

扶贫：从救济式“漫灌”迈向精准“滴灌”

滨州日报/滨州网记者 张炜

庆祝改革开放四十周年

旧闻新传

1979年，惠民地区开始有计划地扶持农村贫困户脱贫致富

在过去的四十年里，我国扶贫标准根据经济社会发展水平经过几次大的调整，扶贫政策也随之不断变化：从开始的“救济式扶贫”到现在的精准扶贫，大致经过了五个阶段。滨州的扶贫工作，一直严格按照国家战略，并结合自身特点开展。

第一个阶段，是体制改革推动扶贫阶段（1978—1985年）。1978年改革开放大幕拉开，国家通过产业结构调整以及非农领域就业等举措，助力贫困人口脱贫。同时，中央开始推动类似扶贫开发的“以工代赈”计划和“三

西”农业专项建设项目。到1985年底，没有解决温饱的贫困人口从2.5亿人减少到1.25亿人。

根据史料，1979年开始，惠民地区扶贫工作进入了有计划地扶持农村贫困户脱贫致富的阶段，确定沾化、阳信、滨县、利津四县62个公社为重点扶贫对象。扶贫措施主要就是发放救济款、帮助贫困户买生产资料。

1980年，全区扶持贫困户10799户，投放扶贫资金38.74万元，帮助困难户买牛18头、猪2771头、羊10396头、兔17278只、家禽4995只，并修猪圈247

个，大多数贫困户生活有了明显改善，有4%的户当年摆脱贫困。

1981年，全区拨46万元救济款帮助遭受严重自然灾害的14个公社发展家庭饲养业，贫困户的口粮和现金收入有显著增加。1982年，为扶持贫困户种好责任田，支持6011户化肥118.38万公斤，农药705公斤，大牲畜308头，小农具1435件。当年，有32.3%的贫困户脱贫。

1983年，全区除救济款外的三分之一继续作为扶贫资金，还投放部分有借有还的扶贫资金，重点扶持沾化县新户乡、无棣县

常家乡、邹平县西董和临池乡、高青县花沟乡。

1984年，全区投放扶贫资金68.55万元，扶持贫困户3450户、15338人，扶持优抚对象6875户、30531人。省财政厅重点扶持了区内12个乡镇，扶持资金52.27万元。

1985年，全区扶贫工作纳入农村经济和社会发展规划，全区共有贫困户55766户，投放扶贫资金633万元，扶持19375户，占贫困户的34.7%，户均326.71元。是年，全区收回扶贫款136.19万元。

滨州的扶贫工作，紧跟国家步调，从1979年启动，历经有计划扶持农村贫困户脱贫致富，有组织大规模扶贫、“八七”攻坚、整村推进、精准扶贫五个阶段。其间，滨州对扶贫工作的重视程度越来越高，资金投入越来越大，手段更加多样，成效更加明显。

四十年来扶贫投入不断加大，扶贫手段从“输血”转向“造血”

从1979年国家投放扶贫救济款58.8万元开始，用于扶贫的资金逐年递增。

1994—2000年，惠民地区在沾化、阳信、惠民三县共计投入扶贫开发资金1.93亿元，其中无偿资金1.26亿元。

精准扶贫开展以来，按照财政专项扶贫资金投入增幅不低于上年度财政收入增幅的要求，我市各级财政逐年加大对脱贫攻坚的投入力度，2016—2018年市级分别投入5500万元、6000万元、6450万元，加上各县区自筹和中央、省拨付我市的专项扶贫资金，投入总额达到7.06亿元。

