

宁夏 30 年扶贫开发路

扶贫，一个“扶”字凝结了多少关爱与温暖，开发，一个“开”字汇聚了多少力量与感动，那是千年旱塬上一场场动人的喜雨，是荒山瘦水间一次次爱心的接力。

我国从 1978 年开始实行改革开放政策，农村推行联产承包责任制，激发了农民从事农业生产的积极性，农民收入增加，为大幅减少贫困创造了条件。

宁夏开发扶贫经历了“三西”扶贫建设、“八七”扶贫攻坚、新世纪“千村扶贫”三个大的阶段。

30 年弹指一挥间，多少旧貌换新颜。

“三西”建设（1983—1993 年）

1982 年，国家决定对定西、河西和西海固地区开展“三西”建设，由此开创了我国有计划、有组织、大规模的开发式扶贫之先河。西海固成为“三西”建设的主战场之一。

“三西”建设是宁夏扶贫开发这支雄壮乐曲的前奏。前奏一经响起，所有的音节都不可抑制地喷薄而出。

“三西”建设的扶贫方针是“有水路走水路，水路不通走旱路，旱路不通另找出路”。“水路”是指兴修水利工程，发展灌溉农业；“旱路”是指兴修“三田”（梯田、压砂地、沟坝地），发展旱作农业；“另找出路”是指移民和劳务输出。

扬黄灌溉工程——功在当代、利在千秋

固海扬水工程：由原同心扬水、固海扬水和世界银行贷款扩灌三部分组成。工程投运 30 多年来，为灌区移民群众脱贫致富，解决人畜饮水问题和开展生态建设提供了水源保障。

盐环定扬水工程：1988 年 1 月—1996 年 9 月，陕甘宁盐环定扬水工程建成。1992 年宁夏专用工程动工，2004 年建成，建设泵站 6 座，装机容量 7542 千瓦；三条干渠总长 83.81 千米，不仅解决了两县 8.3 万人口和 13.3 万头牲畜饮水困难，还开发灌溉面积 20 多万亩。

吊庄移民——扶贫移民的成功探索

宁夏有组织的吊庄移民始于 20 世纪 70 年代末，同心扬水工程建成后，开始组织县内干旱区农民开发新灌区。1982 年固原、海原开始建设新灌区，为吊庄移民政策出台进行了有益的探索。

1983 年 5 月 13 日，对于西海固地区人民来说是个具有历史性意义的日子。

这一天，在中宁县长山头农场一间简易的会议室里，自治区党委、政府的主要负责同志主持召开了宁夏历史上首次扶贫移民协商会议，产生了事关宁夏南部山区 50 余万特困人口的重大决策——“以川济山，山川共济”的吊庄移民，揭开了宁夏移民开发史册重要的一页。

以工代赈——救济与开发的有机结合

以工代赈是扶贫对象通过参加必要的社会公共工程建设，获得赈济物资和资金的一种扶贫方式。

1984—2005 年，宁夏共投入以工代赈资金 17.03 亿元，其中农田水利建设占 38%，农村道路建设占 22.5%，人畜饮水工程占 11.9%。陆续建设了井窖工程、固隆公路、长城塬引水工程等。

对口支摇——东西部协作的开端

1982 年，中央召开座谈会，要求经济发达省市与少数民族地区开展对口支援和经济技术协作。东部地市县开始对口支援西部贫困县区、“三西”派干部到沿海挂职学习、沿海企业为“三西”包建新厂、改造老厂，东西部协作扶贫由此开端。

科技扶贫——由“物”到“人”的转变

1982年开始，中央和地方10多个科研单位20多个学科400多名科研人员在西海固建立科研基地。中国科学院水土保持研究所的上黄村模式“2:2:5”；黄家二岔的“36.4:23.4:37.9”用地结构、西北农业大学和固原地区农科所陶庄基地的“草—畜—粪—粮”模式，宁夏农学院四墩子基地的“土地—植物—动物”模式在当时均发挥了积极作用。

温饱工程——地膜覆盖技术的应用

1987年和1989年，国务院贫困地区经济开发领导小组决定用地膜、化肥专项补贴的方式在贫困地区发展地膜杂交玉米生产，解决贫困地区群众的温饱问题。

“三西”建设再延长十年

1992年，“三西”建设进入检查验收阶段。此时，衡量初步解决温饱的标准主要按照农民人均年收入200元、人均产粮300公斤标准计算。到了1994年3月，全国扶贫开发工作会议提出了新的标准，即本世纪末解决温饱的标准按1990年不变价人均年收入500元以上。中央决定，“三西”农业开发建设再延长十年。

“三西”建设的前十年，国家共拨给西海固地区专项农业开发建设资金3.365亿元。西海固地区农业总产值由1.6亿元增长到7.5亿元，乡镇企业总产值由2141万元增长到5.1亿元，农民人均纯收入由126.6元提高到356元。到“八七扶贫攻坚”末，全区共建成县外移民吊庄基地25处，开发耕地83万亩，搬迁贫困农民32.8万人。加上县内“旱改水”安置的8.4万人，实际转移安置41.2万人，取得了显著的社会效益。

本章链接

对吊庄移民的形式和效果，吴海鹰、李文录、杜正彬主编的《挑战贫困——宁夏农村扶贫开发20年回顾与展望》作了详尽的分析。为便于读者借鉴历史经验，本刊摘编并述评如下：

按吊庄地理位置划分，主要有三种模式：

县外吊庄移民。这是宁夏吊庄移民的主要形式。

宁夏现有 12 处县外移民吊庄（含闽宁村、华西村）已安置移民 19.6 万人，规划总面积为 62.54 万亩，建设较早的固原市原州区、彭阳县在中宁县的大战场、马家梁、泾源县在银川市芦草洼、隆德县在平罗县的潮湖、海原县在陶乐县的月牙湖及贺兰县的南梁台子、盐池县在灵武市狼皮子梁等移民吊庄基地，90%以上的移民群众温饱有余，部分群众已经走向富裕。

县外插户吊庄。指经自治区统一安排，在吊入县人少地多的地方安排贫困地区农民，吊出县负责安置移民搬迁及生产和生活，两年后移交吊入县管理。县外吊庄共 6 处，安置移民 6.1 万人。移民生活已接近当地生活水平。

县内移民吊庄。指在县内兴修水利工程，开发灌溉地或旱耕地改水浇地，在本县范围内进行的乡际移民。这种形式的吊庄不出县境，不改变隶属关系，便于组织协调，迁移距离短，投资少，建设速度快，效益好，绝大多数搬迁群众当年开发土地，当年见效。相继建成的同心县河东、河西两个移民基地，海原县兴（隆）高（崖）李（旺）灌区，固原市原州区七营等七处县内移民吊庄，共安置移民 70288 人，加上原地“早改水”的 8.39 万人，合计 15.4 万人。目前迁入地建立了乡村组织和公用配套设施，96%的农民已基本解决温饱，部分农户开始走向小康。

按开发类型划分，吊庄移民有四种形式：

城郊型移民吊庄。以隆湖、芦草洼为代表。隆湖移民吊庄地处石嘴山市工业腹地，历经农业开发、工业开发、工农业并举 3 个发展阶段。芦草洼移民吊庄地处银川市郊，借助城市广阔的市场潜力发展。这类移民吊庄区位条件优越，交通便利，通信发达，资源丰富，二三产业起步较早，经济发展快。

农业吊庄：以大战场、马家梁为代表的农业吊庄地处引黄灌区，土地和水资源相对丰富，发展农业条件优越。类似的还有月牙湖、狼皮子梁、石坡子、扁担沟、南梁台子、玉泉营等。

东西合作移民吊庄。以宁夏华西村、闽宁村为代表。引进东部资金、技术和人才，从建设之初，就按集镇规划，土地开发、移民搬迁、基础建设、产业开发同步进行与综合发展，创造了宁夏移民建设上的高速度和局部效益。

工程移民。“三西”建设期间，同心县河东、河西两个移民基地，海原县兴（隆）高（崖）李（旺）灌区，固原市原州区七营等七处县内移民吊庄均属工程移民范畴。

宁夏吊庄移民用有限的资金，减缓了贫困山区自然条件的进一步恶化，逐步解决了搬迁移民的温饱？经过移民开发，闲置的土地资源得到利用，贫困移民也逐步转变为土地资源开发和勤劳致富的力量。

▲ 评述

实践证明，吊庄移民项目成败的关键，一是要处理好生态环境与可持续发展问题。

项目区自然生态环境和土地资源要得到合理的保护与利用，迁入地的移民人口、资源、环境要实现良性循环；二是在迁入地的选择上，要充分考虑后续产业的发展空间；三是在规划之初，就要导入城镇化、集镇化理念；四是要加强基层组织建设和对移民的思想教育、文化教育和生产技能培训。

