

中国 21 世纪议程

第八章-消除贫困

导言

8.1 造成贫困有国际、国内、社会、经济以及自然、生态等多方面的原因，其中资源的不合理开发利用和生态环境的恶化是造成贫困的重要原因之一。消除贫困是发展中国家实现可持续发展模式中面临的严峻挑战之一，也是各国政府应该承担的共同责任。

8.2 对贫困地区而言，消除贫困与可持续发展是统一的整体或一个问题的两个方面。不消除贫困就难以持续发展，不有效改善贫困地区的基础设施条件，提高人的素质，改善生态环境和可持续开发利用资源，也不可能从根本上消除贫困。

8.3 在过去 40 多年期间，中国消除贫困的行动作为整个世界反贫困斗争的一部分，进行了大量艰苦细致的工作，取得了显著的成就。本章重点论述中国政府在消除贫困方面采取的政策措施和努力、本世纪末和 21 世纪初实现的预期目标以及需要采取的优先活动项目。本章与第 4、11、12、13、14、16 和 17 等章节的方案领域密切相关。

8.4 本章设 1 个方案领域：

A. 消除贫困

方案领域

A 消除贫困

行动依据

8.5 中国贫困人口分布具有典型的区域特征，截止 1992 年底，估计全国仍有 8000 万贫困人口未解决温饱问题，占中国农村总人口的 8.8%，这些人口大多集中在中、西部的 18 个集中连片贫困地区，而这些地区又多以深山区、石山区、高寒区、黄土高原区、地方病高发区为主。其共同特征为：地处偏远、交通不便、生态失调、自然条件差、生产手段落后、粮食产量低、生活能源短缺、收入来源单一、就业机会少、信息闭塞、农民文化素质不高等。其中典型的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 38 万平方公里。这里植被稀少，土地沙漠化和水土流失严重，地下水位低，严重干旱缺水；另一片是位于滇、桂、黔喀斯特（KARST）地貌区，面积约 45 万平方公里，由于多年的过度开垦、樵采，植被破坏十分严重，岩石裸露，降水很快就流失和蒸发，无法涵养水份。两片地区贫困的生态环境根源有：一是人口过多，大大超出自然环境的承受能力，使这一地区生态环境形成恶性循环；二是水资源极端缺乏，水利设施不足，干旱严

重，农业生产低而不稳，农民饮水困难。

8.6 消除贫困和饥荒，公平地分配社会财富和资源，是国际社会和各国政府所面临的重要挑战和责任。中国进行经济建设、深化改革、扩大开放、加速社会发展的根本目的是实现共同富裕。为了实现这一目的，中国在政策上采取了两方面的策略：一方面，为加快经济建设步伐和社会财富的积累，允许并鼓励一部分地区和一部分人率先富裕起来；另一方面，也实施了更加积极的消除贫困政策，并鼓励和提倡先富起来的地区帮助贫困地区尽快消除贫困，最终实现共同富裕的目标。

8.7 中国政府在满足人民群众的基本需求、解决人民群众的温饱问题方面，进行了长期不懈的努力，80年代以来，采取了一系列扶贫改革政策和措施，包括：

(a) 改变了过去单纯分散救济的扶贫方法向经济开发扶贫方式转变；

(b) 强调扶贫工作从按全国人口平均分配扶贫资金向按项目、效益分配资金转变；

(c) 发挥科技扶贫的作用，在贫困地区组织各种适用技术的应用与推广；

(d) 从单纯依靠政府系统向主要依靠经济组织转变；

(e) 从资金单项输入向资金、技术物资、培训相结合输入配套转变；

(f) 设置扶贫开发的专门机构，消除重点贫困地区，增加对贫困地区的投入；

(g) 动员全社会参与扶贫，加强对口支援和干部交流，发挥科技扶贫的作用。

8.8 中国政府在消除贫困方面取得了举世瞩目的成绩。贫困人口已由 1978 年的 2.5 亿人减少到 1992 年的 8000 万人。但形势不容乐观，消除贫困的道路依然十分遥远。目前所说基本解决大多数贫困地区群众的温饱问题，实际上只是解决了“三不户”（食不裹腹、衣不遮体、房不避风雨）的基本生存条件，只达到温饱的标准低，并且不稳定。温饱标准按现价年人均纯收入 300 元计，只能维持基本生存和简单再生产，加上生产条件没有根本改变，每年约有 20%~30% 的农户饱而复饥、暖而复寒。

