

中国农村扶贫开发的新进展
中华人民共和国国务院新闻办公室
(2011年10月27日)

目 录

前言

- 一、扶贫开发的政策和实施
 - 二、扶贫开发的成就
 - 三、专项扶贫
 - 四、行业扶贫
 - 五、社会扶贫
 - 六、国际合作
- 结束语

前言

贫困是世界各国和国际社会面临的挑战。促进发展，消除贫困，实现共同富裕，是人类孜孜以求的理想。

中国是世界上人口最多的发展中国家，发展基础差、底子薄，不平衡现象突出。特别是农村贫困人口多，解决贫困问题的难度很大。中国的减贫，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，坚持以人为本，努力使经济社会发展成果惠及全体人民。20世纪80年代中期以来，中国政府开始有组织、有计划、大规模地开展农村扶贫开发，先后制定实施《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000年)、《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》、《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》等减贫规划，使扶贫减贫成为全社会的共识和行动。中国的农村扶贫开发，促进了社会和谐稳定和公平正义，推动了中国人权事业的发展和进步。

减贫是人类社会的共同事业，中国的扶贫开发是全球减贫事业的重要组成部分。中国提前实现了联合国千年发展目标中贫困人口减半目标，为全球减贫事业作出了重大贡献。

2001年，中国政府发布了《中国的农村扶贫开发》白皮书，介绍了中国农村扶贫开发的有关情况。这里，就近十年来中国农村扶贫开发取得的进展再作一介绍。

一、扶贫开发的政策和实施

十年来，中国国民经济平稳较快增长，综合国力不断增强。在这一进程中，国家把扶贫开发纳入国民经济和社会发展规划，制定和实施有利于农村贫困地区发展的政策措施，把扶贫投入作为公共财政预算安排的优先领域，把贫困地区作为公共财政支持的重点区域，不断加大对贫困地区的扶持力度，切实提高扶贫政策的执行力。

农村政策。中国是一个传统的农业大国，农村人口多，贫困现象突出。实行有利于减贫的农村政策，对于消除农村贫困问题十分重要。十年来，国家实行统筹城乡经济社会发展的方略和工业反哺农业、城市支持农村与“多予少取放活”的方针，全面促进农村经济社会的发展，使贫困地区和农村贫困人口普遍受益。国家相继取消牧业税、生猪屠宰税和农林特产税，特别是取消了在中国存在 2600 多年的农业税，并以法律形式固定下来，让中国广大农民彻底告别了缴纳农业税的历史。全面实行种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴，逐步建立和完善农村社会保障体系，推进农村饮水、电力、道路、沼气等基础设施建设和农村危房改造。推行集体林权制度改革，使农民真正拥有林地承包经营权和林木所有权，落实各项优惠政策，发展林下经济和森林旅游，增加农民收入。不断加大强农惠农富农和扶贫开发的投入力度，中央财政用于“三农”的支出从 2003 年的 2144.2 亿元人民币增加到 2010 年的 8579.7 亿元人民币，年均增长 21.9%，公共财政覆盖农村步伐明显加快。国家的一些强农惠农富农政策率先在贫困地区实行。其中，免征农业税试点、农村义务教育“两免一补”政策(对农村义务教育阶段贫困家庭学生免书本费、免杂费、补助寄宿生生活费)、对国家新安排的公益性基本建设项目减少或取消县及县以下配套，率先在国家扶贫开发工作重点县实行。一些强农惠农富农政策向贫困地区和贫困人口倾斜。中央财政在农村最低生活保障、新型农村合作医疗和新型农村社会养老保险的制度安排上，对中西部地区给予较大支持。2010 年，民政部门资助参加新型农村合作医疗 4615.4 万人次，资助资金 14 亿元人民币，人均资助 30.3 元人民币。

区域政策。20 世纪末，中国政府开始实施西部大开发战略。中国的西部地区，自然条件相对恶劣，基础设施建设相对滞后，贫困人口比较集中。十多年来，西部大开发安排的水利、退耕还林、资源开发等项目，在同等条件下优先在贫困地区布局；公路建设加快向贫困地区延伸，把贫困地区的县城与国道、省道干线连接起来；基础设施建设项目尽量使用贫困地区的劳动力，增加贫困人口的现金收入。国家相继出台一系列区域发展政策，促进西藏和四川、云南、甘肃、青海四省藏区以及新疆、广西、重庆、宁夏、甘肃、内蒙古、云南等地经济社会发展，并把农村扶贫开发作为政策重点加以推进。

