

电商扶贫

创新与突破

DIANSHANG FUPIN CHUANGXIN YU TUPO

黄海洲 编著

中国科学技术大学出版社



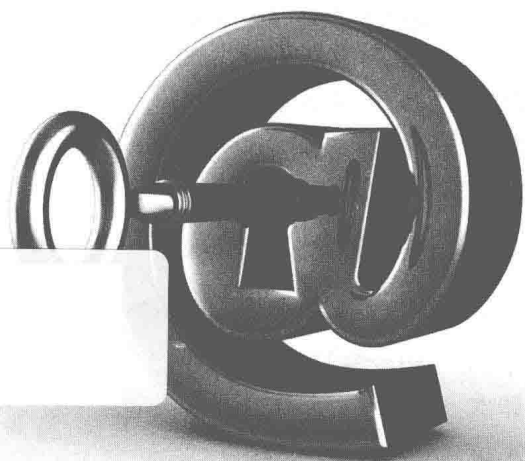
电商扶贫

创新与突破

DIANSHANG FUPIN CHUANGXIN

黄海洲 编著

中国科学技术大学出版社



内 容 简 介

本书分析了目前我国扶贫工作面临的严峻形势,提出电商扶贫是扶贫工作的“新路子”,并阐述了电商扶贫的有利因素,介绍了成功的电商扶贫模式及实践中的误区与痛点,进而总结出电商扶贫工作的捷径。本书共分7章,目的在于为贫困地区的政府和民众开拓思路,引领他们快速走上电商创富的道路,尽早脱贫。

图书在版编目(CIP)数据

电商扶贫创新与突破/黄海洲编著. —合肥:中国科学技术大学出版社,2016. 11
ISBN 978-7-312-04110-5

I. 电… II. 黄… III. 电子商务—应用—扶贫—研究—中国 IV. ①F724. 6
②F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 279681 号

出版 中国科学技术大学出版社

地址:安徽省合肥市金寨路 96 号,邮编:230026

网址:<http://press.ustc.edu.cn>

印刷 安徽国文彩印有限公司

发行 中国科学技术大学出版社

经销 全国新华书店

开本 710 mm×1000 mm 1/16

印张 15.25

字数 334 千

版次 2016 年 11 月第 1 版

印次 2016 年 11 月第 1 次印刷

定价 45.00 元

激活电商扶贫“密码”

(代序)

2014年初春,我从北京回到家乡潜山县考察一个项目,时隔多年再次走进大别山深处的几个山村,所看到的贫穷境况让我大为震惊。这里因为地理位置偏僻,基础设施落后,民众收入普遍不高。有些贫困家庭只能住在低矮的土坯房里,生活要靠地方政府救济或靠亲戚朋友周济,一旦遭遇疾病或天灾,基本生活都难以维持。为了生计,很多年轻人都选择去外地打工。在革命战争年代,这里的人民积极投身鄂豫皖革命根据地建设,为民族解放事业和新中国成立做出了杰出贡献。但在改革开放之后,这里却有相对落后下来。尽管这里拥有丰富的资源,但由于基础条件差、资本积累程度低、投资环境不理想、产业结构不合理等诸多因素,丰富的自然资源得不到充分的开发利用。

在家乡的所见所闻,让我在回去的路上思绪难平。我们虽同在一片天空下,生活却有天壤之别,是否应该为他们做点什么呢?从此,我就不断思索扶贫、脱贫问题,这成为我日后调动各种资源回乡创业、开创电子商务事业的一个契机。

贫困像梦魇一样,从古至今,人们一直与它对抗,直到今天也不敢言胜,但今天的我们找到了一把新的利器——互联网。

互联网经济的“新魔法”,不仅对全球产业经济形成颠覆之势,尤其在消除贫困方面似乎更为灵验。互联网、云计算、智能终端等新基础设施的建设和普及,以及诸如平台经济、共享经济和微经济等新经济形态的崛起,为贫困人群提供了创新创业的平台,打开了新的上升通道;与此同时,基于互联网的商品、生活、医疗、文化等新服务体系的建立,使贫困人群对接并融入新型生活,改写了

