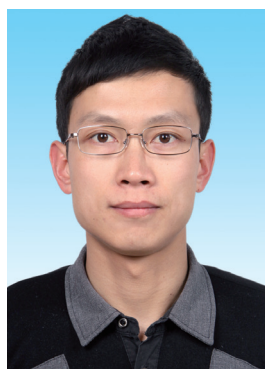


# 中国贫困地区时空格局与 差异化脱贫政策研究<sup>\*</sup>



周 侃<sup>1,2</sup> 王传胜<sup>1,2\*\*</sup>

1 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室 北京 100101

2 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

**摘要** 2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，是全面建成小康社会最艰巨的任务。文章在脱贫现状及贫困格局分析的基础上，解析我国贫困地区资源承载能力特征，识别贫困地域类型，提出实施差异化脱贫政策建议，以期创新扶贫体制机制、因地制宜地实施精准扶贫提供决策参考。研究表明：目前我国农村贫困人口大幅减少，绝对贫困人口的温饱问题得到基本解决，但相对贫困仍然凸显，且发展差距趋于扩大；贫困地区集中连片分布态势仍未转变，且总体承载能力弱，局部区域资源环境已经超载；贫困地区应根据承载能力和发展潜力制定差异化的区域脱贫政策。

**关键词** 贫困地区，国家级贫困县，相对贫困，资源环境承载能力，脱贫政策

**DOI** 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.01.011

自1994年颁布实施《国家八七扶贫攻坚计划》以来，我国开展了大规模扶贫开发工作，扶贫事业取得了举世瞩目的成效，绝对贫困面持续减少，贫困人口生活水平显著改善<sup>[1-3]</sup>。尽管全国性绝对贫困格局已基本消除，但相对贫困面并未减少，而且与全国平均发展水平的差距在不断扩大，贫困地区的连片分布格局仍未发生显著变化。党的十八届五中全会提出了全面建成小康社会新的目标要求：我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。而中央扶贫开发工作会议审议通过的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出，确保到2020年农村贫困人口实现脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务，并进一步提出，要把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，坚持扶贫开发与经济社会发展相互促进，坚持精准帮扶与集中连片特殊困难地区开发紧密结合，坚持扶贫开发与生态保护并重，坚持扶贫开发与社会保障有效衔接，实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障的总体目标。

由此可见，“十三五”时期扶贫工作的重点既要从根本上解决绝对贫困人口的温饱问

<sup>\*</sup>资助项目：中科院科技战略咨询研究院重大咨询项目(Y02015005)，国家自然科学基金项目(41501139)

<sup>\*\*</sup>通讯作者

修改稿收到日期：2015年12月23日

题,又要通过促进贫困地区区域发展,实现相对贫困人口的致富、共享改革发展的果实<sup>[4,5]</sup>。解决相对贫困问题作为缩小区域发展差距、规避陷入“中等收入陷阱”风险、实现社会公平发展的一个重要方面,需通过评估区域发展条件,细分贫困地域类型,实施针对性的区域脱贫政策。而既有的集中连片扶贫、精准扶贫到户等模式,需进一步完善才能够符合新阶段脱贫的新要求<sup>[6]</sup>。文章通过我国扶贫开发与脱贫现状及贫困格局分析,从国家级贫困县资源环境要素及其综合约束性入手,解析贫困地区资源承载能力的时空特征,判别贫困地域类型,提出针对不同地域类型实施差别化脱贫政策的建议,以期创新扶贫体制机制、因地制宜地实施精准扶贫提供决策参考。

## 1 扶贫开发 with 脱贫现状

### 1.1 2.5 亿绝对贫困人口的温饱问题得到基本解决

通常,处于“饥寒”的生存状态称为绝对贫困,1978年,全国绝对贫困人口2.5亿人,经过先后制定实施《国家八七扶贫攻坚计划》《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》等减贫规划,至2000年,中国提前实现了联合国千年发展目标中贫困人口减半目标。之后,

全国农村贫困人口从2000年的9422万减少至2010年的2688万,平均每年减少673万人,农村贫困发生率从2000年的10.2%下降为2010年末的2.8%,减少了7.4%(图1)。至2010年,贫困地区农户生计发生了根本性的改变,绝对贫困人口温饱问题基本得到解决,农民人均年纯收入已达3273元,高于联合国人均每天1.25美元收入的贫困人口标准。

### 1.2 贫困地区同全国农村平均收入的差距仍在扩大

1990年,全国城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入的绝对差距为829.9元(当年价),到2013年达20651.05元(当年价),相对差距(城乡居民收入比)从1990年2.21倍,上升至2013年的3.32倍。较之全国水平,贫困地区的城乡差距更大。在扶贫开发重点县数量最多的云南省(73个),1990—2013年以来城乡收入相对差距从2.83倍扩大至4.02倍,相对差距最高值出现在2004—2005年中,达到5倍,之后略有下降(图2)。就国家级贫困县来看,1994年以来,贫困县进入标准有过3次调整,同列入名录当年相比,1994年和2001年592个国家级贫困县当年同全国农民人均收入的差距分别为573元、1089元,而到2010年分别扩大了3.6倍、1.9倍。不难看出,扶持贫困地区发展,本质上是解决区域发展差距问题,这将是我国全面建设小康社会、实现现代化目标的重点所在。