农村社会保障制度。为贫困人口提供基本的社会保障，是稳定解决贫困人口温饱问题的最基础手段。2007 年，国家决定在全国农村全面建立最低生活保障制度，将家庭年人均纯收入低于规定标准的所有农村居民纳入保障范围，稳定、持久、有效地解决农村贫困人口温饱问题。农村最低生活保障标准，由县级以上地方政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定。截至 2010 年底，全国农村低保覆盖 2528.7 万户、5214 万人；2010 年全年共发放农村低保资金 445 亿元人民币，其中中央补助资金 269 亿元人民币；全国农村低保平均标准为 117 元人民币/人、月，月人均补助水平为 74 元人民币。国家对农村丧失劳动能力和生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残农民实行五保供养，即在吃、穿、住、医、葬等方面给予生活照顾和物质帮助。十年间，五保供养逐步实现了由集体福利事业转型为现代社会保障制度，所需资金由农民分摊转由国家财政负担。到 2010 年底，全国农村得到五保供养的人数为 534 万户、556.3 万人，基本实现“应保尽保”，全国各级财政共发放农村五保供养资金 96.4 亿元人民币。2009 年，国家开展新型农村社会养老保险试点工作，到 2011 年 7 月已覆盖全国 60% 的农村地区，共有 493 个国家扶贫开发工作重点县纳入试点，覆盖率达到 83%。新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资方式，基础养老金和个人账户养老金相结合的待遇支付方式，中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金给予全额补助，对东部地区给予 50% 的补助。2010 年，中央财政对新型农村社会养老保险基础养老金补贴 111 亿元人民币，地方财政补

助资金 116 亿元人民币。2004 年，国家出台了规范的最低工资制度，对保障以农民工为主体的劳动者的劳动报酬权益发挥了积极作用。

提高扶贫政策执行力。政策实施成功与否，关键在于执行。中国政府把建立工作责任制、加强干部队伍和机构建设作为保障扶贫政策执行力的关键，采取有效措施保证扶贫政策的落实。按照“省负总责、县抓落实、工作到村、扶贫到户”的要求，实行扶贫开发工作责任到省、任务到省、资金到省、权力到省。把扶贫开发作为国家扶贫开发工作重点县政府的中心任务，由县负责把扶贫开发的政策措施落实到贫困村和贫困户。实行扶贫工作党政“一把手”负责制，把扶贫开发的效果作为考核这些地方政府主要负责人政绩的重要依据。加强贫困地区干部队伍建设，将贫困地区县级领导干部和县以上扶贫部门干部的培训纳入各级党政干部培训规划，采取挂职锻炼、干部交流等方式充实和加强贫困地区干部队伍。加强扶贫开发统计监测，为科学决策提供依据。加强贫困地区基层组织建设，改进基层干部思想作风和工作作风，推进社会治安综合治理，维护贫困地区社会稳定。充实和加强各级扶贫开发的工作机构，稳定人员，改善条件，提高素质，增强扶贫开发的组织领导和协调管理能力。国务院有关部门把扶贫开发作为一项重要工作，结合各自职能，认真贯彻落实扶贫政策。

中国扶贫开发政策有以下特征：

——坚持开发式扶贫和社会保障相结合。引导贫困地区和贫困群众以市场为导向，调整经济结构，开发当地资源，发展商品生产，提高自我积累、自我发展能力。注重综合开发、全面发展，促进基础设施建设和经济社会协调发展。注重可持续发展，加强资源保护和生态建设，控制人口过快增长。加快推进城乡基本公共服务均等化进程，建立健全农村最低生活保障制度，逐步提高五保供养水平，不断完善自然灾害应急救助体系，建立新型农村合作医疗制度，开展新型农村社会养老保险制度试点，为贫困人口提供基本生存保障。在国家扶贫开发工作重点县推进扶贫开发政策与农村低保制度衔接试点，努力使各项政策覆盖所有贫困人口。

