

“京津冀协同发展”丛书

The Coordinated Development of the
Beijing-Tianjin-Hebei Region Series

京津冀 旅游精准扶贫模式研究

吴殿廷 崔 丹 著
王永明 李炯华

北京出版集团公司
北京教育出版社

“京津冀协同发展”丛书

The Coordinated Development of the
Beijing-Tianjin-Hebei Region Series

京津冀 旅游精准扶贫模式研究

吴殿廷 崔 丹 著
王永明 李炯华

北京出版集团公司
北京教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

京津冀旅游精准扶贫模式研究 / 吴殿廷等著. — 北京 : 北京教育出版社, 2018. 5
(“京津冀协同发展”丛书)
ISBN 978-7-5522-5235-4

I. ①京… II. ①吴… III. ①不发达地区—旅游业发展—研究—华北地区 IV. ①F592.72

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 236079 号

“京津冀协同发展”丛书
京津冀旅游精准扶贫模式研究

JING-JIN-JI LÜYOU JINGZHUN FUPIN MOSHI YANJIU

吴殿廷 崔 丹 著
王永明 李炯华

*

北京出版集团公司 出版
北京教育出版社
(北京北三环中路6号)
邮政编码: 100120

网 址: www.bph.com.cn
北京出版集团公司总发行
新华书店经销
北京虎彩文化传播有限公司印刷

*

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11.5 印张 180 千字
2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5522-5235-4

定价: 42.00 元

如有印装质量问题, 由本社负责调换
质量监督电话: 010-58572393

前 言

京津冀是举国瞩目的都市化地区，其中北京是世界性城市和东方文化中心，天津是世界著名的港口城市和中国重化工业及制造业基地。与此形成巨大反差的是，在环绕京津的河北省毗邻地区却存在着 20 多个国家级贫困县！京津冀协同发展面临巨大挑战。

京津及河北省的石家庄、唐山、保定等的城市居民已经进入中等偏上收入阶段，休闲旅游及文化消费日益高涨。与此同时，广布于京津冀的燕山、太行山山里的贫困地区，自然景观壮阔，历史文化厚重，民俗风情独特，是京津冀城市居民周末休闲旅游的绝好去处，环京津游憩带正在形成。由此我们不难判断：旅游扶贫有可能成为消除环京津贫困带的最有效途径（之一）。

有鉴于此，我们系统地梳理了国内外旅游精准扶贫的理论和实践，概括总结出旅游乘数效应理论、旅游经济发展理论、旅游增权理论、新型产业化理论等旅游扶贫的四大理论基础；提出了旅游扶贫的四大观点，即：系统观——重视旅游产业整个阶段的发展，产业观——旅游产业可持续发展是旅游扶贫的根本保障，人本观——注重如何将收益分给贫困人口，可持续发展观——注重利用当地资源，打造特色产品等观点。

本书集中考察了京津冀旅游扶贫的必要性和可行性，明确了旅游扶贫的对象区域和群体，提出了京津冀旅游扶贫的总体构想，包括突出特色，因地制宜；夯实基础，改善环境；强化经营，植根乡村；加强培训，扩大参与；整合资源，塑造品牌原则等。在此基础上，我们进一步提炼总结出了京津冀精准扶贫的三大模式，即自上而下模式、自下而上模式和上下合作模式。

党的十九大提出，要动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫。旅游扶贫是国家旅游局配合全面小康社会建设所提出的战略部署，京津冀地区最需要旅游扶贫，环京津贫困带最有可能通过旅游精准扶贫来得到缓解甚至消除，我们对此充满信心。希望本书的出版能对此做出贡献。

目 录

第一章 反贫困与旅游精准扶贫研究综述	1
第一节 贫困内涵剖析与反贫困模式研究	2
第二节 精准扶贫与旅游扶贫研究	9
第三节 旅游精准扶贫的内涵及发展研究	13
第二章 旅游精准扶贫的理论基础	31
第一节 乘数效应理论	32
第二节 旅游经济发展理论	34
第三节 旅游增权理论	42
第四节 新型产业化理论	50
第三章 国内外旅游扶贫的实践及其启示	65
第一节 国外旅游精准扶贫的实践探索	66
第二节 国内旅游扶贫的创新性实践	82
第三节 国内外旅游扶贫实践的经验借鉴	99
第四章 京津冀旅游扶贫的可行性分析	103
第一节 环京津贫困带概述	104
第二节 环京津贫困带恰是旅游资源富集区	107
第三节 环京津贫困带旅游市场广阔	110
第四节 京津冀旅游精准扶贫的必要性和可行性	115

