

国务院关于印发中国农村扶贫开发 纲要(2001—2010年)的通知

国发〔2001〕23号 2001年6月13日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》印发给你们，请结合本地区、本部门的实际情况，认真贯彻执行。

中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)

序 言

(一) 缓解和消除贫困，最终实现全国人民的共同富裕，是社会主义的本质要求，是中国共产党和人民政府义不容辞的历史责任。改革开放以来，特别是实施《国家八七扶贫攻坚计划》以来，我国农村贫困现象明显缓解，贫困人口大幅度减少。到2000年底，除了少数社会保障对象和生活在自然环境恶劣地区

的特困人口，以及部分残疾人以外，全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决，《国家八七扶贫攻坚计划》确定的战略目标基本实现。扶贫开发实现了贫困地区广大农民群众千百年来吃饱穿暖的愿望，为促进我国经济的发展、民族的团结、边疆的巩固和社会的稳定发挥了重要作用。在短短20多年时间里，我们解决了2亿多贫困人口的温饱问题，这在中国历

史上和世界范围内都是了不起的成就，充分体现了有中国特色社会主义制度的优越性。

(二) 扶贫开发是建设有中国特色社会主义伟大事业的一项历史任务，基本解决农村贫困人口的温饱问题只是完成这项历史任务的一个阶段性胜利。我国目前正处于并将长期处于社会主义初级阶段，在较长时期内存在贫困地区、贫困人口和贫困现象是不可避免的。当前尚未解决温饱的贫困人口，虽然数量不多，但是解决的难度很大。初步解决温饱问题的群众，由于生产生活条件尚未得到根本改变，他们的温饱还不稳定，巩固温饱成果的任务仍很艰巨。基本解决温饱的贫困人口，其温饱的标准还很低，在这个基础上实现小康、进而过上比较宽裕的生活，需要一个较长期的奋斗过程。至于从根本上改变贫困地区社会经济的落后状况，缩小地区差距，更是一个长期的历史性任务。要充分认识到扶贫开发的长期性、复杂性和艰巨性，继续把扶贫开发放在国民经济和社会发展的关键位置，为贫困地区脱贫致富做出不懈努力。

(三) 党中央、国务院决定：从 2001 年到 2010 年，集中力量，加快贫困地区脱贫致富的进程，把我国扶贫开发事业推向一个新的阶段。这是贯彻邓小平同志共同富裕伟大构想和江泽民同志“三个代表”重要思想的一项战略决策，是全面建设小康社会、实现社会主义现代化建设第三步战略目标的一项重大举措。

一、奋斗目标

(四) 我国 2001 - 2010 年扶贫开发总的奋斗目标是：尽快解决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，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，为达到小康水平创造条件。

二、基本方针

(五) 坚持开发式扶贫方针。以经济建设为中心，引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下，以市场为导向，调整经济结构，开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件，走出一条符合实际的、有自己特色的发展道路。通过发展生产力，提高贫困农户自我积累、自我发展能力。这是贫困地区脱贫致富的根本出路，也是扶贫工作必须长期坚持的基本方针。

(六) 坚持综合开发、全面发展。把扶贫开发纳入国民经济和社会发展规划，要加强水利、交通、电力、通讯等基础设施建设，重视科技、教育、卫生、文化事业的发展，改善社区环境，提高生活质量，促进贫困地区经济、社会的协调发展和全面进步。

(七) 坚持可持续发展。扶贫开发必须与资源保护、生态建设相结合，与计划生育相结合，控制贫困地区人口的过快增长，实现资源、人口和环境的良性循环，提高贫困地区可持续发展的能力。

(八) 坚持自力更生、艰苦奋斗。充分发挥贫困地区广大干部群众的积极性、创造性，自强不息，不等不靠，苦干实干，主要依靠自身的力量改变贫穷落后面貌。

(九) 坚持政府主导、全社会共同参与。各级党委和政府要适应发展社会主义市场经济的要求，加强对扶贫开发工作的领导，不断加大工作和投入力度。同时，要发挥社会主义的政治优势，积极动员和组织社会各界，通过多种形式，支持贫困地区的开发建设。

