



国家出版基金项目

国务院扶贫办 组织编写



新时代中国县域脱贫攻坚研究丛书

富裕

FUYU
ZONGHE JIANPIN
FAZHAN SHIJIAN

综合减贫发展实践

侯崇智 等 著



中国出版集团
研究出版社



富裕

FUYU
ZONGHE JIANPIN
FAZHAN SHIJIAN

综合减贫发展实践

侯崇智 等 著



中国出版集团
研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

富裕 : 综合减贫发展实践 / 国务院扶贫办组织编写

. -- 北京 : 研究出版社, 2021. 1

ISBN 978-7-5199-0764-8

I. ①富… II. ①国… III. ①扶贫—研究—中国

IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 051508 号

富裕：综合减贫发展实践

FUYU: ZONGHEJIANPINFAZHANSHIJIJIAN

国务院扶贫办 组织编写

责任编辑：刘春雨

执行编辑：朱唯唯

研究出版社 出版发行

(10011 北京市朝阳区安华里 504 号 A 座)

河北赛文印刷有限公司 新华书店经销

2021 年 4 月第 1 版 2021 年 4 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：24

字数：200 千字

ISBN 978-7-5199-0764-8 定价：52.00 元

邮购地址 100011 北京市朝阳区安华里 504 号 A 座

电话 (010) 64217619 64217612 (发行中心)

版权所有 • 侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

“中国扶贫书系”编审指导委员会

主 任：刘永富 谭 跃

副主任：欧青平 洪天云 陈志刚 夏更生 黄志坚

委 员：海 波 陈武明 苏国霞 王光才 黄 艳 左常升
曲天军 杨 炼 许健民 桑 明 黄承伟 刘俊文
李富君 陆春生 李 岩 陈永刚

评审专家组：（按姓氏笔画排序）

于鸿君 王晓毅 艾四林 左 停 叶敬忠 向德平
刘晓山 张 琦 张志明 张丽君 陆汉文 和 龚
郑风田 郝振省 曹 立

《富裕：综合减贫发展实践》编写组

主 编：侯崇智

成 员：丁琳琳 陈秀萍 范海燕 韩启民 王 雪
 王宏蕾 刘 兵 常孝国 潘小勇 欧阳易佳

| 前 言 |

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆到治国理政的重要位置，全面打响了脱贫攻坚战，如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务，实现了现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，消除了绝对贫困和区域性整体贫困。在“十四五”的嘹亮号角声中，全国上下重振旗鼓，坚守脱贫攻坚成果，接续推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，立志在全面建设社会主义现代化国家新征程中再立新功。

黑龙江省富裕县地处东北边塞，这里有悠久的历史文化，有肥沃的土地和丰盈的物产，还有瑰丽多彩的民族文化，但实际上，这里却粘贴着“富裕不富”的国家级贫困县的标签。

建国以来，富裕县牢记“执政为民”、“共同富裕”的使命，历经不同时期国家发展阶段的风风雨雨，持续关注扶贫工作。早在1952年，原国务委员、国务院扶贫开发领导小组组长陈俊生同志在富裕县担任代理县委书记期间，就针对富裕县的贫困问题做了细致的调查，写出了《加强党对贫困户工作的领导——富裕县长兴村贫困户问题的调查研究》的报告，其中重点分析了致贫原因，提出了抓党建、激发内生动力、合理发展农副业等扶贫思路 and 做法，至今仍振聋发聩。

随着扶贫理念和模式的演进，在脱贫攻坚阶段，富裕县严格落实中央政策，积极探索创新模式，以时不我待，勇于担当的精神成功摘帽——退

出了国家级贫困县的行列，在我国的扶贫开发史上留下了清晰的足迹。

综观富裕县脱贫攻坚所取得的成绩得益于“精准”和实干。富裕县以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，坚持精准为重、全力攻坚，统一全县对脱贫攻坚的认识，根据中央在脱贫攻坚上的要求和部署，制定了符合县情的“6+2”精准扶贫实施方案，全面打响并打赢了产业、劳转、教育、医疗、兜底、基础设施和公共服务六个攻坚战。