第五章 京津冀旅游精准扶贫总体构想及扶贫模式设计	121
第一节 京津冀旅游精准扶贫的总体构想	122
第二节 京津冀旅游精准扶贫的模式	127
第六章 京津冀旅游精准扶贫的效应评估和优化策略	159
第一节 京津冀旅游精准扶贫的效应	160
第二节 京津冀旅游精准扶贫的主要障碍	170
第三节 京津冀旅游精准扶贫的优化策略	175
后 记	178

第一章

反贫困与旅游精准 扶贫研究综述*

* 本章由崔丹执笔。

第一节 贫困内涵剖析与反贫困模式研究

一、贫困内涵剖析

1. 贫困概念的界定

1901年,朗特里提出:贫困是人们缺乏获得一定数量的、必需的物资与服务。^①随着经济社会的发展,人们对贫困的理解升级为两个层面的缺乏:一是物质层面的缺乏,二是文化等精神层面的缺乏。1979年,汤森指出,贫困是个人、家庭和群体缺乏获得各种食物、参加基本社会活动和最起码的生活社交条件的资源。^②世界银行在《1990年世界发展报告》中指出,贫困是缺少达到最低生活水准的能力,而最低生活水准除了低水平的家庭收入和人均支出,还包括低水平的社会福利。1996年,联合国开发计划署(UNDP)首次提出“能力贫困”^③概念,指出“能力贫困”是缺乏人类发展方面3种基本能力——教育、医疗和营养。1997年,UNDP又将“能力贫困”延伸到“人类贫困”。“人类贫困”是人们难以满足寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境等方面的基本条件。印度经济学家阿玛蒂亚·森经过多年研究,认为贫困是从收入贫困扩展到权力贫困、可行能力贫困和人类贫困。^④随着人类社会的进步,人们对贫困的理解已经从物质层面上升到精神层面,涉及政治、文化、能力等多个领域。

2. 贫困原因的剖析

关于贫困的成因,经济学家普遍认为资源相对短缺是其主要成因。18世纪时,英国经济学家马尔萨斯提出人口陷阱理论^⑤,认为在资源不变的基础

① 张岩松:《发展与中国农村反贫困》,中国财政经济出版社2004年版,第26页。

② 叶普万:《贫困经济学研究》,中国社会科学出版社2003年版,第4页。

③ UNDP:《人类发展报告》,1996年版。

④ 马新文:《阿玛蒂亚·森的权利贫困理论与方法述评》,《国外社会科学》2008年第2期,第69~74页。

⑤ 曼昆:《经济学原理(第5版)》,北京大学出版社2005年版。

上,人口增长导致社会总储蓄减少,新增人均边际产量下降引发贫困。1953年,纳克斯(Nurkse)提出资源稀缺引发贫困恶性循环(Vicious Circle of Poverty)。^①1956年,纳尔逊(Nelson)提出“低水平均衡陷阱”^②,指出发展中国家存在低水平人均收入反复轮回导致长期贫困的现象。1957年,冈纳·萨尔达尔提出,资源短缺会让贫困地区更加贫困,即循环累积因果原理(Cycle Accumulation Cause and Effect Law)。社会学家反对经济学家将贫困成因仅仅归结为经济因素,认为资源短缺不过是贫困的外在表象而已,引起贫困的原因还涉及政治、文化、法律等多个领域的因素。

二、国内外反贫困模式的研究

(一) 国外典型的扶贫模式

国外典型的扶贫模式有以下几种:

