

FUPIN
ZHENGCE
YU
GUIHUA

扶贫政策与规划

经济科学出版社

责任编辑：戴小敏 孙怡虹

责任校对：董蔚挺

封面设计：卜建晨

电脑制作：卜建晨

版式设计：代小卫

技术编辑：刘 军

扶贫政策与规划

中共中央组织部干部教育局

财 政 部 地 方 预 算 司 组织编写

全国贫困地区干部培训中心

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

三河永和印刷有限公司印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

787×1092 毫米 32 开 9.75 印张 200000 字

1997 年 5 月第一版 1997 年 5 月第一次印刷

印数：0001—3500 册

ISBN 7-5058-1167-3/G·204 定 价：12.10 元

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫政策与规划/中共中央组织部干部教育局等组织编写. -北京: 经济科学出版社, 1997. 5

ISBN 7-5058-1167-3

1. 扶… II. 中… III. ①不发达地区-经济发展-经济政策-中国②不发达地区-经济发展-经济规划-中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 00959 号

全国扶贫攻坚干部培训教材

主 编：高鸿宾

副主编：姜永华 高世琦 周彬彬

编委会成员：

高鸿宾 姜永华 高世琦 周彬彬

张家声 陆广德 王承波 王家骥

王建军 苏国霞

组织编写单位：

中共中央组织部干部教育局

财 政 部 地 方 预 算 司

全国贫困地区干部培训中心

前 言

这是一本专供全国贫困地区县级领导干部培训使用的教材，由中共中央组织部干部教育局、财政部地方预算司及全国贫困地区干部培训中心共同组织编写。

去年12月和今年冬春交会之际，国务院扶贫开发领导小组办公室委托全国贫困地区干部培训中心连续举办了为期两期全国扶贫攻坚干部培训班，两期培训班的讲课内容有很大的不同。第一期班以讲政策为主，国务院扶贫办领导和有关部委的同志亲自到培训班授课，讲解扶贫攻坚和各项扶贫资金的管理办法及有关经验。第二期班则把讲解扶贫攻坚项目总体规划和小额信贷作为重点。此本教材的编写都以这两期班的讲课内容为基础。

教材分为三篇。第一篇是扶贫政策与资金管理。开篇是国务院扶贫办主任高鸿宾同志在“第一期全国扶贫攻坚干部培训班的讲话”。“讲话”介绍了全国扶贫攻坚的形势和扶贫系统肩负的历史使命，指出当前的主要任务是解决6500万贫困人口（1995年底统计数字）的温饱问题，标准既不能高也不能低。为如期完成任务，在产业选择上，要纠偏，把产业开发的重点放在与解决群众温饱问题密切相关的种植业、养殖业和劳务输出上；在资金管理上做到七个“明确”：即“对象要明确，目标要明确，范围要明确，产业要明确，项目要明确，时间要明确，资金要明确。”学习世界银行中

国西南扶贫项目和小额信贷管理经验；在社会扶贫上，加强东西互助的战略举措；在工作方法上，要研究问题，正确处理“上下左右”的工作关系，并做好统计监测工作。

接下来是两篇讲扶贫资金管理的文章。财政部地区预算司司长姜永华讲财政扶贫资金；中国农业发展银行信贷部副主任梅新华讲扶贫信贷资金。两篇文章都有一个共同的特点，即较全面地介绍了这两项扶贫资金的使用管理情况和作为扶贫资金管理部门，其机构、工作与其他业务情况。在资金管理上，两家都是从本系统的角度，讲叙了有关政策和管
理办法以及制度建设与工作情况。使扶贫系统的同志能够从另一个角度和视野了解对这两笔扶贫资金的管理，起到沟通、交流、理解、合作的作用。

对农村基层组织工作的重视，是扶贫工作的传统，也是一条基本经验。“给钱给物，不如给个好支部。”这句从山东临沂贫困山村传出来的格言，传遍全国，也道出了贫苦农民的心声，成为如何做好扶贫工作的座右铭。带着这种感情来读中组部局级调研员赵之惠同志的文章，不仅感到中肯、重要，也进一步加深了对扶贫攻坚与农村基层组织建设关系的理解和认识。

社会扶贫在整个扶贫工作中的地位和作用越来越重要，已成为强化扶贫力度的重要社会资源。对贫困地区建设的关注与支持，对生活在贫困之中的父老乡亲的同情与帮助，正成为全社会的共同行动，成为巨大的道义力量，体现了社会主义价值观和共同的理想。国务院扶贫开发办副主任张铭羽对社会扶贫的论述，可使我们更清楚地看到社会扶贫兴起与发展的脉络，认识到社会扶贫的巨大力量和在精神领域中的深刻影响。

