

编纂《扶贫志》需要注意的几个问题

——以《新疆通志·扶贫开发志》为例

刘 星

提 要：编纂《扶贫志》应处理好断限，明确记述内容，注意突出重点，反映特点，注意数据资料的收集和运用，要体现和弘扬脱贫攻坚精神，注意先进模范人物、先进集体的记载，运用好地方志书“以事系人”的方法，围绕叙“事”，把先进人物的活动及贡献以“故事”的方式记入志书，让《扶贫志》活起来、立起来。

关键词：扶贫志 地方志书 扶贫 脱贫攻坚

扶贫事业，特别是脱贫攻坚伟业所取得的巨大成就，是中国共产党、中国人民和中华民族的伟大荣光，应该，也必须永载中华民族的发展史册。为科学、准确地反映和记录这一历史性成就，中国地方志指导小组（以下简称“中指组”）和中国地方志指导小组办公室（以下简称“中指办”）精心安排部署，2021年中指组提出各省（自治区、直辖市）编纂扶贫专业志的要求，2022年3月又下发《关于实施中国扶贫志编纂工程和中国全面小康志编纂工程的若干意见》，要求“切实为民族复兴书写信史，为脱贫攻坚修志立传，为新时代中国留下小康印记”^①。在此大力推动下，全国31个省（区、市）大部分启动了扶贫志编纂工作，许多地方还制订颁发了各自的工作或编纂方案，有的已经取得阶段性成果，海南省已经召开了《海南扶贫志》第一次评审会。

与此同时，相应的研究工作也应运而生，《光明日报》2021年7月26日登载时任中国地方志指导小组秘书长、中国地方志指导小组办公室主任冀祥德《用地方志的历史记载方式为伟大的中国扶贫事业著史存史》；2021年11月王广才主编的《扶贫志编纂述要》出版；《中国地方志》2021年第3期刊载负有强《我国扶贫专题志的编修实践探析》，这些都对如何编好扶贫志进行了有益的探索。但总体上看，扶贫志的编纂研究工作无论从编纂体例、篇目设计，还是资料收集、记述内容等方面，都有待进一步深化、细化。第二轮修志时，新疆维吾尔自治区在自治区级志书中设立了《新疆通志·扶贫开发志》，结合这部志书的编纂及中指组《关于实施中国扶贫志编纂工程和中国全面小康志编纂工程的若干意见》，就《扶贫志》编纂中需要注意的上下限设定、篇目内容设置和记述重点、通过人物记述体现和弘扬脱贫攻坚精神等方面的问题，谈几点不成熟的看法。

一 扶贫志的记述时限

地方志书是具有明确地域与时空界限特征的资料性著述，各级《扶贫志》首先要明确扶贫志的记述时限。目前，各地都把扶贫志的下限确定为2020年年底，至多延续到2021年2月全国脱贫攻坚总结表彰大会。但在如何确定上限上，作法不一。有的从人类与贫困作斗争就开始；有的从中华人民共和国成立开始；有的从党的十一届三中全会召开，中国迈入改革开放开始；有的

^① 中国地方志指导小组：《关于实施中国扶贫志编纂工程和中国全面小康志编纂工程的若干意见》，2022年3月。

从1984年9月中共中央、国务院发出《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》开始记起；还有的从1986年国务院成立贫困地区经济开发领导小组，开始实施有计划、有组织、大规模的农村扶贫开发记起。每一种选择，都有一定道理。笔者认为，作为这样一部历史跨度长、涉及面极广的专题性志书，还是要抓住“扶贫”这个关键词作文章，而不仅仅是从“摆脱贫困”或“减贫”这种一般意义上考虑志书的上限问题。

对扶贫事业，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话中勾勒出了清晰的主线。他指出：“中国共产党从成立之日起，就坚持把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为初心使命，团结带领中国人民为创造自己的美好生活进行了长期艰辛奋斗……夺取了中国革命胜利，建立了新中国，为摆脱贫困创造了根本政治条件。新中国成立后，党团结带领人民完成社会主义革命，确立社会主义基本制度，推进社会主义建设，组织人民自力更生、发愤图强、重整山河，为摆脱贫困、改善人民生活打下了坚实基础。改革开放以来，党团结带领人民实施了大规模、有计划、有组织的扶贫开发，着力解放和发展社会生产力，着力保障和改善民生，取得了前所未有的伟大成就。”^①2017年，党的十九大把精准脱贫作为三大攻坚战之一进行全面部署，锚定全面建成小康社会目标，聚力攻克深度贫困堡垒，决战决胜脱贫攻坚。2020年，党中央要求全党全国做好“加试题”、打好收官战，信心百倍向着脱贫攻坚的最后胜利进军。也就是说，扶贫事业是自人民共和国成立伊始就开始的伟大事业，脱贫攻坚是这项伟大事业的一场具有战略意义的重要战役，更是这项战役的最后冲锋和收官战，2021年2月25日召开的全国脱贫攻坚总结表彰大会上，习近平总书记代表党中央的庄严宣告，就是这一战略目标取得彻底胜利的标志，也是这一事业从扶贫、脱贫阶段，开始迈向乡村全面振兴目标的重要标志。

