

《探讨在综合扶贫领域开展合作的方向性》

课题组最终调研报告



JICA LIBRARY



1179513【5】

2005年5月

调查委托单位：日本国际协力机构(JICA)中国事务所
调查实施单位：中国农学会

CNO

JR

05-11

目 录

摘要	1
----	---

第一部分 扶贫理念与中国实践

1.1 国际主要扶贫发展理念	3
1.1.1 内源发展	3
1.1.2 关注弱势群体	5
1.1.3 以人为本	5
1.1.4 以权力为基础	6
1.1.5 可持续发展	7
1.1.6 参与式发展	7
1.1.7 综合式扶贫	8
1.2 中国农村扶贫开发实践	9
1.2.1 中国农村扶贫开发的历史进程	9
1.2.2 中国农村扶贫开发工作的总体框架和政策措施	10
1.2.3 新阶段扶贫开发工作的主要任务	13
1.2.4 新阶段扶贫开发工作的基本方针	14
1.2.5 新阶段扶贫开发工作的对象和重点	15
1.2.6 中国农村扶贫开发存在的困难和问题	16
1.2.7 新阶段扶贫开发工作的新措施	17

第二部分 贵州、甘肃两省扶贫状况分析

2.1 贵州省扶贫状况分析	19
2.1.1 贵州省自然环境	19
2.1.2 贵州省社会经济现状	20
2.1.3 贵州省扶贫开发工作的政策与规划	20
2.1.4 贵州省主要扶贫项目实施情况	21
2.2 甘肃省扶贫状况分析	26
2.2.1 甘肃省自然环境	26
2.2.2 甘肃省社会经济现状	27
2.2.3 甘肃省扶贫开发工作的政策与规划	28
2.2.4 甘肃省扶贫开发工作的基本情况	28
2.2.5 甘肃省主要扶贫项目实施情况	29
2.3 JICA 贵州省三都县综合扶贫项目分析	35

2.3.1 项目背景	35
2.3.2 项目活动主要内容	36
2.3.3 项目效果与影响分析	36
2.3.4 项目成功经验	39
2.3.5 项目需要注意的问题及改进意见	42
2.3.6 项目后续建议	45

第三部分 贵州、甘肃两省四县社会经济发展状况及贫困原因分析

3.1 贵州省道真仡佬族苗族自治县	48
3.1.1 自然条件	48
3.1.2 社会经济条件	48
3.1.3 贫困原因分析	48
3.1.4 大矸镇大矸村、三江镇群心村基本情况及贫困原因分析	51
3.2 贵州省雷山县	54
3.2.1 自然条件	54
3.2.2 社会经济状况	55
3.2.3 贫困原因分析	55
3.2.4 西江镇黄里村、中寨村基本情况及贫困原因分析	56
3.3 甘肃省徽县	59
3.3.1 自然条件	59
3.3.2 社会经济状况	60
3.3.3 贫困原因分析	60
3.3.4 麻沿乡胡广村、城关镇和平村基本情况及贫困原因分析	61
3.4 甘肃省张家川回族自治县	65
3.4.1 自然条件	65
3.4.2 社会经济状况	65
3.4.3 人居环境	65
3.4.4 贫困原因分析	66
3.4.5 恭门镇张巴村、张家川镇园树梁村基本情况及贫困原因分析	67
3.5 四县贫困原因的综合分析	70
3.5.1 四县的基本情况	70
3.5.2 县、乡、村、民对贫困原因的认识	71
3.5.3 四县贫困原因的异同点	72

第四部分 贵州、甘肃两省四县综合扶贫方向性评估

4.1 贵州省道真仡佬族苗族自治县	73
4.1.1 综合扶贫项目的方向性	73



4.1.2 综合扶贫项目的可行性	76
4.2 贵州省雷山县	76
4.2.1 综合扶贫项目的方向性	76
4.2.2 综合扶贫项目的可行性	80
4.3 甘肃省徽县	80
4.3.1 综合扶贫项目的方向性	80
4.3.2 综合扶贫项目的可行性	83
4.4 甘肃省张家川回族自治县	84
4.4.1 综合扶贫项目的方向性	84
4.4.2 综合扶贫项目的可行性	86
4.5 四县综合扶贫方向的典型性	86
4.5.1 贵州省道真仡佬族苗族自治县	87
4.5.2 贵州省雷山县	87
4.5.3 甘肃省徽县	87
4.5.4 甘肃省张家川回族自治县	88

第五部分 在更大范围开展综合扶贫合作的方向性建议

5.1 在更大范围开展综合扶贫的必要性与可行性	89
5.1.1 扶贫工作是中国政府面临的长期而艰巨的任务	89
5.1.2 中国的扶贫工作需要国际援助	90
5.1.3 帮助中国开展综合扶贫符合日本的国家利益	90
5.2 在更大范围开展综合扶贫合作的方向性	90
5.2.1 重视未列入中国扶贫重点的贫困县	91
5.2.2 坚持开展综合扶贫	91
5.2.3 以扶贫为主线，注意培育主导产业	91
5.2.4 注重提高劳动者的综合素质，增强脱贫致富能力	92
5.2.5 因地制宜确定扶贫的内容	93
5.2.6 坚持以村为单位，扶贫到户	93
5.2.7 以贫困人为目标，重视机会扶持	94
5.2.8 重视对妇女的扶贫问题	94
5.3 在更大范围开展综合扶贫应注意的问题	94
5.3.1 全面看待村民对项目的参与性	95
5.3.2 重视加强与中国有关机构的合作	95
5.3.3 加强项目管理，提高投资效益	95
5.3.4 扶贫要注意保护民族文化	96
附表	97

摘 要

半个世纪以来，通过发展中国家和双边、多边国际合作的共同努力，已使世界上数亿人脱离了贫穷、疾病与恐慌。中国政府从 1986 年开始有组织、有计划的大规模开发式扶贫工作，取得了令世人瞩目的成就。但正如世界上其他发展中国家一样，绝对贫困人口在数量减少的同时，不仅剩余贫困人口扶贫的难度增大了，而且贫困人口在收入、健康、教育卫生、环境等方面与社会其他人群的差距也扩大了。

2004 年在中国上海召开的世界扶贫大会，总结了各发展中国家及各国际组织的主要经验。吸收借鉴其中适合中国国情的扶贫理念和做法，有利于中国加快减贫步伐。2002 年至 2005 年，日本国际协力机构（JICA）在贵州省三都水族自治县开展了综合扶贫项目，通过以村为单元开展综合扶贫和推广参与式扶贫的方法，收到较好的效果。整理分析国内外在中国实施扶贫项目经验的同时，认真总结 JICA 在三都县开展综合扶贫的经验和需要改进之处，从而探讨在更大范围开展综合扶贫的方向性，对于进一步做好中国的扶贫工作具有重要的意义。

受 JICA 委托并在其指导下，本报告对国际扶贫的理念和中国扶贫的实践进行了认真的研究（第一章），对 JICA 在三都县开展综合扶贫的经验和需要改进的方面进行了认真的分析（第二章），在对贵州省三都水族自治县、道真仡佬族苗族自治县和雷山县，甘肃徽县、张家川回族自治县进行调研的基础上，总结了贵州、甘肃两省的扶贫工作以及国内外扶贫项目的实施情况（第二章），对三都县以外四个县的社会经济状况、贫困原因、典型性、方向性和可行性进行了分析（第三章、第四章），并就在更大范围开展综合扶贫的必要性和方向性提出建议（第五章）。

调研结果认为，进入 21 世纪，中国扶贫工作在“八七扶贫攻坚计划”后进入一个新阶段。扶贫工作是中国政府面临的长期而艰巨的任务，需要得到国际援助，其中包括资金和管理经验。先进的扶贫理念和管理经验，对于由计划经济体制转为市场经济体制的中国显得尤其重要。中国政府确定扶贫工作重点县的做法，已经使生活在重点贫困县以外约 46% 的贫困人口未能得到扶贫资金和政策的重点扶持，而在 592 个被确定的扶贫工作重点县的非贫困人口却能享受到扶贫政策的优惠，这种做法有必要加以进一步改进；计划经济体制下农民参与扶贫项目决策的程度低，推广参与式扶贫的经验十分必要；在项目管理方面，加强资金管

理、中期评估和总结是很重要的环节,而对项目的后续跟踪服务也显得同样重要;在开发扶贫的同时,应当注意帮助贫困人口在环境、健康、教育卫生等方面得到改善,促进社会、经济和文化事业的共同发展和进步。

当然,中国是一个由计划经济体制转为市场经济体制的发展中国家,无论是各级领导还是村民,对国际扶贫经验的认同都有一个认识和理解的过程。从微观上看,就参与式扶贫而言,改变完全由政府决定扶贫项目的管理办法是必要的。但从中国贫困地区村民的科学文化素质低的实际情况出发,对村民的参与过程必须加以引导,对农民致富的愿望需要激活,才有可能使村民的需求由感性上升为理性。我们在调查中发现,一部分年龄大的农民,他们对当前社会发展以及扶贫带来的好处与他们过去相比是做梦都想不到的,因此尽管他们还处于贫困状态,他们却对目前的生活状况表示出很高的满足感,缺少更高层次的需求。从宏观上看,对于中国扶贫机制的改革与创新,还需与国家管理体制改革的步伐相协调。

日本国际协力机构帮助中国开展综合扶贫,受到各级政府和农民的欢迎。我们认为,这将有利于加强中国和日本两国之间的合作,加深中国人民对日本的友好感情,有利于加强和改善两国关系。从《京都议定书》的有关内容来看,帮助中国开展围绕生态环境保护的综合扶贫合作同样也符合日本的国家利益。

在更大范围开展综合扶贫合作的主要方向是:重视未列入中国扶贫重点的贫困地区;重点帮助扶持与改善生态环境和农民生产生活水平相关的领域,以村为单位,扶贫到户;瞄准贫困人,重视机会扶持,贫困人的自我能力积累和可持续发展。

在实施综合扶贫项目中应注意以下几个方面:

- 坚持以扶贫为主线,注意培育主导产业,处理好项目活动内容设计的系统性与扶持主导支柱产业的关系,防止忽视每个接受单位脱贫的目标;
- 对推广的经验模式应综合考虑扶贫项目的需要,因地制宜地加以推广;
- 考虑中国农民科学文化素质低,重视相关人员科技培训和教育,加强能力建设,提高劳动者素质;
- 重视村民对项目充分的参与性,同时防止急功近利的倾向;
- 加强项目管理,提高投资效益,注意培训人员,做好前期论证,开展中期评估和验收;
- 与中国各级政府的扶贫项目相结合,争取工作和配套资金的支持,可扩大项目的影响,提高扶贫的效果。

第一部分 扶贫理念与中国实践

1.1 国际主要扶贫发展理念

贫困主要存在于发展中国家。半个世纪以来，通过发展中国家和双边、多边国际合作的共同努力，已成功地使世界上数亿人脱离了贫穷、疾病与恐慌。尽管目前贫困状况依然严重：在发展中国家仍有一半多的人口生活在每天2美元的标准以下，其中有12亿人每天的生活费不足1美元——饥饿、孤立、变幻的气候、战争以及市场的波动使他们显得更加脆弱；与发达国家相比，发展中国家绝对贫困的水平有所下降，但在收入、健康、教育卫生、环境等方面的差距却在继续扩大。可是，我们有理由相信，通过发展中国家的自主奋斗与其他发达国家及国际组织的帮助，摆脱贫困不再是非常遥远的事情。

总结各发展中国家及各国际组织的主要扶贫理念，吸收借鉴其中适合发展中国家各自国情的做法，有利于发展中国家加快减贫步伐。

1.1.1 内源发展

1.1.1.1 含义

内源发展就是说任何贫困社区发展的源动力都来自于社区的内部，而不是外部，即农民是农村社区发展中的动力。所有外部的信息、技术及资金方面的支持都只对社区的发展起到辅助作用。社区可持续发展靠的是内部的源动力而不是外部支持。

1.1.1.2 成功经验总结

上海扶贫大会认为，以下是世界各国的扶贫工作中4个可能潜在成功因素：

- 1) 变革的承诺和政治经济因素
- 2) 制度创新
- 3) 渐进的实验性改革与从实践中学习
- 4) 外部环境与国际组织的中介作用（包括捐助者）

所有大规模的成功改革都有一个特点，即发展机构和国外捐资机构在改革的

初始阶段所起的作用是很小的。中国、印度、越南和智利的改革都基本上是自身推动的，即政治团体首先决定要改善国家的绩效水平，而后才向外部机构寻求建议和资助（上海扶贫大会，2004）。除了大规模的全国性改革运动外，在治理、基础设施、教育、卫生和其他领域的地方改革也数不胜数。在许多例子中，捐资机构发挥了重要的推动作用，如在非洲根除河盲症等。但在其他一些例子中，捐资机构的政策和制度改革措施却是苛刻的；总的来说，从外部强加条件并不能有效地促进长期变革。这些经验使人们认识到“自主意识”不论对国家级还是地方级改革者都是十分重要的。

目前国际组织向中国重点推荐的国际反贫困经验包括三个方面：

1) 世界银行重点推荐的综合扶贫模式。《中国西南扶贫世界银行贷款项目竣工报告》对这一模式的解释是：通过不同扶贫干预活动的组合，从多个角度解决不同的贫困成因，同时利用多种干预活动内部的有机联系和相互促进，扩大单一扶贫活动的效果，建立社区长期可持续发展的基础。

2) 孟加拉国乡村银行模式。主要是推广小额信贷扶贫方式。对这一模式的研究表明，目前由于金融管制在中国还不具备全面推广的条件。这种管制主要表现在不允许通过提高利率来解决运作成本问题，而如果由财政提供运作经费，又被认为是成立新的机构，遭致更多的非难。

3) 印度等发展中国家广泛使用的参与式扶贫模式。关于这一扶贫方式，目前中国学者的认识也并不统一。一些国际组织和国内学者认为，参与式扶贫充分尊重贫困群众的知情权、决策权、监督权和管理权，突出了贫困群众在扶贫工作中主体地位，是扶贫项目取得预期效果的根本措施和重要条件，意义非常重大，且为大量的实践所证明。另一些学者则认为，参与式扶贫的内涵其实也就是中国人所熟悉的群众路线，这是中国经世治国的传统经验，应该说我们的经验和做法更适合于中国的国情。

1.1.1.3 对援助活动的要求

任何外部的支持只有被农民主动接受，变成农民自己的发展承诺，才会启动社区发展的源动力，促进社区持续发展。国际机构通过目标群体在扶贫项目活动中的全过程参与，把外部援助内源化，启动农民内源的发展动力。否则农民不具有拥有感，会认为发展援助是援助机构自己的事情，农民是在为发展援助机构做事情，而不是为自己做事情。

