

XINJIEDUAN FUPIN KAIFADE CHENGJIU YU TIAOZHAN

新阶段扶贫开发的 成就与挑战

——《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》中期评估报告

.....

刘 坚/主编



中国财政经济出版社

新阶段扶贫开发成就与挑战

——《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》
中期评估报告

刘 坚 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新阶段扶贫开发的成就与挑战——中国农村扶贫开发纲要 (2001—2010 年) 中期评估报告/刘坚主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.7

ISBN 7-5005-9184-5

I. 新… II. 刘… III. 不发达地区-农业经济-经济发展-研究报告-中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 068858 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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 37 印张 616 000 字

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—7 060 定价: 52.00 元

ISBN 7-5005-9184-5/F·7979

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编委会成员

主 编：刘 坚

副主编：高鸿宾 王国良

编 委：（按姓氏笔画）

王光才	冯 强	吕 焱	刘福合	张 良
张 磊	吴 忠	苏国霞	项克强	徐 晖
曾佑志	蒋晓华			

《纲要》中期评估咨询专家：（按姓氏笔画）

吕飞杰	汤 敏	李炳坤	罗小鹏	杜晓山
陈锡文	杨邦杰	郑新立	林毅夫	段应碧
胡鞍钢	韩 俊	温铁军	鲜祖德	

《纲要》中期评估课题小组成员

组 长：高鸿宾

副组长：刘福合

成 员：（按姓氏笔画）

王萍萍	李小云	张 良	李 周	吕 焱
汪三贵	吴国宝	苏国霞	徐 晖	曾佑志

前 言

2001年，党中央、国务院制定并颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》（以下简称《纲要》），明确了新阶段扶贫工作的目标、任务、政策和措施，发出了新阶段扶贫开发的动员令，开创了扶贫开发的新局面。五年来，党的执政理念和中国特色社会主义建设的指导思想不断丰富和发展：党的十六大明确提出全面建设小康社会的战略目标和“五个统筹”的发展战略；十六届四中全会提出以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，并把构建社会主义和谐社会作为提高党的执政能力的重要方面；十六届五中全会在关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议中，明确提出了建设社会主义新农村的战略任务。扶贫开发工作在这些重大战略目标和任务中处于什么样的地位？如何适应新的形势和任务，不断更新观念、创新机制、强化措施、提高效果？都是需要认真研究和解决的问题。同时，《纲要》实施时间过半，也需要认真总结经验，以进一步加快扶贫工作的步伐。

2005年，根据国务院领导的指示，国务院扶贫办对《纲要》的实施情况进行了中期评估。为使评估尽可能客观、全面，我们采取了各省区市扶贫系统自评、聘请专家学者进行专题评估、组织500名大学生入户调查、召开不同类型和级别的座谈研讨会等方式进行。各省区市、有关部门和专家做了大量工作，完成了近40万字的分省区市报告、20多万字的8个专题报告，获得251个重点县、500个行政村，近万农户的直接数据。

在这些工作的基础上，我们对扶贫开发工作在新形势下的地位和作用进行了分析，对目前扶贫开发的形势和任务做出判断，提出了“十一五”期间进一步加强扶贫工作的基本思路、奋斗目标和政策措施。

《纲要》中期评估认为：扶贫开发是坚持以人为本科学发展观的具体体现；是构建社会主义和谐社会的重要内容；是全面建设小康社会和建设社会主义新

农村的一项重要任务。在建设社会主义新农村的过程中，贫困地区是新农村建设的难点和工作重点；消除贫困是新农村建设的前提和基础；整村推进扶贫开发是新农村建设的好形式。

《纲要》中期评估结果显示：《纲要》实施五年来，扶贫工作取得很大成绩，但任务仍然十分艰巨。我国扶贫工作已由解决温饱为主转入解决温饱和巩固温饱并重的阶段。解决温饱难，巩固温饱、进一步提高贫困群体自我发展能力的任务同样十分繁重，缩小贫富差距更是任重道远。

