

引用格式: 杜国明, 黎春, 何仁伟. 中国精准扶贫的区域治理思想解析[J]. 资源科学, 2020, 42(4): 649-660. [Du G M, Li C, He R W. Regional governance of targeted poverty alleviation in China[J]. Resources Science, 2020, 42(4): 649-660.] DOI: 10.18402/resci.2020.04.05

中国精准扶贫的区域治理思想解析

杜国明¹, 黎春¹, 何仁伟²

(1. 东北农业大学公共管理与法学院, 哈尔滨 150030;

2. 北京市社会科学院市情调研中心, 北京 100101)

摘要:中国精准扶贫精准脱贫方略的伟大实践促进了区域贫困治理思想的不断完善。本文在总结个体扶贫与区域扶贫的辩证关系、贫困区域与区域贫困治理需求的基础上, 基于中国精准扶贫实践中的具体做法, 系统梳理了贫困区域治理思想, 旨在丰富精准扶贫理论体系, 为中国的乡村振兴战略实施及全球2030年减贫目标的国际行动提供参考。主要结论为: 区域贫困治理思想包括贫困空间分异、贫困区域开发策略和贫困区域管理3个方面, 与精准扶贫方略服务于精准扶贫的“精准识别、精准帮扶、精准管理”, 为精准扶贫提供了理论基础与实践工具; 依据贫困区域在空间上呈现显著差异和空间分异特征, 以此划分出贫困县域类别、村域类别, 并把脱贫难度大、贫困县集中的地区划为集中连片特困地区; 基于资源学、地理学等学科的区域开发与发展理论, 形成了以东西协作对口支援、农业农村优先发展以及因地制宜分类施策组成的区域贫困开发策略; 依据贫困区域的鲜明层级体系, 构建了“贫困县—贫困村—贫困户”扶贫对象体系和退出考核评估机制, 以及“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制组成的贫困区域管理手段。

关键词:精准扶贫; 区域贫困; 资源科学; 理论框架; 区域治理

DOI: 10.18402/resci.2020.04.05

1 引言

贫困是一个世界性难题, 是任何国家或地区在谋求发展的过程中无法规避的社会经济问题^[1]。联合国2015年发布的《变革我们的世界: 2030可持续发展议程》中, 明确提出要“消灭一切形式和表现的贫困”^[2]。消灭贫困、改善民生是中国政府和人民矢志不渝的奋斗目标^[3]。中国人口众多、地域辽阔, 是全球自然地理状况和社会经济条件区域差异最大的国家之一, 各地区资源禀赋差异大, 开发方式和利用效益也千差万别^[4]。新中国成立之后特别是改革开放以来, 中国经历了普遍贫困、区域贫困、陷阱贫困等多个贫困空间形态^[5]。从提出“精准扶贫精准脱贫”方略以来, 中国脱贫攻坚工作稳步推进。截至2019年末, 全国农村贫困人口从2012年末的

9899万减少至551万, 未摘帽贫困县数量从832个减少至52个^①, 精准扶贫工作取得决定性进展, 减贫成效显著, 中国的扶贫模式对全球实现大规模减贫具有重要参考意义。系统梳理精准扶贫区域治理思想, 是贫困空间治理的需要, 对推进国家治理体系和治理能力现代化具有积极作用。同时, 有利于完善中国的贫困区域发展理论体系, 为脱贫攻坚纵深推进和乡村振兴战略实施提供经验借鉴, 也可以为世界减贫工作特别是《2030年可持续发展议程》^[6]各项目标的实现提供中国智慧、中国方案。

中国脱贫攻坚的伟大实践促进了扶贫理论的研究与发展, 特别是近几年来, 对精准扶贫的科学认知与学术研究空前高涨。改革开放以来, 学者们牢牢把握住了中国农村贫困的发展脉搏和阶段变

收稿日期: 2019-07-12; 修订日期: 2020-02-11

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(18AJY016); 黑龙江省博士后科研启动资金资助项目(LBH-Q17018); 国家自然科学基金项目(41461040)。

作者简介: 杜国明, 男, 内蒙古宁城人, 教授, 主要从事土地资源优化配置与持续利用研究。E-mail: nmgdgm@126.com

通讯作者: 何仁伟, 男, 重庆垫江人, 副研究员, 主要从事农村贫困、乡村治理及区域可持续发展研究。E-mail: herenweiyuan@163.com

① 习近平出席决战决胜脱贫攻坚座谈会并发表重要讲话。http://politics.people.com.cn/n1/2020/0306/c1024-31620791.html

化特征^[7],进一步发展和丰富了贫困理论^[8]。随着“精准扶贫”的出现,贫困的理论研究拥有了新理念,进入了新时代^[9-11]。当前,贫困的理论研究重点关注4个方面:①贫困的发生及瞄准机制研究,如贫困的形成机理^[12,13]、内在机理^[14,15]、贫困识别标准和工作机制^[16];②贫困的时空格局及演变机理研究,如贫困的区域空间分布特征^[17,18]、分异机制^[19,22]、时空演变^[23-25];③贫困的治理体系研究,如治理体系构建与框架延伸^[26,27]、减贫的可持续理论^[28,29];④贫困的内涵拓展与扶贫经验总结,如内涵与理论价值阐释^[30,31]、机制创新与扶贫区域系统构建^[32,33]、不同视角的内涵总结^[34,35]等。贫困的对象表现为个体贫困和区域贫困^[17],区域贫困集中体现为区域的不平衡、不公平发展,是个体贫困在地理空间上的集合和投影。从现有成果来看,精准扶贫相关研究大多集中在个体贫困上,对于区域性问题的认识不多,缺乏对精准扶贫实施过程中区域贫困治理思想的系统梳理。

本文在概要阐释区域扶贫与个体扶贫的辩证关系、区域扶贫的理论渊源基础上,全面梳理中国精准扶贫区域治理思想,旨在从地理学、资源科学角度出发,为完善贫困治理和空间治理体系作出贡献。

2 区域贫困治理的理论框架

2.1 个体扶贫与区域扶贫的辩证关系

2013年11月,习近平总书记在湘西考察时第一次提出“精准扶贫”理念,意味着中国减贫事业进入了新时期^[11,12]。精准扶贫是指针对不同贫困区域特征、不同贫困农户状况,运用科学有效程序对扶贫对象实施精准识别、精准帮扶、精准管理的贫困治理方式。从精准扶贫的科学内涵来看,精准扶贫的对象包括贫困区域和贫困个体,因此精准扶贫的任务既包括区域脱贫又包括个体脱贫。2015年出台的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确指出“坚持精准扶贫与集中连片特殊困难地区开发紧密结合”,强调了区域扶贫与个体扶贫皆为精准扶贫方略中应有之义,个体扶贫与区域扶贫应协同推进。

