

连片特困地区扶贫战略研究丛书
Study on the Poverty Alleviation Strategy in Destitute Areas

连片特困地区贫困特征 与减贫需求分析

——基于武陵山片区 8 县 149 个村的调查

向德平 张大维 等著



Deping Xiang, Dawei Zhang et al.

ANALYSIS OF THE CHARACTERISTICS OF POVERTY AND
POVERTY REDUCTION NEEDS IN DESTITUTE AREAS

—Based on a Survey of 149 Villages in 8 Counties in Wuling Mountain Area



经济日报出版社

连片特困地区扶贫战略研究丛书

连片特困地区贫困特征 与减贫需求分析

——基于武陵山片区 8 县 149 个村的调查

向德平 张大维 等著



經濟日報出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

连片特困地区贫困特征与减贫需求分析: 基于武陵
山片区 8 县 149 个村的调查 / 向德平, 张大维著. -- 北京:
经济日报出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 80257 - 856 - 2

I. ①连… II. ①向… ②张… III. ①扶贫 - 研究 -
湖南省 IV. ①F127. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 181803 号

连片特困地区贫困特征与减贫需求分析——基于武陵山片区 8 县 149 个村的调查

作 者	向德平 张大维等
责任编辑	郑 玮
责任校对	范静泊
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区右安门内大街 65 号
邮政编码	100054
电 话	编辑部 63567960 发行部 63516959
网 址	www. edpbook. com. cn
E-mail	jjrb58@ sina. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
开 本	710 × 1000 mm 16 开
印 张	17. 25
字 数	250 千字
版 次	2016 年 1 月第一版
印 次	2016 年 1 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 856 - 2
定 价	42. 00 元

本书是“中德技术合作——集中连片特殊类型困难地区减贫战略研究之武陵山区基线调查项目”、教育部哲学社会科学发展报告建设(培育)项目“中国反贫困发展报告”(11JBGP038) 的成果。

本项目由中国国际扶贫中心、华中师范大学社会发展与社会政策研究中心组织完成。

项目指导组:

组 长: 王国良
副组长: 蒋晓华 海 波
成 员: 张广平 郭建军 罗元开
Graham Meadows Mick Dunford

项目负责人:

黄承伟 Thomas Bonschab【德】 向德平

主要研究人员:

黄承伟 向德平 张大维 李雪萍 刘 源 陈 琦 吕 方 程 玲

参与实地调研和资料分析的人员:

田丰韶 周爱萍 王正宇 王志丹 沈 洋 侯文学 申可君 杨玉宏
胡振光 高 飞 苏 海 周 晶 张筱兰 王 蒙 党 翠 彭传媛
张入化 段江平 刘 豪 党 斌 杨小玉 孙 豹 黎四美 陆 慧
李 庆 穆盼盼

开展连片特困地区扶贫战略系列 研究的几点考虑

(代序言)

开展连片特困地区扶贫战略研究是扶贫新实践的需要

改革开放以来，在高速经济增长和大规模扶贫开发的共同作用下，我国的减贫事业取得了举世瞩目的成就，贫困人口规模大幅减少，贫困群体的人均收入水平显著提高，贫困区域的基础设施建设和公共服务体系得到明显改善。但是，我国是世界上最大发展中国家，发展的不平衡性还没有得到根本好转，贫困面广、贫困程度深、贫困问题解决难度大的局面仍然没有得到根本改变。贫困地区发展和贫困人口脱贫致富成为全面建成小康社会的短板。2011年年底，中共中央、国务院颁布《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，明确把连片特困地区作为未来扶贫攻坚的主战场，强调通过特殊手段、特殊政策实施连片特困地区扶贫攻坚，确保新十年扶贫开发目标如期实现。新扶贫纲要确定的连片特困地区包括西藏、四省（青海、甘肃、云南和四川省）藏区和南疆三地州（喀什地区、和田地区和克孜勒苏柯尔克孜自治州）、六盘山、秦巴山、武陵山、乌蒙山、滇黔桂石漠化片区、滇西边境、大兴安岭南麓、燕山—太行山、吕梁山、大别山、罗霄山等连片特困地区。

由此，连片特困地区扶贫攻坚是未来国家层面的区域发展与扶贫开发战略。连片特困地区扶贫攻坚的基本宗旨是“区域发展带动扶贫攻坚，扶贫攻坚促进区域发展”。从全国而言，这种战略关系着中国区域协调平衡发展，关系到全面建成小康社会目标的实现，关系到中国特色社会主义事业的顺利推进，关系到“中

