



# 扶贫体制改革的未来方向

我国扶贫投资效率低的深层原因是过分依赖政府体制和系统来传递和管理扶贫资源。从长远来看，中国扶贫的理想模式是政府提供扶贫资金，而资金的传递和管理应该主要由农民自己的组织和专业性的民间机构来负责

汪三贵



“政府主导、全社会参与”被认为是中国扶贫的一大特色。认真观察中国的扶贫体制和扶贫实践，很容易发现“政府主导”很强，“社会参与”不足。这种过度“行政化”扶贫的倾向导致的一些问题受到了社会的广泛关注。我们应该如何理解中国“行政化扶贫”的利与弊？未来怎样改革扶贫体制才有利于提高扶贫效率？

## 政府主导扶贫的合理性

扶贫是一种公益性的事业，具有很高的社会效益，对于维护社会的公平与稳定也具有重要的作用。公益性的事业由于很难带来直接的经济效益，依靠

市场机制是不能动员到足够的社会资源的。如果政府不介入和主导扶贫，恐怕大多数贫困人口的基本生存问题都得不到解决，最终引发严重的社会问题，危害到国家的发展和更多人的利益。正因为市场机制在公益性事业上的失灵，政府主导扶贫具有天然的合理性。政府主导扶贫是中国在改革开放后将1人1天1美元以下的贫困人口减少了5亿多的重要原因之一。

政府主导扶贫的作用表现在多个方面：

一是政府可以动员到大规模的资源用于扶贫。1980年代中期以来，中央和地方政府投入到开发式扶贫中的资金超过3000多亿元，同时还动员了上千亿的社会扶贫资金，金融部门的信贷扶贫资金也超过了2000多亿元。此外，各级政府用于农村和城市低保的资金有数千亿元。

二是政府利用自己完善的组织系统，能迅速在全国实施扶贫计划和项目。在2001—2010年中国农村扶贫纲要执行期间，中国对15万个贫困村实施了以“整村推进”为主要内容的综合性开发式扶贫，让贫困地区的生产和生活条件有了较大程度的改善。如此大规模的扶贫行动，不依靠现有的行政组织系统是不可能完成的。

三是政府有能力对贫困状况进行监

测，并根据监测结果及时调整扶贫政策。国家统计局利用农村住户调查数据和592个贫困县的贫困监测数据，对中国的农村贫困人口的变化和扶贫政策的实施情况进行系统监测，为国家和全社会的扶贫行动提供信息支持。

四是政府可以制定长期的扶贫计划，并将扶贫纳入到整个国民经济和社会发展中去，使扶贫具有可持续性。

上述四个方面的任务只有在政府的主导下才能完成，也是政府义不容辞的职责，市场力量和非政府部门都没有机制、动力和手段来承担这样的任务。

## 扶贫的过度行政化的弊端

尽管扶贫是政府的重要职责，但扶贫的过度行政化也会出现明显的弊端。

目前，中国的扶贫体制存在利益冲突，并主要表现在两个方面。一方面，由于过多考虑部门利益和缺乏协调机制，很容易出现部门分割，影响扶贫计划的实施。上个十年的主要扶贫措施“整村推进”在资金整合方面就出现了严重的困难，由于财政扶贫资金、以工代赈资金和信贷扶贫资金不能有效整合，投资规模大大缩水，多数贫困村的资金投入不到规划投入的四分之一，没有达到“整村推进”的效果。

另一方面，由于各级政府都是具有多种目标的组织，而且不同级别的政府在扶贫目标上有可能出现明显的利益矛盾，从而导致扶贫目标出现偏离。出于社会公平和政治稳定的考虑，中央政府有强烈的政治意愿来消除农村贫困。然而，贫困地区的地方政府却面临着与中央政府完全不同的压力和财政状况。与维持地方政府的正常运转、保证教师工资、保持社会稳定、促进地方财政收入增长和GDP增长等多个重要目标相比，

扶贫在贫困县并不是最重要的目标。上级政府对地方政府的考核与地方官员的升迁更多地与其它的目标而不是扶贫目标完成有关。在这样情况下，地方政府有极大的动机来转移扶贫资金，用于地方政府认为更重要的地方。而扶贫资源通过各级政府层层传递并最终由县、乡政府来控制使用，就使县、乡政府挪用扶贫资金或将扶贫资金用到对地方经济、财政甚至自己的政绩有好处但扶贫效果不大的项目上去成为可能。我们常常听到一些贫困地区的地方政府挪用扶贫资金，也就不足为怪了。