精准扶贫精准脱贫方略的实施,一方面,扶贫瞄准的对象从区域转向农户,在以人为本、以人民为中心的发展理念下,更加注重农户自身发展条件

的改善和发展能力的提升;另一方面,脱贫的目标是实现所有贫困个体的“脱贫”和贫困区域的“摘帽”。实施精准扶贫并不是弱化或舍弃区域扶贫,个体(农户)扶贫与区域扶贫存在相互促进的辩证关系^[35]。个体扶贫与区域扶贫是中国精准扶贫方略中的两个重要组成部分,个体扶贫是从“一达标、两不愁三保障”的微观层次解决农户的生存发展问题,是由点到面地解决区域贫困和推动区域发展;而区域扶贫是个体扶贫的前提与基础,通过基础设施建设、公共服务配套、扶贫产业发展等为个体脱贫提供更加优越的外在条件。可见,在脱贫攻坚的新阶段,中国精准扶贫精准脱贫方略追求的是个体精准和区域精准的有机统一^[36]。

2.2 贫困区域与区域贫困治理

已有的研究充分说明贫困具有多维属性和空间属性,这也意味着贫困具有综合性和区域性。区域是一个由诸多地理空间要素组成的综合体,区域要素禀赋及其内部各要素组合状态决定着区域发展水平和协调状态。贫困的形成与区域经济发展要素状态密切相关,如要素匮乏、流动性差、配置不合理都会制约区域发展。由于区域发展过程中长期的自然资源匮乏、优质人口外流和技术落后,区域内部要素的集聚性降低,与其他区域间的竞争力减退,形成贫困区域。实施区域贫困治理,必须要深刻认识贫困区域特征,掌握贫困区域的内部差异以及致贫机理;必须要制定科学的区域开发策略,不仅要科学利用本区域的自然资源,还要将区内外的物力、财力、人力、信息等要素进行合理整合、配置和优化利用,推动区域脱贫与可持续发展;区域贫困治理是一项系统性工程,既包括扶贫项目建设、资金配套、对象管理与动态监测,又包括产业、医疗、教育、金融、交通、住房、社会保障等部门与领域的管理,科学规范的区域管理是实施区域扶贫、实现区域脱贫的必要条件^[37-39]。

2.3 区域贫困治理的思想框架

以区域科学、资源科学、管理科学等为主要支撑,可以构建起贫困空间分异、贫困区域开发策略、贫困区域等级管理的贫困区域治理理论框架(图1)。精准扶贫的区域治理框架是在中国精准扶贫实践

2020年4月

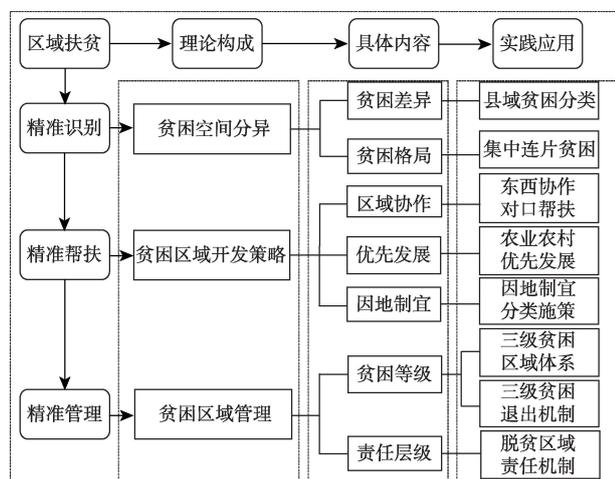


图1 精准扶贫的贫困区域治理思想框架

Figure 1 Conceptual framework of regional governance of targeted poverty alleviation

中不断丰富区域贫困治理思想框架,为区域扶贫的精准识别、精准帮扶、精准管理提供了思路。其中,贫困空间分异理论主要包含贫困区域差异和贫困区域格局两个方面,阐释了区域间的贫困差异和空间格局,为贫困区域的精准识别提供了理论依据;贫困区域开发策略包括东西协助对口帮扶、农业农村优先发展和因地制宜分类施策3个方面,阐释了贫困区域开发的途径和原则,为贫困区域的精准帮扶提供了理论依据;贫困区域管理包括贫困区域等级体系和区域层级责任机制两个方面,阐释了贫困区域的等级体系构成和脱贫攻坚的区域组织分工,为贫困区域精准管理提供了理论依据。

3 贫困空间分异

社会经济发展水平相对落后、贫困发生率较高的地区即为贫困区域。就广大贫困区域内部而言,由于区位条件、自然状况、资源特征、民族构成、历史文化等诸多因素,从而具有显著的内部差异,呈现出贫困发生率、人均经济产值、公共服务水平等方面的贫困区域差异。贫困区域分布于一定的地理空间之内,或集中连片、或零星分布,呈现出一定的贫困区域格局,并随着社会经济发展和扶贫工作推进而不断演化,呈现出一定的贫困时空演化规律。

3.1 贫困区域差异

社会经济差异是区域发展中不可避免的现象,

改革开放后中国各区域间、城乡间社会经济发展差异进一步扩大。贫困状况在城乡地区之间和城乡之间有着不同的表现^[40],东西部地区间社会经济发展水平差异尤为明显,且经济落后各地区内的贫困程度差异同样较大,并主要体现在贫困发生率、人均收入水平、基础设施配套程度、公共服务水平等方面^[41]。从1984年以来,经过3次调整,中国取消了东部沿海发达地区国家级贫困县,于2006年将余下的592个县作为国家级扶贫开发工作的重点县,各省分别确定了省级扶贫开发重点县。

2011年12月6日,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》^[42]发布,中国反贫困斗争进入了新的历史阶段。依据贫困程度差异和扶贫需要,划分了国家级贫困县、省级贫困县、非贫困县组成的县域体系;依据贫困发生率等指标将国家级贫困县进一步划分为深度贫困县和贫困县。深度贫困县是除“三区三州”外,中央统筹重点支持的贫困地区^②。而作为具有扶贫开发任务的县,将县域内的村域划分为非贫困村、贫困村和深度贫困村,是对区域贫困程度划分的延伸,有助于更精准地实施扶贫开发。依据贫困程度差异而进行贫困县域分类、行政村分类是实现精准扶贫精准脱贫的内在要求。因此,立足于区域空间差异理论,依据区域贫困程度划定贫困县域和村域类型,为精准管理、精准帮扶、精准退出提供了依据。

3.2 贫困区域格局

近年来,贫困区域在地理空间上的呈现状态差异较大,区域贫困的空间格局不断变化^[43]。随着扶贫开发的稳步推进,贫困呈现空间分异特征,区域发展差距不断扩大^[44],贫困的空间集聚特征更加明显。

进入21世纪,中国贫困格局发生新变化,扶贫重点区域从地理劣势区域逐步集中到民族地区、革命老区、边疆地区,呈现出特困区集中连片化的态势。虽然多年来的减贫成效显著,但集中连片特困地区基础设施和基础条件薄弱,存在更深层的矛盾制约着经济社会的发展,影响着公共服务水平的提

② 集中力量攻克深度贫困地区“硬骨头”。<http://fupin.hsw.cn/system/2019/0222/1851.shtml>

高,成为脱贫攻坚的难点地区^③。对于集中连片特困地区,只有全面把握致贫原因、集中优势力量、增加区域投入和支持力度才能解决区域贫困问题。

中国主要有六盘山区、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、罗霄山区等14个集中连片特困地区。截至2012年底,全国贫困人口9899万,其中集中连片特困地区农村贫困人口5067万,全国综合排名最低的600个县中,有521个在片区内,占86.8%。因此,脱贫难度最大的依然是连片特困地区,是脱贫攻坚的硬骨头。划分集中连片特困地区,这不仅是把贫困区域特点与区域贫困格局充分结合,更是突出了脱贫攻坚重点区域,以有序实现贫困人口脱贫、贫困县摘帽,最终实现解决区域整体性贫困问题。