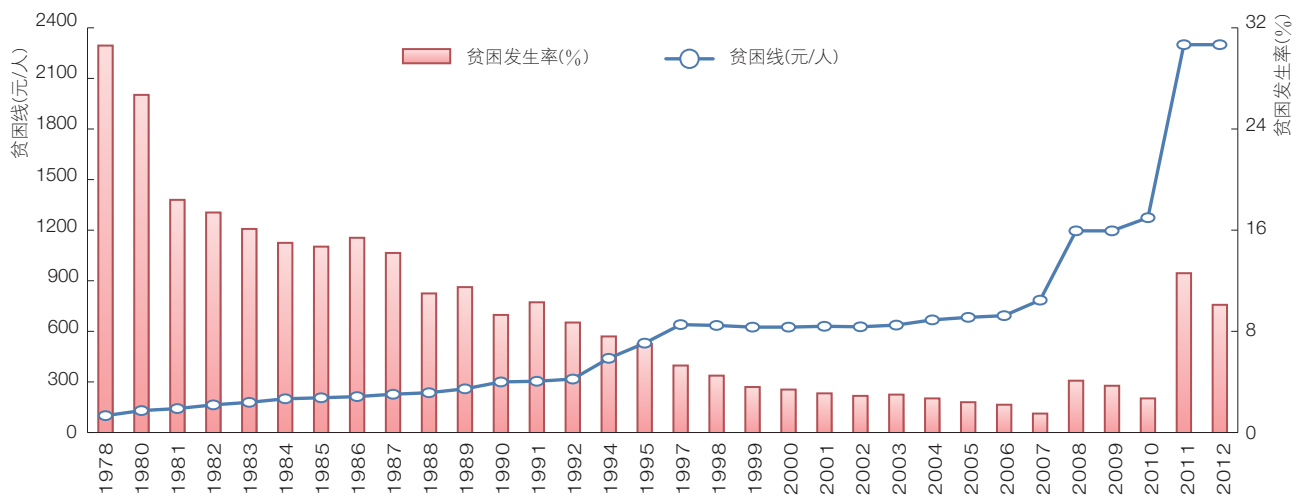


图1 1978年以来我国贫困线与贫困发生率变化

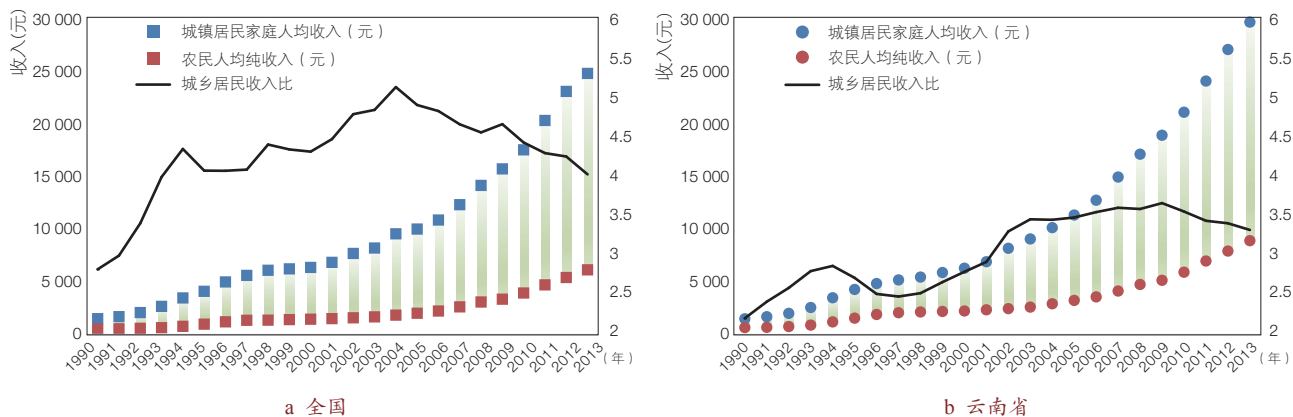


图2 1990年以来全国（a）与云南省（b）城乡收入差距变化

1.3 相对贫困人口规模长期维持在2亿多人

一般理解，解决温饱问题、消除绝对贫困是在一定时期内可以实现的目标，而解决相对贫困问题却往往是一个国家长期而艰巨的工作。对欧盟“年人均收入低于全国均值75%的人口被称为相对贫困人口”标准略作调整，把全国农民人均收入作为比较值。这样，2010年，全国相对贫困人口约2.4亿人，与1978年绝对贫困人口规模相当。而且，越欠发达的省区、省区内越欠发达的地州市，城乡收入差距往往越大<sup>[7]</sup>。2013年，西藏、宁夏、甘肃、贵州城镇居民人均可支配收入与农民人均纯收入之比分别为3.43倍、3.42倍、3.95倍、3.94倍，而省区内最落后的阿里、固原、陇南、黔西南城乡收入差距分别达4.2倍、3.6倍、4.6倍、4.3倍。相对贫困面大且比较稳定，是我国目前及未来脱贫工作面临的重要难题。

2 贫困地区分布格局及资源环境承载能力特征

2.1 贫困地区分布格局

1994年发布的《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》，根据“四进七出”标准确定了第一批592个

国家级贫困县，即若1992年县域年人均纯收入低于400元则纳入国定贫困县扶持范围，若1992年县域年人均纯收入高于700元则退出国家扶持范围。2001年“贫困县”提法改为“扶贫开发工作重点县”，采用“631指数法”评估了第二批592个国家扶贫开发工作重点县范围，即贫困人口（占全国比例）占60%权重（其中绝对贫困人口与低收入人口各占80%与20%）；农民人均纯收入较低的县数（占全国比例）占30%权重；人均GDP低的县数、人均财政收入低的县数占10%权重。2012年国务院扶贫开发领导小组办公室再次重新认定了新一轮592个国家扶贫开发工作重点县<sup>[8]</sup>。其中，西藏自治区作为特殊扶持区域，整体享受重点县待遇，不占重点县指标。

以1994年、2001年、2012年三批次592个国家级贫困县为对象，开展贫困地区空间分布格局分析<sup>[9]</sup>（表1）。将三批次国家级贫困县分为保留型、新增型和消除型三类：保留型，在历次贫困状态评估中均处于国家级贫困县名单中的区县；新增型，2012年第三批次中新增入贫困县名单的“戴帽县”；消除型，后两次评估中已经实现脱贫的“摘帽县”。国家级贫困县的变更类型如图3所示。