事实上，吊庄移民经历过艰难的探索过程，有成功的经验，也走过曲折的道路。在吊庄初期，也曾经产生过比较集中的社会问题：如由于迁入地行政管理职能的缺失，部分移民从“两头有家，两头跑”发展到“两头有家，两头都管不了”甚至有人低价将政府分配的迁入地房子和土地卖掉，又返回到迁出地；移民对迁入地没有文化认同感，思乡情结蔓延，年节治安问题突出，造成了不良影响；部分移民庄点乡村道路建设和农网改造滞后，基础设施建设标准低、质量差，教育、卫生设施不足，群众就医、子女就学难的问题仍然存在；又如，水资源问题突出。据社科专家2007年对7个乡的调查，由于受原水利设计扬水能力不足的影响，绝大部分乡域内有近20%的可利用荒地资源未能开发；水利设施年久失修，全区县外吊庄移民有近10万亩耕地由于排水系统尚未完全配套，次生盐渍化十分严重；有近120公里斗渠没有砌护，水资源浪费严重，正常淌水渗漏系数已达10%；一些扬水泵站年久失修，设备老化，带病运行；再如，水费过高。由于移民区的生产用水量比老灌区高出几倍，水费单价又高，移民区农户平均亩水费支出高达130—140元，比老灌区亩均多支出100元左右，农户难以承受。国家一直用价格补贴方式维持扬黄新灌区运行，财政负担沉重。更为严重的是，当时干部群众普遍缺乏环境保护意识，管理措施缺失，部分移民在新灌区周边过度放牧、掘地采集甘草、四处抓找发菜，导致新灌区周边产生了新的大面积荒漠化问题等等。

新世纪以来，为解决吊庄移民的遗留问题，各移民吊庄相继实行了属地管理，属地县市区党委、政府以尽快实现“接近或达到迁入地群众生活水平”为目标，对各移民庄点进行综合开发建设，取得了显著成效。

如银川市永宁县闽宁镇、西夏区兴泾镇、金凤区良田镇、兴庆区月牙湖乡等移民庄点通过农田排灌工程的实施，3万余亩耕地出现盐碱化的问题得到初步改善；中宁县大战场、银川市金凤区良田镇的26个行政村，通过农电项目的实施，实现了村村通电，不仅3.6万人的照明问题得到解决，而且破解了这些地区的发展瓶颈；中宁县大战场移民吊庄移交前，群众饮水主要靠窖，通过人畜饮水工程的实施，结束了只能饮用窖水的局面。据统计，新世纪十年来，自治区发改委、财政厅、扶贫办用于移民吊庄基础设施的投资又达1亿多元。

“八七”扶贫攻坚（1994年—2000年）

1994年，国务院制定并颁布实施了《国家八七扶贫攻坚计划》，中国扶贫开始进入攻坚阶段。中央决定“从1994年到2000年，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用七年左右时间，基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。”

扶贫扬黄灌溉工程

宁夏扶贫扬黄工程于1994年9月提出，项目分为红寺堡、马场滩、红临灌区开发和固海扬水工程扩建4片，规划总投资30亿元，利用6年时间(1995—2000年)，开发土地200万亩，通过异地安置解决宁夏南部山区100万人口的温饱问题。

扶贫扬黄工程建设的红寺堡区是我国目前最大的生态移民扶贫开发区。

10年前，这里一片荒滩戈壁，生态环境非常恶劣。“一年一场风，从春刮到冬”是当时的真实写照。

红寺堡区南川乡南源村第一批移民到此的农民胡玉忠回忆起10年前的红寺堡：“光秃秃一片，风沙大得不见人，心里没一点底”。

历经10年的发展，固海扩灌已经全线通水，红寺堡区的基础建设已基本完成。截止2010年底，已开发耕地47万亩，安置西海固移民20.4万人，其中回族人口占总人口的57%，并建立了县级行政管理机构——红寺堡区，昔日的荒漠戈壁变为绿洲沃野。

开发区农业特色优势产业稳步发展，葡萄、马铃薯、肉牛、设施农业种植面积分别达到3.1万亩、8万亩、1.93万头和0.5万亩；工业经济开始起步，风电、酿酒葡萄和煤炭资源开发等项目初建成效；生态环境得到改善，植被覆盖率达39%；社会事业健康发展，农民人均纯收入由搬迁前的不足400元增长到2010年的3500元，探索出一条扶贫开发的新路子。

宁夏双百扶贫攻坚计划

时光回溯到1993年，那个时期西海固地区生活在新温饱线（人均纯收入500元）以下的农村贫困人口有139.8万人，主要分布在98个乡

镇、597个贫困村。其中人均300元以下的特困户有63.9万人，主要分布于西海固地区的南部高寒土石山区、中部半干旱深山区和北部干旱风沙区的55个最贫困乡镇。

为贯彻落实国家“八七扶贫攻坚”计划精神，1994年《宁夏双百扶贫攻坚计划》制定出台，决定在南部山区近100个贫困乡镇实施扶贫攻坚，力争基本解决100多万农村贫困人口温饱问题。

劳务输出——扶贫开发的“铁杆庄稼”

劳务输出起源于“三西”建设的1985年，当年宁夏中南部地区劳务输出为4万人次，1990年达到14.7万人次，到“八七扶贫攻坚”阶段，1996年达51万人次，2000年增加到63万人次。宁夏“双百扶贫阶段”是宁夏山区农村劳务输出发展最快的时期，全区劳务输出人数超过全部农业人口的六分之一和农村劳动力的三分之一，山区基本实现了户均输出一人，成为山区农民增收致富的支柱产业。

农田基本建设——扶贫开发的基础工程

修梯田。西海固各县每年组织500多台推土机和10万人常年大干，水平梯田以每年20多万亩的速度递增，并兴建了193座水库，390多座塘坝和一批人畜饮水工程。

打井窖。1993年农技干部在海原县冯川村等地，利用适宜地形打窖蓄存雨水，采取沟灌、注灌、滴灌等形式，发展节灌高效农业。1995年8月开始，自治区政府在西海固大力推广窖灌农业的经验，1995—1997年山区共打窖19万眼，窖灌30万亩。1996年，宁夏军区给水团在西海固实施“百计扶贫工程”，共为8个县56个乡镇打出了141眼甜水井，解决了20万人口、50万头大牲畜的饮水问题，使3万亩耕地得到了浇灌。

对口帮扶——福建牵手宁夏扶贫

1996年，国务院扶贫开发领导小组召开“全国扶贫协作工作会议”，决定沿海地区对口帮扶贫困省区，其中福建帮扶宁夏。福建省选择8个发达市、县、区与宁夏8个山区县结成对口帮扶对子。1996年—2000年，签订协作项目333项，实施198项，实际投资10.79亿元。无偿捐赠中，

政府拨款 1.16 亿元，社会捐资 0.12 亿元，赠物折价 0.098 亿元，劳务输出 6177 人，劳务收入 6111.7 万元，干部交流 127 人次，援建学校 94 所，建设基本农田 17.88 万亩，解决了 5.7 万人、2 万头畜的饮水问题。

国际援助——争取外援的开端

1982—1985 年间，世界粮食计划署实行“在宁夏回族自治区西吉县通过种植树木和牧草来防止侵蚀和促进发展”（2605 项目）。1988 年宁夏首次利用世界银行贷款实施包括同心、固海、狼皮子梁、金银滩等 4 个扬水灌溉扶贫项目。1994—2000 年，世界粮食计划署无偿援助我区固原、彭阳、隆德三县扶贫和环境改良的“4071”项目。1997 年开始，中国政府利用世界银行贷款，实施秦巴扶贫项目，对宁夏等地 26 个国家贫困县实施综合扶贫项目。

牵挂一旦在心底凝结，关爱总是在第一时间抵达。在党中央、国务院的亲切关怀下，几度春秋，有多少爱心人士来到西海固，聚爱成大海、聚水成江河。他们关注的焦点是寻常百姓的一口水窖，是干旱带上的一片庄稼，是堆积在地里卖不出去的马铃薯……

七年攻坚，国家累计向宁夏南部山区投入各类扶贫资金 27.65 亿元，先后启动了固海、盐环定等 130 多处水利、水保工程，累计打水窖、土圆井 25 万多眼，治理水土流失面积 5500 平方公里，造林 600 多万亩，修建高标准农田 240 多万亩，兴修公路 3400 多公里。全区 8 个国家级贫困县（区）农民人均纯收入由 1993 年的 429 元提高到 1999 年的 1108 元；贫困人口由 1993 年的 103.8 万人减少到 30.5 万人，贫困面由 52% 下降到 13.9%，在全国率先实现了以县为单位的整体基本解决温饱的目标。

本章链接

扶贫扬黄工程历经十年，留下了宝贵的经验，也留下了许多思考和启迪。近年来，许多专家学者对这一工程做了专题调研。中国地质大学和宁夏地质工程勘察院余秋生、于艳青、薛忠岐、杨汇平等人的研究，以及吴忠市红寺堡区政协“关于呈报红寺堡移民工作遗留问题的调研报告”，都阐述了颇有见地的观点。现综合摘编如下。

扶贫扬黄灌溉工程是宁夏最大的扶贫移民项目，其初期规划看似符合“三西”建设的思路，但运行结果却与开发 200 万亩土地、迁移 100 万人口的目标相距甚远。从表层看，二期工程没有实施致使目标未能达成，实际上，深层次的问题值得我们认真总结和汲取。

