

# 我国实施精准扶贫的区域模式与 可持续途径\*



李裕瑞<sup>1</sup> 曹 智<sup>1,2</sup> 郑小玉<sup>1,2</sup> 刘彦随<sup>1,3\*\*</sup>

1 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

2 中国科学院大学 北京 100049

3 北京师范大学土地与城乡发展研究院 北京 100875

**摘要** 目前我国仍有超过7000万的贫困人口，且区域分布广、贫困程度深。促进贫困地区的转型发展、贫困群体的生计改善，直接关系到2020年我国全面建成小康社会宏伟目标的实现。文章基于我国基本地理国情，深入探讨农村贫困问题的地域生成机制，梳理精准扶贫的区域模式，提出加快精准脱贫的可持续途径。研究认为，我国农村贫困发生机制和减贫的基本模式具有明显的区域性；“十三五”期间，精准扶贫应着眼于区域转型发展过程来着力破解贫困问题；需进一步完善精准扶贫的区域政策体系、产业政策体系、土地政策体系，着力建立和完善以区域发展助推贫困农户脱贫解困的传导机制。

**关键词** 精准扶贫，区域模式，可持续途径，区域发展

**DOI** 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.03.002

中国是世界上最大的发展中国家，人口多、耕地少，山地多、平原少，东中西区域差异大是我国基本的地理国情<sup>[1]</sup>，经济社会的发展也具有显著的区域非均衡性<sup>[2]</sup>。当区域发展滞后到一定程度时，称该区域为贫困地区；而收入、生活、权利等低于一定水平的居民则往往被称为贫困人口。我国政府长期以来高度重视减贫工作，经过近40年的不懈努力，我国贫困人口数已从1978年的2.5亿降至2014年的7017万，农村贫困发生率也从30.7%降至7.2%，成为全球首个实现联合国千年发展目标贫困人口比例减半的国家<sup>[3,4]</sup>。但应当认识到，我国现有的7017万贫困人口，集中分布在中西部的深石山区、高寒区、民族地区和边境地区，农村贫困人口多、贫困程度深、脱贫难度大。消除贫困、缩小城乡差距，仍是新时期我国需要着力解决的现实难题。党的“十八大”报告提出了到2020年全面建成小康社会的宏伟目标，让全体人民共享改革发展成果。加快贫困区域的转型发展，促进贫困群体

\* 资助项目：“实施精准扶贫、精准脱贫”国务院重大政策措施落实情况第三方评估项目（2015），国家自然科学基金重点项目（41130748）、面上项目（41571166）

\*\* 通讯作者

修改稿收到日期：2016年2月26日

的生计改善，成为我国经济社会可持续发展亟需落实和切实解决的重大课题。

经过近 40 年的扶贫开发，轻度贫困的农户多已脱贫，剩下未脱贫的农户多为重度贫困<sup>[5]</sup>。当前我国扶贫开发工作已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段。迫切需要将扶贫开发的重点转向贫困村、贫困人口，实施精准扶贫、精准脱贫战略，在建档立卡、精准识别的基础上，因贫施策、靶向治疗。针对农村贫困化存在的突出问题，我国政府充分吸收前期扶贫开发经验和教训，适时提出了精准扶贫的战略部署，为新时期农村扶贫开发与转型发展指明了方向。

2014 年初，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发〔2013〕25 号），首次将建立精准扶贫工作机制作为扶贫开发工作六大机制之一。2015 年，党的十八届五中全会进一步提出实施精准扶贫、精准脱贫，实现现行标准下农村贫困人口脱贫，贫困县全部摘帽。锁定目标，机遇与挑战并存，亟需因地制宜、因势利导，在实践中不断创新我国精准扶贫新机制、新模式。本文基于我国基本地理国情，深入探讨农村贫困问题的地域生成机制，简析精准扶贫的对象、尺度和区域，梳理精准扶贫的区域特色模式，提出推进精准脱贫的可持续途径及建议，为我国“十三五”精准扶贫战略决策提供科学参考。

## 1 我国贫困问题的地域生成机制

贫困是由于自然-生态、社会-经济、制度-政策等因素相互制约，地域功能及其价值实现机制出现障碍，以致区域发展落后、居民生活水平偏低的现象。贫困是一个区域性、结构性问题，突出表现为区域性的要素短缺、结构失衡、功能失调；贫困户、贫困人口是家庭个体问题，突出表现为收入、能力及权利约束。贫困人口和贫困区域在空间上并不具有完全一致性，贫困人口并非完全分布在贫困地区，而贫困地区也并非全是贫困

人口，但贫困人口往往集中分布在山高坡陡、资源匮乏的集中连片贫困区。因此，基于我国区域发展客观规律解析和特征分析，深入揭示农村贫困问题的地域生成机制，成为制定我国精准扶贫区域战略的重要依据。