社会扶贫方面。1993年，地委、行署作出《关于重点帮扶加快沾化县经济发展的决定》，组织42个地直部门和企业对沾化县进行重点帮扶。1997年，根据扶贫任务的需要，地委、行署对帮扶单位进行调整，重点帮扶沾化、惠民、阳信三县有特困村的23个乡镇和沾化县的6个企业。1997—1998年，共有58个地直单位和198个县直单位参与社会扶贫活动，先后与23个乡镇、175个特困村、49个扶贫龙头企业结成“对子”，共计投入帮扶资金2746万元（包括实物折款），产生年直接经济效益达2.8亿元。1997年起，沾化、惠民、阳信三县在党员干部中开展“献爱心、结穷亲”活动，所有副科级以上干部均与特困户结一门“穷亲戚”。至2000年底，共有4527名干部职工与特困户建立帮扶关系，投入帮扶资金130万元，95%以上的帮扶户摆脱贫困。

科技扶贫方面。1997年11月，地区扶贫办组织举办为期一周的特困村支部书记培训班，重点围绕畜牧、蔬菜、食用菌等产业从信息、技术、管理、市场等方面进行培训。至2000年底，地区和沾化、惠民、阳信三县共举办各类扶贫开发培训班325期，培训人员10.5万人次，组织外出参观学习21期、2300人次。

结对帮扶方面。1994年，无棣、沾化、阳信三个试点县先后分别与省农业银行、农业银行、人民保险公司三个省直部门和荣成、淄川、昌邑三个强市结成帮扶对子。至1995年，帮扶单位两年共向试点县注入各类生产资金1243万元，无偿支援设备价值总额315万元，协调合作项目40余个。1996年，三个试点县分别与95处高等院校、科研单位达成合作意向，由原来的“三方结对”“四方结对”发展到“五方结对”。

项目扶贫方面。从1994年开展扶贫以来，项目扶贫一直是我市扶贫工作的主要形式。2015年以来，我市依托各级专项扶贫资金，涉农整合资金和扶贫贷款，按照扶贫政策与产业优势、资源禀赋、市场主体精准对接的思路，规划实施了一批接地气、有效益、可持续的有机果蔬大棚、经济作物种植、畜禽规模养殖、绳网柳编、节水灌溉、农村电商、乡村旅游、光伏发电等特色扶贫项目，逐步形成了“一乡一品”“一村一品”产业扶贫大格局。截至目前，已投入各级专项扶贫资金4.2亿元，争取“富民农户贷”和“富民生产贷”17.16亿元，实施扶贫项目1161个，实现了“扶贫资金+市场主体（企业、合作社）+产业项目（基地）+贫困户”的精准联结。

金融扶贫方面。1994年，地委、行署作出《关于重点帮扶加快沾化县经济发展的决定》，组织42个地直部门和企业对沾化县进行重点帮扶。1997年，根据扶贫任务的需要，地委、行署对帮扶单位进行调整，重点帮扶沾化、惠民、阳信三县有特困村的23个乡镇和沾化县的6个企业。1997—1998年，共有58个地直单位和198个县直单位参与社会扶贫活动，先后与23个乡镇、175个特困村、49个扶贫龙头企业结成“对子”，共计投入帮扶资金2746万元（包括实物折款），产生年直接经济效益达2.8亿元。1997年起，沾化、惠民、阳信三县在党员干部中开展“献爱心、结穷亲”活动，所有副科级以上干部均与特困户结一门“穷亲戚”。至2000年底，共有4527名干部职工与特困户建立帮扶关系，投入帮扶资金130万元，95%以上的帮扶户摆脱贫困。

上世纪九十年代，开始有组织地大规模扶贫

第二个阶段，是有组织的大规模扶贫阶段（1986—1993）。1986年，国务院贫困地区经济开发领导小组成立，拉开了有组织、有计划、大规模农村扶贫开发的序幕。国家划分了18个集中连片贫困地区，依据农民人均收入，制定了国定贫困县标准，划定了331个国家贫困县。

扶贫开发领导小组，同时设立地区扶贫办公室，为正县级行政单位，主要负责全区扶贫开发规划的制定，扶贫开发项目的申报和管理以及对社会扶贫活动的组织、协调等工作。同年，沾化、惠民、阳信三县均成立扶贫开发领导小组，并设立正科级行政机构。

