

FUPINKAIFA LILUN YU SHIJIAN

扶贫开发理论与实践

赵俊超 著



中国财政经济出版社

扶贫开发理论与实践

赵俊超 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫开发理论与实践/赵俊超著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005. 8

ISBN 7-5005-8419-9

I. 扶… II. 赵… III. 不发达地区-经济发展-研究-中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 076777 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.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

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 16.25 印张 386 000 字

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-8419-9/F·7342

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



作者简介

赵俊超，男，1962年7月出生，河北省沧州市盐山县人，在读研究生，副研究员。1979年10月参军入伍，1985加入中国共产党，同年毕业于西安空军通讯工程学院，1988年转业到山西省委农工部工作，1996年任山西省扶贫开发公司总经理（正处级），1998年任山西省扶贫开发办公室副主任、扶贫局副局长，现任山西省扶贫开发办公室调研员。

公开发表各类学术论文35篇约30万字，主要代表作有：《现阶段引导个体私营经济健康发展的几个问题》，1991年编入山西经济出版社《支持与引导》一书；《浅议我国行政机关的法制监督》，1994年在《实践与研究》杂志发表；《用“三个代表”重要思想统揽扶贫工作全局》，在求是杂志社《内部文稿》2001年第10期发表；《旅游业：贫困地区扶贫开发的新途径》、《扶贫移民的思路选择与实践》分别在中国人民大学《体制改革》2001年第1期和第2期发表。

此外作者还撰写过多篇证券类论文，在《证券时报》、《证券周刊》等报刊发表，并多次获奖。

序 言

赵俊超

我在山西省委任职时，因工作关系，虽然认识赵俊超同志，但并不是太熟悉。记得第一次与他接触是1995年的6月，当时他在省委农工委工作，曾作为国家刊物《农村工作通讯》杂志社的特约通讯员，对我进行过“夯实农业基础、振兴山西经济”的专访。由此开始，我对他的名字和他这个人有了初步印象。后来我调任国务院扶贫开发领导小组工作，1999年8月国务院扶贫开发领导小组和中组部联合在湖北省黄冈市举办贫困地区县级干部培训班，俊超作为山西扶贫办领导，带领山西8个贫困县的县委书记参加了培训。这次我也去了黄冈，会议期间我们有过几次接触，我对他有了进一步的了解。之后，由于工作关系多有接触，对

他的印象就比较深了，给我的总体感觉，他是一个有理想、有抱负，对工作认真负责，兢兢业业、孜孜以求的好同志。

前些时候，俊超同志将他撰写的《扶贫开发理论与实践》书稿送来让我看，恳请我提提意见并为该书写篇序言。出于对年轻人的关心、关爱，我认真研读了这本书的目录，翻阅了书稿后，欣然答应了作者的请求，为他写了这篇序。之所以这样做，主要是因为这本书是他从事扶贫工作以来，理论研究与工作实践的积极探索与总结的印证，而且，具有一定的科学性、实践性和可操作性，特别是对从事扶贫工作的基层领导干部，具有一定的指导和帮助，在构建社会主义和谐社会的今天，有利于我们研究问题和解决扶贫开发中的一些实际问题。确实值得一读。

贫困问题特别是农村贫困问题是一个世界性的问题。缓解和消除贫困，最终实现全国人民的共同富裕，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。改革开放以来，特别是实施《国家“八七”扶贫攻坚计划》以来，我国农村贫困现象明显改观，贫困人口大幅度减少。这在中国历史上和世界范围内都是了不起的成就，充分体现了有中国特色社会主义制度的优越性。

我国目前正处于并将长期处于社会主义初级阶段，在较长时期内存在贫困地区、贫困人口和贫困现象是不可避免的。当前尚未解决温饱的贫困人口，虽然数量不多，但是解决温饱的难度很大。初步解决温饱问题的群众，由于生产生活条件尚未得到根本改变，受自然条件、气候变化的影响，他们的温饱还不稳定，巩固温饱成果的任务仍很艰巨。基本解决温饱的贫困人口，其温饱的标准还很低，在这个基础上实现小康、进而过上比较宽裕的生活，需要一个长期的努力和奋斗过程。而要从根本上改变贫困地区社会经济的落后状况，缩小地区差距，更是一个长期的历史性任务。

