

连片特困地区包容性增长的 扶贫开发模式研究

王志章 著



人 民 出 版 社

连片特困地区包容性增长的 扶贫开发模式研究

王志章 著



人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

连片特困地区包容性增长的扶贫开发模式研究 / 王志章著. —北京: 人民出版社, 2016. 6
ISBN 978-7-01-016195-2

I. ①连… II. ①王… III. ①扶贫模式—研究—中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 096479 号

连片特困地区包容性增长的扶贫开发模式研究

LIANPIAN TEKUN DIQU BAORONG XING ZENGZHANG DE FUPIN KAIFA MOSHI YANJIU

王志章 著

责任编辑: 车金凤

出版发行: 人 民 出 版 社

地 址: 北京市东城区隆福寺街 99 号

邮 编: 100706

邮购电话: (010) 65250042 65258589

印 刷: 环球东方 (北京) 印务有限公司

经 销: 新华书店

版 次: 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 20.75

字 数: 320 千字

书 号: ISBN 978-7-01-016195-2

定 价: 58.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买本社图书, 如有印刷质量问题, 我社负责调换

服务电话: (010) 65250042

目 录

C O N T E N T

第一篇 综合篇

第一章 绪 论	2
第一节 问题的提出	2
第二节 相关核心概念	4
第三节 研究价值	16
第四节 研究思路及创新点	17
第二章 相关理论与文献综述	21
第一节 相关理论	21
第二节 国内外关于扶贫的研究现状	35
第三节 扶贫理论学的理性特征和研究评述	49
第三章 我国新时期扶贫攻坚战面临的机遇和挑战	53
第一节 打好新时期扶贫攻坚战的主要优势	54
第二节 我国扶贫开发工作存在的主要问题	60
第三节 我国连片特困地区扶贫工作面临的机遇	66
第四节 我国连片特困地区扶贫开发面临的挑战	69

第二篇 比较与借鉴

第四章 英美两国扶贫开发模式探析及其启示	76
第一节 英美两国的贫困标准	76
第二节 英美两国不同人群、地域贫困表现形态及其根源	78
第三节 英美相同的扶贫开发模式分析	83
第四节 英美两国扶贫模式的主要经验与启示	92
第五章 印度包容性增长的扶贫开发实践及其启示	96
第一节 印度经济社会发展与贫困现状	97
第二节 印度实施包容性增长扶贫的主要路径	100
第三节 印度包容性增长扶贫对中国的启示	106
第六章 巴西反贫困的经验及其对中国的启示	111
第一节 巴西贫困的现状和基本特征	112
第二节 巴西贫困的原因	116
第三节 巴西政府反贫困的举措	119
第四节 巴西反贫困实践对我国扶贫开发的几点启示	127
第七章 南非贫困的形态、根源及其扶贫经验教训	132
第一节 南非的基本国情	132
第二节 南非贫困的主要形态及其主要根源	133
第三节 南非反贫困的主要政策构建	137
第四节 南非反贫困经验教训对中国的启示	145

