



农村经济技术社会知识丛书

农村扶贫开发

《农村经济技术社会知识丛书》编委会 编

中国农业出版社





农村经济技术社会知识丛书

农村扶贫开发

《农村经济技术社会知识丛书》编委会 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村扶贫开发/《农村经济技术社会知识丛书》编委会编. -北京: 中国农业出版社, 2000

(农村经济技术社会知识丛书)

ISBN 7-109-05901-4

I. 农… II. 农… III. 农村-不发达地区-经济发展-基本知识-中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 12538 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 丁福辉

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 2.625

字数: 52 千字 印数: 1 ~ 10 000 册

定价: 4.50 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《农村经济技术社会知识丛书》

编委会人员名单

主 任 桂世镛

副主任 (以姓氏笔画为序)

万宝瑞	马 凯	尹成杰	李昌鉴
李延龄	李宝库	刘 坚	刘 飏
刘 鹏	刘成果	齐景发	杨魁孚
何林祥	张春园	陆百甫	陈吉元
罗 锋	赵宝江	赵炳礼	段应碧
祝光耀	徐荣凯	彭 玉	韩德乾
路 明			

委 员 (以姓氏笔画为序)

马世青	王 征	王西玉	王世明
冯广志	孙 林	李长明	李炳坤
李焕雅	刘书祥	刘晓航	刘燕华
杨 坚	杨忠诚	杨朝飞	沈镇昭
张 璠	张汉湘	张定龙	张明亮
陈锡文	林万春	范小健	赵大程
赵鸣骥	姜永涛	贾幼陵	徐嘉彤
黄守宏	黄明洲	崔子秋	崔世安
蒋晓华			

《农村扶贫开发》

编写组成员

主 编 刘成果

副主编 蒋晓华

撰 稿 徐 晖 苏国霞 曲天军

刘俊文 李泽中 张 良

前 言

党的十五届三中全会提出了我国农业和农村经济跨世纪发展的宏伟目标。实现这个目标，必须大力实施科教兴农战略，提高广大农村基层干部和农民的思想道德和科学文化素质。为了普及农村经济、技术和社会方面的基本知识，我们编辑了这套《农村经济技术社会知识丛书》。

这套丛书包括经济、技术、社会三大类共 31 种，全方位多侧面地介绍了当代农村生产、生活有关的知识。经济类主要介绍农村基本经济制度、家庭承包经营、农村财政与财务、农村税收、农村金融、农村市场、粮食购销、农业产业化经营、乡镇企业、扶贫开发、农业综合开发等方面基本知识。技术类主要介绍了粮食种植、经济作物种植、果树栽培、蔬菜种植、畜禽养殖、水产养殖、农田水利建设、节水灌溉、植树造林与生态建设、农业机械化等方面的技术知识。社会类主要介绍了农村常用法律、农村基层民主建设、村镇建设、农村环境保护、卫生健康、计划生育、社会治安、农民外出务工经商、农村文化教育等方面的基本知识。这些知识，都是当前农村基层干部和农民

迫切想知道或者应该知道的。

这套读物是国务院研究室牵头组织编写的。中宣部、科技部、民政部、司法部、财政部、建设部、水利部、农业部、文化部、卫生部、国家计划生育委员会、国家税务总局、国家环保总局、国家广电总局、国家体育总局、国家新闻出版署、国家林业局、国家宗教局、国务院发展研究中心和中国农业银行等部门的有关领导和专家，参与了这套书的撰写工作。中央农村工作领导小组办公室组织有关方面的同志，对部分书稿进行了审阅。中宣部和国家新闻出版署对丛书的出版给予了大力支持。参加本丛书编写工作的联络人员有：郭玮、鹿生伟、叶兴庆、冀名峰、张海文、宋晓春。中国农业出版社为出版好这套丛书付出了辛勤的劳动。

在本丛书的编撰过程中，我们力求在内容上贴近农业和农村实际，使广大农村基层干部和农民学得上、用得上；在文字表述上也尽可能深入浅出，使大家看得懂、好掌握。为此编写人员付出了很多心血。但愿这套丛书对于提高农村基层干部和农民的素质，促进农村“两个文明”建设，能够发挥应有的积极作用。

《农村经济技术社会知识丛书》编委会

2000年1月

目 录

前言

第1章 贫困状况和缓解贫困
的斗争

- 1 我国扶贫开发的历史进程.....
- 2 我国农村贫困的主要特征和
分布情况
- 3 确定农村贫困人口的标准.....
- 4 确定国家重点扶持贫困县的标准
- 5 扶贫开发工作机构
- 6 《国家八七扶贫攻坚计划》的
主要内容

第2章 扶贫开发的基本方针和
政策措施.....