4 贫困区域开发策略

当前,中国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。不平衡不充分的矛盾也呈现在空间上^[45],地理学贫困理论研究贫困要素、格局、过程^[46]就是最直接的体现。具体而言,城乡之间发展的不平衡是最大的不平衡,贫困落后地区发展的不充分是最大的不充分,而农村地区、贫困落后地区人民对美好生活的向往更为强烈。中国在改革开放之初,就构建起东中西梯度发展格局,并在2000年开始实施东中西部区域产业转移政策。2015年10月,党的十八届五中全会正式提出了涵盖“协调”的新发展理念,对区域协调发展、城乡协调发展作出了详细部署。对于贫困地区的开发,如何利用好区域内、外部资源,使得这些资源在区域发展过程中得到充分、合理的利用,是高效开展扶贫工作的前提。从区域发展角度讲,区域开发是人类进行社会活动的“人为”生产力在地域空间的拓展过程。关于区域开发理论研究的历来被资源学、地理学、经济学、管理学等学科研究高度重视,形成了诸多流派和理论体系。从协调发展的关系来看,高增长区域对低增长区域、未开发

区域具有经济增长的带动作用;就区域开发的策略来看,突出区域的优先发展地位才能够抓住区域发展的重点,才能补齐发展短板;从区域开发的具体实施来看,构建因地制宜的发展思路是科学发展的明智选择。在这些理论、理念、战略的指引下,形成了以东西协作对口帮扶、农业农村优先发展和因地制宜分类施策等组成的贫困区域开发策略,并通过经济发展带动社会进步、基础设施与公共服务设施配套、公共服务水平提升。

4.1 东西协作对口支援

中国实施改革开放以后,具有区位优势和政策扶持的东部地区率先发展,而西部地区在产业结构调整与自然资源优势利用方面进展相对缓慢,催生新兴产业和新兴经济体系更是缓慢^[47],产业结构层次和发展程度与东部地区差距不断扩大,东西部地区发展失衡严重。如何妥善处理区域发展不均衡、实现区域协调发展成为必须破解之难题。

中国沿海地区与中西部地区的差距进一步扩大,发展不平衡的根本原因是中西部地区在自然资源、地理区位、历史因素、政策制度以及经济因素等方面存在差异^[48,49]。为了有效利用和配置资源,使发达地区有更好的发展后劲,保障国民经济、政治和社会的稳定发展以及西部地区贫困人口收入的提高,必须实现区域经济协调和联动发展,合理制定政策调控各类要素的区域间流动^[50]。区域经济发展过程中,经济的内部性与外部性的相互转化会形成区域经济的发展差距,而经济活动的外部性会降低经济活动的效益,使得区域内部资源配置远离最优状态^[51],从使得区域经济发展水平降低。由于区域梯度粘性,区域经济发展“三种效应”会同时起作用,“回程效应”会制约低梯度区的发展。对于经济发展方针,中国实施了“让一部分地区先富起来”的策略,实现东南沿海地区率先发展,再通过“先富带动后富”,最终实现共同富裕。因此,习近平总书记多次提到针对西部地区等深度贫困区的脱贫攻坚要实行东西协作、梯度开发的策略^{④⑤},做到“谁的孩

③ 习近平:在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话。http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/02/content_5222125.htm

④ 习近平在福建调研。<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1102/c64094-25958997.html>

⑤ 习近平在宁夏主持召开东西部扶贫协作座谈会。http://china.cnr.cn/news/20160722/t20160722_522751852.shtml

2020年4月

子谁抱”^⑥。以人才支持、市场对接、劳务协作、资金支持等作为协作重点来推进东西协作,特别是对新疆、西藏以及青海、四川、云南、甘肃省等省份的藏区进行对口支援,以此对焦脱贫攻坚的重点及难点。结合精准扶贫工作提出的东西协作、梯度开发策略,是针对中国特殊国情所制定的,也是区域协同发展的必由之路。

东西协作、对口支援要以东部省份的资金、技术、人才等优势盘活西部省份的土地与矿产资源等优势,实现优势互补、协同发展。东西协作,在政府层面建立了省份之间、地市之间甚至区县之间的对口支援关系,东部地区拿出大量的财政资金、派出多名先进干部支持西部地区发展;在企业层面,东部地区企业与具有自然资源和劳动力资源比较优势的西部贫困地区合作共建产业扶贫项目,能达到“授之以渔”、持续脱贫的目的^[52];在社会层面,一些企业家、当年上山下乡的知识青年、文体明星等也纷纷以个人、基金会等名义对西部地区进行多种形式的援助。目前东部共有260个县市与西部287县(市)结成帮扶对子,仅在2016年,东部省市向西部10个省区市共提供财政援助132.7亿元,帮助修建农村公路2.15万公里,东西协作成效显著^⑦。

4.2 农业农村优先发展

新中国成立后,传统农业与小农经济在区域发展中长期占据重要地位,农村贫困较解放前大幅减轻但仍很普遍^[53]。改革开放以来,中国大力推进城镇化、工业化,城市快速发展而农村发展较为缓慢,城乡差距不断拉大,城乡二元结构日益突出,农业和农村的经济发展面临不确定因素和挑战明显增多,农村贫困、农业从业人员贫困问题日益突出^[54]。要解决农村贫困问题,就要解决经济增长问题^[55]。经济增长,可以通过提供就业机会、增加财政税收、提高政府帮扶能力,形成直接或间接的减贫效应。但不同生产部门经济增长的减贫效果差异巨大,已有的研究表明农业生产部门的减贫效应最为明显,

第三产业次之,第二产业的减贫效应微乎其微^[56]。这说明农业农村经济增长对实现区域减贫具有重要作用。因此,打破农业和农村发展从“量”转向“质”的发展困境,实现精准扶贫与乡村振兴战略的政策衔接和工作统筹,将农业农村发展放在优先位置是当前解决农业农村问题的必然选择。

中国历来重视农业农村农民发展问题,莫基于精准扶贫精准脱贫方略的乡村振兴战略进一步明确了农业农村优先发展的总方针。农村发展重在产业发展,农村的主导产业仍然是农业,农业农村优先发展是农村的产业优先发展,是农村的农业优先发展。农业农村优先发展不断在政策文件中得到明确:干部配备优先考虑、要素配置优先满足、资金投入优先保障、公共服务优先安排^⑧;中国要强,农业必须强;中国要美,农村必须美;中国要富,农民必须富^⑨。2018年中央一号文件中明确乡村振兴要把农业农村放在优先发展的位置,把解决贫困地区的农业农村优先发展问题作为农业农村发展的首要问题,均是立足于当前城乡差异与城乡关系特点作出的决策。