第三篇 回顾与现状

第八章 我国连片特困地区扶贫开发现状的历史回顾	152
第一节 扶贫开发战略定位更加明确	154

第二节	产业结构不断优化,产业优势日渐凸显·····	160
第三节	基础设施与公共服务改善,减贫效果显著增强·····	166
第四节	困难依然不少,扶贫攻坚任重道远·····	169
第九章	我国连片特困地区扶贫开发现状测度 ·····	176
第一节	调查问卷概述·····	176
第二节	描述性统计分析·····	178
第三节	我国连片特困地区贫困现状指标的选取·····	180
第四节	信度检验·····	185
第五节	基于因子分析法的连片特困地区贫困影响因素分析·····	186
第六节	我国连片特困地区贫困现状分析·····	197
第十章	我国连片特困地区贫困的主要根源 ·····	218
第一节	包容性增长动力弱,发展机会缺乏平等·····	218
第二节	资源分配不均衡,政策性贫困根源深·····	220
第三节	自我发展能力缺乏,主体性贫困较严重·····	225
第四节	生存条件恶劣,资源性贫困明显·····	229
第五节	物质生产效率低,生产性贫困突出·····	232
 ~~~~~ <b>第四篇 评价体系构建与对策建议</b> ~~~~~ 		
<b>第十一章</b>	<b>连片特困地区包容性增长的扶贫开发测度体系构建</b> ·····	<b>236</b>
第一节	连片特困地区包容性增长的扶贫开发理论模型·····	237
第二节	包容性增长评价范式分析·····	241
第三节	包容性增长的扶贫开发测度方法体系·····	249
第四节	包容性增长的扶贫开发测度·····	255
<b>第十二章</b>	<b>包容性增长的扶贫开发模式构建(上)</b> ·····	<b>260</b>
第一节	人本能力提升模式·····	260
第二节	“精准扶贫”模式·····	266

第三节 政府主导模式 .....	270
第四节 产业扶贫模式 .....	275
第五节 中小城镇聚集模式 .....	281
 第十三章 包容性增长的扶贫开发模式构建(下) .....	285
第一节 旅游扶贫模式 .....	285
第二节 知识扶贫模式 .....	291
第三节 生态扶贫模式 .....	299
第四节 NGO 参与模式 .....	304
 主要参考文献 .....	308
 附 录 .....	320
 后 记 .....	325

An aerial photograph of a city, likely Hong Kong, showing a dense cluster of skyscrapers and buildings in a valley. The city is surrounded by lush, green mountains. The sky is hazy, and the overall tone is somewhat muted, giving it a historical or documentary feel.

第一篇

综合篇

# 第一章 绪 论

由于自然条件限制和制度上的设计等原因,覆盖全国贫困人口 70% 的连片特困地区,经济增长辐射功能不强,常规化扶贫手段奏效不大,扶贫开发周期性较长,贫困依然严重。目前,国家确定的 14 个连片特困地区成为我国新时期扶贫工作的主战场,而包容性增长作为一种全新理论旨在通过扩大生产性就业、加大贫困地区基础设施建设和教育投入及人力资源开发等手段,让贫困地区的人口能够均衡分享机会,变“输血”为“自我造血”,以增强摆脱贫困的能力,从而走上共同发展之路。因此,突破传统思维,建立起包容性增长的扶贫开发模式,既是传承和创新我国以往好的扶贫开发的工作方法,也对落实“四个全面”国家战略具有十分重要的意义。

