

“ 十 三 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划 项 目



中国减贫研究书系 / 专题研究
CHINA'S POVERTY ALLEVIATION SERIES

连片特困区扶贫资源配置效应与优化机制

POVERTY RESOURCES
ALLOCATION EFFECT AND
OPTIMIZATION MECHANISM OF
CONTIGUOUS POVERTY AREA

郑瑞强 朱述斌 王 英 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

十三五”国家重点图书出版规划项目



中国减贫研究书系 / 专题研究

CHINA'S POVERTY ALLEVIATION SERIES

连片特困区扶贫资源 配置效应与优化机制

POVERTY RESOURCES
ALLOCATION EFFECT AND
OPTIMIZATION MECHANISM OF
CONTIGUOUS POVERTY AREA

郑瑞强 朱述斌 王英 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

连片特困区扶贫资源配置效应与优化机制 / 郑瑞强,
朱述斌, 王英著. -- 北京: 社会科学文献出版社,
2017. 11

(中国减贫研究书系·专题研究)

ISBN 978-7-5201-0801-0

I. ①连… II. ①郑… ②朱… ③王… III. ①贫困区
- 扶贫 - 研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 102988 号

中国减贫研究书系·专题研究

连片特困区扶贫资源配置效应与优化机制

著 者 / 郑瑞强 朱述斌 王 英

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 胡 亮 谢蕊芬

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部(010) 59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.75 字 数: 311 千字

版 次 / 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0801-0

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

出版支持

国家社科基金一般项目“连片特困区扶贫资源配置效应与优化机制研究”（14BJL077）

江西省高校重点人文社科研究基地江西农业大学“三农”问题研究中心

“江西省农业科技创新与发展”软科学研究基地

“江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持”协同创新中心

《中国减贫研究书系》

出版说明

消除贫困是人类自古以来的理想，是人类共同使命，也是当今世界面临的重大全球性挑战。中国的消除贫困行动取得了举世瞩目的成就，为全球减贫事业作出了重大贡献。党的十八大以来，新一届中央领导集体高度重视扶贫开发工作，明确了“到 2020 年现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”的目标，召开中央扶贫开发工作会议，对打赢脱贫攻坚战进行了全面部署。目前，全国上下全面实施精准扶贫、精准脱贫方略，中国迎来了与贫困作战的新一轮浪潮。

在这种大背景下，社会科学文献出版社希望通过减贫与发展主题作品的出版，搭建减贫研究的资源共享和传播平台，向社会和政策界传递学界的思考和分析，探索和完善中国减贫和发展的模式，并通过学术成果“走出去”，丰富国际减贫经验，为人类消除贫困贡献中国模式。

《中国减贫研究书系》和“中国减贫数据库”是社会科学文献出版社自主策划的出版项目，项目策划之初就获得了中国社会科学院李培林副院长、蔡昉副院长的肯定和支持。图书项目目前已被列入“十三五”国家重点图书出版规划。依托于该书系以及社会科学文献出版社历史上已出版图书的“中国减贫数据库”业已入选“十三五”重点电子出版物出版规划。

中文版书系将全面梳理新中国成立以来，特别是改革开放 30 多年



来我国减贫政策演变进程及历史经验；系统分析现阶段我国减贫工作所面临的突出问题并探索相应的解决方式与途径，为减贫工作提供理论资源和智识支持；总结政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的多元主体社会扶贫体系的优势；探索区域合作、国际合作在减贫问题上的实践路径，为全球减贫视野贡献中国智慧。

“中国减贫数据库”旨在全面整合社会科学文献出版社 30 年来出版的减贫研究学术成果，数据库设有减贫理论、政府减贫、市场减贫、国际减贫、区域减贫、金融减贫、社会救助、城市减贫、减贫政策（战略）、社会减贫、减贫案例等栏目。我们希望以此为基点，全面整合国内外相关学术资源，为中国减贫事业的开展、学术研究、国际合作提供数据平台支持。

