

伊犁自治州尼勒克县和察布查尔自治县反贫困研究报告

(调研报告之六)

郭正礼,李厚健,张波

(新疆大学 西北少数民族研究中心, 新疆 乌鲁木齐 830046)

摘要:本报告在以实地调研的基础上,对伊犁州尼勒克和察布查尔两个国定贫困县农牧民的贫困现状及原因以及自“八七”扶贫攻坚计划以来扶贫工作的基本经验和扶贫政策落实情况进行了分析,在此基础上作者对两个国定贫困县的扶贫开发工作提出了意见和建议。

关键词: 国定贫困县; 反贫困

文献标识码: A **中图分类号:** F127.8

一、尼勒克县和察布查尔自治县少数民族农牧民贫困现状及原因分析

据 20 世纪国家“八七”扶贫攻坚计划,国家和新疆确定了新疆有 25 个国定贫困县、5 个区定贫困县共计 30 个。其中 21 个分布在南疆和田、喀什、克孜勒苏等四地州,其贫困人口占到全疆贫困人口 82%。贫困人口全部为维吾尔、柯尔克孜族、塔吉克等少数民族的农牧民。分布在伊犁、阿尔泰、塔城等北疆地区有四个贫困县,其贫困人口为全疆贫困人口的 4%,而贫困人口中的 99%是哈萨克等少数民族农牧民。所以新疆扶贫开发的一个显著特点在于扶贫开发的重点不仅在南疆四地州,而且扶贫人口的社会群体基本上是新疆实行民族区域自治的维吾尔、哈萨克、柯尔克孜族等少数民族中的农牧民。这是新疆贫困群体的一个显著特点。

尼勒克县和察布查尔自治县隶属伊犁州直辖八县二市。而伊犁州直辖总体扶贫开发工作始于 20 世纪 80 年代。大体分为两个阶段,即第一阶段 1986 年-1993 年为初始阶段;第二阶段从 1993 年至 2000 年的七年为“八七”扶贫攻坚阶段。21 世纪即从 2001 年至 2010 年,实质进入了实施十年扶贫开发的巩固发展阶段。由于中央、自治区及伊犁州党委政府正确领导、团结奋进、艰苦拼搏,“八七”攻坚的扶贫任务基本实现了。伊犁州直辖县(市)的特别贫困人口由 1993 年的 34718 户 189681 人下降到 2000 年底 258 户 1252 人,特贫困人口的人均收入由 1993 年的 200 多元增至 2000 年为 1194 元。贫困地区基础设施建设大大加强了。贫困乡、村已基本解决了饮水、道路、通电、广播、电视、学校和乡村医院等基础设施。农田水利、牧业草场建设有了改观。应当说,这标志着“八七”扶贫攻坚的主要任务基本实现了。

但是伊犁州直辖有八县二市、九十七个乡、736 个村,并非所有的县市乡村的扶贫开发主要任务都基本实现了,扶贫任务的完成仍然具有长期性、艰巨性和不平衡性。

进入新世纪之初,自治区党委和政府明确提出了收缩战线、突出重点、进村入户、整村推进、三年解决 44 万特困人口的温饱问题,十年使 285 万低收入人口大多数进入小康的目标。加大了扶贫开发工作的力度。伊州直党委政府根据自治区确定的北疆三年(1998-2000 年)平均人均收入 1200 元的标准确定了 13 个重点乡、69 个重点村为扶贫开发的奋斗目标。提出今后 10 年伊犁州直扶贫开发的目標是:用两年左右的时间尽快解决 1252 人特困人口的温饱问题;用五年左右的时间逐步提高 13.3 万低收入人口的收入水平问题;力争 5 年内人均纯收入达到 1500 元以上。

基本实现脱贫目标，并逐步建立起稳定的返贫防御体系；十年内使贫困地区的农牧民能够稳定地解决温饱问题，大多数低收入人口达到小康目标。我们调查认为上述奋斗目标既符合国家和自治区新世纪扶贫开发总体要求，并且其指导思想也是积极的、明确的。但从现状看，自治区扶贫开发形势仍然相当严峻，任务仍然非常艰巨。我们调查的尼勒克和察县的少数民族农牧民贫困现状就很具典型性和现实性。

1.关于尼勒克县贫困现状的原因与问题分析

尼勒克县是 1986 年最早被国家认定的贫困县之一。尼勒克位于伊宁市西北方向，北邻婆罗科努山，与巩留县隔山相望，全县狭长，东西相距 243 公里，南北宽 70 余公里，是以牧为主、农牧结合的县。全县总面积 10375 平方公里，可耕地面积 32 万亩。其中旱田有 11 万亩，人均耕地 3.18 亩，可利用草场 1006.4 万亩。全县人口由 29 个民族组成共计 14.7 万人，少数民族占全县总人口的 73%，主体民族为哈萨克族。全县下辖 10 乡 1 乡镇、2 个国营农场、69 个行政村、9 个农牧业队。1985 年人均纯收入仅为 307 元，所以被国家和自治区认定为重点扶持的贫困县。尼勒克县的扶贫工作，大体经过了 1986-1993 年层次递进和 1994 年至 2000 年扶贫攻坚阶段，而后从 2001 年到 2010 年进入十年规划发展巩固阶段。自 1994 年以来，尼勒克县的扶贫工作取得了阶段性成果。之一，2000 年底全县各乡（镇）村人均纯收入为 1686 元，比 1985 年净增 1329 元，增长 372%，比 1994 年净增 1000.5 元，增长 146%；之二，人均占有粮食由 1985 年的 320 公斤增加到 2000 年为 410 公斤；之三，全县各乡镇村贫困人口由 1994 年的 3.3 万人下降到 2000 年的 245 户 1359 人，下降了 98%；之四，贫困发生率由 1994 年的 33% 下降到 2000 年的 5% 以下；之五，全县各乡镇 14 年间共有 5907 户 34798 人解决了温饱问题；之六，全县经济实力有所增强。如工农业总产值由 1994 年的 17833 万元，增至 2000 年的 28398 万元，增长了 59.2%；之七，贫困山村群众的生产生活条件有一定改善。八七扶贫攻坚七年以来全县投入各类扶贫资金达七千多万元，先后完成了中低产田的改造。新修县乡道路，修渠道，防渗渠，牧道，修学校，造经济林，改水入村，建人畜饮水工程，实现通电开通电话，电视等；之八，科学、教育、文化、卫生等社会公益事业，有了较快发展，如 2000 年全县广播电视覆盖率分别达到 88.5% 与 96%，又如适龄儿童入学率已由 1994 年的 95% 提高到 98.6%。

但是，由于尼勒克地域广阔，山区地形地貌特征突出，四周高山环绕，峡谷遍布，山川相间，海拔在 800-459 米之间，其中县城中心海拔为 1105 米。县东部地区属高山低温地带，无霜期短，县西部属丘陵地带，山多地不平，干旱缺水，几乎靠天吃饭，贫困发生率高达 85%。据调查数据资料显示：到 2002 年 10 月，尼勒克全县农村人均纯收入低于 865 元的农牧民贫困户仍有 3791 户，21694 人，分别占全县农村牧区总人数的 19.2% 和 21.5%，其中少数民族贫困农牧民人口占全县总数的 96%。全县 80% 的贫困牧民人口居住在偏远山区。截止到 2000 年底全县仍有 71 个自然村、牧业点未解决人畜饮水问题。69 个乡镇村中仍有 48 个村不通电话，有 23 个自然村，牧业点无电。2002 年 11 月 16 日，我们调查组对喀拉苏乡七个重点村（这里 90% 以上是哈萨克农牧民）进村入户调查核实还有 763 户贫困户，其中特困户 60 户（约占全自治州直 258 户的 43%），低收入户（1000 元以下人均年收入）703 户。

