

全国扶贫培训案例教材

扶贫案例研究报告选辑 (2011)

全国贫困地区干部培训中心 编

 中国农业出版社

全国扶贫培训案例教材

扶贫案例研究报告选辑

(2011)

全国贫困地区干部培训中心 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫案例研究报告选辑. 2011 / 全国贫困地区干部
培训中心著. —北京: 中国农业出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-109-17373-6

I. ①扶… II. ①全… III. ①扶贫-案例-中国-
2011 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 271494 号

中国农业出版社出版

(区农展馆北路 2 号)

编码 100125)

辑 刘明昌

印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.25

字数: 248 千字

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书编委会

主 任：范小建

副主任：王国良 郑文凯

编 委：（按姓名笔画为序）

王国良 冯 强 司树杰 陈武明

李春光 范小建 郑文凯 洪天云

海 波 夏更生 黄承伟 蒋晓华

编辑组：黄承伟 周晓云 栾海燕 沈 洋



前言

《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》（以下简称：新《纲要》）的颁布实施，标志着中国农村扶贫开发进入了新的历史阶段。新《纲要》对加强扶贫理论与实践研究、扶贫干部培训及扶贫开发人才队伍建设提出了新的要求。为加强扶贫成功经验的总结交流、为扶贫干部培训教材开发提供支持，国务院扶贫办全国贫困地区干部培训中心在有关省扶贫办的支持下，邀请专家学者，在文献综述研究的基础上，分赴广西、贵州、重庆、陕西、内蒙古、四川、新疆、甘肃、河北、湖北等十省（自治区、直辖市），选取典型的扶贫开发经验，以案例的方式进行了总结。本案例研究报告选辑是其中部分成果的汇编。

《扶贫案例研究报告选辑（2011）》由十个典型案例组成。涉及连片特困地区扶贫攻坚、雨露计划、城乡统筹、移民搬迁、扶贫培训体系建设、农业产业化、少数民族地区劳动力转移培训、整村推进及产业扶贫模式对少数民族发展的影响等方面。这些案例不仅是过去多年扶贫开发的经验积累，也是未来扶贫开发的巩固与创新的基础。总结各地区扶贫经验，推动扶贫系统经验交流，分享各方共识

和成功做法，不仅可以降低各地扶贫开发试验成本，提升工作水平，而且可以更充分展示扶贫开发工作的成效和扶贫系统全心全意为贫困地区谋发展谋利益的态度，从而吸引社会力量更加积极参与扶贫开发，凝聚扶贫开发更大合力。同时，通过研究、提炼和总结具有借鉴价值的经验和模式，将其转化为扶贫培训的宝贵资源，也是全国扶贫人才培训和扶贫培训体系建设的重要内容。

本案例选辑是集体努力的结果。黄承伟、陆汉文、蔡志海、马亮、侯文学、向家宇、伍小华、沈洋、覃志敏、邓大才、沈乾飞、万磊、周晓云、王思铁、许鉴、张建国、郝苏明、马忠才、陈琦、栾海燕、向德平、程玲、王志丹（按作者撰写案例排版的先后排序）参与了本书案例的撰写。黄承伟设计了本案例研究报告选辑的总体框架，指导各案例的撰写，并审定了全书。

借本书出版之机，特向为本案例研究报告选辑的撰写及出版给予高度关注与大力支持的各有关方面表示衷心感谢！

本书编委会

二〇一二年十一月



目 录

前言

连片特困地区扶贫攻坚的成功实践

——广西基础设施建设大会战案例分析	1
贵州省雨露计划实施模式创新案例研究	34
重庆市统筹城乡扶贫开发模式的探索	57
以移民搬迁模式解决特殊地区贫困问题	
——对陕西省扶贫移民项目的调查研究	78
内蒙古立体式网络化扶贫培训体系建设案例研究	102
四川省贫困村互助资金试点的实践与思考	127
边疆民族地区农村劳动力资源有序开发案例分析	
——以新疆维吾尔自治区南疆地区为例	153
甘肃省临夏积石山自治县保安族实施整村推进案例报告	193
河北省衡水市农业产业化扶贫案例研究	235
产业扶贫模式与少数民族社区发展案例研究	
——以湖北省恩施土家族苗族自治州咸丰县为例	254

连片特困地区扶贫攻坚的成功实践

——广西基础设施建设大会战案例分析

国务院副总理回良玉对广西壮族自治区东巴凤大会战的经验给予了充分肯定，指出：“在集中连片的特困地区，整合扶贫资源，强化领导力量，搞好科学规划，集中攻坚实施，以基础设施建设和培育优势产业为突破口，来带动经济社会发展的扶贫方式是成功的，各有关部门安排扶贫资金时，应向连片特困地区倾斜。”

