



## · 在线咨询 ·

- 蘑菇的种植
- 下层民众的切身利益
- 人口普查是为什么
- 该中心与研究生培养有关么
- 中国农村调查·2010年..

## · 中心动态 ·

- 村民自治暨合寨村村委员..
- 湖北省委常委、纪委书记黄..
- 全国政治学专家团莅临中心..
- 吉林大学周光辉教授莅临中..
- 中国社会科学院陆学艺研究..
- 中心主任徐勇教授赴福建永..

## · 新农学院 ·

## · 调研基地 ·

《农村研究通讯》

《中国农村研究》

《中国农村调查》

## · 新书推荐 ·

村民自治——中国基层民主建设的  
实..您现在的位置是: [首页](#)>>[乡村视野](#)>>

## 关于对山区贫困村整村推进工作调查与思考

作者: 宋欣强 向羽 来源: 作者赐稿 发布时间: 2010年5月14日

加强和深化扶贫调查研究,是检验党和政府扶贫开发工作方针、政策措施在实际操作过程中是否得到了正确运用。通过开展定性调查和定量调查相结合的方式,努力探索扶贫解困的办法,形成高质量的调研报告,为各级决策机构提供参考,是巩固和检验扶贫干部学习科学发展观教育成果的具体实践,是构建和谐社会的重要手段,是提升扶贫开发水平的重要保证。根据全省统一安排,我们着重就整村推进的实施情况,扶贫开发在贫困村的实际作为与行动效果,贫困地区和贫困人口对国家扶贫开发政策实施和扶贫行为的感受、以及他们对扶贫开发的期盼、对政府实施扶贫开发的内在要求为调研目的对竹溪县3个贫困村整村推进扶贫开发工作进行了抽查调研。先后深入到2个乡镇(城关镇、水坪镇)3个贫困村(麻河塘-2007年度、郭家梁子-2008年度、夏家湾-2009年度),采取了一看、二听、三访、四问等方式,以问卷的方式入户调查了项目村10户受益群众,同乡、村干部和群众进行了广泛的座谈讨论。总的来看,整村推进项目以各级领导高度重视,群众参与广泛,扶贫效益显著的特点,越来越显示出强大的生命力,成为全省新世纪扶贫工作的亮点。同时,就如何进一步加强整村推进项目资金的管理和项目村后续管理实现可持续发展的问题进行了理性分析,为下一步扶贫开发规划的修订提供一些参考。

## 一、现状与成因

1、水坪镇麻河塘村是2007年度省定重点村。该村位于水坪镇东南部,距县城20公里,距镇政府25公里。全村耕地总面积1125亩,其中:水田225亩,旱地900亩,山林面积9000亩,7个村民小组,311户1454人,劳力652人,外出打工243人,民政救济户10户12人,贫困户61户212人,低收入户56户211人,其他户184户905人。实施整村推进前,全村人均占有粮食350公斤,贫困户人均纯收入398-626元,农民人均纯收入1600元。主要贫困原因为:一是土地瘠薄且坡地比例大,农田水利设施因资金困难,配套不够;二是交通不便,全村11.5公里泥土路,只有三轮车才勉强通行,严重制约着该村的经济的发展,还有部分农户居住偏僻,无法通路;三是群众增收门路窄,大多数农户缺资金、无技术,部分群众满足现状,种点粮食糊口,打零工挣点零花钱;四是全村大部分组的农户人畜饮水不便,生活用水主要靠挑;五是集体经济薄弱,虽有190.5亩茶园,但无钱追肥,也无厂房进行深加工,导致茶叶无法发挥主导产业的经济效益。2007年被列为重点村后,规划实施五个项目共投入扶贫资金45万元:一是村级主干公路硬化6公里,二是对190.5亩茶园进行全面深挖、施肥,三是维修堰渠5000米,四是对15户居住环境恶劣、交通不便的贫困户实施扶贫搬迁,五是三改一建20户。通过两年的整村推进扶贫项目带动,贫困户下降20户81人,低收入户19户75人,全村人均占有粮食达到480公斤,贫困户人均纯收入提高到1000-1600元,农民人均纯收入达到2900元。