国梦”的实现。于贫困地区而言，这种战略事关贫困区域的城乡统筹发展，事关边疆地区、少数民族地区的和谐稳定和贫困人群生活质量的提高。

作为一种新的扶贫理念指导下的减贫战略，连片特困地区扶贫攻坚是一种有别于传统扶贫方式的综合性扶贫方案。该方案的实施需要政府自上而下的统一部署，需要各相关部门的统筹协调。另一方面，14个连片特困地区的致贫机理和减贫条件各不相同，政府主导的减贫战略需要根据各片区的实际需求进行灵活调整。因此，如何更好地制定规划、执行战略，如何更好地整合资源、调整社会政策等方面的时间问题亟需理论指导。这就需要各有关方面根据片区的实际情况，加大连片特困地区扶贫攻坚的研究力度，以便形成共识性的扶贫理念，用于指导扶贫实践，以提高减贫工作的科学性。

开展连片特困地区扶贫战略研究需要坚持的原则

“连片特困地区扶贫战略系列研究”由背景研究、基线调查研究、战略研究、规划研究、片区扶贫相关问题研究、不同片区扶贫战略研究等内容组成，这些内容相互关联、互为一体。

本系列研究需要体现出以下五个方面的特点：

1. 整体性。以连片特困地区扶贫战略规划为主题，首先，从贫困特征、减贫需求调查开始；以此为基础，从不同视角，开展片区扶贫战略研究。其次，以基线调查、战略研究成果为指导，开展县、村级扶贫规划编制研究。第三，以一个片区县为例，就片区扶贫攻坚相关问题开展研究。第四，选择高原地区、石漠化地区这两个连片特困地区的扶贫战略规划及实践进行研究。这六个分项研究，相互独立，但又相互形成一个整体。

2. 综合性。贫困是多维的，贫困的成因也是多元的，由此决定连片特困地区的减贫战略必然是综合性的。因此，本系列研究按照区域发展带动扶贫开发，扶贫开发带动区域发展的思路，组织经济学、社会学、环境生态学、发展学、人类学等多学科、跨领域的专家组，从多个视角开展研究。其成果更充分反映了连片特困地区扶贫开发的根本规律，提高了研究成果指导实践的针对性。

3. 理论性。本系列研究着力于对已有实践的总结。但是由于连片特困地区区域发展与扶贫攻坚是国家今年才提出的战略概念，急需理论指导。因此，本系列研究既注重对相关理论的梳理，更重视从实践中总结、提炼相关理论及方法，以其用于指导新的实践。

4. 应用性。本系列研究是在国家扶贫主管部门——国务院扶贫办的指导下

开展的，其中一项是国家民委的民族问题研究项目的年度课题、一项是应广西自治区扶贫办提出的研究需求。这就决定了研究必须与实际紧密结合，也决定了其成果必须应用于指导实践。

5. 国际性。由于连片特困地区扶贫攻坚是国家新的扶贫战略，缺乏现成的经验，因此，本系列研究注重国际经验的研究、借鉴。为此，其中的4个专题研究邀请了国际专家的参与。国际专家从国际经验的角度，提供了很好的研究报告，丰富了研究内容，提高了成果的先进性和实用性。

开展连片特困地区扶贫战略研究具有多重意义

总体上看，该系列研究的价值及其重要性主要体现在以下三个层面：

第一，在实践层面。该系列研究基于几个片区扶贫攻坚实践的实地调研而展开，这种研究对于指导片区扶贫攻坚战略的具体执行、落实扶贫规划、评估扶贫成效具有极大的实践意义。本系列研究分别基于青海玉树州的灾后重建实践讨论高原地区的扶贫攻坚战略规划、基于武陵山片区的贫困调查讨论该片区的贫困特征、贫困需求及扶贫战略规划、基于广西基础设施大规模建设讨论大扶贫战略。这些研究对于扶贫系统及相关政府部门了解新阶段扶贫攻坚的背景和基础，认识不同片区扶贫攻坚的重点难点，落实新阶段的扶贫攻坚战略及其规划具有重要的指导意义。同时，该系列研究对于有关方面根据当地的实际基础和需求评估新阶段的扶贫攻坚成效也具有不可或缺的参考价值。

第二，在社会政策层面。该系列研究的实践指向性将促使政府有针对性地调整相关的社会政策，创新社会政策设置，从而确保连片特困地区扶贫攻坚具有长期稳定的减贫效益。连片特困地区扶贫攻坚既需要切合实际需求的实施计划和方案，也需要确保扶贫攻坚益贫性的社会政策。前者主要作用于战略执行期间，后者是确保战略减贫效应的长期性和稳定性。本系列研究由于具有强烈的实践导向，因此，在研究过程中，研究人员将始终保持与减贫相关的社会政策的敏感性，关注现有社会政策对贫困人群的包容性，并尝试进行理论结合实际的政策整合与政策创新。从这个意义上说，该项目具有极大的社会政策价值。

