



连片特困区蓝皮书

BLUE BOOK OF CONTIGUOUS DESTITUTE AREAS

中国连片特困区 发展报告 (2016~2017)

连片特困区扶贫开发政策与精准扶贫实践

主编/游俊 冷志明 丁建军

THE DEVELOPMENT REPORT OF CHINA
CONTIGUOUS DESTITUTE AREAS (2016-2017)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2017
版



连片特困区蓝皮书

BLUE BOOK OF
CONTIGUOUS DESTITUTE AREAS

中国连片特困区发展报告 (2016~2017)

THE DEVELOPMENT REPORT OF CHINA CONTIGUOUS
DESTITUTE AREAS (2016-2017)

连片特困区扶贫开发政策与精准扶贫实践

主 编 / 游 俊 冷志明 丁建军



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国连片特困区发展报告·连片特困区扶贫开发政策
与精准扶贫实践: 2016~2017 / 游俊, 冷志明, 丁建军
主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 4

(连片特困区蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-0634-4

I. ①中… II. ①游… ②冷… ③丁… III. ①贫困区
- 扶贫 - 研究报告 - 中国 - 2016 - 2017 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 070971 号

连片特困区蓝皮书

中国连片特困区发展报告 (2016~2017)

——连片特困区扶贫开发政策与精准扶贫实践

主 编 / 游 俊 冷志明 丁建军

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 陈 颖

责任编辑 / 薛铭洁 刘晶晶

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.75 字 数: 342 千字

版 次 / 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0634-4

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / PSN B-2013-321-1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

主编简介

游俊 二级教授，博士生导师，国家特殊津贴专家。现任吉首大学党委书记，兼任中国民族史学会、中国民族学学会副会长，“武陵山片区扶贫与发展”湖南省2011协同创新中心主任，《中国连片特困区发展报告》主编之一。主要从事民族历史、民族文化教学与研究。著有《湖南少数民族史》等多部学术专著，在《民族研究》《世界宗教研究》《中国高等教育》《中国高教研究》等学术刊物上发表论文40余篇。主持国家社科基金重点项目一项，国家自然科学基金管理学部应急管理项目一项，主持并完成国家社科基金项目、湖南省社科基金项目、软科学基金项目多项。获得国家级教学成果二等奖、湖南省教学成果一等奖和二等奖、湖南省“五个一工程”理论文章奖、湖南省哲学社会科学优秀成果奖一等奖等多项成果奖。

冷志明 博士后，二级教授，博士生导师，教育部“新世纪优秀人才支持计划”人选，湖南省学科带头人，湖南省新世纪“121人才工程”人选，湖南省管理科学学会副会长，《中国连片特困区发展报告》主编之一。现任吉首大学副校长。主要从事区域协同创新、区域发展资源环境评价、贫困地区企业创新研究。主持国家自科、国家社科、教育部人文社科等国家和省部级项目十余项。获湖南省人民政府社科成果二、三等奖多项，获湖南省教学成果一等奖、二等奖多项。在《地理学报》《经济学动态》《地理研究》等权威刊物上发表论文60余篇，出版专著、教材共五部。

丁建军 博士，教授，博士生导师，美国马歇尔大学商学院访问学者，中国区域经济学会理事，“武陵山片区扶贫与发展”湖南省2011协同创新

中心办公室主任，湖南省青年骨干教师，《中国连片特区发展报告》主编之一。现任吉首大学商学院副院长。主要从事区域经济学、产业经济学、发展经济学以及连片特困区减贫与发展研究。主持国家自科、国家社科、湖南省社科等项目多项，获湖南省人民政府社科成果奖二等奖、湖南省教学成果奖一等奖各一项。在《中国工业经济》《地理研究》《经济学动态》《旅游学刊》等权威刊物上发表论文 40 余篇，出版专著《连片特困区统筹发展与多维减贫研究》等三部。