贫困代际传递的基因。融入互联网世界,彻底改变了贫困人群的生存状态,这种改变更持久、更有生命力,将彻底根除产生贫困的土壤。

事实表明,电子商务的发展已经成为经济欠发达地区实现弯道超车的有效途径。关于贫穷落后的地区是否能发展电子商务,农村电商是否能使村民脱贫等问题,只需要稍微了解近几年风生水起的“淘宝村”,尤其是地处省级贫困县的江苏睢宁沙集镇东风村、山东菏泽大集镇丁楼村和张庄村等村镇的发展历程,就能得到答案。

随着在县域电子商务领域的摸爬滚打,我在几年中亲历了传统企业、新生力量竞相“争渡”的如火如荼的态势,新业态、新模式给电商扶贫带来的启示正在萌发,“全民致富”正在加速实现……一切都方兴未艾、充满希望。

电子商务作为创富攻坚、精准扶贫的一件“新式武器”,如何找到正确的“密码”使其被精准激活?作为一位投身电商扶贫事业的从业者,从实际经验出发,我尝试作如下解读:

密码一是巧用政策。

扶贫攻坚战,攻的是“硬骨头”,拼的是“硬保障”,政策机制保障向扶贫聚集,犹如战时“兵马未动,粮草先行”。

目前各地党委、政府高度重视电商扶贫,皆将其作为“一把手工程”来抓。2010年以来,各级政府出台的针对电子商务的扶持政策非常密集,呈现百花齐放的态势:有的引导基础设施投资向电信、交通、物流等短板倾斜;有的实行财政贴息,带动社会资本参与贫困地区电商建设;有的在坚持政府主导的同时,逐步引入市场机制,实施“扶上马、送一程”。措施方法各有不同,但目的都是致力于从政策上为电子商务发展扫清障碍。

只有吃透政策,因地制宜地开展农村电商建设,才能更好地推进脱贫攻坚工作。为此,本书详录了各地有关电商扶贫的政策及其解读,希望借此引起农民朋友及农村电商从业者的关注。

密码二是尊重市场。

过去有的地方的扶贫工作由行政强力推动,结果虽然农业种植规模变大,

但增产不增收。其实,市场自会引导企业主动寻找商机,哪怕是贫困之地。

不同于当前国内扶贫开发主要集中于改善贫困地区的基础设施、公共服务及开展技能培训、产业开发、用工扶贫及保障性救济等,电商扶贫完全以市场为导向,以效果为导向,从而为偏远闭塞的贫困村打开市场大门,给贫困人口提供广阔的发展空间。正因为如此,电商扶贫不仅能够扶贫,且具有以市场和效果为导向的特质,更契合扶贫开发的根本出发点,更有利于精准扶贫战略的真正落实。

如今城市消费升级,渴求绿色、安全产品,而贫困地区则拥有未受工业化过度开发的良好生态,而电商企业有钱善谋,由此企业、农民合作互补,尊重和遵循市场规律,贫苦之地能变成投资热土,贫困角落也能发掘出独特商机。在电商的推动下,辉县的野核桃、陇东的苹果、潜山的瓜蒌子等难以走出大山的山货土产现在都已经小有名气,也带动了很多农户创收。这些变化,无不微妙地体现出市场力量与经济手段的强大作用。

密码三是聚合资源。

贫困地区一般缺乏可直接变现的产品资源,以及将初级资源进行商品化开发的资金和人力资源,不少贫困地区还缺乏某些基础设施资源。扶贫实践中更常见的问题是单项资源的注入难以形成产业开发所需的资源的有效组合,从而难以发挥外部资源注入的整体效果。

