

中国民族地区 扶贫到户10模式

王福临 主编

公司+农户

电脑+农户

形象扶贫

项目+农户

五配套草库伦

民房改造

移民搬迁

流动畜群

对口帮扶

扶贫联合体

民族出版社

中国民族地区 扶贫到户 10 模式

顾 问：国家民委副主任 文 精

主 编：国家民委专职委员、经济司司长 王福临

副主编：国家民委经济司副司长 曲木林古

国家民委经济司扶贫办副主任 乐长虹

执行编辑：王海青 袁 彦 冯常海

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国民族地区扶贫到户10模式/王福临主编. - 北京:
民族出版社, 1997. 7

ISBN 7-105-02880-7

I. 中… II. 王… III. 少数民族-民族经济-经济发展-
经济模式-研究-中国 IV. F127.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 15615 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

民族出版社微机照排 民族印刷厂印刷

各地新华书店经销

1997 年 10 月第 1 版 1997 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 2 1/2 字数: 59 千字

印数: 0001—3000 册 定价: 6.50 元

توقۇمىڭلارنىڭ تەجرىبىسى، زىيەتلىرى ۋە ئۇ.
مەھەللىسىنىڭ ئۆزىنىڭ ئاز سانلىق مىللەت
بۇيىقىرىدىكى نامىزاتچىلىق، زىيەتلىرى ۋە
دەرىجىسىنىڭ تەجرىبىسى.

شەيخىلىرىمىز.

1997. 11. 11

تەجىربىسىنىڭ ئۆزىنىڭ ئاز سانلىق مىللەت
بۇيىقىرىدىكى نامىزاتچىلىق، زىيەتلىرى ۋە
دەرىجىسىنىڭ تەجرىبىسى.

تەجىربىسىنىڭ ئۆزىنىڭ ئاز سانلىق مىللەت

بۇيىقىرىدىكى نامىزاتچىلىق، زىيەتلىرى ۋە
دەرىجىسىنىڭ تەجرىبىسى.

扶貧助戶
成效顯著

文精一九九七年

前 言

当前民族地区扶贫工作的重点,是采取切实有效的措施,使最贫困的群众在扶贫开发中真正受益、真正脱贫,切实保证到 2000 年基本解决少数民族贫困地区温饱问题,啃下全国扶贫攻坚战的这块“硬骨头”。

各级民委在帮助少数民族和民族地区加快解决温饱、脱贫致富的工作中,认真按照中央扶贫工作会议精神和《国家八七扶贫攻坚计划》的要求,在扶贫工作中充分发挥民族工作部门的特点,加强与有关部门的密切合作,在科技扶贫、实体扶贫、异地开发、区域经济开发等方面,就如何扶贫到户进行了不断的探索,取得了很好的效果和进展。

我们从成功的经验中提炼出 10 种可资借鉴的模式推荐给大家。

作为新事物,尽管这些模式还需完善,有些还待进一步探讨,但毕竟迈出了可喜的一步。我们期望着在扶贫攻坚的伟大实践中,各地不断涌现出更多更好的模式。

由于时间紧迫,少数民族地区还有许多好的扶贫到户经验和做法未能收集、整理,敬请谅解,今后我们会继续抓好这方面的经验总结,继续推动扶贫到户工作的深入开展,直至实现我们的最终目标。

王福临

目 录

少数民族地区扶贫开发工作综述·····	(1)
“公司 + 农户”——市场经济条件下民族地区 扶贫开发的好模式·····	(11)
针对凉山实际,开展“形象扶贫”·····	(19)
全面开展民房改造是民族地区实施 “扶贫到户”的一种好模式 ·····	(25)
宁夏“移民吊庄”的基本做法 ·····	(37)
探索科技扶贫路子,加快脱贫致富 奔小康的步伐 ·····	(43)
学习 GB 模式,实行扶贫到户 ·····	(50)
扶贫攻坚,重在扶持到户·····	(58)
推行“流动畜群”扶贫是牧区脱贫致富的 有效途径 ·····	(66)
实行种养结合,加快脱贫致富步伐·····	(72)
挂牌扶贫——新疆墨玉县扶贫经济开发的 新探索 ·····	(78)
后记 ·····	(86)

