

XIJI FUPIN KAIFA GONGZUO YANJIU

西吉扶贫开发工作研究

杨生宝 王学江 著



 中国农业出版社



西吉

扶贫开发 工作研究

杨生宝 王学江 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西吉扶贫开发工作研究/杨生宝, 王学江著. —北京:
中国农业出版社, 2005. 2

ISBN 7-109-09284-4

I. 西... II. ①杨...②王... III. 不发达地区-经济
发展-研究-西吉县 IV. F127.434

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 010141 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.5 插页: 2

字数: 232 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

扶貧工作是一項細活，
要有理論性探索，
更要有切合實際的
具體行動。

為《西吉扶貧開發工作研究》題詞

二〇〇九年深秋

黃璜





扶贫开发工作研究

序一

宁夏回族自治区扶贫开发办公室主任

李永录

消除贫困，实现共同富裕，是社会主义的本质要求，也是人类孜孜追求的共同愿望。西吉县是全国重点贫困县之一，在几十年的反贫困行动中，党和国家给予了政策、资金、人才等多方面的倾斜和支持，地方各级政府制定出具体措施，狠抓落实，坚持不懈地改善生产、生活条件，同时也得到了社会各界的共同参与。经过广大人民群众的苦努力，使绝大多数农民解决了温饱问题，少数农民也开始走上了致富道路，初步改善了全县社会、经济和文化落后状况，取得了令人满意的成績。但这只是扶贫开发的一个阶段性胜利，将来扶贫工作的任务还相当艰巨，全面分析新时期扶贫开发面临的新形势和新任务至关重要。

在胜利完成“国家八七扶贫攻坚计划”之后，扶贫

开发进入一个新的历史时期。21 世纪是科学技术日新月异，全球经济飞速发展的时期，也是市场竞争更加激烈的时期，贫困地区和贫困人口面临着新的机遇和挑战。在这种环境背景下如果不做出更大努力，没有新的思路、新的理念、新的举措，就有被淘汰的危险。改变贫穷落后，促进经济发展、民族团结和社会稳定，是党和政府义不容辞的历史责任，所以只要有贫困存在，党和政府会有更加坚定的信念领导人民摆脱贫困。在农村贫困人口基本解决温饱问题之后，将以更高的要求巩固温饱，稳定提高贫困农民收入，推动社会经济整体发展。但是我们要清醒地认识到，新世纪要如期完成扶贫开发大业，要稳定解决温饱，为实现小康创造条件，不仅要靠国家加大投资力度，更要靠地方各级政府、基层组织 and 广大人民群众的努力以及全社会的共同参与，也离不开深入贫困农村，亲临扶贫现场，贴近贫困农民的技术管理人员来源于实践用之于实践的理论研究，因为基层工作者更有观察面，更有实践经验，更有发言权。

扶贫开发不仅要脚踏实地干工作，更要善于思考、善于探索、善于研究。如果没有扶贫现场的调查研究就不会了解发展，不能促进发展。任何工作的进步与发展都是以总结前期工作的经验和教训为基础的，调查研究是掌握信息、认识客观规律、解决主客观矛盾的重要理

论依据，它在领导决策中具有不可替代的特殊作用。《西吉扶贫开发工作研究》从一个县的实际情况进行剖析，是作者充分认识到扶贫开发的长期性、复杂性和艰巨性，坚持理论联系实际，在探讨各类扶贫项目运行效果的基础上，充分吸收经验教训和借鉴国内外行之有效的工作作法，坚持以人为本的指导思想，树立扶贫开发新理念，注重扶贫开发规划、管理等运作机制的转换和合理应用，对提高扶贫工作效率很重要。

希望这项研究在对当地经济发展起到积极作用的同时，也能“克隆”出更切合实际、更具有积极意义的扶贫开发机制，为全面建设小康社会发挥应有的作用。

2005年元月于银川



扶贫开发工作研究

序二

中共西吉县委书记

杨锦明

西吉县人民政府县长

田治富

西吉县位于宁夏南部山区，总面积 3 144 平方公里，总人口 46.1 万，其中回族占 52.8%，是宁夏农业人口第一大县，属史称“苦瘠甲天下”的“西海固”地区，是国定贫困县，也是全国和宁夏扶贫开发的重点地区之一。

贫困，时刻困扰人类的恶性毒瘤。缓解和消除贫困，最终实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是党和政府义不容辞的历史责任，也是实现地区协调发展，全面建设小康社会的需要。改革开放以来，在党中央和国务院的关怀支持下，在区、市党委、政府的正确领导下，历届县委、政府始终把解决农村贫困人口的温饱问题作为经济发展的重要任务，从 1983 年国家确定“三西”建设，到 1994 年提出“八七扶贫攻坚计划”和“宁夏双百扶贫攻坚计划”以来，西吉县开展了有计划、

