

同行

与中国农村减贫同行

上

黄承伟 / 著

Together with China's Rural
Poverty Reduction

(Volume I)



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

与中国农村减贫同行



黄承伟 / 著

Together with China's Rural
Poverty Reduction

(Volume I)



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

与中国农村减贫同行:全2册/黄承伟著. —武汉:华中科技大学出版社,2015.7
ISBN 978-7-5680-1063-4

I. ①与… II. ①黄… III. ①扶贫-研究报告-中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 169946 号

与中国农村减贫同行(上)

黄承伟 著

Yu Zhongguo Nongcun Jianpin Tongxing (shang)

策划编辑:曾 光

责任编辑:狄宝珠

封面设计:刘 卉 范翠璇

责任校对:曾 婷

责任监印:朱 玢

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:32.5 插页:1

字 数:821千字

版 次:2016年1月第1版第1次印刷

定 价:100.00元(含上、下册)



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

目 录

综合篇	(1)
我国改革开放以来农村反贫困的进程及基本经验	(3)
中国新阶段扶贫开发战略体系和主要政策	(13)
中国包容性增长与减贫:进程与主要政策	(21)
我国城乡统筹发展进程中扶贫开发的新思考	(33)
论中国特色社会主义建设进程中扶贫开发面临的挑战与对策	(39)
关于我国扶贫开发事业面临历史性机遇的思考和建言	(45)
中国新阶段农村扶贫开发的主要策略与效果评价	(54)
中国利用和管理外资促进减贫与经济增长的经验及启示	(62)
中国农村贫困瞄准策略与机制创新	(75)
我国社会企业发展研究述评	(82)
 理论篇	 (93)
新形势下我国贫困问题研究的若干思考	(95)
完善我国新型农村扶贫开发战略——论“三维资本”协同下的反贫困机制	(105)
科学发展观视野下的连片特困地区扶贫攻坚战略研究	(113)
共同富裕视野下连片特困地区扶贫攻坚的路径思考	(120)
中国特殊类型贫困地区的连片扶贫开发——非均衡发展格局中的减贫战略	(128)
灾害管理与长期扶贫战略整合的对策与路径 ——基于汶川地震灾后贫困村重建的分析	(139)
论我国开发式扶贫的拓展与完善	(145)
我国扶贫开发的主要方式及其创新建议	(149)
扶贫开发和环境风险管理结合的思考及建议 ——以汶川地震灾后贫困村重建为例	(156)
新时期少数民族地区扶贫开发研究的几个问题	(160)
 实践篇	 (169)
统筹城乡发展:农业产业扶贫机制创新的契机—— 基于重庆涪陵区产业扶贫实践分析	(171)
连片特困地区劳动力转移:困境与出路——基于武陵山片区的调查	(179)

贫困村互助资金的安全性与控制——7 省 18 个互助资金试点的调查与思考 ...	(186)
微型金融与农村扶贫开发——中国农村微型金融扶贫模式培训与研讨会综述	(197)
贫困村村级发展互助资金:对国内相关研究文献的梳理	(202)
广西农村贫困人口最低生活保障问题研究	(208)
社会性别与可持续扶贫开发:趋势、挑战和政策调整	(215)
农村贫困社区发展模式的创新与实践——以广西贫困村综合扶贫开发为例	(235)
以大会战方式推进特困地区扶贫开发的探索和实践	(241)
城镇化进程中的扶贫生态移民问题——贵州省的调查与思考	(247)
后记	(257)
参考文献	(259)

Table of Contents

Chapter I . Overview	(1)
Progress and experience of rural anti-poverty programme since the adoption of reform and opening up policy	(3)
China's poverty relief strategy and policy system for the new period	(13)
China's inclusive development and poverty reduction: progress and major policies	(21)
New thinking on the poverty relief development in the process of coordinating development of urban and rural areas	(33)
Challenges and countermeasures of poverty relief development during the socialist construction with Chinese features	(39)
Observation and suggestions on the historic opportunity for China's poverty reduction	(45)
Comment on the major strategies and effect of China's rural poverty reduction in the new period	(54)
Experience and implication of leveraging and managing foreign capital in promoting poverty reduction and economic development	(62)
Targeting strategy and institutional innovation of China's rural poverty reduction	(75)
Research on the development of Chinese social enterprises	(82)
 Chapter II . Theories	 (93)
On China's poverty issue under new situation	(95)
On improving China's new strategy for rural poverty relief	(105)
Research on poverty reduction strategy for concentrated areas from the perspective of scientific development concept	(113)
Thoughts on pathway for poverty reduction strategy for concentrated areas from the perspective of common prosperity	(120)
Concentrated poverty reduction development for special poverty-stricken areas—poverty reduction strategy under uneven development	(128)
Measures and pathway for integrating disaster management and long-term poverty relief strategy	(139)
On exploration and improvement of China's development-oriented poverty reduction	(145)