第二篇是县级扶贫攻坚项目的规划与实施，是全书的“重头戏”，一共九篇文章，占全书的一半以上。为什么要特别强调扶贫攻坚项目规划这件事，说起来千头万绪，但可以归结为两个字，第一个字是“逼”。是形势所迫，任务所迫，为解决扶贫资金管理体制的矛盾逼出来的。第二个字是“学”。逼得走投无路怎么办，照甘肃“两西”建设的经验，“水旱路不通另找出路”，这出路就是“学”，学世界银行中国西南扶贫贷款项目的管理办法，这条路已被中央全国扶贫工作会议所肯定，正式写入中央文件。

说起现在扶贫资金管理体制中的问题，可说是老生常谈，每个扶贫办主任都可以如数家珍地说出一大篇。反映在工作中就是“难”，每个扶贫办主任都有一肚子苦水想往外倒。但工作还得做，任务要完成，体制问题不是说解决就能解决的，时间有限，不可能等解决了体制问题后再攻坚，等不起也不能等。怎么办，只能从工作方法上想办法，从可能做的事情，大家都接受的事情来解决难以克服的体制矛盾给扶贫资金管理带来的不利影响。当然，这不是直接了当的解决问题，不是痛快淋漓地“快刀斩乱麻”，而是间接地触及，绕个圈子解扣。“这个圈子”不好绕，需要做大量的工作，付出艰苦的努力。“这个圈子”就是我们从世界银行学过来的方法，我们给它起的名字叫“县级扶贫攻坚项目总体规划”。

“县级扶贫攻坚项目总体规划”的意义和作用，说起来还是很好听的，中国扶贫开发服务中心主任刘毅韬（原外资项目管理中心副主任）在他的“概论”中对此有清晰的论述。可以概括为几个有利于：有利于摸清贫困现状，及早决策，采取措施，落实项目；有利于规划到村，措施到户，项

目到户，效益到户；有利于各类项目的相互匹配，发挥整合作用和整体效益；有利于加强项目管理，减少随意性，提高规范性；有利于农民的积极参与和有关部门的协调合作，
服体制矛盾。制定与实施项目规划，重要的不仅是规划成
还要包括设计项目规划的组织协调过程。正是在这一过
，各有关部门才能统一认识，加强交流和理解，克服
同存异，形成新的工作基础。在共同认定的攻坚项
下，统一行动，相互配合，协调关系，共同奋力
在文章中称此工作是“磨刀不误砍柴功”，是
引起各省扶贫办高度重视的一项工作。
结构布局上是这样处理的。首篇文章不仅
工作的意义、作用，还要对项目规划工作
也就是给出一个设计项目规划的整体
在考虑这项工作时的总体把握上有
工作的实际顺序，先讲农户调查与
规划的基础，扶贫攻坚项目规
再讲到村规划与乡规划。村
村设计，整个项目规划的
村项目的实地测算中得
设计。这也是扶贫攻
乡、村扶贫攻坚
累加，而是有
论述，请看
攻坚项目
关键环
目不

同，有其特殊性。需要从单个项目到类别项目再到规划方案包括的所有项目，每一层次的项目组合都需要有相应的项目处理方法，这是一项技术性要求很高的工作，在广西壮族自治区世行项目办副主任刘炽云的文章中，对此做了专题说明。（3）项目规划的组织与实施管理。这是一个比较敏感的题目，弄不好会引起有关部门的不满，染上“夺权”之嫌。但又是一个不能不讲到的问题。这个问题不解决，项目规划就缺少组织保证和操作手段，很容易流于形式，失去其应有的价值和作用，遭到与以前规划同样的命运。值得高兴的是，何平对此题目处理的很周到，循循善诱，娓娓道来，始终不失合理与公正。（4）项目规划实施的监测管理。这是一项很容易被忽视，又很琐碎繁杂的工作，但它的重要性是不容低估的。任何一个成功的项目都不能缺少独立健全的监测体系，更何况这样一个从农户一直到县，有几万到几十万贫困农户参与的上百个不同类型项目组成的项目群。该专题由莫秀根撰稿。作为广西壮族自治区世行办专司此项工作的副处长，应该说讲清这项工作是比较“老道”的。