国务院扶贫开发领导小组副组长、办公室主任范小建对本案例报告做出重要批示：“这份报告写得好。很客观，很实际。不仅对广西的大会战是个总结，而且对今后的工作也很有启示和借鉴意义。报告应在适当地方引用一下良玉副总理对东巴凤经验的批示。也可作为今后推动片区攻坚工作的参考。”

引 言

广西壮族自治区基础设施建设大会战，是指集中资金、集中力量，在一定时间内，对连片的边境地区、革命老区、大石山区和边远少数民族聚居区等特殊困难地区基础设施和公共设施进行全面建设和改造，综合治理、连片开发，着力解决广大群众最关心、最直接、最现实的切身利益问题和制约经济社会发展的突出问题，着力改善生产生活条件和投资环境，着力提升优势产业竞

争力和群众自我发展能力,为连片特困区域群众脱贫致富和经济发展创造良好基础和条件。从2000年8月开始的10年内,广西先后实施了边境地区基础设施建设大会战(分三轮:2000—2002;2008;2009—2010)、东巴凤(革命老区)基础设施建设大会战(2003—2005)、大石山区五县基础设施建设大会战(2007—2008)、桂西五县(边远少数民族聚居区)基础设施建设大会战(2008—2009)等基础设施建设大会战,显著改善了贫困地区发展面貌,取得了突出政治、经济和社会效益,创造了连片特困地区扶贫攻坚的典型经验。

回良玉副总理对东巴凤大会战的经验给予了充分肯定,指出:在集中连片的特困地区,整合扶贫资源,强化领导力量,搞好科学规划,集中攻坚实施,以基础设施建设和培育优势产业为突破口,来带动经济社会发展的扶贫方式是成功的,各有关部门安排扶贫资金时,应向连片特困地区倾斜。

一、攻坚背景

连片特困地区基础设施建设大会战是广西区党委、政府根据世纪之交扶贫开发形势所做出的重大战略决策。

(一) 大会战是贯彻落实新阶段扶贫开发战略的内在需要

缓解和消除贫困,最终实现共同富裕,是社会主义的本质要求。进入21世纪后,国务院颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,明确了21世纪前10年我国农村扶贫开发的奋斗目标、基本方针、对象与重点、内容和途径,并在政策保障、组织领导方面做出了新的规定,这标志着我国扶贫开发进入了一个新的阶段。新《纲要》提出,扶贫开发的重点是按照集中连片的原则,国家把贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点,并在上述四类

地区确定扶贫开发工作重点县。

广西区党委、区政府积极贯彻落实党中央和国务院的战略部署。在《广西壮族自治区人民政府贯彻落实〈中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）〉的若干意见》中指出，广西壮族自治区新阶段扶贫开发的基本思路是：从广西的实际出发，以邓小平理论和“三个代表”的重要思想为指导，贯彻党的十六大和自治区八次党代会议精神及中央的扶贫开发方针政策，以贫困村为主战场，以农村未解决温饱和低收入贫困人口为扶持对象，以扶贫规划为工作基础，以县为基本责任单位，围绕增加群众收入、加强基础设施建设、改善生态环境和提高劳动者素质四个方面主要内容，采用就地开发建设和走出去、搬出去三种形式，坚持全面开发、综合治理，加快推进贫困地区经济发展和社会进步，为全面建设小康社会打下坚实基础。正是在这一方针指导下，广西壮族自治区党委和政府规划和实施了贫困地区基础设施大会战。

（二）大会战是推进经济发展、政治稳定、民族团结、边疆巩固和社会和谐的重大抉择

广西壮族自治区党委和区政府做出关于集中连片特困地区的基础设施建设大会战的决策，具有多方面重大意义。

1. 大会战区域具有多方面的特殊性

第一，大会战区域大部分属于革命老区。1929年12月11日，邓小平、陈豪人、张云逸等同志在广西百色组织领导的武装起义，创建了中国工农红军第七军，这是中国共产党在广西少数民族地区实行“工农武装割据”的一次光辉实践。1930年2月1日龙州起义爆发，在邓小平直接领导下，这次起义建立了中国红军第八军。百色起义和龙州起义建立了广西西部、西南部北至凤山南至宁明连成一片的左右江革命根据地，成为中国西南边疆最早的革命根据地，也是中国现代土地革命战争时期中国共产党创立的第一个少数民族地区革命根据地。左右江革命根据地红色区

