

# 第一章

## 导 论

贫困是世界各国发展中面临的一大难题，消除贫困是一个巨大的挑战。联合国发展计划署（UNDP）曾在 2000 年《全球贫困问题报告》中明确提出把“消除人类贫困”作为人类发展的主题。2013 年 10 月 10 日在美国华盛顿举行的世界银行和国际货币基金组织年会上，世行发布了《全球贫困状况》报告，报告指出，全球仍然有 7 亿多人处于极端贫困的状况，而其中将近 4 亿是儿童。报告统计数据截止于 2010 年，处于极端贫困状况中的 7 亿多人也就是每天维持生计的费用低于 1.25 美元，其中 78% 生活在农村。<sup>①</sup>

消除贫困，实现共同富裕，是社会主义的本质特征。扶贫开发是我国特色社会主义的本质特征，是中国政府的重要职能之一。贫困是我国全面建成小康社会进程中的一个战略性课题，如何进一步有效进行扶贫开发，也是我国在全面建成小康社会的进程中面临的最大挑战。

### 第一节 选题背景与意义

我国对贫困的理解经历了一个过程。最早对贫困的理解是停留在经济意义层面，并且强调的是绝对贫困，早期的扶贫实践中也贯彻了这一思想。

#### 一、问题的提出

我国改革开放之初，农村贫困人口约 2.5 亿，贫困发生率达 30.7%。<sup>②</sup> 自改革开放以来，尤其是我国开始实施大规模的扶贫开发战略以来，农村贫困人口从

<sup>①</sup> 世行发布全球贫困报告 7 亿人处于极端贫困状态 [EB/OL]. 央视网, <http://m.news.cntv.cn>, 2013-10-11.

<sup>②</sup> 国务院新闻办介绍中国农村扶贫开发纲要（2011～2020 年） [EB/OL]. <http://www.gov.cn>, 2011-12-6.



1994 年的 8000 多万下降到 2000 年底的 3000 万左右。进入 21 世纪,我国开始实施第一个扶贫开发纲要,即《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010 年)》,依靠发展解决贫困问题,<sup>①</sup>按照新的贫困线标准,贫困人口减少到 2010 年底的 2688 万。2001~2010 年,《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010 年)》确定的目标任务基本实现,我国农村的贫困发生率从 2000 年底的 10.2% 下降到 2010 年底的 2.8%。<sup>②</sup>2001~2010 年,国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入年均实际增长 8.1%,从 1277 元增加到 3273 元,略高于全国农村的平均水平。<sup>③</sup>我国为全球减贫做出了重大贡献,是第一个提前实现联合国千年发展目标贫困人口减半的发展中国家。

我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,经济社会发展总体水平不高,制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。随着工业化、信息化、城镇化和农业现代化的不断深入,扶贫开发面临的机遇和挑战并存。根据新形势、新任务、新要求,我国提出了进一步加强农村扶贫开发工作的指导思想、总体要求、目标任务、对象范围、工作重点、政策措施和组织保障,<sup>④</sup>并于 2011 年 5 月颁布实施《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020 年)》,明确了新一轮扶贫工作的攻坚目标、任务和方略。

本书将围绕“有效推动我国新一轮扶贫攻坚工作,构建合理的连片特困地区扶贫开发机制”<sup>⑤</sup>这一核心问题来展开研究,既阐述其必要性,又构建其基本框架;既揭示其深刻内涵,又探索其实现路径,并提供行之有效的环境支撑。

## 二、研究的意义

本书的研究具有理论和现实两个层面的意义。

从理论上讲,研究连片特困地区扶贫开发机制,有助于丰富贫困理论的研究。长期以来,我国对反贫困问题的研究存在理论和实践脱节的现象,自 1978 年党的十一届三中全会以来,我国农村的扶贫开发不断深入开展,但关于扶贫开发机制的理论研究相对滞后,因而这三十多年来的农村改革特别是扶贫开发实践是研究扶贫开发机制最恰当的切入点。本书提出这样一个研究课题,应当是我国扶贫开发理论不断成熟的标志之一。在全面深化改革的背景下,在新一轮扶贫开发过程中,我国农村扶贫开发究竟靠什么样的机制来进行,如何有效深入开展,有哪些特点,在扶贫开发过程中发挥了怎样的作用,从发展的角度

①④⑤ 国务院新闻办介绍中国农村扶贫开发纲要(2011~2020 年)[EB/OL]. <http://www.gov.cn>, 2011-12-6.

② 消贫解困惠民生[J]. 中国财政, 2011(24).

③ 消除贫困期待法律早出援手[N]. 民主与法制时报, 2011-12-13.



应当如何创新?研究这些问题,不但可以丰富我国农村扶贫开发理论,还可以完善发展经济学的相关理论,对于全世界范围内的扶贫开发理论研究也是重要的贡献。<sup>①</sup>

从现实上讲,研究连片特困地区扶贫开发机制,有利于推动我国新一轮扶贫开发事业的发展。伴随着我国农村三十多年的改革开放实践,我国农村的扶贫开发事业在世界范围引起了广泛关注,我国扶贫开发机制创新也得到了国际组织和国内学术界的高度赞誉。因而,在新一轮扶贫开发过程中,研究扶贫开发机制,有助于落实科学发展观,推动和谐社会的实现,有助于社会主义新农村建设,推动全面建成小康社会目标的实现。采取切实可行的措施来缓解贫困并逐渐消除贫困是现代政府的必然责任,通过完善和发展有效的扶贫开发机制,有利于扶贫开发事业的不断发展,从而进一步缩小我国的贫富差距,实现社会公平正义,保持社会和谐稳定,为实现伟大的中国梦奠定坚实基础。贫穷不是社会主义,单极的发展也不是社会主义。从这个角度而言,研究扶贫开发机制问题,找出其中所包含的宏观经济和社会发展政策的不足之处,能够使国家的经济发展更为健康和持续,也符合和谐社会的发展目标,同时有助于扩大扶贫开发领域的国际交流与合作,为世界范围内的扶贫开发事业做出贡献。