Suggestions on main methods and innovation of China's poverty reduction development	(149)
Observation and suggestions on combining poverty reduction development and environmental risk management	(156)
Problems concerning poverty reduction development of minority areas in the new period	(160)
 Chapter III . Practices	 (169)
Coordinate urban-rural development: opportunity for poverty reduction through agricultural industrialization	(171)
Rural labor transfer in concentrated poverty-stricken areas: predicament and solution	(179)
Security and risk control of mutual aid funds in poor villages—survey and observation on 18 pilots of mutual aid funds in 7 provinces	(186)
Micro finance and rural poverty reduction development—overview on trainings and seminars for rural poverty reduction with micro finance	(197)
Overview of related Chinese research literature on village-level mutual aid funds	(202)
Research on minimum living standard for poor population in villages in Guangxi Province	(208)
Social gender and sustainable poverty reduction development: trend, challenges and policy adjustment	(215)
Innovation and practices of rural impoverished community development—with the integrated poverty reduction development in Guangxi as an example	(235)
Exploration and practice of promoting poverty reduction on destitute areas with “Great Battle” approach	(241)
Issue of poverty reduction for eco-migration due to urbanization	(247)
 Epilogue	 (257)

综合篇

1999年12月，在北京市召开的全国政协九届常委会第十二次会议上，江泽民同志作了题为《在全国政协九届常委会第十二次会议上讲话》的重要讲话。讲话中，江泽民同志指出，在新的世纪里，我们面临着许多新的机遇和挑战。我们要抓住机遇，迎接挑战，为实现中华民族的伟大复兴而努力奋斗。讲话中，江泽民同志还强调，我们要坚持党的基本路线，坚持改革开放，坚持四项基本原则，坚持社会主义道路。我们要加强和改进党的领导，提高党的执政能力，保持党的先进性和纯洁性。我们要加强社会主义精神文明建设，提高全民族的思想道德素质和科学文化素质。我们要加强社会主义法制建设，推进依法治国，建设社会主义法治国家。我们要加强社会主义经济建设，推动经济体制改革，促进国民经济持续健康发展。我们要加强社会主义文化建设，推动文化体制改革，繁荣社会主义文化事业。我们要加强社会主义社会建设，推进社会体制改革，构建社会主义和谐社会。我们要加强社会主义生态文明建设，推动生态文明建设，建设美丽中国。我们要加强国际交流与合作，推动构建人类命运共同体，为世界和平与发展作出贡献。

2000年12月，在北京市召开的全国政协九届常委会第十三次会议上，江泽民同志作了题为《在全国政协九届常委会第十三次会议上讲话》的重要讲话。讲话中，江泽民同志指出，在新的世纪里，我们面临着许多新的机遇和挑战。我们要抓住机遇，迎接挑战，为实现中华民族的伟大复兴而努力奋斗。讲话中，江泽民同志还强调，我们要坚持党的基本路线，坚持改革开放，坚持四项基本原则，坚持社会主义道路。我们要加强和改进党的领导，提高党的执政能力，保持党的先进性和纯洁性。我们要加强社会主义精神文明建设，提高全民族的思想道德素质和科学文化素质。我们要加强社会主义法制建设，推进依法治国，建设社会主义法治国家。我们要加强社会主义经济建设，推动经济体制改革，促进国民经济持续健康发展。我们要加强社会主义文化建设，推动文化体制改革，繁荣社会主义文化事业。我们要加强社会主义社会建设，推进社会体制改革，构建社会主义和谐社会。我们要加强社会主义生态文明建设，推动生态文明建设，建设美丽中国。我们要加强国际交流与合作，推动构建人类命运共同体，为世界和平与发展作出贡献。

