

编者按 贫困是一个全球性的发展问题和现实难题。中国政府长期致力于推进扶贫开发战略，不断探索扶贫开发模式，并取得了举世瞩目的成就。但如今仍有 7 000 多万农村贫困人口，成为全面建成小康社会难啃的“硬骨头”。适应新常态，决胜“十三五”，打赢攻坚战，亟需锁定目标、因地制宜，推进创新精准扶贫新理论、新政策。2015 年中科院通过竞标成为“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机构。75 位专家组成的评估团队，深入基层、走访部委、集思广益，取得了丰富的一手资料和研究成果，圆满完成了中央委托的重大任务。本专题“精准扶贫重大战略与政策研究”，精选了专家团队的多篇代表性文章，旨在展示扶贫领域研究新进展，探究深化扶贫开发新战略，引发精准扶贫前沿新思索，为中国精准扶贫乃至世界减贫发展事业做出新贡献。该专题由刘彦随研究员、严庆研究员共同指导推进。

中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略^{*}



刘彦随^{1,2} 周 扬^{1,2} 刘继来²

1 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

2 北京师范大学土地与城乡发展研究院 北京 100875

摘要 长期以来，中国坚持政府主导推动减贫事业，在实践中不断推进扶贫开发的理论创新、组织创新和制度创新，走出了一条中国特色的扶贫开发道路，为全球减贫事业做出了巨大贡献。然而，目前中国仍有 7 017 万农村贫困人口，成为全面建成小康社会的最大短板。文章深入剖析了新时期中国农村贫困化基本特征，揭示了农村贫困化地域分异规律，探明了农村贫困化的主导因素，提出了科学推进精准扶贫的战略与对策。研究表明：贫困人口规模大、分布广、贫困程度深、脱贫难度逐渐加大，是当前中国农村贫困状况的基本特征，因病、因残、因学、因灾致贫或返贫现象突出；农村贫困人口逐渐向我国中西部深石山区、高寒区、民族地区和边境地区集聚，具有贫困户、贫困村、贫困县、贫困区（片）等多级并存的组织结构和空间分布格局；“胡焕庸线”西北部、东南部贫困人口的比重分别占 16.4%、83.6%；自然环境恶劣、区位条件差、基础设施落后、区域发展不均衡及前期扶贫开发政策精准性不够等，是中国农村持续贫困的主要症结。如期实现 2020 年全面消除贫困，亟需扶贫工作体制机制的创新，科学推进精准扶贫战略。

^{*}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）

修改稿收到日期：2016 年 3 月 3 日

关键词 农村贫困化，地域分异特征，孤岛效应，精准扶贫，减贫战略，中国

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.03.001

贫困是一个全球性的重大社会问题和现实难题，消除贫困、缩小城乡差距是人类实现可持续发展的重要目标之一。中国是世界上最大的发展中国家，也是以农业人口为主的人

口大国,长期以来形成的城乡二元结构体制和薄弱的农村经济社会基础,造成了农村贫困人口多、分布广的基本格局。新中国成立后,中国坚持政府主导模式,以扶贫开发促进区域发展,在实践中推进扶贫开发的理论创新、组织创新和制度创新,不断完善扶贫开发战略和政策体系,走出了一条世界瞩目的中国式扶贫开发之路,成为全球首个实现联合国制定的贫困人口比例减半目标的国家,为全球减贫事业做出了巨大贡献。联合国《千年发展目标2015年报告》显示,1990—2015年全球极端贫困人口减少10.64亿,中国的贡献率超过70%^[1]。按照此前每人每天1.25美元的国际贫困线标准测算,1978—2014年中国减贫人数累计超过7亿人。若按中国贫困线标准测算,农村贫困人口从1978年的2.5亿减少至2014年的7017万,贫困发生率相应地从30.7%减少至7.2%^[2]。

改革开放以来,随着农村体制改革、工业化和城镇化的持续推进,以及开发式扶贫和区域发展系列战略的实施,中国对缓解农村贫困问题、促进农村持续发展做出了积极贡献^[3]。然而,应充分认识到,长期影响农村发展的自然环境 and 经济约束因素依然普遍存在,农村贫困面大、贫困人口多、贫困程度深的状况尚未根本改观,制约城镇化和农村发展的体制矛盾与社会问题仍未根本解决^[4],在经济发展中暴露出的区域差异、城乡差距、阶层差别等不平衡、不协调、不合理的现象日益突出^[5],以农村空心化、主体老弱化、村庄空废化、环境污染化和连片贫困化为主要特征的“乡村病”问题日趋严峻。党的“十八大”以来,强调体制机制转型和发展方式转变,推进新型城镇化和城乡发展一体化,为研究解决发展中的现实难题和战略问题指明了方向。当前,中国经济发展正进入“三期叠加”的重大转型期,依靠传统的经济增长方式和快速城镇化模式,来解决农村人口就业和增收的路径阻力明显加大,沿用传统的扶贫开

