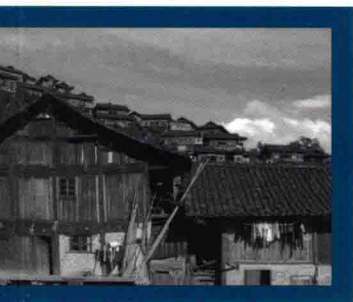




社会发展与社会政策创新研究丛书

少数民族社区 避灾农业发展研究



向德平 吕方 等 著

SHAOSHUMINZU
SHEQU BIZAI NONGYE
FAZHAN YANJIU



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



社会发展与社会政策创新研究丛书

本书为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）研究成果

少数民族社区 避灾农业发展研究

向德平 吕方 等 著



SHAOSHUMINZU
SHEQU BIZAI NONGYE
FAZHAN YANJIU



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

少数民族社区避灾农业发展研究/向德平,吕方等著. —武汉:华中科技大学出版社,2014.5
ISBN 978-7-5680-0037-6

I. ①少… II. ①向… ②吕… III. ①少数民族-民族地区-不发达地区-农业-自然灾害-灾害防治-研究-中国 IV. ①S42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 100222 号

少数民族社区避灾农业发展研究

向德平 吕 方 等著

策划编辑:曾 光

责任编辑:沈婷婷

封面设计:龙文装帧

责任校对:张 琳

责任监印:张正林

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:武汉鑫昶文化有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:12.75

字 数:242千字

版 次:2015年5月第1版第1次印刷

定 价:35.00元



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

本书为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)研究成果

避灾农业研究对于新阶段集中连片少数民族贫困地区的减贫工作具有重要意义。经过长期的扶贫开发,比较容易脱贫的贫困人口和贫困地区大都实现了脱贫致富,当前剩余的贫困地区大多为集中连片特困地区,而其又大部分集中在生产和生活条件十分恶劣,自然灾害频发的地区。^① 在2011年实施《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》前后,我国贫困人口的分布特征发生了重要的变化,以武陵山区为代表的少数民族聚居的集中连片特困地区成为新阶段扶贫开发工作的主战场。中华人民共和国环境保护部2005年的统计显示,我国95%的绝对贫困人口生活在生态脆弱的区域,集中连片特困地区与生态脆弱地区在空间上具有高度的“地理耦合性”。与此同时,该地区的扶贫开发具有明显的“难度重叠性”。在地域面积上,14个集中连片特困地区有369.5万平方公里,占据了全国国土面积的1/3以上;在人口数量上,14个集中连片特困地区有2.4264亿人口,除去城镇人口,仍有60%到70%的农村人口,这也就意味着有1亿多的贫困人口集中分布在这些贫困区域。^② 在灾害生态上,其主要分布在山区、丘陵区 and 高原区,生产和生活条件十分恶劣,泥石流、滑坡、石漠化、水土流失、涝灾、旱灾、冻灾等自然灾害频发。恶劣的气候与频发的灾害对农业生产带来的巨大影响,是导致这些地区贫困问题的主要原因之一。正如李克强同志在2012年12月27日至30日调研武陵山区集中连片特困地区时所强调的,我国集中连片特困地区基本在中西部山区,这些地区人口超过2亿,脱贫致富是全面建成小康社会的大难点。与此同时,气候恶劣与灾害频发也是扶贫开发成果难以巩固的主要原因,“因灾致贫、因灾返贫”的现象迫切需要从理论和实践两个层面有效回应。鉴于此,本研究提出少数民族聚居的集中连片特困地区避灾农业研究的课题,希望通过对此课题的分析,为新阶段此类地区的扶贫开发工作提供有益的借鉴。

