

FENJIN DE
ZHENGCHENG



主 编 ◎ 赵国明

副主编 ◎ 孟昭霆 库热西·哈吾力 王秋元 白 晓

奋进的征程

新疆扶贫开发探索与实践

新疆人民出版社
XINJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE



《奋进的征程——新疆扶贫开发探索与实践》

编纂委员会

名誉主任 钱 智

主 任 赵国明

副 主 任 孟昭霆 库热西·哈吾力 王秋元

白 晓

委 员 陈 雷 王 诚 牛林康 屈 华

张孟堂 阿达里 李劲松

沙力哈尔·阿布得西 张 文 王 健

主 编 赵国明

执行副主编 陈 雷 王 健

编辑人员 阿曼古丽 李 斯 张 彤 宁 刚

易小强 苏 奎 潘志宝 王红平

编 务 王 健 易小强

FENJIN DE
ZHENGCHENG

奋进的征程

新疆扶贫开发探索与实践

主 编◎赵国明

副主编◎孟昭霆 库热西·哈吾力 王秋元 白 晓



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-1080340

新疆人民出版社
XINJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

奋进的征程:新疆扶贫开发探索与实践/赵国明等编著.—乌鲁木齐:
新疆人民出版社,2011.5

ISBN 978-7-228-14268-2

I. ①奋… II. ①赵… III. ①不发达地区—经济发展—概况—新疆

IV. ①F127.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 081623 号

出 版 新疆人民出版社
地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号
邮 编 830001
制 作 乌鲁木齐捷迅彩艺有限责任公司
印 刷 新疆新华印刷厂
开 本 787mm×1092mm 16 开
印 张 41
字 数 550 千字
版 次 2011 年 5 月第 1 版
印 次 2011 年 5 月第 1 次印刷
印 数 1~2 000 册
定 价 68.00 元

序 一

进入新世纪,我区扶贫工作翻开了新的一页。10年来,全区上下大力实施《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》,不断深化认识、提升理念,积极探索新路、创新模式,努力总结经验、丰富理论,走出了一条“政府主导,社会参与,自力更生,开发扶贫,全面发展”的符合新疆区情的扶贫开发道路,整村推进连片开发、劳动力转移培训、产业化扶贫、边境扶贫、异地搬迁、小额贷款、互助资金、社会扶贫、外资扶贫等重点扶贫开发工作取得显著实效。10年来,全区有2 986个重点村完成整村推进任务,284万贫困人口温饱问题得以稳定解决,30个扶贫重点县贫困农民人均收入由980元增至3 450元,贫困地区生产生活条件明显改善,社会事业全面进步。扶贫开发有力地促进了新疆贫困地区的经济发展、民族团结、边疆巩固、社会和谐,为国家的反贫困事业作出了应有贡献。

为全面总结10年来我区扶贫工作,自治区扶贫开发领导小组组织编著了《奋进的征程——新疆扶贫开发探索与实践》一书。该书忠实记录了新世纪以来我区扶贫开发工作的重要历史进程,客观展示了巨大成就,系统总结了经验做法,有力彰显了党的执政为民理念,生动反映了新疆各级党政、社会各界及各族群众与贫困顽强斗争的精神风貌,是过去10年新疆扶贫开发实践与理论的集成。该书既是对新世纪10年来我区扶贫实践的科学总结,也是对广大扶贫工作者辛勤努力的充分肯定;既饱含着几十位编者的汗水,也凝结了全区各族扶贫工作者的智慧。该书内容丰富,系统完整,是了解新世纪以来新疆扶贫开发工作,把握今后发展方向的重要工



具书。

当前,新疆进入到跨越式发展的新时期,全区上下深入贯彻落实中央新疆工作座谈会和自治区党委七届九次、十次全委(扩大)会议精神,大力实施稳疆兴疆、富民固边战略,以现代文化为引领,加速新型工业化、农牧业现代化、新型城镇化进程,努力建设繁荣富裕和谐稳定的美好新疆。

