

国家社科规划基金
“九五”一般项目

(批准号:98BRK001)

农村贫困人口的新问题及对策研究

项目负责人 焦国栋

一九九九年七月

国家社科规划基金
“九五”一般项目

(批准号:98BRK001)

农村贫困人口的新问题及对策研究

项目负责人	焦国栋		
成	员	廖富洲	袁晓波 陈彦彦
		杜 泌	郭济龙 刘凤灵
		赵景书	

一九九九年七月

内 容 提 要

改革开放以来，我国的农村扶贫工作取得了举世瞩目的巨大成就，农村贫困人口由 1978 年的 2.5 亿减少到 1998 年的 4200 万。但目前尚存的这些贫困人口居住的自然条件极其恶劣，生存条件差、贫困程度深，加上社会、经济体制、政策等客观环境的变化，以及部分地区遭受严重的洪涝灾害的影响，使其面临着许多新的问题和挑战，脱贫难度更大。因此，必须采取适宜的对策措施，打好扶贫攻坚战，完成国家八七扶贫攻坚计划制定的目标。

十一届三中全会以后，我国的农村扶贫工作大致可以划分为三个阶段：第一阶段是 1979~1985 年的农村贫困人口大幅度减少阶段；第二阶段是 1986~1993 年的贫困人口稳定下降阶段；第三阶段是从 1994 年开始的扶贫攻坚阶段，目前我们正处在第三阶段。从总体上看，改革开放至今，在党中央、国务院的正确领导下，通过增加投入、实行优惠政策、东西合作、经济开发等一系列措施的实施，我国农村扶贫工作取得了巨大成就，主要表现在：农村贫困人口大幅度减少；贫困地区经济得到较快发展；生态环境发生了显著变化；基础设施建设明显改善；群众的生活水平有了很大提高。

当前尚存的农村贫困人口的基本状况表现为：从地域分布上看主要集中在中西部自然条件恶劣地区，如石山区、深山区、严重干旱地区、高寒阴湿地区、黄土高原区、地方病高发区及库区、蓄滞洪区等，多属革命老区和少数民族地区，且“插花穷”现象普遍；从外部环境看，贫困人口居住地区自然

灾害频繁、交通闭塞、缺水缺电，甚至人畜饮水都比较困难；从生存状况看，贫困人口普遍难以温饱，缺粮和营养不足十分明显；收入低，收入与消费支出缺口大；无法享受正常的义务教育，文盲半文盲比例高；医疗卫生条件极其落后，人均卫生资源数量少，健康状况不良；从贫困人口自身素质看，文化素质低，思想观念落后，素质差。

当前我国农村贫困人口面临的主要问题是：农村贫困人口贫困程度深，难度大，脱贫不易，扶贫任务重，攻坚性明显；向市场经济体制转轨过程中出现的许多新的问题，使农村扶贫工作难度加大，特别是在经济利益驱动下，贫困地区人才、资金、技术等生产要素的外流，不利于扶贫攻坚的进行；经济增长方式的转变使贫困地区产生诸多的矛盾和问题；农产品与农用工业品价格的剪刀差直接影响贫困人口的脱贫步伐；人口过快增长与贫困程度加剧的恶性循环，制约着农村贫困人口的脱贫进程；靠行政手段的政府推动型扶贫方法已不能完全适应当前农村贫困人口的脱贫问题，其局限性和隐含的深层次矛盾日益暴露出来；返贫现象突出；农村贫困人口思想观念落后，素质低下，缺乏千方百计脱贫的积极性和主动性。

解决当前我国农村贫困人口新问题最根本的对策是继续深化改革，尤其要推动农村改革的进一步发展，这对贫困地区来说尤为迫切和重要，是彻底摆脱贫困的关键。在此基础上，应采取以下措施：①国家要进一步加大对农村贫困地区的扶贫投资力度，提高投资效益，尤其是继续搞好以工代赈，注重改善贫困地区的基础设施和生产生活条件；②在扶贫攻坚的战略方针上要改变过去单纯依靠行政扶贫、政府救济为主的扶贫方式，适应市场经济发展的要求，把行政扶贫与市场利益结合起来，加大市场引导份量，通过采取优惠措施引导各种力量致力