① 刘一丁、朱柳笛:《李克强调研特困区:脱贫建成全面小康难点》,《新京报》2013年1月1日。

② 邢成举:《集中连片扶贫开发:宏观状况、理论基础与现实选择》,《贵州社会科学》2013年第5期。

少数民族避灾农业研究的目标定位和研究路径。

面对自然灾害对少数民族聚居的集中连片特困地区影响巨大的现实状况,新阶段扶贫开发工作中需要坚持防灾减灾工作与扶贫开发工作相结合的战略思维。而发展避灾农业,通过实现与之关联的社区产业与技术创新、组织与设施完善、监测与预警建设、响应与重建优化,正是达到防灾减灾与扶贫开发衔接互动在实践层面上的“节点”。本研究的目标定位在于通过对武陵山区避灾农业发展现状的实证调查与资料查阅,借用中西方既有的研究理论与探索实践,梳理国外避灾农业发展的理论与实践,分析武陵山区及国内其他地区避灾农业(或避险农业)的案例,总结经验,构建“新十年”(《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》实施的十年)集中连片少数民族贫困地区避灾农业发展的战略与策略,从而为集中连片少数民族贫困地区的扶贫开发提供理论支撑和政策倡导。为实现这一目标,本项目按以下几个步骤展开研究:第一,在国内外避灾农业理论研究梳理和实践经验考察的基础上,形成避灾农业研究的基本框架,阐明避灾农业有效运转的结构需求和保障机制;第二,通过对武陵山区避灾农业发展现状的深入考察,来透视我国集中连片特困地区农业灾害状况和避灾农业发展的基本现实、主要困难和未来需求;第三,结合避灾农业研究的基本框架,说明未来避灾农业发展的政策需求,从而实现研究目标。

少数民族避灾农业研究的研究框架。

在全球气候变化和灾害多发的总体背景下,各国政府均在积极开展农业避灾的研究和实践,并形成了值得借鉴的模式。发达国家建立了完整的农业灾害风险管理体系,并通过避灾农业、设施农业、科技农业、生态农业、农业保险等现代化手段实现农业防灾减灾的目的。发展中国家围绕着生计保护,通过多级避灾体系的协作,以调整种植结构和社会经济活动,转换传统农业知识等方式形成了独具特色的避灾农业发展模式。我国是一个农业大国,也是一个灾害多发的国度,自古以来,农业灾害应对就是国家和社会两个层面共同关注的重大问题。在长期的农业灾害应对过程中,我国积累了许多宝贵的农业避灾知识,尤其是在少数民族地区,多元的农业形态、独特的地理环境、丰富的地方性知识,为避灾农业发展提供了众多可资借鉴的宝贵经验。

基于对既有研究理论的梳理和国内外避灾农业发展实践的考察,可以发现,从结构特征来看,避灾农业包含社区外多元支持体系和社区内治理能力体系两大基本要素。社区外多元支持体系,是发展避灾农业的外部助力与政策保障体系,需要与农业、农村、农民(三农)及扶贫开发相关的政府部门协作支持,其可以根据灾害发生及影响的历时性划分为四个子系统:避灾全过程的技术研发与产业推广系统、灾害发生前的风险预警与回应应急系统、灾害发生时的安全生产与管理系

统、灾害发生后的防护鉴定与保险保障系统。这四个子系统属于技术-组织系统和政策支持体系,内含减贫发展理念的创新、政策支持体系的变革、制度规约体系的安排等。社区内治理能力体系,是发展避灾农业的内部应力与可行能力体系,需要在外部支持体系的帮助下,重建社区组织、培育参与意识、增强治理能力,实现连片特困少数民族地区社区综合减灾能力的提升。二者的关系是,通过社区外多元支持体系的推动,社区能够利用外部资源、社会政策与预警系统等的扶持,聚合内在资源、重建组织体系与增强治理能力,形成较强的社区防灾、减灾与重建能力。