第三，在减贫理论层面。本系列研究以连片特困地区为调查单位、以扶贫战略为着眼点、理论结合实际的研究方法将有助于形成关于中国贫困研究的中层理论，丰富和拓展现有贫困研究的研究视野。“连片特困地区扶贫攻坚”是最近几年兴起的减贫概念，以此为主题的研究尚处于建构之中。近几年围绕此主题的研究正在从理论、概念层面走向实践、政策层面。本系列研究作为以此为主题的研究

究课题之一，以连片特困地区为调查单位，坚持理论联系实际的研究方法，研究成果很好回应了当前阶段减贫实践的实际需要，对于丰富中国减贫研究的中层理论、拓展贫困研究的视野具有十分重要的意义。

开展连片特困地区扶贫战略研究预期产生的社会影响

本系列研究以连片特困地区为研究对象，通过对有代表性的连片特困地区的实地调查研究，分别从贫困特征、减贫需求、战略构建、规划编制、政策建议等方面对连片特困地区减贫问题进行研究，是对连片特困地区扶贫战略的经验总结、政策研究与学术思考。本系列研究的成果形成了以下著作：《连片特困地区贫困特征与减贫需求分析——基于武陵山片区8县149个村的调查》，《连片特困地区扶贫战略研究——以武陵山片区为例》，《连片特困地区区域发展与扶贫攻坚县/村级实施规划的编制方法》，《连片特困地区区域发展与扶贫攻坚若干问题——基于建始县的调查与思考》，《高原地区减贫战略规划研究——青海省玉树州的灾后重建与可持续发展》，《石漠化地区大扶贫攻坚——广西特困地区基础设施建设大会战的实践》。

上述研究成果的预期社会效益将体现在以下三个方面：

一是构建连片特困地区扶贫理论与方法体系，帮助贫困领域的研究者和实践者深化对连片特困地区扶贫攻坚的科学、理性认识，为进一步深入研究打下基础。

二是研究成果将直接推动相应片区的扶贫攻坚战略规划的实施，推进片区扶贫开发科学性、规范性、有效性的不断提高。具体而言，系列研究产出的武陵山片区的贫困特征与减贫需求研究、武陵山片区扶贫战略研究、武陵山片区县村级扶贫规划编制方法研究、武陵山片区区域发展和扶贫攻坚相关问题研究、高原地区减贫战略规划研究、广西特困地区基础设施建设大会战研究等六个方面的研究成果，对于全国扶贫系统、参与片区区域发展和扶贫攻坚的有关部门、社会组织等理解、执行片区的扶贫攻坚战略具有重要参考价值。同时，本系列研究对于全国的区域扶贫开发研究将发挥积极促进作用，并为其他相关研究提供富有价值的对比性研究成果，进而推动中国的贫困研究。

三是在个专题研究的基础上，尝试形成从整体上理解和分析连片特困地区扶贫攻坚的一般性研究框架，构建中国连片特困地区区域发展和扶贫攻坚理论、战略、规划体系，支持中国扶贫经验的国际交流与分享。

基于上述考虑和共识，从2010年开始，历时数年时间，在国务院扶贫办的

支持、指导下，中国国际扶贫中心和德国发展机构等国际组织合作，根据不同主题，邀请国内、国际知名专家，组成相关专家队伍，围绕“连片特困地区扶贫战略”这一主题开展了一系列研究，取得了系列研究成果。这些成果集中体现在“连片特困地区扶贫战略研究丛书”的6本著作中。相信本套丛书的出版发行，在推进我国区域减贫理论战略规划研究、提高连片特困地区扶贫攻坚战略规划的编制与实施效果、开展国际减贫相关交流等方面都会做出积极贡献。


