


连片特困地区
贫困集聚形成机理研究
——以武陵山区为例

李云新 王婷婷 著

李云新，男，2012年6月毕业于华中科技大学公共管理学院，获管理学博士学位。现为中南财经政法大学公共管理学院讲师，硕士生导师。主要研究方向为公共经济与公共政策、城市化与农村发展。在《中国行政管理》《中国人口·资源与环境》《华中科技大学学报（社会科学版）》等期刊上发表学术论文10余篇，先后主持国家社科基金青年项目、教育部人文社会科学研究青年基金项目、全国老龄政策理论研究部级课题、湖北省社科基金项目、湖北教育科学规划项目、中央高校基本科研业务费资助项目等各类课题10余项，出版专著1部，多次荣获民政部民政政策理论研究二等奖、三等奖等奖项。

连片特困地区
贫困集聚形成机理研究
——以武陵山区为例

李云新 王婷婷 著

 长江出版传媒
© 湖北人民出版社

摘 要

经过改革开放以来的扶贫攻坚,虽然我国反贫困事业取得了巨大进展,贫困地区的发展面貌有了很大改观,贫困人口急剧减少,但是,由于各方面因素的限制,集中连片特困地区的贫困状况一直未能得到根本性扭转和整体性改善,区域整体性贫困状况不容乐观,与其他地区发展差距巨大。连片特困地区贫困集聚现象日益引起实践和理论层面的关注。连片特困地区往往具有整体性贫困的特征,产业结构中第一产业往往居于主导地位,交通等基础设施建设的滞后限制了其进一步的发展。连片特困地区往往与国家主体功能区规划中生态保护区相互重叠,连片特困地区中的大片区域属于限制开发的生态功能区,生态保护与经济发展矛盾重重。连片特困地区往往都陷入贫困陷阱无法自拔,同时陷入“梅佐乔诺陷阱”,在国家整体发展格局中遭遇被“被遗忘、被边缘、被救济”的尴尬处境,片区经济未能融入区域经济、国家经济乃至全球经济的大格局中,既没有形成独立的经济体系,也没有在区域、全国和全球分工中占据一席之地。集中连片特困地区如何挖掘其经济潜力将成为区域研究的重要课题。本研究将以集中连片特困的典型区域——武陵山区为例,识别区域特征,探究区域发展困境的根源,进而研究扶贫开发模式。

本研究根据指标设计和样本量化,获取了武陵山区区域特征数据。这组数据建立在独立样本基础之上,具有统计意义。为了便于样本信

息的统计分析和检验,按照指标设计建立武陵山区区域特征的数据库,这个数据库通过 SPSS 软件实现。数据库的变量取自于区域特征指标,数据库的数据取自于区域特征量化数值,这保证每一个样本具有一组观测值,并且对应一组测量指标,最终设计出武陵山区区域特征统计数据库。根据对武陵山区区域政治行政特征、自然特征、历史文化特征、产业特征、公共服务特征等进行统计,可以识别出武陵山区的总体性特征。武陵山区处于多省交界地带,区域内部市级行政区边界特征也非常显著。武陵山区国家级贫困县的比例为 59.2%,而且,近邻县为国家级贫困县的比例为 95.8%,这表明武陵山区存在着显著的贫困集聚现象。武陵山区自然资源、文化资源丰富,但是自然环境较为脆弱,自然灾害风险较大,文化资源处于粗放状态,资源规划和开发利用不足。武陵山区产业与其他中心地区相比处于末端位置,对资源的依赖性较大,以粗放式资源型产业为主导,武陵山区存在着资源丰富和产业发展滞后的深刻矛盾。公共服务特征方面,武陵山区国家级别的高速公路、铁路交通设施较好,但是区域内部公共服务基础设施相对较差,并且与区域外部的中心地区差距明显。根据县级行政区经济定位特征与行政边界特征的交叉分析、产业特征与行政边界特征的交叉分析、公共服务特征与行政边界特征的交叉分析,武陵山区的经济定位、产业发展和公共服务供给都受到行政分治的深刻影响,多元行政主导导致区域发展的动力不足、产业发展和公共服务的能力不足。行政分治存在着某种张力,引导着区域的经济定位、产业布局和公共服务布局。统计显示,武陵山区存在着外部分离拉力和区域内部的分裂张力,这两种力量的交互作用将加剧地区资源的外流,导致区域整体陷入贫困集聚的“整体贫困”陷阱。

武陵山区贫困集聚问题是多种因素长期演化的结果,区域演化的初始定位和区域演化过程中的多重强化和多路径力量最终形成了区域综合性豪森林空间定位。通过分析发现,武陵山区缺乏竞争优势,并且

