



中国反贫困发展报告

(2012)

华中师范大学 中国国际扶贫中心

ZHONGGUO FANPINKUN FAZHAN BAOGAO



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国反贫困发展报告

(2012)

向德平 黄承伟 主编



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

中国反贫困发展报告(2012)/向德平 黄承伟 主编. —武汉:华中科技大学出版社,2013.9
ISBN 978-7-5609-8811-5

I. 中… II. ①向… ②黄… III. 扶贫-研究报告-中国-2012 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 069670 号

中国反贫困发展报告(2012)

向德平 黄承伟 主编

策划编辑:曾 光

责任编辑:赵巧玲

封面设计:龙文装帧

责任校对:何 欢

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)81321915

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:华中理工大学印刷厂

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

印 张:15.75 插页:2

字 数:400 千字

版 次:2013 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:38.00 元



华中出版

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

总 序

贫困作为全球发展面临的核心问题受到世界各国的关注。减少贫困人口不仅是发达国家的行动主题,更是发展中国家奋斗的首要目标。在过去几十年的反贫困进程中,处于不同发展水平的国家为世界范围内的减贫做出了各自应有的贡献,尤其是发展中国家的反贫困行动取得了突出的成绩。

新中国成立以后,为了改变一穷二白的面貌,中国共产党和中国政府带领人民进行了艰苦卓绝的探索。在改革开放 30 多年的时间里,中国的经济持续高速增长,人们的生活水平大幅提升,贫困人口数量大幅减少,贫困地区的社会事业发展水平也得到了明显提高,大面积的绝对贫困现象已不复存在,初步走出了一条中国特色的扶贫开发道路,中国的减贫成就得到了世界的普遍关注和认可。但是,中国发展中不平衡、不协调、不可持续等问题依然突出,制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在,反贫困依然任重道远。如:贫困地区与其他地区的发展差距仍在拉大;贫困人口规模仍然较大;致贫返贫因素在增加,贫困呈动态性;相对贫困日益突出,群众的生活水平还不高。在新的发展阶段,贫困的流动性问题需要引起关注,人民群众对新阶段扶贫有新的期盼。

2011 年,中共中央国务院颁发了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,对新阶段扶贫开发工作作出了全面部署。中国新阶段的扶贫开发,将着力推进集中连片特困地区的扶贫攻坚,着力巩固和发展专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫的“大扶贫”格局,着力完善扶贫开发政策保障体系,着力加强扶贫开发国际交流合作。中国新阶段的扶贫开发,将围绕“到 2020 年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房。贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,扭转发展差距扩大趋势”的总体目标有力有序地推进。中国新阶段的扶贫开发,将继续坚持开发式扶贫方针,实行扶贫开发和农村最低生活保障制度的有效衔接,把扶贫开发作为脱贫致富的主要途径,把社会保障作为解决温饱问题的基本手段;坚持统筹城乡发展,坚持扶贫开发与推进城镇化、建设社会主义新农村相结合,与生态环境保护相结合,促进经济社会发展与人口资源环境相协调;坚持政府主导、分级负责,突出重点、分类指导,全社会参与、合力推进;坚持尊重扶贫对象主体地位、激发贫困地区内在活力。

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》实施两年多来,全国扶贫对象(按国家扶

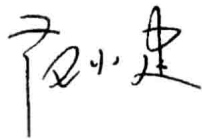
贫标准统计)从 1.66 亿人减少到 9899 万人,贫困发生率从 17.2%下降到 10.2%,重点县农民人均纯收入从 3273 元增加到 4602 元,年均增长 18.6%,增幅高于全国平均水平。

2011—2020 年,是中国全面建成小康社会的关键时期,也是中国扶贫开发的攻坚阶段。推进扶贫开发是中国特色社会主义的重要特征,是实现全面建设小康社会目标的迫切需要,是促进民族团结的有效手段,是密切党群、干群关系的重要途径,事关国家的长治久安,事关“中国梦”的实现。反贫困仍将是中国经济社会发展中的一项重要任务,仍然需要社会各界持续的关注和共同努力。

在此背景下,由中国国际扶贫中心联合华中师范大学共同筹划编写了“中国反贫困发展报告”。该报告将每年发布,旨在持续全面展示中国反贫困领域的新理论、新方法、新进展、新成效。组织编写、发布“中国反贫困发展报告”,有利于从理论高度对中国的反贫困实践进行总结,有利于进一步把握扶贫工作规律并进行升华和提炼,既可以为新阶段扶贫开发模式和扶贫开发政策的创新提供经验借鉴,为新阶段的扶贫开发工作提供理论支撑,也将为全球反贫困的理论发展做出贡献。

按照全局性、动态性、权威性的要求,“中国反贫困发展报告”2012 年度的主题,集中于连片特困地区反贫困的理论探索和实践总结。这个主题符合中国扶贫开发的时代背景,体现了中国扶贫开发的工作重心,对于推动连片特困地区区域发展与扶贫攻坚的理论研究和实践工作具有重要意义。我相信,“中国反贫困发展报告”将会在中国未来的扶贫开发过程中发挥积极作用,也会成为理论研究者和扶贫系统工作人员关注的参考读本。

