

国务院关于加强贫困地区经济开发工作的通知 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/329/2021_2022__E5_9B_BD_E5_8A_A1_E9_99_A2_E5_c36_329520.htm (1 9 8 7 年 1 0 月

3 0 日) 全国农村贫困地区的脱贫致富工作，经过一系列调整和改革，已经初步完成了从单纯救济向经济开发的根本转变，开始进入一个新的发展阶段。经济开发作为一项将最终解决中国贫困地区农民温饱问题，进而改变贫穷落后面貌的伟大历史性事业，不仅得到了全国上下的高度重视，受到了贫困地区广大干部群众的热烈拥护，而且得到了国家各级机关、群众团体、人民解放军、民主党派、科研教育单位、工商企业等社会各界以及发达地区的广泛支持。目前，贫困地区的经济开发已经起步，进展较快，效果明显，形势很好。

现在最主要的问题是，工作发展不平衡，扶贫没有完全落实到户，解决温饱不够稳定。因此，当前工作的关键不是再提出什么新的口号，而是以实事求是和精神的高度负责的态度，按照已经明确的方针和目标，深入调查，总结经验，研究问题，狠抓落实。在坚持改革的基础上，千方百计提高开发资金的使用效益，扎扎实实地实现“七五”期间解决贫困地区大多数群众温饱问题的目标，加快低收入人口脱贫致富的步伐，为逐步改变贫困地区经济、文化落后面貌创造条件，这就是经济开发全部工作的基本出发点。一、明确工作重点，扶贫落实到户 解决群众的温饱问题，是贫困地区光荣而又艰巨的任务。实现这一任务的考核标准是，现在的贫困户能否在经济开发的过程中得到有效扶持，从而在一九九 年前解决温饱问题。 目前有三种情况值得注意：一是空喊三年五

年解决温饱，没有扶贫到户的具体规划和措施；二是要求过高过急，脱离了现实财力、物力的可能；三是不论穷富一起扶持，又犯了平均主义的毛病。这些，都不利于集中力量解决贫困户的温饱问题。为此，提出以下要求：（一）摸清底数，明确对象。每个贫困县都要组织干部逐乡、逐村、逐户调查，尽快彻底分清谁是没有解决温饱的贫困户，谁是五保户和救济户。贫困户尤其是贫困户中食不果腹、衣不蔽体、房不避风雨的“三不户”，是当前经济开发中扶持的重点。五保户和没有生产能力的救济户的生活问题属于农村社会保障范围，主要依靠现在行之有效的乡村五保办法和正常的救济以及组织力所能及的生产去解决。要为贫困户建立档案，县建簿、乡造册、户立卡，限期解决温饱，按期检查验收。

（二）先易后难，分批解决。要优先扶持有志气、肯努力的贫困户，先温饱、先脱贫，树立榜样，增强信心，带动其他贫困户，分年分批解决问题。（三）分解目标，落实责任。

各个贫困县都要将解决群众温饱问题的整体目标分解为分年分批扶贫的具体任务，层层落实到县、乡、村主要领导干部身上，并把扶贫任务完成的好坏，作为工作述职、政绩考核、职务升降的重要内容和依据。

二、发展商品经济，强化社会服务体系

贫困地区的经济开发主要是利用本地资源优势，发展商品经济。目前，多数地区解决温饱问题是从自给性的种养业起步的，但从长远看，只扶持小农经济的自给性生产，不把解决温饱问题与发展商品经济结合起来，不改变单一畸形的产业结构，就不可能稳定地解决温饱问题，从根本上脱贫致富。发展商品经济，优化产业结构，就是要背靠资源，面向市场，改造传统产业，开发新兴产业，为贫困户提供

