

# 新阶段新疆农村扶贫开发的实践与思考

孟 戈

**摘 要** 从2001年起,中国农村扶贫开发进入了新阶段。新阶段新疆农村扶贫开发取得了巨大成效。新阶段进一步推进新疆农村扶贫开发的对策建议:实施扶贫开发新模式;创新扶贫开发新机制;重点解决边境地区的贫困问题;改善南疆三地州生态、经济、社会环境。

**关键词** 新阶段 新疆农村 扶贫开发 对策建议

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出:“实行新的扶贫标准,对农村低收入人口全面实施扶贫政策,把尽快稳定解决扶贫对象温饱并实现脱贫致富作为新阶段扶贫开发的首要任务。”新疆是一个多民族聚居的边疆地区,有国家扶贫开发重点县27个,自治区扶贫开发重点县3个、重点乡(镇)276个、重点村3607个,生态环境恶劣,社会发育程度低,贫困人口多,大多呈整体贫困状态。新阶段,加快推进新疆农村扶贫开发,对于国家和新疆的长治久安、社会主义新农村建设、确保全体人民共享改革发展成果具有重大意义。

## 一、新阶段新疆农村扶贫开发取得了巨大成效

从2001年起,中国农村扶贫开发进入了新阶段,新疆根据《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》提出了奋斗目标,从新疆农村实际出发,确定了“收缩战线,突出重点,进村入户,整村推进”的扶贫开发工作思路,围绕巩固扶贫成果和提高农村低收入贫困人口收入水平这一中心任务,加强了扶贫开发力度,并取得了巨大成效。

### (一)整村推进,加快脱贫步伐。

新疆农村从2001年开始,确定“五通”(通水、通电、通路、通电话、通广播电视)、“五有”(有学上、有医疗保障、有科技文化室、有集体经济收入、有强有力的村级领导班子)、“五能”(能用上安全饮用水、能有一项以上有稳定收入来源的生产项目、能有抗震安居房、能有抵御自然灾害和市场风险的能力、能及时得到培训和获得信息)的整村推进验收标准,使扶贫资金重点放在扶贫重点村基础性、公共

性、公益性项目上。2001~2007年,新疆农村以17.2亿元扶贫资金为基础,整合各类资金57.4亿元,集中用于整村推进扶贫开发,使2042个重点村达到了整村推进验收标准,占3607个扶贫开发工作重点村的56.61%;共解决了2264个村的饮水困难、886个村的通电、864个村的通路、1194个村的通电话、931个村的通广播问题;为1652个村建造了卫生室;改造住房67.8万平方米等。通过整村推进,使新疆农村贫困地区经济社会有了较快的发展。2007年,新疆农村30个扶贫开发重点县的生产总值达277.22亿元,比2000年增加了2.21倍,地方财政一般预算收入达15.81亿元,比2000年增加了3.38倍,农牧民人均纯收入达2410元,比2000年增加了1.11倍。农村贫困地区经济的发展和农牧民收入的增加,使贫困人口的数量不断减少。2005年,新疆农村基本解决了44万特困人口的温饱问题;2007年,新疆农村低收入人口从2000年的329万减少到285万,贫困人口占新疆农牧区总人口的比重由2000年的30.5%下降到2007年的22.3%。

### (二)产业化扶贫,带动贫困户增收。

从2001年以来,新疆立足农村贫困地区资源优势,围绕粮、棉、畜、林果四大基地建设,有针对性地安排扶贫项目,扶持农村贫困地区发展具有竞争性主导产业和特色产品,逐步形成规模效益,使贫困户的收入有了较大提高。2001~2007年,累计投入产业扶贫开发资金16.88亿元,支持南疆三地州国家扶贫开发重点县发展林果业,林果面积由2000年的126万亩发展到525万亩;累计投入扶贫资金2.67亿元,扶持贫困地区发展设施农业;累计投入11.3亿元支持畜牧业发展;扶持重点乡、村大力发展民族家

庭手工业,一批乐器村、小刀村、花帽村、地毯村、丝绸村等特色经济发展村涌现出来;扶持扶贫龙头企业 79 家,发展对农村贫困地区具有带动作用的生产、加工、运输、销售企业,推进农村区域化布局、产业化经营、标准化生产,提高规模效益,增强市场竞争力。