新时期新阶段,新疆扶贫开发工作站在了新的起点上,任务艰巨,使命光荣。全区各级党政、各部门必须重视扶贫开发工作,动员、团结和集中一切社会力量,按照新疆扶贫开发工作会议和自治区的战略部署,在充分利用好《奋进的征程——新疆扶贫开发探索与实践》这一历史成果的基础上,创新求变,积极实施新10年扶贫开发纲要,打好新一轮扶贫开发攻坚战,努力改善贫困地区民生,增强自我发展能力,提高公共服务水平,确保到2020年基本消除绝对贫困现象。

新疆维吾尔自治区副主席

2011年4月22日

序 二

扶贫开发,是造福新疆的民生工程,是促进民族团结、功在当代、利在千秋的宏伟事业,更是落实科学发展观、构建和谐社会的一项重大举措。其实质是坚持以人为本,依靠群众,整合资源,加大投入,提高贫困人口的自我发展能力。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。尤其是《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》的实施,给新疆的扶贫开发提供了历史性的机遇,新疆各族贫困农牧民在脱贫致富的道路上实现了新的跨越,贫困群众得到了实惠,贫困农村发生了巨大变化。《纲要》实施10年的丰硕成果有力地证明了只有社会主义才能救中国,只有走建设有中国特色的社会主义道路才能发展中国。10年的扶贫开发,用铁的事实再一次证明了,中国共产党有能力减缓贫困,有能力带领各族人民群众走向小康。

随着时代的变迁、社会的进步,党和国家的发展理念已经发生了广泛而深刻的变化,扶贫开发的外部环境和内涵正在发生广泛而深刻的变革,特别是中央新疆工作座谈会以后,新疆扶贫开发所面临的机遇前所未有,挑战史无前例,使命任重道远。所以说,我们扶贫部门一定要坚持新起点、新思路、新措施,抓住和利用好重要战略机遇期,贯彻党中央、国务院以及



自治区党委七届九次全委扩大会议上提出来的“稳疆兴疆、富民固边”的战略部署,深化认识南疆三地州、边境贫困地区和贫困山区的区情特点,继续实施优质林果业、优质畜牧业、设施农业、庭院经济、土地整治、民族特色手工业、节水等七大减贫措施,用“新疆效率”去实现“新疆速度”,树立抓扶贫就是抓民生的政治意识,坚持民生优先、群众第一的理念,加大扶贫开发系统的效能建设力度,为全力推进新疆跨越式发展作出应有的贡献。

为了配合国务院扶贫开发领导小组将要举办的“新世纪中国农村扶贫开发成就展”,多视角地展现《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》所取得的辉煌成就,我们编纂了《奋进的征程——新疆扶贫开发探索与实践》这部集扶贫开发政策理论研究者的理论成果和扶贫开发工作者的实践工作经验成果为一体的文集,旨在让新疆扶贫系统的各级干部通过学习和交流,切实增强对新疆扶贫开发工作的责任感和使命感,进一步加大解放思想、开拓创新、勇于奉献的力度、深度和广度,从而为新疆新10年扶贫开发工作高起点、高水平、高标准、高效益的实施,凝聚丰富的经验,奠定坚实的理论基础。

各位朋友,帮助新疆贫困地区和那里的人们尽早摆脱贫困,使他们获得和发达省市人们同样的发展机会,是我们每个人的责任。不了解工人与农民,就不懂得什么叫人民;不感受贫困,就不懂得什么叫社会责任;不参与扶贫,就不懂得什么叫关注民生。衷心希望有更多的人能够关注新疆,关心新疆的贫困地区,关爱贫困地区的人民,能够加入到帮助和促进新疆跨越式发展的行列中来。

