

仙居县扶贫开发规划

(2003 — 2005 年)

仙居县扶贫工作委员会

仙居县发展计划局

二〇〇二年十月

目 录

序言	1
第一部 现状分析	1
一、仙居县基本情况	1
二、扶贫工作简要回顾	2
三、贫困现状及原因	4
四、扶贫开发需求分析	5
第二部分 指导思想和基本思路	6
一、指导思想	6
二、基本思路	6
第三部分 奋斗目标和任务	7
一、规划目标（2003—2010 年）	7
二、近期奋斗目标（2003—2005 年）	7
三、主要任务和措施	8
第四部分 扶贫开发的重点	12
第五部分 实施方案	12
一、项目分类	12
二、规划的总体预算	13
三、扶贫资金的筹措	13

四、项目规划布局.....13

五、县级重点项目计划.....14

第六部分 扶贫开发支持措施.....24

一、规划实施支持措施.....24

二、规划实施的组织管理.....26

附表:

一、欠发达乡镇名单

二、重点贫困村名单

三、重点贫困户名单

四、仙居县 2003—2005 年乡镇项目投资汇总表 (1—8)

五、仙居县农业综合开发规划图

六、仙居县基础设施规划图

七、仙居县社会发展规划图

仙居县扶贫开发规划

(2003-2005 年)

序 言

根据国务院《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》和省、市有关文件的精神，及我县国民经济和社会发展“十五”计划的发展要求，在总结和回顾几年来我县扶贫工作所取得的成绩和经验的基础上，仔细分析全县社会经济发展的基础和存在的问题，特编制《仙居县扶贫开发规划》，以该规划作为组织和动员全县人民进行扶贫开发、奔小康的行动纲领，在新的发展背景和发展环境中，正确认识我县所具有的发展条件，明确自身的优势，找准今后扶贫开发的方向和重点，抓住机遇，开拓创新，奋勇拼搏，迎头赶上，力争实现全县经济的跨越式发展和社会的全面进步，在 2020 年基本实现农业和农村现代化。

一、现状分析

（一）仙居县基本情况

仙居县地处浙江省台州西部山区，永安溪自西向东纵贯全境，东邻临海、黄岩，南接永嘉，西临缙云，北连天台、磐安。总面积 1992 平方公里，其中丘陵山地面积 1612 平方公里，占 80%以

上，是个典型的“八山一水一分田”的山区县。境内青山绿水，景色优美，自然资源丰富，生态环境良好。全县辖 8 镇 10 乡，722 个行政村，总人口 458153 人，其中农业人口 413807 人，有耕地面积 14468 公顷，林地面积 134875 公顷，人均耕地 0.52 亩。种植的主要农作物有稻谷、小麦、玉米、薯类、大豆、油茶、蔬菜、瓜果等。

近年来，全县农业生产和综合开发稳步发展，种植结构调整较大，经济作物播种面积和产量大幅增长，杨梅、蜜梨、高山蔬菜、黄姜、烤烟等主导产品已初步形成基地化种植、规范化生产、市场化营销的品牌效应。林业、畜牧业、水产业生产不断发展，农业基础设施建设进一步加强，农业生产条件得到改善。工业经济持续快速增长，目前已形成医药化工、工艺美术、橡塑、机械等优势支柱产业，白银行业也有望成为新的经济增长点。旅游业蓬勃发展，仙居风景名胜区已被列为国家级风景名胜区，旅游业对第三产业的带动效应日益明显。

（二）扶贫工作简要回顾

改革开放以来，特别是实施“八七”扶贫攻坚计划以来，在省、市各级部门的帮助参与下，坚持以经济建设为中心，解放思想，锐意改革，艰苦奋斗，全县的扶贫工作取得了阶段性的成果。2001 年末全县国内生产总值达到 285099 万元，完成财政收入 30869