### 1.1 地形复杂与区位不佳引发自然约束

地理条件和经济区位是影响区域人口分布和社会经济发展的重要因素。地形平坦，距离交通干线、增长极点较近的地方往往更易获得发展所需的土地、人才、资金、市场等重要资源；地形复杂、区位不佳的地区往往受制于可达性而形成对经济社会发展的强力约束。

### 1.2 资源匮乏与环境失调形成禀赋约束

经济社会发展需要自然资源、环境容量做支撑。自然资源丰富、环境容量较大往往更易形成区域发展的必要支撑要素。当然，现实并非完全如此，许多地区尽管资源富集，但开发不当也极易引发经济社会问题和环境污染、退化问题，即广泛应验的“资源诅咒”。

### 1.3 制度缺失与政策偏向加剧区域失衡

前述因素的非均衡性作用使得区域发展产生差异性。发达地区的优化发展、落后地区的转型发展、不同区域之间的协同发展亟需有针对性的区域政策和协同政策。如若相关制度缺失、政策持续偏向，将在规模效益、集聚效益、优胜劣汰等市场机制作用下进一步加剧区域失衡发展程度。

### 1.4 靶向不准与帮扶不力导致脱贫艰难

在地理、区位与资源禀赋条件不佳导致区域发展滞后、收入差距增大、贫困群体增多的情况下，如果扶贫开发的靶向不准，政府操作层面的体制不顺、机制不活，势必会帮扶不力，甚至导致扶富不扶穷、精英俘获，进而影响到扶贫努力的实际效果和效应。

### 1.5 马太效应与代际传递强化贫困陷阱

要素集聚与产业升级往往导致发达地区越来越发达、落后地区越来越落后，强化了区域差异格局；由于社会流动性弱，贫困和不利因素极易由父母传递给子女，使后代重复贫困境遇。上述区域发展的马太效应和贫困发生

的代际传递极易强化贫困陷阱，形成“漩涡效应”。

综上所述，可进一步将区域转型发展与农户脱贫解困，分解为要素禀赋和制度厚度两大推进器<sup>[6]</sup>（图1）。在区域层面，要素禀赋差异引发第一次发展差距，而如果制度供给不足，区域协同政策缺位，市场竞争机制很可能引发第二次发展差距；在家庭层面，区域发展若能通过就业和收入分配等惠及贫困农户，则有助于减贫事业，如果针对贫困化的分配制度不完善、扶持机制不精准，则区域发展很可能会加剧贫困。由于要素禀赋、制度厚度的区域差异性，贫困分布、贫困深度也存在明显的差异性。因此，优化精准扶贫区域模式、增强精准扶贫可持续性，应遵循区域发展和贫困化的地域分异规律，强调以区域转型创新发展为主线，不断改善要素禀赋、增加制度厚度，着力探寻该过程中靶向惠及贫困农户的有效途径。

化，但鉴于其自身发展能力和潜力有限，往往难以取得长远、持续的实效。因此，应以认识贫困人口和贫困区域的“人地耦合关系”为前提，正确处理精准深度和发展广度之间的关系，促进贫困个体（家庭）与贫困区域的协同发展，特别是加强精准扶贫措施和区域发展政策的耦合创新，做到因势利导、科学施策。

## 2.2 精准扶贫的尺度

在个人、家庭、村庄、乡镇、县域及贫困类型区等不同空间尺度和管理层级，其贫困的表征不一、障碍不一、出路有别。在类型区域尺度，贫困问题主要表现为具有类似的地理要素及其制约因素、类似的宏观政策和区域政策需求；在县域尺度，贫困问题主要表现为经济发展滞后、财政收入不足，需要通过培育主导产业、发展县域经济，增加财政收入；在村镇尺度，主要表现为公共财政投入不足、基础设施缺乏，需要完善村镇体系、增加公共