调查发现,武陵山区的农业灾害影响巨大,而避灾农业基础薄弱,防灾减灾能力不足。通过对四省(市)八县调查资料的分析,结合调研中搜集到的武陵山区的避灾农业发展数据,本研究发现,武陵山区是一个灾害多发的区域,受喀斯特地貌影响,干旱和洪涝是长期影响该地区生机的因素。干旱、洪水、冰雹、滑坡、霜冻、风沙、泥石流、石漠化、水土流失等自然灾害及其带来的脆弱的生态,与该地区固有的薄弱避险能力及深度贫困重合,带来的灾害风险巨大,危害影响深远。天灾人祸型贫困,以及灾害致贫、灾害返贫的现象较常见。近年来全球气候变化对少数民族社区农业生产的影响逐渐凸显,尤其是在极端气候面前,社区经济显得尤为脆弱。新中国成立以来,在农业现代化的潮流中,一方面,当地少数民族社区农田水利基础设施有了一定程度的改善,但从整体上看还十分薄弱。尤其是农村改革以后,村落公共事务几乎陷入瘫痪状态,原有设施由于得不到正常管护很多已不能正常发挥功能。另一方面,传统的多元农业生计形态逐渐消亡,具有生态维护价值的地方性知识面临严峻的传承危机。调查从社区外多元支持体系和社区内治理能力体系两个方面考察了武陵山区避灾农业的发展现状,调查发现,当地在避灾农业发展方面开展了一系列积极探索,例如:组建了多部门协作平台;形成了“大扶贫”格局;调整了农业产业结构;实行了专项、行业、社会扶贫联动;加快了新农村社区组织建设等。既有的扶贫开发实践成效显著,但囿于生态环境脆弱、设施物资短缺、社区组织乏力、产业技术滞后、避险意识薄弱、风险预测不足、保险保障缺位等诸多因素交织,加上社区外部资源整合能力与社区内部资源执行能力挖掘不够,导致“外助内应”协作不足,武陵山区的避灾农业才刚刚起步,发展艰难。

调查考察了武陵山区避灾农业发展的需求。总体来看,在既往的政策制定过程中,防灾减灾的意识不够明确,并且因地制宜的考量不足,难以契合当地复杂的自然和社会环境;防灾减灾投入能力匮乏。多部门共同推动的格局已初步形成,但实践中还存在困难,未来需要在政策制定中,综合考量经济效益、生态效益、社会效益的均衡,在加大相关投入的同时,建立健全多部门合作齐抓共管格局的制

度保障,增强政府主导防灾减灾与扶贫开发工作的能力;同时,基于当地自然环境的复杂性和经济社会文化的多元性,政策制定要体现因地制宜的“差异化”支持原则,警惕政策制定的一致性与实践空间的多元性之间的张力。从推动主体方面,调查发现政府、市场、社区、农户在推动避灾农业发展过程中合力的形成还有待提升。从地方政府层面,在政绩考评标准、综合协调能力、组织延伸能力等方面还有待进一步建设,发展项目的实施亦迫切需要走出“国家简单化”机制的困境,增强政策对少数民族视角的敏感性;从市场层面,需要通过适当的政策引导,使企业愿意投入到避灾农业发展的事业中,加强市场在推动避灾农业产业化发展和灾害保险中的作用;从社区层面,要增强区域内社区之间的协作,社区内治理能力的提高,建立各参与社区和治理主体的责权利机制;从农户层面,需要加强农户的防灾避灾重建能力建设,体现其在发展过程中的主体性,并给予资源和技术方面的扶持。

研究报告提出了武陵山区避灾农业发展的政策建议。政策建议的提出,建立在已有研究成果及本次调查研究分析的基础上,强调武陵山区连片特困少数民族地区在社区外多元支持体系的援助下,提高社区内治理能力的路径。报告分别从“避灾—减贫”视角、“历时—共时”视角、“外助—内应”视角、“民族—生态”视角出发,提出了在新纲要(《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》)实施后,武陵山区等集中连片少数民族特困地区避灾农业发展与减贫反贫工作中,可以遵循的政策倡导:第一,在避灾减贫工作战略上,要坚持灾害风险预防管理与区域发展扶贫攻坚相结合的工作理念;第二,在避灾农业发展实践中,要坚持避灾全过程的避灾农业产业开发及其技术创新、灾害发生前的灾害监测及其预警预防系统建设、灾害发生时的避灾农业生产及其管理系统再造、灾害发生后的灾害响应机制及其重建机制优化;第三,在避险减灾的综合治理上,除了借助社区外多元支持体系外,还应发展避灾农业的内部应力与执行能力体系,重建社区组织、培育参与意识、增强执行能力,提升综合减灾水平;第四,在政策扶持社会保障的执行中,要特别强调“少数民族—生态脆弱”视角,增强各级政府和社会各界对民族和生态的特殊性和敏感性,增加特惠型公共产品供给与差异性政策制度扶持。

