

北大光华 第4辑
区域可持续发展丛书

旌德调查

——关于安徽省旌德县多元扶贫的调查报告

Jingde Diaocha—Guanyu Anhuisieng Jingdexian
Duoyuan Fupin de Diaocha Baogao

雷明 • 等著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

旌德调查

——关于安徽省旌德县多元扶贫的调查报告

Jingde Diaocha—Guanyu Anhui Sheng Jingdexian
Duoyuan Fupin de Diaocha Baogao

雷明 • 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

旌德调查：关于安徽省旌德县多元扶贫的调查报告 /
雷明等著. —北京：经济科学出版社，2017.9
(北大光华区域可持续发展丛书. 第4辑)
ISBN 978-7-5141-8426-6

I. ①旌… II. ①雷… III. ①扶贫-的调查报告-
旌德县 IV. ①F125.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 221902 号

责任编辑：赵 蕾
责任校对：杨晓莹
责任印制：李 鹏

旌德调查

——关于安徽省旌德县多元扶贫的调查报告

雷明 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 16.75 印张 260000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8426-6 定价：50.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话：010-88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn



北大光华区域可持续发展丛书 第4辑

主 编：厉以宁 雷 明

编 委 会：张红力 黄 涛 何志毅

张一弛 王咏梅 傅帅雄

编委会秘书：赵爱琴

北大光华区域可持续发展课题研究

支持单位：北京大学光华管理学院

北京大学管理科学中心

北京大学贫困地区发展研究院

北大光华区域可持续发展丛书得到德意志银行资助

总 序

厉以宁

21 世纪人类的发展观出现了重大转折，可持续发展受到了人们的广泛重视。不论是发达国家，还是发展中国家，都不约而同地把可持续发展写进了国家发展战略。

区域可持续发展是全球可持续发展的基础。区域可持续发展是指，区域发展既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需求的能力构成威胁，特定区域的发展不危害和削弱其他区域的发展，区域内的自然与社会复合系统通过人类活动的自我调控，向更加和谐、更加互补和更加均衡的目标靠近。

不同经济发展水平的区域，可持续发展的着重点会有所不同，就发展中国家而言，其可持续发展的核心是发展经济，并且必须依托本身的资源。中国的区域可持续发展战略正是以发展经济、全面提高人民生活质量为核心，保障人与自然、人与环境的和谐共存，同时保证经济持续、快速、健康发展。区域发展受人的主观意志的影响很大，因此，区域的可持续发展要求人类活动主观上树立可持续发展的思想，客观上遵循自然规律，从而为制定区域可持续发展战略提供指导。区域的差异性决定了区域的发

- 展必须因地制宜，采取最适合本区域的发展方式，使区域内的资源禀赋得到最合理的使用。

自 20 世纪 90 年代起，影响我国区域发展的因素发生了很大的变化。全球化浪潮带来了全球范围内和国家层面上的经济要素重组，信息化发展、科技进步和创新能力成为区域发展的关键因素。传统的因素和新的因素交织在一起，共同决定了我国区域发展的格局，区域经济发展的规律已经初步显现。第一，我国区域经济的非均衡性是最大的特点，而这种非均衡性既表现在不同区域之间，也表现在区域内部。第二，区域间的经济发展差距不断扩大，这表现在各区域之间的经济总量、人均 GDP、GDP 平均增长速度、进出口贸易、外商直接投资和经济增长方式的变化等各个方面。第三，各区域工业化发展阶段的差异明显，东部不仅普遍具备了工业化中期的基本特征，而且某些区域正在向工业化后期转变；中部区域或者已处于工业化中期，或者开始进入工业化中期；西部除个别区域转入了工业化中期以外，大多数区域仍然处于工业化初期。可喜的是，东西部互动的格局逐步形成，东部正在向中西部进行产业转移，中西部正在吸纳东部转移的产业化技术。

