

## 中外扶贫资金管理研究(一)

张季

(中共重庆市渝北区委,重庆 401120)

**摘要:**反贫困是全世界的任务。反贫困需要资金支持。研究资金、货币及其转化形式在扶贫工作中的运转效率和作用,是研究扶贫问题的一个切入点。国外扶贫工作中的许多资金管理和运作经验值得我们学习。事实上,我国目前进行的许多扶贫资金运行模式(如小额信贷)就是向国外学习的。值得注意的是,在经济全球化、和平与发展、可持续发展的主题下,反对贫困,拯救穷人已成为国际性话题,成为全球性的热点问题和共同行动之一。许多国家政府、国际合作组织、金融机构和民间组织都在不同的领域设立了专门基金,用于支持贫困国家、贫困地区和贫困人群的发展。因此,研究国际扶贫资金的资助渠道、支持领域及管理特点,对于我们更多地争取、利用国外资金,以弥补我国扶贫资金不足问题,具有重要的意义。

**关键词:**扶贫资金;中外对比;管理

中图分类号:F124.7 文献标识码:A 文章编号:1008-5831(2001)02-0025-08

## Research on Anti-poverty Funds Administration of China and Foreign Countries

ZHANG Ji

(Chongqing's Yubei District Committee of CPC, Chongqing 401120, China)

**Abstract:** Anti-poverty, one of the major tasks facing the world today, needs the support of capital. It is necessary to study the effects and efficiency of capital, money and their variations in poverty reduction when we attempt to find ways to reduce poverty. Some foreign countries have accumulated more experiences in capital administration and operation and we can learn from them. In fact, many operation models of anti-poverty capital that we are using, for instance, small-amount loans, are learnt from other countries. It is to be noted that anti-poverty and helping the poor has been an international concern, and many countries have made joint efforts to deal with it, when global economy, peace, development and sustainable development are the themes of the world. A large number of governments, international cooperation organizations, financial setups and nongovernmental organizations have established special funds to aid poverty-stricken countries, regions and peoples. It is of significance to study the channels, covering fields and administration of international anti-poverty funds. By thus doing, we can not only ask for more and make better use of foreign capital but solve the problem of capital deficiency in our country.

**Key words:** anti-poverty funds; comparison between China and foreign countries; administration

### 一、国际反贫困资金管理的主要模式和经验

世界许多国家都致力于反贫困工作。由于不同国家所面对的具体情况和条件不同,不可能存在唯一的扶贫资金使用及管理模式。但是,贫困人口尽早脱贫,使之逐步走上富裕之路,则成为各种扶贫资金使用及管理的共同目的。国外在筹措、管理及使用扶贫资金方面都有许多成功的经验值得借鉴。

#### (一)国外反贫困资金管理的主要模式

##### 1. 孟加拉国“乡村银行”模式

孟加拉国“乡村银行”(Grameen Bank 简称GB),是1976年创办的一家为穷人提供信贷服务的组织,1983年被确认为独立的银行。迄今,与这个项目有关的人从1万人扩大到全国100万人,该银行现拥有1 000多个办事处,被不少国际组织和

人士称为目前世界上最大也是最为成功的扶贫项目。

GB模式的主要内容包括:(1)贷款目标对象仅指符合一定贫困标准的真正穷人,尤其是贫困妇女;(2)为穷人提供的贷款不需要实物抵押和担保,但要求希望获得贷款的穷人根据项目确定的原则组成联保小组,小组成员共同对贷款的按期偿还进行社会担保,从而促使成员之间相互监督、影响贷款项目的选择、资金的使用和贷款的归还;(3)主要提供小额、短期的流动资金贷款,第一次贷款一般都确定上限(国内的试验一般规定首次贷款不超过1 000元),贷款期限一般为1年,并且要求贷款分期偿还,多采取从放款后第三周开始实行每周还款的制度,这就要求贷款用户选择短期能够见效的项目或合理安排家庭的经济活动,以保证现金流满足每周还款的需要。(4)实行商业贷款利率政策,不提供贷款补贴。

收稿日期:2000-12-18

作者简介:张季(1959-),男,辽宁大连人,中共重庆市渝北区委,博士研究生,主要从事党政管理研究。

(5)实行每周召开中心(一个中心由若干小组组成)会议的制度,中心会议主要职能是:第一,实行每周还款、使还款在公开的条件下进行,保证还款的透明性;第二,了解和监督贷款的使用;第三,组织开展对多数成员有帮助的技术培训和教育活动;第四,组织开展其他有益于成员所在社区发展的活动,如计划生育宣传、改善社区卫生环境、抵制不良的社会陋习等。从小额信贷项目组织的角度看,实行每周会议的制度主要是为了降低信贷管理和交易的费用,因此实际上是通过

这种方式将信贷机构的交易费用转移给贷款用户。

## 2. 印度扶贫模式

印度扶贫模式较多地表现为“资金跟着项目走”的项目带动方式。印度政府自70年代起,开始实施针对贫困人口的各种扶贫项目。每年用于扶贫项目的资金为25亿美元,项目在设计、组织、资金运作方面各不相同,表1是几个主要项目资金管理模式的介绍。

