

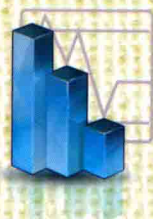
【经济学学术前沿书系】

POVERTY REDUCTION POLICIES
AND PRACTICES IN CHINA:
HOT SPOTS

中国减贫政策与实践： 热点评论

(2013-2016)

张 琦◎著



国家社科基金重点项目

"精准扶贫精准脱贫机制路径和创新模式研究"(项目号: 15AZD074)



经济日报出版社

【经济学学术前沿书系】

中国减贫政策与实践： 热点评论 (2013—2016)

张 琦◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国减贫政策与实践：热点评论：2013 - 2016 / 张琦著. — 北京：经济日报出版社，2017.7

ISBN 978 - 7 - 5196 - 0165 - 2

I. ①中… II. ①张… III. ①扶贫 - 经济政策 - 研究 - 中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 169332 号

中国减贫政策与实践：热点评论 (2013 - 2016)

作 者	张 琦
责任编辑	杨 岷
校 对	薛银涛
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 (邮政编码：100054)
电 话	010 - 63584556 (编辑部) 63516959 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京九州迅驰传媒文化有限公司
开 本	710 × 1000 mm 1/16
印 张	11.5
字 数	188 千字
版 次	2017 年 7 月第一版
印 次	2017 年 7 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5196 - 0165 - 2
定 价	42.00 元

前 言

2013 年以来，中国扶贫开发进入到一个历史性阶段，尤其是新一届中央领导习近平总书记高度重视贫困脱贫工作，每年都要考察贫困地区并提出新要求和新部署，扶贫脱贫纳入了国家优先解决短板的头等大事，并定位到扶贫开发事关全面建成小康社会，事关人民福祉，事关巩固党的执政基础，事关国家长治久安，事关我国国际形象。打赢脱贫攻坚战，是促进全体人民共享改革发展成果、实现共同富裕的重大举措，是体现中国特色社会主义制度优越性的重要标志，也是经济发展新常态下扩大国内需求、促进经济增长的重要途径，这个定位，从中国历史上都从来没有过的。

我很有幸从 2005 年就开始关注扶贫开发研究工作，对我国扶贫开发的历程和政策包括“整村推进”等一系列政策和民营企业参与扶贫脱贫进行调研研究，随后，在 2008 年开始，参与了四川汶川地震对贫困脆弱群体影响和恢复重建的社会效应评估研究以及贫困村防灾减灾与扶贫开发相结合机制研究等，从此开始了扶贫政策研究工作，并撰写了不少研究报告和论文。也引起了我对扶贫脱贫研究的兴趣，更激发了从事扶贫脱贫研究的激情。之后，我陆续参与了国务院扶贫办规划司，政策法规司，中国国际扶贫中心，中国扶贫发展中心，贫困地区干部培训中心和信息中心等多项课题研究工作，也承担了国家发改委有关贫困地区发展和十三五扶贫脱机制研究等研究课题。我收集到这本书里的内容主要是我从 2013 年到 2016 年 4 年时间里，每月针对扶贫脱贫政策和热点问题进行的一点评论。没有想到，从 2013 年开始的四年时间里，随感而发的这些评论，汇集起来竟然也有 10 多万字，我不敢将其做为多大研究成果呈现给大家，但作为一种心得的记录和扶贫脱贫政策历史见证，还是有一定收藏价值。所以，我就将其中部分内容进行了汇总，为了保持其原始记载，未进行大修改，保持了原有风格。评论也是按照年份月份依照时间进行排序，没有按照内容进行重新编辑。

