000001

机 密

特 急

关于报送重点课题调研报告的报告

国务院扶贫开发领导小组办公室：

根据贵办《关于开展重点课题调研的通知》（国开办发〔2012〕6号）要求，我办于2012年1月29日-2月4日，分别以中部山区、西部干旱地区、东南部革命老区和北部火山岩地区的扶贫开发工作为主要内容进行调研。现将2个专题调研报告报送你们，请予审阅。

附件：1、关于海南中部地区扶贫开发工作的调查与思考

2、海南西部干旱地区扶贫开发的调查报告

**海南省扶贫工作办公室**



海南省扶贫工作办公室

2012年2月13日

附件1

关于海南中部地区扶贫开发工作的调查与思考

根据国务院扶贫办《关于开展重点课题调研的通知》要求，省扶贫办赵子导主任带领计划统计处、机关工会等处室相关人员，于1月下旬和2月上旬分别对中部地区经济社会发展情况进行调研，重点了解研究近年来扶贫开发的主要成效、特别是新阶段扶贫开发工作具备的优势、面临的主要困难和问题，以及如何做好下一步工作，加快中部地区发展的对策和建议。

一、基本情况与经济发展主要特征

海南省中部地区泛指琼中、白沙、保亭、五指山、定安、屯昌6县（市）所属区域，总面积9539.57平方公里，其中耕地面积585.19平方公里，占6.14%；共辖55个乡镇、545个村委会、3162个自然村，其中贫困行政村248个，特困自然村66个；总人口132.83万人，其中农村人口82.72万人，占60.92%，少数民族人口49.55万人，占36.5%。琼中、白沙、保亭、五指山还是国家扶贫开发工作重点县（市），也是少数民族自治县（市）；定安、屯昌是省扶贫开发工作重点县。境内有五指山、黎母山、吊罗山、阿陀岭、七指岭、茑歌岭等，是典型的山区、贫困地区、农村地区和少数民族聚居地区，属海南省农村工作、少数民族工作的重点区域，也是扶贫攻坚战的“硬骨头”和主战场。

2011年，该地区GDP146.19亿元，比建省初期增加77亿元，年均增长10.5%；农民人均纯收入5275元，比2005年增加2271元，年均增长15.12%；地方财政收入551.62亿元，增加546.80亿元，年均增长19.8%。但是，由于诸多方面原因，本地区经济规模偏小，发展水平偏低，2011年，GDP仅占全省5.8%，与一个澄迈县持平，其中白沙、保亭、琼中、五指山4个县（市）没有一个超过20亿元，全省18个市县排名最后（见下图）。从财政收入看，2011年146.19亿元，仅占全省的5.81%。产业结构整体上处于低层次阶段，农业比重较大，传统农业在国民经济中占主要份额，劳动生产率不高，农副产品附加值偏低。工业基础相当薄弱，规模以上的工业企业不多。第三产业内部结构不够合理等。

2011年海南各市县生产总值（亿元）

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **市 县** | **2011年** | **比上年增减（%）** |
| 全 省 | 2515.29 | 12.0 |
| 东部地区 | 1443.74 | 12.1 |
| 海 口 市 | 712.76 | 12.3 |
| 三 亚 市 | 284.57 | 14.2 |
| 文 昌 市 | 142.27 | 11.5 |
| 琼 海 市 | 130.00 | 7.6 |
| 万 宁 市 | 113.08 | 12.0 |
| 陵 水 县 | 61.07 | 11.6 |
| 中部地区 | 146.19 | 10.5 |
| 五指山市 | 15.00 | 4.0 |
| 定 安 县 | 44.81 | 9.4 |
| 屯 昌 县 | 33.70 | 11.4 |
| 琼 中 县 | 16.13 | 11.7 |
| 保 亭 县 | 16.85 | 12.6 |
| 白 沙 县 | 19.72 | 14.1 |
| 西部地区 | 799.69 | 14.3 |
| 儋 州 市 | 353.80 | 12.1 |
| 其中：洋浦 | 210.96 | 13.3 |
| 东 方 市 | 94.93 | 16.6 |
| 澄 迈 县 | 140.01 | 22.6 |
| 临 高 县 | 79.71 | 8.1 |
| 乐 东 县 | 59.93 | 10.8 |
| 昌 江 县 | 71.32 | 17.0 |