最后,谨以此书作为献给伟大、光荣、正确的中国共产党建党90周年的一份厚礼。

新疆维吾尔自治区扶贫开发领导小组副组长,

自治区扶贫办党组书记、主任

肖国明

2011年4月7日

目 录

序一	钱 智 / 001
序二	赵国明 / 003

综合研究篇

扶贫开发在新疆跨越式发展和长治久安进程中的定位与思考	赵国明 / 003
新疆维吾尔自治区实施《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》 情况总结	新疆维吾尔自治区扶贫开发办公室 / 025
论新疆扶贫开发与构建和谐社会的几点思考	孟昭霆 / 046
关于南疆三地州扶贫开发的若干思考	库热西·哈吾力 / 054
充分发挥外资扶贫优势 努力做好新阶段扶贫开发工作	王秋元 / 067
坚持以科学发展为主题 加快新疆贫困地区发展	陈 雷 / 072
新疆扶贫开发模式不断创新	杨引官 / 077
关于两项制度衔接试点工作的实践性思考	吴 华 / 084
财政扶贫与农村低保等公共服务政策的衔接与配合	甫拉提·玉素甫江 / 093
加快新疆贫困地区经济发展的若干思考	方珊媛 / 100
关于加快扩大新疆边境扶贫试点的思考	孟 戈 / 107



用科学发展观统领新疆扶贫开发工作	姬肃林 / 119
在新形势下如何做好社会扶贫工作	王 诚 / 125
阿合奇县经验对新疆边境扶贫的启示意义	牛林康 / 139
新疆贫困山区扶贫工作探索	屈 华 / 156
开发式扶贫与农村救济救助的关系研究	张孟堂 / 163
关于扶贫开发在建设中国特色社会主义道路 过程中的若干关系研究	王 健 / 175
浅析扶贫开发中的廉政建设	阿达里 / 188
策勒县反贫困发展机制几点思考	易小强 周丽莎 / 196
浅谈结对帮扶工作中存在的问题及其有效途径	张 鑫 / 205
社会帮扶聚合力 脱贫致富见成效	邢 鹏 / 208
关于新疆两项制度有效衔接试点的初步探析	阿曼古丽·阿地力 / 216
实施助学扶贫工程探析	胡永光 / 222
巩留县关于开展两项制度有效衔接工作调研	唐 宏 / 227
节水灌溉助农增收 扶贫开发凸显成效	卢军令 / 233
伊吾县前山乡野生菌种植项目的探索与启示	王慧萍 / 236
依托科技扶贫 拓展增收渠道	姚万玲 / 241

