

【“三农”问题研究】

当代中国农村扶贫开发的历史经验

韩广富,王丽君

(吉林大学马克思主义学院,吉林 长春 130012)

[摘要] 当代中国农村扶贫开发的历史经验主要是:一、制定符合国情的贫困标准,明确扶贫开发的具体帮扶对象;二、坚持开发式扶贫,把解决贫困问题与对贫困地区进行全面开发结合起来;三、坚持政府主导,广泛动员和组织全社会力量参与扶贫开发;四、积极开展与国际社会在扶贫开发领域中的交流与合作;五、高度重视和充分发挥科技教育在扶贫开发中的重要作用。

[关键词] 中国农村;扶贫开发;历史经验

[中图分类号] F32;F323.89 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1001-6201(2006)01-0032-05

一、制定符合国情的贫困标准,明确扶贫开发的具体帮扶对象

贫困是当今世界上所有国家共存的普遍现象,无论是发展中国家,还是发达国家都存在一定数量的贫困人口。然而,由于每一个国家的历史文化传统、政治制度、特别是经济发展水平是不同的,因此,人们对贫困含义的理解和对贫困标准的确定也是不同的。1985年世界银行将人均年消费支出370美元确定为全球居民最低生活水平——即贫困线。按照这一标准,1985年全世界总共有贫困人口15亿,占全球总人口的31%,其中绝大多数贫困人口存在于发展中国家^[1](P3)。

中国是一个发展中的农业大国,农民占全国人口的绝大多数,因此,中国的贫困人口主要分布在农村。20世纪80年代中期,当全国农村贫困问题在经济体制改革的推动下得到明显缓解、贫困人口大幅度减少时,一些自然条件较差、生态环境恶化、经济发展水平较低地区的贫困问题开始明显地凸现出来。有鉴于此,中国政府决定在全国农村范围内开展有组织、有计划、大规模的扶贫开发,以解决贫困人口的温饱问题,为贫困地区的全面发展创造条件。

要进行有组织、有计划、大规模的扶贫开发,

首先要确定一个符合中国实际情况的、比较现实的贫困标准,而世界银行在1985年确定的贫困标准显然超越了当时中国社会经济发展的实际水平。1986年我国政府第一次正式公布的农村贫困人口的标准是人均年纯收入206元,这是中国政府有关部门在对6.7万户农村居民家庭消费支出情况进行调查的基础上计算出来的,即1985年全国农村人均年纯收入为206元。按照这一标准,1986年中国农村没有解决温饱问题的贫困人口是1.25亿,贫困发生率是14.8%^[1](P222)。这一标准到1990年相当于300元,2000年相当于625元^[2](P158)。中国政府所确定的贫困标准,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,也是符合实际的。

针对中国农村贫困人口主要集中在一部分县、乡、村的实际情况,中国政府决定以县为扶贫开发的基本单元,以贫困村、贫困户为具体的帮扶对象。1986年中国政府确定了331个县为国家专项扶贫资金投放的重点对象,具体标准是:1985年农民人均纯收入低于150元的特困县;1985年农民人均纯收入低于200元的少数民族自治县和位于一般的老革命根据地的县;1985年农民人均

[收稿日期] 2005-09-16

[作者简介] 韩广富(1965-),男,吉林长春人,吉林大学马克思主义学院教授,博士生导师,法学博士;王丽君(1965-),女,内蒙古满洲里人,吉林大学马克思主义学院副教授。

纯收入低于 300 元的在国内外具有重大影响的老革命根据地县;1984—1986 年农(牧)民人均纯收入低于 300 元的牧区县(旗)和低于 200 元的半牧区县(旗)^[3](P113)。这 331 个国定贫困县加上各省区市确定的 371 个贫困县所覆盖的贫困人口占全国贫困总人口的 80% 以上^[4](P35)。1994 年国家在制定《八七扶贫攻坚计划》时又重新调整了贫困县的标准和范围,确定了 592 个县为国家专项扶贫资金投放的重点对象,具体标准是: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;1992 年农民人均纯收入高于 700 元的原国家重点扶持贫困县,一律退出国家扶持范围。这 592 个贫困县分布在全国 27 个省、自治区、直辖市,涵盖了全国 72% 以上的农村贫困人口^[2](P158-159)。进入新世纪,国家又在中西部 21 个省、自治区、直辖市的少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区确定 592 个县作为新时期国家扶贫开发工作重点县。这 592 个县的农村贫困人口覆盖了全国农村贫困人口的 50% 以上、低收入人口的 60% 以上,是新时期扶贫开发工作的重点^[5](P98)。

