



发展地理学视角下 区域贫困的地方化

刘小鹏 等/著

Localization of Regional Poverty from
the Perspective of Development Geography



科学出版社

国家自然科学基金 (41261021)

“宁夏六盘山区空间贫困及其分异机制研究” 资助出版

发展地理学视角下 区域贫困的地方化

刘小鹏 等 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书结合国家2020年、2035年、2050年目标,借鉴发展地理学空间分异、空间扩散和空间整合分析框架,梳理贫困地理研究进展与趋势,紧扣可持续发展地方化趋势,构建适用于区域贫困研究的地理贫困分析框架,系统研究区域贫困地方化机制,进一步探讨贫困治理和可持续减贫的原则、战略、行动计划、模式和路径选择等。

本书可供人文地理学、区域经济学等相关领域的高等院校师生、研究人员和政府相关部门阅读、参考。

审图号:宁S〔2018〕第003号

图书在版编目(CIP)数据

发展地理学视角下区域贫困的地方化 / 刘小鹏等著. —北京:科学出版社, 2019.3

ISBN 978-7-03-054143-7

I. ①发… II. ①刘… III. ①贫困区—识别—研究—中国②扶贫—研究—中国
IV. ①F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第185863号

责任编辑:李晓娟 / 责任校对:彭 涛

责任印制:吴兆东 / 封面设计:无极书装

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京建宏印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019年3月第 一 版 开本:720×1000 B5

2019年3月第一次印刷 印张:16

字数:348 000

定价:188.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

贫困问题是现代发展研究与发展实践的主题，而现代发展实践根源可以追溯到第二次世界大战之后和美国前总统杜鲁门 1947 年提出“欠发达地区”(underdeveloped areas)的概念之时。发展地理学正是发轫于这个时期。20 世纪 40 年代以来，贫困问题便始终是发展地理学关注和研究的重点领域，并从空间分异、空间扩散和空间整合探讨在区域和社区内创造动态的地方发展动力。我国是全球最大的发展中国家，但我国发展地理学的发展却十分缓慢，直到 2015 年中国地理学会成立了产业政策与发展地理学工作组，发展地理学才真正进入人们的视线。但自中华人民共和国成立以来，特别是改革开放 40 多年以来，我国地理学在服务国家与地方社会经济发展中做出了举世瞩目的贡献，尤其是在贫困研究方面发挥了越来越重要的作用。20 世纪 80 年代中期，由中国科学院 国家计委地理研究所（现为“中国科学院地理科学与资源研究所”）贫困地区开发研究组承担的《中国贫困地区类型划分与开发研究》成为我国首个由地理学家提出的贫困研究解决方案。从“三西”扶贫、“八七”扶贫攻坚、到《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》，再到《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》实施以来，充分展现了地理学服务国家和地方的学科责任。2016 年，由中国科学院地理科学与资源研究所承担的国务院精准扶贫成效第三方评估，再次将地理学推向了服务国家打赢脱贫攻坚战重大发展战略的前沿阵地。近十年来，国家自然科学基金委员会立项支持的贫困地理研究项目（课题）也呈增长势头，为丰富发展地理学体系奠定了坚实基础。本书著者所在课题组先后承担了宁夏“十二五”“十三五”规划前期“生产力布局战略”及“扶贫开发”等重大问题研究，及部分县（区）扶贫开发与区域发展规划，并获国家自然科学基金资助开展了“宁夏六盘山区空间贫困及其分异机制研究”（41261021）。这些研究工作和服务地方的课题，一方面体现了地理学在区域发展进程中的重要地位；另一方面也促使地理学者用较高、较宽的视角审视发展地理学学科建设。

《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》指出，连片特困地区是扶贫主战场，范围包括连片特困地区、重点县和贫困村。《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34 号）确定的脱贫攻坚总体目标是确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。《中

中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》(2018 年 6 月 15 日)明确的任务目标是消除绝对贫困;确保贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。整体来看,集中连片特困地区、重点县和贫困村主要分布在自然条件恶劣、地理位置偏远、生态环境差、基础设施薄弱以及少数民族聚居的中西部地区的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库库区等,区域性、地方化十分突出。因此,区域贫困的地方化应该成为学术界高度重视的研究领域。20 世纪 90 年代末,世界银行通过分析区域贫困的地理资本缺陷,制定区域减贫方案,其中运用空间贫困理论方法指导的中国云南国际减贫项目成为这一思想的典范。

