

中国农村扶贫开发概要

An Overview of The Development-oriented Poverty
Reduction Program for Rural China

国务院扶贫开发领导小组办公室 编

Edited by the State Council Leading Group
Office of Poverty Alleviation and Development



2003 年 3 月
MARCH 2003

中国农村扶贫开发概要

国务院扶贫开发领导小组办公室 编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村扶贫开发概要/国务院扶贫开发领导小组办公室编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.3
ISBN 7-5005-6310-8

I. 中... II. 国... III. 农业经济—地区开发—概
况—中国 IV. F 327

中国版本图书馆CIP数据核字 (2003) 第009591号

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲28号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市蓝马彩色印刷中心印刷 各地新华书店经销

850×1168毫米 32开 5.125印张 130 000字

2003年3月第1版 2003年3月北京第1次印刷

印数: 1-11000 定价: 30.00元

ISBN 7-5005-6310-8/F·5507

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

中国农村扶贫开发概要	1
------------	---

上篇 20 世纪末 (1978—2000 年) 中国农村的扶贫开发

一、历史进程	2
二、政策保障	5
三、内容与途径	11
四、特殊贫困群体的扶贫开发	16

下篇 新阶段 (2001—2010 年) 中国农村的扶贫开发

五、中国农村的贫困现状	20
六、新阶段扶贫开发的奋斗目标和主要任务	22
七、新阶段扶贫开发的基本方针	23
八、新阶段扶贫开发工作的对象和重点	24
九、新阶段扶贫开发的主要政策措施	26

附 件

附件一、国家八七扶贫攻坚计划 (1994—2000 年)	33
附件二、中国农村扶贫开发纲要 (2001—2010 年)	46
附件三、国家扶贫开发工作重点县名单	56

中国农村扶贫开发概要

1949年中华人民共和国成立后，特别是自20世纪70年代末实行改革开放政策以来，中国政府在致力于经济和社会全面发展的进程中，在全国范围内实施了以解决农村贫困人口温饱问题为主要目标的有计划、有组织的大规模扶贫开发。从1978年到2000年，中国政府采取强有力的措施，使农村没有解决温饱问题的贫困人口由2.5亿人减少到3000万人，占农村总人口的比例由30.7%下降到3%左右，基本实现了到20世纪末解决农村贫困人口温饱问题的战略目标。进入新世纪以后，中国政府根据中国全面进入建设小康社会新阶段和农村依然存在贫困问题的基本国情，制定了新的扶贫战略，决心继续大力推进扶贫开发，巩固扶贫成果，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。

上 篇

20 世纪末（1978—2000 年）中国农村的扶贫开发

一、历史进程

从 1978 年到 2000 年，中国的扶贫开发大致经过了三个阶段。

第一阶段：体制改革推动扶贫阶段（1978——1985 年）

按照中国政府确定的贫困标准，1978 年，农村贫困人口为 2.5 亿人，占农村总人口的 30.7%。导致这一时期大面积贫困的主要原因是农业经营体制不适应生产力发展的需要。1978 年开始了农村经营制度的改革，并采取了农产品价格逐步放开、发展乡镇企业等多项措施，极大地激发了农民的劳动热情，解放了农村生产力，提高了土地产出率。这为解决农村的贫困问题打开了出路。从 1978 年到 1985 年，农村人均粮食产量增长 14%；农民人均纯收入增长了 2.6 倍；没有解决温饱的贫困人口从 2.5 亿人减少到 1.25 亿人，占农村人口的比例下降到 14.8%。

第二阶段：大规模开发式扶贫阶段（1986—1993年）

20世纪80年代中期，中国农村少数地区由于经济、社会、历史、自然、地理等方面的制约，与其他地区特别是东部沿海发达地区的发展差距逐步扩大，低收入人口中有相当一部分人经济收入不能维持其生存的基本需要。为进一步加大扶贫力度，中国政府自1986年起采取了一系列重大措施：成立专门扶贫工作机制，安排专项资金，制定专门的优惠政策，确定了开发式扶贫方针。自此，中国政府在全国范围内开展了有计划、有组织和大规模的开发式扶贫，中国的扶贫工作进入了一个新的历史时期。经过8年的不懈努力，到1993年底，农村贫困人口由1.25亿人减少到8000万人，占农村总人口的比重从14.8%下降到8.7%。

