

同行

与中国农村减贫同行

下

黄承伟 / 著

Together with China's Rural
Poverty Reduction

(Volume II)



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

与中国农村减贫同行



黄承伟 / 著

Together with China's Rural
Poverty Reduction

(Volume II)



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

与中国农村减贫同行:全2册/黄承伟著. —武汉:华中科技大学出版社,2015.7
ISBN 978-7-5680-1063-4

I. ①与… II. ①黄… III. ①扶贫-研究报告-中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 169946 号

与中国农村减贫同行(下)

黄承伟 著

Yu Zhongguo Nongcun Jianpin Tongxing (xia)

策划编辑:曾 光

责任编辑:沈婷婷

封面设计:刘 卉 范翠璇

责任校对:曾 婷

责任监印:朱 玢

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:32.5 插页:1

字 数:821千字

版 次:2016年1月第1版第1次印刷

定 价:100.00元(含上、下册)



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 连片特困地区扶贫战略	(1)
第一节 连片特困地区扶贫体系研究的理论方法	(3)
第二节 片区扶贫规划编制	(17)
第三节 武陵山区扶贫战略研究	(31)
第四节 连片特困地区扶贫攻坚的新认识	(46)
第二章 灾害风险管理与减贫	(53)
第一节 灾害风险管理与减贫的理论及实践	(55)
第二节 汶川地震灾后贫困村恢复重建的实践与探索	(73)
第三节 农村自然灾害风险管理与新减贫战略	(103)
第三章 “专项扶贫模式与少数民族社区发展”系列研究	(125)
第一节 系列研究背景及其意义	(127)
第二节 系列研究主题及其主要成果	(128)
第三节 系列研究的方法与特点	(130)
第四节 系列研究的主要发现	(131)
第五节 系列研究提出的主要政策建议	(138)
第六节 结论与思考	(140)
第四章 国际减贫交流合作	(145)
第一节 扶贫外交理论探索与实践研究——基于国际减贫 合作发展的总结与思考	(147)
第二节 国际减贫合作实践	(166)
第三节 扶贫考察报告	(187)
第五章 扶贫案例研究方法	(193)
第一节 扶贫案例研究的理论与方法	(195)
第二节 扶贫案例选	(207)
后记	(241)

Table of Contents

Chapter I. Poverty reduction strategy for concentrated destitute areas	(1)
Section One. Theoretical approach for the study of poverty reduction system in concentrated destitute areas	(3)
Section Two. Formulating poverty reduction programme for concentrated areas	(17)
Section Three. Study on poverty reduction strategy of Wuling Mountain concentrated area	(31)
Section Four. New understanding of poverty reduction efforts for concentrated destitute areas	(46)
Chapter II. Disaster risk management and poverty reduction	(53)
Section One. Theories and practices of disaster risk management and poverty reduction	(55)
Section Two. Practices and exploration of the recovery and reconstruction of impoverished villages stricken by Wenchuan earthquake	(73)
Section Three. Rural natural disaster risk management and new poverty reduction strategy	(103)
Chapter III. Series studies on "Special poverty reduction models and development of minority group communities"	(125)
Section One. Background and meaning of series studies	(127)
Section Two. Topics and major outcomes of series studies	(128)
Section Three. Methods and features of series studies	(130)
Section Four. Main finding of series studies	(131)
Section Five. Policy suggestions in serious studies	(138)
Section Six. Conclusion and reflection	(140)
Chapter IV. International poverty reduction communication and cooperation	(145)
Section One. Study on exploration and practice of diplomatic theories for poverty reduction—summary and thoughts on international poverty reduction cooperation	(147)

Section Two. International poverty reduction cooperation	(166)
Section Three. Poverty—reduction fieldtrip report	(187)
Chapter V. Methods for poverty reduction case studies	(193)
Section One. Theories and methods for poverty reduction case studies	(195)
Section Two. Selected poverty reduction cases	(207)
Epilogue	(241)