以贫困村、贫困户作为扶贫开发的具体帮扶对象,这是基本解决农村贫困人口温饱问题的目标和现阶段我国农村基本经营制度决定的。扶贫开发的任务是解决贫困户的温饱问题,只有对贫困村、贫困户进行具体的帮扶,才有可能解决他们的温饱问题;家庭承包经营是农村的基本经营形式,只有把帮扶措施同家庭经营的活力结合起来,才能增强贫困户自我积累和自我发展的能力,进而脱贫致富。扶贫开发落实到村、落实到户的主要方式包括:1. 干部帮扶到户,即组织各级干部与贫困户结成“一帮一”对子,采取签订责任状等方式,明确干部帮扶任务。2. 实体带动、效益到户,即通过鼓励企业与贫困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。3. 社会各界帮扶到户,即组织社会各界对贫困户进行直接帮扶。4. 资金到户,即对贫困户实行直接的小额信贷。

二、坚持开发式扶贫,把解决贫困问题与对贫困地区进行全面开发结合起来

坚持开发式扶贫,就是鼓励贫困地区广大干部群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神,在国家的扶持下,以市场需求为导向,依靠科技进步,开发利用当地资源,发展商品生产,改善生产条件,增强自我积累、自我发展的能力,解决温饱进而脱贫

致富,克服“等、靠、要”等依赖思想。

坚持开发式扶贫的基本途径和主要形式包括以下几个方面:

第一,针对贫困地区基础设施薄弱、抵御自然灾害能力差的实际情况,安排以工代赈资金,鼓励、支持贫困户投工投劳,开展农田、水利、公路等方面的基础设施建设,改善生产条件;把扶贫开发与资源保护、生态建设、计划生育工作结合起来,实现资源、环境和人口的良性循环,提高贫困地区可持续发展的能力;把扶贫开发与智力开发,提高劳动者素质结合起来,全面发展贫困地区的教育、科技、文化、卫生等各项社会事业,提高贫困人口的自我发展能力。

第二,重点发展投资少、见效快、覆盖广、效益高、有助于直接解决群众温饱问题的种养业和相关的加工业、运销业;积极发展能够充分发挥贫困地区资源优势,又能大量安排贫困户劳动力就业的资源开发型和劳动密集型的乡镇企业;依托资源优势,按照市场需求,开发有竞争力的名特稀优产品,实行产业化生产,逐步形成一定规模的商品生产基地或区域性的支柱产业;坚持兴办贸工农一体化、产加销一条龙的扶贫经济实体,承包开发项目,外联市场,内联农户,为农民提供产前、产中、产后的系列化服务,带动群众脱贫致富;在优先解决群众温饱问题的同时,帮助贫困县兴办骨干企业,改变县级财政困难的状况,增强自我发展能力。

第三,鼓励和支持目前极少数居住在生存条件恶劣、自然资源贫乏地区的特困人口通过移民搬迁、异地开发的方式,开辟解决温饱的新途径。移民搬迁、异地开发的主要形式有:1. 插户移民,即由贫困户自行投靠亲友,分散安置,政府给予一定的补助;2. 政府建移民开发基地安置移民,既要保证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;3. 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。移民搬迁要遵循以下指导原则:一是制定具体规划,切实搞好试点,在试点的基础上有计划、有组织、分阶段地进行;二是坚持自愿原则,充分尊重农民意愿;三是从实际出发,哪些群众确实需要搬迁,采取什么形式搬迁,搬迁如何组织等等,都要因地制宜、量力而行;四是细致地做好搬迁后的各项工作,确保搬得出来、稳得下来、富得起来。