近期,一系列国际国内可持续减贫研修或研讨会更是将区域减贫推向了新的阶段。如发展中国家千年发展目标与可持续减贫官员研修班(中国国际扶贫中心,2013)、亚洲国家包容性增长与农村可持续减贫官员研修班(中国国际扶贫中心,2013)、可持续减贫研讨会(北京大学,2017)、发展中国家落实 2030 年可持续发展议程研修班——减贫专题(商务部,2018)、实现可持续发展本地化和减贫目标研讨会(柬埔寨暹粒,2018)等。

反思贫困的三种分析框架,社会排斥分析框架侧重社会弱势群体的研究,适用于贫困个体的研究;脆弱性分析框架则将各种风险的易感人群或者是高危人群作为主要研究对象,适合以家庭为单元的贫困分析;可持续生计框架在研究对象上并没有特定的选择,可以对不同类型的贫困群体进行分析,适合以家庭为单元的贫困分析。也就是说,贫困的三种分析框架均不适用于区域贫困研究。

据此,本书的分析逻辑是:发展地理学(创新地方发展动力)→国家需要(解决区域性整体贫困、2035 年目标、2050 年目标)→可持续减贫(地方化)→区域贫困的地方形成机制:地理贫困。据此,本书著者所在的课题组在 2011~2016 年连续 6 年开展了宁夏六盘山片区 7 个国家级贫困县(区)共 94 个样本村的问卷调查,对区域贫困的地方形成机制进行了系统研究。

本书总体框架设计、章节内容安排等工作由刘小鹏负责完成。全书由 8 章内容构成,具体各章的撰写分工和完成如下。

第一章:刘小鹏、王鹏、陈晓、孔福星;第二章:刘小鹏、王亚娟、郑芳;第三章:刘小鹏、王亚娟;第四章:刘小鹏、王亚娟、赵小勇、郭占军、郑芳;第五章:刘小鹏、王亚娟、郑芳、黄越;第六章:王亚娟、赵莹、裴银宝、赵小勇、郭占军;第七章:刘小鹏、裴银宝、郭占军、黄越、苏胜亮、温胜强;第八章:刘小鹏、赵小勇、郭占军、贾科利、李建华、黄越、苏胜亮、温胜强。全书由刘小鹏、王亚娟、赵小勇负责统稿,刘小鹏审定稿。

本书在凝练思路、构建框架、思想挖掘等过程中,得到学界很多专家的指导

和帮助。多年以来，本书著者所在的课题组成员深受著名地理学家汪一鸣教授的影响，特别是在汪先生八十华诞之际系统梳理研究了汪先生关于生态脆弱民族聚居经济欠发达地区发展的系列研究成果，这为本书思想的形成起到了巨大作用。2016年11月，部分作者赴北京与陆大道院士、廖小罕研究员、樊杰研究员、王劲峰研究员、张文忠研究员面对面请教和学习，从中得到了许多指导，受到了启发。在中国发展地理学兴起之时能够有幸参与其中，我要特别感谢中国科学院地理科学与资源研究所邓祥征研究员和哈尔滨工业大学马涛教授的指导和帮助。同时，感谢西北大学李同昇教授、宁夏大学谢应忠教授、田军仓教授、孙兆军研究员、米文宝教授、李陇堂教授，以及宁夏回族自治区发展和改革委员会汪建敏研究员、周玉平处长等给本人和其他作者带来的智慧启迪和思想升华。在调研过程中，本书所在的课题组得到了各县（区）相关部门人员的支持和热情帮助，在此表示感谢。感谢宁夏大学科技处、资源环境学院、环境工程研究院各位领导和同事的长期支持。本书的研究和撰写，参考了大量文献成果资料，文后仅列出了部分，在此感谢所有的作者和单位。在问卷调查和数据资料整理过程中，我的研究生黄越、苏胜亮、陈姝睿、苏晓芳、赵莹、王金凤、裴银宝、李永红、温胜强、韩晓佳、叶均艳、王鹏、陈晓和孔福星等做了大量细致的工作，一并表示感谢。感谢国家自然科学基金委员会的资助。本书能够顺利出版得到了科学出版社李晓娟编辑的热忱帮助，在此深表谢意。