长期以来，由政府统一制定扶贫规划和扶贫项目，受到项目扶持的农民首先认为这是政府的事情，对项目实施成果缺少维护的积极性。例如：政府利用扶贫项目给村里修的路坏了，村民会报告说“政府的路坏了”；政府给村民建的水管冻破裂了，村民报告说“政府的水管冻破了”。造成这些现象的主要原因就是政府的支持没有变成农民的内源发展动力。

1.1.2 关注弱势群体

1.1.2.1 含义

弱势群体主要指的是贫困人口，尤其是贫困妇女、儿童、少数民族、残疾人、艾滋病感染者和患者等。扶贫工作中关注弱势群体是指一方面关注弱势群体自身生存和发展的需求；另一方面更重要的是赋予弱势群体他们应有的权力，包括参与权、对各种资源的拥有权、使用权和决策权、受益权等，使他们能通过自身能力的提高，通过行使自身的权利来满足自身摆脱贫困和发展的需求。

1.1.2.2 扶贫实践

在绝大多数国际组织援助的扶贫项目中，都通过参与式规划、实施、监测等方法手段，促进了贫困人口对扶贫项目的决策参与。很多的小额信贷尤其关注贫困妇女。

中国从以区域经济开发为主的扶贫战略，到目前的以村为单位和基础的村级参与式扶贫战略的实质性变化，就是更多的关注农村生活中的贫困人口这一弱势群体。因为在贫困人口中，妇女儿童、残疾人、少数民族等处于更为弱小的地位，所以制定了倾斜政策，给予扶持，并优先保证对扶贫资金的使用。

1.1.3 以人为本

1.1.3.1 含义

以人为本一方面是指扶贫活动应该满足贫困人口自身的需求，另一方面是指从根本上提高人的素质，培育贫困人口自我发展的能力，发挥贫困人口自身的能动性来促进贫困人口摆脱贫困的持续性发展。既包括其物质、经济收入方面的需求，也包括精神、社会、文化、生态环境等方面的需求。

以人为本的扶贫是以增加贫困人口的知识、开发贫困人口的技能，实现贫困人口的全面发展为目标，以提高自我发展能力为手段的开发式扶贫，而不是仅仅

增加贫困人口经济收入的援助性扶贫。

1.1.3.2 联合国千年发展目标

在 2000 年 9 月召开的联合国千年首脑会议上, 各国领导人共同发表了宣言, 并制定了要在 2015 年底前实现的 8 项发展目标, 即千年发展目标。这些目标包括: 将世界上日均收入不足 1 美元的人口比例、挨饿人口的比例以及无法得到安全饮用水的人口比例都降低 50%, 使世界儿童都能完成小学教育, 将产妇死亡率降低 3/4, 努力制止艾滋病的蔓延, 实现可持续发展等。

1.1.3.3 中国实践

20 世纪 80 年代初以前, 中国除了采取以包括农村土地制度、市场制度和就业制度等制度改革为主的方式消除贫困外, 对特困人口走出贫困主要采用救济的方式。80 年代中期以来, 开始关注以贫困地区、贫困人口为主题的开发式扶贫战略。正如国务院扶贫办主任刘坚所说, “在扶贫工作中, 人们可能更多地注意增加多少钱, 给多少物资。但要解决一个地区的贫困状况, 改变观念、提高素质、重视人才, 可能在某种程度上比给一点钱更加重要”。

1.1.4 以权力为基础

1.1.4.1 含义

以权力为基础的扶贫就是在扶贫工作中通过有效的方式, 赋予贫困人口应该拥有的对项目活动制定的参与权与决策权、对各种资源的占有权、使用权和受益权等。

1.1.4.2 扶贫实践

众多国际组织的发展援助中, 主要通过参与式方法赋予贫困人口对扶贫项目活动制定的决策权, 通过一系列诸如项目公示制的管理制度创新来实现贫困人口对项目的知情权, 通过资金的报帐制实现贫困人口对项目活动的公平受益权等。国际扶贫实践证明, 目前还无法靠单一的制度模型来赋予贫困人口权利, 但不同经济、政治和社会背景的成功经验反映出四个成功的关键要素, 即: 增加获得信息的机会、包容与参与、基层责任制和地方的组织能力。当贫困者对公共资源和决策有更大的影响、权力和控制时, 提供者才会更易于做出响应和承担责任。要

使赋权的策略在大规模范围内发挥作用，就要改变政策并在制度上作出安排，从而提供一个健康的激励环境和一个注重主要参与者、贫困者和其他公民、提供者、政策制定者和政治家之间表现的连接点（上海扶贫大会，2004）。

1.1.5 可持续发展

扶贫活动中的可持续发展强调的是在无外援（国际、国内）的情况下，贫困社区与贫困人口有能力靠自身的努力与资源持续满足自身需求，摆脱贫困。可持续发展包括经济、生态、管理组织、制度等诸多方面的可持续性发展。

1.1.6 参与式发展

1.1.6.1 含义

参与式发展途径是指目标群体全面地参与到发展项目和发展活动的规划、实施、监测与评估过程中去。

国际组织在其扶贫援助中，都特别强调目标群体主要是妇女与穷人参与到其扶贫援助活动的规划、实施、监测与评估的全过程，即参与式规划、参与式实施、参与式监测与评估。

1.1.6.2 核心与重点

参与式发展的核心是赋权。而赋权的核心则是对参与和发展援助活动的全过程的权力的再分配，即赋予社区和穷人及妇女在发展活动中的发言权和决策权。

参与式发展途径的过程即是赋权的具体实践过程，也是一个学习和谈判的过程。一方面通过社区积极参与发展援助活动的规划、实施、监测与评估，社区内成员和社区外成员之间可以互相学习知识、技能和交流信息；另一方面这一学习过程也存在于社区内成员之间。

国际组织强调的目标群体对发展活动全过程的参与，不仅仅表现在会议上，作为被调查者提供当地社区信息的低水平参与，核心是参与扶贫项目活动的决策过程与决策活动。目标群体共同、平等地根据社区本身情况决定扶贫活动的具体领域、内容和具体活动细节，参与项目活动的具体实施、项目活动与资金等的管理中，确定监测与评估指标并组织具体的监测与评估工作。项目的评价是以目标群体是否真正受益为标准，而不是以援助者或外人评价项目的成功与否。

1.1.6.3 重要基础

参与式发展途径的一个重要基础在于对目标群体,尤其是穷人和妇女即所谓的“社会弱势群体”的知识、技能和能力的重新而公正的认识,对造成人们贫困和欠发达的经济、社会、政治、文化和环境等原因进行全面诊断,并充分考虑目标全体即妇女和穷人的观点和看法。

参与式发展是建立在“平等磋商”的基础上的,是对社区以及对传统的社会弱势群体即目标群体的参与发展过程的赋权,使得社区和目标群体对发展项目能自然而然地建立起主人翁意识,这是实现可持续性发展的根本前提。平等谈判和磋商式的相互学习过程,促进了社区成员间的社会交往和联系,并创造了建立社区组织的社会基础,增进了社区社会资本的培育,从而进一步促进了对社区的可持续性发展来讲至关重要的社区的能力建设。

目前,众多的国际机构对扶贫目标群体关注的重点是其知识、技能和能力的提高,而认为具体的项目活动只是增加目标群体知识,提高其技能与能力的载体。参与式发展途径是一个实现“参与——赋权——自我发展”的一种理念的手段和过程。

1.1.7 综合式扶贫

1.1.7.1 含义

综合式扶贫就是基于社区发展现状,综合全面考虑社区摆脱贫困的短期与长期需求,综合全面考虑社区摆脱贫困的经济、社会、文化、生态、卫生、健康、教育等需求。

1.1.7.2 扶贫实践

目前,综合式扶贫在很多国际组织的扶贫活动中开始广泛应用。1995年中国政府与世界银行在中国的西南、秦巴和西部最贫困的地区实施的综合性、跨行业、跨部门的扶贫开发项目——世界银行中国西南扶贫开发项目,开始了综合式扶贫的尝试。中国政府从2001年新世纪扶贫开始,在政府组织的扶贫工作中也大规模地推广应用综合式扶贫。2001年以来,14.8万个扶贫重点村开展了综合式村级扶贫规划,目前已有相当一部分,开始实施了村民自己制定的村级扶贫开发规划。

综合式扶贫要求尤其是在县级层次,把各类扶贫资金,包括政府的财政扶贫

资金、以工代赈扶贫资金、信贷扶贫资金及县级各职能部门的扶贫资金捆绑使用，重点投放到所确认的扶贫工作重点村，使村级扶贫由原来的单一项目扶贫，变成水利、畜牧、种植、通讯、交通、医疗、卫生、教育等全方位的综合性扶贫。

1.2 中国农村扶贫开发实践

自 20 世纪 70 年代末实行改革开放政策以来，中国政府在致力于经济和社会全面发展的进程中，实施了以解决农村贫困人口温饱问题为主要目标的有计划、有组织的大规模扶贫开发。从 1978 年到 2004 年，中国政府采取强有力的措施，使农村没有解决温饱问题的贫困人口由 2.5 亿人减少到 2,600 万人，占农村总人口的比例由 30.7% 下降到 3% 左右，对中国的社会、经济、文化发展产生了广泛而深远的影响，也得到了国际社会的普遍赞扬。世界银行认为，“中国过去 20 年扶贫开发所取得的成就深刻地影响着国际社会”。联合国开发计划署也认为，“中国的这一成就为发展中国家甚至整个世界提供了一种模式”。亚洲开发银行认为，“中国扶贫开发有许多经验，值得其他国家学习；中国扶贫领域取得的成就，在亚洲首屈一指，中国政府完全可以为之骄傲”。

1.2.1 中国农村扶贫开发的历史进程

改革开放以后，中国的扶贫开发大致经过了四个阶段，分别为体制改革推动扶贫阶段（1978—1985 年）、大规模开发式扶贫阶段（1986—1993 年）、扶贫攻坚阶段（1994—2000 年）和新世纪的扶贫开发阶段（2001 年至今）。经过多方努力，中国的扶贫开发取得了巨大成就。

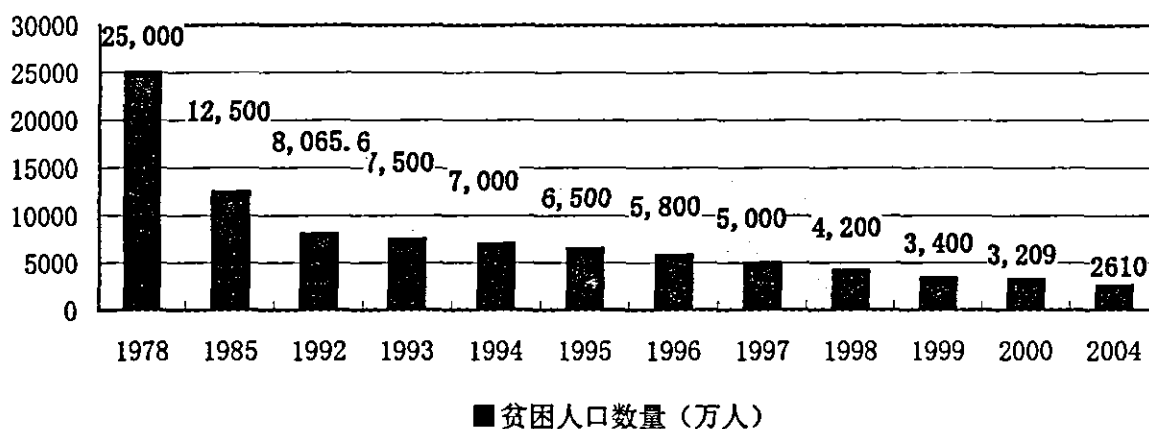
1) 解决了两亿多农村贫困人口的温饱问题。农村尚未解决温饱问题的贫困人口由 1978 年 25,000 万人减少到 2004 年的 2,610 万人(图 1-1)，农村贫困发生率下降到 3% 左右。

2) 生产生活条件明显改善。1986 年到 2000 年的 15 年间，在中国农村贫困地区修建基本农田 661 万公顷，解决了 7,725 万多人和 8,398 万多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% 和 67.7%。

3) 经济发展速度明显加快。“八七”计划执行期间，国家重点扶持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%；农民人均纯收入从 648 元增加到 1,337 元，年均增长 12.8%。

图1-1：中国贫困人口数量变化图



4) 各项社会事业发展较快。贫困地区人口过快增长的势头得到初步控制，人口自然增长率有所下降；办学条件得到改善；592 个国家重点扶持贫困县中有 318 个实现基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的目标；职业教育和成人教育发展迅速，有效地提高了劳动者素质；大多数贫困地区乡镇卫生院得到改造或重新建设，缺医少药的状况得到缓解；推广了一大批农业实用技术，农民科学种田的水平明显提高；群众的文化生活得到改善，精神面貌发生了很大变化。

5) 解决了一些集中连片贫困地区的温饱问题。沂蒙山区、井冈山地区、大别山区、闽西南地区等革命老区群众的温饱问题已经基本解决。一些偏远山区和少数民族地区，面貌也有了很大的改变。历史上“苦瘠甲天下”的甘肃定西地区和宁夏的西海固地区，经过多年开发建设，基础设施和基本生产条件明显改善，贫困状况大为缓解。

1.2.2 中国农村扶贫开发工作的总体框架和政策措施

随着“八七计划”的如期实现，中国农村贫困人口的温饱问题基本得到解决。中国政府在进入全面建设小康社会的背景下，针对农村的贫困状况和扶贫开发工作的新任务，制定并颁布了《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》（以下简称纲要），明确提出了至 2010 年扶贫开发的奋斗目标、基本方针、对象和重点、以及主要政策措施。

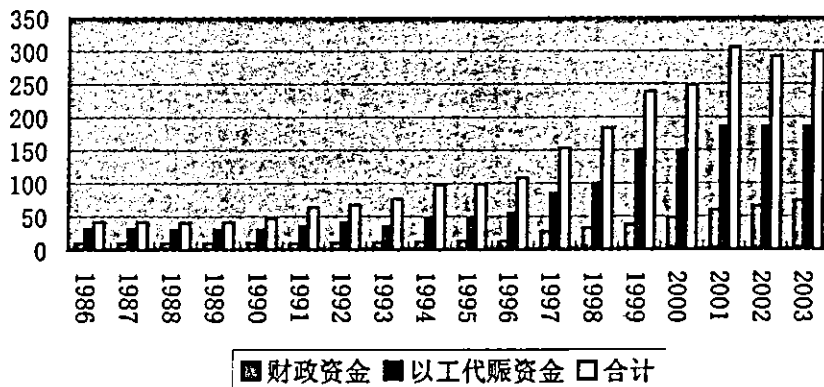
1.2.2.1 总体框架

在扶贫开发的实践中，中国政府探索出了一条政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫和全面协调发展的符合中国国情的扶贫道路。

