

【本期论题】

集中连片特困区开发式扶贫方略

刘洁

〔综合开发研究院（中国·深圳），广东 深圳 518029〕

[摘要] 开发式扶贫一直是我国扶贫工作的重点内容之一。集中连片特困区作为扶贫攻坚主战场，目前仍存在持续脱贫的障碍，需要持续推进开发式扶贫。宜通过协调治理机制、加大移民搬迁力度、完善基础设施、振兴县域经济、壮大集体经济、促进农业与二、三产业融合以及提升农业科技实力等路径，实现脱贫攻坚目标。

[关键词] 集中连片特困区 开发式扶贫 方略

[中图分类号] F812.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6623 (2019) 04-0048-04

[作者简介] 刘洁（1973—），山东菏泽人，综合开发研究院（中国·深圳）产业经济研究中心副研究员，博士，研究方向：产业经济、区域经济。

目前，我国扶贫工作已经到了最后攻坚阶段，集中连片特困区是扶贫攻坚的主战场，也是今后保障持续脱贫的重点区域。开发式扶贫作为激发贫困地区内生动力的一种扶贫方式，应该作为集中连片特困区脱贫奔小康的主要手段，以及我国区域协调发展的主要抓手。

一、开发式扶贫的作用机制

开发式扶贫，即在国家必要支持下，利用贫困地区的自然资源，进行开发性生产建设，逐步形成贫困地区和贫困人口自我积累和发展能力，从而依靠自身力量解决温饱、脱贫致富。开发式扶贫的目的是实现从资金单向输入向资金、技术、管理、利益分配、培训相结合的系统性自生体系转变。从开发式扶贫演进的内容看，我国开发式扶贫的着力点主要从早期改变生产建设条件、增加贫困人口就业务工的机会，逐渐转变为以农林产业扶贫、电商

扶贫、资产收益扶贫、科技扶贫等为主要内容的产业扶贫。一方面，按照市场的要求，因地制宜发展种养业，对具有资源优势和市场需求的农产品生产，按照产业化发展方向，形成特色产业；利用贫困地区优美的自然资源，发展旅游业，鼓励贫困人口向第三产业转移；另一方面，将贫困户纳入产业链中，解决其独立发展能力弱的问题，不同主体之间建立利益联结机制，贫困人口通过劳动和分红两种方式获得收益。开发式扶贫的主要作用是使得贫困地区和贫困人口形成自我造血的功能，从而逐步走上自主发展的道路。

二、集中连片特困区脱贫的现实困境

2011年，《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》依据2007~2009年各县的人均GDP、农民人均纯收入、人均财政一般预算收入等指标，按照“集中连片、突出重点、全国统筹、区划完整”的

原则，划定包括六盘山区、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、大别山区、罗霄山区11个集中连片特困地区加上明确实施特殊政策的新疆南疆三地州、四省藏区、西藏自治区，全国共14个集中连片特困地区689个县，作为重点扶贫攻坚的主战场。

从区位空间特征来看，连片特困区主要集中在国家主体功能区划的限制开发区与禁止开发区，以及国界、省界、地貌类型过渡地带和结合部地区，发展受地形破碎复杂影响显著。土地、耕地及水资源普遍短缺，生态环境脆弱；远离区域中心城市和城市群，经济辐射带动作用也因基础设施（交通、信息等）建设落后而受限。

经对滇桂黔石漠化区和川西高原藏区集中连片特困区进行实地调研，发现我国集中连片特困区持续脱贫仍然存在不少障碍，需要着力加以解决。

1. “环境致贫”因素影响

集中连片特困区的贫困村地理位置偏远，交通十分不便，村与村之间距离远，居住分散，生产资料匮乏，生产规模小，生产和生活条件极其恶劣。从县城到贫困村少则一两个小时的山路，多则三四个小时的山路，交通十分不便，这种条件下，很难规模化利用公共基础设施，雨季时塌方、泥石流经常可见，基础设施存在建设维护成本高、维护难、利用率低等问题，多数贫困县大都地处山区，可供生产的土地非常有限。由于环境恶劣，大量有文化、有体力、有能力的青壮年劳动力都外出务工，留守农民的文化素质普遍偏低，造成贫困县贫困程度日益加深。

