宁夏改革开放史研究丛书

Ningxia Fupin Kaifashi Yanjiu

Ningxia Fupin Kaifashi Yanjiu
宁夏
扶贫开发
史研究

宁夏扶贫开发史研究

中共宁夏回族自治区委员会党史研究室
宁夏回族自治区扶贫开发办公室 编著
宁 夏 中 共 党 史 学 会

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

《宁夏扶贫开发史研究》编委会

主　任　宋建钢　董　玲　梁积裕

副主任　纳建国　余剑雄　王振升

成　员　王　锋　刘国营　王奋勤　乔宁伟

田俊秀　冯中海　马晓东　张　莉

侯晶晶　薛克孝　蒋晓忠

主　编　纳建国

副主编　王　锋　张学诚

Ningxia Fupin Kaifashi Yanjiu

宁夏扶贫开发史研究

宁夏改革开放史研究丛书

宁夏扶贫开发史研究

中共宁夏回族自治区委员会党史研究室
宁夏回族自治区扶贫开发办公室　编著
宁　夏　中　共　党　史　学　会

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

宁夏扶贫开发史研究 / 中共宁夏回族自治区委员会党史研究室, 宁夏回族自治区扶贫开发办公室, 宁夏中共党史学会编著.—银川：宁夏人民出版社，2015.3
（宁夏改革开放史研究丛书）
ISBN 978-7-227-05995-0

Ⅰ. ①宁… Ⅱ. ①中… ②宁… ③宁… Ⅲ. ①扶贫—研究—宁夏 Ⅳ.①F127.43

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第049703号

宁夏扶贫开发史研究
（宁夏改革开放史研究丛书）

中共宁夏回族自治区委员会党史研究室
宁夏回族自治区扶贫开发办公室
宁夏中共党史学会 编著

责任编辑 管世献
封面设计 陈 燕
责任印制 肖 艳

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社 出版发行

地 址 银川市北京东路139 号出版大厦（750001）
网 址 http://www. yrpubm.com
网上书店 http://www.hh-book.com
电子信箱 renminshe@yrpubm.com
邮购电话 0951-5052104
经 销 全国新华书店
印刷装订 银川金利丰彩色印刷有限责任公司
印刷委托书号 （宁）0016819

开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 29
字 数 390 千字
印 数 1500 册
版 次 2015 年3 月第1 版
印 次 2015 年3 月第1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-227-05995-0/ F・425

定 价 78.00元

版权所有 翻印必究

前　言

1978 年开始的改革开放，是中国获得新生的第二次革命。举国上下经历了三个伟大的转折：从高度集中的计划经济体制向充满生机活力的社会主义市场经济体制转变；从封闭半封闭的社会向全方位开放的社会转变；人民的生活从基本解决温饱向基本小康转变。这三个转变带来了综合国力的大幅度提高和老百姓生活的逐步富裕。顺应改革的浪潮，宁夏同样沐浴着发展的春风。在党中央、国务院的亲切关怀下，全区各级党政组织在自治区党委的领导下，在社会各个方面各个领域进行了波澜壮阔的改革，取得了历史性的成就。全区面貌发生了翻天覆地的变化，为全面建成小康社会奠定了坚实的基础。

然而，地处西北内陆的宁夏，有一片因“苦瘠甲于天下”闻名的地方——西海固地区，却依然是发展十分缓慢，长期处于贫穷落后的状态，人民食不果腹，一方水土无法养活一方人。虽然党中央、国务院和自治区党委、政府历来高度重视西海固地区的建设与发展，但因社会和自然因素的影响，收效甚微，贫困的局面没有得到明显改善。大河水涨小河满。随着国力的昌盛，1982 年，以中央政府为主导的有组织、有计划、大规模的扶贫开发事业自“三西”农业建设发端，为西海固加快脱贫步伐提供了难得的机遇。紧接着，国家又根据发展需要，实施了一系列扶贫项目，自治区党委、政府也结合实际开展了针对性很强的扶贫工程，

进行着扶贫开发、脱贫致富的接力赛。

历史是一面镜子，可以反思过去，更能照亮未来。以党的十一届三中全会为起点，改革之路走过了30余年；以党的十八届三中全会为逗点，改革的脚步永远在路上。作为党史工作者，真实记录、客观总结、深刻研究党领导人民进行革命、建设和改革的历史，是党和国家赋予我们神圣的历史使命。为此，中共宁夏回族自治区委员会党史研究室联合宁夏回族自治区扶贫开发办公室共同组织编写了《宁夏扶贫开发史研究》，谨以此书献给我们伟大的祖国和每一位为祖国的强大无私奉献的人民。

《宁夏扶贫开发史研究》，全书共分为综述、专题篇、地方篇、文献篇四个部分，图文并茂地全面展现出宁夏扶贫开发的历程、取得的成就，并客观全面地总结了30余年宁夏扶贫开发的宝贵经验和教训，进而对进一步脱贫致富提出了建设性的对策建议。本书对宁夏扶贫开发工作进行了历史性的梳理和全景式的展现，希冀能为自治区党委、政府和全区各级党政组织进一步深化扶贫开发工作提供历史借鉴和决策依据，能为后来的研究者提供资料和借鉴。

适应新常态，走可持续扶贫开发之路，是进一步推进开放宁夏、富裕宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏的必经之路，也是协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，实现中华民族伟大复兴的中国梦的战略举措。

目　录

综 述 篇

凝心聚力　攻坚克难　着力书写宁夏扶贫开发的新篇章 …… 3
一、发展历程 …… 3
（一）“三西”农业建设阶段（1983～1993 年）…… 4
（二）“双百”扶贫攻坚阶段（1994～2000 年）…… 6
（三）实施千村扶贫阶段（2000～2010 年）…… 8
（四）百万贫困人口扶贫攻坚阶段（2011 年至今）…… 12
二、主要成就 …… 16
（一）贫困发生率降低，从根本上解决了贫困人口的温饱问题 …… 16
（二）生产生活条件明显改善，自我发展能力不断增强 …… 16
（三）产业结构不断优化，经济实力显著增强 …… 18
（四）各项社会事业较快发展，贫困人口精神面貌发生巨大变化 … 18
（五）生态环境建设明显加强，生态环境恢复成效显著 …… 19
（六）“大扶贫”格局初步形成，摆脱贫困的框架逐步完善 …… 19
（七）建立和规范资金管理，提高了资金使用效率 …… 19
（八）强化了农村基层组织建设，党群干群关系和民族团结不断加强 …… 20
三、经验启示 …… 21
（一）坚持解放思想，不断创新扶贫开发的思路和方法 …… 21
（二）坚持推进改革，不断创新扶贫开发的体制机制 …… 22
（三）坚持科学发展，推进贫困地区经济社会全面进步 …… 22

（四）坚持以人为本，实现好、维护好、发展好贫困群众的根本利益 …… 23
（五）坚持政府主导、社会参与，广泛汇聚扶贫开发的合力 …… 24
（六）坚持开发式扶贫，增强西海固地区的自我发展能力 …… 25
（七）坚持开放式扶贫，切实加强扶贫开发对外交流与合作 …… 26
（八）坚持推进党的基层组织和干部队伍建设，夯实扶贫开发的组织基础 …… 27
四、对策建议 …… 28
（一）坚持解放思想，牢固树立战胜贫困的信念和观念 …… 28
（二）坚持统筹城乡，以新型城镇化带动贫困地区科学发展 …… 29
（三）坚持改革开放，构建推动发展的制度体系 …… 31
（四）坚持改善民生，不断提高贫困群众的生活质量和水平 …… 35
（五）构建大扶贫格局，努力形成扶贫开发工作的强大合力 …… 36
（六）坚持依法治贫，管好用好扶贫资金 …… 36
（七）加强党的建设，不断提高领导扶贫开发的能力 …… 37
（八）加强扶贫开发宣传，切实营造良好社会环境 …… 38

专 题 篇

百万移民拔穷根 …… 41
一、发展历程 …… 41
（一）吊庄移民（1983～2001 年）…… 41
（二）宁夏扶贫扬黄灌溉工程移民（1998～2005 年）…… 45
（三）易地生态移民（2001～2007 年）…… 46
（四）中部干旱带县内生态移民（2008～2011 年）…… 48
（五）中南部地区生态移民（2011 年至今）…… 49
二、主要成就 …… 51
（一）人口布局优化，减贫成效斐然 …… 52

（二）山川互济共建，水资源利用率充分提高 …… 52
（三）农民收入快速增加，生活质量大幅提升 …… 52
（四）基础条件显著改善，特色产业发展壮大 …… 53
（五）社会事业迅速发展，生态效益逐步显现 …… 54
（六）思想观念深刻变化，两地文化相互交融 …… 54
（七）民族团结和顺，人民安居乐业 …… 55
三、经验启示 …… 55
（一）坚持解放思想,不断创新扶贫开发的思路和方法 …… 55
（二）坚持深化改革,有效增强扶贫开发活力 …… 56
（三）必须扩大对外开放，切实提高扶贫开发整体水平 …… 57
（四）坚持发挥政府主导作用,动员组织全社会力量形成扶贫合力 …… 58
（五）坚持因地制宜、效益为重的开发式扶贫，切实增强贫困地区的自我发展能力 …… 59
（六）坚持以人为本，不断提高贫困地区的人口素质 …… 60
（七）坚持加强党的领导，为扶贫开发提供坚强的组织保证 …… 61
工业扶贫架金桥 …… 62
一、发展历程 …… 62
（一）工业扶贫初步探索阶段 …… 62
（二）工业扶贫稳步推进阶段 …… 63
（三）工业扶贫创新发展阶段 …… 64
二、主要成就及典型案例 …… 66
（一）主要成就 …… 66
（二）典型案例 …… 68
三、经验启示 …… 71
（一）解放思想，牢固树立工业扶贫的理念 …… 71
（二）因地制宜，科学编制发展规划 …… 72
（三）注重特色，合理确定工业园区发展定位 …… 73

（四）政策保障，加大工业扶贫力度 …… 73
（五）创新机制，加强工业扶贫对口协作 …… 73
（六）扩大开放，大力发展新型工业化 …… 74
（七）加强领导，为工业扶贫提供组织保障 …… 74
交通扶贫促发展 …… 76
一、发展历程 …… 76
二、主要成就 …… 84
（一）路网结构明显改善 …… 84
（二）养护管理逐步加强 …… 84
（三）安全保障水平稳步提升 …… 84
（四）农村客运更加便捷实惠 …… 85
（五）公路运输水平进一步提高 …… 86
（六）增强了农业产业化发展后劲 …… 86
（七）拓宽了农民增收渠道 …… 86
（八）促进了城乡一体化进程 …… 87
（九）促进了贫困地区群众思想观念的变化 …… 87
三、经验启示 …… 87
（一）领导重视是搞好交通扶贫工作的关键 …… 87
（二）充分调动和发挥群众的积极性和创造性，是做好扶贫工作的重要前提 …… 88
（三）搞好综合配套开发，走产业化扶贫的路子，是坚持开发式扶贫方针，稳定增加农民收入的有效方法 …… 88
（四）坚持规划为先导，是农村公路有序发展的保证 …… 89
（五）扎实做好前期工作 …… 90
（六）高度重视工程质量，多方面加强监督管理力度 …… 90
（七）积极争取政策支持，广开资金筹措渠道 …… 91
（八）认真组织示范工程，坚持典型带路 …… 91
（九）加大科技创新 …… 91

金融扶贫解民忧 …… 93
一、发展历程 …… 93
（一）互助资金开启了金融扶贫的有益探索 …… 93
（二）千村信贷进一步放大了金融扶贫的成效 …… 95
二、主要成就 …… 99
（一）国务院扶贫办和财政部的重视与支持，进一步提升了宁夏互助资金项目的影响力 …… 99
（二）增强了基层组织的凝聚力和战斗力，密切了党群、干群关系 … 99
（三）扶贫、信贷资金直接到户，有效缓解了贫困农户发展资金短缺困难，实现了精准扶贫 …… 100
（四）坚持“有借有还”核心规则，资金运行改善了项目社区的信用环境 …… 100
（五）金融参与，放大资金额度，开辟了互助资金、信贷资金捆绑使用的新路径 …… 101
（六）瞄准优势产业发展，助推贫困农户增收 …… 101
（七）互助资金风险防范机制的建立和小额金融保险机制的全面推行，确保了互助资金的安全运行 …… 102
（八）“千村信贷”捆绑贷款贴息政策，减轻了农户使用发展资金的负担 …… 103
三、经验启示 …… 104
（一）党政重视，强力推动，使得互助资金成为惠及贫困群众的民生工程 …… 104
（二）完善项目操作运行各项机制，推进项目运作的规范化 …… 104
（三）健全机构，强化监管，不断强化互助资金试点运行的管理机制 …… 105
（四）建立起了“借、贷、贴、增、提、保”金融扶贫、农户受益的立体架构 …… 105

（五）坚持培育典型，引领示范，大力推动互助资金运行管理创新发展 …… 107
闽宁协作结硕果 …… 108
一、发展历程 …… 108
（一）闽宁对口扶贫协作创立奠基阶段（1996～1999 年）…… 108
（二）闽宁对口扶贫协作全面推进阶段（2000～2004 年）…… 110
（三）闽宁对口扶贫协作深入发展阶段（2005～2009 年）…… 112
（四）闽宁对口扶贫协作提升拓展阶段（2010 年至今）…… 113
二、主要成就 …… 116
（一）加快了西海固地区的脱贫致富步伐 …… 116
（二）促进了民族地区的团结和谐稳定 …… 117
（三）带动了宁夏干部群众思想观念的转变 …… 118
（四）改善了贫困地区的教育医疗卫生条件 …… 119
（五）带动了现代农业和新型工业的起步 …… 120
（六）提高了贫困山区富余劳动力的自我发展能力 …… 122
（七）积累了中国特色社会扶贫开发的宝贵经验 …… 123
三、经验启示 …… 124
（一）党委领导、政府主导，联席会议、共同决策 …… 124
（二）市县结对、强化落实，八方协作、扶贫开发 …… 126
（三）选派干部、挂职帮扶，投入真情、创出实效 …… 126
（四）部门对口、组织动员，社会参与、持续帮扶 …… 127
（五）企业合作、产业扶贫，项目带动、共同发展 …… 129
（六）以人为本、扶贫扶智，激发活力、奔向小康 …… 129
“少生快富”辟蹊径 …… 132
一、发展历程 …… 132
（一）村级试点 …… 134
（二）乡镇示范 …… 135
（三）全面推开 …… 136

（四）整村推进 …… 139
二、主要成就 …… 140
（一）产生了明显的经济效益 …… 140
（二）有效控制了人口过快增长 …… 140
（三）促进了新机制的建立 …… 140
（四）极大提高了妇女健康水平及她们在家庭生活和社会生活中的地位 …… 141
（五）项目户有了脱贫致富的启动资金，较快摘掉了绝对贫困帽子 …… 142
（六）“苦涩的事业”变成了“甜蜜的事业” …… 142
（七）党群、干群关系得到有效改善，增强了基层干部执政为民的意识 …… 143
（八）缓解了山区人地矛盾，减轻了人口对生态环境的压力 …… 143
三、经验启示 …… 144
（一）坚持以人为本、关注民生，努力构建政府社会管理的新理念 …… 144
（二）坚持综合治理、配套改革，积极构建政府社会管理的新思路 …… 144
（三）坚持主动管理、服务为重，自觉探索政府社会管理的新方式 …… 145
（四）坚持严密科学、层层监督，主动建立健全政府社会管理的新机制 …… 145
（五）坚持解放思想、勇于探索，着力发扬政府社会管理的改革创新精神 …… 146
部门帮扶暖民心 …… 147
一、发展历程 …… 147
（一）第一阶段（1986～1990 年） …… 147
（二）第二阶段（1991～1993 年） …… 147

（三）第三阶段（1994～1996 年）…… 148
（四）第四阶段（1997～2000 年）…… 148
（五）第五阶段（2001～2010 年）…… 148
（六）第六阶段（2011～2020 年）…… 150
二、主要成就 …… 151
（一）定点帮扶在扶贫开发过程中居功甚伟、功不可没 …… 152
（二）中央帮扶部门（单位）发挥各自优势，帮扶项目在贫困地区遍地开花 …… 153
（三）区直部门（单位）在帮扶中发挥了中流砥柱的作用，市、县（区）积极创新帮扶机制，帮扶措施更加丰富 …… 156
（四）积极实施“村企共建扶贫工程”…… 159
三、经验启示 …… 160
（一）要突出扶贫开发重点工作 …… 160
（二）要突出贫困群众持续增收 …… 161
（三）要突出贫困人口素质提升 …… 161
（四）要突出农村基层组织建设 …… 162
（五）要突出解决急难问题 …… 162
（六）要加强组织领导，完善规章制度，用制度约束帮扶单位 … 163
（七）要紧跟时代步伐，依据客观条件，创造性地做好帮扶工作 …… 163

地 方 篇

银川市扶贫开发 …… 167
一、发展历程 …… 167
（一）定点扶贫阶段（1982～2000 年）…… 167
（二）移民吊庄扶贫开发阶段（2001～2010 年）…… 173
（三）生态移民阶段（2011～2013 年）…… 179

二、主要成就 …… 183
（一）移民收入逐年上升 …… 184
（二）移民生活质量显著提高 …… 185
（三）移民基地生态系统发生显著变化 …… 186
（四）现代农业设施体系初步形成 …… 187
（五）主导产业初步形成 …… 188
（六）村民银行初步建立 …… 189
（七）社会事业全面进步 …… 190
（八）移民群众精神面貌发生巨大变化 …… 191
三、经验启示 …… 192
（一）必须以科学发展观统领扶贫开发工作 …… 192
（二）必须加强扶贫开发组织领导 …… 193
（三）必须创新扶贫开发工作机制 …… 193
（四）必须不断提高人的素质 …… 194
（五）必须广泛动员社会力量参与 …… 194
四、对策建议 …… 195
（一）主要目标任务 …… 195
（二）主要措施 …… 196
石嘴山市扶贫开发 …… 199
一、发展历程 …… 199
（一）隆湖移民吊庄建设 …… 199
（二）陶乐镇（原陶乐县）移民吊庄建设 …… 207
（三）新时期移民建设 …… 210
（四）加大对固原、中卫等地定点帮扶的工作力度 …… 214
（五）新一轮扶贫定点帮扶工作 …… 214
二、主要成就 …… 215
（一）移民吊庄发展能力显著提升 …… 215
（二）移民吊庄生产条件显著改善 …… 216

（三）移民吊庄农民增收步伐加快 …… 216
（四）移民吊庄人居环境全面改善 …… 217
（五）移民吊庄社会事业全面发展 …… 217
（六）移民吊庄发展潜力进一步增强 …… 218
（七）扶贫开发工作获得多项荣誉 …… 218
三、经验启示 …… 219
（一）强有力的组织领导，是做好移民扶贫开发工作的前提 …… 219
（二）制定科学完善的建设方案，是决定移民扶贫开发项目成败的关键 …… 219
（三）移民工作的时序性和统筹性，是做好移民扶贫开发工作的基础 …… 219
（四）高度重视产业发展的支撑，是做好移民扶贫开发工作的根本 …… 220
（五）创新移民社会管理工作，是做好移民扶贫开发工作的保证 …… 220
（六）充分调动社会各界参与的积极性，是做好移民扶贫开发工作的动力 …… 220
四、对策建议 …… 220
（一）目标任务 …… 220
（二）发展举措 …… 221
吴忠市扶贫开发 …… 223
一、发展历程 …… 224
（一）体制改革与“三西”建设阶段（1983～1993 年）…… 224
（二）“双百”扶贫攻坚阶段（1994～2000 年）…… 229
（三）“千村扶贫开发”阶段（2001～2010 年）…… 231
（四）扶贫综合开发阶段（2011 年至今）…… 234
二、主要成就 …… 238
（一）贫困面缩小，温饱问题基本解决，群众生活水平普遍提高 … 238

（二）基础条件改善，生存环境逐渐恢复，抵御自然灾害的能力增强 …… 239
（三）思想观念更新，生产生活方式转变，群众的精神面貌发生重大变化 …… 239
（四）产业出现新格局，县域经济大发展，自我发展能力增强 … 239
（五）社会事业进步，人口素质提升，生产生活路径拓宽 …… 240
（六）公共服务发展，民生逐步改善，基本生活得到保障 …… 240
三、经验启示 …… 241
（一）必须坚持党的领导和政府主导 …… 241
（二）必须把治水作为主线贯穿始终 …… 242
（三）必须加强基础设施建设 …… 242
（四）必须提高贫困地区群众的创造力 …… 242
（五）必须把提高综合发展能力与精准扶贫相结合 …… 243
（六）必须动员社会力量参与和支持 …… 243
四、今后扶贫开发的目标要求与主要工作 …… 244
（一）目标和任务 …… 245
（二）脱贫标准 …… 245
（三）主要工作和措施 …… 245
固原市扶贫开发 …… 250
一、发展历程 …… 250
（一）“三西”建设开发式扶贫阶段（1983～1993 年）…… 250
（二）“八七”扶贫攻坚阶段（1994～2000 年）…… 251
（三）“千村”扶贫开发阶段（2001～2010 年）…… 252
（四）新时期扶贫开发阶段（2011 年至今）…… 254
二、主要成就 …… 255
（一）贫困人口的温饱问题得到有效解决，贫困发生率降低到最低程度 …… 255

（二）农村生产生活条件明显改善，自我发展能力不断增强 …… 256
（三）产业结构调整成效显著，扶贫产业开发初具规模 …… 259
（四）民生问题持续改善，社会事业不断进步 …… 261
三、经验启示 …… 265
（一）国家支持、政策惠民、领导重视，是推进扶贫开发的根本保证 …… 265
（二）以人为本、缩小差距、构建和谐，是推进扶贫开发的根本任务 …… 265
（三）政府主导、社会参与、合力攻坚，是推进扶贫开发的根本方向 …… 266
（四）突出重点、整合资源、整村推进，是推进扶贫开发的有效方式 …… 266
（五）改善基础、培育产业、促进社会事业发展，是推进扶贫开发的有效途径 …… 266
（六）坚定信心、自力更生、艰苦奋斗，是推进扶贫开发的内在动力 …… 267
四、对策建议 …… 267
（一）强力实施生态移民扶贫攻坚工程，有效减少贫困人口 …… 268
（二）深入实施整村推进、集中连片扶贫开发工程，不断夯实新农村建设基础 …… 269
（三）大力实施“双到”扶贫攻坚工程，切实增强扶贫开发成效 …… 270
（四）认真实施贫困村村级发展互助资金扶贫工程，切实解决贫困户发展生产资金短缺问题 …… 270
（五）实施产业带动增收扶贫工程，稳定增加贫困农民收入 …… 271
（六）认真实施社会扶贫工程，凝聚社会力量推动贫困片区经济发展 …… 271

（七）大力实施基础设施和生态环境建设扶贫工程，改善贫困片区基本生产生活生态条件 …… 272
中卫市扶贫开发 …… 274
一、发展历程 …… 274
（一）“三西”农业开发建设阶段（1983～1993 年）…… 274
（二）“双百”扶贫开发阶段（1994～2000 年）…… 276
（三）新世纪千村扶贫阶段（2001～2010 年）…… 278
（四）百万贫困人口扶贫攻坚阶段（2010 年至今）…… 279
二、主要成就 …… 280
（一）贫困人口明显减少，农民收入持续增加 …… 280
（二）基础设施建设不断加强，生产生活条件明显改善 …… 281
（三）扶贫开发项目建设成效显著 …… 282
（四）实施生态工程，大力发展草畜产业 …… 284
（五）加大结构调整力度，发展优势特色产业 …… 285
（六）实施旅游带动战略，推动贫困地区经济增长 …… 286
（七）加大人才培养力度，科技扶贫成效显著 …… 287
（八）贫困地区经济社会协调发展，社会各项事业全面进步 …… 288
三、经验启示 …… 289
（一）必须坚持解放思想，实事求是 …… 289
（二）必须坚持生态环境保护，走可持续发展道路 …… 291
（三）必须深化改革 …… 291
（四）必须广泛动员全社会力量参与 …… 292
（五）必须不断提高人的素质 …… 292
（六）必须加强党的基层组织建设和干部队伍建设 …… 293
四、对策建议 …… 294
（一）扶贫开发的思路 …… 294
（二）扶贫开发的对策措施 …… 294

文 献 篇

中央及国家部委文献

国务院给宁夏回族自治区人民政府的贺电 …… 303

国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）…… 305

中共中央 国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定 …… 317

中共中央 国务院关于进一步加强扶贫开发工作的决定 …… 327

国务院扶贫办 国家发展改革委关于印发六盘山片区区域发展与扶贫攻坚规划的通知 …… 336

国家人口计生委 财政部 国务院扶贫办关于在西部地区开展“少生快富”扶贫工程试点工作的意见 …… 338

中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）…… 342

宁夏地方文献

宁夏“双百”扶贫攻坚计划（1994～2000年）…… 357

宁夏回族自治区扶贫开发“十二五”规划（2011～2015年）…… 374

宁夏“十二五”中南部地区生态移民规划 …… 394

自治区人民政府关于六盘山片区（宁夏）区域发展与扶贫攻坚实施规划（2011～2015年）的批复 …… 422

关于进一步加强和完善生态移民工作政策意见 …… 424

关于创新机制深入推进百万贫困人口扶贫攻坚战略的实施意见 …… 430

自治区党委 人民政府关于进一步做好生态移民工作的意见 …… 442

后 记 …… 447

综 述 篇

凝心聚力 攻坚克难
着力书写宁夏扶贫开发的新篇章

贫穷，是文明社会的顽疾。消除贫穷，是执政党义不容辞的责任与使命。西海固地区是宁夏的半壁河山，是中国最贫困的地区之一，以“苦瘠甲于天下”闻名于世，被联合国粮食计划署列为不适宜人类生存的地方，是宁夏扶贫开发的主战场。改革开放以来，宁夏各级党委、政府和干部始终把扶贫开发作为一项重要工作，把解决贫困问题作为宁夏经济社会发展的战略重点，坚持解放思想、实事求是、与时俱进，不断深化对贫困成因的认识，不断创新扶贫开发的思路和方式，以执政为民、造福苍生的赤子情怀，以务实苦干、改天换地的奋斗精神，不断破解贫困的魔咒，努力搬掉贫穷的大山，开启了一条符合宁夏实际的扶贫开发之路，取得了历史性成就。

一、发展历程

西海固地区位于宁夏中南部山区，包括西吉县、海原县、原州区、隆德县、泾源县、彭阳县、盐池县、同心县、红寺堡区 9 县区，总面积 4.3 万平方公里。截至 2013 年末，西海固地区人口 229.4 万，占全区总人口的 35.07%，其中回族人口 126.11 万，占全区回族人口的 54.1%。这里常年干旱少雨，土地瘠薄，资源匮乏，生态环境脆弱，自然灾害频繁，交通不便，信息闭塞，经济社会发展十分落后，人民生活长期挣扎在温饱线上。

新中国成立后，党中央、国务院十分关心西海固地区的经济社会发

展和各族群众的生产生活，倾注了大量财力物力，帮助西海固地区群众建设家园。每遇灾荒，都及时予以救济，但由于受诸多因素制约，西海固的贫困面貌一直没有明显改善。改革开放以来，在党中央、国务院和全国人民的关心、支持下，在全区各族干部群众的艰苦奋斗、不懈努力下，宁夏的扶贫开发经历了“三西”扶贫开发、“八七”扶贫攻坚、千村扶贫攻坚、百万贫困人口扶贫攻坚四个阶段，取得了历史性成就。

（一）“三西”农业建设阶段（1983～1993 年）

为了解决“三西”（甘肃定西、河西和宁夏西海固）地区的贫困问题，党中央、国务院做出了实施“三西”农业建设项目计划的重大决策，开启了我国区域性扶贫开发之先河，揭开了西海固地区扶贫开发的序幕。

1982 年 12 月，中央财经领导小组会议专题研究了“三西”地区的发展问题，计划用 10～20 年时间，每年拨专项资金 2 亿元，对“三西”地区进行攻坚式扶贫。

1983 年 3 月，“三西”农业建设正式开始，每年分配给宁夏 3400 万元。自治区党委、政府成立了西海固扶贫开发领导小组和农业建设指挥部，制定了《宁夏西海固农业建设规划》和《尽快解决西海固农村贫困人口温饱问题的决定》，确定了“有水路走水路，没水路走旱路，水旱路不通另找出路”的方针和“大力种草、种树，兴牧促农，因地制宜，农林牧副全面发展”的思路，提出了“3 年停止生态破坏，5 年解决群众温饱，10 年改变面貌”的目标，计划用 10 年时间，分三个阶段，进行农业专项建设，并采取一系列综合措施全面开展扶贫开发建设。

第一阶段，从 1983 至 1985 年，为停止破坏阶段。主要针对生态破坏加剧的情况，从保护和恢复生态条件入手，实行退耕还林、种草种树等，停止滥垦乱伐、毁林毁草，妥善解决燃料和饲料问题，发展畜牧业。

第二阶段，从 1986 至 1990 年，为解决温饱阶段。以人均收入 300 元（包括人均有粮 300 公斤）和能经受住 3 年大旱的考验为标准，以加强农业基础建设为重点，进行基本农田建设、水利建设、人畜饮水工程建设、

人畜饮水解困工程

林草建设、农电建设等，增强抗御自然灾害的能力。1986 年，国家投资 2.5 亿元建成了固海扬水工程，使 57 万亩干旱土地成了水浇地，解决了 20 万人、100 万头牲畜的饮水问题。

第三阶段，从 1991 至 1992 年，是巩固提高阶段。在前 8 年的基础上巩固已有成绩，全面完成确定的任务，达到“基本解决温饱，初步改变面貌”的目的。

这一时期，开始实行吊庄移民。从 1983 年开始，对少数居住在生存条件极端恶劣、自然资源极其匮乏地方的贫困农户进行有计划、有组织的移民搬迁。至 1990 年，吊庄移民达 10.6 万人，共开发土地 36 万亩，造林 6.7 万亩，粮食产量达 4503 万公斤。同时，在利用外资方面也进行了探索。从 1982 年至 1985 年，世界粮食计划署在西吉县实施了“2065”项目。1988 年，首次利用世界银行贷款进行了包括同心、固海、狼皮子梁、金银滩等 4 个扬水灌溉项目在内的扶贫项目建设。

10 年“三西”农业建设，国家在宁夏共投入专项资金 33631.07 万元，新修水浇地 50.52 万亩，新建饮水工程 85 处，打井窖 17.7 万眼，兴修旱作“三田”183 万亩；创办吊庄移民基地 15 处，安置移民 19.3 万人，西海固地区群众生产生活条件大为改善，贫困状况大为缓解，人均纯收入 200 元以下的贫困人口，从 1983 年的 70%以上下降到 15.7%。但尚有 139.8 万人未解决温饱问题，其中人均年收入 300 元以下的特困人口有 63.9 万人，占农村人口的 32%。西海固地区的扶贫任务仍然十分艰巨。

“三西”建设原计划 10 年结束，1992 年 7 月，国务院贫困地区经济

开发领导小组决定将“三西”农业专项建设再延长投资 10 年。之后，“三西”农业建设与国家“八七”扶贫攻坚计划结合进行。2008 年 11 月，国务院扶贫办决定将“三西”农业建设专项补助资金使用期限从 2009 年起延续至 2015 年，并将资金总量从每年 2 亿元增加到 3 亿元，分配给宁夏的“三西”资金增加到 1 亿元。这一举措，助推了宁夏扶贫开发事业的发展。

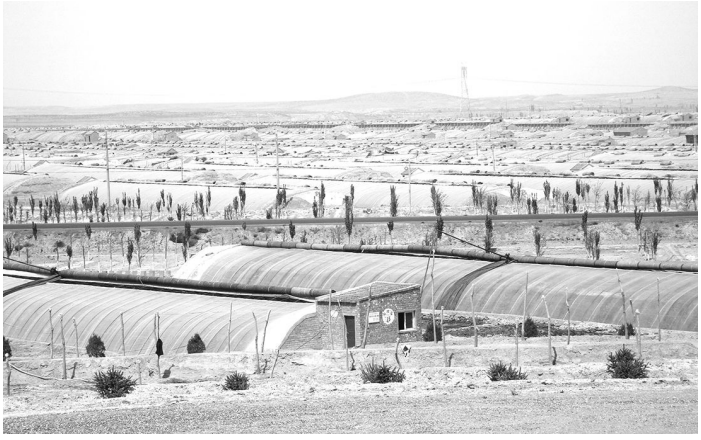
（二）“双百”扶贫攻坚阶段（1994～2000 年）

1994 年 4 月，国务院颁布了《国家八七扶贫攻坚计划》，提出要用 7 年时间，集中人力、物力、财力，动员社会力量，基本解决全国农村八千万贫困人口的温饱问题，拉开了“八七”扶贫攻坚的序幕。

1994 年 10 月，自治区党委、政府制定了《宁夏“双百”扶贫攻坚计划》，确立了“兴水治旱，以水为核心，以科技为重点，扶贫到村到户”的思路，决定用 7 年时间（1994～2000），在 8 个国家级贫困县的 100 个贫困乡（镇）100 多万农村贫困人口实施大规模的扶贫攻坚的战略决策。这是宁夏历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。1997 年 3 月和 1998 年 2 月，自治区党委又相继下发了《关于尽快解决南部山区农村贫困人口温饱问题的决定》和《关于加快解决南部山区农村贫困人口温饱问题的意见》，对扶贫开发做出再部署，提出了解决南部山区贫困问题的时间表。

“双百”扶贫攻坚主要从五个方面实施。一是兴水治旱。针对西海固地区严重干旱的情况，自治区党委、政府先后召开“全区扶贫攻坚大会”、“贫困地区抗旱工作会议”、“宁夏山区扶贫工作观摩会”等会议，确立了“充分利用‘三水’，大力建设‘三田’，实现人均‘三亩’”的指导方针，狠抓农田基本建设。7 年间，国家累计投入资金 27.65 亿元，先后启动了固海扬水、盐环定扬水等 130 多处水利、水保工程，累计打水窖、土圆井 23 万多眼，治理水土流失面积 5500 平方公里，修建高标准基本农田 240 多万亩，造林 600 多万亩，兴修公路 3400 多公里。二是生态

移民。从 1998 年起，开始实施“1236”工程，即由南部山区贫困地区搬迁 100 万人口，开发 200 万亩土地，投资 30 亿元，用 6 年时间完成。1999 年 1 月，正式成立了红寺堡开发区，主要搬迁同心、海原、原州、彭阳、西吉、隆德、泾源 7 个县（区）的贫困户。同时，还建成吊庄移民基地 25 处，开发耕地 83 万亩，搬迁贫困人口 32.8 万。三是闽宁协作。1996 年 5 月，全国扶贫协作工作会议决定沿海地区对口帮扶贫困省区，其中福建帮扶宁夏。福建省选择了 8 个发达市、县、区与宁夏 8 个贫困县结成对口帮扶对子。宁闽双方党委、政府本着“优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展”的原则，积极探索扶贫协作的形式、机制和方法，合作领域不断拓宽。闽宁双方每年召开一次联系会议，在经济、科技、教育、文化、卫生和干部培养等各个方面开展合作；先后实施了“井窖工程”、“坡改梯工程”、“移民工程”、“菌草产业扶贫工程”等工程，支持发展特色农业，扩大企业交流合作；援建了一批闽宁希望小（中）学、农村科技文化活动中心、卫生院（所）、闽宁妇幼保健中心、职业培训中心、老干部活动中心等项目；开展了劳务输出，取得了丰硕成果，成为全国东西部协作的典范。四是实施扶贫到村到户。自治区党委、政府制定了《宁夏扶贫到村到户规划纲要实施方案》，把扶贫攻坚的对象从侧重一个区域转向直接瞄准一家一户，攻坚的目标从以富县为主转向富民为主，攻坚的手段从靠大项目带动和重点工程辐射转向以户为单位，实施家家能干、户户受益的项目，扶贫对象进一步瞄准贫困人口。五是加强对外合作。自治区探索开展扶贫开发方面的国际合作，先后



设施农业种植基地

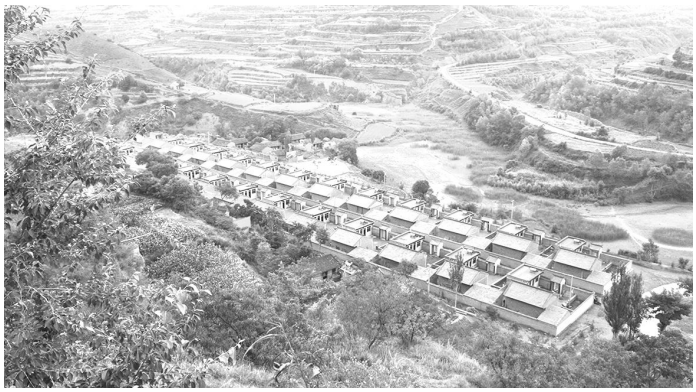
引进实施了秦巴项目和“4071”项目以及中·加对应基金项目，不仅助推了扶贫开发，而且积累了国际项目管理经验。

到 1999 年，西海固地区 8 个国家级贫困县（区）农民人均纯收入由 1993 年的 429 元提高到 1108 元，人均粮食由 273 公斤提高到 358 公斤；贫困人口由 139.8 万人减少到 30.5 万人，贫困面由 69.9%下降到 13.9%，在全国率先实现了整体基本解决温饱的目标。

（三）实施千村扶贫阶段（2000～2010 年）

进入 21 世纪，随着国家实施西部大开发战略的不断深入，自治区党委、政府不断加大扶贫投入和创新工作力度，生产、生态、生育一齐抓，市场机制、科技推广、政治优势相结合，有力地推动了扶贫开发事业的发展。

2001 年 5 月，中央制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010 年）》，对扶贫开发进行了全面部署。这是指导 21 世纪扶贫开发的纲领性文件，标志着扶贫开发进入新阶段。7 月，自治区党委、政府制定了《宁夏农村扶贫开发规划（2001～2010 年）》和《千村扶贫开发工程实施意见》等文件，确定实施“千村扶贫开发工程”，决定从 2001 年到 2010 年，对西吉、海原、固原、隆德、泾源、彭阳、盐池、同心、中卫、灵武、红寺堡 10 县 1 区 148 个乡（镇）1026 个行政村和 128.6 万贫困人口进行有计划、有步骤的重点扶持，分期分批地实现稳定解决温饱的目标。还提出了“政府主导，社会参与，自力更生，开发扶贫，全面发展”的扶贫方针，即以增加农民收入为核心，以整村推进为重点，推进农业和农村基础设施建设，加快



整村推进与新农村建设

农村产业结构调整，大力开展劳务输出，加大科技扶贫力度，积极发展教育卫生等社会事业，积极开展社会帮扶、对口帮扶和定点帮扶等政策措施。“千村扶贫开发工程”得到国务院扶贫办的充分肯定，称该工程“目标明确，重点突出，切合实际”。

2001 年 10 月 11 日，“千村扶贫开发工程”全面启动。从 2001 年到 2010 年，分两批实施。从 2001 年至 2005 年，对年收入在 580 元以下的 411 个重点村实施整村推进。2005 年，自治区党委、政府对“千村扶贫开发工程”进行了战略调整，确定用两年时间，分期分批对剩余的 713 个贫困村开展整村推进，每个村平均投入 100 万元，第一批确立了 203 个自然条件差、贫困程度深的行政村进行攻坚，覆盖固原、吴忠、中卫、银川 4 市 12 个市县（区）87 个乡镇 203 个行政村 1103 个自然村，涉及农户 53776 户 26.45 万人。第二批从 2007 年开始，对 276 个重点贫困村，村均投入 165.43 万元。至 2008 年底，完成了两批共 479 个贫困村的整村推进工作，共整合资金 6.96 亿元，平均每村投资 145.3 万元。2008 年，自治区政府决定提高扶贫标准，将扶贫线定为年均收入 1350 元以下，并投入 3.5 亿元资金，3 年内使贫困村互助资金项目覆盖到所有 1404 个贫困村等。“千村扶贫开发工程”主要采取以下方式推进。

一是产业扶贫。2003 年 3 月、2005 年 3 月、2007 年 5 月、2010 年 6 月，自治区党委先后四次召开固原工作会议，专题研究部署中部干旱带和宁南山区的产业发展问题，相继出台了《全面推进宁南山区草畜产业发展的若干意见》等一系列文件，重点实施了“十万贫困户养殖工程”“百万亩人工种草工程”“宁南山区黄牛改良工程”等工程，有力促进了产业发展。各县区紧紧围绕优势特色产业做文章，不断加大产业结构调整力度，加快了以种草养畜、马铃薯种植、劳务培训与转移等主导产业和以菌草、中药材、小杂粮、蔬果等为主的特色产业建设步伐，形成了以原州区、西吉县、海原县为主的马铃薯生产基地，以盐池县、隆德县、海原县为主的中药材产区，以彭阳县、原州区为主的经果林和小杂粮产

区，以原州区、彭阳县、西吉县为主的菌草生产区，以同心县为主的羊绒基地等有比较优势的基地。

二是加快生态建设。抢抓西部大开发的历史机遇，从生态建设入手改变生产生活条件。2000 年，在中部干旱带和固原地区开始退耕还林还草生态建设试点工作；2001 年，出台了《宁夏回族自治区退耕还林（草）试点实施方案》；2002 年 8 月，自治区党委、政府做出加快退耕还林还草步伐的决定，提出“5 年任务 3 年完成”，退耕还林还草全面实施。从 2003 年 5 月 1 日起，全面封山禁牧。截至 2013 年末，全区共完成退耕还林还草任务 1411.6 万亩，累计治理水土流失 2.01 万平方公里，每年排入黄河泥沙量减少 4000 万吨。森林覆盖率由 2000 年的 8.4%提高到 13.6%。六盘山区森林面积达 60.73 万亩，森林覆盖率达到 64.5%，生物多样性得到恢复，涵养水源能力达 2.6 亿吨，“高原绿岛”又现西海固。初步实现了生态环境由整体恶化局部治理向整体遏制局部好转的根本性转变。

三是教育扶贫。自治区党委、政府高度重视教育扶贫，为了改善南部山区中小学的办学条件，先后投入 17 亿元实施“国家贫困地区义务教育工程”“中小学危房改造工程”“农村寄宿制学校建设工程”等重点工程，翻建、改建、新建校舍面积 242 万平方米，中小学校面貌焕然一新。还为学校大量配置了图书、实验仪器、教学设备等，到 2006 年底，实现了现代远程教育全覆盖。实行“两免一补”政策，向义务教育阶段农村家庭贫困中小学生免费提供教科书、免收杂费，以及向寄宿生补助生活费，为贫困学生获得教育成长奠定了坚实的基础。各级教育部门抓紧师资力量培训，并利用远程教育和光盘等实现教育资源共享；加大支教力度，通过西部志愿者计划、“三支一扶”、城镇教师支援农村、川区教师支援山区、“特岗教师”等方式，缓解师资力量不足问题。2002 年以来，投资 6 亿多元在银川市创办了六盘山高级中学和育才中学，全部面向西海固地区招收初中毕业生，免收学费、住宿费，并为每位学生每年提供 1000 元的生活补助，体现了教育的公益性和公平性。同时，实施

“让初中毕业升不了高中、高中毕业升不了大学的孩子都能接受职业教育”的民生工程，每个市建一所职业教育学院，每个县建一个职业教育中心。到 2010 年，全区中职招生人数达到 4.25 万人，中职在校学生规模达到 12.5 万人，东西部职业教育联合办学 1.51 万人。许多孩子通过职业教育掌握了一技之长，并彻底改变了命运。

四是实施“少生快富”工程。人口增长过快是长期困扰扶贫开发的一个重要问题。从 2000 年开始，自治区采取“政策推动、利益引导、群众自愿”的原则，启动实施了“少生快富”试点工程。随后，在宁南山区 8 县和红寺堡开发区及全区逐步推广。自治区建立了每年 3000 万元的“少生快富”工程专项基金，确保该工程的顺利实施。这种以奖励为主的措施受到了群众的欢迎，取得了显著成效。2005 年 7 月，国家开始在西部地区推广宁夏的“少生快富”工作经验。2006 年，“少生快富”被中央写入“十一五”规划，并在西部 8 个省区推广。2008 年，“少生快富”工程荣获国家人口计生委绩效评估“创新奖”，2009 年荣获“利益导向机制创新奖”。

五是劳务输出。自治区党委、政府多次召开会议研究部署劳务输出工作，印发了《关于加快发展劳务产业的意见》等文件，把劳务输出确定为西海固地区四大支柱产业之一，作为增加农民收入和发展县域经济的重要产业精心培育，逐步构建了城乡统一、竞争有序的就业市场体系，政府主导、社会参与的劳务培训体系，覆盖全区、连接区外的劳务中介服务体系和管理规范、措施有力的劳动保障体系。同时，按照“市场引导培训，培训促进就业”的思路，采取“群体受训与重点培训相结合、集中办班与实地指导相结合、外出学习与科技下乡相结合、科技普及与科技扶贫应用相结合”的办法，先后启动了“百万劳务输出培训工程”和“百万农民培训工程”以及“阳光工程”等项目，对青壮年农民进行生产和就业技能、实用技术和科技文化培训，着力增强贫困劳动力劳动技能和转移就业能力，基本达到了每户农民中有 1 个劳动力掌握 1 ~ 2 门

种植、养殖实用技术或营销技能，有 7 万多名农民工考取了国家职业资格证书，劳务输出成为农民增收的“铁秆庄稼”。8 个重点县和红寺堡开发区年均输出劳动力近 60 万人次，每年务工总收入近 20 亿元，务工收入占农民人均纯收入的三分之一以上。尤其是“阳光工程”的实施，形成了“转移一个青年、富裕一个家庭，转移几个青年、改变一个村庄，转移一批青年、带活一方经济”的局面。经过 10 年不懈努力，贫困地区生产生活条件有了极大改善。全部实现了通电、通电话和通广播电视，村村有了党员活动室、卫生室和村级小学；部分村还通上了公交车；沼气、太阳能灶、铡草机等小型便民设施和一批实用种、养技术得到推广与应用；人居环境和村容村貌焕然一新，农民生活水平明显改善。2009 年，贫困村居民人均收入达 2913 元，比 2005 年的 1678 元增加 1235 元，年均增长 14.72%。其中，泾源县的尚坪村、彭阳县的中庄村、同心县的陈家台村被国务院扶贫办授予“整村推进先进村”称号。

（四）百万贫困人口扶贫攻坚阶段（2011 年至今）

2011 年 11 月，《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020）》提出，把集中连片特殊困难地区作为扶贫开发的主战场，把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务，并提出到 2020 年，稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房，贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，扭转发展差距扩大趋势的总目标，并将宁夏六盘山地区的原州区、西吉县、彭阳县、隆德县、泾源县、同心县

自治区实施百万贫困人口扶贫攻坚战略动员大会

（含红寺堡区）、海原县（含中卫市兴仁镇、蒿川乡，中宁县徐套乡、喊叫水乡）列入六盘山集中连片特困地区。2012 年 7 月 27 日，国务院正式批复下发了《六盘山集中连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划》。

为了贯彻《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020）》精神，2012 年 6 月，自治区第十一次党代会提出，大力推进百万贫困人口扶贫攻坚战略。8 月，出台了《关于实施百万贫困人口扶贫攻坚战略的意见》，提出实施“六大扶贫攻坚工程”，即 35 万生态移民攻坚工程、65 万贫困人口“四到”扶贫攻坚工程、“黄河善谷”扶贫攻坚工程、新型工业化和城镇化带动扶贫攻坚工程、水利交通和生态环境建设扶贫攻坚工程、科教文卫和计生扶贫攻坚工程。2013 年 1 月，自治区政府批复实施了《六盘山片区（宁夏）区域发展与扶贫攻坚实施规划（2011～2015 年）》，提出了未来 10 年扶贫攻坚的指导思想、发展原则、战略定位和发展目标。3 月，自治区党委书记李建华在调研扶贫工作时指出，“要以百姓之心为心，想老百姓之所想，急老百姓之所急，把贫困群众放在心中最重要的地方，把扶贫开发工作放在更加突出的位置，扎实抓好扶贫工作，让党中央放心，让人民群众满意”。4 月，自治区主席刘慧在全区社会定点帮扶暨整村推进工作会议上的讲话中指出：“要牢固树立抓扶贫就是抓发展、抓扶贫就是抓民生、抓扶贫就是抓稳定的理念，以高度的历史使命感和时代责任感，从更高层次认识贫困问题，从更大范围聚集扶贫资源，从更宽领域构建工作格局，坚定信心决心，扎扎实实工作，全力帮助困难群众尽快脱贫致富、奔向全面小康。消除贫困，改善民生，实现共同富裕，是我们一切工作的根本目的，也是我们必须勇于担当、圆满完成的政治使命。要以工程性措施攻坚扶贫开发，要以工业化思路谋划扶贫开发，要以致富产业支撑扶贫开发，要以综合性办法推动扶贫开发。”

1．实施 35 万生态移民攻坚工程。2011 年初，开始实施 35 万生态移民工程。至 2014 年 8 月，累计完成投资 100.2 亿元，搬迁定居 23.96 万人，建成移民住房 7.01 万套，建成日光温室、大中拱棚和养殖圈棚 43798

亩（座），开展教育培训 10.8 万人次，实现务工就业 9.37 万人，完成移民新村生态建设 5.29 万亩，迁出区生态恢复 172.35 万亩。

2．实施 65 万贫困人口“四到”扶贫攻坚工程。从 2011 年开始，以整村推进为平台，对 65 万贫困群众通过实施“四到”工程就地帮扶脱贫。坚持基础设施到村，集中力量改善贫困村用水、用电、出行、住房、基本农田、生态环境等生产生活条件；坚持产业项目到户，实施“扶贫到户、责任到人”，大力发展设施农业、节水农业等特色产业；坚持培训转移到人，把技能技术培训与职业教育相结合，提高贫困群众自我发展能力；坚持帮扶责任到单位，建立完善“不脱贫不脱钩，一帮到底”工作机制，向贫困村选派帮扶单位、帮扶工作队和扶贫开发驻村指导员。2011 年以来，已启动实施了 500 个重点贫困村整村推进和 100 个贫困村定期脱贫销号。

3．实施“黄河善谷”扶贫攻坚工程。针对 17 万残疾人的生存和发展问题，2010 年，自治区党委、政府提出并实施了打造“黄河善谷”战略，以园区为依托，以产业为支撑，将传统救助型、输血型慈善提升为现代产业型、造血型慈善，逐步走出了一条“政府主导、企业参与、市场带动”的慈善兴业、慈善扶贫、慈善富民的新路子。

“黄河善谷”工程启动以来，自治区先后颁布了《宁夏回族自治区慈善事业促进条例》等文件，2012 还举办了中国（宁夏）慈善博览会。目前，基础设施建设总投入已达 40 亿元，入园企业超过 140 家，签约项目 143 个，先后建设了立德、弘德、同德、圆德、吉德、厚德六大慈善园区以及天河湾老年产业园，覆盖了沿黄地区、中部干旱带以及西海固南部山区。各大园区慈善功能初显，许多贫困残疾人有了工作和收入，实现了人生转折。

4．实施新型工业化和城镇化带动扶贫攻坚工程。自治区党委、政府把扶贫开发纳入全区经济社会发展的总体布局，以新型工业化和城镇化带动扶贫开发事业。一是加快推进新型工业化。依托资源禀赋，大力培

育节水型和劳动密集型工业，大力推进农产品精深加工，高水平建设固原盐化工经济扶贫示范区，大力发展电解铝及深加工和新型建材，建设煤电铝一体化产业基地。二是大力实施区域中心城市暨大县城建设战略。从 2011 年开始，拉开了固原中心城市暨大县城建设的序幕，以拉开框架、扩大规模、增强功能、提高品位为重点，坚持规划引领、基础先行、管理保障，实施扩容提质工程，启动实施了一批重大基础项目、民生项目，完善基础设施和市政服务功能，打造连通内外、承接东部、辐射周边的区域中心城市，逐步形成了以固原市为核心、大县城为支撑、中心镇为补充的城镇集群。加快城乡一体化进程，创新完善鼓励农民变市民的政策措施，放宽农村人口进城落户的条件，加快农民变市民，吸引农村劳动力转移，推进城镇人口聚集，提高县城和重点小城镇聚集和辐射带动能力。特别是，把农村危房改造作为城乡一体化的切入点、统筹城乡发展的结合点、解决农村群众基本居住安全的着力点，加大农村危房改造力度，稳步推进农村廉租住房建设，得到了贫困群众的衷心拥护。三是充分发挥沿黄经济区的带动作用，增强沿黄经济区吸纳贫困地区人口转移就业的能力。

5．实施教育和计生扶贫攻坚工程。继续实施教育扶贫，坚持行之有效的政策，确保贫困地区的孩子不输在起跑线上。大力实施“少生快富”工程，坚持把稳定低生育水平作为扶贫开发的治本措施来抓，取得了显著成效。

6．水利交通和生态环境建设扶贫攻坚工程。加快贫困地区的基础设施建设，加快实施了宝中铁路复线、银川至西安铁路等工程建设，实施了青兰高速公路宁夏段、国道 309 高速公路等项目，完善了中南部地区干线公路网络。加快了农村道路客运站点建设，推进了城乡客运一体化进程。在中部干旱带，继续实施封山禁牧与草场封育，恢复退化草场植被，建设中部防沙治沙生态带和百万亩红枣防护林。在南部山区，重点实施了六盘山“三河源”水源保护、巩固退耕还林、天然林保护等重点

林业工程，实施了国家生态文明示范区项目，加快实施了小流域综合治理、坡耕地综合整治、淤地坝建设等水保生态工程。对生态移民迁出区进行了以生态建设为主的保护利用，培育生态林果种植业、生态旅游业，促进了生态建设经济化。加强了清水河、葫芦河、泾河等主要河流和重点污染源的监管，加大了生活污水和垃圾收运处理设施建设，积极推进了农村环境综合整治。贫困地区可持续发展能力不断增强。

二、主要成就

改革开放 30 多年来，经过一代又一代人坚持不懈的奋斗，宁夏的扶贫开发事业取得了巨大成就，贫困面貌发生了深刻变化。

（一）贫困发生率降低，从根本上解决了贫困人口的温饱问题

西海固地区农民收入有了较快增长。1982 年，农村贫困人口年均纯收入 126 元，贫困发生率 61.5%。到 1999 年底，年均纯收入提高到 1108 元，贫困人口减少到 30.5 万人，在全国率先实现了以县为单位整体基本解决温饱的目标。2011 年 11 月，国家将贫困标准由 1274 元提高到 2300 元。按照新标准，宁夏的贫困人口增加到 101.5 万人，占全区农村人口的 25.6%。虽然扶贫面扩大了，但到 2013 年底，农民年均纯收入增加到 5266.94 元。同时，解决了群众的饮水困难，农民也由危房危窑搬进了新房，家庭普遍使用沼气和太阳灶。

随着收入的增长，人民群众从初步改变贫困面貌到基本解决温饱问题，再到加快脱贫走向致富，消费水平和生活水平有了很大提高。群众的消费习惯逐步改变，消费预期趋向城市化、营养化和科学化，与 30 年前的“不得温饱、住房破旧、用品缺乏、出行不便、消费单一”的状况相比，不仅仅是数字上的变化，更重要的是消费结构发生了变化，人们实实在在地得到了物质生活上的享受和精神生活上的满足。

（二）生产生活条件明显改善，自我发展能力不断增强

基础设施建设落后是制约西海固地区发展的瓶颈。多年来，自治区

党委、政府坚持不懈加强西海固地区的基础设施建设，不断改善生产生活条件，增强了自我发展的能力。首先，水利建设取得了巨大成就。1983 年“三西”建设以来，先后建成了固海扬水扩灌工程、陕甘宁盐环定扬水工程、红寺堡扶贫扬黄工程、长城源引水灌溉兼人畜饮水工程等大型水利枢纽工程，及小流域治理、水土保持等小型水利建设项目，有效地改善了西海固地区的生态环境和生产生活条件。同时，大力实施农村饮水项目，到 2013 年，兴建了饮水工程 315 处，打水窖、土圆井 8.74 万眼，解决了 167 个乡 1527 个村 71.55 万人、129.53 万只羊、37.5 万头大家畜的饮水困难，使 13.8 万人告别了饮用高氟水、高砷水的历史。还推广窖水节灌，实现了由解决人畜饮水向发展节水农业的转变。其次，高标准基本农田建设取得了成就。自治区党委、政府始终把修建基本农田建设作为防止水土流失、改善生产生活条件、提高农业综合生产能力的一项重要措施常抓不懈，按照“山顶退耕戴帽子，山腰梯田系带子，沟道库坝穿靴子”的山区治理模式和合理布局、集中连片治理的原则，将旱作基本农田建设与扶贫到村到户相结合，与退耕还林还草相结合，与小流域治理相结合，与农业产业结构调整相结合，因地制宜地修建了水平梯田、隔坡梯田、洪漫地、沟坝地、压砂地等，取得了非常显著的生态效益、经济效益和社会效益，不仅控制了水土流失，巩固了退耕还林还草的成果，改善了农民生产生活条件，增加了农民收入，还推动了农业产业化进程。第三，改善了西海固地区的内外交通。至 2013 年底，西海固地区不仅实现了与周边省区的交通互联互通，而且实现了行政村村村通电、通公路、通电话、通广播电视、通互联网，群众生活条件

开展基本农田建设工程

明显改善。

（三）产业结构不断优化，经济实力显著增强

产业化扶贫是提高贫困人口自我发展能力，实现脱贫致富的主要途径。30 多年来，自治区党委、政府围绕培育、壮大西海固地区特色优势产业和延长产业链条，不断创新完善产业发展激励引导机制，形成了扶持贫困地区产业化发展的框架体系。目前，已经形成了具有宁夏地理标志、饮誉中外的红色枸杞产业，最具民族品牌优势的特色清真牛羊肉产业，国内外公认的全球最佳的葡萄及葡萄酒酿造产业，另外还有马铃薯产业、园艺产业、红枣产业、优质牧草产业、道地中药材产业等。2013 年，中南部地区 8 个国家扶贫开发工作重点县的农民人均收入中，来自特色优势产业的纯收入一般占到人均纯收入的 1/3 以上，高的达到一半以上。农业产业化步伐的加快，极大地带动了农村二、三产业发展。

（四）各项社会事业较快发展，贫困人口精神面貌发生巨大变化

30 多年来，自治区党委、政府不断加大民生及社会事业的投入力度，西海固地区经济社会全面发展。加强了对农村贫困人口文化知识和实用技术的教育培训，解决了农民上学难、就医难等问题。尤其是全面实施“春蕾计划”，使西海固地区贫困家庭的女童能够走进教室接受教育。到 2013 年，6 ~ 14 岁女童接受教育的人口比重提高到 99.86%。贫困地区基础教育全面普及，办学条件明显改善，“两基”工作成绩显著。职业教育和成人教育发展迅速，有效地提高了劳动者素质。全面建立了农村最低生活保障制度，实现了应保尽保。卫生事业发展迅速，新型农村合作医疗制度和农村医疗救助制度全面建立，进一步改善了农村卫生基础条件，医疗保健水平显著提升。科技扶贫取得成效，大部分农户都学到了 1 ~ 2 项农村和农业实用技术，农民科学种田的水平明显提高，自我脱贫、自我发展能力提升。农村文化生活日益丰富，95%的行政村能够收听收看广播电视节目，群众的文化生活得到改善。人口过快增长的势头也得到了初步控制。

西海固地区广大群众的思想观念和精神面貌发生了深刻变化，脱贫致富的主动性、积极性不断提高，从“要我脱贫”向“我要脱贫”转变，脱贫致富信心和能力大为增强。富裕后的农民思想观念和思维方式、精神面貌都发生了深刻转变，贫困代际传递的文化根源正在被打破。

（五）生态环境建设明显加强，生态环境恢复成效显著

30 多年来，自治区党委、政府坚持不懈加强西海固地区的生态建设，从停止生态破坏、植树造林到建设国家“生态环境重点治理县”；从实施西部大开发战略到实施百万生态移民工程，从生态文明建设到建设美丽宁夏，生态环境不断改善。截至 2013 年末，西海固地区累计造林 1100 万亩，人工种植多年生牧草 430 万亩，治理沙化土地面积 204 万亩，治理水土流失面积 1.76 万平方公里，生态建设步入“整体遏制、局部好转”的新阶段。

（六）“大扶贫”格局初步形成，摆脱贫困的框架逐步完善

在 30 多年的扶贫实践中，自治区党委、政府不断深化认识，完善扶贫机制，探索扶贫模式，逐步探索形成了国务院专项资金帮扶、国家机关（企业）结队帮扶、闽宁对口帮扶、区内定点帮扶、行业帮扶等多种扶贫形式，走出了一条“专项扶贫、社会扶贫、行业扶贫”三位一体的扶贫“大格局”，走出了一条适合并具有宁夏特色的脱贫致富之路。一是构建了扶贫开发“大格局”。树立“大扶贫”理念，积极争取国家资金、政策扶贫，加强与中央部委的沟通联系，加大与发达省区，尤其是与福建省的对接力度，加深与社会各界的融通，形成了扶贫开发的大格局。二是建立了“三个到位”的机制。采取集团对口帮扶到位、干部结队帮扶到位、干部挂职扶贫到位三项措施，把各项扶贫工作落到实处。三是形成扶贫开发合力。通过建立领导联系、完善监督考核、优化社会扶贫三项措施，充分调动了各方面参与扶贫的积极性，畅通了社会各界参与扶贫的渠道，形成了扶贫开发的合力。

（七）建立和规范资金管理，提高了资金使用效率

为了提高扶贫专项资金的使用安全和使用效率，自治区党委、政府

先后制定了《宁夏回族自治区专项资金监督管理办法》等规范文件，逐步建立和规范了扶贫资金管理的制度和办法，增强了扶贫资金管理的执行力。尤其是 2014 年自治区财政厅《关于加强扶贫资金管理工作的通知》明确提出，财政专项扶贫资金切块分配到县，各县围绕资金整合平台推进项目实施，精准配置使用扶贫资金，创新扶贫资金监管方式等，从分配机制、整合机制、使用方式和监管机制等方面对改革创新扶贫资金提出了要求。各级各有关部门都加强了对扶贫资金的管理，对扶贫项目资金实行事前、事中和事后全程动态监管，并把事前审核、事中跟踪监督放在更加突出位置，重点抓好重要事项备案、报告审核反馈、资金拨付使用动态跟踪、项目实施情况随机抽查、委托中介机构等社会组织开展第三方评估、定期组织专项审计检查、常态化开展绩效考评等工作，及时发现并纠正不规范行为。这些制度的实施，既有效防止了扶贫资金错用，最大限度地发挥了扶贫资金的效用，也有效预防了扶贫领域的腐败。

（八）强化了农村基层组织建设，党群干群关系和民族团结不断加强

加强西海固地区干部队伍和基层组织建设，是扶贫开发工作的重要举措。从 1994 年开始，自治区党委组织部和扶贫办就对西海固地区的基层干部进行了有计划、有步骤的培训，培养造就了一大批政治文化素质高、业务能力强、具有丰富基层工作经验的基层干部。通过培训，广大干部不仅加深了对国家扶贫开发大政方针的理解，学到了扶贫开发的好经验、好做法，开阔了视野，启迪了思路，提高了带领群众脱贫致富的能力和水平。同时，深入开展了定点帮扶、“下基层”活动和向重点贫困村选派扶贫开发驻村指导员等活动，既加强了农村基层组织建设，又为贫困群众带去了新思想、新观念，还为重点贫困村协调落实了大批增收项目。

多年来，西海固地区的各级党员干部自觉践行党的群众路线，始终坚持群众观点、站稳群众立场、发挥群众力量、保障群众利益，因地制宜、因户施策，使扶贫开发不断以新的成效取信于群众、造福于群众，

受到了群众的信任和爱戴，党群干群关系明显改善。同时，在摆脱贫困的道路上，各族群众心连心手拉手共同致富，“汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，各少数民族之间也互相离不开”的观念深入人心，民族关系十分和谐，民族团结不断加强。

三、经验启示

在 30 多年的扶贫开发实践中，宁夏既取得了巨大成就，也积累了宝贵经验，对进一步推进扶贫开发具有重要借鉴意义。

（一）坚持解放思想，不断创新扶贫开发的思路和方法

实施扶贫开发 30 多年来，全区各级党委、政府坚持党的解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新的思想路线，不断深化对区情和贫困成因的认识，不断创新扶贫开发工作的思路和方法——从救济式扶贫到开放开发式扶贫，从产业扶贫到教育、科技、计划生育扶贫以及生态扶贫和发展劳务产业，从吊庄移民到实施百万生态移民，从政府扶贫到实行闽宁对口帮扶、“定点帮扶”、社会扶贫和争取国际援助等。在产业发展上，坚持因地制宜，分类指导，确定了不同贫困带（片）的开发重点。在中部干旱带，围绕“水源、生态、特色、转移”做文章，变被动抗旱为主动调整，大力发展滩羊、红枣、硒砂瓜、优质牧草等区域特色产业；在南部山区，确立了生态优先、草畜为主、特色种养、产业开发的思路，以草畜、马铃薯、劳务、旅游四大产业为支撑，推动农业农村经济跨越式发展。在扶贫模式的选择上，逐步探索出了“规划到村、扶贫到户”整村推进的扶贫模式和“项目 + 农户”的产业化发展模式，等等。宁夏首创的“少生快富”经验已经写入中央文件，并在全国推广。实践证明，扶贫开发是一个坚持党的解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新的思想路线、不断深化认识和开拓创新的过程，各级党委、政府要不拘泥于传统思维，不束缚于现成经验，不止步于已有成绩，不断创新扶贫开发的思路与方法，提高扶贫开发的实际效果。

（二）坚持推进改革，不断创新扶贫开发的体制机制

改革开放是宁夏扶贫事业迅速发展的第一推动力。20 世纪 90 年代，稳步推进农村改革，建立了以家庭承包经营为主要内容的农村基本经营制度，放开了农产品市场和价格，大力发展乡镇企业，极大地调动了广大农民群众的积极性，促进了农村乃至全社会生产力的大解放和大发展，也促进了扶贫开发事业的发展。进入 21 世纪，农村贫困的性质发生了深刻变化，贫困的根源由原来的经济落后变为经济增长与制度发展失衡。经济增长是减贫的基础，但贫困不单是经济增长问题，要保证经济增长不排斥贫困群体，实现包容性增长，就要超越经济问题本身，进入到制度发展领域。党的“十六大”后，党中央坚持并不断强化“工业反哺农业、城市带动乡村”和“多予、少取、放活”的方针，启动了以减轻农民负担为目的的农村财政体制改革，取消了全国农业税费，实施了全面的农业保护政策，确立了科学合理的县乡财政转移支付制度，加大了农村公共产品和社会保障事业投入，国家不断加大强农惠农力度，公共财政对农业和困难群众的投入显著增加。特别是近年来，以“四减免、四补贴”为主要内容的中央强农惠农政策力度进一步加大，农村社会保障制度改革稳步推进，路、水、电、气等农村基础设施和教育、医疗、低保等公共事业的投入有了较大幅度的提高。这些改革举措和普惠性政策使农民分享了国家经济发展成果，提高了经济增长的包容性，为农村扶贫开发提供了制度和政策保障。实践证明，改革是农村发展的动力，也是扶贫开发事业发展的动力。要全面深化改革，不断破解制约农村发展和农民增收的一切体制机制障碍，激发各个扶贫开发主体的创造活力，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，为扶贫开发事业的发展注入动力和活力。

（三）坚持科学发展，推进贫困地区经济社会全面进步

30 多年来，宁夏的扶贫开发工作始终强调综合开发、全面发展。自治区党委、政府牢牢抓住发展这个第一要务，把加快发展、科学发展作

为西海固地区摆脱贫困的根本前提，注重科学谋划布局，将扶贫开发与经济社会发展同步规划、同步部署，统筹处理好扶贫开发与其他经济社会建设的关系，将扶贫开发与生态建设、环境保护相结合，加强以退耕还林、封山禁牧、梯田建设和小流域综合治理为重点的生态环境建设；将扶贫开发与推进城镇化建设和社会主义新农村建设相结合，着眼统筹城乡发展，促进以城带乡发展能力。在扶贫开发工作中，始终坚持把加快发展作为全部工作的出发点，从西海固地区的实际出发，自觉顺应天时、遵循自然规律，顺应市场、遵循经济规律，顺应时代、遵循科学规律，将生态脆弱、干旱缺水、高寒阴湿等农业生产的劣势，看作发展特色经济的优势，按天时调整农作物种植结构，使之由对抗性结构向适应性结构转变；顺应市场、遵循经济规律，按市场需求组织生产，市场需要什么就发展什么，什么比较有优势就开发什么；顺应时代、遵循科学规律，苦干加巧干，重视科技教育，始终把经济社会发展建立在科教支撑之上。同时，还重视科技、卫生、文化等社会事业的全面发展，着力推动西海固地区经济社会的全面进步。在进行资源开发的同时，十分重视控制西海固地区的人口增长，致力于实现资源、人口和环境的良性循环。经过努力，西海固地区的经济社会取得全面进步，社会实现了包容性增长，民族团结宗教和顺，人与自然和谐相处。实践证明，扶贫开发是一项系统工程，必须坚持科学发展、统筹发展，不断推进经济又好又快发展和社会事业全面进步。

（四）坚持以人为本，实现好、维护好、发展好贫困群众的根本利益

30 多年来，宁夏各级党委、政府始终坚持以人为本，把改善贫困地区的民生作为一切工作的落脚点，从解决贫困群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手，勤谋富民之策、多办利民之事、常兴安民之举，使贫困群众的收入随着经济发展而逐步较多地增加，共享改革发展成果。在扶贫开发工作中，把发挥人的主观能动性放在第一位，焕发其自我奋斗、自我发展的热情，使有劳动能力的穷人获得发展能力，走向自尊、

自重、自立、自强的道路，采取了有针对性的帮扶措施，对具有劳动能力的贫困人口，着力帮助其提高自我发展能力；对丧失劳动能力的贫困人口，给予其必要的救济、救助，建立和完善了农村最低生活保障制度，着力提高贫困人口收入水平，使他们得到更多实惠，极大地调动了贫困地区群众脱贫致富的积极性和创造性。西海固地区扶贫开发工作取得了巨大成就，经济社会迅速发展，贫困人口大幅下降。这是我们党坚持以人为本的生动体现。在不具备人类生存基本条件的地方与饥饿贫困搏斗，求得生存和发展，没有不怕苦、不怕难的精神不行。在扶贫过程中，西海固各级政府始终提倡不等不靠，动员群众在接受政府扶持的同时，积极依靠自己的力量来改变贫穷落后的面貌。在实践中，形成了“领导苦抓、部门苦帮、群众苦干”的“三苦”精神，这是西海固人与自然做斗争顽强拼搏精神的凝练和概括，也是西海固人优秀品格和时代精神的完美结合。西海固地区的群众把改革激发出来的积极性转化为再造秀美山河的强大动力，他们发扬“不到长城非好汉”的英雄气概和实干苦干精神，愚公移山，改造山河。西海固的领导干部们带着群众一起干，在苦干实干中扶贫攻坚，在苦干实干中开拓思路，在苦干实干中寻求发展，奏响了一曲感天动地、气壮山河的时代凯歌。实践证明，扶贫开发必须坚持以人为本，走共同富裕道路，促进人的全面发展，最大限度地激发和调动扶贫主体的积极性与创造性，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

（五）坚持政府主导、社会参与，广泛汇聚扶贫开发的合力

30 多年来，作为全国最早开展有计划、有组织、大规模区域性扶贫开发工作的地区，宁夏始终坚持政府主导、社会参与，广泛汇聚扶贫开发的合力。一方面，坚持政府主导，注重发挥政府的强力推动作用，为扶贫开发顺利开展并取得显著成效提供保证。政府根据扶贫工作的形势和任务，制定出台了一系列扶贫政策、规划和措施，不断加大扶贫开发的投入力度，组织实施了一系列扶贫开发项目，取得了实实在在的成效。

另一方面，广泛动员全社会参与扶贫开发。一是组织动员全区各级党政组织长期参与扶贫开发，实行不脱贫不脱钩；二是积极争取中央国家机关定点帮扶，继 2002 年国务院扶贫办确定 5 个国家机关、单位定点帮扶固原市的四县一区之后，2012 年，国务院扶贫办又明确了 8 个国家机关、单位定点帮扶宁夏八个国家扶贫开发重点县，在资金、项目、人才方面给予扶持，仅 2013 年，就落实了帮扶资金 1880 万元。还有铁道部、宋庆龄基金会多年坚持投资近 3000 万元贷款扶持贫困村建设园区和种草养畜，葛洲坝水利集团公司也与西吉县保持帮扶关系。这些都为宁夏扶贫开发工作注入了活力。实践证明，扶贫开发是一项涉及面大的系统工程，坚持党委领导，政府主导，社会参与，是实现减贫的重要保证，是扶贫开发必须坚持的基本原则。

（六）坚持开发式扶贫，增强西海固地区的自我发展能力

“三西”开发建设以来，自治区党委、政府大力推动“输血式”扶贫向“造血式”扶贫转变，着力改变西海固地区的生产生活条件，培育和发展壮大优势特色产业，提高和加强西海固地区自我发展的能力。一是兴水治旱，高标准建设基本农田。以兴水治旱为扶贫开发的突破口和切入点，因地制宜，科学规划，高标准进行基本农田建设。在年降雨量 400 毫米以上的六盘山周边地区和彭阳县的中西南地区，修建了宽、大、平的连台梯田；在降雨量 350 ~ 400 毫米之间的原州区、彭阳东部、海原县南部土地面积宽、坡度较缓的地区，修建了隔坡梯田；在年降雨量 350 毫米以下，没有发展水浇地和修建水平梯田的海原西北部、同心、盐池一带，修建洪漫地、沟坝地和压砂地，收到了显著的效益。二是坚持产业开发的思路，培育和发展支柱产业。依托区域比较优势，按照“稳粮、扩经、增菜、强牧”的方向调整产业结构，逐步形成了以原州区、西吉县、海原县为主的马铃薯生产基地，以盐池县、隆德县、海原县为主的中药材产区，以彭阳县、西吉县为主的菌草生产区，以同心县为主的羊绒基地等有比较优势的基地，中南部生态养羊带、六盘山肉牛生产带也

正在形成中。同时，坚持项目推进，确保扶贫开发取得实效。依据中央的政策导向和群众的急迫所需，积极争取到了西部大开发项目、联合国提高妇女地位援助项目、加拿大国际开发署援助项目、东部产业梯次转移项目等事关长远、推动发展、惠及民生、能够拿得出手的大项目、好项目，华电宁夏海原风电项目还被列入国家区域扶贫规划，六盘山地区被确定为国家新一轮扶贫开发的重点区域之一，为宁夏中南部贫困地区和贫困群众加快发展增强了后劲。实践证明，把区域性支柱产业建设与改善基本生产条件、调整产业结构、退耕还林（草）和封育禁牧工程、改变农户生产经营方式、发展农村市场经济结合起来是开发式扶贫的重要内容。改善生产生活条件，培育发展壮大优势特色产业，是加快贫困地区脱贫进程，增强贫困地区自我发展能力的必由之路。

（七）坚持开放式扶贫，切实加强扶贫开发对外交流与合作

30 多年来，自治区党委、政府坚持开放式扶贫，立足自力更生艰苦奋斗，积极争取国际国内合作交流。一是不断扩大国际合作，先后开展了世界粮食开发署援助项目、亚洲银行贷款项目等国际合作项目，有力地促进了宁夏的扶贫开发。特别是近年来，成立了宁夏马铃薯协会，在固原地区加大专用薯试种和推广力度，使马铃薯产业逐步走向全世界；借助中阿论坛，宁夏中南部地区正在西部内陆开放的道路上大步前行。二是积极开展闽宁对口帮扶。1996 年以来，福建省政府和社会各界积极参与宁夏扶贫开发，设立了闽宁扶贫协作发展基金，先后实施了“井窖工程”“坡改梯工程”等，开工建设了闽宁镇、西吉、隆德、盐池闽宁产业园等。福建省选择了 8 个市区对口帮扶宁夏的 8 个贫困县区，每年对口帮扶市区都在农村基础设施建设、希望小学建设、种养业发展上进行无偿支援，至 2013 年，已投入 10937 万元。还互派干部挂职，福建到宁夏挂职的市县干部和政法系统干部已达 77 名，宁夏有 162 名县乡干部到福建挂职，1600 多名干部和技术骨干到福建进行培训学习。大力开展教育扶贫，至 2013 年，福建对口支援宁夏教育资金 7960 万元，在宁夏南部山

区兴建、扩建学校 100 所，其中希望小学 51 所。福建百所学校与宁南山区百所学校结为帮扶对子，先后向南部山区 8 县派遣支教教师 249 人。福建省已成为宁夏劳务输出的主要省区，有 10000 多人在福建打工。还大力进行科技扶贫，在原州区、彭阳县、海原县等市县建立了食用菌示范点，菌草种植农户超过 1.5 万户，调整了农业结构，使农民增收致富。三是广泛开展与其他省区合作。实践证明，实行开放式扶贫，积极开展扶贫工作领域的对外交流合作，有利于打破宁夏的区位劣势和闭塞状态，更好地利用国内国际两个市场和两种资源，提高扶贫开发的整体水平。

（八）坚持推进党的基层组织和干部队伍建设，夯实扶贫开发的组织基础

30 多年来，西海固地区广大农村基层党组织充分发挥战斗壁垒作用，团结和带领贫困群众参加改变自身命运的扶贫开发，成为群众致富的带路人和主心骨。各级干部怀着强烈的事业心、责任心长期扎根基层、顽强拼搏、务实苦干，做了大量卓有成效的工作，他们深入到贫困乡村和家庭，宣传党的惠民政策、谋划致富产业、化解矛盾纠纷，帮助贫困群众解决实际困难，保证了党的各项扶贫政策措施的贯彻落实，密切了党群干群关系。还有大批各地援宁的挂职干部、教师、科技人员，他们牵线搭桥，带来了项目和资金，带来了新的思想观念和管理理念，带来了优良的工作作风，帮助贫困地区干部群众转变观念，战胜困难，摆脱贫困。实践证明，加强党的基层组织建设和干部队伍建设是扶贫开发取得成效的重要组织保证。推进扶贫开发工作，必须加强党的基层组织和各级领导班子、干部队伍建设，充分发挥农村基层党组织在农村工作中的作用，使各级党组织都真正成为贯彻落实党在农村各项方针政策和推进扶贫开发事业的执行者、组织者和实践者；选配一批政治素质好、事业心强、熟悉农村工作、富有开拓精神的优秀干部进入各级领导班子，带领群众摆脱贫困奔小康。

四、对策建议

2011 年 11 月，中央印发了《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020 年)》，吹响了新一轮扶贫攻坚战的号角。《纲要》提出了我国 2020 年扶贫开发要达到的具体目标，即“三不愁”“四保障”，并将六盘山片区列入 14 个国家集中连片特殊困难地区。2012 年 8 月，自治区党委、政府出台了《关于实施百万贫困人口扶贫攻坚战略的意见》，提出全面推进扶贫开发的“1269”总体工作部署，即以实施百万贫困人口扶贫攻坚战略为总揽，坚决打好 35 万生态移民和 65 万贫困人口扶贫攻坚两场硬仗，积极创新项扶贫开发 6 项工作机制，深入实施 9 项行动计划，为建设开放宁夏、富裕宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏奠定坚实基础。这是在新的历史起点上深入推进扶贫开发工作的科学指南和行动指引，必将开启宁夏扶贫开发事业的新局面。

（一）坚持解放思想，牢固树立战胜贫困的信念和观念

习近平总书记深刻指出，“解放思想是摆脱贫困的关键”。他强调指出，“地方贫困，观念不能‘贫困’”。“当务之急，是我们的党员、我们的干部、我们的群众都要来一个思想解放、观念更新”。摆脱贫困，“其首要意义并不是物质上说的脱贫，而是在于摆脱意识和思路的‘贫困’，只有首先‘摆脱’了我们头脑中的‘贫困’，才能使我们所主管的区域‘摆脱贫困’，才能使我们整个国家和民族‘摆脱贫困’，走上繁荣富裕之路。”这段话，具有很强的指导性、前瞻性。贫困地区与发达地区相比，在经济社会的发展水平上存在着较大的差距，既有地理位置、自然环境、原有经济基础等方面的原因，也有思想观念方面的因素。与发达地区相比，贫困地区干部群众的思想观念相对比较落后，主要表现为六个方面：一是缺乏创新意识，因循守旧，接受新事物的能力较弱；二是“等、靠、要”思想比较严重，自强意识较差；三是市场意识淡薄，竞争意识不强；四是缺乏开放意识，闭关自守、视野狭隘；五是“官本位”意识较强，

服务意识淡薄；六是效率观念不强，办事拖拉，效率不高。落后的思想观念制约了贫困地区干部群众积极性、主动性和创造性的发挥，并最终制约着经济社会的发展。

贫困地区的发展，首先要解放思想，摆脱思想的贫困，让新观念成为发展的动力。思想观念具有能动性和革命性，适应经济社会发展的思想观念一旦产生，就成为推动经济社会发展的巨大动力。在扶贫开发的进程中，贫困地区要将解放思想、更新观念作为重中之重抓实抓好。要摆脱“头脑中的贫困”，着力促进广大干部群众解放思想、更新观念，打破意识的禁锢，打开思想的开关，跳出思维定式，破除陈规陋习，自觉地把思想认识从不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来，从各种封闭狭隘、僵化保守不利于挑战贫困的惯性思维中解放出来，增强忧患意识、竞争意识、创新意识和执政为民意识，以“不到长城非好汉”的进取品格、创业精神和豪迈气概，聚精会神搞建设，一心一意谋发展，不断健全新机制新制度，不断探索新方法新方式，不断寻求新路径新途径。

（二）坚持统筹城乡，以新型城镇化带动贫困地区科学发展

坚持统筹城乡发展，形成城乡经济一体化格局，是世界各国发展的基本经验，也是消除贫困的必然选择。

1．以新型城镇化建设为统领，推进城乡一体化发展。新型城镇化是我国经济社会发展的必由之路，也是扶贫开发的治本之策。要以新型城镇化的视野和思路来谋划和推进扶贫开发，以城镇化带动城乡基础设施建设和产业发展一体化，提升贫困地区经济社会发展的速度和质量。要立足实际，着眼长远，依托宁南区域中心城市和大县城、现有产业园区和重点镇，加快特色优势产业发展步伐，完善交通及农业基础设施建设，加强生态环境建设，优化发展环境，提高服务功能，吸引和带动中南部地区人口、产业向中心城市、县城、重点镇和河谷川道集聚。要加强贫困地区的内外通达能力建设，加快宝中铁路第二线、固原火车站客运、

货运站改造和环县—海原—白银铁路建设。建设通县高速公路，建成青岛至兰州高速东山坡至毛家沟段、彭阳至青石嘴、黑城至海原、固原至西吉等高速公路。更新改造农村公路及危桥，推进乡村公路向村民小组和集中居民点延伸，提高贫困地区道路通达水平。推进贫困地区建制村接通符合国家标准的互联网，实现移动信息网络全覆盖。

要健全城乡发展一体化的体制机制。一要推进城乡基本公共服务均等化。加快改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，大力支持发展农村学前教育，加强农村职业教育和技能培训。有效整合各类农村文化惠民项目和资源，推动县乡公共文化体育设施和服务标准化建设。深化农村基层医疗卫生机构综合改革，继续提高新型农村合作医疗的筹资标准和保障水平，完善重大疾病保险和救助制度，推动基本医疗保险制度城乡统筹。整合城乡居民基本养老保险制度，逐步建立基础养老金标准正常调整机制，加快构建农村社会养老服务体系。加强农村最低生活保障的规范管理。二要加快推动农业转移人口市民化。积极推进户籍制度改革，建立城乡统一的户口登记制度，促进有能力在城镇合法稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。全面实行流动人口居住证制度，逐步推进居住证持有人享有与居住地居民相同的基本公共服务，保障农民工同工同酬。鼓励各地从实际出发制定相关政策，解决好辖区内农业转移人口在本地城镇的落户问题，推进农业转移人口市民化，让农民能进城、能立足、能安家、能乐业。

2．以实施百万贫困人口扶贫攻坚战略为总揽，扎实推进两大扶贫攻坚战略。继续扎实推进 35 万生态移民攻坚工程。2015 年，全面完成搬迁安置任务，移民生产生活条件明显改善，初步形成以特色种养收入为基础、务工经济收入为主体的新格局。到 2017 年，移民安置区基础设施和公共服务更加完备、产业体系更加完善，移民群众自我发展能力更加稳定。到 2020 年，实现 132 个生态移民村（庄点）整村脱贫致富，移民人均纯收入接近全区平均水平，移民安置区公共服务能力达到全区平均水

生态移民村

平。继续实施65万贫困人口“四到”扶贫攻坚工程，实现中南部地区110个贫困乡镇和1200个贫困村整乡、整村定期脱贫。到2016年底，完成50个贫困乡镇整乡脱贫和500个重点贫困村整村脱贫任务。2017～2019年，完成60个贫困乡镇整乡和700个贫困村整村脱贫任务。

要按照《六盘山片区（宁夏）区域发展与扶贫攻坚实施规划》和《宁夏扶贫开发试验区建设规划》要求，着力形成县有支柱产业、乡有主导产业、村有特色产业、户有增收项目的产业扶贫格局。根据自治区确定的特色优势产业，重点发展马铃薯、草畜、冷凉蔬菜、中药材、小杂粮、种苗等与贫困农户增收关联度高的特色优势产业。实施中南部地区“百万头肉牛、千万只肉羊养殖工程”和“5·30”养殖计划，建设清真食品生产基地。

（三）坚持改革开放，构建推动发展的制度体系

要按照党的十八届三中全会的部署，坚持全面深化改革，着力消除贫困的制度根源和体制机制障碍，为扶贫开发事业发展注入不竭动力。

1．全面深化农村改革。要全面深化农村改革，构建贫困地区农民致富的制度保障。深化农村土地制度改革。完善农村土地承包政策。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。有关部门要抓紧研究提出规范的实施办法，建立配套的抵押资产处置机制，推

动修订相关法律法规。深化农村综合改革，完善集体林权制度改革，健全国有林区经营管理体制，继续推进国有农场办社会职能改革。引导和规范农村集体经营性建设用地入市，完善农村宅基地管理制度，加快推进征地制度改革，保障被征地农民的知情权、参与权、申诉权、监督权。

强化农业支持保护制度。健全“三农”投入稳定增长机制，完善农业补贴政策，加快建立利益补偿机制，整合和统筹使用涉农资金，完善农田水利建设管护机制，推进农业科技创新，加强农产品市场体系建设。

构建新型农业经营体系。发展多种形式规模经营，扶持发展新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，加快供销合作社改革发展。

2．创新扶贫开发六大机制。改进贫困县考核机制，改革扶贫开发工作重点县考核评价办法，对扶贫开发重点县由主要考核地区生产总值向考核扶贫开发工作成效转变，把提高贫困人口生活水平、减少贫困人口数量和扶贫开发重点工作成效作为主要指标，将考核结果作为衡量干部政绩和提拔任用的重要依据，引导贫困地区党政领导班子和领导干部把工作重点和主要精力放在扶贫开发上，以扶贫开发成效论英雄。

建立精准扶贫工作机制。要按照“县为单位、规模控制、分级负责、精准识别、动态管理”的原则，转变“撒胡椒面式”的扶贫方式，将扶贫措施精准地落实到户，切实提高扶贫成效。一要精准识别。按照贫困人口识别办法，把贫困人口识别出来，为其建档立卡。二要精准帮扶。针对识别对象的贫困状况和需求，分类制定帮扶措施，落实帮扶责任人，确保帮扶效果。三要精准管理。建立贫困户的信息网络系统，做到户有证（卡）、村有册、乡有簿、县有电子档案，实施扶贫对象有进有出的动态管理，确保扶持措施直接到户。

完善产业扶贫发展机制。产业是支撑贫困群众脱贫致富的基础，是促进贫困地区发展的动力。建立产业扶贫发展机制，旨在建立起政府支持和市场导向联动的产业扶贫“造血”机制。依托现有产业园区，完善相关政策，加大招商选商力度，培育县域经济增长极。认定一批扶贫龙

头企业和农村合作组织，加大扶贫资金贴息规模，制定财政资金支持政策，鼓励农业产业化龙头企业、农村经济合作组织与贫困农户建立利益联结机制，强化带动作用，着力提高贫困户在扶贫开发中的组织化程度。实行“普惠特惠”叠加的产业项目到户扶持机制，加强规划项目进村到户。加强扶贫政策与农业产业化政策衔接，将自治区农业产业发展资金优先安排到贫困村。

创新扶贫项目资金管理机制。简政放权，充分激活县（区）落实扶贫开发责任的积极性、主动性和能动性。责任到县，把扶贫开发责任落实到县，使重点贫困县真正成为扶贫开发责任主体，把扶贫开发作为首要任务。权力到县，把扶贫项目的审批权限下放到县，由县一级自主决策，自主审批，自治区实行备案制度。任务到县，自治区将年度扶贫攻坚目标任务下达到县，每年与各县签订扶贫攻坚责任书，由各县组织落实年度扶贫任务。资金到县，自治区依据下达给各县的扶贫开发年度任务，综合考虑重点贫困村数量、贫困人口数量、农民收入等因素，将扶贫资金切块分配到县，由各县按照财政扶贫资金管理办法，负责管好用好扶贫资金。自治区、设区的市两级政府将主要精力放在规划、政策制定和项目资金监管、考核督查上，指导协调各市县（区）以扶贫攻坚规划、重大扶贫项目和整村推进等为平台，整合扶贫资金和各类相关涉农资金，集中解决突出贫困问题。

探索创新金融服务机制。为破解财政扶贫资金的有限投入与群众旺盛需求之间日益突出的矛盾，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，让政府这只“看得见的手”与市场这只“看不见的手”紧紧握在一起发挥财政扶贫资金的导向作用，健全六盘山片区宁夏金融扶贫联动工作机制，建立“财政扶贫资金 + 金融资金”捆绑放大的融资机制，大力融合金融机构资金和社会资本，形成多元化资金投入机制，加大产业发展和基础设施建设支持力度。规范发展贫困村资金互助组织，积极探索搭建国有政策性银行、商业银行与贫困农户使用信贷资金的桥梁和纽带。加

强与商业保险机构合作，为贫困农户提供贷款保险服务，规避贷款风险。进一步扩大互助资金、“千村信贷”、农村小额信贷、农村妇女小额担保贷款规模。改善农村金融环境，开展信用户、信用村、信用乡镇建设，大力推广五户联保的小额贷款模式。探索建立宁夏扶贫产业担保资金、设立扶贫开发种子资金，争取国投产业基金对扶贫龙头企业的支持。

创新社会帮扶机制。着力完善社会帮扶工作机制，进一步发挥各类社会帮扶资源效率，形成强大合力，共同推进扶贫开发。进一步完善对接协调机制，积极拓展 8 家中央单位定点帮扶工作的深度和广度，完善沟通会商机制，从政策、项目、资金、人才等方面争取更大的支持。进一步完善对口帮扶机制，深化闽宁对口扶贫协作，扩大经贸、旅游、金融、科技、文化、教育等各个领域的务实合作，将闽宁镇建设成闽宁扶贫开发示范镇。进一步完善区内定点帮扶制度和工作队驻村制度，建立“不脱贫、不脱钩”一帮到底的帮扶机制，发挥好定点帮扶驻村工作队(组)、扶贫开发村指导员和下基层干部“三支”帮扶力量作用。建立社会扶贫捐助信息交流服务平台，加强对社会各界扶贫济困的服务。健全完善慈善扶贫捐助减免税制度，广泛发动、鼓励引导各类非公企业、社会组织和个人以多种形式参与扶贫济困活动。

3．坚持扩大开放，以更宽广的视野加强扶贫开发的国际合作交流。国家实施“向西开放”战略和建设“丝绸之路经济带”战略为宁夏的经济社会发展和对外开放提供了千载难逢的历史机遇，举办中阿博览会和实施“两区建设”为宁夏在更宽视野更高层次参与国际交流与合作搭建了平台，也为宁夏的扶贫开发事业注入了不竭的活力与动力。要依托国家大战略和宁夏的资源与人文优势，大力实施“引进来”和“走出去”战略，加强与丝绸之路经济带沿线国家的交流与合作，加强基础设施的互联互通和政策对接；加强能源产业的深度融合，大力发展清真特色产业；加强人文交流，发展劳务产业；大力发展文化旅游产业，依托中南部地区文化旅游资源优势，加快六盘山宁夏旅游扶贫试验区建设，推进

红色文化、自然生态、历史底蕴与民俗风情的有机融合，促进休闲观光农业和乡村旅游业发展，扶持一批贫困村开展乡村旅游，为当地贫困农户创造更多创业就业机会。加快建立健全贫困地区公共文化服务体系，全面实施各种文体惠民工程，加强县和乡镇公共文化设施建设。

（四）坚持改善民生，不断提高贫困群众的生活质量和水平

扶贫开发是事关民生大计的重要工作。扶贫开发重在改善民生，让困难群众“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。

1．实施教育扶贫。要让贫困地区的孩子“学有所教”，实现教育公平，不要输在起跑线上。全面实施教育扶贫攻坚工程，推动贫困地区学前教育、义务教育、高中教育协调发展。实施优质教育资源扩面工程，鼓励教师到边远贫困地区学校支教，加大中南部地区师资培训力度。对涉农专业和农村家庭经济困难高职学生进行资助，鼓励企业、慈善机构、社会团体资助贫困家庭学生完成学业。力争到 2017 年学前三年教育毛入学率达到 60%，小学学龄儿童净入学率达到 99.4%，初中阶段毛入学率达到 98%，高中阶段毛入学率达到 85%。

2．实施就业和技能培训。要帮助困难群众提高自我发展能力，实现“劳有所得”。以人力资源市场需求为导向，将培训和就业挂钩，将有劳动能力且有转移就业意愿的贫困人口全部纳入职业技能培训和实用技术培训，确保培训 1 人、就业 1 人，实现由数量型培训向质量型培训转变。改革完善职业培训办法，加大青年农民职业教育和技术培训力度，大力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民。

3．实施卫生计生和社会保障扶贫。要实现困难群众“病有所医”和“老有所养”。健全中南部地区基层卫生计生服务体系，加强妇幼保健机构能力建设，加强重大疾病、地方病等防控能力建设。坚持扶贫开发与计划生育相结合，深入实施“少生快富”工程，严格执行计划生育政策，优先向落实计划生育政策的贫困家庭倾斜安排各类项目和资金，完善基层计划生育服务网络，提高人口素质，使中南部地区人口自然增长率稳

步下降。坚持扶贫开发和农村最低生活保障制度有效衔接，推进城乡最低生活保障制度统筹发展，对符合条件的农村贫困人口、五保户等，采取最低生活保障、集中供养等方式，做到应保尽保。完善养老、医疗、失业、工伤和生育等社会保险制度，扩大参保缴费覆盖面。实施农村留守儿童、妇女、老年人及残疾人社会关爱行动。

4．实施危房改造和生态环境整治。要让贫困群众“住有所居”。按照各县（区）土地利用总体规划及镇村体系规划，做好贫困村村庄规划，加快农村危房改造进程。深入推进农村环境综合整治，实施改水、改厨、改厕、改圈工程，提高农村生活垃圾、污水集中收集、无害化处理率。实施村庄绿化工程，进一步改善生产生活环境。加快实施中南部地区城乡饮水安全水源及连通配套工程，力争 2016 年建成供水。继续实施好农村饮水安全工程，2015 年解决 500 个重点贫困村饮水安全问题；到 2016 年，解决中南部地区饮水安全问题。到 2020 年，农村饮水安全保障程度显著提高。

（五）构建大扶贫格局，努力形成扶贫开发工作的强大合力

要坚持政府主导，着力构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局，形成扶贫开发的合力。一要坚持政府主导，充分发挥政府在规划、投资等方面的组织协调推动作用；二要继续做好中央和国家机关及企事业单位定点扶贫和对口支援工作，争取 8 个国家扶贫开发工作重点县（区）和红寺堡区都有一个中央对口帮扶部门；三要进一步深化闽宁互学互助对口协作工作，争取每个对口县（区）都能引进 1 ~ 2 家福建农业产业化龙头企业，把对口协作推向一个新的阶段；四要根据新一轮整村推进工作，进一步加大自治区党政机关、企事业单位定点帮扶工作力度，确定帮扶目标，明确帮扶责任，考核帮扶成效；五要组织开展部队、武警和高等学校及非公有制企业定点帮扶工作。

（六）坚持依法治贫，管好用好扶贫资金

要坚持在法治的轨道上推进扶贫开发。加大扶贫资金管理改革力度，

增强资金使用的针对性和实效性。严格管理扶贫项目资金，积极发挥审计、纪检、监察等部门的作用，加大检查和审计力度，严肃查处挤占、挪用、截留、贪污、挥霍扶贫资金等行为。坚持和完善资金项目公告公示制度，发挥社会监督作用。

（七）加强党的建设，不断提高领导扶贫开发的能力

要加强农村基层党的建设。深入开展党的群众路线教育实践活动，推动农村基层服务型党组织建设。加强农民合作社、专业技术协会等的党建工作，创新和完善组织设置，理顺隶属关系。加强农村基层党组织带头人队伍和党员队伍建设，提升村干部的保障水平。

要苦练密切联系群众这个基本功。习近平总书记指出，“贫困地区的发展靠什么？千条万条，最根本的只有两条：一是党的领导；二是人民群众的力量。”“无论是从发挥党的领导作用，还是从调动群众积极性这两方面说，都要求我们的各级干部始终同广大人民群众保持密切的血肉联系。这是干部的一项十分重要的基本功。”“人民群众是最实在的，他们不但要听你说得如何，更要看你做得如何。不光要听‘唱功’，而且要看‘做功’。”他深刻地指出，领导要有水平，水平从哪里来？水平来自对客观规律的认识和掌握，而规律性的东西，正是蕴藏在广大群众的实践中。“要提高领导水平，就要眼睛向下，善于从群众的实践中汲取营养，获得真知。”习近平总书记的这些重要论述，具有主要指导意义。现阶段，面对纷繁复杂的矛盾和问题，扶贫开发究竟从何入手解决，依靠什么解决？意莫高于爱民，行莫厚于乐民。根本只有一条，就是要深入群众、发动群众、依靠群众。坚决摒弃脱离群众的形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”，感情上亲近群众、行动上走近群众、服务上贴近群众、工作上发动群众，集中群众智慧，团结群众奋斗。

要加强党风廉政建设。强化农村基层干部教育管理和监督，坚决查处和纠正侵害群众利益的腐败问题。

（八）加强扶贫开发宣传，切实营造良好社会环境

要加强扶贫开发宣传工作，注重在扶贫开发过程中发现典型、宣传典型，发挥好典型的示范带动作用，总结推广扶贫开发实践中探索的成功经验。要大力弘扬积极宣传贫困地区广大干部群众和致富带头人自强不息、战胜贫困的先进事迹，激发贫困地区干部群众脱贫致富的信心和活力。要培育和践行社会主义核心价值观，大力弘扬中华民族扶贫济困、乐善好施的传统美德，动员社会各方面力量共同向贫困宣战，引导和鼓励社会各界关注、参与和支持扶贫事业，营造扶贫开发的良好氛围。

专 题 篇

百万移民拔穷根

宁夏的南部山区和中部干旱带，包括原州区、西吉县、泾源县、隆德县、彭阳县、海原县、同心县、盐池县等 8 个国家扶贫开发重点县（区）和红寺堡区及沙坡头区、中宁县的山区，面积 4.3 万平方公里，占宁夏国土总面积的 65%；人口 256.3 万人，占宁夏总人口 654 万人的 39.2%，其中回族人口 133 万人，占宁夏回族人口 233 万人的 57.08%，是宁夏的半壁河山，也是全国最大的回族聚居区。西海固地区干旱少雨，沟壑纵横，土地瘠薄，植被稀疏，生态条件恶劣，自然灾害频繁，群众生活困难，经济基础薄弱，社会发展滞后，集聚了贫困的诸多因素和特征，集中了宁夏 92%的贫困人口。无论是致贫因素，还是贫困特征，在全国都具有典型代表性。西海固地区是一个典型的集中连片特殊贫困地区，素有“苦瘠甲天下”之称，被联合国粮食计划署列为不适宜人类生存的地方。30 多年来，伴随着不同历史阶段的形势和任务，宁夏不断探索创新扶贫方式，健全扶贫管理体制，完善扶贫工作机制，以吊庄移民和生态移民为引领，先后实施了五大移民工程，移民 85.52 万人，加上自发移民 20.7 万人，共移民 106.22 万人，仅次于三峡百万大移民。其中：吊庄移民 19.8 万人，宁夏扶贫扬黄灌溉工程移民 30.1 万人，国家易地扶贫搬迁试点工程移民 12.6 万人，中部干旱带县内生态移民 16.08 万人，自发移民 20.7 万人。

一、发展历程

（一）吊庄移民（1983～2001 年）

宁夏移民吊庄工程是全国开发式扶贫移民最早的成功典范，是宁夏

扶贫开发的一大亮点，是全区广大干部群众解放思想、实事求是，积极探索脱贫致富的有效途径的集中体现。

1983 年，自治区党委、政府制定了“以川济山，山川共济”的扶贫开发政策，做出了在宁夏引黄灌区开展吊庄移民，将西海固地区的部分贫困人口搬迁到黄河灌区的闲置土地上进行开发建设的重大决策。“吊庄”是指一家人出去一两个劳动力，到引黄灌区有灌溉条件的荒地上开荒种植，再建一个简陋临时栖身的家。一户人家在两个庄子之间跑，像钟摆被吊起来两边摆一样，所以叫“吊庄”。最初开辟的吊庄移民基地，包括县外吊庄的芦草洼、隆湖等，县内吊庄的同心县河西灌区等。通过早期的探索发展，取得了扶贫移民开发最初成果，增强了移民群众脱贫致富的信心。自治区党委、政府在充分总结前期探索实践经验和教训基础上，形成了一整套吊庄移民的工作体系，把吊庄移民及其开发建设作为支持西海固地区发展的一项长期战略措施来组织实施，科学地制定了一系列支持吊庄移民的优惠政策，全方位地做好移民服务工作，使吊庄移民得到巩固和发展。

1983～2001 年，宁夏吊庄移民累计建立县内、县外移民及迁插吊庄、就地旱改水移民等各种移民吊庄基地 23 处，其中在银川平原、卫宁平原黄河灌区建立县外移民吊庄基地 16 处，在南部山区本县境内生产生活条件较好的地区建立县内移民吊庄 7 处。开发土地 56 万亩，其中配套灌溉面积 21 万亩，人均占有耕地 2.23 亩，成功搬迁安置山区贫困群众 19.8 万人。

1．县外移民吊庄。这是吊庄移民的主要形式。县外移民吊庄是经自治区政府批准，在农业生产条件较好的引黄灌区周边，无偿划拨成片未开垦荒地，安置来自贫困山区的农民。从 1983 年起，先后建成大战场、马家梁、石坡子、狼皮子梁、扁担沟、玉泉营、闽宁镇、南梁台子、芦草洼、镇北堡、月牙湖、隆湖开发区等 12 处县外移民吊庄，规划土地总面积 34.8 万亩，开发耕地 25.9 万亩，建立管委会 5 个、区公所 3 个、乡镇

宁夏吊庄移民基地及搬迁安置人数统计表

搬迁地点		搬迁年度	搬迁人数(人)
合　　计		1983 ~ 1999	282200
县外吊庄	小　　计		137832
	大战场乡	1983	19783
	兴泾镇	1983	15345
	兴源乡	1983	15198
	隆湖开发区	1983	25546
	马家梁乡	1983	5021
	长山头乡	1985	7585
	红崖子吊庄村	1985	386
	五堆子吊庄村	1985	540
	狼皮子梁乡	1985	2082
	月牙湖乡	1986	8062
	南梁台子吊庄	1990	5321
	石坡子吊庄	1992	3660
	闽宁镇	1992/1997	15000
	玉海开发区	1993	3250
	扁担沟吊庄	1995	1217
	镇北堡镇(华西村)	1995	9836
县内吊庄	小　　计		130952
	同心河西、河东	1980	66050
	海原兴隆、高崖、李旺	1982	33000
	固原七营	1982	7500
	中卫南山台子	1985	8528
	中卫碱碱湖	1986	700
	盐池惠安堡	1995	15174
插户吊庄	小　　计		13416
	陶乐五堆子、三棵柳	1985	1100
	中卫南山台子	1985	4500
	中宁长山头	1985	3816
	青铜峡甘城子	1986	4000

注:数据统计截至 1999 年底。含就地旱改水安置人口 8.4 万人。

政府 6 个、行政村 115 个、自然村 350 个，总计搬迁安置山区贫困群众 11.44 万人。这 12 处县外移民吊庄全部移交迁入县，实行属地管理。

2．县外插户吊庄移民。在迁入县人少地多的引黄灌区乡村，调剂部分土地，插花安置来自贫困山区的群众。国家按移民数量定额补助资金，由迁入县管理使用，迁入县负责从现有耕地中给移民每人划拨 2 亩土地，每户建 2 间房，保证 2 年内使搬迁户生产生活基本就绪后，移交迁入县管理。从 1985 年起，先后建成中卫南山台子、陶乐五堆子与三棵柳、青铜峡甘城子、中宁长山头等 5 处县外插户吊庄基地，安置山区贫困群众 1.34 万人。移民生活很快接近当地水平。

3．县内移民吊庄。20 世纪 80 年代，宁夏建设固海扬水工程，工程控制范围的旱作农田变为灌溉农田。在这样的条件下，对新灌区原住户的旱作承包地进行调整，调出土地用于安置来自县内其他贫困乡村的群众，这种方式叫作县内移民吊庄。从 1980 年同心县扬黄灌溉工程通水开始移民起，先后建成了同心河东、河西，海原兴隆、高崖、李旺，固原七营，中卫碱碱湖、南山台子，盐池惠安堡 9 处县内移民吊庄基地。共安置移民 7.02 万人，加上原地“旱改水”耕地受益人口 8.4 万人，合计受益人口 15.42 万人。这种形式的吊庄不出县城，不改变隶属关系，便于组织协调，搬迁距离短，建设速度快，效益好，绝大多数搬迁群众当年开发、当年见效，两年左右解决温饱。

实践证明，吊庄模式是区域开发和贫困人口迁移的成功模式，是稳定解决特困地区群众温饱问题的战略抉择，是开发式扶贫的伟大实践。

经过历届自治区党委、政府及有关部门、市县和广大干部群众的共同努力，吊庄移民共解决了 28.2 万人（含就地旱改水安置 8.4 万人）的温饱问题，并形成了一批各具特色的吊庄。其中有以隆湖、芦草洼为代表的城郊型吊庄；有以大战场、马家梁为代表的农业型吊庄；有以红寺堡为代表的综合发展型吊庄；有以华西村、闽宁村为代表的东西合作型吊庄。总体上看，移民区基本实现了自然资源、生态环境、人口、经济、

社会协调发展。各吊庄的配套设施不断完善，易地落户的贫困农户家庭收入已接近和达到灌区当地水平，特别是群众的思想观念和思维方式发生了很大变化，涌现出了一批代表先进生产力发展水平的能人，大部分农民已过上了小康生活，走上了富裕之路，形成了新的发展空间和收入增长点。

（二）宁夏扶贫扬黄灌溉工程移民（1998～2005 年）

宁夏扶贫扬黄灌溉工程是党和政府为保障宁夏南部山区贫困人口的生存权和发展权，切实改善宁南山区人民群众生产、生活条件，从根本上解决农村贫困人口温饱问题进而脱贫致富而采取的一项重大战略举措，是目前国内最大的以水利为基础、以扶贫为宗旨的移民项目，是宁夏有史以来最大的以扶贫为宗旨的大型水利工程，也是将解决贫困问题与国土整治、资源开发、生态建设、环境保护有机结合的系统工程和可持续发展工程。工程于 1998 年 3 月开工，2005 年 11 月竣工。这一阶段宁夏异地扶贫搬迁呈现出全面发展的局面，探索总结了大量的新经验、新思路，为之后开展生态移民等新型异地扶贫搬迁奠定了坚实的实践基础。

宁夏扶贫扬黄灌溉工程位于自治区中部，涉及中卫、吴忠、固原三市的 9 个县（区）。重点开发地区是县级建制的红寺堡开发区。主要建设内容包括：水利骨干工程、农业及田间配套工程、移民工程、水保和环保工程等。1998 年 9 月 5 日，自治区党委决定，用 10 年时间将 20 万人口从西海固贫困山区转移出来，在东邻灵武市和盐池县、南至同心县、西接中宁县、北连吴忠市利通区的距黄河 40 公里的地方建一个新的县级扶贫开发区，让老百姓过上好日子。主要搬

