

ZHONGGUO NONGCUN FUPIN KAIFA DE WEIDA SHIJIAN YU CHUANGXIN



中国农村扶贫开发的 伟大实践与创新

李兴江 著

中国社会科学出版社

ZHONGGUO NONGCUN FUPIN KAIFA DE WEIDA SHIJIAN YU CHUANGXIN



中国农村扶贫开发的 伟大实践与创新

李兴江 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村扶贫开发的伟大实践与创新/李兴江著.
北京: 中国社会科学出版社, 2005.4
ISBN 7-5004-5088-5

I. 中… II. 李… III. 不发达地区—农业经济—
经济发展—中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 044806 号

出版策划 任 明
责任编辑 周用宜
责任校对 王应来
封面设计 王 华
技术编辑 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720
电 话 010-84029450 (邮购) 010-64031534 (总编室)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2005 年 4 月第 1 版 印 次 2005 年 4 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 12.625 插 页 2

字 数 336 千字

定 价 30.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

献给读者的这本《中国农村扶贫开发的伟大实践与创新》一书，是中国政府实施大规模的农村贫困地区扶贫开发的伟大实践与创新的重要成果的总结。本书试图能够反映本领域中国政府反贫困的最新实践成果，科学地总结取得历史性伟大成就的基本经验与创新。

中国农村贫困地区的发展状况在很大程度上影响和制约着我国全面小康社会的实现和区域经济的协调发展以及全社会的稳定。小平同志曾说：“我们奋斗了几十年就是为了消灭贫困。”我国是世界上绝对贫困人口最多的国家之一，也是世界上消除绝对贫困成果最显著的国家之一。关于扶贫开发问题，不论在理论上，还是在实践上，我国都取得了比较成功的经验和值得吸取的教训。但深入的理论、政策制度研究和对丰富实践经验的系统总结还很不够，有关这方面的专著就更为少见。通过调查研究和查阅相关的文献，实事求是地总结了我国“八七”扶贫攻坚计划实践中的经验与教训，总结出规律性、针对性和可操作性方面的成果，有助于促进进入新世纪我国农村贫困地区经济的发展和贫困人口的消除。

缓解和消除贫困，是人类面临的共同任务，是社会主义的本质要求，是中国共产党和人民政府义不容辞的历史责任。我国政府于1994年3月正式公布并开始实施国家“八七”扶贫攻坚计划，明确提出集中人力、财力、物力，动员社会各界力量，力争用7年时间，到2000年底基本解决当时8000万贫困人口的温饱问题，并提出了具体的措施和途径。7年来，我国政府采取了一系列重大措施，大幅度增加了扶贫开发投入，积极动员社会各界力量，广泛争

取国家社会的支持，合力攻坚，扶贫开发取得了显著成效，贫困地区面貌发生了很大的变化。到 2003 年底，我国农村没有解决温饱的贫困人口由 1978 年的 2.5 亿减少到 2900 万，贫困发生率从 30% 下降到 3% 左右。贫困地区社会经济稳步发展，道路交通、灌溉饮水、农村电力、基本农田等基础设施建设有了明显改善，贫困人口的生活水平得到明显提高。国家“八七”扶贫攻坚计划的任务已基本完成，不仅在中华民族历史上是一件大事，而且在人类发展史上也是一个壮举。我国扶贫开发走出了一条国际社会认可的具有中国特色的发展之路。通过扶贫开发，积累了使贫困地区群众摆脱贫困、走向富裕的重要经验。认真总结这些宝贵的实践经验，并在实践中进一步创新和发展，具有重要的现实意义。

进入新世纪，我国扶贫开发进入了一个新阶段。实现国家“八七”扶贫攻坚计划确定的目标，只是一个解决温饱问题的阶段性目标。我国没有解决温饱问题的农村贫困人口还有 2900 万，相对 13 亿人口来讲，比例不算高，但是绝对量不小，相当于一个中等国家的人口。这些贫困人口主要分布在自然条件相当恶劣、交通极为不便的偏远地区，解决温饱问题的难度很大。从全国这个层面上看，向四个区集中：边疆地区、少数民族地区、特困区和老区。从微观来看，再也不是一个具体为一个单元来分布，而是插花式的、以村为单位相对集中。已经解决温饱问题的群众中，一部分生产生活条件仍相当差，巩固扶贫成果，防止返贫的任务仍很繁重。要勇于和善于根据实践的要求进行创新。下一阶段的扶贫开发，重点解决 2900 万人口的温饱和稳定脱贫，应通过制度创新，向更高水平迈进。

