



INTERNATIONAL YEAR FOR THE
ERADICATION OF POVERTY

1996

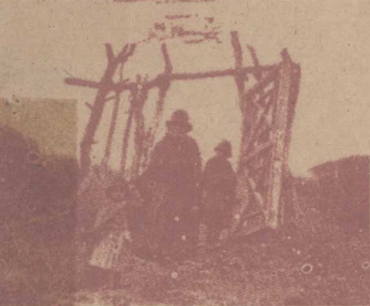
中国扶贫与脱贫发展丛书

3

中国的 扶贫政策 及走势

王廉 崔健 主编

暨南大学出版社



582

中国扶贫与脱贫发展丛书③

中国扶贫政策及走势

高鸿宾 王 廉 项 南 等编著
杨 钟 艾云航 李建国

重庆师院图书馆

世界银行贷款项目图书

图书在版编目 (CIP) 数据

中国扶贫与脱贫发展丛书/王廉, 崔健主编. —广州:
暨南大学出版社, 1996.9

ISBN 7-81029-544-6

I、中…

II、①王…②崔…

III、生活—现状—中国

IV、F126

中国扶贫与脱贫发展丛书

王廉 崔健主编

责任编辑 艾心

暨南大学出版社出版

(广州·石牌)

广东科普印刷厂印刷

新华书店经销

开本 787×1092 1/32 印张 6 字数: 12 万

1996 年 9 月第 1 版 1996 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—15000 套

全套 10 本 总定价 60.00 元

《中国扶贫与脱贫发展丛书》编委会名单

- 名誉主编 段应碧 (中央财经领导小组办公室副主任)
陈吉元 (中国社科院农村发展所所长、教授)
于幼军 (中共广东省委常委、宣传部长)
- 主 编 王 廉 (万国贫困问题研究所所长、研究员)
崔 健 (广东省扶贫办主任)
- 编 委 艾云航 (中央政研室局长)、
陈 凡 (全国贫困地区干部培训中心主任)
徐 晖 (国家扶贫办处长)
陈锡文 (国务院发展中心农村部长)
高文斌 (国务院农研中心副主任)
王文德 (农业部办公厅副主任)
张路雄 (国家体改委农村司副司长)
谢义亚 (中央政研室副局长)
何星飞 (加拿大加中科技交流协会副会长、博士)
胡建锋 (农业部《农村经营管理》杂志常务副总编)
王 强 (国家体改委农村司处长)
韩 俊 (《中国农村经济》常务副总编辑、教授)
张岳恒 (华南农业大学副校长、教授)
温思美 (华南农业大学经贸学院院长、博士生导师)
江惠生 (广东省清远市委常委、英德市委书记)
范兆春 (深圳经协办副主任、合作基金会办公室主任)
古开弼 (广州市农研中心主任)
陈乔之 (暨南大学东南亚研究所所长、教授)
徐位发 (暨南大学出版社总编辑、编审)
- 执行编委 周兴成、温思美、陈之明、曾涤、杨青松、
李林、刘亦可、金榜、李战

总 序

贫困问题被称为战争与社会治安、灾害与疾病的三大社会问题之首！无论是绝对贫困还是相对贫困，都在困扰着各国政府。发达国家城市有10%的贫民区，发展中国家则高达20%以上！消除贫困，消除贫困，这是近年国际社会的最强音。可是从1985年以来，世界每年只能消除500万人口的贫困现象，而且相对贫困的扩大则超出了这个数。

联合国确定1996年为“国际消除贫困年”。10月17日为国际消除贫困日。实则希望引起国际社会的广泛关注与支持，尽快消除贫困现象。

说喜吧，世界尚有1/5的人口仍处于贫困之中，1/40的儿童营养不良，1/150的生育妇女因无知和缺医少药而死亡；说不喜吧，各国政府和社会对消除贫困似乎从未马虎过；而且，它们都还在传递着这样的信息：贫富之对立似乎并未随社会进步而缩小！

是“为富不仁”，还是“穷不争气”？或者说是发达社会的“小气”、“掠夺性开采”？还是欠发达社区的“腐败”、“不民主”、“保守”呢？到底谁使贫困化问题日益严重？恐怕问题都没那么简单。但可以说，我们至今还没找到消除贫困的默契的合约。