贫困地区是中国农村的贫中之贫、困中之困,生产力发展更为滞后、交通等基础设施条件更为不便、优质劳动力流失更为严重,社会经济发展与先进地区、与城市的差距更大。坚持“农业农村优先发展”是贫困区域开发与乡村重构的必然选择,更是中国在新的发展阶段应对城乡关系、工农关系变化作出的重大战略调整^[57]。突出优先发展位置,加大基础设施配套建设和特色产业发展的政策倾斜,着力推进惠民举措、改善农村民生,必将成为解决城乡发展不平衡特别是贫困县、贫困村发展滞后的有效措施。

4.3 因地制宜分类施策

实施精准扶贫精准脱贫方略,扶贫方式完成了从“大扶贫、大格局”到精准瞄准和精准施策的转变^[58]。贫困具有区域性,且不同地区的贫困成因具

⑥ 习近平:在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话。http://news.youth.cn/jsxw/201709/t20170930_10816168.htm

⑦ 全国东西扶贫协作工作开展20年。http://www.cpad.gov.cn/art/2016/10/14/art_42_54323.html

⑧ 人民日报:实施乡村振兴战略推动农业农村优先发展。<http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0827/c1003-30251793.htm>

⑨ 中央农村工作会议在北京举行。http://www.sinoins.com/zt/node_963.htm

有多样性。从大量的扶贫实践经验来看,实现区域减贫的关键是在区域内组织有针对性的帮扶。针对不同类型的贫困地区自身资源状况、致贫原因和贫困程度,科学制定与之对应的帮扶措施是精准帮扶的关键。

从《摆脱贫困》一书中探讨一条因地制宜发展经济的路子^[59]到首次提出“精准扶贫”时都明确提出扶贫要“因地制宜”^⑩,注重因地施策^⑪。在《关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》中,因地制宜的要求和策略更得以充分体现。因地制宜既是人类改造自然得出的哲学辩证思维,也是改善落后地区发展经济活动的首要原则。从经济地理学视角来看,因地制宜可以使区域经济活动与地理环境相适应,如借助当地自然资源,发展种养殖等优势产业,提高区域内部的经济效益、社会效益和生态效益^[60]。一方面,通过对比不同区域要素成本的差异,选择低成本要素以减少成本消耗,实现资源效率的最大化,促进生产要素最大程度的发挥效率,充分运用生产要素区域间流动的绝对规律^[61]。因地制宜,要充分利用区域内部有利的区位条件、自然资源、劳动力以及知识技术等因素形成的优势条件和区域内部经济主体与商品市场的综合竞争能力开展经济活动,将比较优势向竞争优势不断转化^[62]。

在扶贫实践中,结合各地实际情况开展“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”等工程^⑫就是基于当地区位条件、资源禀赋、生态特征、文化背景等制定扶贫策略、实施扶贫工程^[63]。特色扶贫产业选择是因地制宜、分类施策的集中表现。“一方水土养育一方人,一方水土也养育一方产业”,确定扶贫产业应立足本地特色资源,将资源优势转变为经济优势,以宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜旅游则旅游^[64]。

5 贫困区域管理

区域可以划分为一个有层级的体系,划分区域

等级是实施区域管理的重要条件。在贫困区域实施帮扶措施,必须采用与区域等级特征相匹配的管理措施,才能保证扶贫工作有序高效推进。而在贫困区域内部,省域、县域、村域、农户是不同层级的构成单元,将区域贫困的管理与层级逐一对应、逐一落实是区域贫困治理的重要环节。

5.1 贫困区域等级体系

从1986年起,中国开始实施有计划、有组织、大规模的扶贫开发,设立了扶贫开发专门机构,评定国家级和省级扶贫开发重点县^[65]。进入21世纪后,中国贫困人口规模发生变化,农村贫困人口分布呈现出“大分散、小集中”的新特点,扶贫开发重点区域由县级向更低层次的村级社区瞄准^[66]。根据减贫形势变化及时优化贫困治理体系,是实现高效利用扶贫资源和增强持续减贫能力的重要前提^[67]。在此过程中,如何建立与精准扶贫相适应的区域管理体系是开展新时期农村扶贫工作的重要课题。

区域是由若干个内部具有相对均质性和彼此之间存在异质性的次一级区域单元所构成,而次一级区域单元又可以划分为更次一级的区域单元,从而构成区域等级体系。在每一个区域单元内,都有其特定的区域要素构成,呈现出特定的要素层级特征。区域系统具有相对独立性和层次性,在各个不同类型地理要素地域分异规律作用下,形成了与各自性质且和空间规模相应的地域单元^[68],并自下而上形成了区域等级体系。要使区域系统进入良性循环、充分发挥区域功能,必须构建合理有序的等级结构^[69],使每个等级单元发挥出应有的作用。

党中央、国务院出台的《关于建立贫困退出机制的意见》,明确了贫困县、贫困村、贫困人口的贫困退出机制。贫困退出机制的确立,确保了县域、村域、个体不同层面的上下联动,对区域扶贫开发的成效监督有了更加清晰、明确、立体的依据。精准扶贫实行“片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制”^⑬,在突出集中连片特困地区的前提下,实现

⑩ 习近平在湖南考察时强调:深化改革开放推进创新驱动 实现全年经济社会发展目标。http://politics.people.com.cn/n/2013/1105/c70731-23442219.html

⑪ 习近平在贵州召开部分省区市党委主要负责同志座谈会。http://politics.people.com.cn/n/2015/0619/c70731-27183846.html

⑫ 习近平出席中央扶贫开发工作会议并作重要讲话。http://china.cnr.cn/news/20151129/t20151129_520628571.shtml

⑬ 习近平召开部分省区市党委主要负责同志座谈会。http://news.cntv.cn/2015/06/19/VIDE1434712857321948.shtml

2020年4月

了脱贫攻坚在贫困区域内的贫困县、贫困村、贫困人口层层瞄准与治理。依据精准扶贫精准脱贫方略,建立“贫困县—贫困村—贫困户”三级区域贫困体系和三级退出机制,实现了精准扶贫与精准脱贫的相互对应,形成了贫困区域等级体系,是区域系统理论在区域贫困治理实践中的具体应用。

5.2 区域层级责任机制

中国致力于减贫事业以来,不断对扶贫工作机制进行探索和创新。长期以来,扶贫管理普遍采取省级或市级管理的形式,以资金管理为核心的、自上而下的扶贫项目管理一直是扶贫管理的核心^[70]。实施精准扶贫以来,扶贫内容大大拓展、扶贫强度大大提升、扶贫项目大大增多,只有明确扶贫责任才更有利于扶贫政策的有效执行,构建完整、清晰的责任体系成为工作落实、责任落实、政策落实的关键。

2014年5月,《建立精准扶贫工作机制实施方案》出台,对全国精准扶贫工作进行顶层设计,建立了“中央统筹、省负总责、市(地)县抓落实的管理体制”^④。此后出台的《脱贫攻坚责任制实施办法》又详细阐述了中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,构建了责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系。脱贫攻坚责任机制的确立是区域发展与区域治理在区域扶贫层面的有机结合和创新发展。在地理学中,行政区划的规模和等级、辖区划分等都与地理区域息息相关,不同层级的行政区域必然赋予不同的职责。行政区划作为一种空间治理的基础手段,是影响区域发展格局的重要因素^[71]。因此,行政区划本身也是一种重要的资源^⑤,是国家治理体系的基本形式。就扶贫而言,扶贫任务需要跟区域行政体系相对应才能层层落实,贫困区域层级责任机制就是行政区划体系与扶贫治理体系的高度衔接。