8.9 社会主义市场经济的确立，既为贫困地区生产要素的优化组合、资源开发、产业结构调整、扩大就业机会、改善宏观经济环境提供了新的发展机遇，但同时也带来了很大的冲击和影响，突出的不利因素有：

(a) 资金、物资和人才大量从贫困地区向大中城市和发达地区流动；

(b) 贫困地区对农村返销粮和生产资料价格的上涨难以承受；

(c) 市场化后的贸易条件对贫困地区有明显影响，主要

是产品质差，成本高，缺乏竞争力；

(d) 贫困户难以得到正常渠道的贷款，而且将出现市场竞争挫折后的新贫困；

(e) 在市场利益驱动下，加剧贫困地区自然资源的盲目开采，造成脆弱的生态环境更大的破坏。

8.10 中国政府每年拨出 45 亿余元的扶贫资金，相对巨大的贫困人口数量来说，扶贫强度是十分低的。因此，今后争取国际社会更多的支持和帮助也是中国消除贫困工作的一个重要方面。

目标

8.11 到本世纪末，实现国家“八七计划”目标，即基本解决 8000 万贫困人口的温饱问题。具体目标是：

(a) 扶助贫困户创造稳定解决温饱的基础条件，有效、合理地开发利用自然资源，为贫困户开辟可靠的就业门路；

(b) 基本普及初等义务教育，基本扫除青壮年文盲，大力开展成人职业技术教育和成人培训，使农村新增劳动力就业前都能得到必要的职业技术教育；

(c) 力争将人口自然增长率控制在国家规定的范围内，建立卫生保健体系，防止和减少地方病；

(d) 所有的贫困乡镇和有集贸市场的行政村通公路；大多数贫困乡用上电；在有电的乡、村积极扩大广播和电视覆盖，以加强宣传能力；

(e) 基本解决人畜饮水困难，力争初步扭转贫困地区生态环境不断恶化的趋势。

8.12 21 世纪初要实现的基本目标为：

(a) 巩固已取得的温饱成果，创造可持续发展的条件，改善生态环境和加强基础设施建设，使贫困地区走向可持续发展的道路；

(b) 引导并帮助农民依托资源优势，按照市场需求，开发高附加值的名特稀优新产品和无污染的“绿色食品”；

(c) 组织规模经营，专业化生产，发展区域性支柱产业，兴办贸工农一体化、产供销一条龙的扶贫经济实体和具有一定竞争力的乡镇企业。

行动

8.13 实施一系列行之有效的扶贫政策和措施，主要包括：

(a) 重点发展投资少，见效快、效益高、有助于直接解决群众温饱问题的种植业、养殖业和加工业。积极发展能够充分发挥贫困地区优势资源的开发型和劳动密集型的乡镇企业；

(b) 实行劳务输出和异地开发。进一步扩大有计划、有组织的劳务输出，把贫困地区的劳务潜力与沿海发达地区、大中城市创造的大量就业机会有机结合起来；加强东部和西部地区的联合，以多种方式促进贫困地区的发展；组织极少

数缺乏基本生存条件山村向有开发条件的地方移民；

(c) 增加对贫困地区的资金、物资投入：中国已发放的财政信贷扶贫资金一律延续到本世纪末，其中“三西”专项建设资金在规定期限内保持不变，而且将视今后的财政经济好转状况，继续增加对贫困地区的投入；

(d) 改善生态环境和基本的生产、生活条件：根据不同地区的生态环境和自然条件的特点，因地制宜地制定消除贫困与可持续发展相结合的长远规划和制定有利于改善生态环境的一系列政策；