在《纲要》中期评估工作的基础上，提出“十一五”期间扶贫工作的目标：基本解决农村贫困人口的温饱问题，并逐步增加他们的收入；按照建设社会主义新农村的要求，基本完成14.8万个贫困村的整村推进扶贫规划，即：实现人均南方有0.5亩以上、北方1~2亩的基本农田；每户有1个以上劳动力接受劳务输出技能培训或农业实用技术培训，并有一项稳定的增收项目；基本实现行政村通广播电视、自然村通电、具备条件的建制村通公路；继续解决人畜饮水困难，努力提高饮水安全水平；基本实现行政村有卫生室；全面普及九年义务教育。

为了实现这些目标，国务院召开常务会议，全面部署了“十一五”期间的扶贫工作，强调了以下六项措施：一是瞄准贫困群体，采取有针对性的帮扶措施。对具有劳动能力的贫困人口，着力帮助提高自我发展能力；对丧失劳动能力的贫困人口，给予必要的救济、救助；财政扶贫资金重点向贫困户倾斜。二是因地制宜实施整村推进扶贫开发。重点抓好改善生产生活条件的基础设施建设、提高人口素质的社会事业建设、增加农民收入的产业建设、改变村容村貌的文明新风建设、规范有序的民主政治建设和以村党支部建设为核心的村级组织建设。三是加大培训力度，努力提高劳动者素质。根据劳动力市场的需要，不断提高培训质量，努力提供就业和维权服务。四是抓好产业化扶贫，调整农业结构，培育增收产业。五是加强扶贫资金管理，提高使用效益。改革和完善扶贫资金分配方式，健全、规范资金管理制度，加强审计、社会和舆论监督。六是动员社会各界积极参与扶贫开发。加大东部地区对中西部贫困地区对口帮扶力度，不断完善机关定点扶贫工作，鼓励和支持中介组织、民间组织参与扶贫项目的实施。

为了帮助社会各界了解中国农村的贫困状况，以及我国扶贫开发工作的基本经验和作法，并动员社会各方面关注贫困地区、贫困人口，支持扶贫事业，

我们将中期评估的主要成果汇编成册。第一部分为《纲要》中期评估的政策报告。第二部分是《纲要》中期评估各个专题的研究报告。第三部分是大学生扶贫社会调查报告，纪录了455个贫困村近万农户的真实状况。第四部分选取了部分省级扶贫办做的中期评估报告及专题报告。最后的附录是2000年以来全国农村贫困状况及其变化情况。

《纲要》中期评估得到中央政策研究室、中央农村工作领导小组办公室、国务院研究室的直接指导；得到国务院扶贫开发领导小组各成员单位和各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；国家统计局、国务院发展研究中心、中国社会科学院、中国农业科学院、中国农业大学等单位积极参与了相关课题的研究。此外，联合国儿童基金会（UNICEF）中国代表处、亚洲开发银行（ADB）中国代表处和德国技术援助公司（GTZ）在资金上给予了一定的支持。在此一并表示感谢。

刘坚

2006年4月

目 录

一、《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》中期评估政策报告·····	(1)
二、《中国农村扶贫开发纲要》专题报告·····	(19)
专题研究总报告·····	(21)
专题1 国家有关农村政策对贫困和减贫的影响·····	(45)
专题2 国家扶贫资金管理和使用评估报告·····	(72)
专题3 整村推进的实施方式和扶贫效果评估报告·····	(112)
专题4 贫困地区劳动力转移培训扶贫方式和效果的评估报告·····	(142)
专题5 产业化扶贫方式评估报告·····	(177)
专题6 自愿性移民对贫困和减贫的影响评估报告·····	(211)
三、大学生扶贫社会调查报告——来自全国455个贫困村的情况·····	(245)
四、省级中期评估及专题报告·····	(319)
山西省实施《中国农村扶贫开发纲要》中期评估报告·····	(321)
江苏省实施《中国农村扶贫开发纲要》中期评估报告·····	(358)
湖北省实施《中国农村扶贫开发纲要》中期评估报告·····	(376)
重庆市实施《中国农村扶贫开发纲要》中期评估报告·····	(399)
新疆维吾尔自治区《中国农村扶贫开发纲要》中期评估报告·····	(421)
延边朝鲜族自治州边疆少数民族地区农村贫困问题研究报告·····	(451)
三峡库区农村移民贫困问题研究·····	(460)
湖北省革命老区贫困问题的调查报告·····	(474)
内蒙古自治区生态环境脆弱地区的贫困问题研究·····	(489)
甘肃天水市因病致贫、返贫情况的调查·····	(501)
黑龙江省粮食主产区贫困问题专题研究·····	(505)
附件：2000年以来全国农村贫困状况及其变化·····	(523)