表1 三批国家级贫困县农民人均纯收入与全国平均水平的差距变化

三批贫困县	当年农民人均纯收入（元）			2010年农民人均纯收入（元）		
	贫困县	全国	贫困县与全国的差距	贫困县	全国	贫困县与全国的差距
1994年	648	1 221	573	3 849	5 919	2 070
2001年	1 277	2 366	1 089	3 856	5 919	2 063
2012年	4 800	7 917	3 117	3 492	5 919	2 427

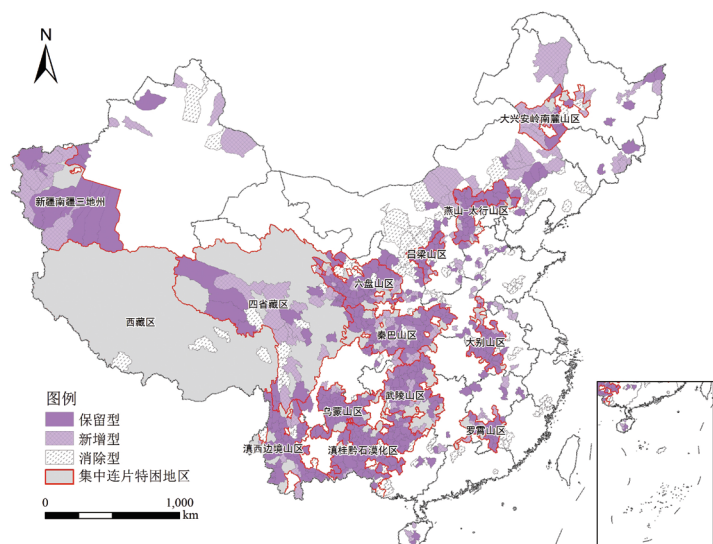


图 3 国家级贫困县变更类型与集中连片特困地区分布格局

划分结果显示, 保留型国家级贫困县的数量为 431 个, 占 2012 年全部贫困县的 72.8%, 新增型和消除型国家级贫困县的数量分别为 161 个和 131 个, 新增型贫困县占全部贫困县的 27.2%。由此可见, 我国贫困地区的集中分布态势仍未发生显著转变, 贫困发生率较高的区域仍然连绵分布于我国中西部。与集中连片特困地区分布格局的空间叠加表明, 14 个连片特困地区内的国家级贫困县数量, 由 2012 年调整前的 431 个增至 440 个, 增加了 9 个; 集中连片特困地区以外的贫困县数量, 由调整前的 161 个减至 152 个, 共减少 9 个。此外, 消除型贫困县的空间分布表明, 福建、广东、辽宁、山东、浙江等沿海地区县域贫困基本消除, 而部分中西部资源富集地区的贫困县, 依托能源开发利用、矿产品开发、特色农副产品加工等资源密集型产业带动实现县域脱贫, 也使

得以往我国县域贫困的离散化空间分布的贫困态势得到有效缓解。

## 2.2 资源环境承载能力特征

(1) 贫困地区总体承载能力弱，局部区域资源环境已经超载。贫困地区人口和社会经济发展的资源环境支撑条件欠佳，区域资源环境总体承载能力较弱。2012年认定的国家级贫困县土地面积约占国土总面积的三成，但承载人口规模为2.1亿人，仅占全国总人口的15%。由于地表形态破碎，贫困地区承载能力内部分异十分显著，表现在水土资源要素制约突出、且空间匹配状态较差<sup>[10,11]</sup>。而人口快速增长过程，给本来就较低承载能力的国土空间带来更大压力。目前，贫困地区资源环境超载问题趋于严重，局部区域的人口总量已经超出区域人口合理容量。

采用单项指标的“短板效应”为主、指标组合状态识别为辅,从资源环境约束上限或人口合理规模等关键阈值对贫困地区开展承载状态评价<sup>[12]</sup>。选取土地资源压力、水资源利用强度、环境胁迫程度作为基础指标进行全覆盖基础评价,选择城市雾霾污染程度、耕地面积增减状况、草原草畜平衡指数、生态环境质量变化状态作为专项指标,分别对城市化地区、农业地区、牧业地区、生态地区进行专项评价;通过基础评价和专项评价的综合集成,形成资源环境超载状态评价方案,划分超载、临界超载和不超载3种类型。

评价结果统计如表 2 所示, 资源环境超载、临界超载涉及的贫困县数量共 182 个, 土地面积合计  $106.56 \times 10^4 \text{ km}^2$ , 超载和临界超载土地面积的比重为 42.02%, 超载和临界超载区域的人口比重达

表2 国家级贫困资源环境承载能力评价结果

类型	贫困县数量		面积		人口	
	总数（个）	比重（%）	总数（10 <sup>4</sup> km <sup>2</sup> ）	比重（%）	总数（万人）	比重（%）
超载	57	9.55	20.28	8.00	1951.97	9.26
临界超载	125	21.11	86.28	34.02	3704.71	17.58
不超载	411	69.35	147.07	57.99	15420.51	73.16
合计	592	100.00	253.64	100.00	21077.19	100.00

为26.84%。这就表明,贫困地区超过5 000万人口生活在资源环境超载或临界超载的区域,是国家层面资源环境超载较为严重的问题区域。从空间分布来看,资源环境超载区县主要分布在黄土高原沟壑水土严重流失区、蒙古高原东南边缘风蚀沙化区、秦巴山地生态恶化区、喀斯特高原丘陵区以及新疆沙漠干旱区。同时,超载和临界超载区域在空间分布上具有比较紧密的空间锁定和集聚效应,即超载县域周边相邻的贫困县多处于临界超载状态(图4)。