摘 要

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜期，也是连片特困区全面脱贫的攻坚期，考察自 2011 年以来连片特困区扶贫政策及实施状况，对于继续优化扶贫举措和不断提升减贫成效、如期实现脱贫目标意义重大。与此同时，“精准扶贫”自 2013 年以来成为国家扶贫攻坚的基本方略，考察基层“精准扶贫”实践进展与经验也恰逢其时。

《中国连片特困区发展报告（2016～2017）》继前两期关注连片特困区多维减贫与自我发展能力构建、新型城镇化路径与趋势之后，以“连片特困区扶贫开发政策与精准扶贫实践”为主题，一方面从相对宏观的片区层面系统梳理连片特困区扶贫开发政策并对政策实施及成效进行客观评价，另一方面基于微观的基层调查深入考察典型贫困村精准扶贫实践进展、成效及经验启示，以期描绘一幅“宏微观”相结合的“连片特困区扶贫开发政策实施与精准扶贫实践”的立体图景。本书由总报告、宏观考察篇和微观调查篇 3 部分共 12 个章节构成。其中，总报告在梳理和归类 2011 年以来扶贫开发政策及深入贫困村调研村干部、村民等获取一手资料的基础上，对比分析了大别山等 6 个连片特困区扶贫开发政策实施概况及成效，分享了“教育+产业”的职教帮扶、“互联网+贫困村”的信息帮扶、“121+3”的产业帮扶以及利益联结机制创新四类典型扶贫经验。宏观考察篇分为 4 章，分别为武陵山片区扶贫政策评价及省际差异比较，滇桂黔石漠化片区扶贫政策评价及优化建议，六盘山片区扶贫政策变迁、省际差异与融合，以及罗霄山片区扶贫政策的特点、实施成效及创新方向。典型调查篇共 7 章，分别对武陵山片区、滇桂黔石漠化片区、六盘山片区、罗霄山片区和乌蒙山片区的十八洞村、长坪村、望远村、龙昌村、滩汪村、长音村和沿岩村 7 个典型贫困



村的扶贫政策实施及精准扶贫实践进行了深度调查、评估与经验总结。

本报告的核心观点是，在“人地关系地域系统”视角下连片特困区的贫困是“人”（贫困主体）、“业”（生计活动）、“地”（自然和社会环境）及其耦合关系的综合贫困，因而，连片特困区的扶贫开发必然要面向“人”“业”“地”维度“三管齐下、协同推进”。当前的扶贫开发政策与精准扶贫实践多关注面向“人”“业”“地”各维度的“靶向干预”，较少实施“协同推进”的系统性干预，整体上制约了扶贫开发政策实施与精准扶贫实践的成效，这需要在“十三五”后期进一步优化，变“碎片化扶贫”为“系统化扶贫”，即坚持精准扶贫与区域整体开发有机结合，区域整体开发以精准扶贫为目的，精准扶贫、精准脱贫以区域整体开发为保障，做到统筹考虑、协同推进，如此才能确保全面脱贫、持久脱贫。

在精准扶贫中大力推进连片开发 (代前言)

游 俊

自 2013 年习近平总书记在花垣县十八洞村明确提出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的 16 字方针以来,“精准扶贫”成为当前国家扶贫攻坚的基本方略,在“精准扶贫”方略的引领下,各项扶贫工作更加务实、扶贫效率明显提升、减贫进程稳中提速,2020 年全面脱贫指日可待。不过,放眼于 2020 年以后连片特困区的发展,“连片开发”依然重要,因而,我们呼吁“要在精准扶贫中大力推进连片开发”。