(三) 社会对口扶持,合力促发展。

2002 年,新疆确定了 150 个厅局级党政机关、事业单位和大型企业定点帮扶 30 个扶贫开发重点县、276 个重点乡(镇)、3607 个重点村,各地(州)、县(市)共有 3551 个单位参加了定点扶贫工作,6.1 万多名干部与贫困户结成一帮一的对子,实行“联系到县、工作到乡、扶贫到村、受益到户”。从 2005 年起,中央决定由北京、上海、天津、山东、浙江等 8 个省(市)和中国长江三峡工程开发总公司等 15 家国有重要骨干企业,对新疆南疆三地州的 33 个县(市)和新疆生产建设兵团的 3 个师实行以干部对口支援为龙头,经济、科技、文化全方位对口支援。2001~2007 年期间,中央单位、对口扶贫协作省区、新疆维吾尔自治区区直单位累计投入无偿资金和物资 11.46 亿元,引进资金 4.96 亿元,启动实施扶贫项目 687 个,为农村贫困地区建立“希望小学”和科技文化中心、实施新村移民搬迁、抗震安居工程建设、村级道路建设等提供了重要支持。

(四) 技能培训,拓宽增收渠道。

为了提高贫困农牧民素质,把增加劳务收入作为新阶段增加贫困农牧民收入的重点来抓,新疆制

定了《自治区扶贫培训五年规划》,政府从上到下层层成立了专门组织培训的领导机构。2001~2007 年,新疆共安排财政扶贫培训资金 6815 万元,培训贫困农牧民 466.5 万人次,转移劳动力 190 万人次。采取“一人一户学一技”的办法,使每个贫困农户家庭有一个农业技术明白人,一个具有就业技能的劳动力,做到学会一门手艺,外出一个人,挣回一笔钱,致富一家人。

二、新阶段新疆农村扶贫开发面临的问题

(一) 贫困县与非贫困县收入差距在扩大。

一是贫困县与非贫困县人均 GDP 差距在扩大。2002 年,新疆 30 个扶贫开发重点县人均 GDP 为 2466.01 元,68 个非贫困县人均 GDP 为 10640.97 元,二者差距为 1:4.32;而 2007 年 30 个扶贫开发重点县人均 GDP 为 4848.52 元,68 个非贫困县人均 GDP 为 22972.50 元,二者差距扩大为 1:4.74。二是贫困县与非贫困县农牧民人均纯收入也在扩大。2002 年,新疆 30 个扶贫开发重点县农牧民人均纯收入为 1164.34 元,68 个非贫困县农牧民人均纯收入为 2114.04 元,二者差距为 1:1.81,到 2007 年这一差距扩大为 1:2.14(见表一)。在今后一段时期,如果仍然不能很好地解决贫困县经济社会发展问题,不断提高贫困人口的收入水平,就有可能产生贫困者心理失衡,引发社会矛盾,甚至造成部分区域的社会动荡,不利于和谐新疆的建设。

表一 新疆农村贫困县与非贫困县比较一览表<sup>①</sup>

县	年份	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
	指标名称						
30 个扶贫开发重点县	人均 GDP(元)	2466.01	2786.72	3111.35	3506.66	3968.73	4846.52
	农牧民人均纯收入(元)	1166.34	1271.93	1453.07	1715.25	1928.89	2309.55
68 个非贫困县	人均 GDP(元)	10640.97	12281.25	14194.01	16321.98	18653.03	22972.50
	农牧民人均纯收入(元)	2114.04	2422.82	3022.38	3660.52	4089.24	4942.44
贫困县与非贫困县差距比值	人均 GDP 差距比值	1:4.32	1:4.41	1:4.56	1:4.65	1:4.70	1:4.74
	农牧民人均纯收入差距比值	1:1.81	1:1.90	1:2.08	1:2.13	1:2.12	1:2.14

(二) 新疆边境地区贫困问题突出,扶贫难度大。

在新疆 30 个扶贫开发重点县中,有 17 个是边境贫困县,占 56.67%,有 128 个边境贫困重点乡(镇),占新疆扶贫开发重点乡(镇)的 46.38%。17 个边境贫困县少数民族人口达 191.14 万人,占边境贫困县总人口的 85.7%,与周边 7 个国家接壤,边境线长达 3948.5 公里,占全疆边境线的 70.5%。一是经济总量小。2007 年,新疆 17 个边境贫困县总人口 223.02 万人,占新疆总人口的 10.64%,而创造的国内生产总值只有 108.03 亿元,仅占全疆国

