

中国的农村扶贫开发

中华人民共和国 国务院新闻办公室

二〇〇一年十月·北京

目 录

前言

- 一、 扶贫开发的历程与成就
- 二、 扶贫开发的政策保障
- 三、 扶贫开发的主要内容与途径
- 四、 特殊贫困群体的扶贫开发
- 五、 二十一世纪初的农村扶贫开发

前 言

中国是世界上最大的发展中国家，人口约占世界总人口的 22%。在过去相当长的时期里，由于诸多原因，贫困一直困扰着中国。

1949 年中华人民共和国成立后，特别是自二十世纪七十年代末实行改革开放政策以来，中国政府在致力于经济和社会全面发展的进程中，在全国范围内实施了以解决贫困人口温饱问题为主要目标的有计划、有组织的大规模扶贫开发，极大地缓解了贫困现象。从 1978 年到 2000 年，中国农村没有解决温饱的贫困人口由 2.5 亿人减少到 3000 万人，贫困人口占农村总人口的比例由 30.7% 下降到 3% 左右，中国政府确定的到二十世纪末解决农村贫困人口温饱问题的战略目标基本实现。

这里就中国农村扶贫开发的有关情况作一介绍。

一、扶贫开发的历程与成就

新中国成立后，中国政府一直致力于发展生产、消除贫困的工作。但真正严格意义上的扶贫，是在改革开放以后提出并大规模实施的。从 1978 年到 2000 年，中国的扶贫开发大致经过了三个阶段。

第一阶段：体制改革推动扶贫阶段（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。这种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。

第二阶段：大规模开发式扶贫阶段（1986-1993 年）

二十世纪八十年代中期，在改革开放政策的推动下，中国农村绝大多数地区凭借自身的发展优势，经济得到快速增长，但少数地区由于经济、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构，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彻底改革，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%。

第三阶段：扶贫攻坚阶段（1994-2000 年）

随着农村改革的深入发展和国家扶贫开发力度的不断加大，中国贫困人口逐年减少，贫困特征也随之发生较大变化，贫困人口分布呈现明显的地缘性特征。这主要表现在贫困发生率向中西部倾斜，贫困人口集中分布在西南大石山区（缺土）、西北黄土高原区（严重缺水）、秦巴贫困山区（土地落差大、耕地少、交通状况恶劣、水土流失严重）以及青藏高寒区（积温严重不足）等几类地区。导致贫困的主要因素是自然条件恶劣、基础设施薄弱和社会发育落后等。

以 1994 年 3 月《国家八七扶贫攻坚计划》的公布实施为标志，中国的扶贫开发进入了攻坚阶段。《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。

经过 20 多年不懈的艰苦奋斗，中国的扶贫开发取得了巨大成就。

--解决了两亿多农村贫困人口的温饱问题。农村尚未解决温饱问题的贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人减少到 2000 年的 3000 万人，农村贫困发生率从 30.7% 下降到 3% 左右。其中，国家重点扶持贫困县的贫困人口从 1994 年的 5858 万人减少到 2000 年的 1710 万人。这些人主要是生活在自然条件恶劣地区的特困人口、少数社会保障对象以及部分残疾人。

--生产生活条件明显改善。1986 年到 2000 年的 15 年间，在中国农村贫困地区修建基本农田 9915 万亩，解决了 7725 万多人和 8398 万多头大牲畜的饮水困难。到 2000 年底，贫困地区通电、通路、通邮、通电话的行政村分别达到 95.5%、89%、69% 和 67.7%。

--经济发展速度明显加快。"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%。

--各项社会事业发展较快。贫困地区人口过快增长的势头得到初步控制，人口自然增长率有所下降。办学条件得到改善，"两基"工作（即基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲）成绩显著，592 个国家重点扶持贫困县中有 318 个实现了"两基"目标。职业教育和成人教育发展迅速，有效地提高了劳动者素质。大多数贫困地区乡镇卫生院得到改造或重新建设，缺医少药的状况得到缓解。推广了一大批农业实用技术，农民科学种田的水平明显提高。贫困地区 95% 的行政村能够收听收看到广播电视节目，群众的文化生活得到改善，精神面貌发生了很大变化。

--解决了一些集中连片贫困地区的温饱问题。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"的甘肃定西地区和宁夏的西海固地区，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。

二、扶贫开发的政策保障

中国农村的贫困问题是历史上长期形成的。贫困面积大、贫困人口多、贫困程度深是过去相当长一个时期中国贫困地区的主要特征。基于对本国国情的把握，特别是对贫困地区和贫困人口实际情况的认识，中国政府制定了符合国情的扶贫开发政策，把扶贫开发的基本目标和中心任务放在主要解决农村贫困人口的温饱问题上，从最紧迫的问题入手，量力而行，确保重点，分阶段推进。

制定符合国情的贫困标准

中国是一个发展中国家，人口多，底子薄，经济不发达，农村尤其不发达。就中国的贫困地区而言，这种不发达主要表现在：一是基础设施薄弱。贫困地区较为集中的西部地区，虽然土地面积占全国的三分之二以上，但铁路、公路和民航设施所占比重却相对偏低。二是人口增长过快，教育、卫生等基本社会服务水平低。与经济落后成为对比的是，贫困地区往往又是人口增长最快的地区。办学条件差，教育设施落后，适龄儿童失学和辍学率较高，青壮年文盲比例较大。卫生保健水平也很低。三是农业生产条件差，财政收入水平低，公共投入严重不足。1986 年国家重点扶持贫困县人均拥有农业机械总动力仅为全国平均水平的

