

GONGJIAN



攻坚

毕节试验区开发扶贫、生态建设纪实

刘子富◎著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

攻坚：毕节试验区开发扶贫、生态建设纪实/刘子富著

北京：新华出版社，2014.12

ISBN 978-7-5166-1457-0

I. ①攻… II. ①刘… III. ①经济开发区—区域经济发展—研究—毕节市

IV. ①F127.733

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 006674 号

攻坚：毕节试验区开发扶贫、生态建设纪实

作 者：刘子富

出 版 人：张百新

责任编辑：沈文娟

封面设计：图鸦文化

责任印制：廖成华

责任校对：刘保利

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号 邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：北京凯达印务有限公司

成品尺寸：170mm×240mm

印 张：42

字 数：590 千字

版 次：2015 年 1 月第一版

印 次：2015 年 1 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-1457-0

定 价：118.00 元

图书如有印装问题，请与出版社联系调换：010-63077101

目 录

序	厉以宁 (1)
第一章 贫困牵动中南海	(1)
第一节 这是对官僚主义者的严重警告	(3)
一、农村改革初试锋芒	(3)
二、一石激起千层浪	(3)
三、沉甸甸的担子	(11)
第二节 拉开扶贫开发序幕	(16)
一、贫穷不是社会主义	(16)
二、首开扶贫先河	(17)
三、扶贫攻坚大决战	(22)
第三节 向世界庄严承诺	(23)
第四节 中南海的牵挂	(26)
一、“下决心啃下这块硬骨头”	(26)
二、不信东风唤不回	(29)
三、“乌蒙风骨，赫章情结”	(38)
四、走科学发展之路	(44)
第二章 改革试验探新路	(63)
第一节 挑战“三大难题”	(65)

一、生态恶性循环	(66)
二、人口不断膨胀	(68)
三、人民普遍贫困	(68)
第二节 建立毕节试验区	(70)
第三节 与专家携手探索	(82)
第四节 建立制度体系	(88)
一、智力支持制度	(88)
二、党派帮扶制度	(89)
三、统一战线参与建设制度	(90)
四、对口帮扶制度	(90)
五、试验示范制度	(91)
六、政策扶持制度	(95)
七、联席会议制度	(100)
八、联络联系制度	(100)
九、总结推进制度	(101)
第五节 打造试验区“浓缩版”	(102)
 第三章 搬掉贫困“大山”	(111)
第一节 开发扶贫机制	(113)
一、规划引领机制	(113)
二、整县推进机制	(118)
三、集团帮扶机制	(131)
四、投融资机制	(142)
第二节 开发扶贫模式	(148)
一、产业化扶贫	(148)
二、劳务经济扶贫	(162)
三、非农产业扶贫	(168)
四、能人带动扶贫	(188)

五、社会保障扶贫	(191)
第三节 夯实脱贫基础	(194)
一、抓基础设施	(194)
二、抓职教	(209)
三、抓文化	(214)
四、抓医卫	(214)
五、抓科技	(220)
第四节 开放扶贫	(229)
一、多渠道招商	(229)
二、承接国际援助	(231)
三、争取中直机关支持	(232)
四、吸纳港台援助	(232)
第五节 精准扶贫	(232)
第六节 组织保障	(237)
第四章 重建生态系统	(243)
第一节 从大自然惩罚中清醒过来	(245)
一、陷入“三大怪圈”	(246)
二、确定“三大主题”	(248)
三、“五子登科”模式	(250)
四、思路决定出路	(251)
第二节 寓生态建设于经济开发之中	(255)
一、规划引领	(255)
二、组织领导	(259)
三、规划实施	(260)
四、科技兴林	(272)
五、品牌打造	(275)

