

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No.122-20201209

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由房连泉撰写的《国外建立长效脱贫机制的做法及启示》。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

### 国外建立长效脱贫机制的做法及启示

房连泉

中国社科院社会发展战略研究院

**[摘要]**：减贫是一个复杂的过程，贫困退出的真正目标在于长期脱贫，而不仅仅是项目退出。一方面退出中的资格重新认证非常重要，另一方面退出后的收入干预措施也要跟进。我国在当前精准扶贫过程中，尤其要注意建立中国特色的长效脱贫机制。

**[关键词]**：有条件现金转移支付计划；退出机制；长效脱贫；收入干预

当前，发展中国家有条件现金转移支付计划的精确扶贫效果明显。有条件现金转移支付（Conditional Cash Transfer，简称“CCT”）的主要特征是针对贫困家庭提供现金补贴，前提是这些家庭要满足一定的行为条件，理论基础是附加条件的现金转移支付，即“以金钱换取行动”。即政府与其给贫困者发放福利，不如给他们以生活手段，使其获得自主发展能力。正是因为这种设计理念，使得近 20 年来 CCT 计划在发展中国家得到快速推广。

## 退出机制在扶贫项目实施中具有重要意义

第一代 CCT 计划于 20 世纪 90 年代在拉丁美洲诞生，至本世纪初逐步扩展到非洲和南亚等地区的发展中国家，至 2015 年全球已有 63 个国家（以中等收入经济体居多）实施了 CCT 计划，其中拉美 22 个，非洲 18 个。从减贫效果看，该计划在增加贫困家庭消费、提高中小学入学率、改善儿童健康状况以及倡导性别平等方面，发挥了明显作用。以拉美为例，2011 年 18 个国家的 CCT 计划覆盖了约 1.29 亿人口，占该地区总人口的 20%，贫困人口的近 70%。相对于无附加条件或普享性质的福利项目，CCT 计划的目标定位性更强，更有利于实施精准扶贫战略，尤其是对儿童和青少年而言，CCT 旨在帮助他们走出家庭贫困的代际循环。

随着 CCT 计划的广泛推开，自 2000 年以来，国际上对贫困退出的研究逐渐增多。较早的研究集中在一些国际扶贫组织对南部非洲开展的食物安全和营养技术援助项目上。这些组织将退出战略（Exit Strategy）定义为：贫困地区援助项目退出的前提是“不得损害项目最终目标的实现”，即退出后受益群体的行为不得发生偏离。退出战略是 CCT 计划实施中的一项积极性干预措施，其重要性不言而喻。

### 1. 退出是脱贫的前提

减贫计划的初衷在于提升贫困家庭的人力资本积累，单纯的现金救助和消费补贴并不是最终目的，而是一种过渡性手段，实现家庭的长期脱贫和可持续发展才是最终目标。建立退出机制是 CCT 计划本身的目标要求之一。CCT 计划实施的初衷在于提升贫困家庭的人力资本积累水平，通过收入能力的提高，打破贫困代际传递，实现长期脱贫。

### 2. 财政条件的限制

减贫计划的转移支付资金主要来自于国家财政，只有以前的受益成员退出，才能为新的贫困家庭进入带来机会。从现实情况看，许多发展中国家的扶贫项目出现了受益群体不断扩张的局面，有些国家 CCT 计划受益人数甚至超过了贫困人口总量，反映出管理中的疏漏。

### 3. 激励劳动力参与的考虑

福利制度设计的一个重要出发点是，尽量减少福利对劳动参与的负面激励，避免“养懒汉”现象。相对于无附加条件的福利项目，CCT 计划更加强调受益人

作为需求方的能动性和参加就业的意愿。建立退出机制是引导受益人预期，激励其增加劳动参与，提高收入水平的必要措施，也是预防受益人长期停留在计划之中，形成福利依赖性的必然要求。