已经在发展空间选择上处于弱势地位,这些定位问题是初始定位选择过程中的行政强制和自选择理性力量综合作用的结果,导致区域整体陷入贫困陷阱。武陵山区行政区划的分割使得其并非是一个存在有机结构、相互耦合的地理区域,每一个县级行政区都可以形成一个相对较小的经济体,并且相邻经济体之间的“默契”微弱,内部区域没有形成有效分工和网络化,而分散化的行政强制必然导致武陵山区的整体发展困境。区域发展定位中外部初始定位决定了区域内生的发展能力和弹性空间。武陵山区处于一个完整的地理空间,内部存在文化一致性、资源相似性、风险相似性。然而,多级行政区划导致的传统行政区行政,极易引起内部结构的分裂,这种内部结构的分裂加剧了区域整体在空间选择中的薄弱位置,扩大了空间分化的影响。

武陵山区处于四个省级行政区交界处,湖北省、湖南省、贵州省和重庆市分别对武陵山区区域经济发展和区域经济政策有着各自独特定位。随着国内区域竞争的加剧,地方政府开始以区域主题形式参与区域竞争之中,每一个区域都是市场中的独立主体。武陵山区拥有相同的自然资源、文化资源,这种禀赋同质性导向区域合作,通过区域整体经营获取区域整体利益的改善,而区域经济合作是个薄弱环节。在决策过程中,地方政府面临机会主义行为的困扰,区域发展面临“囚徒困境”博弈,合作发展策略难以实现,区域发展陷入“低水平贫困”陷阱。武陵山区内部存在多种共享资源,这些共享资源是武陵山区合作的潜力,然而合作的基础是区域个体和区域整体都存在合作的收益大于个体的收益,在制度、经济和社会环境下,行政区域都存在资源、产业和人力资本网络向行政中心集中的现象,这种社会形态导致区域的资源被隐藏,区域合作中区域收益和个体收益都依附于共同的行政上级继续统一设计,而处于区域内部的组织和个体都遵从于个体理性,组织和个体行为选择都具有行政区域边界。这种行政边界分割导致区域合作收益不可实现,各个县级行政区都根据上级行政绩效目标和社会选择目

标进行策略行为,这导致武陵山区内部各行政区域各自为政,区域发展陷入“囚徒困境”。由于长期以来形成的发展思维、产业布局、公共服务布局,这种低水平定位导致区域上升能力受限,区域陷入低水平循环陷阱,武陵山区被锁定到相对贫困的发展轨道。

由于连片特困地区所具有的行政边界和自然边界叠加的共同特征,本研究根据对武陵山区区域特征识别、区域贫困集聚的形成机制和锁定机制的分析,得出关于连片特困地区区域贫困集聚问题研究的以下几个关键命题:第一,连片特困地区具备典型的大地理形态特征,历史文化资源、生物资源、山脉资源、景观资源等都具有区域整体特征,资源切割开发会造成资源价值碎片化,资源价值被低估甚至难以实现。因此,连片特困地区贫困治理与区域开发必须进行区域合作以实现整体利益。第二,连片特困地区处于多省交界地带,在行政分治模式下,区域行政组织理性、产业经济理性和要素流动理性都受制于行政边界问题,区域发展呈现出行政绩效短期化、产业链局部化、公共资源配置与要素流动边缘化的特征,陷入区域发展与资源开发低水平陷阱的集体行动困境。第三,连片特困地区作为一个整体的地理、历史文化、自然资源单元,具有自然地理相邻与相似性、自然资源的相似和共享性、历史人文的相似性和依存性等整体特征,具备通过社会资本联系网络、区域政策引导和激励等向心机制实现整体发展的潜力。第四,连片特困地区区域资源开发与贫困治理应构建综合主题单元,将综合主题细分为自然资源主题、人文资源主题、基础设施主题、公共服务主题、产业主题,突破原有行政框架,促进连片特困地区区域开发的制度性集体行动,实现区域内部资源价值潜力的充分挖掘及整体品牌的可持续发展。

连片特困地区贫困集聚现象有着复杂的外部环境,区域内部行政分治的治理格局导致区域发展内源动力不足和内在结构断裂,成为孕育贫困集聚问题的土壤。贫困集聚的治理不能仅仅针对贫困本身,必须通过区域的健康、有序、可持续与包容性发展来实现,需要通过区域

