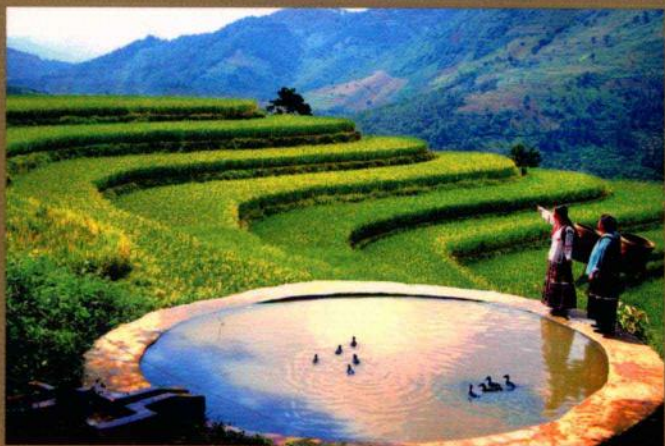




聚焦中国之
科学发展

中华人民共和国国务院办公厅
中华人民共和国国务院扶贫开发领导小组办公室

监制



扶贫开发卷

攻坚克难

团结出版社

扶贫开发卷

攻坚克难

监制

中华人民共和国国务院新闻办公室
中华人民共和国国务院扶贫开发领导小组办公室

团结出版社

监 制： 中华人民共和国国务院新闻办公室
 中华人民共和国国务院扶贫开发领导小组办公室

责任编辑： 唐立馨 赵晓丽

装帧设计： 闫志杰 刘 鹏

封面设计： 徐 驰 魏向东

版式设计： 申真真 范莹莹 刘 娜

排版制作： 北京正视文化艺术有限责任公司

图书在版编目 (CIP) 数据

聚焦中国之科学发展：攻坚克难/国务院扶贫开发领导小组办公室著.
—北京：团结出版社，2012.9
ISBN 978-7-5126-1194-8

I. ①聚… II. ①国… III. ①扶贫—成就—中国
IV. ①F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第194225号

聚焦中国之科学发展：攻坚克难

出 版：团结出版社

（北京市东城区东皇城根南街84号 邮编：100006）

电 话：（010）65228880 65244790（出版社）

（010）65238766 85113874 65133603（发行部）

（010）65133603（邮购）

网 址：<http://www.tjpress.com>

E-mail：65244790@163.com（出版社）

传 真：65133603@163.com（发行部邮购）

经 销：全国新华书店

印 刷：北京华联印刷有限公司

开 本：170×240毫米 1/16

印 张：8

印 数：2050册

字 数：70千字

版 次：2012年9月第1版

印 次：2012年9月第1次印刷

书 号：978-7-5126-1194-8/F·131

定 价：68.00元

版权所有 盗版必究

总 策 划：王 晨

编 委 会：（按姓氏笔画排序）

王 国 良 丹 珠 昂 奔 齐 骥

张 苏 军 陈 萌 山 徐 科

解 振 华 窦 玉 沛 潘 岳

项目统筹：张雁彬 凌 厉

项目协调：李智慧 孙海东

总 序

中华人民共和国国务院办公厅主任

王 晨

发展是人类社会的永恒主题。世界各国人民在长期实践中，努力探索适合本国国情的发展道路，积累了宝贵经验，取得了巨大成就。一个国家走什么样的发展道路，决定这个国家未来的发展方向和发展结果。本套《聚焦中国之科学发展》系列丛书全方位、多角度展示了2002年以来的十年间，中国坚持科学发展观，综合国力不断增强，人民生活不断改善，在经济、司法、教育、环保、交通、住房、民族、扶贫等各领域取得的辉煌成就。丛书用具体的事实和鲜活的数据证明，中国的科学发展道路，是顺应发展潮流、体现时代特征、符合中国国情的发展之路，是实现中华民族伟大复兴的必由之路。

中国的科学发展，以经济建设为中心，强调发展的全面协调性。坚持发展是第一要务，不断解放和发展生产力，促进经济又好又快发展，满足人民群众和经济发展的需要。注重统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放五个关系，在大力推进经济发展的同时，兼顾各方面的发展要求，实现经济社会各构成要素的良性互动，推动经济发展和社会全面进步。

中国的科学发展，以转变发展方式为重点，强调发展的可持续性。在新世纪新阶段，中国把发展突出建立在优化经济结构、提高质量效益的基础上，加快建设资源节约型、环境友好型社会，增强发展的可持续性。

中国的科学发展，以人民群众的利益为出发点，强调人民群众的力量、作用和共享。通过充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性，广泛动员和组织亿万群众投身科学发展的实践，使发展的成果惠及广大人民群众，不断提高人民群众的思想道德素质和科学文化素质，不断提高人民群众的生活质量和健康水平，充分保障人民群众享有的经济、政治、文化、社会等各方面的权益。

中国的科学发展道路必将造福于中国人民，并对人类发展和进步作出重大贡献。

前言

贫困是国际社会面临的共同挑战。消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是改革开放和社会主义现代化建设的重大任务，是中国人民始终不渝的奋斗目标。