宁夏移民吊庄一般是对老灌区少量边缘地的开发利用，而红寺堡则是设想中的大柳树大型灌区组成部分，是再造一个新河套灌区的第一步，是对中部干旱带集中连片宜农荒地的大型开发。由于前提条件的迟滞，再造一个新河套灌区的计划只能搁置。其次，除原工程设计标准过低外，项目功能在客观上也需要调整。原计划中以粮食为主的传统农业发展思路已难以实现移民脱贫致富和项目区可持续发展的需要。在实践中，项目区正在探索以种植业为基础、以林业为重点、以畜牧业为主导的节水高效生态农业的新路子，并开始建设太阳山扶贫移民开发工业区。第三，项目的适应性也出现一些情况，如盐碱化的发生。红寺堡灌区土壤透水性较差，干旱严重，蒸发强烈，加上农民大水漫灌种地，使 1.6 万亩左右的耕地出现严重的盐碱化，一度发生土地撂荒、房屋坍塌、农民二次搬迁和依靠低保维持生计的局面，周边老灌区也出现了盐碱化趋势。这虽然是发展中的问题，但究其诱因，兼有土壤、气候、排灌设计和管理等多种原因，在今后的新灌区开发中，值得警惕。第四，水价补贴问题。新灌区是多级扬黄灌溉，调水成本较高，国家一直采取价格补贴方式维持，财政负担沉重。项目区加快节水农业的步伐和加强节水型社会建设才有可能实现可持续发展。

新世纪千村扶贫（2000 年—）

2001 年中央召开全国扶贫工作会议，制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》，标志着中国扶贫开发进入了一个新的阶段。

此时的西海固地区，靠天吃饭、温而复寒、饱而复饥的状况还没有根本改变。刚刚过去的 2000 年，西海固地区又遭遇了历史上罕见的大旱，夏粮几乎绝收，秋粮、油料作物大幅减产，22.2 万人因灾返贫。

在新世纪的起点上，宁夏未解决温饱的人口仍有 52.7 万人，占全区农村人口的 24.6%。这些人口是“八七”扶贫攻坚没有啃掉的“硬骨头”，生活的地区“一方水土养不活一方人”，缺乏自我生存和发展能力，稳定解决这部分群众的温饱问题形势严峻。

自治区党委、政府结合宁夏实际，制定了《宁夏农村扶贫开发规划

(2001-2010年)》，提出了新世纪第一个十年扶贫开发的奋斗目标和阶段性目标。

从2001年到2005年，贫困地区农民人均纯收入达到1500元以上。其中，特困人口人均纯收入达到850元以上，基本解决温饱问题；其他重点扶持的贫困人口人均纯收入达到1000元以上。正常年景返贫率控制在10%以下。普及初等义务教育。人口自然增长率控制在14%以下。

从2006年到2010年，贫困地区农民人均纯收入达到2000元以上。其中20%的人口要达到小康水平，70%的人口人均纯收入要达到1300元以上，剩余10%的人口人均纯收入也要达到1000元以上。正常年景返贫率控制在5%以下。普及九年制义务教育。人口自然增长率控制在12%以下。

《规划》指出新世纪十年，宁夏扶贫开发的基本对象为：当时人均纯收入在1000元以下的128.6万低收入人口，其中未解决温饱的52.7万人。这些贫困人口主要分布在干旱风沙区、干旱半干旱黄土丘陵沟壑区和半阴湿土石山区的西吉、海原、固原、隆德、泾源、彭阳、盐池、同心、中卫、灵武、红寺堡等10县1区、148个乡镇、1026个行政村。

根据《规划》要求，十年来，宁夏启动了“千村扶贫开发工程”，并实施了“三大举措”。

与“八七”攻坚阶段采取大会战、集中力量将绝大多数扶贫资金投入基础设施建设上不同，新世纪宁夏扶贫开发更加重视贫闲地区和贫困人口能力的开发和促进。创新思路，先行先试，探索了新路子，积累了新经验。

举措一：整村推进——目标在“村”，重心到“户”

中国扶贫开发的进程，是工作重心逐步下沉的过程。新世纪以来，扶贫目标开始从“贫困地区”调整为“贫困人口”。宁夏的扶贫开发也经历了从“贫困县——贫困乡——贫困村——贫困户”的转变。

宁夏在全国率先提出并启动实施的以贫困村为开发单元的“千村扶

贫开发工程”，为全国新时期扶贫开发工作探索了新路子，积累了新经验。

十年来，我区因地制宜地对 1026 个扶贫开发重点村制定村级扶贫规划，确定了帮扶 19.49 万贫困户的具体项目和措施，集中人力、物力、财力进行重点扶持，做到了扶贫目标到户、项目到户、资金到户、措施到户和效益到户，分期分批实现了解决温饱的目标。

2005 年，根据国务院扶贫办的部署，我区对“千村扶贫开发工程”进行战略调整，对剩余的 777 个贫困村分三批进行整村推进。紧紧围绕“四有、五通、六个一”的目标（即：行政村有学校、有文化活动中心、有医疗服务中心、有畜牧兽医服务点；水通、路通、电通、广播电视通、电话通；每户改善一处人居环境、建设一个养殖棚圈、搞好一项养殖业、开展一项特色种植、掌握一门实用技术、输出一个剩余劳动力），统一规划、加强协调，按照“渠道不乱、用途不变、各负其责、各记其功”的原则，整合资源，强力推进。

到 2010 年底，777 个整村推进村规划任务全面完成，目标基本实现。其中第一批 203 个重点村，村均投入 152.07 万元；第二批 276 个重点村，村均投入 165.43 万元；第三批 298 个重点村，村均投入 345.01 万元。

经过十年努力，整村推进村全部实现了通电、通电话和通广播电视，村村有了党员活动室、卫生室和村级小学；部分村通上了公交车；沼气、太阳能灶、铡草机等小型便民设施和一批实用种养加技术得到推广和应用；通过危房（窑）改造、院落硬化、人居环境改善、整治村容村貌等项目的实施，村组面貌焕然一新，农民生活水平改善，自我发展能力增强。

举措二：产业化扶贫——撬动山区脱贫的杠杆

自治区先后四次召开固原会议的盐池会议，专题研究部署中部干旱带和宁南山区的产业发展问题。启动实施了“十万贫困户养殖业工程”和“百万亩种草工程”。以中卫硒砂瓜、吴忠清真食品、中宁枸杞、盐池滩羊、灵武长枣、泾源肉牛、隆德中药材、西吉马铃薯等特色产业次第崛起，菌草种植、大棚瓜果蔬菜、舍饲养殖等现代设施农业发展势头迅

猛。

十万贫困户养殖业工程。2003年，各扶贫开发重点县（区）按照“以草定畜、因村制宜、合同管理、扶持到户，给母还犊，滚动发展”的原则，逐村与贫困户签订协议，到2004年底，共采购投放了小尾寒羊7.9477万只、滩羊2.4431万只、牛3034头、猪400头、鸡23万只，扶持贫困农户6.9125万户。

小额信贷养殖业工程。通过政府担保，农村信用社以小额贷款形式扶持一批有劳动能力、遵纪守法、信用观念好的中等以下水平的贫困农户发展养殖业和小型生产经营项目。2003年投放4350.69万元（占计划投放的96.7%）。

贫困地区特色产业发展工程。2002年以来，宁夏通过政策和投资引导，加快了贫困村的产业结构调整。其中马铃薯种植面积超过400万亩，成为我区第一大农作物。我区坚持种薯生产、淀粉加工、鲜薯外销多轮驱动，以西海固地区为核心的马铃薯产业带基本形成。

到2010年，隆德县种植中药材13万亩，培育发展农民经纪人加入、种植大户30人，并在河北安国、安徽亳州、甘肃陇西等地设立销售窗口，形成了稳定的销售网络。中药材总产值达8204万元，农民人均来自中药材的纯收入达350元以上。

2001年，固原市设立了六盘山旅游扶贫试验区，开发建设了以六盘山国家森林公园为核心，包括六盘山红军长征纪念馆、须弥山石窟、火石寨国家地质公园在内的四大旅游景区、十多个旅游景点，形成了“高原绿岛”、“红色之旅”、“丝路重镇”、“回乡风情”四大旅游特色品牌。

据统计，宁夏中南部地区人均来自草畜、苗木、中药材、马铃薯等特色产业的收入目前已占当地农民人均纯收入的40%左右。

万户菌草产业扶贫工程。福建农林大学菌草研究所先后派出11批182名技术人员到宁夏传授菌草技术，分别在宁夏彭阳、盐池等8个县（区）和闽宁镇建立食用菌示范点。我区先后安排闽宁对口帮扶资金3500多万元用于直补菌草种植户和开展技术培训，十多年来，共计培训菌草技术

骨干 1.6 万人次，发展菇农 1.6 万农户，种植菌草 1.7 万棚。并建立了区、市、县、乡、村五级服务体系，带动菌草种植户户均增收 6000 余元。

举措三：教育扶贫——提升贫困人口自我发展能力

宁夏南部山区人口文化素质低，平均每百个农村劳动力中，文盲、半文盲占 26 人，是川区的 3.2 倍，初中及以上劳动力为 39 人，相当于川区的 58%。劳动力受教育年限，南部山区为 5.84 年，川区为 7.93 年。从业人员中，具有高中及以上学历的仅占 7.8%，大专以上学历的仅为 0.33%。人口文化素质低，直接影响到南部山区管理水平的提高和科学技术的普及，同时也使南部山区外出务工人员市场竞争中处于不利地位。

新世纪以来，我区提出“让初中毕业升不了高中、高中毕业上不了大学的孩子都能接受职业教育”的民生工程，计划每个市建一所职业教育学院、每个县建一个职业教育中心。仅 2008 年，新开工的职业教育固定资产投资就达 21 亿元，超过了过去 30 年的总和。到 2010 年，全区中职招生人数达到 4.25 万人，连续 8 年超额完成教育部下达的招生任务，中职在校生规模达到 12.5 万人，东西部职业教育联合办学 1.51 万人。普通高中招生与中职招生比例达到 5.6:4.4，许多贫困地区的孩子通过职业教育掌握了一技之长，并彻底改变了命运。宁夏吴忠的阿语翻译、清真厨师，固原西吉县的电子工等劳务品牌已初具效应。