一 连片特困区的贫困是“人”“业” “地”的综合贫困

连片特困区作为一种特殊类型区域,其贫困具有“共性”,一是贫困程度较深、脱贫难度很大;二是致贫原因多样,如因病、因学、因灾害、因交通、因文化、因制度等致贫;三是贫困要素多元,既有主体性要素“人”(贫困主体)的贫困,也有中介性要素“业”(生计活动)的贫困,还有情境性要素“地”(自然和社会环境)的贫困,更有“人”“业”“地”不协调导致的贫困。可见,连片特困区的贫困是一种复杂的综合贫困。从“人”的角度来看,贫困表现为贫困主体的生计资本不足、可行能力低下,无法适应时代发展自谋生计或适应新的岗位要求;从“业”的角度来看,贫困表现为产业的脆弱性强和包容性低,难以提供数量多、门槛



低的就业岗位，“僧多粥少”制约了减贫最重要的收入来源；从“地”的角度来看，地理资本不足和社会排斥严重为贫困提供了“土壤”和“情境”，是贫困在外部环境上的表现。与此同时，“人”“业”“地”三个维度上的贫困往往相互交织、深度耦合，使贫困呈现出不同的“个性”。尤其当“人”“业”“地”三个层面要素进入“负向循环累积过程”后，“贫困陷阱”就形成了。

我国 14 个集中连片特困区虽然在具体贫困表现和特征上存在差异，但又都在不同程度上陷入了“贫困陷阱”，“地”的贫困仍然是持续减贫和自我发展的瓶颈，急需打破。随着“精准扶贫”方略的推进，面向贫困个体、家庭、贫困村的扶贫举措得以有效实施，微观层面的减贫成效显著，不过，在“地”的贫困没有发生实质性变化的情形下，“人”“业”维度的减贫能否持续或在“外在帮扶”退出后依然缩小与其他地区的差距却令人存疑。事实上，近年来各连片特困区在扶贫实践中强力推进“精准扶贫”时，对片区规划中的“区域发展”“连片开发”部分则有所疏忽（基础设施等“硬”环境建设除外），出现了“只见树木、不见森林”的“狭隘”扶贫偏误，特别是在扶贫与发展的跨区域协作方面进展缓慢，远没有发挥出将连片特困区作为一个整体区域进行资源、空间秩序和产业布局优化整合等所能产生的减贫与发展效应，如武陵山片区的跨省协作进展与规划中“跨省协作创新区”的目标定位就相去甚远。显然，这是对连片特困区贫困本质理解的偏误。

二 精准扶贫不排斥连片开发

“精准扶贫”方略是习近平总书记在新的时代背景下提出的扶贫攻坚指导思想，有其历史必然性和可行性。无论是从贫困人口的区域分布特征、人口学特征来看，还是从社会公众对财政扶贫资金使用绩效和问责的要求来看，当前阶段实施精准扶贫都是必要的。同时，信息化技术的发展、扶贫干



部队伍素质的提高、驻村工作队的建立等都为实施精准扶贫提供了条件。^①但需要注意的是“精准扶贫”方略是一个体系，核心内容是运用“六个精准”来解决“四个问题”，即“扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退”的问题。而在“四个问题”中“怎么扶”又是重点和难点，虽然“五个一批”为“怎么扶”指明了方向，但由于贫困的复杂性，实践中并不能局限于“5”批，即便是在“特色产业脱贫一批”中如何发展特色产业也并非易事。尤其是对个体来说，仅靠自身的努力是无法形成特色产业的，必须依靠农业企业的牵引、合作组织的带动。

与此同时，《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》采取了“14片区+重点县+贫困村”的瞄准方式，在此基础上，“精准扶贫”方略通过“建档立卡”进一步瞄准贫困户。党的十八届五中全会又明确提出“到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”。可见，“个体脱贫”“县域脱贫”“区域性整体脱贫”是精准扶贫和全面脱贫的应有之义。也就是说，精准扶贫并不排斥区域性的连片开发。精准不应是只针对个体贫困户和贫困村，较大范围的区域性扶贫开发同样需要并适用于精准。对集中连片特困区来说，需要做到贫困区域的精准、发展定位的精准和政策支持的精准。