50%。1993年国家重点扶持贫困县人均财政收入仅为60元，只相当于全国平均水平的30%左右。

上述贫困地区的实际情况，决定了中国扶贫工作要有一个比较现实的贫困标准。中国贫困人口的标准最初是1986年由中国政府有关部门在对6.7万户农村居民家庭消费支出调查的基础上计算得出的，即1985年农村人均纯收入206元的标准。到1990年这一标准相当于300元，2000年为625元。

中国的贫困标准是一个能够维持基本生存的最低费用标准，可以确保农村贫困人口最基本的生存需要，因而是客观的，也是符合中国实际的。

确定国家重点扶持贫困县

为了集中使用扶贫资金，有效地扶持贫困人口，中国政府制定了国家重点扶持贫困县的标准，确定了一批国家重点扶持贫困县。

中国政府于1986年第一次确定了国家重点扶持贫困县标准：以县为单位，1985年农民人均纯收入低于150元的县。此后，随着经济的发展，特别是贫困地区经济状况的不断改善，对贫困县的标准也及时作出调整。1994年，中国政府重新调整了国家重点扶持贫困县的标准。具体标准是：以县为单位，凡是1992年农民人均纯收入低于400元的县全部纳入国家重点贫困县扶持范围；凡是1992年人均纯收入高于700元的原国家重点扶持贫困县，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）。依据这个标准，列入《国家八七扶贫攻坚计划》的国家重点扶持的贫困县共有592个，分布在27个省、自治区、直辖市，涵盖了全国72%以上的农村贫困人口。此后，中央政府采取的一系列扶贫开发政策措施，主要是围绕解决国家重点扶持县贫困群众温饱而制定的。

通过对贫困县的集中有效扶持，带动了全国农村贫困问题的解决。特别是在扶贫资金方面，国家明确要求，中央的各项扶贫资金都用于这些贫困县。1996年中央政府又进一步对各省、自治区、直辖市提出了最低配套资金比例（30%至50%），以保证地方配套的扶贫资金用在国家重点贫困县。

扶贫重点向中西部贫困地区倾斜

向中西部地区重点倾斜是中国扶贫开发的一项重要战略举措。中国经济发展的区域特征十分明显，东部沿海地区充分利用自身优势率先发展，中部次之，西部相对落后。与此相关，中国农村贫困人口的绝大多数集中在中西部，尤其是西部，并呈块状、片状分布在高原、山地、丘陵、沙漠等地区。这些地区是中国贫困人口最多、贫困程度最深、贫困结构最复杂的地区。在1994年中国政府确定的592个国家重点扶持贫困县中，中西部地区占82%。

从1994年起，中国政府开始调整国家扶贫资金投放的地区结构：把用于沿海经济比较发达省的中央扶贫信贷资金调整出来，集中用于中西部贫困状况严重的省、自治区；中央新增的财政扶贫资金只支持中西部贫困地区。同时，国家从全局着眼，制定优惠政策，积极推动东部地区与西部地区的横向联合和对口扶贫协作。

为加快西部地区的发展，缩小地区间发展差距，近年来中国开始实施西部大开发战略。国家在西部地区优先安排基础设施、生态环境和资源开发等建设项目，并不断加大对西部地区的投入和财政转移支付力度，为推动西部地区发展和贫困人口解决温饱问题发挥了重要作用。

加大扶贫开发投入力度

近 20 年来，随着国家财力的增强，中国政府安排的专项扶贫投入不断增加。2000 年中央各项扶贫专项资金达到了 248 亿元，与 1980 年相比，增加了 30 倍。中国政府安排的扶贫专项资金累计达到了 1680 多亿元，其中财政资金 800 多亿元（含以工代赈资金 390 多亿元），信贷扶贫资金 880 亿元。按照中央要求的配套比例（1996 年以后为 30%至 50%），地方政府扶贫投入的力度也相应加大。

中国政府专项扶贫资金主要包括两大类：财政扶贫资金和信贷扶贫资金。财政扶贫资金又包括支援不发达地区发展资金、新增财政扶贫资金、以工代赈资金等。1997 年，国务院为了加强对各类扶贫资金的管理，提高使用效益，制定了统一的《国家扶贫资金管理办法》。该办法对各类扶贫资金的扶持对象、条件等作了明确规定，强调各类扶贫资金要根据扶贫攻坚的总体目标和要求，配套使用，形成合力，发挥整体效益。不同渠道的扶贫资金的投入重点是：财政扶贫资金主要用于建设基本农田、兴修小型水利工程、解决人畜饮水困难、修建乡村道路、科技培训和推广农业实用技术等；扶贫信贷资金主要用于增加贫困户当年收入的种养业项目。同时，各级扶贫工作专门机构加强对扶贫资金管理使用的检查、监督。审计部门对扶贫资金的使用情况严格审计，发现问题及时查处。这些措施，对提高扶贫资金使用效益、如期实现基本解决贫困人口温饱问题的目标发挥了关键作用。

制定支持贫困地区、贫困农户发展的优惠政策

中国扶贫开发的优惠政策包括帮助贫困户解决温饱和支持贫困地区经济开发两个方面。

帮助贫困农户发展的优惠政策有：对尚未解决温饱问题的贫困户，免除粮食定购任务；根据实际情况，适当延长扶贫贷款的使用期限，放宽抵押和担保条件；按照农业税条例的有关规定，减免农业税和农业特产税。