我区还开展了“百万农民培训活动”和“万名劳务输出培训工程”，对重点贫困县的青壮年农民进行生产和就业技能、实用技术和科技文化培训。2005 年，宁夏农村劳动力转移就业培训鉴定工作机制基本建立，组织职业技能鉴定 2.3031 万人，其中 1.5891 万人取得了职业资格证书。2006 年宁夏共完成农村劳动力转移培训 3132 期，累计培训农村劳动力 30 多万人。

围绕整村推进工程，对贫困地区县、乡镇领导干部、扶贫系统干部、重点村党支部书记（村主任）、妇女干部、项目管理干部、产业带头人、大学生村官等共计 33280 人开展了重点培训，对扶贫开发工作的顺利实施发挥了重要作用。

近年来，尽管我区中南部地区连续多年遭遇干旱和其他自然灾害，但却是贫困发生率降低最快的时期，这和贫困人口自我发展能力的提高有着重要的关系。许多人还通过接受教育改变了命运，依靠知识和技能留在了城市，客观上形成了“教育移民”。

新世纪宁夏扶贫开发九大亮点

【亮点一】

“少生快富”——宁夏创新写进国家“十一五”规划

破解难题，从源头上遏制贫困

宁夏南部山区8县人口增长过快的长期困扰脱贫致富的进程。以2001年为例，我区计划外出生15271人，其中山区8县为12839人，占84.07%。人口的快速膨胀加快了对资源的过度开发和利用，导致生存环境的日趋恶化。1983—2005年，我区实施了吊庄移民工程，累计迁移贫困人口43万人。但同期南部山区却净增人口多达70多万人，新增长的国内生产总值大部分被新增人口所消耗。事实教育我们，只有控制人口的过快增长，才能从源头上遏制贫困，巩固扶贫成果实现贫困地区群众脱贫致富的目标。

南部山区8县为少数民族聚居区，回族人口占总人口的49.66%。按照现行的生育政策，少数民族最多可以生育3个子女。宽松的生育政策使少数民族群众感受到了党的民族政策的温暖，政府开展的计划生育教育也使他们认识到超生和多生导致家庭负担沉重，难以摆脱贫困，逐步产生了少生优育的愿望。群众思想观念的进步为“少生快富”的实施创造了条件。

计划生育和扶贫开发有机结合

2000年，在宁夏南部山区，一项寻求计划生育与扶贫开发有机结合，统筹解决人口、资源与环境协调发展的新举措开始实施，它的名字叫“少生快富”，这在全国是个首创。

在自治区党委、政府的统一部署下，2000年4月，“少生快富”项目从固原市的6县1乡6村开始试点，逐步扩展到8县、77乡、521个行政村。到2004年底，全区已有10267对夫妇落实了绝育措施，每户领到3000—5000元不等的奖励资金。宁夏南部山区8县计划生育率由2002年的68.8%上升到2005年的75.46%，超生率由2000年的10.6%下降到2005年的4.61%。

彭堡镇硝沟村是原州区重点推进的“少生快富”创业示范村。米玉贵是硝沟村第一个带头响应“少生快富”政策的村民，妻子杨劳儿二胎后，主动做了手术。2000年盖新房花了10万元，政府补贴了1.5万元。

“快富”政策促进了群众“少生”的愿望。据统计，自实施“少生快富”工程以来，全区已有5万多对夫妇参与其中，在中南部7县2区，人口出生率和自然增长率下降了2个千分点左右，有3万项目户得到了3.6亿元项目资金扶持，户均1.2万元，90%以上的项目户收入稳定增长，人均纯收入高出当地农民30%以上。“少生快富”的实施，为宁夏顺利完成新世纪第一个十年扶贫任务发挥了积极作用。

“宁夏创新”写进国家“十一五”规划

党和国家领导人对宁夏“少生快富”扶贫工程取得的成绩给予了充分肯定。在2004年和2005年的中央人口资源环境工作座谈会上，胡锦涛总书记、温家宝总理都提出要扩大“少生快富”扶贫工程试点工作。全国政协人口资源环境委员会“少生快富”扶贫工作调研组来宁夏实地考察后认为：“宁夏试点工程的成功，是我国少数民族贫困地区人口控制工作的突破，具有重要意义。这项工程改变了贫困地区‘越生越穷，越穷越生’的恶性循环，拓宽了扶贫开发的渠道和方法，探索出一条解决‘三农’问题的有效途径。‘少生快富’扶贫工程政策导向明确，成为深受广大干部群众欢迎和赞许的一项德政工程。”温家宝总理、回良玉副总理、华建敏国务委员看了调研报告后都作了重要批示。

2006年，作为解决贫困地区控制人口过快增长的一条新路子，“少生快富”工程写入我国“十一五”规划，并在西部八省区推广。2008年宁

夏“少生快富”工程荣获国家人口计生委绩效评估“创新奖”。2009年又荣获“利益导向机制建设”工作奖。

【亮点二】

退耕还林还草——春风又绿黄土地

10年前，当听说不种庄稼也能吃到粮食时，很多农民都不敢相信。

10年后，没有人表示怀疑了。而且，人们惊奇地发现，退耕还林还草之后，宁夏山川慢慢变了样，昔日的荒山披上了绿装，戈壁变成了草原，数十万农民从广种薄收的土地上抽出身来，从事起二三产业。退耕还林还草后，一大批羊倌扔掉揽羊铲外出打上，告别了数山头、看日头、唱“信天游”的单调乏味生活，彻底走出了“放羊——娶媳妇——生娃——放羊”的怪圈。

1999年，我国实施西部大开发战略，其中一项重要内容是在西部生态恶劣地区大规模实施退耕还林还草，进行生态建设。2000年宁夏中部干旱带和南部山区开始退耕还林还草生态建设试点工作。2001年完成编制《宁夏回族自治区退耕还林（草）试点实施方案》，2002年进入全面实施阶段。

在2002年8月“盐池会议”上，自治区党委、政府明确了中部干旱带经济发展的路子，做出了加快退耕还林还草步伐的决策，明确提出“五年任务三年完成”，要求各工程县抓住机遇，提前超额完成退耕还林任务140万亩。在国家任务调减的情况下，多争取到国家退耕还林补助资金28亿元，为全区退耕还林工作创造了条件。

在2003年“固原工作会议”上，自治区党委、政府进一步明确了“生态优先、草畜为主、特色种植、产业开发”的发展思路。2003年5月1日起，宁夏全区全面实行了封山禁牧、发展舍饲养殖，并适时部署了提前下达任务、筹措垫付资金、狠抓秋季整地、坚持三级造林等措施。

2008年8月，自治区政府常务会议专题研究《宁夏六个百万亩生态经济林建设项目总体规划》，决定在全区五个生态区内，建设六个百万亩

生态防护体系项目，规划造林 613.2 万亩，其中人工造林 453.2 万亩、封山育林 160 万亩。

截至 2010 年，宁夏共完成退耕还林任务 1272 万亩，其中退耕地造林 471 万亩，荒山造林 737 万亩，封山育林 64 万亩。全区累计治理水土流失 2.01 万平方公里，每年减少入黄河泥沙 4000 万吨。森林覆盖率由 2000 年的 8.4% 提高到 11.4%。六盘山林区森林面积已达 60.73 万亩，森林覆盖率达到 64.5%，生物多样性得到恢复，涵养水源能力达 2.6 亿吨，“高原绿岛”又现西海固。

通过实施退耕还林还草，宁夏草原植被大面积恢复。天然草原鲜草总产量达 400.02 万吨，比禁牧前增加了 37.44%，干旱草原和荒漠草原的植被覆盖率分别增加了 26.16% 和 27.08%，人工草地与天然草场比例达到 16 以上，位居全国前列。同时，宁夏在全国率先实现了人进沙退，荒漠化土地和沙化土地分别比 1999 年减少了 349.5 万亩和 38.1 万亩，生态环境改善程度名列全国第二，创造了我国天然草原生态保护与合理利用的范例，走出了“开发式”草原生态补偿的新路子，受益农牧民达 210 万人。

【亮点三】

危窑危房改造——山区百姓的“生命工程”

2008 年 5 月 12 日，汶川 8.0 级强烈地震，重创约 50 万平方公里的中国大地。毗邻的陕西、甘肃部分县市农村部分房屋倒塌、人员伤亡过万，邻近的宁夏南部山区烈度 6 度左右，百姓则安然无恙。

地震第二天，《宁夏日报》一版刊发的《“民政蓝”，抗震“救命工程”》可以帮助我们找到答案。

宁夏模式

2005 年 1 月 3 日凌晨，一场灭顶之灾突然降临在一个普通的农民家庭。固原市原州区寨科乡新淌村村民白生虎居住的土窑洞突然坍塌，窑中熟睡的 5 口人全部遇难。由于居住分散，直到第二天上午十点才被人

发现。当天下午，乡镇组织人员将遗体清理出废墟。

受自治区党委、政府主要领导委托，自治区党委常委、自治区副主席刘慧立即赶往现场。她在当天的工作笔记上写道：“当我看到窑塌人亡的惨状，看到群众期盼的眼神，我流泪了，这是伤心的泪水，更是自责的泪水。”