2015.7

执行摘要

开展武陵山区扶贫开发基线调查具有重要意义。随着《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010）》目标任务的全面完成，我国的扶贫开发工作将步入新阶段。2010年底召开的全国扶贫工作会议指出：“未来10年，我国将把集中连片特殊困难地区作为主战场，更加注重解决连片特困地区贫困问题。”一方面，集中连片特殊困难地区贫困面广、贫困程度深、脱贫难度大，不同片区的贫困表现出不同特点；另一方面，如何以集中连片特殊困难地区为单元组织未来扶贫开发工作的难度较大，所以对其开展前期研究十分必要。在2010年3月，温家宝总理主持召开国务院西部地区开发领导小组第二次全体会议时，就明确提出了要“开展集中连片特殊困难地区开发攻坚的前期研究”。这一要求至少涉及到两个问题：一是研究对象选取问题。集中连片特殊困难地区较多，对其进行研究应该选点解剖麻雀。武陵山区是以武陵山脉为中心的渝、鄂、湘、黔边境区，是国家西部大开发和中部崛起战略交汇地带，是20世纪80年代国家在扶贫规划中确定的18个集中连片贫困地区之一，该区域地理环境险恶、山区贫困连片、少数民族集聚、民俗文化多样、经济发展缓慢、基础设施滞后，具有明显的集中连片特殊困难地区特征，对其扶贫开发工作进行研究，具有一定的代表性。二是前期研究方式问题。集中连片特殊困难地区（武陵山区）扶贫开发的前期研究的起点和基础是对贫困现状、扶贫需求及趋势的判断和把握，开展基线调查正是该目的实现的方法和途径。通过基线调查，可以较为客观地呈现武陵山区的贫困状况、实践做法、致贫原因、需求状况、主要问题等情况，为深入研究奠定基础。开展集中连片特殊困难地区（武陵山区）扶贫开发研究，是未来扶贫开发贯彻落实科学发展观、构建和谐社会和实施西部大开展战略的需要，是应对扶贫开发阶段转变和贫困变化趋势的需要，是实施即将颁布的《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020）》的需要，具有重要的战略意义和现实价值。武陵山区基线调查是该项研究的基础性工作和前期性准备，也具有鲜明的时代背景，同样具有重要的实践价

值和政策意义。

武陵山区扶贫开发基线调查有明确的目标定位和清晰的研究路径。武陵山区基线调查通过对武陵山区扶贫开发过去的评估、现状的了解和未来的展望，力求为其他集中连片特殊困难地区开展同类研究，为该地区甚至其他集中连片特殊困难地区的开展战略、规划研究提供技术支持，对于集中连片特殊困难地区扶贫开发的政策创新研究也将具有一定的参考价值。根据以上的研究定位，集中连片特殊困难地区（武陵山区）基线调查以武陵山区为研究对象，按照“贫困状况—减贫实践—致贫原因—需求调查—主要问题—对策建议”的路径展开研究。具体有五个方面的目标：了解武陵山区的贫困状况和主要特点；总结武陵山区已开展的扶贫开发实践；分析武陵山区的致贫原因和主要问题；把握武陵山区的减贫需求与供给状况；提出武陵山区扶贫开发的政策建议。根据基线调查目标，武陵山区扶贫开发基线调查主要包括五个方面内容：一是武陵山区贫困现状和主要特点的调查；二是武陵山区扶贫开发政策和实践的总结；三是武陵山区贫困原因和主要问题的分析；四是武陵山区居民特别是贫困社区、贫困农户的需求和产品供给调查；五是武陵山区扶贫开发战略思路和对策建议的提出。武陵山区基线调查的成果以基线调查报告的形式呈现，该报告分为一个总报告和四个分省（市）报告，总报告将在全面把握武陵山区所涉及的贵州省、湖南省、湖北省和重庆市扶贫开发状况的基础上，力求提炼它们的共有特点，力争较为全面地反映武陵山区的扶贫开发状况；分报告将重点展现各省（市）涉及到武陵山区扶贫开发的具体情况。总报告由导论、研究对象、贫困状况、减贫实践、致贫原因、需求调查、主要问题、面临挑战，以及政策建议等方面内容。

武陵山区扶贫开发基线调查运用适当的技术路线和研究方法。武陵山区基线调查的基本思路是：基线调查以武陵山区集中连片特殊困难地区为对象，以把握武陵山区的贫困状况、减贫实践、致贫原因、供需状况、主要问题等为出发点，有针对性地选取贵州省的印江县、思南县，湖南省的凤凰县、泸溪县，湖北省的宣恩县、咸丰县，重庆市的秀山县、酉阳县等八个县进行抽样调查研究。调查采取定量和定性相结合的方式进行。定量方面，除采集相关市、县、州的资料外，在选取的八个市、县、州中各选取一定村庄采取入户问卷调查的方式收集农户调查数据。定性方面，以调查地与减贫相关的不同层次主体为调查对象，运用以座谈、访谈为主的调查方法收集定性资料。本研究结合问卷与访谈收集的第一手资料和省（市）、州（地区）、县已有的其他数据，深入了解省（市）、州（地区）、县及村庄的贫困状况和扶贫开发的总体状况，以定量和定性数据分析的结