发政策和措施,实现改善民生、消除贫困遇到前所未有的难题和挑战^[6,7]。

2013年12月,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),提出了深化改革、创新扶贫开发工作机制的要求,指出精准扶贫是创新扶贫开发工作机制的一项重要内容。消除贫困,改善民生,走出一条中国特色扶贫开发道路,最终实现共同富裕。党的十八届五中全会明确提出,至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;2015年12月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,农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务。

减贫与发展是反映经济转型、社会进步的一面镜子。如期实现中国现有贫困人口全部脱贫目标,亟需锁定目标、认定方向、坚实前行,倒逼精准扶贫工作机制和模式创新。本文着眼于实施精准扶贫重大政策的新形势、新要求,基于完成“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任务调查和研究,重点审视新时期农村贫困化的基本特征,揭示农村贫困化的地域分异特点,探讨研制精准扶贫的科学体系和减贫策略,为有序推进我国“十三五”期间精准扶贫、精准脱贫重大规划、战略决策、成效考核提供参考。

1 新时期中国农村贫困化基本特征

1.1 贫困人口规模大、分布广、贫困程度深、脱贫难度大

依据2013年贫困人口“建档立卡”数据,目前全国有14个集中连片特困地区、832个贫困县、12.8万个贫困村、近3000万贫困户和7017万贫困人口^①。在现有7017万贫困人口中,因病、因灾、因学、因劳动力致贫的人数分别占42%、20%、10%和8%^②。贫困人口主要分布在中西部集中连片特困地区,多为深石山区、

① <http://politics.people.com.cn/n/2015/1127/c1001-27861506-2.html>

② <http://news.china.com/domestic/945/20151216/20945243.html>

高寒区、生态脆弱区、灾害频发区和生态保护区,其自然条件差,基础设施薄弱,产业发展滞后,农民增收困难,贫困代际传递明显^[7]。据统计分析,2014年西藏、甘肃、新疆、贵州、云南等省区的贫困发生率均超过10%,云、贵、川、桂、湘、豫等省区的贫困人口数量均超过了500万^[2]。

1.2 区域性整体贫困尚未根本改变

新中国成立初期,中国的农村贫困人口呈现区域性集中分布。改革开放以来,随着国家经济发展和扶贫开发战略推进,农村贫困人口大规模减少,但区域性整体贫困尚未根本改变。目前14个集中连片特困地区包括680个贫困县,其中440个国家扶贫开发工作重点县。这些贫困县中仍有6.9万个“建档立卡”贫困村不通客运班车;83.5万个自然村中不通沥青(水泥)路的自然村数33万个,占39.6%。“建档立卡”户中有652万户饮水困难、580万户饮用水不安全^[7]。

1.3 贫困地区内生动力严重不足

当前老少边穷地区贫困群体中孤寡妇幼、“光棍汉”、“五保户”比例偏高,贫困人口受教育程度普遍偏低、健康水平低下,产业发展严重滞后。据统计分析,全国超过70%的“建档立卡”贫困村没有集体经济,内生发展的动力不足^③。因病、因残、因学、因灾致贫或返贫问题突出,因病致贫的比重超过40%,致使贫困人口自我发展的能力偏弱^[7]。在一些地方还滋生了“贫困有理有利”的思想观念和“等、靠、要”的不良风气,并具有代际传递的人文特征。

1.4 持久性贫困和暂时性贫困并存

贫困通常可分为暂时性贫困和持久性贫困^[8,9]。随着反贫困战略的持续推进,中国农村持久性贫困有所缓解,但因农村产业基础薄弱、经济相对落后,就业与社会保障体系不健全,城乡统筹发展机制不完善^[10],农民

抵御风险或不利冲击的能力弱,引发暂时性贫困的问题更为突出^[11,12]。区域分布上,中国东北及中部地区暂时性贫困明显,而西部深石山区、生态脆弱区的灾害频发、土地退化严重,多数“一方水土难养一方人”,成为农村持久性贫困和亟需实施生态移民措施的区域^[13]。

1.5 农村贫困老龄化问题突出

农村贫困老龄化是新时期扶贫开发面临的主要挑战之一。当前中国已进入老龄化社会,2014年底60岁以上的老年人口达2.25亿,占总人口的15.5%,且农村老龄化速度明显快于城市^④。而快速的人口老龄化巧遇“未富先老”、养老资产不足、社会养老服务体系不健全等现实问题。新常态下的农民工返乡还滋生了“未老先养”的问题,致使农村贫困陷入老年贫困或“银发贫困”。按世界银行每天1美元的贫困标准估算,2009年全国农村贫困老年人口数量已超过1400万^[14],燕山-太行山片区的老年人口贫困发生率高达76.2%^[15]。

