

中国旅游扶贫发展指数报告

刘志明 主编

李鸿训 杨斌艳 副主编

中国社会科学出版社

中国旅游扶贫发展指数报告

刘志明 主编

李鸿训 杨斌艳 副主编



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国旅游扶贫发展指数报告/刘志明主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 6

ISBN 978-7-5203-0678-2

I. ①中… II. ①刘… III. ①不发达地区—旅游业发展—研究报告—中国 IV. ①F592.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 149887 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 陈肖静
责任校对 刘 娟
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 11.5
插 页 2
字 数 148 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

编委会

主 编 刘志明

副主编 李鸿训 杨斌艳

编委会成员

司树杰 国务院扶贫办

唐绪军 中国社会科学院新闻与传播研究所

娄俊岭 贫困地区产业发展基金有限公司

黄勇嘉 中国扶贫开发服务有限公司

李鸿训 中扶旅游开发有限公司

王彦庆 惠达宜居中国智库

杨 苜 新华社中国经济信息社指数中心

厉新建 北京第二外国语学院旅游管理学院

杨 波 人民网舆情监测室

周 鑫 Trustdata

本书作者

黄勇嘉 高 凌 林佳颖 金炫美 杨 芳

吕 静 李蓟昭 戴婷竹 张 焜

前 言

扶贫减贫是个世界级问题。作为世界上人口最多的国家，中国的扶贫减贫事业，不仅关系上亿国人的生活与命运，其经验和教训也有着全球性意义。

过去的三十多年，中国的扶贫减贫取得了举世瞩目的成就，解决了两亿多农村贫困人口温饱问题。联合国提出的将贫困水平在 2015 年之前降低一半的千年发展目标，在世界各国中，人口多、底子薄的中国率先完成了任务。这也为全世界各国的扶贫工作带来有益的经验。联合国《2015 年千年发展目标报告》显示，中国极端贫困人口比例从 1990 年的 61%，下降到 2002 年的 30% 以下，率先实现比例减半。2014 年又下降到 4.2%，中国对全球减贫的贡献率超过 70%。中国政府为缓解农村贫困问题所做出的种种决策和取得的杰出成就得到国际社会的高度赞赏，也为其他国家的扶贫工作做出示范。

中国扶贫开发工作的成功，是多方面因素和政策举措综合作用的结果。第一，改革开放后经济的快速发展为扶贫开发工作奠定了坚实的基础；第二，建设强化扶贫机构，加大扶贫资金投入，加强监督力度。做到扶贫资金用之有效，真正地用在贫困地区民众身上；第三，国家实施统筹城乡发展战略和“工业反哺农业、城市支持农村”与“多予少取放活”的方针，采取了一系列惠农政策措施，全面促进农村经济社会发展，广大贫困群众受益

良多；第四，国家不断加大科技扶贫的工作力度，致力于推广先进的农业科学技术，普及农业科学知识，有效地改变了贫困地区落后的生产方式。

但总体来看，我国的贫困形势依然严峻。云南、贵州、广西、河南、四川等省、自治区的贫困人口都超过了 500 万。虽然整体的贫困发生率下降，但部分省、自治区的贫困发生率仍在 15% 以上。而贫困人口分布的区域大多比较分散，对于扶贫工作的开展和实施是一项巨大的挑战。在这种大背景下，因地制宜，精准扶贫就成为新时期扶贫的主导方向与发展策略。

精准扶贫是与粗放扶贫相对的概念，其实质就是将扶贫的政策和资源真正落实到贫困人群身上。而旅游扶贫则是产业扶贫和精准扶贫的重要组成部分。我国的贫困地区大多处于连片山区、有非常优质的旅游资源和生态环境。在我国 832 个国定贫困县中现有 397 个 4A 级和 5A 级国家风景名胜区。迄今为止，已有一批贫困村通过发展乡村旅游实现了脱贫致富。2016 年国务院出台的《十三五脱贫攻坚规划》中将旅游扶贫作为发展特色产业实现精准扶贫的重要内容，强调要依托贫困地区特有的人文资源深入实施乡村旅游扶贫工程。而国家旅游局和国务院扶贫办联合提出：到 2020 年，要通过引导和支持贫困地区发展旅游使约 1200 万贫困人口实现脱贫，这代表着旅游产业在脱贫攻坚战中的重要的产业地位。