(2) 贫困地区生态安全屏障功能突出,承载能力要素间变化响应敏感。贫困地区以山地丘陵为主的地貌结构,往往是江河流域的分水岭和重要源地,贫困地区为主体构筑的北方防沙带、青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障以及南方丘陵山地带,在国家生态安全战略格局中具有突出作用<sup>[13,14]</sup>。如图5所示,在贫困地区各类主体功能区中,重点生态功能区分布最广,占贫困地区总面积的76.52%。但由于贫困地区远离主流、干流和下游低平地以及社会经济较先进的区域性中心城市,这种边缘性和封闭性阻碍了区外物质与能量输入,资源环境承载力实现内部“挖潜”的空间较小,加之贫困地区设施配套相对滞后、先进技术扩散迟缓,资源环境利用效率偏低,使其对区域资源环境本底高度依赖。

贫困地区人口发展、经济增长、污染物排放和技术与管理等承载对象的变化,对于区域生态脆弱性、生态系统重要性、食物生产适宜性、水土资源约束性、地质环境约束性、环境容量约束性等承载体要素的压力响应十分显著,对外界的人为扰动抵抗能力弱,极易受到水土流失、土地石漠化与沙漠化威胁,造成人地关系失调、生态环境退化<sup>[15,16]</sup>。与发达地区相比,贫困地区人口增长过快、人口素质偏低,大部分人口被束缚在了土地上,从事粗放式农业生产生活,由此导致区域发展陷入“人口增长—贫困加剧—生态退化”的恶性循环(图6)。在贫困地区的重点生态功能区和农产品主产区内,分别承载了接近2亿人口,占贫困地区总人口的

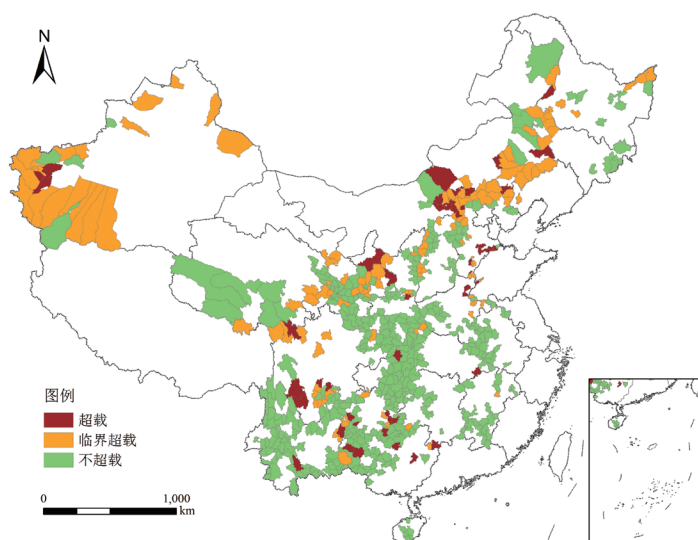


图4 国家级贫困资源环境承载状态评估结果

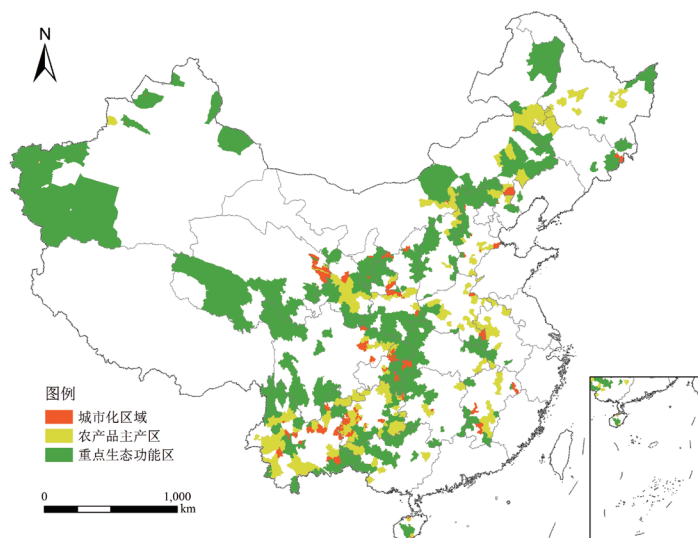


图5 国家级贫困各类主体功能区分布格局

90.55%。随着人口数量的膨胀,人类活动对生态环境的扰动加剧,导致资源环境承载状态趋于恶化。

(3) 自然灾害事件等客观因素加剧了贫困地区资源环境压力。贫困地区是我国面波震级大于5.0级地震的高发区,也是崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害的密集分布区。近年相继发生的汶川地震、玉树地震、舟曲泥石流、芦山地震等特大自然灾害事故充分表明,自然灾害突发事件发生之后,灾害自身的破坏性以及诱发次生灾害的危险性,已经导致区域资源环境承载力明显减弱<sup>[17-21]</sup>。加

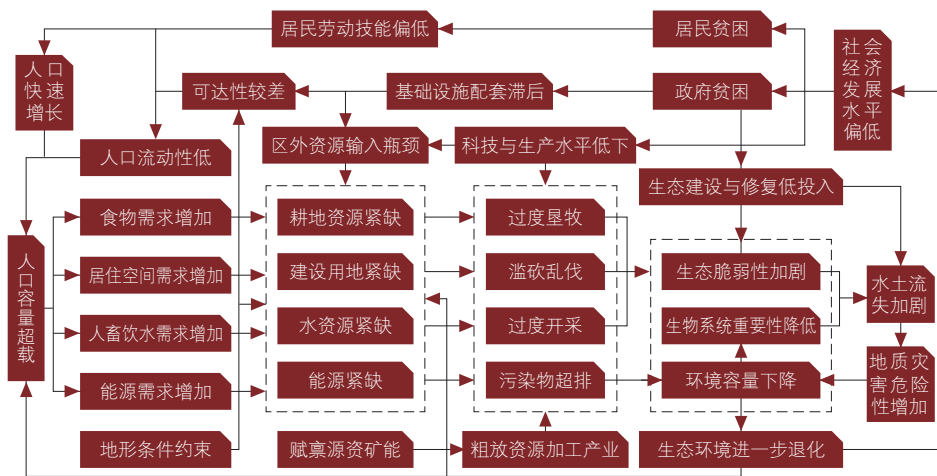


图6 贫困地区资源环境承载力要素响应示意图

之贫困地区建筑物建设标准与偏低、不设防或选址有偏差，以往相关规划未能对防灾减灾问题足够重视，更缺少超前的预案部署，由此又放大了自然灾害事件的影响效应。如汶川Ms8.0地震和鲁甸Ms6.5地震后，在各重点受灾县的资源环境承载力综合评价基础上，估算了灾区县超载人口规模，结果如表3所示，表明了地震事件对加剧贫困地区资源环境压力的重大影响。因此，贫困地区应尽快开展防灾减灾整体规划，从单体建筑物标准到城乡居民点建设规范，从日常监测预警体系到灾后临时安置场所布局，把防灾减灾作为日常性、持续性的问题研制系统应对方案。