**一、《中国农村扶贫开发纲要
(2001—2010 年)》
中期评估政策报告**

《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》 中期评估政策报告

2001 年，党中央、国务院制定并颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》(以下简称《纲要》)，明确提出继续解决和巩固农村贫困人口温饱问题、促进贫困地区全面发展、为达到小康水平创造条件的奋斗目标。2005 年是实施《纲要》的第五年，按照温家宝总理和回良玉副总理关于做好《纲要》实施情况中期评估工作的指示，国务院扶贫办组织有关部门、各省区市、科研单位和大专院校，对《纲要》的实施情况进行了全面、客观、系统的评估和总结，审慎分析了当前扶贫形势，对扶贫政策措施执行情况进行了评估，在此基础上，根据党的十六届五中全会精神，研究了“十一五”扶贫工作的部署。

专栏 1 中期评估基本情况

根据温家宝总理、回良玉副总理的批示，以及国务院扶贫开发领导小组第三次全体会议的决定，国务院扶贫办从 2005 年 3 月开始，对《纲要》的实施情况进行了中期评估。为了提高决策的科学性和民主性，评估主要采取了四种方式：一是各省区市扶贫办自评，对《纲要》在本省区市的进展情况做出基本评价，提出目前的困难和政策建议。山西、新疆等省区的省级领导直接担任了评估工作的负责人。目前各省区市都完成了自评报告，并就边境少数民族地区、革命老区、生态脆弱地区、粮食主产区等贫困状况

续

做出专题研究。二是专家评估，邀请国内长期从事农村和扶贫研究的专家对扶贫工作的基本形势、主要政策措施的实施效果以及外部环境的影响做出客观判断，形成了8个专题近20万字的报告。三是贫困村调查，与团中央和中国农大合作，动员500名大学生利用暑假大学生返乡的机会开展扶贫社会调查，访问了1万家农户，获取了251个县、455个行政村、2786个自然村、8694户农户的有效数据。四是召开不同级别和类型的研讨会，我们先后召开了三次高级别的咨询专家会议，听取了中央政策研究室、中央财经领导小组办公室、国务院研究室等领导和国内主要研究机构资深专家的意见和建议，并数次召开各省区市扶贫办主任座谈会，听取基层意见。

一、当前扶贫工作面临的形势

目前扶贫工作面临的总体形势正如温家宝总理重要批示中所指出的：“扶贫开发工作取得很大成绩，但任务仍然十分艰巨。”

《纲要》实施以来，新的党中央领导集体提出了以人为本的科学发展观和全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会以及建设社会主义新农村的发展目标，制定了减免农业税、增加财政转移支付、对贫困家庭子女教育给予补助和退耕还林等一系列有利于贫困地区经济社会发展、帮助贫困人口减负增收的政策措施，不断加大扶贫开发的工作和投入力度，教育、科技、交通、水利、农业、卫生、广电、林业等有关部门在制定和实施政策的过程中向贫困地区和贫困人口倾斜。这些符合我国国情、顺应时代要求、凝聚人民意志的指导思想和战略部署，极大地鼓舞了贫困地区干部群众自力更生、艰苦奋斗、改变贫穷落后面貌和脱贫致富的信心和决心。目前全国扶贫工作进展顺利，《纲要》实施取得阶段性成果：完成了4.51万个贫困村的整村推进扶贫开发规划；在全国认定了近800家扶贫培训基地，建成了中央、省、市、县四级贫困地区劳动力转移培训网络，培训了318万贫困农户劳动力实现非农就业；支持了一大批扶贫龙头企业，带动结构调整和农户增收；对不具备生存条件地区的150多万贫困人口实行了易地扶贫。贫困人口继续减少，贫困地区农村经济社会发生了深

