

目 录

序 篇

- 贫困:不容忽视的基本省情 (3)
- 扶贫:成效显著的工作历程 (11)
- 攻坚:必须打赢的扶贫硬仗 (15)

理 论 篇

- 扶贫的理论基础:社会主义本质论和社会主义
初级阶段论 (27)
- 探讨社会主义市场经济条件下扶贫的新思路 ... (35)
- 选择正确的扶贫战略 (45)

实 践 篇

- 组织规模宏大的扶贫队伍 (55)
- 构建行之有效的扶贫工作机制 (73)
- 培育贫困地区自我发展能力 (86)
- 奠定脱贫物质基础 (94)

对 策 篇

- 集中力量、突出重点,克服任务大而时间紧的
难题 (116)
- 强化综合治理,改善生态环境和群众生产生活
基本条件..... (119)

着力培植自我发展能力,有效遏制返贫现象	(128)
控制人口过快增长,跳出“越生越穷,越穷越生”的 恶性循环.....	(137)
积极适应市场经济,抑制扶贫优惠政策效应递减	(142)
区别轻重缓急,优先扶持贫困农民	(149)
狠抓精兵简政,加强县乡干部队伍建设	(155)

附 录

中共中央、国务院关于尽快解决农村贫困人口 温饱问题的决定.....	(163)
中共陕西省委、陕西省人民政府关于尽快解决 全省农村贫困人口温饱问题的实施方案	(176)
从小康村崛起看农村脱贫致富道路 ——陕西小康村建设的研究报告	(194)
让党旗在共同致富中飘扬 ——渭南市农村党组织实践邓小平共同富裕 理论的研究报告	(210)
献一份爱心 送十分温暖.....	(227)

后 记.....	(232)
----------	-------

序 篇

本书的研究对象是陕西，是陕西的扶贫开发工作。

贫困：不容忽视的基本省情

说到省情，人们首先想到的是陕西的诸多优势。比如：

区位优势。这块拥有 3500 多万人口、20.56 万平方公里的陕西大地，居于黄河中游，北顶内蒙，南依四川、湖北，东邻山西、河南，西托甘肃、宁夏，是中国东西部的结合点，南北方之过渡带，具有承东南而启西北的战略地位。

自然资源优势。全省分为陕北黄土高原、关中平原、陕南秦巴山区三大自然区域，跨越温带、暖温带、亚热带三大气候带，是自然资源富集的地区。全省已探明的矿产资源 92 种，其中 28 种居全国前三位。陕南秦巴山区素有世界生物宝库之称。大熊猫、朱鹮、金丝猴等均

属世界珍稀动物。陕北神府煤田是世界上最大的优质动力煤田之一，探明储量 1600 多亿吨。靖边一带天然气是我国陆上最大的整装气田，探明储量 1700 多亿立方米。石油储量 4.6 亿吨。

人文资源优势。陕西是中华文明的摇篮。始祖炎帝在这里诞生，轩辕黄帝在这里安息。先后有周、秦、汉、唐等 13 个王朝在这里建都，历时 1000 多年。历史上诸如老子、扁鹊、张衡、蔡伦、张骞、祖冲之、司马迁、玄奘、孙思邈、李白、杜甫等灿若星河的杰出人物，都在这里达到了他们事业的巅峰。毛泽东、周恩来等影响本世纪历史进程的现代伟人，也在这里成功地领导了中国革命，迎来了民族复兴的曙光。黄帝陵、兵马俑、法门寺、西安碑林、历史博物馆、秦汉三国遗址、革命圣地延安等浩壮景观堪称“中国之最”。

科技优势。全省有各类普通高等院校 56 所，在校大学生超过 12 万人，一些学科不仅在中国，而且在世界也享有盛誉。各类科研机构 2000 多家，各类专业技术人员 82 万，综合科技开发能力居全国第三。“八五”期间，取得重大科研成果 2020 项。

加工工业优势。经过几十年的建设，陕西已形成了以机械、电子、纺织、能源、食品、医药化工、建筑工业为主体，有 140 多个门类的工业生产体系。中国的第一架飞机、第一块集成电路板、第一枚运载火箭、第一只彩色显像管就出在陕西。飞机、彩色显像管、超高压