少数民族地区扶贫开发工作综述

国家民委扶贫办

自《国家八七扶贫攻坚计划》实施以来,在党中央、国务院的正确领导下,在各省、自治区党委、人民政府的周密部署下,经过少数民族地区广大干部、群众的艰苦努力,少数民族地区的扶贫开发工作取得了很大成绩。但由于多种原因,少数民族地区扶贫攻坚的任务仍十分艰巨,解决少数民族贫困群众的温饱问题任重而道远。

一、少数民族地区扶贫开发工作成效显著

(一)贫困地区农牧民人均收入明显提高,未解决温饱的人口数量逐年下降。

据八个民族省区初步统计,1996年共解决558万人的温饱问题。贫困地区面貌发生了可喜的变化,农民人均纯收入明显提高。广西实施《国家八七扶贫攻坚计划》以来,全区有320万人解决了温饱问题,而1996年有120万人解决了温饱问题,农民人均纯收入1703元。贵州省1994年和1995年共解决农村211万贫困人口的温饱问题,1996年解决了160万人的温饱问题。内蒙古的贫困人口从1993年的357.7万人

减少到 1995 年的 254.5 万人,1996 年解决了 60 万人的温饱问题。青海省 1996 年解决了 15.4 万人的温饱问题,贫困人口由 1994 年的 119 万人下降到约 67 万人。新疆 1995 年脱贫 25 万人,脱贫率达 32.4%,1996 年脱贫 21 万人。云南省 1996 年有 120 万人解决了温饱问题,73 个贫困县农民年人均纯收入达到 514 元,比上年增长 12%。宁夏 1996 年共解决 50 万人的温饱问题,南部山区八县农民人均纯收入达到 914 元。西藏 1996 年有 12 万人脱贫,农牧民人均纯收入达到 960 元。

(二)农村经济结构有所调整,逐步走上了依靠大农业脱贫致富的路子。

少数民族贫困地区在保证粮食生产稳定增长的同时,努力调整经济结构,积极发展大农业。如新疆突出发展优质高效大农业,夺取了农业的全面增产丰收,1996 年贫困县粮食总产量突破 180 万吨,棉花总产量达 15 万吨,牲畜年末存栏头数达 1254 万头,肉类总产量 15 万多吨,农业总产值 82 亿多元,贫困地区人均纯收入比上年增加了近五分之一。宁夏依托资源优势,面向市场,集中力量,进行了淀粉、油麻、畜产品、林果四个系列的开发,经过努力,基地建设初具规模,山区八县豆薯基地扩大到 170 万亩,胡麻基地面积稳定在 100 万亩,以“两杏”为主的经果林面积累计达 33 万亩,六盘山针叶林基地面积达 50 万亩。云南省 1995 年经济作物面积累计达到 622 万亩,户均 1.37 亩,经济林 840 万亩,户均 1.85 亩。其他少数民族贫困地区也通过各种规模的商品基地建设,逐步形成了以烟、糖、茶、胶、林、果、畜牧为主的一批优势产业,加快了脱贫致富的步伐。

(三)基础设施建设有了较快的发展,为稳定脱贫奠定了良好基础。

通过多年的扶贫工作,贫困地区的生产和生活基本条件得到较大的改善。民族地区各级政府从宏观和长远处着眼,努力解决了一些基层和群众无力解决或难解决的根本性问题,如农牧业灌溉,人畜饮水,农田基本建设,市场体系建设,服务体系建设,交通、能源、通讯设施建设等方面,大大改善了基本生产和生活条件,为民族地区群众稳定解决温饱问题打下了坚实的基础。如1996年,宁夏南部山区八县狠抓了以坡改梯为主的综合治理,规模大,质量高,共完成高标准基本农田21.5万亩,累计建成各种基本农田458.4万亩,为山区粮食增产、稳产奠定了基础。内蒙古自治区实施《国家八七扶贫攻坚计划》以来,新增灌溉面积70万亩,建设旱作基本农田90万亩,治理风蚀沙化面积200多万亩,新增农电线路2560公里,修筑县乡公路4320公里,解决了75个苏木(乡)的通电、15个苏木(乡)的通路和110万人、87万头牲畜的饮水问题。1996年,青海省贫困地区新修公路397公里,解决了14万人、483万头牲畜的饮水问题。青南牧区“温饱工程”开始启动,7个贫困县新建围栏草场30万亩,种草20万亩,新建畜棚3.7万平方米、定居房屋8.8万平方米。