果为依据,阐释武陵山区的贫困状况和需求状况,分析武陵山区贫困的主要原因,研究武陵山区扶贫开发存在的主要问题和主要矛盾,归纳出制约武陵山区扶贫开发的影响因素,总结武陵山区扶贫开发的基本经验,提出武陵山区扶贫开发的相关政策建议。武陵山区基线调查的实施过程是:确定调查对象—明确调查内容—设计调查问卷—组织实地调查—撰写调查报告。武陵山区基线调查的主要方法是:综合运用问卷调查、典型调查、深度访谈、焦点小组讨论、实地观察等方法对4个省(市)8个县的149个村庄进行调查,其中,对22个村庄进行了重点调查。通过调查,获取了大量第一手资料,主要包括:文件资料,基线调查获取了地方志、民族志、扶贫开发志、统计年鉴、政府工作报告、部门汇报材料、扶贫开发规划、调研考察报告等资料;问卷数据,149个村庄的基础信息采集表数据和698份村民问卷数据;访谈记录,200余个访谈对象,40万字的访谈记录;实地考察资料,包括村民生产生活状况的4000余张影像记录;等等。

武陵山区基线调查报告对武陵山区的基本情况进行了概括。武陵山区,也称武陵山片区,为武陵山脉覆盖的地区,是以武陵山脉为中心的渝、鄂、湘、黔边境邻近的一个自然区域,是国家西部大开发和中部崛起战略交汇地带,是国家重点扶持的集“老、少、边、穷、山”为一体的贫困片区之一。武陵山区以喀斯特地貌为主,峰峦叠嶂,怪石林立,民族风情独特。武陵山区属于云贵高原边缘地带,总面积达17.18万平方公里,2010年末总人口达3645余万人,其中城镇人口853万人,乡村人口2792万人,是我国跨省交界人口最多的少数民族聚居区之一,聚居着土家族、苗族、侗族、白族、回族、仡佬族等9个少数民族。武陵山区具有地理、人文、民族、文化等方面的同一性,区内山同脉、水同源、树同根、民同俗,山脉相连,地缘相近,文化相融,民俗相通,发展水平相当,经济交往久远,是一个在自然环境、经济社会发展方面同一性较强的相对完整和独立的地理单元。武陵山区是全国14个集中连片贫困地区之一,共有71个县(市、区),其中,湖北11个县市,湖南37个县市区,重庆7个县区,贵州16个县市,该片区中,有42个国家扶贫开发工作重点县,13个省级重点县,是我国最为集中的贫困县聚集区之一,经济和社会发展问题较为特殊和突出。武陵山区所具有的山区贫困连片、少数民族聚集等特点,也使其成为名副其实的集中连片特殊困难地区。基线调查报告还从地理位置、地域面积、地理特征、人口构成、性别构成、民族构成、身份构成、村组构成等方面呈现了样本村庄的基本情况,从性别结构、学历结构、民族结构、健康结构、职业结构、地缘结构等方面呈现了样本农户的基本情况。总体来看,样本村庄的社区禀赋较差,多处于深山

或二半山之中，并且大多数村庄距离县城和乡镇较远，加上地域面积的普遍偏大，这就增加了出行难度、运输难度、管理难度和分享外界资源的难度。就村庄的人口数量和性别比例来看，各村之间的差别较大，村庄的人口过多或过少都会对资源利用的公平和效率带来难题。民族多样但以土家族和苗族等少数民族为主，是该地区的民族特征，也为推动该地区扶贫开发增加了新的变量。村庄干部的配备、党员的培育、村组的设置等都是该地区值得加强和关注的问题。样本农户呈现出的较低的文化程度、较差的身体素质、单一的职业结构、封闭的地缘生活、异质的民族构成，以及部分农户呈现出的过多的家庭人数等基本特点，不仅是样本农户的背景资料，也在一定程度上代表了武陵山区农户的基本状况，这些既可以是贫困的表征，也可能是致贫的要素。