三、对象与重点

(十) 扶贫开发的对象。要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；同时，继续帮助初步解决温饱问题的贫困人口增加收入，进一步改善生产生活条件，巩固扶贫成果。

(十一) 扶贫开发的重点。按照集中连片的原则，国家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扶贫开发的重点，并在上述四类地区确定扶贫开发工作重点县。东部以及中西部其他地区的贫困乡、村，主要由地方政府负责扶持。要重视做好残疾人扶贫工作，把残疾人扶贫纳入扶持范围，统一组织，同步实施。

(十二) 制定规划，落实任务。各有关省、自治区、直辖市要分别制定本地区的扶贫开发规划。规划要以县为基本单元、以贫困乡村为基础，明确奋斗目标、建设内容、实施措施、帮扶单位和资金来源。制定规划要实事求是、综合设计、因地制宜、分类指导，要统一评估，统一论证，一次批准，分年实施，分期投入，分期分批地解决问题。

四、内容和途径

(十三) 继续把发展种养业作为扶贫开发的重点。因地制宜发展种养业，是贫困地区增加收入、脱贫致富最有效、最可靠的途径。要集中力量帮助贫困群众发展有特色、有市场的种养业项目。贫困地区发展种养业，要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；要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。帮助贫困户发展种养业，一定要按照市场需求，选准产品和项目，搞好信息、技术、销售服务，确保增产增收。要尊重农民的生产经营自主权，注重示范引导，防止强迫命令。

(十四) 积极推进农业产业化经营。对具有资源优势和市场需求的农产品生产，要按照产业化发展方向，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。加强贫困地区农产品批发市场建设，进一步搞活流通，逐步形成规模化、专业化的

生产格局。

(十五) 进一步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。2010年前, 基本解决贫困地区人畜饮水困难, 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, 基本控制贫困地区的主要地方病。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。

(十六) 加大科技扶贫力度。在扶贫开发过程中, 必须把科学技术的推广和应用作为一项重要内容, 不断提高科技扶贫水平。无论是种植业、养殖业、加工业, 都必须有先进实用的科学技术作为支持和保证。要充分利用科技资源和科技进步的成果, 调动广大科技人员的积极性, 鼓励他们到贫困地区创业, 加速科技成果转化。要采取更积极的措施鼓励民间科研机构、各类农村合作组织和各类科研组织直接参加项目, 在扶贫开发中发挥更重要的作用, 并在科学技术推广工作中提高自身的水平, 拓展更广阔的发展空间。各有关省、自治区、直辖市政府要安排资金, 建立科技扶贫示范基地, 注重示范效应, 充分发挥科技在扶贫开发中的带动作用。

(十七) 努力提高贫困地区群众的科技文化素质。提高群众的综合素质特别是科技文化素质, 是增加贫困人口经济收入的重要措施, 也是促进贫困地区脱贫致富的根本途径, 必须把农民科技文化素质培训作为扶贫开发的重要工作。切实加强基础教育, 普遍提高贫困人口受教育的程度。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。反对封建迷信, 引导群众自觉移风易俗, 革除落后生活习俗, 不断发展社会主义精神文明。

(十八) 积极稳妥地扩大贫困地区劳务输出。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。输入地和输出地双方政府都有责任保障输出劳动力的合法权益, 关心他们的工作、生活, 帮助解决实际困难和问题。

(十九) 稳步推进自愿移民搬迁。对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, 要结合退耕还林还草实行搬迁扶贫。要在搞好试点的基础上, 制定具体规划, 有计划、有组织、分阶段地进行; 要坚持自愿原则, 充分尊重农民意愿, 不搞强迫命令; 要因地制宜、量力而行、注重实效, 采取多种形式, 不搞一刀切; 要十分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。经济发