2 农村贫困化的地域分异特征

2.1 农村贫困化地域类型

中国农村贫困人口呈现范围广且相对集中的空间分布规律,具有贫困户、贫困村、贫困县、贫困区(片)等多级并存的组织结构和空间集聚分布格局(图1)。

统计分析表明,2014年中国东、中、西部地区的贫困人口数分别为586万、2831万和3600万^[2],且以“胡焕庸线”沿线的山地丘陵区集中分布为主。“胡焕庸线”的西北部、东南部贫困人口比重分别为16.4%、83.6%^⑤。中国农村贫困地区总体上呈现出3种地域类型:(1)东部平原山丘环境及革命根据地孤岛型贫困区,包括东北与朝鲜、俄罗斯、蒙古接壤地区;冀鲁豫皖的黑龙港流域和鲁北冀东滨海地区及淮河中上游地区,主要集中在沂蒙山、大别山、井冈山、闽赣接壤山区等岛状分布的丘陵区

③ http://news.ifeng.com/a/20160111/47016544_0.shtml

④ <http://finance.sina.com.cn/china/20151104/165723676917.shtml>

⑤ 中科院.“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报告.北京:中国科学院地理科学与资源研究所,2015

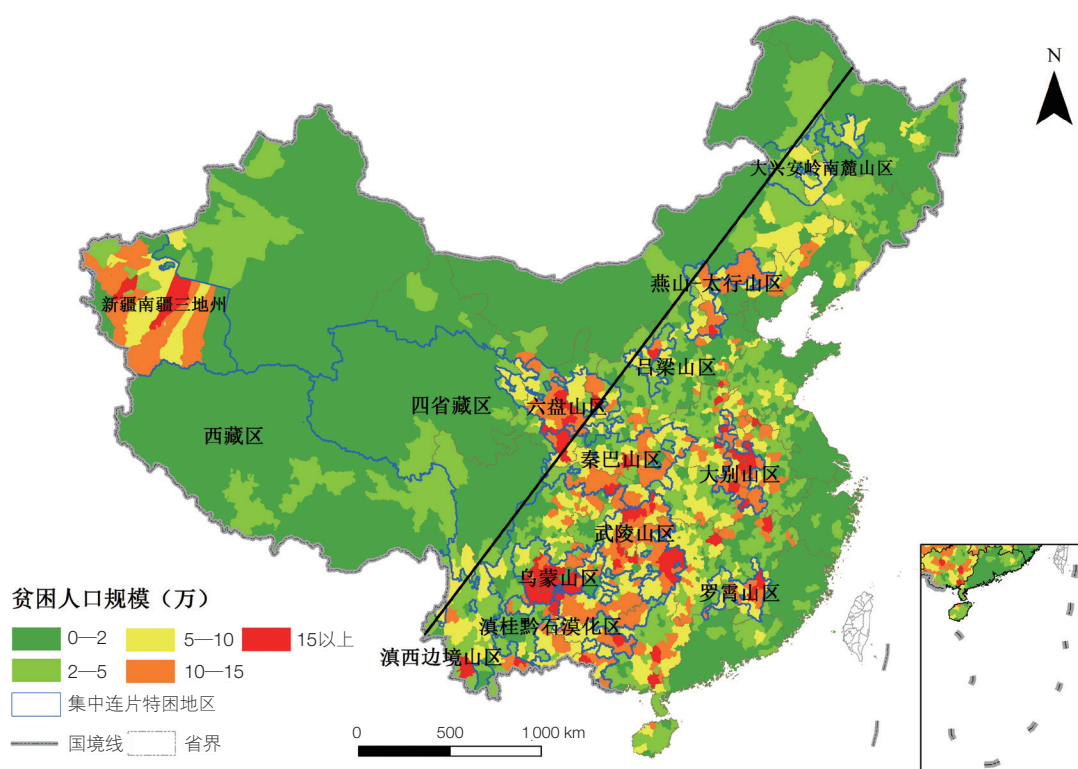


图1 2014年中国县级贫困人口规模及其空间分布

区；（2）中部山地高原环境脆弱贫困带，包括胡焕庸线两侧，从中国东北延伸至西南、四川盆地和汉中盆地，呈带状分布的山地高原区；（3）西部沙漠、高寒山地环境恶劣贫困区，包括新疆、青海、西藏三省区的沙漠地区，帕米尔高原、青藏高原及云贵高原区。