红寺堡开发区移民自发组成的社火队

移民村里建起了卫生所

迁同心县、海原县、原州区、彭阳县、西吉县、隆德县、泾源县7县（区）生活在贫困带上的贫困群众。1999年1月正式挂牌成立中共红寺堡开发区工委，2002年，开发区划归吴忠市管辖。截至目前，宁夏扶贫扬黄灌溉工程共开发水浇地80万亩，搬迁安置移民30.1万人（不含就地旱改水安置9.35万人）。宁夏扶贫扬黄灌溉工程移民，在借鉴吊庄移民管理经验的基础上，边搬迁边移交，由异地管理模式转变为属地管理模式。

10多年来，红寺堡人民生活条件不断改善，社会保障体系逐步健全，科技、教育、文化、卫生、体育等各项社会事业全面发展。千古荒原如今春意盎然，巨大的输水管道如巨龙横空，奔腾的黄河水欢唱着流进希望的田野；一处处红砖红瓦的移民新村错落有致，整齐划一；田间劳作的移民脸上少了昔日的愁苦，多了喜悦和希望。2013年红寺堡实现GDP12.85亿元，较上年增长13.5%；农民人均纯收入5305元，年均递增16%。凭借开发出的47万亩水浇地，养育着宁夏南部最贫困山区7个县和中宁县搬迁到这里的近20万移民。其中，回族人口占57%。开发区行政区划总面积2767平方公里，管辖4个乡镇53个行政村和2个城镇社区。形成2.4平方公里的城市规模，建筑面积40万平方公里，城市人口2.6万人，城市绿化率40%，一个人工绿洲已经形成，生态环境建设取得突破性进展。红寺堡的发展，见证了党和国家民族政策和扶贫开发战略的成功实践。

（三）易地生态移民（2001～2007年）

2001年，为加快贫困地区脱贫致富的进程，把扶贫开发事业推向新

阶段，中央提出，在宁夏、内蒙古、云南、贵州 4 省区对一部分生活在自然条件严酷、资源贫乏、生态环境恶化地区的贫困人口，实行搬迁移民，易地安置，使扶贫开发和生态环境建设有效结合起来。宁夏抓住机遇，创新思路，把移民搬迁和生态环境建设有机结合，按照“人随水走、水随人流”的思路，在全国首次创造性地探索开展生态移民。迁出地主要为六盘山水源涵养林区 4.47 万人，涉及西吉县、海原县、原州区、隆德县、泾源县、彭阳县 6 县（区）39 个乡 415 个行政村；中部干旱风沙治理区 5.53 万人，涉及海原县、原州区、同心县、盐池县、红寺堡 5 县（区）42 个乡 376 个行政村。从 2001 年开始至 2007 年底，累计建设项目区 31 个，开发土地 10.76 万亩，搬迁安置移民 12.6 万人。

在宁夏，生态环境治理的重点区域与扶贫开发的重点区域相互重合，一方面，由于生态环境恶劣，群众的生产生活条件难以改善，生存环境日益恶化；另一方面，人们的生产生活又对生态环境造成了持续性破坏。因此，易地扶贫搬迁工程在宁夏又被称为“生态移民工程”。与原有的吊庄移民相比，易地生态移民来源主要是生态保护区、六盘山水源涵养林区、重点干旱风沙治理区和水库淹没区的贫困人口，2003 年又扩大到地质灾害发生区；易地生态移民大部分实行整村（自然村）搬迁，目的是彻底解决影响区域生态环境恢复的根本问题；对迁出农民实行属地管理政策，即移民搬迁后，拆除原住房、供水、供电等设施，注销原驻地户口，土地由县人民政府统一调整纳入退耕还林规划，由林业部门统一造林、统一管护，这样一是方便政府管理，二是让移民能够死心塌地地在迁入地生活和发展。易地生态移民，不但全部享受国家退耕还林政策，而且国家按照人均 5000 元的标准给予补助。

2001 ~ 2007 年，国家共安排宁夏易地扶贫搬迁试点工程专项资金 4.8 亿元，在红寺堡扬黄灌区、固海扩灌区、盐环定扬水灌区、南山台灌区以及渠口、长山头、南梁、简泉等国营农场建设易地生态移民安置点 31 处，跨地区、跨县搬迁安置六盘山水源涵养林区泾源县、隆德县、彭阳

县、西吉县、原州区和中部干旱带海原县、同心县生态移民 14.2 万人。

实施生态移民工程，极大地改善了群众生产生活条件，拓宽了农民致富和发展的空间，恢复和保护了迁出地的生态环境，合理开发和有效利用了引扬黄灌区的土地资源，减轻了南部山区人口压力，降低了扶贫成本，促进了民族团结。实践证明，生态移民是帮助基本失去生存条件的贫困农民彻底解决温饱，实现脱贫致富的根本途径。

宁夏实施生态移民工程的主要做法得到了国家有关部委的充分肯定，中央电视台将宁夏生态移民作为《中国经验》进行了专题报道；《今日中国》（英文版、日文版）也将宁夏生态移民的做法和经验向世界做了宣传。

（四）中部干旱带县内生态移民（2008～2011 年）

中部干旱带是宁夏三大分区之一，重点区域包括盐池县、同心县、海原县、红寺堡开发区、原州区北部、西吉县西部和中宁县、中卫市城区的山区部分，涉及 8 个县（市、区）64 个乡（镇、区），总面积 2.85 万平方公里，占自治区国土面积的 43%，总人口 143.4 万人，占自治区总人口的 23.8%。这里地处西北内陆干旱中心区域，地形复杂、气候多变，自然灾害频繁，特别是干旱十分严重，经济发展缓慢，2006 年农民人均纯收入仅为 1783 元，不足全区农民人均纯收入的 2/3，贫困面广，贫困程度深，是全国经济最落后、最贫困的地区之一，也是国家和自治区扶贫开发的重点和难点地区。

加快宁夏中部干旱带的发展，事关宁夏发展的全局，既是一个紧迫的经济问题，又是一个重大的政治问题。在中部干旱带县内生态移民，就是自治区党委、政府针对中部干旱带地区长期遭受干旱等自然灾害，就地扶贫效果差的实际，调整扶贫思路采取的一项针对性极强的扶贫移民措施。工程于 2008 年动工建设，采取高效节水补灌农业和高效设施农业互补，结合移民区周边工业园区建设，开展农业生产与企业务工相结合的综合性安置方式进行移民。从 2008 年开始至 2011 年底，开发农田 27.7 万亩，建设住房 190 万平方米，搬迁安置生活在中部干旱带上的盐池

县、同心县、海原县、原州区、西吉县、沙坡头区 6 个县（区）520 个自然村的贫困群众 16.08 万人。

（五）中南部地区生态移民（2011 年至今）

宁夏“十二五”中南部地区生态移民是宁夏扶贫移民史上规模最大、难度最大，支持最大、投入最多，措施最强、效率最高，服务最细、保障最全，社会最关注、群众最受益的一项重大异地扶贫搬迁工程。

2011 年，国家将扶贫标准上调至 2300 元，根据这个标准，宁夏中部干旱带和南部山区，目前还有 100 余万扶贫对象，占宁夏总人口的 1/6，占西海固农村户籍人口的 36.7%，贫困比例高、程度深，其中有 35 万扶贫对象还生活在不适宜居住、不适宜发展的地方。把这部分贫困群众搬迁出来，是自治区党委、政府统筹山川协调发展，从根本上解决中南部地区贫困问题的重大决策部署和最大的民生工程。为拔掉中南部地区的穷根，自治区党委、政府按照中央要求，决定用 5 年时间把近 35 万生活在不适宜居住、不适宜发展环境里的贫困群众搬迁出来，再用 5 年时间帮助他们脱贫致富。2012 年 6 月，自治区第十一次党代会明确提出要举全区之力打好 35 万生态移民和 65 万贫困群众扶贫攻坚“两场硬仗”，大力推进百万贫困人口扶贫攻坚战略。同年 8 月，自治区党委、政府出台了《关于实施百万贫困人口扶贫攻坚战略的意见》（以下简称《意见》），对推进新阶段扶贫开发工作做出了全面部署。百万贫困人口扶贫攻坚战略总体目标是：到 2015 年，贫困地区产业结构得到优化，生态环境和基础设施条件明显改善，覆盖城乡的社会保障体系基本形成，公共服务能力显著加强，农民人均纯收入力争翻一番，贫困人口数量减半。到 2020 年，全区农村贫困人口综合发展能力显著提高，生活水平和质量大幅提升，实现扶贫对象不愁吃、不愁穿、不愁冬季取暖，保障义务教育、医疗、住房和安全饮水。贫困地区发展环境明显改善，社会事业全面发展，力争农民人均纯收入年均增长 13%以上，基本公共服务主要指标达到或接近全区平均水平，努力与全国全区同步进入全面小康社会。

根据《意见》要求，2014 年，搬迁定居中南部地区移民 7 万人，开工建设 7 万人的移民住房及生产生活配套设施，基本完成生态移民规划确定的移民住房及配套设施建设任务；实行工作重心向产业发展、移民增收、社会管理等方面转移，特别是要加强就业技能培训到人、产业项目扶持到户、网格化社会管理等工作。2015 年，搬迁定居移民 7 万人，圆满完成搬迁安置 7.88 万户 35 万人的总任务。到 2015 年，贫困地区产业结构得到优化，生态环境和基础设施条件明显改善，覆盖城乡的社会保障体系基本形成，公共服务能力显著加强，500 个重点贫困村饮水安全问题基本解决，农民人均纯收入在 2010 年的基础上力争翻一番。到 2017 年，完成 50 个贫困乡镇整乡推进和 500 个重点贫困村整村脱贫任务，完成 500 个重点贫困村中属于《镇村体系规划（2013～2020)》确定的规划中心村和保留自然村的危房改造任务，实现所有贫困村农村环境整治、参保登记和 500 个重点贫困村村级道路提升改造“全覆盖”，基层医疗卫生机构达标率达到 90%以上，自来水入户率达到 70%以上，固原市城镇化率达到 45%。到 2020 年，完成其他 81 个贫困乡镇整乡脱贫，700 个贫困村和 132 个生态移民村（庄点）整村脱贫任务，实现所有贫困村村级道路提升改造“全覆盖”、自来水普及率达到 85%以上，固原市城镇化率达到 50%，贫困地区发展环境明显改善，社会事业全面进步，基本公共服务主要指标达到或接近全区平均水平，贫困地区群众获得公共卫生和基本医疗服务的机会更加均等，农民人均纯收入年均增长 13%以上，实现与全国同步进入全面小康社会的目标。

百万贫困人口扶贫攻坚战略实施 3 年来，全区上下众志成城，合力攻坚，35 万生态移民和 65 万贫困人口扶贫攻坚取得阶段性成果，贫困地区基础设施建设全面提速，特色产业加快发展，社会事业不断加强，截至 2013 年末，已累计建成移民住房 5.76 万套，搬迁定居移民 16.18 万人，完成规划任务的 46.8%；2013 年末中南部贫困地区农民人均纯收入达到 5262.18 元，较 2010 年增长 53.6%，增幅连续 3 年高于全区平均水平。

但是，宁夏贫困地区发展水平与全区和全国相比，差距依然很大，如期实现全面小康社会的任务十分艰巨，扶贫开发已经到了啃“硬骨头”、趟“深水区”、打“攻坚战”的艰难爬坡阶段，积聚大量新问题，面临许多新挑战，倒逼扶贫开发必须适应党的十八大报告提出的工业化、信息化、城镇化、农业现代化的“四化”发展，在开放宁夏、富裕宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏建设中积极作为。自治区党委、政府审时度势，向改革创新要红利，以大战略统揽全区各类扶贫资源和社会力量，作出了“1269”扶贫开发总体工作部署(“1”指的是以实施百万贫困人口扶贫攻坚战略为总揽，以农民增收为核心，以改革创新为动力，深入推进新时期扶贫开发工作；“2”是指攻坚克难，坚决打好 35 万生态移民和 65 万贫困人口扶贫攻坚两场硬仗；“6”是指深化改革，积极探索创新扶贫开发六项工作机制；“9”指的是突出重点，大力实施九项行动计划)，科学制定了路线图，明确了新形势下深入推进百万贫困人口扶贫攻坚战略的指导思想、发展目标，布局了战略重点、主攻方向，描绘了机制创新的新途径、新任务，确定了时间表，落实了责任单位，汇集了深化扶贫开发改革的新思路、新机制、新举措，是对百万贫困人口扶贫攻坚战略思想的深化和行动的细化，是站在新的历史起点上，深化扶贫开发机制创新，转变扶贫开发方式，深入推进全区扶贫开发工作的科学指南和行动指引，必将开启宁夏扶贫开发事业新局面。宁夏扶贫开发“1269”总体部署也得到了国务院扶贫办的充分肯定。

二、主要成就

减轻贫困地区发展的人口压力，将贫困人口迁移到适宜生存发展的地区，增强自我发展能力，从根本上解决贫困问题，是宁夏异地扶贫搬迁的出发点和落脚点。30 多年来，自治区党委、政府制定特惠政策，给予财力、人力、物力支持，全力推动移民区发展。持续有力的支持，使移民区经济社会全面发展，生态环境显著改善，民族团结和顺，人民安

居乐业。

（一）人口布局优化，减贫成效斐然

自治区党委、政府将全区统一布局规划，本着“山川共济”的思想，根据山川地区人口承载能力，统筹山川资源，优化人口布局，将部分山区贫困人口迁入承载能力较强的引黄灌溉区，使他们获得了相对较好的发展空间，同时有效减轻了贫困山区人口承载压力，也为川区城市化、工业化、产业化发展提供了劳动力支撑。进入21世纪以来，固原市人口自然增长率下降了近3个千分点，总人口始终稳定在150万人左右，无疑是异地扶贫搬迁做出了重要贡献。目前，政府组织的扶贫移民累计达88.6万人，使他们彻底拔掉了“穷根”，从根本上摆脱了贫困的束缚，部分人已过上了小康生活。

（二）山川互济共建，水资源利用率充分提高

目前，山区50%左右的劳动力进入川区及周边地区，40%～50%的收入来源于外出务工。生态移民不仅推动了中南部地区农村劳动力的有序转移，促进了山区群众收入的稳定增长，而且解决了沿黄经济区劳动力短缺的问题，为沿黄经济区发展提供了重要支撑，促进了山川共济、共建、共享。同时，通过对现有四大扬黄工程和库井灌区进行节水改造，解决了生态移民项目区的用水问题。移民安置区耕地大部分采取节水灌溉方式，实行管道输水、低压管灌；引进先进的节水灌溉技术、设备与管理经验，积极开展高效节水农业生产技术的示范推广，经济效益明显提高，使有限的水资源得到了充分利用，结束了移民群众祖祖辈辈没有水浇地的历史。

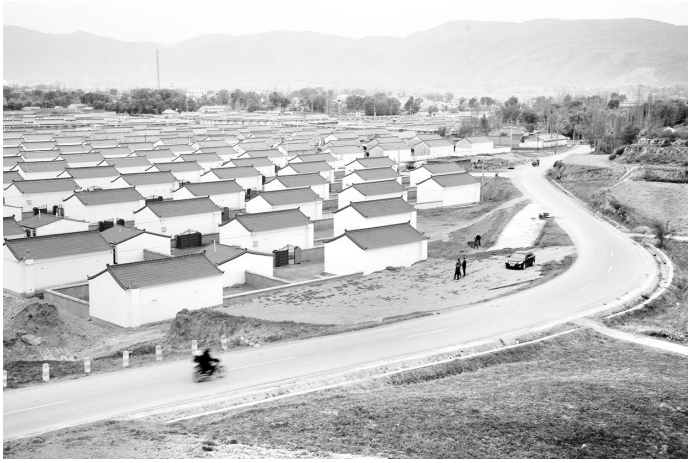
（三）农民收入快速增加，生活质量大幅提升

生产生活条件的有效改善，极大地提高和增强了移民区农民收入水平与生活质量。居于中等发展水平的中宁县大战场乡移民区，2011年农民人均纯收入为4700元，较固原市贫困地区农民人均纯收入3502元高1198元，高出34%。近年来，所有移民区群众基本全面住上了砖瓦或砖

混结构住房，用上了自来水，通上了卫星或有线电视，部分移民还用上了太阳能热水器，小汽车也开始进入移民区农户家中，卫生厕所基本普及，居住环境不断美化，广大移民群众生活幸福、精神饱满。移民基本上实现了“一年搬迁，三年解决温饱，五年步入殷实，十年致富奔小康”的扶贫移民目标。

（四）基础条件显著改善，特色产业发展壮大

居住在西海固地区的群众，移民搬迁前仅有5.3%的人口水、电、路三通，有72.4%的人口仅通电或通路，有22.3%的群众水、电、路都不通，就医、就学困难户占65.1%。异地搬迁后，移民新村实现了“七通七有两转变”，即：通电、通（自来）水、通（柏油）路、通（公交）车、通广播电视、通邮、通电话；有学校、有村级活动场所、有医疗服务站、有劳动就业服务中心、有超市、有文化广场、有环保设施，移民区各项基本生产生活和发展条件显著优于迁出地农村，部分甚至优于川区农村；群众的生产方式、生活观念也发生了根本转变。移民搬迁到近水、靠城、沿路的区域后，方便了就近务工，保障了饮水安全，子女享受到了良好教育。移民集中居住，公共服务设施建设、运行成本有效降低，服务质量明显提高。移民区还逐步培育形成了以畜牧业为主导，葡萄、枸杞、中药材为特色的农业产业新格局，引导农民走高效节水的农业生产路子，大力发展特色种植业；扶持移民发展畜禽养殖，积极推进设施养殖业。通过这些举措，彻底改变了过去广种薄收、靠天吃饭的生产方式，拓宽了致富空间。目前，肉牛（羊）、枸杞、红枣、



建在近水、沿路、靠城的西吉县兴隆镇移民新村

葡萄、硒砂瓜等部分特色产业已成为宁夏品牌或已成为国内大型企业集团原料基地；劳务产业快速发展壮大；商贸物流、交通运输、旅游文化等产业同步发展；群众生产经营技能和水平大幅提升，增收致富能力显著增强。农民从产业开发中人均获得收入占人均纯收入的40%以上，已成为移民地区农民增收的重要来源。

（五）社会事业迅速发展，生态效益逐步显现

无论是早期移民区还是新建移民区，学校配套设施齐全，适龄儿童入学率达到98%以上，全面普及九年义务教育；农民科技文化活动场所和基层组织活动场所全面建成，社区科技文化活动活跃，民主管理有序；医疗卫生事业较好发展，农村社会救助制度全面建立，农村60岁以上老人领取养老金，困难群体大病统筹制度、司法援助制度全面建立。山区生态环境得到有效恢复和保护，退耕还林（草）成果有效巩固，森林植被覆盖率大幅提升。固原市森林覆盖率由2000年的12.8%提高到2010年的17.6%，实现了“搬迁一户、宽松两户、基本解决三户”的目标，极大地缓解了生态系统中环境、资源和人口间的矛盾。川区土地有效治理，土地产出率显著提升。移民区土地荒漠化、沙化现象得到了有效遏制，水土流失、风沙肆虐的状况有了较大改观，局部地区气候有了明显改善，一个山川秀美的南部绿洲和米粮川正在形成。

（六）思想观念深刻变化，两地文化相互交融

随着人文环境的改变，移民思想观念、思维方式、精神面貌发生了深刻转变，自信、自强、自立的意识逐步树立，村风民风发生很大变化。同时，移民思想观念的转变，也带动和促进了山区群众观念的转变。移民想发展、谋发展，学技能、长本领，发展生产的积极性和主动性空前高涨，实现了“让我发展”到“我要发展”的重要转变。在对吊庄933户移民群众的问卷调查中，回答“完全靠政府”致富的人不足1%。随着眼界的开阔和亲睹川区群众少生快富的现实，群众的生育观念发生转变，超生现象得到有效遏制，妇女地位显著提高。隆湖开发区移民计划生育

综合节育率由 1993 年的 70%提高到 2012 年的 98%。移民区与川区信息传递日益频繁，文化交流日益密切，山区吃苦耐劳、艰苦奋斗与川区宽容包容、奋发向上的文化深度交融。移民与当地群众通婚率也逐年增加，移民正在完全融合到当地社会中。

（七）民族团结和顺，人民安居乐业

宁夏异地扶贫搬迁受益最大的是回族群众。山区回族群众多集中聚居在自然条件相对恶劣的地区，生产生活条件差，科技文化相对落后，成为扶贫移民的重点对象。据调查，移民中 60.7%是回族人口。宁夏在异地扶贫搬迁工作中，采取大分散、小集中或插花的方式安置回族和汉族移民，充分尊重回族群众风俗习惯和宗教信仰，支持合理建设固定的宗教活动场所，协调处理移民区与周边地区、移民区内部回汉民族间的关系，加强宣传教育和引导，促进了民族文化的交融发展。同时，给予特殊优惠政策，加强对回族移民的重点扶持，使回族群众在移民区得到较快发展。月牙湖、玉泉营等移民基地，成为回族移民艰苦创业的范例，特别是闽宁镇移民基地成为闽宁两省区对口扶贫协作移民的示范工程。广大移民区回汉人民团结和睦，人心思进，安居乐业。

三、经验启示

在 30 多年的扶贫开发实践中，宁夏坚持以中国特色社会主义理论和科学发展观为指导，走宁夏特色的扶贫开发道路，积累了一些经验，得到了许多有益的启示。

（一）坚持解放思想，不断创新扶贫开发的思路和方法

宁夏扶贫开发的过程，是一个不断深化对区情和贫困发生原因认识的过程，是一个结合宁夏实际，贯彻中央方针、政策的过程，也是一个坚持党的解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线，不断开拓创新的过程。

多年来，自治区各级党委、政府在认真贯彻实施国家各阶段各项扶

贫开发强农惠农政策的过程中，不断深化对区情的认识，不断创新适合宁夏的扶贫开发工作思路和方法——从救济式扶贫到开发式扶贫，从产业扶贫到教育、科技、计划生育扶贫、生态扶贫和发展劳务产业，从政府扶贫到实行闽宁对口帮扶、“定点帮扶”、社会扶贫和争取国际援助等。在产业发展上，因地制宜，分类指导，确定了不同贫困带（片）的开发重点。中部干旱带，围绕“水源、生态、特色、转移”做文章，变被动抗旱为主动调整，大力发展滩羊、枸杞、红枣、硒砂瓜、优质牧草等区域特色产业；对不具备生存条件的地方实施县内生态移民，禁牧封育，改善生存条件。南部山区在生态优先、草畜为主、特色种养、产业开发上下功夫，以草畜、马铃薯、劳务、旅游四大产业为支撑，推动农业农村经济跨越式发展。在工作中，逐步探索出“规划到村、扶贫到户”整村推进的扶贫模式，以及通过“项目＋农户”形成规模，以规模促进产业化的发展模式，等等。宁夏首创的“少生快富”经验已经写入中央文件，并在全国推广。实践证明，这些思路和方法符合宁夏贫困地区的实际，符合农民脱贫致富的愿望。

实践没有止境，解放思想也没有止境。随着国内外形势的发展变化，随着全球化和市场化的逐步深入，扶贫开发的环境和任务也在不断发生变化，扶贫开发任重道远，工作难度不断加大。要从根本上消除贫困，各级党委、政府必须坚持解放思想、与时俱进、开拓创新，不拘泥于传统思维，不止步于已有成绩，不束缚于现成经验，不断拓展扶贫开发思路，切实提高扶贫开发的实际效果。

（二）坚持深化改革，有效增强扶贫开发活力

缺乏充满生命力的机制是贫困地区发展滞后的重要原因。只有深化改革，不断创新扶贫开发机制，逐步建立起适应社会主义市场经济新机制，才能增强扶贫开发活力，不断提高扶贫工作绩效。

要建立扶贫开发与其他支农政策的协调配合机制。无论是从中央层面，还是从宁夏的实际情况看，随着公共财政体制的不断完善，针对贫

困地区和贫困人口的政策也会越来越多，资金的投入也不断加大。贫困地区要认真贯彻落实科学发展观，实事求是地编制扶贫发展规划，明确工作目标和任务，加强扶贫资源的整合力度，形成扶贫开发的整体合力。

要创新资金投入和管理机制。除政府加大投入力度和各类扶贫、支农、科教文卫及其他资金向贫困地区、贫困乡镇、贫困村倾斜外，最主要的应充分发挥市场在资金配置上的基础性作用，引入竞争机制，积极吸引区内外优势企业参与扶贫开发，逐步建立起以扶贫资金投入为导向，以农户自己投入为主体，以信贷和社会投入为补充的多渠道、多元化扶贫投入机制。

加强扶贫资金和项目监管，严格项目评审制度，实行阳光工程，自觉接受社会和群众监督，确保扶贫资金真正用在扶贫项目上、用在贫困群众身上，建立和完善绩效考评机制，实现扶贫效益最大化。

（三）必须扩大对外开放，切实提高扶贫开发整体水平

扩大对外开放，积极开展扶贫工作领域的交流与合作，不仅有利于加快解决贫困人口的温饱问题，而且有助于通过借鉴多年积累的扶贫经验和成功的扶贫方式，提高扶贫开发的整体水平。

在经济全球化进程日益加深的背景下，宁夏作为贫困地区的扶贫开发所面临的形势越来越严峻。自治区党委、政府积极探索扶贫开发中扩大开放的路子，借鉴国际反贫困经验，不断扩大与国际组织在扶贫领域的合作，进展明显。批准成立的宁夏马铃薯协会在固原地区重点加大专用薯试种和推广力度，使宁夏的马铃薯产业逐步走向全世界。闽宁扶贫协作项目、世界粮食开发署援助项目、亚洲银行贷款项目等，有力地促进了中南部地区扶贫开发进程。借助中阿论坛平台，宁夏中南部地区正在走上西部内陆开放的道路，宁夏扶贫慈善产业的兴起，进一步推动了慈善企业与贫困地区的合作与交流。县乡干部到经济相对发达省（市县乡）挂职学习锻炼、赴异地学习培训，乡村干部、群众异地参观学习培训等，有效地提升了当地干部群众实施和参与扶贫开发的能力和水平。

固原市建立全国干部“三同”锻炼基地，不掩穷、不遮丑，更是以开放的胸襟吸引更多的社会支持和关注。

实践证明，只有实行开放式建设，才能使扶贫开发之路越走越宽广，才能把贫困地区的开发建设和整个社会主义现代化建设联系起来，统筹考虑，解决问题，才能打破区位劣势和闭塞状态，放开视野，多层次、多门路地治穷致富，才能更好地利用国内、国际各种扶贫开发资源进行经济开发，才能把贫困地区开发和生产建设引向市场经济的轨道，参与到市场竞争中来。

（四）坚持发挥政府主导作用，动员组织全社会力量形成扶贫合力

政府主导，这是中国扶贫开发的最大特色，既为执政党的宗旨所决定，也是社会主义制度的一大优势。宁夏作为全国最早开展有计划、有组织、大规模区域性扶贫开发工作的地区，政府主导为扶贫开发顺利开展并取得显著成效提供了保证。1983 年，自治区党委、政府就组织成立了由党委、政府及 29 个部门负责人组成的扶贫开发领导小组，并建立了宁夏回族自治区农业建设委员会（2000 年更名为扶贫开发办公室），各县（区）也成立了相应机构，形成了强有力的领导组织体系，并根据扶贫工作形势需要，制定出台了一系列扶贫政策、规划和措施。同时，自治区党委、政府逐年加大扶贫开发投入，组织实施了一系列扶贫开发项目，保证了宁夏扶贫开发工作的有效开展和顺利推进。自 1983 年至 2012 年 5 月，宁夏扶贫开发资金总量达 78.78 亿元。

扶贫开发是一项涉及面广的系统工程，是全党、全社会的责任工程，必须形成推进扶贫攻坚的强大合力，这既是中央的要求，也是我们的重大责任。30 多年来，宁夏积极尝试和探索运用区内组织帮扶、闽宁对口帮扶、中央机关定点帮扶三种形式，充分动员和组织全社会力量参与扶贫开发，形成坚强的扶贫合力，为宁夏扶贫开发工作注入了新的活力，取得了显著的扶贫成效。宁夏扶贫开发的实践已经证明并将继续证明，坚持党委领导，政府主导，社会参与，统筹发展，是实现减贫的重要保

证，是指导当前和今后一个时期宁夏扶贫开发工作的基本原则，我们必须坚定不移地坚持并不断丰富完善。

（五）坚持因地制宜、效益为重的开发式扶贫，切实增强贫困地区的自我发展能力

宁夏移民工程最主要的目标，是将那些生活在南部山区、干旱高寒山区的部分绝对贫困人口搬迁安置到有水源条件的灌区边缘、优势特色产业基地附近、工矿企业开发区、重点集镇城郊等地，发展设施农业和劳务产业，既从根本上解决贫困人口的长远发展问题，又为安置地工业企业和特色产业发展提供了劳动力。所以在移民安置过程中必须结合地区实际情况，要么利用国家支持的大型水利建设工程安置易地生态移民，如宁夏扶贫扬黄灌溉工程开发的红寺堡灌区、同心县马家塘灌区安置易地生态移民 63915 人；在盐环定扬水工程开发的盐池县城西滩灌区、盐环广灌区安置易地生态移民 31500 人；在彭阳长城塬引水灌区安置县内移民 2500 人。要么依托国营农场，插花安置。国营农场土地资源丰富，灌溉水源有保证，交通便利。依托国营农场机械、技术力量、集约化经营的雄厚优势安置易地移民，不仅为国营农场缓解了人少、地多、劳动密集型产业较多的矛盾，也为贫困农民拓展了脱贫致富的路子。要么新建小型灌区，集中安置。宁夏引、扬黄灌区周边还有部分可开发利用的荒地，土地平整，扬程低，灌溉水源基本有保证，具有好的条件。

1986 年，党中央根据“贫困人口越来越集中到具有共同自然环境特征的特定地区”的贫困走势，制定了从救济式扶贫转向以促进特定地区贫困人口提高自我发展能力的“开发式扶贫”政策，主要是针对特定的贫困区域，通过改善其生产生活条件，引导贫困农户发展农产品加工业，以提高其生产能力来促使该地区贫困人口脱贫。宁夏坚持产业开发的思路，积极培育和打造支柱产业，把区域性支柱产业建设与改善基本生产条件、调整产业结构、退耕还林（草）和封育禁牧工程、改变农户生产经营方式、发展农村市场经济结合作为开发式扶贫的重要内容。21 世纪

以来，宁夏贫困地区依托区域比较优势，按照“稳粮、扩经、增菜、强牧”的方向逐步调整产业结构，实施25度坡耕地退耕还林还草、全区封山禁牧工程等。经过多年的发展，形成了以原州区、西吉县、海原县为主的马铃薯生产基地，以盐池县、隆德县、海原县为主的中药材产区，以彭阳县、西吉县为主的菌草生产区，以同心县为主的羊绒基地等有比较优势的基地，中南部生态养羊带、六盘山肉牛生产带也正在形成中。支柱产业生产基地的逐步形成，加快了贫困地区脱贫的速度，增强了贫困地区自我发展的能力和竞争力。

（六）坚持以人为本，不断提高贫困地区的人口素质

人口数量过多、增长过快、素质偏低是制约贫困地区经济社会发展和农民解决温饱、脱贫致富的根本问题。多年来，自治区党委、政府坚持扶贫、扶智和扶志相结合，始终把提高贫困群众整体素质，开发贫困地区人力资源作为扶贫开发的一项长效措施常抓不懈。“授人以鱼，不如授人以渔”，把提高农民科技和文化素质作为突破口，采取多种方式对农民进行生产和就业技能、实用技术以及科技文化等培训，打造了一批脱贫致富能手。同时，鼓励干部群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，培育了“苦干实干、坚韧不拔”的“宁夏精神”。这些措施，对扶贫开发起到了重要作用。治标要治本，扶贫要扶志。一些地方在扶贫工作中，只注重物质财富的救济，忽视了精神扶贫和智力扶贫，治穷却没治到本，反而在一定程度上助长了一部分贫困地区群众的等、靠、要思想和好吃懒做的坏习惯。实践证明，人的因素是最根本的因素。贫困地区干部群众的知识水平和精神状态，是扶贫开发工作成败的决定性因素。脱贫致富的深厚动力蕴藏在广大人民群众中间。解决温饱、摆脱贫困，不仅需要国家的扶持和社会各界的帮助，而且从根本上还要靠提高贫困地区人口的素质，靠贫困地区干部群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，靠自身力量切实改变贫困落后的面貌。

在新的历史起点上深入推进扶贫开发工作，必须坚持以人为本，把

扶贫开发真正转移到依靠科技提高农民文化素质的轨道上来，才能不断克服前进道路上的各种困难，从根本上解决贫困地区的问题。

（七）坚持加强党的领导，为扶贫开发提供坚强的组织保证

加强党对扶贫开发工作的领导，是实现扶贫攻坚目标的根本保证。扶贫攻坚最终要靠基层党组织带领群众苦干实干，靠基层党组织坚强有力的领导，才能把群众充分地发动起来，把扶贫攻坚的各项政策措施落到实处。30 多年来，宁夏贫困地区农村扶贫开发工作之所以取得巨大成就，一个重要原因就是有一批扎根基层、务实苦干的干部们，他们怀着强烈的事业心、责任心，长期奉献在基层，顽强拼搏、不等不靠，做了大量卓有成效的工作，保证了各项政策措施的落实，带领群众奋力脱贫、共同致富。彭阳县就是一个典型。30 多年来，彭阳县各级党组织始终坚持以党员率先解放思想、率先掌握实用技术和率先勤劳致富为目标，加强农村党员的教育管理，使党员带头致富和带领群众致富的能力不断增强。通过实施把农村党员培养成致富带头人、把致富带头人培养成党员以及党员带头致富、带领群众致富的“双培双带工程”，推动了彭阳县的扶贫开发。“彭阳经验”得到了中央有关领导和部门的肯定并在全国推广。

现阶段，随着《中国农村扶贫开发纲要（2011 ~ 2020 年）》的下发，宁夏的扶贫开发已经到了啃“硬骨头”、趟“深水区”、打“攻坚战”的艰难爬坡阶段。要想继续深入推进扶贫开发工作，必须坚持不懈地加强党的领导，加强各级领导班子和干部队伍建设，加强党的基层党组织建设，充分发挥农村基层党组织在农村工作中的作用，使各级党组织都真正成为贯彻落实党在农村各项方针政策和推进扶贫开发事业的执行者、组织者和实践者。

工业扶贫架金桥

工业化的本质是工业生产活动在国民经济发展中取得主导地位，产业经营方式向标准化、规范化、规模化、社会化、专业化发展，是自然经济向商品经济转变的过程。加快工业化发展是欠发达地区脱贫致富和实现现代化不可逾越的阶段和有效途径。由于历史、地缘和整体经济发展水平等原因，宁夏中南部贫困地区工业化程度和发展能力远远落后于全区水平。伴随着“三西”农业建设扶贫计划的实施，宁夏中南部贫困地区在大力开展农业建设的同时，开始试办乡镇企业和地方工业，走过了一条艰难曲折但又充满希望与活力的工业扶贫之路，对提高全区工业化水平和经济社会的发展做出了突出贡献。

一、发展历程

宁夏中南部贫困地区的工业扶贫发端于“三西”建设，经历了宁夏“双百”扶贫攻坚、千村扶贫开发、百万贫困人口扶贫攻坚等发展阶段，工业扶贫从初步探索到创新发展，逐步发展壮大，扶贫成效不断提高。

（一）工业扶贫初步探索阶段

1984 年以后，党中央、国务院提出鼓励发展乡镇企业，并先后对乡镇企业的范围、条件等做出了明确的规定。因此，在“三西”建设的第一个 10 年中，宁夏各有关部门和宁南山区西吉、海原、固原（现为原州区）、隆德、泾源、彭阳、盐池、同心 8 县，在开展农业建设的同时，累计投入“三西”建设资金 4373 万元，支持创办了大批乡镇企业和县办工业企业，将发展企业和市场经济的运行机制引入扶贫工作中来，为扶贫开发探索了

新的发展之路。经过艰苦创业，工业扶贫呈现了良好的发展势头，涌现了一批经济效益好、社会辐射带动能力强、脱贫致富效果明显的企业。从 1989 年开始，原银南地区农建办，先后组织创办了银南地区驼绒厂、银南地区扶贫机械工程开发公司等五家扶贫企业，用短短 4 年时间，就达到年产值 514 万元，实现利税 31 万元，安排贫困农村劳动力和城镇待业人员 400 多人就业，工人月工资 70 ~ 900 元不等。借助“三西”专项资金，重点扶持兴建的淀粉、油麻、果品、畜产品加工和建筑建材等开发项目，已成为农村经济发展的重要支柱。据原固原地区统计（包括西吉、海原、固原、隆德、泾源、彭阳六县），1991 年，全地区发展乡镇企业 25411 个，从业人员 68895 人，总产值 24900 万元，上交税金 1080 万元，实现利润 2418 万元，分别比 1982 年增长了 66 倍、19 倍和 11 倍。到 1993 年，宁南山区 8 县第二产业总产值达到 30841 万元，占 8 县国内生产总值的比重达到 24.37%，但各县发展极不平衡，其中盐池县第二产业总产值达到了 10104 万元，占全县国内生产总值的 45.8%，人均值达 692.1 元，而同心、西吉、泾源、彭阳 4 县第二产业人均值仍不足百元。

通过创办乡镇企业和县办工业的探索，有些企业成功了，并取得了良好的经济社会效益，但也有相当一部分乡镇企业和县办工业，由于工业基础薄弱、交通不便、信息闭塞、思想观念保守、劳动力素质低、企业管理人才和技术人才缺乏、经营管理水平低等原因，导致企业效益差、亏损严重，有的甚至成了地方财政的包袱。因此，发展工业给贫困地区带来的冲击是前所未有的，它让人们充分认识到了发展工业在经济建设中的重要作用。而一部分企业的发展壮大，培养了一大批经营管理人才，为后来的发展积累了宝贵的经验。

（二）工业扶贫稳步推进阶段

1994 年国家颁布实施的《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出：“从 1994 年到 2000 年，每年再增加 10 亿元以工代赈资金，10 亿元扶贫贴息贷款”，“扶贫信贷资金要用于有经济效益的开发项目”。据此，自治区颁布

实施的《宁夏“双百”扶贫攻坚计划（1994～2000年)》将“积极建设支柱产业，实现乡镇企业的健康快速发展和兴办扶贫经济实体”列为扶贫开发的主要措施，并提出了“要力争2000年乡镇企业职工人数达到21万人以上、总产值达到12.4亿元，其中乡办工业产值3.3亿元，贫困乡村要在扶持发展种植和养殖专业户的同时，大力扶持发展加工专业户、专业村，努力实现一乡一个支柱产业，一村一个拳头产品”的目标，组织宁南山区8县实施了一大批扶贫贴息贷款项目。1994年至2000年，共为山区8县企业发放贷款66243万元，其中发放扶贫贴息贷款24226万元，占企业总贷款的36.57%，有力地推动了工业化的发展。到2000年，宁南山区8县工业总产值达到了377312万元，是1992年的7.9倍，年均增长22.9%。

进入21世纪后，自治区进一步增加了扶贫贷款额度，对各类企业到贫困地区兴办的扶贫项目，视效益情况给予大力支持。在保障信贷资金安全的前提下，适当放宽贫困地区贷款条件，根据产业特点和项目具体情况，延长贷款期限。宁南山区9县区（增加了于1999年新成立的红寺堡区）普遍加大了招商引资力度，加快了工业园区建设步伐，积极开展与东部发达地区多渠道、多层次、多形式的经济协作，有效促进了贫困地区的经济发展，增加了地方财政收入，扩大了固定资产投资，极大地改善了基础设施条件，为脱贫致富发挥了积极的作用。到2010年，宁南山区9县区第二产业总产值达到504585万元，占9县区国民生产总值的26.8%，其中工业增加值达到298471万元，占9县区国民生产总值的15.9%。

（三）工业扶贫创新发展阶段

2010年宁夏全区城镇化率达到48.0%，南部山区城镇化率也达到了30.9%，比2005年提高13.8个百分点，但与全区相比，仍相差17个百分点。因此，在新一轮集中连片特殊困难地区区域发展与扶贫攻坚规划中，自治区确立了南部山区“以工业为主体，三大产业协调发展”的产业发展模式，加快推进工业化进程，建设“以重化工业与现代服务业为主体，

特色农业、轻型加工业、能源化工业与现代服务业协调发展的新型工业城市”。经自治区党委、政府批准，2010 年 5 月启动了固原市盐化工循环经济扶贫示范区建设，把宁南区域中心城市和大县城建设上升为全区统筹区域协调发展的重大战略，这是南部山区合理利用当地资源、走出传统农业经济社会，彻底摆脱贫困，走上工业化、城市化、现代化快车道，促进经济社会和谐发展的唯一选择。

固原市全力推进工业强市战略，明确提出了依托当地岩盐、煤炭、石油、农产品等特色资源，以加快盐化工示范区、轻工产业园和五县（区）产业园基础设施续建工程为抓手，构建“一个核心四大集群三大基地一个产业带”宁夏南部山区工业产业体系的发展目标。即以固原市原州区为核心，建立总部经济和行业管理综合服务中心（包括信息、管理、会展、交通、研发、物流、金融结算、咨询、培训、综合服务十类中心），重点发展能源、节能环保新材料、农产品加工、战略性新型产业四大主导产业集群，按照宁夏南部山区各县区资源现状及行业特色，在现有行业发展基础上，发展宁南（固原）盐化工循环经济示范基地、特色农副产品研发生产基地、宁南地区中药材及生物化工基地等三大基地，打造盐池石油产区—原州区炭山煤矿—彭阳王洼煤矿—市区煤电化新能源、盐化工产业带。

吴忠市的盐池县、同心县、红寺堡区和中卫市的海原县也深入实施工业强县（区）战略，进一步完善园区产业规划，明确功能定位，推进园区差异化发展。盐池县规划建设了高沙窝工业集中区，同心县建设了同德慈善产业园，红寺堡建设了弘德慈善产业园，海原县建设了厚德慈善产业园，纷纷把重大项目建设作为推进新型工业化发展的突破口，加强园区建设，支持企业发展，坚持做大总量、提升质量，加快经济结构调整步伐，大力提高工业对经济增长的贡献率，以加快贫困地区经济发展和扶贫攻坚步伐。

二、主要成就及典型案例

通过近30年的探索与发展，工业扶贫的理念深入人心，工业经济发展取得了突出的成就。发展地方工业已成为各地加快经济发展、扶贫攻坚的战略举措，并产生了一系列成功的典型案例。

（一）主要成就

宁夏南部山区工业发展得益于工业扶贫，从最初的扶持乡镇企业的发展，到规划建设工业园区，加大招商引资力度，加快工业经济发展取得的成就不单单是工业产值的增加、贫困群体人均纯收入的提高，更重要的是扶贫观念的转变，提高了对加快区域经济发展才是实现整体脱贫致富根本出路的认识。

1．转变了脱贫致富的思想观念。工业扶贫的长期实践，对贫困地区人们的思想观念带来的冲击是前所未有的。在“三西”农业建设的第一个10年中，人们对扶贫工作的认识，仅仅局限于改善农业生产条件，大力发展农业生产，而对于贫困地区工业经济的发展，大多持怀疑和否定态度，总认为贫困地区一缺资金，二缺技术，三缺市场，工业经济难以发展。但通过三十年来的探索和实践，使人们深刻认识到，工业经济的发展，是加速区域经济发展、实现现代化的必由之路，尽管贫困地区发展工业经济有许多制约因素，但只要选好项目、找对发展路径，工业经济仍会得到快速发展，从而带动区域经济快速发展，工业经济已发展成为贫困地区的主导产业之一。因此，在新一轮集中连片特殊困难地区扶贫攻坚与区域经济发展中，各贫困县（区）都将实施工业强县（区）战略作为实现扶贫攻坚与区域发展目标的重大举措加以推进，广大贫困劳动力也积极投身于工业经济发展之中，以务工和转移就业来实现脱贫致富的目标。

2．加快了贫困地区二、三产业发展的步伐。工业扶贫的长期实践，有效推动了贫困地区二、三产业的快速发展，有效改善了贫困地区的经

济结构。据统计，宁南山区 8 个贫困县 1993 年第二产业总产值达到了 30800 万元，三次产业结构比例为 43.3：24.4：32.3；2000 年第二产业总产值达到了 150349 万元，三次产业结构比例为 25.0：40.7：34.3；2010 年宁南山区 9 县（区）第二产业总产值达到了 503585 万元，三次产业结构比例为 27.9：26.8：45.4；2013 年第二产业总产值比 2010 年翻了一番，达到了 1032600 万元，三次产业结构进一步调整为 23.6：32.2：44.2，第一产业比重进一步下降。

3．带动了农业劳动力的转移就业。随着工业扶贫的深入推进，二、三产业的快速发展，为农业劳动力转移就业提供了大量的就业岗位。宁南山区 8 县乡村从业人员行业分布 1997 年为农林牧渔业从业人员 836300 人、第二产业从业人员 41038 人、第三产业从业人员 87139 人，三次产业从业人员分布比例为 86.7：4.3：9.0；2000 年为农林牧渔业从业人员 835920 人、第二产业从业人员 88667 人、第三产业从业人员 117120 人，三次产业从业人员分布比例为 80.2：8.5：11.3；2010 年为农林牧渔业从业人员 652201 人、第二产业从业人员 333109 人、第三产业从业人员 325416 人，三次产业从业人员分布比例为 49.8：25.4：24.8。进入 21 世纪以后，得益于二、三产业快速发展提供了大量的就业岗位，第一产业从业人员呈大幅度下降及二、三产业从业人员呈大幅度上升趋势。

4．探索了资源集约利用的发展路径。宁南山区自然资源匮乏，如何充分利用当地有限的自然资源、克服工业发展的制约因素，走特色工业发展之路，是工业扶贫必须要解决的问题。经过长期的探索，宁南山区各县（区）统筹规划建立了工业园区，逐步将分散建立的工业企业集中到工业园区发展，将工业园区建设成为聚集重点项目和重点企业的重要载体，使工业区域结构呈现出园区化的特征。通过不断加大工业园区基础设施建设的投入，水、电、路、通信、公共服务区等配套设施逐步完善，为项目入园提供了良好的综合配套条件，大大提升了工业园区层次，增强了工业园区的容纳力和吸引力，为企业发展营造了良好的区域环境，

圆德慈善产业园区内员工在加工钢化玻璃

吸引了一大批科技含量高、经济效益好、耗水量少、污染小、劳动密集型的项目落户工业园区，工业园区的产业集聚效应明显增强，对促进工业经济发展起到了良好的辐射、示范和带动作用。工业园区的建立既集约利用了当地有限的土地资源，降低了企业基础设施建设成本，方便了物流运输和市场营销，又大大降低了工业“三废”集中处理的成本，减少了对生态环境的污染和破坏。

5．培养了大批技术人才和经营管理人才。随着工业经济的发展，特别是工业园区的建立和招商引资企业的入驻，吸引了大批技术人才和经营管理型人才进入贫困地区工作，又招收了大批当地有文化的城乡劳动力进入企业，为当地培养了大批产业工人和技术型人才、经营管理型人才，同时随着各类工业产品的生产，又聚集和培养了大批的市场营销人员，为工业经济发展提供相应的人才保障。

（二）典型案例

在探索工业扶贫的发展过程中，自治区除了支持企业发展外，重点采取了创建工业园区的模式，有效推进了工业经济的发展，取得了良好的经济和社会效益。

1．宁夏隆湖扶贫经济开发区。宁夏隆湖扶贫经济开发区于 1992 年成立，其前身是 1983 年由隆德县在石嘴山市位于大武口与平罗县之间的西大滩设立的隆湖扶贫经济开发区，2003 年和 2004 年分别移交石嘴山市和大武口区管理，2009 年 2 月设立星海镇。总面积 140 平方公里，其中耕地面积 2.3 万亩；共辖 8 个行政村、3 个社区，总人口 5.5 万人，其中常住人口 3.6 万人。由于隆湖扶贫经济开发区靠近自治区工业重镇石嘴山

市大武口区，周围地区具有丰富的煤炭、矿石资源，交通便利，发展工业优势突出。在国家政策的支持下，工业经济发展迅速，1996 年底，发展各类企业 311 家，注册资金 2.59 亿元，从业人员 7173 人，是宁夏典型的工业移民开发区。2010 年，完成税收 8900 万元，地方财政一般预算收入 4767 万元，规模以上企业工业总产值 5.1 亿元，农民人均纯收入达到 4700 元，超过了当年宁夏全区农民人均纯收入水平。

2. 固原扶贫发展试验区。固原扶贫发展试验区是自治区人民政府 1993 年 4 月批准成立的省级开发区，1997 年批准为计划单列区，位于固原市区西南，控制面积 8 平方公里，规划面积 5 平方公里，建成面积 3.8 平方公里，有 10 余平方公里的土地可供远期开发建设。

固原扶贫发展试验区

固原扶贫发展试验区经过 20 多年的发展，建成了道路、供水、排水、供电、供暖、通讯、网络“七通一平”的基础设施和学校、医院、金融、邮电、餐饮娱乐等服务设施，为试验区发展提供了优质的配套服务。成功引进了南宇建材、福宁广业、明德中药、六盘药业、长安水暖、华馨置业、金华市政、晨光家具、瑞丰工贸等一批充满生机和活力的骨干企业。建成了中小企业科技创业园、南宇建材商贸城、清真食品加工配送园、一级农产品批发市场、家道物流创业园、大学生创业园以及正在建设的服装城、家居城、汽车市场、福馨园、纺织园、浙商国际商贸城等功能园区及重大项目，为园区发展搭建了有效创业平台，营造良好投资发展环境。形成了淀粉、药材、建材、纺织、清真食品等支柱产业及汽贸、建材、果蔬、农机、中药材、农贸、小杂粮等商贸物流服务业。截至 2013 年底，固原扶贫发展试验区累计完成基础设施建设投资 104107 万

元，入园工业企业 94 家，企业累计投资 81090 万元，在岗职工 2037 人。2013 年完成工业总产值 97539 万元，实现工业销售产值 90723 万元，利润总额 7064 万元，上缴税金 2316 万元。为固原市区域经济发展和农村劳动力转移就业、增加工资性收入发挥了巨大作用，为工业扶贫事业的发展提供了宝贵的实践经验。

3．宁夏“黄河善谷”发展模式。2010 年以来，自治区根据百万贫困人口扶贫攻坚的实际需要，积极组织实施了以产业园区为依托、以慈善产业为特色、以项目建设为支撑、以政策优惠为吸引、以企业发展为主力的“黄河善谷”发展战略。通过企业市场运作、带动产业发展、促进创业就业，把慈善与产业有机结合起来，探索将传统的“救助型、补助型”的输血型慈善事业，提升为具有现代特色的“产业型、发展型”的造血型慈善产业，走慈善兴业之路，开辟了宁夏百万贫困人口脱贫致富的新途径。2011 年规划建设了弘德（红寺堡区）、立德（利通区）、厚德（海原县）3 个慈善产业园，2012 年开工建设了同德（同心县）、圆德（原州区）、吉德（西吉县）3 个慈善产业园，6 个慈善产业园区规划建设总面积 182 平方公里。截至 2013 年底，6 个慈善产业园区基础设施建设总投入达到 40 亿元，入园企业超过 140 家企业，签约项目 143 个，包括乳制品、清真食品加工、新能源、无人飞机生产等项目，引进资金 254.5 亿元。其中位于红寺堡区的弘德慈善产业园累计完成基础设施投资 7.9 亿元，建成 10 平方公里核心区，累计引进慈善产业项目 49 个，到位资金 63.2 亿元；开工建设项目 38 个，完成投资 25 亿元。中石化塑

弘德慈善产业园的移民员工在制衣厂稳定就业

料制品、弘德彩印包装等 12 个项目建成投产，实现产值 2.2 亿元；中石油塑料制品、瀛海位编织袋、汉森葡萄酒庄等 26 个项目正在建设之中。位于吴忠市利通区的立德慈善产业园，是依托金积工业园区清真食品、穆斯林用品产业园向西延伸规划建设的慈善园区，规划占地面积 21 平方公里，累计入园企业 47 家，其中建成投产企业 38 家，规模以上企业 12 家；完成固定资产投资 11.9 亿元。同德慈善产业园依托同心羊绒工业园和吴忠市太阳山三县区工业园，规划建设总面积 22 平方公里，采取“一园四区”模式，整合资源，统一管理。以原同心县羊绒工业园为基础建成羊绒及穆斯林用品加工区和中小企业创业孵化园；以下马关等东部旱作区中药材基地为基础，建成下马关农副产品深加工科技园；整合吴忠市三县区工业园建成新材料及装备制造产业区，已引进项目 23 个，协议总投资 252.4 亿元，2013 年完成工业总产值 25 亿元、工业增加值 4.5 亿元、固定资产投资 24.5 亿元，安置劳动力 1500 多人。同时，以同德慈善产业园为依托，成立了同德慈善基金会、兴俊爱心基金会和维宗博爱基金会，已募集慈善捐款 670 万元，广泛开展了助学、助残、扶贫等活动，并与光彩事业基金会签订了同德移民村枸杞产业项目帮扶协议，42 家企业捐助专项公益资金 3125.62 万元，有效促进了慈善事业的健康发展。

三、经验启示

宁夏的工业扶贫，走过了艰难曲折和充满创新的发展道路，取得了显著的成就，也积累了宝贵的发展经验，为集中连片特殊困难地区扶贫攻坚和区域经济发展做出了有益的探索，也为打好新一轮扶贫攻坚战提供了宝贵的经验启示。

（一）解放思想，牢固树立工业扶贫的理念

工业扶贫虽然不是直接针对贫困户到村到户的扶贫项目，但发展工业对延长产业链、提高当地资源利用率、促进区域经济发展、吸纳农村劳动力就业却有着直接的影响。宁夏通过多年工业扶贫的探索，不断深

化对区情和贫困发生原因的认识，在着力改善生产生活条件的同时，根据不同贫困地区、不同历史时期的特点，因地制宜地开展工业扶贫工作，取得了积极有效的成就，逐步明确了工业强县的扶贫理念。因此，进入21世纪以来，宁南各贫困县（区）纷纷提出了工业强县（区）战略，规划建设了工业园区，出台了各种招商引资的优惠政策，鼓励发展工业经济，取得了良好成效，有力地促进了工业经济的发展，同时带动了建筑业和第三产业的发展，大幅提高了第二产业在国民生产总值中的比重，使贫困地区的区域经济得到了快速发展，经济实力得到了快速增强，农民纯收入得到了有效提高。在未来的扶贫攻坚中，应进一步解放思想，按照“区域发展带动扶贫开发，扶贫开发促进区域发展”的思路，牢固树立工业强县（区）的扶贫理念，根据宁夏空间发展规划，因地制宜加快现代工业发展步伐，为促进贫困地区区域经济发展，早日实现全面小康社会做出新的贡献。

（二）因地制宜，科学编制发展规划

坚持因地制宜、规划先行的原则，对工业扶贫项目进行充分论证，科学编制发展规划，扶持重点着力由小而全的工业项目向县域主导特色产业发展转变，由投资小而散的项目向集中资源投资规模大的项目转变，由资源密集型项目向技术密集型和劳动密集型项目转变，由零散发展向工业园区集中发展转变。编制工业扶贫规划时必须立足于县情，结合本地实际和优势资源，结合县域经济主导产业发展的总体布局，以延长产业链、满足市场需求、提高经济效益为目标，选择适合本地发展的特色优势工业项目。工业扶贫项目既要注重经济效益，又要兼顾生态效益，坚持人与自然和谐发展的原则，争取利用一切可以利用的条件，最大限度地延长特色优势产业链，使工业企业成为消纳当地优势资源、吸纳农业劳动力转移就业的重要载体。特别是在工业化、城镇化、信息化、农业现代化加快发展的条件下，贫困地区更要注重科学编制规划和项目储备，努力推进现代工业发展，为当地经济社会发展创造财富，为城乡劳

动力提供充足的就业岗位，为贫困地区的整体脱贫、稳定脱贫提供保障。

（三）注重特色，合理确定工业园区发展定位

通过多年来的工业扶贫，各贫困县（区）都规划建设了工业园区，完善了园区供排水、供电、供气、道路、通讯、绿化等基础设施，为招商引资和企业入驻创造了良好的环境条件，使各县（区）工业发展走上了规模化、集约化发展之路。但就目前发展现状看，各县（区）工业园区同质化发展比较严重，资源不足、产品雷同、科技含量低、市场竞争力弱的现象比较普遍。因此，各县工业园区发展目标定位应进行科学论证，必须走特色发展之路，避免同质化发展。特别是在项目选择上，应尽量选择与当地特色优势资源有关联的项目和市场需求旺盛的产品，注重支持适合贫困地区群众生产习惯的种植业、养殖业紧密相连的农产品加工业发展，既为工业发展提供了丰富的原料，又带动了当地特色种植业、养殖业的发展，合理布局，防止出现热门产业“一窝蜂”的现象。

（四）政策保障，加大工业扶贫力度

从“三西”农业建设到21世纪扶贫开发，国家先后组织实施了《“三西”农业建设计划》《“八七”扶贫攻坚计划》《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》，出台了一系列扶贫开发政策，不断加大国家财政扶持力度，进一步夯实了农业基础，加快了工业发展步伐，促进了农民人均纯收入的快速增长。特别是国务院《关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》出台后，国家有关部委对宁夏给予了大量的政策扶持和资金倾斜，明显加快了宁夏中南部地区工业发展和贫困人口脱贫致富的步伐。在集中连片特殊困难地区扶贫攻坚和区域经济发展中，应继续加大工业扶贫的扶持力度，从项目、资金、税收、技术、人才等各方面给予相应的政策扶持，继续加快贫困地区工业发展步伐。

（五）创新机制，加强工业扶贫对口协作

按照“两个大局”的战略构想，国家建立了中央国家机关（企业）

定点帮扶、东西对口扶贫协作机制，开展了中央国家机关和闽宁对口协作帮扶工作。自治区党委、政府又先后动员了680个各级党政机关、企事业单位、驻宁部队和大型民营企业开展贫困地区的社会帮扶活动，形成了各方携手、上下联动、合力扶贫的机制。各帮扶单位从项目、资金、技术、人才等方面给予大力支持，帮助贫困村、贫困群众解决了大量的生产、生活的实际问题。今后应进一步创新对口扶贫协作的机制，利用定点帮扶、对口协作机构的技术、人才优势，充分发挥市场在资金配置上的主导性作用，引入竞争机制，加大招商引资力度，重点选择资源优势明显，市场前景广阔，带动辐射作用大，产业成熟度强的企业参与工业扶贫的项目开发，逐步建立起以扶贫资金投入为引导，以企业投入为主体，以信贷和社会投入为补充的多渠道、多元化工业扶贫投入机制，积极探索新的协作方式，拓展协作领域，扩大协作规模，提高协作水平，开展多层次、多渠道、多形式的经济技术协作，进一步提高工业扶贫的效果，为贫困地区工业发展发挥更大的作用。

（六）扩大开放，大力发展新型工业化

扩大开放，积极开展扶贫领域的交流与合作，不仅有利于加快解决贫困人口的温饱问题，而且有助于通过借鉴世界各国积累的现代工业发展经验，开拓国际国内两个市场，提高扶贫开发的整体水平。在经济全球化进程日益加深的背景下，宁夏贫困地区的工业扶贫更是要瞄准国际国内两个市场，引进先进技术，发展特色产业，走开放式发展道路。实践证明，只有扩大开放，坚持开放式扶贫，充分利用国际国内两个市场和资源，大力发展以信息化为特征的新型工业化，将更加有利于促进贫困地区经济社会的发展。

（七）加强领导，为工业扶贫提供组织保障

加强组织领导和干部队伍建设是工业扶贫开发成功的重要组织保障。宁南贫困地区扶贫开发的实践证明，工业扶贫是一项复杂的系统工程，加强组织领导和协调是重要的保障手段之一。各级党委、政府要落实扶

贫开发的主体责任，党政主要负责人要亲自谋划、亲自部署、亲自协调，一是要明确组织实施责任主体。充分调动各部门、各乡镇党委政府作为组织实施责任主体的积极性、创造性和主动性，及时帮助基层破解难题、及时落实应对措施，加大招商引资力度。二是要加大资金投入。不断创新思维，多方筹集，形成多元化、多层次、多渠道的投融资机制，合理安排使用扶贫专项资金，鼓励和引导各类投资主体参与工业扶贫的开发建设。三是要加强干部队伍培养。宁南山区有一批务实苦干、扎根基层的干部队伍，他们长期奉献在基层，顽强拼搏，不等不靠，怀着强烈的事业心、责任心，做了大量卓有成效的工作，保证了各项政策措施的落实，为扶贫开发工作做出了突出的贡献。同时一批批的援宁挂职干部、教师和科技人员牵线搭桥，带来了大量的项目、技术和资金投入，带来了新的思想观念、管理理念和优良的工作作风，帮助贫困地区干部群众转变观念，改善生产生活条件，发展二、三产业摆脱贫困。在今后的扶贫攻坚和区域经济发展中，抢抓宁夏内陆开放型经济试验区建设和丝路经济带战略支点建设的重大机遇，进一步加强组织领导，不断谋化新的发展思路和重大发展项目，加强组织协调和落实实施工作，进一步加快地方工业的发展步伐。进一步加强干部队伍的培养，为贫困地区的扶贫开发培养大批开拓创新、勇于进取、乐于奉献、经验丰富的干部队伍，带领广大人民群众顽强拼搏，努力实现全面建成小康社会的奋斗目标。

交通扶贫促发展

宁夏南部地区山高坡陡，自古交通闭塞。长期以来，由于受到基础设施建设落后等因素的制约，经济社会发展速度十分缓慢，尤其是公路建设发展严重滞后，导致贫困地区生产难、生活难、读书难、看病难等一系列社会性难题。特别是因为交通设施的不完善，致使贫困地区的大部分运输生产状况还维持在一个较原始落后的水平。直到 1985 年，固原地区 127 个乡镇中尚有 1/4 不通公路，只能延续人背畜驮的原始运输形式。交通困难，一难变万难。当地流传的一句顺口语“汽车拉到大路口，毛驴驮到村门口，人来背到家门口”就是贫困地区交通运输生产真实状况的反映。

若要富，先修路。宁夏在开展扶贫开发事业中，始终把发展交通作为一项重要任务，制定并实施了一系列交通扶贫政策和措施。到 2000 年，西海固地区所有乡镇全部通等级公路，行政村实现“村村通”。六盘山机场正式通航，宝中铁路、福银高速公路、312 和 309 国道、101 和 203 省道贯通全境，在西海固地区形成了立体交通网络。如今，一个多层次、多渠道、全方位开放的公路、铁路、航空运输格局已经形成。四通八达的公路网、铁路、航空运输培育了沿线区域经济带，激活了宁夏南部山里山外的市场。淀粉、药材、马铃薯、活畜等土特产通过汽车、火车、飞机从大山深处走到国内外大中城市。作为国家整体扶贫开发战略中重要内容的交通扶贫，在宁夏南部山区整体扶贫开发中凸显了十分突出的效益。

一、发展历程

从 1984 年开始，国家先后实施了 6 项规模较大的“以工代赈”

（以工代赈是指政府投资建设基础设施工程和农村小型基础设施工程，贫困农民参加以工代赈工程建设，获得劳务报酬，直接增加收入的一项农村扶贫政策）计划，采用以工代赈办法帮助贫困地区新建公路工程等基础设施，以改善贫困地区基础设施的落后状态。实施范围重点是全国 18 个贫困地区，涉及全国 25 个省区。尽管当时国家财政和信贷资金相当困难，但国务院仍决定 1988 年先在宁夏等 3 省区开展用中低档工业品以工代赈的试点，在试点的基础上于 1989 年至 1991 年动用价值 6 亿元的中低档工业品在全国贫困地区开展以工代赈，修建交通工程。针对当时全国市场存在的销售相对疲软、商业库存积压、企业库存偏大等状况，国务院决定在 1990 年至 1992 年，再拿出价值 15 亿元的工业品，采取以工代赈的方式，在贫困地区进行“山、水、林、田、路”综合开发，投向范围主要是中、西部地区和部分东部山区，重点是贫困落后地区，特别是少数民族聚居区。1990 年动工兴建的宝中铁路就是这个时期国家在西北地区的重点建设项目之一。宝中铁路位于陕西、甘肃和宁夏境内，途经宝鸡、平凉、固原、吴忠和中卫，纵贯陕、甘、宁 3 个省区 14 个县市，在固原市境内有 102 公里的铁路贯通，这个具有历史意义的战略决策，成为宁夏贫困地区和贫困群众获益交通扶贫的一座里程碑工程。

为进一步解决农村贫困问题，缩小东西部地区差距，实现共同富裕的目标，国务院决定，从 1994 年到 2000 年，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，用 6 年左右的时间，基本解决全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题，打响一场难度很大的扶贫攻坚战。为此，国务院制定了《国家八七扶贫攻坚计划》，明确要求交通部门要配合实施以工代赈计划，增加投入，加快贫困县、乡公路建设，这是“八七”扶贫攻坚期间全国扶贫开发工作的纲领，也是国民经济和社会发展计划的重要组成部分。国家“八七”扶贫攻坚时期确定了宁夏盐池县、同心县、固原县（现固原市原州区）、海原县、西吉县、隆德县、泾源县、彭阳县 8 个县为国定贫困县，这 8 个贫困县也是新阶段宁夏扶贫开发工作重点县。通过全区

各级干部和广大人民群众的艰苦努力，贫困县农村基础设施建设成效显著，乡村公路建设更是成绩斐然。1994 年到 2000 年实施“八七”扶贫攻坚计划以来，宁夏交通扶贫总投入为 60827 万元，其中国定贫困县 8 县投入资金 58612 万元。全区共新、改建公路 5380 公里（新建 1462 公里，改建 3918 公里），其中：二级公路 209 公里（新建 117 公里，改建 92 公里），三级公路 1329.5 公里（新建 397 公里，改建 932.5 公里），四级公路 3841.6 公里（新建 1008 公里，改建 2833.6 公里）；桥梁 3582 延米 /102 座。这些工程经竣工验收，质量全部为合格以上工程，工程投入使用后，初步为贫困地区群众解决了行路难的问题，为群众脱贫致富奠定了良好的基础。1995 年全线贯通的宝中铁路，则是宁夏在这一时期获益交通扶贫最好的成果展示。它的贯通使宁夏南部山区交通得到极大改善，北部群众出行也不再绕路。宝中铁路对推动中国西北地区交通运输，加强西北与东部的经济联系，推动陕甘宁铁路沿线乃至陇海—兰新经济带的发展，加强民族团结和巩固国防等，都发挥了十分重要的作用。目前，宝中铁路已成为亚欧大陆桥的重要组成部分，继续承担和完成“丝绸之路”的未尽使命，是历史的继往开来，对固原乃至西北地区经济的繁荣和发展都将起到巨大的推动和积极作用。同年建成投入使用的固原火车站，也配合宝中铁路有效缓解了固原地区人流、物流量运输难的问题，对当地经济发展起到了很大的推动作用。固原火车站建成投入营运十多年来，据统计，2011 年客运旅客发送量 140 万人，货运发送 180 万吨。

1996 年，以工代赈列入中央财政预算，直接向劳动者支付货币，不再投入实物。将修建公路、水利工程、人畜饮水工程和基本农田建设作为重点，逐步改善贫困地区的基础设施和生产生活环境，为贫困地区的经济发展创造了条件。

这个时期的宁夏，每平方公里拥有公路里程仍低于全国平均水平，特别是乡村公路严重滞后，还有 366 个行政村不通公路。交通不便，严重制约着南部山区经济的发展。西吉县的土豆、隆德县的药材、彭阳县

的煤炭与果品、同心县的石膏、固原市的旅游等资源开发和利用程度低，优势难以发挥，导致群众长期守着宝藏过穷日子。1997 年，自治区党委、政府决定，用 3 年时间，筹集 1.5 亿元资金，按照“交通部门统一规划，各级政府分级负责，多种渠道筹集资金，发动群众投工投劳”的原则加大实施交通扶贫工程。这次交通扶贫工程 3 年内共修建村级公路 2552 公里。

1999 年 9 月，中央正式作出了实施西部大开发战略的伟大决策，拉开了西部大开发的历史帷幔。国家交通运输部先后制定、印发了《加快西部地区公路交通发展规划纲要》《关于印发西部地区“十五”公路建设规划目标的通知》《西部地区内河航运发展指导意见》《国家高速公路网规划》《全国农村公路建设规划》等相关规划及《西部地区公路水路交通基础设施建设规划》等专项规划，这些国家层面的规划，都明确提出交通基础设施建设要与扶贫开发紧密结合，并继续加大农村公路建设。自治区党委、政府审时度势，积极贯彻党中央、国务院决策精神，根据宁夏区情，提出了“西部大开发，宁夏要争先”的奋斗目标，编制了宁夏全区“十五”和“十一五”公路水路建设发展规划，用于指导西部大开发期间全区公路交通基础设施建设，尤其是农村公路建设。2001 年起，宁夏确立了高速公路、农村公路“两头抓”的公路发展战略，分三步实施。第一步是着力解决村通乡公路，第二步加快乡到县、县与县之间的公路连通，第三步是建设市县城市入口与高速公路、国省干线公路的连接——宁夏农村公路建设迎来了良好的发展机遇，宁夏交通扶贫进入快速发展的轨道。通过国家交通运输部重点加快革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区农村公路建设“五年千亿元建设工程”、县际公路油路改造工程、农村公路渡改桥、危桥改造、农村客运站点等专项工程建设，宁夏农村公路建设不断加快，投资力度、通车里程逐年增长。到 2005 年底，全区 188 个乡镇通车里程达 13000 公里。这一时期，宁夏公路建设累计投资 160 亿元，连续多年列居全区各行业投资之首。宁夏公路主干路

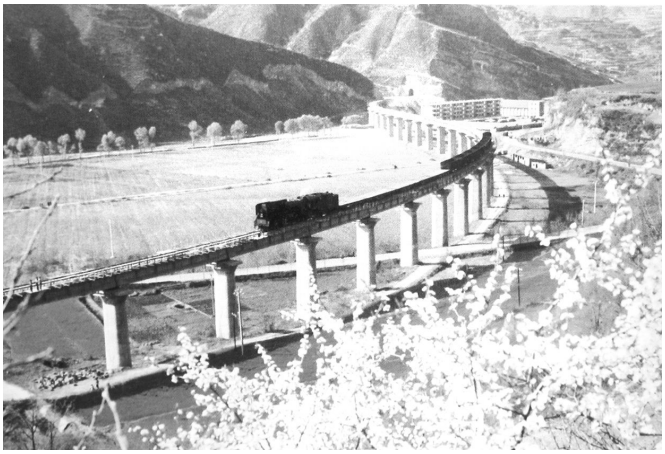
网基本建成，实现了所有市县 1 小时内上高速路、所有乡镇通油路、所有行政村通公路的目标，高速公路通车里程达到 670 公里，公路通车里程达到 1.3 万公里。全区广大农村交通面貌发生了翻天覆地的变化。

盐池至中宁高速公路

2006 年和 2007 年，国家交通运输部进一步加大了农村公路建设投资力度，扩大农村公路建设范围。2008 年，国务院扩大内需的措施中，有 100 亿元投向公路建设，其中有 50 亿元专门用于安排农村公路建设。同年，国务院下发了《关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》，专门就改善宁夏贫困地区基本生存条件、进一步加大农村基础设施建设力度提出明确要求。自治区党委、政府根据中央精神提出 2009 年至 2012 年，全区建设行政村通沥青水泥路 8000 公里（含生态移民搬迁、国营农林牧场、农业产业基地、设施农业等主要公路），到 2012 年底，基本实现具备条件的行政村通沥青水泥路。启动了自治区成立以来规模最大的农村公路建设工程，持续加大对农村公路的投入。宁夏农村公路建设进入城乡一体化发展阶段，社会主义新农村建设踏上新的征程。经过几年的艰苦努力，到 2012 年底，圆满完成了既定目标任务，实现了全区具备条件的行政村通沥青水泥路，比国家确定的行政村通硬化路目标提前了 8 年时间。该项民生工程的顺利实施完成，为广大农村，特别是中南部贫困地区广大农民群众脱贫致富奔小康奠定了坚实的交通基础。

这一时期前后，乘着国家各项交通扶贫政策出台的东风和向西部贫困地区政策倾斜的先机，宁夏在高速公路、交通运输、铁路建设、航空运输方面也取得了突飞猛进的发展。

首先，高速公路和交通运输业蓬勃发展。2005 年，宁夏修建南部山区第一条高速公路——同心至固原 120 公里的高速公路，实现了全区所有地级市通高速公路的目标，南部山区融入了全国高速公路网。2007 年，固原至什字 36 公里的高速公路建成通车。2011 年，什字至沿川子高速公路建成通车，福银高速公路（固原段）全线正式通车，福银高速公路宁夏境内全线贯通。固原市境内的另一条投资 35 亿元的青岛至兰州高速公路东山坡至毛家沟段已开工建设。建成后，西海固地区将有两条高速公路过境。截至 2011 年底，固原市汽车总量 172310 辆，其中客运 26340 辆。货运量 2732 万吨，货运周转量 91.27 亿吨公里；客运量 2280 万人次，旅客周转量 14.56 亿人公里。



宝中铁路

其次，铁路建设有了新的进展。2010 年 10 月 19 日铁道部组织审查通过了宝中铁路增建第二线项目，新增线路在固原市境内开设六盘山（彭阳）、固原、三营三个火车站。线路规划方案有固原站的王洼至原州区运煤专用线，三营站的盐化工货运专用线。其中原州区至王洼运煤铁路专用线线路全长 36.5 公里，全线设计隧道 14391 米，特大桥 724 米，大中桥 3681 米。项目 2010 年 9 月开工建设，总投资 15.9 亿元，截至 2011 年底累计完成投资 2.6 亿元。项目建成后，为王洼煤矿资源向外运输创造条件并有效节约社会运输成本，有利于推动区域产业发展。不但能解决项目辐射区 44 万亩马铃薯、小杂粮、28 万亩经果林等农产品的运销问题，而且为今后集中连片布局设施农业、优势特色农业产业带和退耕还林后续产业带创造有利条件。推动资源优势向经济优势转化，将从根

本上改善当地群众生产生活条件。

再次，航空运输快速发展。2007 年开工建设的宁夏固原六盘山机场位于固原市原州区西北方向的彭堡镇，机场建设用地为 2878 亩，飞行区等级为 4C，属国内支线机场，跑道长 2800 米，宽 45 米，2010 年 6 月 26 日正式通航。2011 年固原六盘山机场完成运输起降 940 架次，实现旅客吞吐量 2.8 万人。目前，固原六盘山机场包机航班运营稳定，航班客座率保持在 60%的水平。预测 2020 年旅客吞吐量 19 万人次、货邮吞吐量 750 万吨、飞机起降 2643 架次；2040 年旅客吞吐量 52 万人次、货邮吞吐量 1500 万吨、飞机起降 6701 架次。固原六盘山机场的建成通航缓解了西北地区航线跨度大、班次中途无停靠点的问题，大大改善了当地交通条件，对提升当地人民生活质量、缩小地区差距、拉动和发展当地经济发挥了重要作用，对维护社会稳定、促进民族团结等方面具有重要战略意义。同时，固原六盘山机场的通航有利于地区形象提升，有利于宁夏南部山区经济核心城市的快速形成，有利于促进宁夏区域经济的健康快速发展。

自《国家八七扶贫攻坚计划》实施以来，在国家有关部委的大力支持下，通过“以工代赈”、“以奖代补”等方式，加快了宁夏农村公路建设步伐。特别是 1999 年以来，国家相继实施了“贫困县国债公路、通县油路、县际及农村公路、农村通达工程、千亿元工程”等扶贫项目，共安排宁夏扶贫公路建设 1.4 万公里，投资 80.24 亿元，其中国家补助资金 28.1 亿元，这些项目绝大部分在中南部贫困地区。通过多年的努力，宁夏公路通车里程由 1978 年的 5227 公里增加到 2013 年的 28554 公里，35 年来，

20 世纪 70 年代乡村石子路

泾源农村新建公路

新增公路通车里程 23327 公里。其中，高速公路从无到有，新增高速公路通车里程 1344 公里；农村公路由 1980 年的 4658 公里增加的 2013 年的 23009 公里，新增 18351 公里。目前，全区基本实现了县、乡镇通沥青（水泥）路，具备条件的行政村通硬化路的目标。一个多层次、多渠道、全方位开放的公路、铁路、航空运输市场已经形成，快捷、安全、方便、高效的运输系统为宁夏南部山区的经济发展和脱贫致富插上了腾飞的翅膀。

2012 年 6 月，国家交通运输部印发了《六盘山集中连片特困地区交通建设扶贫规划（2011 ~ 2020 年)》，宁夏 23 个市县区（含宁东）中有 7 个县（区）纳入了六盘山连片特困地区交通扶贫规划。作为今后 10 年国家扶贫开发的主战场之一，宁夏将按照国务院即将批准的《六盘山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011 ~ 2020 年)》和交通运输部《六盘山集中连片特困地区交通建设扶贫规划》要求，坚持“区域发展带动扶贫开发，扶贫开发促进区域发展”的基本思路和“雪中送炭，突出重点”的原则，坚持采用新型工业化、城镇化发展模式，落实相关支持政策，认真组织实施，着力突破制约当地经济社会发展的交通瓶颈，全面提升交通运输服务水平，努力推动贫困地区经济社会更好更快发展，为推动六盘山集中连片特困地区经济社会发展做出应有贡献，使宁夏在西部大开发和新一轮扶贫开发中掌握主动，使六盘山区在交通扶贫开发攻坚工作上走在全国前列。

二、主要成就

（一）路网结构明显改善

多年来，通过各个交通扶贫项目的实施，宁夏新建改建农村公路2万多公里，全区农村公路（包括县道、乡道、村道）建设得到快速发展，总里程由1980年的4658公里增至2013年的23009公里；技术等级迅速提升，等级路由1980年的3051公里增至2013年的22781公里；路面状况明显改善，截至2013年底，高级、次高级路面里程17263公里，占农村公路总里程的75%；通达深度、通畅水平逐年提高，实现了100%的乡镇和具备条件的建制村通沥青（水泥）路，基本形成了县与乡、乡与乡、乡与村之间的农村公路网络。作为“毛细血管”的农村公路不断延伸和加密，道路等级也日渐提高，路网结构逐渐优化完善，为“三农”工作提供了基础支撑，极大方便了群众出行。行政村通沥青水泥路的比例排在西部地区第一位。

（二）养护管理逐步加强

交通行业要求公路要“三分建，七分养”。建设在表现形式上是热热闹闹，也很容易看到，比较容易出政绩，没有路马上通路了。但是养护就像人过日子一样，平平淡淡，年复一年，日复一日，需要淡定的工作精神。自治区交通部门提出“建设是发展，养护管理也是发展，而且是可持续发展”的理念。并根据国务院文件，研究出台了《宁夏农村公路管理养护体制改革实施方案》。总体来看，全区农村公路养护管理体制改革已取得了初步成效，为期3年的农村公路管理养护年活动开展顺利，县级政府在农村公路发展中的主体责任逐步得到落实。

（三）安全保障水平稳步提升

“以人为本、以车为本”是多年来自治区交通运输部门始终坚持的工作方针。为使老百姓走得更安全、更放心、更便捷，启动了以“消除隐患、珍视生命”为主题的农村公路安保工程和危桥改造工程，加强农村

公路的标识、标线、护栏等安全设施建设。当前，农村公路交通安全状况正在得到改善。

（四）农村客运更加便捷实惠

为了方便群众出行，对传统的农村客运模式进行调整。一是进行了“公交化”改造。对市县周边的乡镇客运线路，采取公交化营运模式，山区城外延伸30公里、川区城外延伸10公里。加大发车班次密度，使客运车辆既是城镇公交车，又是乡村公交车，让农民兄弟享受到与市民“同车、同线、同价”的城市公交福利待遇。二是破除班线客车“三定”模式。对一些客流小、客流不稳定的线路，采取不定线路、不定班次、不定站点、一票到达，去程和回程时间由旅客和车主协商决定的发车方式。三是对不适宜开行日班的线路，根据实际情况开行隔日班、周末班、赶集班等。四是对客流量极小、距离干线公路又远的偏僻支线，组织小型客车定点运行，把农村旅客送到干线公路乘车点，实现干线客运班车与支线小客车对接。五是对不通班车的村庄，采取将现有客运线路延伸的办法，解决不通班车问题。近年来，全区新增农村客运线路354条，新增通客车行政村300多个。基本实现了每个乡镇建成一个客运站，沿黄10个市、县（区）的行政村全部通了班车。现在全区已经开通农村客运线路1389条，乡镇和建制村通客车率分别达到100%和97%，其中，行政村通客车率高出全国平均水平10个百分点。通过创新发车模式，满足了不同区域、不同出行需求的群众的实际需要，使农村客运通达深度和覆盖面明显提高，广大群众乘车更加方便，出行更加便利。

宁夏红寺堡移民开发区举行城市公交车开通仪式

（五）公路运输水平进一步提高

针对宁夏公路部分路段超期服役、路面病害严重等实际情况，重点实施安保工程、灾害防治、危桥改造等工程，进一步提升全区公路安全设施服务水平，为广大群众安全、便捷出行提供良好的交通硬件条件。同时，针对农村老旧客运车辆较多、安全性能差等情况，积极引导经营者更新车辆。近年来，新增农村客运车辆 1200 辆，更新 420 辆，运力结构明显升级。并着力推广在全区所有农村客运班车安装 GPS 行车记录仪，加强农村客运动态监管，降低了农村客运事故率，提高了农村客运安全运行的软环境。

（六）增强了农业产业化发展后劲

农业产业化可以实现农村经营与市场连接，加快农民脱贫致富的步伐。扶贫公路的建设，为农业产业化发展创造了条件。几年前，宁夏的马铃薯种植大县西吉县，由于道路通行条件差，不但因马铃薯来回转运卖不了好价钱，而且，由于道路不畅，一些马铃薯烂在田里，损失严重。一条条扶贫公路修通后，使农副产品的加工、运销有了便捷畅达的通道，大大加快了农业优势资源的开发和商品生产基地建设。近年来，固原市、中卫市等紧紧抓住交通便利的先决条件，发挥本地农村农业资源优势，相继建成一批产业基地，如西吉的马铃薯、中卫的硒砂瓜、中宁的枸杞、灵武的长枣、全区的设施蔬菜和设施花卉等不断扩大种植面积，扩大经营规模。农村交通条件的改善，拉近了农村和市场的距离，有效解决了农产品运输难、销售难、货损大、成本高、价格低等实际问题，促进了传统农业向高效生态农业的转变，农业产业化发展后劲不断增强。

（七）拓宽了农民增收渠道

自治区交通运输部门认真贯彻落实国家支农惠农政策和自治区政府关于建设项目要优先使用本区本地劳动力的要求，每年在农村公路建设计划下达的同时，及时安排部署使用农民工工作，积极为项目区域及沿线农民增收创造有利条件。据统计，多年来，共安排近 6 万农民工从事

农村公路项目的建设，累计发放工资近 2 亿元。与此同时，一些农民群众组织车辆拉运沙石、土方等公路建筑材料，积极参与公路建设，拓宽了收入渠道，增加了收入。

（八）促进了城乡一体化进程

农村公路的快速发展，缩短了城乡间距离，加快了不同地区间的信息和物资交流，降低了物流成本，在提高公共服务和改善民生方面产生了巨大效应，使城市经济快速发展的带动效应更及时、高效地辐射到广大农村，使农村与城市的联系更加紧密，许多农村劳动力白天到城市（镇）打工或经商，傍晚乘坐客运班车回村居住，生产生活方式向城市化转变，有效促进了城乡一体化发展。

（九）促进了贫困地区群众思想观念的变化

交通条件的改善，促进了人流、物流、信息流和资金的大流通，公路、铁路沿线干部群众的思想得到解放，市场意识、开放意识明显增强。贫困山区越来越多的农村冲破小农经济的束缚，积极要求采用新的实用技术，实行科学种田、科学养殖，逐步改变单一经营农业、出售初级农副产品的状况，他们走向市场，大力发展二、三产业，开展多种经营，逐步摸索了依靠交通、依靠市场、依靠科技实现脱贫致富的路子。有些群众到外地参加农村生产经营和农业科技知识培训，把所学到的知识运用于生产实际，实行科学种田、科学养殖，仅用两年时间，就让自己和同村贫困人口实现了温饱。交通条件的改善，还使一批批农民走出大山，出外务工或经商，在更大的地域范围和产业范围内与生产资料相结合，不仅人力资源得到了开发，也使他们逐步解决了温饱。有的在外打工开阔了眼界，学到了一技之长，成为当地脱贫致富的能人。

三、经验启示

（一）领导重视是搞好交通扶贫工作的关键

从多年来农村公路建设的情况看，国家加强农村公路建设的决策，得

到了各级地方政府及广大人民群众发自内心的支持和拥护。自治区党委、政府一直以来高度重视农村公路建设，分管领导多次专门听取汇报，召开专题会议，协调解决有关问题，还积极到山区一线参加交通情况调研和考察，掌握一手资料。正是由于各级领导重视，宁夏的交通扶贫工作多年来扎扎实实、稳步前进，取得了良好的经济和社会效益。

（二）充分调动和发挥群众的积极性和创造性，是做好扶贫工作的重要前提

多年的扶贫实践证明，人民群众中蕴藏着极大的积极性和创造力，这是贫困地区实现脱贫致富的主要力量。世世代代被封闭在大山之中的贫困群众，由于吃够了没有路的苦头，对修路架桥的热情很高，潜力很大。他们渴望走出大山，了解外面精彩的世界，希望通过修建公路帮助他们实现脱贫致富之梦。但是，这些热情和潜力，要靠正确的组织引导，才能挖掘出来,形成现实的、强大的力量。每一条新的公路的修建,当地党委、政府和有关部门，积极做好宣传、组织和发动工作,并经常深入基层、工地调查研究。为了加快扶贫公路建设,广大群众不计个人得失、不讲价钱,主动拆房让地,积极捐款捐物。在筑路现场,民工们饥啃干馍、渴饮溪水,有的生病也不下火线,有些群众为了给筑路的工人送吃的和水,摔伤住院。正是有了广大群众的无私奉献和顽强拼搏，才有效地促进了扶贫公路建设乃至各项工作的顺利进行。可以说,交通扶贫的每一点成绩和进步,都凝聚着贫困地区党政领导和人民群众的期望、奉献和创造,凝聚着他们的智慧、热血和汗水。

（三）搞好综合配套开发，走产业化扶贫的路子，是坚持开发式扶贫方针，稳定增加农民收入的有效方法

实施扶贫开发，帮助贫困地区改善基础设施条件是完全必要的，但贫困地区的根本出路还在于搞好农业科技的推广和普及。努力提高农民的素质，发展农村经济，增加农民收入，走农业产业化发展的路子。如果为其修通了道路，打开了山门，而没有改变其安于现状的落后观念和因循守旧的陋习，没有走上依靠科技发展农业经济的路子，要想彻底摆

脱贫困是不可能的。多年来，国家交通运输部定点扶贫工作既抓了改善贫困地区基础设施建设条件这个关键，又下力气帮助其发展教育、科技，并通过实施产业化，帮助农民找到了适应市场、解决温饱的脱贫路子。贫困地区群众千方百计集资修公路、兴水利、办教育、学技术、搞产业的喜人变化，充分说明了党中央、国务院关于综合配套开发的扶贫方针是正确的、有效的。

（四）坚持规划为先导，是农村公路有序发展的保证

按照国家交通运输部的工作安排，自治区交通运输厅相继制定并完善了农村公路发展 20 年规划。在国家启动县际及农村公路改造工程后，立即组织工程技术人员，对全区农村公路的现状、建设标准、投资概算做了详细调查核实。同时，由厅领导带队，组成工作小组，分赴各市、县（区）进行深入调研，先后召开了多次不同层次的座谈会，听取相关县（市、区）各级领导及村民代表的意见和建议。通过调查，摸清了家底，并在此基础上对农村公路建设规划作出全面调整完善，制定了全区农村公路建设的相关指导意见及实施办法，对农村公路建设的主要任务、政策措施、标准等作了明确规定。在规划编制中，注重将农村公路建设与小城镇建设紧密结合，真正体现服务城镇化。坚持做到“四个结合”，即：结合山、水、林、田、路、村（镇）、环境综合治理，缩小城乡差距，推进城市化进程；结合农村产业结构调整，开发建设旅游路、资源路、经济路；结合“文明景观带”和小城镇建设，通过国家、自治区、市、县、乡、村共同投入，尽快使等级公路全部实现黑色化，使辖区内行政村全部通上油路；结合帮扶贫困村工作，使广大农民尽快走上富裕路，切实做到修建一条公路，繁荣一方经济，造福一方百姓，带动一方文明。在规划执行过程中，强调编制农村公路建设计划必须坚持“三符合”政策，即项目路线走向符合全区《农村公路发展规划》；项目技术等级符合规划要求，县道必须达到三级公路标准，其他乡村公路必须按等级公路建设；路面类型符合沥青、水泥混凝土路面的要求。不满足“三符合”

政策要求的项目不安排区补资金，有力保障了规划的执行。

（五）扎实做好前期工作

针对农村公路点多、面广，比较分散，实施难度大的实际情况，坚持主要领导亲自抓项目储备及各项前期工作，实行目标管理，做到组织、人员、资金落实。项目一经审定，交通运输厅便安排设计单位尽快编制项目可行性研究报告，并及时报送自治区发改委审批。在农村公路设计中，要求各地一定要严格贯彻落实“实事求是、因地制宜”的工作方针，在线位选择上尽量利用旧路，少占或不占用耕地，节约集约用地；要牢固树立“不破坏就是最大的保护”的设计理念，尽量减少大挖大填，避免引发地质灾害、造成新的水土流失或环境破坏；并要求各地加强防排水设施的调查研究和设计，尽量避开地质不良地段，提高公路的抗灾能力。交通运输厅及时组织专家对各地上报的施工图进行审查，保证设计质量。通过层层把关，保证了工程的前期工作质量。

（六）高度重视工程质量，多方面加强监督管理力度

为确保农村公路建设质量，在农村公路建设中积极推行项目法人责任制和合同制管理、招投标制和监理制，建立了比较完善的质量保证体系，层层分解落实了质量管理责任，针对性地治理了质量通病并让群众参与工程质量的监督。在农村公路的施工过程中，明确质量监督站专车专人监督乡村公路质量，负责工程质量评定和质量验收。各县（市、区）农村公路管理办公室都成立了质量督导组，对农村公路工程进行全过程质量督导，有力地推动和促进了工程建设的进度与质量。在农村公路改造工程中建立了质量责任终身制档案，推行农村公路工程质量“责任公示牌”制度，主动接受社会监督；有些地方聘请社会监督员或设立工程质量监督电话，引入社会力量实施质量监督。交通运输厅适时召开全区农村公路质量监督现场会，深刻分析宁夏农村公路质量监督、监理工作面临的形势和存在的问题，要求各地、各参建部门总结经验，寻找差距，取长补短，相互学习，对工程建设过程中存在的问题认真加以整改，切

实把农村公路这项民生工程建设好，让群众满意。

（七）积极争取政策支持，广开资金筹措渠道

加强农村公路建设，核心是政策，关键是资金。自治区交通运输厅在国债资金和交通运输部车购税补助资金外，积极争取自治区财政资金用于补助农村公路改造工程。为了筹措农村公路建设资金，自治区各级政府在配套资金落实方面做了大量的工作，制定出台了一系列优惠及支持政策。宁夏乡村公路建设在国家投入的基础上，交通运输厅每公里再补贴 10 万 ~ 20 万元，市、县（区）政府按照“一事一议”再筹集部分配套资金，使农村公路建设资金基本得到了保证。此外，各地都结合本地实际，制定了优惠政策，减免相关税费，保障了农村公路建设的快速推进。

（八）认真组织示范工程，坚持典型带路

2009 年，国家交通运输部通过多次调研，将彭阳县确定为全国农村公路建设工程示范县和联系点，3 年内将有 600 公里通村等级公路建设规模，至 2012 年实现所有村通沥青（水泥）公路。为切实抓好县际及农村公路建设，探索不同经济条件、不同自然环境的农村公路建设模式和管养机制，在示范工程的组织实施中，各级交通主管部门高度重视，多次深入工程现场指导工作，进行现场办公，督促工程进度，协调和解决存在的难题。交通运输厅成立了示范工程建设指导工作组，落实计划、促进度、抓质量，保证了示范工程的顺利开展。并根据宁夏的实际情况，在区内确定了不同层次、不同类型的示范工程，通过典型引路不断推进农村公路发展，取得了很好的效果。

（九）加大科技创新

在工程建设过程中，加大新技术、新工艺、新材料、新设备使用范围。结合各地实际和各市、县（区）的建设需求，因地制宜、因材制宜，尽量采用当地的建材。并要求各地在交通量少、设施园艺园区的连接道路等项目建设上，总结推广泥结碎石及同步碎石封层路面施工技术。在

交通量较小的通村公路上，采用烧制强度较高的黏土砖作为路面铺筑材料。积极探索使用土壤固化剂技术硬化乡村道路的技术。大力推广水泥混凝土路面，延长公路使用寿命，降低养护成本。通过科技创新，加快了农村公路建设进程，降低了成本。

金融扶贫解民忧

从20世纪80年代中期开始，中央和自治区党委、政府通过有组织的扶贫开发帮助贫困地区和贫困人口发展经济、脱贫致富。经过30多年的努力，扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。面临新的形势和任务，开发式扶贫政策需要进行必要的调整深化改革。针对农村特别是贫困地区金融发展滞后和金融产品不足，无法满足中低收入信贷需求，扶贫部门开始探索为贫困地区农户提供发展资金支持的有效途径。村级发展互助资金以及在此基础上衍生出的“千村信贷·互助资金”，就是在借鉴国际和民间组织信贷扶贫模式的基础上，政府探索财政扶贫资金直接支持贫困农户发展生产的新的扶贫模式。互助资金、“千村信贷”不仅是探索和完善财政扶贫资金使用管理的一种新机制、新模式，对更好地发挥扶贫资金的使用效益，提高贫困村及贫困农户自我积累、自我管理和可持续发展的能力，增加贫困农户收入，加快扶贫开发进程起到了积极的推动作用，同时，也有效地缓解了贫困农户发展生产资金短缺的矛盾，在一定程度上弥补了贫困地区农村金融市场发育不足的状况。

一、发展历程

（一）互助资金开启了金融扶贫的有益探索

为了改善贫困村、贫困农户的生产生活条件，进一步提高扶贫资金的使用效率，从20世纪90年代开始，一些国际组织或国内相关机构先后

在全国各地开展了各种小规模的小额信贷和社区基金试点。2006 年 5 月，在总结各地经验的基础上，国务院扶贫办和财政部联合在河北、山西、内蒙古、黑龙江、安徽、江西、河南、湖南、四川、贵州、陕西、甘肃、宁夏、新疆 14 个省（区）开展了“贫困村村级发展互助资金”试点（简称“互助资金”）。通过竞争的方式，每省（区）在 1 ~ 2 个国定贫困县中选择 10 个符合发展条件的贫困村建立互助资金试点。“互助资金”是以中央和地方财政扶贫资金作为补助资金（每个村由中央财政安排扶贫资金 15 万元），通过引导村内农户自愿交纳一定比例的互助金，吸纳无任何附加条件的其他社会捐赠资金，按照“民有、民管、民用、民享、周转使用、滚动发展”的方式使用互助资金，支持贫困村村民发展生产。2007 年、2008 年又继续扩大试点。2009 年，国务院扶贫办和财政部就规范互助资金操作运行程序，下发了指导性文件《贫困村互助资金试点操作指南》，明确规定有 50%以上的贫困户入社方可组建互助社，互助资金不出村，互助社不得吸储，不得从事其他未经许可的金融和经营活动。

2006 年，宁夏被列为全国第一批开展互助资金试点的省（区）之一，有 4 个县 10 个贫困村参与了互助资金试点。中央财政安排扶贫资金 150 万元（每村 15 万元），自治区财政又投入补贴资金 50 万元（每村 5 万元），宁夏互助资金政府补助资金达 200 万元（每村 20 万元）。

2007 年，国务院扶贫办又安排中央扶贫资金 150 万元，在宁夏 3 个贫困县的 10 个贫困村开展互助资金试点，自治区财政投入资金 350 万元，另行安排试点村 15 个，当年宁夏互助资金项目村为 25 个，政府投入资金达 500 万元。

2008 年，国务院扶贫办和财政部再次扩大了互助资金试点规模，安排宁夏中央扶贫资金 300 万元，试点村 20 个。经过前两年的运行，宁夏贫困村互助资金有效地缓解了贫困农户发展生产资金短缺困难，受到贫困群众的热烈欢迎。自治区财政当年投入资金 700 万元，另行安排试点村 46 个，宁夏互助资金项目村达到 66 个，政府投入资金达 1000 万元。

自治区党委、政府对互助资金试点工作高度重视，从2009年开始将贫困村互助资金列为自治区“10项民生计划为民办30件实事”的内容，宁夏互助资金进入了增资扩面阶段，自治区政府加大了对互助资金项目村的资金支持力度。按照大村投入30万元（350户以上村）和小村投入20万元（350户以下村）的原则，政府投入资金7500万元在20个县（市、区）320个新增试点村建立互助资金（其中中央试点村70个）；另外，按照拉平补齐原则，对历年已安排互助资金的项目村350户以上的村按30万元投入，350户以下的村按20万元投入，对2006～2008年实施的项目村共安排增资扩量补助资金1490万元。自治区政府投入互助资金试点村的资金总量达8990万元。2009年，在参照国务院扶贫办和财政部出台的指导性文件《贫困村互助资金试点操作指南》基础上，自治区扶贫部门与自治区财政厅共同研究出台了《宁夏回族自治区“贫困村村级发展互助资金”管理办法（试行）》，进一步规范互助资金的运行。

2010年，宁夏互助资金试点规模进一步扩大，新增互助资金试点村341个（其中中央试点村95个），政府投入资金8410万元。

2011年，按照自治区人民政府第68次常务会议“有生态移民任务的市、县（区）要将生态移民安置点全部纳入互助资金覆盖范围，对条件成熟的生态移民村可优先安排实施”的要求，首次将生态移民村列入互助资金试点。2011年新增互助资金项目村达到200个，政府投入资金5000万元。在具体工作中，通过调研、检查，自治区扶贫办发现了互助资金运行过程中需要调整和妥善处理的问题，为此，与自治区财政厅联合下发了《关于贫困村互助资金操作运行几个问题的通知》，进一步规范和促进了自治区互助资金试点工作健康有序发展。

（二）千村信贷进一步放大了金融扶贫的成效

进入2011年，扶贫开发已经从温饱型扶贫进入发展型扶贫新阶段，贫困地区、贫困群众对金融服务的需求日益迫切，但多年扶贫开发实践表明，越是贫困的地区，越是金融的“盲区”。一方面农民贷款难、贷款

贵，扩大再生产或转变生产模式缺乏金融资本；另一方面农村金融基础设施薄弱，基础金融服务供给不足。贫困地区农村金融缺失，贫困群众发展资金短缺的困难，备受党中央、国务院重视。2011 年中央扶贫开发工作会议和《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020)》提出要“积极推动贫困地区金融产品和服务方式创新，鼓励开展小额信用贷款，努力满足扶贫对象发展生产的资金需求”，“扩大互助资金扶贫试点”，“促进产业结构调整，通过扶贫龙头企业、农民专业合作社和互助资金组织，带动和帮助贫困农民发展生产”。

为了贯彻落实《中国农村扶贫纲要（2011～2020)》精神，推动新阶段扶贫开发攻坚战略实施，有效解决宁夏贫困农户发展生产资金短缺的困难，促进贫困地区经济社会发展，在自治区党委、政府的关注和支持下，2011 年 12 月自治区扶贫办和宁夏黄河农村商业银行正式签订了“千村信贷·互助资金”金融创新扶贫工程战略合作协议，并联合下发了《互助资金与信贷资金捆绑运行管理暂行办法》。经双方协商，规划用 5 年时间，实现全区 1000 个“互助资金”项目村放大农村信用贷款，解决贫困农户发展资金短缺困难，促进农民大幅增收的目标。

自治区扶贫办和宁夏黄河银行“千村信贷·互助资金”战略合作协议签约启动仪式

“千村信贷·互助资金”金融创新扶贫工程是利用“互助资金”机制优势和宁夏黄河银行支农信贷资金优势，将信贷资金与“互助资金”捆绑借贷，适度放大“互助社”社员贷款额度，有效解决贫困农户发展生

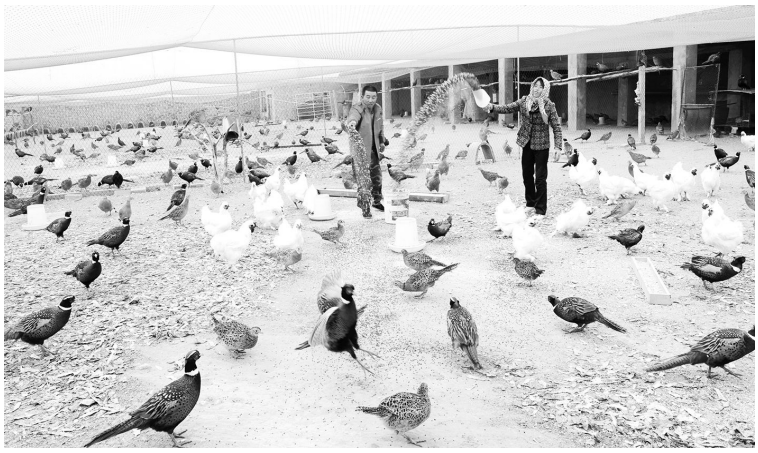
产资金短缺困难，提高贫困农户自主发展、自我积累、自我管理、持续发展的能力，促进贫困地区经济社会发展和农民大幅增收。凡是“互助资金”项目操作运行和管理规范、群众参与积极性高、社区信用环境好、有一定产业雏形、“村两委”班子坚强有力，建立“互助资金”2 年以上的项目村，并按照《宁夏回族自治区贫困村互助社运行管理评估标准（试行）的通知》的 20 条评估办法评定为 A 类互助社才能推荐进入“千村信贷·互助资金”金融创新扶贫工程。农户加入互助社 2 年以上，经村“互助社理事会”对其发展项目、偿还能力、信用资质的评审、推荐，经县（区）农村信用联社审核通过，均可在互助资金借款额度的基础上获得农村信用联社放大 1 ~ 5 倍的信用贷款，并享受优惠利率；对产业大户、诚实信用户、老信贷客户，经推荐和通过审核，还可根据产业发展需求与自身偿还能力，获得更大额度的信用贷款；对在金融创新扶贫工程捆绑机制内拥有 2 年以上诚信贷款经历，经村“互助社理事会”推荐和农村信用联社评审通过，可获得使用宁夏黄河银行“富农卡”资格，取得一定授信贷款额度，根据自身产业发展需要随时获取贷款。

2012 年，按照自治区党委、政府《关于进一步扶持生态移民新村发展的若干意见》精神，在 41 个生态移民村安排试点资金 3320 万元，互助资金试点新增项目村 136 个（含生态移民村 41 个），政府投入资金 5840 万元。另外，又安排资金 760 万元对 30 个 500 户以上、互助资金政府投入不足 50 万元的重点贫困村给予补助，当年政府投入互助资金总量为 6600 万元。同时，为了进一步健全完善宁夏贫困村互助资金试点管理机制，提高资金风险防范能力，2012 年，自治区扶贫办先后制定出台了《宁夏回族自治区贫困村互助资金风险准备金管理暂行办法》《关于进一步规范贫困村互助资金占用费收取分配有关问题的通知》《关于切实做好年底关键时段贫困村互助资金和“千村信贷·互助资金”工作的通知》《宁夏回族自治区贫困村互助社运行管理评估标准（试行）的通知》《宁夏回族自治区贫困村互助资金运行管理与绩效考核办法（试行）的通知》

五个文件，规范互助资金项目运行，确保互助资金健康、可持续发展。

2013 年，宁夏把互助资金试点的重心放在生态移民村和对被评为 A 类互助社的贫困村进行项目资金的重点扶持上。当年安排生态移民村 22 个，政府投入资金 1655 万元，村均投入超过 50 万元，千户以上的生态移民大村政府投入超过 100 万元。对评为 A 类互助社的 150 个项目村共增加投资 2345 万元，2013 年政府投入资金达 4000 万元。同时，为了更好地防范资金风险，自治区扶贫办出台了《关于全区贫困村互助社为社员购买意外伤害综合保险的通知》，要求在互助资金年终受益分配提取的公益金中，为互助社社员及其家庭成员购买人身意外伤害保险，保障社员权益，保护资金安全。

截至 2013 年底，宁夏互助资金项目村已达 1120 个，占全区贫困村总数的 71.8%，资金运行总量达 52154.3 万元。其中：中央财政投入 3925 万元，自治区财政投入 30771.8 万元，入社农户交纳互助金 10742.79 万元，其他资金 6714.71 万元。项目涉及全区 22 个县（市、区）和农垦系统的 145 个乡镇（农场），有 13.36 万户 60 万人受益，其中，贫困农户入社受益率达到 60%。按照自治区扶贫办、宁夏黄河农村商业银行实施“千村信贷·互助资金”金融创新扶贫工程的要求，依据“千村信贷”捆绑条件，经过认真考查审核，从 2012 年开始，三年共确认“千村信贷·互助资金”项目村 600 个，其中 2012 年 125 个，2013 年 213 个，2014 年 262 个。截至 2014 年 6 月，全区已实施“千村信贷”的项目村为 394 个，有



红寺堡区红寺堡镇朝阳村村民利用互助资金养殖七彩山鸡

3.22 万户社员获得捆绑信贷资金 10.12 亿元，户均捆绑贷款达 3.14 万元。8 年来，全区互助资金、“千村信贷”累计发放借款 24.76 亿元，为促进贫困地区农民增收做出了巨大贡献。

二、主要成就

在“千村信贷·互助资金”基础上建立起来的“借、贷、贴、增、提、保”的金融扶贫立体架构，有力地促进了贫困地区优势特色产业发展和贫困群众增收致富，取得了显著成效。

（一）国务院扶贫办和财政部的重视与支持，进一步提升了宁夏互助资金项目的影响力

2013 年 6 月，国务院扶贫办在银川召开了全国贫困村互助资金工作座谈会，与会领导和专家对宁夏互助资金运行管理成果和“千村信贷”“财政贴息”“社财乡管”“四位一体”“小额保险”等做法给予了充分肯定。2012 年和 2013 年宁夏互助资金先后被国务院扶贫办和国家财政部评为二等奖和一等奖，分别获得奖励资金 300 万和 500 万元。中央门户网站、新华网、央视新闻和区内的多家媒体对宁夏互助资金给予了高度关注和大力宣传，使宁夏互助资金项目的影响进一步扩大，走在全国前列。

（二）增强了基层组织的凝聚力和战斗力，密切了党群、干群关系

互助资金是一项民心工程，要把好事办好、实事办实，离不开村级基层组织的大力支持。村两委充分发挥农村基层组织的优势，以党员作表率、富裕户拉动等形式，帮助贫困户选择项目发展生产。在试点初期，针对贫困户入社率低的问题，村里党员和村干部与经济条件较好的农户，带头把首次使用互助资金的机会让给贫困户。部分贫困户无联保对象，村里党员就主动给予担保，使入社贫困户能全部用上互助资金。盐池县是国定贫困县，全县 90%以上都是无村集体经济的“空壳村”，互助资金项目实施以来，理事会从提取的管理费中支出部分资金修补村道、集中

倒运垃圾、开办图书馆等公益事业，积极组织群众开展扭秧歌等活动，丰富了群众的业余文化生活，到目前，基本消除了“空壳村”现象。通过互助资金项目的实施，不仅改变了贫困户的生产生活状况，而且改变了他们的生产经营方式，改变了他们的精神面貌和思想意识，拉近了干部与群众之间的距离，架起了干群之间的“连心桥”，党群、干群关系密切，基层组织的凝聚力、号召力、战斗力明显增强。

（三）扶贫、信贷资金直接到户，有效缓解了贫困农户发展资金短缺困难，实现了精准扶贫

贫困村互助资金的建立，为入社农户提供小额、短期、有偿借款，帮助社员发展生产。许多从未在金融机构获取过贷款的农户特别是贫困农户受到互助资金的惠及，许多贫困农户因在金融机构存在不良记录而无法取得新的贷款，也得到了互助资金的惠顾；还有一些贫困农户因缺乏生产资金拉动，收入增长缓慢，在互助资金“四两拨千斤”的作用下增强了发展能力；一些互助资金管用得当的互助社和贫困农户在进入“千村信贷”后获得了互助资金借款放大 5 ~ 10 倍的信贷资金，不仅实现了自我发展、脱贫致富，而且一跃成为产业大户和脱贫致富的带头人。

金凤区和顺新村村民在金融扶持下，盖温棚走上致富路

（四）坚持“有借有还”核心规则，资金运行改善了项目社区的信用环境

互助资金在农村项目社区的贡献之一，是农村信用环境发生了重大变化。通过互助资金项目的实施，广大贫困农户在村两委和互助社的引导下，积极找项目，谋出路，挖潜力，参与意识、主体意识和诚信意识

