

# 银川市扶贫开发历程

贫困是当今世界人们关注的重大社会问题之一。新中国成立后，党和国家，自治区党委、政府始终深切关怀银川地区贫困群众的生产生活问题。特别是改革开放以来，在党中央、国务院的亲切关怀下，在自治区党委、政府的直接领导下，银川市委、政府在建设现代化区域中心城市的进程中，实施了卓有成效的扶贫开发，谱写了一曲山川共济、扶贫攻坚奔小康的壮丽篇章。2011年银川市扶贫办被国务院扶贫开发领导小组授予全国扶贫开发先进集体。

## 一、发展历程

从1982年到2013年，银川市扶贫开发历程可分为三个阶段。第一是定点扶贫阶段；第二是移民吊庄扶贫开发阶段；第三是生态移民阶段。

### （一）定点扶贫阶段（1982~2000年）

银川市经济比较发达，贫困人口比例相对较低。但是，由于自然条件和经济基础等差异，农村经济发展不平衡，也存在贫困地区和贫困户。据银川市扶贫工作的特点，这一阶段扶贫工作可分两个时期。

**民政扶贫时期（1982~1984年）。**党的十一届三中全会以后，农村推行了生产责任制，经济迅速发展，一部分农民很快发展起来，但是还有一部分农民在生产和生活上仍然还存在着困难。根

据 1978 年召开的第七次全国民政会议发出的“规划扶贫是帮助困难户改变贫困面貌的正确途径，各级民政部门应积极会同有关单位做好这一工作”的号召，1982 年银川市正式启动扶贫工作，并成立了扶贫工作领导小组，贺兰县、永宁县和郊区将扶贫工作正式列入民政日常工作。当时两县一区共有贫困户 4898 户。其中，永宁县有贫困户 1950 户，当年扶持 213 户，发放扶贫资金 2.6 万元，用于购买牲畜、农具、肥料等，年底脱贫 137 户，占扶贫户的 65%。贺兰县在通义乡进行扶贫试点的基础上，组织全县 11 个乡镇农牧场 81 个村 900 多个生产合作社开展扶贫工作，各乡村都建立了领导小组和扶贫组。评议审定了 1751 户 7973 人为贫困户，有扶持能力的 1385 户 6258 人，确定了 561 户扶贫对象。由于经验不足，措施不力，年底只脱贫 70 户，占扶贫户的 12%。1984 年永宁县确定扶贫户 220 户 1062 人，安排扶贫款 2.64 万元，扶贫专项化肥 750 吨，年底脱贫 99 户 495 人，占扶贫户的 45%。贺兰县吸取 1983 年扶贫工作的教训，确定重点贫困户 272 户 1375 人，采取包户和党员、团员、干部建立联系户等多种措施，年底有 114 户 596 人脱贫，脱贫户占扶贫总户数的 42%。郊区有贫困户 1197 户 6050 人，投入扶贫资金 47 万元，经过几年的努力，脱贫 680 户 3458 人。1982~1985 年，共扶持两县一区农村贫困户 3258 户 15196 人，投入扶贫资金 80.3 万元。通过扶持，有 1370 户脱贫，占扶持户的 42%。尚未脱贫的扶持户生产生活也都发生了明显的变化。

**定点扶贫时期（1985~2000 年）。**这一时期银川市扶贫工作包括两个方面：一是帮扶银川地区贫困村（户）脱贫，二是移民吊庄和定点南部山区包村扶贫。

1、银川地区包村（户）扶贫。根据 1984 年底全区“双扶”

工作会议精神，银川市政府转发市民政局《关于认真贯彻国务院国发[1985]65号文件精神的报告》，对全市扶贫工作重新做了安排，从扶持方法和资金使用上进行了大胆的改革。一是领导重视，统一认识，建立健全组织；二是发挥集体力量，集中资金，从养鱼、办商店、磨豆腐、种菜、养猪等方面重点扶持；三是广开门路，从多种经营入手，调整种植结构，帮助贫困户发展商品生产；四是社会各方面和各有关部门给予大力配合；五是开办柳编厂、地毯加工厂、塑料厂、面粉加工厂等扶贫经济实体。这些扶持措施，使贫困产家庭经济出现了活力，增加了收入。1985年银川市两县一区共有贫困户2514户12207人，共用扶贫资金50.12万元，其中民政事业费19.12万元，贴息贷款31万元，计划扶持1048户5060人，当年扶贫重点户大部分脱贫。截至1985年底，银川市共有贫困人口占银川地区农业人口总数的14%，人均收入在250元以下的贫困户7500多户，约占总农户的10%左右（摘自《市委书记李殿堂同志在全市扶贫工作会议上的讲话》（银办发[1986]49号）、银川市委卷宗A217卷第87页）。

银川市市级机关的扶贫：工作是从1986年开始的。为了切实做好扶贫工作，尽快改变贫困地区落后面貌，银川市提出了“银川地区在两至三年内使所有贫困户基本脱贫”的目标。市委成立扶贫工作领导小组，统一领导全市扶贫工作。派出市直机关47名干部组成7个乡村蹲点工作组，进驻“三乡四村”（即贺兰县通义乡、永宁县通桥乡、效区通贵乡和郊区的塔桥村、永南村、同庄村、新渠稍村），实行“部门承包、目标管理、三年脱贫”的责任制。两县一区党政领导和乡村的党员干部对贫困户也实行扶贫包户责任制。扶贫工作坚持自力更生、艰苦奋斗、“扶志扶本”、多办实事的原则，把重点放在政策扶持、科技扶持和单位

包扶上，变输血为造血，逐步增强自身脱贫能力。从改善生产条件，启动内部活力，调整产业结构，扩大经济作物，发展商品生产，发展乡镇企业入手，解决了贫困乡村许多具体困难和问题。1986年全市共投入扶贫救济金68.82万元。其中贺兰县投放24.2万元，永宁县投放19.26万元，郊区投放25.36万元。重点扶持贫困户1198户，年底实际脱贫945户，占当年扶持户的78%。郊区红花乡12户有脱贫能力的完全脱贫，成为银川地区第一个脱贫乡。

从1986年开始，银川市对贫困户免征农业税三年，取消贫困户义务工，减免贫困户统筹费，免去贫困户子女入学的学杂费。并将移民安置与扶贫开发、吊庄安置相互结合，同步进行。

1987年银川市又抽调20名干部组成了第二批扶贫工作组，替换了第一批工作组。建立了县乡村3级扶贫领导小组338个，均有各级领导班子主要负责人担任正、副组长。参加扶贫工作的党员干部和农村专业户1806人。其中，市扶贫工作组60人，县乡干部382人。投入扶贫资金33.3万元，重点扶持949户。在扶贫过程中，坚持扶贫扶志扶本，变单纯救济钱物为帮助搞经济开发，坚持扶贫与精神文明建设、兴办乡镇企业、发展文教福利相结合的方法，取得了比较显著的成绩，当年脱贫了685户，有的跨入了致富行列。截至1987年底，银川市直部门为贫困地区筹集资金22万元，衣物2万多件，粮票15000多斤，完成扶贫项目110项。通过扶贫，银川地区贫困户经济收入显著提高，贫困发生率明显下降。人均收入已由1985年的380元上升到1987年的459元，增长20%。所辖14个乡镇也基本完成了脱贫的任务。

