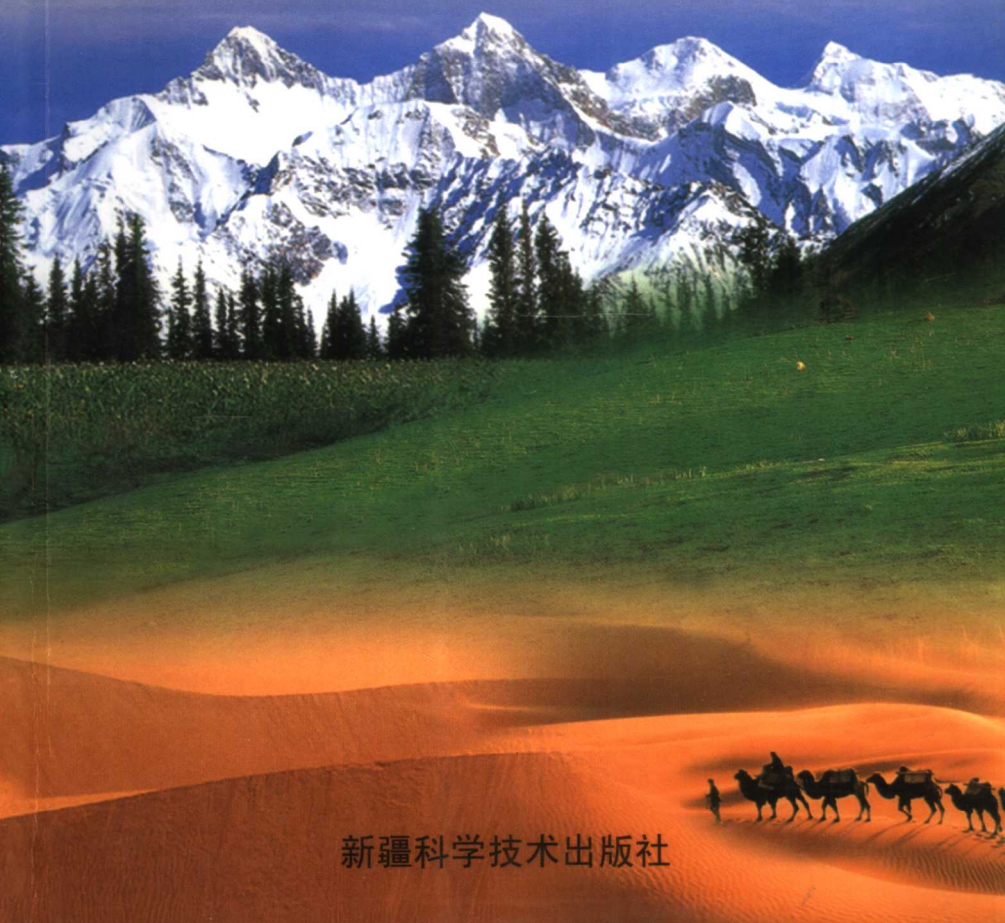


2004年国家社会科学基金项目

# 挣脱

# 贫困的羁绊

杨引官 姬肃林 编著



新疆科学技术出版社

# 挣脱 贫困的羁绊

杨引官 姬肃林 编著

江苏工业学院图书馆  
藏书章

新疆科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

挣脱贫困的羁绊/杨引官,姬肃林编著,一乌鲁木齐:  
新疆科学技术出版社,2006.5

ISBN 7-80727-315-1

I.挣... II.①杨... ②姬... III.不发达地区-县  
-地区经济-经济发展-研究-新疆 IV.F127.45

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第050387号

出版发行 新疆科学技术出版社

地 址 乌鲁木齐市延安路21号 邮政编码 830001

电 话 (0991)2887449 2870049 2866319(Fax)