表1 印度扶贫模式

项目名称	资金来源	目标群体	投资取向	资金运作方式
农村综合发展项目(IRDP)	中央政府和联邦政府分摊	贫困线以下的农民	向穷人提供补助和贷款,用于供应种子、化肥等生产性物资,提供技术性服务,兴办一些水利设施,免费供水	受援家庭、银行、居民区官员和村民大会多方协商选定经营项目;根据项目需求予以补贴和贷款,补贴与贷款比例为:25:75;5个接受贷款者组成1个小组,采取小组采用联保机制,资金由国家银行贷给小组,利息率低于市场利息率,多数贷款为3-5年还清,还款率96%以上。
全国农村就业项目	中央政府负担80% 非政府负担20%	农村贫民	通过扩大农村基础设施建设工程,创造新的就业机会	中央政府根据各邦、直辖区的农村贫民占全国比例拨款到联邦政府,再由联邦根据各县贫困程度拨到县,资金的40%-50%用作原料支出,10%作为贫民受益工程专款,10%用于营造森林,项目由县农村发展机构负责执行,项目的选择检查由地方评议会机构进行,不允许承包商介入。
自营职业培训项目	中央政府和非政府机构分摊	农村青年,退役军人,规定有1/3是农村女青年	农村青年的农业技术培训	培训半年到1年,培训人员每月发250卢比奖学金,教师的工资由政府负责。
地区发展项目	中央政府和非政府机构分摊	农村贫困地区	劳动密集型的生产和生活工程,如中小型水利、水土保持、造林等	拨款标准每个发展区150卢比,其中30%用于土地开发和土壤改良,25%用于造林和种草,20%用于水资源开发,15%用于其它活动,10%用于管理费用。
农村妇女与儿童发展项目	中央政府和非政府机构分摊	农村妇女和儿童	帮助妇女创收,妇女可利用贷款做生意,养家畜,从事种植业等	要求妇女以小组形式组织活动,妇女小组成员贷款条件是:①先存款才能贷款,存贷比例1:3;②银行贷款利率为12%,存款利率与市场存款利率相同;③采用分期还款方式,每月1次,数额不限,还清后,还可贷款。
SYEDHASHIM 家族基金会	家族慈善机构	残疾、孤寡老人和孤儿,有生产能力的穷人	为穷人提供无偿救济或无息贷款	对孤寡老人、残疾人及儿童提供无偿救济,对有生产能力的穷人提供无息贷款,贷款期为2-3年无抵押,还贷采用分期付款,每月一次,还款额不定,到期还清,还贷率达90%以上
国家发展投资及咨询服务公司(BASIX)	公司	穷人、小农、小企业	为穷人提供金融服务和技术服务,如设计经营项目;提供中介服务;改进技术;提供商业援助;扩大小企业规模吸纳穷人就业等	直接贷款给个人;通过中介发放贷款,以节约成本;组织联保小组放贷,联保小组每人均有存款,一人欺诈,其他成员均不得取回存款;允许农民将收获的农作物卖给指定的收购部门抵销贷款。
SHARE	孟加拉国乡村银行,联合国开发计划署	最贫穷的人	经营项目涉及种植业、养殖业、小商业经营、小型工业、粮食加工业等行业	贷款采取小组形式,分一般、季节、住房贷款,贷款额逐年增加,分期还贷,从贷款第二周还贷,一次贷款50周还清,还贷率为100%。
印度自我就业妇女协会(SEWA)	协会成员自筹经费建立SEWA合作银行	贫穷妇女	改善妇女经济状况	①贷款与扶贫项目结合;②贷款以小组进行,存贷结合,存贷比例1:2;③分期还款,1年还清;④为妇女提供储蓄、保险业务,还贷率达98%。

### 3. 泰国扶贫模式

泰国扶贫形成了政府部门、非政府组织、私人机构和社区组织等多方参与的扶贫网络,其中政府起主导和协调作用,表2归纳了泰国政府扶贫资金的政策取向、投入形式和公共服务内容。

泰国在扶贫投资项目的决策中,实行“自下而上”的方式。群众先根据当地情况,选择发展项目,有了初步成效,政府再予以资金支持。在泰国政府扶贫中发挥较大作用的是政策性农业合作银行,由于得到了政府的帮助和优惠政策,他们向农民发放低息贷款和低息吸收存款(年利息5%)。国家赋予他们的优惠政策包括:(1)在农业合作银行存款,客户所得利息

可免征所得税,而存入商业银行所得利息要交15%的所得税;(2)政府向农业合作银行提供存款,并规定商业银行将一定比例的存款存入农业合作银行,由农行发放贷款;(3)农业合作银行在农民贷款抵押时,免交手续费,同类情况商业银行则要交手续费,在这些优惠政策的支持下,农业合作银行得以存在和发展,在支持农业、农村发展及农村扶贫中起到了很大的作用。

泰国在支持贫困地区农村发展中,除进行无偿投资外,大量使用投放滚动资金、补贴性贷款(无息、低息贷款)和小额信贷的投资方式。这些方式使资金投入具有激励(政府贴息)和约束(需要偿还)的双重机制,提高了资金使用质量和效益。

表2 泰国政府扶贫资金使用方式

投资政策方向	投资方式	公共服务
1. 保护农业、支持农业调整结构及合理布局,保护农业资源与生态环境; 2. 鼓励向有利于农业、农民就业和边远地区发展的农产品加工业、劳动密集型工业投资; 3. 向低于社区发展计划目标的农村、农户提供帮助; 4. 帮助发展社区组织、改进管理; 5. 鼓励民间组织支持农村	1. 一次性投资 2. 投放滚动资金 3. 无息贷款 4. 低息贷款 5. 争取国际援助 6. 市场保护价 7. 农民小企业免税	1. 技术 2. 市场信息 3. 信贷 4. 帮助农民组织、社区组织 5. 就业介绍、技能培训

