



中國國際扶貧中心
International Poverty Reduction Center in China

特殊类型贫困地区 多维贫困测量与干预

Teshu Leixing Pinkun Diqu Duwei pinkun Celiang yu Ganyu

——四川省阿坝藏族羌族自治州案例

曹洪民 王小林 陆汉文等◎著

 中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

特殊类型贫困地区多维贫困测量与干预：四川省阿坝藏族羌族自治州案例 / 曹洪民等著. —北京：中国农业出版社，2011.5

ISBN 978-7-109-15611-1

I. ①特… II. ①曹… III. ①农村-贫困-研究-阿坝藏族羌族自治州 IV. ①F327.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 066891 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：8.625

字数：220 千字

定价：28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

前 言

新中国成立以来，我国始终将消除贫困现象，解决温饱问题当作党和政府工作的重中之重。尤其改革开放以来，在邓小平同志“解放思想，实事求是”的理论指导下，我国政府通过经济体制改革、专项扶贫开发、社会救助等一系列制度安排以及不断的农业技术创新和进步，有效地解放和发展了生产力，在农村减贫方面取得了举世瞩目的成就。按照我国的扶贫标准，农村贫困人口从1978年的2.5亿人减少到2009年的2 597万人，同期贫困发生率从30.7%下降到3.6%。

尽管中国扶贫开发取得显著成就，但减贫事业仍然任重道远。首先是绝对贫困规模大，且主要分布在西部地区、生态环境脆弱地区和少数民族地区。这些特殊类型贫困地区的共同特点是生存环境恶劣、基础设施薄弱、公共服务滞后，扶贫开发的难度相当大。其次是发展差距大，相对贫困现象突出。全国城乡居民收入之比由2002年的3.1:1扩大到2009年的3.33:1，绝对差距高达12 000元。全国农村居民内部的收入差距也在不断扩大，高低收入组人均纯收入差距由2002年的6.8:1扩大到2009年的8:1。事实上，除了收入之外，城乡之间、地区之间在医疗卫生、教育、社会保障、基础设施等方面的差距更大。第三是减贫成就不稳定。国家统计局数据显示，2008年的贫困人口中有66.2%在2009年脱贫，而2009年3 597万贫困人口中，则有62.3%是返贫人口。这种贫困人口的大进大出现象充分反映了贫困人口的脆弱性和致贫因素的复杂性，返贫的压力很大。总之，没有贫困地区的全面发展，到2020年我国就不可能实现

基本消除绝对贫困现象，也不可能实现全面建设小康社会的战略目标。

当前，我国政府正在着力制定《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》，作为新的十年国家减贫战略，如何更加科学准确地识别和瞄准贫困人口，是决定未来十年减贫成就和战略目标能否如期实现的关键。曹洪民同志在四川省阿坝藏族羌族自治州挂职锻炼期间，组织专家、地方干部、志愿者完成的这份《特殊类型贫困地区多维贫困测量及干预——四川省阿坝藏族羌族自治州案例》调查研究报告，通过在村庄、农户和宗教场所获得的大量翔实的一手调查数据，从多方面对阿坝州的农村贫困进行了客观的分析和评估，并提出相应的政策建议。本研究无论对阿坝州州委和政府的反贫困工作，还是对我国完善国家扶贫开发战略和政策体系，都有一定的参考价值。当然，正如作者所一再强调，本书还有一些不足之处，特别是还有进一步进行理论提炼的必要。

目 录

前言

1 导言	1
1.1 研究的问题	1
1.2 研究思路与方法	4
1.3 调研区域	5
2 特殊贫困片区多维度减贫：基本概念和分析范畴	8
2.1 特殊类型贫困片区的含义和类型	8
2.1.1 特殊贫困片区的含义	8
2.1.2 特殊贫困片区的生态与环境视角	8
2.1.3 特殊贫困片区的具体类型	9
2.2 多维贫困：识别与瞄准穷人的基本理论框架	12
2.2.1 收入贫困	12
2.2.2 能力贫困	13
2.2.3 多维贫困识别与瞄准穷人的基本理论框架	13
2.3 分类指导与连片统筹：特殊贫困片区减贫与发展的 总体思路	15
2.3.1 分类指导和连片统筹的必要性	15
2.3.2 分类指导与连片统筹的具体内容	16
2.3.3 分类指导与连片统筹的产业类型：区域经济的视角	18
2.4 特殊贫困片区连片统筹开发需要处理好的 几个具体问题	21
2.4.1 资源整合与扶贫动员	21

