

# 论“八七扶贫攻坚计划”

艾云航

(中共中央政策研究室 北京 100017)

**提 要** 1994 年到 20 世纪末,我国要实施一项宏伟的扶贫工程——“八七扶贫攻坚计划”,即用七年时间,力争基本解决目前农村 8 000 万贫困人口的温饱问题。其主要奋斗目标有:1. 到 20 世纪末,使绝大多数贫困户年人均纯收入按 1990 年不变价格计算达 500 元以上;2. 加强基础设施建设,基本解决人畜饮水困难和通路、通电问题;3. 改变文教卫生落后状态。

**关键词** 八七扶贫攻坚计划 奋斗目标 政策措施

1979 年以来,我国扶贫开发取得了很大成就,使相当一些长期贫困的地区较快地改变了面貌,农村贫困人口大减。但发展很不平衡,仍有一部分地区发展缓慢,一部分群众的温饱问题还没有解决。各有关地区要高度重视扶贫开发,坚持开发式扶贫方针,集中人力、物力、财力,切实打好扶贫开发攻坚战,尽快帮助贫困地区人民解决温饱问题。

## 1 “八七扶贫攻坚计划”的主要奋斗目标及其重大战略意义

1994 年到 20 世纪末,我国要实施一项宏伟的扶贫工程——“八七扶贫攻坚计划”,即用七年时间,力争基本解决目前农村 8 000 万贫困人口温饱问题。其主要奋斗目标是:1. 到 20 世纪末,使绝大多数贫困户年人均纯收入按 1990 年不变价格计算达到 500 元以上,并形成稳定解决温饱、减少返贫的基础条件;2. 加强基础设施建设,基本解决人畜饮水困难,使绝大多数贫困乡和有农贸市场、商品基地的地方通路、通电;3. 改变文化、教育、卫生的落后状态,基本普及初等教育,积极扫除青壮年文盲,大力发展职业教育和技术教育,防治和减少地方病,把人口自然增长率控制在国家规定的范围内。

国家“八七扶贫攻坚计划”是党中央、国务院在我国扶贫开发工作取得巨大成就的基础上作出的一项重大决策。这一计划的实施,有着重大的现实意义和深远的战略意义。到 20 世纪末解决 8 000 万贫困人口的温饱问题,意味着我国以解决温饱为目标的扶贫开发工作已经进入了最后攻坚阶段,计划的如期实现,将标志着我国消灭绝对贫困历史任务的终结和从 21 世纪初进入解决相对贫困新阶段的开始,并预示着占世界人口 1/4 的中国人民的生存权问题得到解决。这既是永载中华民族史册的一件大事,也是人类发展史上的一个壮举。

## 2 实现国家“八七扶贫攻坚计划”的难度和有利条件

实现“八七扶贫攻坚计划”的总体目标和具体目标,都有一定的难度。这主要表现在:

本文收稿日期:1994-03-26,改回日期:1994-06-16。

1. 现在尚未完全稳定解决温饱问题的贫困人口,绝大多数分布在生态环境脆弱、自然资源贫乏、生产生活条件恶劣的偏远山区、石山区、黄土高原区、荒漠区、地方病高发区,以及库区、蓄滞洪区。解决这些地区群众温饱问题要比“七五”计划期间的扶贫开发艰巨得多。2. 后七年每年解决群众温饱任务比以往要大得多。1986—1992年的七年间,全国农村解决贫困人口温饱进度,平均每年解决642.8万人的温饱问题;后七年要解决8000万人的温饱问题,平均每年要解决1142.9万人的温饱问题,扶贫工作量提高了78%。3. 计划中确定的一系列具体目标,都不是轻而易举可以实现的。如后七年贫困户年人均纯收入按1990年不变价格计算要由300元提高到500元,平均年递增率9.5%。这比全国农村实现小康所要求的平均水平(5.5%)高出近四个百分点。

在充分考虑困难的同时,也必须看到实现“八七扶贫攻坚计划”的有利条件。这有:1. 党中央、国务院的高度重视。党的十四大和十四届三中全会、中央农村工作会议及其相关的重要文件,都强调了扶贫开发工作的重要意义,提出了新的目标和要求;党中央、国务院领导同志多次深入贫困地区调查研究,组织指导。这些是打好扶贫攻坚战的最重要保证。2. 贫困地区广大干部群众有着改变贫困落后面貌的强烈愿望,蕴藏着极大的脱贫致富的积极性。这是打好扶贫攻坚战强大内在动力。3. 改革的进一步深化,特别是社会主义市场经济体制的逐步确立,为贫困地区经济发展提供了前所未有的机遇和更加广阔的前景。4. 国家将继续增加对贫困地区的投入,加大扶贫开发的力度;各有关省、自治区和直辖市也相应增加扶贫开发投入。这些正是打好扶贫攻坚战物质保证。