通过“6+2”政策的精准实施，富裕县探索了“政府+合作社（企业）+村集体+贫困户”的资产收益扶贫模式，整合涉农资金集中投向粮食仓储、奶牛养殖、光伏项目等产业，将获得的收益给全县46个贫困村和涉及到的贫困户分红，实现稳定持续性脱贫增收。产业的发展促进了劳转和就业，富裕县还创办技能培训，对外输送务工人员，通过发放务工相关补贴，激发打工积极性。在教育扶贫上，富裕县克服财政的困境，制定落实“助贷免补”的政策，保证贫困学生都能接受教育不辍学。在医疗和兜底上，构建了6条保障线，逐渐扩大补贴范围，实现了农村最低生活保障和扶贫开发政策的有机衔接。

这些政策的精准落实，需要建立一套成熟的责任体系和一支心中有情、脚下有路、手上有招的扶贫队伍。富裕县在脱贫攻坚之初就成立了作战指挥部，对扶贫政策进行统筹研究，重大政策出台和重要事项的确定，先后经政府常务会和县委常委会审定，统一由扶贫开发领导小组讨论决定，变“九龙治水”为“一龙治水”。在驻村工作队的选派上，富裕县重新调整组织结构，实行了“一把手驻村”的总领队模式，并在帮扶村成立“扶贫党支部”，提高了扶贫工作的决策能力和行动效率，扶贫效果立竿见影。

在脱贫攻坚的布局中，富裕县抓住了保障民生、提高人民满意度这一目标。通过驻村帮扶，全县村庄的路、水、电、网都得到了极大地改善，

生活居住环境也得到优化提高。曾经软弱涣散的基层党组织也注入了新的活力，基层党建得到加强。贫困群众的“两不愁三保障”得以实现，文化类基础设施的修建和改善，好人评选、敬老之星等一系列活动也丰富了群众对精神生活的需要。

2020年10月26日至29日，党的十九届五中全会召开。全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，为未来5年乃至15年中国发展擘画蓝图。在这幅蓝图中，‘三农’工作重心实现了历史性转移，巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴的时代已经来临。一条光明的“振兴之路”正在这片充满希望的黑土地上向前伸展。

第一篇 | 富裕县脱贫攻坚历程回顾 / 001

第一章 富裕县的基本县情 / 003

- 一、自然地理中的致贫原因分析 / 004
- 二、历史文化中的扶贫基因分析 / 011
- 三、社会经济中的脱贫条件分析 / 018

第二章 富裕县扶贫工作回顾 / 027

- 一、富裕县早期扶贫工作简述 / 028
- 二、富裕县精准扶贫工作历程 / 040

第二篇 | 富裕县脱贫攻坚的主要做法 / 069

第三章 “6+2” 扶贫体系：脱贫攻坚精准战略 / 071

- 一、投资入股 + 优势产业：形成持续收益 / 072
- 二、“三个三” 模式促进劳动力就业转移 / 087
- 三、助贷免补：教育扶贫重抓落实 / 094
- 四、“六道防线” 医疗救助体系阻遏因病致贫 / 097
- 五、低保扶贫两两衔接：保障兜底应保尽保 / 101
- 六、基础设施和公共服务：三通三有一整洁 / 104
- 七、两个保障：提升群众满意度和加强农村党建 / 106

第四章 总领队责任体系：扶贫工作队伍的组织创新 / 109

- 一、扶贫工作队总领队模式：精锐尽出 / 110
- 二、考勤 + 通报：驻村工作队的管理和考核 / 113
- 三、扶贫党支部：凝集脱贫攻坚合力 / 119
- 四、建立驻村扶贫工作队激励机制 / 123
- 五、严格监管：有阶段有目标有重点督查巡察 / 126

第五章 资金整合方式：科学运筹花对钱办成事 / 133

- 一、用好财政政策承接上级支持 / 133
- 二、整合资金 + 本级投入：靶向施策 / 135

第三篇 | 富裕县脱贫攻坚成效 / 145

第六章 实现脱贫摘帽退出国家级贫困县序列 / 147

- 一、县级自查：严遵退出八个程序 / 148
- 二、市级初审：行业部门对标验收 / 149
- 三、省级审定：实地抽查和第三方评估 / 151
- 四、国家审批：第三方专项评估和批复 / 153

第七章 富裕脱贫攻坚的直接成效和间接成效 / 158

- 一、产业发展：贫困户收入稳定增加 / 159
- 二、教育保障：学生资助体系全覆盖 / 162
- 三、医疗和低保：就医经费负担减轻 / 163
- 四、安全住房保障：分类实现住有所居 / 165
- 五、基础设施建设：路、水、电、网再升级 / 166
- 六、以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局 / 173

