

完善国家扶贫战略 和政策体系研究

WANSHAN GUOJIA FUPIN ZHANLUE
HE ZHENGCE TIXI YANJIU

| 范小建 / 主编 |



中国发展经济出版社

完善国家扶贫战略和 政策体系研究

主 编 范小建

副主编 王国良 郑文凯

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

完善国家扶贫战略和政策体系研究/范小建主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2849 - 5

I. ①完… II. ①范… III. ①扶贫 - 研究 - 中国 IV. ①F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 063974 号

责任编辑: 童映华

责任校对: 胡永立

封面设计: 郁 佳

版式设计: 董生平

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: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 28 印张 436 000 字

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1 - 6 000 定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2849 - 5/F · 2413

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

编写人员名单

主 编：范小建

副主编：王国良 郑文凯

编委会成员：

蒋晓华	张 磊	司树杰	徐 晖	陈久昌
吴 忠	范增玉	欧清平	海 波	刘书文
夏更生	刘福合	苏国霞	曲天军	张广平
谭卫平	刘俊文			

编写人员：

樊秀琴	李 越	曾佑志	吴 敏	王大洋
张 良	王光才	吕 焱	张洪波	吴富祥
余 平	张婉婷	刘 玫	曹洪民	王春燕
柯小华	杨 炼	武永东	张德亮	阎 岩

前 言

2009 年是我国扶贫开发历史上极其重要、极具挑战和极富成效的一年。面对国际金融危机的严重冲击，在中央一系列强农惠农政策带动下，经过各方共同努力，扶贫开发取得了新的进展。自 1986 年以来第一次提高国家扶贫标准，对低收入人口全面实施扶贫政策。在 18800 个村实施整村推进，其中革命老区、人口较少民族聚居区和边境地区的贫困村（以下简称三类贫困村）9000 个；稳步推进贫困地区劳动力转移培训、产业化扶贫、移民扶贫等工作；特殊类型贫困地区综合治理、汶川地震贫困村灾后恢复重建取得积极进展。组织开展了联合调研，对《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》的实施情况进行了认真总结和评估，提出了完善国家扶贫战略和政策体系的基本思路。在金融危机造成全球约 1 亿人返贫的情况下，我国农村贫困人口继续减少，贫困地区农民人均纯收入稳步增长。

本书主要记录 2009 年国务院扶贫办开展的系列工作，反映了在扶贫开发工作进入新阶段，国务院扶贫办为完善国家扶贫战略和政策体系所做的努力。其内容分为四个部分。第一部分为领导讲话，收集了国务院扶贫办领导在一些重要会议上的讲话内容。第二部分是联合调研，整理了由国务院扶贫开发领导小组成员单位参与的完善国家扶贫战略和政策体系联合调研成果。第三部分为专题调研，采录了一部分国务院扶贫办组织的专题调研成果报告。第四部分为课题报告，摘编了国务院扶贫



办立项组织的课题成果报告。

本书的编撰和出版，凝聚着国务院扶贫开发领导小组成员单位、扶贫办系统和有关减贫研究机构等一大批扶贫理论和实践工作者的心血。对本书的出版提供帮助的所有单位和个人，我们在此一并表示衷心感谢。

编 者

2010年10月20日

目 录

第一部分 领导讲话

范小建在 2009 年全国扶贫工作会议上的讲话	(3)
范小建在农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接试 点工作会议上的讲话	(21)
范小建在“减贫与发展高层论坛”上的主旨发言	(26)
范小建在全国贫困村互助资金试点工作暨培训会议上的讲话	(31)
范小建在 2009 年度扶贫工作情况通报暨行业扶贫工作座谈会 上的讲话	(44)
王国良在彩票扶贫项目培训研讨会上的讲话	(60)
王国良在中国农村微型金融扶贫模式培训与研讨会上的讲话	(69)
郑文凯在全国定点扶贫工作培训班上的讲话	(79)
创新思路,积极探索 扎实推进企业参与扶贫开发工作 ——郑文凯在企业参与扶贫开发座谈会上的讲话	(91)

