区改善农业生产条件和治理生态环境，真正瞄准贫困群体的扶贫是最近10来年的事情。从总体上看，国际性政府机构和外国政府也是逐批介入中国的扶贫活动的。

需要指出的是，在现实中实际参与扶贫的政府非专职机构的数量要超过中央政府安排的数量。例如，江苏省无锡市与陕西省延安市的对口帮扶，上海市与新疆维吾尔自治区的对口帮扶，深圳市在西北五个省区各投放1亿元的教育基金等，并不是中央政府刻意的安排，而是双方相互协商的结果。所以，政府非专职扶贫机构参与扶贫，或许是对中央政府下达的政治任务作出的反应，但也有可能是在履行道义上的责任。

2. 政府非专职机构扶贫的空间有非常强的相互独立性

一个很有意思的现象是：尽管参与扶贫的政府非专职机构非常多，但所有参与扶贫的政府非专职扶贫机构都有非常确定的扶贫区域，且表现出非常突出的相互独立性。据分析，扶贫空间的相互独立性受到两方面因素的影响。第一，上级政府在安排同类政府非专职机构的扶贫区域时，把政府非专职机构的扶贫空间不交叉作为强化它们的责任意识并诱导它们开展竞争的手段。这是



各机构的扶贫空间独立性强的主要原因。第二，在参与扶贫的政府非专职机构的数量不断增多而贫困县的数量一直不变的情形下，必然会出现不同类的政府非专职机构的扶贫区域交叉的现象。现实中一旦出现这种情形，通常采用划小扶贫区域的办法，即每个政府非专职扶贫机构各负责若干个贫困乡镇、甚至贫困村区的办法来确保它们的扶贫区域不交叉。这是各机构的扶贫空间独立性强的另一个重要原因。扶贫区域不交叉的好处是责任明确，便于诱导竞争和开展检查评比，其不足是难以产生规模效应。

3. 政府非专职机构采用“八仙过海、各显神通”的做法募集扶贫资源

政府非专职机构扶贫的一般做法是用传统的方式在自己管辖范围内动员社会力量。最为普遍的做法是向下属机构特别是下属企业以及广大职工募集扶贫资源，同时，也把一部分归其支配的政府专项财政资金投向其有扶贫责任的贫困地区。政府非专职扶贫机构动员社会扶贫资源的主要手段是请政府的主要领导人出面干预或借助于他们的影响力。扶贫项目的管理主要依靠其管辖的机构或系统，扶贫项目则是根据自己在贫困地区做的贫困人口发展需求调查（或上报的情况）加以确定的，但扶贫资源来自何处和数量的多少都具有不确定性。这些都是政府非专职机构扶贫的共性。它们之间的不同之处在于：中央部委是在其管辖的条条内动员社会扶贫资源，东部发达地区是在其管辖的块块内动员社会扶贫资源。而那些既没有下属单位可借用又没有归他们支配的专项财政资金的政府机构，如外交部和中国社会科学院，则在自己对外联络多的比较优势上做文章，最大限度地动员国际扶贫资源。由此可见，政府非专职扶贫机构在动员社会扶贫资源方面采取的是“八仙过海、各显神通”的做法。

4. 政府非专职机构的扶贫具有自我完善的机制

我们通过调查和阅读有关文献发现，尽管有些备选项目会因



为筹集不到所需的扶贫资源而束之高阁，但筹集到的扶贫资源一般不会出现渗漏，这是政府非专职机构扶贫的一个重要特点。在政府非专职机构扶贫的初始阶段，其主要问题是扶贫资源投入的目标偏离，即注重贫困区域经济发展而并非贫困群体收入增长。当人们发现贫困群体难以分享区域发展项目的效果这一问题之后，扶贫目标越来越集中在贫困群体的收入增长上了，目标偏离的问题逐渐得到解决。这是说明政府非专职机构的扶贫具有自我完善机制的一个依据。

最初的政府非专职机构扶贫，采取的是选派蹲点扶贫干部的做法。这种做法的好处是程序简捷、交易成本低，存在的不足是无法使双方的权利与义务相对称。基于此，政府非专职扶贫机构又改用签订扶贫责任状的做法。为了提高扶贫工作的持续性，又采取了培育非营利的经济实体的做法。与做法的变化相对应，政府非专职机构的扶贫也由最初的个人行为，演进为政府非专职扶贫机构的行为和企业行为。这是说明政府非专职机构的扶贫具有自我完善机制的另一个依据。

各个政府非专职机构不仅介入扶贫的区域不同，参与扶贫的时间也不同，但有一点是基本相同的，即最初瞄准的是诸如贫困县这样的大区域，采取的扶贫措施是修建县—乡公路、建立科技推广中心、培训中心等能使贫困群体受益的公共品，尔后瞄准的是诸如贫困村这样的社区，采取的措施是建希望小学、修村—村道路，最后都进入了瞄准贫困农户阶段，采取的措施是提供小额贷款等。特别值得指出的是，一个机构介入的时间越晚，完成该过程的时间就越短。这是说明政府非专职机构的扶贫具有自我完善机制的又一个依据。

四、政府非专职扶贫机构的扶贫投入及其效果

(一) 政府非专职扶贫机构的扶贫投入

政府专职部门的三大项扶贫资金全都来自于中央财政的转移



支付，又有规范的划拨程序和专门的账户，所以弄清它们的数量是很容易的。现实中难以弄清的是这些扶贫资源真正用在什么地方和哪些项目上。相比较而言，政府非专职机构的扶贫资源用在什么地方和哪些项目上是比较清楚的，但由于扶贫资源的来源要比政府专职部门复杂得多，所以准确估计政府非专职机构的扶贫投入是一个难度非常大的问题。我们在研究中发现，出现这种情形的主要原因有三：

第一，政府非专职扶贫机构投向贫困地区的资金大多是专项财政资金。在现实中政府非专职扶贫部门往往采取将其主管的专项财政资金切一块给其负责的贫困地区的做法。这些资金属于政府的专项基本建设资金，显然不宜将其统计为扶贫资金，否则这部分资金就被计算了两次。有些专项资金的审批权掌握在商业银行手里，政府非专职部门只是为贫困县提供了一个争取资金的机会，贫困县能否竞争到这样的机会或在多大程度上获得这样的机会，主要取决于贫困县自身的努力。政府非专职扶贫机构将这样的资金统计为它的扶贫资金也是不适宜的。其实，这些资金大多也属于专项资金，把它们统计在扶贫资金内也会出现重复计算的问题。这是政府非专职机构的扶贫投入难以估计的主要原因之一。

第二，政府非专职机构的扶贫资源有一部分是实物，以及技术、信息和志愿者提供的服务。其中实物是最有可能折价的，但操作起来仍有相当大的困难，首先，实物的原价是不清楚的，其次，很难对每件实物的新旧程度作出准确的估计，第三，按城市标准折价和按贫困地区标准折价（比如城市里淘汰下来的计算机，电视机）其结果会有很大差别。这是政府非专职机构的扶贫投入难以估计的另一个主要原因。

第三，政府非专职扶贫机构的主要任务不是在转移支付确定的情形下选择项目，而是募捐到尽可能多的扶贫资源，使已确定



的备选项目尽可能多地付诸实施。政府非专职扶贫机构的人员很少，他们必须把精力放在找资源进而上项目上，既不可能也没有必要花大量的精力对其募捐来的实物进行折价。

图 1.2^① 是政府非专职扶贫机构历年投入的扶贫资金的数量变化，根据上面的分析可知，有关数据实际上是一个近似的估计，而不是准确的统计。尽管如此，由于各年估计的方式是一致的，所以图中的曲线仍能说明政府非专职机构扶贫资金数量变化的动态特征。

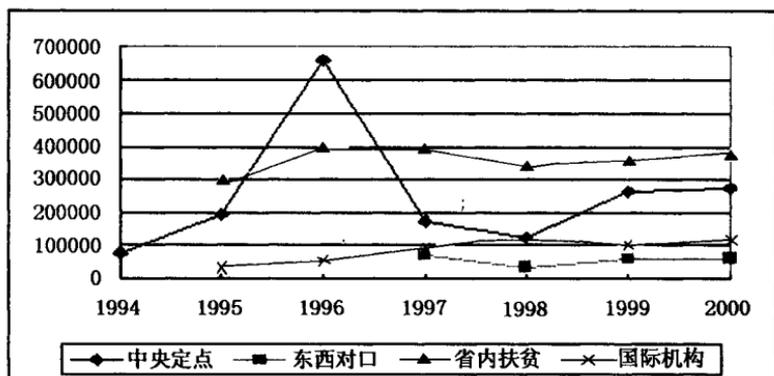


图 1.2 四类非专职扶贫机构历年扶贫投入的变化

图 1.3 是截至 2000 年底，各类政府非专职机构的扶贫投入占它们的扶贫资金总量的份额。从中可以看出，省内扶贫的贡献最大，占 46%，其次是中央定点扶贫，占 38%，第三是国际机构，占 11%，最后是东西对口扶贫，占 5%。这四类机构参与扶贫的起始时间是不一样的（参见图 1.2），所以，各自的累计扶

^① 在 1996 年 9 月的中央扶贫工作会议上，江泽民发出加大扶贫力度的号召，各部委、各级政府积极响应，有些机构甚至把 1997 年到位的资金也算作 1996 年的资金。这是 1996 年扶贫资金猛增的主要原因。



贫投入占它们的累计扶贫总投入的份额还无法反映它们在扶贫工作角色的变化。基于此，我们又考察了各自历年扶贫投入占它们历年扶贫总投入的份额的变化。从图 1.4 可以看出，1994 年，只有中央各部委进行社会扶贫，其份额高达占 100%。除此此外，1996 年的投资份额也很大，超过了 50%；其他年份则均为省内扶贫的投入份额最大。国际机构投入份额最大的是 1998 年，超过了 20%，在其他年份里有 3 年份额接近 20%，两年份额低于 20%。东部发达地区的扶贫投入份额稳定在 10% 左右。

由此可见，图 1.3 和图 1.4 给出的信息有较大的不同。其中东部发达地区的差异最为显著。即根据图 1.3 的信息，其贡献率为 5%，而根据图 1.4 的信息，其贡献率约为 10%，正好是前者的两倍。省内扶贫和国际机构也表现出相似的差异，只是不如东部发达地区那样悬殊；中央定点的差异方向则正好相反，即图 1.3 表现出来的贡献率大，而图 1.4 表现出的贡献率要略低一些。

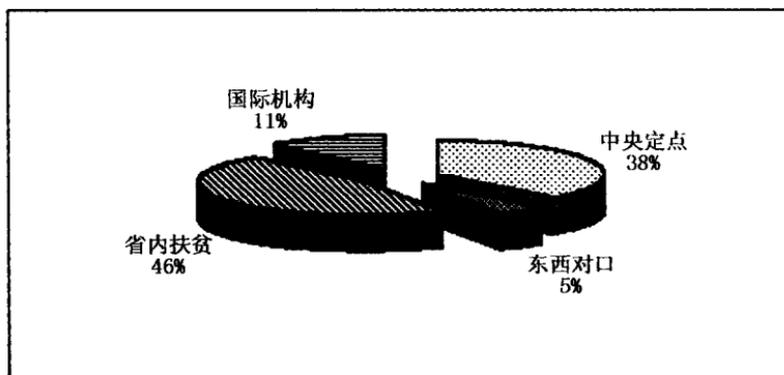


图 1.3 四类非专职扶贫机构累计扶贫投入的构成

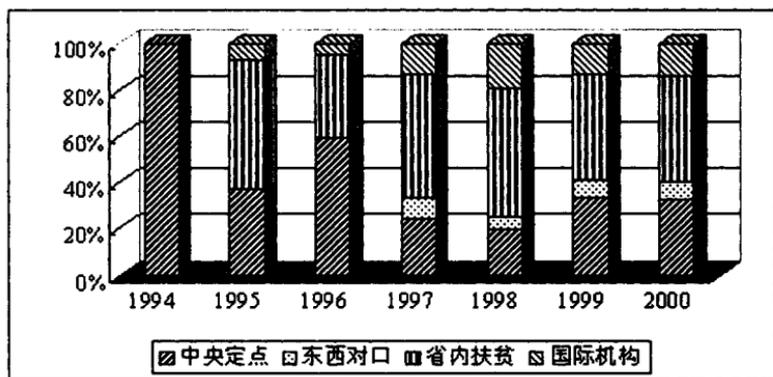


图 1.4 四类非专职扶贫机构历年扶贫投入的构成

从图 1.5 则可以看出，政府非专职机构的扶贫投入约占中国扶贫总投入的 1/3，其中 1996 年超过了一半。这说明研究政府非专职机构扶贫，是一个非常重要的问题。有人很可能对图 1.5 忽略非政府组织的扶贫投入的做法提出质疑。应该肯定，如果能够找到非政府组织的有关资料，可以使图 1.5 提供更多的有价值的信息。不过，我们也想作一点说明：即非政府组织的扶贫投入是相当有限的，即使考虑这部分投入，也不会对图 1.5 的基本形状施加实质性的影响。

(二) 政府非专职机构的扶贫效果

1. 中央部委扶贫的成效

据不完全统计，从 1994 年到 1999 年的 6 年间，中央国家机关、企事业单位及人民团体定点扶贫的成效可以通过下面的数据体现出来：引进扶贫资金 1052667 万元，实施扶贫项目 7529 个，引进人才 1976 项，在教育扶贫方面，共修建校舍 2569 所，资助学生 123622 人，举办各类培训班 5427 期，共 680558 人次。

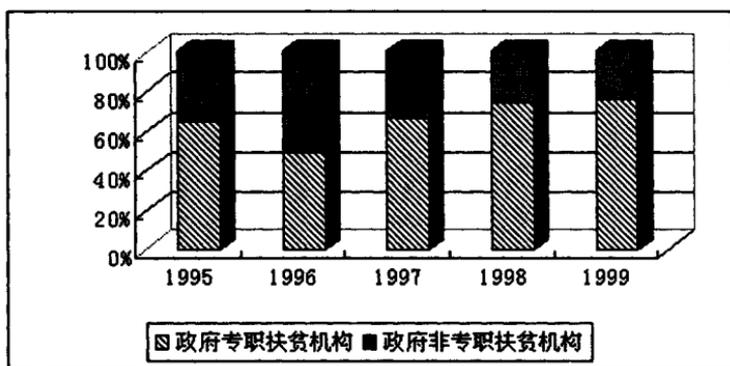


图 1.5 政府非专职扶贫资金在中国扶贫资金中的份额

2. 东西对口扶贫的成效

1996 年以来, 累计为西部地区无偿捐赠资金和物资达 16.4 亿元, 其中东部省市政府拨款 9 亿多元, 社会捐资 4.1 亿元, 赠物折款 3.3 亿元。签订东西协作项目 4146 项, 协议资金 206 亿元, 其中已实施项目 3372 个, 实际投资 57.9 亿元。东部发达地区到西部联合兴办了 407 个企业, 吸收贫困地区劳务人员 42.8 万人, 使他们获得劳务收入 13.3 亿元; 培训各类人才 72415 人, 引进技术 694 项, 援建希望学校 1432 所; 建设基本农田 203 万亩, 新修公路 3123 公里, 帮助解决了 86 万 96 万头牲畜的饮水困难, 使 400 万人解决了温饱问题。

3. 省(区)社会扶贫的成效

据不完全统计, 1995 年以来, 共投入资金和物资 87.62 亿元; 帮助引进各类扶持资金 102.68 亿元; 共上项目 2 万多个。各省区先后派出 4.6 万余名干部到贫困县、村挂职扶贫, 帮助引进技术人才 1.3 万多人; 引进技术近 7000 项(次); 共举办各类培训班 8 万多期, 培训管理和技术人员近 700 万人次。

4. 国际机构社会扶贫的成效



国际机构也有人估计了它们所作出的贡献。他们的判断是：国际机构的扶贫项目对脱贫的贡献率为4%，由于中方要配套一半的资金，所以，通过它们的扶贫投入作出的贡献率为2%，大约200万人。

五、政府非专职扶贫机构扶贫模式的比较研究

（一）政府非专职扶贫机构扶贫的共性

政府非专职机构的扶贫有几个较为显著的共同点。第一，扶贫任务是上级政府指派的，尽管在指派前有协商。不同的是中央各部委和东部发达地区的扶贫任务由中央政府指派，省内机构和地区的扶贫任务由省政府指派。这种做法的好处是责任明确，其不足是导致了各部委负责的专项财政资金的配置偏离了“公正性”目标。第二，所承担的扶贫任务是与特定的行政区域相联系的，不同的是在行政区域的尺度上有差异，如贫困地区、贫困县、贫困乡镇和贫困村。这种做法的好处是扶贫资源投向何方有很明确的规定，其不足是难以把各政府非专职扶贫机构的比较优势最大限度地发挥出来，甚至难以在最适宜的地方发挥自己的比较优势。第三，扶贫任务是通过募集各种扶贫资源来实现的，并实施了“不脱贫不脱钩”的政策，^①不同的是扶贫资源的数量和构成有较大差异。这种做法的好处是有利于诱导各政府非专职机构在募集扶贫资源方面展开竞争，其不足是有可能使贫困地区形成依赖文化。

三个共同点的核心是自上而下地给予。即上级政府指派给予的责任，确定给予的投向，而给予多少和给予什么则决定于政府非专职扶贫机构的调查（或贫困地区的申请）和资源筹措的能力。由于进行扶贫决策时缺乏贫困群体的参与，强势群体与弱势

^① 由于现实中并没有贫困县摘帽的规定，所以客观上也就不存在脱钩的可能性。



群体之间缺乏所需的互动，贫困群体不知道政府非专职扶贫机构究竟投入了多少，甚至不知道它们究竟做了哪些项目。

强调区域界定而不是群体界定，与当时普遍接受“涓滴”理论有关。按照“涓滴”理论，贫困地区经济发展的成果会慢慢地惠及贫困群体，即贫困人口会随着贫困地区的经济发展而逐渐减少直至消失。很显然，倘若没有时间限定，这种理论无疑是能够成立的，因为经济发展的成果最终总会波及到贫困人口。然而从短期看，贫困人口往往会难以分享区域经济发展的成果，从而导致地区内贫富差距的进一步拉大。

外国政府和国际机构参与中国扶贫的目标是非常清楚的，这就是影响中国的扶贫政策。其主要措施是推广在其他发展中国家已经采用并获得成功的扶贫模式。其模式推广的主要方式是参与和互动。所谓参与就是在确定扶贫项目时强调贫困群体的参与，他们的基本理念是：贫困群体比外来者更了解导致贫困的原因，也更了解摆脱贫困的途径。同时，强调扶贫机构与贫困群体的互动，即相互间的交流与协商。

（二）政府非专职扶贫机构的特性

1. 中央定点扶贫的独特性

中央定点扶贫的主要目标是为了完成中央政府下达的扶贫任务，同时兼有探索经验、推广经验的目标。它最为显著的特点是最大限度地发挥权力的作用，因而自上而下的特征也表现得最充分。

2. 省内扶贫的独特性

省内扶贫最为显著的特点是通过各类机构的组合，把政府机构的管理与协调优势，科研院所的技术和信息优势、工商企业的资金优势等组合在一起。这是省、地、县各级政府的共同做法，所不同的是，省级扶贫集团瞄准的是贫困县，地市级扶贫集团瞄准的贫困乡镇、县级机构瞄准的是贫困村。



3. 东西帮扶的独特性

发达地区帮扶西部贫困地区的特点是强调扶贫与经济协作两方面的有机统一。也就是说，在措施上除了瞄准扶贫目标外，还有调整自身的产业结构和开拓外部市场等旨在发展的目标。

4. 国际性政府和外国政府扶贫的独特性

国际性政府组织和国外政府组织的特点是重在推广其扶贫的理念，以及在国外已经获得成功的扶贫模式，从而影响中国的扶贫政策。它最为显著的特点是规范性。包括制度的规范性、组织的规范性和程序的规范性。

(三) 政府非专职扶贫机构扶贫的比较研究

根据资金的动用能力看，中央国家机关可分成两类。一类是拥有专门用于农村的专项财政资金支配权的部门，如农业部、国家林业局、交通部等，另一类是没有这类专项财政资金支配权的部门，如外交部、中国社会科学院等。这两类部门的扶贫资金的结构有很大的不同。前者以归自己配置且可用于农村的专项财政资金为主，后者则以引进部门外资金为主，但资金来源又有较大的不同，有的以国内资金为主，有的以国外资金为主。虽然在各机构的扶贫资金构成中，来自部门内或地域内的捐款捐物的份额有较大的不同，但人均捐款捐物的差异并不很大。

最初，中央国家机关的扶贫资金是无偿使用的，实施“国家八七扶贫攻坚计划”以后，许多单位，如国土资源部，改无偿投入为部分有偿投入，通过回收周转，滚动开发，提高扶贫资金使用的可持续性，并实现输血型扶贫向造血型扶贫的转换。

东部发达地区的扶贫资金主要来源于自己的财政收入，与中央机关定点扶贫不同，它们将这部分资金转移到贫困地区，是以自身失去利用财政资金的权利为代价的。也就是说，中央国家机关的扶贫资金投入具有强制性地占用其它县（包括贫困县）利用资金的机会的特征，而东部发达地区的扶贫资金投入具有牺牲自



身利用资金的机会的特征。

国际机构援助的扶贫项目，在项目确定时基本上已经有了可靠的资金来源。项目有具体的规划、详细的执行计划和预算，当然在项目的执行过程中，也常常根据各地的实际情况和需求调整计划。但总体上讲，项目计划性很强。

中央机关定点扶贫的初期，项目选择的随机性很强，受贫困县的突变性事件（如灾害）的影响很大，没有统一的程序和规范。进入 20 世纪 90 年代以来，逐渐加大了扶贫项目规划的力度，“国家八七扶贫攻坚计划”颁布与实施之后，逐步形成了一套完整的程序。因此，中央、国家机关扶贫项目的确定经历了随机、计划与随机、计划三个阶段。

扶贫项目的实施共有四种途径，第一种方式是责成其下属机构负责项目的实施和管理，这是具有垂直系统的部门的一般做法，如国家林业局、农业部和卫生部等；第二种方式是委托当地扶贫办组织有关部门实施，这是下面没有可借用的技术力量的部门的一般做法，如中央办公厅等；第三种方式是转给其培育出来扶贫实体实施，如国土资源部在江西赣南的“扶贫开发中心”；第四种方式是通过签订具有法律效率的协议，委托没有非政府组织实施，这是注重责任界定程序规范性的企业的做法，如华夏银行委托中国扶贫基金会实施贵州小额信贷项目。

中央国家机关扶贫，自己没有扶贫效果的监测与评估体系，项目的监测和评估通常委托项目所在地方的上级主管部门，项目的监督则主要依赖扶贫团组的蹲点工作人员。另外，公益项目缺乏后续管护，持续性较差。

发达地区对口帮扶的目标是解决贫困人口的温饱问题。鉴于对口帮扶省区的情况不同，具体的做法和项目的构成有一定的差异。从目标瞄准看，第一阶段是区域性的公益项目，第二阶段是社区公益项目，第三阶段是贫困村的生产项目，即实现了从区域



扶贫到社区扶贫，再到村到户的转变。相应地，在项目确定上，经历了考察、双方协商、贫困群体识别三个阶段。

国际机构参与中国扶贫的目标瞄准经过了贫困地区，经过人力资源，到贫困社区的变化，在项目确定上，经历了从理念倡导需求、模式示范需求和社区发展需求三个阶段。

表 1.4 各类扶贫机构的扶贫特性的比较研究

扶贫机构类别	目标	措施	方式	特征
中央各部门扶贫	出成效、出政绩	项目	自上而下	系统垂直
东西部政府互助	树形象、拓市场	项目	互动式	帮扶与协作
贫困区内部扶贫	完成省内的扶贫任务	项目	集团式、分层式	优势互补、分层制
国际性政府扶贫	推广理念、影响中国扶贫政策	模式	参与式、互动式	综合性、持续性

六、政府非专职扶贫机构对扶贫的贡献

近 20 年来，中国政府的非专职扶贫机构在消除和缓解农村绝对贫困方面作出了重要贡献。它们的贡献主要表现在三个方面：第一，最早响应中央的扶贫号召，开了中国社会扶贫之先河；第二，勇于试验，为政府组织与国内外非政府组织合作树立了典范；第三，善于总结经验，有力地推动了政府的扶贫工作。政府的非专职机构在扶贫实践中积累了许多可供今后扶贫工作借鉴的经验。通过政府非专职机构扶贫的总体研究和 20 个案例的调查研究，我们把政府在社会扶贫领域的主要经验概括为四个方面，及：模块创新、组织创新，引导“双赢”和建立扶贫基金。

（一）扶贫模块创新

所谓模块创新是指扶贫模式的某些方面或某些环节的创新，它要比模式创新更为迫切，也更为容易。所谓模块创新，就是对正在执行的扶贫模式中对某些环节进行创造或调整，从而使整个扶贫模式较传统模式更富有成效。这方面的创新涉及贫困农民参与和赋权、扶贫资金传递，公共工程后续管护，贫困监测及信息



反馈等。

1. 参与（赋权）模块创新

从1994年开始，一些国际机构，例如UNDP就在扶贫领域试验、示范和推广参与式扶贫的方法。这项工作分为两个阶段：首先是对中方的项目管理人员进行有关参与式方法的培训，使他们认识到目标群体的需求和目标群体的参与是做好项目设计的关键所在，以改变他们以往坐在办公室里做规划和设计项目的做法。其次是用参与式方法动员农户、组织农户，并通过参与式培训，使项目农户形成参与理念，提高参与能力，最为重要的是强调必须让贫困农民参与目标群体分析、基础数据收集、目标群体需求和能力确定，进而参与项目设计、项目决定和项目实施的的管理，并根据他们的意见不断调整项目规划和实施计划，从而不断提高扶贫项目的可操作性。这种参与式方法实际上是向贫困农户赋权的一种途径。

参与式的方法和工具最初是由国际机构扶贫项目倡导的。但实际上它同我们多年来提倡的“从群众中来，到群众中去”的理念是完全一致的，所以得到了中国政府的认可。目前，上述方法已经被中国政府的扶贫机构所接受，并正在加以推广。

2. 资金传递模块创新

如何实现扶贫资金既到村、到户，又减少资金传递的风险和交易成本，是困扰包括政府非专职扶贫机构在内的扶贫机构的一个问题。而正是在这一方面，政府非专职扶贫机构通过与国外扶贫机构的合作，推出了“小额信贷”这种扶贫措施，并在此基础上完成了资金传递模块的创新。通过小额信贷这种资金传递方式，有效地解决了扶贫资金到户、提高扶贫资金利用效率进而实现扶贫资金持续性问题。

中国政府不仅肯定了这种做法，而且制定了旨在推广这一做法的政策框架。所以，问题是政府非专职机构只是完成了通过小



额信贷实现扶贫资金有效传递和可持续性的创新，而它的推广主要是由政府专职扶贫机构运作的，政府为这一信贷手段的广泛应用作出了功不可灭的贡献。

3. 项目管护模块创新

政府非专职扶贫机构确定的扶贫项目有许多是公共项目，如农村基础设施工程，这些项目在改善农村发展环境方面发挥了非常积极的作用。然而，贫困地区的公共项目普遍存在着后续管护差，难以持续利用的问题。如果不消除这种“重建轻管”的现象，公共项目不仅不能发挥正常的效益，而且有可能造成巨大的损失。后续管护是实现公共扶贫项目可持续性的关键举措。外交部和德国 GTZ 在执行公共项目，如饮水、灌溉和水保工程时，都特别强调公共项目的后期管护。他们的具体做法是构建社区公共项目自我管护的组织与制度。其要点可以概括如下：第一，成立全部受益者共同参与的公共工程管护组织；第二，请全部受益者共同制定公共工程管护制度；第三，收取一定的费用，如水费，以支付必要的工程维修费用和专职管护人员的劳动报酬。项目管护小组定期公布水费的收支情况。

4. 贫困监测模块创新

一个独立而有效的贫困监测系统，对于准确地确定贫困人口，分析受益目标的准确性，评价扶贫的效果至关重要。这个贫困监测系统是世界银行借用中国统计系统中的农调队这一组织资源和技术力量做出来的。每个世行扶贫项目启动时，贫困监测子项目同时启动，由此积累了丰富的基线数据和详细的跟踪数据，为项目的影响和效果的评价提供了依据，在探索贫困监测的方法、建立贫困监测系统等方面也做出了有意义的探索，同时也为中国的贫困监测系统建设和方法做了大量的工作。

5. 信息反馈模块创新

在上海与云南的对口帮扶中逐步建立和完善了四项反馈制



度。一是两省市对口帮扶协作领导小组联席会议制度，旨在总结本年度经验和问题，部署下年度的安排，并形成联席会议纪要，作为来年工作的指导文件；二是各自建立协调会议制度，由领导小组办公室根据需要不定期召集有关部门开会，研究、协调有关问题，以推进双方的工作；三是专题工作小组联席会议制度，制定对口合作计划，确定并组织实施重点项目；四是项目跟踪制度，双方领导小组办公室各自建立对口帮扶、经济社会协作的项目跟踪制度，采取报表和调研相结合的方法，跟踪各类项目实施情况，督促协调各类项目按计划要求实施。这四项制度的建立，一方面有利于总结经验，审定计划，部署工作；另一方面，可以及时反馈信息，以便迅速作出应对措施，以确保计划项目落到实处。

（二）组织创新

1. 组建独立的扶贫实体

国土资源部在扶贫工作中遇到了扶贫组织缺乏连贯性和扶贫资金难以及时到位的问题。为了解决这两个问题，他们在赣南成立了老区扶贫开发中心。这是一个设置在贫困地区、以扶贫为宗旨，具有事业法人地位，不以营利为目的，且主要由当地人组成的扶贫机构。主要任务是负责国土资源部系统在赣南的扶贫活动。

这种扶贫方式贯彻的关键是扶贫经济实体人员的素质和完善的制度保障。参与扶贫的人员要能够长期扎根基层，并且有较强的工作责任感。垂直管理的部门可从基层选拔工作人员，其它机关可与相联系的部门或地方政府配合，组建经济实体。机构建成后，要制定系统规范的制度。

2. 扶贫机构整合

省内扶贫大多采用集团式扶贫的方法。这种做法的好处是能够把政府部门在组织、管理、协调方面的优势与科研单位、大专



院校的人才、技术、信息优势，以及发达地区和工商企业的经济优势整合起来，分别对口扶持一个或一个以上的贫困地区，克服了单独扶贫力度小、缺乏活力、组织难度大等不足。这种综合性、全方位、多层次、多形式的扶贫形式，收到了实实在在的效果。

3. 培育非政府组织

国际机构在中国扶贫领域开展了一系列有价值的尝试。UNDP把培育非政府组织作为实现扶贫项目可持续性，特别是项目管理机构可持续性的重要举措，就是其中特别重要的一项活动。考虑到中国的实际情况，它们采取的是渐进式改革的方法。在各项目县将执行项目的专门机构在当地民政部门注册为社团法人（贫困乡村发展协会），要求有专职的工作人员队伍。与此同时，在交流中心内成立小额信贷扶贫办公室，以推动各受援地区建立以扶贫为主旨、非营利且有独立社团法人资格的非政府组织，使它们有能力在项目结束后继续提供服务的机构，从而实现扶贫项目管理机构的可持续性。它们的主要做法是加强这些机构的能力建设，加大培训力度，使有关扶贫机构的财务和管理体系朝着规范、科学、透明的方向发展，在项目结束后能够继续对循环资金的使用进行有效的监管，并确保资金按项目文件规定的目标使用，使贫困农户受益。例如，通过小额信贷的操作创造一个宽松、适宜的政策环境，使它们能在项目援助结束后实现自我生存和持续。

4. 培育非营利企业

德国技术合作公司（GTZ）是一个在全世界从事发展合作的非营利性的服务性企业，创建于1975年，是一个按私营企业方式运作，实施发展合作，肩负着持续改善伙伴国人民生活条件的国有企业。它的主要委托人是德国经济合作与发展部。德国经济合作与发展部通过一项总合同委托GTZ实施技术合作。目前，



GTZ 在中国的工作重心集中在 4 个领域：职业技术教育和促进就业、经济和体制改革、自然资源保护和扶贫、环境保护和能源管理，约有 65 个项目正在实施。GTZ 实施的技术合作项目原则是：帮助受援群体形成自助能力；加强目标群体的参与意识和自我负责意识；以受援群体为主体；尽量减少介入。

（三）建立扶贫基金的创新

在很长的一段时间里，政府非专职扶贫机构采用的是边筹措资金边帮扶的做法。由于能筹措到的资金具有不确定性，所以在这种情形下，究竟上多少扶贫项目也有不确定性。鉴于扶贫基金对于消除这种不确定性具有特别重要的意义，所以政府非专职机构在扶贫的实践中进行了各种各样的尝试，并在各个方面都获得了成功。这是非专职机构作出的最有价值的创新之一。

1. 源自财政和捐赠的扶贫基金

为了确保扶贫活动具有持续性，深圳与贵州省对口帮扶采取了建立省、地（州、市）、县扶贫基金的办法。扶贫资金来源于财政拨款和社会捐资，用于教育扶贫。此外，每年还从市、区两级财政中拿出 2%，建立经济合作发展基金，用于支持贫困地区发展。设立有偿使用的经济合作发展资金的目的，是为了诱导受援助的贫困地区参与市场竞争，从而提高援助项目的质量和效益。

2. 源自捐赠的扶贫基金

政府非专职机构在扶贫实践中，不仅利用政府财政资金设立扶贫基金，也可以通过动员社会捐赠来设立扶贫基金。交通部在扶贫中利用社会捐赠款设立教育扶贫基金，专门用于两个扶贫点的希望工程，就是证实这种可能性的一个例子。发动社会捐赠设立扶贫基金不仅是交通部扶贫工作中最成功的经验之一，对今后的扶贫工作也具有重要的借鉴意义。他们的具体做法是：通过层层动员，募集到总额为 1000 多万元的扶贫教育基金，通过基金



的有效运作，每年可拿出 100 多万元利息用来资助洛阳、怒江两个地区的失学、辍学学生。据调查，截至 2000 年底，洛阳 7 县适龄儿童入学率达到 100%，怒江 4 县适龄儿童入学率达 98%，基本上解决了贫困农户的子女失学、辍学的问题。

3. 实物形态的扶贫基金

基金不仅可以采用货币形态，也可以采用实物形态。在特定的地区和特定的情形下，采用实物形态的基金扶贫有可能比货币形态的基金更有效。卫生部在壤塘县建立以牦母牛为载体的扶贫基金，就是证实这种可能性的一个例子。壤塘县是一个牧区，有充足的草地资源，农牧民具有饲养牦牛的传统及经验，政府的牧业技术服务体系也较为完善。卫生部的具体做法是，将扶贫资金用于购买有繁殖能力的牦母牛，交给贫困农户饲养。4 年为一个周期。4 年后，按实际投放的头数收回，并转给其他贫困农户饲养。据调查，4 年后参加项目的农户可留下 4 头牦牛，每头牦牛的年平均收益为 507 元，基本上达到了解决温饱、摆脱贫困的目标。参加项目的特困户几乎都成功了，仅有 1% 特困户因牦牛生病或死亡而未产生预期效果。

为了使流动畜群项目产生事半功倍的效果，卫生部还把“流动畜群”与“助学工程”整合在一起。鉴于一头牦牛的年平均收益为 507 元，可以解决一名子女上学所需的支出，贫困农户可根据家中上学的子女数领回数量相等的孕仔牦母牛。4 年期满后，如果孩子仍在上学，将继续执行下一个周期，直至孩子完成学业。孩子完成学业后收回牦母牛，并转送给其他需要帮助上学的孩子。

实物形态的基金的不足之处是缺乏灵活性，但它又有用途明确、能直接扶贫到户、基金运作透明度高，有利于减少扶贫资金渗漏等优点。对于哪些可选择的生产性扶贫项目单一的贫困地区来说，设立实物形态的扶贫基金很可能是更为适宜的选择。



4. 激励型基金

在中国,最早介入农村扶贫活动的是科技人员,他们开辟了中国扶贫的先河。为了激励科技人员投身农村扶贫活动,国家科技部和国内外的一些基金会共同发起和筹集了振华科技扶贫奖励基金。这是为鼓励科技人员参加科技扶贫工作而设立的全国性科技扶贫奖励基金,以鼓励和支持深入到贫困地区第一线开展科技扶贫工作,为贫困地区人民解决温饱和脱贫致富做出突出贡献的科技人员。奖项包括服务奖和杰出贡献奖。从科技扶贫的实践看,科技扶贫基金确实能够激励科技工作者投身扶贫的积极性,从而推动科技扶贫工作的进展。

随着中国经济的发展,设立基金的环境会越来越好,因而在更大的范围内设立激励型的扶贫基金,具有一定的可行性。而科技扶贫是一项非常重要的扶贫措施,所以,在更大的范围内设立激励性的扶贫基金,应该成为扶贫工作的一项重要内容来抓。

(四) 构造双赢模式的创新

1. 政府非专职扶贫机构与非政府组织双赢

中国小额信贷扶贫到户试点项目从1993年开始,福特基金会与中国社科院农发所合作,效仿孟加拉“乡村银行”模式,主要是探索解决“贫困农户获贷难、国家贷款还款难和提供贷款服务机构生存难”等方面的问题。借鉴这一金融扶贫工具,在市场经济背景条件下,使扶贫信贷资金有效地传递到贫困的农户,初步的试点取得了令人瞩目的效果。在1994~1996年期间,部分在华国际机构与中国政府非专职扶贫项目结合,在一些国定贫困县先后开展了各自小规模的小额信贷试验,其中包括时间较早、规模较大、规范较好的中国社科院“扶贫社”项目、联合国开发计划署(UNDP)的四川和云南项目、世行四川阆中和陕西安康项目等。这些小额贷款扶贫试点项目的成效,特别是扶贫信贷资金可以直接传递到贫困户和贫困户能够偿还贷款这一突出表现,



引起相关部门和社会的关注。

中国社会科学院与国外非政府组织在引入小额信贷这种行之有效的扶贫方式上的合作，是政府非专职扶贫机构与非政府组织之间在扶贫领域实现“双赢”的成功案例，而华夏银行与中国扶贫基金会的合作，则是在推动小额信贷方面实现“双赢”的成功尝试。

2. 金融企业与非政府组织双赢

华夏银行委托中国扶贫基金会做小额信贷业务，是很有见地的做法。第一，许多实证研究表明，穷人尽管很贫困，但他们的信誉非常好；贫困农民缺乏的是获取贷款的机会，而并非缺乏有效利用贷款的能力，所以借助于小额信贷把扶贫资金贷给贫困农户，是有利于减少扶贫资金风险的选择；第二，与投放于公益项目相比较，小额信贷是能够确保本金回收的项目；第三，小额信贷瞄准的是贫困农户，合乎扶贫到户的政策要求；第四，对小额信贷项目运作进行监控，是华夏银行最为熟悉的业务。中华扶贫基金会之所以愿意合作，也是很有见地的选择。第一，可以为自己如何扩大小额信贷规模探索和积累经验；第二，中国扶贫基金会具有丰富的操作小额信贷扶贫的经验；第三，扩大扶贫活动的范围，有利于扩大自己在农村扶贫中的影响；第四，为提出政府组织与非政府组织开展合作扶贫的政策建议提供成功的模式和做法。

3. 企业与农民双赢

青岛红星化工集团有限责任公司是国家无机盐产品生产的重点骨干企业，在资金、技术、设备、管理和市场等方面具有比较优势，贵州镇宁处于资源丰富的西部地区，具有劳动力价格低、土地价格低、生产无机盐产品的资源丰富等比较优势，所以双方都愿意通过合作实现生产要素的优势互补。青岛红星化工集团有限责任公司通过在贵州镇宁设厂，获得了巨大的效益，当地则通



过企业的发展，使 650 多个贫困农民摆脱了贫困，从而使企业与贫困农户实现了“双赢”。

从理念上讲，扶贫是一种奉献行为，然而上述实践表明：只要有适宜的工具或产品，扶贫工作同样有可能将“奉献与收获”结合起来，从而达到“双赢”的目的。

七、政府非专职扶贫机构扶贫中存在的主要问题

政府非专职扶贫机构对中国农村扶贫的贡献理应加以肯定，在扶贫过程中暴露出来的问题也需要进行总结。据分析，政府非专职机构扶贫中存在的主要问题是：

（一）中央部委定点扶贫影响了专项财政资金配置的“公平性”

采用定点扶贫的好处是有利于中央各部委加强责任感，从而最大限度地调动它们动员社会力量扶贫的积极性。然而，这种做法的不足之处也是很明显的，即用这种方式来加强中央部委的责任感，很可能会诱发各部委在配置其管辖的专项财政资金时优先考虑它们负责的扶贫点的需求，从而使专项财政资金的配置偏离“公平”的目标。

从理论上讲，各种专项财政资金配置的“公平性”可以通过制定明确的制度规范来加以实现，与各部委承担了多少“特殊义务”似乎并没有多少关系。其实并非如此，在特定的制度规范下，拥有配置权的各部委承担的“特殊义务”越多，就越难以做到专项财政资金配置的“公平性”。倘若在制度上没有约束各部委利用其掌握的专项财政资金配置权履行其扶贫责任的条文，甚至默认这种做法，那么定点扶贫就一定成为专项财政资金配置方案偏离政府的“基本职责”（贯彻公平原则）的诱因。由于各部委是借助于它们的权力而非努力使它负责的扶贫县得到扶贫资源，扶贫县的所得或多得必须以其它县（甚至贫困县）的所失为代价，所以这种做法从表面上看是扶贫，而它的实质是一种因被



放大而不宜察觉的“以权谋私”。

中央各部委在定点时隐含了一个不成文的原则，即根据曾有过的关系的密切程度选择扶贫点。这种做法的好处是有利于减少扶贫项目选择、确定、实施的管理成本和摩擦，但这种关系的存在也会成为各部委配置其管辖的专项财政资金时采取“以权谋私”行为的诱因。从表 1.3 可以看出，在扶贫资金中，专项财政资金（包括直接投放的专项财政资金和引进的专项财政资金）所占的份额达到 75% 以上。这个份额表明各部委的扶贫资源在多大程度上依赖于自己的权利（而不是自己的努力），同时它是度量专项财政资金配置偏离“公平性”程度的指标。这个份额也是持不赞成中央部委参与扶贫之观点的主要理由。

无论采用何种体制，各种专项财政资金的配置由政府有关部门决定这一点无疑是不会改变的。为了确保各部委一心一意地履行自己的“基本职责”，最好的办法是尽量不要给各部委添加各种“特殊义务”，而不是从制度来规范，因为与其扬汤止沸，不如火底抽薪。政府非专职扶贫机构扶贫，实际上是在非政府组织发育不足的情形下替代非政府组织的权宜之计。所以更好的选择是发育非政府组织，为政府非专职扶贫机构的退出创造条件。如果目前还做不到这一点，为了确保履行“特殊义务”的激励与履行“基本职责”的激励相容，中央政府在要求各部委履行“特殊义务”的同时，制订出各部委履行“特殊义务”的规范。关于如何解决这一问题的建议，将在后面分析政府非专职扶贫机构扶贫走向时展开讨论。

（二）临时的机构和人员安排诱发不了要我扶贫到我要扶贫的转变

从微观角度看，确实有一些把扶贫视为事业的机构和个人，但从总体上看，政府非专职扶贫机构的扶贫机构和个人把扶贫视为一份工作，是为了完成上级政府下达的任务而参与扶贫的。只



要临时机构的安排不变,是不可能实现“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变。之所以会出现这种情形,主要有两个原因:第一,扶贫机构是临时机构,在这种没有明确预期的环境下参与者难以形成“我要扶贫”的理念。第二,参与扶贫是一项临时性的工作,在扶贫活动中积累的经验对今后的工作几乎不会有太大的影响,在这样的情形下参与者很难实现“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变。

(三) 自上而下的扶贫方式难以与贫困群体参与扶贫决策的目标兼容

我们在调查中发现,政府非专职扶贫机构中扶贫人员几乎都不清楚贫困群体最缺乏的是发展的机会而不是发展的能力,而且有一个近乎固定的思维定式,即贫困地区的干部素质低,贫困群体的素质更低。所以,尽管政府非专职扶贫机构在确定扶贫项目时也搞调查研究,也同贫困地区的政府机构协商,但它们的扶贫项目最终是采用自上而下的方式决定的。由于缺乏贫困群体的参与、缺乏向贫困群体赋权,缺乏与群体互动的方式。

(四) 缺乏制度性的扶贫效益评估机制

政府非专职扶贫机构的扶贫在空间上具有确定性,它们在特定的扶贫空间里做了哪些项目,大概有多少受益人口也是比较清楚的,但是,它们几乎都不清楚它们的努力为贫困群体的收入增长作出了多大的贡献。出现这种情形的主要原因是缺乏一个有效的扶贫效益评估机制。

(五) 缺乏传递信息和分享经验的平台

中国政府在社会扶贫中的行动是贯彻执行中央政策的结果,相应地政府扶贫行动也是在各自的职能部门和系统内展开的。中央国家机关与地方相关部门多是一种垂直领导关系,同样,省直机关与基层政府部门也是相对应的垂直领导关系,这样的机构设置便于国家方针政策的贯彻执行,便于政府职能的发挥,但这不



意味着这种组织方式是政府承担社会扶贫职责的最佳选择。事实上，在实践中普遍存在着执行社会扶贫的各个政府部门之间缺乏及时地、准确地和低成本地传递信息和交流经验的渠道；普遍存在着每个部门只了解各自在社会扶贫中做的工作，而对其他部门对社会扶贫的贡献几乎不了解，社会扶贫中政府行动的经验难以快速和有效的传递到其他部门。因此制约了政府在社会扶贫中发挥更好的作用。

（六）资金筹措的不确定性

政府非专职扶贫最明显的特征之一就是扶贫资金的主要来自于社会，而非政府拨款。各个部门都千方百计利用各自的优势筹措用于本部门的扶贫资金，这使政府非专职扶贫具有明显的社会扶贫特征，其优点是广泛动员了一切可以利用的资源投入到扶贫行动中，但由于筹资渠道的多样性和不确定性，相应地给扶贫项目的规划和资金管理带来困难，表现为政府参与的社会扶贫项目的计划性弱，而随机性较大，项目的确定缺乏规范的识别系统，常常导致短期扶贫行为，使政府非专职扶贫难以长期持续。

（七）宏观政策环境

扶贫模块和扶贫工具的创新对扶贫的成效具有突出的贡献。但是某些有效的扶贫模块或工具的创新往往会受到宏观政策制约，因为现行的政策是以传统的行动为依据制定的。如何在现有的宏观政策框架下探索扶贫模块的创新是社会扶贫领域面临的挑战。以小额信贷试点为例，基于试点项目的成功，小额信贷被认为是市场经济条件下信贷扶贫的有效工具，但由于小额信贷的核心业务是信贷行为，需要比较宽松的宏观金融政策方可使其得到充分的发育，而目前中国的金融政策仍不能满足要求。所以，目前小额信贷在中国基本上只被视为扶贫的手段，换句话说中国的小额信贷仍然只处于第一层次，即为贫困人口提供扶贫贷款服务，距实现小额信贷机构的长期持续发展还有相当的距离。



