

南疆三地州扶贫开发主要经验调研报告(调研报告之一)

秦放鸣,韩爱华,卢静

(新疆大学 西北少数民族研究中心, 新疆 乌鲁木齐 830046)

摘要: 经过 1994-2000 七年的努力。“八七”扶贫攻坚工作在各方面都取得了很大的成就,为扶贫工作的深入开展积累了宝贵的经验。本调研报告以此为背景,在对南疆三地州扶贫工作进行实地调研的基础上,根据所掌握的大量第一手资料,从扶贫工作领导机构设置、扶贫工作重点、扶贫工作新思路、扶贫资金使用等九个方面,总结了近十年来南疆三地州扶贫开发工作的经验,指出了其中的一些不足,以供新时期扶贫开发工作借鉴。

关键词: 南疆三地州; 扶贫开发

文献标识码: A

中图分类号: F127.8

新疆南疆三地州的扶贫开发工作经过“八七扶攻坚”七年的艰苦努力,在各方面都有取得了很大的成绩。特困人口由“八七”之初的 127.5 万人减少到 2000 年底的 44 万人,农村人均收入都有不同程度的增长,人口素质有了较大的提高,特别是小学适龄儿童入学率已达到 98%以上,农村基础设施建设得到加强,产业结构逐步向合理优化方向发展,生态环境得到改善,森林覆盖率有所提高,农村人口生活水平总体上得到提高。在进入“十五”的第二年,新一轮扶贫攻坚工作又全面展开,在此总结过去的经验,一是为了在今后的工作中继续发扬好的经验作法,二是为了在此基础上努力开拓扶贫开发工作的新局面。

一、加强领导 完善机构

截止 2000 年底全疆仍有低收入贫困人口 329 万,其中南疆三地州 237 万,占全疆总数的 72%;全疆尚有特困人口 44 万,其中南疆三地州 38 万,占全疆总数的 86.4%。根据自治区党委 2002 年 6 月召开的召开的五届八次全委(扩大)会议上的总体部署,到 2004 年要解决全疆 44 万特困人口的温饱问题。南疆三地州的扶贫开发任务完成情况将从整体上影响全疆扶贫开发工作的进展。南疆三地州又是少数民族高度集中的地区,少数民族人口占到总人口的 97%以上。少数民族聚居区人口贫困问题既是个经济问题,同时也是社会问题,更是政治问题。它涉及到经济发展、政治稳定、社会全面进步。党的十六大提出本世纪头 20 年是一个全面建设小康社会的时期。所以,44 万人口的脱贫问题是新时期新疆建设小康社会的巨大困难之一。可以说,没有贫困地区的经济发展,就没有自治区经济的全面振兴,何谈三步走的战略目标;不尽快提高低收入贫困人口的生活水平,就谈不上全区各族人民的共同富裕,何谈实现小康。在新世纪,全疆各级党政领导实践“三个代表”思想面临的一个更艰巨的任务是:不仅是使贫困人口脱贫解决温饱问题,还要带领他们进入小康。这就对自治区在新阶段扶贫工作提出了新的要求。

《国家八七扶贫攻坚计划》下发后,自治区各级政府和各地州认真学习贯彻文件精神,并结合实际制定了扶贫开发规划,扶贫开发工作成为各级政府农村工作的中心任务。由于南疆三地州是自治区扶贫开发的重点地区,所以三地州加强了对这项工作的领导。地区、县(市)、乡(镇)普遍成立了由党政一把手为正副组长的扶贫开发工作领导小组,设立了所

属常设办事机构。对乡（镇）也提出了配备二至三名专职扶贫干部的要求。但总体来说，“八七”攻坚阶段扶贫工作机构人员配备不齐，编制不够，使一些工作无人顾及或工作无法全面到位。机构建设是一项基础性工作。为了适应新时期扶贫开发工作的需要，南疆三地州在加强扶贫开发领导机构建设上做了非常扎实的工作。如喀什地区从2001年起，地区一级扶贫办领导全部配齐，编制增加一半，改变了过去人员不齐，工作不落实的状况；乡一级94个重点贫困乡都建立了乡扶贫办，由一名副乡长担任扶贫办主任，并配置2-3名专职干事；村里也建立了相应的结构，配备了办事员。村级有扶贫规划和扶贫项目领导小组，专门负责扶贫开发工作的实施。以实际行动落实自治区党委五届八次全委（扩大）会议提出的“区负总责，地州统揽，县抓落实，乡镇衔接，工作到村，扶贫到户”的责任制要求。