明显提高，“有借有还、再借不难”的观念根植于心，成为共识。农户的信用素质明显提高，互助社成为金融机构诚信客户的培训基地。在一些过去社区信用环境较差的地方，互助资金试点运行以来，很少出现借款逾期的现象。特别是“千村信贷”对互助资金的运行管理和互助社建设提出了更高的要求。面对较高“门槛”和惠农政策，更多互助社选择了管好用好互助资金，互助社社员做到了诚实守信，多数项目县区政府对管好用好互助资金的自信心和责任感大大增强，互助资金运行管理取得了新的进步。

（五）金融参与，放大资金额度，开辟了互助资金、信贷资金捆绑使用的新路径

2012 年自治区扶贫办与宁夏黄河农村商业银行合作，共同推行的“千村信贷·互助资金”金融创新扶贫工程，以“互助社”为平台，以“互助社”社员为对象，实行“互助资金”与信贷资金捆绑运行，适度放大“互助社”社员贷款额度，有效解决了贫困农户发展生产资金短缺的困难。截至 2014 年，全区进入“千村信贷·互助资金”的互助资金项目村（互助社）达 600 个，共有 3.22 万户社员获得捆绑信贷资金 10.12 亿元，户均捆绑贷款达 3.14 万元，贷款社员均能按时还款，没有出现一例还贷逾期问题。互助社社员诚信素质的提高，项目社区良好的信用环境增强了金融机构进一步实施“千村信贷”捆绑借贷，积极参与金融扶贫的信心。

（六）瞄准优势产业发展，助推贫困农户增收

要用好用活互助资金，增加农户收入，就必须以产业发展为依托，引导农户利用当地特色产业优势，积极发展生产、脱贫致富。管好互助资金是用好互助资金的前提，而用好、用活互助资金则为推行互助资金的真正目的。多年来，全区各级政府在组织实施互助资金的实践中，坚持项目参与产业，农户进入产业，重视滚动发展，增加农民收入，取得了积极成果。目前，全区互助资金参与产业发展主要集中在肉牛、滩羊、生猪养殖，马铃薯、枸杞、蔬菜、葡萄、硒砂瓜、苗木种植，以及小作

坊、小加工业和商业零售业，有力地促进了贫困地区优势特色产业的发展和项目社区农户大幅度增收。据统计，2013 年，全区互助资金为农民增收做出了 2.08 亿元的重大贡献。盐池县 98 个互助社养羊农户达 60%以上，养殖业年产值 6.6 亿元，其中王乐井乡、青山镇互助社社员，年人均纯收入中有 1000 多元均来自互助资金的贡献。永宁县闽宁镇党委政府与各村两委、互助社、合作社配合，积极引导农户利用互助资金发展肉牛养殖 1682 头，葡萄种植 1.2 万亩，其中互助社社员参与达 883 户，占互助社社员总数的 66.3%。泾源县项目农户利用互助资金购买基础母牛及架子牛 6421 头，种植苗木 2679 亩，创收 2205 万元，人均增加收入 300 元，其中，从事养殖项目的农户人均增收 260 元以上，从事苗木种植的农户人均增收 300 元以上。群众充分利用互助资金，既依托特色产业发展生产脱贫致富，又促进了当地特色产业发展，互助资金项目也焕发出勃勃生机和活力。互助资金已经深深根植于贫困地区，农户参与产业发展的积极性高涨，收入增长幅度较大。

（七）互助资金风险防范机制的建立和小额金融保险机制的全面推行，确保了互助资金的安全运行

制定《宁夏回族自治区贫困村互助资金风险准备金管理暂行办法》，规定:“从占用费滚入本金的部分中，按 50%标准提取风险准备金，并存入风险准备金专用账户。”截至 2013 年底，全区已提取风险准备金 600 万元，使互助资金风险准备金实现了由项目自身提取到项目风险自身抵御的突破与良性循环。

2013 年自治区扶贫办与中国平安财产保险股份有限公司宁夏分公司、中国人寿保险公司宁夏分公司签订协议，在全区推行了互助资金小额金融保险，小额金融保险以互助社社员家庭成员为投保对象，以互助社社员使用互助资金借款额度确定保险金额，保险费由互助社从互助资金占用费收益提取的公益金中列支。2013 年全区已有 11 个县（市、区）161 个互助社从提取的公益金中拿出 21.36 万元为 16070 户互助社社员购买了

小额金融保险。2013 年 12 月 31 日，永宁县胜利乡园林村互助社社员王某拿到了中国人寿永宁支公司互助资金小额信贷保险理赔款 6000 元，此次理赔是全区参加互助资金小额信贷保险社员得到的首例赔付。全区统一开展的互助资金小额保险，为全区贫困村互助社社员及其家庭成员办了一件大快人心的好事，为互助资金风险防控建立了坚固的“防火墙”。

（八）“千村信贷”捆绑贷款贴息政策，减轻了农户使用发展资金的负担

为了调动广大贫困百姓参与互助资金、参与捆绑借贷、发展生产的积极性，进一步满足广大贫困农户对发展资金的迫切需求，使更多的互助社社员受益，自治区扶贫办和财政厅出台了《关于对“千村信贷·互助资金”捆绑贷款给予贴息的通知》，按程序确认贴息对象和贴息额度，通过农户“一卡通”直接将贴息资金兑付到捆绑贷款户手中。2013 年自治区对 2012 年实施“千村信贷·互助资金”金融创新扶贫工程并符合贴息政策和贴息条件的 107 个项目村、3382 户互助社社员给予贴息，共发放贴息资金 316.55 万元。2014 年将继续对 2013 年度符合贴息条件的 273 个项目村、7213 户互助社社员发放贴息资金 673.89 万元。贴息政策的出台，使党的惠民政策以机制形式进入了项目的运行，进一步满足贫困农户对发展资金的需求；财政贴息政策与捆绑贷款的结合，充分调动了广大贫困农户用好互助资金和参与“千村信贷”的积极性，更加激发了广大贫困群众梦想进入贫困村互助资金互助社、发展生产的热情。如果说互助资金帮助贫困农户解了燃眉之急，是“雪中送炭”，那么“千村信贷”金融扶贫机制创新就是“锦上添花”，为贫困农户扩大生产、增收致富插上了腾飞的翅膀。

贫困村互助资金是一个到村到户最彻底、贫困户受益最直接、扶贫资金效益最显著、贫困地区干部群众最欢迎的一个好项目。“千村信贷·互助资金”在助推宁夏百万贫困人口扶贫攻坚战略的实施，确保六盘山连片特困地区与全国、全区同步建成小康社会方面起到积极的推动作用。

三、经验启示

（一）党政重视，强力推动，使得互助资金成为惠及贫困群众的民生工程

宁夏互助资金的快速推进和创新发展，得益于自治区党委、政府的高度重视和强力推动。自治区党委、政府领导多次亲赴项目村考察指导工作，并就推进互助资金发展多次做出重要批示。自治区政府从 2009 年开始将互助资金列为“10 项民生计划为民办 30 件实事”的内容，并列为自治区人大评议和人代会审议事项。2010 年、2014 年先后两次召开了全区互助资金现场交流观摩会，为互助资金的快速发展提供了强劲动力，创造了良好氛围。2012 年，自治区党委、政府《关于实施百万贫困人口扶贫攻坚战略的意见》要求：“要进一步扩大互助资金规模，引入‘千村信贷’，实现贫困村全覆盖。”2014 年，自治区党委办公厅、政府办公厅《关于创新机制深入推进百万贫困人口扶贫攻坚战略的实施意见》要求：“进一步扩大‘千村信贷·互助资金’、农村小额信用贷款、农村妇女创业小额担保贷款规模。鼓励市、县探索扶贫资金与金融资金捆绑放大的机制，加大产业和基础设施资金投入力度。”宁夏互助资金已经成为六盘山集中连片特困地区攻坚扶贫的重要措施，已经上升为自治区党委、政府决策部署，高度关注的一个大项目、大政策。

（二）完善项目操作运行各项机制，推进项目运作的规范化

根据国务院扶贫办、财政部《关于进一步做好贫困村互助资金试点工作的指导意见》文件要求，结合宁夏实际，针对互助资金发展趋势和运行管理中存在的薄弱环节，自治区扶贫办与财政厅研究出台了十个相关文件。这些文件的出台进一步完善和健全了互助资金操作运行、占用费收益分配、财务管理、风险防范等规则措施，使互助资金管理制度日趋完善，促进了宁夏互助资金试点工作规范运行。目前，宁夏互助资金在操作运行规则、借款与还款时间、借款额度、占用费比率、收益分配、

财务管理、风险防范、互助社评级、绩效考核等诸多方面做到了全区一套规则、一个标准、一个尺度，项目管理制度逐步完善。

（三）健全机构，强化监管，不断强化互助资金试点运行的管理机制

自治区扶贫办成立了全国第一个省级互助资金管理中心，各县（市、区）都相继成立了贫困村互助资金试点工作领导小组，并把互助资金列为乡镇（部门）年度工作考核内容，赋予了一定权重；多数县（市、区）成立了互助资金管理中心，专司互助资金组织管理，有的还将互助资金管理责任直接明确到乡镇，理顺了项目组织、指导和运行管理的责任关系。自治区扶贫办、财政厅每年在互助资金项目计划中，专门给予新实施互助资金的项目村 3000 ~ 5000 元项目启动经费，从 2013 年开始，每年给予各项目市、县（区）2 万 ~ 6 万元不等的项目运行监测费；区、县两级每年聘请会计师事务所对互助社的互助资金使用管理情况进行专项审计，为互助资金的持续健康发展提供了保障。

（四）建立起了“借、贷、贴、增、提、保”金融扶贫、农户受益的立体架构

宁夏互助资金的发展，一方面坚持按照国务院扶贫办和财政部的要求，确保互助资金能够缓解贫困农户发展生产资金短缺的困难，另一方面坚持从宁夏的实际出发，探索实践、总结提高、不断创新，从审慎试点到增资扩面，从互助资金到“千村信贷”，从风险自控到“小额保险”，实现了“借、贷、贴、增、提、保”六步跨越，建立起了金融扶贫、农户受益的立体架构。

隆德县益民中药材专业合作社在小额贷款的帮扶下，生产中药材产品远销海外

“借”，就是做好互助资金项目的规定动作，规范项目运行管理。按照互助资金操作运行规

则，做好项目村的选定、宣传发动、建章立制、运行管理、借款回收、绩效评估和风险防范等各个环节的工作。大力推行“村两委 + 互助社 + 合作社 + 新农村”，“社财乡管，管而不代”的项目运行管理模式。助推优势特色产业发展和农民增收，使互助资金成为贫困农户的“小钱袋”、“小银行”。

“贷”，就是实行互助资金与信贷资金捆绑借贷，放大农户使用发展资金规模，满足农户资金需求。自治区扶贫办与宁夏黄河农村商业银行合作，推行了“千村信贷·互助资金”金融创新扶贫工程。以互助资金为平台，将运行 2 年以上的 A 类互助社和诚实守信的 A 类互助社社员推荐给农信社，经农信社审核可获得高于互助资金借款额度 3 ~ 5 倍的信用贷款，并可享受优惠利率。“千村信贷·互助资金”激活了互助资金机制的内在活力和项目社区信用环境的资源优势。

“贴”，就是给予“千村信贷·互助资金”捆绑贷款以贴息，减轻农户使用发展资金的负担，体现惠农政策激励。按照“千村信贷·互助资金”的运行规则，自治区扶贫办和财政厅出台了捆绑贷款贴息政策，按程序确认贴息对象和贴息额度，通过农户“一卡通”直接将贴息资金兑付到捆绑贷款户手中。财政贴息政策与捆绑贷款的结合，充分调动了广大贫困农户用好互助资金和参与“千村信贷·互助资金”的积极性。

“增”，就是增加互助资金项目村资金投入，扩大农户受益面。给项目运行好的 A 类互助资金项目村和超过 350 户的贫困村、500 户的生态移民村增加互助资金投入，使更多的贫困农户受益。

“提”，就是计提风险准备金。按照互助资金收益分配方案设计，由互助社从收益分配的“公积金”中按规定的比例提取风险准备金，统一缴存到县级专用账户，用于弥补互助资金不可抗力造成的损失，确保互助资金安全健康、持续发展。

“保”，就是把项目风险防控和小额保险相结合起来，利用互助资金占用费中的收益为农户购买人身保险，充分规避资金运行风险。积极与

保险公司合作，以互助社为单位，以互助社社员使用互助资金借款额度确定保险金额，使用互助资金占用费收益提取的公益金为互助社社员及其家庭成员购买“互助资金小额保险”。全区统一开展的互助资金小额保险，为互助资金风险防控建立了坚固的“防火墙”。

（五）坚持培育典型，引领示范，大力推动互助资金运行管理创新发展

多年来，互助资金管理中心的运行始终注意完善政策机制、规范运行管理、防范项目风险、促进产业发展，高度重视典型的培养和运用。在全区推行永宁县“村两委 + 互助社 + 合作社 + 新农村”，实行“社财镇管，管而不代”、“参与产业，快速增收”的做法，已被国务院扶贫办作为典型经验在全国推广。彭阳县陡坡村“互助社与合作社”合作、互助资金与产业结合的做法，盐池县“互助社与小额信贷公司”合作、“扶贫办与扶贫龙头企业”、“合作社与互助社”合作等做法，创新程度大，资金效益高，已在全区产生了积极的示范效应。这些创新与探索，将会助推宁夏互助资金和金融扶贫迈上一个新的台阶。

闽宁协作结硕果

闽宁协作扶贫模式诞生于国家“八七”扶贫攻坚的关键时刻，成长在全面建设小康社会的阳光之路上，18 年的帮扶历程是机制创新推动的扶贫开发，是先进理念促进的自我发展，是一部感人肺腑的大爱诗篇，是一幅探索实践的历史画卷。在协作互助的对口帮扶历程中，位于东南沿海的福建省和地处西北旱塬的宁夏回族自治区，结下了深厚友谊，玉成了历史佳话，开创了具有浓郁中国特色的扶贫开发实践模式。

一、发展历程

为了进一步解决农村的贫困问题，缩小东西部地区差距，实现共同富裕的目标，1994 年国务院制定了《国家“八七”扶贫攻坚计划》。1996 年 5 月，党中央、国务院作出东南沿海 13 个较发达省、市对口帮扶西部 10 个贫困省、区的“东西协作”重大决策。同年 7 月，《国务院办公厅转发国务院扶贫开发领导小组关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作报告的通知》，明确了福建与宁夏对口帮扶协作关系，拉开了闽宁对口帮扶协作的序幕。

（一）闽宁对口扶贫协作创立奠基阶段（1996～1999 年）

1996 年 10 月中央扶贫开发工作会议后，福建省立即成立了“福建省对口帮扶宁夏回族自治区领导小组”，并从沿海 5 个省辖市中选出 8 个经济实力较强的县（市、区）对口帮扶宁夏的 8 个国定贫困县。同年 11 月 5 日至 11 日，闽宁对口扶贫协作第一次联席会议在福州召开。时任福建省委书记陈明义和时任福建省委副书记习近平与时任宁夏回族自治区主

席白立忱、副主席周生贤分别率两省区党政代表团参加会议。会后，福建省委、政府积极作为，保证了扶贫措施的落实和帮扶资金的及时到位，对口帮扶县市也积极开展工作，使对口扶贫协作出现多层次、多方位、条块结合的局面。

1997 年 4 月 16 日，闽宁对口扶贫协作第二次联席会议在宁夏召开，签署《闽宁对口扶贫协作第二次联席会议纪要》，明确从 1997 年至 1999 年，福建省每年出资 1500 万元无偿支持宁夏扶贫攻坚工作。除此之外，福建省还广泛发动省内的国有、三资、乡镇暨民营企业到宁夏联合联办或创办经济实体，积极介绍引导侨、台、外商到宁夏投资兴业，邀请宁夏作为成员单位参加一年一度的“中国投资贸易洽谈会”。在共同制定的《福建—宁夏对口帮扶与经济技术协作“九五”计划纲要》中，提出要坚持以开发式扶贫和“优势互补、互惠互利、长期协作、共同发展”为原则，依靠市场机制和政府帮扶双向推动，标志着闽宁对口扶贫协作开始由援助式扶贫为主向开发式扶贫为主的转变。

1998 年 6 月 29 日至 30 日，闽宁第三次扶贫协作联席会议在福建举行。会上，福建省委副书记习近平代表福建省委、省政府提出了闽宁对口协作新的发展思路，为“闽宁模式”创立和发展奠定了基础。

经过 3 年的摸索前进，闽宁对口扶贫协作模式取得了六个方面的阶段性成果。一是创立了党委领导、政府主导的对口扶贫协作领导体制和省级年度联席会议制度。建立了省（区）、地市和县（市、区）三级扶贫（脱贫）领导机构和市县（区）结对帮扶机制，从组织上确立了对口帮扶机制，保证了对口帮扶协作工作的正确方向和持续推进。二是探索和实践了企业参与、产业协作、科技扶贫、教育扶贫、医疗卫生扶贫和公益事业等社会扶贫的形式，为中国特色社会扶贫道路的形成积累了经验。三是实施了干部交流、挂职锻炼和贫困地区干部培训等措施，助推了沿海地区先进理念的传播和贫困地区干部群众思想观念的转变。四是实施了有组织的劳务培训和定向劳务输出，提高了贫困地区劳动力素质，推

动了宁夏南部山区劳务移民的形成。五是以解决贫困温饱、改善贫困地区生产、生活条件为目标，开展了“井窖工程”、“坡改梯工程”、“吊庄工程”，形成了示范效应，取得了初步成效。六是探索实行政府主导，引入市场机制，实现经济效益和社会效益并举的扶贫协作方向，制定了《福建—宁夏对口帮扶与经济技术协作“九五”计划纲要》。

（二）闽宁对口扶贫协作全面推进阶段（2000～2004 年）

2000 年 3 月，全国人大九届三次会议启动了西部大开发战略。2001 年 6 月 13 日颁布《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010）》，宁夏开始实施“千村扶贫开发工程”。在此背景下，闽宁对口扶贫协作进入了全面推进的新阶段。

2000 年 4 月 3 日，在国家实施西部大开发战略重要时刻召开了闽宁对口扶贫协作第四次联席会议，议定了要巩固对口扶贫的既有成果、进一步加强科技交流与合作、继续开展干部交流和人才培训、扩大两省区企业和社团间交流与合作、大力推进农业经济的交流与合作、关心和参加宁夏生态环境保护与建设、增强宁夏对闽劳务输出、加强旅游和文化产业合作等重要事项。会议还首次提出了“加强旅游和文化产业的合作”等，标志着闽宁对口扶贫协作开始步入扶贫开发与可持续发展有机融合的阶段。

2001 年 8 月 6 日，闽宁对口扶贫协作第五次联席会议在银川召开。时任福建省委书记宋德福和省长习近平致信祝贺并提出“推动新世纪闽宁对口扶贫协作再上新台阶”。会议议定了巩固成果，加强协作，以解决贫困人口温饱问题为中心的六项任务，两省（区）卫计委还签订了《计划生育帮扶协议书》，标志着闽宁对口扶贫协作开始深入到计划生育领域。

2002 年 8 月，闽宁对口扶贫协作第六次联席会议召开，福建省委、省政府提出了“为同一个事业，尽同一种责任，树同一个形象”的口号，数千名来自福建的挂职干部、科技工作者、医疗专家、教师、政法干警把自己的青春年华、深情厚谊甚至宝贵生命，抛撒在了宁夏南部山区的

旱塬峁梁。2004 年 10 月 11 日，闽宁对口扶贫协作第八次联席会议上，时任福建省委书记的卢展工提出，把闽宁对口扶贫协作改为闽宁“互学互助”对口扶贫协作。这是一种谦虚，也是一种具有方向性的扶贫协作新思考。

5 年的持续推进，闽宁对口扶贫协作取得了阶段性的进展：一是领导体制和协作机制进一步完善。闽宁两省区坚持和发展了党委领导、政府主导、联席会议、共同决策等行之有效的对口帮扶领导体制和协作机制。二是配合千村扶贫开发取得实效。结合西部大开发战略，重点实施了万户菌草产业扶贫工程、万名劳务输出人员培训工程、万名失学儿童救助工程、农村基础设施建设工程、小流域综合治理工程、特色种养业工程和科技文化活动中心建设及农业实用技术培训、示范、推广等项目，覆盖了宁夏 8 个贫困县 160 多个乡 1000 多个村近 3 万农户，促进了当地农民增收和贫困乡村社会事业发展。三是结对帮扶扩展到部门对口协作。福建省委、政府从行政区划调整和经济条件变化的实际出发，在 2002 年，重新确定了 8 个经济实力较强的市县区对口帮扶宁夏南部山区 8 个国定贫困县；两省区的统战、组织、人事、教育、科技、文化、卫生、经贸、民政、劳动、财税、监察、法院、扶贫、共青团、妇联、工商联、文联等几十个部门和群团组织参与对口扶贫协作。省委统战部和省工商联及各县区鼓励和组织国有与民营企业到宁夏考察，寻求两地产业对接，产生了积极影响。四是经贸协作和企业合作规模扩大。五是教育、科技、卫生帮扶力度加大。进一步实施闽宁百所学校“一帮一”、中小学教师援宁支教、示范性窗口学校建设。六是劳务输出步入机制化协作轨道。两省区劳动和社会保障厅签订《扶贫协作劳务合作协议书》，确定了目标任务和加强组织协调与机构建设、设立劳务对口帮扶、就业培训、职业介绍、跟踪管理专项经费等保障措施。七是扶贫协作的领域进一步拓展。提出和探索了在农业产业化、计划生育、生态环境保护建设、旅游文化产业等新的领域的协作。标志着闽宁对口扶贫协作开始步入关注人口、

资源与环境协调发展的新阶段。

（三）闽宁对口扶贫协作深入发展阶段（2005～2009 年）

宁夏在全国率先提出和实施的以贫困村为开发单元的“千村扶贫开发工程”，第一批将 411 个重点村作为扶贫试点，由于村多面广、投入分散、合力不强等原因，没有完全达到预期目标。为加大扶贫开发力度，自治区党委按照“突出重点、缩短时间、加大投入、提高效益”的思路，从 2005 年起，对全区剩余的 700 多个贫困村分期分批进行整村推进扶贫开发，计划利用 6 年时间使 60 万～80 万尚未解决温饱和低收入人口摆脱贫困。闽宁对口扶贫协作进入了一个新阶段。

2005 年 8 月 6 日，在闽宁互助对口扶贫协作第九次联席会议上，将实施整村推进到村到户项目、加大劳务合作力度、推进两省区经济协作、建立旅游合作机制等确定为重点工作。国务院扶贫办发来贺电，称闽宁协作对口帮扶工作进入了全面推进的发展阶段。2007 年 7 月，闽宁第十一次联席会议召开恰逢宁夏福建企业家协会成立十周年庆典。宁夏福建企业家经过 10 年发展到 600 人，在宁闽商投资额达到 100 多亿。10 年来，每年都有福建企业家队伍负薪北上，使宁夏与沿海发达城市实现“联姻”。

2008 年 9 月，宁夏回族自治区成立 50 周年，国务院下发《关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》。同年 11 月，闽宁互学互助对口协作扶贫第十二次联席会议，首次提出把重点扶持范围向红寺堡扩展，标志着对口扶贫协作思路进一步深化，领域进一步拓宽，措施更加有力。

闽宁互学互助对口扶贫协作经过 5 年的深入发展，取得了丰硕的成绩，主要体现在以下几个方面：一是配合整村推进，措施有力成效显著。援建了 18 个整村推进闽宁示范村，开展了危房改造、希望小学、春蕾小学、村级卫生室、养殖圈棚、沼气池、村级道路和人畜饮水等援建工程，改善了整村推进的基础设施；扶助了生态移民村建设。二是打造对外开放通道，取得重要进展。2009 年厦航正式开通银川—西安—福州航线，

为宁夏乃至西北内陆与福建省及台湾地区的经济交流与协作搭建了新通道；“5·18”海峡两岸经贸交易会、“6·18”中国·海峡项目成果交易会、“9·8”中国国际投资贸易洽谈会、“宁夏枸杞节”等商贸活动成为闽宁企业合作的平台。三是农业产业化和现代农业项目开始起步。特色种养和设施农业开始推广，产业对接规模扩大。扶持和发展了马铃薯、中药材、西甜瓜、红枣、酿酒葡萄等特色种植；福建华林蔬菜基地有限公司在西吉县开工建设总投资为 2.5 亿元的农业综合开发项目。四是对口扶贫协作项目使 5 万农户受益，项目包括菌草养殖、特色种植等。五是市县结对和部门协作范围进一步扩大。六是企业合作领域拓宽，投资规模翻番。七是科教文卫帮扶协作全面发展。在继续实施菌草项目技术扶贫的同时，两省区双向扩大高校和职业学校在对方的招生规模。同时，福建省持续开展了青年志愿者支教活动和青年医疗志愿者援宁活动，闽宁在红色旅游、生态旅游和跨地区旅游方面的合作开始起步。

（四）闽宁对口扶贫协作提升拓展阶段（2010 年至今）

2010 年 7 月，新一轮西部大开发启动。同年 8 月，闽宁互学互助对口扶贫协作第十四次联席会议的召开，进一步提升了两省区的协作水平。2011 年 8 月 29 日，闽宁互学互助第十五次联席会议将着力支持宁夏生态移民工程，共同推进六盘山集中连片特殊困难地区扶贫攻坚工程；发挥中阿经贸论坛等新举措纳入互学互助对口扶贫协作中，为对口扶贫协作的深入发展和全面提升发挥了积极的作用和重要的影响。2012 年 10 月 22 日召开的第十六次联席会议，将合作的重点放在了结合宁夏实施沿黄经济区发展和百万贫困

闽宁互学互助对口协作第十六次联席会议

人口扶贫攻坚两大战略等五个方面，实现闽宁对口扶贫协作在更高层次、更宽领域的互利共赢。

闽宁合作的过程中，两省区党政领导一届接着一届不遗余力地推进，协作的成果日益显著。一是福建省对宁夏贫困地区的帮扶力度进一步增强，帮扶范围进一步扩大。从 2011 年起，福建省财政把对宁夏的援助资金由 2100 万元提高到 3000 万元，2011 年度和 2012 年度福建省各对口市县（区）和社会各界援助宁夏贫困地区分别达到 7900 万元和 10952.9 万元。从 2012 年起，红寺堡区纳入闽宁对口扶贫协作范围，由福建省晋江市对口帮扶。二是提出和实践了将保障和改善民生作为对口协作首要任务的指导方针。确定了从解决宁夏贫困地区最紧迫、最直接、最现实的问题入手，突出扶贫开发，着力改善贫困群众生产生活条件的指导方针。三是突出了推进产业转移协作、培育贫困地区农民自我发展能力的任务。四是推动了农业发展方式转变，促进了现代农业起步和产业结构转型升级。用工业化的思维推动了农业发展方式的转变和农业合作方式创新，支持和推广了“公司 + 基地 + 农户”的“华林模式”，促进了贫困地区农业的提质增效和产业结构的转型升级，用市场化运作带动了当地贫困农民发展生产脱贫增收。五是探索了“三位一体”闽宁产业协作新模式，拓宽了协作主体和领域。双方共同探索了以产业发展为基础，园区建设为依托，移民务工为主体，福利企业为骨干的“园区建设 + 移民致富 + 企业盈利”的“三位一体”的闽宁产业协作新模式；引导和支持福建民间资本和闽台企业参与闽宁产业园、六盘山生态创业园建设；进一步放宽了市场准入，支持闽台资本进入宁夏社会公益事业和金融服务等领域。六是支持开通厦门至银川直航航班，为文化旅游产业协同发展创造了条件。七是提出了以开放带动开发的对口协作新思路，推动了合作向纵深发展。双方议定协同发挥海峡两岸经济区、宁夏内陆开放型经济试验区等平台优势，推动两省区合作向纵深发展，共同开拓港澳台、东盟及中亚和中东市场。八是人才培养纳入机制化轨道，劳务输出规模扩大、人

员素质进一步提高。双方议定，将党政干部、专业技术人员和农业技术实用人才等各类人才的培养纳入两省区《中长期人才发展规划纲要（2010～2020）》的机制化轨道。宁夏已在福建建立了5个较大的劳务基地和3个劳务工作站，有4万多名劳动力稳定在福建各地从事劳务活动，每年从闽获得劳务收入超过10亿元。九是招商引资取得重大进展，企业投资规模扩大，协作领域拓宽。截至2012年，福建在宁企业和商户已达4000多家，3万多人，累计投资近800亿元，项目涉及蔬菜基地、食品加工、能源化工、电子通信、医疗卫生、旅游服务、房地产开发、建材轻工等多个领域。

在闽宁学前教育远程教育基地，固原市各幼儿园园长和骨干教师欢迎福建代表团

2014年5月28～29日，国务院扶贫办在宁夏举办了“全国东西扶贫协作交流培训班”，贯彻落实国务院扶贫开发领导小组第二次全体会议精神，特别是汪洋副总理关于推广闽宁两省区对口扶贫协作创建的“闽宁模式”的指示。培训班上，国务院扶贫办领导及全国各省市区代表一致对“闽宁模式”给予的高度评价和充分肯定是：“闽宁合作既有良好基础，又不断有新思路、大手笔”。在新的起点上，闽宁两省区正在积极认真贯彻落实闽宁互学互助对口扶贫协作第十七次联席会议和这次“全国东西扶贫协作交流培训班”精神，继续坚持和发展“闽宁模式”形成的五个良性发展机制，即建立联席会议制度，强力推动帮扶协作，形成共同协商决策机制；强化协调与落实，实施市县（区）结对帮扶，形成督促落实互助机制；明确帮扶协作任务，选派干部挂职抓落实，形成人才交流合作机制；部门合作动真情，全面协作促共赢，形成互利共赢长效

机制；以企业和社会力量为主体，加大产业扶贫力度，形成社会参与协作机制。着力推进扶贫协作实现“六项新突破”，即建设闽宁产业城，在建立产业扶贫“造血”机制上实现新突破；培育壮大优势特色产业，在促进贫困群众增收上实现新突破；加大推进产学研合作共赢，在创新人才培养模式上实现新突破；推进金融服务机构跨区域发展，在建立闽宁台、港澳侨多方合作机制上实现新突破；加大旅游文化合作，在推进文化旅游发展上实现新突破；加强部门联动， 在推动闽宁协作向纵深发展上实现新突破。

闽宁协作帮扶是中国特色扶贫的成功典范，倾注了中国共产党人的民生情怀，承载着两省区干部群众的拼搏奉献。闽宁协作搭起了大爱的桥梁，“闽宁模式”在黄土高原创立发展，希望小学里传出的朗朗书声，华林基地绿意盎然的波浪，产业园里不断问世的新品，山区百姓如花的笑脸，无一不体现着宁夏人民那最最朴实的一句感叹——共产党亲，黄河水甜。

二、主要成就

闽宁两省区经过 18 年不间断的互学互助对口扶贫协作，为造福西海固人民、推动西海固发展发挥了重要作用。

（一）加快了西海固地区的脱贫致富步伐

宁夏扶贫开发起始于 1983 年的“三西”建设，经过 10 年的不懈努力，南部山区农民人均收入从 178.23 元增加到 428.65 元，贫困发生率从 61.5%降低到 52%。在国家“八七”扶贫攻坚的背景下，宁夏开始实施“双百扶贫攻坚计划”，力争基本解决 100 多万农村贫困人口的温饱问题。1996 年 11 月，闽宁对口扶贫协作正式启动，为宁夏贫困地区的脱贫提供了强有力的支持。从 1996 年到 2013 年，福建省级财政援助资金 3.54 亿元，对口市县区援助 4.15 亿元，社会各界捐助折款 1.72 亿元，用于支持宁南山区优势特色产业和教育卫生文化等项目，帮助贫困群众发展生产、改善生活，加快了西海固地区经济社会发展和脱贫致富步伐。18 年来，

福建省先后帮助宁夏贫困地区建设了闽宁镇、石狮镇、惠安村、南苑村、南安村、团结村、丰泽村、皇甫村、鹭海村等一批生态移民示范村和140个闽宁示范村。同时，结合整村推进和新农村建设，在宁南山区援建公路352公里，打井窖1.5万眼，解决了30万人、10余万头大牲畜的饮水困难。福建省还援助宁南山区修建高标准梯田22.9万亩，完成危房危窑改造2000多户，修建了一大批水利水保、农村电网、道路、广播电视、饮水等基础设施，使近50万贫困地区群众受益。尤其是2012年7月以来，福建省第八批援宁工作队投入1215万元支持18个生态移民新村和小城镇示范点建设，投入1234万元支持设施农业基地和道路交通建设，帮扶搬迁移民4454户20336人。建设了村级活动场所、卫生室和生态移民小学，并在3个移民新村建设了万亩圆枣示范基地。在泾源县还开展栽植了4千余株各类树木，恢复植被和促进了六盘山苗木花卉交易市场建设等活动。目前已累计销售各类苗木2亿多株，既恢复了生态环境，又带动了扶贫开发。

（二）促进了民族地区的团结和谐稳定

宁夏贫困地区国土面积3.93万平方公里，占全区总面积的54.5%；人口250万人，占全区总人口的39.5%；其中回族人口133万人，占全区回族人口的59%，是全国最主要的回族聚居地区。这里的经济、社会发展程度具有更加深远的意义。1997年4月，时任福建省委副书记的习近平同志第一次来到宁夏考察吊庄搬迁、梯田建设、学校医院，探访贫困家庭时，就特别嘱咐福建援宁干部“要尊重回族同胞的习惯，从每一个细节做起，一定要静下心来，要耐得住寂寞，要把东部的经验带过来，要把西部的精神带回去。”闽宁镇是闽宁对口扶贫协作中涌现出来的民族团结典范，现有4.3万人口，83%是回族，全镇有30座清真寺，又是移民，又是回族占主体，所以民族团结至关重要，只有团结搞好了，老百姓才能发家致富。闽宁镇先后获得自治区、银川市的民族团结先进镇称号。2011年8月，时任福建省委书记的孙春兰和省长苏树林率领福建省党政

欢送福建省第四批,欢迎福建省第五批援宁挂职干部座谈会

代表团来到宁夏，出席闽宁互学互助对口协作第十五次联席会议并深入基层考察。当孙春兰一行来到闽宁镇时，回族老大爷在夹道欢迎的人群中喊道："感谢福建人民的帮助，让我们过上好日子。"周围的群众掌声不断。

18 年来，以林月婵、马国林、林占熺等为代表的福建省扶贫干部、科技专家、医疗专家、支宁教师和一批又一批青年志愿者，把美好年华、深情厚谊甚至鲜血抛洒在宁南山区的旱塬峁梁。他们用真情和爱心浇灌出闽宁协作的累累硕果，用汗水和心血凝结了回汉人民兄弟般的友爱亲情。直到今天，当地人们还记得那个感人的场景：村民们听到在泾源县挂职的干部汪诚旺要回福建的消息后，几千名男女老少自发赶来，他们站在山间小路上与他依依惜别。他们不会说感激的话，就泪流满面地把鸡蛋、水果等土特产往他怀里塞。他们表达不出心中的敬意，就为他披红戴花，敲锣打鼓……一位老阿訇在回族群众聚礼时激动地说："还是共产党好，回汉一家亲，闽宁一家亲啊！"

纯朴的回族群众把福建省干部、专家、教师、医生和志愿者的帮扶，看作是党中央的关怀、共产党的牵挂。他们把今天的好日子，与福建人民的帮扶紧紧相连，知恩、感恩，口口相传。闽宁对口扶贫协作对于促进民族地区的团结和谐稳定发挥了不可估量的重要作用。

（三）带动了宁夏干部群众思想观念的转变

宁夏中南部的贫困问题是由自然、经济、历史等多种因素交织而成的。西海固地区的贫困，属于典型的环境制约型民族聚居区集体贫困。这里山大沟深、交通不便，由于长期与外界交往不畅、信息闭塞，加上

教育事业滞后、生活目标简单，一段时间，干部群众中等待救济的依赖思想和眷恋故土的保守观念有相当的市场，计划经济色彩也比较浓厚。

闽宁对口扶贫工作开始以后，通过干部交流、互访学习、培训进修、科技支宁、支教支医、志愿者行动、劳务培训、劳务输出等一系列措施，双方的人员交往日益频繁，西海固干部群众的视野从本乡本土逐步扩展到沿海开放地区。伴随福建企业家来到西海固创业，人们逐步接受了市场经济的熏陶，思想观念慢慢发生了变化。

时任固原驻莆田县劳务管理站站长的董成壁清晰地记得山区第一批打工妹蹉跎出山的情景：老乡们谈“出”色变，像躲避瘟疫一样一口回绝。宣传动员了三个月，没有一个人报名。最后，他说服自己的妹妹和侄女带头，又经过艰难的工作，1997 年 3 月中旬，西吉县 93 名女孩与家人挥泪告别，搭上了开往福建的列车，走进了福建莆田新威电子有限公司，成为西海固第一批走出山门的女青年。1999 年 3 月，第一批走出大山的女青年在银川和南部山区现身说法，讲述福建人民的深情厚谊，讲述外面精彩的世界。这些昔日见到生人连头都不敢抬的山村女娃，落落大方，目光自信地讲述改变自己乃至家人命运的经历。她们用勤劳的双手赚到了祖祖辈辈想都不敢想的钱，为父母看病，帮助辍学的兄妹重返校园，学电脑、学技术，像城市的同龄人那样憧憬五彩缤纷的未来。这一年，西吉县到福建务工人员增加到 1800 多人。

（四）改善了贫困地区的教育医疗卫生条件

新中国成立时，宁夏南部山区教育条件极其落后，整个西海固地区竟然没有一所像样的中学，有孩子要上中学，只能远走兰州、平凉。乡镇医疗卫生设施更是一片空白，“小病熬成大病，大病等待无常（去世）”是普遍现象。1982 年人口普查时，西海固大专以上文化程度的人只占总人口的不足 1‰，而文盲却占到总人口的 62.2%。贫困山区缺医少药和因病致贫、因病返贫的问题仍然比较严重。1988 年，西海固地区仍有许多学龄儿童因没有教室或没有课桌凳而不能入学，其中女童占 84%，回族

儿童占 92%。教育和医疗卫生的落后严重影响着西海固人口素质的提高和经济发展的能力。

1997 年 3 月，以林月婵为队长的闽宁扶贫调研队第一次率队到宁南山区调研时，对学校破败、缺医少药和饮水困难的情景记忆犹新。福建省电视台的随行记者将这些景象拍成了影像，在习近平同志主持下，福建省对口帮扶宁夏回族自治区领导小组很快召开专题会议听取汇报并研究帮扶宁夏的具体措施，决定每年援助宁夏 1500 万元资金。在紧随其后召开的闽宁对口扶贫协作第二次联席会议决定，从 1997 年至 1999 年三年中，福建省每年拿出 1500 万元无偿支持宁夏回族自治区开展扶贫攻坚工作。改善贫困群众生产生活、援建 16 所闽宁希望小学与打井打窖、兴修基本农田、吊庄建设一起，写进了《会议纪要》的首条，成为闽宁两省区党委、政府共同作出的首项重要决策。此后短短一年时间里，不但双方议定的 16 所希望小学建起来了，福建省 8 个对口市县又向宁夏 8 个贫困县无偿援建了 13 所小学和 7 个教学点、1 所中学科研教学楼，福建省社会力量还捐款捐物 107 万元，资助失学儿童 4730 名。

一批又一批福建省援宁支教的老师来了，福建省 20 多家医院的专家来了，数百名学有所长的大学生志愿者来了，数十名厦门大学的研究生志愿者来了……

截至 2013 年，闽宁援建学校 227 所、卫生院（所）303 个，百所学校结对，数千名教师和数百名医务人员得到培训或深造，派遣支教老师 14 批 935 人次、医疗专家 200 多名、志愿者 500 多人援助贫困山区，“母亲健康快车”和“春蕾小学”正在启动实施……

（五）带动了现代农业和新型工业的起步

20 世纪 80 年代初，西海固的农业经济尚处于靠天吃饭的阶段。农业生产以平面化垦殖为主，亩产仅 22.5 公斤。由于人口膨胀的压力和广种薄收的陋习，25 度以上的坡地被大量垦殖，生态系统遭到严重破坏，自然灾害更加频繁。到 1996 年末，人口和土地面积均占到宁夏三分之一的

固原地区，国民生产总值、工业总产值和财政收入分别仅占自治区总值的 9%、3%和 4%。三种产业结构失衡和生产方式落后的问题依然十分严重。

闽宁对口扶贫协作通过政策引导、科技扶贫、产业协作和企业合作等措施带动宁南山区生产方式的转变。菌草工程是最早启动的科技扶贫工程。福建农林大学帮扶宁夏发展菌草产业一抓就是十几年。福建省先后派出 15 批 205 名技术人员驻扎在彭阳、盐池等 8 个县和闽宁镇，开展菌草技术培训 500 期，培训 5 万多人次，发展菇农 1.7 万农户，种菇 1.7 万棚，带动菇农户均增收 8000 元，增加就业 2.28 万人。从业人员增收 1.66 亿元，新增产值 2.67 亿元。2010 年，长城垣大学生食用菌创业园区和六盘山食用菌研究中心在彭阳成立。福建省农科院土肥所先后 4 批次选派林绒斌、林新坚等食用菌专家到园区实地教学，指导生产技术，2000 多农民和创业人员接受培训，加快了宁夏食用菌技术骨干本地化进程。

福建挂职干部和帮扶专家与当地干部群众一道，引进珍稀食用菌良种，形成一年种植八茬的食用菌周年生产模式，探索出快速降温保鲜和真空包装的配套技术。2013 年，彭阳县闽宁现代食用菌产业示范园已建成智能温控培养出菇室 232 间和日产 6 万袋生产线一条，日产鲜菇由 2012 年 5 吨提高到 15 吨，实现年产值 8000 万元，增加项目区农民年人均纯收入 3000 元，成为宁夏现代化程度最高、规模最大的食用菌生产示范基地。

福建省帮扶宁南山区发展菌草产业更加重要的意义是，打破了宁南地区农业发展“以粮为主”的单一模式和平面化垦殖的发展误区，给贫困地区带来了依靠科技发展生产的先进理念。从 1997 年援助宁南山区“坡改梯”开始，福建省支持西海固地区种植马铃薯、硒砂瓜、花卉、中药材 80 万亩，帮助贫困群众人工种草 40 万亩、设施养殖 6 万多头（只）。隆德县中药材、花卉示范基地和千亩节水拱棚现代农业科技示范园区，从福建等地引进推广花卉、果蔬新品种，提升了园区现代化水平，项目

区农户户均增收1000元。盐池滩羊、甘草，同心红枣、红葱，原州设施果蔬等优势特色产业，使当地农民人均年纯收入净增1500元。

宁夏华林农业综合开发公司是闽宁协作的典范。该公司自2008年落户西吉以来，先后在该县吉强镇、兴隆镇等地流转土地1万亩，建起了8个生产基地和一个育苗基地，配套建设了8万吨的储藏保鲜设施和泡沫箱、板及制冰生产线。公司采用机械化耕作、现代化管理、公司化运作的方式，积极推行覆膜种植、垄沟种植等标准化生产技术，实施新品种引进和示范35项。通过发展订单农业，培训农民工6000多人次，解决了5000多名富余劳动力的就业问题，使基地及辐射区域人均纯收入增加千元以上。产品远销日本、俄罗斯、新加坡等国和上海、沈阳、广州、深圳等20多个大中城市，创造了“公司+土地合作社+农户+基地+物流+市场”的“华林模式”。“华林模式”是在坚持土地承包政策、土地用途和农民承包经营权不变的前提下，成立土地信用合作社，建立规模化生产基地，实行生产、加工、销售为一体的产业化经营模式。

2011年8月28日闽宁产业园奠基，闽宁投资置业有限公司注资10亿元。园区已建成标准化厂房19栋4.5万平方米，累计完成投资4.92亿元。7家落户园区的福建企业中，4家已经投产。宁夏国圣食品有限公司借助西吉马铃薯的资源和品牌优势，以马铃薯为主原料研制出了多种休闲食品。目前，薯仔、沙琪玛、饼干等3条生产线已经建成。2012年春节刚过，西吉县与16家福建企业又签订了总投资12.32亿元的合作项目。“闽宁产业园”是继“华林模式”之后，西吉县域经济走向现代工业的新起点。

（六）提高了贫困山区富余劳动力的自我发展能力

由于经济发展滞后和特殊人口政策，宁夏贫困地区富余劳动力数量保持了高增长的态势。提高贫困地区富余劳动力的自我发展能力，解决他们的就业问题，成为宁夏扶贫攻坚的重要课题之一。

闽宁对口扶贫协作十分重视这项工作。第一次联席会议就决定“帮助宁夏扩大劳务输出”，并逐步形成了政府主导、部门对口帮扶、市县

（区）落实、重视培训、长期合作的特点。到 2010 年，福建省已帮助宁夏南部山区累计举办闽宁劳务技能培训班 680 期，培训劳务人员 16.6 万人，有组织输送劳务人员 8.55 万人次，有 4 万多人稳定在福建各地从事劳务活动，每年获得劳务收入超过 10 亿元。

开展企业合作，推动特色产业发展，是提高贫困地区富余劳动力自我发展能力的又一项重要措施。在宁投资的福建各类企业在发展生产、扩大规模的同时，积极开展岗位技能培训，到 2013 年，宁夏已有 3 万多名富余劳动力在设施农业或二、三产业找到了劳动致富的机会。

（七）积累了中国特色社会扶贫开发的宝贵经验

减贫是人类社会的共同事业，中国的扶贫开发是全球减贫事业的重要组成部分。正如国务院扶贫开发领导小组办公室主任范小建所言，中国农村的扶贫开发，伴随着思想解放和经济发展的进程，不断创新体制，完善政策，强化手段。作为东西扶贫协作成功典范的闽宁互学互助对口扶贫为实践中国特色社会扶贫道路积累了经验，形成了宝贵的“闽宁模式”。

“闽宁模式”彰显了中国共产党卓越的领导力和中国政府强大的执行力，体现了中国特色社会主义道路的强大生命力和中国特色社会主义制度的优越性。“闽宁模式”充分发挥了两省区党委在扶贫协作中的领导核心作用，成功实现了两省区政府在扶贫协作中的主导作用，18 年来坚持联席会议、共同决策的机制从不间断，这是确保闽宁互学互助对口扶贫协作不断深入发展的组织保证，也是中国东西协作中长期坚持这种重要机制的成功典范。“闽宁模式”成功创造了市县（区）对口帮扶和部门对口协作的机制，不但确保了联席会议决定的工作能够贯彻到基层，落实到项目，而且实现了调动各方面积极性，发挥各方面优势，明确责任、形成合力、共同推进的良好局面。这是闽宁互学互助对口扶贫协作领域不断拓宽、规模不断扩大、层次不断提高的重要法宝。“闽宁模式”成功创造了干部交流、支医支教、大学生志愿者服务等多种扶贫协作方

式，在人员的频繁交往中，不但改善了贫困地区教育和医疗卫生条件，而且促进了贫困地区干部群众思想观念的转变。这种润物无声的影响，对贫困地区的长远发展发挥了重大作用。“闽宁模式”成功实现了由政府援助为主向政府主导、产业协作、企业合作和全社会参与的多层次、全方位、宽领域的扶贫协作转变。18 年来，福建省政府用有限的投入，带动了数十倍的企业投资和全社会的共同帮扶。这是“闽宁模式”具有强大生命力和广阔发展前景的重要标志。“闽宁模式”通过科技扶贫、项目带动、劳务培训、劳务输出，成功实现了由“输血型”扶贫救助向“造血型”扶贫开发的转变，贫困地区群众的自我发展能力显著提高。“闽宁模式”已经开始显现出助推沿海地区产业转移、改善贫困地区产业结构的重要作用。

2013 年 9 月，国务院扶贫办将“闽宁模式”正式列入《中国社会扶贫创新行动优秀案例集》，并作为具有代表性、创造性和推广价值的成功案例向全国推介。

三、经验启示

如果说中国扶贫开发的伟大事业是一部前无古人的壮丽史诗，闽宁互学互助对口扶贫协作就是其中感人肺腑的华彩篇章。在党中央、国务院的亲切关怀下，闽宁两省区历届党委、政府带领广大干部群众携手并肩创建的“闽宁模式”，是中国特色扶贫开发的重要实践，其中的经验和启示主要体现在以下六个方面。

（一）党委领导、政府主导，联席会议、共同决策

闽宁对口扶贫协作从创立之时起，福建省委就果断作出了成立由时任福建省委副书记的习近平同志为组长的“福建省对口帮扶宁夏回族自治区领导小组”的决定。这一重要决策不仅体现了福建省委的大局意识和高度重视，而且对于闽宁对口扶贫协作形成党委领导、政府主导的领导体制，对于决定闽宁对口扶贫协作的正确方向，发挥了决定性的作用。

从此，闽宁对口扶贫协作列入了闽宁两省区历届党委的重要议事日程，成为闽宁两省区历届政府主导推动、常抓不懈的重要工作之一，一直坚持到现在。实践证明，对口扶贫协作工作是一项政策性强、涉及面广的系统工程，只有以强有力的组织领导制度为保证，才能制定正确的政策，才能调动各方面的积极性，动员各方面的资源，形成协同效应，取得预期效果。这是“闽宁模式”最根本的做法和最基本的经验。

闽宁对口扶贫协作从创立之初起就建立了“联席会议、共同决策”的机制，18 年来始终坚持不懈，并不断发展和完善。

2006 年 4 月，时任国务院扶贫开发领导小组副组长、国务院扶贫办主任的刘坚同志在福州出席闽宁互学互助对口扶贫协作第十次联席会议时说：“闽宁扶贫协作是东西扶贫协作中坚持得最为规范、最为全面、最有成效的典型，为全国东西扶贫协作树立了榜样。”2009 年，时任福建省委农办副主任、闽宁办常务副主任的马国林说：“闽宁协作联席会议一年一次，一开就是 12 年，从未间断。这也是东西协作的省市中唯一被坚持下来的联席会议制度，保证了协作中大方针、大方向以及纪要决议持续有效的贯彻实施。”

福建省委、政府非常重视联席会议前的调查研究和与宁夏回族自治区党委、政府的沟通对接工作。18 年来，福建省已有 40 多位省级领导先后深入宁夏南部山区考察，宁夏历届党委、政府的主要领导也先后到福建参观学习经济发展的先进经验。

在深入调研的基础上，两省区每年召开一次由主要领导参加的省级联席会议，检查总结工作，共同研究决策对口扶贫协作的大政方针，并形成会议纪要，推动贯彻落实。

正是这种 18 年来雷打不动的工作机制，确保了会议纪要作出的重要决策总是与闽宁两省区的经济社会发展实际紧密相连，与受援地贫困群众最直接最紧迫和最事关长远发展的重要问题息息相关，确保了会议纪要部署的工作件件有回音，事事有着落，取得了让老百姓看得见、摸得

着的实实在在的扶贫效果。

（二）市县结对、强化落实，八方协作、扶贫开发

福建省委、省政府从闽宁对口扶贫协作筹备阶段起就开始部署市县（区）结对帮扶宁夏贫困县的工作。

在第一次联席会议签署的《福建省、宁夏回族自治区开展对口帮扶协议书》中，正式明确了组织福建经济发达的 8 个县（市、区）与宁夏的 8 个国定贫困县结成对子，开展经济协作与对口扶持。根据福建省经济发展情况，2002 年，又重新确定了 8 个经济实力较强的县（市、区）对口帮扶宁夏南部山区 8 个国定贫困县。第十五次联席会议进一步明确，2012 年开始，将宁夏红寺堡区纳入闽宁对口扶贫协作范围，由福建省晋江市对口帮扶。实践证明，对口帮扶使各项扶贫措施落到实处。市县（区）结对帮扶在闽宁对口扶贫协作中发挥了重要的不可替代的作用。这是发挥省级和市县（区）两个积极性的重要举措，是动员全社会力量开展对口帮扶的重要纽带，是把中央和省委的决策部署落实到基层行动的重要方法。其重要意义不仅在于福建省各对口市县（区）对宁夏对口贫困县的援助力度不断加大，更重要的是以福建省各对口市县（区）为桥梁，给宁夏南部山区不断带来了好项目、好理念、好作风和好经验。

（三）选派干部、挂职帮扶，投入真情、创出实效

闽宁对口扶贫协作从创立之时起，就确定了“实行互派干部挂职交流”的机制，并不断加以完善。18 年来，福建省以两年为一个轮换周期，先后选派 8 批 119 名优秀领导干部到宁夏贫困地区挂职指导。他们动真情、出实招，走遍了挂职县（区）的每一个乡镇，与老百姓交朋友，与当地干部一起寻找发展思路，为贫困群众排忧解难。他们回福建动员企业家到宁夏创业，跑全国为宁夏特色产品找市场，深入福建企业为宁夏劳务输出找信息，与当地干部一起为劳务人员办基地、搞培训，动员社会力量为希望小学和困难学生开展公益活动，募集援助资金，利用各种关系为受援地经济发展牵线搭桥、招商引资……

他们创造性地开展工作，涌现出一批又一批优秀人物和感人事迹，为宁夏贫困地区的经济社会发展做出了突出贡献。2009 年 1 月，福建省援宁干部荣获“感动宁夏·2008 年度人物”集体奖。宁夏也先后选送了 12 批 193 名贫困地区干部到福建省挂职，他们经受了锻炼，转变了观念，开阔了思路，增长了才干，带回了福建人民“爱拼会赢”的优良作风，成长起一批优秀干部，为改变家乡落后面貌发挥了积极的作用。

福建援宁挂职干部不仅以“项目官员”的身份确保了联席会议议定事项的具体落实，更加重要的是，由于深入实际，全面了解贫困地区的情况，在寻求符合当地实际的扶贫开发切入点、采取切实可行的帮扶措施、为当地政府提出实实在在的建设性意见、为联席会议总结经验正确决策提供一线依据等方面均发挥了不可替代的作用。

实践证明，选派干部到贫困地区挂职帮扶是闽宁对口扶贫协作不断取得实效的重要环节。

（四）部门对口、组织动员，社会参与、持续帮扶

闽宁对口扶贫协作十分重视组织社会力量的参与，而社会力量的广泛参与和持续帮扶则得益于习近平同志提出，闽宁两省区党委、政府不断深入推进的“部门对口、组织动员”的工作机制，这是“闽宁模式”的重要经验之一。

1996 年 11 月，闽宁第一次联席会议达成的《开展对口帮扶协议书》就议定了“福建省要积极发动社会各界，广泛开展多种形式的对口扶贫与协作”，体现了福建省委、政府和福建省对口帮扶宁夏回族自治区领导小组的前瞻性思维。1997 年，福建省福清市开始援建宁夏盐池县希望小学，福清市 3 所中学、3 家医院与盐池县 3 所中学、3 家医院结成帮扶对子。福建农林大学菌草研究所到彭阳县开展菌草技术扶贫。以宁夏南部山区贫困群众最直接、最紧迫和事关长远发展的教育、医疗卫生和农业实用技术为切入点，闽宁对口扶贫协作在社会帮扶领域拉开了序幕。1998 年，习近平同志在闽宁对口扶贫协作第三次联席会议的讲话中首次

提出“对口交流协作”的创意，为日后闽宁两省区通过部门对口、组织动员，推动社会参与、持续帮扶的机制化模式引领了方向。1999 年，闽宁千名中小学生“一帮一”、“手拉手”助学和帮助宁夏失学儿童重返校园等活动已经有组织地展开。2000 年，福建省科委、卫生厅、计生委等开始与宁夏开展部门对口协作。2001 年，福建省组织部、教育厅、计生委、扶贫办、劳动与社会保障厅、妇联及福建农林大学菌草研究所等分别与宁夏相关部门分别签订了“对口扶贫协作协议书”。2002 年第六次联席会议期间，两省区人事厅、卫生厅、旅游局、共青团省（区）委等对口部门又分别签订“对口扶贫协作协议”。之后，部门对口协作的范围又扩大到科技厅、经贸委（经信委）等重要部门。这标志着部门对口协作开始步入机制化轨道。2003 年第七次联席会议期间，福建省委、政府进一步明确“健全机制，优化帮扶，调动社会积极性，动员各方面力量加入到对口扶贫协作工作中来”的工作思路。两省区的统战、组织、人事、教育、科技、文化、卫生等几十个部门和群众团体组织，都在力所能及的范围内，进一步发展两省区的对口协作关系。福建省委统战部和省工商联多次组织民营企业家到宁夏考察项目、洽谈业务。福建省各对口市县区都是五套班子带头，鼓励当地国有和民营企业到宁夏考察，寻求两地产业对接的机会。部门对口协作长效机制开始形成。

18 年来，福建省通过政府主导和各对口市县、对口部门组织动员社会力量协作，在很多方面结对共建的同时，福建在宁企业家还积极投身宁夏社会公益事业和慈善活动，成立了“闽商见义勇为基金会”，已投入近千万元资助贫困学生，捐建希望学校，帮助弱势群体，并安置当地劳动力和失地农民 3 万多人就业，在抗震救灾、捐资助学、扶贫济困、修路建桥等公益活动中累计投入达 1 亿多元。

福建省各对口帮扶部门和各对口帮扶市县的广泛动员、精心组织和牵线搭桥，是闽宁对口扶贫协作实现社会参与、持续推进、扩大规模、提高层次的重要途径，也是“闽宁模式”探索实践的中国特色社会扶贫的

重要经验之一。

（五）企业合作、产业扶贫，项目带动、共同发展

闽宁对口扶贫协作从创立之时起，就十分重视企业合作、产业扶贫。第一次联席会议就提出“支持开展多种形式的合作与交流，着力培育扶助支柱产业，加快建立新的经济运行机制，增强造血功能”和“积极引导企业和投资者，到宁夏投资办厂，以各种形式帮助宁夏发展资源开发型和劳动密集型产品的生产”。

从菌草产业和马铃薯产业起步，经过十几年的努力，闽宁对口扶贫协作成功地走出了一条企业合作、产业扶贫，项目带动、共同发展的道路。截至 2013 年底，在宁闽商有 3 万多人，宁夏福建企业家协会已发展到 1 个直属商会和 8 个分会，福建在宁企业、商户 4000 多家，总投资已近 800 亿元。投资已扩展到设施农业、冷凉蔬菜、菌草产业、马铃薯、葡萄、中药材、硒砂瓜、枸杞、清真牛羊肉等宁夏优势特色种养加项目和能源化工、电子通讯、医疗卫生、旅游服务、食品加工、建材陶瓷、汽车配件、餐饮娱乐、房地产开发等多个领域，年营业额达 120 亿元，带动了宁夏贫困地区的经济社会发展和当地农民脱贫增收。在宁闽商以商招商，亲情招商，仅 2012 年十六次联席会议以来签约的项目就达近 200 亿元。宁夏福建企业家协会被国家民政部授予“全国先进商会组织”，连续九年被自治区政府评为招商引资先进商协会。华林农业综合公司、闽宁投资置业有限公司、宁夏国圣食品、厦门鑫绿谷生物科技公司等一批优秀企业，结合发展优势特色产业落户西海固地区，已成为宁夏扶贫开发的龙头企业。

（六）以人为本、扶贫扶智，激发活力、奔向小康

闽宁对口扶贫协作伊始就将“扶贫扶智”和“人才培训”作为基本工作任务。1997 年，闽宁对口协作的“扶贫扶智”和“人才培训”工作首先从干部培训和实用技术培训开端。当年福建省为宁夏 8 个贫困县培训县、乡级干部 5 期共 130 名，培训企业管理干部、医疗干部共 33 人，

为宁夏彭阳县培训技术人员 15 人，并派出专家为彭阳县 50 户农民开展菌草技术现场培训指导。1998 年 6 月，第三次联席会议进一步明确了实施“智力扶贫”。习近平同志在这次会议的讲话中指出：“扶贫扶智，科教先行”，“切实抓好教育、科技和人才的扶贫协作”，并提出了兴办希望小学，开展教育、文化、学术对口交流协作，福建高校为宁夏定向代培研究生，加大科技扶贫力度，加强菌草技术示范推广，培养技术骨干和做好干部交流与培训，加强劳务培训等具体措施。2001 年第五次联席会议召开时，闽宁协作的“智力扶贫”已发展到干部交流培训、劳务输出培训、实用技术培训及教育、医疗机构结对帮扶和研究生定向代培等多个领域，涉及领导干部、企业管理干部、教育和医疗卫生专业技术人员、劳务输出人员、当地农民直至中小学生等多个层面，形成了举办各类培训班、讲学班、进修班，开展各种学术交流和支医、支教、扩招、代培等多种方式的宽领域、多层次、组合式的智力扶贫体系。2011 年第十五次联席会议期间，闽宁双方进一步部署了智力扶贫和人才培训工作，决定结合两省区中长期人才发展规划（2010 ~ 2020 年）的实施，不断推动闽宁党政人才、专业技术人才、企业经营管理人才的培训合作与交流，建立与两省区产业对接相适应的人才培养机制，进一步拓展高技术人才、农村实用人才和社会工作人才的培训合作。并提出了健全互访学习制度，加强基础教育结对帮扶、中等职业教育联合招生合作办学、省属高校交流和招生协作、医疗机构对口帮扶、技术人员赴闽进修培训、鼓励福建科教人才和学科带头人赴宁创业等扶贫扶智的重要措施。

18 年来，闽宁对口扶贫协作不断加强“以人为本、扶贫扶智”的工作力度，并走上了机制化轨道。经过闽宁两省区的不懈努力，宁夏贫困地区党政干部、企业管理人员、科教文卫专业人才的综合素质不断改善，宁夏南部山区农民的实用技能不断提高。“以人为本、扶贫扶智”转变了宁夏贫困地区干部群众的思想观念，提高了他们的综合素质和自我发展能力。这是“闽宁模式”不可忽视的重要经验之一，是功在当代、利

在千秋的重要创举。

在这新的起点上，闽宁两省区认真贯彻落实闽宁互学互助对口扶贫协作第十七次联席会议和“全国东西扶贫协作交流培训班”精神，继续坚持和发展“闽宁模式”形成的五个良性发展机制①，着力推进扶贫协作实现“六项新突破”②。互学互助的路上，宁夏全区的发展带动西海固脱贫致富，与全国同步建成全面小康的中国梦，在闽宁人民心中升腾闪亮。

①五个良性发展机制指：建立联席会议制度，强力推动帮扶协作，形成共同协商决策机制；强化协调与落实，实施市县（区）结对帮扶，形成督促落实互助机制；明确帮扶协作任务，选派干部挂职抓落实，形成人才交流合作机制；部门合作动真情，全面协作促共赢，形成互利共赢长效机制；以企业和社会力量为主体，加大产业扶贫力度，形成社会参与协作机制。

②建设闽宁产业城，在建立产业扶贫“造血”机制上实现新突破；培育壮大优势特色产业，在促进贫困群众增收上实现新突破；加大推进产学研合作共赢，在创新人才培养模式上实现新突破；推进金融服务机构跨区域发展，在建立闽宁台、港澳侨多方合作机制上实现新突破；加大旅游文化合作，在推进文化旅游发展上实现新突破；加强部门联动，在推动闽宁协作向纵深发展上实现新突破。

“少生快富”辟蹊径

宁夏是经济欠发达的少数民族地区，要彻底改变贫困落后的面貌，需要有良好的人口条件做支撑。但是，由于自然、历史和文化等方面的原因，宁夏贫困地区的人口出生率一直较高，人口增长速度一直较快，人口规模已经超出了当地资源环境的承载能力，加剧了当地脱贫致富的难度，也造成生态环境的日益恶化。如何遏制人口过快增长，成为摆在自治区历届党委、政府面前的重大课题。在长期的艰苦探索和实践中，在自治区党委、政府、人口计生管理部门及基层计生干部的共同努力下，成功探索出一条将计划生育工作与扶贫开发有机结合起来，通过建立利益导向机制，吸引群众自觉参与计划生育的新路子——“少生快富”工程。这一工程的实施，不但有效降低了宁夏人口出生率、加快了贫困地区脱贫致富的步伐，也实现了人口和计划生育管理模式的全面创新，为我国人口管理和计划生育事业做出了重大贡献。

一、发展历程

2000 年初，为了认真贯彻落实中共中央国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》精神，改变宁夏南部山区的人口过快增长和贫困的面貌，自治区人口计生委通过大量的调查研究，以科学发展观为指导，审时度势，积极探索解决山区人口过度增长问题的新思路、新机制和新的管理方式，由过去以罚为主，变为奖罚结合，以奖为主。在固原市试行的设法先让“少生”的人富起来的基础上，提出在南部山区实施“少生快富”工程。其出发点一是从大多数农民的现实状况

和切身利益出发，建立一套切实可行的利益导向机制，使落实计划生育国策同广大农民群众的根本利益结合起来，使“少生”同“脱贫致富”有机地结合起来。二是抓住导致山区贫穷的病根，通过控制和减少人口来消除贫困。三是只有人与自然和谐共处，人类才能得以可持续生存，才能形成生产发展、生活富裕和生态良好的局面。即人与自然和谐共存是经济社会可持续发展的前提，开展“少生快富”试点工程，缓解急剧膨胀的人口对已经非常脆弱、非常短缺的环境、资源的巨大压力，不仅是这些地区保持经济和社会可持续生存的需要，而且对从根本上转变贫困地区国民经济增长方式具有极端重要的意义。四是受“三结合”（即计划生育工作与发展农村经济相结合，与帮助群众勤劳致富奔小康相结合，与建设文明幸福家庭相结合）工作的启发，抓住群众特别是贫苦地区群众有强烈的脱贫致富愿望和正在逐步转变的婚育观念实际，尊重群众的首创精神，积极进行引导，将帮扶的项目和奖励措施结合起来。计划生育工作与扶贫工作结合起来，建立一种新的利益导向机制，使农民既能自愿地实行计划生育，又能尽快地实现脱贫致富。“少生快富”工程就是在这种情况下应运而生的。

原州区黄铎堡镇和润村用少生快富户“全家福”制作光荣榜，以示对少生快富户的褒奖

“少生快富”扶贫工程，是指政府对按照现行计划生育政策可以生育两个或者三个孩子，而自愿少生一个或者两个孩子并采取节育措施的农村育龄夫妇，或者对自愿采取节育措施的农村计划生育纯女户给予一次性经济奖励及其他政策优惠，帮助其发展经济的计划生育奖励措施。十几年来，宁夏的“少生快富”先后经历了村级试点、乡镇示范、全面推开、整村推进四个阶段。

（一）村级试点

2000年初，自治区原常务副主席陈进玉在固原市调研时，对当地政府在计划生育工作中正在试行“少生优生”工作予以充分肯定，并要求这一工程先行试点，成功后全面推广。同年4月，固原市委、市政府明确提出“在生育政策允许的范围内，提倡和鼓励少生，每少生一胎并采取永久性节育措施的一次性奖励3000元”的政策，一场宏大的“少生快富”扶贫工程正式拉开了序幕。为加强对“少生快富”项目工作的领导，自治区政府成立了由自治区主席马启智任组长，自治区副主席冯炯华、赵廷杰为副组长，各有关部门负责同志为成员的宁夏“少生快富”项目工作领导小组，领导小组下设办公室。各县（市、区）成立了相应的“少生快富”项目领导小组和办公室，负责项目的实施工作。领导小组和办公室的成立为项目的顺利实施提供了强有力的组织保证。

2000年4月10日，固原市在所辖6个县中各选择了一个经济条件和工作基础较好的行政村，即原固原县开城乡郭庙村、彭阳县新集乡新集村、泾源县黄花乡下胭村、隆德县联财镇赵楼村、西吉县兴隆镇单家集村和海原县西安乡范台村开始了“少生快富”扶贫工程村级试点。试点在广泛宣传、引导和自愿的基础上稳步推进，并得到了广大干部和群众的衷心拥护。在试点过程中，各县选调最好的手术大夫，为参与“少生快富”项目的妇女落实绝育手术，确保手术质量，不留“后遗症”。认真解决对项目户的奖励资金落实问题。自治区拿出部分扶贫资金，各县又想方设法配套了部分资金，解决了试点户的奖励问题，切实帮助解决项目户的致富问题，通过计生协、农协、群众代表为项目户集中买牛、买羊，并与自治区各级涉农部门制定了相关的配套政策，在安排农村扶贫项目时，将“少生快富”项目户作为重点予以扶持。半年时间的试点，全市共有180对夫妇自愿申请，签订了“少生快富”合同。为了积极稳妥，加之资金紧缺，当时只做了42例，每户奖励资金3000元。群众高涨的积极性为“少生快富”扶贫工程的推行奠定了基础。

（二）乡镇示范

2000 年 10 月到 2002 年 10 月，固原市扩大了试点范围，先后在 6 县区 56 个乡镇开展了“少生快富”试点。长达两年时间的乡镇试点，全市共完成“少生快富”扶贫工程 1268 例，每户兑现了 1000 ~ 3000 元不等的奖励资金。并从单纯的资金奖励向帮助少生户选择致富项目，搞好技术服务，发挥项目扶贫的带动转换作用。

2003 年初，自治区政府将“少生快富”工程列入新一届政府向全区人民承诺的 12 件实事之一。3 月，自治区在泾源县召开了宁南山区“少生快富”工程试点座谈会。参加会议的国务院副秘书长陈进玉就扩大“少生快富”试点工程问题讲了三点意见：一是“少生快富”试点深受欢迎、初见成效，显示了强大的生命力。“少生快富”是农村计划生育工作机制的创新，是农村扶贫开发方式的创新，是贫困地区国民经济增长方式的创新，是实现民族繁荣进步途径创新。二是创造条件，规范管理，加快推进“少生快富”工程试点。建立多渠道的资金筹措机制，重点解决好纯女户超生问题，完善试点管理办法，正确处理少生与快富的关系，积极探索建立切合宁夏特点的农村养老社会保障机制。三是加强领导，精心组织，确保试点工作取得实效，要建立领导责任制。正确处理试点工作与计划生育工作的关系，加强部门之间的配合，加强舆论引导，进一步搞好调查研究。会议还总结了试点工作的经验，进一步规范了试点工作。2003 年 8 月，自治区党委、政府制订了《宁夏南部山区八县（区）“少生快富”扩大试点工程项目实施方案》，严格规范了项目实施程序，制定了“个人申请、乡镇批准、签订合同、实施手术、兑现资金、张榜公布、跟踪服务、建立档案”八个统一的工作程序，并统一了奖励标准，建立了相应的政策环境。同时，为了加强和规范“少生快富”扩大试点工程项目的资金管理，保证资金的使用效益，自治区人口计生委和自治区财政厅联合制定了《宁夏南部山区八县（区）“少生快富”扩大试点工程项目资金管理试行办法》，作为《方案》的配套文件一并下发。《办

法》对资金来源、支出的规定和标准、下拨和兑现程序、监督检查等都做了具体规定。根据试点的经验，项目奖励资金采取全封闭运行的办法兑现，实行“直通车”，取消任何中间环节，直接到户到人。即所有项目户的奖励资金兑现一律由自治区项目办审批，自治区财政厅将项目办审批的所需资金（项目办提供“少生快富”扶贫工程项目户花名册），定期通过国库直接拨付给自治区邮政储汇局，由邮政局根据项目办提供的“少生快富”扶贫工程项目户花名册把资金分配到各项目县邮政局，由投递员向各项目户投送取款通知单，项目户持通知单、“少生快富”荣誉证和身份证，到最近的邮政储蓄所领取奖励资金。保证奖励资金全额用于项目户，从源头上杜绝项目资金的截留、挪用，保证了“少生快富”扶贫工程的有效运行。

这一时期乡镇试点的成功，也是“少生”与“快富”有机结合试点的成功。而《方案》的下发则成为“少生快富”扶贫工程全面推开的规范性文件。

（三）全面推开

2003 年 8 月 22 日，自治区党委、政府在固原市召开了全区“少生快富”工程启动大会。国家人口计生委主任张维庆到会并做了重要讲话，自治区副主席冯炯华做了总结讲话，自治区人大副主任余今晓，自治区政协副主席马瑞文，固原市、吴忠市的主要领导以及自治区有关部门的负责同志参加了启动大会。自治区人口与计生委、自治区发展委员会、自治区扶贫办的负责同志发了言；泾源县、同心县人民政府做了表态发言；泾源县黄花乡人民政府，就实施“少生快富”项目情况做了汇报；泾源县黄花乡胜利村高桂平，谈了他少生快富奔小康的经历。这次大会标志着宁南山区“少生快富”工程全面推开。试点范围也由原来的 6 县 6 村扩展到宁南山区和红寺堡移民开发区 9 县（区）所有乡村。当月，自治区政府办公厅下发了《关于扩大“少生快富”扶贫工程试点范围的通知》，将灵武市、平罗县、青铜峡市、中卫城区及全区移民吊庄地区也扩

大到“少生快富”扶贫试点范围。“少生快富”扶贫工程试点范围由山区开始扩大到川区。自治区计生委2003年考核结果显示：截至2003年末，全区共有16602户家庭自愿加入“少生快富”队伍，政府兑现资金5038.8万元。仅2003年一年时间，山区8县计划生育率由2002年的66.78%上升到71.23%，超生率由10.56%下降到3.67%，这一升一降的幅度之大是此前从来也没有过的——“少生快富”工程在宁夏取得丰硕成果！

2004年5月，随着“少生快富”工程的深入实施，自治区机构编制委员会在压缩编制紧缩人员的情况下，专门下发了《关于自治区人口和计划生育委员会职能调整等有关问题的通知》，增加领导职数，增加人员编制，成立了少生快富工作指导处，负责全区“少生快富”工程管理工作。为做好这项工作，各市、县（区）、乡也成立了相应的机构，配备了相应的管理人员，负责“少生快富”工程的日常管理与服务工作。2004年6月7日，国务院扶贫办、国家财政部、人口计生委在固原市召开西部地区“少生快富”扶贫工程试点工作座谈会，在全国推广宁夏实施“少生快富”工程的经验。全国政协“少生快富”工程跟踪调研组对宁夏开展“少生快富”工程实施情况进行调研后，撰写的《关于宁夏“少生快富”扶贫工程的跟踪调查及建议》受到国家领导人的高度关注，时任国家总理温家宝做了重要批示。时任国务院副秘书长陈进玉对固原市“少生快富”扶贫工程进行了考察，并对宁夏积极探索建立和完善“少生快富”扶贫工程的长效机制给予了充分肯定。2004年末，山区8县（区）的计生率由2002年的

西部地区“少生快富”扶贫工程试点工作座谈会

68.8%上升到 74.81%，超生率由 2002 年的 10.2%下降到 3.39%，彻底打破了计划生育工作长期徘徊的局面。自治区计生委和中国人民大学人口与发展研究中心合作的《宁夏回族自治区“少生快富”扶贫工程试点绩效评估》研究报告显示：“少生快富”经济效益宏观层面绩效约为人均 13 万元，2000 年至 2004 年山区 8 县（区）实际少生人数为 10561 人，总计约为 13.6 亿元。全区“少生快富”扶贫工程国家各项费用人均投入 3208.72 元，总计 3388.7 万元。投入产出比为 1∶40.2。

2005 年，自治区政府颁布了《宁夏回族自治区“少生快富”扶贫工程实施办法》政府令，标志着“少生快富”扶贫工程上升到制度化、规范化、法制化轨道。也就是这一年，“少生快富”工程被列入《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中。随后，向西部 8 省区及其他地区进行推广。

2006 年以来，自治区党委、政府从解决项目户实际困难入手，先后出台了关于《“少生快富”扶贫工程实施办法》《宁夏回族自治区“少生快富”工程特殊困难家庭扶助暂行办法》《南部山区计划生育“少生快富”工程纯女户提前实施奖励扶助制度试点工作的意见》《计划生育“少生快富”工程项目户“一本通”制度管理职责》和自治区财政厅等 9 部门《关于“少生快富”扶贫工程项目户给予优先优惠扶持的意见》等 11 项扶持“少生快富”项目户的优先优惠政策，使公共资源最大程度地向“少生快富”项目户倾斜。截至 2008 年底，全区有 37683 对育龄夫妇自愿参与“少生快富”工程，兑现奖励资金 1.14 亿元。2008 年，宁夏“少生快富”工程荣获国家人口计生委绩效评估“创新”奖。

2009 年，宁夏“少生快富”工程又荣获国家“利益导向机制建设”工作奖。借着这股东风，自治区扶贫办每年从“三西”扶贫资金中安排 500 万元，支持创建“少生快富”工程示范户，每户给予 5000 元资金扶持发展生产，通过“一卡通”直接兑现到农户。截至目前，已投入资金 2500 万元，累计创建自治区级示范户 5000 户、县级示范户 1.2 万户，户

均年增收 1 万元以上。通过帮扶，项目户收入高出当地人均纯收入 20%以上。同时，从 2009 年起，将少数民族两女项目户奖励标准由原来的 5000 元提高到 8000 元，其他项目户奖励标准由原来的 3000 元提高到 5000 元；从 2011 年 1 月 1 日起，将南部山区少数民族两女项目户奖励标准由原来的 8000 元增加到 1.5 万元，其他项目户奖励标准由 5000 元提高到 1 万元。提高标准后，自治区财政每年增加 4000 万元，投入到计划生育利益导向政策体系建设之中。从此，宁夏“少生快富”工程进入全面“提标”和“扩面”阶段。自 2000 年至 2013 年底，参加“少生快富”工程的项目户累计有 58536 户，兑现奖励资金 2.1 亿元。

（四）整村推进

针对“少生快富”项目吸引力下降、一些项目户少生却没有快富等问题，自治区党委、政府进一步创新人口和计划生育工作理念和机制，开始尝试在南部山区试点“少生快富”整村推进，改变原有以家庭为单位的个体帮扶模式，通过“部门联动，政策引导，项目带动，资金扶持，综合帮扶，整村推进”的工作模式，打造一批“少生快富”工程示范村，通过整合项目推进少生快富家庭创业致富。2011 年 7 月，按照“因地制宜、分类指导、积极推进”的原则，南部山区的每个乡镇率先培育 1～3 个“少生快富”整村推进村，力争 5 年内，在 60%有条件的村实现整村推进。

“少生快富”整村推进改变了过去“撒胡椒面”式的帮扶，通过将有限资金和项目整合，实现了规模集约效应；通过产业培育改变了过去项目户“单兵”发展方式，引导项目户由家庭脱贫向集体创业过渡，提高了整村推进村产业规模优势和项目户自我发展能力，实现了“快富”与“长稳”的统一。据统计，在固原市实施“少生快富”的整村推进地区，部门帮扶项目与资金增长近 40%，户均收到各类项目资金支持达 2 万多元。实施整村推进地区的村民收入高出其他地区村民收入 30%～50%。

整村推进村要求目标人群覆盖率达到 85%以上，部门帮扶项目覆盖率达到 100%，到 2015 年，力争使 60%的回族人口比例较高的村实现整

村推进。目前，在中南部地区 8 县（区）完成了 131 个整村推进村（2012 年完成 41 个村，2013 年完成 90 个村）。

二、主要成就

（一）产生了明显的经济效益

作为国家出资奖励和鼓励自愿少生的贫困农民的一项试点工程，“少生快富”扶贫工程国家投入并不多，但却取得了很好的经济效益，宏观层面上国家、社会受益，微观层面的群众、个人受益，成为我国计划生育利益导向机制中最具直接效应的政策措施之一。国家为宁夏“少生快富”扶贫工程的各项费用人均投入 3208.72 元，总计 3388.7 万元，其投入产出比为 1：40.2。“少生快富”工程扶贫工程已经取得很高的投入产出效应。据此推算，如果该项目实施到 2020 年，宁夏南部山区 50 万育龄妇女，按每年有 1 万人参加“少生快富”扶贫工程计算，宁夏南部山区将少生 18 万人。按照一个孩子节约抚养费、政府的扶贫支出、教育开支、卫生事业支出、计划生育开支等共计 13 万元（其中：九年制义务教育家庭节约支出 19113.34 元；为未来 5 年国家和地方人均节约扶贫资金 2810.96 元；政府财政人均教育节约费用为 90614.65 元；其他政府费用支出人均节约量 6734.28 元）计算，将为国家和地方节约资金约 234 亿多元。

（二）有效控制了人口过快增长

据统计，宁夏自“少生快富”工程实施 13 年来，试点范围从最初的 6 县 6 村扩展到全区，累计少生 12.6 万孩子，为全区有效控制和降低生育水平起到了积极的作用。据自治区人口变动抽样调查数据表明：2013 年全区人口出生率和人口自然增长率为 13.12‰和 8.62‰，分别比 2000 年的 16.49‰和 11.92‰下降了 3.37 个和 3.3 个千分点。实现了低生育水平。

（三）促进了新机制的建立

自治区党委、政府对“少生快富”项目高度重视，成立了由自治区主席任组长的宁夏“少生快富”项目工作领导小组。自治区编办专门为

自治区人口计生委增设了少生快富工作指导处，增加人员编制。自治区党委组织部为计生委增加了“少生快富”工作的领导干部职数。各县（区）都成立了相应的“少生快富”项目领导小组和办公室，负责项目的实施工作，为项目的顺利实施提供了强有力的组织保证。2005 年 5 月，自治区政府出台了《宁夏回族自治区少生快富工程实施办法》，使“少生快富”扶贫工程进一步制度化、规范化、法制化。为确保在实施工程中育龄妇女的手术质量，不留“后遗症”，各县（区）都选调了最好的手术大夫，组织专门的手术队为参与“少生快富”项目的妇女做手术。术后，还定期为项目户搞好生殖保健服务，最大程度地方便了育龄群众，充分调动了他们实行计划生育的积极性和主动性。2005 年 5 月，自治区党委、政府出台的《关于进一步加强人口和计划生育工作的决定》中，明确提出对采取计划生育手术的育龄妇女要做到“六个一”到人，即每人保证术后一斤牛奶、一斤鸡蛋、一斤面粉、一斤蔬菜、留院观察一天、住院康复一宿。这都促使了优质服务的快速发展。

（四）极大提高了妇女健康水平及她们在家庭生活和社会生活中的地位

项目实施初期，参加绝育手术的绝大多数是农村的贫困户。她们子女多、负担重，往往顾得了吃饭顾不了上学。现在生养的子女少了，家庭负担轻了，适龄儿童大都上了学，人口质量观、子女成才等新观念也悄然进入农户。众多育龄妇女从以往沉重的生育负担中解放出来，身体素质提高了，还争取到了更多的致富项目，有更多的时间和机会参与家庭致富和社会经济活动，在家庭和社会中的地位自然也就提高了。

移民妇女走出家门，在泾灵新村中银绒业分厂生产车间内做工

（五）项目户有了脱贫致富的启动资金，较快摘掉了绝对贫困帽子

“少生快富”扶贫工程，不仅使宁夏南部山区人口过快增长的势头得到明显遏制，而且有力地推动了贫困农户的脱贫致富。80%以上的项目户将奖励资金作为脱贫致富的启动资金，投入到养殖、种植、加工、运输、服务等行业，年均增收近4000元，人均增收800元左右，很多群众盖起了新房，添置了新家具，购买了农用车，日子过得红红火火。《宁夏回族自治区“少生快富”扶贫工程试点绩效评估》报告显示：得到政府奖励金后，82.2%的受奖励户都进行了生产性投资，其中养殖业占53.25%，种植业占9.21%，还有7.07%的受奖励户从事商业和服务业。76%的受奖励户的家庭收入有稳定的提高，其中约8%有明显的提高。固原市原州区彭堡乡肖沟村3队农民马德梅2003年参加“少生快富”工程后，政府帮助她搭建了牛棚、蔬菜大棚，又给她优先安排了沼气池和扶贫铡草机。马德梅现在年养牛5头，收益近两万元。今年初，马德梅丈夫又花了近6万元买了一辆小轿车，在城里开起了出租车。固原市头营镇马园村村民李建辉生了2个女孩，2003年8月做了绝育手术，他用政府奖励的3000元项目资金买了10只羊，发展养羊业，不到半年时间，纯收入将近2000元。蒋河村村民张有忠，生育2个女孩后做了绝育手术，镇政府帮他建起一栋高效蔬菜温棚，并派农业技术人员包户指导，发展蔬菜种植，2003年纯收入达到9000元，摘掉了贫困户帽子。原州区石羊村村委会把“少生快富”扶贫工程项目户当作重点帮助户，督促他们把项目资金用于发展养殖或种植业、商贸流通等短、平、快致富项目，目前已实施的23个项目农户中，20户发展种植业和养殖业，3户做生意和劳务输出，很快成为村里的示范户和富裕户。“少生快富”扶贫工程帮助项目户摘掉了绝对贫困帽子，为山区经济的快速发展奠定了坚实的基础。

（六）“苦涩的事业”变成了“甜蜜的事业”

“少生快富”扶贫工程实施以后，计生部门变过去陈旧的工作方式为为群众温馨服务。“少生快富”工程纯女户提前奖励扶助制度、“少生

快富”项目户部门帮扶“一本通”制度、“少生快富”工程项目提标扩面和示范户创建活动、农村计划生育家庭养老保障制度等系列化优先优惠政策和制度的出台及“少生快富”项目户在子女教育、小额贷款、职业培训、养老保障等方面享受优先优惠——在一项项民生新政的推动下，优生优育、生儿生女都一样、女儿也是传后人的现代生育观念已深入人心，全区人口自然增长率首次控制在千分之十以内，出生人口素质稳步提高，宁夏的人口和计划生育工作出现了可喜局面。越来越多的农民群众认识到：“多子多福”的老皇历不灵了，只有“少生”才能“快富”！“少生快富”扶贫工程的实施使封闭落后地区群众生育观念转变，要求参与计划生育的农民夫妇越来越多，出现了妻子“打通”丈夫思想，夫妻“打通”老人思想的新风尚。在南部贫困山区，以往十分难做的计划生育工作，现在却深受农民的欢迎，这可是从来没有过的新鲜事。

（七）党群、干群关系得到有效改善，增强了基层干部执政为民的意识

2006 年，“少生快富”工程被自治区评为“十佳为民办实事之一”。过去基层干部要为“催粮要款、刮宫引产”花费很大精力，而且处理不好还会引发很多矛盾。实施“少生快富”工程后，计划生育工作由过去单纯的行政处罚变为奖罚结合、以奖为主，群众计划生育的积极性提高了，干部们也有了更多的时间和精力帮助群众发展生产脱贫致富，干群关系明显改善。计划生育已经为更多的群众所接受，不少育龄夫妇主动找上门，要求做节育手术。

（八）缓解了山区人地矛盾，减轻了人口对生态环境的压力

人口生育率的降低，有效减轻了家庭的养育负担，一定程度上也促进了山区农村劳动力的转移。这不仅对提高山区农民收入有利，也有利于减轻人口对生态环境的压力，实行退耕还林还草，保护和恢复生态平衡。这一工程的实施，不仅使计划生育工作由难变易，而且给贫困的宁夏南部山区脱贫致富和实现可持续发展带来新的希望。

三、经验启示

宁夏坚持以中国特色社会主义理论和科学发展观为指导，率先实施“少生快富”工程，较成功地统筹解决了人口与发展问题。目前，“少生快富”工程已经成为宁夏计划生育与扶贫开发事业的品牌工程。十多年来，通过不断创新、不断探索、不断完善，宁夏“少生快富”工程既取得了巨大的成就，也为全国计划生育工作和扶贫工作积累了成功经验，为我国人口管理和计划生育工作以及扶贫事业增添了新的工作思路与方法，对其他省区进一步做好此项工作有重要的借鉴意义。

（一）坚持以人为本、关注民生，努力构建政府社会管理的新理念

自治区党委和政府及计生管理部门按照科学发展观的要求，树立以人为本、关注民生的人口管理理念，使人口管理和计生工作从过去漠视群众的生育需求和生育权利，仅仅关注人口出生率的下降，转变为尊重群众的生育权利，关注群众的生育需求，保障群众基本生育需求的满足。在此基础上，采取利益导向机制，引导群众主动参与计划生育，自觉执行国家计划生育政策，逐步减少多胎生育。对于自觉放弃多胎生育的群众则给予必要的经济补偿和奖励，再辅之以配套的优惠政策。同时，引导群众更加重视优生优育和提高人口素质，关注和解决群众的生殖健康问题。这种自觉尊重群众生育权利，主动调动群众计划生育的积极性，有效维护群众切身利益的理念和做法，必然受到群众的欢迎。因而“少生快富”工程被当地群众誉为一项体贴百姓、关注民生的德政善政工程。

（二）坚持综合治理、配套改革，积极构建政府社会管理的新思路

社会管理工作思路的创新是管理理念创新的具体化和现实化。科学的管理理念必须转化为良好的政策和工作思路才能实现。“少生快富”工程将过去单纯抓计划生育的简单做法，转向按照“大人口”观的理念，在对人口内部各种因素和外部各种条件进行深入分析和准确把握的基础上，实行对人口及其相关因素的综合治理和配套改革，从而实现了人口

管理和计生工作的思路创新。其中最主要的是根据人口生育率和生活贫困之间的正相关关系，即“越穷越生，越生越穷”的恶性循环，将人口控制和扶贫致富有机结合起来，在计划生育奖励措施上，融入扶贫开发的内容。从而通过计划生育奖励，引导农民走上脱贫致富的道路；再通过扶贫开发项目的实施，减少贫困人口，提高人口素质，达到稳定有效降低过高人口出生率的目的。因此，在“少生快富”工程实施过程中，各级政府把奖励与脱贫致富有机结合，在与群众签订“少生快富”合同中，明确规定奖金要用于发展致富项目。

（三）坚持主动管理、服务为重，自觉探索政府社会管理的新方式

自治区政府和计生部门按照“以人为本”、“群众为主”的理念，在“少生快富”工程中，努力创新人口管理和计生工作方式。第一，从过去将群众作为消极被动的管理对象，单纯依靠行政命令和经济处罚的冷峻僵硬的管理方式，转向将群众作为计划生育的主体，在争取群众对人口计生工作的广泛理解和支持的基础上，通过建立利益导向机制，引导群众自觉主动参与计划生育的人本化管理方式；第二，从过去的事后“处罚多生”，但难以罚住“超生”的被动管理方式，转向事前“奖励少生”、“鼓励计生”的主动管理方式；第三，从过去的单纯进行计生管理，转向服务和管理相结合，并以服务为重，融服务于管理之中。

（四）坚持严密科学、层层监督，主动建立健全政府社会管理的新机制

自治区政府和各级计生管理部门为了使“少生快富”工程内涵的多项利益导向政策和惠民利民措施，真正落实到参加“少生快富”的项目户，努力创新和不断完善该项工程的各项管理制度和监督机制，以保障工程的顺利实施和正常运行。第一，“少生快富”工程在运行机制上首次以国家公共财政政策作为支撑，以地方预算资金作为配套，用于奖励农民参加“少生快富”项目。为此，自治区政府专门出台了《计划生育少生快富工程项目户“一本通”制度管理职责》，各种奖励辅助资金采用“一卡通”和“邮政直通车”方式全额直接发送到项目户农民手中，并为

项目户编发《一本通帮扶手册》，满足其知情权。第二，各级计生部门在项目运行中，制定了严格的审核审批、资格确认、资金发放程序，将确定的项目户张榜公示，防止弄虚作假，并层层建立监督体系，加强监督检查力度，以确保奖励资金安全、及时、足额地发放到项目户手中。第三，计生部门注重总结经验，及时发现问题，不断完善制度。通过科学严密的运行机制，确保了“少生快富”工程实施的各项政策和措施落到实处，力求将好事办好。

（五）坚持解放思想、勇于探索，着力发扬政府社会管理的改革创新精神

第一，根据当地经济社会发展水平和人民群众生活水平不断提高的实际，提高“少生快富”的奖励标准，降低准入门槛，扩大覆盖面，从而不断增强人口计生工作的吸引力。第二，紧紧抓住国家加强社会建设、关注和改善民生、财政投入增加的有利时机，以加大项目捆绑力度为抓手，推进人口问题的统筹解决；做好国家新出台惠民政策与人口计划生育优先优惠政策之间的“加法和乘法”，努力实现普惠政策与计划生育优先优惠政策的衔接和配套，特别是与农村社会保障制度的建立和完善相对接。第三，开展“少生快富”工程示范户创建活动，充分发挥项目户的示范带动作用。各级政府把解决计划生育家庭生产、生活、生育的困难列入重要工作内容，与建设社会主义新农村、“关爱女孩行动”、“生育关怀”项目、“幸福工程”等紧密结合，帮助项目户制定致富计划，获取小额贷款，发展养殖、种植等农业产业项目。进一步落实和完善各地对“少生快富”工程项目户的优先优惠政策，确保帮扶项目落实到户。从而，在实现“少生”目的的同时，更凸显出“快富”的效果，并力求实现“长富”和“稳富”。通过不断创新、不断完善，自治区政府和人口计生部门不但使“少生快富”这一利国利民的德政善政工程成为全国计生工作的重大成功经验，而且也为全国各级政府推进社会管理创新探索出一条成功之路。

部门帮扶暖民心

部门帮扶也称作定点帮扶或定点扶贫，是宁夏扶贫开发的一项重要举措。定点扶贫作为社会扶贫的重要组成部分，是专职扶贫机构之外非专职部门（单位）参与扶贫的援助行为。其特征：一是将扶贫对象的帮扶责任直接赋予帮扶部门（单位），采取一对一、点对点的结对扶贫；二是责成帮扶部门（单位）抽调干部组成扶贫工作组，进驻贫困村从事扶贫工作，并定期轮换人员；三是组织帮扶部门（单位）发挥行政资源等各自优势，将资金、物资、人力和信息向贫困地区及其贫困村实施倾斜，动员本部门（单位）干部职工积极参与扶贫捐助，开展资源扶贫。

一、发展历程

宁夏的定点扶贫工作历经近 30 年的发展，其帮扶理念、称谓以及帮扶举措，伴随不同阶段的重点工作和目标要求，所采取的帮扶措施也在实践中得到了进一步完善和提高。

（一）第一阶段（1986～1990 年）

自治区党委、政府安排 75 个区直机关单位累计抽调 820 名干部职工，组成驻乡扶贫工作组，包扶 8 个贫困县的 21 个重点贫困乡。5 年中，包乡部门（单位）与驻乡工作组同志，发扬动感情、动脑筋、动真格的“三动”精神，与当地干部群众同心协力，艰苦奋斗，较好地完成了包乡扶贫任务，基本实现了“定点包乡、目标管理、限期脱贫”的要求。

（二）第二阶段（1991～1993 年）

根据第一阶段贫困地区发展状况和之后扶贫开发要求，自治区党委、

政府决定，改部门（单位）包乡扶贫为自治区党委、政府、人大、政协、顾委、纪委、宁夏军区七大领导机关和自治区科委牵头，组织区直30个经济实力较强的部门参加，实行部门联系县扶贫办法，开展更大范围的部门对口帮扶，共向南部山区8县投入资金和实物折款4200多万元，为帮助贫困地区的群众改变生产、生活条件起到了很好的作用。

（三）第三阶段（1994～1996年）

实行区直部门包县、大中型企业包村、川区经济较发达市县对口支援山区贫困县定点帮扶模式。自治区党委、政府抽调40个经济实力较强的区直部门包扶20个最贫困乡，40个大中型企业包扶40个贫困村，川区经济实力较好的10个市县对口支援山区8个贫困县。这些部门（单位）派出包扶工作组，通过宣传政策，调查论证，寻找脱贫致富途径，为贫困乡、村办了大量实事、好事，注入资金和实物折款达2282.25万元。

（四）第四阶段（1997～2000年）

根据中央扶贫会议提出的层层落实扶贫攻坚目标责任制，把扶贫攻坚任务和措施落实到贫困村的要求，从1997年起实行部门（单位）包村扶贫，组织100个区直行政、事业单位，60个大中型企业，包扶160个贫困村，川区10个市、县包扶50个贫困村，4个地级市机关、企事业单位包扶120个贫困村，共计包扶330个贫困村，占597个贫困村总数的53%，其余贫困村由贫困地区市（地）、县选派部门、企业干部包村扶贫。扶贫重点是生产设施建设、科技培训、劳务输出、村级班子建设，形成了川区支援山区、城市带动农村、工业帮助农业的热潮。

（五）第五阶段（2001～2010年）

暨《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》出台实施阶段。自治区党委、政府全面总结了以往社会扶贫之经验，制定了《宁夏扶贫开发规划（2001～2010年）》和《千村扶贫开发工程实施意见》，决定在中南部山区1026个贫困村实施“千村扶贫开发工程”，确定897个区、地（市）、县（市、区）党政机关和企事业单位为定点帮扶单位，对贫困村

开展定点帮扶，每个单位抽调 2 ~ 3 名干部组成扶贫开发驻村工作组驻村开展工作，工作方式由以往的“包扶”转变为“帮扶”。帮扶主要任务是，参与村级扶贫开发规划的制定和实施，落实扶贫到户项目，监督检查扶贫资金的使用，帮助健全村级组织，培训基层干部群众，做好各项服务，引导教育农民走向市场，扶持农民尽快脱贫致富。其中，2001 ~ 2005 年先安排 396 个部门（单位）工作组定点帮扶人均收入在 580 元以下的 396 个重点村（后增加到 411 个），并按“先行试点，稳步推进”的原则，确定 40 个重点村先行试点（后增加为 41 个村），为全面实施“千村扶贫开发工程”积累经验、打基础。

这一阶段的定点扶贫工作，强调做到“三个转变”：一是致力于从解决贫困人口温饱问题向巩固温饱成果和重点提高贫困人口致富能力上转变，着重使他们更新观念，搞活经营，走上市场经济大舞台，从根本上实现山区脱贫致富的目标；二是从单一发展传统农业、解决吃饭问题向发展山区“抗旱避灾产业”、高效特色种养业、农产品加工业、增加农民收入转变，切实优化经济结构、提高综合效益；三是从粗放型、封闭型生产向规模化、集约化、开放型经营转变，走种养加、产供销一条龙的新路子。

2001 ~ 2005 年，在完成了“千村扶贫开发工程”第一批 411 个重点贫困村的帮扶任务后，鉴于扶贫形势、帮扶对象、帮扶单位等都发生了变化，为了适应新形势的需要，全区定点帮扶工作按照“缩短周期，加快频率，集中力量，提高效益”原则，把定点帮扶与“整村推进”工作相结合，将 2006 ~ 2010 年分成三个时间段：第一时间段 2006 年（2005 年国家开始实施整村推进），第二时间段 2007 ~ 2008 年，第三时间段 2009 ~ 2010 年。每个时间段工作结束后，自治区、被帮扶县政府分别召开总结表彰会议，安排部署下一步工作任务。

在本阶段定点扶贫中，中央安排了 6 个部门（单位）定点帮扶宁夏南部山区和中部干旱带的 8 个贫困县。铁道部定点帮扶原州区，宋庆龄

基金会定点帮扶彭阳县，中国建设总公司定点帮扶同心、盐池 2 县，葛洲坝水利水电集团公司定点帮扶西吉县，中国土木工程集团公司定点帮扶海原县，中国海外工程总公司定点帮扶隆德、泾源 2 县。10 年帮扶中，中央、地方各级帮扶部门（单位）和民营企业及社团组织，向中南部贫困地区投入帮扶资金（含物资折款）47541.2 万元，其中：中央帮扶部门（单位）投入 9689.3 万元，区内各级帮扶部门（单位）投入 35206 万元，民营企业及社团组织投入 2645.9 万元。

（六）第六阶段（2011～2020 年）

这一阶段即《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020 年）》实施阶段。2011 年 4 月，根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好定点帮扶工作的通知》，自治区党委、政府出台了《自治区党委办公厅、政府办公厅关于进一步做好定点帮扶工作的意见》，就新阶段定点帮扶工作重新进行了安排部署。本轮共安排区直党政机关、人民团体、事业单位、国有大中型企业、国有控股金融机构、科研院校、中央驻宁机构以及军队、武警和消防部队共 152 个部门（单位），实行两年轮换 1 个贫困村的帮扶办法，重点帮扶中南部县（区）200 个生态移民村和整村推进村。宁夏军区定点帮扶红寺堡区、海原县，武警宁夏总队定点帮扶同心县，武警宁夏消防总队定点帮扶红寺堡区。中央 4 个帮扶部门（单位）未做调整，仍留在原帮扶县开展帮扶工作。

武警宁夏总队大批车辆冒雪帮助同心县县外移民搬迁

2013 年 4 月，自治区党委、政府出台了《关于实施百万贫困人口扶贫攻坚战略的意见》，对全区定点帮扶工作再次做出调整安排，此次安排区、市、县三级党政机关、人民团体、事业单位、国有大中型企业、国

有控股金融机构、科研院校、中央驻宁机构以及军队、武警和消防总队共865个部门（单位），帮扶中南部地区500个重点贫困村。宁夏军区、武警宁夏总队、武警宁夏消防总队定点帮扶红寺堡区。按照中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》精神和自治区党委、政府关于贫困村定期脱贫的要求，各级帮扶部门围绕全区500个重点贫困村的脱贫发展，积极开展帮扶工作，同时选派500名退居二线的领导干部和科技工作者，驻村指导贫困村扶贫开发工作。

中央调整安排了8个央企、高校，在宁夏开展定点帮扶工作。中国铁路总公司定点帮扶原州区、中国宋庆龄基金会定点帮扶彭阳县、中国核工业集团公司定点帮扶同心县、中国建筑材料集团有限公司定点帮扶泾源县、中国航空油料集团公司定点帮扶盐池县、华润（集团）有限公司定点帮扶海原县、中国商用飞机有限责任公司定点帮扶西吉县、厦门大学定点帮扶隆德县。

原铁道部援建的固原市原州区火车头希望中学

在本阶段业已过去的3年中，各级帮扶部门（单位）及民营企业和社团组织，向宁夏南部山区和中部干旱带地区投入帮扶资金（含物资折款）20116.47万元，其中：中央帮扶部门（单位）投入帮扶资金3780万元，区内机关事业单位和企业投入帮扶资金15873.47万元，民营企业及社团组织投入帮扶资金463万元，此阶段帮扶层次、帮扶形式和帮扶力度，较上一阶段有了明显提升。

二、主要成就

宁夏开展定点帮扶工作以来，定点帮扶力量不断壮大，帮扶范围不

断扩展，实现了从小范围到大格局、从单一扶贫到多元帮扶、从单向扶贫到双向共赢的历史性转变。

（一）定点帮扶在扶贫开发过程中居功甚伟、功不可没

定点帮扶作为扶贫开发的重要组成部分，实施部门（单位）帮扶以来，全区直接参与定点帮扶的各级党政机关、企事业单位最多时达到1550余个，参与的人员累计30000余人次，投入帮扶资金64548.77万元（含物资折款），其中：中央帮扶单位投入13469.3万元；全区各级帮扶单位投入51079.47万元，民营企业及其社团组织投入3108.9万元。在近30年坚持不懈的帮扶下，贫困地区经济社会发展、生态环境、贫困村基本生产生活条件得到了较大改善，贫困人口生活水平有了显著提高，贫困地区农民人均纯收入由1986年的230.4元/年，提高到2013年的5246.9元

历年定点扶贫投入统计表

年　份	中央部门（单位）投入	区内各级投入	民营企业及其社团组织投入	合计（万元）	备注
2000年之前累计		12182		12182	
2001		300		300	
2002	400	1899		2299	
2003	501	1876		2273	
2004	501	2433		2934	
2005	2570	2333		4903	
2006	1134	2337		3471	
2007	1419	2433	146.7	3998.7	
2008	1825	2465	213	4503	
2009	755	3488	96.2	4339.2	
2010	688.3	3460	2190	6338.3	
2011	794	4192.7	463	5449.7	
2012	1136	6733.19		7482.5	
2013	1850	4947.58		6797.58	
累　计	13469.3	51079.47	3108.9	64548.77	

/ 年，贫困发生率显著下降。特别是广大帮扶工作者把对口地区视为第二故乡，把贫困群众当作亲人，与当地群众同吃、同住、同劳动，出实招、办实事，跑项目、筹资金，把真情刻在了贫困群众心坎上，留下了许多感人肺腑的佳话。

（二）中央帮扶部门（单位）发挥各自优势，帮扶项目在贫困地区遍地开花

自 2002 年中央确定各单位定点帮扶宁夏贫困县（区）以来，各单位领导在百忙中，多次深入贫困县（区）调研扶贫工作。原铁道部王兆成副部长、中建总公司郭涛书记、宋庆龄基金会李宁秘书长、葛洲坝集团公司领导先后到帮扶县考察调研，落实具体帮扶项目。2013 年，中央新调整的帮扶单位，分别在 2013 年和 2014 年，派出有关人员到帮扶县（区）开展扶贫调研活动，具体帮扶项目正在研究确定中。

原铁道部始终把对口定点帮扶作为一项光荣的政治任务，帮助受援地区强基础、调结构、兴产业、惠民生，把扶贫与扶智结合起来，为加强对定点帮扶工作的组织管理，分别在原铁道部、兰州铁路局设立扶贫办公室，专门负责定点帮扶工作。并向原州区政府派驻 1 名挂职副区长专门负责定点帮扶工作的组织领导。挂职原州区副区长的李康平同志，以高度的责任感和使命感，为原州区的扶贫开发工作倾注了了大量心血。在挂职期间，深入乡镇村广泛开展调查研究，确定帮扶思路，制定帮扶计划，对帮扶工作提出指导意见。制定了《铁道部定点帮扶原州区 10 年规划》《铁道部定点帮扶项目管理办法》《铁道部定点帮扶资金管理办法》及《铁道部定点帮扶基金管理办法》等管理制度，强化对项目、资金的管理与使用，使帮扶工作制度化、规范化、经常化。兰州铁路局扶贫办派出 3 名扶贫工作队员深入基层，长年吃住在一线开展帮扶工作，组织监督项目的实施，与当地干部群众同吃同住同劳动，艰苦奋斗，无私奉献，认真做好定点帮扶工作，受到了干部群众的好评。帮扶部门主要实施了以下几类项目工程。

一是教育扶贫工程。各帮扶单位按照“扶贫先扶智，扶智重在扶教”的工作思路，优先加大扶持教育事业发展，重点实施了一批中小学校舍建设和危房改造工程，解决校舍不足、危房过多的问题。截至 2011 年底，帮扶单位共新建改建学校 16 所，捐赠图书 1 万多册，累计投入教育帮扶资金 3600 多万元。仅原铁道部投资教育资金达 3455 万元，其中：投入 2220 万元，援建火车头希望学校 13 所（小学 9 所、中学 4 所），已建成 12 所。为 13 所中小学购置了电脑、课桌，以及音乐、体育等教学设备和器材及住校生卧具；投入 409 万元，为原州区农村中小学学生捐赠校服 82500 套；投入 150 万元，建成了教师培训中心；投入 50 万元，进行教师培训和完善远程教育网络，完成教师培训 5000 人次。

二是基础设施建设工程。各帮扶单位把改善贫困地区生产生活条件作为扶贫开发的基础工作，有效地解决了贫困群众的实际困难。原铁道部投入帮扶资金 240 万元，在原州区建设万亩机修农田建设区，开展小流域综合治理。兴修基本农田（坡改梯）3.1 万亩，治理流域 35.9 平方公里，建立了炭山乡新山、古湾两个万亩基本农田建设区。投入 19.4 万元，开展抗旱救灾，为甘城乡千亩节水高效农业示范区配套节水灌溉设施 800 亩。投入 60 万元，建成了头营张崖、张易盘龙河、黑城代店、头营冬至河、彭堡大营河 5 座漫水桥，解决了群众“出行难”问题。

宋庆龄基金会及可口可乐公司先后出资 114 万元，实施人畜饮水项目。在彭阳县打机井、建水窖、修集雨场等，切实解决了部分贫困村人畜饮水难问题。2011 年还向彭阳县派出 1 名处长，挂职该县副县长，时间 1 年 6 个月，专门负责指导宋庆龄基金会在彭阳县的定点帮扶工作。

葛洲坝水利水电工程集团有限公司投入资金 125 万元，在西吉县兴建水库 1 座，该水库库容 193.1 万立方米，地域面积 11.4 平方公里，增加水浇地 1200 多亩，解决周围 2 个村 1680 人、1200 多头大家畜的饮用水问题。

中建总公司 2007 年在盐池县投入 80 万元，为盐池县麻黄山乡打机井

1 眼，井深 784 米，出水量 240 立方米 / 天，有效地解决了当地人畜饮水困难。

三是产业开发工程。为解决农民增收难的问题，各帮扶单位因地制宜帮助贫困地区发展优势特色产业，有力地促进了帮扶县（区）经济快速发展。原铁道部投入 960 万元，在原州区黑城姚堡、头营马园建成了 130 栋温室的蔬菜园区和西瓜、南瓜、红梅杏、早酥梨、马铃薯套种优质瓜菜基地。投入 460 万元，建设千户养羊、养牛示范基地，推动了当地草畜产业的发展。