## 国际上减贫计划退出机制的主要做法

### 1. 受益人资格的重新认证程序

重新认证 (Recertification) 程序 (简称“重认程序”) 是指对受益人的资格进行重新评估和再次确认的过程。随着 CCT 项目的实施, 受益家庭的收入条件会不断发生变化, 项目管理者需要运用一定的甄别机制筛选已脱贫的家庭, 并为仍处在贫困线以下的家庭重新颁发资格认证。因此, 重新认证是退出战略的前提, 是 CCT 项目走向精准化管理的一个前提。贫困家庭经过资格再评估后, 面临两个结果: 一是满足条件, 退出计划; 二是重新获得资格认证, 继续留在计划之内。需要指出的是, 对低收入群体的鉴定标准是一个动态过程, 通常退出时的收入门槛要比进入计划时的资格线高一些。传统上在拉美地区, 除巴西外, 真正实施资格重认机制的国家并不多。由于社会政治阻力等方面的原因, 大部分国家的重认程序都存在着时间延误问题。从拉美国家的实施情况看, 实际退出 CCT 项目的人口比例并不高, 说明了贫困问题的长期性和复杂性。如 2012 年墨西哥的“机会计划”对约 100 万个家庭进行了资格重认, 其中仅有 18% 脱贫退出计划。

### 2. 退出后的收入干预措施

(1) 为解决退出 CCT 项目后的重新返贫问题, 许多发展中国家出台了收入创造 (Income Generation) 计划, 用以连接 CCT 项目, 使退出家庭继续获得生产和就业方面的扶持。基于就业形态, 这些措施分为自雇就业者 (Self Employed) 收入干预和工资就业者 (Wage Employment) 收入干预两类。前者包括技术援助、小额信贷、创业启动补助和生产资本 (如种子、化肥和家畜) 支持等措施; 后者包括课堂培训 (技术和软技能)、岗位培训、劳动中介服务以及对雇主的奖励措施等。从执行效果看, 这些干预措施对青年群体找工作和创业起到了一定的促进作用; 但在大多数发展中国家, 由于项目执行时间还不够长, 其帮助贫困家庭提升就业收入能力的总体效果还不明显。为了改变 CCT 计划收入干预措施覆盖面窄、连接机制松散的问题, 许多拉美国家正在采取一些新的举措, 以增强收入干

预措施的效力，其内容主要包括三方面。一是建立机构间的合作协议。为建立 CCT 计划与其他收入干预计划之间的联系，许多国家出台了管理部门之间的合作协议，政府部门之间共享 CCT 受益人的名单及项目服务等信息，共同参与项目管理。二是引入社会工作者。部分拉美国家雇佣社会工作者，参与 CCT 受益人的收入干预项目管理。社会工作者和受益家庭共同协商制定脱贫计划，家庭参加就业培训时，可获得一定的奖金奖励。三是采取一定的财务奖励措施。在智利、哥伦比亚和牙买加等少数国家，已开始研究运用财务奖励和惩罚措施，促进 CCT 计划受益人参与收入干预项目。

(2) 从发达国家的经验看，针对贫困家庭收入干预措施的一个重要策略是“由福利到工作”（Welfare to Work，简称“WTW”）。WTW 计划强调“工作第一”，贫困家庭只有在参加就业时，才能获得相应的援助金额，且援助期不得超过最长期限规定。为了缓解失业问题，部分欧洲国家也采取了类似的 WTW 做法。如在德国，福利项目受益人必须参加强制性的工作培训；在荷兰，政府采用向私营机构购买服务的方式，对低技能就业者进行培训，政府根据接受培训者找工作的结果对机构进行付费，称为基于绩效的付费方式（Pay on success）。从实施效果看，WTW 计划对于增加劳动参与和减贫的效果是显著的。如美国对 TANF 计划实施效果的评估发现，2002 年 50% 的受益人找到了工作，两年之后，参加工作者贫困发生率要明显低于未参加工作者。此外，WTW 计划还有利于降低对福利项目的长期依赖性。