二、集中力量 突出重点

中央扶贫开发工作会议提出“衡量贫困县的党委和政府工作成绩的大小，主要看扶贫开发工作抓得好不好，有多少贫困村，贫困户解决了温饱问题”。为贯彻中央扶贫开发工作会议精神，各贫困地州也集中力量，将工作重点放在解决贫困人口温饱问题上。

第一，确定重点帮扶对象，实行动态跟踪管理。为解决贫困人口的温饱问题，各地州都对辖区的人口进行了实际调查，按照国家及自治区的特困户标准确定了重点帮扶对象，对帮扶对象建档立卡，编成册，挂牌扶贫。为对贫困人口的变化有一个动态的了解和比较，各地州在新一轮扶贫开发工作中都逐步建立了对贫困户的档案管理，贫困户档案管理信息系统正在建设中。这为扶贫开发工作层级管理、动态管理和监督检查做好了基础性工作。

第二，结合实际制定本地区解决温饱问题的综合衡量指标。所谓的“温饱”是一个定性的标准，在实际工作中要便于检查考核，就必须有一个客观、可以衡量的指标体系。解决温饱问题实际上是一个综合的标准，它不仅包括国家和自治区所制定的人均收入的标准，还应包括其他能反映人民物质生活水平的指标。而且“温饱”本身是一个动态的标准，要结合各地的实际情况加以把握。解决温饱不是短时期内使贫困人口吃饱穿暖，而是使其能够长久地获得解决温饱问题的能力，是否有这个能力也应是衡量是否解决温饱的一个标准。南疆三地州在重点解决贫困人口的温饱问题时，已意识到了这个衡量标准问题。他们在执行自治区下达的人均收入动态衡量指标的同时，还从不同角度制定便于操作、易于掌握的衡量标准。如和田地区就统一规定贫困户解决温饱的指标还包括：人均占有粮食350公斤以上，户均住房40平方米以上，户均牲畜5头（只）以上，有必须的生产生活资料，参加科技培训，掌握一至二门实用生产技术，无超计划生育，适龄儿童入学等项标准。

第三，集中力量，狠抓政策措施的落实工作。南疆三地州在解决贫困人口温饱问题的进程中，集中力量狠抓各项政策措施的落实工作，建立健全完善的检查监督机制。各地州为了便于督促检查，每年年初将当年解决贫困人口温饱工作任务层层分解，逐级落实，明确责任。在扶贫工作中要求：扶贫机构建立到村，扶贫目标落实到入户；建档立卡到村，挂牌服务入户；定点扶贫到村，“一帮一”扶贫入户；扶贫项目覆盖到村，扶贫资金使用效益入户；科学技术推广到村，技术指导服务入户；扶贫优惠政策到村，实惠利益入户；发展规划制定到村，增产增收目标入户，扶贫工作措施全面落实到村，贫困人口解决温饱效果入户。年中进行督促检查，及时发现问题。年底，自下而上采取各种形式，层层检查工作完成情况。并且把检查结果同领导干部的业绩考核相结合，作为考核干部政绩的重要组成部分，解决贫困人口温饱已不仅是各级领导干部责任，而且已成为一种激发工作热情的激励机制。

各地州的扶贫工作尽管从组织形式上看已经很完善健全，但在实际落实过程中，由于对特困衡量指标的固化管理，在对贫困人口进行登记造册，特困人口挂牌时，还有很多遗漏和人为操作的现象。有些人口很困难，但只是由于核定过程中，对其人口收入计算不同，而使这些人口并没有列入特困。这既是因为贫困人口太多，复核困难，也有工作人员的工作方法

与态度不正确的原因。这一现象也说明了目前我们所掌握的自治区贫困、特困人口数据还不准确。

三、因地制宜 确定思路

新疆三地州处沙漠边缘，昆仑脚下，由于科学技术、水资源、自然气候等因素的影响，形成了以农业为主的单一的产业模式。第一产业占主导地位的种植业中是以粮食生产为主，人均占有耕地绝对数虽然不少，但单纯依靠粮食种植增加农民收入有很大的局限性。第二产业发展有限，重工业基础薄弱，要发展需大量资金投入，而贫困地区目前很难拿出足够的资金。发展加工工业，由于原料品质不一，其生产也无法形成规模。第三产业由于农民素质偏低，交通通讯等方面又不占优势，目前还很难成为带动贫困地区经济发展的产业。