注：本表绝对数按当年价计算，增速按可比价计算。

二、主要成效

（一）扶贫投入不断加大。2006—2010年，共投入中央财政扶贫资金34914.5万元，占全省同类资金59.92%，比前5年增加15182.4万元，年均增长15.39%。其中定安县3449万元、占9.88%，屯昌县3546万元、占10.15%，琼中县7078万元、占20.27%，白沙县7359万元、占20.08%，保亭县7529万元、占21.56%，五指山市5953万元、占17.05%。

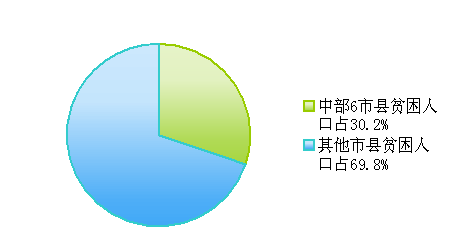
（二）农村贫困人口大幅度下降。农村贫困人口从建省时的54.4万人减少到25.4万人，贫困发生率从40.2%减少到14.6%。

（三）贫困地区支柱产业继续壮大。近5年，共扶持贫困农民种植和管理各种作物28.9万多亩，饲养家禽111.99万只、猪27995头、蜜蜂12850箱、鱼40万尾，覆盖9.1万户44.4万人，以橡胶、槟榔、绿橙、龙眼等热带经济作物和瓜果菜为主的种养业已经成为当地脱贫致富支柱产业。

（四）生产生活条件持续改善。近5年，新修建村级公路392.43公里、桥（涵）189座（个）、井34眼、水塔21座，解决20.09万人行路难、7.61万人饮水难问题；新增、改善农田灌溉面积1.12万多亩；新建教学楼、卫生室、文化室、篮球场等6081平方米；全面完成茅草房改造任务；农村通广播电视率达94%；居住钢筋混凝土结构住房的农户比例从不到1%提高到18%，农户70.5%拥有摩托车、电视机、移动电话，35.2%用上水冲式厕所，8.5%有了手扶拖拉机、汽车。

三、主要困难和问题

（一）贫困面较大。按省新的扶贫标准计算，中部地区贫困人口22.41万人，占30.2%，其中定安县4万人，占5.31%，屯昌县3万人，占3.98%，琼中县4.32万人，占5.73%，白沙县4.6万人，占6.11%，保亭县3.8万人，占5.05%，五指山市2.69万人，占3.57%（见下图）。



目前仍有248个行政贫困村，66个特困自然村，分别占全省行政村和自然村总数的9.37%、0.35%。未通路自然村569个，饮水困难自然村1137个，分别占全省自然村总数的3.04%和6.1%。另外，耕地面积少，人均不到0.5亩。

（二）发展不平衡，相对贫困现象凸显。经过多年的扶贫开发，特别是近10年来惠农政策的辐射，中部地区县城周边、公路两边、靠近厂矿企业的农村贫困落后面貌有了较大改变，生活水平大大提高，但一些地处偏僻、资源匮乏、环境恶劣和火山岩地区的村庄贫困程度还很深，扶贫成本高，脱贫难度大。另外，随着城乡居民收入差距不断拉大，中部地区农民收入差距和东部及其他沿海地区收入差距也在扩大，土地财政收入的高增长与农民收入低增长、少数富裕大户高收入与多数农民收入不高、富县与不富民等现象比较突出。