公共治理框架建构,动员和协调横向地方政府组织,发挥政府、市场、社会多种机制的共同作用,从多个维度改变贫困集聚发生的宏观背景、制度规则和主体行为等方面的因素和条件。区域贫困治理的理念必须实现从“治病”向“强身健体”的转变,治理手段必须从简单的扶贫救济向综合区域发展与治理转变。连片特困地区区域贫困的有效治理需要多个方面的政策响应与激励联结:清除与更新其发生的社会土壤,压缩局部理性的策略性区域行为的空间,共同挖掘与培育区域共享资源和相容利益,激励与约束相关参与主体的行为选择。连片特困地区区域发展与贫困治理的对策包括:从行政区行政走向区域公共治理,降低区域发展的行政边界效应;明晰区域合作规则,压缩区域局部理性的策略性行为空间;从渐进改革到区域全面发展,发挥典型试点的示范带动效应;加强差异化政策支持,促进资源双向流动的区域一体化;寻找共同开发主题,实现区域整体利益最大化。

目 录

第一章 导论 / 1	
一、研究背景 / 1	
(一) 片区整体扶贫成为新时期扶贫攻坚的主战场 / 1	
(二) 连片特困地区的发展现状与基本特征 / 4	
二、研究意义 / 7	
(一) 理论意义 / 7	
(二) 现实意义 / 8	
三、研究现状 / 9	
(一) 国内外学者关于贫困与反贫困的研究 / 9	
(二) 国内外学者关于边界现象和行政边界的研究 / 14	
(三) 国内外学者关于区域合作困境与出路的研究 / 16	
(四) 国内外学者关于连片特困地区贫困治理的研究 / 19	
(五) 文献述评 / 21	
四、研究思路与方法 / 21	
(一) 主要内容 / 21	
(二) 研究思路 / 22	
(三) 研究方法 / 24	

第二章 理论预设与研究设计 / 25

一、连片特困地区区域特征识别系统的构建 / 25

(一)连片特困地区区域特征识别概述 / 25

(二)区域特征识别系统的研究假设 / 27

(三)特征识别系统的构建 / 28

二、连片特困地区区域特征识别指标体系的构建 / 30

(一)连片特困地区区域特征测量 / 31

(二)区域特征测量表设计 / 38

三、样本构建和数据库建设 / 42

(一)样本构建 / 42

(二)数据库建设 / 46

第三章 武陵山区区域特征描述统计及分析 / 47

一、武陵山区概况 / 47

二、武陵山区区域特征描述性统计 / 49

(一)政治行政特征 / 49

(二)自然地理特征 / 50

(三)历史文化特征 / 52

(四)产业特征 / 53

(五)公共服务特征 / 54

三、武陵山区区域特征交叉统计 / 55

(一)县经济特征与行政边界的交叉统计 / 55

(二)县级行政区经济特征与近邻县经济特征交叉统计 / 57

(三)县级行政区产业特征与县行政组织定位交叉统计 / 58

(四)县公共服务特征与县行政组织定位交叉统计 / 60

四、本章小结 / 63

第四章 武陵山区贫困集聚的形成机制 / 65	
一、贫困和边缘:武陵山区区域空间的弱势地位 / 67	
(一)武陵山区区域贫困的历史定位 / 67	
(二)豪泰林模型 / 70	
(三)武陵山区的豪泰林定位 / 72	
二、武陵山区区域多重理性的相互强化 / 73	
三、武陵山区区域多路径空间市场分化 / 79	
四、武陵山区区域豪泰林贫困定位 / 82	
五、本章小结 / 83	
第五章 武陵山区贫困集聚的锁定机制 / 86	
一、武陵山区区域发展的合作困境 / 87	
(一)武陵山区区域合作前提 / 88	
(二)武陵山区合作谈判的失败 / 89	
二、武陵山区区域行为选择的环境空间 / 92	
(一)区域行为选择的制度环境 / 92	
(二)区域行为选择的经济环境 / 93	
(三)区域行为选择的社会环境 / 94	
(四)集体外逃的恶性循环 / 95	
三、武陵山区区域的非合作行为策略 / 97	
(一)行政短期化 / 97	
(二)产业链区域化 / 97	
(三)公共产品及服务配置中心化 / 98	
(四)社会要素流动中心化 / 100	
四、武陵山区低水平发展路径 / 101	
五、本章小结 / 102	

