

曲 玮 李树基 著

新时期农村扶贫开发方式与方法

——甘肃省“整村推进”研究

Methods and Ways of Rural Poverty Alleviation and Development in New Period

——Study on Advancing the Whole Village's Poverty Alleviation of Gansu Province



兰州大学出版社

LANZHOU UNIVERSITY PRESS

• 曲 玮 李树基 著 •

新时期农村扶贫开发方式与方法

——甘肃省“整村推进”研究

Methods and Ways of Rural Poverty Alleviation and Development in New Period

——Study on Advancing the Whole Village's Poverty Alleviation of Gansu Province

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期农村扶贫开发方式与方法:甘肃省“整村推进”
扶贫开发研究/曲玮,李树基著. —兰州:兰州大学出版社,
2007.6

ISBN 978-7-311-02963-0

I.新... II.①曲... ②李... III.不发达地区—农业
经济—经济发展—研究—甘肃省 IV.F327.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 085128 号

出版人 陶炳海
策划编辑 魏春玲
责任编辑 魏春玲
封面设计 张稳移

书 名	新时期农村扶贫开发方式与方法
作 者	曲 玮 李树基 著
出版发行	兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话	0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心) 0931-8914298(读者服务部)
网 址	http://www.onbook.com.cn
电子信箱	press@onbook.com.cn
印 刷	兰州奥林印刷有限责任公司
开 本	880×1230 1/32
印 张	8
字 数	230 千字
印 数	1~1100 册
版 次	2007 年 6 月第 1 版
印 次	2007 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-311-02963-0
定 价	14.50 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)



序 言

贫困,和谐社会最大的敌人。

曾经以“苦瘠甲于天下”而闻名的甘肃,目前仍在困难中拼搏,曲折中奋进:这个全国最落后的地方,硬是用了 20 多年的时间,发扬领导苦抓、社会苦帮、人民苦干的“三苦”精神,使 1000 多万贫困人口的温度问题得以解决,应当说这也是改革与发展史上的一块不朽的丰碑。

改革开放以来,甘肃省扶贫开发取得了有目共睹的成就。扶贫开发使贫困地区的面貌有了明显的改善,贫困人口的生活有了显著的提高,促进了地方国民经济的健康持续发展;在扶贫实践中走出了一条符合省情的扶贫开发道路,创造了政府为主导,贫困群众为主体,全社会广泛参与的大规模持续减贫的成功经验。

新阶段甘肃农村贫困的新的突出特点是:绝对贫困与相对贫困并存。也就是说,新阶段全省农村贫困问题已不再是缺衣少食问题,而是缺乏基本的人类发展能力问题。当前贫困地区农村发展最突出的问题,一是基础设施严重不足,包括农村的交通、通讯、自来水、农田水利设施等;二是文化、教育、卫生等社会事业发展滞后;三是农民收入水平明显偏低,增收难度明显偏大。而这些,又进一步拉大城乡差距,影响社会和谐。

《中国农村扶贫开发纲要》中明确指出:我国 2001~2010 年扶贫开发总的奋斗目标是:尽快解决少数贫困人口温度问题,进一步改善贫困地区的基本生产生活条件,巩固温度成果,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。

党的十六届五中全会正式提出建设社会主义新农村的任务,这为农村扶贫开发指明了方向。建设社会主义新农村是农村全面建设小康社会的重要内容。建设社会主义新农村的目标和要求是生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。这个目标和要求全面体现了新形势下农村经济、政治、文化和社会发展的要求。新农村建设是以人为本的科学发展观,小康社会、和谐社会为农村建设提供新的落脚点。因此,我们要以建设社会主义新农村统领农村扶贫开发工作,坚持以人为本,转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量,把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道。

近年来,甘肃不断创新理念,创新机制,探索和调整扶贫思路 and 方式,创造了适应新时期特点的参与式整村推进扶贫方式、目标管理组织和宣传方法,从1998年的10个示范点建设开始,以贫困村为单位,整合扶贫资源,通过改善基础设施、培植支柱产业、劳动力培训、转移等方式,从根本上提高贫困村的发展能力,扩大贫困村民的发展机会,扶贫效益十分显著。整村推进作为新世纪扶贫工作的重要方式写入《中国农村扶贫开发纲要》。