2.2 农村贫困化区域制约因素

中国14个集中连片贫困地区发展，均面临类型多样、程度不等的区域性制约因素（表1）。由于自然地理、生态环境、历史进程、民族文化、经济区位等原因，贫困地区与生态脆弱区、限制或禁止开发区、少数民族集聚区、边境地区和革命老区呈现空间上的高度叠合^[16]。贫困人口分布多在深石山区、高寒区、高原区和地方病高发区，人地矛盾突出，资源环境承载能力弱^[17]，其中山区、丘陵地区、限制开发区多为贫困人口最为集中的区域^[18-21]。据分析，14个集中连片区的缓陡坡（坡度介于15°—25°）、陡坡（>25°）面积比例分别

高达20.8%和17.1%^⑥。农村贫困区与水资源短缺重点区在地理空间分布上具有高度一致性^[18,22]，水资源短缺区内贫困县占56%^[22]。这些区域发展模式以农业种植为主，耗水量较大、经济附加值偏低，非循环模式加剧水资源短缺，进而影响农业发展和农民增收。从水土资源约束条件分析来看，受水资源、土地资源约束的国家级贫困县分别为20.44%、24.96%，受水土资源共同约束的贫困县占8.5%；南方乌蒙山区、武陵山区、罗霄山区等主要受土地资源约束，而六盘山区、燕山片区等北方贫困县主要受水资源约束^[23]。此外，民族地区、边境地区也是贫困人口的主要集聚区，这些地区如期实现全面建成小康社会目标的困难多、压力大、任务重。目前全国14个集中连片特困地区中有11个在民族地区，基础设施滞后是制约民族地区发展经济、改善民生的主要瓶颈之一。2014年底，民族8省区农村贫困人口2205万，占全国农村贫困人口的31.4%，贫困发生率14.7%，高于全

⑥ 0°—3°为平地；3°—8°为缓地；8°—15°为斜坡；15°—25°为缓陡坡；>25°为陡坡

表1 中国14个集中连片特困地区贫困状况^⑧

集中连片特困地区	贫困人口（万人）	贫困发生率（%）	人均纯收入（元/年）	区域要素特征
全部片区	3518	17.1	4839	
六盘山区	349	19.2	4208	地形破碎、干旱缺水、地质灾害频发、水土流失严重
秦巴山区	444	16.4	5006	生态保护区、革命老区、灾害频发地区
武陵山区	475	16.9	4561	生境脆弱、基础设施落后、地质灾害频发、民族地区
乌蒙山区	442	21.5	4372	生态保护区、民族地区、革命老区、基础设施落后、流行病盛行
滇桂黔石漠化区	488	18.5	4775	地形复杂、土层瘠薄、生境脆弱、灾害频发、基础设施落后
滇西边境山区	240	19.1	4754	生态保护区、灾害频发、少数民族聚集
大兴安岭南麓山区	74	14.0	5304	生态保护区、产业转型困难
燕山-太行山区	150	16.8	4570	生境脆弱、基础设施落后，自然灾害频发
吕梁山区	67	19.5	4402	地形复杂、沟壑纵横、耕地缺少、干旱与水土流失严重
大别山区	392	12.0	5722	水土流失严重、基础设施落后、产业基础薄弱
罗霄山区	134	14.3	5116	洪涝灾害频发、水土流失严重、生境保护、基础设施落后
西藏区	61	23.7	5719	地形复杂、高寒地区
四省藏区	103	24.2	4225	高山峡谷、基础设施落后、自然灾害频发
新疆南疆三地州	99	18.8	4626	气候干旱、生境脆弱、灾害频发、人力资源不足

国7.5%。全国2.2万公里陆地边境线中，有1.9万公里在民族地区。2013年底，全国还有99个边境县未通高速公路、6000多个自然村未通公路，247万人饮用水不安全^⑦。

2.3 农村贫困化“孤岛效应”

随着中国扶贫开发工作的持续推进，贫困人口逐渐远离城市、县域或道路沿线经济相对较发达的地区，呈向山地丘陵区、生态脆弱区、高寒区、革命老区、边境地区等区域集聚之势，进而形成农村贫困化的特有现象——孤岛效应。孤岛效应主要表现为某一区域较少或难以与外界进行物质、信息、人员交流，长期处于封闭、半封闭状态下形成的地域性贫困现象。在空间上孤立存在、形似岛状，如陕西秦岭山区、四川大凉山区、河北太行深山区等。由于这些区

域的贫困县、贫困村、贫困户长期远离城市、产业和技术带动，造成与外界的经济联系日益弱化、发展差距持续拉大，贫困化程度不断加剧，成为新时期扶贫开发“攻坚拔寨”的主战场。