2、城关镇郭家梁子村是2008年度省定重点村。该村位于城关镇西南角,属城镇郊区,距县城中心2公里,东与烧田坝村相连,西与中峰镇长岭村相邻,南与中峰镇灌沟村接壤,北与红光村及315省道相连。全村耕地总面积574亩,其中:水田485亩,旱地89亩,山林面积228亩,全村辖7个村民小组,347户1276人,劳力775人,外出打工157人,全村民政救济户22户52人,贫困户47户147人,低收入户47户147人,其他户231户930人。实施整村推进前,全村人均占有粮食300公斤,贫困户人均纯收入482-678元,农民人均纯收入1800元。主要贫困原因为:一是人多地少的矛盾突出,全村人均占有耕地不足0.45亩,不能满足群众的基本生活需求;二是群众增收门路窄,大多数农户缺资金、无技术,部分群众满足现状,种点粮食糊口,打零工挣点零花钱;三是全村大部分组的农户人畜饮水不便,生活用水主要靠挑,既不方便又不卫生;四是交通条件差,全村大部分组还是土路,农村简易机耕路,晴天一身灰,下雨一身泥,给群众生活带来了极大的不便;五是集体经济薄弱,属空壳村,导致各项发展严重滞后。2008年被列为重点村后,规划实施七个项目共投入扶贫资金60万元:一是新修公路4公里、维修公里3公里,二是建水果基地220亩,三是架通六个组自来水管3800米,四是三改一建150户,五是扶贫搬迁15户,六是阵地建设,七是农村互助社建设。通过两年的整村推进扶贫项目带动,贫困户下降18户72人,低收入户16户64人,全村人均占有粮食达到450公斤,贫困户人均纯收入提高到800-1400元,农民人均纯收入达到2800元。

3、水坪镇夏家湾村是2009年度省定重点村。该村位于水坪镇西北部二高山区,距镇政府6公里,距县城16公里。全村版图面积1.5平方公里,耕地总面积3594.95亩,其中水田844.8亩,旱地2750.15亩,山场面积1938.8亩。全村辖7个村民小组,563户2013人,劳动力800人,2008年外出务工240人,全村有民政救济户36户112人,贫困户188户754人,低收入户101户448人,其它户238户699人。贫困现状及原因:由于历史、自然、社会等多种因素影响和制

夏家湾村至今仍较贫困。一是土地瘠薄，农田水利设施老化且配套不够；二是交通不便，有2个组不通路，1000多人行路难；三是农户饮水困难，生活环境条件差；四是增收门路窄，没有稳定增收产业；五是村民素质不高，农村实用科学种养技术掌握普及率低。2008年全村粮食种植面积3594.95亩，总产1404.6万斤，油料种植面积850亩，总产9.5万斤，人均占有粮580斤，农民人均纯收入为2927.5元。2009年-2010年主要开发项目：经测算，规划出4类项目需投资126万元，其中申请国家扶持60万元，交通部门扶持55万元，村及农户自筹11万元。1、公路建设：规划硬化村通组路5公里，按18万元/公里投资概算，需投资90万元。2、水利设施建设：规划建设5口水井，架设主饮水管道600米，经概算需投资6万元，规划维修堰渠2000米，经概算需投资18万元。3、产业建设项目：开辟新茶园100亩，经概算需投资8万元。4、沼气建设项目：对10户贫困户建设配套沼气设施，经概算需投资4万元。计划通过两年整村推进扶贫，实现强基础、强水利、强资源，基础设施明显改善，农民收入稳步增长，脱贫致富奔小康步伐加快。目前，该村公路建设和人畜饮水项目已启动。

## 二、工作与成效

1、扶贫效益和经济效益十分显著。一是项目的成功率高。3个重点村中，今年实施规划项目虽然才启动，但根据入村调查情况和前2个村实施情况对比，如期完成规划项目是不成问题的，因此，我认为整村推进扶贫项目成功率应为100%；按子项目算，麻河塘村是2007年度省定重点村，当年规划实施五个项目，成功率应为100%，全部实施完毕并得到十堰市检查验收；郭家梁子村是2008年度省定重点村，当年规划实施七个项目，在规定的时间内也将全面完成，项目成功率也应为100%；夏家湾村是2009年度省定重点村，当年规划实施四个项目，目前有2个项目已开始启动，在规定的时间内也将全面完成，项目成功率也将为100%；据此推算，3个村实施扶贫项目规划失败的项目为零。二是投入产出比率高。如麻河塘村2007年被列为重点村后，投入扶贫资金45万元，通过两年的整村推进扶贫项目实施，全村人均占有粮食达到480公斤，贫困户人均纯收入提高到1000-1600元，农民人均纯收入达到2900元，效益十分明显。三是受益面广，扶贫效益明显。3个村受益户达到总农户的80%以上。人均纯收入有了大幅度提高，贫困人口减少速度较快，人均占有粮食稳步增加。

