本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

编者按：贫困问题是当今世界最尖锐的社会问题之一，我国政府出台了一系列扶贫政策用以解决贫困问题。“十三五”规划建议中，农村贫困人口脱贫被定为“最艰巨的任务”。习近平指出：“扶贫开发工作已进入‘啃硬骨头、攻坚拔寨’的冲刺期。各级党委和政府必须增强紧迫感和主动性，在扶贫攻坚上进一步理清思路、强化责任，采取力度更大、针对性更强、作用更直接、效果更可持续的措施，特别要在精准扶贫、精准脱贫上下更大功夫”。德国、巴西、越南相关做法和经验能够为我们提供有益启示和借鉴。

借鉴德国土地整治经验增添经济发展新动力

□ 徐祥临

我国要保持国民经济中高速发展，新动力从何而来？答案可能有很多种，但农村开展大规模土地整治会得到多数人的赞同。笔者依据从国土整治主管部门官员及专家学者那里得到的经验数据推算，如果按照1万亩耕地（附带其中的村庄）投入1亿元人民币的高标准进行农村土地整治，全国每年整治1亿亩耕地，总计投入1万亿元，生产三倍的投资乘数效应，即可形成3万亿元的GDP，超过2015年GDP总量的4%。如何进行农村高标准的土地整治以带动农村经济整体发展，德国提供了重要经验。

凡到过发达国家农村实地考察过的中国人，都会对其优美的景色表示羡慕和赞叹。造成这种情形的自然因素是次要的，主要原因是它们大都进行过土地整治。发达国家一般都有比较丰富的土地整治经验。那么，我们为什么要倡导借鉴德国的经验呢？主要有以下三个理由。

一是德国在世界上最早为土地整治立法。1886年巴伐利亚王国（现为德国的一个州）的路德维希二世签署了世界上第一部土地整治法律。1954年联邦德国颁布了《土地整治法》，此后又不断完善相关法律，形成了科学完备的法律体系。从土地整治的内容上看，我国作为农耕文明的发源地，早在几千年以前就“田连阡陌”了，土地整治的历史比任何国家都要久远。但是，至今我国的土地整治还没有完全进入法制阶段。虽然土地管理法包含了土地整治的内容，但只是原则规定，缺乏操作性，具体到操作层面还只停留在政府主管部门的规划中，连法规的层次也没有达到。借鉴德国经验，有助于我国在依法依规进行土地整治方面少走弯路。

二是德国拥有世界上先进管用的土地整治理论。德国最早的土地整治以单纯提高农业生产力为目标，主要内容是土地平整和小块变大块。在反复实践探索的过程中，德国土地整治的理论不断完善。目前，最有代表性的学者是慕尼黑工业大学的马格尔教授。他提出了通俗易懂的“套娃理论”和“洋葱头理论”。所谓“套娃”是俄罗斯的一种玩具，小娃娃外面套上多层大娃娃。马格尔教授借用这个形象化的模式，揭示的土地整治规律是：首先要对土地进行平整和小块变大块，便于农民进行生产，提高生产效率；其次是在这个过程中要注重土地文化的保护和发展，使土地整治既科学又有文化品位；再次是把有文化品位的土地整治同土地权利人生活的村庄发展紧密联系起来。在“套娃理论”的基础上，马格尔教授及其研究团队又提出了“洋葱头理论”，即对某个区域进行土地整治，要同本地区的生态平衡及更大区域乃至全国的发展规划紧密衔接在一起。这套理论在土地整治领域比较好地体现了协调、绿色、共享的发展理念。

三是德国的土地整治经验已经在我国有成功的样板。1988年，德国的汉斯·赛德尔基金会与我国国土主管部门签订土地整治合作项目，选择一个村作为试点。山东省青州市的南张楼村争取到了这个项目。德方派来的土地整治专家正是马格尔教授及其研究团队，德国专家按照“套娃理论”，以“城乡等值化”为目标，指导南张楼村制定了土地整治和“村庄革新”规划。二十多年来，南张楼村在德国专家指导下，把全村近10平方公里的土地已经建成农业区、工业区、生活区和文教卫生区，让人们看到了一个实实在在的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村。2014年南张楼村的人均收入达到19000元，“城乡等值化”的发展目标基本实现。在南张楼村土地整治成功的基础上，汉斯·赛德尔基金会与国土资源部扩大合作范围，在江西、重庆等地也开展了土地整治推广工作，深受广大农民的欢迎。

