

中国少数民族地区 扶贫进展报告 (2016)

张丽君 吴本健 王润球 王飞◎等著

Poverty Alleviation
Progress Report
in Minority Areas
of China (2016)



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国少数民族地区 扶贫进展报告 (2016)

Poverty Alleviation
Progress Report
in Minority Areas
of China (2016)



体验更多精彩阅读
尽在“中国经济出版社微信平台”
请扫描二维码或查找zgjjcbs

上架建议 经济

ISBN 978-7-5136-4579-9



9 787513 645799 >

定价：88.00元

中国少数民族地区 扶贫进展报告 (2016)

张丽君 吴本健 王润球 王飞◎等著

Poverty Alleviation
Progress Report
in Minority Areas
of China (2016)



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目(CIP)数据

中国少数民族地区扶贫进展报告(2016)/张丽君,吴本健,王润球等著.

北京:中国经济出版社,2017.3

ISBN 978-7-5136-4579-9

I. ①中… II. ①张… ②吴… ③王… III. ①少数民族—民族地区—扶贫—研究报告—中国—2016 IV. ①F127.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 004658 号

中国少数民族地区扶贫进展报告(2016)

(810S)

张丽君 吴本健 王润球 著

责任编辑 余静宜

责任印制 马小宾

封面设计 久品轩图文设计

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京艾普海德印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开本 787mm × 1092mm 1/16

印张 28

字数 500 千字

版次 2017 年 3 月第 1 版

印次 2017 年 3 月第 1 次

定价 88.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68330607)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390) 服务热线:010-88386794

FOREWORD 前言

贫困是发展经济学永恒的主题。减少和消除贫困是世界各国发展的主要目标，更是社会主义国家的题中之义。自20世纪80年代中期以来，中国的多轮扶贫行动取得了巨大的成就：若按1天1美元的贫困标准（世界银行早期的贫困标准）估计，中国30多年共减少了7亿多贫困人口，贡献了全球同期减贫人口的90%以上；^①同时，中国也是世界上首个实现联合国千年发展目标中减贫目标的国家。伴随着扶贫行动的推进，中国的贫困标准也在不断提高。1985年，中国确定的第一条贫困线为人均200元（1984年不变价，之后每年根据物价水平调整）；2000年国家确定了人均865元的低收入线标准；2011年中国政府进一步将贫困线标准提高到人均2300元（2010年不变价），确定了现行的贫困线标准。2011年，现行贫困线标准下的贫困人口达到1.22亿，到2015年下降到5575万，5年间减少6663万。^②

尽管我国扶贫成绩显著，但现阶段我国扶贫、脱贫形势依然严峻。多轮扶贫行动基本上解决了那些好扶、能扶地区和群体的贫困问题，我国的贫困越来越向“老、少、边”地区和特殊群体集中。2015年，民族八省区有1813万农村贫困人口，占全国农村贫困人口的32.5%，且贫困发生率为12.1%，是全国平均水平（5.7%）的两倍多。这些数字表明，民族地区仍然是全面建设小康社会的“短板”，是扶贫攻坚战的“硬骨头”。

“十三五”时期是全面建成小康社会的时间节点，也是扶贫任务进入啃“硬骨头”、“攻坚拔寨”的冲刺期。2013年，中央办公厅发布《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，在全国推行精准扶贫工作；2015年6月，习近

① World Bank (2012). An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world[EB/OL]. <http://siteresources.worldbank.org>.

② 汪三贵,刘未.以精准扶贫实现精准脱贫:中国农村反贫困的新思路[J].华南师范大学学报(社会科学版),2016(5).

CONTENTS 目录

前言

总报告

第一章 中国少数民族地区扶贫进展总报告	3
一、民族地区贫困状况	3
二、民族地区贫困的特点	10
三、民族地区贫困的主要原因	14
四、民族地区反贫困政策	17
五、当前民族地区反贫困工作面临的主要困难	23
六、结论和民族地区扶贫开发思路	28

分报告一 民族八省（区）+武陵山片区扶贫进展报告

第二章 内蒙古自治区扶贫进展报告	35
一、内蒙古自治区贫困概况	35
二、内蒙古自治区扶贫政策梳理	46
三、内蒙古自治区贫困原因分析	57
四、内蒙古自治区未来的扶贫思路	60
第三章 宁夏回族自治区扶贫进展报告	63
一、宁夏贫困概况	63
二、宁夏相关扶贫政策梳理	73
三、宁夏贫困原因分析	75