（三）自然灾害威胁严重。海南是全球台风高发地之一，其中部6县（市）均处海南台风走廊，每年的台风都给当地的橡胶、槟榔、水果、瓜菜等主要产业造成严重破坏，损失惨重，加上几乎每年都发生的涝灾，使一部分基本脱贫的农民很容易就返回贫困之中。另外，经常出现的持续阴雨天气，也给海南中部地区生产生活带来严重影响。

（四）扶贫资金集中使用程度不高。从2011年项目资金分析，6县（市）共投入中央财政扶贫资金6152万元，实施项目190个，平均一个项目30.88万元，其中10万元以下22个，最小的3万元。扶贫资金不够集中使用，影响扶贫效益最大化。

四、优势条件

中部地区虽然是全省较为落后地区，但仍然具备通过扶贫开发来改变贫困落后面貌，缩小差别，加快发展，实现赶超的优势和条件。

资源优势。一是同处五指山区域，均处热带、亚热带范围，由于长夏无冬，雨量充沛，干湿季节明显，是发展热带经济作物和高效农业最佳地区之一。二是森林覆盖面积大，旅游资源丰富，风光旖旎，极富特色，如果得到充分开发和利用，将带来无法估量的效益。三是草木丛生，植物种类繁多，可入药的有2000多种，发展医药业可谓得天独厚。政策优势。有4个县（市）既是国家扶贫开发工作重点市县，又是少数民族自治县，享受国家扶贫政策、少民族自治政策和西部开发政策，这就直接为经济发展提供了比其他地区更加优惠的资金政策。再是随着省委实施中部发展战略的推进，每年各项专项资金也向中部倾斜，不断有项目上马建设，这将是建设投资的有力“补充”。后发优势。由于资源丰富，生态保护完好，可以从发达地区已经走过的经济发展道路吸取成功的经验，引进“先发”经验、技术和成果等，为自己提供可持续发展的直径，避免不必要的“弯路”，以更短的“捷径”、更快的速度缩短与发地区之间经济水平上的距离。

五、对策与建议

（一）加强组织领导，落实责任主体。抓好扶贫开发工作，是深入贯彻落实科学发展观的必然要求，是以人为本、执政为民的重要体现，对实现全面建设小康社会目标、构建社会主义和谐社会具有重大意义。坚持中央统筹、省负总则、县抓落实的管理体制，完善工作到村、扶贫到户的工作机制，实行党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制。进一步提高扶贫开发组织性和协调性，加强领导，统一部署，整合资源，扎实推进各项工作的落实。发挥贫困地区基层党组织的战斗堡垒作用，选好配强村级领导班子，拓宽带领群众增收致富渠道。强化各级扶贫机构及其职能，加强队伍建设，改善工作条件，提高管理水平。贫困程度深的乡镇要有专门干部负责扶贫开发工作。把贫困县、乡、村干部的培训纳入各级党政干部培训规划，一项一项抓落实。

（二）加大投入，确保扶贫开发从资金上得到保障。一是专项投入。海南中部是少数民族地区、又是扶贫开发重点地区、还是欠发达地区和农村地区，历史欠账较多，发展缓慢的原因有着多重性和特殊性，因此，要求国家、省对该地区6县（市）要打破条条框框，实行更加的财政倾斜政策，拓宽投资渠道，力争每年直接投入每一县（市）专项财政扶贫资金不少于5000万元，5年力争达到3亿元。二是行业投入。发改、交通、工业、农业、水务、教育、卫生、文化等行业部门要把改善中部地区发展环境和条件作为本行业发展规划的重要内容和民生工程投资的重点区域，每年每一单位50%以上的行业资金项目投向中部地区县（市），通过建设一批重点项目促进当地经济社会发展。三是社会投入。鼓励、引导、支持和帮助各类非公有制企业、社会组织和海外华人华侨到中部地区投资创业，参与扶贫，以带动贫困农民脱贫致富。

