

连片特困地区扶贫战略研究丛书
Study on the Poverty Alleviation Strategy in Destitute Areas

石漠化地区大扶贫攻坚

——广西连片特困地区基础设施建设大会战 全景实录和深层透视

黄承伟 吴宇雄 马亮 陆汉文 等著



Chengwei Huang, Yuxiong Wu, Liang Ma, Hanwen Lu et al.

HIGH POVERTY ALLEVIATION IN STONY DESERTIFICATION REGION

—— a Panoramic Record and Deep Perspective of Infrastructure Major Battle in
Guangxi Destitute Areas

 经济日报 出版社

连片特困地区扶贫战略研究丛书

石漠化地区大扶贫攻坚

——广西连片特困地区基础设施建设大会战
全景实录和深层透视

黄承伟 吴宇雄 马亮 陆汉文 等著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

石漠化地区大扶贫攻坚: 广西连片特困地区基础设施建设大会战全景实录和深层透视 / 黄承伟等著. -- 北京: 经济日报出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 80257 - 837 - 1

I. ①石… II. ①黄… III. ①贫困区 - 基础设施建设 - 概况 - 广西 IV. ①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 145738 号

石漠化地区大扶贫攻坚

——广西连片特困地区基础设施建设大会战全景实录和深层透视

作 者	黄承伟 吴宇雄 马 亮 陆汉文
责任编辑	徐晓燕
责任校对	薛银涛
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区右安门内大街 65 号
邮政编码	100054
电 话	编辑部 63584556 发行部 63516959
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	jjrb58@ sina. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
开 本	710 × 1000 mm 16 开
印 张	12.5
字 数	200 千字
版 次	2016 年 1 月第一版
印 次	2016 年 1 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 837 - 1
定 价	40.00 元

本研究项目在国务院扶贫办政策法规司指导下，由全国贫困地区干部培训中心、广西壮族自治区扶贫办共同组织完成。

项目总顾问：

范小建 陈章良

项目指导组：

组 长：王国良

副组长：洪天云 吴宇雄

成 员：黄承伟 莫雁诗 杨宏博 黄本和

项目设计与成果审定：

黄承伟 吴宇雄 陆汉文

项目协调：

覃延学 李芳真 杨 媚 黄海青

研究报告执笔人：

黄承伟 马 亮 陆汉文 蔡志海 缙文学 向家宇

开展连片特困地区扶贫战略 系列研究的几点考虑

(代序言)

开展连片特困地区扶贫战略研究是扶贫新实践的需要

改革开放以来，在高速经济增长和大规模扶贫开发的共同作用下，我国的减贫事业取得了举世瞩目的成就，贫困人口规模大幅减少，贫困群体的人均收入水平显著提高，贫困区域的基础设施建设和公共服务体系得到明显改善。但是，我国是世界上最大发展中国家，发展的不平衡性还没有得到根本好转，贫困面广、贫困程度深、贫困问题解决难度大的局面仍然没有得到根本改变。贫困地区发展和贫困人口脱贫致富成为全面建成小康社会的短板。2011年年底，中共中央、国务院颁布《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，明确把连片特困地区作为未来扶贫攻坚的主战场，强调通过特殊手段、特殊政策实施连片特困地区扶贫攻坚，确保新十年扶贫开发目标如期实现。新扶贫纲要确定的连片特困地区包括西藏、四省（青海、甘肃、云南和四川省）藏区和南疆三地州（喀什地区、和田地区和克孜勒苏柯尔克孜自治州）、六盘山、秦巴山、武陵山、乌蒙山、滇黔桂石漠化片区、滇西边境、大兴安岭南麓、燕山—太行山、吕梁山、大别山、罗霄山等连片特困地区。

由此，连片特困地区扶贫攻坚是未来国家层面的区域发展与扶贫开发战略。连片特困地区扶贫攻坚的基本宗旨是“区域发展带动扶贫攻坚，扶贫攻坚促进区域发展”。从全国而言，这种战略关系着中国区域协调平衡发展，关系到全面建成小康社会目标的实现，关系到中国特色社会主义事业的顺利推进，关系到“中国梦”的实现。于贫困地区而言，这种战略事关贫困区域的城乡统筹发展，事关