（一）在新的世纪里，我们面临着许多新的机遇和挑战。我们要抓住机遇，迎接挑战，为实现中华民族的伟大复兴而努力奋斗。

（二）在新的世纪里，我们面临着许多新的机遇和挑战。我们要抓住机遇，迎接挑战，为实现中华民族的伟大复兴而努力奋斗。

我国改革开放以来农村反贫困的进程及基本经验

改革开放以来,在保持经济高速、稳定、持续增长的同时,伴随着贫困人口的大幅度持续下降,我国的减贫成就举世瞩目,其基本经验已经成为国际社会特别是许多发展中国家日益关注并希望分享的热点领域及内容之一。我国农村反贫困,促进了社会的和谐稳定和公平正义,推动了中国人权事业的发展和进步,提前实现了联合国千年发展目标中贫困人口减半的目标,为全球减贫事业做出了重大贡献。回顾农村反贫困的历史进程,评价其主要成就,总结其基本经验,对扶贫系统全面贯彻落实党的十八届三中全会精神、推进扶贫开发领域的全面深化改革,具有重要的理论和实践意义。

一、我国农村反贫困的历史进程回顾

1949年的中国是当时世界上最贫穷的国家之一。根据联合国亚洲及太平洋经济社会委员会的统计,1949年中国人均国民收入27美元,不到亚洲人均44美元的2/3,不足印度人均57美元的一半。新中国成立后,中国政府逐步构筑了比较完整的工业体系和国民经济体系,为加快发展提供了必要的物质基础进行了土地改革,实现耕者有其田,为从根本上消除贫困奠定了制度基础初步建立了农村社会保障和教育、卫生体系,极大地改善了人民生活。但由于人民公社时期存在的“一大二公”、平均主义的弊端抑制了农民的生产积极性,直到1978年,全国仍有2.5亿农村人口处于温饱的贫困状态。

1978—1985年,推动体制改革实现减贫。在农村,废除了人民公社,建立了以土地家庭承包经营为基础的双层经营体制,放开农产品价格和市场,推动乡镇企业发展,大大地解放和发展了生产力,农业生产效率得到了极大增强;在城市,开始实施效率优先的发展战略,加快了工业改革;实施对外开放政策,促进东部沿海地区的经济发展,由此带动了中国经济的整体发展。制度的强大渗出效益,使农村贫困问题得到大面积缓解。农民人均纯收入增长了2.6倍,贫困人口从2.5亿人减少到1.25亿人,平均每年减少1786万人。

1986—2007年,通过结构调整和专项计划推动减贫。效率优先发展战略拉大了中国区域之间、城乡之间和农民之间的差异,农村经济发展出现停滞,农民收入增长缓慢,经济增长的“蛋糕”已很难通过“涓流”机制惠及贫困人口。为此,中国政府正式启动了直接针对贫困地区的大规模扶贫开发计划。成立机构,确定工作范围^①,制定贫困标准^②,安排专项资金;在1993—2000年实施了《国家八七扶贫攻坚计划》;从2001年开始实施《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》。在经济高速增长、多项有利于贫困地区和贫困人口政策的实施及专项扶贫计划的共同作用下,中国农村的贫困问题得到了极大的缓解。22年间,前8年

^① 划定了18片集中连片的贫困地区,在此基础上又划定了331个国家级贫困县。

^② 1986年,中国政府制定的贫困标准是农民年人均纯收入206元。

(1986—1993年),贫困人口从1.25亿人减少到7500万人,年均减少625万人;中间7年(1994—2000年),贫困人口从7500万人减少到3209万人,年均减少613万人;后7年(2001—2007年),贫困人口从3209万人减少到1479万人,低收入人口从6213万人减少到2841万人^①(前两年低收入贫困人口年均减少338万人,而随着2002年开始实施“以工促农、以城带乡”方针,低收入贫困人口年均减少860万人)。1986—2007年,每年平均减少贫困人口524万人。

2008—2010年,实施开发扶贫与救助扶贫两轮驱动减贫。2007年,中国政府在全国农村普遍建立最低生活保障制度。2009年实行新的扶贫标准(农民年人均纯收入1196元),对农村低收入人口全面实施扶贫政策,扶贫对象覆盖4007万人。2010年,农村贫困人口减少到2688万人,农村绝对贫困人口稳定在1000万人以下,农村居民的生存和温饱问题基本得到解决。

2011年5月,中国颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》(以下简称新《纲要》),《新纲要》指出,中国扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。同年,将农民年人均纯收入2300元(2010年不变价)作为新的国家扶贫标准,这个标准比2009年1196元的标准提高了92%,农村扶贫对象规模2011年年底为1.22亿人,占农村户籍人口的比重为12.7%。同时,把集中连片特殊困难地区作为扶贫攻坚的主战场,中国农村反贫困进入了新的历史时期。