四、未来的扶贫思路	81
第四章 新疆维吾尔自治区扶贫进展报告	87
一、贫困概况	87
二、新疆扶贫政策	95
三、新疆贫困原因分析	108
四、未来扶贫对策	110
五、典型案例：伊吾县脱贫经验	112
六、总结	117
第五章 西藏自治区扶贫进展报告	119
一、西藏地区贫困概况及特征	120
二、西藏地区扶贫政策与实施效果	130
三、西藏地区致贫原因分析	138
四、西藏地区扶贫工作的主要机遇与挑战	140
五、西藏地区扶贫开发展望与建议	144
第六章 广西壮族自治区扶贫进展报告	151
一、广西壮族自治区贫困现状	151
二、扶贫政策实施及效果	161
三、贫困问题及原因	172
四、广西壮族自治区未来的扶贫思路	175
第七章 贵州省扶贫进展报告	183
一、全国中的贵州	183
二、贵州的贫困现状	184
三、贵州扶贫开发的难点及问题	195
四、新阶段贵州扶贫思路	197
五、扶贫政策及效果	203
六、政策建议	206
第八章 青海省扶贫进展报告	213
一、青海省经济社会发展基本状况	213
二、青海省贫困状况	216
三、青海省扶贫开发成效和贫困特征	226

四、青海省致贫原因及反贫困的难点	229
五、青海省反贫困的思路与政策建议	232
第九章 云南省扶贫进展报告	239
一、云南省贫困现状	239
二、扶贫政策实施及效果	241
三、贫困问题及致贫原因	260
四、新时期云南省扶贫思考	266
第十章 武陵山片区扶贫进展报告——以恩施州为例	273
一、贫困现状	273
二、扶贫模式	277
三、扶贫问题	283
四、未来扶贫思路	291

分报告二 民族地区专项扶贫报告

第十一章 少数民族地区产业扶贫报告	305
一、产业扶贫概念	305
二、产业扶贫政策的演变	306
三、民族地区产业扶贫的主要领域	309
四、民族地区产业扶贫的主要模式	313
五、民族地区产业扶贫模式的比较分析	320
六、民族地区产业扶贫存在的主要问题及政策建议	322
第十二章 少数民族地区文化扶贫报告	327
一、我国文化扶贫概况	327
二、我国民族地区文化贫困现状	333
三、我国民族地区文化扶贫的主要制约	343
四、新时期我国民族地区文化扶贫思路	351
第十三章 少数民族地区财政扶贫报告	361
一、少数民族地区财政扶贫的发展态势	361
二、少数民族地区财政扶贫面对的难题	367
三、构建少数民族地区多维度财政精准扶贫发展体系	372

第十四章 少数民族地区金融扶贫报告	379
一、我国少数民族地区的金融发展与金融抑制：宏观分析	379
二、少数民族地区金融扶贫模式及政策演进	384
三、少数民族地区金融扶贫的贫困瞄准与风险控制：以内蒙古“金融扶 贫富民工程”为例	396
参考文献	411
附 录	421
附录1 （民族地区）国家扶贫开发工作重点县（区/市）名单	423
附录2 （民族地区）集中连片特殊困难地区县名单	427
附录3 新疆贫困县、贫困村和贫困人口规模一览表	431

总报告

吉甯总

第一章 中国少数民族地区扶贫进展总报告

贫困是一个全球性的社会现象，是经济、政治、文化等多方面因素不平衡发展的综合结果。反贫困是世界各国普遍面临的一项重大挑战。中国作为最大的发展中国家，尤其是一个多民族的国家，长期以来，少数民族地区（以下简称民族地区）的贫困问题尤为突出，反贫困任务极为艰巨。自改革开放以来，中国积极推进民族地区反贫困工作，取得了一系列成就，民族地区贫困人口生活有了很大改善，但由于民族地区发展基础比较薄弱，全面脱贫仍面临较大挑战。

一、民族地区贫困状况

在国家各部门和社会各界的大力支持下，我国民族地区经济社会全面发展，贫困人口大幅减少，人民生活水平得到显著提高。

（一）民族地区基本情况

我国民族地区通常是指民族八省区，包括五个民族自治区即内蒙古自治区、广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区和宁夏回族自治区，以及三个少数民族人口集中的省份，贵州、云南和青海。“十二五”期间，我国民族地区经济社会全面发展，发展速度超过全国水平，但绝对水平仍较低。