基于中文版书系及数据库资源而成的“走出去”项目，将以多语种展现中国学术界在贫困研究领域的最新成果，展现减贫领域的中国模式并与其他国家的减贫事业提供中国镜鉴，增强中国发展模式的国际话语权。

作为人文社会科学专业学术出版机构，社会科学文献出版社长期关注国内外贫困研究，致力于推动中外减贫研究领域的学术交流与对话，出版了大批以减贫与发展为主题的学术著作。在新时期中央有关减贫战略思想的指导下，我们希望通过《中国减贫研究书系》这个平台，多维度、多层次展现中国减贫研究的优秀学术成果和成功的中国经验，为中国减贫事业、为全面实现小康贡献出版界的力量。

《中国减贫研究书系》

编辑委员会

(以姓氏笔画为序)

马 援	王小林	王爱丽	王福生	王 镭
左常升	成艾华	朱 玲	向德平	孙兆霞
苏国霞	李 实	李俊杰	李培林	吴大华
吴国宝	冷志明	汪三贵	张 廉	陆汉文
陈光金	陈 玮	周 丽	秦尊文	耿明斋
黄 平	黄承伟	童根兴	谢寿光	蔡 昉
檀学文	魏后凯			

前 言

摆在您面前的这本研究报告，是国家社会科学规划一般项目“连片特困区扶贫资源配置效应与优化机制研究”的最终研究成果。为便于大家了解有关项目研究的情况，这里简要向读者交待一下有关研究的背景和问题、研究过程和方法，以及研究的内容与结论。

扶贫开发是贯穿中国现代化进程的重大任务，是实现全面建成小康社会目标需要解决的重大问题。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》将“连片特困地区”作为新十年国家扶贫开发的主战场，意味着扶贫开发工作要更加注重片区的自我发展能力，更加注重与区域发展相结合，更加注重形成大扶贫工作格局。受限于当前精准扶贫、精准脱贫方略的指导，加之《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》出台的影响，扶贫力度前所未有的。但至2015年底，中国仍有农村贫困人口5575万人，其中约70%的贫困人口生活在14个连片特困区。展望未来，2020年共同富裕、全面建成小康社会目标能否如期实现，看点、难点和关键都在连片特困区。

能否实施好片区规划、推进连片特困区扶贫开发是决定新一轮扶贫开发攻坚战成败之举，全方位整合扶贫资源，创新资源优化配置机制，最大限度发挥扶贫资源减贫效应，提高扶贫资源配置效率是题中应有之义。扶贫资源配置既是一个理论命题，又是一个重大的现实问题，涉及资源配置结构、供需行为、配置成本与方式、决策机制与需求表达、配置效益与效率等多个方面，并受到政府职能、财政制度、经济发展水平和市场化程度等多个方面的影响与制约。本研究聚焦扶贫资源配置效率问题，以精准扶贫、精准脱贫方略为指导，借鉴要素关联、生计空间、



资源配置机制等领域分析范式,依托分属我国不同区域的3个国定连片特困区社会经济调查资料,重点围绕“扶贫开发工作重心与面临挑战、连片特困区发展逻辑、区域发展要素替代规律、扶贫配置秩序重构、要素流动促进区域发展和减贫的关系、扶贫资源配置与区域发展关联效应、宏观区域与微观家庭扶贫资源配置效率综合分析、脱贫人口返贫风险防范、扶贫资源传递过程”等主题内容,运用竞争优势理论对于贫困区域发展要素配置机制与竞争优势获取途径进行分析,基于资源传递过程阐释扶贫资源供需主体行为协调性和区际要素流动机制,计量分析贫困区域扶贫资源总量与配置结构及其区域发展带动效应,明确扶贫资源配置的作用机制,评价扶贫资源配置效率,找寻影响配置效率的因素并进行制度优化,把脉区域发展方向和贫困人口发展意愿,有针对性地提出了实现连片特困区区域“协同发展中减贫”的政策措施和制度保障,优化与完善有效嵌入片区扶贫开发活动系统的扶贫资源精准配置机制,关注脱贫人口长远生计保障并对脱贫人口后期扶持政策进行了完善,在此基础上提出发展资源获取与扶贫资源配置结构调整方面的建议,以提高扶贫资源配置效率,促进贫困区域脱贫和区域间协调发展,提升贫困区域发展与民众福利水平。