1) 政府主导

中国政府把扶贫开发纳入各级政府经济社会的总体计划，制定扶持政策，加强组织领导，加大扶贫投入。中央财政安排的专项扶贫资金由 1980 年的 10 亿元增加到 2004 年的 122 亿元，累计达到 1,147.8 亿元（图 1-2）。在中央政府的领导下，各级地方政府认真贯彻扶贫工作地方首长负责制，按照“省负总责、县抓落实、工作到村、扶贫到户”的原则，明确目标，落实任务，强化责任。

图1-2：中国扶贫资金投入情况（亿元）



2) 社会参与

发挥社会主义制度的优势，1994 年以来中央国家机关、企事业单位共向帮扶地区捐资或捐物折款 54 亿元；东部沿海省市按照优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展的原则，积极开展对口帮扶西部省区市的東西扶贫协作工作，社会捐资共计 7.4 亿元，捐物折款 8.4 亿元，为西部贫困地区发展作出了贡献；各民主党派、社会团体、民间组织、私营企业和个人志愿者积极参与贫困地区的扶贫开发。

3) 自力更生

鼓励和支持贫困群众艰苦奋斗，依靠自身的努力，改善基本生产生活条件，改变落后面貌。贫困地区涌现了一大批不等不靠，宁肯苦干、不愿苦熬的令人振奋和鼓舞的范例。新阶段的扶贫工作坚持尊重贫困群众在扶贫开发中的主体地位，充分发挥贫困群众的主观能动性，参与制定和实施扶贫规划的全过程。

4) 开发扶贫

坚持开发式扶贫方针，以经济建设为中心，动员组织贫困群众发展经济，增加收入，提高自我积累和自我发展能力。从中国农村贫困地区的实际出发，重点支持农业先进适用技术的推广，帮助贫困群众发展特色农业。特别是实施以推广普及地膜覆盖技术为重点的“温饱工程”，为有效解决贫困地区的温饱问题发挥了重要作用。大力组织对贫困地区劳动力的技能培训，支持贫困群众实现向非农产业转移就业，增加现金收入。对于那些生活在不具备基本生产生活条件地区的贫困群众，在坚持群众自愿的基础上，各地积极稳妥地组织异地开发。据统计，1983年到2003年全国有近400万贫困人口通过异地开发，实现了脱贫致富。

5) 全面协调发展

贫困是一种复杂的社会现象，是多种原因造成的。解决贫困问题，必须从多方面入手。坚持把经济开发与贫困地区发展科技文化教育卫生事业结合起来，提高贫困人口的综合素质，改变贫困群众因文化素质低致贫、因缺医少药致贫的状况；坚持把扶贫开发与基层组织建设相结合，注重提高贫困地区干部带领群众脱贫致富的能力；坚持把扶贫开发同计划生育相结合，鼓励贫困群众少生快富；坚持扶贫开发与西部大开发战略的实施相结合，进一步改善西部贫困地区的基础设施和生态环境。通过综合治理，促进了贫困地区群众的全面发展，为稳定脱贫创造条件。

1.2.2.2 政策保障

基于对本国国情的把握，特别是对贫困地区和贫困人口实际情况的认识，中国政府制定了符合国情的扶贫开发政策，把扶贫开发的基本目标和中心任务放在主要解决农村贫困人口的温饱问题上，从最紧迫的问题入手，量力而行，确保重点，分阶段推进。

1) 制定符合国情的贫困标准

中国贫困人口的标准最初是1986年由政府有关部门在对6.7万户农村居民家庭消费支出调查的基础上计算得出的，即1985年农村人均纯收入206元的标准，到2000年这一标准相当于625元。这是一个能够维持基本生存的最低费用标准，是符合中国实际的。

2) 确定国家重点扶持贫困县

为了集中使用扶贫资金，有效地扶持贫困人口，中国政府列入《国家八七扶贫攻坚计划》的国家重点扶持的贫困县共有 592 个，分布在 27 个省、自治区、直辖市，涵盖了全国 72% 以上的农村贫困人口。中央政府采取一系列有针对性的政策措施，通过对贫困县的集中有效扶持，带动全国农村贫困问题的解决。

3) 扶贫重点向中西部贫困地区倾斜

中国经济发展的区域特征十分明显，农村贫困人口的绝大多数集中在中西部，尤其是西部。在 1994 年中国政府确定的 592 个国家重点扶持贫困县中，中西部地区占 82%。

4) 加大扶贫开发投入力度

近 20 年来，中国政府安排的专项扶贫投入不断增加，仅“八七计划”实施期间，中央政府累计投入资金 1,127 亿元，相当于 1986 到 1993 年 8 年投入总量的 3 倍。

5) 落实扶贫工作责任制

中国政府于 1986 年 6 月成立了国务院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），专门负责组织、领导、协调、监督、检查贫困地区的扶贫开发工作。相关省、地（市）、县级政府也成立了相应的组织机构，负责本地的扶贫开发工作。

1.2.3 新阶段扶贫开发工作的主要任务

《纲要》指出，“2001-2010 年扶贫开发总的奋斗目标是：尽快解决极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，逐步改变贫困地区社会、经济、文化的落后状态，为达到小康水平创造条件。”

根据这个目标，今后十年扶贫开发的主要任务有三项：

1) 帮助目前尚未解决温饱问题的贫困人口尽快解决温饱。

2) 帮助初步解决温饱问题的贫困人口进一步改善生产生活条件，巩固温饱成果，提高生活质量和综合素质。

3) 加强贫困乡村的基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区社会、经济、文化的落后状态，为达到小康创造条件。

1.2.4 新阶段扶贫开发工作的基本方针

1.2.4.1 坚持开发式扶贫

开发式扶贫是对过去传统的分散救济式扶贫的改革与调整,是中国多年扶贫开发最根本的经验,也是新阶段扶贫开发的基本方针,是制定扶贫政策的核心和基础。坚持开发式扶贫的方针,就是以经济建设为中心,支持、鼓励贫困地区干部群众改善生产条件,开发当地资源,发展商品生产,增强自我积累和自我发展能力。这是贫困地区解决温饱、脱贫致富的根本出路。

1.2.4.2 坚持综合开发、全面发展

在加强水利、交通、电力、通讯等基础设施建设,发展生产,增加农户收入的同时,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,促进经济、社会的协调发展和全面进步。

1.2.4.3 坚持可持续发展

人口、资源、环境的失衡是农村贫困的根本成因,所以,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,通过退耕还林、自愿移民等方式,减轻贫困地区的生态和资源压力,实现资源、人口和环境的良性循环,改变贫困地区以破坏生态为代价的掠夺性生产,提高贫困地区可持续发展的能力。

1.2.4.4 坚持自力更生、艰苦奋斗

贫困地区的干部群众不仅是扶贫开发的受益人,更是扶贫开发的主力军。只有贫困地区广大干部群众充分发挥自己的积极性、创造性,自强不息,不等不靠,苦干实干,才有可能尽快改变贫困地区的落后面貌。

1.2.4.5 开展东西部协作扶贫

把西部大开发与扶贫开发相结合。采取东部较发达省市对口支持西部省、自治区发展的方式,加快西部贫困地区脱贫步伐。具体执行情况是:北京帮扶内蒙古,天津帮扶甘肃,上海帮扶云南,广东帮扶广西,江苏帮扶陕西,浙江帮扶四川,山东帮扶新疆,辽宁帮扶青海,福建帮扶宁夏,大连、青岛、深圳、宁波帮扶贵州,珠海、厦门帮扶重庆。近年来,东部 13 个省市政府和社会各界累计捐

款、捐物折款近 21.4 亿元，双方签订项目协议 5,745 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开展协作。

1.2.5 新阶段扶贫开发工作的对象和重点

1.2.5.1 重点对象

《纲要》要求，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。

重视对特殊贫困群体的扶贫开发。中国政府重视少数民族、残疾人等特殊贫困群体的扶贫开发工作。1994 年至 2000 年，国家共向内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆五个自治区和贵州、云南、青海三个少数民族人口较多的省投入扶贫资金 432.53 亿元，占全国总投资的 38.4%。中国现有 6,000 多万残疾人，约占总人口的 5%，其中 80% 生活在农村，他们当中有相当数量生活处于贫困状态。2000 年底贫困残疾人口 979 万人。

国家广泛动员社会力量，关注贫困妇女，支持各种帮助贫困地区妇女的社会救济活动。如救助贫困母亲的“幸福工程”、专门资助贫困地区失学女童的“春蕾计划”、援助西部缺水地区妇女的“母亲水窖工程”等，为加快农村妇女脱困发挥了积极作用。截止到 2000 年 5 月，“幸福工程”已投入资金 1.45 亿元，救助 107,472 人，受惠人口达 48.3 万人。到 2000 年 7 月，“春蕾计划”共集资 3.3 亿元，使 105 万失学女童重返学校。

1.2.5.2 工作重点

根据目前中国农村贫困人口的分布状况和特点，国家扶持的重点放在贫困人口相对集中的中西部的少数民族地区、革命老区、边疆地区和一些特困地区。根据集中连片的原则，综合考虑全县农民的收入水平、贫困人口数量、基本生产生活条件等因素，在中西部的 21 个省（区、市）确定了 592 个国家扶贫开发工作重点县，中央予以重点支持。其中革命老区、少数民族地区、边远地区县的比例分别为 17%、45%、7.3%。重点县覆盖的贫困人口（年纯收入少于 625 元）占全国的 54%，低收入人口（年纯收入少于 865 元）占全国的 57%。中央扶贫资金

主要用于扶贫开发工作重点县的贫困乡村，同时对中西部上述四类贫困地区的其他县的贫困乡村也给予适当支持。考虑到东部省份经济发展总体水平相对较高，东部省份的一些比较贫困的地区主要由省里自己进行扶贫开发。

继续把发展种养业和改善基本生产生活条件作为扶贫开发的主要措施，加大科技扶贫力度，推进自愿移民搬迁和劳务输出，继续开展社会扶贫工作，发展扶贫开发领域的国际交流与合作，切实落实扶贫工作责任制，把扶贫开发的政策措施真正落实到贫困村、贫困户。

1.2.6 中国农村扶贫开发存在的困难和问题

1.2.6.1 贫困人口数量仍然较多

在 20 世纪 80 年代，每年平均减少 1,370 万以上的贫困人口；到了 90 年代，贫困人口每年平均以 620 万人的速度下降。到 2000 年底有 3,200 万的贫困人口。但到 2004 年底，全国农村没有解决温饱的贫困人口还有 2,610 万，占农村人口的比例为 2.8%；低收入人口 4,997 万，占农村人口的比例为 5.3%，贫困人口的数量仍然较多。如果按照近 4 年平均每年减少约 150 万贫困人口的速度推进，到 2010 年解决所剩贫困人口温饱问题的任务将难以完成(表 1-1)。

表 1-1: 2000 年至今新阶段贫困人口变化情况

年份	贫困人口			低收入人口		
	收入标准	数量	比例	收入标准	数量	比例
2000	625	3,209	3.40%	865	6,213	6.69%
2001	630	2,927	3.20%	872	6,102	6.60%
2002	627	2,820	3.00%	869	5,825	6.20%
2003	637	2,900	3.00%	882	5,617	6.00%

1.2.6.2 解决剩余贫困人口温饱问题的难度越来越大

从贫困人口的地区分布看，西部地区的贫困发生率相对提高。贫困农户 76% 生活在山区，46% 的农户人均耕地不足 0.07 公顷，而且质量很差，粮食单产只有 180 公斤，贫困户劳动力文盲率高达 28%。初步解决温饱问题的贫困人口的收入很不稳定，近几年每年的返贫人口都在 1,000 万以上，比如 2003 年返贫人口达到 1,540 万，占当年贫困人口数 2,900 万的 53.1%。所以解决这部份人的温饱和发展问题显得越来越困难。

1.2.6.3 贫困人口呈分散化趋势

“八七计划”期间，592 个国定贫困县可以覆盖全国农村贫困人口的 70%以上，县内贫困发生率为 30%；目前 592 国家扶贫开发工作重点县仅覆盖全国贫困人口的 54%，贫困发生率 9%。贫困人口分散，加大了扶贫开发管理工作的难度。

1.2.6.4 对市场经济条件下如何开展扶贫开发缺乏经验

长期以来，中国实行计划经济体制，扶贫开发也是以政府主导的计划管理模式，对于如何运用市场经济规律做好扶贫开发工作缺乏经验。在项目管理、资金管理、群众参与等方面，都还存在一些缺陷；一些地方搞形象工程、政绩工程，忽视扶贫的实际效果。项目的后续有效管理缺乏，削减了扶贫项目成果的发挥。如扶贫资金资助修的村路或乡路，由于缺乏后续管理资金及恰当的制度安排，造成有的路花费了大量投资，但不到一年就满目创痍，不堪重负。这些问题都需要得到改善。

1.2.6.5 改革传统的扶贫方式仍然存在一些思想障碍

不少人认为扶贫就是送钱、送物资，帮助穷人解决困难，对开发式扶贫缺乏全面的认识。特别是基层干部和村民对扶贫贷款，缺乏还款意识。这些观念也直接影响到扶贫项目的实施和效果。

1.2.6.6 一些人员对扶贫工作有所放松

随着贫困人口的逐渐减少，一些地方干部产生松懈思想。由于扶贫办公室未列入政府部门，只是一个办事机构，有的工作人员有后顾之忧，担心工作的持续性。

1.2.7 新阶段扶贫开发工作的新措施

扶贫开发工作进入新阶段以后，全国贫困地区认真实施《纲要》，与过去的扶贫开发工作相比，有以下几项新措施。

1.2.7.1 实施“整村推进”战略

全国共确定贫困村 14.8 万个。每个重点贫困村制定一个整体规划，差什么补什么，综合设计、因地制宜、分类指导，统一评估、统一论证，一次批准、分

年实施、分期投入、分年度按规划实施整村推进。

1.2.7.2 加大农村富余劳动力转移培训

开展大规模的贫困农民培训，促进贫困地区富余劳动力转移。2004年开始，国家实施农村富余劳动力转移培训工程——阳光工程，国务院扶贫办在全国范围内认定了11个劳动力转移培训示范基地。

1.2.7.3 实施产业化带动

2005年初国务院扶贫办认定了200个扶贫龙头企业，借助企业和社会力量，以产业化带动扶贫开发工作。国家增加对扶贫资金的投入，2004年底，中央扶贫资金总量达到307亿元，其中财政扶贫资金122亿元（含财政安排以工代赈资金40亿元），信贷扶贫资金185亿元。