刘小鹏

宁夏大学资源环境学院

2018年8月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 如何理解贫困及其空间分异	1
第二节 中国农村减贫的时代背景	3
第三节 研究框架与构成	16
第二章 贫困地理相关研究进展	22
第一节 贫困地域类型及其要素交互作用	22
第二节 贫困地理识别指标和减贫模式	25
第三节 空间贫困研究及其启示	27
第三章 区域贫困的理论基础	36
第一节 发展地理学理论	36
第二节 贫困地理学理论	39
第三节 地理边缘理论	41
第四节 绿色减贫理论	47
第四章 区域贫困识别的指标体系构建	50
第一节 贫困测度指标借鉴	50
第二节 指标体系构建的基本原则和框架	51
第三节 指标获取与表达	54
第五章 区域贫困识别的基本程序	57
第一节 自然地理区域划分	57
第二节 样本选择	64
第三节 数据来源和处理	66
第六章 区域贫困的自然-社会-经济地域系统分析	77
第一节 自然地理环境	77
第二节 社会经济环境	82
第三节 生态安全格局	88
第四节 农村扶贫演变	94
第七章 区域贫困的地方形成机制分析	102
第一节 地理资本贡献度分析	102

第二节	地理资本指数分析	119
第三节	地理贫困指数分析	150
第四节	区域贫困的风险预警	160
第八章	区域可持续减贫与 2020 年后减贫瞄准	169
第一节	基本原则	169
第二节	战略行动	172
第三节	路径选择	175
参考文献		241

| 第一章 | 绪 论

第一节 如何理解贫困及其空间分异

一、贫困内涵的认识与实践

(一) 贫困内涵

长期以来，贫困问题是人类健康生存与可持续发展的重大威胁。为此，不同学者和组织机构开展了大量减贫理论探索和实践行动。19 世纪末 20 世纪初，英国学者朗特里首先提出了“绝对贫困”的概念（*Poverty: A Study of Town Life*）。定义绝对贫困的核心是指不能维持家庭（个体）最低食物、衣着、住房和医疗等需要。20 世纪 60~70 年代，美国斯坦福大学经济学教授维克托·法克思（Victor Fuchs）最早提出的相对贫困则是指家庭（个体）的生活状况低于社会平均水平时被认为处于贫困状态。随着对贫困认识的深入，阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）（2001）提出了影响深远的能力贫困理论，该理论认为贫困的原因是基本医疗条件、住房条件、教育机会等个人福祉（well-being）缺乏所致（Sen, 1983）。从实践角度，由世界银行于 20 世纪 90 年代末提出并践行的空间贫困理论认为地理资本匮乏产生贫困陷阱。2012 年，麻省理工学院的阿比吉特·班纳吉（Abhijit Banerjee）和埃斯特·迪弗洛（Esther Duflo）探讨了穷人对刺激机制的反应模式，被誉为是近几年来最重要的经济学研究。2014 年，安格斯·迪顿（Angus Deaton）通过对消费、贫困和福利的分析，提出了从个人消费选择识别贫困，为衡量贫困标准提供了重要指标。总体来看，对贫困内涵的认识经历了从收入单维识别到以人的全面发展多维识别的过程。

(二) 减贫行动

消除贫困是联合国千年发展目标（United Nations Millennium Development Goals, MDGs）的八项目标之一与 2015 年后发展议程的核心，成为国际社会亟待

解决的重要社会问题。对贫困问题的深入认识和理解，就成为实施减贫行动与计划的重要依据。20 世纪 50 年代，发展中国家开始围绕“贫困问题”展开商讨。20 世纪 70 年代，国际劳工组织（International Labour Organization, ILO）最早提出“人类基本需要”的概念，成为当时包括减少贫困在内的经济开发战略的主流。在罗伯特·麦克纳马拉（Robert Strange McNamara）行长的时代，世界银行对“人类基本需要”更加重视，将援助重点由基础设施向农村和城市的扶贫转移。1990 年，联合国开发计划署（The United Nations Development Programme, UNDP）发表了第一份《人类发展报告书》，并在后继的报告书中围绕贫困理论提出人类发展指数（HDI）、人类贫困指数（HPI）与人类安全保障。1992 年，第 47 届联合国大会决定将每年的 10 月 17 日定为“国际消除贫困日”。1995 年，《哥本哈根宣言及行动纲领》由联合国社会发展首脑会议颁布，将 1996 年定为“国际消除贫困年”。