(四)利用外资扶贫有新进展。

自我国政府宣布实施《国家八七扶贫攻坚计划》以来,许多国家政府和国际组织通过各种渠道关注、支持我国的扶贫开发。民族地区利用这一机会,与有关部门密切配合,积极争取外资在扶贫开发领域进行合作。如新疆两次接待前来考察的联合国开发计划署驻华首席代表,并达成了给新疆贫困县

扶贫到户项目无偿援助 500 万美元的意向；由自治区外贸厅牵头联系的加拿大政府国际开发署援助新疆 4 个贫困县妇女参与发展项目的 450 万加元(合 328 万美元)已完成项目考察、准备工作。中国西南世界银行扶贫贷款项目在广西安排了 4750 万美元投资,兴办了扶贫工业小区、水产养殖、蔬菜基地、速生丰产林、经济林木、低收入住房等 8 个子项目。云南、贵州利用世界银行贷款扶贫项目也正在实施落实中。欧洲联盟已决定分期在云南实施消除贫困、恢复生态援助项目。秦巴世界银行贷款宁夏项目已通过评估,先导工程即可启动实施。其他少数民族地区也不同程度地在利用外资扶贫方面做出了有益的尝试。

(五)扶贫协作初显成效。

自去年国办发[1996]26 号文件下发后,少数民族地区积极主动与经济较发达地区联系,广泛开展扶贫协作,取得初步的成效。如贵州省省政府下发了《关于大连、青岛、深圳、宁波四个计划单列市对口帮扶我省贫困地区的通知》,并制定了有关扶贫协作的优惠政策,与四个计划单列市进行了互访,签订了扶贫协作协议,已初步落实各类资金 2.77 亿元。宁夏与福建省结成扶贫对子,双方进行了第一次扶贫协作联系会议,设立了扶贫协作基金,达成协议 12 项,合作项目 17 个,福建确定了 8 个经济实力较强的市县对口帮扶宁夏最贫困的山区八县。新疆按照“优势互补、互利互惠、共同发展”的原则,积极与山东省在培训和引进人才、经济技术合作、共同开发资源、劳务合作、社会捐款捐物等方面广泛开展扶贫协作。云南省与上海市通过高层领导的互访,建立了对口帮扶关系,签定了《云南与上海对口扶贫协作“九五”规划纲要》,共与上海合作

实施扶贫开发项目 51 项,由上海 12 个区县分别对口帮扶文山、红河、思茅 3 个贫困面较大的地州。青海省与辽宁省的对口帮扶工作也已起步,通过互访考察、洽谈协作事宜,签定了帮扶协议。

(六)少数民族贫困地区经济实力进一步增强。

由于加快了脱贫致富的步伐,使少数民族地区整体经济实力也有所增强。预计我国民族地区 1996 年国内生产总值比上年增长 9% 以上。其中工业稳步增长,总产值增长速度保持在 10% 左右,产销衔接较好,产品产销率由年初的 85% 上升到 94%。农业经济全面发展,在战胜较大自然灾害后,粮食总产量超过 6600 万吨,创历史最高水平。国家对民族地区加大了投资,地方积极配合,重点建设项目进展顺利:新疆南疆铁路西段建设拉开序幕;广西两江国际机场竣工开通;内蒙古第一条电气化铁路——准(格尔)大(同)铁路全线贯通;投资 30 亿元、解决 100 万贫困人口温饱问题的“宁夏扶贫扬黄灌溉工程”正式开工;云南省第一条全长 130 公里的昆明至曲靖高速公路全线通车;位于黔桂交界处南盘江上超百万千瓦的大型电站建设顺利,其中二级电站已并网运行。

少数民族地区的扶贫开发工作,虽然取得了显著成效,但由于多种原因,目前少数民族地区仍有 2000 多万人口的温饱问题尚未解决,而且贫困程度较深、返贫率较高、脱贫难度较大。特别是有些少数民族地区由于社会发育程度低,还处于一种“原始贫困”状态,需要采取特殊办法才能奏效。因此,少数民族地区面临的扶贫攻坚任务仍十分艰巨,任重而道远。