第三节 创新生态建设机制·····	(277)
一、多元营林机制·····	(278)
二、统筹发展机制·····	(279)
三、多元投资机制·····	(281)
四、森林保护机制·····	(282)
五、组织经营机制·····	(283)
第四节 挑战“地球癌症”·····	(283)
一、构筑生态屏障·····	(285)
二、培育绿色产业·····	(287)
三、整合社会力量·····	(287)
四、实施综合治理·····	(289)
第五节 大工程带动大发展·····	(295)
一、“长防”工程·····	(295)
二、“天保”工程·····	(297)
三、退耕还林工程·····	(299)
四、国际合作项目·····	(304)
第六节 水土保持示范区·····	(309)
一、“长治”工程·····	(311)
二、小流域综合治理·····	(315)
三、贵毕公路大示范区·····	(316)
四、世行贷款/欧盟赠款项目·····	(320)
五、“十、百、千”示范工程·····	(321)
六、科技支撑·····	(321)
七、项目管理·····	(323)
八、监督执法·····	(324)
第七节 深化林权制度改革·····	(326)
一、明晰集体林权·····	(327)
二、规范林权流转·····	(327)

三、建立投融资机制	(329)
四、推行森林保险	(329)
五、深化国有林场改革	(330)
第八节 建立生态安全体系	(332)
一、森林火灾防控体系	(332)
二、有害生物防治体系	(335)
三、自然生态系统保护体系	(337)
四、林业行政执法体系	(338)
五、环境保护体系	(339)
 第五章 统筹解决人口问题	(345)
第一节 人地挂钩制度	(348)
第二节 利益导向机制	(355)
一、扶助计生家庭长效机制	(356)
二、设立计生节育奖	(357)
三、城镇居民独生子女户养老保障制度	(357)
四、“两户”子女入学就业考试“绿色通道”	(358)
五、少生快富养老保障行动计划	(360)
六、计生家庭“普惠加特惠”政策	(360)
七、实施扶持“五项工程”	(361)
第三节 计生与社会保障制度挂钩	(363)
一、城乡“低保”制度	(363)
二、农村“五保户”供养制度	(364)
三、城乡医疗救助制度	(365)
四、新农合制度	(367)
第四节 “双承诺、双诚信”制度	(368)
第五节 全面提高人口素质	(378)
一、实施出生缺陷干预工程	(378)

二、实施免费孕前优生健康检查·····	(379)
三、发展教育事业·····	(381)
第六节 人口计生服务体系·····	(389)
一、基础设施建设·····	(391)
二、技术队伍建设·····	(391)
三、构建优质服务载体·····	(391)
第六章 探索社会治理新路·····	(395)
第一节 三级联动视频接访制度·····	(399)
一、建立长效机制·····	(400)
二、建立排查制度·····	(402)
三、构建大接访格局·····	(405)
四、建立包案督访制度·····	(406)
五、完善动态考核制度·····	(406)
第二节 创建和谐“四区”·····	(407)
一、建立责任机制·····	(410)
二、建立工作机制·····	(412)
三、建立发展机制·····	(414)
第三节 实施“阳光工程”·····	(417)
一、建立戒毒康复长效机制·····	(418)
二、打造就业平台·····	(419)
三、拓展安置方式·····	(419)
四、重塑阳光生活·····	(420)
第四节 构筑平安网格·····	(421)
一、科学划分网格·····	(422)
二、服务阵地前移·····	(424)
三、搭建信息共享平台·····	(425)
四、健全工作机制·····	(426)