根据南张楼等地的成功实践，在完备的土地整治法律法规体系形成之前，借鉴德国经验开展大规模的农村土地整治也是可能的。从操作层面看，以下两个工作程序必须严格遵守。

首先是制定土地整治规划要扎扎实实地动员当地群众参与其中。德国专家介绍，德国做土地整治项目，自始至终都要贯彻“公众参与”原则。笔者亲眼看到，德国专家团队到江西省安远县三百山镇（虎岗等三个行政村）帮助开展土地整治规划前期调研，他们虽然语言不通，但照样走村入户，上至耄耋老人，下至少年儿童，细心询问各种需求，有记录的访谈133次，共有545人参加，占项目区总人口的9%，通过访谈详细了解了当地生态、经济、社会、文化、历史等多方面信息。在德国专家看来，土地整治的目的，是让当地老百姓受益，而只有当地老百姓最了解做规划所必要的各种信息。没有当地老百姓的参与，单纯靠规划专家走一走，看一看，架上仪器测量几个数据就做规划，是不可能做出符合实际情况的好规划来的。笔者深为德国专家这种科学严谨的工作态度所感动。

其次是政府各职能部门要围绕农村土地整治落实部门发展规划。德国政府有专门的土地整治管理部门，在巴伐利亚州，这项工作由农村发展局负责，马克格尔教授曾经是这个局的负责人。土地整治基础上的农村发展规划涉及方方面面。规划专家在做出规划方案之前，不仅要倾听当地群众的意见，还要事先熟悉所有相关领域的法律法规及发展规划，规划方案形成后，不仅要再次倾听公众的意见，还要倾听政府各职能部门的意见，避免规划之间相互打架。德国专家在安远县指导土地整治工作中，邀请了十五个党政部门参与。这一工作程序对于解决我国目前各涉农部门相互掣肘，规划相互矛盾的状况十分有效。笔者在德国考察土地整治时看到，两德合并前民主德国制定的矿山土地复垦方案科学合理，至今还在按部就班地实施。这是很值得我们学习的。

最后，本文要回答开头提出的一个关键性问题，那就是当前我国是否具备每年投入1万亿元整治1亿亩耕地的投入能力。这个问题只能用实际数据来回答。2015年，我国中央、省、地、县四级财政的支农资金超过3万亿元，1万亿元不到三分之一。如上所述，只要我们能够在制定土地整治规划阶段把所有部门的规划落实到一张图上，并依据规划投放支农资金，再加上动员农民群众投入一部分资金，全国每年投入1万亿元资金进行土地整治不仅是必要的，而且是完全可能的。总之，在土地整治与农村发展方面借鉴德国经验，是把创新、协调、绿色、开放、共享发展理论落到实处，也是供给侧结构性改革很好的切入点。

巴西的有条件现金转移支付计划

□ 汪三贵　曾小溪

福利制度在拉丁美洲的所有国家中的发展情况不同。巴西被认为是第一个实现社会福利法的拉美国家之一，从1923年开始实施针对铁路工人小额养老金计划，20世纪30年代以来，巴西的福利制度开始形成并扩展到其他社会群体中，例如在银行、工业或商业的工作人员中实施。事实上，巴西福利制度的起源不是有动员力量和组织良好的劳工运动给政府施加压力和要求社会福利的结果，而是与国家缓解社会矛盾，维护政治稳定的目标有关。根据相关估计，在给定条件下，通过现金转移方案对贫困家庭进行收入支持，对教育和健康服务做出投资，缓解了贫困人口收入无保障的问题。由于程序简洁和比较容易实施，它在拉丁美洲非常流行，很多国家都将有条件现金转移支付作为一种扶贫方式，这里主要介绍巴西的有条件现金转移支付经验。

有条件现金转移支付在上世纪80年代末和90年代初期间第一次在巴西的政策辩论中出现。直到1995年，巴西两个城市决定开始实施第一个有条件现金转移支付计划，每个家庭可享受政府发放的一定的补助金，但条件是家庭中6岁至15岁的儿童正在1年级至8年级就学，并且在校出勤率至少达到85%。有条件现金转移支付计划的效果很好，该方案迅速走红。因此，从1998年开始，巴西联邦政府开始共同资助其他资源有限的城市，到1998年底，全国共有60多个地方性有条件现金转移支付项目实施，覆盖约20万个家庭，其目标是扩大该计划，并加强其可持续性。该计划主要针对最贫穷的地区。2001年2月，巴西中央政府向市政府转移支付来自新设立的扶贫基金的部分资金，这使有条件现金转移支付成为一个联邦项目，开始在全国范围推广，并由教育部负责协调。各市的目标人口按照全国家庭抽样调查、人口普查和学校年度普查来计算。受益人的筛选工作由地方来完成，地方政府建立了严格的管理和信息统计制度，防止家庭瞒报、虚报和重复登记。各市还设立了社会监督委员会，审查批准受益人名单，检查学校提供的受益学生出勤报告。到2001年末，该项目覆盖了5562个市的98%的贫困家庭，使480万家庭的820万儿童受益，政府总计补助金额达到7亿美元。

