

# 中外减贫信息摘要

2015 年第 32 期

(附中外减贫热点信息评论)

(2015 年 11 月 21 日—30 日)

---

## 国际机构及各经济体动态：

李克强总理在第十八次东盟与中日韩（10+3）领导人会议上强调，农业发展与扶贫减贫息息相关。中方已同相关国家就小型基础设施、公共服务等项目合作达成共识，将加强与各方在农产品流通、农业生产技术、农业金融扶持和人才培养等领域的交流合作，积极落实“东亚减贫合作倡议”。

信息来源：光明日报 2015-11-23

联合国前秘书长安南：中国减贫经验将会成为非洲下一个前沿。2015 年 11 月 23 日，联合国前秘书长安南在出席 2015 中国中小企业全球发展论坛时称，中国在过去 35 年当中使这么多人脱离贫困，在达到联合国千年发展目标方面贡献巨大。他说，“我鼓励中国企业去非洲投资，因为非洲的企业家很有活力，非洲国家也越来越开放，中国减贫经验将会成为非洲下一个前沿。”

信息来源：新华网 2015-11-26

世界银行宣布一项 160 亿美元的资助项目，帮助非洲应对气候变化的计划，旨在与国际开发协会一起为最贫困的国家提供财政支持。世界银行行长金墉在声明中称：“该计划将帮助非洲各国政府采取实质性措施，确保国家不会失去在经济增长和扶贫减贫方面取得的来之不易的收获，减少气候变化对当地的影响。”

信息来源：中国网 2015-11-25

英国宣布继续履行世界减贫义务，支持世界贫困地区发展。11月23日，英国财务大臣 George Osborne 和国务卿 Justine Greening 公布一项英国新的援助战略，旨在解决全球广泛关注的疾病、贫困等问题。该战略的提出表明英国将减贫作为其国家利益的组成部分。

信息来源：非洲网 2015-11-23

亚洲开发银行 11月25日授予 8000 万美元（约合人民币 5.1 亿元）贷款资助缅甸仰光的输电环线系统升级项目。亚洲开发银行东南亚部资深能源经济师 Bui Duy Thanh 表示，该项目有助于缅甸实现的经济增长和减少贫困的目标。

信息来源：电缆网 2015-11-26

联合国：中国农村改革值得非洲效仿。11月25日，联合国贸易和发展会议称，世界最贫困的国家可以效仿中国的农村改革以减少人口外流，而且应当抛弃一切有关将本国农民推向全球市场就能使之迅速致富的想法。

信息来源：参考消息 2015-11-27

## 中国扶贫动态：

习近平总书记出席中央扶贫开发工作会议并发表重要讲话。他强调，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，是我们党的重要使命。全面建成小康社会，是我们对全国人民的庄严承诺。要坚决打赢脱贫攻坚战，确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。

信息来源：人民日报 2015-11-29

李克强总理在中央扶贫开发工作会议上强调，打赢脱贫攻坚战是实现全面建成小康社会目标的重大任务。在充分肯定我国扶贫开发工作取得成绩的同时，更要清醒看到扶贫开发任务仍然艰巨繁重，剩下的都是难啃的“硬骨头”。必须拿

出硬办法，确保实现脱贫目标，决不让贫困地区和贫困人口在全面建成小康社会征程中落伍掉队。

信息来源：人民日报 2015-11-29

## 【本月国内外减贫热点专题评论】

### 论 2020 年实现如期脱贫和解决区域性整体贫困问题

继十八届五中全会提出了全面建成小康社会的扶贫脱贫目标即在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。中共中央政治局 11 月 23 日召开会议审议通过的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》和 2015 年 11 月 27 日—28 日召开的中央扶贫开发工作会议，都进一步明确了到 2020 年我国扶贫脱贫的目标就是“在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”。要咬定青山不放松，采取超常规举措，拿出过硬办法，举全党全社会之力，坚决打赢脱贫攻坚战。

#### 一、区域性整体贫困的特点

区域性贫困是由于自然条件的恶劣和社会发展水平低下所出现的一种贫困现象，我国贫困人口的分布具有明显的区域性，集中分布在若干自然条件相对恶劣的地区。主要特点是：（1）**区域分布集中性，中西部成为贫困地区的主要集中地区**。现阶段贫困地区主要分布在大西北、大西南和老少边山地区，这些地区大多是生态脆弱和交通闭塞地带，经济发展水平落后，西部贫困人口占贫困人口 49.7%，中部占 43.4%，两者相加占到 93.1%。贫困状态以县为单位成片分布，中西部地区贫困发生率最高，西部以西藏自治区最高，中部地区以湖南省最高，在全国 592 个扶贫开发重点县，西部地区除西藏外共有 375 个，占全国的 63.4%。