第四,鼓励和支持贫困地区开展有组织、有计划的劳务输出,实现贫困地区劳动力的异地就业。

为此,中国政府强调要加强贫困地区劳动力的职业技能培训,组织和引导劳动力健康有序地流动;沿海发达地区和大中城市要按照同等优先的原则,积极吸纳贫困地区劳动力在本地区就业;贫困地区和发达地区可以就劳务输出结成对子,开展劳务协作;保障输出劳动力的合法权益,关心他们的工作、生活,帮助他们解决实际困难和问题。贫困地区劳动力实现异地就业,这不仅有助于解决贫困人口的温饱问题,而且更重要的是劳动力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。

坚持开发式扶贫,这是贫困地区脱贫致富的根本出路,也是扶贫开发工作必须长期坚持的基本方针。开发式扶贫在实践中取得了明显的成效,主要是:首先,解决了2亿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2.5亿减少到2000年的3000万,贫困发生率从30.7%下降到3%左右。其次,改善了贫困地区生产生活条件。1986—2000年,在农村贫困地区修建基本农田9915万亩,解决了7725万人和8398万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%、67.7%。再次,加快了贫困地区经济发展速度。1994—2000年,国家重点扶持的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%;农民人均纯收入增加到1337元,年均增长12.8%^[21](P158)。最后,促进了贫困地区科技、教育、文化、卫生等各项社会事业全面发展。

三、坚持政府主导,广泛动员和组织全社会力量参与扶贫开发

贫困不仅仅是一个经济问题,也是一个社会和政治问题。只有重视扶贫开发,才有利于缓解地区差距,促进社会公正与公平,有利于构建和谐社会。“追求社会公正与公平是人类社会永恒的价值目标”^[6](P67)。无论是发达国家,还是发展中国家在努力实现国民经济高速增长的同时,都十分重视对贫困落后地区的扶持。这种扶持除了政府直接救济之外,主要是通过各种渠道,以多种方式增加对贫困地区的投资,同时,在财政、金融等方面对贫困地区实行优惠政策。中国政府在扶贫开发中的这种主导作用主要体现在以下几个方面:

第一,把扶贫开发工作纳入国民经济和社会

发展的整体布局之中。1986年4月,第六届全国人民代表大会第四次会议决定把扶持贫困地区摆脱落后状况作为一项重要内容列入《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》之中。此后,扶贫开发一直成为我国国民经济和社会发展五年计划中的一个重要内容。

第二,建立各级扶贫开发的组织领导机构。1986年5月,国务院成立了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),其主要职责是制定贫困地区经济开发的方针、政策和规划,协调扶贫开发中各职能部门的关系,解决扶贫开发中的重要问题,集中管理不同口径的扶贫资金,督促检查有关工作。根据国务院的统一要求,各有关部委以及各省(区)、地(市)、县(旗)也分别成立了扶贫开发的组织领导机构。

第三,中央政府不断加大扶贫资金投入的力度。中央政府为了解决农村贫困人口的温饱问题,支持贫困地区发展所安排的专项资金主要包括财政扶贫资金和银行信贷扶贫资金两部分。财政扶贫资金主要包括支援经济不发达地区发展基金、“三西”农业建设专项补助资金、新增财政扶贫资金、以工代赈资金等。银行信贷扶贫资金实施项目管理,即通过项目组织扶贫开发,通过项目覆盖贫困人口,通过项目匹配扶贫资金,通过项目推广科学技术,通过项目检验扶贫效果。20多年来,中央政府在财力有限的情况下,逐年加大扶贫资金投入,由20世纪80年代的每年40多亿增加到2002年的300多亿,累计共安排各类扶贫资金2200多亿元^[7](P38)。