专栏 1

中国贫困地区

据统计，1985年中国农村人均纯收入200元（相当于当时全国农村人均纯收入水平的50%）以下的贫困人口有1.25亿，占当时农村总人口的14.8%，其中近4000万人的年均纯收入不足50元，占农村人口总数的4.4%。这些贫困人口居住较为集中，大部分分布在18个集中连片的贫困地区。这些地区是：东部的沂蒙山区、闽西南、闽东北地区，中部的努鲁尔虎山区、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……。由于这些地区多数位于经济发展相对落后的中部和西部的山区，相当一批是革命老区、少数民族地区和边远地区，因而人们将贫困人口聚居的地区习惯上称为“老、少、边、穷”地区。

第三阶段：扶贫攻坚阶段（1994—2000年）

随着农村改革的深入和扶贫开发力度的不断加大，贫困人口进一步呈现出明显的地缘性特征，集中分布在西南大石山

区、西北黄土高原区、秦巴贫困山区以及青藏高寒区等几类地区。以1994年《国家八七扶贫攻坚计划》的公布实施为标志,中国的扶贫开发进入了攻坚阶段。该计划明确提出,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,基本解决农村贫困人口的温饱问题。这是新中国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。经过多方努力,到2000年底,国家“八七”扶贫攻坚目标基本实现,中国的扶贫开发取得了巨大成就。

——解决了两亿多农村贫困人口的温饱问题。农村尚未解决温饱问题的贫困人口由1978年的2.5亿人减少到2000年的3000万人,农村贫困发生率从30.7%下降到3%左右。

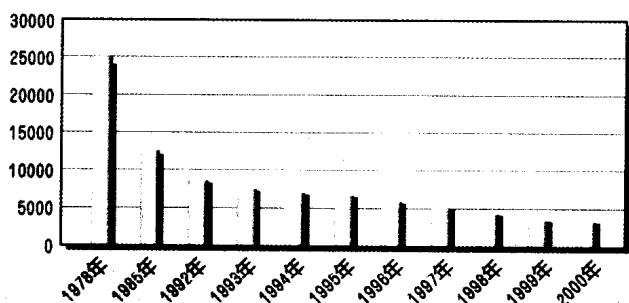


图1 1978—2000年贫困人口变化情况

——生产生活条件明显改善。1986年到2000年的15年间,在中国农村贫困地区修建基本农田9915万亩,解决了7725万多人和8398万多头大牲畜的饮水困难。到2000年底,贫困地区通电、通路、通邮、通电话的行政村分别达到95.5%、89%、69%和67.7%。

——经济发展速度明显加快。“八七”计划执行期间,国家重点扶持贫困县农业增加值增长54%,年均增长7.5%;工业增加值增长99.3%,年均增长12.2%;地方财政收入增加近1倍,年均增长12.9%;粮食产量增长12.3%,年均增长1.9%;农民人均纯收入从648元增加到1337元,年均增长12.8%。

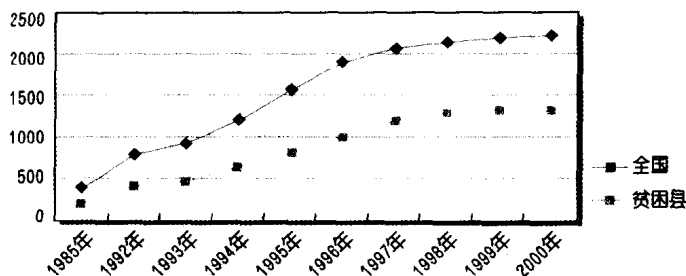


图 2 1985—2000年固定贫困县农民人均收入增长情况(单位:元)

——各项社会事业发展较快。贫困地区人口过快增长的势头得到初步控制,人口自然增长率有所下降。办学条件得到改善,592个国家重点扶持贫困县中有318个实现基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的目标。职业教育和成人教育发展迅速,有效地提高了劳动者素质。大多数贫困地区乡镇卫生院得到改造或重新建设,缺医少药的状况得到缓解。推广了一大批农业实用技术,农民科学种田的水平明显提高。群众的文化生活得到改善,精神面貌发生了很大变化。