从本地州实际出发，新疆各地州都在努力探索切合当地实际的发展思路：协调各产业间关系，使其相互支持，以拉动、延长产业链，促进地区经济发展。如和田地区遵循这一思路以发展农业为主，同时促进畜牧业发展。以畜牧业为中介，连接种植业与加工业，形成一条以饲草种植为开端，养殖业为基础，发展加工业的“种植（种大叶紫花苜蓿）——养殖（养和田羊）——加工（织和田地毯）”产业链条；同时，立足于数百年来林果种植基础，大力发展林果业，种植具有特色的品质优良的核桃、石榴、杏、葡萄等，并逐步探索附加值高的加工业，如和田地区的和阗玫瑰酒业公司，就依托当地石榴、葡萄、玫瑰花及传统的少数民族酿酒工艺，研制富有地方特色的玫瑰香、麦扎甫、石榴酒、冷美人等四个系列 30 余种酒产品，并获得中国酒行业二十一世纪之星金奖。如能进一步形成规模，开拓市场，其发展潜力是巨大的。克州地区，则依托其边疆优势，利用其通商口岸和西部通往中亚的交通要道优势，发展边境贸易。充分利用其独特的旅游资源，发展各种特色旅游业，以带动整个地区其他产业的发展。

四、抓住瓶颈 拓水增地

新疆贫困地区经济发展的主要制约因素是自然环境恶劣，特别是水资源是一个制约瓶颈。新疆各地州的水资源总量并不少，但空间和时间上分布极不均衡，水需求多的季节无水利用，需求少时常常洪水泛滥。由于对水资源的调节能力差，土地产出少，使得原本绝对数量并不少的耕地难以充分发挥效用，显得缺少耕地，土地沙化严重又加剧了人多地少的矛盾。不从根本上解决生态恶化与水资源利用问题，扶贫工作的阶段性成果就无法巩固，更无法从根本上实现贫困人口的脱贫致富目标。

在历届党委和政府的领导下，新疆三地州在加强农田水利建设，增加耕地面积，改善生产条件和生态环境方面做出了巨大的努力。

第一，兴修水利，提高水资源利用率，近年来和田地区新修各类防渗渠道 4683 公里，水资源利用率由原来的 0.4 提高到 0.54。国家投入 10 亿多元兴建了乌鲁瓦提水利枢纽，调节了水力资源的时空分布，极大改善了和田绿洲的灌溉条件，缓解了该地区电力紧张的状况。喀什地区在“八七”期间修建防渗渠道 3948.7 公里，渠系利用率由原来的 0.4 提高到 0.46。但在水资源相对丰富的克州地区，尽管对于干、支、斗渠进行了防修，但在利用水利水能资源方面，仍显不足。

第二，开垦荒地，增加可耕地。由于水是制约土地有效利用的主要因素，各地都在增加水资源利用的基础上，开垦荒地。如和田地区实施“增地、打井、办电”战略，新打机井 1595 眼，多数已配套投入使用，新建电站 7 座，装机容量 8.22 万千瓦，开垦荒地 26 万亩，其中 20 万亩已种植利用。喀什地区打抗旱井 3370 眼，地下水提取能力超过 8 亿立言米，开垦荒地 64 万亩。

第三，植树造林，开发水土，改善生态环境。地处沙漠边缘的地区在开荒的同时注重加强对现有土地资源的保护，各地都加大了植树造林的力度。如和田地区在进行水土开发时，实行“草林共生，以草养地，以林护地，种草兴牧，以牧肥地，开发一片，巩固一片”的战略。一是，大力营造生态防护林和经济林，全地区森林覆盖率过去的由 0.9%提高到 1.25%，二是，兴建新的水土开发区，并在新的水土开发区建设具有和田特色的核桃基地、石榴基地、葡萄基地、优质杏基地和以大叶柴苜蓿为主的畜牧业饲草基地，现和田地区已建成万亩以上初具规模的水土开发区 12 个。和田地区的水土开发工作是一项艰巨的、浩大的工程，98、99 两年共投入资金 5.2 亿元，农民义务工投入 6400 万工天，地区投入 902 万个车工天，折价 8.78 亿元，共完成土石方量 10781 万立方米，等于高和宽各一米的土墙环绕地球两周半。在国家和自治区的大力支持下，在各级干部和广大农牧民的积极参与下，和田地区的生态环境得到了初步的改善。克州地区也将种草原、畜牧业发展和园艺业发展确定为“十五”时期工作的重点之一，以草场恢复和建设保护为重点，恢复草场生态。

