

农村扶贫开发 新探

赵立雄 著



人民大学出版社

农村扶贫开发 新探

云南曲靖“866”工程的实践与创新

赵立雄 著

人 民 出 版 社

策划编辑:柯尊全

责任编辑:贤 良

装帧设计:管玉斌 徐 晖

责任校对:阎 宓

图书在版编目(CIP)数据

农村扶贫开发新探/赵立雄 著. —北京:人民出版社,2008.12

ISBN 978-7-01-007610-2

I. 农… II. 赵… III. 不发达地区-农业经济-经济发展-经验-
曲靖市 IV. F327.743

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 212806 号

农村扶贫开发新探

NONGCUN FUPIN KAIFA XINTAN

赵立雄 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京百花彩印有限公司印刷 新华书店经销

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:13.5

字数:249 千字 印数:0,001—7,000 册

ISBN 978-7-01-007610-2 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

范小建^①

整村推进是新世纪扶贫开发的一项重点工作，是全面建设小康社会的重要内容，是构建社会主义和谐社会的有效途径，其实质是坚持以人为本，依靠群众，整合资源，加大投入，提高贫困、较贫困村自我发展能力。党的十六届五中全会提出要加大扶贫开发力度，因地制宜地实行整村推进的扶贫开发方式；党的十七大提出“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”及“走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”的战略方针，为新时期扶贫开发工作指明了方向，也为“提高扶贫开发水平”拓宽了新的视野，开启了新的思路。

云南省曲靖市委、市政府结合曲靖“农村贫困面大、贫困程度深、扶贫攻坚任务重”的实际，决定从2007年7月至2010年3月，分两批对涉及近百万贫困人口的共332个贫困村委会的3131个自然村实施“整村推进”的扶贫开发，并将其目标具体细化为户“八有”、自然村“六有”、行政村“六有”的“866”工程。一年多来，由于机制创新、组织周密、规划科学、措施有力、方法得当、工作到位，“866”工程推进有序，成效显著，初步形成了“大投入、大整合、大参与”的“大扶贫”工作格局。以“整村推进”为显著特征的“866”工程，是贯彻落实十七大精神的成功实践，更是农村扶贫开发从理念到实际运作的创新。“群众得实惠，政府得民心，经济得发展，社会得进步，干部得锻炼”，成了广大干部群众对实施“866”工程的共识，也在云南乃至我国西部扶贫史上留下了浓墨重彩的一页。

曲靖市委书记赵立雄同志通过《农村扶贫开发新探》一书，对实施

^① 范小建，国务院扶贫开发领导小组办公室党组书记、主任。

“866”工程的实践做了系统总结，并进行了理论的提升。我认为，本书有三个特点：

一、重视实践。写作的动因源自实践，素材也来自实践。“866”工程作为扶贫开发的实践探索，更多体现在操作层面，不仅要求干部群众怎样做，而且使他们知道如何做。该书以丰富而鲜活的事例，分析和总结了干部群众投入扶贫开发的实践经验，旨在向读者介绍各级党委政府、贫困村群众及社会各界投身扶贫开发事业，为实现脱贫致富而艰辛努力工作的精神风貌。

二、突出创新。“866”工程作为扶贫开发的理念创新和实际运作的创新，主要体现在扶贫开发的思路、投入机制、领导体制、激励机制以及方式等五个方面。该书以此为主线，把曲靖市委、市政府的科学决策和干部群众富于创造性的做法充分展示出来，不仅具有普遍的实践意义，而且具有一定的理论价值。

三、图文并茂。该书除了文字表述外，还选配了大量的图片资料，用于反映“866”工程建设的成就。书中所配图片均来自“866”工程建设的第一线，采用今昔对比的方式展现“866”工程建设给贫困农村带来的变化，不仅成为“866”工程建设成效的有力佐证，而且使该书的内容变得更加形象、生动，增强了说服力。