农村贫困化“孤岛效应”所揭示的区域封闭性、空间集聚性、贫困人群集中性、致贫成因多样性，为增强扶贫开发战略的精准性、实效性提出了更高、更严要求，这也正是强调实施精准扶贫、精准脱贫重大战略的真实需求和重大意义所在。如何创新精准扶贫科学理论、技术方法和配套政策体系，深化贫困状况精准识别、细化靶向治疗精准方案、强化因贫施策精准措施，有效防止“孤岛效应”问题的进一步激化，着力破解区域聚集性贫困化问题，成为新时期中国实施精准扶贫、精准脱贫战略的关键所在。

^⑦ <http://npc.people.com.cn/n1/2015/1222/c14576-27962167.html>

^⑧ 贫困人口和贫困发生率数据来自《中国扶贫开发年鉴2015》；人均纯收入是2012年数据，来自国务院扶贫办；区域要素特征来自《中国农村贫困监测报告2011》

3 推进创新精准扶贫战略的思考

2020年全面建成小康社会，如期实现现有贫困人口全面脱贫目标，亟需针对当前农村贫困化面临的突出问题，转变扶贫开发方式和创新精准扶贫机制，在贫困村、贫困县区域精准的基础上科学推进精准扶贫综合战略，助推扶贫开发规划决策更加科学合理。其核心在于，推进形成中国特色精准扶贫的科学认知，探究攻坚克难的科学途径，研制支撑全面脱贫的科学决策，在精准扶贫实践中不断探索和完善科学的战略体系、政策体系、管理体系和制度体系^[24]。

（1）健全精准扶贫的分级管控体系。全国宏观层面，重在制定连片贫困区精准扶贫规划与配套政策，基础设施先行，率先解决交通、水利、能源等重大基础设施短缺问题；省域层面，重在分类指导、分区诊断，将扶贫开发与区域规划、城乡发展相结合，促进贫困地区产业互动、区域联动；贫困县层面，则应立足发展阶段、差异性，精准识别贫困村、贫困户，将扶贫开发与发展县域经济、新型城镇化进程相融合，实行整村推进、靶向治疗；贫困村镇层面，着力围绕“五个一批”和“六个精准”对贫困对象进行分组归类，摸清扶贫对象、致贫原因、脱贫路径，因人因地施策，因贫困原因、贫困类型、贫困程度施策，真正做到精准发力，实施精准帮扶，实现精准脱贫。

（2）建立贫困状况动态监测与识别机制。推进贫困地区建档立卡信息与不动产登记、低保、公安系统等信息的衔接，完善贫困户基本要素信息；健全多维贫困测算与动态管理方法，建立贫困人口退出和再入动态机制。加大对脱贫户的后续跟踪与动态监测，准确掌握其脱贫后在生产、生活中遇到的新情况、新问题，并给予适时指导、适宜引导，避免一些贫困地区的脱贫户因主客观因素重新返贫。当前建立农村贫困化动态评估及公示制度，是强化精准扶贫、精准脱贫有效性与可持续性的基本前提，是切实解决漏贫、返

贫、被脱贫“三贫”难题的重要保障。只有扶贫开发对象精准，才能做到真扶贫、扶真贫。

（3）推进形成贫困乡村发展战略格局。坚持开发式扶贫战略，把发展作为解决贫困的根本途径，既扶贫又扶志，调动扶贫对象的积极性，提高其发展能力，发挥其主体作用。针对经济新常态下城乡转型与乡村发展新态势、新格局，面向“十三五”实现现有标准下7000多万贫困人口全部脱贫的目标，亟需加快贫困地区分层级行政体系、战略体系、制度体制与政策创新，加大实施精准扶贫与脱贫的投入力度和建设强度，引导具有一定基础和能力的贫困人口城镇化、就业非农化，主动参与大众创新、万众创业，整体营造促进贫困地区人地关系转变、生产方式转型的新环境、新机制。在实践中，亟需基于贫困地区微观解剖、个体分析、问题诊断，拔除“穷根”、“病根”，为全面谋划精准扶贫宏观战略和减贫路径提供坚实基础。