边疆地区、少数民族地区的和谐稳定和贫困人群生活质量的提高。

作为一种新的扶贫理念指导下的减贫战略，连片特困地区扶贫攻坚是一种有别于传统扶贫方式的综合性扶贫方案。该方案的实施需要政府自上而下的统一部署，需要各相关部门的统筹协调。另一方面，14个连片特困地区的致贫机理和减贫条件各不相同，政府主导的减贫战略需要根据各片区的实际需求进行灵活调整。因此，如何更好地制定规划、执行战略，如何更好地整合资源、调整社会政策等方面的时间问题亟需理论指导。这就需要各有关方面根据片区的实际情况，加大连片特困地区扶贫攻坚的研究力度，以便形成共识性的扶贫理念，用于指导扶贫实践，以提高减贫工作的科学性。

开展连片特困地区扶贫战略研究需要坚持的原则

“连片特困地区扶贫战略系列研究”由背景研究、基线调查研究、战略研究、规划研究、片区扶贫相关问题研究、不同片区扶贫战略研究等内容组成，这些内容相互关联、互为一体。

本系列研究需要体现出以下五个方面的特点：

1. 整体性。以连片特困地区扶贫战略规划为主题，首先，从贫困特征、减贫需求调查开始；以此为基础，从不同视角，开展片区扶贫战略研究。其次，以基线调查、战略研究成果为指导，开展县、村级扶贫规划编制研究。第三，以一个片区县为例，就片区扶贫攻坚相关问题开展研究。第四，选择高原地区、石漠化地区这两个连片特困地区的扶贫战略规划及实践进行研究。这六个分项研究，相互独立，但又相互形成一个整体。

2. 综合性。贫困是多维的，贫困的成因也是多元的，由此决定连片特困地区的减贫战略必然是综合性的。因此，本系列研究按照区域发展带动扶贫开发，扶贫开发带动区域发展的思路，组织经济学、社会学、环境生态学、发展学、人类学等多学科、跨领域的专家组，从多个视角开展研究。其成果更充分反映了连片特困地区扶贫开发的根本规律，提高了研究成果指导实践的针对性。

3. 理论性。本系列研究着力于对已有实践的总结。但是由于连片特困地区区域发展与扶贫攻坚是国家今年才提出的战略概念，急需理论指导。因此，本系列研究既注重对相关理论的梳理，更重视从实践中总结、提炼相关理论及方法，以其用于指导新的实践。

4. 应用性。本系列研究是在国家扶贫主管部门——国务院扶贫办的指导下开展的，其中一项是国家民委的民族问题研究项目的年度课题、一项是应广西自

治区扶贫办提出的研究需求。这就决定了研究必须与实际紧密结合，也决定了其成果必须应用于指导实践。

5. 国际性。由于连片特困地区扶贫攻坚是国家新的扶贫战略，缺乏现成的经验，因此，本系列研究注重国际经验的研究、借鉴。为此，其中的4个专题研究邀请了国际专家的参与。国际专家从国际经验的角度，提供了很好的研究报告，丰富了研究内容，提高了成果的先进性和实用性。

开展连片特困地区扶贫战略研究具有多重意义

总体上看，该系列研究的价值及其重要性主要体现在以下三个层面：

第一，在实践层面。该系列研究基于几个片区扶贫攻坚实践的实地调研而展开，这种研究对于指导片区扶贫攻坚战略的具体执行、落实扶贫规划、评估扶贫成效具有极大的实践意义。本系列研究分别基于青海玉树州的灾后重建实践讨论高原地区的扶贫攻坚战略规划、基于武陵山片区的贫困调查讨论该片区的贫困特征、贫困需求及扶贫战略规划、基于广西基础设施大规模建设讨论大扶贫战略。这些研究对于扶贫系统及相关政府部门了解新阶段扶贫攻坚的背景和基础，认识不同片区扶贫攻坚的重点难点，落实新阶段的扶贫攻坚战略及其规划具有重要的指导意义。同时，该系列研究对于有关方面根据当地的实际基础和需求评估新阶段的扶贫攻坚成效也具有不可或缺的参考价值。