E-mail xkjcbhbs@yahoo.com.cn

责任编辑 王英强 刘晓芳 封面设计 王 洋

---

印 刷 乌鲁木齐光大公司艺林印务中心

版 次 2006年6月第1版 2006年6月第1次印刷

开 本 850 mm×1 168mm 1/32

印 张 10.25 插页 2

字 数 256千字

印 数 1~2 000册

定 价 25.00元

---

版权所有,侵权必究

如有印装质量问题,请与本社发行科联系调换

---

责任编辑：王英强 刘晓芳

责任校对：蔡剑辉

封面设计：王 洋

## 《挣脱贫困的羁绊》编委会

主 任 兰其建 牟振江 赵国明 张新泰

主 编 杨引官 姬肃林

副主编 李西琴 黄 璜 唐晓林 姚春军

编 委 宗晓平 杨引官 姬肃林 李西琴 黄 璜

艾力·阿不都拉 栾世范 唐晓林 戴子清

姚春军 张生林 周贤华 胡奉德 李全胜

刘 超 居中元 周永峰 李新军 王 健

## 国家社会科学基金项目(04BJY042号一般项目)

### 《对若干国家级贫困县的调查研究及对策建议》

### 课题组成员名单

#### 组 长:

杨引官 项目主持人,新疆维吾尔自治区党校经济学教研部教授

#### 副组长:

赵国明 新疆维吾尔自治区扶贫开发领导小组副组长、自治区扶贫办主任

姬肃林 新疆维吾尔自治区党校经济社会发展研究中心副主任、编审

李西琴 新疆维吾尔自治区党校科研处处长、副研究馆员

黄 璜 新疆维吾尔自治区党校《实事求是》杂志社主任、副编审

唐晓林 和田地委党校常务副校长、高级讲师

姚春军 喀什地委党校副校长、高级讲师

#### 课题组主要成员:

艾力·阿不都拉 新疆维吾尔自治区党校研究生部副主任、副教授

沈君立 新疆维吾尔自治区党校行政管理学教研部副研究员

王玉岱 新疆维吾尔自治区党校经济学教研部副教授

方珊媛 新疆维吾尔自治区党校经济学教研部副教授

孟 戈 新疆维吾尔自治区党校经济学教研部副教授

- |         |                           |
|---------|---------------------------|
| 栾世范     | 新疆维吾尔自治区党校工作处处长、高级经济师     |
| 翟源静     | 新疆维吾尔自治区党校哲学教研部讲师         |
| 王玛丽     | 新疆石油学院讲师                  |
| 王艺璇     | 新疆维吾尔自治区党校财务处             |
| 戴子清     | 和田地委党校副校长、高级讲师            |
| 李长友     | 和田地委党校校委委员、高级讲师           |
| 胡本新     | 喀什地委党校高级讲师                |
| 张生林     | 喀什地区叶城县扶贫开发领导小组办公室主任      |
| 帕丽达·克力木 | 新疆维吾尔自治区党校经济学教研部讲师        |
| 王 洁     | 新疆维吾尔自治区党校图书馆             |
| 周贤华     | 克孜勒苏柯尔克孜自治州州委党校常务副校长      |
| 胡奉德     | 克孜勒苏柯尔克孜自治州阿克陶县县委书记       |
| 李全胜     | 原阿克苏地委党校常务副校长、高级讲师        |
| 刘 超     | 阿克苏地委党校常务副校长              |
| 宗晓平     | 伊犁哈萨克自治州州委党校常务副校长、教授      |
| 李新军     | 伊犁哈萨克自治州尼勒克县县委书记          |
| 王 健     | 伊犁哈萨克自治州尼勒克县扶贫开发领导小组办公室主任 |
| 居中元     | 塔城地委党校常务副校长、高级讲师          |
| 周永峰     | 塔城地委党校副校长、高级讲师            |

## >> 序 >>

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的历史任务,2006年中央1号文件对此做出了全面的部署。这是以科学发展观为指导,统筹和协调城乡经济社会发展,扎实推进全面建设小康社会的重大战略举措。