于扶贫攻坚；③在扶贫机制上应采取非常规的扶贫机制，实施全层全维协同扶脱贫攻坚；④从贫困地区和贫困人口的实际出发，因地制宜，分类指导，积极探索开发性扶贫的途径和方法；⑤致力于增强贫困地区的“造血”功能，加大科技扶贫力度；⑥进一步搞好对口扶贫，探索扶贫到户的有效途径和方法；⑦严格计划生育，控制农村贫困地区人口的过快增长，切实提高贫困人口素质；⑧采取切实有效的措施提高扶贫资金的使用效率，保证扶贫资金的专款专用；⑨加快农村社会保障体系建设，搞好社会救济工作，满足最贫困人口的基本生活需求。

此外，解决当前农村贫困人口问题，还要注意以下几个方面的问题：一是要充分认识当前农村扶贫攻坚的经济意义和政治意义；二是既要认识到扶贫攻坚的紧迫性，又要认识到扶贫攻坚的艰巨性和复杂性，努力把二者结合起来，一切从实际出发，坚持实事求是的思想路线；三是要动员全社会的力量参与扶贫，共同帮助和支持贫困地区脱贫致富；四是要把扶贫攻坚与党的基层组织建设结合起来，这是扶贫攻坚的治本之举。

农村贫困人口的新问题及对策研究

改革开放以来，随着我国经济的迅速发展和扶贫工作的展开，我国的农村扶贫工作取得了举世瞩目的伟大成就，亿万农民的生活水平有了大幅度的提高，农村贫困人口由 1978 年的 2.5 亿减少到 1998 年的 4200 万，贫困状况明显缓解。但是，由于现存的农村贫困人口大多集中在自然条件严酷、环境极差的“贫困死角”，而且随着社会、政策、经济体制等环境和条件的改变，面临着许多新的挑战和新问题，使其脱贫更加困难。因此，按照国家《八七扶贫攻坚计划》到 2000 年要基本消灭贫困问题，必须集中力量打好农村扶贫攻坚战，彻底清除农村贫困现象，这是摆在全社会面前重大而紧迫的任务。

本课题调研的内容包括四方面：一、我国农村扶贫工作取得的伟大成就和当前农村贫困人口的基本状况；二、当前我国农村贫困人口面临的新问题；三、解决当前我国农村贫困人口新问题的基本对策；四、解决当前农村贫困人口问题应注意的几个问题。

一、我国农村扶贫工作取得的伟大成就和当前农村贫困人口的基本状况

（一）改革开放以来我国农村扶贫工作成就斐然

1. 贫困的内涵与标准

长期以来，在人类社会的繁衍与发展过程中，贫困始终是威胁着人类基本生存的敌人。即使在科技、经济、文化高度发达的今天，世界上无论是发达国家，还是发展中国家，仍然存

在着为数不少的贫困人口。摆脱贫困、拯救穷人是各国政府义不容辞的责任，消除和缓解贫困已引起了国际社会和各国政府的广泛关注，成为全球性的热点问题和共同的行动。

那么，什么是贫困呢？贫困是一个非常复杂的问题，关于贫困有各种各样的解释，不同国家及不同国家的不同时期对此有不同的描述。我们认为，贫困是指在一定环境（包括政治、经济、社会、文化、自然等）条件下，人们在长时期内无法获得足够的劳动收入来维持一种生理上要求的、社会文化可接受的和社会公认的基本生活水平的状态。根据研究范围和角度的不同，贫困又可划分为绝对贫困和相对贫困、狭义贫困和广义贫困等。绝对贫困又称生存贫困，它是指在一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它收入不能维持最基本的生存需求，表现在生产方面是缺乏扩大再生产的条件，甚至难以维持简单的再生产，表现在生活方面是难以满足人们生存的最低需要，衣不遮体、食不果腹、房不避雨，劳动力本身再生产难以维持。相对贫困是相比较而言的贫困，它一方面是指随着时间变迁和不同社会生产方式、生活方式下贫困标准的变化而言的贫困，另一方面是指在同一时期不同社会成员和地区之间的差异而言的贫困。狭义贫困仅是指经济意义上的贫困，反映在一定条件下维持生产与生活在经济上的最低标准。广义贫困除包括狭义贫困外，还包括社会、环境等方面的因素，如人口寿命、文化医疗、生存环境等。本课题研究的农村贫困就是指的是广义贫困。