## 第二节 核心概念

### 一、贫困的一般定义和分类

贫困是伴随着人类社会的产生而存在的现象,尽管研究贫困问题的著作浩如烟海,但迄今没有一个令人满意的科学定义。英国人朗特里(Seebom Rowntree)(1899)提出,如果一个家庭的总收入不足以提供维持体能所需要的最低数量的生活必需品,则该家庭为贫困家庭。<sup>②</sup>此后,不少学者从不同的角度给贫困一词下了不计其数的定义。

究竟什么是贫困?这是一个模糊概念,它不具备确定性,它随时间和空间及人们思想观念的变化而变化,<sup>③</sup>因而,这是一个简单而又复杂的问题。对贫困的理解有多种角度,有从收入的角度界定贫困的,“一种人们没有足够收入的状态”。

① 龚晓宽.中国农村扶贫模式创新研究[D].四川大学博士学位论文,2006:1.

② 阿玛蒂亚·森.贫困与饥荒——论权利与剥夺[M].北京:商务印书馆,2001:98.

③ 本书编写组.连片特困地区扶贫规划编制理论与方法[M].北京:中国财政经济出版社,2012:1.



况”;<sup>①</sup>也有从权利或能力的角度界定贫困的,其代表人物是阿玛蒂亚·森(Amartya Sen),他运用权利分析方法来分析饥荒,拓展了贫困的内涵。他认为,“一个人之所以挨饿是因为他没有支配足够食物的能力”,<sup>②</sup>能力的缺少是因为他的权利被剥夺。因而,贫困实际上表现为能力的缺乏。世界银行也依据这一认识提出:“贫困不仅指物质的匮乏(以适当的收入和消费概念来测算),还包括低水平的教育和健康。同时,贫困在某些时候还表现得十分脆弱,尤其体现在面临风险或处于风险的时候。”也有从国家贫困标准出发进行的界定,如世界银行在《2000~2001世界发展报告(与贫困作斗争)》中指出,贫困就是对福利的截然剥夺,这种剥夺不仅反映在教育 and 卫生等方面,更反映在脆弱性、风险高、不平等、没有发言权等方面。<sup>③</sup>国家统计局农村社会经济调查总队也认为,贫困一般是指一个人或一个家庭的生活水平太低,需要国家和社会扶持。<sup>④</sup>还有从综合方面如“人类发展最基本的机会和选择的缺乏”来定义贫困的,联合国发展计划署(The United Nation Development Programm, UNDP)曾在2000年《全球贫困问题报告》中这样表述。另外,国际社会还有慢性贫困的说法,慢性贫困研究是20世纪末21世纪初兴起于西方贫困问题研究领域的一个分支。英国及南亚一些国家的大学和科研机构等组建了慢性贫困研究中心(Chronic Poverty Research Center, CPRC),并于2005年初发布了全球第一份慢性贫困研究报告。慢性贫困在收入贫困、基本需求贫困、能力贫困、脆弱性贫困、人类贫困等传统定义的基础上,又引入了贫困的跨代传递性、贫困的动态性、贫困的极端性和贫困的群体意志性等新的术语和范畴,从综合性的角度来研究和分析贫困,进一步拓宽了贫困研究的视野。<sup>⑤</sup>

从以上贫困定义的演变可以看出,对贫困的定义经历了一个由单一到丰富的过程,由最初单一的收入贫困发展到内涵更为丰富的人类贫困和慢性贫困。因而,概括而言,贫困是一种短缺的生存状态。这种短缺可能表现为收入低下、机会缺少、能力低下或者权利缺失。本书认为,无论是哪一方面的短缺,对于贫困人口来说都是“资源短缺”。资源是指对人有用的事物,贫困人口之所以贫困就是因为他们不能利用这些资源来改善生存状态。据此,本书认为,贫困是指低于社会既定标准的资源短缺状态,它外在地表现为,生活质量低于社会确认的某种标准。对于扶贫开发来说,要使其更健康有序地进行,必须结合不同地区和不同

① 保罗·萨缪尔森. 经济学[M]. 北京:首都经济贸易大学出版社,1996:101.

② 阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒——论权利与剥夺[M]. 北京:商务印书馆,2001:61.

③ 李文,李芸. 中国农村贫困若干问题研究[M]. 北京:中国农业出版社,2008:25.

④ 《中国城镇居民贫困问题研究》课题组和《中国农村贫困标准》课题组的研究报告,1990. 转引自唐钧. 确定中国城镇贫困线方法的探讨[J]. 社会学研究,1997(2).

⑤ 李文,李芸. 中国农村贫困若干问题研究[M]. 北京:中国农业出版社,2008:31.