第二部分 联合调研

完善国家扶贫战略和政策体系联合调研总报告	(105)
完善国家扶贫战略和政策体系联合调研第一组分报告	(124)
完善国家扶贫战略和政策体系联合调研第二组分报告	(134)
完善国家扶贫战略和政策体系联合调研第三组分报告	(145)



完善国家扶贫战略和政策体系联合调研第四组分报告	(163)
完善国家扶贫战略和政策体系联合调研第五组分报告	(175)

第三部分 专题调研

国际金融危机对贫困地区影响及应对措施的调研报告	(185)
关于湘西民族职业学院培训学员就业跟踪情况的调查报告	(191)
关于“晴隆模式”的调研报告	(194)

第四部分 课题调研

贫困村互助资金试点成效及政策建议	(203)
东部地区扶贫工作研究报告	(216)
金融危机对贫困地区农户收入的影响	(233)
《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》实施效果的评估 报告	(260)

第一部分

领导讲话

范小建在 2009 年全国扶贫工作会议上的讲话

(2009 年 12 月 27 日)

2009 年全国扶贫工作会议的主要任务是，深入贯彻落实党的十七大，十七届三中、四中全会和今年中央经济工作会议、中央农村工作会议、国务院扶贫开发领导小组全体会议精神，以科学发展观为指导，总结 2009 年扶贫开发工作，分析新阶段扶贫工作的形势和任务，安排部署 2010 年以及今后一个时期的工作。首先，我代表国务院扶贫办对参加今天会议的各省区市扶贫办、中央国家机关有关部门和新闻界的同志们表示热烈的欢迎。下面，我讲几点意见。

一、关于今年的扶贫工作

今年是实施《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》（以下简称《纲要》）的关键一年，国家实行新的扶贫标准，扶贫工作进入一个新阶段。面对国际金融危机冲击，扶贫开发难度加大。全国扶贫系统按照中央 1 号文件要求和领导小组第一次全体会议精神，在有关方面的大力支持下，深入调研，强化措施，突出重点，完善机制，扶贫开发工作取得了新的进展。

（一）采取有效措施，积极应对国际金融危机

根据中央精神，扶贫系统认真研究国际金融危机对贫困地区、贫困人口产生的影响，在国家实施应对危机一揽子计划的基础上，重点从增加扶贫投入、加大整村推进和劳动力转移培训支持力度、帮助返乡农民工重新

就业和自主创业、扶持扶贫龙头企业等方面提出了应对措施和建议，并建立了中央、省（区、市）和部分国家扶贫开发工作重点县（以下简称重点县）应对金融危机工作动态报告制度。今年中央财政扶贫资金投入 197.3 亿元，比上年增加 30 亿元，增幅和增量均为 1998 年以来的最高水平。我办与财政部联合印发了《关于当前形势下加强扶贫开发工作的意见》，与中国农业银行联合印发了《关于积极应对金融危机加大对扶贫龙头企业扶持力度的意见》，强化了应对金融危机的措施，加大了信贷扶贫投入。据不完全统计，今年共安排扶贫贴息贷款 200 多亿元。地方各级政府财政扶贫投入也有较大幅度增长，达到 90 亿元。云南省级配套资金 7.36 亿元，达到中央投入的 40.9%，比上年增加 11%。湖北地方各级财政扶贫投入 3.2 亿元，为历史最高水平。河南集中 4 亿多元财政扶贫资金，支持 828 个革命老区村实施整村推进，县市级扶贫投入达到 3.7 亿元，比上年增加 60%。西藏安排 2 亿多元支持贫困户安居工程建设。浙江财政继续给 29 个欠发达县区提供小额贷款贴息资金 1210 万元，预计年末扶贫小额贷款余额将突破 4 亿元。