——解决了一些集中连片贫困地区的温饱问题。沂蒙山区、井冈山地区、大别山区、闽西南地区等革命老区群众的温饱问题已经基本解决。一些偏远山区和少数民族地区,面貌也有了很大的改变。历史上“苦瘠甲天下”的甘肃定西地区和宁夏的西海固地区,经过多年开发建设,基础设施和基本生产条件明显改善,贫困状况大为缓解。

二、政策保障

根据国情,特别是贫困地区和贫困人口的实际情况,中国政府制定了中国特色的扶贫开发政策,把扶贫开发的基本目标和中心任务放在主要解决农村贫困人口的温饱问题上,

从最紧迫的问题入手，量力而行，确保重点，分阶段推进。

制定符合国情的贫困标准

中国贫困人口的标准最初是1986年由政府有关部门在对6.7万户农村居民家庭消费支出调查的基础上计算得出的，即1985年农村人均纯收入206元的标准，到2000年这一标准相当于625元。这是一个能够维持基本生存的最低费用标准，是符合中国实际的。

专栏 2

中国贫困标准的计算方法

1. 综合国际和国内最低限度的营养标准，中国采用2100大卡热量作为农村人口贫困的必须营养标准。

2. 用最低收入农户的食品消费清单和食品价格确定达到人体最低营养标准所需的最低食物支出，作为食物贫困线。

3. 假设靠牺牲基本食物需求获得的非食品需求是维持生存和正常活动必不可少的，也是最少的。并根据回归方法计算出收入正好等于食品贫困线的人口在非食物支出（包括最低的衣着、住房、燃料、交通等必需的非食品支出费用），作为非食品贫困线。

4. 用食品贫困线（约占60%）与非食品贫困线（40%）相加得到贫困人口的支持标准。

确定国家重点扶持贫困县

为了集中使用扶贫资金，有效地扶持贫困人口，中国政府确定了一批国家重点扶持贫困县。列入《国家八七扶贫攻坚计划》的国家重点扶持的贫困县共有592个，分布在27个省、自治区、直辖市，涵盖了全国72%以上的农村贫困人口。中央政府采取一系列有针对性的政策措施，通过对贫困县的集中有效扶持，带动了全国农村贫困问题的解决。

专栏 3

国家重点扶持贫困县的确定

中国农村贫困具有明显的区域性特征。因此,扶贫工作的一個基本方法是确定国家重点扶持的贫困县,以便集中力量,保证重点。1986年中央政府第一次确定了国定贫困县标准:以县为单位,1985年年人均纯收入低于150元的县和年人均纯收入低于200元的少数民族自治县;对民主革命时期作出过重大贡献,在海内外有较大影响的老区县,给予重点照顾,放宽到年人均纯收入300元。1994年制定《国家八七扶贫攻坚计划》时,中央政府重新调整了国定贫困县的标准。具体标准是:以县为单位,凡是1992年年人均纯收入低于400元的县全部纳入国定贫困县扶持范围;凡是1992年年人均纯收入高于700元的原因定贫困县,一律退出国家扶持范围(根据当时的典型测算,凡是超过700元的县,90%以上的贫困人口基本上解决温饱问题)。根据这个标准,列入《国家八七扶贫攻坚计划》的国家重点扶持的贫困县共有592个,分布在27个省、自治区、直辖市。国家重点扶持贫困县数量较多的省区是:云南(73个)、陕西(50个)、贵州(48个)、四川(43个)、甘肃(41个),数量较少的省区是:广东(3个)、浙江(3个)、吉林(5个)、海南(5个)、西藏(5个)。从集中连片的角度看,这些贫困县主要分布在18个贫困地区。