八、政府非专职扶贫机构走向的探讨

从组织体系上看，中国的扶贫是一种极为独特的现象。一方面，政府设立了从中央到省（市、自治区）、地（市）、县、乡（镇）专司扶贫职责的体系，另一方面，在中央各部委、东部发达地区政府、省内各厅局、发达地（市）县政府内又设置了兼职扶贫职责的体系。需要指出的是，它的独特性并非表现在专职扶贫和兼职扶贫的不同上，因为诸如计划生育管理这样的事情也采用专职和兼职两个体系，而表现在旨在解决自己业务范围内的问题和解决他人业务范围内的问题上。很显然，这种做法既不合乎政府机构精简的原则，也不合乎政府机构设置的原则。所以，在前六章讨论了与政府非专职机构扶贫有关的各个方面之后，现在有必要对政府非专职扶贫机构的走向加以分析。

（一）政府非专职扶贫机构能否变化为非政府组织

1. 中国扶贫主体的走向

在探讨政府非专职扶贫机构的走向之前，先对中国的扶贫方式的变化趋势做一个分析是很有必要的。毫无疑问，中国的扶贫方式究竟会发生什么样的变化具有不确定性。我们探讨这个问题，主要不是为了预测未来，而是希望中国的扶贫方式能够出现合乎自己理念的变化。根据我们的理念，中国的扶贫方式最好出现如下变化，即从最初的传统方式的社会扶贫阶段，依次经过政府扶贫与社会扶贫相结合以政府扶贫为主，和社会扶贫与政府扶贫相结合以社会扶贫为主两个阶段以后，再进入市场经济体制下的社会扶贫阶段。与此相对应，扶贫主体从最初的政府非专职机构，经过政府专职机构、非专职机构、非政府组织的组合与非政府组织、政府非专职机构、政府专职机构的组合两个阶段，最后进入非政府组织阶段。

虽然我们对未来的变化难以作出非常肯定的判断，但有一点是可以肯定的，即政府非专职扶贫机构不可能持续地成为中国扶



贫主体，它们必然会发生变化。政府非专职扶贫机构的走向，实际上也具有不确定性。从理念上讲，政府在维护社会公平方面必须承担很大的责任，但是，这种责任可以通过政策加以实现，比如允许企业利用一部分税前利润建立非营利性的基金，并通过非政府组织的运作，用于扶贫事业。政府即便要直接承担扶贫的责任，也只需设置一个专职扶贫职责的机构，而不必要求其他政府机构继续承担社会扶贫的职责。因此，如果不考虑路径依赖问题，“退出”将是政府非专职扶贫机构的最佳选择。如果考虑路径依赖问题，可能会出现两种情形：一种是与非政府组织合作，政府的各主管部门和各级政府仍然负责扶贫资源的募集，而非政府组织负责扶贫项目确定、资源投放、以及项目管理、监督、评估等活动的运作；另一种是在深化改革的基础上将政府非专职扶贫机构变革为非政府组织。对于上述三种情形，我们并不想探讨它们各自的可能性的的大小，我们想探讨的是政府非专职扶贫机构的走向出现哪种可能性最好？好在哪些方面？这种可能性能否实现？将这种可能性变为现实性会遇到哪些限制因素？以及如何消除或化解这些限制因素的影响。

2. 政府非专职扶贫机构变化为非政府组织的可能性

(1) 国内有影响力的非政府组织大多源自于政府

人们有可能会提出的一个问题是，政府机构和非政府组织是两类性质完全不同的组织，政府中的非专职扶贫机构怎么有可能变化为非政府组织呢？应该肯定，这并不是一个具有普遍性的做法，而仅仅是那些曾经实行过传统的社会主义体制、且采用渐进式改革策略的国家有可能出现的独特的做法。众所周知，在实行传统的社会主义体制的国家中是没有独立于政府的非政府组织的。与这种体制相对应的是，原本应该由非政府组织来做的事情也必须由政府组织来做。这也是政府的非专职扶贫机构能够开中国社会扶贫乃至中国扶贫之先河的重要原因。按照路径依赖理



论，将政府中行使这些职能的机构变革为非政府组织，显然要比完全不用这些机构而重新发育非政府组织要好。从这个意义上讲，借用政府原有的组织资源发育非政府组织，很可能是像中国这样的国家特有的现象。在现实中，中国已有的一些非政府组织确实是在政府原有的组织资源的基础上发展起来的。更直截了当地说，目前中国影响力最大的非政府组织，如中华扶贫基金会、中国青少年基金会、中国慈善总会等。都是在政府原有的组织资源基础上变化而来的。

(2) 政府非专职扶贫机构已经出现了向非政府组织或非营利企业变化的迹象

为了更有效地做好扶贫工作，使特定数量的扶贫资源产生更好的扶贫效益，政府非专职扶贫机构在扶贫过程中也在不断地改进自己的扶贫工作。国土资源部在扶贫点上建立独立的扶贫实体就是其中一个特别有价值的例子。这个独立的扶贫实体全权负责国土资源部系统在赣南的扶贫开发工作，包括扶贫开发基金及由扶贫基金形成的资产的管理和使用，扶贫开发项目的论证、审核，项目协议的签订以及扶贫开发项目实施的组织和指导，并对扶贫效果负责。这个独立扶贫实体具有以下四个特征，一是经过注册的事业法人，从制度上明确了它必须对扶贫资金使用效果及资金安全负责任。二是全权负责国土资源系统的扶贫开发基金的运作，从制度上明确了扶贫资金的来源；三是所有活动均不能以营利为目的，从制度上明确了这个经济实体的性质；四是所有成员除主任外都来自当地，从制度上保证了经济实体的工作人员必须专职做扶贫工作。像这样的扶贫实体实际上已经具有非营利企业或非政府组织的雏形。这种做法显然是可以加以总结和推广的，一旦做到了这一点，就会大大地推动政府非专职扶贫机构向非政府组织或非营利企业变化的进程。

(3) 政府非专职扶贫机构在参与扶贫的过程中，已初步形成



了募集扶贫资金的网络

经过多年的实践，政府非专职扶贫机构都初步形成了募集扶贫资源的网络。这个网络的初步形成对于政府非专职扶贫机构的变化具有特别重要的作用。

(4) 各种类型的扶贫基金的形成为它们的变化创造了一定的条件

资金来源及数量的稳定性是确保非政府组织的活动具有持续性的关键。达到这一目标的途径可能很多，但最通常的做法是建立基金。在这一方面，政府非专职扶贫机构已进行了多种有益的尝试，并获得了成功。从基金形成的途径看，既有利用财政资金形成的扶贫基金，又有利用各种捐赠形成的扶贫基金，从基金形态上看，既有实物形态的扶贫基金，又有货币形态的扶贫基金，从功能上看，既有用于扶持贫困人口的扶贫基金，又有激励人们为扶贫贡献自己才华的扶贫基金。如果这种做法得到推广，就可以基本解决政府非专职扶贫机构转为非政府组织或非营利企业有可能面临的主要问题。

3. 政府非专职扶贫机构转为非政府组织是一种有价值的选择

政府非专职扶贫机构的扶贫机构或许面临着三种选择。

第一是退出。中央政府确实有可能作出政府机构专司政府职责，不再参与诸如扶贫这样的社会活动的制度安排。如果出现这样的情况，最通常、也最容易被大家接受的做法是：撤消政府非专职扶贫机构，重新安排在这类机构中工作的公务人员并妥善处理遗留下来的业务项目。尽管各级政府机构仍需深化改革，精简人员，但重新安排在政府非专职扶贫机构中参与扶贫的公务人员不会有太大的困难，更不会有太大的阻力。问题在于：这种不勇于向前迈进的做法，显然与深化政府机构改革的理念是不一致的，所以不是最优或次优的替代方案。



第二是合作。从理论上讲，政府非专职扶贫机构继续负责筹集扶贫资金，而把筹集到的扶贫资源交给非政府组织去操作的可能性无疑是存在的。问题在于：在这种情形下，政府很可能愿意把其筹集的扶贫资源交给由自己培育起来的非政府组织，而不乐意把这部分资金交给与自己没有任何关系的非政府组织。其中的理由显然是不言自明的。换言之，如果中央政府只要求各主管部门和各级政府承担筹集扶贫资源的责任，而不要求它们负责配置扶贫资源的责任，确实会出现它们把筹集到的扶贫资源转交给非政府组织去运作的情形。然而，各政府主管部门和各级政府所选择的合作对象很可能是其培育出来的非政府组织，而不是与其没有关系或关系不紧密的非政府组织。

第三是转换。所谓转化就是把现有的扶贫机构培育成非政府组织。也就是说，如果下一步中央政府要求其管辖的政府机构必须专司政府职能，同时又要承担筹集扶贫资源的责任，那么最有可能的做法是把原有的扶贫机构转化为非政府组织。

在这三种可能的做法当中，第一种做法最容易操作，也是传统体制下对待临时机构的一般做法，可能遇到的阻力也最小。但是，这种做法不合乎渐进性改革、不断深化改革的要求。第二种做法的影响比较复杂。如果与自己培育出来的非政府组织合作，既容易操作，可能遇到的阻力也小，如果与一个完全没有关系的非政府组织合作，很可能既难以操作，遇到的阻力也会很大。第三种做法是可以操作的，而且合乎渐进式改革、深化改革的要求，但很可能会遭到原来属于公务员或公职人员系列里的扶贫人员的反对。所以，采用第三种做法的关键是设计出不让这些公务员或公职人员的利益受损的改革方案。从这个意义上讲，如何设计出能够实现“双赢”的改革方案，使政府非专职扶贫机构中的扶贫人员支持或接受第三种做法，便成为趋势研究中最为核心的内容。有关这个问题的讨论，将在这一章的最后一部分展开。



在扶贫领域，外国政府和具有政府背景的国际组织都在促成协助它们扶贫的政府机构向非政府组织转变。例如 UNDP、世界银行等，最初的扶贫项目是委托政府的职能部门管理的，经过一段时间以后，它们把有关业务委托给由政府专设的具有相对独立性的事业单位，尔后，又试图把它们的扶贫项目委托给民间的非政府组织。为了适应这种变化，政府有责任培育一些非政府组织。而在这一方面，政府非专职扶贫机构的扶贫机构无疑是可供利用的组织资源。

(二) 政府非专职扶贫机构变为非政府组织的意义

1. 政府非专职扶贫机构的变化是扶贫战略调整的客观要求

就中国政府于 80 年代中期确定的贫困线（人均 0.66 美元/日，美元按购买力平价计算，下同）而言，截至 2000 年底，中国已经基本实现了不把贫困带入 21 世纪的庄严承诺（参见第二章）。然而，这条贫困线与国际社会公认的贫困线（人均 1 美元/日）相比，还有较大的差距。如果用国际社会公认的贫困线来衡量，中国农村扶贫工作还任重道远。为了以更高的标准消除贫困，中国政府确立了“工作到村、措施到户”的新世纪扶贫战略。就区域瞄准而言，政府非专职扶贫机构与非政府组织扶贫相比，即便没有多少比较优势，也不会有明显的比较劣势。然而，就贫困农户（或贫困群体）瞄准而言，政府非专职扶贫机构与非政府组织相比，比较劣势就非常明显了。换言之，伴随着扶贫战略的调整，客观上要求政府非专职扶贫机构进行调整或变革。

让政府非专职扶贫机构承担其动员社会资源的责任（或者说扮演非政府组织的角色），实际上是非政府组织尚未发育起来之前的权宜之计。在发育非政府组织的时机已经基本成熟，非政府组织扶贫又更合乎瞄准贫困农户（贫困群体）的要求的情形下，政府非专职扶贫机构理应随着非政府组织的发育和成长而逐渐退出，而不宜继续采用权宜之计来应对。



2. 政府非专职扶贫机构变为非政府组织合乎社会和贫困群体的需求

在政府非专职扶贫机构参与扶贫的过程中，涌现出了一批热心扶贫工作的好机构和好干部，这是必须加以肯定的。然而从组织和制度安排的角度看，这种临时性的扶贫机构一方面很难适应持续扶贫的需求，另一方面，很难使在这个临时机构里工作的人员形成稳定的预期。由于在参与扶贫的工作中积累的经验对其今后的工作能起的作用很有限，很多人并不安于在扶贫机构工作，即使他们干得很认真，也是为了使自己在参与扶贫方面有一个非常好的经历，而不是为了积累扶贫的经验。政府非专职扶贫机构的人员流动性特别大，就是说明这种情形的一个依据。

很显然，问题的关键在于保持机构的持续性，而要做到这一点，就必须通过改革，使其成为非政府组织。这种做法要好于退出的做法，作出这种判断的依据是：第一，对于政府部门来说，如果采用退出的办法，必须重新安置在扶贫机构里工作的人员，问题是这种安置往往不是出于工作的需要，而纯粹是一种安抚，从而很有可能成为下一轮政府机构改革的内容。中国实行的渐进式改革策略有两个基本含义，一是不毕其功于一役，二是汇小胜于大胜，即每项改革都必须为下一步改革创造条件，而不能成为今后改革的内容。所以对政府来说，退出显然不是最好的选择。第二，对于受扶持的贫困地区、贫困群体来说，他们很有可能因为失去了多年来形成的帮扶联系而返贫。所以对他们来说，退出肯定不是最优选择。第三，对于政府非专职扶贫机构里的工作人员来说，他们在扶贫中积累的经验 and 能力就不再有用，这显然是一种无形的因而难以计量的损失。如果他们的损失无法通过重新安置得到补偿，他们只是无奈地接受这种安排，而不会觉得退出是一种最好的选择。换言之，将政府非专职扶贫机构变为非政府组织，并解决扶贫机构里的工作人员的后顾之忧，无论是对政



府、对社会还是对贫困群体，都会是一种较好的选择。

3. 政府非专职扶贫机构的变化将会推动中国的改革与发展

实行改革开放政策以来，特别是 90 年代以来，中国已经出现了一批注册登记的非政府组织，政府在管理非政府组织的实践中也积累了一些经验。然而，大力发育非政府组织究竟能不能促进中国社会的稳定和发展，部分政府官员是有疑虑的，其中最担心的就是非政府组织有可能动员社会力量抵制政府的干预乃至管理。非政府组织的发展确实有可能带来风险，据此抑制非政府组织的发展并不是最适宜、最稳妥的策略。比较可取的办法是借助可利用的组织资源诱导非政府组织的发展，使非政府组织的发展与社会发展的需要有机地结合起来。从这个意义上讲，政府非专职扶贫机构既是可以借用的组织资源，而且发育以扶贫为主旨的非政府组织合乎我们所追求的社会目标。政府非专职扶贫机构比较了解政府有关扶贫的政策条文，更容易与政府形成合作关系，所以将政府非专职扶贫机构变为非政府组织有几个好处：

(1) 将会推动中国非政府组织发育的进程

第一，政府非专职扶贫机构的行为方式实际上已经越来越具有非政府组织的特征。如果它们朝着非政府组织的方向变化，发育非政府组织所需的组织资源的供给将会大大增加，从而会推动中国非政府组织的发育进程。第二，这些曾经具有政府背景的机构，非常了解如何同政府组织建立良好的关系，有利于非政府组织与政府组织之间的合作性，消除或减弱它们之间的对抗性。在这样的情形下，发育非政府组织可能遇到的阻力就会缩小，从而会简介地产生推动非政府组织发展的效应。第三，对于想在社会组织中施展自己才华的人来说，政府机构无疑是大多数人的首选。然而，政府机构所能提供的机会毕竟太少，所以相当一部分人会吧非政府组织作为他们施展能力和才华的空间。政府非专职扶贫机构里的工作人员都具有一定管理能力和经验，却不一定找



到了最充分地施展自己才华的机会。所以，如果政府为他们提供在非政府组织中充分施展才华的环境和激励，肯定会有人敢于并乐于进行这样的尝试。这项工作开头很难，但传播会很快，所以，一旦诱导出成功的案例，就会有力地推动非政府组织的发育。

(2) 将会促进中国政府机构改革

最近 20 年，中国政府进行了数次改革，机构设置也发生了很大的变化，但政府管理的业务几乎没有减掉多少，仍然在做许多微观的、实际上可以不做的的工作。设置非专职扶贫机构仅仅是其中的问题之一。所以，改革政府的非专职扶贫机构，可以作为推动政府改革的一个切入点。

以政府非专职扶贫机构为切入点推动政府机构改革，至少有两个好处。第一，政府非专职扶贫机构的规模很小，例如中央定点扶贫的共有近百个部委办，^①按每个机构平均 3 个人计算，加在一起不会超过 300 人，所以，对它们进行改革不会引起太大的振动。第二，扶贫是政府应该履行的职责之一。将政府的非专职扶贫机构改为非政府组织，其能产生的示范效应将是非常显著的，至少可以成为改革其他机构的重要依据，从而促进政府机构的改革。

(3) 将会推动中国政治与经济体制转型

中国改革的目标取向是“小政府、大社会”。前者主要通过精简政府机构来加以实现，后者则要通过发育各种类型的非政府组织来加以实现。它们实际上是一个过程中缺一不可的两个方面。从逻辑上讲，如果政府职能不作任何调整，非政府组织就没

^① 改革的主要理由是各部委（厅局）往往把由其支配的专项财政资金的一部分配置在它的扶贫点上，造成专项财政资金配置的不公平，东部政府和部级公司扶贫是拿着自己的资金扶贫，因此可以不在改革之列。



有任何事情可做；而如果没有非政府组织来行使政府不再行使的职能，政府职能的改革就不可能推行下去。当然，在这个过程中，政府非专职扶贫机构所能发挥的作用是非常有限的，但是，它的努力毕竟会推动中国政治与经济体制的转型。

（三）政府非专职扶贫机构转化为非政府组织的难点

最近 20 年，随着中国经济体制改革的深化和政府机构的精简，其管理微观社会事务的职能不断被削弱，而随着中国社会的迅猛发展，涌现出来的微观社会事务又越来越多，客观上需要发育一批非政府组织来替代政府不再行使或已经明显弱化了了的职能。但是，受长期实行计划经济体制的影响，中国几乎所有的社会职能都是由政府部门行使的。相应地，中国的法律框架和政策体系也是为政府行使各项职能服务的，它们无法适应发育非政府组织的需求。法律和政策框架的变动明显滞后于社会发展的需求，以致政府有关非政府组织的法律和监管政策不仅诱导不了非政府组织的发育，反而制约了它们的发育的尴尬局面。

一些适用的扶贫措施，如小额信贷，因与现行的宏观政策环境发生摩擦，目前还不能以合法的方式向贫困农户提供小额信贷服务，扶贫基金的注册也有很大的难度。此外，被改革所涉及的公务员或公职人员，也会有抵触情绪。如何保障这些人的利益，是改革中必须加以认真考虑的问题。

为了促成非政府组织的健康发展，必须尽快建立和健全有关非法律法规体系，目前迫切需要制定并实施中国非政府组织的管理办法，并适当放宽以扶贫为主旨的非政府组织的注册标准。为了改善非政府组织的外部环境，应适当放松金融管制范围，改革目前的利率封顶政策，允许非政府组织根据市场供求关系确定小额信贷的利率水平。

要把这项工作做好，政府非专职扶贫机构的负责人必须做表率作用，而不能自己转到政府的其他机构里，而把下面的工作人



员推到非政府组织。如果做不到这一点，就说明进行这项改革的时机还不成熟。

对于受到影响的公职人员必须给予补偿。可以采取下列措施：第一，“新人新规矩，老人老办法”原则。所谓补偿是指对原来在政府非专职扶贫机构里工作的公务员和公职人员进行补偿。这是补偿的基本原则。第二，要实行在岗下岗人员区别对待原则。第三，补偿的标准要确保他们的各种待遇始终不低于同级公务员和公职人员，以消除他们的后顾之忧。对于政府来说，只有始终善待为中国改革作出了贡献的人，愿意为中国改革作贡献的人才有可能越来越多。传统体制的遗留问题才会结清得得越来越快。最后需要强调的是：切切不可认为确保这些人的待遇不降低，就失去了改革的含义。这项改革实际上是用阶段性的“显性补偿”替代长期性的“隐形补偿”，是对一批人的数十年补偿来消除一批就业机会的持续性的补偿。



第二章 中国农村扶贫概况

自 80 年代中期以来，中国政府开展了有计划、有组织的大规模扶贫行动，先后推行了一系列扶贫政策和措施，筹措和配置了大量资金从事扶贫工作，有力地推动了全国扶贫进程。目前，贫困地区的基本生产、生活条件已有较明显的改善，科技、文化、教育、卫生等社会事业得到了较快发展，经济和社会面貌发生了深刻变化。中国政府在扶贫实践中积累了许多经验，也存在着一些需要解决或改进的问题。进入新世纪以来，国家对反贫困目标与扶贫战略作了调整和优化，按照“工作到村、措施到户”的要求对现有的组织与制度进行创新，改革和完善扶贫开发的管理系统，提高扶贫的效率和公正性，进一步解决贫困地区的社会、经济问题，以加快贫困地区脱贫致富的进程进而实现可持续发展。

一、中国农村扶贫实践的进程

发轫于 20 世纪 70 年代末的经济体制改革，为中国步入持续、稳定、快速的经济增长和社会发展阶段奠定了不可忽缺的政治基础，农业联产承包责任制的普遍推行促进了农村经济的增长和农民收入的提高，为消除农村贫困作出了巨大贡献。但是，农业生产经营制度变革的主要效应是释放被传统体制束缚的生产力。所以，当 1984 年全国农村基本完成了这项改革之后，由于没有继起的制度变革和技术创新的支持，中国农村出现了农业增长速度减缓进而农民收入增长速度减缓的局面，贫困发生率的下降速度明显地减慢了。针对部分地区由于历史、经济、社会、地



理等因素制约造成的发展滞后，一部分农民仍然相当贫困的实际情况，从 80 年代中期开始，中国政府在全国范围内开展了以解决农村贫困人口温饱为主目标，以改变贫困地区经济社会落后状态为重点的大规模扶贫开发工作，经过十多年的实践探索，取得了显著成效。从时序上来看，中国减缓农村贫困的进程可以分为以下三个阶段：

第一阶段为 1978~1985 年。1978 年底中国共产党召开具有划时代意义的十一届三中全会以后，农村经济体制率先改革，家庭联产承包责任制的推行，农产品价格的提高，极大地激发和调动了农民的生产积极性，原先被压抑的农村生产力得到了释放，农产品产量大幅度增加，农民收入和生活水平显著提高，农村经济和社会发生了巨大变化。全国农村尚未解决温饱的贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 1985 年的 1.25 亿人，平均每年减少 1768 万人，贫困发生率从 30.7% 下降到 14.8%。农业生产经营制度变革是这一阶段农村贫困减缓的主要原因，但其中也有政府实施的扶贫政策的贡献。在这一时期，中央政府通过财政转移支付，为极度贫困的人口提供了生活救济，为极度贫困地区的政府提供了财政补贴。政府有关部门如科技部、商业部也开始响应中央政府的号召，开展了零散的社会扶贫行动，主要是动员科技人员深入贫困地区提供农业科技指导。

第二阶段为 1986~1993 年。为了集中力量解决中国农村贫困地区的温饱问题，国务院于 1986 年成立了国务院贫困地区经济开发领导小组。领导小组组长由国务院主管农村工作的负责人担任，其成员为相关部委的负责人，日常工作由下设的办公室（简称扶贫办）处理。领导小组确定了开发式扶贫的战略，制定了相应的扶贫政策，安排了专项扶贫资金，划定了一批享受中央专项财政转移支付的贫困县，并把扶贫开发作为一项重要内容列入了“七五”和“八五”国民经济发展计划。由此拉开了在全国



范围内开展有组织、有计划、大规模扶贫开发的序幕。为了实施中央确立的扶贫战略并做好扶贫工作，大多数贫困省、贫困地区和贫困县都比照中央模式成立了扶贫领导小组和扶贫办。各省区还依据自己的标准确定了368个省定贫困县，^①享受省级专项财政转移支付。经过持续数年的努力，到1993年底，全国农村没有解决温饱的贫困人口由1985年的1.25亿人减少到8000万人，平均每年减少640万人，贫困发生率由14.8%下降到8.7%。

第三阶段为1994~2000年。1994年，国务院制定了《国家八七扶贫攻坚计划》。这是我国政府制定的第一个有明确目标、明确对象、明确任务、明确措施和明确时限的扶贫行动纲领。该计划最值得强调的一点是：中央决心集中人力、物力、财力，在20世纪末基本解决农村贫困人口的温饱问题，不把贫困带入下一个世纪。为了实现这一目标，政府扶贫工作的重点由原来的“经济开发”改为“扶贫开发”，相应地，国务院贫困地区经济开发领导小组也更名为国务院贫困地区扶贫开发领导小组。鉴于1986年确认贫困县的工作存在疏漏与偏离，即有些很贫困的县没被划为国定贫困县，有些不太贫困的县又被划为贫困县，1994年按照“四进七不出”（农民人均纯收入低于400元的县统统划为国定贫困县，农民人均纯收入没有超过700元的国定贫困县仍留在国定贫困县的名单中）还重新划定了国定贫困县，国定贫困

^① 各省区划定省定贫困县，主要是为了补偿那些人均收入低于国定标准却未被划为国定贫困县的贫困县。例如，云南省的省定贫困县包括了应得到中央政府直接扶持的15个贫困县（这15个县1985年的人均收入在120~150元之间）。省定贫困县的划定标准从云南的人均150元到江苏的400元不等，其差异要显著大于国定贫困县的差异，所以许多省定贫困县符合省级的相对贫困标准，却不符合国家的绝对贫困标准。这些省安排专项资金扶持这些县一方面说明他们对相对贫困问题的关注，另一方面也表明他们具有较强的财政转移支付能力。除划定贫困县外，大部分省区还在比较富裕的县内确定贫困乡并给予了特殊扶持。



县数量从 331 个上升到 592 个，增加了 78.9%。在这个名单中非贫困县的份额或许并没有下降，但毕竟把所有的低收入地区都划为贫困县了。“八七扶贫攻坚计划”采取的措施有：1) 帮助贫困农户改良农田，增加经济作物、林木作物和畜牧生产，增加非农就业机会。2) 为大多数或全部乡镇通路、通电，为大多数贫困村改善饮用水。3) 普及基础教育，提供基本的卫生医疗保健服务。4) 将沿海省份条件较好的县从新的国定贫困县名单中划出。5) 提高扶贫资金的管理水平，包括加强对扶贫投资活动的评估和财务可行性分析，提高贷款回收率，以及减少扶贫资金挪用等。6) 要求所有国家部委和政府机构、沿海省份和主要城市以及其他国内组织对扶贫工作给予更多的参与和支持。

1996 年，为了落实“国家八七扶贫攻坚计划”，党中央、国务院联合召开了中央扶贫开发工作会议，并作出《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》。这次会议进一步强调扶贫开发是国家发展的一项重要任务，为了继续加大扶贫投入的力度，中央政府在这次会议上号召较为发达的沿海地区要从大局出发，按照“优势互补、互惠互利、共同发展”的原则，开展对口帮扶西部贫困省区的“东西扶贫协作”工作；并确立了新的“扶贫责任制”，即西部省区的领导以及下属的地、县领导要直接对他们管辖范围内的扶贫成效负责。1996 年以后，我国政府将扶贫对象由贫困县调整至贫困村和贫困户。同时，较大幅度地增加了扶贫资金。

1999 年 6 月，在扶贫攻坚的关键时刻，党中央、国务院再次召开会议，作出《关于进一步加强扶贫开发工作的决定》。这次会议提出了“八七”计划剩下的 18 个月的目标和主要措施。会议重申了扶贫到村到户的政策，并强调扶贫资金要严格用于那些能解决贫困人口温饱问题的项目。优先扶持的项目包括：家畜和水产养殖、小水利以及优质粮食和经济作物等。



2000年，国务院扶贫开发领导小组再次召开会议，总结中国扶贫开发工作的经验，结合21世纪中国经济社会发展的总体规划，提出要把扶贫开发同实施西部大开发战略紧密结合起来，抓住机遇，大力加强贫困地区的基础设施建设和生态环境建设，改善贫困地区的生产生活条件，发展贫困地区的科技、文化、教育事业，提高贫困地区的劳动者的素质。同时，要把扶贫开发同农业结构的战略性调整，农民收入的增长结合起来，通过调整和优化农业结构，全面提高农村经济的素质和效益。

2001年5月，中央扶贫开发工作会议指出，历时七年的《国家八七扶贫攻坚计划》已经基本完成，到2000年底，全国农村没有解决温饱的贫困人口减少到3000万人，占农村人口的比重下降到3%左右，除少数社会保障对象和生活在自然条件恶劣地区的特困人口以及残疾人以外，全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决，中央确定的扶贫攻坚目标基本实现。

二、中国农村的扶贫战略与重要政策

从80年代中期到90年代初，中国的扶贫战略从原先单纯分散的“救济式”扶贫转向“区域经济开发式”扶贫。这个期间政府扶贫的战略目标是通过区域经济的增长和贫困地区整体经济实力的增强，带动区域内贫困人口脱贫和自我发展能力的提高。进入90年代中期后，国家将扶贫战略重点调整为区域性扶贫开发，开始注重贫困人口的脱贫途径，并做出了很多努力，强调扶贫到村到户，重点实施了一些贫困户能参与且能受益的项目和计划。主要的扶贫方式有：以工代赈、科技扶贫、机关定点扶贫、横向联合与对口帮扶、社会公益扶贫、小额信贷、劳务输出，异地搬迁移民、国际合作等。中国农村扶贫战略变化如图1所示。

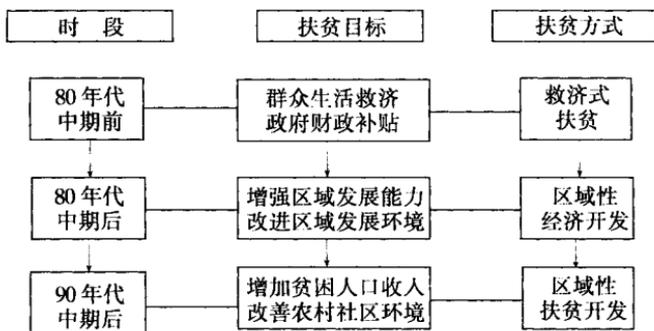


图 2.1 中国农村扶贫战略转变动态框图

(一) 改善贫困地区发展条件，减轻贫困人口负担。

帮助贫困农户发展的优惠政策有：对所有尚未解决温饱的贫困农户，免除粮食定购任务，按照有关规定减免农业税和农业特产税，适当延长扶贫贷款的使用期限，放宽抵押和担保条件。信贷资金先由国家政策性银行发放，后由国有商业银行经营。扶贫贷款实行优惠利率，1999年扶贫贷款的利率为3%，由中央财政负责贴息。同时，中央和地方政府还制定了一系列有利于贫困地区休养生息的税收减免政策。

支持贫困地区开发的优惠政策有：逐步加大对贫困地区的转移支付的力度，为贫困地区提供更大的财力支持。对贫困县新办企业和发达地区到贫困地区兴办的企业，在三年内免征所得税；根据谁受益、谁负担的原则，适当提高库区建设基金和库区维护基金标准，专项用于解决水库移民的温饱问题。

(二) 集中扶持西部国定贫困县

改革开放以来，东部沿海省市充分利用国家的鼓励政策和自身优势，率先得到发展。中西部，特别是西部则相对落后，所以随着时间推移，贫困人口越来越集中于中西部，尤其是西部省区。为了解决这一问题，政府在划定国定贫困县时更多地关注了中西部地区，并调整了扶贫资金投放的地区结构。从1994年起，



中央将用于广东、福建、浙江、江苏、山东、辽宁 6 个沿海经济比较发达省的扶贫信贷资金调整出来，集中用于中西部贫困状况严重的省区；中央新增的财政扶贫资金也只在中西部省区配置。同时，制定优惠政策，积极推动东部省市与西部省份在政府、民间，企业等层次上的大跨度横向联合和扶贫协作。

表 2.1 国家级贫困县调整情况

区域	全国		东部		中部		西部	
	数量	%	数量	%	数量	%	数量	%
省、区“七五”确定的贫困县	331		47	14.2	79	23.9	205	61.9
“八五”确定的贫困县	567		74	13.1	147	25.9	346	61.0
“八七”扶贫计划确定的贫困县	592		72	12.2	154	26.0	366	61.8

资料来源：《中国区域发展报告》1997，商务印书馆。

（三）改进扶贫瞄准机制

最初国家扶贫瞄准的主要对象是 18 个贫困地区，1994 年又将瞄准对象界定为 592 个贫困县。“八七”扶贫攻坚计划完成之后，开始使用贫困群体、贫困村和贫困户指标来检验和改进扶贫瞄准机制。

（四）诱导自愿移民

在缺乏基本生产和生活条件的少数特困地区诱导自愿移民。其政策是群众自愿、就近安置、量力而行、适当补助。主要做法有：插户移民。即贫困户自己投亲靠友，政府给予一定补助。如宁夏规定，迁入县从现有水浇地中划给移民农户 2 亩耕地、每户安排 2 间住房。基地移民。建基地前要对迁入地的情况和迁移的可行性进行周密调查，既要保证迁入户的温饱问题，又不破坏迁入地的生态环境。三是吊庄移民。即搬迁初期两头有家，等移民点得到开发，生产生活基本稳定后再完全搬迁。据不完全统计，这些年来，各级政府从当地实际情况出发，通过多种方式和途径



迁移安置 260 万贫困人口，其中已稳定在迁入地居住的达 241 万人，占 92.9%，使全国需要移民搬迁的贫困人口由 750 万减少到了 500 万左右。

（五）组织劳务输出

劳务输出项目 1995 年开始执行以来，已在 57 个贫困县的贫困村中稳定输出了 32 万贫困剩余劳动力。大量的原始记录资料和独立监测结果表明，该项目不仅使 32 万最贫困劳动力实现异地就业，使近 150 万人口的家庭每年增加 6~8 亿元的现金收入，解决了温饱问题。更重要的是通过项目的组织和管理，使这 30 多万贫困劳动力在异地工作、生活，更新了观念，掌握了技术，提高其自我发展的能力，这对于贫困家庭和贫困村彻底摆脱贫困，走上稳定发展的道路，意义更是十分重大的。

（六）关注少数民族与弱势群体

中国是一个多民族的国家，其中少数民族约占总人口的 10%。由于少数民族地区的起点低、起步晚，目前大多仍处于相对落后的状态，少数民族地区的贫困人口占全国贫困人口的份额超过 40%，说明少数民族地区的贫困问题突出。为了解决这一问题，国家采取了一系列措施：第一，在确定贫困县时对少数民族地区给予了特殊照顾，例如 1986 年，国家划定贫困县的标准为 1985 年农民人均收入低于 150 元，而少数民族自治县的标准放宽到低于 200 元，牧区贫困县（旗）的标准放宽到 300 元。在全国 592 个国定贫困县中，少数民族贫困县有 257 个，占 43%。少数民族县和革命老区县被确定为贫困县的概率比其他县分别高 18% 和 54%。^① 第二，扶贫资金向少数民族地区倾斜。据不完全统计，1996 年至 1998 年国家共向 257 个少数民族国定贫困县投

^① 汪三贵、朴之水，中国反贫困政策中的区域瞄准，中国农村贫困与扶贫政策研讨会，2000 年 1 月 27 日。



入中央扶贫资金 169.5 亿元，占国家投入的扶贫资金总额的 45%。第三，加大基础设施建设力度。从 1995 年到 1998 年，257 个少数民族贫困县共解决 1092 万人、1514 万头牲畜的饮水问题，新修基本农田 1000 多万亩，修建公路 7 万公里。不通公路的乡由 278 个减少到 134 个，不通电的行政村由 10902 个下降到 6941 个。第四，促进教育、卫生等社会事业的发展。

通过国家的大力扶持和自身的努力，全国 5 个自治区和 3 个少数民族人口较多的省份（云南、贵州、青海）的贫困人口由 1995 年的 2086 万人下降到 1998 年的 1315 万人，贫困发生率从 15.6% 下降到 9.7%，下降了 5.9 个百分点；其中国定贫困县的农民人均纯收入从 1995 年的 630 元增加到 1998 年的 1189 元，增长 88.7%，高于 592 个国定贫困县平均增长水平 28 个百分点。

贫困地区家庭妇女的地位更加低下。妇女为获得燃料、水和饲料等付出更多的时间。不良的营养和医疗条件，也使贫困妇女为抚养孩子付出更多的时间，承受更大的压力。由于贫困地区的外出打工的男性劳力比重很高，也使留在家庭中的妇女必须承担更多的劳动负担。贫困妇女也得到了一系列扶持。第一，开展扫盲和培训，使 2000 万名妇女脱盲，近亿名农村妇女获得了实用技术培训。第二，建立由专业人员组成的服务体系，定期为妇女送技术、资金、物资和信息。第三，通过小额信贷帮助贫困妇女摆脱贫困。第四，动员社会力量关注贫困妇女。如救助贫困母亲的“幸福工程”、专门资助贫困地区失学女童的“春蕾计划”。经过十几年的特殊扶持，在解决温饱的贫困人口中农村贫困妇女占一半以上。据一些地区的典型调查，有 50% 的妇女获得的经济收入占家庭总收入的半数以上。

残疾人作为一个特殊的社会群体，也是中国扶贫开发工作的重要组成部分。中国政府编制了《残疾人扶贫攻坚计划》，设立



了康复扶贫贷款（2000年为8亿元）。在2129个县建立了残疾人服务社，占全国县总数的79.8%，27742个乡镇成立了残疾人服务分社，占全国乡镇总数的60%，初步形成了农村基层残疾人扶贫服务体系。河南、贵州、内蒙、云南、黑龙江等15个省、区、市在残疾人专项扶贫中，推行小额信贷的比例都已超过70%。606万适合参加生产劳动的贫困残疾人解决了温饱，334万缺乏劳动条件的贫困残疾人得到救济和社会保障，尚未解决温饱的贫困残疾人已由1992年的2000万人减少到1998年的1060万人，其中农村适合参加生产劳动的贫困残疾人已减少到696万人。

三、中国农村扶贫的资金投入

中央政府对于贫困地区的投入主要分为扶贫贷款、发展资金和以工代赈三种类型。扶贫贷款主要由国家专业银行和政策性银行提供，由中国农业发展银行统一管理，包括国家贫困县专项贴息贷款；支持不发达地区发展经济贷款；支持老、少、边、穷地区贷款；县办工业贷款；国家牧区贫困县专项贴息贷款；省（自治区）贫困县专项贴息贷款；基本农田建设和水利工程贷款。扶贫贷款主要用于旨在增加贫困户收入的种养业项目。发展资金是中央每年从财政拿出一部分资金，用于特别贫困地区的发展。发展资金主要用于修田造地、解决人畜饮水困难和科技培训、推广农业实用技术。以工代赈是国家以实物或资金形式投入贫困地区的基础设施项目，改善贫困地区的生产、生活条件。以工代赈资金主要用于建设基本农田、兴修小型水利和修建乡村道路。

（一）中央政府逐步加大扶贫资源的投入

根据贫困人口的集中度划定贫困县，这些贫困县覆盖了当时全国贫困人口的70%以上。中央还明确规定，各项扶贫资金都必须全部用于这些贫困县。近20年，随着国家财力的增强，中央安排的专项扶贫投入不断增加。2000年中央各项扶贫专项资



金达到 264.5 亿元，与 1980 年的 8 亿元相比，增加了 30 多倍。中国安排的扶贫专项资金累计为 1557.5 亿元。其中信贷扶贫资金 874.5 亿元，以工代赈资金 428.0 亿元，财政资金 265.0 亿元。

表 2 1986~2000 年扶贫资金投放情况 单位：亿元

年份	信贷资金	以工代赈	财政资金	合计
1986	23	9	10	42
1987	23	9	10	42
1988	29	0	10	39
1989	30	1	10	41
1990	30	6	10	46
1991	35	18	10	63
1992	41	16	10	67
1993	35	30	11	76
1994	45	40	12	97
1995	45	40	13	98
1996	55	40	13	108
1997	85	40	28	153
1998	100	50	33	183
1999	150	65	43	258
2000	148.50	69	47	264.5
合计	874.50	428.0	265.0	1557.5

注：1999 年和 2000 年的总数来自国务院扶贫办，分项数据为估计数。

资料来源：1986~1997 年数据来自姜永华、高鸿斌主编《中央财政扶贫》，中国财经出版社，1998 年；1998~2000 年数字来自国务院扶贫办。

(二) 以工代赈项目在扶贫中的作用

以工代赈计划是一项旨在改善贫困地区基础设施的扶贫计



划。该计划始于1984年，由各级计委负责。最初，以工代赈计划的执行方式是直接以库存积压较多的粮食、棉花、布匹、日用工业品等实物对劳动者进行补贴，尔以后以票券的形式支付，使参与者有一定的选择余地。从1996年开始，以工代赈列入中央财政预算，直接向劳动者支付货币，不再投入实物。

早期的以工代赈项目资金几乎全部投向农村公路建设、饮水工程建设和农地改良，在改善贫困地区基础设施和生产生活环境方面发挥了重要作用，同时，为农闲季节的农民提供了短期就业机会，提高了农民的收入水平。自90年代初项目资金大幅增加后，项目投资开始多样化，除乡村道路和人畜饮水工程外，还扩展到农田水利基本建设、造林、人工草场培育、电话线路架设、农村卫生站房屋更新、乡村小学危房改造等领域，已成为各贫困县影响最大的公共工程。

以工代赈工程在我国政府大规模的反贫困行动中起到了重要作用。一方面为当地经济增长创造物质基础，另一方面为贫困人口提供短期就业和收入，解决贫困人口的食物短缺问题。通过将项目用于解决村级基础设施和社会服务薄弱、农民食品短缺、就业不足和收入低下等问题，以工代赈政策已将救济、增长和发展有机地结合起来。

按照政策规定，省、县应拿出资金与中央政府资金配套，然而，大多数情况下，配套资金不足。资金不足部分主要通过村民自愿投资得以弥补（在中国大多数农村地区实行“义务工制度”，每个村民每年有义务工作一定的天数）。总的看，投资类别（例如，水、道路，土地改良）由国家和省政府决定，县政府选择参与项目的村，村委会决定项目投资的配置（例如，哪个地方需修梯田）和投劳。每户依据家庭劳动力情况被安排一定的以工代赈工作天数。不愿参加这项工作，交纳同等数量的现金。这种无偿投劳实际上是一种“劳动税”。然而，由于这种劳动被安排在农



闲季节，此时基本上没有其他工作可干，所以从事这类劳动的机会成本并不是很高。

表 3 截至 1999 年的以工代赈指标

项目	数量
以工代赈物资折价 (亿元)	364
新建、改建县、乡、村公路 (万公里)	30
解决吃水困难人口 (万人)	7100
牲畜 (万头只)	6200
建设各类基本农田 (万亩)	6000
新增和改善农田灌溉面积 (万亩)	8200
坡地改梯田 (万亩)	8334
造林种果 (万亩)	5000
治理水土流失面积 (平方公里)	50000
建设和改造草场 (万亩)	2800

资料来源：国家统计局农村社会经济调查总队，中国农村贫困监测报告 2000，中国统计出版社，2000。

通过对 90 年代初的以工代赈数据进行分析显示，那些经济条件较好、地理位置优越、人口较多的村，更易于得到以工代赈项目，最贫困的村则较少能得到项目。从经济效益评估来看，在有些情况下，将一些最贫困村排除在以工代赈项目以外也许是一项合理的经济决策。例如，为一个偏僻的、人口稀少的村庄建设道路或提供电力在许多情况下不是扶贫资金最有效使用的方式。尽管如此，还是应该通过采取倾斜政策，加大选择一些较贫困的村来提高项目对贫困人口的影响。

如果对农民所有的投劳都付报酬，势必会影响基础设施建设的规模，但项目会为贫困人口带来更高的收益。工资水平低于当前工资的公共工程计划是非常有效的扶贫方法。如果采用这样的



办法，以工代赈可以更好地实现扶贫目标，并发育成为中国正在出现的社会保障网络的组成部分之一。项目在相当程度上采取自上而下的方式进行管理，有些项目的执行与村民的急切需求相矛盾。例如，村民们希望修更多的道路，县里的官员却要让他们修梯田。^①

（三）以市场为导向的小额信贷项目在扶贫中的作用

小额信贷缓解贫困就是根据贫困户的特点，设计特殊的信贷体系，并通过正规、半正规或非正规金融机构提供小规模信贷服务，并将资金和技术等基本生产要素直接送达。小额信贷缓解贫困的核心是建立起一种能够推动经济“自上而下”可持续发展的内在机制，其关键是外部要素的介入。由于小额信贷更强调为那些资源获得能力较低或在要素配置中处于不利的人们创造获得资本和技术的机会，进而促进他们更多地参与经济发展的过程。因此，小额信贷扶贫方式具有不同于政府主导型反贫困方式的特点：（1）以市场经济作为基本的运行环境，以实现机构的操作上的可持续性和经济上的可持续性作为重要目标，要求贷款利率和其他收费至少能够充抵机构的资金成本和管理支出，因而从制度上消除了贴息贷款的弊端。（2）以贫困户为主要服务对象，实行小额短期和分期还款制度。（3）鼓励和组织贫困户参与信贷项目的选择，管理、监督和实施的全过程。（4）重视对贫困户的技术培训和技术支持，并将其视为实现扶贫目标的内在要求。

小额信贷因信贷成本较低和鼓励农户自我组织，在直接贷款到户方面取得了显著成功，因此已成为中国政府和一些援助组织经常使用的扶贫方式。中国的小额信贷可分为两大类型：（1）依靠国际机构捐助或软贷款资金，由 NGO 或 GONGO 操作的小额

^① 国务院扶贫办、世界银行、联合国开发计划署，中国农村扶贫，联合调查报告，2001。



信贷项目,其主要目标是探索小额信贷扶贫的可推广性和操作模式,它瞄准的是贫困妇女。(2) 依靠政府信贷资金,由国有银行操作的小额信贷项目,其主要目标是完成扶贫攻坚任务。它瞄准的是在册的最贫困户,并不强调以妇女为主。

小额信贷的资金由农行投放,农行是扶贫到户资金的法定债权人,基层农行与贫困户直接签订贷款合同,这是小额信贷规范发展的基本保证。小额信贷实行资金双向循环运行的办法,就是自上而下地下达计划和发放贷款;自下而上地申报项目,回收贷款。

小额信贷是一种能够瞄准贫困农户,并使他们获益的扶贫措施,而且是一项还款率高、信贷资金周转较快,机构自身略有盈余,从而具有可持续性的金融工具。目前,中国来源于软贷款或赠款的小额贷款项目,资金使用成本很低(一般不超过3%),与达到持续性目标的要求相比利差在6~10%。

政府项目的基本目标是为实现政府2000年扶贫攻坚任务服务,它试图解决扶贫到户和还贷难的问题。它强调的是扶贫资金到户、还贷率高和机构可持续这三个目标。从补贴性小额信贷到持续性小额信贷的转变,其关键是经营策略和经营目标的转变。小额信贷作为金融工具既要具有扶贫功能,又要实现机构自身的可持续性。

为应对政府扶贫贷款项目不能到户和项目低回收率的普遍认识,以及意识到小额信贷在国内外的成功实施,政府开始试验运用贴息贷款开展小额信贷活动。政府运用贴息贷款开展小额信贷项目发展迅速。1997年,这一计划涉及80多个县,总投资超过了1亿元。到1998年达到了200个县,总投资大约8亿元。到1999年底投入资金总量约30亿元,覆盖240多万贫困户。大多数政府资助的小额信贷项目运用的是类似于格拉米银行的方式,这一方式在其他许多国家以及在中国的一些援助项目中都运用得很成功。目前,中国小额信贷的试点、推广在充分借鉴国际经验