输电设备、精密机床、重型汽车、工业自动化仪表、现代通信设备等的生产在全国占有重要位置。

在党的领导下，陕西人民充分发挥得天独厚的诸多优势，不屈不挠，艰苦奋斗，使三秦大地在解放后、特别是党的十一届三中全会以来，生机盎然，蓬勃发展，发生了翻天覆地的变化。从1952年到1995年，以当年价格计算，全省国民生产总值从12.85亿元增加到1000.03亿元，人均国民生产总值由85元增加到2843元，城镇居民人均生活费收入由不足200元增长到3048元，农民人均纯收入由不足70元增长到963元；工业总产值在工农业产值中的比例由18.8%上升到了75.9%。作为农业省的陕西正在向初步繁荣的工业省迈进。其步伐在进入80年代以后，呈现出越来越快的加速趋势。按可比价格计算，1979年到1995年，全省国民生产总值增长了2.88倍，年均递增9.1%，提前五年实现了比1980年翻两番的战略目标，城镇居民人均生活费收入年均递增14.8%，农民人均纯收入年均递增12.3%。城乡居民储蓄存款余额年均递增30.7%。1996年的发展进一步加快，全省完成国内生产总值1174亿元，比上年增长10.2%，高于全国平均增长水平；城镇居民人均生活费收入3483元，农民人均纯收入1165元，扣除物价上涨因素，分别比上年增长3.6%和10%。陕西经济和社会发展取得的成就是有目共睹的。

但是，如果我们站在历史的审视台上横向比较，就

会发现，陕西经济无论是量的增长或是质的提高，都存在一定的差距。从1980年到1995年，它在全国各省市中的位次，国民生产总值由第20位下降到第21位，城镇居民人均生活费收入由第17位下降到第22位，农民人均纯收入由第27位下降到第29位；全省占全国经济总量的分量也由2.1%下降到1.7%。与东部发达地区的差距更令人忐忑不安。以1995年城镇人均生活费收入和农民人均纯收入为例，浙江是陕西的1.9倍和3.1倍，江苏是陕西的1.4倍和2.6倍，广东是陕西的2.2倍和2.8倍。

存在较大差距的原因何在？重要原因之一，是陕西省贫困地区和贫困人口量大面宽，贫困程度深。1978年，全省贫困人口达1200万，占农村人口总数2371万的50%多；到1985年全省107个县（市、区）中，尚有农村人均纯收入低于200元的贫困县（市、区）69个，132.81万户、605.13万人生活在贫困线以下，占全省农业人口的24%；截至1994年，还有50个县（市、区）、500万农村人口的温饱问题没有解决，贫困县占全省总县数的47%，贫困人口占全省乡村人口的18%，远远高于全国9%的比例。贫困农民人均纯收入不足580元，与全省农村人均收入相差225元；近300万人，150万头大牲畜连饮水也很困难，其中相当数量的家庭靠国家和集体救济生活。陕西贫困面之大，贫困程度之深，仅次于云南。贫困，是陕西不可忽视的基本省情之一。贫困，拖

着全省经济发展的后腿。

陕西贫困地区主要分布在陕北与陕南。陕西境内虽然有土地肥沃、生产条件较好、群众生活水平较高、号称“八百里秦川”的关中平原，但是，它只占全省总面积的 19%。而千沟万壑的陕北高原和层峦叠嶂的秦巴山区却占总面积的 81%。复杂的地貌、恶劣的气候、频繁的危害和严重的水土流失，造成了陕北陕南 3000 多万亩荒山、荒沟、荒滩、荒地和 700 多万亩荒沙，对经济发展造成极大困难。全省 50 个贫困县（市、区），27 个分布在陕北高原，占 54%；19 个位居秦巴山区，占 38%。尤其是有土缺水的陕北白于山区、有水缺土的秦巴中高山区、缺水缺土的黄河沿岸山区，由于山大沟深，生产力水平和社会发育程度低，更是贫困村户、贫困人口比较集中，久治难愈的三大贫困带。