2. 县域经济发展落后

受地理位置和生产条件的制约，集中连片特困区贫困县的县域经济仍以自给自足的自然经济为主，农业仍然是县域的主要就业渠道和收入来源。农村产业结构单一，市场经济发展迟缓，规模小，资金匮乏，技术落后，文化教育水平低下，资源得不到有效开发与利用，是贫困县县域经济面临的主要和普遍问题，而贫困县经济发展能力弱导致区域性集体贫困，贫困发生率高。

3. 扶贫产业可持续发展能力不足

针对贫困村展开的产业扶贫项目，多数集中在资源有相对优势的传统“种养”农业。但是，由

于资源的限制，从技术支持到销售渠道还是非常有限。由于参照周边区域种养品种和经营模式是最主要的途径，造成相同区域农业产品同质化严重，初级农产品难以扩大销售，农户增产不增收，积极性也受到打击。通过对口帮扶、政策倾斜、资源投放等措施建成的一批特色产业、特色拳头产品，受脱贫阶段性目标约束，多少带有短期性特征，相关扶贫单位为了达到脱贫指标，主要靠外部力量的“嵌入”，一定程度上取代内生力量主导乡村经济的发展，比如部分地区实行的“以购代捐”政策，鼓励了贫困户通过劳动摆脱贫困，但贫困户生产的农产品没有真正和市场接轨。这种过度依赖相关扶贫单位干预和资源动员的“输血式”产业发展具有一定的脆弱性，没有把主要的精力放在市场开发、解决产业链环节问题，以及培育扶贫产业的可持续发展能力上来，难以形成长效机制。

4. 农村集体经济作用不突出

分散的农业生产很难形成规模效应，集体经济是促进农业增效、农民增收、农村繁荣稳定的重要物质基础。产业扶贫是扶贫开发的重要路径，村级集体经济是推进产业项目发展的核心力量。调研发现，一些地方未发挥村级集体组织作用，扶贫资金投入“小而散”、呈“撒胡椒”式，项目难以做大，更难谈做强。大部分乡村集体经济基本处于“瘫痪”状态，没有收入来源，可用财力少，集体零收入的贫困村比例不在少数。一方面，村集体收入来源渠道单一，没有固定可靠的来源，集体经济发展无从谈起；另一方面，村“两委”班子素质不高，对发展经济基本没有思路，多数人小农意识严重，更热衷单打独干，对村集体发展缺乏积极性，对集体事务不关心，制约贫困村集体经济发展。

5. “贫困文化”影响自生能力

调研显示，近些年，部分贫困村贫困人口有增加的趋势，这当中有精准识别勘误以及动态统计方面的问题，也不乏有部分在外务工人员返乡自愿争当贫困户的现象，因为被识别为贫困户之后获得的来自各方面的帮助，已经比在外务工获得的收益更多。此外，在扶贫考核制度下，一些地方为了完成脱贫任务，让贫困户收入达标，简单粗暴地“一兜了之”，客观上加深了一些贫困户“等、靠、要”思想，造成“养懒、养贫”的问题，这种被动的“贫困文化”严重影响贫困地区的内生发展能力。

三、集中连片特困区开发式扶贫的路径

集中连片特困区应以市场为导向，以开发式扶贫为着力点，构建自我发展能力，多措并举实现脱贫目标。

（一）建立特困区域协调治理机制，形成区域性利益共同体

集中连片特困区地域偏远、交通闭塞、支柱产业缺乏、公共服务欠缺，可持续发展的能力不足，在单个县域管辖范围进行传统的开发式扶贫难以持续，这就需要此类地区在更大场域内实现互动合作，寻求资源整合开发和政策集成共享。集中连片特困区有相似的自然环境和交通条件，以及大致相同的经济发展状态，因此在开发式扶贫上更适合立足于整个片区的特征，统筹利用片区内各个县的资源禀赋和民族文化特征等，摒弃GDP至上的发展模式，打破行政区划的约束，以培育区域发展的内生动力为目标，建立区域协调治理机制，进行片区统筹扶贫开发。统筹区域内县与县之间的交通、产业发展、主要城镇布局、旅游业发展和物流业布局，形成区域性交通、居住、资源、供应链网络节点，并与片区外形成统一接口，逐步融入全国网络。