赵立雄同志长期在我国西部少数民族地区和欠发达地区从事领导工作，从滇西大理到滇东曲靖，从山水相映的洱海之滨到纵横千里的珠江源头，始终情系“三农”、心怀贫困群众。多年的县、市领导工作经历，培育了他对贫困群众的深情厚谊，激发了他对解决贫困问题的智慧。《农村扶贫开发新探》一书反映了赵立雄同志对新时期扶贫开发理论与实践的探索与思考，体现了他倾心致力于扶贫开发工作的经验，书中所展示出来的为民理念、务实精神、创新勇气，是优秀领导干部应该具备的政治品质和执政能力，所归纳和总结出来的实践经验值得借鉴和参考。

实践永无止境，创新也永无止境。扶贫开发是社会主义现代化建设的历史任务，还有许多问题期待进一步探究，逐步解决。赵立雄同志带领曲靖市委、市政府领导班子通过“千村扶贫、百村整体推进”的“866”工

程，将党中央、国务院和云南省委、省政府的总体要求变成广大干部群众可操作的具体行动，把“城乡统筹、以工哺农”解决贫困问题的新思路变成机关、企业、单位的社会行为，为有效破解“三农”难题找到了出路，为推进社会主义新农村建设作出了应有的贡献。

党的十七届三中全会指出：“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”“搞好新阶段扶贫开发，对确保全体人民共享改革发展成果具有重大意义，必须作为长期历史任务持之以恒抓紧抓好。”曲靖“866”工程已经积累了许多宝贵的经验，尤其在以工哺农、以城带乡、城乡统筹，加快农村扶贫开发步伐上进行了新的探索。我们期待着赵立雄同志在已经取得成绩的基础上，抓住机遇、乘势而上，带领广大干部群众，为实现中国特色的农业现代化、为建设社会主义新农村，继续作出新成绩，写出新篇章。

基于此，我乐为之作序。

2008年11月

目 录

导 言	1
一、农村扶贫开发是中国特色社会主义事业的组成部分	1
二、曲靖农村扶贫开发的已有成效和面临的挑战	2
三、曲靖扶贫开发的创新实践	4
四、本书概要及写作框架	6
第一章 改革开放以来中国的农村扶贫开发	9
第一节 中国农村扶贫开发战略的演变	9
第二节 中国农村扶贫开发面临的主要挑战	13
第三节 统筹城乡发展与农村扶贫开发战略思路	21
第二章 曲靖农村扶贫开发的形势和任务	27
第一节 曲靖农村扶贫开发面临的严峻形势	27
第二节 曲靖农村扶贫开发的有利条件	36
第三节 曲靖农村扶贫开发的主要任务	42
第三章 “866”工程的内容与做法	47
第一节 “866”工程的内容	48
第二节 “866”工程方案设计	49
第三节 “866”工程的具体操作	63
第四节 “866”工程的检查验收	72

第四章 “866”工程的理念创新	83
第一节 创新的战略意义及扶贫开发理念创新	83
第二节 “866”工程思路创新	91
第三节 “866”工程投入机制创新	104
第五章 “866”工程的运作创新	113
第一节 领导体制创新	113
第二节 操作方式创新	120
第三节 激励机制创新	126
第六章 实施“866”工程的主要成效、经验与前景	131
第一节 实施“866”工程的主要成效	131
第二节 实施“866”工程的基本经验	144
第三节 实施“866”工程的前景展望	153
附 录	161
户“8有”中的几家人	161
村“6有”和路、水、电的故事	167
会泽县乐里村实施“866”工程纪实	175
曲靖“866”大扶贫在继续	180
“表一表我们的心声”	185
领导、干部、群众评说“866”工程(摘编)	187
媒体对曲靖扶贫开发创新的报道(选编)	191
主要参考文献	195
后 记	197
关于作者	199