1988年2月，银川市委、政府召开全市扶贫工作总结表彰大会。鉴于以乡村划分贫困地区已经不存在，但贫困户依然存在的

实际，1988年银川市把扶贫的重点放在贫困户的脱贫致富上，采取部门包户、县区安排、领导负责、限期脱贫的办法。要求摸清底子、明确对象；制定规划、明确责任；从实际出发、因户因人制宜；强化商品意识、发展商品经济。并向两县一区投入扶贫资金36.2万元，重点扶持728户，年终脱贫544户，占扶贫户的74.7%。截至1989年底，银川市尚有贫困户1370户。从总的情况看，有脱贫能力的贫困户经过几年扶贫，大多数已经脱贫致富，没有脱贫的则多属于五保户和社救定补人员。各乡镇成立救灾扶贫管委会，通过养老保险，切实保障农村社救户的基本生活。

2、移民吊庄和定点南部山区包村扶贫。1983年中央实施“三西”农业建设，国务院决定每年安排2亿元作为“三西”地区农业建设补助资金，帮助进行开发性建设，用10~20年时间重点解决这一地区贫困面貌。提出了“有水走水路，无水走旱路，水旱路都走不通另找出路”的建设方针和“兴河西、河套之利，济中部、西海固之贫”的扶贫开发战略。自治区政府从宁夏的实际出发，将生活在西海固干旱高寒山区的部分绝对贫困人口搬迁到引黄、扬黄灌区，以从根本上改变其极端恶劣的生存环境，解决温饱问题，脱贫致富。由此，银川地区开启了移民吊庄扶贫开发的新征程。

1983年7月，自治区确定了首批吊庄移民县及其迁入开发区区址。当年银川市芦草洼移民吊庄开工建设。1984年贺兰县南梁台子吊庄、1986年陶乐县月牙湖吊庄、1988年灵武县狼皮子梁吊庄亦相继开工。1992年自治区人民政府决定在永宁县建设闽宁村与玉海扶贫经济开发区，1995年9月在银川新城區镇北堡正式启动建设宁夏华西村综合扶贫试验区，1996年7月根据闽宁对口协作会议第二次会议精神，决定在永宁县黄羊滩兴建“闽宁村”。

与此同时，永宁县、灵武市、贺兰县分别在金沙乡、五里坡乡金南村自行安排移民吊庄，进行开发性生产，并经自治区认可享受移民吊庄政策。1994年3月《国家八七扶贫攻坚计划》开始实施，灵武市15个乡镇被列入。

在移民吊庄开发初期，实行由原前自治区农建委直管、迁出县管理为主的方式进行管理。

20世纪末，党中央提出“不把贫困带进21世纪”。这是一个非常鼓舞人心的决策。银川市委、政府根据自治区党委、政府的统一安排部署，制定了《关于从两个城区、市直机关抽调干部到南部山区开展包村扶贫和基层组织建设的通知》，从全市抽调90名干部组成46个工作队，包扶西吉、泾源、海原等县的7个乡镇46个贫困村。实行“不脱贫不脱钩，一把手负责制”。在定点帮扶中，坚持“全面扶持、重点突破、分类指导、各具特色”，重点抓好村级党组织建设、坡改梯、旱改水、密水灌溉、推广科学种田、发展农副产品、劳务输出、基础教育和计划生育等工作。至1997年底，银川市共为包扶村筹措资金287.74万元，在改善包扶村的农业生产条件、党员教育和学校办学条件，支持当地群众发展家庭养殖业、加工业以及发展村级集体经济项目等方面解决了许多实际问题。银川市委办公厅、市总工会、市计委三部门所包扶的西吉县火石寨乡石洼村属于全乡重点贫困村之一，贫困户占村民总数的60%。工作组进队后，建立了扶贫攻坚领导小组，签订了责任书，筹集资金11.5万元，捐衣服500多件，面粉30袋，新建67平方米的党员活动室，购置一台大马力新型推土机，及时投入农田基本建设中，收到了良好的效果。西吉县火石寨乡罗庄村是市农业局、人事局和市科协三部门定点包扶对象，包扶干部进队后开展调查研究，结合该村实际，确立了扶贫重点，制

订扶贫计划，并积极帮助解决困难，援助了种子、化肥、课桌，购买一台榨油机，建立起了村办加工厂。当年该队人均收入就达到了 500 元左右，初步达到了脱贫的要求。

从 1999 年 9 月 1 日起，自治区人民政府决定县外移民吊庄正式开始 向迁入地移交。是年 12 月，银川市制定了《银川市移民吊庄交接工作实施意见》，成立市移民吊庄移交属地管理领导小组，开始承接属地移民吊庄。当时银川市辖区内有移民吊庄五处。即位于银川市平吉堡农场以南、包兰铁路东西两侧地跨银川郊区和永宁县的泾源县芦草洼吊庄；位于贺兰山东麓的西吉县玉泉营移民开发区；位于西干渠东侧、玉泉营农场东大滩的海原县玉泉营吊庄；位于自治区农垦局南梁农场东侧贺兰县南梁台子农场西侧的海原县南梁台子吊庄；位于镇北堡林草试验场的宁夏华西村。总面积约 22.06 万亩，其中配套耕地约 11.46 万亩。移民总人口 10692 户 54671 人。2000 年全部交接完毕。

2001 年 12 月，自治区人民政府批准将县际吊庄改为属地市县的乡、 镇建制。芦草洼开发区改为银川市郊区兴泾镇和兴源乡，宁夏华西村与原镇北堡林草场合合并建为银川市郊镇北堡镇，闽宁村改为永宁县闽宁镇，狼皮子梁吊庄改为灵武市狼皮子梁乡，月牙湖乡改为陶乐县月牙湖乡。

2002 年自治区进行区划调整，灵武市划归银川市代管，2004 年陶乐县撤县，所属月牙湖乡划归银川市兴庆区管理。截至 2004 年 2 月，银川市共有移民吊庄点 10 处，分别是：兴庆区的月牙湖乡、金凤区的兴源乡（良田镇）、西夏区的兴泾镇和华西村（芦花镇）、贺兰县的南梁台子和金南村（洪广镇）永宁县的闽宁镇（含原闽宁村扶贫经济开发区、玉海扶贫经济开发区）、金沙乡（胜利乡）、灵武市的狼皮子梁（郝家桥镇）、五里坡（白土岗子乡）。

涉及 10 个乡镇 61 个行政村。

另外，南梁农场两个移民村是自治区发改委按照自治区政府《关于实施国家易地扶贫移民开发试点项目的意见》文件要求，在 2002 年至 2006 年间分两批安置六盘山水源涵养林区和水库淹没区生态移民 403 户 1814 人，两移民村都成立了村委会，村民的生产生活已纳入到农场的各项管理当中。

近 20 年来，在自治区党委、政府和有关部门及社会各界的大力关心和支持下，经过移民地区广大基层干部和群众的努力，银川市移民吊庄地区扶贫开发工作取得了巨大的成绩，经济和社会有了很大的发展。移民吊庄地区占地面积为 767.12 平方公里，占全市土地总面积 7593 平方公里的 10.1%，开发土地 275750 亩，占全市耕地 2126505 亩的 13%，安置移民 22467 户 111544 人，占全市农业人口 61.9 万人的 18%，移民人均纯收入达 1203 元，占全市农民人均收入 3048 元的 39%。但同时也存在着不少问题，吊庄移民点大多是建立在沿黄边缘荒漠地带，风沙大，水土流失严重，生态环境脆弱，生产条件差。解决移民吊庄贫困人口的温饱问题，任务仍然十分艰巨。