可持续发展的区域政策不仅要求当代人与后代人在资源利用和经济发展权利等方面的公平，同时也要求同代人尤其是区域之间的公平。非均衡的区域发展模式会伴随产生大量贫困人口和日益恶化的生态环境，无法实现可持续发展。为此，区域可持续发展最重要的使命在于：将产业结构安排、生产力布局与区域人口、资源以及生态环境联系在一起，促进区域经济协调发展，消除贫困，按照因地制宜、合理分工、优势互补、共同发展的原则，加强经济发达和欠发达区域的经济技术合作，鼓励生产力要素由经济发达区域向欠发达区域流动，特别是扶持少数民族地区、边疆地区、贫困地区的经济发展，增强这些地区摆脱生态与

经济恶性循环的能力和自我发展的能力，并最终实现区域共同发展与富裕。

近年来，中国区域经济发展的新特点之一，体现在新一轮的、广泛的区域合作。区域经济总体发展特征从推动局部区域的超常发展，转变为注重总体协调发展。各区域在明确自身比较优势的基础上，寻求各区域的功能互补与互动，跨上整体发展的新台阶。2006年，长三角、泛珠三角、环渤海地区的互动机制正式启动，区域大交通体系建设、生态环境治理、信息资源共享、人力资源合作和信用体系建设成为长三角区域合作的重点；陕甘宁川的区域合作、西陇海兰新线经济带、长江上游经济带及南宁—贵阳—昆明协作等一批各具特色的区域互动发展，已经成为推动西部大开发的重要力量；商务部实施的“万商西进工程”，也将进一步促进东部开放型经济和产业向中西部地区转移，促使西部由传统资源时代向产业时代挺进。区域经济的互动发展正在深刻改变中国的总体经济格局，冲破区域壁垒的跨区域合作成为中国经济发展的新态势。

新一轮区域合作将逐步由各区域政府主导转变为企业主导。培育区域竞争力、开展互补型竞争是增强区域可持续发展能力的重要环节；企业是区域合作发展的主体，任何知识创新和技术创新，只有通过企业才能真正转化为生产力和财富，转化为区域竞争力。在这一背景下，各区域政府部门应该及时调整自己的定位。区域竞争力的培育与树木的生长一样，需要适宜的阳光、气候以及良好的生长环境。在引导区域竞争力有序发展、创造一个有利于发展的良好外部环境等方面，政府的作用是十分重要的。

区域可持续发展是一个全新的领域，需要政府、企业、研究机构三方协同努力。在深入中国有代表性的典型区域进行长期扎实调研的基础上，北京大学光华管理学院、北京大学管理科学中心、北京大学贫困地区发展研究院编辑出版了“北大光华区域可

“可持续发展丛书”，探讨了以下重要问题：区域形成与区域结构对可持续发展的影响；区域实现可持续发展的多种模式；如何选择适合区域特征的可持续发展战略和路径；如何发挥各区域的不同优势，实现最优的整体可持续发展；如何促进贫困地区社会经济的迅速发展；等等。这套丛书着力解决制约可持续发展的“瓶颈”问题，发挥研究成果对可持续发展的前瞻性引领和支撑作用，并为政策制定部门、学术界和各级地方政府提供参考。

区域可持续发展是不可阻挡的潮流，为中国经济可持续发展提供了新的动力和方向。中国区域发展正站在新的历史起点上，促进区域可持续发展正逢其时。让我们共同迎接中国区域经济发展与合作的辉煌的明天！

2008年6月

前言

安徽省旌德县位于皖南山区、黄山北麓，东临苏浙沪，北枕皖江。建于唐宝应二年（公元763年），因“旌表其礼，以彰其德”而得名。县域面积904.8平方公里，总人口15.2万人，辖9镇1乡，68个村（居），是“中国灵芝之乡”、“中国宣砚之乡”和全国首批创建生态文明典范城市。

旌德环境优美，山水特色鲜明，是国家级生态示范区建设试点县和省级生态县。全县森林覆盖率达66%，是全国造林绿化百佳县、全国绿色小康县。县域自然生态保持良好，野生动植物资源丰富，有梅花鹿、云豹、红豆杉等国家级、省级重点保护动植物，以及灵芝、茶叶、肉牛、小籽花生等特产。