支持贫困地区经济开发的优惠政策有：中央政府逐步加大对贫困地区的财政转移支付力度，各有关省、自治区、直辖市建立二级转移支付制度，为贫困地区提供财力支持。对贫困县新办企业和发达地区到贫困地区兴办的企业，在三年内免征所得税；根据谁受益、谁负担的原则，适当提高库区建设基金和库区维护基金标准，专项用于解决水库移民的温饱问题。

落实扶贫工作责任制

为使扶贫开发工作得到有效开展，中国政府于 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），专门负责组织、领导、协调、监督、检查贫困地区的扶贫开发工作。一些省、自治区、直辖市和地（市）、县级政府也成立了相应的组织机构，负责本地的扶贫开发工作。

中国的扶贫开发实行分级负责、以省为主的行政领导扶贫工作责任制。各省、自治区、直辖市，特别是贫困面积较大的省、自治区，都把扶贫开发列入重要议程，根据国家扶贫开发计划制定本地区的具体实施计划。各省、自治区、直辖市的主要负责人亲自抓扶贫工作，并负总责。中央的各项扶贫资金在每年年初一次下达到各省、自治区、直辖市，实行扶贫资金、权力、任务、责任"四个到省（自治区、直辖市）"。所有到省的扶贫资金一律由省级人民政府统一安排使用，并由各有关部门规划和实施项目。

加强贫困地区农村基层组织建设

在中国，农村基层组织在动员和组织群众参加改变自身命运的扶贫开发中作用重大。中国政府在扶贫开发中强调加强村级组织建设，以此提高农户的自我组织程度，引导农户积极参与扶贫开发。近年来，中国政府在农村大力推行村委会直接选举制度，根据公开、公平、公正的原则，真正将群众拥护、有能力带领群众改变贫困面貌的人选举为村干部。同时，严格实行村务公开，村级财务的各项收支、扶贫资金的发放使用、承包合同的签订和变更等各项事务，都要向村民公开，接受村民的检查和监督。

三、扶贫开发的主要内容与途径

在扶贫开发的过程中，中国政府坚持以经济建设为中心，发展贫困地区的生产力，走开发式扶贫的道路，通过多种方式和途径，采取综合配套措施，帮助农村贫困人口脱贫。

坚持开发式扶贫的方针

开发式扶贫是对过去传统的分散救济式扶贫的改革与调整，是中国政府农村扶贫政策的核心和基础。坚持开发式扶贫的方针，就是以经济建设为中心，支持、鼓励贫困地区干部群众改善生产条件，开发当地资源，发展商品生产，增强自我积累和自我发展能力。

开发式扶贫方针主要包括五个方面内容：第一，倡导和鼓励自力更生、艰苦奋斗的精神，克服贫困农户中普遍存在的"等、靠、要"思想。第二，针对贫困地区基础设施薄弱、抵御自然灾害能力较差的实际情况，国家安排必要的以工代赈资金，鼓励、支持贫困农户投工投劳，开展农田、水利、公路等方面的基础设施建设，改善生产条件。第三，国家安排优惠的扶贫专项贴息贷款，制定相关优惠政策，重点帮助贫困地区、贫困农户发展以市场为导向的种植业、养殖业以及相应的加工业项目，促进增产增收。第四，开展农业先进实用技术培训，提高贫困农户的科技文化素质，增强自我发展能力。第五，扶贫开发与水土保持、环境保护、生态建设相结合，实施可持续发展战略，增强贫困地区和贫困农户的发展后劲。

强调扶贫到村到户

二十世纪九十年代以来，根据贫困地区的实际情况，中国的扶贫开发着重扶贫到村到户。国家不仅将扶贫到户作为一项重要措施，而且把解决贫困农户温饱的各项指标也量化到户。中国在实践中探索出许多行之有效的扶贫到户方式：一是干部包扶到户，即组织各级干部与贫困农户结成"一帮一"对子，采取签订责任状等方式，明确干部包扶任务。二是实体带动、效益到户，即通过鼓励企业与农户合作建立农产品生产加工基地，实现农产品产、供、销的良性循环。三是异地开发、移民到户，即本着自愿的原则，将贫困农户从生产生活条件极其

恶劣的地区搬迁到条件较好的地区，实现异地脱贫。四是社会各界帮扶到户，即组织社会各界对贫困农户进行帮扶。

小额信贷是扶贫到户的关键措施之一。中国政府在借鉴其他国家和国际组织扶贫经验的基础上，积极组织小额信贷扶贫到户，取得了很好的效果。到 1999 年，全国投入的资金总量达 30 亿元，覆盖 240 多万贫困农户。同时，中国小额信贷的试点、推广初步实现了本土化和规范化，进入了扩大范围、扩大规模的新阶段。

重视科技教育扶贫

从 1986 年开始，中国政府有关部门根据国家扶贫开发的总体战略和要求，适时提出科技扶贫的目标、措施和实施办法，并于 1996 年提出《1996-2000 年全国科技扶贫规划纲要》，加强对科技扶贫的政策指导。

为进一步增强贫困地区反贫困的能力，中国政府专项安排科技扶贫资金，用于优良品种和先进实用技术的引进、试验、示范、推广，以及科技培训等。1995 年以来，国家教委和财政部联合组织实施了“国家贫困地区义务教育工程”，投入资金超过 100 亿元，重点投向国定贫困县、部分省定贫困县、革命老区和少数民族地区，帮助这些地区普及九年义务教育。