以青山市青神县为例,作为革命老区,县政府为全力助推电子商务发展,构建行政推进体系,统筹整合全县优质资源,突出智慧产业、智慧政务、智慧民生三大版块,按照建立一个机构(县智慧办)、创建一个场地(电商基地)、打造一个平台(电子商务运营平台)、组建一个团队(企业、业主、电商成立电商协会)、完善一个配套服务(物流配套)、发展一个新业态(品牌引领特色产品)的“六个一”发展思路,通过政府引导、基地承载、企业引领、协会凝聚、物流配套、全民参与,发动并凝聚全县各级力量,共建网店 350 家,从业人员达到 2 000 余人,火烧木、竹藤家具、平面竹编、桤柑、茶叶、腊制品等农、特产品年网上交易额近 1 亿元。由此将青神建设成为西部第一流的县级智慧城市。

密码四是拥有前瞻创新的意识。

电商扶贫属于新兴领域,并没有可以照搬照套的模板。企业界、创业者在充满干劲的同时,也要勇于探索,开拓思路,能够规划事业的发展远景。

从农村电商的发展趋势看,电商可以倒推贫困地区产业转型,使其最终转变到“C2B”(Consumer to Business,消费者对企业)模式的理想状态,即客户提出需求,企业进行按需生产,这一模式将从根本上消除产销不对接的问题,实现新时期的城乡互助。

如果能以电商为切入点,推进“互联网+三农”,实现城乡在资源、人才、信息等方面的有效对接和流通,对未来的乡村发展具有重大意义——可以让农村更快地追赶城市的发展脚步,促进城乡实现新的均等化。以此为目标,可以把电商扶贫作为新的基础性工程加以推进,加快城乡互联网发展水平的一体化,打造出一个立足县域的智慧城乡生活的服务平台,结合县域特色构建“走出去、引进来”的双向服务体系,以此促进县域经济发展和居民生活品质提升,促进本地的智慧化产业、智慧化管理、智慧化生活。总而言之,农村电商有着巨大的发展潜力。

本书从这四个“密码”出发,结合实际操作,来探寻我国电商扶贫的捷径。笔者不期望本书成为电商扶贫“指南”,唯希望能给致力于电商扶贫的人士及后来者提供一些启示和思考。

作为投身电商扶贫事业的主体,“和沐生活”在一路打拼和摸索中,逐渐找到了自己的定位和目标——推动新型城乡一体化进程,做智慧城乡生活综合运营商;致力于县域生活服务,通过移动互联网、物联网连接乡村与城市,让更多的人驶上我们搭建的信息化高速公路,成为电商与创新的践行者,实现工农产品与城乡服务无缝对接;在开放、融合、共享中重构生态文明、社会文明,实现城乡均衡、可持续发展。

安徽是农业大省,仅“和沐生活”的起步之地——安庆地区的农业人口就超过500万,随着经济的发展,富起来的农民希望和城里人一样,能买到实惠、称心如意的商品,而一些偏远地区的贫困农户更渴望能借助创新经营模式实现脱

贫。同时,皖西南地区山水资源丰富,乡村独特韵味十足,发展乡村旅游和土特产经营的优势十分突出。在电商扶贫的这条道路上,“和沐生活”是践行者,我们期待能有更多的开拓者一起加入,共同探讨,共谋发展,携手走向光明的未来!

在本书付梓之际,我要向一直以来关心和帮助“和沐生活”发展的各界朋友表示衷心感谢,特别是中共潜山县委书记张劲松,潜山县人民政府县长梅耐雪,中共潜山县委常委、副县长、天柱山管委会副主任涂高生,潜山县商务局局长黄方杰、副局长秦俊旺等领导;感谢我的合伙人、香港东联商会副会长林泳钊先生在工作中对我的信任及他的执着与付出;感谢我的太太邢楚涵女士对家庭的操持,使我得以长期安心下乡工作。同时也要感谢一起打拼的“和沐生活”全体同仁的努力与付出,此时一连串的笑脸浮现在我的眼前,不能一一列举……最后还要感谢中国科学技术大学出版社的朋友们,感谢你们为本书出版提供的帮助。