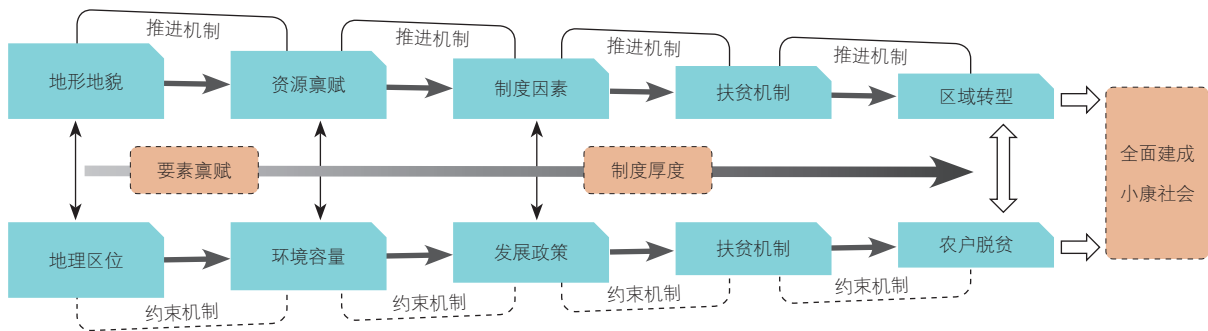


图1 要素禀赋、制度厚度与脱贫解困的概念模型

## 2 精准扶贫的对象、尺度和区域

### 2.1 精准扶贫的对象

贫困县、贫困村、贫困户和贫困人口是精准扶贫需要着力识别的对象层级。中共中央办公厅《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》指出，“应按照县为单位……对每个贫困村、贫困户建档立卡……深入分析致贫原因，逐村逐户制定帮扶措施”。需强调的是，从贫困问题的地域生成机制和区域发展客观规律来看，直接扶持微观贫困户、贫困人口个体，虽能达到作用对象的精准

投入、改善基础设施条件；在贫困户层面，则需要能力建设、增进参与、资金扶持、困难救助等。

### 2.3 精准扶贫的区域

加快贫困地区的扶贫开发、转型与经济社会可持续发展，是实现农村内生性、造血式发展，根本解决农村贫困问题的重要前提。贫困规模、贫困程度、致贫因子、障碍因素的区域分异性，决定了精准扶贫的区域差异性。实施精准扶贫、精准脱贫工作，必须充分考虑我国贫困区域和类型的多样性、差异性。1986年，我国确定了331个国家级贫困县；1994年，国家“八七扶贫

攻坚”时增加至592个；2001年，《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》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，取消了沿海发达地区的38个国家级贫困县，增加了中西部地区的贫困县数量，总数仍为592个，同时将国家级贫困县改为国家扶贫开发工作重点县，西藏作为集中连片贫困区域全部享受重点县待遇；2011年《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》划定14个连片特困地区，并将其作为扶贫攻坚主战场。14个片区共含680个县，其中有440个是国家扶贫开发工作重点县，而592个重点县中另有152个不在片区内，所以片区县与重点县之和为832个，作为当前我国扶贫开发的重点县域。

## 2.4 贫困区与贫困户

通过因地制宜地推行区域政策、推进扶贫开发精准化，可在较大程度上促进贫困地区发挥后发优势和快速转型发展，实现其从“贫困地区”向“欠发达地区”的转变。但是，因受家庭和个人的能力约束，仍将存在部分贫困家庭或个人。综合考量近年我国区域发展和城乡转型态势，以及精准扶贫政策推进的实际情况，预计“十三五”期末可以全面消除集中连片特困地区，但仍将有部分地区特别是欠发达区域存在相对贫困家庭和人口，该群体需要通过低保兜底的途径

予以妥善解决（图2）。

## 3 精准扶贫的区域模式

### 3.1 区域模式的理论内涵

精准扶贫区域模式是对特定区域内针对区域特点而组织开展的具有认可度、代表性、稳定性、持续性的精准扶贫做法的理论概括。基于顶层设计和基层实践，总结提出适合于特定区域精准扶贫的典型模式与途径，有助于增进精准扶贫综合认识，有利于在实践中探索具有转型期中国特色的减贫与发展道路。

“十三五”的精准扶贫工作，应以“六个精准”（扶贫对象精准、措施到户精准、项目安排精准、资金使用精准、因村派人精准、脱贫成效精准）为基本准则，以“五个一批”（发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批）为主要方式，在逐步完善生态补偿、粮食补贴、金融政策、土地管理等共性制度与政策的基础上，充分结合贫困区域特点，着力创新扶贫区域模式。

### 3.2 精准扶贫的区域模式

2011年发布的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》将六盘山区、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