因此，要全面、系统、准确地反映出扶贫事业和脱贫攻坚伟业，就要把扶贫事业放在1949年10月1日中华人民共和国成立至2020年12月这一历史阶段中去反映。新中国成立后的扶贫工作发展历程可以划分为三大阶段：一是1949年10月至1984年9月的救济式扶贫阶段。这一阶段受综合国力的影响和制约，扶贫工作主要是由党和政府对农村贫困群体、边远落后地区群体、因灾致贫群体、战争伤残群体实施救济式扶贫。二是1984年10月至2012年的开发式扶贫阶段。1984年9月，中共中央、国务院发出《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，明确了改变贫困地区面貌的根本途径，提出针对贫困地方的一系列税收减免、贷款优惠、加大投资等政策措施。1986年国务院成立贫困地区经济开发领导小组，拉开了有组织、有计划、大规模农村“开发式扶贫”的序幕。三是2013年11月至2020年年底的精准扶贫和脱贫攻坚阶段。党的十八大以后，以习近平同志为核心的党中央，高度重视扶贫工作。2013年11月，习近平总书记到湖南湘西的十八洞村考察调研时，首次提出“精准扶贫”的概念。同年年底，中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于创新机制，扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，明确精准扶贫战略和相关政策体系。2015年11月，中共中央、国务院又下发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，正式拉开脱贫攻坚战的序幕。

这三个阶段都是我们编写《扶贫志》应该要注意全面反映和记述的，但事实求是地说，第一个阶段受经济发展水平的制约，工作的重点放在解决极端困难群众的“吃上饭，有衣穿”问题上，是传统的救济式扶贫。虽然这一方式确实解决了群众的困难，取得了巨大成就，但我们也丝毫不用讳言，输血式的救济式扶贫，难以从根本上彻底解决群众的贫困问题。这一阶段的内容主要在《扶贫志》的概述、大事记及篇下序中综合记述和反映即可，况且这部分内容在第一、

^① 《习近平在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，《人民日报》2021年2月26日，第1版。

第二轮志书的民政、农业等专业志或篇章中都有记载，特别是救灾、救济，本身就是民政工作的重要内容。也就是说，第一阶段并不是记述的重点，第二、第三阶段，特别是精准扶贫和脱贫攻坚，才是《扶贫志》需要浓墨重彩和重点反映的。

二 扶贫志的记述范围

设篇立目问题是《扶贫志》这样一部涉及面极广的专题性志书编纂过程中需要明确的重要问题。农村贫困人口全部脱贫，收入水平显著提高，全部实现“两不愁三保障”，为实现全面建成小康社会目标任务作出了关键性贡献；脱贫地区经济社会发展大踏步赶上来，行路难、吃水难、用电难、通信难、上学难、就医难等问题得到历史性解决，整体面貌发生历史性巨变；脱贫群众精神风貌焕然一新，信心更坚、脑子更活、心气更足，增添了自立自强的信心勇气；党群干群关系明显改善，各级党组织和广大共产党员以热血赴使命、以行动践诺言，广大扶贫干部把心血和汗水洒遍千山万水、千家万户，党在农村的执政基础更加牢固；创造了减贫治理的中国样本。^①总书记在讲话中总结的这几条成就，都是要在扶贫志中全面、系统、准确记载和反映的重要内容。

以新疆为例，2012年以来，党和政府大力推动新疆特别是南疆在产业扶贫、易地搬迁扶贫、教育扶贫、科技扶贫、基础设施建设、城镇保障性安居工程和农村安居工程、饮水安全保障、生态扶贫及边境脱贫攻坚方面取得显著成效。比如，新疆幅员辽阔，地广人稀，修建基础设施对摆脱贫困至关重要。国家大力支持新疆交通、水利、电网等基础设施建设，截至2019年年底，新疆地区铁路运营里程达到6900公里，实现了全疆14个地州市铁路互联互通，所有地州市迈入高速公路时代；莎车等3个机场新建通航，新疆民用机场数量增至21个；建成投运总长达2485公里的环塔里木盆地南疆天然气利民工程，日供气200多万立方米，解决了南疆4地州数百万群众稳定用气问题。这些都是记录脱贫攻坚的，是应该反映的，如果仅仅只是一般性记述建档立卡贫困户的脱贫情况，那就不全面了。