黄海洲

2016年8月3日

目 录

激活电商扶贫“密码”(代序)	(i)
第一章 只争朝夕——扶贫工作面临世纪大考	(1)
第一节 贫困“硬骨头”有多硬	(1)
第二节 我国区域性贫困的分布及其特征	(4)
第三节 改革开放以来扶贫工作所经历的阶段	(6)
第四节 贫困地区新特征促使扶贫要有新路子	(9)
第二章 天时地利——农村电商扶贫的历史机遇	(11)
第一节 沙集——被互联网改变命运的村庄	(11)
第二节 “互联网+”为农村带来了什么	(13)
第三节 电子商务进农村——扶贫新机遇	(16)
第四节 农村电商精准扶贫正当时	(19)
第三章 千帆争渡——农村电商致富模式示例	(23)
第一节 政府主导型	(23)
第二节 平台推动型	(38)
第三节 农民自发触网型	(44)
第四章 前车之鉴——电商消贫的误区与痛点	(53)
第一节 电商下乡不是“大跃进”——认知困惑和实践误区	(53)
第二节 迈不过的最后一公里——电商扶贫痛点	(58)
第五章 拒绝弯路——电商扶贫有何捷径	(62)
第一节 廓清认识,把握攻略	(62)
第二节 三大捷径,直击痛点	(65)

第六章 因地制宜——电商扶贫案例详解	(74)
第一节 成功案例一	(74)
第二节 成功案例二	(78)
第三节 失败案例一	(82)
第四节 失败案例二	(87)
第七章 寻找突破——电商消贫的未来在哪里	(92)
第一节 一个县域电商的“野心”	(92)
第二节 智慧农村——电商扶贫新未来	(102)
第三节 电商扶贫的理想境界	(105)
附录一 国家及地方有关农村电子商务政策	(109)
附录二 国务院扶贫办电商扶贫工作大事记	(231)
参考文献	(233)

第一章 只争朝夕——扶贫工作面临世纪大考

党的十八大明确提出了“两个一百年”的奋斗目标,即在中国共产党成立 100 年时全面建成小康社会,在新中国成立 100 年时建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。

2021 年已经不远,全面建成小康社会已进入倒计时,能不能实现“小康梦”“中国梦”,关键就在这几年。而从中国国情看,全面建成小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村,特别是贫困地区。

根据国家统计局发布的数据,依照年人均收入 2 300 元(2010 年)的农村扶贫标准计算,2014 年中国农村贫困人口为 7 017 万人。

2015 年 10 月 17 日,中国设立第一个国家扶贫日,希望能唤起人们对贫困问题更多的关注。依照中国政府在工作报告中提出的目标,2016 年中国将再减少农村贫困人口 1 000 万人。

2015 年 11 月,国家主席习近平在中央扶贫开发工作会议上强调,要立下愚公移山志,咬定目标、苦干实干,坚决打赢脱贫攻坚战。这些都只为一个目标:确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会,这是党和政府对 7 000 多万贫困人口的庄严承诺。

第一节 贫困“硬骨头”有多硬

在中国早已成为世界第二大经济体的今天,贫困这个问题似乎游离于很多人特别是都市人的视野之外。然而国家统计局的统计数据显示,2014 年全国农村尚有 7 017 万贫困人口,约占农村居民的 7.2%。

2016 年 5 月 24 日,新京报的新闻——《悬崖上的村庄》像一颗炸弹扔进了舆论,几乎被世人所遗忘的一个小村庄——四川省凉山彝族自治州昭觉县支尔莫乡

阿土勒尔村忽然被各大媒体、网络“追捧”，一时成为热议话题。

据媒体报道，阿土勒尔村是一个名副其实的“悬崖村”，处于美姑河大峡谷断坎岩肩斜台地，所在位置就像三层台阶的中间那级，海拔1400多米，与地面垂直距离约800米，有72户人家居住在这里。悬崖峭壁，看上去绝对是神仙眷侣的绝佳寓所，或是世人眼中的“世外桃源”，但于普通的村民而言，通向外界唯一的道路是顺着悬崖连续攀爬17条藤梯，其中接近村庄的两条几乎垂直且相连的藤梯长度约100米。就是在这条“天梯”上，伤亡事故屡屡发生。