- 1 坚持开发式扶贫方针，提高贫困
地区和贫困人口自我发展能力
- 2 采取多种方式扶贫到户
- 3 扶贫开发是贫困地区各级党政
一把手的重要责任
- 4 贫困地区和贫困农户享有的

目 录

优惠政策	16
5 国家扶贫资金的使用原则和 投放重点	17
6 “给钱给物，更要建个好支部”	18
7 计划生育，利国利家	20
8 普及教育，扫除文盲， 提高劳动者素质	22

第3章 基层扶贫工作

1 村级扶贫开发规划的制定	25
2 选择扶贫项目的基本原则和方法	27
3 贫困农户申请扶贫贷款的手续	29
4 搞好基本农田建设，建立稳定解决 温饱的基础	30
5 发展种养业，增加农民收入	32
6 发展多种经营，逐步走向市场	33
7 开展劳务输出，一举多得	35
8 发展乡镇企业，增加农民就业	38
9 搞好移民搬迁和异地开发	41
10 选准实用技术，提高农业 生产率	44

第4章 小额信贷扶贫工作

1 小额信贷扶贫方式的主要优点 和作用	47
2 小额信贷的基本原则和 活动方式	49
3 整贷零还——小额信贷的资金	

运行方式	50
4 小额信贷的金融制度和 管理方式	52
第5章 扶贫开发典型经验	54
1 “三西”农业建设的主要经验	54
2 河南林州市农村发展“三部曲”	57
3 贵州罗甸县大关村劈山造地， 解决缺粮问题的基本经验	59
4 重庆黔江地区“宁肯苦干， 不愿苦熬”的精神	64
5 四川巴中地区在恶劣的自然条件下 兴办“池园经济”的经验	68
6 湖北黄冈市扶贫开发与建设 现代农业相结合的经验	65
7 “老母鸡换大水牛”—— 小额信贷扶贫的故事	68
编后记	74

第 1 章

贫困状况和缓解贫困的斗争

1 我国扶贫开发的历史进程

改革开放以来，我国的扶贫工作大体经历了三个阶段。第一个阶段是1978年到1985年，这是贫困人口大幅度减少的阶段，全国农村没有解决温饱的贫困人口从2.5亿人减少到1.25亿人，下降了50%，占农村总人口的比例从30.7%下降到14.8%，平均每年减少1786万。70年代末期，由于平均主义的分配制度压制了农民的生产积极性，阻碍了农村生产力的发展，中国农村的贫困状况相当严重。党的十一届三中全会以后，农村改革全面展开，推行了家庭承包经营，并对农产品价格进行了大幅度调整，极大地激发了广大农民的生产热情，提高了农业劳动生产率，农产品产量大幅度增加，农民收入和生活水平迅速提高，农村经济全面、快速增长，农村贫困明显缓解。

第二阶段是1986年到1993年，这是贫困人口稳定减少阶段。这个阶段，虽然全国绝大多数地区的农民已经基本解决了温饱问题，但是仍然有一部分地区发展缓慢，相当落后，一部分农村群众依然过着食不果腹、衣不遮体、房不蔽

风雨的生活，处在极度贫困之中。对此，党和政府非常关心，高度重视，决定在全国范围开展有组织、有计划、大规模的扶贫开发工作，提出开发式扶贫方针，并于1986年成立了国务院扶贫开发领导小组及其办事机构，中央政府投入大量人力、资金、物资，制定了有利于贫困地区休养生息的优惠政策，帮助贫困地区加强基础设施建设，改善基本生产生活条件，发展种养业和以农产品为原料的加工业。到1993年，农村贫困人口从1.25亿减少到8000万，平均每年减少640万人，农村贫困发生率从14.8%下降到8.72%。

第三个阶段就是扶贫攻坚阶段，以1994年3月公布并开始实施《国家八七扶贫攻坚计划》为起点。该计划明确要求集中人力、物力和财力，力争用7年左右的时间，基本解决农村8000万贫困人口的温饱问题，并提出了具体的措施和途径。为了加快扶贫攻坚进程，1996年9月党中央、国务院召开了中央扶贫开发工作会议，采取了一系列新的更加有力的措施。