第五节 创新“六零六好”机制	(427)
一、零距离解决群众所急，把困难问题处理好	(428)
二、零回避化解矛盾纠纷，把和谐社会构建好	(429)
三、零干预引导村民自治，把群众主体作用发挥好	(430)
四、零缝隙织牢服务网底，把基层基础夯实好	(431)
五、零迟延服务群众办事，把惠民政策落实好	(432)
六、零缺位破解发展难题，把美丽乡村建设好	(433)
第六节 “三关爱”行动	(434)
一、建设“老少共融之家”	(434)
二、设立“微笑小屋”	(435)
三、建立青少年保护中心	(440)
四、重性精神病患者服务管理	(441)
五、建立救助帮扶长效机制	(443)
第七章 多党合作典范	(447)
第一节 增强政治互信	(449)
一、探索新路历程	(449)
二、接通“天地线”	(457)
三、成功范例	(461)
第二节 整合智力资源	(465)
一、顶层设计	(465)
二、建言献策	(468)
三、智力支持	(472)
四、挂职指导	(481)
第三节 试验区工作制度	(484)
一、联系小组	(484)
二、领导小组	(484)
三、联席会议制度	(485)

四、工作机制成效·····	(489)
第四节 推动区域经济发展·····	(494)
一、争取重大项目立项·····	(494)
二、协助引进示范带动项目·····	(499)
三、协助培育产业集群·····	(501)
四、帮扶解决民生难题·····	(503)
第五节 山海携手·····	(511)
一、智力帮扶·····	(512)
二、助医助学·····	(513)
三、同心·彩虹行动·····	(515)
四、百企帮百村·····	(516)
第六节 创新“同心工程”·····	(518)
一、“同心工程”品牌·····	(518)
二、“同心工程”机制·····	(522)
三、“同心工程”模式·····	(523)
四、“同心工程”成效·····	(528)
五、“同心工程”意义·····	(529)
第八章 迈向新征程·····	(533)
第一节 战略举措·····	(535)
第二节 与时俱进·····	(544)
一、解决温饱·····	(546)
二、扶贫攻坚·····	(548)
三、西电东送·····	(549)
四、跳跃前进·····	(550)
五、“十破十立”·····	(553)
第三节 锐意改革·····	(555)
一、健全服务体系·····	(555)

二、园区化承载	(559)
三、“一体化”开发	(564)
四、“三化”互动	(571)
第四节 实现跨越	(581)
一、量变到质变	(581)
二、跻身“金三角”	(581)
三、自加压力	(582)
四、推进“双领先”	(585)
五、创新“毕节经验”	(586)
第五节 构筑“精神高地”	(590)
一、构建大宣传格局	(591)
二、创新农民讲师团基层理论宣传载体	(591)
三、推进大外宣 传递正能量	(593)
四、创建“百千万”工程	(597)
五、夯实文化基础	(598)
第六节 强化基层组织建设	(600)
一、强化基层班子建设	(600)
二、建设发展型党组织	(608)
三、建立“双考双评双挂钩”机制	(613)
四、打造人才集聚高地	(615)
五、提升群众工作能力	(622)
六、扎紧反腐“篱笆墙”	(626)
第七节 新的使命	(635)
一、中央关怀	(635)
二、后发赶超	(638)
后 记	(645)

序

陈以亨

毕节试验区是一个综合性改革试验区，它的改革、试验、建设和发展，在推动毕节经济社会实现跨越式发展的同时，探索积累了宝贵的实践经验，彰显了“近期作示范，长远探路子”的试验示范作用。本书对试验区的丰富实践经验进行全面、系统、科学总结，从多角度、多层次、多侧面展示试验区的经验体系，为我国西部类似贫困地区全面建成小康社会提供典型样本，为多党合作服务改革发展探索新经验，具有重要现实意义和深远历史意义。

本书的作者是毕节试验区筹备创建、探索试验、改革发展历史进程的见证人、记录者和宣传者。他重新梳理了长期坚持深入试验区采访、调研的资料和认识，今年再次深入毕节市直各有关部门、全市8个县（区）的机关、农村、工矿、学校、街道、经济开发区，与各级干部、各族群众和社会各界人士广泛接触。在调查研究后全面介绍了试验区创建的时代背景，探索、试验、改革、发展轨迹，日趋显著的试验、示范、辐射效应，无论在理论研究还是在实践经验总结上，都有重大突破。