域覆盖 20 多个县,拥有人口 100 多万人,是较大的革命根据地之一。据 1930 年 8 月统计,土地革命后,仅东兰、凤山两县,农民参加红军和赤卫队的人数就达 6 000 多人。革命老区的人民群众为中国革命做出了巨大的牺牲,从巩固党的执政地位的角度看,大会战具有重要意义。

第二,大会战区域是少数民族聚居区。广西是少数民族自治区,有壮、瑶、苗等少数民族,广西西部、西南部的边境地区、大石山区是他们的聚居区之一,崇左市的天等县、沿边的百色市那坡县等少数民族人口占 98% 以上。少数民族人民生活是否得到改善,是实现党的共同富裕蓝图的重要指标,更是保持社会稳定、增进民族团结、建设和谐社会的重要保证。

第三,大会战涉及边境地区。广西有东兴市、防城区、凭祥市、龙州县、大新县、靖西县、那坡县、宁明县 8 个县(市、区)与越南接壤。有德保县、天等县、扶绥县、江州区、港口区 5 个县(市、区)为享受边境县待遇。这些县市及其附近地区长期处于援越抗法、抗美援朝、对越自卫反击战的前线,为保家卫国做出了重大贡献。但是,由于过去的战争的影响,这些县市区以及周边地区在基础设施方面长期缺乏投入,导致基础设施欠账多、落后,人民生活贫困。从巩固边防的角度看,大会战具有重要意义。

第四,大会战区域是特殊困难地区。广西开展基础设施建设大会战的区域是广西最落后、最贫困的区域,石山林立,石漠化问题突出,贫困人口数量多、贫困发生率高、贫困程度深、脱贫难度大。东巴凤大会战前的 2002 年,东兰、巴马、凤山三县人均国内生产总值 1 996 元,人均财政收入 142 元,农民人均纯收入 1 161 元,分别仅占广西全区水平的 41.4%、22.3%、57.7%,占全国水平的 21.8%、16.5%、46.9%;大石山区基础设施建设大会战前的 2006 年,都安、大化、隆安、马山、天等五县人均国内生产总值 3 657 元,人均财政收入 330 元,农民人均纯收入 2 156 元,分别占广西全区水平的 41.3%、32.0%、77.8%,占

全国水平的 22.9%、10.9%、60.1%。因而，从解决最困难地区和群众生活，促进共同富裕和和谐发展的角度看，实施大会战同样具有重要意义。

2. 大会战是连片特困地区人民群众的迫切愿望和需要

第一，大会战区域内的人民群众有着强烈发展需求。广西开展的基础设施建设大会战所涉及的地区是广西集中连片、最为贫困的地区。随着党的各项富民政策的贯彻落实，尤其是扶贫工作持续不断地展开，这些地区人民群众生活水平有了很大的改善，但是与全国平均水平相比，农民纯收入、生产总值等指标仍然处于落后水平。这些区域的干部、群众迫切希望尽快改变贫穷落后的面貌，期待采取超常规手段提升发展水平。

第二，大会战区域与外部区域之间的发展差距较大。广西壮族自治区紧邻经济强省广东，与广东的发展对比鲜明，反差特别大。同时，广西区内发展也不平衡，南宁、桂林、柳州、北海、钦州、玉林等城市带及周边地区发展相对较快，与广西西部、西南部等连片特困地区也形成较大反差。在这种近距离反差中，连片特困地区更加感受到发展的压力，发展要求更强烈、更迫切。发展的不平衡容易导致公众的相对剥夺感，也不利于社会稳定。21 世纪以来，切实关注民生，满足人民群众求发展的愿望，迫在眉睫。

（三）大会战是针对特殊困难地区特殊环境条件实施扶贫攻坚的超常规举措和创造性方法

1. 大会战区域多为大石山区

以都安、大化、隆安、马山、天等（大石山区五县）为例，石山面积占五县总面积的 79%，属于喀斯特地貌区、大石山区、深山区，自然条件恶劣，石漠化严重，土地贫瘠，自然灾害频繁。这是导致当地居民生活水平低下的重要原因。广西区党委、政府坚持开放开发式扶贫方针，确定了这些地区的扶贫开发战略

和措施：以发展经济增加收入为中心，以市场为导向，合理开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件；加强对外交流，扩大内联外引，积极引进国内外的资金和先进技术、先进管理方式；通过发展生产力，提高贫困农户自我积累、自我发展能力。若单就发展外向型商品经济来说，广西实际上具有比较优越的条件：内邻经济强省广东，外邻越南，坐拥防城港、钦州、北海等出海通道，发展外向型经济的市场条件比较优越。