这样的交通状况，不难想象，不仅小伙子难娶媳妇，同时也影响了教育、医疗等生活条件的改善，更难提依靠这“得天独厚”的旅游资源、山货发家致富了。闭塞、贫穷、落后就成了这里的代名词。

修路需要五六千万资金，异地搬迁则意味着失地及生计无望——像阿土勒尔村这样的贫困“硬骨头”，在中国幅员辽阔的土地上远不止一处。

2015年，新华社派出9支调查小分队，分头前往中西部贫困地区，实地考察当地人民的生活状况。一方面，通过30多年的扶贫攻坚，农村贫困面大幅缩小，贫困被赶进了“角落”里。另一方面，今后的扶贫不得不去啃最硬的“骨头”。那些最穷的地方，也正是底子最薄弱、条件最恶劣、工程最艰巨的贫困堡垒。

四川省大凉山区：肉一年最多吃3次

四川省凉山彝族自治州美姑县拉木阿觉乡马依村，海拔2600米，土地贫瘠，与乡集镇相距12千米，道路崎岖。全村135户、729人，绝大多数村民至今仍生活在人畜混居的石板房里。

推开村民尔日书进家的破旧木门，屋内没有一张桌子，连个板凳都没见到。土墙被多年的炊烟熏得一片漆黑。锅里煮了些土豆，便是他一家5口的午餐，有的土豆已经发了芽。对他们来说，吃米饭和肉是一件奢侈的事：大米每10天逢集时才能吃到；肉一年最多吃3次，分别是彝族过年、汉族春节及彝族火把节。

45岁的尔日书进左眼失明了，睁眼时，只见红红的一片。三年前，他发现眼睛有问题，却没钱去县医院看病。有新农合可以报销医药费，但要个人先垫资才能报账，他垫不起。看病还要路费、生活费，对他来说这是一笔大开销。他就一直拖着，直到无法医治。尔日书进的生活，是大凉山区贫困现状的一个缩影。

贵州省荔波县：连一面“墙壁”都没有

贵州省荔波县瑶山乡巴平村弄哄组，66岁的村民蒙二妹站在自家居住的房屋前，她和儿子兰金华住的茅草房已有几十年历史，是用树枝、竹片拼成的。“家徒四壁”常用来形容贫穷，可在兰金华的家里，连一面严格意义上的“墙壁”都没有。

墙壁的缝隙里抹着些牛粪，寒风和光线从无数孔洞透进来。昏暗的灯光下，柴草、杂物、简单的农具堆在一起，长年烟火凝成的一条条黑毛絮从房顶、木架上垂下

来,角落里由篾片围成的两个小窝就是母子俩的床铺。

前一阵房顶漏雨,兰金华只好到隔壁弟弟家打地铺。弟弟的房子是几年前政府补贴2万元建的砖房,但至今没有门板,只在门口挡了块竹编的竹板。

在集中连片贫困带,经过党委政府、社会各界的持续努力,百姓“衣不蔽体、食不果腹”的时代早已一去不返。但记者看到,有些极贫户,衣食住行仍样样令人心酸。

安徽金寨县:住的石屋已建了300多年

安徽金寨县燕子河镇毛河村余大庆家,土房外墙上布满了密密麻麻的小洞,是野蜂筑的窝,每到春天野蜂就飞进飞出。墙根还有山老鼠打的大洞。几年前的一场大雨中,土房垮了两间。在金寨县花石乡大湾村,78岁的汪达开住的石屋已建了300多年,一面墙已消失,仅剩三面,如一个横放的“U”形,正对着长长的巷道,积雪和冷风直灌进屋里。

贵州省从江县:社会捐赠的电视机是全寨唯一电器

在贵州省从江县加勉乡污生村加堆寨,记者去了乡人大代表、51岁的村民组长龙老动的家。一只白色塑料桶里有两三千克猪油,就是全家三口改善生活的美食了,做饭时切一小块,在锅里擦一擦,就算是有油了,而大部分时间,只是清水煮野菜。他那台电视机是全寨19户、67口人唯一的电器,不是买的,而是社会捐赠的。他的卧室没有门,只挂了块塑料布,被褥下铺的是一层散乱的稻草。