万元，农民人均纯收入 2917 元，分别比 1995 年的 160293 万元、12188 万元和 1995 元增长了 77.8%、153.3%、46.2%。全县特困村、特困人口（人均年收入 800 元以下）现有 3 个村、608 人，比 1995 年的 133 个村、5.2 万人口分别减少 97.7%和 98.8%，贫困乡村的面貌发生了较大的变化。

——基础设施建设加快，生产生活环境得到改善。2001 年止，安岭、溪港、湫山三个被列入省“百乡扶贫攻坚计划”的贫困乡已通机耕路的村有 54 个，通车率达 67%，开通程控电话 62 个村，开通率 77%，饮用自来水村 64 个，饮用率 79%，在农村通电率 100%基础上，完成农村合格电改造 51 个村，占 63%。同时，建造机耕路 59 公里，拓宽或硬化原有机耕路和乡道公路 32 公里，投资 100 万元的安岭乡初中教学楼已经竣工，投资 160 万元的湫山东方学校教学楼已交付使用，学校危房得到不同程度的改造和翻新，师资力量得到充实和加强，教学条件不断改善。

——农业结构调整力度加大，产业化经营有新发展。三年来，安岭、湫山、溪港等贫困乡以农民增收、农业增效为目标，积极发展杨梅、红柿、蜜梨、茶叶、油茶等经济特产林和高山蔬菜、香菇、药材等短线经济，取得了较好的效益。农产品加工企业有所发展，以蕃苣为原料的“安岭薯脯”、“农家薯条”等旅游休闲食品得到成功开发，并开始投入规模生产。

——劳务输出成效明显，脱贫步伐不断推进。2001 年安岭、湫山、溪港等贫困乡劳务输出总数达 14205 人，比 1999 年增加了 1849 人，主要从事油漆经销等行业，劳务收入明显增加，脱贫步伐得到加快。

——移民小区建设加强，移民生活水平明显提高。近年来，我县一直将下山脱贫作为高山、深山农民脱贫致富的有效途径来抓，通过与重点工程建设（下岸水库）、小城镇建设、土地平整、生态环境保护相结合，取得显著成效。横溪镇下山移民试验区是省级试验区，几年来共吸纳周边几个贫困乡高山移民和库区移民 8000 多人，安置异地贫困人口居全省中心镇首位，有效地推动了下山移民工作，加快了城镇建设进程。

（三）贫困现状及原因

1、贫困现状

2000 年，安岭、溪港、湫山三个山区乡被省政府列入“百乡扶贫攻坚计划”。去年，我县被列入全省 25 个经济欠发达县之一。据农经年报统计，2001 年全县农民人均纯收入少于 1500 元的有 141 个村 53968 人，主要分布在安岭、溪港、湫山、上张、广度、淡竹、横溪等七个乡镇。许多贫困户经济收入主要来自传统农业，解决的只是标准极低的温饱问题，一些刚脱贫或已经脱贫的村和

农户，一遇自然灾害或疾病等天灾人祸极易返贫，发展环境和条件还十分脆弱。全县的扶贫工作任重而道远。

2、贫困原因

造成贫困的原因既有客观因素也有主观因素。主要有：

——生产生活条件差。贫困村贫困户大多地处深山、高山，交通不便，信息落后。人均耕地面积少，而且土地单块面积小，比较分散、距离较远，形不成规模种植，生产成本低；农作物种植结构单一、产量低、效益差，发展经济作物困难，粮食生产难以增收脱贫。

——基础设施落后。全社会固定资产投资总量偏小，导致全县工业基础薄弱，交通、能源、电力、通讯设施落后。全县县乡公路等级低，村与村大多靠机耕路相通，路况一般较差。目前仍有 145 个村缺路少桥通不了汽车，89 个村不通电话。

——农业投入不足。导致农业综合生产能力弱，抵御自然灾害能力不强，农业生产技术水平低下，农业增长滞后，农民增收困难。

——文化素质不高，观念陈旧。由于受地域环境等方面的限制，信息闭塞、教育落后，大多群众包括一些村干部，思想保守，自给自足的小农意识较浓，特别是在家务农的农民普遍年纪较大且文化素质低下，缺乏开拓创新的意识和致富本领，生产积极性