这里需要特别推荐的两份材料是广西壮族自治区世行项目办主任唐尧强同志写的“执行西南扶贫世界银行贷款项目的一些认识和体会”，广西自治区主席助理周明甫写的“做好扶贫攻坚项目总体规划是打好扶贫攻坚战的一项有力措施”。唐尧强主任的文章回答了为什么要学习世行项目管理经验和学什么的问题。提出世行项目的特点有六性，即综合性、一次性、严密性、权威性、公正性和匹配性。这“六性”都是我国扶贫项目管理中所缺少的。并认为应该从六个方面学习世行的管理经验：一是慎重选择项目区；二是建立健全项目机构；三是抓好配套资金的落实到位；四是强化项目实施管

理；五是密切与业务部门配合；六是重视项目监测工作。而周明甫主席助理的文章则全面介绍了广西自治区是如何学习世行项目管理办法，做好扶贫攻坚项目总体规划的。由于中国扶贫项目在资金来源和组织管理上终究和世行项目有很大的不同，不可能照搬照套。因此，广西根据国情省情研究出了一套既学习世行项目先进管理经验；又符合中国实际情况的项目规划设计与实施办法，并于去年9月在全自治区做了部署，今年上半年可以完成各贫困县的项目规划工作。广西的做法和体会为全国各有关省区开展扶贫攻坚项目总体规划工作提供了可模仿，可直接借鉴的宝贵经验。

最后一篇是小额信贷。介绍小额信贷的做法不仅是由于其国际背景（最近在美国召开的小额信贷国际会议有120多个国家和国际组织参加，小额信贷已逐渐成为国际扶贫组织方式的主流形式），更重要的是小额信贷的优点正好弥补了中国扶贫资金管理中的最大问题，即到户和贷款回收问题。

撰写“小额信贷的基本原理和操作中应注意的问题”的作者为西部人力资源中心主任何道峰，他目前直接主持陕西安康、四川阆中两县小额信贷的试点工作。因此他的文章不仅来自于对小额信贷组织方式的理论研究，也不乏来自实践的真知灼见。“小额信贷的国际经验介绍”是为了配合大家对小额信贷的理解组织编写的一篇材料。目的是客观介绍孟加拉国乡村银行和“GB模式”，使大家能够对“GB模式”有一个基本的较为详细地了解。最后，我们还编写了“国内小额信贷扶贫项目经验案例”，选了河南漠城和河北易县。使大家能够通过这两个案例，了解到小额信贷在国内的试点情况，其做法、经验、教训、体会和遇到的问题及局限性。应该说，我国目前还不具备大规模推广小额信贷的基本条

件，许多问题尚在探讨之中，方法研究上也不很成熟。这里介绍小额信贷，目的还不在推广，让各地照着去做，而是为了借鉴。因为小额信贷的做法、经验和效果，确实能给我们从事扶贫工作的同志带来新的思考和启示。

我希望上述介绍，能使大家对这本教材的体例、结构、逻辑线索和发展脉络有一个全貌性的了解，有助于大家对这本教材的学习。同时，还有两点需要做出说明：一是写作风格。每个作者的文章风格都不相同，有的浅显，有的深刻；有的流畅，有的简洁；有的保留了讲话的形式，有的采取了论文风格。上述风格对文章的表述、结构有很大的影响。可能有的人喜欢这种风格，有的人喜欢另外的形式。由于我们编写教材的时间有限，未对上述风格做统一处理。二是这本教材的所有内容都选自培训班的讲课稿。每个老师在讲课时，都设法自成体系，尽可能完整全面。这与我们编写教材时对每篇文章的要求不同。因此，从教材的编写要求出发，为避免重复，突出重点，我们对一些文章的内容与文字做了较大的删改、加工和处理，希望得到有关作者的谅解。

我衷心地感谢每位作者对编写这本教材的支持；感谢所有的编委、编辑的辛勤工作，有的同志曾为本教材修改成书彻夜工作；感谢经济科学出版社为本教材的出版提供的便利与支持。当然，我最希望的还是这本教材能够在以后的贫困地区县级领导干部培训中发挥作用，这可能也是每一位作者，每一个编委、编辑的最大愿望。