任何社区的发展，都离不开这六种条件：外资引进、政策性投入、矿产开发、城市辐射、新技术应用、教育启动。但在欠发达地区，这六种条件中它能具备多少条件呢？它们

的起点太低，这不是历史的误会，而是文明进程的局限，文化的遗憾！扶贫，实则是在补历史之课！

无论从社会稳定，还是社会生态平衡等去考虑，贫富地区都应当有一种豁达与至诚。虽然根治贫困最终仍然是贫困地区自己的事，但在这一过程中发达地区与社会各界更应当帮助欠发达地区理顺思路，扶在人道、知识、智慧上。它们的起点太低了，实在需要扶一把，再扶一把，送一程，再送一程。这套丛书就是基于此而编写的。丛书共十个方面，有国内外的扶贫政策与实践，也有理论探索，还有具体的扶贫建设与脱贫实用技术；作者有国家领导人、知识界名流和实际工作者。因此十分感谢广大作者、出版社、各级扶贫机构和编委，对这套丛书出版所付出的艰辛劳动。我们也期盼中国的第一套扶贫与脱贫发展丛书能得到社会各界的赏识。书中自有黄金屋。只有掌握了现代知识、技能、方法的人，才能最终走向富有。

在今后 30 年内，贫困地区也应当看到，自己能否最终摆脱贫困，走向良性循环发展，必须在城市化、税源开拓、技术教育与推广、产业滚动发展四个方面，形成自己的思路与特色。

城市化问题，主要包含农村人口向中小城市（镇）转移，凡 20 万人口以上的县，应形成一个 10 万人口左右的中等城市，几个或半数专业技术推广和综合职业教育乡镇；再一个是形成城市型和现代工业型农业。没有这种建设和积聚，欠发达地区仍难以走出贫困。

税源开拓应以名牌骨干企业和民间私营企业为导向，山区应以资源型、商品型农业为主导。

技术教育与推广就是指要发展专业镇和职业技术教育。

产业滚动发展实则是指产品开发的名牌化和市场滚动，即村和村以上社区都应当找到自己的起动型产业（品）。

这套丛书，对以上问题都有详细阐述，相信它将成为各级领导干部的工具书、社会各界的实用书，它也是大专院校师生不可或缺的读物。

当然，不足之处在所难免，除了我们的水平限制外，时间仓促和经验缺乏也是重要原因。另外，书中引用的资料 and 未通知到的作者，也请给予谅解和指点。因为我们实在没精力和财力、在短期内办到，我们和出版社都是在负债而为之。今后，仍十分欢迎读者来函指导，万国贫困问题研究所联系地址：广州市广园东路 19 号之一新峰楼 6 楼，邮编 510500。

万国贫困问题研究所所长

王 康

1996 年 9 月

前言

扶贫是全社会的事业。它所涉及的问题，也是人类共同的课题，任何人都责无旁贷。到 2000 年，中国政府将向世界宣布，2.5 亿贫困人口要全部脱贫。这一宣言和计划，主要体现在“国家八七扶贫攻坚计划”里。

然而，扶贫与脱贫作为一个跨世纪的课题，确实有很多问题值得研究。但总的来说，中国以政府行为为主的扶贫方式，在消除了绝对贫困之后，将转向政府与民间共担扶贫。也就是说，国家靠行政机构为主导的扶贫工作，在组织上将有重大转向：即非政府组织扶贫将在下一个世纪主导中国的扶贫事业。

这也是为什么我们在介绍中国政府的扶贫政策时，专门介绍分析了中国的扶贫机构，并指出民间机构的缺乏，以及扶贫管理部门的公司是不合时宜的产物，希望能引起各界、尤其是领导决策阶层的重视。

中国的扶贫事业从 80 年代中期开始，当时主要以治山致富方式出现。到了 90 年代，扶贫作为一项主要国策，掀起了高潮。国家各级财政先后投放了上千亿元，社会也捐赠了几十亿元。县以上国家机关，先后多次、多批派出干部到贫困地区，已有 100 多万人次。这些，已作为基本经验和模式受到肯定。可以说，中国的扶贫政策是前所未有的国策。