国务院扶贫开发领导小组副组长、办公室主任



二〇一三年七月

目 录

第一篇 主报告：连片特困地区——新阶段扶贫工作主战场的确立	(1)
第二篇 主题报告：连片特困地区的扶贫攻坚	(21)
第一部分 连片特困地区扶贫攻坚的理论体系	(23)
第二部分 连片特困地区扶贫攻坚的战略体系	(41)
第三部分 连片特困地区扶贫攻坚的规划体系	(48)
第四部分 连片特困地区扶贫攻坚的保障体系	(52)
第三篇 专题报告：武陵山片区连片特困地区的扶贫开发	(59)
第一部分 武陵山片区扶贫开发研究背景报告	(61)
第二部分 武陵山片区扶贫开发基线调查报告	(89)
第三部分 武陵山片区扶贫开发战略规划	(140)
第四篇 反贫困年度重大问题研究	(167)
第一部分 区域发展与扶贫攻坚的内涵及关系研究	(169)
第二部分 扶贫开发与农村低保制度有效衔接研究	(192)
第三部分 大扶贫格局构建研究	(208)
第四部分 专项扶贫模式的有效性研究	(224)
后记	(243)

DIYIPIAN

第一篇

主报告:连片特困地区—— 新阶段扶贫工作主战场的确立

新中国成立以来,为改变一穷二白的落后面貌,中国共产党和中国政府带领人民进行了艰苦卓绝的探索。

改革开放以来,我国国民经济平稳较快增长,综合国力不断增强,人民的生活水平普遍提高。在这一过程中,国家把扶贫开发纳入国民经济和社会发展的总体规划,制定和实施了有利于农村贫困地区发展的政策措施,把扶贫作为公共财政预算安排的优先领域,把贫困地区作为公共财政支持的重点区域,不断加大对贫困地区的扶持力度,提高扶贫政策的试点效果。

从1978年至今,我国的反贫困经历了以下五个阶段。

第一阶段从改革开放初期到1985年,是体制改革推动减贫阶段。当时的贫困面较大,随着改革开放巨大生产力的释放,贫困状况得到明显改善。到1985年,农民人均纯收入增长了2.6倍,绝对贫困人口从2.5亿减少到1.25亿,这一时期是中国历史上贫困人口减少规模最大的阶段。

第二阶段从1986年至1993年,是专项扶贫全面实施阶段。针对当时农村发展不平衡、部分地区发展相对滞后的基本国情,国家实施了有组织、有计划、大规模的开发式扶贫,将工作重点从之前主要通过救济方式短期解决贫困人口的生存或温饱问题,转变为提高贫困人群和贫困地区的自我发展能力。为了更好地推进工作,我国建立了扶贫开发组织体系,中央层面建立了国务院扶贫开发领导小组及办公室,省地县各级也成立了相应的机构,且沿用至今。

第三阶段始于1994年,是扶贫攻坚阶段。以《国家八七扶贫攻坚计划》的颁布实施为标志,计划用7年的时间基本解决剩余的8000万农村贫困人口的温饱问题。在这一阶段政府对反贫困的投入大幅度增加,明确了资金、任务、权利、责任“四个到省”的扶贫工作机制,同时动员社会力量参与扶贫,规范机关定点扶贫,建立东部沿海地区支持西部欠发达地区的扶贫协作机制。到2000年底,农村绝对贫困人口减少到3209万人,扶贫攻坚目标基本实现。

第四阶段始于2001年,是扶贫工作综合推进阶段。以《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》的颁布实施为标志,国家不断完善扶贫开发战略。一是实行统筹城乡经济社会发展方略和工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针,全面促进农村经济社会发展,使贫困地区和贫困人口普遍受益。强农惠农富农政策率先在贫困地区实行,各项举措向贫困地区和贫困人口倾斜。二是实施区域发展总体战略,为贫困地区发展创造有利条件。国家相继出台一系列区域发展政策,并把农村扶贫开发作为其中的政策重点。三是逐步建立并不断完善农村社会保障体系,为解决贫困人口生存和温饱提供制度保障。农村低保全面实施,对农村丧失劳动能力和生活没有依靠的农民实行五保供养,新型农村社会养老保险试点覆盖所有县级行政区;全面建立新型农村合作医疗制度,有效遏制因病返贫;率先在贫困地区实行农村义务教育“两免一补”政策。四是不断完善扶贫战略和政策体系,推进扶贫工作体制机制创新。整村推进、移民搬迁、雨露计划、产业扶贫等专项扶贫工作扎实有效,交通、水利、农业等行业扶贫工作全面推进,定点扶贫、东西协作等社会扶贫工作影响深远,“三位一体”大扶贫格局得到进一步巩固和完善。截至2010年,按照年人均纯收入1274元的扶贫标准,全国农村贫困人口已减至2688万人。