1.2.7.4 继续强化对口扶贫工作

国务院重新部署新一轮中央国家机关定点扶贫工作，参与此项工作的单位由原来的138个增加到272个，受到帮扶的国家扶贫开发工作重点县达到481个，占重点县总数的80%以上。进一步推进东西协作扶贫工作，在原有东部13个省市对口帮扶西部10个省区的基础上，增加福建厦门市和广东珠海市帮扶重庆市。

1.2.7.5 加大国际扶贫合作的力度

2004年5月中国政府组织并成功召开了上海全球扶贫大会。在这个会议上，联合国开发计划署和国务院扶贫办、商务部联合签署了一个协议，由联合国开发计划署和扶贫办共同建立“中国国际扶贫中心”，在全球范围内搭建一个扶贫研究、交流和培训的平台。

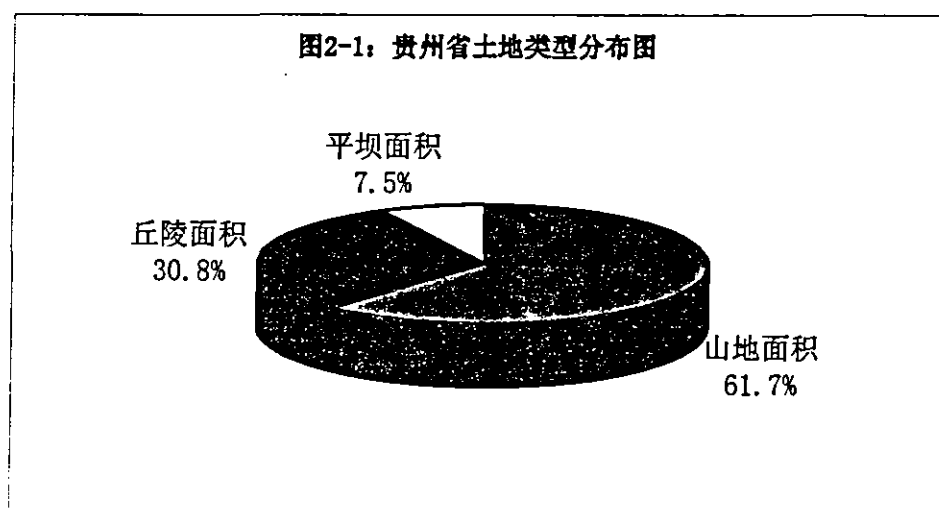
第二部分 贵州、甘肃两省扶贫状况分析

2.1 贵州省扶贫状况分析

2.1.1 贵州省自然环境

贵州省简称“黔”或“贵”，地处云贵高原，东靠湖南，南邻广西，西毗云南，北连四川和重庆，东西长约595公里，南北相距约509公里。贵州省气候温暖湿润，属亚热带湿润季风气候，气温变化小，冬暖夏凉，最冷月份（1月）平均气温多在3℃-6℃，最热月份（7月）平均气温在22℃-25℃。年平均降水量1,100毫米，常年相对湿度在70%以上，全年日照数约1,300小时，无霜期270天左右，阴天日数150天左右，能满足农作物一年两熟的要求。但是受大气环流及地形等影响，气候呈多样性，灾害性天气种类较多，秋风、凌冻、冰雹等频度大，对农业生产危害严重。

贵州省国土总面积176,167平方公里，占中国国土总面积的1.8%，略小于日本本州岛（227,414平方公里）。土地资源以山地、丘陵为主，平坝地（山地间的平地）较少。山地面积为108,740平方公里，占贵州省土地面积的61.7%，丘陵面积54,197平方公里，占30.8%，山间平坝区面积13,230平方公里，仅占7.5%（图2-1）。



近年来，由于非农业用地增多，耕地面积不断缩小。2003年底，贵州省常用

耕地面积175.05万公顷，人均耕地面积0.046公顷，远低于中国平均水平约0.07公顷，略高于日本的0.041公顷（1995，日本农业年鉴测算）。

贵州省森林覆盖率30.8%，有野生植物资源3,800余种，其中药用植物资源有3,700余种，占中国中草药品种的80%，是中国四大中药材产区之一。优良牧草资源2,500余种，具有发展畜牧业的良好条件。

2.1.2 贵州省社会经济现状

2.1.2.1 贵州省人口状况

贵州省2003年末总人口3,869.66万人，占中国同期总人口的2.99%。行政区划包括9个地级市（州、地区），88个县（市、区）。贵州省是一个多民族的省份，共有49个民族，其中少数民族48个。少数民族自治地方共有46个县，土地面积近10万平方公里，占贵州省总面积的39.9%。第五次人口普查（2000年11月1日零时人口普查）资料表明：少数民族人口总计1,333.96万人，占当年贵州省总人口数的37.85%。

2.1.2.2 贵州省经济状况

贵州省是中国经济最落后的省份之一。贵州省2003年国民生产总值1,356.11亿元，比上年增长10.1%，占中国当年国民生产总值的1.16%，在中国31个省级行政单位中列第26位。人均国民生产总值3,603元，列在最后的第31位。农民人均纯收入1,564.66元，实际增长5.0%，也位列中国的第31位（附表1）。

1985年尚未解决温饱的贫困人口1,500万人，同期贫困发生率为57.5%。经过“八七扶贫攻坚”以来，国民经济的持续发展 and 大规模的扶贫活动，2003年贫困人口已减少到289.80万人，贫困发生率为8.74%，扶贫开发成效显著。然而，这种成就只表明贵州的贫困问题在快速缓解，现阶段的贫困问题依然存在，贫困程度依然严重。占中国人口总数不到3%的贵州省，贫困人口占中国贫困人口的10%；贵州全省88个县（市、区）中有50个为国家扶贫开发工作重点县，83个县有扶贫开发任务，是中国重点扶贫开发省份之一。

2.1.3 贵州省扶贫开发工作的政策与规划

2001年以来，贵州省围绕扶贫开发工作，在法律上出台了《贵州省扶贫资金审计条例》；在政策上做出了《中共贵州省委、贵州省人民政府关于切实做好新

阶段扶贫开发工作的决定》和《中共贵州省委关于加大新阶段扶贫开发工作力度的决定》。其它各相关机构相继发出了《关于进一步加强信贷扶贫工作的通知》、《关于加大100个一类重点乡镇扶贫开发工作力度的意见》、《贵州省扶贫开发工作考核管理暂行办法》、《贵州省财政扶贫资金项目管理暂行办法》、《贵州省信贷扶贫项目立项管理暂行办法》、《贵州省小额扶贫到户贷款管理暂行办法》等文件。这些法规和文件，对贵州省2001-2010年扶贫开发的奋斗目标、主要任务、实施原则以及政策措施作了明确的规定（表2-1）。

表2-1：贵州省扶贫开发工作的目标、原则和重点

工作目标 和任务	1) 对基本生产生活条件差、自我发展能力弱、经过帮扶可以解决温饱的156.7万贫困人口，着重实施开发式扶贫，通过项目带动或扶贫到户等措施，帮助其尽快越过温饱线。
	2) 对居住在自然条件十分恶劣地区的46万贫困人口，进行异地搬迁，配套解决土地、住房等生产生活条件，努力创造稳定脱贫的物质基础。
	3) 对鳏寡孤独、因病因残丧失劳动能力的特殊贫困人口，通过实施特困群众救助制度给予社会救助。
	4) 对初步越过温饱线的农村低收入贫困人口，重点帮助改善基本生产生活条件，拓宽增收门路，努力抑制返贫。
工作原则	1) 坚持开发式扶贫。通过发展生产力，提高贫困农户自我积累、自我发展能力。
	2) 坚持综合扶贫。改善社区环境，提高生活质量，促进经济、社会协调发展。
	3) 坚持可持续发展。实现人口、资源和环境的良性循环。
	4) 坚持自力更生，艰苦奋斗。自强不息、不等不靠，通过自身努力改变贫穷落后面貌。
	5) 坚持政府主导，全社会共同参与。
	6) 坚持整体推进与重点突破相结合。
工作重点	1) 因地制宜发展种养业，加大推广农业适用技术力度。
	2) 积极推进农业产业化经营。建设一批工农业产品贸易市场和农产品批发市场。
	3) 进一步加强水利、基本农田、交通、通信等基础设施和沼气工程等生态环境建设。
	4) 促进多种所有制经济共同发展。
	5) 积极稳妥地推进劳务输出，鼓励和支持发展旅游业。
	6) 大力发展教育、卫生事业，严格控制人口过快增长。
	7) 稳步推进搬迁扶贫。
	8) 进一步扩大对外对内开放。

2.1.4 贵州省主要扶贫项目实施情况

2.1.4.1 国内主要扶贫项目实施情况

贵州省扶贫工作大体分为三个阶段：第一阶段：1986年到1993年为救济式扶贫，全省贫困人口由1,500万人减少到1,000万人。第二阶段：1994年-2000年八七扶贫攻坚阶段，贫困人口由1,000万人减少到313万人。第三阶段：2001年以后，开发式扶贫，明确了“整村推进”、“劳动力转移”和“产业化发展”三大任务。

2001年-2004年，国家和贵州省共投入财政扶贫资金21.79亿元、以工代赈资金10.60亿元、信贷扶贫资金63.30亿元、其他帮扶资金16.38亿元，实施扶贫项目涉及种养殖业、农田水利、乡村道路、人畜饮水、电力设施、文化教育、医疗卫生、广播电视等方面。

为了便于分析贵州省财政、信贷资金扶贫情况，我们对贵州省2003年财政、信贷扶贫资金项目情况进行了统计（表2-2、表2-3）。

表2-2 2003年贵州省财政扶贫项目情况统计表

项目类别	项目个数			项目规模(万元)		
	总数	其中		总投资	其中	
		省级审批	市级审批		财政资金*	自筹资金*
总计	4,462	3,367	1,095	64,544.13	46,440.66	18,103.47
种植业	569	369	200	10,160.96	6,192.19	3,968.77
养殖业	996	609	387	14,574.95	9,730.43	4844.52
人畜饮水	454	385	69	4,090.70	3,171.18	919.52
交通	1,125	945	180	15,788.23	10,129.59	5,658.64
教育	191	135	56	2,213.20	1,767.48	445.72
医疗卫生	166	113	53	835.98	654.70	181.28
计生	25	22	3	287.56	184.50	103.06
文化	42	29	13	171.95	135.80	36.15
广播电视	60	50	10	610.17	474.28	135.89
通讯	73	70	3	405.28	264.72	140.56
市场建设	21	16	5	431.86	336.40	95.46
培训	140	129	11	1,960.97	1,895.00	65.97
农田水利和 低产田改造	213	192	21	9,104.97	8,453.32	651.65
农电建设	12	7	5	114.10	71.50	42.60
沼气	74	63	11	566.25	404.44	161.81
其他	301	233	68	3,227.00	2,575.13	651.87

*注：财政资金为政府划拨的专项经费；自筹资金为收益单位和个人的出资。

表2-3 2003年贵州省信贷扶贫项目情况统计表

	项目规模(万元)			项目内容
	总投资	其中		
		自筹资金	贷款	
总计	230,830.09	61,420.00	184,731.50	
城镇建设	9,672.50	2,944.50	6,728.00	5个县市的自来水扩(改)建工程、自来水(供水)管网改造工程、污水处理工程等5个子项目。
电网建设	39,682.33	10,089.90	79,547.00	14个县市的电站(电厂)建设、电力调度工程等16个子项目。

医疗卫生	10,993.74	4,429.74	6,575.00	17 个县市的医院、妇幼保健所、医疗设备（设施）、残疾人康复中心、急救站、制药厂技术改造等 20 个子项目。
教育	33,078.39	11,303.39	19,975.00	21 个县市的中学、中专技校、大专、幼儿园、图书馆设施等 30 个子项目。
工业	34,204.50	13,507.50	20,697.00	17 个县市的制药、采石、畜产加工、冷库、竹器、化肥、石油、农产品加工、水泥、电解、建材等 21 个子项目。
旅游	8,436.86	4,542.36	3,894.50	2 个县市的峡谷旅游开发、森林公园建设等 2 个子项目。
市场建设	6,980.23	3,180.23	3,800.00	9 个县市的商场、贸易市场、批发市场等 9 个子项目。
交通	84,169.54	10,100.54	41,225.00	7 个县市的桥梁、公路、道路等 8 个子项目。
广播电视	2,540.00	922.00	1,618.00	5 个县市的广播电视网、电视宽带网等 5 个子项目。
其他	1,072.00	400.00	672.00	丹寨县的水库灌溉工程。

2.1.4.2 国际扶贫项目实施情况 (附表 2)

2.1.4.3 扶贫开发工作的成效

通过实施扶贫项目,该省 82 个县的 2.62 万个贫困村(次)、345.79 万农户(次)、1,306 万人(次)得到了扶持,改善了贫困地区群众生产生活条件,增强了当地社会经济的发展后劲和农民双增收。

1) 解决了部分贫困人口的温饱问题。绝对贫困人口从 1985 年的 1,500 万减少到 2004 年的 200 万,贫困发生率从 57.5%下降到 8.7%。

2) 加强了交通、水利、电力、基本农田、沼气工程等基础设施建设,促进了贫困地区生产生活条件的改善。

3) 在畜牧养殖业、特色农产品、蔬菜、优势经济作物等方面取得了突破性进展,加快了贫困地区经济结构调整,带动了贫困群众增收。

4) 加强了教育、卫生、计生和农民技术培训,提高项目区教育卫生服务水平,推进了贫困地区各项社会事业加快发展和干部群众综合素质提高。

5) 遏制环境恶化, 改善环境质量。坡改梯、人畜饮水、水利灌溉、农业土壤改良、经济作物、林果作物等项目的建设对项目区生态环境产生了积极的影响。

2.1.4.4 扶贫开发工作的主要经验

1) 制定扶贫规划, 对贫困人口实行分类扶持。针对不同的对象, 省、县、乡各级都编制了扶贫开发规划, 明确扶贫开发工作的范围、对象、重点等。通过建立扶贫开发数据库、扶贫项目库、贫困人口“薄册卡”登记管理制度, 对贫困人口实行分类扶持。

2) 采用国际上先进的项目管理办法, 促进了扶贫机制的改进和创新。参与式扶贫充分尊重村民, 激发了村民参与的积极性, 提高了自我管理能力, 具有较大的推广价值。引入并建立贫困监测体系, 对提高贫困监测能力起到了重要的作用。