第六章 结论与对策建议 / 104

一、研究结论 / 104

二、对策建议 / 106

(一)从行政区行政走向区域公共治理,降低区域发展的
行政边界效应 / 106

(二)明晰区域合作规则,压缩区域局部理性的策略性
行为空间 / 109

(三)从渐进改革到区域全面发展,发挥典型试点的
示范带动效应 / 111

(四)加强差异化政策支持,促进资源双向流动的
区域一体化 / 113

(五)寻找共同开发主题,实现区域整体利益最大化 / 115

附录 / 117

参考文献 / 153

后记 / 181

第一章 导论

一、研究背景

(一) 片区整体扶贫成为新时期扶贫攻坚的主战场

贫困问题是一个世界性难题,目前全球贫困人口数量约 12 亿,主要分布在亚洲、非洲、拉丁美洲的欠发达国家。中国作为世界上最大的发展中国家,贫困问题尤为突出。改革开放以后,第一次中国扶贫开发政策调整发生在 1986 年。在此之前,国家扶贫的主要方式是救济,核心理念是向贫困地区和贫困人群“输血”。输血式救济扶贫往往是以中央和上级为主导,自上而下地向贫困地区和贫困人群输入资源。资源的集中投入虽然可以在一定程度上改善贫困地区和贫困人群的生活状况,并且在短期内会产生较好的效果和回应,但是输血式救济扶贫的缺陷也是显而易见的。首先,大规模资源投入需要强大的财力支撑,而当时政府财政收入是非常有限的。改革开放之初,计划经济体制仍然占据主导地位,政府在资源配置中发挥着决定性作用,也不可能依靠社会力量来整合和投入资源,因此,输血式救济扶贫注定覆盖面会比较小。其次,输血式救济扶贫虽然说在短期内可能就会产生一定的效果,但外在资源源源不断地输入是不可能的,因此,输血式救济扶贫是不可

持续的。最后 输血式救济扶贫外在资源输入时 ,可能会破坏贫困地区和贫困人群的内生发展能力。外在资源的输入会使贫困地区和贫困群体产生“等、靠、要”的思想 ,从而使得自我发展的内源动力不足。

鉴于输血式救济扶贫的固有缺陷 ,中国政府于 1986 年确立了开发式扶贫的方针和政策。中央政府高度重视扶贫开发工作 ,1986 年 6 月 ,国务院成立了贫困地区经济开发领导小组 ,从上而下各级政府都成立了专门的扶贫开发机构。1986 年开发式扶贫方针将全国的贫困地区划分为 14 个片区 ,1988 年 ,国开发〔1988〕2 号文在原有 14 个贫困地区的基础上将全国贫困地区划分和调整为 18 个片区 ,分别为东部地区的沂蒙山区、闽西南闽东北地区 ,中部地区的努鲁儿虎山地区、太行山区、吕梁山区、秦岭大巴山区、武陵山区、大别山区、井冈山和赣南地区 ,西部地区的定西干旱地区、西海固地区、陕北地区、西藏地区、滇东南地区、横断山区、九万大山区、乌蒙山区、桂西北地区。值得一提的是 ,片区扶贫虽然进入了决策者的视野 ,但是县域整体扶贫却是 1986 年以后相当长时间内的主流扶贫开发模式。1986 年 6 月 ,国家确定了贫困县的设置标准 ,并划定了全国第一批 273 个国家级贫困县 ,1988 年 ,国家级贫困县阵容进一步扩大 ,增加到 328 个。1994 年 4 月 ,国务院印发《八七扶贫攻坚计划》(国发〔1994〕30 号) ,国家级贫困县扩容至 593 个 ,文件指出“尽管目前的贫困人口只占全国农村总人口的 8.87% ,但是扶贫开发的任务十分艰巨。这些贫困人口主要集中在国家重点扶持的 592 个贫困县 ,分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库库区 ,而且多为革命老区和少数民族地区。共同特征是:地域偏远 ,交通不便 ,生态失调 ,经济发展缓慢 ,文化教育落后 ,人畜饮水困难 ,生产生活条件极为恶劣。这是扶贫攻坚的主战场 ,与前一阶段扶贫工作比较 ,解决这些地区群众的温饱问题难度更大”。同时《八七扶贫攻坚计划》还将扶贫的重点在县域扶贫的基

础上增加覆盖范围,贫困村和贫困户亦成为扶贫攻坚的重点对象。

2001年6月,国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,开始淡化国家级贫困县的概念,改称国家扶贫开发工作重点县,东部沿海发达地区的国家级贫困县被摘帽,同时增加中西部欠发达地区的国家级贫困县数量,国家级贫困县总数量保持不变。根据《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》的部署,扶贫攻坚工作逐渐走向综合化和精准化。扶贫攻坚的重点对象从592个重点县细化为14.8万个重点村,覆盖80%左右的贫困人口,确定了以贫困村为重点的“整村推进”专项扶贫工作重点。^①同时,考虑到贫困人口的区域集中问题,辅助实施片区扶贫开发政策。《纲要》强调了片区扶贫的重要性,指出要“按照集中连片的原则,国家把贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点,并在上述四类地区确定扶贫开发工作重点县”。