1. 以工代赈模式

最为典型的是美国罗斯福政府在应对20世纪30年代经济危机时采取的措施,通过大力兴建公共工程,既缓解了人口就业压力,又完善了社会基础设施,改善了国家生态环境。^③

2. 福利扶贫模式

美国、比利时、法国、荷兰、新西兰等国通过制定财政政策,完善法律法规来确保社会成员享受失业保险、养老保险和医疗保险等方面的福利。

3. 发展极战略模式

巴西坚持区域发展不平衡原则,即首先选择和培植“发展极”,使之成为区域经济发展推动力量,并通过经济机制的传导媒介力量引导区域经济发展。巴西政府制定大量的政策措施,推动和发挥“发展极”作用。具体措施有:

- (1) 成立专业机构指导“增长极”建设;
- (2) 针对区域内的落后地区制定和推行开发计划,如《全国一体化规

① 纳克斯:《不发达国家的资本形成问题》,商务印书馆1966年版。

② 郭熙保、习明明:《发展经济学研究的最新进展》,《山东大学学报》2010年第3期,第1~10页。

③ 黄荣华、冯彦敏、路遥:《国内外扶贫理论研究综述》,《黑河学刊》2014年第10期,第135页。

划》;

(3) 通过财政刺激引导开发商在落后地区投资,并实行预算拨款办法保证区域开发所需资金,同时大力加强开发地区基础设施建设推动贫困地区发展;

(4) 实施鼓励贫困地区移民,有机串联工业布局与农业布局和居住村落;

(5) 有效利用外资,推动“增长极”大力发展;

(6) 设立教育基金,启动“远距离教学计划”,提高劳动者的素质。^①

4. 政府主导社会实践模式

以韩国“新村运动”最为典型。通过以农民为主体,以脱贫为动力,以政府主导和扶持为特色的扶贫实践,带动农民致富并创建美好家园。“新村运动”成功之处在于调动了农民的积极性,由政府主导逐渐转变成农民自发的致富运动。中国的新农村建设和美丽乡村建设,则是对该模式的提升和超越。

5. 乡村银行(GB)扶贫模式

GB,是Grameen Bank的简称,即孟加拉国的“乡村银行”。1976年,由该国吉大港大学教授穆罕默德·尤努斯创建,是一家专为穷人提供信贷服务的银行。目的是让贫困农户以及贫困妇女直接获得持续稳定的生产性经营贷款,促使和保障他们走上自我生存和发展的道路。GB扶贫的主要途径包括^②:

(1) 将贷款对象限定为贫困农户中最贫困者,如直接给无地农民,或财产不超过半公亩^③土地的农民。鉴于女性的勤俭和管账能力,放款对象主要为女性。

(2) 贷款对象自愿组成小组(5人户或组),实施小组责任制。组内成员拥有相似的社会和经济背景,组内成员相互监督和帮扶,如果有一位成员未还清借款,其他成员替他补齐。

(3) 贷款额度仅限小额,一般不超过贫困农户人均收入的1/3。贷款偿还期为一年,有偿付息。利息和本金按周还款,分50周还清。

^① 黄东花、王俊文:《国外反贫困经验对我国当代反贫困的若干启示》,《农业考古》2008年第6期,第270~273页。

^② 庄晋财、程李梅:《孟加拉“乡村银行”扶贫模式及其启示》,《农业经济问题》1997年第7期,第61~63页。

^③ 公亩:面积单位,1公亩等于100平方米。

(4) 采用 2-2-1 分段、分人放款原则。先选择各个小组中最穷的两户放贷,等正常还款 3 周后再选两户放贷,如果有欠贷不还情况,立即停止放贷。前两批都正常还贷后再贷给小组组长。

(5) 强制存款,并设立风险基金。GB 要求小组成员每周强制存款 1 元,同时从每笔贷款中强制扣除 5% 用于设立小组基金。强制存款和小组风险基金都归小组成员所有,小组成员还能依托这两部分获得银行活期存款利息。

(6) 定期或不定期检查贷款使用状况,以保障贷款最大化地有效利用。根据检查结果,依托贷款的合格使用状况,进行后续放贷。

此外,国外的扶贫模式还有均衡发展消除贫困模式(政府干预,实现社会均衡发展),区域发展扶贫模式(因地制宜,均衡发展),等等。

(二) 国内旅游扶贫的典型模式

国内旅游扶贫也有多种模式^①,概括起来有以下 8 种:

1. 财政扶贫模式

主要是通过专项转移支付,财政、税收优惠等政策实现脱贫。云南省大理白族自治州在财政扶贫上开拓了新思路,主要通过“财政+金融”“财政+改革”“财政+PPP”“财政+农户”“财政+监督”等方式,拓渠道、多领域筹措资金推动扶贫开发。

(1) “财政+改革”,打造财政扶贫 2.0 模式。在预算方面,加大力度,2016 年安排扶贫资金 1.8 亿元;在资金整合方面,通过县级将各种涉农项目资金统筹整合,用于产业扶贫、信贷扶贫、特困户扶贫等;在接待方面,压缩预算费用用于扶贫建设工程;在资金调度方面,对贫困户建房补助,及整村推进项目资金进行预支,推动项目提前到位。

(2) “财政+金融”,有效发挥金融杠杆作用。率先实施信贷扶贫风险补偿金制度,每年筹集亿元信贷扶贫风险补偿金,用于扶持建档立卡贫困户发展生产、培植产业。

(3) “财政+PPP”,调动社会资本积极性。吸引社会资本参与贫困地区基础设施和社会事业等建设。

^① 龚娜、龚晓宽:《中国扶贫模式的特色及其对世界的贡献》,《理论视野》2010 年第 5 期,第 30~32 页。

(4) “财政+农户”，发挥农民的主体作用。通过“龙头企业+专业合作社+基地+农户”的经营模式和“公司+基地+农户”的市场运作模式，形成“市场牵龙头，龙头带基地，基地连农户”的种养业发展模式。

(5) “财政+监督”，构建扶贫金监管“高压线”。主要设立五大监管途径：①严格报批。扶贫、财政、发改、农业等各大部门现场考察，共同提意见，确保资金流向。②严格公示。公开招标、公开资金、公开建设等。③严格验收。各个部门会同村民代表对扶贫项目的质量、资金使用、社会效益等方面进行验收。④严格拨款。对不属于扶贫项目的或质量不过关的扶贫项目等不予审批，不予报账。⑤多部门不定期严格监督，保证扶贫资金规范、有效使用。^①

2. 以工代赈扶贫模式

以工代赈是让扶贫对象通过参加社会基础设施工程建设而增收脱贫的扶贫方式。

2016年，21个省区市中央预算内投资16亿元，瞄准连片特困地区和建档立卡贫困人口，针对一批山水田林路综合治理、小流域治理、跨省或跨市（县）乡村断头路等开展以工代赈工程，带动贫困人口增收脱贫。^②

3. “温饱工程”模式

“温饱工程”模式是主要通过“以物放贷，以粮放贷”的方式，解决贫困地区温饱。

甘肃省自1996年以来，在11个地州市实施地膜“温饱工程”。甘肃省通过多渠道投入“温饱工程”资金，供应建卡贫困农户地膜、化肥和良种，同时积极开展“科技之春”“科技之冬”等活动提高农户的科技意识^③，并通过政策约束、严格监管确保任务措施有效落实。

① 云南省财政厅办公室：《云南省大理州“财政+X”模式助力扶贫开发》，中华人民共和国财政部网站，http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/yunnancaizhengxinxilianbo/201609/t20160901_2410016.htm，2016-09-05。

② 《中央预算内投资16亿元开展以工代赈示范工程》，《京华时报》，2016-06-21（第01版）。

③ 《实施“温饱工程”惠及贫困农民》，《甘肃日报》，2000-08-01（第01版）。

4. 产业开发模式

产业开发模式是发展以种、养、加为基础的产业链条,助力贫困人口脱贫致富。

贵州省沿河县,政府提供政策支持,龙头企业提供资金、技术和市场支持,农民通过土地流转变股民,形成“政府+龙头企业+专业合作+农户”的模式,实施从育苗到种植、回收、加工、制药等一条龙经营,有效带动当地农民脱贫致富。^①

5. 对口帮扶模式

对口帮扶是让发达地区在金融、教育、卫生、科技、生态、产业等方面帮助贫困地区,最终达到共同富裕的扶贫策略。

对口帮扶一般有3个层次:一是中央统筹,地方政府主导,东部帮扶西部,实现东西部协调发展;二是中央主导,各级国家机关和企事业单位配合帮扶特困县;三是省区内发达市县通过企业投资、产业合作、智力扶持等方式帮扶临近贫困市县。^②