目 录

2013 年国内外减贫热点专题评论	1
绿色发展与绿色减贫	2
新型城镇化与减贫	5
民族发展与减贫	9
产业化发展与减贫	12
失地农民与减贫	14
城乡一体化与减贫	17
以“全面深化改革”为动力，促进中国减贫事业大发展（一）	20
以“全面深化改革”为动力，促进中国减贫事业大发展（二）	24
2014 年国内外减贫热点专题评论	29
论全面推进扶贫治理体系和扶贫治理能力现代化建设	30
努力打造中国特色“雨露计划”扶贫品牌	35
中国特色“小额贴息贷款”扶贫模式	38
完善和发展中国特色的易地扶贫模式	41
加快构建中国社会扶贫大格局	43
低碳发展与低碳扶贫	46
“中国扶贫日”与共进小康之梦想	50
“十三五”规划与扶贫脱贫	54
新时期国家政策基点之一：扶贫脱贫要优先	57
适应新常态、把握新机遇、迎接新挑战、创新扶贫新理念	62

2015 年国内外减贫热点专题评论	67
补贫困短板 推扶贫优先政策 提升全面小康水平	68
论精准扶贫与连片开发和整村推进	73
丝绸之路经济带与扶贫开发	76
论阻断贫困“代际传递”	79
积极推动旅游扶贫的创新和发展	83
三大绿色减贫工程将助推扶贫脱贫目标实现	86
论农村低保兜底与 2020 年贫困人口如期脱贫	89
论扶贫脱贫机制创新与 2020 年如期实现脱贫目标	95
贫困县考核机制助推 2020 年如期实现脱贫	99
精准扶贫精准帮扶强力推动 2020 年如期脱贫	104
论 2020 年实现如期脱贫和解决区域性整体贫困问题	109
论 2020 年实现如期脱贫和贫困的有序性和精准性退出机制	114
2016 年国内外减贫热点专题评论	119
充分发挥新时期中国扶贫脱贫的多重效能	120
教育脱贫与 2020 年脱贫目标的实现	124
绿色减贫：从理念创新到中国行动——再论“绿色减贫”	126
探索文化产业扶贫脱贫新路径，助推 2020 年如期脱贫	132
社会及民间组织——2020 年如期脱贫重要力量	135
构建片区脱贫与精准脱贫融合推进的新机制	141
产业扶贫：实现 2020 年如期脱贫的主导路径	145
发挥国土资源政策特殊作用，推动易地搬迁扶贫高效实现	150
绿色减贫、社会建设及共享发展之融合推进	156
东西扶贫协作，助力 2020 年如期脱贫——闽宁模式的启示	161
当前扶贫脱贫的新特点和需注意的新问题	168
脱贫攻坚创新实践成效有待检验	171
后 记	175

2013 年国内外减贫热点专题评论

绿色发展与绿色减贫

(2013年3月国内外减贫热点专题评论)

绿色发展是近年来世界各国以及国际性组织关注和研究热门话题，也成为中国“十二五”规划和党的十八大以来党和国家领导以及各部委非常重视的主题，更成为各行业适应新形势新发展的战略议题，对于中国扶贫开发来说，也成为了近期以来研究讨论减贫战略的重要关注点，本文就“绿色发展”与“绿色减贫”热点进行国内外述评。

一、“绿色发展”与“减贫”成为世界关注的热点问题

伴随气候变化带来自然社会经济发展的新挑战，国际上从21世纪初就开始了一系列应对性研究探讨包括环境保护碳排放等国际谈判等，对此各国都给予了高度重视。绿色经济作为应对措施受到国际社会广泛关注。早在2005年召开第5届亚太环境与发展部长级会议（MCED 2005）上通过了“关于绿色增长的首尔倡议”。以此为契机，韩国开始大力推进绿色经济与绿色增长，将“低碳绿色增长”作为国家的长远构想。日本也在2007年将建设“低碳社会”“循环型社会”“自然共生社会”作为环境立国支柱。联合国环境规划署（UNEP）从2008年开始实施绿色经济倡议，绿色经济便成为一大全球性课题，美国、欧洲、日本、韩国等众多主要国家、地区相继推出了“绿色新政”，其核心在于通过对再生能源产业等绿色产业的大规模投资，刺激经济，创造就业。经济合作与发展组织（OECD）从2008年开始制定绿色增长战略，并将绿色增长作为其成立50周年的纪念主题。联合国环境规划署（UNEP）2011年2月发表了绿色经济报告书（UNEP 2011）。作为世界达成统一共识的减贫，也成为最先开始讨论热点之一，其中绿色发展与减贫战略是其核心。联合国环境规划署发表的《面向政策制定者的综合报告》和“促成条件”中专门强调了《迈向绿色经济：通向可持续发展和