第五阶段始于2011年,是全面建成小康社会扶贫攻坚新阶段。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》全面实施,大幅度提高扶贫标准,调整扶贫目标,完善扶贫方针和格局,把集中连片特殊困难地区(简称连片特困地区)作为扶贫开发主战场,加大对这些地区在教

育、卫生、文化、就业、社会保障等民生方面的支持力度,培育壮大特色优势产业,加快区域性重要基础设施建设步伐,加强生态建设和环境保护,着力解决制约发展的瓶颈问题,促进基本公共服务均等化,从根本上改变这些地区的落后面貌。

一、扶贫新调整

经过三十多年反贫困的实践,特别是近十年来,在科学发展观的指导下,我国不断完善国家扶贫战略和政策体系,成功走出了一条以经济发展为带动力量、以增强扶贫对象自我发展能力为根本途径,政府主导、社会帮扶与农民主体作用相结合,普惠性政策与特惠性政策相配套,扶贫开发与社会保障相衔接的有中国特色的扶贫开发道路。在扶贫开发工作中,坚持统筹城乡经济社会发展,实行工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,全面取消农业税,实行多种农业补助,加强农村基础设施建设,不断增加对贫困地区的财政转移支付和专项扶贫资金。以《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》的全面实施完成为标志,我国农村扶贫开发进入了新的阶段。

(一) 新阶段扶贫开发的背景

总的判断是:我国农村居民的生存和温饱问题基本得到解决,贫困地区的经济得到全面发展,贫困人口的生产生活条件明显改善,贫困地区基础设施建设不断完善,社会发展水平进一步提升,生态恶化趋势初步得到遏制。

农村居民的生存和温饱问题基本得到解决。国家根据经济社会发展水平的提高和物价指数的变化,将全国农村扶贫标准从2000年的865元人民币逐步提高到2010年的1274元人民币。以此标准衡量的农村贫困人口数量,从2000年底的9422万人减少到2010年底的2688万人;农村贫困人口占农村人口的比重从2000年的10.2%下降到2010年的2.8%。

贫困地区的经济得到全面发展。产业结构进一步优化,特色优势产业快速发展,县域经济综合实力不断增强。从2001年至2010年,592个国家扶贫开发工作重点县人均地区生产总值从2658元人民币增加到11170元人民币,年均增长17%;人均地方财政一般预算收入从123元人民币增加到559元人民币,年均增长18.3%。农民年人均纯收入从2001年的1276元人民币,增加到2010年的3273元人民币,年均增长11%(未扣除物价因素)。上述数据的增幅,均高于全国平均水平。

贫困地区生产生活条件明显改善。国家不断加大贫困地区基础设施建设投入,全面改善这些地方的生产生活条件。从2002年至2010年,592个国家扶贫开发工作重点县新增基本农田5245.6万亩(1亩=666.7平方米),新建及改扩建公路里程95.2万公里(1公里=1千米),新增教育卫生用房占地3506.1万亩,解决了5675.7万人、4999.3万头大牲畜的饮水困难。到2010年年底,国家扶贫开发工作重点县农村饮用自来水、深水井农户达到60.9%,自然村通公路比例为88.1%、通电比例为98%、通电话比例为92.9%,农户人均住房面积24.9平方米,农户使用旱厕和水冲式厕所比重达88.4%。贫困地区农村面貌发生明显变化。

贫困地区社会事业不断进步。农村义务教育得到加强,扫除青壮年文盲工作取得积极进展,到2010年年底,国家扶贫开发工作重点县7至15岁学龄儿童入学率达到97.7%,接近全国平均水平;青壮年文盲率为7%,比2002年下降5.4%,青壮年劳动力平均受教育年限达到8年。新型农村合作医疗实现全覆盖,基层医疗卫生服务体系建设不断加强,到2010

年底,国家扶贫开发工作重点县参加新农合的农户比例达到93.3%,有病能及时就医的比重达到91.4%,乡乡建有卫生院,绝大多数行政村设有卫生室。贫困地区人口和计划生育工作、公共文化服务体系建设得到加强。

贫困地区生态恶化趋势初步得到遏制。从2002年至2010年,国家扶贫开发工作重点县实施退耕还林还草14 923.5万亩,新增经济林22 643.4万亩。国家扶贫开发工作重点县饮用水水源受污染的农户比例从2002年的15.5%下降到2010年的5.1%,获取燃料困难的农户比例从45%下降到31.4%。^①

以上事实,充分说明了我国扶贫事业所取得的巨大成就。这些成就为促进我国经济发展、政治稳定、民族团结、边疆巩固、社会和谐发挥了重要作用,为全球减贫事业作出了重大贡献。但是,不可忽视的现实是,我国的反贫困工作仍然任重道远。经济社会发展总体水平不高、区域发展不平衡问题突出,制约贫困地区发展的深层次矛盾仍然存在。扶贫对象规模大,相对贫困问题凸显,返贫现象难以杜绝,贫困地区特别是连片特困地区发展相对滞后,扶贫开发任务仍然十分艰巨。