的基础上初步实现了本土化和规范化,进入了扩大范围、扩大规模的新阶段。

(四) 财政发展资金在扶贫中的作用

发展资金与定额补贴不同,它是政府扶贫计划的一个重要组成部分。发展资金计划是在1986年国家确定贫困县之前开始的。发展资金包括四个方面,第一项为支援不发达地区发展资金,它开始于1980年,最初每年向贫困地区拨款8亿元,包括革命老区和少数民族自治县。第二项是“三西”农业建设专项基金,始于1983年,每年向甘肃的定西地区、河西地区和宁夏的西海固地区的47个县拨款2亿元,这两项资金在80年代和90年代初并没有得到相应的增长,实际上还有缩减。第三项是边境建设资金,它开始于1977年,主要为了帮助边疆地区建立支柱产业、改善交通、教育等基础建设。第四项是为支持不发达地区而发放的周转借贷资金,它包括1988年设立的预算扶贫资金、1990年设立的少数民族温饱基金、1992年设立的新增扶贫资金。周转资金要求借贷企业和其他经济实体在1至3年内还清本金并支付2%~4%的管理费。从1992年开始每年的周转资金共计2亿元。

发展资金是通过国家财政部最后下达到贫困县,并由县财政局负责管理执行。财政扶贫资金是在中央财政预算持续赤字和财政收支占GDP的比重下降时期增加的。实际上现在的中国财政预算收入和支出占GDP的比重与国际标准相比是较低的。在1986~1996年期间,发展资金一直没有明显变化,直到1997年,才有大幅度的增加。政府将发展资金投入的重点放在发展种植业和养殖业上,以及改变贫困农户基本生产生活条件的项目上。但是,发展资金中的一部分拨发给一些并不是政府确定的贫困县,同时贫困县也有可能将发展资金改为其他目的的相似的预算资金,从而削弱发展资金的功效。政府明确强调,在目前情况下不允许用国家扶贫资金发展地方工业,包括加工工业。在解决



贫困地区农村温饱问题的过程中，这是一条非常有效的做法和重要经验。

（五）社会资源动员范围扩大

在国务院扶贫办成立之前，一些与农村关系比较密切的政府部门，如科技部、农业部、水利部和林业部等，就介入扶贫活动了。这些部门依靠动员社会力量来推动扶贫工作，开了社会扶贫的先河。^① 尔后，中央各机关陆续参与扶贫开发活动，规模不断扩大。1994年，中央机关定点帮扶的单位由81个增加到138个，到1999年底，直接投入资金44亿元，帮助贫困地区引进国内外各种资金105亿元。

财政部为贫困地区投资提供财政扶贫资金，大多数这些资金被直接发放到贫困县。贫困地区发展资金是财政扶贫资金的主要组成部分，1998年其总量略超过30亿元。对贫困地区的其他财政支持有：教育专项资金、滚动资金以及税收减免和财政补贴等。

中国的农村救济计划由民政部以及省、县民政局组织实施，它独立于支付的扶贫项目。虽然如此，该计划的很多受益者都是中国的贫困人口。计划瞄准的对象是那些受自然灾害如地震、洪涝、干旱等影响的人。有很少部分的救济金向那些被认为是真正穷人，即缺乏养活他们自身的手段和潜能的人发放。该计划由省级政府提供大部分财政资金，但也从其他来源接受捐赠。乡级政府使用县局分配的资金为救济对象购买必需品（包括粮食、衣物和毯子）。一般禁止直接将钱发给救济对象。

很多有关的省、区、市、县也积极开展定点扶贫工作。1995~1999年期间，直接投入资金和物资87.62亿元，帮助引进各类扶持资金102.68亿元，开展扶贫项目2万余个，帮助引进技

^① 在传统的计划经济时代，社会力量的动员也是由政府部门承担的。



术人才 1.3 万余名, 引进技术近 7000 项。省及省以下地方扶贫资金应对中央扶贫资金进行配套。1996 年中央扶贫开发工作会议要求, 省及省以下地方政府要提供相当于中央信贷资金总量的 30~50% 的配套资金。不过, 很多贫困省份财政状况差, 难以达到这一目标。

社会上的各种 NGO 也积极开展“希望工程”、“光彩事业”、“文化扶贫”以及“幸福工程”、“春蕾计划”、“贫困农户自立工程”等多种形式的扶贫活动。截至 1999 年底, 希望工程累计接收海内外捐款 18.42 亿元, 资助失学儿童 229.65 万名, 援建希望小学 7812 所; 由民营企业出资的“光彩事业”实施项目 3829 个, 投资到位资金 105.21 亿余元, 安排就业 76.15 万人, 捐资办学及其他公益事业 12.17 亿元, 扶助 192.92 万贫困人口解决了温饱问题。中国扶贫基金会自 1989 年 3 月成立以来, 实施各类扶贫项目总投资达 5 亿多元。

1997 年以来, 东部 13 个省市政府和社会各界累计捐款、捐物折款 16.4 亿元, 在人才培养、援建学校、建设基本农田、修筑公路、解决人畜饮水困难等方面开展了卓有成效的工作。从贫困地区输出劳动力 42.8 万人, 劳动收入 13.3 亿多元。双方签订项目协议 4146 个, 协议投资 206 亿元, 实际投资近 40 亿元。

此外, 国际性政府机构也积极参与中国的扶贫事业, 累计投入达到 100 亿元。

四、中国农村扶贫的绩效

(一) 中国农村贫困人口数量显著下降, 而且东部快于中西部地区, 贫困地区快于非贫困地区

从农村贫困地区的一些统计指标的变化看, 1986 年以来在农村贫困地区推行的扶贫开发政策显然是有效的。最近 20 年, 无论按国内贫困线计算还是按国际贫困线计算, 中国贫困人口的



数量都有非常显著的下降。其中，按国内划定的贫困线计算，^①农村贫困人口由1978年的25000万人减少到2000年的3000万人，减少了88%，全国农村2.2亿贫困人口解决了温饱问题；按国际标准计算，由1990年的28000万人减少到1998年的10600万人，减少了62%。1999年，贫困发生率为3.7%，比1978年减少了29.4%。但分地区的贫困发生率有较为显著的不同，其中东部地区为1.3%，中部地区为3.9%，西部地区则高达7.3%。

表4 1978年以来中国贫困人口数量的变化

年份	贫困线	贫困人口	份额
	元	万人	%
1978		25000	33.1
1984		12800	15.1
1985	200	12500	14.8
1986		13100	15.5
1987		12200	14.3
1988		9600	11.1
1989		10200	12.1
1990	300	8500	9.5
1991	304	9400	10.4
1992	317	8000	8.8
1994	440	7000	7.6
1995	530	6500	7.1
1996	580	5800	6.3

^① 中国现行的农村贫困人口的标准，是国家统计局于1986年对6.7万户农村居民家庭消费支出调查的基础上计算出来的。经测算，1985年我国农村贫困人口的扶持标准为206元，此后根据物价指数变动逐年调整。到1990年，这一标准相当于300元，1999年为625元，相当于每人每天0.66美元。



续表

年份	贫困线	贫困人口	份额
	元	万人	%
1993	350	7500	8.2
1997	640	5000	5.4
1998	635	4210	4.6
1999	625	3412	3.7
2000	625	3000	3.0

资料来源：国家统计局农村社会经济调查总队，《中国农村贫困监测报告》，中国统计出版社，2000，第10页。

表 5

中国贫困人口的区域分布

单位：万人、%

年份	东部		中部		西部	
	人数	份额	人数	份额	人数	份额
1988	1708.8	17.8	3331.2	34.7	4560	47.5
1989	2210	21.7	3480	34.1	4510	44.2
1991	1640	17.4	4320	46.0	3440	36.6
1996	730	12.6	1170	20.2	3900	67.2
1998	622.1	14.8	1558.8	37.0	2029.5	48.2
1999	501.2	14.7	1266.9	37.1	1644.1	48.2

资料来源：国家统计局农村社会经济调查总队，《中国农村贫困监测报告》，中国统计出版社，2000，第7页；中国社会科学院农村发展研究所与国家统计局农村社会经济调查总队合著，《1999~2000年中国农村经济形势分析与预测》，2000年，第124页。国务院扶贫办、世界银行、联合国开发计划署，中国农村扶贫，联合调查报告，2001，第13~14页。

到1999年，东部地区的贫困人口为501.2万人，占全国贫困人口的14.7%；中部地区的贫困人口为1266.9万人，西部地区贫困人口为1644.1万人，所占比例分别为37.1%、48.2%。与1989年相比，东部地区贫困人口比例下降了7个百分点，而



中部和西部地区分别增加了 3、4 个百分点，如表 5 和图 2 所示。

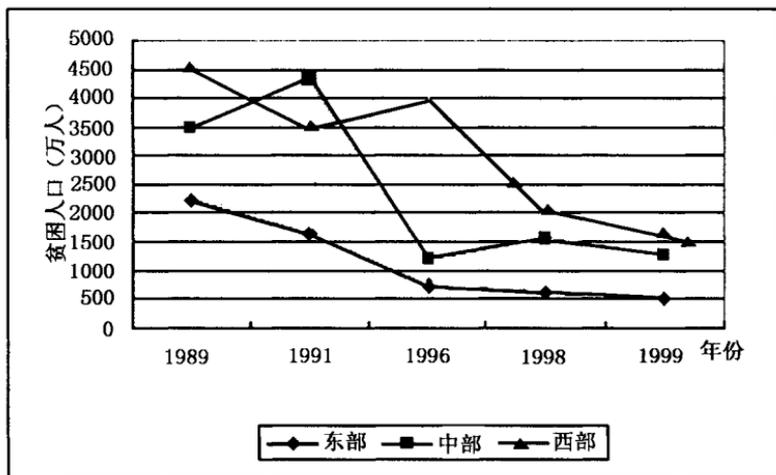


图 2.2 贫困人口的区域分布

国务院扶贫办、世界银行、联合国开发计划署联合调查报告指出，如用国际标准测量，中国农村仍然还有 1 亿多贫困人口，这些贫困人口集中分布在西部省区和山区。为了解决这个问题，在 2000 年《国家八七扶贫攻坚计划》结束以后，把中国现行的扶贫计划和资金投入规模再延续 10 年是很重要的。

(二) 贫困地区与非贫困地区的农民收入差异缩小。

在实施扶贫战略之初的 1985 年，贫困县的农民人均年收入相当于全国平均水平的 51.81%，约为全国农民人均纯收入水平的一半。到 1999 年，该指标上升到 60.95%，与 1985 年相比提高了 9.14 个百分点。人均纯收入相对差距的缩小，意味着贫困县的农民人均纯收入的年平均增长率要快于全国平均水平，这种变化是说明扶贫政策发挥了作用的一个重要依据。需要指出的是，扶贫资金绝大部分投放在通路、通电、通讯和人畜饮水、基



本农田、水利工程等基础设施建设，以及教育、卫生等公共品领域，这些项目的主要作用是改善发展条件和提高发展能力，所以近期的收入增长不是衡量扶贫效果的唯一指标。

在实施扶贫战略的初期（1986年），中国的贫困人口集中在国家划定的592个贫困县内，这些县的贫困人口占全国贫困人口总数的份额超过了70%。由于国定贫困县的扶持力度大，解决群众温饱问题的进程显著快于其他贫困地区，据统计，592个国定贫困县的贫困人口，已经由1994年的5858万减少到1999年底的2000万人，减少了2/3。而非贫困县的贫困人口从2142万人减少到1400万人，仅减少了1/3。

表6 国定贫困县与全国农民平均收入之间的差距及其变化

单位：元、%

	全国农民平均收入	贫困县农民平均收入	贫困县占全国平均的比例
1985	397.60	206.00	51.81
1992	784.00	416.69	53.15
1993	921.62	483.70	52.48
1994	1221.00	648.30	53.10
1995	1577.70	823.90	52.22
1997	2090.10	1240.00	59.33
1998	2161.98	1318.00	60.96
1999	2210	1347	60.95

资料来源：国家统计局农村社会经济调查总队，中国农村贫困监测报告2000，中国统计出版社，2000。

（三）贫困地区基础设施得到改善

贫困地区的基础设施和生产生活条件明显改善。1986年以来，共修建基本农田8800多万亩，解决了6200多万人和7500多万头大牲畜的饮水困难。新修公路35万多公里，乡通公路率



从 83.9% 上升到 97.6%。架设输变电路近 40 万公里，乡通电率由 77.8% 上升到 97%。革命老区群众的温饱问题已经基本解决，经济社会面貌发生了深刻变化。沂蒙山区经过 10 多年的扶贫开发，实现了村村通车，户户通电。重点贫困地区包括部分偏远山区、少数民族地区，面貌也有了很大改变。西北甘肃的定西地区和宁夏的西海固地区，经过多年的开发建设，基础设施和基本生产条件明显改善，贫困状况大为缓解。

（四）科技、教育、文化、卫生等社会事业发展较快

贫困地区人口过快增长的势头得到有效控制，人口增长率由 1986 年的 20‰ 下降到 1997 年的 11.5‰；义务教育办学条件明显改善，贫困地区小学适龄儿童辍学率下降到 6.5%；98% 的乡镇有了卫生院，缺医少药状况得到缓解；推广了一大批农业实用技术，农民科技种田的水平明显提高；95% 的行政村能够接收广播电视节目，群众的文化生活得到改善，精神面貌发生了很大变化。

五、中国农村扶贫的经验、问题及展望

（一）中国农村扶贫的主要经验

中国在 20 多年的扶贫开发实践中，创造和积累了使贫困地区群众摆脱贫困，走向富裕的成功经验，探索出一些行之有效的做法，具体表现在以下几个方面：

（1）经济体制改革为中国农村经济的可持续发展注入了活力，在这种宏观背景下，贫困地区的农民获得了许多外出打工的机会，通过他们的努力，促进了农民收入的稳定增长，加快了农村脱贫致富的步伐，为推动扶贫工作发挥了十分重要的作用。

（2）全世界贫困人口不断增长，贫困状况持续深化，贫困问题呈现严重的趋势。但是，中国贫困人口持续下降。主要原因是政府能够根据国情，实事求是地确定贫困标准，积极主动地筹集扶贫资金。并将扶贫战略适时地由关注贫困地区的经济发展转向关注弱势群体，强调扶贫到户和开发式扶贫。



(3) 中国政府把扶贫开发纳入国民经济和社会发展的总体规划之中，确立清晰的扶贫开发目标和战略之后，按既定的目标分清责任，落实措施。同时，层层核实贫困县、贫困乡、贫困户，保证了对最贫困人口、最贫困地区的有效扶持。

(4) 坚持以发展种养业和改变贫困农户基本生产生活条件为重点。多年的实践证明，种植业和养殖业的发展与提高农民收入有直接、密切的联系，改善贫困农户的基本生产生活条件是解决温饱和稳定温饱水平的基础。因此，这不仅是扶贫工作的重要内容，而且也是扶贫资金投入的重点。

(5) 注重开放式扶贫。动员和组织全社会的力量支持贫困地区的开发建设，建立了强大的扶贫组织机构，不断增加扶贫投入。从中央政府到省区、到地市、到县乡，建立了完整有效的工作系统。强调扶贫的参与过程，动员和组织中央国家机关、非政府组织以及社会各界帮助和支持贫困地区开发建设，同时，根据国家的经济实力，逐步增加了扶贫开发的资金投入。发展和扩大与国际组织在扶贫开发领域的交流与合作。采取多种扶贫组织和制度方式，并勇于开展扶贫方法试验，出现了以小额信贷为代表的扶贫资金高效使用和管理的成功实例。

(二) 中国农村扶贫实践中存在的主要问题

在中国农村扶贫开发的实践过程中，存在的问题主要表现在以下几个方面：

(1) 扶贫资金的分配和使用没有规范。公正的制度约束，出现扶贫资金严重渗漏的问题。据统计，扶贫资金的 80% 未有到村、到户，只是到达贫困地区。同时贷款申请和批准程序复杂，很多项目贷款会更偏向于能够增加税收的工业企业和富裕家庭，而难以到达贫困户，降低了扶贫资金的使用效率。

(2) 以县为单位的瞄准机制导致扶贫资金使用的严重分散。因为在国定贫困县内的贫困人口仅占全部贫困人口的一半，这造



成了扶贫资金被 592 个国定贫困县的 2 亿农村居民平均使用的局面，而非国定贫困县内的另一半贫困人口几乎完全没有得到中央扶贫资金的扶持。

(3) 政府的扶贫方式缺乏系统管理，各种资金分散使用，大多数扶贫项目没有开展必要的横向联合。扶贫战略的实施在很大程度上依赖于地方政府，贫困地区的基层组织机构和贫困人口及非政府组织对扶贫主动参与扶贫项目的数量较少，过分依赖于政府的资金投入。

(4) 在很多地区，扶贫开发到户实际上只做到了扶贫开发资金到户，而较少考虑帮助贫困户有效利用到户资金增加收入，减缓贫困的方法。

(5) 大多数贫困地区产业结构不够合理，没有充分利用当地自然资源和劳动力资源发挥比较优势。产品缺乏竞争力，影响了经济的整体素质和效益的提高。

(6) 在农村社会扶贫中，临时性或短期扶贫项目较多，资金使用和组织管理等方面受到局限，其可持续性较弱。贫困地区的社会服务和社会保障等制度的建设也严重滞后。

(三) 21 世纪初中国农村扶贫展望

1. 21 世纪初中国农村扶贫面临的挑战

进入 21 世纪以后，仍然存在没有解决温饱问题的贫困人口，虽然数量不多，仅有 3000 万人，但是解决的难度很大。初步解决温饱问题的人口，由于生产生活条件尚未得到根本改变，抗御自然灾害的能力不强，其温饱问题是不稳定的，一遇到自然灾害和较大的市场风险极易返贫。基本解决温饱的人口，其温饱的标准还很低，在此基础上达到小康水平，需要一个较长的过程。因此，扶贫开发的艰巨性和长期性是客观存在的，新世纪的扶贫工作必须更加深入。

新制定的《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010 年）》确定



了今后 10 年我国扶贫开发的目标任务、指导思想和方针政策，对新阶段扶贫开发工作进行了全面部署。扶贫开发的主要任务，一是尽快解决 3000 万贫困人口的温饱问题，这是新阶段扶贫开发的首要对象。二是帮助初步解决温饱、但还不稳固的贫困人口增加经济收入，改善生产生活条件，实现稳定脱贫。

2.21 世纪初中国农村扶贫开发的重点

21 世纪初农村扶贫开发的重点是：要重视边疆地区、少数民族地区、牧区、深山区、石山区等特殊区域；要继续把支持有利于提高低收入人口收入的种植业、养殖业和改变与之相关的基本生产生活条件作为重点，加大扶持力度。要加速贫困地区制度改革，改变不适应生产力发展的传统的僵化的经济运行机制，进一步明晰产权，借助制度保护产权收益，激励生产者积极性，引导生产者以收入最大化为目标，改善资源配置效率。通过产业结构调整带动扶贫开发，要根据当地的自然条件和资源优势确定有自己特色的主导产业和支柱产业。通过合理规划和市场运作引导生产要素加以重新配置，以产业结构的调整促进地方经济向专业化、市场化转变。把社区农户的脱贫纳入区域经济发展的整体规划加以实施，形成稳固的产业链条，发挥规模效应，不断扩大和巩固扶贫成果。

从贫困地区和贫困人口的实际情况出发，突出重点，分类扶贫。对于那些自然条件相对较好的贫困地区，主要应通过开放资源、发展经济来摆脱贫困；对自然条件相对恶劣的贫困地区，可根据具体情况做好异地开发和就地发展；对于人多地少，人口数量超过承载能力，生产条件恶劣，拥有大量剩余劳动力的贫困地区，可以有组织地输出劳动力；对于自然条件十分恶劣，缺乏基本的生产和生活条件的少数特困地区，可以实行异地开发，搬迁移民，以便从根本上保证这些贫困人口生存和发展的需要。

我国即将加入 WTO，这必将进一步促进贫困地区市场的扩



大和开放，给贫困地区提供更多的发展机会，有利于他们发展有优势的劳动和资源密集型企业，增加劳动力就业，提高贫困地区的农民收入。

3.21 世纪初中国农村扶贫战略与措施

21 世纪初，我国农村扶贫的目标转向解决贫困地区人口发展的问题；扶贫对象要由关注重点地区的贫困人口转向所有贫困地区的人口；扶贫资金投入重点由大力发展贫困地区基础设施和改善自然条件转向直接帮扶贫困人口发展生产、增加收入和提高人力资源的质量。在扶贫攻坚的战略上要适应市场经济发展的需求，把行政扶贫与市场结合起来，加大市场引导份量，利用市场机制的作用，通过制定产业、金融、科技等一系列优惠政策，引导各种力量致力于贫困地区的经济发展，吸引生产要素向贫困地区流动。应积极调整农业和农村经济结构，发展农业产业化经营，促进农业劳动力向二三产业发展。同时，坚持科教扶贫。一方面可以通过实用技术的推广，用比较小的投入带来劳动生产率的较大提高，尽快解决尚未达到温饱水平人群的衣食问题；另一方面可以加强对贫困地区干部群众的教育和培训，提高整体素质，使其具备发展生产、缓解贫困的能力，有利于从长远保证贫困地区经济和社会的健康发展。

(1) 宏观经济增长与扶贫进展的关系非常密切，促进宏观经济增长的政策应成为微观经济扶贫措施的有效补充。因此，瞄准贫困人口比较集中地区的宏观经济政策，如西部大开发项目，对扶贫工作的进一步开展具有重要的意义。

(2) 继续动员社会各界帮助贫困人口解决温饱问题。要继续坚持中央国家机关对口帮扶贫困地区的定点扶贫工作和东部发达省、市对口帮扶西部省区的东西扶贫协作工作。中央国家机关必须按照中央的要求，继续派人蹲点扶贫。沿海发达省市要进一步扩大帮扶规模，提高帮扶水平。



(3) 在制度安排上, 需要促进贫困人口有效利用其劳动力资源获得发展机会, 提高自身抵御自然灾害、市场等风险能力。同时扶贫方案的制定、项目的选择、措施的落实, 都需要动员群众积极参与。应适时开展对扶贫开发的制度研究和试验, 推进政策性扶贫向制度性扶贫开发的转变。

(4) 继续坚持和加强扶贫到村到户, 做到扶贫项目安排到户、扶贫资金到户、实用技术培训到户。培育企业参与扶贫活动的市场, 注重扶贫开发措施和扶贫开发资金的配套结合。应将贫困村作为工作单元, 以贫困户作为主要扶持对象, 确保扶贫开发资金和措施的准确到位。

(5) 改革扶贫资金的管理方式, 将信贷资金、发展资金、以工代赈等多项扶贫资金统一起来, 由一个部门管理, 实行捆绑式使用。同时, 继续积极稳妥地实行小额信贷扶贫到户, 加大对贫困农户发展生产的支持力度, 并对其开展制度创新。

(6) 进一步加强扶贫资金分配和使用管理, 对所有扶贫工程和扶贫活动进行更严格的检查和监督。提高扶贫目标瞄准率和工作效率, 以贫困乡镇为扶贫单位, 把扶贫资金直接发放到所有贫困乡镇, 减少一切可能消耗扶贫资金的中间环节, 应保证贫困村得到这些资金。

(7) 按照市场经济原则, 建立健全国家有关经济技术部门、集体经济组织和农民自办服务组织相结合的多成分、多形式的贫困地区社会化服务体系, 增强技术、金融、市场等方面的服务功能, 为贫困地区提供产前、产中和产后的优质配套服务。健全贫困乡村的农民培训和技术推广制度和体系。通过有效形式把市场信息、适用技术和管理经验有机结合起来。特别是鼓励和引导非公有制经济发展壮大, 成为农村扶贫服务体系建设的主体。



第三章 中国政府非专职 扶贫概况

1979年，一些民主党派人士响应党中央的号召，开始到边疆进行扶贫活动，这是我国最早的社会扶贫形式。1982年底，甘肃省委、省政府在给中央的报告中，请求中央对“三西”地区给予一定的支持，以改变其贫穷落后的状况。为此，1983年初，中央成立了“三西建设项目办公室”，挂靠农业部，并确定对“三西”地区进行10年的扶持，每年投入2亿元资金。1984年9月，中央、国务院根据我国农村还有1.25亿人尚未解决温饱问题的严峻现实，发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，科技部、农业部、商业部等国家部委响应中央号召，开始了定点扶贫工作，此时这些扶贫活动还都是个体行为。1986年初，原国家科委向中央提交了《关于开发贫困地区建议的报告》，建议中央从各部委、高等院校、中国科学院、中国社会科学院组织一批各种专业的优秀干部到贫困地区，用科学技术扶贫治穷，此报告得到了中央的赞同。随后成立的国务院贫困地区经济开发领导小组，并设立了负责扶贫日常工作的办公室。从此，正式拉开了中国扶贫工作的序幕。

1987年国务院召开第一次中央、国家机关定点扶贫工作会议，此后，越来越多的国家机关参与到这项工作中来。1994年，制定《国家“八七”扶贫攻坚计划》以后，国家调整了扶贫政策，缩减了扶贫区域和对象，并重新界定和分配了各部委的扶贫范围，中央、国家机关定点扶贫的格局基本形成，并逐步走向制



度化。1996年9月中央扶贫开发工作会议召开，做出了京、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、自治区的帮扶安排。1996年7月，国务院办公厅转发了《关于组织经济比较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》，对扶贫协作的意义、形式、任务、要求等都作了具体部署。1996年10月在《中共中央、国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》中，进一步强调和部署了此项工作。至此，扶贫协作在全国23个省、市、区正式启动并蓬勃开展。从此，对口扶贫不再是自发的“民间活动”，而是政府行为，成为对口双方都需认真完成的政治任务。

1981年，农发基金援助中国北方草原与畜牧发展项目，是国际机构参与中国扶贫的开端，以后越来越多的国际机构参与到中国扶贫工作中。

至此，在中国形成了由中央国家机关定点扶贫、东西对口帮扶、省区内扶贫、国际机构扶贫的政府非专职扶贫的完整体系。

一、政府非专职扶贫机构介入扶贫的背景

(一) 中央、国家机关分批的介入的背景

中国贫困人口分布具有典型的区域特征。80年代中期，这些人口大多数集中在中、西部的18个集中连片贫困地区，而这些地区又多以深山区、石山区、高寒区、黄土高原区、地方病高发区为主。进入90年代，18片的总体格局仍然没有打破，但地域分布上出现了明显的大分散、小集中的趋势。1994年3月，我国制定并颁布了《国家八七扶贫攻坚计划》，即在本世纪最后七年内基本解决8000万农村贫困人口温饱问题，使衣食住基本需求都得到满足。它标志着中国的扶贫工作进入了以消除农村绝对贫困为目标的最后攻坚阶段。

国家“八七”扶贫攻坚计划确定的592个国家重点扶持贫困县的农村贫困人口为5858.9万人，占全国贫困人口总数的



73%，还有27%的贫困人口分布在非国家重点扶持贫困县。在592个贫困县中，山区县有377个，少数民族县259个，分别占64%和44%。贫困县在地区分布上更加向中、西部地区集中：中、西部地区有515个贫困县，占全国贫困县总数的87%。其中，在中部地区主要集中在山西、内蒙古、河南、湖北等省区，在西部地区主要分布在四川、贵州、云南、陕西、甘肃、新疆等省区。贫困人口密度高、分布广，扶贫难度大的省区有：贵州、云南、陕西、四川、甘肃、河南等。

在国务院扶贫办成立之前，一些与农村关系比较密切的政府部门，如科技部、农业部、商业部、水利部和林业部等，就介入扶贫活动了。这些部门依靠动员社会力量来推动扶贫工作，开了扶贫的先河。尔后，中央各机关陆续参与扶贫开发活动，规模不断扩大。中央国家机关参与扶贫，是党中央、国务院为了加快扶贫开发进程的一项有效措施，也是交给各部委的一件严肃而光荣的政治任务。实践证明，中央、国家机关定点扶贫不仅能够帮助群众解决温饱，支持贫困地区的经济发展，而且能够带动地方各级党政机关和社会各界参与扶贫。有利于密切党和政府同群众的联系，改进机关作风。80年代初期，我国科技部门和地方科研、教学单位开始在贫困山区探索依靠科技脱贫的路子。“六五”期间，国家科委、河北省科委组织河北农业大学等多方面的科技力量，对太行山区十多个贫困县实施科技开发，成为科技扶贫早期实践的杰出代表，也是最早介入扶贫的国家机关。1986年初，国家科委党组向中央提交《关于开发贫困地区建议的报告》，建议中央从各部委、高等院校、中国科学院、中国社会科学院组织一批各种专业的优秀干部到贫困地区，用科学技术扶贫治穷。

当时，我国的扶贫开发工作刚刚经历了1978年~1985年的体制改革推动扶贫阶段，全国广大农村实行了家庭联产承包责任制，取代了人民公社式的集体耕作制，极大地调动了广大农民的



生产积极性，解放了生产力，农村经济得到了很大发展，大大缓解了农村的贫困状况。但仍有 1.25 亿绝对贫困人口，主要分布在中、西部地区的 18 个集中连片的贫困地区。党中央针对当时贫困的具体情况，决定进行大规模开发式扶贫。一方面，成立国务院贫困地区经济开发领导小组，下设扶贫办公室组织协调政府扶贫工作，另一方面动员全社会的力量，关心和支持贫困地区改变面貌。1986 年，国务院贫困地区经济开发领导小组第一次全体会议指示“其他有关部委也可以采取科委的办法，分别联系集中连片的贫困地区，帮助、支持地方改变贫困地区面貌”。同年，农业、林业、地质矿产等 16 部委分别在 18 个集中连片的贫困地区选定一区域作为联系的地区，通过促进贫困区域经济增长带动扶贫。

自 1987 年国务院召开第一次中央、国家机关定点扶贫工作会议以后，越来越多的国家机关参与到这项工作中来，截止到 1993 年底，已有 81 个中央部委和中央企事业单位参加了定点帮助贫困地区的计划。1994 年，制定《国家“八七”扶贫攻坚计划》以后，国家调整了扶贫政策，紧缩了扶贫区域和对象，并重新界定和分配了各部委的扶贫范围，到 1996 年 9 月中央扶贫开发工作会议召开前，中央、国家机关定点扶贫的格局基本形成，并逐步走向制度化。1998 年，国家机构改革之后，各部委负责扶贫的部门和人员大多发生变化，国务院扶贫办根据变化情况做了一些新的调整。

表 3.1 中央国家机关参加扶贫的单位和扶持的国定贫困县数目

单位：个

	1986	1987~1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
参加扶贫的单位	16	81	81	121	122	124	138	138
扶持的贫困县			315	330	333	334	325	325



由表 3.1 可以看出,从 1994 年到 1995 年参加扶贫的中央国家机关单位发生了巨大变化,其原因在于国家制定和颁布了《国家“八七”扶贫攻坚计划》,明确了国家扶贫攻坚的目标和任务以及动员社会力量参与扶贫的途径;而参与定点扶贫的中央国家机关从 1997 年的 124 个单位,增加到 1998 年的 138 个单位,则源于 1998 年 10 月 17 日召开的中央、国家机关定点扶贫工作会议,新增的 13 个单位是从 1998 年底开始承担这项工作。

虽然中央、国家机关参加定点扶贫的单位由 1994 年的 81 个,增加到 1995 年的 121 个,随即又增加到 1999 年的 138 个,共增加了 57 个单位,但扶持国定贫困县的个数并没有发生太大的变化,从 1994 年的 315 个增加到 1999 年的 325 个,只增加了 10 个。这就存在这样一种情况:一个国家机关定点扶持多个国定贫困县,一个国定贫困县有多个中央国家机关定点扶持。

如果说 1987 年国务院第一次中央国家机关定点扶贫工作会议之前,16 个部委参与扶贫的动机是内生的话,那么此后参与扶贫的各部委的动机就不单纯是帮扶贫困地区改变贫困状况,而是为了完成中央政府下达的一项政治任务,是一种外生的力量促使其参与扶贫工作。

(二) 省内扶贫的背景

与全国一样,各贫困省区于 80 年代中期开始,有计划、有组织、大规模地进行扶贫开发工作。如陕西省从 1985 年开始,就采取省级机关干部下乡蹲点扶贫;广西壮族自治区从 1986 年就开始了区直单位定点扶贫。特别是实施国家“八七”扶贫攻坚计划以来,尤其是 1996 年江泽民总书记发出关于“全社会扶贫,党政机关要带头”的号召以来,各有关省区市陆续组织了大规模的定点扶贫工作,省、地、县、乡各级机关单位广泛深入地开展了包县、包村、联户的帮扶工作,进而形成了全社会关心、支持贫困地区的良好氛围。这些省区大都制定了本省区的扶贫攻坚计



划，将解决贫困人口的温饱问题作为扶贫攻坚的核心，并采取多种扶贫模式开展扶贫工作，一种主要的模式就是将省级政府部门、大专院校、科研机构、人民团体、企事业单位、发达地区等优势整合起来，发挥集团的综合优势，如重庆市的“集团式扶贫模式”、陕西省的“两联一包”扶贫模式。有的省区还采取了其它卓有成效的扶贫模式，如广西自治区内部的东西对口帮扶、干部帮扶等模式。

表 3.2 省（区）直参加扶贫的单位和扶持县数 单位：个

	1995	1996	1997	1998
参加统计的省市区	22	26	25	27
参加扶贫的部门	2364	2808	4153	4084
扶持的贫困县	877	825	825	775

注：1. 统计的部门均为省一级党政机关、企事业单位和人民团体单位；

2. 以上数据为不完全统计。

由表 3.2 可以看出，1995 年参加统计的省市区为 22 个，到 1998 年为 27 个，没有发生多大的变化；但参加扶贫的部门则发生了较大变化，从 1995 年的 2364 个增加到 1998 年的 4084 个，增加了 1720 个，增加了 73%；扶持的贫困县个数由 1995 年的 877 个，减少到 1998 年的 775 个，减少了 102 个，减少了 12%，这表明有 102 个贫困县实现了脱贫，解决了温饱问题。

（三）东部发达地区介入帮扶的背景

改革开放以后，广大沿海地区充分利用其自身较好的经济基础、优越的地理位置，在全国各地包括西部地区的帮助和支持下，经济、社会有了突飞猛进的发展。当然改革开放使西部地区也有了很大发展，但东部沿海地区发展得更快一些，加上原来的基础不同，东西部地区差距还拉大。对此，党中央、国务院始终非常关注，高度重视。江泽民同志也曾指出：“对于东部地区与



中西部地区经济发展中出现的差距扩大问题，必须认真对待，正确处理。”

早在 1991 年，江苏省与陕西省之间就开始了相互合作，在全国率先进行大跨度的干部交流。1994 年国务院颁布的《国家八七扶贫攻坚计划》中明确要求：北京、天津、上海等大城市和广东、江苏、浙江、山东、辽宁、福建等沿海较发达的省，都要对口帮扶西部的一两个省、区发展经济。随着国家扶贫攻坚力度的空前加大，发达地区支援贫困地区的活动的深度和广度与日俱增。1996 年 5 月，在广泛征求有关部门和省市意见的基础上，国务院扶贫开发领导小组在京召开了“全国扶贫协作工作会议”，做出了京、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、自治区的帮扶安排，具体如下：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、宁波帮贵州。1996 年 7 月，国务院办公厅转发了《关于组织经济比较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》，对扶贫协作的意义、形式、任务、要求等都作了具体部署。1996 年 10 月在《中共中央、国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》中，进一步强调和部署了此项工作。至此，扶贫协作在全国 23 个省、市、区正式启动并蓬勃开展。从此，对口扶贫不再是自发的“民间活动”，而是政府行为，成为对口双方都需认真完成的政治任务。

表 3.3 东西扶贫协作的单位和扶持国贫县数 单位：个

	参加扶贫的区县和单位数	对口帮扶的国贫县数
上海——云南	12	22
北京——内蒙古	18	18
天津——甘肃	14	15



续表

	参加扶贫的区县和单位数	对口帮扶的国贫县数
辽宁——青海	13	14
江苏——陕西	45	48
浙江——四川	37	12
福建——宁夏	8	8
山东——新疆	26	26
广东——广西	9	28
大连、青岛、深圳、宁波——贵州	53	48
合计	235	239

东部发达省市与西部贫困省区的东西扶贫协作，是国家制定的又一项具有战略意义的重大扶贫政策，是邓小平同志倡导的“鼓励一部分人、一部分地区先富起来，先富帮后富，最终达到共同富裕”理论的具体实践。扩大东西扶贫协作，当前面临着新的机遇：一是扩大内需，创造新的需求，就要求把各地的比较优势充分发挥出来，这有利于开拓新的市场；二是东部沿海一些率先对外开放的地区，这些年来急需化解劳动力成本、土地价格上涨的压力，一些产品、产业逐步向中西部梯次转移是一个客观趋势。这也说明把东西扶贫协作推向一个新阶段，加快从政府行为、从一般性的无偿捐助向动员社会各方面、向各个领域尤其是经济技术领域的合作扩展，不仅是必要的，也是可能的。

对口帮扶协作的实践表明：这是一条逐步缩小东西部差距，达到优势互补、共同发展的重要途径，是我国实现扶贫攻坚计划的一项重要战略举措。表 3.3 给出了东西扶贫协作的单位和对口帮扶的国贫县数。

由表 3.3 可以看出，在东西对口帮扶中，共有 235 个区县和单位参加了扶贫工作，其中参加区县和单位数最多的是四个计划



单列市，有 53 个区县和单位对口帮扶贵州省的 48 个国贫县；其次是江苏省，有 45 个区县和单位，对口帮扶陕西省的 48 个国贫县；然后是浙江省，有 37 个区县和单位，帮扶四川的 12 个国贫县；参加扶贫区县最少的省份是福建省，只有 8 个，采取一对一的方式帮扶宁夏自治区的 8 个国贫县。

由上可见，在对口帮扶中存在这样一个情况：有的是一个区县帮扶多个国贫县，有的是一个贫困县由多个区县和单位帮扶。对于后一种情况来说，几个区县和单位同时帮扶一个国贫县，无论是投入资金力度，还是帮扶措施都应该较其他方式集中，也容易取得预期成效；而一个区县和单位帮扶多个国贫县，往往造成扶贫资源的分散利用，但并不是说不能达到扶贫目的，相反，有的扶贫投资力度非常大，效果也非常好。如广东省的广州市、东莞市对口帮扶广西自治区的百色地区和河池地区，在异地安置、劳务输出、经贸合作和干部培训等扶贫项目上都取得了比较好的效果。

（四）国际机构介入中国扶贫的背景

国际机构在华的扶贫计划一个共同的特征是密切配合中国的扶贫战略和社会经济发展政策，在此基础上希望能够影响中国的扶贫政策或扶贫措施。

在华参与扶贫活动国际机构援助项目可分为多边组织扶贫项目和双边组织扶贫项目两种类型。多边组织主要是联合国系统的机构，在中国扶贫领域比较活跃的机构包括：世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署、粮食计划署和农发基金，粮农组织和人口基金、儿童基金会等。双边机构包括一些发达国家的国际开发署和驻华使馆的援助项目，如澳大利亚开发署（AUSAID），加拿大开发署（CIDA），德国技术合作公司（GTZ），日本使馆，荷兰使馆，英国使馆，新西兰使馆等等。将这两种类型的国际机构扶贫统称为国际机构扶贫计划或项目。



联合国系统是在中国扶贫方面最早的国际合作伙伴。农发基金援助中国的最早的项目是 1981 年开始的（北方草原与畜牧发展项目，1981~1988）。随后，联合国计划开发署（UNDP）、粮农组织和人口基金、儿童基金会等联合国机构陆续在贫困地区实施项目。

双边机构在中国扶贫领域的项目基本是 1986 年以后开展的。例如：澳大利亚开发署 1987 年开始支持中国贫困地区农业和畜牧业开发项目，并于 1988 年开始每年支持若干小项目扶贫；德国技术合作公司 1988 年在山东省沂蒙山区执行规模庞大的山东粮援项目；加拿大开发署 1989 年在宁夏西吉和甘肃会宁执行综合扶贫项目，同时加拿大大使基金自 80 年代末期开始在西北地区执行了若干小型扶贫项目；日本使馆 1990 年开始的利民工程旨在帮助贫困地区的发展。荷兰政府援助安徽省霍山综合扶贫项目，英国开发署援助甘肃省教育和社会扶贫项目等等。

1994 年中国政府实施“八七”扶贫攻坚战略，并承诺努力在本世纪消除中国的绝对贫困目标以来，特别是 1996 年的中央扶贫工作会议明确强调将扶贫工作的重点由区域瞄准转移到贫困村的贫困户上，这与国际组织在援助的部分扶贫项目的理念相吻合。多边和双边机构扶贫领域的项目都加大了投入力度，尤其是更加强调扶贫到户领域的项目实施。

中国政府的扶贫战略经历了三个阶段：80 年代初的救济、补贴型扶贫；80 年代中期到 90 年代中的区域开发扶贫；1994 年制定的 2000 年前消除绝对贫困的战略（“八七”扶贫攻坚计划）的重点目标是扶贫到户。国际机构组织的扶贫政策以密切配合中国政府的扶贫政策为基本特征，也经历了从经济开发、区域扶贫和扶贫到户的发展过程。80 年代到 90 年代初期，各个在华的多边和双边国际组织，配合中国的改革开放，将扶持的重点领域放在区域发展领域，一般是瞄准贫困地区社会经济发展和基础设施



建设的项目，教育、科技、卫生和文化等部门的人员培训项目等，在扶贫领域的贡献也是通过社会经济发展、科技进步和基础设施的改善而带动为主要途径。

综上所述，参与社会扶贫的政府非专职扶贫机构是分批动员起来的。对国内机构来讲，最早响应中央政府的号召，参与扶贫的机构是政府非专职扶贫机构。第一批参与扶贫的政府非专职扶贫机构有科技部和商业部，尔后扩展到与农村联系较多，资源动员能力较强的政府部门，接着是一批与农村有一定联系、也有一定的资源动员能力的政府部门，最后是与贫困地区联系相对较少，资源动员能力也相对较弱的政府部门。省、地、县的政府机构参与扶贫活动的情形，与中央部委参与扶贫的情形很相似。1996年，为了进一步动员社会力量扶贫，中央又要求东部的13个省市及计划单列市参与西部扶贫工作。由此可见，中国的社会扶贫资源是随着中央政府的安排，一批一批地动员起来的。国际性组织早在80年代初期就进入中国最贫困的“三西”地区了，当时瞄准的是贫困区域，主要措施是通过粮食援助，帮助贫困地区改善农业生产条件和治理生态环境，真正瞄准贫困群体的扶贫是最近10来年的事情。从总体上看，国际性政府组织和外国政府也是逐批介入中国的扶贫活动的。

二、政府非专职扶贫资源投入及其变化

(一) 政府非专职机构扶贫的资源投入及其特征

政府专职部门的扶贫投入是由财政发展资金、以工代赈资金和贴息贷款的利息三部分组成的，它们全都来自于中央财政的转移支付，所以它们的统计是很规范的。相比较而言，政府非专职的扶贫资源用在什么地方和哪些项目上是比较清楚的，但由于扶贫资源的来源要比政府专职部门复杂得多，所以对有关政府非专职扶贫的投入进行估计难度非常大，原因在于：

第一，政府非专职扶贫机构引入贫困地区的资金大多是专项



资金。政府非专职扶贫机构在主管的专项资金中切一块给其负责的贫困地区的情形确实是存在的。例如交通部，在公路建设基金中切出一块投向其定点扶贫县。这一部分属于政府的基本建设专项投入，显然不能将其统计为扶贫资金，否则这部分资金就被计算了两次。有些专项资金的审批权掌握在银行手里，政府非专职扶贫机构只是为贫困县提供了一个争取资金的机会，贫困县能否竞争到这样的机会或在多大程度上获得这样的机会，主要取决于贫困县自身的努力，政府非专职扶贫机构将这样的资金统计为扶贫资金，显然是不适宜的。更为重要的是，这些资金也属于专项资金，如果把它们统计在扶贫资金内，会出现重复计算的问题。这是政府非专职扶贫机构的扶贫投入难以估计的主要原因之一。

第二，政府非专职扶贫机构的扶贫资源有相当一部分是实物、以及技术、信息和志愿者提供的服务。其中实物是最有可能折价的，但操作起来仍有相当大的困难，因为实物的原值是不清楚的，它们的新旧程度又有很大的不同，而且按城市标准折价和按贫困地区标准折价（比如城市里淘汰下来的计算机，电视机）也会有很大的不同。这是政府非专职扶贫机构的扶贫投入难以估计的另一个主要原因。

第三，政府非专职扶贫机构的扶贫任务不是在转移支付确定的情形下选择项目，而是募捐到尽可能多的扶贫资源，使已确定的备选项目尽可能多地付诸实施。政府非专职扶贫机构中参与扶贫的人员很少，他们不得不把主要精力放在找资源上项目，使穷人受益上，而不可能也没有必要花大量的精力对本系统各个单位和职工募捐的实物进行折价。

1. 资源投入的动态变化特征

由上面的分析可以看出，政府非专职扶贫机构的扶贫资源数量，实际上是一个近似的估计，而不是十分准确的统计。尽管如此，由于连续采取同一种方式进行估计，所以通过表中的时间序



列数据仍可能看出它们在数量上的变化趋势。

表 3.4 政府非专职扶贫机构筹集的扶贫资金的统计 单位：万元

时 间 \ 构机贫扶	中央定点	东西对口	省内扶贫	国际机构	合 计
1995	193700		293276	36519	523495
1996	660400		397418	53246	1111064
1997	174504	70153	388134	97239	730030
1998	124131	34282	343358	121484	623255
1999	262420	59327	360526	101168	766273
2000*	275541	62293	378552	117344	833730
合 计	1690696	226055	2161264	527000	4605015

* 中央定点扶贫和东西对口扶贫 2000 的资金投入是按年增长 5% 进行估算而来的。

据不完全统计，从 1995 年到 2000 年的六年间，中央国家机关定点扶贫共投入资金 1690696 万元，占全部非专职扶贫机构投入资金总和的 36.71%，东西对口扶贫投入资金占 4.92%，省内扶贫投入资金占 46.93%，国际机构投入占 11.44%。

由图 3.1 可以看出，政府非专职扶贫机构筹集的扶贫资金总和从 1995 年的 523495 万元急剧增加到 1996 年的 1111064 万元，此后连续两年递减，到 1998 年降低到最小值 623255 万元，然后又有一定幅度的提高。中央国家机关定点扶贫资金的动态变化与总数变化表现出相同的特征。省内扶贫投入的资金、东西对口帮扶的资金、以及国际机构投入的资金数量上都没有剧烈的波动现象。

中央国家机关扶贫投入变化幅度比较大，从 1995 年到 1996 年，是一个急剧增加的过程，原因在于 1996 年召开中央扶贫工作会议，进一步动员社会力量参与扶贫，加快扶贫攻坚进程，为