二、我国农村反贫困的主要成就评价

经过新中国成立以来60多年,特别是近30多年坚持不懈的努力,中国的农村反贫困取得了举世瞩目的成就。

贫困人口大幅度减少,农村居民的生存和温饱问题基本得到解决。按1196元的标准计算,2010年农村贫困人口减少到2688万人,占农村人口的比重下降到2.8%。目前这个标准对应的贫困人口数量已稳定减少到2000万人以下。同时,中国在农村全面建立最低生活保障制度、完善五保供养办法、制定贫困残疾人扶持措施,即便没有劳动能力的农村居民,其基本生活也有了兜底式保障。图1表明,无论采用哪一种衡量标准,中国农村贫困人口的规模都显现大幅度下降的趋势。

贫困地区农民人均纯收入和人均地区生产总值年均增长速度近十年超过全国平均水平,重点县农民生活水平明显提高。2002—2011年,重点县农民人均纯收入年均实际增长9.4%,高出全国1.3个百分点;人均地区生产总值年均实际增长15.3%,高出全国5.1个百分点(回良玉,2013)。人均消费支出年均增长11.8%(增速未扣除物价因素),重点县农民用于家庭设备、交通、居住等方面的支出比重逐步提高,恩格尔系数由0.574下降到0.477(国家统计局,2013)。同时,重点县产业结构进一步优化,经济增长的质量和效益不断提高。

贫困地区基础设施建设、社会事业发展和生态环境改善得到明显加强。在基础设施建设方面,重点县自然村通公路、通电、通电话、能接收电视节目的比重接近或超过90%,饮用

^① 2001年,中国政府在绝对贫困标准的基础上,提出了低收入贫困标准(农民年人均收入865元),当年此标准下的贫困人口有9029万人。

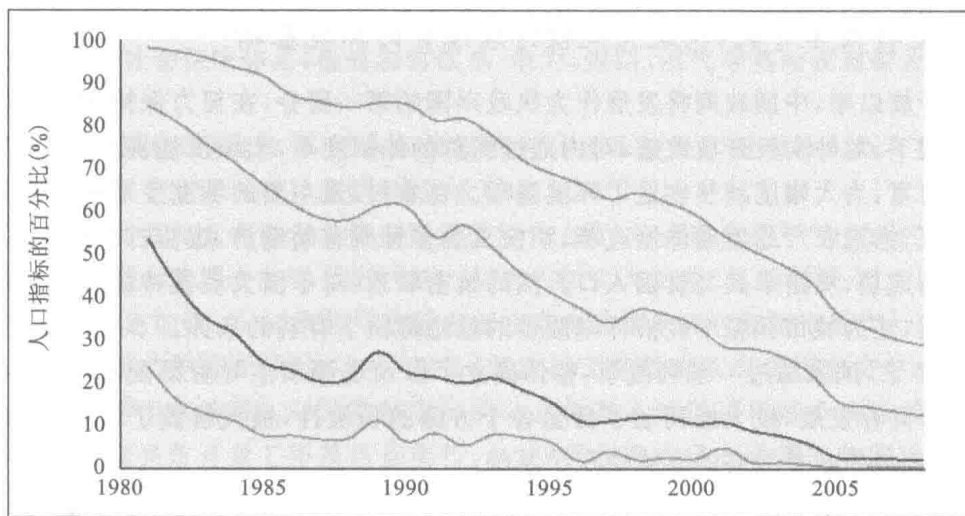


图1 中国1981—2008年消费低于多种贫困线的人口比例

资料来源：世界银行 CHN 的测算(2009)。

安全水的农户比重大幅度提高。在社会事业发展方面,重点县学龄儿童在校率达到97.4%,青壮年文盲、半文盲率下降5.5%,有卫生室的行政村比例达83%,公共文化服务体系建设快速推进。在生态环境改善方面,重点县累计实施退耕还林1.6亿多亩(1亩 $\approx$ 666.67平方米),生态恶化趋势初步得到遏制。

我国农村反贫困加速了全球的减贫进程。据中国国家统计局(2009)统计:1990年至1999年,我国年均脱贫680万人;1995年至2004年,我国农村贫困人口减少了一半以上,中国成为全球唯一提前实现联合国“贫困人口减半”的千年发展目标的国家。从1981年到2005年,生活在每人每天1.25美元的贫困线下的世界贫困人口由约19.13亿人减少到约14亿人,降低了26.84%,但是假如不包括中国,则世界贫困人口实际上增加了1.138亿人(Ravallion & Chen, 2010)。根据世界银行2013年发布的《世界发展指标》报告,1981年至2010年,占世界极度贫困人口前3位的国家和地区为:撒哈拉以南非洲、印度和中国。其中,撒哈拉以南非洲、印度的极度贫困人口占世界极度贫困人口总数的比例30年来有所上升,而中国这一比例从1981年的43%显著下降至13%^①。