——坚持专项扶贫和行业扶贫、社会扶贫相结合。以贫困人口和贫困地区为工作对象，以财政专项扶贫资金为主要资源，以实现贫困人口基本生存和发展为目标，编制专项扶贫开发规划，分年实施。充分发挥各行业部门职责，将贫困地区作为本部门本行业发展重点，积极促进贫困地区水利、交通、电力、国土资源、教育、卫生、科技、文化、人口和计划生育等各项事业的发展。动员和组织社会各界，通过多种方式支持贫困地区开发建设。党政机关和企事业单位定点扶贫，东西扶贫协作，军队和武警部队支援，社会各界参与，形成有中国特色的社会扶贫方式，推动贫困地区发展，增加贫困农民收入。

——坚持外部支持与自力更生相结合。通过专项扶贫资金、财政转移支付、部门项目建设、社会各界捐助、引进利用外资等途径，不断加大对贫困地区的资金投入。不断探索参与式整村推进、小额信贷、贫困村互助资金等多种扶贫模式。尊重贫困地区广大干部群众在农村扶贫开发中的主体地位，广泛调动他们的主动性、积极性、创造性。广大干部群众自强不息，不等不靠，苦干实干，积极参与决策、投工投劳，依靠自身力量改变贫困落后面貌。

二、扶贫开发的成就

十年来，中国农村居民的生存和温饱问题得到基本解决，贫困人口的生产生活条件明显

改善,贫困地区基础设施不断完善,社会发展水平进一步提升,生态恶化趋势得到初步遏制。

农村居民的生存和温饱问题基本解决。国家根据经济社会发展水平的提高和物价指数的变化,将全国农村扶贫标准从2000年的865元人民币逐步提高到2010年的1274元人民币。以此标准衡量的农村贫困人口数量,从2000年底的9422万人减少到2010年底的2688万人;农村贫困人口占农村人口的比重从2000年的10.2%下降到2010年的2.8%。

贫困地区经济全面发展。贫困地区产业结构进一步优化,特色优势产业快速发展,县域经济综合实力不断增强。从2001年至2010年,592个国家扶贫开发工作重点县人均地区生产总值从2658元人民币增加到11170元人民币,年均增长17%;人均地方财政一般预算收入从123元人民币增加到559元人民币,年均增长18.3%。农民人均纯收入从2001年的1276元人民币,增加到2010年的3273元人民币,年均增长11%(未扣除物价因素)。上述数据的增幅,均高于全国平均水平。

贫困地区生产生活条件明显改善。国家不断加大贫困地区基础设施建设投入,全面改善这些地方的生产生活条件。从2002年至2010年,592个国家扶贫开发工作重点县新增基本农田5245.6万亩,新建及改扩建公路里程95.2万公里,新增教育卫生用房3506.1万平方米,解决了5675.7万人、4999.3万头大牲畜的饮水困难。到2010年底,国家扶贫开发工作重点县农村饮用自来水、深水井农户达到60.9%,自然村通公路比例为88.1%、通电比例为98%、通电话比例为92.9%,农户人均住房面积24.9平方米,农户使用旱厕和水冲式厕所比重达88.4%。贫困地区农村面貌发生明显变化。

贫困地区社会事业不断进步。农村义务教育得到加强,扫除青壮年文盲工作取得积极进展,到2010年底,国家扶贫开发工作重点县7至15岁学龄儿童入学率达到97.7%,接近全国平均水平;青壮年文盲率为7%,比2002年下降5.4个百分点,青壮年劳动力平均受教育年限达到8年。新型农村合作医疗实现全覆盖,基层医疗卫生服务体系不断加强,到2010年底,国家扶贫开发工作重点县参加新农合的农户比例达到93.3%,有病能及时就医的比重达到91.4%,乡乡建有卫生院,绝大多数行政村设有卫生室。贫困地区人口和计划生育工作、公共文化服务体系建设继续得到加强。

贫困地区生态恶化趋势初步得到遏制。从2002年至2010年,国家扶贫开发工作重点县实施退耕还林还草14923.5万亩,新增经济林22643.4万亩。国家扶贫开发工作重点县饮用水水源受污染的农户比例从2002年的15.5%下降到2010年的5.1%,获取燃料困难的农户比例从45%下降到31.4%。

三、专项扶贫

中国政府把收入在扶贫标准以下的人口作为扶贫对象,把贫困人口集中的中西部革命老区、少数民族地区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点区域,在这些地区确定了592个国家扶贫开发工作重点县给予重点扶持。中央和地方各级政府编制专项规划,安排专项资金,集中资源改善这些地区基础设施,发展特色优势产业,完善服务体系,增强人口素质。东部以及中西部其他地区的贫困县、乡、村,主要由地方政府负责扶持。