就业机会，增加更多的收入。当前贫困地区产业政策的重点是：（一）用先进的技术和物质手段改造传统的种养业，尽可能提高粮食自给率，支持多种经营的发展。提高粮食自给率的途径主要是：逐步改善生产条件，抓好农田基本建设，使贫困户有一定数量的旱涝保收田；国家和地方要专项增加贫困地区的化肥、地膜等物资投入，推广良种、良法，提高单产；在粮食紧缺的情况下，要适当控制养殖业和酿造业中大量消耗粮食的项目，大力发展食草畜禽和以果品为原料的酿造业。（二）积极发展乡镇企业和各种家庭工副业，特别是要把发达地区劳力密集、收益相对较低的产业逐步移植到贫困地区，抓紧组织剩余劳力向第二、第三产业转移。国家和地方要有计划地为贫困地区搞好能源、交通等基础设施建设，支持乡村工业、商品流通的发展。要利用贫困地区廉价劳务的优势，继续搞好以工代赈。用中低档工业品以工代赈的工作，今年开始试点，明年要逐步展开。（三）有领导地组织劳务输出。劳务输出是投资少、见效快，既能治穷致富，又能开发智力的重要产业，要高度重视，大力发展。就一个区域来说，无论发展什么产业，都要因地制宜、发挥优势，相对集中、连片发展，逐步形成有一定规模的商品生产基地。要以产品加工为龙头，系列开发，综合利用，创造自己的主导产业和有竞争力的拳头产品。组织千家万户发展商品生产，必须搞活流通，强化服务，建立、健全社会化服务体系。要提倡多方来办系列化综合服务。农村供销社以及商业、粮食、外贸等部门，过去是以产后服务为重点，现在要结合农村经济体制改革，扩大服务领域，增加产前、产中的服务。农业、畜牧、林业、水利、农机、渔业、科技等部门的

农村服务组织，过去以技术服务为重点，现在要增加产前和产后服务，并允许他们逐步办成服务型的经济实体，充分发挥行业服务的作用。同时，要大力支持和鼓励农村能人、专业户、联户兴办各种服务型经济组织，聘请民间能人参加，建立各种行业协会。随着经济体制改革的深入发展，要逐步将政府组织生产的某些职能转移给服务组织和行业协会，使他们成为联系千家万户，发展商品经济的主要力量。三、因地制宜，兴办乡村扶贫经济实体 扶贫到户不完全是把扶贫资金直接分配到户，对那些素质低、缺乏经营能力的贫困户，主要是依靠能人兴办扶贫经济实体，工作到户、服务到户、效益到户、解决温饱到户。兴办扶贫经济实体是群众的创造。目前，已经发展起来的扶贫经济实体，大多是龙头企业，不仅直接安排了一批贫困户劳力就业，而且带动了周围大批贫困户发展商品生产。这种“扶持一个点，安排一批人，带动一大片”的做法，突破了就贫困户解决贫困户问题的传统做法，提高了资金的使用效益和还款能力，改变了完全依靠乡村干部和行政手段送钱分物的老办法，闯出了依靠经济组织扶贫的新路子。从现在起，还没有扶贫经济实体的地方要试办，已经办起来的地方，要总结经验，逐步发展。（一）扶贫经济实体，必须以扶贫为使命，以办龙头企业为重点，具有安置一批贫困户就业，带动一批贫困户发展生产的双重功能。（二）扶贫经济实体，国家企业事业单位可以办，集体可以办，农村能人和城市下乡的科技人员也可以办。谁有条件办，谁办得好就支持谁。（三）无论谁办扶贫经济实体，开发什么项目，扶持多少钱，安置多少人，带动多少户等，都要有明确的规定，都要经过严格考核和审查。（四）对

扶贫经济实体的资金扶持要采取多种形式，可以直接扶持，可以由贫困户带资入股，也可以采取其它形式。（五）各地要根据实际情况，参照民政部门办福利工厂的作法，制定扶持扶贫经济实体发展的优惠政策和管理办法。四、扶贫项目要公开招标，实行承包开发 为了提高扶贫资金的使用效益，要把竞争机制引入贫困地区的经济开发。今后凡是适合承包开发的扶贫项目都要公开招标。项目招标既要对内，也要对外，小型项目可以承包给当地有技术专长、有经营能力、敢于承担风险的人去办；资金数额较大，技术和管理水平要求较高，当地没有能力开发的项目，以及经济效益不好的现有企业，要欢迎发达地区、大中城市、工商企业、科研单位、大中专院校，以及社会上的工程技术人员到贫困地区承包开发。通过这种形式，突破就贫困地区解决贫困地区问题的小圈子，把外部的先进技术、企业管理经验、产品销售渠道一起带入贫困地区，深化已有的对口支援、横向联系，把贫困地区开发与发达地区的发展结合起来。招标要由省、地、县分别不同情况具体组织。承包项目的形式可以灵活多样，可以由承包单位和承包人独立经营，也可以联营，或采取其它形式。对外发包，一般是贫困地区出资金、资源、场地、劳务，承包单位出技术、设备，并可直接经营管理，也可以出钱兴办合资或独资企业。产品的处理权以及其它具体事项由双方协商解决。无论对内对外发包，都要明确开发什么产品，投资数量，经济效益，解决多少贫困户的问题，并签订承包合同，办理公证手续。各地应制订相应的有吸引力的优惠政策。此外，各省（区）还可以拿出一点扶贫资金，直接交给省（区）内外的发达地区和大中城市的先进企业，到指定