## 第一节 问题的提出

贫困是当今世界人类面临的共同敌人,尤其是在发展中国家,贫困问题更为凸显。据联合国统计,在全球 70 亿人口中,有 12 亿贫困人口,其中仅亚洲就有 5.86 亿人口生活在每天 1.25 美元的贫困标准以下。如果按每天 2 美元来计算,全球则有 14.3 亿人口生活在这个标准之下。^①而在非洲,每天生活费不足 1 美元标准的贫困人口占总人口的 40% 以上,撒哈拉以南地区高达 50%,远远高于全球 21.3% 的贫困率。^②在中国,尽管改革开放 30 多年来扶贫工作已经取得了举世瞩目的成就,但依然还有 7017 万贫困人口,扶贫开发任重道远。

人类反贫困的斗争丝毫没有停止过,从国际组织到各国政府组织和领导都

---

^① 庄巨忠编,《亚洲的贫困、收入差距与包容性增长——度量、政策问题与国别研究》[M],北京:中国财政经济出版社,2012。

^② 安春英,《非洲的贫困与反贫困问题研究》[M],北京:中国社会科学出版社,2010(序言)。

开展了大量的工作。人类进入新千年之时,联合国于2000年9月在纽约召开首脑峰会,191个国家的元首和政府首脑与会,会议发表的《千年发展目标》(Millennium Development Goals, MDGs),就消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视等确定了一整套有时限的目标和指标^①,要求国际社会采取统一行动,到2015年消灭极端贫穷和饥饿;大力普及小学教育;促进男女平等并赋予妇女权利;降低儿童死亡率;改善产妇保健;与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争;确保环境的可持续能力;全球合作促进发展。^{②③④}为实现上述目标,世界各国进行了大量的探索,在实践中总结出一些好的扶贫思路和模式,如非洲实行的“复合型”减贫战略,即政府在制定国家经济社会发展战略时,将减贫内容和目标融入其中;“核心型”减贫战略,即政府出台专门冠以“减贫”字样的国家层面的减贫战略等。^⑤又如印度实施的包容性旅游扶贫模式,凭借丰富的地方资源,^⑥以增强自我造血功能,从而提升地方经济增长速度,最终促使旅游区经济达成平衡增长的状态,实现居民增收、缩小城乡差距和贫富差距这一目标。我国在扶贫的社会实践中,各地进行了大量的探索和创新,总结出许多好的模式,如政府主导型模式、非政府主导型模式、社区主导型模式(CDD)、本地开发型模式、异地安置型模式、劳务输出型模式、救济式扶贫模式、开发式扶贫模式、单项开发与综合性开发模式、直接和间接扶贫模式,还有物质扶贫模式、资金扶贫模式和智力扶贫模式等。^⑦

上述战略或模式都是基于不同国情、区情和不同历史背景下的制度设计和扶贫实践的经验总结,固然对反贫困起到了很好的推动和促进作用,但随着经济社会的发展和国际国内情势的变化,在新的历史条件下,有些传统的扶贫模式已经不再适应新的形势要求,必须以创新的思维和前瞻性的思考去探索新的扶贫模式,包容性增长扶贫模式无疑是一种很好的选择。

① 吴华. 中等收入阶段中国减贫发展战略与政策选择[D]. 北京: 财政部财政科学研究所, 2012.

② 宗洁. 联合国提高妇女地位的宗旨和机制(上)[J]. 中国妇运, 2011(11): 47—49.

③ 宗洁. 联合国提高妇女地位的宗旨和机制(下)[J]. 中国妇运, 2011(12): 40—41.

④ 谈世中, 彭磊. 实现千年发展目标需要全球共同努力[J]. 求是, 2005(23): 59—61.

⑤ 安春英. 非洲的贫困与反贫困问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.

⑥ 隆学文, 马礼. 坝上旅游扶贫效应分析与对策研究——以丰宁县大滩为例[J]. 首都师范大学学报(自然科学版), 2004(01): 74—80.

⑦ 帅传敏. 中国农村扶贫开发模式与效率研究[M]. 北京: 人民出版社, 2010.