第四,对贫困户、贫困地区和扶贫开发工作实行各种优惠政策。例如,对尚未解决温饱问题的贫困户,免除粮食订购任务,减免农业税和农业特产税;根据扶贫开发的特点和需要,适当延长扶贫贷款的使用期限,放宽抵押和担保条件;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;中央和地方在贫困地区兴办的大中型企业,要充分照顾贫困地区的利益,合理确定与当地的利益关系;国家制定和执行产业政策时,要考虑贫困地区的特殊性,给予支持和照顾;对贫困地区的进出口贸易,要坚持同等优先的原则,重点支持。

第五,召开全国扶贫开发工作会议,安排部署全国的扶贫开发工作。党中央、国务院分别于1994、1996、1999和2001年4次召开全国扶贫开发工作会议,安排部署全国的扶贫开发工作。第

一次全国扶贫开发工作会议制定了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,这是我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。第四次全国扶贫开发工作会议制定了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,这是继《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。

帮助贫困地区群众解决温饱问题,是党和政府的重要任务,也是全社会的共同责任。广泛动员和组织全社会力量参与扶贫开发,不仅有助于贫困地区的群众脱贫致富,而且有助于增强中华民族的凝聚力、培育和发扬良好的社会风尚。

第一,组织东部发达地区对口帮扶西部贫困地区。1996年7月,在中央政府的直接安排和部署下,由北京、天津、上海、广东、江苏、浙江、山东、辽宁、福建和深圳、青岛、大连、宁波等东部13个沿海发达省市对口帮扶内蒙古、甘肃、云南、广西、陕西、四川、新疆、青海、宁夏和贵州等西部10个贫困省区的工作全面展开。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多层次、全方位的扶贫协作。据统计,1996—2000年东部13个省市政府和各界累计为西部贫困省区捐款、捐物折合人民币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展开了卓有成效的协作^[21](P161)。

第二,党政机关和大型企事业单位定点联系、帮助贫困地区。根据扶贫开发的要求,在中央政府的倡导下,各级党政机关和大型企事业单位充分发挥了自己的职能作用,定点帮扶贫困地区。中央党政机关定点帮扶到县、省、地、县机关定点帮扶到乡、村。各帮扶部门和单位都有特定的帮扶对象和明确的任务,按照“不脱贫,不脱钩”的原则,搞好帮扶工作。到2000年底,定点帮扶贫困县的中央党政机关和大型企事业单位达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。1995—1999年,各省、自治区、直辖市也先后派出4.6万名干部到贫困乡、村挂职扶贫,直接投入资金和物质折合人民币87.62亿元,帮助引进各类扶贫资金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^[21](P161)。

第三,全社会各行各业都要通过多种形式支持贫困地区的开发建设。如“希望工程”、“幸福工程”、“光彩事业”、“文化扶贫”、“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”等扶贫活动都取得了很大成效。其中以资助贫困失学儿童入学为目的的“希望工程”,自1989年开展以来,到2000年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^[21](P161)。以民营企业的资本技术带动贫困地区致富的“光彩事业”,从1994年启动以来,到2003年共吸引海内外1.1万名非公有制企业家到西部投资7300多个扶贫项目,累计到位资金300多亿元,解决了150万人的培训和130万人的就业问题,帮助350万人脱贫^[81](P86)。

四、积极开展与国际社会在扶贫开发领域中的交流与合作

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开发领域中的交流与合作。20世纪90年代以来,中国政府积极借鉴国际反贫困的历史经验,不断扩大与国际社会在扶贫开发领域中的合作,并取得了明显的进展。

在扶贫开发领域,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、西部三期扶贫开发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,世界银行西南扶贫开发项目1995年7月开始实施,援助规模为2亿美元软贷款、5000万美元硬贷款,国内配套资金21.8亿元,项目总投资达42.3亿元,重点扶持云南、贵州、广西三省区最贫困的35个县,项目完成后可以稳定解决350万贫困人口的温饱问题。^[21](P162)项目建设主要包括大农业、基础设施、产业开发、劳务输出、教育卫生、贫困监测等内容。这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开发项目。