（二）加大移民搬迁力度，解决“环境致贫”问题

集中连片特困区大部分贫困县人口绝对量不大，居住非常分散，山高路远，部分还处于限制开发区与禁止开发区内，从集约利用和提高效率考虑，应该在观念上继续推进在相对适合规模化种养、旅游开发的区域集中安置居住，并集中财力物力强化这些居住区域的公共基础设施建设，集约利用公共基础设施。结合特色小镇建设以及新型城镇化的经验，进一步加大集中连片特困区移民搬迁力度。一是以集中连片特困区为单元，建立区域内限制开发区与禁止开发区范围内移民搬迁工作机制，加大移民搬迁的力度。二是鼓励和分类引导不同技能的人口安置，对不同技能的搬迁群众采取能保障其自主谋生发展的安置方式，分别引导到以耕种为主的中心村、具有较活跃的工商业的集镇或农村新型社区和产业集中的中心城镇、中小城市安置。三是重点选择交通便利的中心村、城镇近郊等发展条件好、基础设施公共服务相对完备的地方，以及现

代农业园区、工业园区、旅游景区等产业园区周边，形成集中、点状的人口集聚区，吸引散居人群自愿集聚，逐步推进人口居住城镇集聚化。

（三）加大投入，重视维护，补齐基础设施短板

加大基础设施建设，改善贫困地区的发展条件，是解决发展不平衡不充分这一突出矛盾的关键。针对发展条件极其脆弱的连片特困地区，既要重视加大基础设施建设的投入，更要提前安排对贫困地区基础设施的后期维护保养。一是探索和建立农村道路建设和养护多元投入机制，加大中央财政对集中连片特困区基础设施的投入，省级政府统筹可支配财力，加大对贫困地区的基础设施建设的投入力度，国家和省要继续统筹基础设施后期维护资金，最大限度减少基层政府负担，并保障道路的维修资金及时到位。二是把国家级贫困县对外交通纳入国家交通规划，在建设时序、站点设置、资金投入方面给予相应的倾斜；县域内主要道路优先列入省级公路建设规划，由省统筹安排资金投入。三是针对自然条件复杂、灾害多发且人口相对集中的县城，建立保障性运输通道，采取非常规性的运输方式，保障贫困地区交通外通内联。

（四）振兴县域经济，增强区域整体发展能力

振兴县域经济是打赢脱贫攻坚战、解决“三农”问题的主要抓手，只有县域经济实力增强，才能更好地解决区域性贫困。一是扶贫与县域经济发展新型城镇化协同发展，形成专业化生产、特色化经营、社会分工协作的县域经济发展格局，增长县域经济的自我造血功能，以区域发展带动扶贫开发，以扶贫开发促进区域发展，不断提高贫困地区自我发展的综合能力。以县域为单位，形成特色长效产业，形成具有地方特色的拳头“农产品”统一品牌，形成规模，拓宽销售渠道。二是合理安排中小城镇建设、产业集聚、村落分布、生态涵养等空间布局，逐步推进更多环境恶劣、交通不便的散居群众向县城或中心镇搬迁。三是集中连片特困区有旅游资源条件的县形成旅游联盟，统筹规划设计旅游线路，并统一推广，规模利用旅游资源。

（五）推进集体经济发展步伐，夯实脱贫根基

通过发展村集体经济，扩大农业生产经营的规模，保证农民可持续性增收，解决贫困问题。一是提高村集体的“造血功能”，扶持农村产业发展，

大力通过推广资金变股金、资源变股权、农民变股民“三变”模式促进村集体经济发展，激活农村发展内生动力，使农民的劳动力、生产资料和资金与股权相结合，扩大农民的收入来源结构，从根本上改变农民的传统观念、传统习惯、传统身份，赋予农村滚动发展的空间和内生动力。二是以集体经济发展带动农业产业化，改变传统种植、养殖品种和方式，把传统自给自足的小农经济，转变成农业产业化的商品经济，把农民变成产业工人，多种方式积极引进农业经营公司，实行“公司+基地+农户”的运行方式，使农民劳动和资产收益相结合，提高整体的扶贫效果，杜绝简单的分钱分物导致的“养懒”问题，实现有效脱贫和可持续发展。