中国政府动员大专院校、科研院所在贫困地区积极推广农业先进实用技术，组织科技人员到贫困地区挂职任教，组织科研单位到贫困乡、村宣传普及农业技术。这些措施有效地改变了贫困地区落后的生产方式，提高了土地的产出率，迅速增加了农民的收入。15 年来，仅科技部就向贫困地区提供技术人员 3 万人次，实施科技扶贫示范项目 580 个，建立各种科技示范点 1500 个，解决关键性技术 200 多个，向贫困地区推广适用技术 2000 多项。

动员和组织社会各界参与扶贫

在扶贫开发中，政府各部门根据中央政府的统一要求，从尽快解决贫困人口温饱问题的大局和贫困地区的实际情况出发，积极参与扶贫开发。政府有关部门分别制定了本部门、本系统的扶贫开发具体实施方案，提出了一系列有利于贫困地区发展和贫困群众脱贫的优惠政策，并充分发挥各自优势，在资金、物资、技术上向贫困地区倾斜，积极为贫困地区的开发建设作出贡献。

自二十世纪八十年代中期以来，包括中央国家机关、企事业单位、民主党派及人民团体等社会各界参与扶贫开发的部门、单位不断增多，规模不断扩大。各帮扶部门和单位都有特定的帮扶对象和明确的任务，要求没有脱贫就不脱钩。到 2000 年底，定点帮扶的部门和单位达到 138 个，共派出 3000 多名干部到贫困县挂职扶贫，直接投入资金 44 亿元，帮助贫困地区引进国内外各种资金 105 亿元。

各省、自治区、直辖市以及贫困地区也积极开展定点扶贫工作。1995 至 1999 年，各地先后有 4.6 万名干部到贫困县、村挂职扶贫，直接投入资金和物资折合人民币达 87.62 亿元；帮助引进各类扶持资金 103 亿元，实施扶贫项目 2 万余个，帮助引进技术人才 1.3 万余名，引进技术近 7000 项。

此外，各社会组织、民间团体和私营企业也积极开展"希望工程"、"光彩事业"、"文化扶贫"、"幸福工程"、"春蕾计划"、"青年志愿者支教扶贫接力计划"、"贫困农户自立工程"等多种形式的扶贫活动。以资助贫困失学儿童入学为目的的"希望工程"，自 1989 年以来累计接受海内外捐款近 19 亿元，资助建设希望小学 8355 所，资助失学儿童近 230 万名。

开展东西部协作扶贫

在扶贫开发中，中国采取东部较发达省市对口支持西部省、自治区发展的方式，加快西部贫困地区脱贫步伐。具体执行情况是：北京帮扶内蒙古，天津帮扶甘肃，上海帮扶云南，广东帮扶广西，江苏帮扶陕西，浙江帮扶四川，山东帮扶新疆，辽宁帮扶青海，福建帮扶宁夏，大连、青岛、深圳、宁波帮扶贵州。协作双方根据"优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展"的原则，在企业合作、项目援助、人才交流等方面开展了多层次、全方位的扶贫协作。东西部扶贫协作以改变贫困地区生产条件和生态环境，解决贫困地区群众温饱问题为重点，遵循市场经济规律，充分运用科学技术，广泛动员社会各界力量，在努力扩大对口帮扶的同时，开展各种形式的经济合作。

近年来，东部 13 个省市政府和各界累计捐款、捐物折款近 21.4 亿元，双方签订项目协议 5745 个，协议投资 280 多亿元，实现投资 40 多亿元，从贫困地区输出劳动力 51.7 万人。此外，东西部地区在干部交流、人才培养、援建学校、建设基本农田、修筑公路、解决人畜饮水困难等方面也开展了协作。1992 年以来，国家教委、国家民委组织发达省市对口支援民族、贫困地区教育工作，新建、改建中小学 1400 所，救助失学儿童近 4 万人，培养和培训中小学教师 1.6 万人次。

实施自愿移民扶贫开发

国家鼓励和支持生存条件极其恶劣地区的贫困农户通过移民搬迁、异地开发的方式，开辟解决温饱的新途径。为此，中国政府强调，自愿移民搬迁的贫困人口除享受扶贫开发的优惠政策外，各地要制定具体政策措施，提供各种优惠条件，确保搬迁一户解决一户温饱。中国的移民扶贫开发，按照群众自愿、就近安置、量力而行、适当补助四项原则进行。

中国实施移民扶贫开发的主要做法有：一是插户移民。即由贫困户自行投亲靠友，分散安置，政府给予一定补助。二是政府建移民开发基地安置移民。既要保证可稳定解决迁入户的温饱问题，又要保证不破坏迁入地的生态环境。三是吊庄移民。即采取搬迁初期两头有家的形式，待移民点得到开发，生产生活基本稳定后再完全搬迁。近年来，通过多种方式和途径迁移安置了 260 万贫困人口，其中已稳定在迁入地居住的达 240 万，使全国需要移民搬迁的贫困人口由 750 万减少到 500 万左右。

输出贫困地区劳动力

为了帮助贫困地区劳动力充分就业并增加收入，国家鼓励并组织具备条件的贫困地区开展劳务输出。劳务输出不仅有助于使贫困地区劳动力实现就业和增加收入，更重要的是劳动者通过异地就业可以学到新技术、新生活方式、新工作方法，开阔眼界，增强信心，提高自我发展能力。许多西部外出务工人员已经成为向西部传播东部生产生活方式以及文化和技术的使者。四川是全国劳务输出最多的省份，每年有 800 多万人实现异地就业，通过邮局寄回家乡的资金每年约 200 亿元。