宁夏固原市原州区:拉一次水往返40千米

宁夏西吉县向来干旱少雨。王民乡下赵村马虎钢平时拉一次水,来回要跑40千米,一次拉两大桶,大约1吨,能吃半个月。1吨水4元,拉一趟水油费就要十几元。“还不敢拉太多,放时间一长,水就不能吃了。”

云南省怒江州福贡县:一半村民是文盲

小七孔,中国南方喀斯特世界自然遗产地核心区,旅游旺季总是游人如织,甚至常常人满为患。然而,景区5千米外便是贵州省荔波县瑶山乡极贫区。菇类村,全村357户,除一户开农家乐外,几乎再没有人依靠景区发家致富。当地特产瑶山鸡肉香味美,但一直没有打开近在咫尺的市场。

全村1200多人中,有1100多人是文盲、半文盲。多数村民至今不会找也不敢找市场,只能靠种田维持温饱。教育缺失成为一些困难群体脱贫的深层障碍。

九年制义务教育在全国各地都已较为完善,免学费、营养午餐等措施更让无数孩子受益。但是,孩子初中甚至小学便辍学的现象在贫困山区并不少见,一些家长很早就带着子女外出务工。对于那些最穷的家庭来说,上学本身就是一笔难以承

受的大开销。甘肃东乡受教育人数呈“宝塔式”递减：一些小学一年级有 50 个学生，到五年级就只剩下 5 个。东乡县有个村庄 500 多人，至今没有出过一名高中生。

从当前贫困形势看，“多、广、深”的贫困现状依然不容乐观。贫困人口逐渐远离城市，呈向山地丘陵区、生态脆弱区、高寒区、革命老区、边境地区等区域集聚之势，进而形成农村贫困化的特有现象——孤岛效应。他们较少或难以与外界进行物质、信息、人员交流，长期处于封闭、半封闭状态，在空间上孤立存在，如陕西秦岭山区、四川大凉山区、河北太行深山区等。由于这些区域的贫困县、贫困村、贫困户长期远离城市，缺乏产业和技术带动，造成与外界的经济联系日益弱化、发展差距持续拉大、贫困化程度不断加剧，成为新时期扶贫开发“攻坚拔寨”的主战场。

第二节 我国区域性贫困的分布及其特征

我国农村贫困人口呈现范围广且相对集中的空间分布规律，具有贫困户、贫困村、贫困县、贫困区（片）等多级并存的组织结构和空间集聚分布格局。目前全国有 14 个集中连片特困地区、832 个贫困县、12.8 万个贫困村、近 3 000 万贫困户和 7 017 万贫困人口。

一、中国农村贫困地区的地域类型与分布

据分析，在现有的 7 017 万贫困人口中，因病、因灾、因学、因劳动力致贫的人数分别占 42%、20%、10% 和 8%。贫困人口主要分布在中西部集中连片特困地区，多为深石山区、高寒区、生态脆弱区、灾害频发区和生态保护区，其自然条件差，基础设施薄弱，产业发展滞后，农民增收困难，贫困代际传递明显。据统计显示，2014 年西藏、甘肃、新疆、贵州、云南等省区的贫困发生率均超过 10%，云南、贵州、四川、广西、湖南、河南等省区的贫困人口数量均超过了 500 万。

有学者研究表明，2014 年中国东、中、西部地区的贫困人口数分别为 586 万、2 831 万和 3 600 万。“胡焕庸线”的西北部、东南部贫困人口比重分别占贫困人口总数的 16.4%、83.6%。“胡焕庸线”是指我国地理学家胡焕庸在 1935 年提出的划分中国人口密度的对比线，即“瑗珲—腾冲线”。这条线从黑龙江省瑗珲即今天的黑河市到云南省腾冲，大致为倾斜 45 度的基本直线。线东南方 36% 的国土面积居住着我国 96% 人口，以平原、水网、丘陵、喀斯特和丹霞地貌为主要地理结构，自古以农耕为经济基础；线西北方人口密度极低，是草原、沙漠和雪域高原的世界，自古是游牧民族的天下，因而划分出两个迥然不同的自然和人文地域。“胡焕庸线”在