旌德紧临黄山，区位优势明显，是皖南国际文化旅游示范区的核心区。旌德距黄山风景区仅30公里，是黄山的东大门。全县现有江村、朱旺村、旌歙古道等景区景点28个。相继获得“中国十佳休闲养生旅游县”“中国最具投资开发价值旅游县”等称号。

近年来，旌德县针对村集体资产归属不清、权能不明、管理不当而导致的资源闲置、滋生腐败、引发民怨等问题，通过“重构产权、创新经营、激发活力”的制度设计，探索了进一步深化村集体经济改革之路。通过资产确权、股份制改革，实现了资源变资产、资金变股金、农民变股东，有效为开展全域旅游提供了基础。通过统筹“集体经济+全域旅游”，激发了农民脱贫致富的内生动力，拓宽了农民增收致富的途径渠道，有效带动了全县精准扶贫工作的开展，取得了显著的脱贫成绩。因此，旌德模

式最突出的特征就是，下好“集体经济+全域旅游+多元扶贫”这一盘大棋，实现农村改革、经济发展、脱贫攻坚的协同共进。

针对旌德近年所取得的成绩，北京大学贫困地区发展研究院在创始院长、我国著名经济学家厉以宁先生的直接指导下，北京大学贫困地区发展研究院调研组在研究院现任院长雷明教授和副院长傅帅雄老师的带领下，分别于2016年11月30日至12月4日以及2017年8月22日至12月24日，赴安徽省宣城市旌德县开展农村集体资产确权到户和股份合作制改革及精准扶贫工作调研，其中包括调查问卷的数据分析、与当地参与扶贫工作的政府工作人员和贫困户的访谈两种形式。

调研组先后与县委领导及县委办、政研室、县农委、扶贫办、发改局、土地局、文化旅游局、人社办等各职能部门以及三溪镇、旌阳镇、兴隆镇、白地镇、孙村镇负责人召开了座谈会，听取旌德相关工作经验介绍，并进一步分组走访了相关职能部门，与各职能部门工作人员座谈，听取具体工作介绍，随后深入三溪镇三溪社区、路西村、蔡家桥镇朱旺村、旌阳镇鳊山村、兴隆镇三峰村、白地镇江村和孙村镇合庆村开展实地调研及访谈。问卷调查数据来自三溪镇、庙首镇、孙村镇等4个镇9个村的实地访问的问卷，调查对象包括村民、村两委成员，还包括旌德县参与扶贫工作的政府工作人员，发放问卷200份，回收有效问卷138份。调研在旌德县各级领导干部农户的支持配合下，实现了预定目标，收集了丰富的一手数据和材料，为研究工作奠定了扎实基础。本书就是在此基础上形成的。

在此特别感谢北京大学贫困地区发展研究院名誉院长张梅颖先生的关心；特别感谢北京大学贫困地区发展研究院名誉院长厉以宁先生的辛勤指导；感谢贫困地区发展研究院各位同仁的大力支持；特别感谢旌德县委及旌德县政府，旌德县委书记周密、县委办主任李高峰、县农委主任钱高潮、县政研室主任毕勇剑；特别感谢旌德县委办、政研室、县农委、扶贫办、发改局、土地局、文化旅游局、人社办等各职能部门以及三溪镇、旌阳镇、兴隆镇、白地镇、孙村镇等各有关政府部门和相关企事业单位以及5个乡镇10余个村各级领导与同志们的大力指导和帮助。另外，还要特别感谢马鞍山市原市委副书记鲍寿柏书记，特别感谢经济科学出版社的赵蕾