陕西贫困地区的特征是显著的。

从环境特征看，这些地方地理生态状况差，生产基本条件差，基础设施差。一般来说，贫困地区交通不便，地域偏僻，土地贫瘠，自然生态恶劣。比如陕北白于山区，海拔高（最高 1800 米）、气温低（年平均 8—10 摄氏度）、雨量少（年平均 400 毫米左右）、无霜期短（年平均 150 天左右，最长的 180 天，最短的仅 100 天）、水土流失严重（侵蚀模数为 1 万—2 万吨/年平方公里，流失面积占总土地面积的 65.6%），自然灾害频繁，有“十年九旱”之说。黄河沿岸土石山区，地理地貌为“石山

戴土帽”，耕地为“胶泥加石炮”，粮食产量低而不稳。历史上所说的“走西口”的人，就主要指生活在这一带的群众。陕南秦巴中高山区以山地为主，素有“八山一水一分田”之称，海拔在 800 米到 3700 米之间，生态复杂，立体差异明显，气候高寒多变，土地“陡、薄、瘦、碎”。根据 1994 年统计，贫困地区人均基本农田，陕北不足 2 亩，陕南不足 1 亩，而且标准都还很低。水利设施极少，且多数年久失修，严重老化。相当比例的群众生活在碘缺乏病、氟中毒病、克山病等地方病多发区。有 94 个乡镇不通公路，不少行政村仍处于人背畜驮的落后状态；行政村通电率仅 73.4%，低于全省 10 个百分点。由于基础设施薄弱，抵御自然灾害的能力差，农民基本靠天吃饭。风调雨顺，生活尚难以自给，一遇旱、涝、洪、雹等自然灾害，生活就更困难。

从经济特征看，没有冲破自给而不自足的自然经济藩篱。来自陕北陕南一些贫困县的资料表明，尽管它们已站在新中国的历史地平线上，但是仍然承传着几千年自然经济的余韵遗风，依旧在沉溺于农耕而远离、甚至排斥商品交换的磨道上回旋不前。主要表现：一是产业结构单一，表现为典型的“一头沉”，即第一产业比重过大，农业比重过大，粮食比重过大，二、三产业发展极为落后。据调查，1993 年，贫困县农村社会总产值中 59.2% 来自农业，比全省高 17.1 个百分点；人均非农产值仅 502 元，不足全省平均水平的四成。这种经济结构

使贫困县很难摆脱“民穷县穷”的双穷局面。乡镇企业基础差，底子薄，发展慢。与发达地区经济构成中乡镇企业占“半壁河山”相比，贫困县的乡镇企业就少得可怜了。仅从劳动报酬收入一项看，抽样调查资料表明，1994年贫困县农民直接从乡镇企业得到的劳动报酬收入11元，在纯收入中只占1.5%。一部分县大中型乡镇企业还是空白，“空壳村”比例很大。二是劳动力负担系数高。1994年贫困户家庭人口4.95人，劳动力负担系数1.8，比全省平均每户4.69人多0.26人，负担系数高0.09。由于受多子多福的生育观的左右，有些贫困户，生活上可以东赊西借，靠国家救济，但在生孩子上却生了三胎还想生，以至于陷入一种“越生越穷，越穷越生”的窘境，长期难以脱贫。三是生活消费水平低。贫困户1994年人均食品支出375元，恩格尔系数高达65.6%。与全省平均水平相比，食品支出少67元，恩格尔系数高出5.6个百分点。人均年末住房面积15.7平方米，住房价值952元，分别比全省平均水平少13.2%和16.2%。落后的交通通讯条件隔断了他们与外界的联系，交通费和邮电费支出很低。四是经济效益差。1994年贫困户家庭经营生产每百元投资纯收入106元，不足全省平均水平的一半；种植业商品率仅为32.7%，比全省平均水平低3.6个百分点。这充分反映出贫困户在自给自足的小农经济束缚下，生产的产品绝大部分仅满足了自己的消费，未能在社会经济大循环中更多地实现其商品的价值。广

大贫困户处在“低收入——低投入——低生产率——低商品率——低产出——低收入”的恶性循环圈中。五是对社会具有极大的依附性。贫困县地方财政困难，入不敷出，寅吃卯粮，长期靠国家财政补贴过日子。工业极不发达，输出的产品以半成品及原材料为主，浪费大，效益低。