2011年11月《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》公布,《纲要》指出“贫困地区特别是集中连片特殊困难地区(以下简称‘连片特困地区’)发展相对滞后,扶贫开发任务仍十分艰巨”,要将“连片特困地区作为扶贫攻坚主战场”。连片特困地区基本覆盖了全国绝大部分贫困地区和深度贫困群体,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,扶贫开发工作任务异常艰巨。《纲要》重点部署了11个集中连片特困地区的扶贫开发政策,强调要强化对跨省片区规划的指导协调。《纲要》强调,集中连片特困地区仍然以县为基础制定和实施扶贫攻坚工程规划。《纲要》对连片特困地区的界定表述为“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

^① 刘汉成、程水源《湖北省连片特困区扶贫开发战略研究》,中国经济出版社2014年版,第25~26页。

别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州是扶贫攻坚主战场。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。”

由此可见,虽然经过改革开放以来的扶贫攻坚,我国反贫困事业取得了巨大进展,贫困地区的发展面貌有了很大改观,贫困人口急剧减少,但是,由于各方面因素的限制,集中连片特困地区的贫困状况一直未能得到根本性扭转和整体性改善,区域整体性贫困状况不容乐观,与其他地区发展差距巨大。连片特困地区贫困集聚现象日益引起实践和理论层面的关注。

(二)连片特困地区的发展现状与基本特征

据规划,全国共划分出11个连片特困地区,涉及19个省(自治区、直辖市)的505个县,区域面积141.3万平方公里,占国土总面积的14.7%。2010年区域总人口22813万人,占全国总人口的17%,其中乡村人口19561万人,占区域总人口的85.7%。这些片区是全国扶贫对象最多、贫困发生率最高、扶贫工作难度最大的地区。^①连片特困地区经

^① 李俊杰等编著《集中连片特困地区反贫困研究——以乌蒙山区为例》科学出版社2014年版,第15~16页。

经济社会发展状况总体落后于其他地区,按照 2300 元的贫困认定标准,2011 年中国贫困人口为 1.22 亿人,占农村户籍人口的 12.7%,其中,连片特困地区的贫困发生率为 28.4%,比全国平均水平高出 15.7%,覆盖了全国 70% 以上的贫困人口,此外,11 个连片特困地区的人均地区生产总值、人均地方财政一般性预算收入、农民人均纯收入三项指标分别只相当于西部地区平均水平的 49%、44% 和 73%。^① 也就是说,连片特困地区的发展水平不仅远远落后于东部发达地区,也远远落后于中西部欠发达地区。

连片特困地区往往具有整体性贫困的特征,产业结构中第一产业往往居于主导地位,交通等基础设施建设的滞后限制了其进一步的发展。连片特困地区往往与国家主体功能区规划中生态保护区相互重叠,连片特困地区中的大片区域属于限制开发的生态功能区,生态保护与经济发展矛盾重重。例如,秦巴山区承担着国家南水北调水源区的重要战略任务,生态保护、水土保持的功能定位明确,片区内属于限制或禁止开发的区域面积非常大。连片特困地区往往陷入贫困陷阱无法自拔,同时陷入“梅佐乔诺陷阱”^②,在国家整体发展格局中遭遇被“被遗忘、被边缘、被救济”的尴尬处境,片区经济未能融入区域经济、国家经济乃至全球经济的大格局中,既没有形成独立的经济体系,也没有在

^① 游俊、冷志明、丁建军主编《中国连片特困区发展报告(2013):武陵山区多维减贫与自我发展能力构建》,社会科学文献出版社 2013 年版,第 2 页。

^② “梅佐乔诺陷阱”的说法来源于意大利的案例。意大利是发达国家中唯一有地区差距的国家,意大利半岛北边比较发达,泛指南边的梅佐乔诺长期处于不发达状态,原来是因为政府高度重视南部经济发展,给了很多投资补贴,但是大量投资优惠没有造出它的竞争力来,而是产生大量僵尸企业。也就是说,在中央政府对落后地区高度重视、大量转移支付和资金投入下,促成了这些地区与其资源禀赋不匹配的经济增长方式和产业结构,这些地区出现就业不充分、收入不平等现象,虽然在一段时间内由于资源的注入实现一定程度的经济增长,但是这种增长不可持续,最终又回到原来发展轨道的现象。蔡昉《谨防“梅佐乔诺陷阱”》,《中国改革》2010 年第 Z1 期。