贫困标准是衡量个人、家庭或某一地区贫困与否的界定标志或测定体系，也可称为贫困线。它根据贫困的内涵而设置，包括贫困的标准体系和确定的量值两部分。国际上通常采用一些特定的福利指标如恩格尔系数、人均国民生产总值、实际生

活质量指数等作为界定标志来划线。但由于国与国之间计算方法、物价水平、货币购买力等的不同，国与国之间的贫困标准不存在可比性。世界银行把人均 300 美元作为绝对贫困的标准，埃及把人均 90 美元作为绝对贫困标准，印度把人均 140 美元作为绝对贫困的标准。我国由于城市广泛就业与福利制度的低水平普遍化，使城市人口的绝对贫困基本消失，绝对贫困人口实际上只存在于广大农村。农民的生活呈现一定的自然经济特征，在贫困地区很大程度上还保留着自给自足的生产方式，加上统计制度和监测体系不完善，在确定贫困标准时，遇到了很多困难，因而从建国初到 70 年代末，并未形成一个全国性的贫困标准。改革开放后，我国政府制定的贫困线标准，基本上是遵循满足基本需求的绝对贫困原则。1981 年，农业部人民公社管理局首次提出了以人均集体收入 40 元和 50 元作为划分穷县的标准。1984 年，国务院农村发展研究中心在调查和研究的基础上，提出以人均收入 120 元，人均自产口粮 200 公斤作为贫困线，它是以非常狭义的基本需求为基础确定的。1986 年，为了确定国家专项扶贫贷款投放范围，国务院贫困地区经济开发小组提出了新的贫困标准，将 1985 年全县农民人均纯收入在 150 元以下的县确定为国家重点扶持贫困县。对于少数民族地区和革命老区，这一标准适当调整为 200 元或 300 元。同时，各省区也确定了各自的贫困线和重点扶持县。

1990 年以后，我国政府委托国家统计局和国务院扶贫开发领导小组采用较为严格的统计分析和调查研究来划分贫困标准。其基本工作程序是：根据有关部门提供的满足个人日常生活所必须的最少热量（日摄取 2100 大卡），利用国家统计局的农村住户调查资料，确定食品清单，并采用某种价格计算

满足最低基本生活所需的食品费用，然后使用一个被认为比较合适的恩格尔系数，在最低食品费用的基础上计算出人均纯收入贫困线，按 1988 年价格计算为 260 元/人，再考虑国家的宏观政策因素和政府的财力水平，最后将 1990 年基期的贫困线确定为人均纯收入 300 元。并以此为标准，通过价格指数调整，确定每年的贫困线。依此计算，我国 1991~1997 年各年的贫困线标准依次为 308.7 元、325.2 元、368.4 元、448.2 元、514.0 元和 550.0 元。

贫困线确定后，就可以测量一个国家或地区的贫困程度。贫困的测量主要有两类指标：一类叫特定贫困指标，另一类叫公理性指标。特定贫困指标常用的有贫困发生率与总和贫困缺口。贫困发生率是一个国家或地区贫困人口与总人口之比；总和贫困缺口等于贫困人口的实际收入与贫困线之差的和，这种方法可以测定贫困人口的收入低于贫困线的程度。公理性贫困指标包括森（SEN）指数和 FGT 指数，这两个指标是按照得到广泛认可的一些测量贫困的公理计算出来的，能够比较综合和准确地反映出贫困人口的数量规模、比例及贫困状态的分布等。此外，基尼系数也常常被用来衡量一个国家或地区的收入分配不平等程度。