人群的实际需要，也就是说要结合他们的资源占有状况。

贫困可以依据不同的标准分成不同的类型，参照世界银行《关于全球贫困状况》报告的标准，可将贫困划分为极端贫困和相对贫困。<sup>①</sup> 本书认为，极端贫困是指生存水平低于国家确定的贫困线；而相对贫困是指生存状态处于国家或地区的平均生活水准线以下。实际上这种划分的依据是贫困得到社会公认的程度。从广义上来说，极端贫困是相对的，而相对贫困又是绝对的。本书研究的是处于我国确定的贫困线和最低收入水平线以下的绝对贫困人口和低收入人口，也就是我国农村扶贫开发政策所针对的人群。依据衡量贫困的标准可以分为广义的贫困和狭义的贫困。广义的贫困是指经济、健康、政治和环境等各个方面的状况都低下；狭义的贫困主要是指经济水平的低下。广义贫困和狭义贫困概念提供了一个国家或地区扶贫开发战略的努力方向。也就是说，在某个具体的阶段，政府扶贫的重点是什么，通过什么样的方式来扶贫。

## 二、贫困线

判断一个国家到底有多少贫困人口，需要确定一个识别贫困的标准。这个标准通常用特定的福利指标作为一道线，低于这条线的就是贫困人口。这条线被称为贫困线。<sup>②</sup> 就扶贫的对象而言，不同国家的选择标准是不一样的。“贫困概念的相对性和贫困内涵的广泛性，为界定贫困、确定贫困标准带来了困难。”<sup>③</sup> 严格来说，扶贫对象应该是贫困人口。通过前文的分析可以看出，我国的扶贫对象实际上是分成区域和人口两个层次的。在我国，相应地有明确确认的标准，来划分贫困县和贫困人口。

### 1. 人口贫困线

贫困线的测定有不同的计算方法。荷兰的奥蒂·海根纳斯（Orti Higeas）和克拉斯·德沃（Claes Dewo）归纳出三种测定贫困标准的视角：<sup>④</sup>其一为客观相对贫困标准的测定，通过商品或者收入不足的事实对贫困进行量度。其包括三种方法：收入等份定义法、收入平均数法和相对不足法。其二是客观绝对贫困标准的测定，通过确定一个最小值作为参照，低于最小值的即为贫困。具体方法有七种：热量支出法、基本需要法、恩格尔系数法、超必需品剔除法、总支出与总收入之比法、编制贫困指数法和数学模型法。其三是主观贫困标准的测定，即通过对居民自我感觉的调查来确定是否贫困。它包括主观最小收入定义法和主观最小消费定义法两种。其他的方法还有如莫泰基提出的“市场菜篮法、生活形态法、

① 本书认为，世界银行所说的极端贫困状况实际上就是我国划分的绝对贫困。

② 李文，李芸．中国农村贫困若干问题研究[M]．北京：中国农业出版社，2008：32.

③④ 童星，林闽钢．我国农村贫困标准线研究[J]．中国社会科学，1994（3）．



食费对比法和国际贫穷标准线”等。<sup>①</sup>

我国采用一个综合的标准来确定贫困人口。它包括最低营养标准、食品贫困线和非食品贫困线三类基本数据。最低营养标准是对居民每天摄入的各种维生素、矿物质以及营养素的热量标准进行评估而确定的,最低标准为 8789.55 焦;食品贫困线是指居民购买满足最低营养标准的食品所花费的支出;非食品贫困线是指维持生存和正常活动必不可少的非食品支出最低标准。我国规定贫困人口的贫困标准是食品贫困线(约占 60%)与非食品贫困线(40%)相加得到的和。即贫困线 = 食品贫困线 × 60% + 非食品贫困线 × 40%。<sup>②</sup>

依据这个计算方法,1986 年,我国制定的绝对贫困标准是每年 206 元。后来此标准随物价调整,到 2000 年时调整为 785 元。同时在 2000 年,我国制定了 865 元的低收入标准,到 2007 年底,调整为 1067 元。<sup>③</sup>这实际上就出现了两个标准,一个是绝对贫困标准,另一个是低收入标准,为了在实际工作中更好地操作,将这两个标准“合二为一”十分必要,于是在 2008 年,我国将这两个标准统一为 1067 元,以此作为新的扶贫标准。2009 年、2010 年标准进一步上调至 1196 元。2011 年,我国确定了以农村人均纯收入每年 2300 元(2010 年不变价)作为新的国家扶贫标准。实际上,根据农村物价指数的变动情况,贫困线在数值上总存在着一定的波动。

## 2. 地区贫困线

就世界范围来看,以地区为单元来投入扶贫资金和资源的情况也是存在的。在我国农村,贫困人口在不同区域之间的分布是不平衡的,贫困人口相对集中的现象比较明显。20 世纪 90 年代以前尤其如此。

由于我国农村的贫困具有明显的区域特征,因此,对扶贫对象的区域就相对集中在贫困县。自 20 世纪 80 年代我国就确定了贫困县的办法,以集中资金和资源扶持贫困县,提高扶贫开发绩效。1985 年,我国首次确定了贫困县制度,按当时人均纯收入每年 200 元的贫困线标准,农村贫困人口达 1.25 亿,<sup>④</sup>其中,近 4000 万人的年平均收入不足 50 元,占农村人口的 4.4%。按照这个标准,我国的贫困县有 699 个,其中,国家重点扶贫开发的贫困县有 331 个。<sup>⑤</sup>由于各个省份贫困的规模和程度不同,为平衡各省份的数量,中央在不同的省份确定了有较大差别的贫困标准,而且省级贫困县更是各地自行确定标准,彼此之间的差距更

① 莫泰基. 香港贫穷与社会保障 [M]. 台北: 中华书局, 1993: 22.

② 国风. 历史的壮举: 中国农村反贫困历程 [M]. 太原: 山西人民出版社, 2003: 74-76.

③ 吴华. 中等收入阶段中国减贫发展战略与政策选择 [D]. 财政部财政科学研究所博士学位论文, 2012: 6.

④ 叶普万. 贫困经济学研究 [D]. 西北大学博士学位论文, 2003: 17.

⑤ 国风. 历史的壮举: 中国农村反贫困历程 [M]. 太原: 山西人民出版社, 2003: 76-77.