近年来,新疆维吾尔自治区党委、自治区人民政府认真贯彻落实党在农村的各项方针政策,始终高度重视“三农”问题,出台了一系列惠农富农的政策措施,投入大量人、财、物支持农牧区经济、社会、科技、文化、教育、卫生等各项事业的发展,极大的推动了我区物质文明、政治文明、精神文明及和谐社会的建设,进入了历史上最好的大发展的新时期。同时必须充分地认识到,建设社会主义新农村,是一项艰巨而又繁重的历史使命。从我区的实际来看,特殊的地理区位、生态环境、产业结构、人文状况等都决定了我区的“三农”问题有着鲜明的特点。这就要求我们必须从实际出发,不断解放思想、与时俱进,努力开创我区农村建设新局面。

特别需要指出的是,我区目前还有27个国家扶贫开发工作重点县、3个自治区扶贫开发工作重点县。扎实推进扶贫开发,事关我区新农村建设的全局,是一项富于挑战性的攻坚任务,同时也是“十一五”期间的一项重要工作。近年来,我区不断加大扶贫开发的支持力度,取得了显著成效。但从总体上看,我区的扶贫开发依然任重道远,面临着许多困难和挑战。我们应当始终坚持以科学发展

观为指导,长期不懈地扎实推进扶贫开发工作,认真总结各族人民在实践中创造的新鲜经验,使贫困地区的各族农牧民尽快摆脱贫困的束缚,同全国人民一道步入小康社会。

由新疆科学技术出版社出版的《挣脱贫困的羁绊》一书,是在新疆维吾尔自治区党委党校、自治区行政学院杨引官教授主持下,由自治区党委党校、8个地州县(市)党校以及相关扶贫办的几十位理论工作者和实际工作者合作研究的国家社科规划基金项目《对若干国家级贫困县的调查研究及对策建议》的最终成果。该书从新疆扶贫开发面临的特殊困难和问题出发,通过对我区8个国家扶贫开发工作重点县20年扶贫开发工作的实地调研,运用理论与实践、定性与定量相结合的研究方法,对国家扶贫开发工作重点县现状、特征和贫困成因进行了剖析,对扶贫开发的基本经验和面临的机遇与挑战进行了论述,提出了不少可供借鉴的思路和对策,对国家进一步完善扶贫开发机制,解决贫困地区脱贫致富问题有着重要的参考价值,受到成果鉴定专家的肯定和好评。我对这一研究项目的完成和成果的出版表示祝贺,衷心希望新疆的理论工作者和实际工作者,在今后的工作中善于思考,勤于研究,不断推出具有科学研究价值、实用价值和保存价值的最新成果。

新疆维吾尔自治区副主席

钱智

2006年6月7日于乌鲁木齐

# 目录

## 第一部分 综合研究报告

### 扎实推进新疆扶贫开发 努力建设社会主义新农村

#### 第一章 引言

- 一、以“三个代表”重要思想为指导,全面建设小康社会的  
攻坚之举 ..... (4)
- 二、贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会的主要内容  
..... (6)
- 三、建设社会主义新农村的重大举措 ..... (9)
- 四、稳疆兴疆,富民固边的战略任务 ..... (11)

#### 第二章 新疆国家扶贫开发重点县的现状及基本特征

- 一、关于贫困县的界定及其演变 ..... (13)
- 二、新疆国家扶贫开发重点县的现状及基本特征  
..... (20)
- 三、新疆 8 个国家扶贫开发重点县基本情况 ..... (26)

### 第三章 新疆国家扶贫开发重点县贫困成因分析

- 一、生态环境的极端脆弱性 ..... (32)
- 二、产业结构的低度化 ..... (36)
- 三、经济增长起点低、起步晚 ..... (40)
- 四、社会事业发展的滞后性 ..... (47)