消除贫困的各种途径》。2012年里约召开的联合国可持续发展大会（UNCSD）的主题之一就是“可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济”。可以说，绿色经济、绿色发展与减贫新战略已经成为世界进行政治、经济和外交等关注、交流与合作的热点，日益受到各国所重视。

二、“绿色发展”与“绿色减贫”也成为中国目前关注重点之一

中国政府非常重视绿色经济发展。最近几年相继提出的为“建成小康社会”目标而实施的“发展方式转变”“包容性增长”“低碳经济”“循环经济”“可持续发展”等等，都是国家战略性转变。于1992年成立的“中国环境与发展国际合作委员会”，是一个由中外环发领域高层人士与专家组成的、非营利的国际性高级咨询机构，现任主席为国务院总理李克强，执行副主席为环境保护部部长周生贤和加拿大内阁环境部长肯特。2012年年会主题就是“区域平衡与绿色发展”。“党的十八大”已经将绿色发展提升到了生态文明建设新高度，反映出党和国家对绿色发展的高度重视和发展战略新认识。尤其是近几年来，国家和有关部门等提出“绿色新政”包括“绿色财政”“绿色交通”“绿色建筑”“绿色经济”“绿色产业”“绿色食品”“绿色生态金融”“绿色GDP”等都是绿色发展战略的重要组成部分。近年来，据不完全统计，我国各行各业举办的与绿色发展有关高层论坛数十次之多。出版有关绿色发展的专著也相继不断增多，最有影响的是以著名经济学家李晓西教授组织的北京师范大学科学发展观与经济可持续发展研究基地与国家统计局经济景气中心等机构联合，从2010年到2012年连续三年出版了“中国绿色发展指数报告”并英文出版，在国内外产生了重大影响。而与绿色发展最紧密的“扶贫开发”也成为国家关注的热点和重点之一，并被纳入到了重要目标之一。如“绿色发展与减贫”“绿色贫困”“绿色扶贫”等等，都成为各级政府、理论工作者和实践工作者研究探索的重点和关注点之一，并有相当多的研究成果和实践探索创新。第一、“绿色贫困”包括了绿色资源匮乏型贫困、绿色资源富足型贫困和混合型贫困三种类型。第二、“绿色发展”促扶贫开发主要表现在，它是消除“绿色贫困”合理性选择，绿色经济发展是一种可持续发展扶贫战略，是有利于穷人经济增长和发展的新模式，也是实现新时期扶贫攻坚战目标的必然选择。“低碳扶贫”，开发农业CDM项目、设立财政低碳扶贫专项、开发多边低碳扶贫模式、帮助贫困地区开展PCDM项目多元碳金融体系、碳汇产业、生物质能产业、有机农业等低

碳产业规划、有机农业、生态旅游、保护性耕地补偿、农业节水补偿、退耕还林、民间低碳发展基金等相继在全国部分贫困地区推出。

三、启示与简要评论

从国内外绿色发展及减贫战略热点我们可以得出如下启示：

1. 绿色发展已经成为未来世界各国发展战略趋势和潮流，并成为国际合作交流的重要共识和热点。尽管存在着制度、文化、区域和经济发展程度等的差异，但社会经济发展的实践证明，绿色发展已成为现在和未来世界各国发展战略趋势和潮流，在这方面的合作也将在日益增多。

2. 适应中国绿色发展和生态文明建设战略需要，构建中国减贫新战略即“绿色发展战略”也成为中国扶贫开发的重要议题，也是实现集中连片特殊困难地区扶贫主战场的一项重要选择。从党和国家领导的日益重视，从国家建成小康社会目标和实现发展方式转变的战略性转变实践和部署政策来看，绿色扶贫战略的构建和实施是大势所趋，也是扶贫开发事业未来重要的突破口。