2. 改革开放以来我国农村扶贫的主要阶段

1949 年新中国成立以后，中国政府就一直十分重视对贫困地区经济发展的扶持，努力解决农村贫困人口的基本生活问题。主要采取的是直接救济的方法，国家每年都向广大农村的贫困地区调拨粮食、衣物等救济物品，通过“输血”维持贫困人口最基本的生活水准，目的主要在于控制极端贫困。在当时的历史条件下，中国政府的这种反贫困行动取得了明显的成绩。

从 1979 年开始，中国实行了改革开放政策，特别是以家庭联产承包责任制为主要内容的一系列农村改革，促进了农村经济社会的全面高速发展，农民收入提高很快，贫困状况大幅度缓解。并由此开始，中国逐步开始了大规模、有计划的农村扶贫工作。所谓扶贫，狭义上是指政府和社会通过某些措施，增加具有正常劳动能力的贫困人口就业机会，提高贫困人口的劳动生产率来增加其可支配收入，以达到缓解贫困的目的。广义上则是指使用包括生产性和分配性的措施，直接或间接地增加所有贫困人口的收入。改革开放以来，我国农村扶贫工作大致可以划分为三个阶段：

第一阶段是 1979~1985 年农村贫困人口大幅度减少阶段。在这一阶段，由于实行了以家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体制为主要内容的农村经济体制改革，加之农产品收购价格的政策调整，极大地激发了广大农民的生产劳动热情，农村经济快速增长，农产品产量大幅度提高，农民收入迅速增加，使得农村贫困状况大大减少。同时，这一时期农村非农产业的迅速发展和农村劳动力大量转移到非农产业，也成为农村贫困人口大量减少的原因。此外，中央政府对陕、甘、宁地区（如“三西”地区、陕北）的专项扶持，使这类特困地区的贫困人口也大幅度下降。这些因素的综合作用，到 80 年代中期，中国农村已大面积地解决了温饱问题，创造了发展中国家快速摆脱贫困的奇迹。从全国来看，到 1985 年，全国农村贫困人口由 1978 年的 2.5 亿减少到 1.25 亿，8 年共减少一半的贫困人口，年均减少 1786 万人，年均脱贫率为 7%，农村贫困人口占整个农业人口的比例从 1978 年的 81% 下降到 14.8%。

第二阶段是 1986~1993 年贫困人口稳定下降阶段，也是我国政府开展真正意义上的大规模扶贫活动的时期。这一时期

的农村贫困人口主要集中在中部和西部经济发展相对落后的18个集中连片的贫困地区，贫困的区域性特征凸现出来。这些地区自然条件比较恶劣，基础设施落后，经济基础薄弱，交通闭塞，他们的贫困远非一般“浅表性”贫困可比，因而在前一个阶段无法分享农村经济体制改革和农副产品提价带来的好处，不能借助农业增长使自己摆脱贫困，也不能通过发展非农产业来提高自己的收入，又缺乏进城务工经商的能力和机会，从而使得这些欠发达地区的贫困人口大量存在并滞留下来，这也同样说明了减缓区域性贫困的困难所在。针对这种状况，在这一时期的国家扶贫政策和重点有针对性地向这些地区倾斜，扶贫战略由救济式转变为开发式，中央要求各地“集中力量、重点解决集中连片的最贫困地区的问题”，在全国范围内开始了有组织、有计划、大规模的扶贫开发工作，并成立了建国以来第一个独立于民政部门的反贫困领导机构——国务院贫困地区经济开发领导小组，以后逐步发展，逐步形成了中央和全国贫困地区地方各级政府以及各行业部门支援贫困地区的扶贫开发的网络体系。反贫困组织管理体系的不断发展完善，有效地领导了全国贫困地区的扶贫开发工作。到1993年，全国农村贫困人口减少到8000万人，共减少4500万人，年均减少562.5万人，年均脱贫率4.5%，贫困人口占整个农业人口的比例也相应地降为8.1%左右。