### 第四章 新疆国家扶贫开发重点县扶贫开发的基本经验

- 一、加强党对扶贫开发工作的领导 ..... (51)
- 二、集中力量,分类指导,突出重点 ..... (54)
- 三、广泛动员全社会的力量参与扶贫开发 ..... (55)
- 四、把扶贫开发和产业结构调整结合起来 ..... (58)

### 第五章 新时期新疆加快扶贫开发面临的机遇和挑战

- 一、科学发展观的确立为加快扶贫开发指明了方向  
..... (64)
- 二、新疆外部环境的变化为新疆加快扶贫开发提供了  
有利契机 ..... (67)
- 三、新疆内在要素的变化有利于加快扶贫开发的进程  
..... (72)
- 四、新时期新疆扶贫开发面临的挑战 ..... (79)

### 第六章 新时期新疆扶贫开发的指导思想、主要任务和基本方针

- 一、新疆国家扶贫开发重点县扶贫开发的指导思想  
..... (81)

|                              |      |
|------------------------------|------|
| 二、新疆国家扶贫开发重点县扶贫开发的主要任务 ..... | (83) |
| 三、新疆国家扶贫开发重点县扶贫开发的基本方针 ..... | (88) |

## 第七章 不断推进扶贫开发的模式创新

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 一、以往的扶贫模式及评价 .....            | (91)  |
| 二、扶贫开发模式的不断创新 .....           | (98)  |
| 三、充分发挥政府和创新扶贫开发模式中的主导作用 ..... | (105) |

## 第八章 扎实推进新疆扶贫开发的对策措施

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 一、坚持生态立县,实现人与自然的和谐 .....      | (111) |
| 二、以市场为导向,发展特色产业,开拓内外市场 .....  | (116) |
| 三、稳步推进贫困地区新农村建设 .....         | (121) |
| 四、不断完善扶贫开发机制 .....            | (127) |
| 五、大力发展农村科教事业,提高贫困人口文化素质 ..... | (131) |
| 六、明确责任,加强对扶贫开发的领导 .....       | (135) |

## 第九章 新疆进一步搞好扶贫开发工作的建议和思考

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 一、充分认识新疆扶贫开发的长期性和艰巨性 ..... | (140) |
| 二、建立稳定的扶贫资金投入增长机制 .....    | (142) |
| 三、积极推进贫困地区农村劳动力转移 .....    | (144) |
| 四、大力加强贫困地区人才队伍建设 .....     | (146) |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 五、努力改善贫困地区医疗卫生条件 .....   | (147) |
| 六、着力培育南疆3地州区域经济增长点 ..... | (149) |

## 第二部分 新疆8个国家扶贫发重点县 实地调研报告

### 摆脱封闭落后 优化绿洲经济

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| ——于田县扶贫开发的实践与思考 ..... | (155) |
|-----------------------|-------|

### 以市场为导向全方位拓展农民增收渠道

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| ——墨玉县扶贫开发的实践与思考 ..... | (177) |
|-----------------------|-------|

### 扎实推进开发式扶贫 努力壮大县域经济

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| ——叶城县扶贫开发的实践与思考 ..... | (195) |
|-----------------------|-------|

### 发展特色产业 推进扶贫开发

|                        |       |
|------------------------|-------|
| ——英吉沙县扶贫开发的实践与思考 ..... | (217) |
|------------------------|-------|

### 大力优化产业结构 培育扶贫开发增长点

|                        |       |
|------------------------|-------|
| ——阿克陶县扶贫开发的实践与思考 ..... | (238) |
|------------------------|-------|

### 坚持生态立县 拓宽扶贫开发新路径

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| ——乌什县扶贫开发的实践与思考 ..... | (253) |
|-----------------------|-------|

### 整合扶贫资源 实施整村推进

|                        |       |
|------------------------|-------|
| ——尼勒克县扶贫开发的实践与思考 ..... | (276) |
|------------------------|-------|