大。比如,云南省 1986 年国定贫困标准和省定贫困标准均为人均年收入 120 元以下,低于国家确定的标准;而江苏省 1986 年国定贫困标准和省定贫困标准都为人均年收入 400 元以下,两者之间的差距有 260 元。

根据经济社会发展的需要,中国政府先后于 1994 年、2001 年、2011 年多次调整国家重点贫困县的标准。1994 年以农民人均纯收入低于 400 元的县(以 1992 年为基准)为标准,2001 年以综合指标(人均国内生产总值、人均地方财政收入和农民人均纯收入)为标准,两次确定的国家级贫困县都是 592 个,<sup>①</sup>2011 年确定的国家级贫困县是 680 个。

### 三、反贫困、扶贫与扶贫开发

“反贫困”是针对摆脱贫困的最广义解释,这一概念最先是由缪尔达尔(G. Myrdal)提出的。<sup>②</sup>这种摆脱贫困的力量既包括借助外部力量,也包括发挥内部力量。缪尔达尔在阐述反贫困理论中,主要提出了二元空间结构发展理论,强调了发达地区对周边其他地区发展的不利影响,落后地区或贫困也正是这种不利影响进一步延伸的结果。

扶贫主要是指借助外在的力量,使贫困地区和贫困人口摆脱贫困,有“扶持”之意。<sup>③</sup>所借助的外力既包括政府组织的力量,也包括非政府组织的力量,在我国,还包括社会各界的力量和市场的力量,同时,这种借助外力与发挥贫困地区和贫困人口的自身力量是相结合的。

由此可见,“反贫困”强调的概念十分广泛,主要是一种理论上的表述。“扶贫”主要强调借助外力,在我国主要是在政府主导下进行的,同时包括借助其他非政府组织、社会各界的力量和市场的力量,也包括贫困地区和贫困人口自身的力量,更多地体现在实践层面。与此相似的含义还有“减贫”、“缓贫”、“根除贫困”和“零贫困”等概念,这些概念的意义相差不大,几乎相同,因而没有完全区分的必要。曾有学者指出,上述概念正好反映了贫困人口脱贫的逻辑顺序和渐进过程。<sup>④</sup>

扶贫开发是一种国家战略,具体来讲是指开发式扶贫方式,我国的扶贫开发战略主要是政府主导型的,其目标是使贫困地区和贫困人口摆脱贫困。<sup>⑤</sup>

本书认为,在主要研究政府对解决贫困问题时,应该采用“扶贫开发”的概念,而不是简单的“反贫困”。结合贫困的概念,可以把扶贫开发界定为:政

① 许源源. 中国农村扶贫瞄准问题研究 [D]. 中山大学博士学位论文, 2006: 110.

②③ 汪芳. 扶贫信贷管理模式研究 [D]. 山东农业大学博士学位论文, 2009: 4.

④ 黄承伟. 中国反贫困: 理论、方法、战略 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001: 17.

⑤ 许源源. 中国农村扶贫瞄准问题研究 [D]. 中山大学博士学位论文, 2006: 116.





府和其他组织通过政策或具体行为,通过向贫困地区和贫困人口投入资金资源或利用当地资源,多渠道发挥各种力量,通过对贫困地区的开发,使贫困人口摆脱其资金和资源短缺状态的活动。本书主要不是研究政府扶贫开发,而是对连片特困地区的扶贫开发。另外,需要说明的是,“反贫困”、“扶贫”和“扶贫开发”几个概念在我国使用地所指代的意义几乎是相同的,说明了我国摆脱贫困的阶段性和渐进性,为了达到脱贫致富的目标,我国的扶贫开发行动中也包含了贫困人口自身的努力,即充分尊重贫困地区和贫困人口的主体地位,充分发挥其主观能动作用,积极鼓励他们自立自强实现脱贫致富。

中国政府的扶贫开发政策主要有:确定扶贫对象政策,要求尽可能的最大范围将贫困人口纳入到扶贫对象中来;确定扶贫开发资金政策,要求整合各种扶贫开发资金和资源用于贫困事业,专款专用;优惠政策,指对国家确定的贫困县和贫困人口的政策优惠;对口支持政策,主要包括中央国家机关和省属机关的定点扶贫,东部发达省份对口支援贫困地区;社会动员政策,指政府动员企事业单位和社会团体以及社会志愿扶贫个体对贫困地区的支持;移民开发政策,对生活在自然环境恶劣地区的贫困人口实行异地搬迁;国际合作政策,包括利用国外政府和非政府组织、国际多边组织的援助进行合作研究与培训,利用优惠贷款发展贫困地区经济等;<sup>①</sup> 人力资源开发政策,包括在贫困地区加大教育支持力度,对贫困地区的劳动力进行就业培训,为贫困人口提供创业风险保证和优惠政策等;管理政策,包括建立各级政府扶贫开发机构,制定扶贫开发资金管理措施等。

另外,在具体的概念表述中,有些是固定或者是约定俗成的词语组合,本书就不再一一加以解释或定义了,例如扶贫主体、扶贫对象、扶贫载体、扶贫资金和资源等,扶贫开发主体、扶贫开发对象、扶贫开发载体、扶贫开发资金和资源等,其实质意义即指是一样的。

#### 四、连片特困地区

“连片特困地区”是集中连片特殊困难地区的简称。仅仅就“集中连片特殊困难地区”这一词汇来说,在不同阶段,它所表达的内涵是不一致的。

“集中连片特殊困难地区”这一基本概念是伴随着扶贫开发的产生而产生的,与我国传统的集中连片开发理论有着较强的继承性。1986~1993年,我国开始大规模进行开发式扶贫,连片开发政策也就是在这个时期开始实行。1986年,我国把贫困地区分为14个片区。1988年,根据国务院相关文件精神,在原来14个

<sup>①</sup> 叶兴庆.中国的反贫困政策[J].中国贫困地区,1997(2).