我是2003年7月份试验区专家顾问组换届起担任第四届专家顾问组组长的。这些年来，我曾多次到毕节试验区考察、调研、讲学。本书作者请我作序，使我重新回顾参与试验区改革试验、建设发展的历程，更加眷恋革命老区的山山水水。

乌蒙山区“一山分四季，十里不同天”。山高水险，沟壑纵横，土

地零碎，生态脆弱。干旱、洪涝、冰雹、低温……自然灾害频繁。但生活在这里的苗、彝、回、汉等各族人民，并没有抛弃这片贫瘠而多灾的故土，以绝处求生的气概，一代接着一代奋起与恶劣的自然环境和贫困落后抗争，坚韧不拔，不屈不挠，凭勤劳的双手建设自己的家园。

20世纪80年代中期，我国农村改革取得辉煌成就，1984年全国粮食生产登上新台阶。在一派大好形势下，1985年春夏之交，本书作者深入毕节地区赫章县偏远山区农村采访，发现由于自然条件极其恶劣，生产力水平低下，加之受干旱、低温灾害，不少农户缺粮断炊了。作为新华社记者，他连夜发出《赫章县有一万二千多户农民断粮》的急电，向党中央如实反映了各族农民贫困交加的情景和不埋怨党和国家、责怪自己“不争气”的精神面貌。

时任中共中央政治局委员、中央书记处书记习仲勋看到这篇内部报道后，当即批示“有这样好的各族人民，又过着这样贫困的生活，不仅不埋怨党和国家，反倒责备自己‘不争气’，这是对我们这些官僚主义者一个严重的警告!!!请省委对这类地区，规定个时限，有个可行措施，有计划、有步骤地扎扎实实地多做工作，改变这种面貌。”

贵州省委接到批示后，连夜召开紧急会议，派得力干部星夜兼程赶往赫章，开仓放粮，赈济灾民。随即组织8个工作组分赴全省各地调查了解群众生产生活情况，妥善安排贫困农民生活。1986年，贵州选派3300多名优秀中青年干部到贫困县乡挂职扶贫，拉开了有组织、有计划、大规模开发扶贫的序幕。

毕节是我国西部贫困地区的典型。20世纪80年代，毕节是贵州省最贫穷落后的地区。1987年，全区人均生产总值仅为306元，农民人均纯收入仅有182元，未解决温饱的农村贫困人口达345万人，贫困发生率高达65.4%；森林覆盖率仅为14.94%，水土流失面积占国土总面积的52.6%。当时人们用“石漠化、风沙大，烈日悬空雨难下；七种、三分收，包谷洋芋度春秋”来形容生态和经济状况。

这期间，从共青团中央书记处第一书记调任贵州省委书记的胡锦涛

同志，刚到任即奔赴贵州西部贫困地区农村调查贫困状况，研究探索贫困地区恶劣环境条件下治穷致富、生存发展的路子。他多次率领省有关部门干部、专家深入毕节地区各县农村调研，掌握了大量治本脱贫的第一手资料。在他的倡导和推动下，1988年6月9日，国务院批复同意建立“毕节开发扶贫、生态建设试验区”。

毕节试验区是我国第一个也是唯一一个“开发扶贫、生态建设”试验区，旨在挑战人口膨胀、生态恶化、经济贫困“三大难题”，在被联合国有关专家结论为“不具备人类基本生存条件”的喀斯特贫困山区，探索人与资源、人与环境、人与自然相协调、和谐发展、可持续发展的科学发展路子。

毕节试验区创建已26年，“弹指一挥间”。今天，俯览中国西部当年名不见经传的这片多灾而又贫瘠的土地，试验区实现跳跃式发展，取得了令人瞩目的辉煌成就，创造了“毕节经验”。

试验区坚持“开发扶贫、生态建设、人口控制”三大主题不动摇，整合各方力量，发挥自身优势，把外部支持转化为内生动力，统筹解决贫困、生态、人口问题，跳出了喀斯特贫困山区“越穷越生—越生越垦—越垦越穷”的恶性循环怪圈，探索出科学发展新路：