具体而言,在区域规划和项目设计方面,要充分考虑到区域的资源状况、整体优势、灾害风险等,将资源引导到适应当地生态环境、气候特征,能够有效规避农业灾害风险,能够创造更多市场效益,帮助当地脱贫致富和经济发展的领域中来;在物质资源和政策制度方面,加大对武陵山区为代表的集中连片少数民族特困地区的资源扶持力度,进一步健全多部门合作的工作方式,政绩考评中要更多体现生态价值和社会价值;在外部助力与支持系统方面,加快技术研发与产业推广系统、风险预警与回应应急系统、安全生产与农业管理系统、防护鉴定与保险保障系

统的培育与完善;在内部应力与治理系统方面,加强社区组织建设、治理能力建设、社区协作建设,增强综合减灾能力。

本研究认为,少数民族、连片山区、农村社区、长期贫困几个因素的叠加,既是新阶段扶贫开发工作的挑战,又孕育着新的“减贫想象力”。具体到避灾农业发展中,应更好地尊重和体现少数民族地方性知识的价值,对其进行创造性的转换,使其所体现的地方特性、资源潜在现代农业科技的支持下,得以充分挖掘。在村落青壮年劳动力大量外流的背景下,避灾农业的发展要推动女性群体的参与,增强其参与发展扶贫开发事业的能力。

目 录

第一章 研究背景与研究意义	(1)
一、研究背景	(5)
二、研究意义	(14)
第二章 基础理论与框架设计	(21)
一、相关理论研究回顾	(23)
二、本研究的理论框架	(63)
三、本研究的研究设计	(66)
第三章 武陵山区少数民族社区的农业灾害与贫困	(73)
一、武陵山区少数民族社区农业发展状况	(76)
二、武陵山区少数民族社区贫困问题状况	(87)
第四章 武陵山区避灾农业发展的基本做法及现实挑战	(97)
一、避灾农业发展技术—组织系统的现状	(99)
二、政策推动避灾农业发展的主要做法	(108)
三、避灾农业外部支持体系建设的挑战	(120)
第五章 武陵山区少数民族社区避灾农业发展需求调查	(125)
一、社区外多元支持体系建设的反思	(127)
二、社区内治理能力体系现状的反思	(144)
三、避灾农业发展的各主体需求分析	(147)
第六章 武陵山区少数民族社区避灾农业发展政策建议	(159)
一、避灾农业发展政策建议的总体思路	(162)
二、少数民族地区避灾农业发展的几个关键	(167)

三、武陵山区避灾农业产业发展的政策建议	(169)
附录	(183)
附录一 调查问卷	(185)
附录二 访谈提纲	(189)
后记	(190)

DIYIZHANG

第一章

研究背景与研究意义

农业是弱质产业,农业生产受制于多重自然因素,例如土壤、水分、光照、温度、湿度等,这就决定了其抵御气候变化和农业灾害影响的能力相对薄弱。传统社会中,因灾害造成农业减产、饥荒蔓延乃至国家政治动荡的例子也不胜枚举。因而,农业部门的灾害应对,向来受到历朝历代统治者和劳动人民的共同关注。步入现代社会,虽然农业技术取得了巨大进步,但由于灾害生成链条的复杂性,农业灾害给农业生产者带来的损失依然是巨大的。据统计,农业灾害是所有灾害类型中,造成经济损失最大的。