(二) 新阶段扶贫开发的任务和目标

大体而言,我国扶贫开发已经从以解决温饱为主的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。在2011年11月29日召开的中央扶贫开发工作会议上,胡锦涛总书记强调,做好新阶段扶贫开发工作,必须高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,提高扶贫标准,加大投入力度,把连片特困地区作为主战场,把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务,坚持政府主导,坚持统筹发展,更加注重转变经济发展方式,更加注重基本公共服务均等化,更加注重解决制约发展的突出问题,努力推动贫困地区经济社会更好更快发展。^② 这次会议明确了我国农村新阶段扶贫开发的重心。

与此相适应,对我国农村新阶段扶贫开发的总体目标也做出了调整。根据《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,新阶段扶贫开发工作的总体目标是:到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房。贫困地区农民年人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域接近全国平均水平,扭转发展差距扩大的趋势。这一目标体现出更加明确务实的特点。“两不愁三保障”的通俗表述实际上反映出我国扶贫形式的变化,从过去以解决温饱问题为主向给予贫困人口更有尊严的生活转变,“两不愁三保障”是多元的目标,不仅仅是提高收入,还包括保障教育、医疗、住房服务等,表明我国扶贫工作从过去相对狭义的开发性扶贫进入到相对广泛的大扶贫领域。保障义务教育、基本医疗和住房是强调基本公共服务均等化的表现,未来中国经济发展将更加注重转变经济发展方式和统筹发展,实际上是缩小差距,使经济发展惠及包括低收入人群在内的所有人。^③

① 以上内容和数据详见“中国农村扶贫开发的新进展”白皮书,中华人民共和国国务院办公厅, http://www.gov.cn/gzdt/2011-11/16/content_1994683.htm。

② “中央扶贫开发工作会议召开,胡锦涛、温家宝讲话”,中国政府网 http://www.gov.cn/ldhd/2011-11/29/content_2006093.htm。

③ “深入推进扶贫开发,共享改革发展成果——解读《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》”,人民网, <http://gongyi.people.com.cn/GB/16472039.html>。

围绕新阶段扶贫开发工作重心的变化以及新的工作目标的确定,我国扶贫开发工作进行了以下系列调整。

1. 扶贫主战场的调整

把六盘山区、秦巴山区、武陵山片区等 11 个连片特困地区及西藏区、四省藏区和新疆南疆三地州确定为新阶段扶贫开发工作的主战场,全面实施连片特困地区扶贫攻坚。

2. 扶贫标准的调整

在 2011 年 11 月 29 日召开的中央扶贫开发工作会议上,温家宝总理宣布,中央决定将农民年人均纯收入 2300 元(2010 年不变价)作为新的国家扶贫标准,该标准在之前标准(年人均纯收入 1196 元)的基础上提高了 92%。据专家估计,按照这一新标准,至少有上亿低收入人口将享受到国家的扶贫优惠政策,这有助于加快小康社会的全面实现。除了对贫困标准进行调整之外,对医疗卫生、交通和社会保障等方面的标准也进行了调整。

3. 扶贫导向的调整

根据《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,新阶段扶贫开发工作在巩固温饱成果的基础上,更加注重增强扶贫对象的自我发展能力,更加注重转变经济发展方式,更加注重基本公共服务均等化,更加注重解决制约发展的突出问题。无论是发展内容还是发展路径,新阶段的扶贫工作都采用了更加宏观的视角和更加科学的方法,坚持尊重扶贫对象的主体地位,激发贫困地区的内在活力。

4. 扶贫政策的调整

新阶段的扶贫开发,坚持开发式扶贫方针,实现扶贫开发和农村最低生活保障制度的有效衔接;把扶贫开发作为脱贫致富的主要途径,鼓励和帮助有劳动能力的扶贫对象通过自身努力摆脱贫困;把社会保障作为解决温饱问题的基本手段,逐步完善社会保障体系。同时,坚持扶贫开发与推进城镇化、建设社会主义新农村相结合,与生态环境保护相结合,促进经济社会发展与人口资源环境相协调。

二、扶贫主战场

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》指出,中央重点支持连片特困地区。连片特困地区的具体范围包括:六盘山区、秦巴山区、武陵山片区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化片区、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、罗霄山区等区域。中央将加大投入和支持力度,加强对跨省片区规划的指导和协调,集中力量,分批实施。各省(自治区、直辖市)对所属连片特困地区负总责,在国家指导下,以县为基础制定和实施扶贫攻坚工程规划。国务院各部门、地方各级政府要加大统筹协调力度,集中实施一批教育、卫生、文化、就业、社会保障等民生工程,大力改善生产生活条件,培育壮大一批特色优势产业,加快区域性重要基础设施建设步伐,加强生态建设和环境保护,着力解决制约发展的瓶颈问题,促进基本公共服务均等化,从根本上改变连片特困地区面貌。各省(自治区、直辖市)可自行确定若干连片特困地区,统筹资源给予重点扶持。