### 4. 处于转轨时期国家的扶贫模式

玻利维亚和墨西哥均是发展中国家,同处于向市场经济过渡时期,即由国家资本主义向市场经济转变。市场经济带

来了高效率、高效益,但也产生了贫富分配不均、穷人增多及贫困加剧的现实。因此,反贫困问题均被纳入两国政府的重要议事日程,现将两国扶贫资金使用情况作一归纳(表3)。

表3 玻利维亚和墨西哥的扶贫资金运用状况

国别	扶贫机构	资金来源	投资重点	资金运作方式
玻利维亚	社会投资基金会	国外援助加国内外小部分捐赠	社会基础设施和人力资本方面,如贫困地区的教育、卫生、妇女培训等	扶贫资金40%为无偿投入,60%为无息滚动作用,被扶持的项目74%在农村,26%在城市边缘贫民区
墨西哥	社会协作纲领委员会	95%的资金来自国内	贫困地区的农业生产领域和社会领域,如教育、卫生、妇女、儿童、医疗设施、改善农民的生产条件等	扶贫资金的68%投入生产领域,32%投入社会领域,投资项目由群众召开代表大会民主协商确定,目前投放的资金每年达30多亿美元,贫困人口人均300多美元

### (二) 国外反贫困中资金使用的特点

#### 1. 扶贫资金用于生产与交换环节,使穷人真正受益

反贫困资金投入的最终目的是提高穷人的生活水平,使穷人真正受益。上述各发展中国家几乎都实行了“直接面向穷人”的小额信贷的资金投入方式。这种信贷方式实质上是一些发展中国家在对传统的非正规信贷方式改造和发展的基础上,通过金融制度、金融工具和穷人组织制度三个方面的创新,探索了一条在市场经济体制下为穷人提供有效的信贷服务并同时实现信贷机构自身发展的新路。这一套适合穷人的经济、社会和文化特点的金融制度,增加了穷人对信贷机构的认同感和信心,使穷人直接获得了信贷的机会。直接贷款给穷人或穷人小组,为穷人的生产及交换支付了预付资金,使穷人直接从生产中获益,既减少了信贷交易成本和手续,又防止“济富不济贫”的扶贫资金漏出现象,由于小额信贷建立有

较严格的监督、审查制度,充分保证了扶贫贷款的效益性和安全性,因而,还贷率都一般在90%以上。

#### 2. 扶贫投资目标群体从分散无组织向集中有组织转变

扶贫到户的真正含义应是指将扶贫效益落实到农户。所谓扶贫效益,不是指一般意义上的投入产出效益,而是指扶贫资源在提高农户在其生产和交换能力上发挥作用的大小。按照包括中国在内的一些发展中国家贫困地区和贫困人口的状况,贫困农户即便得到政府的资源扶持,也难以通过一次性消费达到脱贫的目的。这是因为这些贫困农户仍然没有参与商品交换。这一方面体现在经济上,单个农户信息闭塞、步入市场的能力差;另一方面体现在贫困农户个人素质上,他们受教育程度低、商品经济意识淡薄,难以理解通过交换获得生活必需品、便利品和娱乐品的满足。

但是,如果通过一定形式有效地组织贫困农户,就有可能

使之获得发展能力,贫困农户组织的作用在于向贫困农户传递和交换发展要素。由于组织成员在组织内部实现生产和发展的要素共享与分配,从而使单个贫困农户能在组织中得到比自身原有的多得多的要素支持,为其开展经营活动提供了客观条件。贫困农户组织另一个作用则是共同奋斗,形成市场的竞争力,进而成为集体与外界交换的桥梁和纽带。孟加拉国的“小组”和“中心”即如此。当然贫困农户组织还能增强群体的约束力,通过制度规范贫困农户的行为。在个别穷人身上往往存在懒惰、自卑、缺乏进取心等素质障碍,但如果组织内部有一种相互制约、互相帮助的机制,形成一定制度约束,这种障碍就会被清除。

### 3. 积极利用国际援助帮助贫困地区和贫困人口发展

发展中国家开展的反贫困行动,资金投入不足往往是最主要的限制因素。积极利用和吸收国际援助(包括国际组织援助及国家间的双边援助)常常显得十分重要。印度十分重视利用外资,在1961—1981年20年间,印度一直是国际开发协会10个最大受援国之一。到1984年末,印度接受国际开发协会贷款总额达115.29亿美元,其中1/4以上是用于农业和农村开发。同时,印度还从美国、日本、英国、德国等国接受大量农业贷款。印度十分注意对外资的有效利用,把国际援助多集中用于农业新技术开发和农村基础设施建设,为农业开发奠定了基础;玻利维亚的扶贫资金主要依靠国际援助,由于能够有效利用,扶贫效果十分显著;韩国、印度尼西亚等国家在利用国外援助方面也都获得了显著的成效,对本国的经济增长和减缓贫困都起到了重要作用。

国际援助对减缓贫困的作用,除了援助规模之外,还取决于受援国对援助资金的管理和使用,以及援助项目的内容、适用性等。世界银行的经验表明,在发展中国家,对于农业研究、灌溉系统、农村供水、道路建设、初等教育、卫生保健等方面的援助往往能够有效地减缓贫困,使贫困群体直接受益。

