

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

连片特困地区区域发展 与扶贫攻坚若干问题

——基于武陵山片区建始县的调查与思考

黄承伟 陈琦 张琦 等著



Chengwei Huang, Qi Chen, Qi Zhang et al.

ISSUES ON REGIONAL DEVELOPMENT AND POVERTY
ALLEVIATION IN DESTITUTE AREAS
—— On the Investigation of Wuling Mountain Area, Jianshi County

 经济日报出版社

连片特困地区扶贫战略研究丛书

连片特困地区区域发展 与扶贫攻坚若干问题

——基于武陵山片区建始县的调查与思考

黄承伟 陈琦 张琦 等著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

连片特困地区区域发展与扶贫攻坚若干问题：基于武陵山片区建始县的调查与思考 / 黄承伟，陈琦著. -- 北京：经济日报出版社，2016. 1

ISBN 978 - 7 - 80257 - 844 - 9

I. ①连… II. ①黄… ②陈… III. ①扶贫 - 研究 - 建始县 IV. ①F127. 644

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 156163 号

连片特困地区区域发展与扶贫攻坚若干问题——基于武陵山片区建始县的调查与思考

作 者	黄承伟 陈 琦 张 琦等
责任编辑	徐晓燕
责任校对	薛银涛
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 63516978 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	14. 75
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 - 844 - 9
定 价	38. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

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

目 录

概论：连片特困地区区域发展与扶贫攻坚相关问题研究的思路与方法	1
总报告：连片特困地区区域发展和扶贫攻坚的若干理论与实践问题	12
专题报告一：区域发展与扶贫攻坚结合的理论、实践与应用	35
专题报告二：武陵山片区扶贫攻坚促进区域协调发展研究	
——恩施州建始县“整村推进、连片开发”实践的思考	56
专题报告三：专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫有效衔接	82
专题报告四：贫困人群自我发展能力研究	
——以恩施州建始县为例	95
专题报告五：社会资本视野下的农业产业化扶贫	
——以建始县农业产业化扶贫为例	123
专题报告六：地方生态优势与武陵山片区可持续发展	
——以恩施州建始县为例	149
专题报告七：“雨露计划”创新与片区人力资本建设	
——基于湖北省建始县“雨露计划”实施情况的调查	165
专题报告八：推进产业扶贫开发需加大县域金融改革创新力度	
——对湖北省建始县的调查报告	183
专题报告九：武陵山区的生态补偿机制调研报告	212
后 记	222

概论：连片特困地区区域发展与扶贫攻坚 相关问题研究的思路与方法

黄承伟 陈琦

一、关于连片特困地区扶贫攻坚的十个认识问题

2011年，中央召开了高规格的扶贫开发工作会议、颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》、宣布了新的扶贫标准，我国农村扶贫开发进入了新的阶段。其中的重要特征之一，就是以集中连片特困地区为主战场，把区域发展与扶贫攻坚结合起来，按照“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发推动区域发展”的思路，推进新阶段扶贫开发工作。因此，新阶段扶贫攻坚首先需要解决的是理念问题。从中央层面看，采用逐个片区启动规划、动员相关部委参与、建立部委联系机制等做法，取得了比较明显的效果。各相关部门把片区扶贫攻坚纳入行业发展规划，作为行业发展的重要部分。实践证明，如何促使各层级的相关部门在片区扶贫攻坚过程中形成共识、按照确定的工作思路开展工作，这将是新阶段片区扶贫攻坚成败的决定性因素。片区扶贫攻坚是我国扶贫开发方式的重大创新，是我国扶贫工作发展到一定阶段的重要战略转变，是国家总体发展战略的必然要求。

如何更加有效、有力有序地推进片区区域发展与扶贫攻坚以及新阶段扶贫开发工作，首先需要各有关方面统一认识，特别是在以下十个基本问题上形成基本共识。

（一）关于形势判断

解决贫困问题是一个长期的过程。一个国家、一个区域，无论发展处于哪个阶段都存在贫困问题，只是不同的发展阶段对贫困的理解不同，以此制定的贫困

标准有所差异。发达国家同样需要扶贫，发展中国家更是将扶贫作为发展过程中最重要的一项任务。尽管我国在扶贫工作上取得了很大的成就，但是扶贫依然任重道远。一个地方，如湖北省恩施州建始县，对贫困问题的发展阶段及其特征判断，是该地贯彻落实中央扶贫开发政策具体措施制定的基础。