第三阶段是从1994年开始的扶贫攻坚阶段。在第二阶段的后半期，由于社会、经济、历史、地理等多方面因素的制约，农村扶贫工作遇到了一定困难，1991年和1992年贫困人口减少的速度明显减缓，平均每年只解决了250万人的温饱问题。针对这种情况，国务院从1992年开始准备，于1994年3月正式公布并开始实施《国家八七扶贫攻坚计划》，明确要求集中

人力、物力、财力，用 7 年左右的时间，基本解决当时 8000 万农村贫困人口的温饱问题，到本世纪末基本消除绝对贫困现象，并提出了具体的措施和途径。从此，全国的扶贫工作进入了第三阶段，也就是最艰难的攻坚阶段。“攻坚”既表明了中国政府在本世纪末消除绝对贫困的决心，同时也反映了剩余贫困人口脱贫的艰难和不易，而且越到最后，扶贫工作的难度越大。这主要是因为越到最后，农村贫困人口的居住生活条件也就越差，体制性因素对农村经济发展的贡献份额越来越小，宏观经济市场化行为越来越浓的大环境对扶贫工作也产生了负效应，劳务输出和人口迁移成本高，工作难度大，其效益发挥有一定难度，等等。这些因素的综合作用，使得扶贫攻坚的任务十分艰巨。虽然如此，由于扶贫工作的力度不断加大，这一阶段的农村扶贫工作也取得了巨大的成就，贫困人口进一步减少，到 1998 年，农村贫困人口已下降到 4200 万人。

3. 农村扶贫工作取得的伟大成就

我国的农村扶贫工作始终是在党中央、国务院的直接领导下展开的。十一届三中全会以来，党中央国务院十分重视和关心扶贫开发工作，加强领导，不断增大扶贫力度，先后制定了一系列符合国情的反贫困政策措施，从而从政策、资金、制度等方面保证了农村扶贫工作的不断发展。这些政策措施主要有以下几方面：

(1) 增加扶贫投入。自 1986 年全国性扶贫开发工作开展以来，到 1997 年共投入资金约 2000 亿元；“八七攻坚计划”实施的七年时间里，中央政府累计扶贫投入将超过 1000 亿元，加上地方和各部门的投入，累计超过 1500 亿元。从 1997 年开始，中央财政每年再新增 15 亿元，重点用于最贫困的省、自治区的农田基本建设，修建乡村公路，解决人畜饮水，推广科

学技术和农民技术培训。同时，在现有扶贫信贷资金的基础上，每年再增加 30 亿元扶贫贷款。国有商业银行也将拨出一定比例的资金帮助和支持贫困地区的开发建设。1997 年各类扶贫资金总数已达 146 亿元，1998 年又增加到了 183 亿元。地方政府投入到国定贫困县扶贫资金比例，根据各省、自治区不同经济发展水平和财政状况，提高到中央投入的 30% - 50%。

(2) 向中西部地区倾斜，在集中连片的重点贫困地区安排大型开发项目。为了支持中西部贫困地区开发，国务院各部门把国家的大型区域开发项目与扶贫结合起来，优先向集中连片的贫困地区安排一批水利、交通等基础设施项目和资源开发项目，带动当地农民就业，脱贫致富。

(3) 对贫困地区实行优惠政策。包括：①对所有尚未解决温饱问题的贫困户，免除粮食定购任务；②根据扶贫开发的特点和需要，适当延长扶贫贷款的使用期限，放宽抵押和担保条件；③对所有尚未解决温饱的贫困户，按照农业税条例的有关规定，减免农业税和农业特产税；④逐步加大对贫困地区转移支付的力度，为贫困地区提供更大的财力支持；⑤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；⑥从 1996 年起，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；⑦为减轻贫困地区农民由于生产资料价格放开和粮食提价而增加的负担，各省、区、直辖市可使用地方粮食风险基金，对吃返销的贫困农户以适当补贴。