进入 21 世纪，联合国千年首脑会议制定了涉及消除饥饿、贫穷、死亡等问题的千年发展目标，并要求于 2015 年完成。在其他国际组织的推动下，发展援助委员会（Development Assistance Committee, DAC）也开始从更广泛的领域考察贫困问题，并于 2001 年提出新的贫困测量方法，涉及人类潜在能力欠缺。2012 年，消除贫穷被公认为当今世界存在的最大社会问题，并在联合国可持续发展大会达成的“我们希望的未来”文件中将其定性。2014 年，联合国总部发布《最不发达国家报告》，指出最不发达国家 2020 年实现消除极端贫困的目标仍需做出更大的努力。在千年发展目标全面实现的基础上，2015 年召开的联合国峰会又通过了《2030 年可持续发展议程》，提出到 2030 年消除极端贫困、让所有人的生活达到基本标准、优先消除饥饿、实现粮食安全、消除一切形式的营养不良的目标。

中国是最早实现千年发展目标的发展中国家。根据《2015 年联合国千年发展目标》，中国对全球减贫的贡献率超过 70%。中国减贫行动具有重大国际意义。

二、贫困的空间分异

贫困的空间分异指贫困在地域空间上的分布差异，是贫困要素及要素之间相互作用、组合在空间上分布差异的综合表现。

地理学者侧重于从宏观的地域功能和空间结构角度来研究贫困的空间差异。例如，研究发现，美国扩大就业与社会资本投入等减贫政策具有地理空间溢出效应（Crandall and Weber, 2004）；越南贫困发生率较高的地区集中在北部山区，而东南沿海发达地区贫困发生率最低（Minot and Baulch, 2005）。我国学者也指

出,各省份贫困发生具有显著空间依赖特征。例如,张俊良和闫东东(2016)使用龙门山断裂带30个县(市、区)2008~2013年的相关数据,采用空间耦合方法和空间面板计量模型,实证考察不同禀赋条件和地理空间溢出对区域贫困的具体影响。结果发现,自然灾害危险度越高、生态环境越脆弱的区域贫困发生率越高,两者呈现高度的空间耦合,在区域内部形成贫困集聚;同时,财政扶贫支出绩效弱化,城镇化减贫效果异常化,经济发展减贫作用分化,医疗卫生状况改善对扶贫的作用不明显,而公共服务供给和交通状况对扶贫和减贫的作用凸显。刘小鹏等(2017)综合运用多种定量、定性方法,提出特定区域不同自然地理区、不同民族村和同一自然地理区内不同民族村贫困的空间分异动力机制。

在国家解决区域性贫困重大科技需求背景中,针对特定区域自然、经济、人文等多种因素耦合的复杂系统,应建立格局-过程-机制的系统思维,从空间贫困视角,重点回答贫困地理格局与过程等科学问题,对进一步为国家精准扶贫、精准脱贫决策提供科学的地理学理论依据具有重要现实意义,但贫困地理研究尚不系统,贫困空间关系剖析尚缺乏强有力的理论依据。

基于本书对贫困的空间分异界定,空间贫困包括社会、经济和环境地理资本三部分相互作用和组合。本书通过构建理论方法,建立地理资本体系,划分空间贫困地域类型和绘制空间贫困地图,揭示空间贫困及其分异机制,提供贫困地域类型分异的解释框架,为空间贫困状态下的空间发展提供调控方案(工具箱)、调控路径(模式包)和调控策略(对策库)。

第二节 中国农村减贫的时代背景

一、减贫历程和成效

(一) 农村改革推进农村减贫(1979~1985年)

我国改革开始于农村经济改革,最重要的战略举措就是实施了家庭联产承包责任制,极大地促进了农村经济快速发展。

改革开放和农村经济的迅速发展,使我国农村贫困人口由1978年的2.5亿人下降到1985年的1.25亿人,下降速度为50%,贫困发生率由30.7%下降到14.8%(表1-1)。这个时期,我国的基尼系数均小于0.28,农民收入相对均衡。

表 1-1 我国 1978 年和 1985 年农村贫困人口和贫困发生率

标准	1978 年			1985 年		
	贫困标准 /[元/(人·a)]	贫困人口 /亿人	贫困发生 率/%	贫困标准 /[元/(人·a)]	贫困人口 /亿人	贫困发生 率/%
世界银行标准	99	2.6	33	193	0.96	11.9
中国国家标准	100	2.5	30.7	206	1.25	14.8