(一) 扶贫主战场的转移

将扶贫的主战场放到连片特困地区,是根据当前我国贫困人口分布特征的变化而采取的更有针对性的扶贫瞄准机制。从我国贫困人口分布特征的历史演变来看,改革开放之初,

因为受制于城乡二元体制,农村社会面临着结构性的贫困。随着农村改革的推进,农村结构性的贫困有了很大缓解,贫困人口更多分布在我国东、中、西部相对集中的贫困区域,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,国家于1986年确定了18个集中连片特困地区进行重点扶持。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世纪之初,鉴于592个国家扶贫开发工作重点县所覆盖的绝对贫困人口占全国总量不足62%的贫困人口分布特征,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》对扶贫瞄准机制进行了改革,即调整以县为单元的扶贫瞄准方式,将扶贫资源投入重心下沉到贫困村,以村落为单元,以整村推进的方式实施扶贫开发。这一扶贫瞄准机制的变革,保障了扶贫开发资源的投入效率。但是,三十多年以来区域发展的差异格局使得原来生态条件、交通条件和经济发展比较落后的地区还存在着很大的差距,“片区性”贫困在我国的贫困地区,尤其是少数民族聚居的连片特困地区仍然大量存在。

为此,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出新阶段的扶贫开发要把贫困程度比较深、相对连片的特困地区作为主战场,开展扶贫攻坚,以解决存在已久的区域发展差异问题。

（二）连片特困地区的具体区域

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》中划分的连片特困地区具体包括以下区域。扶贫攻坚主战场示意图如图 1-1 所示。



图 1-1 扶贫攻坚主战场示意图

六盘山区横跨陕西、甘肃、青海和宁夏 4 省 61 个县区,具体包括:陕西省宝鸡市的扶风县、陇县、千阳县和麟游县,咸阳市的永寿县、长武县和淳化县;甘肃省兰州市的永登县、皋兰县和榆中县,白银市的靖远县、会宁县和景泰县,天水市的清水县、秦安县、甘谷县、武山县、张家川回族自治县和麦积区,武威市的古浪县,平凉市的崆峒区、泾川县、灵台县、庄浪县和静宁县,庆阳市的庆城县、环县、华池县、合水县、正宁县、宁县和镇原县,定西市的安定区、通

渭县、陇西县、渭源县、临洮县、漳县和岷县,临夏回族自治州的临夏市、临夏县、康乐县、永靖县、广河县、和政县、东乡族自治县和积石山自治县;青海省西宁市的湟中县和湟源县,海东地区的民和回族土族自治县、乐都县、互助土族自治县、化隆回族自治县和循化撒拉族自治县;宁夏回族自治区吴忠市的同心县,固原市的原州区、西吉县、隆德县、泾源县和彭阳县,中卫市的海原县。

秦巴山区横跨河南、湖北、重庆、四川、陕西和甘肃 6 省 75 个县区,具体包括:河南省洛阳市的嵩县、汝阳县、洛宁县和栾川县,平顶山市的鲁山县,三门峡市的卢氏县,南阳市的南召县、内乡县、镇平县和淅川县;湖北省十堰市的郧县、郧西县、竹山县、竹溪县、房县和丹江口市,襄樊市的保康县;重庆市的城口县、云阳县、奉节县、巫山县和巫溪县;四川省绵阳市的北川羌族自治县和平武县,广元市的元坝区、朝天区、旺苍县、青川县、剑阁县和苍溪县,南充市的仪陇县,达州市的宣汉县和万源市,巴中市的巴州区、通江县、南江县和平昌县;陕西省西安市的周至县,宝鸡市的太白县,汉中市的南郑县、城固县、洋县、西乡县、勉县、宁强县、略阳县、镇巴县、留坝县和佛坪县,安康市的汉滨区、汉阴县、石泉县、宁陕县、紫阳县、岚皋县、平利县、镇坪县、旬阳县和白河县,商洛市的商州区、洛南县、丹凤县、商南县、山阳县、镇安县、柞水县,甘肃省陇南市的武都区、成县、文县、宕昌县、康县、西和县、礼县、徽县和两当县。

武陵山片区横跨湖南、重庆、贵州和湖北 4 省 64 个县区,具体包括:湖南省邵阳市的新邵县、邵阳县、隆回县、洞口县、绥宁县、新宁县、城步苗族自治县和武冈市,常德市的石门县,张家界市的慈利县和桑植县,益阳市的安化县,怀化市的中方县、沅陵县、辰溪县、溆浦县、会同县、麻阳苗族自治县、新晃侗族自治县、芷江侗族自治县、靖州苗族侗族自治县和通道侗族自治县,娄底市的新化县和涟源县,湘西土家族苗族自治州的泸溪县、凤凰县、保靖县、古丈县、永顺县、龙山县和花垣县;重庆市的丰都县、石柱土族自治县、秀山土家族苗族自治县、酉阳土家族苗族自治县、彭水苗族土族自治县、黔江区和武隆县;贵州省遵义市的正安县、道真仡佬族苗族自治县、务川仡佬族苗族自治县、凤冈县和湄潭县,铜仁地区的铜仁市、江口县、玉屏侗族自治县、石阡县、思南县、印江土家族苗族自治县、德江县、沿河土族自治县、松桃苗族自治县和万山特区;湖北省宜昌市的秭归县、长阳土族自治县和五峰土族自治县,恩施土家族苗族自治州的恩施市、利川市、建始县、巴东县、宣恩县、咸丰县、来凤县和鹤峰县。