旅游扶贫作为一个新生事物，依然存在诸多不确定性。由于人们所处位置和看问题角度的不同，往往难以形成共识，在推广过程中，也不免出现诸多偏差。这也成为阻碍旅游扶贫健康发展的主要因素之一。为此，有必要组织跨行业、跨领域的专家、学者以及相关政府部门、旅游企业的人士参与对旅游扶贫发展的全面研究。通过总结国内外的各种案例、各地发展模式和成功经验，探索我国旅游扶贫发展的规律。在此基础上，形成旅游扶贫的全面评价体系，把软硬件评价有机集合起来，推动旅游扶贫进

入良性发展轨道。

本书是构建中国旅游扶贫发展指数的首次尝试，在这个过程中，得到国务院扶贫办、中国扶贫开发服务有限公司、中国社会科学院新闻与传播研究所、人民网舆情监测室、新华指数等机构及相关专家的大力支持，在此一并致谢！

编者

2017年4月2日

目 录

前言	(1)
----------	-------

上篇 政策篇

中国扶贫历史与现状	李鸿训 吕 静 (3)
重大旅游扶贫政策解读	黄勇嘉 (20)

中篇 指数篇

中国旅游扶贫发展指数构建方法	高 凌 (33)
旅游扶贫传播指数	林佳颖 (54)
从网络舆论视角看旅游扶贫开发	中国社会科学院舆情调查实验室 (85)

下篇 案例篇

安徽的多元扶贫模式	张 焜 (105)
四川：“旅游 + ”助力旅游扶贫	戴婷竹 (114)
重庆的旅游扶贫之道	金炫美 (125)

精准扶贫的“铜仁模式”

…… 新华社中国经济信息社 贵州省铜仁市人民政府(137)

鲁朗小镇：广东援藏创造的旅游精准扶贫新模式

…………… 高 凌 吕 静(164)

燕溪堂：公益旅游扶贫新平台 …………… 杨 芳(171)

上篇 政策篇

中国扶贫历史与现状

李鸿训 吕 静

新中国成立至改革开放之初的三十年，由于中国的经济基础极端薄弱，生产能力低下，导致在 1978 年，中国是世界上贫困人口最多的发展中国家之一。国家统计局在《关于中国农村贫困状态的评估和监测》中，将 1978 年的贫困线划定在人均年收入 100 元以内，按这个标准计算，当时全国贫困人口的规模为 2.5 亿人，占全国人口总数的 25.97%，占当时农村人口总数的 30.7%，占世界贫困人口总数的 1/4。如果以人均年收入 200 元作为农村温饱线，则贫困人口的数量更为巨大。因此，在那个时期，中国的贫困问题非常严重，扶贫形势十分严峻，带来很多社会问题。

1978 年底，在巨大的国际竞争压力面前，中国选择了支持有条件的沿海地区首先发展起来的非平衡战略。到 20 世纪 90 年代中后期，地区之间和地区内部的经济发展很不平衡，地区的发展问题显露出来，东部和中、西部经济水平有很大差别，特别是贫困地区的生产力发展十分缓慢。同时也带来很多的负面影响，造成社会两极分化，贫富差异急剧加大，社会矛盾显著。因此采取积极的扶贫措施，帮助贫困地区和贫困户消除贫困、发展致富，缩小社会贫富差距，对消除社会矛盾，加强社会安定团结，加速社会主义建设，建设和谐社会，巩固国防都