然而，无论是以市场为导向内联外引的开放式经济，还是开发式扶贫，都依赖于交通、水利、通讯等基础性设施条件。问题在于，广西连片特困地区基础设施非常落后，致使本地资源优势很难转变成产业优势，经济增长困难。以东兰、巴马、凤山三县为例，共有 37 个乡镇 346 个村民委员会，土地面积 6 124 平方公里，人口 70.48 万人。至 2003 年，三县二级公路仅有 12.1 公里，占全区公路总里程的 0.7%，没有一个县城通二级公路，连接周边各县的县际公路基本上是等外沙石路。只有 9 个乡镇通四级柏油路，占乡镇总数的 24.32%。346 个村委会中通四级公路的只有 94 个，占村委会总数的 27.1%。卫生、教育等设施也停留在全区 20 世纪 80 年代初的水平，相当落后。这样的状况直接导致招商引资困难，本地的资源优势难以发挥。东兰是著名的革命老区，巴马是全国著名的长寿之乡，都具有较好的旅游条件，但由于交通、通讯条件差，有旅游潜力的景点难以开发利用，特色资源没有转化成经济效益。这使得大石山区、边境地区等解决贫困问题的速度减缓，而且极不稳定，相当部分已经解决温饱的群众，一遇上自然灾害或疾病，就再次陷入贫困状态。各种情况都说明，基础设施落后成为脱贫致富、发展经济的瓶颈。

2. 常规扶贫措施难以完成扶贫攻坚任务

在大石山区进行基础设施建设，环境复杂，投入巨大，资源配置牵涉面广，一般的常规扶贫措施根本不能完成。常规的扶贫措施，往往是划拨一定的专项资金，由专门的扶贫部门（如各地

的扶贫办)负责,目标相对有限。

广西“大会战”扶贫方法,是由党委、政府组织(而非仅仅局限于扶贫部门),在一定时段统一指挥、整合相关部门(包括发改、财政、交通、水利、教育、卫生、电力、通讯、广播电视等部门,而不仅仅是专项扶贫的)资金,针对特定地区实施扶贫。从自治区到相关地区的各级党委、政府都设有专门的指挥机构,指挥长一般由党委、政府的主要负责人担任,组成指挥机关的成员包括扶贫、财政、发改等多个部门负责人。

广西区党委、政府决定采取超常规的“大会战”方法,把扶贫工作上升到党委、政府主要工作重心的高度,体现了贯彻党中央富民政策的决心。

(四) 大会战是广西扶贫开发工作传统和历史经验的继承创新和发扬光大

广西壮族自治区扶贫部门早在 20 世纪 80 年代就在较低层面开始使用类似“大会战”的方法。1984 年 9 月,广西从民族特点和山区特点出发,对开发贫困地区经济实行统一规划、分级负责、分类指导的办法,划定 48 个贫困县(自治县、市)由自治区重点扶持,将帮助贫困地区尽快摆脱经济文化落后状况作为一项战略任务,纳入农村经济和社会发展规划。从 1992 年起,自治区人民政府针对广西贫困人口 2/3 居住在石山地区的 23 个贫困县(自治县)191 个乡镇的实际情况,选择 35 个特困乡镇作为试点,集中人力物力财力重点扶持。这项工程称“大石山区温饱工程”。名为“大会战”的扶贫方式始于 1997 年。1997 年自治区政府开始以大会战的方式推进贫困地区基础设施建设,先后开展了人畜饮水工程、茅草房改造、村级道路、村村通电、村村通广播电视、办学条件、医疗条件、石山地区地头水柜、万屯道路建设、边境建设等十大会战。不过,这十大会战基本是单部门投入和单项建设,规模上不能与 21 世纪以来的综合性“大会

战”方式相比。

通过较长时期的探索，积累了经验，形成了一定的工作规范，终于成就了在连片特困地区实施基础设施建设大会战的区域发展和扶贫开发模式。

二、主要成效

广西连片特困地区基础设施建设大会战实施以来，通过集中人力、物力、财力，解决阻碍经济社会发展突出的基础设施问题，着力改善投资环境、公共设施和生产生活条件，大力推进生态建设和社会事业全面进步，努力提升优势产业竞争力和群众自我发展能力，为经济快速、健康、可持续发展和提高人民生活质量创造了良好的条件，加快了连片特困地区扶贫开发和全面建设小康社会的步伐。

（一）发展条件显著改善

1. 基本生产生活条件

历次基础设施建设大会战，始终奉行以人为本、执政为民的理念，在项目安排上，坚持以改善民生为重点，以老百姓直接受益的项目为主，让群众得到实实在在的实惠，共享改革发展的成果。通路、通水、通电，不仅直接改善民生，而且为区域经济发展创造了条件。

