

XIN JIE DUAN FU PIN KAI FA DE

TAN SUO YU SHI JIAN

新阶段扶贫开发 的探索与实践

刘 坚 主编

XIN JIE DUAN

FU PIN KAI FA DE

TAN SUO YU SHI JIAN



中国财政经济出版社

新阶段扶贫开发 探索与实践

刘 坚 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

新阶段扶贫开发的探索与实践/刘坚主编. —北京: 中国财政经济出版社,
2005.3

ISBN 7-5005-7909-8

I. 新… II. 刘… III. 不发达地区-经济发展-研究-中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 006218 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 17.75 印张 288 000 字

2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6 000 定价: 35.00 元

ISBN 7-5005-7909-8/F·6943

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

主 编：刘 坚

副主编：高鸿宾 王国良

编 委：

张 磊	冯 强	刘福合	吴 忠
何 平	苏国霞	张 良	曾佑志
吕 焱			



前言

2004年，我国的扶贫开发工作在党的十六大和十六届三中、四中全会精神指引下，全面贯彻落实党中央、国务院“三农”工作的各项方针、政策，抓住重点和难点采取有力措施，取得了重要进展。为了进一步理清扶贫工作的思路，使各项政策措施更有针对性，2004年，我们在不同层次开展了大规模调查研究。同时，通过研讨会、现场会、培训班等形式，使调研成果转化为指导扶贫工作的政策措施。我们首先结合贫困地区的具体情况，认真研究在扶贫开发工作中如何落实党中央、国务院支持“三农”的各项政策措施，先后开展了关于592个扶贫开发工作重点县农业税问题调研，关于100个贫困村粮食状况的调研，关于扶贫工作重点县在国家支持粮食生产政策中受益程度的调研，关于贫困地区农民工问题的调研。根据调研情况，向国务院提出了一次性免征592个重点县农业税，加强贫困地区综合农业生产能力建设、确保贫困农户基本口粮，鼓励东南沿海地区的劳动密集型产业向贫困地区转移、加大对贫困地区劳动力的培训力度等建议。这些建议已经被国务院采纳，使贫困地区和贫困农户享受到国家优惠政策带来的利益。

我们还针对困扰扶贫开发进程的一些关键问题进行了专题研究：为了解决扶贫信贷资金管理使用中的问题，开展了江苏省建立担保基金推进扶贫贷款到户的调研；为了推动扶贫工作重心下沉、进村入户，对黑龙江、内蒙古等地的整村推进工作开展了调研；为了提

高扶贫资金的使用效果，对甘肃等省加强扶贫资金管理情况进行了调研；为了保证扶贫移民安置工作健康发展，开展了农村自愿移民权利保护状况的调研；为了解决贫困农民看病难、看不起病，因病致贫、因病返贫的问题，配合国务院新型农村合作医疗试点工作，开展了重点县农民参加合作医疗情况的调研。上述这些调研，为进一步明确工作重点、制定更加符合贫困地区情况的政策措施提供了依据。

扶贫开发工作进入新阶段以来，在基层扶贫一线工作的同志、特别是广大农民群众的实践为我们创造了许多有价值的经验。无论是整村推进扶贫开发规划的实施，通过培训提高劳动力素质促进向非农产业的转移，扶持龙头企业带动贫困地区产业化发展，还是加强资金管理、提高扶贫效果，动员社会各界、特别是非公有制经济人士参与扶贫开发，都为我们进一步做好扶贫工作奠定了坚实的基础。2004年，国务院扶贫办先后在河南、黑龙江和湖北召开劳动力转移培训、整村推进和产业化扶贫三项重点工作的现场会，总结、推广了各地的成功经验。在8—9月间，还组织了各省区市扶贫办和国务院扶贫开发领导小组成员在全国开展了大规模调研工作，普遍了解了全国扶贫开发工作的基本情况。