1994—1998年，惠民地区主要任务是基本解决农村贫困人口的温饱问题。至1998年底，按照省政府确定的年人均纯收入1000元的标准，3个贫困县共有435个贫困村、76个特困村（人均纯收入500元以下）、53.27万贫困人口稳定解决温饱问题。按照全县农民年人均纯收入1700元的标准，阳信和惠民两县于1997年、沾化县于1998年完成整体解决贫困人口温饱的任务。但是，以村和户为单位的“插花”性贫困仍然存在，由于自然条件差、劳动者素质低下等原因返贫现象较为严重。

1999—2000年，滨州地区主要任务是巩固扶贫攻坚成果，全面稳定解决贫困人口的温饱问题。全区把沾化、阳信、惠民三

第三个阶段，是八七扶贫攻坚计划阶段（1993—2000）。“八七”的含义是：在20世纪的最后7年，集中力量基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。1993年国务院贫困地区经济开发领导小组更名为“国务院扶贫开发领导小组”。列入“八七扶贫攻坚计划”的国家重点扶持贫困县调整为592个。与之相应，山东省政府决定在1994—1998年，利用5年时间基本解决全省400万农村贫困人口的温饱问题。

其间，沾化县被确定为全国重点扶贫县，阳信、惠民两县被确定为全省重点扶贫县，惠民地区成为全省扶贫开发重点地区之一。

1998年12月24日，滨州日报一版头条聚焦沾化县扶贫攻坚工作。

县1998年年人均收入不足千元的48个贫困村、5.7万贫困户、20万贫困人口作为工作重点，集中人财物进行扶持。至2000年底，全县贫困村生产生活条件均有明显改善，除5个村因旱灾严重不能脱贫外，其余43个村均达到整体脱贫目标，5.2万贫困户、19.3万贫困人口稳定解决温饱问题。



新世纪，扶贫进入“整村推进”阶段

第四个阶段，是以整村推进为主要特征的阶段（2001—2010）。国家制定了新世纪第一个农村扶贫开发纲要，扶贫政策在保留和适当调整重点县的同时，把目标瞄准到村级，重点实施“整村推进”，在全国确定了14.8万个贫困村。此阶段逐步在农村全面建立了最低生活保障制度，初步形成了低保维持生存、扶贫促进发展的工作格局。

十年间，全市贫困人口由2001年的35万人，减少到2011年的9.2万人，占农村总人口的比重由12.1%下降到2.9%。

十年间，我市共投入资金2亿多元，围绕冬枣、蔬菜、畜牧、水产等优势产业，大力实施“整村推进、产业开发”工程，分三期扶持引导36个重点乡镇，发展规模化、基地化特色产业，基本实现了“一乡一业”的发展格局，覆盖带动1561个村，59.88万低收入人口发展起了致富项目。2011年，36个扶贫重点乡镇农民人均纯收入达到8823元，高出全市平均水平79元。

道路、电力设施、沼气池等基础建设项目，累计开发改造荒碱地14.5万亩，修建生产路135公里，开挖沟渠187公里，架设电线148公里。同时，随着全市能源、水利、交通、通讯等重大基础设施日趋完善，贫困地区的生产、生活条件得到明显改善。

2007年开始，我市先后在5个县109个村开展了贫困村村民互助资金试点工作，截至2011年底，入社农户达到10821个，试点资金规模达到1751.98万元，已累计为3805个社员发放借贷资金2079万元，借款户平均增收2780元。通过在贫困村开展互助资金试点，不仅有效解决了农民发展生产资金短缺问题，增加了农民收入，而且增强

