

新农村公共服务体系建设丛书

常曜麟 主编

新农村

XIN NONG CUN 扶贫开发

FU PIN KAI FA

刘 博 宋义平 编著



新农村公共服务体系建设丛书

主编：常曜麟

新农村扶贫开发

刘 博 宋义平 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村扶贫开发 / 刘博, 宋义平编著. — 北京: 中国出版社, 2006. 8

(新农村公共服务体系建设丛书 / 常曜麟 主编)

ISBN 7 - 5087 - 1076 - 2

I. 新... II. ①刘... ②宋... III. ①农业法—基本知识—中国
②农业政策—基本知识—中国 IV. D922.4②F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090317 号

丛 书 名: 新农村公共服务体系建设丛书

主 编: 常曜麟

书 名: 新农村扶贫开发

编 著: 刘 博 宋义平

责任编辑: 张英杰

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 5.5

字 数: 115 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 8.00 元

(凡中国出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

政策法规图书编辑委员会

主任：顾金池

副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈 甦

委员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀

宋珊萍 薛刚凌 刘 辉 赵 睿

赵一红

新农村公共服务体系建设丛书编辑委员会

主编：常曜麟

成员：（按姓氏笔画为序）

刘 博 江汛清 宋义平 李 勇

苏 惠 陈 健 陈崇林 周 赢

赵川芳 郝 兵 郭春丽 常铁中

曹志勇

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万

家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等 10 大类、1000 个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

目 录

第一章 中国农村扶贫概况	(1)
第一节 贫困以及我国的贫困状况	(1)
第二节 我国农村扶贫的政策保障	(9)
第三节 中国政府扶贫工作回顾	(13)
第四节 建国以来中国政府扶贫成绩	(18)
第二章 社会主义新农村	(22)
第一节 新农村建设的提出和意义	(22)
第二节 扶贫开发工作对新农村建设的重大意义	(29)
第三节 切实搞好扶贫开发工作,建设社会主义 新农村	(31)
第三章 财政扶贫	(35)
第一节 财政扶贫的政策和成就	(35)
第二节 财政扶贫的问题及措施	(45)
第三节 财政扶贫的典型个案	(50)

第四章 基础设施建设扶贫	(56)
第一节 基础设施建设扶贫的政策和成就	(56)
第二节 基础设施建设扶贫的问题及措施	(67)
第三节 基础设施建设扶贫的典型个案	(70)
第五章 科教扶贫	(76)
第一节 科教扶贫的政策和成就	(76)
第二节 科教扶贫的问题及措施	(85)
第三节 科教扶贫的典型个案	(88)
第六章 小额信贷扶贫	(94)
第一节 小额信贷扶贫的含义、政策和成就	(94)
第二节 小额信贷扶贫的问题及措施	(105)
第三节 小额信贷扶贫的典型个案	(113)
第七章 其他扶贫方式	(115)
第一节 对口帮扶	(115)
第二节 自愿移民搬迁扶贫	(119)
第三节 劳务输出扶贫	(123)
第四节 民间扶贫	(128)
第五节 国际合作扶贫	(148)

第八章	21 世纪初的农村扶贫开发	(151)
第一节	《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》 的颁布	(153)
第二节	新时期农村扶贫开发面临的形势	(159)
第三节	巩固、深化农村扶贫工作,为全面建设 小康社会而奋斗	(162)

第一章 中国农村扶贫概况

第一节 贫困以及我国的贫困状况

一、贫困概述

2002年11月8日，中国共产党第十六次全国代表大会隆重召开，会议指出：目前我国人民生活总体上达到小康水平。城乡居民收入稳步增长，城乡市场繁荣，商品供应充裕，居民生活质量提高，衣食住行都有较大改善。社会保障体系建设成效明显。“八七”扶贫攻坚计划基本完成。然而，在看到取得的巨大成绩的同时，我们也应该清醒地认识到：由于历史条件和自然条件等制约，我国仍然还有近3 000万人口没有解决温饱问题，农村低收入人群数量庞大，返贫现象比较严重，这些现象说明我国的扶贫开发工作仍然任重道远。