五、异地搬迁 巩固成果

南疆贫困地区一些处于深山区、荒漠区的地区甚至不具备起码的生存条件，耕地资源更是匮乏，生活在这些地区的贫困人口就地脱贫的难度非常大，南疆三地州各贫困县、乡都在努力探索异地搬迁的有效途径。

第一，建立新的水土开发区，新开荒地，移民搬迁。选择地势较平坦，水土设施配套，适于耕作生存地作为新的水土开发区，由政府出资在开发区建房屋、棚圈，供搬迁的农牧民居住使用，并将已开发的土地交给农民耕种。这种移民搬迁的做法在和田地区取得了显著的成效。和田地区几年来共搬迁农牧民 4286 户，17910 人，在开发区建房 5958 套，搬迁户中的贫困户已有 70%以上解决了温饱问题，这对于巩固成果，改善贫困人口生产生活和件均起到了重大的作用。喀什地区对易受风沙侵害的塔山贫困人口进行搬迁，以将塔山上的 2000 户搬迁了 250 户，莎车县的贫困人口搬迁后，人均耕地 2.5 亩。第一年搬出，第二年就可以解决温饱，喀什地区搬迁的成功率比较高。

第二，不断摸索异地搬迁的新模式。移民搬迁并不是一件简单容易的工作，也不是每一次搬迁都能成功，需要不断探索尝试。例如和田地区策勒县也尝试过把深山区的牧民迁到山下，近两年从山上搬迁移民 40 多户，但由于山上与山下生产生活方式不同，最终只留下了两户，而其他的都返回到了山上。于是策勒县吸取经验教训，探索新的搬迁模式，采用从山区搬迁到山区的做法。由于这种异地搬迁方法保留了牧民原有的生产生活方式，又从贫困山区迁徙到条件好的山区，改善了生产生活条件，解决了温饱总是取得了很好效果。

另外，有些地区的异地搬迁还经历了一个“搬来一返回一搬来”的反复的过程，和田地区于田县在移民开发工作中搬迁初期，农牧民无法适应新的环境和新的生产生活方式，同时由于旧观念对故土的依恋，生活确实得到了改善，起到了示范作用，其他贫困户才又搬到开发区。

总之，通过移民开发既解决了贫困人口的温饱和耕地匮乏问题，又巩固了开发区成果，一举两得。

六、管好用好扶贫资金，在南疆三地州扶贫开发工作中充分发挥作用

第一，现阶段新疆扶贫资金的政策投向及在南疆三地州的投向。新阶段，在新疆扶贫“三项”资金——财政扶贫资金、以工代赈资金、信贷扶贫资金在使用投向上实行三个“三七开”的原则，即财政、以工代赈资金 70%的额度用于重点县的重点乡、重点村，30%用于非重点县的重点乡；用于重点县的无偿财政扶贫资金的 70%的额度用于到村入户项目，30%用于跨乡跨村的基础设施建设项目；信贷扶贫资金 70%的额度以小额信贷方式投放到农户，

30%用于支持增加农牧民收入有带动力的各类龙头企业和劳动密集型企业。在资金的使用区域上，重点突出南疆三地州的和田、喀什和克州，无偿扶贫资金重点向南疆三地州的重点县和重点乡、村倾斜。

南疆三地州在扶贫资金投向上严格执行国家政策，结合本地实际情况对资金进行合理的投向。财政扶贫资金主要用于改善农牧民的生产、生活条件方面，如解决人畜饮水、改造基础设施建设等；以工代赈资金主要用于贫困地区生产条件的改造建设，如在和田地区利用以工代赈资金改造农田水利工程、牲畜棚圈的改造兴建等；在扶贫贷款的应用上主要与项目结合。

第二，加强资金的管理，规范扶贫项目的申报程序。在自治区 2002 年的扶贫开发领导小组会议上，把加强扶贫资金的管理，严格扶贫项目的申报程序作为今后扶贫开发工作重点抓的工作之一。南疆三地州在扶贫资金的项目申报中，严格按照村级规划项目投放，扶贫资金专款专用。严格依照“农户愿意、村级规划、乡镇汇总、县市申报、地州审核、自治区审定”的程序，自下而上申报、审批。同时对以工代赈资金实行计算机项目管理，全面推行报账制。