DI YI ZHANG

第一章

连片特困地区扶贫战略

我国扶贫开发工作取得显著成就，贫困人口从1978年的2.5亿减少到2012年的2.3亿，连片特困地区贫困人口从1.2亿减少到1.1亿。但是，我国扶贫开发工作仍面临许多困难和问题，特别是连片特困地区贫困人口多、贫困程度深、贫困面广、贫困时间长、贫困成因复杂、贫困治理难度大。因此，必须制定和实施连片特困地区扶贫战略，集中力量、整合资源、创新机制、攻坚克难，确保到2020年实现连片特困地区贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽、贫困问题基本解决。

制定和实施连片特困地区扶贫战略，是深入贯彻落实科学发展观、加快转变经济发展方式、促进区域协调发展、实现全面建设小康社会目标的重大举措。连片特困地区是我国扶贫开发的重点区域，也是我国贫困人口最集中、贫困程度最深、贫困面广、贫困时间长、贫困成因复杂、贫困治理难度大的区域。制定和实施连片特困地区扶贫战略，对于集中力量、整合资源、创新机制、攻坚克难，确保到2020年实现连片特困地区贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽、贫困问题基本解决，具有十分重要的意义。

制定和实施连片特困地区扶贫战略，必须坚持以下原则：一是坚持政府主导、社会参与、市场运作、多元投入。二是坚持因地制宜、分类指导、精准施策、精准脱贫。三是坚持统筹兼顾、协调发展、标本兼治、综合治理。四是坚持改革创新、完善机制、强化激励、激发活力。五是坚持群众主体、自力更生、艰苦奋斗、勤劳致富。

制定和实施连片特困地区扶贫战略，必须明确以下重点任务：一是加大财政投入，增加扶贫资金供给。二是创新扶贫机制，提高扶贫资金使用效益。三是加强扶贫培训，提高贫困人口自我发展能力。四是改善农村基础设施，提高农村生产生活条件。五是发展农村特色产业，增加农民收入。六是加强农村社会建设，提高农村社会管理水平。

第一节 连片特困地区扶贫体系研究的理论方法

一、连片特困地区扶贫的内涵、意义和主要内容

(一) 背景及内涵

21 世纪的第一个十年,中国农村扶贫开发继续取得显著成效,贫困人口数量明显下降,贫困地区基础设施得到明显改善,公共服务水平得到明显提高,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》规定的目标任务如期完成,扶贫开发进入了新的阶段。近年来,中国的绝对贫困人口在分布上表现为大分散、小集中的态势。贫困人口主要分布在一些集中连片特殊困难地区。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带动这些地区发展,常规的扶贫手段也难以对这些地方奏效。因此,把集中连片特殊困难地区(简称:连片特困地区或片区)作为扶贫开发的主战场,创新扶贫开发机制,推进片区扶贫开发,实现基本消除绝对贫困现象的目标,帮助连片特困地区在 2020 年和全国其他地区一起进入全面小康社会,已成为我国未来十年扶贫开发战略及路径的必然选择。

国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要(简称“十二五”规划纲要)已明确,要深入推进开发式扶贫,逐步提高扶贫标准,加大扶贫投入,加快解决集中连片特殊困难地区的贫困问题。国务院扶贫开发领导小组于 2011 年颁布实施《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》(简称新扶贫纲要),提高扶贫标准,把基本消除绝对贫困现象作为扶贫开发的首要任务,把连片特困地区作为扶贫开发的主战场。2011 年 3 月 5 日,温家宝同志在第十一届全国人民代表大会第四次会议宣布,要启动集中连片特殊困难地区扶贫攻坚工程。

以连片特困地区为主战场推进扶贫开发,是中国扶贫开发体制机制及方式的系统创新。要想有力、有序、有效地推进片区扶贫开发,就必须加强相关研究,具体从以下五个方面开展工作:一是需要从理论上提高和深化对片区扶贫必然性和规律性的认识,从而增强相关方面开展工作的自觉性和主动性,这是确保片区扶贫目标实现的前提;二是需要从实践上系统地总结和汲取三十多年来全国、片区内扶贫开发的成功经验和失败教训,准确了解和把握贫困地区、贫困人群的真实愿望和迫切需求,这是增强片区扶贫针对性和提高效果的必然要求,更是确保片区扶贫目标实现的基础;三是需要从战略上明确片区扶贫的总体思路、目标定位、重点内容、主要途径、保障措施等要素,同时还要理清片区扶贫与区域发展、专项扶贫与行业扶贫、开发扶贫与保障扶贫等关系,这是确保片区扶贫目标实现的关键;四是需要从规划上明确片区扶贫规划编制的指导思想、基本原则、建设内容、项目布局、实施管理等要求,及其与区域发展规划和专项扶贫规划的关系,这是确保片区扶贫目标实现的保障;五是需要从扶贫规划的实施需要上研究政策体系的创新需求、内容体系及创新路径,这是片区扶贫目标实现的根本。