实行扶贫开发与生态环境保护、计划生育相结合

在贫困地区的开发中，中国政府重视生态环境的保护，鼓励农民发展生态农业、环保农业。通过科技扶贫，在一定程度上改变了贫困地区以破坏生态为代价的掠夺性生产，促进了贫困地区的可持续发展。

人口数量过多、增长过快、素质偏低等诸因素严重制约了贫困地区经济社会的发展和农民解决温饱、脱贫致富的步伐。中国政府特别强调转变贫困地区群众的生育观念，积极倡导贫困地区的农民实行计划生育，把扶贫开发与计划生育结合起来。这对贫困地区人口与经济社会协调发展和可持续发展产生了重要影响。

开展扶贫领域的国际交流与合作

中国的扶贫开发主要依靠自己的力量，同时中国政府重视与国际社会在扶贫领域的交流与合作。中国政府认为，积极开展扶贫领域的国际交流与合作，不仅有利于加快解决本国贫困人口的温饱问题，而且有助于通过借鉴国际社会多年积累的扶贫经验和成功的扶贫方式，提高中国扶贫开发的整体水平。自二十世纪九十年代以来，中国政府积极探索借鉴国际反贫困经验，不断扩大与国际组织在扶贫领域的合作，并有了明显进展。

在扶贫领域，世界银行与中国的合作最早，投入规模最大。世界银行与中国目前已经开展的西南、秦巴、西部三期扶贫贷款项目，援助总规模达 6.1 亿美元，覆盖 9 个省区、91 个贫困县，800 多万贫困人口。其中中国西南世界银行贷款项目于 1995 年 7 月开始在云南、贵州、广西三省(区)最贫困的 35 个国定贫困县实施。项目总投资 42.3 亿元，其中利用世行贷款 2.475 亿美元，国内相应的配套资金为 21.8 亿元。项目建设主要包括大农业、基础设施建设、第二第三产业开发、劳务输出、教育卫生和贫困监测等方面。项目建成后将使项目区 350 万贫困人口稳定解决温饱问题。这一项目是中国第一个跨省区、跨行业、综合性的扶贫开发项目，也是迄今为止利用外资规模最大的扶贫项目。目前项目进展顺利，并已进入收尾阶段。

此外，一些国家、国际组织和非政府组织也与中国在扶贫领域开展了广泛的合作。联合国开发计划署在中国开展了一些扶贫开发项目和研究项目。欧盟、英国政府、荷兰政府、日本政府、德国技术合作公司、亚洲开发银行、福特基金会、日本凯尔、日本协力银行、世界宣明会、香港乐施会等也都在中国开展了扶贫开发项目，并取得了很好的成效。

四、特殊贫困群体的扶贫开发

少数民族、残疾人和妇女，是中国农村贫困人口中的特殊贫困群体。中国政府重视这些特殊贫困群体的扶贫开发工作，采取各种有效措施帮助他们与其他贫困人口同时脱贫。

少数民族和民族地区扶贫开发

中国是一个多民族国家。由于历史、社会和自然条件等原因，相当部分少数民族地区经济发展落后，社会发育程度较低。据中国有关部门统计，到 1994 年，少数民族贫困地区主要分布在中国的西部，涉及 5 个自治区、20 个自治州、49 个自治县。全国 348 个少数民族

自治县中有 257 个被列为国家重点扶持贫困县。针对这一情况，中国政府十分重视少数民族贫困地区的扶贫开发工作，在政策、措施方面给予了重点倾斜和特殊照顾。

特殊照顾，提高标准，扩大对少数民族地区的扶持范围。1986 年国家重点扶持贫困县标准为 1985 年农民人均收入低于 150 元，而民族自治地方县的标准则放宽到低于 200 元。对于牧区和半农半牧区的少数民族贫困县(旗)，扶持标准分别为 1984 年至 1986 年三年平均农牧民人均收入低于 300 元和 200 元。1994 年确定国家重点扶持贫困县时，也对少数民族地区给予了特殊照顾，在全国 592 个国家重点扶持贫困县中，少数民族贫困县有 257 个，占 43.4%。

中央资金重点向少数民族地区倾斜。为加大对少数民族地区的扶持力度，不仅扶贫资金的分配重点向西藏等五个自治区以及云南、贵州、青海等少数民族人口较多的西部省份倾斜，而且还专门安排"少数民族发展资金"等专项资金，解决少数民族和民族地区的特殊困难和问题。据统计，从 1994 年到 2000 年，国家共向内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆五个自治区和贵州、云南、青海三个少数民族人口较多的省投入资金 432.53 亿元，占全国总投资的 38.4%。其中，财政资金 194.15 亿元（含以工代赈资金 127.22 亿元），占全国的 40%；信贷资金 238.38 亿元，占全国的 37.8%。在西藏，近六年来，国家和地方政府先后投入资金 12.2 亿元，实施了多个扶贫开发建设项目。

经过全社会各方面的共同努力，特别是少数民族地区广大干部群众的艰苦奋斗，中国少数民族贫困地区扶贫开发工作取得了明显成效：

--贫困人口大幅度减少，贫困发生率大幅度下降。据统计，全国五个自治区和三个少数民族人口较多的省，贫困人口由 1995 年的 2086 万人下降到 1999 年的 1185 万人，四年减少了 901 万人，贫困发生率由 1995 年的 15.6% 下降到 1999 年的 8.7%，下降了 6.9 个百分点。西藏实施"八七"扶贫攻坚计划以来，由于政府采取了一系列有针对性的特殊扶贫开发和救助措施，使西藏农村牧区长期贫困状况发生根本性变化，贫困人口由二十世纪九十年代初期的 48 万人减少到目前的 7 万多人。