我们调查认为造成尼勒克县贫困现状与问题的原因是多方面的，是客观主观各种因素并存引发的，概括起来主要有如下六个方面：

第一，尼勒克县地处中部天山山脉西段，海拔高，地势异，土地贫，灾害多，干旱、洪涝、风沙、冰雹、霜冻、病虫害频频发生。据调研资料统计，全县仅 2000 年雪灾、春寒就造成 2017.28 万元的经济损失。由于受自然条件限制，其产业结构十分单一，产量十分低而又不稳定，进而造成收入低又不稳定。当地扶贫开发干部说：“丰年越温饱，灾年返贫困”

第二，全县贫困乡村的基础设施虽有改善，但并没有从根本上得到改变。这是导致脱贫困难最重要的原因之一，因为扶贫资金投入总量相对少于，小于脱贫实际需求，投入产生的整体效

益与个体效益又往往不成正比例。加之，居住偏远山区，生产生活条件还没有因基础设施的完善到位而发生根本改变，依旧是：“山上仙境，世外桃源”“靠天吃饭活命”。例如，尼勒克西三乡能保证正常灌溉的水浇地不足 20%。已经修好的水利设施中，由于资金投入不足造成不配套、质量低、效能差。还有一些贫困山村，“身在深山中，头上蓝天白云飞，脚下有路似无路”，仅有的羊肠牧道路况差，一遇冬雪封山，寸步难行，几乎与世隔绝，没有电，不通电话，看不上电视的牧民至今大有人在。

第三、牧区扶贫难，返贫率高是又一个致贫的重要原因。牧区是尼勒克哈萨克族贫困牧民的主要居住地。由于受牧区特点的自然环境，产业特点影响，以及经常遭受频繁多发的各种自然灾害，加上基础设施落后，经济结构单一，畜群改良放牧水平低下，所以牧区的扶贫任务相对艰难。而牧民惟一收入来源的畜牧业基本上还未完全摆脱逐水草而居的游牧半游牧的生产方式，最终造成脱贫难，返贫易，而且返贫率居高不下的结果。我们调查发现：因儿女结婚出嫁娶妻，亲人丧偶，急病住院，重病就医，子女上学或遭雪灾、风暴、干旱、洪水等造成牲畜大量死亡等因素，都可以一夜之间使得刚刚解决温饱的人重新成为贫困户。

第四、低收入贫困人口数量多，中等收入人口数量极少，扶贫开发难度大，也是致贫的具体原因。加之居住分散偏远，交通不畅，信息闭塞，且文化程度较低，初中、初中以下高小文化程度占尼勒克县农牧民总数的 83.6%。这些因素制约了自身劳动素质的提高，也必然加大扶贫开发的难度。

第五、农牧区集体经济积累“空壳”。全县有 95%的村属集体经济，成为“空壳村”。想办急办的公益事业因集体经济无力资助而心想事成。非但如此，还直接影响基础设施建设滞后，不通电，不通电话，看不到电视，以及牧业点人畜饮水老大难等诸多问题长期解决不了。

第六、全县经济总体发展水平不高，财政收不敷出，财政困难日益突出。仅 2000 年全县财政收入只有 1321 万元，而同年支出高达 8000 多万元，直接增收用于扶贫开发的资金几乎没有，相反专项扶贫资金也因财力不足被挪用、借用。我们调查组对尼勒克吐普辛村和喀什喀拉村 100 户农牧民进行问卷社会调查（见典型贫困户社会调查汇总表），其致贫原因的分析同上述全县调研情况大致相同，这里不再重复了。我们仅就三个牧业村贫困现状与问题，列举调查的不完全数据做如下分析。

例一：吐普辛村位于尼勒克县喀托苏乡的西北方向，距离乡政府仅 15 公里。但乘汽车至少要 30 多分钟才能到村头。全村 168 户，942 人，农牧业组各一个，全村由哈萨克族、回族两个民族组成，哈萨克族占该村总人口的 98.8%。全村初中以上，高中、中专文化程度的人仅有 20 人。60%以上村民只有高小初中文化，有一所小学 214 名学生，12 名在职教师，该村通广播了，但无电视转播台，无电话，还有 300 人饮水困难。人均纯收入在 670 元以下的特困户仍有 13 户。人均在 865 元以下，670 元以上的低收入牧民仍有 83 户。

例二：喀什喀拉苏村距喀拉苏乡政府仅 3 公里，全村 432 户，2431 人，交通、自然环境、气候、村民文化程度都比吐普辛村好得多，但仍然是尼勒克喀托苏乡的七个重点扶贫村之一。现在仍有 184 户贫困户，其中特困户农牧民 12 户，63 人，低收入农牧民 172 户，1050 人。

例三：套苏布台村位于尼勒克苏布台乡政府只有 15 公里，共有 278 户，1507 人，其中哈萨克族为主体，占总人口的 99%。全村高中以上文化者共 25 人。由于居住在狭长地带，十分分散，交通极不方便，看病难最突出，因病致贫十分普遍。该村有两所九年制和六年制的哈萨克学校，381 名学生，35 名在职教师。该村不通电，没有广播，没有电视。牧民生活水平很低，2000 年统计该村人均收入 1210 元，但其中人均纯收入在 670 元-865 元之间的农牧民共 95 户，501 人；人均年纯收入在 670 元以下的特困农牧民共有 16 户，74 人，是尼勒克县的重点贫困村。这里“三难问题”十分突出，即无医疗所看病难，哈萨克族婚丧嫁娶经费难，粗放耕作少有科技，巩固脱

贫成果难。

2.关于察布查尔锡伯族自治县贫困现状原因与问题分析

新疆伊犁是块宝地，位于伊犁河畔的察县更是富饶美丽的好地方。然而调查发现，察县不仅是全国惟一的以锡伯族为主体的多民族自治县，而且 1987 年被自治区列为贫困自治县，2002 年又被国家列为国定贫困自治县，同年 11 月又被自治区党委政府列为自治区级 17 个边境重点扶贫开发的自治县之一。可见扶贫开发与解决民族问题、贯彻民族区域自治法、巩固边防安全相统一，其意义深远。

察县距离伊犁自治州州府伊宁市仅有 17 公里，县辖有两镇 11 乡，64 个行政村，共 15.85 万人口。有锡伯、哈萨克、维吾尔、汉、回等多民族聚居。全县的扶贫工作从 1987 年起步，到 2000 年取得了阶段性重大成果。主要表现在：1，经济实力明显增强，贫困人口大幅度下降，已由 1994 年 13592 人下降到 2000 年的 4386 人。农牧民人均收入从 567 元增至 1518 元，增长 167%。2，生产基础设施有明显改善，如解决了 8 个无电村用电问题，解决了 33.9 万人和 14.6 万头牲畜的饮水问题。3，加快了交通电力等基本设施步伐。4，教育卫生文化等社会事业条件得到了改善，如累计减免贫困农牧民子女学费 51.5 万元。累计 2000 余人次进行了文化知识劳动技能培训。建立了村文化站 25 个，山区乡配套电教设施 23 套，以及卫星接收设备三套等。5，大力开展社会扶贫优惠政策。如下乡进村入户“结对子”的干部累计有 1500 多人。社会扶贫捐款 105 万元，担保贷款 69 万元。6，调整种植结构，发展特色产业。如 1997 年大面积试种经济作物红花 4.9 万亩，实现产值 1813 万元。使山区人均纯收入增加了 217 元。