从人口特征看，贫困地区劳动者文化素质差。据陕北两地区 1994 年调查，农村青壮年劳力中，文盲、半文盲占 18%，小学以下文化程度占 59%，比全省农村平均水平高出 28 个百分点；而高中程度仅占 7%，比全省农村平均水平低 4.7 个百分点。由于文化素质差，因而接受新事物、新技术能力差，市场意识淡薄。大多数小农经济观念根深蒂固，恋乡恋农，安土忌迁，缺乏流动意识。同时低龄老龄人口比重大。1994 年全省贫困户中低龄老龄人口占常住人口比重达 44.37%，高于全省平均水平（41.66%）2.71 个百分点。农村近 40 万痴、聋、傻、哑等基本上没有生活自理能力的低能人需要常年救济。

所有的贫困可以归结为两种主要类型：一种是资源或条件制约型贫困，是指由资金、土地和基础设施等条件过差导致的贫困，通常表现为区域性贫困；另一种是能力约束型贫困，指由农户主要劳动者缺乏正常的体力、智力和必要技能所引起的贫困，通常表现为个体贫困。在陕西，这两种类型的贫困同时存在，且交错分布，但其

主体是条件制约型贫困、陕北陕南区域性贫困。形成这一类型贫困的原因，一是自然的——内陆、山地、高寒、旱涝雹风灾害频仍等，都是不以人的意志为转移的；二是历史的——在几千年来的朝代更迭中，由于大规模战争，乱砍滥伐，造成植被的极度破坏和水土的严重流失，导致和加剧了生态及生产生活条件的日益恶化；三是现实的——一方面，贫困地区特别是其中的老区，对人民共和国的诞生做出了巨大的牺牲；解放后，由于工农产品的不等价交换，为国家的工业化建设做出了不容忽视的贡献。另一方面，解放后国家对贫困地区的建设却支持不够。据有关部门统计，1949—1985年，全省农村人均基本建设投资1302.6元，而贫困地区人均只有438.8元，仅为全省平均水平的1/3。国家从1978年开始设立财政“支援不发达地区发展资金”，开始每年拨款5000万元，用于扶持陕北老区的31个县（市）；以后扶持对象增至33个县（市），而资金却核减为4740万元，加上物价上涨因素，扶持资金的实值更少。从而严重制约了贫困地区自我积累和自我发展能力的增长。

扶贫：成效显著的工作历程

既然贫困是不容忽视的基本省情，既然贫困成了制约陕西经济发展的“瓶颈”，那么，毫无疑义，向贫困宣战，就直接关系着陕西改革和发展的全局；扶贫工作应

当事实上也一直摆在各级党委和政府兴陕富民的战略地位上。

陕西扶贫工作是与改革开放一起启动、同步进行的。迄至 1996 年，大体经历了三个阶段：

第一阶段，从 1978 年至 1985 年，是贫困人口大幅度减少的时期。党的十一届三中全会作为新中国历史的转折点，宣告了中国社会主义进入改革开放和现代化建设的新的历史时期。对于陕西农村来说，全会关于改革的决定，无疑成为 2000 多万庄稼汉们告别饥饿的宣言书。随着以大包干为主要形式的家庭联产承包责任制的实行，随着国家对农产品的价格的提高，广大农民生产的积极性和创造性被极大地调动和激发起来。农产品产量大幅度增加，农村经济全面增长，农民收入迅速提高。加之从 1978 年起，以扶持陕北经济发展为使命的陕北老区建设委员会的工作全面启动，以陕北为重点的贫困地区经济开发工作开展起来，从而使全省大部分农民基本解决了温饱问题，贫困人口由 1200 万人减少到 605 万人。这一阶段，扶贫工作由救济式扶贫向开发式扶贫转变。

第二阶段，从 1986 年到 1993 年，是贫困人口稳定减少的时期。按照党中央和国务院的部署，从 1986 年起，省、地、县各级政府都成立了扶贫开发领导小组及其工作机构，并采取了多渠道增加资金投入，加强基本农田和基础设施建设、培育主导产业、普及农业科技、推动

劳务输出等一系列重大举措,在全省范围内开展有组织、有计划、大规模的扶贫开发工作。全省农村的贫困人口从1985年的605万人减少到500万人。这一阶段,扶贫工作由封闭式扶贫开发向开放式扶贫开发转变。