第二轮修志时编纂的《新疆通志·扶贫开发志》采用了篇、章、节、目四级结构，除了概述、大事记、附录外，依次设置了扶贫开发工作重点县（市），扶贫开发规划，扶贫开发工作机制，扶贫会议与表彰，新阶段扶贫开发，扶贫资金与物资，社会扶贫，科技、教育、卫生等行业扶贫，民政扶贫，扶贫宣传报道，机构、队伍，新疆生产建设兵团扶贫开发等12篇。这部志书的编纂工作始于2004年，成书于2009年，内容全面，资料翔实。但如果增加脱贫攻坚等方面的内容，特别是对照总书记总结表彰大会上的重要讲话的内容，加之从体现时代特点、地方特点等方面的要求上看，这一篇目设置无论是内容的全面性、科学性，还是结构的合理性等方面，显然已经不能适应新的要求。笔者建议新编《扶贫志》设置这样几方面内容：1. 扶贫工作对象及扶贫重点县、市（或乡镇、村）；2. 扶贫战略与规划；3. 扶贫工作机制体制、政策支持；4. 贫困地区基础设施建设及农村水、电、路、通讯等方面的变化、发展；5. 生态扶贫、易地搬迁、农村安居工程及农村人居环境的变化、发展；6. 产业扶贫及农村产业结构、就业结构调整、变化；7. 科技、教育、文化、卫生等行业扶贫及农村社会事业进步；8. 社会帮扶；9. 对口协作、对口支援；10. 基层治理能力建设（包括党政机关定点帮扶、第一书记制度的建立、抓党建促脱贫、村级干部人才培养等）；11. 监督检查与考核验收；12. 表彰奖励与扶贫先进典型；13. 机构、队伍。

^① 参见《举世瞩目的伟大成就 彪炳史册的人间奇迹》，《人民日报》2021年2月6日，第1版。

扶贫和脱贫攻坚是一个长期的历史过程，要注意在章、节、目的设置上，突出时代特点、地方特点。如，扶贫战略与规划可以直接以几次大的战略性安排为章的标题：1994年“八七”扶贫攻坚战略、2001年贯彻落实《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》、2015年贯彻落实中共中央国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》。有移民搬迁任务的地方，就可以以“易地搬迁扶贫”为标题设置章节，另如人居环境整治、党政部门定点帮扶、电商服务站点建设、结对帮扶等都可以作为章节的标题。这样即体现了地方特点、特色，也体现了时代特点。

三 突出记述重点

在全面记述的基础上，应注意突出记述的重点，要把扶贫和脱贫攻坚这一伟业的发展过程、基本面貌反映出来、记录下来，同时要注意把这一伟业当中所开展的一系列重点工作反映出来。

一是各级党委、政府围绕扶贫工作和脱贫攻坚出台的政策措施、召开的重要会议、重大工作部署和重大工作安排。我们强调这是记述的重点，是因为扶贫工作本身就是一项政策性很强的工作。国家的帮助和支持，很多都体现在政策支持上。《新疆通志·扶贫开发志》“概述”中特别提到，从20世纪80年代中期开始，新疆在全区范围开展以解决农村贫困人口温饱问题为主要目标、以改变贫困地区经济文化落后状态为重点的有计划、大规模的扶贫开发工作。其间，制定了一系列方针政策，主要包括以下内容：1. 组织保障政策；2. 目标瞄准政策；3. 资金投入政策；4. 产业开发政策；5. 减轻负担政策；6. 社会动员政策；7. 东西互助政策；8. 移民开发政策；9. 国际合作政策；10. 人力资本政策。扶贫工作中的政策之多、之重要可见一斑。