## （二）移民吊庄扶贫开发阶段（2001~2010 年）

移民吊庄划归属地管理，揭开了银川市移民吊庄扶贫开发的新篇章，标志着银川市扶贫工作进入了一个新的发展阶段。

2004 年，银川市扶贫开发领导小组和扶贫开发办公室成立。当时，银川市共有贫困人口 18 万人（包括 11 万吊庄移民和享受低保的 7 万城市居民），人均收入呈“三元结构”，城市人均收入 7000 多元，川区农民人均收入 3000 元，移民吊庄人均收入只有 1200 多元。这种状况严重制约着银川市经济社会持续协调发展。银川市委、政府决定把移民吊庄扶贫开发工作和帮助城市低



保居民的扶贫工作作为关系到“大银川”经济发展和社会稳定的大事，摆在非常重要的位置来抓。是年5月，银川市委、政府召开全市扶贫工作会议，对全市移民吊庄扶贫开发工作做了全面部署和安排。印发《关于加强移民吊庄地区扶贫开发工作的意见》，确立了“扶贫开发工作坚持政府主导，社会参与，统一规划，分步实施，综合治理，全面发展和开发扶贫的方针”。这是一个指导银川市扶贫开发的重要文件，对于全市扶贫开发工作意义重大。

自治区党委、政府高度重视银川市移民吊庄扶贫开发工作，吊庄划归属地管理时提出“移民吊庄移交属地管理后，延续5年移民吊庄扶贫政策”。2004年又决定将银川市10个移民吊庄点的扶贫优惠政策延续到2010年。

从2004年起，银川市取消移民吊庄行政村的农业税。各县（市）区都建立了扶贫开发领导机构，制定了移民吊庄《2006—2010年扶贫开发规划》。同时，根据《银川市万户扶贫项目入户工程实施意见》，形成了《银川市移民吊庄小额信贷扶贫实施意见》，推行“绿色信用贷款证”和扶贫到户的小额贴息信贷。按照《银川市关于做好清理和规范移民地区户籍、土地承包关系、宅基地和房屋建设工作的意见》，进行了清理户籍、清理土地承包关系、清理宅基地和房屋，建立规范管理机制的“三清理一规范”工作。开展了“贫困户建档立卡”和移民吊庄村人均收入监测抽样调查网点工作。

为了进一步明确责任，市委办公厅印发了《落实中共银川市委、市人民政府关于加强移民吊庄扶贫开发意见的主要目标责任制》《关于市直机关、企事业单位与贫困户村开展对口帮扶工作的通知》。在对口帮扶工作中严格落实“一把手”负责制，实行“部门包村，干部包户、定时间、定任务，不脱贫、不脱钩”。

全市 116 个行政机关、企事业单位对口帮扶 10 个移民乡镇的 61 个行政村和西吉、海原两县 30 个贫困村。2006 年银川市委召开全市扶贫工作会议，会议表彰扶贫工作先进集体、对口帮扶先进单位、劳务输出带头人和扶贫开发特殊贡献者。并对帮扶单位进行了调整，确定 51 个行政机关、企事业单位对口帮扶 10 个移民乡镇的 46 个行政村；29 个单位定点帮扶西吉县的 17 个贫困村；36 个单位参与全市开展的城乡结对手拉手、共建社会主义新农村活动，结对帮扶 55 个村。2004~2010 年先后与 293 个行政村（其中西吉县 17 个，海原县 5 个）建立了结对共建帮扶工作机制，广泛深入地开展了“定点帮扶”“城乡共建、对口帮扶”“非公有制企业、协会、个人参与扶贫开发”“百企帮百村光彩工程”“党建月结对帮扶一日行”“民族团结月”“结对帮扶、送科技下乡”“送课下乡”等活动。有 82 家企业参与到 70 个贫困村的新农村建设工作当中，分别签订了《共建新农村对口帮扶协议书》，项目总投资达 5800 万元；先后得到中国健康工程引发基金会、中燃远邦控股（香港）有限公司、香港惠明慈善基金、宁夏友好爱心协会（沙特）、中国美协等无偿援助。截至 2010 年底，各帮扶单位及社会各界直接向贫困地区投入帮扶资金和物资达 2255.68 万元。其中单位投入资金 1129.61 万元，个人捐款 24.14 万元，发挥部门优势争取各类项目资金 1101.93 万元。捐助衣物 50752 件、图书 29301 册，捐赠米面共计 136.562 吨、食油 5328 公斤。共修路 43 条 208.1 公里，修渠 8 条 4250 米，修生产桥 9 座，捐赠羊 2063 只、牛 3644 头。捐赠计算机 93 台、打印机 8 台、电视机 6 台、复印与速印机 4 台、铡草机 20 台、扬场机 4 台、脱粒机 3 台、柴油抽水机 3 台。举办各类培训班、义诊看病 67 场次。

这一时期，银川市对移民地区不断进行产业结构调整。2005

年，区、市、县三级政府共投入 1107 万元专项资金，主要用于扶持移民地区群众发展小规模养殖、建设温棚和发展设施蔬菜、菌草、无籽西瓜等入户项目；2006 年移民地区粮食播种面积 13.16 万亩，较 2005 年减少 1 万亩，经济作物及经果林 8 万余亩，较 2005 年增加近 2 万亩。2007 年争取香港钟惠明先生捐资 30 万元，市政府配套 100 余万元在良田、兴泾镇开展黄牛循环养殖项目试点。重点扶持了设施园艺、肉牛养殖、菌草、长枣、枸杞、酿酒葡萄等优势特色产业。截至 2010 年 10 月底，在移民地区累计投入产业发展资金 6700 万元，累计建设设施园艺 1.2 万亩，发展酿酒葡萄近 2 万亩，其他经果林 1.3 万亩，种草 1.6 万亩，黄牛存栏 3.5 万头，羊只存栏 7.2 万只。

不断加大基础设施建设，先后实施了移民乡镇支斗渠砌护、扬水泵站改造、排水、防洪、农业综合开发、土地治理、退耕还林（草）、人畜改水工程、农电网改造、乡村公路、中小学校、卫生院（室）、村部、文化活动室、供电站所、“一池三改国债项目”和“危房改造项目”等基础工程建设项目。截至 2010 年 10 月底，在移民地区新建、改建、扩建中小学 40 所，适龄儿童入学率达到了 98% 以上，完成了兴源卫生院、闽宁卫生院等一批建设项目，累计修建村级公路 20 条 80 余公里，砌护渠道 50 条 75 公里，改造扬水泵站 8 座，开发农田 2 万余亩，改造中低产田 6 万余亩，使农田水利灌排系统逐步相连成网。

不断强化劳动力转移培训，依托自治区“百万农民培训工程”和劳动力转移培训“阳光工程”、“雨露计划”等，先后举办了多种层次和类型的科技、文化、技术培训；移民村和后进村村委会主任、劳务输出、劳务中介机构经纪人、党支部书记培训班等。启动实施了《惠明扶贫技能培训项目》中长期职业技能培训工作，

通过公开招标确定银川一职、宁夏穆斯林职业技能学校等 6 所职业学院为银川市劳动力转移技能培训基地，开设 15 个专业 30 个教学班，主要专业有烹饪、电子、电焊、汽修、市场营销、服装加工、物流管理、羊绒纺织、生物工艺、机电技术和阿拉伯语贸易人才等，培训时间为 6~12 个月。截至 2010 年，累计培训人员达 1.6 万人次，其中劳动力中长期职业技能培训 5000 余人，结业就业率达 80.9%~100%。