## 第二节 相关核心概念

### 一、集中连片特困地区

集中连片特困地区是新时期党中央国务院实施的一项重大的扶贫工程,是我国扶贫开发工作的重大战略举措。连片特困地区的提出可以追溯到 20 世纪 80 年代初,当时国家就曾经划分出 18 个片区为贫困地区,但实际的扶贫作用不大,后逐渐被贫困县所替代,少有再提及“片区”这个词。随着“贫困地区连片综合治理”模式的出现,“连片特困地区”作为一个新的扶贫资源分配和扶贫规划的组织方式,出现在大众视野。^① 2012 年 6 月国家扶贫办根据《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》(中发〔2011〕10 号)精神,按照“集中连片、突出重点、全国统筹、区划完整”的原则,在全国范围内共划分出“六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区等 11 个片区,加上已明确实施特殊政策的西藏、四川省藏区、新疆南疆三地州”,共 14 个片区,涉及 680 个县,作为新时期扶贫攻坚的主战场。^②

“连片特困地区”作为一个开展扶贫工作的区域划分标准,是区域规划中的一个概念,具有较强的复杂性和抽象性特点,难以涵盖每个区域的独有特性。但从贫困区域所涵盖的基本单位大小来看,可分为广义和狭义两类。狭义的连片特困地区由两个或两个以上的行政村或乡镇构成,而广义的连片特困地区则由两个或两个以上的县市或省构成。从贫困形成的原因来看,连片特困地区是指由于相同或相似的自然、历史、民族、政治、宗教、社会等原因,导致一般经济不能带动、常规扶贫手段难以奏效、扶贫开发周期较长的集中连片贫困地区和特殊困难贫困地区。^{③④}

连片特困地区主要有以下三个特点:一是贫困集中连片性。从划分出的

① 罗云. 连片特困地区中小城镇知识扶贫模式研究[D]. 重庆: 西南大学, 2014.

② 张立群. 连片特困地区贫困的类型及对策[J]. 红旗文稿, 2012(22): 20—22.

③ 罗云. 连片特困地区中小城镇知识扶贫模式研究[D]. 重庆: 西南大学, 2014.

④ 张持平, 肖泽平. 连片特困地区职业教育培训促进新型农民培育的调查与分析——基于 1000 个样本调查[J]. 中国校外教育, 2013(30): 129—131.

14 个连片贫困地区(大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大别山区、罗霄山区及南疆三地州、西藏地区及四川藏区)来看,多是山区、高原区和少数民族区,贫困居民相对集中,贫困因子也相对一致,具有明显的地域贫困性,且多分布在省市交界处,远离各省市发展中心,开发受到限制,具有较强的区域连接抱团的特征。二是地理条件复杂,多是山地高原,地形地貌复杂,交通不便,环境恶劣,自然灾害频频发生,且是多民族聚居、杂居的地区,文化多元性并存,经济基础薄弱,发展落后,社会发展水平参差不齐。三是贫困程度深,扶贫开发难。受历史、地理、资源等众多因素影响,连片特困地区贫困人口多,土地贫瘠,农耕成本大;地处国家重要生态区,自然资源多为国家限制或禁止开发,贫困延续性强,呈现出“上辈穷,下辈也穷”的现象,贫困程度深。

据国家统计局住户调查办公室 2014 年 5 月 5 日发布的信息,在国家新的政策驱动下,2013 年全国 14 个集中连片特困地区农村居民人均纯收入 5583 元,比 2012 年增加 747 元,增长 15.4%,扣除价格因素,实际增长 12.3%,增速比全国农村平均水平高 3 个百分点。^① 尽管如此,在国家“大扶贫”政策下,连片特困地区扶贫资金依然短缺,扶贫手段单一,脱贫成本高,扶贫开发工作任重道远。

表 1—1 六盘山区等 11 个连片特困地区分县名单

省名	地市名	县 名
陕西省 (7)	宝鸡市	扶风县、陇县、千阳县、麟游县
	咸阳市	永寿县、长武县、淳化县
甘肃省 (40)	兰州市	永登县、皋兰县、榆中县
	白银市	靖远县、会宁县、景泰县
	天水市	清水县、秦安县、甘谷县、武山县、张家川回族自治县、麦积区
	武威市	古浪县