“贫困”，已经不再意味着吃不饱、穿不暖。在目前越来越重视人权和发展的社会里，“贫困”还有更深刻的含义。世界银行在《2000-2001年度报告》中指出：“贫困不仅意味着低收入、低消费，而且意味着缺少受教育的机会，营养不良，

健康状况差，没有发言权和恐惧等。”^① 我国对贫困下的定义是指“个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求”。也就是“指人由于缺乏获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动机会而不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准，还包括由于缺乏必要的自然、经济和体制环境而不能提高生活水准的发展能力方面的内容”^②。

（一）贫困的分类

在认识贫困问题时，一般会将贫困分为绝对贫困和相对贫困，另外还可以把贫困分为广义贫困和狭义贫困。

1. 绝对贫困和相对贫困

绝对贫困是指在特定的社会生产方式和生活方式下，个人或家庭依靠劳动所得或其他合法收入，不能满足其最基本的生存需要，生命延续受到威胁。也就是说最基本的生活没有保障，生活贫困到活不下去的地步。英国的社会学家 B·S·朗特里是以营养学和生理学为基础来研究绝对贫困的。他指出，“绝对贫困就是低于维持身体有效活动的最低指标的一种贫困状态”^③，也就是说，一个成年人要生存，每天需要的热量和营养是有一定标准的，低于这个标准，生命将会受到威胁，绝对贫困指的就是这种状态。

相对贫困是指“基本能解决温饱问题，能够维持简单再生产，但是低于社会公认的基本生活水平，缺乏扩大再生产的能

① 李兴江著：《中国农村扶贫开发的伟大实践与创新》，1页，中国社会科学出版社，2005。

② 李兴江著：《中国农村扶贫开发的伟大实践与创新》，1页，中国社会科学出版社，2005。

③ 李强主编：《中国扶贫之路》，3页，云南人民出版社，1997。

力或能力很弱。”^① 相对贫困是相对于一般情况而言的，所以不论社会发展到何种程度，相对贫困一定是存在的。有些国家把低于平均收入 40% 的人口归为相对贫困人口，这个标准在各个国家也不相同。在我国，一般说起贫困就是指绝对贫困。

2. 狭义贫困和广义贫困

根据贫困的范围来划分，我们可以将贫困分为狭义贫困和广义贫困。所谓的狭义贫困就是指经济上的贫困，是低于维持个人生产和生活的最低标准的状态；而广义贫困是指除了经济上的贫困以外，还包括社会生活、文化和政治方面的贫乏和不足。联合国开发计划署在《人类发展报告》中关于贫困的定义具有广义性质，认为人类的贫困指的是“缺乏人类发展的机会和选择——长寿、健康、体面的生活、自由、社会地位、自尊和他人的尊重”^②。这个定义强调了贫困的多元化性质。

值得注意的是，这些对于贫困的划分不是绝对的，应该看到，它们之间是相互联系、相互影响、相互包含的，在一定的条件下会相互转化。比如，在一个地区处于绝对贫困的人口到了另一个地方则可能转化成相对的贫困。广义贫困包含了狭义的贫困，而处于狭义贫困状态中的人如果不努力改变自身状况，国家和社会对其没有任何援助，则很可能转化成广义贫困。

（二）贫困的特征

1. 贫困的地域性特征

人类生存的自然环境极大地影响到了人们的生活质量，进

① 童星、林闽钢：《中国农村贫困标准线研究》，载《中国社会科学》，1993（3）。

② 李兴江著：《中国农村扶贫开发的伟大实践与创新》，1 页，中国社会科学出版社，2005。

而影响到了他们是否贫困。从地理位置来看，贫困地区大部分分布在边远山区，风沙、干旱和少数民族地区。这些地方自然环境较差，生产和生活受到很大的影响和制约。比如在我国西北的黄土高原地区，气候干旱少雨，年降水量非常少，再加上土地沙化，水土流失严重，使得这些地区的农业发展受到很大影响。另外，像一些高山地区交通条件很差，山里人民要和山外做交易需要很高的成本，这也使得山区的发展受到制约。