实现贫困地区群众脱贫致富，是实现各地区协调发展，全面建设小康社会，进而实现第三步战略目标的必然要求。“八七”扶贫开发的实践证明，没有有效的制度创新，扶贫目标的如期实现几乎是不可能的。我国长期实行的以政府为主导，组织型、管理型的反贫困制度，从实践效果看，受到投入和效率的双重约束。扶贫开发

创新关键在于制度创新和机制创新。扶贫事业具有长期性，是一项长期的艰巨任务，需要从制度和行为上不断创新，不断探索新的扶贫开发的思路。作为一个贫困地区出生的学者，我觉得有责任认真总结“八七”扶贫攻坚的实践经验，为实现千年之梦尽自己的一份力量。

要使农村贫困人口最终脱贫奔小康，任重而道远。

扶贫开发的成功寓于不懈的努力之中，让我们共勉！

由于撰写的时间仓促与水平有限，本书难以像期待的那样完善，留有诸多遗憾是难免的，敬请各位同仁批评指正，在反复修改中不断完善。

李兴江 编著
2004-8-30

目 录

前 言	(1)
第一章 中国农村贫困问题的理论研究综述	(1)
一 贫困的定义、类型和特征	(1)
(一) 贫困的定义	(1)
(二) 贫困的类型	(3)
(三) 贫困的特征	(5)
二 贫困的确定标准及其程度的测量方法	(6)
(一) 贫困的确定方法及标准	(6)
(二) 贫困程度的测量方法	(9)
三 贫困问题的成因	(10)
四 我国贫困问题的现实状况	(17)
(一) 贫困人口的状况	(17)
(二) 贫困问题的现实状况	(19)
(三) 对我国贫困的未来预测	(23)
五 我国 20 世纪 80 年代以来扶贫政策和战略	(24)
(一) 20 世纪 80 年代以来的扶贫政策	(24)
(二) 扶贫战略分析	(26)
六 关于我国贫困问题的对策与建议	(27)
第二章 中共三代领导集体对反贫困的贡献	(30)
一 第一代领导集体对反贫困的贡献	(30)
二 第二代领导集体对反贫困的贡献	(34)
(一) 关于贫困的实质问题	(35)
(二) 关于反贫困的战略对策	(36)

三 第三代领导集体对反贫困的贡献	(40)
第三章 中国农村扶贫的实践与创新	(49)
一 中国贫困的演变与特征 (1978—2000)	(50)
(一) 中国扶贫开发的历史进程	(50)
(二) 中国的贫困特征与贫困标准	(62)
二 改革、发展与减贫	(69)
(一) 全面快速的经济增长直接减少贫困	(69)
(二) 体制改革为减贫创造的政策环境	(70)
(三) 产业结构调整对减贫的影响	(72)
(四) 二元结构变化对减贫的影响	(74)
(五) 区域经济发展战略的影响	(75)
三 扶贫开发战略、主要做法和基本经验	(76)
(一) 农村扶贫开发战略选择及其效果	(77)
(二) 农村扶贫开发的主要做法和基本经验	(79)
四 中国扶贫开发政策	(94)
(一) 开发式扶贫	(94)
(二) 重点向西部倾斜, 集中扶持国定贫困县	(97)
(三) 强化扶贫资金管理	(98)
(四) 以省为主的扶贫工作负责制	(99)
(五) 发挥部门优势, 共同支持贫困地区开发建设	(100)
(六) 鼓励贫困地区、贫困农户发展的优惠政策	(100)
五 中国扶贫开发的措施	(101)
(一) 逐年增加扶贫投入	(101)
(二) 强调扶贫到村到户	(101)
(三) 社会各界参与扶贫开发	(105)
(四) 开展东西扶贫协作	(108)
(五) 自愿移民搬迁	(109)
(六) 劳务输出	(110)
(七) 加强村级组织建设	(112)