### 3 实现“八七扶贫攻坚计划”的主要措施

#### 3.1 集中力量,保证重点

本着“大稳定,小调整”的原则,对扶持范围和对象,要进行适当调整。在扶持范围上,重点解决集中连片贫困地区的592个贫困县的扶贫开发问题。这些县中的贫困人口占全国8000万贫困人口的70%以上,中央和有关省、自治区将集中力量予以重点扶持。分散在非贫困县中的零星贫困人口,由当地政府负责扶持。在扶持对象上,把贫困县中的贫困乡、村、户作为攻坚的目标。

#### 3.2 加强资金管理,提高扶贫效益

以提高效益为核心,要进一步改革扶贫资金的管理使用方式。这需要做到以下五点:1. 扶贫资金的管理与使用,必须坚持社会效益和经济效益统一的原则,必须把解决群众的温饱问题放在第一位;在此前提下,千方百计提高扶贫资金的经济效益。要纠正重贷款轻回收的做法。今后必须把到期扶贫贷款的回收比例作为衡量扶贫开发工作好坏的一个重要标志。要坚决执行扶贫资金的分配使用与效益直接挂钩的规定。凡是贷款呆账比例超过10%的,要扣减下年贷款规模。2. 扶贫开发资金的投向,必须以种植业、养殖业和以种养业为原料的加工业,以及劳务输出和其他资源型、劳动密集型的乡镇企业为重点。“以工代赈”修公路,要以兴修县乡之间的公路,通往商品基地、农贸市场的公路为重点,优先安排。3. 扶贫开发项目,要面向市场,统一规划,连片发展,形成商品基地,建立区域性支

支柱产业。规划产业、选择项目,要从原料抓起,进而抓加工、运销,逐步做到一、二、三产业相互配合、协调发展,按贸工农一体化的经营方式发展。4. 扶贫项目一般由扶贫经济实体承包开发,统贷统还资金,组织贫困户实施项目开发。扶贫经济实体既是项目的实施者,也是扶贫开发的组织者,是将贫困户与市场、与项目联系起来的中间纽带。5. 把统一领导与发挥银行和资金管理部門的积极性结合起来。各级扶贫开发领导小组必须抓好扶贫资金的合理分配和使用,抓好开发项目的立项,坚决制止各种“人情资金”、“条子项目”。银行和资金管理部門,要以对人民高度负责的态度,认真做好对批准立项项目的评估、审定。

### 3.3 开放式开发,多途径脱贫致富

要变封闭式开发为开放式开发,把山里开发与山外开发结合起来,把扶贫地区开发与发达地区发展结合起来,在更大的范围内寻找脱贫致富的途径。在这方面应着重抓好:

1. 劳务输出。这无论对输出地区还是输入地区都是促进经济发展的重要因素,带来很大的经济效益。贫困地区各级政府和劳动部門,要把有计划的劳务输出作为贫困地区经济开发的重点,认真抓好,开拓输出领域,扩大输出空间,提高输出效益。2. 发展乡镇企业。这对振兴贫困地区经济,加快脱贫致富步伐,缩小东西部差距,具有十分重要的意义。贫困地区发展乡镇企业,要面向内外市场需要,立足当地资源优势,在国家法律规定允许范围内,适合什么就发展什么,不受限制;只要产品质量高,销路好,又有治理污染和保护资源、环境措施的,项目规模大小不受限制;在保证效益的前提下,发展速度能多快就多快,不受限制。要在继续坚持原来乡办、村办、户办、联户办“四轮驱动”的基础上,再加上合资企业、联营企业等,实行“多轮驱动、多轮运行”。对不同所有制企业,在政策上要一视同仁,创造平等竞争的条件。为了克服贫困地区人才、技术、信息、设备、管理等方面的劣势,可以扶贫资金为引导,在全国范围内组织发达地区与贫困地区大跨度的横向联合,实行异地开发。3. 移民开发。少数贫困地区,特别是偏远山区、石山区,自然资源贫乏,生存空间狭窄,缺乏基本的生产生活条件,一方水土养不了一方人。解决这类地区贫困户的问题,与其将水、电、路通到山上,不如将其移至具备条件的地方开发建设。在极少数确有必要的地方,可从实际出发,在群众自觉自愿的基础上,量力而行,精心组织,适度移民搬迁。