从区域扶贫开发工作重心和面临的挑战上看,历史分析贫困区域发展与扶贫行为工作重心,我国的扶贫开发历经1949~1978年救济式扶贫、1978~1985年改革经济体制方式减贫、1986~1993年开发式扶贫、1994~2000年攻坚式扶贫、2000~2010年基本贫困消除、2011年至今的同步小康发展扶贫等阶段,扶贫目标已由原来的“保生存”向“保生态,促发展,惠民生”转变;扶贫模式亦由救济式扶贫、普惠式扶贫向开发式扶贫、竞争式扶贫转变,并开始跳出行政区划间隔迈向具有区际合作效应的连片扶贫开发;扶贫工作总体呈现由“关注政策扶贫效果的国家导向”逐步朝着“注重外部环境改善的区域导向”直至“关注区域与贫困人口生计可持续发展的能力导向”的战略转变。当前片区扶贫乃至国家扶贫工作面临六大挑战:一是扶贫治理机构尚待完

善，扶贫资源传递内耗过大；二是贫困主体对接能力不足，资源配置机制亟须调整；三是普惠式扶贫政策瞄准机制存在偏差，中间力量的利益阻隔明显；四是扶贫政策异化现象突出，扶贫资源边际效益递减；五是扶持项目权属模糊，扶贫资源良性循环基础薄弱；六是特殊贫困群体边缘性特征显著，发展不平衡带来贫困群体社会剥夺感增强。

从连片特困区发展逻辑上看，多种致贫因素引发的贫困人口相对集中连片迹象的出现，使得创新扶贫开发机制、推进连片开发扶贫，成为未来扶贫开发路径的必然选择。区域发展理论和空间贫困理论视角下的连片开发扶贫，应从空间上注重区域间发展资源禀赋特征与耦合，发展环境质量整体提升，产业结构优化，外界市场对接以及贫困人口赋能；从时间上促使区域系统朝着突破发展瓶颈、保持可持续发展状态的方向进化；从管理体制上明晰各利益相关主体角色，协同整合，形成全方位的大扶贫格局，以促进连片开发扶贫实践向纵深发展，提高连片开发扶贫的针对性和有效性。

从区域发展要素替代规律上看，区域发展实质是一个生产要素优化配置问题，解析复合状态的贫困概念，贫困机制的形成正是由于要素短缺和要素组合功能长期疲软。中国区域发展的各个阶段的主导要素大致表现为“劳动力为主导、资本（自然资源、人造资本、资金）为主导、知识（科技、信息、管理）为主导、环境质量为主导”逐步演替。在连片特困地区扶贫开发过程中，如果对区域经济发展要素的变化没有一个正确的预期，发展就会出现全局性的失误、失衡、失效，造成发展要素资源的严重浪费。因此，进行贫困区域开发应从区域整体的高度认识和把握社会经济发展主导要素的演替规律，基于区域资源比较优势，准确发现区域发展短板，重视要素流动与优化配置，提升区域发展整体实力，惠及贫困人口脱贫致富。

从扶贫配置秩序重构方面来看，经济新常态下扶贫资源配置机制优化的重心在于市场机制与行政机制的协调。政府要在社会主义市场经济条件下有效发挥作用必须遵守市场秩序，市场在扶贫资源配置过程中发