扶贫重点向中西部贫困地区倾斜

中国经济发展的区域特征十分明显,农村贫困人口的绝大多数集中在中西部,尤其是西部。在1994年中国政府确定的592个国家重点扶持贫困县中,中西部地区占82%。为加快西部地区的发展,缩小地区间发展差距,近年来中国开始实施西部大开发战略。在西部地区优先安排基础设施、生态环境和资源开发等建设项目,并不断加大对西部地区的投入和财政转移支付力度,为推动西部地区发展和贫困人口解决温饱问题发挥了重要作用。

加大扶贫开发投入力度

近20年来,随着国家财力的增强,中国政府安排的专项扶贫投入不断增加,仅“八七计划”实施期间,中央政府累计投入资金1127亿元,相当于1986到1993年8年投入总量的3倍。同时,各有关部门根据中央的要求,在专项资金和重大工程的安排中积极向贫困地区倾斜,各省、区、市也根据中央要求增加了配套资金。为了加强对各类扶贫资金的管理,提高使用效益,国务院制定了《国家扶贫资金管理办法》,对各类扶贫资金的扶持对象、条件等作了明确规定,强调各类扶贫资金要根据扶贫攻坚的总体目标和要求,配套使用,形成合力,发挥整体效益。同时,各级扶贫工作专门机构加强对扶贫资金管理使用的检查、监督。审计部门对扶贫资金的使用情况严格审计,发现问题及时查处。

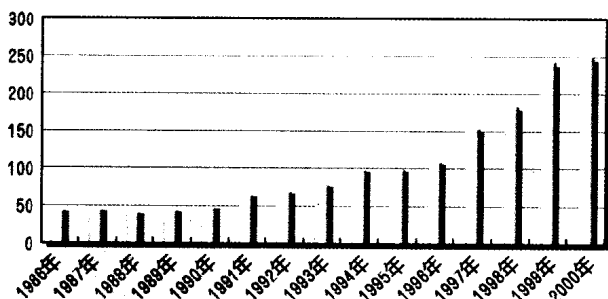


图3 1986—2000年扶贫资金增长情况(亿元)

制定支持贫困地区、贫困农户发展的优惠政策

中国扶贫开发的优惠政策包括帮助贫困户解决温饱和支持贫困地区经济开发两个方面。针对贫困农户的优惠政策有:对尚未解决温饱问题的贫困户,免除粮食定购任务;根据实际情况,适当延长扶贫贷款的使用期限,放宽抵押和担保条件;按照农业税条例的有关规定,减免农业税和农业特产税。支持贫困地区经济开发的优惠政策有:中央政府逐步加大对贫困地区

的财政转移支付力度,各有关省、自治区、直辖市建立二级转移支付制度,为贫困地区提供财力支持。对贫困县新办企业和发达地区到贫困地区兴办的企业,在三年内免征所得税;根据谁受益、谁负担的原则,适当提高库区建设基金和库区维护基金标准,专项用于解决水库移民的温饱问题。

落实扶贫工作责任制

为使扶贫开发工作得到有效开展,中国政府于1986年6月成立了国务院贫困地区经济开发领导小组(1993年更名为国务院扶贫开发领导小组),专门负责组织、领导、协调、监督、检查贫困地区的扶贫开发工作。