内生产总值的 3.07%。二是自然条件差。17 个边境贫困县的贫困人口绝大多数居住在高寒山区、沙漠腹地与边缘,且多为高氟区、传染病多发区,农业基本生产条件差,自然灾害频繁,有些地区属不适宜人类居住的地方,有 20 万人生活在自然生态环境脆弱地区,有 10 万人亟待移民搬迁。三是农村基础设施投入不足,多数边境贫困县交通不便,信息闭塞。截至 2007 年,17 个边境贫困县中仍有 132 个村没有通电,930 个行政村没通公路,130 个行政村没通广播电视。新疆 17 个边境贫困县具有边境性、贫困性、民族性的特征,巩固边防、维护稳定的形势非常

严峻,因而扶贫开发的政治意义尤为突出。

(三)扶贫开发重点县财政困难,农村集体经济薄弱。

一是扶贫开发重点县财政入不敷出。2007年,新疆27个国家扶贫开发重点县地方财政一般预算收入只有8.64亿元,而地方财政一般预算支出达99.39亿元,相当于地方财政一般预算收入的11.5倍,财政自给率平均只有8.69%。国家扶贫开发重点县财政资金的极端匮乏,使得贫困县的公共产品供给不足,基础设施、文教卫生事业发展严重滞后。二是农村集体经济基础薄弱。为了减轻农民负担,国家对农村实行了税费改革,农村集体经济的收入来源主要依靠村办工业和上级政府的转移支付,由于贫困县第二、第三产业发展落后,转移支付的经费又十分有限,只能用于机构的正常运转,使贫困县村级集体经济更加薄弱。2007年,新疆有1328个扶贫开发重点村是没有集体经济收入的“空壳村”,这些村根本没有能力拿出资金用于扶贫开发项目的配套建设或帮助贫困户解决生产生活问题。村级集体经济薄弱,影响农村村级公益事业发展和基层干部队伍的稳定,弱化了基层党组织、村民自治组织的凝聚力和号召力,进而失去了带领农牧民脱贫致富的经济基础和打击“三股势力”的战斗力的。

(四)新农村建设和贫困线标准的提高,对新疆农村扶贫开发提出更高的要求。

新疆制定的整村推进量化验收标准只是从农民最基本的生产生活、社会保障等方面提出达到的标准,与社会主义新农村建设的20字方针所要求的内容还有很大的差距,社会主义新农村建设对刚刚越过贫困线的农牧民不仅提出了巩固温饱的要求,更提出了生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的新目标,这就要求新疆应进一步加强农村扶贫开发力度。在新农村建设中,新疆农村扶贫对象不仅有少数民族特困人口,而且还有大量的低收入人口;扶贫工作目标也由过去的“解贫脱困”转为“发展致富”。巩固温饱成果,提高低收入贫困人口收入水平、生活质量和综合素质水平,为实现全面小康创造条件,是今后扶贫开发的主题,尤其是随着贫困线标准从786元提高到1067元,新疆农村贫困人口还会增加,后续扶贫任务仍然十分艰巨。

### 三、新阶段推进新疆农村扶贫开发的对策建议

#### (一)实施扶贫开发新模式。

根据新疆农村少数民族贫困地区的特殊情况和所面临的困难,新疆农村扶贫开发应该实施“一体、两翼、三个基础”的新模式。

##### 1. “一体”。以整乡(镇)或整县推进为一体,集

中连片扶贫开发。以整乡(镇)或整县推进为一体,就是通过政策统筹,机制创新,探索财政扶贫资金与其他涉农资金相整合、整村推进与连片开发相结合、扶贫开发与县域经济发展相结合的新路子。过去以村为平台的扶贫开发在解决贫困人口的温饱问题上取得了显著的成绩,但是要解决贫困人口的发展问题,就受到县、乡两级发展环境的制约,今后要解决贫困人口的发展问题就必须集中连片扶贫。因为基础设施和服务功能建设需要将各项基础建设的扶贫资源集中在乡(镇)或县域范围内集中投放,从而增强对农村贫困人口的吸纳能力,为农产品加工业的发展提供支撑,而农产品加工业的发展,需要以乡镇或县为单位建设特色农产品基地。