一、农村扶贫开发是中国特色社会主义事业的组成部分

贫困是一个全球性的问题，是人类发展的最大挑战，因严重贫困带来政治动荡、社会分裂和经济崩溃的教训比比皆是。当中国特色社会主义事业起步的时候，我国同时处于这样两个进程中：从农业国向工业国转化；从高度集中的计划经济向社会主义市场经济转型。我们以经济体制改革带动全方位改革，以扩大对外开放加速融入全球化作为战略选择。改革开放30年来，我国实现了GDP年均9.6%的高速增长，与此相伴的是政治、文化和社会的全面进步。在发展过程中，我国始终将消除贫困、共同富裕作为奋斗目标，坚持扶贫开发，坚持扶助弱势群体，坚持缩小城乡差距、工农差距和区域发展差距，并采取了一系列符合国情、行之有效的政策措施，努力争取使大多数人在发展的进程中受益，共享改革开放成果，成功地避免了陷入“拉美陷阱”。

我国的贫困面主要集中在农村，解决农村贫困问题是我国农村工作的重中之重。改革开放以来，特别是近十多年来，我国进行了大规模农村扶贫行动。通过有组织、有计划、大规模扶贫开发，使农村贫困状况得到极大缓解，取得了举世瞩目的成就。据统计，1978年我国农村贫困人口达2.5亿人，至2006年减少到2148万人；贫困发生率也不断下降，由1978年的30.7%降低到2.3%。从本质上说，我国改革开放以来的全部历史，就是一个有十几亿人口的发展中大国摆脱贫困、加快实现现代化的过程。我国农村的扶贫开发对于促进发展、缓解贫困、构建和谐社会发挥了积极的作用，成了建设中国特色社会主义伟大事业的重要组成部分。

但是，客观上，我国的扶贫开发工作只是取得了阶段性的胜利，农村扶贫开发仍然任重而道远。如西部地区农村贫困人口绝对数仍较大，部分已脱贫人口返贫现象突出，脱贫成本增加，扶贫难度增大等；同时，在农村扶贫过程中，还存在农村扶贫整合机制不完善，扶贫责任的落实、监督和考核机制不健全，扶贫资金的使用和管理效率不高等一系列问题，这些都不同程度地影响了农村扶贫开发的效果。理论和实践充分证明，全面建设小康社会，“三农”问题是重点、难点，而贫困又是“三农”问题中的重中之重、难中之难。在全面建设小康社会的奋斗历程中，从实际出发，大力推动扶贫开发创新，加快农村扶贫开发进程，是贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的必然要求，也是贯彻落实党的十七届三中全会精神，按期实现全面建设小康社会奋斗目标的重要战略任务。我们要充分利用良好的外部环境条件，主动迎接挑战，解放思想，开拓创新，整合资源，增加投入，完善管理，提高效益，最终实现共同富裕。

二、曲靖农村扶贫开发的已有成效和面临的挑战

曲靖市位于云南省东部、珠江源头，历史悠久，文化厚重，山川秀美，资源丰富。全市总面积 2.89 万平方公里，辖 1 区（麒麟区）、1 市（宣威市）、7 县（沾益、马龙、会泽、富源、陆良、师宗、罗平），共 115 个乡镇（街道）、1478 个村委会、121 个社区。2007 年，全市年末户籍总人口 603.04 万人、常住总人口 572.92 万人。同年市内生产总值 650.4 亿元；第一、二、三产业增加值比为 18:55:27；财政总收入 145.7 亿元，其中地方财政一般预算收入 46.5 亿元；城镇居民人均可支配收入为 10803 元；农民人均纯收入为 2666 元。

曲靖既是云南省新型工业化布局的重点地区，又是云南省的人口大市和农业大市，农村人口多，贫困人口绝对数大，是云南省贫困人口较集中的地区之一。“十五”以来，曲靖扶贫开发工作取得了明显成效，主要表现为：一是贫困地区经济发展速度明显加快，贫困地区干部群众脱贫致富的信心不断增强。2001—2007 年，国家级扶贫开发工作重点县会泽县、富源