同时，行政化的项目管理效率低下。目前的项目管理主要采用的还是从上而下的方式，有没有项目以及有什么项目，农民没有发言权；项目能否成功，没有人承担责任。相当部分的扶贫项目都直接到村到户，特点是分散、零星、细小。要判断这么大量的分散、零星、细小项目是否适合当地情况，是否是最优选择，让行政部门来判断，确实勉为其难，很难避免“瞎指挥”。我们经常可以看到由政府推动的一些产业化扶贫项目半途而废，不仅造成扶贫资金的浪费，还加重了贫困农户的债务负担。

## 合理分工合作是提高扶贫效率的关键

我国扶贫投资效率低的深层原因是过分依赖政府体制和系统来传递和管理扶贫资源。从长远来看，中国扶贫的理想模式是政府提供扶贫资金，而资金的传递和管理应该主要由农民自己的组织和专业性的民间机构来负责。这也是世界上很多国家成功扶贫开发所采用的模式。

民间组织在扶贫中的作用是政府无法替代的，因为民间非政府组织具有更多的灵活性，可以集中精力于某一个服

务领域，更可能深入到基层和贫困农户中去，这些特点使民间组织能够更有效地从事一些扶贫活动。因此，加强政府与民间组织之间的密切合作是缓解贫困的有效途径。为了提高政府扶贫资金的使用效率，中国政府应鼓励和培养专业化的民间扶贫机构，使它们成为由政府资助的扶贫项目的操作者。扶贫部门则根据民间组织的业绩和信誉提供资金支持，并依据公开和透明的原则进行监管。

中国政府首先应当改善和创造有利的法律环境，进一步积极鼓励各类民间机构参与扶贫行动。为此，应该制定中国的民间机构组织法，在法律中明确民间组织的地位、作用、组织原则和监督方式，并赋予民间机构更多的参与社会公共事务的权利和足够的灵活性。为了充分发挥民间机构扶贫的比较优势，政府应该逐步放松对民间机构的直接控制，赋予民间机构更大的独立性和自治性，使它们真正对社会和法律负责，并通过立法和司法程序来管理，而不是将所有的民间机构都置于政府机构的直接管理之下。

中国的民间组织也应该不断改善自己的组织结构和提高工作能力。特别是要培育健康的组织理念，逐步完善理事会制度，提高管理水平和行动能力，使自己能够在赢利机构不愿进入而政府部门又做不好的扶贫和其它公益领域高效率的工作，以此证明自己存在的价值并赢得政府和社会的支持。

此外，进一步推进参与式的扶贫方式，让贫困农户在扶贫项目的选择、实施、监督和评估中发挥更大的作用，保证扶贫项目真正符合贫困农户的实际需求并能从中受益。

（作者为中国人民大学反贫困问题研究中心主任、教授）

责编/王慧 肖楠 美编/李祥峰

## 脱贫路径

### 非主流——掘地生财，依靠资源优势脱贫

内蒙古伊金霍洛旗素有“地下煤海”之称，煤炭储量大、品质好。过去，由于受到区位条件、交通设施、市场需求等因素限制，煤炭外销量长期徘徊在较低的水平。随着中央和地方政府对基础设施建设的投入力度进一步加大，交通条件得到较大改善，为伊旗的煤炭大量外销创造了良好的外部环境。伊旗人也因此甩掉了贫困的帽子。他们所代表的是一条依靠开采和销售工业矿产，靠当地资源“掘地生财”从而实现脱贫的路子。

### 主流——以农为本发展“特色农业”

重庆石柱土家族自治县位于全国18个集中连片贫困山区之一的武陵山区，辖区面积99%是山地。近年来，石柱县以改善交通为突破口，积极筹措资金，构建连接大通道的乡村道路网络，并通过推动“三权”（土地使用权证、林地使用权证、农民住房产权证）抵押贷款、县校合作、发展专业合作社等方式解决农村缺资金、缺技术、缺市场等问题，目前带动起辣椒、中药材、莼菜、长毛兔、林业等多种特色农业、生态工业和旅游业快速发展。

像宁夏中宁县发展枸杞种植及加工，甘肃省定西市发展土豆种植，福建安溪县推进茶产业的深度开发等，都是通过发展特色农业脱贫致富的典型样本。