刻的变化。

1. 全国农村贫困人口数量继续下降，农民收入稳步提高。全国农村没有解决温饱的贫困人口由 2001 年底的 2927 万减少到 2005 年底的 2365 万，减少了 562 万；低收入贫困人口从 6102 万减少到 4067 万，减少了 2035 万。特别是 2004 和 2005 年，贫困人口和低收入人口都有较大幅度的下降。同时，贫困地区的生产生活条件有了较大改善，各项社会事业有了长足进步。国家扶贫开发重点县农民人均纯收入由 1277 元增加到 1723 元，年均递增幅度略高于全国平均水平。

2. 贫困地区的生产生活条件有了较大改善。《纲要》实施以来，国家扶贫开发工作重点县修建基本农田 2176 万亩，贫困户的粮食亩产水平从 209.2 公斤增加到 239 公斤（同期全国粮食亩产从 284 公斤增加到 308 公斤）；共解决了 2772 万人、2392 万头大牲畜的饮水困难；新修公路及简易公路 26 万公里，使重点县公路总里程达到 58.9 万公里，比 2001 年增长了 13.9%。到 2005 年底，重点县通公路、通电和通广播电视的自然村的比例分别为 79%、95.8% 和 87.6%。

3. 贫困地区的各项社会事业有了长足进步。2005 年，重点县行政村中，73.2% 有了卫生室、74.6% 有了合格卫生员、71.2% 有了合格接生员，比 2001 年分别提高了 53.3、8.2、20.8 个百分点，是增长幅度最大的阶段。重点县农村劳动力中，初中及以上文化程度的劳动力比例由 2001 年的 41.3% 增加到 52.2%，增加了 10.9 个百分点；文盲、半文盲比重由 16.1% 下降到 12.7%，下降了 3.4 个百分点。

我国新阶段扶贫开发取得的成就，不仅是解决了大多数贫困群体的温饱问题，更重要的是为国民经济持续健康发展，为缓解区域、城乡差距扩大趋势，为政治稳定、社会和谐、民族团结、边疆巩固发挥了重要作用，同时为全球反贫困事业做出了贡献。2004 年 5 月，世界银行与我国政府在上海联合举行全球扶贫大会，国际组织和其他发展中国家对我国政府大规模减贫经验给予了高度评价。联合国开发计划署在《2005 年人类发展报告》中指出，“中国在全球千年发展目标中所做的贡献，给予再高的评价也不过分。如果没有中国的进步，整个世界在减贫方面从总体上说是后退了。”

专栏2 中国扶贫成就在国际上产生广泛影响

世界银行行长保罗·沃尔福威茨在2005年10月访问中国时说：“众所周知，中国在过去20年是亚洲增长最快的经济体，并在此期间帮助4亿多人口脱离了每天一美元的贫困线。自1980年以来，中国的脱贫人口在发展中国家脱贫人口中占75%——这是一个惊人的事实，中国的减贫成就举世瞩目。”

联合国《2005年人类发展报告》中指出，2005年中国人类发展指数排名第85位，比1990年排名上升了20位。按照1美元贫困标准，中国贫困发生率自1990年以来已经下降一半，提前完成了千年发展目标。

尽管扶贫开发取得了很大成绩，但今后的扶贫任务依然十分艰巨。

第一，需要扶持的贫困群体数量依然庞大，扶贫任务依然繁重。按照我国现行的年农民人均纯收入683元的贫困标准，目前全国农村仍有2365万人没有解决温饱问题，处于年收入683~944元的低收入群体，还有4067万人。两者合计6432万人，都是我们需要扶持的对象。在实际工作中，建档立卡的对象有近1亿人。根据世界银行和亚洲开发银行的研究报告，我国的贫困人口总数仅次于印度，列世界的第二位。