可见,片区扶贫理论、片区扶贫实践、片区扶贫战略、片区扶贫规划、片区扶贫政策创新等五个方面的研究,构成了“片区扶贫体系研究”的主要内容,五个部分相互支持,互为整体。

(二) 重大意义

第一,片区扶贫与发展进程对2020年全国实现全面建成小康社会的奋斗目标具有决定性意义。不管按照哪一种划分方法来划分片区,这些片区都应该覆盖数亿人口。如按照国际贫困标准,这些片区内贫困人口占片区内总人口的比例估计不会低于30%。因此,片区内不仅要实现人口和群体脱贫,其公共服务等水平也应达到和国内其他地区基本持平的水平,否则,片区及其群众就难以和全国人民一起进入全面小康社会。只有加强片区扶贫体系研究,才能深刻地认识和准确地把握片区贫困与反贫困的演变规律,构建起片区扶贫理论、战略、政策及规划体系。

第二,启动集中连片特殊困难地区扶贫攻坚工程意味着在连片特困地区开展攻坚式扶贫。这些片区集中了全国现存的主要贫困人口,扶贫工作难度大、成本高的特征明显。此外,片区基本都属于少数民族聚居区、生态脆弱区,对扶贫政策综合性的需求、差异化的需求更高,对扶贫政策及其他政策的实施效果需求更高。只有加强片区扶贫体系研究,才能更全面地理解不同片区、不同群体的减贫需求,构建及创新与之相适应的片区扶贫体制机制。

第三,针对贫困状况突出且差异化程度高的地区,中央领导同志多次指出:应有“特殊政策、特殊手段、特殊措施”,这意味着如果继续沿用传统扶贫理念、方式和方法或者现有体制和机制都将难以满足对此类地区的扶贫需求。要想满足片区扶贫体系创新的要求,既需要理论层面的认识,更需要实践层面的探索。只有加强片区扶贫体系研究,才能在推进片区扶贫体制机制、方式方法等多维创新中把握方向、明确定位、完善内容。

此外,组织片区扶贫开发需要加强能力建设。片区扶贫开发能力的建设内容既包含扶贫系统开展专项扶贫的能力,也包含行业扶贫的能力、社会扶贫的能力、扶贫系统协调的能力以及动员行业扶贫、社会扶贫的能力。只有加强扶贫体系研究,才能开发出更有针对性、更具操作性的培训教材和相关程序标准,不断地提高片区扶贫能力。

(三) 主要内容

1. 片区扶贫基线调查

开展基线调查是战略、规划研究的基础。其目标和内容是:从贫困人口主体入手,通过基线调查了解他们对以往扶贫开发工作的感受,征询他们所体会到的扶贫工作存在的问题和困难,咨询他们对未来扶贫开发政策的需求。从规划制定方法上看,这种重视贫困人口主体性的方法,是对传统的自上而下的规划制定方法的突破和创新,也是科学发展观贯彻落实和民生政策制定、完善的基础。

2. 片区扶贫战略研究

通过战略研究确定片区扶贫攻坚工程的目标、指导思想、内容、主要途径和政策需求,可以为理清以下几项内容提供指导:扶贫和区域发展之间的关系;专项扶贫和行业扶贫之间的关系;社会动员如何向扶贫提供可持续的支持;社会保障体系如何与扶贫开发相互配合;重点产业发展与基础设施建设、公共服务普及与贫困人口素质提高等诸因素之间如何相互促进、整体改变,等等。战略研究的另一个目的是为规划制定提供指导。

