

整村推进

扶贫思路与方法研究

Study of Thought and Approach on Integrated Village-based
Development of Poverty Reduction

徐进◎著



中国财政经济出版社

整村推进

扶贫思路与方法研究

Study of Thought and Approach on Integrated Village-based
Development of Poverty Reduction

徐进◎著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

整村推进扶贫思路与方法研究 / 徐进著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0812 - 1

I. 整… II. 徐… III. 农村 - 扶贫资金 - 研究 - 中国
IV. F323.9

中国版本图书馆·CIP 数据核字 (2008) 第 102000 号

责任编辑: 肖蕾

责任校对: 胡永立

封面设计: 田晗

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 7.625 印张 180 000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 17.80 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0812 - 1/F · 0661

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



► 参加整村推进项目启动会



► 向群众宣讲整村推进



▶ 同群众一起分析讨论规划项目



▶ 入户调研



致徐进同志的慰问信

徐进同志：

你好！

岁月悠悠，光阴荏苒，转眼之间你在甘肃扶贫办主任岗位上工作了7年，现在又离任奔赴新的工作岗位，此时此刻，我们真诚地向你表示亲切的问候和良好的祝愿！

改革开放以来，全国未解决温饱的贫困人口大幅度减少，贫困地区人民生产和生活水平有了较大的改善，中国的扶贫事业得到了国际和国内社会的广泛称赞。你在领导岗位上率先垂范，兢兢业业，忘我工作，开拓进取，勇挑重担，为扶贫事业做了大量工作，为全省乃至全国的扶贫事业做出了贡献，也为同志们做出了表率。特别是在新阶段的扶贫开发工作中，你深入贫困地区调查研究，在全国率先开展整村推进的试点工作，积极探索扶贫资金管理的有效措施，大力推进“两西”地区农业建设，加强国际合作与交流，圆满地完成了世界银行贷款扶贫项目。对此，我们向你表示由衷地感谢，并致以崇高的敬意！

尽管甘肃的扶贫开发取得了很大的成绩，但面临的任务相当艰巨，衷心希望你继续关注和支持扶贫开发工作，为全面贯彻落实党中央、国务院关于扶贫开发的各项方针

和政策，巩固扶贫开发成果，乘胜而上，为构建社会主义和谐社会做出新的贡献。

衷心祝愿你身体健康，阖家幸福，万事如意！

国务院扶贫办主 任 刘 坚

国务院扶贫办副主任 高鸿宾

国务院扶贫办副主任 王国良

2005 年 4 月 5 日



自序

我于解放前夕出生在一个贫苦农民家庭，从小就饱尝了食不果腹、衣不遮体的困苦，“吃饱饭，有衣穿”是我儿时的梦想；20世纪60年代初，又体验了煮树皮，吃草根的滋味，目睹了自然灾害使人们遭受饥饿时的悲惨景象，“穿衣吃饭，于斯为大”的道理由此根植于我心中。

1969年工作以来，我曾多次参加过“农村毛泽东思想宣传队”、“农村社教工作队”，先后在甘肃省水利厅、甘肃省人民政府从事农村工作，亲眼看到贫困地区农民创业之艰辛、奉献之巨大。他们渴望脱贫，他们容易满足，他们对于任何点滴的帮助都充满感激之情。凡此种种，令人不忍，发人深思。作为农民的儿子，我深感农耕之不易；作为共产党员，我深感减贫之紧迫；作为领导干部，我深感责任之重大。

1998年以来，我有幸在甘肃省扶贫办工作了8年，直接领导和参与了扶贫开发工作。此间，正值扶贫攻坚和世纪之交承上启下的阶段，令我欣慰的是党中央、国务院高度重视扶贫开发，甘肃省委、省政府及社会各界不断加大扶贫工作力度，贫困地区广大干部群众积极投入扶贫攻坚，这一切都为开创扶贫工作新局面创造了良好的环境，