各地州在扶贫项目的审定工作中，以文件、法规形式对扶贫资金的项目审查、申报、立项、资金下达、项目实施、监督管理、质量管理、追踪审计等都作了非常具体明确的规定。保证项目申报程序的“透明度”，做到资金用到“刀刃”上。

第三，充分发挥扶贫资金工作领导小组的作用，科技人员做好扶贫项目的科学论证工作，保证扶贫资金的使用效益。南疆三地州的每个贫困县都成立了扶贫工作领导小组，领导小组对申报的扶贫项目要进行集体讨论研究决定。在扶贫项目的申报的前期工作中，重点做好项目的科学论证工作，担任此项工作的人员要求是对项目非常熟悉的专业技术人员或权威机构，尽量杜绝“领导项目”、“拍脑袋工程”。

项目的科学论证，是保证项目申报成功、顺利实施、取得成效的基础工作。三地州在扶贫项目申报前，都要求有项目实施的可行性研究报告，对该项目的立项的背景、意义、项目建设的必要性、项目建设的主要内容与指标规划、项目实施的基本情况、投资估算与资金的来源、效益分析、可行性分析、组织管理及技术推广等都进行科学的论证、研究。做到突出重点，把有限的财力、物力向重点项目集中，保证立项后扶贫资金到位取得一定的效益。

第四，各有关的部门通力合作、协调配合，加强对扶贫资金的监管。按照自治区“十五”扶贫开发工作的总体部署，各地州都建立了扶贫、财政、计委、农业银行相互配合、上下贯通、左右协调、责权一致的扶贫项目资金管理机制。每个项目的实施、资金的管理，以及在项目实施过程中招投标实行情况、工程质量的检查验收、工程档案的建立管理等都由有关部门进行监督检查。各地州纪检监察、扶贫办、计委、财政、审计、银行等部门密切协调，每年都对各项扶贫资金、项目进行多次检查，同时检查前几年审计处理意见的落实情况。

第五，在资金的监管中实行责任追究制度，及时纠正问题。在三地州的扶贫资金应用中曾今出现扶贫贷款大户占用、少数领导利用扶贫资金为个人或亲戚牟取私利、擅自改变、挪用扶贫资金、工作不负责任、工作质量等问题。针对扶贫资金使用过程中出现的种种问题，三地州都建立健全资金监管、约束管理机制。对挤占、挪用、截留、滞留扶贫资金的，一律按违规金额减少下一年度的扶贫资金，并追究有关领导的行政、法律责任。各县市凡是项目执行情况不好、质量差、工期长、没有效益，甚至造成资金浪费的，地州也调减其下一年度的扶贫金额度。

在基础设施项目的建设及资金管理上招投标及合同管理实行终身负责制。如在和田地区策勒县喀孜纳克乡农牧民定居点 103 万元、大芸种植技术开发 150 万元等项目上均

按报账制进行管理和落实项目法人负责制、监理制。在 2001 年的扶贫资金使用中和田地区策勒县还率先实行公示制度。即由帮扶单位、各乡扶贫开发办、村民代表等对每乡、村根据贫困户的需要和特长，实行公平、公开、公正的原则进行划分资金，由村民大会讨论通过，进行张榜公布。

通过各项监督、约束、责任追究制，使截流、滞留、挪用、贪占、损失浪费等违法违纪行为和重大经济案件得到有效的纠正、处理和制止。例如，和田地区就先后对 3 名县处级、10 余名乡科级干部在扶贫资金使用中的错误行为进行了严肃查处。

第六，结合新时期扶贫开发工作的特点，及时调整扶贫资金的使用类型。过去，在扶贫资金运行机制中，由于投资渠道混乱，管理体制不顺，“撒胡椒面”现象严重普遍存在，致使扶贫资金没能很好地发挥应有的效应，造成大量呆帐、死帐，国家大量扶贫贷款到期难以收回。新时期扶贫开发工作要“突出重点、收缩战线”。因此在扶贫资金的使用上，三地州都改变以往的“撒胡椒面”型改变为先进的资金集中适用性。对一些规模较大，涉及贫困人口数量多，覆盖范围较广的项目，各地州都集中财力将各类资金捆绑在一起使用，加快项目建设速度，最大限度地发挥资金使用效益。