专栏3 中国贫困人口数量和贫富差距状况

根据世界银行《2005年世界发展报告》，按照1人1天消费1美元的标准，2001年中国贫困人口是2.12亿，总量仅次于印度的3.59亿。贫困发生率是16.6%，基尼系数0.45，最低收入10%人口的消费只占总消费的1.8%，而最高收入10%人口的消费占总消费的33.1%。这些数据都显示，我国不仅贫困人口绝对总量很大，而且贫富差距严重。

根据亚洲开发银行《亚洲2005年关键指标》的数据，2003年亚洲6.21亿每日低于消费1美元标准的贫困人口中，有1.73亿生活在中国，总数在全球处在印度3.27亿之后的第二位。

第二，贫困人口占有的自然资源和发展资本严重不足，加之自身素质不高，消除贫困的难度加大。一是目前的贫困人口主要分布在生产生活条件更差的地区，自然灾害频繁。根据中国农村贫困监测数据，2005年绝对贫困人口居住在山区的占50%，而连续贫困的群体有76%居住在资源匮乏、环境恶劣的深山区、石山区、高寒山区、黄土高原地区，46%人均耕地不足1亩。2005年重点县有53.1%的行政村因自然灾害减产3成以上。在国务院扶贫办组织的大学生扶贫社会调查的455个贫困村（以下简称“455个贫困村”）中，2004年有300个遭受不同类型的自然灾害，占65.9%。二是劳动力素质低，自我发展能力差。2005年，重点县劳动力文盲率高达12.7%；而在连续2年贫困的农户中，劳动力的文盲率达到28.1%。455个贫困村中，小学文化程度的劳动力占29.6%，初中文化程度的占34.5%，共计64.1%。2004年，贫困户和低收入户中接受过各类培训的劳动力分别只占总数的13.5%和10.5%。三是收入来源单一，增收渠道窄。2005年，全国农民人均工资性收入占纯收入的36.1%，而在重点县农民人均收入中只占32.5%，低3.6个百分点。重点县70.5%的农村劳动力从事第一产业，外出打工的只占16.6%。四是贫困农户家计薄弱。根据中国农村贫困监测的状况，贫困农户的54.1%、低收入农户的47.2%人均家庭生活消费支出超过收入水平，需要借债度日。贫困家庭物质资本一般只能维持简单再生产，遇到灾害、市场风险和家庭变故时就返贫。据455个贫困村调查的情况，农户没有大型农机具的占86.4%；没有大牲畜的占34.6%；贫困农户借款中近一半来源于亲朋互助，得到过扶贫贴息贷款的只占农户总数的6.3%。

第三，贫困群体的弱势地位突出，收入差距不断扩大。2005年，重点县农民人均纯收入1723元，仅相当于全国平均水平3255元的52.9%。贫困农民收入上限与全国农民人均收入的差距从2001年的1:3.6上升到2005年的1:4.8。这种状况不仅不利于贫困群体的发展，而且会影响整个经济社会的健康发展。据对455个贫困村近万农户的调查，由于贫富差距扩大等原因，对家庭收入状况不满意的有51.2%，而对家庭财产、卫生等状况不满意的高达80%。

专栏4 农村居民收入差距

用五等份分布法, 2004 年农村居民最高收入的 20% 占有全部纯收入的 43.6%, 恩格尔系数达到 39.8%, 已接近城市居民平均水平。而最低收入的 20% 只占有全部收入的 6.3%, 恩格尔系数 56%。也就是说, 20% 的农村居民生活在贫困线附近。