	平凉市	崆峒区、泾川县、灵台县、庄浪县、静宁县
	庆阳市	庆城县、环县、华池县、合水县、正宁县、宁县、镇原县

^① 去年贫困地区农民人均纯收入 5519 元,实际增长 13.4% [EB/OL]. 人民网, <http://society.people.com.cn/n/2014/0505/c1008-24976770.html>, 2014-08-21.

续表

省名	地市名	县 名
甘肃省 (40)	定西市	安定区、通渭县、陇西县、渭源县、临洮县、漳县、岷县
	临夏回族自治州	临夏市、临夏县、康乐县、永靖县、广河县、和政县、东乡族自治县、积石山自治县
青海省 (7)	西宁市	湟中县、湟源县
	海东地区	民和回族土族自治县、乐都县、互助土族自治县、化隆回族自治县、循化撒拉族自治县
宁夏回族自治区 (7)	吴忠市	同心县
	固原市	原州区、西吉县、隆德县、泾源县、彭阳县
	中卫市	海原县
河南省 (10)	洛阳市	嵩县、汝阳县、洛宁县、栾川县
	平顶山市	鲁山县
	三门峡市	卢氏县
	南阳市	南召县、内乡县、镇平县、淅川县
湖北省 (7)	十堰市	郧县、郧西县、竹山县、竹溪县、房县、丹江口市
	襄阳市	保康县
重庆市 (5)	重庆市	城口县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县
四川省 (15)	绵阳市	北川羌族自治县、平武县
	广元市	元坝区、朝天区、旺苍县、青川县、剑阁县、苍溪县
	南充市	仪陇县
	达州市	宣汉县、万源市
	巴中市	巴州区、通江县、南江县、平昌县
陕西省 (29)	西安市	周至县
	宝鸡市	太白县
	汉中市	南郑县、城固县、洋县、西乡县、勉县、宁强县、略阳县、镇巴县、留坝县、佛坪县
	安康市	汉滨区、汉阴县、石泉县、宁陕县、紫阳县、岚皋县、平利县、镇坪县、旬阳县、白河县
	商洛市	商州区、洛南县、丹凤县、商南县、山阳县、镇安县、柞水县

续表

省名	地市名	县 名
甘肃省 (9)	陇南市	武都区、成县、文县、宕昌县、康县、西和县、礼县、徽县、两当县
湖北省 (11)	宜昌市	秭归县、长阳土家族自治县、五峰土家族自治县
	恩施土家族苗族自治州	恩施市、利川市、建始县、巴东县、宣恩县、咸丰县、来凤县、鹤峰县
湖南省 (31)	邵阳市	新邵县、邵阳县、隆回县、洞口县、绥宁县、新宁县、城步苗族自治县、武冈市
	常德市	石门县
	张家界市	慈利县、桑植县
	益阳市	安化县
	怀化市	中方县、沅陵县、辰溪县、溆浦县、会同县、麻阳苗族自治县、新晃侗族自治县、芷江侗族自治县、靖州苗族侗族自治县、通道侗族自治县
	娄底市	新化县、涟源市
	湘西土家族苗族自治州	泸溪县、凤凰县、保靖县、古丈县、永顺县、龙山县、花垣县
重庆市 (7)	重庆市	丰都县、石柱土家族自治县、秀山土家族苗族自治县、酉阳土家族苗族自治县、彭水苗族土家族自治县、黔江区、武隆县
贵州省 (15)	遵义市	正安县、道真仡佬族苗族自治县、务川仡佬族苗族自治县、凤冈县、湄潭县
	铜仁地区	铜仁市、江口县、玉屏侗族自治县、石阡县、思南县、印江土家族苗族自治县、德江县、沿河土家族自治县、松桃苗族自治县、万山特区
四川省 (13)	泸州市	叙永县、古蔺县
	乐山市	沐川县、马边彝族自治县
	宜宾市	屏山县
	凉山彝族自治州	普格县、布拖县、金阳县、昭觉县、喜德县、越西县、美姑县、雷波县
贵州省 (10)	遵义市	桐梓县、习水县、赤水市
	毕节地区	毕节市、大方县、黔西县、织金县、纳雍县、威宁彝族回族苗族自治县、赫章县

续表

省名	地市名	县 名
云南省 (15)①	昆明市	禄劝彝族苗族自治县、寻甸回族彝族自治县
	曲靖市	会泽县、宣威市
	昭通市	昭阳区、鲁甸县、巧家县、盐津县、大关县、永善县、绥江县、镇雄县、彝良县、威信县
	楚雄彝族自治州	武定县
广西 壮族 自治区 (29)	柳州市	融安县、融水苗族自治县、三江侗族自治县
	桂林市	龙胜各族自治县、资源县
	南宁市	隆安县、马山县、上林县