--农民收入快速增长，生活条件得到改善。五个自治区和三个少数民族人口较多的省的 232 个国家重点扶持贫困县，农民人均纯收入从 1995 年的 630 元增加到 1998 年的 1189 元，增长 88.7%，高于 592 个国家重点扶持贫困县平均增长水平 28.7 个百分点。从 1994 年到 1999 年，广西 49 个贫困县农民人均纯收入由 606 元上升到 1836 元，人均粮食产量由 310 公斤上升到 380 公斤，在全国民族地区率先实现"八七"扶贫攻坚目标。到 2000 年底，国家在西藏重点扶持的 18 个贫困县农牧民人均纯收入达 1316 元，已接近全国平均水平。新疆牧区牧民定居半定居比例由 1994 年的 49.5% 上升到 1999 年的 80%。

--基础设施明显改善，社会事业不断发展。据不完全统计，从 1994 年到 1999 年，五个自治区和三个少数民族人口较多的省，共解决了 2163.5 万人、2934.7 万头大牲畜的饮水困难；新增基本农田 2626.5 万亩，围栏草场 672 万亩；修建县、乡、村公路 6.75 万公里。到 1999 年底，广西全区实现了乡乡通公路，49 个贫困县中 95% 的村通了汽车，全区 95% 的村通了电并基本实现通电视，85% 的村通了电话。少数民族贫困地区教育、卫生等各项社会事业也得到了较快的发展。

残疾人扶贫

残疾人是一个特殊而困难的社会群体。中国现有 6000 多万残疾人,约占总人口的 5%,其中 80%生活在农村。他们当中有相当数量因自身残疾的影响以及外界环境的障碍,生活处于贫困状态。据调查测算,1992 年全国有贫困残疾人约 2000 万。在农村的贫困残疾人中,30%生活在 592 个国定贫困县。中国政府历来重视和关心残疾人扶贫工作,采取了一系列有效措施:

--将残疾人扶贫作为一项重要内容列入国家扶贫计划,统筹安排,统一组织,同步实施。经中国政府批准的《中国残疾人事业"八五"计划纲要》和《中国残疾人事业"九五"计划纲要》,都有残疾人扶贫配套实施方案。1998 年国家专门制定《残疾人扶贫攻坚计划(1998-2000 年)》,确定残疾人扶贫的目标、任务、途径、措施、政策,对残疾人扶贫工作进行全面部署。地方各级政府也将残疾人作为重点扶持对象,制定本地区残疾人扶贫攻坚计划,组织各有关部门规划和实施项目,落实责任,并在人力、财力、物力等方面给予大力支持。

--安排专项贷款,开展残疾人扶贫。从 1992 年起,国家设立康复扶贫专项贷款,对贫困残疾人予以扶持。到 2000 年,累计投放贷款 26 亿元。近年来,各地还大力推广小额信贷扶贫到户、到人,将小额信贷作为残疾人扶贫的主要方式。河南、贵州、内蒙古、云南、黑龙江等 15 个省(自治区、直辖市)在残疾人专项扶贫中,推行小额信贷的比例已超过 70%。

--加强基层残联扶贫服务体系建设,为农村残疾人提供及时、有效的服务。1998 年 3 月国务院残疾人工作协调委员会作出了《关于加强基层残联建设的决定》。国务院扶贫办等六部门还制定了《农村残疾人扶贫开发实施办法(1998-2000 年)》,对加强基层残联服务体系建设提出要求。经过几年的努力,到 2000 年底,全国已建立县级残疾人服务社 2238 个,占县(市、区)总数的 80.2%;乡镇残疾人服务社 28427 个,占乡镇总数的 60%,初步形成了农村基层残疾人扶贫服务体系,为残疾人扶贫工作提供了重要的组织保障。

--选择适合残疾人特点的扶贫开发项目和方式。针对残疾人参加生产劳动有很多困难,残疾人扶贫开发的重点是扶持有助于直接解决农村贫困残疾人温饱问题的种植业、养殖业、手工业和家庭副业;选择适合当地市场经济发展需要,与地方支柱产业相配套,兼顾残疾人特点的项目;选择资金覆盖面大、效益到户率高、与直接提高贫困残疾人收入有密切联系的项目。

经过努力,中国贫困残疾人口数量明显减少,近十年有 1000 万人解决了温饱,到 2000 年底贫困残疾人口下降到 979 万人。

妇女扶贫

中国政府十分重视农村妇女脱贫问题,1994 年《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出,要进一步动员贫困地区妇女积极参与脱贫行动。

近年来,在各级政府和有关组织的支持和带动下,农村贫困地区妇女积极参加"双学双比"(学文化、学技术,比成绩、比贡献)活动,众多妇女脱盲,一些妇女接受了实用技术培训并获得农民技术员职称,成为贫困地区依靠科技发展生产的带头人。中国最大的妇女组织--中华全国妇女联合会,通过建立扶贫联系点、联系户,开展文化技术培训和小额信贷,组织贫困地区妇女劳务输出、手拉手互助,以及兴办妇女扶贫项目等多种形式,先后帮助 347 万贫困妇女脱贫致富。