我国农村反贫困的伟大成就,不仅促进了贫困地区的经济社会发展,缓解了农村贫困状况,优化了国民经济结构,而且对民族团结、政治稳定、边疆巩固、社会和谐发挥了重要作用,并为推动全球减贫事业发展做出了巨大贡献,树立了典范。

三、我国农村反贫困的基本经验总结

我国农村反贫困取得顺利进展及辉煌成就,有着深刻的背景和不可或缺的条件。在大规模反贫困战略实施的背后,伴随着的是持续高速的经济增长、影响深远的体制变革和重大的理论创新、制度创新和政策创新。

回顾总结我国反贫困的实践,其主要做法和基本经验可以归纳为以下八个方面。

① 《世界银行和联合国报告——中国为全球减贫作出巨大贡献》,《人民日报》,2013年4月19日,第1版。

(一)坚持改革开放,构筑大规模持续减贫的环境基础

改革开放以来,中国政府将发展作为执政兴国的第一要务,在努力保持和谐稳定的社会环境的前提下,对外实行开放政策,对内通过深刻的体制变革,大幅度地提高了生产效率,增加了社会财富,为大幅度减贫创造了环境基础。在农村,最主要的制度变革包括变革农村基本经营制度、推进农产品流通体制改革、积极发展多种所有制经济、逐步打破城乡二元结构。农村改革的成功,更由于其与贫困人口天然的紧密联系,对中国大规模持续减贫发挥了至关重要的作用,还为城市和整个经济体制改革的推进提供了有利的条件。

30多年来,国家通过一系列改革,整体确立了以市场调节主导资源配置的经济体系,多种经济成分并存发展,极大地调动了社会各个方面的积极性,极大解放了生产力,提高了生产效率,为大规模减贫战略的实施奠定了基础。

(二)保持经济长期持续增长,构筑大规模持续减贫的经济基础

一些跨国的研究结果表明,持续的经济增长对缓解贫困的作用非常明显。如果将贫困的变化分解为经济增长因素和收入分配因素,那么经济增长因素揭示了短期贫困变化的70%和长期贫困变化的95%(Kraay,2004)。中国30多年来的大规模减贫的重要基础和推动力量就是经济的持续高速增长。^①

我国在以市场为基本取向的改革进程中,坚持以经济建设为中心,用发展的眼光来解决前进中的问题。改革开放以来,国家经历了高速的经济增长,GDP平均年增长率超过9%。在这个过程中,提供了大量的就业机会,包括大力发展乡镇企业,2亿多农业劳动力转为非农业就业。农业基础得到加强,农产品产量大幅度增长,用全世界9%的耕地和6%的水资源养活了20%的人口,保证了基本的食物需求,为结构调整、退耕还林、生态建设创造了条件。经济的持续协调增长使人民生活得以大幅度改善,直接推动了贫困人口的大量减少。同时,社会财富的增加、国家财力的增强,也为国家实施减贫战略、动员全社会力量有针对性地解决贫困问题提供了必要的物质条件。

(三)制定一系列有利于穷人发展的政策,构筑大规模持续减贫的政策基础

中国是一个传统的农业大国,农村人口多,贫困现象突出。实行有利于减贫的农村政策对消除农村贫困问题十分重要。改革开放以来,党中央、国务院通过一系列的制度创新,在农村土地政策、农业生产支持政策、农村综合发展政策、社会发展政策等方面形成了较为健全的政策框架及体系,为实现大规模的减贫奠定了坚实的政策基础。

特别是进入21世纪以来,国家实行统筹城乡经济社会发展的方略和工业反哺农业、城市支持农村与“多予少取放活”的方针,全面促进农村经济社会的发展,使贫困地区和农村贫困人口普遍受益。

(1)国家相继取消牧业税、生猪屠宰税和农林特产税,特别是取消了在中国存在2600多年的农业税,并以法律形式固定下来,让中国广大农民彻底告别了缴纳农业税的历史。

^① 汪三贵:《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》,《管理世界》,2008年第11期。

(2)全面实行种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴制度,逐步建立和完善农村社会保障体系,推进农村饮水、电力、道路、沼气等基础设施建设和农村危房改造。