(八) 扩大与国际组织在扶贫领域的交流与合作	(114)
六 特殊贫困群体的扶贫开发	(115)
(一) 少数民族地区扶贫	(115)
(二) 妇女扶贫	(117)
(三) 残疾人扶贫	(119)
七 面临的挑战与对策	(120)
(一) 中国减贫面临的挑战和机遇	(120)
(二) 中国减贫面临的有利条件	(123)
(三) 中国减贫面临的难点和重点	(125)
(四) 21 世纪中国农村减贫的基本对策与措施	(129)
第四章 财政扶贫的实践与创新	(134)
一 财政扶贫的职能	(134)
(一) 财政扶贫的作用	(134)
(二) 财政扶贫的职能	(135)
二 我国财政扶贫的简要回顾	(137)
(一) 财政扶贫的现状	(137)
(二) 财政扶贫政策	(138)
(三) 财政扶贫政策的基本评价	(142)
(四) 财政扶贫政策的基本思路	(144)
三 完善财政扶贫机制	(150)
(一) 财政扶贫机制中存在的主要问题	(150)
(二) 完善财政扶贫机制的对策	(153)
四 甘肃省财政扶贫的成就与问题	(157)
(一) 甘肃省财政扶贫的成就	(157)
(二) 甘肃省财政扶贫的问题	(158)
五 政府财政小额信贷扶贫	(160)
(一) 中国政府小额信贷扶贫的发展历程	(160)
(二) 政府小额信贷扶贫的特点	(163)
(三) 政府小额信贷扶贫的实现模式	(166)

(四) 政府小额信贷扶贫的方法	(169)
(五) 政府小额信贷扶贫的效率和风险	(171)
第五章 世界银行“西部扶贫项目”的实践与创新	(173)
一 “世界银行西部扶贫项目”概况	(173)
(一) 项目的整体情况	(173)
(二) 中国西部扶贫项目甘肃省项目基本情况	(174)
(三) 甘肃省项目区贫困的基本原因	(181)
二 世界银行“西部扶贫项目”的特点	(182)
(一) 准备充分	(182)
(二) 制度健全	(184)
(三) 技术可靠	(186)
(四) 责任明确	(186)
(五) 立体开发	(188)
(六) 保护环境	(189)
三 甘肃省世界银行项目评介	(190)
(一) 世界银行贷款项目取得的成就	(190)
(二) 甘肃在利用世界银行贷款中存在的问题	(192)
(三) 在项目持续发展、发挥最大效益上还存在许多 问题	(194)
四 甘肃省世界银行项目可持续发展的对策	(198)
(一) 加强宣传, 提高认识	(198)
(二) 将世界银行项目的持续发展融入整个经济的 持续发展之中	(199)
(三) 慎重选项, 合理评估	(199)
(四) 组织实施, 加强管理	(200)
(五) 责、权、利相结合, 落实世界银行贷款的偿还 责任	(201)
(六) 落实项目配套资金必须规范	(202)
(七) 建立项目终身督导制度	(202)

(八) 人才培养与建立项目研发机构相结合, 大力 提高人员素质	(203)
(九) 项目检测评价	(203)
五 甘肃省利用世界银行贷款的对策	(205)
(一) 引进世界银行贷款时的对策	(205)
(二) 使用世界银行贷款的对策	(206)
(三) 使用世界银行贷款后的对策	(208)
六 世界银行“西部扶贫项目”的启示	(209)
(一) 要重视群众精神面貌的改变和观念的更新	(209)
(二) 财政扶贫要着眼于各个方面、各个环节的 制度创新	(209)
(三) 各部门工作配合、政策协调、全方位的综合 开发	(210)
(四) 要充分认识扶贫的艰巨性和持久性, 把扶贫 当作一项长期性工作进行相应的制度安排	(210)
(五) 要尽可能加大扶贫的资金扶持力度	(210)
(六) 要把生态环境的保护放在扶贫工作的重要 位置	(211)
(七) 财政扶贫要充分借鉴世界银行西部项目的 做法	(211)
第六章 甘肃农村扶贫攻坚的实践与创新	(212)
一 甘肃省概况和贫困现状	(212)
(一) 基本情况	(212)
(二) 甘肃省扶贫开发回顾	(213)
(三) 贫困现状	(219)
二 甘肃农村扶贫开发的成功做法和成效	(221)
(一) 以改土兴水为重点, 坚持不懈地改变农业 生产基本条件	(221)
(二) 坚持调整农业结构, 大力发展支柱产业	(224)