重大工作部署、安排，也是反映的重点。如《新疆通志·扶贫开发志》中记述：2001年5月下旬，党中央、国务院召开中央扶贫开发工作会议，确定了新阶段扶贫开发的的目标任务和政策措施。同年6月17—18日，自治区党委召开五届八次全委（扩大）会议，分析扶贫形势，提高思想认识，总结工作经验，确定了新阶段新疆扶贫开发的的目标任务和工作思路，即突出重点，收缩战线；进村入户，整村推进；3年解决44万特困人口的温饱问题，10年使绝大多数低收入贫困人口步入小康。^①脱贫攻坚的记述更是如此。比如，为了确保脱贫攻坚顺利推进，党中央加强领导，总书记亲自安排、部署和指挥；坚持发挥政府投入主体和主导作用，充分发挥政府和社会两方面力量作用，深入推进东西部扶贫协作、党政机关定点扶贫、军队和武警部队扶贫，社会力量参与扶贫；构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局；增加金融资金对脱贫攻坚的投放，发挥了资本市场支持贫困地区发展的作用，吸引社会资金广泛参与脱贫攻坚，形成脱贫资金多渠道多样化投入等。反映扶贫事业和脱贫攻坚，就是要把这些内容反映出来，体现党的领导的优势，体现社会主义制度的优越性。

二是要通过变化与发展，充分反映扶贫和脱贫攻坚伟业取得的巨大成就，要特别注意用好数据资料。行路难、吃水难、用电难、通信难、上学难、就医难等整体面貌发生历史性巨变；脱贫群众精神风貌焕然一新、党群干群关系明显改善、党在农村的执政基础更加牢固等内容，都应该是记述脱贫攻坚伟业时要反映的重要内容。记述要用事实、数据说话。《新疆通志·扶贫开发志》注意用了大量数据，给人留下了很深的印象：“八七”扶贫攻坚计划（1994—2000年）期间，国家和自治区投入的3项扶贫资金50.6亿元，新疆贫困人口的人均投资强度达2875元，扶贫开发进程明显加快，取得了历史性的巨大成就。如7年间，实际解决151万贫困人口的温饱问题，占在册贫困人口总数176万人的75%，新疆农牧区的贫困发生率从1994年的20%下降至

^① 参见《新疆通志》编纂委员会：《新疆通志·扶贫开发志》，新疆人民出版社，2009年。

2000年的4.4%。又如贫困县市农牧业生产能力增强,主要农产品产量增幅明显,农牧区人均收入普遍提高,2000年全区30个贫困县市农牧民人均纯收入为1138元,比1993年增加573元。^①

在反映社会事业发展变化时,我们一般习惯用“定性”的语言来表述:贫困地区的水、电、路、通信等基础设施明显改善,科技、教育、文化、卫生等社会事业全面进步,一些偏远乡村缺医少药、看病难的问题有所缓解。贫困群众观念转变,科技和市场增强,生产技能提高,自我发展能力增强。如果改用数据,可能效果明显不同:2001年以来,贫困地区的卫生、文化、教育、人口与计划生育等各项事业不断发展,贫困人民的文化生活、健康水平和全社会文明程度不断提高;通过完善新型农牧区合作医疗制度,实现了30个扶贫开发工作重点县(市)新型农牧民合作医疗全覆盖,92%的农牧民患病能得到及时医治;贫困地区新建和维修村文化室1345所,新建和改造乡卫生院270座、村卫生室1922所;加强以碘缺乏病为主的地方病防控工作,在2000年未达到碘缺乏病控制目标的21个扶贫开发工作重点县,合格碘盐食用率达到了80%以上,8~10岁儿童甲状腺肿大率由26%降到10%;在国家的大力支持下,自治区普及了九年制义务教育,率先对贫困地区中小学生实施“两免一补”政策,使全区农村所有贫困中小学生都能接受免费义务教育;贫困地区农村人口出生率、自然增长率分别由2001年的17.5‰和12.17‰下降到了2008年的16.79‰和11.78‰。^②