县、省级扶贫开发工作重点县宣威市3个县（市）生产总值年均增长达20.5%，地方财政收入年均增长23%，均高于全市、全省平均增长水平。二是贫困地区群众生产生活条件得到改善。至2006年年底，全市完成特困民族乡建设2个，实施贫困自然村整村推进1530个，安居工程2.73万户，实施异地搬迁1.02万人，基本解决了45万农村绝对贫困人口的温饱问题。三是贫困地区各项社会事业获得发展，为稳定脱贫创造了条件。四是贫困地区生态环境有所好转。通过实施退耕还林和天然林保护工程，开展小流域综合治理、农村新能源建设等，至2006年年底，全市贫困地区共建设沼气池12.8万口，完成退耕还林97万亩，2.7万户实现人畜分居。五是贫困地区群众素质进一步提升，为加快农村富余劳动力转移打下了良好的基础。2002—2006年，全市累计转移农村富余劳动力100余万人，劳务输出成为贫困地区农民增收的重要渠道。

但是，曲靖农村的扶贫开发任务依然十分艰巨，面临着巨大的挑战：一是贫困人口绝对数仍较大，扶贫任务重。至2006年，全市农村人均收入在693元以下的绝对贫困人口有20万人，在693—958元之间的低收入贫困人口有51.33万人，两者合计达71.33万人，占当年云南省贫困人口总数的10.6%，占西部地区12个省（区）市贫困人口总数的2.3%，占全国贫困人口总数的1.25%。^①全市现有国家级贫困县2个（会泽县、富源县）、省级贫困县1个（宣威市），云南省重点扶持贫困村委会（行政村）332个，占全市1478个村委会的22.5%，贫困自然村3131个，占全市14231个自然村的22%。二是返贫率高。由于特殊的自然地理环境，曲靖自然灾害发生频繁，贫困农民大部分居住在海拔1800米以上的乌蒙山系石灰岩地区的边远、缺水、冷凉高寒山区，基础设施建设薄弱，科技利用水平低，经济发展落后，缺乏稳定的产业支撑。由此造成已经解决温饱问题的人口因灾返贫的比例较大；特别是近年来，随着医疗、教育等公共服务产品

① 国家统计局云南调查总队：《2006年云南农村贫困人口减少量居全国第二》，中国统计信息网，2007-06-27。特别说明：统计部门公布的数据与省市扶贫办系统汇总数据有时会有一定的出入，属正常现象。本书对数据资料的采用以统计部门公布的数据为主，同时也据情使用扶贫部门公布的数据。在写作中，来源不同的一些数据虽有小的差异，但不影响对问题的分析结论。

价格不断上涨，因病返贫的情况逐渐增多。据 2006 年调查统计，全市农村平均返贫率在 5%—10%。三是脱贫成本增加，脱贫难度增大。随着经济社会的发展，全国物价总水平不断上涨，农民刚性消费支出逐年增加，农村扶贫开发项目建设成本不断上升；客观上，越往后，剩余的贫困人口需要帮助解决的问题就越多，脱贫难度自然就越大。在目前城市偏向占主导的财政分配体制下，各级政府财政扶贫资金投入与扶贫开发实际需求差距较大。四是贫困村社会事业普遍发展滞后，教育、医疗、社会保障等公共产品供给数量少、层次低。总之，解决农村贫困仍然是曲靖“三农”问题中的主攻点。因此，积极创新，加快扶贫开发步伐，是曲靖社会主义新农村建设中最困难、最紧迫的任务，也是统筹城乡发展，推进全面建设小康社会进程中的重大现实课题。

三、曲靖扶贫开发的创新实践

进入“十一五”后，面对新的扶贫开发形势和任务，曲靖市坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻落实科学发展观，遵照党的十七大提出的“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”，“走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”的战略方针，按照国家和云南省《农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》确定的目标任务，抓住有利时机，充分调动各方面的积极性，不断增加投入，促进全市扶贫开发不断向前发展。2007 年，在总结以往探索经验的基础上，曲靖市委、市政府创造性地提出“千村扶贫、百村整体推进”的“866”工程，通过一年多的实践，取得了明显的成效。