中国是世界上人口最多的发展中国家，发展基础差、底子薄，贫困人口多，不平衡现象突出。中国的贫困人口主要集中在农村地区，减贫在很大程度上就是解决农村的贫困问题。

中国政府始终将减缓贫困作为国家发展的重要目标和任务，努力使经济社会发展成果惠及全体人民。改革开放以来，国家正式启动有组织、有计划、大规模开发式扶贫，先后制定《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》和《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，明确扶贫开发的指导思想、目标任务、方针政策，把促进减贫作为国家现代化战略的重要组成部分，不断加大资金投入力度，创新扶贫开发机制，扎实推进扶贫开发工作，取得了举世瞩目的辉煌成就。党的十六大以来，扶贫开发事业取得新的进展，农村居民生存和温饱问题基本解决，贫困地区面貌发生巨大变化，国家扶贫战略政策体系逐步完善，机制体制不断创新，提前实现了联合国千年发展目标中贫困人口比例减半目标，为全球减贫事业作出了重大贡献，成功走出了一条中国特色扶贫开发道路。

随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化不断深入，经济发展方式加快转变，国民经济保持平稳较快发展，综合国力明显增强，社会保障体系逐步健全，为扶贫开发创造了有利环境和条件。但是，中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段。经济社会发展总体水平不高，区域发展不平衡问题突出，制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。扶贫对象规模大，相对贫困问题凸显，返贫现象时有发生，贫困地区特别是集中连片特殊困难地区发展相对滞后，扶贫开发任务仍然十分艰巨。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。

深入推进扶贫开发，是统筹城乡区域发展、保障和改善民生、缩小发展差距、促进全体人民共享改革发展成果的重大举措，是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的迫切需要。2011年，中国政府制定了面向2020年全面建设小康社会的新一扶贫开发纲要，统一思想，广泛动员，将以更大的决心、更强的力度、更有效的举措，切实打好新一轮扶贫开发攻坚战。

国务院扶贫开发领导小组副组长、办公室主任

刘永建

参加编写人员：（按姓氏笔画）

王小林	王大军	韦 飞	卢立群	李绍君
李 昕	李琳一	刘丽川	江如贵	张 良
张德亮	余 晖	林华瑄	周 梁	赵 佳
徐丽萍	贾丽杰	程恩江		

统 稿：苏国霞 黄承伟 何晓军



目录

第1章 中国扶贫开发历程	1
一、体制改革推动扶贫（1978—1985年）	2
二、专项计划推动扶贫（1986—2007年）	2
三、两轮驱动推动扶贫（2008—2010年）	4
四、扶贫开发新阶段（2011年—）	4
第2章 中国扶贫开发组织体系	7
一、中国各级政府扶贫机构	8
二、国务院扶贫办直属事业单位和主管社团	10
第3章 十六大以来中国扶贫开发的成就	13
一、农村贫困人口大幅度减少	14
二、贫困地区经济全面发展	15
三、基础设施明显改善	16
四、社会事业不断进步	16
五、贫困地区生态恶化趋势初步得到遏制	17
第4章 中国扶贫开发政策与实施	19
一、“三农”发展政策	20
二、区域发展政策	23
三、扶贫开发政策	25



第5章 中国扶贫开发途径	29
一、专项扶贫	30
二、行业扶贫	37
三、社会扶贫	49
四、国际交流合作	57
第6章 中国特殊贫困群体的扶贫开发	63
一、扶持少数民族群众发展	64
二、扶持农村贫困妇女发展	67
三、扶持农村贫困残疾人发展	69
第7章 特殊地区扶贫试点	73
一、新疆阿合奇边境扶贫	74
二、四川阿坝州扶贫开发和综合防治大骨节病	76
三、溜索改造	77
四、贵州石漠化地区种草养畜	80
五、四川汶川地震灾后重建	81
六、云南布朗族（莽人、克木人）及瑶族山瑶支系扶贫	83
第8章 扶贫开发主体的发展能力建设	87
一、积极推行参与式扶贫	88
二、农民专业合作社	90
三、贫困村互助资金	94
四、小额信贷	96

第9章 中国扶贫开发面临的形势和任务	99
一、贫困地区发展总体滞后	100
二、扶贫对象规模大	101
三、城乡区域发展差距大	101
四、扶贫对象返贫压力大	102
五、连片特困地区发展难度大	102
第10章 新时期中国扶贫开发战略体系	105
一、新时期中国扶贫开发的奋斗目标和主要任务	106
二、扶贫开发总体要求	107
三、瞄准扶贫开发对象范围	108
四、巩固和发展专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫大扶贫格局	109
五、继续完善扶贫开发政策保障体系	110
结束语	111

第1章

中国扶贫开发历程



一、体制改革推动扶贫（1978—1985 年）

1978 年，按中国政府确定的贫困标准统计，贫困人口为 2.5 亿人，占农村总人口的 30.7%。导致这一时期大面积贫困的原因是多方面的，主要是农业经营体制不适应生产力发展需要，造成农民生产积极性低下。因此，制度的变革就成为缓解贫困的主要途径。