但是由于历史、经济、社会人文和自然状况诸多方面的原因，贫困问题仍然是察县的主要问题之一，也是 2002 年被认定为国家贫困县的原因之一。据调查资料显示，察县的贫困状况，大体分为四种情况，一是人均年收入在 800 元至 1200 元总户数为 14000 户，总人口为 67926 人，其中少数民族 0.19 万户，人口为 14716 人，二是人均年收入 700 元至 799 元总户数 2198 户，总人口为 11386 人，其中少数民族为 1262 户，人口为 9822 人。三是 625 元至 699 元总户数为 1262 户，总人口 6358 人，其中少数民族 1107 户，人口为 5028 人。四是 625 元以下，总户数 489 户，总人口 2542 人，其中少数民族 446 户，2296 人。直到 2002 年 10 月调查全县 64 个自然村中仍有 37 个贫困村。而且总的说来，特困户、低收入农牧民中少数民族牧民的比例大，几乎占到 60%以上。这说明作为自治县的贫困人口是以少数民族农牧民为主体人群的现状依然是严峻的，应当引起高度关注。

我们调查认为，造成察县至今扶贫开发长期而艰巨的主要原因有 6 条。之一，该县无一家大中型企业，自我发展，自我积累的能力几乎等于零。而财政收入多年入不敷出，财政自给率仅为 9.5%，而自治县的农牧民人均纯收入、人均国民生产总值和人均地方财政收入“三项排序”位于伊州直八县二市的末位。全县 64 个行政村中有“空壳村”47 个，贫困村 37 个，分别占到全县总数的 78%和 65%。

之二，察县少数民族农牧民贫困户多，人数多，扶贫开发难度大，就业机会少，加之贫困人群分散点多，线长，距离县城 60 公里以上有 3 个，40 公里以上有 4 个，交通不方便，信息不灵，就业门路很少，且又习惯温饱而坐等靠要听天由命。

之三，自然灾害多，据统计每年因灾害损失都在 3470 万元左右，农牧民因自然灾害致贫，返贫现象也很多。

之四，基础设施薄弱，迄今仍有 8 个村不通车，16 个村没有解决人畜饮用水的困难，14 个村不通电话，11 个村不通电，南郊山区 5 个乡的水利设施很差，防洪防旱，抵御自然灾害的能力相当脆弱。

之五，因病致贫，因病返贫，因婚丧嫁娶等风俗习惯而致贫，这在少数民族农牧民中有普遍性。

之六，贫困人口多，人均收入低，排位于伊州直八县二市倒数第一。如 1997-1999 的全县人均纯收入 670 元以下的特困户就有 21046 人，占到全县总人口数的 21.5%，这一部分人口又以维吾尔、哈萨克农牧民为主，大都集中在偏远山区的五个乡，扶贫开发难度大，脱贫返贫率高。

我们调查组对察县海努克乡，阔洪齐乡 2 个村 100 户农牧民进行问卷社会调查，其致贫原因现状与问题，大体同上述全县调研情况相同，这里不再重复了。我们仅就两个重点贫困乡村的需求状况作如下补充和分析（见典型贫困户社会调查汇总表）。

例一，察县海努克乡。现有 1722 户，10133 人，5 个行政村，其中少数民族 10047 人，他们中只有 4110 人口是劳动力人口。2000 年农牧民人均纯收入 1063.96 元，670 元以下特困人口 1325 人。670 元-850 元之间，低收入贫困户 220 人。5 个重点扶贫村中有一个村不通公路，5 个村没有卫生室，4 个村没有小学，5 个村没有科技文化室，贫困现状一目了然。察县阔洪齐乡，共有 8 个行政村，1268 户，6725 人，维吾尔族、哈萨克族占 93%，汉族 501 人，占 7%。2000 年全乡农牧民纯收入 1102 元，全乡共有贫困户 313 户，1405 人，低收入贫困户 261 户，1260 人。

例二，阔洪齐乡。阔洪齐乡自 1994 年至 2000 年七年共解决 236 户，1389 人的温饱问题。移民搬迁 1000 户，这为新一轮扶贫开发奠定了良好的基础。但由于该乡缺水，四个村耕地总面积 1.69 万亩中，有效灌溉面积仅为 8500 亩，加之农田渠道防渗配套严重不足，对有限水量的利用率很低，进而制约种植业结构的调整，基本上未摆脱靠天吃饭。由于该乡村产业结构单一，农牧民因农业歉收，牧业遭灾，而无力发展家畜养殖业，因而也不可能增加收入。由于农牧民自身文化素质水平低，缺少竞争力，所以，致富信心不强，加之“等靠要”思想严重，以及陈旧旧风俗习惯的负面影响，都加重了自身扶贫开发的难度。

二、关于尼勒克县和察县扶贫工作的基本经验与扶贫政策落实情况分析

21 世纪尼勒克和察县仍然作为国家扶贫开发的重点县，同时新疆核准 19 个乡，176 个村为自治区级重点扶贫开发乡村单位。2002 年 11 月自治区政府进一步核准公布了新疆扶贫 17 个重点边境县市，54 个重点乡和 215 个重点村。其中察县、尼勒克县都榜上有名。

历史的经验值得认真总结，尤其两个国定贫困县的扶贫经验和政策值得认真评介，据伊州直党委和政府的调研报告分析指出：20 世纪末的七年，全州扶贫攻坚，勇于实践，落实政策，积累和探索了六条基本经验，如今认真总结这些经验仍有重要现实意义。

之一，党委政府高度重视扶贫工作，全面落实“国家八七扶贫攻坚计划”和自治区“百万人温饱工程计划”，实施了“万名干部扶贫工作”，制定了伊犁地区“五六扶贫致富计划”等，成立了州扶贫开发领导小组，建立了地、县、乡扶贫办事机构，健全了贫困县、乡、村的领导班子。实现了扶贫开发工作的组织和政策保证。

之二，实施社会动员参与扶贫攻坚和干部群众“结对子”扶贫。中国天然气总公司，自治区统计局，新疆钢铁公司，新疆部队及中央，自治区驻伊州单位共 365 个企事业单位参与定点扶贫工作。自治州、县、乡、村四级干部开展了一对一干群结对子扶贫活动。开展了修路、科技下乡、教育入户、庭院经济等多种扶贫内容的工作，加快了各级扶贫攻坚任务的完成。其中尼勒克县开展的“551311”庭院经济工程，使得全县贫困人口人均增收 156 元。尼勒克阿克塔斯牧场开展的“四户帮一户”活动，当年解决了全场 80 户贫困户、特困户的温饱问题。察县琼布拉乡用乡、村机动耕地，无偿供贫困户共同耕种扶贫实验田，也取得有效经验。两个国定贫困县乡实施了“万名干部扶贫工作”，“干部与贫困户结对子”，实行挂牌扶贫责任到人，送钱送粮送油送

温暖，密切了干群关系，也解决了扶贫中燃眉之急的实际困难。

之三，实施移民搬迁工程。从 1996 年开始，尼勒克、察布查尔、巩留、伊宁等先后实施了移民搬迁异地安置贫困户措施。先后移民安置贫困户 1893 户约一万余人，其中 500 户集中建村安置。1393 户插花安置或分散建安置点。并且动员 4 个县的机关干部和 51 个乡镇牧场的农牧民职工为移民建新房 5300 余间。还调整开发土地三万亩，保证了大多数移民人口，能很快发展生产，如察县动员农牧民和县机关干部捐款捐物，并自己动手为 300 户贫困户建房 600 间，开发土地 5500 亩。

之四，坚持以发展畜牧业为主要产业，解决温饱，走种养相结合的脱贫之路，调整种植业结构，发展红花，胡麻经济作物，引导开发庭院经济和劳务创收，依靠多种经营，较好地加快了贫困人口的增加收入问题。