贫困片区基础上增划和调整,把全国贫困地区划分为18片(详见表1-1)。与之相适应,全国各省、市、自治区也划分了自己的集中连片地区,比如当时四川划分的川东武陵山区、川南乌蒙山区、川西北高原地区、川北秦巴山区、攀西大小凉山地区等,就是这个特定时期的产物。<sup>①</sup>

表1-1 20世纪80~90年代我国农村18片集中连片贫困地区<sup>②</sup>

| 经济地带 | 连片贫困地区数 | 贫困地区名称    | 涉及的省、市、区 | 贫困县数 |
|------|---------|-----------|----------|------|
| 东部   | 2       | 沂蒙山区      | 鲁        | 9    |
|      |         | 闽西南、闽东北地区 | 闽、浙、粤    | 23   |
| 中部   | 7       | 努鲁儿虎山地区   | 辽、蒙、冀    | 18   |
|      |         | 太行山区      | 晋、冀      | 23   |
|      |         | 吕梁山区      | 晋        | 21   |
|      |         | 秦岭大巴山区    | 川、陕、鄂、豫  | 68   |
|      |         | 武陵山区      | 渝、陕、鄂、豫  | 40   |
|      |         | 大别山区      | 鄂、豫、皖    | 27   |
|      |         | 井冈山和赣南地区  | 赣、湘      | 34   |
| 西部   | 9       | 定西干旱地区    | 甘        | 27   |
|      |         | 西海固地区     | 宁        | 8    |
|      |         | 陕北地区      | 陕、甘      | 27   |
|      |         | 西藏地区      | 藏        | 77   |
|      |         | 滇东南地区     | 滇        | 19   |
|      |         | 横断山区      | 滇        | 13   |
|      |         | 九万大山区     | 桂、黔      | 17   |
|      |         | 乌蒙山区      | 川、滇、黔    | 32   |
|      |         | 桂西北地区     | 桂        | 29   |
| 全国   | 18      |           |          | 512  |

随着贫困格局不断发生变化,贫困问题逐渐集中在一些常规手段难以奏效的

<sup>①</sup> 王思铁. 连片特困地区的概念及特征 [EB/OL]. 新浪网, [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_599a3d490100xx3d.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_599a3d490100xx3d.html), 2011-09-28.

<sup>②</sup> 国务院扶贫开发领导小组办公室, 农业部农业经济研究中心. 贫困地区经济开发十年 [M]. 中国科学技术出版社, 1993.



区域。根据这些变化,我国政府也在不断调整相应措施。进入 21 世纪的第一个扶贫开发纲要即《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010 年)》,明确以“县为单位、村为载体”来进行。当时全国有 592 个国家扶贫开发工作重点县,14.8 万个贫困村。在这种情况下,国家正式或非正式地使用过“特殊类型地区”、“集中连片贫困地区和特殊类型贫困地区”等提法。<sup>①</sup>

2010 年底,随着我国第一个扶贫开发纲要提出的各项目标任务的圆满完成,我国的贫困格局发生了一些新的变化,无论是从贫困的空间布局来看,还是从贫困程度来看,都带有明显的集中连片、特殊困难等特点,因而,我国相关媒体就提出了“集中连片特困地区”这一概念,如在 2010 年 3 月 22 日,CCTV 新闻联播《从重点帮扶贫困群体到对连片特困地区加大扶持力度,国家对贫困地区的帮扶思路在不断调整 and 变化中》,使用了“连片特困地区”概念。随着这一概念在不同场合的使用和解释,人们对这一提法也逐渐熟悉起来,随后中央相关权威部门也予以认可,2010 年 10 月 18 日,党的十七届五中全会通过的《中共中央关于第十二个五年规划的建议》强调“加快解决集中连片特殊困难地区的贫困问题”,2011 年,国家正式颁布实施《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020 年)》明确提出把集中连片特殊困难地区作为扶贫开发的主战场,简称“连片特困地区”。目前,“连片特困地区”的概念,已达成共识,被扶贫开发理论和实践工作者广泛运用。<sup>②</sup>

由此本书可以归纳出,连片特困地区,主要是指随着我国扶贫开发的不断深入开展,贫困格局发生了新的变化,贫困逐渐集中在一些农村特殊困难地区,环境、区位和文化等各方面均存在特殊性,常规的扶贫手段难以奏效,加之这些地区在空间上存在一定的连片性,因而称之为集中连片特殊困难地区,简称连片特困地区。我们可以将“连片特困地区”分为广义与狭义两类,广义的连片特困地区由两个或两个以上县或市或省构成,狭义连片特困地区由相连接的两个或两个以上行政村或乡镇构成。不管狭义的连片特困地区还是广义的连片特困地区,一般都在村与村、乡与乡、县与县、市与市,甚至省与省的结合部,也即挨邻连接。特别情况下,从地域上看,也可以有小部分的不连接。实际上,从连片特困地区的划分来看,14 个片区中除了西藏、云南的滇西边境片区外,其他都是跨省片区。

按照《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020 年)》的总体部署,未来 10 年中,我国扶贫开发连片特困地区共 14 个,包括中央已明确实施特殊政策的西藏、“四省藏区”(青海、甘肃、云南、四川)和“新疆南疆三地州”(喀什地区、和

<sup>①②</sup> 王思铁. 连片特困地区的概念及特征 [EB/OL]. 新浪网, [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_599a3d490100xx3d.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_599a3d490100xx3d.html), 2011-09-28.

