

扶贫开发形势和政策

范小建 主编



中国财政经济出版社

扶贫开发形势和政策

范小建 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫开发形势和政策/范小建主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 6
ISBN 978 - 7 - 5095 - 0676 - 9

I. 扶… II. 范… III. ①不发达地区 - 经济发展 - 研究 - 中国 ②不发达地区 - 经济政策 - 研究 - 中国 IV. F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 063043 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 15.25 印张 250 000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 060 定价: 31.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0676 - 9/F·0546

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编委会成员

主 编：范小建

副主编：王国良

编 委（按姓氏笔画）

王大洋	王光才	扎西草	司树杰	刘书文
刘俊文	刘福合	吕 焱	曲尼杨培	
吴 华	吴 忠	张 良	张洪波	张 磊
苏国霞	徐 晖	曹洪民	蒋小华	

序 言

这本书记录了2007年我国扶贫开发在探索中前进，最后取得丰硕成果的历史。

《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》（以下简称《纲要》）实施以来，特别是党的十六大以来，中央提出贯彻落实科学发展观，又做出了“两个趋向”的科学论断，实行“以工促农，以城带乡”的方针，农业和国民经济的关系发生根本变化。中国的扶贫开发工作在过去主要依靠经济增长拉动和专项扶贫计划推动的基础上，逐步形成了一个集行业政策、区域政策和社会政策于一体的“大扶贫”格局，扶贫开发工作正在步入一个新的历史时期。

在这个新的历史时期，扶贫开发工作如何在以往取得辉煌成就的基础上，进一步解放思想，锐意进取，开创全新的工作局面，是我们必须认真思考的问题。我们要回答，在通过不同渠道进入贫困地区的资金和项目越来越多的情况下，如何合理配置、有效使用这些资源，确保贫困人口成为这些项目的参与者和受益者。我们要回答，在教育、卫生等中央各项社会政策普遍惠及农村居民时，如何制定特殊政策，确保贫困人口在其中受益。我们要回答，农村扶贫和最低生活保障制度的目标、对象和功能有哪些区别、哪些重叠，如何确保所有贫困人口得到适合他们需要的帮助。我们还要回答，在高速城市化、工业化、现代化过程中，如何提前采取相应措施，避免出现新的贫困群体。

为了回答这些问题，全国扶贫系统大兴调查研究和理论探讨之风，就有关重点问题开展了不同层次的调研。其中最重要的是2007年7—8月间国务院扶贫开发领导小组组织各成员单位开展的扶贫开发工作联合调研。此次调研活动由领导小组副组长带队，26个成员单位的56名同志参加，以不同类型贫困地区为重点，共考察了14个省区市的30个国家扶贫开发重点县。各调

研组紧紧围绕新情况、新问题，认真分析形势，总结经验，理清思路，形成共识。联合调研提出的扶贫开发工作的历史定位、奋斗目标、基本方针、工作对象、政策框架和保障体系等建议，得到国务院领导的充分肯定，为随后召开的党的十七大关于扶贫开发工作的内容提供了实践依据。

党的十七大高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，立足社会主义初级阶段的基本国情，准确分析新时期新阶段的特征，充分肯定改革开放以来扶贫开发取得的巨大成就，客观分析存在的矛盾和问题，明确提出到2020年全面建成小康社会，扶贫开发要实现的奋斗目标是“绝对贫困现象基本消除”，并对进一步做好扶贫开发工作提出了新的要求：“加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展的扶持力度”，“提高扶贫开发水平”，“逐步提高扶贫标准”。这为进一步做好扶贫开发工作指明了方向。

为了深入贯彻落实党的十七大精神，充分利用联合调研的成果。2007年11月，我们与财政部联合召开了扶贫开发和政策研讨会，邀请国家有关部门的领导和同志，有关省区市扶贫、财政部门的同志，基层扶贫干部，长期从事扶贫与农村发展的专家学者，共同探讨进一步强化扶贫开发工作手段，提高扶贫开发水平的政策措施。