我们相信,这种新的扶贫方法,是一条推进贫困地区农村脱贫致富的有效途径,也能够成为甘肃贫困农村新农村建设的必由之路。

2004年,胡锦涛总书记指出:“扶贫战线对整村推进要有一个统一的认识,要认识到抓整村推进就是抓住了扶贫工作的重点;整村推进必然使我们的扶贫工作进村入户;整村推进有利于整合资金,集中力量;整村推进可为实现小康奠定一个基础。”这一科学论断充分揭示了“整村推进”扶贫方式制度和机制创新的实质,充分揭示了“整村推进”扶贫方式对贫困地区小康建设和可持续发展的重要意义,对贫困地区构建和谐文明新村的重要作用。这一科学论断也是对甘肃创新扶贫方式工作的肯定和支持。

2004年,甘肃省实施参与式整村推进项目村已达3648个。当年按既定目标,基本解决了10万绝对贫困人口温饱问题,稳定解决了



40万低收入人口温饱问题。扶贫部门有效使用6.32亿元的扶贫资金,为扶贫工作提供了强有力的资金保证。扶贫工作以整村推进为基础,强化东西协作和社会帮扶工作,有效利用世界银行西部扶贫项目资金,全面解决贫困人口温饱问题。在整村推进工作中,全省7000个重点村的整村推进规划已经基本完成,财政扶贫资金和天津帮扶的523个整村推进项目取得阶段性成果。全省扶贫以劳动力转移为目标,加大劳动力培训投入,投资2090万元,年内完成订单培训10万人。同时加大扶持扶贫产业力度,草畜、马铃薯、蔬菜、果品、中药材等五大扶贫产业的资金达3.11亿元。整村推进作为新时期扶贫方式的重大转变,受到了贫困地区广大干部群众的普遍欢迎,在实现稳定解决温饱并进而向小康迈进的伟大事业中,发挥了重要作用。

本书利用理论与案例研究相结合的方法,对甘肃省整村推进扶贫方式与方法进行深入探讨和分析,旨在寻求新时期贫困农村扶贫的有效方式与方法。因此,它不仅是一部理论专著,也是一部项目管理的实务手册。尽管近年来把扶贫开发工作作为项目进行系统的流程设计和管理在我国扶贫领域逐步开展、实施,并取得了很好的成效,但是把宣传工作作为项目管理的一个关键问题提出,并进行了相关的理论论述、实施方案设计以及大量的案例研究,在已往的项目管理中还属首次。

本书部分研究内容源于世界银行PHRD日元赠款项目“西部扶贫世行贷款项目管理机制研究”成果,在项目研究过程中得到了甘肃省世行项目办公室相关领导、工作人员,秦安、武山、武都等扶贫机构工作人员的支持和帮助;在研究和写作过程中,得到了甘肃省社会科学院范鹏院长、魏胜文副院长以及科研处全体工作人员的热情支持和帮助,课题组王建兵副研究员、刘七军、杨波等同志协助调研,为本书写作提供了扎实的基础资料和部分案例分析;本书的出版得到了兰州大学出版社及责任编辑的大力支持。在此,一并表示由衷的谢意。