——创新开发扶贫系列机制。探索、建立、完善富有毕节特色的开发式扶贫机制：将产业发展链接到农户、科技、合作社、教育培训、特色品牌、龙头企业、融资、基地、园区等九大发展要素之上，形成全产业链式扶贫机制，增强农民增收致富内在活力、内生动力和“造血”功能；参与式扶贫机制：中央统战部、各民主党派中央、全国工商联、试验区专家顾问组、对口帮扶省市等直接帮扶到县、到乡、到村，采取提供咨询服务、开展智力支持、帮助招商引资、实施“同心”工程等措施，全方位、多层次、立体化参与扶贫；制度化扶贫机制：省、市、县、乡建立党政“一把手”负总责的扶贫开发工作责任制，推行领导定点联系扶贫工作制度，将机关单位定点帮扶贫困乡村和干部职工结对帮扶贫困户工作制度化，把扶贫开发成效作为考核干部工作实绩的重要依

据；精准化扶贫机制：创新扶贫对象瞄靶子、致贫因素梳辫子、驻村帮扶结对子、规划到户理路子、措施精准想法子、整合资源找票子、自力更生甩膀子、能人带动强班子、多方联动凑份子、跟踪管理造册子的“十子”精准扶贫机制，确保扶贫资源真正用在扶贫对象身上。

——创新生态综合治理模式。在全国率先探索创建“山顶生态林戴帽子，山腰经果林系带子，坡地种绿肥铺毯子，基本农田收谷子，多种经营抓票子”的“五子登科”生态经济发展模式；突出生态建设首要位置，严守生态保护红线，打造生态文明建设先行区。

——创新人口计划生育工作机制。强化利益导向，推动素质提升，拓宽、丰富人口控制主题内涵；在全国率先建立“双承诺、双诚信”计划生育工作模式，推动一处守信处处受益、一处失信处处受制，将人口增长压力转化为经济发展动力。

——完善基础设施建设体系。紧紧扭住交通、水利、城乡等基础设施建设不放松，持之以恒，积蓄长远发展能量。破解交通、水利瓶颈：创新交通基础设施建设投融资模式，推进构建高速公路、铁路、机场为核心的立体交通网络，变黔西北交通末梢为川滇黔渝区域枢纽。提高城镇综合承载能力：加强城镇化体系规划，探索以人为核心的山地城镇化模式，推动路网先行、设施配套，促进产城一体、发展壮大中心城市，建设城市综合体和特色小城镇，打造城乡统筹发展平台，提高城镇辐射带动能力；建设美丽乡村：以致富田园、绿色庭园、特色庄园、文化乐园、和谐家园“五园新村”为载体，实施水、电、路、讯、房和优美环境综合整治，建设具有山区特色、毕节特点的生态文明家园。

——培育发展特色优势产业。发展山地现代高效农业：从生态治理入手，改变传统耕种方式，推广良种良法，提高粮食单产。发挥山地气候多样、立体生态优势，念好“山字经”，打好“生态牌”，建设了一批高产、高效、绿色、有机农产品基地；跳出能矿产业，推动现代工业发展：充分利用能矿资源丰富优势，高起点、高标准、高水平建设煤电精深加工基地，推动“黑色煤炭、绿色开发、就地转化、吃干榨尽”。以

产业园区、标准厂房建设为平台和路径，着力发展新能源汽车、新医药、新材料、电子信息等战略性新兴产业。发展服装、食品、烟酒等劳动密集型特色轻工业，推动传统产业生态化、特色产业规模化、新兴产业高端化。突出推进服务业集聚发展：推进文化和旅游深度融合，以百里杜鹃、织金洞、草海等精品旅游景区为龙头，着力塑造“洞天湖地、花海鹤乡、避暑天堂”的品牌形象，将旅游休闲产业发展成为振兴区域经济、富裕一方百姓的支柱产业。