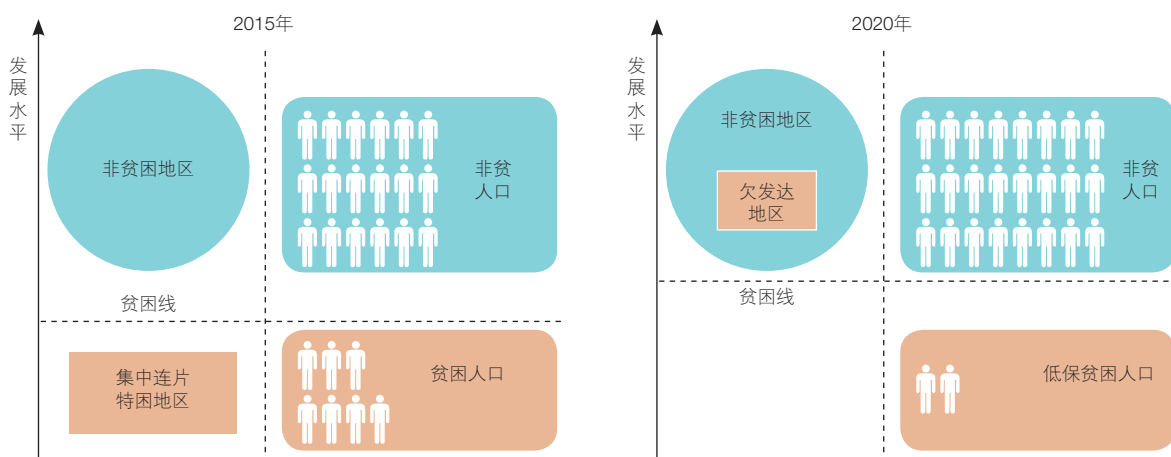


图2 2020年我国能消除贫困地区但难免仍有少量贫困人口



山区、燕山-太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区、西藏、四省藏区、新疆南疆三地州共 14 个片区作为扶贫攻坚主战场，为精准扶贫提供了空间指引。总体来看（表1）：① 14 个片区的集中连片特征突出，多位于我国的高原地区、山地丘陵区，特别是三大阶梯的过渡带；② 片区的植被和森林覆盖情况往往呈两极分化，一类是森林覆盖率特别高，有 5 个片区森林覆盖率高于 50%，一类是特别低，超过 4 个片区的森林覆盖率不足 20%；③ 从社会经济情况来看，多为革命老区、民族地区或边境地区，即往往呈现“老、少、边、穷”的四大特征；④ 不同片区往往具有不同的减贫与发展重点，在区域模式方面，具有不同的创新方向。结合各片区的区域特征，以及新常态下“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，探讨“十三五”期间我国精准扶贫的区域模式。

（1）**六盘山片区**。该区地处黄土高原中西部及其与青藏高原过渡带，沟壑纵横、生态脆弱、干旱缺水。应着力创新水土流失治理的参与模式及投融资模式，并结合区域自然条件、伊斯兰文化特性发展特色产业，在缺乏生存条件的地区推进易地搬迁扶贫。

（2）**秦巴山片区**。该区跨秦岭、大巴山，地形复杂，森林资源丰富，生态功能突出，但基础设施薄弱，因灾致贫、返贫问题突出。应加强基础设施建设、提升防灾减灾能力，着力创新区域生态补偿模式、旅游扶贫模式，显化生态资产价值。

（3）**武陵山片区**。该片区为四省交界区，森林覆盖率高，但灾害多发、土壤贫瘠、交通不便，少数民族人口多。应加强基础设施建设，发展特色农业、生态文化旅游，创新生态补偿机制，建设长江流域重要生态安全屏障。

（4）**乌蒙山片区**。该区山高谷深、地势陡峻，森林覆盖率高，水能、矿产资源丰富，生态脆弱、地贫灾多、交通不便。应着力创新生态补偿机制、山地综合整治模式、民俗旅游扶贫模式，发挥西南开放通道

的作用。

（5）**滇桂黔石漠化区**。该片区森林、水资源丰富，但石漠化严重，生态脆弱。应加强交通等基础设施建设，发展喀斯特旅游，有序开发能源和矿产资源，加强石漠化综合治理，重点创新特色旅游扶贫模式、生态工程贫困户参与模式、特色教育扶贫模式等。

（6）**滇西边境山区**。该区地处横断山区南部和滇南山间盆地，山高谷深，生态功能突出，但地质灾害较多、交通极为不便。应加强基础设施建设，发展特色农业和手工业生产、口岸贸易，着力创新生态补偿机制、旅游扶贫模式。

（7）**大兴安岭南麓片区**。该区域积温低、降水少，沙化、盐碱化问题严重，农田设施薄弱，市场化程度低，但人均耕地多。应创新土地整治配置扶贫模式，加强商品粮和畜产品生产加工基地建设，利用“互联网+”带动土特产品销售，依托大兴安岭山区发展休闲旅游产业。

（8）**燕山-太行山片区**。该区域位于燕山-太行山腹地，革命老区，旅游资源丰富，毗邻京津等城市，生态功能突出，亟需创新生态补偿机制，加强生态建设和水源地保护，有序开发旅游资源，利用“互联网+”带动绿色农副产品加工业发展。

（9）**吕梁山区**。该区域干旱缺水，水土流失严重，同时又处革命老区，相对闭塞。应创新水土流失治理模式，并结合区域自然条件和文化特性，利用“互联网+”带动旱作特色农产品加工、销售产业发展，提升优势资源开发的扶贫效果。

（10）**大别山片区**。该区以大别山区及黄淮平原南部为主体，降水丰富，粮食生产功能突出，但沿淮低洼易涝。应创新土地整治和粮食补贴模式，建立生态补偿机制，发展粮食和特色农业，挖掘革命老区的文化资源优势发展红色旅游。