采取对劳务输出户、劳务中介机构、劳务经纪人奖励等办法，鼓励劳务输出。组织实施毗邻地区各扶贫办签署扶贫劳务合作框架协议。市扶贫办在市政府门户网站上建立银川市劳务输出扶贫信息服务网页。市劳动局在扶贫点设立了“劳务输出工作站”。截至 2010 年底，完成劳务移民安居保障工程 2 万平方米（约 666 套），安置 2664 人，新建、改建、续建项目共 5 个。累计发展劳务中介服务组织 32 个，培育劳务经纪人 250 多名。年均组织劳务输出 2 万余人次，人均月工资收入达 1600 元，年均创收 1.5 亿元，累计转移输出劳动力 12.24 万人，劳务输出收入达 4.95 亿元。

实施“少生快富”工程。2004 年自治区党委、政府决定在银川移民地区开展“少生快富”工程试点工作。银川市委、政府出台了“少生快富”工程配套政策，对自愿少生一个孩子、生育两个女孩并采取永久性节育措施的育龄夫妇，分别给予 3000 元、2000 元、1000 元的奖励。2005 年进一步采取措施，对独生子女户、双女户在享受自治区“少生快富”工程优惠政策的基础上，每年再给予 300 元的奖励，生育两个孩子并实施绝育手术，给予 1000 元的营养补助，有效地推动了银川市移民地区的计划生育工作。至 2007 年移民地区人口自然增长率为 11.6%，计划生育率达到 93%，人口素质明显提高。2008 年，将“少生快富”工程项

目户优先优惠扶持纳入到新农村建设总体规划和扶贫开发整村推进工作中，建立“少生快富”长效机制。

实施“整村推进”战略。2008年银川市下发《2008年“整村推进”扶贫工程实施方案》，整村推进扶贫工程全面启动。先后在西夏区兴盛村等6个行政村开展了整村推进试点项目，整合各类资金2200万元，重点实施了肉牛养殖、设施园艺、经果林、庭院经济、小型水利、医疗站所、村庄道路、科技培训等9类15个项目的建设。2009年结合新农村建设整体规划，在15个中心村整合各类资源，以特色优势产业开发为重点，集中人力、物力、财力，进行综合扶持。闽宁镇以区、市现场办公会议为契机，开展扶贫开发整乡推进，撬动整合各类资金2138万元。通过整村推进工程，村集体经济收入和农民人均收入大幅度增加，可持续发展能力显著增强。

互助合作资金项目成效斐然。2007年自治区扶贫办和财政厅在银川市西夏区镇北堡镇新华村和永宁县闽宁镇木兰村启动实施贫困村村级发展互助资金试点工作。2008年3月，银川市移民地区首个贫困村——西夏区镇北堡镇新华村发展互助资金管理委员会挂牌成立。2009年4月，千村“互助资金”扶贫工程在银川市金凤区良田镇启动，良田镇7个贫困村全部纳入试点范围，成为全区推广“贫困村村级发展互助资金”组织的第一家。28个试点村全部按照规定成立了互助资金组织。截至2009年10月底，全市6个县（市、区）的10个移民地区乡镇（管委会）中有37个试点村开展了贫困村村级发展互助合作资金项目试点。为了加快推进村级互助资金模式，2010年银川市委、政府在《关于加快发展现代农业的若干意见》中指出“力争将剩余的23个移民村全部纳入发展范围”，进一步推动了银川市互助合作资金项目发

展。2010 年底已有 47 个行政村实施互助资金项目，占移民村的 80%左右。参与互助资金的农户 6298 户，农户覆盖率 36.8%。运行的资金总量为 1895 万元，其中区市两级共投入资金 1110 万元，农户入股资金 760.65 万元，组织部扶持和企业捐助资金 25 万元。由于银川市扶贫办在组织实施互助资金项目走在了全区的前列，荣获自治区扶贫开发村级互助资金先进集体。

属地管理 10 年来，银川市移民吊庄地区的经济社会有很大的发展，无论是基础设施、生态环境、主导产业、农民收入、居住条件，还是社会事业等方面都发生了巨大的变化。提前两年实现了移民人均收入达到 2500 元以上和贫困人口减少 3 / 4 的指标，为同步进入小康打下了坚实的基础。

### **(三) 生态移民阶段(2011~2013 年)**

“十一五”伊始，宁夏还有 35 万扶贫人口生活在不适宜居住、不适宜发展的地方。自治区党委、政府决定用 5 年的时间，通过生态移民让近 35 万西海固贫困群众搬迁安置到近水、沿路、靠城等发展条件相对较好的区域；再用 5 年时间发展致富，与全国同步实现小康。银川市按照自治区党委、政府确定的“山里的问题山外解决，山上的问题山下解决，面上的问题点线解决”的工作思路，围绕“水源、生态、开发、特色、转移”五个重点，采取有土安置为主、劳务安置为辅和集中安置与插花安置相结合的方式安置来自彭阳县等中南部移民 17956 户 78000 人，约占自治区总安置任务的 22.3%。其中：在兴庆区月牙湖乡安置移民 16800 人；在金凤区所属乡村安置劳务移民 3000 人；在西夏区多形式安置移民 3000 人；在灵武市安置移民 18400 人；在永宁县安置移民 17800 人；在贺兰县安置移民 19000 人。

2012 年 3 月，银川市委就移民问题召开了常委会议。会议指

出“扶贫开发工作直接关系到银川市建设‘两个最适宜’城市、实现跨越式发展目标的顺利实现，是关系全局、关乎民生的重点工作”。要求各县（市、区）、各有关部门要高度重视，将做好扶贫开发与“十二五”时期生态移民工作紧密结合起来，确保如期完成扶贫开发任务。并制定了《银川市扶持生态移民发展政策意见》《关于进一步加快移民地区优势特色产业发展促进农民增收的意见》等政策，把银川市扶贫工作推向了一个新的高度。

为了确保生态移民“搬得下、稳得住、能致富”，各县（市、区）在充分调研论证的基础上，因地制宜，按照“基础设施先行、产业规划跟进、社区服务配套”的思路进行规划，把移民新村建设与整村推进扶贫开发、发展村级互助资金项目、农田水利建设、产业发展和社会主义新农村建设各项工作结合起来，强化生态移民科技支撑，实施科技特派员创业、科技培训、信息服务、新品种新技术“四个全覆盖”科技工程。截至2013年底，银川市累计完成投资19.44亿元，高标准规划建设了兴庆区月牙湖乡滨河家园，金凤区良田镇和顺新村、泾龙村，西夏区镇北堡镇同阳村，贺兰县洪广镇欣荣村，永宁县闽宁镇杨显村、原隆村、武河村，灵武市郝家桥镇泾灵新村等8个生态移民安置点和11个劳务移民安置点。累计建设移民住房14817套，其中，生态移民11335套、劳务移民3482套，占总任务的82.5%。累计搬迁移民10523户45366人，占总任务的58.6%。实现了生态移民户均54平方米住房、人均1亩水浇地、户均1栋温棚（或1头奶牛、或1个养殖圈舍、或1亩长枣、或1亩酿酒葡萄）的安置方式。

所搬迁的劳务移民涉及南部山区8县1区40个乡镇71个行政村99个自然村。为了切实做好劳务移民安置工作，积极做好劳务移民输入输出地的对接工作，在自治区扶贫开发办公室牵头组