这种以促进儿童教育的有条件现金转移支付项目只是一个开始，后来发展成为巴西主要的四个社会福利项目：一是联邦小型学校方案项目，旨在减少童工，增加教育程度；二是营养餐项目，其目的是减少婴儿死亡率和营养不良，使家庭有机会获得充足的营养；三是燃气补贴项目，主要是为用户提供炊事用气的货币转移计划；四是零饥饿项目，任务是消灭极端贫穷和饥饿。这四个独立的有条件现金转移支付计划，他们的目标群体几乎是相同的家庭。2003年，在总统卢拉的管理下，四个项目被统一成了一个社会福利计划，即家庭补助金计划，此举使管理费用和管理的复杂性都有所减少，该计划的推行成为保障公民基本收入权利立法的一部分内容，特别是要优先保证最贫困人口。政府颁布了有关法令，以规范报名、登记和筛选过程，增加了透明度。领取补助金的名额实行配额制，由中央政府分配，潜在受益人在各市实行统一报名、登记，人选由中央政府集中筛选，选拔过程接受社会公开监督。在宣传发动方面，通过乡镇会议、报纸、电台、电视、互联网、学校、公告、家访等广泛宣传项目信息，使群众尽量充分了解项目的基本情况。

根据家庭补助金计划，巴西每月的现金转移支付一般通过借记卡优先发放给家里面的女人，因为她们会有较大的概率将钱花在孩子身上。国家提供了四种不同类型的转移支付，现金转移支付的数额取决于家庭中儿童的数量和收入状况。对于极端贫困家庭，即每月人均收入70巴西雷亚尔以下，不管家庭的组成情况，每月基本转移都是70巴西雷亚尔。针对贫困和极端贫困家庭实行有差异的支付转移，如果人均收入高于70巴西雷亚尔低于140巴西雷亚尔，且家庭中有0到15岁之间的适龄儿童和孕妇，每位受益人可以获得32巴西雷亚尔，每个家庭最多可以有3个受益人。另一项针对青少年的转移支付涵盖了家庭中的青少年，每位青少年可以获得38巴西雷亚尔，每个家庭最多可以有2个受益青少年。此前家庭补助金计划的覆盖范围是15岁以下的儿童和青少年。2008年，随着新的法律提案的通过，总统卢拉改变了年龄限制的规定，覆盖范围提高到17岁以下。低收入家庭要想获得“家庭补助金”，有关家庭成员需符合以下要求：家里年龄在6岁至15岁的儿童在学校就学，出勤率至少达到85%，16到17岁孩子出勤率达到75%以上；7岁以下的儿童定期到卫生所检查发育情况和接种疫苗；14岁到44岁怀孕妇女接受围产期保健。不符合条件的家庭将被停发一至数月的补助金，严重的还会被取消领取资格。

巴西家庭补助金计划的目标是通过对低收入家庭的直接转移支付，打破贫困从一代传递到下一代的循环，以此减少未来的贫困。截至目前，该项目已覆盖了1200万家庭，大约4800万人，涵盖了5500个大中小城市，总花费不到巴西GDP的1%，大约占政府总支出的2.5%。就受益人的数量而言，巴西的家庭补助金计划是目前发展中国家最大的现金转移计划。起初，“家庭补助金计划”的项目资金全部来自巴西国内资源，后来项目吸引了美洲开发银行和世界银行的贷款，从而扩大了覆盖面。同时，项目的组织管理也越来越规范，项目的评价体系也逐渐建立起来。

从实施效果来看，通过家庭补助金计划，就学人数有所增加、留级和辍学率均有所降低，同时减少了极端贫困人口和收入不平等状况。那些获得扶持的受益人改善了在校表现和健康状况，提高了人口的素质，家庭成员也有更强烈的动机去重新回到工作岗位，这对改善社会治安也大有裨益。通过现金补助的直接增加，家庭的消费也逐渐增加，扩大了内需。这一项目也减少了区域不平等，为贫困地区小企业涌现创造了良好的条件。