达的省市要从全局出发, 适当增加吸纳和安置来自贫困地区的迁移人口, 并作为对口帮扶的一项重要措施来抓。地方各级政府要制定鼓励移民搬迁的优惠政策, 处理好迁入人口和本地人口的关系, 尽快提高迁入人口的收入水平和生活质量。县内的移民搬迁由县政府组织, 跨县的由省级政府统一组织。要做好迁出地的计划生育和退耕还林还草工作, 确保生态环境有明显改善。

(二十) 鼓励多种所有制经济组织参与扶贫开发。地方各级政府要创造良好的政策环境和投资条件, 吸引多种所有制经济组织参与贫困地区的经济开发。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买难、卖难问题的市场流通企业, 国家给予必要的政策扶持。

五、政策保障

(二十一) 进一步增加财政扶贫资金。中央财政和省级财政都必须把扶贫开发投入列入年度财政预算, 并逐年有所增加。要进一步扩大以工代赈规模。要针对目前贫困地区财政困难的实际情况, 加大财政转移支付的力度。

(二十二) 加强财政扶贫资金的管理, 努力提高使用效益。中央财政扶贫资金主要用于扶贫开发工作重点县, 适当支持其他贫困地区。财政扶贫资金(含以工代赈), 实行专户管理。资金分配计划每年下达到有关省、自治区、直辖市, 由地方根据扶贫开发规划统筹安排使用。中央和地方各级政府投入的财政扶贫资金, 必须按照扶贫开发规划下达, 落实到贫困乡、村, 重点用于改变基本生产生活条件和基础设施建设。

(二十三) 继续安排并增加扶贫贷款。中国农业银行要逐年增加扶贫贷款总量, 主要用于重点贫困地区, 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、市场流通企业以及基础设施建设项目。对各类企业到贫困地区兴办的有助于带动贫困户增加收入的项目, 应视项目效益给予积极支持。在保障资金安全的前提下, 适当放宽贫困地区扶贫贷款项目的条件, 根据产业特点和项目具体情况, 适当延长贷款期限。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。扶贫贷款执行统一优惠利率。优惠利率与基准利率之间的差额由中央财政据实补贴。

(二十四) 密切结合西部大开发, 促进贫困地区发展。实施西部大开发要注意与扶贫开发相结合, 着力带动贫困地区经济的发展。西部大开发安排的水利、退耕还林、资源开发项目, 在同等条件下要优先在贫困地区布局。公路建设项目要适当向贫困地区延伸, 把贫困地区的县城与国道、省道干线连接起

来。西部基础设施建设项目,要尽量使用贫困地区的劳动力,增加贫困人口的现金收入。

(二十五)继续开展党政机关定点扶贫工作。党政机关定点联系、帮助贫困地区,对支持贫困地区的开发建设,解决我国的贫困问题,以及转变机关作风,提高办事效率,密切党群关系,培养锻炼干部都有重要意义。要把这种做法作为一项制度,长期坚持下去。从中央到地方的各级党政机关及企事业单位,都要继续坚持定点联系、帮助贫困地区或贫困乡村。有条件有能力的,要结合干部的培养和锻炼继续选派干部蹲点扶贫,直接帮扶到乡、到村,努力为贫困地区办好事、办实事。

(二十六)继续做好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。要认真总结经验,根据扶贫开发规划,进一步扩大协作规模,提高工作水平,增强帮扶力度。对口帮扶双方的政府要积极倡导和组织学校结对帮扶工作;鼓励和引导各种层次、不同形式的民间交流与合作。特别是要注意在互利互惠的基础上,推进企业间的相互合作和共同发展。