建立“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的贫困区域层级责任机制,是将区域等级体系中的规模、等级与其功能的合理对应,以达到有效实现区域协调发展、精准脱贫^[72]的目的。贫困区域层级责

任机制的建立,是区域发展政策和治理体系的完善,也是实现精准脱贫的重要保障。

6 结论

本文将精准扶贫方略的科学内涵与区域发展理论相结合,从宏观视角探讨区域贫困治理思想,是对区域贫困治理思想的不断深化。精准扶贫的区域治理思想主要源于资源科学、地理科学等的基础理论,成型于中国脱贫攻坚的伟大实践。其主要结论如下:

(1)个体扶贫与区域扶贫相互关联、互促共进,区域贫困治理目标实现的是个体脱贫与区域脱贫的有机统一。精准扶贫精准脱贫方略下的区域贫困治理框架成型于中国脱贫攻坚的丰富实践中,主要由贫困空间分异规律、贫困区域开发策略和贫困区域管理手段3部分组成,与精准扶贫方略政策实施的精准识别、精准帮扶和精准管理3个环节相对应,实现了区域治理理论与实践的有机融合。

(2)贫困在空间上呈现显著的区域差异和一定的区域格局,具有鲜明的区域分异特征。基于贫困区域分异思想的贫困区域识别与贫困区域体系划分是实施精准扶贫区域瞄准的前提。区域内部贫困程度的差异、贫困发生率的高低与区域的层级性为县域贫困类型和村域贫困类型划分提供了主要依据,贫困区域在空间上集聚明显,并以此划分集中连片特困地区。

(3)将资源学、地理学等学科的区域开发与区域发展理论推绎到贫困区域,可以形成贫困区域开发策略。中国中西部与东部发展差距较大,在东部与中西部地区之间的省级、市级、区县级建立对口帮扶关系,实现资源优势互补,成为促进区域协调发展的重要途径。农村贫困是区域贫困的主要组成部分,农业农村发展对于区域贫困的治理具有关键作用,农业农村优先发展是解决区域贫困的重要举措。此外,贫困治理必须依靠区域的资源优势,必须走因地制宜、分类施策的脱贫之路。

(4)贫困区域是一个自上而下、层级分明的等级体系,明确贫困区域体系和层级责任机制是区域

④ 习近平召开部分省市区党委主要负责同志座谈会。http://news.cntv.cn/2015/06/19/VIDE1434712857321948.shtml

⑤ 习近平:用顶层设计指导引领推动京津冀发展合作。http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2017/0703/c385474-29378048.html

贫困治理的重要手段。贫困县、贫困村、贫困户的三级贫困体系识别实现了区域贫困的层层瞄准与治理。在政策落实方面,不同区域等级、规模具有相应的责任与任务,“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的责任机制是区域贫困治理体系的核心。

本文总结发现区域治理思想对于成功实施精准扶贫精准脱贫方略发挥了重要作用。随着脱贫攻坚的结束,扶贫重点由绝对贫困转向相对贫困,广大农村的工作重点由精准扶贫转向乡村振兴,这些区域贫困治理思想仍具有一定的指导意义,基于这些思想形成的东西协作、农业农村优先发展、对口帮扶等政策还会在一定时期内延续。另外,为了联合国可持续发展目标中2030年全球消灭绝对贫困的目标的顺利实现,中国精准扶贫伟大实践中不断形成和完善的区域贫困治理思想,对于全球特别是广大发展中国家具有一定的参考价值。

参考文献(References):

- [1] 陈焯烽,王艳慧,赵文吉,等. 中国贫困村致贫因素分析及贫困类型划分[J]. 地理学报, 2017, 72(10): 1827-1844. [Chen Y F, Wang Y H, Zhao W J, et al. Contributing factors and classification of poor villages in China[J]. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(10): 1827-1844.]
- [2] 联合国. 变革我们的世界: 2030年可持续发展议程[EB/OL]. (2015-09-25) [2019-07-12]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>. [United Nations Organization. Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development[EB/OL]. (2015-09-25) [2019-07-12]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>.]
- [3] Shaffer P. Poverty and development in China: Alternative approaches to poverty assessment[J]. The Journal of Development Studies, 2013, 49(7): 1030-1031.
- [4] 姜磊,柏玲,吴玉鸣. 中国省域经济、资源与环境协调分析: 兼论三系统耦合公式及其扩展形式[J]. 自然资源学报, 2017, 32(5): 788-799. [Jiang L, Bai L, Wu Y M. Coupling and coordinating degrees of provincial economy, resources and environment in China [J]. Journal of Natural Resources, 2017, 32(5): 788-799.]
- [5] 黄承伟,覃志敏. 论精准扶贫与国家扶贫治理体系建构[J]. 中国延安干部学院学报, 2015, 8(1): 131-136. [Huang C W, Qin Z M. On targeted poverty reduction and poverty governance system building[J]. Journal of China Executive Leadership Academy Yan'an, 2015, 8(1): 131-136.]
- [6] 薛澜,翁凌飞. 中国实现联合国2030年可持续发展目标的政策机遇和挑战[J]. 中国软科学, 2017, (1): 1-12. [Xue L, Weng L F. The policy opportunities and challenges in China's implementation of 2030 sustainable development goals[J]. China Soft Science, 2017, (1): 1-12.]
- [7] 都阳,蔡昉. 中国农村贫困性质的变化与扶贫战略调整[J]. 中国农村观察, 2005, (5): 2-9. [Du Y, Cai F. The transition of the stages of poverty reduction in rural China[J]. China Rural Survey, 2005, (5): 2-9.]
- [8] 刘铁芳,罗文博. 1989-2009年我国农村贫困演变及指数分解研究[J]. 农业技术经济, 2013, (10): 4-15. [Liu Y F, Luo W B. Evolution and index decomposition of rural poverty in China from 1989 to 2009[J]. Journal of Agrotechnical Economics, 2013, (10): 4-15.]
- [9] 陈健. 习近平新时代精准扶贫思想形成的现实逻辑与实践路径[J]. 财经科学, 2018, (7): 48-58. [Chen J. The realistic logics and practical paths of Xi Jinping's thought of targeted poverty alleviation in the New Era[J]. Finance & Economics, 2018, (7): 48-58.]
- [10] 檀学文,李静. 习近平精准扶贫思想的实践深化研究[J]. 中国农村经济, 2017, (9): 2-16. [Tan X W, Li J. The thoughts of precision-targeted poverty alleviation: A study of its deepening through practice[J]. Chinese Rural Economy, 2017, (9): 2-16.]
- [11] 夏海军,范明英. 精准扶贫战略思想是中国特色反贫困理论最新成果[J]. 江淮论坛, 2018, (5): 49-56. [Xia H Y, Fan M Y. Accurate poverty alleviation strategy is the latest achievement of anti-poverty theory with Chinese characteristics[J]. Jianghuai Tribune, 2018, (5): 49-56.]
- [12] Cao M T, Xu D D, Xie F T, et al. The influence factors analysis of households' poverty vulnerability in southwest ethnic areas of China based on the hierarchical linear model: A case study of Liangshan Yi autonomous prefecture[J]. Applied Geography, 2016, 66: 144-152.
- [13] 何仁伟,樊杰,李光勤. 环京津贫困带的时空演变与形成机理[J]. 经济地理, 2018, 38(6): 1-9. [He R W, Fan J, Li G Q. Spatio-temporal evolution and formation mechanism of the poverty belt around Beijing and Tianjin[J]. Economic Geography, 2018, 38(6): 1-9.]
- [14] 丁翔,丁荣余,金帅. 大数据驱动精准扶贫: 内在机理与实现路径[J]. 现代经济探讨, 2017, (12): 119-125. [Ding X, Ding R Y, Jin S. Big data driven precision poverty alleviation: Internal mechanism and realization path[J]. Modern Economic Research, 2017, (12): 119-125.]
- [15] 姚树洁,王洁菲. 不对称信息条件下精准扶贫效果偏离的内在机理及实证分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(5): 165-176. [Yao S J, Wang J F. Internal mechanism and empirical analysis of deviation of targeted poverty alleviation effect under asymmetry information condition[J]. China Population, Resources and