地县调研篇

和田地区实施《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》

的评估报告

伊犁州直实施《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》

的若干思考

阿克苏地区扶贫开发的实践与思考

塔城地区扶贫开发的实践与思考

阿勒泰地区实施《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》

的评估报告 唐 延 夏立新 阿尔别克 贺 琼 / 289

乌什县完善扶贫战略和政策体系暨《纲要》实施情况调研报告

..... 张学顺 陈利东 / 297

做好柯坪县扶贫开发工作的有益探索 高 焰 / 312

阿图什市实施《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》

的基本评估 徐桂花 / 323

察布查尔县实施《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》

情况调研报告 王宏伟 赵 平 / 329

抓好吉木乃县扶贫开发工作的思考 张 超 / 346

青河县扶贫开发工作探析 李 健 / 362

民丰县扶贫开发的战略思考 胡明 王海宾 / 370

巩留县财政扶贫开发机制创新调研报告 唐 宏 / 377

麦盖提县扶贫开发的实践与思考 宋 蕾 / 382

莎车县农村扶贫开发的实践与思考 冯军祥 / 388

裕民县实施扶贫畜工程带动贫困农牧民增收的经验 王相军 / 397

于田县扶贫开发的实践与思考 姚万玲 / 402

温宿县扶贫开发工作实践与思考 魏德胜 王奕辉 / 408

阿合奇县边境扶贫试点工作探析 杨爱民 / 414

直挂云帆济沧海 张新成 / 419

专项扶贫篇

关于扶贫开发整村推进的运作与模式应用 赵国明 / 429

浅谈新疆实施整村推进规划的成效 夏力哈尔 苏 奎 / 442

关于扶贫开发整村推进项目建设与管理的若干思考

..... 王天福 岳朝乡 / 449

大力实施整村推进 促进贫困村和谐发展 叶尔兰 / 456

伽师县整村推进扶贫开发工作探析	邢 鹏 / 461
乌什县集中连片开发扶贫试点的实践与思考	张学顺 陈利东 / 467
和田县整合项目资金实施连片开发的有益探索	高登学 / 474
叶城县牧民定居情况调研报告	张生林 / 480
抓好扶贫移民试点 造福高寒山区百姓	张 毅 / 490
莎车县高寒山区贫困状况分析及其脱贫对策	张利生 / 496
克州高原牧区乡村贫困群众生存情况调查报告	袁明贵 / 501
关于加快山区贫困乡村经济发展的战略思考	才仁拉吉 / 505
和田地区产业发展助推农民增收	吐尔洪·阿帕尔 / 512
皮山县扶贫开发与农业产业化结合的有效途径初探	田发闪 / 520
伊犁州扶贫龙头企业产业集群扶贫效益初探	王延康 / 527
林果业成为英吉沙县富民强县的优势产业	丁文喜 / 532
发挥当地资源优势 带动农民共同致富	赵小贵 王江华 / 537
洛浦县扶贫龙头企业助推农民致富增收	杨渭锋 / 542
和田市吉亚乡艾德莱斯绸特色手工织造业探析	令爱军 / 549
克州贫困劳动力转移增收存在的问题及对策研究	袁明贵 张宏斌 / 554
围绕市场用工需求 强化职业技能培训	杨海云 / 562
新疆扶贫互助资金试点工作取得成效	苏 奎 / 569
哈密地区村级互助资金运行模式与扶贫效益	蔡文书 / 573
疏附县互助资金使用管理的几点做法	延水兰 / 578
UNDP 新疆扶贫项目的实践与启示	张 文 孙 磊 / 583
扶贫贴息贷款管理和运行浅析	沙力哈尔·阿布得西 / 592
温泉县扶贫贴息贷款调研	马 平 / 600

援疆扶贫篇

关于广东省援疆扶贫的实践与思考	李水华 / 607
-----------------------	-----------

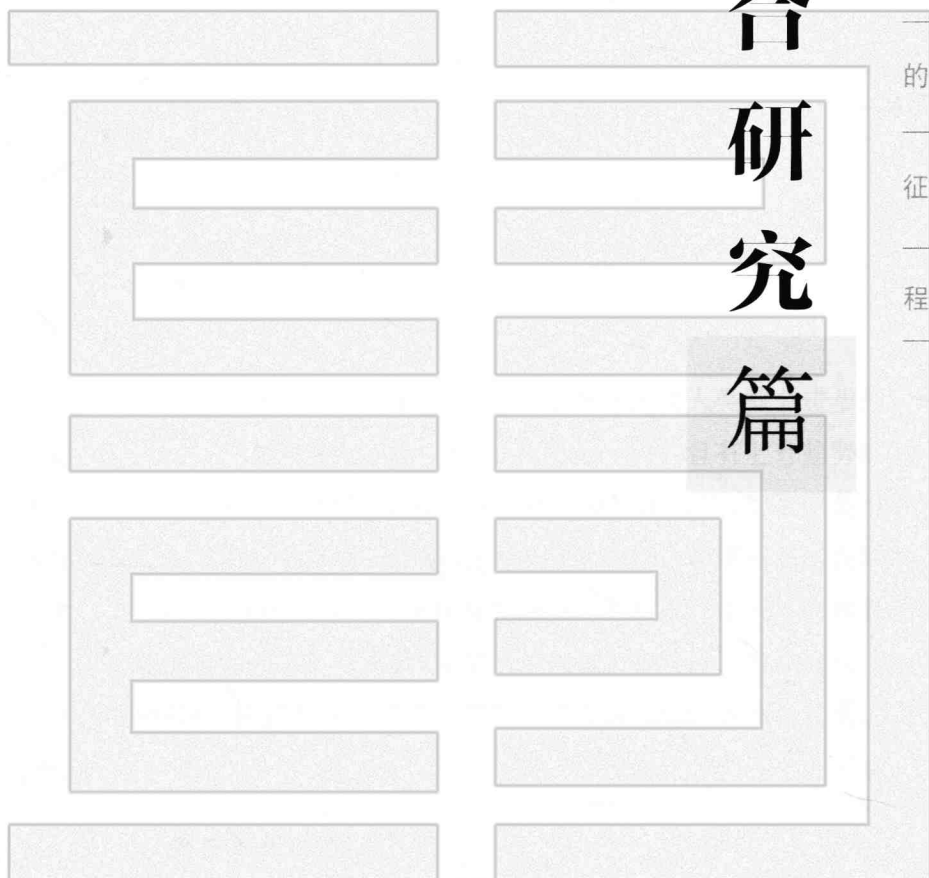
关于山东省援疆扶贫的实践与思考	王 华 / 612
关于上海市援疆扶贫的实践与思考	唐海龙 / 616
关于辽宁省援疆扶贫的实践与思考	王新鹏 / 622
关于浙江省援疆扶贫的实践与思考	裘东耀 / 626
关于江苏省无锡市对口支援阿合奇县扶贫的实践与思考	戴 泉 / 630