在以上工作的基础上，11月，国务院在陕西西安召开了全国扶贫开发工作会议。回良玉副总理在会上明确了今后一个时期扶贫工作的基本思路：以贫困人口为基本对象，以贫困村为主战场，以改善基本生产生活条件和增加收入为重点，不断加大扶贫开发的工作力度和资金投入，全面推进各项社会事业的发展，确保如期完成《纲要》确定的目标。他还提出了扶贫工作的三个重点：以实施“整村推进”扶贫规划为切入点，努力改善贫困地区的生产生活条件；以强化培训为切入点，努力促进贫困地区剩余劳动力转移；以扶持龙头企业为切入点，努力带动贫困地区发展特色产业。“一体两翼”扶贫战略的完整提出，标志着新阶段扶贫开发工作的探索取得了重

要的成果。

呈现在读者面前的这本书，从不同侧面记载了我们一年来的工作情况。第一部分收录了全国扶贫开发工作会议和三个现场会的主要资料；第二部分是国务院扶贫办 2004 年开展的主要调研工作的报告；第三部分是各地、有关部门扶贫开发工作的典型经验。此外，我们从各省区和部分地市的调研报告中选择了一部分有代表性的内容作为附录，供大家参考。

扶贫开发工作是长期、艰巨和复杂的，我们必须有长期作战的思想准备，同时也要与时俱进，不断发现新情况，解决新问题，总结新经验。我们将在党的十六大精神的指引下，求真务实，积极探索，不断实践，为促进贫困地区经济社会的全面、协调、可持续发展，为使贫困人口和全国人民一起迈向小康社会作出更大的努力。

编 者

目录

第一部分 领导讲话

回良玉副总理在全国扶贫开发工作会议上的讲话·····	(3)
刘坚主任在全国扶贫开发工作会议上的总结讲话·····	(15)
刘坚主任在全国扶贫开发整村推进现场经验交流会上的讲话·····	(20)
刘坚主任在全国贫困地区劳动力转移培训工作会议上的讲话·····	(28)
刘坚主任在全国产业化扶贫现场经验交流会上的讲话·····	(34)

第二部分 专题调研

关于农村自愿移民权利保护状况的调查报告·····	(45)
关于 592 个国家扶贫开发工作重点县免征农业税的调研和建议·····	(52)
关于 100 个贫困村粮食状况的调查报告·····	(55)
关于扶贫工作重点县在国家支持粮食生产政策中受益程度的调查·····	(59)
整村推进及需要研究解决的问题·····	(62)
关于江苏省建立担保基金推进扶贫小额贷款到户的调查报告·····	(76)
关于甘肃省加强扶贫资金管理的调查报告·····	(79)
新阶段的扶贫工作必须进村入户整村推进·····	(82)
“民工荒”的调查分析与政策建议·····	(86)
关于新型农村合作医疗制度在贫困地区试点情况的调研报告·····	(90)

切实加强扶贫资金和项目的管理..... (99)

第三部分 典型经验

实施一体两翼战略,全力推进新阶段扶贫开发工作..... 陕西省人民政府(121)

实施整村推进战略,努力提高扶贫开发工作成效..... 黑龙江省人民政府(128)

提高认识,整合资源,做好劳动力转移培训工作..... 山西省人民政府(133)

念山水经,唱特色戏,大力实施产业化扶贫
..... 湖北省恩施土家族苗族自治州人民政府(137)

与时俱进 真情扶贫..... 外交部(142)

以高度的政治责任感和求真务实的科学态度做好对口帮扶工作
..... 浙江省宁波市人民政府(147)

接力扶贫十六载,丹心为民系老区..... 湖南省军区(151)

积极引导非公有制经济人士参与社会扶贫事业
..... 中华全国工商业联合会(156)

大力实施和推进产业化扶贫,努力开创湖北省扶贫开发工作新局面
..... 湖北省人民政府(161)

加强扶贫资金项目管理,努力提高扶贫资金使用效益..... 重庆市扶贫办(171)

切实抓好劳动力转移培训,大力发展贫困地区劳务经济
..... 河南省信阳市委、信阳市人民政府(178)

附录 地方调研

关于河北省扶贫开发情况的调研报告..... 河北省扶贫办(189)

统筹区域共同发展,积极推进开发式扶贫..... 江苏省扶贫办(198)

江西省新阶段扶贫开发工作情况的调研报告..... 江西省扶贫办(205)

河南省扶贫开发工作的基本情况和政策建议..... 河南省扶贫办(216)