在重点措施方面，今年全国预计将完成 18800 个村整村推进，其中“三个确保”贫困村 9000 个。资源整合，连片开发，产业化扶贫水平有所提升，山东、江西、湖南、湖北、云南等省产业基地向规模化发展，扶贫龙头企业带动作用增强。贫困地区劳动力转移培训质量进一步提高，广西、重庆、甘肃、宁夏等省区市重点从短期培训逐步转向职业技能培训。移民扶贫扎实开展，预计完成 69 万贫困人口搬迁。特殊类型贫困地区综合治理、汶川地震贫困村灾后恢复重建等试点稳步推进。在 460 多个县的 8000 多个村开展贫困村互助资金试点，黑龙江、江苏、福建、安徽、陕西、四川、宁夏等省区主动扩大省级财政扶贫资金试点。彩票公益金支持革命老区整村推进试点取得积极进展，试点村在短期内面貌发生了根本变化。

（二）组织开展大型调研活动，完善国家扶贫战略和政策体系

调研活动从四个方面展开：一是领导小组联合调研。28 个成员单位及住房和城乡建设部共组成 5 个调研组，由领导小组副组长带队，80 多位同志参加，实地考察了 20 个省区市的 72 个县（其中国家重点县 51

个)、151个贫困村,相关地区的党委政府和扶贫部门做了认真细致的准备,为调研工作顺利开展、取得成果奠定了基础。二是各省区市扶贫办进行自我总结。三是相关部门提供扶贫工作情况 and 政策建议。四是委托专家学者进行课题研究。

为了更充分、广泛地听取有关专家、各省区市和基层同志的意见,9—10月,我办分别召开了东中西部三个片区座谈会和专家组座谈会。在此基础上,经反复修改,形成了《完善国家扶贫战略和政策体系联合调研总报告》,提出了未来扶贫开发工作的总体思路和奋斗目标、方针与原则、对象与重点、内容与途径、工作任务与部门职责、政策保障、组织领导等意见和建议,并向国务院扶贫开发领导小组全体会议进行了汇报。

(三) 组织开展“两项制度”有效衔接试点,对低收入人口全面实施扶贫政策

我办和民政部、财政部、统计局、残疾人联合会在11个省(区、市)的20个县,开展了农村最低生活保障制度和扶贫开发政策(以下简称“两项制度”)有效衔接试点,并联合下发了《关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接试点工作的指导意见》。试点以中西部为主,兼顾东部;既有国家重点县,也有省重点县和非重点县;既有革命老区县,也有民族自治地方的县。试点工作的一项重要成果,就是弄清了农村贫困人口的构成,为采取更有针对性的措施提供了实证支持。20个县共有335个乡(镇)、5860个行政村开展了试点。按新的扶贫标准(1196元),识别出贫困人口141.9万人,占试点县农村人口的14.7%(试点县多为贫困程度较深的县)。其中扶贫开发对象122.4万人,占农村人口的12.7%;低保对象46.1万人,占农村人口的4.8%(未含1196元以上的低保对象);扶贫和低保交叉对象26.6万人,分别占扶贫开发对象的21.7%、低保对象的57.7%。识别出来的低保对象均落实了低保金,扶贫开发对象有58.9万人享受了到户扶持政策,占48.1%,有部分扶贫开发对象未得到直接扶持。

参与试点的省区市和试点县对这项工作高度重视,积极探索有效方式。湖南省委书记、省长亲自听取汇报,要求把试点作为农村改革的一件大事来抓,成立了专门工作机构,分管省长亲自挂帅,省级财政还专门安



排 1000 万元资金支持两个试点县工作。目前,湖南已在 20 个重点县全面推广试点工作,走在全国前列。重庆市采用多因素的贫困人口识别办法,探索两项制度衔接管理的长效机制,制定支持扶贫对象发展生产的政策,逐步落实。低收入户信息数据库建设达到较高水平。

在深入调研和广泛征求意见的基础上,我办起草了《关于对农村低收入人口全面实施扶贫政策,进一步做好扶贫工作的意见》,明确要求瞄准扶贫对象,全面实施扶贫政策,优化资金使用结构,强化工作重点,完善到户措施,创新工作机制,着力提高扶贫对象自我发展能力,提高扶贫开发水平。