宋庆龄基金会提供帮扶资金 100 万元，作为彭阳县政府扶持发展基金。委托县农业银行负责投放、回收和代管，采取有偿使用、滚动回收的办法，不断扩大扶持受益面。扶持 358 户贫困户，种植马铃薯近万亩；发展蘑菇种植 200 户。提供帮扶资金 100 万元，在彭阳县扶持发展 169 户养牛专业户，引进良种基础母牛 400 多头。

原铁道部还发挥行业优势，与固原火车站共同搭建固原各县（区）贫困乡村农副产品销往东南市场的“致富桥”，仅 2004 年就帮助原州区外运土豆、淀粉等各类物资达 10 万吨。2007 年又投入 560 万元，援建原州区马铃薯综合市场铁路专用线，该项目的建设，加快了原州区及周边市县马铃薯等农副产品的外运。

四是劳动力培训转移工程。各帮扶单位把农民培训和劳务输出作为增加农民收入的重要渠道，做了大量卓有成效的工作。2007 年，宋庆龄基金会与深圳鑫茂科技有限公司联系，由彭阳县向该企业输送劳务人员 62 名，平均每人月收入 1000 元左右，有的还走上了管理岗位。原铁道部投入 255 万元，建成原州区农民实用技术培训中心一处，并为原州区 14 个乡镇 229 个行政村征订《农民日报》《经济日报》等，为农民开阔眼界、转变观念、了解市场、掌握各类信息提供了便利。

五是爱心工程。各帮扶单位领导身在本职岗位，心系贫困群众，每逢宁夏受灾和重要节日他们都能伸出援助之手，奉献爱心，鼎力帮助贫

困群众。2003 年春节之际，原铁道部为 500 户贫困户捐赠慰问金 15 万元。2004 年，原铁道部号召全国铁路系统广大干部职工，开展“送温暖·献爱心”捐赠衣物活动，捐献衣物 60 多万件，折价 1000 多万元。中铁文工团在原州区慰问演出时，为火车头希望小学捐款 1.66 万元。2007 年，宋庆龄基金会提供 20 万元资金，资助 65 名贫困大学生，为他们能够顺利完成学业提供了强大的经济支持。并从有关企业联系捐赠价值 20 万元的儿童食品，以及电脑、电子琴和教学仪器等物资。

（三）区直部门（单位）在帮扶中发挥了中流砥柱的作用，市、县（区）积极创新帮扶机制，帮扶措施更加丰富

自治区科技厅、妇联、旅游局、地税局和宁夏邮政公司、烟草公司、移动公司、电力公司等一大批帮扶单位，从各自特点和优势出发，大力开展科技、教育、医疗、文化扶贫，走出了各具特色的帮扶之路。区直部门投入的帮扶资金，占区内各级帮扶部门投入资金的近七成，在整个定点帮扶工作中发挥着先锋引领作用，直接关乎整个定点帮扶工作的成败。

固原市开展“三个一”联农帮扶活动。为加快固原市“千村扶贫开发工程”步伐，进一步密切干群关系，固原市在所属各县开展了“三个一”联农帮扶活动。即每个干部职工帮扶 1 户农户，捐助 1 只基础母羊，给 1 户农户担保贷款 1000 ~ 3000 元。据固原市统计，参与联农帮扶活动的干部 23580 人，占应联干部的 98.3%，联系帮扶农户 22920 户；为农户担保贷款 1080.55 万元；有 35953 名干部职工参与扶贫捐款，占应捐款干部职工的 96.6%，共捐款 875.7 万元。其中厅级干部捐款人均 500 元，处级干部 350 元，科级干部人均 300 元，一般干部及工勤人员 200 元不等。这些捐款都用于为第一批重点村的贫困户购买基础母羊、基础母牛、仔猪以及建圈舍、扶持少生快富户等，切实收到了良好的社会效益和经济效益，对促进贫困村脱贫效果十分明显。

吴忠市坚持在帮扶单位中开展“献爱心·送温暖”活动。吴忠市委、

政府针对同心县生态移民搬迁中存在的各种困难，动员辖区各市、县（区）的 90 多个帮扶单位，开展“情系移民、奉献爱心”为主题的社会援助活动，帮助同心县 7 个移民新村的 5000 户移民群众解决搬迁后的生产生活困难。据统计，各帮扶单位累计捐款捐物折合现金 237 万元。其中，现金 82 万元，大米、面粉 6 吨，煤炭 100 余吨，水泥 30 余吨，自行车 500 余辆，电饭锅 2000 个，电磁炉 356 个，帮助群众打土炕 2000 多个，以及大批的衣服、被褥、床、水桶、籽种、化肥和儿童学习用品等物品，较好地解决了搬迁移民的生产生活之需，稳定了搬迁群众情绪，促进生态移民工程的顺利进行。在市委、政府的大力支持下，同心县委、政府信心倍增，同时动员全县单位、个人开展捐助活动，收到捐款捐物折合资金 36 万多元，有力地配合了市委、政府的工作，加快了该县县内移民搬迁进程。

全区各级帮扶单位在第二批“整村推进”村实施信息点建设。根据自治区党委、政府《关于集中信息资源、建设信息中心平台的决定》和自治区党委主要领导同志关于建立“宁夏新农村信息服务网”——农村综合信息服务平台的批示要求，2007 年 7 月，自治区扶贫办主办，自治区信息产业办公室、宁夏科技创业协会协办，在自治区党校举办了“整村推进”村建立信息点帮扶干部培训班。来自全区 276 个第二批“整村推进”村的定点帮扶干部参加了培训。动员各帮扶单位立即行动起来，按照自治区党委、政府的要求尽快帮助第二批“整村推进”村完成农村信息点建设任务，让农民足不出村（户）就能通过网络受到各种技术培训和服务，获取和发布信息，通过信息点链接自治区信息大平台销售农产品。

2007 年 11 月，自治区扶贫办主办、宁夏科技创业协会与宁夏农民科技学校协办，举办了第 1 期“整村推进”村信息员培训班，来自全区 12 个县（市、区）32 个扶贫开发重点村的 32 名农村信息员参加了为期 8 天的培训。参训信息员队伍里有村主任、村会计、村文书及乡村教师及其

他行业人员。培训涉及计算机基础常识、计算机网络应用、网页制作、信息采集与分析、发布方法、网上视频对话和技术操作、有关农村经济政策、信息员工作职能及服务规范等培训内容。培训期间，组织学员到宁夏农村信息网“呼叫中心”进行参观体验，观看专家通过网络视频直接和信息点农民进行视频对话，解答农民在种养业方面提出的问题，现场演示了法律咨询、农村社会保险、医疗卫生等方面问题的查询，以及为农民在网上预约挂号看病等功能，使参训学员提高了技能，增强了做好扶贫开发工作的紧迫感和责任感。2007 年 10 月，宁夏农村信息网络建设被国家信息办列为唯一的一个省级示范点，并得到了国家的大力支持。

驻宁部队主动作为、倾心尽力，真心扶贫帮困。驻宁部队大力弘扬听党指挥、服务人民、不怕吃苦、英勇善战的优良传统，认真贯彻落实国务院扶贫开发领导小组、解放军总政治部《关于进一步加强部队参与扶贫开发工作的意见》要求，针对所承担帮扶县（区）的具体情况，积极开展帮扶工作。一是积极支持搞好驻地生态建设。在宁夏军区组织协调下，先后分两个批次，出动官兵 7200 人次，在吴忠市红寺堡区、中卫市沙坡头区和中宁县开展春季植树造林大会战，开挖树坑 30 余万个，栽种浇灌树苗 16 万棵，平整林带 2 万平方米。二是动员部队开展大型公益活动。宁夏军区组织协调驻宁 42 个团以上单位在红寺堡区开展大型助学捐赠活动，为红寺堡区所属学校筹建微机室和多媒体教室，捐赠电脑 276 台，价值近百万元，改善了红寺堡区 9 所中小学校的办学

宁夏军区“百井支农富民”工程第 101 眼管井交接仪式在盐池县宝塔村举行

条件和教师办公环境，提升了这些学校网络教学硬件设施。三是积极参与抗旱救灾活动。2010 年春季，宁夏南部山区西吉县、隆德县发生近十年来最严重的干旱灾害，部分乡镇出现了大范围的人畜饮水困难，武警宁夏总队得知情况后，迅速抽调 42 名官兵、14 台运水车和部分后勤应急保障物资，组成 2 支抗旱小分队，为灾区持续送水 20 天，拉水 4480 吨，解决了当地群众面临的饮水难问题，受到山区群众的热烈欢迎和赞扬。宁夏军区给水团冒严寒、斗酷暑，帮助贫困地区找水打井，展示了新时期军民团结如一家的鱼水深情。

（四）积极实施“村企共建扶贫工程”

引导民营企业参与社会扶贫工作，是国务院扶贫办和全国工商联根据党中央、国务院关于建设社会主义新农村的总体部署，是新形势下加强扶贫开发工作的新举措。自治区扶贫办按照村委会健全、班子领导有力、基础设施相对较好、交通便利等条件、在全区 9 个扶贫工作重点县（区）遴选了 10 贫困村与自治区工商联共同研究讨论，最终确定了上报“村企共建扶贫工程”贫困村名单。按照条件成熟、分批实施的原则，先确定了宁夏金龙集团公司、吉运集团公司和润泽粮油有限公司 3 家民营企业参与“村企共建扶贫工程”。

金龙集团是宁夏一家较大的民营企业，主要拥有公路产业、酒店产业、工业园区、建筑产业、教育培训等为主的跨地区、跨行业、多元发展的大型民营集团。1999 年初，金龙集团在红寺堡开发区扬黄灌区无偿捐资 870 万元兴建了光彩新村，建起了每套 97 平方米的农家小院 100 套 500 间，协助安置贫困山区特困户移民 100 户。在金龙集团的帮助下，移民新村的贫困群众，经过 10 年奋斗，如今的光彩新村，已是渠道纵横，绿树成荫，基础设施完备，农民生产生活条件彻底改变的脱贫致富榜样村。

吉运集团是在原宁夏老干部局下设的一个老年实业公司基础上发展起来的一家集建筑安装、宾馆、物资、物业、装饰、园林、劳务、融信担

保等业务的大型集团公司，拥有资产达 1.4 亿元。吉运集团致富不忘贫困乡亲，积极回报社会，帮助山区贫困群众早日脱贫。

宁夏润泽粮油有限公司是以加工纯胡麻油为主的企业，年生产加工胡麻 1.2 万吨、加工小杂粮 1 万吨。可带动农民种植小杂粮 10 万亩，每年可以帮助 10 万农民人均增收 1000 多元。公司还坚持资助固原山区各县的 13 所中小学校，购置课桌、办公桌、学生床以及文体器材，为雇用小学教师发放工资，资助 3200 多名贫困中小学生上学，资助 6 名贫困大学生完成学业，捐资达 130 余万元。非公有制经济组织和新社会组织通过捐资助学、发展产业等多种方式，积极参与到扶贫事业中来，为社会扶贫注入了新的活力。

三、经验启示

回顾宁夏定点帮扶工作历程，主要经验就是必须坚持政府主导、全社会共同参与，才能形成帮扶工作的强大合力；必须坚持统一规划、分类指导，才能增强帮扶工作的针对性和实效性；必须坚持以人为本、因地制宜、因村制宜，才能着力解决贫困地区和困难群众最急需解决的问题；必须坚持“输血”与“造血”并举、当前与长远并重，才能不断提高贫困地区的自我发展能力。这些经验启示弥足珍贵，是推动定点帮扶工作不断向更深、更广范围健康发展的力量源泉。

（一）要突出扶贫开发重点工作

生态移民是新阶段扶贫攻坚计划的重中之重。安排在生态移民村的帮扶单位，要按照自治区生态移民规划要求，以“居者有其屋、耕者有其田、发展有天地、致富有途径、生活有保障”为工作出发点和落脚点，多渠道筹集争取资金，配合实施好生态移民项目，重点解决好移民的后续发展问题，确保移民搬得出、稳得住、能致富。集中连片贫困村整村推进工作是进一步解决具备发展条件地区贫困群众生存发展问题的重要举措。帮扶单位要坚持开发式扶贫，按照社会主义新农村建设目标和西

部大开发“六到农家”的新要求，积极帮助贫困乡村制定发展规划，加强基础设施建设，提高基本服务能力、培育农业主导产业、引导农民转移就业，实现定点帮扶行政村（生态移民村）“五通”、“六有”和贫困户“四有”的建设目标。

（二）要突出贫困群众持续增收

促进贫困群众持续增收是检验扶贫工作的重要标准，也是扶贫开发的中心任务。要从提高贫困群众自我发展能力入手，千方百计拓宽增收渠道，扩展增收空间，促进群众尽快增收致富。一要帮助培育壮大特色优势产业。帮扶单位要充分发挥层次高、见识多、联系广、能力强的优势，千方百计把资金、技术、信息、龙头企业等引向贫困地区，在资源转化、种植养殖以及农产品加工方面做好文章，帮助受援地区培育龙头企业，发展农民专业合作组织和专业大户，支持他们形成相对稳定、滚动发展、利益共享的产业化发展模式和组织形式，切实把设施农业、特色产业做优做强，延伸产业链条，提高农业生产经营现代化水平，提高农产品的附加值和竞争力，带动农民增收，稳定解决扶贫对象的脱贫致富问题。二要帮助做好贫困人口的转移就业。一方面，要“带出去”，大力发展劳务产业，建立劳务基地，千方百计帮助贫困群众在外稳定务工，不断提升劳务产业效益；另一方面，也要“引进来”，用好贫困地区土地、劳动力资源丰富和成本较低的优势，内引外联，牵线搭桥，承接东部产业转移，发展就业容量大、带动力强的劳动密集型产业，引导贫困群众就地打工增收，实现双方互利互惠。

（三）要突出贫困人口素质提升

立足当前，从贫困地区农民的科技文化素质不高、就业能力不强等制约自我发展因素着手。把转变群众观念、激发创业热情作为重要工作，把扶贫与扶志结合起来，把“帮眼前”与“扶长远”结合起来，以培育“有文化、懂技术、会经营、守法纪”的新型农民为目标，采取举办实用技术培训班、现场服务咨询、聘请专家讲课等形式，加强技能培训，争

取让每户群众都能掌握一到两门实用技术，切实提高增收致富的本领。同时，要加大政策法规、市场营销、科技知识、法律常识的宣传教育力度，提高广大群众的科技文化素质。要指导受援地区大力加强民主法制、社会公德、家庭美德教育，破除封建迷信，净化村风民风，努力营造致富光荣、实干兴业的浓厚氛围。

（四）要突出农村基层组织建设

基层党组织是带领群众脱贫致富的战斗堡垒，也是帮扶工作顺利开展的根本保证。帮扶单位和工作队员要注重抓根本、抓基础、抓长远，在当地党委、政府领导下，帮助受援地区大力加强农村基层组织建设，切实把村领导班子建设好，把党员队伍教育好管理好，努力提高农村党组织的创造力、凝聚力和战斗力。帮扶单位党组织要下功夫研究帮扶村的党建工作，与乡村党组织负责同志一道，提出适合本村实际的党建工作思路和措施，并协助抓好实施。对一些相对后进村，要加大工作力度，帮助抓好班子建设，科学确定发展规划和工作措施，健全完善相关制度，加强党员教育，让群众感受到实实在在的变化。

（五）要突出解决急难问题

为贫困群众解决生产生活中的急难问题，是开展帮扶工作的一项重要内容。帮扶单位要组织机关党员干部深入基层、深入群众，察民情、听民意、访民生，想群众之所想，急群众之所急，帮群众之所需，从当地最迫切需要、群众最热切期盼的问题入手，千方百计解决与群众生产生活密切相关的热点、难点问题。特别是对因灾、因病、因学致贫的困难群众，以及农村残疾人、孤寡老人、留守儿童、特困户等，要动员各方面力量进行重点帮扶。一切都要以群众满意为标尺，切忌搞形式主义、做表面文章。不管帮扶的户数多少、帮扶的项目大小，都要一件一件想办法，一桩一桩抓落实，努力办成几件看得见、摸得着的实事、好事，让群众切实从中得到实惠。

（六）要加强组织领导，完善规章制度，用制度约束帮扶单位

定点帮扶工作涉及面广，政策性强，是一项复杂而艰巨的系统工程，关键是各级党委、政府要振奋精神、坚定信心，建立健全坚强的组织领导保障机制，狠抓落实、强力推进，才能确保各项目标任务落到实处。始终坚持在各级党委政府领导下开展工作，建立由党委组织部、统战部、机关工委、纠风办、扶贫办等部门共同负责的组织协调机制，安排部署本级定点帮扶工作。定点帮扶单位工作完成与否，是检验帮扶单位“一把手”政治觉悟、政策水平是否到位，执行自治区党委、政府决定是否坚决，是否关心群众疾苦，是否履行社会责任的试金石。坚持“一把手”负责制，建立党政领导干部扶贫联系点制度，坚持机关干部到基层锻炼制度、定期督察通报制度、绩效评估考核制度、定期评比总结表彰制度，都是在实践中证明了的，行之有效的组织保障制度，对促进帮扶单位积极、有序、规范地开展定点帮扶工作，具有强力的促进作用。

（七）要紧跟时代步伐，依据客观条件，创造性地做好帮扶工作

新时期扶贫工作起点高、要求高，需要全面对接小康社会和新农村建设标准，实践证明，动员社会力量开展定点帮扶，是扶贫开发行之有效的好举措。区内各级帮扶单位要依据本单位具体情况，抱着义不容辞、责无旁贷的态度，把定点帮扶作为重要政治责任，作为效能建设和精神文明建设的重要内容，纳入单位议事日程，不断创新帮扶方式，减少节日慰问性帮扶，加大贫困人口致富能力帮扶力度，真抓真管，真帮真扶，确保投入力度不减，不见实效不脱钩，不达目的不收兵。扶贫开发重点县的党政“一把手”要把主要精力放在扶贫开发上，心无旁骛，全力以赴抓扶贫、抓帮扶，尽可能为帮扶人员提供各种便利，安排好工作和生活，让他们感受到家的温馨，不断加深彼此的感情。同时，要慎重和减少干部职工的捐赠活动，虽然捐赠活动筹集的物资对解决贫困户困难起到了很好的舒缓作用，但是却加重了干部职工的负担，尤其是单职工家庭；更不要强迫干部职工为贫困户贷款做担保，农户贷款问题应遵循市

场规律，由农户与银行协商解决，各级政府、帮扶单位，只做引导、帮扶，不要过分干涉，包打天下。事实证明，大包大揽，既包不了，也包不好。

“十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，也是扶贫开发攻坚克难的关键时期。虽然宁夏扶贫开发工作取得很大成绩，定点帮扶功不可没，但由于自然、历史等多方面原因，扶贫形势依然十分严峻。一是贫困面还比较大，扶贫开发的任务更加繁重。二是贫困程度深，扶贫难度更加凸显。现有贫困人口大多分布在环境较差、不适宜居住、发展水平更低、不适宜发展的地方，是扶贫开发最难啃的“硬骨头”。三是基础薄弱，发展的制约因素更加突出。因此，扶贫开发和定点帮扶任重道远，永远在路上。定点帮扶工作是雪中送炭、造福于民的工作，是德政工程和民心工程。要求帮扶工作队员要牢记为民之责，以改变贫困地区落后面貌为己任，带着对群众的深厚感情，坚持为贫困地区群众做好事、办实事、解难事，一茬接着一茬干，力争更大作为，取得更好成效。要坚持一切从实际出发，深入基层，深入群众，加强调查研究，掌握真实情况，多思治本之策，多出创新之举，多解民生之难。要发扬艰苦奋斗作风，在艰苦环境的考验中砥砺品格、锤炼意志，在定点帮扶的实践中积累经验、增长才干，做好新阶段定点帮扶工作，使命光荣、责任重大。

2013 年 12 月 23 日自治区党委十一届三次全体（扩大）会议明确提出“开放宁夏、富裕宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏”建设的战略任务。没有贫困地区群众的彻底脱贫致富，就谈不上“四个宁夏”的全面建设；没有中南部地区的经济快速发展，就不会有全区人民的集体小康。今后，要进一步创新思路，强化措施，加大力度，精心组织，切实帮助贫困群众早日拔掉穷根，尽早过上幸福美好生活，与全国人民一道如期实现小康社会，是广大定点帮扶单位和工作队员为之奋斗的宏伟目标。

地　方　篇

银川市扶贫开发

贫困是当今世界人们关注的重大社会问题之一。新中国成立后，党和国家，自治区党委、政府始终深切关怀银川地区贫困群众的生产生活问题。特别是改革开放以来，在党中央、国务院的亲切关怀下，在自治区党委、政府的直接领导下，银川市委、政府在建设现代化区域中心城市的进程中，实施了卓有成效的扶贫开发，谱写了一曲山川共济、扶贫攻坚奔小康的壮丽篇章。2011 年银川市扶贫办被国务院扶贫开发领导小组授予全国扶贫开发先进集体。

一、发展历程

从 1982 年到 2013 年，银川市扶贫开发历程可分为三个阶段。第一是定点扶贫阶段；第二是移民吊庄扶贫开发阶段；第三是生态移民阶段。

（一）定点扶贫阶段（1982～2000 年）

银川市经济比较发达，贫困人口比例相对较低。但是，由于自然条件和经济基础等差异，农村经济发展不平衡，也存在贫困地区和贫困户。根据银川市扶贫工作的特点，这一阶段扶贫工作可分两个时期。

民政扶贫时期（1982～1984 年）。党的十一届三中全会以后，农村推行了生产责任制，经济迅速发展，一部分农民很快发展起来，但是还有一部分农民在生产和生活上仍然还存在着困难。根据 1978 年召开的第七次全国民政会议发出的“规划扶贫是帮助困难户改变贫困面貌的正确途径，各级民政部门应积极会同有关单位做好这一工作”的号召，1982 年银川市正式启动扶贫工作，并成立了扶贫工作领导小组，贺兰县、永宁县和郊区将扶贫工作正式列入民政日常工作。当时两县一区共有贫困户

4898 户。其中，永宁县有贫困户 1950 户，当年扶持 213 户，发放扶贫资金 2.6 万元，用于购买牲畜、农具、肥料等，年底脱贫 137 户，占扶贫户的 65%。贺兰县在通义乡进行扶贫试点的基础上，组织全县 11 个乡镇农牧场 81 个村 900 多个生产合作社开展扶贫工作，各乡、村都建立了领导小组和扶贫组。评议审定了 1751 户 7973 人为贫困户，有扶持能力的 1385 户 6258 人，确定了 561 户扶贫对象。由于经验不足，措施不力，年底只脱贫 70 户，占扶贫户的 12%。1984 年永宁县确定扶贫户 220 户 1062 人，安排扶贫款 2.64 万元，扶贫专项化肥 750 吨，年底脱贫 99 户 495 人，占扶贫户的 45%。贺兰县吸取 1983 年扶贫工作的教训，确定重点贫困户 272 人 1375 人，采取包户和党员、团员、干部建立联系户等多种措施，年底有 114 户 596 人脱贫，脱贫户占扶贫总户数的 42%。郊区有贫困户 1197 户 6050 人，投入扶贫资金 47 万元，经过几年的努力，脱贫 680 户 3458 人。1982 ~ 1985 年，共扶持两县一区农村贫困户 3258 户 15196 人，投入扶贫资金 80.3 万元。通过扶持，有 1370 户脱贫，占扶持户的 42%。尚未脱贫的扶持户生产生活也都发生了明显的变化。

定点扶贫时期（1985 ~ 2000 年）。这一时期银川市扶贫工作包括两个方面：一是帮扶银川地区贫困村（户）脱贫，二是移民吊庄和定点南部山区包村扶贫。

1. 银川地区包村（户）扶贫。根据 1984 年底全区“双扶”工作会议精神，银川市政府转发市民政局《关于认真贯彻国务院国发〔1985〕65 号文件精神的报告》，对全市扶贫工作重新做了安排，从扶持方法和资金使用上进行了大胆的改革。一是领导重视，统一认识，建立健全组织；二是发挥集体力量，集中资金，从养鱼、办商店、磨豆腐、种菜、养猪等方面重点扶持；三是广开门路，从多种经营入手，调整种植结构，帮助贫困户发展商品生产；四是社会各方面和各有关部门给予大力配合；五是开办柳编厂、地毯加工厂、塑料厂、面粉加工厂等扶贫经济实体。这些扶持措施，使贫困户家庭经济出现了活力，增加了收入。1985 年银

川市两县一区共有贫困户 2514 户 12207 人，共用扶贫资金 50.12 万元，其中民政事业费 19.12 万元，贴息贷款 31 万元，计划扶持 1048 户 5060 人，当年扶贫重点户大部分脱贫。截至 1985 年底，银川市共有贫困人口占银川地区农业人口总数的 14%，人均收入在 250 元以下的贫困户 7500 多户，约占总农户的 10%左右①。

银川市市级机关的扶贫工作是从 1986 年开始的。为了切实做好扶贫工作，尽快改变贫困地区落后面貌，银川市提出了“银川地区在两至三年内使所有贫困户基本脱贫”的目标。市委成立扶贫工作领导小组，统一领导全市扶贫工作。派出市直机关 47 名干部组成 7 个乡村蹲点工作组，进驻“三乡四村”②，实行“部门承包、目标管理、三年脱贫”的责任制。两县一区党政领导和乡村的党员干部对贫困户也实行扶贫包户责任制。扶贫工作坚持自力更生、艰苦奋斗、“扶志扶本”、多办实事的原则，把重点放在政策扶持、科技扶持和单位包扶上，变输血为造血，逐步增强自身脱贫能力。从改善生产条件，启动内部活力，调整产业结构，扩大经济作物，发展商品生产，发展乡镇企业入手，解决了贫困乡村许多具体困难和问题。1986 年全市共投入扶贫救济金 68.82 万元。其中贺兰县投放 24.2 万元，永宁县投放 19.26 万元，郊区投放 25.36 万元。重点扶持贫困户 1198 户，年底实际脱贫 945 户，占当年扶持户的 78%。郊区红花乡 12 户有脱贫能力的完全脱贫，成为银川地区第一个脱贫乡。

从 1986 年开始，银川市对贫困户免征农业税三年，取消贫困户义务工，减免贫困户统筹费，免去贫困户子女入学的学杂费。并将移民安置与扶贫开发、吊庄安置相互结合，同步进行。

1987 年银川市又抽调 20 名干部组成了第二批扶贫工作组，替换了第

---

①摘自《市委书记李殿堂同志在全市扶贫工作会议上的讲话》（银办发〔1986〕49 号），银川市委卷宗 A217 卷，第 87 页。

②“三乡四村”即贺兰县通义乡、永宁县通桥乡、郊区通贵乡和郊区的塔桥村、永南村、同庄村、新渠稍村。

一批工作组。建立了县乡村3级扶贫领导小组338个，均有各级领导班子主要负责人担任正、副组长。参加扶贫工作的党员干部和农村专业户1806人。其中，市扶贫工作组60人，县乡干部382人。投入扶贫资金33.3万元，重点扶持949户。在扶贫过程中，坚持扶贫扶志扶本，变单纯救济钱物为帮助搞经济开发，坚持扶贫与精神文明建设、兴办乡镇企业、发展文教福利相结合的方法，取得了比较显著的成绩，当年脱贫了685户，有的跨入了致富行列。截至1987年底，银川市直部门为贫困地区筹集资金22万元，衣物2万多件，粮票15000多斤，完成扶贫项目110项。通过扶贫，银川地区贫困户经济收入显著提高，贫困发生率明显下降。人均收入已由1985年的380元上升到1987年的459元，增长20%。所辖14个乡镇也基本完成了脱贫的任务。

1988年2月，银川市委、政府召开全市扶贫工作总结表彰大会。鉴于以乡村划分贫困地区已经不存在，但贫困户依然存在的实际，1988年银川市把扶贫的重点放在贫困户的脱贫致富上，采取部门包户、县区安排、领导负责、限期脱贫的办法。要求摸清底子、明确对象；制定规划、明确责任；从实际出发、因户因人制宜；强化商品意识、发展商品经济。并向两县一区投入扶贫资金36.2万元，重点扶持728户，年终脱贫544户，占扶贫户的74.7%。截至1989年底，银川市尚有贫困户1370户。从总的情况看，有脱贫能力的贫困户经过几年扶贫，大多数已经脱贫致富，没有脱贫的则多属于五保户和社救定补人员。各乡镇成立救灾扶贫管委会，通过养老保险，切实保障农村社救户的基本生活。

2．移民吊庄和定点南部山区包村扶贫。1983年中央实施“三西”农业建设，国务院决定每年安排2亿元作为“三西”地区农业建设补助资金，帮助进行开发性建设，用10～20年时间重点解决这一地区贫困面貌。提出了“有水走水路，无水走旱路，水旱路都走不通另找出路”的建设方针和“兴河西、河套之利，济中部、西海固之贫”的扶贫开发战略。自治区政府从宁夏的实际出发，将生活在西海固干旱高寒山区的部分绝对贫

困人口搬迁到引黄、扬黄灌区，以从根本上改变其极端恶劣的生存环境，解决温饱问题，脱贫致富。由此，银川地区开启了移民吊庄扶贫开发的新征程。

1983 年 7 月，自治区确定了首批吊庄移民县及其迁入开发区区址。当年银川市芦草洼移民吊庄开工建设。1984 年贺兰县南梁台子吊庄、1986 年陶乐县月牙湖吊庄、1988 年灵武县狼皮子梁吊庄亦相继开工。1992 年自治区人民政府决定在永宁县建设闽宁村与玉海扶贫经济开发区，1995 年 9 月在银川新城区镇北堡正式启动建设宁夏华西村综合扶贫试验区，1996 年 7 月根据闽宁对口协作会议第二次会议精神，决定在永宁县黄羊滩兴建“闽宁村”。与此同时，永宁县、灵武市、贺兰县分别在金沙乡、五里坡乡金南村自行安排移民吊庄，进行开发性生产，并经自治区认可享受移民吊庄政策。1994 年 3 月《国家八七扶贫攻坚计划》开始实施，灵武市 15 个乡镇被列入。

在移民吊庄开发初期，实行由原前自治区农建委直管、迁出县管理为主的方式进行管理。

20 世纪末，党中央提出“不把贫困带进 21 世纪”。这是一个非常鼓舞人心的决策。银川市委、政府根据自治区党委、政府的统一安排部署，制定了《关于从两个城区、市直机关抽调干部到南部山区开展包村扶贫和基层组织建设的通知》，从全市抽调 90 名干部组成 46 个工作队，包扶西吉、泾源、海原等县的 7 个乡 46 个贫困村。实行“不脱贫不脱钩，一把手负责制”。在定点帮扶中，坚持“全面扶持、重点突破、分类指导、各具特色”，重点抓好村级党组织建设、坡改梯、旱改水、窖水灌溉、推广科学种田、发展农副产品、劳务输出、基础教育和计划生育等工作。至 1997 年底，银川市共为包扶村筹措资金 287.74 万元，在改善包扶村的农业生产条件、党员教育和学校办学条件，支持当地群众发展家庭养殖业、加工业以及发展村级集体经济项目等方面解决了许多实际问题。银川市委办公厅、市总工会、市计委三部门所包扶的西吉县火石寨乡石洼

村属于全乡重点贫困村之一，贫困户占村民总数的60%。工作组进队后，建立了扶贫攻坚领导小组，签订了责任书，集筹资金11.5万元，捐衣服500多件，面粉30袋，新建67平方米的党员活动室，购置一台大马力新型推土机，及时投入农田基本建设中，收到了良好的效果。西吉县火石寨乡罗庄村是市农业局、人事局和市科协三部门定点包扶对象，包扶干部进队后开展调查研究，结合该村实际，确立了扶贫重点，制订扶贫计划，并积极帮助解决困难，援助了种子、化肥、课桌，购买一台榨油机，建立起了村办加工厂。当年该队人均收入就达到了500元左右，初步达到了脱贫的要求。

从1999年9月1日起，自治区人民政府决定县外移民吊庄正式开始向迁入地移交。是年12月，银川市制定了《银川市移民吊庄交接工作实施意见》，成立市移民吊庄移交属地管理领导小组，开始承接属地移民吊庄。当时银川市辖区内有移民吊庄五处。即位于银川市平吉堡农场以南、包兰铁路东西两侧地跨银川郊区和永宁县的泾源县芦草洼吊庄；位于贺兰山东麓的西吉县玉泉营移民开发区；位于西干渠东侧、玉泉营农场东大滩的海原县玉泉营吊庄；位于自治区农垦局南梁农场东侧贺兰县南梁台子农场西侧的海原县南梁台子吊庄；位于镇北堡林草试验场的宁夏华西村。总面积约22.06万亩，其中配套耕地约11.46万亩。移民总人口10692户54671人。2000年全部交接完毕。

2001年12月，自治区人民政府批准将县际吊庄改为属地市县的乡、镇建制。芦草洼开发区改为银川市郊区兴泾镇和兴源乡，宁夏华西村与原镇北堡林草场合并建为银川市郊镇北堡镇，闽宁村改为永宁县闽宁镇，狼皮子梁吊庄改为灵武市狼皮子梁乡，月牙湖乡改为陶乐县月牙湖乡。

2002年自治区进行区划调整，灵武市划归银川市代管，2004年陶乐县撤县，所属月牙湖乡划归银川市兴庆区管理。截至2004年2月，银川市共有移民吊庄点10处，分别是：兴庆区的月牙湖乡；金凤区的兴源乡（良田镇）；西夏区的兴泾镇和华西村（芦花镇）；贺兰县的南梁台子、金

南村（洪广镇）；永宁县的闽宁镇（含原闽宁村扶贫经济开发区、玉海扶贫开发区）、金沙乡（胜利乡）；灵武市的狼皮子梁（郝家桥镇）、五里坡（白土岗子乡）。涉及10个乡镇61个行政村。

2002年移民地区生态环境

另外，南梁农场两个移民村是自治区发改委按照自治区政府《关于实施国家易地扶贫移民开发试点项目的意见》文件要求，在2002年至2006年间分两批安置六盘山水源涵养林区和水库淹没区生态移民403户1814人，两移民村都成立了村委会，村民的生产生活已纳入到农场的各项管理当中。

近20年来，在自治区党委、政府和有关部门及社会各界的大力关心和支持下，经过移民地区广大基层干部和群众的努力，银川市移民吊庄地区扶贫开发工作取得了巨大的成绩，经济和社会有了很大的发展。移民吊庄地区占地面积为767.12平方公里，占全市土地总面积7593平方公里的10.1%，开发土地275750亩，占全市耕地2126505亩的13%，安置移民22467户111544人，占全市农业人口61.9万人的18%，移民人均纯收入达1203元，占全市农民人均收入3048元的39%。但同时也存在着不少问题，吊庄移民点大多是建立在沿黄边缘荒漠地带，风沙大，水土流失严重，生态环境脆弱，生产条件差。解决移民吊庄贫困人口的温饱问题，任务仍然十分艰巨。

（二）移民吊庄扶贫开发阶段（2001～2010年）

移民吊庄划归属地管理，揭开了银川市移民吊庄扶贫开发的新篇章，标志着银川市扶贫工作进入了一个新的发展阶段。

2004 年银川市扶贫开发领导小组和扶贫开发办公室成立。当时，银川市共有贫困人口 18 万人（包括 11 万吊庄移民和享受低保的 7 万城市居民），人均收入呈“三元结构”，城市人均收入 7000 多元，川区农民人均收入 3000 元，移民吊庄人均收入只有 1200 多元。这种状况严重制约着银川市经济社会持续协调发展。银川市委、政府决定把移民吊庄扶贫开发工作和帮助城市低保居民的扶贫工作作为关系到大银川经济发展和社会稳定的大事，摆在非常重要的位置来抓。是年 5 月，银川市委、政府召开全市扶贫工作会议，对全市移民吊庄扶贫开发工作做了全面部署和安排。印发《关于加强移民吊庄地区扶贫开发工作的意见》，确立了“扶贫开发工作坚持政府主导，社会参与，统一规划，分步实施，综合治理，全面发展和开发扶贫的方针”。这是一个指导银川市扶贫开发的重要文件，对于全市扶贫开发工作意义重大。

自治区党委、政府高度重视银川市移民吊庄扶贫开发工作，吊庄划归属地管理时提出“移民吊庄移交属地管理后，延续 5 年移民吊庄扶贫政策”。2004 年又决定将银川市 10 个移民吊庄点的扶贫优惠政策延续到 2010 年。

从 2004 年起银川市取消移民吊庄行政村的农业税。各县（市）区都建立了扶贫开发领导机构，制定了移民吊庄《2006 ~ 2010 年扶贫开发规划》。同时，根据《银川市万户扶贫项目入户工程实施意见》，形成了《银川市移民吊庄小额信贷扶贫实施意见》，推行“绿色信用贷款证”和扶贫到户的小额贴息信贷。按照《银川市关于做好清理和规范移民地区户籍、土地承包关系、宅基地和房屋建设工作的意见》，进行了清理户籍、清理土地承包关系、清理宅基地和房屋，建立规范管理机制的“三清理一规范”工作。开展了“贫困户建档立卡”和移民吊庄村人均收入监测抽样调查网点工作。

为了进一步明确责任，市委办公厅印发了《落实中共银川市委、市人民政府关于加强移民吊庄扶贫开发意见的主要目标责任制》《关于市

直机关、企事业单位与贫困户村开展对口帮扶工作的通知》。在对口帮扶工作中严格落实“一把手”负责制，实行“部门包村，干部包户、定时间、定任务，不脱贫、不脱钩”。全市 116 个行政机关、企事业单位对口帮扶 10 个移民乡镇的 61 个行政村和西吉、海原两县 30 个贫困村。2006 年银川市委召开全市扶贫工作会议，会议表彰扶贫工作先进集体、对口帮扶先进单位、劳务输出带头人和扶贫开发特殊贡献者。并对帮扶单位进行了调整，确定 51 个行政机关、企事业单位对口帮扶 10 个移民乡镇的 46 个行政村；29 个单位定点帮扶西吉县的 17 个贫困村；36 个单位参与全市开展的城乡结对手拉手、共建社会主义新农村活动，结对帮扶 55 个村。2004 ~ 2010 年先后与 293 个行政村（其中西吉县 17 个，海原县 5 个）建立了结对共建帮扶工作机制，广泛深入地开展了“定点帮扶”“城乡共建、对口帮扶”“非公有制企业、协会、个人参与扶贫开发”“百企帮百村光彩工程”“党建月结对帮扶一日行”“民族团结月”“结对帮扶、送科技下乡”“送课下乡”等活动。有 82 家企业参与到 70 个贫困村的新农村建设工作当中，分别签订了《共建新农村对口帮扶协议书》，项目总投资达 5800 万元；先后得到中国健康工程引发基金会、中燃远邦控股（香港）有限公司、香港惠民慈善基金、宁夏友好爱心协会（沙特）、中国美协等无偿援助。截至 2010 年底，各帮扶单位及社会各界直接向贫困地区投入帮扶资金和物资达 2255.68 万元。其中单位投入资金 1129.61 万元，个人捐款 24.14 万元，发挥部门优势争取各类项目资金 1101.93 万元。捐助衣物 50752 件、图书 29301 册，捐赠米面共计 136.562 吨、食油 5328 公斤。共修路 43 条 208.1 公里，修渠 8 条 4250 米，修生产桥 9 座，捐赠羊 2063 只、牛 3644 头。捐赠计算机 93 台、打印机 8 台、电视机 6 台、复印与速印机 4 台、铡草机 20 台、扬场机 4 台、脱粒机 3 台、柴油抽水机 3 台。举办各类培训班、义诊看病 67 场次。

这一时期银川市对移民地区不断进行产业结构调整。2005 年，区、市、县三级政府共投入 1107 万元专项资金主要用于扶持移民地区群众发

西夏区兴泾镇奶牛养殖基地

展小规模养殖、建设温棚和发展设施蔬菜、菌草、无籽西瓜等入户项目；2006年移民地区粮食播种面积13.16万亩，较2005年减少1万亩，经济作物及经果林8万余亩，较2005年增加近2万亩。2007年争取香港钟惠明先生捐资30万元，市政府配套100余万元在良田、兴泾镇开展黄牛循环养殖项目试点。重点扶持了设施园艺、肉牛养殖、菌草、长枣、枸杞、酿酒葡萄等优势特色产业。截至2010年10月底，在移民地区累计投入产业发展资金6700万元，累计建设设施园艺1.2万亩，发展酿酒葡萄近2万亩，其他经果林1.3万亩，种草1.6万亩，黄牛存栏3.5万头，羊只存栏7.2万只。

不断加大基础设施建设，先后实施了移民乡镇支斗渠砌护、扬水泵站改造、排水、防洪、农业综合开发、土地治理、退耕还林（草）、人畜改水工程、农电网改造、乡村公路、中小学校、卫生院（室）、村部、文化活动室、供电站所、“一池三改国债项目”和“危房改造项目”等基础工程建设项目。截至2010年10月底，在移民地区新建、改建、扩建中小学40所，适龄儿童入学率达到了98%以上，完成了兴源卫生院、闽宁卫生院等一批建设项目，累计修建村级公路20条80余公里，砌护渠道50条75公里，改造扬水泵站8座，开发农田2万余亩，改造中低产田6万余亩，使农田水利灌排系统逐步相连成网。

不断强化劳动力转移培训，依托自治区“百万农民培训工程”和劳动力转移培训“阳光工程”、“雨露计划”等，先后举办了多种层次、多种类型的科技、文化、技术培训；移民村和后进村村委会主任、劳务中

介机构及劳务经纪人劳务输出、党支部书记培训班等。启动实施了《惠明扶贫技能培训项目》中长期职业技能培训工作，通过公开招标确定银川一职、宁夏穆斯林职业技能学校等 6 所职业学院为银川市劳动力转移技能培训基地，开设 15 个专业 30 个教学班，主要专业有烹饪、电子、电焊、汽修、市场营销、服装加工、物流管理、羊绒纺织、生物工艺、机电技术和阿拉伯语贸易人才等，培训时间为 6 ~ 12 个月。截至 2010 年，累计培训人员达 1.6 万人次，其中劳动力中长期职业技能培训 5000 余人，结业就业率达 80.9% ~ 100%。

采取对劳务输出户、劳务中介机构、劳务经纪人奖励等办法，鼓励劳务输出。组织实施毗邻地区各扶贫办签署扶贫劳务合作框架协议。市扶贫办在市政府门户网站上建立银川市劳务输出扶贫信息服务网页。市劳动局在扶贫点设立了“劳务输出工作站”。截至 2010 年底，完成劳务移民安居保障工程 2 万平方米（约 666 套），安置 2664 人，新建、改建、续建项目共 5 个。累计发展劳务中介服务组织 32 个，培育劳务经纪人 250 多名。年均组织劳务输出 2 万余人次，人均月工资收入达 1600 元，年均创收 1.5 亿元，累计转移输出劳动力 12.24 万人，劳务输出收入达 4.95 亿元。

实施“少生快富”工程。2004 年自治区党委、政府决定在银川移民地区开展“少生快富”工程试点工作，银川市委、政府出台了“少生快富”工程配套政策，对自愿少生一个孩子、生育两个女孩并采取永久性节育措施的育龄夫妇，分别给予 3000 元、2000 元、1000 元的奖励。2005 年进一步采取措施，对独生子女户、双女户在享受自治区“少生快富”工程优惠的基础上，每年再给予 300 元的奖励，生育两个孩子并实施绝育手术，给予 1000 元的营养补助，有效地推动了银川市移民地区的计划生育工作，至 2007 年移民地区人口自然增长率为 11.6‰，计划生育率达到 93%，人口素质明显提高。2008 年将“少生快富”工程项目户优先优惠扶持纳入到新农村建设总体规划和扶贫开发整村推进工作中，建立

“少生快富”长效机制。

实施“整村推进”战略。2008 年银川市下发《2008 年“整村推进”扶贫工程实施方案》，整村推进扶贫工程全面启动。先后在西夏区兴盛村等 6 个行政村开展了整村推进试点项目，整合各类资金 2200 万元，重点实施了肉牛养殖、设施园艺、经果林、庭院经济、小型水利、医疗站所、村庄道路、科技培训等 9 类 15 个项目的建设。2009 年结合新农村建设整体规划，在 15 个中心村整合各类资源，以特色优势产业开发为重点，集中人力、物力、财力，进行综合扶持。闽宁镇以区、市现场办公会议为契机，开展扶贫开发整乡推进，撬动整合各类资金 2138 万元。通过整村推进工程，村集体经济收入和农民人均收入大幅度增加，可持续发展能力显著增强。

互助合作资金项目成效斐然。2007 年自治区扶贫办和财政厅在银川市西夏区镇北堡镇新华村和永宁县闽宁镇木兰村启动实施贫困村村级发展互助资金试点工作。2008 年 3 月，银川市移民地区首个贫困村——西夏区镇北堡镇新华村发展互助资金管理委员会挂牌成立。2009 年 4 月，千村“互助资金”扶贫工程在银川市金凤区良田镇启动，良田镇 7 个贫困村全部纳入试点范围，成为全区推广“贫困村村级发展互助资金”组织的第一家。28 个试点村全部按照规定成立了互助资金组织。截至 2009 年 10 月底，全市 6 个县（市、区）的 10 个移民地区乡镇（管委会）中有 37 个试点村开展了贫困村村级发展互助合作资金项目试点。为了加快推进村级互助资金模式，2010 年银川市委、政府在《关于加快发展现代农业的若干意见》中指出“力争将剩余的 23 个移民村全部纳入发展范围”，进一步推动了银川市互助合作资金项目发展。2010 年底已有 47 个行政村实施互助资金项目，占移民村的 80%左右。参与互助资金的农户 6298 户，农户覆盖率 36.8%。运行的资金总量为 1895 万元，其中区市两级共投入资金 1110 万元，农户入股资金 760.65 万元，组织部扶持和企业捐助资金 25 万元。由于银川市扶贫办在组织实施互助资金项目走在了全区的

前列，荣获自治区扶贫开发村级互助资金先进集体。

属地管理 10 年来，银川市移民吊庄地区的经济社会有很大的发展，无论是基础设施、生态环境、主导产业、农民收入、居住条件，还是社会事业等方面都发生了巨大的变化。提前两年实现了移民人均收入达到 2500 元以上和贫困人口减少 3/4 的指标，为同步进入小康打下了坚实的基础。

（三）生态移民阶段（2011～2013 年）

“十二五”伊始，宁夏还有 35 万扶贫人口生活在不适宜居住、不适宜发展的地方。自治区党委、政府决定用 5 年的时间，通过生态移民让近 35 万西海固贫困群众搬迁安置到近水、沿路、靠城等发展条件相对较好的区域；再用 5 年时间发展致富，与全国同步实现小康。银川市按照自治区党委、政府确定的“山里的问题山外解决，山上的问题山下解决，面上的问题点线解决”的工作思路，围绕“水源、生态、开发、特色、转移”五个重点，采取有土安置为主、劳务安置为辅和集中安置与插花安置相结合的方式安置来自彭阳县等中南部移民 17956 户 78000 人，约占自治区总安置任务的 22.3%。其中：在兴庆区月牙湖乡安置移民 16800 人；在金凤区所属乡村安置劳务移民 3000 人；在西夏区多形式安置移民 3000 人；在灵武市安置移民 18400 人；在永宁县安置移民 17800 人；在贺兰县安置移民 19000 人。

2012 年 3 月，银川市委就移民问题召开了常委会议。会议指出“扶贫开发工作直接关系到银川市建设‘两个最适宜’城市、实现跨越式发展目标的顺利实现，是关系全局、关乎民生的重点工作”。要求各县（市、区）、各有关部门要高度重视，将做好扶贫开发与“十二五”时期生态移民工作紧密结合起来，确保如期完成扶贫开发任务。并制定了《银川市扶持生态移民发展政策意见》《关于进一步加快移民地区优势特色产业发展促进农民增收的意见》等政策，把银川市扶贫工作推向了一个新的高度。

为了确保生态移民“搬得下、稳得住、能致富”，各县（市、区）在充分调研论证的基础上，因地制宜，按照“基础设施先行、产业规划跟进、社区服务配套”的思路进行规划，把移民新村建设与整村推进扶贫开发、发展村级互助资金项目、农田水利建设、产业发展和社会主义新农村建设各项工作结合起来，强化生态移民科技支撑，实施科技特派员创业、科技培训、信息服务、新品种新技术“四个全覆盖”科技工程。截至 2013 年底，银川市累计完成投资 19.44 亿元，高标准规划建设了兴庆区月牙湖乡滨河家园，金凤区良田镇和顺新村、泾龙村，西夏区镇北堡镇同阳村，贺兰县洪广镇欣荣村，永宁县闽宁镇杨显村、原隆村、武河村，灵武市郝家桥镇泾灵新村等 8 个生态移民安置点和 11 个劳务移民安置点。累计建设移民住房 14817 套，其中，生态移民 11335 套、劳务移民 3482 套，占总任务的 82.5%。累计搬迁移民 10523 户 45366 人，占总任务的 58.6%。实现了生态移民户均 54 平方米住房、人均 1 亩水浇地、户均 1 栋温棚（或 1 头奶牛、或 1 个养殖圈舍、或 1 亩长枣、或 1 亩酿酒葡萄）的安置方式。

所搬迁的劳务移民涉及南部山区 8 县 1 区 40 个乡镇 71 个行政村 99 个自然村。为了切实做好劳务移民安置工作，积极做好劳务移民输入输出地的对接工作。在自治区扶贫开发办公室牵头组织下，银川市与固原市和当地政府开展了务工移民输出、输入地对接活动，在政府、工业园区、企业、劳务中介市场等不同层面建立两地的充分对接，形成劳务移民的长效机制。

率先在全区实施《生态移民收入倍增计划》。在灵武市狼皮子梁泾灵新村建设农业循环经济示范园，重点发展草编产业；在金凤区良田镇和顺新村建设日光温室 700 余栋（1300 亩）、大中型拱棚 500 栋（250 亩）；在西夏区建设 10 万只生态鸡养殖园区；在月牙湖乡滨河家园规划建设占地 300 亩的农贸市场，建设商铺 200 户，免费提供摊点 300 个，重点吸纳妇女及 50 ~ 60 岁移民务工创业就业；开展移民妇女“巧手创新业”系列

手工制作培训，发展妇女剪纸和刺绣、掇绣等产业。2013 年市、县、区政府拿出 1.52 多亿元建厂房，引进宁夏中银绒业股份有限公司投资 4 亿元，在兴庆区月牙湖乡、永宁县闽宁镇、贺兰县洪广镇和灵武市狼皮子梁 4 个生态移民安置区分别建设年产 100 万件、解决 5000 名劳动力就业的羊绒针织厂，使移民走出家门就可进工厂。

2013 年中银绒业在生态移民安置区建针织厂签约仪式

创新生态移民村社会服务管理工作模式。制定银川市《关于加强和创新生态移民村社会服务管理工作意见》，建立“两委”组织，率先在全区采用“网格化”管理和“一站式”服务工作站，率先组成“生态移民政策服务宣讲团”，深入移民村开展扶贫扶智宣传教育活动。2012 年被自治区扶贫办授予扶贫信息宣传先进集体荣誉称号。

在做好生态移民工作的同时，以吊庄移民乡镇为重点，整（乡）村推进扶贫开发工作。先后在金凤区良田镇和永宁县闽宁镇等实施“整乡推进”项目；在西夏区兴泾镇西干村、兴庆区月牙湖乡塘南村等行政村实施“整村推进”项目。制定了《银川市移民乡镇优势特色产业发展考核细则》。2011 ~ 2013 年，累计投资约 2400 万元，种植农作物 1 万亩、酿酒葡萄 1.84 万亩、青储玉米等饲草 3.45 万亩、淮山药 500 亩、露地蔬菜 6000 亩、经果林 1.64 万亩、日光节能温室 2112 亩、移动棚 300 亩，扶持 1630 户贫困户发展养殖业，新增肉牛奶牛 2836 头、养殖圈舍 919 座、奶牛养殖基地 2 个，新建新村庄绿化和防护林 1599 亩、植树 8 万余株、21 个基础设施建设项目。

将村级互助资金项目列为为民办的十件实事之一。率先在全区大幅

度提高农户入股和使用互助资金的额度。启动实施“千村信贷·互助资金”，并按照 8∶2 的配比模式，实施 50 个吊庄移民行政村村级互助资金增资扩面和扩股工作。同时，开展农村低保和扶贫开发两项制度有效衔接及财政资金绩效考核工作。2012 年银川市扶贫办再次被自治区扶贫开发领导小组办公室授予互助资金先进集体荣誉称号。

2011 年 6 月 10 日银川市召开全市社会帮扶工作会议

强化社会帮扶机制。2011 年制定了《关于进一步做好定点帮扶移民村工作的实施意见》及《银川市市直机关、企事业单位定点帮扶工作考核办法》，进一步明确了市直各单位、部门对口帮扶工作责任，细化了考核标准，建立了定点帮扶的长效机制。开展了扶贫服务咨询、义诊、“统一战线示范基地”和“90 后在行动”公益活动。2013 年社会各界累计帮扶资金及物折款合人民币约 2735 万元。

2011～2013 年累计投资约 752 万元，对 16622 人进行中长期技能培训、短期专业培训和农村生产实用技术培训，使每个贫困户掌握 1～2 项生产技能。培训期满 100%就业，就业后平均月收入达到 2500 元。完成劳务输出 8.5 万人，实现劳务收入近 10 亿元。截至 2013 年底银川市移民地区已成立劳务服务中介组织 54 个，培育劳务经纪人 350 多名。累计转移输出劳动力 20.74 万人，劳务输出收入约 14.95 亿元。市扶贫办被自治区扶贫开发领导小组授予劳务移民工作先进集体荣誉称号。

着力打造独具特色的闽宁镇。2013 年 5 月，自治区党委书记李建华到永宁县闽宁镇调研指出：“闽宁镇是福建省和宁夏对口协作的重点项目和示范工程，也是中南部地区生态移民的重要安置区。加快闽宁镇的发展，关系到两省区人民的友谊。要强化措施，把闽宁镇建设得更好。

着力打造独具特色的样板镇。”银川市委、政府认真贯彻自治区领导的指示精神，印发了《关于进一步促进永宁县闽宁镇经济社会快速发展的意见》《关于印发〈落实促进闽宁镇经济社会快速发展意见责任分工〉的通知》《银川市落实促进闽宁镇经济社会快速发展意见责任分工的考核办法》《关于贯彻落实李建华书记调研闽宁镇讲话精神责任分工的通知》。争取区、市专项扶持资金 973 万，注入担保金 50 万元，撬动信用社贷款 300 万元，推进闽宁镇“一城两园”、小城镇、新农村、201 省道两侧综合改造、镇村道路、水利、环境、教育、文化、医疗、卫生、养老等建设。先后引进福建成功酒业、福建亚通管业、牧乐机械、瀛海编织袋厂、宝齐达科技、中粮长城葡萄酒（宁夏）有限公司、宁夏德龙酒业、宁夏中银绒业、青岛昌盛日电太阳能科技、宁夏壹泰牧业等企业。2013 年，全镇养牛农户 1950 户，肉牛存栏量 8500 头；种植酿酒葡萄 1600 余户 2.8 万亩，实现移民转移就业 7717 人，转移就业收入 7147.5 万元。农民人均纯收入由 2012 年的 4685 元提高到 7120 元，增速达 52%，实现了自治区提出的“一年达到全区平均收入的水平”。被自治区党委、政府授予“全区民族团结进步模范集体”荣誉称号。

生态移民阶段是银川市扶贫攻坚克难、强力推进的重要阶段。已经从解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。但同时还存在新搬迁生态移民人均收入水平较低、移民增收难度较大、搬迁建设任务重、资金缺口大、工程进度不平衡和社会管理亟待创新等问题和困难。需要进一步加大机制体制创新。

二、主要成就

30 多年来，在自治区党委、政府和有关部门及社会各界的大力关心支持下，在银川市委、政府的正确领导下，经过移民地区广大基层干部群众的艰苦创业，银川市扶贫开发取得了显著的成效。

（一）移民收入逐年上升

实施移民扶贫开发工程，其根本的目的就是通过易地开发使山区贫困人口在经济上脱贫致富。据20世纪80年代初调查，整个西海固山区尚有70%的人口不能解决温饱，人均收入300元以下的特困户还有40多个乡55.7万人，占27.5%①。吊庄定居三年后，就有85%以上的群众基本解决了温饱。其中70%的群众温饱有余，25%的群众人均粮食达500公斤②。2003年银川市移民地区人均纯收入达1203元，比吊庄前1982年人均纯收入78元增加1125元，增长14倍。吊庄属地管理后移民地区农民收入大幅攀升，2005年全市移民地区农民人均纯收入达1516元，同比增长6.8%；贫困人口由2004年的6.6万人下降到5.4万人，减少1.2万人。2009年人均纯收入增加到2824元，年均增长15%以上。比全市农民年均纯收入增长幅度高5个百分点；特别是2004年以来，年人均纯收入在1000元以下的贫困人口由1.1万余户6.6万余人，下降到了2009年底的3000余户1万余人。贫困的发生率从49.2%下降到8.2%，下降41个百分点。“十二五”期间，银川市进一步改善移民收入增长机制，产业扶贫做大规模效益，移民收入增长速度进一步加快，特色产业收入已成为移民增收的主要渠道。其中产业开发中人均获得收入占人均纯收入的43%；被群众称为“铁杆庄稼”的劳务输出占人均纯收入的40%以上。2013年移民地区农民人均纯收入显著提高，生态移民人均纯收入3838元，增长15%；吊庄移民人均纯收入6503元，增长24%。收入增长的来源呈多元化：其中吊庄移民人均工资性收入3422.5元，比上年同期增加1027.5元，增长42.9%，占人均纯收入的52.6%；家庭经营现金收入2556.4元，比上年同期增加433.9元，增长20.4%，占人均纯收入的39.3%；人均财产性收入301.4元，比上年同期增加19.4元，增长6.7%；人均转移性收入502.9元，比上年同期增加143.9元，增长26.2%；占人均纯收入的

①李宁：《宁夏吊庄移民》，民族出版社2003年版，第273页。
②李宁：《宁夏吊庄移民》，民族出版社2003年版，第291页。

7.7%。特别是吊庄移民人均纯收入接近全市农民人均纯收入 6922 元水平，标志着吊庄移民地区经济发展水平实现了跨越式发展，同步进入小康的梦想即将实现。

2003～2013 年吊庄移民人均纯收入增减情况 单位:元

地区 年度	银川市	兴庆区	西夏区	金凤区	永宁县	贺兰县	灵武市
2005 年	1516	1248	1612	1510	1338	1973	1694
2006 年	1758	1480	1803	1660	1601	2140	1925
2007 年	2058	1776	2095	1950	1887	2472	2385
2008 年	2440	2079	2473	2287	2181	2937	2976
2009 年	2824	2506	2850	2650	2512	3404	3468
2010 年	3457	3057	3563	3286	2995	3943	4338
2011 年	4253	3790	4400	4107	3687	4648	5138
2012 年	5231	4737	5368	5093	4765	5891	6170
2013 年	6503	5759	6550	6164	6707	6764	6994

（二）移民生活质量显著提高

消费结构显著改善。2013 年移民地区农民人均生活消费支出 6435.3 元，比上年同期增加 852.3 元，增长 15.3%。八大项生活消费支出中，食品消费人均 2077 元，增长 15.6%；衣着消费人均 591.3 元，增长了 28.8%；居住消费 1029.6 元，增加 13.0%；家庭设备用品及服务消费 447.3 元，增长 18.3%；交通和通讯消费 873.4 元，增长了 15.7%；文化教育、娱乐服务消费 424.1 元，增长 6.3%；医疗保健消费 727.1 元，增长 12.3%；其他商品和服务消费 265.5 元，增长了 11.1%。居住条件明显改善。吊庄之前多以土坯房和窑洞为主。吊庄至今，住房已经经历了四代更替：土炕→土窑→土坯砖木房和全砖木房→新型轻钢结构农宅。现在，第五代钢筋混凝土的小楼房在移民吊庄也屡见不鲜。家庭耐用物品增加。吊庄之初，从贫困山区搬迁来的农民几乎没有什么家当，顶好的不过从老家带上个老式柜子，而大多数农民只背着行李卷就来到了吊庄。随着吊庄地区开发建设的深入，吊庄移民收入大幅度增加，购买能力不断增

强，购买用品由低档向中高档发展，大型家具、电视机、手机、洗衣机、电风扇、四轮农用车已经普及，电脑、汽车等高档消费品也走进了农户家中；机引农具农田机耕水平有了较大提高，

金凤区植物园新村新型轻钢结构农宅

农产品加工、脱粒、运输、播种实现机械化。生活用燃料发生变化。从1986年的柴草、粪便为主，发展到1995年以燃煤为主，到2013年以煤、沼气、太阳灶为主。清洁能源入户率达到100%。村街面貌变化巨大。通过改造旧庄点，农村环境连片整治，新农村建设等工程，普遍建成了生态家园新村，特色小城镇占移民乡镇的40%，在宽阔整洁的街道上绿树成荫，有农贸市场、餐饮服务、休闲娱乐场所、村镇银行、商业楼、汽车站、邮电所、文化站、学校、医院、老年人福利中心等等，辐射带动力进一步增强。从“穿新衣等过年”到“想穿就穿”；从“吃不饱”到“吃得好”；从“土马路驴拉车”，到“柏油路公共车”；从“拉风箱烧柴火”到“沼气太阳灶”……方方面面都有大变化，处处洋溢着新农村的气息，无不彰显着移民生活质量的提升。

（三）移民基地生态系统发生显著变化

移民吊庄建设之初，所选定的吊庄点兴泾镇、兴源乡、闽宁镇、镇北堡等吊庄都是在灌区淡灰钙土和沙土壤上建立起来的，土地沙漠化、盐碱化十分严重，自然灾害频繁，对周边灌区的经济发展十分不利，尤其是对农业生产的影响更为严重。月牙湖、狼皮子梁处在毛乌素沙漠的边缘，干旱少雨，风大沙多，冬寒夏炎，昼夜温差大，自然灾害不断，生存条件恶劣。吊庄移民迁入后，采取拉土压沙、秸秆还田、挖沟排碱、

草障防沙、引水灌溉、沙壤回填、发展养殖业、增施农家肥、产业结构调整、种植绿化等措施，对原有的荒漠化、盐碱化、淡灰钙土壤进行了综合治理，解决了“年年栽树不见树，年年造林不见林”的难题，达到了“房前屋后齐绿化，田间地埂林网化，沟渠路旁林网化的要求”，道路林网化林木覆盖率由原来的不足 10%提高到 60%以上。经过多年开发建设，人力资源和土地资源的结合，使宝贵的土地资源得到了开发利用，昔日的荒漠变成了绿洲，有效地保护了周围老灌区农田的作物生长。截至 2013 年，银川地区共安置吊庄移民和生态移民 121862 人，占全市农业人口 635023 人的 19.2%，11 个乡镇（管委会）62 个行政村。移民政策的实施，不但让移出来的贫困人口能脱贫致富，过上小康生活，也减轻了中南部地区人口和生态压力，未搬迁户宽松了生存环境，极大地改善了贫困地区群众的生产生活条件，也为银川市聚集了人气，创造了财富，也使山川社会经济多了交流、互补、融合，缩小了山川发展的差距，增进了民族团结，促进了山川互济。

（四）现代农业设施体系初步形成

现代农业设施是现代农业的基础。30 多年来国家不断加强移民吊庄农业设施体系建设。截至 2013 年末，累计调整开发土地 4.2 万亩，砌护渠道 119 公里，建设泵站 4 座，蓄水池 2 座，打深水井 8 眼，铺设节水灌溉管道 326 公里，90%的支斗农渠新建改造。铺设人饮管道 165 公里，移民饮用水基本达到安全卫生标准，实现移民地区饮水安全全覆盖。累计修建新村公路 147 公里，初步形成了农村初级交通公路网，行政村 100%通路，实现村村通公

金凤区良田镇千亩万间蔬菜温棚园

路的目标。架设供电线路 186 公里，移民村村民小组 100%通电，实现农村电力充足、供电稳定、用电方便、同网同价的目标。村庄绿化和防护林累计达 9433 亩。初步形成了渠沟路田林网配套、排灌通畅的现代农业设施体系。

（五）主导产业初步形成

开发建设初期，移民地区主要种植传统农作物。2003 年银川市移民吊庄主要农产品产量 30624.6 吨。其中：粮食 25456.6 吨，占 83%；牛奶 948.2 吨，占 3.1%；禽蛋 987.6 吨，占 3.2%；水果 3232.2 吨，占 10.5%。随着吊庄移交属地管理，银川市进一步加大了产业结构调整的力度，在保证小麦、水稻、玉米等粮食作物增产的基础上，以市场为导向，突破传统、粗犷式的种植结构，实行产业开发，重点扶持发展设施园艺、草畜产业、经果林等种植养殖优势产业。截至 2013 年银川市移民吊庄地区累计建设设施园艺 1.75 万亩，发展经果林 4.37 万亩，种草 2.8 万亩；建设日光温室 2912 亩，建设养殖圈棚 1669 座；黄牛存栏 6.3 万头，羊只存栏 23 万只。建成了金凤区良田镇千亩万间蔬菜温棚园、良田镇盈南生态村庄、良田镇金星村惠明肉牛养殖园区、西夏区镇北堡镇万头生猪标准化养殖示范基地、万亩有机枸杞科技示范园区、西夏区兴泾镇兴盛村肉牛养殖及设施园艺（葡萄）科技示园区、永宁县玉海设施园艺（油桃）科技示范园、兴庆区月牙湖草畜产业区、贺兰县南梁台子万头奶牛养殖生态牧场、灵武市狼皮子梁肉羊产业区。初步形成了“一乡一业、一村一品”较具规模的农业产业化、科工贸一体化的经济发展模式。

兴庆区月牙湖肉羊养殖基地

推进“企业（合作社）+ 基地 + 农户”经营模式，实现移民传统农业向现代集约农业转变。引进企业（合作社）建基地，引领移民走规模化发展、产业化经营、标准化生产、社会化服务的现代农业发展道路。率先在全区推广奶牛肉托管方式，引进北方乳业、上陵集团先锋乳业等企业投资近 4 亿元，分别在兴庆区、西夏区、贺兰县移民区建设奶牛养殖园区。市财政补助 2148 万元鼓励移民购买奶牛，托管给企业集中养殖，企业每年按每头奶牛 2600 ~ 2800 元的利润给农户分红。全市移民区 3800 余头奶牛全部实现集中托管养殖。引进金牛万头肉牛养殖专业合作社投资 2000 万元，在永宁县闽宁镇原隆村规划建设存栏万头肉牛养殖基地，采取“合作社 + 基地 + 农户”的模式，将移民购买的肉牛集中托管养殖，每户移民每年除保本外可获得 2000 ~ 4000 元的分红。引进内蒙古力农集团投资 2 亿元，在贺兰县洪广镇高荣村建设年出栏 30 万只肉羊养殖基地，采用“企业 + 基地 + 农户”的模式，移民借用企业圈舍养殖，企业免费提供设施、技术、防疫等，并统一收购销售。引进银川怡人花香花卉种植专业合作社投资 1000 万元，在兴庆区月牙湖乡集中经营 400 栋温棚，采取“合作社 + 基地 + 农户 + 市场”的模式，移民利用温棚种花，企业免费提供生产资料和技术指导，并以固定价格收购销售，每户花农每年可收入 2.5 万元以上。

（六）村民银行初步建立

银川市自 2007 年起实施互助资金后，移民有了村庄人的村民银行，在贫困村建立起民有、民用、民管、民享、周转使用的发展资金。

2007 ~ 2013 年银川市扶贫办相继在 6 个县（市、区）54 个贫困村组织实施贫困村互助资金项目，基本实现全覆盖。截至 2013 年底，全市贫困村互助资金项目运行资金总量达到 6669 万元，其中：自治区投入 2820 万元，银川市投入 1595 万元，农户入股 2120 余万元，企业商会等捐赠 134 万元。

2007～2013 年互助资金投放表　　单位:万元

年度	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	合计
资金	15	35	175	200	570	300	300	1595

互助资金不仅为村民提供创业机会，更促进了产业结构调整和增收，解决了村民贷款难的问题，使村民拥有了一个自己管理的“小银行”，既方便了村民资金周转，又降低了生产成本，激发了村民创业的积极性。2012 年使用互助资金的农户平均每户增加收入达到了 1840 元。西夏区镇北堡镇新华村，已有 118 户村民享受了互助资金循环借贷共 68.1 万元，互助资金使用作用比较突出的就有 30 多户。村民胡振才种枸杞 60 余亩，收入 6 万余元；三组村民赵怀德购羊 200 余只育肥，收入 5 万余元。互助资金主要用于一、二、三产业发展。移民群众充分利用互助资金，依托产业发展，形成“创业光荣、发展有责”的浓厚氛围，诚信意识明显提高，脱贫致富成效显著。

（七）社会事业全面进步

银川市委、政府重视移民地区经济社会的全面发展，不断加大社会事业建设的投入力度，改善基础设施条件。截至 2013 年，建成村级组织活动场所及医疗教育卫生公共服务设施 4.31 万平方米。实现了社会事业与脱贫致富协调发展。一是移民地区教学条件明显改善。新建、改扩建中小学 41 所中小学。认真落实“两免一补”优惠政策，适龄儿童入学率达到了 98%以上，全面实现了“普九”目标，基本扫除了青壮年文盲。按照“有文化、懂技术，会经营、守法纪”新型农民的要求，实施科技培训与新技术、新品种的示范推广，尤其是参加中长期技能培训和三年跟踪培训的初中以上文化程度的移民，在接受系统、全面的教育培训后，文化水平、法律维权、思想道德、家庭伦理、心理素质、生活观念、交通法规、文明礼貌、城市管理、社会交往等素质明显提高，促进移民向市民转变。二是移民乡镇医疗条件明显改善。实现了乡乡有卫生院，村村有卫生室。启动了城市卫生支援农村卫生实施方案，积极开展农村医

疗救助活动，市属 6 家医院、解放军第五医院和宁夏武警医院分别与 10 个移民乡镇卫生院建立长期对口支援机制。普及农村新型合作医疗制度，完善农村医疗卫生健康服务网络。全力推进“少生快富”工程。2013 年移民地区人口自然增长率控制在 11.13‰，出生政策符合率达到 93.37%。三是公共设施逐步增加。村村建立党员活动室、科技室、社区文化娱乐室。所有移民地区能够免费收看 8 套电视节目。实现了乡乡通等级公路，村村通公交车。四是保障制度体系逐步建立。实施劳务移民扶贫安居保障工程项目。2013 年累计达到 3482 套。制定《银川市劳务移民扶贫试点安居保障工程实施方案》《银川市劳务移民扶贫安居保障住房管理办法》，为后期务工移民安居保障工程的入住、管理奠定了基础；制定了《银川市做好生态移民社会关系转移接续工作的通知》，建立生态移民养老保险关系转移接续制度，统筹推进社会保障“一卡通”工程建设，为生态移民社会保障工作奠定了坚实的基础；实施医疗保险制度，做好全市生态移民医疗保险关系转移接续工作，实行参保生态移民在银川市就医院端即时结算，保障生态移民享受银川市城乡居民医保政策规定的医疗待遇；实施社会救助制度，做到应保尽保；对特殊困难群体在医疗、助学、取暖等方面给予重点救助。五是社会管理逐步规范。建立了土地、宅基地、户籍管理长效机制。在所有移民新村成立“两委”班子。采取从乡镇、从机关选派年轻党员干部到移民村挂职担任村党支部书记和科技副村长等职务，选派优秀大学生村官和迁出县（区）派驻村指导员相结合的办法，强化移民村班子队伍建设。采用“网格化”管理和“一站式”服务工作站，为移民提供户籍、社保、医保、生育、就学、就业等全方位服务。认真做好民族宗教工作，从源头上预防和减少社会矛盾，确保移民安置区民族团结、宗教和顺、社会和谐稳定。

（八）移民群众精神面貌发生巨大变化

过去移民群众生活在大山沟，经济发展落后，习惯于自给自足的自然经济，以衣食温饱为满足，搬迁到银川后，随着自然资源、生态、气

候条件的改善，面对现代化产业的发展势头和先进生产力发展水平的新环境，以及富裕的生活方式和发达的文化，使移民群众大开眼界，增长了知识，思想发生了翻天覆地的变化。树立市场经济观念，改变了旧的生育和教育观念以及社会交往意识。过去在恶劣条件下形成的“等靠要”的旧习惯转变成了“自力更生、奋发图强”的新观念；“平均主义大锅饭”被竞争意识、商品经济所代替；“多子多福”的旧生育观被培养低量高质后代、少生孩子多致富的思想所代替。移民群众不断改变自己，边学边干，勤劳致富，从发展中尝到了甜头，在增收致富中看到了奔头，致富的主动性、积极性不断提高。一门心思想发展、谋发展，学技能、长本领，想方设法扩大生产，实现了“让我脱贫”到“我要发展”的重要转变，增强了在国家扶持下脱贫致富的信心，脱贫的能力不断增强，为自我脱贫、自我提高奠定了基础。

三、经验启示

30 多年的扶贫开发工作积累了一些经验，得到了许多有益启示。

（一）必须以科学发展观统领扶贫开发工作

消除贫困是一项系统工程，涉及经济、政治、社会、文化、生态等方方面面，单纯强调某一方面而忽视其他都难以取得持久和理想的效果。坚持尊重规律，科学发展，是扶贫开发走向富裕的根本途径。实施移民吊庄扶贫开发符合宁夏的结合实际，符合移民顺序流向规律，印证了“人移活”的铁律，因而取得了彪炳史册的巨大成效。新阶段生态移民扶贫开发任务依然很艰巨，要继续按照科学发展观的要求，树立全面、协调、可持续的发展观，坚持整村推进扶贫开发与生态建设相结合，与资源环境相适应，与产业发展相协调；坚持以人为本，关心移民群众的切身利益，尽最大力量解决他们的实际困难，充分调动移民群众自力更生、艰苦奋斗、奋发图强的主观能动性，增强依靠自身发展的“造血”能力，实现同步小康。

（二）必须加强扶贫开发组织领导

30 多年来银川市的扶贫开发工作始终都是在各级党委、政府组织管理下进行的，从规划的制定到组织实施，从工程建设到家家户户搬迁，都给予充分的组织协调和服务。还有一支扎根基层，务实苦干的干部队伍；有一批赴西吉对口扶贫的人员，他们怀着强烈的事业心、责任心奉献在基层，做了大量卓有成效的工作，涌现出了因公牺牲在扶贫战线上的银川市扶贫办主任兼闽宁镇党委书记李双成同志等先进典型。党和政府的领导、干部队伍和人才队伍是扶贫工作成功的保证。新阶段要按照“市负总责、县抓落实、工作到村、扶贫到户、齐抓共管、合力攻坚、广泛参与、完善体系”的总体要求，继续落实扶贫工作党政“一把手”负责制，把加强和创新扶贫工作作为对各级组织和领导干部绩效考核的一项重要内容，健全完整考核指标体系，作为考核党政负责人政绩的重要依据。加强移民地区基层组织建设，深入开展农村党的建设“三级联创”活动，加强以村党支部为核心的村级组织配套建设，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用。加强移民社会管理干部队伍建设，建设一支高素质的扶贫干部队伍和人才队伍。

（三）必须创新扶贫开发工作机制

30 多年来银川市扶贫工作采取了从民政扶贫到定点扶贫再到生态移民的机制创新，取得了辉煌的成果。实践证明，创新是解决扶贫开发问题的钥匙。目前，银川市的扶贫工作到了攻坚克难阶段，移民吊庄已逐渐形成了较具规模的农业产业化、科工贸一体化的经济发展模式。要针对发展中的问题，创新产业扶贫发展机制，统筹城乡发展模式，支持移民盘活资产，强化农业产业化龙头企业、农村经济合作社组织与贫困户建立利益联结机制；创新扶贫开发的融资机制，探索建立扶贫开发与其他支农政策的协调配合，引进金融资本与互助资金叠加的运作机制，通过整乡（村）推进，壮大互助资金使用规模，提高资金使用效益；坚持扶贫攻坚与推进城镇化、农业现代化、建设社会主义新农村相结合，实现

移民吊庄向非农化、城镇化转移。在发展现代农业的同时，大力发展商业、服务业、旅游业、劳务业和乡镇企业，形成资源的合理配置，并融入现代化区域中心城市整体经济的循环之中；建立精准扶贫机制，扩大扶贫区域。近年来，银川市扶贫开发以区域为对象，取得了明显成效，但也出现了贫困乡镇或贫困村里非贫困人口比贫困人口受益多，灌区贫困群众无法享受扶贫开发优惠政策的现象。对此，新阶段的扶贫开发，应实行贫困人口分类扶持和动态管理，采取区域扶贫与入户扶贫相结合的办法，把贫困人口精准识别出来，精准帮扶，精准管理。在做好移民地区扶贫开发的基础上，把灌区低于 2500 元以下的低收入人口也纳入扶贫范围进行扶持。实施农村低保与扶贫政策有效衔接，确保有劳动能力的贫困人口全部得到有效扶持，无劳动能力的贫困人口都能享受到国家最低生活保障政策。

（四）必须不断提高人的素质

“治标要治本，扶贫先扶智”。人是生产力第一要素，高素质的移民群众是实现脱贫致富的根本。要把提高移民地区的整体素质，开发移民地区人力资源作为扶贫开发的一项长效措施来抓，按照“市场引导培训、培训促进就业”的思路，整合科技、农牧、扶贫、就业等部门培训资源，建立政府引导，职业学校、培训机构、用工企业支持，移民群众广泛参与的技能培训机制。围绕“培训技能—稳定就业—增加收入”、“培训技术—就地创业—增收脱贫”等途径，对农民进行多种类、多层次、多形式的就业技能培训，特别要加大对移民地区“两后生”的培训力度，教给他们新形势下的谋生本领和发展经济的实用技术；要加大文化和科技培训力度，不断提高科技对扶贫开发的贡献率，把扶贫开发真正转移到依靠科技进步和提高人的素质轨道上来。

（五）必须广泛动员社会力量参与

常言道：“众人拾柴火焰高。”众多机关企事业单位和社会力量参与扶贫行列，形成强大的扶贫合力，不但给贫困村（户）以巨大的物质、

技术、思想帮助，而且传递正能量，彰显中华民族扶贫济困的传统美德。多年来银川市十分重视定点对口扶贫工作，先后 8 次下发定点帮扶文件，调整、强化帮扶工作。社会各界的广泛参与已经成为一种重要的扶贫资源。面向新阶段的生态移民扶贫开发，要继续坚持政府主导与社会参与、群众主体相结合，充分发挥社会各界和群众的积极性，强化专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫三位一体的大扶贫格局。进一步加强银川市机关企事业单位对口帮扶力度，引导各类组织和个人增强社会责任意识，动员更多的社会力量参与到扶贫行列，形成全社会支持、参与和服务扶贫开发事业的生动局面。

四、对策建议

（一）主要目标任务

到“十二五”末，使移民地区与灌区的差距明显缩小，经济发展水平初步达到或接近全市农村平均水平。一是基本消除绝对贫困现象。相对贫困现象发生率控制在 8%以内。在无重大自然灾害的情况下，返贫率控制在 1%以内。二是移民地区农民人均纯收入比 2010 年翻一番，达到 6500 元左右，年均增长 15%。三是完成“整乡推进”重点乡镇建设 7 个，平均每个乡镇投资 2000 万元，基本解决移民乡镇与灌区乡镇发展差距的问题。四是新建二代日光节能温室 5000 亩、食用菌棚 5000 亩、经果林（葡萄、枸杞、长枣）1 万亩；人工种草 1 万亩；扶持 5000 户贫困户养殖肉牛或羊。实现户均有 1 亩设施园艺、1 亩经果林；户均年出栏 2 头牛或羊 10 只；户均有 1 ~ 2 项稳定可靠的产业增收项目。五是发展村级互助资金组织，使互助资金入户率由目前的 30%提高到 80%以上，实现移民地区行政村全覆盖。六是实施“新生代移民”培训工程。年均定向定点定单培训 1000 人，并实现稳定就业；开展实用技术培训，使每个贫困户掌握 1 ~ 2 项生产技能；年均完成劳务输出 2 万人次，户均收入达到 5000 元以上。七是累计砌护支斗渠 306.4 公里；完成中低产田改造 6 万亩，推

广节水灌溉5万亩；硬化村庄道路150公里；完成危房改造2000户；完成一池三改5000户，力争沼气入户率达到80%以上。八是移民地区人口出生率控制在9‰以内，人口自然增长率控制在8‰以内，出生政策符合率达到98%以上。九是累计建设劳务公寓40万平方米，安置务工移民5万人。

（二）主要措施

1．打好“三个攻坚战”。一是打好“生态移民建房搬迁攻坚战”。加大对各县（市、区）督促协调力度，将生态移民住房落实到具体地块，落实到具体规划设计，落实到具体资金保障上。按时完成搬迁任务。二是打好“整村推进扶贫开发攻坚战”。以老移民乡镇为重点，坚持“产业扶贫”，坚持“项目扶贫”，重点加强吊庄移民地区基础设施建设。三是打好“闽宁镇扶贫攻坚战”。认真贯彻李建华书记调研闽宁镇重要讲话精神，强化市直部门对口衔接责任，推广原隆村肉牛养殖托管模式，着力壮大闽宁镇各行政村肉牛肉羊养殖产业和葡萄、菌草种植等产业，构建“村村有产业、户户有项目”的帮扶格局。认真督促落实各责任单位对口协调的25个项目，加快闽宁镇各项事业发展。

2．实现“四个新提升”。一是着力在移民社会管理服务上实现新提升。全面推广“5531”①管理模式。推进移民地区教育、医疗、文化、民族宗教等公共服务和医保、养老、社会救助等社会保障事业发展。二是着力在移民培训教育上实现新提升。大力开展各类移民培训，力争年培训移民2万人次以上，保证每个青壮年移民都掌握1～2门实用劳动技能。大力实施中长期扶贫培训工程，推进“雨露计划”，深入开展“生态移民政策服务宣讲团”活动，树立移民“勤劳致富、自主创业”典型，注重用身边的事例教育身边的人。三是着力在创新定点帮扶机制上实现新提升。

①第一个5是强化责任管理、组织管理、服务管理、宗教管理、社会保障管理。第二个5是签订五项合同即土地承包合同、流转合同、务工就业、教育培训、奶牛托管。“3”是核发集体土地使用证、农村宅基地使用证和房产证。“1”是建立完善一套网络化的管理体系。

深入推进市、县两级机关单位定点帮扶，深化党员干部“1+1”结对帮扶，重点帮助移民地区制定落实产业发展规划和收入倍增计划，变“输血型”帮扶为“造血型”帮扶。加强“社会扶贫”，鼓励各种社会力量到移民地区捐资、助建、助教、助学、助医、助困。四是着力在搭建金融扶贫平台上实现新提升。放大村“千村信贷·互助资金”的“致富酵母”作用。鼓励政策性小额担保贷款、农村信用社、农业银行、农业发展银行、村镇银行等各类金融组织扩大信贷范围，为移民脱贫致富提供更多资金支持。

3．加强领导，落实责任。各级党委、政府要把扶贫开发摆上重要议事日程，强化组织领导，层层落实责任。各县（市、区）扶贫开发领导小组要认真搞好扶贫规划，加强协调、抓好落实、扎实推进。各级各部门要进一步加强协调配合，切实履行职责，发挥部门优势，整合部门资源，做到各司其职，各负其责，密切配合，协同行动。

4．部门合力，共促发展。发挥部门优势，认真履行职能，积极支持移民地区各项事业和谐发展。各有关部门要立足行业特点，相互配合，形成合力，全面加强移民地区扶贫开发建设，重点抓好产业开发、劳动力转移培训、基础设施和社会事业建设等。要把扶贫工作纳入本部门和本行业发展规划，明确建设目标和任务。

5．整合资金，加大投入。在积极争取国家和自治区扶贫资金的同时，市财政每年安排扶贫资金不少于上一财政年度，各县（市、区）配套资金不少于市级安排额度的 50%。市直各有关部门安排项目资金时，向移民地区倾斜。支持和鼓励在县（市、区）级开展资金整合试点，建立和完善管理与运行机制。以整乡推进为平台，整合扶贫、各类支农、社会帮扶和群众自筹资金，积极寻求支农资金整合的有效途径。

6．完善制度，强化管理。严格项目管理，确保项目建设质量。建立健全项目建设档案，严格考核验收。项目建成后在各项目村委会设立简介牌，加大人民群众的参与及监督力度。严格资金管理。严格专款专用。

加强对所有建设项目资金的监督检查和审计，对违法违规使用项目资金的，依法追究相关人员的责任。

7. 加强协调，严格考核。建立情况通报制度和协调机制。部门在规划、确定和下达相关项目计划时，相互协调，相互通报，协调配合，在推进扶贫开发进程中促进行业发展。建立监督检查制度。把扶贫开发效果纳入各有关部门和县（市、区）年度目标考核内容进行考核。并根据考核结果对县（市、区）进行以奖代补。对整合资金措施得力、帮扶力度大、建设项目实施进度快、质量好、成效显著的先进集体和先进个人给予表彰奖励。

石嘴山市扶贫开发

改革开放以来，特别是20世纪80年代以来，自治区党委、政府为解决南部山区生存条件极差、群众生存十分困难的问题，制定了“以川济山、山川共济”的扶贫开发战略。几十年来，特别是进入21世纪以来，经过不断的努力和探索，成功地走出了一条以经济发展为带动力量，以增强扶贫对象自我发展能力为根本途径，政府主导、社会帮扶与移民主体作用相结合，普惠性政策与特惠性政策相配套，扶贫开发与社会保障相衔接的扶贫开发道路。

石嘴山市认真贯彻落实自治区党委、政府的战略部署，积极做好移民安置和吊庄建设工作，谱写了扶贫开发的新篇章。

一、发展历程

（一）隆湖移民吊庄建设

1983年国务院召开了“三西”工作会议，提出了“有水路的走水路、有旱路的走旱路、水旱不通的另找出路”的扶贫方针。自治区党委、政府据此决定将平罗县潮湖划拨给隆德县建设移民吊庄，走“以川济山、山川共济”之路。当时，由于那里地处于贺兰山洪积扇内，四周高中间低，似平碟状，排水不畅，水满为患。大量的盐碱水汽蒸发而上浮于地面，形成大面积的盐碱地和白僵土，植物很难生长。远远地望去，四周白茫茫一片。虽然以前也曾有过开发的历史，后来大都因为条件艰苦无法生存而改弦易辙了。刚开始搬迁时，实行来去自由政策，原籍不收承包地，造成人户不固定、今迁明搬现象，难于管理。潮湖区公所、指挥部

为了让移民迁得来，吃得饱，住得下，稳得住，一开始就把整修渠道、开沟排水、改造生产条件、发展农业生产作为首要工作。

自 1986 年至 20 世纪 90 年代末，重点发展大棚蔬菜以增加农民收入，并新增 10 个村，开垦土地 150 多亩。自 1987 年开始，隆德县委加大了宣传动员力度，办理户籍定居，逐步稳定了搬迁移民。是年搬迁达到 6000 多户 1 万多人。1988 年隆湖只有 2 家小规模的企业。为了发展工业，实现工业强区战略，隆湖区党委、管委会一班人首先在思想上确立了“筑巢引凤”“借梯上楼”的意识，自加压力，定任务、定人员，积极“走出去”，通过召开新闻发布会、投资贸易洽谈会，设立办事处，在新闻媒体做广告等形式不断加大宣传力度，把一批适合开发区发展实际的好项目、好企业“引进来”。同年，建起合资企业隆达发展有限公司，加工生产脱水蔬菜。同时，在指挥部的统一领导下，开始了枸杞种植、上农下渔等生产活动，提高了搬迁农民的收入。至 1991 年底，已累计搬迁移民 1.2 万人，完成粮食总产量 292 万公斤，实现了“一年搬迁，两年开发生产，三至五年稳定脱贫的目的”。近 10 年内累计衬砌了 8 条斗渠，整修了 252 条农渠，总长达 200 公里；修建了 455 座灌排水设施，开发了 1.5 万亩耕地。移民在不断地增加，简易帐蓬换成了一排排整齐的土坯房，临时取暖做饭的篝火变成了农家屋顶上缕缕升腾的炊烟，不毛之地一天天在改变着模样。

隆湖移民新建的温棚

1991 年 6 月 18 日，江泽民同志莅临隆湖视察工作，并做出相关指示。为了贯彻落实江泽民同志的重要指示精神，加快隆湖移民吊庄建设

步伐，1992 年，自治区主席白立忱带领自治区十几个厅局负责同志在隆湖召开现场办公会议，决定按照“以扶贫为宗旨、以农业为基础、以工业为主体、工商运共同发展”的方针批准成立省级计划单列开发区，定名为宁夏隆湖扶贫经济开发区。同时给予开发区优惠的土地审批、立项、税收减免等政策。同年，经自治区人民政府批准成立了“以农业为基础、以工业为主体”的隆湖综合经济开发区，开发区地处银北工业腹地的平罗县和大武口之间，总面积 108 平方公里，并升级为自治区级扶贫经济开发区。

1993 年 11 月，经自治区批准成立了隆湖扶贫经济开发区党工委和管委会，并提出了“以农稳工、以工促农、工农并举”的发展之路，同时按照“政策、产业、手脚、户籍放开”的思路和“让权、让名、让利”的原则，创造性地制定了“引资金、引项目、引技术、引人才”的“四引一联”工业发展战略，从此迈上了经济快速发展的快车道。

1996 年，开发区党工委、管委会按照“治贫先致富、治富先治愚”的思路。积极争取专项资金 200 多万元，发动企业群众、广大干部职工集资投劳折合人民币 80 万元，建成了总投资 500 多万元的隆湖中学，解决了隆湖学生上高中难的问题。先后建成了 9 所小学，1998 年在自治区 17 个吊庄中率先完成了普初达标。实现了隆湖扶贫经济开发区教育事业的大发展，中小学师资队伍不断得到改善，教育教学质量不断得到提高，中小学在校学生已达到 5200 多名，教职员工达到 280 多名，为社会培养了一大批有用人才。

1998 年，隆湖最大的碳化硅生产企业——北方实业有限责任公司建成投产。当年，隆湖区企业总数达到 250 家，其中固定资产 1000 万元以上的企业达 9 家，500 万元以上的企业 17 家，4 家企业被列为固原市重点优势骨干企业，形成了以冶金、化工、建材、机械、煤工业等多品种、多门类的工业经济体系，企业产品涉及碳化硅、金属镁、铁合金、电缆电线、活性炭等 30 个品种，有些产品远销美国、日本、东南亚和欧洲国

家。由于大企业、大资金、大项目的注入，隆湖工业经济平均保持了年均25%的增长速度，工业总产值达到5.8亿元，工业增加值1.3亿元，分别比1992年增长22倍、19倍。从1992年至1997年，5年间开发区共引进项目22个，引进资金2.3亿元，使开发区企业总数达到300多家，投资总额达到3.2亿元，实现企业总产值1.5亿元，利税1512万元。1999年总投资1亿元、年产1万吨金属镁及镁合金的宁夏鑫达镁业有限公司建成投产，进一步扩大了经济总量。

2003年10月28日，根据自治区人民政府《关于将隆湖扶贫经济开发区移交石嘴山市管理的决定》（宁政发〔2003〕100号）文件和中共石嘴山市委40次常委会议纪要精神，隆湖扶贫经济开发区自2003年10月29日起整体移交石嘴山市管理。同年，针对当时的现状，石嘴山市委、政府为进一步提高移民收入，稳定移民群众思想，将隆湖扶贫经济开发区纳入市委、政府整体工作统一进行安排部署，要求相关职能部门主动对接，分别在四站村、八分沟村开工建设了20栋高标准日光温棚；在六站中村、六站东村、东北渠村投资建成了3个小尾寒羊养殖基地。在公司和基地带动下，隆湖区农民发展科技农业的积极性空前高涨。形成了六站东村商品鸡、南线村优良肉猪等几个养殖专业村。积极争取，多方努力，投资3000多万元，建成了220kVA和110kVA变电所各一座，架起10kV和20kV输变电专线2条，解决了企业用电需求，2002年和2003年，市委、政府争取国家农网改造资金2200万元，在石嘴山市供电局的配合下，完成了隆湖扶贫经济开发区30个行政村的农网改造工程；截至2003年累计投资1800万元，完成了隆湖大道拓宽改造工程，增强了“运输大动脉”的通行能力；完成了8个村全长40公里，总投资240万元的8条村道铺油硬化工程，方便了群众生产生活，建成了两个日供水2400吨的自来水厂；实现了30个村有线电视和电话村村通工程。

1992年隆湖扶贫经济开发区被评为自治区重点扶贫开发区。1998年至2003年则是隆湖扶贫经济开发区改革开放和社会各项事业实现快速发

展的新起点。5 年间，在石嘴山市和固原市的共同努力下，累计投资 870 万元，完成了境内 7 条斗渠和 9 条分沟的清挖整修工作，增强了排灌能力，新修了 67 眼机井、电排站，衬砌 29 公里斗渠，增强了农业发展潜力。在农业结构调整方面提出了实施“万亩丰产工程”和“千亩插秧水稻”种植工程。仅此一项隆湖区粮食产量 5 年增长了 50 万公斤，人均有粮增加 100 公斤。为了引导农民发展农业产业化，在市委、政府的领导下，开发区先后组织有关部门领导、农技人员、村干部、养殖带头人等分赴河北、山西、陕西及附近市县考察学习，开阔眼界，增长见识。按照“公司 + 农户”“基地带农户”的模式，先后兴办了鸿兴综合养殖场和鑫盛百头猪良种繁育场。累计投入资金 150 多万元，栽植各类树木 180 多万株，完成了 10 公里绿色通道工程、20 个村村庄绿化工程和 2 万亩农田林网工程，使开发区森林覆盖率由 1983 年的 0.1%增长到 8%。针对开发区一度曾为“超生游击队”的避风港，计划生育工作多年被隆德县委、政府挂“黄牌”的局面，管委会坚持在做好日常工作的同时，把日常工作同大突击结合起来，把强制工作同宣传教育结合起来，把整体工作同加强少数民族人口、流动人口计划生育结合起来，认真执行计划生育基本国策，严格贯彻“三为主”和“三结合”政策，有力地控制了超计划生育现状。2002 年在隆德县①计生工作考核中被评为全县计划生育工作第二名。

2004 年 11 月 18 日，石嘴山市将隆湖扶贫经济开发区移交大武口区管理。

2005 年，在石嘴山市委、政府及大武口区委、政府的领导下，开发区又果断提出了建设工业园区，推动工业经济再上新台阶的战略，决定按照“区中有园、一区多园”的思路，建设隆湖冶金化工工业园区和隆湖轻工工业园区。投资 170 万元，建成了 38 栋高标准日光温棚，当年，隆

①隆湖开发区时属隆德县管辖。

湖区大家畜存栏 682 头（匹），羊只存栏 6705 只，猪存栏 2950 口，鸡鸭存栏 12.05 万只，畜牧业发展产值达到 576.8 万元，畜牧业已经成为农民增收、农业增产的新的增长点。

2008 年市委、政府决定在隆湖扶贫经济开发区实施“千栋万间”工程，共建设二代日光节能温室 2000 座；规划建设了面积 1920 亩的水产养殖基地，主要从事螃蟹、虾和观赏鱼养殖。投资 2000 万元，实施了文化产业创业城项目，培养壮大了隆宝阁、清心斋等骨干文化企业，年实现销售额 300 万元。星海文化产业创业城被自治区文化厅评为“自治区级文化产业示范基地”。辖区建成了国务院“五七”干校博物馆、古陶陈列馆、古车展示馆、特色水街等旅游点，年接待区内外参观人员 30 万人次，成为石嘴山市靓丽的旅游品牌。同年，大武口区被自治区列为首批统筹城乡发展试点县区，按照“大整合”理念，开发区加快推进基础设施建设。投资 200 万元，完成了星海经济区总体规划和控制性详规，对辖区 8 个行政村、4 个社区、10 条道路进行了整体规划命名。

2009 年 2 月，经自治区人民政府批准，将宁夏隆湖扶贫经济开发区改设为大武口区星海镇，同时保留宁夏隆湖扶贫经济开发区的牌子。成立后的星海镇总面积 148 平方公里，辖 8 个行政村、4 个社区，人口 5.5

今日星海镇移民新区

万人。2010 年，星海镇顺利完成乡镇机构改革。同时，将隆湖财政局及辖区 8 所中小学校和隆湖卫生院整体移交区级职能部门管理。通过改革，进一步理顺了管理体制，突出城市化建设、经济结构调整和社会事业发展，加快了教育、卫生、社保等民生事业统筹发展，促进了开发区经济社会健康快速发展。认真落实户籍改革政策，开发区 7000 名失地农民实现了“农转非”。成立了星海城管执法中队和隆湖国土资源管理中心所，城市化管理步入正轨；星海村金融服务网点建成运营，为农民申请扶持资金提供了便利，拓宽了农民增收致富的渠道。移交大武口区以来，开发区认真贯彻落实市委、政府及区委、政府的各项安排部署，全面贯彻落实科学发展观，实施“十一五”规划的目标任务，大力调整工业结构，发展城郊型设施农业，加强城乡基础设施建设，不断增加农民收入为核心，全面推进社会主义新农村建设。按照市委、政府确定的“三城三镇”发展“文化之窗、塞上水镇”发展定位和区委“六大战略”的总体要求，积极调结构、抓项目、优环境、重管理、惠民生、促和谐，全面开创了经济社会科学发展、跨越发展新局面。

主要成就：

经过 30 年的开发建设，隆湖扶贫经济开发区在固原市及石嘴山市委、政府的领导下，由一个经济欠发达、交通不便、土地高度盐碱化、村庄面貌脏乱差的移民吊庄点，快速发展成为农业特色鲜明、工业规模化发展、城乡面貌大为改善、社会事业蓬勃发展、群众生活质量显著提高的跨越式发展的移民区。

截至 2013 年，完成工业增加值 5.5 亿元，是 2007 年的 2.9 倍；固定资产投资达 16 亿元，是 2007 年的 3.5 倍；农民人均纯收入达 5884 元，是 2007 年的 1.9 倍；人口自然增长率为 5.3‰。共完成土地征收 2.4 万余亩，投资 4 亿元实施了星海家园一期、二期、三期，康居花园一期、二期，隆祥苑和沐恩新居等工程，先后安置星海村、祥河村、果园村、隆惠村、临湖村被征收房屋农户 1600 余户，搬迁安置劳务移民 3800 余人，

使辖区居民生产生活条件明显改善，供暖、天然气、电视电话等公共服务设施一步配套到位。全镇电视电话、互联网均实现了全覆盖，开通了大武口市区至开发区的 101 路公交线路，率先在自治区实施了农村人饮工程，水厂、污水处理厂、天然气调压站及管线等基础设施工程已投入使用，农村文化馆正在建设，累计投入资金 1800 万元，先后配备了排污泵站、新建了公厕、建成了垃圾中转站等公共服务设施，辖区服务环境和公共服务配套显著改善。全面开展了生态乡镇创建活动，实施了包兰铁路沿线环境综合整治工程，对建成道路全部实施了“乔、灌、花、草、常青树”宽幅园林绿化工作，开发区水域面积达 400 万平方米。使辖区道路绿化普及率达 96%，绿化覆盖率达 14%，基本形成了“绿色环镇、水系绕镇”的独特景观，星海镇和星海村分别荣获国家级“生态乡镇”和自治区级“生态村”荣誉称号。先后关停并转涉煤高耗能企业 40 家，促进了循环经济可持续发展。引进了力帆凯马汽车项目、怡和星海汽车城项目，规划建设了太西循环经济示范园，集中实施了年产 100 万吨超低灰无烟煤石墨化、1 万吨绿质碳化硅、2 万吨活性炭等项目。各类服务性工商户 1700 户，实现年社会商品销售额 2 亿元。投资 2000 万建成了星海商贸城，投资 1000 万建成了三星级宾馆，建设了 10 万多平方米的沿街商住楼，滨海家园、江南一品等房地产项目稳步实施。实现集体经济收入 15 万元的村 1 个、2 万元以上的村 7 个，成立了开发区首家小额贷款公司，开发区被市委、市政府评为“全市农业农村工作先进乡镇”，被自治区扶贫开发领导小组评为“全区扶贫开发先进乡镇”。城乡居民养老保险参保率达 70%，城乡居民医疗保险参保率达 95%。268 名残疾人实现了就业，180 名残疾人实行了居家托养。先后完成各类技能培训 9000 余人，实现新增城镇就业 3000 余人，转移农村劳动力 3 万余人，人均劳务收入 8000 元，已成为当地农民增收的“铁杆庄稼”。累计投资 3000 万元，建成了一站文化体育广场、星海文化产业创业城、网络文化中心、全区首家星海农村数字放映厅、枣香村文化广场、临湖村文化活动室等一批文

化活动阵地，各村均配备了农家书屋和健身活动器材，镇文化中心被评为全区文化体制改革先进单位，东湖社区农家书屋被评为自治区优秀农家书屋，星海村农家书屋被中宣部评为“全国服务农民、服务基层先进单位”。

（二）陶乐镇（原陶乐县）移民吊庄建设

1984 年，按照自治区党委、政府确定的“以川济山、山川共济”的方针，石嘴山市从海原县关庄乡统一迁入贫困移民 580 户 2388 人，形成平罗县红崖子、五堆子两个移民吊庄村。

1986 年陶乐县（今平罗县陶乐镇）的月牙湖、三棵柳地区开始安置海原县农业移民，拉开了石嘴山市政府组织的扶贫开发历史序幕。基地范围东西宽 5 公里，南北长 10 公里。1999 年 12 月 14 日，移交陶乐县管理。吊庄管理区设 5 个行政村 35 个村民小组，总人口 8062 人，1250 户。设中学 1 所、小学 2 所，在校学生 1010 人。当时开垦荒地 2.4 万亩，耕种 1.5 万亩，移交当年，人均产粮 248 公斤，人均纯收入 660 元。

1998 年，针对移民吊庄地区经济结构单一、效益较低、农民增收缓慢的实际，在石嘴山市委、政府的统筹部署下，为尽快扭转移民增收步伐，市政府加大招商引资工作力度，带领平罗县政府及相关部门，积极走出去招商，通过采取“企业 + 基地 + 农户”形式，加快培育优势特色产业发展，逐步形成了现代农业发展格局。先后在吊庄移民区成功引进了白云特色菜加工厂、山东登海种业集团、雨润集团等企业，形成了辐射带动移民地区特色产业发展的龙头集群。其中，白云特色菜加工厂是一家以沙葱、沙芥、苦苦菜、糯玉米、食用菌种植加工销售为一体的农产品加工民营企业，2007 年被评选为自治区农业产业化扶贫龙头企业，也是石嘴山市仅有的两家自治区级扶贫龙头企业之一。

2006 年，市政府积极协调动员民营企业白云特色菜加工厂与移民吊庄三棵柳村联建了一个集中连片 20 座的滑子菇食用菌大棚示范区，2007 年又投资 200 多万元创建了 100 座大棚的食用菌种植基地，有效促进了

当地农民增收。依托山东登海种业集团种子加工项目，在移民吊庄五堆子村建成了蔬菜繁种核心示范区 580 亩，涉及农户 92 户，辐射带动全村种植 2800 亩，户均种植 8.2 亩。在示范区的辐射带动下，红崖子乡蔬菜良繁面积达到 13120 亩，成为全市重要的制种产业基地。

2008 年，市委、政府投资 1000 万元在三棵柳村规划建设了占地面积 100 亩的万只肉羊养殖基地，2010 年又争取自治区扶贫资金扶持发展小青山羊养殖项目，促使移民吊庄地区养殖业逐步从分散经营走向规模化、集约化。

大武口区迎接隆德县移民就业欢迎仪式

2009 年石嘴山市按照自治区的统一要求，又接收从隆德县、原州区、泾源县、海原县新搬迁生态移民 475 户 2192 人，建成了新的移民吊庄村红翔新村。另外，还有外来自发移民 274 户 1065 人，长期居住在平罗县农牧场、园林场辖区及火车站附近，这些农户大部分是 20 世纪 80～90 年代自发从南部山区搬迁来的贫困户。为增加移民收入，积极引导白云特色菜加工厂投资 1200 万元，在红崖子乡生态移民区新建占地面积 24000 平方米、年生产能力达 10000 吨的大型野菜加工项目，投产后可年创产值 8000 万元，利税 800 多万元，带动吊庄移民区野生菜种植面积 10000 亩，解决生态移民区合同用工 200 多人，解决剩余劳动力临时用工 2000 多人次。同时，积极引导登海种业和雨润集团加大投入，建设了年加工 1000 万公斤种子项目和年屠宰加工 150 万只肉羊项目，两个项目建成后有力地带动了全市乃至宁夏及周边省区的制种、肉羊产业发展，也为平罗县移民吊庄地区特色产业发展提供了新的机遇。

主要成就：

“十一五”期间，石嘴山市共实施了三棵柳和五堆子两个生态移民安置区，已全部完成搬迁安置任务，共计搬迁移民 1151 户 5006 人。三棵柳（红翔村）安置区：红翔新村于 2008 年开工建设，2009 年搬迁安置，实际搬迁移民 542 户 2453 人，其中回族 1230 人，汉族 1223 人。移民每户住房面积 54 平方米，住房是砖木结构。移民人均分配水浇地 1.5 亩，耕地为新开发沙荒地，灌溉方式为二级扬黄灌溉。五堆子（红瑞村）安置区（一期）：五堆子 2010 年中部干旱带县内生态移民工程于 2010 年 6 月开工建设。2011 年完工并实施搬迁，移民全部来自西吉县，实际搬迁入住移民 609 户 2547 人，全部为回族。生态移民每户住房面积 54 平方米，住房是砖木结构。移民人均分配水浇地 1 亩，耕地为新开发沙荒地，灌溉方式为二级扬黄节水灌溉。

2010 年至 2013 年，市委、政府先后争取立项，投资实施了五堆子村、三棵柳村“塞上农民新居”示范点建设，硬化移民区主干道路 3.45 公里，硬化村庄巷道 4 条 1200 米，新建、改建牛羊标准化圈舍 52 座，配套建设农村小型户用沼气 80 座。各移民安置点砖房率均达到 98%以上，户户用上了自来水，移民群众的生活质量有了明显提高。

35 年来，平罗县移民吊庄村充分利用地处鄂尔多斯台地边缘的独特地域优势，重点发展野生菜特色菜种植、蔬菜制种和草畜产业，依托宁夏精细化工基地积极发展劳务输出，基本形成了以特色种植、蔬菜制种、牛羊养殖和劳务经济为主的四大主导产业格局。大力加强基础设施和社会公益设施建设，使其基础设施基本配套齐全，沟渠路完善，移民群众生活水平不断提高，呈现出了经济发展、社会稳定、人民安居、团结和谐的良好发展势头。

自 2008 以来，石嘴山市通过积极与自治区扶贫办等有关部门协调，先后为移民吊庄地区争取到了村级发展互助资金、整村推进、劳务移民扶贫试点安居保障工程等项目，同时自治区对石嘴山市贫困地区劳动力

中长期技能培训工程扶持力度也逐年加大。目前，石嘴山市村级发展互助资金试点村已扩大到了 9 个，自治区为每个村投入了 20 万 ~ 30 万元的资金，吸收村民入股成立资金互助社，有效缓解了贫困群众生产发展资金短缺难题；有 4 个移民吊庄村被列入自治区第三批整村推进定点帮扶的重点贫困村；贫困地区劳动力中长期技能培训工程任务也由最初的年培训 40 多名增加到目前的 700 多名。这些扶贫开发项目的实施，有力地推动移民吊庄地区发展步伐。

尤其是近年来对平罗县红崖子乡的三棵柳村、五堆子村和红翔新村，重点扶持其所邻近的“三城三镇”中的陶乐镇及四大工业园区之一的宁夏精细化工基地建设，增强其辐射能力，带动三个移民吊庄村加快发展，劳务收入已成为当地移民增收的“铁杆庄稼”。截至 2013 年，平罗县红崖子乡五堆子村、三棵柳村农民人均纯收入分别达到 3127 元、3450 元。农民砖木结构住房占总农户 98%以上，农户用上了自来水，简易暖气进入了农户家并得到普及，贫困群众居住条件逐年改善，生活质量有了明显提高。适龄儿童入学率、初中入学率均达到了 98%，新型农村合作医疗参合率达到 82%以上，广播电视实现了全覆盖，文化、卫生等各项事业有了较快发展。

（三）新时期移民建设

2010 年以来，自治区党委、政府启动 35 万人生态移民工程，石嘴山市分别在大武口区、惠农区、平罗县 3 个县区采取劳务移民、生态移民、插花安置移民等方式，确保移民“搬得出、稳得住、能致富”，实现移民安居乐业和改善生态环境的双重目标。全市各级党委、政府将移民吊庄建设纳入到经济社会发展总体规划，积极采取措施，给予重点扶持。市委成立了市移民安置工作领导小组，市政府成立了移民安置推进工作部。各县区成立了相应的组织领导机构。市委、政府多次召开会议研究移民安置总体方案，明确了移民安置总体要求、安置区域、方式和年度计划等，从政策扶持、资金支持、设施配套、产业发展以及移民区社会管理