田地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州)外,新划分的11个片区包括:大兴安岭南麓片区、燕山—太行山片区、吕梁山片区、大别山片区、武陵山片区、罗霄山片区、六盘山片区、秦巴山片区、乌蒙山片区、滇黔桂石漠化片区、滇西边境片区。<sup>①</sup>从地域上看,这些片区基本上都是跨省区的;从自然地理角度看,包括高寒山区、黄土高原、荒漠化地区、石漠化地区、丘陵山区、水库区、地方病高发区以及灾区等自然条件特别恶劣、生态较为脆弱的地区;<sup>②</sup>从政治角度看,这些片区多为革命老区、民族地区、边疆地区和“直过区”;<sup>③</sup>从发展阶段看,集中体现为基础设施薄弱、产业发展不足、社会事业滞后、公共服务欠缺、普遍收入不高等,部分地方社会治安、民族矛盾、群众纠纷等影响社会和谐稳定的问题也比较突出。

我国14个连片特困地区划分的基本依据是“2007~2009年县域农民人均纯收入、县域人均财政一般预算收入和县域人均地区生产总值三项指标三年的平均值”。以西部三项指标的平均值作为基本标准,三项指标均低于西部地区平均值的县进入片区初选县名单,再排除不集中连片的县,最终确定进入片区县的名单。除西藏、“四省藏区”和“新疆南疆三地州”外,<sup>④</sup>新划分出的11个片区包括505个县,其中原国家扶贫开发工作重点县382个、革命老区县170个、少数民族县196个、边境县28个,总面积139万平方公里,总人口2.20亿(其中乡村人口约1.90亿)。按2007~2009年三年平均计算,县域人均地区生产总值年均6650元、县域人均财政一般预算收入年均262元、县域农民人均纯收入年均2667元,分别相当于2007~2009年西部年平均水平的49.1%、43.7%和73.2%。<sup>⑤</sup>(14个集中连片特困地区详见图1-1所示)

2011年7月,根据国务院扶贫开发领导小组下发的关于集中连片特困地区分县名单的通知,除西藏、“四省藏区”和“新疆南疆三地州”等三个已实施特殊政策的片区,其余共划分为11个连片特困地区。本书按照从东到西、从南到北的顺序,将11个连片特困地区以区为单位进行划分,具体如表1-2所示。

① 本书在接下来对连片特困地区进行分片研究分析时,原则上都用“地名”+“片区”进行表述。

② 灾区:2008年四川汶川地震、2010年甘肃玉树地震、2013年四川芦山地震等灾害后,大量因灾返贫人口使得灾区进入公众视野。

③ “直过区”是指在我国民主改革和社会主义改造前,处于原始公社或其残余的社会经济形态直接过渡进入社会主义社会形态的贫困地区。

④ “四省藏区”是指除西藏自治区外青海、四川、云南、甘肃省等四省藏族与其他民族共同聚居的民族自治地区。“新疆南疆三地州”是指新疆和田地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州。

⑤ 王思铁.连片特困地区的概念及特征[EB/OL].新浪网,http://blog.sina.com.cn/s/blog\_599a3d490100xx3d.html,2011-09-28.



图 1-1 我国 14 个集中连片特困地区<sup>①</sup>

表 1-2 2011~2020 年我国农村 11 个集中连片特困地区<sup>②</sup>

| 经济地带 | 连片贫困地区数 | 贫困地区名称   | 涉及的省    | 贫困县数 |
|------|---------|----------|---------|------|
| 中西部  | 11      | 大兴安岭南麓片区 | 蒙、冀、黑   | 19   |
|      |         | 燕山—太行山片区 | 闽、浙、粤   | 33   |
|      |         | 吕梁山片区    | 晋       | 20   |
|      |         | 大别山片区    | 鄂、豫、皖   | 36   |
|      |         | 武陵山片区    | 鄂、湘、渝、黔 | 64   |
|      |         | 罗霄山片区    | 赣、湘     | 23   |
|      |         | 六盘山片区    | 陕、甘、青、宁 | 61   |

① 何平. 如何让 1.22 亿人脱贫致富 [N]. 光明日报, 2013-01-14.

② 根据 2011 年 7 月国务院扶贫开发领导小组《关于下发集中连片特殊困难地区分县名单》整理, 按照从东到西、从北到南的顺序排列。下文对各片区进行分析研究时, 也统一按这个顺序排列。

续表

| 经济地带 | 连片贫困地区数 | 贫困地区名称   | 涉及的省    | 贫困县数 |
|------|---------|----------|---------|------|
| 中西部  | 11      | 秦巴山片区    | 川、陕、鄂、豫 | 75   |
|      |         | 乌蒙山片区    | 川、滇、黔   | 38   |
|      |         | 滇黔桂石漠化片区 | 桂、黔、云   | 80   |
|      |         | 滇西边境片区   | 云       | 56   |
| 全国   | 11      |          |         | 505  |

## 五、扶贫开发机制

“机制”一词最早源于希腊文，原指机器的构造和动作原理，即机器运转过程中各个零部件之间的相互联系、互为因果的连接关系及运转方式。后来，人们将“机制”一词引入经济学领域，用“经济机制”来表示一定经济机体内，各构成要素之间相互联系和作用的关系及功能。

关于扶贫开发机制，本书认为主要集中于五个方面：①基本框架，即目标、原则、重点、手段、方式等。有学者把目标和重点看成是一种政策导向，提出“为有效实施反贫困计划，（必须）确定区域范围”的政策措施。<sup>①</sup>更多的学者提出目标机制的说法。但无论是目标政策还是目标机制，都是指扶贫对象和范围或者说重点对象和范围以及相应的手段、方式。②运行机制，主要是指国家扶贫资金和资源等在区域、人群和项目及产业上的分配，如何运行的方面。③激励机制，实际上是参与扶贫开发的各主体间如何和谐地分配利益，有效扶贫开发方面。④调控机制，主要是指作为扶贫开发主体的政府如何运用行之有效的手段调配各种资源开展扶贫开发工作。⑤组织机制，本书主要是从组织集成的角度阐述如何把各种因素叠加从而有效开展扶贫开发工作。本书认为，分析扶贫开发机制应该把以上几个方面结合起来，而不只是分析某一个方面。另外，还应该注意注意到扶贫开发的动态性特征。扶贫开发有动态和静态两方面的特征。从动态的角度来看，扶贫开发应该是一个持续的过程，包括运行、激励、调控和组织等多个环节，它关注的是“如何有效开发”的问题；从静态的角度来看，扶贫开发体现为一种结果，它关注的是“是否有效开发”的问题。