七、开展扶贫济困，全社会参与扶贫

在扶贫开发工作的新阶段，江总书记在中央扶贫开发工作会议讲话说：国家机关和大型企业事业单位要继续开展定点扶贫，进一步在全社会形成人人对贫困地区“献爱心、送温暖”的舆论氛围。自治区扶贫开发领导小组研究决定，由自治区党委办公厅、人民政府办公厅联合下发了《关于加强新时期定点扶贫工作的通知》，对新阶段我区社会扶贫、定点帮扶工作进行了具体安排和部署。

第一，现阶段南疆三地州定点扶贫工作的有关政策执行情况。按照自治区提出的“收缩战线、突出重点”的原则，自治区加大了对南疆三地州的社会帮扶力度。和田地区安排了 43 个帮扶单位，喀什地区安排了 49 个帮扶单位，占自治区定点帮扶单位的 61.9%，而且定点帮扶单位的数量和实力都高于“八七”扶贫攻坚总体水平。

各地州也根据自治区的安排部署，做好对口扶贫工作。例如，喀什地区地直 62 个单位帮扶 52 个重点贫困乡；7 个贫困县的 501 个单位帮扶 435 个重点村。全地区共有 500 余名县、乡党政机关干部到贫困村任职，314 名带编带薪机关干部到贫困乡挂职，开展“万人扶贫工程”。和田地区策勒县把“全党动员，全民动手，打好扶贫攻坚战”作为一项长期战略任务。县委、政府采取贫困村和贫困户承包给各机关单位脱贫的办法，使扶贫工作成为全县各行业的共同任务。克州也在全州确定了 343 个对口帮扶工作单位，各级单位在开展具体帮扶工作都有一名主要领导负责抓此项工作。

第二，南疆三地州对口扶贫形式多样，措施得力。对口帮扶工作是新时期扶贫开发工作的一种重要形式，在南疆三地州各级领导都十分重视此项工作，各地扶贫办结合本地的实际情况，开展了形式多样的对口帮扶工作。大部分帮扶单位基本上都做到了领导认识到位、驻村干部到位、帮扶干部感情到位、帮扶计划措施到位、帮扶资金到位。

多年来，国家铁道部、民航总局、山东省、北京市、浙江省对口定点帮扶和田，从资金、人才、技术等方面给和田的扶贫开发工作极大的帮助。从援助资金、资源物质到派出援和干部和专业技术人员、为和田代培干部和专业技术人员。自治区 43 个对口定点帮扶和田地区的单位，也从资金、物资、派挂职干部、领导和专业技术人员调研等多个方面给予帮扶。和田地直 110 个单位定点帮扶贫困户，组织动员单位职工、党团员、富裕户广泛开展与贫困户“结对子”、“一帮一”的帮扶活动。

克州在全州推行机关干部“三三制”下乡蹲点扶贫，并大力开展“一帮一”扶贫和“阳光工程”献爱心活动，首创了“七个到村、七个到户”扶贫工作机制。喀什地区在做好自治区厅局、地直单位、县直单位的对口帮扶工作的同时，还认真抓了与山东、天津的对口扶贫协作。全地区各县市都与山东省的各县市结成了扶贫协作和友好县市，经济技术协作硕果累累，并且签订了多项招商引资合同，对喀什地区脱贫工作和地区经济社会发展起到了很大的推动作用。

第三，南疆三地州开展对口扶贫帮扶工作取得了具体的成效。在对口帮扶工作中，各地州的帮扶单位立足部门和行业特点，视扶贫开发为己任，以发展农村经济、稳定提高贫困户的收入为目的。结合帮扶村的稳定和发展的实际，找准脱贫致富的突破口。和田地区于田县派往各个村的村级扶贫主任的干部，根据每一村、每一户的不同情况帮助重点村制定具体的村级规划，帮助贫困村党支部做好年度扶贫计划、扶贫项目的定位、定量，小额信贷资金管理等工作环节，保证了于田县扶贫开发工作的顺利进行，突出了到存入户的工作重点。

各帮扶单位还号召本单位的职工捐款捐物，切实解决贫困村和贫困户的困难。在喀什地区莎车县的移民开发工程中，全县各机关、企事业单位及自治区的定点帮扶单位都捐款捐物，保障了移民搬迁工程的顺利进行。

有的科技帮扶单位结合业务特点，积极举办各类技能培训班，为贫困乡村培养专业技术人员及能手。为贫困户提供农民先进的实用技术，引导他们科技致富。

通过对口帮扶，各帮扶单位为贫困乡村做好事做实事，解决了群众的实际困难，密切了党群干群关系。驻村帮扶干部做工作中按照以党建为核心、以稳定为保证、以维护农村稳定和推进农村精神文明建设四项工作为职责。