(3)推行集体林权制度改革,使农民真正拥有林地承包经营权和林木所有权,落实各项优惠政策,发展林下经济和森林旅游,增加农民收入。

(4)不断加大强农惠农富农和扶贫开发的投入力度,中央财政用于“三农”的支出从2003年的2144.2亿元人民币增加到2010年的8579.7亿元人民币,年均增长21.9%,公共财政覆盖农村步伐明显加快。^①国家的一些强农惠农富农政策率先在贫困地区实行。其中,免征农业税试点、农村义务教育“两免一补”政策(对农村义务教育阶段贫困家庭学生免书本费、免杂费、补助寄宿生生活费)、对国家新安排的公益性基本建设项目减少或取消县及县以下配套,率先在国家扶贫开发工作重点县实行。一些强农惠农富农政策向贫困地区和贫困人口倾斜。

(5)中央财政在农村最低生活保障、新型农村合作医疗和新型农村社会养老保险的制度安排上,对中西部地区给予较大支持。

(四)根据发展阶段及贫困人口特征制定和调整反贫困战略,构筑大规模持续减贫的战略基础

我国农村反贫困具有明显的阶段性特征。每一个阶段,贫困人口的特征及其分布明显不同,与此相适应,在改革开放、体制创新及经济持续高速增长背景下,国家在不同的发展阶段,确定不同的减贫目标及任务,制定、实施了相应的反贫困战略。从改革开放到20世纪末,反贫困的基本目标和中心任务是解决农村贫困人口的温饱问题。随着农村贫困人口的温饱问题基本得到解决,反贫困的主要目标和首要任务相应调整为:尽快稳定解决扶贫对象的温饱问题并实现脱贫致富,缩小发展差距。我国农村反贫困战略始终从最紧迫的问题入手,量力而行,确保重点,分阶段推进。

我国农村的反贫困战略具有开发式、可持续、综合性的基本特征,是在特殊的政治、经济、历史条件和农村贫困地区独特的地理条件下展开,并不断丰富发展的反贫困战略。其主要内容是贫困地区在政府的主导、服务和全社会的支援下,依靠自身力量,以经济开发为基础,以人力资源开发为核心,走自我发展的道路,逐步实现扶贫开发与社会保障制度相衔接。

我国农村反贫困战略是把区域发展与扶贫开发有机结合的战略。国家在实施专项扶贫计划的同时,实施了一系列加快落后地区区域发展的战略,形成区域发展与扶贫开发的良性互动。如西部大开发安排的项目,在同等条件下优先在贫困地区布局;公路建设加快向贫困地区延伸,把贫困地区的县城与国道、省道干线连接起来;基础设施建设项目尽量使用当地劳动力,增加群众现金收入。国家还相继出台一系列区域发展政策,并把农村扶贫开发作为其中的政策重点。

^① 中华人民共和国国务院办公厅:《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书,2011年11月。

(五)渐进式地推进农村社会保障体系的建立与完善,构筑大规模持续减贫的保障基础

为贫困人口提供基本的社会保障,是稳定解决贫困人口温饱问题的最基础手段。国家逐步建立并不断完善农村社会保障体系,为解决贫困人口的生存和温饱问题提供了制度保障。

一是农村低保的全面实施。2007 年在全国农村全面建立最低生活保障制度,将家庭年人均纯收入低于规定标准的所有农村居民纳入保障范围,稳定、持久、有效地解决农村贫困人口的温饱问题。农村最低生活保障标准,由县级以上地方政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定。截至 2010 年年底,全国农村低保覆盖 2528.7 万户、5214 万人;2010 年全年共发放农村低保资金 445 亿元人民币,其中中央补助资金 269 亿元人民币;全国农村低保平均标准为每人每月 117 元人民币,月人均补助水平为 74 元人民币(见图 2)。^①

二是对农村丧失劳动能力和生活没有依靠的农民实行五保供养。国家对农村丧失劳动能力和生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残农民实行五保供养,即在吃、穿、住、医、葬等方面给予生活照顾和物质帮助。五保供养逐步实现了由集体福利事业转型为现代社会保障制度,所需资金由农民分摊转由国家财政负担。到 2010 年底,全国农村得到五保供养的人数为 534 万户、556.3 万人,基本实现“应保尽保”,全国各级财政共发放农村五保供养资金 96.4 亿元人民币。