3. 集中连片特殊困难地区的区域发展和扶贫开发离不开绿色发展的强力推动，在我国现有“三位一体”大扶贫格局下，尤其是正在制定和积极推进并开始实施的片区发展规划中，以绿色发展为主体的新型扶贫战略部署即“绿色扶贫”成为实现新十年扶贫战略规划目标的重要选择。

4. 开展十四个片区绿色发展和绿色减贫战略研究和实践探索，会强有力推动集中连片特殊困难地区在区域发展和扶贫开发战略目标双重目标的实现。扶贫开发是一项系统工程，需要构建大扶贫格局，更需要国家和地方积极配合与支持，为此，建议扶贫办与有关研究机构尽快就我国十四个片区的减贫与绿色发展开展专项研究，包括：连片特困地区减贫与绿色发展年度报告，构建连片特困地区减贫与绿色发展评估测度综合和专项指标体系，每个片区减贫与绿色发展晴雨表，十四个片区年度减贫与绿色发展专题研究报告。一方面可为国务院扶贫办指导片区扶贫开发政策决策参考，另一方面也可为片区减贫和区域绿色发展提供指导。

总之，绿色发展是新时期中国社会经济战略重点，而绿色扶贫则是可持续扶贫重要保证，中国扶贫面临很多新挑战和新矛盾，开展绿色经济与绿色扶贫将成为目前和未来相当长时间内热点，理论工作者和实际工作者们不断去探索和创新是非常必要的迫切需求。

新型城镇化与减贫

(2013 年 4 月国内外减贫热点专题评论)

纵观世界各国社会经济发展历史轨迹就不难看出，城镇化是历史发展必然趋势。无论是欧美发达市场国家还是非洲及拉丁美洲，或者是新兴国家的发展无不都经历过或正经历着城镇化演变，而伴随着这一推进过程，也是消除贫困的过程。虽然发达国家已经完成了城镇化，但是，贫困依然存在，只不过是相对贫困。发展中国家正在经历城镇化历程变化，一方面是贫困的减弱，另一方面是新的贫困产生。落后国家则处于城镇化启动初期，贫困依然很严重。因此，城镇化与减贫是紧密相连。

一、城镇化成为当前中国社会经济发展最关切的热点

未来中国经济改革怎样走？推进新型城镇化思路成为新热点。2013 年召开的全国人民代表大会关于城镇化建议和提案超过 500 多件，对城镇化关切度可见一斑。而从中国国务院总理李克强在 2013 年 3 月全国人民代表大会后会见记者时对新型城镇化论述也足见政府对城镇化改革高度重视。他指出：“城镇化是现代化的必然趋势，中国城镇化其规模之大为人类历史所未有，不仅对中国的发展很重要，而且会影响世界，城镇化不仅可以带动巨大消费和投资需求，创造更多就业机会，其直接作用还是富裕农民、造福人民”。而李克强总理的这些论述，其实是他多年以来长期都关注的折射。如：2009 年 12 月李克强在广东考察时强调“把积极稳妥推进城镇化作为应对国际金融危机、扩大国内需求和调整经济结构的重要抓手，为经济长期平稳较快发展开拓新空间，为社会主义现代化建设增添新动力”。2010 年 6 月李克强在上海时表示“我国是一个发展中大国，最大的内需是城镇化，促进发展最大的潜力也在城镇化。我国城镇化提升的空间还很大，推进城镇化必将有效拉动市场需求，显著提高人民生活

水平”。2011年12月15日李克强在全国发展和改革工作座谈会上讲话时表示“扩大内需的最大潜力在于城镇化。农村还有相当数量的富余劳动力，城镇化蕴涵的内需潜力巨大”，2012年7月李克强在武汉就说：“城镇化是内需最大潜力所在，是经济结构调整重要依托。”