——创新开发开放体制机制。紧扣破解经济贫困、生态恶化、人口膨胀难题，突出经济社会发展导向，以改革促发展、以开放促开发。按照“超前探索、先行先试、封闭运行、大胆创新”的思路，开展土地流转试点、农村产权制度改革、小城镇综合改革、国有林场体制改革、农村金融体系改革、以民生项目监督特派组为突破口的基层纪检监察体制改革等50多项改革试验。推动“引进来、走出去”，发挥统一战线参与试验区建设优势，引进优势企业、实施重点项目、促进跨越式发展。推进招商引资和招才引智，探索承接产业转移利益共享机制，推进东西部共建产业园。深化与周边区域的全方位合作，积极融入长江经济带、泛珠三角经济区等。促进生产要素自由流动，产业合理分工，发展内陆开放型经济。

毕节试验区从筹建开始，就在中国共产党的领导下，中央统战部协调民革、民盟、民建、民进、农工党、致公党、九三学社、台盟等8个民主党派中央、全国工商联、中央国家机关多个部委和试验区专家顾问组长期参与试验区建设。随着形势的发展，中央统战部组织协调东部北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东等10省（市）党委统战部门，携手对口帮扶毕节的深圳市，长期坚持不懈地参与支持试验区建设，充分发挥各自知识密集、人才荟萃、联系面广的优势，殚精竭虑，奉献青春年华，服务毕节试验区建设。

2014年3月7日，北京召开全国两会期间，中共中央总书记习近平同志到贵州代表团参加讨论，在谈及毕节试验区的开发扶贫时，特意

向贵州代表团深情地念了他父亲习仲勋 1985 年对赫章县农村部分农民缺粮断炊内部报道的重要批示全文。时隔两个多月，2014 年 5 月 15 日，习近平总书记在贵州省委上报的《关于毕节试验区建设发展情况的报告》上，对毕节试验区工作作出了长篇重要批示。2014 年 6 月 24 日，习近平总书记将中共中央办公厅调研组呈报的《为加强贫困地区生态文明建设探路——来自毕节生态文明先行区的调研报告》批转中共中央政治局常委、国务院总理李克强，中共中央政治局常委、全国政协主席俞正声，中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽同志阅。李克强、俞正声、张高丽分别对来自毕节试验区的调研报告作了重要批示。中央领导要求毕节试验区坚持扶贫开发与生态保护并重，进一步完善政策措施，加强贫困地区生态文明建设，促进人口、经济与资源环境协调发展，走出一条贫困地区全面建成小康社会的新路子。

毕节试验区建立 26 年来，中共中央总书记从江泽民、胡锦涛到习近平，全国人大、国务院、全国政协、中央统战部和各民主党派中央、全国工商联的主要领导人，都十分关怀毕节试验区的改革、试验、建设和发展，特别是 2014 年以来，党中央、国务院、全国政协领导人对毕节试验区作出如此高密度的批示，2014 年 9 月中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在贵州调研期间，亲临毕节试验区考察和指导工作，中央如此关心、关注、支持一个贫困地区的改革、试验、建设和发展，这在共和国历史上是罕见的。

《攻坚》全景式展示了毕节试验区 26 年来探索试验、改革发展的艰辛历程，全面概括、总结了试验区的成功经验和建设成就。从结构体例来看，全书的 8 个章节之间相互联系，互为补充，结构合理、体例完整；从内容来看，丰富全面、史料翔实，收录了近年来毕节试验区发展的大量第一手资料，以及图片、图表；从行文来看，论述深入、逻辑严谨、观点正确、文风朴实，生动阐述了毕节试验区创建的历史背景、发展过程、重大意义，充分体现了党中央、国务院对毕节试验区的亲切关怀，全面展示了全国政协、中央统战部、各民主党派中央、全国工商