3. 片区扶贫规划研究

在片区扶贫战略研究成果的指导下,研究并明确片区规划的指导思想、目标定位、主要

内容和实施管理的体制、机制创新以及项目安排等相关问题,还应明确规划编制的组织方式、技术路线、关键环节和编制范式等。片区扶贫规划研究的主要目的是开发简明、实用的《片区扶贫开发规划编制指南》。片区扶贫规划有别于以行政区域为单位的区域经济社会发展规划,也有别于传统的、一般意义上的扶贫规划。片区扶贫规划更需要加强行业之间的相互衔接,更需要体现对片区整体新的扶贫开发需求的回应,更需要为动员全社会支持扶贫提供平台。可见,片区扶贫规划的编制和实施,不仅对扶贫部门是一项新挑战,而且对“大扶贫”涉及的各相关部门也同样是一项新的挑战。通过编制《片区扶贫开发规划编制指南》还可以促进认识统一、提升人员能力,进一步增强片区扶贫开发工作的系统性和持续性。

4. 片区扶贫规划编制和实施试点研究

通过片区扶贫规划编制和实施试点研究,以《片区扶贫开发规划编制指南》、新扶贫纲要和中央扶贫工作会议主要精神等为主要内容,为组织开展对片区内相关省(市、自治区)和市(地、州)、县等各级有关部门参与规划编制的干部培训提供支持。通过片区扶贫规划编制和实施试点研究,为片区内分省设立的片区扶贫开发规划编制工作班子提供技术支持。通过片区扶贫试点,总结并探索出有序推进片区扶贫的组织方式和实施模式。

5. 片区扶贫理论研究

片区扶贫理论主要回答以下问题:现阶段为何要采用片区形式组织扶贫攻坚?这些片区有哪些共同性,又各自具有哪些特殊性?如何推动国家总体发展布局与扶贫攻坚工作之间的互动?理论研究要充分借鉴国际经验,特别是欧盟内促进后发展国家或地区发展的经验以及美国和拉美地区促进后发展地区的发展经验。

6. 片区扶贫政策创新及建立综合扶贫试验区可行性研究

扶贫攻坚工程必须有“特殊政策”和“特殊手段”,这就要求政策体系创新必须跟上扶贫攻坚工程的步伐。政策创新远非现有政策的集成,而是需要开展新的创新和试验,以建立全新的政策。因此,可以考虑选择一到两个片区作为国家试验区,采取类似改革开放初期设立经济特区的模式给予特殊政策支持,比如大幅度增加财政转移支付或在税收政策、土地政策、金融政策等方面进行改革、创新。此外,社会管理模式也应成为探索、试验的内容。在深入研究、试验的基础上,提出一系列的相关战略、政策建议供国家决策。

二、片区扶贫战略研究的若干问题

片区扶贫战略研究是片区扶贫体系研究的核心组成部分。片区扶贫战略研究,是指对推进片区扶贫产生决定性影响的一系列的前瞻性重大问题及重要关系进行深入、系统的分析,提出片区扶贫的指导思想、基本原则、重点内容、主要途径和保障措施等方面的建议,用于指导片区扶贫规划的编制和实施以及相关政策的完善和创新。开展片区扶贫战略研究,需要理清若干基本问题。

(一) 片区扶贫的特殊性问题

集中连片特殊困难地区的贫困具有强烈的区域个性,只有从根本上把握片区的这种个性,才能提出有针对性的减贫战略和减贫措施。从现阶段看,集中连片特殊困难地区的个性体现在四个方面。

1. 自然环境

我国贫困地区分布面广,相对集中连片;分布不均匀,主要集中在西部地带;多分布在山区、边远地区、少数民族聚集地区和革命根据地等。在这些地区,大多数贫困人口都居住在自然资源贫乏、缺少可耕地、农业生产条件较差、自然灾害频繁、生态环境脆弱的地区。人类对自然环境的依存度高,人口增长过快增加了对有限的资源和脆弱环境的压力。同时,生态环境脆弱既是贫困的产物又进一步加剧了贫困。

2. 社会环境

经济区位:片区往往属于经济区位较差的地区。人口素质:片区贫困家庭受教育程度低,并具有代际传递性;部分贫困人口本身就缺乏自我发展能力,从而难以从开发式扶贫政策中受益。基础设施:普遍落后,环境条件恶劣、自然资源匮乏,生产生活条件没有从根本上得到改善。