乌蒙山区横跨四川、贵州和云南 3 省 38 个县区,具体包括:四川省泸州市的叙永县和古蔺县,乐山市的沐川县和马边彝族自治县,宜宾市的屏山县,凉山彝族自治州的普格县、布拖县、金阳县、昭觉县、喜德县、越西县、美姑县和雷波县;贵州省遵义市的桐梓县、习水县和赤水县,毕节地区的毕节市、大方县、黔西县、织金县、纳雍县、威宁彝族回族苗族自治县和赫章县;云南省昆明市的禄劝彝族苗族自治县和寻甸回族彝族自治县,曲靖市的会泽县和宣威市,昭通市的昭阳区、鲁甸县、巧家县、盐津县、大关县、永善县、绥江县、镇雄县、彝良县和威信县,楚雄彝族自治州的武定县。

滇桂黔石漠化片区横跨广西、贵州和云南 3 省 80 个县区,具体包括:广西壮族自治区柳州市的融安县、融水苗族自治县和三江侗族自治县,桂林市的龙胜各族族自治县和资源县,南宁市的隆安县、马山县和上林县,百色市的田阳县、德保县、靖西县、那坡县、凌云县、乐业县、田林县、西林县和隆林各族族自治县,河池市的凤山县、东兰县、罗城仫佬族自治县、环江毛南族自治县、巴马瑶族自治县、都安瑶族自治县和大化瑶族自治县,来宾市的忻城县,崇左市的

宁明县、龙州县、大新县和天等县;贵州省六盘水市的六枝特区和水城县,安顺市的西秀区、平坝县、普定县、镇宁布依族苗族自治县、关岭布依族苗族自治县和紫云苗族布依族自治县,黔西南布依族苗族自治州的兴仁县、普安县、晴隆县、贞丰县、望谟县、册亨县和安龙县,黔东南苗族侗族自治州的黄平县、施秉县、三穗县、镇远县、岑巩县、天柱县、锦屏县、剑河县、台江县、黎平县、榕江县、从江县、雷山县、麻江县和丹寨县,黔南布依族苗族自治州的荔波县、贵定县、独山县、平塘县、罗甸县、长顺县、龙里县、惠水县、三都水族自治县和瓮安县;云南省曲靖市的师宗县和罗平县,红河哈尼族彝族自治州的屏边苗族自治县和泸西县,文山壮族苗族自治州的砚山县、西畴县、麻栗坡县、马关县、丘北县、广南县和富宁县。

滇西边境山区辖云南省的56个县区,具体包括保山市的隆阳区、施甸县、龙陵县和昌宁县,丽江市的玉龙纳西族自治县、永胜县和宁蒗彝族自治县,普洱市的宁洱哈尼族彝族自治县、墨江哈尼族自治县、景东彝族自治县、景谷傣族彝族自治县、镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县、江城哈尼族彝族自治县、孟连傣族拉祜族佤族自治县、澜沧拉祜族自治县和西盟佤族自治县,临沧市的临翔区、凤庆县、云县、永德县、镇康县、双江拉祜族佤族布朗族傣族自治县、耿马傣族佤族自治县和沧源佤族自治县,楚雄彝族自治州的双柏县、牟定县、南华县、姚安县、大姚县和永仁县,红河哈尼族彝族自治州的石屏县、元阳县、红河县、金平苗族瑶族傣族自治县和绿春县,西双版纳傣族自治州的勐海县和勐腊县,大理白族自治州的漾濞彝族自治县、祥云县、宾川县、弥渡县、南涧彝族自治县、巍山彝族回族自治县、永平县、云龙县、洱源县、剑川县和鹤庆县,德宏傣族景颇族自治州的潞西市、梁河县、盈江县和陇川县,怒江傈僳族自治州的泸水县、福贡县、贡山独龙族怒族自治县和兰坪白族普米族自治县。

大兴安岭南麓山区横跨内蒙古、吉林和黑龙江3省19个县区,具体包括:内蒙古兴安盟的阿尔山市、科尔沁右翼前旗、科尔沁右翼中旗、扎赉特旗和突泉县;吉林省白城市的镇赉县、通榆县和大安市;黑龙江省齐齐哈尔市的龙江县、泰来县、甘南县、富裕县、林甸县、克东县和拜泉县,绥化市的明水县、青冈县、望奎县和兰西县。