### 3 贫困地区发展条件地域类型识别

基于主体功能区划单项指标分级评价数据集，资源

环境要素及其综合约束性，对2012年国家级贫困县发展条件的地域类型进行空间识别。其中，资源要素约束通过水资源和土地资源两项指标表征，环境要素通过生态环境和地质环境两项指标表征，综合约束则是在资源和环境要素约束基础上的集成评估结果。

#### 3.1 资源环境要素约束类型

将国家级贫困县资源要素

的约束类型细分为土地资源约束型、水资源约束型、水土资源组合约束型、无显著约束型4个亚类，评价结果显示，前三类的比重依次为24.96%、20.44%和8.54%。从空间分布上看（图7），呈现南方贫困地区受土地资源主导约束、北方贫困县受水资源主导约束的基本格局。水土资源组合约束的区域主要分布于大别山区北部和武陵山区东部，土地资源约束显著的区域主要位于云贵高原乌蒙山和喀斯特地区，武陵山区、罗霄山区和大别山区大部，以及青藏高原及其边缘区，水资源约束显著的区域则集中分布于六盘山区和燕山—太行山区。

将环境要素的约束类型细分为生态环境约束型（反映生态脆弱性与生态系统重要性约束）、地质环境约束型、生态与地质环境组合约束型、无显著约束型4个亚类，前三类的比重依次为39.53%、1.34%和3.52%，环境

表3 汶川Ms8.0地震和鲁甸Ms6.5地震重点受灾县的超载人口规模估算

自然灾害事件	重点受灾县	灾前人口（万人）	灾前外出务工人员（万人）	超载人口（万人）
汶川Ms8.0地震	汶川县	10.54	0.30	4.77
	北川县	16.05	2.01	2.41
	茂县	10.94	0.54	2.76
鲁甸Ms6.5地震	鲁甸县	44.06	11.22	16.08
	巧家县	59.10	11.47	33.64
	会泽县	102.06	27.38	41.69

资料来源：樊杰，周成虎，顾行发，等，2010；樊杰，兰恒星，周侃，2015

要素无显著约束的贫困县比重占 55.61%。环境要素对西部贫困地区的制约较为突出,且以生态脆弱性与生态系统重要性约束为主(图 8),主要分布于新疆南疆三地州市、青藏高原东北缘江河上游区、六盘山区、秦巴山区以及太行山区、武陵山区、西南石灰岩区和横断山脉及滇南边境区。

### 3.2 资源环境综合约束类型

在上述约束类型划分基础上,集成识别国家级贫困县的资源环境综合约束类型,初步将其划分为资源环境综合约束型和非综合约束型,结果显示,综合约束型区县共计 127 个,占贫困县总数的 21.44%,土地面积  $75.72 \times 10^4 \text{ km}^2$ 、人口 4 557 万人,二者分别占全部贫困县总面积和总人口的 29.85% 和 21.62%,主要分布于青藏高原边缘地带及其邻近山区,具体包括新疆南疆三地州、四省藏区、六盘山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区等,在黄土高原、武陵山区和大别山区也有一定分布。这些区域同生态脆弱区、少数民族聚居区分布的吻合程度比较高,贫困人口贫困程度较深,减贫成本更高,使得区内的脱贫问题就不只是解决经济发展差距问题,还叠加了生态安全和社会稳定问题而使脱贫问题更加复杂、棘手和紧迫。非综合约束型包括 465 个区县,土地面积  $177.92 \times 10^4 \text{ km}^2$ ,总人口 1.65 亿人,包括资源约束型、环境约束型和无显著约束型(图 9)。

## 4 贫困地区实施差别化脱贫政策的建议

### 4.1 受资源环境综合约束的贫困地区,应在卸载减负的同时,提升基本公共服务与生态质量水平

受资源环境综合约束的贫困地区通常是不具备发展条件的弱势地区,自然条件恶劣,资源相对贫瘠,人地关系紧张,就地脱贫致富难以实现。因此,一方面,把解决人口超载问题作为长期方针,引导人口外迁、实现异地发展,降低生态压力、促进生态系统稳定并良性演化;另一方面,把自然秀美、和谐国土作为当地建设重