2. “两翼”。一是农村劳动力转移培训。实用技术培训促进“农内挖潜”,对贫困农牧民开展以设施农业、瓜果栽培、科学饲养技术等为重点的实用技术培训,适应农业产业结构调整的需要,提高农业生产技术水平;职业技能培训推动“农外突破”,按照劳动力市场需求开展电焊、餐饮、宾馆服务、裁剪、民族刺绣、建筑等有针对性的劳务输出培训,加快贫困地区农村劳动力转移以减少贫困人口;加强双语培训教育,增强贫困人口的信息获取能力和交流沟通能力;加强法制教育培训,提高贫困农牧民尤其是外出务工人员法律观念和维权意识。二是产业化扶贫。实现农产品生产的标准化、规模化,积极发展设施农业;大力发展特色林果、特色畜产品和特色农作物精深加工,形成若干个林果产品加工基地、畜产品加工基地和粮食加工基地;大力培育和发展专业化、有特色、有实力的加工企业,做大做强品牌产品;扶持和引进一批有潜力的扶贫龙头企业,通过龙头企业带动,构建产业集群;创新产业化经营的利益分配机制,逐步形成企业与贫困农户“风险共担,利益共享”的利益共同体;加强农业服务体系建设,鼓励形成一批跨地区、跨行业、跨所有制的集农资供应、农产品营销、农牧业技术创新与推广、农业和农村经济信息服务等为一体的支农扶贫企业集团,形成生产、加工、销售一体化的产业格局,提高农产品的市场竞争力。

3. “三个基础”。一是新疆农村贫困地区基础设施建设。包括农业基础设施建设,重点解决制约新疆农村贫困地区农业生产持续稳定发展的山区水利调蓄工程、病险水库加固工程、小型农田水利工程、沃水工程、洪区续建配套工程、防疫基础设施建设、饲草料基地建设等问题;农村社会事业基础设施建设,重点解决制约新疆农村贫困地区社会公共服务水平均等化的抗震安居工程、村村通公路工程、饮水安全工程、广播电视电话村村通工程、中小学危房改造工程、农村医疗设施建设工程、清洁能源工程

等问题;绿洲生态环境建设,重点解决制约新疆农村贫困地区农业生产发展和农村生态环境的三北防护林工程、平原造林工程、旱地生态置换工程、防沙治沙工程、退牧还草工程、退耕还林工程、天然林保护工程等问题。二是新疆农村贫困地区城镇功能体系建设。根据新疆农村绿洲经济的特点,以贫困县级城市和中心乡镇为主要建设对象,加强城镇基础设施和公共服务设施建设,加强供水、供气、供热、供电、林园绿化和污水垃圾处理等工程建设;建立产业发展园区,承载产业化发展所需要的生产要素,为产业化扶贫开发提供发展基础;建设农村劳动力转移居住园区,承载从农村转移出的农业人口,减少农村贫困人口,减轻农村扶贫开发的压力;强化城镇产业和服务功能,承载市场化发展所需要的生产要素,为建设发达的农产品市场提供支撑。三是新疆农村贫困地区市场功能体系建设。以农村基础设施建设为主要内容,建立集现代物流、大型冷藏的区域性产地农产品综合批发市场,对县、乡自然形成的市场进行改造,重点解决基础设施薄弱、现代物流技术和信息技术应用水平低等问题;以网络为平台,建立面向周边国家和地区的新疆特色农产品网上交易平台;以特色农产品价格预期为导向,建立市场价格指数体系,引导特色农产品交易价格的形成,避免贫困地区各县农产品生产单位相互压价,避免农产品价格的大起大落;统一市场标识,构建新疆各种特色农产品的整体形象,提高市场竞争力;建立预警机制,降低新疆特色产业的产业风险和市场风险。