石嘴山市移民工作领导小组工作会议

等方面制订了有力的保障措施，将移民安置房和周转房建设资金按一般预算收入新增财政的30%列入预算。

大武口区：作为石嘴山市移民开发政策的实践者和先行者，在新一轮生态移民工程实施中，成为石嘴山市劳务移民的主阵地，承担了隆德县2514户10400人的劳务移民搬迁安置任务。3年来，大武口区始终把劳务移民工程作为最大的民生工程，采取“12345”措施（即：实现户均1套住房、1人稳定就业两项保障；加强和隆德县、移民对象和用工企业三方对接；确保教育医疗机构、公共服务设施、物业管理服务、基层组织建设4个配套；做到生活用品配置5个统一），举全区之力确保移民“搬得出、留得住、能致富”。劳务移民安置总占地面积273亩，建筑总面积15.38万平方米，建成30栋2520套移民安置房，配套建设学校、幼儿园、卫生院、社区、超市、新市民服务中心等公共设施和道路、供排水、天然气、供暖等基础设施。项目总投资4.2亿元，分三期建设。截至2013年底，搬迁安置隆德县劳务移民1431户5416人，完成“十二五”移民目标任务的52%，获得自治区移民安置一等奖。

惠农区：自2011年移民安置工作全面启动以来，按照“搬迁是前提、稳定是核心、致富是目标”的工作思路，举全区之力抓好移民搬迁安置工作。搬迁劳务移民1031户4433人。本着“临城、沿路、近水”的原则，高起点高标准规划选址，共规划建设了银河苑小区、惠镁家园、红宝家园和水城民生四个移民安置区，已规划建设2884套移民安置房，占自治区下达的3年建设任务2380套的121%。同时，把新市民就业安置

工作作为移民搬迁安置工作的重中之重，积极对接企业，摸清涉及工业、农业、三产服务业等诸多领域企业用工需求、工种、劳动报酬等信息，在全区企业用工岗位信息库储备充足岗位。积极对接移民，摸清劳务移民的年龄、文化、技能、就业意向等情况，建立起移民就业信息库和移民档案。组织宁夏新日恒力钢丝绳股份有限公司、宁夏润龙塑化有限公司等 30 多家企业，在新市民家门口召开大型现场招聘会，为劳动力供求双方搭建双向交流平台，实现企业和劳务移民的“无缝对接”，为移民的就业安置奠定了基础。采取“企业稳定就业解决大部分、季节性用工就业转移一部分、公益性岗位就业弥补一部分、自主创业带动就业一部分”的“四个一部分”工作举措，广辟移民就业途径，实现了就业方式的多样化，让移民从中看到了希望，生活有了方向，致富有了盼头。共开展各类移民教育培训 3995 人次，安置劳务移民 1031 户 4433 人，实现稳定就业 1501 人，户均实现就业 1.46 人次。实现了移民培训、就业、稳定一体化。率先提出“3+1”劳务移民优惠政策，即“一户一套房”“一户一岗位”“一户一亩流转土地分红收益”，稳定居住两年后“一户一头托管奶牛分红”，使劳务收入成为移民增收致富的主要来源。“一户一亩土地分红”和“一户一头托管奶牛分红”政策兑现后，移民每年户均可增收 2400 元左右，可解决基本生活问题。全力推行“以优质服务暖人心、以说服教育稳人心、以人性化管理留人心、以心理服务解人心”的“四心”服务。将移民安置服务工作纳入全区四级网格管理体系，实现“网格管理、团队服务、平台办理”。

西吉移民入住银河苑小区

平罗县："十二五"期间，计划搬迁安置西吉县移民 4213 户 20500 人。其中集中安置 2613 户 12807 人、插花安置 1300 户 6373 人、劳务移民 300 户 1320 人。截至目前，已建成两个集中安置区，即五堆子移民区和庙庙湖移民区，安置移民 2613 户 13039 人；插花安置移民 300 户 2107 人，主要在平罗县灵沙乡、黄渠桥镇、头闸镇、高庄乡、渠口乡、通伏乡、高仁乡 7 个乡镇，占任务数的 74%。为切实解决移民群众生产生活及增收问题，主要通过招商引资、土地流转等措施，先后引进宁夏华泰农、天源復藏、中青科技等一批农业产业化企业落户生态移民区，按照"公司 + 农户""合作社 + 农户"和"企业 + 农户 + 基地"等经营模式，建设现代农业、农业产业化、设施农业、农作物制种、林果中药材、劳务产业六个生态移民创业就业基地做实做活移民工作。一系列的措施和工作，实现了移民区组织机构健全，教育事业完备、卫生工作保障到位，精神文化生活活跃，民族宗教和顺，社会和谐稳定的新局面。截至 2013 年底，据国家统计局平罗调查队调查统计，2013 年平罗县生态移民人均纯收入为 3623 元，同比增加 506 元，增长 16.2%，高于全县平均水平 3.9 个百分点。从 2013 年移民人均纯收入构成看，主要由工资性收入和转移性收入构成，两项占移民纯收入的 96.2%。人均工资性收入 3003 元，比上年增加 440 元，增长 17.2%，占人均纯收入 82.8%。转移性纯收入为 484 元，比上年增加 55 元，增长 12.8%，占人均纯收入 13.4%。家庭经营收入人均 136 元，比上年增加 11 元，增长 8.8%，占人均纯收入 13.4%。

2001 ~ 2013 年，市财政先后安排 2.1 亿元专项资金用于移民安置工作。截至 2013 年底，全市累计建成移民住宅 8330 套，占 5 年计划任务的 82.3%；累计建成学校、幼儿园等公共配套设施 5.6 万平方米，提前两年完成自治区下达的目标任务；全市累计搬迁定居移民 7038 户 29501 人，占 5 年任务的 69.5%；累计完成移民培训 14161 人，就业 10900 人，务工移民月工资 2500 ~ 3000 元，生态移民保证了户均一座温棚，棚均收入 1500 元左右。土地开发、产业培育发展、移民培训就业等年度计划指标

超额完成，移民社会管理服务等工作协调推进。

（四）加大对固原、中卫等地定点帮扶的工作力度

在不断加强移民吊庄建设的同时，2001 年，根据自治区扶贫开发总体部署，石嘴山市还先后完成了固原市原州区、泾源县和中卫市海原县的 73 个贫困村的帮扶任务。其中：2001 ~ 2006 年为第一批，对固原市原州区 28 个贫困村、泾源县 8 个贫困村进行了定点帮扶；2007 ~ 2008 年转为第二批整村推进，完成了固原市原州区 14 个贫困村和中卫市海原县 6 个贫困村的帮扶任务；2009 ~ 2010 年为第三批整村推进阶段，对固原市原州区 17 个贫困村进行了定点帮扶。另外，惠农区和平罗县还分别承担了泾源县 6 个贫困村、隆德县 3 个贫困村的定点帮扶任务。10 年来，市财政每年安排 50 万元专项经费用于扶贫，累计投入财政资金 420 多万元；先后有 56 个市直部门和单位的 200 多名干部职工组成扶贫工作队，赴南部山区重点贫困村开展定点帮扶，累计投入帮扶资金 466.8 万元，帮扶物资 200 多万元，协调争取各类项目资金 4000 多万元；举办各类培训班 350 多期，培训农村劳动力 3 万余人次，组织劳务输出约 3.7 万人次。

在帮扶村所在县区、乡镇的领导和支持下，石嘴山市各帮扶部门以促进山区贫困农民增收为核心，以推进生产发展和改善群众生产生活条件为重点，通过政策宣传、生产指导、项目实施、协调资金、技能培训、劳务输出、扶贫济困等措施，大力开展观念扶贫、产业扶贫、项目扶贫、智力扶贫和劳务扶贫，使帮扶的贫困村经济社会不断发展，农民人均纯收入逐年提高，群众的生产生活条件有了较大改善。石嘴山市扶贫办多次被自治区扶贫开发领导小组评为全区组织社会扶贫工作先进单位，市教育局、水务局等帮扶部门和 17 名扶贫干部先后受到自治区及原州区的表彰奖励。

（五）新一轮扶贫定点帮扶工作

根据自治区党委、政府部署，2011 年，石嘴山市印发了《关于做好

新一轮扶贫定点帮扶工作的通知》，要求从 2011 年开始，组织市直部门、单位对辖区内的生态移民、劳务移民和移民吊庄村（点）进行定点帮扶。“十二五”期间，石嘴山市总体上分两批实施移民村（点）定点帮扶工作，即：第一批为 2011 年到 2012 年，重点帮扶 12 个移民吊庄村；第二批从 2012 年开始，重点帮扶新建的劳务移民安置区和生态移民村，建成一个帮扶一个，到 2014 年实现全覆盖，2015 年进行巩固提升和验收总结。新一轮扶贫定点帮扶工作开展以来，第一批帮扶单位充分发挥行业优势，紧密结合移民吊庄村实际，围绕促进乡村经济发展、农民增收等领域，不断总结和完善扶贫开发工作思路，及时调整工作重心和方向，始终保证足够的人力、有限的财力物力能够投放到重要工作项目上，共计协调投入帮扶资金 898.37 万元，其中自筹资金 138.77 万元，帮助协调项目资金 759.6 万元，有效推进了移民吊庄村的经济社会发展。第二批定点帮扶工作也已全面启动实施，26 个市直部门对口帮扶 6 个生态移民安置区，协同做好生态移民各项工作。

二、主要成就

（一）移民吊庄发展能力显著提升

移民吊庄地区是石嘴山市贫困人口较为集中的地区，全市各级党委、政府将移民吊庄建设纳入到经济社会发展总体规划，积极采取措施，给予重点扶持。将隆湖扶贫经济开发区作为发展重点区域，规划建设了全市“三城三镇”中的星海镇和三大经济区之一的星海经济开发区，从政策、项目、资金等各方面给予重点倾斜。对平罗县红崖子乡的三棵柳村、五堆子村和红翔新村，重点扶持其所邻近的“三城三镇”中的陶乐镇及四大工业园区之一的宁夏精细化工基地建设，增强其辐射能力，带动 3 个移民吊庄村加快发展。经过 35 年的开发建设，特别是移交石嘴山市大武口区属地管理以后，隆湖开发区已经由一个经济欠发达、基础条件十分落后、贫困面积大、土地高盐碱、村庄脏乱差的移民吊庄点，快速发

展成为城郊型设施农业特色鲜明、工业企业规模化发展、城乡面貌大为改观、社会事业蓬勃发展、群众生产生活质量显著提高的跨越式发展的经济开发区，被国务院扶贫开发领导小组誉为我国“扶贫开发史上的一大创举”。平罗县红崖子、五堆子两个移民吊庄村，充分利用地处鄂尔多斯台地边缘的独特地域优势，重点发展特色菜种植、制种、牛羊养殖和劳务经济等主导产业，大力加强基础设施和社会公益设施建设，不断提高移民群众生活水平，呈现出了经济发展、社会稳定、人民安居、团结和谐的良好发展势头。

（二）移民吊庄生产条件显著改善

30多年来，通过积极争取项目资金加大投入，重点加快贫困地区田、水、林、路、渠配套和中低产田改造，努力改善农业生产条件和生态环境。截至2013年底，隆湖扶贫经济开发区改造中低产田近3万亩，完成农田综合示范区2000多亩，农业综合生产能力不断提升；实施了人饮入户工程，解决了群众吃水难的问题；加快村庄道路步伐，实现了村村通柏油路；大力开展绿化美化家园工程，生态环境建设进一步加强。其他吊庄村通过近年来的开发建设，农田水利基础设施基本配套齐全，沟渠路完善，农田林网建设成效显著，农业综合生产能力不断增强。

（三）移民吊庄农民增收步伐加快

坚持因地制宜，积极引导农民群众转变观念，发展特色产业，不断增加农民群众收入。隆湖扶贫经济开发区依托毗邻大武口城区的区位优势，重点发展城郊型现代观光农业，在白僵盐碱地上采取铺沙压碱的办法建造了“千栋万间”节能日光温室，创造了盐碱荒地改造开发利用新模式；积极提升农业产业化水平，培育了宁星农产品合作社、隆湖种猪繁育场、隆湖吉庆面粉厂等一批带动能力强的龙头企业，成立了蔬菜协会、枸杞协会、养殖协会等各种农民专业合作组织，隆湖“鸿冠”等农产品品牌享誉区内外；切实做大做强劳务产业，着力提高劳务输出组织化程度和服务水平，使劳务收入在农民人均纯收入的比例达到70%以上，

成为农民增收的“铁杆庄稼”。平罗县红崖子乡的三个移民吊庄村立足地处河东和沙漠边缘的独特地质优势，重点发展野生菜特色种植、蔬菜制种和草畜产业，依托宁夏精细化工基地积极发展劳务输出，基本形成了以特色种植、蔬菜制种、牛羊养殖和劳务经济为主的四大主导产业格局。截至 2013 年底，隆湖扶贫经济开发区农民人均纯收入达到 6000 元，平罗县红崖子乡五堆子村、三棵柳村农民人均纯收入分别达到 3127 元、3450 元，均有了较大提高。

（四）移民吊庄人居环境全面改善

将移民吊庄地区村庄建设纳入全市村镇建设总体规划，切实加强基础设施建设，大力开展环境综合整治，着力营造良好的人居环境。隆湖扶贫经济开发区以列为全市统筹城乡基础设施建设及公共服务试点为契机，坚持“集中大庄点、建设大社区”的思路，新建了“塞上农民新居”星海家园和六站康居等工程，建成了全区第一个农村“万人大社区”；加快商品流通基础设施建设，在一站、六站建设了 4 万多平方米的沿街商住楼，建成了星海文化产业创业城、文化体育广场和星海商贸城，完成了农贸市场改造和综合市场建设，配套完善了水、电、暖等基础设施；实施了沙湖大道等主干道路建设和乡村道路通达工程，城市客运逐步向农村延伸，促进了城乡交通网络一体化发展；大力开展城乡环境综合整治，实现了市政环卫执法城乡一体化和垃圾集中处理；加快生态环境建设，城乡面貌得到明显改善。平罗县红崖子乡五堆子村、三棵柳村农民砖木结构住房占总农户 98%以上，农户用上了自来水，简易暖气进入了农户家并得到普及，贫困群众居住条件逐年改善，生活质量及村容村貌有了明显提高。

（五）移民吊庄社会事业全面发展

按照统筹城乡经济和社会全面发展目标要求，市委、政府高度重视贫困地区社会各项事业发展，不断提高农民群众生活水平。隆湖扶贫经济开发区实施了城乡教育均衡发展试点，按照“农村教育城市化、城市

教育现代化、城乡教育均衡化”的发展思路，对辖区中小学进行整合，基本实现了城乡基础教育普及程度基本一致、办学条件基本一致、经费投入基本一致、教师业务水平和待遇基本一致、教育教学质量基本一致的“五个基本一致”目标，推动了城乡教育均衡发展；率先在全区开展了户籍制度改革试点，探索实施城乡户籍一元化管理，出台了计划生育、社会保障等相关配套政策，逐步破解因户籍问题引起的城乡差别瓶颈；积极开展群众喜闻乐见的文化体育活动，成功举办了石嘴山市首届民间鉴宝赛宝活动及文化产业论坛，2009 年被国家文化部命名为“中国民间文化艺术之乡”。平罗县红崖子乡两个移民吊庄村的适龄儿童入学率、初中入学率均达到了 98%，新型农村合作医疗参合率达到 82%以上，广播电视实现了全覆盖，文化、卫生等各项事业有了较快发展。

（六）移民吊庄发展潜力进一步增强

自 2008 以来，通过积极与自治区扶贫办等有关部门协调，石嘴山市先后为移民吊庄地区争取到了村级发展互助资金、整村推进、劳务移民扶贫试点安居保障工程等项目，同时自治区对石嘴山市贫困地区劳动力中长期技能培训工程扶持力度也逐年加大。截至 2013 年底，全市村级发展互助资金试点村已扩大到了 9 个，自治区为每个村投入了 20 万 ~ 30 万元的资金，吸收村民入股成立资金互助社，有效缓解了贫困群众生产发展资金短缺难题；有 4 个移民吊庄村被列入自治区第三批整村推进定点帮扶的重点贫困村；贫困地区劳动力中长期技能培训工程任务也由最初的年培训 40 多名增加到目前的 700 多名。这些扶贫开发项目的实施，有力地推动了移民吊庄地区发展步伐。

（七）扶贫开发工作获得多项荣誉

大武口区、平罗县被自治区政府评为 2013 年度生态移民工作一、三等奖；大武口区、惠农区被自治区扶贫办评为全区扶贫开发工作先进单位；2013 年，全区产业发展和重点工作现场观摩团观摩了大武口区移民工作；全区生态移民、整村推进、农田建设现场观摩经验交流会期间

观摩了大武口区、平罗县的移民工作。平罗县插花移民工作在全区得到推广。

三、经验启示

移民开发工作是一项艰巨而复杂的系统工程，是从根本上解决山区贫困农民脱贫致富、与全区同步进入全面建成小康社会的有效措施。

（一）强有力的组织领导，是做好移民扶贫开发工作的前提

石嘴山市及三县区将移民工程作为一项最大的民生工程，一把手亲自挂帅，成立了专门的领导机构，将人力、物力、财力向移民工程倾斜，保证了移民工程顺利进行。通过坚强的组织领导，各级组织思想上达到了高度统一，行动上高效有力，及时化解和处理了移民群众的各种利益诉求，强化了各类项目的争取落地和基础设施建设，做到了有人管事、有人办事，为做好移民开发工作奠定了坚实的基础。

（二）制定科学完善的建设方案，是决定移民扶贫开发项目成败的关键

实践证明，要把移民工程当作“移民产业、移民经济”来谋划，要在大量调研、反复论证的基础上，统筹考虑移民新村选址立地条件，移民项目区的灌溉水源、可用水量、水利工程布局、灌溉方式、土地类型、权属、开发利用程度、周边工矿企业、产业基地的经营和发展状况、劳动力容纳规模、工资水平等，只有科学、合理编制安置区建设方案，才能确保移民工作统筹协调推进，科学有序开发。

（三）移民工作的时序性和统筹性，是做好移民扶贫开发工作的基础

移民工作政策性、时序性和统筹性极强，必须按程序、计划和时间要求统筹推进移民住房建设、搬迁、教育培训、产业发展、社会管理等，一个环节出现问题，就有可能导致移民工作的失败。要做到搬迁程序及要求规范、既定计划和时间到位、统筹协调和安排合理，才能用实际行动取信于民，实现“搬得出、稳得住、逐步能致富”的要求。

（四）高度重视产业发展的支撑，是做好移民扶贫开发工作的根本

产业发展程度直接关系移民能否致富，关系移民的稳定程度。为此，要重点围绕移民新村重点发展设施农业、特色种养业和劳务产业，制定移民新村农业产业布局规划、农业科技支撑方案等，加大投入力度，将产业发展与公益和基础设施同步推进、同步实施，才能确保移民收入稳定增长，才能增强移民立足现实改善生活面貌的信心和能力，实现自治区党委、政府既定的目标任务。

（五）创新移民社会管理工作，是做好移民扶贫开发工作的保证

移民的社保、就业、宗教、计划生育、户籍管理、子女教育、社会治安综合治理、基层组织建设等工作要随着移民的搬迁进度及时跟进，并及时借鉴与汲取迁出、迁入区社会管理经验进行机制创新，才能有针对性地抓好移民的管理服务工作。

（六）充分调动社会各界参与的积极性，是做好移民扶贫开发工作的动力

生态移民是一项复杂的系统工程、社会工程，要在各级党委、政府的领导下，充分发挥社会各界的力量，创新发展模式，帮助移民安居、乐业、致富。同时，也要调动移民的内在积极性，发动群众，正视眼前困难，增强打赢攻坚战的信心和决心，才能做好移民工作。

四、对策建议

（一）目标任务

“十二五”期间，石嘴山市计划安置移民 10126 户 46300 人。其中：大武口区安置隆德县劳务移民 2514 户 10400 人，惠农区安置西吉县、原州区劳务移民 3399 户 15400 人（原州区 943 户 3824 人，西吉县 2456 户 11558 人），平罗县安置西吉县生态移民 4213 户 20500 人。规划建设 6 个劳务移民集中安置区，共建设劳务移民安居保障住房 6530 套，其中：大武口区规划建设劳务移民集中安置区 2 个，分别为星海镇安置区和长胜安置区，计划建设劳务移民安居保障住房 2510 套；惠农区规划建设劳务

移民集中安置区 2 个，分别为红果子镇安置区和石嘴山工业园区安置区，计划建设劳务移民安居保障住房 3400 套；平罗县规划建设劳务移民集中安置区 2 个，分别为平罗工业园区安置区和崇岗镇安置区，计划建设劳务移民安居保障住房 620 套。预计今后 5 年全市新增就业岗位约 6 万个。其中，本市农村劳动力转移就业 4 万人左右，吸纳南部山区劳动力就业近 2 万人。

（二）发展举措

市委、政府将移民工作纳入全市经济社会发展总体规划，紧紧围绕区域发展大局，按照统筹城乡发展要求，把生态移民工作与劳务移民、南部山区帮扶及本地扶贫工作结合起来，继续抓好现有移民吊庄地区发展，高标准建设新的生态移民项目区，通过整村推进、村级发展互助资金、贫困地区劳动力中长期培训、扶贫与民政两项制度衔接等项目和工作的实施，不断提高生态移民的自我发展能力和生活水平，确保移民群众移得出、留得住、早脱贫、能致富。

一是抓好老移民吊庄地区发展。将隆湖扶贫经济开发区作为发展重点区域，以星海镇和星海经济开发区的规划建设为契机，从政策、项目、资金等各方面给予重点倾斜。依托陶乐镇及宁夏精细化工基地，发挥其辐射能力，带动平罗县红崖子乡三棵柳村、五堆子村等移民吊庄村加快发展。继续持之以恒地抓好老移民吊庄地区基础设施建设，不断改善移民群众生产生活条件。培育优势特色产业，加快移民群众增收步伐。大力推进村庄建设，积极改善移民吊庄人居环境。加快社会事业发展，推动移民吊庄社会全面进步。

二是抓好重点扶贫项目的实施。在做好现有 10 个项目村工作的基础上，力争 5 年内覆盖所有移民吊庄村，并逐步提高扶持标准。依托西北机械技师学院等自治区认定的扶贫培训基地，动员符合条件的广大移民群众积极参加各类技能培训，增强就业能力，加快转移步伐。继续开展结对帮扶工作，动员各级部门、企事业单位和社会力量参与生态移民建

设，支持移民吊庄地区发展。积极争取自治区扶贫办支持，对我市移民吊庄地区发展给予更大的政策、资金、项目支持。

三是强化队伍建设提升执行力。加大贫困地区干部培训力度，提高执行能力，重视扶贫开发队伍建设，提供必需的工作条件和经费保障。市县区移民扶贫开发领导小组将加强工作指导，总结推广经验，统筹各方面资源，发挥牵头协调作用。

四是抓产业发展促进移民增收致富。全面落实移民增收致富计划，重点发展劳务产业，确保每个移民家庭有 1～2 人长期稳定就业；加大各项惠农政策的落实力度，扶持移民发展二、三产业，鼓励移民自主创业；建立移民与涉农企业共同发展机制，推进土地流转经营和特色养殖经营托管模式，完善收益共享、风险共担的利益联结机制，实现移民持续稳定增收与企业发展“双赢”。

五是营造良好生产及生活环境。进一步加强扶贫开发宣传工作，积极宣传移民区广大干部群众自强不息、战胜贫困的先进事迹，总结推广扶贫开发实践中探索的成功经验，大力弘扬中华民族扶贫济困、乐善好施的传统美德，引导和鼓励社会各界更加关注、广泛参与扶贫开发事业，激发移民区干部群众脱贫致富的信心和活力。

吴忠市扶贫开发

吴忠市位于宁夏回族自治区中部，辖利通区、青铜峡市、盐池县、同心县和红寺堡区，总面积 2.07 万平方公里，其中盐池县、同心县和红寺堡区为中部干旱带地区，面积为 1.76 万平方公里，占全市国土面积的 85%。2013 年总人口 1437349 人，其中回族 762557 人，占总人口 53.1%。全市地貌大多为黄土高原、鄂尔多斯台地、黄河冲积平原和山地等类型。属温带大陆性半干旱气候，年均降水量 260.7 毫米，年均蒸发量 2019 毫米。

1958 年，吴忠撤州划归宁夏回族自治区；1972 年，宁夏回族自治区银南地区成立（辖吴忠、青铜峡、中卫、中宁、灵武、盐池、同心七县）；1998 年，撤销银南地区，设为地级吴忠市（同时县级吴忠市改为利通区）；2002 年，灵武划归银川市管辖；2004 年，中卫县和中宁县划归中卫市管辖；2009 年 10 月，国务院批准设立正式的红寺堡区，归吴忠市管辖。

吴忠是一个典型的农业地区，各市县（区）自然禀赋迥异，经济发展极不平衡。黄河流经青铜峡市和利通区，沿岸地势平坦，土地肥沃，素有“塞上江南”之美称。南部黄土高原，宜林宜牧。同心、盐池二县地域广、面积大，沟壑纵横，水土流失严重，降水量少，蒸发量高，资源性缺水严重，长期不能摆脱靠天吃饭的局面，曾被列为“苦瘠甲天下”的“西海固”扶贫地区，是国家扶贫开发重点县。红寺堡区为全国最大的生态移民搬迁区。

贫困问题是人类面临的一个世界性难题。国际上通常从三个角度来界定反贫困的概念：一是减少贫困人口，二是减缓贫困，三是消除贫困。

我国的“扶贫”一词包括了国际反贫困的三种含义，充分体现了我国社会主义制度对待贫困问题的基本价值取向。吴忠的扶贫就是按照国家界定的扶贫概念，认真贯彻落实国家和自治区关于扶贫工作的安排部署和方针、政策，从解决基本温饱问题开始，千方百计地减少贫困人口，减缓贫困程度，逐步向消灭贫困实现共同富裕的方向迈进。

一、发展历程

吴忠市是宁夏继固原市之后的第二个扶贫重点地区，属于国家长期扶持的“老、少、边、穷”地区之一。长期以来受到了国家和自治区的高度重视和亲切关怀，在各级党委、政府的领导下，在社会各方面的关心帮助下，经过贫困地区广大群众的共同努力，吴忠市的扶贫开发取得了明显成效，贫困地区的面貌发生了翻天覆地的变化，回顾吴忠市扶贫开发的历程，大致可以分为以下四个阶段。

（一）体制改革与“三西”建设阶段（1983～1993 年）

改革开放以前，自给自足的自然经济和小农意识长期禁锢人们的思想，计划经济体制束缚了广大群众的创造性和发展积极性。经济运行中只重视生产不重视流通，“养羊为过年，养鸡为换盐”的思想观念，使经济社会发展严重缺少活力。以畜牧业为主的同心县和盐池县，由于长期的过度开发使植被严重破坏，水土流失加剧，1951～1982 年的 32 年中，平均 6 年发生一次大旱，严重的自然灾害使贫困地区的生产生活条件逐渐恶化。1982 年，同心县的农民纯收入为 82.89 元，盐池县的农民纯收入为 173.41 元，同心窑山等重点贫困地区的绝大多数人口不能解决温饱问题，“吃粮靠返销、生活靠救济、生产靠贷款、种地养羊靠老天”的问题普遍存在。

为此，在改革开放初期，原银南地区的各级党委、政府，以解决贫困地区的温饱问题为中心，在“改革、放开、搞活”中找出路，积极探索扶贫的途径和方法。1986 年，全国性有组织、有计划、大规模扶贫工

作开始，国家和自治区规定 1985 年底农民人均收入 150 元以下为扶贫对象，按照这个标准，银南地区全面分析评估“三西”扶贫工作，研究制定了新阶段扶贫计划和到 2000 年远景目标。1986 年以后，同心、盐池两个重点贫困县享受了“三西”建设和国家大规模扶贫的双重政策，银南地区根据贫困人口分布和地区特点，把扶贫与新灌区开发相结合，成立了农业开发建设办公室，制定了《关于开发建设新灌区有关问题的规定》《关于新灌区开发建设有关问题的暂行规定》《银南地区扶贫攻坚计划》，对新阶段的扶贫开发和新灌区开发工作提出了新要求，使扶贫工作由“输血”式扶贫向“造血”式扶贫转变，山区的扶贫攻坚由经济扶贫向开发式扶贫转变。

从 1983 年至 1993 年这 10 年，银南地区扶贫开发采取的主要措施是：

1．放宽搞活，大力发展商品经济。变革土地经营制度，以家庭承包经营制度取代人民公社的集体经营制度，打破了“大锅饭”和平均主义，从而极大地解放了生产力，提高了土地产出率。逐步放开农产品价格，结束“以粮为纲”的单一农业生产历史，鼓励发展多种经营和商品经济。银南地区制定了搞活商品经济的政策，同心县出台了《关于农村经济落实情况及进一步放宽政策的意见》，盐池县制定《关于大力发展畜牧业商品生产的决定》《关于实行草原承包责任制有关问题的规定》，川区各县（市）也都出台了鼓励贫困地区群众到新灌区承包土地发展商品经济的政策，这些政策从税收减免、信贷支持、承包继承等多方面支持群众发展商品经济，引导贫困地区群众向条件较好的地区流动，有力地落实了自治区提出的“以川济山、山川共济”的扶贫方针，加快了新灌区发展的步伐。

随着改革开放的不断深入，贫困地区逐步认识到了发展商品经济和调整产业结构的重要性。生产方式由自给自足的产品经济向流通销售的商品经济转变，产业结构由粮食独大向农、林、牧、副多种经营转变，

生产目的由以保吃饭为主向吃饭与赚钱并重转变。为此，各地加快农贸市场、专业市场和批发市场建设，实行农工商联营，动员各方面力量加快生产要素市场建设，鼓励个体发展多种经营经济实体，提升市场和社会发育能力。依托当地资源，围绕粮油加工、畜产品加工、建筑建材、矿山开采、交通运输、商业服务等领域，实行四轮（乡、村、联户、个体）驱动，五业（农、林、牧、副、渔）并举的办法，全方位加快乡镇企业和扶贫经济实体发展，为农产品加工、销售和农村富余劳动力的转移开辟了路径，为提高农牧产品附加值，提供就业机会，带动贫困地区全面发展，增加了动力。推广集雨灌溉等节水农业，发展地膜种植、中药材、红葱等经济效益较好的新型农业产业。改良黄牛、绒山羊提高养殖业收入。开展劳务输出，发展劳务经济，把劳务输出作为“铁杆庄稼”增加群众收入。

通过改革经济体制，大力发展农村商品经济，激发了贫困地区农村经济发展活力，从而使大面积贫困现象大幅度缓解。

2．改善生态，加强基础设施建设。鼓励群众承包荒山、治理荒坡，大面积开展植树造林。对草原进行人工补播改良，禁止在草原上滥垦、滥牧、滥樵、滥挖。实行以草定畜，控制过度放牧，促进生态自然修复。推行小型风力发电，切实解决群众增收与过度放牧，生活用柴与生态修复两大难题。1983 年同心、盐池二县被国家列入“三西”建设计划，享受国家“三西”建设专项资金补助。贫困地区党委、政府结合实际审视发展规律，通过发展煤炭企业，新建、改建柴灶和柴炕等措施，从群众最直接最现实的需要入手，采取政策支持、适当补助、广泛动员的方法，鼓励群众退耕还林、还牧，引导群众向铲草皮、挖树根、滥开荒等人为破坏自然植被的现象告别。提出了“三年停止破坏、五年解决温饱”的目标要求。开始了大面积的人工造林和水土保持综合治理，使生态环境逐步恢复，也为贫困地区持续、良性发展寻找到了出路。

突出水利工程建设，加快基础设施建设，增强抵御灾害能力。在国

家“三西”资金的支持下，贫困地区把加强农业基础设施建设放在更突出的位置，加强了农田水利设施配套建设，加大了打井打窖力度，实施了旱作基本农田建设、小型农田水利建设、人畜饮水工程，建成了固海扬水工程等大中型水利骨干工程，使一部分群众的生产生活条件得到改善。建设旱“三田”（洪漫地、沟坝地、水平梯田），扩大井、窖灌溉面积，治理小流域，控制水土流失，提高贫困地区粮食产量，尽可能地解决群众基本口粮。加快向贫困地区通电、送水，解决人畜饮水困难，改善群众的基本生活条件，增加贫困地区群众自我发展的能力。利用国家重点工程建设、集中专项资金投入、实行以工代赈等措施，加快铁路、公路、邮电、电话等交通、通信设施建设，为加快商品流通和贫困地区的长远发展提供便利和信息支持。

同心县作为吴忠市改善生态的重点县，在 1984 年至 1991 年 8 年中，全县人工造林 50.3 万亩，人工种草 58 万亩，基本农田达到 58.03 万亩，实现了人均二亩林、二亩草、二亩基本农田的目标。在 1984 年至 1986 年，三年完成改灶 4 万户。1986 年，在羊路等 4 个乡建沼气池 500 个。新建水利和人畜饮水工程 21 处；新修旱作三田 14.46 万亩；综合治理小流域 19 条，控制水土流失面积累积达到 3356.5 平方公里，占应治理流域面积的 53.8%。

3．吊庄移民，实现稳定解决温饱。1983 年 1 月，银南地区做出了同心县在引黄灌区建立吊庄生产基地的决定，开启了银南地区规模巨大的吊庄扶贫移民工程。从此，银南地区成为宁夏新灌区开发的主战场，相继开发了同心、南山台子、甘城子等新灌区，1984 年自治区根据吊庄移民进展情况，出台了吊庄移民建设管理办法。1985 年吊庄移民大规模展开，到 1985 年底，新扬（引）黄灌区开发面积累计达到 526457 亩，配套利用面积 391803 亩，从人多地少的老灌区和贫困地区插花移民 15297 户 35044 人。为了加大吊庄移民和新灌区开发力度，又规划建设新灌区 50 万亩，并在固海扬水同心灌区、青铜峡甘城子、灵武狼皮梁等地划定区

块，集中建设扶贫吊庄移民区，吊庄群众既享受户籍地的扶贫政策，又享受吊庄地的开发政策，吊庄移民为部分群众稳定解决温饱实现致富创造了条件。

4．提升素质，多方加大社会扶贫。贫困地区群众文化落后，人才缺乏，农业科技水平低，商品生产意识和商品经营知识少，长期自我封闭和交通信息闭塞形成了落后的贫困文化，是影响经济社会发展的生活原因之一。从“三西”建设开始，贫困地区重视智力开发和科学技术的推广应用，采取多种形式积极向贫困地区群众传授农、林、水、牧、农机和经营知识。开展扫盲、科普和技术技能培训，重视用知识和科技开启群众的智力之门。提高劳动者素质，把扶贫与扶志相结合，动员广大群众自力更生、不等、不靠，逐步增强广大群众自我发展的愿望和能力，让贫困群众成为反贫困的主体力量。

大力实施计划生育政策，减轻人口压力。受历史文化影响，贫困地区出现了“越生越穷、越穷越生”的恶性循环问题，使人口膨胀性增长，人口自然增长率高，人口素质低。为了限制人口过快增长，从 1986 年开始全面实行计划生育政策，大力宣传和推行“少生快富”工程。全面推行扶贫与计划生育相结合，对符合政策愿意少生的群众给予一定的经济奖励，在扶贫项目和资金的安排上给予优先安排，使计划生育与群众的实际利益挂钩，由教育引导变为现实利益，实现了“少生”与“快富”的有机结合。

突出重点，多方面加大社会扶贫力度。从 1986 年全国性有组织、有计划、大规模扶贫开始，银南地区及其各县开始组织动员社会各方面参加大规模扶贫。从 1988 年开始，先“定点联系、扶贫到户”，扶持一部分贫困户脱贫致富，1991 年后采取“部门联合、定点到乡、联系扶贫”的方法，从地区和有关县直机关抽调人员驻乡包村开展扶贫。动员川区各县和有关企业到贫困地区出资献策，联系扶贫。

经过这一时期的扶贫开发，贫困地区生态环境得到一定程度改善，

群众的精神面貌发生了重大变化，贫困地区和贫困群众发展商品经济的活力增强。1986 年，同心县农民人均纯收入达到 315.26 元，盐池县农民人均纯收入达到 423.95 元。按照当时的扶贫标准衡量，自治区评估包括同心、盐池在内的整个宁南山区有 20%的农户开始温饱有余，有 50%的农户在正常年景下可以吃饱饭，不得温饱的贫困户下降到 30%左右。自此开始，银南地区制定新的扶贫计划，当时，银南地区的贫困地区主要包括同心、盐池两县和中卫、灵武的山区乡镇，共 42 个乡镇 376 个行政村，分布在 2.01 万平方公里上，占银南地区总面积的 59.24%。人均收入 150 元以下的贫困户有 16011 户 88137 人，五种特困户（痴呆、疾病等五种丧失劳动能力的户）5173 户 25937 人，贫困户和五种特困户占贫困地区农业人口的 29.52%。其中：同心有贫困户 10223 户 59392 人，五种特困户 4150 户 21689 人；盐池县有贫困户 2809 户 14857 人，五种特困户 682 户 2586 人。经过 1986 年到 1993 年的大面积扶贫，贫困地区经济社会全面发展，群众不得温饱的紧迫状况大为缓解，按照 1986 年的贫困标准计算，同心、盐池的贫困人口，由占两县农业人口的 70%以上下降到 15%以下，但尚有 70%的群众不能摆脱靠天吃饭的局面，在大灾面前极易返贫。

（二）“双百”扶贫攻坚阶段（1994～2000 年）

1993 年，自治区将人均收入 300 元以下定为扶贫标准，按照这个标准计算，1993 年底，同心、盐池县人均纯收入 300 元以下的贫困人口有 18.77 万人，占两县农业人口的 47.8%。这些贫困人口主要集中在以窑山为中心的贫困带上，分布在同心县的窑山、王团、羊路、预旺、张家塬和盐池县的麻黄山、后洼、苏步井等乡镇。这些乡镇自然条件恶劣、基础设施薄弱，是扶贫开发“难啃的硬骨头”。

1994 年，国家制订了《国家八七扶贫攻坚计划》，宁夏提出用 7 年时间，在 100 个贫困乡镇解决 100 多万贫困人口温饱问题的《宁夏“双百”扶贫攻坚计划》。银南地区及相关县根据国家和自治区的要求，认真研究

落实《宁夏“双百”扶贫攻坚计划》，一方面把扶贫工作置于整个贫困地区发展的大局中安排，成立了银南地区扶贫扬黄灌溉工程建设领导小组，制定了《银南地区扶贫攻坚计划（1994～2000年）》。召开银南地区新灌区开发利用现场会，市直机关包村扶贫动员会，企业定点包村扶贫会议。加大贫困地区修路、送电、送水、送信息等基础设施建设力度，通过教育扶贫、科技扶贫、文化扶贫、计划生育等工作形成扶贫开发的大格局，使贫困乡镇和贫困群众在县域经济发展中受益，为贫困群众的发展拓宽空间。另一方面要求扶贫工作做到领导精力到户、建档立卡到户、项目覆盖到户、科技推广到户、扶贫措施到户。通过“五到户”使贫困户在扶贫项目建设中直接受益，使扶贫工作由富县变为富民，由以县为基本单位的扶贫变为以乡镇为基本单位的扶贫，把扶贫的目标直接瞄准贫困乡镇的贫困人口。这一阶段突出的扶贫措施主要有:

1．建成盐环定扬黄工程。1995年11月，宁夏扶贫扬黄灌溉工程（称“1236”工程，即：解决宁南山区100万贫困人口脱贫问题，开发200万亩土地，投资30亿元左右，含地方自筹10亿元，用6年时间基本建成扬黄新灌区）一期工程启动，计划在红寺堡开发40万亩耕地，从南部山区搬迁20万人。红寺堡扬黄灌区地势平坦、连片，规划范围内常住人口少，安排移民开发极为有利，因而成为宁夏扶贫扬黄工程最重要的组成部分。1998年8月，国家正式批准开工建设。1999年5月，列入国家重点建设项目。为支援这一工程的顺利建设，银南地区发出《关于分配扶贫扬黄灌溉工程建设费募集任务的通知》，大力支持这一工程的建设。1996年9月，陕甘宁盐环定扬黄工程部分竣工典礼在银南地区灵武县的五里坡乡举行。这一工程安排盐池县麻黄山、后洼等贫困群众向惠安堡灌区吊庄；安排同心县窑山等中部地区部分群众向韦州灌区吊庄。还安排同心县部分移民搬迁到自然条件较好、交通便利的银川近郊镇北堡地区建设的移民新村“宁夏华西村”。到2000年，建成灌区23片，开发水地9.7万亩，解决了9万多人、30多万牲畜的饮水问题。

2．开展闽宁结对帮扶和社会扶贫工作。从 1996 年开始，福建省石狮市帮扶同心县，福清市帮扶盐池县。开展闽宁帮扶以后，福建省的扶贫基金和石狮、福清每年都向贫困地区捐款、捐物，这些资金和物资主要用于贫困乡镇打井窖、修“三田”、建学校、组织劳务输出、救助贫困家庭学生学习等，使贫困人口直接受益。这一时期社会扶贫工作逐步扩大，从中央国家机关到县直机关，从国有企业到中小企业都开展了扶贫帮困活动。1995 年 3 月，银南地区上万青年志愿者踊跃参加扶贫帮困的“三助一学”活动，筹措扶贫开发基金 50 万元。川区各县也与贫困乡镇开展了结对扶贫工作，所有社会帮扶资金和项目都直接到乡入户，让贫困群众得到实际利益。

实施了国际援助项目。从 1997 年开始，利用世界银行贷款在同心预旺、张家塬等重点贫困乡镇实施了种植业和养殖业项目，有 1.37 万户 6.72 万贫困人口受益，增强了这一地区的发展能力。

经过这一阶段扶贫，1997 年，盐池县当年有贫困户 4409 户 21207 人，人均纯收入达到 560 元以上，人均有粮 303 公斤，贫困面下降到 3.1%，麻黄山、后洼、苏步井三个重点贫困乡解决温饱的比例达到 72% 以上，盐池县率先在宁夏实现了基本解决温饱的目标（当时解决温饱的标准是 1990 年不变价格 500 元）。同心县的喊叫水、韦州、下马关、下流水等乡镇也实现了基本解决温饱的目标。到 1999 年底，同心县 85%以上的农民纯收入达到 500 元以上，实现了基本解决温饱的目标，从此银南地区实现了以县为单位的基本解决温饱目标。

（三）“千村扶贫开发”阶段（2001～2010 年）

“八七扶贫攻坚计划”完成以后，2001 年国家制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010）》，《纲要》提出既要解决自然条件非常恶劣地区的绝对贫困问题，也要解决非重点贫困县的相对贫困问题。2004 年，国家确定了到 2020 年贫困人口基本实现小康的目标。2006 年，国务院扶贫办进一步提出在解决农村贫困人口温饱问题的同时，要基本实现通广播、

通公路、自然村通电，完善人畜饮水和医疗条件，全面普及九年义务教育。根据中央精神，宁夏制定了《宁夏农村扶贫开发规划（2001～2010)》和《千村扶贫开发工程实施意见》，以南部山区和中部干旱带的重点贫困村为扶持单位，展开了千村扶贫工作。吴忠市有 182 个村被列入自治区的千村扶贫规划。

《千村扶贫开发工程实施意见》的贯彻实施，把以乡镇为基本单位的扶贫，变为以村为基本单位的扶贫，扶贫的人、财、物直接进村入户，扶贫的目标更加集中，针对性更强。这一时期我国开始进入以城带乡、以工补农时期，在新的历史条件下，社会帮扶与慈善事业相结合，对扶贫形成的作用更大、投入更多。国家出台的一系列惠民政策产生了积极的扶贫效应。主要包括：农村居民最低生活保障政策、农村教育“一费制”政策、农村教育“三免一补”政策、退耕还林政策、退牧还草政策、新型合作医疗政策、良种和农机补助政策、农村税费改革、新农村建设的有关政策。这些政策减轻了贫困群众的负担，得到了稳定实际的经济补偿，解决了因病致贫、因教致贫等特殊返贫问题。这一阶段国务院扶贫办的基本要求是建设贫困瞄准机制、群众参与机制、力量整合机制、企业带动机制、培训服务机制、社会动员机制和奖惩激励机制。按照要求吴忠市在执行自治区“千村扶贫计划”过程中，分三批实施了“千村扶贫工程”，针对贫困村主要采取了以下新措施：

1．全面落实“整村推进”。采用项目到村、资金到村、措施到村、服务到村、效益到村的五到村措施。针对不同村提出不同的扶持计划，整合各种扶贫力量和扶贫资源集中力量进行扶持，确保扶贫工作扶持一批按要求脱贫一批。启动了盐池村级发展互助资金整县推进工程，并及时总结经验加以在各地推广。2009 年，社会扶贫建立群众不脱贫、扶贫不脱钩的长效机制，捐助资金达 5000 多万元。同心县按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、用途不变、各负其责、相互配套、形成合力”的要求，捆绑各类项目资金 18595.05 万元对 93 个整村推进村进行集中扶持，

项目涉及种草养畜、特色种植、人畜饮水、乡村道路、退耕还林还草、农民培训、村级卫生室、少生快富多方面。贫困村村级发展互助资金开展三年来，互助资金总额达到3305.6万元，其中国家投入资金2200万元，农户入股资金1105.6万元。通过多方面的扶贫开发，扶贫攻坚成效显著，该县的贫困人口较“十五”末减少3.7万人，贫困面下降到34.8%。

2．广泛开展产业化扶贫。把增强群众的“造血”功能放到了更加突出的位置，结合不同村的特点，以种草养畜，种植马铃薯、菌草、中药材、小杂粮等物种养业为主，实施了自治区的“十万贫困户养殖业工程”“小额贷款养殖业工程”“贫困地区特色产业发展工程”“万户菌草产业扶贫工程”。这些工程以培育产业为抓手，以贫困群众增收为目标，以项目带动为动力，突出了开发式扶贫特点，为贫困村和长远发展打下了基础。

红寺堡区将17个贫困村列入了扶贫开发范围，制定了村级扶贫开发规划，明确提出了“人均二亩基本灌溉农田，户均养殖5只羊或1头牛，每年向城镇二、三产业稳定转移一个劳动力，每户有一个以上劳动力接受劳务输出技能或农业使用技术培训，并有一个稳定的增收项目。实现行政村通广播电视、自然村通电、村村通公路；解决人畜饮水困难;实现行政村有卫生室,全面普及九年义务教育”的扶贫开发工作目标。经过2002年至2005年的第一轮的扶贫开发，累计投入扶贫专项资金2870多万元，红寺堡区粮食产量稳定提高，人均纯收入由2002年的886元

干部职工在街头设立贫困劳动力转移培训咨询点

增加到2005年的1585元，基本告别了“吃粮靠救济”的历史。又经过2006年至2010年的第二轮扶贫开发，以整村推进、产业开发、互助资金、科技扶贫为主要建设内容，通过“扶贫搭桥、部门唱戏、社会参与”的模式，累计投入扶贫专项资金1.15亿元，农民收入明显提高，人均纯收入由2006年的1982.4元提高到2010年的3500元。

3．加快推进生态移民。扎实做好思想发动、配套建设、住房安置、产业规划等各个环节的工作。1998年开工的红寺堡扬黄灌溉工程到2007年建成全国最大的生态移民区，有19.5万余人实现了生态移民搬迁。建成了盐环定扬水扩灌、固海扬水扩灌和利通区与青铜峡生态移民点，使一部分贫困村群众彻底离开贫困地区进入了扬（引）黄灌区，实现了生活生产环境的根本改变。同心、盐池还在一些交通条件便利、生存条件较好的地带建成了大批县内生态移民区，使一些不具备生存条件的群众整村迁移到条件较好的地区。“十一五”期间,吴忠市规划建设了16个生态移民项目区，按照“水源、生态、开发、特色、转移”五个重点，积极组织实施了改善移民生产生活条件的基础设施建设、提高移民素质的社会事业建设、保障增加移民收入的产业建设、移民村村容村貌的文明新风建设、移民村管理规范有序的民主法治建设、带领移民脱贫致富奔小康的党的基层组织建设等“六大”建设，共建成12个生态移民项目区18个移民村，安置移民18642户77255人，共开发土地23.7万亩。

通过这一阶段的扶贫，贫困地区群众收入大幅增加，生产生活条件显著改善，抵御自然灾害能力显著增强，在连续发生严重自然灾害的情况下，贫困发生率持续降低。一些群众离开了不具备生存条件的原生活地，从根本上实现了脱贫梦。

（四）扶贫综合开发阶段（2011年至今）

随着《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》的颁布实施，扶贫开发从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。在新的历史条

件下，国家按照地理条件将扶贫区域划分为不同的片区，根据区域特点实施扶贫措施，吴忠市根据新阶段国家和自治区的要求，制定了《六盘山集中连片特殊困难地区吴忠市扶贫攻坚与区域发展规划（2011～2020年）》《关于进一步推进农村扶贫开发工作的实施意见》，明确了吴忠市扶贫攻坚与区域发展的总体要求、空间布局、重点任务和政策措施，提出了奋斗目标，确定了新一轮扶贫开发的重点和途径。

新阶段吴忠市扶贫主要分布在同心、盐池、红寺堡三个县（区）。按照新的扶贫标准测算，三县（区）2300元以下的农村贫困人口分别为116273人、40580人、54722人，贫困发生率分别为37.8%、30.8%和35.6%。为了搞好新阶段扶贫工作，吴忠市实施的重点工程是：

1．实施移民搬迁扶贫攻坚工程。全面落实“搬得出、稳得住、管得好、能致富”的总体要求，认真落实搬迁移民的户籍、住房、退耕还林、退牧还草、强农惠农等补贴政策，着力解决“十一五”生态移民后续发展问题，全面完成“十二五”期间16112户7.23万贫困人口搬迁任务，其中县内移民3840户15300人，县外移民12272户57000人。五个县（市、区）的具体任务是：利通区1800户9000人；红寺堡区7195户31500人；青铜峡市3277户16500人；盐池县2251户7886人；同心县1589户8000人。目前，已开工建设移民安置区14个，其中：生态移民安置区12个，劳务移民安置区2个。红寺堡区2012年纳入六盘山集中连片特困（区）地区，截至2013年底，累计投入各类扶贫开发资金6.537亿元，项目受益面涵盖本区的4个乡镇60个村，帮助10.5万贫困群众解决了温饱。经过十余年的扶贫开发，红寺堡区移民的贫困人口大幅下降到2013年的5.17万人，贫困面由2012年的80%下降到2013年的25%；农民人均纯收入由1998年不足500元增加到2013年的5305元，增长了十倍多，逐步实现了祖祖辈辈梦寐以求的发展梦想。

2．实施农业产业项目到户扶贫攻坚工程。贯彻“精准扶贫”的理念，以草畜、小杂粮、圆枣、甘草等为主导产业，以县（区）为单位建设

产业扶贫示范区、示范乡镇、示范村和示范户。红寺堡区累计建成凯仕丽、中圈塘等 12 个示范基地，葡萄种植总规模达 12.6 万亩；建成城东、乌沙塘等 5 个设施农业园区，发展设施农业 12.9 万亩；建成壹加壹、伊盛园等 22 个养殖园区，肉牛饲养量达到 10 万头。选择适合贫困户增收的产业项目，引入“千村信贷·互助资金”等金融创新资金，使更多扶贫对象得到互助资金项目的扶持。红寺堡区截至 2013 年底，实施互助资金项目村 43 个，成立村级发展资金互助社 43 个，资金总量达 2690 万元，借贷农户 3141 户，有效解决了移民发展资金问题。市县两级每年安排一定数量的财政资金，用于贷款贴息。探索建立“农户 + 协会 + 龙头企业”和“农户 + 协会 + 基地 + 企业”的农业产业化营销发展模式，支持扶贫龙头企业在贫困地区建设种植业、养殖业基地，对有辐射带动作用的龙头企业，优先安排贴息贷款并给予以奖代补资金支持。

3．实施“黄河善谷”扶贫攻坚工程。市委、政府每年拿出 3000 万元，支持加快立德、弘德、同德慈善园区建设。出台入园十大优惠政策，成立慈善基金会，启动了残疾人职业培训中心。大力培育慈善文化，使全社会都关注慈善、支持慈善、参与慈善。以打造“黄河善谷”为契机，以立德、弘德、同德三个慈善产业园区为平台，通过工业的发展，带动产业的发展，为贫困地区劳动力转移就业，脱贫致富创造就业岗位，努力走出一条慈善兴业、扶贫济困的发展新路。红寺堡区 2010 年总人口 20.4 万人，贫困人口高达 10 万人，其中各类残疾人 14611 人，残疾率高达 8.42%，高出宁夏平均水平 1.62 个百分点。2011 年开始了福利企业创业园（现弘德慈善产业园区）的建设。至 2013 年底，已有 53 个项目落地园区，建成投产 17 个，其中 12 家生产企业共完成工业产值 2.17 亿元，实现利税 47 万元，带动 2000 人就业，安排残疾人职工 150 人，为职工总人数的 7.5%。通过实施新型工业化带动扶贫攻坚，依托贫困地区资源，加快煤炭、石油、风能、太阳能、岩盐、石灰岩等资源的开发利用，促进贫困地区新型工业化进程。探索沿黄经济区和贫困地区互相依托、互

相促进的新机制，促进沿黄经济区发展成果向贫困地区转化。

4．实施提高贫困地区公共服务水平扶贫攻坚工程。加快贫困地区中心幼儿园、义务教育和普通高中学校标准化建设。贫困家庭子女进入中职、高职院校学习培训的免学费，补助生活费。实现县、乡、村三级医疗卫生服务网络全覆盖。全面推行贫困地区居民基本医疗保险制度，确保贫困地区人口基本医疗保险参保率达到 100%。完善农村最低生活保障制度和大病医疗救助社会救助体系，切实保障没有劳动能力和残疾人的基本生活。加大贫困村电视、电话、互联网三网融合工程推进力度，到 2015 年使 85%的行政村通宽带，在交通沿线的自然村实现通信信号全覆盖。发展乡土民俗旅游、特色农家乐等项目，增加群众收入。

5．实施社会帮扶扶贫攻坚工程。完善党政机关、事业单位、驻地企业社会定点帮扶工作制度，深化闽宁对口扶贫协作。支持福建企业和民间资本在结对帮扶县（区）投资建设“闽宁产业园”“闽宁生态移民村”。2012 年，红寺堡区与福建省晋江市建立了扶贫对口协作关系，按协议当年晋江市投入帮扶资金 1000 万元；2013 年，红寺堡区又争取闽宁协作资金 1200 万元。市、县（区）两级每年拿出一定数量的资金支持帮扶村发展生产。将党政机关和事业单位帮扶力量向重点贫困村配置，推进“扶贫到户、责任到人”的双到扶贫工程，坚持“不脱贫不脱钩”，使扶贫工作 3 年见效，5 年有 95%的贫困人口脱贫，到 2020 年基本实现小康。

同时，实施积极的财政政策保障扶贫攻坚。市财政每年列支财政预算资金 3000 万元，用于发展扶贫产业和增加贫困老年人养老金、贫困家庭学生高考升学奖励、贫困人口医疗保险等补助。贫困县（区）在财政预算中列出扶贫专项资金，用于本县（区）扶贫开发。

通过新阶段的扶贫，使扶贫工作以人为本连片发展，增强了贫困地区和贫困人口的综合发展能力。目前，扶贫工作正在向既定目标有序迈进，为建设小康社会奠定基础。

二、主要成就

改革开放以来，吴忠市的扶贫开发经历了重点县扶贫→重点乡镇扶贫→重点村扶贫→重点县（区）巩固成果的过程，这个过程的内容是：以重点县为基本单位的大面积扶贫，解决了面上的温饱问题。以重点乡镇为基本单位的扶贫，对贫困难点进行集中攻坚。以重点村为基本单位的扶贫，瞄准贫困点进行精准扶持。以重点县（区）为基本单位的巩固成果，在于综合提升发展能力，缩小地区发展差距。

回顾30多年扶贫的历程，每个阶段的目标明确，重点突出。扶贫的过程是对贫困问题不断深化认识的过程，是不断探索反贫困规律的过程，是完善提高开发式扶贫方式的过程。在这个过程中，体现了党和政府对贫困群众的关心，充满了社会各界对贫困地区的关爱，付出了扶贫工作者和广大群众的心血。经过扶贫，使阶段性扶贫效果明显，整体扶贫成果丰硕。

（一）贫困面缩小，温饱问题基本解决，群众生活水平普遍提高

1981年农业部首次把人均集体收入在40～50元作为穷队标准，按这个标准衡量，1982年“三西”建设之前，吴忠重点贫困地区大部分是穷队，以窑山为中心的贫困带贫困面在90%以上，群众温饱问题长期不能解决。“三西”建设将人均收入不足100元作为扶贫对象，随后在扶贫的不同时期，扶贫标准逐步提高，到2010年提高到2300元。扶贫标准的提高标志着贫困群众生活水平在不断提高，也标志着贫困地区整体发展水平的提升。扶贫工作始终围绕着贫困线，在不同的发展阶段上，突出解决贫困线以下群众的生产生活和发展问题。到2013年，盐池的农民年人均纯收入为5521元，同心县全年农民人均纯收入5171.9元，红寺堡全年农民人均纯收入5305.1元，加上农村最低生活保障政策的落实，使贫困群众的温饱问题得到了很好解决，与1982年相比，贫困地区群众的生活水平和生活质量发生明显变化。

（二）基础条件改善，生存环境逐渐恢复，抵御自然灾害的能力增强

扶贫开发30多年来，从停止生态破坏开始，始终坚持改善贫困地区群众的生存环境，采取了草原承包、退耕还林还草、吊庄移民、生态移民等政策措施和工程措施，使贫困地区的生态得到有效治理和修复，生存环境发生了重大变化。长期坚持“三田”建设、小流域治理等贫困地区农业基础设施建设，先后建成了固海扬水工程、盐环定扬水工程和红寺堡扶贫扬黄工程，把灌区开发与扶贫开发相结合，先后有几十万贫困地区群众从恶劣的自然环境中搬到了扬（引）黄区，彻底摆脱了靠天吃饭的生存环境。实施了通路、通电、通水、通电视、通电话等便民通畅工程，开辟了贫困地区连接全国市场的通道，在诸多方面开创了贫困地区的先河，为贫困地区的经济社会发展和广大群众的自我发展创造了条件、提供了机遇，抵御自然灾害的能力显著增强。进入21世纪以来，贫困地区群众的贫困发生率和返贫率大幅下降，在洪水、冻灾和干旱连续发生的年份里，贫困地区依然生活安宁，社会稳定。

（三）思想观念更新，生产生活方式转变，群众的精神面貌发生重大变化

改革开放以后，贫困地区从承包、放开、搞活开始，通过改革的深化和市场经济的发展，促使贫困地区群众的思想观念和生产生活方式发生了根本性变化。思想观念由封闭半封闭的自然经济思想，向开放、流通的市场经济观念转变。生活方式由自给自足、满足现状的旧方式，向参与竞争、谋求发展的新方式转变。生产方式由以生产队为基础、家庭为单元的简单种养业劳动，向以市场需求为基础、专业化、多元化联合的复杂劳动转变。这些变化充分反映群众对生活的信心和对发展的期望，表现出了贫困地区的活力与动力。

（四）产业出现新格局，县域经济大发展，自我发展能力增强

开发式扶贫是扶贫开发的最大特点，30多年的扶贫开发始终坚持从贫困县的实际出发，充分利用当地资源发展壮大县域经济。改变了“以

粮为纲”的单一农业生产，逐步从农林牧副并举的多种经营中，适应市场变化不断调整产业结构，建成了粮食生产基地、牛羊肉生产基地、林果业生产基地和牧草生产基地。地方工业在大力发展乡镇企业的基础上，逐步形成了建材、煤炭、新能源、粮食加工、畜产品加工等新型工业。商贸流通和服务不断发展提升，为地方经济发展做出了贡献，使贫困地区县域经济加快发展。到 2013 年底，同心县实现地区生产总值 221057 万元，工业增加值 104678 万元，社会消费品零售总额 92243 万元，完成全社会固定资产投资 533619 万元，地方公共财政预算收入 21061 万元，全年粮食总产量 28.4 万吨。盐池县完成地区生产总值 508837 万元，实现农林牧渔及其服务业总产值 120260.3 万元，实现工业总产值 540214 万元，完成社会固定资产投资 854604 万元，消费品零售额 96092 万元，公共财政预算收入 69581 万元，粮食总产量 90280 吨。红寺堡实现地区生产总值 12.85 亿元，全区规模以上工业完成总产值 4.16 亿元，完成全社会固定资产投资额 53.2 亿元，实现社会消费品零售总额 3.5 亿元，完成地方财政一般预算收入 1.46 亿元，粮食总产量 11.2 万吨。

（五）社会事业进步，人口素质提升，生产生活路径拓宽

贫困地区群众是实现扶贫目标的主体力量，30 多年的扶贫高度重视贫困地区的社会事业发展，不断提高群众的参与能力和脱贫积极性。通过扫除青壮年文盲、普及九年义务教育及“三免一补”教育政策，使贫困地区教育事业加快发展。通过计划生育、“少生快富”和医疗服务水平的提升，有效控制人口过快增长，实现了人口质量的全面提升。通过科技扶贫、科普推广和各种形式的职业技能培训，提高了群众的劳动技能，将人口包袱变劳动力资源，劳务输出的能力不断扩展，为贫困地区群众致富拓宽了发展空间。

（六）公共服务发展，民生逐步改善，基本生活得到保障

进入 21 世纪以来，贫困地区社会公共服务快速发展，构建了县、乡、村三级医疗卫生服务网络和新型农村合作医疗体系，对农村特困户和特

重大疾病实行医疗救助。建立了基本养老保障和低保救助体系。2013 年，同心全年参加基本养老保险人数 12008 人，参加基本医疗保险的有 311163 人，参加城乡居民基本医疗保险 297360 人，享受低保救济的困难群众达 61332 人，其中，享受农村低保的人数达 38354 人。盐池县参加基本养老保险人数 12881 人，新农保参保人数 75313 人，城乡居民参加医疗保险人数 132066 人，城镇居民最低生活保障人数 4346 人，农村居民最低生活保障人数 10536 人。红寺堡城乡居民基本医疗保险参保人数 123024 人，农村居民最低生活保障人数 17100 人。

三、经验启示

30 多年扶贫开发付出了艰苦的努力，改变了贫困地区的面貌，取得了显著的成效，回顾吴忠市扶贫开发历史所得到的经验和启示主要有以下几点。

（一）必须坚持党的领导和政府主导

党的领导是搞好扶贫开发的关键。从“三西”建设到新阶段扶贫规划，每个阶段的重大部署都是党中央根据形势的变化，把党的中心工作与扶贫工作相结合作出的决策。区、市、县各级党委把中央精神与贫困地区的实际相结合，在不同的发展阶段上及时出台了落实中央决策的规划、决定和政策，为指导扶贫工作发挥了重要作用。乡镇党委和村级党组织是落实扶贫措施的重要力量，在扶贫开发的各个阶段都十分重视贫困地区村级“两委”班子建设，注意提高贫困地区基层组织的

自治区、市、县有关领导参加孙家滩管委会利同新村移民点的启动仪式

创造力、凝聚力、战斗力，注意发挥基层组织在推进扶贫工作中的核心作用。有了党中央的关心、地方党组织的领导和基层党组织的落实，才有了扶贫工作的阶段性成就和30多年的丰硕成果。

各级政府是搞好扶贫开展的主导力量，政府从人、财、物等诸多方面给予扶贫开发极大地支持，保证了扶贫政策和扶贫措施的落实，政府的主导为社会各方面力量参与扶贫开发提供了前提和支持，在政府的主导下才实现了公共服务和社会资源向扶贫开发聚集，形成了全社会参与扶贫的巨大力量。

（二）必须把治水作为主线贯穿始终

吴忠市位于宁夏的中部干旱带，干旱是吴忠贫困地区最大的灾害，缺水是形成贫困的主要原因。30多年来，吴忠市扶贫紧盯一个“水”字不放松，治水成为扶贫的一条主线贯穿始终。重视用好黄河水，科学开发地下水，努力留住天上水。通过新灌区开发、扬黄开发和人畜饮水工程，让更多群众用上黄河水，使黄河水造福贫困地区人民。特别是红寺堡移民开发区的建成，让十多万固原地区的群众实现移民搬迁，为全区的扶贫开发做出了贡献。通过“三田”建设、小流域治理、打井打窖和发展节水农业等工程措施和生物措施，实现了贫困地区地下水和雨水资源的充分利用。

（三）必须加强基础设施建设

基础设施建设既是贫困群众脱贫致富的具体措施，也是关系贫困地区长远发展的战略措施。30多年来，吴忠市围绕农业、畜牧、交通、信息、新农村建设等方面的基础设施建设不断加强，基础设施建设不仅为贫困地区群众提供了发展的机会和既得利益，极大地改变贫困地区群众的生产生活条件，也为贫困地区的长远发展积淀了内在动力，水、电、路、通信等基础设施的较快发展，既有力地推动了贫困地区经济社会发展，也为贫困地区未来的综合性发展创造了条件。

（四）必须提高贫困地区群众的创造力

贫困地区群众是脱贫致富的内因，是反贫困的主体力量，从一定意

义上讲，没有贫困地区群众的参与，没有贫困群众活力，就没有扶贫的成效。30 多年扶贫高度重视发挥贫困地区群众的作用，在不同的阶段上用不同的政策调动了群众参与的积极性。改革开放初期用放开、搞活、承包等政策，引导群众从计划经济体制走向市场经济体制，激活了群众谋求发展的活力。通过教育扶贫、科技扶贫和劳动技能培训，提高了贫困群众的能力，通过劳务输出、产业培育、“少生快富”等措施增强了群众发展的动力。

（五）必须把提高综合发展能力与精准扶贫相结合

贫困是贫困地区综合性因素长期作用的结果，反贫困就要用较长时间提高贫困地区综合发展能力。30 多年来，在贫困地区实施了扬黄工程、交通与通信畅通工程、人畜饮水工程等重点工程，扶持发展了利用当地资源的乡镇企业和有带动作用的“龙头”企业，培植了养牛、养羊、小杂粮种植、绒毛加工、草畜加工、菌草种植等适合贫困地区发展的产业。开展了送电视、送文化等进村入户活动。通过一系列长期有效的综合措施提高了贫困地区的综合发展能力，提升了贫困地区经济社会发育成长能力，实现了贫困地区与全国大市场、大发展环境的结合。

同时，扶贫工作按照自治区的要求实施了针对贫困户的“种草工程”“养羊（牛）工程”“少生快富工程”等进村入户工程，推行建立了大量表、册、图、卡，实行了扶贫“五到户”责任制，建立了“一卡通”制度，将扶贫资金和扶贫项目瞄准重点贫困乡、重点贫困村和重点贫困户，突出了精准扶贫和扶贫重点，防止扶贫资金外流、扶贫项目变相和扶贫精力走样，努力做到扶真贫和真扶贫。

（六）必须动员社会力量参与和支持

贫困是世界性难题，反贫困就要举全社会之力。动员全社会力量扶贫是中华民族精神的体现，也是实现共同富裕和全面建成小康社会的要求。从 1986 年国家大扶贫开始，在政府的主导下，社会扶贫工作扎实有序推进。开展了党政机关定点联系扶贫、企业献爱心捐助扶贫、闽宁对

市直机关定点扶贫单位——吴忠市规划局为盐池县冯记沟村捐赠农用拖拉机

口援助扶贫、贫困地区群众结对扶贫等多种形式的社会扶贫活动，动员了大量人力、物力、财力和社会资源投向了贫困地区和贫困群众，为改变贫困地区面貌和贫困群众脱贫致富做出了贡献。特别是在闽宁对口扶贫过程中，福建省及其福清市、石狮市等市（区），出人力、出资金在同心、盐池长期支持扶贫，建起了学校、医院和生态移民村，为贫困群众送资金、送项目、送温暖，极大地支持了吴忠的扶贫开发事业，贫困地区的广大群众给予了高度评价。

四、今后扶贫开发的目标要求与主要工作

改革开放30多年来，吴忠市的扶贫成果丰硕，但气候和生态环境、人口压力、收入差距等问题依然是扶贫面临的困难和挑战，消除绝对贫困、解决相对贫困问题、缩小收入差距、实现全面建成小康的目标，还需要进一步加强扶贫开发。根据新时期扶贫工作的要求，同心县、盐池县和红寺堡区被列入六盘山集中连片特困地区，加大集中连片扶贫的力度，有利于缩小地区发展差距，有利于促进区域经济协调发展，有利于促进生态文明建设和可持续发展。为此，吴忠市的扶贫将坚持“政府主导、山川统筹、土地开发、产业培育、创新机制、注重实效”的扶贫方针，加快转变扶贫开发方式，由整村推进向整乡推进转变，由个体发展向区域统筹发展转变，由传统救助式扶贫向社会多元开发式扶贫模式转变，努力提高贫困群众自我发展能力，确保吴忠市与全国全区同步进入全面小康社会。

（一）目标和任务

以 2013 年为基数，到 2015 年，7.7 万一般贫困人口人均纯收入达到当地人均纯收入水平，12.8 万深度贫困人口人均纯收入达到 2300 元以上，到 2020 年，争取 20.5 万贫困人口脱贫致富。实现贫困村村级道路提升改造全覆盖，自来水普及率达到 85%以上，贫困地区基本社会保险覆盖率达到 90%以上，城镇化率达到 50%以上，力争农民人均纯收入达到 10000 元以上。2014 年，各县（市、区）分别选择 1 个贫困乡镇开展整乡推进试点，2015 年全面开展推行，争取 2016 年纳入自治区整村推进的 100 个贫困村和 3 个试点乡镇先期完成脱贫任务。

（二）脱贫标准

——户：当年农民人均纯收入高于 2300 元的视为基本脱贫，达到 3500 元、有 1 项稳定的产业或技能且收入有保障的视为稳定脱贫，达到当地（以居住地为准）农民人均纯收入水平、有 1 项以上稳定的产业或技能且收入有保障的视为致富。

——村：贫困户基本脱贫、稳定脱贫、致富率分别达到 60%、20%和 10%的视为基本脱贫，分别达到 30%、40%和 20%的视为稳定脱贫，分别达到 10%、30%和 60%的视为致富。

——乡镇：贫困村基本脱贫、稳定脱贫、致富率分别达到 60%、20%和 10%的视为基本脱贫，分别达到 30%、40%和 20%的视为稳定脱贫，分别达到 10%、30%和 60%的视为致富。

——县（市、区）：贫困乡基本脱贫、稳定脱贫、致富率分别达到 60%、20%和 10%的视为基本脱贫，分别达到 30%、40%和 20%的视为稳定脱贫，分别达到 10%、30%和 60%的视为致富。

（三）主要工作和措施

1．推进深化改革，创新完善机制。加快建立县、乡、村三级土地流转服务体系，不断完善土地流转市场，支持贫困群众土地承包权同经营权分立，对土地承包经营权向专业大户、家庭农场、农民专业合作社、

农业企业规模流转的实行以奖代补。允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营，允许社会资本和民营企业进入扶贫开发基地组建土地承包经营权流转公司，加快推动土地经营权等农村产权流转交易公开、公正、规范运行。鼓励农民自愿退出土地承包经营权和宅基地使用权，探索农民土地承包使用权自愿有偿转让的途径和方式，增加农民财产性收入。

引导和鼓励商业性金融机构创新金融产品和服务，增加贫困地区信贷投放。在同心县、红寺堡区开展农村产权抵押融资试点，扩大扶贫贴息贷款规模，推动金融机构网点向贫困乡镇和社区延伸。加快信用户、信用村、信用乡镇建设，到 2020 年，实现贫困村互助资金全覆盖。

把脱贫致富任务完成情况作为同心县、盐池县、红寺堡区工作考核的重点，引导贫困地区树立正确的政绩观。以乡为单位建档立卡做好扶贫开发基础工作，做到户有卡、村有册、乡有簿、县有电子档案。采取一村一策、一户一法的针对性扶贫，实行“村组干部包户、乡镇干部包村、县区干部包乡、区市干部帮扶”的责任机制，确保每个村都有驻村工作队（组），每个贫困户都有帮扶责任人。

深入开展闽宁协作对口帮扶，鼓励引导各类非公企业、社会组织和个人参与扶贫。建立社会扶贫和慈善捐助信息交流平台，争取更多项目和资金加大扶贫投入力度。

2．开发利用资源，扶持发展产业。充分利用贫困地区资源，加快立德、弘德、同德三个慈善产业园区建设，进一步完善政策扶持体系，积极引进国内外企业和公益慈善项目落户园区，打造慈善产业劳务基地，加强政企合作，为贫困地区劳动力转移就业，脱贫致富创造更多就业岗位。

发挥马铃薯、小杂粮、覆膜玉米、压砂瓜、圆枣、甘草、枸杞、红葱等比较优势，加快推动贫困地区传统农业向现代农业转变。规划建设同心东部中药材产业扶贫示范基地、中部林业产业扶贫示范基地，红寺堡环罗山葡萄产业扶贫示范基地、蔬菜产业扶贫示范基地，盐池中部草畜

产业扶贫示范基地、东南部种养殖业产业扶贫示范基地、北部沙产业扶贫示范基地，孙家滩草畜林果蔬菜产业扶贫示范基地。用基地联农户，加快贫困地区农业产业化步伐。

全面落实自治区基础母牛与基础母羊养殖和标准圈棚建设奖补政策。认真实施中南部“百万头肉牛、千万只肉羊养殖工程”，加快特色养殖业发展。培育发展休闲观光农业和乡村旅游业，加快二、三产业发展步伐。

青铜峡扶贫办扶贫移民养殖示范项目

大力实施贫困地区劳动力素质提升工程，适当提高人均培训补贴标准，加大职业技能和实用技术培训力度，对年满 18 周岁未继续升学的初高中毕业生，全面开展就业需求职业培训，争取培训率达到 100%。完善县、乡、村三级人力资源信息服务网络和管理机制，有计划地组织开展劳务输出和劳务移民工作。

3．加强基础设施建设，改善发展环境。继续把治水放在重要位置，在贫困地区大力发展节水农业，优先为扶贫开发示范基地配套完善农田灌溉设施，提高基本农田质量和农业综合生产能力。继续实施农村饮水安全工程，改造新建骨干坝、淤地坝、中小型水库和集雨场、集水窖，着力解决贫困群众生活和生产用水。2015 年，解决自治区确定的重点贫困村安全饮水问题。到 2016 年，自来水入户率达到 70%以上，基本解决贫困地区农村居民和学校师生饮水安全问题。到 2020 年，80%的村通自来水，基本解决农村饮水安全。

加大小流域综合治理力度，修复荒山、滩涂植被，增强保持水土、防风固沙、涵养水源的能力。加强农村环境综合整治，加大改水、改厨、

改厕、改圈力度，提高农村生活垃圾、污水收集和无害化处理率，进一步改善生产生活环境。加快农村危房改造进程，到 2020 年，全面完成贫困地区存量农村危房改造任务。大力实施农村路网硬化和桥涵改造工程，推进乡村公路向村民小组、生态移民安置区延伸，争取到 2017 年有 80%的建制村通沥青（水泥）路。到 2020 年，实现所有贫困村行政村通沥青（水泥）路，行政村通客车率达到 100%。

4．加强服务体系建设，提高公共服务能力。加快公共教育资源向贫困地区倾斜，推动学前教育、义务教育、高中教育统筹发展。加大对教育的投入，建立贫困地区农村学校校舍维修长效机制，落实好农村义务教育困难寄宿生生活费补助和学生营养改善计划，鼓励企业、慈善机构和社会团体资助贫困家庭学生完成学业，确保义务教育普及率。制定鼓励教师到农村和薄弱学校任教的优惠政策，探索建立山川教师对口帮扶机制，提高贫困地区教学质量。到 2017 年，使贫困地区学前三年教育毛入园率达到 60%以上，义务教育阶段毛入学率达到 95%以上，高中阶段毛入学率达到 82%以上。到 2020 年，使贫困地区的义务教育水平进一步提高，职业教育体系更加完善，学前教育和高中教育基本普及。

完善贫困地区文化馆、图书馆、电影院、移民文化广场等公共文化服务体系，加强基层文化馆、广播电视、数字电影院等公益性文化设施建设，丰富农村业余文化体育活动内容，到 2017 年使基本公共文化体育设施覆盖全部贫困村。

深化医药卫生体制改革，加快建立覆盖贫困群众的基本医疗卫生体系，加强基本医疗保障、医疗卫生服务、公共卫生服务、药品供应保障、医疗信息网络体系建设。健全贫困地区县、乡、村三级卫生计生服务网络，到 2017 年，实现乡镇级标准化卫生院和村级标准化卫生室全覆盖。深入推进全民健康教育与健康促进行动，加强药品、食品和地方病防治监督，确保公共卫生安全，提高居民健康水平。加强贫困地区计划生育工作，加大对计划生育扶贫对象的扶持力度。深入实施“少生快富”工

程，使贫困地区人口自然增长率稳步下降，逐步实现人口均衡发展。

加快推进贫困地区互联网和移动通信基础设施建设，实现信息网络全覆盖。整合开放各类信息资源，着力提高信息获取和服务能力，努力消除“数字鸿沟”带来的差距。

5．提高保障能力，提升保障水平。实现扶贫开发和农村最低生活保障制度有效衔接，对符合条件的农村贫困人口、五保户实行应保尽保。提高贫困地区居民医保和养老保险水平，实现城乡统筹统标。逐步提高医疗救助筹资标准和救助水平，建立困难群众重特大疾病救助制度，加强对受灾群众、流浪乞讨人员的救助工作，集中供养丧失劳动能力的各类贫困人员。

固原市扶贫开发

固原市是典型的民族地区、革命老区、集中连片的特殊困难地区，素有“苦瘠甲天下”之称，是扶贫开发的主战场。改革开放以来，在党中央、国务院和自治区党委、政府的高度重视与亲切关怀下，固原历届党委、政府一直致力于发展生产、消除贫困，改写了“一方水土养活不了一方人”的历史，带领回汉各族人民在脱贫致富奔小康的发展道路上艰苦奋斗、砥砺前行。

一、发展历程

1972 年 1 月 24 日至 2 月 12 日，在北京召开的“宁夏固原地区工作座谈会”认为，固原地区战略地位很重要，必须在较短的时间内改变落后面貌。随后，国家及自治区党委、政府从多方面对固原地区困难群众进行救济，拨付大量的救济粮食和资金，人民群众的生活开始有了转机。据统计，1972 年至 1982 年，固原地区共吃回销粮 13 亿公斤，花国家救济 1.26 亿元。但是由于多方面的原因，本地区的贫困状况一直持续。至 1978 年，固原地区 96.97 万农业人口，人均纯收入仅为 49 元，1982 年更低至 22 元。广大人民群众生活水平十分低下，吃饱穿暖仍然是一种奢望。“吃粮靠回销、生产靠贷款、穿衣靠救济”是这一时期固原人民生活的真实写照。

固原真正意义上的大规模扶贫开发是从 1983 年“三西”农业建设开始的，至今经历了四个历史阶段。

（一）“三西”建设开发式扶贫阶段（1983～1993 年）

1982 年 12 月，中央财经领导小组召开会议专题研究“三西”地区发

展问题，计划用 10～20 年的时间，每年拨专项资金 2 亿元（分配给宁夏 3400 万元 / 年），开启了我国第一个区域性农业开发项目——“三西”地区农业建设。

1983 年，自治区党委、政府成立了西海固扶贫开发领导小组和农业建设指挥部，制定了《宁夏西海固农业建设规划》和《尽快解决西海固农村贫困人口温饱问题的决定》，明确了西海固这一阶段扶贫开发的目标和思路。固原地委、行署也及时成立了扶贫开发组织机构，并把扶贫开发纳入全地区经济社会发展的总体规划，开始了有计划、有组织、大规模开发式扶贫。按照“有水路走水路、有旱路走旱路、水旱不通另找出路”“大力种草、种树，兴牧促农，因地制宜，农林牧副全面发展”的方针和“以川济山、山川共济”的思路，固原地区采取三路并进的办法。通过收集天上水、挖掘地下水，建库筑坝、兴修水利，极尽其能扩充水源，极大地缓解了城乡居民饮水和工农业用水问题；通过兴修梯田、打井打窖、铺膜种植、抗旱栽培、调整结构等节约用水措施，从根本上解决了贫困群众人畜饮水之荒；通过移民扶贫、劳务输出、计划生育、产业扶贫、工业和城镇带动等“另找出路”，取得了显著的成效。

10 年期间，国家投入固原地区“三西”专项资金共 2.25 亿元。其中农业建设专项资金 1.8 亿元，超过同期地方财政收入 4000 多万元。10 年间，固原地区按照“三西”建设确定的“三年停止破坏、五年解决温饱、两年巩固提高”的总体部署和阶段性目标，开展了以改土治水为主的水利工程和基本农田建设、农电及农村能源建设、人畜饮水工程建设，农林牧基础设施建设和移民搬迁、劳务输出、农民技能培训等工作。实现了由“坐着吃”到“干着吃”的转变，那种“家无隔夜粮、身无御寒衣”的紧迫状况得到了极大缓解，扶贫开发取得了重大进展。

（二）“八七”扶贫攻坚阶段（1994～2000 年）

为进一步解决农村贫困问题，缩小东西部地区差距，实现共同富裕的目标，党中央、国务院决定从 1994 年到 2000 年，力争用 7 年左右的时

间，基本解决全国农村八千万贫困人口的温饱问题。1994 年 4 月《国家八七扶贫攻坚计划》正式颁布实施，标志着中国的扶贫开发进入了攻坚阶段。为了落实国家“八七”扶贫攻坚计划，宁夏结合本区实际，制定了《宁夏“双百”扶贫攻坚计划》。计划 1994 年到 2000 年解决 100 个乡镇 100 多万贫困人口的温饱问题。固原地区是扶贫攻坚的主战场，按人均年纯收入 500 元以下的扶贫标准，共涉及贫困乡镇 84 个，贫困人口 114.5 万人。按照国务院和自治区党委、政府计划的目标和任务要求，固原地委、行署在“三西”建设第二个10 年中，坚持以扶贫工作总揽农村工作全局，结合地情，正确决策，带领广大干部群众发扬“团结协作、负重拼搏、务实苦干、开拓创新”的精神，认真组织实施“修农田、打井窖、铺地膜”三大重点战略工程，先后实施了“1236”工程、基本农田建设工程、固海扬黄工程、“407l”项目工程、村村通电工程、“两高一优”农业商品粮基地建设工程、经果林基地建设工程、六盘山肉牛扶贫开发工程、秦巴扶贫世界银行贷款项目、长城塬引水工程、生命工程以及东西合作闽宁对口扶贫等项目，并开始了“少生快富”工程试点工作。在自治区党委、政府和区内外社会各方面的大力支持下，使全地区扶贫攻坚取得了阶段性的成果。

（三）“千村”扶贫开发阶段（2001～2010 年）

随着“八七”扶贫攻坚计划的如期实现，党中央、国务院于 2001 年 5 月召开中央扶贫开发工作会议，制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010 年》，对新时期的扶贫开发工作进行了全面部署。自治区党委、政府也制定了《宁夏农村扶贫开发规划（2001～2010 年）》和《千村扶贫开发工程实施意见》，确定全区将重点扶持 1026 个贫困村。固原市从 980 个行政村（区划调整后 892 个）中界定出 680 个贫困村（区划调整后为 605 个），确定帮扶贫困人口 67.02 万人。

针对固原地区扶贫开发所表现出的绝对贫困和相对贫困并存，相对集中和分散贫困并存的多样化特征。自治区党委、政府先后四次召开了

固原工作会议，专门研究倾斜扶持加快固原经济发展的政策和实施千村扶贫开发工程及配套措施，为固原扶贫开发提供了有力的政策保障。

固原市（2002 年 7 月撤地设市）抢抓机遇，进一步加强农业基础设施和生态环境治理“两个基础”，加快农业产业化、工业化、城镇化“三化”进程，做大做强草畜、马铃薯、劳务、旅游“四大支柱产业”，狠抓扶贫开发、教育卫生、计划生育、维护稳定“四项重点工作”，将第三个 10 年“三西”专项资金、财政扶贫、闽宁资金、以工代赈等专项资金捆绑使用，以项目带动农业建设的发展，推动扶贫开发，促进县域经济较快发展。2001 ~ 2004 年将 605 个行政村集中连片的贫困区域作为扶贫开发重点，把 580 元以下的最贫困的村作为重点扶贫对象，以村为单位，制定并实施村级扶贫规划，开展扶贫攻坚。2005 年，自治区在总结以往经验的基础上，对扶贫开发进行战略调整，提出了整村推进扶贫开发新方式。按照“突出重点、缩短时间、加大投入、提高效益”的思路和“抓一批、脱贫一批”的目标要求。以 2005 年 3 月中旬在固原市原州区寨科乡举行的宁夏“整村推进”扶贫开发现场会为标志，掀开了整村推进扶贫开发工作的序幕。固原市按照“先难后易”的整村推进扶贫开发思路，从 62 个乡镇 605 个重点贫困村中，筛选出 475 个贫困程度深的村分三批实施整村推进扶贫开发。其中，2005 ~ 2006 年第一批实施 128 个村，2007 ~ 2008 年第二批实施 183 个村，2009 ~ 2010 年第三批实施 164 个村。这些整村推进村涉及农业人口 67.6 万人，受益贫困人口 34.1 万人。2007 以来，在整村推进的基础上，全市五县（区）又先后被列入国家“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”试点县，每县（区）得到 1000 万元资金的专项支持。5 个试点县（区）共连片开发 30 个乡镇 114 个行政村 33070 户 15.2 万人，整合投入连片开发资金 3.43 亿元，减少贫困人口 4.2 万人。这期间按照自治区政府第 53 次常务会议部署，固原市开始实施了南部山区危窑危房改造工程。

2008 年底，国家将“绝对贫困人口线”和“低收入人口线”合二为

一，统称为“贫困人口线”，根据物价指数浮动测算，将扶贫标准提高为年均纯收入 1196 元。自治区根据贫困人口饮水和取暖支出较大的实际，将宁夏的扶贫标准提高到 1350 元，固原市有贫困人口 55.7 万人。扶贫标准的提高，使全市更多的农村人口受益于扶贫开发。同年，国家将“三西”农业建设资金支持期限延长到 2015 年，并对宁夏的分配额度由此前的每年 3400 万元年增加到 1 亿元，安排固原市的资金达到近 4000 万元，在以往基础上翻了一番。这一时期，固原市在 2000 年 4 月启动“少生快富”扶贫试点示范工程基础上，从 2009 年起开展“少生快富”扶贫工程示范户创建，2010 年开始实施“少生快富”扶贫工程整村推进，取得了显著成效。

（四）新时期扶贫开发阶段（2011 年至今）

2011 年 12 月，党中央、国务院制定印发了《中国农村扶贫开发纲要（2011 ~ 2020 年）》，开始新 10 年扶贫开发。六盘山区被列为全国十四个集中连片特困地区之首。自治区按照《纲要》精神要求，开始实施百万贫困人口扶贫攻坚战略，对以固原市为重点的贫困地区进行扶贫攻坚，抓好宁南山区 35 万生态移民（其中固原 23.5 万人）和 65 万贫困人口（其中固原 50 万人）“四到”扶贫工程。固原市在充分调研论证的基础上，制定了《六盘山集中连片特殊困难地区固原市区域发展与扶贫攻坚规划（2011 ~ 2020 年）》《固原市与全区同步进入全面小康社会攻坚计划》和《固原市扶贫攻坚实施方案》，实施整村推进精准扶贫，举全市之力来打新一轮扶贫开发攻坚战。2011 ~ 2013 年共搬迁移民 3.74 万户 16.4 万人，其中，县外搬迁 1.95 万户 8.7 万人，县内搬迁 1.79 万户 7.7 万人，提前两年完成“十二五”县内移民搬迁任务。2011 ~ 2012 年完成了 132 个重点村的整村推进扶贫任务。2013 年启动了 315 个重点贫困村整村推进扶贫开发，整合投入各类资金 5.88 亿元，加强基础设施建设、培育特色产业、改善人居环境，使贫困村的基础设施日趋完善，主导产业全面发展，村容村貌显著改观。其中，西吉县集中力量打“歼灭战”、彭阳县探

索产业扶贫“造血”机制、泾源县开展整乡推进试点三种新模式，得到了自治区的充分肯定。市委、政府坚持“政府主导、社会参与”的原则，狠抓社会定点帮扶工作，形成了国家部委、福建对口市（区）与固原市、县（区）四级单位“集团帮扶”的社会帮扶格局，共投入各类帮扶资金6203万元，实施帮扶项目130多项（次），有效地促进了贫困村的发展。

二、主要成就

30多年来，在党中央、国务院和自治区党委、政府的亲切关怀和全国各地的大力支持下，在固原历届党委、政府的坚强领导下，经过固原回汉各族人民坚持不懈的奋斗，扶贫开发取得了巨大成就。

（一）贫困人口的温饱问题得到有效解决，贫困发生率降低到最低程度

1.“三西”建设开局良好，贫困面迅速下降。经过“三西”第一个10年农业建设，1992年与“三西”建设前的1982年相比，固原地区农民人均纯收入由22元增加到325.38元，粮食总产量由1.39亿公斤增加到3.14亿公斤，油料总产量由916.5万公斤增加到2841.1万公斤。人民群众从普遍极度贫困的状态迅速“突围”，农民人均纯收入在300元以下的贫困人口由80.1万人下降到19.1万人，贫困面由75%下降到15%左右，85%的农户基本解决温饱。

2.“八七”扶贫攻坚持续发力，全地区基本解决温饱。第二个10年农业建设，经过“八七”扶贫攻坚，到1999年全地区500元以下的贫困人口由1993年底的114.5万人下降到11.2万人。贫困面由1993年的72%下降到1999年的7.9%。其间，彭阳、隆德、固原（今原州区）三县于1998年率先实现整体基本解决温饱目标，继而又有西吉、泾源两县于1999年实现了全县基本解决温饱的目标。1999年全地区农民人均有粮349公斤，人均纯收入1007.47元，与1993年相比分别提高17%和148%。固原地区提前一年实现了基本解决温饱的目标。

3．21世纪扶贫开发成就显著，农民收入大幅增加。第三个10年农

业建设，经过21世纪以来的大规模扶贫开发，2010年农民人均纯收入达到3477元，是2000年927.76元的3.7倍。2008年底，按照国家贫困标准，全市有贫困人口8.28万人，较2000年67.02万人减少62.17万人，降幅达87.6%。2009～2010年，按照自治区扶贫标准，全市减少贫困人口10.61万人，全市扶贫开发进程不断加快。截至2013年底，全市实现地区生产总值182.95亿元，比2010年增长75.9%，农民人均纯收入5359.2元，比2010年增长54.1%。贫困人口由50.1万下降到36.14万人。

（二）农村生产生活条件明显改善，自我发展能力不断增强

1．定点帮扶有力地推动了农业经济发展。进入21世纪以来，在自治区党委、政府和区内外社会各方面的大力支持下，固原市的定点帮扶工作取得了阶段性成就。2002～2014年，国务院扶贫办确定国家铁道部、中国葛洲坝水利水电工程集团有限公司、中国商用飞机有限责任公司、宋庆龄基金会、中国海外工程总公司中国建筑材料有限公司、厦门大学等六个国家机关企事业单位分别定点帮扶原州区、西吉县、彭阳县及隆德县和泾源县。自帮扶工作开展以来，累计投入帮扶资金11480.16万元。自治区直属机关（单位）及固原市、县（区）机关（单位）和自治区驻固单位，在定点帮扶中累计投入帮扶资金2.1亿元。全部用于各县（区）基础设施建设、农业产业开发、城乡社会事业、招商引资、干部交流、教育卫生、妇女工作、劳务输出等诸多方面，有力地促进了农业经济发展。

2．农村基础设施建设得到了不断加强。近年来，固原市狠抓基本农田建设，变跑水、跑土、跑肥的“三跑田”为保水、保土、保肥的“三保田”，极大地改善了生产条件。兴水治旱启动“生命工程”，在大

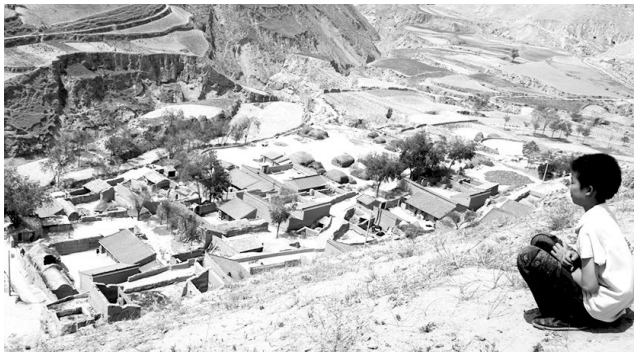
饮水困难

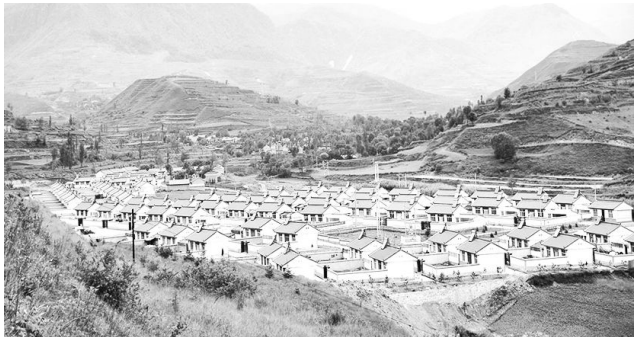
自来水通到家——原州区整村推进村

力发展水浇地的基础上，修建高标准基本农田；在既无地下水又缺地表水的干旱带上，打井打窖，集雨集水，推广窖水节灌，实现了由过去只解决人畜饮水向发展节水农业的转变。同时，兴建了一批引黄灌溉、库坝建设等工程，实施了小流域治理、水土保持等生态项目，有效地改善了生态环境和生产条件，解决了人畜饮水困难。

截至 2013 年，全市旱作基本农田面积达到 332.4 万亩，人均拥有旱作农田 3 亩。随着农田水利配套设施的不断完善和优化，全市累计保存水土流失治理面积 827.55 万亩，占水土流失总面积 1201.28 万亩的 68.8%。

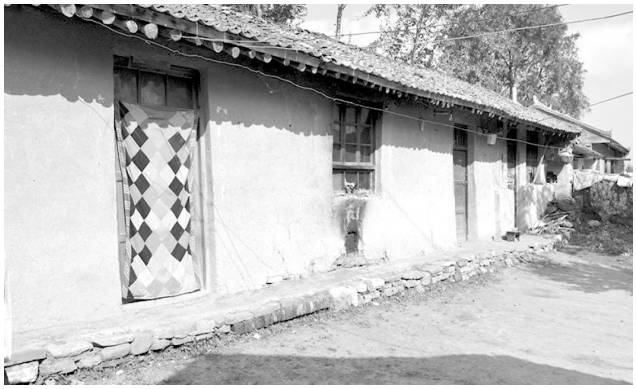
3．移民开发和劳务输出成为了农民脱贫致富的重要途径。固原市通过实施生态移民工程，先后有数十万农民移出山区，他们中间的大多数已稳定解决了温饱，一部分已和川灌区人民一样过上了小康生活。与此同时，通过组织劳务输出进一步增加了农民的家庭收入。


恶劣的生态环境和人居环境


彭阳县沟圈生态移民新村

据统计，“九五”

期间全地区累计输出劳务 221.1 万人次，创收 21 亿元。“十一五”时期全市转移就业 30.5 万人，实现劳务收入 20 亿元，转移就业人员人均创收 6553 元，分别比“十五”时期提高 20.8%、156.2%和 108.1%。劳务人均纯收入占农民人均纯收入的 44.4%。2013 年全市农村劳动力转移就业 30.56 万人，劳务收入达到 37.09 亿元，为广大农民脱贫致富奔小康奠定了坚实的物质基础。



未改造前的农村居民住宅

改造后的农村居民住宅

4. 农民生活水平得到了明显提高。改革开放以来，固原市通过实施科教扶贫极大地提高了劳动者素质；通过实施“少生快富”工程最大限度降低了人口自然增长率；通过实施退耕还林（草）工程项目，小流域综合治理，生态环境得到了明显改善。目前，全市已经实现了乡乡通油路、村村通公路。完成农村电网改造和户户通电工程，农户通电率达到 100%，实现了城乡同网同价；广播电视基本实现全覆盖，农村信息网络体系逐步形成。

2005～2013 年，经过 9 年时间，自治区共投入危窑危房改造补助资金 9.08 亿元，改造农村危窑危房 96926 户，带动自建户达 28680 户，有效改善了农民的生活条件。农民人均生活消费支出达到 4731 元，农村居民恩格尔系数为 41.6%。

（三）产业结构调整成效显著，扶贫产业开发初具规模

1．经济发展方式的转变促进了产业结构的不断优化。长期以来，固原地区第一产业在国民生产总值所占比重偏高，一、二、三产业发展比例不协调、城乡发展和县域发展不协调等诸多经济社会矛盾和问题十分突出。2009 年 12 月下旬召开的固原市委二届八次全体（扩大）会议上，明确提出把“加快实现由以农业为主导向以工业为主导、多产业发展并举转变”作为调整经济结构和转变发展方式的重点。2011 年 12 月召开的固原市第三次党代会进一步提出，把固原经济发展的重点和结构由过去长期以农业经济为主导，转变为“以现代生态农业为基础、新型工业为主导、现代服务业为支撑多元发展的经济发展格局”。经过改革开放 35 年的不懈努力，固原市三次产业比例由 1978 年的 66.4：14.2：19.4 调整到 2013 年的 24.5：26.2：49.3。实现了第一产业结构优化、提质增效，第二产业稳步发展，第三产业趋向合理的发展目标，经济社会呈现出又好又快的发展态势。

2．支柱产业的确立推动了经济的跨越发展。宁夏第一次固原工作会议确立发展草畜、马铃薯、劳务、旅游四大支柱产业以来，固原市的综合经济实力得到明显提升。截至 2013 年，全市马铃薯种植面积 180 万亩，产量达到 29.31 万吨，农民人均马铃薯纯收入 580 元。青饲料和牧草种植面积达 65.53 万亩，牛、羊、猪存栏分别为 36.06 万头、86.4 万只、17.92 万头，农民人均牧业纯收入 626.5 元，占农民人均纯收入的 11.7%。实现转移就业 30.57 万人，实现劳务收入 37.09 亿元，农民人均劳务收入 2519.8 元，占农民人均纯收入的 47%。全市景区共接待国内游客 219.97 万人次，实现旅游社会总收入 8.89 亿元。四大支柱产业已经真正成为了全市农民增收致富的主要途径和地方经济可持续发展的先导性产业。

3．区域优势特色产业的兴起带动了农村经济的超常发展。从 1996 年开始，固原市紧紧围绕“调结构、转方式、促增收”的目标，先后扶持建成一批具有一定规模的特色种植、养殖基地、农副产品加工贮藏设

施和农产品批发市场，促进了农业产业结构调整，增加了农民收入，农民人均特色种养业收入达 1700 多元，为贫困群众稳定脱贫奠定了坚实基础。先后扶持 10 万多农户发展马铃薯、西芹、中药材、苗木、冷凉蔬菜、花卉等特色种植 38 万多亩，使 39.5 万人受益。同时坚持把闽宁对口帮扶与招商引资、产业园建设相结合，创新了扶贫开发模式，先后招商引进 80 多家福建企业（集团）到固原投资办厂，总投资达到 181 亿元，吸收当地群众就业 1.6 万多人次。

经过 10 多年的不懈努力，固原市已初步建成了以马铃薯、牧草、冷凉蔬菜、肉牛养殖、中药材和苗木等为主体的区域优势特色产业基地和特色产品。

4．农业产业化组织的迅速发展为建立现代农业奠定了坚实基础。近年来，随着农业产业化经营组织的建立和快速发展，彻底改变了固原市农村以往因农产品简单加工进入市场、产业化链条短的发展困境。龙头企业的兴起，为广大农户提供了便捷的产前、产中、产后一条龙服务，拉长了农业产业链条，提高了农产品的市场竞争力。截至 2013 年，全市各类农业产业化经营组织已经发展到 1245 个。其中，龙头带动型企业发展到 105 个，占全部农业产业化经营组织的 8.4%。全市农业产业化经营组织固定资产总额达到 21.52 亿元，从业人数 4.18 万人，带动农户 40 万户，使农业产业化组织真正成为了新农村建设的重要力量。

5．中介组织的应运而生成为了沟通农村小生产与社会化大生产之间的桥梁与纽带。随着农业产业化的提升，固原市已经初步形成了由偏重于生产基地建设向农产品加工、品牌开发、市场营销多方并重发展的格局，农业产业链条不断拉长，农产品附加值不断提高。利益联接机制不断完善，订单、合同、股份制、股份合作制等紧密型联系方式得到更多应用。2013 年全市在规模以上龙头企业中，通过合同、合作制、租赁等形式与基地农户进行联接的达到 1245 个。实现了千家万户的农民与千变万化的市场对接，使农民调整有方向，增收有希望。

（四）民生问题持续改善，社会事业不断进步

1．坚持教育优先发展战略增强了教育发展的活力。进入21世纪以来，固原市委、政府始终把教育当作一项大产业来抓，把教育当作一项脱贫致富的重要渠道，在大力实施科教兴市和人才强市战略过程中，以全面实施教育规划纲要为契机，坚持“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”的工作方针，全面推进教育事业科学发展，着力提高教育现代化水平，在巩固提高义务教育的同时，加快普及高中教育、突出抓好学前教育、大力发展职业教育和民族教育，不断提高教育教学质量，促进了教育事业协调、持续、健康发展。

2005年国务院扶贫办劳动力转移培训示范基地在固原农校挂牌并开班

截至2013年，全市有幼儿园151所，在校幼儿2.79万人；普通中学69所，在校生10.63万人；中等职业技术学校5所，在校生1.37万人；小学866所，在校生13.86万人；特殊教育学校2所，在校生223人。全市适龄儿童入学率99.997%，初中阶段毛入学率、高中阶段毛升学率分别达到95.93%和88.8%。全市各级各类学校1094所，在校学生29.33万人，教职工总数1.86万人，其中专任教师1.72万人，全市各级各类学校占地总面积1014.54万平方米，其中校舍总面积达到232万平方米。这标志着固原市教育事业迈上了一个新的台阶，为建设富裕文明和谐新固原提供有力的人才支持和人力保障奠定了坚实的基础。

2．实施“少生快富”工程促进了人口与环境资源的和谐发展。2000年以来，固原市通过严格责任落实，加快实施“少生快富”扶贫工程示范户创建和“少生快富”整村推进工作。2013年人口出生率和自然增长

率由 2000 年的 16.94‰、12.49‰下降到 15.46‰、9.73‰。2013 年创建自治区“少生快富”工程整村推进村 60 个，实施“少生快富”工程 3011 例。

据统计，自 2000 年实行“少生快富”工程以来，全市累计少生人口 33329 人，按照一个孩子抚养到 16 岁需要 3.6 万元的社会抚养费测算，仅“少生快富”工程一项，为社会累计节约社会抚养费 12 亿元，农民人均耕地面积增长 0.14 亩。由此该工程成为了全区计划生育工作的“品牌”工程和德政工程，在促进全市人口与经济社会、环境资源的和谐发展中发挥了重大作用。

举办“致富能手”专题培训班

3．健全公共卫生体系全面推进了农村公共卫生事业发展。2008 年以前，固原市按照国家“填平补齐”的原则，62 所乡镇卫生院全部按标准建设使用。2009 年新一轮医改以来，国家加大了乡镇卫生院改扩建项目建设力度，截至 2013 年，累计完成 38 所乡镇卫生院业务用房建设。全市 704 个标准化村卫生室总投资 1.1 亿元、建筑面积 5.6 万平方米（每个村卫生室建筑面积 80 平方米）全部规范使用。为农村居民提供安全、经济、便捷的基本医疗服务和基本公共卫生服务，惠及全市 130 多万群众。在农村基本形成了以县（区）级卫生医疗机构为中心，乡镇卫生院为枢纽，村卫生室为基础的三级卫生服务网络。全市从 2014 年 4 月 15 日起，在全市公立医疗保健机构全面启动推行了“先住院、后付费”诊疗服务，进一步优化医疗服务流程，创新医疗收费管理和费用结算方式，在全区率先实现了在市、县、乡三级医疗保健机构的全覆盖。

4．推进文化体育事业发展极大地丰富了城乡居民精神生活。在扶贫文化的培养及扶贫精神的塑造方面，固原市近年来按照“文化大发展大繁荣”的总体要求，以文化固原建设为目标，大力弘扬“不到长城非好

隆德县春节社火展演

汉”的六盘山精神，解放思想，创新思路，突出特色，挖掘潜力，着力打造做大做强“西海固文学”品牌，建特色文化高地，切实增强固原文化软实力。创作了一大批群众喜闻乐见的文学文艺作品，同时，广泛开展区内外文化交流，积极推进全民健身计划。广大农民社会化服务水平得到全面提升，正在向城乡均等化迈进。2013 年成功举办“唱响中国梦·建设新固原”系列活动，开展广场演出、送戏下乡 646 场次，隆德县还被命名为“中国社火文化之乡”。

5．着力保障和改善民生进一步加强了社会保障体系建设。自 2002 年撤地设市以来，固原市已初步建成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点的社会保障体系框架，实现了由单位和家庭保障向社会保障、由覆盖城镇职工向覆盖城乡居民、由单一保障向多层次保障的根本性转变，社保“安全网”越织越结实。从 2007 年起，市委、政府开始探索解决城镇最低收入家庭住房难问题，对城市住房困难家庭实施住房保障制度，并加大保障性住房建设力度。

固原市举行保障性安居工程竣工剪彩仪式

据统计，2013 年全市建设保障性住房达到 5000 套，重建受灾房 2342 户，改造危房危窑 1 万户，解决了近 7 万人的住房难问题。同时，在不断

规范城乡居民最低生活保障制度方面，根据物价变化，适度提高救助水平，目前全市享受农村低保人数达 16.72 万人，发放低保资金 1.87 亿元。

6．拓展慈善事业服务新领域让需要帮助的人感受到了社会的温暖。2012 年以来，固原市积极贯彻落实自治区党委、政府关于打造“黄河善谷”的战略构想，抢抓机遇，注入慈善事业新的生机和活力，推动了慈善事业从传统慈善向现代慈善的逐步转变。全市建立了 30 多个社会捐助接收站（点）和 20 多个“慈善超市”“爱心超市”。志愿服务活动每年超过 8 万人次。通过组织实施希望工程、星光计划、明天计划、微笑列车、重生行动、母亲水窖等活动，为最需要帮助的社会群体送去了关爱、送去了温暖、送去了希望，产生了重大的社会影响。同时，市委、政府结合市情，把握时代发展潮流，把推动公益慈善事业的跨越发展作为构建和谐幸福新固原的重大举措，确立了“黄河善谷 善心六盘”的开拓目标，在西吉县和原州区分别创办了吉德和圆德两个慈善产业园区，出台了一系列招商引善、招善引资优惠政策，帮助特殊困难群体实现就业、增加收入，探索“造血型”慈善新路。其中西吉吉德慈善园区 11 家入园企业投资达 5.17 亿元，实现工业产值 1.8 亿元，已稳定解决县内劳务移民及困难弱势群体就业 500 余人；圆德园区引进慈善项目 31 个，总投资 43.5 亿元，完成产值 8 亿元。入园企业已带动就业 1300 人，其中残疾人 125 人。

西吉县吉德慈善产业园以土豆为原料的饼干生产线

实践证明，以扶贫济困为重点的慈善事业，在缓和社会矛盾，促进社会公平，提高公民素质，促进生态文明建设等方面发挥出了巨大的作用。

三、经验启示

固原市经过 30 多年的扶贫开发，取得了辉煌的成就，同时也积累了许多重要经验和有益的启示。

（一）国家支持、政策惠民、领导重视，是推进扶贫开发的根本保证

“三西”建设 10 年间，国家每年投入固原市扶贫资金约为 5000 万元，“八七”攻坚期间，国家每年投入固原市扶贫资金为 1.8 亿元（包括扶贫贷款），进入 21 世纪以来，国家出台了一系列惠农政策，进一步加大投入力度，每年用于扶贫方面的投入都在 2.5 亿元以上。这为全市经济社会发展和扶贫开发事业提供了坚实的物质基础。2001 年以来，习近平、李克强、胡锦涛、温家宝等党和国家领导人先后来固原视察，国务院扶贫办等部委领导及自治区党委、政府主要领导也多次来固原视察指导工作，给当地干部群众以极大的鼓励和支持。党中央、国务院和自治区党委、政府先后出台各项政策、召开会议，加强对固原市的扶贫开发的指导。市委、政府根据扶贫开发工作阶段性需要，经常性召开专题会议，研究部署扶贫开发工作。中央领导的关怀，各级党委、政府的高度重视，对全市扶贫开发工作给予了强有力的精神支撑和物质支持，从而进一步坚定了全市人民脱贫致富的信心，有力地推动了扶贫开发工作进程。