	百色市	田阳县、德保县、靖西县、那坡县、凌云县、乐业县、田林县、西林县、隆林各族自治县
	河池市	凤山县、东兰县、罗城仫佬族自治县、环江毛南族自治县、巴马瑶族自治县、都安瑶族自治县、大化瑶族自治县
	来宾市	忻城县
	崇左市	宁明县、龙州县、大新县、天等县
贵州省 (40)	六盘水市	六枝特区、水城县
	安顺市	西秀区、平坝县、普定县、镇宁布依族苗族自治县、关岭布依族苗族自治县、紫云苗族布依族自治县
	黔东南布依族苗族自治州	兴仁县、普安县、晴隆县、贞丰县、望谟县、册亨县、安龙县
	黔东南苗族侗族自治州	黄平县、施秉县、三穗县、镇远县、岑巩县、天柱县、锦屏县、剑河县、台江县、黎平县、榕江县、从江县、雷山县、麻江县、丹寨县
	黔南布依族苗族自治州	荔波县、贵定县、独山县、平塘县、罗甸县、长顺县、龙里县、惠水县、三都水族自治县、瓮安县

① 吕怀玉. 边疆民族地区减贫战略研究[D]. 云南: 云南大学, 2013.

续表

省名	地市名	县 名
云南省 (11)	曲靖市	师宗县、罗平县
	红河哈 尼族彝族 自治州	屏边苗族自治县、泸西县
	文山壮族 苗族自治州	砚山县、西畴县、麻栗坡县、马关县、丘北县、广南县、富宁县
云南省 (56)①	保山市	隆阳区、施甸县、龙陵县、昌宁县
	丽江市	玉龙纳西族自治县、永胜县、宁蒗彝族自治县
	普洱市	宁洱哈尼族彝族自治县、墨江哈尼族自治县、景东彝族自治县、景谷傣族彝族自治县、镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县、江城哈尼族彝族自治县、孟连傣族拉祜族佤族自治县、澜沧拉祜族自治县、西盟佤族自治县
	临沧市	临翔区、凤庆县、云县、永德县、镇康县、双江拉祜族佤族布朗族傣族自治县、耿马傣族佤族自治县、沧源佤族自治县
	楚雄彝族 自治州	双柏县、牟定县、南华县、姚安县、大姚县、永仁县
	红河 哈尼族彝族 自治州	石屏县、元阳县、红河县、金平苗族瑶族傣族自治县、绿春县
	西双版纳 傣族自治州	勐海县、勐腊县
	大理白族 自治州	漾濞彝族自治县、祥云县、宾川县、弥渡县、南涧彝族自治县、巍山彝族回族自治县、永平县、云龙县、洱源县、剑川县、鹤庆县
	德宏傣族 景颇族 自治州	潞西市、梁河县、盈江县、陇川县
	怒江傈 僳族 自治州	泸水县、福贡县、贡山独龙族怒族自治县、兰坪白族普米族自治县

① 吕怀玉. 边疆民族地区减贫战略研究[D]. 云南: 云南大学, 2013.

续表

省名	地市名	县 名
内蒙古自治区 (5)	兴安盟	阿尔山市、科尔沁右翼前旗、科尔沁右翼中旗、扎赉特旗、突泉县
吉林省 (3)	白城市	镇赉县、通榆县、大安市
黑龙江省 (11)	齐齐哈尔市	龙江县、泰来县、甘南县、富裕县、林甸县、克东县、拜泉县
	绥化市	明水县、青冈县、望奎县、兰西县
河北省 (22)	保定市	涞水县、阜平县、唐县、涞源县、望都县、易县、曲阳县、顺平县
	张家口市	宣化县、张北县、康保县、沽源县、尚义县、蔚县、阳原县、怀安县、万全县
	承德市	承德县、平泉县、隆化县、丰宁满族自治县、围场满族蒙古族自治县
山西省 (8)	大同市	阳高县、天镇县、广灵县、灵丘县、浑源县、大同县
	忻州市	五台县、繁峙县
内蒙古自治区 (3)	乌兰察布市	化德县、商都县、兴和县
山西省 (13)	忻州市	静乐县、神池县、五寨县、岢岚县
	临汾市	吉县、大宁县、隰县、永和县、汾西县
	吕梁市	兴县、临县、石楼县、岚县
陕西省 (7)	榆林市	横山县、绥德县、米脂县、佳县、吴堡县、清涧县、子洲县
安徽省 (12)	安庆市	潜山县、太湖县、宿松县、望江县、岳西县
	阜阳市	临泉县、阜南县、颍上县
	六安市	寿县、霍邱县、金寨县
	亳州市	利辛县
河南省 (16)	信阳市	光山县、新县、固始县、淮滨县、商城县、潢川县
	驻马店市	新蔡县
	开封市	兰考县
	商丘市	民权县、宁陵县、柘城县
	周口市	商水县、沈丘县、郸城县、淮阳县、太康县
湖北省 (8)	孝感市	孝昌县、大悟县
	黄冈市	团风县、红安县、罗田县、英山县、蕲春县、麻城市