如表1-1所示，截至2015年底，民族八省区常住人口达1.95亿，占全国总人口比例为14.2%。2015年底民族八省区城镇化率为47%，比2010年提高了6.9个百分点，但相比2015年底全国城镇化率56.1%，民族地区仍低9.1个百分点。2015年，民族八省区生产总值达到7.47万亿元，占当年全国国民生产总值的11%。从图1-1可以明显看出，“十二五”期间，民族八省区生产总值的增长速度明显高于全国增长速度。“十二五”期间民族八省区年均增长率达10.6%（按可比价格），比同期全国国民生产总值年均增长率7.8%高2.8个百分点。

表 1-1 2010—2015 年底民族八省区基本情况

指标 \ 年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015
年底常住人口 (万人)	18844	18946	19076	19214	19342	19519
占全国比例 (%)	14.1	14.1	14.1	14.1	14.1	14.2
年底城镇人口比例 (%)	40.1	41.6	43.1	44.3	45.7	47.0
全国城镇人口比例 (%)	50.0	51.3	52.6	53.7	54.8	56.1
GDP (亿元)	42053	51664	58519	65245	70774	74736
占全国比例 (%)	10.3	10.7	11.0	11.1	11.1	11.0
第一产业比重	14.0	13.4	13.4	13.4	13.2	13.4
第二产业比重	47.6	48.4	47.4	46.6	45.9	44.2
第三产业比重	38.5	38.1	39.3	40.0	40.9	42.4

资料来源：数据来源于历年《中国统计年鉴》，2015 年数据来源于《中国统计摘要 2016》。

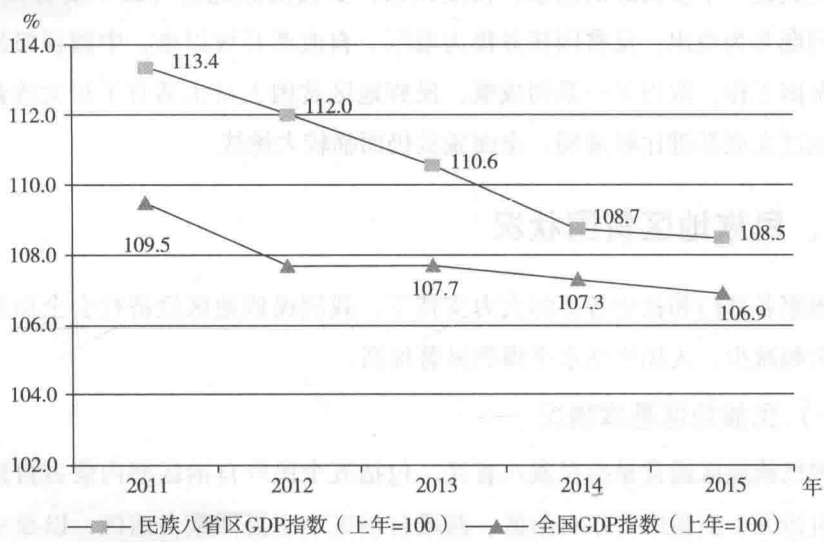


图 1-1 民族八省区 2011—2015 年 GDP 指数 (上年 = 100)

注：GDP 指数按照可比价格计算，数据来源同表 1-1。

截至 2015 年，民族地区三次产业结构为 13.4:44.2:42.4，与 2010 年相比，第一产业比重略有下降，第二产业比重小幅下降，第三产业比重小幅上升，显示出工业化进程稳步推进中，整体上处于工业化中期阶段。2015 年全国三次产业结构为 9.0:40.5:50.5，第一产业比重低，第三产业比重明显超过第二产业，处于工业化中后期阶段。可见，从产业结构上看，民族地区整体工业化水平与全国水平有较明显差距。

截至 2015 年，民族八省区全社会固定资产投资达 7.13 万亿元，占全国投资总额

的12.7%；财政公共预算收入为0.89万亿元，占全国地方公共预算总收入的10.7%；全社会消费品零售额达2.53万亿元，占全国消费品零售总额比例为8.4%。“十二五”期间，民族八省区这三项经济指标年均增速均超过全国平均水平。（见表1-2）