广东省新阶段扶贫工作的实践与思考..... 广东省扶贫办(229)

广西扶贫开发的基本情况和对全国扶贫工作的建议

.....	广西壮族自治区扶贫办(237)
重庆市扶贫开发工作面临的形势与对策分析.....	重庆市扶贫办(243)
新阶段宁夏扶贫开发工作的形势与对策.....	宁夏回族自治区扶贫办(255)



第一部分

领导讲话

回良玉副总理在全国扶贫开发工作会议上的讲话

2004年11月2日

这次全国扶贫开发工作会议，是国务院决定召开的。会议的主要任务是，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大和十六届三中、四中全会精神，树立和落实科学发展观，回顾总结近几年来实施《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》（以下简称《纲要》）的情况，全面分析当前扶贫开发形势，进一步统一思想认识，安排部署今后扶贫开发工作，强化政策措施，加大工作力度，落实扶贫责任，创新扶贫机制，确保如期实现《纲要》确定的目标。昨天，大家实地考察了位于秦岭山区的扶贫开发现场，感到收获很大。刚才，国务院表彰了69个全国东西扶贫协作先进集体和66个全国东西扶贫协作先进个人。他们的先进事迹令人敬佩、感人至深，让我们对他们的辛勤劳动和无私奉献表示衷心的感谢！下面，我讲几点意见。

一、正确分析形势，统一思想认识，进一步增强做好扶贫开发工作的责任感和紧迫感

改革开放以来，我国组织实施了大规模的、持久的和富有成效的扶贫开发计划，走出了一条符合我国国情、具有中国特色的“政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫”的道路。在党中央、国务院的正确领导下，在各级党政机关单位、沿海发达地区以及社会各界的热心帮助和大力支持下，经过贫困地区

4 新阶段扶贫开发的探索与实践

广大干部群众艰苦奋斗和不懈努力,贫困地区经济持续增长,社会事业不断进步,生产生活条件逐步改善。全国农村尚未解决温饱的贫困人口,已从1978年的2.5亿减少到2003年底的2900万,占农村人口的比重由30.7%下降为3%左右,在人类反贫困的历史上写下了辉煌篇章。这既是中华民族发展史上的伟大创举,也是社会主义制度优越性的充分体现,得到了贫困地区广大干部群众的衷心拥护,赢得了国际社会的广泛赞誉和高度评价。今年5月全球扶贫大会在上海举行,就是国际社会对我国扶贫开发成就的充分肯定。

在充分肯定成绩的同时,我们也必须清醒地看到,新阶段我国扶贫开发还面临许多新情况、新问题,需要引起高度重视。到2003年底,全国仍有2900万贫困人口尚未解决温饱问题。同时,还有5600多万贫困人口刚刚解决温饱,收入还很不稳定,一遇天灾病患,很可能暖而复寒、饱而复饥。更为突出的是,近几年我国减贫速度明显放慢。上世纪80年代,全国农村贫困人口每年减少1370万,90年代每年减少620万。但是进入21世纪,2001年只减少282万,2002年减少107万,2003年非但没有减少,反而增加了80万。当年农村贫困人口不降反增,这在近20年扶贫开发进程中还是第一次,引起了社会各界和国际社会的广泛关注。

扶贫开发进入新阶段以来,贫困人口下降速度之所以明显趋缓,原因是多方面的。初步分析,主要有三个方面原因:一是解决剩余贫困人口温饱问题的难度比前些年明显增大。现在剩余的贫困人口,大多分布在生态环境恶劣、自然资源贫乏、地理位置偏远的地区。有些地方不具备基本的生存条件,一方水土养不活一方人。据统计,2002年、2003年连续两年贫困的农户,76%居住在山区,46%人均耕地不足1亩,28.1%的贫困人口是文盲。二是初步解决温饱的贫困人口每年都有相当部分因灾返贫。上世纪80年代中期确定的温饱线,仅是一个维持基本生存需求的标准。刚刚越过这个标准的群体,很容易返贫。2003年当年全国有1460万农村贫困人口解决了温饱问题,但由于一些地区发生了比较严重的自然灾害,又有1540万人致贫返贫,相当于当年2900万贫困人口的53.3%。从近几年的情况看,每年都会有1000多万的农村人口返贫。三是一些地方工作不适应扶贫开发形势的变化。扶贫开发进入新阶段后,少数地方不同程度地出现松懈和畏难情绪,对扶贫重视不够,工作力度减弱。有的地方扶贫措施针对性不强,到村到户率比较低,扶贫效果不太好。