不高。

（四）扶贫开发需求分析

造成各贫困地区落后的原因基本相同，对资金、技术、信息、政策、组织等方面的需求是贫困村普遍存在的共性问题，但不同地理位置的贫困群体和不同类型的贫困人口由于具体情况不尽相同，在发展基础、发展程度、个人能力及收入水平上的差别，决定了不同群体之间的需求各有所不同，认真分析不同对象的需求，切合实际搞好扶贫开发项目规划，确保通过规划的实施达到脱贫致富的目的。

二、指导思想和基本思路

（一）指导思想

以邓小平理论和江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实中央、省扶贫开发工作会议精神和有关政策，坚持开发式扶贫的方针，紧紧围绕增加贫困地区农民收入这一中心，动员全社会支持和参与贫困地区建设，依靠贫困地区广大干部群众脱贫致富的决心和奋斗，以市场为导向，把农业综合开发和下山脱贫作为重点，引导发达地区与贫困地区之间实现产业和劳动力的互动转移，加强劳务输出，加快农村基础设施建设，走生态、生产、生活协调发展之路，推动全县经济的跨越式发展和社会文明的全面进步。

（二）基本思路

通过编制扶贫开发规划，促进全社会参与规划的实施，全面改善贫困乡村的落后状况。把农业综合开发放在首位，扩大种养业规模，充分发挥农产品加工业对提高农业产业化水平、推进农业现代化的关键作用，狠抓农产品加工业，加强市场建设，积极发展农业合作组织，扩大营销队伍，进一步解决农产品出路问题。重点搞好下山脱贫小区（点）建设，大力组织引导高山、深山农民特别是中青年农民下山迁移，一方面可大幅提高移民家庭收入，彻底摆脱贫困现状，根除贫穷繁衍和加强对下一代的培养；另一方面，不愿迁移的留守农民（主要是老年人）相应地扩大了耕地面积，增加了农业收益，土地流转使用规模的扩大，又为工商资本进山、效益农业上山创造了条件。同时，加强劳务输出的组织管理，积极发展二、三产业，各中心镇的工业园区企业要优先安排下山贫困移民就业，鼓励移民从事第三产业，在政策上给予优惠。从多方面拓宽就业渠道，稳定增加贫困农民收入，从而达到借助外力加快发展，依靠内力摆脱贫困。

三、奋斗目标和任务

（一）规划目标（2003-2010年）

到2010年，全县农民人均纯收入达到5400元，贫困农民生产、生活水平大为提高，贫困农村基础设施建设较为完善，生态

环境保护良好，各类产业快速发展，社会事业全面进步。

（二）近期奋斗目标（2003-2005年）

——脱贫增收目标。通过三年努力，使贫困人口的收入明显提高，生产、生活条件有较大改善。力争贫困人口年收入增长速度高于全省平均水平，三年内贫困人口增收700元以上。

——劳动力转移目标。今后三年继续扩大劳动力输出力度，规划期平均每年至少增加2000个劳动力经常性外出打工，力争实现人均收入在1500元以下的相对贫困农户至少有1个劳动力经常性外出打工。