中国自 1978 年开始的改革，首先是土地经营制度的变革，即以家庭承包经营制度取代人民公社的集体经营制度。土地制度的变革极大地激发了农民的劳动热情，从而极大地解放了生产力，提高了土地产出率。与此同时，在农村进行的农产品价格逐步放开、大力发展乡镇企业等多项改革，也为解决农村的贫困人口问题打开了出路。这些改革，促进了国民经济快速发展，并通过农产品价格的提升、农业产业结构向附加值更高的产业转化以及农村劳动力在非农领域就业三个方面的渠道，将利益传递到贫困人口，使贫困农民得以脱贫致富，农村贫困现象大幅度缓解。

据统计，从 1978 年到 1985 年，农村人均粮食产量增长 14%，棉花增长 73.9%，油料增长 176.4%，肉类增长 87.8%；农民人均纯收入增长了 2.6 倍；没有解决温饱的贫困人口从 2.5 亿人减少到 1.25 亿人，占农村人口的比例下降到 14.8%；贫困人口平均每年减少 1786 万人。

二、专项计划推动扶贫（1986—2007 年）

从 1986 年开始，中国政府实施了有组织、有计划、大规模的开发式扶贫，具体可以分为三个时段：

1986—1993 年为探索时期

二十世纪八十年代中期，在改革开放政策的推动下，中国农村不少地区凭借自身的发展优势，经济得到快速增长，但一些地区由于经济、社会、历史、自然、地理等方面的制约，发展相对滞后。贫困地区与其他地区，特别是与东部沿海发达地区在经济、社会、文化等方面的差距逐步扩大。中国农村发展不平衡问题凸现出来，低收入人口中有相当一部分人经济收入不能维持其生存的基本需要。

为进一步加大扶贫力度，中国政府自 1986 年起采取了一系列重大措施：成立专门扶贫工作机制，制定了国家贫困标准（当年农民人均纯收入低于 206 元），确定国家重点扶持贫困县安排专项资金，制定专门的优惠政策，并对传统的救济式扶贫进行改革，确定了开发式扶贫方针。自此，中国政府在全国范围内开展了有计划、有组织和大规模的开发式扶贫，中国的扶贫工作进入了一个新的历史时期。经过八年的不懈努力，国家重点扶持贫困县农民人均纯收入从 1986 年的 206 元增加到 1993 年的 483.7 元；农村贫困人口由 1.25 亿人减少到 8000 万人，平均每年减少 640 万人，年均递减 6.2%；贫困人口占农村总人口的比重从 14.8% 下降到 8.7%。

1994—2000 年为扶贫攻坚时期

1994 年，《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用七年左右的时间，到 2000 年年底基本解决农村贫困人口的温饱问题。这是新中国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。

在 1997 年至 1999 年这三年中，中国每年有 800 万贫困人口解决了温饱问题，是进入二十世纪九十年代以来中国解决农村贫困人口年度数量最高水平。到 2000 年底，国家“八七”扶贫攻坚目标基本实现。

“八七”扶贫攻坚计划执行期间，国家重点扶持贫困县农业增加值增长 54%，年均增长 7.5%；工业增加值增长 99.3%，年均增长 12.2%；地方财政收入增加近 1 倍，年均增长 12.9%；粮食产量增长 12.3%，年均增长 1.9%；农民人均纯收入从 648 元增加到 1337 元，年均增长 12.8%。沂蒙山区、井冈山地区、大别山区、闽西南地区等革命老区群众的温饱问题已经基本解决。一些偏远山区和少数民族地区，面貌也有了很大的改变。历史上“苦瘠甲天下”的甘肃省地区和宁夏回族自治区西海固地区，经过多年开发建设，基础设施和基本生产条件明显改善，贫困状况大为缓解。

2001—2007 年为深化时期

2001 年，国家颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》，继续坚



持开发式扶贫方针，在中西部确定了 592 个国家扶贫开发工作重点县，将低收入贫困人口明确为工作对象，在全国认定了 15 万个贫困村，采取参与式扶贫方法，自下而上制定扶贫规划，强化各项行之有效的政策措施。到 2007 年底，全国农村绝对贫困人口从 3209 万人减少到 1479 万人，低收入贫困人口从 6213 万人减少到 2841 万人，年均减少 247.14 万绝对贫困人口和 481.71 万低收入贫困人口，重点县农民人均纯收入达到 2278 元。

三、两轮驱动推动扶贫（2008—2010 年）

党的十六大以后，在过去主要依靠经济增长拉动和专项扶贫计划推动的基础上，逐步形成了一个集专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫于一体的“大扶贫”格局。扶贫开发工作明确提出以整村推进、劳动力转移培训和产业化扶贫作为工作重点，改革资金管理方式，完善工作机制。2008 年 10 月，党的十七届三中全会提出坚持开发式扶贫方针，实现农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接。2010 年，重点县农民人均纯收入达到 3273 元，农村低收入人口下降到 2688 万人，农村绝对贫困人口稳定在 1000 万人以下，农村居民生存和温饱问题基本解决。

四、扶贫开发新阶段（2011 年—）

2011 年 5 月 27 日，中共中央、国务院颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》（中发〔2011〕10 号，以下简称《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、