表1-2 2010年和2015年民族八省区主要经济指标

指标	2010年	2015年	2011—2015年均增速（%）	
			民族八省区	全国
全社会固定资产投资（亿元）	28336	71322	18.4	14.5
占全国比例（%）	11.3	12.7		
财政公共预算收入（亿元）	4143	8899	14.8	12.5
占全国比例（%）	10.2	10.7		
消费品零售总额（亿元）	13131	25337	12.5	10.9
占全国比例（%）	8.3	8.4		

资料来源：数据来源于历年《中国统计年鉴》，2015年数据来源于《中国统计摘要2016》。

注：年均增速按可比价格计算，其中价格指数分别使用的是民族八省区和全国的GDP平均指数。

（二）民族地区农村贫困情况

民族地区一直都是中国农村贫困人口的集中地区。民族地区由于历史、地理等原因，生活困难群众多、贫困程度深，脱贫任务重。

1. 民族地区贫困县分布

2012年，国务院扶贫办公布了新的国家扶贫工作重点县名单。如表1-3所示，国家确定的592个国家扶贫重点县位于民族八省区的有232个，占国家扶贫重点县总数的39.2%，而位于民族地区的（包括民族八省区、八省区以外其他省份的民族自治州、自治县）的有299个，占国家扶贫重点县总数的50.5%。

2012年，国家公布的14个集中连片特殊困难地区县名单，如表1-3所示，国家确定的680个集中连片特困县中位于民族八省区的有292个，占总数的42.9%，位于民族地区的（同上）的有421个，占总数的61.9%。

表1-3 民族地区贫困县分布

地区	国家扶贫开发工作重点县数量（个）	集中连片特困地区县数量（个）	地区	国家扶贫开发工作重点县数量（个）	集中连片特困地区县数量（个）
河北	3	2	四川	20	42
内蒙古	31	8	贵州	50	65
吉林	4		云南	73	85
湖北	9	10	甘肃	14	18

续表

地区	国家扶贫开发工作 重点县数量 (个)	集中连片特困 地区县数量 (个)	地区	国家扶贫开发工作 重点县数量 (个)	集中连片特困 地区县数量 (个)
湖南	10	13	青海	15	40
广西	28	29	宁夏	8	7
海南	3		新疆	27	24
重庆	4	4	西藏		74
合计 ^a	232	332	合计 ^b	299	421

资料来源：国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区县名单来源于2012年国务院扶贫办公布的名单，详细名单见附录。民族自治州和自治县名单来源于《中国民族统计年鉴2013》。

注：a表示民族八省区，b表示民族地区、指民族八省区、八省区以外其他省份的民族自治州、自治县。

我国西部地区贫困县（包括国家扶贫开发重点县和集中连片特困县）大部分都位于民族八省区内。民族地区内部，国家扶贫开发重点县主要集中在云南、贵州、内蒙古、广西和新疆五个省区，合计有209个县市，占民族地区全部国家贫困县的70%；而民族地区集中连片特困地区县主要集中在云南、贵州、西藏、青海、新疆、广西六个省区，合计有317个县市，占全部民族地区集中连片特困县的75%。可见，民族地区中，除了西藏和四省藏区外，云南、贵州、广西、新疆是贫困县集中的地区。

2. 民族地区贫困人口分布

据国家统计局对全国31个省（自治区、直辖市）16万户农村居民家庭的抽样调查，按年人均收入2300元（2010年不变价）的国家农村扶贫标准测算，2015年民族八省区农村贫困人口为1813万人，占全国农村贫困总人口比重为32.5%。从表1-4可以看出，2010—2015年，民族八省区贫困人口占全国的比重始终在30%以上，表明民族地区一直都是我国贫困人口较为集中的地区。

表 1-4 2010—2015 年民族八省区贫困人口

年份 指标	2010	2011	2012	2013	2014	2015
贫困标准 (元)	2300	2536	2625	2736	2800	2855
民族八省区 (万人)	5040	3917	3121	2562	2205	1813
全国 (万人)	16567	12238	9899	8249	7017	5575
八省区占全国比重 (%)	30.4	32.0	31.5	31.1	31.4	32.5
内蒙古 (万人)	258	160	139	114	98	80
广西 (万人)	1012	950	755	634	538	452
贵州 (万人)	1521	1149	923	745	623	493

续表

年份 指标	2010	2011	2012	2013	2014	2015
云南 (万人)	1468	1041	804	661	574	471
西藏 (万人)	117	106	85	72	61	59
青海 (万人)	118	108	82	63	52	52
宁夏 (万人)	77	77	60	51	45	37
新疆 (万人)	469	353	273	222	212	185

注：(1) 民族八省区贫困人口总数来源于：国家民委. 2015 年民族地区农村贫困情况 [EB/OL]. 国家民委网站, <http://www.seac.gov.cn>.