万国贫困问题研究所
1996 年 9 月

目 录

第一章 中国的扶贫机构与政策	(1)
第一节 扶贫：历史与时代的使命.....	(1)
第二节 中国的扶贫机构.....	(3)
第三节 国家八七扶贫攻坚计划.....	(4)
第二章 中国的扶贫对策与阳光工程	(22)
第一节 中国消除贫困的形势和对策.....	(22)
第二节 阳光工程.....	(35)
第三章 中国的扶贫战略与地方扶贫政策	(53)
第一节 广东扶持山区加快经济发展的政策规定.....	(53)
第二节 九十年代我国反贫困战略.....	(61)
第三节 南水北调解决南涝北旱.....	(69)
第四节 中国科技扶贫概要.....	(80)
第四章 扶贫走势与跨世纪工程	(87)
第一节 提高农民素质是扶贫攻坚的战略任务.....	(87)
第二节 扶贫与脱贫：跨世纪的工程.....	(91)
第三节 增强我国中西部山区扶贫开发.....	(102)
第四节 科技向贫困地区转移规律初探.....	(113)
第五章 扶贫政策的操作规范技术	(119)
第一节 贫困山区农业技术采用的决定因素分析.....	(119)
第二节 中国扶贫投资项目的社会评价问题.....	(128)
第三节 贫困测量和样本农村地区的贫困.....	(137)
第四节 关于社会发展的若干理论问题综述.....	(158)

第一节 坚持“三改一加强”扶持特困县工业发展	102
第二节 为“八七”脱贫而努力	109
第三节 广东省交通厅的扶贫	115
第四节 广东的电力扶贫	120
第五节 水利扶贫与发展山区经济	123
第六节 广东省人民银行的扶贫	130
第七章 发达社区的扶贫经验	136
第一节 深圳对粤欠发达地区的扶持	136
第二节 华西人扎扎实实为贫困地区办实事	139
第八章 地方挂职锻炼与对口扶贫	142
第一节 挂职锻炼与对口扶持的研究	142
第二节 深圳经济合作发展基金的建立和发展	147
第三节 劳务输出与商品市场人才培养	156
第四节 关于苏陕干部交流工作的情况	158
第五节 陕北老区科技扶贫的成效	163

第一章 中国的扶贫机构与政策

中国的扶贫业绩得到国际社会的广泛关注与赞誉。仅仅10年，全国约有2亿人口摘掉了绝对贫困的帽子。像中国这样的大国，能靠自身力量，如此之快地摘掉贫困帽子，这在很大程度上，得益于国家的行政干预与全国上下一体的决心。其组织之严密，行动之有力可谓前无古人，令人刮目。这一章主要介绍中国的扶贫组织、研究与“八七”扶贫攻坚计划。

第一节 扶贫：历史与时代的使命

和平与发展是当今世界面临的两个重大课题，缓解以至最终消除贫困是其中最复杂、最艰难的内容，也是中国未来发展过程中面临的严峻挑战。

中国民族有着七部五千年文明的历史，也有着七部与贫穷抗争的历史，由于周而复始的天灾人祸，贫穷成为历史主题，历史化作贫穷记载。中国民族的炎黄祖先为挣脱贫困的羁绊曾前赴后继，建立了许许多多惊天地、泣鬼神的丰功伟业。但贫穷仍然顽固地在历史上留下深刻惨重的烙印。

新中国成立后，共产党和人民政府站在战乱历史的废墟上，带领全国人民向贫穷勇敢地开战。中国的社会主义制度

本身就决定了消除贫困的目标，实现全民族的共同富裕是党和政府始终不渝的一贯政策和为之奋斗的重要目标。经过长期不懈的努力，特别是源发于70年代末期的改革开放，给中华民族带来了前所未有的机遇，改革推动下的国民经济的高速增长带动了大面积贫困的消除，中国政府在满足人民的基本需求方面取得了历史性进展，大多数国民的生活质量有了明显提高。