（三）念好“山”字经，做大做强特色产业。山区是中部地区最为显著的特征，也是加快发展的自然优势。一是强力实行生态保护。加在力度，做好原始森林、天然林、国有林区、封山育林区、森林保护区和规定坡度以上林地的保护工作，确实保护好海南国际旅游岛和生态省的招牌。二是做好“山”字文章，发展人无我有、人有我先、人先我优的特色产业。确认和扶持一批龙头企业，引导和鼓励它们建立生产基地，实行“公司+农户”等多种模式，为农户提供产前、产中、产后系列化服务，把橡胶、槟榔、南药、竹子、甘蔗、木薯等产业从粗放型向集约化、产业化转变，尽快形成农贸一体化、产供销一条龙的产业化格局。三是扩大适销对路的冬季瓜菜、热带水果等优势农产品生产，推进“品牌农业”，建立名优特瓜果菜和热带经济作物生产基地。四是利用海南无规定动物疫病区的品牌优势，加大力度扶持发展养殖业，积极推广定安母猪、屯昌阉鸡、琼中蜜蜂和蚕桑及珍禽等具有地方品牌优势的产品生产，以促进当地结构调整，加快经济发展，增加农民收入。

（四）抓好以“路”为主的基础设施建设，改善生产生活条件。目前，还有琼中、白沙、保亭、五指山等4个县（市）没有通高速公路，其贫困村庄均属地处偏远，隔山望水，不通路、饮用水困难的封闭或半封闭地区，是建省以来农村基础设施建设剩下的“硬骨头”，如白沙县高峰村委会的道银村和坡告村、琼中县大敦村委会XX村、保亭县抄寨村委会水贤村和什东村等。要抓住建设国际旅游岛和国家惠农政策继续普及，以及民生事业建设力度不断加大的机遇，加快以路为主的基础设施建设。一是贯通中线高速高路。随着海屯高速公路即将通车，尽快修通沿线至三亚的高速公路，使全省形成东、西、中三线高速公路网络，从根本上解决制约中部地区发展的瓶颈问题，拉动当地经济社会发展。二是搞好规划，整合发改、交通、扶贫等相关部门的资金资源，合力攻坚，争取“十二五”期间把农村公路建设剩下的“硬骨头”啃掉，全面现实村村通水泥路的目标。三是以文明生态村建设为载体，以贫困村和老区村庄为重点，硬化村道，改造村容村貌，实施安全饮水工程，发展农村沼气，修建文化室、篮球场、卫生所等，进一步改善贫困农村基础设施，提高生活质量，建设一批名副其实的新农村。

（五）加强技能培训，推动贫困地区劳动力转移。深入贫困农村了解当地剩余劳动力、特别是青年劳力结构情况，掌握他们求知求富的思想动态，鼓励、引导他们走出家门，用自己双手打工挣钱，依靠自身力量摆脱贫困。坚持政府主导、市场运作、技能培训为主、培训转移相结合等原则，把贫困地区的劳动力转移培训工作列入全省农村劳动力转移培训的范围，统筹安排，分步实施。各级扶贫部门要积极主动协调配合各相关单位，认定和培育一批培训基地，编写劳动力培训和转移方面的教材，建立培训转移机制，加快劳务输出的服务体系建设，搞好劳务供需衔接工作，使贫困地区劳务输出工作从无序向有序转变，并逐步转向常态化和规范化。要按照市场需求，一手抓职业学历教育，一手抓实用技术技能培训，做到培训一批输出一批，输出一批就业一批，就业一批脱贫致富一批。对输出的贫困地区劳动力要强化跟踪管理，解决他们在务工中的实际困难，保护其合法权益。

（六）加大招商引资力度，提高对外开放水平。中部地区也象全省一样正处在快速建设发展的上升期，要借助建设国际旅游岛这一重大机遇，加大招商引资力度，筑巢引凤，上马一批真正能够促进当地经济平稳快速增长的项目。要充分利用自己的独特资源优势，选准突破口，进一步扩大开放，全方位、多层次地参与“9+2”泛珠三角区域合作，使本地区经济更好地参与国内和国际竞争。还要充分利用博鳌亚洲论坛这个大窗口和中国农副产品交易会这一平台，大力宣传自己，推介自己的产品和资源，广交朋友，谋求合作，实现新的跨跃式发展。