（二）以人为本、缩小差距、构建和谐，是推进扶贫开发的根本任务

在 30 多年的扶贫历程中，固原历届党委、政府深刻认识到，社会不和谐的一个主要因素是社会成员收入差别过大，贫富差距过于悬殊。在固原这样一个集中连片特殊贫困地区，要从根本上彻底改变贫穷落后面貌，只有牢固树立以人为本的思想，把解决贫困人口温饱问题，巩固温饱成果，提高贫困人口的综合素质和自我发展能力，逐步缩小城乡差距、贫富差距，让广大贫困群众共享经济社会发展成果，获得平等发展机会，作为扶贫开发的最根本任务，长期坚持下去，才能在加快经济社会发展中，实现与全区同步进入全面小康社会的目标。

（三）政府主导、社会参与、合力攻坚，是推进扶贫开发的根本方向

新一轮扶贫开发启动以来，中央及自治区不断调整加强社会力量参与扶贫开发，使社会帮扶工作在广度上更为宽泛，在深度上更为深入，为扶贫开发增添了动力。固原市也在认真总结以往扶贫开发经验教训基础上，提出了政府主导、社会参与、合力攻坚的指导思想，并采取专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三驾马车”并驾齐驱，动员全社会力量，充分利用各方面资源，形成了攻坚克难的强大合力。近年来参与固原市对口定点帮扶的国家部委和福建省、市、县（区）的党政部门及企事业单位，情系贫困地区，心系贫困群众，动真情，献爱心，在固原市的扶贫开发中做出了突出的贡献，形成了政府主导、群众主体、部门帮扶、社会参与的崭新局面。

（四）突出重点、整合资源、整村推进，是推进扶贫开发的有效方式

突出重点、整合资源、整村推进是扶贫开发的经验总结，是新阶段扶贫开发的好形式、好抓手和好平台。这种形式能够最大程度上让农民得到实实在在的好处；能够突出重点，有效地把各方面的资源整合起来，发挥出事半功倍的成效。特别是近年来实施的“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”模式，打破地域界线，实施贫困形态和生态类型相近地区连片开发，有效提高了扶贫资源利用率，使基础设施建设、农业产业开发得以整体布局，整体推进，扶贫效益大为增强。2011 年固原市第三次党代会提出“以重点贫困村为主战场，连片开发、集中投入、整体推进，加快扶贫开发攻坚进程”以来，315 个贫困村整村推进扶贫工作进展顺利，市委、政府通过突出产业扶贫，整合项目资金，加大互助资金和信贷资金投入，扎实推进扶贫开发“四到”措施落实，实行贫困村“销号”制度，使广大农村生产生活条件得到显著改善，群众生活水平明显提高，自我发展能力显著增强。

（五）改善基础、培育产业、促进社会事业发展，是推进扶贫开发的有效途径

固原市在 30 多年的扶贫开发中，坚持大搞基本农田建设、小流域综

合治理、人畜饮水解困、农村道路和林草建设不动摇；坚持发展劳务、马铃薯、草畜产业不动摇；坚持狠抓农村基础教育、计划生育、农村医疗卫生、农村阵地建设等社会公益事业不动摇，使农业生产条件显著改善，农民增收幅度不断加大，生活质量逐步提高，农村各项建设事业取得协调发展。实践证明，推进新阶段的扶贫开发，只有立足固原实际，坚持以人为本，坚持科学发展，坚持把扶贫开发与社会主义新农村建设工作有机结合，着力加强农村基础设施建设，努力改善农民的生产生活条件，积极培育和发展特色产业，多方拓展贫困群众增收渠道，才能实现全市经济社会健康持续协调发展。

（六）坚定信心、自力更生、艰苦奋斗，是推进扶贫开发的内在动力

长期以来固原市回汉各族群众为了生存和发展，充分发扬“不到长城非好汉”的六盘山精神，与天争、与地斗，打井窖、修梯田，铺地膜、建温棚，治流域、抓生态，坚持与自然灾害做不懈的斗争，不断探索经济跨越发展的路子。各级领导、广大干部特别是乡村基层干部为了群众的温饱，深入群众、调查研究，求真务实、苦抓苦干，捐款捐物、包村包户，帮助贫困群众解决生产生活中的实际困难。30 多年来，固原回汉各族人民在与贫困做斗争中，积淀了一种自强不息、顽强拼搏的精神，这是新时期开展扶贫攻坚的宝贵财富和内在动力。实践证明，只有发扬自强不息、顽强拼搏的精神，牢牢抓住国家加大扶持的有利机遇，开拓创新，才能在加快发展中，努力实现建设富裕文明和谐幸福新固原、与全区同步进入全面小康社会的宏伟目标。

四、对策建议

针对我国仍然处于并将长期处于社会主义初级阶段，发展中不平衡、不协调、不可持续的问题较为突出，扶贫对象规模大，相对贫困问题凸显，返贫现象时有发生，贫困地区特别是连片特困地区发展相对滞后的问题，党的十八大明确提出了“采取对口支援等多种形式，加大对革命老

区、民族地区、边疆地区、贫困地区扶持力度”“深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件”等多项综合性政策举措。2013 年 11 月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了贫困地区要树立科学发展观和正确的政绩观，不唯 GDP 论，大力加强生态保护，狠抓扶贫工作，不断改善民生的新要求。2014 年 5 月，固原市委、政府在深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神的热潮中，结合市情，制定印发了《固原市扶贫攻坚实施方案》。《实施方案》以精准扶贫思想为指导，紧紧围绕市委三届四次全会提出的“抓好‘六项重点’、破解‘三大难题’、推进‘五个创新’”的总体发展思路，明确提出了以持续增加贫困人口收入为核心任务，以改革创新为动力，以捆绑项目为抓手，以培育产业为根本，坚决打好整村推进和生态移民两场硬仗的目标任务。计划 2017 年前，全面完成 315 个重点贫困村的定期脱贫目标任务，每年减少贫困人口 7 万人以上。到 2017 年，移民安置区基础设施和公共服务更加完备、产业体系更加完善，移民群众自我发展能力更加稳定。到 2020 年，完成剩余贫困人口脱贫任务，实现所有贫困村村级道路提升改造“全覆盖”，自来水普及率达到 85%以上，全市城镇化率达到 60%。实现生态移民村整村脱贫致富，移民人均纯收入接近全区平均水平，移民安置区公共服务能力达到全区平均水平。为全面完成上述目标，市委、政府提出了以下七个方面的具体措施。

（一）强力实施生态移民扶贫攻坚工程，有效减少贫困人口

市委、政府提出，实施新阶段的扶贫攻坚工程，必须以脱贫致富为目标，以改善民生为核心，以“居者有其屋、耕者有其田、发展有天地、致富有途径、生活有保障”为工作出发点和落脚点，紧密结合城镇化建设、新农村建设、现代农业示范区建设和农业优势特色产业建设，采取生态移民、劳务移民和教育移民相结合的办法，促进全市贫困人口向川区和非农领域转移，有效减少人口，缓解贫困片区生态和资源压力。市

委强调，要按照山川结合、城乡结合、有地无地结合、宜工宜农结合的工作思路，通过土地开发适度集中安置，在重点城镇、工业园区、产业基地建设务工移民周转租赁住房等多种方式，把居住在自然条件恶劣区、地质灾害重险区、生态建设核心区的农户搬迁到近水、沿路、邻城、靠工业的区域。通过加快移民安置点基本农田、水利、供电、道路、教育、医疗等基础配套设施建设，加大农业科技实用技术和劳务技能培训投入力度，努力改善移民的生产生活条件，确保搬得出、稳得住、能发展、能致富。全面完成“十二五”期间生态移民 5.35 万户 23.25 万人的总体目标。

（二）深入实施整村推进、集中连片扶贫开发工程，不断夯实新农村建设基础

市委、政府提出，要按照社会主义新农村建设目标和西部大开发“六到农家”（水、电、路、气、房和优美环境）的新要求，通过提升标准，增加投入，以发展特色支柱产业、改善生产生活条件、增强自我发展能力为重点，结合当地基础设施建设、产业开发和社会事业发展，统一规划，集中各类涉农资金和社会帮扶资金，分两批扶持 315 个贫困村整体脱贫。力争“十二五”期间，使 315 个整村推进村产业开发有新突破，基础设施和人居生态环境有明显改善，基本公共服务水平有新提高，社会事业全面进步，贫困人口的综合素质和自我发展能力进一步增强，实现贫困村“五通”（通路、通水、通客车、通信息、通沼气）、“六有”（有小学、有医疗卫生室、有党建文化活动中心、有农技农资服务点、有主导产业或特色优势产业、有互助资金）和贫困户达到“四有”（有脱贫致富增收项目、有安居住房、有新能源设施、有 1 亩至 3 亩高标准农田）的目标。同时，根据各县（区）当地经济社发展状况、农民收入水平、贫困村分布状况、自然条件以及行政区划等，在全市贫困村相对集中的地方，选择划定 18 个集中连片困难地区，作为今后 10 年扶贫攻坚的主战场，通过开展整乡推进、连片开发，创新机制，整合资源，集中投入，采取生态移民、劳务移民和教育移民相结合，产业扶贫与基础建设相结合，

着力构建政府引导、部门联动、社会参与、资源共享、连片开发、产业带动、整体推进、长期效益的扶贫开发整村推进新机制，探索整村推进与区域经济发展相结合的路子。

（三）大力实施“双到”扶贫攻坚工程，切实增强扶贫开发成效

市委、政府提出，要全面推行扶贫开发政策和农村最低生活保障制度有效衔接工作，准确识别扶贫开发对象和低保对象。对农村贫困人口实施分类指导，区别扶持。对识别出 33.09 万农村贫困人口中的扶贫对象，全面实施“扶贫到户、责任到人”双到扶贫攻坚工程，享受专项扶贫和行业扶贫等方面的扶持政策，因户施策、逐户落实。采取产业开发、扶贫易地搬迁、“雨露计划”培训、互助资金、危房改造、小额信贷等形式，确保扶贫对象受益。对识别出的农村低保对象落实好最低生活保障制度，做到应保尽保。通过实施有针对性、差别化的扶持到户政策，使有劳动能力的贫困人口得到有效扶持，不断增强扶贫开发成效，帮助贫困农户实现脱贫致富目标。

（四）认真实施贫困村村级发展互助资金扶贫工程，切实解决贫困户发展生产资金短缺问题

市委、政府认为，以生态移民村和整村推进村为重点，逐步进行整乡推进，扩大贫困村互助资金覆盖面，将生态移民户全部纳入互助资金覆盖范围，这是新阶段实施扶贫攻坚工程的重点环节。为此，市委、政府明确提出，要扩展贫困村村级互助资金投入渠道，争取每个村由平均 25 万元增加到 40 万元左右，增加受益人口，切实解决贫困户发展生产资金短缺和借款难的问题。强调要积极探索引进金融资本与互助资金叠加的运作机制，壮大互助资金使用规模，提高资金使用效益。建立和完善对特别贫困农户的扶持政策，力争使更多的贫困农户得到互助资金项目的扶持。2015 年，要使互助资金覆盖全部贫困村，所有贫困户均得到户助资金的扶持。

（五）实施产业带动增收扶贫工程，稳定增加贫困农民收入

为保证全市产业带动增收扶贫工程顺利实施，市委、政府提出了三个方面的具体措施：一是加快农业优势特色产业发展。着力建设六盘山绿色冷凉农产品生产加工基地，打造宁南生态农业示范区，推进现代农业示范基地建设和示范园区及示范乡镇、村、户建设。形成“一县一品”产业带。每个县（区）两年建成 1 个产业扶贫乡镇和 5 ~ 10 个产业扶贫示范村，每年培育 1000 户产业扶贫示范户。二是培育特色农副产品精深加工产业集群。大力推进农产品精深加工业发展。高标准建设牛羊肉、苜蓿草、马铃薯、食用油、菊芋等特色农产品加工园区，加快建设宁夏（西吉）闽宁合作产业园区等县（区）工业园区，积极承接东部产业转移。培育发展壮大农副产品加工产业集群，打响六盘山绿色冷凉品牌和清真品牌，将固原市建成为宁夏乃至西部地区最重要的绿色环保、生态有机农产品加工基地。坚持“举龙头、扩基地、兴产业、富农民”思路，抓住东西部合作的契机，借鉴推广西吉“华林模式”，积极引导东南部有实力的农业产业化骨干企业到固原投资置业，带动地方产业发展，推动农村土地合理流转，促进当地富余劳动力就地就业。三是进一步扶持发展壮大产业化扶贫龙头企业。通过培育马铃薯、草畜、脱水蔬菜、果品、小杂粮、菌草等农产品加工龙头企业，延伸产业链，提高附加值，切实提高马铃薯产业精深加工能力，积极推进草畜等农产品的深度加工。积极争取国家和自治区支持，对具备条件的企业积极申报国家和自治区级扶贫龙头企业，并对扶贫龙头企业在技术改造、项目立项、项目贷款等方面予以大力支持。

（六）认真实施社会扶贫工程，凝聚社会力量推动贫困片区经济发展

市委、政府认为，切实做好中央和国家机关及企事业单位定点扶贫和对口支援工作，争取全市每个县（区）都有一个中央定点帮扶部门，这是新阶段推动贫困片区发济发展的有效措施。市委、政府提出，在与中央和国家机关及企事业定点扶贫单位建立定期对接交流机制基础上，

每两年召开一次座谈会，研究探讨定点帮扶有关事宜，确保在帮扶资金、帮扶项目和帮扶人员上有新提升，提高帮扶成效。同时，要按照优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展的原则，进一步深化闽宁互学互助对口协作工作，不断创新对口扶贫协作机制、拓展协作领域、提升协作层次。鼓励闽台企业参与盐化工循环经济扶贫示范区建设和宁南区域中心城市和大县城建设。争取每个对口县（区）都能引进 1～2 家福建农业产业化龙头企业，每个对口县（区）都分别建立 1～2 个闽宁生态移民示范村、闽宁产业开发示范村和闽宁整村推进示范村，把对口协作推向一个新的阶段。根据新一轮整村推进和扶贫移民工作，加大区、市、县（区）党政军机关企事业单位定点帮扶工作力度，确定帮扶目标，明确帮扶责任，考核帮扶成效，进一步提高定点帮扶单位开展帮扶工作的积极性和有效性。要加强与国内外慈善机构的交流与合作，积极鼓励和支持国内外非政府组织、企业和个人参与扶贫公益事业，投资贫困村公共设施和基础设施建设。利用宁夏中阿经贸论坛、福建“9·8”投洽会等扩大对外宣传固原的力度，提高固原市对外开放水平。

（七）大力实施基础设施和生态环境建设扶贫工程，改善贫困片区基本生产生活生态条件

市委、政府强调，新阶段推进扶贫工程，要坚持不懈地加强农田水利建设，把旱作基本农田建设作为改善贫困村生产条件的重点工作，与整村推进扶贫开发、退耕还林草工程、小流域综合治理工程、农业产业结构调整、发展优质高产高效农业紧密结合起来，山、水、田、林、草、路综合治理。同时，以整村推进扶贫开发为平台，建设一批塘坝、井窖等集雨工程及人畜饮水解困工程，解决好贫困村人畜饮水困难；要加强贫困村道路建设，农村危房（窑）改造和农村清洁能源推广，加快解决贫困村人居环境。加强贫困地区生态环境建设，积极争取国家生态补偿政策，巩固退耕还林成果，加快培育以经果林等为主的后续产业，加大封山禁牧力度，走出一条经济与生态、民富与山绿“双赢”的可持续发展

道路。

总之，站在 21 世纪以来扶贫开发巨大成就的坚实基础之上，固原市将在深入贯彻落实党的十八届三中全会和自治区党委十一届三次全会精神过程中，进一步深化改革，创新扶贫思路和机制，通过实施精准扶贫，在提高扶贫资源利用效率、优化扶贫产业和项目选择机制，提高贫困人口素质，推进政策协调等方面努力开创扶贫开发工作的新局面。

中卫市扶贫开发

扶贫开发是欠发达少数民族自治区与全国同步实现全面小康的重大战略，也是中卫市统筹山川城乡发展最大的民生工程。改革开放以来，中卫市将国家扶贫战略及政策体系与中卫实际相结合，走出了一条新的扶贫开发之路。中卫市坚持以人为本，将扶贫事业的主要关注点从过去“物”的给予转向“人”的全面发展；激发贫困地区群众的主动性和创造性，综合考虑环境承载力和经济社会发展大局，提出实施“生态移民”“劳务移民”“教育移民”的三大移民战略；坚持依靠发展解决贫困问题，积极探索扶贫开发与新型工业化、新型城市化、农业产业化的有机结合，实现扶贫开发与沿黄经济区建设、内陆开放型经济格局等重大战略的充分对接，山川统筹效应逐步显现，中南部山区进入了快速蓬勃发展的新时期；坚持开发式扶贫，增强“造血”功能，在中南部山区培育形成了草畜、马铃薯、劳务输出、旅游、设施农业等一批立足当地优势的特色产业。近年来，中央和自治区对扶贫开发工作做出了一系列重大战略部署，中卫市抢抓机遇，实施生态移民、产业带动、教育和计划生育、区域中心城市带动、基础设施和生态环境建设、社会帮扶六大工程，统筹山川、城乡，一揽子解决全市贫困问题，力争与全国同步实现全面小康目标。

一、发展历程

中卫市扶贫开发经历了四个发展阶段。

（一）“三西”农业开发建设阶段（1983～1993 年）

1982 年 12 月，中央财经领导小组召开会议专题研究“三西”地区发

展问题。1983 年，“三西”地区的贫困问题，中央财政每年拨出 2 亿元专项资金，“三西”农业建设正式开始。“三西”农业建设开创了我国有计划、有组织、大规模扶贫的先河。按照“有水路走水路、水路不通走旱路、旱路不通另找出路”的要求，自治区规划建设了固海扬水工程。该工程是宁夏建设最早、规模较大的生态扶贫性质的公益性扬水提灌工程。固海扬水工程由固海扬水工程、同心扬水工程以及利用世行贷款资金进行扩灌改造的世行扩灌工程组成。工程总投资 2.98 亿元，担负着灌区 60 多万亩农田的灌溉、24 万多人口及 20 多万只羊畜的饮水任务。其中，中卫沙坡头区灌溉面积 1.56 万亩，中宁县 14.97 万亩，海原县 12.07 万亩，同心县 24.28 万亩，红寺堡开发区 1.71 万亩，长山头农场 5.68 万亩，中卫山羊场 0.5 万亩。灌区受益人口 24 万，大家畜 2 万多头，羊 20 多万只。

在这一发展阶段，原中卫县把以往单纯生活扶贫救济改为从发展生产入手，自力更生摆脱贫困。自 1982 年川区各乡镇通过试点扶贫，至 1984 年已脱贫 512 户 3006 人。1985 年全县确定扶贫对象 2644 户 13444 人，共筹集资金 15 万元。各乡镇招聘扶贫员，明确任务责任，签订合同，三年包干完成。对山区不得温饱农户，吊庄搬迁南山台或北干渠新灌区开发生产。历经几年努力，于 1985 年全县脱贫 469 户 2476 人，人均收入 284.6 元，1987 年脱贫 473 户（含山区 14 户），人均收入 326.46 元。1988 年，川区基本完成扶贫任务，把重点转向山区，投资 2 万余元，帮助兴办地毯加工和采煤等乡镇企业 5 处。至 1993 年，全县共扶贫 1883 户 14639 人，脱贫 1162 户 11439 人。

1983 年，中宁县被国家列为“三西”农业专项资金开发的重点县。根据中宁县人多地少的现状，县委、政府对人均占有耕地少的乡村，组织群众搬迁到长山头新灌区进行开发建设，搬迁移民 904 户 3330 人。至 1988 年，国家向中宁县投入新灌区开发资金 277.62 万元。在抓好山区扶贫开发建设项目工作的同时，开发荒地 47210 亩。结合土地开发，中宁

县对 10 公里清水河道进行了改直裁弯工程。河道改直后比原河道缩短长度 1000 余米，淤平后增加耕地 2000 余亩，确保了长山头新开发 4000 亩土地的正常利用。

1984 年，海原县农村扶贫工作采用“生产抵偿”办法提供扶贫资金，帮助贫困户开展养羊、种树。1985 年，海原县政府成立扶贫领导小组，采取利用当地资源，因地因户制宜的办法在全县范围内开展扶贫工作。是年，全县发放扶贫款 48.4 万元，扶持贫困户 4558 户 27876 人。同年，按照自治区的统一安排，海原县开始在原石嘴山市陶乐县三棵柳村进行吊庄移民搬迁。翌年，海原县开始有计划地向陶乐县月牙湖吊庄移民，开辟新灌区。1987 年，海原县确定贫困户 12630 户 73607 人，争取每年扶持三分之一户（人）脱贫。1988 年，海原县农、林、水、牧部门开始依靠部门优势，进行科技扶贫。1990 年，海原县 2300 贫困户 13800 人解决了温饱。1991 年，海原县争取资金 1090.7 万元（“三西”资金 449 万元、农业贷款 20 余万元、区包扶部门资金 482.7 万元、吊庄灌区开发建设资金 139 万元），实施了农业、林业、养殖业等扶贫项目。

（二）“双百”扶贫开发阶段（1994～2000 年）

1994 年 4 月，国务院正式颁布《国家八七扶贫攻坚计划》，拉开了“八七”扶贫攻坚的序幕。10 月，自治区党委、政府制定了《宁夏“双百”扶贫攻坚计划》，决定从 1994～2000 年，集中人力、物力、财力，动员全社会力量，在西海固地区对近 100 个贫困乡镇、100 多万农村贫困人口实施有计划、有组织和大规模的扶贫攻坚的战略决策。这是宁夏历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。

双百扶贫阶段，国家共向原中卫县贫困地区投入资金 4.8 亿元，打井窖 3.8 万眼，造林 80 万亩，修建高标准农田 60 万亩，修路 580 公里。2000 年，原中卫县提前一年实现了整体解决温饱的目标。全县贫困人口大幅减少，贫困面由 69.9%下降到 13.9%。

1996 年，宁夏按照国家“八七”扶贫攻坚计划要求，开始实施扶贫扬黄灌溉工程项目。该项目包括红寺堡灌区和固海扩灌两个灌区。红寺堡灌区位于宁夏中部的大罗山脚下，地处毛乌素沙漠边缘戈壁，是中国最大的生态移民扶贫开发区。1998 年 3 月 20 日，红寺堡灌区扬水主体工程开工建设。7 月，红寺堡灌区海原县农业移民配套工程开工建设，建设移民村 13 个，安置干旱带移民 6302 户 32357 人。9 月 16 日，该扬水工程开始向红寺堡灌区试点村供水。灌区工程实施后，不仅极大促进了当地以至全区的经济发展，而且对社会稳定和民族团结产生了积极影响。固海扩灌灌区位于宁夏清水河河谷平原中南部。固海扩灌灌区涉及中宁、同心、海原、固原 4 个县 16 个乡镇，土地总面积 85.7 万亩。固海扩灌灌区海原县农业移民配套工程始建于 2002 年 5 月，累计安置县内移民 2707 户 13534 人，解决就地旱改水人口 27644 人。

1997 ~ 1999 年，自治区党委、政府按照“以川济山、山川共济”的方针政策，安排中宁县包扶固原县开城乡的 7 个贫困村。中宁县由多部门组成扶贫工作队，利用 3 年时间，使所包扶的 7 个村中有 528 户 2623 口人实现脱贫，其脱贫户中人均有粮 452 公斤，人均收入 765 元，脱贫率达 85%。2000 年 1 月，固原县大战场乡、彭阳县马家梁乡、长山头乡移民迁插点移交中宁县管理后，中宁县移民吊庄区实施了新灌区人畜饮水工程。自喊叫水乡和徐套乡划归中宁县后，先后完成了山区两乡所有村级道路的硬化工程、农村电网改造和村村通工程，实施了山区两乡人畜饮水工程和硒砂瓜抗旱引水工程。

1994 年，根据《国家八七扶贫攻坚计划》和《宁夏“双百”扶贫攻坚计划》，海原县确定贫困乡 18 个，对农民人均纯收入在 300 ~ 500 元的 8 个特别贫困乡进行重点扶贫开发。

1996 年，海原县开始实施秦巴山区扶贫世界银行贷款项目海原县项目。该项目覆盖海原县 9 乡 50 个村，扶贫农户 12804 户 67977 人，总投资 8152 万元。建设内容有农业开发、农村企业开发、科技服务与项目管

理检测四大类。1999 年底，提前实现了全县农村人口整体基本解决温饱的问题。

（三）新世纪千村扶贫阶段（2001～2010 年）

2001 年，中央召开全国扶贫工作会议，制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010 年）》，扶贫开发进入了新阶段。

根据《宁夏扶贫开发规划（2001～2010 年）》，中卫市列入自治区千村扶贫开发工程的贫困村 146 个，其中海原县 115 个、中宁县 13 个、沙坡头区 18 个。自 2000 年实施扶贫开发工作以来，通过实施项目带动战略，两县一区累计投入各类扶贫项目资金 8.36 亿元。通过坚持开发式扶贫，提高贫困户自我积累、自我发展能力，截至 2006 年底，全市贫困人口由 2000 年底的 28.22 万人减少到 16.17 万人。全市山区农民人均纯收入由 2000 年的 794.90 元（中宁山区 546 元，海原县 877 元，中卫市城区 784 元），增加到 2005 年底的 1493 元，年均增幅 17.6%。

原中卫县自 2001～2010 年实施扶贫开发工作以来，通过实施项目带动战略，累计投入各类扶贫项目资金 1.2 亿元。截至 2006 年底，沙坡头区贫困人口由 2000 年底的 4.2 万人减少到 2.5 万人。沙坡头区山区农民人均纯收入由 2000 年的 784 元增加到 2005 年底的 1801 元，年均增幅 18.1%。

扶持贫困村发展养羊产业

自 2001 年起，中宁县先后投入亿元资金进行开发式扶贫。项目从产业资助到智力扶贫，有效解决了贫困群众等、靠、要的思想，为贫困村群众发展养殖产业，变“输血”为“造血”功能，大大提高了他们自身的脱贫致富能力。

2001 年，海原县制定了百村扶贫开发工程，首先在 5 个重点贫困村进行扶贫开发试点。同年，自治区委派区、地及贺兰县 31 个党政机关和企事业单位参与海原县 61 个贫困村的定点帮扶工作；2002 年，海原县向红寺堡项目区生态移民 516 户 2468 人；2003 年，海原县利用退耕还林、万户养羊、万名失学儿童救助、“生命工程”水窖建设、扶贫小额贷款、定点帮扶等工程和项目，对 44 个重点贫困村进行扶贫开发，主要实施旱作农田基本建设，退耕还林（草）、水窖、道路、村部、学校等基础设施建设项目。2001 ~ 2004 年，全县重点贫困村累计投入项目资金 15415.6 万元，其中财政扶贫资金 1216.3 万元，以工代赈 2535.3 万元，“三西”资金 978.1 万元，闽宁资金 187.3 万元，扶贫贴息贷款 2178.1 万元，行业资金 8320.5 万元；2005 ~ 2006 年，海原县在 15 个乡镇 23 个行政村，实施第一批整村推进扶贫开发工作。实施项目主要有旱作基本农田、“十万贫困户养羊工程”及配套项目。同时，全县实施“百万农民培训工程”“阳光工程”“少生快富工程”“电视入户文化扶贫工程”。2006 年底，全县净脱贫人口 8274 人，贫困面由 36.5%下降到 34.2%。2007 ~ 2008 年，海原县实施了第二批整村推进扶贫开发工作，全县第二批整村推进村 32 个。实施项目主要有机修农田、村党员活动室、村卫生室、危房改造等基础设施建设，西甜瓜、脱毒薯、枣树、枸杞等特色产业种植，实用技术培训、中长期劳动力转移培训等项目。

（四）百万贫困人口扶贫攻坚阶段（2010 年至今）

2004 年中卫建市以来，全市贫困地区面貌发生了巨大变化，群众得到更多实惠。在全市 252 个贫困村实施了整村推进、产业扶贫、劳动力中长期培训、互助资金、生态移民、社会帮扶工作。重点解决全市 22.26 万人（沙坡头区 26638 人、中宁 24892 人、海原 171110 人）的贫困问题。

2011 年，中宁县委、政府积极落实宁夏“十二五”中南部生态移民任务，规划建设宽口井生态移民工程和县城企业服务中心劳务移民安置工程，集中搬迁生态移民 1665 户 7250 人，安置劳务移民 300 户 1000 人。

至2013年，中宁县共完成自治区下达移民任务5801户26153人的安置，其中县外移民3745户16550人，县内移民2056户9603人。是年，中宁县开展最低生活保障制度和扶贫开发政策衔接试点工作。截至2013年底，项目覆盖26个行政村2805户贫困户，每户扶持资金2000元，共计561万元。引导发展硒砂瓜5900亩，基础母牛1650头，母羊6450只，特色种植7050亩。

2011年，海原县扶贫开发工作以整村推进为平台，强化行业部门协作，实施30个贫困村整村推进计划。有效整合各类项目资金6563.43万元，重点实施基础设施建设、产业开发、能源利用及人居环境综合整治、社会事业发展、农民实用技术培训、生态移民工程、村级发展互助资金7个方面的建设项目。

技能培训

二、主要成就

（一）贫困人口明显减少，农民收入持续增加

2010年，中卫市贫困地区GDP达到42.7亿元，是2005年的2.1倍，年均增长16.03%。地方财政一般预算收入2.3亿元，是2005年的2.2倍，年均增长16.9%。五年累计完成全社会固定资产投资70.9亿元，是“十五”时期投资总和的2.5倍，年均增长20%。2013年，全市贫困地区人口减少到15.36万人，比2014年减少28.14万人。贫困地区人均纯收入达到4800元，比2004年增加3888元，增长5.3倍。

1983年，中宁县人均耕地不足1亩，按当时贫困户标准界定，贫困

面达 30%以上。“三西”建设第一个 10 年，中宁县农民纯收入由 1982 年 45 元增长到 1992 年的 460 元，解决了 1.533 万人、1.8 万头牲畜的饮水困难。1998～2000 年，通过宁夏扶贫扬黄灌溉工程的实施，红寺堡双井开发区新增耕地 15050 亩，植树造林 12.6 万株，除部分土地由搬迁移民种植利用外，大部分土地由种植大户承包利用。2000 年，移民吊庄区人民生活水平逐年提高，大部分移民已解决了温饱。

2001 年，海原县秦巴项目山区扶贫世界银行贷款项目区人均纯收入 500 元以下的贫困户 6343 户，贫困人口 32349 人，分别占总户数人口的 49.5%、47.5%。2004 年，全县贫困户和贫困人口下降到 1832 户和 9123 人，占项目总户数总人口的 14.3%和 13.4%。截至 2013 年底，海原县贫困人口减少到 11.84 万人，累计减少贫困人口 8.2 万人，贫困发生率下降到 36%。海原县农民人均纯收入由 2001 年的 799 元增加到 2013 年的 4838 元，增长了 4039 元。

（二）基础设施建设不断加强，生产生活条件明显改善

30 多年来，按照各个不同时期党和政府对新农村建设的要求，积极争取国家和自治区扶持，加大了基础设施建设力度，实施了“四通工程”，实现了“两大提高”。“四通工程”：一是加快了贫困村村道建设步伐。2007 年底所有通乡镇公路基本实现了柏油路，山区行政村通等级砂砾公路。二是解决和完成了未通电自然村的通电任务，实现了村村通电、城乡同网同价。三是实施广播电视“村村通”工程。到 2007 年底，沙坡头区所有行政村、自然村群众接收到广播电视节目。四是加快通讯网络的调整和建设。到 2007 年底全区所有山区乡村通话率基本达到全国平均水平。“两大提高”：一是加快集镇建设，提高山区集镇化水平。发展绿色产业型、资源依托型、交通枢纽型等各具特色的小集镇，发挥其对二、三产业的集聚功能，使商品流通、信息传递等更加快捷。结合种草养畜等农业产业化经营项目的实施加快发展饲草、建筑建材、皮毛和清真牛羊肉、绿色清真食品等开发加工业。2007 年，初步建成以各市区为中心，

以兴仁、宣和、永康、大战场、香山乡等集镇为骨干，其他乡镇为基础的区域城镇体系，使山区城市化水平力显著提高。二是搞好村庄规划和人居环境治理，提高了贫困地区的生产生活条件。按照社会主义新农村建设的要求，在抓好农民增收的同时，依照规划先行、示范引导、量力而行、稳步推进的思路，有计划、有步骤，分阶段抓好村庄规划和环境整治工作。利用自治区的扶持政策，搞好“塞上农民新居”和山区“危房、危窑改造”工程建设，各项基础设施项目的实施，极大地改善了贫困地区的生产生活条件，生态环境、村容、村貌明显改观，提高了贫困地区农业抵御自然灾害的能力，靠天吃饭的现象明显改变，为贫困群众持续发展，脱贫致富奔小康奠定了坚实的基础。

（三）扶贫开发项目建设成效显著

30 多年来，按照各个不同时期党和政府对新农村建设的要求，原中卫县、中宁县、海原县实施了一大批卓有成效、意义深远的项目工程。一是建成“一台两区”新灌区。20 世纪 70 年代末 80 年代初，原中卫县委、政府强抓改革开放的机遇，在完善联产承包、企业转轨定制的同时，抓好移民搬迁，农业开发建设，提出开发南山台子和北干渠“两个十万亩新灌区”和开发沙坡头“碱碱湖”的总体思路，制定了“谁开发、谁经营、谁受益”“宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜渔则渔”等十项政策规定，鼓励国家、集体、企业、个人投资四位一体共同开发，并对县内南部山区部分不具备生存条件的村队实施了移民搬迁，通过十多年的努力奋斗，南山台子、北干渠、碱碱湖三个沙漠区开出总面积 23 万亩，人口 8400 多户 3.5 万人（来自宁夏、甘肃、内蒙古三省（区）18 县的县外移民 3000 多户 10000 多人，其中：西吉移民搬迁 6000 人），建立行政村 28 个，建成 10 万亩现代化经果林基地一处，10 万亩优质米商品粮基地一处，10000 多亩现代化渔业基地一处，新开发区沟渠纵横，林果成行，鲤鲫跳跃，稻麦飘香，已彻底改变了昔日“沙丘遍地，寸草不生，兔子不拉粪，野鸟不坐窝”的荒凉状况，人均收入由 20 世纪 80 年代初不

足 100 元增加到 2007 年底的 2600 元。二是实施生命工程，解决了人畜饮水。加大了水利基础设施建设力度，充分利用地表水，大量拦蓄天上水，合理开发地下水，改造完善了关键水利设施，解决人畜饮水困难，为山区经济发展提供了保障。30 多年来，沙坡头区山区累计打井 62 眼，建窖 24200 眼，做截潜引水工程 75 处，完成小流域治理 12 处，通过建集雨场、打井、建窖、截潜引水，基本解决了山区人畜饮水困难。海原县投资 3249.27 万元，在中北部干旱带的 14 个乡镇 67 个行政村打井窖 10770 眼，铺设低压管道 939.29 公里，实施人饮工程 99 处，建蓄水池 1468 座，自来水入户 56721 户，解决了 21.81 万人、7.638 万头大家畜、11.21 万只羊的饮水问题。三是实施电视入户文化扶贫工程。2006 年 12 月，海原县开始实施电视入户文化扶贫工程。该工程采购电视机的资金由区政府承担 80%，受助农户承担 20%。覆盖范围涉及海原县 89 个整村推进村，投资 360 万元，发放电视 7120 台，户均电视机 1 台，解决了贫困群众看电视难的问题。四是实施整村推进工程。海原县整合各类扶贫资金 7.96 亿元，涉及 18 个乡镇（管委会）86 个整村推进村，受益农户 7.2 万户 29.6 万人，实施了人饮工程、农田建设、村道、危房改造等基础设施项目，扶持特色种植、种草养畜等产业开发项目，扶持户户通工程、学校建设、卫生室及劳务、实用技术培训等社会事业发展项目等 65 个扶贫项目。通过实施整村推进工程，使部分人饮困难的“顽症村”，彻底告别了“车拉驴驮”的状况。五是实施秦巴世行项目。1996 年开始实施秦巴山区扶贫世界银行贷款项目，覆盖海原县贫困人口集中、少数民族聚居、扶贫攻坚难度大的 9 个乡 50 个村，扶贫农户 12804 户 67977 人，总投资 8152 万元。1996 ~ 2000 年，项目总投资 3445.8 万元，2001 ~ 2004 年项目投资 3950 万元，重点实施了坡改梯、特色种植、经果林、水保林、人工种草、养殖业等项目，通过几年的项目扶持，使贫困村的基础设施得到了改善，农民收入显著提高。六是开展闽宁对口帮扶。1996 年 7 月 6 日，国务院办公厅下发了《国务院办公厅转发国务院扶贫开发领导小组关于组织经

济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作报告的通知》，明确福建与宁夏对口帮扶协作关系，并确定厦门市对口帮扶海原县。1996～2000年，厦门市先后投入各类帮扶协作资金1844.8万元，项目涉及种植业、养殖业、农业基础建设、文教卫生、广播电视、基层组织建设等方面。2001～2008年，厦门市先后投入帮扶资金2661.1万元，项目涉及种植业、养殖业、农业基础设施建设、文化教育、医疗卫生、广播电视、基层组织建设、科技扶贫、劳务合作、整村推进扶贫开发、新区项目工程、贫困家庭大学生资助、经贸合作、社会扶贫济困等方面的工作。七是实施外援项目。1994年，海原县与科威特驻中国大使吉安先生签署了由科威特远东部组织本国穆斯林募捐资助海原贫困地区群众脱贫致富的协议。1994～2000年，科威特达阿沃委员会，卡塔尔、瑞士、也门及香港穆斯林活动中心等国家和地区，投入无偿援助资金达420余万元。至2000年底，海原县利用项目资金建医院1所，打机井33眼，配套低压节水管道30多公里，打窑360眼，捐助面粉3210袋，毛毯6210条，衣物1500件。2001～2004年，该项目主要支援本县贫困地区的井窖工程、养殖业工程、医疗卫生、贫困农户房屋建设、贫困农户救助等公益事业，援助资金238万余元。1998年10月，海原县开始实施加拿大援助项目，项目执行期为6年，采取以水利水保、医疗卫生、基础教育、多种经营等方面的建设，改善生态环境，提高项目区人口综合素质。

（四）实施生态工程，大力发展草畜产业

按照“因地制宜、统一规划、防治并重、注重实效”的工作方针，沙坡头区强化生态治理和环境保护意识，抓好生态项目工程建设，实施可持续发展战略，实现了经济与环境的协调发展。在山区扶贫规划上实行了山、水、田、林、草、路统一规划，突出重点，以水源涵养林工程建设为中心，以主要公路沿线、机关、村庄绿化为突破口，以农田防护林建设为纽带，加大了治沙造林，封山育林工作力度。通过退耕还林还草，天然林保护、小流域治理、封（沙）山育林、天然草场改良等一系列措

施，对北部风沙干旱丘陵区、中部干旱黄土丘陵区、南部半干旱山地丘陵区进行综合治理。把种草养畜作为重点，变资源优势为经济优势，加强对天然草场的补播改良，实行封育管理，逐步恢复天然植被。以南山台和北干渠吊庄移民区为依托突出发展以肉牛、奶牛、多胎品种羊为主的食草型与节粮型舍饲畜牧业。以宣和镇为依托，大力发展草原牧鸡、壮大鸡产业。利用清真品牌的优势，发展畜产品加工业。

在山区草畜产业发展上，重点做了六个方面工作：一是全面实施了退耕还草工程，加强草原围栏封育，推行舍饲栈养，切实缓解天然草场载牧压力，使草原资源得到了休养生息，植被有效恢复。二是大力培育了草畜产业基地，扩大优质牧草种植面积，逐步建设一批以紫花苜蓿为主的人工饲草基地，加快天然草原的人工改良（补播）促进恢复草原植被，提高了草原生产能力。三是加快牛、羊品种改良步伐，引进了国内外优良品种，健全了良种繁育体系，提高了生产性能。建立健全了疫病防治体系，加强疫病监测和防治工作。四是积极推广了先进实用的饲养管理和快速育肥技术，大力推广饲草料加工调制利用技术。全面普及秸秆青贮、氨化、微贮饲料喂养技术，缩短生产周期，提高商品率。五是围绕“十万贫困户养殖业工程”，建立规模化、规范化产业体系。努力构筑以千家万户为基础层，以专业大户、养殖园区为骨干层，以规模化、工厂化为尖端层的“畜禽产业金字塔”，把区域性优势发挥到最佳状况。六是加大了草原管护执法力度，治理了草原“三乱”，确保了草原植被资源及其围栏设施发挥长期效益。

（五）加大结构调整力度，发展优势特色产业

在优势特色产业发展上，重点建设了五个基地：一是建成了以环香山地区为核心，辐射兴仁、蒿川等乡镇的西甜瓜生产基地，实施无公害化技术标准，打造了“香山硒砂瓜”品牌，全市累计建设高标准压砂地102万亩。二是以南山台为基地发展了以高酸苹果、优质红枣为主，杂果为辅的经果林基地，目前已达到24万亩。三是建成以兴仁镇为主的井灌

区枸杞基地，扩大山区枸杞种植面积，打绿色牌，走特色路，做大做强枸杞产业，目前贫困区域枸杞种植已发展到近 10 万亩。在优势特色产业发展上，引进优良品种，扩大种植规模，完善推广体系，拓展流通渠道，切实搞好产品的深加工。并产生了一些具有市场竞争能力的国家及自治区扶贫龙头企业如宁夏红集团。市场牵龙头、龙头带基地、基地连农户的农业产业化格局初步形成，部分优势特色农产品如西砂瓜、枸杞深加工产品已占领沿海地区和北京、上海、成都、重庆等大中城市，部分产品已销往俄罗斯、东南亚国家和地区。四是发展马铃薯基地，以海原县红羊、木台等乡镇为基地，发展马铃薯种植 104 万亩，马铃薯已成为贫困地区农民收入的主要来源。五是建设了以海原县西吉镇为核心的 10 万亩小茴香基地。

做大做强枸杞产业

（六）实施旅游带动战略，推动贫困地区经济增长

沙坡头区内自然风光、文物古迹多样，境内分布着新石器至唐、宋、元、明、清历代文化遗址多处，有闻名中外的沙坡头 5A 级旅游区，有风景秀丽的天然胜地寺口子，有以“农家乐”“枸杞文化节”“硒砂瓜节”“梨花节”等为主的农业观光旅游业。30 多年来沙坡头区扶贫开发与“乡村旅游”“生态旅游”实现了有效的衔接，促进了贫困地区经济发展。沙坡头旅游区发挥了旅游业的龙头带动功能，按照“一带四区五条线”战略，充分利用了西部大开发、沙坡头低坝工程、大柳树水利枢纽工程建设机遇，挖掘完善了一批山区旅游资源，在唱响沙坡头 5A 级旅游区品牌的同时，重点抓了寺口子、长山湖、香山寺、老君台、山台风光、羚

羊松风等重点基础设施建设，增加了旅游景点，把旅游业作为振兴区域经济的重要产业，积极引导山区群众参与旅游业的开发建设，兴建农家乐，开展旅游服务，拓宽了经济增收的渠道。

（七）加大人才培养力度，科技扶贫成效显著

大力实施了“科技扶贫工程”，坚持“以川济山、山川共济”的方针，围绕优势产业培养壮大科技队伍，按照业务职能，深入开展了科技扶贫结对子“一帮一”活动，鼓励科技人员到山区创业，举办技术培训班，进行实验示范，现场指导，创建各类农业科技示范园区和示范基地，带领农民调整农业产业结构，通过多种形式大力推广旱作农业等适宜的新技术、新品种。加强了对农民的科技培训，增强了其生产技能和经营能力，为力争每个贫困户有一个劳动力掌握 1 ~ 2 门农村实用技术而奋斗。加大了教育科技扶贫力度，多数山区乡镇已建立了远程教育网络，对山区广大农民群众进行农业科技培训，增强了山区农民的科技意识和科学文化素质，提高了运用和依靠科学技术发展生产、脱贫致富的本领。在科技和实用技术推广上，注重了发展、引进、推广动、植物新品种；复合套种栽培、温棚养殖、配合饲料、品种改良、快速育肥等技术；发展节水农业、生态农业、观光农业，推广喷灌、滴灌等节水措施，真正把农业科技转化为农业生产成果。充分挖掘和利用本区人才资源，为山区扶贫开发创造一个尊重人才、留住人才、利用人才的良好环境。鼓励大中专学生到山区工作，增长才干，锻炼提高，服务于山区建设。加大人才培养力度，逐年选送一批有见识、开拓创新的贫困地区乡村干部和致富能手，根据自治区扶贫办和区组织部安排，到区内外进行技能培训，实施“培训一个、带动一片”的战略。实行山川干部交流挂职锻炼制度。每年选拔一批优秀年轻干部，对口到山区乡村挂职锻炼，把川区先进的理念带到山区。山区乡镇也选拔一些年轻干部到川区县（区）和乡镇挂职锻炼，互相学习、取长补短，提高了山区干部的实际工作水平。大力发展劳务输出和劳动力中长期技能培训工作。劳动人事和扶贫部门与各

乡镇、村紧密配合，建立健全了三级输出网络，加强劳务输出管理和服务，加大劳务人员培训力度，提高其职业技能。实现了劳务人员由自发性输出向有组织输出转变、体力型向专业技能型转变、简单劳务输出向带回技术资金回乡创业转变。

（八）贫困地区经济社会协调发展，社会各项事业全面进步

重视发展山区教育事业。加大了教育投入力度，实施了中小学危房改造工程，加强了师资队伍建设，努力实现“两基”攻坚目标，积极发展职业教育和成人教育，巩固扫盲成果，提高贫困人口的文化素质；将规模小、质量低的村完小和教学点有计划、有步骤地进行了撤并，在山区发展了寄宿制学校；配备了远程教育及多媒体电教设备，使农村信息技术教育水平得到了提高。教育部门并有组织地进行了山川师资交流和教学交流，川区每年选派一批优秀教师到山区乡镇进行为期一年的对口支教，把川区先进的教育教学理念和方法传输到了山区，通过各种途径努力改变山区教育落后面貌。积极发展山区卫生事业。加快了乡镇卫生院改造工程，区、乡级卫生院基础设备和医疗水平有了显著提高，做到了急诊、危重病人及时诊治。适龄儿童计划免疫接种率达到 85%以上，孕妇住院分娩率达到 60%以上，孕产妇死亡率控制在 1‰以内，婴儿死亡率控制在 30‰以内。加强了地方病、传染病的预防和控制，减少了因病致贫、返贫人口，基本实现了人人享有初级卫生保健目标。切实做好山区计划生育工作。认真实施了“三结合”帮扶、“少生快富”、“幸福工程”等项目。把控制人口数量、提高人口素质作为扶贫开发的关键环节来抓。加大

康乐移民小学

节育奖励机制，对自觉执行计划生育的农户给予项目优先，使实行计划生育的农民先富裕起来，发挥了示范带头作用。山区各乡镇也加强了基础设施建设，健全完善了计划生育技术服务场所，配齐配强了技术服务人员，对育龄妇女开展生殖健康、计划生育技术服务，村级配备了计划生育专干，做到了人员、任务、报酬“三落实”，对育龄妇女定期进行孕前检查和节育后健康追踪服务，使计划生育工作真正落在实处。建立了计划生育社会保障制度，开展计划生育手术保险和独生子女家庭养老保险，解除了后顾之忧。

中卫市扶贫开发虽然取得了一定成绩，但是仍然存在一些问题，需要认真加以解决。一是全市贫困面大程度深。截至 2013 年底，全市仍有 15.4 万贫困人口，占全市扶贫区域总人口的 1/4，扶贫开发困难多、任务重、压力大。二是贫困区域经济发展水平低。贫困区域农民人均纯收入只占全区的七成左右，发展后劲不足。三是产业竞争能力弱。产业层次低，科技创新弱，缺乏大型骨干企业和大工业项目，招商引资和融资困难，自然资源缺乏，未能形成有影响力的品牌和有核心竞争力的主导产业。四是自我发展能力弱。贫困群众文化、素质总体偏低，文盲和识字很少的占贫困区域人口的 18%，小学程度占 25.8%，残疾人占 6.99%，消化和吸收现代生产方式和技术的能力较弱，严重制约着经济社会的全面发展。

三、经验启示

中卫市 30 多年的扶贫开发积累了一些经验，得到了许多有益的启示。

（一）必须坚持解放思想、实事求是

多年来，中卫各级党政组织在认真贯彻实施新时期扶贫开发方针政策的过程中，不断深化对市情县情的认识，不断创新扶贫开发工作的思路。从救济式扶贫到开发式扶贫，从产业扶贫到教育、科技、计划生育扶贫，生态扶贫和开展劳务产业，从政府扶贫到实行闽宁对口帮扶、

“定点帮扶”、社会扶贫和争取国际援助。在产业发展上，因地制宜，分类指导，确定了不同贫困带（片）的开发重点。中卫市沙坡头区、中宁县围绕“水源、生态、特色、转移”做文章，变被动抗旱为主动调整，大力发展红枣、硒砂瓜、优质牧草等区域特色产业；对不具备生存条件的地方实施县内生态移民，禁牧封育，改善生存条件。海原县在生态优先、草畜为主、特色种养、产业开发上下功夫，以草畜、马铃薯、劳务、旅游四大产业为支撑，推动农业农村经济跨越式发展。在工作中，逐步探索出“规划到村、扶贫到户”整村推进的扶贫模式。通过“项目＋农户”形成规模、规模促进产业化的发展模式，等等。实践证明，这些思路符合贫困地区的实际，符合农民脱贫致富的愿望。

随着国内外形势的发展变化，扶贫开发的环境和任务也在不断发生变化。2012 年，中共中央政治局在研究扶贫工作时指出：“我国扶贫开发已经从解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、提高发展能力、加快脱贫致富、缩小发展差距的新阶段，深入推进扶贫开发，是坚持以人为本、执政为民、改善民生、缩小差距、促进全体人民共享改革发展成果的重大举措，是全面建设小康社会、构建和谐社会的迫切需要。”为此，中卫市今后的扶贫开发工作要以稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务，围绕落实“十二五”规划纲要提出的目标和任务，进一步统一思想，提高认识，全面贯彻落实科学发展观，紧紧瞄准贫困群众，以增加收入为核心，以提高素质为根本，以产业发展为重点，以整村推进为平台，把扶贫开发与建设社会主义新农村、构建和谐社会、发展县域经济、加强基层组织建设等有机结合起来，以更大的决心、更强的力度、更有效的举措，打好新一轮扶贫开发攻坚战，确保全县人民共同进入全面小康社会。

要从根本上消除贫困，党委、政府必须坚持解放思想、与时俱进、开拓创新，不拘泥于传统思维，不止步于已有成绩，不束缚于现成经验，不断拓展扶贫开发思路，提高扶贫开发的实际效果。

（二）必须坚持生态环境保护，走可持续发展道路

坚持生态环境保护，走可持续发展道路是巩固扶贫开发成果的有效路径。中卫市贫困地区生态脆弱，自然灾害频发，生态系统一经破坏，恢复十分缓慢。因此，从“生态恶化，人口膨胀，越生越穷，越穷越生，一方水土养不活一方人民，自然与人走向对抗”到“生态环境明显改善，人口得到有效控制和转移，群众迈步富裕小康，人与自然走向和谐共赢”，是中卫市必须实现的目标。

中卫市在山区扶贫规划上实行了山、水、田、林、草、路统一规划，突出重点，以水源涵养林工程建设为中心，以水源涵养林工程建设为中心，以主要公路沿线、机关、村庄绿化为突破口，以农田防护林建设为纽带，加大了治沙造林、封山育林工作力度。通过退耕还林还草、天然林保护、小流域治理、封（沙）山育林、天然草场改良等一系列措施，对北部风沙干旱丘陵区、中部干旱黄土丘陵区、南部半干旱山地丘陵区进行综合治理。切实保护了草原，加强对天然草场的补播改良，实行封育管理，逐步恢复天然植被。

消除贫困是一个系统工程，必须坚持生态环境保护、走可持续发展道路。要立足当前，着眼长远，因地制宜，扬长避短，发挥比较优势，走特色之路。坚持可持续发展，既要做大做强主导产业和支柱产业，又要搞好生态环境建设，实现人口、资源和环境的良性循环。

（三）必须深化改革

缺乏充满活力的机制是贫困地区发展滞后的重要原因。只有深化改革，不断创新扶贫开发机制，逐步建立起适应社会主义市场经济新机制，才能增强扶贫开发活力，不断提高扶贫绩效。首先，要建立扶贫开发与其他支农政策的协调配合机制。无论是从中央、宁夏层面，还是从中卫的实际情况看，随着公共财政体制的不断完善，针对贫困地区和贫困人口的政策也越来越多，资金的投入也不断加大。贫困地区要认真贯彻落实科学发展观，实事求是地编制扶贫发展规划，明确工作目标和任务，

加强扶贫资源的整合力度，形成扶贫开发的整体合力。其次，要创新资金投入和管理机制。除政府加大投入力度和各类扶贫、支农、科教文卫以及其他资金向贫困村倾斜外，最主要的应充分发挥市场在资金配置上的基础性作用，引入竞争机制，鼓励业主积极参与产业开发项目，积极吸引区内外企业参与扶贫开发，逐步建立起以扶贫资金投入为导向，以农户自己投入为主体，以信贷和社会投入为补充的多渠道、多元化扶贫投入机制。加强扶贫资金和项目监管，严格按“财政扶贫资金管理办法”要求，资金跟着项目走，切实落实到贫困地、户，项目资金统一科目，封闭运行，专户管理，专款专用。坚持扶贫资金和项目的年度审计、监察制度，实行资金报账制。县、乡、村全面推行扶贫项目资金公示制，广泛接受社会监督。

（四）必须广泛动员全社会力量参与

以政府为主导，动员全社会为扶贫开发共同努力，发挥社会主义制度集中力量办大事的政治优势，把全社会各方面的力量组织起来，形成强大的合力，帮助贫困地区加快发展，是这些年在扶贫开发实践中的一条成功经验。

面向新阶段的扶贫开发工作，除了继续加强政府的主导作用外，还要广泛动员全社会力量参与扶贫，形成各方携手、上下联动，帮贫济困、合力扶贫的格局，不仅依靠中央国家机关和区直机关的定点帮扶，而且依靠社会团体和民间组织的力量，最大限度地吸引更多的社会资金参与扶贫。还要大力倡导结对帮扶，要继续组织干部和党员在自愿的基础上，与贫困户结穷亲、办实事。动员相对发达的县、乡、村主动与贫困县、乡、村结对子，在互惠互利的基础上，加强联系，加强合作，互帮互学，共同发展，在全社会形成“人人为贫困地区献爱心、送温暖”的局面。

（五）必须不断提高人的素质

人口数量过多、增长过快、素质偏低等因素严重制约了贫困地区经济社会的发展和农民解决温饱、脱贫致富的步伐。实践证明，“少生快

富”工程在提高人的素质方面有明显成效，中卫市委把减少贫困人口、优生优育作为一项重大扶贫工程，先后出台了少生优生、少生快富等政策。全市人口出生率由 2004 年 14‰减少到 2013 年的 10‰以内。据初步统计，全市每年少生 8000 人左右。

“扶贫先扶智、治穷先治愚。”只有解决好农民的思想观念问题，解决好农民守旧、落后的思想观念和意识，农民才会思穷想富，才会走上脱贫致富之路。近年来，中卫市通过联户扶贫活动，实行一对一地联系帮扶，重点帮助农民变观念、改陋习，理思路、谋发展，兴产业，奔小康，收效明显。

治标要治本，扶贫先扶志。一些地方在扶贫工作中，只注重物质上的救济，忽视了精神扶贫，治穷却没治到本，反而在一定程度上助长了贫困者的等、靠、要思想和好吃懒做的习惯，要倡导和鼓励贫困群众克服等、靠、要思想，发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，实干苦干，改变贫困落后的面貌。

要从根本上解决贫困地区的发展问题，一定要坚持以人为本，把扶贫开发真正转移到依靠科技进步和提高农民素质的轨道上来，把提高农民科技和文化素质作为突破口，采取多种方式，努力提升贫困村人口素质，提高贫困农户自我发展能力。发展基础教育，加强职业技术教育，加强适用技术培训，为贫困地区培养技术人才。

（六）必须加强党的基层组织建设和干部队伍建设

推进扶贫开发工作，必须加强各级领导班子和干部队伍建设，选配一批政治素质好、事业心强、熟悉农村工作、富有开拓精神的优秀干部进入各级领导班子，特别是选配好党政主要负责人，并确保领导班子一任接一任地带领群众艰苦奋斗，早日摆脱贫困奔小康。必须不断加强党的基层组织建设，充分发挥农村基层党组织在农村工作中的作用，使各级党组织都真正成为贯彻落实党在农村各项方针政策和推进扶贫开发事业的执行者、组织者和实践者。

四、对策建议

（一）扶贫开发的思路

做好新时期扶贫开发工作，必须加大工作力度，坚持以科学发展观为指导，围绕“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”的基本思路，突出“水源、生态、开发、特色、转移”五个重点，以加快转变经济发展方式为主线，以增强自我发展能力为核心，以增加贫困群众收入和减少贫困人口为主要任务，着力培育特色优势产业，壮大慈善产业；着力促进人力资源开发与转移，保障和改善民生；着力加强以水利、交通为重点的基础设施建设，解决发展的瓶颈问题；着力推进公共服务均等化，更加注重城乡统筹发展；着力加强生态建设与环境保护，努力走科学发展、协调发展、跨越发展之路，为与全国、全区同步建成全面小康社会奠定坚实的基础。

（二）扶贫开发的对策措施

1．继续实施移民工程。深入推进开发式扶贫，以生态移民、教育移民、劳务移民为重点，创新扶贫机制，大力减少贫困地区人口，推进贫困人口向沿黄城市带、水资源较丰富地区、交通便捷地区有序转移，有效解决区域内的贫困问题。第一，生态移民。按照《宁夏“十二五”中南部地区生态移民规划》的要求，“十二五”期间，将中卫市贫困地区不适宜生存的 20 个乡镇 78 个行政村的 1.4 万户 6.2 万贫困人口进行移民搬迁和安置，全面完成生态移民搬迁安置任务，确保移民“搬得出、稳得住、逐步能致富”。第二，教育移民。把教育扶贫作为推动区域扶贫攻坚的重要举措，优化教育资源配置，积极推进城乡义务教育均衡发展。积极推进小学向中心村集中、初中向乡镇集中、高中向县城集中的办学模式。加大就学扶助力度，确保每个贫困家庭子女都能上学；创新教育扶贫奖励机制，力争 30%左右学生接受高等或高等职业教育；高度重视并支持职业教育发展，依托职业学校，大力开展技术技能培训，切实保

障未考入大中专院校的高中、初中毕业生接受职业教育培训。第三，务工移民。强化政府引导，优化劳务环境，拓宽输出范围，做大做强劳务产业，力促农民转移就业。面向工业园区、城镇、沿黄经济区，扩大区内劳务输出规模；面向农业产业基地和西部季节性用工大省，有序组织外出务工；面向东部发达地区，重点输出企业务工人员；面向阿拉伯国家和穆斯林地区，积极拓展国际劳务市场。

2．构建特色产业体系。按照经济发展和生态建设协调推进的要求，充分发挥区位和资源优势，推动产业结构优化升级，形成以旱作节水农业为基础、环境友好型工业为重点、现代服务业为支撑的特色产业体系。第一，壮大现代农业。按照节水、生态、特色、避灾的发展方向，以现代旱作节水农业科技为支撑，发展旱作节水和生态农业，打造绿色生态、优势突出的农产品产业基地。到 2015 年，农业增加值达到 33 亿元。第二，加大特色农业品牌建设。加大政府扶持力度，依托骨干企业，提高农产品转化率，提高林果业产品的市场知名度和竞争力。积极申请农产品地理标志保护，提高旱作农产品文化含量，增加产品附加值。开展标志性产品品牌展示、推介和宣传活动，提升品牌影响力，打造富有地方文化特色的地域品牌、区域品牌，增强产品市场竞争力和占有率，促进优势特色产业的快速发展。

3．推进新型工业化。坚持走新型工业化道路，按照产业集聚、城镇辐射、园区带动、循环发展的理念，发展新能源产业、农产品加工业和传统产业，培育龙头企业，延伸产业链，壮大慈善产业，促进特色产业向优势产业转化。2015 年，工业增加值达到 18 亿元。第一，新能源产业：依托区域内光照资源，发挥得天独厚的风能、光能和国有荒地资源优势，大力发展新能源产业。依托中国华电集团等企业，重点建设海原县、中宁县和沙坡头区的永康、宣和、常乐、香山地区 1000MW 风力发电项目，100MWp 光伏发电项目及相应的配套并网设施，海原县风机及配件制造项目。第二，农产品加工业：积极培育和引进龙头企业，采用先

进生产技术和工艺，发展特质化、差异化的高端加工产品，加强品牌建设和市场营销，大力开展绿色食品、清真牛羊肉等农副产品深加工。第三，传统产业：应用高新技术、先进工艺和新设备，重点促进冶金、建材和化工等传统产业优化升级。

4．加快推进城镇化。按照城乡一体化的要求，以县城和中心镇为重点，完善城乡基础设施和公共服务功能，加快农民变市民步伐，促进人口向大村庄、中心镇、县城、中心城市集中，推动城乡统筹发展取得新突破，2015 年全市贫困地区城镇化水平达到 30%。第一，加快海原大县城建设。重点建设海原县城道路工程、城市排水工程、城市供热工程、城市垃圾转运站、公厕等环卫工程，以及城市绿地广场和城市天然气利用项目。加快城市保障性住房建设，在海原县建设保障性住房 10584 套；新建海原 3 个城市社区服务站。第二，加快中心镇建设。按照特色鲜明、布局合理的要求，优先建设 10 个中心乡镇；以重点乡镇为中心，突出特色，强化基础设施建设，完善配套服务功能，辐射带动周边农村，提高人口承载能力，协同推进城镇化进程，使之成为县域经济的重要增长点和人口集聚地，2015 年中心镇人口规模力争达到 1 万人以上。第三，加快大村庄建设。按照建设社会主义新农村的要求，统筹村镇布局规划，科学定位、因地制宜、分类指导、分步实施，在靠镇、近水、沿路等条件适宜的地方，推动小村合并、大村扩容，发展大村庄，配套完善基础设施和公共服务设施，大幅改善农村居民生活条件，实现农村人口适度集中。重点建设 40 个中心村，新建 30 个农村社区服务站，2015 年大村庄人口规模力争达到 500 户左右。

5．创新扶贫开发方式。扶贫开发由政府主导向群众主体转变，由“粗放扶贫”向“精准扶贫”转变，由“千篇一律”向“量身定做”转变，增强帮扶的针对性和有效性。第一，实施“四到”扶贫攻坚工程。基础设施到村，加快贫困村水、电、路等基础设施建设，切实改善贫困村生产生活条件。产业项目扶持到户，按照“谁干支持谁、大干大支持、小

干小支持、不干不支持”原则，根据贫困户自我发展条件，选择适合的增收产业项目，分期分批对贫困户进行个性化的到户专项扶持。培训转移到人，加大职业培训力度，整合各类培训资源，建立贫困地区劳动力带薪培训激励机制，即通过培训获得技能证书并与企业签订务工合同 2 年以上，以及稳定就业者或自主创业有规模者，给予 1 万元奖励，着力增强自我发展能力。帮扶责任到单位，市、县（区）党政机关和企事业单位帮扶力量向重点贫困村、贫困人口倾斜，建立起稳定长期的“不脱贫、不脱钩”结对帮扶关系。第二，“扶志”“扶智”“扶力”并举。结合扶贫开发，增强贫困人口自力更生、自强不息的意识，提高贫困人口的积极性、主动性和责任心，改变贫困人口“要我富”为“我要富”，为扶贫攻坚创造条件。第三，强化社会帮扶。实行全党动员、全民参与、全社会帮扶的“大扶贫”格局，积极争取国家、区属党政企事业单位定点帮扶，市县（区）党政企事业单位包扶重点贫困村；市县（区）财政供养人员、区属国有企业人员对全市 55000 个贫困户定点帮扶。细化任务，量化考核，加强督察，一包五年，不脱贫不撒手。

6．推进基本公共服务均等化。大力发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，构建覆盖城乡、设施完善的教育、文化、卫生、科技、就业和社会保障等公共服务体系，切实保障和改善民生。第一，优先发展教育事业。积极发展学前教育，基本实现乡镇中心幼儿园全覆盖。巩固提高九年义务教育水平，完善城乡义务教育经费保障机制，基本实现城乡义务教育均衡发展；完善以示范性高中为骨干的普通高中办学体系，切实提高新增劳动力的文化水平；加强职业教育基础能力建设，实施职业教育振兴工程，大力发展成人教育、特殊教育，支持民办教育，积极探索民族教育发展新模式。第二，加快发展文化体育事业。深入实施文化惠民工程，加快构建公共文化服务体系，保障人民群众基本文化权益，继续深入推进文化信息资源共享、广播电视户户通、农村数字电影放映、农家书屋、农民体育健身等惠民工程，推动文化资源向农村和贫困地区

倾斜，促进城乡文化一体化发展。广泛开展群众性文化活动，大力培育文化体育活动品牌，努力丰富广大群众的精神文化生活；加大文化遗产保护力度，传承发展民族区域优秀文化；创作出更多思想性、艺术性、观赏性俱佳的文化精品，扶持和支持代表中卫风格、具有一定水准的优秀文艺作品；大力推进文化产业发展，推进文化与旅游融合发展，提升旅游品质。第三，积极发展医疗卫生事业。全面加强城乡公共卫生，建立健全突发公共卫生事件应急机制，提高重大传染病、慢性病、地方病、职业病、精神疾病的预防控制和医疗救治处置能力。加强村卫生室建设，完善农村三级医疗卫生服务体系；加强社区卫生服务机构建设，建立以社区卫生服务为基础的城市医疗卫生服务网络。改善县（区）公立医院、乡镇卫生院医疗和康复服务设施条件，不断提高技术水平和服务能力。全面贯彻国家基本药物制度，建立科学有效的食品安全标准体系和检验监测体系，强化对食品、药品、餐饮卫生等的监管，保障人民群众健康安全。第四，大力发展科技事业。加快完善科技创新体系，加强多层次、多渠道、多形式的对外科技合作与交流，不断提升科技创新水平。实施科技兴企工程，鼓励和支持企业建立技术研发机构，推进产学研合作，加快科技成果转化。实施科技兴农工程，壮大基层农业技术推广队伍，推广旱作节水优良品种和农业先进适用技术，促进农业增产增效和农民增收。深入开展区域农田次生盐渍化治理技术、特色优势农产品节水抗旱、高效综合养殖技术的研究与应用，大力推进良种良法和适用技术向贫困农户辐射扩散，不断提高科技对扶贫开发的贡献率。2015 年，农村实用技术普及率达到 80%以上，每个农户至少有一名劳动力掌握 1～2 门实用技术。第五，完善社会保障体系。逐步建立社会保险、社会救助、社会福利相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系，实现城乡最低生活保障全覆盖；认真落实统筹城乡居民基本医疗保险各项政策，逐步提高城乡居民医疗保险筹资水平，着力解决群众看病就医问题；加强养老服务设施建设，建立多层次、多元化的养老服务体系；按照新农村建设要求，

着力推进水、电、路、气、房和优美环境“六到农家”工程建设，实施村容村貌整治项目；继续实施危房危窑改造工程，从根本上改变贫困农民的住房条件。

站在新的历史起点上，中卫市扶贫开发工作面临着新的挑战和机遇。十八大对扶贫开发工作提出了“一个加大、两个提高”的明确要求，确定了到 2020 年基本消除绝对贫困，全面建成小康社会的奋斗目标。中卫市将从构建和谐社会的战略高度把握扶贫开发工作的新形势，不断研究新规律、适应新变化、树立新理念，探索新模式，开创新局面。2014 年，国务院扶贫办又提出了科学、精准、创新的新扶贫开发战略。准确把握扶贫开发的大形势，充分认识扶贫开发在全面建设小康社会过程中的重要意义，切实增强使命感和责任感，加强对扶贫工作的领导和推动，以改革创新的精神做好扶贫工作，努力提高工作水平，为全面建设小康社会做出更大贡献。

文　献　篇

国务院给宁夏回族自治区人民政府的贺电

宁夏回族自治区人民政府：

在全国各族人民认真学习贯彻党的十四大精神，加快改革开放和现代化建设步伐之际，你们召开了西海固地区农业建设和扶贫开发工作会议，总结交流扶贫开发的经验，进一步采取措施，加快脱贫致富的步伐，这是一件意义深远的大事。国务院向会议的召开表示热烈的祝贺！向十年来在西海固地区农业建设和扶贫开发工作中做出突出贡献的先进集体、先进个人和西海固地区的广大干部群众、工程技术人员表示亲切的慰问！西海固地区是回族同胞聚居的地区，党中央、国务院一直十分关心这一地区人民群众的生产和生活。国务院把西海固地区列入“三西”地区农业专项建设以来，在自治区党委、政府的领导下，在社会各方面的积极支持下，在各级领导和广大干部群众的共同努力下，使这一地区的基本生产、生活条件和生态环境有了较大改善，温饱问题初步解决，并已积累了许多成功经验，对促进农村经济持续、稳定发展，做出了显著的贡献。

国务院已经决定，“三西”地区农业专项建设再延长十年。希望你们以建设有中国特色的社会主义理论为指导，认真贯彻党的十四大精神，进一步解放思想，深化改革，坚持以往行之有效的政策措施，着眼于使贫困地区的农户切实解决温饱问题，稳定经济收入来源，重点改善生产条件，解决人畜饮水问题，发展乡镇企业和区域性支柱产业。同时，要切实抓好计划生育工作，控制人口增长，提高人口素质，继续发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，加快脱贫致富步伐，争取率先实现小康，为振

兴宁夏经济做出更大的贡献！

祝大会圆满成功！

国务院

一九九三年一月三十一日

国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）

国发〔1994〕30号

社会主义要消灭贫穷。为进一步解决农村贫困问题，缩小东西部地区差距，实现共同富裕的目标，国务院决定：从1994年到2000年，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用7年左右的时间，基本解决目前全国农村8000万贫困人口的温饱问题。这是一场难度很大的攻坚战。为此，国务院制定《国家八七扶贫攻坚计划》，这是今后7年全国扶贫开发工作的纲领，也是国民经济和社会发展计划的重要组成部分。

一、形势与任务

（一）扶持贫困地区尽快改变贫穷落后的面貌，是党中央、国务院的一贯方针。特别是80年代中期以来，国家在全国范围内开展了有组织、有计划、大规模的扶贫工作。不仅大幅度增加了扶贫投入，制定了一系列扶持政策，而且对先期的扶贫工作进行了根本性的改革与调整，实现了从救济式扶贫向开发式扶贫的转变。经过连续多年的艰苦努力，全国农村的贫困问题已明显缓解，没有完全稳定解决温饱的贫困人口已经减少到8000万人。这是一个巨大的历史性成就，证明党中央、国务院制定的扶贫方针、政策是正确的，充分体现了社会主义制度的优越性。

（二）尽管目前的贫困人口只占全国农村总人口的8.87%，但是扶贫开发的任务十分艰巨。这些贫困人口主要集中在国家重点扶持的592个贫困县，分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高

原区、地方病高发区以及水库库区，而且多为革命老区和少数民族地区。共同特征是，地域偏远，交通不便，生态失调，经济发展缓慢，文化教育落后，人畜饮水困难，生产生活条件极为恶劣。这是扶贫攻坚的主战场，与前一阶段扶贫工作比较，解决这些地区群众的温饱问题难度更大。

（三）建立社会主义市场经济体制，贫困地区的发展带来了前所未有的机遇和更加广阔的前景，但在这个过程中贫困地区与沿海发达地区的差距也在扩大。在这种新形势下，抓紧扶贫开发，尽快解决贫困地区群众的温饱问题，改变经济、文化、社会的落后状态，缓解以至彻底消灭贫困，不仅关系到中西部地区经济的振兴、市场的开拓、资源的开发利用和整个国民经济的持续、快速、健康发展，而且也关系到社会安定、民族团结、共同富裕以及为全国深化改革创造条件，这是一项具有重大的、深远的经济意义和政治意义的伟大事业。因此，各级政府必须遵循邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线，坚持效率优先、兼顾公平的原则，进一步加强扶贫开发工作。

二、奋斗目标

（四）到本世纪末解决贫困人口温饱的标准：

——绝大多数贫困户年人均纯收入达到 500 元以上（按 1990 的不变价格）。

——扶持贫困户创造稳定解决温饱的基础条件：

有条件的地方，人均建成半亩到一亩稳产高产的基本农田；

户均一亩林果园，或一亩经济作物；

户均向乡镇企业或发达地区转移一个劳动力；

户均一项养殖业，或其他家庭副业。

牧区户均一个围栏草场，或一个“草库仓”。

与此同时，巩固和发展现有扶贫成果，减少返贫人口。

（五）加强基础设施建设。

——基本解决人畜饮水困难。

——绝大多数贫困乡镇和有集贸市场、商品产地的地方通公路。

——消灭无电县，绝大多数贫困乡用上电。

（六）改变教育文化卫生的落后状况。

——基本普及初等教育，积极扫除青壮年文盲。

——开展成人职业技术教育和技术培训，使大多数青壮年劳力掌握一到两门实用技术。

——改善医疗卫生条件，防治和减少地方病，预防残疾。

——严格实行计划生育，将人口自然增长率控制在国家规定的范围内。

三、方针与途径

（七）继续坚持开发式扶贫的方针：鼓励贫困地区广大干部、群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，在国家扶持下，以市场需求为导向，依靠科技进步，开发利用当地资源，发展商品生产，解决温饱进而脱贫致富。

（八）扶贫开发的基本途径。

——重点发展投资少、见效快、覆盖广、效益高、有助于直接解决群众温饱问题的种植业、养殖业和相关的加工业、运销业。

——积极发展能够充分发挥贫困地区资源优势、又能大量安排贫困户劳动力就业的资源开发型和劳动密集型的乡镇企业。

——通过土地有偿租用、转让使用权等方式，加快荒地、荒山、荒坡、荒滩、荒水的开发利用。

——有计划有组织地发展劳务输出，积极引导贫困地区劳动力合理、有序地转移。

——对极少数生存和发展条件特别困难的村庄和农户，实行开发式移民。

（九）扶贫开发的主要形式：

——依托资源优势，按照市场需求，开发有竞争力的名特稀优产品。实行统一规划，组织千家万户连片发展，专业化生产，逐步形成一定规模的商品生产基地或区域性的支柱产业。

——坚持兴办贸工农一体化、产加销一条龙的扶贫经济实体，承包开发项目，外联市场，内联农户，为农民提供产前、产中、产后的系列化服务，带动群众脱贫致富。

——引导尚不具备办企业条件的贫困乡村，自愿互利，带资带劳，到投资环境较好的城镇和工业小区进行异地开发试点，兴办二、三产业。

——扩大贫困地区与发达地区的干部交流和经济技术合作。

——在优先解决群众温饱问题的同时，帮助贫困县兴办骨干企业，改变县级财政的困难状况，增强自我发展能力。

——在发展公有制经济的同时，放手发展个体经济、私营经济和股份合作制经济。

——对贫困残疾人开展康复扶贫。

四、资金的管理使用

（十）为确保本计划的实施，国家现在用于扶贫的各项财政、信贷资金要继继安排到 2000 年。以工代赈资金和“三西”专项建设资金在规定期限内保持不变。适当延长开发周期长的项目的扶贫信贷资金使用期限。

（十一）国务院决定：从 1994 年起，再增加 10 亿元以工代赈资金，10 亿元扶贫贴息贷款，执行到 2000 年。今年随着财力的增长，国家还将继续增加扶贫资金投入。

各级地方政府也要根据各自的扶贫任务，逐年增加扶贫资金投入，确保本计划的实现。

（十二）原来由人民银行和专业银行办理的国家扶贫贷款，从 1994 年起全部划归中国农业发展银行统一办理。

（十三）调整国家扶持资金投放的地区结构。从 1994 年起，将分一年到两年把中央用于广东、福建、浙江、江苏、山东、辽宁 6 个沿海经济比较发达省的扶贫信贷资金调整出来，集中用于中西部贫困状况严重的省、区。中央支援经济不发达地区发展资金原来用于上述 6 省的部分，留在当地继续使用，今后中央发展资金的增量不再向 6 省投放。中央过去投放 6 省的有偿使用扶贫资金，到期回收后，仍留地方周转使用。今后，上述 6 省的扶贫投入由自己负责，并要抓紧完成脱贫任务。

各有关省、区也要根据这个原则，对扶贫资金的投放作必要的调整。

（十四）中央的财政、信贷和以工代赈等扶贫资金要集中投放在国家重点扶持的贫困县，有关省、区政府和中央部门的资金要与其配套使用，并以贫困县中的贫困乡作为资金投入和项目覆盖的目标。其他非贫困县中的零星分散的贫困乡村为贫困农户，由地方政府安排资金扶持。

银行扶持贷款要用于经济效益较好、能还贷的开发项目；财政扶贫资金主要用于社会效益较好的项目；新增的以工代赈主要用于修筑公路，以及解决人畜饮水困难。要重点修筑县乡之间的公路和通往商品产地、集贸市场以及为扶贫开发项目配套的道路。三者要密切结合，提高资金使用的整体效益。

（十五）改革扶贫资金的使用管理方式，建立约束和激励机制。

——国务院扶贫开发领导小组根据本计划的要求和各有关省、区的贫困县数，贫困人口及贫困程度，讨论决定扶贫资金及以工代赈资金的分配方案，并通知各省、区政府。具体计划由有关部门分别下达。

——各省、区扶贫开发领导小组根据本省、区情况讨论决定各类扶贫资金以及以工代赈资金的分配方案。各省、区和贫困县扶贫办公室要建立项目库，并商有关部门共同规划、设计、论证、筛选扶贫开发项目，报扶贫开发领导小组批准进入项目库，然后由银行和资金管理部门评估、选定。县内项目由县扶贫开发领导小组批准进入项目库。跨县项目由省、区扶贫开发领导小组批准进入项目库。

各省、区每年要从支援经济不发达地区发展资金中拿出一部分，用于扶贫项目的前期准备。

——扶贫项目一般由相应的经济实体承包开发，承贷承还扶贫资金。跨省、区的示范性项目由全国性扶贫经济组织和有关省、区的经济实体联合开发。扶贫项目必须覆盖贫困户，把效益落实到贫困户。

——扶贫资金的投放要与使用效益和贷款的回收直接挂钩，建立综合的考核指标，实行严格的贷款使用责任制。各级扶贫开发办公室要加强项目管理和监督，保证顺利实施，并把协助银行和资金管理部门组织到期资金的回收作为一项重要的任务。要完成核定的催收贷款最高比例和到期贷款收回率的指标，否则扣减下年度的贷款规模。

——严格扶贫资金的审计制度。严禁挤占、挪用扶贫资金，违者必究。

——中央扶贫资金管理的具体办法，由财政、银行等资金管理部门根据本计划的要求，商国务院扶贫开发办分别制定，报国务院扶贫开发领导小组备案。各省、区、市的扶贫资金使用办法自行制定。

五、政策保障

（十六）信贷优惠政策。

——对贫困户和扶贫经济实体使用扶贫信贷资金，要从实际出发，在保证有效益、能还贷的前提下，贷款条件可以适当放宽，要有一定灵活性。

——国有商业银行，每年要安排一定的信贷资金，在贫困地区有选择地扶持一些效益好、能还贷的项目。

——对广东、福建、浙江、江苏、山东、辽宁沿海 6 省的贫困县，以及各省、区刚摘掉贫困县帽子的县，要增加地方财政和商业信贷的投入，一般不低于原来国家对这些县的扶持规模。

（十七）财税优惠政策。

——对国家确定的“老、少、边、穷”地区新办的企业，其所得税可在 3 年内予以征后返还或部分返还。

——各级政府要把扶贫资金列入财政预算，保证用于扶贫开发。

——为减轻贫困地区农民由于生产资料价格放开和粮食提供而增加的负担，各省、区、直辖市可使用地方粮食风险基金对吃返销粮的贫困户以适当补贴。

（十八）经济开发优惠政策。

——中央和地方安排开发项目时，应向资源条件较好的贫困地区倾斜。中央和省、区在贫困地区兴办的大中型企业，要充分照顾贫困地区的利益，合理调整确定与当地的利益关系。

——国家制定和执行产业政策时，要考虑贫困地区的特殊性，给予支持和照顾。

——对贫困地区的进出口贸易，要坚持同等优先的原则，列入计划，重点支持。

六、部门任务

（十九）政府各有关部门要根据本计划总的要求，分别制定本部门、本系统的八七扶贫攻坚实施方案，充分发挥各自优势，在资金、物资、技术上向贫困地区倾斜。

（二十）计划部门：要结合“九五”计划，制定有利于贫困地区经济和社会发展的宏观规划和产业政策；国家的资源开发型项目对贫困地区实行同等优先的原则；管好和用好以工代赈资金；做好涉及扶贫开发的宏观协调工作；组织和推动贫困地区与发达地区的经济合作。

（二十一）内贸和外贸部门：要积极帮助贫困地区建立商品生产基地，兴建商业设施，开拓市场，搞活流通，扩大包括边贸在内的对外贸易。

（二十二）农林水部门：

——农业部门要继续在贫困地区组织和实施“温饱工作”；推广“丰

收计划”，发展高产优质高效农业；加强农业技术推广体系建设，农民技术培训、实用技术的推广；搞好农村能源建设；农业院校应在贫困地区定向招生，定向分配，培养一批稳定的农业技术骨干；采取有力措施，加快贫困地区乡镇企业发展。

——林业部门要支持贫困地区发展速生丰产用材林、名特优经济林以及各种林副产品，协同有关部门，形成以林果种植为主的区域性支柱产业；加快植被建设、防风治沙，降低森林消耗，改善生态环境。

——水利部门要配合以工代赈项目的实施，加快贫困地区的基本农田建设和小流域综合治理；兴修小型水利设施，采用多种形式解决人畜饮水困难，利用山区资源，发展小水电；认真解决库区移民和滩区、蓄滞洪区群众的贫困问题。

（二十三）科教部门：

——科技部门要制定科技扶贫战略规划，指导和推动扶贫工作转到依靠科学技术和提高农民素质的轨道上来。要增强实施“星火计划”的力度，动员各方面力量开展多种形式科技开发和科技服务，认真抓好扶贫开发的科学研究和科技示范。

——教育部门要积极推进贫困地区农村的教育改革，继继组织好贫困县的“燎原计划”，普及初级等教育，做好农村青壮年的扫盲工作，加强成人教育和职业教育。

（二十四）工交部门：

——交通部门要配合实施以工代赈计划，增加投入，加快贫困县、乡公路建设；在有水运条件的贫困地区，要积极发展水上运输。

——铁路部门要根据国家总体计划，尽可能兼顾贫困地区的铁路建设；要把贫困地区的货物运输优先纳入计划，支持其商品物资流通。

——电力部门要与有关部门和地方协作，尽早消灭无电县；调整地处贫困地区大型电站的留利政策，尽可能照顾当地尤其是水库移民的利益，帮助发展工农业生产。

——地矿、煤炭、冶金、建材等部门，要继续帮助贫困地区探明矿产资源，并在统一规划下帮助合理开发和利用。

——化工部门要帮助贫困地区改造小化肥厂，扩大化肥的就地供应量，支持有条件的地方发展其他化工产品。

——邮电部门要加快贫困县程控电话的改造进度，努力扩大贫困乡村通电话、通邮政的网络。

（二十五）劳动部门要为贫困地区的劳动力开拓外出就业门路，做好就业服务和技术培训工作，努力扩大合理有序的劳务输出规模。

（二十六）民政部门要加强贫困地区的救灾和救济工作，建立和健全社会保障体系，为贫困人口中优抚、救济对象创造基本生活条件。

（二十七）民族工作部门要把解决少数民族贫困地区温饱问题并进一步脱贫致富作为工作重点，协调和配合有关部门做好少数民族贫困地区的科技扶贫、智力支边、普及教育和干部交流等项工作。

（二十八）文化卫生和计划生育部门：

——文化部门要为贫困地区安排一定的文化设施建设，坚持采取电影巡回放映队、文化流动车等灵活多样的形式改善群众文化生活。

——广播电影电视部门要为贫困地区建设电视差转台，扩大电视收视率和有线广播覆盖范围。

——卫生部门要建立和完善贫困地区三级医疗预防保健网；大中专医学院校要为贫困地区培养定向招生、定向分配的医务人员，稳定乡村医疗队伍，提高乡村医生服务水平；制定和落实控制地方病的措施。

——计划生育部门要特别加强贫困地区的计划生育工作，把实行计划生育与扶贫结合起来，积极开展人口与计划生育基础知识教育，提供必要的避孕药具，努力降低人口自然增长率。

（二十九）财政、金融、工商、海关等部门，要根据扶贫开发任务的要求，结合各自的职能，采取积极措施促进贫困地区的经济发展。

七、社会动员

（三十）中央和地方党政机关及有条件的企事业单位，都应积极与贫困县定点挂钩扶贫，一定几年不变，不脱贫不脱钩。

（三十一）各民主党派和工商联应继续发挥人才众多、技术密集、联系广泛的优势，进一步开展科技扶贫和智力开发，帮助贫困地区培训人才、推广技术、沟通信息、发展经济技术合作。

（三十二）各级工会、共青团、妇联、科协、残联要积极参与扶贫开发工作。

——工会系统要继续组织企业管理技术人员和能工巧匠到贫困地区传授技术，培训人才，攻克技术难点，救治亏损企业，开展经济协作。

——共青团组织要动员贫困地区青年带头学习技术，开拓脱贫致富门路；继续组织东西部地区青年相互交流、对口支援的工作；配合劳动部门组织劳务输出；扩大“希望工程”的范围和规模，提高贫困地区适龄儿童的入学率和巩固率。

——妇联组织要进一步动员贫困地区妇女积极参与“双学双比”竞赛活动，兴办家庭副业，发展庭园经济；也要办一些劳动密集型和适合妇女特点的扶贫项目；组织妇女学习实用技术，提高脱贫致富的能力；配合教育部门扫除文盲；配合劳动部门组织妇女的劳务输出。

——各级科协要发挥网络优势，组织广大会员在贫困地区大力开展科普活动，帮助贫困地区引进人才，引进技术，提供信息，组织培训，推广实用技术。

——中国残疾人联合会要继续做好贫困残疾人的康复扶贫工作。

（三十三）充分发挥中国扶贫基金会和其他各类民间扶贫团体的作用。

（三十四）北京、天津、上海等大城市，广东、江苏、浙江、山东、辽宁、福建等沿海较为发达的省，都要对口帮助西部的一两个贫困省、区发展经济。动员大中型企业，利用其技术、人才、市场、信息、物资

等方面优势，通过经济合作、技术服务、吸收劳务、产品扩散、交流干部等多种途径，发展与贫困地区在互惠互利的基础上的合作。凡到贫困地区兴办开发性企业，当地扶贫资金可通过适当形式与之配套，联合开发。

（三十五）大专院校、科研单位要充分发挥人才和技术优势，与贫困地区直接挂钩，通过科技承包、技术推广、选派科技副县长、副乡长等形式，提高贫困地区科技发展水平。

（三十六）人民解放军和武警部队要继续发扬拥政爱民的光荣传统，帮助驻地群众解决温饱、脱贫致富。

八、国际合作

（三十七）积极开展同扶贫有关的国际组织、区域组织、政府和非政府组织的交流，让国际社会及海外华人了解我国贫困地区的经济发展状况和扶贫工作。要积极扩大和发展与国际社会在扶贫方面的合作，广泛地争取对实施八七扶贫攻坚计划的支持。

（三十八）努力改善贫困地区的投资环境，以资源优势和优惠政策吸引海外客商到贫困地区兴办开发型企业，促进贫困地区的经济发展。

九、组织与领导

（三十九）本计划由国务院扶贫开发领导小组统一组织中央各有关部门和各省、自治区、直辖市具体实施。领导小组的主要任务是：全面部署和督促检查本计划的执行；抓好扶贫资金、物资的合理分配，集中使用，提高效益；组织调查研究、总结推广计划实施过程中的成功经验；制定促进本计划实施的政策和措施，协调解决计划实施中的问题。

（四十）坚持分级负责、以省为主的省长（自治区主席、市长）负责制。各省、自治区、直辖市特别是贫困面较大的省、区，要把扶贫开发列入重要日程，根据本计划的要求制定具体实施计划；省长（自治区主

席、市长）要亲自抓，负总责，及时协调解决重要问题；要集中使用财力、物力，保证按期完成本计划规定的任务。

（四十一）所有的贫困县，要把扶贫开发、解决群众温饱作为中心任务，集中力量认真实施扶贫攻坚计划；省（区）、地（州）、市要挑选精明强干、吃苦耐劳、联系群众的干部，充实加强贫困县领导班子，并保持相对稳定；把计划的实施和解决群众温饱的成效作为衡量贫困县领导干部政绩和提拔重用的主要标准。同时，着力加强贫困乡、贫困村的基层组建组织建设，配备好带领群众脱贫致富的班子。

（四十二）贫困地区广大干部要一如既往地发扬自力更生、艰苦奋斗、与群众同甘共苦的精神。在完成解决群众温饱的攻坚任务之前，贫困县不准购买小轿车，不准兴建宾馆和高级招待所，不准新盖办公楼，不准县改市。

（四十三）充实和加强各级扶贫开发工作机构，提供必要的工作条件。机构的规格与编制要与本地的扶贫开发任务相适应。

一九九四年四月二十五日

中共中央 国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定

中发〔1996〕12号

完成《国家八七扶贫攻坚计划》，到本世纪末基本解决农村贫困人口的温饱问题，是党中央、国务院既定的战略目标。实现这一目标，意义重大，时间紧迫，任务艰巨。全党同志特别是各级党委和政府的负责同志，必须进一步提高认识，统一思想，下更大的决心，采取更有力的措施，确保如期完成这一伟大的历史任务。

一、必须坚定不移地完成扶贫攻坚任务

改革开放以来，特别是八十年代中期开展有组织、有计划、大规模的扶贫开发以来，由于各级党委、政府的高度重视，社会各界的大力支持和贫困地区广大干部群众的不懈努力，全国农村的贫困问题明显缓解，贫困人口大幅度下降。《国家八七扶贫攻坚计划》实施后，扶贫攻坚力度加大，贫困人口逐步减少。全国农村贫困人口从一九七八年的二点五亿下降到六千五百万，占全国总人口的比重由百分之二十六下降到百分之五点四。贫困地区的生产生活条件和基础设施有了很大改善，文化、教育、卫生事业也有新的发展。这是一个巨大的历史性成就。扶贫开发工作取得的显著成效，有力地促进了国民经济的发展和社会稳定，充分显示了我国社会主义制度的优越性。

但是，必须清醒地认识到，虽然我国贫困人口的数量越来越少，但

解决贫困人口温饱的难度却越来越大，扶贫开发已经进入了最艰难的攻坚阶段。第一，在目前剩下的贫困人口中，有一半左右年人均纯收入低于三百元，离温饱线还有较大差距。第二，现在没有解决温饱的贫困人口，主要分布在中、西部的深山区，石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、边疆地区、地方病高发区以及水库库区，这些地区地域偏远，交通不便，文化教育落后，生态环境很差，有的甚至缺乏基本的生产生活条件。第三，从现在起每年解决温饱的人数必须比前几年增加一倍多，不然就会有相当数量贫困人口的温饱问题要留到下个世纪去解决，《国家八七扶贫攻坚计划》确定的目标就会落空。

到本世纪末基本解决农村贫困人口的温饱问题，是广大贫困群众的强烈愿望，是贯彻我们党全心全意为人民服务根本宗旨的具体体现，也是全面实现国民经济和社会发展第二步战略目标，维护改革、发展、稳定大局的客观要求，有着极其重要的政治、经济和社会意义。实现了这一目标，世世代代困扰中国人民的温饱问题从此就解决了。这不仅是中华民族发展史上的一个壮举，也是对全人类做出的重要贡献。因此，必须坚定不移，毫不动摇，确保如期完成。

实现扶贫攻坚的目标，尽管难度很大，但也有许多有利条件。一是有党和政府的高度重视和正确领导，有贫困地区干部群众脱贫致富的积极性，这两方面结合起来，就会产生巨大的力量。二是随着国民经济的发展和综合国力的增强，可以更多地增加扶贫投入，帮助贫困地区开发建设。三是全社会扶贫济困的热情越来越高，作用越来越大，为扶贫攻坚提供了有力的支持。四是经过十几年的扶贫开发，贫困地区的社会和经济条件已经有所改善，有了一定的自我发展能力。五是各地在实践中创造、积累了很多成功经验，探索出了一些行之有效的路子。夺取扶贫攻坚的胜利，关键在决心，在工作，在落实。只要我们下定决心，充分利用有利条件，全力以赴，艰苦努力，在本世纪末实现基本解决农村贫困人口温饱问题的战略目标是完全可能的。

二、实现扶贫攻坚计划的基本方针、任务和要求

今后五年的扶贫开发工作，要以党的基本理论、基本路线为指导，充分发扬自力更生、艰苦奋斗精神，坚持开发式扶贫，实行全党动员，全社会扶贫济困，突出重点，集中力量解决农村贫困人口的温饱问题。

(一)把解决贫困人口温饱问题作为首要任务。贫困地区经济、社会、文化落后是历史形成的，从根本上改变这种状况需要长期努力，当务之急是要解决贫困户的温饱问题。这是贫困地区群众的迫切要求，也是贫困地区经济社会发展的重要基础。千头万绪，温饱第一。贫困地区特别是贫困县，在扶贫攻坚阶段，要正确处理发展地方经济和解决群众温饱、富县与富民的关系，始终把解决温饱问题摆在首要位置，集中全力，突出抓好。

(二)继续坚持开发式扶贫。把贫困地区干部群众的自力更生和国家的扶持结合起来，开发当地资源，发展商品生产，增强自我积累、自我发展的能力，是稳定地解决温饱问题、实现脱贫致富的根本出路。要围绕解决群众温饱问题，发动群众治水、改土、种树、修路，加强基础设施建设，改善生产条件和生态环境，实现可持续发展；切实抓好农业生产特别是粮食生产，提高粮食自给水平。在此基础上，因地制宜地发展多种经营和乡镇企业，增加农民收入。

(三)把有助于直接解决群众温饱问题的种植业、养殖业和以当地农副产品为原料的加工业，作为扶贫开发的重点。根据目前贫困地区的条件，过多地上一般工业项目是不切实际的。从多年的实践看，与其他产业比较，种植业、养殖业、林果业和以当地农产品为原料的加工业是最有效的扶贫产业。发展这些生产，不仅能够充分发挥区域资源优势，有广阔的市场，投资少，见效快，成功率高，而且覆盖面广，家家户户都能干，家家户户都受益。扶贫攻坚必须把发展这些产业作为重点，优先安排。国家扶贫专项贷款要集中用于这些产业，其他扶贫资金也要向这些产业

倾斜并与之配套使用。扶持的方式，主要支持带动贫困户脱贫的龙头企业，把贫困户脱贫致富与发展农业产业化结合起来。

（四）认真抓好科教扶贫和计划生育工作。贫困地区落后的一个重要原因，就是科技教育滞后，劳动者素质低。要把扶贫开发转移到依靠科技进步，提高农民素质的轨道上来。要加大科技扶贫力度，选择一些成熟可靠、容易掌握、增产增收效果显著的适用技术，认真加以推广。积极推进贫困地区教育改革，把重点放在普及初等教育、扫除文盲和对农民进行适用技术培训上来，为当地农民解决温饱、脱贫致富服务。积极发展合作医疗，逐步建立农村的基本医疗保障制度，减轻农民的医药负担，减少因贫致病，因病致贫返贫的现象。要坚持扶贫开发与计划生育相结合，控制贫困地区人口过快增长，尽快改变越穷越生、越生越穷的恶性循环状况。

（五）坚持因地制宜，分类指导。贫困地区的自然、经济、社会情况千差万别，一个地区、一个县甚至一个村都有不同的特点。一定要从当地的实际出发，扬长避短，选择有效的脱贫致富路子。大多数贫困乡村要立足于本地资源，包括耕地资源和非耕地资源，发展农林牧副渔业生产，解决群众的温饱问题。人口数量超过资源承载能力的地方，要有计划地组织劳务输出。对缺乏基本生产生活条件的少数特困村，要按照农民自愿的原则实行开发式移民。

（六）扶贫攻坚要坚持到村到户。扶贫工作抓得实不实，效果好不好，关键在于能不能把扶贫工作做到贫困村、扶到贫困户。贫困县的农民收入也是有差别的，并不都是贫困户。必须把贫困乡、村作为扶贫攻坚的主战场，把贫困户作为扶持的对象，而不能不分贫富、平均扶持。一定要做到：领导联系到村，帮扶对口到村，计划分解到村，资金安排到村，扶持措施到户，项目覆盖到户，真正使贫困户受益。

（七）要动员社会力量参与扶贫。消除贫困，既是各级党和政府的任务，也是全社会的共同责任。党政机关、民主党派、群众团体、人民解

放军、武警部队、工商企业、科研院所、大专院校以及大中城市、发达地区，都要各尽所能，为贫困地区献爱心、送温暖、做贡献。这对于帮助贫困地区脱贫致富，对于加强社会主义精神文明建设，对于增强整个民族的凝聚力、向心力，都有重要的现实意义。

(八)要发扬自力更生、艰苦奋斗精神。国家的扶持和社会各界的帮助，是必要的，但是外部的支持只有和贫困地区干部群众自强不息、苦干实干结合起来，才能真正发挥作用。贫困地区干部群众的自身努力，是脱贫致富的决定因素，是完成扶贫攻坚任务的基本保障。在今后扶贫开发过程中，要大力发扬自力更生、艰苦奋斗精神。贫困地区干部群众中蕴藏着巨大的潜力，要最大限度地发挥他们的积极性和创造性，克服等靠要思想，改变消极畏难和无所作为的精神状态，真正依靠自己的力量解决温饱问题。

三、打好扶贫攻坚战的主要措施

(一) 增加扶贫投入。从明年开始，中央财政每年增加十五亿元，重点用于最贫困的省、自治区的农田基本建设、修建乡村公路、解决人畜饮水、推广科学技术和农民技术培训。同时，在现有扶贫信贷资金基础上，每年再增加三十亿元扶贫贷款，重点支持效益好、能还贷、能带动千家万户脱贫致富的种植业、养殖业、林果业和农产品加工业项目。各国有商业银行也要有一定比例的资金积极帮助和支持贫困地区的开发建设。地方各级政府要加大扶贫投入。地方投入到国定贫困县的扶贫资金比例，根据各省、自治区不同的经济发展水平和财政状况，要提高到中央扶贫投入的百分之三十至百分之五十。达不到规定投入水平的，要按比例调减中央投入到该省、自治区的扶贫资金。调减下来的资金用于能够达到配套比例的省、自治区。

(二)在集中连片的重点贫困地区安排大型开发项目。为了支持中西部贫困地区开发，国务院各部门在实施“九五”计划时，要和《国家八七

扶贫攻坚计划》的实施相衔接，把国家的大型区域开发项目与扶贫结合起来，优先向集中连片的贫困地区安排一批水利、交通等基础设施项目和资源开发项目，带动当地农户就业，脱贫致富。国家计委要就这项工作提出方案，并协调有关部门实施。

(三)严格管理各项扶贫资金,努力提高使用效益。今后中央的各类专项扶贫资金要全部用于国定贫困县。国务院扶贫开发领导小组根据各省、自治区贫困人口数量、贫困状况和资金使用效益，统一确定扶贫资金的分配方案，由各资金管理部门按年度一次分配到省、自治区。中央专项扶贫资金的分配和使用，要和分级负责、以省（自治区）为主的扶贫工作责任制结合起来，和扶贫攻坚任务结合起来，与解决温饱问题的进度直接挂钩，做到资金到省（自治区），权力到省（自治区），任务到省（自治区），责任到省（自治区）。所有到省（自治区）的扶贫资金，一律由省（自治区）政府统一安排使用，由省（自治区）扶贫开发领导小组具体负责，组织各有关部门规划和实施项目。项目要借鉴国际、国内实施扶贫项目的成功经验，以贫困户为对象，以解决温饱问题为目标，以有助于直接提高贫困户收入的产业为主要内容，按集中连片的贫困区域统一规划，综合设计，统一评估，一次批准，分年实施，分期投入，一片一片地开发，一批一批地解决温饱问题。在项目中，各类资金要相互结合、配套使用。使用扶贫信贷资金的项目，要经有关银行事前审查论证。贫困县要根据省（自治区）统一的安排，认真组织实施好项目。

为了提高扶贫资金的使用效益，保证扶贫攻坚顺利进行，有关部门要加强对扶贫资金的管理和监督。各类扶贫专项资金，要保证及时足额到位，不准改变资金的用途和使用范围，不准挪用、拖欠和挤占，对扶贫信贷资金要做好收回再贷工作。要对扶贫资金的使用情况进行经常性检查和专门审计，发现问题要追究责任，严肃处理，触犯刑律的要绳之以法。

(四)对贫困地区实行以下优惠政策:第一，对所有尚未解决温饱问题

的贫困户，免除粮食定购任务。第二，根据扶贫开发的特点和需要，适当延长扶贫贷款的使用期限，放宽抵押和担保条件。第三，对所有尚未解决温饱问题的贫困户，按照农业税条例的有关规定，减免农业税和农业特产税。第四，逐步加大对贫困地区转移支付的力度，各有关省、自治区要尽快建立和完善二级转移支付制度，为贫困地区提供更大的财力支持。第五，对贫困县新办企业和发达地区到贫困地区兴办的企业，在三年内免征所得税。第六，从一九九六年起，根据谁受益、谁负担的原则，适当提高库区建设基金和库区维护基金标准，专项用于解决水库移民的温饱问题，具体办法由有关部门研究制订。第七，《国家八七扶贫攻坚计划》所确定的优惠政策，在二〇〇〇年以前继续执行。

（五）党政机关和企事业单位要进一步加强扶贫工作。党政机关带头参与扶贫攻坚，不仅有助于促进贫困地区的经济发展，而且有利于密切党和政府同群众的联系，改进机关作风。中央和国务院各部门，要根据本部门的特点，充分发挥自己的优势，从各方面支持贫困地区开发建设。同时，凡有条件的单位都要确定自己的帮扶对象，派出定点扶贫工作团组。中央党政机关要定点帮扶到县；省，地、县机关要定点帮扶到贫困乡、村。帮扶工作团组的主要任务是，在当地党委、政府的领导下，宣传党的扶贫方针、政策，搞好调查研究，反映情况，为帮助当地群众尽快解决温饱问题办实事。这项工作要长期坚持下去，不脱贫不脱钩，并逐步做到制度化、规范化。

（六）组织沿海发达省、直辖市对口帮扶西部贫困省、自治区。东西互助是促进东西部优势互补，缩小差距，逐步实现共同富裕的重要途径。具体安排：北京帮内蒙古，天津帮甘肃，上海帮云南，广东帮广西，江苏帮陕西，浙江帮四川，山东帮新疆，辽宁帮青海，福建帮宁夏，深圳、青岛、大连、宁波帮贵州。扶持西藏和支援三峡的工作，按照中央原有的安排，继续执行。对口帮扶的任务要落实到县，协作要落实到企业和项目。组织富裕县和贫困县结成对子，进行经济合作，开展干部交流。动

员富裕县的企业到西部贫困县去，利用人才、技术、信息、市场、管理、资金等各种优势，在互利互惠的基础上与贫困县共同开发当地资源。省一级对口帮扶的双方，要做好协调组织工作。

（七）继续扶持初步解决温饱的贫困县。从今年起，凡是农民人均纯收入超过国家规定温饱标准的贫困县，不再列入国定贫困县。为了巩固温饱成果，在“九五”期间，对这些县扶持对象不变，扶持政策不变，帮扶单位不变，扶持资金数量不变。根据这些县已经解决温饱问题的实际情况，国家今后新增的扶贫资金不再向这些县安排。国家用于这些县的原有扶贫投入，仍要坚持用到贫困乡、村、户。统计部门要做好相关的统计工作，以保证这项工作准确无误。

（八）围绕扶贫攻坚搞好培训工作。中央有关部委要分期分批培训国定贫困县的领导干部和项目管理人员，省、地两级要重点培训贫困县的乡村干部。贫困县要围绕扶贫项目的开发，采取多种形式，对农民进行适用技术培训，尽快使贫困户掌握一至两门实用技术。中央的培训经费由中央财政专项安排；各省、自治区和地、县的培训经费由地方解决。

（九）发展和扩大与国际组织的交流合作，要充分利用目前国际社会关注发展中国家缓解贫困的有利条件，进一步发展与国际组织和非政府组织在扶贫开发领域里的交流与合作，广泛争取国际社会对我国扶贫开发的援助和支持。

四、加强对扶贫开发工作的领导

（一）实行党政一把手扶贫工作责任制。解决群众的温饱问题，是贫困地区一切工作的中心，是一项重大的政治任务。中央要求，贫困地区的党政一把手，特别是贫困县的县委书记和县长，要以高度的责任感和使命感亲自抓扶贫开发，抓解决温饱问题。要认真调查研究，总结脱贫致富经验，结合本地情况，认真加以推广。要深入到贫困乡村，落实具体措施，协调解决重大问题。要组织大批干部下乡，到贫困村帮助进行扶

贫开发。扶贫攻坚的计划任务，要逐级分解，层层落实，限期完成。各有关省、自治区的党委和政府，每年都要就解决贫困人口温饱的进度向党中央和国务院作出专题报告。

(二)稳定贫困地区县乡干部队伍。为了保持扶贫攻坚的有效性和连续性，各省、自治区要认真考核和配备贫困县县一级领导班子，选派有责任心、事业心、使命感，有改革开放意识，有开拓能力的同志担任县委书记和县长，一次选定，五年不变。乡党委书记和乡长也要保持相对稳定。对如期完成解决群众温饱任务，有突出成绩的，要提拔、重用或予以奖励；对不负责任、无所作为、完不成任务的，要就地免职或降职使用。

(三)加强贫困地区农村基层组织建设。扶贫攻坚要靠基层组织去落实，靠乡村干部去带领群众苦干。因此，要把扶贫和农村基层组织建设紧密结合起来，按照中央的部署和要求，切实加强以村党支部为核心的村级组织建设。要运用扶贫的优惠政策和资金，帮助贫困村发展集体经济，增强集体经济组织的服务功能，减轻农民负担。贫困村主要干部的误工补贴，国家要适当给以补助。要加强农村社会主义精神文明建设和民主法制建设，搞好农村社会治安综合治理，为扶贫开发创造良好的社会环境。

(四)加强贫困地区干部的思想作风建设。贫困地区广大党员干部是完成扶贫攻坚任务的骨干力量，要树立信心，奋发图强，扎实工作，在扶贫攻坚中建功立业。贫困地区广大干部长年在艰苦的环境中工作，与群众同甘共苦，带领群众艰苦创业，任劳任怨，主流很好。但确实也有一些干部不愿意做扎实艰苦的工作，甚至讲排场，搞铺张，严重脱离群众。中央重申，贫困县在解决群众温饱问题之前，党政机关、国有企事业单位不准买高级小汽车，不准建宾馆和高级招待所，不准盖新办公楼，不准领导干部再配手提无线电话，也不准县改市。有关省、自治区对此要进行认真检查，对违背上述规定者，要严肃查处。

（五）加强和充实扶贫开发工作机构。为了确保扶贫攻坚任务的完成，从中央到地方，特别是贫困县，都必须进一步充分发挥扶贫工作机构的重要作用。各省、自治区和贫困县扶贫工作机构的规格和编制，要与扶贫攻坚的任务相适应，由当地根据实际需要确定。

实现《国家八七扶贫攻坚计划》，解决农村贫困群众的温饱问题，是一项光荣而艰巨的任务。各级党委、政府要认真贯彻党中央、国务院关于扶贫开发的各项政策措施，精心组织，狠抓落实，胜利完成扶贫攻坚这一伟大的历史任务。

一九九六年十月二十三日

中共中央 国务院关于进一步加强扶贫开发工作的决定

中发〔1999〕10号

实现《国家八七扶贫攻坚计划》确定的目标，到2000年末基本解决农村贫困人口的温饱问题，直接关系到几千人的切身利益，关系到农村乃至全国跨世纪发展的进程。党和政府已经向全国人民作出了庄严承诺，绝不能有丝毫动摇。现在扶贫攻坚已经进入决战阶段，各级党委、政府要进一步增强责任感、紧迫感，认真总结经验，采取有力措施，加大工作力度，确保如期完成扶贫攻坚任务。