对口帮扶模式最典型的是“珠阳模式”。在2014年的8个对口帮扶城市中,珠阳以“创新市场化开展园区招商”排名第一。“珠阳模式”主要有五大特点:①政府推动,严格监管,各级部门有效衔接;②两市集中优势资源,共建产业园区,共同推进两地海空港建设,联合开发黄金旅游线路,共抓农业基地与市场的有效对接;③探索市场化的招商模式;④在产业园区扩能增效、中心城区扩容提质、交通基础设施规划建设等方面,从行政改革、社会管理、民生建设等层面进行全面合作;⑤提高区域产业集聚水平,构建区域创新体系,从而增强阳江的自我发展能力。^③

6. 生态扶贫模式

生态扶贫模式是以经济开发支持生态建设,以生态建设促进经济开发,

① 何支刚:《产业扶贫要创新发展模式》,沿河县人民政府网, <http://www.yanhe.gov.cn/YHXGOV/B/03/25207.shtml>, 2016-03-15.

② 张炳东:《对口帮扶模式的趋势与几点思考》,广西扶贫信息网, <http://www.gxfpw.com/html/c200/2014-01/141619.htm>, 2014-01-24.

③ 广东省社会科学院课题组:《对口帮扶的“珠阳模式”及其启示》,《南方日报》, 2015-11-28(第20版)。

达到“绿水青山与金山银山”共存的扶贫模式。

云南省南涧县在“无量药谷”建设和开发过程中探索出生态产业扶贫新模式。首先,南涧县政府合理利用荒地,并鼓励农户流转土地,使当地土地效益最大化;其次,政府提供信用担保,实施经济林木果权证抵押贷款,农户用经济林木果权证取得贷款进行进一步发展;最后,南涧县政府提供资金,引导农民入股参与专业合作社。^①

7. 移民搬迁模式

移民搬迁扶贫模式是通过移民搬迁,解决贫困农户基本的生活与生产条件,实现土地资源与人口的合理化配置。

陕西丹凤县在移民扶贫过程中,探索出一条新路子。丹凤县依托“宜工则工、宜商则商、宜旅则旅、宜农则农”的原则,突出产业园区、旅游市场等的载体带动,在培育主导产业的同时,走“移民搬迁+精准扶贫+产业园区”之路。在解决居民温饱问题的同时,重视移民就业问题,狠抓职业培训和基础教育。同时在移民小区附近规划工业园和农业园区,开创园区吸纳移民就业,移民房作为职工“宿舍”的共生体式格局。^②

8. 旅游扶贫模式

基于贫困地区的旅游资源,开发自然型旅游产品或文化型旅游产品,依托旅游业带动贫困地区脱贫致富。

浙江省长兴县在旅游扶贫的过程中,用经营乡村的理念盘活农村资源,推进农村变景区、农业变商业、农民变老板,将农村资产资源转化为旅游生产经营的资本,带动农民的致富和农村发展,逐渐形成旅游扶贫“长兴模式”。如长兴县水口乡,在旅游扶贫过程中打造了一套完备的旅游业服务体系。^③

(1) 水口的“吃、住”:水口农家菜以“味美、新鲜、地道”为特色深受游客欢迎,水口乡定期举办“水口八大碗”寻找水口农家美食活动;水口

① 魏南枝、谢樨:《探索生态产业扶贫新模式》,《中国社会科学报》,2013-10-18。

② 程刚、刘文丹、周文治:《“五位一体”:移民搬迁的“丹凤模式”》,《陕西日报》,2015-06-29。

③ 伍策、韦易:《中国旅游扶贫风生水起 浙江正形成“长兴模式”》,中国网(北京),http://www.china.com.cn/news/2016-02/04/content_37734417.htm,2016-02-04。