综上所述，扶贫开发机制是指农村扶贫开发工作中如何科学运行、利益协调、政府调控、组织实施等机制构成的有效统一整体。它包括四个方面的内容：一是指如何科学有效地开展扶贫开发工作，即如何运行的问题；二是在运行过程

<sup>①</sup> 叶兴庆：中国的反贫困政策[J]，中国贫困地区，1997（1）。



中如何处理好相关利益问题,即激励机制;三是政府如何有效调控扶贫开发工作,即调控机制;四是各扶贫开发主体间如何有效形成合力,即组织机制。从动态的角度讲,一次完整的扶贫开发过程是运行、激励、调控、组织等多个要素相互作用的结果。

### 第三节 研究框架

本书研究的基本框架包括以下方面:①对我国连片特困地区扶贫开发机制的理论背景和现实背景进行研究;②对我国连片特困地区扶贫开发机制总体布局的研究,主要从开发机制的特点、目标、原则、主体、模式、内容、手段、指标设定及测量八个方面来构建;③关于扶贫开发机制的主要形式研究,包括运行机制、激励机制、调控机制、组织机制;④关于环境支撑,包括转变农业经济发展方式、推进农村经济体制改革、强化非制度性安排和加强配套法律制度。

首先,本书对贫困、贫困线、反贫困、扶贫、扶贫开发和扶贫开发机制等相关概念进行了界定,为本书分析研究打下基础。

其次,对于我国连片特困地区扶贫开发机制构建的必要性进行了研究,主要有四个要点:一是我国经济发展到新时期新阶段的客观要求;二是我国扶贫开发阶段性经验的内在要求;三是我国连片特困地区扶贫攻坚任务的现实要求;四是国际扶贫开发经验的有益借鉴。因此,有必要建立完善扶贫开发机制。

再次,本书从我国连片特困地区扶贫开发机制的特点、目标、原则、主体、模式、内容、手段、衡量指标和指标测量八个方面构建了我国连片特困地区扶贫开发机制的基本框架。我国连片特困地区扶贫开发机制由四大组成部分构成:运行机制、激励机制、调控机制和组织机制(以下简称“四大机制”),并对这四大机制的相互关系进行了分析。

又次,本书分别阐述了运行机制、激励机制、调控机制和组织机制。在分别对四大机制构建的必要性进行简要分析的基础上,又对四大机制构建的内容进行了研究,进而对四大机制的实现路径进行了探讨,同时对我国部分连片特困地区开发机制的创新实践活动进行了举例分析。

最后,从进一步转变农业发展方式、深化农村经济体制改革、强化非正式制度安排、完善相关法律制度四个方面分析并探讨了我国连片特困地区扶贫开发机制需要构建的外部支撑环境问题,相当于对策建议。

本书具体由以下九部分组成:

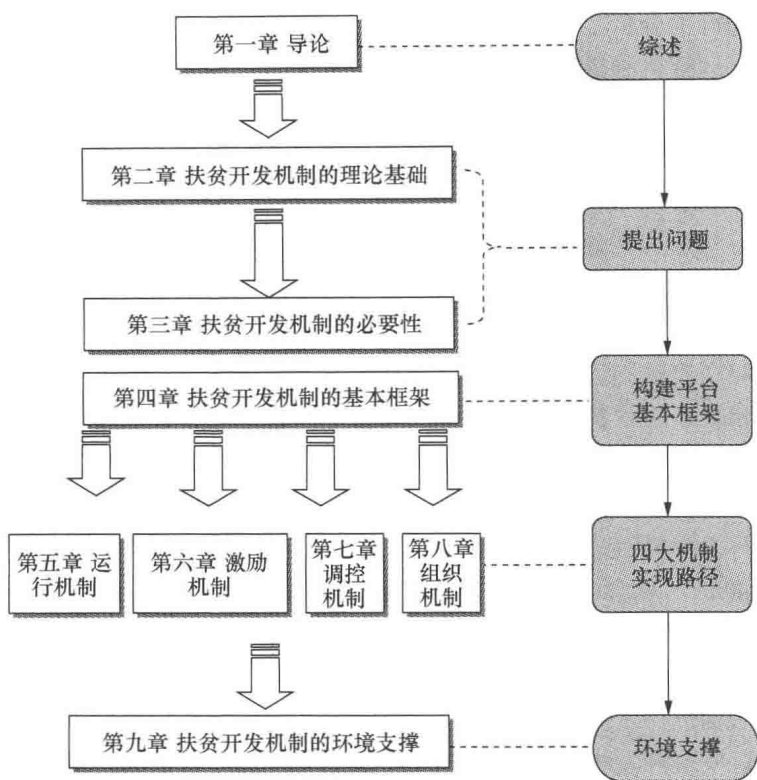


图 1-2 本书的框架与研究思路

第一章是综述导论部分，较为全面地介绍了本书的选题背景、研究对象、研究意义、基本框架、研究方法以及可能的创新点和不足。

第二章界定了贫困、贫困线、反贫困、扶贫、扶贫开发、连片特困地区、扶贫开发机制等几个基本概念，以此为本书研究的逻辑起点。对反贫困相关基础理论进行了梳理，将其划分为三个大的部分：马克思主义的反贫困思想考察、西方经济学反贫困理论和中国经济学反贫困理论，为本书的研究提供了理论支撑。