建始县的贫困问题显然与西部地区贫困县的贫困问题处于不同的发展阶段。从新扶贫纲要、中央领导的讲话中可以看出，国家对我国扶贫形势和扶贫工作做出了一系列新的判断，其中，有两个方面是基础性的：一是丰富和拓展了贫困的内涵。我们对贫困的认识和判断是一个发展的过程，从八十年代的收入贫困，到九十年代的收入贫困，加上教育及卫生的贫困；到 21 世纪前十年，对贫困的定义又增加了一些衡量指标。新的扶贫纲要比较完整地将扶贫的内涵更清晰地表现为多维贫困，即包括收入、教育、卫生、基础设施、文化、发展权利等各方面的贫困。二是确定了多元奋斗目标。就是要实现扶贫对象“两不愁、三保障”，即不愁吃、不愁穿，保障基本教育、医疗和住房。

如何结合本地实际分析判断扶贫工作形势、确定贫困内涵及扶贫目标是最基础的两个方面。由于国家确定的目标是针对全国大部分贫困人口的，因此，各地的贫困内涵及扶贫目标确定需要与实际结合。比如在建始县，贫困的含义与全国平均水平比较是有差异的，其层次应该比平均水平更高。这就需要从建始县的实际出发，思考其贫困的内涵。有了对贫困内涵的正确理解、符合实际的扶贫目标体系的构建，才会带来工作方法、思路方面的创新。如建始县整村推进建设“六型村庄”，即一个村庄 6 个方面的综合发展，实际上就是对扶贫形势判断的表现结果。不同的地方对扶贫形势的不同判断，会带来不同的扶贫政策及政策执行方式，最终会得到不同的扶贫效果。

国家正在努力地转变政策制定及执行全国一刀切的理念，努力实施有特色的区别化的扶贫政策。理念的转变、差异化政策的形成需要上下互动。

（二）关于扶贫战略体系

现在的扶贫开发已经不是传统意义上的专项扶贫开发，而已经成为国家经济社会发展中的一个重要组成部分。认真分析新的十年扶贫纲要，可以发现，新阶段的扶贫开发战略体系包含了四个方面的主要内容：

一是如何实施更有包容性的经济增长，使经济发展更有利于落后地区、贫困人口。

二是各种社会发展政策，特别是强农、惠农、富农政策，更能体现对落后地

区、贫困人口的作用。政策隐含了各种各样的支持。如果政策只考虑了一般性的要求，而忽略了贫困地区的特殊要求，那么，贫困地区的发展必然落在后头。如果政策只有普惠性效应而没有特惠性效应，贫困地区与其他地区的发展差距只能越来越大。所以，新扶贫纲要要求对重大项目和政策的实施进行贫困影响评估。如果能将贫困影响评估的体系纳入法律体系，就为从根本上解决扶贫对象的发展提供了可能。

三是专项扶贫如何更加有效。专项扶贫是我国扶贫工作中成功的做法，在未来的工作中还会继续坚持并加大力度。相对于每年财政支出总量，用于专项的财政扶贫资金比例很小。不过，由此带动的大口径扶贫资金达到 2996 亿元，已经占到一定比例。如何处理好专项扶贫、大扶贫二者间的关系，形成合力？需要针对在大扶贫格局中更有效发挥专项扶贫的作用，在体制机制上进行新的设计。

四是不断完善社会保障体系和救助体系。从国际上看，大部分国家主要从经济社会发展的体制机制进行扶贫路径设计。减缓和解决贫困问题一般依靠解决就业、完善社会保障和福利体系、及时有效的社会救助制度。我国由于人口众多，对于就业问题的解决主要局限在城市，对于流动人口的就业问题还没有系统的、高针对性的措施。然而解决流动人口的就业问题是解决贫困问题中最基本的环节。就社会保障体系而言，我国对其的投入占财政收入的比例相对于其他国家位于最低之列。尽管经济需要加快发展，但是，发展的速度、发展的方式是值得反思的。如果发展太过超前，其受益人越来越少，这并不是人民需要的发展。比如中国高铁，建设规模很大、速度也很快。但是，与大多数老百姓的收入水平并不相适应，对于大多数老百姓而言，基本没有分享到高铁快速发展的好处。而与老百姓切身利益密切相关的中国养老基金，则存在很大的缺口。这就说明我们的发展理念需要很好反思。任何社会，如果没有完善的保障、救助制度，是不可能彻底解决贫困问题的。再比如，解决老百姓通过上访表达诉求的问题，也需要通过建立完善的公平制度、及时有效的救助制度进行治本，同时问题的解决也需要突出被管理者的主体地位。