著名经济学家，前世界银行副行长首席经济学家林毅夫在很多场合提出“中国的城镇化发展与改革将会推动经济增8%至少15年”。著名经济学家，中国宏观经济学会秘书长王建在2010年就提出“可以大胆推测，中国未来改革发展将会在新型城镇化发展上推出实质性改革政策。城市化可保中国经济20年内年均增长9%。他做出个人测算指出，比如从2000年以来到2007年，中国真正的城市人口增加了1亿。同时，城镇投资增加了52万亿元，每新增一个城市人口可以增加52万元的固定资产投资。因为现在城市人口的消费是农村人口的3.3倍，所以每增加一个城市人口就可以增加3.3倍的人均消费。他表示，如果我们有三分之二城市人口，增加的消费品零售额是9万亿元。到2030年人口高峰15亿的时候，如果有85%的城市化率，就有12亿的城市人口，比现在增加了8亿。如果这8亿分配在未来20年里面，大概就是平均每年新增1000万个中国城市家庭和4000万个城市人口，可以拉动固定资产投资和消费品零售额每年不会低于30万亿”。北京大学姚洋教授说“城市化每提高一个百分点，国内消费就增长大概0.92%，如果中国提高到菲律宾城市化水平，国内消费将要增长近15%，城市化远远不止13%或14%的影响”。我国著名学者费孝通早在20世纪80年代就提出过“小城镇，大问题”的观点，这里“大问题”，就是小城镇在中国经济社会中的重要作用。

二、新型城镇化将给我国扶贫开发带来什么？

中国正处在“城市化水平为30%—70%的加速发展阶段。究竟是选择”以工业化为直接推动力的英国模式，还是选择以商贸与制造业为直接推动力的美国模式，或者是亚太模式，或者拉美和加勒比地区模式还是非洲模式呢？对此，目前比较一致看法是走新型城镇化模式。

什么是新型城镇化呢？李克强总理强调“新型城镇化，是以人为核心的城镇化。现在大约有2.6亿农民工，使他们中有愿望的人逐步融入城市，是一个长期复杂的过程，要有就业支撑，有服务保障。而且城镇化也不能靠摊大饼，还是要大、中、小城市协调发展，东部、中部、西部地区因地制宜地推进。尤

为重要的是，新型城镇化必须和农业现代化相辅相成，要保住耕地红线，保障粮食安全，保护农民利益”

从这里就可以看出，新型城镇化在减贫中的效用主要体现在改变过去城镇化将贫困人口排除在外的二元发展模式，消除和减少城镇化旧有模式的弊端，例如：城镇化过程中的农村土地大量占用，农民利益受到侵害，失地农民的利益难以得到保障，农村贫困问题依然很严重，城乡差距依然很大。农民工在城市中的利益无法保证，将农村贫困转移到了城市贫困。即过高的城镇化“虚高”又加剧了农民贫困和城市贫困。因此，新型城镇化是一个复杂系统工程，会带来经济和社会深刻变化，需要各项配套改革去推进。

新型城镇化将会给扶贫开发新的机遇和挑战。机遇表现在：新型城镇化将会加快贫困人口转移的质量和数量规模。将会加大农村社会保障力度，从而促进扶贫开发与社会保障“双轮驱动”的效果，逐步解决留守儿童、老人妇女及其他弱势其脆弱群体的生活保障难题；将会提升贫困地区农民工在城市就业、生活质量和社会保障水平，进而延长和增强城市就业稳定性。新型城镇化能够促进农业现代化和城乡一体化进程，从而达到贫困地区城乡协调发展。新型城镇化，强调以人为本，必然要在户籍制度和土地制度方面寻求改革突破，从而解决和改变失地农民的利益保障。与此同时，也改变城乡不公平的土地制度。可以说：城镇化在贫困地区农业发展中的贡献与反哺作用更强。城镇化在贫困地区乡镇工业发展中交替与互推的作用最明显，城镇化在贫困地区市场发育中的拓展与完善作用最直接。城镇化在贫困地区解决剩余劳动力中吸收和转移的作用最直接。小城镇在贫困地区实现农村脱贫与小康中带动与示范的作用最有效。小城镇在贫困地区的区域经济发展支撑作用最持久。

