

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 中国减贫研究书系 / 专题研究

“ 十 三 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划 项 目

贫困的复杂图景与 反贫困的多元路径

The Complexity of Poverty and
the Diversity of Anti-Poverty Programs

刘小珉 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

贫困的复杂图景与 反贫困的多元路径

The Complexity of Poverty and
the Diversity of Anti-Poverty Programs

刘小眠 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

贫困的复杂图景与反贫困的多元路径 / 刘小珉著

——北京：社会科学文献出版社，2017.4

（中国减贫研究书系·专题研究）

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0537 - 8

I. ①贫… II. ①刘… III. ①扶贫 - 研究 - 中国

IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 063318 号

中国减贫研究书系·专题研究

贫困的复杂图景与反贫困的多元路径

著 者 / 刘小珉

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红

责任编辑 / 郑庆寰 王 展

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社（010）59367127

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心（010）59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：22 字 数：346 千字

版 次 / 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0537 - 8

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心（010 - 59367028）联系

 版权所有 翻印必究

此书得到

中国社会科学院哲学社会科学创新工程学术出版资助
2015 年度国家民族事务委员会民族问题研究后期资助

《中国减贫研究书系》

出版说明

消除贫困是人类自古以来的理想，是人类的共同使命，也是当今世界面临的重大全球性挑战。中国的消除贫困行动取得了举世瞩目的成就，为全球减贫事业作出了重大贡献。党的十八大以来，新一届中央领导集体高度重视扶贫开发工作，明确了“到 2020 年现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”的目标，召开中央扶贫开发工作会议，对打赢脱贫攻坚战进行了全面部署。目前，全国上下全面实施精准扶贫、精准脱贫方略，中国迎来了与贫困作战的新一轮浪潮。

在这种大背景下，社会科学文献出版社希望通过减贫与发展主题作品的出版，搭建减贫研究的资源共享和传播平台，向社会和政策界传递学界的思考和分析，探索和完善中国减贫和发展的模式，并通过学术成果“走出去”，丰富国际减贫经验，为人类消除贫困贡献中国模式。

《中国减贫研究书系》和“中国减贫数据库”是社会科学文献出版社自主策划的出版项目，项目策划之初就获得了中国社会科学院李培林副院长、蔡昉副院长的肯定和支持。图书项目目前已被列入“十三五”国家重点图书出版规划。依托于该书系以及社会科学文献出版社历史上已出版图书的“中国减贫数据库”业已入选“十三五”重点电子出版物出版规划。

中文版书系将全面梳理新中国成立以来，特别是改革开放 30 多年来我国减贫政策演变进程及历史经验；系统分析现阶段我国减贫工作所面临的突出问题并探索相应的解决方式与途径，为减贫工作提供理论资源和智识支持；总结政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，跨地区、跨部

门、跨单位、全社会共同参与的多元主体社会扶贫体系的优势；探索区域合作、国际合作在减贫问题上的实践路径，为全球减贫视野贡献中国智慧。

“中国减贫数据库”旨在全面整合社会科学文献出版社30年来出版的减贫研究学术成果，数据库设有减贫理论、政府减贫、市场减贫、国际减贫、区域减贫、金融减贫、社会救助、城市减贫、减贫政策（战略）、社会减贫、减贫案例等栏目。我们希望以此为基点，全面整合国内外相关学术资源，为中国减贫事业的开展、学术研究、国际合作提供数据平台支持。

基于中文版书系及数据库资源而成的“走出去”项目，将以多语种展现中国学术界在贫困研究领域的最新成果，展现减贫领域的中国模式并与其他国家的减贫事业提供中国镜鉴，增强中国发展模式的国际话语权。

作为人文社会科学专业学术出版机构，社会科学文献出版社长期关注国内外贫困研究，致力于推动中外减贫研究领域的学术交流与对话，出版了大批以减贫与发展为主题的学术著作。在新时期中央有关减贫战略思想的指导下，我们希望通过《中国减贫研究书系》这个平台，多维度、多层次展现中国减贫研究的优秀学术成果和成功的中国经验，为中国减贫事业、为全面实现小康贡献出版界的力量。

《中国减贫研究书系》

编辑委员会

(以姓氏笔画为序)