经过一年的努力和探索，我们系统地总结了我国扶贫开发的基本经验，即解放思想、改革开放、政府主导、社会参与、开发扶贫、自力更生、科学发展。这既是中国特色社会主义扶贫开发的基本经验，也是中国特色社会主义道路和理论体系的重要组成部分。同时，我们对全面建设小康社会进程中的扶贫开发工作的总体目标、指导思想、工作方针、工作对象和政策措施形成了统一的认识。这些成就，为我们继往开来，把扶贫开发工作推向全新阶段、更高层次奠定了基础。

本书第一部分主要收集了有关领导对扶贫开发工作的论述。第二部分收集了主要调研报告，以联合调研各组的工作成果为主。第三部分收集了部分专家学者关于扶贫开发工作的论文，以扶贫开发形势与政策研讨会的内容为主。

本书的出版得到了扶贫开发领导小组各成员单位和有关省区市扶贫办的大力支持，得到国内许多知名专家学者的热情帮助。在此一并表示感谢。

编 者

2008年2月

目 录

第一部分 领导讲话

深刻领会十七大精神 努力做好扶贫开发工作	范小建 (3)
中国特色社会主义扶贫开发的基本经验	范小建 (10)
中国扶贫开发: 回顾与展望	范小建 (14)
贯彻落实科学发展观 提高扶贫开发工作水平	陈锡文 (21)
在扶贫开发形势和政策研讨会上的致辞	廖晓军 (24)
加强扶贫理论与实践创新 提高扶贫开发工作水平	王国良 (28)
加快推进“雨露计划” 扎实做好贫困劳动力转移培训工作	王国良 (40)

第二部分 调研报告

关于冀陕甘宁扶贫开发的调研报告	范小建 (51)
关于扶贫开发工作和联合调研情况的汇报	范小建 (56)
关于广西东巴凤基础设施大会战的调研报告	刘 坚 (69)
关于安徽贫困村建立村级互助资金试点的调查报告	刘 坚 (73)
关于贵州、云南扶贫开发工作的调研报告	调研组 (77)
关于河南、安徽扶贫开发工作的调研报告	调研组 (85)
关于黑龙江、吉林扶贫开发工作的调研报告	调研组 (92)
关于秦巴山区扶贫开发工作的调研报告	调研组 (100)
关于甘肃、宁夏扶贫开发工作的调研报告	调研组 (114)
关于湖北、重庆扶贫开发工作的调研报告	调研组 (122)
关于山西、内蒙古扶贫开发工作的调研报告	调研组 (131)
关于大理州千村扶贫开发百村整体推进的调研报告	调研组 (146)

第三部分 专家荐言

积极创新，努力做好新形势下的财政扶贫工作	赵鸣骥 (155)
我国贫困问题的发展趋势和特征	李 实 (163)
准确把握农村发展的重大变化	韩 俊 (170)
国家各项区域政策对反贫困问题的影响	杜 平 (175)
2007：喜中有忧的城乡低保制度	张时飞 唐 钧 (178)
中国扶贫资金的管理体制和政策评价	汪三贵 (193)
中国农村金融市场的新机会	焦瑾璞 (198)
社会扶贫的作用与趋势的思考	李 周 (204)
扶贫开发重点工作的有效性讨论	吴国宝 (208)
中国的贫困监测体系：现状与问题	王萍萍 (216)
民生为本 求实创新 努力实现贫困地区经济社会跨越式发展	赵立雄 (220)
切实加强扶贫资金管理 积极探索财政扶贫新机制	邓正平 (227)

第一部分 领导讲话

深刻领会十七大精神 努力做好扶贫开发工作

——在扶贫开发形势与政策研讨会上的主旨发言

范小建

2007年11月22日

各位专家、同志们：

很高兴有机会与财政部共同主办这次研讨会。感谢财政部多年来对扶贫开发工作的支持，感谢各位专家来参加今天的研讨会。这次研讨会的主题是：深刻领会十七大精神，努力做好扶贫开发工作。