第二，在社会政策层面。该系列研究的实践指向性将促使政府有针对性地调整相关的社会政策，创新社会政策设置，从而确保连片特困地区扶贫攻坚具有长期稳定的减贫效益。连片特困地区扶贫攻坚既需要切合实际需求的实施计划和方案，也需要确保扶贫攻坚益贫性的社会政策。前者主要作用于战略执行期间，后者是确保战略减贫效应的长期性和稳定性。本系列研究由于具有强烈的实践导向，因此，在研究过程中，研究人员将始终保持与减贫相关的社会政策的敏感性，关注现有社会政策对贫困人群的包容性，并尝试进行理论结合实际的政策整合与政策创新。从这个意义上说，该项目具有极大的社会政策价值。

第三，在减贫理论层面。本系列研究以连片特困地区为调查单位、以扶贫战略为着眼点、理论结合实际的研究方法将有助于形成关于中国贫困研究的中层理论，丰富和拓展现有贫困研究的研究视野。“连片特困地区扶贫攻坚”是最近几年兴起的减贫概念，以此为主题的研究尚处于建构之中。近几年围绕此主题的研究正在从理论、概念层面走向实践、政策层面。本系列研究作为以此为主题的研究课题之一，以连片特困地区为调查单位，坚持理论联系实际的研究方法，研究

成果很好回应了当前阶段减贫实践的实际需要，对于丰富中国减贫研究的中层理论、拓展贫困研究的视野具有十分重要的意义。

开展连片特困地区扶贫战略研究预期产生的社会影响

本系列研究以连片特困地区为研究对象，通过对有代表性的连片特困地区的实地调查研究，分别从贫困特征、减贫需求、战略构建、规划编制、政策建议等方面对连片特困地区减贫问题进行研究，是对连片特困地区扶贫战略的经验总结、政策研究与学术思考。本系列研究的成果形成了以下著作：《连片特困地区贫困特征与减贫需求分析——基于武陵山片区8县149个村的调查》，《连片特困地区扶贫战略研究——以武陵山片区为例》，《连片特困地区区域发展与扶贫攻坚县/村级实施规划的编制方法》，《连片特困地区区域发展与扶贫攻坚若干问题——基于建始县的调查与思考》，《高原地区减贫战略规划研究——青海省玉树州的灾后重建与可持续发展》，《石漠化地区大扶贫攻坚——广西特困地区基础设施建设大会战的实践》。

上述研究成果的预期社会效益将体现在以下三个方面：

一是构建连片特困地区扶贫理论与方法体系，帮助贫困领域的研究者和实践者深化对连片特困地区扶贫攻坚的科学、理性认识，为进一步深入研究打下基础。

二是研究成果将直接推动相应片区的扶贫攻坚战略规划的实施，推进片区扶贫开发科学性、规范性、有效性的不断提高。具体而言，系列研究产出的武陵山片区的贫困特征与减贫需求研究、武陵山片区扶贫战略研究、武陵山片区县村级扶贫规划编制方法研究、武陵山片区区域发展和扶贫攻坚相关问题研究、高原地区减贫战略规划研究、广西特困地区基础设施建设大会战研究等六个方面的研究成果，对于全国扶贫系统、参与片区区域发展和扶贫攻坚的有关部门、社会组织等理解、执行片区的扶贫攻坚战略具有重要参考价值。同时，本系列研究对于全国的区域扶贫开发研究将发挥积极促进作用，并为其他相关研究提供有价值的对比性研究成果，进而推动中国的贫困研究。

三是在个专题研究的基础上，尝试形成从整体上理解和分析连片特困地区扶贫攻坚的一般性研究框架，构建中国连片特困地区区域发展和扶贫攻坚理论、战略、规划体系，支持中国扶贫经验的国际交流与分享。

基于上述考虑和共识，从2010年开始，历时数年时间，在国务院扶贫办的支持、指导下，中国国际扶贫中心和德国发展机构等国际组织合作，根据不同主

题，邀请国内、国际知名专家，组成相关专家队伍，围绕“连片特困地区扶贫战略”这一主题开展了一系列研究，取得了系列研究成果。这些成果集中体现在“连片特困地区扶贫战略研究丛书”的6本著作中。相信本套丛书的出版发行，在推进我国区域减贫理论战略规划研究、提高连片特困地区扶贫攻坚战略规划的编制与实施效果、开展国际减贫相关交流等方面都会做出积极贡献。