十年来,中央和地方各级政府不断调整财政支出结构,逐步加大对扶贫的财政投入,财

政投入从2001年的127.5亿元人民币增加到2010年的349.3亿元人民币,年均增长11.9%,十年累计投入2043.8亿元人民币。其中中央财政安排的扶贫资金投入,从100.02亿元人民币增加到222.7亿元人民币,年均增长9.3%,十年累计投入1440.4亿元人民币。财政扶贫资金分配体现了重点倾斜原则,十年累计投向国家扶贫开发工作重点县和各省自行确定的扶贫开发工作重点县1457.2亿元人民币,占总投入的71.3%,县均投入1.36亿元人民币;十年共在22个省(区、市)安排中央财政扶贫资金1356.2亿元人民币,其中西部12个省(区、市)877亿元人民币。

实行整村推进扶贫开发。为促进贫困地区经济社会全面发展,2001年国家在全国确定了14.8万个贫困村,逐村制定包括基本农田、人畜饮水、道路、贫困农户收入、社会事业等内容的扶贫规划,整合各类支农惠农资金和扶贫专项资金,统筹安排,分年度组织实施,力争实现贫困群众增收、基础设施提升、社会公益事业发展、群众生产生活条件改善的目标。截至2010年底,已在12.6万个贫困村实施整村推进,其中,国家扶贫开发工作重点县中的革命老区、人口较少民族聚居区和边境一线地区贫困村的整村推进已基本完成。

加强劳动力培训。人力资源开发是提高发展能力的有效手段。2004年以来,中央政府累计安排财政扶贫资金30亿元人民币,实施以劳动力转移为主要内容的“雨露计划”,对贫困家庭劳动力开展务工技能和农业实用技术培训。到2010年,培训贫困家庭劳动力超过400万人次,其中80%以上实现转移就业。抽样调查显示,接受培训的劳动力比没有接受培训的劳动力月工资可提高300至400元人民币。劳动力培训在帮助贫困地区劳动力实现就业和增加收入的同时,也使他们学到新技术,接触新观念,开阔了视野,增强了信心。从2010年开始,国家以促进就业为导向,开展了对贫困家庭的初高中毕业生参加职业教育给予直接补助的工作试点。

通过教育开展扶贫。十年来,国家大力发展教育,使大批农村家庭经济困难学生通过接受职业教育掌握了就业技能,在城镇稳定就业,帮助家庭摆脱或缓解了贫困现象。2001年至2010年,全国中等职业学校毕业学生4289万人,其中大部分毕业生来自农村家庭和城市经济困难家庭。不断健全义务教育、高中阶段教育和高等学校家庭经济困难学生资助体系,减轻困难学生家庭经济负担。建设移民学校,推动生态移民。

推进产业化扶贫。结合整村推进、连片开发试点和科技扶贫,扶持贫困农户,建设产业化基地,扶持设施农业,发展农村合作经济,推动贫困地区产业开发规模化、集约化和专业化。十年来,为贫困地区重点培育了马铃薯、经济林果、草地畜牧业、棉花等主导产业。其中,马铃薯产业已经成为贫困地区保障粮食安全、抗旱避灾、脱贫致富的特色优势产业。产业扶贫有效带动贫困农户实现了脱贫致富。

实施以工代赈。以工代赈是从20世纪80年代开始实施的一项农村扶贫政策,重点用于与贫困地区经济发展和农民脱贫致富相关的农村小型基础设施建设,主要包括县乡村公路、农田水利、人畜饮水、基本农田、草场建设、小流域治理等。2001年至2010年,中央政府累计投入以工代赈资金550多亿元人民币,有效改善了贫困地区的生产生活条件。

实施易地扶贫搬迁。在坚持群众自愿的前提下,对居住在生存条件恶劣、自然资源贫乏地区的贫困人口实行易地扶贫搬迁,是改善他们生存环境和发展条件的重要途径。截至2010年,中国政府对770余万贫困人口实行了扶贫搬迁,有效改善了这些群众的居住、交通、

用电等生活条件。在推进工业化、城镇化的进程中，一些贫困地区把扶贫搬迁与县城、中心镇、工业园区建设和退耕还林还草、生态移民、撤乡并镇、防灾避灾等项目相结合，在促进贫困农民转移就业的同时，改善了这些群众获得公共服务的条件。