此，参与定点扶贫中央国家机关都加大了投资力度。然后就是一个连续的减少过程，到1998年降低到最低点，原因在于1998年中央国家机关进行了机构改革，使定点扶贫工作受到了一定程度的影响。

从数量上讲，四类政府非专职扶贫机构投入的扶贫资金排列顺序是：中央国家机关定点、省内扶贫、国际机构扶贫、东西对口帮扶。

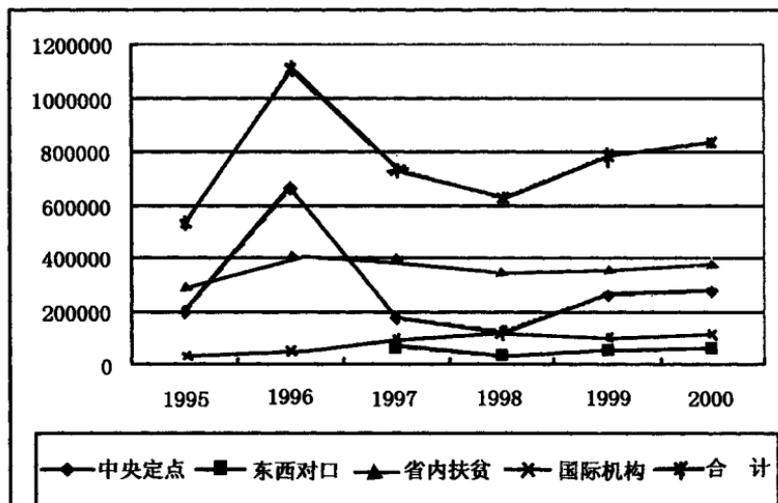


图 3.1 政府非专职扶贫资金资源的动态变化特性

2. 资金资源的来源结构特征

四类不同的政府非专职扶贫机构的扶贫资金来源是不同的。中央国家机关和省（区）直单位定点扶贫的投入资金来源都可分为两部分：一是部门的直接投入（包括资金和物资两部分），二是引进扶贫资金。东西对口帮扶资金来源于三部分：一是政府拨款，二是社会捐资，三是增物折款。具体来源结构下面进行详细



地分析。而国际机构的扶贫资金则由该机构直接投入。

(1) 中央国家机关扶贫资金的来源结构^①

中央国家机关扶贫资金的来源结构见表 3.5。由此可以看出,在其全部投入资金中直接投入资金、投入的物资和引进资金三部分所占的比例分别为:28.06%、1.73%、70.21%,而在其直接投入中,资金所占比例达到了 95.66%,物资折款仅占 4.34%。这就说明了一个问题:中央国家机关定点扶贫中,真正动员社会资源部分所占比例较小,主要是借助于部门优势,将专项资金的一部分用于扶贫,而在动员社会资源参与扶贫方面的潜力没有发挥。

表 3.5 中央国家机关扶贫资金的来源结构^② 单位:万元;%

时 间	直接投入资金		投入物资		引进资金		合 计
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	
1994	26030	33.66	3624	4.69	47681	61.66	77335
1995	90700	46.82	4000	2.07	99000	51.11	193700
1996	86184	13.05	6216	0.94	568000	86.01	660400
1997	51052	29.26	5165	2.96	118288	67.78	174505
1998	56924	43.46	1575	1.20	72467	55.33	130966
1999	109832	41.85	5358	2.04	147231	56.10	262421
合 计	420722	28.06	25938	1.73	1052667	70.21	1499327

从动态来看,从 1994 年到 1999 年的 6 年间,全部资金在数量上经历了一个连续 2 年增加,然后是连续 2 年递减,随后又增

^① 1998 年由于进行机构改革,各机关负责扶贫的部门和人员大多发生了变化,加之 1998 年底新增的 21 个单位刚开始承担定点扶贫工作,实际上报数据的单位只有 103 个。

^② 投入的物资折价一般是由中央国家机关进行的,其标准也存在一定的差异。



加的过程。其中，直接投入资金在数量上则经历了一个一年增加，连续3年减少，然后再增加的过程；投入则物资所经历的过程与资金合计部分相同；而引进资金数量则与直接投入资金表现出相同的动态特征。

从结构来看，直接投入资金所占比例发生了如下变化：从1994年的33.66%先增加到1995年的46.82%，然后急剧降低到1996年的13.05%，此后经过了1997年的29.26%，迅速上升到1998年的43.46%，到1999年又有小幅度的减少，达到41.85%；投入物资所占的比例发生的变化不完全与直接投入的资金所占的比例：它是从1994年起，1995、1996连续两年递减，到达最低点0.94%，随后增加到1997年的2.96%，接着又是递减，到1999年产生了一定程度的增加；引进资金所占的比例是先降后增，然后是连续两年的递减，接着是一个增加。

(2) 省（区）直单位定点扶贫资金来源结构

据不完全统计，从1995年到1998年期间，省（区）直单位投入的全部扶贫资金为1422186万元，其中直接投入资金为498632万元，占35.06%；投入物资折价137220万元，占9.65%；引进资金786334万元，占55.29%。这一结构表明：省（区）单位的定点扶贫在引进资金方面是比较成功的，引进的资金数量占全部投入资金的一半以上，超过直接投入近10个百分点。需要说明的是：引进资金有很大一部分是项目资金。在帮扶部门直接投入部分中，资金占78.42%，物资折款占21.58%，前者是后者的3.63倍，表明省（区）直单位的定点扶贫投入是以投入资金为主，投入的物资相对不足。

表 3.6 省(区)直单位扶贫资金的来源结构^① 单位:万元;%

时 间	来源资金		直接投入资金		投入物资		引进资金		合计	合计 ^②
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例		
1995	63679	21.71	63678	21.71	165919	56.57	293276	357032		
1996	93328	23.48	14715	3.70	289375	72.81	397418	427989		
1997	190986	49.21	32145	8.28	165003	42.51	388134	434710		
1998	150639	43.87	26682	7.77	166037	48.36	343358	356075		
合 计	498632	35.06	137220	9.65	786334	55.29	1422186	1575806		

* 该列数据是根据前三项的合计按统计省区数平均,再乘以所缺的省区个数与前三项的合计相加得到。1995年缺甘皖藏粤苏5省区数据,1996年缺渝苏2省市数据,1997年缺蒙藏苏3省区数据,1998年缺黑1省数据。

(3) 东西对口扶贫资金来源结构

表 3.7 东西对口扶贫资金的来源结构 单位:万元;%

时 间	来源资金		政府拨款		社会捐资		增物折款		合 计
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	
1997	25391	36.19	27576	39.31	17186	24.50	70153		
1998	22915	66.84	6179	18.02	5188	15.13	34282		
1999	41772.21	70.41	7352.82	12.39	10201.94	17.20	59326.97		
合 计	90078.21	55.01	41107.82	25.10	32575.94	19.89	163761.97		

由表 3.7 可以看出,东西对口扶贫资金来源表现出下列特征:在三类资金中,政府拨款占了 55.01%,而社会捐资、增物折款各占 25.10% 和 19.89%。图 3.2 直观地表明了这一个结构

① 东西对口帮扶投入的物资折价是由东部发达省市进行的,其标准是以其所在地的物价为基础的。

② 东西对口帮扶投入的物资折价是由东部发达省市进行的,其标准是以其所在地的物价为基础的。



特征。

从结构的动态来看，政府拨款所占的比例是逐年增加的，从1997年的36.19%迅速增加到1998年66.84%，然后增加到1999年的70.41%；社会捐资所占比例则表现出相反的特征：从1997年的39.31%逐渐下降到1999年的12.69%；增物折款所占的比例表现不同的特征，是先降低后增加。

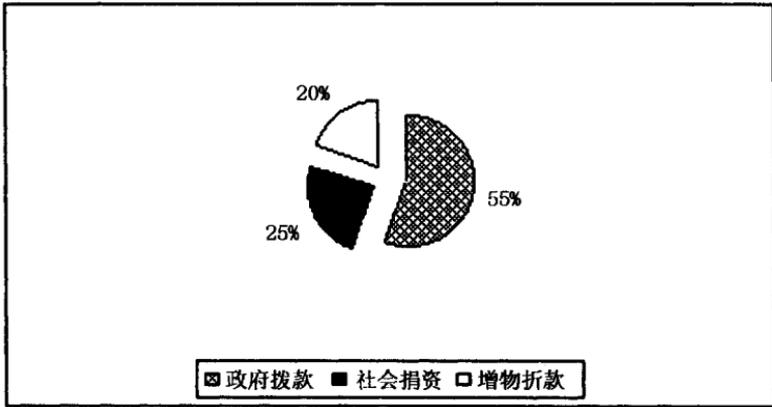


图 3.2 东西对口扶贫资金的来源结构特征

(4) 国际机构资金来源结构

国际机构投入的扶贫资金从来源上将包括 9 个国家和组织：世界银行、UNDP、WEP、UNICEF、CIDA、GTZ、AUSAID、日本、荷兰和其它机构，在 1995~2000 年期间，在中国扶贫领域的投入约为 55 亿元人民币，其中扶贫软贷款 44 亿元，扶贫捐赠 11 亿元。从其动态变化来看，1995 年以前国际机构投入的资金大体与 1995~2000 年之间的投入相当。从 1995 年开始，投资数量连续 4 年增加，到 1998 年达到了最大值，此后有所减少，到 2000 年又有一定的回弹，从 1998 年开始，投资数量都超过了



10 亿元。从每年投资所

表 3.8 国际机构投入的扶贫资金的统计 单位: 万元

	世行	UNDP	WFP	UNICEF	CIDA	GTZ	AUSAID①	日本②	荷兰③	其它机构④	合计
开始年份	80年代中	1983	1981	1988	1989	1988	1988	1990	1994		
95年前	300000⑤	50000⑥	140000	8000	5500	34456	10000	370	1000		549326
1995	9660	506	14578	500	1500	5575	3000	200	1000		36519
1996	19817	893	19312	1500	1000	6424	3000	300	1000		53246
1997	67033	2093	15163	1600	1000	3950	5000	400	1000		97239
1998	87084	3023	18091	1600	1500	3786	5000	400	1000		121484
1999	64562	3454	20388	1600	1500	3164	5000	500	1000		101168
2000	82205	3887	20752	1600	1500	800	5000	600	1000		117344
合计	630361	63856	248284	16400	13500	58155	36000	2770	7000	25000	1101326
比例	57.24	5.80	22.54	1.49	1.23	5.28	3.27	0.25	0.64	2.27	100

占的比例看,处于前三位的年份分别为:1998年、2000年和1999年,分别占为11.03%、10.64%和9.19%。

国际机构实质性与中国政府在扶贫领域的合作始于中国政府“八七”扶贫攻坚计划的出台。尽管自80年初期国际机构许多援助项目在贫困地区执行,而且对贫困地区发展作出了贡献,自80年代开始到1995年国际机构在贫困地区的用于与扶贫相关的总投入与1995~2000年在扶贫领域的投入规模大体相当,但在“八七”扶贫攻坚计划开展以前,国际机构在贫困地区执行的项目一般以贫困地区开发、环境保护和农业技术引进为目标,而不是在中国扶贫领域的工作。

① 澳大利亚开发署在中国扶贫领域的投入为估计数字,未与执行机构核对。

② 日本利民工程项目分年度投入为估计数字。

③ 荷兰援助扶贫项目分年度投入为估计数字,未与执行机构核对。

④ 其他机构包括粮农组织、人口基金等多边国际机构和新西兰使馆等国际政府机构。

⑤ 1995年以前世行贷款涉及中国扶贫领域的投入是根据相关项目估计数字。

⑥ 1995年以前联合国开发署涉及中国扶贫领域的投入是根据相关项目估计数字。



(二) 政府非专职扶贫机构的扶贫资源与中国扶贫总资源的比较

政府非专职扶贫机构参与中国扶贫的行动，有力地促进了中国扶贫攻坚进程，成为中国扶贫工作中不可缺少的重要组成部分。政府非专职机构扶贫在整个中国扶贫中的地位 and 贡献，与它们的扶贫资源的投入，特别是资金资源的投入有直接的关系，政府非专职机构扶贫的资金投入及其所占的比重见表 3.9、图 3.3。

表 3.9 政府非专职扶贫机构扶贫资金在中国扶贫资金中的比重

单位：亿元；%

时 间 \ 机构扶贫	中国扶贫资金		政府非专职扶贫资金		合 计
	数量	比例	数量	比例	
1995	98	65.18	52.35	34.82	150.35
1996	108	49.29	111.11	50.71	219.11
1997	153	67.70	73.00	32.30	226
1998	183	74.60	62.32	25.40	245.32
1999	258	77.10	76.63	22.90	334.63
合 计	800	68.06	375.41	31.94	1175.41

由表 3.9 和图 3.4 可以看出，中国扶贫资金从 1995 年起是连续递增的，而政府非专职机构的扶贫资金投入则表现出一定的波动性，1996 年达到其最大值 111.11 亿元，随后的几年内一直是处于比较平稳的发展态势。

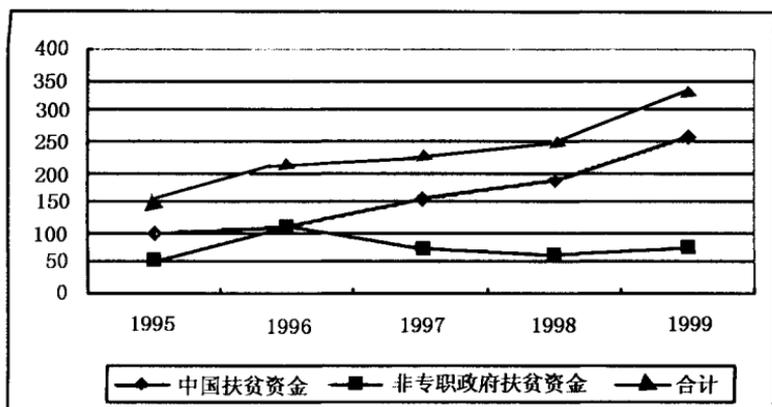


图 3.3 政府非专职扶贫机构扶贫资金与中国扶贫资金的动态变化

从中国扶贫资金与政府非专职扶贫机构扶贫资金所占的比例看,从 1995 年到 1999 年的 5 年内,中国扶贫的全部资金为 1175.41 亿元,其中中国政府投入的扶贫资金为 800 亿元,占 68.06%,而政府非专职扶贫机构的扶贫资金为 375.41 亿元,占 31.94%,只是中国政府扶贫资金的 1/3。这一结构表明:中国的扶贫工作主要还是由政府来做的,政府非专职扶贫还处于一个发展的初期,还只能说是中国扶贫的一个重要组成部分和有效补充,在短期内不可能超过中国政府扶贫投入。但也说明了一个问题,就是中国政府非专职扶贫的潜力还没有得到充分发挥,还有待于建立有效动员社会扶贫资源的机制,进一步扩大政府非专职扶贫资源的范围。

三、政府非专职扶贫的贡献

(一) 中央国家机关定点扶贫的贡献

自 1987 年国务院召开第一次中央、国家机关定点扶贫开发工作会议以来,这项工作已历时 14 年,取得了很大成绩。特别是 1996 年 9 月中央扶贫开发工作会议之后,这项工作又有了新



发展，成效越来越明显。

据不完全统计，从1994年到1999年的6年间，中央国家机关、企事业单位及人民团体定点扶贫的成效可以通过下面的数据体现出来：引进扶贫资金1052667万元，实施扶贫项目7529个，引进人才1976项，在教育扶贫方面，共修建校舍2569所，资助学生123622人，举办各类培训班5427期，共680558人次。

（二）东西对口扶贫的成效

自1996年中央确定了东部沿海10个经济发达省市对口帮扶西部地区的10个贫困省区之后，东西部对口省市领导高度重视，采取积极有效的措施，推动东西对口帮扶协作工作的开展。

经过了5年时间，扶贫协作取得了很大成效，直接或带动西部地区解决400多万农村贫困人口的温饱问题。截止到1999年底不完全统计，1996~1999年东部省市累计为西部地区无偿捐赠资金和物资达16.4亿元，其中东部省市政府拨款9亿多元，社会捐资4.1亿元，增物折款3.3亿元；签订东西协作项目4146项，协议资金206亿元，其中已实施项目3372个，实际投资57.9亿元；东部发达地区到西部联合兴办了407个企业；东部吸收贫困地区劳务人员42.8万人，劳务收入13.3亿元；双方干部交流2347人，人才培养72415人，引进技术694项，援建希望学校1432所；建设基本农田203万亩，新修公路3123公里，帮助解决了86万人96万头牲畜的饮水困难。解决温饱问题的人口达到404.38万人。

（三）省（区）社会扶贫的成效

《“八七”扶贫攻坚计划》实施以来，尤其是1996年以后，各有关省市陆续组织了大规模的定点扶贫工作，省、地、县、乡各级机关单位广泛深入的开展了包县、包村、联户的帮扶工作，进而带动形成了全社会关心、支持贫困地区的良好氛围。

据不完全统计，自1995年至1999年五年间，除了北京、天



津、上海以外，各省仅省直机关先后有 4.6 万余名干部到贫困县、村挂职扶贫。五年来，这些省级单位和部门共直接投入资金和物资 87.62 亿元；帮助引进各类扶持资金 102.68 亿元；共上项目 2 万多个；帮助引进技术人才 1.3 万多人；引进技术近 7000 项（次）；共举办各类培训班 8 万多期，培训管理和技术人员近 700 万人次。

（四）国际机构扶贫的效果

首先，国际组织的扶贫项目一般都是在中国最贫困省区的最贫困县执行，在 592 个国定贫困县中的一半以上都正在或已经执行过国际组织援助的扶贫项目。例如，世界银行的项目涉及到 9 个省区的 108 个县，受益人口近 100 万人。UNDP 项目在 11 个省的 48 个贫困县开展，受益人口近 40 万人。联合国儿童基金会的项目在 12 个省 25 个县开展，受益人口 15 万人。

其次，大多数国际机构项目的扶贫效果更重要的是扶贫模块的创新和推广，例如，参与式的方法、扶贫项目的维持与管护、扶贫组织的创新等。



第四章 政府非专职扶贫的基本特征研究

上一章我们介绍了政府非专职扶贫机构参与扶贫的概况。这一章我们将着重探讨政府非专职扶贫机构的基本特征，其目的是为下面关于政府非专职扶贫机构的比较研究以及经验与问题的总结，提供最基本的素材。政府非专职扶贫机构包括中央部委定点扶贫，东西帮扶协作，省内定点扶贫和国际政府组织扶贫四类，我们对它们的扶贫行为的透视也将从四个层面上展开：首先概括四类政府非专职扶贫机构共有的基本特征，其次分析国内三类非专职扶贫机构的基本特性，然后归纳每类非专职扶贫机构的基本特征，最后介绍仅隐含在个别案例中但很有价值的基本特性。

一、政府非专职扶贫机构扶贫共有的基本特性

尽管政府非专职扶贫机构的类型、产生的背景、扶贫的理念和行为有很大的差别，但它们毕竟都在从事社会扶贫活动，因而会有一些共同的特点。鉴于这种认识，我们对它们可能存在的共性进行了考察，其结果如下所述。

（一）扶贫资源来源趋同的特征

扶贫不是政府非专职机构的基本职能，而是它们的一项社会工作或份外工作。这是我们把政府非专职扶贫界定为社会扶贫的主要理由。从扶贫资源的来源和去向，也可以看出政府非专职机构的扶贫具有社会扶贫的特征。这是我们把它们的扶贫定义为社会扶贫的另一个理由。鉴于这些机构的扶贫资源来自三个方面，所以，有关这一特征的分析可以从这三方面展开。第一，用捐赠



者的钱扶贫。政府非专职机构用于扶贫的一部分资源来源于捐赠。使用社会捐赠（包括企业、社团和个人等的捐赠）扶贫，具有最为显著的社会扶贫的特征。第二，用自己的钱扶贫。这是指东部发达地区政府把其管辖范围内的纳税人创造的地方财政收入捐赠给管辖范围外的贫困农民。^①发达地区的这部分地方财政收入本来可用来增加其管辖范围内的纳税人的福利，将它们用于区域外的扶贫要以区域内的纳税人的福利减少为代价，所以也有明显的社会扶贫的含义。第三，用别人的钱扶贫。这是指一些部委（厅、局）将归它们支配的专项财政资金配置在所承担责任的扶贫点上。部委（厅局）将由其支配的专项财政资金的一部分用在其承担责任的扶贫点上，实际上剥夺了其他一些地区分享专项财政资金的权力，这种专项财政资金使用权空间转移的实质，是部委（厅局）强制地要原先可得到专项财政资金的地区进行社会扶贫，因而也具有社会扶贫的含义。

（二）瞄准机制改进趋同的特征

非专职政府的目标瞄准先后都经历了三次变化。鉴于最初的贫困状况集中在 18 片区域内，加上当时受流行的“涓滴”理论的影响，所以最初瞄准的都是区域。无论中央国家机关还是东部发达地区，无论是省内还是国际政府组织，都是如此。鉴于贫困区域的范围太大，接着又以贫困县为瞄准对象。随着脱贫、减贫的进展，贫困状况发生分化，各类机构的目标瞄准又先后转向贫困社区（如贫困乡镇、贫困村）。这种做法的好处是可以减少目

^① 根据扶贫活动的组织者的身份来划分扶贫类型是不适宜的。社会扶贫与政府扶贫的最大区别是：社会扶贫是做份外的事情，既包括直接用社会资源做份外的事情，也包括间接用政府资源做份外的事；而政府扶贫是做份内的事情，既包括动用政府资源做份内的事情，也包括动用社会资源做份内的事情。也就是说，只有把扶贫作为基本职能的政府部门所组织的扶贫活动属于政府扶贫，包括用其支配的资金委托非政府组织（社会资源）扶贫，而其他政府部门的扶贫活动均不属于政府扶贫。



标瞄准上的偏离（使贫困县内的非贫困群体受益），减少贫困群体的“疏漏”（而非贫困县内的贫困农户被忽视）。随着脱贫、减贫的继续进展，贫困状况分化得更为显著，各类机构的目标瞄准又先后转向贫困群体。这样又进一步减少了目标瞄准偏离（使贫困县内的非贫困群体受益）和贫困群体“疏漏”（非贫困县内的贫困农户被忽视）的可能性。

（三）扶贫项目趋同的特征

政府非专职机构扶贫的初期，都采取救济和财政补贴的方式，帮助入不敷出的贫困农户和基层政府。这种随机的、救急式的实物救济或财政补贴属于输血型扶贫，无法为贫困农户稳定脱贫作出贡献。为了提高扶贫的效果，各类机构逐渐转向造血型的开发式扶贫，最初提供的是旨在改善区域发展环境的公共品，如人畜饮水、电、路，尔后又强调旨在把蛋糕做大的经济开发。鉴于贫困农户难以分享经济开发的成果，各类机构又先后转向瞄准贫困农户的扶贫开发项目（无偿扶持，因而需持续投入），进而滚动式的扶贫开发项目（有偿扶持，进而实现扶贫资金自身的可持续性）。总之，四类机构的扶贫项目的变化有快有慢，但都表现出由救济式项目、经济开发项目向扶贫开发项目、滚动式扶贫开发项目转变，由公共品向私有品转变的特征。

（四）资金占扶贫资源份额趋大的特征

从扶贫资源构成的变化看，各类扶贫机构均表现为资金份额越来越大，实物份额越来越小的特征。这个变化特征主要是由三方面的因素引起的，其一是随着贫困的缓解，生活资料（如衣被）的短缺现象逐渐消除，其二是因为扶持私有品生产比扶持公共品建设更为复杂，募集的物资难以满足贫困农户的需求。第三，随着中国经济的快速发展，基本消除了物资短缺的现象，从异地组织扶贫物资的必要性越来越弱。扶贫机构在募集扶贫资源时考虑了如何顺应贫困地区的变化的问题，说明政府非专职扶贫



机构具有适应贫困地区基本状况变化的调整能力。

(五) 扶贫范围分布的空间独立性特征

四类政府非专职机构扶贫在空间上是相互独立的，也就是说各类机构都是在各自的空间范围内独立地开展工作。

1. 四类政府非专职扶贫机构空间独立性的表现形式

扶贫空间的相互独立性是在政府非专职扶贫中的一个十分突出的特性。所谓扶贫空间相互独立，是指介入扶贫的政府非专职扶贫机构都有互不重叠的扶贫空间。中央国家机关，最初由于介入的机构很少，而贫困片多达 18 片，扶贫空间的独立性表现在贫困区域的层面上；随着介入扶贫的机构数量的增多，扶贫空间独立的基本单元从贫困区域缩减到贫困县的层面上。即每个中央机构都有各自固定一个或数个贫困县，它们之间在扶贫空间上不存在交叉性。

省内非专职机构的扶贫空间的相互独立性也经历了与中央国家机关相似的变化，最初表现在贫困县的层面上，随着低级别机构的介入，扶贫空间独立的基本单元逐渐缩小到贫困乡、贫困村的层面上。

东西互助的扶贫空间相互独立性的基本单元比较复杂。9 个省市分别以西部的一个贫困省区作为它的基本单位，省市下属的市（区），其扶贫空间的相互独立表现在贫困县的层面上。而政府行政级别介于这两类之间的 4 个计划单列市，则以贫困地州市为空间相互独立的基本单元，计划单列市下属的区县，都以贫困县作为它们扶贫空间相互独立的基本单元。

外国政府和具有政府背景的国际机构在中国的项目区呈点状分布，但项目区之间基本上也没有重叠和交叉，也表现出扶贫空间相互独立的特征。

特别有意思的是，当不同类的扶贫机构（上海和监察部）同



在一个贫困县（云南西畴县）内扶贫时，^①它们会通过协商，都把扶贫空间相互独立的的基本单元缩小到贫困乡，以继续保持扶贫空间相互独立的基本特性。

2. 扶贫范围分布空间独立性的原因

为什么扶贫空间相互独立这一基本特性会被政府非专职扶贫机构发挥到淋漓尽致的地步，主要有两个原因：一是上级政府想利用这种做法诱导政府非专职机构在做好扶贫工作方面展开竞争。政府非专职扶贫机构扶贫范围的独立性，在上级政府分配任务时就已确定了。通过界定扶贫范围，可以明确各个扶贫机构的扶贫任务，同时，可以通过比较它们扶贫效果的好坏，对给各个部门扶贫施加一定的压力。二是政府非专职扶贫机构想通过各自为政的策略，使自己在扶贫方面的政绩能更好地反映出来。这可以从不同类的扶贫机构在一个贫困县内扶贫时，以缩小基本单元的方式来保持扶贫空间相互独立性的做法加以说明。其实，这也是其他机构的想法。

国际政府非专职扶贫机构在中国扶贫过程中，每个机构项目区的范围都是独立的，它们主要是为了推行各自的扶贫理念和独有的项目管理和实施办法，因此尽量与其它扶贫机构扶贫的范围相隔离，以保持不相混合。

二、国内政府非专职扶贫机构扶贫的基本特性

从逻辑上讲，既然四类政府非专职扶贫机构有共同的特性，那么国内三种政府非专职扶贫机构之间很可能也存在着有别于国际政府机构的共有特性。基于这种认识，我们对国内三种政府非专职扶贫机构共有的基本特性进行了思考，并把它们概括为以下几点。

^① 同类扶贫机构之间具有协商的渠道，所以不存在扶贫空间相互重迭的现象。



（一）最大限度地利用权力的作用

我们在调查中了解到，政府非专职扶贫机构都特别重视权力的作用，具体表现在以下几个方面：第一，所有政府非专职扶贫领导小组的负责人都是本系统的主要负责人兼任的，所有动员资源能力强的二级机构负责人都是扶贫开发领导小组成员，甚至领导小组办公室也往往设在资源配置权力最大的部门；第二，无论是在部门里或地域内筹资、捐款、捐物还是引进资金，都要请部门里或地域内的主要负责人批示或签发文件、出席有关的会议；第三，一旦出现问题，往往请部门里或地域内的主要负责人出面协调，依靠权力的力量来消除或减少可能遇到的问题。

这种情形的主要原因是：无论募捐扶贫资源还是协调与扶贫项目有关的各种关系，借助于权力的作用是路径最简捷、交易成本最低的选择。政府非专职扶贫机构最主要的工作是为贫困群体募集扶贫资源，包括资金、物资和人力资源。而募集来的资源又是为了改善与自己不相关的他人（贫困群体）的福利作贡献，这样的工作显然是非常难做的。经过 20 年的快速发展，城镇居民的收入水平和生活水平确实有了较为显著的提高，但是，他们资助别人的能力还是很有限的。要想动员城乡居民捐钱捐物，各级政府官员，尤其是政府的主要官员必须作出表率。如果没有这样一个环节，募捐就不可能成为城镇居民的共同行为。同理，要想动员企业募捐，政府也必须作出表率，即政府必须通过办公经费的节约挤出一些拨给政府使用的财政资金来扶贫。很显然，这样的决策也只有政府的主要官员才有权作出。由此可见，要营造出城乡居民、企业与政府共同扶贫的局面，各级主要政府官员必须扮演“局内人”的角色。由于各类政府机构都面临这样的问题，因而它们都会生成出这样的基本特性。

中央国家机关的扶贫生成该特性有几个原因，第一，中央国家机关远离扶贫点，扶贫专职人员又很有限，扶贫项目的确定和



执行涉及事务繁多，仅靠几个专职扶贫人员是不可能完成的，所以必须借助于本系统的下属单位的力量。一般来说，政府机构里是比较讲究等级制的，这也是确保令行禁止的基本要求。而中央国家机关扶贫办的行政级别不高，动员隶属机构扶贫积极性的能力以及协调扶贫过程中的各种关系的能力很有限，为了妥善地处理好扶贫工作，客观上需要借助于机构主要官员的权威来弥补其动员能力和调控能力的不足。

第二，虽然中央部委有能力调用其下属单位的力量，但在扶贫区域内，这些下属单位的行政级别也不高。为了确保它们在贫困地区所做的扶贫项目能够得到地方政府的鼎力支持，客观上也需要借助部委主要领导的权威建立关系和疏通渠道，以保证扶贫项目的实施效果。所以，中央国家机关的扶贫办每年都把策划副部级以上领导去扶贫点所在的省市县考察和调研，作为它们的一项重要工作。

省内扶贫和东西互助形成该特征的原因与中央国家机关很相似，故不赘言。需要作一点补充的是，我们在调查中发现的两种做法，可以对为什么会形成这一特性的内在必然性作进一步的解释。

我们在进行省内扶贫案例的调查时发现，省内扶贫不但普遍实行了领导包干制度，而且采取了领导的职位越高，承担的帮扶任务越重的做法。我们认为，这是说明官员权威的大小影响扶贫资金筹集的一个例子，而没有领导职位越高扶贫责任性越强的含义。

我们在进行东西互助协作案例的调查时又发现，在每年召开一次的省际帮扶协作磋商会议时，无论东部还是西部，带队的领导级别越高，参加扶贫和洽谈协作事宜的企业就越多，能确定的扶贫项目和协议项目也越多。这是说明借助于政府主要官员的权威，既有利于筹集扶贫资金，又有利于促进协作的一个例子。



（二）扶贫资金渗漏小

国内三类政府非专职扶贫机构均没有专门和稳定的扶贫资金来源，而它们面对的是一批有条件应该做的备选扶贫项目。为了使这些备选扶贫项目尽可能多地进入实施阶段，它们必须把筹集扶贫资金作为最基本的工作。这种情形一方面给政府非专职机构施加了非常大的募捐压力，另一方面又为政府非专职机构规定了非常明确的募捐目标。也就是说，政府非专职机构往往不是募集一笔资金来做一批扶贫项目，而是为单个的扶贫项目分别募捐所需的资源。这样做的结果是，募捐到的扶贫资金的数量和物资的构成与特定项目所需资源的对应性非常强，更为重要的是形成了非常明确的捐赠方与受援方的关系，^①于是就生成了扶贫资金渗漏小的特征。

（三）下派干部蹲点

向扶贫地区下派干部挂职蹲点，是国内三类政府非专职扶贫机构的普遍做法。这些机构生成这个特性主要有三方面的原因：第一，这是中国政府几十年来的传统做法。最近 50 年，历届中国政府都把国家工作人员下基层蹲点作为培养和锻炼干部的一种途径。对于国家公务人员来说，是否具有这种经历以及经历的多少和业绩，对于他们的发展具有特别重要的作用。所以，尽管到贫困地区扶贫需要付出艰辛，但绝大多数公职人员是愿意去的。第二，中央国家机关在确定究竟做哪些扶贫项目之前，以及确定了做哪些项目之后，都有许多需要具体落实的事务。要把这些事务做好，客观上也需要派一些人下到贫困点上进行项目的筛选和

^① 花钱模型有以下假设，自己的钱自己花，有追求利润最大化或效用最大化的激励，自己的钱别人花，有监督的激励，别人的钱自己花，有讲求信誉的激励，而别人的钱由别人花，既形成不了监督激励，又形成不了信誉激励，所以使用效果一定不好。在落实扶贫项目时确立明确的捐赠方与受援方的关系，实际上具有规避第四种花钱方式之弊端的作用，因而它会产生扶贫资金渗漏少的效应。



管理。例如，了解当地发展的限制因子和急需解决的人才和技术问题，直接参与扶贫项目的执行过程，监测工程执行中的质量情况，参与项目资金的管理，以保障资金使用的安全等。

第三，中国的政府机构普遍存在着程度不同的冗员问题，下派一些干部到扶贫点上蹲点并不会影响政府的日常工作，因而具备下派干部的条件。从某种意义上讲，下派干部蹲点还产生了机关干部分流的功效。

一言以蔽之，有传统、有任务、有人力，是形成这一基本特性的三个要素。

三、各类政府非专职扶贫机构扶贫的基本特性

(一) 垂直性

这是中央国家机关定点扶贫过程中表现出来的特性。首先，以国家林业局为例简要地介绍垂直性的基本含义。在国家林业局定点扶贫模式中，扶贫项目委托县林业局组织申报，上报到地（市）级林业局后进行初步筛选，上报到省（区）林业厅后再作初步评审，上报到国家林业局后进行最终评审和确定，项目经确定后再层层下达扶贫计划，直至县林业局。资金的分期拨放也以类似的程序进行，最后由县林业局根据扶贫计划组织项目的实施。扶贫项目完成后，先由县林业局组织人员进行评估，并与当年年末将评估报告逐级上报到地（市）级林业局和省林业厅，省林业厅要组织有关人员对扶贫项目的实施效果进行复查，并对扶贫资金使用情况进行审计，并负责将最终项目评估报告和审计报告呈送国家林业局。通过这个例子可以看出，中央国家机关定点扶贫的许多工作是被其管辖的下属机构承担的，其做法与系统内的其他业务管理的做法基本上是一致的。更直截了当地说，所谓中央国家定点扶贫，实际上是给有关联的下属机构增加一项业务而已。

中央国家机关的定点扶贫生成这样的特征与中国政府的机构



设置有特别紧密的联系。中国的政府体系是由各个部门的行政事业管理（“条条”）和各个地域的行政事业管理（“块块”）两个层面所构成的有机统一体。其中，“条条”通过部门体系的关联性形成管理同一类行政事务的垂直性、专业性和全国性的网络，“块块”则通过地域内的关联性形成管理所有类型行政事务的平行性、综合性和地域性的网络。虽然“条条”和“块块”之间具有上面所说的专业与综合、全局与局部之不同，但它们都采用“科层制”的管理方式。在这样一种政府管理模式中，下一层的政府机构可能通过一两渠道与上一层的政府机构发生关联，^①而上一层的政府机构只能通过一条渠道与下层政府机构发生关联。^②由此可见，如果中央国家机关难以用自己的力量做所有的扶贫工作，而想借助于贫困地区的力量协助其做好扶贫工作，只有利用垂直性、专业性网络一条路径。其位于这个“科层制”特征的网路的最顶端，又使其有能力利用这个垂直性网络。这是中央国家机关定点扶贫生成出垂直性的主要原因。从理论上讲，中国国家机关也可以借用非政府组织的力量，然而，选择这一途径显然是不现实的。第一，当时非政府组织尚未发育起来，根本不存在这样的途径；第二，即便当时非政府组织发展起来了，根据路径依赖理论，非政府组织也是无法取代被中央国家机关管辖的下属机构的，这里涉及到长期形成的相互信赖关系等难以计量的无形资产问题。第三，借用非政府组织扶贫是单独的一项事务，而借用被其管辖的下属机构扶贫则可以作为一揽子事务中的一项

① 比如某个县的农业局，它既可以通过专业性、全国性的网络与市农业局、省农业厅直至国家农业部开展业务联系，又可以通过综合性、地域性的网络与市政府、省政府进行业务联系。

② 比如农业部，它只能通过专业性、全国性的网络与省农业厅、市农业局县农业局开展业务联系，某个省政府，职能综合性、地域性的网络与市政府、县政府进行业务联系。



事务，所以就委托扶贫这一件事务而言，与前者打交道所需的交易费用显然要高于后者。一言以蔽之，借用被其管辖的下属机构扶贫是有利于中央国家机关的选择（包括减少摩擦成本、强化信赖关系），是中央国家机关定点扶贫生成垂直性这一基本特性的主要原因。

至此，我们从中央国家机关的角度解释这一特性生成的原因。下面要探讨的问题是为什么被其管辖的下属机构也愿意接受这样的制度安排。诚然，我们可以用下级服从上级这样的规定来加以解释。然而，特性生成的原因决非如此简单。我们知道，中央国家机关位于以其为中心的垂直性网络的顶端，它们在动员扶贫资金、落实扶贫项目和组织扶贫所需的人力资源等方面，具有非常强的能力。例如华夏银行，利用本系统的垂直网络关系，在全系统内为贫困县的贫困学生筹集助学金；外交部利用与国外联系广泛的比较优势，引进联合国开发计划署等国际组织和发达国家的援款，在云南的麻栗坡和金平两县实施小额信贷项目。

中央国家机关不仅动员扶贫资源的能力强，了解信息的渠道也非常多，这一比较优势可以帮助贫困地区引进资金、项目和人力资源。例如，国土资源部扶贫干部得知赣南啤酒厂由于经营不善，即将面临倒闭的情况信息以后，很快就搜寻到了北京燕京啤酒厂作出的通过兼并小企业扩大企业规模的发展战略的信息，通过这些信息的传递促成了这两个企业的接洽和商谈，最终促成了燕京赣南啤酒集团的成立。

由此可见，中央国家机关定点扶贫的协作方可以通过这种帮扶关系得到许多利益，而并非只是在承担“义务”。更直截了当地说，协作方得到的利益要远远大于它们承担的责任，非常愿意形成这样的扶贫协作关系，是中央国家机关定点扶贫会生成垂直性这一基本特性的另一个重要原因。如果再展开一点，这种扶贫协作关系得到贫困地区地方政府的认同和有力支持，则是形成这



一特点的第三个原因。分析到这里就可以更好地理解，为什么中央国家机关扶贫会首选被其首管辖的下属机构了。换言之，按照“肥水不流外人田”的习惯性做法，即便存在非政府组织，中央国家机关也不会把非政府组织作为它们的首选合作对象。

（二）道义与竞争的包容性

这是东西帮扶协作中表现出来的特性。东西帮扶协作包括帮扶和协作两个方面。其中帮扶旨在改善贫困群体的福利，使他们尽快解决温饱，摆脱贫困，强调的是道义性，而协作旨在追求“双赢”。即促进贫困省区的发展，又实现自身的发展目标，强调的是竞争性。从这个意义上讲，东西帮扶协作中道义性和竞争性既有非常确切的含义，又有非常明确的作用空间。然而，如果再作进一步的分析就可以发现，道义性与竞争性在某种程度上又是交织在一起的。例如经济协作，它确实强调按市场规律办事的原则，问题在于，如果没有东西互助这一政策规定，从而允许东部省区的企业在全国范围内选择合作伙伴，这些在帮扶地区开展合作的东部企业是否有选择其他地区的可能性呢？回答无疑是肯定的。由此可见，在特定的政策框架下的跨区域的企业经济协作，很可能不是最优解，只是次优解，从这个意义上讲，协作既是一种市场行为，也有道义行为的含义。同理，在帮扶的过程中，除了瞄准穷人和改善穷人福利这一最基本的道义行为外，在具体的帮扶措施上必然会考虑它的持续效应。这种尽可能考虑市场行为的做法意味着帮扶也具有市场性。从这个意义上讲，协作既是一种市场行为，也有道义行为的含义。我们把这种既有明确的对应关系，又相互兼容的特性概括为道义与竞争的包容性。道义对于改善穷人福利无疑是特别重要的，但在某种意义上讲，诱导贫困地区系统竞争规则，帮助它们提高竞争能力对于持续改善穷人的福利可能更有价值，所以这种道义与竞争的包容性是特别重要的。



（三）互补性

这是省内扶贫表现的基本特征。所谓互补性，是指参加扶贫的各方存在不同的比较优势，各方在发挥自身优势的同时，互相可以利用外方的优势，消除或化解自身发展的制约因素，实现双方或多方的“共赢”。

省内扶贫兼有“条条”扶贫和“块块”扶贫两种模式。如果说中央国家机关的扶贫是发动中央国家机关参加的“条条”扶贫，东西互助是发动东部发达省区与西部欠发达地区参与的“块块”扶贫，那么各个省区内的“条条”扶贫就是发动省区政府的机关扶贫，“块块”扶贫就是发动其发达的地市县扶贫。因此，省内扶贫具有“条条”扶贫和“块块”扶贫并存的特点。

省内扶贫最为显著的特性是互补性。中央国家机关扶贫的前提是几十个单位帮助全国 592 个贫困县脱贫，国家机关的数量少于贫困县的数量，因此，适宜采用一个部委定点扶贫多个贫困县的选择，而在省区这一级层面上，省直机关也有几十个部门，而贫困县的数量要远远少于这个数目，如果所有的部门都参与定点扶贫会出现多个省直机关帮一个贫困县的分配方案，将采取的组织方式会面临两种选择，一是国家机关与贫困县直接单向联系，另一种是按照优势互补的原则，将介入扶贫的省直机关、大专院校、科研院所整合成扶贫集团，然后面向共同的贫困县。前者由于在操作中易出现不能发挥规模效益，分配不公，交易成本高等弊端，因此尽管有些省份还存在这种个别单位直接联系贫困县定点扶贫的做法，但主流是在省政府扶贫领导小组的统一组织和协调下，不同性质单位组合成扶贫集团，每个集团都有牵头单位和牵头人负总责，然后共同面对贫困县，即“捆绑式”条条扶贫。地（市）级、县级和乡镇级国家机关定点扶贫也采取同样的“捆绑式”条条扶贫的模式。但不同的是，省级扶贫集团瞄准的是贫困县，地市级扶贫集团瞄准的是贫困乡镇、县级机构瞄准的是贫



困村。

“捆绑式”条条扶贫采取何种组合方式，政府在面对这个问题时，采用的是互补性的组织原则。即把政府机构的管理与协调优势、科研院所的技术和信息优势和工商企业的资金优势等组合在一起，发挥其规模和整体效益。这种做法可实现几方面的“共赢”，对扶贫的国家机关来讲，可以发挥其比较优势；对贫困群体来讲，可以满足其脱贫的多种需要；对政府来讲，可平衡各方力量，体现其分配任务的公平性，还有利于对不同集团的扶贫效果进行比较。

“块块”扶贫利用了双方的互补性。东西帮扶协作是在区域经济发展不平衡的前提下，发达地区对不发达地区的支持。由于经济发展的不平衡规律在省内也同样存在，省内地区间、县间乃至乡村间的经济进程也是呈不平衡状态的，富裕地区中有贫困，贫困地区中也有富裕。市、县、乡、村内部发展中的差距是显而易见的。省内各市、县乃至乡村借鉴全国东西扶贫协作的经验和做法，采取省内互助的扶贫模式，也就是组织本行政区内富裕地区与贫困地区的对口扶贫。对口扶贫的双方一般存在互补性，发达县（区）往往是技术、人才和市场等的优势，而欠发达的县（区）常常是资源和劳动力的优势。

一些省区先后组织了省内较发达地区与贫困地区的对口帮扶、中心城市对口支援贫困县、富县帮穷县、富乡帮穷乡、富村帮穷村、富裕户帮贫困户活动，结成对子，相互帮助，扶贫济困。如湖北组织经济发展较快的 10 强县市对口帮扶 12 个特困县；广东组织了沿海 6 强市对口帮扶 16 个省定贫困县。宁夏的思路是川区带山区、城市帮农村、工厂帮乡镇企业。

（四）规范性

国际机构和国外政府扶贫最为显著的基本特性是规范性。这些机构介入扶贫的时间都相当长了。在多年扶贫的实践中，早就



形成了一种规则。国际非专职机构扶贫实施项目规范性的最直接原因是为了实现项目的成功率，隐藏在后面的是另外两方面的原因，一是与其理念有关，国际机构在中国扶贫是要推广其理念，也就是通过项目的运作模式，来影响中国的扶贫政策，要保证为大家接受，必须实现严格的要求，实现项目高的成功率；另一方面原因，所做的大多数项目都是软贷款或硬贷款，只有保持项目的可持续性，才能还清贷款，所以贷款者也强烈要求实现项目的规范化管理，保障项目的成功率。项目的规范化管理包括制度的规范性、组织的规范性和程序的规范性等三方面。

1. 制度的规范性

国际政府非专职扶贫机构项目的确立、制定、实施和评估都有明确的规定。以 UNDP 的监督和评估为例，一个国家执行项目的所有方都有监督的责任，监督包括以下几种方式：提交年度项目报告，三方审评，走访项目，提交财务报告以及其它项目的文件和报告。其中三方审评是特色，三方审评通常是一年中唯一的监督活动，所有项目方聚在一起回顾项目在过去一年中取得的进展及就项目的执行建议达成一致意见。

2. 组织的规范性

国际政府非专职扶贫机构的项目管理机构都有严格的要求。无论是高层项目设计和管理机构，还是基层项目执行机构，都有专门的办公室和专职的工作人员。以世行项目为例，在国务院扶贫领导小组下设立外资项目管理中心，即国家项目办；在省一级，成立省领导小组和省项目办；在县一级成立县项目领导小组和县项目办。以 UNDP 项目为例，在国家一级（如外经贸部）成立专门的办公室，即支持与协调办公室；相应地在县一级都成立独立的项目机构（一般在民政部门注册为社团法人，即乡村发展协会）。

3. 程序的规范性



国际政府非专职扶贫机构项目管理的程序一般经历如下的变化过程：首先有一个预算，然后根据预算编制年度计划和季度计划，然后项目执行单位按照计划开始实施项目，刚开始是利用国内配套资金做项目，到一个季度结束后，对项目进行检查，检查是安排外部人员参加，一般是某一方面的专家，如果检查合格，按所用资金进行报账（报账制），如果检查不合格或项目质量很好，则根据实际情况或者减少或者增加资金。到年底，一般进行年底评估。

（五）技术支持系统

这也是国际机构扶贫过程中表现出来的特性。国际机构的扶贫项目的基本特征是把聘请国际和国内专家提供技术支持，作为项目的一个有机组成部分。技术支持的内容极为丰富，从项目管理、项目设计到制定实施方案，以及受益目标群的参与式培训，等等。但每个具体项目所包含的技术支持内容又会根据实际需要有较强的不同。

技术支持所需的经费是项目预算的极为重要的组成部分之一。我们所做的有关调查表明，他们为获得技术支持而付给专家的费用约占扶贫项目总经费的一半，直接用于贫困县的项目经费只占中项目总经费的一半左右。