马 援	王小林	王爱丽	王福生	王 锺
左常升	成艾华	朱 玲	向德平	孙兆霞
苏国霞	李 实	李俊杰	李培林	吴大华
吴国宝	冷志明	汪三贵	张 廉	陆汉文
陈光金	陈 玮	周 丽	秦尊文	耿明斋
黄 平	黄承伟	童根兴	谢寿光	蔡 昉
檀学文	魏后凯			

序 言

为民族地区反贫困与全面建成小康社会 提供学术支撑

贫困与反贫困是世界各国的永恒话题，是国际社会关注的重大问题。反贫困事业是民族地区经济社会发展的重要组成部分，事关民族地区城乡居民的福祉与切身利益，事关全面建成小康社会目标能否如期实现。消除贫困，改善民生，实现共同富裕，是社会主义的本质要求。20 世纪 90 年代中期以来，我国深入推进大规模的扶贫开发工作，绝对贫困人口大幅减少，城乡居民生活水平整体改善。21 世纪以来，党和政府高度重视民生建设，将反贫困作为全面建设小康社会的重要任务。党的十八大提出到 2020 年实现全面建成小康社会的宏伟目标，习近平总书记提出了“精准扶贫”的战略思想，将扶贫开发作为全面建成小康社会的重要抓手和重要的政治任务。习近平总书记尤其重视少数民族和民族地区的扶贫开发与反贫困工作，提出“决不让一个少数民族、地区掉队”。

贫困是复杂的社会现象。致贫的原因也是多方面的，既有个人、家庭的原因，也有社会、制度、政策的原因。民族地区的贫困成因更有其复杂性，自然因素与社会因素交织、历史因素与现实因素并存，多重因素的叠加影响使得民族地区存在明显的贫困脆弱性。具体来看，民族地区贫困面广，贫困发生率高，贫困程度深，脱贫难度大，多维贫困状态较为普遍。民族地区是我国反贫困的主战场，是全面建成小康社会的重点和难点所在，由于民族地区贫困的多样性、复杂性和特殊性，民族地区反贫困的任务十分艰巨。

民族地区反贫困应该多元并举、多管齐下，打出民族地区脱贫致富的

组合拳。发展是硬道理，实现民族地区的经济发展、增加城乡居民收入是解决民族地区贫困问题的基础和重要保障。受各种因素的制约，民族地区经济发展的基础比较薄弱，经济发展方式比较粗放，经济发展的动力不强。未来需要结合民族地区各自的资源特色，调整产业结构，加强基础设施建设，优化经济发展方式，推进供给侧结构性改革，培育新的经济增长点。通过经济发展来创造更多的就业岗位，增加城乡居民收入。当然，经济发展并不能保证部分贫困人口自动脱贫和社会公平，甚至可能产生更多的相对贫困人口，这就需要通过经济手段之外的其他措施来实现民族地区反贫困。

需要进一步落实和完善开发式扶贫战略，加强政府、市场与社会的有效合作，在强调政府作用的同时，调动市场与社会的积极性，充分运用市场资源与社会资源，坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合的扶贫格局。创新扶贫工作体制机制，借助互联网和移动网络技术，建立统一的扶贫开发工作信息分享与交流平台。进一步落实“精准扶贫”战略，建立和完善精准扶贫工作机制，真正做到扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。通过多种方式和手段加强贫困人口的识别，根据不同的贫困类型及需求实施不同的帮扶措施，使之精准有效。加强扶贫资金管理，提高扶贫资金的安全性和使用效率。

实现民族地区全面建成小康社会的目标，要充分发挥社会保障与公共服务体系在反贫困方面的积极作用，加强扶贫开发与社会保障的衔接。21世纪以来，民族地区社会保障体系日益完善，财政性社会保障投入快速增长，民族地区社会救助、社会保险、社会福利、教育、医疗、住房等社会保障与公共服务体系不断完善，社会保障与公共服务的反贫困作用日益凸显，为保障和改善各族居民的基本生活水平，维护民族团结与社会稳定和谐发挥了积极的作用。根据调研了解到，民族地区城乡居民对社会保障制度的满意度和反贫困效果的总体评价较高。但是，由于种种原因，民族地区社会保障反贫困还存在不少问题，社会保障反贫困的效果有待进一步提升，民族地区社会保障的覆盖范围仍然不足，城乡差距依然较大，社会福利与社会救助发展相对滞后，社会保障的再分配功能不足。需要进一步完