有重要的作用。

中国的扶贫开发在新中国成立后就一直在进行，但真正严格意义上的扶贫，是在改革开放后提出并在改革开放进程中逐步明确的，也是在此期间进行了大规模的实施。从 80 年代中期开始，中国扶贫工作的主要目标是解决农村贫困人口的温饱问题，工作重点是要改变贫困地区经济文化落后的状态。

一 中国扶贫开发的历史阶段

（一）制度性变革推动扶贫阶段（1979—1985 年）

1978 年，按中国政府确定的贫困标准统计，农村贫困人口为 2.5 亿人，贫困发生率为 30.7%，占世界贫困人口总数的 1/4。而导致农村大范围贫困的主要原因在于“人民公社”的体制造成农民生产积极性低下，已经不能适应生产力的发展需要，所以必须以新的制度来对贫困人口进行规范和扶持。党的十一届三中全会以后，家庭联产承包责任制的推行，改变了我国旧有的经营管理体制，解放了农村生产力，提高了农民的生产热情，极大地缓解了农村的贫困问题。数据显示，从 1978 年到 1985 年，农村人均粮食产量增长 14%，肉类增长 87.8%，棉花增长 73.9%，油料增长 176.4%；农民人均纯收入增长了 2.6 倍；没有解决温饱的贫困人口从 2.5 亿人减少到 1.25 亿人，贫困发生率降为 14.8%。贫困人口平均每年减少 1786 万人。英国《经济学家》杂志 1992 年 11 月第 2 期的一篇文章认为，1978 年有 2 亿到 2.7 亿中国人生活在“绝对贫困”中，到 1985 年农村改革大体完成的时候，绝对贫困人口为 1 亿人，经济改革的头 6 年里，中国就有相当于一个日本或两个英国，或者说半个美国的人口摆脱贫困。

表 1 贫困人口分布集中的连片贫困区

东部	沂蒙山区	闽西南	闽东北地区						
中部	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	赣南地区	
西部	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

这些连片地区因为地理位置偏远，生态环境十分脆弱，教育水平落后等原因而造成脱贫困难。

（二）政府主导型大规模开发式扶贫阶段（1986—1993 年）

20 世纪 80 年代初开始，中国的改革重点开始由农村转向城市，由农业转向工商业，“三农问题”逐渐凸显出来。据中国政府公布的资料，1985 年中国农村年人均收入在 200 元以下（相当于当年全国农村人均纯收入水平的 50%）的人口仍有 1.25 亿，占当时农村总人口的 14.8%，其中有近 4000 万人年均纯收入不足 150 元，占农村人口总数的 4.4%，如果以世界银行制定的人均年纯收入 370 美元为贫困标准，1985 年东亚地区有贫困人口 2.8 亿人，其中 2.1 亿人分布在中国，占当时世界贫困人口总数的 1/5。为此，党中央、国务院非常地重视，于 1986 年成立了专门的扶贫机构——国务院贫困地区经济开发领导小组（1993 年改名为国务院扶贫开发领导小组），决定在全国范围内有计划、有组织地开展大规模的扶贫开发工作，使得农村扶贫更加规范化和制度化。在这一期间，一是确立了贫困地区经济开发的方针；二是制定了专门针对贫困地区和贫困人口的政策措施；三是对 18 个集中连片贫困地区实施重点扶贫开发；四是确定了对贫困县的扶持标准，将 70% 的扶贫资金用于贫困县，并核定了贫困县，分中央政府和省（自治区）两级重点扶持。到 1993 年底，全国农村没有解决温饱的贫困人口减少到 8000 万人，平均每年减少 640 万

人，贫困发生率下降到 8.7%。

（三）“八七扶贫攻坚”阶段（1994—2000 年）

1994 年，在全国农村基本解决温饱问题的基础上，国家颁布实施《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》，该计划的公布实施成为这一阶段的标志。该计划明确提出要“集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用 7 年左右的时间，基本解决目前全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题”。实现了救济式扶贫向开发式扶贫的转变，同时也标志着扶贫开发中一场艰难的攻坚战役开始了。在这一阶段，也提出了许多新的政策和措施。