织下，银川市与固原市和当地政府开展了务工移民输出、输入地对接活动，在政府、工业园区、企业、劳务中介市场等不同层面建立两地的充分对接，形成劳务移民的长效机制。

率先在全区实施《生态移民收入倍增计划》。在灵武市狼皮子梁泾灵新村建设农业循环经济示范园，重点发展草编产业；在金凤区良田镇和顺新村建设日光温室700余栋（1300亩）、大中型拱棚500栋（250亩）；在西夏区建设10万只生态鸡养殖园区；在月牙湖乡滨河家园规划建设占地300亩的农贸市场，建设商铺200户，免费提供摊点300个，重点吸纳妇女及50~60岁移民务工创业就业；开展移民妇女“巧手创新业”系列手工制作培训，发展妇女剪纸和刺绣、撮绣等产业。2013年，市、县、区政府拿出1.52多亿元建厂房，引进宁夏中银绒业股份有限公司投资4亿元，在兴庆区月牙湖乡、永宁县闽宁镇、贺兰县洪广镇和灵武市狼皮子梁4个生态移民安置区分别建设年产100万件、解决5000名劳动力就业的羊绒针织厂，使移民走出家门就可进工厂。

创新生态移民村社会服务管理工作模式。制定银川市《关于加强和创新生态移民村社会服务管理工作意见》，建立“两委”组织，率先在全区采用“网格化”管理和“一站式”服务工作站，率先组成“生态移民政策服务宣讲团”，深入移民村开展扶贫扶智宣传教育活动。2012年被自治区扶贫办授予扶贫信息宣传先进集体荣誉称号。

在做好生态移民工作的同时，以吊庄移民乡镇为重点，整（乡）村推进扶贫开发工作。先后在金凤区良田镇和永宁县闽宁镇等实施“整乡推进”项目；在西夏区兴泾镇西干村、兴庆区月牙湖乡塘南村等行政村实施“整村推进”项目。制定了《银川市移民乡镇优势特色产业发展考核细则》。2011~2013年，累计投资约2400



万元，种植农作物 1 万亩、酿酒葡萄 1.84 万亩、青储玉米等饲草 3.45 万亩、淮山药 500 亩、露地蔬菜 6000 亩、经果林 1.64 万亩、日光节能温室 2112 亩、移动棚 300 亩，扶持 1630 户贫困户发展养殖业，新增肉牛奶牛 2836 头、养殖圈舍 919 座、奶牛养殖基地 2 个，新建新村庄绿化和防护林 1599 亩、植树 8 万余株、21 个基础设施建设项目。

将村级互助资金项目列为为民办的十件实事之一。率先在全区大幅度提高农户入股和使用互助资金的额度。启动实施“千村信贷·互助资金”，并按照 8:2 的配比模式，实施 50 个吊庄移民行政村村级互助资金增资扩面和扩股工作。同时，开展农村低保和扶贫开发两项制度有效衔接及财政资金绩效考核工作。2012 年，银川市扶贫办再次被自治区扶贫开发领导小组办公室授予互助资金先进集体荣誉称号。

强化社会帮扶机制。2011 年制定了《关于进一步做好定点帮扶移民村工作的实施意见》及《银川市市直机关、企事业单位定点帮扶工作考核办法》，进一步明确了市直各单位、部门对口帮扶工作责任，细化了考核标准，建立了定点帮扶的长效机制。开展了扶贫服务咨询、义诊、“统一战线示范基地”和“90 后在行动”公益活动。2013 年社会各界累计帮扶资金及物折款合人民币约 2735 万元。

2011~2013 年累计投资约 752 万元，对 16622 人进行中长期技能培训、短期专业培训和农村生产实用技术培训，使每个贫困户掌握 1~2 项生产技能。培训期满 100% 就业，就业后平均月收入达到 2500 元。完成劳务输出 8.5 万人，实现劳务收入近 10 亿元。截至 2013 年底，银川市移民地区已成立劳务服务中介组织 54 个，培育劳务经纪人 350 多名，累计转移输出劳动力 20.74 万

人，劳务输出收入约 14.95 亿元。市扶贫办被自治区扶贫开发领导小组授予劳务移民工作先进集体荣誉称号。

着力打造独具特色的闽宁镇。2013 年 5 月，自治区党委书记李建华到永宁县闽宁镇调研指出：“闽宁镇是福建省和宁夏对口协作的重点项目和示范工程，也是中南部地区生态移民的重要安置区。加快闽宁镇的发展，关系到两省区人民的友谊。要强化措施，把闽宁镇建设得更好，着力打造独具特色的样板镇。”银川市委、政府认真贯彻自治区领导的指示精神，印发了《关于进一步促进永宁县闽宁镇经济社会快速发展的意见》《关于印发〈落实促进闽宁镇经济社会快速发展意见责任分工〉的通知》《银川市落实促进闽宁镇经济社会快速发展意见责任分工的考核办法》《关于贯彻落实李建华书记调研闽宁镇讲话精神责任分工的通知》。争取区、市专项扶持资金 973 万，注入担保金 50 万元，撬动信用社贷款 300 万元，推进闽宁镇“一城两园”、小城镇、新农村、201 省道两侧综合改造、镇村道路、水利、环境、教育、文化、医疗、卫生、养老等建设。先后引进福建成功酒业、福建亚通管业、牧乐机械、瀛海编织袋厂、宝齐达科技、中粮长城葡萄酒（宁夏）有限公司、宁夏德龙酒业、宁夏中银绒业、青岛昌盛日电太阳能科技、宁夏壹泰牧业等企业。2013 年，全镇养牛农户 1950 户，肉牛存栏量 8500 头；种植酿酒葡萄 1600 余户 2.8 万亩，实现移民转移就业 7717 人，转移就业收入 7147.5 万元。农民人均纯收入由 2012 年的 4685 元提高到 7120 元，增速达 52%，实现了自治区提出的“一年达到全区平均收入的水平”。被自治区党委、政府授予“全区民族团结进步模范集体”荣誉称号。

生态移民阶段是银川市扶贫攻坚克难、强力推进的重要阶段。已经从解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫

致富、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。但同时还存在新搬迁生态移民人均收入水平较低、移民增收难度较大、搬迁建设任务重、资金缺口大、工程进度不平衡和社会管理亟待创新等问题和困难。需要进一步加大机制体制创新。

## **二、主要成就**

30多年来，在自治区党委、政府和有关部门及社会各界的大力关心支持下，在银川市委、政府的正确领导下，经过移民地区广大基层干部群众的艰苦创业，银川市扶贫开发取得了显著的成效。

### **（一）移民收入逐年上升**

实施移民扶贫开发工程，其根本的目的就是通过易地开发使山区贫困人口在经济上脱贫致富。据20世纪80年代初调查，整个西海固山区尚有70%的人口不能解决温饱，人均收入300元以下的特困户还有40多个乡55.7万人，占27.5%（李宁《宁夏吊庄移民》，民族出版社2003年版，第273页）。吊庄定居三年后，就有85%以上的群众基本解决了温饱。其中70%的群众温饱有余，25%的群众人均粮食达500公斤（李宁《宁夏吊庄移民》，民族出版社2003年版，第291页）。2003年，银川市移民地区人均纯收入达1203元，比吊庄前1982年人均纯收入78元增加1125元，增长14倍。吊庄属地管理后移民地区农民收入大幅攀升，2005年全市移民地区农民人均纯收入达1516元，同比增长6.8%；贫困人口由2004年的6.6万人下降到5.4万人，减少1.2万人。2009年人均纯收入增加到2824元，年均增长15%以上。比全市农民年均纯收入增长幅度高5个百分点；特别是2004年以来，年人均纯收入在1000元以下的贫困人口由1.1万余户6.6万余人，下降到了2009年底的3000余户1万余人。贫困的发生