——下山脱贫目标。规划期内每年搬迁2000户左右，到2005年底确保下山脱贫总户数达到5200户以上。

——改善住房条件目标。全县65%以上的贫困户住砖、瓦结构房屋。

——教育和医疗保健目标。普及九年制义务教育，贫困户适龄儿童入学率达到99%，人人享有医疗、保健、防疫条件。

——基础设施改善目标。全县60%以上的贫困村通上简易公路。80%以上的贫困村用上合格饮用水。

——集体经济收入目标。到2005年使80%贫困村集体经济收入达到1万元以上，使贫困村“有人办事，有钱办事”。

——改善生活条件目标。全县50%以上贫困村通上有线电视

或小前端，60%以上贫困村通上电话。

（三）主要任务和措施

1、因地制宜发展效益农业，大力推行农产品深加工，积极推进农业产业化经营。

以山区资源优势为依托，以农民增收为出发点，调整优化农业产业结构。根据县“246”绿色行动计划（力争到2002年底，吃上“放心菜、放心肉”；到2004年，主要农产品达到无公害标准；到2006年，主要农产品基本达到绿色食品标准，部分农产品达到有机食品标准），大力发展高山蔬菜、杨梅、三黄鸡、茶叶等无公害农产品、绿色食品和有机食品，推行标准化生产，实施品牌战略；积极引进、发展劳动密集型加工业和各类农副产品加工企业，大力推行农副产品深加工，延长农业产业链，提高农产品附加值，进一步解决农村剩余劳动力就业问题；以市场为导向，建立各类农产品交易市场，推广“公司+基地+农户+市场”和订单农业等形式，培育农业龙头企业和各类专业大户，引导农民加快发展各类专业合作组织，按市场化要求组织生产，搞活市场流通，促进农民增收。做好农技推广服务，为贫困农户提供产前、产中、产后系列化服务，形成农工贸一体化，产加销一条龙的产业化经营。

2、加强脱贫小区建设，加快落实移民政策，大力推进下山

移民工程。

大力实施脱贫小区（点）建设规划和年度计划，加快小区内基础设施建设，完善脱贫小区功能设施。脱贫小区（点）建设要与中心镇、中心村建设相结合，要用城市化的理念来开发小区建设。制定、完善各项优惠政策，以脱贫小区（点）为载体，积极引导投资者到区内经商办企业，大力发展各类农业综合开发项目和工业企业，加快产业集聚，带动第三产业的发展，扩大贫困移民就业机会，增加下山脱贫户的收入来源，为贫困移民创造良好的安居条件。同时，加大政策宣传力度，做好思想动员工作，极力引导贫困人口下山迁移，把移民政策真正落到实处，切实推进下山移民工程。移民散户与集体享受同样的移民政策，把集中迁移与分散迁移结合起来，集中迁移安置地以脱贫小区为主，分散迁移安置地以中心村脱贫点为主。下山脱贫小区所在乡镇以脱贫小区企业和当地工业园区企业为主体安排贫困移民工作，力争每户贫困移民有1人从事二、三产业。对企业吸纳贫困人口就业占职工总人数30%以上的，按照有关政策给予贷款贴息等优惠待遇。

3、积极组织劳务输出，拓宽发展空间。

健全各乡镇劳务输出工作考核制度，加强劳务输出的引导、组织、管理、服务工作。积极引导工艺品行业等劳动密集型企业 and 适用技术型企业，结合自身的发展，有计划地吸纳贫困乡村剩

余劳动力就业，劳动部门和就业中介组织给予优先安排。做好“涂料油漆经销村”、“干洗村”、“烧饼村”、“服装村”等劳务输出先进典型村与剩余劳动力相对集中的贫困村之间的村村结对挂钩工作，利用传统的“师徒关系”，通过“传帮带”作用，推进贫困山村的劳务输出业发展。对具备一定经济基础的劳务输出先进户，鼓励人才回归，资本回流，利用先进户的资金、技术、信息带动本地贫困人口脱贫致富。

4、加大科技扶贫力度，不断提高贫困农民的自我“造血功能”。

按照县域特色产业的发展和广大农民创业的要求，建立健全科技与扶贫开发相结合的运行机制，加强与科研院所、大专院校的合作，积极引进和推广适宜山区扶贫开发的科技成果和先进实用技术，利用并组织农技骨干，到贫困村建立科技扶贫示范村，示范基地，带动农民的生产水平。围绕当地特色农业和劳动密集型加工业的发展，各中心镇要把贫困移民纳入当地职工培训体系，大力开展多种形式的实用技术培训和职业培训，提高贫困移民的技术水平和就业能力。增加贫困农户的自我“造血功能”。