当然，新型城镇化，也会带来贫困地区区域经济发展和扶贫开发的新挑战。一、新型城镇化的各项改革方案尚未全民启动，政策推进也可能经历一个试点推进过程，贫困地区的天然条件和劣势使得其进入改革试点的机会较少，改革探索机会不多。二、新型城镇化在贫困地区效应一般要低于非贫困地区，从而影响到贫困地区在城镇化政策上的倾斜和优惠，而贫困地区往往需要特殊性、差异性政策才会有真正效果，例如贫困地区小城镇建设的成本大大高于其他地区。三、新型城镇化改革不仅需要国家整体推动，还需要地方政府的积极响应和支持，而贫困地区由于财力有限，往往难以主动性推进，从而表现出滞后性，往往失去超前性效应机会，即很容易失去“改革红利”探索的超前分

享。四、新型城镇化的政策改变，将会带来社会经济和区域的大变革，贫困人口的能力和适应能力往往较低，政策变化运用能力不强，往往在市场竞争中处于不利地位。

三、启示及建议

无论从中国经济社会发展需要还是新一届政府关注程度，中国新型城镇化改革已经列入议程，目前可能正处在政策设计调研的准备阶段，全面的改革方案可能会在2014年后逐步启动，未来必然会遇到很多困难和矛盾，改革也不会一帆风顺，但改革迫在眉睫，因此，扶贫开发也将面临着新的机遇和挑战，为此需要做好前期的研究和政策设计。尤其是要加大以下几个方面的研究和政策设计工作：第一、研究和探索中国新型城镇化可能的新政策方案。第二、研究和探索新型城镇化给贫困地区和扶贫开发政策带来影响和挑战，提早研究和制定政策调整思路。第三、提早组织力量研究贫困地区城镇化的特殊性和差异性，并据此提出贫困地区新型城镇化的政策建议和思路，为中央在制定新型城镇化政策时充分考虑贫困地区特殊性和特色，以有利于贫困地区扶贫开发和城镇化发展。第四、以重点研究和探索集中连片特殊困难地区城镇化为突破口，提出综合性政策建议，即新型城镇化改革试验区，从而探索配合连片特困地区主战场规划实施的新型城镇化模式。研究和突破重点建议集中在探讨连片特困地区的城镇化特色规划包括连片特困优先发展县城镇和县（市）中心镇重点，做好连片特困地区乡镇绿色产业布局规划、探索连片特困地区各项改革试点包括户籍管理制度改革试点、深化土地制度改革试点、社会保障制度改革试点、小城镇投资体制改革试点和行政区划管理体制试点等。

民族发展与减贫

(2013年5月国内外减贫热点专题评论)

民族地区贫困与反贫困是民族发展的重要问题，但民族发展又是一个难度很大、很复杂的社会经济文化问题，更是一个国家社会政治经济制度问题，21世纪以来，民族发展问题已经影响到整个国际格局，也成为世界各国和国家内部矛盾冲突多发点，因此，世界各国都给予了高度重视，加强民族发展与减贫研究和实践探索，显得极其重要。

一、中央和各级政府高度重视民族发展与减贫问题

自2000年以来，中央和国务院高度重视民族发展，定期召开中央新疆工作座谈会、中央西藏工作座谈会、中央民族工作会议等，先后制定了多项民族区域发展规划，如2011年国家民委、国家发展改革委、财政部、中国人民银行和国务院扶贫办联合编制并实施《扶持人口较少民族发展规划（2011-2015年）》也曾提出“中国-喀什经济特区”建设设想，出台并批准了《“十二五”支持西藏经济社会发展建设项目规划方案》《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》《国务院关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》，国家批准实施了广西北部湾经济区发展规划、国务院扶贫办将西藏、四省藏区、新疆南疆三地州也纳入集中连片特殊困难地区发展规划编制，作为中国未来十年扶贫攻坚的主战场。

二、民族发展与减贫取得长足进步，但任务依然很艰巨

目前，我国民族地区的贫困问题依然严重。按照新贫困标准，2006-2010年，民族自治地方农村贫困人口占同期全国农村贫困人口的比重分别为

44.5%、52.2%、52.5%、54.3% 和 38.5%，民族自治地方贫困人口占全国贫困人口的比例从 2006—2009 年呈逐年增加的趋势。2006—2010 年民族自治地方的贫困发生率分别是 18.9%、18.6%、17.6%、16.4% 和 8.7%，逐年有所下降，但与全国同期 6.0%、4.6%、4.2%、3.6% 和 2.8% 的贫困发生率相比，仍然高出 12.9、14.0、13.4、12.8、5.9 个百分点，民族自治地方的贫困发生率远远高于全国同期的贫困发生率。