的贫困县进行经济开发的试验，以总结经验，探索新的投资方式。

五、资金要按使用效益分配 扶贫资金使用效益好坏是衡量经济开发成功与否的重要标志。目前，资金投放量并不少，但统筹安排、配合使用不够，经济效益仍有待于进一步提高。

（一）省、地、县都要弄清来自各个渠道的扶贫资金究竟有多少，然后根据“统一规划、统筹安排，渠道不乱、用途不变，相对集中、重点使用”的原则，把中央和地方用于贫困地区的各种扶贫资金捆起来使用，使各方面的扶贫资金有机结合，形成整体效益。

（二）对扶贫资金的使用效益要有明确的评价标准：一是扶持的贫困户能不能按期解决温饱问题；二是信贷资金和其它有偿资金能不能如期归还。各地可以根据不同情况作出具体规定。

（三）严格按经济效益分配使用资金。明年，国家对省仍暂时按贫困人口分配扶贫资金，但省对县要打破按人口分钱吃大锅饭的作法，哪个县项目选得准，资金管得好，经济效益高，就多给扶贫资金；反之则少给扶贫资金；对那些胡乱花钱、不讲效益的县，要追究责任，加强领导，否则暂停使用扶贫资金。今年底，各省、自治区要组织有领导干部和专业人员参加的资金使用评审小组，进行一次普遍检查，根据检查情况拟定明年扶贫资金分配方案。国务院贫困地区经济开发领导小组办公室要组织专家评审组重点抽查。今后，定期检查要成为一项制度。

（四）各项扶贫资金都要做到资金、计划单列，适时投放，加速周转。银行、财政等投资部门要通力合作，简化手续，力争所有年度扶贫开发资金在春耕生产前下达到县。各县经济开发部门和项目管理单位，要协助投资部门积极回收贷款和其它有偿资金。

六、功夫要花在项目的准备和管理上 项

目准备和管理是当前经济开发中的一个薄弱环节。主要问题是缺乏总体规划，项目准备不足，论证不够，甚至不懂得怎么搞项目，提不出符合标准的项目，或随意变动项目，或管理不善，严重影响资金的适时投放和经济效益。为此，要求做到：（一）各贫困县要根据国家计委和国务院贫困地区经济开发领导小组联合召开的贫困地区二 年科技、经济、社会发展规划会议的精神，集中力量，认真搞好长远和中近期开发规划。凡经反复论证具有科学性和可行性的开发规划，不要因为县级领导班子换届或个别领导人的更替而随意变动。（二）各贫困县要把开发规划分解成具体开发项目，普遍建立项目库，并注意根据情况变化，筛选、增减、调整项目，搞好项目储备。要做到项目等资金，不要资金等项目。（三）各级经济开发领导部门要及时组织银行、财政等投资部门和其他业务部门共同搞好项目评估论证，改变目前论证不充分、审批不及时或互相扯皮的状况。各业务部门要对批准实施的项目实行归口管理，提供配套服务，保证项目顺利执行，取得预期效果。

七、把智力开发摆到重要的位置

贫困地区经济开发归根到底是人的智力开发。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出路。但在目前情况下，提高素质的主要办法是，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，带领群众脱贫致富，同时以在乡知识青年为重点，开展大规模的农民技术培训。

（一）大量启用农村乡土人才。启用乡土人才要解决两个问题，一是改变陈旧观念，把农村能人作为人才的一个重要组成部分；二是肃清各种“左”的影响，为乡土人才脱颖而出创造良好的环境和条件。各级工商、银行、税务等有关部