(2) 分省区 2010—2014 年数据来源于《中国农村贫困监测报告 2015》，2015 年数据来源于各省区扶贫办提供的数据。

表 1-5 2010—2015 年民族八省区贫困发生率 (%)

年份 地区	2010	2011	2012	2013	2014	2015
民族八省区	34.1	26.5	20.8	17.1	14.7	12.1
全国	17.2	12.7	10.2	8.5	7.2	5.7
内蒙古	19.7	12.2	10.6	8.5	7.3	5.9
广西	23.9	18.3	14.4	12.0	9.8	8.2
贵州	45.1	33.4	26.8	21.3	18.0	14.0
云南	39.6	27.1	21.6	17.7	15.5	12.7
西藏	49.2	43.9	35.2	28.8	23.7	22.9
青海	31.5	28.5	21.6	16.4	13.4	13.2
宁夏	18.3	18.3	14.2	12.5	10.8	9.0
新疆	44.6	32.9	25.4	19.8	18.6	16.2

注：(1) 民族八省区贫困发生率总数来源于：国家民委. 2015 年民族地区农村贫困情况 [EB/OL]. 国家民委网站, <http://www.seac.gov.cn>.

(2) 分省区 2010—2014 年数据来源于《中国农村贫困监测报告 2015》，2015 年数据来源于各省区扶贫办提供的数据。

2015 年民族八省区贫困发生率为 12.1%，与 2010 年的贫困发生率 34.1% 相比，大幅下降了 22 个百分点，说明“十二五”期间，民族地区加大了扶贫开发力度，反贫困工作取得了显著成效。但与全国贫困发生率相比，民族地区明显偏高，2015 年全国贫困发生率已经降至 5.7%，民族地区与之相比，高出 6.4 个百分点。

“十二五”期间，民族地区有 3227 万人脱贫，减贫比例为 36%，平均每年减贫 645 万人。如图 1-3 所示，2011—2015 年，民族地区减贫比例的变化趋势与全国基本保持同步，2011—2014 年，减贫比例不断下降，但 2015 年减贫比例大幅攀升。这



图 1-2 2012—2015 年民族八省区和全国减贫比例

资料来源：国家民委. 2015 年民族地区农村贫困情况 [EB/OL]. <http://www.seac.gov.cn>.

表明民族地区在国家的大力支持下，扶贫开发工作取得显著成绩，特别是为了实现 2020 年全面脱贫的宏伟目标，从 2015 年开始，民族地区加大了扶贫开发投入力度。但也应当注意到，随着扶贫开发的深入，仍未脱贫的少数民族群众是扶贫攻坚的“硬骨头”，扶贫攻坚任务将越来越重。

到 2015 年，民族八省区内部贫困人口超过 400 万的地区有三个，分别是贵州、云南和广西，这三个省区的贫困人口占民族八省区贫困人口的 78%。民族八省区内部，贫困程度比较深的地区是贵州、云南、青海、西藏、新疆，2015 年贫困发生率均超过 10%。

3. 民族地区人均收入和支出

总体来看，“十二五”期间，民族地区人均收入和消费水平显著增长，与全国平均水平的相对差距进一步缩小，特别是农村居民收入和消费水平增长较快，但绝对差距仍较为明显。

在可支配收入方面，截至 2015 年，民族八省区城镇居民人均可支配收入达到 2.67 万元，与 2010 年相比，名义增长 67.8%，扣除价格因素，实际增长 44.2%。按可比价格计算，“十二五”期间，民族八省区城镇居民人均可支配收入年均增长率为 7.6%，略微超出全国平均增长率（见表 1-6）。尽管与全国平均水平的相对差距不断下降，但到 2015 年民族八省区城镇居民人均可支配收入绝对水平仍比全国低 14.5%。