挥决定性作用时也应该遵守政治秩序，市场机制与行政机制高效协作表现为良性社会运行秩序形成。要将市场机制的自由与张力、行政机制的约束与调控等功能有效发挥，明晰边界与重建秩序是前提。本研究系统阐述资源配置机制演进历程，比较分析资源配置机制作用机理，论证了作为社会发展优先价值的秩序功能，提出了扶贫资源配置秩序重构策略：良心为本，重拾个体层面的道德理性约束；契约至上，健全组织层面的规制体系；协同参与，完善社会层面的复合治理模式。

从要素流动促进区域发展和减贫的关系上看，生产要素流动有助于提升资源配置效率，有助于但并不必然带来区域发展的竞争优势，并有可能造成区域非均衡发展态势，有关要素流动优劣争论的焦点在本质上反映了市场经济体制运行与政府行政干预在要素流动这一焦点问题上的碰撞，集中反映了人力资源、资本、制度等要素配置机制及效率是制约贫困区域发展的关键。本研究以罗霄山片区赣州部分发展为例进行实证分析，认为在“市场主导发展资源配置”的经济环境下实现贫困区域发展在治理层面需要解决的首要问题是：明确区域生产要素流动及相互作用机理，通过合理的政策设计促进要素流动、产业转移来推进贫困区域发展，发挥生产要素流动的正向效应，依托生产要素流动逐渐融入高端产业链条并分享收益，从根本上改观并建立贫困区域发展增长机制，实现贫困区域发展资源的优化配置。

从扶贫资源配置与区域发展关联效应上看，连片特困区扶贫开发作为政策设计，缘起于片区在长期发展过程中受到“贫困陷阱”与“梅佐乔诺陷阱”影响的理性判断。本研究基于政策支持影响区域产业关联、区际关联视角，选择大兴安岭南麓山区（内蒙古自治区兴安盟）作为分析样本，探寻连片特困区政策驱动区域发展与贫困人口脱贫的作用机理。鉴于片区发展中的产业结构关联度不高和区际经济差异趋高的阶段性特征，研究提出产业发展与跨域治理政策优化建议：破除传统产业黏性，提升片区现代农业品味；健全区域经济协调机制，创新片区跨域治理机制；强化要素市场培育，提高资源配置效率，以实现区域内部

和谐和区域外部共生，推进片区减贫脱贫。

从扶贫资源配置效率的宏观区域分析与微观家庭视角综合分析上看，经济新常态的发展背景要求新时期扶贫工作应重视资源配置效率以及发展质量的提高。鉴于当前扶贫资金额度不断提高而减贫效率递减等扶贫挑战，本研究选择罗霄山片区（江西赣州部分）18个县（市、区）为分析样本，系统剖析其财政扶贫资金规模与结构特征，明确影响扶贫资金减贫效应发挥的整村推进投资、产业扶贫投资、管理与奖励投资等关键因素及影响程度；选择乌蒙山片区（贵州遵义部分）620户农户为分析样本，着重分析农户家庭收入影响因素及影响程度；并通过调研访谈与观察在把脉区域、农户发展意愿的基础上，认为扶贫偏差行为的消减是提高扶贫资源配置效率的一个重要抓手，而扶贫资源配置过程中多元主体行为诉求不一致、供需对接失衡、过程管理水平不高等则是扶贫偏差行为出现的主要原因。

从脱贫人口返贫风险防范上看，脱贫人口的返贫问题将成为蚕食扶贫开发工作成果和阻碍扶贫目标顺利实现的顽疾，应准确识别扶贫开发进程中脱贫人口面临的政策性返贫、能力缺失返贫、环境返贫、发展型返贫等风险，利用“生计空间重塑”理论清晰梳理风险因素致贫机理，并在此基础上提出了脱贫人口后期发展扶持策略：实施精准扶贫，推进精准脱贫；依托区域特色资源，关注扶贫模式创新；健全脱贫人口返贫风险预警机制，完善脱贫人口后期扶持政策；严格精准扶贫考核，优化保障扶贫开发工作条件。