(4) 进一步加强党政机关、企事业单位和社会扶贫工作的力度。中央党政机关定点帮扶到县；省、地、县机关定点帮扶到贫困乡、村。目前，参与定点扶贫的中央国家机关和企事业

单位达 122 个，直接帮扶了 334 个国家重点扶持的贫困县，占国定贫困县总数 56.4%。据初步统计，这些单位直接支持贫困地区的资金和各种实物价值 9.47 亿元，引进资金 9.9 亿元，引进技术 133 项，新上项目 821 个，输出劳务 5000 多人，举办各类培训班 419 期，培训干部和农民 4.9 万人次。省级机关定点扶贫工作也有了新的发展。1995 年，省区一级直接参与定点扶贫的机关和企业单位已达到 2364 个，有 7382 名干部参与了定点扶贫，扶持国定贫困县和省定贫困县 877 个。至今，592 个国定贫困县至少都有一个厅局级单位或大中型企业直接扶持，并且摸索出了一些行之有效的组织形式。

(5) 切实落实和实施“东西互助计划”。组织沿海发达省、直辖市对口帮扶西部贫困省、自治区。具体安排：北京帮内蒙古，天津帮甘肃，上海帮云南，广东帮广西，江苏帮陕西，浙江帮四川，山东帮新疆，辽宁帮青海，福建帮宁夏，深圳、青岛、大连、宁波等帮贵州。组织富裕县和贫困县结成对子，进行经济合作，开展干部交流。动员富裕县的企业到部分贫困县去，利用人才、技术、信息、市场、管理、资金等各种优势，通过经济合作、技术服务、吸收劳务、产品扩散、交流干部等多种途径，在互利互惠的基础上与贫困县共同开发当地资源。

(6) 围绕扶贫攻坚搞好培训工作。中央有关部委、省、地两级贫困县已经建立起分级培训网络；中央的培训经费由中央财政专项安排；各省自治区和地、县的培训经费由地方解决。

(7) 把有助于直接解决群众温饱问题的种植业、养殖业和以当地农副产品为原料的加工业，作为扶贫开发的重点。实践证明，与其他产品比较，种植业、养殖业、林果业和以当地农产品为原料的加工业是最有效的扶贫产业。我国当前和今后的政策是，扶贫攻坚必须把发展这些产业作为重点，优先安排。

国家扶贫专项贷款将集中用于这些产业，其他扶贫资金也将向这些产业倾斜并与之配套使用。

(8) 认真抓好科教扶贫和计划生育工作。具体措施包括：加大科技扶贫力度，积极推进贫困地区教育改革，扫除文盲和对农民进行适用技术培训，积极发展合作医疗，逐步建立农村的基本医疗保障制度，控制贫困地区人口过快增长等等。

(9) 发展和扩大与国际组织的交流合作。国务院扶贫办专门成立了外资项目管理中心，归口管理与国际组织、双边组织、非政府组织和国际商业资本在扶贫领域的合作。如外资中心与世界银行合作正在全面实施的西南扶贫项目、启动秦巴扶贫项目，准备西部扶贫项目。三个项目覆盖中西部的广西、贵州、云南、四川、陕西、宁夏、甘肃、内蒙古、青海 9 个省（区）的近 100 个国定贫困县，将直接或间接地帮助 1000 万绝对贫困人口解决温饱问题。

正是在党中央、国务院的正确领导下，在各部门和社会各界的帮助支持下，经过贫困地区广大干部群众极其艰苦的努力，我国的农村扶贫工作取得了巨大的成就，广大贫困地区发生了翻天覆地的变化。主要表现在：

第一，农村贫困人口大幅度减少。改革开放 20 年来，是我国社会经济发展最快的时期，也是农村贫困人口减少最快的时期。贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 1998 年的 4200 万人，农村贫困人口发生率由 30.7% 下降为 4.6%，我国贫困人口由占世界贫困人口的 1/4 下降为大约 1/30。农村有 2 亿多人摆脱了贫困状态，有的走上了富裕之路，贫困状况明显缓解，人民生活不断提高，贫困地区的文化、教育、卫生医疗状况也都有了不同程度的改善，人口增长过快的势头初步得到了控制。实事求是的说，无论从国内扶贫开发的实际进程看，还