（七）强化监管，进一步提高扶贫开发工作质量。一是加强扶贫资金使用管理。严把财政扶贫资金主要投向，确保扶贫资金使用范围、对象的准确性和优先性。完善扶贫资金和项目管理办法，开展绩效考评。全面推行扶贫资金项目公告公示制，强化审计监督，坚决查处挤占挪用、截留和贪污扶贫资金的行为。二是建立扶贫开发工作抽查检查制度。对扶贫开发工作平时要抽查年终要检查，抽检工作不仅要细化、量化，还要规范化和常态化。三是加强扶贫项目后续管理工作，每年可以安排一定比例的中央财政扶贫资金用于扶贫项目后续管理，确保项目长期发挥效益。四是改进机关干部下基层检查指导工作的办法，要从“听听汇报”、“看看现砀”转变为认真察看、仔细了解扶贫开发项目的覆盖范围、受益人数、数量指标、质量要求、目的作用，以及项目形成的各个环节和资金拨付情况等。五是强化“建档立卡”工作检查指导，及时更新电脑等相关设备，完善系统平台，按时录入数据，对扶贫对象真正实行动态管理。

附件2

海南西部干旱地区扶贫开发的调查报告

根据办党组安排，由社会扶贫与培训处调研员卢瑞强、主任科员孙华、邓伟军组成调研组，于1月31日至2月3日，分别对澄迈、临高、儋州、昌江、东方、乐东等6个西部干旱地区市、县扶贫工作进行实地调研。为组织好调研，调研组先后召开了2次碰头会，明确调研时间、方法和有关事项。在调研活动中，每到一个市、县，都认真听取各市、县“十六大”以来开展扶贫开发工作情况汇报，实地察看16个贫困村的情况，并走访部分村主任和贫困群众了解扶贫工作情况。通过调研，比较全面客观地了解“十六大”以来我省西部干旱地区市、县开展扶贫开发活动的情况，初步掌握西部干旱地区市、县不断加强和改进扶贫工作的经验做法。

一、西部干旱地区贫困成因分析

我省西部干旱地区主要集中在澄迈县西南部、临高县北部、儋州市中北部、东方市西南部、昌江县北部及乐东县中部等地区。按“1393”的标准算，西部6市、县贫困人口17.2万人，占42.5%，其中儋州5.2万人，占12.8%，乐东3.5万人，占8.6%，分别排名全省第一和第三。如果要调整扶贫标准，西部6市、县有可能突破40万人。贫困人口主要集居地多数是上述干旱地区。这些地区还有一些村没有真正解决行路难、饮用水难和灌溉难等问题，自然条件差，贫困程度深，脱贫难度大。另外，有些村虽然已经通水、通路、通电、住上新房，但是缺少耕地，缺乏资金，发展生产后劲不足，生活质量较低，村民还没有从根本上摆脱贫困。

关于西部干旱地区农村贫困最直接的原因在于气候条件比较恶劣，生态环境脆弱，生存环境受较大影响。此外，经济基础薄弱，投入不足，水利设施滞后，人口增长过快，劳动力素质低下，也是导致贫困的重要原因。从自然条件看，我省西部是我国唯一的热带稀树干草原沙漠化地区，是热带沙漠化土地类型、沙漠化过程十分典型的区域，突出特征是严重干旱缺水，植被较少，降雨量小，干燥闷热，水土流失严重，是我省干旱程度最深的地区之一。从社会经济层面上看，西部干旱地区带有共性的特征就是农业生产水平低下，非农产业发展落后，经济发展的启动力不足。部分偏远农村或干旱高坡农村地下水严重缺乏，严重影响农业生产，极大影响村民兴修水利的积极性，导致地表水输送设施（水渠、管道等）存在较多问题，形成恶性循环。由于经济落后，贫困地区教育文化和卫生事业发展受到制约，农民受教育的程度普遍偏低，文化素质不高，思想观念落后，成为脱贫致富的严重障碍。从生产方式上看，西部干旱地区农业生产方式较传统，农业生产依靠人力与牛耕，农业机械化程度低，农民生产与管理技术落后等等。从调查中发现，农民针对干旱、洪涝、盐碱地以及土壤退化等问题，除施用农药和化肥外无力改良生产条件；无其他保土保肥、防害防灾和增产增收的措施，农业生产每年处于同一落后状态，遇有重灾年份，则农业生产损失严重，部分村民无法解决温饱问题。西部干旱地区农村生产技术与农业管理技术的落后，是制约农业生产发展的重要因素。