随着该项目的不断推进，到2011年，巴西的绝对贫困人口减少到1650万，他们每月收入不足70雷亚尔，约占巴西1.9亿总人口的8.5%。在未来，巴西计划将家庭补助金计划扩展为巴西“无极端贫困计划”，使1650万巴西人摆脱极端贫困。当然，巴西家庭补助金计划也面临诸多挑战，如怎样进一步提高补助标准，如何进一步为数量庞大的1650万极端贫困人口提高能力与增加机会，保证其享受公共服务。随着全球经济下滑，巴西同样面临着经济紧缩、税收减少的风险，家庭补助金的名额也面临着削减的风险。除现金转移支付外，巴西逐渐对贫困人口进行职业培训和技术指导，为贫困人口集中的社区提供医疗、教育、住房以及水电供应等服务，将这些作为巴西家庭补助金计划的有益补充，以便产生越来越多的综合效应。

革新开放以来越南减贫历程与挑战

□ 施　红

1986年越南开始革新开放，在经济快速增长中实现了减贫目标。根据世界银行统计，越南1990年至2006年GDP年均增长率达到了7.7%，居世界前列。2008年全球金融危机之后，越南经济增长放缓，但近年来逐渐复苏，2014年越南GDP增长5.98%。从减贫看，按照越南贫困标准，在1992年至2005年贫困户比例已经减少了3/4，从1992年的30%减少到2005年的7%。越南革新开放以来走出了一条有利于普通群众的经济发展道路。

越南的贫困概况

1976年越南实现南北统一，进入社会主义建设时期。20世纪80年代中期前，越南经济停滞不前，贫困问题突出。越南革新开放初期贫困人口比例相当高，按照世界银行贫困标准，越南国家统计总局与世界银行进行的调查，1992年越南贫困率为58%，1998年为37%。按照越南劳动部贫困标准，贫困率要低些，但1992年越南贫困率还是高达30%，1998年为15.7%。越南没有统一的贫困标准，各个部门贫困标准也不同，而且一些地区有本地的贫困标准。从越南劳动部规定的贫困标准看，贫困标准是不断提升的。比如，1993至1995年间越南劳动部规定：农村地区平均每人每一个月折合不足8公斤粮食，城市地区不足13公斤粮食的称为饥饿户；农村地区平均每人每一个月折合不足15公斤粮食，城市地区不足20公斤的称为贫困户。2001年至2005年间，越南劳动部规定：废除饥饿户，保留贫困户，不再以折合成大米而依越南货币的收入来计算。2011年至2015年间，越南劳动部规定：农村地区每人平均月收入40万越盾或者每年平均收入480万越盾以下为贫困户。城市地区每人平均月收入50万越盾或者每年平均收入600万以下为贫困户。

越南贫困的特点是：第一，从城乡看，贫困人口以农村人口为主。世行1999年统计数据表明，越南城市贫困人口占当时越南总体贫困人口15%。2005年底2006年初，越南贫困户，城市42.6万，占城市家庭总数的8%，农村416.9万，占农村家庭总数的31%。第二，从地域看，贫困人口分布以高原、山区及偏远地区、湄公河平原地区和中部沿海滩涂区为主，最贫困地区是西原地区和越西北部地区。越南劳动部2003年统计，越西北地区贫困户比例18.7%，西原地区17.4%，旧四区15.7%，东北部地区13.8%。第三，从民族分布来看，以少数民族为主。据统计，2000年越南少数民族占全国人口总数为14%，贫困人口占总数的29%。

革新开放以来越南政府实施的主要减贫政策

革新开放以来越南经济快速增长对减贫发挥了重要作用。越南贫富差距相对较低，经济增长减贫弹性较高。在促进经济增长政策中农村土地制度政策对减贫起到了巨大作用。越南1988年通过《更新农业管理决议》规定，在坚持土地国有制不变前提下，农民获得10年至15年农地使用权，农户成为自主经营单位。革新推动了越南农业发展，粮食从短缺变为有余，越南成为稻米出口国。1993年颁布新《土地法》，《土地法》明确规定土地所有权为国家所有，赋予农民长期稳定的土地使用权，并明确界定土地使用权五项权能即转让权、交易权、出租权、继承权、抵押权。