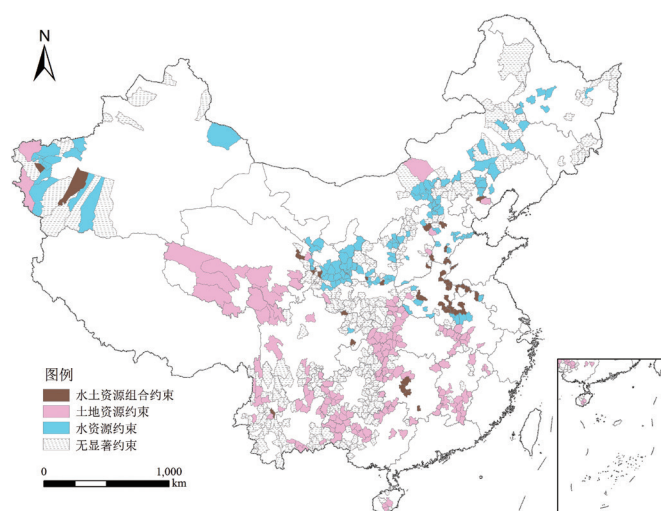


图 7 国家级贫困县资源要素约束类型分布图

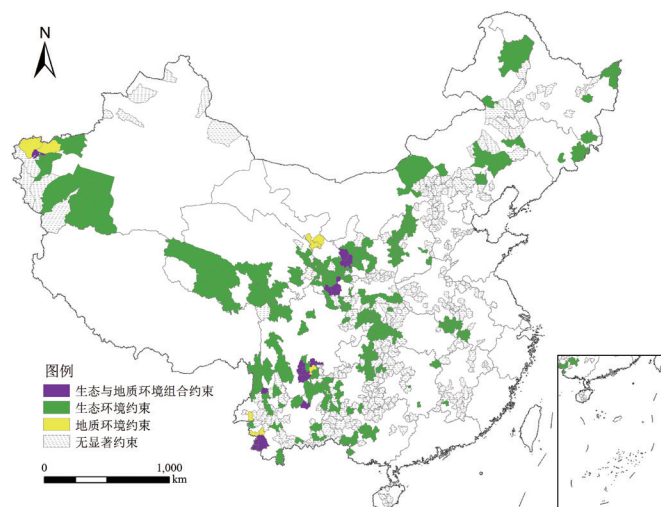


图 8 国家级贫困县环境要素约束类型分布图

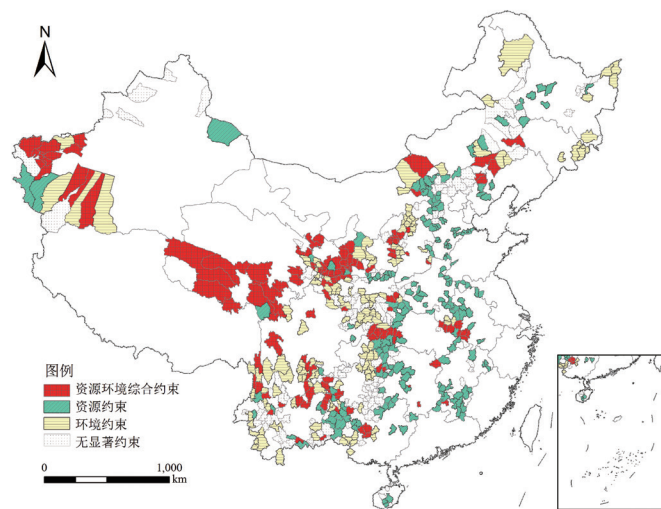


图 9 国家级贫困县资源环境约束类型分布图

点，通过生态补偿、公共服务均等化、社会保障等特殊政策，提高当地民生质量。

（1）以提高迁出能力和就业能力为导向，加强贫困青少年的专业技能培训 and 基础教育。尽快扭转贫困地区教育水平相对下降的趋势，在增加贫困人口受教育年限、降低贫困地区文盲率的同时，着力改善教育结构，提高贫困人口转移和就业能力。把职业教育和职业培训作为弱势区域办学的重点方向，造就特色产业和专业技能的人力资源，加以信贷和税收政策的支持，引导农民外出务工、自谋职业。千方百计提升基础教育质量，包括县城集中办学、异地城市办学等方式，递进式地提供不同师资水平的基础教育体系，使有才华的学生能够获得接受高等教育的机会。

（2）采用“适度集中+流动服务”、“设施固定+人员轮换”等方式，把改善民生质量落在实处。把贫困人口是否真正享受到应有的公共服务作为衡量脱贫效果的核心指标，把不断提升公共服务水平作为贫困地区发展的重点任务。按照有利生产、方便生活的原则，贫困人口适度集中居住与分散居住相结合。加强集中居住的村镇公共服务设施与基础设施建设，以重点镇为主要节点建构医疗服务网络，由相关机构轮换组织医护人员定期到乡镇看病。改善乡村交通运输条件和供电供水条件，采用医疗车、学校班车、送饮用水车等流动方式，尽可能做到服务上门。探索解决分散住户的废物处理技术，改善贫困户的生活条件。

（3）率先实施“生态补偿到人”的新机制，探索生态承载能力许可条件下的资源开发利用的新途径。通过财政专项补贴、移民就业和生产税收减免、征收“生态受益税”进行横向财政转移支付等手段，增加对生态建设者和生态移民的资金扶持力度，探索和率先实施生态补偿到人的新机制。避免在生态保护区、国家森林公园、退耕还林还草区等简单地实施人口全部退出的策略，在不破坏生态的前提下，建设苗圃生产基地、规模化的饲料作物种植、适度放养牲畜等，合理利用资源，

增加农民收入。

#### 4.2 未受资源环境综合约束的贫困地区，应着力创新体制机制，实现资源优势向经济优势的转换

未受资源环境综合约束的贫困地区通常具备一定的发展条件，往往自然地理环境条件并不恶劣，能源和矿产资源、绿色农业和生物资源、自然与文化旅游资源丰富，是打造朝阳产业、可持续产业的重要物质基础。长期以来脱贫的政策重点，没有体现资源优势的价值，没有把指导思想转向如何保障百姓致富、促进当地发展上来。因此，这类地区的贫困在某种意义上说是体制性贫困、或者是阶段性贫困。通过创新脱贫体制机制，资源优势是有可能转换成地方经济和民生质量稳定提升的经济优势。

（1）以自然资源确权为基础，通过资产入股分工给贫困人口创造稳定收益的渠道。不同区域的人口因其拥有的自然禀赋条件、社会经济基础、公共配套设施是不同的，发展机遇和效果就存在很大差异。贫困地区具有自然资源优势，应当探讨水土资源、能源和矿产资源、生态和景观资源等自然资产在贫困地区的分权模式，将一定比例的所有权或使用权划分给贫困人口，无论是政府或企业进行资源开发，贫困人口和地方政府可通过资产入股的方式，从开发过程中通过分红获取长期收益。由于贫困地区的优势资源具有增值增效功能，收益将随行就市有不断提升的前景。通过规范程序，这类股权也可进入市场进行交易。