提供了难得的机遇。特别是全省扶贫系统有一批勤于思考、勇于实践的同仁，他们既是我值得信赖的忠实伙伴，也是我志同道合的良师益友。我们一道认真总结以往的经验，冷静分析面临的形势，潜心研究遇到的问题，改进和完善了扶贫资金要素分配方法，初步实现了扶贫资金分配的公开、公正、公平，较好地防止和避免了资金分配透明度不够，层层都用很多精力“跑项目”的现象，探索和总结出整村推进的扶贫方式，提高了扶贫工作水平和效率，研究和推行了《扶贫工作重点县考核办法》，首次对扶贫开发工作重点县工作的绩效进行量化考核，激励先进，鞭策后进。以上三项扶贫机制的创新，被称为甘肃扶贫工作的“三大亮点”。特别是整村推进扶贫方式，受到了国务院扶贫办和有关部门的充分肯定和贫困地区干部群众的普遍欢迎，被写入《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》和《中共中央关于制定第十一个国民经济和社会发展规划的建议》，成为新阶段中国扶贫开发的主要方式之一。

2005年4月，在我即将离开扶贫工作岗位之际，国务院扶贫办给我发来《慰问信》，对甘肃省扶贫开发和我个人的工作给予了较高的评价。同年1月，国务院扶贫办高鸿宾副主任在参加“甘肃省扶贫开发工作会议”时说：“一个人，由于他探索总结出的思路和方法，影响和推进了一个地区、一个省乃至一个国家的扶贫开发，这是一件非常了不起的事情。”面对这样的评价和鼓励，我诚惶诚恐，自感受之有愧。我深知甘肃省每一种扶贫思路的形成都是集体智慧的结晶，每一项扶贫成果的获得都是大家共同努力的结果。

整村推进扶贫方式从酝酿提出到反复实践探索，再到不断完善提高，历经了10多年的时间。在此期间，各级领导对整村推进的肯定和推广，贫困群众对整村推进的渴望和支持，使我倍受

鼓舞；整村推进给贫困村带来的变化和群众生产生活的改善，使我深感欣慰；扶贫系统的同志们克服困难、勤奋工作、大胆实践、勇于创新的工作态度和奉献精神，使我深受感动。但同时，因各地对整村推进不同的理解、不同的作法和不同的效果，又使我感到担忧；兄弟省区在实施整村推进的过程中有很多创新，使我产生了新的思考；许多专家学者对整村推进进行深入研究，提出许多问题，给了我新的启发。在这种情况下，许多同志建议我将整村推进产生的背景、思路提出的时机、试验示范的过程、探索完善提高的做法以及进一步改进的思考，进行系统的梳理、分析，既是作为对过去工作的回顾和总结，也是对新阶段整村推进扶贫思路与方法完善的建议。因此，我不揣冒昧，将《整村推进扶贫思路与方法研究》一书奉献给大家，仅供热爱扶贫事业和关心关注整村推进扶贫开发的同仁参考，欢迎大家批评指正。



2008年2月于兰州



目 录

第一章 整村推进扶贫思路的探索与实践	(2)
第一节 整村推进的概念和内涵	(2)
第二节 思路的产生	(3)
第三节 试验示范与总结推广	(26)
第二章 整村推进的基本程序	(36)
第一节 确定对象	(36)
第二节 明确目标	(39)
第三节 制定规划	(41)
第四节 实施规划	(48)
第三章 整村推进扶贫方式的主要特征	(67)
第四章 整村推进的效果及评价	(72)
第一节 加快村域经济社会的全面发展	(72)
第二节 推进扶贫制度的创新	(74)
第三节 激发贫困社区和农户的内在活力	(78)
第四节 推动扶贫开发向纵深发展	(87)
第五节 为新农村建设探索了经验	(89)

第五章 整村推进存在的困难和问题	(93)
第六章 对完善整村推进扶贫方式的思考	(100)
附录一 麻安村整村推进扶贫开发案例	(103)
附录二 整村推进扶贫开发规划实施管理图表	(185)
附录三 文件	(205)
关于印发《甘肃省扶贫综合示范点项目及资金管理 办法(试行)》的通知(甘开发[2000]38号、 甘财预发[2000]44号)	(205)
关于印发《甘肃省扶贫开发参与式整村推进项目管 理办法》的通知(甘扶领发[2003]1号)	(210)
甘肃省人民政府办公厅批转省扶贫办关于进一步搞 好参与式整村推进扶贫开发工作意见的通知 (甘政办发[2003]32号)	(217)
中共甘肃省委、甘肃省人民政府批转《省扶贫开发 领导小组关于进一步加大整村推进扶贫开发工作 力度的意见》的通知(省委发[2005]16号)	(224)
主要参考文献	(231)
后记	(233)