3) 加强对扶贫开发工作的考核管理, 建立激励机制。贵州省根据扶贫实践, 制定了“党政一把手负总责”、“机关单位定点挂钩扶贫”、“领导干部扶贫联系点”、“扶贫与计生‘三结合’”、目标管理综合考核等扶贫开发工作制度。将各地扶贫任务、目标, 量化为具体分值, 每年进行考核评比。并安排1,000万元财政扶贫资金作为考核奖励项目资金, 鼓励工作突出的县。通过考核管理, 提高扶贫资金的使用效益。

4) 坚持以人为本, 提高项目实施单位的能力建设。通过项目的组织实施, 培养了一批管理人才, 推广了一批新技术, 提高了项目区群众的科技意识和科技的素质, 为可持续发展提供了人才支持。特别是对于群众克服“知足常乐”、不求进取的思想观念, 树立依靠自己的努力实现脱贫致富的信心起到积极的作用。

2.1.4.5 扶贫项目存在的问题和改进意见

由贵州省国内外扶贫项目的实施情况可以看出, 扶贫工作取得了很大的成绩。同时, 无论是扶贫工作还是项目本身也还存在一些问题, 需要在今后加以改进。

1) 扶贫资金多头管理, 注意发挥整体效益。从表2-2可以看出, 贵州省2003年国内财政扶贫项目共4,462个, 这些项目分别由不同的部门组织实施, 见表2-4。

表 2-4 贵州省各部门财政资金扶贫项目的组织实施情况

扶 贫 项 目	实施部门
“以工代赈”等水利、交通、基本农田等农业基础设施建设	发展计划委员会
扶贫救济资金、对口帮扶	民政厅
扶贫开发、种养业项目	扶贫办、农业厅
沼气工程、农民实用技术培训	农业厅
科技扶贫种养业项目	科技厅
“母亲健康快车”、“大地之爱·母亲水窖”、“双学双比”	妇联
贫困地区义务教育、危房改造、学杂费减免资助	教育厅
卫生保健，改水改厕	卫生厅
人口控制，妇女病检查	计划生育部门
“村村通”	广电局

除以上单位外，还有银行、信用社、交通部门、电力部门、邮政等部门组织的信贷扶贫项目和国际组织的扶贫项目。由于扶贫资金资出多门，分头管理，难以集中使用。在鼓励社会各方面关心和支持扶贫工作的背静下，项目分散管理的问题难以解决。关键在于扶贫工作需要加强规划，各个项目之间注意协调，以利于提高资金使用的效益。

2) 扶贫开发力量相对薄弱，管理工作需要加强。该省扶贫办不仅未列入政府部门机构，而且主要负责人是由政府部门的领导兼任，日常工作协调难度大。在运用参与式工作方法后，管理工作需大量的人、物、财力，现有力量难以适应工作的需要。在调查中发现，许多扶贫项目是由有关部门或单位单独组织实施，扶贫办无暇顾及，也难以发挥协调作用。扶贫办应当从抓项目向抓管理转变。

3) 财政扶贫资金少，政府主导作用不突出。2003年财政扶贫资金46,400万元，信贷投资184,700万元，地方自筹79,500万元，财政扶贫资金仅占16.0%。财政资金多数是无偿支持，由于投入少，对教育培训和生活等社会公益性项目的支持力度不大。

4) 外资项目管理成本较高。地方干部普遍反映外资项目管理系统比较规范，但项目管理程序复杂，手续太多；计划执行过程缺乏灵活性；项目检查频繁，成本较高；对项目要求高，执行能力不足。在项目预算时应充分考虑这一点。当然，

这也与当地干部对外资扶贫（国际 NGO 扶贫）项目管理模式存在不同的认识，对严格项目管理不适应有关。

另外，有的地方干部反映，报账制需要参与单位和农民先投入，资金到位比项目实施过程晚，他们感到项目启动时筹集资金压力较大。

5) 基层政府存在重视争取项目，忽视项目管理的倾向。地方政府比较重视工作成绩，因此对争取项目比较重视，但有的地方对项目管理重视不够。一方面是思想上重视不够，另一方面也缺乏管理外资项目的经验。要解决好项目管理中的问题，需要加大对项目管理者的培训，同时建立严格的项目管理制度。

6) 对项目后续管理重视不足。项目规划设计没有考虑后续管理，一些项目结束以后，当地由于缺乏管理经费和管理经验，项目持续作用不明显，社区生产生活条件难以得到根本改善。如修建村级道路，由于缺少维护，两年后便通车困难。

2.2 甘肃省扶贫状况分析

2.2.1 甘肃省自然环境

甘肃地处中国西北内陆，位于黄河上游，黄土高原、内蒙古高原和青藏高原交汇地带。分属长江、黄河、内陆河三大流域。总面积 42.58 万平方公里(日本约为 37.5 万平方公里)，全省东西长 1,655 公里，南北宽 530 公里，成狭长分布，山地和高原占土地总面积的 70%。由东南到西北，降水量逐次递减，大部分地区气候干燥，年均降水量 281 毫米左右。干旱、半干旱地区和极端干旱地区占总面积的 75%，是全国干旱和多种灾害最严重的省份之一。

甘肃省年平均气温 4℃ 至 14℃，无霜期为 48-228 天，全年日照时数 1,700 至 3,000 小时，全省 75% 以上的地区年日照超过 2,500 小时，而且昼夜温差大，有利于蛋白质合成和糖分积累，适宜发展优质瓜果蔬菜。

甘肃省有比较丰富的自然资源，境内已发现矿种 155 种，探明储量的有 94 种，其中储量居全国第一位的有 6 种，居全国前五位的有 29 种，水能资源、核工业原料、风力资源都有很大的开发潜力。甘肃是全国中药材的第二大产区，仅野生药用植物就有 1,270 种，其中当归、甘草、大黄、党参、黄芪等以产量大、品质好而闻名中外。全省有草原面积 1,600 万公顷，是中国 5 大草原畜牧业基地之一。

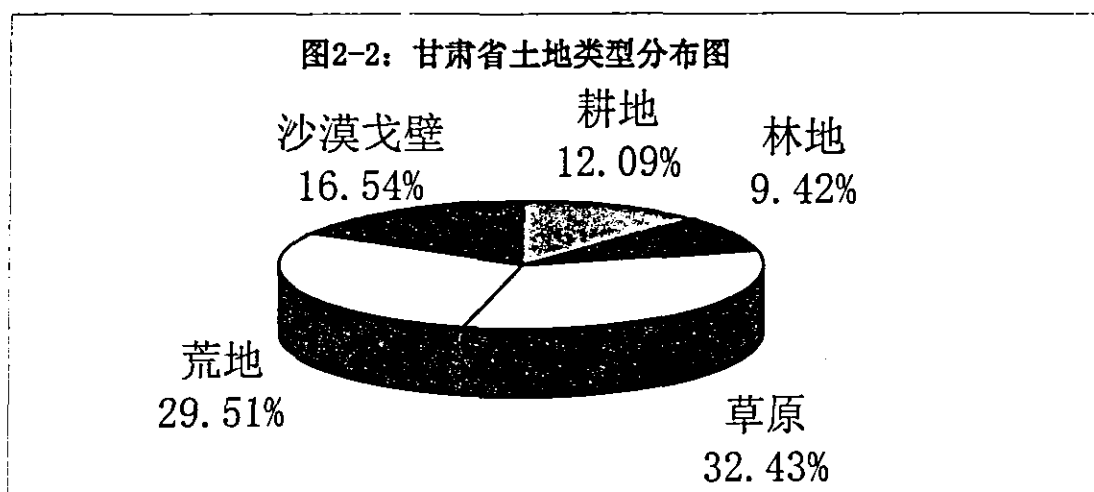
2.2.2 甘肃省社会经济现状

2.2.2.1 甘肃省人口状况

甘肃省共有 14 个地（州、市），87 个县（市、区），1,536 个乡镇、17,818 个行政村，总人口 2,603.43 万人，占全国总人口的 2.01%。甘肃省少数民族人口 227.79 万人，占总人口的 8.75%，主要少数民族有回、藏、保安、蒙古等。甘肃省农村人口 1,890.54 万人，占总人口的 72.62%。2000 年，全省 15 及 15 岁以上的文盲、半文盲率为 26%。全省 1000 多万劳动力中，有剩余劳动力 300 多万人。

2.2.2.2 甘肃省经济状况

甘肃省是全国最贫困的省份之一。2003 年甘肃省国民生产总值 1,301 亿元，位居全国第 27 位；农民人均纯收入 1,673 元，位居全国第 30 位（附表 1）。耕地面积 497.2 万公顷，占 12.9%；林地 387.2 万公顷，占 9.42%；草原 1,333.3 万公顷，占 32.43%；荒地 1,213.3 万公顷，占 29.51%；沙漠戈壁 680 万公顷，占 16.54%（图 2-2）。耕地质量差，水田仅占 30%，山地、旱地占 70%，其中旱地的 10.8% 为 25 度以上的坡耕地。



2003 年底尚未基本解决温饱的贫困人口有 169 万人，约占全国贫困人口 6%。尚未稳定解决温饱的贫困人口有 442 万人。目前全省共有 51 个扶贫工作重点县，占全省的 58.62%，其中，国家扶贫工作重点县 43 个，占全国扶贫工作重点县的 7.3%。919 个乡镇确定为扶贫开发工作重点乡，占全省行政乡总数的 59.95%；8,790 个重点村，占全省行政村总数的 49.29%。

2.2.3 甘肃省扶贫开发工作的政策与规划

表2-5 甘肃省扶贫开发工作的目标、原则和重点

工作目标 和任务	1) 加强农村基础设施建设,改善生产生活条件,实施退耕还林还草工程。
	2) 调整产业结构,培育和壮大优势产业。
	3) 加大科技扶贫力度,提高贫困人口的素质。普及推广农业实用技术;加强科技文化、市场经济、经营管理和信息知识等方面的培训。
	4) 有计划、有组织地做好劳务输出和移民安置工作。加强对劳务人员业务技能的培训,鼓励和引导农民向二、三产业转移,拓宽农民就业渠道。
	5) 逐步转变帮扶方式,帮助贫困地区以乡、村、社为单元整体发展。
工作原则	1) 政府主导。突出政府在扶贫工作中的计划、组织管理和服务职能。
	2) 群众主体。充分依靠贫困地区干部群众,从提高素质入手,启动内部活力。
	3) 社会参与。动员和组织社会各界,建立帮扶责任制,通过各种形式开展扶贫活动。
	4) 科技带动。引进良种和新技术,依靠科技支撑发展农村经济。
	5) 市场运作。以市场为导向,鼓励和扶持农民经纪人及中介组织沟通生产与市场渠道。
	6) 综合开发。坚持开发式扶贫,力求贫困地区经济、社会、政治、生态协调发展。
工作重点	1) 坚持不懈地大搞梯田建设;重点抓好基本农田、小水工程、乡村道路、农电建设、人畜饮水工程等;
	2) 兴建一批小提灌、小塘坝、小水库,新打一批机井和小电井。
	3) 加强贫困地区通电、通路等基础设施建设。
	4) 以种养业为重点,发展草畜产业,搞好围栏草场和人工种植草场建设,加强畜种和天然草场改良,发展暖棚养畜和畜产品的加工业。发展中药材、干鲜果品、食用菌和马铃薯、蔬菜、果品等产业。
	5) 实施科教扶贫。建立健全县乡村社四级科技扶贫推广网络,加强基础教育。
	6) 实行领导责任制,广泛开展社会帮扶。

为了做好新阶段的扶贫工作,2002年制定了《甘肃省2001-2010年农村扶贫开发纲要》和《关于进一步做好农村扶贫开发帮扶工作的意见》。甘肃省有关部门发布了《甘肃省国际扶贫基础工程试验项目贷款财政补贴利息实施办法》、《甘肃省财政扶贫资金专户管理办法》、《省扶贫办关于进一步搞好参与式整村推进扶贫开发工作的通知》和《甘肃省扶贫开发参与式整村推进项目管理办法》、《甘肃省扶贫开发工作重点县工作考核办法(试行)》等文件,明确了扶贫开发的目標、任务及政策措施,有力地促进了扶贫开发工作(表2-5)。

2.2.4 甘肃省扶贫开发工作的基本情况

甘肃省的扶贫开发工作始于八十年代初,是中国最早实施扶贫开发的地区。一些成功的做法不但为中国的扶贫开发提供了宝贵的经验,也引起了世界的关注和研究。1983年,中国将甘肃以定西为代表的中部干旱地区20个县和河西地区19个县,列入国家“三西”(定西、河西、西海固)扶贫开发规划,提出“兴河西之利,济中部之贫”的战略方针,开创了中国区域扶贫开发的先河。

1986年,借鉴“三西”建设的经验,甘肃省又组织专门力量,筹集专项资

金，制定优惠政策，开展了对陇东老区、南部高寒阴湿地区和少数民族贫困地区 30 个县的扶贫开发。1994 年，国家“八七”和甘肃“四七”扶贫攻坚计划开始实施，全省以 41 个国家扶县、12 个省扶县、427.7 万贫困人口为重点，集中展开扶贫攻坚。进入新世纪，甘肃省有 43 个贫困县列入国家扶贫开发工作重点县，开始了新阶段的扶贫开发，是中国最早探索实施参与式扶贫开发的地区。

2004 年的“全球扶贫大会”在中国选定了三个重点考察区域，甘肃省是作为“政府主导，社会参与，自力更生，开发扶贫”的典型被选定的。考察团团长、世界银行副行长古宾得·南卡尼先生在考察结束后说：甘肃在扶贫工作中，依据当地实际，采取多种办法，有效改善了群众的生产生活条件。特别是在节水利用、移民安置和马铃薯等主导产业的发展上卓有成效，给我们留下了深刻印象，值得世界各国学习。

2.2.5 甘肃省主要扶贫项目实施情况

2.2.5.1 国内主要扶贫项目实施情况

甘肃省在实施《国家八七扶贫攻坚计划（1994-2000）》期间，共投入各类财政资金 52.43 亿元，平均每年 7.5 亿元（贫困人口人均每年 175 元）。另外还有非专项资金投入扶贫。20 多年来，国内投入的扶贫项目大致包括：改土兴水项目、农业结构调整项目、科技扶贫项目、综合治理项目、对口帮扶项目等。在此按照分类对实施情况作一简述，并列举例子加以细述。

1) 改土兴水类项目

结合小流域治理，25° 以上坡地耕地退耕还林，25° 以下坡耕地兴修梯田，山、水、田、林、路统一规划，综合治理。针对干旱是造成贫困的主要原因这一基本省情，在有条件的地方，投资兴修一批水利工程。1994 -2000 年投入水利工程资金 25.36 亿元。实施大规模、大范围的“121”（一户两眼水窖、一处集流场、一处庭院经济）雨水利用工程，从庭院走向农田，从解决人畜饮水走向补灌旱作农业，从一场一窖走向一场多窖、公路集雨、田间集雨等多种集雨方式，并及时推行节水型雨水集蓄补充灌溉经验。