燕山-太行山区辖河北、山西和内蒙古3省33个县区,具体包括:河北省保定市的涞水县、阜平县、唐县、涞源县、望都县、易县、曲阳县和顺平县,张家口市的宣化县、张北县、康保县、沽源县、尚义县、蔚县、阳原县、怀安县和万全县,承德市的承德县、平泉县、隆化县、丰宁满族自治县和围场满族蒙古族自治县;山西省大同市的阳高县、天镇县、广灵县、灵丘县、浑源县和大同县,忻州市的五台县和繁峙县;内蒙古乌兰察布市的化德县、商都县和兴和县。

吕梁山区辖山西、陕西2省20个县区,具体包括:山西省忻州市的静乐县、神池县、五寨县和岢岚县,临汾市的吉县、大宁县、隰县、永和县和汾西县,吕梁市的兴县、林县、石楼县和岚县;陕西省榆林市的横山县、绥德县、米脂县、佳县、吴堡县、清涧县和子洲县。

大别山区横跨安徽、河南和湖北3省26个县区,具体包括:安徽省安庆市的潜山县、太湖县、宿松县、望江县和岳西县,阜阳市的临泉县、阜南县和颍上县,六安市的寿县、霍邱县和金寨县,亳州市的利辛县;河南省信阳市的光山县、新县、固始县、淮滨县、商城县和潢川县,驻马店市的新蔡县,开封市的兰考县,商丘市的民权县、宁陵县和柘城县,周口市的商水县、沈丘县、郸城县、淮阳县和太康县;湖北省孝感市的孝昌县和大悟县,黄冈市的团风县、红安县、罗田县、营山县、蕲春县和麻城市。

罗霄山区辖江西和湖南2省23个县区,具体包括:江西省萍乡市的莲花县,赣州市的赣县、上犹县、安远县、宁都县、于都县、兴国县、会昌县、寻乌县、石城县、瑞金市和南康市,吉安

市的遂川县、万安县、永新县和井冈山市,抚州市的乐安县;湖南省株洲市的茶陵县和炎陵县,郴州市的宜章县、汝城县、桂东县和安仁县。

西藏区含西藏自治区的74个县区,具体包括:拉萨市的城关区、林周县、当雄县、尼木县、曲水县、堆龙德庆县、达孜县和墨竹工卡县,昌都地区的昌都县、江达县、贡觉县类乌齐县、丁青县、察雅县、八宿县、左贡县、芒康县、洛隆县和边坝县,山南地区的乃东县、扎囊县、贡嘎县、桑日县、琼结县、曲松县、措美县、洛扎县、加查县、隆子县、错那县和浪卡子县,日喀则地区的日喀则市、南木林县、江孜县、定日县、萨迦县、拉孜县、昂仁县、谢通门县、白朗县、仁布县、康马县、定结县、仲巴县、亚东县、吉隆县、聂拉木县、萨嘎县和岗巴县,那曲地区的那曲县、嘉黎县、比如县、聂荣县、安多县、申扎县、索县、班戈县、巴青县和尼玛县双湖办事处,阿里地区的普兰县、札达县、噶尔县、日土县、革吉县、改则县和措勤县,林芝地区的林芝县、工布江达县、米林县、墨脱县、波密县、察隅县和朗县。

四省藏区指云南、四川、甘肃和青海4省77个县区,具体指:云南省迪庆藏族自治州的香格里拉县、德钦县和维西傈僳族自治县,阿坝藏族羌族自治州的汶川县、理县、茂县、松潘县、九寨沟县、金川县、小金县、黑水县、马尔康县、壤塘县、阿坝县、若尔盖县和红原县,甘孜藏族自治州的康定县、泸定县、丹巴县、九龙县、雅江县、道孚县、炉霍县、甘孜县、新龙县、德格县、白玉县、石渠县、色达县、理塘县、巴塘县、乡城县、稻城县和得荣县,凉山彝族自治州的木里藏族自治县;甘肃省武威市的天祝藏族自治州,甘南藏族自治州的合作市、临潭县、卓尼县、舟曲县、迭部县、玛曲县、碌曲县和夏河县;青海省海北藏族自治州的门源回族自治县、祁连县、海晏县和刚察县,黄南藏族自治州的同仁县、尖扎县、泽库县和河南蒙古族自治州,海南藏族自治州的共和县、同德县、贵德县、兴海县和贵南县,果洛藏族自治州的玛沁县、班玛县、甘德县、达日县、久治县和玛多县,玉树藏族自治州的玉树县、杂多县、称多县、治多县、囊谦县和曲麻莱县,海西蒙古族藏族自治州的格尔木市、德令哈市、乌兰县、都兰县、天峻县、冷湖行委、大柴旦行委、茫崖行委。

新疆南疆三地州主要包括24个县市,具体为:克孜勒苏柯尔克孜自治州的阿图什市、阿克陶县、阿合奇县、乌恰县;喀什地区的喀什市、疏附县、疏勒县、英吉沙县、泽普县、莎车县、叶城县、麦盖提县、岳普湖县、伽师县、巴楚县、塔什库尔干塔吉克自治县;和田地区的和田市、和田县、墨玉县、皮山县、洛浦县、策勒县、于田县、民丰县。