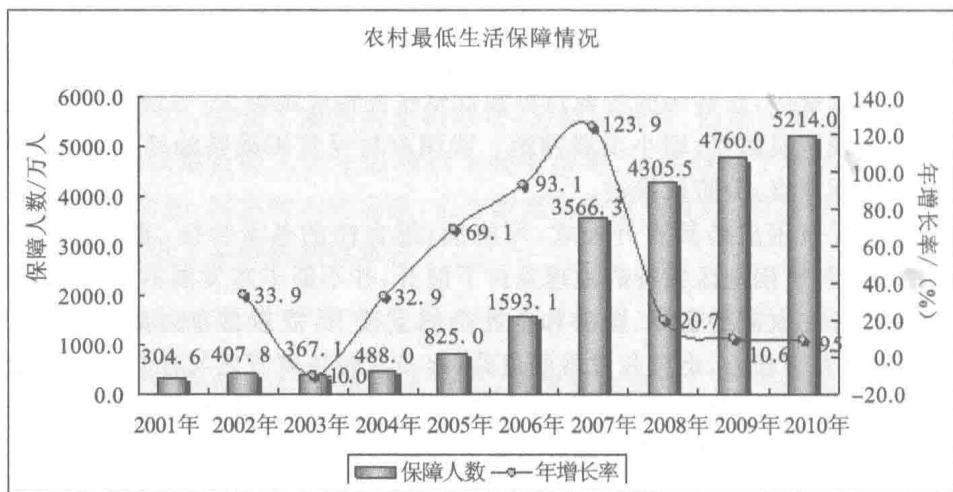


图2 农村最低生活保障情况

资料来源:《2011 年社会服务发展统计报告》。

三是新型农村社会养老保险试点覆盖所有县级行政区。2009 年,国家开展新型农村社会养老保险试点,到 2011 年 7 月已覆盖全国 60% 的农村地区,共有 493 个国家扶贫开发工作重点县纳入试点,覆盖率达到 83%。新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助、政

^① 中华人民共和国国务院办公厅:《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书,2011 年 11 月。

府补贴相结合的筹资方式,基础养老金和个人账户养老金相结合的待遇支付方式,中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金给予全额补助,对东部地区给予50%的补助。2010年,中央财政对新型农村社会养老保险基础养老金补贴111亿元人民币,地方财政补助资金116亿元人民币。^①

四是全面建立新型农村合作医疗制度,有效遏制了因病返贫情况的发生。

五是率先在贫困地区实行农村义务教育“两免一补”政策。对所有农村(含县镇)学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难的学生实行中等职业教育免学费政策,并把连片特困地区中等职业学校农村学生全部纳入享受助学金范围。

六是国家出台了规范的最低工资制度,对保障以农民工为主体的劳动者的劳动报酬权益发挥了积极作用。

(六)不断丰富和发展开发式扶贫的方式方法,构筑大规模持续减贫的行动基础

贫困的产生是历史积累的结果,是自然、社会、经济、政治等方面的因素长期交织而形成的,要根绝贫困,必须坚持开发式扶贫方针,采取有效的方式方法,消除致贫的根源。

开发式扶贫方针,就是反贫困行动要始终注重引导贫困地区和贫困群众以市场为导向,调整经济结构,开发当地资源,发展商品生产,提高自我积累、自我发展能力,注重综合开发、全面发展,促进基础设施建设和经济社会协调发展,注重可持续发展,加强资源保护和生态建设,控制人口过快增长。特别是,注意把解决贫困户的温饱问题与区域经济开发结合起来,把增加经济收入与改善保护生态环境在内的国土整治结合起来,把经济开发与解决社会问题、改善民生、促进社会和谐结合起来。

通过专项扶贫推进开发式扶贫。把收入在扶贫标准以下的人口作为扶贫对象,把贫困人口集中的中西部革命老区、少数民族地区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点区域,在这些地区确定重点县给予重点扶持。中央和地方各级政府编制专项规划,安排专项资金,集中资源改善这些地区的基础设施,发展特色优势产业,完善社会服务体系,增强人口素质。东部以及中西部其他地区的贫困县、乡、村,主要由地方政府负责扶持。在实践中,总结发展形成了整村推进扶贫、劳动力培训转移扶贫、教育扶贫、产业化扶贫、以工代赈扶贫、易地扶贫搬迁扶贫、金融扶贫^②、特殊类型地区综合治理扶贫^③等反贫困模式。

通过行业扶贫推进开发式扶贫。国家从贫困地区的实际情况出发,坚持综合治理原则,发挥政府各相关部门优势,积极开展行业扶贫工作,逐步形成了以下反贫困途径:推广农业技术、改善贫困地区交通条件、加强贫困地区水利建设、解决无电人口用电问题、开展农村危房改造、开展科技扶贫、发展贫困地区社会事业(教育、卫生、文化等)、加强贫困地区生态建设、优先扶持特殊贫困群体(少数民族、妇女、残疾人)、边境地区扶贫等。