### 4. 优化扶贫预付资金环境是反贫困的关键因素

联合国粮农组织的报告显示,尽管在战后数十年中通过在健康、教育和劳动密集型项目上的投资使减缓贫困行动取得了一些进步,但总体上这种进步仍令人失望。1990年一项有关银行提供资助的反贫困计划的研究成果表明,世界银行资助计划的成功率不足52%。造成这种状况的原因较为复杂,其中,项目投资制度环境的缺陷是主要的原因,主要表现在:体制的原因、组织的原因、传递的问题等。例如,有的项目偏离投资目标群体,是由于分配资源的官员有益倾向于非目标群体的某些个人和集团的利益;有的项目由于认证错误而导致计划无法帮助真正的贫困人口;同时,发展中国家存在大量的利益截留、官僚主义以及贪污腐败现象,从而使一些项目花费很大,收效甚微。例如,孟加拉国的“脆弱群体开发计划”,受益家庭每月实际得到的小麦救济量只占应得小麦的54%,世界银行对我国1994年的一项调查显示,我国592个国定贫困县的扶贫资金中,只有70%的缓贫资金和60%的发展资金真正用到了贫困人口(Worldbank, 1995)。

由于投资(预付资金)对缓贫效应有着巨大影响,各国都在致力于投资制度的创新。一些亚洲国家扶贫取得成功普遍受益于新制度——“有选择的救助制度”。这种制度强调两种选择:一是对特定目标群体的选择;二是对有效传递方式的选择,尤其认为后者的选择最关键,因为这是一种机制,能够保证资金用于生产和交换的关键环节,并有时间限制。孟加拉国的“乡村银行”、菲律宾的“社会发展公司”和“帕潘加稻农协会联盟”等都是这种制度的成功案例。

孟加拉国的乡村银行是扶贫投资制度创新的范例。对穷人优先发放贷款的孟加拉国乡村银行是一家非盈利不需抵押的银行,其主要股东和客户都是贫困家庭的妇女。银行把妇女组织成小组,按一定次序,轮流借款。如果有人不还款,就意味着别人借不到款,乡村银行的借款原则是越穷的人越优先得到贷款,银行对于无论什么活动,只要能促进生产和通过交换而带来收入,都给予贷款。银行利用小组成员互相帮助、互相监督的办法,使银行的到期还款率始终达到100%。

可见,扶贫投资作为预付资金的使用效率,首先取决于投资制度上的创新,取决于贫困户将之用于生产与交换的关键环节才能体现。

## 二、中国农村反贫困形式及资金管理特点

### (一)我国扶贫工作方针的三次重大调整

改革开放以前,我国没有明确提出扶贫问题。党和政府只是对于特殊贫困人口给予关注和照顾。如对五保户和突发性自然灾害造成的贫困,以救济和临时性的赈灾方式为主,并且通过民政部门执行。但当时对于农村普遍存在的大面积贫困未引起重视,1977年,中国农村绝对贫困人口约占当时全国总人口的1/4。“十一届三中全会”以后,我国政府以实事求是的态度,承认了中国农村普遍存在的贫困现象,并采取积极的态度向贫困宣战,最后经历了扶贫工作方针的三次重大调整。

#### 1. 政策扶贫

1978—1985年,当时全国农村生活低水平,表现为普遍性贫困。针对这一状况,执行的是政策调整和体制变革消除贫困的方针,即家庭联产承包责任制和富民政策取代了人民公社体制和“平均主义”的分配政策。实践证明,这一方针是正确的,在实践中卓有成效。在这一时期农村贫困人口从最初的2.5亿减少到1.25亿,年均脱贫人口1786万,年均脱贫率7%。此时除传统的救济资金外,没有特别的扶贫资金投入,充分体现了政策的巨大威力。

#### 2. 从“救济式扶贫”到“区域开发式扶贫”

1986—1993年是我国政府开始真正意义大规模扶贫的时期。国家将“救济式”扶贫方针调整为“区域开发式”扶贫方式。针对我国农村贫困的区域性特点,国家要求各地“改变一般化的领导方式,实行特殊的政策和措施,集中力量,重点解决集中连片的最贫困地区的问题”(《国务院贫困地区经济开发领导小组提出贫困地区经济开发十点意见》)。在此方针指导下,各地普遍重视以区域经济发展带动扶贫工作,并且从中央到地

方投入了大量的扶贫资金,使农村贫困人口进一步从1.25亿减少到8000万。但是,在实践中也暴露出扶贫工作发展不平衡,东部沿海条件好,区域经济发展快,扶贫效果也较好,而中西部与之差距进一步拉大;另外,区域经济发展难以使处于弱势的贫困群体得到实惠,使同一地区内经济发展能力弱的贫困户问题变得突出。

### 3. 开发式扶贫

1994—2000年,国家执行“八七”扶贫攻坚计划(即用7年时间解决8000万贫困人口的温饱问题)。根据第二阶段实践,中央提出了这一时期的扶贫方针:“坚持开发式扶贫”,把贫困地区干部群众的自力更生和国家的扶持相结合,开发当地资源,发展商品生产,增强自我积累、自我发展的能力,确保如期实现“八七扶贫攻坚计划”确定的目标,“把扶贫攻坚的任务和措施落实到贫困村和贫困户,要以贫困村为重点,以贫困户为对象,把扶贫任务分解到村,把扶贫措施落实到户”<sup>[1]</sup>。它标志着我国扶贫工作方针由以区域经济发展带动扶贫工作调整为直接面对最贫困人口。在这一方针指导下,虽然扶贫任务越来越艰巨,但是这一时期的扶贫工作又迈出了坚实的一步。农村贫困人口由1993年的8000万,下降到1999年底的3400万。