2015.7

目 录

引 言	(1)
第一章 世纪之交广西扶贫开发形势与任务	(9)
第一节 20 世纪 90 年代广西扶贫工作的进展和面临的形势	(9)
第二节 20 世纪 90 年代单项发展问题大会战	(14)
第三节 21 世纪初广西扶贫开发工作进展	(28)
第四节 21 世纪初广西连片特困地区扶贫战略抉择	(30)
第二章 东巴凤三县基础设施建设大会战	(38)
第一节 决策背景	(38)
第二节 建设内容	(39)
第三节 项目实施及其组织管理体系	(42)
第四节 建设成果	(49)
第三章 大石山区五县基础设施建设大会战	(52)
第一节 决策背景	(52)
第二节 建设内容	(57)
第三节 组织管理体系	(59)
第四节 资金安排	(63)
第五节 建设成果	(67)
第四章 桂西五县基础设施建设大会战	(75)
第一节 决策背景	(75)
第二节 建设内容及资金安排	(78)
第三节 组织管理方式	(82)
第四节 建设成果	(94)
第五章 兴边富民行动基础设施建设大会战	(98)
第一节 决策背景	(98)

第二节 建设内容·····	(102)
第三节 组织管理体系·····	(105)
第四节 资金安排·····	(110)
第五节 建设成果·····	(113)
第六章 大会战对广西扶贫开发进程的贡献·····	(114)
第一节 对经济发展的影响·····	(114)
第二节 对社会发展的影响·····	(122)
第三节 对扶贫的影响·····	(139)
第七章 大会战的经验与挑战·····	(145)
第一节 大会战的成功经验·····	(145)
第二节 大会战面临的挑战·····	(149)
结 语·····	(154)
参考文献·····	(161)
附录：连片特困地区扶贫攻坚的成功实践 ——广西基础设施建设大会战案例分析·····	(162)
后 记·····	(187)

引言

一、改革开放以来中国发展战略和发展格局的演变

改革开放以来，中国的发展是围绕回答两个问题而展开的：一个是怎么样“加快发展”，另一个是怎么样“共同发展”。相应地，有第一波发展和第二三波发展。

1978年底，中国走上改革开放的道路。当年，中国国内生产总值为3645亿元，在世界主要国家中位居第10位；人均国民总收入为190美元，处于全世界最不发达的低收入国家行列。^①在这种情况下，中国把“加快发展”摆在了中心位置，选择了支持有条件的沿海地区先发展起来的非均衡发展战略。改革开放的总设计师邓小平提出“让一部分地区、一部分人先富起来，逐步实现共同富裕”和“两个大局”的经济社会发展构想，指出“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是一个大局。那时候沿海也要服从这个大局”。^②中央政府给予沿海地区大量优惠政策，支持这些地区通过外向型经济率先发展，带动“珠三角”“长三角”等改革开放前沿地带迅速走向繁荣，第一波发展取得突出成效。1979至2007年，中国国内生产总值年均实际增长9.8%，明显高于1953至1978年间6.1%的平均增长速度，大幅高于同期世界经济年平均增长3.0%的速度。2007年，中国国内生产总值为3.76万亿元，居全世界第4位；人均国民收入为2360美元，跃升至世界中等偏下收入国家行列。1978年，中国农村有2.5亿绝对贫困人口，约占全部人口的四分之一。2007年底，农村绝

① 国家统计局：《大改革 大开放 大发展》，2008年。

② 邓小平：《邓小平文选》（第三卷），人民出版社，1993年，第277、278页。

对贫困人口减少到 1479 万人，不足全部人口的 2%。^①“加快发展”这一问题得到根本解决。回顾这一历程可以发现，第一波发展取得成功主要是因为，这一时期全球经济持续繁荣，全球化浪潮汹涌澎湃，中国恰好具有劳动力成本低廉而素质高等比较优势和稳定的宏观环境，吸引国际投资和发展外向型经济具有无与伦比的优势。