“866”工程的总体思路是：在曲靖市委、市政府的统一领导和组织下，集中各方力量，以云南省及国家确定的市域内 332 个重点扶持贫困村（“百村”）的 3131 个贫困自然村（“千村”）为主战场，从 2007 年 7 月至 2010 年 3 月，分两批实施整村推进和产业开发、劳动力转移培训“一体两翼”战略，通过努力，实现户“8 有”、自然村“6 有”和行政村“6 有”（简称“866”）目标。（关于“866”工程的具体内容和做法，将在第三章作详

细介绍。)“866”工程贴近贫困群体最需要、最紧迫、最现实的问题,其核心是在各级政府和社会各界的扶持帮助下,通过完善农村基础设施、发展农村基础产业、提高农民基本素质、健全农村基本保障,在尽可能短的时间内实现332个贫困村全面、稳定地脱贫,促进全市社会主义新农村建设不断向前发展。

开展“千村扶贫、百村整体推进”的“866”工程,是曲靖市委、市政府在深刻领会我国经济社会发展所处阶段特征、正确把握新时期国家农村扶贫开发战略方向、科学分析曲靖扶贫开发面临的形势和任务的基础上作出的一项重大决策。“866”工程的内涵,既体现了我国现阶段扶贫开发“整村推进”、扶贫项目进村入户的政策指向,又结合地方实际突出了农村扶贫开发理念与实际运作的创新。主要体现在五个方面:一是扶贫思路创新。“866”工程将扶贫对象的选择确定为贫困农户、自然村、行政村,点面结合,包括了贫困人口生活生产的基本“要件”,促进扶贫开发向以户为对象、以贫困村为主战场,整村推进,全面、系统地解决贫困问题转变,显著提高了扶贫开发工作的针对性。二是投入机制创新。“866”工程改变了传统分“块”投入、分散投入的投入方式,通过有效整合各类扶贫资源,集中一切可能集中的财力、物力、人力,较大幅度地增加了投入,为确保“整村推进、整体脱贫”目标的实现奠定了坚实基础。三是领导体制创新。“866”工程从领导体制上明晰了市、县、乡各级各部门在扶贫开发中的权责,通过目标任务分解,层层传递压力,层层分担责任,构建起较为完整的反贫困组织体系,实现了扶贫开发工作机制上的协同高效。四是操作方式创新。“866”工程按照“统一规划、综合建设、同步推进”的原则,将筹集、整合到的资金在一年左右的时间内集中投入到一定数量的贫困户、贫困村,形成扶贫开发项目建设的“规模效应”,既确保贫困群众当前受益、较快脱贫,又为其今后持续发展、走向富裕打下良好的基础。五是激励机制创新。“866”工程以“惠民”为出发点和落脚点,从帮助贫困群众家庭解决最迫切的现实问题入手开展扶贫,充分调动了贫困村群众建设家园的积极性、主动性;与此同时,通过制定评估考核、奖惩指标体系,对参与扶贫开发的各级领导干部、挂职干部、挂钩部门、帮扶企业等进行严

格考核、即时兑现奖惩，有效调动了政府部门、企事业单位及社会各界合力投入扶贫攻坚。这五个方面的创新，概括起来说就是扶贫开发理念和实际运作的创新。本书将用第四、第五两章篇幅分别从理念和实际运作两个方面集中论述这些经过实践初步检验过的创新。

实践证明，“866”工程有着整合资金多、投入力度大、社会参与面广、群众积极性高、影响深远、成效显著的特点。它呈现出大整合、大参与、大投入、大建设的“大扶贫”态势，形成了“党委政府统筹协调、整合资源、集中力量、纵向联动、横向协同、配套建设、整村推进”的发展格局，开创了扶贫开发和新农村建设的新局面，促进了曲靖贫困地区实现了跨越式、超常规发展，从而确保曲靖到2010年即率先在全省实现基本消除贫困人口的目标任务。