二、西部干旱地区市、县扶贫工作主要成效回顾

“十六大”以来，西部干旱地区各市、县始终坚持以科学发展观为指导，认真贯彻落实党的十六大、十七大及国家、省扶贫开发工作战略思路，紧紧围绕《中共海南省委、海南省人民政府关于贯彻落实<中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）>的意见》和年度工作计划，逐步拓展以整村推进为主体，以产业扶贫和劳动力转移培训为两翼的扶贫开发思路，扎实开展扶贫开发各项工作，取得了较好成效。

（一）坚持开发式扶贫，贫困地区基础设施建设不断加强。近些年来，6个市、县政府及有关部门坚定不移地贯彻开发式扶贫的方针，共投入财政扶贫资金2.2271亿元，用于改善贫困村的基础设施条件，其中硬化村道168.49公里，建桥13座，解决11.286万人的行路难问题；打人工饮水井197眼，建水塔22座，完善送水管道213公里，解决4.1255万人饮水困难问题；打抗旱机井182眼，新建蓄水坝9座，渡槽渠道9100米，共新增改善灌溉面积12200多亩；新建中小学教学楼29幢。

（二）实施整村推进，重点贫困村基本生产生活条件不断改善。6个市、县以271个重点贫困村为单元，按照“渠道不变，职责不变，捆绑使用，整村推进”的原则，把整村推进与文明生态村建设相结合，并有意识采取引入参与式扶贫的方式，充分调动贫困群众参与扶贫开发的热情，收到了比较明显的效果。乐东县共投入财政扶贫资金1.3216亿元，对全县69个扶贫开发工作重点村实施整村推进扶贫，实施项目410多个，极大改善了重点贫困村的生产生活条件，基本实现了“走平坦路、喝干净水、上卫生厕、用洁净能源”的目标。该县“整村推进”经验在去年七月的海南省实施扶贫开发整村推进规划项目培训班上得到推广。临高县整合扶贫、老区及惠农资金扶持东英镇西南村，在完善基础设施的同时，发展立体生态的庭院经济，并给每个项目“树牌立碑”，受益贫困群众动情地在水塔上写下“饮水不忘共产党，致富不忘扶贫办”的标语。

（三）强化产业扶贫，贫困群众收入和生活水平不断提升。根据我省西部地区资源优势和农业发展现状，6个市、县积极引导扶持贫困户发展橡胶、水果、养蜂、养猪等产业，建立科技扶贫示范点，推广农村实用技术，促进农业增效，带动农民增收，加快贫困户脱贫步伐。近年来，6个市、县投入产业开发扶贫资金2000多万元，大力发展特色优势产业，覆盖范围内的贫困农户户均增收1000元以上。儋州市采取扶贫办出一点、镇政府出一点、农户出一点、农技中心建沼气池、公司负责提供猪苗的“政府+公司+农户”的形式，投资95万元为大成镇米地、可本等9个贫困村，连片建猪舍3900平方米、沼气池6个，扶持当地农户发展养猪业，仅这一项就实现当地年人均纯收入2250元以上；东方市2009年1月至2011年6月，共发放小额贷款14082.4万元，扶持14996户发展种植业，其中贫困村1300万元，受益1322户，到期还款8310.1万元，政府贴息228.08万元，及时解决了农民种植作物的资金问题。