专栏 4

国务院扶贫开发领导小组

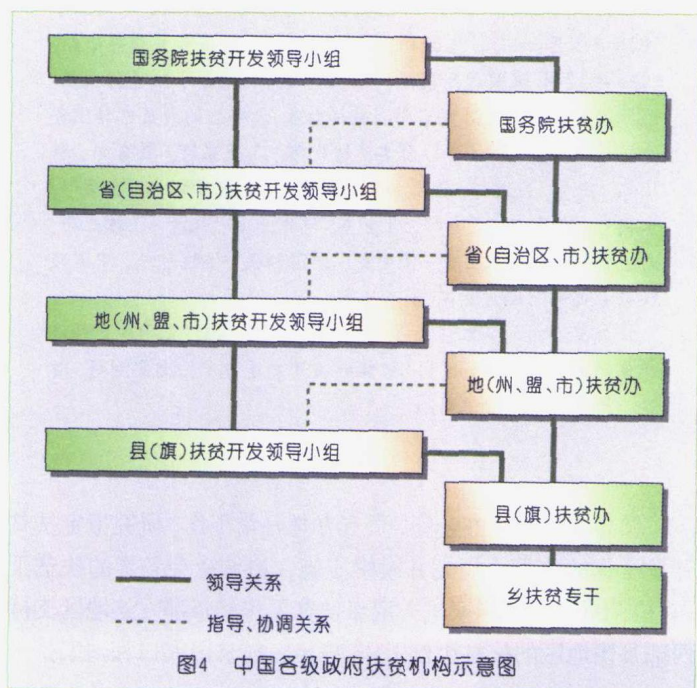
国务院扶贫开发领导小组是国务院的议事协调机构,成立于1986年5月16日,当时称国务院贫困地区经济开发领导小组,1993年12月28日改用现名。1998年5月,领导小组进行调整,由原国务院副总理温家宝同志兼任组长,调整后的成员包括国务院办公厅、国家计委、经贸委、财政部、人民银行、教育部、科技部、民委、民政部、劳动和社会保障部、国土资源部、交通部、水利部、农业部、卫生部、计生委、环保总局、统计局、林业局、农业银行、全国总工会、团中央、全国妇联、供销总社、中国残联等有关部门的负责同志。

领导小组的基本任务是:组织调查研究;拟订贫困地区经济开发的方针、政策和规划;协调解决开发建设中的重要问题;督促、检查和总结交流经验。

领导小组下设办公室,负责办理日常工作。研究拟定扶贫开发工作的政策、规划并组织实施;协调社会各界的扶贫工作,协调组织中央国家机关定点扶贫工作和东部发达地区支持西部贫困地区的扶贫协作工作;拟定农村贫困人口和国家扶贫

开发工作重点县的扶持标准,研究提出确定和撤消重点县的意见;组织对扶贫开发情况进行统计和动态监测,指导扶贫系统的统计监测工作;协调拟定中央扶贫资金分配方案,指导、检查和监督扶贫资金的使用,指导跨省区重点扶贫项目;组织开展扶贫开发宣传工作;负责有关扶贫的国际交流与合作;承担全国贫困地区干部扶贫开发培训工作;承办国务院扶贫开发领导小组交办的其他事项。

相关省、自治区、直辖市和地(市)、县级政府也成立了相应的组织机构,负责本地的扶贫开发工作。中国的扶贫开发实行分级负责、以省为主的行政领导扶贫工作责任制。各省、自治区、直辖市,特别是贫困面积较大的省、自治区,都把扶贫开发列入重要议程,根据国家扶贫开发计划制定本地区的具体实施计划。中央的各项扶贫资金在每年年初一次下达到各



省、自治区、直辖市，实行扶贫资金、权力、任务、责任“四个到省（自治区、直辖市）”。所有到省的扶贫资金一律由省级人民政府统一安排使用，并由各有关部门规划和实施项目。

加强贫困地区农村基层组织建设

中国政府在扶贫开发中强调加强村级组织建设，以此提高农户的自我组织程度。近年来，中国政府在农村大力推行村委会直接选举制度，根据公开、公平、公正的原则，真正将群众拥护、有能力带领群众改变贫困面貌的人选举为村干部。同时，严格实行村务公开，村级财务的各项收支、扶贫资金的发放使用、承包合同的签订和变更等各项事务，都要向村民公开，接受村民的检查和监督。

三、内容与途径

在扶贫开发的过程中，中国政府坚持以经济建设为中心，发展贫困地区的生产力，走开发式扶贫的道路，通过多种方式和途径，采取综合配套措施，帮助农村贫困人口脱贫。

坚持开发式扶贫的方针

开发式扶贫是对过去传统的分散救济式扶贫的改革与调整，是中国政府农村扶贫政策的核心和基础。坚持开发式扶贫的方针，就是以经济建设为中心，支持、鼓励贫困地区干部群众改善生产条件，开发当地资源，发展商品生产，增强自我积累和自我发展能力。

强调扶贫到村到户

中国的扶贫开发着重到村到户，要求作到项目到户，资金到户，效益到户，帮扶措施到户。国家不仅将扶贫到户作为一项重要措施，而且把解决贫困农户温饱的各项指标也量化到户，并在实践中探索出许多行之有效的扶贫到户方式。