之五，加强资金管理，充分发挥资金效益。仅在 1994 年至 1999 年的 5 年，中央和自治区各级各项扶贫资金投入到伊州约 1 亿多元，加之地县财政，社会扶贫资金及群众捐款资金总计达 1.5 亿元。对此，加强了资金的使用范围，分配原则和落实管理，充分发挥了资金效用，办了许多急办必办之事，基本解决了贫困乡村的电，人畜饮水，文教卫生，广播电视等方面的实际困难。如尼勒克县新修县乡三级道路 55 公里，修农田防渗渠 238 公里，解决了 4.77 万人，17 万头牲畜的饮水问题，有 18 个无电村通了电，再如，察县伊犁河滩工程也有很大成效。

之六，加大科技教育扶贫力度，为了提高贫困人口的科技文化素质，努力提高贫困子女的入学率和学校建设，在宣传实行计划生育，开发庭院经济，发展特色产业，扶贫帮困入户的同时，还开展科技培训，办培训班到乡入村，为贫困农牧民子女上学难减免学费，送图书活动。七年来地县扶贫系统直接培训贫困户农牧民达万人以上。如尼勒克、察县的农牧民通过科技扶贫，基本上能掌握 1-2 门农牧业实用技术，初步具备了自我发展的技能条件。

关于尼勒克和察县的扶贫开发基本经验与政策分析，应当说完全如同前述一致，可以说是重点与全局，特殊性与共同性之间的关系，是解剖一个麻雀同解剖一群麻雀的关系，所以在此仅对“两个国定贫困县”的基本经验和政策分析，概括地作如下评介。

(1) 坚持加强党的领导，建立好扶贫领导班子，是做好县级扶贫工作的前提条件。他们采取选拔、下派、低职高配等办法，把优秀共产党员配备到县乡村的主要领导岗位上，使广大干部群众有一个可以依赖的领导核心。

(2) 认真贯彻“国家八七扶贫攻坚计划”和自治区、自治州各项优惠政策及扶贫政策，使得广大贫困农牧民脱贫有了政策保证。

(3) 积极动员社会各界广泛参与，实施干部与群众结对子，推进社会帮困、挂牌扶贫、责任到户的扶贫工程。既密切了干群关系，缓解了贫富矛盾，拓宽了致富办法，也促使脱贫工作增强信心。

(4) 坚持开发式扶贫方针，从教育、科技、人才、资金、物资、项目等方面入手，采取扶贫扶志、帮困帮教，既送衣送钱送粮解决生产生活中的急需与困难，又以科技先导、开发扶贫、着力帮困、培训办学、积极提高贫困户及其子女的生产技能。

(5) 求真务实，以贫困乡村为主要对象，以贫困人口为主要解决对象，普遍实行扶贫登记建卡立册、一乡一册、一村一表、一户一卡，基本实现了扶贫项目、文化扶贫及水电交通“三到村”抓好“五到户”，即干部挂牌扶贫、科技扶贫、文化扶贫、帮扶措施落实及资金投入发放到户，收到了较好政策效果。

(6) 贯彻自治州关于异地搬迁政策，积极总结吸取安置牧民实施异地搬迁工作的经验与教

训。

(7) 积极开展自力更生、艰苦奋斗，克服“等、靠、要”方面的思想工作。

上述两县的基本经验与政策落实不仅对过去而且将对新世纪伊州直的扶贫开发事业会有积极的借鉴意义。当然扶贫开发工作任重道远，是我们长期处于社会主义初级阶段的一项社会事业和工程。我们调查发现无论是从两县看还是从伊州直八县二市看或从整个新疆地区看，其扶贫开发工作的任务都是长期的、艰巨的，需要我们几代人甚至十几代人坚持不懈地努力。而不能有任何松懈或锲舍。从当前面临的主要困难，存在的问题看至少有如下几个方面：

第一，受自然条件制约的影响，脱贫解困任务仍然较重，贫困面仍然很大。素有“塞外江南”之美称的伊犁，其地形特点呈显出四条山脉夹三条河谷。山区乡村占到州直总乡村的 30%。贫困乡村主要分布在三条贫困地带，即霍城县萨尔布拉克镇至尼勒克加哈吾拉斯台乡沿山一带的山沟丘陵带；察布查尔县札穆斯台乡至巩留县莫乎尔乡且南山阴坡的高原带以及昭苏县哈拉苏乡至特克斯县哈拉托海乡冰雹多发带。这三条地带约有 30 多个乡、20 多万人口，其中大部分是低收入贫困农牧民。由于受恶劣气候及自然灾害影响，加之基础落后和干旱、半干旱山区以及生态环境被污染破坏，直接致使脱贫难、解困难、返贫易。如尼勒克仅 2000 年雪灾、春寒就造成直接经济损失 2017.28 万元。又如 1998 年春夏之交尼勒克融雪、洪水和三次特大暴雨，就造成 77 处渠道决口、上万亩农作物受灾歉收。全县在 2000 年前后因干旱、洪涝、风灾、冰雹、霜冻、病虫害等自然灾害造成经济损失达 4728 万元，相当于同期扶贫资金投入的 1/3。特别在尼县西部三乡的农牧民，靠天吃饭“丰年是温饱户，灾年返贫困户”。

察县也因自然灾害而加大了扶贫难度。每年仅自然灾害损失就达 2470 万元。察县南山区五个贫困乡土地占全县 52%，人口占全县 48% 是全县少数民族农牧民特困户集中的聚居区。基本上还是靠天吃饭、农牧民因灾害返贫现象十分普遍，而且特困人口中绝大多数是哈萨克、维吾尔少数民族。这既是伊州直辖县市扶贫开发中的一个突出问题，也是两个国定县的突出问题和困难症结所在。

第二，经济基础仍薄弱。农牧民收入不够稳定更不能稳定增长，地方财政严重赤字、扶贫资金难以筹集到位，基础设施落后，生产条件尚未从根本上加以改变。从而严重制约农业生产水平的提高，因此也严重影响农牧民收入增加和物质文化生活改善。尤其是没有市场，自身产业化水平很低下，难以保证农牧民生产一年比一年发展，收入一年比一年增加；加之自身素质低下，观念落后的贫困农牧民，不仅物质生活生产条件贫困落后，而且精神文明、思想观念也更加贫困愚昧。这种物质与精神文明双重贫困的结果，是造成一方水土难以养活一方人，造成愈贫困愈丧志愈难扶贫的恶性循环的重要原因。我们调查认为这也是迄今为止新疆扶贫开发中应当研究和解决好的一个具有普遍性的现实问题。

第三，扶贫开发工作有待于克服官僚主义、形式主义和一般化。调查发现目前大多数贫困乡村没有专职的扶贫干事。贫困现状情况不明似是而非，上报下达的资料数据不准确，出入大，水分多。认真建立县乡村三级档案材料的工作及乡村扶贫调研工作，在 2000 年以后才有起色。由于扶贫机构资金管理以及工作上的机关化、表面化和一般化，所以缺乏开拓创新、知难而进的作风，相反往往忙于跑项目、发文件、转一转走人或去外地参观考察，或去内地取经送宝，深入不下去，又坐不下来。在“五到户”、“定点扶贫”、“干部结对子”、“资金管理效益监督”等方面的官僚主义、形式主义仍然存在；挪用拖欠、挤占扶贫资金现象严重年年都有发生，年年都有检查而年年又继续发生；扶贫贷款发放率仅 60%，回收率极低。我们第三次赴伊州走访扶贫办，已经发现伊州直属县市的扶贫开发工作的调研资料、规划报告以及项目资金管理各项档案资料工作已经有了新的明显改观，随手可以翻阅到从村、乡到县的有关调研资料和上级自治区的各种档案数据。这是新疆伊州扶贫工作中一个重要的良好工作开端。我们重点调研的“两个国定县”虽有专职扶贫干事，从扶贫办主任到干事都很年轻，肯干好学进取，尤其是扶贫开发总结报告、规