“加快发展”的过程中，中国不同地区之间的发展差距不断扩大。1979 年至 1997 年，中国东部地区与西部地区 GDP 总量之比由 2.12 增加到 2.86，年均增加 0.0371，地区差距明显拉大。1990 年代末期，“共同发展”这一问题逐渐凸显出来，中国政府开始认识到考虑邓小平所说第二个大局的紧迫性，先后提出并实施西部大开发等旨在加快相对落后地区发展速度的战略，加大对落后地区的政策支持力度，试图推动不同地区走上均衡发展道路，是为第二波发展。1998 年至 2007 年，东部地区与西部地区 GDP 总量之比由 2.89 进一步增加到 3.18，年均增加 0.0296。东西部地区差距进一步拉大，但拉大的速度有所减缓。^②政府支持落后地区发展的战略和政策起到一定效果，只是并未能够扭转地区差距进一步拉大的局面，“共同发展”问题未能得到有效解决，第二波发展未能重塑第一波发展形成的潮流。究其原因，主要是因为这一时期全球化进一步加深，中国的外向型经济仍然拥有巨大发展空间，国际市场的蓬勃动力继续推进沿海地区快速增长。政府加大扶持落后地区的政策措施只能在一定程度上平抑市场的拉动力量，遏制地区分化的作用有限。“共同发展”和“加快发展”指向相反的方向。

2008 年，美国次贷危机引发全球金融危机，进而由金融领域影响至实体经济，世界经济发展进入低谷，全球特别是美欧诸国消费市场大幅萎缩，贸易保护主义抬头，人民币升值压力增大。中国高度依赖于国际市场的劳动与资源密集型工业产品的出口遭遇空前困难。与此同时，经过 30 多年的快速发展，中国城乡居民收入和消费水平逐渐上升，劳动力成本增加；快速工业化带来的资源与环境问题也日益突出，人与自然关系趋于紧张。国际国内形势的深刻变化，致使以劳动与资源密集型产品为主要内容的外向型经济面临巨大挑战。在这种情况下，加大扶贫开发力度，加快落后地区发展步伐，扩大内需，调整产业结构，加快转变经济发展方式，不再只是政府基于维护社会公平和稳定、促进共同富裕的政治需要，更成为经济形势的内在要求，成为市场力量所趋。“看得见的手”和“看不

① 国家统计局：《大改革·大开放·大发展》，2008 年。

② 陆汉文等：《东西扶贫协作：经验回顾和制度创新》，亚洲开发银行研究报告，2011 年。

见的手”同向发力,“共同发展”和“加快发展”指向相同的方向。2011年3月,中国第十一届全国人民代表大会第四次会议审议通过《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》,正式把加快转变经济发展方式作为未来五年经济社会发展的主线。促进区域协调发展和城乡一体化发展,提高城乡居民特别是贫困人口收入水平,扩大内需,被作为开创科学发展新局面的重要途径。落后地区发展在国家政治、经济和社会生活中的战略地位提升到一个从未有过的高度,第三波发展浮出水平面。“共同发展”问题的解决出现从未有过的重大机遇。

二、改革开放以来中国农村扶贫开发形势的变化

与三波发展相对应,中国农村扶贫开发也可以区分为三个阶段。

改革开放至20世纪末期为第一阶段。这一阶段的基本特征为:宏观经济快速增长是带动减贫的根本力量,政府开发式扶贫工作停留于较低层次。1978年,中国农村的贫困发生率为30.7%。改革开放以后,农村家庭联产承包责任制极大激发了农民的积极性 and 创造性,农村经济快速发展,农村贫困人口迅速减少。1985年,中国农村贫困人口减至1.25亿,贫困发生率降为14.8%。有关研究表明,剩余1.25亿贫困人口大部分分布在18个集中连片的贫困地区:东部的沂蒙山区、闽西南及闽东北地区;中部的努鲁尔虎山区、太行山区、吕梁山区、秦岭大巴山区、武陵山区、大别山区、井冈山地区和赣南地区;西部的定西干旱地区、西海固地区、陕北地区、西藏地区、滇东南地区、横断山区、九万大山地区、乌蒙山区、桂西北地区。^① 这些集中连片的贫困地区难以脱贫的共同原因主要有:(1)从事农业生产的自然与资源条件差,其中部分地区生态环境非常脆弱(如定西干旱地区、西海固地区、陕北地区);(2)地理位置偏远,基础设施落后,交通条件差,与外界联系非常不便;(3)教育和医疗水平低,文化保守,人口基本素质低下。^② 1980年代中期以后,中国改革开放的重点转向了城市,以城市为中心的工业化和市场化进程不断深入,外向型经济快速增长。在市场机制的作用下,城乡之间、沿海与内地之间的经济差距拉大,“三农”问题逐渐凸现出来,经济增长对减缓贫困的作用日趋衰减。1986年,中国政府成立了专门的扶贫开发工作领导机构——国务院贫困地区经济开发领导小组(1993年改名为国务院