国际组织在扶贫项目上所需的技术支持，实际上已经发育出了技术咨询市场，不仅有一批兼职的技术专家，甚至有一些专门以提供咨询服务的技术专家。这个技术咨询市场提供的就业机会主要被国外专家获得了。从这个角度看，国际组织和国外政府投向中国的扶贫资金的相当一部分，通过国际专家的专家费又返还于国外了。

另外需要强调的一点是：一些国际金融机构，如世界银行和亚洲开发银行在中国的扶贫项目是其一揽子计划中的一个组成部分。也就是说扶贫项目本身有明确的扶贫目标，但这些项目也为



对中央国家机关而言，其定点扶贫是为了落实中央扶贫政策，完成中央政府的政治任务。随着扶贫行动的开展和国家政策的影响，中央国家机关扶贫的目标瞄准定位在不同的历史时期是不同的，不同中央国家机关最初扶贫瞄准的对象是不同的，这主要与其参与扶贫的时间早晚和受扶贫政策变化导向的影响有关。这点在表 5.1 中得到了很好的体现。

从中央国家机关参与扶贫的历程分析，最早参加扶贫的 16 个部委，瞄准的是从行政区划上完整的一片自然区域；1987 年到“八七扶贫攻坚计划”之前介入扶贫的部委瞄准的是县区，“八七扶贫攻坚计划”之后被确定定点扶贫的单位瞄准的是县区与社区的结合。先前参加扶贫的单位，随着国家扶贫政策的调整，在不断发生衍变，总的趋势是扶贫区域和对象紧缩，由区域扶贫到以贫困村为扶持的基本单位和贫困户为扶持的基本对象。农业部有些例外，从最初的瞄准武陵山区，到后来的贫困县区，没有深入到社区的贫困户，始终依靠技术的扩散让效益间接辐射到户。

中央国家机关扶贫多采用自上而下的扶贫方式。尽管各单位在确定扶贫方案时，一般到过扶贫点调查，也很大程度参考了地方的意见，但没有采用参与式的方法，让贫困群体自己作出选择，因此，不属于真正意义上的自下而上的方式。

省内扶贫强调的是集团扶贫，把政府机构的管理与协调优势，科研院所的技术、信息和人才优势、工商企业的市场与资金优势等整合在一起。省级瞄准贫困县，地市瞄准贫困乡镇、县瞄准贫困村。目标定位是完成省内的扶贫任务，所采取的主要措施是通过项目实施，解决贫困群体的温饱。

从省内扶贫目标瞄准的阶段性看；从最初的贫困县，发展到贫困村，以至贫困村与贫困户的结合。实施的项目从一般的公益性项目，到综合项目，最后培养主导产业项目。



片，从片推广到面，以及推广的速率和简易性，能否化解主要制约因子对生产的制约。以我国西北干旱地区的科技扶贫为例。西北地区由于特定的地理环境，处于干旱和半干旱地区，降水稀少，大部分地区年降水量在 200~400 毫米，且时空分布不均，6、7、8 三月降水量约占全年总降水量的 70%；另外，水资源及其缺乏，旱灾频频发生，亩均粮食产量在 150 公斤左右。国家科技部在“六五”期间，组织中科院等部门的专家分别在甘肃、宁夏和陕北地区建立综合科学试验示范基点，着力在“水”上做文章，探索出各具特色的节水农业。其中，源于宁夏固原上黄试区的冬麦改制就是其中的一例。通过专家对品种进行改良，并配合地膜覆盖的模式栽培，在试点上取得冬麦改春麦的成功，比春麦增产 80% 以上，经过 2 年的稳定后，开始在上黄所在乡镇推广 2 万亩，正常年份比春麦提高产量在 50% 左右，1995 年后开始在固原地区其它 3 个县进行推广，正常年份提高产量 30~50%，后来逐步推广到甘肃和陕西等部分地区。

第三，科技部扶贫的特点。科技部可动员方方面面的专家，他们的专业领域可以涵盖贫困地区的各个方面，他们所掌握的技术由可分为多种类型，例如，旨在解决温饱问题的技术类型，旨在培育支柱产业的技术类型，旨在建立科技示范基地的技术类型，等等。这些技术适用的范围不一样，基本单元的空间量级也不一样，客观上也无法集中在一个特定的区域内，为了更好地推广各种类型的技术，科技扶贫必然产生点、片、面共存的基本特性。

（二）应变性

中央国家机关的定点扶贫主要采用两种方法，一种是自愿选择，一种是国务院扶贫办安排。最早介入扶贫的中央国家机关采用的是自愿选择贫困县的做法，而后来陆续介入扶贫的国家机关，采取的是分配与协商相结合的原则，即在协商的基础上由国



务院扶贫办为这些机构安排 1 个或数个国定贫困县。鉴于我们在调查中发现，较早介入扶贫的有些机构最初对扶贫的艰巨性估计不足，以及对自己究竟能做什么事情也不清楚。有些政府机构的扶贫任务显得过重，针对这个问题出现两种不同的应变方式。我们把这种内生出来的主动应变能力概括为应变性。

1. 分解扶贫任务

农业部是最早参加定点扶贫的中央国家机关之一，当时选择了位居我国 18 片贫困地区扶贫任务第二大的武陵山区。在实施“八七扶贫攻坚计划”以前，基本上由一个职能部门主抓武陵山区的扶贫开发工作。“八七扶贫攻坚计划”会议召开后，农业部发现摊子太大，单靠扶贫办，不利于脱贫，于是对其负责的 21 个国家级贫困县的扶贫任务进行分解，部机关各司局、有关事业单位定点帮扶一个贫困县，并明确规定了定点扶贫工作领导负责制。部扶贫办将武陵山区 21 个国家级贫困县进行了排队，综合考虑其贫困状况和部内有关司局及企事业单位的综合实力，确定定点帮扶方案。

2. 划小扶贫区域

中国社会科学院从 1989 年开始对陕西省商洛地区的 7 县(市)进行帮扶活动。经过 3 年的扶贫实践后发现，凭借中国社会科学院的能力还不足以帮助整个商洛地区，于是决定只对商洛地区较贫困的丹凤县进行帮扶。上面的两个例子说明，中央国家机关动员资源的能力是有差别的，在分配扶贫任务时，应根据各个国家机关的具体情况，采取公允的分配方案，这可能是新一轮扶贫应该重视的问题。



第五章 政府非专职机构扶贫模式的比较

中央国家机关定点扶贫、东西部对口帮扶、省内扶贫以及国际机构在中国的扶贫，作为我国政府非专职扶贫机构扶贫的四种类型，表现出一定的共性。但由于它们各自的机构性质不同，其扶贫模式、扶贫目标和实现目标的手段和机制又表现出一定的差异性。中央国家机关利用自己的职权进行系统内动员扶贫资源，东西对口帮扶强调的是帮扶与协作的双赢，省区内扶贫采取的是捆绑式扶贫，而国际机构依靠规范性的制度进行。由于它们机制不同，它们产生整体的作用不是单个作用的简单数量迭加。因此，对四个扶贫类型的差异进行比较研究，是十分有意义的。本章从扶贫的战略定位、组织方式、项目的确定、资金筹集等方面进行分析和比较。

一、战略定位的比较

(一) 扶贫目标的比较

1. 非专职扶贫机构扶贫目标的共性

尽管国内三类政府非专职扶贫机构参与社会扶贫的动机与出发点不同，其目标瞄准和所采取的模式也不同，但它们作为同一类的扶贫机构，仍表现出几个较为显著的共性。

第一，扶贫任务是上级政府指派的，尽管在指派前有协商。不同的是中央各部委和东部发达地区的扶贫任务由中央政府指派，省内机构和地区的扶贫任务由省政府指派。这种做法的好处是责任明确，其不足是难以判定政府非专职扶贫机构是否完成了



从“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变。

第二，所承担的扶贫任务是同特定的行政区域相联系的，不同的是在行政区域的空间尺度上有差异，如贫困地区、贫困县、贫困乡镇和贫困村。这种做法的好处是对扶贫资源的投向作了明确的规定，其不足是难以把各政府非专职扶贫机构的比较优势最大限度地发挥出来，甚至难以在最适宜的地方发挥自己的比较优势。

第三，扶贫任务是通过募集各种扶贫资源来实现的，不同的是在扶贫资源的数量和构成上有差异。这种做法的好处是有可能引导各专职政府在募集扶贫资源方面展开竞争，其不足是有可能在贫困地区形成依赖文化。而实施“不脱贫不脱钩”的政策以及现实中没有贫困县脱帽的规定，又进一步加剧了依赖文化的形成。

在扶贫模式上，中央定点扶贫，省内强调的是集团扶贫，把政府机构的管理与协调优势，科研院所的技术和信息优势、工商企业的资金优势等组合在一起。省管贫困县，地市管贫困乡镇、县管贫困村。东西帮扶的措施更宽一些，包括扶贫目标和发展目标。三个共同点的核心是自上而下地给予。即上级政府指派给予的责任，制定给予的投向，而给予多少和给予什么则是各政府非专职扶贫机构根据自己的调查或贫困地区的申请的基础上决定的。由于在进行扶贫决策时缺乏贫困群体的参与，在强势群体与弱势群体之间缺乏所需的互动，贫困群体不知道政府非专职扶贫机构究竟投入了多少，甚至不知道它们究竟做了哪些项目。这三个共同点的实质还都是“输血式”，缺乏一种变“输血式”为“造血式”的有效机制。

2. 非专职扶贫机构扶贫目标的特性

由于各类政府非专职扶贫机构性质不同，它们参与社会扶贫的出发点和宗旨也有一定的差异，具有一定的独特性。中央定点



扶贫的主要目标是为了完成中央政府下达的扶贫任务，同时兼有探索经验、提供经验的目标。它最为显著的特点是借助于职权募集扶贫资源。自上而下的特征也表现得最充分；省内扶贫最为显著的特点是通过各类机构的组合，把政府机构的管理与协调优势，科研院所的技术和信息优势、工商企业的资金优势等组合在一起。这是省、地、县各级政府的共同做法，所不同的是，省级扶贫集团瞄准的是贫困县，地市级扶贫集团瞄准的贫困乡镇、县级机构瞄准的是贫困村；在东西对口帮扶中，发达地区帮扶西部贫困地区的特点是强调扶贫与经济协作两个方面。也就是说，在措施上除了瞄准扶贫目标外，还有调整自身的产业结构和开拓市场等旨在发展的目标；国际性政府组织和国外政府组织的特点是重在推广其扶贫的理念，以及在国外已经获得成功的扶贫模式，从而影响中国的扶贫政策。它最为显著的特点是规范性，包括制度的规范性、组织的规范性和程序的规范性。

表 5.1 非专职扶贫机构扶贫的比较研究

机构类别	目标	方式	特征
中央国家机关	利用社会力量扶贫	自上而下	系统垂直
东部发达省市	帮扶区外穷人、开拓市场	互动式	帮扶与协作
贫困省区	缩小省内发展差异	集团式、分层式	优势互补、分层制
国际机构	推广理念、影响政策	参与式、互动式	综合性、持续性

从表 5.1 可以看出，在目标上中央国家机关是为了利用社会力量扶贫，推动中国扶贫攻坚进程；东西对口帮扶中，东部发达省区的目标是帮扶区外（对口省区）的贫困群体，同时开拓市场；贫困省区的目标则是缩小省内发展差异；而国际机构的目标则是推广自己的理念，以此影响中国的扶贫政策。

根据以上分析，国内政府非专职扶贫机构扶贫与国际机构扶贫的目标定位可明显地划分为两类：中央国家机关、东西对口和



省区内等国内政府非专职扶贫机构开展的扶贫一方面是为了落实中央政府的政策，寻求区域发展的平衡和社会的稳定。在扶贫过程中也有一定的模式探索和创新，以此影响中国的扶贫政策，促使中国扶贫政策的日趋完善。国际机构在中国的扶贫行动目的在于推广自己的理念和扶贫模式，从而影响中国的扶贫政策，推进中国的扶贫进程。

从扶贫方式上看，四类机构也是不同的，中央国家机构采取的是自上而下的方式，东部发达省市采取的是互动式，贫困省区采取的是集团式、分层式，而国际机构采取的是参与式和互动式。

从特征上看，中央国家机关是系统垂直，从中央到省区，再到地市和区县，开展多层次的扶贫；东西对口帮扶则表现出帮扶与协作的特征，帮扶是东部省市的任务，而协作则是帮扶任务的深化和持续帮扶协作的基础和潜在动力；贫困省区的特征则是优势互补，由于采取的是集团式扶贫方式，将不同部门的优势整合在一起，使各部门的优势的互补性表现得特别突出；国际机构在中国的扶贫表现出的是综合性和持续性。

（二）四类机构扶贫目标的比较

不论政府非专职扶贫机构扶贫的最终目标如何，它们都经历了这样一个过程：最初是通过改善地区环境，为贫困群体增收创造条件，然后是从生产的角度促使贫困群体增加收入，最终是以增强贫困群体自我发展能力为核心，使贫困群体实现持续增收。

中国政府非专职扶贫机构扶贫的目标定位经历了从区域经济开发到扶贫开发的过程，开始瞄准的是整个区域的经济扶贫，目的在于促进区域经济的发展，与区域贫困群体没有太大的直接关系。在扶贫开发阶段，从大的区域瞄准转变为到村到户，开始将贫困群体作为瞄准目标，以解决贫困群体的温饱问题成为扶贫的核心。从时间上来讲，1996年开始强调扶贫工作要坚持到村到户，并为此作了很多努力，真正实现到村到户是在此之后。四类



政府非专职扶贫机构扶贫目标及其变化情况可列于表 5.2。

表 5.2 四类政府非专职扶贫机构扶贫的目标瞄准

机构类别	第一阶段	第二阶段	第三阶段
中央国家机关	地区	县区	县区与社区
东部发达省市	区域公益项目	社区公益项目	贫困村生产项目
贫困省区	贫困县	贫困村	贫困村与贫困户结合
国际机构	贫困地区	贫困群体	人力资源开发

1. 横向比较

根据表 5.1 进行横向分析,在第一阶段,中央国家机关、省内扶贫和国际机构目标定位于贫困的区域,与其它三类不同的是,东西对口帮扶从一开始都将目标定位于区域公益性项目。到第二阶段,四类机构的目标定位都发生了变化,有的是目标定位的性质发生了变化,如国际机构的目标定位从区域开发转向了贫困群体。有的机构目标定位的性质没有发生变化,只是目标的范围发生了根本性变化,使扶贫的区域范围缩小了。如中央国家机关的目标瞄准从地区缩小为贫困县,省内扶贫则从贫困县缩小为贫困村,东西对口帮扶的目标定位也从区域性的公益性项目转变为社区公益性项目,范围也缩小了。产生这样的变化有助于将扶贫资源集中利用产生更好的效果。到了第三阶段,目标定位发生的一个明显变化就是体现了“到村到户”的政策要求和从公益项目到生产项目,增强贫困群体自我发展能力的特征。如中央国家机关的目标范围到了社区,但与其它结构不同的是它所采取的是社区与县域的结合;东西对口帮扶则着重于贫困村的生产项目,省内扶贫则是贫困村与贫困户的结合。国际机构目标定位又发生了性质变化,从人力资源又转向了区域,与第一阶段相比,区域范围到了贫困社区。

2. 纵向比较



这些机构赢得商业投资的机会提供了隐形的支持。

四、隐含在个别案例中有价值的基本特性

(一) 点片面的扩展与共存

这是科技部扶贫过程中生成的基本特征。前面已经指出，扶贫的瞄准经历了从贫困区域开始，经由贫困县、贫困乡镇直至贫困村、乃至贫困农户的过程。这一过程一方面表现为贫困目标瞄准的准确性越来越高，另一方面表现为项目所涉及的扶贫空间越来越小。科技扶贫的基本特征正好与其相反，它表现为先由点到片，再由片到面这种外延不断扩大的特征。为了便于理解，需要对点、片、面的概念做一个简要的界定。所谓点，是指科技研究、开发和试验的试点或基地；所谓片，是指一个社区或一片自然地带；所谓面，是指一个自然和社会经济条件相对一致的区域。科技扶贫为什么会表现出这样的基本特性呢？据分析，促成该特性产生的因素很多，但主要包括以下几点：

第一，科技扶贫的特点。一般的扶贫是使用不可分享的资源扶贫，比如资金和物资，所谓不可分享就是在使用上具有排他性，比如一笔资金或一批物资，一旦其使用权确定以后，只能归特定的一部分人使用，无法再让其他人使用这笔资金或这批物资。科技扶贫是使用可分享的公共品扶贫，所谓可分享就是在使用上没有排他性，比如一项技术，既可以由许多人同时使用，也可以由不同的人在不同的时间里使用，不会因为一批人的使用而影响另一批人的使用。科技扶贫所使用的资源具有公共品特征，是其具有点、片、面扩展这一基本特性的主要原因。

第二，公共品的特性。使用公共品扶贫最为显著的特点是一次性投入很大但可以重复使用，且重复使用的次数越多，使用的范围越大，其产生的效果越好。公共品必须朝着点、片、面方向发展，是科技扶贫形成点、片、面这一基本特性的内在要求。换言之，衡量技术适宜性强弱的主要指标，就是它能否从点推广到



具体操作过程中,不同级别的帮扶主体所瞄准的目标表现出一定的差异性,省区瞄准的是县域、地市级瞄准的是乡镇、而县级瞄准的是社区和农户。这些目标群体表现出一定的层次性,有的重点放在县域,有的乡镇,有的则放在社区。如重庆市扶贫的目标瞄准采取的是逐级负责的,市级扶贫团只联系一个贫困县,地级扶贫团联系一个特困乡,而县级联系一个贫困村。相对于重庆市来说,陕西社会扶贫目标瞄准具有相对完整性,其省级组织的厅局级单位扶贫工作组所瞄准的目标不但是贫困县,而且还有贫困乡、贫困村,县一级则是帮扶一个贫困乡,包扶一个贫困村。更重要的是它们对于所瞄准的目标所采取的策略也是不同的,对贫困县来讲,只是联系,而对贫困乡采取的则是帮扶,对贫困村是包扶。

广西自治区的扶贫中,区直单位的定点扶贫和区内东西对口帮扶所瞄准的目标都是贫困县,而干部扶贫所瞄准的目标是贫困户,与贫困户结成帮扶对子,处级干部每人帮扶4~5户,科级干部每人帮扶2~3户,普通干部每人帮扶1户。总体上是每个贫困乡、贫困村都有各级领导联系,都有若干单位帮扶。

东西对口帮扶是党和政府倡导、组织下的社会扶贫行动。发达地区对口支援贫困地区,是动员全社会力量扶贫的重要举措。

在东西对口帮扶之初,其目标定位对口帮扶贫困地区的公益性项目,将效益辐射到全区的贫困群体,以后逐步将目标瞄向社区的公益性项目,使效益直接惠及贫困群体,到了第三个阶段,目标瞄准从公益性项目专项了生产性项目,使农户直接受益,增强其自身发展的能力。

如上海与云南的对口帮扶协作的总体目标是:(1)对口帮扶目标。帮助解决贫困人口的温饱问题、解决人畜饮水困难、普及初等教育和基本的医疗卫生服务;(2)经济协作目标。共同培育云南的支柱产业,形成一批拳头产品,促进双方产业结构优化和



升级，提高云南的经济发展水平，增强云南的经济实力；(3) 社会发展合作目标。进一步加强科技、教育、文化、卫生等方面的合作与交流。根据云南人才培养计划，有重点地合作培养各类人才。安排双方干部到对方挂职。建设希望小学，加强医疗卫生领域的合作，促进云南省社会事业的发展。

广东与广西的对口帮扶与协作，目标包括：(1) 在内容上，根据两广扶贫攻坚的重点、难点以及两广经贸合作互补性强的特点，选择了异地安置、经贸合作、劳务输出、干部培训作为扶贫协作的重点。其中又把异地安置作为重中之重；(2) 在形式上实行扶贫到户。异地安置、劳务输出使千家万户的贫困户当年解决了温饱，经贸合作则把扶贫到户与促进当地经济发展有机地结合起来了；(3) 在地域上，根据“着重在点、兼顾在面”的原则下，把广西大石山区、高寒地区、水库移民区和地域边远、交通闭塞、生态环境恶劣的特困地区作为扶贫帮困的主战场。为此将贫困人口比较集中的百色、河池地区作为重点，其中又以生存条件差的 20 多万特困人口的异地安置作为重中之重。

北京——北京对口帮扶协作目标定位于解决贫困地区的人畜饮水、建立希望小学、发展交通通信事业和促进两地经济技术合作的发展。

从 3 个案例分析可以看出：上海——云南对口帮扶工作主要侧重贫困区域的温饱试点村建设和社区发展环境的建设；广东——广西则侧重于异地安置，实现帮扶与经贸合作双赢的格局；北京——内蒙古对口帮扶协作更重视人畜饮水工程建设。

尽管每个对口帮扶省市有各自的目标和重点，但它们的帮扶与协作的一个共同的特征是每个扶贫项目的目标明确，最终目标是解决贫困群体的温饱问题，推动区域社会经济的发展。而且在帮扶协作过程中，都探索出了适合自己特点的扶贫模式，有助于推动中国扶贫目标的实现。



外国政府和国际机构参与中国扶贫有自己的目标，着重推行自己的扶贫理念，影响中国的扶贫政策。落实中央政府确立的扶贫人口的目标。其主要措施是推广在其他发展中国家已经采用并获得成功的扶贫模式。

国际机构的扶贫项目的出发点，一般是在中国政府推行的政策框架内，积极倡导、实验、示范和推广符合每个机构各自的价值观和理念的扶贫模式。但国际机构扶贫项目的目标各不相同，它取决于每个机构的价值观和理念的差异，指导扶贫计划的理论假设的差异，以及每个机构的资源优势的差异。

世行贷款扶贫项目希望通过运用跨行业、统一规划、集中连片开发、分年实施、建设到村、项目到户、农户参与的综合扶贫模式，解决项目区长期的绝对贫困和自然资源退化问题。世行扶贫项目的总体目标是：（1）验证以一项重点突出多门类的农村发展项目作为扶贫方式的有效性；（2）促进从贫困地区向较为富裕的农村和快速发展的城市地区输出劳务方面的“市场友好”发展；（3）提高国家和地方一级的贫困监测水平；（4）大幅度降低中国西南地区 35 个特困县、秦巴山区 26 个贫困县、西部地区 33 个贫困县和山西省 20 个贫困县的绝对贫困程度^①。

联合国儿童基金会援助中国扶贫计划的出发点是假设：中国的贫困问题与妇女参与不足、健康状况较差、教育水平较低、文盲较多等密切相关，所以儿童基金会项目的目标是建立一种打破贫困恶性循环的模式，并帮助和赋权贫困妇女，使她们从中国的改革开放中受益^②。

① 资料来源：世界银行文件《中国西南扶贫项目评估报告》，东亚及太平洋地区办公室中国和蒙古农业处，1995年5月。

② 资料来源：《贫困地区社会发展项目影响评价报告——来自中国农村的经验》，2000年12月。



联合国开发计划署扶贫项目的目标是实验、示范和推广参与式、综合性、可持续的扶贫发展模式，UNDP 试图在显示出当地机构有能力扶贫到户并将其融入市场经济，使扶贫战略进入经济发展的主流方面有所贡献^①。

从上面的分析可以看出：世行贷款扶贫主要侧重综合扶贫和经济的效应，以及项目覆盖面的大小；儿童基金会项目则是针对贫困地区妇女社会发展和赋权妇女，通过社会发展而实现妇女摆脱贫困的目标；UNDP 项目的目标则是扶贫模式的创新；德国技术合作公司的援助项目更重视技术合作的成分。

尽管每个国际机构的扶贫项目有各自的目标，但国际机构扶贫计划一个共同的特征是每个扶贫项目的目标明确。一方面是在各自的理念和发展理论框架下，实验、示范和推广各自倡导的扶贫模式，有些扶贫模式在国外已经有成功的经验，希望通过项目的执行证明在中国的可行性；有些模式则是尚没有成功的样板，希望通过在中国的实践，探索新的扶贫模式。另一方面，推动中国在扶贫或农村发展领域的特定目标的实现。

二、扶贫组织方式的比较

通过对政府非专职扶贫机构扶贫组织结构的分析可以看出，尽管中国国家机关、东西对口帮扶、省内扶贫和国际机构在中国的扶贫组织结构有所不同，但它们也表现出一定的共性：成立扶贫工作领导小组，并设立负责日常工作的办公室。这些组织结构只负责宏观上的指导，不进行具体的操作，项目实施都是通过地方的职能部门来具体执行。

（一）四类机构组织结构的比较

1. 中央国家机关

中央国家机关的定点扶贫，在组织机构设置方面有一个共同

^① 《CICETE、UNDP 中国扶贫项目年度报告》，1998 年。



特点：就是参与扶贫的中央国家机关成立由一名副部长或副主任为组长的定点扶贫工作领导小组，设立了办公室，有固定人员和固定经费，处理日常事务，协调扶贫过程的一些关系。

从部委机关或所属事业单位选派挂职干部，到所扶持的对口贫困县进行挂职，指导扶贫项目的实施和监督。向定点扶贫的贫困县派驻蹲点扶贫工作团（组）或人员，是中央机关干部轮训锻炼的方式之一，许多部委干部的提拔使用，常将参与扶贫工作作为考核的指标之一。

每年年初，中央国家机关各单位都要召开部长办公会和联络员会，专门研究当年的对口扶贫工作。有些年份，在定点扶贫点召开扶贫经济开发工作会议，交流工作经验，并对先进单位进行实地考察。

2. 东部发达省市

在确定了对口帮扶协作关系之后，两对口省市都成立了领导小组，并设有负责日常事务的办公室，各对口帮扶的区县（旗）以及部门也都成立了专门负责对口帮扶与协作的领导小组和办公室，形成了省市、地州、部门三级对口帮扶组织体系。东西对口帮扶协作项目一般是有双方有关部门共同来组织实施与管理的。

3. 贫困省区

各省（市、区）开展的社会扶贫工作表现出明显的共性：就是都成立了以主要领导为组长的扶贫领导小组，并设立了负责日常工作的办公室。同时将扶贫工作实行分级负责，分层次管理，形成了省、地（州）、县三级扶贫网络。

4. 国际机构

国际机构在华开展扶贫项目的初期，基本是与中国政府合作，委托中国政府的职能部门执行项目。自 90 年代中期开始，国际组织援助的扶贫项目在扶贫的组织管理上，初期以依靠中国



的部门执行和管理项目，发展到依托中国政府的组织资源、要求中国建立专门的、独立的项目执行机构。在组织和管理体系上，依托中国政府健全的扶贫组织资源：通过独立项目管理机构执行项目。

（二）组织方式的比较

由于四类政府非专职扶贫机构的性质、扶贫的目标、组织机构等不同，它们所采取的组织方式也表现出一定的差异性。同时，在扶贫实践的不同阶段，每类机构采取的组织方式也是不同的，具体见表 5.3。

表 5.3 四类政府非专职扶贫机构的组织方式比较

机构类别	第一阶段	第二阶段	第三阶段
中央国家机关	临时安排	系统内对接	发育独立实体
东部发达省市		双方有关地市、部门之间对接	
贫困省区	派蹲点干部	机构承包	集团包扶
国际机构	委托职能部门	委托专设的政府机构	委托民间组织

1. 中央国家机关

在中央国家机关定点扶贫的最初阶段，在组织方式上采取的是临时安排人员负责这项工作。随着扶贫实践的深入和国家有关扶贫政策的出台，中央国家机关的扶贫组织方式发生了根本变化，从最初的临时安排，发展到系统内对接，使扶贫工作开始走上了规范化。根据定点扶贫工作中出现的问题和市场经济的需求，组织方式也日渐适应时代的要求，发展到发育独立实体阶段，由自己的实体负责本部委定点扶贫工作。

除了组织方式不断完善外，中央定点扶贫工作取得显著成效的一个重要方面就是主要领导对扶贫工作的重视。中央定点扶贫工作的实践证明：凡是定点扶贫搞得好的单位，一个共同的特点是主要领导高度重视，亲自抓，召开专门会议认真研究，把扶贫



工作列入重要的议事日程。通过深入的调查研究，不但确定了扶贫目标和扶贫项目，而且制定了具体的帮扶方案，明确了实现目标的具体措施、方法和途径；通过发挥行业优势，在本系统内进行扶贫工作的部署，并建立有效的监督机制。

选派优秀干部组成扶贫团（组），蹲点扶贫，是中央国家机关定点扶贫普遍采取的措施之一。从1994年到1999年的6年间，参加定点扶贫的单位共派出2147名干部，长驻在定点贫困县具体帮扶工作。科技部是中央、国家机关中最早开展定点扶贫工作的单位之一。从1986年到2000年，连续派出15届扶贫工作团，有360多名干部先后到大别山区、井冈山地区、陕北山区等地扶贫，为当地科技进步和经济发展做出了突出的贡献。

尽管中央、国家机关定点扶贫的组织机构和操作模式有相同点，但在具体运作过程中，由于部门的行业优势不同，形成了各具特色的模式和机制。

如农业部按照党中央、国务院关于对口扶贫工作要落实到县一级的指示精神，组织部分司局和部属部分企事业单位，定点扶持所分配的21个国家重点扶持的贫困县。有实力的单位，可承包1个县，实力较差的单位，可由2~3个单位承包1个县，一包到底，责任到司。

国土资源部在扶贫驻点江西赣南成立专门扶贫机构“扶贫开发中心”。该中心是部派出的赣南老区扶贫开发常设机构，是部扶贫办和贫困县的中介，但“中心”独立性强，性质属事业法人单位，有固定的编制和稳定的人员，在赣南自主经营、自我发展，独立承担扶贫开发的经济责任，扶贫开发效果与职工收益挂钩。在扶贫过程中，与当地党政机关密切合作，集中优化配置扶贫开发基金，以经济实体的形式进行扶贫开发。

为促进对口扶贫地区经济、科技的发展，提供各方面的信息、对策和咨询，加强决策指导，国家林业局与黔桂九万大山贫



困地区联合成立了黔桂九万大山经济开发研究会。该研究会属于扶贫研究与策划机构，主要任务为扶贫工作提供支撑，并接受扶贫管理综合部门的工作指导和督察。

2. 东部发达省市

东西对口帮扶工作的一个共同特征是响应中央政府的号召，落实中央的政策，将其作为一项重要的政治任务，与帮扶对象一起共同推动贫困地区的扶贫攻坚进程。由于东西对口帮扶从1996年才开始，组织方式的阶段性表现的不太明显，到目前为止一直是采取双方地市、部门之间对接的组织方式。

如上海与云南的对口帮扶协作，两省市成立了上海——云南对口帮扶协作领导小组，并在两地分别设置了办公室，专门负责对口帮扶的日常工作。云南省的领导小组办公室挂靠云南省经济协作办公室，其对口帮扶工作由扶贫办公室负责，经济协作由经济协作办公室负责。上海市领导小组办公室挂靠在经济协作办公室。上海近20个委办局、12个区县和云南的对应部门以及文山、红河、思茅三地州都建立了对口关系，并设立了负责日常工作的办公室，形成了省、地市和部门三个层面的工作网络。工作网络的建立，为对口帮扶和双方的合作提供了有力的组织保障。同时，上海向云南省和重点帮扶的三地州还派出了联络员，具体指导对口扶贫协作工作。

在两广对口帮扶协作中，广西作为受援方，成立了两广扶贫协作办公室，由自治区扶贫开发领导小组直接领导。工作人员由自治区扶贫办和河池、百色地区抽人组成；同时，自治区计委、经贸委、农办、经协办、劳动厅、民政厅、旅游局也分别指定专人作为业务联络员。河池、百色地区也相应成立了专门机构；广东作为援助方，也成立了广东帮扶广西工作领导小组及办公室，使扶贫协作工作有专门机构和专人负责。广州市和东莞市也相应成立了专门机构，并配有专职人员负责具体项目的实施。



3. 贫困省区

省区内开展的扶贫活动，其组织方式的阶段性表现得比较明显。在开展扶贫的最初阶段，采取派蹲点干部的组织方式，深入到贫困县、贫困村进行工作指导；以后逐渐发展到到机构承包，和目前普遍采用的集团包扶。

对省（市、区）一级而言，通常采用“集团式”、“捆绑式”的扶贫模式，将政府部门、科研机构、大专院校、工商企业以及人民团体等组成帮扶工作组，与中央机关在该省的对口帮扶部门一起，对口扶持到贫困市县；各地市按照类似办法对口扶持到贫困乡镇；各贫困区县对口扶持到贫困村、贫困户。这种扶贫模式的优点在于：可以发挥各个部门的优势，如政府部门有组织、管理、协调等方面的优势，科研机构和大专院校有技术、人才和信息优势，企业则有经济和市场优势，将这些优势按照功能互补的原则整合在一起，形成强大的合力，共同开发贫困地区的资源，使帮扶对象的资源优势转化为经济优势和市场优势，解决贫困群体的温饱问题，推动贫困地区的脱贫致富进程，这样就克服了孤军作战扶贫力度小、缺乏活力、组织难度大等不足，同时，也可以将扶贫的各个目标瞄准紧密地联系在一起。

由于各省贫困状况不同，所采取的组织管理机制也表现出一定的差异性。首先表现在，组织对象和方式的差异。有的省份除了将各种部门组织起来进行定点扶贫外，还开展了省内发达地区与贫困地区之间的对口帮扶工作，如广西；有的省份将发达地区直接编制到扶贫团体之中，如重庆；有的省份则没有发达地区对贫困地区的帮扶，如陕西。其次，参与扶贫的群体的差异。有的省市是从一开始就将省直部门组织起来，如重庆市；有的省份则是根据在开展社会扶贫过程中出现的新情况和新问题，将一些部门组织起来参与社会扶贫，逐渐完善其扶贫机制，表现出明显的动态特性，如广西和陕西；其三，主要领导直接参与方式的差异



性。有的省市是主要领导联系一个贫困县，与贫困工作组一起进行帮扶，如重庆市。有的省市主要领导直接联系一个贫困村，如陕西；有的省区则采取领导包片的方式，如广西。

4. 国际机构

国际机构在中国的扶贫采取的组织方式也经历了三个阶段，起初是委托职能部门进行项目的操作，然后发展到委托专设的政府机构进行操作，目前发展到委托非政府组织进行操作阶段。

尽管国际机构采取的组织方式一般是上面的几个阶段，但不同的国际机构采取的组织方式也表现出一定的差异性。国际机构既有成立专门机构和独立的项目办公室，探索扶贫项目机构自身的可持续性的途径这种组织形式；亦有在政府机构的基础上建立专门的项目组织，或依托政府成立专门的项目机构。无论何种组织形式，一个基本的特征是每个国际机构的项目都配备或要求有专门的办公室和专门的工作人员来执行专门的援助项目。

例如，世行贷款扶贫项目，组织机构最主要的特点是通过扶贫领导小组——国务院的一个跨部机构，它负责项目的设计，并通过省、县项目办和领导小组监测执行情况。在项目准备阶段，扶贫领导小组下属中央项目办（即外资中心）宣告成立并被批准为配备 30 名专业人员编制的局级单位，即设立专门的国家项目办；在省扶贫领导小组领导下，在省扶贫办内设立省世行项目办；在县扶贫领导小组领导下，设立独立的县世行项目办。

德国技术合作公司（GTZ）项目的组织管理上，GTZ 北京办公室只是起到协调和宏观管理的作用，每个项目的管理有相对的独立性。每个项目在整个项目执行期间都有德方长期专家专门负责项目的全面工作，德方的长期专家在很大程度上起到了项目经理的职责，而且每个项目的国家级项目办公室的设点都以管理和监督项目的便利为基本出发点，因此绝大部分的国家级项目办公室都设在项目执行的省或地区。此外，在强调项目组织管理和



工程措施的同时，注重项目工程运营管理的创新。

UNDP 综合扶贫项目的组织机构是：在北京一级由交流中心成立的专门办公室统一管理，称为支持与协调办公室（简称 SCO），为隶属于交流中心的一个部门，在资金和技术上直接获得 UNDP 的支持。根据 UNDP 的项目设计和交流中心的要求，县级执行单位为独立的、专门的操作机构（称为县 SCO），在当地注册为社团法人，具体执行在每个项目县的 UNDP 综合扶贫项目的全部内容。县及基层的工作人员为从当地招聘的专职人员，在项目执行期间称为社区工作队员和村联络员。注重组织机构的建设和项目管理机构的可持续性为 UNDP 项目的突出特征。为此，不仅设计了一个专门的支持项目，成立国家支持和协调办公室和设置专职管理人员；而且每个项目设计中都包括组建一支专职的基层社区队员和村联络员队伍，以便从机构和人员的层面保证项目的可持续性。

三、政府非专职扶贫机构扶贫资金来源比较

（一）非专职扶贫机构资金的总体特征

政府非专职扶贫机构扶贫资金的筹集，东西对口帮扶和国际机构在中国的扶贫表现出相同的特征：二者用于扶贫的资金都是来自于自身，将资金利用的机会从自身转移到所帮扶的贫困地区；中央国家机关定点扶贫的资金大部分来源于该国家机关的专项资金，是从其所管的用于全国范围内项目建设资金中，切出一块用于所定点扶贫的贫困地区，将资金利用的机会从全国转移到贫困地区；而省内扶贫资金，则是在省区内进行重新配置，将资金利用的机会从发达地区以及全省区转移到贫困地区。

政府非专职扶贫机构在募集扶贫资源方面采用“八仙过海、各显神通”的做法。政府非专职扶贫机构扶贫的一般做法是用传统的方式在自己管辖范围内动员扶贫资源。最为普遍的做法是向下属机构特别是下属企业以及广大职工募集扶贫资源，同时，也



把一部分归其支配的政府专项财政资金投向其有扶贫责任的贫困地区。政府非专职扶贫机构动员社会扶贫资源的主要手段是请政府的主要领导人出面干预或借助于他们的影响力。扶贫项目的管理主要依靠其管辖的系统，扶贫项目则是根据自己所做的贫困地区或贫困人口的发展需求的调查（或上报的情况）加以确定的，但扶贫资源来自何处和数量的多少都具有不确定性。所有这些都是政府非专职扶贫机构扶贫的共性。它们之间的不同之处在于：中央部委是在其管辖的条条内动员社会扶贫资源，东部发达地区是在其管辖的块块内动员社会扶贫资源。而那些既没有可以借用力量的下属单位又没有归他们支配的专项财政资金的非政府机构，如外交部和中国社会科学院，则在自己对外联络多的比较优势上做文章，即最大限度地动员国际扶贫资源。

（二）非专职扶贫机构扶贫资金的比较

表 5.4 是我们根据 20 个扶贫案例研究得出，是对 20 个案例的概括，是一些个别现象，目的是为了说明各类机构资金来源的差异性和动态特性，提出一些值得关注的问题和发展方向，并不强调其普遍性。

表 5.4 四类政府非专职扶贫机构资金来源比较

机构类别	第一阶段	第二阶段	第三阶段
中央国家机关	中央财政	财政拨款、社会捐赠	设立专项资金
东部发达省市	地方财政、社会捐赠	设立专项资金	
贫困省内	省、区财政	自筹、社会捐赠	企业捐助、社会捐赠
国际机构	政府拨款和捐赠		

1. 中央国家机关

从表 5.4 可以看出，中央国家机关扶贫资金来源在不同的阶段是不同的。在最初阶段，来源于中央财政，然后发展到财政拨款和社会捐赠两部分，到第三阶段则是通过设立专项资金，开展



扶贫工作。

对中央国家机关来讲，由于中央、国家机关定点扶贫单位中，既有党政机关，又有事业单位，还有各民主党派和社会团体。根据资金的动用能力看，可将其分成两类：一类是拥有项目、资金审批权的单位，如农业部、国家林业局、交通部等，另一类是本部门没有项目、资金审批权，财政拨款仅用于机关的事业费用，如外交部、中央办公厅等。这两类机关对资金支配权的差别，决定了筹集扶贫资金出发点的差别。后一类机关，筹集扶贫资金主要通过部门内职工捐款和引进部门外资源，但前者的来源毕竟有限而且不会持久，因此主要渠道依靠的是后者。在引进资源的过程中，更多的是依靠行政的影响力和部门职能的扩充范围。前一类机关，很多属于最早分片包干扶贫的先驱，当时的政策框架下，中央政府是希望建立一种社会保障的分担机制，使由于体制变动而分散的财力能够通过某种方式向贫困地区倾斜，同时，这种倾斜又要同改革旧体制建立新体制协调一致起来。因此，这些国家机关采取项目、政策倾斜等方式，支援贫困地区发展，是“名正言顺”的事情，并把这种习惯延续至今。另外，两类机关中都有一些单位积极开展同有关国际组织、政府和非政府组织的交流，为贫困地区的经济开发争取更多的国际援助。

中央国家机关最初的扶贫资金使用方式是无偿的，“八七扶贫攻坚计划”之后，有些单位，如国土资源部，改无偿投入为部分有偿投入，实行股份制经营，回收周转，滚动开发，通过增值，不断增加对贫困地区的投入，实行由输血型向造血型的转换。

2. 东部发达省市

与中央国家机关定点扶贫不同的是，东西对口帮扶的资金来源于东部沿海发达省市的财政资金，将这部分资金转移到贫困地区，就意味着财政输出省市自身失去了利用机会；而中央国家机



关的资金投入则来源于其部门所掌握的专项资金，将其转移到所定点的贫困县，则意味着其它贫困县将失去利用的机会。由此可见，二者的差别在于中央国家机关的资金投入是以牺牲其它贫困县利用资金的机会为前提的，而对口扶贫的资金投入则是以牺牲自身利用资金的机会为前提的。

从来源渠道看，由于开展对口帮扶只有几年时间，我们将其分为两个阶段，在第一阶段，对口帮扶资金来源于发达省市的地方财政和社会捐赠，此后逐渐发展为设立专项资金。

资金的使用则是通过两对口省区的财政部门进行。主要用于两省区在会谈纪要或计划纲要中所达成项目建设方面。

如广东——广西对口帮扶中，根据《两广主要负责同志座谈纪要》、《两广主要负责同志关于扶贫协作问题座谈纪要》精神，广东省和广州市、东莞市拨出专项资金，无偿扶持广西的百色、河池两地区实施大石山区实施“两缺”人口的异地安置工程。广东每年无偿援助的资金总数是一样的，但这些资金并不是每年到平均分配给百色与河池两地，根据具体安置任务由广西自治区财政厅在两地区之间进行均衡，以保证安置项目的完成。同时，发动社会力量投资办学，将帮扶的领域扩展到教育。具体来讲，广东对口帮扶广西的资源来源于三部分：政府拨款、社会捐赠和物资折款。

在北京——内蒙古对口帮扶中，根据《会谈纪要》，北京市委、市政府计划在1997年1999年三年内，每年无偿支援内蒙古自治区帮扶资金2000万元，专项用于解决人畜饮水、建立希望小学、发展交通通信事业和促进两地经济技术合作的发展。

对于资金的使用与管理，在《社会扶贫中政府行为的调查报告》中进行了详细的分析，在此不再重复。

3. 贫困省区

省（区）内扶贫的一个显著特点是将资源在本省（区）空间



范围内进行重新配置。从其来源看，最初是省区财政，然后是以自筹和社会捐赠为主，目前多来自于企业捐助和社会捐赠两部分。

可以看出，在资金筹集方面，省区有其与其它机构不同的特点：贫困省区内部扶贫的资金来源一般有多个渠道，经过政府拨款、社会捐资、引进资金、贫困地区配套等不同途径进行筹集。

如重庆市集团式扶贫资金来源，从整体上来说，有以下几个渠道：一是集团成员部门单位的捐赠；二是企业捐赠；三是通过一定渠道争取引进的资金；四是区县配套资金；五是帮扶对象自筹。资金的发放一般是由集团部门直接下拨到项目实施部门，并设立专户、专账。对于跨乡镇项目的资金，则拨到区县，由有关区县对其进行分配。

陕西省“两联一包”扶贫资金主要来源于三部分：各参扶单位自筹的扶贫资金；参扶单位将其主管的资金的一部分间接地专为扶贫资金；由扶贫工作团通过协商争取到的财政资金。另外，还有部分引进资金。

广西自治区的扶贫资金来源，三个不同的扶贫模式是不同的。区直单位的定点扶贫资金来源一般是政府资金和引进资金；东西对口帮扶的资金来源是政府资金和社会捐资；干部扶贫的资金来源一是单位资金，二是干部捐款，三是帮助农户贷款。

4. 国际机构

国际机构的扶贫资金一般来源于政府拨款和捐赠，在来源上没有发生什么变化。

国际机构援助的扶贫项目，一般情况下在项目确定时已经有可靠的资金来源，也就是说筹资过程发生在项目的立项之前。项目有具体的规划、详细的执行计划和预算，当然在项目的执行过程中，也常常根据各地的实际情况和需求调整计划。但总体上讲，项目计划性很强，随机性很小。



四、政府非专职扶贫机构扶贫项目比较

政府非专职扶贫机构扶贫项目的确定方式、实施途径以及监督机制都有一定的差别，而且每一类型的扶贫内部也因项目性质的不同也有所不同。各类扶贫的项目确定也表现出一定的阶段性特征，见表 5.5。

表 5.5 四类政府非专职扶贫机构项目比较

结构类别	第一阶段	第二阶段	第三阶段
中央国家机关	随机	计划与随机	计划
东部发达地区	考察	与政府协商	与农户协商
贫困省内	公益项目	综合项目	主导产业
国际机构	理念倡导需求	模式示范需求	社区发展需求

(一) 四类机构项目确定的比较

1. 中央国家机关

中央、国家机关的定点扶贫开始之初，项目选择的随机性很强，根据所定点扶贫的贫困县的情况随时确定，没有统一的程序和规范。90年代之后，逐渐增加了计划的成分，“八七扶贫攻坚计划”颁布与实施之后，基本上要求每一项目都须经过申报，并逐步形成了一套完整的程序。因此，中央、国家机关项目确定经历了随机、计划与随机、计划三个阶段。

2. 东部发达省市

东西对口帮扶项目的确定在最初是采取受援方向援助方提供项目的预选方案，然后是后者通过实地考察来确定项目，到了第二阶段，则是双方政府经过协商共同确定，而第三阶段，是通过与农户协商来确定帮扶项目。

3. 贫困省区

省内扶贫在项目确定上则是注重项目的类型，由集团帮扶的成员单位根据所帮扶的贫困县区的情况进行确定。起初是注重公



益性项目,改善区域生产和生活环境,使贫困群体间接收益,然后发展到综合项目,开始注重农户的生产,增加其收入,目前注重了主导产业项目的发展,以增强其可持续发展的能力。

4. 国际机构

国际机构在中国的扶贫是为了推广其理念,影响中国的扶贫政策。在项目确定上经历了理念倡导需求、模式示范需求和社区发展需求三个阶段。

(二) 四类非专职扶贫机构扶贫项目的特征比较

1. 中央国家机关

中央国家机关定点扶贫项目有两个显著特征,一是范围广,几乎每个单位都有农业生产、基础设施、卫生医疗、科技推广等扶贫项目;另一方面突出部门优势,如农业部加强科技推广,卫生部重在地方病的防治,交通部改善公路建设等。