划、文书档案资料工作比较好，详实具体有内容、有思路、有建议。当然调查发现扶贫开发工作的程式化、机关化、表面化、一般化仍然存在；尤其在资金管理发放落实、效益与监督方面还有问题，挪用拖欠挤占虚报、亲友关系户优先贷款等现象也存在。而且愈到乡村愈感到问题突出，这一方面还有待于进一步堵住漏洞，加大监督，提高新疆扶贫资金管理工作的水平。

第四，贫困乡村基层领导班子的组织思想作风建设亟待加强。调查发现：“等、靠、要”思想观念根深蒂固没有改变，有的治贫治穷、怕苦怕累，畏难于难脱贫易返贫；有的贫困乡村集体经济薄弱，几乎没有自身扶贫能力。如尼勒克全县有 95% 的村为集体经济“空壳村”。又如察县，2001 年财政一般预算收入仅为 1037 万元，支出却高达 8609 万元。全县的 64 个行政村中集体经济“空壳村”占 47 个。另外因工作条件艰苦，有关扶贫政策、优惠政策没有完全到位，致使部分扶贫干部和贫困乡村干部不安心工作。

第五，由于尼勒克、察布查尔自治县属于边境边远少数民族贫困地区，点多、线长、面广、分散、民族成分多，还有一个周边国家的政治大气候的影响问题，所以如何把扶贫开发工作同西部大开发中的民族工作、统战工作、宗教工作结合起来，仍需调查研究、积极实践、开拓创新。

三、关于尼勒克察布查尔自治县 2002 年至 2010 年扶贫开发规划的分析报告

进入新世纪以来，尼勒克和察县全面贯彻执行自治区党委和人民政府关于扶贫开发的大政方略。积极落实伊州直八县二市实施十年扶贫开发的奋斗目标，结合本县重点贫困乡村的实际需求，在详细制定了村级乡级规划基础上，制定了县级十年发展规划。我们调查组认真研读了两个县的十年扶贫开发规划。总体认为指导思想明确，坚持了以邓小平理论，认真贯彻“三个代表”思想为指导；是以《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）》和《新疆扶贫开发工作重点乡村规划大纲》以及伊州直十年扶贫开发奋斗目标为依据的。相信这是一个因地制宜、脱贫致富奔小康的可行性规划。当然我们调研发现上至自治区自治州下至贫困县乡村，所面临的扶贫开发形势依然是严峻的、艰巨的。所以制定规划到实现规划还有一个精心组织领导、知难而进、抓紧实干、努力奋进的变革过程。

1. 关于尼勒克扶贫开发十年规划的分析与建议

首先，基本内容包括基本情况、贫困原因分析、需求分析、奋斗目标、主要任务、开发项目、规划资金安排、实施与监测及主要保障措施等十个方面，比较全面详实具体。其次主要规划集中在六个方面。（1）2001 年重新识别核准 40 个行政村作为十年规划全县村一级扶贫对象。其中重点扶持 4 个乡、16 个村作为第一批重点扶持的乡村，其余 24 个行政村分别划为二、三批重点扶持村。每一批扶贫时间为三年。2002 年来第一批重点村共有 4033 户 21891 人。其中特困户 1108 人。第一批规划的 16 个重点扶贫村，贫困发生率高达 85% 是全县扶贫攻坚的主要居住区域。所以突出扶贫攻坚的十六个村作为重点，又分批扶贫开发脱贫致富的规划符合尼勒克县的实际。（2）把建设畜产品大县、旅游开发县和科技强县作为尼勒克十年发展总体战略也是积极的规划。他们规划县东以发展养殖业为主，抓好牲畜品种改良，改变传统饲养方式，推广青储饲料和牲畜舍饲养，逐步达到人均拥有羊 10 只，牛 2 头，实现每村有 3—5 户养殖大户的格局；县西部则加大农田水利建设改造低产田为主，兴修防渗渠和水利设施，退耕还林还草，改善生态环境，发展地膜玉米，力争十年后建成东中部奶牛生产基地，南部细羊毛生产基地，西部农区的牲畜规模养殖基地。林业新建 2 万亩苗木基地，开发 3 万亩逆温带经济林。（3）把贫困群体识别分为三类，进行分类扶贫重点推进：第一类分救济户，约为农村总户数 3%，主要解决“四有”有饭吃、有衣穿、有房住，有病能得到治疗，实现最低生活保障；第二类特困户，约占重点村户总数 10%，主要解决米粮够吃、收入够生活，希望发展，要求帮助；第三类低收入户，约占重点村户的 65%，主要解决特困户相似的要求：主要对信息、技术、文化的渴望和发展个体养殖业的愿望。根据这种分类，按照“一次规则，分批实施”的原则，规划的总体奋斗目标是：2010 年底前解决全县特困户 803 户温饱问题；解决全县 40 个重点扶持村 2.1 万人口低收入问题，同时解

决其他非重点村存在的困难和问题。规划的分类分批奋斗目标为：到 2004 年底首先解决第一批重点规划的全部项目，即 45 乡 16 村的特困人口的温饱问题。同时解决第二轮、第三轮重点村存在的突出问题：2005-2007 年解决第二批 12 个重点村的温饱问题。同时完成规划内的全部项目；2008-2010 年解决第三批重点扶持村的贫困问题，完成规划内的全部项目。同时巩固一、二批重点扶贫成果，防止返贫现象发生。（4）在加强交通、水利灌溉、农田、退耕还林还草等基础设施建设方面。首先规划改善交通状况，到 2004 年首先完成第一批 16 个重点村中 13 个村的乡村道路建设，共修建乡村道路 110 公里，修桥涵 9 处，牧道 15 公里，实现乡村和村村公路相连，为扶贫开发及脱贫致富提供条件，其次改善灌溉条件，到 2004 年在 16 个村共建干渠、支渠、防渗渠 206.6 公里，尔后三年完成 5.55 万亩低产田的改造任务。到 2004 年在 15 个村围栏并改良草场 16 万亩，退耕还林 1 万亩。（5）文化教育科技方面，十年内使九年义务教育普及率达到 100%，师资力量、教学条件及教学设施和微机音像教学逐步加强；健全乡村级卫生医疗站、大面积推广合作医疗人人享有初级卫生保健；力争乡（镇）文化站达到自治区规标的 80%，国家级规划达标 30%。县级文化馆、图书馆全部实现达标。力争 2004 年首先对第一批 16 个重点村 21891 人农牧民进行 2-3 次科技培训，使每户农牧民中有一人掌握 1-2 项实用生产技术。（6）社区建设与服务方面，到 2004 年完成 16 个重点村的村级文化室建设；10 个村级卫生室建设，完成 250 户农牧民定居；利用财政扶贫资金购买新疆良种褐牛 2000 头，申请贷款资金购买良种牛羊，保证第一轮 16 个重点村户均拥有牛 2 头，羊 25 只，用于定居户发展养殖业。

最后，值得评估的还有两点：一是尼勒克县规划项目的资金安排很有务实性和操作性。他们估算九年可用于扶贫资金约三亿一千多万元。其中信贷财政扶贫资金和以工代赈三项主要扶贫资金约占二亿七千多万元。而社会帮扶资金 370 万元，群众自筹 3060 万元。在资金投入方面，决定以每年 10%-20% 的资金增幅选定重点乡村的项目，纳入规划，使平均每个重点村的各项扶贫资金投入总数预计 750 万元左右。基本上可以分阶段满足贫困人口的实际要求，进一步增强返贫防御体系的建设和贫困户自我发展的能力。我们调查认为各类扶贫资金的投入管理使用一定要严格执行国家政策和扶贫资金管理办法，资金完全按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、性质不变、配套使用、确保效益”的原则操作，要瞄准贫困群体专款专用。