三、民族发展与减贫的关键是分析其贫困特殊性和反贫困差异性

中国是一个多民族国家，少数民族以其独特文化成为中华文明重要组成部分。首先是民族文化的特殊性，不仅表现在传统文化、语言文字、生活习惯、宗教信仰、思想观念、思维方式等方面，而且因为中国 56 个民族，少数民族间也有其自身的差异性，再加上在区域分布上的不同和聚集区上的差异性，从而呈现出在反贫困模式、方式以及扶贫开发效果上的巨大差异性。民族贫困地区的自然社会和人文特殊性，是整个民族地区特殊类型贫困最根本的基础。

研究民族地区的贫困问题，归根结底要落实到民族地区的反贫困问题上来，突出强调民族贫困地区在文化上的差异性和特殊性，是为了扶贫开发工作找到更有力的切入点。提高民族地区居民收入水平、改善生活和生产条件，完善社会保障体系，提升文化教育、专业技术和技能等综合素质，分享改革成果，提高生计能力，促进民族地区经济社会发展是民族地区反贫困的必经之路，但应以尊重少数民族地区特殊性为前提，而不能仅简单的采用灌输“先进文化”的做法。在扶贫开发工作中如何引导和发扬少数民族的特殊性，扬长避短，这是新时期扶贫开发的关键。已有的研究成果显示，中国各主要民族多维贫困发生率之间存在明显差异，最高的藏族达到了 84.04%，最低的土家族则是 43.65%。如果把至少处于一个维度的贫困定义为多维贫困，则主要少数民族多维贫困发生率依次是藏、回、彝、布依、苗、侗、维吾尔、壮、土家族。因此，中国的民族地区贫困问题不仅突出，而且各族之间也有很大差异，因此，制定和实施“亲民族”扶贫项目，提高扶贫政策“益民族”效果是关键中的关键。

四、更加重视民族发展与减贫十分必要且更加迫切

实践证明，不了解民族地区贫困的特殊性及差异性和反贫困的特殊性，无疑会引起少数民族同胞心理上的疏远、认知上的反感、行动上的抵触和抗拒，甚至出现冲突与矛盾。我们必须提高传统观念较强的少数民族对扶贫开发、甚至对国家的理解和认同感。以少数民族视角进行思考，探寻一条更具有广泛共识、包容性扶贫开发模式和方法。为此建议：第一、加强与国家民委的合作。充分利用“十四个片区区域发展与扶贫攻坚规划”推进中部委联系制度机会，加强国务院扶贫办与国家民委在民族发展与减贫合作，以武陵山区扶贫为试点，进行综合试点，探索民族地区区域发展与扶贫开发的新模式、新方式、新思路。第二、加强对中国民族地区特殊类型贫困与反贫困研究成果资料库建设。收集、整理、归纳、总结和全面分析评价国内外民族地区特殊类型贫困与反贫困研究历史文献和最新成果。第三、研究中国民族地区特殊类型贫困现状、分布及其特点。从总体上把握中国民族地区贫困程度、强度、区域分布和不同民族地区的不同贫困现状及差异性和特殊性。第四、研究分析中国民族地区特殊类型贫困的主要因素和根源。剖析民族地区贫困的历史、环境、区位、经济、制度和文化，明确地分离共性致贫因素和特性致贫因素。第五、开展中国民族地区特殊类型贫困的反贫困模式及其效应综合评价。通过构建评价体系，研究评价我国目前的产业扶贫、整体推进扶贫、社会扶贫、城镇化扶贫、社会保障、文化产业扶贫、绿色发展扶贫在民族地区的效应。第六、研究新时期中国民族地区特殊类型贫困的扶贫开发战略和政策。