白生虎悲剧发生7个月后，南部山区10县危窑危房排查完成。数据显示，危窑危房户共39007户，其中13375户居住在最原始的窑洞，25632户住在简陋的土坯房里。

这个庞大的贫困群体，生活在地质自然灾害频发的地区。有数据显示，每年宁夏因自然灾害倒塌的窑洞和房屋达2000至4000孔（间）。

窑洞事件发生不到一个月，2005年1月30日，在宁夏九届人大三次会议上，政府工作报告庄严承诺：“利用五年左右时间，将南部山区居住在窑洞的农民迁入新建的砖房。”

2月27日，自治区政府第53次常务会议决定，从当年起，每年筹措4500万元，改造8000—10000户，分期分批对南部山区特困灾民居住的危旧窑洞、危险土坯房进行改造。

自治区党委、政府高度重视，危窑危房改造纷纷被列入县区“一把手”工程，县、乡、村、农户层层签订工作责任书。每个县区都抽调上千名干部，深入沟岔崩梁，对农村危窑危房展开拉网式排查。“乡不漏村、村不漏户、户不漏人”，按照住房危险程度和生活困难程度分类排列，细分为救助户、扶持户、自救户，对“三无”特困户实行“交钥匙工程”，让特困群众不花一分钱就能住进崭新的砖房。为确保“三公”，对危窑危房名单采取“三级审批、三榜公示”，在村委会和村组张榜公布，接受群众监督。

新民居的设计由专业机构完成，并建立了统一的建房标准和质量标准，明确要求必须是毛石基础、起脊、红砖红瓦、蓝色屋脊、水泥砂浆砌筑三七墙体、混凝土浇筑上圈梁，保证房屋坚固耐用，可以抵御自然灾害。按照“适度集聚、节约用地、有利生产、方便生活”的原则统一

进行通电、通水、通路和平整地基的“三通一平”工作。危窑危房改造工程在10个县区和几十个乡镇、上百个建制村全面展开。自治区共筹措兑付补助资金5000余万元。

3个月后，8700户危窑危房改造工程顺利完成，绿树掩映、红砖蓝檐下是一个个欢笑的家庭。在隆德，沙塘镇许沟村、城关镇竹林村、山河乡王庄村等集中建房点，多方投资、社会帮扶、产业扶持、整村搬迁等新鲜经验逐步涌现，新建住房与养殖、种植、沼气池等相配套，庭院经济到处展现。

在泾源，危窑危房改造整村推进，与扶贫项目捆绑，为有条件的建房户再资助建设一座牛舍，投放两头黄牛，使危窑危房改造工程与县域主导产业实现结合。

……

标准划一，又因地制宜，统一部署，又各具特色，规划先行，又尊重地方首创精神，这些都成为宁夏危窑危房改造的成功经验。

国家行动

汶川大地震发生的2008年，恰逢宁夏危窑危房改造承上启下的一年。也就是在这一年，宁夏的危窑危房改造工程获得党和国家领导人的认可，成为国家行动。

2月19日，宁夏危窑危房改造领导小组部署2008年的工作，安排当年2.2万户改造任务。在完成南部山区危窑危房改造工程剩余9000户改造任务的基础上，支持中部干旱带生态移民搬迁危窑危房改造13000户，其中救助户4300户，每户补助1.2万元；扶持户17700户，每户补助3000元。

5月12日，汶川发生强震，宁夏南部山区地震烈度高达6度。此时，经过3年危窑危房改造，自治区已投资1.59亿元，为32203户特困农民新建住房96609间，这些房屋在强震中安然无恙、无一倒塌，保障了16.1万人的生命安全。

5月31日，胡锦涛总书记到陕西省汉中市宁强县考察抗震救灾和恢

复重建，对随行的部委领导多次提到宁夏的危窑危房改造工程。2007年3月，胡锦涛总书记在视察宁夏工作时对我区危窑危房改造工作给予高度评价，并指示宁夏要“认真做好塞上农民新居和南部山区危窑危房改造工作”。国务院对危窑危房改造“宁夏模式”也给予了充分肯定。国家民政部多次在经验交流材料和网站上以《宁夏实施危窑危房改造工程推进社会主义新农村建设》为题，向全国推广宁夏经验。

“5.12”特大地震后，自治区主席王正伟批示，将因地震倒塌的窑洞、房屋全部纳入当年自治区为民办的30件实事，确保10月底建成让灾民居住。6月25日，自治区决定提前启动危窑危房改造二期工程，计划再用5年时间，整合筹措建房补助资金9亿元，实施危窑危房改造10万户，受益人口46万人，范围由南部山区扩展到全区。

2007年后，自治区政府把危窑危房改造连续六年列入10项民生计划。截止2010年底，自治区政府累计投入建房补助资金7.6亿元，各市、县（区）配套建房补助和农民自筹资金51亿元，共改造危窑危房11.4万户，新建住房28.9万间，52万回汉群众喜迁新居。

【亮点四】

闽宁协作——东西扶贫协作的典范

起始于1996年5月的闽宁协作在新世纪继续书写着扶贫开发的新篇章。15年的协作，15年的帮扶，15年的深情，15年的大爱，闽宁协作成为宁夏扶贫开发史上常讲常新的话题。温家宝总理专门作出批示：“福建、宁夏扶贫协作的做法和经验应该认真总结并予以宣传。”

15年来，由两省主要领导参加的对口扶贫协作联席会议年复一年在两地轮流举行。会议年年不同，经济、科技、教育、文化、卫生、干部培养，扶贫协作的内容越来越丰富，层次越来越高。

15年来，福建省30个经济发达的市辖县（市）区以两年为一个帮扶周期，轮流对宁夏8个扶贫开发重点县（区）实施了对口帮扶。福建省各级财政向宁夏提供各种援助资金6.6亿元。

15年来，福建省派出7批98名援宁干部到宁夏南部山区挂职锻炼、接受宁夏贫困地区11批175名县乡领导干部到福建挂职学习。

15年来，福建省在宁夏新建村级卫生室200多个，建设闽宁示范村124个。从改善校舍入手，先后帮助兴建、扩建学校201所，帮助4.1万辍学儿童重返校园，救助贫困生3.5万人，派遣支教教师13批786人，为宁夏培训教师7440人次。

15年来，福建省共投入2.7亿元重点实施了菌草产业、特色养殖、特色种植等7大项目，覆盖了宁夏中南部10个市县（区）近5万农户，引导群众依靠特色产业走出贫困。

15年来，福建省帮助宁夏修建、完善了一批水利、水保设施、农村电网、广播电视、道路、饮水工程等，近50万贫困群众受益。

15年来，福建省帮助宁夏在闽建立了5个较大的劳务基地和3个劳务工作站，4万多名劳动力在福建省各地工作，每年劳务收入8亿多元。

.....

一串串让人感动的数字背后，涌动的是真情和大爱。

【亮点五】

互助资金——脱贫致富的“村民银行”

宁夏现有贫困村1400多个，大部分集中在西海固地区，资金短缺成为掣肘贫困农户脱贫致富的最大短板。

从2006年起，宁夏通过由政府先期无偿注入资本金，农户自愿入股的方式，吸收聚集民间资本建立贫困村村级发展互助资金，然后以小额信贷方式向农户发放，有偿使用，滚动发展，实行“民有、民用、民管、民受益”的管理模式，有效缓解了贫困农户发展生产中面临的资金短缺问题，同时创新了财政扶贫资金的用管方式。

我区是全国第一批14个“互助资金”试点省（区）之一。2006年至2007年，在中央安排300万元、每村15万元的基础上，我区财政安排400万元，将“互助资金”试点村扩大到35个，资金规模增加到20万元

/村，有力支持了贫困村贫困农户发展生产。

2008年我区又确定4个县19个乡镇的20个贫困村为中央支持的“互助资金”试点村。为扩大试点覆盖面，自治区财政再次从财政扶贫资金中统筹安排700万元投入到17个市县（区）的46个试点村。银川市政府也拿出35万元投入到辖区内7个试点村。此外，泾源、彭阳、原州等县（区）利用社会帮扶资金和整合其他项目资金80.1万元安排7个试点村，使我区2008年“互助资金”试点村数达到73个。

2008年12月，自治区政府第21次常务会议决定，实施千村“互助资金”扶贫工程，用3年时间，使项目覆盖全区所有贫困村。从2009年起，自治区政府已将“互助资金”项目列入10项民生计划、为民办30件实事之一。

现如今，泾源的养牛、苗木，盐池的滩羊养殖、中宁的枸杞……几乎每一个特色优势产业的链条上，都有“互助资金”的身影。

这种运行模式被自治区扶贫办总结为“项目+农户+产业”模式以及“项目+农户+基地”、“项目+农户+产业+协会”、“项目+农户+基地+公司”等模式。自治区扶贫办主任董玲说，宁夏自2006年开始在部分贫困村探索建立村级发展互助资金，截至目前，全区试点项目村已达970个，互助资金运行总量达3.65亿元，受益人口达46万人。自2012年起，宁夏将先行在110个互助资金试点项目村推行金融创新扶贫工程，其中生态移民村（含吊庄移民村）占三分之一。凡建立互助资金2年以上的项目村，经推荐、审核，均可进入“千村信贷·互助资金”工程，享受互助资金和金融信贷的双重扶持政策，对于加入互助社的农户来说，可在互助资金借款额度的基础上获得农村信用联社放大1—5倍的信用贷款，并享受优惠利率。

自治区扶贫办预计，第一批试点村将带动信贷资金2亿元（不含互助资金），规划用5年时间覆盖全区1000个互助资金项目村，带动信贷资金20—30亿元，实现从互助资金解燃眉之急向金融扶贫雪中送炭的转变。