二是尼勒克县十年规划中关于主要保障措施有：加强领导、密切合作；专项管理、封闭运作（资金）坚持扶贫开发为中心为首要工作；县财政每年 20 万专项资金用于重点村基础设施配套建设；严格执行国家自治区扶贫资金管理办法，加强到村到户资金和项目管理等。总体看也是有实践意义的。建议以全面建设小康为总任务，以认真贯彻“三个代表”加强党对扶贫开发的领导为指导思想，不断总结过去，创造未来，把扶贫开发工作推进到一个新水平。

2. 关于察布查尔自治县十年扶贫开发规划的分析与建议

首先，从基本内容看大体同尼勒克县基本相同。所不同的是察县“规划”对全县 37 个贫困村划为三个时限阶段进行扶贫开发。第一阶段 2002-2004 年共扶贫 17 个村。第二阶段 2005-2007 年共扶贫 11 个贫困村。第三阶段 2008-2010 年共扶贫 9 个村。这个规划体现了“突出重点、收缩战线、进村入户、整村推进”的大政方针，注重了难易结合、先重点后次重点、尔后按轻重缓急进行脱贫返贫防御体系的建设，具有科学性与合理性。

其次，察县十年规划的主要目标与任务有六个方面。（1）2002 年 2 月察县对 37 个贫困村的贫困人口实际需求作了深入调研，确立了十年奋斗目标，并且把提高人民生活水平、提高农牧民人均纯收入增加 150 元作为首期首要目标。提出了经过三个阶段的扶贫工作，确保 865 元以下低收入贫困人口达到小康水平；确保 670 元特困人口全部脱贫；确保 1000 元以上收入者的生活比较富裕。在此基础上建立稳固的防贫返贫体系。应当说这三个确保是完全符合国家自治区自治州扶贫工作会议要求的，是积极的可行的好规划。（2）规划具体提出了“三个基本改善”，即山区恶劣的生态环境要有基本改善；通过渠、桥、路、电基础设施齐全配套使用，使农牧民的生

产生活基本设施得到基本改善；进而保障农牧民的生产生活环境基本改善，实现牧民全部定居。

(3) 明确了五项任务，即大力推广喷灌、滴灌等节水措施，建立 10 万亩喷滴灌灌溉基地；投资 2541.5 万元，完成山区所有渠系的渗漏预防设施；预置投资 700 万元；完成 14 个贫困村的人畜饮水工程，投入资金 9609 万元实施蓄水工程，完成加尕斯台水库以及洪海沟石门水库的修建及其他小型水库修建工程；合理开发地下水资源，同时还把修建完善乡村道路、改善全县交通状况作为主要任务，投资 9480 万元共修建乡村道路 160 公里，县乡道路 96 公里，以及扶贫村至县的柏油路 55 公里。在调整产业结构方面，规划将实施 10 万亩种草业工程；发展 2 万亩优质小浆果；大力发展畜牧业、发展高产良种奶牛 8000 头，胚胎移植 1 万台；发展肉毛兼用羊 2 万只，发展养鸡业 100 万只，积极发展养鹿业，使其四畜禽业兴旺发达。另外实施退耕还林还草工程，积极推进“721”工程，对自然生态恶劣无法改变生产生活条件的约 120 户农牧民实施生态移民措施，采取整体移民搬迁安置。(4) 文化教育科技方面，规划发展山区义务教育、医疗卫生、通讯工程。以改善山区人口的生产生活条件为主要任务，投资 1300 万元用于建设行政村卫生所 20 个，文化活动室 30 个，改建乡卫生院 5 个，乡中学 5 个，促使社会公益事业进一步发展，文教卫生事业基础设施条件能较大改善。(5) 在科技扶贫精神文明建设方面，规划提出要教育农牧民移风易俗，破除迷信愚昧，发扬艰苦奋斗创业精神，彻底改变“等、靠、要”观念，彻底改善贫困户后进面貌，实现每户有 1-2 名科学种田、养畜、种植和当地主导产业技术能手；提出要进一步巩固发展社会主义民族关系，增强民族团结，实现边防安全、社会稳定和各民族共同繁荣。

最后值得评估的还有两点：第一是扶贫开发项目的总体设计比较全面详尽，颇具乡土特色，也易实施检查。在项目分类上较细致具体。在项目选择上优先选择能满足最低需求的项目和受益人口数量大的项目；在项目体系设计上确定 6 类 28 项，突出了基础设施和基础产业 2 大类重点；在项目评比上，对今后扶贫开发资源进行系统评估，对具体项目的实用性、可行性进行了科学分析，淘汰了不切实际难以兑现的项目，增添了许多新的可行项目并纳入规划体系，说明了项目设计上的务实性、科学性与操作性的高度统一。

第二，在项目的资金安排上总的贯彻了以国家投入为主，银行贷款和贫困群体自筹为辅的集资原则。总预算规划项目共需投入资金 5 亿多元，其中基础设施建设 10 个项目，总投资 3.2 亿。这个资金预算安排同西部大开发与扶贫开发的国家发展战略相一致。建议在资金支持方面，严格按照国家自治区及自治州上级国家机关确定的资金投向、使用范围，资金跟着项目走，而且项目落实到村入户，从而使资金支持真正成为摆脱贫困奔小康的启动内力。我们认为把规划项目的支持体系首先建立在资金项目的支持上，这是很务实有卓见的。建议能进一步在资金政策与扶贫政策支持，以及企业支持特别是本土民营企业支持、行业支持、技术信息支持、科技文化教育支持等综合支持的可行性，力度与深度方面继续探索，总结经验。

四、关于对两个国定贫困县扶贫开发政策的调查分析与建议

1. 关于扶贫资金管理使用效益问题

总体 2000 年前财政扶贫资金，以工代赈资金及社会救助资金的使用，重点用于移民搬迁设备，其次用于基础设施建设。应当说资金的管理使用是按扶贫政策要求使用的。存在的主要问题是资金的投入还没有全部用于贫困乡村的基础设施建设上。有的项目上还没有用到最急需，效益高的项目上，还存在选项目不准分散使用，点油花现象。扶贫资金投入进村入户方面存在着不公正、不公开、不公平、透明度低，亲友关系户抢先现象，存在着信贷资金进村入户难，入户晚还贷低，以及贷不上款诸多问题，存在着乡村承贷承还要求帮扶干部担保借贷的办法，以及贷富帮困的办法。造成了扶贫资金投入效益低，增加了贷款数量过大，减弱了银行放贷到户的积极性。还由于普遍存在着财政扶贫资金以工代赈资金及社会救助资金等三项资金的需求量大，时限紧迫，需求渴望早到位，与实际资金投入发放相对小，时限拖欠，到位晚的矛盾。以及个别项目脱

离贫困村户的实际需求和实际的承受能力，还有挪用、拖欠、挤占、到村后投放入户很晚等情况，直接造成资金使用效益低下，发放率低下和回收率更低下面的“三低”状况。值得指出的是现行资金管理体制与办法很不完备，各级扶贫办的主管领导，各级扶贫办领导同各级各类资金管理部门包括计委银行、财政等，往往要求统一思想认识，协调关系，明确权力与责任，造成权力制衡扯皮多，不相适应的情况多，说明投放扶贫资金项目多而实际少。调查发现愈是基层贫困重点乡村的渴望资金需求就愈大，而需求愈大反而难到位，愈到乡愈到村，资金的投入发放就更可望而不可及了。