作者

2007年4月



目 录

序 言

第一篇 农村扶贫模式

第一章 国家扶贫政策和农村扶贫模式 / 003

第一节 国家扶贫政策 / 003

第二节 农村扶贫模式研究综述 / 007

第三节 中国农村扶贫模式实践综述 / 009

第四节 新思路 新模式 / 016

001

第二篇 整村推进扶贫方式

第二章 甘肃农村扶贫开发取得的历史性成就 / 021

第一节 甘肃辉煌的历史与近代以来的贫困 / 021

第二节 甘肃农村扶贫开发取得的历史性成就 / 027

第三章 背景:甘肃整村推进思路的演变 / 032

第一节 20 世纪甘肃农村扶贫开发的历程 / 032

第二节 甘肃农村扶贫开发的任务仍十分艰巨 / 034

第三节 甘肃农村扶贫开发面临的挑战 / 037

第四节 甘肃省整村推进扶贫模式选择的实践基础 / 042

第五节 甘肃省整村推进扶贫思路的形成 / 044



第六节 甘肃省整村推进的基本特点和效果 / 051

第四章 整村推进思路的理论基础 / 057

第一节 自然基础 / 057

第二节 思想基础 / 059

第三节 组织基础 / 061

第四节 经济学分析 / 066

第五节 政治学分析 / 078

第六节 农村社会学分析 / 080

第三篇 整村推进扶贫管理方法

第五章 目标管理 / 085

第一节 目标管理的内涵 / 085

第二节 制定总目标

——整村推进扶贫工作的目标和任务 / 090

第三节 实现整村推进目标的管理 / 091

第四节 目标成果评价

——扶贫工作考核 / 101

第六章 宣传 / 104

第一节 宣传的内涵 / 104

第二节 宣传介入扶贫项目切入点及主要方式 / 105

第三节 宣传方法在项目管理中的运用 / 118

第七章 宣传评价体系的建立 / 142

第一节 宣传评价体系 / 142

第二节 宣传在项目运行中的工作重点 / 142

第三节 宣传在项目运行中的机制建设 / 152



第四篇 整村推进扶贫方式评价

第八章 整村推进:新时期扶贫开发的成功方式 / 167

第一节 新时期扶贫开发进入新的发展阶段 / 167

第二节 新时期扶贫开发的基本特点 / 170

第三节 整村推进是新时期扶贫开发的好形式 / 172

第九章 整村推进扶贫方式的评价

——整村推进:社会主义新农村建设的实验 / 176

第一节 新世纪甘肃扶贫开发评价 / 176

第二节 整村推进扶贫方式的评价 / 179

第三节 甘肃扶贫开发面临的矛盾和问题 / 186

第四节 在发展中完善整村推进扶贫开发方式 / 191

第五节 贫困地区社会主义新农村建设 / 197

第五篇 扶贫地区县域经济与新农村建设

第十章 贫困地区县域经济发展 / 205

第一节 县域经济发展和扶贫开发工作的关系 / 205

第二节 县域经济发展的基本经验 / 206

第三节 贫困地区发展县域经济的切入点 / 210

第十一章 贫困县的新农村建设 / 213

第一节 新农村建设背景 / 213

第二节 新农村建设是贫困地区农业和农村发展的历史机遇

/ 216

第三节 统筹新农村建设与县域经济发展的关系 / 222

第四节 贫困县社会主义新农村建设 / 224

第五节 甘肃贫困地区新农村建设的措施 / 236

参考文献 / 242



第一篇

农村扶贫模式



第一章

国家扶贫政策和农村扶贫模式

消除贫穷,这是全人类的重大课题。改革开放以来,特别是实施《国家八七扶贫攻坚计划》以来,我国取得了举世瞩目的历史性成就。我国农村贫困现象明显缓解,绝对贫困人口大幅度减少。到2000年底,除了极少数不适合参加生产劳动的残疾人、社会保障对象以及生活在自然环境恶劣地区的特困人口,全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决。国家“八七”扶贫攻坚计划的如期实现,标志着我国扶贫开发进入了一个新的历史阶段。

第一节 国家扶贫政策

003

一、中国农村扶贫战略

20世纪80年代中期以来,中国的农村扶贫政策经过了两次大的调整,第一次是1994年实施了“国家八七扶贫攻坚计划”,第二次是2001年制定了“农村扶贫开发纲要(2001-2010)”。总体而言,到目前为止,农村扶贫的基本政策并没有大的改变:仍然是以满足贫困地区经济增长和扶贫,双重目标为坚持以项目为中心的开发式扶贫,采用区域瞄准方式和推动政府主导下的全社会扶贫。但随着扶贫政策的调整,中国的扶贫战略还是发生了一些变化:战略上开始由救济式扶贫向开发式扶贫转变;由单纯的直接救济向地区经济综合开发的方向转变;由单纯地向贫困地区“输血”向增强贫困地区“造血”功能转变;由单纯的政府主导型扶贫向动员全社会力量、加强国际合作



的全方位的扶贫转变;强调经济发展,扶贫从发展的角度出发。主要做法大致可分为四类:1.改变平均使用扶贫资金的办法,集中人力、财力、物力,搞综合开发;2.国家在信贷、税收和经济开发等方面给贫困地区以优惠政策,中央各职能部门在资金、物资和技术上向贫困地区倾斜;3.由中央、地方政府和贫困地区居民共同投资;4.政府的扶贫政策与农民制度创新“互动”。

二、农村扶贫的组织系统框架

农村扶贫组织系统的最大特点是多部门参与,一些部门负责管理中央和地方政府的专项扶贫资金,另一些部门则主要负责各类扶贫项目的实施。这种制度安排,一是为了适应农村综合性的开发式扶贫方式的需要,二是为了动员已有的各类政府职能部门参与到扶贫工作中并发挥它们的专业优势。为了协调各个参与部门之间的关系,从中央到地方都成立了各级政府的跨部门扶贫领导小组。在领导小组之下,成立了专门的扶贫办公室。国务院扶贫办作为常设的办事机构,具体负责与扶贫有关的日常工作,是中国农村扶贫事业的主要推动者和组织者。地方政府(主要是省和县)的农村扶贫组织完全模仿中央政府的模式。发改委系统负责以工代赈资金,财政部和地方财政厅(局)负责财政发展资金,尽管中国农业银行是国有商业性银行,但长期承担专项扶贫贷款的发放、管理和回收的政策性职责。作为各级扶贫领导小组的成员,其他政府部门也广泛参与到和自身业务有关的农村扶贫工作中去。