（11）**罗霄山片区**。该区域森林覆盖率超过 70%，降水丰富，红色文化积淀深厚，交通较为不便。亟需加

表1 14个集中连片特困区基本特征与精准扶贫要点

片区	地理区位特征	资源环境特征	社会经济特征	减贫与发展的重点	区域模式创新
六盘山片区	黄土高原中西部及其与青藏高原过渡带，沟壑纵横	森林覆盖率20%，干旱少雨、缺水，生态环境脆弱，水土流失严重	革命老区，伊斯兰教少数民族的主要聚集区，贫困面广、程度深	加强基础设施建设，发展旱作节水特色农业、文化旅游产业，加强黄河流域生态修复	水土流失治理模式★★★★ 民族特色产业模式★★★★ 易地搬迁扶贫模式★★★
秦巴山片区	跨秦岭、大巴，大山阻隔、地形复杂，交通基础设施薄弱	森林覆盖率55%，自然灾害多发，水利设施薄弱，工程性缺水	革命老区，因灾致贫、返贫问题突出，生态建设任务重	加强道路交通建设，发展生态文化旅游，发展社会事业，建设国家重要生态安全屏障	生态补偿扶贫模式★★★★ 生态旅游扶贫模式★★★★ 易地搬迁扶贫模式★★★
武陵山片区	武陵山脉，四省交界，海拔高，气候恶劣，交通不便	森林覆盖率55%，水源涵养区、生态屏障，灾害多发，土壤瘠薄	革命老区，跨省交界面大，少数民族聚集多，贫困人口分布广	加强基础设施建设，发展特色农业、生态文化旅游，建设长江流域重要生态安全屏障	生态补偿扶贫模式★★★★ 生态旅游扶贫模式★★★★ 特色农业扶贫模式★★★
乌蒙山片区	云贵高原与四川盆地结合部，山高谷深，地势陡峻	森林覆盖率40%，水能、矿产资源丰富，生态脆弱、地贫灾多	革命老区，少数民族聚集多，地方病较多，贫困发生率片区第二	控制人口增长，建设国家重要能源基地、西南开放通道、流域生态屏障，民俗文化风情旅游	生态补偿扶贫机制★★★★ 山地综合整治模式★★★★ 民俗旅游扶贫模式★★★
滇桂黔石漠化区	云贵高原东南部及其与广西盆地过渡地带，石漠化严重	森林覆盖率50%，水能、矿产资源丰富，生态脆弱，地贫灾多	民族地区、革命老区、边境地区，民族文化底蕴好，资源优势尚未发挥	加强交通等基础设施建设，发展喀斯特旅游，有序开发能源和矿产资源，加强石漠化综合治理	特色旅游扶贫模式★★★★ 生态工程参与模式★★★★ 生态补偿扶贫模式★★★
滇西边境山区	横断山区南部和滇南山间盆地，山高谷深，交通瓶颈突出	森林覆盖率56%，水利设施薄弱，地质灾害多，生态保育任务艰巨	少数民族地区、边境地区，贫困面广、程度深，文化多样，素质性贫困	加强交通、水利等基础设施建设，培育特色农业、旅游等产业，建设西南生态安全屏障	口岸开放贸易扶贫★★★★ 生态补偿扶贫模式★★★★ 特色教育扶贫模式★★★
大兴安岭南麓山片区	大兴安岭中段和松嫩平原西北部，以低山丘陵和平原为主	森林覆盖率16%，土地资源多，积温低、降雨少，沙化、盐碱化严重	国有经济比重高，市场化程度低，农田设施薄弱制约农业农村发展	加强商品粮和畜产品生产加工基地建设，加强风能利用与煤炭深加工，发展生态休闲旅游产业	土特产品电商扶贫★★★★ 生态旅游扶贫模式★★★★ 土地整治配置扶贫★★★
燕山-太行山片区	内蒙古高原和黄土高原向华北平原过渡带，燕山太行腹地	森林覆盖率25%，旅游资源丰富，生态建设与环境保护任务艰巨	革命老区，靠近京津的区位优势尚未充分发挥，生产要素流失严重	加强生态建设和水源地保护，发展绿色农副产品加工、旅游休闲度假、现代物流产业	生态补偿扶贫模式★★★★ 土特产品电商扶贫★★★★ 休闲旅游扶贫模式★★★★
吕梁山区	黄土高原中东部丘陵沟壑区，沟壑纵横，交通不便	森林覆盖率25%，降水少、蒸发大，干旱缺水，水土流失严重	革命老区，相对闭塞，能矿资源开发的富民效应弱，经济活力不足	发展旱作特色农产品加工，提升优势资源开发的扶贫作用，加强黄河中游水土保持重点区建设	水土流失治理模式★★★★ 土特产品电商扶贫★★★★ 优势资源开发扶贫★★★
大别山片区	鄂豫皖交界地带，以大别山区及黄淮平原南部为主体	森林覆盖率33%，降水多、河流多，沿淮低洼易涝，矿产资源匮乏	革命老区，粮食主产区，人口密度最大的片区，人地矛盾突出	发展粮食和特色农产品生产加工、红色旅游、文化休闲旅游，建设区域生态安全屏障	土地整治粮食补贴★★★★ 红色文化生态旅游★★★★ 生态补偿扶贫模式★★★
罗霄山片区	罗霄山脉中南段及其与南岭、武夷山连接地区，自然灾害多	森林覆盖率74%，降水丰富，矿产资源富集，红壤分布广泛	原井冈山革命根据地和中央苏区范围，红色文化积淀深厚，交通不便	加强交通、能源等基础设施建设，发展特色农林产业、红色旅游，加强生态建设和环境保护	土特产品电商扶贫★★★★ 红色旅游扶贫模式★★★★ 生态补偿扶贫模式★★★★
西藏	青藏高原高寒地区，地形、气候复杂多样，交通不便	森林覆盖率14%，草地资源丰富，生态环境脆弱，国家生态屏障	贫困地区、边疆地区、少数民族地区，全国唯一省级集中连片特困地区	加强交通、能源等基础设施建设，发展高原特色种养业及旅游业，加强生态建设和环境保护	高原特色旅游扶贫★★★★ 生态补偿扶贫模式★★★★ 技能教育扶贫模式★★★
四省藏区	羌塘高原与横断山区，高山峡谷多，交通不便	大江大河发源地，重要生态功能区，地质灾害多，草地资源丰富	均为民族县，多为牧业、半牧业县，人均收入仅约全国平均的一半	加强交通、能源等基础设施建设，发挥草地资源优势，加强江河源区生态建设和环境保护	高原特色旅游扶贫★★★★ 草地综合开发扶贫★★★★ 生态补偿扶贫模式★★★
新疆南疆三地州	塔克拉玛干沙漠南缘，以沙漠、戈壁和山地为主	干旱少雨、年降水量低于50mm，自然灾害频发、生态环境脆弱	边境地区、民族地区、高原荒漠地区、贫困地区，贫困发生率为片区之首	保障饮水安全，发展口岸物流，发展矿产资源开采加工、农产品精深加工、民族特色工业、药业	特色工农产业扶贫★★★★ 民族风情旅游扶贫★★★★ 口岸贸易物流扶贫★★★