是在全世界范围内比较，这都是一个巨大的历史性成就。

第二，农村贫困地区经济得到了较快发展。国家的优惠政策、以工代赈措施及扶贫专项贷款改善了贫困地区的生产和生活条件，许多贫困地区的农户成为其受益者，生产取得了较快的发展。例如，在我国辽宁贫困地区朝阳市，从1984年，国家安排了五批以工代赈的物资，总折款10837万元，省筹资8370万元，朝阳地区自己筹资4530万元，总投入达2.37亿元。通过10年的工作，朝阳农村经济得到了快速发展，1993年全市农村总产值由1984年5.6亿元增到了28.6亿元。张家口地区的农业银行从1991年开始通过信贷扶贫，扶持了32.3万贫困户、128.2万贫困人口，目前已有28.6万贫困户基本脱贫。

第三，生态环境发生了显著变化。恶劣的生态环境条件是造成贫困的主要自然因素，也是制造贫困的基础性因素。改革开放20年来，我国的农村扶贫致力于改善贫困地区极其恶劣的自然条件，致力于创造良好的生产生活环境，在这方面取得了巨大的成就。例如，位于黄土高原的吕梁地区，山地丘陵占总面积的90%，境内沟壑纵横，水土流失面积达总面积的68.65%，是我国水土流失最严重的地区之一。10年前，1/4的人口生活在贫困线下，1/3的县财政靠国家补贴。近十多年来，在国家的支持下，该地区不仅通过努力进行小流域治理，结合发展林业增加了收入，而且还缓解了水土流失，改变了当地的生态环境。位于毛乌素沙地南缘的陕北榆林地区通过植树造林，提高森林覆盖率，人进沙退，增加植被面积，不仅摆脱了贫困，而且还一定程度上控制了土地荒漠化的速度。

第四，贫困地区的基础设施建设得到加强，生产条件和生活条件明显改善。20年的农村扶贫使贫困地区的基础设施建

设有了突飞猛进的发展，1986年到1998年，共修建基本农田8800多万亩，解决了6200多万人和7500多万头大牲畜的饮水困难，新修公路35万多公里，乡通公路率从83.9%上升到97.6%，架设输变电路近40万公里，乡通电率由77.8%上升到97%。特别是以工代赈计划，在改变贫困地区落后面貌、改善生产生活条件、促进贫困地区经济发展等方面，取得了显著成效。据初步统计，到1997年，通过以工代赈共新建、改建县乡公路26.06万公里，修建桥梁9000多座，架设输变电路27.4万公里，新建经济林果园100多万个，解决吃水困难人口4032万人，饮水困难牲畜4629万头；通过坡改梯、砌墙保土、中低产田改造等建设各类基本农田6587万亩；结合小流域治理和农田水利工程建设，改善和新发展农田灌溉面积4820万亩，初步治理水土流失面积1.77万平方公里，造林2172万亩，建设和改造草场990万亩，增加小水电装机38万千瓦，安装电话、转换机等16万门。通过努力，改善了贫困地区的基本生产条件，提高了贫困地区生产能力和抵御自然灾害的能力，为贫困地区脱贫致富创造了条件。

第五，群众生活水平有了很大提高。许多贫困地区在国家的优惠政策的支持下摆脱了贫困，收入有了很大的提高。例如，国定贫困县农民人均纯收入从1985年的206元提高到1998年的1318元。“三西”地区经过10年的开发建设，生产条件和生态环境得到了初步改变，农民生活得到显著改善。最近连续3年的粮食产量，平均比“三西”建设前翻了一番；农民人均纯收入增加了200多元；人均粮食产量增加100多公斤；农村贫困户的比例，从原占农户的75%下降到10%，基本解决了100万户、550万农民的温饱问题。

第六，贫困地区的科技、教育、文化、卫生等社会事业迅