(二十七)进一步弘扬中华民族扶贫济困的优良传统,动员社会各界帮助贫困地区的开发建设。要充分发挥民主党派和工商联、群众团体、大专院校、科研院所、人民解放军和武警部队等社会各界在扶贫开发中的重要作用。要积极创造条件,引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目。企业可以通过捐赠资金,与非政府组织合作,共同参与扶贫开发。捐赠资金可以按照国家有关规定在税前列支,计入成本。逐步规范非政府组织开展的扶贫开发活动。欢迎海外、境外的华人、华侨及各种社团组织,通过不同形式,支持贫困地区的开发建设。

(二十八)发展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援助性扶贫项目。为保证其顺利执行,国家适当增加配套资金比例,对地方财政确有困难的可以全额配套。要根据贫困地区的特点,采取有针对性的措施,加强对外援项目的管理;努力提高外援贷款项目的经济效益,增强还贷能力。通过多种渠道、不同方式争取国际非政府组织对我国扶贫开发的帮助和支持。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,进一步提高我国扶贫开发的工作水平和整体效益。

六、组织领导

(二十九)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。扶贫开发工作责任在省,关键在县。要继续实行扶贫开发工作责任到省、任务到省、资金到省、权力到省的原则。各有关省、自治区、直辖市的党委和政府都要按照“三个代表”的要求,以高度的责任感和使命感,切实做好扶

贫开发工作。扶贫开发工作重点县,必须把扶贫开发作为党委和政府的中心任务,以扶贫开发工作统揽全局,负责把扶贫开发的政策措施真正落实到贫困村、贫困户。要继续实行扶贫工作党政“一把手”负责制,把扶贫开发的效果作为考核这些地方党政主要负责人政绩的重要依据。沿海发达省市的各级党委和政府,也要高度重视扶贫开发工作,积极采取有效措施,帮助当地农村贫困人口增加收入,改善生活。

(三十)加强贫困地区干部队伍建设。要切实搞好干部的教育培训工作,提高贫困地区干部组织领导扶贫开发工作的水平。采取挂职锻炼、干部交流等方式,加强贫困地区的干部队伍建设。贫困地区县级领导干部和县以上扶贫部门干部的培训要纳入各级党政干部培训规划,由组织、扶贫和财政等有关部门共同组织实施。

(三十一)切实加强贫困地区的基层组织建设。要扎实开展农村“三个代表”重要思想的学习教育活动,按照“五个好”的要求,以贫困村为重点,加强以党支部为核心的基层组织建设,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用。贫困地区的广大基层干部,要坚持党的宗旨,艰苦奋斗,廉洁奉公,改进思想作风和工作作风,不断提高带领群众脱贫致富的能力。加强民主法制建设,加强社会治安综合治理,确保贫困地区社会稳定。

(三十二)加强扶贫资金审计。国家审计部门要定期对扶贫资金进行全面严格的审计,防止和杜绝挤占、挪用、贪污,并形成制度,长期坚持。对审计中发现的问题,必须依法严肃处理。

(三十三)加强扶贫开发统计监测工作。为及时了解和全面掌握扶贫开发的发展动态,发现和研究新问题,统计部门要认真做好有关信息的采集、整理、反馈和发布。要制定科学规范、符合实际的监测方案,采用多种方法,全面、系统、动态地反映贫困人口收入水平和生活质量的变化,以及贫困地区的经济发展和社会进步情况,为科学决策提供必要的依据。

(三十四)稳定和加强扶贫开发工作机构。鉴于扶贫开发的长期性、艰巨性、复杂性以及对外交流的需要,要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。

(三十五)国务院有关部门要根据中央的统一要求,把扶贫开发作为本部门的重要工作,结合各自的职责范围,认真贯彻落实本纲要。各相关省、自治区、直辖市人民政府要根据纲要提出的目标和总体要求,把扶贫开发工作纳入本地区国民经济和社会发展规划,统一部署,统筹安排,把具体措施落实到贫困乡村。

(三十六)本纲要由国家扶贫开发工作机构负责具体组织实施。