### 3.4 加强基础设施建设,为脱贫致富创造基本条件

为尽快改变贫困地区的落后面貌,必须加强基础设施建设,逐步改善生产生活条件。要结合农业综合开发,兴建农田水利,建设旱涝保收的稳产高产农田。要建设起能够开发和利用当地资源,带动群众脱贫致富,形成县财政重要收入的支柱产业。要采取“民工建勤”、“以工代赈”等办法,继续组织群众修建道路,使绝大多数的乡和大多数行政村通路,解决行路难、运输难的问题,为发展商品经济创造条件。要采取有效措施,发动群众兴修小型水利工程,切实解决人畜缺水问题。要妥善解决库区移民遗留问题,帮助他们开展多种经营,发展商品经济,逐步走上脱贫致富道路。在有条件的地方,积极发展小水电,充分利用风能、太阳能,解决群众生活用电和生产用电。

### 3.5 认真抓好智力开发,把科学技术作为扶贫开发的支柱

人才是治国兴邦之本。贫困地区扶贫开发要:1. 认真抓好智力开发,进行科技扶贫,

努力提高劳动者和管理者的素质,走“以智取胜”的道路。从长远看,发展基础教育是提高贫困地区劳动者素质的重要基础。百年大计,教育为本。再穷不能穷了教育,再苦不能苦了孩子,要有计划地增加智力投资,开展“希望工程”,多渠道筹集办学资金,发展和普及初等教育,重点发展职业教育,加速培养适应贫困地区扶贫开发的各种人才。但在目前情况下,提高劳动者和管理者素质的主要办法,要转变观念,放宽政策,把现有一切可以有所作为的人才发掘出来,利用起来,带领群众发展市场经济,改变贫穷落后面貌。

2. 各级党政领导部门,要下决心,采取有力措施,为搞好扶贫开发创造一个大胆使用人才、积极引进人才、加速培养人才和坚决保护人才的环境和机制。

3. 结合机构改革,鼓励那些有才能、有志从事经济工作的党政机关和事业单位干部走向扶贫开发的主战场。

4. 采取定向培养、定向分配等形式,积极鼓励大中专毕业生到贫困地区工作。

5. 采取多种形式,充分发挥科研单位、大专院校、学术团体和民主党派的智力扶贫作用,帮助制定和完善扶贫开发规划,进行咨询指导,参与经济技术决策,建立技术试验、示范基地等。

6. 组织力量抓好现有科技成果的推广和应用。要围绕支柱产业和商品基地建设的需要,选择适用技术,发展各种类型的科技扶贫经济组织,大力开展对农民的技术培训,努力提高贫困户掌握和运用科学技术的能力,真正把扶贫开发转移到依靠科学技术,提高农民素质的轨道上来。与此同时,要加强干部培训,提高科学管理的水平。

### 3.6 加强横向联系,实行对外开放

为把贫困地区的资源优势转变为商品优势,促进社会主义市场经济的发展,必须加强横向经济联系,实行对外开放。要充分利用有些贫困地区地处边疆,边境线长、对外口岸多的有利条件,积极开展同周边国家的贸易,积极从国外引进资金、技术、人才和管理经验,取人之长,为我所用。同时也要积极向国外输出劳务、技术,兴办合资企业、独立企业。加强国内东西部交流,密切城乡关系,改变封闭状态。采取优惠措施,鼓励兄弟省市到贫困地区兴办开发性企业,组织贫困地区干部与发达地区干部相互交流,挂职学习。组织大中城市和经济发达地区对贫困地区实行对口支援。陕西省与山东省、江苏省进行干部交流和对口支援,浙江省、广东省贫困山区到经济发达地区和城市郊区兴办扶贫开发区,对促进市场经济发展,改变贫穷落后面貌起着重要作用。他们的经验很值得学习推广。

### 3.7 继续动员国家机关和社会各界积极开展扶贫济困活动

几年来,从中央到地方各级党政机关、人民解放军、人民武装警察、群众团体、民主党派、工商企业、科研单位、大专院校,以及社会各界,广泛开展了扶贫济困的活动,做了大量有益的工作。这不仅增强了国家机关为人民服务的思想感情,密切了党和政府与人民群众的关系,加强了机关和干部队伍建设,而且有力地促进了贫困地区的开发建设,应长期坚持下去。“八七扶贫攻坚计划”是国家计划,参与单位既包括各级地方政府,也包括各部门、各系统,以及社会各界。因此这一计划对各有关方面都提出了明确的任务和责任。各有关部门和社会各界,要在以往扶贫成就的基础上继续努力,按照“八七扶贫攻坚计划”的要求,结合本部门的工作,广泛地开展扶贫济困活动,尽心尽力,为我国在20世纪末消灭绝对贫困作出更大的贡献。同时,要搞好对扶贫开发的国际宣传,让国际社会更多地了