(四) 创新工作机制,完善工作方法

促进扶贫工作法制化。湖北根据新形势修订了《湖北省扶贫工作条例》。重庆市农村扶贫开发工作条例已经市政府常务会议通过。河南扶贫立法工作也在稳步推进。

探索扶贫标准调整机制。目前,全国已有 11 个省区市自定扶贫标准。今年,青海确定的扶贫标准农区 1300 元、牧区 1500 元;内蒙古农区 1560 元、牧区 1800 元。重庆市还结合统筹城乡实验区改革,在两项制度衔接试点县采用了相对贫困标准。

对重点县实施动态管理。陕西下发了《关于调整扶贫开发工作重点县的通知》,将进入“双超县”和“十强县”的靖边、府谷、安塞、黄陵等 4 县调整出扶贫重点县范围。

强化扶贫到户措施。广东省委、省政府通过半年的深入调研,组织实施“规划到户责任到人”工作,中央政治局委员、省委书记汪洋同志亲自主持电视电话会议进行部署,动员省内发达市县、有关部门对口帮扶贫困村。目前全省 3409 个贫困村已经有 2139 个落实了帮扶单位,占 62.7%。河北省实施“细胞工程”,使产业扶贫措施真正落实到户。

改进“雨露计划”实施方式。江西把实施“雨露计划”与本省工业园区发展的需求相对接,深入推进农民工转移就业和自主创业技能培训,扶助贫困户子女接受职业技能培训,并与“两后生”助学补助制度对接,每人每年再补助 1500 元。海南调整优化劳动力转移培训结构,减少两、三个月的短期培训班,扩大职业教育学历班的规模。



探索移民扶贫有效途径。内蒙古鄂尔多斯市统筹城乡发展，对沙漠化区域贫困农牧民实施整体搬迁，并妥善解决进城农牧民的住房、就业、生活、医疗、养老等问题。浙江、福建等省把移民扶贫与小城镇建设、开发区建设、中心村建设、地质灾害搬迁等有机结合，提高规模化水平。两省当年均完成了7万人的搬迁任务。

整合资源加快脱贫进程。江苏把省级机关、高等院校（科研院所）、大型国有企业、苏南县（市、区）与苏北县的“五方挂钩”帮扶模式，上升为多形式、多层次的互利合作、共同发展的关系，为“五方挂钩”增添新内容、注入新活力。

强化对领导干部的目标考核。重庆市增加了扶贫工作在重点县党政领导目标考核的权重，并将扶贫工作纳入非重点县和“一圈”帮扶“两翼”区县党政领导目标考核内容。

完善扶贫资金项目管理措施。我办与财政部联合制定了《关于进一步做好贫困村互助资金试点工作的指导意见》、《贫困村互助资金试点操作指南》和《中央专项彩票公益金支持扶贫事业项目管理办法》。我办还印发了《国务院扶贫办科技扶贫综合试点项目申报指南》。

（五）探索有效途径，解决特殊贫困问题

积极组织推动汶川地震灾区贫困村恢复重建。5月下旬，我办在四川广元市召开现场会，就贫困村灾后恢复重建提出了具体要求。四川、甘肃、陕西三省工作全面展开，100个试点村重建任务完成过半，70%的贫困村（3383个）重建规划启动实施。四川阿坝州扶贫开发和综合防治大骨节病试点进展顺利。完成搬迁安置1877户，2.64万名适龄儿童寄宿制学习生活得到巩固，基本控制了新发病例。新疆阿合奇边境扶贫试点成效初显，积累了经验，创新了机制。

对集中连片贫困地区进行综合治理。广西继续推进桂西五县基础设施建设大会战，延伸实施边境3—20公里兴边富民基础设施建设大会战。甘肃出台了《关于实施特殊政策加大民族地区特困片带扶贫攻坚力度的意见》和《关于进一步加大河西特困移民扶持工作力度的意见》。宁夏充分发挥中部干旱带地区发展资金的杠杆作用，共吸引近亿元行业资金参与产业开发和农业基础设施建设。