消除贫穷，是全人类的重大课题。

中国是一个农业大国。建国以来，党和政府一直把缓解和消除农村贫困作为重要职责，并为之付出了艰苦卓绝的努力，取得了举世瞩目的成就，为中国社会的平稳安定，经济的顺利发展提供了重要条件。

正如人们对一切事物的认识和把握，都要经过从感性到理性，从不全面到全面，从不自觉到自觉，并引导和推动其向更高层次发展一样，农村扶贫开发也是在党和政府的正确领导下，全社会广泛参与，广大群众艰苦努力，由点至面，由浅入深，由救济式的被动扶贫到开发式的主动扶贫，展开了一幕又一幕，掀起了一波又一波生动活泼、卓有成效的扶贫活动，被世人称为中国发展史上的一个壮举。特别是为了推进扶贫开发，党和政府不断完善扶贫思路、创新扶贫机制、探索扶贫模式，从而保证了扶贫开发持续健康地向前发展。在国务院扶贫办指导下，由甘肃省率先探索提出的整村推进扶贫方式，就是在新的形势下，对以往扶贫思路、扶贫机制、扶贫模式的延伸和扩展。整村推进被作为新时期中国农村扶贫开发的重要方式，正在生根、开花、结果。为此，很有必要对整村推进的思路和方法进行认真的研究总结，以推动其沿着正确的方向，有序而健康地向前发展。

第一章

整村推进扶贫思路的探索与实践

第一节 整村推进的概念和内涵

整村推进是以贫困村为基本单元，以贫困人口为重点扶持对象，以改善生产生活条件和增加农民收入为主要内容，以广大群众全程参与为主要方法，以整合扶贫资源为主要手段，以提高干部群众能力为重要途径，以可持续发展为最终目标的农村扶贫开发方式。是对以往项目管理、到村到户扶贫方式范围的调整 and 明确，内容的扩展和细化，管理机制的改进和创新。目的是通过探索和总结对项目的决策、管理、监督的民主程序，激发和调动贫困群众自我脱贫的积极性，整合各类扶贫资源，最大限度地发挥项目的综合效益，力争在较短时间内（2~3年）改变贫困村基础条件、培育增收产业，从整体上摆脱贫困，进而为实现小康奠定基础。

1. 以贫困村为基本单元——以行政村为单元制定扶贫规划、投放资金、实施项目、明晰产权、验收效益。

2. 以贫困人口为重点扶持对象——以建档立卡或群众民主大会确定的绝对贫困人口和低收入贫困人口为主要扶持对象。

3. 以改善生产生活条件和增加农民收入为主要内容——在项目的安排上突破了以往比较单一的状况，既安排用水用电、整治土地、拓宽道路、学校卫生等基础设施建设项目，又安排产业调整、养禽养畜、品种改良、病虫害防治、产品销售等农民增收项目，使贫困群众生产生活条件有明显改善、收入有明显增加。

4. 以广大群众全程参与为主要方法——充分尊重贫困群众在选择、实施和管理扶贫项目过程中的知情权、选择权、决策权、监督权、管理权以及效益的享有权，确立贫困群众在扶贫开发中的主体地位。

5. 以整合扶贫资源为主要手段——以村级扶贫规划为基础，以扶贫资金为引子，整合领导力量、工作力量和涉农资金等各类扶贫资源，确保扶贫目标的实现。

6. 以提高干部群众能力为重要途径——通过发动、组织干部和群众全程参与扶贫规划的制定，扶贫项目的实施、管理和监督，逐步增强干部群众自我教育、自我管理、自我发展的意识和能力。

7. 以可持续发展为最终目标——村级扶贫规划既要安排增加积累物质文明的项目，又要安排提高提升精神文明的项目；不仅要确保村民生产生活条件有明显的改善、收入有明显增加，更要考虑村域经济和社会的长远发展。