【亮点六】

“黄河善谷”——扶贫助残创新之路

让慈善事业由“捐助型、输血型”的传统模式，转化为“产业型、造血型”的现代模式，宁夏在全国走出了一条政府主导、企业参与、市场带动的扶贫新路子。

调研思考，张毅首推“慈善兴业，助残扶贫”

宁夏全境有110万困难群众和残疾人需要救助帮扶，特别是全区还有42万残疾人，其中不具备劳动能力的重度残疾人约10万人，如何解决这些困难群体的生存、生活和发展问题，是张毅到宁夏工作后就一直关注和关心的问题。

2010年8月，刚刚履新宁夏回族自治区党委书记不久，张毅就带队深入吴忠市红寺堡区菊花台村调研。红寺堡区吸纳了宁夏南部山区的20多万人口，菊花台村则是红寺堡的缩影。访贫问苦、深入调研，张毅了解到，该村1405人中，残疾人多达99人，其中重度残疾29人。而红寺堡区则集中了残疾人1.48万，其生存状况，令人寝食难安。之后，考察组又到一家名为爱德福利制衣有限公司的企业调研，该企业有160名员工，其中吸纳了44名有劳动能力的残疾人就业，占员工总数的27%。公司对残疾员工实行最低工资保障，并且拿出销售收入的5%设立企业残疾人扶助基金。残疾员工通过自己的劳动，走向有尊严的新生活，这又令人倍感欣慰。

调研报告一段落，但如何帮助残疾人脱贫致富、共创美好新生活的思考却一直萦绕在张毅的心中。

不久，张毅第二次到吴忠调研，他提出：“我们决不能把残疾人当做‘包袱’，也不应该单纯依靠‘输血’救济，而要看到残疾群体中蕴藏的精神财富和创造能力，努力搭建助残扶贫平台。调动一切积极因素，走慈善兴业之路，正是残疾人脱贫致富的希望所在。”他强调：“解决100余万扶贫对象的脱贫致富问题和残疾人等群体的实际困难，光靠传统的

种植业、养殖业很难，我们要进一步解放思想，开拓思路，千方百计招商引资上项目，把扶贫济困与慈善事业、产业扶贫有机结合起来，制定优惠政策，创造良好条件，支持慈善兴业，先富帮后富，形成慈善事业与扶贫开发相辅相成、与经济发展互融互动的良好局面。”

一语激起千层浪。“慈善兴业，助残扶贫”的创新思路引起了广泛的热议。自治区民政厅、吴忠市委、政府和红寺堡区委、政府立即行动，决定以“慈善”为突破口，将红寺堡区打造成道德高地和政策洼地，招善引智，广招各方企事业单位到红寺堡投资建厂、兴办福利企业和慈善事业，帮助残疾人实现就业，增加收入。

先行先试，“黄河善谷”应运而生

作为践行慈善产业理念的“试验区”，吴忠市大胆实践，积极探索，规划建设了立德、弘德两个慈善产业园区，推出了“十大优惠政策”。根据政策，企业入驻弘德工业园缴纳的土地出让款（含报批费、征地费、出让金），将由政府全部奖励给企业；而在离黄河极近的立德工业园，入驻企业所缴纳的土地出让款则按50%比例返还。“报批费等都是上缴国家的，等于是‘负地价’。”吴忠市委副书记孔平说。负地价、贴息、行政零收费等多项优惠政策让爱心企业纷纷入驻。

吴忠市还建立了规范透明的慈善基金会，创建了专门的残疾人职业教育培训基地，开展了形式多样的宣传推介和招善引资，引进了一批慈善产业项目，在慈善兴业、助残扶贫方面开创了新局面。

起步不到一年，宁夏弘德印刷材料有限公司、神华弘德创业园、中石化农膜及滴灌带生产、大唐国际热电联产风机等一批慈善项目落户园区，协议投资额93.7亿元。募集到善款2000多万元，有7名残疾人企业家开始在园区带头创业，许多残疾人走上就业岗位。

以慈善事业助推经济发展，在黄河两岸形成“黄河善谷”慈善洼地，将传统的救助型、输血型慈善提升为现代的产业型、造血型慈善，它不仅关于社会建设的思考，更是把社会建设与经济建设有机结合，把社会目标、民生目标与经济目标有机统一的战略决策。

2011年初，自治区党委、政府决定打造“黄河善谷”，搭建宁夏现代慈善事业和产业扶贫发展平台。从此，一个被社会各界广为赞赏、被新闻媒体竞相报道的新型慈善模式出现在人们的视野中。黄河是中华文明的发祥地，开放、包容、和谐的文化生态，彰显海纳百川、源远流长、生生不息的精神；“善谷”则寓意现代慈善的发祥地和聚集区，代表道德高地、慈善洼地和产业特区。“黄河善谷”应运而生。

慈善创新，“黄河善谷”大有可为

有了慈善兴业的好政策，有了助残扶贫的好落点，“黄河善谷”不但吸引了有社会责任感的企业家投资，还吸引了更多的慈善人士前来考察，奉献爱心。

2011年11月中旬，世界杰出华商协会副主席蒲永川一行赴宁夏考察“黄河善谷”和“免费午餐行动”。考察团先后参观了宁夏社会福利院、儿童福利院、菊花台日间照料中心等福利机构，对吴忠市立德工业园区和弘德工业园区、石嘴山市平罗县天河湾老年产业园，对“黄河善谷”将产业发展与慈善结合的全新模式高度赞赏，表示愿意到“黄河善谷”投资兴业。

2011年12月初，世界杰出华商协会主席卢俊卿率100位企业家对“黄河善谷”进行了为期两天实地考察。现场24位企业家签订投资意向，投资金额242亿元，涉及现代农业、环保、新能源、牛羊肉加工等。

陕西宏远现代实业集团董事长翟慕政、河北青华苑高校服务有限公司总经理王殿明、慧江集团董事长陈枫等10位爱心企业家向所参观的福利院捐款捐物156万元。其中，世界杰出华商协会慈善公益中心主任卢星宇为吴忠阳光家园幼儿园捐赠了一辆价值25万的平安校车。还有一位企业家为福利院捐款高达30万元，却不愿留下姓名。

民政部社会福利和慈善事业促进司副司长徐建中说，中国社会在经历了30年的经济高增长之后，民间已经积累了相当大的财富，企业家的社会责任感、回报的愿望也越来越强烈，现在他们做慈善只是缺少更专业、更有效的方式。

民政部中民慈善捐助信息中心主任彭建梅说：“过去，企业参与慈善事业的方式主要有捐赠资金，捐献物资、技术、市场渠道以及员工志愿服务等企业资源。现在改了一个字，把‘招商引资’改成了‘招善引资’、‘招善引智’。我们期待更多的企业通过社会创新，更直接地参与公益慈善事业，和政府紧密地团结在一起，共同面对和解决社会问题。”

北京师范大学壹基金研究院院长王振耀说：“‘黄河善谷’其实是一种非常奇特的西部开发战略，它让更多企业加大力度承担起社会责任，以社会开放促进经济开放，很有可能引领世界慈善事业新潮流。它一开始就很高端，定位高、品位高、格调高，绝对是很巧妙的一步棋！”

2012年3月22日，王正伟主席主持召开自治区政府第112次常务会议，审定了《宁夏“黄河善谷”建设规划（2012-2020）（送审稿）》，总体目标是利用10年左右的时间，分阶段按步骤地将宁夏“黄河善谷”建成民族地区扶贫济困试验区、国家慈善事业创新发展区，国家级、国际化的创新平台和产业基地，为宁夏导入300家国内外慈善组织并实施项目，引进300家社会企业落户“黄河善谷”；“黄河善谷”每万人拥有的慈善组织、社会企业和慈善捐赠量高于全国平均水平3倍左右；基本解决残疾人、老年人、生态移民、贫困人口等突出社会问题；初步建立比较完善的公共服务体系。把“黄河善谷”建设成为具有国际影响的慈善之都，成为我国慈善创新发展的政策洼地、全民慈善的道德高地和企业投资兴善的理想福地。

【亮点七】

劳务移民——走出大山天地宽

从源头上解决宁夏中南部地区的贫困问题，必须减少生活在这片土地上的人口，实现人口与资源、环境的协调发展。除“少生快富”工程外，在政府的引导下，从劳务输出发展起来的劳务移民是脱贫致富的重要出路之一。

宁夏南部山区劳动力输出由20世纪70年代末农民自发外出务工开

端，逐步发展到各级党委、政府有组织地组织劳务输出。新世纪以来，自治区党委、政府把劳务输出确定为西海固四大支柱产业之一，与有关市县（区）签订了“劳务输出责任书”，建立和完善了区、市、县、乡、村“五级联动”的输出机制。2004年，西海固地区劳务输出总量达到58万人次。外出务工人员带回现金15亿元，务工人员人均带回现金2600元左右。到2010年宁夏年劳务输出总量已发展到75万人次，年实现劳务收入达30多亿元，劳务输出已成为农民增收的“铁杆庄稼”。

近年来，宁夏中南部8县（区）举家外迁的农民有6.4万户，占农户总数的13%。顺应新的形势，未来五年，宁夏计划投资18.41亿元，对中南部山区684个贫困村中具备一定务工能力的家庭开展劳务移民搬迁，推动贫困地区8.63万群众稳定就业、脱贫致富。同时，宁夏正在开展劳务移民租赁房建设，并计划发放劳务移民实施技术培训补助和劳务移民特困户住房补助。在2010年和2011年两年试点中，自治区共安排扶贫资金6720万元，在全区5市的市区、工业园区、产业基地、集镇建设劳务移民安居保障住房3084套，安置中南部山区劳务移民1.2万人。