开展金融扶贫。资金短缺一直是制约贫困人口生存和发展的重要因素。从2006年开始，国家在全国1.36万个贫困村开展了贫困村互助资金试点，每个试点村安排财政扶贫资金15万元人民币，按照“民有、民用、民管、民享、周转使用、滚动发展”的方式支持村民发展生产，建立起财政扶贫资金使用长效机制。开展扶贫贷款财政贴息改革，引导和撬动金融机构扩大贴息贷款投放规模，从2001年至2010年，中央财政累计安排扶贫贷款财政贴息资金54.15亿元人民币、发放扶贫贷款近2000亿元人民币。特别是2008年国家扶贫贷款管理体制进行全面改革，通过引入市场竞争机制、扩大扶贫贷款机构经营权限、下放贴息资金管理权限等，进一步调动了地方和金融机构开展扶贫开发的积极性，有效改善了贫困群众贷款难问题。

开展特殊地区扶贫试点。为了解决制约贫困地区发展的突出问题，中国政府在一些特殊类型的困难地区开展了符合当地特点的扶贫开发工作。在广西壮族自治区的东兰县、巴马县、凤山县，集中力量开展了解决基础设施建设的大会战。在四川省阿坝藏族羌族自治州，开展了扶贫开发 with 综合防治大骨节病相结合的试点。在贵州省晴隆县开展了石漠化地区的扶贫开发 with 生态环境建设相结合的试点。在新疆维吾尔自治区的阿合奇县开展了边境扶贫的试点。对云南省的布朗族及瑶族山瑶支系开展全面扶贫。在汶川、玉树地震灾区，把贫困地区的防灾减灾与灾后恢复重建有机结合，全面推进灾后恢复重建。通过这些试点，为因地制宜做好扶贫开发工作探索了道路，积累了经验。

四、行业扶贫

贫困问题是历史、经济、地理、自然等诸多因素综合影响的结果。中国政府从贫困地区实际情况出发，坚持综合治理原则，发挥政府各相关部门优势，积极开展行业扶贫工作。

推广农业技术。围绕贫困地区特色优势产业，采用科技承包、技物结合、典型示范等方式，推广各类先进实用技术，提高种养业生产效率。以农村青壮年劳动力为重点对象，大规模培养种植养殖能手、致富带头人、农牧民技术员、手工艺制作人才和农业产业化急需的企业经营管理人员、农民合作组织带头人和农村经纪人。

改善贫困地区交通条件。积极推进乡(镇)和建制村通沥青(水泥)路建设，满足困难群众的基本出行需求。加强农村公路危桥改造和安保工程建设，改善农村公路网络状况，提高农村公路安全水平和整体服务能力。推进乡镇客运站建设，加强口岸公路、红色旅游公路建设，支持重要水运通道和便民内河水运设施建设。

加强贫困地区水利建设。着力解决贫困地区农村人畜饮水困难问题，积极推进农村饮水安全工程建设。推进灌区续建配套与节水改造，因地制宜开展小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程建设。在有条件的地区，实施跨区域水资源调配工程，解决贫困地区干旱缺水问题。加强防洪工程建设，加快病险水库除险加固、中小河流治理和水毁灾毁水利工程修复。加强水源保护及水污染防治。

解决无电人口用电问题。组织实施一二期农村电网改造工程、中西部地区农网完善工程、户户通电工程、无电地区电力建设工程、新一轮农网改造升级工程和新农村电气化建设工程，提高农村电网供电可靠性和供电能力。因地制宜发展太阳能和风力发电，解决不通电行政村、自然村用电问题。推进水电新农村电气化县建设。加强可再生能源技术服务体系建设，继续推进沼气、节能灶、小水电代燃料等农村生态能源建设。

开展农村危房改造。2008年起，以解决农村困难群众基本住房安全问题为目标，组织开展了农村危房改造试点。三年来，国家累计安排补助资金117亿元人民币，支持203.4万贫困农户开展危房改造。2010年，已覆盖全国陆地边境县、西部地区县、国家扶贫开发工作重点县、国务院确定享受西部大开发政策的县和新疆生产建设兵团团场。

开展科技扶贫。组织大专院校、科研院所作为依托单位，派遣有实践经验的专家和中青年知识分子组成科技开发团，并向扶贫开发工作重点县派驻科技副县长，帮助研究和制定科技扶贫规划，筛选科技开发项目、引进先进实用技术、组织技术培训，解决产业发展中的关键技术问题，提高贫困地区产业开发的技术水平。在贫困地区推进科技特派员农村科技创业行动，鼓励科技人员与农民结成利益共同体，开展创业和服务，引导科技、信息、资本、管理等现代生产要素向贫困地区集聚，促进当地经济社会发展和农民增收致富。