(三) 连片特困地区的支持路径

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》和各个连片特困地区区域发展与扶贫攻坚总体规划明确规定,中央和省级财政都要大幅度增加一般性转移支付,中央财政扶贫资金的新增部分主要用于连片特困地区,国家大型项目、重点工程和新兴产业要优先向符合条件的特困地区安排。农村义务教育学生营养改善计划率先在连片特困地区的680个县(市)试点。建立定点联系机制,每个片区由1个以上中央部委负责具体联系,督促指导片区规划的实施。各省(自治区、直辖市)可从实际出发,确定若干连片特困地区给予重点扶持。

新一轮扶贫攻坚战主攻的连片特困地区,基本覆盖了我国绝大部分贫困地区和深度贫困群体,在这些地区,因为自然环境和历史发展的制约,一般的经济增长无法有效带动这些地区的发展,常规的扶贫手段难以奏效。将工作重点集中在连片特困地区的范围之内,有助于加大在这些区域的扶贫攻坚力度,使扶贫工作的开展更加有效、更加有针对性。把扶贫工

作的重点放在连片特困地区,将会加大区域内的教育、卫生、文化、就业和社会保障等民生方面的支持力度,培育壮大特色优势产业,加快区域性重要基础设施建设步伐,加强生态建设和环境保护,着力解决制约发展的瓶颈问题,促进基本公共服务的均等化,从而根本性地改变这些地区的落后面貌。

2011年11月15日,武陵山片区区域发展与扶贫攻坚试点率先启动,开始了先行先试的步伐。根据国务院批复的《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》,武陵山片区将着力解决瓶颈制约和突出矛盾,加快连片特困地区发展和脱贫致富的步伐,为全国扶贫攻坚发挥示范引领作用。

三、扶贫新标准

2008年以前,我国衡量贫困人口采取两个标准。一是1985年制定的206元的绝对贫困标准,该标准以每人每日2100大卡(1千卡=1大卡 $\approx$ 4185.85焦耳)热量的最低营养需求为基准,再根据最低收入人群的消费结构来进行测定。随物价逐年调整,到2007年时为785元。二是2000年制定的865元的低收入标准,到2007年年底,调整为1067元,到2008年,绝对贫困标准和低收入标准合一,统一使用1067元作为扶贫标准。

2009年3月,温家宝总理在政府工作报告中明确了“今年将实行新的扶贫标准,对农村低收入人口全面实施扶贫政策。新标准提高到人均1196元,扶贫对象覆盖4007万人,这标志着我国扶贫开发进入一个新阶段”。2010年我国农村贫困标准提升至1274元,根据国家统计局对全国592个扶贫开发工作重点县农村贫困监测调查,2010年重点县农村贫困人口为1693万,占全国农村贫困人口的63%,贫困发生率是8.3%,是全国农村平均水平的3倍。与2009年相比,贫困人口减少482万人,贫困发生率下降了2.4%。

在2011年的中央扶贫开发工作会议上,温家宝总理强调,要顺应经济社会发展和扶贫开发的阶段性变化,不断完善扶贫开发政策。中央决定将农民年人均纯收入2300元(2010年不变价)作为新的国家扶贫标准。这个标准比2009年提高了92%。大幅度提高扶贫标准,把更多低收入人口纳入扶贫范围,这是社会发展的进步,是扶贫力度加大的重要措施。各地发展不平衡,经济发达地区可根据自身实际和能力确定更高的本地扶贫标准。

从全球范围看,各个国家一般综合考虑各自发展水平、贫困状况、投入能力以确定贫困线或扶贫标准。也有部分国家采用国际贫困标准。国际贫困标准是由世界银行提出的,用于衡量、比较各个国家的贫困状况的。目前有两条贫困线:一条是低收入贫困线,用于小康社会,标准是每人每天收入2美元;另一条用于非洲等二十余个世界上最贫穷的国家,又称绝对贫困线或极端贫困线,标准是每人每天1.25美元。关于我国新的扶贫标准和这一标准的对比,不同的学者有不同的看法。党国英认为(微博发布):“现在国际贫困标准是每天1美元,每年360多美元,按照现在人民币对美元汇率,2300元跟国际上每天1美元的标准差不多。但考虑到人民币可能被低估,以购买力评价来跟国际比较的话,2300元的标准实际上略高于国际标准。”但是一些海外媒体给出了不同的看法,美国之音电台网站指出,年收入2300元人民币的中国扶贫标准换算后约等于每天1美元,还是低于世界的日收入1.25美元的国际标准。但是英国《经济学家》网站的一篇文章则给出了另一套换算方式,其分析指出,虽然每年2300元人民币直接通过汇率换算相当于每天约1美元,不过世界银行的贫困线并不是以汇率为基准的,而是基于购买力平价,即根据各国不同的价格水平计算出来的货币之