针对一部分地区由于历史、经济、社会、地理等多种因素制约而造成发展迟滞、一部分农民仍然相当贫困的情况，党和政府从八十年代中期开始，在全国范围内展开了一场有计划、有组织、有规模的扶贫开发活动。经过连续八年的奋斗，中国农村的绝对贫困人口由1986年的1.25亿人，减少到目前的8000万人，这是一个历史性的成就。大型画册《崛起之路》所力图展示的，就是贫困地区广大干部群众自立更生、艰苦奋斗，改变贫穷落后面貌的若干缩影。尽管这样一本画册难以完全反映我国扶贫开发的全面情况，但它毕竟从一定的视角、不同的侧面，真实地反映了贫困地区向贫穷挑战的壮丽图景。

《国家八七扶贫攻坚计划》已经开始全面实施，这标志着中国人民有信心在960万平方公里的土地上全面消除绝对贫困现象。中国的改革、开放和发展已成为世界公认的经济奇迹，中国的扶贫攻坚工作也一定能够成为同样的奇迹。在创造这些奇迹的过程中所有关心、支持中国扶贫事业的人们都将英名永驻。让我们向尚未最后战胜贫困的8000万农民献一份真情，尽一份力量，做一份贡献，帮助他们和全国人民共同走上小康和富裕的道路。

这是时代赋予我们的要求，也是历史留给我们的责任！

第二节 中国的扶贫机构

中国的扶贫机构，主要是靠行政手段建立起来，具有政府职能部门作用的管理机构为主体。民间扶贫机构几乎是空白。这说明，我们仍处在行政扶贫，而非社会自觉扶贫阶段。

一、行政性管理机构

从中央到县一级，除少数富裕地区外，都有专司扶贫的政府管理机构，权力和行政级别则因不同地区有所不同。名称主要是两类：一是叫扶贫办，另一类叫脱贫办。扶贫办的级别虽然多为与同级职能部门低半级，但在权力上，则代表政府行政职权。全国有的乡村也建立了扶贫机构。据统计，这类行政管理机构，全国约有 3000 个以上。国家各部委办亦建立了扶贫机构，省市按党政机关和集体建立。

二、非政府扶贫机构

这里主要指 3 类工作机构：一是专司扶贫的“扶贫基金会”，主要建在县以上，有一定实力的，约有 500 个，主要是地区及地区以上。中国扶贫基金会和以儿童为主的宋庆龄基金会，都是全国性的非营利性机构。二是主要为农村服务，归口农业主管部门的农经机构，全国有 4.8 万个，其中贫困地区占一半左右，是农业专业化服务的重要组织。三是行业协会，全国约有几十万个农村行业协会，在为农业、为农民服务。其中贫困地区约 10 万个。值得说明的是，这些非政府扶贫机构或农业服务组织，除扶贫基金会和镇（乡）

以上农经机构主要依附政府部门建立起来的外，其他的均为民间协作机构，这是农村走向专业化、市场化的希望与保证。

林峰贫林国中 第二章

三、扶贫研究机构与文献出版

据笔者所知，中国的扶贫研究机构，尚无较成型的、具有法人地位的独立扶贫组织。扶贫研究也是爱好者和农经机构，管理管员的事。扶贫研究与扶贫实绩极不相称。主要处在培训和粗放研讨阶段。全国扶贫培训中心在全国有一些分支机构，但主要是以培训为主。专司扶贫研究的，目前只有设在广州的唯一一家扶贫研究所：万国贫困问题研究所。

至于文献出版，除中国扶贫基金会有一个公开出版物外，其余均为内刊，且是扶贫主管机构的工作通讯。全国10年来，出版的扶贫专著不过几十种，散见于各种报刊的研究文章，每年也只有几百篇，且研究的范围主要是绝对贫困问题，对国外的研究文章十分少。而且有一个现象，各地扶贫公司亏本的不少，但几乎要争取科研费，出版费则十分地难，这与扶贫政策的不健全是相关的。

但总的来说，中国的扶贫组织计划与实施都是积极的，卓有成效的。

第三节 国家八七扶贫攻坚计划

国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）

社会主义要消灭贫困。为进一步解决农村贫困问题，缩小东西部地区差距，实现共同富裕的目标，国务院决定：从

1994年到2000年，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用7年左右的时间，基本解决目前全国农村8000万贫困人口的温饱问题。这是一场难度很大的攻坚战。为此，国务院制定《国家八七扶贫攻坚计划》，这是今后7年全国扶贫开发工作的纲领，也是国民经济和社会发展规划的重要组成部分。