事实上，连片特困区的精准扶贫离不开区域性连片开发。首先，连片特困区是当前扶贫攻坚的主战场，是精准扶贫在“区域层面”的精准，而区域层面怎么扶，各连片特困区的扶贫攻坚与区域发展规划指明了方向，其中“区域协作、连片开发”是重要举措。其次，“区域性整体脱贫”离不开连片开发。连片特困区作为整体，无论是土地面积还是人口规模，都难以实现“无开发、无发展”的寄生型、外援式脱贫，区域的内生发展、自我减贫能力构建都需要连片开发。最后，全部贫困人口的“个体脱贫”同样需要连片开发，如“特色产业脱贫一批”中特色产业离开区域性连片开发通常难

^① 黄承伟：《准确理解和深刻领会习近平总书记精准扶贫思想》，2016年全国脱贫攻坚培训工作会议研讨班讲座，2016年8月30日。



以形成竞争力和实现可持续发展，进而“特色产业脱贫一批”难以保障。

可见，认为“精准扶贫”只要关注“建档立卡户”、精准扶贫与连片开发不相容是对“精准扶贫”内涵和本质理解的偏误，精准扶贫并不排斥连片开发。

三 在“人”“业”“地”协同帮扶中精准 推进连片特困区减贫与发展

基于“人地关系地域系统”视角，连片特困区的贫困可以被理解为特定时空情境下“人”（贫困主体）、“业”（生计活动）、“地”（自然和社会环境）维度上的缺失或三者之间未能实现协调发展的过程与状态。那么，连片特困区的扶贫也必然要面向“人”“业”“地”维度“三管齐下、协同推进”。

“三管齐下”，即分别针对主体性要素“人”、中介性要素“业”和情境性要素“地”实施“靶向干预”。在干预过程中，结合贫困综合识别指标体系，对缺失或被剥夺的指标进行精准干预，若主体性要素“人”的生计资本中金融资本缺失，则通过将其纳入金融扶贫项目予以帮扶，若情境性要素“地”的地理资本中政治资本匮乏，则可通过给予更多的政治关注加以扶持。“协同推进”则要求在面向“人”“业”“地”各维度上的缺失实施“靶向干预”的基础上，充分尊重“人”“业”“地”之间的耦合互动规律，着重打破“负向累积循环”链条，发挥各维度上“靶向干预”措施的协同效应，形成区域自我发展能力，跳出“贫困陷阱”。

当前的精准扶贫实践仍主要停留在面向“人”“业”“地”各维度的“靶向干预”阶段，虽然这也取得比先前粗放式扶贫更好的成效，但仍难以摆脱“梅佐乔诺陷阱”，即一旦干预退出，将重新返贫。因而，这迫切要求扶贫攻坚要进一步向“协同推进”的系统性干预升级。系统性干预并不排斥各维度层面的“靶向干预”，相反，它更强调各维度上的协同干预，即以“人”“业”“地”耦合过程中不协调之处为突破口，“三管齐下”消除制约



性因素，逆转“负向累积循环”过程，使连片特困区在“人”“业”“地”协同发展中实现减贫与发展。可见，靶向干预主要通过精准扶贫实现，而系统性干预则更依赖于“人”“业”“地”三管齐下、协同推进的连片开发。

“十三五”是我国全面脱贫的攻坚期，也是连片特困区扶贫攻坚与区域发展十年规划的后半程。2016~2017年，是这一关键时期的开局之年，反思过去、总结经验、评估成效意义重大。作为连片特困区蓝皮书的第三部，在前两期关注连片特困区多维减贫与自我发展能力构建、城镇化路径与趋势的基础上，本期进一步考察连片特困区的扶贫开发政策与精准扶贫实践。与现有的研究不同，本书从“人地关系地域系统”的层面解读连片特困区的贫困，认为连片特困区的贫困是“人”“业”“地”的综合贫困，提出“人”“业”“地”综合减贫分析框架，并据此设计政策评价指标体系和方法，分别从片区层面、典型贫困村层面对当前的扶贫政策实施及成效进行定量评价，对精准扶贫实践中的典型经验进行总结，以期“十三五”时期扶贫政策优化、精准扶贫实践提供借鉴和参考。特别是针对当前连片特困区扶贫实践中“只见树木、不见森林”的精准扶贫理解偏误提出质疑，呼吁连片特困区要在精准扶贫中大力推进连片开发，通过“人”“业”“地”帮扶三管齐下、协同推进，促进片区全面减贫与可持续发展。