越南在注重经济发展的同时，高度重视减贫，越共从七大到十大对扶贫工作都有重要论述。在1945年建国时，胡志明指出“从中央政府到地方政府的责任是使穷人有饭吃，吃得饱的人宽裕起来，富裕的人更加富裕”。真正大规模扶贫是在越共七大后开始，1991年越共七大提出了“鼓励人民致富，同时减少贫困人口，提高人民的社会福利使之与经济发展的水平相符合。”1996年越共八大提出：“将经济增长同保证社会公平结合起来，实行灭饥减贫，将贫困户比例从当前的20%~25%减低到2000年的10%左右。”2001越共九大提出“重视灭饥减贫，逐步实现社会公平，使全社会所有人、所有家庭都过上富裕生活”。2006越共十大指出：“尽力消除饥饿家庭，大力减少贫困户，使富裕户迅速增加，逐步建设富裕繁荣的社区和社会。”为推进减贫工作，1997年越南政府在中央设置中央扶贫指导委员会，由一位副总理任委员会主席，在省、县、乡设有各级地方扶贫指导委员会。

胡志明市首先发起减贫活动。1992年，胡志明市委首先提出建立“灭饥减贫”行动计划，迅速在全国推广。此后越南政府相继颁布了一系列扶贫项目计划。一是灭饥减贫的国家目标瞄准计划。1998通过“1998—2000年灭饥减贫的国家目标计划”，又称“133计划”。具体是：投资建设基础设施、居民再安置；定耕定居、移民、新经济；扶持特困少数民族地区；给穷人指导谋生方法；提高扶贫干部的工作能力。该计划的目的是将贫困发生率从1997年的45%降到2000年的17.7%。该计划的后续部分是2001—2005年阶段国家灭饥减贫和创造就业计划，即“143计划”，包含了创造就业，将贫困率从2001年17%降低到2005年10%以下，新创造1.4%~1.5%工作机会。二是成立社会政策银行，为贫困家庭提供贷款。1995年越南成立社会政策银行，社会政策银行是非营利性财政机构，其目的是为贫困家庭提供贷款，同时为国家“灭饥减贫”目标计划提供资助。2002年至2004年社会政策银行向286.1万户贫困家庭发放了总数达96545亿越盾的贷款。三是发展林业扶贫。越南政府出台了327计划，通过转交土地给家庭承包，实行荒山绿化，保护土地和生态环境。1998年越南通过了1998—2010年500万亩造林计划，即“661计划”替代327计划。该计划包含：全国森林覆盖率达到43%，减少土壤流失和河流洪灾，发展山区经济，消除饥饿。四是出台医疗照顾制度。2002年越南政府颁布第139决议，确保穷人获得医疗照顾，尤其是有病能够住院接受治疗，为穷人购买医疗保险卡和直接支付由医院或者其他公共服务为穷人提供的医疗服务等。五是改善贫困地区基础教育状况。如1999年越南教育和培训部给1000个贫困乡拨款“改善教育设施”，总数达500亿越盾。

革新开放以来越南减贫取得的成效与挑战

革新开放以来，越南贫困率大幅度下降，人民特别是穷人生活水平得到明显改善。联合国开发计划署在《2004年越南发展报告》中称“消除贫困，是越南在其经济发展中所取得的最大的一项成就之一”。越共十大对越南扶贫工作的成效作出如下总结：“采取多种多样的形式大力推进灭饥减贫工作，如改善生产条件、创造就业、改善基础设施、住房等；为贫困者享受到基本社会服务、增加收入、改善生活创造机会；动员各行各业、各级政府、各群众团体和各阶层人民参与到灭饥减贫工作中来，为贫困农村、山区及民族地区建立各种经济文化基础设施工程，收效显著。到2005年底，贫困户占全国家庭总数比为7%。”2005年公布的“越南实现新千年目标”报告中指出，越南已经消除了60%的贫困人口。据越南《经济时报》报道，2014年越南全国用于扶贫的资金约16.5亿美元。截至2014年底，全国贫困率为5.8%~6%。

革新开放以来，越南减贫政策制定和执行中遇到了问题，出现返贫现象。具体问题有：第一，各项目之间关联性不高，不能协调一致，影响了扶贫效果。第二，项目资金量和利用效率存在问题，有待提升。尽管革新开放后越南经济取得长足发展，但越南还是一个发展中国家，各项事业发展影响扶贫资金供给。而且，扶贫资金存在漏出现象，如一些扶贫机构工作人员侵吞扶贫资金等。第三，贫困户减贫主动性需要提升。越南减贫是由政府主导，出现等、靠、要的问题。越南减贫取得了成效，但是减贫任务依然繁重。据越南《经济时报》报道，越南劳动部称，2014年越南全国仍有约134万贫困户，占人口总数的5.97%。越南革新开放政策以及对减贫的努力，证明发展中国家可以实现益贫式增长，越南减贫经验值得学习和借鉴。