从察县调研资料显示，贫困农牧民急盼资金、技术、信息、政策和组织五大需求，实际上第一二位突出需求则是资金和政策，因为严重缺乏启动资金和必需的生产资金投入什么规划也实现不了。广大农牧民迫切需要对不同项目给予不等的资金扶持，尤其希望在基础设施和生产条件的改善上渴望有足够的发展资金以工代赈资金支持和社会公益事业的专项资金注入。要求在各类生产基础上给予扶贫贴息贷款的资金支持。

鉴于上述对资金之需求分析，我们认为进一步加强扶贫资金管理，坚持和完善资金管理体制，加大资金投放量，切实提高扶贫资金效能，就成为伊州直各县市继往开来，开拓创新，全面推进扶贫开发工作的重要内容。为此，我们建议从自治区到自治州直县布乡村认真开展一次贯彻落实国家和自治区关于“扶贫资金管理办法”的大检查，梳理扶贫资金执行发放、使用效能及存在的问题等“详实情况”，切实保障各项扶贫资金专款专用于重点县、乡、村，充分发挥扶贫资金作用，切实防止扶贫资金投入与贫困乡村贫困户无关的项目；切实堵住扶贫资金挪用、挤占、拖欠、跑、冒、滴、漏等黑洞，提高资金的使用效益，切实加强扶贫资金的管理、审计、与监督，坚决查处挪用、挤占、截留、滞留等资金违规行为和腐败行为。依法追究其刑事责任和严肃党纪政纪，继续总结和完善从国家、自治区到自治州定向贫困户资金管理办法，以及实施办法中的成功经验与存在问题，把资金管理和使用提高到一个新水平。

2.关于扶贫开发各项政策和优惠政策问题

尼勒克县扶贫领导小组对6个村调研得知，村民对未来10年规划的扶贫开发支持要求，主要有资金、组织、政策、技术和信息五大支持需求，其中政策支持需求微观分析了六个方面（1）农业政策要加大农业投入，加快产业结构调整，提高优良种子和良种畜、保证农牧民自主经营的权力。（2）资金政策要加大无偿资金投入简化扶贫贷款程序，解决好扶贫贷款贷到农牧民手中，解决农牧民贷款难问题。（3）优惠政策要减免重点贫困乡村的农牧业税、减轻农牧民负担，对贫困户、低收入户和一般贫困户，返贫户进行分类扶贫，对特困户实行补助优惠政策。（4）土地草场承包要保证土地草场使用权长期不变，解决无地农民的耕种上地，允许农牧民有偿转让土地和草场。（5）实行村民自治，要求民主选举，村务公开。（6）社会治安方面要求严打偷盗行为和危害社会治安的犯罪行为。

察县扶贫领导小组对本县的扶贫政策要求，提出了宏观建议，即一是要求州、县、镇能够不折不扣地贯彻执行国家扶贫政策、法规，并且制定出符合当地贫困人口发展脱贫的各项优惠政策，二是要求国家和自治区在新一轮扶贫开发中出台更为有利于少数民族农牧民贫困群体的特殊政策；三是要求相关的政策配套成一体，逐一落实到户，如农业发展、退耕还林，税费减免，土地承包，村民自治，生态建设等诸方面，保证贫困群众真正得到实惠。

我们调查组认为：“两个贫困县”的政策要求分析比较务实，符合贫困地区草场面积大，庭院经济潜力大和少数民族农牧民比例大的“三大特点”。有发展以畜牧业、林果园艺业、庭院经济为重点，因地制宜地发展特色经济的广阔空间。所以政策分析适时到位。为此，我们建议伊犁州直党委政府部门，继续努力做好扶贫政策和各项优惠政策的检查执行、落实情况，不断总结其经验与问题，并且积极主动地制定出或完善出台一套更为有利于少数民族农牧民脱贫致富的特殊政策和优惠政策。例如：贫困乡村牧场农业队的基础设施建设，学校、医院科技培训站，文化活

动室的建设，以及通电、通讯、通水等希望加大上级统一安排，资金要限期落实，减少或取掉自筹资金比例等政策措施。又如，要求国家和自治区出台贴息贷款优惠扶持边境县市非贫困乡村的少数民族农牧民致富脱贫政策。建议把边境县市的扶贫优惠政策与贯彻落实民族区域自治政策相衔接起来。再如，要求自治区党委和政府发布开征令，向全疆企事业单位筹措扶贫资金政策；要求自治区人大制定“新疆扶贫济困法规”。出台专门减轻贫困乡村农牧民、城镇贫困户和低收入群体负担的优惠政策，要求出台专门解决好少数民族贫困农牧民因生老病死、婚丧嫁娶等风俗习惯政策与扶贫政策等相一致的特殊政策和办法。

3.关于扶贫到村入户问题

伊犁州直县市乡村对扶贫到户工作进行了长期不间断地探索，逐步形成了“六到户”的基本经验即扶贫计划、干部帮扶、资金分配、科技培训、移民搬迁以及庭院经济到户的扶贫工作格局。尼勒克县在坚持扶贫到村到户方面也积累了许多有益经验。他们从教育、科技、人才、资金、物资及项目诸多方面入户，广泛开展城乡结对子扶贫，党员干部与贫困农牧民结对子扶贫，大胆实践“六到户”的实际活动。如2000年前尼勒克县大力开展《551311》庭院经济工程，使其全县贫困人口人均增收156元。尼勒克阿克塔斯开展“四户帮一户”活动。解决了贫困户当年当月缺什么就帮什么，使得全场80户贫困户特困户当年基本解决了温饱，尼勒克县在喀拉苏乡开展的小额贷款试点也有成效。他们使用贷款10万元，将其投放到100户贫困户中，鼓励其寻求增收的新路子。结果也使许多妇女的生产积极性大增，纷纷要求小额贷款。

察布查尔县也普遍开展“六到户”活动，还积极大力开展社会帮扶工程，落实各项扶贫政策和优惠政策。县委狠抓了“千名干部扶贫工程”实施了“一帮一”、“结对子”“富亲帮穷亲”等帮扶措施。

我们调查认为，以上扶贫帮困“六到户”的经验，虽然得取了一定实效，但如何巩固、充实、提高仍需要上下支持、逐步实践、继续探索。为此，我们建议伊犁州党委政府进一步总结好扶贫进村入户方面的经验与成绩、问题与困难、形式与内容以及活动与实效。2002年11月我们调查深入进村到户，听到看到问到的一些情况表明这方面确实还有形式主义官僚主义现象；确实还有低层次、走过场、搞虚假，造成“帮倒忙”加重加深了“等、靠、要”，以及拖拉、麻木、听任贫困、消极思想、怕苦怕累、无所作为等问题。我们调查的两个县四个乡八个村中，调查到了因为“结对子”的帮扶干部调离晋职，很长时间没有同“结对子”农牧民联系了，所以缺少180元现金无着落，使本已经通电到村入户的电灯使用不了。土坑头上仍然点燃蜡烛照明；因为缺少几千元自筹资金盖房，村里又筹不出多余资金垫付，所以八月份用扶贫资金盖起来的两间住房约40m²直到11月16日入冬了还没有封顶，抬头可见到蓝天白云，左顾右盼可感到冬天寒风袭来，当问到户主××××，还缺多少钱时，回答“5000元”，当问到乡村副主任时，回答“乡村没有钱”。因为“等、靠、要”扶贫干部和社会扶贫的捐款捐物捐油，所以我们调查组一进户就被贫困户围上来，连声叫苦叫冷叫困难。我们发现真有几位贫困农牧民站在村头自己房前屋后，指着一贫如洗、一眼就可以看到的“家当”，嘴里说着“共产党好，干部好，给我吃的、烧的、穿的”据村干部介绍每逢节庆上级调研检查工作之际，总会有贫困户“等来米面油要来钱粮物”，心里想着共产党的干部可以“靠得住”应当“靠得上”；因为是“五保户”家中无劳动力、一位维吾尔族老妇人左眼睛长了大脓包，难以筹钱到县医院治病，而她的老汉则大声求助村干部解决看眼的钱。村干部看看我用汉语说：“我们村这样的五保户都很困难”。我只好照相机拍照下这两个老人的身影。扶贫干部还讲了一个真实的笑话：一位被帮扶的贫困户通过翻译说他希望扶贫开发解决一个老婆。我们在一个乡办公室旁边的大会议室看到一大堆科技文化卫生“三下乡”活动的捐书。其中有《新疆西域史话》、《新疆民族史》、《少数民族计划生育》等书刊杂志，还有一大堆没有拆封的用牛皮纸包着的课本、书刊文献资料上面厚度一层尘土。说明“扶贫到户”仍需要克服形式主义、官僚主义，不断探求新路，解决农牧民急需解决的各种实际问题。