（四）加强技术培训，贫困群众自我发展能力不断提高。6个市、县坚持扶贫与扶智并重，把提高贫困地区群众的综合素质摆在重要位置，按省办要求大力实施“雨露计划”，推进扶贫培训和贫困劳动力转移就业，不仅为贫困户脱贫致富提供了有效途径，而且培育了一批优势专业。如乐东扶贫办与该县职业学校合作的橡胶割胶专业、昌江县扶贫办与该县职业学校合办的冬季瓜菜专业等，受到贫困户的欢迎。近年来，6个市、县共培训贫困人员2.4437万人次，其中通过全省职业技术学校进行劳动力转移培训1978人，贫困户青壮年劳动力经过培训就业后，人月均收入普遍有所上升。

（五）坚持社会参与，扶贫开发合力不断增强。在进一步强化扶贫开发政府主导的基础上，6个市、县充分发挥社会主义扶贫开发工作的优势和特点,积极组织和调动社会各界以多种形式参与贫困地区的建设和发展。实行市、县领导扶贫联系点制度，深入开展党员干部结对帮扶贫困户活动，开展党政机关、企事业单位定点扶贫工作，深化非公有制经济参与扶贫等工作，进一步营造了“大扶贫”的氛围。近年来，6个市、县定点扶贫、党员干部包户扶贫、企业扶贫、非政府组织捐赠等各种社会扶贫资金总计达1亿多元。澄迈县严格执行国家扶贫资金管理规定，做到中央财政扶贫资金一下达县财政部门都按规定给予配套。2006年至2011年，全县扶贫口共投入扶贫开发资金3752万元，其中配套资金1500.8万元，占40.0%。今年1至7月底，全县扶贫投入960万元，其中地财配套410万元，占42.7%，扶贫资金投入比省定贫困县还高。

三、新形势下西部干旱地区扶贫工作有关建议和对策

自去年《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》颁布之后，国家的扶贫标准随之进行调整，我省扶贫开发的政策环境和宏观形势已发生一系列重大变化，西部干旱地区扶贫工作一样也有了长足的进步。首先，经过10年的扶贫开发，大面积集中连片的农村贫困问题在西部干旱地区已不多见，农村贫困呈现出两个新特点：一是剩余的贫困人口主要集中分布于少数自然条件十分恶劣和资源极度贫乏的山区；二是大部分贫困地区虽已基本解决了温饱，但要实现稳定脱贫和致富奔小康还任重道远，农村相对贫困问题普遍突出。这两种新特点，对扶贫开发提出了新的难题。对前者而言，再靠过去那些诸如改善基本条件等措施，不仅工程难度大，投资巨额，而且经济效果也很差。对后者而言，要实现稳定脱贫，解决大面积相对贫困问题，仅靠扶贫办的工作和扶贫资金的投入是难以奏效的。第二，海南国际旅游岛建设上升为国家战略的要求，给西部干旱地区扶贫开发工作带来新的机遇和挑战，贫困地区如何抓住机遇，推进农业结构调整，实现农民持续增收，逐步由温饱向小康迈进，这是新形势下西部干旱地区扶贫开发面临的重大任务。

（一）进一步加大扶贫资金投入。建立省级及西部干旱地区市、县财政干旱地区扶贫开发专项资金自然增长制度。省直有关部门在年初部门预算、中央追加资金中安排支持西部干旱地区市县扶贫开发资金每年增长幅度不低于其他贫困地区平均水平。西部干旱地区市县要落实有关扶贫投入规定，对现有的各类扶贫资金进行适度归并，以主导产业或重点建设项目打造扶贫资金整合平台，切实提高财政资金使用效益。各级财政、审计、监察等部门要加强资金使用的监管，确保资金用于西部干旱地区市县发展和农民增收。