我们要充分认识农村扶贫开发的长期性、复杂性和艰巨性，

继续把扶贫开发放在国民经济和社会发展的位置，为贫困地区脱贫致富做出不懈努力。本书对尽快解决少数贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，作了有益的研究探索。我们必须充分认识，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，是一项艰巨的系统工程，不能懈怠，要狠抓落实，为贫困地区达到小康水平创造条件。

为此，我们在农村扶贫开发中，要继续坚持开发式扶贫方针；坚持综合开发、全面发展，促进贫困地区经济、社会的协调发展和全面进步；坚持可持续发展，实现资源、人口和环境的良性循环，提高贫困地区可持续发展的能力；坚持自力更生、艰苦奋斗，充分发挥贫困地区广大干部群众的积极性、创造性；坚持政府主导、全社会共同参与，发挥社会主义的政治优势，积极动员和组织社会各界，通过多种形式，支持贫困地区的开发建设。

现阶段农村贫困地区农民增收困难，是农业和农村内外部环境发生深刻变化的现实反映，也是城乡二元结构长期积累的各种深层次矛盾的集中反映。在农产品市场约束日益增强、农民收入来源日趋多元化的背景下，促进农民增收必须有新思路，必须采取综合性措施，在发展战略、经济体制、政策措施和工作机制上有一个大的转变。各级干部群众要牢固树立科学发展观，按照统筹城乡经济社会发展的要求，对农村贫困地区农民坚持“多予、少取、放活”的方针，调整农业结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革，增加农业投入，强化对农业支持保护，力争实现农民收入较快增长。

俊超同志在从事农村扶贫开发工作中，对扶贫开发的理论与实践不断地进行研究和探索，这种可贵的探索精神应该大力提

倡，希望更多的理论工作者和实践工作者投身到扶贫开发理论与实践的研究中来，以自己的实际行动，为我国的扶贫开发事业献计献策，贡献智慧和力量。也希望俊超同志，今后要努力工作，勇于探索，深入实际，调查研究，为扶贫开发做出更大的贡献。

二〇〇五年八月

（注：胡富国同志为十届全国政协常委、中国扶贫开发协会会长；国务院扶贫开发领导小组原副组长、中共山西省委原书记）

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 贫困与贫困的本质及成因	(1)
一、贫困与发展	(2)
二、绝对贫困与相对贫困	(2)
三、贫困的成因	(3)
第二节 贫困的特征和标准	(14)
一、绝对贫困人口减少	(14)
二、相对贫困人口增加	(16)
三、贫困的标准和特点	(20)
第三节 扶贫开发的任务和政策选择	(29)
一、扶贫开发的任务	(30)
二、扶贫开发的政策选择	(31)
第四节 扶贫开发的关键与核心	(36)

一、教育的贫困与贫困的教育	(36)
二、解决教育贫困的战略与途径	(39)
三、文化和科学技术在扶贫开发中的意义和 途径	(41)
第二章 扶贫开发与农业发展	(45)
第一节 中国农业面临的机遇与挑战	(45)
一、知识经济时代的基本特征	(46)
二、知识经济给农业发展带来的挑战	(47)
三、农业如何迎接知识经济的挑战	(49)
第二节 农村贫困对中国现代化的影响	(51)
一、贫困的具体原因及后果	(51)
二、农业可持续发展的战略选择	(56)
三、农业可持续发展的思路与对策	(58)
第三节 贫困与中国农业产业化的困境	(62)
一、贫困地区农业产业化面临的矛盾与困难	(64)
二、解决矛盾与困难的思路与对策	(66)
三、大力发展农民合作经济组织	(72)
第四节 贫困与农业产业结构调整	(84)
一、山西贫困地区自然资源分析	(84)
二、贫困地区农业结构的战略选择	(88)
三、政府在农业产业结构调整中的地位和作用	(91)
第三章 贫困地区的开发与发展	(96)
第一节 贫困地区的开发与发展是全面建设 小康社会的必然选择	(96)
一、先进生产力的发展要求加快贫困地区的发展	(97)