（2）**社会经济结构的封闭性**。生产方式相对原始和落后，产业结构单一，生活水平低，贫困农村的社区功能严重不健全，社区生活表现出明显的封闭性，外部生产方式渗入难度较大。（3）**自然条件恶劣和社会基础薄弱**。贫困区域大都处于深山、高原、沙漠等地区，水资源缺乏、土地贫瘠、生态脆弱、灾害频繁，社会基础薄弱，大多远离区域中心，受中心城市辐射作用小，交通、公共服务水平

等社会基础薄弱，市场体系不完善，贫困地区基本公共服务不足，教育、文化、卫生、体育等方面软硬件建设滞后。（4）**深度贫困与少数民族聚居相互交织。**民族地区与贫困地区在空间分布上高度重叠，深度贫困与少数民族聚居相互交织。民族地区贫困面大，贫困程度深。西藏、内蒙古、新疆、宁夏和广西 5 个省级民族自治区和少数民族人口比较集中的贵州、云南和青海 3 个省的扶贫开发重点县数量达 305 个，占全国比例为 45.9%，占西部地区的比例为 68.1%。（5）**资源配置效率低。**贫困地区往往受限于开发条件及政策等因素，资源转化为生产力和财富的能力远低于发达地区，资源开发的低层次循环，资金供给和需求缺口大，导致资金运行间断性强可持续弱。总而言之，从区域分布来看，区域性整体贫困主要在革命老区、民族地区、边疆地区和连片特困地区这些重点区域。

从整体性贫困来看主要有以下特点：**一是贫困多维性。**除了收入型贫困外，大多贫困还表现出整体性的多维性特点，住房生活性贫困、文化消费贫困、生计能力型贫困和发展能力的贫困。**二是贫困与灾害叠加性。**贫困地区往往更易受到灾害的侵袭，贫困地区的贫困家庭抗击灾害风险的能力最脆弱，灾害对贫困地区的贫困家庭影响也最大。贫困地区家庭的脱贫难度也最大。**三是贫困内源性和外溢性矛盾突出。**对于区域性整体性贫困来说，贫困的内源性激发和培育难度最大，而贫困区域的扶贫脱贫的外溢性往往会受到较大约束，导致释放能量和释放效应的下降。**四是空心化与区域不稳定性。**一方面贫困地区出现空心化现象，劳动力外出转移等造成扶贫脱贫的区域内与贫困人口承载新变化，但因为城市制度接纳吸收农民的制度排挤性，导致了贫困人口在区域上的不稳定流动。

## **二、“6 个精准” “5 个一批” 和片区攻坚规划是确保区域性整体贫困如期解决的重点任务**

（一）**6 个精准成为解决区域性整体贫困的重要抓手。**解决区域性整体贫困问题，其基本方略就是精准扶贫、精准脱贫，可以说，这是 2014 年以来精准扶贫的核心工作。从开始的精准识别、精准扶持、精准管理和精准考核 4 个精准到对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准等六个精准，我国精准扶贫精准性和解决区域性整体性贫困的效果已经显现出来，不仅表现在精准识别顺利完成，精准程度大大提升，驻村帮扶工作队伍和贫困村第一书记基本到位，形成了扶贫脱贫治理新结构，帮扶

资金和帮扶项目的精准度大幅提升，全社会参与的“大扶贫”格局进入到新阶段，与此同时，也出现了各具特色扶贫脱贫新模式，大大提升了扶贫脱贫治理能力提升，而且，增强了扶贫脱贫责任意识，密切了干群关系，深受贫困地区欢迎。正像习近平总书记指出那样“实施精准扶贫、精准脱贫，7017 万农村贫困人口脱贫目标是可以实现的”。

**（二）5 个一批是解决区域性整体贫困的主要路径。**根据自改革开放以来的中国扶贫开发 30 年来实践，扶贫脱贫的边际难度不断增加，扶贫脱贫边际效应在减弱，因此，必须采取超常规的政策组合和过硬的措施，才能实现到 2020 年如期脱贫的目标。从 2011 年至 2014 年来看，我国每年农村脱贫人口分别为 4329 万、2339 万、1650 万、1232 万。因此，通过采取过硬的、管用的举措，今后每年减贫 1000 万人的任务才可能完成。这些措施和路径就是，其一，通过产业扶持，产业发展，解决一批贫困人口脱贫；其二，通过转移就业，也就是就业发展和城镇化发展来转移，从而解决一批贫困人口的脱贫；其三，通过教育扶贫解决扶持一批贫困人口脱贫；其四，通过生态扶贫解决一批贫困人口扶贫脱贫；其五，对于还有 2000 多万完全或部分丧失劳动能力的贫困人口，可以通过全部纳入低保覆盖范围，实现社保政策兜底脱贫。也就是说，5 个一批指明了解决区域性整体贫困的总路径，但具体到每一个路径上的区域解决方案，仍然需要很好的研究并制定相应的区域整体性细化措施和具体对策才能得以完成。