率从 49.2% 下降到 8.2%，下降 41 个百分点。“十二五”期间，银川市进一步改善移民收入增长机制，产业扶贫做大规模效益，移民收入增长速度进一步加快，特色产业收入已成为移民增收的主要渠道。其中产业开发中人均获得收入占人均纯收入的 43%；被群众称为“铁杆庄稼”的劳务输出占人均纯收入的 40% 以上。2013 年移民地区农民人均纯收入显著提高，生态移民人均纯收入 3838 元，增长 15%；吊庄移民人均纯收入 6503 元，增长 24%。收入增长的来源呈多元化：其中吊庄移民人均工资性收入 3422.5 元，比上年同期增加 1027.5 元，增长 42.9%，占人均纯收入的 52.6%；家庭经营现金收入 2556.4 元，比上年同期增加 433.9 元，增长 20.4%，占人均纯收入的 39.3%；人均财产性收入 301.4 元，比上年同期增加 19.4 元，增长 6.7%；人均转移性收入 502.9 元，比上年同期增加 143.9 元，增长 26.2%；占人均纯收入的 7.7%。特别是吊庄移民人均纯收入接近全市农民人均纯收入 6922 元水平，标志着吊庄移民地区经济发展水平实现了跨越式发展，同步进入小康的梦想即将实现。

### 2003 年—2013 年吊庄移民人均纯收入增减情况

(单位：元)

地区 年度	银川市	兴庆区	西夏区	金凤区	永宁县	贺兰县	灵武市
2005 年	1516	1248	1612	1510	1338	1973	1694
2006 年	1758	1480	1803	1660	1601	2140	1925
2007 年	2058	1776	2095	1950	1887	2472	2385
2008 年	2440	2079	2473	2287	2181	2937	2976
2009 年	2824	2506	2850	2650	2512	3404	3468
2010 年	3457	3057	3563	3286	2995	3943	4338
2001 年	4253	3790	4400	4107	3687	4648	5138

2012年	5231	4737	5368	5093	4765	5891	6170
2013年	6503	5759	6550	6164	6707	6764	6994

## （二）移民生活质量显著提高

**消费结构显著改善。**2013年，移民地区农民人均生活消费支出6435.3元，比上年同期增加852.3元，增长15.3%。八大项生活消费支出中，食品消费人均2077元，增长15.6%；衣着消费人均591.3元，增长28.8%；居住消费1029.6元，增加13.0%；家庭设备用品及服务消费447.3元，增长18.3%；交通和通讯消费873.4元，增长了15.7%；文化教育、娱乐服务消费424.1元，增长6.3%；医疗保健消费727.1元，增长12.3%；其他商品和服务消费265.5元，增长11.1%。

**居住条件明显改善。**吊庄之前多以土坯房和窑洞为主。吊庄至今，住房已经经历了四代更替：土炕→土窑→土坯砖木房和全砖木房→新型轻钢结构农宅。现在，第五代钢筋混凝土的小楼房在移民吊庄也屡见不鲜。

**家庭耐用物品增加。**吊庄之初，从贫困山区搬迁来的农民几乎没有什么家当，顶好的不过从老家带上个老式柜子，而大多数农民只背着行李卷就来到了吊庄。随着吊庄地区开发建设的深入，吊庄移民收入大幅度增加，购买能力不断增强，购买用品由低档向中高档发展，大型家具、电视机、手机、洗衣机、电风扇、四轮农用车已经普及，电脑、汽车等高档消费品也走进了农户家中；机引农具农田机耕水平有了较大提高，农产品加工、脱粒、运输、播种实现机械化。

**生活用燃料发生变化。**从1986年的柴草、粪便为主，发展到1995年以燃煤为主，到2013年以煤、沼气、太阳灶为主。清洁

能源入户率达到 100%。

**村街面貌变化巨大。**通过改造旧庄点，农村环境连片整治，新农村建设等工程，普遍建成了生态家园新村，特色小城镇占移民乡镇的 40%，在宽阔整洁的街道上绿树成荫，有农贸市场、餐饮服务、休闲娱乐场所、村镇银行、商业楼、汽车站、邮电所、文化站、学校、医院、老年人福利中心等等，辐射带动力进一步增强。从“穿新衣等过年”到“想穿就穿”；从“吃不饱”到“吃得好”；从“土马路驴拉车”，到“柏油路公共车”；从“拉风箱烧柴火”到“沼气太阳灶”……方方面面都有大变化，处处洋溢着新农村的气息，无不彰显着移民生活质量的提升。

### **(三)移民基地生态系统发生显著变化**

移民吊庄建设之初，所选定的吊庄点兴泾镇、兴源乡、闽宁镇、镇北堡等吊庄都是在灌区淡灰钙土和沙土壤上建立起来的，土地沙漠化、盐碱化十分严重，自然灾害频繁，对周边灌区的经济发展十分不利，尤其是对农业生产的影响更为严重。月牙湖、狼皮子梁处在毛乌素沙漠的边缘，干旱少雨，风大沙多，冬寒夏炎，昼夜温差大，自然灾害不断，生存条件恶劣。吊庄移民迁入后，采取拉土压沙、秸秆还田、挖沟排碱、草障防沙、引水灌溉、土壤回填、发展养殖业、增施农家肥、产业结构调整、种植绿化等措施，对原有的荒漠化、盐碱化、淡灰钙土壤进行了综合治理，解决了“年年栽树不见树，年年造林不见林”的难题，达到了“房前屋后齐绿化，田间地埂林网化，沟渠路旁林网化的要求”，道路林网化林木覆盖率由原来的不足 10%提高到 60%以上。经过多年开发建设，人力资源和土地资源的结合，使宝贵的土地资源得到了开发利用，昔日的荒漠变成了绿洲，有效地保护了周围老灌区农田的作物生长。截至 2013 年，银川地区共安置吊庄移民和生

态移民 121862 人，占全市农业人口 635023 人的 19.2%，11 个乡镇（管委会）62 个行政村。移民政策的实施，不但让移出来的贫困人口能脱贫致富，过上小康生活，也减轻了中南部地区人口和生态压力，未搬迁户宽松了生存环境，极大地改善了贫困地区群众的生产生活条件，也为银川市聚集了人气，创造了财富，也使山川社会经济多了交流、互补、融合，缩小了山川发展的差距，增进了民族团结，促进了山川互济。

#### **（四）现代农业设施体系初步形成**

现代农业设施是现代农业的基础。30 多年来国家不断加强移民吊庄 农业设施体系建设。截至 2013 年末，累计调整开发土地 4.2 万亩，砌护渠道 119 公里，建设泵站 4 座，蓄水池 2 座，打深水井 8 眼，铺设节水灌溉管道 326 公里，90% 的支斗农渠新建改造。铺设人饮管道 165 公里，移民饮用水基本达到安全卫生标准，实现移民地区饮水安全全覆盖。累计修建新村公路 147 公里，初步形成了农村初级交通公路网，行政村 100% 通路，实现村村通公路的目标。架设供电线路 186 公里，移民村村民小组 100% 通电，实现农村电力充足、供电稳定、用电方便、同网同价的目标。村庄绿化和防护林累计达 9433 亩，初步形成了渠沟路田林网配套、排灌通畅的现代农业设施体系。