劳务移民在宁夏大地方兴未艾。2011年3月，18名来自泾源县的首批劳务移民与中银绒业等公司签订了劳务合同，正式安家落户灵武。实习期满后，他们将与其他职工享受同等待遇；西吉县计划迁往惠农区的1.1万人全部是劳务移民。惠农区在200多家企业中选定13家规模以上国有及民营企业安置劳务移民，并将48对夫妻尽量安排在同一企业，由企业解决“五险”。为了调动企业的积极性，政府出台了贷款贴息、配送果园等优惠政策。

西吉县内的劳务移民安置点的建设也已初具规模。在移民安置区开工的同时，西吉县启动了宁夏（西吉）闽宁产业园区，立足当地特色农业和人力资源优势，将引进马铃薯、胡萝卜、西红柿等优质果蔬精深加工、清真牛羊肉加工和农资、民族服装鞋帽生产等无污染的劳动密集型企业50家以上，用工规模达1.5万人，常年向每户移民提供2个以上就业岗位，保证移民收入来源。

目前，在沿黄经济区从事第三产业的农民工人员的比例达 37%，年收入在 1.5 万元以上；在宁东能源化工基地庆华、浙江盾安等一批大企业中，来自宁夏中南部地区的人数占用工人数的 50% 以上，人均月收入 2000 元以上，他们不仅彻底告别了贫困生活，并将从劳务移民逐步转变为新一代的产业工人。

【亮点八】

教育移民——改变命运的金色桥梁

感慨和夙愿

宁夏中南部地区有大量富余劳动力需要转移。如何让他们不再重复祖祖辈辈“放羊——生娃——再放羊——生娃……”的故事？

2006 年莺飞草长的时节，宁夏党政代表团到福建参加闽宁互学互助对口扶贫协作第十次联席会议后，看望了部分在闽务工的西海固青年。

看到他们有了工作岗位，有了收入，家乡的“父母官”自然是欣慰，但欣慰之余却又产生出许多感慨。

由于没有一技之长，许多西海固青年只能从事较低层次的工作，无法适应产业升级和职场竞争，收入自然也很微薄。

与此同时，西海固山区的土墙上正赫然写着“上完初中，再去打工”的大幅标语。实际上，出去打工的人大多数只念过几年小学，有的甚至还是文盲。

不能仅仅满足于低层次的劳务输出，一定要让西海固青年学习文化，掌握技能。“如果让我们初中毕业升不了高中，高中毕业上不了大学的山区孩子都能接受职业教育，掌握技能后进入企业，便能很快成为企业骨干，不仅融入东部都市，改变个人命运，还能带动整个家庭脱贫致富。”退耕还林后“宁南山区不产粮食，但一定要产人才”、“要把职业教育作为一项长远、根本性的大事，让职业教育成为解决就业问题和生存问题的民心工程。”2007 年，时任自治区代主席的王正伟在专题调研中满怀深情地表达了他的思考和夙愿。

从教育均衡、职业教育到教育移民

从娃娃抓起，从职业教育抓起，用教育扶贫的办法提高贫困人口的素质，用教育移民的办法改变他们的命运，这是一项从实际出发深思熟虑后产生的扶贫开发的创新之举。

2007年，自治区党委、政府作出大力发展职业教育的决策，要求每个市建一所职业教育学院，每个县建设一个职业教育中心。仅2008年，新开工的职业教育固定资产规模达21亿元，超过了过去30年的总和。

从2007年起，自治区政府每年出台的十项民生计划和为民办30件实事中，教育均衡和职业教育始终成为重要内容。许多县（区）党委、人大、政府、政协领导的口袋中，都装着全县未入学儿童和辍学儿童的名单，走到哪里，动员到那里。

2009年7月12日，自治区主席王正伟深入中卫市沙坡头区兴仁镇、海原县高崖乡等地调研中部干旱带旱情，走访慰问了部分生产生活困难群众。王正伟强调，各级政府和组织都要高度重视当前旱情，切实解决群众的吃水吃粮问题，帮助群众度过难关。从长远看，必须走生态移民、教育移民、劳务移民之路，从根本上解决中部干旱带群众的生产生活出路。在村民张怀义家中，他叮嘱村民们一定要让后代读书，上不了大学就读职业学校，靠知识技能改变命运。

2009年11月26日，王正伟在同心县实地检查民生计划落实情况时指出，要坚定不移地推进生态移民、劳务移民、教育移民，从根本上消除西海固世纪贫困；要推进以川济山、山川共济，实现共同富裕；要努力提供更为多样、更加公平、更高质量的教育，确保每个孩子既能有学上，更能上好学。

愚公移山和走出大山

在山大沟深的隆德县温堡乡吴沟村，为了让孩子们能够读上书，村支书吴志斌带领全村男女老少移动土方1.5万方，硬是劈去了半个山头，为学校平整出7.5亩地的新校址。山区群众用“愚公移山”的赤诚之心，表达了对教育的渴望和崇敬。

此时，一场把宁南山区的高中学校搬到自治区首府，让更多的山区优秀孩子走出大山，到大城市大文化的环境中学习、生活，接受城市优质教育资源的战役已经打响。

自治区党委、政府决定，按照扶贫教育、民族教育、优质教育的办学原则，投巨资在银川建设六盘山高中和育才学校两所超大规模普通高中，专门招收宁南山区优秀初中毕业生。目前，两校在校生规模达到1.6万人，已累计招收山区八县和各移民吊庄点初中毕业生2万多名。相当于为宁南山区每个县举办了一所中等规模的普通高中。两校每年绝大部分毕业生都能考上大学（含高职），即凡是进入这两所学校学习的山区学生都能被高质量地转移出来。“十二五”期间，以此为依托将再转移出2万多名山区人口。

按照职业教育即就业教育的思路，我区职业院校在校生规模迅速达到14.5万人，三年内增长了一倍多，中职教育连续8年超额完成招生计划。东西部联合招生合作办学成效显著，从2005年开始已向东部输送6.5万人，其中3.5万人已在当地实现稳定就业。如果每年以输送1.5—2万人计算，10年就可以转移南部山区一个中等规模贫困县的人口，相当于解决一个贫困县的脱贫问题。今后力争每年输送宁南山区贫困县1.5万人到东部地区学习就业，“十二五”期间可转移人口7.5万人以上。

实施对南部山区尤其是少数民族学生的高考录取特殊政策，每年可使近万名学生进入区内外各类高校学习，占全区录取总人数的40%左右，按每年1.4万人的高考录取规模计算，5年将有7万名贫困山区优秀子弟进入区内外各类高校学习，实现转移贫困山区人口7万人。

目前，在全区各公办中小学校就读的农民工子女有11.4万人，占我区义务教育阶段在校生总人数的10.76%，其中宁南山区孩子至少占到20%以上。山区农民工子女进城接受义务教育，也是一种不容忽视的教育移民方式。我区将结合沿黄经济区战略和黄河金岸、宁南区域中心城市及大县城建设，进一步优化学校布局结构，满足更多贫困地区进城务工人员子女就学的需要，让更多的贫困地区家庭走出大山，融入城市。

可以预见，教育移民将长期发挥不可替代的重要作用。

【亮点九】

“生态移民”——从宁夏首创到“中国经验”

宁夏“生态移民”的开端——世纪之交的易地移民搬迁

2000年，中央提出，在西部地区对一部分生活在自然条件严酷、资源贫乏、生态环境恶化地区的贫困人口，实行搬迁移民，易地安置，使扶贫开发和生态环境建设有效结合起来。

2001年，国家计委决定，在宁夏、内蒙古、云南、贵州4省区实施“易地扶贫移民搬迁试点工程”。

宁夏发改委创新思路，把移民搬迁和生态环境建设有机结合，从规划的政策设计上，着眼于“从资源的合理承载能力入手，实施人口转移，减轻环境压力”，把宁夏的易地扶贫搬迁改造为“生态移民”。这一做法得到了国家发改委的充分认可，“生态移民”由此在全国叫响。

按照规划，2001年—2005年宁夏计划搬迁移民10万人。迁出地主要为六盘山水源涵养林区4.47万人，涉及西吉县、海原县、原州区、隆德县、泾源县、彭阳县等6县（区）、39个乡镇、415个行政村；中部干旱风沙治理区5.53万人，涉及海原县、原州区、同心县、盐池县、红寺堡等5县（区）、42个乡镇、376个行政村。

2001年—2004年，国家发改委安排宁夏易地扶贫搬迁试点工程总投资6.44亿元，其中移民专项资金4.2亿元、地方配套及群众自筹2.24亿元。计划安置移民11.6万人。

我区吸取借鉴了“吊庄移民”的经验教训，开始实施整村搬迁，安置区属地管理，不仅使移民群众走出了不适宜生存的恶劣环境，逐步走向脱贫致富的道路，还缓解了迁出地的人口压力，为改善和恢复生态环境创造了条件。

2002年，宁夏实施首批“生态移民”1.9万人，截止2005年底，宁夏已累计安排资金6.64亿元，到2006年6月底，已累计下达移民安置

计划 13.07 万人，安置地点为盐池县域西滩灌区、盐池县盐环扩灌区、彭阳县长城塬灌区、彭阳县庙台水库灌区、红寺堡新圈和新装集三支干渠、四支干渠灌区、中宁---同心县马家塘灌区、中卫市南山台灌区、农垦长山头农场、渠口农场、南梁农场、引黄灌区内插花安置等 23 处，完成移民搬迁 89123 人，为计划的 68.2%。