这些情况表明,新阶段扶贫开发工作面临的形势极为严峻,任务十分艰

巨。我们既要对今后扶贫开发工作的难度有足够估计，又要树立信心，坚持既定目标不动摇。2001年国务院公布的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，确定本世纪头10年我国扶贫开发总的奋斗目标是：尽快解决少数贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强贫困乡村的基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，为达到小康水平创造条件。根据这个奋斗目标，新阶段扶贫开发工作的主要任务，一是将剩余贫困人口作为扶贫开发的首要对象，尽快解决他们的温饱问题；二是帮助初步解决温饱、但还不巩固的低收入贫困人口增加经济收入，改善基本生产生活条件，实现稳定脱贫。

如期实现《纲要》确定的目标，是践行“三个代表”重要思想的根本要求，是坚持“立党为公、执政为民”执政理念的重要体现，具有重大而深远的意义。第一，事关全面建设小康社会目标的实现。我国现在达到的小康，之所以还是低水平、不全面、发展很不平衡的小康，一个重要表现是存在一定数量的贫困人口。全面建设小康社会，重点和难点在农村，重中之重、难中之难在贫困地区和贫困人口。只有扶贫开发工作做好了，扶贫开发任务如期完成了，全面建设小康社会才能顺利推进。第二，事关科学发展观的贯彻和落实。科学发展观的核心是坚持以人为本，帮助贫困人口解决温饱问题是以人为本的具体体现。做好扶贫开发工作，实现贫困群众脱贫致富的愿望，是贯彻落实科学发展观的重要方面。第三，事关统筹城乡发展方略的实施。坚持城乡统筹，必须加快农村发展，缩小城乡差距。加快贫困地区发展，是促进农村经济社会发展、缩小城乡差距的必然要求。第四，事关我国向世界庄严承诺的实现。在今年5月召开的全球扶贫大会上，温家宝总理再次申明：到2010年基本解决我国现有贫困人口的温饱问题。这一庄严承诺必须实现。

如期实现《纲要》确定的目标，具有许多有利条件。一是党中央、国务院高度重视。这是做好扶贫工作的一个重要保证。胡锦涛总书记、温家宝总理等中央领导同志十分关心扶贫开发工作，多次作出重要指示，并深入实际调查研究，探讨脱贫致富的办法。中央把扶贫开发作为“三农”工作的重要任务，政策扶持力度越来越大。各地区、各部门把扶贫开发工作放在重要位置，不断加大工作力度。二是实践中已经探索出一些有效途径和成功经验。在扶贫到村、建设基本农田、输出劳务、发展特色产业等方面，各地都有很好的典型。认真

总结和积极推广这些有益的经验,对扶贫开发将发挥极大的推动作用。三是国家财政投入力度逐步加大。随着国民经济的发展和国家财力的增强,今后中央和地方都将增加扶贫投入,为加快扶贫开发提供更有力的资金和物资保障。四是社会各方面广泛支持。帮助贫困人口、扶持弱势群体越来越成为人们的共识,参与扶贫的社会力量不断扩大。这些有利的条件,为做好新阶段扶贫开发工作奠定了更加坚实的基础。

如期实现《纲要》确定的目标,是党中央、国务院交给我们的重大政治任务,是历史赋予我们的神圣使命,也是贫困地区人民的热切期盼。我们必须切实增强责任感和紧迫感,下更大的决心,花更大的气力,采取更有力的措施,努力完成这项光荣而艰巨的任务。

二、理清工作思路,抓住工作重点,切实提高扶贫开发成效

党的十六大明确提出了全面建设小康社会的战略任务,要求尽快使尚未脱贫的农村人口解决温饱问题,并逐步过上小康生活。十六届三中全会确立了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,强调要统筹城乡发展和区域发展。十六届四中全会作出了加强党的执政能力建设的决定,强调要采取有力措施,解决地区之间和部分社会成员之间收入差距过大的问题。这些新思想、新理念、新要求,为新阶段的扶贫开发进一步指明了方向。