(二) 国定贫困县实施专项扶贫 (1986 ~ 1993 年)

1984 年, 国务院颁布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》, 中央划定了 18 个需要重点扶持的贫困地带。1986 年, 国务院贫困地区经济开发领导小组 (简称“领导小组”) 成立, 开始了“有组织、有计划、大规模的农村扶贫开发活动”。依据农村人均年收入和县级单位的财政状况, 将 1985 年人均纯收入低于 150 元的县和年人均纯收入低于 200 元的少数民族自治县, 以及对民主革命时期做出过重大贡献的老区县放宽到 300 元, 共 331 个县纳入国家重点扶持贫困县。1993 年, 领导小组更名为“国务院扶贫开发领导小组”, 其设在农牧渔业部 (现农业部) 的办公室也更名为“国务院扶贫开发领导小组办公室” (简称“国务院扶贫办”)。

1985 年, 全国有 1.25 亿农村人口未解决温饱问题, 这些人口主要分布在 18 个贫困地区 (表 1-2)。18 个贫困地区主要分布在我国西部和中部, 且大部分分布在山脉地带, 地域偏远, 交通闭塞, 教育和医疗设施落后的地方, 且大部分位于少数民族聚居地。绝对贫困人口和贫困发生率分别从 1986 年的 1.31 亿人和 15.5%, 降到 1993 年的 8066 万人和 8.8% (表 1-3)。

表 1-2 我国 18 个贫困地区的分布

经济地带	贫困地区数/个	贫困地区名称	涉及的省份	贫困县数/个
东部	2	沂蒙山区	鲁	9
		闽西南、闽东北地区	闽、浙、粤	23
中部	7	努鲁儿虎山区	辽、内蒙古、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、湘、鄂、黔	40
		大别山区	鄂、豫、皖	2
		井冈山和赣南地区	赣、湘	34

续表

经济地带	贫困地区数/个	贫困地区名称	涉及的省份	贫困县数/个
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	—
		滇东南地区	滇	19
		横断山区	滇	13
		九万大山地区	桂、黔	17
		乌蒙山区	川、滇、黔	32
		桂西北地区	桂	29

表 1-3 1986 ~ 1993 年我国贫困状况

年份	绝对贫困线/元	绝对贫困人口/万人	贫困发生率/%
1986	213	13 100	15. 5
1987	227	12 200	14. 3
1988	236	9 600	11. 1
1989	259	10 200	11. 6
1990	300 (269)	8 500	9. 5
1991	304	9 400	10. 4
1992	320	8 000	8. 8
1993	—	8 066	8. 8

（三）实施八七扶贫攻坚计划（1994 ~ 2000 年）

1994 年，国家出台了《国家八七扶贫攻坚计划》。“八七”的含义是：在 20 世纪的最后 7 年，集中力量基本解决全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题。根据“四进七出”标准（凡是 1992 年年人均纯收入低于 400 元的县全部纳入国家贫困县扶持范围，凡是高于 700 元的原国定贫困县一律退出），列入“八七扶贫攻坚计划”的国家重点扶持的贫困县共有 592 个，占全国县级单位的 27%，82% 的国定贫困县分布在中西部地区（国务院扶贫开发领导小组，2003）。

这一时期，成为改革开放以来贫困人口下降速度最快的时期之一。以国家贫困线为衡量标准，1993 ~ 2000 年贫困人口平均每年减少 12. 23%，相比上一时期（1986 ~ 1993 年）6. 69% 的减贫速度，贫困人口下降的速度明显加快，贫困发生

率由 1994 年的 7.6% 下降到 2000 年的 3.4% (表 1-4)。贫困地区基础设施条件显著提升,通电、通电话、通邮、通公路、有安全饮水的村比重分别提高了 2.52%、22.79%、4.85%、3.65% 和 3.22% (表 1-5)。贫困地区的社会发展和生存能力发生了巨大变化。学龄儿童失学率由 7.43% 下降到 6.78%;劳动力文盲、半文盲比重下降 3.67 个百分点;拥有幼儿园村的数量增加了 9.5 个百分点;有卫生院和敬老院的村的比重分别增加了 3.6% 和 0.7% (表 1-6)。