① 张磊:《中国扶贫开发政策演变》(1949—2005),中国财政经济出版社,2007年,第76—77页。

② 姜德华等:《中国的贫困地区类型及开发》,旅游教育出版社,1989年,第30—37页。

扶贫开发领导小组)，这标志着中国农村有计划、有组织、大规模开发式扶贫工作的开始。经济增长（减贫效应已衰减）和开发式扶贫工作共同推动 18 个集中连片贫困地区的减贫进程，绝对贫困人口数量持续减少。1997 年，农村贫困人口减少到 5000 万人，贫困发生率为 5.4%；2000 年进一步减少到 3209 万人，贫困发生率为 3.5%。随着数量的减少，绝对贫困人口的分布日趋零散化，但这是一个较低扶贫标准下的贫困人口分布状况。如果把低收入人口和绝对贫困人口加在一起，实际上需要扶持的困难人群规模依然庞大，分布依然集中。无奈的是，在扶贫资源有限的情况下，政府只能以绝对贫困人口作为扶贫工作的对象，并且以改善与他们最直接相关的生产生活条件为工作重点。绝对贫困人口由集中分布向“插花型”零散分布的转变，促使政府逐渐改变贫困瞄准方式，从区域瞄准改变为县级瞄准，以便集中有限资源帮助最困难的绝对贫困人口，而将分布在绝对贫困人口周围的大量低收入人口排除在外，尽管这些低收入人口的生活水平依然很低，且面临着返贫的巨大风险。在这种情况下集中连片贫困地区的连片开发和综合治理也受到关注，但能够获取的资源严重不足，开发式扶贫的成效受到局限，而以城市和沿海地区为焦点的市场力量更不可能向这些地区配置资源。因此，集中连片贫困地区特别是中西部集中连片贫困地区与其他地区的差距扩大了，发展不平衡问题渐趋严重。^①

20 世纪末至 2007 年为第二阶段。这一阶段的基本特征为：政府开发式扶贫力量增强，市场力量的扶贫功能进一步弱化。国家总体经济实力和政府财政能力大大增强，工业反哺农业、城市反哺农村、相对发达地区反哺贫困地区的时机趋于成熟，不同渠道的支农扶贫资源大量增加。专项财政扶贫资金增长幅度加大，整村推进、劳动力转移培训、产业化扶贫、移民搬迁、以工代赈等专项扶贫政策大力实施。农村费改税乃至最终全面取消农业税政策，退耕还林、退牧还草、生态公益林建设等生态补偿政策，粮食直补、农机具补贴等农业补贴政策，义务教育两免一补、新型农村合作医疗、最低生活保障制度等社会保护政策，渐次出台实施。随着市场经济实力的进一步增强、全社会整体收入水平的提高和非政府组织的快速发展，捐款捐物、志愿服务等社会帮扶资源增多。专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫各显其能，逐渐形成三位一体大扶贫格局。尽管市场经济的分化发展带动收入不平等程度加深，贫困地区、贫困人口从市场中获益的空间变小，但