的住已形成农家客栈、特色民宿和精品酒店 3 种类型,其中农家客栈(农家乐)达到 383 家。

(2) 水口的“行”:开通了旅游直通车,景区自备 20 辆旅游大巴,接送游客从沪、苏、锡、常、宁等地到水口。

(3) 水口的“购”:景区内超市、农贸市场、旅游小商品市场等配套齐全,为水口乡带来了“二次消费”,形成了一条农特产品产业链。2013 年,水口的农贸市场和小商品市场仅旅游经营收入就达到 1300 多万元,其中咸肉摊位年经营收入达到 30 余万元。

(4) 水口的“游”:目前已初步形成茶叶、苗木、蔬菜、水果等为主导特色的农业采摘休闲园,主要有杨梅、青梅、水蜜桃、樱桃、猕猴桃、葡萄、百合等,可以说月月有水果。当地的农事节庆活动丰富,每年都举办茶文化旅游节、各类采摘节等。

2015 年,长兴县乡村旅游接待游客达 591.6 万人次,旅游总收入破 23.66 亿元。仅顾渚村从事与农家客栈(农家乐)旅游相关工作的村民就占全村劳动力的将近 80%,50% 以上的农家客栈(农家乐)的营业额超过 100 万元,户均营业额约 70 万元,户均净收益在 22.5 万余元^①,贫困农户足不出户就可以脱贫致富。

第二节 精准扶贫与旅游扶贫研究

我国扶贫经历了 30 多年的发展历程,积累了丰富的经验和发展模式。但是长期以来贫困人口数量不清,扶贫针对性不强,扶贫资金与项目指向不准等问题非常突出。每年无论中央扶贫款,还是地方扶贫资金都如“天女散花”,以致“年年扶贫年年贫”;重点县舍不得“脱贫摘帽”,数字弄虚作假,挤占浪费国家扶贫资源;人情扶贫、关系扶贫,造成应扶未扶、扶富不扶穷等社会不公,甚至滋生腐败,而真正的贫困居民,贫困农户很难得到帮扶。

^① 伍策、韦易:《中国旅游扶贫风生水起 浙江正形成“长兴模式”》,中国网(北京),http://www.china.com.cn/news/2016-02/04/content_37734417.htm, 2016-02-04.

30 多年来,由于中央高度重视扶贫工作,我国已有 6 亿人脱贫,但是仍有 7000 多万人身处贫困。在京津冀区域内,就有 20 多个国家级贫困县组成的贫困集中连片带,严重制约京津冀地区人口发展能力的提升。^① 按照 2020 年全部实现脱贫的目标,每年的扶贫任务量非常大。

一、精准扶贫

精准扶贫是在我国的扶贫实践发展中提出来的。2013 年在湘西土家族苗族自治州十八洞村,习近平总书记首次提出“精准扶贫”概念,强调扶贫政策要精准、扶贫对象要精准、扶贫方法要精准。目前,关于精准扶贫的精确定义还不很清楚。王思铁(2014)提出,精准扶贫与粗放扶贫对立,是从“漫灌”到“滴灌”的转变。精准扶贫是针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况,运用科学有效程序对扶贫对象(贫困地区和贫困人口)实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。^②

精准扶贫符合我国国情,是我国国情的现实要求。相对于粗放扶贫,精准扶贫一定要有“精准度”:一定要确定好扶贫对象;专项扶贫资金一定要用在正确的方向,用在贫困地区、贫困人口身上。因此,精准扶贫的主要内容体现在 3 个方面:一是精准识别,通过有效程序识别贫困对象;二是精确帮扶,针对贫困对象的情况采取精确帮扶,确保帮扶效果落实到人、到户;三是精确管理,对整个扶贫过程进行有效监督管理,确保精准扶贫,集中解决扶贫问题。

二、旅游扶贫

国外关于旅游扶贫的研究早期主要集中在旅游对目的地经济、社会发展的积极和消极影响。早期研究的焦点主要是旅游的经济效益研究,包括经济增长、生产总值贡献、外汇贡献、就业等。研究的对象是以社区为整体,考

① 文魁、祝尔娟,等:《京津冀蓝皮书:京津冀发展报告(2016)》,社会科学文献出版社 2016 年版。

② 王思铁:《浅谈精准扶贫》,四川扶贫与移民网, <http://www.scfpym.gov.cn/show.aspx?id=25213>, 2014-05-07.