表 1-4 我国 1994 ~ 2000 年农村贫困发生率

年份	国家统计局		世界银行	
	贫困发生率/%	贫困人口/百万人	贫困发生率/%	贫困人口/百万人
1994	7.6	70	25.9	237
1995	7.1	65	21.8	200
1996	6.3	58	15	138
1997	5.4	50	13.5	124
1998	4.6	42	11.7	108
1999	3.7	34	11.2	103
2000	3.4	32	11.9	110.7

表 1-5 基础设施条件的改善情况 (单位:%)

项目	1997 年	2000 年	增长率
通电村占总村数的比重	92.85	95.37	2.52
通电话村占总村数的比重	49.43	72.22	22.79
通邮村占总村数的比重	70.76	75.61	4.85
通公路的村占总村数的比重	88.21	91.86	3.65
有安全饮水村占总村数的比重	70.13	73.35	3.22

表 1-6 国定贫困县社会发展和生存发展能力的变化 (单位:%)

项目	1997 年	2000 年
学龄儿童失学率	7.43	6.78
劳动力中文盲、半文盲比重	19.96	16.29
去外地务工的劳动力人数的比重	10.89	11.53
劳动中接受培训的人数占参加劳动者的比重	15.12	9.1
能接受电视节目的村占总村数的比重	91.9	94.9

续表

项目	1997 年	2000 年
有幼儿园的村占总村数的比重	16.2	25.7
有小学的村占总村数的比重	90.2	89.1
有初中的村占总村数的比重	11.3	13.6
有卫生院的村占总村数的比重	19.2	22.8
其中：无卫生院有乡村医生	64.4	69.7
无卫生院有合格接生员	43.5	53.1
有敬老院的村占总村数的比重	3.7	4.4
有有线广播的村占总村数的比重	35.3	41.8

但贫困地理分布差异更大，更多的集中分布在自然条件恶劣、经济发展较为落后的西部地区。截至 2000 年，东部地区的贫困人口比重仅为 9%，中部地区贫困人口变化幅度不大，而西部地区贫困人口由 51% 增加到 61%（图 1-1），东部、中部、西部农村经济发展存在较大差异，农民人均纯收入水平参差不齐（张磊，2007a）（表 1-7）。

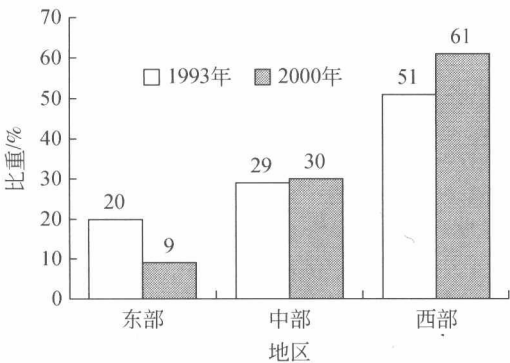


图 1-1 我国贫困人口分布

表 1-7 我国区域间农民收入差距

地区	1990 年		1994 年		2000 年	
	农民人均 纯收入/元	东中西差距	农民人均 纯收入/元	东中西差距	农民人均 纯收入/元	东中西差距
东部	997.45	1.77	1918.27	2.13	3475.72	2.13
中部	654.88	1.16	1122	1.24	2074.72	1.27
西部	564.82	1	902.27	1	1632.31	1

(四) 实施第一个农村扶贫开发 10 年纲要 (2001 ~ 2010 年)

到 2000 年底,除了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,以及部分残疾人以外,全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决,《国家八七扶贫攻坚计划》确定的战略目标基本实现。为此,国家颁布了《中国农村扶贫开发纲要 (2001—2010 年)》,确定了 592 个贫困县、14.8 万个贫困村,重点开展了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫以及国际减贫等。

1. 专项扶贫

10 年来,中央和地方各级政府不断调整财政支出结构,逐步加大对扶贫的财政投入,财政投入从 2001 年的 127.5 亿元增加到 2010 年的 349.3 亿元,年均增长 11.9%,10 年累计投入 2043.8 亿元。其中中央财政安排的扶贫资金投入,从 100.02 亿元增加到 222.7 亿元,年均增长 9.3%,10 年累计投入 1440.4 亿元。财政扶贫资金分配体现了重点倾斜原则,10 年累计投向国家扶贫开发工作重点县和各省份自行确定的扶贫开发工作重点县 1457.2 亿元,占总投入的 71.3%,县均投入 1.36 亿元;10 年共在 22 个省 (自治区、直辖市) 安排中央财政扶贫资金 1356.2 亿元,其中西部 12 个省 (自治区、直辖市) 877 亿元 (张磊, 2007b)。