二、“九五”民族地区扶贫开发工作应着重注意的几个问题

(一)工作重点应放在解决群众温饱上。

中央扶贫开发工作会议明确提出,现阶段扶贫开发的主攻目标,是解决贫困人口的温饱问题。要把解决贫困人口温饱问题作为当前首要任务,“千头万绪,温饱第一”,这是非常正确的。少数民族地区由于种种原因,经济和社会发展比较缓慢,与沿海地区的发展差距越来越大。缩小这种差距有个过程,需要作长期的努力。当务之急,是集中力量解决少数民族群众的温饱问题,也就是吃饭穿衣问题,在有些地方还有个住房问题。这里,首先要处理好富民和富县的关系。少数民族贫困地区,一般来说,民穷县也穷,是先富民,还是先富县,一直没有得到很好解决。有的地方盲目上大项目、上工业项目,结果背了一个个包袱,有的县只顾争当贫困县,要政策、要资金,而实际工作没有把自己当成贫困县看待,扶贫工作并没有列为中心工作。而有的县,地方工业近乎空白,县财政收入才二三百万元,称为“补贴财政”、“吃饭财政”,正常的行政开支都难以保证,甚至连工资都长期拖欠。这势必影响到政府对扶贫工作的调控能力,这都是没处理好富民和富县的关系。富民和富县应该说是相辅相成的,缺一不可,不能人为地绝对分开,也不能人为地等同一致,民富是根本,县富是保障。但现阶段,首先要解决富民的问题,要先发展和解决与群众温饱直接相关的种、养业,以及发展一些与之相适应的农副产品加工业,而不要去片面追求“无工不富”。在群众温饱解决后,富县的问题自然就会提到议事日程上来。

(二)工作方式要注重扶持到村、到户。

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指出：“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。”提出扶贫工作要做到四到村、三到户，即“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。”这是经验的总结。同样的自然条件、时间、资金、政策，有的地方解决温饱速度快、效果好，而有的地方则进展缓慢、山河依旧。关键的一条就看扶贫是不是真正落实到贫困户身上，是不是“真扶贫、扶真贫”。真扶贫，就要时刻关心贫困群众的疾苦，想贫困地区所想，急贫困地区所急。要把扶贫工作列为贫困地区的首要任务，千方百计尽快解决贫困群众的温饱问题。扶真贫，就要把党和国家的扶贫政策和措施真正落实到贫困村、贫困户，就要把那些最贫困的村、最贫困的户排列出来，集中力量解决他们的问题。这就叫集中优势兵力打扶贫的攻坚战、歼灭战。值得提出的是，扶贫到村、到户，并不是把扶贫资金分到户，而是让扶贫效益到户，也就是说扶贫到村、到户的措施可以多种多样，但关键是要让贫困户受益。国家民委最近召开了“民族地区扶贫到户模式研讨会”，认真贯彻中央关于扶贫工作到村、到户的精神，总结交流多年来在民族地区行之有效的、扶贫到户的好办法、好措施，初步总结出“公司+农户”、“民房改造”、“移民搬迁”、“流动畜群”、“项目+农户”、“电脑+农户”、“形象扶贫”、“五配套草库伦”、“扶贫联合体”、“对口帮扶”等十种扶贫到村、到户的模式，可供少数民族地区扶贫开发借鉴和推广。

(三)加强对贫困问题的调查研究。

调查研究是基本功,尤其是扶贫工作,没有深入实际的调查研究,不掌握贫困的真实情况,工作就无法深入开展,政策的制定和执行就会有偏差、失误,从而影响到脱贫致富的进程。目前,少数民族地区扶贫工作有许多问题有待进一步了解和研究,如少数民族贫困底数怎样,贫困的成因怎样,贫困的类型、区划怎样,贫困的标准怎样更科学,少数民族贫困地区有哪些不同于一般贫困地区的特点,应采取哪些特殊政策和措施等等,要通过调查研究,提出科学的解决办法和方案。还要对贫困情况进行动态的监测、分析、预测,不仅要及时掌握了解今、明两年的动态,还要对“九五”期间及 2000 年以后的形势进行预测分析,这样,我们的工作才能有主动性、计划性和预见性,才能更好的分类指导。调查研究一是采取深入实地调查的方法,掌握第一手资料,增加感性认识。二是可以通过科研课题的方式,对少数民族贫困情况进行科学的、系统的研究,既有理论上的探讨,又能对今后的实际操作提供决策依据。