有组织、大规模的扶贫开发，经过近 20 年的不懈奋斗，全县贫困人口的温饱基本得到解决，贫困地区的面貌发生了显著变化。实现了从极端贫困走向基本温饱的历史性转折，贫困农民跨越了温饱线；实现了由救济式扶贫向开发式扶贫的转变，具备了一定的自我发展能力；实现了由单纯解决温饱向经济社会协调发展的转变，农村社会面貌有了较大的改观；实现了以扶贫为主向扶贫与扶智相结合的转变，农民的思想观念发生了深刻变化，走出一条符合县情、符合自然规律和经济规律，具有特色的“政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫”的路子。特别是 2002 年以来，县委、县政府牢固确立加快发展这一主题，突出振兴县域经济，着力实施“强农稳县、兴工富县、基础优县、生态立县、促商活县、科教兴县、依法治县”的七大战略，逐步培育形成了马铃薯、草畜、特色种植三大基地和三大产业，努力推动了扶贫开发工作进程。全县农民人均纯收入 1480 元，人均有粮 455 千克，分别比 1994 年增长 1.7 倍和 7.84%，全县贫困人口由 1994 年初的 31.2 万人下降到目前的 12.3 万人，贫困面由 76% 下降到 27.1%；农村生产条件明显改善，群众生活水平显著提高，基础设施建设明显加快，县域经济整体实力增强，教育、科技、文化、卫生等社会事业全面发展。

《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》中，西吉仍被国家列为全国中西部地区扶贫开发任务重、贫困人口相对集中的592个扶贫开发重点县之一。进入新时期、新阶段，西吉扶贫开发工作面临着许多新问题、新情况。因此，我们要充分认识新时期扶贫开发的长期性、复杂性和艰巨性，不断总结过去，积累经验，认真落实《中国农村扶贫开发纲要》、《宁夏农村扶贫开发规划》、《西吉县农村扶贫开发规划》，巩固扶贫成果，进一步加大扶贫开发力度，提高扶贫开发成效，改进和完善扶贫开发工作机制，努力实现新一轮扶贫开发工作的新跨越。本书以县域为单元，对西吉20多年的扶贫开发工作做了认真的分析和研究，客观总结了西吉扶贫开发的阶段性发展、工作经验，取得的成就以及在实施2605项目、“三西”建设、秦巴项目等国内外扶贫项目中存在的问题、成功做法和经验教训，系统分析探讨了劳务输出、产业结构调整、小额信贷、项目管理、规划管理对扶贫开发的作用。对贫困地区改进和完善扶贫开发工作机制，更好地促进贫困地区的经济发展具有重要的意义。希望本书的出版能为今后西吉乃至全国贫困地区的扶贫开发工作起到指导和借鉴作用。

2005年2月于西吉



扶贫开发工作研究

前 言

扶贫开发工作研究

西吉县是一个“国家级”的贫困县，过去 50 年来，得到了党和国家的亲切关怀，得到了国际组织的多方援助，得到了社会各界的共同关注。通过全党动手，全民动员，各方支持和全县 40 多万回汉人民合力攻坚，如期实现了“八七扶贫攻坚计划”，基本解决了贫困人口的温饱问题。这个成绩是喜人的，但其实现的过程是非常艰辛的。因为贫困是一个多因素综合作用的结果，扶贫开发又是一个由多个子系统组成的复杂的系统工程，在反贫困斗争中从财力、物力、人力方面付出了代价，在外部力量的援助下实施了诸多扶贫项目，既有成功的经验，也有失败的教训。在这个漫长的过程中实务性的操作与实践很多，但缺乏系统的理论总结与研究，作为基层从事扶贫开发的国家公务人员，理应有所感想，有

所认识，本书是作者基于这种思想编写的。

尽管扶贫开发工作取得了历史性成就，但发展的差距还很大，绝对贫困依然存在，相对贫困将长期存在，脱贫人口还不能稳定致富，返贫的可能性极大。今后扶贫开发工作不仅是国民经济和社会发展的主要内容，而且具有长期性、复杂性和艰巨性。为了更进一步做好新阶段扶贫开发工作，本书对全县贫困及反贫困过程作了详细论述，对前阶段涉及扶贫部门实施和管理的部分项目、产业发展情况、扶贫规划等工作做了总结和初步探讨，并提出了一些新时期更新扶贫开发理念的观点。

由于作者学识疏浅，只是从表面进行了初步分析，研究的深度和广度远远不够，思路不够开阔，内容不够全面，仅供参考，错误之处恳请读者批评指正。本书在编写过程中得到了王志恒、边凤平、蒙忠升、柯良备、撒凤虎、高小慧、刘丽等同志的热情帮助，在这里一并表示感谢！

作 者

2004 年 12 月于西吉



扶贫开发工作研究

目 录

扶贫开发工作研究

序一
序二
前言

第一章 贫困及反贫困概述	1
一、贫困的概念及界定	2
二、贫困的成因	10
三、贫困现状	26
四、西吉扶贫的历程	30
五、西吉扶贫工作取得的成就	34
第二章 2605 项目的教训	43
一、2605 项目的背景	43
二、2605 项目的实施措施	47
三、2605 项目取得的效益	50
四、来自 2605 项目的教训	54