女士和其他编辑，以及北京大学贫困地区发展研究院傅帅雄副院长、张一弛副院长、黄涛副院长、王咏梅副院长、安永成主任和赵爱琴秘书的支持与帮助。特别感谢研究团队马海超博士富有成效的组织沟通工作，特别感谢调研组陈丽娜博士后、马海超博士、李浩博士、熊晓晓博士、薛梅硕士、周若馨博士等全体成员，特别感谢其他所有为本项研究提供过支持和帮助的人，恕不能一一致谢。在此，再次对所有提供帮助者表达衷心的感谢！

目 录

Contents

第1章 旌德改革发展概述——确权股改、全域旅游带动多元扶贫 / 001

- | | |
|----------------------------|-----|
| 第1节 旌德基本情况概述 | 001 |
| 第2节 旌德改革发展工作背景 | 004 |
| 第3节 旌德“确权股改+全域旅游+多元扶贫”模式总结 | 014 |
| 第4节 旌德经验提炼 | 019 |
| 第5节 总结与启示 | 022 |

第2章 旌德股改模式总结 / 029

- | | |
|---------------|-----|
| 第1节 旌德股改工作背景 | 029 |
| 第2节 旌德股改成效评价 | 035 |
| 第3节 旌德股改的基本经验 | 046 |
| 第4节 总结与启示 | 061 |

第3章 旌德全域旅游模式总结 / 065

- | | |
|-----------------|-----|
| 第1节 旌德全域旅游工作背景 | 065 |
| 第2节 旌德全域旅游成效评价 | 070 |
| 第3节 旌德全域旅游的基本经验 | 078 |
| 第4节 总结与启示 | 082 |

第4章 旌德产业扶贫模式总结 / 092

- | | |
|-----------------|-----|
| 第1节 旌德产业扶贫工作背景 | 092 |
| 第2节 旌德产业扶贫工作成效 | 100 |
| 第3节 旌德产业扶贫的基本经验 | 108 |
| 第4节 总结与启示 | 119 |

第5章 旌德资源扶贫模式总结 / 122

第1节	旌德资源扶贫工作背景	122
第2节	旌德资源扶贫工作成效	127
第3节	旌德资源扶贫工作的经验建议	129
第4节	总结与启示	142

第6章 旌德就业扶贫模式总结 / 147

第1节	旌德就业扶贫工作背景	147
第2节	旌德就业扶贫成效评价	155
第3节	旌德就业扶贫的基本经验	165
第4节	总结与启示	169

第7章 旌德财产扶贫模式总结 / 172

第1节	旌德财产扶贫工作背景	172
第2节	旌德财产扶贫成效评价	175
第3节	旌德财产扶贫的基本经验	185
第4节	总结与启示	192

第8章 旌德精准扶贫模式总结 / 195

第1节	旌德精准扶贫工作背景	195
第2节	旌德精准扶贫成效评价	201
第3节	旌德精准扶贫的基本经验	204
第4节	总结与建议	216

第9章 旌德调研数据统计分析 / 219

第1节	引言	219
第2节	旌德扶贫模式调研数据分析	221
第3节	旌德精准扶贫瞄准程度及其影响因素分析	235
第4节	旌德精准扶贫存在问题以及对策建议	240

参考文献 / 245

旌德改革发展概述

——确权股改、全域旅游带动多元扶贫

第 1 节

旌德基本情况概述

旌德县隶属于安徽省宣城市，位于皖南山区、黄山北麓，东临苏浙沪，北枕皖江。旌德建置于唐宝应二年（公元 763 年），因“旌表其礼，以彰其德”而得名。旌德县地处皖南国际文化旅游示范区核心区，县域面积 904.8 平方公里，辖 9 镇 1 乡，总人口 15.2 万人，是“中国灵芝之乡”、“中国宣砚之乡”和全国首批创建生态文明典范城市。旌德县地理坐标为东经 118 度 15 分至 44 分、北纬 30 度 7 分至 29 分，东依宁国市，南邻绩溪县，西毗黄山市黄山区（原太平县），北接泾县。