扶贫风采篇

扶贫路上的苦与乐	宋洁云 / 637
后记	赵国明 / 642

一
奋
一
进
的
一
征
一
程

综 合 研 究 篇



扶贫开发在新疆跨越式发展和长治久安进程中的定位与思考

◎赵国明

在当今世界经济社会发展中,贫困问题始终是困扰人类社会进步的一个重大问题。不仅在发展中国家和地区存在着庞大的、且有上升趋势的贫困人口,而且在经济发达的欧美国家也存在大量贫困人口,反贫困是世界各国推进经济发展的一个重大战略选择。因此,在推进新疆跨越式发展和长治久安过程中,贫困地区的经济社会发展依然是新疆跨越式发展和长治久安进程中的难点和工作重点,消除贫困是实现新疆跨越式发展和长治久安的前提和基础,扶贫开发是推进新疆跨越式发展和长治久安的重要组成部分。

一、新疆扶贫开发概述

新疆维吾尔自治区位于亚欧大陆中部,地处中国西北边陲,总面积166.49万平方公里,由47个民族组成,总人口为2158.63万人,其中:农村人口1298.4万人,少数民族人口约占60%左右。全疆辖有14个地、州(市);87个县(市);853个乡(镇)。目前,全疆有国家扶贫开发重点县32个、自治区扶贫开发重点县3个,有276个重点乡、3868个重点村;按照国家1196元的新扶贫标准,全疆现有贫困人口253万人,占全疆农牧民人口的19.5%。新疆的贫困人口主要分布在南疆三地州的干旱荒漠片区,北

疆沿天山、阿尔泰山的偏远贫困山区以及与 8 个国家接壤的 5 600 多公里边境沿线农牧区。

(一) 新疆贫困问题的主要特征

1. 生态性

由于恶劣的自然与气候条件造成生态环境脆弱,灾害频繁,所谓“天灾”难断。

2. 资源性

生产生活条件较差,可供发展农牧业生产的资源相对贫乏,贫困地区多为干旱缺水地区,而且是在一年只有一季收成和产量低下的情况下,人均占有可耕农田与解决温饱形成极度矛盾,可谓“一方水土养不了一方人”。新疆目前耕地总面积为 7 685 万亩,农牧民人均占有耕地为 5.9 亩。而新疆贫困地区农牧民人均耕地仅为 2.88 亩,只占农牧民人均占有耕地平均数的 61%。

3. 产业性

二、三产业发展缓慢,粗放型的农牧业生产在贫困地区较为普遍,新型工业化尚处起步阶段,直接制约了地方政府对贫困区域谋求发展正常的财力投入,地方财政困难凸显,贫困地区多数县乡往往是“卯支寅粮”。新疆贫困地区 2009 年的人均纯收入为 2 978 元,为全疆平均水平的 77%。由于经济结构不合理,农牧民收入来源单一,家庭经营收入中来自第一产业的比重占到 80% 以上。2009 年全疆财政自给率仅为 28.8%。全疆仍有 90% 以上的县(市)财政不能自给,根本无力于建设和发展。2009 年,30 个扶贫开发重点县生产总值 402 亿元,仅占全疆生产总值的 9%;人均生产总值 6 895 元,相当于全疆平均水平的 35%。新疆的贫困地区人均地方性财政一般预算收入仅为 342 元,财政自给率只有 11.9%。

4. 制度性

由于历史的原因,基础设施建设十分滞后,一些贫困乡村饮水难、用电难、行路难还没有得到解决,而且缺水、无电、路差,基本上属于工程性和结构性,贫困地区基础设施建设类项目缺少高强度投入和进行彻底改善的制