（4）加快贫困地区发展观的全面革新。贫困地区是经济增长的短腿、民生保障的短板，因而成为经济发展和社会认知层面的“问题区”^[25,26]。贫困地区地域空间广阔、生态环境优美、水源涵养与文化底蕴深厚，但因缺乏资本、技术、人才而呈现封闭、低层次发展，表现出典型的“孤岛效应”。因此，亟需全面变革贫困县发展观，借智借力、依山就势、因势利导、显现特色，通过内涵拓展和外力撬动，坚持走错位发展、差异化发展之路。充分发挥资源优势、比较优势，做强后发优势的转化和内生发展动力的培育。同时，贫困地区应坚持产城融合发展途径，推动人口、产业、资源的合理分布和适度集聚，形成以产兴城、以城聚产、产城联动、融合发展的新理念；因地制宜发展特色集镇、美丽新村，促进公共服务向农村覆盖、资源要素向农村辐射、城镇资本向农村转移，形成以城带乡、以乡促城、城乡互动的发展新范式，构筑以山水林田湖“有机生命体”为特色的贫困山区功能再塑造、活力再提升的新局面。

(5) 构筑贫困地区乡村重构的新平台。贯通贫困地区与其周边地区之间区域协调、城乡一体、工农互动的发展路径,围绕城乡发展一体化、新型城镇化、美丽乡村建设,结合扶贫开发生态移民、产业发展、社区管理机制创新,优化贫困地区农村政策普惠和扶贫政策特惠的县域发展格局、城镇体系布局,加快构建贫困地区村镇建设新平台、新政策。遵照自然规律、经济规律和社会规律,按照“大分散、小集聚”的空间组织与结构形态,规划好、组织好、落实好贫困地区重点城镇、中心村镇、新型社区的联动建设,协同推进贫困地区人口居住社区化、就业基地化、服务社会化。重视乡村地区扶贫开发与乡村价值挖掘、结构优化、功能提升战略相结合,在宏观谋划上,与新型城镇化、空心村整治、中心村建设战略相融合。

(6) 打造贫困地区乡村转型的新主体。深度解析不难发现,智力性、素质性贫困是制约贫困地区转型发展的主要内在阻力^[27]。因此,如何既精准扶贫,又精心育人,培育贫困地区适应精准扶贫、转型发展的新主体、新风尚至关重要。当前的首要任务是精准扶贫与扶智、扶志的有机结合,通过加大基础教育、职业教育、技能培训的力度,完善干部驻村、对口帮扶、科技扶贫制度,创新土地流转经营、股份合作社、专业合作社新模式。既进行贫困地区知识性、智力性输血,提高教育和医疗救助水平,着力阻断贫困的代际传递,又进行贫困地区生产性、技术性改造,推进形成贫困地区乡村建设的新型主体形态、孕育新型智力业态;针对贫困户、贫困人口精准施策,要与全面根治乡村病、发展地方经济、增加就业机会有机结合,实现乡村转型带动乡村产业培育和人口的“素质性”脱贫,促进强内功、健体力、自发展。

(7) 建立贫困地区联动协调的发展机制。贫困地区的资源优势、生态优势通常跨地区、集中成片存在。亟需改变过去地区封闭切割、保护主义盛行、恶性竞争的发展方式,通过创建贫困片区经济联动、县域联合协调

机制,切实做到区内联手、区外合作、互信共赢的开发新模式。坚持基础设施互联互通、产业发展互惠合作、环境保护联防联控、社会公共服务共建共享,加快构建贫困地区新的区域增长点、增长极、增长带。特别要发挥好贫困地区的生态环境、地域空间、土地资源的后发优势,强化贫困地区乡村治理和转型能力建设,创建科技扶贫、产业扶贫、教育扶贫、制度扶贫新机制,引导贫困人口主动参与发展经济、自食其力、建设家园。同时,破解“上面千条线、基层一根针”的现实难题,要注重创新精准扶贫与县域转型发展、城镇化融合新机制,以及“多位一体”政策。强化以人为本,不求高大上,只讲有实效,营造贫困地区一切有利于农户生计、增进就业、增收富民的贫困地区“特区”内生机制和发展环境,有效实现在区域联动、城乡互动发展中带动贫困地区、惠及贫困群众。

4 结论与讨论

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求。伴随着中国经济发展转型、增长方式转变和城乡一体化发展,实施精准扶贫、精准脱贫重大政策,既是新时期中国扶贫开发的重大理论创新,也是全面脱贫攻坚的伟大实践,更是推进落实“十三五”规划和实现2020年全面建成小康社会目标的时代使命。应当看到,随着中国扶贫开发工作的深入推进,农村贫困问题的复杂性、艰巨性不断显现,推进精准扶贫战略正面临前所未有的压力和挑战。因此,当前加强中国目标指引、问题导向的精准扶贫、精准脱贫战略系统研究、顶层设计和深入实践,势在必行。当前,亟需进一步加强5个方面的重点工作。

(1) 深化精准扶贫领域前沿理论研究和实践探究。

围绕农村贫困化基本特征、区域态势、发展形势,创新立足微观实证研究、服务宏观决策的精准扶贫科学认知与决策方法体系。加强经济新常态下农村发展和扶贫开发面临新难题、新问题的动态监评与研判,推进创建中