3. 战略地位

经过三十多年的扶贫开发,片区减贫成效显著。不过,经济社会发展对减贫的带动作用逐步减弱,常规扶贫开发手段的减贫效应也在逐步降低。尽管如此,片区扶贫的战略地位却日渐凸显,体现为以下两点。一是区域均衡发展和西部大开发战略实施的需要。西部大开发战略和扶贫开发战略都是贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会理论的重要内容。二是全面建设小康社会的需要。贫困人群集中、经济发展无法带动、普通减贫政策难以惠及的连片特困地区是全面建设小康社会的难点,其扶贫开发工作及成效将直接关系到2020年我国全面实现小康社会的程度和水平。

4. 减贫方式

随着经济发展和特殊政策对片区扶贫的边际效应逐渐减弱,与此相应的传统减贫方式也面临调整。片区特殊减贫方式的研究,至少需要覆盖以下视角:经济发展的减贫效应;社会发展和惠农政策的减贫效果;社会保障与救助体系的完善;扶贫政策的针对性和减贫效果。

(二) 片区扶贫的基本理论问题

贫困的基本理论的作用主要是解释贫困的内涵及外延、贫困测量及消除的方法,目的在于为减贫实践提供理论指导。从贫困概念看,贫困的内容极为广泛,不同的国家、历史时期、社会制度、经济背景下,贫困的特征大相径庭。而且,不同的政治信仰、价值观念和社会身份的人,对于贫困的理解和评价也是大不相同的。从贫困测量看,需要从经济收入、获取的各种社会公共服务等指标多因素、多侧面地综合定义贫困。从反贫困理论看,目前国内反贫困理论的研究存在不足:一是实证分析强于基础理论研究,真正意义上的贫困与反贫困的理论体系尚未构建;二是反贫困理论内涵明显倾向于经济性,从社会、历史、文化、宗教、政治等角度进行贫困和反贫困理论研究的还不多;三是对造成贫困的自然因素、历史因素分析过多,对造成贫困的制度性因素分析不够。

片区扶贫相关理论的探索和发展:微观层面的理论,主要是从微观视角来研究微观个体或家庭贫困发生的原因以及如何摆脱这种贫困状况的理论,如“功能贫困理论”“能力贫困理论”“贫困代际传递理论”等。宏观层面的理论,是从宏观视角来考察一个国家整体贫困发生的机理以及如何打破贫困陷阱,实现国家的工业化和现代化的理论。宏观层面的理论演进

经历了结构主义贫困理论、新古典主义贫困理论和激进主义贫困理论。宏观视角下的贫困理论主要是从发展战略角度对发展中国家的贫困原因及消除贫困的途径展开广泛的探讨,形成了不同的理论体系和学派,这些理论对于发展中国家实施反贫困战略具有重要的借鉴和启发意义。

片区扶贫理论将决定界定贫困的方法、测量贫困的标准和采取的反贫困行动。理论的选择和探索需要注意理论的适用性和理论的普遍性。

(三) 片区扶贫模式创新问题

扶贫模式是反贫困理论的实践基础,是在扶贫战略范畴下形成的、可以复制的扶贫机制、方式或方法。中国农村扶贫模式是在多年扶贫实践的基础上形成和发展的。在不同的扶贫开发阶段分别有不同的扶贫模式,具体模式因为分类标准不同而呈现出不同的特征。

在 21 世纪前十年的后期,我国逐步形成了专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫相结合的大扶贫格局,在此格局中形成六大扶贫模式。①整村推进扶贫模式。全国确定了 15 万个贫困村,逐村制定扶贫规划。到 2010 年年底,在全国 12 万多个村实施整村推进规划。②雨露计划扶贫模式。对贫困家庭劳动力开展务工技能和农业实用技术培训,提高增收能力。培训贫困家庭劳动力约 400 万人次,其中 80% 以上实现转移就业。③产业化扶贫模式。将产业化扶贫与整村推进、连片开发、科技扶贫相结合,带动贫困农户增收。扶持扶贫龙头企业,产业化基地带动 400 多万贫困农户。在 460 多个县的 9000 多个贫困村开展了互助资金试点,投入财政资金 12 亿元。④连片开发扶贫模式。在 135 个县开展了以县为单位,资源整合、整村推进、连片开发试点工作,每个试点县投入 1000 万元财政扶贫资金作为引导,吸引相关部门涉农资金投入产业开发及配套项目,促进了贫困农户稳定增收。⑤移民扶贫模式。对居住在生存条件恶劣地区的 620 万特困人口实行了搬迁扶贫。改善了特困人群生存与发展的条件,提高了公共服务的水平,为提高农村后备劳动力基本素质创造了条件。⑥特困地区综合治理扶贫模式。抓住主要矛盾,整合各方资源,集中力量攻坚。探索了广西东巴凤、四川阿坝州、贵州晴隆、新疆阿合奇和云南莽人克木人等综合治理、连片开发的经验。