#### **（五）主导产业初步形成**

开发建设初期，移民地区主要种植传统农作物。2003 年，银川市移民吊庄主要农产品产量 30624.6 吨。其中：粮食 25456.6 吨，占 83%；牛奶 948.2 吨，占 3.1%；禽蛋 987.6 吨，占 3.2%；水果 3232.2 吨，占 10.5%。随着吊庄移交属地管理，银川市进一步加大了产业结构调整的力度，在保证小麦、水稻、玉米等粮食作物增产的基础上，以市场为导向，突破传统、粗犷式的种植

结构，实行产业开发，重点扶持发展设施园艺、草畜产业、经果林等种植养殖优势产业。截至 2013 年，银川市移民吊庄地区累计建设设施园艺 175 万亩，发展经果林 437 万亩，种草 28 万亩；建设日光温室 2912 亩，建设养殖圈棚 1669 座；黄牛存栏 63 万头，羊只存栏 23 万只。建成了金凤区良田镇千亩万间蔬菜温棚园、盈南生态村庄、金星村惠明肉牛养殖园区，西夏区镇北堡镇万头生猪标准化养殖示范基地、万亩有机枸杞科技示范园区、兴泾镇兴盛村肉牛养殖及设施园艺（葡萄）科技示园区，永宁县玉海设施园艺（油桃）科技示范园，兴庆区月牙湖草畜产业区，贺兰县南梁台子万头奶牛养殖生态牧场，灵武市狼皮子梁肉羊产业区。初步形成了“一乡一业、一村一品”较具规模的农业产业化、科工贸一体化的经济发展模式。

推进“企业（合作社）+基地+农户”经营模式，实现移民传统农业向现代集约农业转变。引进企业（合作社）建基地，引领移民走规模化发展、产业化经营、标准化生产、社会化服务的现代农业发展道路。率先在全区推广奶牛肉托管方式，引进北方乳业、上陵集团先锋乳业等企业投资近 4 亿元，分别在兴庆区、西夏区、贺兰县移民区建设奶牛养殖园区。市财政补助 2148 万元鼓励移民购买奶牛，托管给企业集中养殖，企业每年按每头奶牛 2600~2800 元的利润给农户分红。全市移民区 3800 余头奶牛全部实现集中托管养殖。引进金牛万头肉牛养殖专业合作社投资 2000 万元，在永宁县闽宁镇原隆村规划建设存栏万头肉牛养殖基地，采取“合作社+基地+农户”的模式，将移民购买的肉牛集中托管养殖，每户移民每年除保本外可获得 2000~4000 元的分红。引进内蒙古力农集团投资 2 亿元，在贺兰县洪广镇高荣村建设年出栏 30 万只肉羊养殖基地，采用“企业+基地+农户”的模式，移



民借用企业圈舍养殖，企业免费提供设施、技术、防疫等，并统一收购销售。引进银川怡人花香花卉种植专业合作社投资 1000 万元，在兴庆区月牙湖乡集中经营 400 栋温棚，采取“合作社+基地+农户+市场”的模式，移民利用温棚种花，企业免费提供生产资料和技术指导，并以固定价格收购销售，每户花农每年可收入 2.5 万元以上。

### （六）村民银行初步建立

银川市自 2007 年起实施互助资金后，移民有了村庄人的村民银行，在贫困村建立起民有、民用、民管、民享、周转使用的发 展资金。

2007~2013 年银川市扶贫办相继在 6 个县（市、区）54 个贫困村组织实施贫困村互助资金项目，基本实现全覆盖。截至 2013 年底，全市贫困村互助资金项目运行资金总量达到 6669 万元，其中：自治区投入 2820 万元，银川市投入 1595 万元，农户入股 2120 余万元，企业商会等捐赠 134 万元。

2007 年—2013 年互助资金投放表

（单位：万元）

年度	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	合计
资金	15	35	175	200	570	300	300	1595

互助资金不仅为村民提供创业机会，更促进了产业结构调整 和增收，解决了村民贷款难的问题，使村民拥有了一个自己管理的“小银行”，既方便了村民资金周转，又降低了生产成本，激 发了村民创业的积极性。2012 年使用互助资金的农户平均每户增 加收入达到了 1840 元。西夏区镇北堡镇新华村，已有 118 户村民

享受了互助资金循环借贷共 68.1 万元,互助资金使用作用比较突出的就有 30 多户。村民胡振才种枸杞 60 余亩,收入 6 万余元;三组村民赵怀德购羊 200 余只育肥,收入 5 万余元。互助资金主要用于一、二、三产业发展。移民群众充分利用互助资金,依托产业发展,形成“创业光荣、发展有责”的浓厚氛围,诚信意识明显提高,脱贫致富成效显著。

### **(七) 社会事业全面进步**

银川市委、政府重视移民地区经济社会的全面发展,不断加大社会事业建设的投入力度,改善基础设施条件。截至 2013 年,建成村级组织活动场所及医疗教育卫生公共服务设施 4.31 万平方米。实现了社会事业与脱贫致富协调发展。一是移民地区教学条件明显改善。新建、改扩建 41 所中小学。认真落实“两免一补”优惠政策,适龄儿童入学率达到了 98% 以上,全面实现了“普九”目标,基本扫除了青壮年文盲。按照“有文化、懂技术,会经营、守法纪”新型农民的要求,实施科技培训与新技术、新品种的示范推广,尤其是参加中长期技能培训和三年跟踪培训的初中以上文化程度的移民,在接受系统、全面的教育培训后,文化水平、法律维权、思想道德、家庭伦理、心理素质、生活观念、交通法规、文明礼貌、城市管理、社会交往等素质明显提高,促进移民向市民转变。二是移民乡镇医疗条件明显改善。实现了乡乡有卫生院,村村有卫生室。启动了城市卫生支援农村卫生实施方案,积极开展农村医疗救助活动,市属 6 家医院、解放军第五医院和宁夏武警医院分别与 10 个移民乡镇卫生院建立长期对口支援机制。普及农村新型合作医疗制度,完善农村医疗卫生健康服务网络。全力推进“少生快富”工程。2013 年移民地区人口自然增长率控制在 11.13%,出生政策符合率达到 93.37%。三是公共设施

逐步增加。村村建立党员活动室、科技室、社区文化娱乐室。所有移民地区能够免费收看8套电视节目。实现了乡乡通等级公路，村村通公交车。四是保障制度体系逐步建立。实施劳务移民扶贫安居保障工程项目。2013年累计达到3482套。制定《银川市劳务移民扶贫试点安居保障工程实施方案》《银川市劳务移民扶贫安居保障住房管理办法》，为后期务工移民安居保障工程的人住、管理奠定了基础；制定了《银川市做好生态移民社会关系转移接续工作的通知》，建立生态移民养老保险关系转移接续制度，统筹推进社会保障“一卡通”工程建设，为生态移民社会保障工作奠定了坚实的基础；实施医疗保险制度，做好全市生态移民医疗保险关系转移接续工作，实行参保生态移民在银川市就医院端即时结算，保障生态移民享受银川市城乡居民医保政策规定的医疗待遇；实施社会救助制度，做到应保尽保；对特殊困难群体在医疗、助学、取暖等方面给予重点救助。五是社会管理逐步规范。建立了土地、宅基地、户籍管理长效机制。在所有移民新村成立“两委”班子。采取从乡镇、从机关选派年轻党员干部到移民村挂职担任村党支部书记和科技副村长等职务，选派优秀大学生村官和迁出县（区）派驻村指导员相结合的办法，强化移民村班子队伍建设。采用“网格化”管理和“一站式”服务工作站，为移民提供户籍、社保、医保、生育、就学、就业等全方位服务。认真做好民族宗教工作，从源头上预防和减少社会矛盾，确保移民安置区民族团结、宗教和顺、社会和谐稳定。