#### (二) 扶贫资金使用方式的二次大调整

第一次大调整是80年代中期,我国的扶贫战略从传统的单纯生活救济式转变为区域开发式扶贫,扶贫资金由平均分散方式转变为通过扶贫项目相对集中的方式。1987年国务院贫困地区经济开发领导小组、财政部、人民银行、农业银行联合印发的《全国贫困地区经济开发项目管理试行办法》中明确规定了扶贫贴息贷款管理的“双轨制”原则,确定了“资金跟着项目走”这一扶贫资金使用的基本原则,扶贫项目的主体确定为县,一切扶贫活动以县为对象,主要是县域经济总量增长和扩张,而不是贫困户或贫困人口的脱贫。这样宏观上诱导地方政府因急于进入全国的大市场而往往热衷于选择以县城和乡镇工业作为主要对象的区域经济发展战略,将项目和贷款投到城边路边、厂边这些并不属于扶贫对象的“相对富裕点”,这种扶贫资金使用方式,在贫困人口多,大面积集中连片分布的情况下,确实能实现个别物品的相对过剩,进而使交换成为可能,这对缓解贫困能起积极的作用。但是,随着反贫困工作的深化,以县为单位的贫困区逐渐转变为乡、村级的小面积贫困区,这种资金使用方式的负面影响得到了暴露,极大地影响了扶贫攻坚的进程。

第二次大调整是“八七”扶贫攻坚计划实施后,提出了扶贫攻坚要把贫困乡、村作为主战场,把贫困户作为扶持对象。要做到领导联系到村,帮扶对口到村,计划分解到村,资金安排到村,扶持措施到户,项目覆盖到户,真正使贫困户受益。资金跟着项目走这一原则不变,关键是项目的范围发生了变化,即项目覆盖到户,使贫困户作为独立的经济法人因有项目而进入市场,参与到商品经济的产、供、销或种、养、加的环节中,通过生产和交换获得必需品、便利品和娱乐品,实现真正

意义上的贫者受益。1996年后,又进一步提出各类扶贫资金的投放和项目必须以建卡贫困户为对象,以解决温饱为目标,以有助于直接提高贫困户收入的产业为主要内容。在扶贫资金到户问题上,引进了GB模式,并结合当地实际创造了许多扶贫资金到户的运作方式,在扶贫资金安排上,专门切出了小额信贷扶贫资金。这些扶贫资金使用方式的改进极大地提高了扶贫资金的针对性和使用效率。

#### (三) 扶贫资金的来源及结构分析

扶贫需要巨大的资金投入。目前,我国扶贫资金来源主要有政府扶贫资金、国际社会援助和其他扶贫资金三大部分。

##### 1. 政府扶贫资金

政府扶贫资金主要指国家为支持贫困地区社会经济发展而专项安排的资金,分为财政扶贫资金、扶贫贴息贷款和以工代赈资金。90年代中期这三项资金结构为:“财政扶贫资金占18%、贴息贷款占56%、以工代赈占26%”。其中财政扶贫资金主要用于培训项目;贴息贷款的70%—80%用于作物种植、家畜饲养及相关的加工和销售活动等生产性项目;“以工代赈”是通过实物代替货币,调动群众参与基础设施建设。三类扶贫资金历年投入数量和投入力度见表4。

表4 扶贫三项资金总量统计(单位:亿元)

年份	贴息贷款	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	115	40	28	183
1999	155	50	43	248
合计	746	339	218	1303

资料来源:部分数据转引自汪三贵《技术扩散与缓解贫困》,中国农业出版社,1998;1998年和1999年数据源引自《江泽民在中央扶贫开发工作会议上的讲话》。

从1994年开始,各类扶贫贷款由中国农业发展银行统一办理。1996年10月,中共中央和国务院扶贫工作会议决定加大政府扶贫资金投入力度。“八七扶贫攻坚计划”实施的前七年,中央政府已累计投入超过1000亿元,加上地方和各部门的投入,累计扶贫资金估计超过1500亿元。从1997年始,中央财政每年新增15亿元,重点用于最贫困的省、自治区的农田基本建设,修建乡村公路,解决人畜饮水,推广科学技术和农民技术培训。同时,在现有扶贫信贷资金的基础上,每年再

增加30亿元扶贫贷款。国有商业银行也拨出一定比例的资金帮助和支持贫困地区的开发建设。1997年各类扶贫资金总数达153亿元,1998年又增加30亿元,达到183亿元,1999年中央扶贫资金总量已达248亿元,这是历史最高水平。

我国的以工代赈属于救济的范畴,资金投入是无偿的,与一般的救济差异在于它有附加条件,需要贫困人口通过出工投劳获得赈济。1984年以来,我国先后安排了7批以工代赈,已完成的中央政府无偿资金投入达368亿元(表5)。