门要积极支持带领群众脱贫致富的农村能人，真正放宽政策。（二）稳定本地人才，吸引外地人才。要制定政策，采取措施，尽快解决贫困地区人才大量外流问题。在充分发挥当地人才作用的同时，要广泛吸引一切可以到贫困地区来的国家机关、大中专院校、科研单位以及社会上有专门才能、专业知识的人，到贫困地区来承包开发项目，领办乡镇企业，兴办各种扶贫经济实体。无论是外地来的还是本地的知识分子，一律按其在经济开发中的贡献确定报酬和各种优惠待遇。（三）以在乡知识青年为重点，认真办好农村职业技术教育和成人教育，有计划地开展对农民的专业技术培训。要根据项目开发的需要，采取多种形式，尽快使每个贫困户有一个劳动力掌握一到两门实用技术。在乡初中、高中毕业生年轻有文化，而且有要求改变贫困落后面貌的强烈愿望，是贫困地区发展的希望所在，要把他们作为当前智力开发的主要对象，使他们迅速成长为经济开发的带头人。当地中小学也要根据自己的条件和可能，为农民脱贫致富做出贡献。各级财政部门要督促落实从支援不发达地区发展资金中拿出的、相当于专项贴息贷款百分之五的技术培训费。（四）轮训干部，提高各级干部对经济开发的领导水平。从今年起到明年上半年，国务院贫困地区经济开发领导小组要把全国三百多个重点贫困县的两千名干部普遍轮训一遍。其他贫困县以及所有贫困县有基层干部，由省、地、县分别安排培训。

八、把科学技术作为经济开发的支柱 依靠科学技术进步，开辟脱贫致富门路，要把发展以科技为支柱的商品经济摆上突出地位。

（一）要结合“星火计划”和“丰收计划”的实施，认真组织力量抓好现有科学技术成果的推广应用。一是要结合

提炼当地的先进经验，比如粮食、畜牧、林果业等方面的高产经验，积极示范，大力推广。二是利用技术市场积极从外地引进最迫切需要的科技成果，提高生产水平，取得更大的经济效益。（二）采取多种形式，充分发挥科研单位、大中专院校、群众团体和民主党派智力扶贫的作用，帮助制定和完善经济开发规划，进行咨询指导，参与各项经济技术决策，建立技术试验、示范基地。在有条件的地方，可以聘请技术专家担任贫困县的经济开发顾问。（三）科技扶贫既要提倡有偿服务，也要强调发扬扶贫济困的精神。对那些为贫困地区发展做出贡献的科技人员要给予表彰和奖励。为使更多的科技人员投身这项事业，各省（区）和国务院有关部门要制定必要的鼓励政策。

九、贫困县要把带领群众解决温饱、脱贫致富作为全部工作的中心任务 县一级领导是搞好贫困地区经济开发工作的关键，因此，各贫困县要把带领群众解决温饱、脱贫致富作为全部工作的中心任务，要真正摆上议事日程。一个贫困县的工作重点是否转移到经济建设上，主要看这一条。所以，县的主要负责同志要亲自抓，全力以赴，不能仅仅交给某个业务部门或几个人去办。加强对经济开发工作的领导，各省（区）要为贫困县配备坚强的领导班子，并保持相对的稳定；省、地、县都要选拔得力干部，健全和充实经济开发办事机构。对勇于开拓进取、扶贫政绩突出的干部，要支持、要保护、要表彰奖励。贫困县各级干部以及各机关、各部门派到贫困地区去的干部，都要深入下去，帮助群众树立自力更生、艰苦创业、治穷致富的精神，帮助加强农村基层领导班子的建设。要提倡先富帮后富，富户带穷户。要因地制宜地帮助贫困户找到脱贫的门路和办法，把工

作做到实处。贫困县要做到经济开发和计划生育两手抓，尽快改变某些地区人口增长超过粮食增长和经济发展的非正常状况。十、国家机关各部门要为贫困地区经济开发做出更大贡献。贫困地区经济开发是一项综合治理工程。中央和地方各部门，都要把贫困地区的经济开发纳入工作计划，在各自的业务范围内，尽可能给予更多的支持。对阻碍贫困地区发展的几个突出问题，如人畜饮水、库区移民、农电、公路、地方病、智力开发等问题，各有关部门要尽快专门研究，采取有力的措施，协同地方，认真解决。今后，各部门在制定指导全局发展的统一政策时，要充分考虑贫困地区的特殊情况，切忌采取穷富一刀切的办法。国家机关各部门有重点地帮助一片贫困地区脱贫致富，是一项有力措施。现在，已有一些部门派出了调查组、工作团，分片联系、帮助贫困地区，做了大量工作，创造了许多好经验。各省、自治区厅局开展对口支援、包干扶贫也做出了很大成绩。对此，要充分肯定，继续发扬，坚持下去。各级领导机关每年要进行一次总结检查，对在扶贫工作中作出贡献的部门、单位和个人要给予表彰鼓励。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com