[案例：人饮解困工程。2000-2002 年一期国家和省配套投资 10 亿元，全省共建各类人畜饮水解困工程 21.26 万处，实际解决了农村 278.9 万人的饮水困难；2003 年起二期投资 7.6 亿元，至 2003 年底，解决了 118.5 万人的饮水困难。]

2) 农业结构调整类项目

针对甘肃当地发展特色产业有一定优势的特点，在扶贫开发中“顺应天时，遵照自然规律；顺应市场，遵照经济规律；顺应时代，遵循科学规律”，采用压缩夏季作物、扩大秋季作物，改露地作物为地下作物等方法调整农业结构。突出比较优势，大力发展林果业。在结构调整中结合实施退牧还草工程，大力发展以种草养畜为主的家庭养殖业。发展特色种植、优势种植，因地制宜发展一批支柱产业。

3) 科技扶贫类项目

针对贫困地区地处偏远、信息不灵、交通不便、文化科技落后，把发展贫困地区科技作为扶贫开发的战略措施，重点抓好建立健全县乡村社四级科技扶贫推广网络和农业科技适用技术的推广。大力推广暖棚养畜等实用技术。

4) 异地扶贫项目

对一方水土养活不了一方人的贫困地区，以“一年安家，两年温饱，三、五年后稳定脱贫”为目标，开展异地扶贫。组织群众走出山门，拓宽生产门路，利用省内资源移民搬迁。

5) 综合治理项目

以改善基础设施和社会事业为重点措施，改变贫困地区落后面貌。结合西部大开发，实施退耕还林（草）工程。加大非专项投入力度，重点抓好基本农田、小水工程、乡村道路、农电建设、人畜饮水、普及九年义务教育达标、乡镇卫生院建设，改善贫困地区生产和生活条件。

6) 社会帮扶项目

一是中央国家机关、国有企事业单位和社会团体等 29 个单位帮扶 34 个县；二是天津市对口帮扶甘肃省，并组织 14 个区对口帮扶甘肃 13 个县；三是 40 多个副省级以上领导联系 45 个县；四是 196 个省级有关单位帮扶 45 个县；五是地县领导、单位和干部联系到乡、村和户。

2.2.5.2 国际扶贫项目实施情况

截止 2003 年，与世界银行、外国政府、联合国有关机构、亚洲开发银行、日本协力银行及非政府组织合作的国际扶贫项目达 100 多个，签约额近 17 亿美元。

项目内容设涉及农林、水利、文教、卫生、工业交通、通讯、电力、环保等行业。外方贷款和援助金额在 1,000 万美元以上的项目有 24 个，其中仅世界银

行就有 11 个, 如甘肃综合扶贫项目, 黄土高原水土保持一、二期项目, 河西走廊项目, 农村改水项目, 贫困省基础教育项目, 农村卫生项目, 西部扶贫世界银行贷款项目等。

以世行贷款扶贫项目为例, 该项目 1999 年 12 月底正式启动, 2005 年 12 月 31 日工程完工, 项目建设期 6 年。项目总投资 14.23 亿元, 其中世行贷款 8, 478 万美元, 折合人民币 7.04 亿元, 国内配套 7.19 亿元。

项目实施内容包括土地与农户开发、农村基础设施、灌溉与梯田、农村企业、机构建设与项目管理、劳务输出和卫生 7 个分项目, 50 多个子项目。项目区覆盖了陇南、天水、定西、平凉四地(市)的 19 个县(区)、242 个乡镇、2, 547 个村, 23 万贫困农户, 108 万贫困人口。

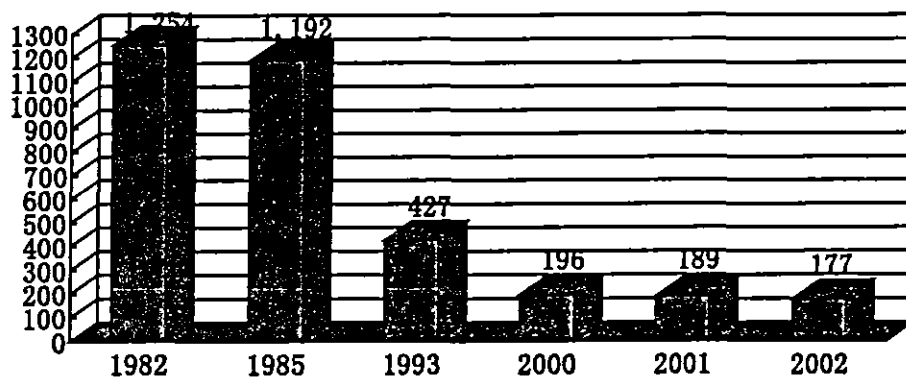
四年来, 参与项目活动的农户人均增产粮食 80 公斤, 人均纯收入增加 147 元, 新增梯田 21 万亩, 新增灌溉面积 2.5 万亩, 新建农村供水工程 1.6 万处, 解决了 13 万人的饮水问题, 项目区有 14 万农户接受了至少一次技术培训。

2.2.5.3 扶贫开发工作的成效

扶贫开发项目的实施, 极大地改善了贫困地区基本生产生活条件, 干部和群众科技文化素质和生产经营水平明显提高。提高了农产品的产量和质量, 增加了群众收入, 生产生活水平明显改善, 贫困状况得到较大缓解, 项目的经济效益、生态效益和社会效益是显著的。

1) 绝对贫困人口数量大幅减少(图 2-3)。从 1982 年的 1,254 万人, 减少到 2002 年的 177 万人。

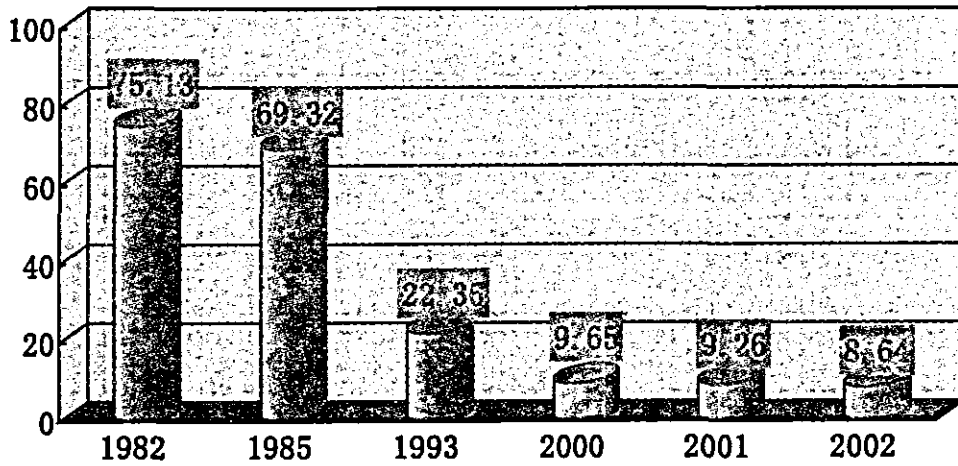
图2-3: 甘肃省绝对贫困人口年变化图(万人)



2) 农村绝对贫困人口发生率大幅减少(图 2-4)。1982 年, 甘肃省农村人口

中有超过四分之三的绝对贫困人口。2002 年底，农村绝对贫困人口发生率已降至不到十二分之一。

图2-4:甘肃省农村绝对人口发生率变化图 (%)



3) 农民人均纯收入快速增长。从 1982 年到 2002 年的 20 年间，增长了近 10 倍（图 2-5），低收入人口呈现不断下降的趋势（图 2-6）。

图2-5: 甘肃省2000年以来低收入人口数量变化图

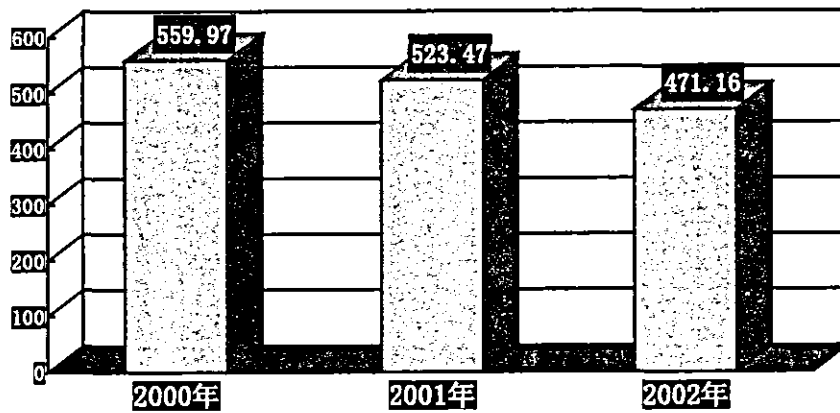
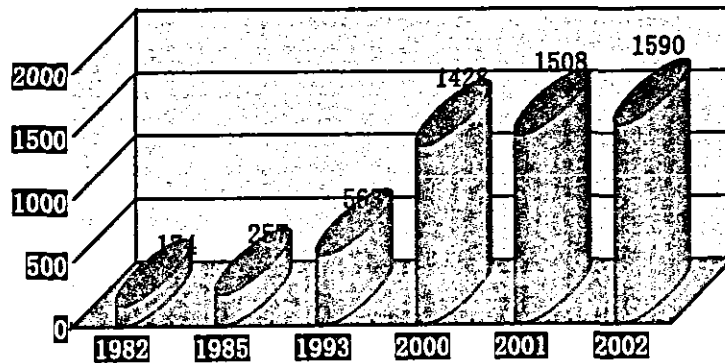


图2-6: 甘肃省农民人均纯收入变化图



4) 加大了贫困地区的扶贫开发力度。西部扶贫项目的实施为甘肃贫困地区注入了一笔宝贵的扶贫资金，在扶贫投入与需求矛盾较大的情况下，增加了投入的总量。

5) 建立了一支执行外资扶贫项目的管理队伍。通过项目的前期准备工作，该省在外资扶贫项目的申请、谈判立项、前期准备、可行性研究等方面积累了经验。

6) 学习了先进的管理理念和管理方法。参与式项目选择、实施管理和资金配套投入等方法，极大地调动了项目区广大群众参与扶贫的积极性和主动性；采购制、报帐制、检查监督、监测评价、后期管理等先进的管理机制和方法，对面上的扶贫工作也产生了很大影响，并结合项目区的实际逐步被消化吸收和广泛应用。干部群众的思想观念发生了很大转变，项目的实施质量和效益不断提高。

7) 改变了以往单纯依靠政府主导和财政资金进行扶贫的方式，开创了国内扶贫机构与国际组织相结合，国内扶贫资金与国际组织援助相结合的扶贫开发新格局。

2.2.5.4 贫困现状

尽管甘肃扶贫开发取得了显著的效果，但是贫困现状依然不可忽视。目前，全省贫困村还有 16% 的不通车，16.6% 的不通电，10.7% 的没有小学，40.6% 的没有卫生所，只有 33% 的村庄有有线广播，6% 的行政村能够用上安全饮用水。居民生活的主要燃料是柴草，占 61%，其次是煤炭，占 37%。农民外出的主要交通工具是自行车和公共汽车。其中自行车占一半，公共汽车占 35%，仍有 9% 的农民外出是靠步行。有 45% 的农村居民外出要到 10 公里以外的地方才能乘汽车，农民外出、产品运输极为不便。

2.2.5.5 扶贫开发工作的主要经验

甘肃省扶贫开发工作不但为中国的扶贫开发提供了宝贵的经验，也引起了世界的关注和研究。

1) 坚持五个结合。即：解决绝对贫困人口的吃饭问题与解决低收入人口的增收问题相结合；发展千家万户的种养业与调整优化农业结构，增强贫困地区经济实力相结合；改善基本生产条件与改善生活设施，发展教育、卫生、科技文化

事业，促进社会全面进步相结合；面上的到村到户扶持与群众参与式整村推进相结合；政府扶持、社会帮扶与市场机制相结合。

2) **抓好三个重点。**即：坚持努力改善生产生活条件，尽快把群众从靠天吃饭的局面中解脱出来；加大科技扶贫和能力建设力度，提高农民自我脱贫的能力；加大调整结构的力度，增加农民收入。

3) **参与式整村推进。**让群众广泛参与项目选择、论证、实施、监督与管理，实现政治民主、经济民主，极大地调动贫困群众自我脱贫的积极性。对贫困村经济和社会发展统一规划、综合开发、整体推进；政府主导、群众参与、市场化运作。

4) **扶贫资金要素分配法。**按照扶贫工作重点县、贫困乡数、贫困村数、贫困人口和扶贫工作成效为主要要素，并将其指数化，向社会公布，然后根据各个重点县所占指数的比例，测算分配扶贫资金，增加资金分配的透明度，对到县的资金额度、省级审定的项目、整村推进项目和重点项目，采取多种形式进行公示，充分体现公开、公正、公平和透明的原则。

2.2.5.6 扶贫项目存在的问题及改进意见

1) **重视扶贫资金的非贫困援助问题。**由于扶贫资金到县，使列入国家扶贫重点县和项目区的非贫困人口也能够享受到扶贫项目带来的好处，而大量未列入贫困县的贫困人口未能得到扶贫资金的支持，严重影响了扶贫资金投入的效益。建议扶贫以村为单位，将扶贫资金直接安排到贫困户。这样会增加项目的投入成本，需要在项目设计时加以考虑。但与现在以县为单位组织实施扶贫项目相比，扶贫资金的利用效益肯定会提高

2) **在重视改善基础条件的同时加强人员培训。**“八七”扶贫攻坚计划重点是解决贫困群众的吃饭饮水问题，新世纪扶贫开发的重点是支持发展支柱产业，解决贫困群众增加收入的问题。对教育、卫生、文化事业等综合扶贫的投入较少。主要表现为：一方面对于贫困人员能力积累的科教文卫等培训类项目较少；另一方面是在生产生活扶贫开发项目中，也缺乏足够的培训内容。要真正做到重视培训，一是对项目的组织管理者进行培训，保障项目顺利实施；二是要对项目接受方培训，提高项目成效。

3) **重视村民在项目决策中的参与作用。**如在不适合林木生长的干旱半干旱地区退耕还林的效果就不好，但地方干部和群众不这样做就拿不到钱。改变这一

现象的主要做法是，需要科学地制定扶贫项目计划，充分尊重当地群众的意见，也就是“赋权”，避免项目在实际操作过程中出现脱离实际的问题。

4) **加强对扶贫资金的协调管理。**国内扶贫资金从大的方面分为三大块：财政扶贫资金、以工代赈资金、扶贫信贷资金。尽管国家要求各类扶贫资金由省扶贫开发领导小组统一协调安排，集中有限的资金发挥最大的效益。但由于资金管理渠道不同，国家有关业务主管部门的规定和要求也不一样，扶贫资金很难统筹安排。在鼓励社会参与扶贫工作的背景下，存在这种现象是可以理解的。政府部门应当通过规划和政策引导，而不能采取项目统一管理的办法解决。