第四，在对口帮扶工作中，加强对口扶贫工作的考核管理。对口扶贫工作是直接到存入户的，为了明确帮扶任务，各地州在制定定点帮扶工作职责的基础上，还分别制定了各级领导干部考核办法，并作为提拔任用干部的重要依据。和田地区各县市制定了《县直单位定点帮扶考核办法》，地区专门印发了《“抓乡定村入户”三级扶贫工作责任制规定》，还分别制定了三级干部扶贫开发工作的考核办法。对考核优秀的给予奖励，对考核不合格的，定为年度考核不称职。

喀什地区每年都对地直、县直单位干部驻村帮扶工作情况进行通报。对帮扶工作做的好的单位给予肯定和表扬，对单位领导认识不到位，帮扶工作进展缓慢、帮扶工作做的较差的单位进行严厉批评。

八、开展小额信贷，保证资金到村入户和贫困户增收

随着自治区扶贫攻坚的不断深入，三地州在学习借鉴国外做法和国内好的经验的基础上，结合各地州的实际，进行了小额信贷扶贫的探索与实践，取得了一定的成绩。

第一，和田地区利用联合国开发计划署（UNDP）扶贫项目，效果明显。和田地区利用联合国开发计划署的扶贫项目培训费用开展了对参与项目贫困户的培训活动，让项目农户干什么学什么。对培训合格的贫困户投入循环资金和扶贫贷款，每户不超过3000元，开展适合项目农户的种植、养殖、手工业等生产经营活动。项目农户组建小组开展互助，专家下乡到现场开展技术指导，利息按季度回收，本金按生产周期分若干次归还，该项目覆盖贫困户6350户30000人，项目实施以来，已经有90%以上参加项目的贫困户解决了温饱。

第二，利用小额信贷，发展庭院经济帮助贫困户脱贫增收。通过利用小额信贷，和田地区以搞庭院经济实施“六个一”工程。（即户均一架葡萄、一园果、一亩棉或瓜菜、一合蚕、一圈畜、一张毯）模式以及发展多种经营形式应用科技含量的家业技术有效地提高了农

民收入，经济效益明显。

第三，小额信贷到“大户”，以富带贫，以富帮贫。小额信贷到“大户”，鼓励和支持了专业大户的发展，培育和造就了一批新时期库尔班·吐鲁木式的农村致富典型。于田县利用小额信贷培养和造就了畜牧业、养殖业、种植业、饮食服务业、运输业、服装加工业、铁器制造业、地毯加工业等各行各业大户 200 多户，成为新时期农村脱贫致富的带头人和贫困户学习的榜样。

克州利用小额信贷相继创办了 100 多家扶贫经济实体，实体多以“大户”的联营和私营为主，实体从业人员 75%安排的是贫困子女，每人月工资可得 200-300 元，在“大户”中产生了一批有影响的脱贫致富的典型。

九、落实优惠政策，扶真贫、真扶贫

开展扶贫以来，国家和自治区先后制定出台了多项扶持贫困户的优惠政策，但由于南疆三地州贫困面大，贫困人口多，地方财政、集体经济十分困难，很多需要地州出钱出物的优惠政策难以落到实处。

第一，新阶段新疆扶贫开发优惠政策。现阶段，新疆扶贫开发主要优惠政策有：一、全区农民人均收入 670 元以下（和田地区 700 元以下）的尚未解决温饱的贫困户，减免农牧业三税，喀什库尔干县实行全额减免，全额补助。特困人口的农户三年内收入水平未达到动态温饱标准的，继续享受免征农牧业三税一至两年。二、安排专项资金，用于减免和田地区、克州阿克陶县特困户中小学生的学杂费和课本费。喀什库尔干县实行免义务教育。三、人均口粮不足 300 公斤的贫困户免除粮食定购任务。四、移民搬迁和牧民定居从事种植业的免征农业税，移民搬迁户的口粮低于 300 公斤以下的由民政部门给予补助。五、自治区每年安排 1500 万元专项资金，用于扶贫贷款贴息，将到户的信贷扶贫资金全部变成无息贷款，贷款期限可延长三至五年。各地州也根据本地实际情况，在反复调研协商的基础上，制定各地的扶持贫困户的优惠政策。和田地区 1997 年就下达了《和田地区对列入计划解决温饱问题贫困户优惠政策》，共 15 条内容。涉及到对贫困户从人力、资金、技术等方面进行帮扶，新增耕地安排使用优先，对定购粮、农牧业税、学生学杂费减免等优惠政策。