十七大高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，立足社会主义初级阶段的基本国情，准确分析新时期新阶段的特征，充分肯定改革开放以来扶贫开发取得的巨大成就，客观分析存在的矛盾和问题，明确提出到2020年全面建成小康社会，扶贫开发要实现的奋斗目标，并对进一步做好扶贫开发工作提出了新的要求。这是我们做好工作的基本依据，我们一定要深刻领会，抓好落实，奋力开拓新时期扶贫开发工作的新局面。

根据良玉副总理的指示，今年7—8月间，国务院扶贫开发领导小组各成员单位分赴不同类型集中连片贫困地区，开展了联合调研。根据十七大的要求，我们准备结合调研向领导小组进行汇报。围绕这次调研和汇报，我想集中几个问题做个发言，供各位领导、专家和同志们进行讨论。

主要有六个问题，一是形势判断，二是扶贫与低保，三是总体目标，四是扶贫标准，五是特困地区的工作思路，六是规划与立法。

一、关于形势判断

各调研组的报告有个共识，就是我国扶贫开发工作正在步入一个新的历

史时期。《汇报提纲》有这样一段话：“《纲要》实施以来，特别是党的十六大以来，党中央提出贯彻落实科学发展观，又做出“两个趋向”的科学论断，制定了“多予、少取、放活”和“工业反哺农业，城市带动乡村”的方针。国家出台了一系列支农惠农政策，农村基础设施和社会公共事业的投入进一步加大，在全国农村建立最低生活保障制度。各行各业、社会各界更加关注贫困地区、关注贫困和弱势群体。在以往主要依靠专项扶贫计划推动扶贫开发工作的基础上，一个‘大扶贫’的格局正在形成，扶贫开发工作正在步入一个新的历史时期。”我认为，这个新时期基本上是以党的十六大为起点。从扶贫开发的角度讲，从上个世纪80年代中期到十六大之前，基本上是在农业为工业提供积累的背景下开展工作，财政专项扶贫资金是进入贫困地区的主要资金来源。而在此之后，随着“两个趋向”论断的提出，逐步进入“以工促农、以城带乡”的阶段。区域政策、行业政策、社会政策都在努力向“三农”倾斜，不同渠道进入贫困地区的资金明显增加。除了扶贫开发工作的专项投入继续增加之外，更多的社会资源服务于缓解贫困这个目标。相对于过去主要依靠经济增长拉动和专项扶贫计划推动的局面，逐步形成了一个“大扶贫”的工作格局。这是当前形势分析中最主要的特点，也是这两年扶贫开发工作的最大亮点，对于今后的扶贫开发工作必将产生十分深远的影响。看不到这一点，或者虽然看到了，却不能顺势而为，就有可能在形势判断和工作指导中产生重大失误。

对于《纲要》实施以来扶贫开发取得的成效，各方面都给予高度肯定。在保持贫困人口继续减少、国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入显著增加、贫困地区基础设施和社会服务水平进一步提高等基本趋势的同时，《纲要》实施以来，扶贫开发工作出现了三个明显的变化和特点：一是随着国民经济迅速发展和国家工业化过程提速，重点县中一些能源大县、旅游大县和农业结构成功调整的县出现了高于全国平均水平的发展速度。二是2003—2006年，重点县农民人均纯收入增幅首次出现连续四年在6%以上并高于全国平均水平。三是2004年以来，中央各项支农惠农、社会保障政策与扶贫措施相互促进，加快了减贫速度。2001—2003年，全国农村绝对贫困人口年均减少103万人，低收入贫困人口年均减少198万人；2004—2006年，这两项分别年均减少250万人和689万人，后三年明显高于前三年。这是经济增长、专项扶贫计划和“反哺”政策共同推进的结果，是十六大以来扶贫开发工作一个突出的亮点。制度变革曾在改革开放初期极大推进了农村减贫