第三阶段,从1994年至1996年,是贫困人口减少速度明显加快的时期。国务院于1994年3月公布并实施《国家八七扶贫攻坚计划》,省委省政府于同年6月制定并实施《陕西省五七扶贫攻坚计划》,提出力争用七年左右的时间,基本解决全省农村500万贫困人口的温饱问题。按照这个计划,各级政府不断加大扶贫资金投入,仅1995年,省一级就投资9850万元,地、县两级用于扶贫的资金也达1721万元;狠抓贫困地区通水、通电、通路等基础设施建设;加快各地主导产业开发步伐;实施科教扶贫战略;开展“三帮一”(“三”指一个省级党政部门、一个大专院校、一个国有企业;“一”指一个贫困村)联县扶贫活动;促进陕苏、陕鲁、陕闽的干部交流,等等。由于扶贫力度加大,贫困人口减少的速度明显加快,由1993年的500万人减少到1996年的301万人,平均每年减少贫困人口66万,相当于前八年的五倍多。这一阶段,扶贫开发工作由单一经济扶贫向经济社会综合扶贫转变。

经过改革开放以来18年的艰苦努力,到1996年底统计,全省贫困人口由1978年的1200万人减少到301万人,贫困地区的经济社会面貌发生了很大变化,贫困

面日益缩小，贫困状况得到明显缓解，扶贫工作成效显著。

——贫困户收入稳定增加，解决温饱的步伐明显加快。1996年，全省50个国定贫困县农民人均纯收入866.82元，人均占有粮食393.43公斤，分别比1995年增长58.2%和26.5%，比1985年分别增长了3.4倍和23%。

——基本农田和基础设施建设得到加强。1996年底，全省50个国定贫困县基本农田面积达到113.98万公顷，贫困户人均1.2亩；贫困县乡村通电率达到89.21%；贫困县乡村通路率78%；全省已有112.77万人、41.9万头牲畜的饮水困难问题得到解决，占应解决人数及头数的31.5%。革命老区延安，在党中央、毛主席进驻延安60周年前夕，实现了“三通”的目标。

——主导产业开发成效显著。经过多年的不懈努力，陕北的烟、果、羊、薯，陕南的桑、茶、果、药、菌，关中的肉、菜、蛋、果等商品基地建设初具规模，一批“龙头”企业和服务体系相继建立，贸工农一体化，产加销一条龙的生产经营新格局正在逐步形成，主导产业和重点开发项目的产值已占到当地总产值的70%以上，农民纯收入中的70%来源于主导产业。

——科学技术在扶贫开发中的作用日益显著，农民的科学文化素质有所提高。1985年以来，全省不断加大科技扶贫工作力度，使地膜覆盖、配方施肥、良种推广、

病虫害防治、温棚养鸡、大棚蔬菜、新法务枣等数十项农业生产新技术在贫困地区得到普遍推广，全省有75%左右的贫困户的主要劳力基本掌握了一两门农业生产实用技术，农户经济收入中的科技贡献率大大提高。

——计划生育工作力度加大，人口过快增长得到有效控制。1996年，全省人口自然增长率控制在8.48‰。与此同时，贫困地区的文化、教育、卫生、广播电视事业也都有了一定的发展。

攻坚：必须打赢的扶贫硬仗

必须清醒地认识到，虽然18年来陕西扶贫开发工作取得了显著成效，但是，距离实现本世纪末基本解决贫困人口温饱问题的战略目标要求，还有很大差距，任务非常艰巨，时间非常紧迫。因此，从1997年起，陕西扶贫开发进入最艰难的攻坚阶段。扶贫攻坚，“坚”在何处呢？

第一，贫困面仍很大。到1996年底，全省还有50个国定贫困县，占全国592个贫困县的8.45%，占全省107个县（市、区）的46.7%；有301万贫困人口，占全国贫困人口总数的5%，占全省农村人口的10%，高出全国贫困人口比例五个百分点。

第二，脱贫难度大。一是剩下的贫困人口中，1/3左右年人均纯收入低于300元，最穷的收入不足百元，离