片区扶贫模式创新需要研究和解决如下问题。①扶贫资金的来源问题。如何创新资金的动员方式解决资金投入总量的不足? ②扶贫对象的瞄准问题。如何兼顾减贫与发展,让更多的贫困人群受益? ③扶贫模式的效率问题。如何提高扶贫开发项目的科学性、扶贫贷款的回收率、项目管理的规范性,保证资金到位的及时性?

(四) 片区扶贫与片区发展的关系问题

扶贫是片区摆脱贫困的必要手段。发展是片区实现全面小康的最终目标。我国扶贫成就得益于经济社会的全面发展和有针对性的减贫措施。

理清减贫与发展的关系是片区扶贫战略研究的重要内容。①减贫是发展的有机组成部分。片区的发展需要通过减贫来实现,减贫是发展的有机组成部分,需要融入发展之中。②发展对减贫的带动效用。片区发展要强调增长对减贫的带动效应。③益贫式增长与开发式扶贫要有机结合。

片区扶贫与区域协调发展具有内在统一性。我国现阶段贫困人口主要分布在中西部落后地区,扶贫开发工作与区域经济平衡发展交织在一起。区域经济发展的不平衡性已经或

正在继续加剧贫困的广度和深度。

区域协调发展与减贫效率存在互动关系。资源、人口比例失调和资本短缺造成的生产要素难以有效结合是导致区域经济发展停滞、部分人口陷入贫困的根本原因。反贫困的对策在于促进区域内外要素的流动,协调区域内资源、人口关系,同时,积极借助外力如资本、技术、组织制度推动资源配置效率的提高、促进区域经济的增长。片区内各生产要素的合理配置才能带来减贫效率的提升。

片区扶贫需要立足于区域之间的协调发展。落后区域摆脱贫困既无法单纯依靠自身内部的积累完成,也不能单纯依赖外部的力量实现,而是需要将二者有机结合,充分利用经济水平高的地区向落后区域进行资金、技术、信息、设备的扩散,并与落后区域的比较优势相结合,同时使落后区域内各要素充分协调,以形成新的生产力,从而带动落后区域实现可持续发展。

(五) 片区扶贫战略研究的方法问题

研究视角需要区域性与整体性结合。片区扶贫战略研究的对象是片区,而不是行政区划的某一地区,需要在国家宏观战略政策框架下研究区域性的扶贫问题。

研究方法需要多学科与多方法结合。扶贫开发问题是一个要素众多、结构复杂的系统工程,需要多学科、多领域的主体广泛参与,要突破传统研究专注于经济领域的局限。

研究重点需要特殊性与一般性结合。片区扶贫战略研究既要充分体现其自然、社会、民族、文化等的特殊性,扶贫需求的差异性,也要注意一般理论和方法的适用性。

三、片区扶贫现状的研究方法——以武陵山区基线调查为例

开展集中连片特殊困难地区扶贫开发研究,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,是适应扶贫开发阶段转变和贫困变化趋势的需要,是实施《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》的需要,具有重要的战略意义和现实价值。

(一) 重要意义

片区扶贫开发现状研究需要以基线调查为基础。片区扶贫开发的前期研究的起点和基础是对贫困现状、扶贫需求及贫困变化趋势的判断和把握,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。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,具有鲜明的时代背景,同样也具有重要的实践价值和政策意义。

(二) 目标定位和研究路径

片区扶贫开发基线调查需要有明确的目标定位和清晰的研究路径。武陵山区基线调查的目标是通过对扶贫开发过去评估、现状了解和未来展望,既为其他片区开展同类研究提供范式,也为该地区甚至其他片区开展扶贫战略、扶贫规划研究提供技术支持,对于开展片区扶贫开发政策创新研究也具有参考价值。