三是要把对口协作、对口支援系统、完整、准确地记述和反映出来,讲好民族团结的故事,体现社会主义大家庭温暖和我们的制度优势。贫困地区,主要集中在我国的中部地区、西部山区及西南、东北地区,深度贫困地区主要集中在“三区”(西藏、新疆南疆四地州和四省藏区)、“三州”(甘肃的临夏州、四川的凉山州、云南的怒江州),国家一直把对贫困地区,特别是深度贫困地区的扶贫开发作为扶贫工作的重中之重,从国家层面,出台了极具针对性的各种政策措施,其中就包括对口协作和对口支援。如1996年,在国务院召开的全国对口支援扶贫工作会议上,明确了山东省对新疆实行对口扶贫后,到2003年,先后有50多名省级领导、400多名厅局级干部到新疆调研走访,落实帮扶责任。并实施了以创办示范工程、实施科技推广、技能培训、资源开发、培植新的经济增长点为主要内容的开发式扶贫工作。援建南疆齐鲁工业园区、温室蔬菜种植示范基地、大型果菜交易市场、万户贫困农牧民危房改造工程等“造血工程”,夯实了贫困地区自我发展的根基。仅1996—1999年,两省区共落实执行60多个经济技术合作项目,其中有农业、工业、经贸、文教卫生、科学技术和基础设施等各个方面。合作总金额达到4.16亿元,其中山东省投入1.7亿元。这些项目的投资,为自治区年新增产值5亿多元,利税6000多万元,对新疆的经济发展、扶贫开发起了很大的推动和促进作用。脱贫攻坚阶段,对口援疆、援藏、援青、援宁等地方的省市、央企更是认真落实习近平总书记和党中央的指示要求,真心扶贫、倾心扶贫,为贫困地区,特别是深度贫困地区的脱贫事业,做出了巨大贡献。在《扶贫志》中记录好这些感人至深的“故事”,就是用群众身边的事实和故事,教育各族群众牢固树立中华民族共同体理念,铸牢中华民族共同体意识,增强各族群众对中国特色社会主义道路的认同。

四 体现脱贫攻坚精神

扶贫事业和脱贫攻坚伟业,不仅在物质上获得累累硕果,在精神上也取得累累硕果。总书记总结的“上下同心、尽锐出战、精准务实、开拓创新、攻坚克难、不负人民”的脱贫攻坚精神,

^① 参见《新疆通志》编纂委员会:《新疆通志·扶贫开发志·概述》,新疆人民出版社,2009年。

^② 参见《新疆通志》编纂委员会:《新疆通志·扶贫开发志·概述》,新疆人民出版社,2009年。

每一个词，都有其丰富而深刻的内涵。编纂《扶贫志》时，要特别注意对脱贫攻坚精神的记载和反映，通过大量生动而具体的事例、丰富翔实的资料，诠释和还原其中蕴含的深刻内涵。一是要特别重视对先进人物和先进集体的记述——把先进人物、先进集体的记述放在特别重要的地位，运用好人物传及人物简介、先进集体名录等形式，重视以事系人的方法运用。对脱贫攻坚精神的记载和反映，要特别注意对脱贫攻坚伟大斗争中涌现出的先进人物、先进集体和他们的先进事迹进行记载和反映。总书记在讲话中提到的李保国、张桂梅、黄大发、黄文秀、黄诗燕就是这个群体的代表。云南红河州地方志办公室的吴志宏就是地方志系统无私奉献脱贫攻坚事业的代表。《扶贫志》对几十年来，扶贫战线和为扶贫事业作出突出贡献的先进人物、先进集体，都要予以充分反映。要充分利用好地方志书“彰善引风气”的功能，对已去世的英模人物，用“人物传”的方式入志，在记载其生平的同时，注意反映其在扶贫事业中的事迹和贡献；对在世的先进人物，根据其贡献及受表彰的层次，利用“人物简介”“人物表”“人名录”等形式把他们载入史册。二是在写好人物传，记述好先进人物、先进集体的同时，《扶贫志》的专业篇章中还要特别注意运用好地方志书以事系人的方法，围绕叙“事”，把先进人物的活动及贡献以“故事”的方式记入志书，让《扶贫志》活起来、立起来。要心怀崇敬之心、敬仰之情，把扶贫人的感人事迹，通过一个个真实事例，用以事系人笔法记录下来，载入史册，传承永远。

结 语

《扶贫志》是涉及众多内容的专题性志书，编好它，需要相关部门的参与和支持。扶贫开发工作历史跨度长，参与部门多，脱贫攻坚是中华民族建设小康社会征程中的“上甘岭”，在党的领导下，我们用举国之力攻坚克难，才取得了举世瞩目的伟大成就。除了国家的投入，各部门、行业和社会各界都予以了大力支持，要广泛宣传编纂《扶贫志》的重要意义，力争把散落在这些部门、行业、企业和社会各方面为扶贫工作作出贡献的众多资料收集起来，丰富志书内容，全面反映扶贫和脱贫攻坚的奋斗历程。《扶贫志》记录的是特定时间段全国人民在党的领导下，为实现幸福生活努力奋斗的过程，体现的是广大人民群众对美好生活的追求和向往。客观、完整、准确地把这一伟业载入史册，是我们这一代地方志工作者的责任。为高质量完成这一历史使命，还有许多问题需要深入探讨和解决，本文只是抛砖引玉，以期引起更多相关问题的深入研究。

（作者单位：新疆维吾尔自治区地方志编辑委员会办公室）

本文责编：周 全