第二，三地州落实优惠政策，减轻贫困户负担。三地州认真落实各项扶贫优惠政策，减轻贫困户的负担，使他们休养生息。2001 年和田地区策勒县根据有关政策共减免贫困户三种农业税 44.89 万元，水费 18.16 万元，贫困户子女学杂费额课本费 22.31 万元。同时对执行国家政策好的农户给予一定优先扶持：优先扶持计划生育贫困户，优先扶持遵纪守法贫困户，优先扶持勤劳肯干的贫困户。

第三，落实优惠政策，大力发展优势产业，带动贫困户。各地州在用好扶贫开发优惠政策的同时，认真抓好加快畜牧业发展的各项优惠政策的落实。培育出一批上规模、有一定技术水平的畜牧大户。对挂靠良种繁育基地的畜牧大户进行重点扶持，发放畜牧大户证，凭证减免防疫费 3 年、交易费 3 年、义务工 3 年，每个大户由基地选派 1 名技术人员重点服务，畜牧大户在基地指导下做到良种、良料、良养，并扶持带动 3 个贫困户。

和田地区墨玉县托呼拉乡喀什坎特村利用扶贫优惠政策发展种植核桃业，一销售大户每年销售核桃仁 300 吨，带动全村 140 户贫困户在收购季节砸核桃增加收入。

扶贫开发极大地促进了农村科技水平的提高，推广了一大批农业实用技术，农民科学种田的水平明显提高，科技对农业的贡献率达 38%左右。基本形成了地、县、乡三级群众文化网。广播电视人口覆盖率达 90%以上。90%以上的乡有了卫生院，农村初级卫生保健达到了初保“合格”的要求，基本实现了“2000 年人人享有卫生保健的目标”。扶贫开发资金

用于农村教育、卫生、文化、科技的数量不断增加，如和田地区每年安排贫困户子女入学课本补贴二、三百万元，最多到 480 万元，提高了适龄儿童入学率。每年安排扶贫资金二、三十万为贫困户购买加碘缓释器，有效地减少了碘缺乏地方病。农业生产实用技术的推广和普及，既提高了劳动者素质，又为农业增产、农民增收发挥了重要作用。和田出台了“和田地区扶贫优惠政策”、“和田地区扶贫到村入户主要工作内容及操作规程”等为新阶段扶贫开发工作确定了各种保障措施、政策依据。各县（市）想方设法，调整产业结构，为农民增收广开门路，如定单农业，大户带动，增加非农业收入，组织劳务输出等。

农民的住房、用具、穿着到食品结构，都有了较大改善，群众物质生活有了明显提高，精神生活得到充实，思想观念发生了较大变化。近年来扶贫工作所取得成绩为新疆的社会稳定、民族团结做出了贡献。

The Report of main experience in The Poverty Alleviation and Development of Three Cantons in South Xinjiang

QIN Fang-ming, HAN Ai-hua, LU-Jing

(North west ETHNIC minorities Research Center, Xinjiang University Urumqi 830046,China)

Abstract: During 1991-2000,we have made great achievements by our efforts and accumulated valuable experience which will benefit to the poverty alleviation and development. Under this background, the report is based on the investigation and the first-hand data, summarizes the experiences of the poverty alleviation and development in the three cantons in South Xinjiang in the past ten years, it focus on nine aspects, such as the arrangement of management organization, the emphasis of the poverty alleviation and development and the usage of the poverty alleviation fund etc. At the same time, the authors point out some shortages and hope this report will be a reference to the poverty alleviation and development in the new period.

Key words: Three cantons in South Xinjiang; Poverty Alleviation and Development; Experience

(Three cantons: Hotan、Khashghar and Khizilsu)

收稿日期: 2003—03—28

基金项目: 本文及以下各篇调研报告是获教育部人文社会科学研究“十五”规划基金项目（批准号：01JA850014）资助的“西部开发与新疆少数民族地区反贫困研究”课题中的一部分。六个调研报告全文均由主持人宋岭教授修改审定。

作者简介: 秦放鸣（1957— ），女，湖南宁乡人，新疆大学经济管理学院教授。研究方向：中亚与新疆区域经济。