(三) 实施科教扶贫, 使贫困农户掌握适用技术	(229)
(四) 坚持异地扶贫, 搞好移民搬迁和劳务输出	(230)
(五) 统筹兼顾, 综合治理, 不断改善贫困地区 生产生活条件	(231)
(六) 政府重视	(234)
(七) 国家扶持和群众自力更生相结合	(238)
(八) 社会帮扶	(238)
(九) 加大国际交流与合作	(239)
(十) 探索、完善扶贫开发机制	(240)
(十一) 扶贫开发成效显著	(243)
三 甘肃扶贫开发工作的挑战、思路及对策	(246)
(一) 挑战	(246)
(二) 世纪之初扶贫开发的新思路和新模式	(247)
(三) 世纪之初扶贫开发的新机制	(255)
(四) 新世纪甘肃扶贫开发的主要措施	(259)
第七章 甘肃省群众参与式村级扶贫开发的实践与 创新	(262)
一 参与式村级扶贫开发模式的涵义、特点	(262)
(一) 涵义	(262)
(二) 特点	(262)
二 参与式村级扶贫开发模式规划的制定	(265)
(一) 制定程序	(265)
(二) 主要步骤	(265)
三 参与式村级扶贫开发规划的实施管理	(271)
(一) 组织管理	(271)
(二) 计划管理	(274)
(三) 培训管理	(274)
(四) 技术支持	(275)
(五) 采购管理	(279)

(六) 监督检查	(280)
(七) 验收	(281)
(八) 资金管理	(282)
(九) 后续管理	(284)
(十) 监测评价	(285)
四 农村经济扶贫开发的基本思路	(288)
(一) 内容	(288)
(二) 基本思路	(288)
五 整村推进的案例分析	(292)
(一) 项目管理与到村到户优劣的比较	(293)
(二) 整村推进的主要环节	(296)
(三) 部门责任	(299)
(四) 资金管理和运作	(300)
(五) 需要研究的几个问题	(300)
(六) 结论	(302)
第八章 民族地区扶贫开发的实践与创新	(303)
一 扶贫攻坚取得的显著成绩	(304)
(一) 国家在民族地区扶贫攻坚中取得的成绩	(304)
(二) 甘肃省在民族地区扶贫攻坚中取得的成绩	(305)
(三) 民族地区扶贫开发工作的经验	(320)
二 扶贫开发存在的主要问题和困难	(322)
(一) 国家在民族地区扶贫攻坚中存在的问题和 困难	(322)
(二) 甘肃省在民族地区扶贫攻坚中存在的问题和 困难	(325)
三 现有扶贫政策、机制和方法的缺陷与不足	(337)
(一) 国家在民族地区扶贫攻坚中政策、机制和 方法的缺陷与不足	(337)
(二) 甘肃省在民族地区扶贫攻坚中政策、机制和	

方法的缺陷与不足	(339)
四 完善民族地区扶贫开发的对策	(347)
附录	(355)
附录 1 国家“八七”扶贫攻坚计划(1994— 2000 年)	(355)
附录 2 甘肃省“四七”扶贫攻坚计划(1994— 2000 年)	(366)
附录 3 中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)	(379)
参考文献	(388)

第一章

中国农村贫困问题的 理论研究综述

对于贫困问题的研究和探讨始终是学术界、理论界和广大人民群众关心的重要问题。学者们就贫困的定义、测量、类型和原因以及我国贫困问题的状况，贫困政策、战略和对策进行了长期的研究。

一 贫困的定义、类型和特征

(一) 贫困的定义

对于贫困的定义学术界进行了长期的研究，学者们众说不一，形成了许多不同的认识，主要有以下几种观点：

1. 世界银行《2000—2001 年度报告》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。”联合国开发计划署《人类发展报告》和《贫困报告》有关贫困的定义更具广泛性和多元性。认为人类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。这一定义强调贫困所具有的多元化性质，包括收入水平、人类和社会发展基本状况如教育和卫生条件、妇女和男人的社会地位和福利、全体公民参与发展过程的能力。