注：基于“实施精准扶贫、精准脱贫”重大政策措施落实情况第三方评估团队的实地调研资料整理（部分资料来自相应片区的区域发展与扶贫攻坚规划）；

“★”用于反映创新该类模式的重要度与迫切度

强基础设施建设,发展红色旅游,同时以“互联网+”发展电子商务带动特色农林产业发展,创新区域生态补偿机制,显化生态价值。

(12) 西藏。该区域地处青藏高寒地区,基础设施差,生态环境脆弱,是我国重要的生态屏障。应加强基础设施建设,发展高原特色种养业和旅游业,建立生态补偿机制,加强生态建设和环境保护,同时提高教育和医疗等公共服务水平。

(13) 四省藏区。该区域是我国重要生态功能区、民族聚居区,高山峡谷多,草地资源丰富,交通不便。应结合民族政策,加强基础设施建设,综合开发草地资源,发展民族文化旅游产业,建立生态补偿机制,加强江河源区生态建设和环境保护。

(14) 新疆南疆三地州。该区以沙漠、戈壁和山地为主,年降水量极低,贫困发生率为各片区之首。应着力保障饮水安全,发展口岸物流、矿产资源开采加工、农产品精深加工、民族特色工业、药业。

## 4 多措并举增强精准扶贫的可持续性

“十三五”期间,我国实施精准扶贫,应着眼不同类型贫困地区的基本特点和主要问题,着力推进区域转型与创新发展,谋求在贫困地区公共服务均等化、城乡发展一体化进程中破解贫困难题<sup>[7]</sup>。尤其应注重城乡互动、区域联动,在新型城镇化、生态文明建设进程中实现统筹发展。注重多措并举,加快创建生态补偿机制,提高针对贫困地区的一般性转移支付;加强区域之间对口援助,创新远程医疗、远程教育、远程智库新机制,创新“互联网+”驱动的经济发展新模式;强调扶贫开发与县域经济发展、新型城镇化、中心村镇建设的耦合性<sup>[8]</sup>;突出扶贫开发与传统文化、特色文化挖掘、传承、保护和发展相融合。因地制宜、讲求实效,分区分类推进集中连片特困地区的功能转型,促使连片贫困地区逐步由生活型向生态型转变,将集中连片贫困地区建设成为我国重要的水源涵养、自然保护、生态保育、文化传