2020年4月

- Environment, 2019, 29(5): 165-176.]
- [16] 汪三贵, 郭子豪. 论中国的精准扶贫[J]. 贵州社会科学, 2015, (5): 147-150. [Wang S G, Guo Z H. On precision poverty alleviation in China[J]. Guizhou Social Sciences, 2015, (5): 147-150.]
- [17] 杜国明, 关桐桐, 李冬梅, 等. 黑龙江省贫困村空间分布特征[J]. 经济地理, 2018, 38(3): 149-156. [Du G M, Guan T T, Li D M, et al. Spatial distribution of poverty village in Heilongjiang Province [J]. Economic Geography, 2018, 38(3): 149-156.]
- [18] 陈焯烽, 王艳慧, 王小林. 中国贫困村测度与空间分布特征分析[J]. 地理研究, 2016, 35(12): 2298-2308. [Chen Y F, Wang Y H, Wang X L. Measurement and spatial analysis of poverty-stricken villages in China[J]. Geographical Research, 2016, 35(12): 2298-2308.]
- [19] 刘彦随, 周扬, 刘继来. 中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略[J]. 中国科学院院刊, 2016, 31(3): 269-278. [Liu Y S, Zhou Y, Liu J L. Regional differentiation characteristics of rural poverty and targeted poverty alleviation strategy in China[J]. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2016, 31(3): 269-278.]
- [20] 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[J]. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 101-111. [Zhou K, Wang C S. Spatial-temporal pattern of poverty-stricken areas and its differential policies for poverty alleviation in China[J]. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2016, 31(1): 101-111.]
- [21] 刘彦随, 李进涛. 中国县域农村贫困化分异机制的地理探测与优化决策[J]. 地理学报, 2017, 72(1): 161-173. [Liu Y S, Li J T. Geographic detection and optimizing decision of the differentiation mechanism of rural poverty in China[J]. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(1): 161-173.]
- [22] 何仁伟, 丁琳琳. 精准扶贫背景下我国农村贫困机制研究综述[J]. 江苏农业科学, 2018, 46(17): 1-8. [He R W, Ding L L. Literature review of research on rural poverty mechanism in China under the background of precision poverty alleviation[J]. Jiangsu Agricultural Sciences, 2018, 46(17): 1-8.]
- [23] 范轶芳, 侯景新, 赵弘. 环京津贫困带经济发展格局时空演变研究[J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2016, 36(7): 18-27. [Fan Y F, Hou J X, Zhao H. A research on the economic disparity of spatial-temporal evolution of the poverty belt around Beijing and Tianjin[J]. Modern Finance and Economics (Journal of Tianjin University of Finance and Economics), 2016, 36(7): 18-27.]
- [24] 朱磊, 胡静, 许贤棠, 等. 中国旅游扶贫地空间分布格局及成因[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(11): 130-138. [Zhu L, Hu J, Xu X T, et al. Spatial distribution pattern and formation of pro-poor tourism pilot villages in China[J]. China Population, Resources and Environment, 2016, 26(11): 130-138.]
- [25] 冷志明, 茹楠, 丁建军. 中国精准扶贫治理体系研究[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2017, 38(2): 72-77. [Leng Z M, Ru N, Ding J J. On China's targeted poverty alleviation governance system[J]. Journal of Jishou University (Social Sciences Edition), 2017, 38(2): 72-77.]
- [26] 姜婧. 社会治理框架下的精准扶贫事业发展探析[J]. 管理世界, 2018, 34(4): 178-179. [Jiang J. On the development of precision poverty alleviation under the framework of social governance[J]. Management World, 2018, 34(4): 178-179.]
- [27] 王刚, 白浩然. 脱贫锦标赛: 地方贫困治理的一个分析框架[J]. 公共管理学报, 2018, 15(1): 108-121. [Wang G, Bai H R. Tournament of the poverty alleviation: An analytical framework for the local poverty governance[J]. Journal of Public Management, 2018, 15(1): 108-121.]
- [28] 刘彦随, 曹智. 精准扶贫供给侧结构及其改革策略[J]. 中国科学院院刊, 2017, 32(10): 1066-1073. [Liu Y S, Cao Z. Supply-side structural reform and its strategy for targeted poverty alleviation in China[J]. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2017, 32(10): 1066-1073.]
- [29] 刘明辉, 刘灿. 精准扶贫的可持续发展研究: 基于《资本论》的贫困理论[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2018, 39(2): 101-108. [Liu M H, Liu C. Research on sustainable development of targeted poverty alleviation: Poverty theory based on Capital[J]. Journal of Soochow University (Philosophy & Social Science Edition), 2018, 39(2): 101-108.]
- [30] 葛志军, 邢成举. 精准扶贫: 内涵、实践困境及其原因阐释: 基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会学, 2015, (5): 157-163. [Ge Z J, Xing C J. Precision poverty alleviation: Connotation, practical dilemma and its reasons: Based on the investigation of two villages in Yinchuan, Ningxia[J]. Guizhou Social Sciences, 2015, (5): 157-163.]
- [31] 王朝明, 张海浪. 精准扶贫、精准脱贫战略思想的理论价值[J]. 理论与改革, 2019, (1): 28-34. [Wang C M, Zhang H L. The theoretical value of the strategic thought of targeted poverty alleviation [J]. Theory and Reform, 2019, (1): 28-34.]
- [32] 赵武, 王姣玥. 新常态下“精准扶贫”的包容性创新机制研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(11): 170-173. [Zhao W, Wang J Y. Under the new normal “precise poverty alleviation” inclusive innovation mechanism research[J]. China Population, Resources and Environment, 2015, 25(11): 170-173.]
- [33] 杜国明, 于佳兴, 李全峰. 精准扶贫区域系统及其运行机制[J]. 东北农业大学学报(社会科学版), 2017, 15(5): 24-29. [Du G M, Yu J X, Li Q F. Precision poverty alleviation regional system and its operating mechanism[J]. Journal of Northeast Agricultural University (Social Science Edition), 2017, 15(5): 24-29.]
- [34] 吴国宝. 改革开放40年中国农村扶贫开发的成就及经验[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(6): 17-30. [Wu G B. Achievements and experiences in China's rural poverty relief and