“866”工程在实践中所体现出来的“民生优先、科学求实、城乡统筹、强势整合、整体推进、攻坚克难、创新发展”的“866”精神，将激励曲靖各族人民在未来的征途中，深入推进农村改革发展，为提前实现十七届三中全会所确定的目标任务而努力奋斗。

四、本书概要及写作框架

本书从扶贫开发是中国特色社会主义理论体系组成部分的基本原理出发，从两个方面展开论述：全面、稳定地消除农村贫困是曲靖贯彻落实科学发展观、统筹城乡协调发展、实现全面建设小康社会目标的必然要求；积极创新，加快扶贫开发进程，是曲靖率先在全省完成农村扶贫开发目标任务，构建和谐曲靖的必然选择。在此基础上，全书对曲靖市委、市政府提出并实施千村扶贫、百村整体推进的“866”工程的决策由来、基本内容、实践过程、实施效果进行全面的阐述，深入分析曲靖以“866”工程为载体的农村扶贫开发在思路、投入机制、领导体制、实施方式和激励机制等方面的创新。

鉴于“866”工程的实践为本书写作提供了丰富鲜活的素材和生动的案例，为此，本书以“附录”的形式，将曲靖部分贫困村通过实施“866”工

程而实现脱贫的典型事例、干部群众在实施“866”工程中的做法及经验、社会对“866”工程实践创新的认识和评价、媒体的有关报道等，集中置于全书正文之后。同时，书中还穿插使用若干来自“866”工程建设第一线的图片，旨在更直观地展现“866”工程实施的过程和成效，反映曲靖各级党委政府、贫困村干部群众及社会各界积极投身扶贫开发事业、为实现脱贫目标付出的艰辛努力，并为“866”工程的具体内容提供形象的佐证和说明，因此，“附录”和图片成了正文不可或缺的补充，可视为全书的有机组成部分。

各县（市）区投身“866”工程的同志，不仅用大量文字反映“866”工程实施的内容、做法、经验、体会、过程和结果，而且用生动的镜头全程跟踪记录了实施“866”工程的真实情景；本书的正文和“附录”选用了他们提供的一些文字资料和图片，从而使真实性甚至某种原生态的写实性成了本书的又一个特点。

第一章

改革开放以来中国的农村扶贫开发

改革开放前，我国农村普遍处于贫困状态；改革开放以来，我国农村经济社会发生了天翻地覆的变化，农民收入稳定增长，生活水平逐步提高。但受历史与自然、客观与主观多重因素的影响，贫困一直是农村发展中的一大难点和突出问题。基于对国情的深刻把握，特别是对贫困地区和贫困人口实际情况的认识，中国政府制定了符合国情的扶贫开发政策，把扶贫开发的基本目标和中心任务放在主要解决农村贫困人口的温饱问题上，从最紧迫的问题入手，量力而行，突出重点，分阶段推进，取得了显著成就。

第一节 中国农村扶贫开发战略的演变

一、改革开放以来中国农村扶贫开发的历程

新中国成立后，中国政府一直致力于发展生产、消除贫困的工作。但力度空前的扶贫，是在改革开放以后提出并实施的。自20世纪80年代初开始，我国政府有计划、有组织地开展了大规模扶贫行动。在政府强力推动和社会积极参与下，扶贫工作取得了显著成就。概括起来，改革开放以来中国扶贫开发大致经历了以下四个阶段：

第一阶段，1978年到1985年，是体制改革推动扶贫开发的阶段。1978年，按中国政府确定的贫困标准统计，我国农村有贫困人口2.5亿，占当时农村总人口的30.7%。^① 导致农村大面积贫困的原因是多方面的，但主要是计划经济体制下僵化的农业经营体制严重束缚了生产力的发展。因此，这一阶段的主要任务是推进农村经济体制改革，为解决农村贫困问题奠定

^① 国务院新闻办公室：《中国的农村扶贫开发》，《新华月报》2001年第11期。