(六) 促进农业与二、三产业融合发展，提高农产品附加值

提高农业的生产效率，增加“种养”的附加值，促进农业与制造业、服务业的深度融合，增加农民的收入。一是发展有机农业，建立贫困地区有机农业认证通道。二是促进传统农业与二、三产业的深度融合，提升农产品价值，延长农业产业链，推进农业“种养”向农产品深加工发展。三是以省为单位或者以区域为单位构建区域性的物流平台，在县级形成物流节点，推进农产品统一品牌的建设，大力发展冷链物流，变农产品季节性销售为季节性、反季节性、多层次销售方式，扩大农产品的销售范围和渠道，把贫困地区优质农产品推向市场。四是支持和帮助农户、合作社和先进地区城市的餐饮企业、大型农产品销售企业建立合作关系，保障农产品形成相对固定的销售渠道和网络，真正提高农民劳动的积极性。五是促进农产品与乡村休闲旅游业相结合，提升农业生产及农产品的附加值，实现贫困群体就业与拓展增收渠道。六是大力

推进电商扶贫，积极构建贫困地区与外界的信息联通，为农民实现农产品销售打通“最后一公里”。

(七) 强化农业技术推广和教育，提升农业生产能力

集中连片特困区需要更多更强的农业技术支持服务体系，加大技术服务力度，为脱贫提供技术保证。一是在国家层面建立针对集中连片特困区的农业技术专家服务团队，发挥农业大学、农科院等单位农业专家的作用，根据不同区域种养品种的不同，通过各种方式安排农业技术顾问，解决当地产业发展的重大农业技术问题。二是搭建贫困县政府与国内农业高科技公司交流合作平台，促进农业高科技公司主动从事有机农业生产和经营以及农业技术服务。三是建设县级农业技术服务队，整合本地种子、土肥、植保、畜牧、水产、农机、技术推广、农业经营管理等方面的技术服务力量，增加对农业技术员的培训。四是以县、市、州等广播电视媒体为节点，建立农业科技宣传推广媒体网络，进行农业科技宣传、教育培训。

[参考文献]

- [1] 王朝明.中国农村30年开发式扶贫:政策实践与理论反思[J].贵州财经学院学报,2008(6):78-84.
- [2] 翟彬,童海滨.我国东、中、西部地区农民收入差距的实证研究——基于收入来源的视角分析[J].经济问题探索,2012(8):7-12.
- [3] 于远亮.中国政府扶贫政策的演进和优化[D].南京师范大学,2006(6): 14.
- [4] 王宝,高峰,李恒吉.中国集中连片特困区空间特征及致贫机理,开发研究[J].2016(6):59-64.
- [5] 闫天池.中国贫困地区县域经济发展研究[D].东北财经大学,2003(6):29-31.
- [6] 张怀英,杨安华,杨瑾.跨界治理:连片特困地区区域发展与扶贫攻坚的新挑战和新应对[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019(3):70-77.

Poverty Alleviation Strategy in China's Focus Contiguous Poor Areas

Liu Jie

(China Development Institute, Shenzhen, Guangdong 518029)

Abstract: Development-oriented poverty alleviation has always been one of the key contents of poverty alleviation in China. As the main battle for poverty alleviation, there are still obstacles to sustained poverty alleviation in the china's focus contiguous poor areas. It is necessary to continue to promote the development-oriented poverty alleviation by giving preferential policies in coordinating governance mechanism, Increasing migration, perfecting infrastructure, revitalizing County Economic, growing collective economic, promoting the integration of agriculture and secondary and tertiary industries, and enhancing the strength of agricultural science and technology.

Key words: China's Focus Contiguous Poor Areas; Development-oriented Poverty Alleviation

(收稿日期: 2019-06-04 责任编辑: 沈芳)