二、按照“三个代表”要求改进领导作风与 工作作风	(101)
三、代表贫困地区广大人民群众的根本利益是 扶贫开发工作的任务和责任	(106)
第二节 扶贫开发的历史与实践	(107)
一、不同时期的扶贫开发目标	(107)
二、国家和省重点扶贫对象的演变	(109)
三、“八七”扶贫攻坚期间扶贫开发的主要 政策措施和成效	(112)
四、新时期扶贫开发的基本思路	(119)
第三节 新时期扶贫开发的任务与目标	(120)
一、扶贫开发的基本形势	(120)
二、扶贫开发的任务与对象	(122)
三、扶贫开发的重点与途径	(124)
四、新时期扶贫开发的政策导向	(126)
五、新时期扶贫开发的组织与领导	(129)
第四节 解决贫困问题的难点与对策	(133)
一、影响扶贫开发进程的难点分析	(133)
二、新时期山西扶贫开发的思路与对策	(139)
三、实施“科教扶贫”战略	(146)
四、坚持可持续发展战略	(148)
五、围绕农业结构调整, 加速退耕还林还草	(149)
 第四章 扶贫移民的理论与实践	 (151)
第一节 扶贫移民的历史与现实	(151)
一、扶贫移民的历史与现实	(151)
二、扶贫移民的实践与经验	(160)

第二节 扶贫移民的问题与对策	(171)
一、扶贫移民现状及存在的问题	(171)
二、扶贫移民思路与对策措施	(173)
三、组织实施扶贫移民中要注意的问题	(175)
第三节 扶贫移民的实践与探索	(182)
一、扶贫移民是改变偏远山区农民贫困现状 的现实选择	(182)
二、政府引导扶贫移民工作的实践与成效	(185)
 第五章 扶贫开发与市场体系建设	(191)
第一节 贫困地区人力资源开发	(191)
一、正确理解资源和人力资源	(192)
二、我国人力资源现状与问题	(194)
三、贫困地区开发人力资源的思路与对策	(198)
第二节 农村信息市场的培育与开发	(202)
一、培育和开发农村信息市场的意义	(203)
二、市场与信息市场的变化特点	(203)
三、培育与开发农村信息市场的基本思路	(205)
第三节 农村劳动力市场的培育与开发	(209)
一、农民就业面临的问题	(210)
二、教育在农民就业中的重要地位	(212)
三、加强对农民的教育和技术技能培训	(215)
第四节 农产品市场的培育与开发	(218)
一、农产品竞争力分析	(218)
二、影响农产品竞争力的直接因素	(220)
三、影响农产品竞争力的间接因素	(222)
四、提高和改善农产品竞争能力	(224)

第六章 贫困与扶贫增收	(230)
第一节 用“三个代表”重要思想统揽扶贫开发	
工作的全局	(230)
一、“三个代表”重要思想的科学含义	(231)
二、代表先进生产力的要求, 促进贫困地区	
生产力的发展	(232)
三、代表先进文化前进的方向, 抓好教育科技	
和文化扶贫开发	(235)
四、代表最广大人民群众的根本利益, 强化	
服务意识、改进工作作风	(238)
第二节 贫困地区农民增收存在的困难及其	
原因与对策	(239)
一、收入分析与贫困的程度和差异	(239)
二、贫困地区增收困难的主要原因	(241)
三、解决贫困地区农民增收困难的对策	(243)
第三节 贫困地区县级财政困难的原因及对策	(246)
一、贫困地区县级财政困难的主要原因	(246)
二、解决贫困地区县级财政困难的对策	(251)
第四节 小额信贷扶贫开发	(257)
一、推广小额信贷扶贫开发的意义	(257)
二、小额信贷扶贫开发应坚持的原则	(260)
三、小额信贷扶贫开发需要处理好的关系	(263)
 第七章 贫困地区农业的国际化道路	 (268)
第一节 中国农业经济的国际化选择	(268)
一、世界贸易组织与农业	(268)
二、加入世界贸易组织对我国农业的影响	(270)