（三）关于总体思路

未来十年把集中连片特困地区作为主战场的总体思路，就是区域发展带动扶贫开发，扶贫开发促进区域发展。对于这一总体思路的认识，也是经历了一个过程。对此讨论主要集中体现在两个方面：第一种观点是，新阶段扶贫主要是用好专项资金。因此，在编制规划时，先着力规划好专项扶贫资金的使用，然后再整

合其他行业和社会的资金，对于扶贫系统而言，这样规划是比较可控的；第二种观点，新阶段扶贫应该按照大扶贫的格局编制实施规划，将专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫整合形成一个规划。尽管这样协调难度很大，但是，只有这样才更符合未来扶贫开发的需要。随着讨论的深入，在讨论武陵山区的扶贫规划如何编制时，各相关方一致认为，仅仅从大扶贫的角度来解决贫困问题还是不够充分，需要从区域发展的角度考虑贫困问题的解决。

我们认为，区域发展应该是对扶贫开发的支撑，主要是重大基础设施项目、公共服务的投入。把区域发展支撑项目纳入扶贫开发规划，必然要求对现行的扶贫开发体制机制进行完善与创新，否则，现有的工作体系难以支撑新的区域发展与扶贫攻坚结合的新体系。从现有体制看，省级能够决定县级扶贫实施规划的项目，但是真正落实到基础设施建设的大项目，其决定权在国家发改委及各相关部委。因此，就需要把各个片区的大扶贫规划及其实施规划合并起来，也就是体现区域发展带动扶贫开发，扶贫开发促进区域发展的总体思路。在实际过程中，实施规划要有项目、有资金，这样区域发展和扶贫开发的结合就面临体制上的挑战，这是机制层面解决不了的。也就需要明确：哪些问题可以通过项目本身来推动？哪些问题可以通过政策创新来推动？哪些可以通过社会融资来实现？等等。

国务院领导同志对武陵山片区的扶贫工作曾提出明确要求：一是要贫困群体优先。这就隐含着针对贫困群体的项目需要优先的要求；二是发展特色产业。对于武陵山区首先是特色高效的农业，其次是旅游业。建始县在这些产业上发展的潜力都很大。然后是产业的转移。这又涉及产业的选择问题。武陵山区加快工业的发展应该更强调绿色。另外，再有与产业有关的问题就是劳动力的转移问题。建始县要围绕生态做文章，争取国家产业政策的支持，这应该是争取先行先试的重点领域。如果不强调生态，那么经过一、两代人发展之后，就会出现新的问题。

（四）关于片区规划

对连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划（简称：片区规划）认识上的不清晰，会带来编制上的不统一。片区规划的认识问题主要是以下方面：

首先，片区规划的定位。与扶贫攻坚结合的区域发展与区域整体社会经济发展是有区别的。区域发展与扶贫攻坚规划是具有综合性特征的专项扶贫规划。列入规划的项目必然是需要优先解决区域发展与扶贫开发结合时所产生的瓶颈性问题，即制约贫困群体的根本性问题。片区规划归根结底是一个扶贫开发的规划，

最基本的目的是解决贫困问题。从国家的发展布局看，就是片区发展问题的解决。

其次，片区规划是一个体系。从纵向上来说，国家管总体规划，省管本省片区的实施规划，县管本县片区具体的实施规划，县以下是贫困村的规划、专项扶贫项目的规划。从横向来看，各个部门也都需要有片区的规划，将这些规划相互衔接才能构建出好的总体规划。省级实施规划也要考虑县级规划的实施和片区规划之间的协调。所有的政策能不能落实，关键在县级的实施规划。目前各片区县在编制县级实施规划时，都是依照总体规划的思路，将能加入规划的项目全都列入规划。显然，考虑到未来十年内规划的可操作性、项目的优先性、资金的可能性，并不是所有的项目都是可以实现的。因此，对于县级实施规划，应该有项目优先序的区别。只有这样，在资源有限的条件下，才能够有利于争取到更大的支持。