一、形势与任务

(一) 扶持贫困地区尽快改变贫困落后的面貌，是党中央、国务院的一贯方针。特别是80年代中期以来，国家在全国范围内开展了有组织、有计划、大规模的扶贫工作，不仅大幅度增加了扶贫投入，制定了一系列扶持政策，而且对先期的扶贫工作进行了根本性的改革与调整，实现了从救济式扶贫向开发式扶贫的转变。经过连续多年的艰苦努力，全国农村的贫困问题已经明显缓解，没有完全稳定解决温饱的贫困人口已经减少到8000万人。这是一个巨大的历史性成就，证明党中央、国务院制定的扶贫方针、政策是正确的，充分体现了社会主义制度的优越性。

(二) 尽管目前的贫困人口只占全国农村总人口的8.87%，但是扶贫开发的任务十分艰巨。这些贫困人口主要集中在国家重点扶持的592个贫困县，分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库库区，而且多为革命老区和少数民族地区。共同特征是，地域偏远，交通不便，生态失调，经济发展缓慢，文化教育落后，人畜饮水困难，生产生活条件极为恶劣。这是扶贫攻坚的主战场，与前一阶段扶贫工作比较，解决这些地区群众的温饱问题难度更大。

(三) 建立社会主义市场经济体制，给贫困地区的发展带来了前所未有的机遇和更加广阔的前景，但在这个过程中贫困地区与沿海发达地区的差距也在扩大。在这种新形势下，抓紧扶贫开发，尽快解决贫困地区群众的温饱问题，改变经济、文化、社会的落后状态，缓解以至彻底消灭贫困，不仅关系到中西部地区经济的振兴、市场的开拓、资源的开发利用和整个国民经济的持续、快速、健康发展，而且也关系到社会安定、民族团结、共同富裕以及为全国深化改革创造条件，这是一项具有重大的、深远的经济意义和政治意义的伟大事业。因此，各级政府必须遵循邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线，坚持效率优先、兼顾公平的原则，进一步加强扶贫开发工作。

二、奋斗目标

(四) 到本世纪末解决贫困人口温饱的标准：

——绝大多数贫困户年人均纯收入达到 500 元以上（按 1990 年不变价格）。

——扶持贫困户创造稳产解决温饱的基础条件：

有条件的地方，人均建成半亩到一亩稳定高产的基本农田；

户均一亩林果园，或一亩经济作物；

户均向乡镇企业或发达地区转移一个劳动力；

户均一项养殖业，或其他家庭副业。

牧区户均一个围栏草场，或一个“草库仓”。

与此同时，巩固和发展现有扶贫成果，减少返贫人口。

(五) 加强基础设施建设。

——基本解决人畜饮水困难。

——绝大多数贫困乡镇有集贸市场或商品产地的地方通公路。

——消灭无电县，绝大多数贫困乡用上电。

(六) 改变教育文化卫生的落后状况。

——基本普及初等教育，并积极扫除青壮年文盲。

——积极开展成人职业技术教育和技术培训，使大多数青壮年劳动力掌握一到两门实用技术。

——改善医疗卫生条件，防治和减少地方病，预防残疾。

——严格实行计划生育，将人口自然增长率控制在国家规定的范围内。

三、方针与途径

(七) 继续坚持开发式扶贫的方式：鼓励贫困地区广大干部、群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，在国家的扶持下，以市场需求为导向，依靠科技进步，开发利用当地资源，发展商品生产，解决温饱进而脱贫致富。

(八) 扶贫开发的基本途径：

——重点开展投资少、见效快、覆盖面广、效益高、有助于直接解决群众温饱问题的种植业、养殖业和相关的加工业、运销业。

——积极发展能够充分发挥贫困地区资源优势、又能大量安排贫困户劳动力就业的资源开发型和劳动密集型的乡镇企业。

——通过土地有偿租用、转让使用权等方式，加快荒地、荒山、荒坡、荒滩、荒水的开发利用。

——有计划有组织地发展劳务输出，积极引导贫困地区