为此,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。该研究具体有五个方面的目标和内容：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。

（三）技术路线与研究方法

片区扶贫开发基线调查需要运用适当的技术路线和研究方法。武陵山区扶贫开发基线调查的基本思路是：以武陵山区为对象，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8个县进行抽样调查研究。调查采取定量和定性相结合的研究方法。定量方面，除采集相关县的资料外，在选取的8个县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，以当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。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。

（四）基线调查报告框架

片区扶贫开发基线调查报告需要有清晰的框架。武陵山区基线调查成果以基线调查报告的形式呈现，该报告由一个总报告和四个分省（市）报告组成。总报告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；分报告重点展现各省（市）涉及武陵山区扶贫开发的具体情况。

武陵山区扶开发现状基线调查总报告的框架如下。

（1）武陵山区的基本情况。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样本农户的基本情况。

（2）武陵山区贫困的总体表现和具体表现。贫困的总体表现如贫困发生率高、贫困人口绝对数多、贫困程度深、贫困的自我认同度高、脱贫难度大等。贫困的具体表现主要是：自然生态脆弱、社区禀赋较差、地理生态脆弱、自然灾害类型多及发生频率高；村民素质偏低与

可行能力不足;经济发展滞后与收入水平不高;公共服务与社会事业发展滞后;等等。

(3) 武陵山区贫困的主要特点:贫困范围的规模性、贫困程度的纵深性、贫困类型的多样性、贫困阶段的转移性、贫困原因的复杂性、贫困持续的长期性等。

(4) 武陵山区的致贫因素。客体致贫因素包括特殊的地理位置、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等。主体致贫因素主要是人力资本的缺乏和村庄内在发展能力的缺失。具体从自然因素、经济因素、社会因素、历史因素、主体因素等方面进行分析。

(5) 武陵山区的扶贫开发成效。主要从中央扶贫政策本地化及其效果、扶贫模式创新、扶贫成效和特色扶贫经验等方面进行评价。

(6) 武陵山区扶贫开发的供需矛盾。根据调查数据主要从以下方面分析:个体需求和公共需求。其中公共需求又分为:具有普遍性的同质性公共需求和具有差异性的异质性公共需求两大类。同时,从私人产品和公共产品两个维度做了关于政府供给状况的调查。

(7) 武陵山区未来扶贫开发面临的问题。贫困程度有不断加深的趋势,贫困人口多,多年扶贫形成的机制在新时期也出现较为普遍的脱节和运行不畅的问题,干群素质偏低成为影响扶贫成效的重要因素。

(8) 武陵山区未来扶贫开发面临的挑战:贫困呈现出新趋势;脱贫难度加大;减贫中出现了新的矛盾。

(9) 武陵山区未来扶贫开发战略的指导思想、目标定位及战略措施。其中战略措施主要从资源整合、关系协调、制度建设、健全扶贫机制等方面进行探索。

(10) 武陵山区扶贫开发对策。总的要求是:实现制度创新,突破现有体制机制障碍;扶贫模式真正由输血型转变为造血型;扶贫对象实现面(整个区域开发)点(真正入户)结合;扶贫过程从贫困后扶持转变为贫困前防范与贫困后扶持相结合;扶贫效果从提高收入转变为收入、能力共增长等。具体建议包括:建立全社会扶贫格局,特别要实现扶贫对象全覆盖;改进贫困瞄准机制,取消地方政府项目的资金配套,保证在县级实现资源整合,保持扶贫产业项目投入的连续性、多样性,劳动力培训重心下沉;从扶贫动力看,需要从培育村民参与、赋权于民、建设村民自组织,以及移风易俗等多方面入手增强扶贫开发动力;从扶贫效果看,要提高基本公共服务能力,体现公平正义。在农村最低生活保障与开发式扶贫的双轮驱动下,仍需针对特殊贫困群体以及产业开发中未能覆盖的群体,提供针对性的扶持政策。