## (二) 创新扶贫开发新机制。

1. 创新扶贫开发资金投入和管理机制。在资金引进上,加大招商引资力度,调动群众投入的积极性,吸纳筹集多方面资金用于农村重点贫困县扶贫开发,努力形成以政府扶贫资金为导向,农户投入为主体,信贷、外资和社会投入为补充的多渠道、多元化的投入体系。在资金投入上,加大资金整合力度,以县为单位建立扶贫开发资金整合平台,制定整合实施方案,将各渠道扶贫开发资金和本级预算资金统一安排,建立资金捆绑使用机制,把有限的财政资金作为引导资金的“启动器”,发挥扶贫资金的整体效益。在金融信贷服务上,要进一步完善小额信贷机制,规范小额信贷的贷款额度、贷款对象、还款周期等,加大对低收入贫困人口的扶持力度,努力培育农民增收长效机制。在扶贫资金分配上,要创新财政扶贫资金的分配机制,建立以结果为导向的扶贫资金分配激励机制。在资金管理和使用上,要切实落实项目和资金公告公示制度,进一步完善扶贫开发项目和资金的审计、监察制度。

2. 完善定点扶贫和协作帮扶机制。建立健全考

核验收制度,深化自治区单位包村定点帮扶工作,构建区、地、县三级帮扶体系;地州县市的定点帮扶坚持进村入户,实施干部包扶,做到每个贫困户都有干部帮扶和帮扶项目、帮扶资金、帮扶人员及脱贫时间四落实;发挥妇联组织的作用,推动农村妇女创收致富;加强与工商联的联系,动员非公有制经济组织参与扶贫开发,扶贫济困;加强与中央定点帮扶新疆单位的联系,引导帮扶资源投向整村推进、连片开发,建立政策、干部、技术、项目、资金支持长效机制。

## (三) 重点解决边境地区的贫困问题。

1. 加大对边境地区扶贫开发重点县的资金投入。鉴于新疆地缘政治特别是中亚反恐斗争形势的发展,国家应把新疆边境地区的发展和稳定纳入中央事务,国家承担起新疆边境贫困地区发展的责任。中央应加大对边境贫困县的财政转移支付力度,中央财政性建设资金、其他专项建设资金、各项财政扶贫资金应当向边境地区倾斜,积极引导、争取各类国际组织、政府机构、企业、社会团体及个人捐助资金投向边境贫困地区;中央和地方各级财政逐步增加边境地区发展资金,重点用于解决边境地区经济社会发展中的一些特殊困难和问题,改善边民生产生活条件,优化边境地区软硬件环境,提高与周边国家合作竞争的实力,增强发展后劲;建立合理有效的信贷扶贫机制,金融机构对边境地区符合产业政策规定和信贷原则的贷款需求应给予积极支持;将边境地区的贫困村全部纳入新疆农村整村推进扶贫开发计划,并优先实施,中央和自治区财政加大资金投入,支持加快建立边境农村最低生活保障制度。

2. 大力发展边境贸易,促进区域经济合作。充分利用新疆与周边8个国家接壤、有17个国家一类开放口岸、亚欧大陆桥横贯东西的区位优势,发展边民与相邻国家的贸易往来,在区位重要和少数民族人口较多的边境地区,重点建设一批边民互市贸易示范点,促进边境贸易发展,带动边民致富和县域经济发展;加强重点口岸基础设施建设,简化管理程序,优化通关环境;加强区域经济技术合作,实施“引进来”与“走出去”相结合的对外开放战略,扩大同周边国家的区域经济技术合作;重点建设一批具有商品集散、进出口加工和国际商贸旅游等功能的边境城镇,大力发展口岸经济,促进出入境旅游健康发展。

3. 全面落实边境地区发展社会事业的优惠政策。建立健全边境地区农村义务教育经费保障机制,逐步提高中小学办公经费水平,农村中小学寄宿制学校建设工程向边境乡镇倾斜。继续完善边境贫困县新型农村合作医疗制度,加强城乡医疗救助,扩大覆盖面,提高补偿水平。对边境地区民族贸易和民族特需商品生产继续在金融、税收等方面实行

优惠政策。

4. 分地区、分民族采取不同的扶贫措施。要根据新疆不同地区、不同民族的具体困难和贫困状况,研究提出不同的思路和措施。针对不同类型贫困人口逐户落实帮扶措施,对五保户实行财政供养,确保供养标准不低于当地平均生活水平;对丧失劳动能力的贫困人口和负担过重的贫困家庭以及缺乏生存条件但因守边故土又不能轻易搬迁的边民建立最低生活保障制度,以保障其基本生活。对因灾因病造成的短期贫困进行必要的救济救助,完善重大自然灾害紧急救助制度,提高重大自然灾害紧急救助能力;对大部分有劳动能力的贫困人口,做到落实帮扶项目、帮扶资金、帮扶人员和脱贫时间,提高他们的自我发展能力;对生产生活条件极端恶劣地区的贫困人口,除国防需要外,实行生态移民和异地搬迁扶贫。对塔吉克族、俄罗斯族、乌孜别克族和塔塔尔族等4个人口较少民族建立专项发展资金,实行重点扶持,帮助其加快发展。