进程，而这一次深刻的制度变革，再一次大面积推动了减贫事业的发展。

各方面对目前农村贫困问题严峻性的认识也是一致的。主要体现在四个方面。一是贫困人口规模依然很大。我国的扶贫标准很低。就是按照现在的标准，根据农村贫困监测数据，到2006年底，全国农村绝对贫困和低收入人口总数5700万，占农村人口6%。重点地区贫困人口规模更大、贫困程度深、增收门路少、返贫现象严重。二是特殊贫困地区矛盾突出。在14.8万个贫困村当中，绝对贫困和低收入人口占乡村总人口33%；在石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区和地方病高发区、人口较少民族地区、“直过区”和42个沿边境的扶贫重点县，这一数字超过40%，其中大部分是少数民族聚居区。在贫困人口总量不断减少的情况下，这些地区需要移民的农户比例明显提高。三是致贫原因进一步复杂化。如一些地方与生态环境保护配套的相关政策不到位，使部分农户传统生计受到冲击；市场波动引发的返贫问题；城市化过程中的失地农民；还有边境自然条件特别恶劣地区边民不能实行移民扶贫；水库移民的基础设施和社会服务还没有解决等等。四是区域、城乡和居民的收入差距继续扩大，特别表现在贫困地区内部。2001—2006年，全国城乡居民收入差距从2.9:1扩大到3.3:1；甘肃省从3.44:1扩大到4.18:1；贵州省从3.73:1扩大到4.59:1；青海玉树藏族自治州城乡居民收入差距已经达到5:1。贫困人口减少和收入增长所带来的正面影响在很大程度上被差距扩大所带来的负面影响所抵消。

虽然扶贫开发取得了巨大成就，新阶段扶贫开发工作也出现了一些新的情况和特点，但它始终是贯穿社会主义初级阶段的一项长期历史任务，是构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会的重要内容，是中国特色社会主义伟大事业的组成部分。

二、关于扶贫开发与低保

关于扶贫开发和农村最低生活保障制度的关系，各调研组都进行了研究。目前，各方面的认识逐步趋于统一。从理论上说，开发式扶贫和救助式扶贫都是缓解贫困的重要手段，两者相辅相成，相互促进。在实际工作中，两项工作也是相互衔接、并行不悖。20多年的扶贫开发，使农村绝对贫困人口从1.25亿减少到2148万，为在全国农村建立最低生活保障制度创造了重要条件。而农村最低生活保障制度的建立，又对稳定解决农村绝对贫困人口温饱

问题起到了保障作用。这个制度的建立，使我们面临的形势发生了新的变化。但是扶贫开发工作的长期性、艰巨性和复杂性没有变，解决温饱与巩固温饱的任务仍将长期并存。从联合调研的情况看，由于农村低保制度刚刚起步，在保障范围、补助标准和规范实施等方面还有许多工作要做。很多地方享受低保和各类社会救助的人数还不能覆盖全部绝对贫困人口。此外，农村低收入贫困人口规模还相当大，这部分人低保不能覆盖。更何况，从功能上讲，救助式扶贫侧重于保障生存，开发式扶贫侧重于促进发展，两者的作用完全不同。农村低保的工作对象是因病因残、年老体弱或生存条件极为恶劣等情况造成丧失劳动能力的人口，而开发式扶贫的工作对象主要针对农村有劳动能力并能够通过劳动脱贫致富的群体，包括尚未解决温饱的绝对贫困人口和刚刚越过温饱线但不稳定的低收入人口。由于绝对贫困人口中确有一部分具有劳动能力，因此，对于有劳动能力又处于温饱线以下的贫困人口，一方面要通过低保维持基本生存，一方面要通过扶持提高收入，扶贫、民政两个部门的工作对象存在重叠，是完全正常的，但不应出现脱节。