旌德生态优美，山水特色鲜明，是国家级生态示范区建设试点县和省级生态县。全县森林覆盖率达 65.5%，是全国造林绿化百佳县、全国绿色小康县。县域自然生态保持良好，野生动植物资源丰富，有梅花鹿、云豹、红豆杉等国家级、省级重点保护动植物，以及灵芝、茶叶、肉牛、小籽花生等特产。

旌德紧临黄山，区位优势明显，是皖南国际文化旅游示范区的核心区。旌德距黄山风景区仅 30 公里，是黄山的东大门。全县现有江村、朱旺村、旌歙古道等景区景点 28 个。相继获得“中、

“中国十佳休闲养生旅游县”“中国最具投资开发价值旅游县”等称号。

旌德历史悠久，历代名人辈出，是徽文化的发祥地。有农学家王祯、著名词媛吕碧城、中国第一个红色县长谭梓生、数学泰斗江泽涵、文坛巨匠周而复等。徽文化在这里有着深厚的积淀和传承，徽派建筑随处可见，独具特色，是皖南徽州古村落的集中地。

旌德交通便利，干线四通八达，是长三角地区进入黄山的重要通道。205 国道、217 省道、323 省道和三仙线等重要公路贯通全县。205 国道直通合铜黄高速，217 省道直通徽杭高速，323 省道连接扬绩高速。穿境过的合福高铁于 2015 年 7 月通车，境内全长 22 公里，在县城设旌德站，是距黄山风景区最近的高铁车站。

目前，旌德县辖 9 镇 1 乡，68 个村（居），行政区划基本信息如表 1-1 所示。

表 1-1 旌德县行政区划基本信息（截至 2015 年）

名称	面积（平方公里）	人口（人）
旌阳镇	109.1	44862
蔡家桥镇	106.2	15049
三溪镇	56	51000
庙首镇	91.4	11825
白地镇	95.8	15000
俞村镇	105	14600
兴隆镇	84.4	9687
孙村镇	83.6	10403
版书镇	84.6	11608
云乐乡	80.7	6700

资料来源：根据旌德县统计局有关资料整理。

2016 年，旌德县全年生产总值（GDP）35.8 亿元，按可比价格计算（下同），比 2015 年增长 7.3%。分产业来看，第一产业增加值 5.4 亿元，增长 2%；第二产业增加值 15.5 亿元，增长 6.1%；第三产业增加值 14.9 亿元，增长 11.7%（如图 1-1 所示）。第一、第二、第三产业比例由 2015 年的 19.3:44.4:36.3 调整为 15.1:43.3:41.6，第三产业比重明显提升，经