了农民的信用意识、组织意识和发展意识，取得了良好的经济和社会效益。

各级党委、政府始终把加强劳动力培训和转移就业作为扶贫开发的重要措施来抓，积极实施“雨露计划”。十年来，依托3处省级扶贫开发培训基地，累计完成贫困劳动力转移培训1.8万人次，转移就业率达到90%，实现了转移一人、致富一家的目标。同时，针对特色产业开发，市、县、乡三级积极开展农村实用技术培训，共培训11.2万人次，有效提高了农民科技素质和自我发展能力。

2014年初，我市建档立卡贫困村596个、贫困户21.6万人。2015年底，按照国家、省对“十二五”期间贫困村、贫困人口动态调整工作部署，全市235个重点贫困村摘帽，未脱贫贫困村361个。按减贫计划应脱贫退出5.4万人，建档立卡贫困人口减至10.8万人。

2016年3月，全市开展了“大调研大走访”精准识别和建档立卡“回头看”活动，认定全市贫困户47881户、贫困人口89719人。

2017年到2018年，我市着

当年推行“精准扶贫”，扶贫工作实现历史性转变

第五个阶段，是当前以精准扶贫为特征的阶段（2011—今）。在这一阶段扶贫的标准走出了仅以货币为标准的模式，实行的是多维贫困标准：“两不愁，三保障”，即实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房，并将农民人均纯收入2300元（2010年不变价）作为新的国家扶贫标准。从货币贫困标准的角度看，这一标准一下子就比2009年的标准提高了92%。

集中连片特困地区，实施精准扶贫的方略，使得扶贫有效集中在贫困人口身上。十八大以后，在习近平总书记的亲自推动下，“精准扶贫”成为一切扶贫工作的中心。2015年中央制定了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》。

2014年起，我市开始为扶贫重点村和贫困户建档立卡。2016年1月，我市组建扶贫开发领导小组办公室。各县区也相应成立了扶贫开发领导小组办公室，打响了新一轮的脱贫攻坚战斗，标志着滨州的扶贫进入了新时代。

这一阶段的特点是把区域发展和个人帮扶结合起来，划定

我市未脱贫人口今年将全部脱贫

2018年底，全省要实现基本完成脱贫减贫任务目标，我市7000多名未脱贫人口必须全部脱贫，同时，“脱贫不脱政策”贫困群众确保不返贫。

1000元以上。大力实施贫困村提升工程，2018年贫困村基础设施建设和村容村貌整治取得显著效果。

我市在规范运作、从严监管的基础上，更加关注投资回报，实现资产保值增值。增加市产业扶贫投资基金融资，在保证资金安全的前提下，加快投资进度，提高投资收益。以“光伏扶贫”和“养牛扶贫”为依托，稳步推进“富民农户贷”，扎实开展“富民生产贷”，力争年内小额扶贫贷款同比增长10%以上，撬动更多金融资金助力脱贫。

精准落实农村建档立卡贫困户学生资助、基本医疗保障、危房改造“三个暂行办法”。建立控辍保学动态监测机制，坚决不能发生因贫辍学现象。精准落实贫困户健康体检、“先诊疗后结算”等政策，加快推进基本医保、大病保险、医疗救助和医疗商业补充保险“一站式”即时结算制度。抓好农村群众住房动态核查，已改造贫困户危房2748户。加快推进扶贫与低保政策衔接融合，对符合条件的贫困人口做到“应保尽保”。探索开展城镇困难职工建档立卡精准扶贫工作，整合资源，通过培训就业、发展产业、落实保障政策等综合措施，有效推进困难职工稳定解困脱贫，探索建立由农村向城乡统筹转变的扶贫开发长效机制。

把脱贫攻坚与乡村振兴战略紧密融合，把扶贫项目纳入新旧动能转换重要内容，使扶贫项目成为长效带动贫困群众脱贫致富、发展壮大村集体经济体的可靠支撑。全力抓好每个项目各个环节动态监管，确保每个扶贫项目年收益率都达到6%以上，2018年扶贫项目收益达到8440万元，贫困群众人均均达到