三、关于总体目标

2005年《国务院扶贫开发领导小组关于加强扶贫开发“整村推进”工作的意见》明确提出：“在2010年之前，全面完成全国14.8万个贫困村扶贫规划的实施，稳定解决贫困人口的温饱问题。”2006年1月，扶贫办向国务院汇报扶贫工作时，也明确提出“两个基本”的目标，即“基本解决农村贫困人口的温饱问题，基本完成14.8万个村的整村推进扶贫规划”。会后下发的《国务院第123次常务会议纪要》做了这样的表述，“‘十一五’期间扶贫工作的重点是：着力解决农村贫困人口的温饱问题，努力完成贫困村的整村推进扶贫规划，基本实现行政村通广播电视、有条件的地方通公路，自然村通电，进一步改善人畜饮水和医疗条件，全面普及九年义务教育。”从目前情况看，随着农村低保制度的建立，农村贫困人口温饱问题有望得到比较稳定的解决。贫困地区的基础设施和社会服务水平也有进一步的提高。但14.8万个村的整村推进，无论从投入力度还是从工作进展看，完成任务都有难度。这是联合调研中大家一致的反映。虽然困难很大，但提法不宜改变，目标不能动摇。一是因为整村推进已经成为扶贫开发工作的一个有力抓手，得到了社会各方面的广泛承认，改变说法不利于凝聚人心，鼓舞士气；二是因为群众

有迫切需要，领导有明确要求。在《纲要》实施仅剩三年的情况下，必须全力以赴，想方设法，通过资源整合，争取各方支持，尽力完成任务。当然也要强调，不能因为赶进度就放松要求，走过场。要扎实推进，多办实事。在资源有限的情况下，要坚持“宁可慢一点，但要好一点”的原则。

十七大将 2020 年的目标明确为“绝对贫困现象基本消除”，反映了我们党立足社会主义初级阶段基本国情的清醒认识，对 2020 年的奋斗目标做了十分清晰的定位。这个奋斗目标一定要努力完成，也有条件完成，尤其是在城乡全面建立最低生活保障制度的情况下，更应该努力完成。但是目前我们也必须保持清醒的头脑，充分看到解决问题的难度还很大。

综合以上情况，我们对当前及今后扶贫开发工作的总体目标概括了两段话：

当前的首要任务（到 2010 年）仍然是解决和巩固绝对贫困人口的温饱，同时要把缩小差距和构建和谐放到更重要的位置。虽然 2007 年已在全国农村建立最低生活保障制度，但由于该项工作还处于起步阶段，要实现稳定解决绝对贫困人口温饱的任务仍要付出极大的努力；要努力完成贫困村整村推进的工作任务，实施连片开发，培植主导产业；基本实现行政村通广播电视，有条件的地方通公路，自然村通电，进一步改善人畜饮水和医疗条件，全面普及九年义务教育。努力提高贫困地区劳动力素质。进一步提高贫困人口收入水平。

到 2020 年，要基本消除绝对贫困现象，稳定解决贫困人口温饱，满足贫困群众对基础设施和社会服务的基本需求，提高贫困地区和贫困人口的自我发展能力，使贫困农民人均纯收入增长幅度持续高于全国农民的平均水平；特殊类型贫困地区的行路、饮水、用电、就学、就医等基本民生问题得到基本解决。努力为全面建成小康社会、构建社会主义和谐社会奠定基础。

四、关于扶贫标准

十七大明确提出的“逐步提高扶贫标准”是一个非常重大的决策，也是完全正确的。这个问题由来已久。为了解决这个问题，2001 年《纲要》制定时曾采取把绝对贫困人口和低收入人口都作为扶贫工作对象的办法，使扶贫开发工作的覆盖面进一步扩大。根据有关方面提供的 2004 年全球 70 个国家的贫困标准，低于每人每天 1 美元的有 11 个国家，中国不但是其中之一，而