国精准扶贫、精准脱贫的理论体系、战略体系。

(2) 强化精准扶贫制度创立、管理创新和平台创建。按照尊重事实、讲求实效、扎实推进、实现目标的逻辑路径,全方位推进集中连片贫困地区素质性扶贫、发展中减贫、内生性脱贫的参与式、多途径、差异化管理模式。依靠精准扶贫制度、管理与政策的系统化、精准化、法制化,规避漏贫、返贫、被脱贫等突出问题。

(3) 重视不同类型区扶贫开发中涌现的新模式总结。充分发挥专家学者、专业企业、社会团体的智力优势,系统开展典型贫困区精准扶贫与区域发展协同耦合研究和示范,深入研究土地、水资源、能源、矿产生态保护等相关产权、政策创新及其减贫作用。探究具有中国特色、时代特点的精准扶贫区域政策和保障体系。建立健全农村精准脱贫成功模式、组织方式、科技范式的交流观摩机制、总结推广机制、成效奖励机制。

(4) 创建精准扶贫考核多目标体系和动态评估机制。扶贫开发是一项复杂的系统工程。旨在激发不同行为主体能动性 with 创造性,亟需加快研制精准扶贫多层次考核评估体系,推进实施省市县精准扶贫成效考核办法。将实施精准扶贫第三方评估系统化、常态化、制度化,并贯穿于扶贫开发前期规划评审、中间过程评价、后期绩效评估的全过程,强化实施精准扶贫、精准脱贫的多主体、多层次与多目标性,创新精准扶贫第三方评估理论与方法体系。基于农村贫困化时空演进的自然、经济与社会规律性,重点推进贫困人口识别精确度、贫困人口退出认同度、精准帮扶群众满意度、扶贫政策落实精准度、贫困农户综合参与度、精准脱贫措施有效度的“六度”评估,引导营造实施精准扶贫、精准脱贫的良性协同机制和良好社会环境。

(5) 统筹规划、长远谋划农村脱贫与可持续发展战略。面向全面建成小康社会和城乡发展一体化战略,即要立足当前脱贫任务,锁定目标、认定方向,全面打赢扶贫攻坚战,又要着眼长期发展、系统规划,探索创新农村精准扶贫、发展转型与现代治理相融合战略。主动

对接联合国2015年后发展议程,统筹谋划2020年全部脱贫后乡村转型发展的长远战略,以及中国减贫与可持续发展的顶层制度设计。

参考文献

- 1 United States. The Millennium Development Goals Report 2015. United States.
- 2 中国扶贫开发年鉴编委会. 中国扶贫开发年鉴. 北京: 团结出版社, 2015.
- 3 刘彦随, 杨忍. 中国县城城镇化的空间特征与形成机理. 地理学报, 2012, 67(8): 1011-1020.
- 4 李小云. 精准扶贫才能精准脱贫. 人民日报, 2015-11-06.
- 5 Liu Y S, Fang F, Li Y H. Key issues of land use in China and implications for policy making. Land Use Policy, 2014, 40: 6-12.
- 6 苗齐, 钟甫宁. 中国农村贫困的变化与扶贫政策取向. 中国农村经济, 2006, (12): 52-61.
- 7 刘永富. 以精准发力提高脱贫攻坚成效. 人民日报, 2016-01-11.
- 8 Duclos J Y, Araar A, Giles J. Chronic and transient poverty: Measurement and estimation, with evidence from China. Journal of Development Economics, 2010, 91(2): 266-277.
- 9 Wan G, Zhang Y. Chronic and transient poverty in rural China. Economics Letters, 2013, 119(3): 284-286.
- 10 Liu Y S, Chen C, Li Y L. Differentiation regularity of urban-rural equalized development at prefecture-level city in China. Journal of Geographical Sciences, 2015, 25(9): 1075-1088.
- 11 Glauben T, Herzfeld T, Rozelle S, et al. Persistent poverty in rural China: Where, why, and how to escape? World Development, 2012, 40(4): 784-795.
- 12 Ward P S. Transient poverty, poverty dynamics, and vulnerability to poverty: An empirical analysis using a balanced panel from rural China. World Development, 2016, 78: 541-553.
- 13 Chen Y F, Liu Y S, Wang J. Land use changes of an Aeolian-Loessial soil area in northwest China: implications for ecological