尤其是定点帮扶、对口支援，一对一都有一个如何帮、帮什么、怎样帮扶的学问，一定要实事求是、与时俱进、注重实效、选准贫困户，形成一套切实可行规范性强，能长期坚持的新运作机制，不断提高扶贫帮困的层次和水平，不断在企业扶贫、科教扶贫、教育文化扶贫与智力扶贫以及克服“等、靠、要”思想观念方面探索新路、总结新经验、出台新措施。

4.关于定点帮扶与对口支援问题

伊州直八县二市实行定点帮扶，展开对口支援，自 1992 年起先后已有七年历史了。从中央到县共有 365 个机关单位参加定点帮扶。后来又开展“千名干部扶贫工程”实行“一对一结对子”帮困，对口支援扶贫，取得了一定成效。中国天然气总公司、伊州政府等单位长年派人驻县乡村扶贫，投入资金大，选择项目好，扶贫效果显著。另外地区各级委局，财政局、交通局、科委电力局、教育局等对口支援单位展开全系统配套扶贫，办实事解决实际困难，也取得较好经验。尼勒克、察布查尔都是定点帮扶对口支援受益最多，效果最明显的县。目前存在的主要问题就是部分对口支援单位松懈情绪加大，畏难情绪加重了；慢慢来持久战的思想不同程度都有滋长；汇报检查监督各个环节也松动乏力；结对子干部扶贫的积极性、热情与实际承受力也有新情况；改天换地战胜贫困的雄心壮志也有淡薄；组织捐款、捐物、捐书，各种捐赠活动以及科技、文化、卫生“三下乡”活动也有流于形式而不对口，不解急需，无有效果走了过场或忽冷忽热，渐渐无人问津等等。为此，我们建议要继续认真总结定点帮扶与全面推进扶贫开发工作的基本经验；认真总结对口支援与整体推进的基本经验；认真总结干部与贫困群众结对子的双方需求与利弊得失。要总结和完善各项政策的科学性和可实践性。我们认为问题不在于要不要继续坚持实践性强、效果明显的好经验、好措施，而在于怎样坚持下去，怎样做到“定点定准”、“对口对准”、“支援支急支需”，做到“对口要支援，支援要对口”帮扶要抓本，定点扶贫贵在持之以恒坚持下去，并有成效。我们认为当前和今后的定点帮扶对口支援工作，尤其要发扬艰苦奋斗、苦干实干精神，要立足于当地各族干部群众的自力更生、艰苦奋斗、知难而上、开拓进取，要克服官僚主义、形式主义、要珍惜民力，绝不搞劳民伤财的形象工程。相反却要坚持推广由民营企业发起和组织的光彩工程进行企业扶贫模式的试验。要继承发扬勤俭办一切事业的优良传统，认真实践“三个代表”，切实转变工作作风，完成新世纪扶贫开发的新任务和新目标。

5.关于扶贫开发政策与生态环境保护政策

在新疆的任何一项工作都离不开党的基本路线与各项大政方针：严格意义上讲新疆的各项民族政策应当包含有扶贫开发、生态环境、计划生育及经济社会发展等实际内容。扶贫开发的实践证明：扶贫开发与生态环境关系极为密切。一个地区的生态环境好坏优劣直接关系到该地区一方农牧民的生计、生产和生活状况，如果自然生态环境被污染，被破坏，往往致使一方农牧民陷入贫困状态。我们调查的喀拉苏乡在五、六十年代是尼勒克最富饶的自然乡村之一。但到了八九十年代。由于生态环境破坏、林木被伐，大片水浇地成了干旱田，山沟水量日趋减少，草场退化，最终导致成重点贫困乡村。从尼勒克全县来看属于山区地形地貌特征。虽有四周高山环绕，峡谷遍布，草场广阔。但因高山低温，自然灾害侵袭袭击，加之生态环境不断被破坏，所以造成尼勒克贫困发生率高达 65%以上。察县海努克乡是伊州地区开发最早的自然乡村。清代开发西域史上曾多有记载确属富庶之乡。然而时至今日，大片平地无水可浇，大片森林被采伐，大片草场退化，出现山沟水少、山上草少、山不青水不秀了，竟然也戴上了贫困县重点贫困乡的帽子。由于我国广大少数民族的农牧民居住边远山区牧区较多，直接从事农林牧业生产，其生活的周边环境更为重要。西部大开发中如何切实保护民族地区的生态环境的问题不仅是一个绿化问题，而且是一个事关少数民族农牧民生产生活的经济问题、政治问题与政策问题。伊州党委政府早在 20 世纪九十年代就意识到这个问题的重要性，曾向自治区人民政府和国家上级单位提出建议，希望能把扶贫开发政策与西部大开发的生态环境保护政策统一起来，把解决当前农牧民的温饱问题同长期扶贫开发、保护生态环境结合起来，同可持续发展战略相一致。这些建议是正确的，有战略眼光的。但是从伊州政直迄今出台的各项扶贫开发规划中，保护生态环境的内容不多。希望

伊州党委政府能在涵养山区水源；限制木材乱采伐；退耕还林、绿化荒山、兴修水利、改造水道、优化草场、保护森林等生态环境等方面有大的政策措施出台，能够把扶贫开发与生态环境保护政策结合起来，创造出新经验。

6.关于异地搬迁摆脱穷根的措施

我们调查认为，应该进一步总结完善，一定要因地制宜，量力而行，实施移民搬迁异地安置要以牧民定居，插花安置，库区安置为主要形式，安置牧民定居、民安置为主要安置形式，坚持自愿原则，有组织、有计划地做好异地搬迁。努力实现搬迁一户，安置一户，稳定一户，脱贫一户。

与此相关联，我们建议州党委政府制定大力发展非公有制经济带动扶贫开发工作上一个大台阶的新政策措施；制定加大投入安排开发当地资源的重点项目和基础设施的各项优惠政策；制定进一步改善贫困乡、村基本生产条件和建立起稳定的返贫防御体系的各项特殊政策。尽快地解决好剩余特困人口、贫困人口和低收入人口贫困问题，进而向全面建设小康社会，各民族共同繁荣的方向奋进。

The Research Report of Yili's Two Poor Towns Defined by Government

GUO Zheng-li, LI Hou-jian,ZHANG Bo

(Northwest Ethnic Minorities Research Center, Xinjiang University, Urumqi 830046, China)

Abstract: This research report is based on the investigation paper, the authors investigate two poor country—town :Kunas and Chabchar, the two towns are also defined by the government ,on the basis ,the authors analyse the current situations、 reasons、 the experience and so on . Finally the authors put forward several policy proposals.

Key words: Poor town defined by government; anti-poverty,

收稿日期: 2003—3—28

基金项目: 本文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。

作者简介: 郭正礼（1940—）天津杨柳青人，新疆大学社会科学部教授，新疆大学西北少数民族研究中心专职研究员，主要从事民族理论和民族政策研究。