周彩影

1997年3月29日

目 录

前 言	周彬彬 (1)
-----------	-----------

第一篇 扶贫政策与资金管理

贯彻中央扶贫工作会议精神的有关问题

——在第一期全国扶贫攻坚干部培训班上的讲话

.....	高鸿宾 (3)
-------	-----------

努力打好财政扶贫攻坚战	姜永华 (33)
-------------------	------------

中国农业发展银行及其信贷业务	梅新华 (42)
----------------------	------------

关于农村基层组织建设与扶贫开发相

结合的几个问题	赵之惠 (56)
---------------	------------

浅议社会扶贫的作用和意义	张铭羽 (79)
--------------------	------------

第二篇 县级扶贫攻坚项目的规划与实施

县级扶贫攻坚项目总体规划工作概论	刘毅韬 (93)
------------------------	------------

农户调查与农户项目设计	王建军 (106)
-------------------	-------------

村、乡项目规划的设计思路与方法	王建军 (119)
-----------------------	-------------

县级扶贫攻坚项目总体规划的编制	蒋庆霖 (130)
-----------------------	-------------

县级扶贫攻坚项目总体规划的组织与实施

.....	何 平 (142)
-------	-------------

县级扶贫攻坚项目总体规划的财务经济分析

.....	刘淑云 (175)
-------	-------------

县级扶贫攻坚项目的监测管理	莫秀根 (189)
做好扶贫攻坚项目总体规划是打好	
扶贫攻坚战的一项有力措施	周明甫 (202)
执行西南扶贫世界银行贷款项目的	
一些认识和体会	唐尧强 (220)

第三篇 小额信贷

小额信贷的基本原理和操作中应注意的问题	
.....	何道峰 (233)
小额信贷的国际经验介绍	
——孟加拉国的乡村银行和“GB模式”	王家瑁 (261)
国内小额信贷扶贫项目经验案例	王家瑁 (271)

第 一 篇

扶贫政策与资金管理

贯彻中央扶贫工作会议精神的有关问题

——在第一期全国扶贫攻坚干部培训班上的讲话

高鸿宾

一、形势和任务

1996年9月中央扶贫工作会议通过的中共中央、国务院《关于尽快解决贫困地区群众温饱问题的决议》，重申了国家“八七”扶贫攻坚计划的奋斗目标，非常明确地提出了整个贫困地区和扶贫系统的工作任务，那就是到2000年基本解决中国农村贫困人口的温饱问题。扶贫系统的全体同志对这个目标和任务必须有清醒的认识。

目前，对于扶贫的任务和目标有两种不正确的认识。第一种是把我们的任务和目标确定为到2000年摆脱贫困或脱贫致富，这是不现实的。贫困形成的原因是相当复杂的，历史是长久的。要想在一朝一夕或者三五年内解决几百年、上千年形成的贫困问题，是完全不可能的。即使是解决目前6500万贫困人口（减去鳏寡孤独和其他丧失劳动能力的人）的温饱问题，也要付出极其艰苦的努力，做大量的工作。至于彻底摆脱落后状态，解决区域发展的差距问题，实现社会经济的全面发展，更是一个复杂、长期的过程，绝不是本世纪内可以完成的。我们现在就是要最大限度地集中力量解决温饱问题，具体讲就是解决现在农村中那些食不果腹、衣不

蔽体、屋不避风雨的那部分人的温饱问题，让农村的贫困人口有饭吃，有衣穿，有房住。2000 年以前，我们要紧紧咬住解决基本生存问题绝不放松。

第二种认识是把区域发展和解决贫困人口的温饱问题混为一谈。从 1986 年全国开展有组织、有计划、大规模的扶贫开发工作以来，一直存在着“富县和富民”的争论，这实质上反映着区域发展和解决温饱的关系。这次中共中央文件澄清了这种误解，纠正了这种模糊认识。在贫困地区，工作千头万绪，解决温饱第一。这是当务之急。扶贫任务迫切，就是迫切在温饱问题上。中央领导同志在谈到中国的贫困问题时经常讲，“食不甘味，寝不安席”，完不成任务无颜见江东父老，指的都是建国半个世纪仍然解决不了人民的温饱问题。因此，当前扶贫的主要任务就是解决贫困人口的温饱问题，而不是区域经济发展问题。

现在扶贫工作中经常出现的一些争论，也有一些决策失误，主要原因就是对本世纪要完成的任务不明确。有些同志对于这些问题也许有不清楚的地方，这就需要我们去宣传、去解释。因此，扶贫系统的同志头脑里一定要明确，我们在本世纪内要解决什么样的问题，能够解决到什么程度，任何夸大和混淆概念的说法都会影响和延误扶贫任务的完成。

在本世纪解决农村贫困人口的温饱问题，是经国之大业，不朽之盛事。它是全社会的责任，但首先是贫困地区干部群众和扶贫系统的责任，是我们的本职工作，是份内之事。一个人一辈子能够参与到这样一项事业中，经过若干年的连续努力，在我们这一代人手中解决中国人千百年存在的一部分人不得温饱的问题，是非常光荣的。因此，我们要有使命感和责任感。