在资金方面，改革扶贫资金的使用管理方式，根据贫困地区的贫困程度来决定扶贫资金以及分配方案，同时建立约束和激励机制，加大对扶贫资金的审查监督力度。在政策保障方面，实施信贷优惠、财税优惠、经济开发优惠政策。在组织安排上，不同的政府部门分别制定本部门的八七扶贫攻坚实施方案，在资金、技术、物资上向贫困地区倾斜。

在这一时期，农村贫困人口的生活条件得到了明显的改善，截至 2000 年年底，贫困地区通电、通路、通邮、通电话的行政村分别达到 95.5%、89%、69%、67.7%。修建基本农田 9915 万亩，解决了 7725 万多人和 8398 万多头大牲畜的饮水困难。经过近七年的努力，到 2000 年年底，国家八七扶贫攻坚目标基本实现，中国农村绝对贫困人口从 1993 年的 8000 万人下降到 2000 年的 3209 万人，贫困发生率下降到 3.4%，解决了两亿多农村贫困人口的温饱问题。

（四）全面建设小康社会时期的扶贫开发阶段（2001 年至今）

这一阶段的显著特征是：1. 扶贫开发工作进一步深入，下沉到贫困村，将农村贫困人口中最低收入者作为扶持开发的对象。2. 农业产业化开发扶贫，将贫困地区的农业与市场对接，使农业

产业化，同时改善基础设施。开始注重扶贫工作的成果巩固。

2001年，《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》颁布实施，其奋斗目标是尽快解决少数贫困人口的温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生活，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，如加强贫困乡村的基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状态，为达到小康水平创造条件。这一时期，国家把扶贫开发的重点集中在中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区，同时要求重视残疾人扶贫工作，把残疾人纳入扶持范围。努力积极推进农业产业化经营，加强贫困地区农产品的市场建设，让农户具备自己脱贫的能力。同时还加大科技扶贫的力度，将高科技和先进的理念推广至贫困地区，使得种植业、养殖业、加工业都有了一定的技术依托，加速科技成果转化。在政府加大扶贫力度的情况下，到2010年，按低收入贫困线衡量的农村贫困人口为2688万人，贫困发生率为2.8%。

为了进一步加快贫困地区发展，促进共同富裕，党中央于2011年颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》，我国扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。同时提出下一阶段的总体目标：到2020年，要稳定实现贫困对象不愁吃不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房。使贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，扭转发展差距扩大趋势。另外由于国际市场出现新的变化，加快转变经济发展方式成为必要。许多沿海地区的企业为了应对国外市场萎缩和出口困难等问题，将眼光转向国内市场，对开发落后地区市场产生了浓厚的兴趣，资本和技术也开始逐步转向落后地区，对于贫困地区和贫困人口来说是一次巨大的机遇，能够推动扶贫工作的进行。

一 中国扶贫工作的成就

(一) 贫困人口数量大大减少，贫困发生率显著降低

经过将近 40 年不懈的艰苦奋斗，中国的扶贫开发取得了巨大成就。将贫困水平在 2015 年之前降低一半，是联合国提出的千年发展目标，在世界各国中，人口多、底子薄的中国竟然率先完成了任务，也为全世界各国的扶贫工作带来经验。

表 2 历年贫困人口与贫困发生率的变化

年份	扶贫标准 (元)	绝对贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)
1978	100	25000	30.7
1985	206	12500	14.8
1986	213	13100	15.5
1987	227	12200	14.3
1988	236	9600	11.1
1989	259	10200	11.6
1990	300	8500	9.4
1991	304	9400	10.4
1992	317	8000	8.8
1993	350	7500	6.3
1994	440	7000	7.7
1995	530	6500	7.1
1996	580	5800	4.7
1997	640	4962	5.4
1998	635	4210	4.6
1999	625	3412	3.7
2000	625	3209	3.6
2001	872	9029	9.8
2002	869	8645	9.2
2003	882	8517	9.1
2004	924	7587	8.1
2005	944	6432	6.8