国家广泛动员社会力量，关注贫困妇女，支持各种帮助贫困地区妇女的社会救济活动。如救助贫困母亲的"幸福工程"、专门资助贫困地区失学女童的"春蕾计划"、援助西部缺水地区妇女的"母亲水窖工程"等，为加快农村妇女脱困发挥了积极作用。截止到2000年5月，"幸福工程"已投入资金1.45亿元，救助107472人，受惠人口达48.3万人。到2000年7月，"春蕾计划"共集资3.3亿元，使105万失学女童重返学校。

五、二十一世纪初的农村扶贫开发

缓解和消除贫困仍然是中国今后一项长期的历史任务。为加快解决在一定程度和特定地区仍然存在的贫困问题，中国于2001年5月召开中央扶贫开发工作会议，对二十一世纪前十年中国的农村扶贫开发工作进行了全面部署。这次会议后，中国政府正式颁布《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010年）》，提出了今后十年中国农村扶贫开发的各项任务、指导思想和方针政策。《中国农村扶贫开发纲要》是继《国家八七扶贫攻坚计划》之后，又一个指导中国农村扶贫开发工作的纲领性文件。

二十一世纪初中国的农村扶贫开发，既面临难得的历史机遇，也面临严峻挑战和尖锐问题。

有利条件

二十一世纪初中国的扶贫开发存在着许多有利条件，而且一些条件较之过去更为有利。中国各级政府高度重视，社会各界大力支持，贫困地区广大干部群众团结奋斗，这是保障扶贫开发不断取得新成就的最重要的条件。就客观环境而言，有以下有利因素：

——扶贫开发已有一个较好的基础。经过20多年的努力，中国的贫困人口已基本解决了温饱问题，贫困地区的生产生活条件已经有了较大幅度的改善，抵御自然灾害的能力明显增强，具有了一定的发展能力；在过去扶贫开发的实践中，已创造和积累了很多成功经验，并探索出了一些行之有效的做法。这些都有助于使今后的扶贫开发迈上新的台阶。

——未来经济的持续增长将加快扶贫开发的进程。实践证明，经济增长是解决贫困问题的关键。根据测算，二十世纪九十年代中国贫困人口减少与经济增长的弹性系数为-0.8，即GDP每增长一个百分点，农村贫困人口可减少0.8%。根据国家经济发展计划，今后五年，中国经济预计年增长7%。经济的稳步增长将扩大劳动力需求，有利于贫困地区劳动力的就业，从而改善人民的生活水平。同时，随着综合国力的不断增强，国家可以投入更多的力量促进贫困地区开发建设，为贫困地区发展提供坚实的物质基础。

——经济结构调整有助于贫困地区的发展。在国内外市场竞争日趋激烈的情况下，中国正在大力调整和优化产业结构。发达地区一方面加快产业升级，大力发展资本技术密集型产业，另一方面，为了提高产业竞争力，还将一些劳动密集型产业项目向欠发达地区转移。中国的贫困地区大多地处中西部，资源相对丰富，劳动力成本低，具有承接这种结构梯度转移的区位优势。西部地区完全有可能引进资本和技术，接受外来产业转移，提高贫困地区在区域产业分工中的地位，从而加快本地区的产业结构转换和经济发展。

——西部大开发战略的实施有利于扶贫。中国正在实施的西部大开发战略，对进一步降低贫困发生率将产生深远的影响。西部大开发的重点是进一步加快基础设施建设，特别是加

强水利、交通、通讯等基础设施建设，切实加强生态环境保护和建设。"十五"计划期间（2001-2005年），将有一大批工程在西部开工建设。此外，国家还制定了增加西部地区利用外资的比例、增发特别国债主要用于西部开发等许多有利于西部发展的优惠政策。一系列大工程的建设和优惠政策的实施，将为改变西部贫困地区的落后面貌打好基础。

——对外开放的进一步扩大将为贫困地区带来新的发展机遇。中国加入世界贸易组织后，贫困地区的市场将会进一步扩大和开放，有利于这些地区发展有优势的劳动和资源密集型产业，增加劳动力就业。尽管加入世界贸易组织可能使贫困地区现有产业受到冲击，但从长远看，有利于贫困地区劳动力转移和劳动密集型产品的出口。

难点与问题

二十一世纪初中国扶贫开发面临的难点和比较突出的问题是：第一，虽然贫困人口的收入水平明显提高，但目前中国扶贫的标准是低水平的。第二，由于受自然条件恶劣、社会保障系统薄弱和自身综合能力差等因素的掣肘，目前已经解决温饱问题的贫困人口还存在很大的脆弱性，容易重新返回到贫困状态。第三，尽管扶贫开发已使广大农村贫困地区的贫穷落后状况明显改变，但贫困农户的基本生产生活条件还没有质的变化，贫困地区社会、经济、文化落后的状况还没有根本改观。第四，由于中国人口基数很大，在今后相当长的一个时期将面临就业压力，这必然会影响到贫困人口的就业，使很多本来能够奏效的扶贫措施难以发挥出应有的作用。第五，尚未解决温饱的贫困人口一般都生活在自然条件恶劣、社会发展程度低和社会服务水平差的地区，这些地区投入与产出效益的反差较大。