^① 黄承伟、陆汉文：《中国集中连片特殊困难地区减贫与发展战略》，《扶贫开发》，2009 年第 2 期，第 6—15 页。

在政府大扶贫格局加力推进的情况下，贫困人口数量进一步减少。2007年，全国农村贫困人口减少至1479万人，贫困发生率降低到1.6%。

2008年以后为第三阶段。这一阶段的基本特征为：扶贫开发工作重新定位，政府开发式扶贫力量大幅增强，以农村最低生活保障制度为基础的兜底式扶贫机制全面建立，市场力量在扶贫开发中呈现出新的特征。2007年底，十七大报告提出逐步提高扶贫标准的战略主张，长期以来着眼于解决农村生存困难的扶贫开发目标让位于发展导向型扶贫开发目标，扶贫开发成为以人为本、执政为民的重要体现，成为统筹城乡区域发展、保障和改善民生、缩小发展差距、促进全体人民共享改革发展成果的重大举措，成为巩固中国共产党执政基础、确保国家长治久安、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的基础工程。^① 2008年以后，由于国际国内经济发展形势出现重大新变化，加大扶贫开发力度进一步成为扩大内需、加快转变经济发展方式、促进经济长期稳定可持续发展的必然要求。在这种背景下，国家确定了开发式扶贫和农村最低生活保障制度相衔接的工作方针，“把扶贫开发作为脱贫致富的主要途径，鼓励和帮助有劳动能力的扶贫对象通过自身努力摆脱贫困；把社会保障作为解决温饱问题的基本手段，逐步完善社会保障体系”。^② 与此同时，沿海相对发达地区企业为应对国际市场萎缩和出口困难的局面，越来越意识到把眼光转向国内市场的重要性，对开发中西部地区市场、资源和参与落后地区投资发展表现出更加浓厚的兴趣，资本和技术呈现出向贫困地区转移的潜在趋势，市场经济显露出包容性发展的可能空间。“看得见的手”和“看不见的手”相结合，共同创造出扶贫开发工作的战略机遇期。

三、连片特困地区扶贫攻坚问题的提出

2008年，中国政府开始采用新的扶贫标准，将低收入人口全部纳入扶贫范围。根据2007年以前的官方贫困线（绝对贫困线），全国农村贫困人口在空间上呈现为大集中小分散的特征，即贫困人口从总体上看集中于中西部地区，特别是一些特殊类型贫困地区，但在这些地区内部，贫困人口呈插花型零散分布，夹杂于非贫困人口之中。根据新扶贫标准（2008年为1196元），全国农村共有4007万贫困人口，贫困发生率为4.2%。旧扶贫标准下贫困人口插花型分布的特征在

① 《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，中共中央2011年10号文件，2011年。

② 《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，中共中央2011年10号文件，2011年。

相当大的程度上被新标准下贫困人口的片区集中分布特征所替代，因为旧标准下有很多刚刚跨过绝对贫困线和解决温饱问题的低收入人口。

更为重要的是，经济层面扩大内需和政治社会层面促进共同富裕、构建和谐社会的战略需求彰显出解决相对贫困和多维贫困问题的重要意义。从相对贫困的视角来看，农村贫困人口的空间分布具有明显的片区集中性。不仅东中西部地区的收入差距巨大，而且在人均国民生产总值处于前列的一些东部省份内部，也存在贫困人口比较集中的特殊类型贫困地区。从多维贫困的视角来看，农村贫困人口的空间分布同样具有典型的片区集中性。把对贫困的考察由收入水平低拓展至交通、教育、饮水、医疗、环境卫生、文化活动内容等多维领域，中西部深山区、石漠化地区、干旱地区、高寒地区等特殊类型地貌和气候带所具有的连片贫困特征更为突出。在收入水平越过贫困线的情况下，一些地区完全可能因为其他方面的突出问题（如行路难）而处于整体贫困状态。

因此，与过去重点关注贫困县和贫困村不同，第三阶段扶贫开发工作将对连片贫困地区给予更多关注，抱有更大兴趣。中共中央、国务院 2011 年 5 月颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》，正式全面阐述了未来十年扶贫开发的总体要求、目标任务、对象范围和专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、国际合作、政策保障、组织领导等方面内容。纲要明确指出，六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境地区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区和西藏、四省藏区、新疆南疆三地州等 14 个集中连片特殊困难地区（简称连片特困地区）是未来十年扶贫攻坚的主战场。要加大投入和支持力度，“集中实施一批教育、卫生、文化、就业、社会保障等民生工程，大力改善生产生活条件，培育壮大一批特色优势产业，加快区域性重要基础设施建设步伐，加强生态建设和环境保护，着力解决制约发展的瓶颈问题，促进基本公共服务均等化，从根本上改变连片特困地区面貌”。“各省（自治区、直辖市）可自行确定若干连片特困地区，统筹资源给予重点扶持”。^① 由此，连片特困地区正式成为新阶段中国农村扶贫攻坚的焦点。

在新形势下，以连片特困地区为扶贫攻坚主战场，不仅是政治、经济、社会发展形势的内在要求，是国家总体发展格局和扶贫开发形势演变的必然结果，具有重大意义；而且也对扶贫开发思路方法、体制机制的改革创新提出了迫切召唤。总的来看，连片特困地区扶贫攻坚不仅需要进一步强化专项扶贫、行业扶

^① 《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》，中共中央 2011 年 10 号文件，2011 年。