此外,一些国际组织、外国政府和非政府组织也与中国在扶贫开发领域中开展了广泛的合作。联合国开发计划署、粮食计划署、人口基金会、儿童基金会,荷兰、日本、英国政府,亚洲开发银行、日本协力银行、福特基金会、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。如1986—1990年,联合国开发计划署根据中国扶贫

工作的进展状况,向中国提供 1.55 亿美元贷款,用于改进边远贫困地区人口的饮食结构、卫生状况;1991—1995 年,联合国开发计划署又向中国提供 1.89 亿美元贷款,用于贫困地区人力资源开发等 20 个项目^[9](P74-75)。这些项目都取得了很好的成效。

积极开展与国际社会在扶贫开发领域中的交流与合作,这不仅有利于加快解决我国贫困人口的温饱问题,而且有助于我国借鉴国际社会在扶贫开发方面创造的成功经验,提高我国扶贫开发工作的整体水平和扶贫开发的整体效益。

五、高度重视和充分发挥科技教育在扶贫开发中的重要作用

贫困地区落后的一个重要原因就是科技教育落后,劳动者素质低。因此,在扶贫开发中,国家要求科技部门根据全国扶贫开发的总体战略和要求制定科技扶贫战略规划,指导和推动扶贫开发工作转到依靠科学技术进步和提高劳动者素质的轨道上来。

1996 年,国家科委制定了《1996—2000 年全国科技扶贫规划纲要》,提出了科技扶贫的目标、措施和实施办法,以加强对科技扶贫的政策指导。国家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。国家动员和组织大专院校、科研院所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。

国家科委仅在 1986—1994 年就累计拨出科技扶贫专款 3 850 万元,在贫困地区安排“星火”扶贫贷款 2.1 亿元,帮助贫困地区引进各种实用

技术 2 700 项,实施重大科技成果推广与开发项目 400 项,建立科技示范点 1 400 个,开展科技培训 120 万人次^[4](P126)。1986—2000 年,科技部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 1 500 个,解决关键性技术 200 多个,向贫困地区推广实用技术 2 000 多项^[2](P160)。1995 年以来,教育部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。这些措施对于提高贫困人口的科技文化素质,改变贫困地区落后的生产方式,提高土地的产出率,增加农民的收入等发挥了重要重用。

[参考文献]

- [1] 黄贵荣. 失衡的世界——20 世纪人类的贫困现象[M]. 重庆:重庆出版社,2000.
- [2] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的农村扶贫开发[J]. 新华月报,2001(11).
- [3] 康晓光. 中国贫困与反贫困理论[M]. 南宁:广西人民出版社,1995.
- [4] 朱凤岐. 中国反贫困研究[M]. 北京:中国计划出版社,1996.
- [5] 记者. 我国扶贫开发取消国定贫困县,确定工作重点县[J]. 新华月报,2002(3).
- [6] 穆颜杰. 构建和谐社会的關鍵是社会制度公正与分配公平[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版),2005(5).
- [7] 国务院扶贫开发领导小组办公室. 经验弥足珍贵,任务仍然艰巨——谈我国的扶贫开发[J]. 求是,2003(16).
- [8] 钟蓝.“消除贫困”在中国[J]. 新华月报,2003(8).
- [9] 俞进军. 中国拒绝贫困[M]. 沈阳:辽宁人民出版社,1999.

The Historical Experiences of Modern Chinese Rural Development of Supporting the Poverty

HAN Guang - fu ,WANG Li - jun

(College of Marxism ,Jilin University ,Changchun 130012 ,China)

Abstract : The main historical experiences of Chinese rural development of supporting the poverty are :firstly ,draw up the poverty standards which match the condition of our country and specify the specific subject of the development of supporting the poverty ;secondly ,persist the type of development to support the poverty and integrate resolving the problems of poverty with developing roundly the poor area ;thirdly ,insist that the government is dominate ,mobilizing and organizing extensively the whole social power to participate it ;fourthly ,communicate and cooperate actively with the international society in this field ;finally ,value highly and give full scope the important function of the technology and education in development of supporting the poverty .

Key words : Chinese rurality ;development of supporting the poverty ;historical experiences

[责任编辑:王亚范]