### 对完善我国扶贫退出机制的思考

如何建立健全退出机制是我国当前扶贫工作中的一个重点环节。2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立贫困退出机制的意见》指出：“要建立严格、规范、透明的贫困退出机制，促进贫困人口、贫困村、贫困县在 2020 年以前有序退出，确保如期实现脱贫攻坚目标”。党的十九大提出“做到脱真贫、真脱贫”的要求。党的十九届四中全会进一步提出“坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制”。通过分析发展中国家 CCT 减贫计划退出机制的案例，借鉴发达国家“由福利到工作”战略的经验，笔者对我国当前的扶贫工作提出四点建议：

### 1. 贫困退出的含义在于长期脱贫

在国际扶贫中，退出机制的真正含义在于“退出贫困”，而不是“退出项目”。来自拉美国家的经验表明，脱贫是一个长期复杂的过程，尤其是对于慢性贫困和赤贫家庭来说，短期内达到退出门槛并不意味着长期脱贫。今年我国将实现农村地区全部脱贫的目标，这个目标指的应该是“扶贫项目的退出”，即首先实现消除贫困县、贫困村等方面的阶段性目标；而全部贫困人口的脱贫则是一个长期过程，应充分做好 2020 年以后应对贫困的工作准备。

### 2. 扶贫项目退出后的收入干预措施尤为重要

出于预算约束和管理绩效的考虑，设定扶贫项目退出的门槛是有必要的。但退出项目仅仅是第一步，更重要的是要在后期采取持续性的收入干预措施，包括各种收入扶持、就业培训、创业辅助和生产信贷等计划。在这方面，拉美国家的 CCT 计划和发达国家 WTW 的干预策略都为我国提供了借鉴：扶贫项目在终止过程中，应留出缓冲期，在一定时期内保持国家原有扶持政策不变，支持力度不减；项目终止后，应有后续的综合收入干预措施，确保实现长期脱贫。

### 3. 贫困退出应着重强调需求方管理

从退出路径看，是一个激进式的转型过程。前期扶贫项目的主要作用体现在生活救助、收入扶持和建立人力资本积累方面，消除制约贫困家庭发展的外部负面约束 (Constrainer)；当贫困家庭的资本积累 (收入和人力等) 达到一定阶段后，扶贫措施将产生正向外部效应，成为脱贫的能动因素 (Enabler)。从长期看，扶贫应有成本效率 (Cost-effectiveness) 的社会基准考虑，只有贫困家庭自身发展起来了，才能提升社会整体的减贫效率。因此，退出机制应着重强调需求方管理，即从贫困家庭的制约条件和实际需求角度出发，出台有针对性的干预措施。

### 4. 贫困退出是一个社会经济系统工程

迄今为止，发展中国家贫困退出机制得到良好应用的案例并不多，大部分尚处于实施退出战略的初步阶段，退出人口仍为少数。由于存在退出标准确立、资格重新认证、财政资源约束以及政治成本等难题，退出战略的实施并不顺利。这说明退出机制的设计实施是一个复杂程序，这一点应在我国制定扶贫退出战略时得到高度重视。从更高层面看，贫困退出战略不仅是社会保障体系的一部分，更是整个经济社会政策的一部分，贫困问题的解决取决于包容性经济增长、就业机

会增多、生产环境改善、基础设施完备以及便利的金融信贷支持等一系列条件，需要一揽子的整体设计方案。来自发达国家的经验表明，WTW 才是摆脱长期贫困的根本手段，基于劳动力市场结果的退出干预措施更为有效。在实施贫困退出战略的过程中，除了加大财政转移支付外，应更多地采取制度激励和市场手段，如创业资助和培训服务外包等，引导贫困家庭主动进入劳动力市场，自力更生，提升就业收入能力，实现长远脱贫。

#### 参考文献：

- [1] World Bank. The State of Social Safety Nets 2015. [2015-07-24].  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24741765/state-social-safety-nets-2015.htm>
- [2]reenberg, David H., Philip K. Robins. Have Welfare-To-Work Programs Improved Over Time In Putting Welfare Recipients To Work? [2010-11].  
<http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp138810.pdf>.

**声 明：**

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

**电话：**( 010 ) 84083506

**传真：**( 010 ) 84083506

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