发展贫困地区社会事业。建立健全农村义务教育经费保障机制，加大对家庭经济困难学生资助力度，减轻贫困地区教育负担。实施中西部农村初中校舍改造工程、全国中小学校舍安全工程和农村义务教育薄弱学校改造计划，加强宿舍、食堂和必要的基础设施建设，改善办学条件。实施农村中小学现代远程教育工程，促进城乡和地区之间优质教育资源共享。加强农村三级医疗卫生服务体系建设，加强国家扶贫开发工作重点县乡镇卫生院、村卫生室建设。组织实施农村订单定向医学生免费培养项目，重点为乡镇卫生院及以下的医疗卫生机构培养卫生人才。加大培养合格乡村医生和接生员的力度，鼓励医疗卫生专业的大学毕业生到乡镇卫生院工作。进一步加大政府对参加新型农村合作医疗费用的资助力度。建立健全人口和计划生育服务体系。全面实行农村计划生育家庭奖励扶助制度，加快推进西部地区计划生育“少生快富”工程。加强农村公共文化服务体系建设，着力建设乡镇综合文化站，组织开展全国文化信息资源共享工程、送书下乡工程，开展广播电视“村村通”工程、农村电影放映工程、“农家书屋”工程。

加强贫困地区生态建设。巩固退耕还林成果，完善补助政策，延长补助期限。实施退牧还草工程，采取封山育草、禁牧等措施，保护天然草原植被。在西藏等地开展草原生态奖励补助试点。组织实施京津风沙源治理工程，在项目区大力发展生态特色产业，实现生态建设与经济发展有机结合。实施岩溶地区石漠化综合治理工程，通过封山育林育草、人工植树种草、发展草食畜牧业、坡改梯、小型水利水保工程，实现石漠化综合治理与产业发展、扶贫开发结合。实施三江源生态保护和建设工程，通过退耕还草、生态移民、鼠害防治、人工增雨等措施，加强长江、黄河和澜沧江发源地的生态保护。加快完善生态补偿机制，加大天然林保护、湿地保护与恢复、野生动植物保护和自然保护区建设力度，维护生物多样性。

国家把对少数民族、妇女、残疾人的扶贫开发纳入规划，统一组织，同步实施，同等条件下优先安排，加大支持力度。组织实施兴边富民专项行动，支持边境地区加快经济社会发展，帮助边境群众增收致富，扶持范围覆盖全国所有陆地边境县和新疆生产建设兵团边境团场，2000年至2010年共投入兴边富民资金22.1亿元人民币。对全国人口在10万人以下

的 22 个人口较少民族实行专项扶持, 编制并实施《扶持人口较少民族发展规划(2005—2010 年)》, 对人口较少民族及其聚居区投入各项扶持资金 37.51 亿元人民币, 集中力量帮助这些民族加快发展步伐。组织实施《中国妇女发展纲要(2001—2010 年)》, 把缓解妇女贫困程度、减少贫困妇女数量放在优先位置, 加大对贫困妇女扶持力度, 帮助、支持贫困妇女实施扶贫项目, 鼓励、支持以妇女为主的扶贫经济实体的发展。2009 年以来, 还组织实施了小额担保贴息贷款项目, 截至 2011 年 7 月底, 累计发放贷款 409.93 亿元人民币, 其中农村妇女获得贷款 259.23 亿元人民币, 使贫困妇女成为扶贫资源的获得者和扶贫成果的直接受益者。组织实施《农村残疾人扶贫开发计划(2001—2010 年)》, 因地制宜选择符合残疾人特点的扶贫项目和方式, 着力解决贫困残疾人温饱问题, 缩小残疾人生活水平与社会平均水平的差距。