善民族地区的社会保障事业，加大民族地区社会保障的财政投入，努力实现民族地区基本社会保障的人群全覆盖，加强社会保障的城乡统筹发展，重点推进社会福利与社会救助事业的发展，完善基本社会保障的收入再分配机制，增强少数民族居民的现代社会保障意识。

民族地区反贫困事业的未来发展，应该从贫困治理走向贫困预防，从被动型反贫困走向积极型反贫困，从生存保障型反贫困走向促进发展型反贫困。应该完善民族地区的公共服务事业，提升民族地区城乡居民的人力资本水平，增强城乡劳动者的自我发展能力。大力发展民族地区教育事业，特别是要加强对民族地区义务教育和职业教育的投入，提升民族地区劳动者的教育水平和素质技能。完善民族地区的医疗卫生事业，健全基本医疗卫生服务体系，提高民族地区人口的健康水平。

近年来，随着扶贫开发与反贫困实践的深入推进，较多的学者在关注贫困与反贫困的议题，产出了较多的研究成果，为国家的反贫困事业提供了参考。我所民族经济研究室的刘小珉同志是其中的学者之一，她开展了大量的调查研究工作，完成并发表了一批涉及民族地区贫困与反贫困的高水平学术成果。自 2010 年以来，刘小珉同志一直关注民族地区的贫困与反贫困问题，主持和参与了多项关于民族地区贫困、减贫、社会保障、经济社会发展等方面的重要课题。难能可贵的是，在课题研究过程中，该同志组织课题组先后赴多个民族地区开展了深入、扎实的田野调查，获得了全面、翔实的一手资料。尤其是以青海省玉树州治多县为例分析了典型牧区的贫困状况及致贫因素，以新疆乌恰县为例介绍了半农半牧地区的扶贫开发实践，以景宁畲族自治县为例介绍了民族自治地区精准扶贫的东部模式。

在对田野调查资料整理分析的基础上，该著作宏观研究与微观研究相结合，定性研究与定量研究相结合，理论与实证研究相结合，全面梳理了贫困与反贫困的相关理论与文献，以多维视角深入剖析了民族地区农村贫困的原因与致贫机理，准确把握了民族地区贫困与反贫困的现实状况，总结了民族地区反贫困存在的主要问题及其原因，分析了民族地区反贫困存在的困难与挑战，提出了完善民族地区反贫困的具体政策措施，对民族地区反贫困事业的发展具有重要的现实意义与参考价值。在民族地区

反贫困的进程中，还存在若干需要明确和解决的重要理论与现实问题，值得学术界进一步研究探讨。我们期待更多的学者来关注民族地区的贫困与反贫困问题，推出更多高质量的研究成果；期待民族地区早日脱贫，民族地区的居民早日过上更加幸福美好的生活！

王延中

中国社会科学院民族学与人类学研究所所长

2017年3月23日

内容提要

本书的研究以第一手资料为主。笔者于 2010 年主持中国社会科学院国情调研重点项目“西南少数民族地区的贫困和社会保障状况的调查”，2013 年主持中国社会科学院国情调研重大项目“长江源牧区的贫困和社会保障状况调查——以治多县为例”，2013 ~ 2014 年参加国家社会科学基金重点项目“我国少数民族地区的贫困与反贫困研究——基于社会保障反贫困的视角”，并自 2013 年起，开始参加国家社科基金特别委托项目“21 世纪初中国少数民族地区经济社会发展综合调查”，多次到民族地区调研。本书在实地田野调研的基础上，通过宏观、微观角度考察民族地区农村贫困的复杂图景及致贫机理，准确把握当前我国民族地区的贫困和反贫困出现的新情况，寻找各种反贫困政策措施在民族地区反贫困中存在的不足，并分析其中的原因，提出未来完善民族地区反贫困政策措施、促进民族地区反贫困的参考建议，供有关部门进行参考。