① 中华人民共和国国务院办公厅:《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书,2011年11月。

② 主要是在全国1.36万个贫困村开展了贫困村互助资金试点和扶贫贷款财政贴息改革,引导和撬动金融机构扩大贴息贷款投放规模,进一步调动了地方和金融机构开展扶贫开发的积极性,有效改善了贫困群众贷款难的问题。

③ 例如:在广西壮族自治区的东兰县、巴马县、凤山县,集中力量开展了解决基础设施建设的大会战;在四川省阿坝藏族羌族自治州,开展了扶贫开发与综合防治大骨节病相结合的试点;在贵州省晴隆县开展了石漠化地区的扶贫开发与生态环境建设相结合的试点;在新疆维吾尔自治区的阿合奇县开展了边境扶贫的试点;对云南省的布朗族及瑶族山瑶支系开展了全面扶贫;在汶川、玉树地震灾区,把贫困地区的防灾减灾与灾后恢复重建有机结合,全面推进灾后恢复重建。

通过组织和动员社会力量推进开发式扶贫。国家确定了包括中央和国家机关各部门各单位、人民团体、参照公务员法管理的事业单位、国有大型骨干企业、国有控股金融机构、各民主党派中央及全国工商联、国家重点科研院校等单位作为定点的帮扶单位,定点帮扶国家扶贫开发工作重点县,大力开展定点扶贫。自1996年开始,中国政府做出部署,安排东部15个经济较发达省、市与西部11个省(区、市)开展东西扶贫协作,逐步形成了政府援助、企业合作、社会帮扶、人才支持为主的東西扶贫协作模式。军队和武警部队、各类人民团体、社会组织、民营企业和广大公众积极参与扶贫开发,探索建立了多种社会扶贫模式。

此外,中国注意借鉴国际社会先进的减贫理念和成果,积极与国际社会分享中国在扶贫开发领域的经验和做法,开展国际交流与合作。从20世纪90年代初期开始,中国就开始利用外资进行扶贫,先后与国际双边和多边机构、国外民间组织在扶贫领域开展了卓有成效的减贫项目合作。^① 外资扶贫作为中国反贫困的重要组成部分,把国际上一些先进的减贫理念和方法,例如参与式扶贫、小额信贷、项目评估和管理、贫困监测评价等,逐步应用于中国扶贫实践中,在创新扶贫开发机制、提高扶贫工作水平、开发扶贫队伍人力资源等方面产生了积极影响。

(七)始终把培养和不断提高扶贫对象的自我发展能力作为工作核心,构筑大规模持续减贫的能力基础

国内外的减贫与发展实践表明:经济增长可以带动贫困地区的发展,但不会自动向弱势群体倾斜;社会保障与救助可以维持受助者的生存,但是不会自动提高弱势群体的发展能力。“输血”只能维持生存,开发才能促进发展。中国始终坚持开发式扶贫的方针,坚持把提高贫困人口的自我发展能力作为反贫困的重点。

提倡不等不靠,动员群众积极依靠自己的力量改变贫穷落后的面貌。20世纪90年代以来,积极推行参与式扶贫的理念和方式,通过民主管理和民主参与,在扶贫规划的制定、项目的实施方面体现以人为本、以贫困人口的需求为导向,尊重贫困群众在扶贫开发工作中的主体地位,充分发挥贫困群众的主观能动性,充分激发广大群众积极投身于扶贫开发的自觉性。“参与式”整村推进逐渐成为扶贫推进工作的主导方式。

把扶贫开发与基层组织建设相结合。加强贫困地区基层组织建设,改进基层干部的思想作风和工作作风,推进社会治安综合治理,维护贫困地区社会稳定。

通过推进组织创新不断提高扶贫对象的自我组织、自我管理能力。为有效改变扶贫对象势单力薄的现实,增强其与自然、社会、市场抗争的力量,中国政府不断探索把贫困人口组织起来、扶贫开发 with 农民组织化程度提高有机结合的途径。

(八)在政府主导下不断提高反贫困战略政策执行力,构筑大规模持续减贫的组织基础

中国农村反贫困始终坚持政府主导。一是把扶持贫困群体、实现共同富裕作为国民经

^① 据不完全统计,截至2010年,扶贫领域共利用各类外资14亿美元,加上国内配套资金,直接投资总额近200亿元人民币,共实施110个外资扶贫项目,覆盖了中国中西部地区的20个省(区、市)300多个县,使近2000万贫困人口受益。