承、绿色发展的特色功能区。

### 4.1 完善精准扶贫的区域政策体系

研制出台针对性的区域政策是促进问题区域转型发展的重要前提。我国已有明确的片区划分方案,但从各片区的扶贫攻坚规划来看,“有区域、无政策”的问题突出。建议基于主体功能、关键障碍、民生需求等,深化精准扶贫的供给侧改革,完善区域政策:(1)在粮食主产贫困县,以种植面积和产量为参照,加大粮食生产补贴力度,扶持一批养殖大户、养殖企业和农副产品加工企业,提升粮食生产加工功能,注重品牌建设;(2)在生态脆弱贫困县,率先推进实施生态建设重大工程,创造条件让贫困户参与工程施工获得工资性收入,然后实施生态补偿、生态保育制度,增加贫困居民的转移性收入;(3)在少数民族贫困县,加强道路、饮水、电力和通信以及医疗卫生等基础设施建设,创造条件引导贫困户深度参与民俗文化旅游项目、民族特色产品产销,充分发挥特色旅游在精准扶贫中的作用;(4)在偏远边境贫困县,进一步改善交通等基础设施,挖掘边境特色景点和文化,培植边境风情旅游产业,提高贫困户在生产、加工、对外贸易等环节的参与度,促进脱贫解困,让当地居民留得住、能致富,进而维系边疆稳定;(5)在深山林区贫困县,深化林权制度改革,创新“林权+社会投资”、“林权+合作社”、“林权+荒山造林”等增收渠道,完善生态补偿机制、生态保育制度,加大交通、物流基础设施建设,开发森林旅游资源,发展林区特色养殖业、绿色食品产业和生态环保产业,利用“互联网+”发展电子商务,促进林下经济发展。

### 4.2 健全精准扶贫的产业政策体系

培育具有核心竞争力的产业对于区域发展与转型至关重要。应根据以往的产业扶贫经验和新时期产业发展的难点与风险,切实健全精准扶贫的产业政策体系,提升竞争性产业发展能力及其贫困户的带动性:(1)基于区域根植性、农户带动性、市场竞争性等原则,挖掘、遴选和扶持精准扶贫的特色产业,着力形成完善的产业



体系 and 专业化市场, 充分发挥其规模效应和关联效应;

(2) 从制度上明确贫困户在扶贫产业发展中的参与机制、入股机制、分配机制、维权机制和风险防范机制, 保障贫困户合理收益空间和合法权益;

(3) 加大对扶贫产业发展的金融扶持力度, 实现金融产品向贫困地区倾斜, 撬动贫困地区产业发展;

(4) 扶持一批家庭手工业下乡、进村、入户的特色项目, 让贫困户在家即可实现非农就业和增收;

(5) 建立贫困县产业发展协同机制、预警机制, 定期上报县域产业发展类型、规模及效益, 由省级部门进行综合评估和优化调整, 避免产业同质化和恶性竞争可能带来的市场风险。

#### 4.3 构建精准扶贫的土地政策体系

贫困地区往往具有丰富的土地资源, 土地和林地的承包经营权是贫困户的重要资产。当前, 多数农地存在耕作不便、产能不高、效益不好等问题; 林地的经济价值尚未发挥, 生态价值由于补偿较低而难以充分体现。精准扶贫的工作创新一定要围绕人地关系, 面向新型城镇化、生态文明建设的战略要求来优化调整扶贫开发的片区战略。应针对贫困地区的土地资源开发、利用与管理, 完善精准扶贫的土地政策体系:

(1) 加大针对贫困地区的土地综合整治力度, 改善农田水利设施, 提高农业综合生产能力;

(2) 在有条件的地区布局低丘缓坡改造项目, 允许一定比例的整治新增耕地可用于异地指标交易;

(3) 充分发挥城乡建设用地增减挂钩政策在易地搬迁扶贫、生态移民中的作用;

(4) 改变当前耕地保护“一刀切”的政策, 对贫困地区非农建设、扶贫产业发展所需土地指标给予特殊支持和照顾, 以利其发挥后发优势、转型发展。

#### 4.4 建立脱贫解困的内在传导机制

传统的开发式扶贫、产业扶贫往往导致扶富不扶穷、富区不富民, 难以消除深度贫困。其根源在于缺乏完善的从区域经济社会发展到贫困农户脱贫解困的传导机制, 应分区、分类、分级实施精准脱贫策略<sup>[9]</sup>。建议着力建立区域发展助推脱贫解困的内在传导机制, 促进

贫困地区以区域转型发展有力支撑精准扶贫:

(1) 完善贫困农户在区域发展中的参与机制, 明确贫困农户科学参与精准扶贫规划编制、产业发展、基础设施建设等相关实践的责任、权利和义务;

(2) 规范贫困农户参与产业扶贫项目的土地作价入股机制、增值收益分配机制、产业风险防范机制, 提高产业项目扶贫的精准性、有效性、稳定性和持续性;