- development over the past 40 reform and opening-up years[J]. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2018, 18(6): 17-30.]
- [35] 方方, 何仁伟, 黎春. 我国扶贫管理的内涵、问题剖析与对策建议[J]. *农业经济*, 2019, (9): 72-74. [Fang F, He R W, Li C. The connotation, problems and countermeasures of poverty alleviation management in China[J]. *Agricultural Economy*, 2019, (9): 72-74.]
- [36] 何仁伟, 李光勤, 刘邵权, 等. 可持续生计视角下中国农村贫困治理研究综述[J]. *中国人口·资源与环境*, 2017, 27(11): 69-85. [He R W, Li G Q, Liu S Q, et al. A literature review of China's rural poverty governance from the perspective of sustainable livelihood[J]. *China Population, Resources and Environment*, 2017, 27(11): 69-85.]
- [37] 李裕瑞, 曹智, 郑小玉, 等. 我国实施精准扶贫的区域模式与可持续途径[J]. *中国科学院院刊*, 2016, 31(3): 279-288. [Li Y R, Cao Z, Zheng X Y, et al. Regional and sustainable approach for target-poverty alleviation and development of China[J]. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2016, 31(3): 279-288.]
- [38] 刘小鹏, 马存霞, 魏丽, 等. 黄河上游地区减贫转向与高质量发展[J]. *资源科学*, 2020, 42(1): 197-205. [Liu X P, Ma C X, Wei L, et al. Poverty reduction turn and high-quality development in the upper reaches of the Yellow River[J]. *Resources Science*, 2020, 42(1): 197-205.]
- [39] 何仁伟, 李光勤, 刘运伟, 等. 基于可持续生计的精准扶贫分析方法及应用研究: 以四川凉山彝族自治州为例[J]. *地理科学进展*, 2017, 36(2): 182-192. [He R W, Li G Q, Liu Y W, et al. Theoretical analysis and case study on targeted poverty alleviation based on sustainable livelihoods framework: A case study of Liangshan Yi Autonomous Prefecture, Sichuan Province[J]. *Progress in Geography*, 2017, 36(2): 182-192.]
- [40] 王美昌, 高云虹. 中国城乡贫困变动: 2004-2012[J]. *中国人口·资源与环境*, 2017, 27(4): 49-57. [Wang M C, Gao Y H. Poverty change in China: During the period of 2004-2012[J]. *China Population, Resources and Environment*, 2017, 27(4): 49-57.]
- [41] 杜国明, 姜莹莹, 孙晓兵, 等. 黑龙江省县域贫困空间格局及其影响因素分析[J]. *农业现代化研究*, 2018, 39(3): 460-467. [Du G M, Jiang Y Y, Sun X B, et al. County level poverty pattern and influencing factors in Heilongjiang Province[J]. *Research of Agricultural Modernization*, 2018, 39(3): 460-467.]
- [42] 叶兴庆, 殷浩栋. 从消除绝对贫困到缓解相对贫困: 中国减贫历程与2020年后的减贫战略[J]. *改革*, 2019, (12): 5-15. [Ye X Q, Yin H D. From eliminating absolute poverty to alleviating relative poverty: China's history of poverty reduction and poverty reduction strategies after 2020[J]. *Reform*, 2019, (12): 5-15.]
- [43] 乔家君, 朱乾坤, 辛向阳. 黄河流域农区贫困特征及其影响因素[J]. *资源科学*, 2020, 42(1): 184-196. [Qiao J J, Zhu Q K, Xin X Y. Spatial characteristics and influencing factors of rural poverty in the Yellow River Basin[J]. *Resources Science*, 2020, 42(1): 184-196.]
- [44] 陆大道. 关于我国区域发展战略与方针的若干问题[J]. *经济地理*, 2009, 29(1): 2-7. [Lu D D. The several issues regard to China's regional development strategy and approach[J]. *Economic Geography*, 2009, 29(1): 2-7.]
- [45] 刘贯春, 张晓云, 邓光耀. 要素重置、经济增长与区域非平衡发展[J]. *数量经济技术经济研究*, 2017, 34(7): 35-56. [Liu G C, Zhang X Y, Deng G Y. Factor reallocation, economic growth and regional unbalanced development in China[J]. *The Journal of Quantitative & Technical Economics*, 2017, 34(7): 35-56.]
- [46] 丁建军, 冷志明. 区域贫困的地理学分析[J]. *地理学报*, 2018, 73(2): 232-247. [Ding J J, Leng Z M. Regional poverty analysis in a view of geography science[J]. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(2): 232-247.]
- [47] 陆大道. 中国区域发展的理论与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2003. [Lu D D. *Theory and Practice of Regional Development in China*[M]. Beijing: Science Press, 2003.]
- [48] 保罗·克鲁格曼. 国际经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998. [Krugman P. *International Economics*[M]. Beijing: China Renmin University Press, 1998.]
- [49] 陆大道. 区域发展及其空间结构[M]. 北京: 科学出版社, 1995. [Lu D D. *Regional Development and its Spatial Structure*[M]. Beijing: Science Press, 1995.]
- [50] 张可云. 区域经济政策[M]. 北京: 中国轻工业出版社, 2001. [Zhang K Y. *Regional Economic Policy*[M]. Beijing: China Light Industry Press, 2001.]
- [51] 杜肯堂, 龚勤林. 区域经济活动外部性分析[J]. *求索*, 2006, (12): 1-3. [Du K T, Gong Q L. Externality analysis of regional economic activities[J]. *Seeker*, 2006, (12): 1-3.]
- [52] 王士心, 刘梦月. 东西部协作扶贫须做好资源跨区域分配[J]. *人民论坛*, 2019, (3): 62-63. [Wang S X, Liu M Y. Cross regional allocation of resources for poverty alleviation in east-west cooperation[J]. *People's Tribune*, 2019, (3): 62-63.]
- [53] 潘丹, 应瑞瑶. 资源环境约束下的中国农业全要素生产率增长研究[J]. *资源科学*, 2013, 35(7): 1329-1338. [Pan D, Ying R Y. Agricultural total factor productivity growth in China under the binding of resource and environment[J]. *Resources Science*, 2013, 35(7): 1329-1338.]
- [54] 张红宇, 杨春华, 张海阳, 等. 当前农业和农村经济形势分析与农业政策的创新[J]. *管理世界*, 2009, (11): 74-83. [Zhang H Y, Yang C H, Zhang H Y, et al. Analysis of the current situation of agricultural and rural economy and policy innovation[J]. *Management World*, 2009, (11): 74-83.]
- [55] Dollar D, Kraay A. Growth is good for the poor[J]. *Journal of Eco-*