武陵山区贫困的总体表现主要有五个方面。第一，贫困发生率高。根据抽样调查数据并结合调查中所获武陵山区资料统计推算，根据国家2009年的扶贫标准，武陵山区的贫困发生率在20.0%左右。抽样调查显示，各地的贫困发生率均较高，其中，湖北省咸丰县的贫困发生率高达52.4%，其余各地的贫困发生率也都在15.0%以上，分别为：湖北省宣恩县的贫困发生率为35.0%、湖南省泸溪县的贫困发生率为30.1%、湖南省凤凰县的贫困发生率为28.4%、贵州省印江县的贫困发生率为24.3%、贵州省思南县的贫困发生率为16.8%、重庆市秀山县的贫困发生率为16.0%、重庆市酉阳县的贫困发生率为16.0%，而2009年底全国的贫困发生率为3.8%。第二，贫困人口绝对数多。根据推算，武陵山区的贫困发生率在20%左右，若将该地区的总人口以2000万人计算，武陵山区则有贫困人口400万人左右；^①而截至2010年底，我国有农村贫困人口2688万人，表明武陵山区贫困人口的绝对数量很大。从目前获取的数据来看，各调查县的贫困人口数量分别为：湖北省咸丰县17.59万、湖北省宣恩县12.19万、重庆市酉阳县11.97万、贵州省思南县11.25万、湖南省凤凰县9.77万、重庆市秀山县9.06万、湖南省泸溪县8.91万、贵州省印江县8.88万，而全国平均每个县只有2.07万贫困人口。第三，贫困程度深。该地区村民住房不仅面积偏小，而且年代久远、构造简单；农户家庭畜牧用的圈舍总体狭小；农户拥有家电的种类和数量均偏少，而且普遍陈旧；农业机械作业缺乏，户均农机拥有量很少；交通工具

① 按照农民人均纯收入低于1196元的贫困线标准，2009年该片区有贫困人口301.8万人，贫困发生率11.21%，比全国高7.41个百分点。若按照2011年调整后2300元的贫困线标准，该片区贫困发生率和贫困人口总数则显得更高。

缺乏,村民出行以步行为主。调查显示,武陵山区农村“三间土坯房,一锅包谷粥”的现象较为普遍存在。例如,调研组实地看到,多数房屋的建造时间在几十年以上,部分房屋的建造年代超过100年,大部分房屋都是土木和石木结构,屋内四面露风,人群走过房屋还摇摇晃晃,室内摆设非常简陋,除了必需的生活用品外,基本没有高档商品,老式电视机和电灯成为农户最主要的电器,很多农户的厨房和卧室都是连在一起。第四,贫困的自我认同度高。统计表明,有93.3%的村民认为本家庭在当地经济档位中处于平均水平及其以下(包括平均水平),有60.2%的村民认为本家庭在当地经济档位中处于平均水平以下,有28.6%的村民认为本家庭在当地经济档位中远低于平均水平,另还有31.6%的村民认为本家庭在当地经济档位中低于平均水平,只有5.3%的农户认为本家庭经济状况高于当地的平均水平,认为远高于平均水平的仅1.4%,大多数人认为本家庭处于贫困状态。第五,脱贫难度大。武陵山区呈现出的贫困发生率高、贫困人口绝对数多、贫困程度深、贫困的自我认同度高等都决定了该地区的脱贫难度大。

武陵山区贫困具体表现主要是四个方面。第一,自然生态脆弱与社区禀赋较差。一是生存环境恶劣,多为偏远深山和高寒地带。武陵山区内山地、丘陵面积占95%以上,大片的耕地少,分散的15°以上坡耕地、梯田多,且土层浅薄,产量较低,导致耕地生产能力较低,土地承载力较弱。据抽样调查显示,村庄主要位于深山或二半山,这类地理特征的村庄占到了89.3%。二是地理生态脆弱,自然灾害类型多、频率高。调查显示,近5年来平均每个村庄遭受了3次水灾、2.3次病虫灾、2.3次风灾、2.3次旱灾、1.4次山洪灾、1次冰雹灾、0.9次霜冻灾和0.5次山林火灾。第二,村民素质偏低与可行能力不足。一是文化素质普遍偏低。调查显示:武陵山区接受教育的程度整体很低,92.2%的被访者只接受过初中及其以下的教育。其中,大专及其以上的只有7人,仅占总人数的1.0%,高中及其以上的仅有47人,只占总人数的6.8%,初中有197人,占到总人数的四分之一强,为28.6%,小学及其以下的有328人,占到总人数的将近一半,为47.5%,另外还有118人未受过教育,占到总人数的将近五分之一,为17.2%。二是思想观念整体落后。例如,很多人不愿意上学,小学毕业就开始务农或外出打工的情况较为普遍;不愿意接受新生农业产业,发放的救助资金往往没有用到着力点上,等等。三是社区参与总体不足。调查显示,参加村民代表大会的农户不到一半,只有42.0%;只有42.6%的农户参加了村里的建设项目,参加过本村规划制定的也只有44.1%的农户;知道村委会干部的人数也只占87.3%。另外,民族文化消逝严重,社会交往圈较狭窄也体现得很充分。第三,经济发展滞