(e) 继续动员社会各界开展扶贫活动，有实力的部委和单位要从自身优势和业务特点出发联系帮助一片贫困地区，不脱贫不脱钩；

(f) 继续采取以工代赈政策，扶持落后地区基础设施建设。

8.14 健全机构和管理。为保证消除贫困工作的顺利进行，中国已逐步形成了一个比较完整的管理体系。1986年成立了国务院贫困地区经济开发领导小组，负责制定贫困地区的持续发展和消除贫困的方针、政策和规划，协调解决有关重大问题。领导小组下设办公室为具体办事机构，负责办理日常事务。贫困面较大的省、自治区和地、市、县也要成立相应的机构。

8.15 加强贫困地区人民的能力建设。把今后扶贫工作重

点转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上。这一方面所要采取的行动主要包括：

(a) 采取更加积极有效的政策和措施，提高贫困地区的人口素质：有计划、分步骤地普及贫困地区的小学和初中教育，争取到本世纪末，在比较贫困的地区普及 5~6 年的小学教育，在特别贫困的地区普及小学 4 年义务教育；贫困地区尤其要注意改革初中办学模式，适时注入职业教育内容，也可以在初中教育的一定阶段实行普通教育与职业教育分流，促进农科教结合；重点培养适应贫困地区可持续发展的农、林、水土保持、荒漠化防治、生态环境保护、土地合理利用、农副土特产品加工等方面的人才；

(b) 采取倾斜政策，提高贫困地区的科学技术水平，进一步实施科技扶贫计划，继续发挥科学技术进步在消除贫困与可持续发展中的作用；

(c) 提高妇女、儿童摆脱贫困的能力，落实妇女、儿童在接受教育、参与决策等方面的合法权利。

8.16 大力实施消除贫困与可持续发展的优先项目。中国消除贫困与可持续发展方面要做的工作很多，考虑到国内经济力量和国际合作的可能性，近期重点进行以下 4 个方面的工作：

(a) 特贫地区的消除贫困项目，包括黄土高原干旱区和西南喀斯特地貌区；解决这两片贫困人口温饱问题的办法

有两个：一是在技术示范的基础上，引导当地农民改变单一农业和掠夺性的生产方式，调整产业和产品结构，发展特有资源，扩大农民收入来源；二是在周围风俗习惯相近且水土资源较好、生态环境有潜力的地区，开发建设一些生态经济区和工业项目，创造就业机会，在志愿的基础上，迁移一部分人口，缓解这些地区人口过多对生态环境的压力；三是帮助建设一批水利设施，解决好人畜饮水和必要的农田用水问题；

(b) 消除贫困与可持续发展示范工程项目：开展贫困地区可持续发展工程和规划设计，针对不同类型贫困地区的特点，选择 3 个具有代表性的区域，开展消除贫困与可持续发展相结合的示范工程，进行水土保持、山地灾害防治、植树造林、荒漠化防治、基本农田建设、小流域综合治理、改善交通条件以及计划生育、地方病防治和提高农民的科技文化素质等相结合的综合整治；

(c) 消除贫困信息网建设：目前，中国消除贫困的统计分析工作十分落后，不能适应消除贫困与可持续发展工作的需要。为此，需优先建设消除贫困信息网；

(d) 提高教育水平，改善妇女、儿童医疗条件项目：包括在贫困地区实现普及 1500 万名儿童 6 年级初级教育的工程和降低贫困地区婴儿死亡率、儿童和妇女发病率的工程；

8.17 开展国际合作,具体领域包括:

(a) 制定消除贫困与可持续发展的优先项目，制定可持续发展的行动方案，并从国际社会争取必要的资金、物资和技术的援助；

(b) 开展国际间技术合作和交流，包括消除贫困方面的人才培训等；

(c) 落实与配合世界银行有关西南地区扶贫援助项目的实施，并争取更多的国际援助和支持。