在人类农业文明发展的历史长河中,不同时期,由于生产力发展水平和人类知识水平的差异,在灾害应对方面,大致经历了“被动承灾”——“主动抗灾”——“避灾农业”这样三个发展阶段。^①在人类从事农业生产活动的早期,由于低下的生产力水平,劳动人民只能被动地承受灾害造成的影响,而农业灾害往往被归结为“上天的意志”,农业只能“望天收”。随着农业知识的积累和社会生产力水平的提高,各农业文明国家,在国家和社会两个层面上,积极地、有组织地抗御灾害对农业造成的威胁,相应的农业实践,可称为“抗灾农业”。20 世纪的最后 10 年,全球气候变化加剧、灾害风险增大、农业避险变难,犹如当下我国城市“雾霾”引发各级政府对环境治理高度关注一样,各国政府和学者们开始关注灾害的危害及应对,分析灾害风险预防、农业技术创新与农业减贫反贫的关联及措施,减灾防灾理论、风险社会理论、减贫反贫理论等开始运用于山区农业的开发与扶贫开发的发展,避灾农业应运而生。避灾农业,也称避险农业,是指根据特定区域影响农业发展的各类灾害的基本规律,以建设可持续的农业生态系统为中心,趋利避害,对农业产业结构进行适宜性调整和战略性安排,采用深层次、多元化的种养结构,辅之以集约、高效、规模化的经营,融经济生态、社会效益于一体的新型农业发展理念及其实践。成功的避灾农业或避险农业,多具有经济上易于接受、运行上易于操作、收益上具有高效的特点,特别是对改善农户可持续生计能力、实现区域可持续发展意义重大。^②

我国是一个农业大国,同时又是一个灾害多发的国家。新中国成立以来,虽然国家持续加大农业基础设施投入,农业部门的灾害应对能力有了明显增强,但总体来看,灾害对农业造成的影响依然十分显著,尤其是在全球气候变化的大背景下,农业部门的灾害应对能力建设,依然是一个有待进一步思考和探索的现实问题。据相关统计资料显示:1949—1959 年,中国平均每年受灾 3.29 亿亩(1 亩

^① 需要指出的是,这种划分,依据的是不同时期的农业灾害应对的主要活动特点。而农业灾害应对知识的积累和变迁,是一个历史的连续谱,即使是现代农业为中心的避灾农业发展阶段,其避灾知识依然包含了诸多历史沉淀下来的传统智慧,并且其价值是不可低估的。

^② 刘小鹏、王亚娟:《干旱灾害背景下宁夏避灾农业经营模式的地域构架》,《水土保持通报》,2003 年第 6 期。

＝666.7平方米),1960—1969年平均每年受灾5.17亿亩,1970—1979年平均每年受灾5.69亿亩,1980—1989年平均每年受灾6.23亿亩,1990—1999年平均每年受灾7.43亿亩^①。2008年上半年全国共有23个省(自治区、直辖市)发生了不同程度的洪涝灾害,全国农作物受灾面积364.2万公顷,成灾面积189.4万公顷,加上2008年年初的雪灾以及5·12汶川地震已累计导致农作物受灾面积达1180万公顷。2008年上半年全国受灾的农作物面积已经达1500万公顷左右,农作物受灾面积已占当年全国耕地面积的13%。^②

我国农业灾害在地方上表现也较为明显,以具有代表性的中部地区湖北省为例,2010年湖北省农业灾害情况表现为受灾农作物种类多,受灾范围大,且灾害持续时间长,全省农作物受灾5500万亩次,直接经济损失130多亿元,其中水稻、小麦、棉花、蔬菜等作物受灾最重。^③2011年,湖北省农业灾害的特点是灾害多发频发、多种灾害并发,灾害强度大、损失严重,作物关键期受灾。湖北省全年农作物受灾达6571.2万亩次,以水稻、小麦、油菜受灾为主,影响最大。主要有冰雪冻害、低温阴雨、“倒春寒”、干旱和洪涝等灾情,尤其是干旱造成的损失最严重,全省受灾面积达4481.8万亩次,成灾面积1952万亩次,绝收面积32.53万亩,经济损失达96.72亿元。暴雨致灾958.7万亩次,低温冻害致灾1015.7万亩次。但相对于2010年,受灾程度较轻,全省种植业灾害损失达到90.8亿元。^④2012年,湖北省先后遭受了雪灾、崩塌、滑坡、干旱、暴雨洪涝、风雹等自然灾害,其中春旱、暴雨洪涝、夏季伏旱等重大灾害交替发生,一段时期呈现旱涝并存的严重态势,灾害损失严重。^⑤以武陵山区的恩施土家族苗族自治州(以下简称恩施州)为例,仅就旱灾而言,2011年全州88个乡镇,低山、二高山、高山地区的农、林、牧、渔等行业均不同程度地受到旱情影响,经济损失约2.87亿元。全州农作物受灾面积183.81万亩,成灾面积79.04万亩,绝收面积4.64万亩。全州最高时期因旱造成22.69万人、54614头牲畜饮水困难,受灾草地面积8.12万亩,饲草饲料损失1.54万吨,合计直接经济损失估算2104万元。全州损失苗木700多万株,经济损失达4000万元以上,有近2500亩没有出苗,损失达660万元。^⑥