项目实施共有四种,第一种方式是针对那些有垂直系统的单位,项目由基层单位具体实施,如国家林业局、农业部和卫生部;第二种方式是中央办公厅等单位委托当地扶贫办组织有关部门实施;第三种方式是依靠中央国家机构派生机构直接实施,如国土资源部在江西赣南的“扶贫开发中心”;第四种方式是同民间组织签订合同,让民间组织单独实施,如中国扶贫基金会为华夏银行实施贵州小额信贷项目。

中央国家机关扶贫缺少系统、公正和刚性的监测、监督与评估体系。为了减少操作成本,项目的监测和评估主要委托项目实施的地方上级主管部门,项目的监督则多依赖扶贫团组的蹲点工作人员。另外,对公益性项目缺少有效的后续管理,持续性效果差。

如国家林业局,其扶贫项目是通过各贫困县林业局填写项目计划申报表进行审批,内容包括项目内容、建设性质、承建单位,总投资、累计完成投资、当年投资、项目投产后效益、建设工期等,项目经县财政局以及地(市)林业局、财政局的同意



后，直接上报省（区）林业厅，省（区）林业厅统一规划项目、经联合论证后，林业扶贫专项直接统一上报至国家林业局。

2. 东部发达省市

东西对口帮扶协作的出发点，一般响应中央号召，根据所帮扶省区的贫困状况，积极寻找贫困区域最需解决而自身又无能力解决的问题，推动该区域扶贫攻坚进程。

东西对口帮扶项目的确定，都经过对口帮扶的双方进行具体的调研。在调查研究的基础上，寻找帮扶的切入点。

如上海对口帮扶项目确定的总体思路是，根据对贫困州县的实地调查，找出最突出的问题，将当地最需解决而自己又无能力解决的问题作为帮扶的切入点，从而制定帮扶项目计划，在项目的实施过程中进行动态管理，根据当地的发展问题的实际情况和需求及时调整计划。可以说，上海——云南对口帮扶项目的计划性比较强，随机性很小。

在项目的确定上，根据中央关于对口帮扶要以“贫困村为主战场，帮扶到村”的指示精神，上海与云南两方组织考察组，进行了专题调研。具体来讲，以投资金、建基地、找市场为措施，帮助当地农户解决基本生产条件；以温饱试点村为重点，实施五个一工程，改善贫困村的基本生活条件；以人才培训和干部交流为载体，提高贫困地区人员基本素质。

广东——广西对口帮扶项目确定的过程是：广西贫困地市扶贫部门根据自身情况，提出一些扶贫项目，然后将这些项目上报广西自治区扶贫办，通过自治区扶贫办转交到广东帮扶广西工作领导小组办公室，此后，广东组织有关单位和部门组成帮扶考察团，对所帮扶的贫困区县进行实地调查研究。根据调查研究的情况，提出一些项目建议。最后由两省区帮扶部门与扶贫部门进行协调，从而确定扶贫项目。由此可见，帮扶项目是经过双方的协商后确定的，这样就使项目更符合当地的实际，针对性很强。



北京——内蒙古对口帮扶项目一般是由各对口区县旗负责，北京市和内蒙古自治区两地市级政府不参与具体项目的确定，只负责帮扶的指导思想、工作重点、内容、方式、措施和政策的制定。各对口帮扶区县旗有关部门座谈的方式，内蒙古各贫困旗县汇报自身的贫困状况、需要解决的问题以及具体项目计划。此后，北京各区县到对口旗县进行实地考察，然后与当地政府确定最后的实施项目。

四个计划单列市与贵州省的对口帮扶协作中，最初项目的选择采用自下而上的方法。被帮扶的贫困县扶贫办，在对该区贫困状况调查的基础上，同贫困群体和一些贫困乡镇的干部进行座谈，按照种养业、工业、基础设施、文教卫生、劳务输出等5个方面的内容建立县级扶贫项目库，并从中选择一部分有丰富资源基础、并且技术可靠，市场潜力较好、效益显著的“短、平、快”项目，逐级上报到省扶贫办项目管理处，最终筛选出224个建立总项目库，四个计划单列市在贵州所进行的第一批项目从中择优选取。计划单列市县（区）同对口帮扶的贫困县有关部门进行协商，并从当地扶贫办项目库中抽取，然后进行亲自考察以论证项目的可行性，然后确定帮扶项目。

四个计划单列市对口帮扶内容多样，具有全方位的特点。主要包括：温饱工程和渴望工程，是解决温饱和人畜饮水困难，改善贫困地区人民生产和生活条件。开发扶贫，旨在发展一批市场前景广阔，能直接带动贫困农户脱贫的种植业、养殖业，以及与之相关联的加工业项目；除此之外，还包括基础设施建设项目、希望工程、干部培训、劳务输出等项目。

3. 贫困省区

根据政府确定的扶贫目标，对具体项目的确定经过了两个渠道：一是领导到实地调查，二是下派扶贫干部，已经形成了完整的网络式的扶贫体系。下派干部与贫困群体、基层领导座谈，讨



论急需解决的问题、规划下一步发展的项目。项目的确定，经过了自上而下→自下而上→自上而下的反复过程。

省内扶贫不同于扶贫部门的专门扶贫，很多政府部门在安排项目时，一般首先考虑是否能在自己的定点扶贫县给以安排，至少要照顾到贫困县。那些既不管钱也不管项目的单位，就千方百计地帮助他们争取资金、引进项目。

从省内扶贫的目标瞄准来看，从第一阶段的贫困县，到第二阶段的贫困村，再到第三阶段的贫困村与贫困户，相应地，扶贫项目的确定也从最初的公益性项目，到第二阶段的综合项目，最后确定扶贫农户解决温饱问题的主导产业项目。

如重庆市集团式扶贫，集团成员单位明确了帮扶对象以后，根据政府确定的扶贫目标，一是领导到实地调查，二是下派扶贫干部，已经形成了完整的网络式的扶贫体系。集团成员单位的下派干部与贫困群体、基层领导座谈，讨论急需解决的问题、规划下一步发展的项目。对口帮扶单位和集团成员单位共同制定项目计划。

项目实施单位成立临时的组织机构和专职扶贫干部（如乡镇扶贫专干等），具体负责项目的实施。区县对项目进行检查，采取抽查方式，并将实施情况总结汇报。同时，市扶贫办也对项目的实施情况进行抽查，对资金使用情况进行监督，最后由全市对资金进行审计。同时，实施群众监督机制，增加了项目实施过程中资金使用的透明度。

陕西省的“两联一包”扶贫中，每年年底各扶贫工作团听取所在贫困县的扶贫汇报，包括下一年度需要解决的问题及具体的项目构想。然后，由各扶贫工作团的牵头单位召集各参扶单位扶贫小组组长联席会议，根据贫困县汇报的情况，通过内部协调确定具体的帮扶项目，并根据各参扶单位的优势将扶贫项目落实到各个参扶单位。一些小的村级项目，由各参扶单位的蹲点干部与



村干部商定。

项目的实施是由承接任务的参扶单位负责的，但项目进展的检查是由扶贫工作团内的其他参扶单位承担的。具体的做法是：每年的7月或8月召开一次项目实施的现场检查会，由各参扶单位互相检查，然后由参与者根据检查情况对各参扶单位的扶贫情况进行打分、汇总，当场公布检查结果，并将此结果上报到扶贫办，作为评选扶贫先进的依据。

广西壮族自治区三个层次的扶贫模式，对项目的确定所采取的途径也有一定的差异。区直单位帮扶项目的确定与重庆市和陕西省帮扶项目的确定没有太大的差别。区内东西对口帮扶项目的确定则是由贫困县市到东部地区进行贫困状况和当地急需解决的问题的汇报，然后东部发达地区的有关部门组织到所帮扶的县市进行实地考察，与当地扶贫部门和有关部门进行协商，确定帮扶项目。干部帮扶项目的确定则是由蹲点干部与所在村的干部共同协商确定。

4. 国际机构

国际机构援助的扶贫项目，一般情况下在项目确定时已经有可靠的资金来源，也就是说筹资过程发生在项目的立项之前。项目有具体的规划、详细的执行计划和预算，当然在项目的执行过程中，也常常根据各地的实际情况和需求调整计划。但总体上讲，项目计划性很强，随机性很小。在实践中强调参与式的方法在制定项目规划和调整项目计划中的作用。

国际机构各个组织之间援助的扶贫项目的内容和规模有相当的差异，项目内容的设计是与每个项目的目标紧密相关联的。

国际机构参与中国的扶贫的目标瞄准是经过贫困地区，经过人力资源，到贫困社区的变化，在项目确定上，经历了从理念倡导需求、模式示范需求和社区发展需求三个阶段。

以为缓解中国农村绝对贫困状况作出贡献为目标的世行贷款



扶贫项目，世行贷款规模达 58 亿元人民币，覆盖 9 个省区 108 个国家级贫困县的近 100 万人口。项目的内容包括社会基础服务、基础设施、农村和农户生产发展、机构能力建设，生态环境建设和贫困监测等制约农村发展的各个方面，是为了实现世行项目的目标服务的。

以扶贫模式创新为目标的 UNDP 项目，则包括农村扶贫模式和城市扶贫模式探索的内容。在农村扶贫中以试验和推广专门机构实施的小额信贷扶贫到户为主线，以农村社区为基本单元探索农村基础服务、持续农业和资源管理的途径，倡导参与式方法和工具的应用，注重机构和人员的能力建设。而城市扶贫则将重点放在以下岗女工为目标群体的城市小额信贷扶贫、小企业孵化器、培训和就业信息网的创立方面。

德国技术合作公司执行项目在内容选择上关注造成当地贫困的关键因素，一方面注重农村基础设施的建设，特别是饮水、灌溉和水保工程，集中资源逐一突破，希望能够改变制约贫困地区农户生活和生产的条件，另一方面，强调工程设施的管理和维护，特别是当地社区的自我管理模式，希望能够将成功的模式块推广到其他的扶贫项目中。

儿童基金会援助的贫困地区社会发展项目，包括以妇女为对象的小额信贷，项目管理与操作培训和妇女生产、生活技能培训，为了推动实现县级“九十年代儿童发展纲要”目标跨部门合作，以及横向问题的解决方案，尤其是那些通过部门垂直项目未能有效解决的横向问题，例如：女童和性别差异，经济体制改革的影响，贫困及扶贫，尤其是贫困人口和少数民族和脱贫问题，交流和社会动员。



第六章 政府非专职扶贫的 经验和问题

中国政府的非专职扶贫已走过了 20 年的发展历程，为消除和缓解农村绝对贫困作出了重要贡献，积累了丰富的经验，为今后的扶贫工作提供了有益的借鉴，但同时也暴露出需要进一步完善和解决的问题。本章以 20 个案例为基础对政府非专职扶贫的主要经验和问题进行了总结归纳。这些经验包括社会扶贫模块的创新，社会扶贫组织的创新，社会扶贫行为的“双赢”和社会扶贫基金的运作。

在这里提出的模块创新是指扶贫模式的某些方面或环节的创新，要比模式创新更为迫切，也更为现实。在中国的扶贫实践中，通常是援助方根据自己掌握的信息决定扶贫资源的配置，贫困户缺乏表达自己需求和建议的渠道。参与（赋权）模块的创新在这一方面做出了贡献。信贷扶贫资金无法直接和有效地传递到贫困户曾是困扰我国扶贫工作的一个难题，小额信贷这一金融扶贫工具的创新为此提供了可借鉴的经验。公共工程是农村扶贫中的重要选择之一，而且具有显著的作用，但因缺乏后续的维修和管理而难以持续的问题却相当普遍和突出，工程维护模块创新在这方面进行了有益的尝试。一个独立而有效的贫困监测系统，对于准确地确定贫困人口，分析受益目标的准确性，评价扶贫的效果至关重要，在这方面世行贷款扶贫项目监测体系的经验值得借鉴。

组织创新为政府非专职扶贫机构的持续性提供了线索。这方



面的经验有国土资源部创建独立扶贫实体的做法，联合国开发署与外经贸部国际经济交流中心共同培育基层非政府组织与政府非专职扶贫行动衔接的经验，德国政府委托德国技术合作公司这样的非赢利企业实施扶贫项目的模式。

中国政府非专职扶贫机构的社会扶贫属性决定了这类机构面临着资金来源的稳定性和及时性差的局面，从而导致在非专职扶贫中筹资是重要和主要的工作。而基金运作方式为政府的社会扶贫提供了可持续的扶贫资金来源，促进了政府非专职扶贫行动的可持续性。

“双赢”是社会扶贫行动所追求的更高层次的目标，双赢目标的实现有利于更好地调动扶贫主体的积极性。实践表明：只要有适宜的工具或产品，在宽松的宏观政策环境中，“双赢”目标是可以实现的。

政府在社会扶贫行动中的问题，通过 20 个案例研究我们发现有意义的问题包括 7 个方面：（1）条条定点扶贫影响了专项财政资金配置的“公平性”；（2）临时的组织与制度安排难以诱发“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变；（3）自上而下的扶贫方式难以与贫困群体参与决策的目标兼容；（4）缺乏制度性的扶贫效益评估机制；（5）社会扶贫中缺乏政府行为的信息传递和经验分享的平台；（6）筹资渠道的不确定性造成扶贫短期行为；（7）宏观政策环境的制约使某创新的工具或产品缺乏适宜的生存空间。

一、模块创新

这里所说的模块创新是指扶贫模式系统内的某些方面或某些环节的创新，要比系统创新更为迫切和现实，它是对现阶段扶贫模式中某些关键环节的创造或调整，从而使整个扶贫模式较传统模式更富有成效。从政府非专职扶贫案例研究中得出的有关模块创新的经验，主要包括参与式方法和赋权、小额信贷、基础设施工程的后续维护与管理、贫困监测系统以及反馈机制等方面。



(一) 参与(赋权)模块创新

参与式的方法和赋权为不少国际机构扶贫项目所倡导,贯穿在扶贫活动的各个层面。与扶贫项目有利益关系的所有方的参与是项目成功实施的基础。在最基层,体现为参与式的确定目标群体,参与式的动员农户,参与式的建立农户自己的组织;在工作层,参与式的培训方法被公认为最有效的培训方法之一;在管理层,参与式的计划和规划方法,能够及时对项目作出调整,以更符合贫困群体的需求。在非专职扶贫行动中已经取得了可借鉴的经验。

1. 参与式的建立农户自己的组织

从1993年开始试验到1996年全面启动的UNDP援助中国扶贫领域的计划强调参与式扶贫,在项目区建立了参与式发展的机制,项目农户的能力得到明显提高,参与观念在项目区的农村发展实践中得以普及。在UNDP援助扶贫项目的目标中就明确提出了参与式的方法,强调贫困户的参与式组织和发展机制,积极倡导参与式方法动员农户、组织农户和参与式培训。但参与式方法毕竟是一种全新的观念,并且参与式的实践在UNDP的项目县依赖于外部专家的培训和指导,所以在UNDP援助的16个省48个县农村扶贫项目中表现出不同的特征。最贫困的西藏珠穆朗玛峰自然保护区项目建立参与式发展,收到了好的效果。四川仪陇项目、内蒙赤峰项目等项目中,参与式方法也取得了较好的效果。

1995年开始的UNDP和西藏地方政府合作执行的珠峰保护区持续发展项目,其中一个重要的组成部分是在项目区建立参与式发展的机制。在参与式扶贫项目中,把为农民的组织建设作为工作的一个重点。为此,建立了珠穆朗玛农村发展基金会,进行项目管理,在项目乡建立了基金分会,在项目村建立了中心以及农户小组,直接参与项目的确定和实施方法。经过几年的实践,



农户组织的作用已经不仅仅体现在发展经济，它们发挥出多方面的职能。在保护区，农民的自我组织为农民提供了参与的渠道，有效地解决了环境保护和经济发展之间的矛盾。

2. 参与式的项目计划和规划

如果说 UNDP 的扶贫项目主要是关注目标群体的参与的话，那么 GTZ 项目则更强调将参与式方法应用到项目管理层。所有的项目计划人员和管理人员都对目标区域的贫困状况进行调查研究，以了解目标群体的需求，从而制定出切实可行的项目执行计划。这是 GTZ 项目对扶贫模块创新的主要贡献之一。

GTZ 项目在项目规划和实施计划上，不仅特别强调参与式的项目设计，注重项目有关各方共同参与确定项目的实施计划，而且根据实践中出现的问题对项目的规划和实施计划进行不断地调整，以便使其更具有可操作性。在 GTZ 项目执行的全过程，特别是在项目规划和制定实施计划阶段，都注重进行目标群体分析和农村参与式评估，注重收集基础数据，以确定目标群体和合作机构的需求和能力。另外，举办内容为参与式方法和制作设计规划书的培训，使中方合作伙伴的项目管理人员和工程师们改变了以往坐在办公室里进行规划和项目设计的方法，从而认识到充分考虑目标群体的需求和目标群体的参与对项目设计和项目成功的重要作用。

3. 赋权

赋权的理念也为不少国际机构援助的扶贫项目所倡导。其基本假设是贫困的存在与目标群体的参与不足，他们没有得到充分的发展权利，并且贫困妇女是最贫困的群体。她们的贫困与参与发展的机会不足、健康状况较差、教育水平较低、文盲较多等密切相关。所以需要建立一种帮助和赋权贫困妇女，使她们从改革开放中受益的良好模式，以打破贫困恶性循环。联合国儿童基金会在贫困地区的发展项目就是在这样的理论框架下开展的。该项



目还认为：打破贫困的恶性循环，需赋权给贫困人口、特别是贫困妇女，增加基础服务的投资，并且采取措施提高贫困妇女个人的能力，包括增加她们获得生产资源的机会、提高她们的基本知识水平、增强其自信心等。

综上所述，国际机构执行的项目中的一个共同特征，就是强调参与式的方法和赋权。在目标群体、工作人员的参与项目计划和规划的制定与项目的管理等方面都进行了有益的尝试和探索，积累了可借鉴的经验。但这些项目参与式方法的实践有一个共同的特点，即都是在外部专家的指导和组织下实现的。如果将参与式的方式应用到大多数扶贫项目中，尚需要进行大量的工作。

（二）资金传递模块创新

1. 小额信贷扶贫到户的试点

“小额信贷”是指专向贫困人口或低收入阶层提供小额度的持续的信贷服务活动。各种模式的小额信贷均包括两个基本层次的含义：第一，为大量低收入（包括贫困）人口提供金融服务，即小额信贷项目的目标群体层的含义；第二，保证小额信贷机构自身的生存与发展，即小额信贷机构的持续性的含义。这两个既相互联系又相互矛盾的方面，构成了小额信贷的完整内涵，两者缺一不可都不能称为完善或规范的小额信贷。从本质上说，小额信贷是将组织制度创新和金融创新的信贷活动与扶贫到户项目有机地联结为一体。

中国小额信贷扶贫到户试点项目从1993年的中国社会科学院农村发展研究所效仿孟加拉“乡村银行”模式的扶贫经济合作社项目开始，试图借鉴这一金融扶贫工具，解决扶贫信贷资金有效传递到贫困农户的问题，初步的试点取得了一定的效果。在1994~1996年期间，部分在华国际机构与中国政府非专职扶贫机构合作，在一些贫困县开展了小额信贷试验项目，取得了不同的成效，实验项目在扶贫信贷资金可以直接传递到贫困户和贫困



户能够偿还贷款方面的表现，引起相关部门关注。

2. 政府非专职扶贫行动中的小额信贷

扶贫攻坚是中国政府的重点工作之一，也是政府非专职扶贫追求的目标。为了实现这一目标，扶贫模块的创新为各个参与扶贫的政府部门所关注。90年代开始的小额信贷，使扶贫资金直接到贫困户手中，引起了社会扶贫领域和政府扶贫部门的广泛关注。从1996年开始，一些贫困县较多的省区开始借鉴小额信贷扶贫到户这一做法，利用各自的财政资金开始了大规模的政府参与社会扶贫的行动，其中规模和影响突出的有云南省、四川省、陕西省和广西自治区等。中央国家机关定点扶贫行动中，也有些单位借鉴这一做法，千方百计筹措资金或利用自己的资金，在所扶持的贫困县开展小额信贷扶贫，例如外交部、科技部和华夏银行等。与此同时，在这一时期各个国际机构的社会扶贫行动中几乎都包括了小额信贷这一模块，他们之中规模或影响较大的是联合国开发署、联合国儿童基金会、联合国农发基金，澳大利亚国际开发署，加拿大国际开发署等。

应当指出，以国际非政府机构与中国非专职政府部门合作为起源，主要着眼于尝试解决我国信贷资金使用效率和扶贫攻坚为主要目标的中国小额信贷项目，主要是在中共中央和国务院扶贫政策的框架和大背景下发展起来的。由于小额信贷的一个强有力的功能是可以帮助贫困户，而这正是进入80年代以来，中国政府不懈追求的目标和贫困地区的中心任务。应该说中国小额信贷的组织形式主要是由政府 and 民间机构相互交织、共同组织的专门办公机构，或者说是在政府领导或支持下的独立机构操作为主要组织形式，由政府 and 民间组织或称非政府组织合作或分别实施小额信贷项目。到目前为止，一些利用国际机构与非专职政府扶贫合作的、与国际规范接轨的小额信贷试验项目对我国小额信贷事业的发展起了先锋、示范和启迪的作用。



（三）工程维护模块创新

1. 有偿使用公共工程

基础设施是持续发展之本，基础设施建设在贫困地区发展和反贫困进程中起着重要作用。政府非专职扶贫行动中大量的项目是农村基础设施建设。然而来自各方面的消息也表明，在中国贫困地区，存在着基础设施因缺乏维修和管理而难以持续的问题，并且这一问题相当普遍和突出。公共工程长期存在着“重建轻管”的问题，只重视投入和建设，忽视了工程管理；只讲建设的数量，不讲工程的经济效益；不重视工程建成后的经营管理，使建成的工程不能发挥正常的效益，甚至造成了巨大浪费和损失。

外交部在定点扶贫中强调公益性项目的可持续性。外交部利用其优势筹集到海外的捐款，建设了相当数量的直接解决贫困人口基本生活生产条件的基础设施工程，最主要的是人畜饮水工程。但饮水工程建成后，不加强管理或管理不善，就会出现一系列的问题。例如沟渠内外，容易丛生杂草；滚石、漂浮物等沉积久了，会堵塞渠道；雨季期间，渠沿易出现塌方等。因此，发现问题，及时排除，杜绝后患是工程可持续性的重要保障，也是项目后续管理的直接原因和主要任务。

实现饮水工程的可持续发展，一是建立管理规章制度；二是收取一定的水费，以支付必要的工程维修费用和管水人员的报酬。用水交费在两县农村是前所未有的，对山区贫困农户更是闻所未闻。县项目办在进行项目论证分析时就与农户讨论项目的后续管理问题，使农户认识到项目后续管理的重要性，并做出了愿意交水费的口头承诺。在项目设计和实施过程中，始终有农户参与。在实施过程中对农户选出的管理员进行现场培训，同时与农户充分讨论项目的后续管理，经过多次讨论，明确了工程的所有权归农户所有，制定了饮水工程管理制度，选出了工程管理领导小组和管水人员，做到责任到人、分工明确。



现在农户能够按时交纳水费，管水人员能够及时维修损坏的管件，管理小组定期公布水费的收支情况。饮水工程保全完好，实现了项目的可持续发展。

后续管理实现了扶贫公益性项目的可持续性，在后续管理的过程中，应注意以下几点：让受益贫困群体参与工程的管理，制定完善的工程管理规章制度，确立有偿使用公共设施的原则，明确有关人员（如管水员）的权力和义务，并制定相应的奖惩激励制度。

2. 供水协会的组织管理形式

在选择扶贫项目时，注重分析当地急需解决的问题和造成当地贫困的关键因素。为此，一方面注重农村基础设施的建设，特别是饮水、灌溉和水保工程，集中资源逐一突破，希望能够改变制约贫困地区农户生活和生产的条件；另一方面，强调工程设施的管理和维护，特别是当地社区的自我管理形式，希望能够将成功的模式推广到其他的扶贫项目中，这是 GTZ 援助山东沂蒙山区扶贫项目的主要贡献之一。

为确保项目工程的有效管理，持久发挥工程效益，从根本上解决水利工程重建轻管的问题，GTZ 执行的山东粮援项目和中德扶贫项目在项目一开始，在强调项目的组织管理及项目的工程措施的同时，十分重视项目工程的运营管理。在管理机制上饮水灌溉工程普遍实现了供水协会的管理组织形式。供水协会的成立统一制定收费标准、统一管理水费，结余水费作为折旧费统一调度，使现有设备能得到及时维修、更新和改造。同时，可以在水源、供水方面进行全面调节，利用多余水资源发展节水灌溉、联村供水，统一分配利用水资源，降低供水成本，扩大效益。

水保工程采取农民承包责任制与专业人员管护相结合的管理模式，对经济林和农田采取农民经营承包、由专业技术人员进行指导的方式；对水保林实行护林员专门看护，沟道拦、蓄水工程



则实行租赁承包的方法管理。

(四) 贫困监测模块创新

1. 贫困监测纳入综合扶贫计划

一个独立而有效的贫困监测系统，对于准确地确定贫困人口，分析受益目标的准确性，评价扶贫的效果至关重要。贫困监测试图回答：项目区农户特别是贫困人口的生活现状如何？项目实施以来有哪些改善？项目的实施对贫困人口生活质量的改善有多大的影响？但是，要建立可靠的综合性贫困监测系统意味着大量的工作。将贫困监测设计为世行综合扶贫项目的一部分，并利用国家统计局和统计系统的组织和技术力量，使评价项目的效果和影响有连续和真实的资料数据。世行贷款综合扶贫项目在探索贫困监测方面也做出了有意义的探索。

世行支持的中国西南、秦巴山区和西部扶贫项目在项目的设计中都包括了贫困监测子项目。世行贷款扶贫项目中的贫困监测执行，利用了中国统计系统中健全的农业调查队这一组织资源和技术力量。在每个世行扶贫项目启动时，贫困监测子项目同时启动，由此已经积累了丰富的基线数据和详细的跟踪数据，为项目的影响和效果的评价提供了依据，同时也为中国贫困监测系统的建设和监测方法做了大量的工作。通过使用国家统计局先进的测量工具，对项目区的贫困状况提供可靠的综合性评价，对绝对贫困人口受益目标的精确度做出分析，衡量并评价本项目中各子项目的作用，从而建立一套客观的贫困监测系统。

2. 贫困监测的方法

国家统计局和国务院扶贫办合作在项目区开展贫困监测抽样调查。调查的具体工作由国家统计局农调总队负责，各项目省的农调队及项目县的统计局和农调队参加调查数据的收集及处理工作。

指标体系覆盖了农户及社区社会经济状况的各个主要方面。



包括：村级社区基础设施及教育、卫生状况；住户收支、生产和消费状况；个人文化、就业、入学、生育、健康等人口统计特征；以及项目活动的规模、时间、贷款数额及来源。监测的内容包括贫困程度的衡量和项目执行和效果的监测两个方面。

世行贷款扶贫项目是近年来在资金强度和覆盖面方面，国际机构支持中国最大的扶贫项目，在中国最贫困的9个省（区）的106个国定贫困县省（区）中的贫困乡实施。与中国“八七扶贫攻坚计划”密切配合，在中国的反贫困进程中发挥了积极地作用，覆盖人口100万人。项目实施6年，贫困监测的结果显示：世行贷款扶贫项目为缓解中国的绝对贫困做出了贡献。

强调贫困监测是世行贷款扶贫项目的突出特征之一。世行依靠本身的资金优势和人力资源优势，与中国政府最具有组织资源和专业技术水平的国家统计体系相配合，对各个项目区和各个分项目进行全面的跟踪监测，不仅为世行项目的效果评估提供了定量的依据，同时为中国的贫困监测系统的开发和建立进行了探索性的尝试。

（五）信息反馈模块创新

政府非专职扶贫行动管理规范化和建立及时有效的反馈机制在东西对口帮扶中具有非常重要的意义。同作为中国政府社会扶贫三种形式之一，东西对口帮扶与中央定点扶贫和省内定点扶贫尽管在目标和方法等方面有许多共性，但中央定点扶贫和省内定点扶贫更多地是依赖垂直系统管理，或者更坦率地讲，管理上具有自上而下的特征，而在这一点上东西对口扶贫则明显不同。在东西对口帮扶中，双方是平行对等关系，各种政策的贯彻和项目的执行依赖于制度的规范程度和信息反馈的效率。在这方面上海与云南对口帮扶工作中提供了有益的经验。

上海对云南的对口帮扶中逐步建立和完善了四项工作制度。一是建立了两省市对口帮扶协作领导小组联席会议制度，由两省



市分管领导带队，每年年底在双方轮流召开，主要是检查本年度工作，研究部署下年度的工作，并形成联席会议纪要，作为来年工作的指导文件；二是双方各自建立了协调会议制度，由领导小组办公室根据需要不定期召集各自的委办厅局、相关区县和有关地州的职能部门，研究、协调有关问题，推进双方的工作；三是建立了工业、科技、商贸、旅游、环保和教育6个工作小组的联席会议制度，主要是制定对口合作计划，确定并组织实施一批重点项目；四是建立了项目跟踪制度，根据“九五”计划纲要任务分解，双方领导小组办公室各自建立了对口帮扶、经济社会协作的项目跟踪制度，采取报表和调研相结合的方法，跟踪各类项目实施情况，督促协调各类项目按计划要求实施。

这四项制度的建立，一方面可以使两省市高层领导相互之间可以沟通信息、总结经验，审定计划，协调重大问题，部署下一年的工作；另一方面，在各对口地州和对口区县建立的协调小组，则可以及时将目标群体的需求信息和在项目实施过程中出现的问题反馈到上海，以便迅速提出应对措施，保证所有的计划项目落到实处。

二、组织创新

组织机构是实现组织目标的重要载体，政府在社会扶贫中发挥作用同样需要有效的组织资源。尽管中国政府具有强有力的组织体系，但政府组织系统是与实现政府职能目标相匹配，而不一定是完成政府的社会扶贫功能的最佳选择。在政府参与中国社会扶贫十多年的过程中，国家机关建立的独立扶贫实体，国际机构与中国政府合作培育的基层非政府组织，以及政府委托非营利企业承担政府的社会扶贫功能是值得思考或借鉴的。

（一）构建扶贫实体

国家机关定点扶贫主要是贯彻落实中央政策的过程，从这个角度来讲，绝大多数定点扶贫被各个部门视为一项重要的工作任



务来完成，相应地利用现有的组织系统传递扶贫资源，但中央单位的组织结构是服务政府职能或行业管理职能的，在承担政府的社会角色中并非十分有效。但定点扶贫的过程中，为了更有效的利用有限的资源也不乏有益的组织创新的尝试，国土资源部建立的独立扶贫实体就是一例。

从1987年，国土资源部把赣南老区作为扶贫工作的重点联系片，在1992年前，和其它部委一样，连续六年以派出经济开发团（即扶贫团组）的组织形式，深入到赣南老区，从当地的资源优势 and 制约脱贫的实际困难出发，指导并监督矿产地质勘察、打供水井、病区改水工程、矿业开发和技术服务为主体的老区扶贫开发工作。

在扶贫实践过程中，出现一些致使扶贫难以继续深化的问题，突出表现在扶贫组织和扶贫资金安排两个方面。在扶贫组织方面缺乏连贯性，易产生短期行为，不利于扶贫开发项目发挥长期效益。同时也不利于对以往扶贫项目的跟踪监控。在扶贫资金使用方面，扶贫资金和地勘费捆在一起，按季度进入地勘单位的账户，开发资金难以按计划到位，影响开发项目的工作进度。另外，扶贫开发项目安排过多，资金使用不集中，资金使用效率差。开发项目缺乏规模效益，不利于扶贫开发项目效果的充分发挥。扶贫开发项目铺的面过广，没有重点挂钩的脱贫乡、村，难以定量地检验国土资源部扶贫的效果和建立部脱贫致富的示范区，难以跟踪调查扶贫的经济社会效益和总结经验。

根据上述情况，调整扶贫的组织形式和转换扶贫开发的运行机制已成为扶贫继续深化的必然选择，赣南老区扶贫开发中心正是在这一背景下应运而生的。1993年，赣南老区扶贫开发中心成立。该开发中心由国土资源部委托政策法规研究中心负责组建，挂靠政策法规研究中心。

开发中心是事业法人单位，在贫困地区相对集中优化配置扶



贫开发基金，自主经营、自我发展，独立承担扶贫开发的经济责任。在开发项目的运行机制上，按市场经济的原则，实行股份制经营，风险共担，利益共享，回收周转，滚动开发，通过增殖，不断增加对老区的投入，实行由输血型向造血型的转换。中心扶贫开发效果与职工收益挂钩。

国土资源部在中央机关定点扶贫过程中率先摸索出一条组织和制度创新之路。设立常设机构，克服了扶贫的短期行为，使长期项目的连贯性实施和跟踪性监控成为可能，同时有利于根据具体情况及时进行经济决策，提高扶贫效果。作为一个独立实体，具有法人地位，保障了资金的及时到位，亦便于和其它经济组织的工作交往、联系以及开展经营活动，掌握工作的主动权。独立承担扶贫开发的经济责任，增强了中心扶贫工作人员对扶贫开发工作的责任感。国土资源部独立扶贫实体是事业法人，不以营利为目的，与目前阶段中央国家机关扶贫的宗旨是动员和联系闲散资源相吻合。这种实体扶贫组织的成功以完善的制度为基础。

（二）组建扶贫集团

省级政府在开展社会扶贫的过程中，形成了自己独特的扶贫模式，那就是“集团式”扶贫或“捆绑式”扶贫，省政府动员各自职权范围内一切可以动员的社会力量，参与到省内的社会扶贫行动中，政府在这一过程起到协调作用。重庆市和陕西省等在这方面进行了尝试。

重庆直辖市设立后，其所属的万州区、涪陵区和黔江区，地处三峡库区、大巴山区和武陵山区，是全国 18 个集中连片的贫困地区之一，又是三峡水库的主要淹没区。扶贫开发面临着严峻的形势，在 21 个贫困区市县中，有固定贫困县 12 个。为此，重庆市制定了扶贫计划，决定由主要领导分别联系贫困县，并组织全市各级政府、较发达地区、驻渝部队、人民团体和在渝的部分科研单位、大专院校、工商企业。为了发挥多方面的优势，形成



较强的合力，按照优势互补的原则，将上述单位组 21 个扶贫团，分别对口扶持一个贫困区市县；市地县也应基本按此方法进行，对口扶持到乡、到村、到户。

集团式扶贫将政府部门的组织、管理、协调优势与科研单位和大专院校的人才、技术、信息优势，以及发达地区和工商企业的经济优势和市场优势整合起来，分别对口扶持一个或一个以上的贫困地区，克服了单独扶贫力度小、缺乏活力、组织难度大等不足。

重庆市集团式扶贫的资金来源，从整体上来说，有以下几个渠道：一是集团成员部门单位的捐赠；二是企业捐赠；三是通过一定渠道争取引进的资金；四是区县配套资金；五是帮扶对象自筹。集团式扶贫取得了一定的成效，其中最成功的是基础设施项目，如路、水、电。而那些解决温饱项目，只使贫困状况有所好转。贫困区县的支柱产业才刚刚出现雏型，如柑橘、药材、蚕桑等。

通过重庆市扶贫案例的研究，我们发现：采取集团式扶贫模式，可以将政府部门的组织和管理优势、较发达地区的经济优势、科研单位和大专院校的科技和信息优势、工商企业的市场优势整合起来，形成一个综合优势，然后同贫困地区的资源优势结合起来，推动贫困地区的基础设施建设、经济发展、教育发展、人才培养、技术推广、项目引进、市场拓展等，克服了过去单兵作战、独立帮扶的缺陷，即能发挥各对口扶贫单位的积极性和主动性，更能从整体上发挥扶贫集团的综合优势，特别是在资金资源的筹集、项目的实施方面更能体现出整体效益和规模效益。这种综合性、多层次的扶贫形式是对省内扶贫方式的新发展。

（三）培育非政府组织

非政府组织与政府非专职行动衔接实现政府社会扶贫的功能，这在国外发展中和发达国家均有成功的样板。但中国政府组



织完善，而非政府组织的发育非常不健全，这使一些政府的社会功能在执行中出现组织机构的断层，这同样也是国际机构在中国执行社会扶贫计划面临的主要挑战之一。在这一领域联合国开发署与中国政府合作，就培育基层非政府组织进行了尝试，取得了一定的成效。

开发署援助、交流中心执行的综合扶贫项目从 1993 年开始试验，试图探索和开发一种以农村社区和农户为基本单位，直接扶持到贫困户，结合生态环境建设、农业技术推广、卫生健康培训、妇女参与和性别知识培训以及注重项目持续性的、可推广的综合扶贫模式。

为了能够实现项目设计的综合、创新和持续发展的目标，UNDP 扶贫计划中设计了专门的组织系统。在县一级成立专门的项目机构，在当地民政部门注册为社团法人，一般为贫困乡村发展协会，协会有自己的宗旨和章程，有专门的办公室，并且每个项目都包括组建一支专职的基层社区队员和村联络员队伍，以便从机构和人员的层面保证项目的可持续性。四川省仪陇县乡村发展协会就是其中典型一例。

为了能够有效执行和管理项目，仪陇县成立了专门的项目执行办公室，作为项目的具体执行机构，在项目执行领导小组领导下工作。为了小额信贷项目操作方便和项目的持续发展，以项目办公室为依托，注册了独立的社团法人“仪陇县乡村发展协会”，项目乡成立乡分会，项目村为中心和小组。协会实行独立经营和管理，县项目办主任为秘书长，秘书长负责日常业务和管理工作。在实践中，协会办公室与县项目办为两块牌子、一套人马，项目办主任即为协会秘书长，项目办公室承担协会办公室的日常工作，有在编干部 3 名，其余全部为聘用人员；所有基层工作人员（社区工作队员和乡联络员）为协会聘用的工作人员，服从协会秘书长领导。随着援助项目的结束，项目办将完成使命，而乡



村发展协会将长期存在并为农户提供服务。农户的自制组织，分为中心和小组两级，是农户自愿结合组成的5人左右的小组和4~6个小组联合组成的中心，有由农户选出的中心主任和小组长。所有贷款户为乡村发展协会的会员。由于县领导的支持和县项目办与协会的一体化管理，使仪陇乡村发展协会与政府关系良好，既可以完全独立开展小额贷款项目，有独立的资金调配、人事、工资和业务管理权，又较好地处理了与县、乡政府的关系。但这也经历了一个过程。在项目开始初期，3个试点乡政府对项目的理解和支持程度有很大差异。有的乡政府比较支持，而有的乡政府则在得知项目机构和资金独立运作时，采取了观望和不理睬的态度。但经过项目全体工作人员一年试点的努力，乡政府看到这批工作人员不辞辛苦和认真负责的干实事、为贫困户服务，态度也发生了变化。项目开展一年后，3个项目乡政府都采取了支持而不干预具体操作的态度，为项目1997年的扩展奠定了基础。为了更多地得到当地政府的支持，仪陇项目在培训和外出考察活动中，也都邀请项目乡政府的领导参加，对乡政府理解和支持项目也起到了一定作用。同时，项目办在3个试点乡修建人畜饮水工程，为项目乡办实事，取得了乡政府的信任和认可。县政府对该项目给予了应有的支持，主要是道义上的支持，使项目办的干部能够名正言顺的全身心投入项目工作，工作人员也视自己在从事一项非常有意义的事业。仪陇项目执行主任认为：该项目出发点是农民，希望搞成农民合作组织。召开会员代表大会，通过中心、小组等把农民组织起来，选举理事长和理事，工作人员都是农民。借鉴小额信贷这种方法，提供资金服务。这是仪陇项目的优势，可以通过组织建设，技术服务和工作人员队伍能力建设，把乡村发展长期持续下去，达到促进乡村发展的目的。

与此同时，在管理层设计了一个专门的支持项目，成立国家支持和协调办公室，即在交流中心成立专门的小额信贷扶贫办公



室 (SCO), 设有专门的项目管理人员; 起草了建立乡村发展协会章程的样本, 积极推动各受援项目省、县 (旗) 建立非营利的、有独立社团法人资格的民间组织, 作为项目结束后取代项目办公室, 继续提供服务的机构。从组织机构上为持续发展奠定基础。

为了能够使以 UNDP 援助为起源的扶贫项目, 在项目周期结束后能够自身生存和持续发展, 不仅在项目在设计中包括了组织机构和工作人员队伍建设的内容, 而更重要的是在实践中, 随着项目的向纵深发展, 中方项目管理机构 (交流中心) 和 UNDP 不断根据出现的新情况调整项目设计方案, 终于在项目周期接近尾声时, 部分项目以独立机构或民间组织的形式具备了可持续生存和发展的组织基础。为探索社会扶贫组织和机构生存和持续性提供了有益的经验。

(四) 培育非营利企业

非营利企业在社会扶贫中是一种有效的组织形式, 具有灵活、创新、决策程序快捷和企业化管理的特征, 在市场经济条件下, 可以是与政府合作实现扶贫目标的选择。德国技术合作公司是这一创新的先锋。

德国技术合作公司 (GTZ) 是一个在全世界从事发展合作的服务性企业, 创建于 1975 年。它属联邦德国政府所有, 按私营企业方式运作, 实施发展合作, 它的主要委托人是德国经济合作与发展部 (BMZ)。德国经济合作与发展部通过一项总合同委托 GTZ 实施技术合作。同时, GTZ 还受德国其它政府部门以及伙伴国政府的委托, 支持伙伴国的发展和改革进程。另外, 它与一些国际组织和机构, 例如世界银行、欧盟、联合国开发计划署和亚洲开发银行的合作也日益加强。GTZ 的工作特点是, 不仅在决策层, 而且在机构和团体的中间层和基层开展工作, 并把它们相互联系起来。作为以私有经济形式组织起来的企业, GTZ 在



华工作体现了以市场为导向、灵活和革新的精神。

GTZ本着公益性原则履行自己的任务，盈利仅仅用于发展合作项目本身，它在亚洲、非洲、拉丁美洲和包括东欧转轨国家及独联体各国在内的 122 个国家中共有 10000 多名工作人员。

作为一家国家产权的、非盈利的、独立的合作公司，GTZ 在中国扶贫领域的项目有其鲜明的特征。在项目的组织管理上，GTZ 北京办公室只是起到协调和宏观管理的作用，每个项目的管理有相对的独立性。公司式的管理决定了每个项目在整个项目执行期间都有德方长期专家专门负责项目的全面工作，德方的长期专家在很大程度上起到了项目经理的职责，项目管理的相对独立性和长期专家的投入，使项目的规划的制定和调整更便于执行和符合当地需求。而且每个项目的国家级项目办公室的设点都以管理和监督项目的便利为基本出发点，因此绝大部分的国家级项目办公室都设在项目执行的省或地区。此外，在强调项目组织管理和工程措施的同时，注重项目工程运营管理的创新。同时，GTZ 在中国的扶贫项目不仅注重项目的实施，更注重项目的管理和发挥长期效益，尝试建立适宜当地情况的、由社区群众参与和管理的组织系统和经营机制，这方面进行了有益的尝试，为中国扶贫工作积累了有实践意义经验。

三、建立扶贫基金

扶贫资金的筹措和管理是政府在履行社会扶贫职责中面临的主要难点之一。由于社会扶贫的资金来源没有固定的渠道，且具有来源多样化的特征，使社会扶贫中的政府行为与其他扶贫行为相比，表现为项目的计划性弱而随机性较大。同样是由于资金筹措不确定性的制约，容易造成社会扶贫中政府行为的短期性。为了克服这些弊端，各个部门都在不断摸索。通过案例的分析，我们发现在实践中已经具有了基金式管理财政资金扶贫、基金式管理捐赠资金扶贫，基金式管理实物扶贫，基金式管理激励资金的



经验。基金运作方式为政府的社会扶贫提供了扶贫资金可持续的途径。

总体上看,各种扶贫基金的来源有两个方面:政府财政和社会捐赠;奖励的对象包括两类:贫困农户和参与扶贫的工作人员;奖励的方式也有两类:物质奖励和精神奖励。这中国政府非专职扶贫活动中,这些方面都有很好的体现。

(一) 源于财政资金的扶贫基金

深圳与贵州省对口帮扶采取共同筹集资金,实施多层次的资金投入帮扶办法,建立省、地(州、市)、县的扶贫基金和帮扶贫困地区专项发展基金。其中帮扶贫困地区专项发基金是一种低息贷款,以银行同期贷款利率的一半,向贫困地区优惠发放长期贷款。这是借鉴世界银行等国际组织支援发展中国家和地区的成功经验而进行的尝试。深圳市每年从市、区两级财政可支配财力中拿出一定比例(目前为2%),建立经济合作发展基金,本着有借有还的原则,专门用于支持贫困地区的发展。变给为“贷”的真正目的,是增加受援助贫困地区的压力,促使援助项目提高质量和效益。优惠的基金借贷与必要的钱物救济相结合,为我国新时期的扶贫工作提供了有益的借鉴。

(二) 源于捐赠资金的扶贫基金

交通部从1987年开始,对河南省洛阳市栾川县实施定点挂钩扶贫,1994年将对口帮扶对象扩大到洛阳市的7个国贫县和云南省怒江州的4个国贫县。交通部所开展的扶贫项目中,一个区别于其它单位扶贫的明显特征:就是建立了希望教育扶贫基金,这是在社会资源参与扶贫中的一个创新,有力地推动了贫困地区的教育事业的发展。

交通部领导在所对口扶持的洛阳、怒江两地州考察期间,发现当地失学、辍学儿童比较多,建议动员交通部系统的干部职工进行捐助。据此,交通部专门下发文件,动员交通部机关、企事



业单位、所属各部门进行捐助，设立“交通部希望工程助学专项资金”，利用每年的利息，专门用于两个扶贫点的希望工程。利用1000多万元“交通部希望工程助学专项资金”每年的利息收入资助洛阳、怒江两个地区的失学、辍学学生；2000年底，洛阳7县适龄儿童入学率达到100%，失学、辍学问题已基本解决，怒江4县适龄儿童入学率达98%，怒江4县已通过国家“普六”义务教育验收。设立教育扶贫基金交通部扶贫工作最成功的经验之一。

“交通部希望工程助学专项资金”的建立，在一定程度上保证了教育扶贫工作的持续性，在资金管理方面，采取的机制是：在资金到达各市州教育局之后，根据《资金管理办法》和《资助办法》，交通部挂职干部具体负责审批，联络组进行一些典型调查，发现问题及时纠正，从而加强了对助学专项资金使用的监督，确保资金用在失学、辍学儿童身上。

交通部教育扶贫给我们的启示是：单位扶贫除了利用部门优势之外，通过一定途径建立扶贫资金的方式也可以将其他扶贫项目做好，并使之具有持续性。

（三）实物型扶贫基金

卫生部为了促进救济式扶贫向开发式扶贫的转化，在壤塘县同时推出了覆盖贫困户的流动畜群助学扶贫工程。壤塘县位于四川省高山峡谷向高原过度地带，从自然条件看，壤塘县不适宜以种植业为主导产业，适合由农业转向牧业开发，即大力发展畜牧业。

牦牛是壤塘县藏族人民衣食住行不可缺少的生活和生产资料，农牧民具有饲养牦牛的习惯及经验，同时具有充足的草地资源和完善的技术服务体系为“流动畜群”项目提供了技术保障。