五、社会扶贫

扶贫济困是中华民族的传统美德。中国政府始终注重发扬这一优良传统, 组织和动员社会力量积极参与扶贫开发, 共同推进减贫事业发展。

为加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展的扶持力度, 国家大力开展定点扶贫工作。国家确定的定点帮扶单位主要包括中央和国家机关各部门各单位、人民团体、参照公务员法管理的事业单位、国有大型骨干企业、国有控股金融机构、各民主党派中央及全国工商联、国家重点科研院所等, 定点帮扶对象为国家扶贫开发工作重点县。多年来, 定点帮扶单位采取干部挂职、基础设施建设、产业化扶贫、劳务培训和输出、文化教育扶贫、科技扶贫、引资扶贫、生态建设扶贫、医疗卫生扶贫、救灾送温暖等多样化措施开展定点帮扶。目前, 参与此项工作的单位达到 272 个, 受到帮扶的国家扶贫开发工作重点县达到 481 个, 占国家扶贫开发工作重点县总数的 81.25%。从 2002 年至 2010 年, 定点帮扶单位派出挂职干部 3559 人次, 直接投入资金(含物资折款)90.9 亿元人民币, 帮助引进资金 339.1 亿元人民币, 培训各类人员 168.4 万人次。中国各民主党派中央及全国工商联, 积极发挥各自人力资源、资金动员、信息知识等方面的优势, 与贫困地区建立结对帮扶机制, 有效开展扶贫工作。

表1 民主党派中央、全国工商联定点扶贫地区

民革中央——贵州纳雍
民盟中央——河北广宗
民建中央——河北丰宁
民进中央——贵州安龙
农工党中央——贵州大方
致公党中央——重庆酉阳
九三学社中央——四川旺苍
台盟中央——贵州赫章
全国工商联——贵州织金

东部发达省市与西部贫困地区结对开展扶贫协作，是国家为实现共同富裕目标作出的一项制度性安排。自 1996 年开始，中国政府作出部署，安排东部 15 个经济较发达省、市与西部 11 个省(区、市)开展东西扶贫协作工作。东西扶贫协作形式多样，形成了政府援助、企业合作、社会帮扶、人才支持为主的基本工作框架。从 2003 年到 2010 年，东部到西部挂职的干部 2592 人次，西部到东部挂职的干部 3610 人次；东部地区向西部地区提供政府援助资金 44.4 亿元人民币、协作企业 5684 个，实际投资 2497.6 亿元人民币、社会捐助 14.2 亿元人民币，培训专业技术人才 22.6 万人次、组织劳务输出 467.2 万人次。

表2 2001—2010年东西扶贫协作关系

北京—内蒙古	天津—甘肃
辽宁—青海	上海—云南
江苏—陕西	浙江—四川
福建—宁夏	山东—新疆
广东—广西	珠海、厦门—重庆
大连、宁波、青岛、深圳—贵州	

注：2010年6月，东西扶贫协作结对关系进行了部分调整，其中，山东省帮扶重庆市、福建省厦门市帮扶甘肃省临夏回族自治州、广东省珠海市帮扶四川省凉山彝族自治州。

军队和武警部队是中国社会扶贫的一支重要力量。十年来，军队和武警部队根据国家和驻地扶贫开发总体规划，发挥优势，主动作为，积极参与实施定点扶贫和整村推进扶贫，支援农田水利、乡村道路、小流域治理等农业农村基础设施建设，开展捐资助学、科技服务和医疗帮扶等活动。

表3 2001—2010年军队和武警部队参与扶贫开发基本情况

<p>在全国47个扶贫开发工作重点县、215个贫困乡镇、1470个贫困村开展定点扶贫；建立扶贫联系点2.6万个、支援新农村建设联系点2500多个；帮助210万多名贫困群众摆脱贫困。</p> <p>支援农田水利、乡村道路、小流域治理等小型工程建设10万多个。</p> <p>为群众找水打井1119眼，植树造林3561万多亩。</p> <p>建立科技示范点240多个，扶持发展当地优势特色产业7.3万多项，开展劳动技能和劳动力转移培训600多万人次。</p> <p>援建中小学校1600多所；资助贫困学生21万多名。</p> <p>对口帮扶西部地区扶贫开发工作重点县县级医院130所；帮助乡镇(村)卫生院(室)1283所；培训和帮带医护人员8.5万多名，捐赠医疗设备5900多台(件)；为贫困群众义务巡诊治病6100多万人次。</p>

各类人民团体、社会组织、民营企业和广大公众积极参与扶贫开发，针对特殊困难地区和群众脱贫致富的要求，通过定点帮扶、结对帮扶、实施专项扶贫工程、参与具体扶贫活动等多种形式，支持产业发展，援建基础设施，发展教育卫生，改善生产生活条件，开展生态环境建设。各类组织有效动员有专业技术且致力于扶贫等公益事业的有识之士，积极开展帮助贫困群众脱贫致富的志愿者活动。民营企业积极履行社会责任，通过捐助资金、招聘劳力、建立产业和培训基地等多种方式参与扶贫开发。