第四, 贫困地区的粮食安全还没有从根本上得到解决。根据中国农村贫困监测情况, 贫困农户和低收入农户的粮食消费量依然停留在人均 150 公斤的警戒水平。另据中国粮食经济研究会近期的研究报告显示, 全国 592 个重点县中, 有 332 个不同程度缺粮, 涉及人口近 1.3 亿。山西、湖北、广西、重庆、陕西 5 省区市 79 个严重缺粮县, 人均口粮只有 195 公斤原粮。而在国务院扶贫办重点调查的 100 个贫困村中, 36.4% 的农户不能满足基本口粮需求。随着退耕还林政策逐渐到期, 缺粮问题有可能进一步凸现。

专栏5 退耕还林政策对贫困地区粮食问题的影响和趋势

1999 年开始试点、2002 年大规模实施的退耕还林项目, 到 2005 年共涉及 25 个省区市和新疆生产建设兵团的 1800 多个县, 国家累计安排的退耕还林任务一共是 3.44 亿亩, 其中退耕地造林是 1.35 亿亩。试点期间共完成退耕任务 1767 万亩, 都在西部贫困地区。2003—2005 年, 每年的退耕规模都在 4000~5000 万亩。根据国家有关政策, “十一五” 中期以后, 对这些地方的补贴将终止。退耕还林工程大规模实施后的补助政策也将在 “十一五” 后期陆续停止。届时, 贫困地区的粮食供给状况有可能恶化。

从《纲要》实施五年来的情况看, 我国扶贫工作已由“八七扶贫攻坚计划” 期间以解决温饱为主转入解决温饱和巩固温饱并重的阶段。解决温饱难, 巩固温饱、进一步提高贫困群体的自我发展能力更难, 缩小贫富差距更是任重道远。

目前阶段, 我国扶贫开发工作有四个明显的特点。一是脱贫成本增加。由

于目前解决和巩固温饱的难度加大，所以脱贫的总成本比“八五计划”期间有明显提高。二是减贫速度减缓。20世纪80年代，全国农村贫困人口平均每年减少1350万，90年代平均每年减少530万。2002年到2005年平均每年只减少140万。三是贫困人口分布呈现点（14.8万个贫困村）、片（特殊贫困区）、线（沿边境贫困带）并存的特征。14.8万个贫困村的贫困人口和低收入人口占其总人口的比重为33%，青藏高原延伸区的甘孜、阿坝和凉山州比重达40%左右，41个沿边境的国家扶贫开发工作重点县比重超过40%，都远远高于全国平均水平。四是贫困群体呈现大进大出的态势。在没有解决温饱的贫困人口中，87%的人群在年际之间有进有出。以2003年为例，当年有146万人脱贫，同时又有154万人返贫，使当年贫困人口总量增加了8万人。此外，根据世界银行近期的一个研究报告，中国目前约5%的贫困人口出现在1.2亿从农村进城务工的流动人口中，这也需要我们给予高度重视。

专栏6 特殊贫困区域的贫困状况

14.81万个贫困村的贫困状况：共有人口2亿人，其中农村人口1.8亿人。分布在东部的有15206个，占行政村总数的10.3%；中部有58624个，占39.6%；西部有74301万个，占50.2%。2002年贫困发生率为12.8%，低收入发生率为20.2%，明显高于全国3%和6.2%的水平。自然村通公路率为66.8%（75%），通电率为89.8%（93.3%），通电话率为40.2%（59.1%），接收电视节目率为78.0%（86.5%），有卫生室的村为60.9%（70.2%），有合格乡村医生和接生员比例分别为64.3%（72.3%）和60.9%（69.6%），明显低于重点县平均水平（括号内为重点县数据）。

青藏高原及延伸区的贫困状况：2001年《纲要》开始实施，将西藏作为一个特殊的集中连片贫困地区整体加以扶持，同时，将四川、云南、青海、甘肃四省的25个藏区县认定为国家扶贫开发工作重点县。这个区域的共同特征是，自然条件恶劣、生态环境脆弱、贫困发生率高、贫困程度深，而且是“三种势力”活跃地区，对政治稳定有直接影响。以四川的甘孜、阿坝、凉山三个少数民族自治州为例，贫困人口和低收入人口占总人口的37.8%，三州的农民人均收入分别为全省平均水平的46%、64%和80%。