**（三）片区规划实施是解决区域性整体贫困问题的必不可少的动力源之一。**中央政治局通过的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》和中央扶贫工作会议明确提出，打赢脱贫攻坚战，必须坚持精准帮扶和集中连片特殊困难地区开发紧密结合，这是四个方针之一。在强化领导发挥政治和制度优势方面，同样强调了“实行中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的领导体制和片区为重点、精准到村到户的工作机制”，片区的重点作用同样不可缺少。事实上从 2012 年、2013 年和 2014 年对片区规划实施监测结果来看，连片特困地区的精准扶贫效果最明显，无论从减贫效果、人均收入还是从基础环境改善等指标，均高于全国平均水平。与此同时，片区规划实施明显效应关键是通过片区规划实施，形成和构建我国除了以前的对口帮扶、东西协作、定点扶贫之外，新时期中央和国家部委强力支持扶贫脱贫的重要平台和抓手，通过规划的实施，构建了脱贫攻坚的

新型治理架构和政府社会市场打扶贫格局的新局面，必将大力推动“十三五”扶贫脱贫规划和目标如期实现。

### **三、建立政策融合推进新机制迫在眉睫**

2015年6月份以来，扶贫脱贫工作成为我国党和国家以及社会各界最关切的热点问题，尤其是10月份以来，从减贫论坛开始，十八届五中全会、中央政治局通过的“坚决打赢脱贫攻坚战决定”以及召开的中央扶贫开发工作会议，会议规格如此之高，力度如此之大，决心如此之坚定，我国扶贫开发历史上从未有过。可以不夸张地说，中国十三五发展目标和任务实现的过程就是中国扶贫脱贫历史最中国的过程和结果，打赢脱贫攻坚战之日，就是实现“十三五”全面建成小康社会目标之时。因此，在解决区域性整体贫困问题中，建立政策融合协调推进机制非常重要。一方面，国家层面上经济增长下行，经济新常态给扶贫脱贫带来新压力和新难度，扶贫脱贫不仅要顺应新常态，而且也面临提升扶贫脱贫效率的新任务。要在经济增速回落，投资增速下降，市场空间和容量缩减，农产品价格波动性增强、收入波动性增强，国家财政收入增速减慢后如何保障与扶贫脱贫需求相匹配；另一方面，也要努力解决好农村空心化后贫困地区公共服务设施和均等化制度建设面临新矛盾等问题。具体建议如下：

**第一，完善和构建贫困地区区域合作整体框架。**加强集中连片地区的交流合作，以跨区交通、环保、旅游等重大项目为重点，加强基础设施互联互通，共同推动重大铁路、公路、机场、航运等建设，推进能源开发、能源运输网络、骨干电网体系、输配电体系、油气管道网络等合作，推进在物流信息化、数字城管、智能交通管理工程、医疗保险信息服务等方面的交流与合作。促进产业分工协作，以特色优势产业为重点，构建错位发展、分工协作的产业发展格局，鼓励跨区域重组联合，共同打造产业链群，实现产业扶贫。

**第二，提升区域性整体扶贫的政策融合推进。**一方面，要进一步提升精准扶贫精准脱贫效率，另一方面，要加大片区开发力度，将片区开发与精准扶贫紧密结合。**强化扶贫的整体性综合扶贫和脱贫能力提升和培育。**不仅要提高农户和农村的收入水平，而且要提升农户和农村乡镇的自身生存发展能力，提升产业发展能力。不仅要制定收入提升计划，更重要的还是要制定农村公共服务能力和水平提升计划；不仅要农户个人素质能力提高，还需要在教育文化技能和集体经济能

力的整体性提升。**提高和加快社会大扶贫格局推进速度**。完善和落实有利于推进全社会参与扶贫的大扶贫格局形成的政策落实完善，创造实现社会力量参与扶贫的新方式新业态，形成新时期社会扶贫大格局的强的整体性力量，推动区域性整体性脱贫。

**第三，提升片区规划实施的精准性，提高精准扶贫精准脱贫的区域规划科学性和合理性。**一方面，要将片区规划与规划“十三五”规划和扶贫专项规划合理对接，另一方面，也要将各省县、乡镇和村及其贫困户的精准脱贫与贫困县退出、贫困县镇退出等紧密结合，努力实现到 2020 年贫困人口如期脱贫，贫困县全部摘帽，区域性整体贫困得以解决的目标。与此同时，还要科学合理制定脱贫时间表，将军令状和责任制与脱贫的真实性程度挂钩，并将脱贫的真实性作为军令状和责任的重要内容，让中国完成解决区域性整体性贫困问题目标任务经得起历史的检验，经得起人民的检验，经得起国际的检验。

---

**主办：中国国际扶贫中心**

**承办：北京师范大学中国扶贫研究中心**

**联系人：韩孟臻 84419871 余漫 84419861**

**邮箱：hanmengzhen@iprcc.org.cn yuman@iprcc.org.cn**