表5 1984—2000年期间中央政府对以工代赈项目的投资

序号	计划期	实物	折合人民币(亿元)	项目重点
1	1984—1987	粮、棉、布	27	道路和饮水设施
2	1989—1991	中低档日用工业品	6	同上
3	1990—1991	工业品	15	道路、饮水设施和农田水利设施建设
4	1991—1995	粮食	50	基本农田和小型水利设施建设
5	1991—1995	粮食和工业品	100	治理大江大河
6	1993—1997	粮、布、食用油和中低档日用工业品	100	农村基础设施建设
7	1994—2000	商品	70	公路和人畜饮水建设

资料来源:国家有关以工代赈方面的文件

## 2. 国际援助资金

国际援助包括国外政府的援助,世界金融机构的低息、无息贷款以及海外华人的捐资、捐物等。自改革开放以来,我国贫困地区直接利用国际组织,包括世界银行、联合国开发计划署和外国政府贷款等(主要是粮食和教育援助),总额近15亿美元。如世界银行第一期贷款2.5亿美元,帮助了分布于西南35个国定贫困县的350万人口脱贫。第二期1.8亿美元已于1998年启动,将帮助四川、陕西、宁夏等26个县的260万人越过贫困线。

## 3. 其它扶贫资金

除中央的财政、信贷和以工代赈投入外,国家每个部委都安排了扶贫资金。此外,各级地方政府也都投入了相应的扶贫配套资金或物资,如国家的以工代赈计划,要求地方财政配套投入的比例不低于1:1。除中国人民银行和有关专业银行总行外,一些银行分支机构还自行安排了扶贫专项贷款,特别是贫困地区的农业银行、农业发展银行大部分贷款都与扶贫有关。加上我国多样化的扶贫组织,如中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会的“希望工程”、全国工商联的“光彩事业”计划、妇联的“幸福母亲”计划等社会和民间捐助,也是我国扶贫投入的组成部分。

### (四)我国扶贫资金投资的绩效、矛盾与问题

#### 1. 绩效

我国扶贫政策及扶贫资金的投入和使用所产生的绩效明显而巨大,特别是1978年改革开放以来,我国扶贫开发进展之快,成效之大,为世界瞩目。从1986年到1999年政府累计投入扶贫资金1303亿元,全国农村贫困发生率由31%下降至4.6%,21年间,全国有2.18亿农村贫困人口解决了温饱问题,贫困地区的基本生产生活条件明显改善,科技、教育、文化、卫生等社会事业较快发展,经济社会面貌发生了深刻变化。这无论是在中国历史上,还是在世界范围内,都是一个了

不起的成就。

#### 2. 矛盾

扶贫工作涉及到两个层次的问题,一是对贫困区域的扶持;二是对贫困人群的扶持,而更深刻的问题还在于正确处理发展与稳定的关系,这些问题常常引出扶贫资金运作的许多矛盾,世界其他国家的扶贫也不例外。

第一,效率与公平的矛盾。在区域发展上,国家对贫困地区实施支持援助,解决区域经济差异的动因和必要性,一方面产生于市场机制的内在缺陷,同时也来自“公平”与“效率”的要求。一般地说,为了达到区域均衡发展目标,国家要将有限的资源更多投入到欠发达地区,而这些地区的经济效率相对较低,从而可能影响整个国家的经济增长;相反,为了实现整个经济的高速增长,应当更多地将经济资源集中到效益较好的发达区域,这样,必然使欠发达地区发展更加困难,从而拉大与发达地区的差距。然而,过大的地区差距往往导致国家的动荡,社会稳定的破坏最终会损害经济发展的效率。由于两个目标之间存在这种反向关系,在制定和实施国家区域发展政策时,必须很好权衡两者的关系。

第二,援助地区与援助人的矛盾。对于贫困地区的发展,国家的援助对象是欠发达地区,还是该地区中生活的穷人,这是另一个层次的效率与公平问题。国家区域政策原本就是对经济欠发达地区提供发展援助,以帮助这类地区摆脱贫困、萧条,走向富裕、繁荣。地区的全面繁荣尤其是就业和收入的增加,必然使居住在该地区的居民受益,因而一般地讲,援助地区与援助人是一致的。但是,受援助的欠发达地区并非都是穷人,该地区就业和收入的增加,固然可以帮助那些最需要帮助的人,但这种增加带给当地的利益中,有很大一部分将属于那些并不需要帮助的人。事实上,在受援区最容易获得好处的,通常是工商企业的业主和一些有权势的人。另一方面,由于贫困人口本身处于弱势,通过竞争获得扶贫资源的能力不

强,因此,地区发展并不能完全有效解决贫困人口温饱问题。

第三,输血式扶贫与造血式扶贫的矛盾。对贫困落后地区扶持,通常有两种基本方式:一种是单纯的扶贫济困,即为贫困地区人口无偿提供基本生活保障,以维持其最低生活水平,这种方式称为“输血式援助”;另一种是着眼于贫困地区的经济开发,通过援建公共设施,利用当地资源的小型加工项目以及人力资源培训,为这类地区及其人口与社会广泛沟通,实现商品交换创造条件,此方式一般称为“造血式援助”。无疑,两种方式对贫困地区都是需要的。当贫困人口的基本生活甚至生存受到威胁时,政府的首要职责就是帮助他们度过难关,使其不至于“失血”过多而“休克”。但这是“治标不治本”的治贫措施,处理不好,可能产生贫困地区人口的“等、靠、要”等依赖心理。

第四,扶贫与发展的矛盾。除了扶贫决策可能失误和扶贫能力低于扶贫预期外,扶贫本身内含一定的负面效应,如:

——产生激励不足问题。扶贫旨在减少地区之间、人群之间的经济差异,尤其是实现地区收入的均等化,而收入上的一定差异,正是激发内在创造力、促进增长的动力机制。对贫困落后地区的扶持,可能通过这种外力推动其发展,同时,也可能使受援助地区形成对外援的依赖性。政府的扶持需要程序化、制度化,而一旦制度化,又会使人们确信:政府不会让国民受穷,贫穷就应该得到援助。“等、靠、要”的心理,是伴随扶贫工作的“副产品”。

——产生一定的效率损失。区域政策要引导资源从一个经济活动向另一个经济活动转移,这样就涉及一个机会成本。当资源是从低效利用转向高效利用,由此带来的经济活动的增加,属于区域政策的净收益;相反,如果区域政策的实施,使得资源由高效到低效使用的转移,那么这项政策实际是对社会的净成本,当然,这个社会成本换取的可能是社会的稳定。

——产生相关的政治成本。发展援助实质是利用发达地区纳税人的钱,对欠发达地区的捐助。前者认为,这种行为无效率,是对他们利益的损害,并可能从政治上向政府施压。

### 3. 问题

与巨大的扶贫成效相比,我国扶贫资金的投入、使用及管理方面还存在一定问题,突出表现在以下几方面:

第一,扶贫资金管理系统运转效率较低。从扶贫资金的申报过程看:一个贫困县使用扶贫贴息贷款的项目从最初申请到获得银行贷款的过程是:首先经过县扶贫开发领导小组讨论通过项目,然后每年11月、12月以前,由县扶贫办向地区扶贫办、地区财政局、地区农行三家同时提出申报意向,然后,地区三家单位经过审查、调整、筛选,再向省级扶贫办申报。下一年年初,项目申报进入实质性阶段。审批手续的繁杂和审批权限的控制,使扶贫资金管理体制本身的运转效率降低,运转的成本增加,内部损耗加大,由此导致扶贫效率的减损和扶贫经济活动经济效率的下降,这是亟待解决的问题。

第二,扶贫资金数量仍然不足,并呈隐性下降趋势。尽管1998年我国扶贫资金总投入量已达183亿元,帐面数字显示

我国的扶贫投资力度是逐年增加的,但如果扣除物价因素的影响和从扶贫资金人均占有量角度分析,我国扶贫资金的投入力度远远不够。从物价因素的变动对扶贫总投资的影响分析,根据中国农科院黄季崑等人的分析结果,若以1985年的农村居民消费价格指数为基数,计算出每年各项扶贫资金投入量的实际值和名义值。结果显示,中国政府自1986年以来扶贫资金的实际投资数量不但没有增加,反而呈递减的趋势(黄季崑,1998)<sup>[2]</sup>,累计名义投资总额是1055亿元,而按1985年不变价格计算实际投资总额却只有502亿元。也就是说,在历年的扶贫总投资中,有近50%的资金被物价上涨抵销,而真正对贫困人口起作用的只有50%。

从扶贫资金的人均占有量看,按1998年国家总扶贫投资183亿元,扶贫资金每年增长30亿元,农村贫困人口4200万计算,到2000年国家投入的扶贫资金总量为609亿元,农村贫困人口平均占有的扶贫资金是1450元。扶贫资金的人均占有量要达到一定的水平才能满足贫困户脱贫的资金量需求,根据陕西省的经验及典型调查分析,要稳定地解决一个农村人口的温饱问题,需要投资1500—2000元/人(霍学喜等,1997)<sup>[3]</sup>;《中国农业发展报告(1996)》认为,人均资金投入需达到1600—1800元以上,才能稳定地解决贫困人口的温饱问题;世界银行等国际组织的扶贫标准则是人均5000元人民币,无论采用什么标准,扶贫资金的供给量都是明显不足的。从上述两方面来分析,我国扶贫资金的投入力度是不足的,这是我国扶贫攻坚的硬约束。

第三,扶贫资金漏出率高、无效投入大。据张宝民(1997年)的调查,大约有40%的扶贫资金没有用于扶贫,而据另一估计扶贫资金的漏出率超过50%,个别地方甚至高达70%以上。贵州省从1986年到1996年初共投入扶贫资金累计24亿元,开发近5000个项目,但有成效的仅占1/4(1996年5月25日《经济日报》)。

我国国内的扶贫资金主要来源于四个方面:银行贷款、财政拨款、以工代赈、专项物资折款及引进的外资。1993年,四种扶贫资金投入分别为:42.7亿元、55.4亿元、12.7亿元和20.8亿元,总投资131.6亿元,其中财政拨款占扶贫资金的42.1%,如果排除外资,则占到国内资金的1/2。然而,财政拨款的75.2%用于贫困县财政补贴、维持行政事业费开支和职工工资,即将近1/3的总扶贫资金没有配置到贫困户的生产与交换环节中(汪三贵,1997),因此,扶贫资金被贫困地区地方政府挪作他用,直接抵达贫困户比例低,在1997年《国家扶贫资金管理办法》出台之后,直接投放到贫困户的贷款也仅占扶贫信贷资金总量的47%。

第四,资金回收机制缺位,还贷率低。扶贫开发部门(扶贫办)与资金管理单位(银行)协调困难,一直是影响扶贫贷款健康运作的症结,许多地方“有了资金找项目,分完资金就拉倒”的现象比较严重。而在扶贫贷款的使用中,由于贫困农户不是唯一的决策人(扶贫贷款的实施较多依赖贫困地区地方政府的作用),他们可以不受经济上的惩罚。而且在通货膨胀