（2）将生态产品纳入生态文明框架下的经济核算体系，把保护和建设生态打造成为贫困地区的支柱产业和贫困人口收入的主渠道。贫困地区脆弱、重要的生态系统对维系中华民族可持续发展具有不可替代的作用。只有全社会为生态安全建设共同投资、只有建设生态者从中获取必要的经济收益，生态安全保障才能够持续得以维系。洁净的水和空气、增长的生态容量、扩大的碳排放吸纳能力、美丽国土的景观品质，都是重要的生态产品，具有传统经济产品的基本属性。应当采取国家和受

益地区采购、获得正外部性的企业成本分摊等机制,实现生态产品保育的经济价值。这样,贫困地区的人口转为生态工人,开展林草养育、从事林下经济、生物多样性保护、生态功能监管,就成为我国生态文明新型经济链条中的一个关键环节,成为众多贫困地区共同的支柱产业部门。

(3) 将科技脱贫作为科技创新驱动贫困地区跨越式发展的根本途径,构筑具有地方特色的绿色经济体系。贫困地区农副产品和生物资源加工利用具有广阔的市场前景,在医药和生物工程、绿色和保健食品等领域的开发已初见成效。这些产业发展走势取决于科技创新,在未来脱贫模式中,科技脱贫应成为继教育脱贫之后的又一个重点和亮点。同时,建立严格的地理标志产品不离土离乡的约束机制,使贫困地区通过改变增长方式、建立现代轻工业体系实现跨越发展,与国家现代化建设同步。

## 5 结论与建议

近年来,我国针对集中连片特困地区编制了分片“扶贫攻坚和区域发展规划”。最近,又提出精准扶贫到户的新思路和新模式。总体来看,各集中连片区扶贫模式基本相似甚至雷同,政策单元过大,针对性不强,缺乏能够“落地”的政策举措。而精准扶贫的设计理念依然停留在适于解决农户和个人温饱问题的阶段,政策单元过小,尚需着眼于区域发展和致富的长效机制。新一轮扶贫部署,将影响未来我国扶贫开发和区域发展态势,应加强顶层设计和科学部署,在改革驱动下实现扶贫战略创新和政策转型,有必要进行科学识别,为制定差别化扶贫政策提供依据。本文通过扶贫开发与脱贫现状、以及贫困格局分析,解析贫困地区资源承载能力特征,判别贫困地域类型,初步探索了根据承载能力和发展潜力、具有针对性的区域脱贫政策。

同时,从解决区域性整体贫困出发,进一步建议在“十三五”时期,建立有助于贫困地区在全国现代化进程中不落伍、不掉队的保障体系。首先,以现行的主

体功能区类型为基本区域类型单元,以相对贫困的农村地区、资源枯竭型城市地区等作为补充区域类型,制定全国具有针对性的区域政策体系,努力缩小相对贫困地区的人口规模和地域范围,改善相对贫困人口的民生质量。其次,营造全民脱贫的大环境,把对贫困地区的帮扶贡献纳入发达地区发展战略和政绩考核之中,切实发挥先富起来的地区对相对贫困地区的带动作用,缩小区域发展差距。同时,建议尽快开展以资源环境要素为主的贫困地区综合承载能力评价和区域划分工作,整合生态建设、土地利用、新型城镇化和新农村建设等不同规划资源,细化规划和政策适用的单元,发挥规划的基础性和约束性作用。最后,建议加强脱贫效果的动态监测、科学评估,在生态优先、安全第一、人口资源环境相协调的原则下,注重脱贫的经济社会生态效益相统一,为扶贫战略、规划和政策的调整提供依据。

## 参考文献

- 1 中华人民共和国国务院. 中国农村扶贫开发的新进展. 2011-11-16.
- 2 胡鞍钢, 胡琳琳, 常志霄. 中国经济增长与减少贫困(1978—2004). 清华大学学报(哲学社会科学版), 2006, 21(5): 105-115.
- 3 国家统计局住户调查办公室. 中国农村2011年贫困监测报告. 北京: 中国统计出版社, 2012.
- 4 曹明明. 西部贫困地区可持续发展的模式初探. 人文地理, 2002, 17(4): 92-95.
- 5 张惠远, 蔡运龙, 赵昕奕. 环境重建——中国贫困地区可持续发展的根本途径. 资源科学, 1999, 21(3): 65-69.
- 6 樊杰, 郭锐. 面向“十三五”创新区域治理体系的若干重点问题. 经济地理, 2015, 35(1): 1-6.
- 7 Fan J, Sun W, Zhou K, et al. Major Function Oriented Zone: new method of spatial regulation for reshaping regional development pattern in China. Chinese Geographical Science, 2012, 22(2): 196-209.