三、当前的扶贫开发机制

从20世纪80年代中期以来,总结实践经验,中国在农村扶贫方面进行了一系列的制度创新,形成了独特的扶贫开发机制:①政府主导型的扶贫开发机制,形成了政府主导、多部门参与、多层次联动的全社会扶贫的资源动员机制,动员和组织社会各界参与扶贫;开展东西部协作扶贫;②确立了开发式扶贫战略和扶贫到户战略;③形成了主要以贫困县为对象(范围)的目标瞄准机制;④确立了“四到省”的资源传递机制;⑤形成了上下结合、横向沟通的扶贫效果评估和监管



机制;⑥扶贫重点向中西部贫困地区倾斜。

四、农村扶贫政策

为了减缓农村贫困,国家在改革开放后颁发了一系列扶贫文件,出台了许多扶贫政策,采取了多种扶贫措施。其中有较大影响的是:

——1984年9月30日,中共中央、国务院联合发出了《关于帮助贫困地区改变面貌的通知》,《通知》第一次把扶贫工作作为国家的一项特殊任务提出来,中国政府消除贫困的正式行动由此拉开了序幕。

——1986年3月全国人大六届四次会议将“老、少、边、穷”地区迅速摆脱经济和文化落后的状态作为一项重要内容,列入《国民经济和社会发展“七五”计划》,中国政府消除贫困的正式行动由此进入实质性阶段。

——1994年3月,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,国务院制定了今后7年全国开发扶贫工作的纲领性文件《国家八七扶贫攻坚计划》,也就是说,“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,基本解决目前农村8000万贫困人口的温饱问题。”

——中国政府自1999年起实施了西部大开发战略,以推动西部地区发展促进解决贫困人口温饱问题。

——2001年5月,国务院制定了《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010)》,就未来10年的农村扶贫开发进行了全面部署,明确提出“要把贫困地区尚未解决温饱问题的贫困人口作为扶贫开发的首要对象;同时,继续帮助初步解决温饱问题的贫困人口增加收入,进一步改善生产生活条件,巩固扶贫成果。”

——2004年中共中央1号文件《关于促进农民增收若干政策的意见》,提出要完善扶贫开发机制,继续做好扶贫开发工作,解决农村贫困人口的生产生活困难。要求各级党委和政府要进一步加大扶贫开发力度,强化扶贫工作责任制,提高扶贫成效。2004年国家继续增加扶贫资金投入。要在认真总结经验、切实摸清底数的基础上,



对尚未解决温饱的贫困人口,进一步采取更有针对性的扶贫措施,切实做到扶贫到村到户。对丧失劳动能力的特困人口,要实行社会救济,适当提高救济标准。对缺乏基本生存条件地区的贫困人口,要积极稳妥地进行生态移民和易地扶贫。对低收入贫困人口,要着力帮助改善生产生活条件,发展特色产业,开辟增收渠道,减少和防止返贫。健全扶贫投入机制,加强资金管理,提高使用效益,所有扶贫资金的使用都要实行公示、公告和报账制度,严格监督和审计,确保资金及时足额到位,真正使贫困户受益。

——2005 年中共中央 1 号文件《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》,提出要进一步发展农村教育、卫生、文化等社会事业。“到 2007 年,争取全国农村义务教育阶段贫困家庭学生都能享受到免书本费、免杂费、补助寄宿生生活费,国家扶贫开发工作重点县要加快实施步伐”。同时,要“抓好‘少生快富扶贫工程’试点”。

——国务院扶贫开发领导小组办公室、中央精神文明建设指导委员会办公室、教育部、科技部、交通部、水利部、农业部、卫生部、国家广播电影电视总局、国家林业局等单位联合发出《关于共同做好整村推进扶贫开发构建和谐文明新村工作的意见》(国务院扶贫开发领导小组 2005 年 25 号文件),《意见》指出,“整村推进”是构建社会主义和谐社会的有效途径。在 2010 年之前,“整村推进扶贫开发构建和谐文明新村”工作的总体目标是:全面完成全国 14.8 万多个贫困村扶贫规划的实施,稳定解决贫困人口温饱,促进贫困村经济社会全面和谐发展,夯实贫困村协调文明发展的基础,建立和完善贫困村可持续发展的长效机制,增强贫困村自我发展的能力,如期实现《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》确定的目标任务,为全面建设小康社会及构建社会主义和谐社会创造条件。《意见》要求,有关部门要从战略和全局出发,将“整村推进扶贫开发构建和谐文明新村”工作纳入本部门和本行业发展的“十一五”规划,明确建设目标、任务、步骤和责任。