(四)改善南疆三地州生态、经济、社会环境。

新疆扶贫开发的重点在南疆三地州(和田、喀什、克州),这里分布有19个国家扶贫开发重点县,贫困人口绝大多数生活在边远山区和沙漠地区,严酷的生态环境、恶劣的生存条件、闭塞的社会生活使其成为社会贫困群体。新阶段新疆要搞好南疆三地州扶贫开发,关键要改善其经济社会发展环境。

1. 改善生态环境。在南疆三地州,农业是主要的生产方式,造成环境退化的人类活动也以农业生产活动为主。因此,推广以生物技术为主的生态农业技术、以有效利用水资源为主的节水农业技术,合理规划和调整对自然的开发利用方式将是改善生态环境的主要内容。对某些环境退化或破坏严重的地区,则应采取一定的环境保护措施,选择关键地点进

(上接第56页)间的不均衡发展。电子政务作为全球网络化的产物,也就是说,电子政务是赖于外部环境的发展才出现的,是政府把握时代机遇、及时实现全方位“再造”的产物。要借助电子政务的建设,来促进信息基础设施建设、普及计算机教育等,从硬件和软件两个方面提高整个社会的信息化水平,从而进一步提高公共危机管理水平。社会组织应对危机的能力与创造财富的能力同等重要。当前,公共危机管理受到人们的广泛关注,进入了一个新的认识阶段,电子政务建设也在政府的规划中有序进行。将两者有机结合,以电子政务作为公共危机管理的平台,一方面可以拓展电子政务的应用领域,另一方面也借助电子政务来完善公共危机管理体系,提高政府公共危机管理的能力,从而加快社会

行治理。

2. 改善经济环境。为刺激南疆三地州的“造血功能”,必须引入竞争机制,但由于这一地区的先天不足,在竞争中必然处于不利地位。因此,必须采取相应的政策调控措施,为其创造一个平等竞争的环境。创造一个有利的投资环境,包括交通、通讯以及生活设施的保障等,使在该地区投资有更高的效率。

3. 改善社会环境。创造良好的经济环境必须要有完善的管理机制和政府支持作保障,为此,必须创造一个高效的组织环境。建立在自然经济基础上的陈旧的传统观念是阻碍南疆三地州经济社会发展的巨大惰性力量。因此,创造一个良好的文化环境是社会环境改善的重要内容,也是创建良好投资环境的重要前提。

注 释:

①根据《新疆调查年鉴》2003~2008年中的有关数据整理所得。

参考书目:

1. 吴瑛理:《农业产业化扶贫的有益探讨》,《农村经济》2005年第3期。

2. 赵俊超:《扶贫开发理论与实践》,中国财政经济出版社,2005年。

3. 杨引官、姬肃林:《挣脱贫困的羁绊》,新疆科学技术出版社,2006年。

4. 杨军:《整村推进扶贫开发模式探析》,《农村经济》2007年第4期。

5. 阿扎:《加快新阶段扶贫开发进程》,《社会主义论坛》2007年第10期。

6. 余晓明、赵国明:《新疆现阶段反贫困进程的评价及分析》,新疆人民出版社,2007年。

(作者简介:自治区党校经济学教研部副教授,女)

[责任编辑:傅重]

主义和谐社会的建设。

注 释:

①Rosenthal U, Charles M T, Hart P. Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism [M]. Springfield: Charles C. Thomas, 1989, p. 1.

②吴江:《公共危机管理能力》,国家行政学院出版社,2005年9月,第3页。

③④吴爱明:《公务员电子政务教程》,中国人事出版社,2003年7月,第1~2页,第6页。

⑤胡百精:《中国危机管理报告2006》,中国人民大学出版社,2007年2月,第156页。

(作者简介:乌鲁木齐市党校讲师,女)

[责任编辑:傅重]