2. 行业扶贫

行业扶贫的主要任务是推广农业技术,改善交通条件,加强水利建设,解决无电人口用电问题,开展农村危房改造,开展科技扶贫,发展贫困地区社会事业,加强生态建设等。

2012 年 10 月,农业部率先实施了《关于加强农业行业扶贫工作的指导意见》和《农业行业扶贫开发规划 (2011—2020 年)》,提出了大力发展特色农牧业等 6 项重点工作,并明确了 11 个集中连片特困地区的发展方向和重点。其中,六盘山片区特色农业基地达 11 个 (表 1-8)。

表 1-8 六盘山片区特色农业基地布局

序号	基地名称	分布县 (区)
1	马铃薯生产基地	永寿、长武、安定、通渭、渭源、临洮、漳县、会宁、榆中、庄浪、古浪、东乡、互助、乐都、西吉、原州、海原
2	制种基地	扶风、麟游、安定、通渭、渭源、临夏、庄浪、靖远、景泰、和政、湟中、互助、原州、西吉
3	高原夏菜基地	千阳、陇县、长武、榆中、永登、皋兰、平川、陇西、武山、泾川、庆城、临夏、永靖、靖远、古浪、白银、清水、乐都、循化、原州、西吉、彭阳

续表

序号	基地名称	分布县（区）
4	苹果生产基地	淳化、长武、扶风、永寿、千阳、静宁、泾川、庄浪、崆峒、庆城、西峰、宁县、镇原、合水、正宁、甘谷、秦安、麦积、灵台、民和
5	压砂瓜生产基地	靖远、同心、海原、皋兰、永靖、会宁
6	啤酒大麦生产基地	永登、皋兰、景泰、临洮、通渭、渭源、永靖、广河、临夏
7	酿造葡萄基地	千阳、淳化、麦积、同心
8	干果基地	永寿、陇县、麟游、长武、千阳、永靖、靖远、甘谷、景泰、平川、华亭、武山、清水、麦积、庆城、镇原、乐都、民和、同心、海原、彭阳
9	中药材生产基地	陇县、麟游、永寿、安定、通渭、陇西、渭源、临洮、漳县、岷县、华亭、甘谷、会宁、和政、清水、靖远、康乐、乐都、互助、民和、隆德、彭阳、同心
10	花卉苗木生产基地	扶风、永寿、淳化、榆中、临洮、岷县、麦积、甘谷、泾川、宁县、正宁、庆城、临夏、康乐、永登、湟中、民和、乐都、隆德、泾源、原州
11	畜禽产品基地	陇县、淳化、扶风、永寿、千阳、麟游、临夏、康乐、广河、东乡、靖远、会宁、安定、陇西、临洮、岷县、景泰、白银、崇信、庄浪、静宁、崆峒、张家川、清水、宁县、正宁、古浪、湟源、湟中、化隆、同心、泾源、彭阳

3. 社会扶贫

为加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展的扶持力度，国家确定的定点帮扶单位主要包括中央和国家机关各部门各单位、人民团体、参照公务员法管理的事业单位、国有大型骨干企业、国有控股金融机构、各民主党派中央及中华全国工商业联合会、国家重点科研院校等（表 1-9 ~ 表 1-11），定点帮扶对象为国家扶贫开发工作重点县，主要采取干部挂职、基础设施建设、产业化扶贫、劳务培训和输出、文化教育扶贫、科技扶贫、引资扶贫、生态建设扶贫、医疗卫生扶贫、救灾送温暖等多样化措施开展定点帮扶。目前，参与此项工作的单位达到 272 个，受到帮扶的国家扶贫开发工作重点县达到 481 个，占国家扶贫开发工作重点县总数的 81.25%。2002 ~ 2010 年，定点帮扶单位派出挂职干部 3559 人次，直接投入资金（含物资折款）90.9 亿元，帮助引进资金 339.1 亿元，培训各类人员 168.4 万人次。

表 1-9 民主党派中央委员会、中华全国工商业联合会定点扶贫地区

序号	民主党派中央委员会、中华全国工商业联合会	定点扶贫地区
1	中国国民党革命委员会中央委员会	贵州纳雍
2	中国民主同盟中央委员会	河北广宗