(3) 深入推进针对贫困群体的组织管理和能力建设工程, 破解由于文化、技能、疾病、观念等原因导致贫困户自我发展能力不足、意愿不强及“等靠要”等现实难题。

#### 参考文献

- 1 刘彦随, 龙花楼, 王介勇, 等. 中国农业现代化与农民. 北京: 科学出版社, 2014.
- 2 Li Y R, Long H L, Liu Y S. Spatio-temporal pattern of China's rural development: A rurality index perspective. *Journal of Rural Studies*, 2015, 38: 12-26.
- 3 刘永富. 多措并举推进扶贫开发. *中国扶贫*, 2014, (22): 30-31.
- 4 国家统计局. 2014年国民经济和社会发展统计公报. [2015-2-26]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226\\_685799.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html)
- 5 杨凤平. 深度贫困“硬骨头”咋啃. *中国扶贫*, 2011, (2): 34-37.
- 6 Amin A, Thrift N. Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy//managing cities, the new urban context. New York: John Wiley and Sons, 1995: 91-108.
- 7 Liu Y S, Chen C, Li Y R. Differentiation regularity of urban-rural equalized development at prefecture-level city in China. *Journal of Geographical Sciences*, 2015, 25 (9): 1075-1088.
- 8 刘彦随. 精准扶贫当依靠科学体系 (新论). *人民日报*, 2015-10-19.
- 9 王瑜, 汪三贵. 农村贫困人口聚类与减贫对策分析. *中国农业大学学报 (社会科学版)*, 2015, 32 (2): 98-109.



# Regional and Sustainable Approach for Target-Poverty Alleviation and Development of China

Li Yurui<sup>1</sup> Cao Zhi<sup>1,2</sup> Zheng Xiaoyu<sup>1,2</sup> Liu Yansui<sup>1,3</sup>

( 1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

2 University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China;

3 College of Land and Urban-rural Development, Beijing Normal University, Beijing 100875, China )

**Abstract** At present, there are still more than 70 million impoverished people in China. The transformation development of poverty-stricken regions and the livelihoods improvement of impoverished rural households are directly related to comprehensive realization the grand goal of building moderately prosperous society in 2020. Based on the analysis of basic geographical conditions, this paper probes the geographical generative mechanism of poverty, and explores the regional model and sustainability approach of targeted poverty alleviation and development. This research suggests poverty generative mechanism and poverty alleviation models are obviously regional particularity, and poverty should be alleviated in the progress of regional transformation development during the 13th Five Year Plan. This paper also suggests that in order to achieve the goals of targeted poverty alleviation and development, regional policy system, industrial policy system, and land policy system should be further improved, and transmission mechanism between regional development and poverty alleviation should be established and improved as well.

**Keywords** targeted-poverty alleviation and development, regional model, sustainable approach, regional development

**李裕瑞** 中科院地理科学与资源所副研究员，硕士生导师。1983年出生。中国地理学会会员，中国自然资源学会土地资源研究专业委员会委员，国土资源部不动产登记中心学术委员会青年分会委员，中国城乡发展智库联盟理事。主要从事土地利用、区域农业与农村发展方面的研究。先后主持中国博士后科学基金一类资助、特别资助项目，国家自然科学基金青年基金、面上基金项目，参与国土资源部公益性行业科研专项、国家科技支撑计划项目及国家发改委等部委的各类课题10余项。E-mail: liyr@igsnrr.ac.cn

**Li Yurui** the Associate Professor of Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, majoring in land use, regional agriculture, and rural development, currently interested in rural geography and engineering, hosted and participated in more than 10 projects sponsored by the China Postdoctoral Science Foundation, National Natural Science Foundation of China, the Ministry of Land and Resources, Ministry of Science and Technology, and the National Development and Reform Commission. E-mail: liyr@igsnrr.ac.cn

**刘彦随** 男，中科院地理科学与资源所区域农业与农村发展研究中心主任、研究员，北京师范大学土地与城乡发展研究院院长、长江学者特聘教授，博士生导师。中国城乡发展智库联盟（CURTA）理事长，中国农业资源与区划学会副理事长，中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会主任。主要研究领域为土地利用、土地资源管理、区域农业与城乡发展。主持完成国家自然科学基金重点项目、国家社会科学基金重大项目、国家“十二五”科技支撑重点项目等科研课题70余项。发表学术论文380余篇，著作15部。E-mail: liuys@igsnrr.ac.cn

**Liu Yansui** male, Professor and director of Center for Regional Agriculture and Rural Development at Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, and dean of College of Land and Urban-Rural Development, Yangtze River Scholar

Distinguished Professor of Beijing Normal University. He is currently the President of China Urban-Rural Development Think Tank Alliance, vice-president of the Agro-Resource and Zoning Society of China, and director general of Committee for Agricultural Geography and Rural Development, Geographical Society of China. His main research fields focus on land use, land resource management, regional agriculture, and rural-urban development. As the principal investigator, so far, he has undertaken 70 research projects sponsored by the Key Program of National Natural Sciences Foundation of China, Key Program of National Social Science Foundation of China, and Key Projects in the National Science & Technology Pillar Program during the Twelfth Five-year Plan period. He has published more than 15 monographs, and over 380 peer-reviewed papers. E-mail: liuys@igsnrr.ac.cn