2、贫困村的生产力水平不断提升。整村推进项目按照缺什么补什么，有什么发展什么的原则，科学挖掘贫困村的各种资源，重新整合资金、技术、物资、人力等生产要素，使贫困村的生产力水平得到显著提升。一是以科技增收为主的能力建设得到普遍加强。整村推进项目按照项目搞什么，培训什么；干什么，培训什么；谁干，培训谁的原则，广泛地开展生产管理、贮藏运销为主的技术规程培训；以良种应用、模式栽培、病虫害防治为主的实用技术培训；以产前引种、产中订单、产后销售为主的信息服务培训。使项目村户均拥有一名科技明白人，劳均学会1-2门先进实用技术。农民学科技，用科技，谋致富的能力大大增强。二是以参与式为主的组织形成，有效的调动了扶贫主体的积极性。在整村推进项目实施中，项目村全方位借鉴世行项目的管理经验，上下结合，干群结合，技术人员与老百姓结合，引导群众全程参与。分析贫困原因，寻找致富门路，筛选发展项目，制定扶贫规划，组织实施项目，管理经营项目，有效的调动了贫困群众自我发展，自我改变的内在动力。“规划、实施、管理、受益”四位一体的扶贫开发新机制，公开、公正、透明的资金管理新模式，充分体现了新一代农民以“经济翻身，政治民主”为核心的村民自治要求，做到了“干部满意、群众满意”。三是资金筹集和资金管理有了新的突破。多年的扶贫工作，往往是扶贫资金为其它建设资金配套。恰恰相反，在整村推进项目中，各个方面的资金都在项目村内聚集整合。各投其资，各记其功，捆绑起来使用。如有的种树种草项目由退耕还林资金完成，一些人畜饮水项目由农村改水资金完成。县委组织部还从党费中挤出资金，为项目村购置办公桌橙。项目村成为整合和吸收各方资金扶贫的支点，走出了一条以国家投资为主导，以群众投工投劳为主体，以社会及部门投资为补充，多方筹集资金的新路子。项目资金普遍实行招标制、合同制、公示制、报帐制、验收制的管理方式。四是深入实践科学发展观，把扶贫开发和小康建设有机的结合起来。扶贫开发是建设小康社会的基础，带动广大贫困群众过上小康生活是扶贫开发的最终目标。整村推进项目构架了扶贫开发与小康建设的结合点，为受益村群众过上小康生活带来了希望。也是乡村干部一手抓扶贫开发，一手抓小康建设的载体和抓手。据了解，竹溪县在多数项目村建成标准化小学，使项目村彻底告别了“破房子、土台子、泥孩子”的历史，适龄儿童入学率达到100%。村卫生设施的建设，应对突发性公共卫生事件的能力明显增强。人饮问题得到基本解决，广播电视进村入户，各项社会公益事业都得到快速发展。五是与时俱进，不断开拓扶贫开发的新思路。竹溪在整村推进项目中坚持项目管理与到村到户相结合，集中力量，整村开发，整村突破，整村推进；坚持政府协调、项目配套、部门联动、齐抓共建，动员社会各界力量，群策群力，真帮实扶，形成了一套上下贯通、分工负责、高效运转的管理体系和工作机制；坚持按规划，依方案，科学实施，合力推进；坚持因地制宜，依托优势，选准产业，突出特色，提高效益，努力实现可持续发展；坚持政府引导、群众参与，充分发动群众，组织群众，集合民意，集中民智，集思广益，激活内力，提高效益；坚持适当强度的资金投入，在整村推进项目中创造性的提出四个同步：整村推进与小康建设同步规划，同步实施；整村推进项目与产业培育同步规划，同步实施；整村推进与生态建设同步规划，同步实施；整村推进项目建设与基层组织建设同步规划，同步实施，收到了良好的效果。

## 三、困难与不足

一是少数群众的参与程度不够，群众发动不充分，群众对扶贫项目的知晓率不够。项目村的部分项目是上级带帽的，比方说沼气建设，有些地方可缓一步，无形中挤占了急需项目上的有限扶贫资金，没有充分征求群众的意见。项目村群众受益也不平衡，一些科技含量较高的增收项目，由于贫困户的经营能力、自筹资金能力等条件所限，还没有覆盖到贫困户。

二是资金投入总量不足、资金缺口大。整村推进项目村普遍自然条件较差，基础设施建设滞后，建设项目量大面广，由于国家投入资金有限，加之地县配套和群众自筹能力差，为可持续发展带来新问题。如，麻河塘村仅硬化公路