表4 部分人民团体、社会组织实施的扶贫工程

共青团中央——大学生志愿服务西部计划暨中国青年志愿者研究生支教团
全国妇联——母亲水窖、春蕾计划
中国残联——农村贫困残疾人危房改造项目
中国青少年基金会——希望工程
中国人口福利基金会——幸福工程
中国扶贫基金会——小额信贷、新长城自强项目、爱心包裹
中国扶贫开发协会——山西长治治水项目
中国光彩事业促进会——光彩扶贫工程

六、国际合作

中国政府致力于依靠自身的力量解决贫困问题，并注意借鉴国际社会先进的减贫理念和成果，积极与国际社会分享中国在扶贫开发领域的经验和做法，开展国际交流与合作。

20世纪90年代初期，中国就开始利用外资进行扶贫。先后与世界银行、联合国开发计划署、亚洲开发银行等国际组织和英国、德国、日本等国家以及国外民间组织在扶贫领域开展了卓有成效的减贫项目合作。据不完全统计，截至2010年，扶贫领域共利用各类外资14亿美元，加上国内配套资金，直接投资总额近200亿元人民币，共实施110个外资扶贫项目，覆盖了中国中西部地区的20个省(区、市)300多个县，使近2000万贫困人口受益。

外资扶贫作为中国扶贫开发工作的重要组成部分，把国际上一些先进的减贫理念和方法，例如参与式扶贫、小额信贷、项目评估和管理、贫困监测评价等，逐步应用于中国扶贫实践中，在创新扶贫开发机制、提高扶贫工作水平、开发扶贫队伍人力资源等方面产生了积极影响。

多年来，中国积极参与国际减贫事业，致力于构建国际减贫交流合作平台，与广大发展

中国家共享减贫经验，共同发展进步。2004年中国政府与世界银行在上海共同召开全球扶贫大会，并与联合国开发计划署等国际机构联合成立中国国际扶贫中心。从2007年开始，中国政府和联合国驻华系统在每年10月17日“国际消除贫困日”期间联合组织举办“减贫与发展高层论坛”，探讨国际减贫的形势和问题。中国政府还组织举办了“中国—东盟社会发展与减贫论坛”，推动了中国与东盟地区的减贫合作，加快减贫进程，促进区域的发展、稳定与繁荣。2010年，中国政府与有关国家和国际机构共同举办了“中非减贫与发展会议”，强调通过“在变革中求发展”的方式削减贫穷，推动千年发展目标在非洲的进程。近年来，中国政府共完成了40多项国内外扶贫理论与政策研究，培训了91个发展中国家的720名中高级官员，举办了上百次减贫方面的高层对话会、研讨会、名人论坛和双边互访减贫交流，与墨西哥、阿根廷、秘鲁、委内瑞拉、哥伦比亚、坦桑尼亚、莫桑比克等发展中国家签订减贫合作协议或共建减贫合作中心，在扶贫领域的交流逐步深化。

结束语

在中国这样一个有着13亿多人口的发展中国家开展扶贫开发，其难度世所罕见。中国为解决贫困问题付出了艰辛的努力，取得了重大进展。

中国政府清醒地意识到，虽然中国的综合国力有了显著增强，但中国仍然是一个人均收入水平较低的发展中国家，缩小城乡、区域、贫富的差距始终是国家发展面临的重大挑战。当前，制约中国贫困地区发展的深层次矛盾依然存在，诸如扶贫对象规模大、相对贫困问题凸显、返贫现象时有发生、集中连片特殊困难地区发展相对滞后。扶贫开发是中国政府一项长期而艰巨的任务。

在新的历史起点上，中国政府将坚持科学发展观，把扶贫开发放在更加突出的位置，全面实施《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》，把巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距作为新的政策目标，大力推进扶贫开发事业的深入发展。

中国作为一个负责任的国家，将继续履行与自身发展阶段和发展水平相适应的国际义务，积极参与国际减贫事业，共享先进减贫理念和经验，深化扶贫开发的交流与合作。中国愿与国际社会一道，为创造一个没有贫困、共同富裕的美好世界而不懈努力。