从扶贫资源传递过程分析来看，连片特困区在资源配置过程中存在扶贫资源传递“漏出”、扶贫政策异化、政府减贫行为与资源配置机制路径依赖、中间力量利益阻隔、贫困主体对接能力不足、公益扶贫社会氛围有待改善等政府减贫行为供需对接障碍，应基于双边市场理念进行扶贫供需平台协作机制、驱动机制与发展保障机制设计与优化，以增强扶贫行为的针对性，提高扶贫资源配置效率，推进扶贫目标实现。

破解经济新常态下连片特困区提升扶贫资源配置效率难题，切实做



到“扶真贫、真扶贫、治本扶贫”，实现扶贫开发工作稳中有进，量质双升，要认识到精准扶贫政策作为新时期我国扶贫开发战略导向，是对接经济新常态要求扶贫资源优化配置和发展质量提升的政策回应。通过历史性分析准确把握精准扶贫生成逻辑，系统探讨精准扶贫提出的理念要求、制度关联、技术背景与政策指向，关注精准扶贫流程再造需要回答的“扶贫主体意识回归、扶贫资源供需对接、扶贫工作业务流程再造”等三个理论问题，正视“防范外部资源‘强制嵌入’，应重视乡村价值发现和本土资源利用；防范扶贫开发‘运动异化’，应重视系统资源整合和脱贫长效机制完善；防范工作推进‘盲目跟风’，应重视扶贫开发形势的理性研判和实践探索；防范政府扶贫资源传递‘效率缺失’，应重视农村扶贫资源传递过程的整体改进”等四个倾向性问题，妥善处理“扶贫开发方式的精准对接与多重方式协同的关系；扶贫开发资源短期减贫效应与脱贫主体可持续发展长效机制的关系；扶贫开发治理系统稳定性保持与动态能力提升的关系；经济增长与极贫人口脱贫的关系；精准扶贫与区域发展的关系”等五重关系，并尝试提出连片特困区扶贫开发未来政策走向：把握结构性贫困特征，推进精准扶贫需要系统思维；促进农村产权制度的改革深化，提高贫困人口资产性收益；强化扶贫模式协同与政策衔接，注重内源式扶贫；依托区域特色资源，关注新型扶贫模式创新；强化贫困人口的动态管理，创新扶贫脱贫区域正向退出机制；严格精准扶贫考核，优化扶贫开发工作条件保障等。

研究认为：贫困现象本就是社会发展的多种表征之一，表现在社会经济领域的方方面面，贫困问题需要通过社会经济的全面发展来有效消减，而不能将其孤立。实现扶贫治理的现代化将是未来扶贫开发工作的战略选择，也是新时期“领跑脱贫攻坚”工作的理念引领、组织基础和制度保障。基于“适度普惠的理念初步形成、多元主体的共责机制趋于完善、‘美好生活’成为脱贫攻坚共识”的扶贫开发阶段性特征，借鉴“看护四角”发展治理理念和实现“人的全面发展”目标的可用

性手段及所需社会支持，系统思考满足发展主体不同需要的路径，具体到工作实践，应以扶贫资源配置为抓手，关注“党的核心的认同化、公共服务的均等化、收入分配的合理化和政策体系的科学化”四个关键问题，扎实推进扶贫治理现代化目标实现。