三、加入世界贸易组织对我国农业发展 的促进作用	(273)
四、我国农业要把握机遇加快发展	(274)
第二节 建立规范的农副产品期货市场	(278)
一、建立规范的农副产品期货市场是解决 农副产品卖难的重要途径	(280)
二、建立规范的农副产品期货市场的思路	(282)
第三节 农产品的国际贸易现状和发展对策	(284)
一、我国农产品国际贸易现状	(284)
二、发展我国农产品国际贸易的对策	(287)
 第八章 扶贫开发与旅游产业的发展	(291)
第一节 旅游业发展的历史与现实	(291)
一、山西旅游业发展的历史	(292)
二、山西旅游资源的状况	(299)
第二节 发展旅游业是扶贫开发的有效途径	(309)
一、假日经济和消费升级是贫困地区发展 旅游业的新机遇	(310)
二、山西省贫困地区旅游资源分析	(311)
三、贫困地区发展旅游业的广阔前景	(315)
四、贫困地区发展旅游业的基本思路	(318)
第三节 旅游特色与特色旅游产品	(319)
一、山西名特优稀农产品	(320)
二、山西的风味小吃	(325)
三、工艺、旅游产品	(328)
四、山西农业旅游业发展思路与政策措施	(329)

第九章 农村基层组织建设	(333)
第一节 贫困地区农村基层组织面临的挑战	(333)
一、对贫困地区农村基层组织的分析	(334)
二、加强农村基层组织建设的政策建议	(339)
第二节 农村基层组织的地位和作用	(343)
一、贫困地区农村基层组织建设在全面建设 小康社会中的重要作用	(344)
二、贫困地区农村党的基层组织建设中存在 的主要问题	(345)
三、适应扶贫开发新要求, 处理好农村基层 组织建设中的—些关系	(347)
四、共产党员在构建社会主义和谐社会中 必须发挥自身作用	(352)
第十章 对扶贫开发的调查与研究	(356)
第一节 灵丘县城道坡扶贫移民的调查研究	(356)
一、县委、县政府的基本思路	(357)
二、农民自愿选择脱离土地	(358)
三、城郊型移民新村的经验	(360)
四、实施异地扶贫开发的启示	(362)
五、政府要进一步强化服务意识, 提高服务 能力, 扶持后续产业	(364)
第二节 稳定粮食生产, 巩固温饱成果——对兴 县扶贫攻坚情况的调查研究	(366)
一、兴县扶贫攻坚的基本情况	(367)
二、兴县扶贫攻坚的问题及原因	(370)
三、稳定解决温饱成果的思路与对策	(375)

第三节 因地制宜，走旱作节水农业之路	(379)
一、干旱对农业生产造成严重威胁	(379)
二、建国以来山西发展旱作节水农业的主要成就	(383)
三、因地制宜，走适合山西省情的旱作节水农业之路	(387)
第四节 对返贫现象的调查与思考	(391)
一、关于解决温饱的统计口径问题	(392)
二、返贫原因的调查分析	(394)
三、返贫对策研究	(395)
第五节 加快贫困山区脱贫致富步伐的调查与思考	(397)
一、贫困山区的贫困状况	(398)
二、贫困山区的贫困原因	(398)
三、贫困山区分南乡脱贫的条件	(399)
四、贫困山区摆脱贫困的对策研究	(400)
第六节 走扶贫移民与城镇化建设相结合的道路——河曲县扶贫移民工作的调查研究	(402)
一、河曲县扶贫移民问题的提出	(403)
二、河曲县扶贫移民的主要做法	(404)
三、河曲县扶贫移民的基本经验	(408)
四、需要进一步探索解决的问题	(409)
结束语	(410)
附录1：中国农村扶贫开发名词注释	(416)
附录2：中国农村扶贫开发大事辑录	(441)
附录3：参考文献	(501)
后记	(504)

第一章 绪 论

◎ 贫困与扶贫开发问题是世界性的重大理论课题和实践课题

◎ 不同国家和地区以及同一国家的不同区域，贫困的历史与现实有其一般性和特殊性

◎ 贫困的本质和基本成因、贫困的特征和标准是扶贫开发工作必须把握的

◎ 贫困地区教育的贫困与贫困的教育，文化和科技的贫困，已经成为扶贫开发的重大问题

第一节

贫困与贫困的本质及成因

贫困与扶贫开发问题是世界性的重大理论课题和实践课题；不同国家和地区以及同一国家的不同区域，贫困的历史与现实有自己的一般性和特殊性；贫困的本质和基本成因、贫困的特征和标准是扶贫开发工作必须把握的。

新世纪我国农村贫困问题是一个重要的理