后与收入水平不高。一是经济总量不足,例如,即使是人均 GDP 相对较高的秀山县也只有 12523 元,与全国 47000 的平均水平相差甚远。二是经济结构单一,例如,水稻和玉米的种植面积约占种植总面积的 89.2%。三是收入水平偏低,例如,2009 年贵州省印江县人均纯收入仅 2610 元,稍微较高的重庆市秀山县也只有 3447 元,与全国 5153 元的水平相差甚远。^①四是支出负担过重,例如,农户除了常规性开支外,仅有 2770.7 元的结余,但这对于需要平均维持近 5 个人生计的家庭来讲,显得非常艰难。第四,公共服务与社会事业发展滞后。例如:道路等交通设施通达和通畅显得不足;通电、通讯等生活服务设施建设水平较低;饮水通达和安全饮水工程建设滞后;村民看病难,医疗卫生的保障力度仍然不够;孩子上学难,教育福利惠及的村民偏少。

武陵山区贫困的主要特点可以归结为六个方面。第一,贫困范围的规模性。主要表现为:一是贫困发生率高;二是贫困人口绝对数多;三是集中连片的贫困;四是特别困难群体多;五是贫困的少数民族人口多。第二,贫困程度的纵深度。武陵山区的贫困不是轻度的表面的贫困,而是重度的深层的贫困。生态环境恶劣、自然地理脆弱、各种灾害频发、基础设施落后、教育医疗不足、政策惠及偏少等在武陵山区则表现得较为严重。例如,该地区每个村庄平均有 2 个村民小组没有通公路,其中,有个别村竟然有 18 个村民小组没有通公路;每个村平均有 78 户没有通公路,其中,有个别村竟然有 3616 户没有通公路;该地区农户距离城镇的均值为 9.6 公里左右,有 5% 的村民距离城镇超过了 25 公里,村民到达集镇的单程时间一般在 100 分钟左右,最长时间需要花费 10 个小时;该地区平均每个村有 127 户饮水特别困难,平均每个村有 440 人饮水特别困难,个别村庄竟然有 1047 户饮水特别困难,有 3423 人饮水特别困难;每个村平均不足 1 所学校,不足 1 所卫生室,师生比为 1:20;该地区一半以上的农户家庭有借款,家庭有借款的农户平均借款量为 15917.77 元;50% 的家庭住房修建于 1982 年以前,最古老的住房已有 200 多年的历史,有 68.9% 的家庭住房为土木结构;不到 80% 的家庭拥有 1 至 2 件大家电,户均拥有大家电的件数为 1.66 件,既有的家电基本是传统的电气产品,很少有电冰箱、热水器、空调等现代大宗产品;该地区 46.8% 的农户没有农机机械,22.5% 的农户拥有 1 件农机机械,农机机械的户均拥有量只有 0.39 件;有 80% 以上的农户出行靠步行,可用的交通工具非常少,只有 6% 的人使用摩托车,仅有 1.5% 的人使用自行车。除此之外,武陵山区贫

^① 2010 年,该片区农民人均纯收入 3499 元,仅相当于全国平均水平的 59.1%。

困的纵深性还意味着,其不仅表现为传统意义上的物质贫困和经济贫困,还表现为能力贫困和权利贫困。第三,贫困类型的多样性。武陵山区的贫困具有类型多样、彼此交叉融合的特点。调查显示,武陵山区的贫困既表现为经济贫困,也表现为能力贫困,还表现为权利贫困(如,参与村庄规划的机会不足)。第四,贫困阶段的转移性。武陵山区在保留了传统的贫困特征以外,又出现了新的贫困特征,贫困阶段开始发生了转变。一方面,传统的贫困特征依然存在。另一方面,贫困的阶段正在发生转变。例如,很明显的转变是:一是由温饱型贫困向发展型贫困转变;二是绝对贫困向相对贫困转变;三是由生产性致贫向天灾人祸致贫转变;等等。第五,贫困原因的复杂性。就全国而言,贫困原因从区域经济发展不足、地理位置偏远、自然条件恶劣、人力资源不足等结构性因素为主转变为贫困人口生计不稳定、脆弱性强等个体性因素,因病致贫和因灾返贫人口成为新时期我国贫困人口的重要构成部分。对武陵山区而言,贫困原因是结构性因素和个体性因素的叠加。武陵山区集中连片特殊困难地区的贫困与自然、地理、气候、民族、宗教、边境等诸多问题交织在一起,既敏感又复杂,脱贫难度大、成本高,随着经济社会发展和自然生态等的变化,致贫原因更加复杂。第六,贫困持续的长期性。主要体现:一是减贫难度大;二是返贫增多;三是慢性贫困。武陵山区因贫困原因的多样性以及贫困原因内在结构复杂性,整体脱贫难度极大,长期贫困趋势明显。