5) **信贷扶贫资金落实难需要改进。**信贷扶贫资金在实施国家“八七”扶贫攻坚计划期间，为基本解决贫困群众温饱问题发挥了重要作用。但随着农业银行商业化运作与扶贫贷款的政策性作用发生了矛盾，加之农业银行在乡村的网点少，营业范围收缩，信贷扶贫资金难落实。扶贫信贷资金应专项管理。

6) **加强对扶贫资金使用的监督管理。**由于地方政府财政困难，财政扶贫资金管理和使用上出现截留、挤占和挪用问题。针对这种情况，甘肃省从2002年开始实行专户管理，封闭运行，在省地县财政部门设立专户，规定各级往下汇拨到位的工作日，取得了一定的成效。但是仍然发现以工代赈资金被挤占挪用的情况。

7) **重视解决政府行为与市场经济的矛盾。**贫困地区基础设施落后，交通不便，信息不畅，市场交易成本高，竞争力弱，在市场中处于劣势地位。投入同样的资金，在其他地方能产生更多的效益，而贫困地区则可能只产生很小或者是没有经济效益。这就需把扶贫开发中的政府行为与市场经济行为结合起来，既要克服政府包揽一切，又要克服弱势群体在市场竞争中的不利局面，避免两极分化。

2.3 JICA 贵州省三都县综合扶贫项目分析

2.3.1 项目背景

三都水族自治县（以下简称“三都县”）县城距省会贵阳市246公里，总面积2,400平方公里，其中耕地仅占9.4%，林地占55.6%，草地占29.7%，岩山占1.3%，有“九山半水半分田”之称。全县现有人口31.16万，居住着水族、苗族、布依族等多个少数民族，少数民族人口30.17万，占全县人口的96.8%。水族20.04万人，占全县人口的63%，占全国水族人口的50%，是全国唯一的水族自治县。

1994年国家实施“八七”扶贫攻坚计划以来，三都县贫困人口由1993年底的18.2万人降到2000年的7万人，取得了阶段性的效果。但是，余下的贫困人

口大多为零散分布居住于位置偏远，环境条件较为恶劣的深山区、石山区、高寒山区地带，解决温饱的难度较大。2002 年全县农民人均纯收入仅 1,050 元，低收入贫困人口有 11.97 万人，其中尚未解决温饱的贫困人口有 4.72 万人，是一个典型的山区农业县和少数民族贫困县。

2002 年 3 月以来，三都县利用日本国际协力事业团（JICA）对华援助的开发福利支援事业资助，实施了“贵州省三都县全民参与综合扶贫试点项目”。力求运用参与式扶贫方法，在社区综合扶贫开发活动中，探索贫困社区自我发展的有效办法，提高扶贫投入及社区开发的有效性和可持续性。项目于 2005 年 2 月结束，实施期三年。

2.3.2 项目活动主要内容

“贵州省三都县全民参与综合扶贫试点项目”包括生活改善、家庭保健和生态农业综合扶贫开发三个分项目，分别由县计生协、计生局和县扶贫办牵头组织实施。

1) 生活改善分项目

生活改善项目主要在普安镇的羊吾村和塘州乡的中化村进行。项目包括小额支助贫困农户生产创收活动与实用技能培训。支助资金到期回收，实施滚动帮扶。

2) 家庭保健分项目

家庭保健项目在普安镇和塘州乡两乡镇全面进行，项目包括对医务人员培训、对大众的健康卫生知识宣传、学生寄生虫查治及育龄妇女的健康检查。

3) 生态农业综合扶贫开发分项目

生态农业综合扶贫开发分项目在塘州乡丁寨村和普安镇新华村实施，项目内容包括培训（管理培训、农村实用技术培训）、沼气池改厕改圈、生态农业（粮食增产、经济作物、养猪、稻田养鱼）、基础设施（两村人行水泥便道、丁寨村公路维修改造、两村人饮及农田灌溉）、丁寨村农具加工等。

2.3.3 项目效果与影响分析

我们通过对省、县、乡、村四级项目有关人员的座谈和访问，并对丁寨和新华两村的村级变化情况及农户变化情况分别采用农户问卷和走访调查的方式进行了调查。在两个村按富裕户、中等户、贫困户为 3: 4: 3 比例共选择 20 户，得到有效农户问卷 17 户，根据农户调查对项目效果分析如下：

1) 农户参与度及参与意识提高

所有调查的农户都参与了村里的不同项目，而且都特别愿意参与各种项目。

100%的农户都参加多项项目活动，包括建设沼气池、养猪、修路、修建水池等。

2) 人均粮食明显提高

根据调查的丁寨和新华村的农户数据分析，两村的人均粮食由项目前的 206 公斤增加到目前的 240 公斤。村民分析，人均粮食增加是由于粮食单产的提高。粮食单产的提高主要受益于项目提供良种以及优良栽培方法的培训。

[案例：52 岁的丁寨村的王国顶家，5 口人，4 个劳动力，0.18 公顷水田、0.025 公顷旱地。项目实施前大米不够吃还要吃玉米。项目实施后，每年可生产 2,000 多公斤粮食，其中 1,500 多公斤稻谷、500 多公斤玉米。现在玉米是用来喂猪的，每年还能卖 200 公斤大米。他认为粮食产量增加主要受益于栽培方法的改进和技术培训：(1) 以前水稻插秧是一次完成，按照项目培训的栽培技术，现在他家的水稻插秧分三个阶段进行：首先在家里的简易温室进行育苗，第二步是移栽到大田进行大田育苗，最后才在大田插秧；(2) 以前随便插秧，现在的插秧是用绳子拉线，做到横竖直线；(3) 以前病虫害防治凭感觉，现在是什么季节有什么虫害，项目就培训防治什么虫害。]

3) 新法养猪好处多，吃的少、长的快

新品种的猪，加上新的饲喂方法，猪吃的少、长的快，每头猪可以卖到 800-900 元，增加了农民收入。养猪业是农户现金收入的主要来源之一。被调查农户的现金收入主要有二：养殖业与打工。农户 17 份有效问卷中，有 16 户，即 94% 被调查农户现金收入的主要来源之一是养殖业。

表 2-6 传统方法与新法喂猪情况比较

	传统方法	项目培训的方法
特点	吃的多、长的慢	吃的少、长的快
买回时的重量(公斤)	15	15
到达 90 公斤所需时间(月)	10	4
饲料量(公斤/天)	5	4.5
饲料配合成分	玉米、大米壳	精饲料、玉米、大米壳
饲喂方法	熟喂	生喂

资料来源：三都县综合项目试点村农户调查

养猪既解决了沼气用料，又为庄稼提供了肥料，还增加了农户的经济收入，实现了“粮—猪—沼”的良性循环。沼气成为所有农户生活的主要能源，被调查的所有农户都说沼气变为生活的主要能源。一般夏天都用沼气，只有在冬天的 3-4 个月里，由于天气寒冷，沼气池产气量少还需要用煤或柴。

4) 饮水方便了、水质也提高了

以前多数农户都用井水，或池塘水等，现在 100% 调查农户都用上了自来水。除了特别干旱时要用井水外，水源是泉水的自来水，24 小时有水。村民不仅取水方便了，水质也提高了，饮水也卫生了。

5) 交通方便了

70%被调查农户认为交通方便了，主要得由于项目修路等活动。有些农户认为交通不方便的主要原因就是桥正在修，但还没有修好，所以还不方便。

6) 项目宣传或项目技术员是多数农户获取信息的渠道

65%的农户获取信息的主要途径是技术员或项目宣传，其他农户主要从市场或熟人处获取。说明项目对多数农户在信息方面提供了较的帮助。

7) 项目增加了妇女的成就感与收入

妇女主要从事于种养业。妇女从项目提供的栽培及饲养技术培训中受益匪浅，平均而言，被调查农户人均年现金收入达 622 元。

[案例：新华村 35 岁的徐大兰家，4 口人，丈夫每年有 10 个月在浙江打工，2 个小孩上学，共有 0.14 公顷水田、0.21 公顷旱田。项目实施前每年能产 500 公斤玉米和稻谷，不够吃。项目实施后采用新技术栽培，现在可以产 1000 多公斤玉米，500 多公斤稻谷。采用新技术养猪后，2004 年卖到市场 5 头猪，每头 900 元左右。]

8) 家庭及社区卫生条件大大改善

村民小组访问中，村民一致认为村便道及三位一体的沼气池-猪圈-改厕大大改善了村卫生条件，同时也改变了村民的精神面貌。下图是项目修的村便道。即使我们调查的那天恰巧是大雪纷飞后的第二天，村民无法打扫道路，道路也是比较干净的。村民说，没有雨雪的日子里，村子总是被打扫的干干净净。



图 2-7 JICA 扶贫项目所修的村组便道

通过家庭保健和卫生知识的普及宣传和培训，妇女的健康保健意识增强了。但由于这方面的效果因调查时间短，难以用数字表述。

9) 村民的贷款开发意识提高了

在缺少本钱，希望政府给予扶持的 9 户农户中，有 6 户，即 67%的农户希望

得到政府的贷款，而不是无偿资助。我们在调查中接触到的村民，都说已经准备归还到期的贷款。这说明以前人们普遍形成的贫困地区贫困人口“等靠要”的现象已经改变了，村民靠自己发展的意识大大提高。

10) 村民的进取意识提高了

当问及村民对目前的生活状况满意程度时，被调查的农户中，几乎一半农户认为对目前的生活状况满意程度一般，一半表示满意。认为满意的原因是项目带来了很大的变化，生活比以前大大改善。而认为满意程度一般的主要原因是尽管项目带来了很大的变化，大大改善了村民自己的生活，但总体而言，他们的生活还很落后，比较而言，他们的生活远远不如经济更发达地区的人们生活，所以他们还需要努力奋斗。这说明了村民的自我奋斗与进取的意识与决心都提高了。

2.3.4 项目成功经验

本项目与政府传统项目最大的区别有以下几个方面：健全的管理机构，参与式规划、实施、及监测评估，合同制的技术服务及强化能力培训。

2.3.4.1 健全的管理机构

为确保项目的顺利实施，县乡村各层次相应建立健全项目实施管理协调工作机构，使村民有困难、有问题可以有处可求，有处可问，提高了村民参与的积极性，见图 2-8。

2.3.4.2 参与式规划、实施与监测评估

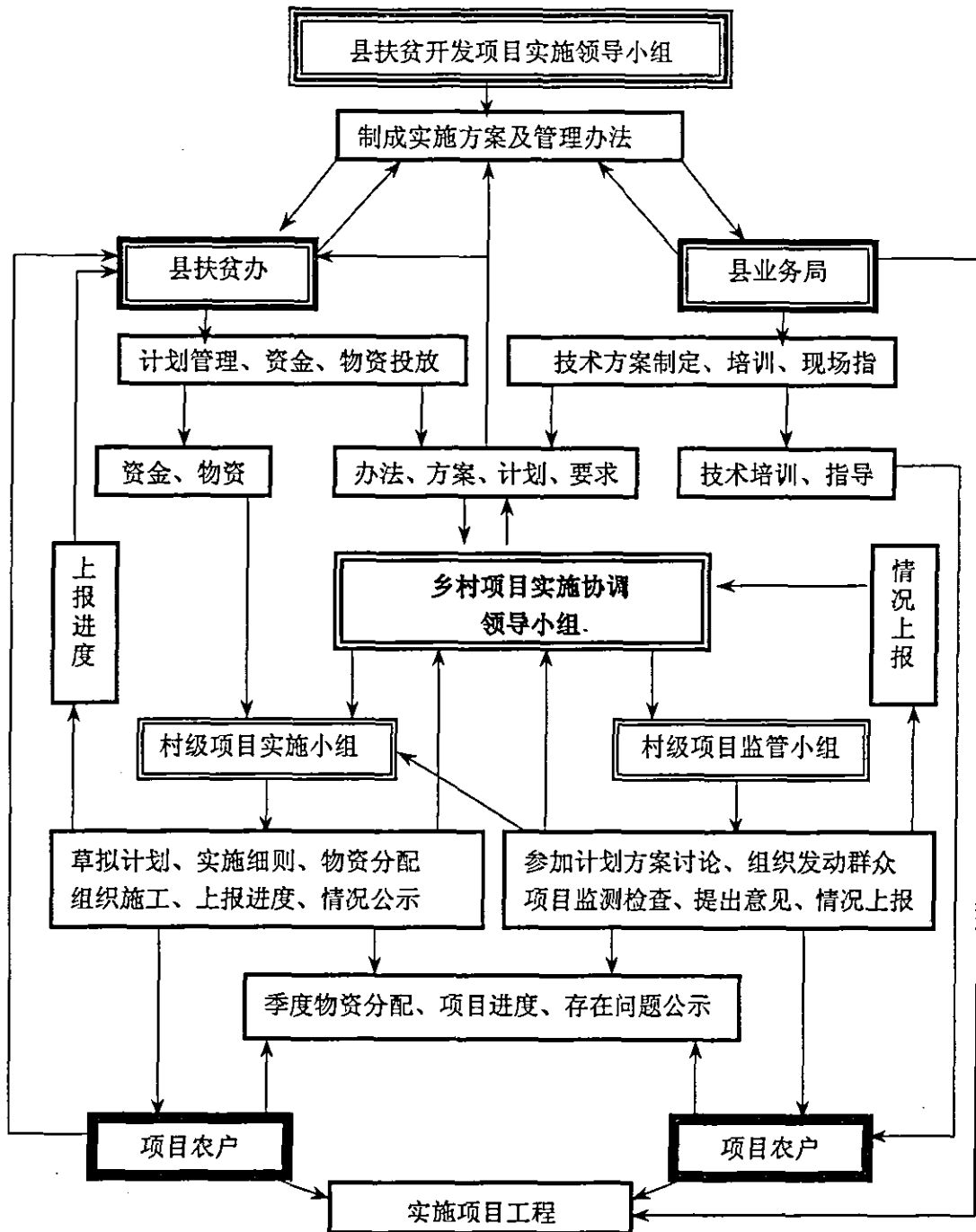
参与式既包括村民的参与，也包括县乡各有关职能部门的参与。参与式提高了贫困人口对项目的拥有感和责任心，从而提高了项目的成功率。