加快扶贫开发进程,确保《纲要》的顺利实施,必须进一步明确思路,突出重点,抓住关键,扎实推进。根据新阶段扶贫开发的新形势、新任务和新特点,结合大家的调查研究和各地探索的经验,做好今后一个时期扶贫工作的基本思路是:以贫困人口为基本对象,以贫困村为主战场,以改善基本生产生活条件和增加收入为重点,不断加大扶贫开发的工作力度和资金投入,全面推进各项社会事业的发展,确保如期实现《纲要》确定的目标。贯彻这一思路,必须做到“三个坚持”:

第一,坚持开发式扶贫方针。开发式扶贫是党中央、国务院确定的扶贫工作基本方针,是扶贫政策的核心和基础,是中国特色扶贫道路的重要特征。在今后一个时期,开发式扶贫仍是我们的基本方针,这一点不能动摇。开发式扶贫的主要含义是,在国家和社会的必要帮助和支持下,贫困地区的干部群众,发扬自力更生、艰苦奋斗精神,合理开发利用当地资源,形成自我积累和发展

的能力，主要通过自身的努力来增加收入、解决温饱、摆脱贫困的扶贫模式。扶贫开发的实践证明，这个方针是完全正确的，符合贫困地区的实际，符合农民脱贫致富的愿望。在目前尚未解决温饱的贫困人口中，2/3以上是具有劳动能力的，他们丰年温饱，灾年贫困，在温饱线上下徘徊。由于劳动力素质较低、基本生产条件差、抗灾能力弱等原因，这些人单靠救济是富不起来的，只有提高他们的自我发展能力，才能最终摆脱贫困。当然，开发式扶贫与救助不是对立的，两者相辅相成，后者是补充。在坚持开发式扶贫的同时，对丧失劳动能力的贫困人口，也必须给予必要的救助。各地要对尚未解决温饱的贫困农户，深入调查摸底，针对不同对象，采取不同措施。对确实丧失劳动能力的贫困户，通过建立健全农村特困户救助制度等途径，保障他们的基本生活。

第二，坚持解决温饱和巩固温饱同时推进。实现《纲要》目标，今后每年要减少400万左右的贫困人口，从过去3年贫困人口平均每年减少103万的情况看，这是一个相当艰巨的任务。我们必须千方百计地加快解决温饱问题的进度。应该看到，贫困人口是一个动态群体，只有脱贫人数超过返贫人数，才能使贫困人口净减少。要加快减贫速度，必须一手抓脱贫，一手抓巩固温饱、防止返贫。目前，我国农村人均纯收入在637元到882元的人口有5600多万。这部分人虽然已经初步解决温饱问题，但相当脆弱，极不稳定。如果不能巩固温饱成果，有效控制返贫现象，就难以减少贫困人口。今后我们必须坚持解决温饱和巩固温饱同时推进，最终使贫困群众摆脱贫困，并逐步实现小康。

第三，坚持让贫困人口直接受益。胡锦涛总书记今年在四川考察时强调，扶贫开发要有针对性，必须在“直接”上下功夫，要重点安排一些能让群众直接受益的小型项目，得到实实在在的受益。总书记这一指示具有现实的、重要的指导意义。必须明确，扶贫开发的基本对象是贫困人口。一些地方使用扶贫资金搞了一些项目，在促进地区经济发展方面发挥了一定的作用，但是对解决贫困人口温饱问题的针对性不强。今后每一笔扶贫资金，每一个扶贫项目，包括社会各界的帮扶措施，都要尽可能直接用于解决贫困户温饱、增加收入和改善生产生活条件等方面。贫困人口不能直接受益的项目，不得使用扶贫资金。

按照上述要求，今后一个时期，扶贫工作要切实抓好三个重点：以实施“整村推进”扶贫规划为切入点，努力改善贫困地区的生产生活条件；以强化培训为切入点，努力促进贫困地区剩余劳动力转移；以扶持龙头企业为切入点，努力带动贫困地区发展特色产业。