《国家八七扶贫攻坚计划》实施以来，扶贫开发工作从各个方面都加大了力度，努力向西部地区倾斜，向自然环境最恶劣的地区，特别是贫困乡、贫困村延伸，强调扶贫工作进贫困村、入贫困户。各地总结并推广了一系列扶贫到户的成功经验，如党员干部包扶到户、实体带动效益到户、统一规划项目到户、异地开发移民到户、社会各界帮扶到户、小额信贷资金到户。到1998年底，全国农村未解决温饱的贫困人口从8000万下降到4200万。

我国扶贫开发工作取得这样的成就，是因为采取了有针对性的政策措施，包括：

①坚持开发式扶贫方针，鼓励贫困地区自力更生，开发当地资源，解决温饱进而逐步增加收入脱贫致富。

②建立扶贫开发的专门机构。

③不断增加扶贫投入，到1998年中央政府每年用于扶贫的资金总额增加至183亿元。

④动员国家机关和社会各界支持贫困地区的开发建设。

⑤组织沿海发达省市对口帮扶西部贫困省区。

⑥坚持扶贫开发与计划生育工作相结合。

⑦坚持经济开发与智力开发同步，实行科教扶贫，努力提高贫困地区劳动者和管理者素质。

⑧积极发展与国际组织在扶贫开发领域的交流与合作。世界银行等国际组织认为：在全世界贫困人口持续增加、贫困问题日趋严重的情况下，“中国政府为帮助最落后的农村地区摆脱贫困做了极大的努力，这种努力比其他许多发展中国家所做的努力要成功得多。”

虽然全国的扶贫攻坚取得了很大成绩，但任务还十分艰巨，难度也越来越大，必须加倍努力地工作，力争今明两年每年再解决1000万以上贫困人口的温饱问题，以确保如期完成扶贫攻坚任务。从更长远看，即使实现了《国家八七扶贫攻坚计划》的目标，巩固扶贫成果，进而从根本上改变贫困地区经济、文化的落后状况，仍然是一项长期任务。

2 我国农村贫困的主要特征和分布情况

尽管我国的扶贫开发工作取得了很大成绩，贫困人口的数量越来越少，贫困地区的生存环境日益得到改善，但贫困问题依然十分严峻。目前我国农村贫困的主要特征和分布状况有如下特点：

(1) 贫困地区的分布相对集中成片，呈现出明显的区域性特征。目前剩下的贫困人口主要集中分布在西南、西北的

深山区、石山区、高寒区、黄土高原区、边疆地区、地方病高发区。这些地区多为革命老区和少数民族地区。在全国 592 个国定贫困县中有少数民族县 257 个，革命老区县 107 个。在全国 18 个集中连片的贫困区域中，极贫困代表区域有两片，一片是“三西”（甘肃中部的河西、定西和宁夏南部西海固）黄土高原干旱区，面积约 38 万平方千米*。这里生态环境恶劣，土地沙漠化和水土流失严重，地下水位低，严重干旱缺水；另一片是位于云南、广西、贵州的喀斯特（KARST）地貌区，面积约 45 万平方千米。这里耕地稀缺，植被破坏严重，岩石裸露，降水很快就流失和蒸发，无法涵养水分。

(2) 社会发育程度低，贫困程度深 贫困地区地处偏远，交通不便，信息闭塞，资源匮乏，生态环境恶劣，解决温饱问题的难度越来越大。目前没有解决温饱的贫困人口中 50% 以上处于极端贫困状态，缺少最基本的生产、生活条件。在全国 592 个国定贫困县中还有 2 800 多万人、2 600 多万头大牲畜常年饮水困难；有 16.4% 的行政村不通公路，约 25% 的行政村村民外出要到 20 千米以外的地方乘车；有 12% 的行政村不通电；有 1/3 左右的行政村不通邮，11.3% 的行政村离邮电所的距离在 10 千米以上。

(3) 目前已经解决温饱的贫困人口的收入水平低而不稳，随时有可能返贫 我国目前采用的贫困标准是 1986 年根据农村居民人均纯收入能够维持基本生存的最低费用确定的，当时确定为农民年人均纯收入 206 元。此后，由于物价的变动，这个标准相当于 1997 年的 640 元。《国家八七扶贫攻坚计划》讲到 8 000 万贫困人口和 1998 年底的 4 200 万贫困人口，都是根据这个标准测算的。这是一个非常低的标准。

* 1 千米 = 1 公里 = 2 里。

正是由于我国解决温饱问题的标准比较低,已经解决温饱问题的低收入人口中还有约 2 000 万人年人均收入在温饱线边缘,一旦遇到自然灾害就会返贫。据初步统计,由于受洪灾等自然灾害影响,1998 年全国贫困地区有上千万人返贫。