一、扶贫开发的主要成就和基本经验

新中国成立，特别是改革开放以来，党和政府团结和带领全国各族人民为解决农村的贫困问题、实现共同富裕的目标，进行了长期艰苦的努力，取得了巨大的历史性成就。社会主义制度的建立，为从根本上消除贫困提供了基本制度的保障。改革开放和国民经济的快速发展，为全面解决农村贫困问题创造了有利条件和物质基础。80年代中期开始在农村进行的有计划、有组织、大规模的扶贫开发，把党和政府领导的消除贫困、实现共同富裕的伟大事业推向新的历史阶段。经过多年的努力，我国农村的面貌发生了深刻变化，贫困现象大范围缓解。井冈山、沂蒙山、大别山、闽西南等革命老区整体解决了温饱问题。“三西”地区、秦巴山区、武陵山区等其他贫困地区的基本生产生活条件明显改善，文

化、教育、卫生事业有了新的发展。全国农村尚未解决温饱的贫困人口从 1978 年的 2.5 亿减少到 1998 年的 4200 万，占全国农村总人口的比例从 30.7%下降到 4.6%。

扶贫开发的巨大成就，使贫困地区广大农民群众千百年来解决温饱的愿望变成了现实，为促进我国经济发展、民族团结、边疆巩固和社会稳定发挥了重要的作用，极大地鼓舞了全国人民在党的领导下走建设有中国特色社会主义道路的决心和信心。解决了几亿人的温饱问题，生存权、发展权这些最基本的人权有了保障，这充分体现了党和政府对人权的高度重视，是拥有 12 亿多人口的中国对世界人权事业的重大贡献。在全球范围贫困人口不断增加、贫困状况不断恶化的情况下，中国扶贫开发的成就进一步证明了社会主义制度的优越性。

在我国扶贫开发工作中，广大干部群众积极实践，开拓进取，积累了丰富的经验。主要是：

——从政治的、战略的高度把扶贫开发摆上重要位置，纳入国家和地方国民经济和社会发展的总体规划，制定有利于贫困地区休养生息、解决温饱、加快发展的优惠政策，千方百计筹措资金，努力增加扶贫投入。

——根据我国的基本国情和贫困地区发展的实际状况，实事求是地确定扶持的标准、范围和对象，明确扶贫开发的目标和任务，从解决贫困人口温饱这个最紧迫的问题入手，量力而行，突出重点，集中扶持。

——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支持下，开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件和生态环境，通过发展生产力，提高贫困农户自我积累、自我发展能力。

——采取综合措施，实行扶贫开发与智力开发、计划生育、基层组织建设相结合，大力推广农业实用技术，注重提高劳动者素质，促进贫困地区社会经济全面发展。

——充分发挥党和政府的政治优势，组织和动员社会各界，通过定

点扶持、对口帮扶、经济合作等多种方式，支援贫困地区的开发建设，在全社会形成扶贫济困、团结协作、互助友爱的良好社会风尚。

——坚持和发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，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。

我国的扶贫开发，是邓小平“共同富裕”伟大构想的成功实践。贫穷不是社会主义，两极分化也不是社会主义。允许一部分人、一部分地区先富起来，先富帮助和带动后富，最终实现共同富裕，是建设有中国特色社会主义的一条战略方针，也是我们缓解和消除贫困的必由之路。坚持以邓小平理论为指导，是扶贫开发取得成功的根本经验。

二、今明两年扶贫攻坚的基本目标和主要任务

到 2000 年末基本解决农村贫困人口的温饱问题，是指在正常年景下，通过发展生产，满足大多数贫困人口基本的生存需要。在目前尚未解决温饱的贫困人口当中，一部分是不适合参加生产劳动的残疾人和社会保障对象，需要靠家庭供养和社会救济。这些贫困人口、贫困现象将长期存在。还有一部分生活在自然环境恶劣的地方，缺乏基本生产生活条件，有的需要搬迁移民，不可能在短期内全部解决。这两部分人在农村大约有 2000 多万，约占农村总人口的 2%。除了这些特殊的贫困人口，其余的 2000 万左右贫困人口一定要争取在今明两年通过扶贫开发解决温饱问题。中央认为，作出这样的估计和确定这样的目标是实事求是的。各地要根据中央的要求，结合本地的实际，落实扶贫攻坚任务。

现在的贫困人口，主要分布在自然资源贫乏、生产力水平和社会发育程度很低的偏远地区和少数民族地区。解决他们的温饱问题，难度很大，但也具备有利条件。各级党委、政府对扶贫工作高度重视，社会各界参与和支持扶贫开发的积极性越来越高。中央和地方的扶贫投入不断增加，国家实行积极的财政政策，为贫困地区改善基础设施，增加劳务

收入提供了新的机遇。随着贫困人口的减少，可以更加集中地使用财力、物力，提高扶贫投入强度。经过多年的扶贫开发，贫困地区有了一定的自我发展能力，创造和积累了一些成功经验和有效做法，广大干部群众解决温饱、摆脱贫困的信心进一步增强。只要各级党委和政府，特别是贫困地区的各级领导和广大干部群众，振奋精神，扎实工作，基本解决农村贫困人口温饱问题的目标是能够实现的。

今明两年扶贫工作的总体要求是：以邓小平理论和党的基本路线为指导，认真贯彻党的十五大和十五届三中全会精神，落实党的农村政策，坚持扶贫开发的成功经验，以解决温饱为中心，以贫困村为主战场，以贫困户为对象，以改善基本生产生活条件和发展种养业为重点，增加扶贫投入，加大工作力度，力争每年解决1000万左右贫困人口的温饱问题。

三、坚持把扶贫攻坚落实到贫困村、贫困户

扶贫攻坚必须落实到村、落实到户，这是基本解决农村贫困人口温饱问题的目标和现阶段我国农村基本经营制度决定的，也符合农村贫困人口分布的实际情况。扶贫攻坚的任务是解决贫困户的温饱问题，只有对贫困村、贫困户进行具体的帮助扶持，才有可能解决他们的温饱问题。家庭承包经营是农村的基本经营形式，只有把帮扶措施同家庭经营的活力结合起来，才能增强贫困户自我积累和自我发展的能力。随着扶贫攻坚的进展，贫困人口集中连片的状况已经明显改变，目前主要集中在一部分地区、一部分村。只有针对这些贫困地区、贫困村，集中力量，采取措施，才能提高扶贫工作的有效性。从各地的实践看，凡是坚持扶贫攻坚进村入户的，解决温饱的进度就快，扶贫工作效果就好；相反，没有这样做的，进展就慢，效果就差。坚持扶贫到村到户是夺取扶贫攻坚最后胜利的关键。

扶贫攻坚到村到户的核心，是扶贫资金、干部帮扶和扶贫项目等各项措施真正落实到贫困村、贫困户。为此，必须进一步端正指导思想，

彻底改变分散使用力量、不分贫富一起扶的错误做法，坚持以贫困村为基本扶持单位，以贫困户为工作对象。各地要抽调专门人员，对本地区贫困人口的分布状况进行认真细致的调查摸底，建档立卡，明确扶持对象。谁来帮扶，采取什么措施，怎样使用资金，什么时候解决温饱，都要作出具体的安排。今明两年衡量一个地方扶贫工作成绩大小、效果好坏，主要是看有多少贫困村、贫困户解决了温饱问题。

四、坚持集中力量发展种养业和改善基本生产条件

因地制宜发展种养业，投资少、见效快、风险小，家家户都能干，是在短期内增加收入、解决温饱最现实、最可靠的途径。今明两年要集中力量帮助贫困村、贫困户发展有特色、有市场的种养业项目，坚决禁止使用扶贫资金上一般工业项目。贫困地区发展种养业，严重缺乏技术支撑，这个问题必须下力气解决。要推广一批适应当地特点的优良品种和技术措施。在西北干旱地区推广集雨节灌、旱作农业技术，在高寒山区推广地膜覆盖、增温技术和特种产品种养技术，在西南石灰岩地区推广“种植、养殖、沼气”三位一体技术。要建立激励机制，组织科技人员深入贫困村、贫困户，传授科技知识，推广普及实用技术，提高贫困户科技水平。要从财政扶贫资金中拿出一部分专项资金用于贫困地区种养业实用技术的推广。帮助贫困户发展商品性的种养业，一定要按照市场需求，选准项目，搞好销售服务，逐步发展农业产业化经营，确保增产增收。同时，要尊重农民的生产经营自主权，防止强迫命令。

着力改善基本生产条件，是提高抵御自然灾害能力，稳定解决贫困农户温饱问题的基础。要充分发挥贫困地区劳动力资源的优势，组织农民在自愿的基础上投工投劳，修建基本农田，发展小型水利。中央财政预算内新增扶贫资金和以工代赈资金要重点支持贫困户改善生产条件。在贫困山区搞“坡改梯”、打小水窖，既能增加旱涝保收、稳产高产农田，稳定解决吃饭问题，又能促进退耕还林，控制水土流失，改善生态

环境，一举多得，要有计划有组织地大力推进。中央财政新增的以工代赈资金要全部用于贫困地区“坡改梯”，并且落实到贫困村、贫困户。

中央各有关部门、各级地方政府在安排交通、通信、能源、水利等基础设施建设以及生态建设、农业综合开发、商品粮等农产品基地建设项目时，要积极向贫困地区倾斜，与扶贫开发紧密结合起来，改善贫困地区基本生产条件，加快解决贫困群众温饱和脱贫致富的步伐。

五、坚持多渠道增加扶贫投入

1998 年中央各项扶贫资金的总数达到 183 亿元。今年将在这个基础上再增加 15 亿元财政扶贫资金（含债券安排 10 亿元以工代赈扶贫资金）和 50 亿元扶贫贷款。随着国家财力的增长，今后将继续增加扶贫资金的投入。从今年开始，新发放的扶贫贷款执行统一优惠利率，统一优惠利率与商业银行正常贷款基准利率之间的差额，由中央财政根据地方政府核准的贴息额度予以补贴。中央的各项扶贫资金，按照分配方案一次下达到省（自治区、直辖市），由各省（自治区、直辖市）统筹安排使用。各级地方政府也要根据中央的要求和本地扶贫攻坚的需要，进一步调整财政支出结构，筹措资金，增加投入。

无论是中央的扶贫资金，还是地方的扶贫资金，都必须紧紧围绕解决贫困人口温饱问题这个中心，统筹安排，配套使用。财政扶贫资金主要用于修田造地、解决人畜饮水困难和科技培训、推广农业实用技术。以工代赈资金主要用于建设基本农田、兴修小型水利和修建乡村道路。扶贫贷款主要用于有助于增加贫困户当年收入的种养业项目。要严格资金使用投向，绝不允许使用扶贫资金购买小汽车、修建楼堂馆所，搞任何与解决群众温饱问题无关的项目；绝不允许拿扶贫资金平衡地方财政预算。任何挤占、挪用、贪污、挥霍扶贫资金的行为都是对人民的犯罪。扶贫开发工作主管部门要切实加强对扶贫资金管理使用的检查、监督。今年，审计部门要对扶贫资金的使用情况进行一次全面审计。

小额信贷是一种有效的扶贫到户形式，资金到户率高，还款率高，项目成功率高，深受贫困农户欢迎。各地要把小额信贷作为保证信贷资金扶贫到户的重要措施，在总结经验、规范运作的基础上，积极稳妥地推广。农业银行、农村信用合作社和有关部门要密切配合，切实抓好这项工作。

六、坚持动员和组织社会各界参与扶贫攻坚

帮助贫困地区群众解决温饱问题，既是各级党委、政府的重要任务，也是社会各界的共同责任。动员社会力量广泛参与，是扶贫攻坚、解决温饱的重要措施，对于增强中华民族的凝聚力，促进社会主义精神文明建设具有重要作用，要长期坚持下去。

中央和地方各级党政机关要积极支持贫困地区的开发建设。继续选派优秀中青年干部到贫困地区蹲点扶贫，把这项工作同培养、选拔、锻炼干部结合起来。要采取多种形式，为贫困地区培训人才。要充分发挥部门和系统的优势，各尽所能，努力为贫困地区群众办好事、办实事。

东部 13 个省、直辖市对口帮助西部 10 个省、自治区的东西扶贫协作工作，是促进区域经济协调发展，缩小东西部差距的战略决策，也是扶贫攻坚、解决温饱的重要措施。参加东西扶贫协作的省、自治区、直辖市要进一步提高认识，继续推进这项工作。东西扶贫协作工作也要紧紧围绕解决贫困人口温饱这个中心，重点支持贫困地区发展种养业，改善生产生活条件，有组织地搞好劳务输出。要遵循社会主义市场经济规律，按照优势互补、互惠互利、共同发展的原则，开展多层次、多渠道、多种形式的经济合作，努力把东西扶贫协作提高到一个新的水平。

各群众团体、民主党派、工商企业、科研院所、大专院校和人民解放军、武警部队，多年来积极参与扶贫开发，为加快贫困地区经济发展，解决群众温饱问题，做了大量工作。在扶贫攻坚的决战阶段，要认真总结经验，充分发挥各自的优势，采取多种形式，为解决群众温饱问题作

出新的贡献。

七、坚持党政一把手扶贫工作责任制

扶贫攻坚、解决温饱是贫困地区各项工作的中心，是贫困地区各级党委、政府的首要责任。要继续坚持党政一把手扶贫工作责任制。贫困地区特别是贫困县的党政一把手，务必加强对扶贫工作的领导，亲自抓扶贫开发，亲自抓解决温饱。要因地制宜，分类指导，层层明确责任，限期完成任务。贫困地区县以上领导干部要紧密结合扶贫工作的实际，认真开展讲学习、讲政治、讲正气的党性党风教育，进一步增强政治责任感，切实转变作风，使“三讲”教育成为推动扶贫开发的强大动力。

扶贫攻坚要打总体战，各部门、各方面的工作都围绕攻坚目标抓好落实。要坚持科教扶贫，把提高农民的科技文化素质放到更加突出的位置，切实抓好贫困地区的基础教育和扫除青壮年文盲的工作，大力开展农业生产技术和各种职业技能培训。针对目前贫困地区师资缺乏、素质不高和技术力量薄弱的实际情况，继续动员和组织城市、发达地区的科教人员志愿到贫困地区义务服务。实行计划生育，控制人口过快增长，搞好地方病防治，对贫困地区社会经济的发展具有特殊意义，必须抓紧抓好，不能有丝毫的松懈。要根据贫困地区群众的实际需要，继续组织好科技、文化、卫生“三下乡”活动，加快普及广播、电视，促进贫困地区社会主义精神文明建设。

加强以党支部为核心的基层组织建设，是各项扶贫措施落实到村到户、实现扶贫攻坚目标的组织保证，也是贫困地区社会经济长远发展的一项基础性工作。今明两年，贫困地区的农村基层组织建设要以贫困村为重点。加强基层组织建设关键是建好村党支部，选好带头人。要按照民主、公正、公开、择优的原则，培养选拔村干部。对确实没有合适人选的村，要从县、乡两级机关和先进村推荐干部，经法定程序到那里任职。要切实加强对贫困村干部的培训，提高他们带领群众解决温饱、脱贫

致富的能力。贫困地区的广大党员干部，特别是乡村干部肩负直接发动群众、组织群众脱贫致富的历史重担。要牢固树立全心全意为人民服务的思想，艰苦奋斗，廉洁奉公，与群众同甘共苦，坚决完成党和人民赋予的光荣任务。对在扶贫攻坚过程中表现出色、成效显著的农村基层干部，要大力表彰，提拔重用。对工作不力的，要及时调整。

扶贫开发机构在同级党委、政府领导下，具体组织扶贫开发工作，任务繁重，责任重大。在机构改革中，要提高效率，保持稳定。

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，解决群众温饱问题只是完成这项历史任务的一个阶段性胜利，今后的任务还很艰巨，对此要有充分的思想准备。我国将长期处于社会主义初级阶段。社会主义初级阶段就是不发达阶段，农村尤其不发达，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。2000 年以后，仍会存在没有解决温饱问题的贫困人口，虽然数量不多，但是解决的难度很大，需要继续扶持。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，抗御自然灾害的能力不强，他们的温饱是不稳定的，一遇自然灾害极易返贫，巩固温饱成果，任务很艰巨。现在基本解决了温饱的贫困人口，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，缩小地区发展差距，更是一个长期的历史性任务。这些情况决定扶贫开发，消除贫困，缩小地区差距，将贯穿于社会主义初级阶段的整个历史过程。我们要充分认识扶贫开发的长期性、复杂性和艰巨性，在完成《国家八七扶贫攻坚计划》以后，继续把扶贫开发放在国民经济和社会发展的重要位置，锲而不舍，扎实工作，为实现共同富裕的伟大理想而奋斗！

一九九九年六月二十八日

国务院扶贫办 国家发展改革委关于印发六盘山片区区域发展与扶贫攻坚规划的通知

国开办发〔2012〕63号

陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区人民政府，国务院有关部门、直属机构：

根据《国务院关于六盘山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011～2020年）的批复》（国函〔2012〕94号），现将《六盘山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011～2020年）》（以下简称《规划》）印发给你们，并就有关事项通知如下：

一、六盘山片区集少数民族地区、革命老区于一体，干旱少雨，水土流失严重，贫困面广、程度深。《规划》实施要深入贯彻落实科学发展观，按照“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”的基本思路，着力加强基础设施建设和改善农村基本生产生活条件，着力开发人力资源和壮大特色优势产业，着力发展循环经济和强化生态建设，着力发展社会事业和增强公共服务能力，将六盘山片区建设成为现代旱作农业示范区、循环经济创新区、文化旅游重要目的地、国家向西开放重要枢纽、黄河流域生态修复重点区和民族团结进步示范区。

二、请陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区切实加强对《规划》实施的组织领导，健全工作机制，落实工作责任，按照《规划》确

定的指导思想、基本原则、战略定位、发展目标、空间布局和发展重点，组织编制本省（区）和片区内各县（市、区）的实施规划，确保各项任务和政策措施落到实处。要加强六盘山片区跨省协作，打破行政分割，发挥比较优势，实现资源共享、优势互补，促进交流合作。

三、请国务院有关部门按照职能分工和具体任务，加强对《规划》实施的指导，研究制定贯彻落实《规划》的具体措施，加大对六盘山片区区域发展与扶贫攻坚的支持力度，在政策制定、资金投入、项目安排等方面给予倾斜。请交通运输部作为六盘山片区扶贫攻坚工作的联系单位，加强沟通协调，统筹研究、指导和帮助地方解决工作中遇到的困难和问题，合力推进《规划》实施。

四、国务院扶贫办、国家发展改革委将按照国务院的批复精神，加强对《规划》实施的指导、协调和督促检查工作，会同陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区人民政府组织开展《规划》实施情况评估，及时向国务院报管实施情况。

二〇一二年八月三十一日

国家人口计生委 财政部 国务院扶贫办关于在西部地区开展“少生快富”扶贫工程试点工作的意见

国人口发〔2004〕16号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

创新工作思路，切实加大西部地区人口和计划生育工作力度，帮助广大群众尽快脱贫致富，是稳定我国低生育水平的关键，也是实施西部大开发战略的重要任务。宁夏回族自治区自2000年起在部分县（市）开展“少生快富”扶贫工程试点工作，取得了明显成效，积累了宝贵经验。为逐步推广宁夏回族自治区的做法和经验，适当扩大“少生快富”扶贫工程试点范围，经国务院同意，现就有关工作提出以下意见。

一、在西部地区开展“少生快富”扶贫工程试点工作的必要性

农村特别是西部贫困地区农村是推行计划生育、稳定低生育水平的重点和难点，是扶贫开发的重点和难点，也是解决“三农”问题的重点和难点。我国西部地区地域辽阔，自然条件恶劣，水资源严重短缺，生态环境脆弱不少地方人口过于密集，已经接近或超过了这些地方水资源和土地资源承载能力的极限。同时由于生产力发展水平低，经济社会发展缓慢，社会保障能力差，婴儿和儿童死亡率偏高，人口受教育程度偏低，许多人仍然把改变现状、富裕起来的希望寄托于多生孩子，特别是一定要生男孩子。强烈的生育意愿与国家计划生育政策之间的矛盾更加

突出，致使陷入了“越穷越生、越生越穷”的困境。由于这些地区的广大群众实行计划生育面临更大的困难和更多的后顾之忧，计划生育工作难度非常大，沿用经济处罚手段限制“超生”收效有限，整个西部地区特别是西部贫困地区的人口增长已明显高于全国平均水平，成为制约这些地方经济社会发展的关键因素。

从2000年开始，宁夏回族自治区党委、政府创新工作思路，在西海固贫困地区率先开展“少生快富”扶贫工程试点工作，用奖励“少生”代替惩罚“多生”。即规定：凡符合政策可以生育三个孩子而自愿少生一个孩子并做了绝育手术的夫妇，给予一次性奖励，并引导、帮助他们把奖励资金用于发展生产、勤劳致富。这一试点，受到广大干部和群众的欢迎和赞许，“少生”和“快富”两个效益都很明显。试点地区人口出生率明显下降，计划生育率显著提高；党群干群关系明显改善，促进了基层的稳定和各项工作的顺利开展；计划生育工作思路和方法进一步转变，极大调动了农牧民实行计划生育的积极性；受到奖励扶助的农牧民家庭增加了收入，开始走上脱贫致富的道路。

宁夏试点的实践证明，“少生快富”扶贫工程得民心，顺民意。把计划生育与扶贫开发有机结合起来，在不改变扶贫资金用途的前提下，既有效扶贫，又促进少生，有利于推动西部地区进一步降低生育水平，有利于缓解计划生育农牧民家庭在生产、生活中面临的特殊困难，有利于促进计划生育工作思路和工作方法的转变，密切党群干群关系，有利于“三农”问题的解决。它是贫困地区计划生育工作思路和机制的创新，是扶贫开发方式的创新，更是推动贫困地区走出“越生越穷、越穷越生”困境的有效措施。因此，有必要逐步推广宁夏这一试点经验。

二、开展“少生快富”扶贫工程试点工作的基本内容和范围

“少生快富”扶贫工程试点的基本内容是：在稳定现行生育政策的基础上，政府通过经济奖励的办法，鼓励少生，对自愿少生一个孩子并采

取安全适宜的长效节育措施的夫妇给予一次性经济奖励，并引导和帮助这些家庭把奖励资金用于发展生产、勤劳致富。

“少生快富”奖励资金，由中央和试点地方财政共同承担。中央财政承担的部分，由试点省（自治区、直辖市）在中央分配到省（自治区、直辖市）的扶贫资金中统筹考虑，优先安排。奖励的具体标准，由试点省（自治区、直辖市）人民政府根据本地实际情况确定。

考虑到试点工作政策性强、工作要求高，2004 年，宁夏回族自治区可适当扩大试点。同时将云南省、青海省纳入试点范围。其他省、自治区、直辖市人民政府自愿提出试点的，可由国家人口计生委商财政部、国务院扶贫办统筹考虑，从严掌握。

三、开展“少生快富”扶贫工程试点工作的几点要求

（一）试点地区各级人民政府要高度重视，将“少生快富”扶贫工程试点工作作为实施西部大开发战略的重要举措，由主要领导亲自抓。要组织协调人口计生、财政、扶贫、监督等有关部门，分工负责，密切配合，形成合力。要将试点所需资金和工作经费列入财政预算，确保落实。要深入基层调查研究，总结经验，指导并解决好试点中出现的问题。

（二）切实做好宣传、发动和引导工作。宣传工作要始终坚持政府指导与群众自愿相结合的原则，做到深入细致，晓之以理，动之以情；宣传形式要灵活多样，做到家喻户晓，人人明白，使群众真正理解“少生”与“快富”的关系，真正知晓政策的具体内容和实施办法。要及时总结经验，宣传好的典型，调动起广大群众参与试点，走少生快富之路的积极性。

（三）严格规范资金管理，确保“少生快富”奖励资金专款专用。各试点地区要建立严格的资金管理制度和部门责任制度，人口计生部门负责资格认定，财政或扶贫部门负责资金支付，纪检监察部门负责监督检查。奖励资金的发放，要采取封闭运作的方式，直接发放到户到人。要

采取有力措施，加强社会监督、舆论监督和群众监督，严肃查处弄虚作假、巧立名目乱收费及克扣、截留和挪用专项资金等违法违纪行为，确保政策兑现，取信于民。

（四）要制定配套政策和有效措施，引导和帮助群众把奖励资金用于发展生产、勤劳致富。各相关部门要切实履行职责，加强分类指导，结合当地实际，为群众提供可供选择的致富项目和咨询、技术服务。广大基层干部要深入农牧民家庭，了解情况，发现问题，为广大群众少生快富排忧解难。

（五）各试点省（自治区、直辖市）要制定试点工作具体实施方案，报国家人口计生委、财政部和国务院扶贫办审核批准后实施。

二〇〇四年三月十日

注释：

“少生快富”工程的全称是西部地区计划生育“少生快富”工程。“少生快富”工程是国家针对西部地区人口和计划生育工作实际，为稳定西部地区低生育水平，实现西部地区人口与资源、环境的协调可持续发展而组织实施的一项工程。2000 年，宁夏回族自治区在部分地区开始开展“少生快富”工程试点。2004 年，国家人口计生委、财政部和国务院扶贫办总结推广宁夏回族自治区的试点经验，并将试点范围扩大到青海省和云南省。经国务院同意，人口计生委、财政部决定自 2006 年开始在内蒙古、海南、四川、云南、甘肃、青海、宁夏、新疆等八省区全面实施“少生快富”工程。该工程旨在通过经济奖励和政策扶持，因生育政策比较宽松的地区，鼓励符合政策规定可以生育 3 个孩子的夫妇，放弃生育 1 个孩子，并采取安全、可靠的长效节育措施，以此引导广大群众少生优生，脱贫致富。

中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）

中发〔2011〕10号

为进一步加快贫困地区发展，促进共同富裕，实现到2020年全面建成小康社会奋斗目标，特制定本纲要。

序　言

（一）扶贫事业取得巨大成就。消除贫困、实现共同富裕，是社会主义制度的本质要求。改革开放以来，我国大力推进扶贫开发，特别是随着《国家八七扶贫攻坚计划（1994～2000年）》和《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》的实施，扶贫事业取得了巨大成就。农村贫困人口大幅减少，收入水平稳步提高，贫困地区基础设施明显改善，社会事业不断进步，最低生活保障制度全面建立，农村居民生存和温饱问题基本解决，探索出一条中国特色扶贫开发道路，为促进我国经济发展、政治稳定、民族团结、边疆巩固、社会和谐发挥了重要作用，为推动全球减贫事业发展作出了重大贡献。

（二）扶贫开发是长期历史任务。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段。经济社会发展总体水平不高，区域发展不平衡问题突出，制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。扶贫对象规模大，相对贫困问题凸显，返贫现象时有发生，贫困地区特别是集中连片特殊困难地区（以下简称连片特困地区）发展相对滞后，扶贫开发任务仍十分艰巨。同时，我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化不断深入，经济发展方式加快转变，国民经济保持平稳较快发展，综合国力明显增强，社会保

障体系逐步健全，为扶贫开发创造了有利环境和条件。我国扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。

(三)深入推进扶贫开发意义重大。扶贫开发事关巩固党的执政基础，事关国家长治久安，事关社会主义现代化大局。深入推进扶贫开发，是建设中国特色社会主义的重要任务，是深入贯彻落实科学发展观的必然要求，是坚持以人为本、执政为民的重要体现，是统筹城乡区域发展、保障和改善民生、缩小发展差距、促进全体人民共享改革发展成果的重大举措，是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的迫切需要。必须以更大的决心、更强的力度、更有效的举措，打好新一轮扶贫开发攻坚战，确保全国人民共同实现全面小康。

一、总体要求

(四)指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，提高扶贫标准，加大投入力度，把连片特困地区作为主战场，把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务，坚持政府主导，坚持统筹发展，更加注重转变经济发展方式，更加注重增强扶贫对象自我发展能力，更加注重基本公共服务均等化，更加注重解决制约发展的突出问题，努力推动贫困地区经济社会更好更快发展。

(五)工作方针。坚持开发式扶贫方针，实行扶贫开发和农村最低生活保障制度有效衔接。把扶贫开发作为脱贫致富的主要途径，鼓励和帮助有劳动能力的扶贫对象通过自身努力摆脱贫困；把社会保障作为解决温饱问题的基本手段，逐步完善社会保障体系。

(六)基本原则。

——政府主导，分级负责。各级政府对本行政区域内扶贫开发工作负总责，把扶贫开发纳入经济社会发展战略及总体规划。实行扶贫开发

目标责任制和考核评价制度。

——突出重点，分类指导。中央重点支持连片特困地区。加大对革命老区、民族地区、边疆地区扶持力度。根据不同地区经济社会发展水平，因地制宜制定扶贫政策，实行有差异的扶持措施。

——部门协作，合力推进。各相关部门要根据国家扶贫开发战略部署，结合各自职能，在制定政策、编制规划、分配资金、安排项目时向贫困地区倾斜，形成扶贫开发合力。

——自力更生，艰苦奋斗。加强引导，更新观念，充分发挥贫困地区、扶贫对象的主动性和创造性，尊重扶贫对象的主体地位，提高其自我管理水平和发展能力，立足自身实现脱贫致富。

——社会帮扶，共同致富。广泛动员社会各界参与扶贫开发，完善机制，拓展领域，注重实效，提高水平。强化政策措施，鼓励先富帮后富，实现共同富裕。

——统筹兼顾，科学发展。坚持扶贫开发与推进城镇化、建设社会主义新农村相结合，与生态建设、环境保护相结合，充分发挥贫困地区资源优势，发展环境友好型产业，增强防灾减灾能力，提倡健康科学生活方式，促进经济社会发展与人口资源环境相协调。

——改革创新，扩大开放。适应社会主义市场经济要求，创新扶贫工作机制。扩大对内对外开放，共享减贫经验和资源。继续办好扶贫改革试验区，积极探索开放式扶贫新途径。

二、目标任务

（七）总体目标。到 2020 年，稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房。贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，扭转发展差距扩大趋势。

（八）主要任务。

——基本农田和农田水利。到 2015 年，贫困地区基本农田和农田水利设施有较大改善，保障人均基本口粮田。到 2020 年，农田基础设施建设水平明显提高。

——特色优势产业。到 2015 年，力争实现 1 户 1 项增收项目。到 2020 年，初步构建特色支柱产业体系。

——饮水安全。到 2015 年，贫困地区农村饮水安全问题基本得到解决。到 2020 年，农村饮水安全保障程度和自来水普及率进一步提高。

——生产生活用电。到 2015 年，全面解决贫困地区无电行政村用电问题，大幅度减少西部偏远地区和民族地区无电人口数量。到 2020 年，全面解决无电人口用电问题。

——交通。到 2015 年，提高贫困地区县城通二级及以上高等级公路比例，除西藏外，西部地区 80%的建制村通沥青（水泥）路，稳步提高贫困地区农村客运班车通达率。到 2020 年，实现具备条件的建制村通沥青（水泥）路，推进村庄内道路硬化，实现村村通班车，全面提高农村公路服务水平和防灾抗灾能力。

——农村危房改造。到 2015 年，完成农村困难家庭危房改造 800 万户。到 2020 年，贫困地区群众的居住条件得到显著改善。

——教育。到 2015 年，贫困地区学前三年教育毛入园率有较大提高；巩固提高九年义务教育水平；高中阶段教育毛入学率达到 80%；保持普通高中和中等职业学校招生规模大体相当；提高农村实用技术和劳动力转移培训水平；扫除青壮年文盲。到 2020 年，基本普及学前教育，义务教育水平进一步提高，普及高中阶段教育，加快发展远程继续教育和社区教育。

——医疗卫生。到 2015 年，贫困地区县、乡、村三级医疗卫生服务网基本健全，县级医院的能力和水平明显提高，每个乡镇有 1 所政府举办的卫生院，每个行政村有卫生室；新型农村合作医疗参合率稳定在 90%以上，门诊统筹全覆盖基本实现；逐步提高儿童重大疾病的保障水

平，重大传染病和地方病得到有效控制；每个乡镇卫生院有 1 名全科医生。到 2020 年，贫困地区群众获得公共卫生和基本医疗服务更加均等。

——公共文化。到 2015 年，基本建立广播影视公共服务体系，实现已通电 20 户以下自然村广播电视全覆盖，基本实现广播电视户户通，力争实现每个县拥有 1 家数字电影院，每个行政村每月放映 1 场数字电影；行政村基本通宽带，自然村和交通沿线通信信号基本覆盖。到 2020 年，健全完善广播影视公共服务体系，全面实现广播电视户户通；自然村基本实现通宽带；健全农村公共文化服务体系，基本实现每个国家扶贫开发工作重点县（以下简称重点县）有图书馆、文化馆，乡镇有综合文化站，行政村有文化活动室。以公共文化建设促进农村廉政文化建设。

——社会保障。到 2015 年，农村最低生活保障制度、五保供养制度和临时救助制度进一步完善，实现新型农村社会养老保险制度全覆盖。到 2020 年，农村社会保障和服务水平进一步提升。

——人口和计划生育。到 2015 年，力争重点县人口自然增长率控制在 8‰以内，妇女总和生育率在 1.8 左右。到 2020 年，重点县低生育水平持续稳定，逐步实现人口均衡发展。

——林业和生态。到 2015 年，贫困地区森林覆盖率比 2010 年底增加 1.5 个百分点。到 2020 年，森林覆盖率比 2010 年底增加 3.5 个百分点。

三、对象范围

（九）扶贫对象。在扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口为扶贫工作主要对象。建立健全扶贫对象识别机制，做好建档立卡工作，实行动态管理，确保扶贫对象得到有效扶持。逐步提高国家扶贫标准。各省（自治区、直辖市）可根据当地实际制定高于国家扶贫标准的地区扶贫标准。

（十）连片特困地区。六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已明确实施特

殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州是扶贫攻坚主战场。加大投入和支持力度，加强对跨省片区规划的指导和协调，集中力量，分批实施。各省（自治区、直辖市）对所属连片特困地区负总责，在国家指导下，以县为基础制定和实施扶贫攻坚工程规划。国务院各部门、地方各级政府要加大统筹协调力度，集中实施一批教育、卫生、文化、就业、社会保障等民生工程，大力改善生产生活条件，培育壮大一批特色优势产业，加快区域性重要基础设施建设步伐，加强生态建设和环境保护，着力解决制约发展的瓶颈问题，促进基本公共服务均等化，从根本上改变连片特困地区面貌。各省（自治区、直辖市）可自行确定若干连片特困地区，统筹资源给予重点扶持。

（十一）重点县和贫困村。要做好连片特困地区以外重点县和贫困村的扶贫工作。原定重点县支持政策不变。各省（自治区、直辖市）要制定办法，采取措施，根据实际情况进行调整，实现重点县数量逐步减少。重点县减少的省份，国家的支持力度不减。

四、专项扶贫

（十二）易地扶贫搬迁。坚持自愿原则，对生存条件恶劣地区扶贫对象实行易地扶贫搬迁。引导其他移民搬迁项目优先在符合条件的贫困地区实施，加强与易地扶贫搬迁项目的衔接，共同促进改善贫困群众的生产生活环境。充分考虑资源条件，因地制宜，有序搬迁，改善生存与发展条件，着力培育和发展后续产业。有条件的地方引导向中小城镇、工业园区移民，创造就业机会，提高就业能力。加强统筹协调，切实解决搬迁群众在生产生活等方面的困难和问题，确保搬得出、稳得住、能发展、可致富。

（十三）整村推进。结合社会主义新农村建设，自下而上制定整村推进规划，分期分批实施。发展特色支柱产业，改善生产生活条件，增加集体经济收入，提高自我发展能力。以县为平台，统筹各类涉农资金和社

会帮扶资源，集中投入，实施水、电、路、气、房和环境改善“六到农家”工程，建设公益设施较为完善的农村社区。加强整村推进后续管理，健全新型社区管理和服务体制，巩固提高扶贫开发成果。贫困村相对集中的地方，可实行整乡推进、连片开发。

（十四）以工代赈。大力实施以工代赈，有效改善贫困地区耕地（草场）质量，稳步增加有效灌溉面积。加强乡村（组）道路和人畜饮水工程建设，开展水土保持、小流域治理和片区综合开发，增强抵御自然灾害能力，夯实发展基础。

（十五）产业扶贫。充分发挥贫困地区生态环境和自然资源优势，推广先进实用技术，培植壮大特色支柱产业，大力推进旅游扶贫。促进产业结构调整，通过扶贫龙头企业、农民专业合作社和互助资金组织，带动和帮助贫困农户发展生产。引导和支持企业到贫困地区投资兴业，带动贫困农户增收。

（十六）就业促进。完善雨露计划。以促进扶贫对象稳定就业为核心，对农村贫困家庭未继续升学的应届初、高中毕业生参加劳动预备制培训，给予一定的生活费补贴；对农村贫困家庭新成长劳动力接受中等职业教育给予生活费、交通费等特殊补贴。对农村贫困劳动力开展实用技术培训。加大对农村贫困残疾人就业的扶持力度。

（十七）扶贫试点。创新扶贫开发机制，针对特殊情况和问题，积极开展边境地区扶贫、地方病防治与扶贫开发结合、灾后恢复重建以及其他特困区域和群体扶贫试点，扩大互助资金、连片开发、彩票公益金扶贫、科技扶贫等试点。

（十八）革命老区建设。国家对贫困地区的革命老区县给予重点扶持。

五、行业扶贫

（十九）明确部门职责。各行业部门要把改善贫困地区发展环境和条件作为本行业发展规划的重要内容，在资金、项目等方面向贫困地区倾斜，

并完成本行业国家确定的扶贫任务。

（二十）发展特色产业。加强农、林、牧、渔产业指导，发展各类专业合作组织，完善农村社会化服务体系。围绕主导产品、名牌产品、优势产品，大力扶持建设各类批发市场和边贸市场。按照全国主体功能区规划，合理开发当地资源，积极发展新兴产业，承接产业转移，调整产业结构，增强贫困地区发展内生动力。

（二十一）开展科技扶贫。积极推广良种良法。围绕特色产业发展，加大科技攻关和科技成果转化力度，推动产业升级和结构优化。培育一批科技型扶贫龙头企业。建立完善符合贫困地区实际的新型科技服务体系，加快科技扶贫示范村和示范户建设。继续选派科技扶贫团、科技副县（市）长和科技副乡（镇）长、科技特派员到重点县工作。

（二十二）完善基础设施。推进贫困地区土地整治，加快中低产田改造，开展土地平整，提高耕地质量。推进大中型灌区续建配套与节水改造和小型农田水利建设，发展高效节水灌溉，扶持修建小微型水利设施，抓好病险水库（闸）除险加固工程和灌溉排水泵站更新改造，加强中小河流治理、山洪地质灾害防治及水土流失综合治理。积极实施农村饮水安全工程。加大牧区游牧民定居工程实施力度。加快贫困地区通乡、通村道路建设，积极发展农村配送物流。继续推进水电新农村电气化、小水电代燃料工程建设和农村电网改造升级，实现城乡用电同网同价。普及信息服务，优先实施重点县村村通有线电视、电话、互联网工程。加快农村邮政网络建设，推进电信网、广电网、互联网三网融合。

（二十三）发展教育文化事业。推进边远贫困地区适当集中办学，加快寄宿制学校建设，加大对边远贫困地区学前教育的扶持力度，逐步提高农村义务教育家庭经济困难寄宿生生活补助标准。免除中等职业教育学校家庭经济困难学生和涉农专业学生学费，继续落实国家助学金政策。在民族地区全面推广国家通用语言文字。推动农村中小学生营养改善工作。关心特殊教育，加大对各级各类残疾学生扶助力度。继续实施东部

地区对口支援中西部地区高等学校计划和招生协作计划。贫困地区劳动力进城务工，输出地和输入地要积极开展就业培训。继续推进广播电视村村通、农村电影放映、文化信息资源共享和农家书屋等重大文化惠民工程建设。加强基层文化队伍建设。

(二十四)改善公共卫生和人口服务管理。提高新型农村合作医疗和医疗救助保障水平。进一步健全贫困地区基层医疗卫生服务体系，改善医疗与康复服务设施条件。加强妇幼保健机构能力建设。加大重大疾病和地方病防控力度。继续实施万名医师支援农村卫生工程，组织城市医务人员在农村开展诊疗服务、临床教学、技术培训等多种形式的帮扶活动，提高县医院和乡镇卫生院的技术水平和服务能力。加强贫困地区人口和计划生育工作，进一步完善农村计划生育家庭奖励扶助制度、“少生快富”工程和计划生育家庭特别扶助制度，加大对计划生育扶贫对象的扶持力度，加强流动人口计划生育服务管理。

(二十五)完善社会保障制度。逐步提高农村最低生活保障和五保供养水平，切实保障没有劳动能力和生活常年困难农村人口的基本生活。健全自然灾害应急救助体系，完善受灾群众生活救助政策。加快新型农村社会养老保险制度覆盖进度，支持贫困地区加强社会保障服务体系建设。加快农村养老机构和服务设施建设，支持贫困地区建立健全养老服务体系，解决广大老年人养老问题。加快贫困地区社区建设。做好村庄规划，扩大农村危房改造试点，帮助贫困户解决基本住房安全问题。完善农民工就业、社会保障和户籍制度改革等政策。

(二十六)重视能源和生态环境建设。加快贫困地区可再生能源开发利用，因地制宜发展小水电、太阳能、风能、生物质能，推广应用沼气、节能灶、固体成型燃料、秸秆气化集中供气站等生态能源建设项目，带动改水、改厨、改厕、改圈和秸秆综合利用。提高城镇生活污水和垃圾无害化处理率，加大农村环境综合整治力度。加强草原保护和建设，加强自然保护区建设和管理，大力支持退牧还草工程。采取禁牧、休牧、

轮牧等措施，恢复天然草原植被和生态功能。加大泥石流、山体滑坡、崩塌等地质灾害防治力度，重点抓好灾害易发区内的监测预警、搬迁避让、工程治理等综合防治措施。

六、社会扶贫

（二十七）加强定点扶贫。中央和国家机关各部门各单位、人民团体、参照公务员法管理的事业单位和国有大型骨干企业、国有控股金融机构、国家重点科研院校、军队和武警部队，要积极参加定点扶贫，承担相应的定点扶贫任务。支持各民主党派中央、全国工商联参与定点扶贫工作。积极鼓励、引导、支持和帮助各类非公有制企业、社会组织承担定点扶贫任务。定点扶贫力争对重点县全覆盖。各定点扶贫单位要制定帮扶规划，积极筹措资金，定期选派优秀中青年干部挂职扶贫。地方各级党政机关和有关单位要切实做好定点扶贫工作，发挥党政领导定点帮扶的示范效应。

（二十八）推进东西部扶贫协作。东西部扶贫协作双方要制定规划，在资金支持、产业发展、干部交流、人员培训以及劳动力转移就业等方面积极配合，发挥贫困地区自然资源和劳动力资源优势，做好对口帮扶工作。国家有关部门组织的行业对口帮扶，应与东西部扶贫协作结对关系相衔接。积极推进东中部地区支援西藏、新疆经济社会发展，继续完善对口帮扶的制度和措施。各省（自治区、直辖市）要根据实际情况，在当地组织开展区域性结对帮扶工作。

（二十九）发挥军队和武警部队的作用。坚持把地方扶贫开发所需与部队所能结合起来。部队应本着就地就近、量力而行、有所作为的原则，充分发挥组织严密、突击力强和人才、科技、装备等优势，积极参与地方扶贫开发，实现军地优势互补。

（三十）动员企业和社会各界参与扶贫。大力倡导企业社会责任，鼓励企业采取多种方式，推进集体经济发展和农民增收。加强规划引导，鼓

励社会组织和个人通过多种方式参与扶贫开发。积极倡导扶贫志愿者行动，构建扶贫志愿者服务网络。鼓励工会、共青团、妇联、科协、侨联等群众组织以及海外华人华侨参与扶贫。

七、国际合作

(三十一)开展国际交流合作。通过走出去、引进来等多种方式，创新机制，拓宽渠道，加强国际反贫困领域交流。借鉴国际社会减贫理论和实践，开展减贫项目合作，共享减贫经验，共同促进减贫事业发展。

八、政策保障

(三十二)政策体系。完善有利于贫困地区、扶贫对象的扶贫战略和政策体系。发挥专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫的综合效益。实现开发扶贫与社会保障的有机结合。对扶贫工作可能产生较大影响的重大政策和项目，要进行贫困影响评估。

(三十三)财税支持。中央和地方财政逐步增加扶贫开发投入。中央财政扶贫资金的新增部分主要用于连片特困地区。加大中央和省级财政对贫困地区的一般性转移支付力度。加大中央集中彩票公益金支持扶贫开发事业的力度。对贫困地区属于国家鼓励发展的内外资投资项目和中西部地区外商投资优势产业项目，进口国内不能生产的自用设备，以及按照合同随设备进口的技术及配件、备件，在规定范围内免征关税。企业用于扶贫事业的捐赠，符合税法规定条件的，可按规定在所得税税前扣除。

(三十四)投资倾斜。加大贫困地区基础设施建设、生态环境和民生工程等投入力度，加大村级公路建设、农业综合开发、土地整治、小流域与水土流失治理、农村水电建设等支持力度。国家在贫困地区安排的病险水库除险加固、生态建设、农村饮水安全、大中型灌区配套改造等公益性建设项目，取消县以下（含县）以及西部地区连片特困地区配套资

金。各级政府都要加大对连片特困地区的投资支持力度。

（三十五）金融服务。继续完善国家扶贫贴息贷款政策。积极推动贫困地区金融产品和服务方式创新，鼓励开展小额信用贷款，努力满足扶贫对象发展生产的资金需求。继续实施残疾人康复扶贫贷款项目。尽快实现贫困地区金融机构空白乡镇的金融服务全覆盖。引导民间借贷规范发展，多方面拓宽贫困地区融资渠道。鼓励和支持贫困地区县域法人金融机构将新增可贷资金 70%以上留在当地使用。积极发展农村保险事业，鼓励保险机构在贫困地区建立基层服务网点。完善中央财政农业保险保费补贴政策。针对贫困地区特色主导产业，鼓励地方发展特色农业保险。加强贫困地区农村信用体系建设。

（三十六）产业扶持。落实国家西部大开发各项产业政策。国家大型项目、重点工程和新兴产业要优先向符合条件的贫困地区安排。引导劳动密集型产业向贫困地区转移。加强贫困地区市场建设。支持贫困地区资源合理开发利用，完善特色优势产业支持政策。

（三十七）土地使用。按照国家耕地保护和农村土地利用管理有关制度规定，新增建设用地指标要优先满足贫困地区易地扶贫搬迁建房需求，合理安排小城镇和产业聚集区建设用地。加大土地整治力度，在项目安排上，向有条件的重点县倾斜。在保护生态环境的前提下支持贫困地区合理有序开发利用矿产资源。

（三十八）生态建设。在贫困地区继续实施退耕还林、退牧还草、水土保持、天然林保护、防护林体系建设和石漠化、荒漠化治理等重点生态修复工程。建立生态补偿机制，并重点向贫困地区倾斜。加大重点生态功能区生态补偿力度。重视贫困地区的生物多样性保护。

（三十九）人才保障。组织教育、科技、文化、卫生等行业人员和志愿者到贫困地区服务。制定大专院校、科研院所、医疗机构为贫困地区培养人才的鼓励政策。引导大中专毕业生到贫困地区就业创业。对长期在贫困地区工作的干部要制定鼓励政策，对各类专业技术人员在职务、职

称等方面实行倾斜政策，对定点扶贫和东西部扶贫协作挂职干部要关心爱护，妥善安排他们的工作、生活，充分发挥他们的作用。发挥创业人才在扶贫开发中的作用。加大贫困地区干部和农村实用人才的培训力度。

（四十）重点群体。把对少数民族、妇女儿童和残疾人的扶贫开发纳入规划，统一组织，同步实施，同等条件下优先安排，加大支持力度。继续开展兴边富民行动，帮助人口较少民族脱贫致富。推动贫困家庭妇女积极参与全国妇女“双学双比”活动，关注留守妇女和儿童的贫困问题。制定实施农村残疾人扶贫开发纲要（2011—2020 年），提高农村残疾人生存和发展能力。

九、组织领导

（四十一）强化扶贫开发责任。坚持中央统筹、省负总责、县抓落实的管理体制，建立片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制，实行党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制。各级党委和政府要进一步提高认识，强化扶贫开发领导小组综合协调职能，加强领导，统一部署，加大省县统筹、资源整合力度，扎实推进各项工作。进一步完善对有关党政领导干部、工作部门和重点县的扶贫开发工作考核激励机制，各级组织部门要积极配合。东部地区各省（直辖市）要进一步加大对所属贫困地区和扶贫对象的扶持力度。鼓励和支持有条件的地方探索解决城镇化进程中的贫困问题。

（四十二）加强基层组织建设。充分发挥贫困地区基层党组织的战斗堡垒作用，把扶贫开发与基层组织建设有机结合起来。选好配强村级领导班子，以强村富民为目标，以强基固本为保证，积极探索发展壮大集体经济、增加村级集体积累的有效途径，拓宽群众增收致富渠道。鼓励和选派思想好、作风正、能力强、愿意为群众服务的优秀年轻干部、退伍军人、高校毕业生到贫困村工作，帮助建班子、带队伍、抓发展。带领贫困群众脱贫致富有突出成绩的村干部，可按有关规定和条件优先考

录为公务员。

（四十三）加强扶贫机构队伍建设。各级扶贫开发领导小组要加强对扶贫开发工作的指导，研究制定政策措施，协调落实各项工作。各省（自治区、直辖市）扶贫开发领导小组每年要向国务院扶贫开发领导小组报告工作。要进一步强化各级扶贫机构及其职能，加强队伍建设，改善工作条件，提高管理水平。贫困程度深的乡镇要有专门干部负责扶贫开发工作。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。各级扶贫部门要大力加强思想、作风、廉政和效能建设，提高执行能力。

（四十四）加强扶贫资金使用管理。财政扶贫资金主要投向连片特困地区、重点县和贫困村，集中用于培育特色优势产业、提高扶贫对象发展能力和改善扶贫对象基本生产生活条件，逐步增加直接扶持到户资金规模。创新扶贫资金到户扶持机制，采取多种方式，使扶贫对象得到直接有效扶持。使用扶贫资金的基础设施建设项目，要确保扶贫对象优先受益，产业扶贫项目要建立健全带动贫困户脱贫增收的利益联接机制。完善扶贫资金和项目管理办法，开展绩效考评。建立健全协调统一的扶贫资金管理机制。全面推行扶贫资金项目公告公示制，强化审计监督，拓宽监管渠道，坚决查处挤占挪用、截留和贪污扶贫资金的行为。

（四十五）加强扶贫研究和宣传工作。切实加强扶贫理论和政策研究，对扶贫实践进行系统总结，逐步完善中国特色扶贫理论和政策体系。深入实际调查研究，不断提高扶贫开发决策水平和实施能力。把扶贫纳入基本国情教育范畴，作为各级领导干部和公务员教育培训的重要内容、学校教育的参考材料。继续加大扶贫宣传力度，广泛宣传扶贫开发政策、成就、经验和典型事迹，营造全社会参与扶贫的良好氛围。同时，向国际社会展示我国政府保障人民生存权、发展权的努力与成效。

（四十六）加强扶贫统计与贫困监测。建立扶贫开发信息系统，开展对连片特困地区的贫困监测。进一步完善扶贫开发统计与贫困监测制度，

不断规范相关信息的采集、整理、反馈和发布工作，更加及时客观反映贫困状况、变化趋势和扶贫开发工作成效，为科学决策提供依据。

（四十七）加强法制化建设。加快扶贫立法，使扶贫工作尽快走上法制化轨道。

（四十八）各省（自治区、直辖市）要根据本纲要，制定具体实施办法。

（四十九）本纲要由国家扶贫开发工作机构负责协调并组织实施。

二〇一一年五月二十七日

宁夏“双百”扶贫攻坚计划（1994～2000年）

宁政发〔1994〕70号

为了落实《国家八七扶贫攻坚计划》，加快脱贫致富步伐，自治区党委、政府决定：从1994年到2000年，用7年时间，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，在南部山区近100个贫困乡镇实施扶贫攻坚，力争基本解决100多万农村贫困人口的温饱问题。为此，特制定本计划，作为今后我区扶贫开发工作的行动纲领及“三西”建设的中心任务，也是自治区国民经济和社会发展计划的重要组成部分。

一、形势与任务

宁夏南部山区（简称西海固），是国家重点扶持的贫困地区之一。包括固原地区6县和银南地区的盐池、同心2县，共8个县、156个乡镇、1547个行政村。总面积30456平方公里，占自治区总面积的58.8%。1993年底总人口217万人，其中回族106万人，分别占自治区总人口和回族人口的44.2%和64.4%。党中央、国务院历来十分关心这里的群众生产和生活，特别从1983年被作为贫困地区列入“三西”农业建设计划起，国家每年拨专款帮助进行扶贫开发和综合治理。11年来，取得了显著成效：农业基本生产条件有了很大改善，抗御自然灾害的能力明显增强，农村商品基地建设和农副产品加工初具规模，农民群众不得温饱的紧迫状况大为缓解，人均纯收入在200元以下的贫困人口，从占农业人口的70%以上，下降到15.7%。这一深刻的历史性变化，证明了党中央、国务院关

于扶贫开发的方针政策是正确的，充分体现了社会主义制度的优越性。

但是，西海固地区的农业生产尚未摆脱靠天吃饭的局面；工业基础仍然很差；农村商品经济发展开始起步，尚未形成自我发展的机制和能力；人口增长过快；科学技术和文化教育落后等仍是经济发展的主要制约因素。据调查测算，1993 年西海固生活在温饱线（人均收入 500 元）以下的贫困人口还有 139.8 万人，主要分布在 98 个贫困乡镇，597 个贫困村。其中人均纯收入在 300 元以下的贫困人口，尚有 63.9 万多人，占农村人口的 32%，集中分布在北部干旱风沙区和南部高寒土石山区，以及中部半干旱深山区的 55 个最贫困乡镇。这些乡镇的特点是，地域偏僻、交通不便、海拔偏高、资源贫乏、水土流失、灾害频繁、人口增长快、经济增长慢、文教卫生条件差、文盲半文盲比率高，相当多的农民群众靠挖甘草、抓发菜、采蕨菜、挖药材、滥垦过牧等破坏生态的行为维持生计。解决这些乡村群众的温饱问题是今后扶贫攻坚的主战场。另外 43 个人均纯收入在 300 ~ 500 元之间的贫困乡镇，75.9 万贫困人口，温饱尚不稳定，一遇灾害不少农户又返贫，也要给予必要扶持。总之，西海固扶贫开发的形势依然严峻，今后面临的任务还十分艰巨。

社会主义市场经济体制的建立和全国统一市场的逐步形成，给贫困地区的发展带来了新的机遇，但同时也将使西海固与本区引黄灌区和全国发达省区的差距继续拉大。因此，进一步强化西海固的扶贫开发工作，尽快解决近 100 个乡镇、130 多万农民的温饱问题，并使已经解决温饱的广大农户过上比较宽裕的生活，向小康迈进，不仅是社会主义本质的要求和优越性的体现，也是加强民族团结，促进社会稳定，振兴宁夏经济的需要，是摆在全区各级政府面前的重大历史任务。

二、奋斗目标与基本要求

根据《国家八七扶贫攻坚计划》的要求和西海固的实际，到本世纪末，解决贫困人口温饱的标准是：

（一）按 1990 年不变价计算，使绝大多数贫困户年人均纯收入达到 500 元以上。

（二）因地制宜地帮助贫困户创造稳定解决温饱的条件。

1．在有条件的地方大力修建基本农田，并全面建设地埂经济林和农田防护林。基本农田人均达到 2～3 亩（水浇地和旱作基本农田）。

2．大力扶持种植经果林或经济作物。适宜地区经果林户均达到 1.5 亩。没有发展经济林条件的地区，户均种植 1～2 亩经济作物或 2～3 亩小杂粮。

3．户均向乡镇企业或发达地区转移一个劳动力。

4．户均经营一项养殖业或其他家庭副业。

5．宜林地区户均营造 1 亩用材林，牧区户均有一个围栏草场，农区养育户户均种植 1～2 亩多年生人工牧草。

（三）加强基础设施建设。

1．新建人畜饮水工程 48 处，搪坝 60 处，打井 200 眼，打窖 10 万眼，水泉改造 2000 眼，打窖贮水地区实现每户至少 2～3 眼窖，基本解决饮水困难和病区降氟改水。

2．新建农村等级公路 394 公里，改建 323 公里，新修便道 2500 公里，实现绝大多数贫困乡镇和有集贸市场、商品生活基地的地方通公路。

3．在乡镇通电率已达 100%的基础上，实现行政村通电率达 100%，自然村和农户通电率达 90%以上。

4．抓好市场建设，实现绝大多数贫困乡镇有农贸市场。

（四）改变教育文化卫生的落后状态。

1．积极帮助贫困地区改善办学条件，解决适龄儿童入学和在校学生流失问题，基本普及初等义务教育。

2．积极扫除青壮年文盲，坚决桂绝新文盲的产生。盐池、隆德、彭阳 3 县建成无文盲县，泾源、固原 2 县基本扫除文盲，其他县文盲、半文盲率降到 15%以下。

3．对近 12 万个贫困户中的青壮年劳力普遍进行一次谋生技能培训，力争使每个农户都有一名掌握 1～2 门实用技术的家庭成员。

4．改善医疗卫生条件，防治和减少地方病，预防残疾。

5．严格实行计划生育。农业人口 2000 年控制在 220 万人左右，自然增长率 15‰以下。

（五）一个县或一个乡镇必须使 85%以上的农民人均纯收入达到每 500 元以上，并要基本实现上述几个方面的要求，即可定为基本脱贫的县或乡镇。

三、主要途径和措施

扶贫开发要探索新思路，闯出新路子，寻求新发展，走因地制宜，广开门路，发展经济，讲求效益，多层次、多渠道脱贫致富的路子。要以奔小康的思想指导全局，按照发展社会主义市场经济的要求，在改善农业基本生产条件、发展区域经济、建立支柱产业、移民搬迁、劳务输出、发展乡镇企业和科教扶贫等方面取得新的突破。主要措施是：

（一）努力改善农业生产基本条件。积极创造条件兴建六盘山引水、兴仁扬水、红寺堡扬水等骨干工程。目前，要以水土保持为中心，开展国土资源的综合治理和开发，提高土地利用率。要在抓好现有水利设施挖潜配套，使之充分发挥效益的前提下，充分利用“三水”（天上水、地表水、地下水），大力建设“三田”（水浇田、梯田、沟坝田），7 年发展水浇地 50.4 万亩（含盐环定扬水灌区），2000 年累计达到 157 万亩。同时，每年新修 25 万～30 万亩旱作基本农田，2000 年累计达到 450 万亩。要把户包治理小流域作为改善贫困乡村生产条件的根本措施抓。以小流域为单元，合理开发“四荒’（荒山、荒地、荒滩、荒水）；以提高土壤肥力为中心，有机与无机并重，有效改造“四低”（低产农田、低产果园、低产林地、低产水面），发展商品性生态农业。要重视资源和环境保护，巩固停止植被破坏的成果，把环境治理与林草建设、农田建设结合

起来，生物措施和工程措施一齐上，力争 7 年控制水土流失面积 4320 平方公里。要继续抓好贫困乡村的农电、道路建设，解决好人畜饮水困难，使群众的生产、生活条件有大的改观。

（二）继续坚持抓好粮食生产。在调整农业结构、积极发展多种经营的同时，绝对不能放松粮食生产。要增加粮食生产投入，稳定粮食播种面积，提高单位面积产量。7 年内确保粮食播种面积稳定在 660 万亩以上，继续实施“温饱工程”“丰收计划”，大力推广“两法种田”等蓄水保墒耕作措施，使水浇地亩产达到 400 公斤左右，旱“三田”亩产达到 150 公斤左右，粮食总产达到 7 亿 ~ 8 亿公斤，人均有粮 300 公斤以上，基本实现区域内粮食供需平衡。要把薯、豆及其他小杂粮作为增加农民收入的一个主要来源，认真抓好，逐步形成规模效益。

（三）因地制宜建立“两高一优”农业商品基地。要按照把结构调优、品种优良、效益调高、农民调富的要求，大力进行农业生产结构的调整，为建立高产、优质、高效的农业商品生产基地创造条件。要以市场为导向，加大科技投入力度，按照“企业带基地、基地带农户”的要求，重点发展投资少、见效快、覆盖面大、经济效益高，有助于直接解决群众温饱的种植业、养殖业，为发展相关的加工业提供充足原料。7 年内建成 80 万亩洋芋商品生产基地，100 万亩以豌、扁、蚕豆为主的豆类商品生产基地，100 万亩油麻兼用的胡麻商品生产基地，30 万头肉牛商品基地，100 万只滩羊、40 万只绒山羊、40 万只细毛羊的商品羊生产基地，50 万亩经果林、30 万亩人工种植甘草和 5 万亩名贵中药材商品生产基地。要通过试验示范，积极推广甜菜种植。

98 个贫困乡要侧重抓好农业五种、畜牧两改、林业三造三项扶贫工程。农业五种：一是种洋芋，干旱、半干旱山区户均种 2 亩；二是种豆类，阴湿、半阴湿土石山区户均种植 2 亩蚕豆，其他地区户均种 2 亩豌、扁豆；三是种油料，力争户均种植 2 亩胡麻；四是种药材，干旱地区力争户均种 2 亩人工种植的甘草或麻黄，适宜种植名贵中药材的地区力争

户均种 1 亩；五是种植红葱和烟、麻，主要在同心县中部，以窑山为中心的 5 个贫困乡发展红葱 6 万亩，在彭阳县发展烤烟 1 万亩，在泾源县发展大麻 0.5 万亩。畜牧两改：一是黄牛改良，适宜区为泾源、隆德、固原、西吉、彭阳、海原、同心县；二是细毛羊和绒山羊改良，适宜区分别为西吉、固原、彭阳及隆德的部分地区和盐池、同心 2 县及海原县的北部。要坚持解决饲料以种为主，发展畜禽种类以草食动物为主，饲养方式以舍饲半舍饲为主，力争实现每年户均出售 1 头商品牛，或 3 只商品羊。不适宜养牛、养羊的地区，户均出售 30 只商品兔，或 30 只商品鸡，或养蜂 16 箱。汉民户户均出售 2 头商品猪。林业三造：一是干旱、半干旱山区，户均营造 1 亩薪炭林或水保林；二是阴湿、半阴湿山区户均营造 1 亩用材林；三是适宜地区户均营造 1 亩经果林。

贫困乡村的庭院经济也要以种、养业为主，综合发展。7 年内要扶持帮助绝大多数贫困户建立起自己的庭院经济。

（四）积极建设支柱产业，实现乡镇企业的健康快速发展。要按照市场需求，依托资源优势，以农副产品加工为主导，以提高效益为中心，下大力气抓好六大产业系列开发，即完善配套粮油和淀粉加工，健全提高亚麻加工，积极发展羊绒、皮革等畜产品和林果药杂加工，稳定发展以建材为主的矿产品的开发与加工。同时，要努力发展建筑、地毯、刺绣、编制等劳动密集型产业，合理有序地就地转移农村劳动力，增加农民收入。要力争 2000 年乡镇企业职工人数达到 21 万人以上，总产值达 12.4 亿元，其中乡办工业产值 3.3 亿元。贫困乡村要在扶持发展种植和养殖专业户的同时，大力扶持发展加工专业户、专业村，努力实现一乡一个支柱产业，一村一个拳头产品。

（五）扩大劳务输出，加快第三产业发展。发展有组织的劳务输出是贫困地区脱贫致富、实现小康的战略性措施。要制定政策，加强组织和培训，首先占领区内劳务市场，逐步走向区外。要以组织建筑大军为主渠道，采取多种形式，开辟多渠道、多层次、多行业的劳务输出，增加劳

务收入。各种形式的劳务输出年均要达到 20 万人次左右，人均收入达到 1000 元以上。到 2000 年，八县共向非农产业转移劳动力 40 万人以上。要加快第三产业的发展，努力使交通运输、邮电通信、商业服务、金融保险、广播电视等行业的发展能适应市场经济和脱贫致富的需要。泾源、固原等县要开发旅游资源，发展旅游事业，带动当地相关行业的发展。

（六）继续搞好移民搬迁。对生存条件恶劣的贫困山村，要坚决实行移民搬迁。要把移民开发和河套农业综合开发及其他各种国土资源开发结合起来，引入竞争机制，制定新政策，采取新措施，加快移民开发建设步伐。力争到 2000 年引黄灌区至少再开发土地 30 万亩，搬迁安置贫困农民 15 万人。

（七）兴办扶贫经济实体。要在清理、整顿、办好现有扶贫经济实体的基础上，逐步兴办一批贸工农一体化、产加销一条龙的扶贫经济实体。要来取“公司＋农户”模式，把积极组建以泾河肉联厂为龙头的股份制养牛集团公司，以彭阳麻棉厂为龙头的股份制亚麻集团公司，以自治区第四建筑公司为龙头的固原地区建筑劳务集团公司和固原地毯集团公司、同心羊绒集团公司作为突破口，带动有条件的地方和产业，把企业和农户的利益结合起来，从基地建设到产品加工、销售，逐步实行统一经营，做到一个支柱产业能够覆盖千万家贫困农户；条件不具备的地方和产业，通过组建行业协会，以销售为纽带，实现企业和农户的松散型合作，逐步为创办紧密型的股份制合作企业创造条件。宁夏贫困地区经济开发服务公司要把扶持创办和管理扶贫经济实体作为自己的重要职责切实抓好，力争每个县都有 1 个或几个以扶贫为宗旨，能承包开发项目，外联市场、内联农户，为农民提供产前、产中、产后的系列化服务，带动群众脱贫致富的经济实体。

（八）积极推进科技扶贫。要结合实施“231 工程”“星火计划”和“金桥工程”抓好基础教育，扫除青壮年文盲，积极开展成人职业技术教育；大力推广和应用适宜山区的先进农业科技成果，开发绿色产业和绿

色清真食品；立足当地资源，开发中、高档轻工产品；继续开展各种形式的科技承包和科技培训，抓好一批重点科技扶贫项目和科技扶贫示范乡、村、户，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。

（九）实行异地开发。要发展区内各县之间的经济合作，组织山川各县开展对口支援。进一步办好隆湖扶贫经济开发区、同心流通试验区、固原扶贫经济发展试验区，积极推广他们的经验，使现有移民基地向既发展农业，又积极兴办工业的方向发展，建成以二、三产业和第三产业为主的卫星集镇区。要利用银川市科研院所、科技人才集中，信息、能源、水源、交通等有利条件，以及市场覆盖面广、投资环境较好的优势，在镇北堡开辟富县、富民相结合的扶贫工业园，在灵武煤田开办扶贫煤矿。同时要积极发展与周边邻近省（区）和其他地区，特别是东部沿海地区的经济协作关系，并选择基地进行工业和第三产业的异地开发。各种形式的异地开发，都要以扶贫为宗旨，把安排贫困农户劳动力就业作为一项重要任务。

（十）加快集镇建设。要从发育市场、搞活流通和建立乡镇企业基地入手，按照经济流向，重点抓好现有 8 个县城和 19 个建制镇的建设，并通过创办工业小区，发展二、三产业，逐步形成以县城为中心，中心集镇为骨干，一般村镇为基础的城镇网络体系，带动西海固农村经济的进一步发展。要以特殊优惠的政策，鼓励人口流动，吸引农民和外地客商参与县城和集镇建设，促进城乡共同繁荣，加快城乡一体化进程。

（十一）放开发展个体和私营经济。对西海固发展个体和私营经济，要不限速度，不限规模，不限比例，经营范围除国家明令禁止的外，全部放开，并为其平等参与市场竞争创造条件。银行的个体贷款对西海固要适当倾斜。各类专项有偿资金也要划出一块，用以扶持个体、联户企业的发展。供销、粮食等国有企业以及城乡集体企业，要积极推行国有民营、公有私营或拍卖。对突破地区、行业、部门和所有制界限发展起来

的新的企业组织形式，要积极鼓励和支持。要放手发展农民运销队伍和各类专业户、重点户、示范户，尽快完善农村经济运行机制。

（十二）加强计划生育，控制人口增长。要把计划生育和扶贫开发结合起来，各部门通力合作，齐抓共管，努力取得新的突破。要进一步向广大干部群众进行计划生育基本国策教育，坚决“落实三为主”方针，在狠抓节育措施的同时，大力提倡晚婚和优生优育，严格控制出生间隔期。建立健全县、乡、村三级计划生育服务网络，做好技术服务工作。坚决实行计划生育目标责任制和一票否决制，有效控制人口增长。

四、方针与政策

西海固扶贫攻坚，要继续坚持开发式、开放式扶贫方针，坚持自力更生、艰苦奋斗的精神，以追求稳定地增加农民收入，稳定地解决温饱、脱贫致富为中心目标，从实际出发，加大改革力度，实行一些新的特殊扶持政策。

（一）贫困乡、村缴纳农业税有困难的，经县人民政府批准，可免征3～5年。

（二）人均纯收入不足300元的贫困户，可免征由生产者负担的农业特产税和牧业税。对利用新开发的荒山、荒地、滩涂、水面生产农业特产品的，自有收入时起5年内准予免税。减免税程序按宁政发〔1994〕49号文件规定执行。

（三）在8县范围内，新办的各种所有制性质的工、农、商企业，以及8县在自治区内异地兴办的企业，除国家规定不准减免税收的产品和企业外，其他产品和企业，从生产经营之日起，按照管理程序，经扶贫部门和税务部门共同核准，免征所得税3年。

（四）在8县范围内，为农业产前、产中、产后服务的行业，如乡（镇）村农技推广站、植保站、水管站、林业站、畜牧兽医、水产站、种子站、农机站、气象站，以及农民专业技术协会、专业合作社、城镇其

他各类事业单位，因提供技术服务或劳动所得收入，暂免征收所得税。

（五）允许和支持8县在自治区内外进行异地开发，兴办地方国有企业、城镇集体企业、乡镇企业和扶贫经济实体。在自治区内异地兴办的企业，所在地工商管理部门要积极给予登记注册。企业所实现的产值、利润计入贫困地区。在移民基地或扶贫开发区兴办的企业各种税收均向贫困地区缴纳，在其他地方兴办的企业，所得税向贫困地区缴纳。

（六）对高消费宴席和娱乐业征收一定比例的扶贫附加税，专项用于扶贫。资金额度由财政厅逐年核定，项目由自治区农建委逐年安排。

（七）自治区和各县要将扶贫开发列入财政预算，并逐步增加对扶贫开发的投入。区、县两级财政的扶贫投入和区直各厅局掌握的分配到山区8县的财政专项资金，要以1993年为基数逐年有所增长。各财政专项资金投入额均不得少于该项资金总额的40%。

（八）山区8县除县城外，开办乡镇企业和私营、个体企业，可以先开业，后登记。各县征收的工商管理费，留在当地用于市场建设。

（九）自治区计委每年都要给山区8县安排若干个工、农、商、交通或文教卫生基本建设项目。国家和自治区投资建设的各类农业商品基地、农副产品出口基地、两高一优农业示范项目、农业高科技开发项目等，在因地制宜的原则下，优先在山区安排。

（十）扶贫贴息贷款、贫困县县办企业专项贷款，要全额用于山区8县。以工代赈资金的90%，财政支援经济不发达地区发展资金和老少边穷地区发展经济贷款、支援不发达地区发展经济贷款的60%要用于山区8县。

（十一）山区8县申请使用信贷资金时，“三西”资金、少数民族贫困地区温饱基金均可视同自有资金，属于扶贫项目的，自有资金比例最低按20%掌握，贷款期限可放宽至5年以上。

（十二）积极鼓励发展能人经济。能人创办和领办以扶贫为宗旨的各种形式的企业实体，可以享受财税、信贷等方面的扶贫优惠政策，可以

财产抵押方式统借统还“三西”有偿资金以及其他扶贫资金和各种信贷资金。在有“三西”资金投入的扶贫企业中，长期亏损的可招聘能人承包。有些至今形不成生产能力或已经倒闭的，报经自治区农建委和财政厅核准后，可估价拍卖给能人经营。

（十三）贫困乡、村在贫困地区或异地开发兴办股份合作制企业，允许扶贫资金拆股到贫困户，以劳带资，参股分红。

（十四）允许扶贫部门利用有偿扶贫资金参股兴办股份制扶贫经济实体。所得红利，首先用于偿还有偿资金的本金和占用费，在还清扶贫有偿资金后的红利，按 20%提取扶贫基金。

（十五）凡自治区境内的大、中型建设项目所需劳动力，除技工外，一般应从南部山区招用，不足部分，从灌区市、县补充。贫困户劳动力有组织地承揽区内大、中型建设项目的，扶贫资金可给予必要的扶持。

（十六）结合推广小流域户包治理，大力提倡和鼓励开发性生产。国有和集体所有的荒山、荒坡、荒沟、荒滩、荒地以及 15 度以上的退耕地，都可以将使用权承包、租赁或拍卖给单位或个人，按照法定的土地利用规划合理经营，使用期限可延长到 50 年。人均收入在 300 元以下的贫困户，可用补助“三田”建设或小流域治理的扶贫资金顶交租赁费或拍卖价款。采取承包方式的，3 年免交土地承包费。采取租赁、拍卖等方式在获得土地使用权，用于发展农林牧渔业生产的，免征农业税和农业特产税 5 年。凡不按照法定土地利用规划和协议书确定的用途和项目使用土地，破坏生态环境的，租赁方、出让方和发包方有权中止其使用权，并且不退还已交承包费、租赁费、拍卖价款等。

（十七）对自然条件严酷、居民难以维持生存的自然村实行移民并村。一是安排到县内外移民基地（含新开发）从事生产；二是移居到水土条件较好，“四荒”资源丰富的地区进行开发性生产；三是移居到工业小区或交通沿线从事二、三产业。可以打破行政界限，并享受各项扶贫优惠政策。这项工作由农建部门和民政部门共同负责。

（十八）要解决好新分户的问题。新分户是新增贫困户的主要来源，对人多地少、不违犯计划生育法规的新分户，要实行 6 个优先：即移民搬迁优先，移民并村优先，劳务输出优先，异地开发优先，承包、租赁“四荒”优先，分配新开发区土地优先。

（十九）世界银行项目、农业综合开发项目和灌区其他新开发区，都要拿出 1/3 的土地安排山区贫困农户。引黄灌区各市、县和国营农场无力开发的大片荒地，由自治区统一安排山区贫困农户移民开发，并免交土地使用权转让金。

（二十）农业发展银行和粮食部门要在山区贫困乡村设点试办“粮食贮备行”（以下简称贮行），在取得成功经验后推广。贮行的任务，一是帮助农民贮粮备荒、以丰补歉；二是帮助农民串换品种，调剂余缺；三是帮助农民以零化整，聚敛财富；四是帮助农民扶贫济困，发展生产；五是促进农村商品经济的发展，提高山区粮食商品率。贮行及其分支机构就近收贮农民手中大量及零散的粮食，按国家收购价格当面作价记账，并按银行利率付给农民利息。贮行的主要收入应靠经营和存贷收贮的粮食。自治区财政可从粮食风险基金中适当安排一定数额资金，给贮行以补贴，农民在贮行存贮，坚持自愿保密原则，可以按约定期限存粮取粮，也可以按以丰补歉的需要，在保证一定比例粮食存贮的前提下存粮取钱。存够两年的口粮、籽种、饲料后，可全部取用现金。贮行对存粮取钱实行保值。

（二十一）对达到脱贫标准的县，保持原有扶持规模不变；并继续享受各项扶贫优惠政策。

五、资金筹措与管理

打好扶贫攻坚战，必须多渠道筹集资金，加大向贫困地区的投入，管好用好各种扶贫资金，提高经济效益。

（一）教育干部群众自力更生，艰苦奋斗，勤俭办事。凡群众能够自己办到的事情，放手让群众去办。需要国家扶持的，必须坚持项目管理，

实行国家扶持与群众集资投劳相结合，有偿扶持和无偿扶持相结合。

（二）坚持实行“一调、二引、三捆”，对各种渠道的资金投入统筹考虑、全面安排，使有限的扶贫资金多办一些事情，多出一些效益。一调就是用扶贫专项资金的投入调动农民投资或投劳，二引就是吸引信贷资金和社会资金（包括地方、部门、外地、外国投资）投入扶贫开发，三捆就是按照“渠道不乱、性质不变、确保效益、各计其功”的原则，将“三西”资金、支援经济不发达地区发展资金、以工代赈资金、灌区开发资金、支援穷困低产县投资、扶贫贴息贷款等各种扶贫投入匹配使用，定向安排，集中投放。

（三）要把人均纯收入在 300 元以下的 55 个贫困乡作为扶贫资金投放和项目覆盖的主要目标，实行倾斜。泾源全县和其他 47 个贫困乡要制定出 7 年扶贫攻坚的项目计划，由自治区农建委、计委、财政厅共同审查批准后，确定扶持资金数量，7 年不变，限期达到目标。其他县和乡镇继续实行项目管理，以项目定投资，不切块，不划条，不定基数。

（四）自治区财政每年要从支援农村合作组织资金中安排一定额度的灌区开发资金，作为“三西”专项资金的配套资金，主要用于帮助山区 8 县创办县外移民基地，适当帮助移民基地所在灌区市、县开发新农田和新产业。不接受移民搬迁任务的灌区市、县和国营农场，不得使用灌区开发资金和农业综合开发资金。

（五）移民开发所需资金，要多方筹集，配套使用，逐步提高有偿使用比例。“三西”资金、灌区开发资金、农业综合开发资金及其他扶贫资金互相匹配，使移民开发和农业综合开发都有大的突破。

（六）自治区扶贫开发领导小组要加强对各类扶贫资金的管理。各类扶贫资金都要实行项目管理，其分配方案都要报经扶贫领导小组决定。除信贷资金由银行自行下达外，其他资金应由资金主管部门与自治区农建委、计委、财政厅联合下达年度计划。投放山区 8 县的常规渠道资金要与扶贫主管部门进行衔接。年度资金有缺口或重复的，要协商调整，

经协商仍然解决不了的，要报经自治区扶贫开发领导小组讨论决定。

（七）改革“三西”专项资金管理体制，使多头管理变为统一管理。即在“三西”专项资金列入自治区财政预算后，在农业发展银行专户存储，由各级农建部门按正式下达的项目计划执行，层层签订项目管理责任书，保证专款专用。

（八）“三西”资金要扩大有偿使用的比例，加强有偿资金的回收管理。“三西”有偿资金投放比例要提高到 20%～25%，要按照自治区人民政府〔1991〕68 号文件精神签订借款合同，按期收回，周转使用，滚动发展。为了加强“三西”有偿资金的回收管理，今后以县为单位实行收放挂钩，逾期资金超过 50%的要扣减下年有偿资金投放规模。资金回收率超过 90%的，下年按回收资金额增加投放新的有偿资金。确实无力偿还的，属乡镇企业和扶贫经济实体，可以产品抵偿；属乡、村和农户的，可有计划地安排一些劳务抵债工程，由县、乡、村组织劳务抵偿借款。自治区直接投放的有偿资金到期后，县、乡两级配合回收的资金可继续用于当地扶贫开发。收回的占用费，县、乡与自治区主管部门二八分成，凡经济效益好，有能力偿还而拒不偿还的，坚决依法收回。

六、部门任务与社会扶贫

扶贫开发是一项规模巨大、涉及面广、复杂艰巨的系统工程，需要动员全党、全社会广泛参与，才能夺取胜利。

（一）区、地、县各级计委、财政、民政、金融、保险、经委、商业、供销、外贸、农、林、水、牧、气象、乡企、农星、科委、科协、教育、城建、环保、工交、电力、邮政、铁路、地矿、劳动人事、土地管理、文化卫生、计划生育、广播电视、工商税务等部门，都要按照《国家八七扶贫攻坚计划》确定的部门任务和本计划的要求，分别制定出本部门、本行业的扶贫攻坚计划，充分发挥各自优势，在项目、资金、物资、技术上向西海固，特别是 55 个最贫困乡倾斜．部门或行业扶贫攻坚计划，

要送同级扶贫主管部门进行协调衔接并监督执行。

（二）各级工会、共青团、妇联、残联，各民主党派和工商联，各大专院校、科研单位，人民解放军和武警部队，都要发挥自己的优势，积极参与扶贫开发工作，为西海固脱贫致富作出应有的贡献。

（三）区、地、县党政机关和企事业单位要继续开展定点包乡扶贫工作，重点包扶 55 个最贫困的乡镇，一定 7 年，限期脱贫。帮县包乡人员要参与帮扶县、乡扶贫开发项目的筛选、论证和实施。

（四）科技教育部门要分别制定西海固科技扶贫和教育扶贫的战略规划，在继续抓好“231 工程”实施的同时，动员各方面力量开展多种形式的科教扶贫开发和服务。要组织区、地、县三级科技人员组成科技包乡扶贫团，奔赴 55 个最贫困乡，逐乡“会诊”，帮助确定依靠科技脱贫的项目和路子，并指定专人帮助实现。要推进山区农村教育改革，普及初等教育。对 55 个最贫困乡要采取特殊措施，免收学费，适当补助课本费。保证适龄儿童入学，提高入学巩固率。

（五）自治区经委要继续抓好工业扶贫工作，并逐步开展企业扶贫。国有大中型企业要通过扩散产品、以大带小的方式，帮助贫困乡村发展为大工业服务的乡镇企业。自治区农建委对工业扶贫和企业扶贫要积极配合，搞好协调。

（六）灌区各地、市、县要通过经济协作和安置移民，对口支援山区扶贫攻坚，同时，要抓好本县（市）的扶贫工作。

（七）坚持互利互惠原则，积极发展与沿海省区的经济协作关系。要从搞好与发达省区的干部交流和培训入手，引进人才、技术、项目、资金，输出劳务和农副土特产品，提高扶贫效益。凡外省区到西海固兴办开发性企业的，不仅扶贫资金可以适当形式与之配套，还可享受各项扶贫优惠待遇。

（八）积极争取国际合作和援助，促进西海固的扶贫开发。首先要抓好世行项目、加援项目、世界粮食计划署援助项目、香港宣明会扶持项

目等的实施，以此为基础，积极开展与扶贫有关的国际交流，扩大和发展与国际社会在扶贫方面的合作，广泛争取国际援助。

（九）积极筹建宁夏扶贫基金会，采取有效方式筹集宁夏扶贫基金，同时，接受社会各界和港澳台同胞、海外侨胞以及各国政府、社团、个人对宁夏扶贫提供的资金、物资和技术援助。

七、组织与领导

打好扶贫攻坚战，责任在自治区，关键在山区各县。西海固各级党委、政府都要把扶贫开发、解决群众温饱作为自己的中心任务，加强领导、切实抓好。2 地、8 县都要根据本计划要求，结合当地实际，制定出实施扶贫攻坚计划的具体方案，认真落实任务和措施，并实行扶贫开发责任制，分年签订目标责任书，保证扶贫攻坚任务的胜利完成。从自治区到地（市）、县的党政领导，都要经常关注和亲自指导扶贫工作，凡属扶贫开发的重大问题，都要亲自调查研究，作出决策和部署，并检查落实情况。自治区的党政领导每年至少抽出 1 个月时间，地（市）、县领导每年至少抽出 3 个月时间，深入贫困村、贫困户调查研究．要倡导各级干部挂职蹲点扶贫，建立蹲点包乡、包村制度，抓点带面，培养和树立典型，并把参加扶贫开发作为培养干部的重要途径。对在扶贫开发中贡献突出、成绩卓著的干部要给予重奖，并及时选拔到各级领导岗位上来。要充实加强各级农建部门的力量，提供必要的工作条件，保持领导班子的相对稳定，以适应新形势下扶贫开发工作的需要。

本计划由自治区扶贫开发领导小组统一组织，区直各部门和各地（市）、县具体实施。领导小组与宁夏西海固农业建设指挥部分工合作，各有侧重。西海固指挥部主要负责西海固农业建设及扶贫开发十年规划的实施和“三西”专项资金的管理，自治区农建委对自治区扶贫开发领导小组和西海固指挥部负责，行使自治区扶贫开发办公室和西海固指挥部办公室的职责，负责处理领导小组和指挥部的日常事务。

附：98 个贫困乡镇名单。

98 个贫困乡镇名单

一、农民人均纯收入在 300 元以下的贫困乡镇 55 个。其中：

西吉县 13 个：田坪、红跃、苏堡、三舍、平峰、兴坪、白城、白崖、沙沟、下堡、王民、火石寨、西滩。

海原县 10 个：徐套、蒿川、双河、罗川、盐池、关庄、红羊、杨明、九彩、郑旗。

固原县 5 个：张易、大湾、什字、蒿店、红庄。

彭阳县 6 个：石岔、交岔、川口、罗洼、冯庄、崾岘。

隆德县 6 个：杨沟、奠安、崇安、山河、上梁、桃园。

泾源县 8 个：黄花、惠台、东峡、新民、兴盛、白面、园子、香水。

同心县 5 个：窑山、王团、羊路、张家塬、预旺。

盐池县 2 个：麻黄山、后洼。

二、农民人均纯收入在 300 ~ 500 元之间的贫困乡镇 43 个。

其中：

西吉县 5 个：偏城、硝河、新营、什字、马建。

海原县 8 个：李俊、树台、高台、罗山、兴仁、曹洼、关桥、贾淌。

固原县 9 个：开城、中河、官厅、马梁、甘城、炭山、高台、寨科、南郊。

彭阳县 7 个：王洼乡、王洼镇、孟塬、刘塬、小岔、沟口、古城。

隆德县 7 个：观堡、张程、陈靳、杨河、大庄、好水、桃山。

同心县 6 个：纪家、田老庄、马高庄、新庄集、下马关、下流水。

盐池县 1 个：苏步井。

一九九四年七月

宁夏回族自治区扶贫开发“十二五”规划（2011～2015年）

前　言

宁夏贫困地区主要集中在中部干旱带和南部山区，该地区有8个国家扶贫开发工作重点县，6个革命老区县，国土面积4.3万平方公里，占全区的65%；人口256.3万人，占全区总人口的41%，其中回族人口133万人，占全区回族人口的59.1%，是全国最大的回族聚居区和集中连片特殊困难地区。

党中央国务院十分重视和关心宁夏的扶贫开发事业，从1983年起，先后组织实施了“三西”农业开发专项建设（1983—1993年）、“八七”扶贫攻坚计划（1994—2000年）和《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》。经过三个阶段二十多年的不懈努力，贫困地区的发展条件得到明显改善，贫困人口的温饱问题基本解决，自我发展能力显著提高，扶贫开发取得较大成效。但由于干旱缺水，自然条件恶劣，基础设施薄弱，土地人口容量严重超限，经济社会发展滞后等原因，中南部地区贫穷落后的面貌还没有根本改变，仍是全国扶贫开发的重点地区。按照自治区初步确定的扶贫标准测算，目前全区还有105万贫困人口，主要分布在中部干旱带和南部山区8个县（区）的干旱半干旱山区、阴湿半阴湿山区和土石山区。尽快解决这部分人口的脱贫致富问题，对促进宁夏经济社会和谐发展，加强民族团结，全面建设小康社会具有重要战略意义。

“十二五”时期，是实现党的十七大确定的到2020年基本消除绝对贫困现象和全面建成小康社会奋斗目标关键时期，扶贫开发工作也将进入一个攻坚克难的新阶段。新的十年，国家制定了深入实施西部大开发战略和进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见，逐步提高扶贫标准，不断加大扶贫投入，并在扶贫对象瞄准、制度安排、主要任务和工作格局上都有了新的要求和变化。同时，自治区“十二五”期间实施的沿黄经济区建设、宁东煤电化基地建设、生态移民工程等重大工程，以及重视民生、统筹城乡的发展理念，为扶贫开发提供了难得的历史机遇。为切实做好我区“十二五”期间的扶贫开发工作，加快贫困群众脱贫致富步伐，实现全面建设小康社会的目标，根据国家深入实施西部大开发战略、《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年)》和《宁夏回族自治区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》精神，结合我区新阶段扶贫开发的新形势、新任务和新特点，特编制《宁夏回族自治区扶贫开发“十二五”规划》。

第一章　背景与形势

一、“十一五”扶贫开发取得的成就

“十一五”扶贫开发规划实施以来，我区各级党委、政府以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实科学发展观，始终把解决农村贫困人口的温饱问题作为经济和社会发展的重要任务来抓，以中部干旱带和南部山区为重点，坚持开发式扶贫，实施整村推进、产业开发，加大统筹城乡和扶贫移民力度，扶贫开发取得了显著成效，减少贫困人口48.2万人，贫困地区的经济和社会发展取得了历史性进步，有力地促进了全区经济发展、社会稳定和民族团结。

——生产生活条件明显改善。“十一五”以来，中南部地区共修建高标准旱作基本农田160万亩，累计打井窖27万眼，建设了一批人畜饮

水工程，解决了 91 万人的饮水困难，10 万农户危房危窑得到改造，16.08 万人搬入生态移民新村。贫困地区基本实现了乡乡通油路，村村通公路、通广播电视、通电话、通宽带的目标。

——贫困地区农民收入水平大幅增加。在扶贫开发的强力推进下，农民收入来源呈多元化，收入大幅增加。提前 3 年实现了《宁夏农村扶贫开发规划（2001—2010 年）》所确定的目标。中南部地区 8 个国家扶贫开发工作重点县（区）2010 年农民人均纯收入达 3415.7 元，比 2005 年的 1678 元增加 1737.7 元，增长 103.6%，增长速度超过川区，贫困程度大为减轻。

——贫困农民生活质量不断提高。在农民收入大幅增长的带动下，我区中南部地区农民生活水平进一步提高，2010 年，农民人均生活消费支出为 3073 元，比 2005 年的 1624.3 元增加 1448.7 元，增长 89.2%。农民吃、穿、住、用以及教育、卫生、交通、通讯等各项支出全面增长，生活质量得到进一步提高。

——经济发展速度明显加快。扶贫开发有力地推动了贫困地区经济的较快发展，中南部地区 8 个国家扶贫开发工作重点县（区）地区生产总值由 2005 年的 73.3 亿元，增长到 2010 年的 178.6 亿元，增加 105.3 亿元，增长 143.7%。地方财政收入由 2005 年的 2.4 亿元增长到 2010 年的 6.8 亿元，增加 4.4 亿元，增长 182.5%。

——各项社会事业明显进步。扶贫开发有力地促进了贫困地区社会事业的快速发展，人口自然增长率由 2005 年的 14.14‰降到 2010 年的 12.3‰，人口过快增长的势头得到控制。办学条件明显改善，“两免一补”全面覆盖，“两基”攻坚全面完成，职业教育和成人教育发展迅速，劳动者素质不断提高。新型农村合作医疗制度和农村医疗救助制度全面建立，进一步改善了农村卫生基础条件，医疗保健水平显著提升。全面建立了农村村民最低生活保障制度，基本实现应保尽保。99%的行政村能够收听收看到广播电视节目，群众文化生活得到改善，精神面貌发生

了很大变化。

——新阶段扶贫开发思路更加清晰。“十一五”规划实施以来，自治区党委、政府根据扶贫开发的新形势新要求，结合中南部地区经济社会发展的现状，分别确立了南部山区、中部干旱带两个不同贫困片带和移民吊庄地区加快发展的战略，提高贫困标准，实施农村低保与扶贫政策有效衔接。以人为本、统筹城乡、山川共济、扶贫移民、整村推进、科学发展的路子更加明确。

二、“十二五”扶贫开发面临的基本形势

（一）有利条件。一是党的十七大提出到 2020 年全面建成小康社会，基本消除绝对贫困现象的奋斗目标，赋予了扶贫开发新的定位，为新阶段扶贫开发指明了方向；二是党中央、国务院高度重视我区的扶贫开发工作，把我区中南部地区列为国家集中连片特殊困难地区，在扶贫政策和资金方面将会继续加大支持力度，为我区拓展新的扶贫途径，支持对贫困人口进行易地搬迁扶贫创造了条件；三是随着西部大开发战略的深入实施，我区沿黄经济区建设以及宁东煤电化产业基地等大型项目建设，为贫困地区和贫困人口发展提供了新的机遇和发展条件；四是经过多年的努力，我区扶贫开发已有一个较好的基础。贫困片带的生产生活条件已经有了较大的改善，贫困地区和贫困农户的自我发展能力明显增强，具有了一定的发展条件；五是自治区党委、政府和广大干部群众在实践中坚持整村推进、连片开发和扶贫移民，使扶贫资源和要素更加集聚，扶贫开发的重点更加突出，效果更加明显。这些有利的条件，为做好新阶段扶贫开发工作奠定了更加坚实的基础。

（二）制约因素。

——自然条件恶劣，土地人口容量严重超限。我区中南部地区是国家确定的集中连片特殊困难地区之一，该地区南部阴湿低温，北部干旱少雨，土地瘠薄，生态脆弱，水土流失严重，自然灾害种类多且发生频

繁，危害严重。人均当地水资源可利用量仅为 95m³，水资源极度缺乏，土地的人口容量超过了合理承载能力的 8～10 倍，人口、资源、环境严重失衡，靠天吃饭的状况尚未根本改变，贫困现象依然严重，给贫困地区社会经济等各项事业的发展和新阶段的扶贫开发带来了巨大压力。

——贫困人口比重高，自我发展能力弱。按照自治区初步确定的扶贫标准，宁夏仍有贫困人口 105 万人，占全区农业人口的 29.7%。通过扶贫开发和农村低保两项制度衔接识别，由扶贫部门建档立卡的重点扶持贫困人口还有 65 万人，占贫困地区农业人口的 26%。特别是贫困人口构成复杂，分布的区域更具边缘性，生态更具脆弱性，仍有 35 万人居住在自然条件极为严酷的干旱山区、土石山区，实现稳定解决温饱的目标难度很大，靠开发当地水土资源等常规扶贫和工程措施难以解决贫困问题。由于贫困落后等原因，贫困人口的文化和技能素质总体偏低，消化和吸收现代生产方式和技术的能力较弱，自我发展能力有待提高。受自然灾害、市场风险、宏观经济波动、个人和家庭变故等因素影响，返贫现象突出。

——经济基础薄弱，农业产业化水平低。中南部地区工业发育慢，城镇化水平低，农业基础设施建设滞后。当地农产品加工企业多数是以粗加工为主的中小企业，规模小、产品附加值低，辐射带动作用不强。农产品的附加值没能得到有效提升，区域优势特色产业尚未形成规模、打出品牌，还难以将当地的资源优势转化为经济优势。截至 2010 年底，中南部 8 县（区）GDP 为 178.6 亿元，占全区的 10.9%；人均 GDP 为 7708.1 元，为全区平均水平的 29.6%；地方财政收入 6.8 亿元，仅占全区的 2.4%，财政自给率仅为 7.3%。

——发展差距继续扩大，构建和谐社会的任务艰巨。2010 年，中南部 8 县（区）农民人均纯收入仅为 3415.7 元，只有全区农民人均纯收入的 73.1%，全国平均水平的 57.7%，与区内川区农民收入差距从 2005 年的 1897 拉大到 2010 年的 2595.1 元，与全国农民收入差距从 2005 年的

1567.9 元拉大到 2010 年的 2503.3 元。从全国情况看，东中西部发展差距、城乡居民收入差距、基础设施和社会服务事业差距都出现持续扩大的趋势，自治区山区与川区的发展差距也在逐步扩大。按照十七大提出的 2020 年全面建设小康社会的要求，缩小城乡发展差距，促进贫困地区经济社会发展，构建和谐社会的任务还十分艰巨。

第二章　指导思想与奋斗目标

一、指导思想

我区“十二五”时期的扶贫开发，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻国家深入实施西部大开发战略和中国农村扶贫开发纲要精神，坚持开发式扶贫方针，以人为本，树立和落实科学发展观，紧密结合我区新阶段扶贫开发的新形势、新任务、新特点，以贫困人口为基本对象，以集中连片的贫困片区为重点，以促进就业、增加收入、改善民生、加快发展为核心，以提高贫困人口发展能力为主要措施，以扶贫移民为突破口，统筹城乡，以工补农，以川济山，创新扶贫机制，实现贫困地区经济社会协调发展，促进宁夏社会和谐和民族团结。

二、主要目标

“十二五”时期，把基本消除绝对贫困现象和缩小发展差距作为新阶段扶贫开发的主要奋斗目标，着力转变发展方式，更加注重扶贫移民和人力资源开发，有效减少贫困地区农业人口。努力提高公共服务均等化，明显改善贫困地区发展环境和条件，不断增强贫困地区可持续发展能力，贫困人口健康生活水平和稳定发展能力稳步提高，发展差距显著缩小。到 2015 年，扶贫移民 34.6 万人，贫困地区农民人均纯收入达到 6500 元左右，年均增长 13%以上，全区贫困人口减少 60 万人，年均减少 15%，贫困发生率控制在 15%以内。

三、基本方针

——坚持开发式扶贫。坚持国家扶持和自力更生相结合，在国家的支持下，充分尊重群众意愿和民主权利，充分发挥贫困地区干部群众脱贫致富的积极性和创造性。切实增强贫困地区和贫困群众的自我发展能力。因地制宜，对有发展条件的地区，与新农村建设相结合，整村推进，连片开发。对不具备发展条件的地区，积极采取生态移民、劳务移民、教育移民等扶贫移民方式，有序进行易地扶贫。

——坚持以人为本。坚持以人为本的科学发展观，加大科技培训和职业培训力度，不断提高贫困人口自我发展能力。坚持瞄准贫困人口，实现扶贫开发政策与农村最低生活保障制度的有效衔接，确保有劳动能力的贫困人口全部得到有效扶持，无劳动能力的贫困人口都能享受到国家最低生活保障政策。

——坚持统筹城乡。紧紧抓住宁夏沿黄经济区建设和大力推进城镇化的历史机遇，顺应市场经济和人口流动迁移规律，组织和引导中南部地区农村贫困劳动力向城市、城镇、工业园区、农业产业基地有序转移，通过政策和资金扶持，使贫困地区农民家庭的青壮年劳动力走出来、稳下来，最终实现由劳动力转移向人身转移转变。

——坚持山川共济。发挥政府在政策制定、规划编制、资源调配、组织协调等方面的主导作用，树立全区一盘棋思想，大力发展沿黄城市带，产业带，充分挖掘川区水土资源，利用沿黄的优势，把中南部地区贫困人口搬到黄河两岸，促进山川共建共享，实现和谐发展。

——坚持整村推进。树立全面、协调、可持续的发展观，坚持整村推进扶贫开发与生态建设相结合，与资源环境相适应，与产业发展相协调。对于贫困村、贫困人口比较集中的地区，以县为单位，围绕基础设施建设和优势特色产业开发，分片分区，统一规划，整合资源、整村推进、连片开发。

——坚持大扶贫格局。缓解和消除贫困，维护贫困人口的生存权和发展权，最终实现全体人民的共同富裕，是社会主义制度的本质要求，是党和政府的重要责任，也是全社会的共同使命。坚持以整村推进和扶贫移民为平台，积极动员和组织各部门、各行业、各阶层的力量，形成一个“政府主导、社会参与、群众主体、部门帮扶”的大扶贫格局。

第三章　对象与重点

一、扶持对象

按照自治区的扶贫标准确定的105万贫困人口，对少数民族、妇女、残疾人等特殊贫困群体加大扶持力度。

二、扶持范围

重点扶持中南部集中连片特殊困难地区，主要有原州区、西吉县、彭阳县、隆德县、泾源县、同心县、盐池县、海原县、红寺堡区9个县（区），中宁县、沙坡头区、灵武市的山区，吊庄移民安置区、生态移民安置区。

三、扶持重点

重点支持中部干旱带、南部山区生态环境恶劣，山大沟深，缺少发展条件的集中连片贫困地区，革命老区和回族聚集区的贫困乡镇、贫困村。通过两项制度衔接识别，并由扶贫部门建档立卡的有劳动能力和有发展条件的65万重点贫困人口。

第四章　任务与途径

一、强力推进生态移民扶贫攻坚工程，有效减少贫困地区人口

以脱贫致富为目标，以改善民生为核心，紧密结合沿黄经济区建设、

城镇化建设、新农村建设、现代农业示范区建设和13个农业优势特色产业建设，采取生态移民、劳务移民和教育移民相结合的办法，促进中南部地区贫困人口向川区和非农领域转移，有效减少中南部地区人口，缓解中南部地区的生态和资源压力。按照山川结合、城乡结合、有地无地结合、宜工宜农结合、集中插花结合的思路，通过土地开发适度集中安置、在沿黄城市、重点城镇、工业园区、产业基地建设务工移民周转租赁住房等多种方式，把居住在中部干旱带和南部山区环境恶劣、生态脆弱、不宜人居、经济落后、贫困程度深的91个乡镇，684个行政村1655个自然村的7.88万户34.6万贫困群众搬迁到近水、沿路、靠城、靠工业的区域。着力培育和发展致富产业，帮助移民解决生产生活等方面的困难和问题，提高就业能力，大力发展劳务产业和特色产业，确保搬得出、稳得住、能发展、能致富，努力把我区建设成为国家生态移民示范区。

生态移民按照“山内的问题山外解决、山上的问题山下解决、面上的问题点上解决”的思路，围绕“水源、生态、开发、特色、转移”五个重点，整合资源，统筹移民住房、产业发展、农田水利、基础设施、公益事业建设，整村搬迁，稳步推进。移民安置以有水有土安置为主：一是开发土地集中安置。山区通过库井灌区、扬黄灌区节水改造、新建水源工程，对宜农荒地进行规模开发，集中安置。川区结合黄河金岸建设、现代农业发展、中北部土地整理、引黄灌区节水改造等重大项目，挖掘利用川区土地资源，调剂国有农林牧场耕地，安置移民；二是适度集中就近安置。迁出县（区）在乡镇范围内，选择靠镇、近水、沿路的区域，采用集雨补灌措施对原有耕地进行改造，就近适度集中安置；三是因地制宜插花安置。根据各地实际，在有条件的地方插花安置部分移民。争取到2015年，建设安置区234个，安置25.95万人，占移民总规模的75%。初步形成以特色种养收入为基础、劳务收入为主体的新格局。

劳务移民以建设务工人员集中安置区，提供公共服务和社会保障为核心，以政策引导，资金扶持为主要手段，以有较强务工能力的农民家

庭为对象，通过人力资源开发和劳动力就业转移，建立起促进贫困地区人口向沿黄城市带、城镇转移的长效促进机制。本着有利于务工家庭稳定安置的根本要求，落实统筹城乡发展，促进城乡平等的公共服务政策，努力营造良好的务工环境，做好就业岗位协调，提供就业信息，组织职业技能培训，保障务工者合法权益，切实解决好劳务移民的子女教育、医疗保险、社会保障和失业困难救助等问题，在中南部贫困地区与沿黄城市带工业园区、城镇、农业产业基地之间形成顺畅的劳动资源配置和人口迁移通道。按照“便于就业、集中居住”的原则，安置点主要规划在沿黄城市周边，工业园区、农业产业区附近和贫困地区的市、县城区、中心集镇。到 2015 年，建设劳务移民安置区 40 个，劳务移民安居保障租赁住房 85 万平方米，安置移民 2.01 万户 8.65 万人，占移民总规模的25%。

教育移民主要通过县域内、县域外和区外三个途径实现。将中南部地区初中优秀毕业生选拔集中到教育资源相对发达的地（市）级以上城市接受优质普通高中教育，并实施教育资助帮扶政策；生态移民地区初中未考上高中、宁夏六盘山高中和育才中学未考上大学的学生自愿到区内职业院校上学，实行免费教育。不断扩大生态移民迁入地优质教育资源规模、办学质量和办学效益，在中心城市和接受生态移民教育的地区建设标准化中小学，为移民群众接受优质教育提供便利；开展免费职业技能培训，提高生态移民迁入地劳动者素质和就业能力。加大职业教育力度，全面建成自治区职业教育园区，每个地级市建成一个综合性职业教育实验实训基地。

二、深入实施整村推进扶贫开发，不断夯实新农村建设基础

规划从 2011 年起，用 10 年时间，对全区具有发展条件的 1118 个贫困村进行新一轮整村推进扶贫开发，每批实施期为两年，分 5 批完成。“十二五”期间，按照社会主义新农村建设目标和西部大开发“六到农家”的新要求，提升标准，增加投入，以发展特色支柱产业、改善生产生

活条件、增强自我发展能力为重点，结合当地基础设施建设、产业开发和社会事业发展，统一规划，集中各类涉农资金和社会帮扶资源，村均整合项目资金 200 万元，分期分批扶持 122 个乡镇的 600 个贫困村整体脱贫。整村推进工作以县（区）为组织实施单位，贫困村相对集中的地方，鼓励和支持打破地域界线，开展整乡推进、连片开发，探索整村推进与区域经济发展相结合的路子。加强整村推进后续发展，巩固提高扶贫开发成果。力争通过 2 年建设，使整村推进贫困村产业开发有新突破，基础设施和人居生态环境有明显改善，基本公共服务水平有新提高，社会事业全面进步，贫困人口的综合素质和自我发展能力进一步增强，实现“减少贫困、增加收入、缩小差距、促进发展、构建和谐”的总体目标。

三、加大优势特色产业培育力度，不断提高贫困农民收入水平

以高效节水为基础，加快现代农业示范基地建设，支持固海、红寺堡盐环定三大扬水灌区以及其他有条件的地方大力发展设施农业和养殖业。在中部干旱带，突出发展特色优势产业、设施种养业和集雨补灌覆膜保墒旱作节水农业。在南部山区，围绕“大六盘生态经济圈”建设，加快生态农业、黄土丘陵山区设施农业和林草一体化小流域综合治理示范区建设；调整农业结构，加快特色农产品生产基地建设，推进特色优势产业集聚升级，在中南部地区打造清真牛羊肉、草畜、马铃薯、红枣、葡萄、硒砂瓜、中药材、优质杂粮、冷凉蔬菜产业集群，初步建成生态绿色、有机农产品生产基地；坚持把扶持龙头企业作为农村扶贫开发的有力抓手，通过扶持龙头企业，带动贫困地区调整产业结构，提升产业层次，形成产业优势；着眼于农民家家能干的小产业、小产品，在有条件的村组发展“短、平、快”的加工致富项目，打造“一村一品”。着力开发贫困片带不宜规模化生产经营的特色小产业，培育各具特色的“产业村”。到 2015 年，发展集雨补灌和覆膜保墒 150 万亩，节水扩灌高效农业 105 万亩，种植优质小麦、玉米 330 万亩，小杂粮 250 万亩，马铃薯

400 万亩，饲养羊 800 万只，牛 170 万头。力争使农民在草畜、马铃薯、设施农业、特色产业等方面的人均纯收入达到 3500 元左右。

四、深入开展劳务输出工作，加快贫困地区农村劳动力转移就业

坚持劳动力资源开发与转移相结合，依托沿黄城市、重点城镇、工业园区、产业基地，大力发展劳务产业。走市场化、技能化、品牌化、产业化路子，强化技能培训、组织管理、维权服务、形象塑造等关键环节。加大富余劳动力转移就业中长期培训力度，不断提高务工人员的技能素质和转移就业能力。培养壮大专业化劳务集团公司，大力发展劳务中介组织、劳务经纪人队伍。重点打造电工电焊、清真餐饮等一批劳务品牌和福建、新疆、沿黄经济带等一批劳务基地。加速推进劳务输出由季节型向常年型、分散型向集中型、体力型向技能型、打工型向创业型的转变。到 2015 年，实现年劳务输出就业 70 万人次，使劳务收入占农民人均纯收入的 45%以上。

五、全面建立贫困村村级发展互助资金，切实解决贫困农户借款难问题

在完成“千村互助资金扶贫工程”的基础上，进行整乡、整县推进，将农垦贫困场队、生态移民村全部纳入互助资金覆盖范围；扩展贫困村村级互助资金投入渠道，争取每个村由平均 25 万元增加到 40 万元左右，增加受益人口，切实解决贫困户发展生产借款难问题；积极探索引进金融资本与互助资金叠加的运作机制，壮大互助资金使用规模，提高资金使用效益；建立和完善对特别贫困农户的扶持政策，力争使更多的贫困农户得到互助资金项目的扶持；进一步研究和探索村级互助资金安全运行、健康发展的长效机制。

六、深入开展以工代赈扶贫工程，不断改善贫困地区发展条件

以改善贫困地区农业生产条件、提高农业综合生产能力为目标，通过库井灌区节水灌溉工程、基本农田、淤地坝坝系建设等项目的实施，大力发展稳产高产农田，扩大有效灌溉面积，提高防灾抗险能力，进一步巩固“温饱”成果，提高生活质量；以保护生态环境和促进贫困乡村长远发展为目标，结合“三河源”水源保护工程，以大流域为骨干、小流域为单元，因地制宜地开展山水田林草路村综合治理，加快水土流失治理步伐；以群众出行方便为目标，完善贫困地区乡村交通网络，延伸路网通达深度，提高农村路网服务能力。重点解决自然村组道路建设、县乡断头路、小型独立桥梁涵等。在优先解决贫困人口行路难问题的基础上，统筹做好乡村出口路以及为优势资源开发、特色农业生产基地和农村市场建设等配套的乡村道路建设。到 2015 年，通过以工代赈项目实施，新增和改善灌溉面积 57.4 万亩，治理水土流失面积 1449 平方公里，新建乡村道路 2095 公里。