率高于贴息贷款利率的情况下,不管农户使用的贷款本身能否赢利,他们都可以从贴息贷款中受益,这些因素往往会扭曲贫困农户的信贷行为,使他们在申请贷款时,既不必考虑自己的偿还能力,也无需注意市场利率的变化(吴国宝,1997)<sup>[5]</sup>。这些体制缺陷造成了十分严重的后果:扶贫贷款回收率仅为约50%,呆帐率却高达35%,绝大多数扶贫资金不能循环使用。长此以往,国家宝贵的扶贫资金难以发挥效益,扶贫规模与力度无法扩大,势必影响到国家扶贫目标的实现。

第五,扶贫资金管理松散,项目粗放经营、效益低下。从扶贫项目的审批到扶贫贷款的投放,是一个严肃的政治和经济问题,但实际执行中却因松散的管理体制而影响了资金的正常使用及效益的发挥。农业发展银行的成立,虽然解决了资金到位迟缓的问题,但基本上没有改变扶贫贷款“谁都管,实际上谁都不管”的局面。部门间分歧不断,对扶贫资金的使用缺乏统一、科学的规划,对扶贫项目没有进行深入、系统的可行性研究。造成村有村的打算,乡有乡的项目,县有县的重点,主管部门更有自己的意见,四面开花,资金投放撒胡椒面的现象。一些地方热衷于铺摊子,上项目,把扶贫资金当做“唐僧肉”,想方设法将其“钓”到手,而忽视了项目自身的发展前景,导致有的项目先天不足,项目建成之日便是工厂关门之时。某省扶贫工业项目的1/3因种种原因而停产。一些乡村企业或县办企业,用的是扶贫资金,效益也不错,但只是提高了当地政府的税收,贫困人口受益甚少。

扶贫贷款瞄准经济实体并没有达到扶贫的最终目的。非农产业的投资在经济上又令人失望。据有关研究,贫困地区的乡、村企业的损益率分别是56%和14%,而全国平均只有35%和6%。贫困地区乡、村工业的损益率分别是全国平均值的1.6和2.3倍(黄季錫等,1998),项目失败后并不一定能变卖这些属于政府部门或与政府有着千丝万缕联系的企业财产来回收贷款,扶贫实践证明,真正的贫困农户回收率要远远高于这些经济实体,大量的数据和研究结果还说明,贫困农户收入的增长快慢主要取决于农业项目发展的好坏,这些项目往往是贫困农户步入市场的基本途径,而与工业项目关联度不大。

分析表明,我国扶贫资金使用存在瞄准性差、效率低、效果差、全民参与程度低等问题,这些问题的解决,一方面需要在不断总结我国几十年反贫困经验和教训的基础上,针对反贫困过程中出现的实质问题予以政策调整和修正,尤其应对国家扶贫资金的投向、分配办法以及扶贫资金使用等方面进

行制度和组织上的创新;另一方面,应积极借鉴国外在资金使用及管理方面的成功模式和经验,用于我国扶贫工作实践。

#### 参考文献:

- [1]江泽民.全党全社会动员起来,为实现八七扶贫攻坚计划而奋斗[N].人民日报,1997-01-06(1).
- [2]黄季錫.中国的扶贫问题和政策[J].改革,1998,(4):10-12.
- [3]农业部.中国农业发展报告(98)[M].北京:中国农业出版社,1998.
- [4]汪三贵.扶贫投资效率的提高需要制度创新[J].林业经济,1997,(4):20-22.
- [5]吴国宝.中国扶贫贴息贷款政策讨论[J].中国农村观察,1997,(3):10-13.
- [6]亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究(上卷)[M].北京:商务印书馆,1996.
- [7]邓小平.邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [8]中国(海南)改革发展研究院.中国反贫困治理结构[M].北京:中国经济出版社,1998.
- [9]朱凤岐,等.中国反贫困研究[M].北京:中国计划出版社,1996.
- [10]全国贫困地区干部培训中心.小额信贷的理想与实践[M].北京:人民出版社,1998.
- [11]国家计委国外资金利用可双边政府贷款处.利用外国政府贷款业务指南[M].北京:中国计划出版社,1994.
- [12]彭林婧.走出贫困—黔江扶贫开发之道[M].成都:四川民族出版社,1998.
- [13]周启元.国际经济合作理论与实务[M].长春:吉林人民出版社,1993.
- [14]左柏云.如何在国际金融市场上筹资[M].广州:广东经济出版社,1998.
- [15]江时学.拉美发展模式研究[M].北京:经济管理出版社,1996.
- [16]朱玲,蒋中一.以工代赈与缓解贫困[M].上海:上海人民出版社,1996.
- [17]杨惠和.国际金融[M].长春:吉林大学出版社,1997.
- [18]池元吉,赵凤彬.新编世界经济概论[M].长春:吉林大学出版社,1996.
- [19]世界银行.中国九十年代减贫战略[M].华盛顿:1992.
- [20]中国社会科学院印度扶贫考察团.印度扶贫考察报告[J].中国农村经济,1998,(9):20-22.
- [21]汤敏,魏先斌.孟加拉乡村银行的小额信贷扶贫模式[J].改革,1996,(4):15-17.