公里一个项目就要投入资金120万，除交通部门每公里补助11万元外，还缺口54万元，而扶贫资金才安排45万元，光弥补公路缺口资金都不够，况且还要实施其他4个项目，所以制约了发展，如何加大整村推进项目的投入力度，是一个值得研究的问题。

三是农民科技文化素质和经营能力较低，项目效益不理想。由于贫困人口科技素质低，安全求稳意识浓厚，风险意识缺乏，进取意识不强，对一些增收产业和适用农业新技术经营困难较大。

四是基层组织建设有待加强，社会化服务体系尚不健全。村级办公场所没有，个别村干部科技文化素质低，村级班子缺少致富能手和科技能人；等、靠、要的思想依然存在，畏难情绪严重，脱贫致富信心不足；产、加、销一体化运行机制尚不健全，条块分割，单家独行的项目运行格式仍未打破；部门联动，社会帮扶，合力攻坚的体系还不完善。

五是长效机制还没有建立，滚动发展的能力较差。项目建设中普遍存在重前期规划、轻后续管理，重项目建设、轻政策扶持，项目滚动开发的能力较差。同时，对项目还缺乏有效的监测和评价机制。

#### 四、思考与建议

从调查的情况看，具体综合了几点肤浅的思考和意见，我们认为整村推进项目要实现可持续发展，须加强以下六个方面的工作。

第一、要加大群众参与的程度。整村推进项目的实践，反复告诉我们，群众参与选项目，参与实施项目，参与管理项目，通过项目得到收益，最大限度的调动起扶贫主体的积极性，变“要我干为我要干，”将扶贫项目的实施管理和一家一户的生活紧密联系起来，和群众的温饱直接联系起来，项目由群众选，群众干，群众管理，群众受益，是实现整村推进项目可持续发展的根本。

第二、要选准项目。选准项目是整村推进成败的关键。选择项目必须坚持四个原则。一是群众自愿的原则。不能靠行政的手段或带帽硬推。二是群众目前的能力可以经营的项目。最好是市场相对稳定的传统项目，如养牛、养羊等。技术含量高、风险大的项目一般不宜选择。三是加大增收项目。从调查的情况看，凡是增收项目比重大的村，群众经营的积极性高，效益相对较好。四是要和本县、本地的产业化布局相一致，相对集中搞项目。在和本地、本县重点产业建设相一致的前提下，项目建设要努力形成一村一品的产业格局。

第三、切实加强后续管理。后续管理工作，既是政府主管部门的任务，也是业务和技术指导部门的任务，更重要的是村委会和村民自己的工作。首先扶贫部门要加强经常性的检查、监测，发现问题协助解决。二是技术部门要经常性的巡回指导，及时解决群众生产中的技术难题。三是村委会和农民自己要切实加强管理。

第四、加强能力建设，不断提高项目村群众的素质。贫困地区群众的自身努力是解决温饱的根本性决定因素。毫无疑问，劳动力实质上是贫困人口唯一掌握的可变资源。加强能力建设，就是让过剩的劳动力充分发挥作用。能力建设要贯穿于项目建设的始终，贫困群众实施项目、管理项目的能力和生产经营水平要随着项目的进展而提高。一是要加强培训，使村里的青壮年劳动力全部成为项目实施和管理的明白人。二是要通过组织项目实施小组，管理协会等形式，能人带头，自愿组合，提升水平。三是要大力推广农村实用技术，使整村推进项目成为农村科技推广的新亮点。四是通过发展医疗卫生保健事业增强劳动者的身体素质。

第五、滚动发展，扩大效益，是整村推进项目可持续发展的源泉。一是项目内凡是有效益的增收项目，要试行滚动发展，扩大扶持面。如养殖项目：应实行“投牛还犊”、“投羊还羔”的办法，力争三五年内使项目村的贫困人口和低收入人口全部得到扶持。二是加大积累，努力扩大再生产。项目村要在已定项目充分发挥效益的基础上，引导群众加大积累，不断投资新的项目，扩大再生产。

第六、要切实加强基层组织建设。要挤出资金建设好村级办公场所，村党支部、村委会的号召力、凝聚力、战斗力是整村推进项目可持续发展的根本保证。整村推进项目在确定项目村时，要选择班子比较强的。项目建设过程中，更要加强班子建设，着力培养村干部队伍。努力做到推进一个村，强化一个村级班子，培养一支带领群众发展生产，解决温饱，建设小康社会的干部队伍。