七、加大基础设施建设力度，努力改善贫困群众生产生活条件

加快建设中部干旱带高效节水补灌工程和南部山区百万亩库井灌区高效节水改造工程。加强小型微型水利工程建设，改造塘坝、蓄水池、水窖、土圆井等小型水源工程 1.3 万处，推广库坝、窖（井）、池等小型、微型水利设施联合应用，发展零星小片节灌面积 3 万 ~ 5 万亩。加快建设宁夏中南部城乡饮水安全水源工程，解决固原市原州区等 4 区（县）44 个乡镇 609 个行政村 112 万城乡居民的生活用水问题。加快完成盐环定扬黄续建、同心下马关和中卫兴仁综合供水工程、固海扩灌十一泵站以后人畜饮水及高效节水灌溉工程建设，推进固原市、盐池县、中宁县、同心县等城乡供水工程建设，加快推进城乡一体化进程。解决中南部剩余 62 万农村人口饮水不安全问题，基本实现解决全区农村饮水安全全覆

盖。加快重点支流、中小河流、小山洪沟、小型病险水库除险加固、山洪灾害防治工程和防洪非工程措施建设，完善防洪工程体系，提高防洪能力；重点抓好六盘山地区公路建设和生态移民区公路建设，大幅度提高中南部地区公路交通保障能力。到 2015 年，贫困地区所有行政村通沥青（水泥）路，所有乡镇有客运站，80%以上的行政村建成招呼站；结合退耕还林口粮田建设，在南部山区新修高标准旱作农田 132 万亩，基本实现坡地梯田化和人均 3 亩旱作基本农田的目标；加大危房危窑改造力度，到 2012 年，力争完成 15 万户，使中部干旱带和南部山区全部的危房危窑得到改造，从根本上改善贫困农民生活条件，提高住房质量和安全保障水平。

八、加大生态治理与环境建设力度，不断增强贫困地区农业可持续发展的后劲

坚持生态优先，把基本农田建设、小流域综合开发治理、退耕还林与增加农民收入、培育和发展后续产业紧密结合起来，以重点生态功能区为核心，以重点生态工程为抓手，促进生态环境整体趋好和良性循环，实现农业的可持续发展。巩固和发展退耕还林成果，围绕生态移民区、防沙治沙综合示范区项目和大六盘山生态经济圈建设，完成退耕地造林 350 万亩，荒山造林 375 万亩，封山育林 100 万亩；加强小流域综合治理，在中部干旱带和南部山区实施小流域综合治理 110 条，新建骨干坝 467 座、除险加固 267 座，实施坡耕地水土流失综合治理，治理水土流失面积 5000 平方公里；大力建设生态工程，在中部干旱带重点实施封山禁牧与草场封育，建设中部防沙治沙生态带。在南部山区重点实施六盘山“三河源”水源保护工程，加快六盘山水源涵养林建设步伐。积极探索和建立生态补偿机制。

九、加快城镇化发展进程，积极吸纳贫困农民转移就业

按照统筹城乡发展的要求，基本公共服务产品的供给大幅度向中南部倾斜，加快城镇化发展，引导农民就地就近转移就业。以建设宁南及陕甘宁地区现代化区域中心城市为目标，加大固原城市建设力度，增强城市服务配套功能，提升辐射带动能力。依托固原盐化工循环经济示范基地、煤电联产、新能源基地及新型建材的开发建设，构建以工业为主导的发展新格局，增强经济发展能力，安置贫困人口就业；加快中南部9个县城建设，按照“立足实际、特色突出、基础完善、功能齐全、吸纳人口、集聚产业”的要求，把山区县城建设成为承接区域中心城市产业转移，辐射带动辖区经济社会发展的中心城镇；依托交通干线和产业布局，建设一批区位条件好、产业优势突出、有发展潜力和带动作用强的中心镇，吸引农村人口向中心城镇集聚，进一步提高城市化水平。到2015年，中部干旱带和南部山区城镇化水平力争达到40%。

十、加强教育科技事业建设，不断提高贫困人口自我发展能力

扩大贫困地区学前教育资源，提高学前教育的普及程度，基本实现乡镇中心幼儿园全覆盖；巩固提高“两基”成果，全面提升贫困地区中小学基础教育水平，全面消除中小学校舍安全隐患，有效解决“大通铺、大班额”问题，推进义务教育公共服务均等化；加快贫困地区优质教育建设步伐，完善以示范性高中为骨干的普通高中办学体系建设，每个县（市）建成1～2所标准化普通高中学校，争取新增劳动力普遍达到高中文化水平；扩大中等职业教育规模，积极探索建立普通高中与中职教育沟通对接机制，实现高中阶段教育协调发展。落实好中职学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费工作，切实保障贫困家庭经济困难学生接受教育的权益，使更多贫困学生得到良好教育；继续深入实施“雨露计划”和“阳光工程”，积极开展贫困乡村农业技术培训、优良品

种推广、科技信息发布和科技示范活动，大力推进良种良法和适用技术向贫困农户辐射扩散，不断提高科技对扶贫开发的贡献率。加强农村基层干部、党员和致富带头人的科技培训，使之真正成为带领群众脱贫致富的科技骨干力量。到 2015 年，贫困地区农村实用技术普及率达到 80% 以上，每个农户至少有一名劳动力掌握 1 至 2 门实用技术。

十一、加强文化卫生等社会事业建设，不断提高公共服务均等化水平

适应工业化和城市化加快发展的趋势，以体系建设和能力建设为着力点，构建覆盖贫困地区的公共服务体系。加快贫困乡村的文化基础设施建设，深入实施广播电视村村通、农村电影放映、文化信息资源共享和农民文化家园等惠民工程；进一步健全贫困地区基层医疗卫生服务体系，推进城乡卫生服务机构标准化建设，提高乡镇卫生院技术水平和服务能力，改善医疗和康复服务设施条件，努力缩小中南部地区与川区基本医疗卫生服务差距。认真落实新型农村合作医疗各项政策，实施妇幼卫生“四免一救助”政策，提高新农合人均筹资水平，着力解决群众看病就医问题；不断完善农村社会养老保险等制度，抓好农民工参保工作，实施社会保障“一卡通”。完善大病救助和临时救助制度以及最低生活保障制度，对贫困地区农村低保人口进行动态管理，逐步提高保障水平，实现应保尽保。

十二、加大计划生育工作力度，努力促进人口长期均衡发展

“十二五”期间，中南部地区仍处于生育高峰的爬坡和控制人口数量阶段，计划生育工作必须进一步强化措施，加大力度，综合运用法律、行政、教育、经济等手段，加快建立“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的稳定低生育水平的新机制。继续深化

“少生快富”工程，完善相关配套措施，扩大覆盖范围，认真实施“少数快富”千户示范工程创建工作，努力提高计划生育家庭收入水平；积极开展“优生促进工程”，努力提高出生人口素质，实现人口数量、结构、素质协调发展。到 2015 年，“少生快富”工程项目户人均纯收入高于当地平均水平 30%以上，同时基本建成 35 万生态移民的计划生育服务设施。中南部地区出生政策符合率进一步提高，人口自然增长率力争控制在 11‰以内。

第五章　保障措施

一、加大财政支持力度

进一步加大对贫困地区财政转移支付力度，国家安排的财政扶贫资金 70%以上要投向贫困村和贫困人口。自治区及市、县（区）财政要积极落实扶贫项目配套资金，把扶贫开发的投入列入本级年度财政预算，并保证其逐年增加；按照渠道不乱、各司其职、各记其功、集中使用的原则，通过整村推进、扶贫移民等平台，加大自治区和县（区）两级项目资金整合力度，集中用于支持贫困片区和贫困人口发展；建立完善“以拨改投、以奖代补、民办公助、先建后补”的扶贫资金投入机制，进一步提高资金使用成效；强化中南部地区公共财政支出强度，逐步缩小山川基本公共服务产品供给差距，到 2015 年中南部地区人均公共财政支出达到全区人均平均水平的 60%以上。

二、提升金融服务水平

鼓励金融机构增加在中南部地区县、乡网点配置，扩大信贷资金和金融产品的投入，基本消灭基础金融服务空白乡镇，鼓励和支持扶贫开发工作重点县县域内各金融机构法人和各金融机构的分支机构将新增存款主要留在当地使用；发展农村青年创业小额贷款、农村妇女小额信贷

等多样化的小额信用贷款产品。进一步完善扶贫贷款贴息政策，增加扶贫贷款贴息支持力度。建立贫困农户发展产业的担保基金，积极推动农村金融产品和服务方式创新，努力满足贫困地区农户发展生产的资金需求；积极发展农村保险事业，鼓励保险机构在贫困地区建立基层服务网点，完善农业保险保费补贴政策，针对中南部地区特色主导产业，增加政策性农业保险险种，适当提高财政保险补助比例。

三、实施强力帮扶政策

继续做好中央和国家机关及企事业单位定点扶贫和对口支援工作，争取 8 个国家扶贫开发工作重点县（区）都有一个中央对口帮扶部门；按照优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展的原则，进一步深化闽宁互学互助对口协作工作，争取每个对口县（区）都能引进 1 ~ 2 家福建农业产业化龙头企业，把对口协作推向一个新的阶段；根据新一轮整村推进和扶贫移民工作，进一步加大自治区、各市、县（区）党政机关、企事业单位定点帮扶工作力度，确定帮扶目标，明确帮扶责任，考核帮扶成效。鼓励动员自治区域内主要大中型企业，每年拿出一定比例的资金对口帮扶山区贫困县；实行强县带弱县的对口帮扶政策，以地级市、财政强县为主体，每年安排一定数量的本级财政预算资金对口帮扶 8 个国家扶贫开发工作重点县，在沿黄经济区设立贫困县“飞地”工业园区；组织开展部队、武警和高等学校及非公有制企业定点帮扶工作。

四、健全贫困识别机制

将农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接，准确识别贫困人口和扶贫开发对象以及低保对象。对有发展能力的贫困户和低保户制定具体扶持措施，实施扶贫到户、责任到人的“双到”工程，帮助脱贫致富。每年用于“两项制度”扶持对象的到户扶贫资金比例，不低于已识别出的人口占贫困地区农村人口比例；进一步制定和完善差别式扶贫

的指标体系和相关措施，使各项扶贫措施瞄准贫困人口；完善贫困监测体系，建立低收入人口信息数据库，逐步将贫困人口的扶持与管理，纳入动态化、科学化、制度化轨道。

五、加大政策支持力度

国家及自治区大型项目、重点工程和新兴产业布局要向中南部有条件的地区倾斜。支持劳动密集型产业向中南部地区转移，支持贫困地区资源合理开发利用。新增建设用地指标要优先满足扶贫移民搬迁建房用地、小城镇和产业聚集区建设的需求；鼓励大、中专毕业生到中南部地区就业、创业。积极支持中南部地区乡村教师、医疗卫生人员和农业技术人员的继续教育。加大对中南部地区各级各类干部的培训力度；研究制定鼓励自发移民的政策措施，引导中南部贫困人口自发转移；大力弘扬中华民族扶贫济困的传统美德，加大宣传力度，树立和大张旗鼓表彰先进典型，为扶贫开发营造良好的舆论氛围。

六、强化扶贫工作责任

国家扶贫开发工作重点县（区），必须把扶贫开发作为党委、政府的中心任务，以扶贫开发工作统揽全局，实行扶贫工作“一把手”负责制；各市、县（区）扶贫开发领导小组要充分发挥组织领导和协调作用，以强烈的使命感和责任感，把扶贫开发的政策措施真正落实到位；要进一步强化扶贫机构职能，加强扶贫队伍建设，进一步改善条件，提高扶贫工作的水平和能力，使之与扶贫开发工作任务相适应；8 个国家扶贫开发工作重点县（区）要有强有力的专门扶贫工作机构，扶贫任务重的乡镇要配备扶贫专干；自治区扶贫开发领导小组对 8 个国家扶贫开发工作重点县（区）及其他有扶贫任务的县（区）年度重点扶贫工作的完成情况进行考核，对有定点帮扶任务的部门和单位进行考核。

七、加强扶贫资金管理

创新财政扶贫资金到户扶持机制，采取项目直补、产业覆盖、技能培训、贷款贴息、互助资金等多种方式，使扶贫对象得到直接有效扶持。使用扶贫资金的基础设施建设项目，要确保贫困农户优先受益。通过企业、组织和专业大户实施的产业扶贫项目，要建立健全带动贫困农户脱贫增收的利益联接机制；建立和完善财政扶贫资金分配和项目管理办法，积极创新管理使用机制，建立健全协调统一的财政扶贫资金监管机制。全面推行扶贫资金项目公告公示制，完善扶贫资金审计监督机制，深入推行参与式扶贫，拓宽扶贫资金监管渠道。进一步完善扶贫资金绩效考核制度。每年对各县（区）扶贫开发成果、财政扶贫资金使用管理情况和各级配套财政扶贫资金预算安排情况等进行综合性考核与评价。

八、加强基层组织建设

积极推进基层组织建设，不断增强农村基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力，使农村基层党组织切实成为带领贫困群众致富的领导核心，进一步巩固党在农村的执政基础；加大乡镇、村干部和扶贫干部的教育培训力度，加强思想、作风、廉政和效能建设，提高贫困地区广大干部组织领导扶贫开发工作的能力；加大贫困村民主化建设力度，保证贫困农民在扶贫开发中的重知情权和参与权，充分发挥他们的主体地位作用。

二〇一一年四月二日

宁夏“十二五”中南部地区生态移民规划

宁政发〔2011〕34号

宁夏中南部地区包括原州区、西吉县、隆德县、泾源县、彭阳县、海原县、同心县、盐池县、红寺堡区等9个扶贫开发重点县（区），以及沙坡头区、中宁县的山区。国土面积4.3万平方公里，占全区的65%；人口256.3万人，占全区总人口的41%，其中回族人口133万人，占全区回族人口的59.1%，是全国最大的回族聚居区。

这一地区处于我国半干旱黄土高原向干旱风沙区过渡的农牧交错地带，生态脆弱，干旱少雨，土地瘠薄，资源贫乏，自然灾害频繁，水土流失严重。南部阴湿低温，北部干旱少雨，年平均气温5℃～8℃，昼夜温差大，年平均降水量200～650毫米，大气降水、地表水和地下水量少质差，区域水资源总量2.43亿立方米，人均水资源占有量仅为136.5立方米，可利用水资源总量只有0.758亿立方米，为全国最干旱缺水的地区之一。区域内人口、资源、环境与社会经济发展极不协调。截至2009年底，该地区GDP为150.3亿元，占全区的11.3%；地方财政收入6.37亿元，占全区的5.9%；财政自给率仅为6.5%（迁出县基本情况详见附表1）。目前，该地区还有贫困人口近150万人，特别是有35万人居住在交通偏远、信息闭塞、外出务工不便、生态失衡、干旱缺水、自然条件极为严酷、一方水土养活不了一方人的干旱山区、土石山区。

改善这一地区群众的基本生活条件，事关宁夏全面建设小康社会的

全局。自治区党委、政府始终把这一地区群众的脱贫致富作为促进全区发展的重中之重，特别是把移民工作作为解决自然条件恶劣地区群众生存和发展问题的一项重要扶贫举措，从 20 世纪 80 年代开始，先后组织实施了吊庄移民、扶贫扬黄灌溉工程移民、易地扶贫搬迁移民，累计搬迁移民 50 余万人，在改善群众生存条件、解决温饱等方面发挥了重要作用。2008 年，自治区在强力推进宁东能源化工基地建设、加快严沿黄经济区发展的同时，把中南部地区的扶贫开发纳入全区经济社会发展全局统筹考虑，实施了以劳务创收和特色种养业为主要收入来源，以改善生产生活条件为主要目标的中部干旱带生态移民工程，社会效益、经济效益、生态效益十分明显。实践证明，采取传统的扶贫方式，投入巨大，难以从根本上改善贫困群众的生产生活条件，只有坚定不移地实施生态移民，才能彻底解决这一地区的贫困问题，逐步扭转山川差距扩大的趋势。同时，实施生态移民，有利于优化产业布局和劳动力资源配置，促进山区农村人口的有序转移，推进灌区农业开发和沿黄经济区建设，从而实现山川共建共享。由于中南部地区生态环境问题与贫困问题通常表现为相互制约、互为因果的关系，对生活在这一地区的农民实施搬迁，对恢复和保护生态环境具有重要的作用。

为加快扶贫开发进程、实现民生大改善、全面建设小康社会，根据自治区党委、政府关于实施中南部地区生态移民的决策部署，按照《宁夏回族自治区国民经济和社会发展第十二五年规划纲要》要求，特编制本规划。本规划对“十一五”移民工作进行了回顾，并在深入调研、摸清底数的基础上，坚持开发式扶贫方针，提出了“十二五”中南部地区生态移民总体思路、指导思想、基本原则、主要目标和建设任务，明确了搬迁对象、安置方式、投资估算及筹措方案，提出了有针对的扶持政策和配套措施。

本规划期限为 2011 ~ 2015 年。

一、“十一五”移民工作回顾

（一）进展及成效

为加快中南部地区扶贫开发进程，从根本上解决生存条件恶劣地区群众的生存和发展问题，“十一五”期间，我区在总结以往扶贫移民经验的基础上，组织实施了中部干旱带县内生态移民工程，规划利用5年时间，对6个县（区）520个自然村20.68万人实施生态移民。自工程实施以来，在自治区和市、县（区）的精心组织下，奋力拼搏，积极整合项目和资金，移民工作总体进展顺利。截至2010年底已累计批复了16.08万人的移民工程建设任务，占规划的77.8%；开发安置移民农田27.7万亩，占规划的78.9%；累计投资26亿元，占规划的91%。生态移民工作取得明显成效。

1．极大改善了生产生活条件。通过加快安置地基础设施建设，不仅使移民群众的生活质量明显提高，而且为他们脱贫致富奠定了坚实基础。移民新村实现了“七通七有两转变”，即通电、通（自来）水、通（柏油）路、通（公交）车、通广播电视、通邮、通电话；有学校、有村级活动场所、有医疗服务站、有劳动就业服务中心、有超市、有文化广场、有环保设施；群众的生产方式、生活观念发生了根本转变。移民搬迁到近水、靠城、沿路的区域后，方便了就近务工，保障了饮水安全，子女享受到了良好教育。移民集中居住，公共服务设施建设、运行成本有效降低，服务质量明显提高。

2．大幅拓宽了移民致富空间。为促进移民增收致富，户均安排一亩拱棚，发展设施农业；引导移民走高效节水的农业生产路子，大力发展特色种植业；扶持移民发展畜禽养殖，积极推进设施养殖业。通过这些举措，彻底改变了过去广种薄收、靠天吃饭的生产方式。移民从以往低效农业生产中解放出来，依托靠城、沿路居住的便利条件，从事劳务、商贸、交通运输业，拓宽了致富空间，劳务收入已成为移民的主要收入渠道。

3．有力促进了山川互济。目前，山区 50%左右的劳动力进入川区及周边地区，40%～50%的收入来源于外出务工。生态移民不仅推动了中南部地区农村劳动力的有序转移，促进了山区群众收入的稳定增长，而且解决了沿黄经济区劳动力短缺的问题，为沿黄经济区发展提供了重要支撑，促进了山川互济、共建共享。

4．充分提高了水资源利用率。通过对现有四大扬黄工程和库井灌区进行节水改造，解决了生态移民项目区的用水问题。移民安置区耕地大部分采取节水灌溉方式，实行管道输水、低压管灌；引进先进的节水灌溉技术、设备与管理经验，积极开展高效节水农业生产技术的示范推广，经济效益明显提高，使有限的水资源得到了充分利用，结束了移民群众祖祖辈辈没有水浇地的历史。

5．有效遏制了生态环境恶化。移民搬迁后，人为破坏生态环境的行为明显减少，大大减轻了迁出区的生态环境压力，既巩固了退耕还林成果，又达到了恢复生态的目的，实现了脱贫致富与生态建设的“双赢”，促进了人与自然的和谐发展。初步估算，仅实施中部干旱带县内生态移民工程，在迁出区可退出 300 万亩土地用于恢复生态，并使原有的林地、草地得到很好的保护，有效遏制了生态环境的恶化。

6．切实增进了民族团结。中南部地区是回族聚居区，特别是泾源、西吉、海原、同心四县的回族人口均超过当地总人口的一半以上。通过实施生态移民工程，不仅进一步树立和提升了党和政府的形象，也使回汉搬迁群众在开始新的生活中不断交流融通、增进感情，促进了共同团结奋斗、共同繁荣发展。

实践充分证明，生态移民是一项重大的扶贫工程、开发工程，是从根本上解决中南部地区贫困问题的治穷之方、治本之策，是一条以工促农、以城带乡、以川济山、山川共建，具有宁夏特色的扶贫开发之路。

（二）经验及做法

一是把健全工作机制作为推进生态移民工作的重要保障。坚强的组

织保障是做好生态移民工作的先决条件。自治区成立了由主席任组长，副书记、副主席任副组长，发展改革、财政、水利、民政等32个部门为成员单位的领导小组，各移民县（区）相应成立了移民工程建设指挥部，全面加强对生态移民工作的组织领导。通过层层签订目标责任书，明确任务分工，一方面将生态移民工作纳入移民区各级领导年度目标责任考核范围，另一方面把工程建设考核任务细化分解到各乡镇、各部门，做到了组织领导到位、任务落实到位、监督检查到位和协调服务到位，形成了“政府主导、部门协同、群众支持、群策群力”的良好工作格局。

二是把高起点规划和高标准建设基础设施作为生态移民工程的重要基础。坚持规划先行，制定了《宁夏中部干旱带县内生态移民规划》及其年度实施方案，保证了移民工作有计划、分步骤推进。按照建设社会主义新农村的目标，在抓紧移民住房建设的同时，同步建设移民新村基础设施和配套设施，积极发展教育、文化、卫生、广播电视等社会事业，为移民及时搬迁定居奠定了坚实基础。

三是把整合优化资源配置作为推进生态移民工程的有力抓手。在全区范围内整合人力资源、土地资源、水利资源和财力资源，集中力量办大事。加大资金整合力度，按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、用途不变、各建其账、各记其功”的原则，整合自治区发展改革、财政、扶贫、水利、交通运输、教育、农牧等17个部门23类支农资金用于工程建设，保证了工程的顺利实施。科学配置项目，突出各项目区灌溉水源、可用水量、水利工程布局、种植模式和灌溉方式的科学性，根据年度建设目标，按照行业标准，组织相关部门联合审查各项目区建设方案，确保项目建设达到规范要求，避免重复建设和资源浪费。

四是把培育和发展产业作为移民增收的主要渠道。以促进移民增收为核心，通过培育特色种植业、养殖业和劳务产业，切实解决移民的发展问题。按照因地制宜、各具特色、产业化经营的思路，制定了移民安置区产业发展规划，建设产业示范点，帮助各县（区）开展节水农业、

设施农业、优势特色农业试验示范，取得了良好的经济效益。同时，加强移民技能培训，促进移民生产方式逐步由粗放旱作农业向高效节水农业转变，由广种薄收向精耕细作转变。大力发展劳务产业，实行政府引导、部门主抓、中介搭桥、能人带动“四个联动”的工作机制，强化外出劳动力职业技能培训，提高就业技能，促进农村劳动力有序转移，推进劳务产业又好又快发展，使劳务收入成为移民的主要收入来源。

五是把完善政策作为推进生态移民工程的重要支撑。为确保实现移民“搬得出、稳得住、能致富”的目标，统筹解决好土地调整、项目建设、产业培育、社会发展等问题，自治区先后出台了《关于中部干旱带县内生态移民涉及土地有关问题的决定》（自治区十届人大常委会第 49 号公告）、《自治区人民政府关于中部干旱带生态移民规划区土地权属处置的若干政策意见》（宁政发〔2008〕99 号）、《自治区人民政府办公厅关于生态移民享受扶贫优惠政策的通知》（宁政办发〔2006〕200 号）和《自治区党委、人民政府关于进一步扶持生态移民新村发展的若干意见》（宁党发〔2010〕46 号）等政策性文件，进一步完善了移民政策保障体系，有力推进了生态移民工程的顺利实施。

二、面临的形势

（一）必要性和重要性

“十二五”时期是宁夏加快转变发展方式、全面建设小康社会的关键时期，也是统筹山川城乡发展、改善民生的攻坚阶段。随着宁夏工业化、城市化、农业现代化的深入推进，沿黄经济区劳动力短缺将进一步加剧，大量农村劳动力向城市转移已成为必然趋势，为生态移民提供了千载难逢的历史机遇。实施中南部地区生态移民，是一项重大的政治工程、民生工程、民心工程，是从根本上解决中南部地区贫困问题的困难举措，对宁夏加快扶贫攻坚进程、转变发展方式、实现民生大改善、统筹区域协调发展、全面建设小康社会具有重大意义。

必要性：一是贫困程度深。中南部地区是典型的“老、少、穷”地区，是全国18个集中连片特殊困难地区之一，是宁夏全面建设小康社会的重点和难点地区。2009年该地区人均GDP为全区平均水平的29%，为川区的22%；农民人均纯收入为全区平均水平的72%，为川区的55%。目前仍有贫困人口近150万人，农村低保对象13.5万户。二是生存条件差。这一地区自然条件恶劣，交通偏远，信息闭塞，干旱少雨，生态失衡，群众居住分散，公共服务成本高，农民生活负担重，特别是有35万人居住在生存条件极差的偏远山区。三是发展难度大。这一地区资源贫乏，农业收入低而不稳，群众外出务工不便，一方水土养活不了一方人。总体看，中南部地区干旱气候环境在相当长的时期内不会根本变化，水资源的瓶颈制约仍长期存在，生态退化短期内不可逆转，土地荒漠化的危机依然存在，人口超载压力持续增加，长期贫困激化社会矛盾的风险依然存在。按照抓重点、带全面，加快推进扶贫开发工作再上新台阶的思路，实施重点区域生态移民，既是多年扶贫实践探索出的成功道路，也是解决现实贫困问题的迫切需要。

重要性：一是扶贫开发工程。中南部地区经济社会发展总体上还很落后，需要加大资金投入力度，加快经济开发。实施生态移民，将有35亿元以上的资金投入山区，通过大幅改善当地基础设施条件，重点突破，全面开发，加快脱贫致富步伐，从而消除绝对贫困，为宁夏与全国同步实现全面小康社会提供保证。二是山川互济工程。尽管宁夏经济社会发展取得了显著成就，但山川发展不协调，发展差距还在拉大，山川农民人均纯收入的差距由2000年的1713元扩大到2009年的2344元。实施生态移民，有利于借助城镇化、工业化、农业产业化以及沿黄地区经济开发的优势，把宁夏作为一个城市规划建设，进一步优化产业布局和劳动力资源配置，推动中南部地区劳动力稳定转移，拓宽群众增收途径，同时解决沿黄经济区劳动力短缺问题，从而实现区域协调发展和山川互利共赢。三是最大的民生工程。实施生态移民，将生存条件极差地区的人口搬

迁安置到打工近、上学近、就医近、吃水近的地方，适度集中居住，集中布局建设基础设施和公益事业，即可提高公共服务水平，彻底改变35万最困难人口的生产生活条件，切实增强自我发展能力，使这些群众享受到发展改革带来的实惠，又可降低建设成本，减轻财政负担。通过集中居住，也可为加强农民教育管理、开展文化活动、增进信息交流提供方便。四是最大的生态保护工程。中南部地区是泾河、葫芦河、清水河的发源地，水源涵养、水土保持、生物多样性保护等生态功能独特，生态区位十分重要。由于自然和历史等原因，这一地区人口严重超载，生态环境十分脆弱，水资源短缺、自然灾害频繁等问题十分突出。实施生态移民，既可促进川区农田防护林、新村绿化、经果林等生态建设规模的扩大，实现开发保护并举，又可减轻山区人口的压力，巩固退耕还林、退牧还草成果，将迁出区300万亩土地用于恢复生态，有效遏制生态环境的恶化。五是惠及全区的拉动内需工程。实施生态移民，在全区将有100亿元以上的投资用于移民住房、农田水利、产业开发、公共服务、生态恢复等各项工程建设，既能产生巨大的建材、生活资料、劳动力资源等消费需求，又可带动固定资产投资稳定增长，促进国民经济和社会事业又好又快发展。

（二）机遇和有利条件

1．党中央、国务院高度重视中南部地区贫困问题。胡锦涛总书记、温家宝总理等党和国家领导人多次深入中南部地区视察，帮助群众解决生产生活方面的困难，充分体现了党和国家对中南部地区的关怀和支持。特别是2010年，胡锦涛总书记、吴邦国委员长、李克强副总理等来宁视察时，都对中南部地区扶贫开发和生态移民做出了重要指示，表示即使“砸锅卖铁”也要把生态移民这件民生大事办成，中央将给予支持。《国务院关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》（国发〔2008〕29号）提出，要切实解决宁夏中南部地区的贫困问题，积极稳妥地组织移民搬迁。《中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》（中发〔2010〕11号）指出，要全力实施集中连片特殊困难地区扶贫开发

攻坚工程、基本消除绝对贫困现象，稳步推进生态移民、适当提高中央补助标准。同时，国家发展改革委、财政部表示将列专项支持宁夏生态移民工程。这些都为宁夏实施中南部地区生态移民带来了千载难逢的机遇。

2．群众有搬迁的强烈愿望。通过以往移民工程的实施，已搬迁移民温饱问题得到解决，生产生活条件得到根本改善，增收来源主要依靠外出打工，给未搬迁群众提供了很好的示范效应，“金窝银窝，不如自己的穷窝”的传统观念明显转变，自愿搬迁的积极性高涨。群众为了子女能够接受良好教育，企盼早日搬迁。尤其是年轻一代的农民，大部分在外务工，他们渴望彻底走出大山，到城市、沿黄地区生活的愿望十分强烈。

3．积累了丰富的移民工作经验。自 20 世纪 80 年代以来，宁夏先后实施了吊庄移民、扶贫扬黄灌溉工程移民、易地扶贫搬迁移民、中部干旱带县内生态移民，在组织领导、搬迁方式、安置模式、资金整合、项目管理、后续产业发展等方面积累了丰富的工作经验，出台了一系列配套政策措施，为今后开展生态移民工作奠定了坚实基础。

4．经济发展对移民搬迁的支撑能力增强。改革开放以来，特别是中央实施西部大开发以来，国家进一步加大了对宁夏的扶贫开发支持力度。同时，宁夏经济社会加快发展，城市化、工业化快速推进，区、市、县经济实力和财力明显增强，公共服务能力稳步提高，人民生活水平显著改善。尤其是沿黄城市带的建设，一批工业园区、产业基地迅速崛起，为实施生态移民、劳务移民以及拓宽增收渠道创造了良好条件。

5．通过挖掘水土资源潜力能够基本满足多种方式安置移民的需要。安置生态移民的土地主要通过充分挖掘利用现有国有、集体、企业及个人经营的各类耕地和中北部土地整理新增耕地，并在引、扬黄灌区和库井灌区通过节水改造适度开发部分宜农荒地、对山区原耕地改造等多种途径解决。宁夏是国家批准的节水型社会试点省区，近年来成功探索了节水方式、灌溉模式和运行机制，尚有较大的节水潜力。利用现有耕地安置移民的，基本上不增加灌溉用水量。通过中北部土地整理新增耕地

和适度开发部分宜农荒地安置移民的，在北部引黄灌区，主要通过实施灌区节水改造，调整种植结构，提高水资源利用率，实现水资源优化配置；在中南部地区，主要通过对已建成的固海扬水、固海扩灌、盐环定扬水、红寺堡扬水灌区和库井灌区的节水改造，新建一批水源延伸工程、水库、集雨场和田间水柜等措施，大力发展高效节水农业和集雨补灌农业，解决农业用水问题。通过各种措施可以解决移民生产生活用水问题。

（三）存在的困难和问题

同时也要清醒地认识到，当前宁夏生态移民工作还存在一些困难和问题。一是扶贫搬迁任务繁重。宁夏中南部地区贫困人口规模大，贫困程度深，生存条件差，发展难度大，经调查摸底，这一地区有 35 万人急需搬迁安置，扶贫搬迁任务十分艰巨。二是移民安置资源制约因素多。山区有地缺水，川区有水缺地，按传统单一的农业安置方式难以保证“十二五”移民任务的完成，必须创新移民安置方式、拓展移民安置途径。三是资金筹措困难。生态移民建设内容多，资金需求量大，自治区财力弱，国家补助资金少，群众自筹能力差，工程建设标准低，制约和影响移民区各项基础设施建设和产业发展。四是政策有待完善。生态移民是一项复杂的社会系统工程，涉及生产生活、社会事业、生态建设等多方面内容，需要不断完善计划生育、土地、房屋、户籍管理、社会保障以及迁出区生态建设等配套政策。五是移民社会管理急需加强。当前，宁夏多种形式的移民并存，没有形成统一的移民管理机制，对迁入地的社会管理带来很大的挑战。六是移民自我发展能力弱。移民的文化、技能素质总体偏低，消化吸收现代生产方式和技术的能力弱，发展意识、求知欲望不强，移民区经济社会发展难度大。

三、总体思路和主要目标

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻科学发展观，全面落实十七大和十七届五中全

会精神，抢抓中央深入实施西部大开发战略机遇，按照“山内的问题山外解决、山上的问题山下解决、面上的问题点线解决”的思路，围绕“水源、生态、开发、特色、转移”五个重点，以脱贫致富为目标，以改善民生为核心，以整合资源为保障，着力拓宽安置途径，着力发展劳务和特色农业，着力改善生产生活条件，着力提高劳动力素质，着力加强生态建设，全面加快中南部地区生态移民进程，用5年时间将生存条件极差地区的贫困群众搬迁安置到近水、沿路、靠城的区域；再用5年时间发展致富，努力把宁夏建设成为国家生态移民扶贫开发示范区，确保2020年与全国同步实现小康。

（二）基本原则

1．统筹规划，稳步前进。科学制定生态移民规划和实施方案，区分轻重缓急，优先搬迁生存条件恶劣、生活条件艰苦的最贫困人口。合理确定目标任务，统筹移民住房、产业发展、农田水利、基础设施、公益事业建设。科学选址，防止从一个贫困地区搬到另一个贫困地区。

2．政府主导，社会参与。坚持山川共济，全区一盘棋，充分发挥政府在政策制定、规划编制、资源调配、组织协调等方面的主导作用。各市县区、机关单位、人民团体、企业及社会各界都要创造条件，积极参与和支持移民工作，形成推进移民工程的强大合力。

3．因地制宜，分类安置。迁入地根据移民实际情况和安置条件，创新思路，多策并举，采取山区川区结合、城市乡村结合、有地无地结合、宜工宜农结合、集中插花结合等多种方式，对移民进行妥善安置。

4．培育产业，增收致富。增强移民自我发展能力，重点发展劳务和特色产业，形成以特色种养收入为基础，劳务收入为主体的可持续增收致富新格局。整合各类培训资源，加强农业实用技术培训、就业技能培训，鼓励职业院校面向移民招生。

5．整合资源，注重实效。在全区范围内整合人力资源、土地资源、水利资源和财力资源，集中力量办大事。坚持自力更生为主与争取国家

支持相结合，整合各类资金，推进生态移民工程。

6．保护生态，持续发展。坚持扶贫开发与保护生态相结合，移民迁出后收回的土地全部用于生态建设，并使原有的林地、草地得到有效的保护，遏制生态环境的恶化；加强移民新村绿化和农田防护林带建设，达到消除贫困和改善生态的双赢目标，促进区域人口、资源、环境协调发展。

（三）主要目标

“十二五”期间，对中南部地区 7.88 万户 34.6 万人实施移民搬迁，涉及原州、西吉、隆德、泾源、彭阳、同心、盐池、海原、沙坡头 9 个县（区）91 个乡镇 684 个行政村 1655 个自然村。规划县内安置 2.84 万户 12.11 万人，占移民总规模的 35%，县外安置 5.04 万户 22.49 万人，占 65%。规划建设安置区 274 个，其中：生态移民安置区 234 个，安置移民 5.87 万户 25.95 万人，占移民总规模的 75%；劳务移民安置区 40 个，安置移民 2.01 万户 8.65 万人，占 25%。

到 2015 年全面完成搬迁安置任务，移民生产生活条件明显改善，初步形成以特色种养收入为基础、劳务收入为主体的新格局。到 2020 年，实现脱贫致富，移民人均纯收入接近全区平均水平，移民安置区公共服务能力达到全区平均水平。

四、迁出区、迁入区选择及安置方式

（一）迁出区条件

1．贫困程度深，人均纯收入低于贫困线的特困人口相对集中的区域；“千村扶贫”和“整村推进”范围内扶贫重点村；低保对象比重高的区域。

2．居住分散，交通不便，基础设施和公共服务建设、运行成本过高的区域。

3．生态失衡，干旱缺水，资源匮乏，一方水土养活不了一方人的区域。

4．地震断裂带和地质灾害易发区域。

（二）迁入区条件

1．选择有水、土资源，适宜集中规模开发的区域。

2．选择打工近、上学近、就医近、吃水近，具备小村合并、大村扩容的区域。

3．选择产业相对发达、就业容量较大的县城以上城市、工业园区、产业基地。

（三）安置方式

创新移民安置方式。以生态移民和劳务移民为主要形式，坚持县内县外安置相结合，以县外安置为主，在全区范围内对移民进行妥善安置。充分挖掘县内安置潜力，对县内安置有困难的，由所在地级市协调在市域范围内调剂安置；市域内安置仍有困难的，由自治区统一协调在全区范围内调剂安置。

1．开发土地集中安置。川区结合黄河金岸建设、现代农业示范、中北部土地整理、引黄灌区节水改造等重大项目，充分挖潜利用现有国有、集体、企业及个人经营的各类耕地资源安置移民。山区通过库井灌区、扬黄灌区节水改造、新建水源工程，对宜农荒地进行规模开发，建设移民新村安置部分移民。

2．适度集中就近安置。移民迁出县（区）在乡镇范围内，选择靠镇、近水、沿路的区域建设大村庄，采用集雨补灌措施对原有耕地进行改造，就近适度集中安置移民。

3．因地制宜插花安置。各市县根据实际情况采取灵活多样的办法，在有条件的地方插花安置部分移民。

4．劳务移民无地安置。依托沿黄城市、重点城镇、工业园区、产业基地，建设移民周转房，集中安置部分移民。迁入县政府负责签订就业合同、住房合同、社会保障合同，采取多种扶持措施，为务工人员实现稳定就业和增收创造条件，逐步建立起促进贫困地区人口向沿黄城市带、

城镇转移的长效机制。劳务移民要在拟搬迁的 34.6 万人中选择。

5．特殊人群敬老院安置。对鳏寡孤独及丧失劳动能力的人口，按照有关社会保障政策在敬老院安置。

生态移民和劳务移民具体安置方式由各市县、国有农林牧场结合实际选择决定。对务工能力较强或收入主要来源于务工的家庭,在城市或工业园区实施无地安置,并享受城市社会保障政策;对经过培训能够具备一定务工能力的,在农业产业基地、城市边缘安置,重点扶持移民务工就业,确保移民基本生活稳定和增收致富;对务工能力较弱的,在农村实行有地安置,重点发展特色农业,同时强化技能培训,逐步实现户均 1～2 人出外务工。不论哪种移民形式,都要确保移民“搬得出、稳得住、能致富”。

五、搬迁安置计划

（一）迁出县搬迁安置计划

按照迁出区条件，规划对中南部地区 7.88 万户 34.6 万人实施移民搬迁。同时，在考虑耕地资源、扬黄灌区和库井灌区节水改造、新增水源、降水量等四个方面因素的基础上，计划迁出县县内安置 2.84 万户 12.11 万人。迁出县搬迁安置计划见下表：

迁出县搬迁规模和安置计划表

县　区	移民总规模		县内安置			县外安置		
	户数（户）	人数（人）	户数（户）	人数（人）	比例（%）	户数（户）	人数（人）	比例（%）
合　计	78815	346000	28368	121100	35	50447	224900	65
同心县	8869	44659	1589	8000	17.9	7280	36659	82.1
盐池县	2251	7300	2251	7300	100			
原州区	15204	61948	5983	24377	39.4	9221	37571	60.6
西吉县	14474	70429	4399	21409	30.4	10075	49020	69.6
隆德县	7409	30649	2204	9119	29.8	5205	21530	70.2
泾源县	7701	33116	3422	14716	44.4	4279	18400	55.6
彭阳县	8676	36333	3232	13533	37.2	5444	22800	62.8
海原县	12775	55595	3832	16675	30	8943	38920	70
沙坡头区（蒿川）	1456	5971	1456	5971	100			

（二）迁入县（市、区、单位）安置计划

根据迁入区条件，综合考虑城市化率、农民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入、人均 GDP、人均地方财政收入、人均灌溉耕地面积及二、三产业吸纳劳动力能力等七个方面的因素，计划移民接受县安置 5.04 万户 22.49 万人。迁入县安置计划见下表：

迁入县（市、区、单位）安置计划表

县　区	安置总任务		移民来源		
	户数(户)	人数(人)	7 县区	户数(户)	人数(人)
合　计	50447	224900		50447	224900
银川三区	5444	22800	彭阳县	5444	22800
永宁县	4328	17800	隆德县	2691	11130
			原州区	1637	6670
贺兰县	3905	19000	西吉县	3405	16963
			原州区	500	2037
灵武市	4279	18400	泾源县	4279	18400
大武口区	2514	10400	隆德县	2514	10400
惠农区	3399	15400	原州区	943	3842
			西吉县	2456	11558
平罗县	4213	20500	西吉县	4213	20500
利通区	1787	9000	同心县	1787	9000
红寺堡区	7208	31500	同心县	2216	11159
			原州区	4992	20341
青铜峡市	3277	16500	同心县	3277	16500
沙坡头区	1965	8550	海原县	1965	8550
中宁县	1965	8550	海原县	1965	8550
农垦局	6163	26500	海原县	5014	21820
			原州区	1149	4680

备注：红寺堡区安置任务含司法厅承担的 2454 户 10000 人，司法厅将鲁家窑移民安置用地移交红寺堡区建设管理。

（三）年度计划

按照 5 年搬迁总规模，根据搬迁的紧迫性、资金到位预计和前期工作开展情况，合理确定年度搬迁任务。

2011 年搬迁 15763 户 69200 人，占总规模的 20%。

2012 年搬迁 19704 户 86500 人，占总规模的 25%。

2013 年搬迁 19704 户 86500 人，占总规模的 25%。

2014 年搬迁 19704 户 86500 人，占总规模的 25%。

2015 年搬迁 3940 户 17300 人，占总规模的 5%。

六、主要建设任务

移民搬迁安置建设内容主要包括移民住房、农田水利、劳务产业、特色产业、公共服务和生态建设等六个方面。

（一）移民住房

把解决移民居住问题作为移民安置的首要任务。安置区建设要突出安置地的地域文化特点，按照科学合理、功能完善、特色鲜明的要求和相关抗震设防标准，统一规划、统一设计、统一建设生态移民住房和劳务移民周转房。规划建设移民住房共 78815 套 407.5 万平方米。

（二）农田水利

按照节水灌溉的要求，配套建设农田水利设施。在川区通过实施沙坡头灌区、青铜峡灌区续建配套和节水改造等重大项目，提高水资源利用率，内部挖潜扩大供水范围，调整种植结构，发展高效节水农业；在山区通过对已建成的固海扬水、固海扩灌、盐环定扬水、红寺堡扬水灌区和库井灌区的节水改造，进一步挖潜优化配置水资源，新建一批水源延伸工程、水库、机井、集雨场和田间水柜，发展旱作节水农业和集雨补灌农业。规划开发农田 25.5 万亩（原则上移民安置区农业灌溉用水在各县现有用水指标内调剂解决，灌溉定额 120 方 / 亩），改造农田 32.6 万亩。

（三）劳务产业

无论是生态移民还是劳务移民，都要采取有力措施，优化移民务工环境，促进移民到沿黄经济区、重点城镇、工业园区、产业基地务工就业，实现收入来源由农业向二、三产业的转变。抓好移民技能培训工作，

千方百计拓宽移民务工渠道，搞好就业服务。规划劳务产业技能培训11.8万人，使移民安置区每户有1～2人出外务工，增加移民的工资性收入，使劳务收入成为移民收入的主要来源。

（四）特色产业

结合自治区优势特色产业布局、农业产业化经营和三大农业示范区建设，采取政策扶持、示范带动、技术服务等措施，突出发展设施农业、节水种植、高效养殖等特色产业，形成龙头带基地、基地联移民、经纪人促流通的模式，增加农民经营性收入。规划发展设施农业日光温室3.3万亩、大中拱棚1.3万亩；养殖暖棚1.3万座，配套小型铡草机1.3万台；根据各市县特色，因地制宜的发展马铃薯、压砂瓜、红枣、葡萄、高酸苹果、中药材、苗木等特色种植业53.5万亩。

（五）公共服务

在移民安置区统一配套建设水、电、路、气、通讯和商贸流通等基础设施，规划建设学校、卫生院、文化站、村级活动室、体育活动场所等公共服务设施，积极推进广播电视、互联网进社区、进住宅，方便移民生活。全面解决移民的饮水安全问题；建设供电工程10千伏线路806公里、380伏/220伏线路2893公里、变压器443台；建设安置区主干道816公里、巷道2694公里；配置太阳能热水器7.9万台、太阳灶5.9万个；新（扩）建小学21.8万平方米，幼儿园8.26万平方米；建设村级（社区）活动场所（含医疗、计生、文化、科技、劳务服务室）5.2万平方米，建设文化活动广场21万平方米；建设农家店263个；建设垃圾点1376个、公厕1376座。

（六）生态建设

移民迁出后收回的土地用于恢复生态，结合国家级防沙治沙示范省区、大六盘生态经济圈、“三河源”水源保护工程、退耕还林、退牧还草等国家和自治区重点生态项目建设，规划实施生态恢复保护工程300万亩。按照创建优美宜居环境的要求，结合发展经果林、庭院经济、生

态循环农业、小流域治理、新村绿化和农田防护林带建设，因地制宜，打造各具特色的生态园林安置区，完成生态建设 8.7 万亩。

七、投资估算及筹措方案

（一）总投资

参照现行生态移民投资标准，考虑到移民建房成本增加、土地开发难度大、费用高以及扶持移民后续发展等因素，并区分不同安置方式，经估算，“十二五”中南部地区生态移民共需投资 105.8 亿元，其中：移民住房 41.02 亿元、农田水利工程（含骨干水利工程）26.4 亿元、劳务产业技能培训（含职业教育）3.31 亿元、特色产业开发 4.6 亿元、公共服务基础设施 21.51 亿元、迁出迁入区生态建设 5.09 亿元、工程前期费 3.87 亿元。

根据年度搬迁计划和建设任务，2011 年投资 21.16 亿元，占总投资的 20%；2012 年投资 26.45 亿元，占总投资的 25%；2013 年投资 26.45 亿元，占总投资的 25%；2014 年投资 26.45 亿元，占总投资的 25%；2015 年投资 5.29 亿元，占总投资的 5%。

（二）投资估算标准

1．移民住房。生态移民住房每套建筑面积 54 平方米，参照宁夏中部干旱带移民建房均价 700 元 / 平方米，每套移民住房投资估算标准为 3.78 万元，每户建设围墙 25 米，每米估算投资 90 元。劳务移民周转房每套 40 平方米，参照城市廉租房标准均价 1690 元 / 平方米，每套房屋造价 6.75 万元。

2．劳务产业。劳动力按照每户 1 ~ 2 人测算，劳动力技能培训费用按照 2800 元 / 人估算（含职业教育）。

3．特色产业。对生态移民规模开发土地集中安置的，户均发展 1 亩设施农业；对适度集中安置的，户均发展 1 亩设施农业或 1 栋高效养殖圈棚。根据《自治区党委、人民政府关于进一步扶持生态移民新村发展

的若干意见》，大中型拱棚每亩补助 5000 元，日光温棚每亩补助 8000 元；30 平方米暖棚牛舍每座估算投资补助 5000 元，小型铡草机每台补助 200 元；参照宁夏近年来对各类特色种植业的建设标准，特色种植业每亩估算投资 120 元。

4．农田水利。农田水利投资包含水利骨干工程和田间配套两部分。水利骨干工程投资参照现行工程标准测算，田间配套按照巩固退耕还林成果基本口粮田、农业综合开发、中北部土地整理投资标准测算。综合考虑，新开发灌溉农田按 4500 元 / 亩（含水利骨干工程）、山区原耕地改造按 1200 元 / 亩（含集雨场、田间水柜）计算。

5．公共服务。

（1）人畜饮水工程。参照宁夏农村饮水安全工程建设标准，估算投资 618 元 / 人。

（2）供电工程。参照现行相关国家补助标准测算，10 千伏供电线路 7 万元 / 公里，380 伏 /220 伏供电线路 3 万元 / 公里，50 千伏安变压器 2.5 万元 / 台。

（3）通村公路。安置区主干道为四级沥青公路，宽度 5 米，参照宁夏通村油路建设标准，每公里估算投资 40 万元。居民点巷道宽 3.5 米，参照宁夏中部干旱带县内生态移民工程巷道建设标准，每公里估算投资 25 万元。

（4）农村能源。为移民每户配备 1 台太阳能热水器和太阳灶。参照现行相关项目补助标准测算，太阳能热水器每台估算 1700 元，太阳灶 150 元。

（5）教育设施。就近适度集中安置的，对原有校舍进行改扩建，保证适龄儿童就近入学；新开发的移民安置区要做好校园建设规划，合理布局学校和幼儿园，新建村要保证有一所小学和幼儿园。新建小学和幼儿园生均占地和校舍面积执行国家农村普通中小学校建设标准，教育设施全部按照框架结构建设。按照建筑市场现行价格，小学建设估算投资 1500 元 / 平方米，幼儿园估算投资 1500 元 / 平方米。

（6）其他公共服务配套设施。为 300 户以上的移民安置区建设村级（社区）活动场所（含医疗、计生、文化、科技、劳务服务室），每处建筑面积 200 平方米，在村级（社区）活动场所门前砼硬化 800 平方米活动广场。参照宁夏中部干旱带县内生态移民村级组织活动场所建设标准和建筑市场现行价格，村级（社区）活动场所建设估算投资 1000 元 / 平方米，活动广场估算投资 50 元 / 平方米。参照全国万村千乡市场工程建设标准，每 300 户移民建设一处农家店，每处估算投资 6 万元。每 50 ~ 100 户移民设置一处垃圾点和公共厕所。参照现行市场价格，垃圾点每处估算投资 4000 元，公共厕所建筑面积 50 平方米，每座估算投资 3 万元。

6．生态建设。迁入区生态建设包括移民新村绿化和农田防护林带建设，每亩补助 500 元；对移民迁出区收回的土地，按照生态建设规划，实施生态恢复工程，每亩补助 150 元，迁出区设施拆迁费用按照每户 200 元测算。

（三）资金筹措渠道

规划总投资 105.8 亿元，从以下渠道筹措：

1．争取国家专项资金。自治区发展改革委和财政厅负责争取国家发展改革委和财政部专项资金 50 亿元。

2．整合部门资金。主要整合国家巩固退耕还林成果资金、各类林业项目资金、国家节水改造资金、农村饮水安全及各类水利项目资金、农业综合开发资金、各类农业项目和补助资金、财政扶贫资金、以工代赈扶贫资金、“三西”资金、“闽宁”资金、危房危窑改造资金、塞上农民新居建设资金、廉租房建设资金、土地整理项目资金、农民培训资金、农村公路资金、村级活动场所资金、民族地区发展资金、救灾资金、教育项目资金、卫生医疗设施资金、农村环境整治资金、农村电网改造资金和“万村千乡”“双百市场”等资金。5 年共整合资金约 24.8 亿元。

3．地方财政资金。自治区、市县（区）地方财政 5 年共安排 25 亿元（包括社会捐助、企业捐助、对口帮扶等资金）。

4．群众自筹资金。主要是移民建房、农村能源等自筹部分，共自筹约6亿元。

（四）部分市、县（区）、单位投资计划

银川市安置移民规划总投资18.19亿元（其中银川三区5.39亿元，永宁县4.3亿元，贺兰县3.95亿元，灵武市4.55亿元）；

石嘴山市安置移民规划总投资10.44亿元（其中大武口区2.48亿元，惠农区3.37亿元，平罗县4.59亿元）；

吴忠市安置移民规划总投资17.79亿元（其中利通区1.95亿元，红寺堡区7.63亿元，青铜峡市3.38亿元，同心县2.33亿元，盐池县2.5亿元）；

中卫市安置移民规划总投资10.37亿元（其中沙坡头区3.52亿元，中宁县2.16亿元，海原县4.69亿元）；

固原市安置移民规划总投资24.27亿元（原州区6.9亿元，西吉县6.0亿元，隆德县2.85亿元，泾源县4.33亿元，彭阳县4.19亿元）；

农垦局安置移民规划总投资6.3亿元。

八、主要政策

继续执行《自治区党委、人民政府关于进一步扶持生态移民新村发展的若干意见》等政策，制定完善以下政策。

（一）住房政策

建房资金实行政府补助、农户自筹、企业参与、社会捐助等多种筹措。生态移民每户建设54平方米的住房，政府每户补助2.5万，其余由农户自筹，产权归农户所有，移民搬迁后拆除原有住房；移民住房10年内个人不准出租、转让。劳务移民每户建设40平方米的周转房，建房资金自治区承担70%，市县、企业承担30%；周转房由移民租出，不得转租，房屋由市县相关部门或企业负责管理。

（二）土地政策

在全区范围内，鼓励支持采取各种措施，充分挖潜利用现有国有、

集体、企业及个人经营的各类耕地资源，同事时，根据水资源条件改造、开发耕地。对生态移民，规模开发土地集中安置的，原则上人均安排一亩水浇地，支持户均发展 1 亩设施农业，收回原承包土地使用权；适度集中建房、改造原承包耕地安置的，新建集雨场和田间水柜（户均建设 270 平方米集雨场、50 立方米水柜），有条件的支持户均发展 1 亩设施农田或 1 座高效养殖圈棚，土地承包关系不变。对劳务移民，在城市和工业园区安置的，不安排耕地。制定完善生态移民涉及土地权属变更、建设用地指标调整的政策。通过权属调整用于安置生态移民的土地，由市县、农垦局提出方案，自治区发展改革委（移民办）委托中介机构依法评估土地价格，自治区财政部门核定并按县（区）实际补助标准的 70% 给予补助。建立健全移民区土地承包经营权流转机制，允许移民以转包、出租、互换、转让、股份合作等多种形式流转土地承包经营权。

（三）户籍政策

移民户籍实行属地管理，免收在户籍转换和户口迁移中的一切行政收费。放宽移民进城落户条件，探索实行城乡统一的户籍管理等级制度。

（四）财税政策

积极探索财政、金融、税收扶持移民政策。对于吸纳一定比例移民稳定就业的企业，地方税种和税收地方留成部分予以适当减免。对于自主创业的移民，享受各地、各级出台的全民创业优惠政策，申请小额担保贷款由财政全额贴息，并提高担保贷款额度上限。村级扶贫互助资金优先覆盖生态移民新村。

（五）惠农政策

加大移民产业政策扶持力度。移民享受自治区出台的各类优势特色产业扶持优惠政策，享受迁入地的各项支农惠农补贴政策。在原居住地享有的退耕还林、退牧还草等政策继续执行。

（六）社保政策

生态移民和劳务移民搬迁后，与当地居民享有同等的教育、医疗卫

生、养老保险、失业保险、社会救助、社会福利和慈善等社会保障政策。

（七）其他政策

移民子女初中毕业未考入高中、高中毕业未考入大学的，可在职业院校免费享受两年职业技能教育培训。制定完善促进劳务输出的政策、移民计划生育政策、农业用水配水节水办法以及企业参与生态移民建设的办法。

九、保障措施

（一）统一思想，深化认识

中南部地区生态移民规模大，涉及范围广，工作任务重，实施难度大，是一项复杂的社会系统工程，需要采取非常之策、非常之举、非常之法，举全区之力共同推进，打赢生态移民攻坚战。自治区各地、各部门要站在全面建设小康社会、促进区域经济协调可持续发展的高度，讲政治、顾大局、重民生，切实提高对扶贫攻坚和生态移民重要性、紧迫性、艰巨性的认识，把生态移民摆上首要议事日程，切实做到认识到位、规划到位、安置方案到位、项目资金到位、责任到位、落实到位。要克服山区过度依赖川区、川区畏难情绪大的倾向，把思想和行动统一到自治区党委、政府的决策部署上来，形成合力，进一步解放思想，创造性地开展工作。要做好搬迁移民思想工作，提高移民群众参与度，在尊重搬迁群众意愿的基础上，实现和谐搬迁。

（二）加强领导，落实责任

成立自治区中南部地区生态移民领导小组，组织制定全区生态移民工作的重大方针政策，统筹解决相关重大事项。领导小组下设办公室于自治区发展改革委，成立自治区移民局，组织开展规划编制、政策研究、制定年度建设计划和资金筹措方案、审查审批安置区建设方案、下达年度资金计划、协调解决移民建设和发展中的各类问题。

自治区各部门要按照任务分工和部门职能，加强协调配合，全力支

持移民工作。自治区发展改革委牵头，会同扶贫办分别负责做好生态移民、劳务移民工作；国土资源厅研究提出完善生态移民涉及土地权属变更、建设用地指标调整的意见，编制移民安置用地方案；水利厅开展移民安置水资源论证、用水指标调整和供水工程前期工作；教育厅制定移民子女享受职业技能教育方案，继续组织好中南部地区学生到外省区学习和就业的工作；财政厅制定需由财政承担的生态移民资金筹措方案；住房城乡建设厅编制生态移民安置地布局和设计方案，并与发展改革委衔接做好地震断裂带的移民工作，纳入“十二五”中南部地区生态移民规划，统一下达计划，统一组织建设，统一检查验收；人口计生委借鉴原州区“少生快富”经验，研究制定生态移民计划生育管理办法；公安厅制定统一的移民户籍管理办法；人力资源社会保障厅、民委（宗教局）、民政厅、国资委分别就劳务输出、社会保障、户籍迁移、属地管理、企业参与生态移民建设等方面研究提出相关支持意见或管理办法；农牧厅、交通运输厅、科技厅、环境保护厅、卫生厅、商务厅、供销社、宁夏电力公司、宁夏邮政公司等相关部门（单位）按照生态移民总体规划，尽早衔接落实行业建设方案。强化监督考核，把生态移民列入自治区各部门、各市县年度效能考核内容。建立对口帮扶机制，自治区各级党政机关、人民团体、中央驻宁企业、自治区重点企业都要结对帮扶移民新村。

各市、县（区）是生态移民的责任主体，要成立领导机构，实行目标责任制，主要领导为第一责任人，亲自挂帅，抽调精兵强将，集中人力、物力、财力，为移民工作提供坚强的组织保障。迁出县（区）根据迁出区条件负责确定移民搬迁对象，进行人口登记造册，调查确认移民对安置方式的选择和劳务移民的遴选，组织搬迁定居及户籍迁出，拆除原有房屋及附属设施，整理和移交社保等档案资料，解除土地承包合同，收回土地进行生态建设；在安置地派驻协调工作组，协助安置县（区）开展相关工作。安置县（区）负责安置方式确定、安置区选址、编报移

民安置工程建设方案，组织土地开发、住房及公共基础设施和社会事业建设，负责移民土地和房屋分配、户籍迁入、土地承包合同签订、产业扶持、技能培训、环境整治、社会管理等工作以及组织协调劳务移民就业合同、住房合同、社会保障合同的签订，确保移民安居致富。移民安置县（区）和迁出县（区）共同制定土地和房屋分配办法，签订移民搬迁安置责任书，明确双方职责和任务分工。

（三）科学规划，分步实施

根据全区经济社会发展情况和安置资源状况，处理好需求与可能、当前与长远的关系，生态移民规划要与“十二五”总体规划和相关专项规划相衔接，突出规划的科学性和可操作性，强化规划实施的严肃性。要立足未来，按照城乡一体化和新农村建设要求统一规划、布局移民安置区，有计划分步实施。自治区发展改革委、扶贫办、教育厅分别负责编制实施生态移民、劳务移民、移民职业技能教育培训规划和年度生态移民总体方案、劳务移民方案、移民技能培育培训方案，农牧厅负责编制生态移民产业发展专项规划。各部门抓紧谋划上报一批与之相关的重点项目，争取国家支持，确保移民工作各项目标任务落到实处。移民迁出区各市县要认真编制好移民搬迁方案和生态恢复方案，确保将最困难的群众搬迁出来。移民安置区各市县要切实做好安置资源调查，按照安置方式、安置规模和年度计划，编制好移民安置方案。特别是采取劳务移民安置方式的，要加强与工业园区、企业、用工单位的沟通协调，细化安置方案，确保移民稳定就业。

（四）扶持产业，增收富民

紧抓城市化、工业化、农业产业化快速发展的有利机遇，把产业开发作为移民工作的重中之重，形成以特色种养收入为基础、劳务收入为主体的增收致富长效机制。优先发展劳务产业。依托“黄河金岸”、“五大十特”园区、城市和重点工程，坚持县内转移与县外输出相结合、季节性转移与长期转移相结合、组织转移与自发转移相结合，实行政府引

导、部门主抓、中介搭桥、能人带动的新机制，引导移民向经济优势区域就业转移。加强就业信息服务工作，鼓励发展劳务中介服务组织，建立劳动力档案，加强和企业的联系沟通。鼓励建设项目优先使用本地移民，积极开展区域劳务合作，促进移民就业。突出发展特色产业。依托北部现代农业示范区、中部旱作节水农业示范区、南部生态农业示范区，结合自治区农业优势特色产业建设，按照“公司 + 基地 + 农户”的产业化经营思路，制定移民区产业发展规划，落实各项优惠政策，加快发展产业基地，把设施农业、特色农业作为移民稳定增收的基本保障。鼓励移民发展农资店、农村小超市以及其他农村服务业，引导移民开展多种经营，方便农产品流通。强化技能教育培训。教育移民增强自主发展意识，切实提高就业技能。要整合培训资源，根据市场需求定期举办各类农业科技培训班，科研机构、农业技术推广部门要对口建立技术示范点，并选派专业技术人员包点进户指导。要充分利用职业教育资源，鼓励职业院校适当放宽条件面向移民招生，按照企业用工需要，实施定向技能培训。

（五）广辟渠道，整合资金

移民资金继续采用中部干旱带生态移民资金整合办法和下达方式。各部门要做好项目储备和申报工作，积极争取国家支持。按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、用途不变、各建其账、各记其功”的原则，充分利用现有资金渠道，加大项目、资金整合力度，发挥整体效益。移民迁出县巩固退耕还林成果资金的 35%和财政厅、扶贫办、发展改革委扶贫资金的 50%用于生态移民。自治区要加大财政资金投入力度，确保每年新增地方财政一般预算收入用于生态移民的比例不少于 20%，各市县也要加大移民投入力度。自治区财政每年安排 1 亿元生态移民以奖代补资金，以激励各部门、市县做好移民工作。鼓励社会各界积极参与生态移民建设，积极争取各类企业捐助资金。对于各类企业、团体捐助移民区建设资金 100 万元以上，个人捐助 50 万元以上，给予表彰和移民新村资助项目的冠名权。

（六）创新机制、强化管理

移民实行属地管理，由安置区所在县市（区）承担各项社会管理职能。按照新农村建设的要求，尽快建立健全移民新村管理组织机构。抓好移民区党建工作，切实加强基层党组织建设和党员干部队伍建设，积极探索适应移民特点的党建工作新路子。合理设置建制村，已批准设立的建制村要按规定及时选举产生村民委员会。加强社会治安综合治理和法制宣传教育，制定村规民约，提高移民遵纪守法和自律意识，维护移民安置区正常的生产生活秩序。做好户籍管理工作，及时办理户口迁移手续。迁出区着力推广原州区“少生快富”经验，加强移民计划生育管理；移民搬迁后执行安置地计划生育政策，把计划生育和项目扶持有机结合起来。依法加强宗教事务管理，提倡不同教派合坊，按规划建设宗教活动场所。做好移民新村环境整治工作。更加关注移民安置区弱势群体，积极建设服务型的社区管理模式，努力实现社区居民困有所助、难有所帮、需有所应。

要解放思想，更新观念，积极创新移民工作新机制。探索工作促进机制，着重从领导、责任、管理、示范、激励等方面完善政策和措施，切实推进全区移民工作。探索移民安置机制，本着有利于妥善安置、降低成本、后续发展的原则，积极创新行之有效的移民安置模式。探索资金投入机制，不断扩大多元投入和市场化融资渠道。探索移民就业机制，着力抓培训，建基地，提高移民的综合素质和就业创业能力。

（七）加大宣传，营造氛围

生态移民是宁夏今后一个时期着力改善民生、促进区域协调发展、全面建设小康社会的重大系统工程，要切实加强宣传动员和舆论引导工作。要充分利用各种会议和广播、电视、报纸、网络等新闻媒体，加大生态移民政策的宣传，提高社会各界对移民工作必要性、紧迫性和重要性的认识，营造生态移民工作的良好氛围，不断增强各级组织和广大群众参与工程建设和管理的积极性、主动性。要大力宣传移民工作中涌现

出的先进事迹，表彰先进集体、先进个人，总结交流移民工作新经验，探索移民工作新机制，不断推动生态移民迈上新台阶。要大力宣传自力更生、艰苦创业的精神，充分发挥移民的主观能动性，使移民尽快投入到农业生产和创业中去，建设新家园，创造新生活。

二〇一一年二月十六日

自治区人民政府关于六盘山片区（宁夏）区域发展与扶贫攻坚实施规划（2011～2015年）的批复

宁政函〔2013〕13号

各市、县（区）人民政府，自治区发展改革委、经济和信息化委、教育厅、民政厅、财政厅、国土资源厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、农牧厅、卫生厅、林业局、扶贫办、移民局（水利水电局）：

自治区扶贫办《关于审批六盘山片区（宁夏）区域发展与扶贫攻坚实施规划（2011～2015年）的请示》（宁扶贫办发〔2012〕191号）收悉。现批复如下：

一、原则同意《六盘山片区（宁夏）区域发展与扶贫攻坚实施规划(2011–2015年)》（以下简称《规划》），请认真组织实施。

二、《规划》实施要深入贯彻落实科学发展观，按照“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”的基本思路，紧紧抓住“两大”战略、“两区”建设机遇，着力加强基础设施建设、宁南中心城市建设和大县城建设，着力壮大特色优势产业和推动产业园区建设，着力强化生态建设和环境保护，着力发展社会事业发展和增强公共服务能力，将六盘山片区（宁夏）建设成为全国内陆开放扶贫实验区、生态文明建设扶贫示范区、产业扶贫示范区、文化旅游扶贫示范区和民族团结进步示

范区。

三、《规划》实施要把加快区域发展、生态环境保护与扶贫攻坚有机结合起来。到 2015 年，特色优势产业加快发展，产业结构得到优化，自我发展能力明显增强；基础设施显著改善，基本公共服务水平大幅提高；生态建设深入推进，人居环境有效改善；城乡居民生活水平明显提高，贫困人口数量减少 60%以上。为到 2020 年，稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿、不愁冬季取暖，保障义务教育、医疗、住房和安全饮水，率先在全国集中连片特殊困难地区全面进入小康社会打下坚实基础。

四、扶贫办、发展改革委要加强对《规划》实施的组织领导，健全工作机制，落实工作责任，按照《规划》确定的指导思想、基本原则、战略定位、发展目标、空间布局和发展重点，组织各县（区）实施《规划》，确保各项任务和政策措施落到实处。同时，要加强对《规划》实施的指导、协调、督促检查和效益评估。自治区有关部门要按照职能分工和具体任务，加大对六盘山片区区域发展与扶贫攻坚的支持力度，在政策制定、资金投入、项目安排等方面给予倾斜。

二〇一三年一月二十二日

关于进一步加强和完善生态移民工作政策意见

宁党办〔2013〕36号

为妥善应对解决我区推进生态移民过程中出现的新情况、新问题，确保移民群众搬得出、稳得住、管得好、逐步能致富，现就进一步加强和完善生态移民政策，提出如下意见：

一、高度重视劳务移民工作

各地、各有关部门（单位）要坚定不移地推进劳务移民。坚持“便于生活、利于发展”的原则，重点抓好劳务移民宣传动员、对象筛选、户籍核查、搬迁安置等工作；充分发挥资源优势，因地制宜选好安置区，科学确定安置规模，优化住房结构，落实就业岗位，确保移民社会保障和服务管理到位。

劳务移民建房资金由政府补助和移民自筹构成。自筹资金每户按1.28万元的标准，由迁出县（区）负责收缴；政府补助资金由自治区财政统筹核拨（含已批复的劳务移民住房）。

劳务移民不安排耕地或其他农业生产设施。县外安置的劳务移民搬迁定居一年后，缴清建房自筹款、核转户籍、拆除迁出区原住房及附属设施、解除原土地承包合同者，可办理住房产权证，产权归个人；县内安置的劳务移民，在缴清建房自筹款、核转户籍、拆除迁出区原住房及附属设施后，可办理住房产权证书，产权归个人，原土地承包关系暂时

不变；移民住房 5 年内不准出租、转让。

鼓励企业接纳移民务工就业，支持企业捐资建设安置区公共设施或改善移民住房条件，可享受《自治区人民政府关于扶持劳务移民安置企业发展的若干政策意见》（宁政发〔2012〕109 号）有关税费、融资、土地等方面的优惠政策。

二、积极创新移民安置方式

各地级市要统筹谋划生态移民工作，对所辖县区安置移民有困难的，可在市域范围内调剂安置。各县（区）对生态移民、劳务移民的安置方式和比例，可从实际出发进行调整，但总量不得突破自治区下达的任务。对近年来通过政府扶持、生产生活条件得到改善、群众不愿搬迁的村（组），经全村（组）2/3 以上的农户代表签字确认后，可不实施搬迁。迁出县（区）可重新选定搬迁对象，经张榜公示后，按程序报批。各地要认真落实自治区每户补助 12 万元的有关政策，大力推进插花安置移民。

对存在居住困难的“三代多人”移民家庭，特别是分家未分户、有三对以上夫妻、人口众多、在庭院内扩建住房后仍不能满足居住需求的，迁入县（区）负责解决宅基地，由移民自建。对符合条件的特困家庭，迁入县（区）可通过纳入危窑危房改造项目，动员企业和社会力量进行捐资、捐物、捐建等形式，给予帮助解决。

对“一人一户”等特殊搬迁对象，自愿随子女生活或投亲靠友的，迁入县（区）可允许将其户籍迁转到子女或亲友户籍中；无子女、无亲属或不愿搬迁的，由户籍所在县（区）负责，多途径进行安置。自治区按每户 2 万元的标准予以补助，资金由县（区）根据安置方式，统筹安排使用。

三、大力实施增收致富工程

各地要按照搬迁移民“当年收入不减少、三年收入大提高、五年收

入翻一番”的目标要求，帮助移民村制定落实增收致富计划。确保到2020年，移民人均纯收入接近全区平均水平。

迁入县（区）要加强科技指导服务。根据产业发展需要，为每个移民村配备一名农业技术指导员，帮助移民尽快适应新的农业生产方式，提升科技致富能力。

迁入县（区）要制定移民职业技能培训计划，依托企业和职业院校，有针对性地组织开展农业实用技术和就业务工培训，力争使每个移民家庭至少有一人能够长期外出务工。

自治区支农惠农项目和资金要优先向生态移民新村倾斜。按照自治区《加快推进农业特色优势产业发展若干政策意见》（宁政发〔2013〕11号）要求，对生产条件差、实用技术欠缺的生态移民新村，分档安排50万~100万元的农业产业化发展资金，重点用于技术培训、土壤改良、节水灌溉、设施种养、病虫害防治等先进适用技术示范推广，培育发展优势特色产品和后续产业。

各地要鼓励引导移民新村培育发展设施农业、特色种养业、劳务等重点产业。要尊重移民意愿，允许自主选择经营方式。对流转、承包、租赁经营的移民户，帮助订立完善合同协议，维护移民切身利益。对自主经营的移民户，加强服务指导，帮助解决资金、技术难题。

各地要支持移民新村（社区）利用公共场所、集体预留空地和商业用房等资源，通过租赁等形式培育发展集体经济，增加集体收入。

四、依法加强宗教事务管理

各县（区）要认真贯彻落实《宗教事务条例》，依法加强和规范移民村宗教事务管理。宗教部门要经常组织移民新村（社区）宗教界人士学习、宣传国家和自治区宗教法规政策，协商宗教活动场所建设等事宜，及时研究解决宗教事务问题。对非法宗教活动，要坚决依法制止和打击，切实维护社会稳定。

各级宗教管理部门要提前介入、协调对接，根据移民信教群众人数、教派构成，科学编制宗教活动场所建设规划，合理预留建设用地，及时组织审核报批建设。原则上尽可能将同一教派（门宦）的信教群众集中安置。对移民新村（社区）周边已有宗教活动场所、且能够满足信教群众迁入后基本需要的，不再新建宗教活动场所；对确需新建宗教活动场所的，根据信教群众人数规模，原则上一个教派（门宦）在一个移民新村建设一处宗教活动场所；对一个安置点中信教群众人数特别少的教派（门宦），鼓励合坊新建宗教活动场所，建设集资存在困难的，可通过企业和社会力量给予帮助。迁入县（区）要有组织地安排好信教群众迁入初期正常宗教活动。迁出县（区）要结合生态恢复建设，及时拆除原宗教活动场所。

五、不断创新移民社会管理

迁入县（区）按照“相对集中、便于管理”的原则，根据移民安置区规划和人口构成及规模合理设置建制村，及时建立“两委”班子和村民自治组织。要指导移民村建立健全“一事一议”制度，研究解决重大事项和发展管理问题；建立完善村规民约，规范移民行为，及时化解各类矛盾。

加强移民住房和土地管理。严禁移民非法转让房屋和土地。凡已分配给移民的住房、土地，一年内没有使用或擅自转让、倒卖的，当地政府要依法注销房屋产权登记、收缴房产证、收回房屋、解除土地承包经营合同，并予以处罚。构成犯罪的，由司法机关追究刑事责任。

各市、县（区）要加强对接、紧密配合，及时协调解决移民合理诉求。原则上搬迁前的问题由迁出县（区）负责解决，搬迁后产生的、特别是一些个案特殊问题，由迁入县（区）负责解决；对涉及跨县（区）的重大问题，由所属地级市负责协调解决；对恶意煽动、组织、挑拨群众闹事的，要严肃查处、依法打击。

加强对农垦移民新村的社会管理。农垦移民的各项社保政策所需配套资金，由自治区有关部门参照地方政府的标准进行核拨。对移民行政管理经费及基础设施、社会事业发展投入，由农垦局按照自治区有关政策要求提出意见，自治区财政每年核拨资金予以支持。农垦农场集中安置的移民搬迁定居后，可整体移交当地政府，实行属地管理。

各地、各部门（单位）要统筹做好以往移民村公共服务基础设施建设和产业发展的帮扶工作。按照属地管理的原则，将以往移民村的基础设施、产业项目纳入当地经济社会发展规划，按照国家和自治区的扶贫政策，因村制宜、因户施策，在帮扶项目、资金、技术和服务等方面给予倾斜。

六、同步推进生态建设与恢复

迁出县（区）要统一规划生态修复工作，加强移民迁出后土地权属的处置和用途的重新界定，因地制宜，明确时限，封、造、管相结合，抓好生态恢复；迁入县（区）要加强移民新村环村林带和农田防护林网建设，大力开展植树造林，绿化美化生态环境。

加强迁出区移民“四旁”林木回收管护工作，防止乱砍滥伐。自治区按户均 500 元的标准予以补助，补助资金由县（区）根据移民户现有林木的数量、质量情况，统筹安排使用。

自治区林业部门要制定完善生态移民区林业建设和管理政策，指导督促各地建立健全管护机制，加大移民区生态恢复、建设和保护力度。

七、切实抓好工作落实

自治区生态移民领导小组成员单位要切实发挥职能作用，进一步完善政策措施，加强对生态移民工作的服务指导，特别是针对工作中存在的问题，明确责任，确定时限，妥善解决。自治区生态移民领导小组办公室要加强对各县（区）主体责任履行情况的考核，确保工作任务全面

落实。

各县（区）要认真履行生态移民建设管理主体责任。迁出县（区）要抓好搬迁对象审定、自筹资金收缴、组织移民搬迁、生态恢复等重点工作，配合做好涉及移民安置的土地、户籍、医疗卫生、子女上学、社会保障等政策落实；迁入县（区）要立足资源条件，科学确定移民安置方式，抓好新村规划建设、后续产业培育、医保社保手续接转和社会管理等重点工作。

自治区机构编制部门要对移民区教师、医护人员、公安干警、科技、生态恢复区管护等人员编制进行调配；水利和国土资源部门要强化水土资源论证，优化资源配置，确保生态移民用水用地；农牧部门要抓好移民新村的特色产业培育，加大各项支农惠农政策的落实力度；科技部门要为安置区产业发展提供科技支撑；人力资源和社会保障部门要加强移民职业技能培训和社保政策的接转工作；民政部门要协调有关县（区）抓好建制村设置，特困群体和“五保”供养对象的生活保障等工作；公安部门要抓好移民户籍核查、迁转等工作；扶贫部门要加大劳务移民工作力度，确保有序推进；财政部门要加大资金整合力度，按规划和工程进度筹集、拨付资金，加强对资金使用的监督检查和绩效管理；统计部门要主动做好移民收入变化情况的监测和调查工作，为移民工作决策提供准确依据。

各级宣传部门要组织媒体加强对生态移民政策的广泛宣传。从事生态移民工作的各级干部要认真学习掌握移民政策，采取多种形式，把生态移民政策宣传到户、落实到位，引领移民群众自力更生、艰苦创业，逐步走上致富发展之路。

二〇一三年七月二日

关于创新机制深入推进百万贫困人口扶贫攻坚战略的实施意见

宁党办〔2014〕31号

为深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发〔2013〕25号）和自治区党委、人民政府《关于实施百万贫困人口扶贫攻坚战略的意见》（宁党发〔2012〕36号），进一步加快我区百万贫困人口脱贫致富步伐，现提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大、十八届二中、三中全会和自治区第十一次党代会、十一届三次全会精神，以实施百万贫困人口扶贫攻坚战略为总揽，以农民增收为核心，以改革创新为动力，坚决打好35万生态移民和65万贫困人口扶贫攻坚两场硬仗，积极创新六项扶贫开发工作机制，深入实施九项行动计划，着力消除体制机制障碍，增强内生动力和发展活力，加大扶贫力度，集中力量解决突出问题，切实改善贫困地区群众生产生活条件，为建设开放宁夏、富裕宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏奠定坚实基础。

（二）发展目标

——到2015年，贫困地区产业结构得到优化，生态环境和基础设施

条件明显改善，覆盖城乡的社会保障体系基本形成，公共服务能力显著加强，500 个重点贫困村饮水安全问题基本解决，农民人均纯收入在 2010 年的基础上力争翻一番。

——到 2017 年，完成 50 个贫困乡镇整乡推进和 500 个重点贫困村整村脱贫任务，完成 500 个重点贫困村中属于自治区《镇村体系规划（2013–2020）》确定的规划中心村和保留自然村危房改造任务，实现所有贫困村农村环境整治、参保登记和 500 个重点贫困村村级道路提升改造“全覆盖”，基层医疗卫生机构达标率达到 90%以上，自来水入户率达到 70%以上，固原市城镇化率达到 45%。

——到 2020 年，完成其他 81 个贫困乡镇整乡脱贫、700 个贫困村和 132 个生态移民村（庄点）整村脱贫任务，实现所有贫困村村级道路提升改造“全覆盖”、自来水普及率达到 85%以上，固原市城镇化率达到 50%，贫困地区发展环境明显改善，社会事业全面进步，基本公共服务主要指标达到或接近全区平均水平，贫困地区群众获得公共卫生和基本医疗服务的机会更加均等，农民人均纯收入年均增长 13%以上，实现与全国同步进入全面小康社会的目标。

二、攻坚克难，全力以赴打好两场硬仗

紧紧围绕自治区百万贫困人口扶贫攻坚战略，按照既定部署，统筹推进 35 万生态移民和 65 万贫困人口“四到”扶贫，加快贫困群众脱贫致富步伐。

（一）推进 35 万生态移民攻坚工程

到 2015 年，全面完成搬迁安置任务，移民生产生活条件明显改善，初步形成以特色种养收入为基础、务工经济收入为主体的新格局。到 2017 年，移民安置区基础设施和公共服务更加完备、产业体系更加完善，移民群众自我发展能力更加稳定。到 2020 年，实现 132 个生态移民村（庄点）整村脱贫致富，移民人均纯收入接近全区平均水平，移民安置区

公共服务能力达到全区平均水平。

1．完成“十二五”生态移民任务。2014 年，搬迁定居移民 7 万人，开工建设 7 万人的移民住房及生产生活配套设施，基本完成生态移民规划确定的移民住房及配套设施建设任务；实行工作重心向产业发展、移民增收、社会管理等方面转移，特别是要加强就业技能培训到人、产业项目扶持到户、网格化社会管理等工作。2015 年，搬迁定居移民 7 万人，圆满完成搬迁安置 7.88 万户 35 万人的总任务。

2．发展致富产业。按照搬迁移民“当年收入不减少、三年收入大提高、五年收入翻一番”的目标要求，帮助移民村完善产业发展模式，落实增收致富方案。因地制宜，突出发展务工增收产业，大力发展特色种养业，加快发展二、三产业，积极推进产业化经营，强化农业生产技术和务工就业技能培训，加大对产业发展的支持力度，实现稳步增收致富。

3．加强社会管理。因地制宜地推广“5531”社会服务管理模式，不断强化责任、组织、服务、宗教、社会保障五大管理，及时签订土地承包、流转经营、务工就业、教育培训、奶牛托管五项合同，及时核发集体土地承包经营、农村宅基地使用和房屋产权三项证书，大力推行网格化管理和一站式服务，认真落实各项社会保障和社会救助政策，解除移民后顾之忧，维护移民合法权益。建立移民表达利益诉求会议制度，拓宽移民表达利益诉求的渠道和平台，及时化解矛盾，稳妥解决问题，促进和谐稳定。

4．促进生态恢复。全面落实《宁夏生态移民迁出区生态修复工程规划》和《关于加强生态移民迁出区生态建设与修复的意见》，对所有耕地、荒山、林地、草地等进行分类登记，统一管理，划定生态保护红线，形成归属清晰、权责明确、监管有效的制度体系。各地要坚持尊重自然规律、以自然修复为主、封造建管相结合、生态效益优先等原则，科学编制和完善生态修复与保护实施方案，加大拆迁整治和修复保护力度，做到搬迁一户、拆除一户，搬迁一村、恢复一片。

5．创新移民安置方式。“十三五”期间，继续争取国家易地移民扶贫政策，结合新型工业化、城镇化、农业现代化进程，探索创新移民模式，创新以教育移民、务工移民、插花移民等多种形式的移民安置方式。

（二）实施65万贫困人口“四到”扶贫攻坚工程

实现中南部地区110个贫困乡镇和1200个贫困村整乡、整村定期脱贫。2014年开展10个贫困乡镇整乡推进试点和100个重点贫困村整村脱贫；到2016年底完成50个贫困乡镇整乡脱贫和500个重点贫困村整村脱贫任务；2017年到2019年完成60个贫困乡镇整乡和700个贫困村整村脱贫任务。

1．基础设施到村。结合美丽乡村建设，加快解决贫困村饮水工程、村级道路、危房改造、社会事业、环境整治、信息服务等基础设施建设，切实改善贫困村生产生活条件和居住环境。

2．产业项目扶持到户。优先支持与扶贫关联度高、扶贫对象能够广泛参与的优势特色产业发展，每年实现10万人脱贫致富。针对65万建档立卡的贫困人口，扎实开展“扶贫到户、责任到人”（“双到”工程），平均每年扶持7.5万户。

3．培训转移到人。确保每个家庭主要劳动力掌握1–2门农业实用技术，确保每个外出劳动力掌握1门以上务工就业技能。

4．帮扶责任到单位。实现区内党政机关和企业事业单位定点帮扶贫困村和贫困村驻村工作队全覆盖。自治区区直各部门（单位）、驻宁部队、高等院校、事业单位、自治区级大中型国有企业，每年按照帮扶规划，落实帮扶任务。

三、深化改革，积极探索创新扶贫开发六项工作机制

当前和今后一个时期，扶贫开发工作要进一步解放思想，深化改革，创新机制，大胆实践，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府的调控、指导作用，调动发挥贫困群众在脱贫致富中的主体作

用，更加广泛、更为有效地动员社会力量，构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局，力争在新一轮扶贫开发中走在全国前列，创建国家扶贫开发的样板。

（一）改进贫困县考核机制

制定扶贫开发工作重点县考核评价办法，对重点贫困县由主要考核地区生产总值向考核扶贫开发工作成效转变，把提高贫困人口生活水平、减少贫困人口数量和扶贫开发重点工作成效作为主要指标，并将考核结果作为衡量扶贫开发重点县（区）干部政绩考核和提拔任用的重要依据，与班子配备、工作评议和干部使用挂钩，引导贫困地区党政领导班子和领导干部把工作重点和主要精力放在扶贫开发上。建立扶贫开发工作重点县统计监测评价体系和效果评估体系，将专项督查、重点督查与日常监督相结合，促进各项政策措施落实到位。

（二）建立精准扶贫工作机制

按照“县为单位、规模控制、分级负责、精准识别、动态管理”的原则，采取量化指标、定性指标与村民代表民主评议相结合的方法，制定自治区统一的扶贫对象识别办法，登记造册，建档立卡，确定扶贫对象。建设全区扶贫信息网络系统，做到户有证（卡）、村有册、乡有簿、县有电子档案，实行有进有出的动态管理。将贫困识别结果与专项扶贫措施相衔接，深入分析致贫原因，划分贫困程度层次，分类制定帮扶措施，一村一策，一户一法，集中力量予以扶持，确保在规定时间内实现稳定脱贫目标。

（三）完善产业扶贫发展机制

依托现有产业园区，完善相关政策，加大招商选商力度，培育县域经济增长极。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，认定一批扶贫龙头企业和农村合作组织，强化农业产业化龙头企业、农村经济合作组织对贫困人口脱贫致富的带动作用，着力提高贫困户在产业发展中的组织化程度。加大扶贫资金贴息规模，制定财政资金支持政策，鼓励农业

产业化龙头企业、农村经济合作组织与贫困农户建立利益联结机制。实行“普惠 + 特惠”政策叠加的到户扶持机制，整合部门资源，促进规划项目进村到户。加强扶贫政策与农业产业化政策衔接，将自治区农业产业发展资金优先安排到贫困村。

（四）创新扶贫项目资金管理机制

按照“中央统筹、省负总责、市级督导、县抓落实”的要求，实行“责任到县、权力到县、任务到县、资金到县”政策措施。自治区、设区的市两级政府将主要精力放在规划、政策制定和项目资金监管、考核督查上；县级政府负责管好用好扶贫资金，充分发挥好乡村两级组织在扶贫项目实施中的主体作用。以扶贫攻坚规划、重大扶贫项目和整村推进等为平台，整合扶贫资金和各类相关涉农资金，集中解决突出贫困问题。自治区将年度扶贫攻坚目标任务下达到县，每年与各县签订扶贫开发工作目标责任书，依据各县的扶贫开发年度任务，综合考虑重点贫困村数量、贫困人口数量、农民收入等因素，将扶贫资金切块分配到县。重点贫困县对扶贫项目实行自主决策、自主审批，采取有效措施加以推进。

（五）探索创新金融服务机制

充分发挥政策性金融的导向作用，健全六盘山片区宁夏金融扶贫联动工作机制，支持贫困地区主导产业发展和基础设施建设。引导和鼓励商业性金融机构到贫困地区增设分支机构，创新金融产品和服务，增加贫困地区信贷投放。加快推动农村合作金融发展，增强农村信用社支农服务功能，规范发展村镇银行、小额贷款公司、融资性担保公司和贫困村资金互助组织，搭建国有政策性银行、商业银行与贫困农户使用信贷资金的桥梁和纽带。鼓励国有政策性银行、商业银行与农村小微型金融机构合作，通过批发贷款等方式，面向贫困农户开展金融服务。改善农村金融环境，开展信用户、信用村、信用乡镇建设，大力推广五户联保的小额贷款模式。发展农村担保机构，允许贫困群众土地承包经营权、宅基地使用权、房屋所有权、林权等农村产权抵押贷款。加强与商业保

险机构合作，为贫困农户提供贷款保险服务。进一步扩大“千村信贷·互助资金”、农村小额信用贷款、农村妇女创业小额担保贷款规模。鼓励市、县探索扶贫资金与金融资金捆绑放大的机制，加大产业和基础设施资金投入力度。探索建立宁夏扶贫产业担保资金、设立扶贫开发种子资金，争取国投产业基金对我区扶贫龙头企业的支持。

（六）创新社会帮扶机制

进一步完善对口帮扶制度，加强与中央、自治区、市、县各级帮扶单位的对接协调，切实提高帮扶成效。拓展中央单位定点帮扶工作的深度和广度，完善沟通会商机制，从政策、项目、资金、人才等方面争取更大支持。完善区内定点帮扶制度和驻村工作队制度，建立“不脱贫、不脱钩”一帮到底帮扶机制。进一步深化闽宁协作，扩大经贸、旅游、金融、科技、文化、教育等各个领域的务实合作，将闽宁镇建设为闽宁扶贫开发示范镇。建立社会扶贫捐助信息交流服务平台，加强对社会各界扶贫济困的服务。健全完善慈善扶贫捐助减免税制度，广泛发动、鼓励引导各类非公企业、社会组织和个人以多种形式参与扶贫济困活动。积极开展减贫领域国际交流合作。

四、突出重点，大力实施九项行动计划

以贫困村和生态移民新村为主战场，因地制宜、分类指导、注重实效，进一步整合力量、明确责任、明确目标，抓重点、攻难点，组织实施九项行动计划，全面带动和推进各项扶贫开发工作。

（一）实施特色产业扶贫行动计划

组织实施《六盘山片区（宁夏）区域发展与扶贫攻坚实施规划》和《宁夏扶贫开发试验区建设规划》，指导编制县级产业扶贫规划，完善相关扶持政策，形成县有支柱产业、乡有主导产业、村有特色产业、户有增收项目的产业扶贫格局。根据自治区确定的特色优势产业，重点发展马铃薯、草畜、冷凉蔬菜、中药材、小杂粮、种苗等与贫困农户增收关

联度高的特色优势产业。在贫困村全面推广“百富带百贫”模式，充分发挥致富带头人作用。实施中南部地区“百万头肉牛、千万只肉羊养殖工程”和“5·30”养殖计划，建设清真食品生产基地。

（二）实施“黄河善谷”和城镇化带动扶贫行动计划

建设好六大慈善园区，适度扩大规模，完善相关政策，提升招商招善竞争力，积极创建国家级慈善产业试验区。加快闽宁产业园区基础设施建设，吸引福建企业来宁投资置业。依托固原区域中心城市、宁南山区大县城、现有产业园区和重点镇，完善基础设施，提高服务功能，加快保障房建设，吸引中南部地区人口、产业向中心城市、县城、重点镇和河谷川道集聚，实现点轴开发、面上保护。按照“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”的思路，抢抓国家实施丝绸之路经济带的机遇，实施清水河产业走廊规划，着力打造陕甘宁毗邻区域的经济增长极。

（三）实施文化旅游扶贫行动计划

发挥中南部地区文化旅游资源优势，加快六盘山宁夏旅游扶贫试验区建设，科学制定发展规划，加大政策资金支持力度，完善基础设施和服务体系建设，推进红色文化、自然生态、历史底蕴与民俗风情的有机融合，促进休闲观光农业和乡村旅游业发展，扶持一批贫困村开展乡村旅游，为当地贫困农户创造更多创业就业机会。加快建立健全贫困地区公共文化服务体系，积极推进公共数字文化建设，提高服务效能。全面实施农村电影放映、文化信息资源共享、农家书屋、农民文化大院和体育健身场地、设施等文体惠民工程，加强县（市、区）文化馆、图书馆和乡镇综合文化站等公共文化设施建设。

（四）实施就业和技能培训行动计划

以人力资源市场需求为导向，将培训和就业挂钩，整合各类培训资源，将生态移民村和就地脱贫的建档立卡户中有劳动能力且有转移就业意愿的贫困人口，全部纳入职业技能培训和实用技术培训，分门别类开

展培训，特别是加大对运输、建筑、餐饮、家庭服务等就业需求大的行业用工培训力度，确保培训一人、就业一人，实现由数量型培训向质量型培训转变。改革完善职业培训办法，开展政府购买培训服务，大力开展企业用工“订单式”培训，实行财政培训补贴资金与企业及各类社会组织培训就业挂钩，允许培训经费补助给企业。加大青年农民职业教育和技术培训力度，强化农业种养殖适用技术培训，大力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民。

（五）实施交通和信息扶贫行动计划

加快宝中铁路第二线、固原火车站客运、货运站改造和环县—海原—白银铁路建设。建设通县高速公路，建成青岛至兰州高速东山坡至毛家沟段、彭阳至青石嘴、黑城至海原、固原至西吉等高速公路。更新改造农村公路及危桥，推进乡村公路向村民小组和集中居民点延伸，提高贫困地区道路通达水平。推进贫困地区建制村接通符合国家标准的互联网，加强移动通信基础设施建设，实现移动信息网络全覆盖。加强信息员队伍建设，每个村至少培养一名有文化、懂信息、能服务的信息员。

（六）实施危房改造和生态环境整治行动计划

按照各县（区）土地利用总体规划及镇村体系规划，做好贫困村村庄规划，优化居民点布局，加快农村危房改造进程。深入推进农村环境综合整治，实施改水、改厨、改厕、改圈“四改”工程，提高农村生活垃圾、污水集中收集、无害化处理率。实施村庄绿化工程，进一步改善生产生活环境。

（七）实施饮水安全行动计划

加快实施中南部地区城乡饮水安全水源及连通配套工程，力争 2016 年建成供水。继续实施好农村饮水安全工程，到 2015 年，解决 500 个重点贫困村饮水安全问题；到 2016 年，解决中南部地区饮水安全问题。加强农村饮水安全工程运行管理，落实管护责任，确保饮水工程发挥效益。到 2020 年，农村饮水安全保障程度显著提高。

（八）实施教育扶贫行动计划

全面实施教育扶贫攻坚工程，推动贫困地区学前教育、义务教育、高中教育协调发展。实施优质教育资源扩面工程，加快教育信息化建设。制定鼓励教师到边远贫困地区学校支教的政策措施。加大中南部地区师资培训力度。对涉农专业和农村家庭经济困难高职学生进行资助，优先资助建档立卡贫困家庭高职学生。鼓励企业、慈善机构、社会团体资助贫困家庭学生完成学业。力争到 2017 年学前三年教育毛入学率达到 60%，小学学龄儿童净入学率达到 99.4%，初中阶段毛入学率达到 98%，高中阶段毛入学率达到 85%。

（九）实施卫生计生和社会保障扶贫行动计划

进一步健全中南部地区基层卫生计生服务体系，加强妇幼保健机构能力建设，加强重大疾病、地方病等防控能力建设。坚持扶贫开发与计划生育相结合，深入实施“少生快富”工程，严格执行计划生育政策，优先向落实计划生育政策的贫困家庭倾斜安排各类项目和资金，完善基层计划生育服务网络，加强流动人口计划生育管理，提高人口素质，使中南部地区人口自然增长率稳步下降。坚持扶贫开发和农村最低生活保障制度有效衔接，推进城乡最低生活保障制度统筹发展，对符合条件的农村贫困人口、五保户等，采取最低生活保障、集中供养等方式，做到应保尽保。完善养老、医疗、失业、工伤和生育等社会保险制度，扩大参保缴费覆盖面。实施农村留守儿童、妇女、老年人及残疾人社会关爱行动。

五、加强领导，确保各项措施落到实处

各级党委、政府及有关部门要深刻认识扶贫开发的重大意义，践行党的群众路线，转变作风，真抓实干，切实帮助贫困地区改变面貌，帮助贫困群众脱贫致富。

（一）加强组织领导

各级党委、政府要把扶贫开发工作摆在更加突出的位置，对百万贫

困人口扶贫攻坚战略实施过程中的重大问题进行专题研究，组织落实好各项扶贫措施。落实党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制，各级党政领导要坚持重大问题亲自研究、难点问题亲自协调、关键环节亲自过问，为扶贫开发工作创造良好环境。各级扶贫开发领导小组要加强统筹协调，各相关部门密切协作配合，共同做好扶贫开发工作。充分发挥各级人大法律监督和政协民主监督作用，督查扶贫开发工作落实情况。

（二）加强资金监管

各级政府要逐步增加财政专项扶贫资金投入，加大扶贫资金管理改革力度，增强资金使用的针对性和实效性。严格管理扶贫项目资金，积极发挥审计、纪检、监察等部门的作用，加大检查和审计力度，严肃查处挤占、挪用、截留、贪污、挥霍扶贫资金等行为。坚持和完善资金项目公告公示制度，逐步引入社会力量，发挥社会监督作用。

（三）加强基层组织

加强服务型党组织建设，健全党员干部联系和服务群众制度，切实发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。加强基层“两委”班子建设，选优配强贫困村“两委”班子，鼓励和选派思想好、作风正、能力强、愿意为群众服务的优秀年轻干部、致富带头人、退伍军人、大学毕业生、回乡创业青年到贫困村工作。加大乡镇和村干部的教育培训力度，提高贫困地区乡村干部组织实施扶贫开发工作的能力。尊重贫困群众在脱贫致富中的主体地位，鼓励其发扬自力更生、艰苦奋斗精神，通过自身努力增加收入，改变落后面貌。

（四）加强队伍建设

各级党委、政府要重视扶贫开发队伍建设，提供必要的工作条件和经费保障。各级扶贫开发相关部门，要加强思想、作风、廉政和效能建设，加强督促检查，认真履职尽责。扶贫开发工作重点县要充实工作力量，加强扶贫开发能力建设。扶贫任务重的乡镇要有专门干部负责扶贫开发工作。基层扶贫开发队伍建设要适应精准扶贫工作需要。

（五）营造良好环境

进一步加强扶贫开发宣传工作，注重在扶贫开发过程中发现典型、宣传典型，发挥好典型的示范带动作用，总结推广扶贫开发实践中探索的成功经验。积极宣传贫困地区广大干部群众和致富带头人自强不息、战胜贫困的先进事迹，激发贫困地区干部群众脱贫致富的信心和活力。大力弘扬中华民族扶贫济困、乐善好施的传统美德，引导和鼓励社会各界关注、参与和支持扶贫事业，营造扶贫开发的良好氛围。

本实施意见所确定的责任单位和各市、县（区）要制定具体实施方案和年度计划，认真组织实施，把各项工作落到实处，并于每年 10 月底前将贯彻落实情况报送自治区扶贫开发领导小组，汇总后报自治区党委、人民政府和国务院扶贫开发领导小组。

二〇一四年四月四日

自治区党委 人民政府关于进一步做好生态移民工作的意见

宁党发〔2014〕40号

实施生态移民工程是解决我区中南部地区贫困问题、统筹区域协调发展、促进民族团结和开放宁夏、富裕宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏建设的重大战略举措。工程实施以来，移民群众的生产生活条件得到了有效改善，增收致富渠道不断拓宽，为全面建成小康社会奠定了基础。为进一步做好生态移民工作，妥善解决当前工作中出现的新情况、新问题，现提出如下意见：

一、各地、各部门要按照“十二五”生态移民规划确定的总目标和总任务，坚持实事求是、以人为本，一切从实际出发，尊重客观规律和群众意愿，继续扎实细致地做好生态移民各项工作，实现“搬得出、稳得住、管得好、逐步能致富”的目标。

二、对于迁入县（市、区）已经开工建设和建成的移民住房，迁出县（区）要加大移民选送力度，必要时按照“一点对多点”的方式遴选。对近年来通过政府扶持、生产生活条件得到改善、已在当地稳定就业、不愿搬迁的群众，经本人书面确认后，可将搬迁名额调剂扩大到原规划范围外的建档立卡贫困户。各县（市、区）完成移民迁出或迁入任务确有困难的，由所在地级市在市域范围内统筹调剂解决。

三、移民安置区选址要充分考虑水土资源条件，立足移民发展需要，选择灌溉设施完善、土壤条件相对较好、生产用水稳定保障、适宜农业

生产的地域。对水土资源缺乏或立地条件较差的安置区，尚未开工建设的，所在市、县（区）要进行调整和置换；移民已搬迁定居的，所在市、县（区）要通过完善水利设施、治理改良土壤、发展特色养殖和劳务产业等方式，改善生产生活环境，增强移民自我发展能力，自治区国土、水利、农牧等部门要给予指导和支持。

四、各地要严格按照批复的生态移民安置区土地开发规模、农业种植结构、灌溉方式实施生态移民工程。要通过实施滴灌、喷灌等高效节水灌溉方式提高安置区水资源利用率。对个别灌溉定额较低、难以满足农业生产需要的安置区，由所在县（市、区）在本地现有用水指标内调剂解决。各级水利部门要对移民安置区灌溉用水需求进行充分论证，全面测算新增用水需求，依据批复的安置区新开发的土地数量及需水总量，通过“点对点”节水措施及时调配用水指标，帮助完善水利配套设施建设，切实保障安置区生产生活用水。

五、移民搬迁定居后，迁入区要尽快将新分土地地块、面积、合同、权属证书全面落实到户，由移民自主选择经营方式。对于已流转的土地，要补充做好土地确权到户工作，帮助订立完善合同协议，维护移民切身利益。迁出区要及时拆除移民原籍的住房及附属设施、收回土地承包经营权和宅基地的使用证，变更土地利用类型。

六、各县（市、区）要立足移民安置区自然生产条件和特点，按照“宜种则种、宜养则养”的原则，帮助每个移民村编制产业发展规划，鼓励引导移民村培育发展设施农业、特色种养、劳务输出等重点产业。各地要及时将移民安置区纳入自治区农业特色优势产业政策补助范围，对享受补助的条件可适当放宽，补助标准在原标准上提高 20%，由自治区农牧厅、林业厅会同财政厅提出具体实施方案。各县（市、区）要根据产业发展需要，为每个移民村配备一名农业技术指导员，帮助移民尽快适应新的农业生产方式，提升科技致富能力。

七、各地要千方百计拓宽移民增收渠道，大力引进劳动密集型企业，

培育农民专业合作社，建立“企业 + 基地 + 合作社 + 农户”的产业开发模式，以产业发展带动移民务工就业，实现每户至少有一个增收项目、至少有一人稳定务工就业。各地要研究建立土地流转、农业设施租赁过程中企业与农户之间的利益联结机制，保证移民土地和设施农业的合理收益。

八、自治区财政逐年增加农业产业化资金、扶贫资金、互助资金投入，支持移民安置区产业发展。自治区金融办要抓好移民安置区产业发展的金融支持工作，推广公益性小额信贷模式，积极探索运用各项金融优惠政策，帮助移民群众解决产业发展中资金不足的问题。

九、各级民政部门要及时将生活困难、符合政策条件的移民群众纳入低保范围，将符合优抚政策人员及时纳入重点优抚对象范围，给予经济补助。物价、财政和水利、电力等部门要研究制定生态移民村水价、电价优惠政策，建立财政补贴机制，逐步实现用水、用电在同网、同区和同扬程内同等价格，减轻移民生产生活负担。

十、人力资源和社会保障、农牧、林业、科技、教育、扶贫等部门要整合培训资源，对移民群众加强农业实用技术、职业技能和自主创业能力培训。对新成长的劳动力要组织接受规范的职业教育和技工教育，从根本上提高劳动力素质，为稳定就业和长远发展打好基础。采取“请进来、送出去”的方式，对移民村“两委”班子和致富带头人进行轮训，拓宽发展思路，提高带领移民群众致富的能力。

十一、各地要加强对移民的就业指导和服务，鼓励、支持和培育人力资源服务机构、劳务派遣公司以及劳务经纪人，加大转移就业力度，为移民就业提供服务。各部门（单位）要结合国家和自治区重点投资项目的实施，鼓励和引导建设单位、施工单位优先聘用移民，大力开发适合移民就业的岗位，帮助移民特困家庭中有就业能力和就业愿望的劳动力实现就业，增加移民就业和工资性收入。鼓励移民群众创办经济实体，对符合条件的给予创业担保贷款扶持。

十二、自治区农垦集团公司负责建设的易地扶贫搬迁移民、中部干旱带县内生态移民、“十二五”中南部地区生态移民集中安置区，具备移交条件且移民生产生活基本稳定，经自治区扶贫办（移民局）牵头组织相关部门验收通过后，整体移交当地政府，实行属地管理。

十三、对属于“十二五”生态移民规划范围内、已在区内外定居、有稳定职业和收入的自发移民，原则上不再进行搬迁安置，其拆除迁出区原住房及附属设施、解除原土地承包合同后，可及时为其办理户籍核转手续，并一次性给予一定的创业补助资金。由自治区扶贫办会同财政厅制定具体办法，明确补助标准和自治区、市、县（区）分担补助资金的比例。

十四、各县（市、区）要根据移民安置区的规划、人口构成及规模，合理设置建制村，建立健全基层群众自治组织，配齐配强移民村“两委”班子，及时将安置区社会管理和公共服务人员的编制落实到位。自治区编办要加强调查研究，根据移民规模和进程，加强机构编制动态管理和监督落实。自治区教育厅根据移民搬迁进度，及时增加迁入县区高中教育招生计划名额，满足移民子女高中教育就学需求。

十五、进一步创新移民安置区的社会管理，全面落实低保、社保、医保、社会救助等惠民政策，及时开展各类社会公共服务。加强对移民群众的法制宣传教育，深入开展社会矛盾纠纷排查调处，拓宽移民诉求表达渠道，解决移民合理诉求，确保移民安置区和谐稳定。

十六、各地要依法加强移民安置区的宗教事务管理，根据信教群众人数、教派构成，科学编制宗教活动场所建设规划，合理预留建设用地，将水电路等基础设施纳入生态移民规划统一建设。民委、宗教、建设、国土、安监、消防等部门要严格按照有关规定，做好申报、审批、建设、验收、登记等各环节的工作，切实加强宗教活动场所建设安全管理工作。各地要加强殡葬管理，为移民安置区规划安排墓地，减轻移民丧葬费用。

十七、各地要切实加强对移民安置区耕地、宅基地和住房的监管，

耕地、宅基地和住房五年内不准出租、转让。无正当理由闲置两年的住房和耕地，由当地县级人民政府收回，重新安置移民。

十八、各市、县（区）是生态移民工作的责任主体，主要领导为第一责任人。针对移民安置区出现的各类问题，县（市、区）要按照属地管理原则，对属于职责范围内、政策明确的问题，按照“先急后缓、先易后难”的原则积极主动加以解决，不等、不靠、不拖，不上交矛盾。自身难以解决、确需自治区给予支持和研究决策的重大问题，及时报自治区政府研究。自治区各相关部门要按照职责分工，加大项目和资金支持力度，积极主动帮助解决安置区基础设施、公共服务、产业发展、社会管理等方面的问题。

十九、自治区扶贫办（移民局）要加强对各地移民工作的指导和考核并提出奖惩意见，及时统筹协调解决各地移民工作中出现的困难和问题。自治区政府督查室加大对各地、各部门移民工作的督查力度，确保各项工作取得实效。

二〇一四年九月十九日

后　记

《宁夏扶贫开发史研究》是中共宁夏回族自治区委员会党史研究室与宁夏回族自治区扶贫开发办公室联合编写的集中反映宁夏改革开放三十多年自强不息、不懈奋斗、攻坚克难、勇于创新的扶贫开发工作的历程、取得的伟大成就及经验启示的专题著作。

本书在自治区党委党史研究室和自治区扶贫开发办公室领导下，由自治区党委党史研究室副主任纳建国主持，自治区党委党史研究室文献编辑处具体承担完成的。本书综述篇由张莉、侯晶晶撰写；百万移民拔穷根专题由张莉、唐宝山撰写，工业扶贫架金桥专题由张耀武撰写，交通扶贫促发展专题由张莉、李长军撰写，金融扶贫解民忧专题由任媛撰写，闽宁协作结硕果专题由侯晶晶撰写，“少生快富”辟蹊径专题由张莉撰写，部门帮扶暖人心专题由王锋撰写；地方篇分别由银川市、石嘴山市、吴忠市、固原市、中卫市党委党史研究室撰写；文献资料由张学诚、薛克孝、马晓东、周欧收集、编辑、整理；图片资料由自治区扶贫办、自治区党委党史研究室文献编辑处王锋统一收集、选取。全书统稿由纳建国、王锋负责。张莉、侯晶晶承担了具体的编务工作。

本书的编写还得到了自治区交通厅和各县（区）党史部门的通力配合及大力协助。在此，我们谨向所有关心、帮助和支持本书编写工作的同志，表示诚挚的感谢！

由于我们的水平、资料有限，加之时间紧迫，书中难免有不足和疏漏之处，恳请广大读者提出宝贵意见。

中共宁夏回族自治区委员会党史研究室

2015 年 3 月