3 确定农村贫困人口的标准

由于世界各国经济发展水平千差万别,因而衡量贫困的标准也各不相同。我国农村贫困人口的标准,是 1986 年根据农村居民人均纯收入能够维持基本生存的最低费用确定的。最低费用包括两部分内容:一是维持农民基本生存所必需的每人每天摄入 8.7864 千焦(2 100 大卡*)热量的最低食品支出费用(占生活消费支出的 60%),二是最低的衣着、住房、燃料、交通等必需的非食品支出费用(占生活消费支出的 40%)。根据对当时农村 67 000 户农村居民家庭消费支出的调查和研究,按 1985 年的不变价格测算,当时确定的贫困标准为农民人均纯收入 206 元。这是衡量我国农村贫困人口的基本标准。此后,由于物价变动,到 1990 年这个标准相当于 300 元,1992 年相当于 320 元,1996 年相当于 580 元,1997 年相当于 640 元。《国家八七扶贫攻坚计划》讲到的 8 000 万贫困人口和国家统计局公布的 1998 年 4 200 万贫困人口,都是根据这个标准测算的。

4 确定国家重点扶持贫困县的标准

中国农村贫困具有明显的区域性特征,因此,我国扶贫

* 非许用单位,1 卡约等于 4.184 焦耳。

工作的一个基本方法是确定国家重点扶持的贫困县，以便集中力量，保证重点。1986年第一次确定了国定贫困县标准：以县为单位，1985年年人均纯收入低于150元的县和年人均纯收入低于200元的少数民族自治县；对民主革命时期作出过重大贡献，在海内外有较大影响的老区县，给予重点照顾，放宽到年人均纯收入300元。1994年制定《国家八七扶贫攻坚计划》时，又重新调整了国定贫困县的标准。具体标准是，以县为单位，凡是1992年年人均纯收入低于400元的县全部纳入国定贫困县扶持范围，凡是1992年年人均纯收入高于700元的原国定贫困县，一律退出国家扶持范围（根据当时的典型测算，凡是超过700元的县，90%以上的贫困人口基本上解决温饱问题）。

《国家八七扶贫攻坚计划》明确指出：中央的财政、信贷和以工代赈等扶贫资金要集中投放在国家重点扶持的贫困县，有关省、区政府和中央部门的资金要与其配套使用，并以贫困县中的贫困村作为资金投放和项目覆盖的目标。其他非贫困县中的零星分散的贫困乡村和贫困农户，由地方政府安排资金扶持。

5 扶贫开发工作机构

为加强对扶贫工作的领导，国务院于1986年6月成立了国务院贫困地区经济开发领导小组，1993年更名为国务院扶贫开发领导小组，组长由国务院领导同志担任，成员单位包括国务院办公厅、国家发展计划委员会、国家经济贸易委员会、财政部、农业部、中国人民银行、教育部、科学技术部、国家民族事务委员会、民政部、国土资源部、劳动和社会保障部、交通部、水利部、卫生部、国家计划生育委员

会、国家环境保护总局、国家统计局、国家林业局、中国农业银行、共青团中央、全国总工会、全国妇联、中华全国供销合作总社、中国残疾人联合会。其主要职责为：组织有关扶贫开发的调查研究；制定有关贫困地区发展的方针、政策和规划，协调解决有关贫困地区发展的重大问题，督促检查扶贫开发工作，总结交流经验。

国务院扶贫开发领导小组下设办公室，作为办事机构，负责办理日常事务。其职责是：拟定扶贫开发工作的政策、规划并组织实施；协调社会各界的扶贫工作和有关扶贫的国际交流与合作；拟定农村贫困人口和国定级贫困县的扶持标准；组织贫困状况监测与统计；拟定中央扶贫资金分配方案，指导、监督和检查扶贫资金的使用，管理有关扶贫项目；承办国务院扶贫开发领导小组交办的其他事项。

根据国务院的要求，中央各有关部委也建立了相应的扶贫开发机构，负责协调本系统的扶贫工作，并直接帮扶某些省区市的贫困县。

在有扶贫任务的省、地、县，也都建立了相应的扶贫开发领导小组及其办公室，负责组织和协调辖区内的扶贫开发工作。

6 《国家八七扶贫攻坚计划》的主要内容

1994年3月，国务院制定并颁布了《国家八七扶贫攻坚计划》。该计划明确要求，从1994年到2000年，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用7年左右的时间，基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。

《国家八七扶贫攻坚计划》是到2000年全国扶贫开发工作的纲领，也是国民经济和社会发展规划的重要组成部分。