第四篇 | 富裕县脱贫攻坚的经验和启示 / 185

第八章 富裕县脱贫攻坚的经验 / 187

- 一、以党建和组织建设为引领，强化扶贫队伍能力 / 187
- 二、以培育集体经济为中心，打造脱贫和发展平台 / 192
- 三、以社会保障为依托，建立新型兜底脱贫机制 / 198
- 四、以改善公共设施和服务为基础，优化发展环境 / 202

第九章 富裕县成功脱贫的重要启示 / 213

- 一、社会资本长效嵌入将助力持续减贫 / 214
- 二、优化扶贫格局能提高减贫效能 / 218
- 三、社会保障在巩固脱贫中应发挥特殊作用 / 222
- 四、脱贫攻坚是贫困地区乡村振兴的基础 / 228

第五篇 | 富裕县巩固提升脱贫攻坚成效的问题和建议 / 233

第十章 富裕县巩固提升脱贫攻坚成效的问题和建议 / 235

- 一、富裕县巩固提升脱贫攻坚成效面临的问题 / 235
- 二、对富裕县巩固提升脱贫攻坚成效的建议 / 244

第十一章 发展要素系统性提升：衔接乡村振兴的富裕 模式 / 249

- 一、脱贫嵌入区域发展的理念 / 249
- 二、五个要素：两大战略的主动衔接 / 250
- 三、促进两大战略衔接的建议：富裕启示 / 254

- 附录 1 陈俊生同志关于“贫困村”的调查报告 / 259
- 附录 2 陈俊生同志关于“互助合作”的调查报告 / 272
- 附录 3 富裕县脱贫攻坚成效问卷调查及其分析 / 287
- 附录 4 富裕县二道湾镇脱贫攻坚案例 / 306
- 附录 5 富裕县繁荣乡脱贫攻坚案例 / 325
- 附录 6 富裕县塔哈镇吉斯堡村脱贫攻坚案例 / 345
- 附件 7 富裕县扶贫大事记 / 362

后 记 / 369

第一篇

富裕县脱贫攻坚历程回顾

第一章 富裕县的基本县情

富裕县位于黑龙江省西部，松嫩平原北部、嫩江中游左岸，有“酒城乳乡”之称，是中国的漫画之乡、中国鲜奶之乡，国家级卫生县城和国家级生态县。富裕县境内有乌裕尔河国家级自然保护区，水草肥美、物产丰富。富裕县建政于1929年，1984年划归齐齐哈尔市，幅员面积4026平方公里，耕地面积230万亩，草原90万亩。该县辖6镇4乡，90个行政村，25个民族，总人口30万，农业人口17万人。

2010年，全县地区生产总值为37.65亿元。到2017年全县地区生产总值已经达到74.3亿元，公共财政预算收入3.9亿元，城镇居民人均可支配收入23560元，农村居民人均可支配收入9555元，年均增幅分别为6.68%、6.84%、8.5%、12%。地区生产总值比2010年增长近2倍。^①

截止2017年底，全县共有建档立卡贫困村46个，贫困人口11569户、27659人。和2014年建档立卡初期相比，脱贫人口1.1万户、2.65万人，通过全面打响了产业、劳转、教育、医疗、兜底、基础设施和公共服务以及加强基层党建、提高群众满意度的“6+2”脱贫攻坚战役，未脱贫人口仅剩498户、1072人，贫困发生率由2014年的16.1%降至0.63%，在黑龙江全省率先实现“人销号、户脱贫、村出列、县摘帽”的目标。^②到2018年，脱贫退出496户、1045人，新识别贫困户仅20户、48人。2019年，

① 资料来源：根据富裕县委办公室提供数据整理。

② 资料来源：根据富裕县扶贫开发服务中心提供数据整理。

经动态调整，退出 19 户、45 人，建档立卡贫困人口由 11409 户、27240 人减少至 11367 户、27110 人（自然人口变更），全部实现脱贫。

一、自然地理中的致贫原因分析

从中国政区图上，富裕县位于黑龙江省的西部，与内蒙古自治区相邻，这里有肥沃的黑土地，有优质的草地牧场，有物产丰富的湿地和水泡，就这样一个地肥水美之地，却是国家级贫困县。

（一）水涝灾害是主要致贫原因



图 1-1 富裕县地理位置示意图

图片来源：富裕县人民政府网站，<http://www.fuyu.gov.cn>