2020年4月

- conomic Growth, 2002, 7(3): 195-225.
- [56] 张萃. 中国经济增长与贫困减少: 基于产业构成视角的分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2011, 28(5): 51-63. [Zhang C. China's economic growth and poverty alleviation[J]. The Journal of Quantitative & Technical Economics, 2011, 28(5): 51-63.]
- [57] 熊小林. 聚焦乡村振兴战略 探究农业农村现代化方略: “乡村振兴战略研讨会”会议综述[J]. 中国农村经济, 2018, (1): 138-143. [Xiong X L. An exploration of strategic modernization of agriculture and rural areas with a focus on rural revitalization strategy: A workshop review[J]. Chinese Rural Economy, 2018, (1): 138-143.]
- [58] 贾林瑞, 刘彦随, 刘继来, 等. 中国集中连片特困地区贫困户致贫原因诊断及帮扶需求分析[J]. 人文地理, 2018, 33(1): 85-93. [Jia L R, Liu Y S, Liu J L, et al. Study on the poverty causes and demand of poor rural households in the concentrated poverty-stricken areas in China[J]. Human Geography, 2018, 33(1): 85-93.]
- [59] 习近平. 摆脱贫困[M]. 福州: 福建人民出版社出版, 2014. [Xi J P. Getting rid of poverty[M]. Fuzhou: Fujian People's Publishing House, 2014.]
- [60] 刘艳芳. 经济地理学: 原理、方法与应用[M]. 北京: 科学出版社, 2006. [Liu Y F. Economic Geography: Principles, Methods and Applications[M]. Beijing: Science Press, 2006.]
- [61] 张治栋, 吴迪, 周姝豆. 生产要素流动、区域协调一体化与经济增长[J]. 工业技术经济, 2018, 37(11): 58-66. [Zhang Z D, Wu D, Zhou S D. Production factor mobility, regional coordination and integration and economic growth[J]. Journal of Industrial Technological Economics, 2018, 37(11): 58-66.]
- [62] 陈国生, 张亨溢, 赵立平, 等. 比较优势和竞争优势对地区制造业转移的影响[J]. 经济地理, 2018, 38(9): 168-175. [Chen G S, Zhang H Y, Zhao L P, et al. Influence of comparative advantage and competitive advantage on regional manufacturing transfer[J]. Economic Geography, 2018, 38(9): 168-175.]
- [63] 陆大道. 区位论及区域研究方法[M]. 北京: 科学出版社, 1988. [Lu D D. Location Theory and Regional Research Methods[M]. Beijing: Science Press, 1988.]
- [64] 查建平, 王挺之, 冯宇. 低碳经济背景下中国旅游产业发展模式研究[J]. 资源科学, 2015, 37(3): 565-572. [Zha J P, Wang T Z, Feng Y. Tourism industry development patterns in China and a low carbon economy[J]. Resources Science, 2015, 37(3): 565-572.]
- [65] 胡鞍钢. 中国减贫成功的世界意义[N]. 人民日报海外版, 2014-10-17(001). [Hu A G. The significance of China's poverty reduction success to the world[N]. Overseas Edition of People's Daily, 2014-10-17(001).]
- [66] 李小云, 张雪梅, 唐丽霞. 我国中央财政扶贫资金的瞄准分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2005, (3): 1-6. [Li X Y, Zhang X M, Tang L X. Poverty alleviation funds: Targeting & deviation[J]. Journal of China Agricultural University (Social Sciences), 2005, (3): 1-6.]
- [67] 黄承伟, 覃志敏. 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫[J]. 开发研究, 2015, (2): 56-59. [Huang C W, Qin Z M. Evolution of China's rural poverty control system and precise poverty alleviation[J]. Research on Development, 2015, (2): 56-59.]
- [68] 刘胤汉, 岳大鹏. 综合自然地理学纲要[M]. 北京: 科学出版社, 2010. [Liu Y H, Yue D P. Outline of Comprehensive Physical Geography[M]. Beijing: Science Press, 2010.]
- [69] 丁志伟, 王发曾. 城市—区域系统内涵与机理研究: 从城市、城市体系、城市群到城市—区域系统[J]. 人文地理, 2012, 27(2): 92-96. [Ding Z W, Wang F Z. A study on content and mechanism of city-region system from the perspective of urban interaction: A review from urban, urban system, urban agglomeration to city-region system[J]. Human Geography, 2012, 27(2): 92-96.]
- [70] 殷浩栋, 汪三贵, 郭子豪. 精准扶贫与基层治理理性: 对于A省D县扶贫项目库建设的解构[J]. 社会学研究, 2017, 32(6): 70-93. [Yin H D, Wang S G, Guo Z H. Precise poverty alleviation and grassroots governance rationality: The deconstruction of the poverty alleviation project establishment of County D in Province A[J]. Sociological Studies, 2017, 32(6): 70-93.]
- [71] 王开泳, 陈田. 行政区划研究的地理学支撑与展望[J]. 地理学报, 2018, 73(4): 688-700. [Wang K Y, Chen T. Geographical prospects of spatial governance through a review on administrative divisions[J]. Acta Geographica Sinica, 2018, 73(4): 688-700.]
- [72] 闫坤, 于树一. 中国模式反贫困的理论框架与核心要素[J]. 华中师范大学学报(人文社科版), 2013, 52(6): 1-11. [Yan K, Yu S Y. Theoretical study on the anti-poverty in China[J]. Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences), 2013, 52(6): 1-11.]

Regional governance of targeted poverty alleviation in China

DU Guoming¹, LI Chun¹, HE Renwei²

(1. School of Public Administration and Law, Northeast Agricultural University, Harbin 150030, China;

2. City Situation Survey Research Center, Beijing Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: The great practice of China's targeted poverty alleviation and reduction strategy has promoted the continuous improvement of regional poverty governance ideas. On the basis of summarizing the dialectical relationship between individual poverty alleviation and regional poverty alleviation, poverty-stricken areas and regional poverty governance needs, and based on the specific Chinese practice of targeted poverty alleviation, this article systematically reviewed the ideas of regional governance of poverty-stricken areas, aiming to enrich the theoretical system of targeted poverty alleviation, and provide a reference for the implementation of China's rural revitalization strategy and the international action of the global poverty reduction by in 2030. The main conclusions are as follows: (1) The idea of regional poverty governance includes three aspects: poverty spatial differentiation, poverty region development strategy, and poverty region management, corresponding to the precision identification, precision assistance, and precision management of the targeted poverty alleviation strategy, which provides the theoretical basis and practical tools for targeted poverty alleviation; (2) The poverty-stricken areas show significant spatial differences and spatial differentiation characteristics. They are divided into poverty-stricken county and village categories, and the areas that are difficult to get rid of poverty and where poor counties are concentrated are divided into concentrated and contiguous special poverty areas; (3) Based on the regional development theories of resources science, geography, and other disciplines, a poverty region development strategy is formed, which is composed of eastern-western region cooperation and counterpart support, priority development of agriculture and rural areas, and differentiated measures according to local conditions; (4) Based on the distinct hierarchical system of poverty-stricken areas, a poverty alleviation object system of "poverty county, poverty village, poverty household" is formed and the exit assessment mechanism is proposed, and the poverty region management means composed of the working mechanism of "central government responsible for overall planning, provincial government taking overall responsibility, city and county governments responsible for implementation" are suggested.

Key words: targeted poverty alleviation; regional poverty; resources science; theoretical framework; regional governance