20 万县内生态移民---变被动抗旱为主动抗旱

世纪之交，西海固地区连续遭遇严重的干旱袭击。2001 年，干旱自春延续到夏。2003 年 9 月至 2006 年 4 月，中部干旱带连续两年无有效降雨。肆虐了近 3 年的干旱，持续时间之长、灾害范围之广、灾情之严重为新中国成立以来之罕见。仅 2005 年，干旱带 10 到 50 厘米土壤含水量多在 3%到 5%，南部山区 25 条主要河流有 18 条出现断流，水库、水窖、塘坝等水利设施蓄水量仅 3140 万立方米，较多年同期减少 55%。特别是中部干旱带水窖蓄水只有 180 万立方米，为多年均值的 35%，有 14 个乡镇 74%的水窖干枯。中部干旱带 2100 万亩草场受旱，720 万亩牧草无法返青，34.5%的林地受旱，21 万只羊因缺水缺饲料被淘汰。据不完全统计，严重的旱灾给宁夏农牧业造成直接经济损失 4.29 亿元。大旱在 2007 年春天继续蔓延。

旷日持久的大旱，使挣扎在温饱线上的中部干旱带群众艰难度日，加剧了这里与其他地区的差距。2006 年中部干旱带 GDP 为 43.3 亿元，占自治区 GDP 的 6.1%；人均 GDP 为 3020 元，仅为自治区人均 GDP 的 1/4；地方财政收入 1.6 亿元，仅占自治区的 2.6%；农民人均纯收入 1783 元，不足自治区的 2/3。由于贫困面广，贫困程度深，这里成为国家和自治区扶贫开发“最难啃”的硬骨头。

2007 年 4 月，宁夏加快中部干旱带发展工作会议召开，专题对中部干旱带长远发展问题进行研究部署。5 月 18 日，自治区政府召开山区抗旱救灾工作会议。时任自治区代主席的王正伟提出，转变传统抗旱的惯性思维定势，变被动抗旱为主动抗旱，逐步探索适应现代农业要求的旱作农业生产体系，围绕“水源”、“特色”、“转移”、“变绿”做文章，构

建抗旱增收的长效机制。

2007年11月30日，自治区政府召开第103次常务会议，研究讨论了自治区发改委组织50多名专家调研，夜以继日编制的《宁夏中部干旱带发展规划纲要》和《宁夏中部干旱带县内生态移民规划》。

《宁夏中部干旱带发展规划纲要》主要从民生、农业和生态环境等方面，明确了2007至2011年该地区发展的指导思想、目标和任务。《宁夏中部干旱带县内生态移民规划》提出将利用5年时间，把不具备生存条件的中部干旱带6县（区）520个自然村的20多万群众迁移安置在本县的42个移民区。

在认真研究了两个《规划》的关键环节和实施细节后，主持会议的王正伟指出：“从根本上解决中部干旱带群众脱贫致富问题，是我区改善民生的重中之重，难中之难，是摆在各级政府议事日程中的大事。要以科学发展观为指导，一切从实际出发，立足眼前，着眼长远，完善制定与时俱进、符合宁夏实际的《规划》。要围绕水源，解决生存问题；围绕特色，解决生产问题；围绕变绿，解决生态问题；围绕转移，解决生计问题；围绕少生快富，解决生育问题；围绕职业教育，解决智力扶贫问题。在总结吊庄移民工作经验的基础上，按照县内移民、整村整乡推进、发展节水、设施、特色农业等新思路，做好生态移民工作，扎扎实实将规划落到实处。”

会议确定了以下原则：

一是围绕“水源、生态、开发、特色、转移”五个重点，按照“人随水走，水随人流”的思路，优先将居住在偏远分散、生态失衡、干旱缺水地区的贫困人口搬迁到现有扬黄工程沿线、公路沿线和城郊，积极发展优势特色农业、设施农业和节水高效农业，实现“山内的问题山外解决，山上的问题山下解决”，从根本上解决中部干旱带贫困问题。

二是坚持以县内生态移民为主，整村（乡）搬迁，集中安置，属地管理，杜绝移民“两头有家，两头都不管”的问题。退出的土地实行生态恢复，实现脱贫致富与生态建设一举双得。

三是整合现有人畜饮水、设施农业、乡村道路、危窑危房改造、农村供电、社会事业、生态建设等各类支农资金，统筹使用，用于移民安置区建设。

四是把移民新村建设与社会主义新农村建设相结合，高起点规划，建设公益性基础设施配套完善的大村庄。

县内生态移民工程启动之前，自治区党委、政府主要领导多次深入中部干旱带调研，进行更加科学、周密的部署。自治区人大常委会研究出台了《关于中部干旱带县内生态移民涉及土地有关问题的规定》，为移民区顺利开展土地调整提供了法律和政策依据。

自治区党委、政府成立了由王正伟代主席任组长，自治区党委原副书记于革胜、自治区副主席郝林海为副组长，自治区发改委、财政、水利、民政等 32 个部门为成员的领导小组，各移民县（区）相应成立了移民工程建设指挥部，全面加强对生态移民工程的组织领导。自治区政府还把生态移民工程列入历年民生计划之首，明确责任，挂牌督办。王正伟、于革胜、齐同生、刘慧、郝林海、赵小平等领导多次暗访督查，自治区发挥国家巩固退耕还林还草成果生态移民专项资金和易地扶贫移民专项资金的导向作用，以安置区为平台，按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、用途不变、各建其帐、各记其功”的原则，整合发改、财政、扶贫、水利、交通、教育、农牧等自治区 17 个厅局（单位）23 类支农资金用于移民工程建设。

2008 年 1 月 21 日，自治区政府办公厅印发《宁夏中部干旱带县内生态移民规划提要（2007 年--2011 年）》，确定了利用 5 年时间，建设 42 个移民安置区，开发和调整土地面积 35.11 万亩，搬迁中部干旱带移民 46382 户 206829 人，涉及 6 县（区）520 个自然村。2008 年 3 月 14 日，宁夏中部干旱带县内生态移民工程启动仪式在韦州镇举行。20 万县内生态移民战役正式打响。

截至 2010 年底，已累计批复 16.08 万人的移民工程建设任务，占规划的 77.8%；建设移民住房 190 万平方米，实现搬迁定居移民 12.2 万人，

占规划任务的 60.8%；开发安置移民农田 27.7 万亩，占规划的 78.9%；累计完成投资 26 亿元，占规划的 91%。生态移民工程取得显著成效。

“生态移民”的升级版——从宁夏首创到“中国经验”

宁夏发改委主任袁进琳认为，此次中南部干旱带 20 多万群众县内生态移民搬迁，进一步丰富了“生态移民”的内涵，是宁夏首创的“生态移民”的版本升级。

首先，改变了易地移民搬迁“国家给多少钱，宁夏办多大事”的做法，整合 17 个部门 23 类支农资金，按照小康标准进行安置区基础和公共服务设施配套建设。水、电、路、农村沼气以及学校、村卫生室、村级组织活动场所、广播电视、涉农信息平台、便民超市、公交车站等一应俱全。通过家家户户建设设施拱棚或养殖圈棚，集约化、规模化发展特色高效农业、组织劳动力输出等解决根本性的致富出路问题。

其次，一方面对迁出区进行生态恢复，一方面对安置区的旱耕地进行“旱改水”，20 万“生态移民”可直接增加绿洲 300 多万亩，达到生态建设和脱贫致富双赢。

第三，实现了中部干旱带农业生产革命，通过四大扬黄灌区改造节水 6500 万方，推行特色高效农业、旱作节水农业，亩均耗水量从 700 方下降到 70 方，逐步探索了中部干旱带旱作农业节水示范区发展之路。

更为重要的是，切实增进了民族团结。通过实施“生态移民”工程，党和政府为民谋福祉的形象深入人心，移民群众在新环境、新生活中不断交流融通，回汉一家亲的感情得到增强。

“宁夏县内“生态移民”尊重自然规律、经济规律和群众意愿，是科学发展观的生动实践。”袁进琳说。

宁夏创造性地贯彻落实中央精神，在扶贫开发中首创的“生态移民”经验在全国产生了重要的影响。

国家发改委官方网站专题安排了 23 篇宁夏“生态移民”系列报道。2006 年，中央电视台到宁夏专题采访，制作的专题片《中国经验》在第二套节目黄金时段播出。《今日中国》刊出了英文版和日文版《让贫困成

为过去》，从正面回斥了当时国际上少数人对中国移民工作的非议。广西、安徽、贵州等省区的兄弟单位先后来宁夏取经交流，其中广西4次组团来宁。

2009年12月，在哥本哈根召开的联合国气候大会上，宁夏作为中国省区唯一代表播放专题片《中国宁夏——行动带来的变化》，充分展示了宁夏生态环境改善等方面的成就；2011年12月，作为中国内陆适应气候变化的典型地区，宁夏受邀参加联合国气候变化大会。在德班国际会议中心大屏幕上滚动播放的影片《西部报道——中国绿色大使宁夏科考纪实》展示了宁夏积极适应气候变化，解决贫困问题的经验和“生态移民”的行动案例，引起国际社会的广泛关注。

（根据馆藏资料整理）