本书的主要结论是，民族地区与中国其他地区一样，在中央统一部署下，实施了一系列反贫困战略，缓解了贫困。虽然民族地区的贫困与其他地区存有共性，但是由于自然地理条件、历史、文化等与其他地区的差异，其贫困呈现多元图景，且有着自己的特殊性，如明显的贫困脆弱性、多维贫困及部分民族地区呈现族群型贫困等特征。民族地区多年的反贫困实践，一方面积累了许多经验，取得了显著的成绩；另一方面，也存在许多问题，包括贫困人口识别问题，贫困多样性与反贫困路径选择问题，扶贫资金不足的问题，扶贫项目不能有效抵达贫困和低收入人口的问题，宏观反贫困战略难以顾及贫困的微观复杂性的问题，其他相关扶持政策不到位的问题，这些问题影响了减贫效果。另外，近年来中国经济进入新常态

态，包括民族地区在内的全国整体出现经济增速放缓趋势，给民族地区通过经济快速发展来缓解贫困地区及贫困人口的贫困状况带来严峻挑战。正如习近平总书记指出的，现在“脱贫攻坚已经到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段”。有鉴于此，民族地区一方面要进一步更新发展理念，真正把减贫纳入经济社会发展战略，逐渐实现包容共享发展，让贫困和低收入人口有更加平等的机会参与经济社会发展；另一方面要创新脱贫工作机制，深入贯彻落实精准扶贫战略，确保民族地区贫困人口能够全部如期脱贫。

目 录

上篇 方法与理论

第一章 反贫困与全面小康	3
一 研究背景	3
二 民族地区反贫困与中国全面建成小康社会	10
三 数据来源与研究方法	13
四 主要内容及研究框架	15
第二章 贫困与反贫困的理论	19
一 贫困的内涵、成因及测量	19
二 贫困与反贫困评估的研究	35
三 反贫困战略研究	41
第三章 民族地区贫困的多元图景与致贫机理	46
一 民族地区现状	47
二 民族地区农村贫困的特征	51
三 民族地区农村贫困人口复杂图景与微观机理	60
第四章 民族地区农村扶贫开发	
——宏观视角的考察	85
一 民族地区扶贫开发实践	86

二	民族地区扶贫开发成效·····	101	
三	民族地区扶贫开发面临的困难与挑战·····	107	
四	简要结论与政策建议·····	112	
第五章 民族地区农村扶贫开发			
	——微观视角的分析·····	116	
一	研究问题与文献概述·····	117	
二	研究方法与数据来源·····	120	
三	扶贫开发工程绩效满意度评价影响因素统计分析结果·····	124	
四	简要结论与政策建议·····	135	
第六章 民族地区农村最低生活保障制度的反贫困效应·····			138
一	文献回顾·····	138	
二	数据来源与分析策略·····	142	
三	被调查民族地区农村样本基本情况·····	145	
四	农村低保的减贫效应·····	148	
五	农村低保的收入再分配效应·····	167	
六	简要结论与政策建议·····	172	
第七章 多维贫困视角下的民族地区精准扶贫·····			175
一	研究回顾与研究主题·····	177	
二	研究方法与数据来源·····	180	
三	民族地区多维贫困测量结果·····	185	
四	简要结论与政策建议·····	189	

下篇 实践与案例

第八章 青海治多：典型牧区的扶贫开发实践·····	195
一 长江源治多县牧民贫困状况的初步分析·····	195
二 治多县牧区贫困状况与影响因素分析·····	209

三 治多县的扶贫开发与成效·····	235
四 治多县扶贫开发的问题、难点和建议·····	247
 第九章 新疆乌恰：半农半牧地区的扶贫开发实践·····	251
一 乌恰县农牧区贫困现状与特征·····	251
二 乌恰县扶贫开发的成效和问题·····	264
三 乌恰县扶贫开发的对策建议·····	281
 第十章 浙江景宁：东部地区的精准扶贫实践·····	284
一 引言·····	284
二 景宁畲族自治县经济社会发展现状及农村贫困特征·····	287
三 景宁县精准扶贫模式·····	293
四 景宁县精准扶贫的主要成效、经验和启示·····	303
 主要参考文献·····	310
 后 记·····	330

● 上篇 方法与理论 ▶▶▶