济结构进一步优化（如图1-2所示）。2016年，黄山胶囊公司在深圳A股上市，是旌德县首家、2016年宣城市唯一一家上市企业。

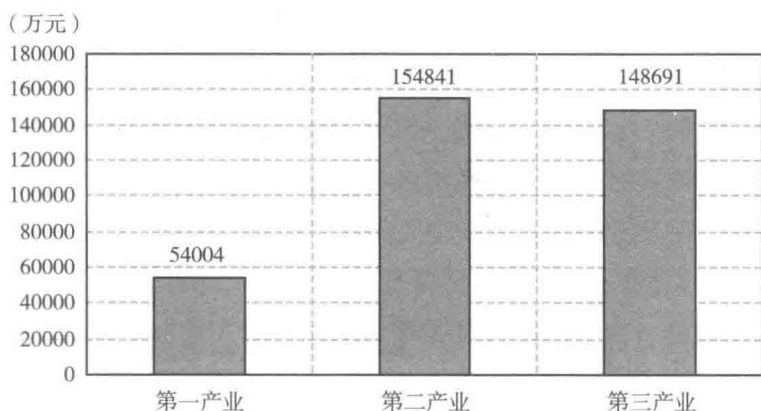


图1-1 旌德县三次产业增加值（2016年）

资料来源：根据《旌德县2016年国民经济和社会发展统计公报》整理。

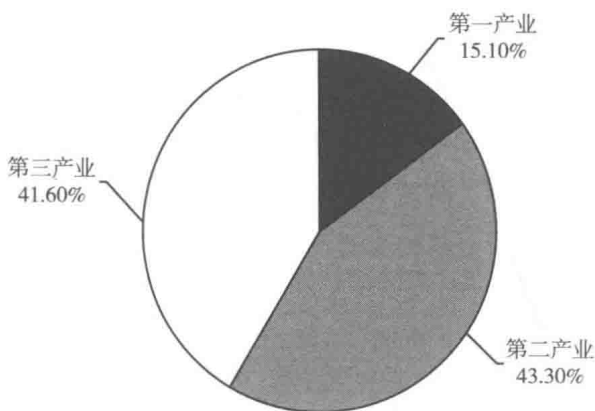


图1-2 旌德县三次产业比重（2016年）

资料来源：根据《旌德县2016年国民经济和社会发展统计公报》整理。

近年来尽管旌德县经济发展取得一定的成效，但是在安徽省、宣城市仍处于较为落后的地位，属于省域、市域内的欠发达地区。2014~2016年，旌德县的年均GDP增长率分别为6%、6.5%和7.3%，虽然经济增速逐年抬升，但是与安徽省、宣城市的GDP增速相比，仍有一些差距。2014年，旌德县落后于全省、全市平均经济增速3个百分点。到了2016年，旌德县仍落后于全省、全市平均经济增速1.4个百分点（如图1-3所示）。由于经济增速落后于全省、全市平均水平，将使旌德县的相对发展水平更

、加居于劣势。因此，旌德县仍面临较大的发展压力。

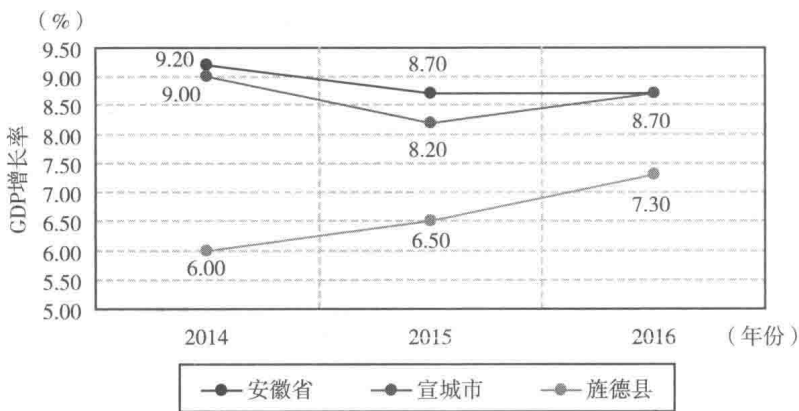


图 1-3 旌德县与安徽省、宣城市经济增速对比 (2014 ~ 2016 年)

资料来源：根据历年《安徽省国民经济和社会发展统计公报》《宣城市国民经济和社会发展统计公报》《旌德县国民经济和社会发展统计公报》整理。

在今后相当长的一段时期内，改革和发展仍将是旌德县的首要任务。如何充分调动干部群众的积极性，利用区位优势，创新发展思路，破解发展困局，提高发展水平，是摆在旌德县领导干部和人民群众面前的一道现实难题。在这方面，旌德县近年来进行了一些有益的探索，做出了一些大胆的尝试，取得了一些初步的效果。

第 2 节

旌德改革发展工作背景

一、农村集体资产确权到户与股份合作制改革工作背景

随着我国经济发展进入新常态，农村集体产权制度改革也进入了深水区。^① 由于历史原因，我国农村普遍存在农村集体资产产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格等问题。^② 因此，为了更好地保护农民权益，促

① 厉以宁：《产权明确市场主体才能形成》，载于《当代贵州》2014 年第 2 期。

② 厉以宁：《论乡镇企业的产权改革》，载于《学习与探索》1994 年第 3 期；潘修：《推进和深化农村集体资产产权制度改革的思考》，载于《中国集体经济》2011 年第 30 期。