1) 多层次、多部门的参与式规划

参与式规划是指包括村民、乡镇干部、县各有关业务部门在内的多层次、多部门的参与，制定村庄扶贫规划，而不是单方面的只有村民的参与或者只有政府的规划。

参与式规划中各级政府的作用：县级政府部门参与规划调查，并提出初步方案。乡(镇)政府及有关部门负责对社区规划的组织协调宣传、动员等，同时参与调查和对初步规划方案提出意见；村委会负责组织全体村民配合参与，充分发表村民的意愿。

图 2-8 社区项目开发实施管理机构工作职责关系图



多层次、多部门的参与式规划一方面使贫困人口能有更多的机会表达自己的需求，使项目能更好地满足贫困人口的真正需求，另一方面考虑各业务部门的技术经验及发展预测，兼顾了贫困人口需求的技术、经济、市场等的可行性。参与式规划使项目活动最大程度地符合村民的实际需求。

2) 参与式实施项目

参与式实施项目就是让村民充分参与到项目的实施活动中。村民能做的事情

就不承包给村外的人。在许多政府扶贫的项目中，不少项目，尤其是集体项目，是承包给外面的工程队实施，村民没有参与项目实施的权利和机会，使村民对项目缺少拥有感，因而也就缺少责任心。项目的后续管理无人过问，不能持续利用。JICA 援助的“三都县全民参与式综合试点项目”特别关注了村民参与项目的实施过程。如沼气池的建设，一般地方都是承包给外面的工程队建设，而三都项目强调了村民在沼气池修建中的投工投劳及学习过程，通过不断的实地学习，部分村民就可以掌握沼气池修建的基本技术，逐步地达到基本自立的水平，逐步实现可持续发展的目标。再如，村级道路也完全是通过村民投工投劳。这样既增加了村民的拥有感，更关键的是增加了村民的责任心，强化了道路的后续维护与管理。

3) 参与式项目监测与评估

为了客观评价社区对项目的满意度，及项目实施 2 年来取得的效果，发现项目实施中存在的问题，找到解决问题的方法，实现项目的最终目标，2004 年 2-3 月有关负责机构组织实施了主要是在丁寨村和新华村的项目中期监测评估。

监测评估以村民为主体，采取参与式方法，对项目的可行性、项目管理的有效性、物资投入的及时性、采购物资价格合理性、项目及物资分配的公平性、技术服务的及时可靠性及能力建设等进行评估。同时，针对项目对环境卫生的影响及村民卫生意识变化设置了专门的监测指标。

参与式监测与评估能及时发现项目的经验与存在的问题，使项目活动能及时得到调整和完善，更好地满足当地群众的需求。

2.3.4.3 合同制技术服务

本项目采用县扶贫办、县业务局、乡镇、村民四家签合同的形式来确保技术服务提供的及时有效。合同的形式也应项目情况而异。如种养殖业就采用畜牧局等与农户签订技术扶贫合同。合同制使项目责任明确，保证了项目活动的质量与利用期限。

技术与资金的配合可以提供项目的成功率。水稻优良品种与先进栽培及管理方法的结合，大大提高了水稻产量。如果仅仅提供良种，而不配套相应的先进的管理方法，结果可能远远不如现在。而同在三都县，政府扶贫中小额信贷的成功率不高的主要原因之一就是缺乏必要的技术服务。村民有了发展资金，但因没有技术而导致不能成功地发展经济。

2.3.4.4 能力建设

项目实施中很注重县、乡、尤其是村民的能力建设。这主要是在项目的实施过程中，通过对村民的培训，增加村民对生产技术的掌握，对项目管理知识的获得。通过生产技术的培训，使村民掌握必要的生产技术，以便在项目结束后，没有项目活动的支持，村民依然可以自己发展。

2.3.5 项目需要注意的问题及改进意见

在总结三都县全民参与式综合扶贫项目取得的经验的同时，我们也对项目应当注意的问题和需要改进的地方提出意见，以使以后的项目更加成功和可持续发展。

1) 加强培育项目区支柱产业

支柱产业是任何一个地方经济发展的关键。支柱产业不仅仅是一个地方经济收入的主要来源，更重要的是依靠支柱产业的联带性，可以促进一个地方众多产业的发展，从而大幅度的提高人们的收入和生活水平。贫困虽然表现为经济贫困、生态贫困、文化贫困等多方面，但没有经济收入的增加，没有经济收入做基础，其他方面贫困的缓解缺乏可持续性基础。

三都县全民参与式综合扶贫试点项目在注重村民身体健康、家庭和社区卫生环境的同时，也关注了增加村民增收渠道问题，如养猪、养鸡等养殖业、粮食增产等种植业、土布加工等加工业。但由于各种原因，增收渠道似乎还没有发现出一个支柱产业，也就是说，还没有形成一个既能大规模发展，给农户带来较多经济收入，又能带动其他产业发展的一个产业。水稻增产基本解决了村民粮食不够吃的问题，养猪、养鸡及稻田养鱼还基本上处于自给的阶段、土布等加工还是零敲碎打。如在开展其他项目的同时能关注支柱产业的培养，项目的成果将可能会更大。

2) 系统考虑项目活动的可行性

任何一个项目活动都不可能脱离其它活动的支持，否则就不可持续，会半途而废，会前功尽弃。如三位一体的沼气池—改厕—改圈，可以大大改变社区及家庭卫生环境，可以节约生活用能源，可以方便村民生活，尤其是减轻妇女的劳动强度。但问题是要使沼气池充分发挥作用，必须有足够的有机肥，也就是说，必须饲养足够的猪、牛等牲畜。而在三都项目的几个村，由于田地少，不少农户口

粮还处于自给不足的状况，饲料问题如何解决？花钱去买？很多家庭又还很穷，没有足够的资金去买饲料。如何解决好沼气池大规模修建与养猪、牛业同步发展就成为必须考虑的问题，系统地考虑任何一个项目活动的可行性是很必要的。

如有的村民说，项目要求他们每户至少养5头猪，因为需要5头猪的粪便可以保证沼气池的正常运行。而他们认为这个要求不太好。因为5头猪需要很多的资金投入，包括购买饲料、防疫及其他的开支。尽管项目通过贷款提供饲料，但提供的饲料远远不够，还需自己购买。如果一个家里有足够的粮食，养5头猪是不愁饲料的，而如果一个家里的粮食不足，他们必须花钱去买饲料，这对于一个本来就缺粮少钱的贫困的农户来说，并不是容易做到的。

3) 项目培训方式因地制宜

项目中期监测评估反应出项目实施中存在的一个问题是相当一部分村民不能很好理解所培训的实用技术。本次调查妇女说如果没有她们的丈夫给她再讲解，她们就听不懂很多技术培训的内容。这说明了外面请来的专家所采用的培训方式及所用语言不是村民，尤其是妇女所容易理解的方式和语言。培训必须采用被培训者所能接受的方式和语言，恰当选用当地人担任教员。

女村民很感兴趣的家庭保健知识培训，增加了她们的健康知识，促进了她们和孩子的身体健康。这些疾病应以自我预防意识和能力的提高为主，而不能靠外来人的经常讲解和培训。如果能组建一些村民、儿童的帮学小组，小组成员间可以利用相互间熟悉、居住近、有共同的语言、文化、习俗等优势经常交流经验，互相学习。

“农民学习”理论告诉我们农民最佳最有效的学习方式是基于农民实践需求的农民之间的互相的经常的学习。对于农民特别是受教育程度较低的农民的最有效的学习方式是农民之间基于实践经验的互相学习，最有效的学习时间是当他们遇到自己难以解决的问题，最有效的学习地点是实地学习，最大的学习动力是如果问题解决不了，会直接影响到自身利益。这都说明了农民之间的互相学习更必要、也更有效。

4) 项目活动适度灵活

项目村的项目活动内容规划得很细致，如利用贷款周转金发展多少养猪户、多少养鸡户都是规定的。在有的村里还要求村民至少养猪5头，少于5头就不能贷款。这种规定在规划时也许是村民的意愿，但等到项目要真正落实时，具体情况可能已发生变化，需要做出具体调整。如有的村民说，以前很多年他一直是较

大规模的养猪，但最近他觉得养猪不划算，他想改成养牛。因为项目在当初规划时没有养牛这一活动，他也就没有能贷到款。他建议可以让项目的具体活动内容更具灵活性，让村民在资金到位时决定养什么，而不要完全受制于不具灵活性的项目规划。

当然，项目过度的灵活性会给投机取巧的行为留有机会，会给项目管理带来一定的复杂性。这就要求项目的适度的灵活性，而不是过度的灵活性。

5) 有偿贷款期限应参与式确定

有偿贷款期限一般都是由项目自己决定，为期一年。而一年在很多时候不能满足村民发展增收项目的时间需求。如村民们计算分析，养 1 头猪一年可望赚 100 元钱，如果一个缺粮人家只能养起 3 头猪，第一年可赚 300 元。如果第一年结束后就还款，剩余的收入只有 300 元。即使家庭只消费 100 元，最后剩余的 200 元远远不够再发展养猪事业。再从技术上说，第一年养猪时只是不断学技术，适应新品种猪的饲养方法，到了第二年应该学到了一定的技术，应该养猪养得更好，但还了款后又因缺乏资金而不能养。这样还是走不出贫困。如果到了第二年，贷的款加上第一年赚的钱，可以扩大养猪规模，可以多赚钱，就容易摆脱贫困，这就要求有偿贷款期限应该由村民参与式决定。

6) 注意村民，尤其是贫困人口、妇女的充分参与

村民的充分参与，一方面是尊重村民自身的知情权、发言权、决策权等各种权利，赋权于村民，另一方面是充分利用村民对本村存在的发展问题最了解的优势，及村民多年实践积累的丰富的实践知识与智慧，共同找出解决问题的最有效方法。三都县项目很关注村民，尤其是贫困人口、妇女等弱势群体对项目规划、实施等的参与。但对规划的参与主要是在大的项目活动内容规划方面、还没有做到让贫困人口充分的参与到细节问题的决策上。

在三都县项目实施中存在的过短的贷款期限、项目缺乏适度的灵活性，村民难以理解的培训方式等问题。而这些问题只要有村民的充分参与，都会找出有效的解决办法。如与村民充分地讨论贷款发展项目，而不是项目事先根据管理部门的经验与教训决定应该养什么，村民就会根据自己的经验与教训分析养牛还是养猪能赚钱。因为除非管理机构能解决了村民发展养殖业所面临的原料、市场、运输工具等一系列问题，否则管理机构的单项决定就不一定适合村里的具体情况。

7) 关注贫困人口的卫生条件

根据 2004 年 11 月的《终期评估调查报告》在项目乡尚有 51.7% 的农户没有

进行改厕，73.3%的农户没有改厕的原因是没有钱或没有条件，没有条件主要是指没有合适的场地建厕所，因为水族和苗族村寨一般建在山区，各家各户没有庭院，吊脚楼的一楼用来养猪、牛、马等牲畜并堆放杂物但是不能建厕所，厕所只能在外边。而吊脚楼一栋紧靠着一栋，密度很大。在高低不平的山区找一个合适的地方建厕所有时确实不容易（JICA，《终期评估调查报告》，2004年）。问题是无论条件多不允许，多艰难，人总要上厕所。因此项目不应该把贫困农户排除在改厕的行列之外，而应该分别进一步分析如何解决没有钱的农户的改厕问题，如何解决没有条件的农户的改厕问题。可以不局限于“三位一体”的项目规定，而创造灵活的方式不断改善贫困人口卫生条件。

8) 减免对贫困农户配套资金的要求

从对很多国际机构的扶贫工作及中国政府的扶贫工作的调查发现，为了扩大项目无偿援助的范围及提高被扶持人口对无偿援助的珍惜与关注，很多项目活动都要求农户提供一定的配套资金。如修建沼气池、改厕、修建小水窖、购买太阳灶等。但实际中存在的问题是贫困农户往往因为难以提供要求的配套资金而被排除在项目扶持之外。这与扶贫项目的宗旨相违背。因此在项目活动中应该很好地考虑如何合理规定和合理解决贫困农户的配套资金问题。

9) 在农户层面注意灵活应用报帐制

目前报帐制在国际及国内扶贫项目中成为一个基本要求。报帐制要求项目活动主题先对项目活动垫付所需资金，上级对项目活动验收合格后，再支付垫付的资金。报帐制可以在很大程度上避免资金的挪用等不合理现象，但也存在有一定的问题。实际中常常出现的情况是贫困农户因缺乏垫付的经济能力而被拒绝在项目活动之外。因此如何在农户层面灵活应用报帐制应该得到高度关注。

2.3.6 项目后续建议

本调查建议三都县全民参与综合扶贫试点项目取得的许多经验，不仅值得推广应用到 JICA 在其他县的项目工作中，在三都县全县推广借鉴也能很好地改进地方政府扶贫工作的理念和方法，改善地方政府扶贫的实践与效果。在三都县推广借鉴的主要途径是进一步的培训工作。为了提高培训的效率，一是可以采取分层次培训，即首先对省县一级相关人员培训，再由省县一级培训乡村一级，最后培训农户；另一个是在省县人员培训的基础上，从中选拔出较为优秀的人员，与

专家共同组成培训小组，对技术人员和农户进行培训，并在培训中注重利用农民小组相互学习，巩固培训成果。

2.3.6.1 项目基本方法培训

1) 对普安镇新华村、塘州乡丁寨村、社区可持续发展培训，以建立社区发展资金方法为主要方向。

2) 对全县 184 个新阶段扶贫工作重点村开展相应培训，推广参与式扶贫方法与理念在全县所有重点村的采纳与利用。培训对象包括，县、乡镇相关部门干部及村、组干部，每村 100 户农户 1 名劳力（妇女 50%），新华村、丁寨村全体劳力村民。

2.3.6.2 家庭保健后续推广

据对三都县有关机构的调查，目前三都县卫生基础设施差、卫生技术人员素质还比较低、因病致贫、因病返贫现象还较多；农民自我健康保护意识还较低，因此如能进一步进行项目的家庭保健后续推广工作，将会使村民更多的受益。

1) 结合县计生、妇幼资源整合工作和计划生育服务大楼的建设，建立三都县保健服务中心。为全县基层计生技术人员、卫生妇幼保健人员提供技术培训、宣传培训和管理培训。

2) 完善全县乡、村保健技术服务网络，在全县范围内开展健康宣传和健康检查工作。

3) 以全县小学生为重点对象在全县范围内开展肠道寄生虫防治工作。

2.3.6.3 生活改善项目后续推广

1) 参与式管理方法培训。

2) 实用技术培训。被调查的对未来摆脱贫困有具体想法和建议的农户都认为自己还需要使用技术的培训，尤其是养殖业技术的培训。

3) 社区可持续发展培训。

4) 自我发展能力建设培训。