第二节 思路的产生

任何新生事物都不是从天上掉下来的，也不是凭空产生的，

都有着其产生和形成的特定基础、条件和背景。那么整村推进扶贫方式又是在怎样的土壤上、怎样的气候下提出、完善并得到推广的呢？这里，我们不妨对甘肃农村扶贫开发的历程、面临的形势和存在的问题以及村和村级组织的自然特征、组织特征、思想特征从实践和理论两个方面做一简要回顾和分析，就可以看出整村推进扶贫开发的产生有着内在的需要性和客观的必然性。可以说，整村推进是新阶段扶贫开发的必然产物；是党和政府重视“三农”工作的必然产物；是构建和谐社会的必然产物；也是广大农民强烈要求改变落后状况的必然产物。

一、实践基础

（一）甘肃扶贫开发的历程

甘肃是全国最贫困的地区之一，历史上曾有“陇中苦瘠甲于天下”之说。甘肃的社会经济和自然条件决定了农村的扶贫开发只能在艰难中拼搏，在曲折前进。解放初期通过“打土豪、分田地”，使农民实现了“耕者有其田”的基本愿望，但后来一度由于“左”倾路线的干扰，生产要素增产增收的潜力长期得不到充分的发挥，即使到“一大二公”的人民公社解体、实行了家庭联产承包责任制，也还没有摆脱“吃粮靠回销，生活靠救济，生产靠贷款”的贫困局面。直到中国共产党召开了十一届三中全会，甘肃农村扶贫开发才遇到了新的机遇。

1. “两西”建设阶段。1983年，党中央、国务院针对甘肃以定西为主的中部干旱地区、河西地区和宁夏西海固地区自然条件差、经济发展缓慢、群众生活非常困难的情况，首先从“三西”（在甘肃称为“两西”）地区开展了有计划、有组织的大规模区域扶贫开发。甘肃省按照国家的要求，并结合中部地区人口压力大、植被破坏严重、“十年九旱”和群众生活十分困难的情

况以及河西走廊地域辽阔、可耕面积广、人口稀少、水资源和光热资源相对丰富的实际，提出了“兴河西之利，济中部之贫”的战略思想，并选择了“有水走水路（兴修水利）、无水走旱路（发展旱作农业）、水旱不通另找出路（在当时主要是跨地区移民）”的建设方针，同时还提出了中部地区“三年停止破坏，五年解决温饱，两年巩固提高”的建设目标，在 39 个县的范围内进行区域性扶贫开发。通过“两西”建设，不仅大大提高了河西地区的产出能力，缓解了全省吃粮难的局面，而且为中部地区进一步搞好扶贫开发奠定了基础。“两西”建设的意义，不仅在甘肃扶贫开发中占有很重要的位置，而且首开了全国区域性扶贫开发之先河。

2. 全面扶贫阶段。从 1986 年开始，甘肃省总结“两西”建设的经验，组织专门力量，筹集专项资金，制定优惠政策，将陇东革命老区、南部高寒阴湿地区和少数民族贫困地区的 30 个县也纳入扶贫开发范围，使扶贫资金扶持的县达到了 69 个。在这个阶段甘肃省提出了“四个一”（即：一人一亩基本农田、一户一亩林果园、一户输出一个劳动力、一户出售一个商品畜）的指导方针。这个指导方针的提出既是对实践经验的总结，又是对今后工作的超前部署，大大增强了扶贫开发的针对性和实效性，受到了国务院扶贫办主要负责同志的高度评价。经过以上两个阶段的综合开发，全省农业生产和农民生活水平提高幅度较大，贫困人口从 1982 年的 1254.42 万人减少到 1993 年的 427.4 万人，平均每年减少 75.2 万人，贫困发生率由 74.83% 下降到 22.35%。

3. 扶贫攻坚阶段。1993 年，国家提出了“八七”扶贫攻坚计划，甘肃省相应提出了“四七”扶贫攻坚计划。为了使攻坚目标如期实现，甘肃省针对贫困人口主要集中在中部干旱地