#### **（八）移民群众精神面貌发生巨大变化**

过去移民群众生活在大山沟，经济发展落后，习惯于自给自足的自然经济，以衣食温饱为满足，搬迁到银川后，随着自然资源、生态、气候条件的改善，面对现代化产业的发展势头和先进

生产力发展水平的新环境，以及富裕的生活方式和发达的文化，使移民群众大开眼界，增长了知识，思想发生了翻天覆地的变化。树立市场经济观念，改变了旧的生育和教育观念以及社会交往意识。过去在恶劣条件下形成的“等靠要”的旧习惯转变成了“自力更生、奋发图强”的新观念；“平均主义大锅饭”被竞争意识、商品经济所代替；“多子多福”的旧生育观被培养低量高质后代、少生孩子多致富的思想所代替。移民群众不断改变自己，边学边干，勤劳致富，从发展中尝到了甜头，在增收致富中看到了奔头，致富的主动性、积极性不断提高。一门心思想发展、谋发展，学技能、长本领，想方设法扩大生产，实现了“让我脱贫”到“我要发展”的重要转变，增强了在国家扶持下，脱贫致富的信心，脱贫的能力不断增强，为自我脱贫、自我提高奠定了基础。

### **三、经验启示**

30多年的扶贫开发工作积累了一些经验，得到了许多有益启示。

#### **（一）必须以科学发展观统领扶贫开发工作**

消除贫困是一项系统工程，涉及经济、政治、社会、文化、生态等方方面面，单纯强调某一方面而忽视其他都难以取得持久和理想的效果。坚持尊重规律，科学发展，是扶贫开发走向富裕的根本途径。实施移民吊庄扶贫开发符合宁夏的实际，符合移民顺序流向规律，印证了“人移活”的铁律，因而取得了彪炳史册的巨大成效。新阶段生态移民扶贫开发任务依然很艰巨，要继续按照科学发展观的要求，树立全面、协调、可持续的发展观，坚持整村推进扶贫开发与生态建设相结合，与资源环境相适应，与产业发展相协调；坚持以人为本，关心移民群众的切身利益，尽最大力量解决他们的实际困难，充分调动移民群众自力更生、艰

苦奋斗、奋发图强的主观能动性，增强依靠自身发展的“造血”能力，实现同步小康。

## **（二）必须加强扶贫开发组织领导**

30多年来，银川市扶贫开发工作始终都是在各级党委、政府组织领导下进行的，从规划的制定到组织实施，从工程建设到家家户户搬迁，都给予充分的组织协调和服务。还有一支扎根基层，务实苦干的干部队伍；有一批赴西吉对口扶贫的人员，他们怀着强烈的事业心、责任心奉献在基层，做了大量卓有成效的工作，涌现出了因公牺牲在扶贫战线上的银川市扶贫办主任兼闽宁镇党委书记李双成同志等先进典型。党和政府的领导、干部队伍和人才队伍是扶贫工作成功的保证。新阶段要按照“市负总责、县抓落实，工作到村、扶贫到户，齐抓共管、合力攻坚，广泛参与、完善体系”的总体要求，继续落实扶贫工作党政“一把手”负责制，把加强和创新扶贫工作作为对各级组织和领导干部绩效考核的一项重要内容，健全完整考核指标体系，作为考核党政负责人政绩的重要依据。加强移民地区基层组织建设，深入开展农村党的建设“三级联创”活动，加强以村党支部为核心的村级组织配套建设，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用。加强移民社会管理干部队伍建设，建设一支高素质的扶贫干部队伍和人才队伍。

## **（三）必须创新扶贫开发工作机制**

30多年来，银川市扶贫工作采取了从民政扶贫到定点扶贫再到生态移民的机制创新，取得了辉煌的成果。实践证明，创新是解决扶贫开发问题的钥匙。目前，银川市的扶贫工作到了攻坚克难阶段，移民吊庄已逐渐形成了较具规模的农业产业化、科工贸一体化的经济发展模式。要针对发展中的问题，创新产业扶贫发

展机制，统筹城乡发展模式，支持移民盘活资产，强化农业产业化龙头企业、农村经济合作社组织与贫困户建立利益联结机制；创新扶贫开发的融资机制，探索建立扶贫开发与其他支农政策的协调配合，引进金融资本与互助资金叠加的运作机制，通过整乡（村）推进，壮大互助资金使用规模，提高资金使用效益；坚持扶贫攻坚与推进城镇化、农业现代化、建设社会主义新农村相结合，实现移民吊庄向非农化、城镇化转移，在发展现代农业的同时，大力发展商业、服务业、旅游业、劳务业和乡镇企业，形成资源的合理配置，并融入现代化区域中心城市整体经济的循环之中；建立精准扶贫机制，扩大扶贫区域。近年来，银川市扶贫开发以区域为对象，取得了明显成效，但也出现了贫困乡镇或贫困村里非贫困人口比贫困人口受益多，灌区贫困群众无法享受扶贫开发优惠政策的现象。对此，新阶段的扶贫开发，应实行贫困人口分类扶持和动态管理，采取区域扶贫与入户扶贫相结合的办法，把贫困人口精准识别出来，精准帮扶，精准管理。在做好移民地区扶贫开发的基础上，把灌区低于 2500 元以下的低收入人口也纳入扶贫范围进行扶持。实施农村低保与扶贫政策有效衔接，确保有劳动能力的贫困人口全部得到有效扶持，无劳动能力的贫困人口都能享受到国家最低生活保障政策。

#### **（四）必须不断提高人的素质**

“治标要治本，扶贫先扶智”。人是生产力第一要素，高素质的移民群众是实现脱贫致富的根本。要把提高移民地区的整体素质，开发移民地区人力资源作为扶贫开发的一项长效措施来抓，按照“市场引导培训、培训促进就业”的思路，整合科技、农牧、扶贫、就业等部门培训资源，建立政府引导，职业学校、培训机构、用工企业支持，移民群众广泛参与的技能培训机制。围绕“培

训技能——稳定就业——增加收入”、“培训技术——就地创业——增收脱贫”等途径，对农民进行多种类、多层次、多形式的就业技能培训，特别要加大对移民地区“两后生”的培训力度，教给他们新形势下的谋生本领和发展经济的实用技术；要加大文化和科技培训力度，不断提高科技对扶贫开发的贡献率，把扶贫开发真正转移到依靠科技进步和提高人的素质轨道上来。

### **（五）必须广泛动员社会力量参与**

常言道“众人拾柴火焰高”。众多机关企事业单位和社会力量参与扶贫行列，形成强大的扶贫合力，不但给贫困村（户）以巨大的物质、技术、思想帮助，而且传递正能量，彰显中华民族扶贫济困的传统美德。多年来银川市十分重视定点对口扶贫工作，先后8次下发定点帮扶文件，调整、强化帮扶工作。社会各界的广泛参与已经成为一种重要的扶贫资源。面向新阶段的生态移民扶贫开发，要继续坚持政府主导与社会参与、群众主体相结合，充分发挥社会各界和群众的积极性，强化专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫三位一体的大扶贫格局。进一步加强银川市机关企事业单位对口帮扶力度，引导各类组织和个人增强社会责任意识，动员更多的社会力量参与到扶贫行列，形成全社会支持、参与和服务扶贫开发事业的生动局面。

档案资料来源：馆藏自治区党委党史研究室、自治区扶贫办、宁夏党史学会《宁夏扶贫开发史研究》

2017年3月