解我国贫困地区的发展状况和扶贫工作,扩大与外部的联系,广泛争取国际社会对我国扶贫开发工作的支持。

### 3.8 加强组织领导,搞好宏观调控

扶持贫困地区尽快改变贫穷落后的面貌,是缩小我国东西部地区差距、实现共同富裕的需要,是社会主义现代化建设的需要,是贫困地区人民的迫切愿望,是项光荣而艰巨的任务。各级党政领导部门都要把落实“八七扶贫攻坚计划”作为首要任务,认真抓好。要认真贯彻在党中央、国务院统一领导下,分级负责、以省为主的责任制。各省区市,尤其是贫困面较大的省区,要高度重视扶贫开发工作,要把扶贫开发工作列入重要议事日程,根据国务院总的要求和确定的原则,具体制定和实施本省区市的“八七扶贫攻坚计划”。省区市的主要负责同志要直接过问、亲自动手,协调解决重大问题,拿出足够的资金、物资,确保“八七扶贫攻坚计划”的实施。县级政府是实施“八七扶贫攻坚计划”的关键,是扶贫第一线指挥部,所有贫困县都要把解决群众温饱、脱贫致富作为中心任务,集中力量认真抓好扶贫开发工作。各省区市要加强和充实贫困县的领导班子,选调一批精明强干、吃苦耐劳、勇于开拓、能联系群众的优秀干部担任贫困县的领导职务。同时,要保持领导班子的相对稳定。要把扶贫开发的成效作为衡量贫困县领导干部政绩和提拔重用的标准。要特别注意加强基层政权组织的建设。

扶贫开发是项系统工程,涉及到许多部门,必须加强组织协调,增强整体观念,互相配合,互相支持,主动做好本部门工作,有领导、有组织、有计划地把扶贫开发搞好。

切实搞好宏观调控,是在市场经济条件下保证扶贫开发顺利进行的前提。根据国内外经验,在扶贫开发中应从以下几方面做好宏观调控:1. 严格掌握、合理使用扶贫开发资金和物资。要根据财力、物力的可能,确保贫困地区基础设施和基础产业的建设,推进产业结构的调整,促进乡镇企业的发展。对于各种资金都要严格管理监督。对兴办各种开发区和房地产业,要加强引导和管理。2. 加强市场管理。贫困地区地域广大,居住分散,交通不便,农户离市场远,缺乏商品意识,买难卖难同时存在。政府有关部门应按经济发展区域,搞好市场建设,并加强管理,使广大农民在发展市场经济中得到好处。3. 对贫困地区森林、矿产、水能等资源的开发,国家应该搞好宏观管理,有计划、有组织地开采,严禁乱砍滥伐、乱开滥采,切实做到保护生态环境,保护资源,合理利用资源。4. 要发挥信贷、税收、法律在宏观调控中的作用,保证国策、国法的权威性,加强监督检查,狠抓落实,做到有奖有罚,奖惩分明。

“八七扶贫攻坚计划”方兴未艾,采取上述这些措施后,一定能如期实现。

## ON “8 • 7 PLAN OF ASSISTANCE TO IMPOVERISHMENT”

Ai Yunhang

(Research Department of Policy, the Central Committee of the Communist Party  
of China Beijing 100017)

### Abstract

During 1994—2000 a “8 • 7 Plan of Assistance to Impoverishment” will be carried out widespreadly in the countryside of China that is striving to dress warmly and be full for 80M impoverished population during 7 years. The main purposes are as follows;

1. The annual per capita income of most impoverished families will be  $>500$  yuan (RMB) until 2000 (counting according to the price in 1990);
2. To strengthen the construction of infrastructure and basically solve the drinking water, the traffic and power supply;
3. To improve the conditions of culture and hygiene.

The difficulties to realize the plan are three points;

1. The impoverished population mostly lives in the mountainous region which is far from the cities and in adverse natural environment;
2. Amount of work increased 78% in the 7 years (1994—2000) over 1986—1992;
3. The per capita income of the impoverished families will increase of an average rate of 9.5% per cent a year. This is over 4 points of percentage (5.5%) as the average level of a comfortable income that will come true in the countryside of China.

The conditions for realizing this plan are;

1. The government attaches great importance to the plan;
2. The people in the impoverished area have a strong desire to change the impoverishment and backwardness;
3. The deepening of the reformation provided the conditions to develop the economy of the impoverished area;
4. The government increased the investment in the impoverished.

The measures to realize the plan are;

1. to concentrate the strength and ensure the key area;
2. to strengthen the management of funds and raise the effects of assisting impoverishment;
3. to take an opening development and be lifted out of impoverishment by varied ways;
4. to construct infrastructure;
5. to raise the quality of labourers;
6. to strengthen the cross link and carry out external opening;
7. to continue to mobilize the social force to assisting the impoverishment;
8. to enhance the guidance to the work and strengthen the macroscopic adjustment.

**Key words** “8 • 7 Plan of Assistance to Impoverishment”, striving purpose, policy and measure