- 8 国务院扶贫开发领导小组办公室. 关于公布全国连片特困地区分县名单的说明. [2012-6-14]. [http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/14/content\\_2161045.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/14/content_2161045.htm).
- 9 周侃, 樊杰. 中国欠发达地区资源环境承载力特征与影响因素——以宁夏西海固地区和云南怒江州为例. 地理研究, 2015, 34 (1): 39-52.
- 10 邓伟. 山区资源环境承载力研究现状与关键问题. 地理研究, 2010, 29 (6): 959-969.
- 11 郭来喜, 姜德华. 中国贫困地区环境类型研究. 地理研究, 1995, 14 (2): 1-7.
- 12 樊杰, 王亚飞, 汤青, 等. 全国资源环境承载能力监测预警 (2014版) 学术思路与总体技术流程. 地理科学, 2015, 35 (1): 1-10.
- 13 樊杰. 中国主体功能区划方案. 地理学报, 2015, 70 (2): 186-201.
- 14 樊杰. 主体功能区战略与优化国土空间开发格局. 中国科学院院刊, 2013, 28 (2): 193-206.
- 15 李旭东. 贵州乌蒙山区资源相对承载力的时空动态变化. 地理研究, 2013, 32 (2): 233-244.
- 16 王传胜, 孙贵艳, 孙威, 等. 云南昭通市坡地聚落空间特征及其成因机制研究. 自然资源学报, 2011, 26 (2): 237-246.
- 17 樊杰, 周成虎, 顾行发, 等. 国家汶川地震灾后重建规划: 资源环境承载能力评价. 北京: 科学出版社, 2009.
- 18 樊杰. 国家玉树地震灾后重建规划: 资源环境承载能力评价. 北京: 科学出版社, 2010.
- 19 樊杰. 芦山地震灾后重建规划: 资源环境承载能力评价. 北京: 科学出版社, 2014.
- 20 樊杰, 兰恒星, 周侃. 鲁甸地震灾后重建规划: 资源环境承载能力评价与可持续发展研究. 北京: 科学出版社, 2015.
- 21 张海霞, 庄天慧, 杜兴端. 自然灾害对农户收入来源变化的影响研究——以西南民族贫困地区 650 户农户为例. 四川农业大学学报, 2014, 32 (3): 340-345.

## Spatial-temporal Pattern of Poverty-stricken Areas and its Differential Policies for Poverty Alleviation in China

Zhou Kan<sup>1,2</sup> Wang Chuansheng<sup>1,2</sup>

(1 Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

2 Institute of Geography Science and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China)

**Abstract** In 2020, shaking off poverty in rural areas under current standards and tackling the regional overall poverty is the most difficult challenge to build a well-off society in an all-round way in China. In this paper, based on the analysis of the status quo of poverty alleviation and development in China, and the characteristics analysis of resources and environment carrying capacity in poverty-stricken areas, we attempt to identify and classify the regional types of state-level poverty counties, and put forward the differential policies for poverty alleviation and development in China's 13th Five-Year Plan. The result shows the followings. Firstly, since the reform and opening policy in 1978, adhering to government-dominant and development-oriented guiding principles, China has conducted organized, well-planned, and large-scale poverty alleviation program which resulted in remarkable success. The number of people living in absolute poverty has significantly decreased in China, poor rural population dropped from 94.22 million at the end of 2000 to 26.88 million in 2010, and poverty incidence rate decreased from 10.2% to 2.8%. Meanwhile, the relative poverty population according to the estimation results of international standards remains more than 200 million people for a long time. Both the gap between rural per-capita net income and urban per-capita disposable income, and the income gap among rural areas were widened as well. Secondly, the nationwide poverty has been basically eliminated in China, but the contiguous and concentrated distribution of poverty-stricken areas has not changed significantly. The classification result of types of resource and

environmental constraints in state-level poverty counties shows that, there are 456 poverty counties restricted by the resources and environment in China, accounting for 77% of all state-level poverty counties (592), and the proportions of resource-constrained types, environment-constrained types, and comprehensive-constrained types are 33%, 23%, and 21% respectively. In poverty-stricken areas, the overall resources and environment carrying capacity is proved to be relatively weak, the resource and environmental burden is chronically overloading, especially in ethnic areas and mountain areas of central and western China, and the potential to enhance capacity is greatly limited, moreover, the recovery cost is tremendous once the local carrying capacity is overloaded. Consequently, to aim at providing the decision-making evidence for innovations in poverty alleviation of systems and mechanisms and implementing accurate poverty alleviation in accordance with local conditions, we suggest that poverty-stricken areas should make differential policies to get rid of poverty based on regional carrying capacity and development potential. On the one hand, the policies for poverty alleviation in the poverty-stricken areas faced with vulnerable ecological environment, poor living environment, and frequent natural disasters, should focus on alleviating burdens on local overload population, at the same time, enhance the level of basic public services and ecological quality. On the other hand, in the poverty-stricken areas with strong resources and environment carrying capacity, the policies for poverty alleviation should deepen institutional innovation in the respects of policy improvement and measures intensification so as to realize the transformation of resource advantages into industrial advantages.

**Keywords** poverty-stricken areas, state-level poverty counties, relative poverty, resources and environment carrying capacity, policies for poverty alleviation

周侃 中科院地理科学与资源所助理研究员，博士。主要从事区域可持续发展与资源环境承载能力研究。  
E-mail:zhoukan2008@126.com.

**Zhou Kan**, assistant professor, Institute of Geography Science and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences (CAS). His research fields include regional sustainable development, and resources and environment carrying capacity (RECC). He presided and participated in the projects granted by National Natural Science Foundation of China (NSFC) and CAS, and has published over 20 papers. E-mail: zhoukan2008@126.com.

王传胜 男，中科院地理科学与资源所副研究员，硕士生导师。主要研究领域为区域发展、区域生态经济，研究方向为生态脆弱地区农户生计，重大地域空间规划中限制性因素的作用、调控研究和应用实践。曾主持和参与国家自然科学基金、科技支撑计划、中科院知识创新工程、省部级规划等项目。曾获中科院2009年度杰出成就奖。  
E-mail:wangcs@igsnrr.ac.cn

**Wang Chuansheng** male, associate professor and Master's supervisor of Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences. His main research fields are regional development and regional ecological economy. His main research focus includes peasant household livelihood on ecologically vulnerable areas, the effect, regulation and applying of the restrictive factors in the spatial planning for major regions. He has host and participated in numerous projects, sponsored by National Natural Science Foundation of China (NSFC), Science and Technology Support Program, The Chinese Academy of Sciences Knowledge Innovation Project, and plans of provinces and ministries. He has won the CAS Outstanding Achievements of Science and Technology Award in 2009. E-mail:wangcs@igsnrr.ac.cn