利用卫生部的扶持资金，组织乡村干部购买体格健壮、有繁殖能力的牦母牛，分别救济给贫困户饲养管理。到期时按投放实



数按时按质（相当于投放时的现金或同等价值实物）收回，用于周转。项目按无息贷款方式执行，4年为一个周期。4年后，由受款项目户将贷款退县项目办公室，它将结转为此项目第二周期的执行资金。

“流动畜群”按项目进行管理，由县政府抽专人进行项目的管理工作。项目承办单位是各乡人民政府（分户实施），卫生部扶贫挂职干部协助县专职人员对此项目进行指导、督促、检查、验收。

为了实现流动畜群项目事半功倍的效果，卫生部在“流动畜群”经济项目的基础上，进一步调整为流动畜群助学工程。参加项目的特困户，经过4年的受益，将基本摆脱贫困，达到温饱。通过3~5年的时间，参加项目的特困户中99%归还了当年的无息贷款，仅有1%特困户的牦牛因生病或自然灾害死亡。贫困户饲养期间，每头牦母牛每年可产酥油、奶渣、小牛和毛等副产品，以此改善农牧民的生活水平。与助学项目嫁接后，保证了当地适龄儿童上学。

基金式管理的实物扶贫的实物并不单指牲畜，只要具备以下特征的物体皆可以作为扶贫的载体，这些特征是：有利于降低项目运行成本；直接到户的实物扶贫形式有利于减少扶贫资金的损耗；符合地区的经济状况和生活习惯；使扶贫资源不断扩散，使受益农户不断增加。

（四）激励型扶贫基金

科技部自1986年开始在大别山、井冈山、陕北及部分少数民族地区等60多个贫困县开展科技扶贫工作以来，已有15年的历史，开辟了科技扶贫的先河。在科技扶贫中，建立了有效的激励机制和奖励资金基金式管理是科技部扶贫中的重要特征。目前，设立了振华科技扶贫奖励基金和王义锡科技扶贫奖励基金。激励机制建立的目的是鼓励在科技扶贫工作中做出突出贡献的科



技术人员以及杰出贡献项目，从而更有力地推动了我国科技扶贫工作的开展。

振华科技扶贫奖励基金是由国家科技部和香港学者协会、王宽城基金会、田氏基金会、EPSON 基金会、亚洲农业基金会共同发起和筹集的。1993 年 9 月，形成了《振华科技扶贫奖励基金条例（试行）》，并决定从 1993 年起开始实施。振华科技扶贫奖励基金的奖励范围由服务奖和三项杰出贡献奖组成。

王义锡科技扶贫奖励基金是由王义锡同志为鼓励科技人员参加科技扶贫工作而设立的。1994 年设立王义锡扶贫基金，并专设全国性科技扶贫奖励基金，鼓励和支持在贫困地区从事科技扶贫有突出贡献的科技人员，将基金的 35% 用于科技扶贫奖励，每年有 150 名左右的科技人员在王义锡扶贫基金的支持下，深入到贫困地区第一线开展科技扶贫工作，为贫困地区人民加快解决温饱和脱贫致富做出了突出贡献。

截止 2000 年，振华科技扶贫奖励基金，王义锡科技扶贫奖励基金共奖励科技人员 1540 人，杰出贡献项目 21 项。

从科技扶贫的实践来看，在扶贫中设立激励机制可以有效地鼓励科技工作者积极投身于科技扶贫之中去，推动科技扶贫工作的进展。从我国扶贫的实践来看，在扶贫工作中建立激励机制具有一定的效果，也具有一定的可行性。

四、营造双赢环境

政府非专职扶贫行动在帮助行为客体的同时，能否也为其自身带来效益，这是社会扶贫行动追求的更到层次的目标，即“双赢”。实践表明：只要有适宜的工具或产品和宽松的宏观政策环境，“双赢”的目标是可以实现的。中国社科院扶贫社小额信贷项目与国际非政府组织合作，华夏银行与中国扶贫基金会合作的小额信贷扶贫，以及青岛红蝶铝业和贵州的合作就是其中的几个典型。



(一) 政府非专职扶贫机构与非政府组织双赢

中国小额信贷扶贫到户试点项目从1993年开始,福特基金会与中国社科院农发所合作,效仿孟加拉“乡村银行”模式,主要是探索解决“贫困农户获贷难、国家贷款还款难和提供贷款服务机构生存难”等方面的问题。借鉴这一金融扶贫工具,在市场经济背景条件下,使扶贫信贷资金有效地传递到贫困的农户,初步的试点取得了令人瞩目的效果。在1994~1996年期间,部分在华国际机构与中国政府非专职扶贫项目结合,在一些国定贫困县先后开展了各自小规模的小额信贷试验,其中包括时间较早、规模较大、规范较好的中国社科院“扶贫社”项目、联合国开发计划署(UNDP)的四川和云南项目、世行四川阁中和陕西安康项目等。这些小额贷款扶贫试点项目的成效,特别是扶贫信贷资金可以直接传递到贫困户和贫困户能够偿还贷款这一突出表现,引起相关部门和社会的关注。

中国社会科学院与国外非政府组织在引入小额信贷这种行之有效的扶贫方式上的合作,是政府非专职扶贫机构与非政府组织之间在扶贫领域实现“双赢”的成功案例,而华夏银行与中国扶贫基金会的合作,则是在推动小额信贷方面实现“双赢”的成功尝试。

(二) 国有金融企业与非政府组织双赢

商业银行与非政府组织合作实施小额信贷扶贫在国外不乏成功的案例,但在中国尚无这样的尝试,主要是面临着以下方面的制约因素:首先,小额信贷在中国起步晚,最早的试点到目前也不过7~8年的时间,仍被作为新生事物对待;第二,中国非政府组织极其不发育,社会扶贫的职责主要有政府或国有单位承担;第三,中国处于社会主义市场经济的初期阶段,小额信贷这种市场经济条件下具有扶贫功效的金融工具仍面临宏观金融政策的制约。但华夏银行作为国有商业银行,一方面承担政府社会扶



贫的职责，另一方面其金融法人的地位，使其在利用小额信贷这一金融扶贫工具实现社会扶贫职责中具有优势。

华夏银行作为自负盈亏的企业十分重视选择好扶贫的切入点。经论证工业项目投资风险大，而小额信贷是公司发展和扩大业务经营范围可选择方向之一，并且能够瞄准贫困农户，真正帮助穷人，可收回本金，而且还可以降低投资风险。

华夏银行发放小额信贷是通过与中国扶贫基金会合作完成的。华夏银行认识到小额信贷的技术性较强，操作较复杂，不仅需要金融运作经验，同时需要有扶贫领域的经验。华夏银行先前没有搞过小额信贷业务，既缺少经验，又缺少人才。因此，要搞好这项工作，客观上要求需借助成功的经验和做法完成，经华夏银行多方论证，认为中国扶贫基金会在小额信贷方面有较成功的做法和经验，有完善的管理办法和规章制度，有严密的、高效的组织体系和监测信息系统，能为华夏银行提供小额信贷项目管理的全过程。而中国扶贫基金会方面，尽管小额信贷专业化操作是优势，但要扩大扶贫范围，囿于资金的限制，需要从多种渠道扩充资金，而后者恰恰是商业银行的优势，从而促成了华夏银行向中国扶贫基金会提供发放贷款的本金，中国扶贫基金会向贫困地区农户发放小额信贷，贷款利息用做项目的运作成本。

从华夏银行的扶贫过程来看，最显著的特征是与中国扶贫基金会合作推行小额信贷，开辟了国有商业银行与民间组织扶贫合作的先例，其意义深远。借用非政府组织，既可以提高扶贫资金利用效率，又可以减轻政府部门的工作压力，也是利用非政府组织为政府工作的重要途径，另外，非政府组织增加了自身的影响力，是一种国有商业银行与非政府“双赢”的扶贫模式。

（三）企业与农民双赢

能否真正做到东西互助、优势互补，这是自1996年开始的东西对口帮扶协作项目在努力追求的目标。青岛红蝶铝业和贵州



的合作实现了这一目标。

青岛红星化工集团有限责任公司有着 30 多年的历史，是国家无机盐产品生产的重点骨干企业，有着资金、技术、设备、管理和市场的优势。贵州镇宁资源丰富。青岛红星化工集团有限责任公司到贵州发展，是寻求资源优化配置的结合点，是实现生产要素的优势互补。

1994 年企业到贵州进行实地调查，探讨投资开发的路子。此时，正值国务院作出了关于组织经济发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的决定，确立了青岛等 4 个市与贵州对口帮扶的关系。这一切使企业认识到，东部企业到中西部实施合作与开发，符合国家的政策，既能发展自己，又能支援别人；既有经济价值，又有政治意义。于是红星从被迫走出青岛求生存，开始自觉走向西部求发展，将贵州等西部地区作为企业的大化工基地来建设。1996 年 8 月，镇宁红蝶铝业公司在安顺隆重举行开工典礼，从而拉开了青岛与贵州对口帮扶工作的序幕。

1996 年红蝶铝业公司开业当年实现产值 3292 万元，税收 300 万元，成为当地利税大户。到 2000 年，企业上交税收占当地财政收入三分之一以上，直接在当地消费资金达 8000 万元，用于铁路、公路运输和能源的费用 5000 万元，拉动运输、采矿、服务等相关产业近亿元产值。

企业在发展的同时，安排当地 650 多名农民进厂工作，他们中的绝大多数是来自贫困农户的家庭。2000 年员工人均年工资达 10500 元。当地有“一人工作在红蝶，全家老少齐脱贫”的说法，许多农民职工都自购摩托车上下班，添置了彩电等家用电器，子女上学得到保障，有的还盖了新房。

青岛红蝶铝业和贵州的合作，是市场经济条件下开展的横向经济联合与协作，合作过程中，资金、技术、资源、劳动力等生产要素朝着有利于发挥最佳效益的方向配置，使企业与贫困农户



的“双赢”。这其中重要的经验是企业必须是自愿、自主、自觉的行为，合作双方必须存在优势互补的条件，一般说来，贫困地区是劳动力和资源的优势，发达地区是资金、技术和市场等的优势，企业、地方财政共同发展的可能性大；企业是劳动力密集型的加工型工业企业，在雇工上容易向贫困群体倾斜，达到扶贫的效果。

五、问题

在中国特定的宏观政策背景下，政府部门在社会扶贫中发挥了重要的作用，为我国的社会扶贫领域和政府扶贫政策提供了丰富的实践经验。但是，这种政府行为的社会扶贫是落实政府政策的结果，扶贫项目和扶贫行动仍然是局限于政府职能部门的框架之中，这就不可避免地存在着一些问题。通过对社会扶贫中政府行为的20个案例的剖析，我们发现有一般意义的问题主要包括以下七个方面。

（一）条条定点扶贫影响了专项财政资金配置的“公平性”

采用定点扶贫的好处是有利于中央各部委加强责任感，从而最大限度地调动它们动员社会力量扶贫的积极性。然而，这种做法的不足之处也是很明显的，即用这种方式来加强中央部委的责任感，很可能会诱发各部委在配置其管辖的专项财政资金时优先考虑它们负责的扶贫点的需求，从而使专项财政资金的配置偏离“公平”的目标。

从理论上讲，各种专项财政资金配置的“公平性”可以通过制定明确的制度规范来加以实现，与各部委承担了多少“特殊义务”似乎并没有多少关系。其实并非如此，在特定的制度规范下，拥有配置权的各部委承担的“特殊义务”越多，就越难以做到专项财政资金配置的“公平性”。倘若在制度上没有约束各部委利用其掌握的专项财政资金配置权履行其扶贫责任的条文，甚至默认这种做法，那么定点扶贫就一定成为专项财政资金配置方



案偏离政府的“基本职责”（贯彻公平原则）的诱因。由于各部委是借助于它们的权力而并非努力使它负责的扶贫县得到扶贫资源，扶贫县的所得或多得必须以其它县（甚至贫困县）的所失为代价，所以这种做法从表面上看是扶贫，而它的实质是一种因被放大而不宜察觉的“以权谋私”。

中央各部委在定点时隐含了一个不成文的原则，即根据曾有过的关系的密切程度选择扶贫点。这种做法的好处是有利于减少扶贫项目选择、确定、实施的管理成本和摩擦，但这种关系的存在也会成为各部委配置其管辖的专项财政资金时采取“以权谋私”行为的诱因。在扶贫资金中，专项财政资金所占的份额很高的情形表明，各部委的扶贫资源在很大程度上依赖于自己的权力而不是自己的努力，同时它是度量专项财政资金配置偏离“公平性”程度的指标。这个份额也是持不赞成中央部委参与扶贫之观点的主要理由。

无论采用何种体制，各种专项财政资金的配置由政府有关部门决定这一点无疑是不会改变的。为了确保各部委一心一意地履行自己的“基本职责”，最好的办法是尽量不要给各部委添加各种“特殊义务”，而不是从制度来规范，因为与其扬汤止沸，不如火底抽薪。政府非专职扶贫机构扶贫，实际上是在非政府组织发育不足的情形下替代非政府组织的权宜之计。所以更好的选择是发展非政府组织，为政府非专职扶贫机构的退出创造条件。如果目前还做不到这一点，为了确保履行“特殊义务”的激励与履行“基本职责”的激励相容，中央政府在要求各部委履行“特殊义务”的同时，制订出各部委履行“特殊义务”的规范。关于如何解决这一问题的建议，将在后面分析政府非专职扶贫机构扶贫演变趋势时展开讨论。



（二）组织与制度安排难以诱发“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变

从微观角度看，确实有一些把扶贫视为事业的机构和个人，但从总体上看，政府非专职扶贫机构的扶贫机构和个人把扶贫视为一份工作，是为了完成上级政府下达的任务而参与扶贫的。只要临时机构的安排不变，是不可能实现“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变。之所以会出现这种情形，主要有两个原因：第一，扶贫机构是临时机构，在这种没有明确预期的环境下参与者难以形成“我要扶贫”的理念。第二，参与扶贫是一项临时性的工作，在扶贫活动中积累的经验对今后的工作几乎不会有太大的影响，在这样的情形下参与者很难实现“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变。

（三）自上而下的扶贫方式难以与贫困群体参与决策的目标兼容

我们在调查中发现，政府非专职扶贫机构中扶贫人员几乎都不清楚贫困群体最缺乏的是发展的机会而不是发展的能力，而且有一个近乎固定的思维定式，即贫困地区的干部素质低，贫困群体的素质更低。所以，尽管政府非专职扶贫机构在确定扶贫项目时也搞调查研究，也同贫困地区的政府机构协商，但它们的扶贫项目最终是采用自上而下的方式决定的。由于缺乏贫困群体的参与、缺乏向贫困群体赋权，缺乏与群体互动的方式。

（四）缺乏制度性的扶贫效益评估机制

政府非专职扶贫机构的扶贫在空间上具有确定性，它们在特定的扶贫空间里做了哪些项目，大概有多少受益人口也是比较清楚的，但是，它们几乎都不清楚它们的努力为贫困群体的收入增长作出了多大的贡献。出现这种情形的主要原因是缺乏一个有效的扶贫效益评估机制。



（五）缺乏传递信息和分享经验的平台

中国政府在社会扶贫中的行动是贯彻执行中央政策的结果，相应地政府扶贫行动也是在各自的职能部门和系统内展开的。中央国家机关与地方相关部门多是一种垂直领导关系，同样，省直机关与基层政府部门也是相对应的垂直领导关系，这样的机构设置便于国家方针政策的贯彻执行，便于政府职能的发挥，但这不意味着这种组织方式是政府承担社会扶贫职责的最佳选择。事实上，在实践中普遍存在着执行社会扶贫的各个政府部门之间缺乏及时地、准确地和低成本地传递信息和交流经验的渠道；普遍存在着每个部门只了解各自在社会扶贫中做的工作，而对其他部门对社会扶贫的贡献几乎不了解，社会扶贫中政府行动的经验难以快速和有效的传递到其他部门。因此制约了政府在社会扶贫中发挥更好的作用。

（六）资金筹措的不确定性

政府非专职扶贫最明显的特征之一就是扶贫资金的主要来自于社会，而非政府拨款。各个部门都千方百计利用各自的优势筹措用于本部门的扶贫资金，这使政府非专职扶贫具有明显的社会扶贫特征，其优点是广泛动员了一切可以利用的资源投入到扶贫行动中，但由于筹资渠道的多样性和不确定性，相应地给扶贫项目的规划和资金管理带来困难，表现为政府参与的社会扶贫项目的计划性弱，而随机性较大，项目的确定缺乏规范的识别系统，常常导致短期扶贫行为，使政府非专职扶贫难以长期持续。

（七）宏观政策环境的不适宜性

扶贫模块和扶贫工具的创新对扶贫的成效具有突出的贡献。但是某些有效的扶贫模块或工具的创新往往会受到宏观政策制约，因为现行的政策是以传统的行动为依据制定的。如何在现有的宏观政策框架下探索扶贫模块的创新是社会扶贫领域面临的挑战。以小额信贷试点为例，基于试点项目的成功，小额信贷被认



为是市场经济条件下信贷扶贫的有效工具，但由于小额信贷的核心业务是信贷行为，需要比较宽松的宏观金融政策方可使其得到充分的发育，而目前中国的金融政策仍不能满足要求。所以，目前小额信贷在中国基本上只被视为扶贫的手段，换句话说中国的小额信贷仍然只处于第一层次，即为贫困人口提供扶贫贷款服务，距实现小额信贷机构的长期持续发展还有相当的距离。



第七章 政府非专职扶贫机构变化的探讨

从组织体系上看，目前中国的扶贫是一种极为独特的现象。一方面，政府设立了从中央到省（市、自治区）、地（市）、县、乡（镇）专司扶贫职责的体系，另一方面，在中央各部委、东部发达地区政府、省内各厅局、发达地（市）县政府内又设置了兼司扶贫职责的体系。它们的独特性并非表现在专职扶贫和兼职扶贫的不同上（在中国，诸如计划生育管理这样的事情也采用专职和兼职两个体系），而是表现在旨在解决自己业务范围内的问题和解决他人业务范围内的问题上。很显然，这种做法既不合乎政府机构精简的原则，也不合乎政府机构设置的原则。所以，在前六章讨论了与政府非专职扶贫机构有关的各个方面之后，有必要对政府非专职扶贫机构今后有可能发生的变化做一个探讨。需要指出的是，我们并不想讨论哪一种变化发生的可能性最大？哪种变化所引发的社会震动最小？而是哪一种变化能更好地与发展有机地统一起来？更合乎建立社会主义经济体制的理念？更合乎“小政府、大社会”的改革方向？这样的改革会遇到哪些制约因素？会损害哪些人的利益？需要采取哪些措施来化解各种制约因素的影响，并补偿利益受损害的那部分人。

中国采用的是渐进式的改革方式。这种改革策略与激进式改革策略最为显著的区别是：前者立足于把蛋糕做大，它是通过帕累托改进和卡尔多改进得以实现的。而后者立足于既得利益的重新分配，它是通过政权的变更得以实现的。所谓帕累托改进，是



指至少有一个人受益，但没有任何人受损的改进。一般来说，改革通常会使部分人的既得利益受到损失，而且改革越深化，这种特征就越显著。中国已经经历了持续 20 多年的改革，虽然从理论上讲帕累托改进仍然存在，但在现实当中已经非常罕见，可以采用的通常是卡尔多改进。所谓卡尔多改进，是指改革的收益远大于它对少数人造成的损失，因而可以通过补偿的办法形成大家都接受改革方案，从而达到深化改革的目标。换言之，补偿是渐进式改革必须付出的代价，它的实质是结清旧体制遗留的问题，为新体制的运行创造所需的必要条件。这也是这些年来经常采用的做法，例如干部终身制的改革，城市住房制度改革等等，都采用了补偿的办法。更确切地说，这里的所谓补偿，实际上是用阶段性的“显性补偿”替代传统体制下的持续性的“隐形补偿”。

我们把补偿作为诱导政府非专职扶贫机构变化的措施之一而不推荐社会震动最小的方案，很可能被多数人认为不切“实际”，不合乎中国的“国情”。然而，这种在传统体制下发育出来的“实际”和“国情”总要被触动，否则，中国的改革永远不会有尽头，而且是用阶段性的“显性补偿”替代持续性的“隐形补偿”毕竟是一种进步。鉴于这种认识和崇尚改革与发展的理念，我们仍准备系统地阐述自己对这件“吃力不讨好”的事情的思考。

一、中国政府非专职扶贫机构变化的可能性

（一）中国扶贫主体的演变趋势

在探讨政府非专职扶贫机构有可能发生的变化之前，先对中国的扶贫方式的演变做一个分析是很有必要的。毫无疑问，中国的扶贫方式究竟会发生什么样的变化具有不确定性。我们探讨这个问题，主要不是为了预测未来，而是希望中国的扶贫方式能够出现合乎自己理念的变化。根据我们的理念，中国的扶贫方式最



好出现如下变化，即从最初的传统方式的社会扶贫阶段，依次经过政府扶贫与社会扶贫相结合以政府扶贫为主，和社会扶贫与政府扶贫相结合以社会扶贫为主两个阶段以后，再进入市场经济体制下的社会扶贫阶段。与此相对应，扶贫主体从最初的政府非专职机构，经过政府专职机构、非专职机构、非政府组织的组合与非政府组织、政府非专职机构、政府专职机构的组合两个阶段，最后进入非政府组织阶段（参见表 7.1）。

表 7.1 中国扶贫方式和扶贫机构的演变

扶贫阶段	扶贫方式	扶贫机构	机构来源
1985年前	社会扶贫	政府非专职机构	
1986~2000	政府扶贫 社会扶贫	政府专职机构 政府非专职机构 非政府组织	国外进入
2000~2010	社会扶贫 政府扶贫	非政府组织 政府非专职机构 政府专职机构	国内发育、国外进入
210年后	社会扶贫	非政府组织	政府机构演变、国内发育、 国外进入

虽然我们对未来的变化难以作出非常准确的判断，但有一点是可以肯定的，社会要有明确的分工，政府机构也一样，不宜承担基本职能以外的事务。所有政府机构都设置做相同事情的临时机构，显然是不正常的现象。政府非专职机构扶贫作为一种过渡性现象，它不可能持续地成为中国扶贫主体。^①从理念上讲，政府在维护社会公平方面必须承担很大的责任，但是，这种责任主要应该通过政策来加以实现，例如，允许企业利用一部分税前利润建立非营利性的基金，然后通过非政府组织的运作，用于扶贫事业，就是一种适宜的、值得提倡的办法。为了加大扶贫力度，

① 作者感谢李小云教授的建议。



政府可以直接承担扶贫的责任，但即使这样做也只需设置一个专司扶贫职责的机构，而不必要求其他政府机构继续承担社会扶贫的职责。

（二）政府非专职扶贫机构变化的可能性

政府非专职扶贫机构今后会朝着哪个方向变化实际上具有不确定性。如果不考虑“小政府、大社会”的改革取向，“退出”无疑是政府非专职扶贫机构最为简易的选择。中央政府确实很有可能作出撤消政府非专职扶贫机构，重新安排这类机构中的公务人员并妥善处理遗留下来的业务项目的决策。这既是多年来政府部门对待临时机构的最常规的做法，也是能被社会普遍接受的做法，更是政府非专职扶贫机构中的公务员或公职人员最为喜欢的做法。然而，人们普遍接受“退出”的选择，仅仅是因为它的成本完全由政府进而社会来承担而不会对任何个人的利益造成损害。尽管各级政府机构仍需深化改革，精简人员，但重新安排政府非专职扶贫机构中的公务人员不会有太大的困难，更不会有太大的阻力。问题在于：如果人员安排只是一种安抚性的行为而不合乎深化政府机构改革的理念和精简政府机构的改革取向，这种不勇于进取的做法就不是最优或次优的替代方案。所以从改革和社会发展的角度看，这种最为简易并能被有关人员普遍接受的做法并非一定是最为合理的做法。由此提出的问题是：除了“退出”这样一种安排外是否还有其他可能性。在各种可能性当中，政府非专职扶贫机构朝着哪种可能性变化最合乎中国改革的目标取向？据分析，除“退出”外，至少还有两种选择。

第一是与非政府机构合作，其中，政府各主管部门和各级地方政府负责扶贫资源的募集，而具体的扶贫项目确定、扶贫资源投放、以及扶贫项目的管理、监督、评估等活动的运作由非政府组织负责。从理论上讲，政府各主管部门和各级地方政府继续负责筹集扶贫资金，而把筹集到的扶贫资源交给非政府组织操作的



可能性无疑是存在的。问题在于：如果中央政府只要求各中央政府各主管部门和各级地方政府承担募集扶贫资源的责任，而不要它们承担配置扶贫资源的责任，那么更好的制度安排是从政策上允许企业利用一部分税前利润建立非营利性的基金，然后通过非政府组织的运作用于扶贫事业，而没有必要再经政府一道手。相对较好的制度安排是这些政府机构把筹集到的扶贫资源交给政府专职扶贫机构，由政府专职扶贫机构与统一开展扶贫资源运作的招标。由政府专职扶贫机构与所有以扶贫为主旨的非政府组织建立联系，既可以大大降低政府发包扶贫资源的交易成本，也可以降低非政府组织争取扶贫资源的交易成本，从而提高扶贫资源的扶贫效果。退一步说，如果由这些政府机构负责把扶贫资源交给非政府组织，它们会更乐意把它们交给自己培育起来的非政府组织。从这个意义上讲，这样的制度安排也会诱导政府非专职扶贫机构的变化。

二是把现有的扶贫机构培育成非政府组织。如果中央政府要求各部委和各级地方政府机构必须专司它们的基本职能，最为彻底的做法是把原有的扶贫机构改为非政府组织。这种做法合乎深化改革的要求，但要想真正推行这一改革，尚需解决一系列问题。其中最主要的有三个方面：第一，改善非政府组织的发育环境。第二，改善使用各种扶贫工具的宏观政策环境。第三，设计出别让原来在政府非专职扶贫机构工作的公务员或公职人员的利益受损的改革方案。妥善解决上述三个问题是政府非专职扶贫机构改为非政府组织的关键所在。有关这个问题的讨论，将在这一章的最后一部分展开。

在扶贫领域，外国政府和具有政府背景的国际组织都在促成协助它们扶贫的政府机构向非政府组织转变。例如 UNDP、世界银行等，最初的扶贫项目是委托政府的职能部门管理的，经过一段时间以后，它们把有关业务委托给由政府专设的具有相对独



立性的事业单位，尔后，又试图把它们扶贫项目委托给民间的非政府组织。为了适应这种变化，政府有责任培育以扶贫为主旨的非政府组织，而政府非专职扶贫机构正是可供其利用的组织资源。

二、政府非专职扶贫机构能否演变为非政府组织

(一) 中国体制改革进展的启示

在传统的社会主义计划经济体制下，政府除行使通常的政府职能外，还行使原本属于市场的职能和非政府组织的职能。政府要负责或指导几乎所有经济资源的配置和所有社会力量的动员和整合。这也是在传统的社会主义计划经济体制下政府机构特别庞大的主要原因之一。中国自20世纪70年代末实行改革开放政策以来，无论是有关“小政府、大社会”的设想和实践，还是确定建立社会主义市场经济体制的改革目标，它的核心内容是政府只行使其理应行使的职能，而把其他职能还给市场和非政府组织。中国政府的基本做法是：首先把配置资源的职能还给市场，具体措施包括把国有企业推向市场，把科研院所推向市场，把竞争性产业的主管部门推向市场。其次是把微观层次上的动员社会力量的职能还给社会，采取的措施是发育各种中介组织和非政府组织。

1. 国有企业进入市场提供的启示

改革之初，针对政府对国有企业“管得过多，统得过死”的问题，实行了市场取向的改革，使国有企业必须面对市场组织生产。国有企业首先面对的是产品市场，在产品市场中首先面对的是消费品市场，尔后又逐渐面对金融、外汇等要素市场。日益激烈的市场竞争迫使国有企业开展了分配制度、用工制度、福利保障制度等方面的改革，以及管理方式的改进。政府把这部分职能还给市场产生了两个极为重要的结果：其一是中国甩掉了“短缺经济”的帽子，其二是消费者福利得到了前所未有的增长。无庸



讳言，由于长期推行中央集权的计划经济体制，国有企业形成了依赖政府的偏好，最初很难适应市场的挑战。遇到问题往往找“市长”而不是找“市场”，就是对这种心态的最简洁的描述。然而，当国有企业被政府推进市场，不得不面对市场竞争的挑战现实以后，国有企业逐渐成为真正的企业了。由此可见，尽管最初的改革并不是国有企业的主动选择，但一旦进入市场，它们会按照市场机制的要求重新塑造自己，以适应市场竞争的要求。国有企业的这种变化给我们的启示是，政府最初给出的推力是非常重要的，如果总强调国有企业的“特殊性”而不敢越传统经济体制之“雷池”，中国的传统经济体制就不可能发生转型，更不可能加速这一进程。

2. 国有科研院所进入市场的启示

在传统的社会主义体制中，从事研究工作的专业人员被置于各级政府的科学研究体系内，成为政府的雇员，按照政府雇员的工资标准领取薪金，按照政府制定的规划和计划进行课题研究。在这样的体制下，科研机构在课题选择往往偏重于研究人员探讨未知领域的好奇心，而较少考虑经济发展对科学技术的现实需求。科研人员则由于缺乏发展的空间，缺乏将科学技术转化为生产力的激励而无法将自己的才华尽快地释放和充分地展示出来。我国实施改革开放政策以来，研究人员有了选择课题的权利，工作环境和物质待遇有所改善，从事有系统外资助的项目时可以获得一些补充收入，但与科学研究与现实需求之间仍然存在很大的距离。

为了彻底扭转这种局面，1999年，国家首先对经贸委管理的10个国家所属的242个科研机构（共有12.2万职工、150多亿国有资产）进行改革，其核心内容就是把它们推向市场。从目前情况看，这项改革已经得到科研机构内的科技人员的广泛认同，科研院所的内部结构和运行机制也作出了重大调整，诱发科



研人员创新的激励机制迅速得以完善，科研人员了解需求的主动性明显增强，科研项目与产业发展的关联度越来越高，大多数院所的合同额有了明显的提高，就是说明这种变化的最有力的依据。政府把这部分职能还给市场的最为重的成果是基本上消除了科技与经济脱节的现象，实现了政府减轻负担，科研人员增加收入、社会分享成果的“双赢”。例如重庆日化所，转制后引入民营机制，结合重庆市移民、扶贫工作，采用“公司+农户”运行机制，用香桂枝叶油代替黄樟树根深加工洋茉莉醛，市场前景很好，良好的机制使该所沉睡多年的科技成果呈现出广阔的产业化前景、巨大的经济效益和社会效益。

在科研体制改革的过程中，不仅产业性强的科研院所逐渐进入市场，一些社会公益类科研院所也在进行面向市场组织研究的尝试。中国科技情报所联合5家单位成立北京万方数据股份有限公司的做法，就预示了我国公益性科研机构改革的方向。万方数据的前身是中国科技信息情报所的经济数据部。早在1992年科技体制改革中，中国科技信息研究所就开始面向经济建设主战场，该所以经济数据部为基础创立了北京市万方数据公司，开发出了中国企业、公司及产品等10多个数据库。1997年科技部将其作为第一批公益型院所体制改革试点后，该公司通过业务整合和机构调整，组成了万方数据（集团）公司，主要提供以数据库为核心的信息资源产品与咨询服务，包括软件开发、系统集成及网络建设。通过提高管理水平和服务效率，扩大“万方数据”品牌的知名度。在短短的三年内，总收入由1997年的7000万元达到了1999年的1.5亿元，走在全国大型公益类科研院所体制改革的前列。

即使是从事应用基础研究或公共服务性研究，无法或难以得到相应经济回报的科研机构，也按非营利性机构运行和管理。这些社会公益类科研机构将实行理事会制度，建立“开放、流动、



竞争、协作”的新机制，以充分调动科技人员的积极性，进而提高科研机构的活力和科研效率。

由此可见，尽管最初的改革主要不是国有科研院所的主动选择，但一旦进入市场以后，它们就会按照市场机制的要求重新塑造自己，以适应市场竞争的要求。由此可见，政府最初给出一个推力是何等的重要。如果总强调科研院所的特殊性而不敢越传统体制的“藩篱”，中国的传统经济体制就不可能发生转型，更不可能加速这一进程。

3. 产业主管部门改为行业公会提供的启示

改革开放 20 多年来，中国政府进行了四次机构改革。机构改革的主线是按照发展社会主义市场经济的要求，建立据有中国特色的行政管理体制。经过四次改革，政府机构从 1982 年的 100 个减少到目前的 29 个。通过改革，初步建立了宏观调控国民经济运行的框架，基本形成了计划、金融、财政相互配合、相互制约的调控机制，国家计划的宏观性、战略性和政策性更为突出了。通过改革，初步形成了统一开放、竞争有序的市场体系，市场配置资源的作用日益明显。2000 年，在社会商品零售额中，按市场价销售的比重已高达 95%，在管理涉外经济方面初步形成了符合国际通行规则的外贸、外汇运行机制。

特别需要指出的是，在政府机构改革的过程中，一些竞争性产业的主管部门改为行业公会或协会，自主治理的机制逐渐得到发育，它们作为信息交流与传递的平台，在争取公共利益、协调经济社会矛盾以及补充、替代和监督政府职能等方面，开始发挥积极作用。此外，一些与政府完全脱钩的组织，如律师事务所、会计（审计）事务所、咨询公司、信用评级机构也逐步发展起来了，这些为企业提供所需服务的中介组织，因其工作效率高于政府行政机构而得到了较快的发展。

竞争性行业的主管部门改为行业公会或协会也不是它们的主



动选择,这种做法在10年前还被认为是不可思议的事情。然而,随着中国政府机构改革的不断深化,这样的事情不仅发生了,而且取得了实实在在的成绩。如果总强调产业主管部门的重要性而不敢越传统体制的“藩篱”,中国的传统经济体制就不可能发生转型,更不可能加速这一进程。

上述分析给我们的启示是:既然国有企业、国有科研院所和竞争性行业主管部门先后与政府脱钩,那么就有理由认为政府非专职扶贫机构也有可能与政府脱钩。既然许多国有企业、国有科研院所和竞争性行业主管部门与政府脱钩后都得到了发展,那么就有理由认为政府非专职扶贫机构改为非政府组织后同样能够得到很大的发展。

(二) 国内现有非政府组织的启示

人们有可能会提出的一个问题是,政府组织和非政府组织是两类性质完全不同的组织,政府中的非专职扶贫机构怎么有可能改为非政府组织呢?应该肯定,这并不是一个具有普遍性的做法,而仅仅是那些曾经实行过传统的社会主义体制、且采用渐进式改革策略的国家有可能出现的独特现象。众所周知,中国在实行传统的社会主义体制的年月里是没有独立于政府的非政府组织的。与这种体制相对应的是,原本应该由非政府组织做的事情也必须由政府组织做。这也是政府的非专职扶贫机构能够开中国社会扶贫乃至中国扶贫之先河的重要原因。按照路径依赖理论,将政府中行使这些职能的机构演变为非政府组织,显然要比完全不用这些机构而重新发展非政府组织更为便利。所以,借用政府原有的组织资源发育非政府组织,很可能是像中国这样的国家的一种特有的现象。在现实中,中国现有的一些非政府组织确实是在政府原有的组织资源的基础上发展起来的。更直截了当地说,目前中国影响力最大的非政府组织,如中华扶贫基金会、中国青年基金会、中国慈善总会等。都是在政府原有组织资源的基础上



形成的。

特别需要指出的是，这些在政府原有的组织资源的基础上发育而成的非政府组织，为解决社会上亟待解决的公平问题作出了重要贡献，得到了社会的广泛认可和肯定。既然这样做既有利于推动政府机构改革，又有利于促进非政府组织发育（有关这一方面的讨论，我们在后面再展开），那么随着改革的不断深化，从政府机构中继续发育非政府组织实际上是顺理成章的选择。

有人认为，依靠政府原有的组织资源发育而成的非政府组织并不是非政府组织（NGO），而是政府的非政府组织（GONGO）。这种根据“血缘”和“基因”为一类组织定性的做法显然是不适宜的。“血缘”和“基因”是一种无法选择的内生性变量，它决定于对“路径”的依赖。而“目标”是可以选择的外生性变量，它决定于自己所确立的理念和所采取的行动。换言之，判定一个组织是否为非政府组织，其依据并不是它的“血缘”和“基因”，而是它在做什么，按照什么样的理念和行为方式做。不必在乎“血缘”和“基因”的另一个理由是：社会上有些人热衷于非政府组织，也仅仅是把它作为他们今后进入政府组织的桥梁。既然我们没有理由批评想进政府而办非政府组织的人与事，也就没有理由批评想出政府而办非政府组织的人与事。

更为重要的是，这些在“血缘”和“基因”上与政府有联系的非政府组织的独立性随着时间的推移越来越强，非政府组织的特征越来越显著，在运营方面越来越有活力，在社会上的影响力越来越大。在“血缘”和“基因”上与政府有联系的非政府组织所具有的这些特征，会使诱导政府内的履行非基本职能的机构改为非政府组织的障碍越来越小。

（三）政府非专职扶贫机构改为非政府组织的内在条件

上面只是从改革过程中发生的事情来论述政府非专职扶贫机构改为非政府组织的可能性，下面我们将从政府非专职扶贫机构



本身考察其改为非政府组织的条件。

1. 政府非专职扶贫机构已经出现了向非政府组织或非营利企业演变的迹象

为了更有效地做好扶贫工作，使特定数量的扶贫资源产生更好的扶贫效益，政府非专职机构在扶贫过程中也在不断地改进自己的工作。国土资源部在扶贫点上建立独立的扶贫实体就是其中一个特别有价值的例子。这个独立的扶贫实体受国土资源部的委托，全权负责国土资源部系统在赣南的扶贫开发工作，包括扶贫开发基金以及由扶贫基金形成的资产的管理和使用，扶贫开发项目的论证、审核，项目协议的签订以及扶贫开发项目实施的组织和指导，并对扶贫效果负责。这个独立扶贫实体具有以下四个特征，第一，它是经过注册的事业法人，从制度上明确了它必须对扶贫资金使用效果及资金安全负责任；第二，它全权负责国土资源系统的扶贫开发基金的运作，从制度上明确了扶贫资金的来源；第三，它的所有活动均不能以营利为目的，从制度上明确的这个经济实体的性质；第四，它的所有成员除主任外都来自当地，从制度上保证了经济实体的工作人员能够全职做扶贫工作。像这样的扶贫实体实际上已经具有非营利企业或非政府组织的雏形。国土资源部的这种做法显然是可以加以总结和推广的，一旦做到了这一点，就会大大地推动政府非专职扶贫机构向非政府组织或非营利企业演变的进程。

2. 政府非专职扶贫机构在参与扶贫的过程中已初步形成募集扶贫资金的网络

政府非专职扶贫机构的一项重要工作是从社会上募集扶贫资源。经过多年的实践，大多都初步形成了募集扶贫资源的网络。这个网络的初步形成对于政府非专职扶贫机构改为非政府组织具有特别重要的作用。应该肯定，一些离退休的政府高层官员为这个网络的形成起了至关重要的贡献。鉴于此，政府非专职扶贫机



机构改为非政府组织后，必须继续依靠离退休官员的支持，至少在转型后的最初阶段必须继续采取这种策略。这很可能是中国非政府组织发展初期的基本特征。

3. 各种类型的扶贫基金的形成为它们的演变创造了一定的条件

一般来说，资金来源及数量的稳定性是确保非政府组织的活动具有持续性的关键。达到这一目标的途径可能很多，但最通常的做法是建立基金。在这一方面，政府非专职扶贫机构已进行了多种有益的尝试，并获得了成功。例如，从基金形成的途径看，既有利用财政资金形成的扶贫基金，利用各种捐赠形成的扶贫基金，又有用财政资金和捐赠共同形成的扶贫基金；从基金的形态看，既有实物形态的扶贫基金，又有货币形态的扶贫基金，从基金的功能看，既有用于扶持贫困人口的扶贫基金，又有用来激励专家学者为扶贫贡献自己的才华的扶贫基金。由此说明，政府非专职扶贫机构实际上已经把形成持续的扶贫能力作为机构发展的努力方向。虽然设立扶贫基金目前还不是较为普遍的做法，但随着中国经济的发展，这种做法的可行性会越来越大，而它的推广则是基本解决政府非专职扶贫机构改为非政府组织或非营利企业可能面临的主要问题的重要途径。

三、政府非专职扶贫机构演变为非政府组织的意义

(一) 政府非专职扶贫机构变化的意义

1. 政府非专职扶贫机构的演变是扶贫战略调整的客观要求

就中国政府于 80 年代中期确定的贫困线（人均 0.66 美元/日，美元按购买力平价计算，下同）而言，截至 2000 年底，中国已经基本实现了不把贫困带入 21 世纪的庄严承诺（参见第二章）。然而，这条贫困线与国际社会公认的贫困线（人均 1 美元/日）相比，还有较大的差距。如果用国际社会公认的贫困线来衡量，中国农村贫困人口还超过 1 亿人，农村扶贫工作还任重道



远。为了以更高的标准消除贫困，中国政府确立了“工作到村、措施到户”的新世纪扶贫战略。就区域瞄准而言，政府非专职扶贫机构与非政府组织扶贫相比，即便没有多少比较优势，也不会有明显的比较劣势。然而，就贫困农户（或贫困群体）瞄准而言，政府非专职扶贫机构与非政府组织相比，比较劣势就非常明显了。换言之，伴随着扶贫战略的调整，客观上要求政府非专职扶贫机构进行改革。

让政府非专职扶贫机构承担其动员社会资源的责任（或者说扮演非政府组织的角色），实际上是非政府组织尚未发育起来之前的权宜之计。在发育非政府组织的时机已经基本成熟，非政府组织扶贫又更合乎瞄准贫困农户（贫困群体）的要求的情形下，政府非专职扶贫机构理应随着非政府组织的发育和成长而逐渐退出，而不宜继续采用权宜之计来应对。

2. 政府非专职扶贫机构改为非政府组织合乎社会和贫困群体的需求

在政府非专职机构参与扶贫的过程中，涌现出了一批热心扶贫工作的好机构和好干部，这是必须加以肯定的。然而从组织和制度安排上看，这种临时性的扶贫机构一方面很难适应持续扶贫的要求，另一方面也很难使这个临时机构里工作人员形成稳定的预期。政府非专职扶贫机构的人员流动性显著高于其他行使上级政府赋予的基本职能的机构，就是说明这种情形的一个依据。由于在扶贫工作中积累的经验对他们今后的工作能起的作用十分有限，所以很多人并不安于在政府非转机扶贫机构工作，即使他们干得很认真，也是为了使自己在参与扶贫方面有一个非常好的经历，而不是为了积累扶贫的经验。

对政府非专职扶贫机构里的公职人员而言，无论是机构的退出还是个人的调离，他们都不会受到具有实质性意义的冲击。然而，对政府及他们承担责任的贫困地区来说，是否具有这种联系



就有实质性的差异了。它们都会认为，将政府非专职扶贫机构改为非政府组织的做法要好于退出的做法。作出这种判断的依据是：第一，对于政府部门来说，如果采用退出的办法，必须重新安置在扶贫机构里工作的人员，问题是这种安置往往不是出于工作的需要，而纯粹是一种安抚，从而很有可能成为下一轮政府机构改革的内容。中国实行的渐进式改革策略有两个基本含义，一是不毕其功于一役，二是汇小胜于大胜，即每项改革都必须为下一步改革创造条件，而不能成为今后改革的内容。所以对政府来说，退出显然不是最好的选择。第二，对于受扶持的贫困地区，特别是贫困群体来说，他们很可能因为失去了多年来形成的帮扶联系而返贫。所以对他们来说，退出肯定不是最优选择。第三，对于政府非专职扶贫机构里的工作人员来说，他们在扶贫中积累的经验和能力就不再有用，这显然是一种无形的因而难以计量的损失。如果他们的损失无法通过重新安置得到补偿，就不得不无奈地接受这种安排，而不会觉得退出是一种最好的选择。换言之，将政府非专职扶贫机构改为非政府组织，并提供这一过程中所需的组织与制度保障，解决扶贫机构里的工作人员的后顾之忧，无论是对政府、对社会还是对贫困群体，都会是一种较好的选择。

3. 政府非专职扶贫机构的转变将会推动中国的改革与发展

实行改革开放政策以来，特别是 90 年代以来，中国已经出现了一批注册登记的非政府组织，政府在管理非政府组织的实践中也积累了一些经验。然而，大力发育非政府组织究竟能不能促进中国社会的稳定和发展，部分政府官员是有疑虑的，其中最担心的就是非政府组织有可能动员社会力量抵制政府的干预乃至管理。非政府组织的发展确实有可能带来风险，但据此抑制非政府组织的发展并不是最适宜、最稳妥的策略。比较可取的办法是借助可利用的组织资源诱导非政府组织的发展，使非政府组织的发



展与社会发展的需要有机地结合起来。从这个意义上讲，政府非专职扶贫机构正是政府可借用的组织资源，而且发育以扶贫为主旨的非政府组织也合乎我们所追求的社会公平的目标。政府非专职扶贫机构比较了解政府有关扶贫的政策条文，更容易与政府形成合作关系，所以将政府非专职扶贫机构改为非政府组织有几个好处：

(1) 将会推动中国非政府组织发育的进程

第一，政府非专职扶贫机构的行为方式实际上已经越来越具有非政府组织的特征。如果它们朝着非政府组织的方向发展，发育非政府组织所需的组织资源的供给将会大大增加，从而会推动中国非政府组织的发育进程。第二，这些曾经具有政府背景的机构，非常了解如何同政府组织建立良好的关系，有利于非政府组织与政府组织之间的合作，消除或减弱它们之间的对抗。在这样的情形下，发育非政府组织可能遇到的阻力就会缩小，从而会间接地产生推动非政府组织发展的效应。第三，对于想在社会组织中施展自己才华的人来说，政府机构无疑是大多数人的首选。然而，政府机构所能提供的机会毕竟太少，所以相当一部分人会吧非政府组织作为他们施展能力和才华的空间。政府非专职扶贫机构里的工作人员大多都具有一定管理能力和经验，但并非都找到了最充分地施展自己才华的机会。所以，如果政府为他们提供在非政府组织中充分施展才华的环境和激励，肯定会有人敢于并乐于进行这样的尝试。这项工作开头很难，但传播会很快，所以，一旦诱导出成功的案例，就会有力地推动非政府组织的发育。

(2) 将会促进中国政府机构改革

最近 20 年，中国政府进行了数次改革，机构设置也发生了很大的变化，但政府管理的业务几乎没有减掉多少，仍然在做许多微观的、实际上可以不做的的工作。设置非专职扶贫机构仅仅是其中的问题之一。所以，改革政府非专职扶贫机构，可以作为推



动政府改革的一个切入点。以政府非专职扶贫机构为切入点推动政府机构改革，至少有两个好处。第一，政府非专职扶贫机构的规模很小，例如中央定点扶贫，尽管有近百个机构，^①按每个机构平均3个人计算，加在一起不会超过300人，所以，对它们进行改革不会引起太大的振动。第二，扶贫是政府应该履行的职责之一。将政府的非专职扶贫机构改为非政府组织，其能产生的示范效应将是非常显著的，至少可以成为改革其他机构的重要依据，从而促进政府机构的改革。