四、片区扶贫战略研究的方法与内容——以武陵山区为例

片区扶贫战略研究是指,对推进片区扶贫产生决定性影响的一系列前瞻性重大问题及重要关系进行深入、系统的分析,提出片区扶贫的指导思想、基本原则、重点内容、主要途径和保障措施等方面的建议,用于指导片区扶贫规划的编制和实施以及相关政策的完善与创新。开展片区扶贫战略研究具有多重意义:一是为片区贯彻落实西部大开发战略等国家战略,加快扶贫开发进程的路径选择提供参考;二是为片区贯彻落实新扶贫纲要的具体政策措施体系设计提供依据;三是为片区扶贫的理论研究及实践总结做出贡献;四是为片区扶贫提供模式和经验的借鉴;五是为促进国际减贫领域的知识交流与分享提供支持。

以下以中国国际扶贫中心和德国国际发展机构合作开展的“集中连片特殊困难地区(武陵山区)扶贫开展战略研究项目”为例,阐释片区扶贫战略研究的方法和内容。

(一) 片区扶贫战略研究的目标定位

武陵山区扶贫战略研究的主要目标:一是以武陵山区为例总结集中连片特殊困难地区扶贫开发理论;二是探讨集中连片特殊困难地区(武陵山区)扶贫开发的模式和经验;三是构建集中连片特殊困难地区(武陵山区)扶贫开发战略体系;四是集中连片特殊困难地区(武陵山区)的扶贫开发规划提供指导。

武陵山区扶贫战略研究的成果将主要应用于:一是为武陵山区未来扶贫开发提供战略指导和政策建议;二是为《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》(简称新扶贫纲要)提供政策参考;三是为其他集中连片特殊困难地区的扶贫开发提供模式和经验借鉴。

(二) 片区扶贫战略研究的内容及框架设计

片区扶贫战略研究设计以目标定位为基础。基于上述目标,武陵山区扶贫战略研究的主要内容包括:连片特困地区减贫的理论与国际经验;连片特困地区(武陵山区)减贫战略思想和指导原则;连片特困地区(武陵山区)减贫的主要内容和重点;连片特困地区(武陵山区)的减贫政策和保障体系。

根据以上研究内容,具体设计出武陵山区扶贫战略研究的框架,由1个总报告、1个背景报告和8个专题研究报告组成。总报告为连片特困地区(武陵山区)减贫理论与战略研究总报告。背景报告为连片特困地区(武陵山区)经济社会发展与扶贫开发报告。专题报告包括:武陵山区减贫理论与实践研究综述;武陵山区转变经济发展方式与减贫战略创新;武陵山区社会发展与惠农政策减贫效应评估和益贫机制创新;武陵山区可持续生计及产业发展模式评估与扶贫产业发展战略;武陵山区乡村治理、农民合作、人口流动与减贫策略;武陵山区民族文化与减贫及特殊类型贫困问题;武陵山区行业扶贫、社会扶贫与专项扶贫衔接与方式创新;其他国家集中连片特殊困难地区减贫与可持续发展的理论与实践。

片区扶贫战略研究涉及多个学科、多个领域,需要相关研究领域专家的参与和支持才能完成。以武陵山区扶贫战略研究为例,根据上述内容及框架,专家需求至少包括:区域规划与区域发展;少数民族发展与社会性别;乡村治理与合作组织;经济发展与减贫;扶贫开发;生态环境与生态治理;社会保障与社会政策;人口流动与社会发展。

(三) 片区扶贫战略建议的形成

片区扶贫战略建议是战略研究的结果。武陵山区扶贫战略建议由战略、政策和措施三个层面的建议组成。

主要战略建议包括:设立武陵山区综合扶贫试验区;编制武陵山区综合扶贫总体规划;推动区域、村户分级分类;等等。

主要政策建议包括:强化政策整合力度;推动相关政策机制创新;充分考虑民族支持政策的均衡性、特殊性和灵活性;设立国家级“山地生态扶贫”专项补偿基金;等等。

主要措施建议包括:加大基础设施扶贫力度;重点发展特色产业和生态产业;探索旅游产业与扶贫开发相结合的路径及模式;加强农民合作组织的培育;增强村庄治理的科学性和有效性;注重加强文化建设;推进特色小镇建设带动减贫;完善社会保障扶贫体系;促进贫困剩余劳动力的培训和转移;加强外部人才的引进;构建特殊类型群体扶持体系;等等。