某种程度上也成为目前城镇化水平的分割线,在 21 世纪的现在,这一格局仍未被打破。

中国农村贫困地区总体上呈现出 3 种地域类型:

① 东部平原山丘环境及革命根据地孤岛型贫困区,包括东北与朝鲜、俄罗斯、蒙古接壤地区,冀鲁豫皖的黑龙港流域和鲁北冀东滨海地区及淮河中上游地区(主要集中在沂蒙山、大别山、井冈山、闽赣接壤山区等岛状分布的丘陵山区);

② 中部山地高原环境脆弱贫困带,包括“胡焕庸线”两侧,从中国东北延伸至西南、四川盆地和汉中盆地,呈带状分布的山地高原区;

③ 西部沙漠、高寒山地环境恶劣贫困区,包括新疆、青海、西藏三省区的沙漠地区,帕米尔高原,青藏高原及云贵高原区。

我国 14 个集中连片贫困地区的发展,均面临类型多样、程度不等的区域性制约因素,多在深石山区、高寒区、高原区和地方病高发区,人地矛盾突出,资源环境承载能力弱,其中山区、丘陵地区、限制开发区多为贫困人口最为集中的区域。据分析,14 个集中连片区的缓陡坡(坡度介于 $15^{\circ}\sim 25^{\circ}$)、陡坡(大于 25°)面积比例分别高达 20.8%和 17.1%。农村贫困区与水资源短缺重点区在地理空间分布上具有高度一致性,水资源短缺区内贫困县占 56%。这些区域的发展模式以农业种植为主,耗水量较大、经济附加值偏低,非循环模式加剧了水资源的短缺,进而影响农业发展和农民增收。从水土资源约束条件分析来看,受水资源、土地资源约束的国家级贫困县分别占贫困县总数的 20.44%、24.96%,受水土资源共同约束的贫困县占贫困县总数的 8.5%。南方乌蒙山区、武陵山区、罗霄山区等主要受土地资源约束,而六盘山区、燕太片区等北方贫困县主要受水资源约束。此外,民族地区、边境地区也是贫困人口的主要集聚区,这些地区如期实现全面建成小康社会目标的困难多、压力大、任务重。目前全国 14 个集中连片特困地区中有 11 个在民族地区,基础设施滞后是制约民族地区发展经济、改善民生的主要瓶颈之一。2014 年底,民族 8 省区农村贫困人口达 2 205 万,占全国农村贫困人口总数的 31.4%,贫困发生率达 14.7%,比全国农村人口贫困发生率高 7.5%。全国 2.2 万千米陆地边境线中,有 1.9 万千米在民族地区。2013 年底,全国还有 99 个边境县未通高速公路,6 000 多个自然村未通公路,247 万人的饮用水不安全。

二、农村贫困地区呈现的新特征

1. 贫困地区内生动力严重不足、无产可扶

当前老少边穷地区贫困群体中孤寡妇幼、“光棍汉”、“五保户”比例偏高,贫困人口受教育程度普遍偏低、健康水平低下,产业发展严重滞后。据统计分析,全国超过 70%的“建档立卡”贫困村没有集体经济,内生发展的动力不足。因病、因残、

因学、因灾致贫或返贫问题突出,因病致贫的比重超过 40%,致使贫困人口自我发展的能力偏弱。在一些地方还滋生了“贫困有理有利”的思想观念和“等、靠、要”的不良风气,并具有代际传递的人文特征。