重视科技教育扶贫

从1986年开始，中国政府有关部门根据国家扶贫开发的

总体战略和要求,适时提出科技扶贫的目标、措施和实施办法,并于1996年提出《1996——2000年全国科技扶贫规划纲要》,加强对科技扶贫的政策指导。中国政府专项安排科技扶贫资金,用于优良品种和先进实用技术的引进、试验、示范、推广,以及科技培训等。1995年以来,国家教委和财政部联合组织实施了“国家贫困地区义务教育工程”,投入资金超过100亿元,帮助贫困地区普及九年义务教育。中国政府动员大专院校、科研院所在贫困地区积极推广农业先进实用技术,组织科技人员到贫困地区挂职任教,组织科研单位到贫困乡、村宣传普及农业技术。

专栏 5 中国政府扶贫到户的具体方式

- 干部包扶,工作到户。组织各级干部与贫困农户结成“一帮一”对子,采取签订责任状等方式,明确干部包扶任务。
- 实体带动、效益到户。通过鼓励企业与农户合作建立农产品生产加工基地,实现农产品产、供、销的良性循环。
- 异地开发、移民到户。本着自愿的原则,将贫困农户从生产生活条件极其恶劣的地区搬迁到条件较好的地区,实现异地脱贫。
- 社会各界,帮扶到户。组织社会各界对贫困农户进行帮扶。
- 小额信贷,扶贫到户。中国政府在借鉴其他国家和国际组织扶贫经验的基础上,积极组织小额信贷扶贫到户,取得了很好的效果。

动员和组织社会各界参与扶贫

在扶贫开发中,政府各部门根据中央政府的统一要求,分别制定了本部门、本系统的扶贫开发具体实施方案,提出了一系列有利于贫困地区发展和贫困群众脱贫的优惠政策,并充分发挥各自优势,在资金、物资、技术上向贫困地区倾斜,积极为贫困地区的开发建设作出贡献。同时,包括中央国家机关、

企事业单位、民主党派及人民团体等社会各界参与扶贫开发的部门、单位不断增多，规模不断扩大。各帮扶部门和单位都有特定的帮扶对象和明确的任务，到2000年底，定点帮扶的部门和单位达到138个，共派出3000多名干部到贫困县挂职扶贫，直接投入资金44亿元，帮助贫困地区引进国内外各种资金105亿元。各省、自治区、直辖市以及贫困地区也积极开展定点扶贫工作。此外，各社会组织、民间团体和私营企业也积极开展“希望工程”、“光彩事业”、“文化扶贫”、“幸福工程”、“春蕾计划”、“青年志愿者支教扶贫接力计划”、“贫困农户自立工程”等多种形式的扶贫活动。

开展东西部协作扶贫

在扶贫开发中，中国采取东部较发达省市对口支持西部省、自治区发展的方式，加快西部贫困地区脱贫步伐。具体执行情况是：北京帮扶内蒙古，天津帮扶甘肃，上海帮扶云南，广东帮扶广西，江苏帮扶陕西，浙江帮扶四川，山东帮扶新疆，辽宁帮扶青海，福建帮扶宁夏，大连、青岛、深圳、宁波帮扶贵州。协作双方根据“优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展”的原则，在企业合作、项目援助、人才交流等方面开展了多层次、全方位的扶贫协作。近年来，东部13个省市政府和社会各界累计捐款、捐物折款近21.4亿元，双方签订项目协议5745个，协议投资280多亿元，实现投资40多亿元，从贫困地区输出劳动力51.7万人。此外，东西部地区在干部交流、人才培养、援建学校、建设基本农田、修筑公路、解决人畜饮水困难等方面也开展了协作。

实施自愿移民扶贫开发

国家鼓励和支持生存条件极其恶劣地区的贫困农户通过移民搬迁、异地开发的方式，开辟解决温饱的新途径。中国的移民扶贫开发，按照群众自愿、就近安置、量力而行、适当补助四项原则进行。近年来，通过多种方式和途径迁移安置了260万贫困人口，使全国需要移民搬迁的贫困人口由750万减少到500万左右。