在我国，1986 年以前，全国贫困县为 664 个，其中 430 个贫困县分布在 18 个集中连片贫困地区。这些地区有：东部的沂蒙山区、闽西南、闽东北地区，中部的奴鲁尔虎山区、太行山区、吕梁山区、秦岭大巴山区、武陵山区、大别山区、井冈山地区和赣南地区，西部定西干旱山区、西海固地区等，由于这些地区绝大多数位于中西部的山区、革命老区、少数民族地区和边远山区，习惯称之为“老、少、边、穷”地区。从 1986 年以来，18 个集中连片贫困地区逐渐集中到西南大石山区、西北黄土高原区、秦巴山区和青藏高寒山区。贫困人口分布特征，说明地理环境恶劣、生态环境差是造成这些地区贫困的主要原因。

2. 贫困的民族性特征

由于历史原因，少数民族人口大部分居住在边远的山区，这些地方的自然环境相对较差，再加上国家的生育政策对其相对宽松，他们不注意控制人口数量，导致产生很大的人口压力。另外，少数民族贫困人口居住环境封闭，观念比较落后，有些传统风俗和迷信阻碍了现代生产工具的使用和科学技术的推广，这些因素也导致了贫困的发生。比如在 2000 年云南有少数民族人口 1 415.88 万人，其中贫困地区少数民族 887.56 万人，占少数民族总数的 62.69%，贫困地区少数民族人口占

贫困地区总人口比重的 40.18%，大大高于全省 33.42% 的平均水平。

3. 贫困的延续性特征

有研究者指出，贫困是一种文化，贫困者通常处于一种恶性循环中，他们一般无法摆脱这种对自身发展不利的条件，所以使得下一辈也缺乏发展必需的一些条件，这样导致了贫困的传递性。贫困者处于一个封闭的循环圈内，一年一年周而复始地持续这种勉强维持生存的状态，无法从这种循环状态中摆脱出来，同时也把这种状态传递给了下一辈。

4. 贫困发生的不确定性

老百姓的生活包含了衣食住行、教育、文化、卫生等方方面面，各个方面都是相互联系、相互制约、缺一不可的。贫困的发生也有各种各样的原因：有的是由于生存的自然条件较差；有的是由于未受教育，思想观念比较落后；有的是由于重大自然灾害或重大疾病。总之，导致贫困的原因多种多样，这也使扶贫工作的难度增大，需要考虑到方方面面的因素，从贫困人口各自的特点出发制定相应的扶贫政策。

二、我国的贫困状况

中华民族是个勤劳、勇敢的民族，5000 多年的中华文明源远流长。几千年来，中国人民用自己勤劳的双手创造了光辉灿烂的中华文明，也向往着未来的美好生活。我国的古书《礼运·大同篇》就提到了“小康”、“大同”这些美好社会的概念，还提出“不患寡而患不均”的观点，认为不担心社会财富的总量少，而担心社会财富分配不均。这些思想对以后的中国社会有深刻的影响。新中国成立以来，中国走上了快速发展的道路，人民生活逐渐好转，社会财富稳步增加。到 20

世纪末，中国已经基本实现小康，正在为全面建设小康社会而奋斗。然而，与发展共存的事实是：中国经济发展仍然很不平衡，2000年，没有解决温饱问题的农村贫困人口还有2 900万，到2005年底，全国农村没有解决温饱的贫困人口还有2 365万人^①，相当于一个中等国家的人口，而且农民返贫的现象仍很普遍。可以说，贫困一直是伴随着发展而存在的。那么，怎么看待我国的贫困状况呢？

新中国成立后，由于国民党留下了一个烂摊子，经济基础极其薄弱，我国实行了计划经济，这一时期的贫困问题表现为普遍贫困和极端贫困。改革开放以后，由于逐步实行市场经济和实施家庭联产承包责任制，农民的生产生活条件普遍得到改善；国家也十分重视发挥社会主义制度的优越性，实行大规模的扶贫减贫运动，使得一些贫困地区逐渐摆脱了绝对贫困状态，取得了举世瞩目的扶贫成就。