对象和目标

中国政府将坚持把贫困地区尚未解决温饱问题的贫困人口作为扶贫开发的首要对象。这些贫困人口虽然数量不多，但解决的难度很大。同时，还要帮助初步解决温饱问题的贫困人口实现稳定脱贫。由于生产生活条件尚未根本改变，抗御自然灾害的能力不强，一遇自然灾害，这部分人极易返贫。要在实现稳定脱贫的基础上，进一步推动这部分人发展，走向富裕。

2001年至2010年中国扶贫开发的总体目标是：尽快解决极少数贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强贫困乡村的基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区社会、经济、文化的落后状况，为达到小康水平创造条件。

中国政府将按照集中连片的原则，把贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为2001年至2010年扶贫开发的重点，并确定扶贫开发工作重点县，集中财力、物力和人力，实行统筹规划，分年实施，分类指导，综合治理。

措施和途径

2001年至2010年中国农村扶贫开发的任务，将主要通过如下措施和途径实现：

——继续重点支持发展种养业。集中力量帮助贫困群众发展有特色、有市场的种养业项目。以增加贫困人口的收入为中心，依靠科技进步，着力优化品种、提高质量、增加效益。

以有利于改善生态环境为原则，加强生态环境的保护和建设，实现可持续发展。以市场为导向，选准产品和项目，搞好信息、技术、销售服务，确保增产增收。

——积极推进农业产业化经营。按照产业化发展方向和要求，对具有资源优势和市场需求的农产品生产，进行连片规划建设，形成有特色的区域性主导产业。积极发展“公司加农户”和订单农业。引导和鼓励具有市场开拓能力的大中型农产品加工企业到贫困地区建立原料生产基地，为贫困农户提供产前、产中、产后系列化服务，形成贸工农一体化、产供销一条龙的产业化经营。

——增加财政扶贫资金和扶贫贷款。国家将进一步扩大以工代赈规模，根据贫困地区财政困难的实际情况，加大财政转移支付力度，并对财政扶贫资金实行专户管理。增加扶贫贷款，支持能够带动贫困人口增加收入的种养业、劳动密集型企业、农产品加工企业、市场流通企业的发展，以及基础设施建设项目，并积极稳妥地推广扶贫到户的小额信贷，支持贫困农户发展生产。

——改善贫困地区的基本生产生活条件。以贫困乡、村为单位，加强基本农田、基础设施、环境改造和公共服务设施建设。到2010年，在国家重点扶持的贫困区域内，基本解决人畜饮水困难，力争做到绝大多数行政村通电、通路、通邮、通电话、通广播电视；做到大多数贫困乡有卫生院、贫困村有卫生室，基本控制影响贫困地区群众生活生产的主要地方病。

——提高贫困地区群众的科技文化素质。实行农科教结合，普通教育、职业教育、成人教育统筹，有针对性地通过各类职业技术学校和各种不同类型的短期培训，增强农民掌握先进实用技术的能力。确保在贫困地区实现九年义务教育，进一步提高适龄儿童入学率。移风易俗，倡导科学文明的生活方式。

——鼓励多种所有制经济组织参与扶贫开发。中国政府将创造良好的政策环境和投资环境，吸引多种所有制经济组织参与贫困地区的经济发展。对于适应市场需要，能够提高产业层次、带动千家万户增加收入的农产品加工企业，能够发挥贫困地区资源优势并改善生态环境的资源开发型企业，能够安排贫困地区剩余劳动力就业的劳动密集型企业，能够帮助贫困群众解决市场流通问题的企业，国家都给予必要的支持。

——注重动员全社会帮助贫困地区的开发建设。除了政府动用资源进行扶贫外，国家将进一步动员社会各界参与扶贫，增加社会扶贫的资源。根据扶贫开发规划，继续做好东部沿海发达地区对口帮扶西部贫困地区的东西扶贫协作工作，进一步扩大协作规模，增强帮扶力度。鼓励和引导各种层次、不同形式的民间交流与合作，特别是企业间的相互合作和共同发展。发挥社会各界在扶贫开发中的重要作用，并积极创造条件，引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目。

——推动扶贫开发领域的国际交流与合作。继续争取国际组织和发达国家向中国提供援助性扶贫项目。为保证这类项目的顺利执行，国家将适当增加相应配套资金比例，对地方财政确有困难的可以全额配套。根据贫困地区的特点，采取有针对性的措施，加强对国外援助性扶贫项目的管理。努力提高国外援贷款项目的经济效益，增强还贷能力。加强与国际组织在扶贫开发领域里的交流，借鉴国际社会在扶贫开发方面创造的成功经验和行之有效的方式、方法，进一步提高中国扶贫开发的工作水平和整体效益。

——推进扶贫开发的规范化建设。切实落实扶贫工作责任制，坚持省负总责，县抓落实，工作到村，扶贫到户。加强贫困地区的干部队伍建设和基层民主政权建设，不断提高基层干部和基层组织带领群众脱贫致富的能力。加强扶贫资金的审计和扶贫开发统计监测工作，形成制度，长期坚持。稳定扶贫开发工作机构，增强扶贫开发的组织领导和协调管理能力。随着贫困地区扶贫开发的不断深入，中国的扶贫开发工作将进一步制度化、规范化，逐步纳入法制轨道。

中国是一个发展中国家，消除贫困任重道远。基本解决农村贫困人口的温饱问题只是完成这一历史任务的阶段性成果。在此基础上使贫困地区的人民生活实现小康，进而过上比较宽裕的生活，需要一个长期的奋斗过程。随着中国改革开放和现代化建设事业的发展，随着中国综合国力的不断增强，中国的农村扶贫开发必将取得新的成绩。