- restoration. *Pedosphere*, 2009, 19(3): 356-361.
- 14 杨立雄. 中国老年贫困人口规模研究. *人口学刊*, 2011, 4: 37-45.
 - 15 王金营, 李竞博. 连片贫困地区农村家庭贫困测度及其致贫原因分析. *中国人口科学*, 2013, (4): 2-13.
 - 16 王瑜, 汪三贵. 农村贫困人口的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.
 - 17 刘彦随, 李裕瑞. 中国县域耕地与农业劳动力变化的时空耦合关系. *地理学报*, 2010, 65(12): 1607-1617.
 - 18 曲玮, 涂勤, 牛叔文, 等. 自然地理环境的贫困效应检验——自然地理条件对农村贫困影响的实证分析. *中国农村经济*, 2012, (2): 21-34.
 - 19 向玲凛, 邓翔, 瞿小松. 西南少数民族地区贫困的时空演化——基于110个少数民族贫困县的实证分析. *西南民族大学学报*, 2013, (2): 124-129.
 - 20 王晓毅. 反思的发展与少数民族地区反贫困——基于滇西北和贵州的案例研究. *中国农业大学学报 (社会科学版)*, 2015, 32(4): 1-14.
 - 21 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.
 - 22 张春玲, 付意成, 臧文斌, 等. 浅析中国水资源短缺与贫困关系. *中国农村水利水电*, 2013, 1: 1-4.
 - 23 周侃, 王传胜. 中国贫困地区时空格局与差别化脱贫政策研究. *中国科学院院刊*, 2016, 31(1): 101-111.
 - 24 刘彦随. 精准扶贫当依靠科学体系 (新论). *人民日报*, 2015-10-19.
 - 25 罗楚亮. 经济增长、收入差距与农村贫困. *经济研究*, 2012, (2): 15-27.
 - 26 陈飞, 卢建词. 收入增长与分配结构扭曲的农村减贫效应研究. *经济研究*, 2014, 49(2): 101-114.
 - 27 杨颖. 从中国农村贫困的特征分析看反贫困战略的调整. *社会科学家*, 2012, (2): 62-65.

Regional Differentiation Characteristics of Rural Poverty and Targeted Poverty Alleviation Strategy in China

Liu Yansui^{1,2} Zhou Yang^{1,2} Liu Jilai²

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

2 College of Land and Urban-Rural Development, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract Poverty is a challenge facing all countries and the international community as a whole. Narrowing the rural-urban gap and eliminating poverty to ultimately achieve common prosperity is an ideal that humanity constantly pursues. China has long insisted the government-led to promote poverty reduction and constantly bring forth theoretical, organization, and institutional innovation of poverty relief in practice, and explored a road of poverty alleviation and development with Chinese characteristics that captures the world's attention, contributing significantly to the global effort to eliminate poverty. However, at present China still have 70.17 million poor people in rural areas, becoming the biggest weakness for building moderately prosperous society. This study deeply analyzed and investigated the basic characteristics of Chinese rural poverty in the new era and then revealed the laws of territorial differentiation of rural poverty, and explored the leading factors and the main sticking points of rural poverty. Finally, we proposed some problem-oriented policy implications for poverty alleviation in China. Results showed that China has still large poor populations with the characteristics of wide distribution and deep poverty, and it is more and more difficult to leave the remaining poor population out of poverty by conventional measures. The phenomenon on poverty and returning to fall into poverty again for the poor who have got rid of poverty induced by disease, disability, and natural disasters are very

universal. The remaining poor population gradually gathered towards the central-western deep mountain, alpine areas, minority areas, and border areas, with coexistence of impoverished households, poor villages, poverty counties and areas. The proportion of poor people in the northwestern and southeastern regions of the Hu Huanyong line was 16.4% and 83.6%, respectively. The crux of the persistent poverty in rural China was largely due to harsh natural conditions, poor regional location, infrastructure backwardness, uneven regional development, and inaccurate early anti-poverty policies and measures. These findings demonstrated that it is urgent to innovate the institutional mechanisms for anti-poverty and promote scientifically the targeted poverty alleviating strategy in China. In present, five important aspects need to be strengthened further to implement China's targeted poverty alleviation strategy: (1) Deepening the frontier theory and practical exploration of the targeted poverty alleviation; (2) Strengthening the institution establishment, management innovation and platform creation of the targeted poverty alleviation; (3) Attaching importance to summarizing the new modes emerging in the process of poverty alleviation and development for different region types; (4) Creating a multi-target system for the assessment of targeted poverty alleviation and its dynamic evaluation mechanism; (5) Integrated planning and long-term design of the strategy for shaking off poverty and sustainable development in the rural areas.

Keywords rural poverty, regional differentiation characteristics, islanding effect, targeted poverty alleviation, poverty alleviation strategy, China

刘彦随 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”科技支撑计划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@igsnr.ac.cn

Liu Yansui 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@igsnr.ac.cn