最后，作为本书的主编，我想借此机会对在本蓝皮书研创过程中给予大力支持的各单位、个人表示诚挚的感谢，特别要感谢在调研过程中积极配合我们的扶贫一线的驻村干部、村干部以及向我们反馈真实信息的村民及贫困户们。然而，由于人力、物力、财力以及时间等方面的限制，再加上“连片特困区扶贫政策评价”这一宏大的主题，我们的研究遇到了很多的挑战，研究结论也难免存在偏颇、出现纰漏，在此，敬请读者们批评指正！

目 录



I 总报告

B. 1	连片特困区扶贫开发政策实施与精准扶贫实践调查 ——基于“人”“业”“地”综合减贫的 视角	游 俊 冷志明 丁建军 / 001
一	“人”“业”“地”综合减贫分析框架	/ 003
二	连片特困区扶贫开发政策演进及特点	/ 009
三	连片特困区扶贫开发政策实施及成效比较	/ 013
四	连片特困区精准扶贫典型实践	/ 031
五	结论与建议	/ 038

II 宏观考察篇

B. 2	武陵山片区扶贫政策评价及省际差异比较 ——基于专家、村干部及村民三重视角的 考察	丁建军 殷 强 李 琼 / 041
B. 3	滇桂黔石漠化片区扶贫政策评价及优化建议	王永明 王美霞 / 082



B. 4	六盘山片区扶贫政策变迁、省际差异与融合	刘芳 彭耿 朱磊 周雯 / 116
B. 5	罗霄山片区扶贫政策的特点、实施成效及创新方向	李峰 / 138

III 微观调查篇

B. 6	十八洞村扶贫政策实施及成效评估与优化	丁建军 李晖 / 167
B. 7	长坪村扶贫政策实施及成效评估与优化	冷志明 丁建军 殷强 / 191
B. 8	望远村金融扶贫特色、成效与优化对策	张琰飞 朱海英 龙海军 / 217
B. 9	龙昌村扶贫政策实施及成效评估调查分析	龙海军 刘芳 罗胡玉 / 238
B. 10	滩汪村精准扶贫政策实施及成效评估与优化	袁明达 柳艳红 / 268
B. 11	长音村扶贫开发政策实施及精准扶贫实践成效评估	周信君 / 287
B. 12	沿岩村扶贫政策实施成效评估及优化对策	黄利文 黄炜 彭丹丹 / 307

Abstract	/ 329
Contents	/ 332

总 报 告



General Report

B. 1

连片特困区扶贫开发政策实施与 精准扶贫实践调查*

——基于“人”“业”“地”综合减贫的视角

游 俊 冷志明 丁建军**

摘 要： 全面考察连片特困区扶贫政策及实施状况对于优化“十三五”时期扶贫举措和减贫成效、如期实现全面脱贫目标意义重大。本报告基于“人地关系地域系统”视角重新解读连片特困地区贫困，提出“人”“业”“地”综合减贫分析框架，并据此构建连片特困区扶贫政策实施及成效评价指标体系，

* 本文受国家自然科学基金项目（41361030，71541042）、湖南省教育厅重点项目（16A235）以及“武陵山片区扶贫与发展”湖南省2011协同创新中心的资助。

** 游俊，吉首大学党委书记，教授，博士生导师，中国民族学学会、中国民族史学会副会长，研究方向为民族地区发展；冷志明，博士，应用经济学博士后，教授，博士生导师，吉首大学副校长，研究方向为区域经济学；丁建军，博士，教授，博士生导师，研究方向为区域经济与产业经济。