(3) 将会推动中国政治与经济体制转型

中国改革的目标取向是“小政府、大社会”。前者主要通过精简政府机构来加以实现，后者则要通过发育各种类型的非政府组织来加以实现。它们实际上是一个过程中缺一不可的两个方面。从逻辑上讲，如果政府职能不作任何调整，非政府组织就会因为没有任何事情可做而发育不起来；而如果没有非政府组织来行使政府不再行使的职能，政府职能的改革也不可能持续地推行下去。当然，在这个过程中，政府非专职扶贫机构所能发挥的作用是非常有限的，但是，它的努力毕竟会推动中国政治与经济体制的转型。

四、如何将政府非专职扶贫机构改为非政府组织

(一) 政府非专职扶贫机构改为非政府组织的难点

1. 非政府组织缺乏基本的发育环境

最近20年，随着中国经济体制改革的深化和政府机构的精简，其管理微观社会事务的职能不断被削弱，而随着中国社会的迅猛发展，涌现出来的微观社会事务又越来越多，于是，中国社

^① 改革的主要理由是各部委（厅局）往往把由其支配的专项财政资金的一部分配置在它的扶贫点上，造成专项财政资金配置的不公平，东部政府和部级公司扶贫是拿着自己的资金扶贫，因此不在改革之列。



会组织资源的断层越来越明显地暴露出来了，客观上需要发育一批非政府组织来替代政府不再行使或已经明显弱化了了的职能。但是，受长期实行计划经济体制的影响，中国几乎所有的社会职能都是由政府部门行使的。相应地，中国的法律框架和政策体系也是为政府行使各项职能服务的，它们无法适应发展非政府组织的需求。这是问题的一个方面。问题的另一个方面是，法律和政策框架的变动明显滞后于社会发展的需求，以致政府有关非政府组织的法律和监管政策不仅诱导不了非政府组织的发育，反而制约了它们的发育的尴尬局面。近年来，社会扶贫领域中已经出现了一批行为规范且得到贫困人口普遍欢迎的非政府组织，但由于相关政策的滞后，这些组织没有正式注册的途径，无法取得合法地位，也缺乏相应的监管单位，只能在“合理不合法”的夹缝中生存。如果不尽快扭转这种局面，非政府组织缺乏生存和发育的必要条件，政府非专职扶贫机构是不可能改为非政府组织的。

2. 扶贫措施缺乏所需的宏观政策环境

近年来，随着扶贫主体的增加和扶贫行为领域的拓宽，一些市场经济条件下采用的扶贫措施被借鉴过来。但这些在市场经济体制下适用的扶贫措施往往会与现行的宏观政策环境发生摩擦，例如，小额信贷是一种把扶贫资金传递到贫困户的有效工具，但它的实质是一种金融业务，根据我国金融政策，只有人民银行批准的金融机构才有权利从事金融业务，在这样的宏观政策环境下，几乎所有的小额信贷组织都面临着其提供服务的合法性问题。再比如，建立扶贫基金被视为扶贫资金使用和管理的有效途径，但在中国现有的宏观政策环境下，基金的注册有严格的限定，扶贫中的各种探索性基金很难合乎中国宏观政策环境的要求。这再次说明改善宏观政策环境的重要性和紧迫性。

3. 政府非专职机构中的公职人员可能有抵触情绪

‘政府机构改革是政府向全社会表达自己价值取向的方式，



更是向社会表达自己有能力和有信心的途径。政府机构改革的一个重要目标是为全社会确立一种有益于社会资本形成的充分条件，形成政府组织与非政府组织相互信任，政府官员和企业家相互信任的社会环境。政府作为社会最重要的主导力量，它的行动会对公众的信念事假巨大的影响力。政府机构改革也是给公众发出一个强烈的信息，即政府有能力促进社会整体福利的提高。

显然，以上论述是对整个社会而言的。对于具体的一项政府机构改革来说，无论是构造有益于社会资本形成的充分条件和相互信任的社会环境，还是促进社会整体福利的提高，往往会触动一些人的既得利益。将政府的非专职扶贫机构改为非政府组织也是如此。尽管这项工作对社会、政府和贫困群体来说，都是一件非常有价值也非常有意义的事情，然而对那些被改革所涉及的公务员或公职人员来说，却有可能是一场冲击。无庸讳言，在建立社会主义市场经济体系的过程中，实实在在的竞争压力已经使产业界的很多职工失去了原本稳定的就业机会，无论是国有企业还是非国有企业，下岗都已经成为一种非常普遍的现象。在政府非专职扶贫机构工作的公务员或公职人员不仅有很不错的待遇，而且待遇正在持续地得到改善，无疑是令人羡慕的就业岗位。尽管他们当中会有一些人敢于接受挑战，想借助于非政府组织来展示自己的才华，但大多数人不愿意放弃目前的就业岗位而成为非政府组织的工作人员。所以，遇到人员的抵触情绪和工作人员的更换也在预料之中。如何保障这些人的利益，是改革中必须加以认真考虑的问题。

（二）克服难点的措施

1. 改善非政府组织的发育条件

非政府组织需要在合乎法律规范的框架内运行，而中国现行的社团管理条例显然满足不了发育非政府组织的要求，所以必须尽快建立和健全有关非法律法规体系。目前迫切需要制定并实施



中国非政府组织的管理办法，并适当放宽以扶贫为主旨的非政府组织的注册标准。

严格的监管制度是非政府组织健康成长的必要条件。要根据非政府组织的核心业务，确定其监管部门。非政府组织的进入应设置适当的“门槛”，包括承担一定比例的监管费用，同时要有严格的自律和内部管理制度。只有这样，才会磨练出对社会有所作为的非政府组织，并以较低的成本淘汰掉那些既不能对社会作出贡献，自己又无所作为的非政府组织。

2. 改革国家的宏观政策环境

适宜的宏观政策环境也是发育非政府组织的必要条件，为了改善非政府组织的外部环境，应适当放松金融管制范围，改革目前的利率封顶政策，允许非政府组织根据市场供求关系确定小额信贷的利率水平。

3. 领导必须作出表率作用

要把这项工作做好，政府非专职扶贫机构的负责人必须做表率作用，而不能自己转到政府的其他机构里，而把下面的工作人员推到非政府组织。如果做不到这一点，就说明进行这项改革的时机还不成熟。所以，进行这项改革不仅要强调坚定不移原则，即不犹豫，不妥协，不半途而废，而且还要强调慎重稳妥原则。这项工作可以先在少数单位试点，看到成功的希望再下决心，而不宜轻率行动。

4. 给予受影响者适当的补偿

前面已经指出，改革可以采用帕累托改进和卡尔多改进两种方式。一般来说，从理论上讲帕累托改进是存在的，不过在现实可采用的通常是卡尔多改进。只要对受损者的补偿低于改革的收益，从而具有正和博弈性质，就属于卡尔多改进。那么，将政府非专职扶贫机构改为非政府组织，是否具有正和博弈性质呢？回答是肯定的。理由如下：第一，从政府部门看，这项改革解决了



政府部门职能不清、分工不清的问题，合乎“小政府、大社会”的原则和精简机构的原则，它们的潜在收益要比它们给予非专职扶贫机构里的公务人员的补偿要大得多。第二，从受扶持地区看，这种做法维持了多年来形成的帮扶关系，与采用“退出”策略遭受的损失相比，它们也是赢家；第三，对政府非专职机构里的公职人员来说，随着改革的深化和政府机构的精简，相当一批原来的公务员被迫离开了公务员系列，他们都接受了这样的变化。非专职扶贫机构里的公务员或公职人员并不是“第一个吃螃蟹”的人，没有理由认为他们的心理更为脆弱，因而接受不了这样的变化。更为重要的是，政府可以通过采用一系列措施，使他们的利益不受损。所以他们也决不是“输家”。实际上这也是衡量这项改革能否推行的关键所在。下面，就来探讨如何补偿政府非专职扶贫机构里的公务员或公职人员的问题。

(1) 补偿原则

从政府序列进入非政府系列，无疑是有风险的。为了化解这些进入非政府组织的原公务员或公职人员的风险，政府必须给予他们适当的补偿。补偿出了包括工资收入的补偿外，还应包括社会福利方面的补偿。具体的补偿原则应该包括两个方面：

第一，“新人新规矩，老人老办法”原则。政府的非专职扶贫机构变为非政府组织的过程中，会因为招聘了一些有志在非政府组织里施展才华的“新人”而使其人员构成发生变化，所谓补偿是指对原来在政府非专职扶贫机构里工作的公务员和公职人员进行补偿。这是补偿的基本原则。

第二，在岗下岗人员区别对待原则。既然有招聘进来的“新人”，就会有失去岗位的“老人”，所谓补偿，是指对继续在岗的原公务员或公职人员的补偿。下岗人员应另行处理。

(2) 补偿标准

确保待遇不降低。对于进入非政府组织工作的原政府非专职



扶贫机构里的公务员或公职人员，要确保他们的各种待遇始终不低于同级公务员和公职人员，以消除他们的后顾之忧。这是必须要做到的一点。对于政府来说，只有始终善待为中国改革作出了贡献的人，愿意为中国改革作贡献的人才有可能越来越多。传统体制的遗留问题才会结清得越来越快。最后需要强调的是：切切不可认为确保这些人的待遇不降低，就失去了改革的含义。这项改革实际上是用阶段性的“显性补偿”替代长期性的“隐形补偿”，是对一批人的数十年补偿来消除一批就业机会的持续性的补偿。



第八章 结 论

政府专职扶贫是中国扶贫的主要组成部分，负责这项工作的政府专职扶贫机构又是一个连接全国所有贫困地区的严密体系，与之相关的信息传递渠道较为流畅，所以有关政府专职扶贫上的信息是比较完整的。政府非专职扶贫机构不仅类型多、数量大，而且各自为战，相互间缺乏沟通信息的渠道，因而有关政府非专职扶贫的资料较少，反映它的总体情况的资料更少。我们承接中国扶贫基金会委托的《中国政府非专职机构扶贫》课题，是试图从总体上对中国的政府非专职扶贫做一个系统的研究。在这项课题研究即将结束之前，我们有责任对这项研究达到了目标以及隐含在研究结论中的政策含义，做一个简要的概括。

一、政府非专职机构扶贫资源数量的估计与分析

中国非专职扶贫机构的扶贫资源用在什么地方和哪些项目上是比较清楚的，但由于扶贫资源的来源要比政府专职部门复杂得多，所以有关政府非专职扶贫机构的扶贫投入的估计是一个难度非常大的问题。第一，政府非专职扶贫机构引入贫困地区的资金大多是专项资金，这部分资金不能统计为扶贫资金，否则就被计算了两次。第二，政府非专职扶贫机构的扶贫资源有相当一部分是实物、以及技术、信息和志愿者提供的服务。从理论上讲它们可以折价，但操作起来困难很大，按城市标准折价还是按贫困地区标准折价有很大不同。更为重要的是，这项工作不会带来任何效益，政府非专职扶贫机构不可能有认真折价的激励。

由上面的分析可以看出，政府非专职扶贫机构的扶贫资源数



量，实际上是一个近似的估计，而不是十分准确的统计。尽管如此，由于连续采取同一种方式进行估计，所以通过时间序列数据仍可看出它们在数量上的变化。

据不完全统计，从1994年到1999年的六年间，国内三类政府非专职扶贫机构投入资金总和3344461万元，其中，中央部委投入资金1415155万元，所占份额为42.31%，东部地区投入资金163762万元，所占份额为4.89%，省内投入资金1422186万元，占52.79%。国际机构在1995~2000年期间，在中国扶贫领域的投入约为55亿元人民币，其中扶贫软贷款44亿元，扶贫捐赠11亿元。从数量上讲，四类政府非专职机构的扶贫投入资金排列顺序是：省内、中央部委、国际机构和发达地区。

从结构变动看，政府拨款所占的份额逐年上升，从1997年的36.19%增加到1999年的70.41%；社会捐资所占比例则表现出相反的特征：从1997年的39.31%逐渐下降到1999年的12.69%；增物折款所占的份额则是先低后增。

中国扶贫资金从1995年起是连续递增的，而政府非专职机构的扶贫资金投入则表现出一定的波动性，1996年达到其最大值111.11亿元，随后的几年内一直是处于比较平稳的发展态势。

从中央部委的扶贫资金构成看，直接投入的资金占95.66%，物资折款仅占4.34%，说明其主要是借助于部门权力，将专项资金的一部分用于扶贫，而不是动员社会资源。

从80年代到1995年国际机构在贫困地区扶贫投入与1995~2000年在扶贫领域的投入规模大体相当，但在“八七”扶贫攻坚计划开展以前，国际机构在贫困地区执行的项目一般以贫困地区开发、环境保护和农业技术引进为目标，而不是在中国扶贫领域的工作。

从中国扶贫资金与政府非专职扶贫资金所占的比例看，从1995年到1999年的5年内，中国扶贫的全部资金为1175.41亿



元，其中中国政府投入的扶贫资金为 800 亿元，占 68.06%，而政府非专职扶贫资金为 375.41 亿元，占 31.94%，只是中国政府扶贫资金的 1/3。

二、政府非专职机构扶贫基本特征的总体概括

关于政府非专职扶贫机构基本特征的透视是从三个层面上展开的：首先概括四类非专职扶贫机构共有的基本特征，然后分析各类非专职扶贫机构的基本特性，最后对蕴含在政府非专职扶贫机构里的很有价值的基本特征特性做进一步的阐述。

（一）四类政府非专职扶贫机构的特征

1. 扶贫资源来源趋同的特征

扶贫资源来源于社会是政府非专职扶贫机构共有的基本特征之一。这也是我们把政府非专职机构的扶贫定义为社会扶贫的主要理由。具体地说，这些机构的扶贫资源来源于社会可以从三个角度加以考察。第一，部分扶贫资源直接来自社会捐赠，如企业、社团和个人等的捐赠，具有最为显著的社会扶贫的特征。第二，部分扶贫资源间接来自社会捐赠，例如东部发达地区政府将其管辖范围内的纳税人创造的财政收入捐赠给管辖范围外的贫困农民。第三，部分资源来自资源使用权的空间转移。一些部委（司局）采用将其支配的专项财政资金配置在它承担责任的扶贫点上的做法。这种配置是以牺牲其他地区的项目为代价的，这种以资源使用权的空间转移为前提的扶贫，实际上是部委（司局）强制原先应得到项目的地区进行社会扶贫。

2. 瞄准机制趋同的特征

政府非专职扶贫机构扶贫的目标瞄准都经历了扶贫范围逐步紧缩的过程，今后都经历了三个阶段。鉴于最初的贫困状况集中在 18 片区域内，加上当时受流行的“涓滴”理论的影响，所以最初瞄准的都是区域。随着脱贫、减贫的进展，贫困状况发生分化，各类机构的目标瞄准又先后转向贫困社区。随着脱贫、减贫



的继续进展，贫困状况分化得更为显著，各类机构的目标瞄准又先后转向贫困群体。

3. 扶贫项目趋同的特征

政府非专职机构扶贫的初期，都采取救济和财政补贴的方式，帮助入不敷出的贫困农户和基层政府。鉴于这种随机的、一事一议的实物救济或财政补贴属于输血型扶贫，难以为稳定脱贫作贡献。为此，各类机构逐渐转向造血型的开发式扶贫，最初提供的是旨在促进改善区域发展环境的公共品，尔后强调把蛋糕做大的经济开发。鉴于贫困农户难以分享经济开发的成果，各类机构又先后转向扶贫开发项目，进而滚动式的扶贫开发项目。所以从四类机构扶贫项目的变化过程看，都表现出由救济式项目、经济开发项目向扶贫开发项目、滚动式扶贫开发项目转变，由公共品向私有品转变的特征。

4. 扶贫资源构成趋同的特征

从扶贫资源构成的变化看，则各类扶贫机构均表现为资金份额越来越大，实物份额越来越小的特征。

(二) 国内政府非专职扶贫机构的特性

国内政府非专职机构的共同特性是最大限度地利用权力的作用。无论是在部门或地域内筹资捐款捐物，还是引进资金，都特别注意利用权力的作用。所以，所有政府非专职扶贫机构的负责人都是本系统的主要负责人兼任的，所有动员资源能力强的二级机构负责人都是扶贫开发领导小组成员。领导小组办公室也设在支配资源权力最大的部门。出现这种情形的主要原因是：对于筹集特定数量的扶贫资源而言，借助于权力是路径最简捷、交易成本最低的做法。

(三) 各类政府非专职扶贫的特性

1. 复合性

所谓复合性有两种表现形式。其一是东西帮扶协助协作过程中



表现出来的一个特性。东西帮扶协作涉及政府行为、市场行为和社会行为。其中帮扶主要是道义行为，经济协作更多的是市场行为。它是道义行为与市场行为的复合。其二是省内扶贫过程中表现出来的一个特性。所谓复合，是指它既有中央国家机关的扶贫的特性，又有东西互助协作的特性。这是省内扶贫区别于其他类型扶贫机构的特征之一。

2. 互补性

这也是省内扶贫过程中涌现出来的一个特征。出现这一特征的原因是：在大多数省区内，参与扶贫的机构数目大大超过贫困县的数目，所以采取了将若干机构组合成一个扶贫集团的做法。为了做好集团内部的协调，每个集团都有牵头单位负总责。

3. 规范性

这是国际机构扶贫过程中表现出来的一个特性。国际机构和外国政府的扶贫做法也有很大的差别，其中最为显著的共性是规范性。包括制度的规范性、组织的规范性和程序的规范性。所谓制度规范性是指在一般情况下，项目确定时已经有可靠的资金来源，要求有项目配套资金，项目区必须制定详细的配套资金计划，包括金额、来源、使用时间、使用项目等方面的内容，并得到有关各方的确认。组织的规范性包括项目有管理机构，项目管理人员在项目开始前就已定岗、定职、定责，并接受了有关方面的培训。程序的规范性包括项目准备程序的规范性、项目技术设计程序的规范性和项目实施程序的规范性。

三、政府非专职扶贫机构贡献的系统研究

政府非专职扶贫机构不仅在消除和缓解农村绝对贫困方面作出了重要贡献，而且产生了一系列有价值的经验，它们可以概括为四个方面，及模块创新、组织创新，引导“双赢”和建立扶贫基金。

1. 扶贫模块创新



所谓模块创新是指扶贫模式的某些方面或某些环节的创新,要比模式创新更为迫切,也更为容易。它是基于正在执行的扶贫模式中对某些关键环节的创造或调整,从而使整个扶贫模式较传统模式更富有成效。这方面的创新包括贫困农民参与和赋权、资金传递,公共工程后续管护,贫困监测及反馈等方面。

(1) 参与(赋权)模块创新

所谓参与模块创新,就是通过让贫困农民参与目标群体分析、基础数据收集、目标群体需求和能力确定,进而参与项目设计、参与项目决定和项目实施计划的管理,并根据他们的意见不断调整项目规划和实施计划,从而不断提高扶贫项目的可操作性。这种参与式方法实际上是实现向贫困农户赋权的一种途径。参与式的方法和工具最初是由国际机构扶贫项目倡导的。但实际上它同我们多年来提倡的“从群众中来,到群众去”的理念是完全一致的。

(2) 资金传递模块创新

如何实现扶贫资金既到村、到户,又减少资金传递的风险和交易成本,是困扰包括政府非专职扶贫机构在内的扶贫机构的一个问题。在这一方面,政府非专职扶贫机构通过与国外扶贫机构的合作,找到了“小额信贷”这种扶贫措施,并在次基础上完成了资金传递模块的创新。这种资金传递模块同时具备两个最基本的特征:一是为大量低收入(贫困和)人口提供金融服务,二是能确保机构自身的生存与发展。中国政府不仅肯定了这种做法,而且制定了旨在推广这一做法的政策框架。小额信贷是在政府的推动下发展起来的,政府为这一信贷手段的广泛应用作出了功不可灭的贡献。

(3) 项目管护模块创新

扶贫项目中有许多是公共项目,它们在改善农村发展环境方面发挥了非常积极的作用。然而,贫困地区的公共项目普遍存在



着后续管护差，难以持续利用的问题。如果不及时消除这种“重建轻管”的现象，公共项目不仅不能发挥正常的效益，而且有可能造成巨大的损失。为了解决这一问题，在现实中出现了社区自我管理模块的创新，创新者并把它作为推广到其他扶贫项目中。

(4) 贫困监测模块创新

一个独立而有效的贫困监测系统，对于准确地确定贫困人口，分析受益目标的准确性，评价扶贫的效果至关重要。这个贫困监测系统是借用中国统计系统中的农调队这一组织资源和技术力量做出来的。在每个世行扶贫项目启动时，贫困监测子项目同时启动，由此积累了丰富的基线数据和详细的跟踪数据，为项目的影 响和效果的评价提供了依据，同时也为中国的贫困监测系统建设和方法做了大量的工作。世界银行把贫困监测作为世行综合扶贫项目的一部分，并利用国家统计局和统计系统的织和技术力量，使评价项目的效果和影响有连续和真实的资料数据。在探索贫困监测的方法、建立贫困监测系统等方面也做出了有意义的探索。

(5) 信息反馈模块创新

在上海与云南的对口帮扶中逐步建立和完善了四项反馈制度。一是两省市对口帮扶协作领导小组联席会议制度，主要是检查本年度工作，研究部署下年度的工作，形成联席会议纪要，作为来年工作的指导文件；二是各自建立协调会议制度，由领导小组办公室根据需 要不定期召集有关部门开会，研究、协调有关问题，推进双方的工作；三是专题工作小组联席会议制度，制定对口合作计划，确定并组织实施重点项目；四是项目跟踪制度，双方领导小组办公室各自建立对口帮扶、经济社会协作的项目跟踪制度，采取报表和调研相结合的方法，跟踪各类项目实施情况，督促协调各类项目按计划要求实施。这四项反馈制度的建立，一方面有利于总结经验，审定计划，部署工作；另一方面，可以及



时反馈信息，以便迅速作出应对措施，以确保计划项目落到实处。

（二）组织创新

1. 组建独立的扶贫实体

国土资源部在扶贫工作中遇到了扶贫难以深化的问题，突出表现在扶贫组织缺乏连贯性和扶贫资金难以及时到位的问题。为了解决这两个问题，他们在赣南成立了老区扶贫开发中心。这是一个设置在贫困地区、以扶贫为宗旨，具有事业法人地位，且主要由当地人组成的扶贫机构。主要任务是负责国土资源部系统在赣南的扶贫活动。

可以说，国土资源部在中央机关定点扶贫过程中率先摸索出一条组织和制度创新之路。

国土资源部扶贫经济实体是事业法人，不以盈利为目的。与目前阶段中央国家机关扶贫的宗旨是动员和联系闲散资源相吻合，而且可以避免公司经营中公有财产的经营极易产生腐败现象。

这种扶贫方式贯彻的关键是扶贫经济实体人员的素质和完善的制度保障。参与扶贫的人员要能够长期扎根基层，并且有较强的工作责任感。垂直管理的部门可从基层选拔工作人员，其它机关可与相联系的部门或地方政府配合，组建经济实体。机构建成后，要制定系统规范的制度。

2. 扶贫机构整合

集团式扶贫将政府部门的组织、管理、协调优势与科研单位和大专院校的人才、技术、信息优势，以及发达地区和工商企业的经济优势和市场优势整合起来，分别对口扶持一个或一个以上的贫困地区，克服了单独扶贫力度小、缺乏活力、组织难度大等不足。这种综合性、全方位、多层次、多形式的扶贫形式是对省内扶贫方式的新发展、创新。市级扶贫集团不断完善帮扶形式，



充实帮扶内容，收到了实实在在的效果。

3. 培育非政府组织

联合国开发署援助、交流中心执行的综合扶贫项目以 1993 年在云南扶贫和可持续发展项目（金平、麻栗坡）的实验项目为起点，试图探索和开发一种以农村社区和农户为基本单位，直接扶持到贫困户，综合生态环境保护建设、农业技术推广、卫生健康培训、妇女参与和性别知识培训和注重项目持续性的、可推广的综合扶贫模式。

为了实现项目的可持续性，特别是项目管理机构的可持续性。为此，设计了一个专门的支持项目，即在交流中心成立专门的小额信贷扶贫办公室，其任务是推动各受援地区建立非营利的、有独立社团法人资格的民间组织，作为项目结束后取代项目办公室，继续提供服务的机构。从组织机构上为持续发展奠定基础。

培育民间机构的主要手段是基层工作人员的能力建设。注重能力建设，加大培训力度，使各级项目办的管理朝规范、科学、透明的方向发展。建立和健全基层管理机构和财务管理体系；在项目结束后继续代表政府对循环资金的使用进行有效的监管，确保资金按照项目文件规定的目标使用，使贫困农户受益。建立规章制度和操作规程，加强项目的管理和监督。开发出小额信贷扶贫项目计算机管理信息系统。UNDP 和交流中心为了使项目为执行项目的基层机构长期生存，开发署和交流中心发挥其具有外援资金和能够与政府对话和政策协调的优势，为开发署援助和交流中心管理的 48 个县的小额信贷扶贫项目争取到了人民银行的批准的继续操作的合法性，为 UNDP 援助的扶贫和持续发展项目、特别是小额信贷的操作创造一个宽松、适宜的政策环境，使外部环境有利于在第 4 周期 UNDP 援助结束后，这些项目能够自我生存和持续。



4. 培育非营利企业

非营利组织实施的技术合作项目的原则是：帮助受援群体有能力自助；加强目标群体的参与意识和自我负责意识；以受援群体为宗旨；最少介入原则。

(三) 基金创新

1. 源自财政和捐赠的扶贫基金

深圳与贵州省对口帮扶采取了建立省、地（州、市）、县扶贫基金的办法。扶贫金来源于财政拨款和社会捐资，用于教育扶贫。此外，每年还从市、区两级财政中拿出 2%，建立经济合作发展基金，用于支持贫困地区发展。设立有偿使用的经济合作发展资金的目的，是为了诱导受援助的贫困地区参与市场竞争，从而提高援助项目的质量和效益。

2. 源自捐赠的扶贫基金

为了持续地解决贫困农户的子女失学、辍学问题，交通部在扶贫中利用捐赠款设立了希望教育扶贫基金，专门用于两个扶贫点的希望工程。设立扶贫基金不仅是交通部扶贫工作中最成功的经验之一，对今后的扶贫工作也具有重要的借鉴意义。他们的具体做法是：通过层层动员，募集到总额为 1000 多万元的扶贫教育基金，通过基金的有效运作，每年可拿出 100 多万元利息用来资助洛阳、怒江两个地区的失学、辍学学生。据调查，截至 2000 年底，洛阳 7 县适龄儿童入学率达到 100%，怒江 4 县适龄儿童入学率达 98%，基本上解决了贫困农户的子女失学、辍学的问题。

3. 实物形态的扶贫基金

为了实现救济式扶贫向开发式扶贫的转化，卫生部在壤塘县建立了以牦母牛为载体的实物形态的扶贫基金。壤塘县是一个牧区，有充足的草地资源，农牧民具有饲养牦牛的习惯及经验，政府的牧业技术服务体系也较为完善。卫生部的具体做法是，将扶



贫资金用于购买有繁殖能力的牦母牛，交给贫困农户饲养。4年为一个周期。4年后，按实际投放的头数收回，并转给其他贫困农户饲养。据调查，4年后参加项目的农户可留下4头牦牛，每头牦牛的年平均收益为507元，基本上达到了解决温饱、摆脱贫困的目标。参加项目的特困户几乎都成功了，仅有1%特困户因牦牛生病或死亡而未产生预期效果。为了使流动畜群项目产生事半功倍的效果，卫生部还把“流动畜群”与“助学工程”整合在一起。

4. 激励型基金

为鼓励科技人员参加科技扶贫工作，有关部门和社团、企业共同设立的全国性科技扶贫奖励基金，以鼓励和支持深入到贫困地区第一线开展科技扶贫工作。从科技扶贫的实践看，科技扶贫基金确实能够激励科技工作者投身扶贫的积极性，从而推动科技扶贫工作的进展。随着中国经济的发展，设立基金的环境会越来越好，因而在更大的范围内设立激励型的扶贫基金，具有一定的可行性。而科技扶贫是一项非常重要的扶贫措施，所以，在更大的范围内设立激励性的扶贫基金，应该成为扶贫工作的一项重要内容来抓。

(四) 构造双赢模式的创新

1. 企业与非政府组织双赢

中国社会科学院与国外非政府组织在引入小额信贷这种行之有效的扶贫方式上的合作，是政府非专职扶贫机构与非政府组织之间在扶贫领域实现“双赢”的成功案例，而华夏银行与中国扶贫基金会的合作，则是在推动小额信贷方面实现“双赢”的成功尝试。

华夏银行委托中国扶贫基金会做小额信贷业务，是很有见地的做法。第一，许多实证研究表明，穷人尽管很贫困，但他们的信誉非常好；贫困农民缺乏的是获取贷款的机会，而并非缺乏有



效利用贷款的能力；所以借助于小额信贷把扶贫资金贷给贫困农户，是有利于减少扶贫资金风险的选择；第二，与投放于公益项目相比较，小额信贷是能够确保本金回收的项目；第三，小额信贷瞄准的是贫困农户，合乎扶贫到户的政策要求。第四，对小额信贷项目运作进行监控，是华夏银行最为熟悉的业务。中国扶贫基金会之所以愿意合作，也是很有见地的选择。第一，可以为自己如何扩大小额信贷规模探索和积累经验。第二，中国扶贫基金会具有丰富的操作小额信贷扶贫的经验；第三，扩大扶贫活动的范围，有利于扩大自己在农村扶贫中的影响；第四，为提出政府组织与非政府组织开展合作扶贫的政策建议提供成功的模式和做法。

2. 企业与农民双赢

青岛红星化工集团有限责任公司是国家无机盐产品生产的重点骨干企业，在资金、技术、设备、管理和市场等方面具有比较优势，贵州镇宁处于资源丰富的西部地区，具有劳动力价格低、土地价格低、生产无机盐产品的资源丰富等比较优势，所以双方都愿意通过合作实现生产要素的优势互补。青岛红星化工集团有限责任公司通过在贵州镇宁设厂，获得了巨大的效益，当地则通过企业的发展，使 650 多个贫困农民摆脱了脱贫，从而使企业与贫困农户实现了“双赢”。

从理念上讲，扶贫是一种奉献行为，然而上述实践表明：只要有适宜的工具或产品，扶贫工作同样有可能将“奉献与收获”结合起来，从而实现“双赢”的。

四、政府非专职机构扶贫的主要问题的剖析

通过比较分析，我们把政府非专职机构扶贫的主要问题概括为以下五个方面

(一) 部委(司局)定点扶贫影响了专项财政资金配置的“公平性”

采用定点扶贫的好处是有利于中央各部委加强责任感，从而



最大限度地调动它们动员社会力量扶贫的积极性。然而，这种责任感很可能会诱发各部委（司局）在配置其管辖的专项财政资金时优先考虑它们负责的扶贫点上的需求，从而使专项财政资金的配置偏离“公平”的目标。上级政府赋予各部委（各司局）配置专项财政资金的权利是与其履行的基本职能是相对称的，在这种情形下，各部委（各司局）承担的“特殊职能”越多，就越难以做到专项财政资金配置的“公平性”。倘若不在制度上约束它们的专项财政资金配置权，甚至默认这种做法，那么定点扶贫就一定成为政府偏离其基本职责的诱因。这种做法的实质是一种因被放大而不宜察觉的“以权谋私”。为了确保各部委一心一意地履行其基本职责，最好的办法是尽量不要给各部委添加各种“特殊义务”。

（二）机构设置和人员安排的临时性不足以诱发“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变

如果在组织设置上政府非专职扶贫机构仍是临时性机构，就不可能实现“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变。这是因为，临时性的扶贫机构不可能有长期的预期，其参与者也难以形成持续扶贫的理念；倘若扶贫是一项临时性工作，扶贫活动中积累的经验就不可能对今后的工作产生太大的影响，在这样的情形下参与者很难实现“要我扶贫”到“我要扶贫”的转变。

（三）缺乏传递信息和分享经验的平台

政府非专职扶贫机构是在各自的职能部门和系统内展开的。在现实当中普遍存在着各政府之间缺乏传递信息和交流经验的渠道；在社会扶贫方面普遍存在着每部门各做各的工作，不了解其他部门的情况，以致它们在社会扶贫中的经验和教训难以快速和有效地传递到其他部门，从而制约了这些经验和教训在社会扶贫中发挥作用。



（四）扶贫资源的筹措具有不确定性

政府非专职扶贫最明显的特征之一就是扶贫资金来自于社会，而非政府拨款。各个部门都千方百计利用各自的优势筹措用于本部门的扶贫资金，这使政府非专职扶贫具有明显的社会扶贫特征，其优点是广泛动员了一切可以利用的资源投入到扶贫行动中，但由于筹资渠道的多样性和不确定性，相应地给扶贫项目的规划和资金管理带来困难，表现为政府参与的社会扶贫项目的计划性弱，而随机性较大，项目的确定缺乏规范的识别系统，常常导致短期扶贫行为，使政府非专职扶贫难以长期持续。

（五）宏观政策环境制约了扶贫模块和工具的作用

扶贫模块和扶贫工具的创新会对扶贫效果的改进作出很大的贡献。但是，有些有效的扶贫模块或工具往往受到传统体制下生成的宏观政策制约。如何改进宏观政策环境以满足应用扶贫模块和工具的要求，是社会扶贫领域面临的挑战。例如小额信贷，许多试验表明它是有效的信贷扶贫工具，但在现有的宏观政策环境下，小额信贷最多只能为贫困人口提供扶贫贷款服务，而无法实现机构自身发展的持续性。

五、政府非专职扶贫机构的走向探讨

政府在设置了专司扶贫职责的体系之后，又在各级政府内设置兼司扶贫职责的体系，既不合乎精简政府机构的原则，更不合乎政府机构设置的原则。所以，政府非专职扶贫机构必须加以演变。我们就政府非专职扶贫机构的演变出现哪种可能性最好？好在哪些方面？这种可能性能否实现？将这种可能性变为现实性会遇到哪些限制因素？以及如何消除或化解这些限制因素的影响。进行了研讨。我们的判断是：如果不考虑路径依赖问题，“退出”将是政府非专职扶贫机构的最佳选择。如果考虑路径依赖问题，那么较好的选择是在深化改革的基础上将政府非专职扶贫机构演变为非政府组织。



让政府非专职扶贫机构承担期动员社会资源的责任，是非政府组织尚未发育起来之前的权宜之计。鉴于发育非政府组织的时机已经成熟，非政府组织扶贫又更能瞄准贫困农户，政府非专职扶贫机构理应随着非政府组织的发育和成长而逐渐退出，而不宜继续采用权宜之计来应对。

退出有三个问题：第一，政府部门必须重新安置在扶贫机构里工作的人员，这种安抚式的安置很可能成为下一轮政府机构改革的内容。第二，受扶持的贫困地区的贫困群体将有可能因失去多年来形成的帮扶联系而返贫。第三，政府非专职扶贫机构里的工作人员在扶贫中积累的经验 and 能力就不再有用，这显然是一种无形的因而难以计量的损失。换言之，将政府非专职扶贫机构演变为非政府组织，并解决扶贫机构里的工作人员的后顾之忧，无论是对政府、对社会还是对贫困群体，都会是一种较好的选择。

在现实中，中国已有的一些非政府组织确实是在政府原有的组织资源的基础上发展起来的。目前中国影响力最大的非政府组织，如中国扶贫基金会、中国青少年基金会、中国慈善总会等。都是在政府原有的组织资源的基础上演变而来的。

政府非专职扶贫机构既是可以借用的组织资源，而且发育以扶贫为主旨的非政府组织合乎我们所追求的社会目标，所以将政府非专职扶贫机构演变为非政府组织有几个好处：

（一）将会推动中国非政府组织发育的进程

政府非专职扶贫机构的行为方式实际上已经越来越具有非政府组织的特征。如果它们朝着非政府组织的方向演变，发育非政府组织所需的组织资源的供给将会大大增加，从而会推动中国非政府组织的发育进程。这项工作开头很难，但传播会很快，一旦诱导出成功的案例，就会有力地推动非政府组织的发育。



(二) 将会促进中国政府机构改革

以政府非专职扶贫机构为切入点推动政府机构改革有两个好处。第一，政府非专职扶贫机构的规模很小，对它们进行改革不会引起太大的振动。第二，将政府非专职扶贫机构改为非政府组织，可以成为改革其他机构的重要依据，从而促进政府机构的改革。

(三) 将会推动中国政治与经济体制转型

政府机构改革和发育非政府组织实际上是一个过程中缺一不可的两个方面。如果政府职能不调整，非政府组织就没有任何事情可做；如果没有非政府组织来形式政府不再行使的职能，政府职能的改革也不可能推行下去。尽管政府非专职扶贫机构改革所能发挥的作用是非常有限的，但它的努力毕竟会推动中国政治与经济体制的转型。

政府非专职扶贫机构演变为非政府组织也是可能的。第一，政府非专职扶贫机构已经出现了向非政府组织或非营利企业演变的迹象。第二，政府非专职扶贫机构在参与扶贫的过程中，已初步形成了募集扶贫资金的网络。第三，各种类型的扶贫基金的形成成为它们的演变创造了一定的条件。

将政府的非专职机构演变成为非政府组织，对那些被改革涉及的公务员或公职人员来说是一场冲击。如何保障这些人的既得利益不因改革而受损，是改革中必须加以认真考虑的问题。首先，政府非专职扶贫机构的负责人必须做表率作用，不能自己转到政府的其他机构里，而把下面的工作人员推到非政府组织。如果做不到这一点，就说明进行这项改革的时机还不成熟。其次，对他们进行补偿。具体可以采取下列措施：第一，“新人新规矩，老人老办法”。即对原来在政府非专职扶贫机构里工作的公务员和公职人员进行补偿。第二，在岗下岗人员区别。第三，补偿的标准要确保他们的各种待遇始终不低于同级公务员和公职人员，



以消除他们的后顾之忧。

六、政策含义

(一) 政府非专职扶贫机构必须演变为非政府组织

根据临时性的工作在政府机构内设置临时机构是符合市场经济体制改革的要求。这也是造成机构重叠的主要原因。鉴于此,政府应该为政府非专职扶贫机构演变为非政府组织创造各种条件,如建立扶贫基金,补偿原有的工作人员等。

(二) 要特别注重模块创新

人们探讨得比较多的是扶贫模式创新,在尚未介入这项研究之前,我们也持这样的看法。通过研究我们发现,现实中更需要的是扶贫模块的创新,它不仅要比模式创新更容易,而且往往具有牵一发而动全身的效应,所以,应当重视扶贫模块的创新。

(三) 亟待构建信息传递平台

我们在研究中发现,政府非专职扶贫中有许多值得让大家了解的经验和教训,由于缺乏信息传递平台,至今尚未产生应有的作用。在网络已经开始普及的今天,应该重视信息传递平台的建设。

(四) 要重视建立扶贫基金

建立扶贫基金是确保扶贫活动和扶贫机构具有持续性的重要举措。所以,要创造各种条件来建立扶贫基金。这也是将政府非专职扶贫机构演变为非政府组织的保障条件之一。

(五) 要改革宏观政策环境

改革政府的宏观政策环境是特别重要的。比如国有金融企业缺乏效率的问题,要通过开放市场来解决,而不能靠设置进入障碍来解决。国有金融企业不进入充分竞争的市场,它的潜力就难以挖掘出来,它的痼疾也难以真正得到克服。长痛不如短痛,更为适宜的办法是开放国内金融市场,这样做,不仅农村金融会发展起来,也有利于国有金融企业逐步适应入世的挑战。



后 记

—

2000年年底，中国扶贫基金会作出了一个学术价值特别高、政策含义也非常强的策划，即以发包课题的形式，邀请研究人员对中国改革开放以来的“社会扶贫”进行一次总体性的实证研究。这项取名为“中国社会扶贫研究”的课题是由“非政府组织扶贫行为研究”、“社会扶贫中的政府行为研究”和“扶贫模式研究”三个子课题组成的。我荣幸地接受了中国扶贫基金会的委托，负责“社会扶贫中的政府行为研究”课题。按照总课题组关于总体实证研究必须建立在一批案例研究基础上的要求，我们承担的子课题分为案例调查和总体研究两个阶段。

第一阶段的目标是弄清政府非专职机构扶贫的行为特征和组织与制度安排。我们采用的技术路线为：根据所收集的相关资料及以往研究经验草拟调查提纲，通过三次试调查使调查提纲逐步完善，根据调查提纲收集较为可靠的第一手资料，在资料分析的基础上对所调查的案例进行客观描述。这一阶段我负责了调查提纲设计和三次试调查，20个案例的具体调查和调查报告撰写工作是由课题组其他成员于法稳博士、王利文博士、孙若梅副研究员和吴敏先生承担的。他们的劳动成果汇集为《社会扶贫中的政府行为调查报告》。

第二阶段的目标是运用归纳方法从经验资料中抽象出一个理论框架，对政府非专职机构的扶贫行为及其进展作出自己的分析



结论，并对它们的走向提出自己的建议。我们采用的技术路线为：以中国扶贫概况为切入点估计政府非专职机构扶贫的地位和作用，根据政府非专职机构扶贫的总体概况和案例调查报告的成果分析各类政府非专职扶贫机构的共性与差异，经验与和问题，最后探讨它们的走向及其政策含义。这一阶段的工作是由江烈、于法稳、孙若梅、吴敏、王利文、包晓斌和我共同承担的。研究结果为《社会扶贫中的政府行为》一书。

为了减少歧义，这里有必要作三点解释：第一，鉴于需要让社会了解的是有应用价值的经验，我们在总结经验时遵循的是可推广性、可持续性原则，而亟待解决是普遍存在的问题，所以归纳问题时遵循的是普遍性原则。第二，通过补偿确保受改革影响的人的待遇不降低，实际上是用阶段性的“显性补偿”。替代长期性的“隐形补偿”，因而它决不是所谓的“换汤不换药”。第三，要对中国“社会扶贫”做总体性实证研究，就不宜忽略具有政府背景的国际组织。相比较而言，将它们视为政府的非专职扶贫机构，显然要比将它们视为非政府组织扶贫更为适宜。鉴于这种机构做的是基本职能以外而非基本职能以内的事情，所以将它们视为社会扶贫要比将它们视为政府扶贫更为适宜。

二

本项研究成果是广泛合作的产物。中国扶贫基金会提供的资助为我们进行这项研究铺平了道路，何道峰秘书长对我的真诚的信任和支持，使我有信心接受挑战，带领课题组成员齐心协力地开展这项研究工作，刘文奎、赵维红等人的无私帮助减缓了我完成这项艰巨任务的压力，而善解人意的督促方式则使我有可能会按时结题。

孙若梅博士长期关注扶贫研究，在这项研究中贡献了她多年



的经验积累。于法稳博士和王利文博士都是初次介入扶贫研究，他们为此付出了艰辛的劳动，同时也得到了锻炼和提高。包晓斌博士参加了本项课题第二阶段的部分研究工作。王利文博士除了完成研究任务外，还承担了大量与课题有关的事务性工作。国务院扶贫办社会处的江烈处长和吴敏先生不仅积极参与课题研究，还提供了大量非常有价值的资料。

在研究的准备阶段，数十个省扶贫办、中央部委和国际机构为确定案例研究对象提供了参考意见。在研究的第一阶段，20个与案例有关的中央机关、东部发达省区和西部贫困地区有关部门的负责人，为我们提供了大量第一手资料，并根据我们的要求安排陪同考察。云南省社会科学院的赵俊臣研究员为我们的考察提供了便利条件。

在研究过程中，许多学者和朋友参加了课题中期汇报会和最终成果初稿评审会，并为我们提出了许多很有见地的批评和修改意见。他们是中国科学院国情研究中心康晓光研究员，中国科学院农业政策研究中心黄季焜教授，中国社会科学院农村发展研究所刘文璞研究员、杜晓山研究员刘建进研究员、吴国宝研究员汪三贵研究员、任常青研究员，社会学所王晓毅研究员，中国农业大学农村发展学院李小云教授、左停教授，中国人民大学严瑞珍教授，清华大学人文学院李强教授，NGO研究中心王名博士，国务院发展中心王西玉研究员，福特基金会北京代表处华安德教授。这项研究倘若能对那些想了解中国社会扶贫中的政府行为的人有所帮助，能够对中国的缓解贫困研究有所贡献，主要是他们给予的支持和鼓励。

在此，我真诚地代表课题组其他成员和我自己向所有为我们的研究作出贡献的个人和机构表示衷心的感谢。

尽管在两次会议之后我们已根据专家学者的建议做了有针对性的调整和修改工作，但由于学识有限，时间仓促，文字表述和



理论综合肯定还有许多不尽如人意之处。作为课题的主持人，书中存在的这样或那样的不足，理应由我来承担。同时欢迎有兴趣的专家、学者继续对我们的成果提出批评和建议，以使我们能把今后的工作做得更好。

三

最大限度地发挥政府组织与非政策组织的作用，特别是最大限度地借助于它们之间的合力的作用，对于解决“扶贫”这样的民生问题是非常重要的。中国是一个正在向社会主义市场经济体制转型的国家。在这个过程中，政府不仅要为非政府组织的发育创造良好的外部环境，而且要把政府机构改革与非政府组织培育有机地统一起来，为非政府组织的发展作出贡献。

最近 20 年，国有企业、国有科研院所和竞争性行业主管部门已先后与政府脱钩，按照深化改革的逻辑，政府非专职扶贫机构显然也有可能与政府脱钩。国有企业、国有科研院所和竞争性行业主管部门与政府脱钩后能够得到发展，依据发展的逻辑，政府非专职扶贫机构转化为非政府组织后显然也能够得到发展。中国现有的一些非政府组织是在政府原有的组织资源的基础上发展起来的，借用政府原有的组织资源发育非政府组织，很可能是像中国这样长期实行计划经济体制的国家的一种特有的现象。目前，政府非专职扶贫机构出现的向非政府组织或非营利企业演变迹象，在参与扶贫的过程中初步形成募集扶贫资金的网络，以及各种类型的扶贫基金的形成，已经成为它们的转化创造了一定的条件。

体制转型的实质是调整利益结构，而中国采用的是渐进式改革方式。这种改革策略主要通过卡尔多改进方式实现把蛋糕做大的目标。所谓卡尔多改进，是指改革的收益远大于它对少数人造



成的负面影响，因而可以通过补偿的办法形成所有人都能接受的改革方案。所谓补偿，实际上是用阶段性的对具体的人的“显性补偿”替代传统体制下的持续性的对具体的岗位的“隐形补偿”。它的实质是结清旧体制遗留的问题，为新体制的运行创造所需的必要条件。

除了补偿以外，政府还要改善非政府组织的发育条件，适当放松金融管制，同时领导必须作出表率作用。

李 周

2001年9月19日



责任编辑：左秀英
马晓玲
封面设计：朗禾企划

中国社会扶贫研究丛书

主编：何道峰

NGO扶贫行为研究

NGO扶贫行为研究 调查报告

社会扶贫中的政府行为比较研究

社会扶贫中的政府行为调查报告

扶贫模式研究 中国小额贷款扶贫研究

扶贫模式研究 中国劳务输出扶贫研究

中国扶贫论文精粹(中文 上 下)

中国扶贫论文精粹(英文 上 下)

ISBN 7-5017-5350-4



9 787501 753505 >

定价（上、下册）：42.50元