（二）努力解决水利设施问题。水是万物生存的根本，海南西部干旱地区农村生产、生活用水有赖于引水和输水的真正投入，各级应当戒除“形象工程”、“政绩工程”，进一步引导国家政府及金融机构（农村信用合作社）资金投向西部干旱地区水利建设。同时，根据西部地形多为台地和丘陵的特点，水利设施应当水渠与输水管道（塑料管、钢管等）并用，确保实用。另一方面，还要加大水利防灾防害投入，减少各种自然灾害造成的损失，保证水利长期有效发挥作用。

（三）大力实施集中连片开发。为努力避免扶贫资金“撒胡胶面”的现象，落实国家扶贫办的有关要求，应考虑进一步推广乐东县、临高县等地区“整村推进”工作经验，勇于打破区域界限，强化集中连片开发，整合一切可以利用的资源和优势，集中人力、物力、财力投入，形成合力攻坚，一个片区一个片区的加以推进。科学划分片区，将贫困类型相同、开发条件类似、地理位置相近的地区作为一个片区，对山、水、田、林、路进行综合规划，与现代农业发展和新农村建设相配套，推动主导产业向这些重点地区覆盖、基础设施建设向这些重点地区延伸、公共服务建设项目向这些重点地区倾斜，实施集中连片开发，实现整体推进。

（四）实行“教育反贫困”战略，用知识创造财富。贯彻落实中央、省各种加强农村教育的文件精神，明确农村教育在反贫困中的重要意义，针对西部干旱地区农村教育存在的突出问题，如教育“重难轻女”、弃学等现象，创新公共教育财政体制，扩大劳动力转移培训的资金投入，大力发展农村职业教育与成人教育，积极发展西部干旱地区远程教育体系，加强对西部干旱地区教育的对口支援。

（五）对剩余贫困人口，就地扶贫难度大，应拓宽劳务输出脱贫的渠道。一些剩余贫困人口相对集中的地方，生存环境十分严酷，继续大规模增加投资扶贫没有多大效果，搞小额信贷扶贫也难以从根本上脱贫，可能只有劳务移民才能解决问题。劳务输出移民可考虑由政府出面为特困地区农民寻求较为长期和相对稳定的外出打工就业机会，这些劳动力长期在外打工，思想观念和劳动技能将发生转变和提高，一般不会愿意再回乡生活。在国际旅游岛建设过程中，政府在基础设施和生态工程建设工作中，也应该更多地安排从特困乡村吸收特困农户劳动力参加工程建设，用这种办法既能使那些真正贫困的农民获得一定收入，也能达到让他们走出来的目的。

（六）对已基本解决温饱的贫困地区，应积极探索市场化反贫困模式，走产业化扶贫开发的道路。西部干旱地区过去10年的扶贫开发基本“以解决温饱为中心”，取得了较好的成效，但在新形势下，扶贫开发的指导思想要迅速转到新纲要要求的增加农民收入上来，必须以市场为导向，调整农业生产结构，发展有比较优势的产业和特色农产品生产。在市场竞争日益激烈的今天，调整农业结构不能把“眼光”放在要求农民种什么、养什么上，而应放在产品生产出来以后如何尽快实现销售上，销售问题解决不好，农民发展商品性生产的积极性就会受挫。在西部干旱地区，刚从温饱线挣扎出来的农民，没有能力自己去闯市场，如果没有外界力量组织带动，农民的商品性生产只能停留在小商品生产状态，无法扩大规模，发展成为农民增收的支柱产业。但是，在贫困地区，政府不可能有更多的精力去研究市场，主导的结构调整也存在一定的局限。这时，就要通过农产品加工、运销龙头企业和中介组织来带动贫困农户发展商品性生产，由此推动农业结构的调整。相对于农户和政府来讲，这些龙头中介组织专门从事市场研究和营销工作，更有精力和能力去把握市场，他们根据市场的需要从农户那里收购农产品，解决农户的产品销售问题，就可以引导贫困农户自觉地开展较大规模商品生产，从而实现收入增长。

海南省扶贫工作办公室 2012年2月13日印发