特别值得注意的是,在我国的贫困地区,尤其是以武陵山区为代表的集中连片特困地区,由于当地农业灾害应对能力十分弱,农业灾害所造成的影响尤甚。

① 李军:《农业风险管理和政府的作用》,中国金融出版社,2004年版,第112页。

② 统计数据来自搜狐新闻:《我国农作物受灾面积已占全国耕地面积13%》,2008年7月11日,网址:<http://news.sohu.com/20080711/n258078238.shtml>,略有改动。

③ 农村新报讯:《湖北省2010年农业自然灾害评估报告》,《农村新报》2011年5月7日。

④ 农村新报讯:《湖北省2011年农业自然灾害评估报告》,《农村新报》2012年5月12日。

⑤ 罗念、刘球:《湖北省减灾办召开2012年度自然灾害灾情会商会》,荆楚网,2012年11月15日。

⑥ 《恩施州2011年农业自然灾害评估报告》,湖北农业信息网,2011年12月13日。

这些生态脆弱区每年因沙尘暴、泥石流、山体滑坡、洪涝灾害等各种自然灾害所造成的经济损失为 2 000 多亿元人民币,自然灾害损失率年均递增 9%,普遍高于当地 GDP 的增长率。^①可见,如果不能有效应对灾害的影响,辛苦得来的经济发展成就将面临付诸东流的危险。同时,有数据显示,贫困人口的多重脆弱性,导致其受到灾害的影响尤重。近年来武陵山区农村脱贫人口返贫率一直在 30% 以上,湘西州有 43% 的贫困户和 52% 的贫困人口是因灾致贫、因灾返贫。2007 年武陵山区遭受暴雨、山洪、滑坡、泥石流、冰雪等多种自然灾害,有近 50 万人返贫。仅恩施州因灾返贫致贫人口高达 16.1 万人。^②从农业部门的灾害应对能力来看,由于到目前为止,这些地区的农业生产依然处于低度发展的阶段,农业部门效益低下,农户从事农业生产的动机不足,纷纷外出务工。在此背景之下,传统的农业生产和灾害应对的地方性知识面临着传承危机,相应的社会组织体系亦迅速瓦解。加之当地灾害应对的基础设施十分薄弱等因素,农业灾害的应对能力差是普遍的事实,也是制约当地减贫与发展的重要因素。值得一提的是,这些地区,无论是地方政府还是社区组织,都难以承担起应灾公共投入的重责,尤其是税费改革以来,乡、村两级关于基础设施建设的统筹款和提留款取消,完全依赖财政投入,并采用“一事一议”的办法向村民集资,然而在村落社区变革的宏观背景下,农户对公共事务的热情始终不足。于是导致在灾害面前,反应方式还是停留在“被动承灾”的阶段。由此可见,在新阶段扶贫开发工作重点转向集中连片特困地区的背景下,在减贫战略上,需要形成防灾减灾工作与扶贫开发工作有效衔接的发展理念,只有降低灾害对这些区域和贫困人口的影响,建设兼具经济价值与生态价值的避灾农业产业,集中连片少数民族贫困地区的社区减贫与发展才能可持续。