（六）发挥行业、社会扶贫作用，构建“大扶贫”新格局

根据新阶段扶贫开发工作需要，经国务院批准，国务院扶贫开发领导小组增加民政部为副组长单位，外交部、住房和城乡建设部、国家旅游局、全国工商联为成员单位。领导小组与解放军总政治部联合下发了《关于进一步加强全军和武警部队参与扶贫开发工作的意见》，已有10个省区的同级军事机构成为省级扶贫开发领导小组成员单位。我办进一步加强与外交、教育、科技、民委、民政、国土资源、交通、水利、农业、卫生、广电、住房和城乡建设、商务、林业、旅游等部门及中央精神文明办公室、妇联、残联、农业银行、工商联、电监会、中科院、农科院等部门的合作，各部门都给予了积极的支持。目前，我们正在会同有关方面制定《中央国家机关和军队等单位定点扶贫工作制度》。积极推动企业参与扶贫工作。国际合作第一次走出国门。世界银行第五期扶贫项目准备工作迈出实质性步伐。

各地充分发挥党政机关、社会各界在扶贫工作中的作用。湖南共派出3777个驻村扶贫工作组，全年投入的资金和物资约合6亿元，超过中央财政扶贫投入总额。青海省扶贫开发局协调12个省直部门联合下发了《关于整合资金共同促进扶贫整村推进工作的通知》，并与各民主党派达成进一步加强合作的意向书。山西、湖北、河南、福建、宁夏等省区在“三支一扶”中安排专职扶贫人员和大学生村官。辽宁坚持省级领导扶贫联系点制度，组织200多个省直机关、企事业单位定点帮扶215个贫困乡镇。东部省市扶贫协作部门创新扶贫形式，丰富帮扶内容，加大帮扶力度。人民解放军和武警部队按照群众所需、部队所能的原则积极参与扶贫开发。

（七）加强自身建设，提高管理水平

经过努力，中编办同意国务院扶贫办内设机构由组改司，并增加一个司的设置。在省级机构改革中，有11个省（区、市）扶贫部门调整为省（区、市）政府直属机构，占总数的41%；河南和江西两省扶贫机构升格；重庆、新疆等扶贫办充实了内设机构和人员。今年，我办共举办贫困地区地县级党政领导和扶贫系统干部培训班9期，培训695人，其中地、

县级党政领导干部 90 人，中青年扶贫骨干 60 人。吉林、江西、云南、重庆等省市也根据本地情况，开展了多层次、多形式的培训。

经过各方面的共同努力，全国扶贫开发工作取得积极进展。今年前三季度全国重点县农民人均现金收入实际增长 9.6%，高于全国农村平均水平 0.4 个百分点。受国际金融危机影响，今年全球贫困人口预计增加 1 亿。在这种情况下，我国减贫形势比较平稳。

扶贫开发取得的成就，从根本上说是党中央、国务院在危机面前果断决策，积极应对，实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，不断丰富和完善以扩大内需为主要内容的一揽子计划的结果。同时，也离不开方方面面的支持和贫困地区广大干部群众的努力。在这里，我代表国务院扶贫办向扶贫领导小组成员单位、参与定点扶贫的中央国家机关及军队、参与东西扶贫协作的省市、扶贫战线的广大干部一年来的辛勤工作表示诚挚的感谢。

二、关于新阶段扶贫开发形势及总体思路

今年开展的联合调研，在总结《纲要》实施经验的基础上，根据新形势、新要求，提出了完善国家扶贫战略和政策体系的建议，以及 2010 年以后扶贫开发工作的总体思路和基本框架。

（一）新阶段的特征和挑战

我国经济社会发展正处在新的历史起点上，新阶段扶贫开发工作背景发生巨大变化，面临着新的形势和任务。

党的十七大提出确保到 2020 年实现全面建成小康社会的奋斗目标，绝对贫困现象基本消除是一项重要指标。让贫困人口共享改革发展成果，赋予扶贫开发新的定位。确立统筹城乡发展的方略，贯彻“以工促农、以城带乡”的方针，使我国的扶贫事业呈现出专项计划扶贫与惠农政策扶贫、社会各界扶贫等多方力量、多种举措有机结合、互为支撑的“大扶贫”新局面。国家工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化加快推进，既为贫困地区和贫困人口发展提供了新的机遇，也带来新的风险和挑战。