第三章对我国集中连片特困区扶贫开发的必要性进行了分析。本书对我国连片特困地区扶贫开发机制构建必要性进行了论证：我国经济发展到新时期新阶段的客观要求；我国农村扶贫开发阶段性经验的内在要求；我国连片特困地区扶贫攻坚任务的现实要求；国际扶贫开发经验的有益借鉴。

第四章建立了我国农村连片特困地区扶贫开发机制的基本框架。本书从特点、目标、原则、主体、模式、内容、手段、指标设定及测量八个方面构建了我国连片特困地区扶贫开发机制的基本框架。我国连片特困地区扶贫开发机制由四大组成部分构成：运行机制、激励机制、调控机制和组织机制，并对这四大机制





的相互关系进行了分析。

第五章对运行机制进行研究。分析研究构建运行机制的必要性、基本内涵,提出了“片为重点、规划先行”,“村为载体、整村推进”,“户为受体、到户帮扶”的实现路径,并对部分片区的创新实践活动进行了分析。

第六章对激励机制进行研究。借鉴相关利益协调机制理论和“双重四位一体”模式,分析研究构建激励机制的必要性、基本内涵,提出了改革政绩考核制度、注重发挥非政府组织的功能、发挥扶贫对象的积极主动性等方面来实现激励目标,对部分片区的创新实践活动进行分析。

第七章对调控机制进行研究。分析研究构建调控机制的必要性、基本内涵,从加快完善和发展连片特困地区贫困人口基本信息系统、加强扶贫资金的投入使用和监督管理、整合连片特困地区扶贫资源、在统筹城乡发展中转变贫困农民身份四个方面来实现调控目标,最后对个别片区的创新实践活动进行分析。

第八章对组织机制进行研究。借鉴“集成”理论和“政府集成”思想,提出了“扶贫集成”观念,分析研究构建组织机制的必要性、基本内涵,从加强“自上而下”的组织领导、构筑“自下而上”的参与式扶贫治理结构、形成“三位一体”的扶贫开发合力三个方面来实现组织目标,还对四川藏区扶贫组织机制的创新实践活动进行了分析。

第九章对扶贫开发机制构建需要的外部支撑环境进行研究。从转变农业发展方向、深化农村经济体制改革、强化非正式制度安排、完善相关法律制度四个方面进行分析。

## 第四节 研究方法

本书结合我国实际,运用马克思主义的相关原理和方法,同时借鉴和吸收西方经济学的合理内核和方法,将各种研究方法有机地结合起来,探索符合我国国情的扶贫开发机制的具体方式和路径。

### 一、唯物辩证法

唯物辩证法认为,普遍联系与永恒发展是世界存在的两个总的基本特征,本书研究扶贫开发机制也与这两个特征紧密联系,同时,在具体研究、分析问题,也把握好了三大规律(对立统一规律、质量互变规律、否定之否定规律)和五对范畴(现象和本质、内容和形式、原因和结果、可能性和现实性、偶然性和必然性),力求以马克思唯物辩证法的哲学方法来探索扶贫开发机制。

## 二、定性分析与定量分析相结合的方法

对扶贫开发机制的研究是一个定性分析与定量分析相结合的产物。通过定性分析,把扶贫开发的性质、特征、类型等方面进行归纳、总结和刻画,明确了对扶贫开发政策的把握;通过定量分析,将扶贫开发各部分、各阶段的运动发展进行了量化,从而探明了问题的研究路径和实施方式。在对基本概念、框架、原则等问题进行研究时,使用了定性分析;在对扶贫开发步骤、实现路径等问题进行分析时,应用了定量分析。将定性分析与定量分析相结合,既有利于从宏观上把握扶贫开发的本质,又有利于从微观上解决扶贫开发过程中存在的具体问题。

## 三、规范分析与实证分析方法

对扶贫开发机制的研究采用了规范分析与实证分析相结合的方式。扶贫开发作为政府主导的群体行为,形成良好的组织合力和风气十分重要,本书试图分析扶贫开发状态主观价值判断,力求回答应当怎么搞好扶贫开发。与此相适应,从实证的角度比较客观地描述扶贫开发状态,规范应当的扶贫开发行为和实现路径。

## 四、案例分析方法

本书不是严谨的案例研究,只是提到了相关的现实案例(例子),并做了必要的有针对性的分析。因此权且称为“案例分析方法”。但是选择案例研究方法所必备的三个要素——研究的是“如何”和“为什么”的问题、研究者对案例无控制能力、研究的焦点是当代的现象并有着真实生活的背景——在本项研究中都是具备的。<sup>①</sup>

首先,选择案例研究法符合研究问题的性质。本书试图回答我国农村扶贫开发过程中的创新实践是什么?在扶贫开发事业中为什么存在扶贫开发不平衡的现象?这些都符合于案例研究法所要求的问题性质。

其次,扶贫开发机制,在本书中特指政府所承担的扶贫开发工作,是研究者无法控制的。要了解和分析扶贫开发机制,必须结合扶贫开发实际,通过调查和研究,才能知晓其绩效,并对其进行评价。

最后,本书研究的侧重点是我国扶贫开发机制。就案例本身而言,选择的都是近几年农村扶贫开发中出现的实例。依据政策规定,我国扶贫开发的重点集中在连片特困地区。本书所选用的例子和所调研的地区集中于14个连片特困地区,虽然在普遍性上存在差距,但是能够从一定程度上揭示扶贫开发机制创新的实践过程。

<sup>①</sup> 应国瑞. 案例学习研究——设计与方法(第2版)[M]. 广州:中山大学出版社,2003:1.