2. 国家统计局农村调查总队定义的贫困是指“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、经济和制度环境而不能提高生活水准的发展能力方面的内容。

3. 《发展经济学》中对贫困所做的定义是：贫困往往指的是一个社会的概念。穷人指的是那些在某一特定时间和地点条件下生活水平低于某一指定标准线下的人。

4. 英国的奥本海莫在《贫困真相》中对贫困的定义是：贫困是指物质上的、社会上的和情感上的匮乏，它意味着在食物、保暖和衣着方面的开支要少于平均水平。

5. 从人作为社会主体的法律权力角度来看贫困，则认为：贫困就是无论因为什么理由丧失了交换权、生产权、劳动所有权、继承遗产权等几项权利的一项或几项而挨饿。印度经济学家阿玛蒂亚·森指出，贫困不仅仅是贫困人口收入低的结果，贫困的真正含义是创造收入和机会的贫困。也就是说，造成人口陷入贫困虽然表现为收入低这一现象，但是根本性的原因是他们获取收入的能力受到剥夺以及机会的丧失。

6. 从社会分层的角度对贫困做如下的解释：在分层的意义，贫困是一种不平等，不应用伪科学式的精确来测量贫困线，而应该观察社会最底层10%—20%的人与其他人之间差别的本质和程度，因此我们应根据每一分层标准去考察底层人与其他人的差别。也有学者认为，贫困是经济、社会和文化落后的总称，是由低收入造成的基本物质、基本服务相对缺乏以及发展机会缺少的一种状况。有学者认为，贫困是一种生活状况，指的是人口由于长期不能获得基本的物质生活和社会活动机会，以至于不能维持生理、社会、文化方面的基本要求。也有学者认为，贫困指的是在健康长寿、获取知识和资源方面得不到满足，从而限制了人的选择。

7. 从政治的角度对贫困做了如下定义：如果社会相信人们不应因饥饿、困苦而死亡的话，那么就可以把贫困定义为缺乏维持生命所必需的基本衣食。如果社会觉得有责任为所有人提供必要的福

利,如健康的身体,而不仅仅是生存,那么就应该在必需品的清单上加上防治疾病所需要的资源。

8. 从精神、思想、价值、观念和文化知识与专业技能的角度来看贫困,把贫困定义为是一种精神贫困(狭义上也可称为文化贫困),指特定社会群体或个人在思想道德、文化知识与能力、价值观念、价值取向等方面的匮乏或滞后,以致影响物质生活资料的获取和精神生活需求满足的生存状态。

(二) 贫困的类型

在与贫困相关的理论研究中,最基本的分类是将贫困分为绝对贫困和相对贫困,还有其他根据不同标准将贫困加以分类,如生产性贫困和社会性贫困等。

1. 绝对贫困和相对贫困。将贫困划分为绝对贫困与相对贫困,是从经济学意义出发的。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,不能满足最基本的生存需要,生命延续受到威胁。相对贫困则是对一种特定参照群体而言,在同一时期,不同地区或不同阶层的成员之间由于人们主观认定的可维持生存水准的差别而产生的贫困。我国在理论上和实践中则通常使用的是经济意义上的绝对贫困。

2. 个体贫困和群体贫困。个体贫困是指某个人或某一家庭的贫困。贫困的个体存在于每一群体之中,但主要分布于贫困阶级和阶层。群体贫困是指有较高贫困率的某一阶级、阶层、集团或种族。如农民、体力劳动者、非熟练工人、妇女、儿童、老人、文盲和低文化程度者、破裂家庭、低收入行业以及种族歧视下的有色种族等。

3. 区域性贫困和非区域性贫困。前者指的是贫困广泛而又集中地发生在某一特定区域之中,又可细分为农村贫困和城市贫困(即发生在城镇和农村的贫困。由于城市和农村在产业结构、生活水平等方面的不同,无论在贫困范围还是贫困成因方面,城市贫困