### 以矿业开发为突破口 脱贫致富奔小康

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| ——托里县扶贫开发的实践与思考 ..... | (296) |
|-----------------------|-------|

|              |       |
|--------------|-------|
| 主要参考文献 ..... | (313) |
|--------------|-------|

|           |       |
|-----------|-------|
| 后 记 ..... | (316) |
|-----------|-------|

# **第一部分**

## **综合研究报告**

**扎实推进新疆扶贫开发  
努力建设社会主义新农村**



## 第一章 引 言

2001年5月,我国制定了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,在全国范围内确定了592个国家扶贫开发重点县,也称国家级贫困县,新疆有27个县名列其中。经过近5年的努力,这些贫困县的扶贫开发工作取得了可喜的成绩,各族干部群众团结奋斗、开拓拼搏,积累了丰富的新的经验。由于历史的原因和前进中不断出现的新情况和新问题,今后的扶贫开发依然任重道远。为了深入了解和掌握新疆扶贫开发的现实状况和实际进展,探索未来扎实有效地推进这一工作的规律和趋势,为各级党政部门从新疆实际出发,制定有效的扶贫开发规划和决策提供参考和借鉴。

本课题对新疆8个国家扶贫开发重点县进行了深入的实地调查,对这8个县的社会经济发展进程,贫困状况及其成因作了具体的了解和分析,对各族人民扶贫开发实践创造的新经验作了认真的总结,提出了从各县实际出发,加快脱贫致富奔小康的思想、思路及对策,形成了8个专题调研报告。在此基础上,课题组组织各方的专家学者,认真分析研究了新疆贫困地区,特别是国家扶贫开发重点县的共性特征,对新疆扶贫开发工作中普遍存在的一些现实问题进行了综合的思考和研究,探讨了从新疆实际出发,扎实推进扶贫开发工作,努力建设社会主义新农村,实现全面小康目标的思路 and 对策,形成了这一综合研究报告。

## 一、以“三个代表”重要思想为指导,全面建设小康社会的攻坚之举

党的十六大确立了全面建设小康社会的战略目标。这是根据我国现代化建设的现实进程和社会经济发展的阶段性变化而作出的重大抉择。经过20多年改革开放,具有中国特色的社会主义现代化建设事业取得了举世瞩目的辉煌成就。邓小平同志当年提出的小康建设“三步走”的战略目标的前两步,已在跨入新世纪时提前实现,我国人民的生活水平从总体上已经达到了小康目标,即绝大多数居民的温饱问题已经解决,75%的人民群众初步过上了小康生活。但是也必须看到,目前达到的小康水平还是一种初步的、不全面的小康。从全国来看,人均GDP刚刚超过1 000美元,这在世界各国中还属于中等偏下水平,同时,这种小康又是发展很不平衡的小康。工农之间、城乡之间、地区之间以及社会不同阶层之间的收入差距依然呈扩大的趋势。特别是许多边远落后的农村牧区,还有2 610万尚未解决温饱的贫困人口,4 977万低收入人口离小康水平还有相当的差距。而这些农村贫困人口和低收入人口大都集中在中西部地区边远落后的农村牧区。

严峻的现实告诉我们,实现全面建设小康社会的目标,还需要进行长期的艰苦奋斗。其中加快贫困地区的发展,将是今后很长一段时期内全面推进中国特色社会主义现代化建设的重点和难点,是一项极其富于挑战性的社会系统工程。

党的十六大报告明确提出:“继续大力推进扶贫开发,巩固扶贫成果,尽快使尚未脱贫的农村人口解决温饱问题,并逐步过上小康生活。”这就把新时期的扶贫开发纳入到全面建设小康社会的战略全局之中,为切实搞好扶贫开发指明了方向。全面深入地贯彻落实“三个代表”重要思想,就应当有高度的政治责任感和历史使命感,