第三章 “三西”农业建设的成效	57
一、“三西”农业建设的背景	57
二、“三西”农业建设的主导思想	60
三、“三西”农业建设的作用与意义	66
四、“三西”农业建设取得的成效	70
五、存在的问题	78
第四章 外资扶贫项目的借鉴	81
一、外资扶贫项目的背景	82
二、外资扶贫项目的作用及借鉴意义	86
三、外资扶贫项目取得的实效	93
四、外资扶贫项目存在的问题	100
第五章 劳务输出的扶贫效应	103
一、西吉县农村劳动力剩余的现状及原因	103
二、劳务输出扶贫的作用和意义	108
三、西吉县劳务产业的起步与发展	113
四、加快劳务输出扶贫的对策	121
第六章 产业结构调整与经济发展	125
一、产业结构的基本理论	125
二、产业结构调整的原则和方向	130
三、西吉县产业结构现状及国内外对照分析	137
第七章 小额信贷扶贫的启示	149
一、小额信贷扶贫基本理论的形成	149
二、开展小额信贷扶贫的意义	160
三、西吉发展小额信贷的基本素质问题	168

第八章 扶贫开发项目管理	178
一、项目及管理的概念	178
二、搞好扶贫开发项目管理的重要意义	179
三、项目管理程序和项目选择	184
四、扶贫项目的可行性研究	190
五、扶贫开发项目的评估	199
六、扶贫项目的执行与验收	203
第九章 扶贫开发规划	211
一、扶贫开发规划的目的和意义	211
二、扶贫开发对象的识别	218
三、村级规划的制定	220
四、县级规划的制定	226
附录 1 夏寨乡酸刺村扶贫规划	236
附录 2 西吉县农村扶贫开发规划	251
第十章 新时期扶贫开发的理念	267
一、新时期扶贫开发要有新理念	269
二、新时期扶贫开发要有新机制	274
三、新时期扶贫开发更要强化旧措施	280
参考文献	286



扶贫开发工作研究

第一章

贫困及反贫困概述

扶贫是因贫困的存在而产生的社会经济活动。开发是针对经济贫困地区及其弱势群体从其资源环境和发展能力上给予政策、物资、技术、管理等方面的配置与引导，在指导改变方式、方法提高生产效率的同时，更侧重于以人为本的行为能力培养。有贫困存在就有反贫困行为，缓解和消除贫困是人类社会的本质要求，反贫困要从认识贫困开始。扶贫开发工作是反贫困战略中最直接、最广泛、最切近目标主体、最系统的工程。贫困是长期存在的，所以扶贫开发工作也具有长期性。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》明确指出：“扶贫开发是建设有中国特色社会主义伟大事业的一项历史任务，基本解决农村贫困人口的温饱问题只是完成这项历史任务的一个阶段性胜利。我国目前正处于社会主义初级阶段，在较长时期内存在贫困地区、贫困人口和贫困现象是不可避免的。当前尚未解决温饱的贫困人口，虽然数量不多，但是解决的难度很大。初步解决温饱的群众，由于生产生活条件尚未得到根本改变，他们的温饱还不稳定，巩固温饱成果的任务仍很艰巨。基本解决温饱的人口，其温饱的标准还很低，在这个基础上实现小康、进而过上比较富裕的生活，需要一

个长期的奋斗过程。至于从根本上改变贫困地区社会经济的落后状况，缩小地区差距，更是一个长期的历史性任务。要充分认识扶贫开发的长期性、复杂性和艰巨性，继续把扶贫开发放在国民经济和社会发展的位置，为贫困地区脱贫致富做出不懈努力。”

一、贫困的概念及界定

（一）贫困的概念

贫困是一定社会经济条件下的动态社会经济现象，是一个历史的、社会的和相对的范畴。贫困既是一个十分具体的概念，又是一个非常抽象的概念。扶贫开发工作中人们对“贫困”一词常挂在嘴边，但要确切的定义什么是贫困，却很难回答。因为不同的时期、不同的环境、不同的角度、不同的阶层，就有不同的认识结果。按照马克思主义经济学的观点，人类的贫困问题，自始至终就是与“财产”问题，亦即“所有制”问题联系在一起的。只有扬弃了私有财产制度，人类社会才有可能消除“财产”、“生存”、“需要”、“发展”和“享受”等方面的差异，才能消除贫困，这是基于权利公平和分配均等的深层次认识。而长期面对贫困主体从事扶贫工作的基层人员，他们更侧重于直观的外表认识，常常把贫困从感官上和表象上描述为“食不果腹，衣不遮体”，只是从生活物资紧缺的经济方面单纯认识贫困的，这只能说是贫困的一个方面。在国际经济趋于一体化的当今世界，与扶贫关系密切的有关国际组织对“贫困”的描述有以下一些。

世界银行在上个世纪 80 年代认为：“当某些人、某些家庭或某些群体，没有足够的资源去获取他们那个社会公认的、一般都能享受的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会，就会处于贫困状态”。而过了 20 年后又认为：“穷人的生活没有最基