第三，片区规划的落脚点在于县级实施规划。县级实施规划的编制，一定要充分考虑新扶贫纲要的要求、县里的实际情况以及县级具体落实区域发展和扶贫攻坚思路的措施等。在省级的实施规划还没有很清晰指导意见的背景下，需要对项目进行优先性的排序，以提高实施规划的可操作性。

（五）关于大扶贫格局

片区规划的落实取决于我们对大扶贫格局的认识和贯彻。到目前，大扶贫格局已经取得了很大的进展，各相关部门的积极性得到了比较充分的调动。下一步需要做的就是动员各种社会力量参与到扶贫工作中来，这方面的工作潜力特别巨大。

大扶贫格局最终的落实关键在县。县一级落实、协调、衔接的空间很大。在大扶贫格局下，如何推动每个县的特色发展值得深入思考、科学实践。

（六）关于比较优势

如何突出每个片区的比较优势，是片区扶贫最大的问题。没有比较优势，片区就体现不出其差异。对于武陵山片区的建始县来说，有两个方面的比较优势：一是生态，二是民族文化。如何坚持自身的特色、发挥比较优势潜力，将减贫、生态发展结合起来，形成独一无二、具有比较优势的扶贫发展道路，这是需要重点考虑的。

另外，如何从生态补偿的角度，提出推动国家政策向特困地区倾斜和开展先

行先试的建议，也需要认真研究、积极争取。

（七）关于特殊贫困群体的扶持

片区区域发展与扶贫攻坚的结合能够整体性地推进区域发展，但是容易忽略贫困群体，特别是其中的特殊贫困人群，如农村老年人、留守妇女儿童、残疾人、边远地区的少数民族等。如果这部分群体被忽略，就意味着扶贫工作和社会治理存在漏洞，甚至会成为社会不稳定的因素。特殊贫困群体已经得到怎样的扶持，还有什么需求？政策需要如何调整？等等，需要加强研究，探索出对这部分群体扶助好的方式方法，更好地体现执政党为全体人民服务的宗旨。

（八）关于先行先试

笔者在2010年写了一个系列文章，主题是：片区扶贫战略体系研究，一共7篇文章。其中一篇主要是讨论在片区中开展一个类似于特区的改革试验，就是将各种政策、模式集中进行试点，为政策制定提供参考。但是这样的试点涉及面太广、难度太大，难以实现。好在现在中央已经在推动各个部委针对片区来出台特殊的支持政策。先行先试需要上下互动，在缺乏顶层设计的背景下，县里在允许的情况下，应多争取、多创新、多实验。

中国国际扶贫中心有两个主要工作：一是服务于国家外交大局，开展扶贫外交。扶贫是一个普世的话语权，各个国家有许多很好的经验学习。中国国际扶贫中心的工作就是研究怎样围绕国家的扶贫外交战略、国家软实力的建设，发挥扶贫领域交流合作的特殊作用。二是服务于国内的扶贫大局。通过引进国际上先进的理念和做法，推动国内扶贫政策的不断完善。同时建立一个平台，加强经验交流。中国国际扶贫中心愿意和县里合作做一些先行先试的探索与实验。

（九）关于能力建设

这是未来十年扶贫攻坚能否实现如期目标最关键的因素。国家的扶贫能力应该至少包含以下四个层面：

一是扶贫决策能力。即国家决策层对扶贫在国家战略中定位的认识。如果仅仅把扶贫作为一项专项工作，那么从理念上就与解决贫困问题的需要有差距。国家扶贫决策能力在国务院扶贫开发领导小组，其决策决定了对贫困人口、贫困地区减贫与发展的支持力度。

二是扶贫管理能力。指各级扶贫领导小组和扶贫办的能力。如何管理扶贫，

把扶贫问题放在区域经济社会均衡发展的大局考虑。这肯定不是一个部门能解决的问题，需要有效政策的执行和管理。

三是扶贫执行能力。各级扶贫部门、扶贫队伍、扶贫项目实施单位的能力决定了扶贫实施规划的编制与执行，其能力通过国家、省、市（地、州）县、乡镇的分管领导和扶贫系统干部的工作水平所决定。。