(四)认真总结经验,及时推广经验。

经过多年的扶贫开发,少数民族地区积累了很多宝贵的经验,各具特色,各有所长。但也有一些是带共性的,如领导重视,党政一把手亲自抓、亲自管,深入调查,检查落实,制定强有力政策、措施;又如大力开展农田基本建设和农村基础设施建设,兴修水利、抗旱防洪、开荒造田、坡改梯、植树造林、修路、通电等,从根本上改善贫困地区的生态环境和农业生产条件。有的地区实行科教扶贫,注重农村适用技术的推广,如地膜玉米、旱作技术、配方施肥、药剂灭草、品种改良、畜病防治、温棚生产等,见效很快。有的地区注重办好教育事业、普及科

技知识。如实施农科教三结合、三教统筹的方针,在普及初等教育的同时,重视兴办成人教育、职业技术教育,使入学的儿童、青少年和成年人既能学到文化基础知识,又能学到适用科学技术知识。有的动员全社会参与扶贫,开展对口帮扶活动等等。还有关键的一条,就是发扬自力更生、艰苦奋斗的精神,不等不靠,开拓进取。如云南省确定了“自力更生、生产自救、各方支持、共同富裕”的扶贫开发基本方针。新疆和田地区创造了“自力更生、艰苦奋斗、团结拼搏、无私奉献”的和田精神。四川黔江地区树立了“艰苦奋斗、团结奋进、宁愿苦干、不愿苦熬”的黔江精神等都是这一经验的生动体现。今后我们应把这些实践证明的成功经验,及时加以总结、宣传,集中财力、人力、物力推广那些适合当地实际的适用技术、好的作法、模式,充分发挥其示范和辐射作用。

(五)坚持因地制宜、分类指导。

民族地区的情况千差万别、各不相同,要因地制宜地选择好自己脱贫致富的路子和突破口。如西北的新疆、宁夏、甘肃等省区的贫困,主要制约因素是干旱,因此,关键要解决水的问题,困难在水,出路也在水。只要有了水,就有绿洲农业,粮食就能高产、丰收,解决温饱也就比较容易。而在牧区,关键要解决牧民的定居问题,围绕定居点建设,搞水、草、林、机、料五配套的草库伦,保证人畜安全过冬,保证牲畜稳定增长和草场永续利用。在西南大石山区,交通不便,缺少耕地,要采取砌墙保土、坡改梯等措施,稳定粮食生产。对那些缺乏生产生活条件、“一方水土养活不了一方人”的地区,则可考虑移民搬迁或异地开发的路子。对社会发育程度较低、处于“原始贫困”的地区,就要采取一些特殊的办法进行综合配套的扶持,

既要教会少数民族群众如何生产，又要教会他们如何生活。总之，要坚持因地制宜、实事求是、分类指导的原则，不能搞一刀切，不能套用一种模式。

(六)管好用好各类扶贫资金，提高扶贫效益。

国家扶持贫困地区的资金是逐年增加的，去年扶贫资金总额已达 108 亿元，从今年开始，又增加 15 亿元财政资金和 30 亿元银行贷款，扶贫资金总额已达 153 亿元。目前，少数民族地区“温饱基金”每年安排总额已达 1 亿元。各地对于扶贫资金的使用和管理，总的来说是好的，产生了较好的社会效益和经济效益。但是，在资金的使用和管理上也存在一些不尽人意的地方，如项目论证不充分、资金到位迟、经济效益不理想、资金回收难度大等问题。今后“温饱基金”的管理使用，要按照中央扶贫开发工作会议的精神和两个根本性转变的要求，在指标分配上，要和使用效益相结合，不搞平均分配；在项目选择上，要坚持到村、到户和解决温饱为中心，所报项目应是扶贫到村、到户的模式项目，同时坚持严格审批、跟踪调查，保证扶贫资金真正落实到贫困地区和扶贫上，发现问题及时纠正，不断提高资金的使用效益和扶贫效益。

1997 年是非常重要的一年，我国政府要恢复对香港行使主权，要召开党的十五大，这都是具有划时代意义的大事。扶贫工作也进入艰难的“攻坚”阶段。我们要紧密团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，认真做好各自的本职工作，加大扶贫工作力度，集中力量打好扶贫的攻坚战，为少数民族地区的脱贫致富作出自己应有的贡献。

1997 年 3 月 14 日