2. 持久性贫困和暂时性贫困并存

目前我国农村长期贫困有所缓解,但因产业基础薄弱,就业与社会保障体系不健全,农民抵御风险或不利冲击的能力弱,所引发的暂时性贫困的问题更为突出。在区域分布上,中国东北及中部地区暂时性贫困现象明显,而西部深石山区、生态脆弱区的灾害频发、土地退化严重,多数“一方水土难养一方人”,成为农村持久性贫困和亟须实施生态移民措施的区域。

3. 农村贫困老龄化问题突出

农村贫困老龄化是新时期扶贫开发面临的主要挑战之一。当前中国已进入老龄化社会,2014 年底,全国 60 岁以上的老年人口达 2.25 亿,占总人口的 15.5%,且农村老龄化速度明显快于城市。而快速的人口老龄化巧遇“未富先老”、养老资产不足、社会养老服务体系不健全等现实问题。新常态下的农民工返乡还滋生了“未老先养”的问题,致使农村贫困陷入老年贫困或“银发贫困”。按世界银行每天 1 美元的贫困标准估算,2009 年全国农村贫困老年人口数量已超过 1 400 万,燕山-太行山片区的老年人口贫困发生率高达 76.2%。中国社会老龄化趋势见图 1.1。



图 1.1 中国社会老龄化趋势

第三节 改革开放以来扶贫工作所经历的阶段

改革开放以来,我国扶贫工作呈现出明确的递进关系:改革扶贫→开发扶贫→攻坚扶贫→定点扶贫→精准扶贫。

一、体制改革推动扶贫阶段(1978~1985 年)

1978 年底,我国的经济改革发生了重大变化,新的经济制度和生产方式释放和激发了压抑已久的农民的积极性和创造力,农村的贫困问题得到了一定的缓解。1978~1985 年,全国的贫困人口从 2.5 亿减少到 1.25 亿。但这个阶段的贫困人口减少有其特殊性,可以说,农村经济改革是为了解决宏观上整体上的扶贫问题,而不是为了有针对性地解决具体贫困对象的贫困问题,虽然客观上为世界范围内的反贫困作出了巨大贡献,也产生了重要影响,可还是与后来的扶贫工作不一样。

二、有针对性地大规模开发式扶贫阶段(1986~1993 年)

随着改革发展的扩大和深入,经济发展的不平衡性导致了区域性和区域内部的反差不断扩大,这样就将原来淹没在总体贫困中的相对贫困现象反衬和凸显出来了,扶贫的紧迫性也更加明显。于是,农村反贫困行动被正式纳入国民经济发展总体规划,确定了开发式扶贫方针,设立扶贫专项资金,扶贫正式成为政府主导、社会参与的政府行为,形成了扶贫的新的总体力量,推动全国农村贫困人口下降至 8 000 万人。这个阶段的扶贫有了明确的扶贫性质、对象、任务和目标。

三、“‘八七’扶贫攻坚”阶段(1994~2000 年)

1994 年,国务院制定了第一个专项扶贫规划——《国家“八七”扶贫攻坚计划(1994~2000 年)》。该规划明确了扶贫目标,决定从 1994 年到 2000 年,力争用 7 年左右的时间,基本解决全国农村 8 000 万贫困人口的温饱问题;明确了扶贫对象,进一步调整国家重点扶贫区域,重点扶贫攻坚全国 592 个国家贫困县;创新扶贫模式,继续实行开发式反贫模式,同时注重能力扶贫,切实增强贫困地区自我发展能力;创新扶贫措施,采取产业开发、劳务开发、资源开发和异地开发等多种扶贫方式,制定了信贷政策、财税政策、投资政策、社会帮扶、国际合作等多种扶贫措施。到 2000 年底,除少数社会保障对象和生活在自然环境恶劣地区的特困人口外,全国农村贫困人口的温饱问题基本得到解决,“八七”扶贫攻坚计划确定的目标基本实现,贫困人口总量减少至 3 209 万人,贫困发生率下降到 3.4%,平均每年减少贫困人口 680 万人。

四、创新扶贫方式阶段(2001~2010 年)

进入 21 世纪,我国以工业化和城镇化为主要内容的经济社会发展到了一个新