武陵山区有多个致贫因素。从主体—客体的视角来考察,制约和影响武陵山区扶贫开发的诸多要素包括以下方面:在客体方面,特殊的地理位置、恶劣的自然环境、落后的经济社会发展局面、传统历史文化因素的限制是武陵山区贫困的主要原因所在。在主体方面,人力资本的缺乏和村庄内在发展能力的缺失是导致当地发展受限的主要因素,人口素质的低下、受教育水平较低、思想观念落后、生产技能缺乏、参与积极性不高、劳动力的外流等加剧了当地的贫困程度。具体而言,有以下五个方面的致贫因素:第一,自然因素。恶劣的生存环境和频发的自然灾害是导致武陵山区贫困的客观外在条件。武陵山区是典型的大山区,境内群山起伏,高原性山地占80%以上,交通极其不便,先天的地理劣势,致使这一地区人均面积少,人均耕地面积严重不足;同时武陵山区的自然灾害频发,具有灾害种类多,灾害发生频率高,各类自然灾害叠加发生的特点,频发的自然灾害使脱贫难度大大增加。第二,经济因素。武陵山区存在着基础设施落后,工业化、城镇化水平低的状况,虽然基础的交通网络体系基本建立,但是与发达地区相比还相差甚远。农村的基础设施建设更是落后,许多村庄至今未通公路,灌

溉及人畜饮水设施年久失修。武陵山区的经济是典型的山区农业经济，工业化、现代化的程度很低，工业无法起到支撑农业、反哺农业的作用。而农业现代化的水平更低，很多农村的生产方式还是靠人力和畜力生产，很大程度上是靠天吃饭，生产力发展水平低下，经济发展的速度缓慢使得整个山区的扶贫开发举步维艰，效果不是很理想。第三，社会因素。国家扶贫支持政策的运行偏差、扶贫方式的落后和扶贫约束机制的弱化使得扶贫开发的效果大打折扣；教育培训、医疗卫生、社会保障等公共事业发展的滞后是加剧当地贫困程度的重要原因。第四，历史因素。武陵山区的贫困问题由来已久，是历史逐步积累而成的结果。从历史上看，武陵山区一直是交通不便，信息闭塞，与外界交流寥寥无几的地区，加上少数民族数量大，居住集中，受到汉文化影响较少，民族融合程度较低；其次武陵山区农村特殊的自然环境酝酿了独特的文化传统习俗，农民世代以土为生，以农为业，自给自足的小农经济限制了农民的思想 and 眼界，形成了落后的思想观念和思维方式。第五，主体因素。人的整体素质对于其经济状况具有至关重要的作用。经济的贫困更是一种人力资源和资本的贫困。由于种种原因，武陵山区人民，特别是少数民族群众的文化素质和文明程度仍然落后。人口文化素质较低，思想意识观念落后，各类技术人才缺乏，农村基层组织涣散，农村社区精英外流等问题制约着当地的脱贫发展。

武陵山区的多年扶贫开发成效明显。一是注重调查研究，出台扶贫开发政策。武陵山区的扶贫开发政策是在充分分析了当地的贫困原因以及特点的基础之上产生的。从历史的角度看，武陵山区扶贫开发政策有一定的历史传统，也是武陵山区的各基层政府在充分调查实践的基础上，在中央宏观政策指导之下进行制定和实施的。近些年来，在《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010年）》指导之下，武陵山区政府结合本地实际，也出台了一系列适合本地特点的短期和中长期扶贫开发政策，对扶贫开发工作的顺利开展发挥了重要的作用。在实施过程中，当地政府以及相应扶贫部门、学术组织会对政策落实情况进行实地的调研总结，通过各种形式对各个阶段的扶贫开发工作的成绩和不足进行总结分析，确保扶贫开发工作开展持续有效，为扶贫开发工作的未来开展实施提供借鉴。二是积极探索实践，因地制宜创新扶贫模式。武陵山区的扶贫开发实践历程和全国的进程基本保持一致，主要经历了体制改革推动扶贫阶段、以解决贫困人口温饱问题为核心的扶贫开发阶段、以实现整体温饱为核心的八七扶贫攻坚阶段和以坚持城乡统筹协调发展为核心的扶贫开发阶段这四个阶段。在武陵山区扶贫开发实践中，主要运用了以整村推进扶贫、易地搬迁扶贫以及连片开发扶贫为主的策略式扶贫方