从2003年以来，四次大的会战共计修建各等次公路总里程15 000多公里，使得实施大会战的区域实现了“乡乡通油路、村村通公路”的目标，乡镇之间都有柏油路或水泥路连通，95%以上的村、屯都通了四级以上砂石路，部分村屯通水泥路；通过修建地头水柜和家庭水柜，不仅有力保障了群众的生活用水，也有力解决了大石山区、生态脆弱地区群众的生产用水问题；电力设施的改造升级，实现了乡乡通电、村村通电，解决群众生产、生

活“用电难”问题。

专栏一： 通村道路建设与贫困村生产生活条件改善

东巴凤三县基础设施建设大会战通村四级砂石路建设任务为 161 条 1 257.5 公里。其中凤山县建设任务 42 条 335.38 公里，总投资 3 930 万元。项目于 2003 年 10 月全面动工兴建，至 2005 年元月全部竣工。项目投入使用，使凤山县行政村通等级公路由 4 个村增加到 84 个村，公路里程达到 664 公里，比大会战前增长 17.85 倍，有 1 132 个村 2.12 万户 9.21 万人不再饱受行路难之苦。到 2010 年年底，全县载客汽车、载货汽车均比大会战前增长 150% 以上。2003 年以来，通村四级公路覆盖村农户购买化肥、水泥、钢材、出售农产品等每年节省运费近 2 000 万元，受益人口每年平均减少开支 200 元以上。全县有 2 万多户农民由过去单一种植粮食转向种植林果、桑蚕以及开展养殖业，还有部分农户转向交通运输、矿业开发，全县农民年新增收入 3 000 多万元，年人均增收 150 元以上。通村路的实施，显示了路通财通的新格局。

2. 公共服务设施

通过在规划中设计大量公共服务设施建设项目，改善教育文化、医疗卫生、社会保障、广播电视、计划生育、公检法等方面设施设备，推进社会事业发展水平得到全面提升，公共服务水平明显提高。

以学校建设为例，教育基础设施建设显著改善了特困地区的教育水平落后面貌。“东巴凤”大会战教育项目新建、扩建或改造 3 所党校、3 所高中、35 所乡镇初中、38 所乡镇中心小学、62 所村完小的教学楼及附属设施；大石山区基础设施建设大会战教育项目 101 个，包括扩建职校 5 所 40 436 平方米、初中 38 所 50 040 平方米、九年制学校 1 所 800 平方米、中心校 42 所 3 2187 平方米、村完小 15 所 7 861 平方米；桂西五县基础设施建设大会战教育项目涉及 27 所学校 38 个单项工程，完成建筑面

积 38 657 平方米；2008—2010 年的边境地区两次基础设施建设大会战建设和维修校舍面积近 5.2 万平方米。

专栏二： 桂西五县基础设施建设大会战教育 项目凌云县民族初级中学

凌云县民族初级中学创建于 1985 年 9 月，是一所以培养全县少数民族学生为主要对象的学校，建校之初仅有 6 个班。2009 年，凌云县民族初级中学纳入到桂西五县基础设施建设大会战教育项目之中，项目建设内容为教学楼一栋五层框架结构，建筑面积 2 008.66 平方米，资金投入 186.53 万元，项目于 2009 年 11 月 18 日开工建设，2010 年 6 月 18 日竣工交付使用。目前，学校校园面积 17 768 平方米，校舍总建筑面积 16 101 平方米，学校共有 30 个教学班，在校生 1 596 人，教职工 93 人。

桂西五县基础设施建设大会战教育项目的实施，解决了凌云县民族中学教学、教学辅助用房不足的问题，扩大了办学规模，进一步改善了学校办学条件，提升办学水平。2011 年该校初中毕业生 495 人，中考考上市重点高中 A⁺ 等第线 116 人。大会战良好的办学效益、社会效益和项目效益得以彰显。

大会战项目既有县、乡、村分别受益的项目，也有些是县乡村三级都受益的项目。通过合理安排建设项目和建设资金，不仅改善了农村的基础设施和公共事业的条件，还极大地改善了城镇的基础设施和公共服务条件，优化了城乡布局，提高了城镇化水平。以实施大石山区基础设施建设大会战的天等县为例，天等县抓住大会战的历史契机，改善了一大批城区公共服务机构的办公条件，新建了一批机关单位办公楼并实施老县城的改造，把天等镇政府、职教中心、县体育馆、仕民市场等安排在仕民新城区，初步形成了新旧两个城区共同发展的良好格局，使天等县城面貌发生历史性改变。同时，通过实施各乡镇计生站、文化站、司法所、乡镇干部周转房、乡镇政府办公楼等项目建设，加大基层政