在本研究报告出版之际，要特别感谢全国哲学社会科学规划办公室的资助，还要衷心感谢为这项课题研究活动的顺利开展提供了大力支持和帮助的江西省人民政府办公厅、江西省扶贫和移民办公室、贵州省水库和生态移民局、内蒙古兴安盟扶贫办公室、江西省社会科学界联合会、江西省社会科学院、南昌大学江西省鄱阳湖综合治理与资源开发重点实验室、江西师范大学财政金融学院、江西财经大学经济管理学院、江西省委党校、江西农业大学经济管理学院、中国人民大学公共管理学院、南京农业大学经济管理学院、四川大学经济学院、河海大学公共管理学院、三峡大学经济管理学院等单位及工作人员以及配合我们调研的农民朋友们，尤其是相关领域各位专家给予的理念启示、思路引导、调研机会提供、基金课题支持等资源提供对于研究开展、结果论证与成果转化弥足珍贵，没有你们的支持、指导、帮助和配合，本项课题的研究工作是难以顺利完成的。

由于我们自身知识结构和学术水平的限制，本书的分析研究肯定存在不妥之处。我们衷心希望能得到大家的批评和指教，以期推动这一领域的研究不断走向深入。



第1章 绪论	1
一 研究背景与意义	1
二 前期研究综述	4
三 研究的基本观点假设	7
四 基本概念界定	8
五 研究思路与研究方法	11
六 可能的创新之处	13
七 研究过程说明	14
第2章 连片特困区扶贫资源配置与贫困区域竞争优势获取	17
一 片区扶贫、要素配置机制与贫困区域发展的理论逻辑研究	17
二 连片特困区扶贫资源配置政策与实践	23
三 区域发展优势获取与连片特困区减贫行为选择	44
第3章 基于资源传递过程的连片特困区扶贫资源供需主体行为及协调性分析	49
一 要素流动与区域发展关联	49



二 扶贫资源传递过程剖析	52
三 扶贫资源供需主体行为解析	57
四 资源配置运行机理与扶贫资源配置模式嬗变	70
 第4章 区际发展要素流动与贫困区域扶贫资源配置	87
一 资源要素的流动机制与作用机理	87
二 基于要素流动视角的贫困区域发展影响因素与要素流动特征 分析	91
三 扶贫资源配置与要素流动政策影响	99
四 基于要素流动的贫困地区发展要素良性循环模式研究	109
 第5章 连片特困区扶贫资源配置与区域发展效应关联分析	123
一 贫困地区与典型片区扶贫资源配置结构分析	123
二 扶贫资源诱致贫困区域与周边区域协同发展的效果与关联 效应	134
三 扶贫资源供需现状及短缺程度预测	149
 第6章 连片特困区扶贫资源配置绩效评价与脱贫人口返贫风险 防范	152
一 宏观层面：区域扶贫资源配置绩效分析	152
二 微观层面分析之一：乌蒙山片区样本户家庭收入影响因素 分析	159
三 微观层面分析之二：罗霄山片区样本户家庭收入影响因素 分析	178
四 脱贫人口返贫风险防范与生计可持续发展	186
 第7章 连片特困区扶贫资源配置机制优化与扶贫开发政策完善 ..	194
一 新时期精准扶贫理念与传统扶贫理念的比较	194

二 连片特困区精准扶贫开发需要解决的四个倾向性问题	197
三 连片特困区扶贫开发流程再造需要回答的四个理论问题	201
四 连片特困区脱贫攻坚需要正确处理的五重关系	204
五 连片特困区精准扶贫、精准脱贫的政策走向	208
 附 录	 215
附录一 精准扶贫：关键问题与推进之策	215
附录二 政府购买扶贫服务的逻辑推理与扶贫政策优化思考	222
附录三 关于提升扶贫资源配置效率的政策建议	230
附录四 “领跑脱贫攻坚” 调研报告	
——江西“领跑脱贫攻坚”的典型扶贫实践调研与政策建议 ...	232
附录五 “整村推进” 工程开展调研报告	
——贵州省移民小康村建设“整村推进”工程研究评估报告 ...	242
附录六 “农业经营组织” 调研报告	
——山东、江苏、湖北三省农民专业合作社发展经验及对 江西省的启示	298
附录七 后 2020 时代的扶贫战略与治理政策新动向	307
 参考文献	 315