5、进一步加强基础设施建设，改善生产生活条件。

紧紧围绕加快城市化进程和贫困乡镇支柱产业的培育和发展，以“突出重点，加大投入，扩大总量，提高效益”为原则，

加大建设力度，加快项目建设步伐。一是到 2005 年底公路通村率达到 95%，县乡道主干公路 60%以上达到高级，次高级路面铺筑；二是通过全面电网改造，村村达到用电合格村要求，确保“同网同价”；三是有线广播电视通村率达到 90%以上。

6、大力发展各项社会事业。

大力发展教育、卫生等社会事业，提高贫困地区群众的科学文化素质和生产生活水平。一是计划新建校舍 10 万平方米，充实加强师资力量。各脱贫小区（点）所在乡镇要根据适龄上学的移民子女人数，适当扩大学校规模或新增学校网点，妥善安排移民子女的就学问题。二是组建社区卫生服务站 96 个，县级医疗机构每年组织二至三批医务人员到贫困乡村巡回医疗。逐步建立和健全适宜当地的农村合作医疗制度，减少因病致贫、返贫。大力开展贫困乡村改水、改厕工作，实现初级卫生保健目标。

四、扶贫开发的重点

以 2000 年和 2001 年两年平均农民人均年收入 1500 元以下为标准，按照集中连片的原则，把贫困人口集中的 6 个贫困乡、132 个贫困村、20610 户贫困户、57039 贫困人口作为全县扶贫开发的重点对象（附：欠发达乡镇、贫困村、贫困户名单）。

五、实施方案

（一）项目分类

根据各贫困乡、村项目汇总结果和国家扶贫、产业结构调整政策，结合全县实际情况，将扶贫开发项目分为五大类。即：农业综合开发类、生态环境类、基础设施类、社会发展类、下山脱贫类。

（二）规划的总体预算

规划项目共分 5 大类 41 项。经测算，实施本规划资金总投入需求为 99441 万元。其中农业开发 24 个项目，投资 28944 万元；基础设施 6 个项目，投资 12845 万元；社会发展 8 个项目，投资 9706 万元；下山脱贫项目，投资 47484 万元；生态环境 2 项，投资 462 万元。

（三）扶贫资金的筹措

资金投入由国家扶持、申请贷款、贫困群众自筹三部分组成，以贫困户自筹为主。投工投劳除路桥工程、饮水工程、加工业所需要求高的特殊用工外，一般由用工受益贫困人口自行解决。各类扶贫资金的投入严格执行国家扶贫政策规定，资金安排按照“统一规划，统筹安排，渠道不乱，性质不变，相对集中，配套使用，确保效益，各记其功”的原则，瞄准贫困群体，集中使用，专款专用，资金跟着项目走，一次规划，分年实施，确保扶贫开发的整体效益。

（四）项目规划布局

按照各贫困乡、村上报的规划项目和具体现状，以种、养、加等农业综合开发项目和下山脱贫小区（点）作为两大重点，分别实施以县级为重点，乡、村级并举的多层次项目建设。

1、大力发展增收潜力大的农业扶贫项目，培育一批特色品牌产业，重点发展以杨梅、蜜梨为主的水果产业，以高山蔬菜为主的无公害蔬菜产业，以茶叶、油茶、板栗为主的森林食品产业，以三黄鸡、山羊为代表的禽畜产业；大力发展农产品加工业，重点建设白塔农产品特色加工园区；建立各类农副产品批发交易市场。

2、按照“搬得下、稳得住、富得起”的要求，把中心镇中心村建设与下山脱贫结合起来，规划在横溪、白塔、城关、下各四个中心镇设立县级重点下山脱贫小区，安岭、溪港、湫山、广度、淡竹、上张、埠头、幡滩、田市、官路等十个乡镇的中心村设立下山脱贫点。

（五）县级重点项目计划

1、下山脱贫项目

（1）项目可行性

近年来，我县把下山脱贫作为贫困群众脱贫致富的重要途径来抓，与库区建设、中心镇、村建设相结合，取得了良好成效，下山脱贫工程深受山区群众欢迎，村民要求迁移的呼声强烈。为