四是扶贫对象的自我发展能力。扶贫对象或扶贫目标群体包含贫困区域、扶贫对象个体（农户）及其形成的各种组织。自我发展能力的建设是解决其问题的根本。

由此可见，国家的扶贫能力建设是一个体系，需要配套相应政策支持。县一级也需要重视自我发展能力的建设，通过干部的能力建设、思想转变、观念解放促进新阶段扶贫开发和经济社会发展。

（十）关于主体作用

能不能发挥扶贫的主体作用、激发片区扶贫工作主体的活力，决定了解决贫困问题的根本性程度。在片区扶贫工作中，如何形成更加互动、灵活的机制，更加创新的氛围等对发挥主体作用十分关键。对于一个县，在未来推进扶贫攻坚工作实施的过程中，如何发挥目标群体、扶贫对象的主动性、积极性、主体性，如何通过基层组织建设来提高其主体意识与主体地位也是片区扶贫进程中不可忽略的重要问题。

二、武陵山片区区域发展与扶贫攻坚相关问题研究的内容与方法

（一）选题的理论意义和实际意义

经过几十年的扶贫开发，我国扶贫开发取得了举世瞩目的成就，贫困人口规模大幅度下降，贫困地区基本生产生活条件明显改善，公共服务水平明显提高。目前剩下的绝对贫困人口主要集中在以武陵山区、六盘山区、秦巴山区等为代表的14个连片特困地区。这些地区由于自然、民族、历史、政治等多种复杂因素的共同作用，一般经济增长已无法有效带动，常规的扶贫手段也难以奏效。因此，国家将这些连片特困地区作为新十年扶贫开发的主战场。2011年11月15日，国家启动了武陵山片区区域发展和扶贫攻坚的试点工作，先行先试，积累经验，为全国扶贫攻坚发挥示范引领作用。但同时应该看到，武陵山片区的扶贫开

发仍然面临着许多不容回避的挑战,需要寻求新的突破,需要从学术支撑及其试点实验中寻找突破口,因此,对这一课题加强研究十分必要。

1. 理论意义:一方面,为连片特困地区扶贫开发的理论研究及实践总结做出贡献。对武陵山片区扶贫开发进行深入研究,正是对连片特困地区扶贫开发事业的有益尝试,探寻武陵山片区区域发展与扶贫攻坚的理论架构和可行操作模式,梳理并建构适合我国国情的连片特困地区扶贫开发的一般理论,可以为连片特困地区扶贫开发的理论研究及实践总结做出贡献。另一方面,为促进国际减贫领域的知识交流与分享提供支持。解决贫困问题,不仅是一国自身的事情,也是全球共同的话题。给每个人以温饱,是政府的责任,也是全社会的责任。在国际减贫事业中,中国扮演了越来越重要的角色,本研究也可以为促进国际减贫领域的知识交流与分享提供支持。

2. 实际意义:武陵山片区作为连片特困地区扶贫攻坚的试点已经先行启动,但是武陵山片区的扶贫攻坚没有现行可供借鉴的模式,需要在不断的实践中总结完善。分析武陵山片区贫困的主要特征、减贫与发展面临的主要问题、经验教训、未来政策等,可为各级政府推进武陵山片区区域发展和扶贫攻坚提供政策依据。同时也可作为武陵山片区贯彻落实新十年扶贫开发纲要的具体政策措施体系设计提供依据,为武陵山片区创新扶贫开发模式,提高扶贫开发效果提供经验借鉴。

(二) 本课题研究的主要观点、主要内容和研究方法

1. 主要观点:

①武陵山片区具有强烈的区域个性,不同于一般的贫困地区。其自然环境、社会环境、民族发展、战略地位和减贫方式均体现了其作为连片特困地区重要代表的特殊性。特殊性问题将是武陵山片区区域发展和扶贫攻坚必须重点考虑的问题。

②中国的反贫困理论滞后于反贫困实践的问题还十分突出,对贫困问题的理论探讨和研究仍难尽如人意。尤其是对连片特困地区减贫理论的探索尚处于起步阶段。在新十年扶贫开发时期,武陵山片区作为扶贫开发的主战场之一,对其区域发展和扶贫攻坚理论的研究对于连片特困地区的扶贫攻坚和反贫困战略实施具有重要的借鉴意义。

③武陵山片区区域发展与扶贫攻坚模式需要不断创新和完善,在模式创新过