且是标准最低而人均收入水平最高的（中国人均国民收入是 1500 美元，其他多为非洲国家，人均国民收入平均为 390 美元。）1986 年国家确定贫困标准时，绝对贫困线与全国农民人均纯收入之比为 1:2（206/424 元），2006 年扩大到 1:5（693/3587 元）。这样低的贫困标准，难以充分反映目前的贫困状况，影响扶贫政策的制定，也是返贫率居高不下的重要原因之一。现在中央明确要逐步提高扶贫标准，这是扶贫开发取得巨大成绩的结果、是城乡保障制度不断完善的结果、也体现了让人民共享改革发展成果的精神。如何调整、何时调整要认真研究。要防止有人因此抹杀扶贫工作取得的巨大成绩，同时又要积极考虑调整方案。

五、关于特殊贫困地区的扶贫工作思路

就总体而言，扶贫开发目前有三项重点工作：整村推进、劳动力转移和产业化扶贫。这是得到党中央国务院领导同志多次肯定的。但对于特殊类型贫困地区而言，还需要探索更具针对性的措施，进一步完善工作思路，以提高工作的有效性和总体水平。在这方面，各地都有很多有益的探索。

归结起来，大体上可以包括以下五个方面：一是有条件的地方实行移民扶贫，根本摆脱难以生存的自然环境；二是难以移民或暂时不能移民的地方，积极推动劳动力转移，转移一人，带动一户；三是下决心加强集中连片特殊贫困地区的基础设施建设，集中多部门的资金和力量，在较短时间，突破瓶颈制约，创造新的发展平台；四是提高防灾减灾能力，特困地区都是多灾地区，要发展防灾农业、减灾农业和避灾农业；五是实行生态补偿，实施类似退耕还林政策，补贴群众生活，减轻资源压力。当然，每个特殊类型贫困地区又有自身的特殊性，要求有更加具有针对性的措施。

要解决特殊贫困地区的脱贫问题，必须积极整合各类扶贫资源，大幅度增加扶贫投入，否则难以奏效。从 2003 年初到 2005 年 8 月，广西壮族自治区在没有专门增加国家扶贫资金的情况下，依靠自身力量，集中 10 多个部门的 22 亿元无偿投入，在河池地区东兰、巴马、凤山三县实施特困地区基础设施建设大会战，使三县的交通、水利、农业等基础设施和教育、卫生等公共服务水平大幅度提升，极大缓解了农村贫困状况，带动了当地经济社会的整体发展。回良玉副总理对此给予充分肯定，他指出：在集中连片的特困地区，整合扶贫资源，强化领导力量，搞好科学规划，集中攻坚实施，以基础设施建

设和培育优势产业为突破口，来带动经济社会发展的扶贫方式是成功的，各有关部门安排扶贫资金时，应向连片特困地区倾斜。广西在这方面已有了较好的实践。今年开始，广西又在都安、大化、马山、隆安、天等等五个国家扶贫重点县实施了第二批大石山区基础设施建设大会战，筹集各方面资金16.25亿。他们的经验特别值得总结、推广和奖励。

此外，目前国务院正在编制全国主体功能区发展规划，西部许多地区、特殊类型贫困地区将被划入禁止和限制开发区。在政策制定过程中，要高度关注可能对贫困地区和贫困农户产生的影响。

六、关于制定扶贫规划与促进扶贫立法

制定规划是政府主导的一个重要方面。《八七扶贫攻坚计划》和《中国农村扶贫开发纲要》对推进扶贫开发工作都发挥了十分重要的作用，并成为一条成功的经验。从明年起，应着手制定2011—2020年扶贫开发规划，并将其作为开展工作的基本依据。

随着社会主义市场经济体制的完善，政府的各项管理工作都要纳入法制化轨道，实行依法行政。通过国家立法的形式，强化和规范农村扶贫工作，确保贫困人口的基本生存权和发展权，是完全必要的，也是完全可行的。从1995年开始，全国人大代表和政协委员每年都提出制定《扶贫法》的建议和提案，地方各级扶贫部门也一直在呼吁。20多年来党中央、国务院先后为扶贫工作出台了规范性文件，为立法奠定了基础，农村扶贫开发也积累了大量经验。我们认为，应该使《扶贫法》进入新一届人大的立法程序。