一、研究背景

农业生产对于水土、气候等自然环境的依赖程度很深。传统农业经营条件下,自然条件的好坏及其变化直接决定着农业生产的效益,“靠天吃饭”是中国传统农业的真实写照。旱涝等季节性灾害和冰雹、霜冻等暴发性灾害,均可能使得农业生产面临巨大风险。据统计,世界范围内,农业灾害是各种灾害中造成经济损失最大的因素之一。农业生产是脆弱的,尤其是在欠发达地区,农业生产常常因为资金投入少、技术构成低、经济收益低、易受自然环境变化影响,而表现出较为强烈的脆弱性。进入 21 世纪,在全球气候变暖、极端天气灾害性事件增多、旱

① 增吉的天空:《我国八大生态脆弱区年经济损失超 2000 亿》,中国经济网经济博客, <http://blog.ce.cn/index.php/uid-201994-action-view-space-itemid-181894>。

② 陈德祥、吕学芳:《武陵山区农村小康社会建设进程中的人口贫困化问题研究》,《西北人口》2009 年第 2 期。

涝灾害频发的总体背景下,贫困地区的农业生产效益对此有高度的敏感性。特别是在生态脆弱和农业基础条件较差的地区,气候变化将会造成巨大的影响。^①据绿色和平组织的研究报告,从2009年年底开始,中国经济发展水平较低的西南地区云南、广西、贵州、四川、重庆五省(区、市)陷入严重的持续干旱,在一些地区,干旱长达半年,受灾人口达6000多万,直接经济损失超过200亿元。^②

(一) 新阶段扶贫开发工作重点的转移

从中国贫困人口分布特征的历史演变来看,改革开放之初由于受制于城乡二元体制,农村社会面临着结构性的贫困;而随着农村改革的实施,农村的结构性贫困有了很大缓解,贫困人口更多分布在我国东、中、西部相对集中的区域,尤其是革命老区、少数民族地区、边远地区和欠发达地区。针对这种变化,国家确定了以县为单位,进行重点扶持的扶贫开发战略,同时期的331个扶贫开发重点县集中了贫困人口的大多数。21世纪初,592个国家扶贫开发工作重点县所覆盖的绝对贫困人口不足全国绝对贫困人口总量的62%。因此,在《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》中,提出改革过去以县为单元的贫困瞄准方式,而将扶贫资源的投入重心下沉到贫困村,以村落为单元,以整村推进方式促进减贫。这一贫困瞄准方式的变革,意义是重大的,保障了扶贫开发资源的投入效率。但另一方面,也应该看到,片区性贫困在我国贫困地区,尤其是少数民族聚居的集中连片特困地区,仍然大量存在,并且多是贫困程度深、脱贫难度大的地区。因此,在新颁布的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》中,将新阶段扶贫开发的主战场定位为集中连片特困地区^③,以片区性贫困攻坚为扶贫开发工作的主要内容。

集中连片特困地区主要分布在中西部,多属少数民族聚居地区,这些地区往往是自然条件差,生态脆弱、灾害多发的地区,这些地区的贫困治理任务十分艰巨。由于这些地区多属于传统上的农业区,并且农业发展水平总体较低,加之诸多经济和社会因素,这些地区的贫困表现出长期性和广域性的特点。同时此类地区多为生态高度脆弱地区,频发的农业灾害造成了巨大的物质财产损失,构成了当地脱贫与发展的现实困难。由于集中连片特困地区农村贫困人口的自我发展能力弱,抵御自然灾害、市场风险以及家庭变故风险的能力差,而有效地防止返贫

① 本研究团队成员曾介绍过此研究成果。参见王志丹:《贫困村发展中的村民参与研究》,华中师范大学博士学位论文,2012年。

② 绿色和平组织:《中国2010年环境十大事件》,网址为<http://www.greenpeace.org/china/news/stories/other/2011/01/2010-top10-environment-event/>。

③ 据《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,这些区域包括六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等11个连片特困地区和已明确实施特殊扶持政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州。