在梳理和归类 2011 年以来扶贫政策及深入贫困村调研村干部、村民获取一手资料的基础上,对比分析了大别山等六个连片特困区扶贫政策实施概况及成效,发现政策实施整体认同度较高且面向“人”的政策好于面向“地”和“业”的政策,体现了“以人为本”的精准扶贫理念,但整体实施成效不够理想,六个片区中武陵山片区表现相对较好。此外,“教育+产业”的祥龙模式、“互联网+贫困村”的湘西为村模式、“121+3”的咸丰模式以及产业扶贫利益联结机制创新的贵州实践等是“人”“业”“地”耦合扶贫的典型探索,对促进连片特困地区“人”“业”“地”综合减贫有借鉴和参考价值。

关键词: 连片特困区 扶贫政策实施 精准扶贫实践 “人”“业”
“地”综合减贫

自《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》明确14个集中连片特困区为扶贫攻坚主战场以来,国务院扶贫办及相关部委、片区各级政府先后出台了大量扶贫政策,以期通过政策支持来促进连片特困区的扶贫攻坚与区域发展。那么,在该纲要发布后的近六年里,连片特困区究竟享受了哪些扶贫政策呢?这些政策具有怎样的特征?各连片特困区扶贫政策实施进展及成效如何?在这些政策的支持下,连片特困区有哪些较典型的扶贫实践案例?显然,回答这些问题很有必要但并不容易。相对于大量单项扶贫政策如基础设施建设、危房改造、异地搬迁扶贫等实施评价而言,对近年来面向特定类型区域扶贫政策实施的整体考察是一项庞大的系统工程,同时也是一次尝试和挑战。基于此,本报告从“人地关系地域系统”视角来理解连片特困区的贫困,将其界定为特定时空情境下“人”(贫困

主体)、“业”(生计活动)、“地”(自然和社会环境)维度上的缺失或三者之间未能实现协调发展的过程与状态,进而提出“人”“业”“地”综合减贫分析框架,并以此框架作为连片特困区扶贫政策实施考察的理论依据。本报告第一部分为“人”“业”“地”综合减贫分析框架的简要阐释,第二部分为连片特困区扶贫政策演进及特点分析,第三部分对大别山等六个连片特困区扶贫政策实施及成效进行对比分析,第四部分剖析和归纳了几个“人”“业”“地”耦合扶贫的典型实践案例,第五部分为结论与建议。本报告试图为整体考察和评价面向连片特困区扶贫政策提供一种新的视角和思路,同时提供连片特困区扶贫政策演进、实施进展及成效、政策支持下实践探索的概览,当然,由于整体考察连片特困区扶贫政策实施是一项庞大的系统工程,不可避免地会存在偏误和遗漏,这也是需要在下一步研究中继续完善的地方。

一 “人”“业”“地”综合减贫分析框架

(一) 贫困的系统化认知

在不同学科的推动下,贫困研究大都烙上了特定学科的印迹,形成了大量碎片化的贫困认知,虽然这些贫困研究成果为指导扶贫、减贫实践做出了重要的贡献,但对当前连片特困区的综合贫困治理边际效应递减,急需形成贫困的系统化认知。越来越多的学者认识到贫困作为一种复杂的社会现象需要超越学科的界限,贫困研究的跨学科融合将成为一个重要的发展趋势。20世纪90年代以来,以多维贫困理论和阿玛蒂亚·森的可行能力理论为基础,形成了社会排斥分析框架、脆弱性分析框架和可持续生计分析框架等一批具有影响力的综合性贫困分析框架。特别是可持续生计分析框架作为反贫困的行动指南在世界反贫困项目中得到大量实践。不过,这些综合分析框架仍受限于“个人主义”或“结构主义”传统,并没有真正实现二者的有机整合。

事实上,将贫困置于“人地关系地域系统”中,则不难发现,贫困可