据统计，1978年我国农村绝对贫困人口为2.5亿，占农村总人口的30.7%。改革开放后到20世纪80年代中期，我国农村贫困人口数量迅速下降，贫困发生率也快速下降，在此期间我国农村贫困人口减少了50%，平均每年减少1 786万人，到1984年，全国农村贫困人口下降到8 900万，贫困发生率从33%下降到11%。1985年以来，由于我国经济增长不平衡加剧，贫困人口的减少速度下降，有些年份贫困人口数量甚至有所增加，所以国家开始在重点贫困区域进行“重点扶贫开发”。1994年，国家实施了《八七扶贫攻坚计划》，明确宣布用七年的时间在2001年前基本解决中国剩余的8 000万贫困人

^① 《扎实做好扶贫工作全面推进新农村建设——刘坚同志在全国扶贫办主任会议上的讲话》，2006年3月28日。

口的扶贫问题，调整了一系列政策，也大幅度增加了扶贫资金，收到了很好的效果，到 2000 年，中国农村贫困人口已经降到 2 900 万^①。

尽管扶贫工作取得了举世瞩目的成就，但应该清醒地看到：我国贫困人口的数量仍然很庞大。农村返贫人口数量有上升趋势，贫困率起伏不定。所以在看到成绩的同时，也要清醒地认识到扶贫攻坚的形势仍然很严峻，还有较多的贫困人口等待着国家和社会的帮助。

三、我国农民贫困原因分析

谈到贫困，我们可能会想到是贫困者个人的原因，其实贫困固然有个人的因素，但绝不仅仅是个人的问题。实际上，导致贫困的原因有很多，这里只就导致我国农民贫困的主要原因做简单分析。

（一）自然环境的因素

我国多高山大川，有些山区生态环境条件很差，信息闭塞，交通不便。这些因素制约了当地经济的发展，导致了人口贫困。我国有 2/3 的国土面积为山区、半山区和丘陵地带，这些地方离中心城市很远，相对封闭，外界的信息、技术传播不到这里。这些地方山大沟深，人们居住分散，社会事业不好组织，经济发展困难。在青海、西藏的高寒山区，自然条件非常恶劣，更不利于经济发展和改善人民生活。除了大山阻隔，水资源的缺乏同样困扰着人们，由于植被破坏、水土流失严重，新疆、甘肃、内蒙古等干旱荒漠地区年降水量不足 400 毫米，植被退化、土壤盐碱化、土地退化的问题严重，这样的土地条

^① 以上数据来自世界银行和国家统计局的统计材料。

件限制了当地经济的发展。

我国还是一个自然灾害多发的国家，由于幅员辽阔、地形复杂，各种地质灾害在我国都能遇见。我国地震灾害频繁，30年前的唐山大地震仍然给人们留下深刻的印象；北方的内蒙古自治区频频受到沙尘暴和暴风雪的袭击，给当地人民造成了极大的损失；西南山区的暴雨、泥石流等自然灾害也具有相当大的破坏力；长江中下游地区在春夏之交一旦洪水泛滥，可能一夜之间农田被毁，房屋倒塌，使得本来富足的人民一贫如洗。

（二）社会环境的因素

在我国农村，由于长期以来封闭落后、教育文化事业不发达，使得科技文明无法传入这些地方，生产、生活缺乏创新，无法有效地改造自然，受到自然条件极大的约束。由于人口众多，社会财富的增加远远不能满足人口的需要，有些贫困地区官员急于脱贫，决策失误，社会资源被浪费很多。我国长期存在的城乡二元结构使农村居民受到不公正的待遇，他们为城市发展做出了巨大贡献和牺牲，却无法共享经济发展的成果。

过去不合理的政策和制度安排也是导致农民贫困的一个原因。比如农民过去几年的负担较重，缺乏必要的资金安排生产和生活。农村教育、卫生、住房费用上涨；农业生产资料价格上涨而农产品的价格增长幅度却不大，间接导致了农民负担的加重；农村实行联产承包责任制后，土地过于分散，不利于规模经营，我国加入世界贸易组织以后，农产品价格在国际市场上更是面临着激烈竞争，农民无利可图。中央政府对地方政府缺乏足够的监督，极个别的基层政府为了寻租获利，不顾国家的三令五申，出卖农民土地；为了维持运营经费向农民变相征收和摊派各种不合理费用，加重了农民的负担。