——2006 年中共中央 1 号文件《关于推进社会主义新农村建设



的若干意见》,明确提出要加强扶贫开发工作。要因地制宜地实行整村推进的扶贫开发方式,加大力度改善贫困地区的生产生活条件,抓好贫困地区劳动力的转移培训,扶持龙头企业带动贫困地区调整结构,拓宽贫困农户增收渠道。对缺乏生存条件地区的贫困人口实行易地扶贫。继续增加扶贫投入,完善管理机制,提高使用效益。继续动员中央和国家机关、沿海发达地区和社会各界参与扶贫开发事业。切实做好贫困缺粮地区的粮食供应工作。

——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,出台了教育扶贫、科技扶贫、卫生扶贫等专项文件和政策。

第二节 农村扶贫模式研究综述

扶贫模式是反贫困理论的实践基础。改革开放后,我国才开始启动对贫困问题的理论研究,并取得了一些有价值的研究成果。但贫困理论研究滞后于反贫困行动对理论的要求。

扶贫模式是在扶贫战略范畴下形成的,关于扶贫战略的研究国内学者和西方学者,如获诺贝尔经济学奖的瑞典经济学家冈纳·缪尔达尔、美国著名发展经济学家西奥多·舒尔茨以及一些国际组织如世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署等都有大量的有价值的成果。

中国农村扶贫模式是在中国农村多年扶贫历程的基础上提出来的。1993 年汪三贵较早开始扶贫模式的研究。他提出了 3 种经济开发模式,即以资源为主体的资源依托型,以资金积累为主的资产积累型和以技术带动的技术驱动型。夏英(1995)在对发展中国家政府反贫困干预的研究中,还就“缓解贫困系统的建设”进行了探讨,认为各种不同的扶贫计划、项目、方案,一般都包括 3 个相互关联的子系统,即扶贫计划的设计系统、扶贫项目的传递系统、扶贫项目的接受系统。尽管夏英没有提出扶贫模式的概念,但其研究对扶贫模式的划分有着重要的启示。朱凤歧等(1996)研究中总结了我国 5 种扶贫模式,即直接扶贫农户的模式、农民自愿组成经济合作互助组织的扶贫模



式、开发项目建设的扶贫模式、组织社会力量的扶贫模式、东西合作帮扶的扶贫模式。1998年,中国改革发展研究院“反贫困研究”课题组第一次明确提出了“扶贫模式”的概念,并提出7种有代表性的反贫困组织形式、操作模式,即山区综合开发、温饱工程、人力资源开发、“巾帼扶贫”行动、小额信贷扶贫、以工代赈和项目带动农户经济发展。国家统计局农调队(2000)在对我国农村扶贫开发战略研究中,提出了3种模式,即贴息贷款扶贫模式、以工代赈扶贫模式和财政扶贫模式。李周还就政府非专职机构扶贫模式进行了比较研究。朱玲等(1994)对以工代赈研究、吴国宝(2004)对中国小额信贷扶贫研究、孟春(1995)对公共工程扶贫模式研究等单项扶贫模式研究均取得了有价值的成果。

1998年,甘肃省率先在全国提出并探索、实践了整村推进扶贫开发新模式。2001年被写入《中国农村贫困开发纲要(2001—2010)》,在全国进行推广。这些年,甘肃创新理念,创新机制,探索和调整扶贫思路和方式,创造了适应新时期特点的参与式整村推进扶贫方式及其目标管理组织模式,以贫困村为单位,整合扶贫资源,群众参与广泛,通过改善基础设施、培植支柱产业、劳动力培训、转移等方式,从根本上提高贫困村的发展能力,扩大贫困村民的发展机会。

改革开放以来,为了缓解农村贫困,我国政府和广大农民都做出了不懈的努力,农村贫困人口大幅度减少。至1992年底,全国农村没有解决温饱的贫困人口,从1978年的2.5亿人减少到8000万人;经过7年的扶贫攻坚之后,全国农村没有解决温饱的贫困人口减少到3000万人,占农村人口的比重下降到3%左右^①。

根据农村居民生活消费价格指数,2004年农村绝对贫困人口的标准由上年的637元调整为668元,低收入人口的标准由上年的882元调整为924元。以此标准测算,2004年末,全国农村绝对贫困人口的数量为2610万人,比上年减少290万人,减少10%;贫困发

^①数据来源于温家宝总理2001年9月20日“在中央扶贫开发工作会议上的讲话”。