2.4.2	政府与市场的关系	21
2.4.3	主体性问题	21
2.4.4	脆弱性问题	23
3	阿坝州经济社会发展概况	25
3.1	经济发展	25
3.1.1	产业结构	25
3.1.2	就业结构	27
3.1.3	城镇化率	28
3.2	社会发展	33
3.2.1	民族结构	33
3.2.2	贫困人口	33
4	阿坝州多维贫困与扶贫开发：村庄调查数据的分析	36
4.1	基层组织及干部和法人情况	36
4.1.1	基层组织	36
4.1.2	干部及法人	39
4.2	户数基本情况	42
4.2.1	总户数与民族特征	42
4.2.2	农户与非农户	42
4.3	人口状况	44
4.3.1	人口与民族	44
4.3.2	语言状况	45
4.3.3	村里党员情况	47
4.3.4	村里僧人情况	48
4.3.5	劳动力	48
4.4	耕地及流转	51
4.4.1	耕地	51
4.4.2	土地流转	52
4.5	基础设施	53
4.6	财务收入	56

4.7 社会服务	58
4.7.1 教育	58
4.7.2 卫生	60
4.7.3 社会保障	66
4.8 扶贫开发公共投资及优先序	68
4.8.1 扶贫开发公共投资	68
4.8.2 村干部对村公共投资需求的主观评价	70
5 阿坝州多维贫困与扶贫开发：农户调查数据的分析	74
5.1 家庭户及户主特征	74
5.1.1 家庭户特征	74
5.1.2 户主年龄、性别和民族	75
5.1.3 户主受教育程度	77
5.1.4 户主职业特征	78
5.1.5 户主婚姻及子女状况	79
5.1.6 户主特征总结	80
5.2 家庭收入支出分析	81
5.2.1 家庭总收入	81
5.2.2 家庭总支出	83
5.2.3 贫困发生率	86
5.3 农产品市场化分析	87
5.4 环境及健康	90
5.4.1 环境、健康与贫困	90
5.4.2 饮用水与健康	91
5.4.3 卫生设施与健康	96
5.4.4 照明及燃料	99
5.5 妇幼保健	100
5.5.1 妇幼保健服务内容	100
5.5.2 妇幼保健服务水平	101
5.6 信贷	105
5.6.1 贷款需求	106

5.6.2	贷款来源	107
5.6.3	贷款难易	109
5.6.4	贷款数量	111
5.6.5	贷款用途	111
5.6.6	不贷款原因	115
5.6.7	小结	116
5.7	住房及资产	117
5.7.1	住房	117
5.7.2	资产	121
5.8	农户主观评价	123
5.8.1	对自家前景的展望	123
5.8.2	对未来的担心	124
5.8.3	对吃住和收入的自我评价	125
5.8.4	对家庭和教育的自我评价	126
5.8.5	对安全感和被尊重感的自我评价	127
6	阿坝州多维贫困与扶贫开发的特殊议题：开放宗教场所	
	调查数据分析	130
6.1	数量、分布与物质生活条件	130
6.1.1	数量与分布	130
6.1.2	房屋条件	132
6.1.3	交通通讯条件	133
6.1.4	水电与燃料使用状况	134
6.1.5	医疗、卫生与环境条件	135
6.1.6	电器及其他生活设施	137
6.2	宗教教职人员情况	137
6.2.1	宗教教职人员类型	137
6.2.2	宗教教职人员年龄构成	138
6.2.3	宗教教职人员地域来源和民族构成	138
6.2.4	宗教教职人员受教育状况	138
6.2.5	宗教教职人员社会保障情况	139

6.3	开放宗教活动场所收支情况	139
6.3.1	收入情况	139
6.3.2	开支情况	140
6.4	开放宗教活动场所的社会服务活动	141
6.4.1	提供精神心理支持及协调群众关系	141
6.4.2	参与公益慈善事业	142
6.4.3	通过组织开展集体文化活动丰富农牧民生活	142
6.5	开放宗教活动场所及教职人员面临的困难 及相关建议	142
6.5.1	开放宗教场所日常运行中面临的困难及相关建议	143
6.5.2	宗教教职人员生活上面临的困难及相关建议	146
7	阿坝州村干部和驻村干部对多维贫困与扶贫开发 工作的思考	149
7.1	村庄经济社会发展与扶贫开发的制约因素	150
7.1.1	资源与环境条件	150
7.1.2	基础设施	152
7.1.3	社会事业	154
7.1.4	村级组织	156
7.1.5	农户条件与能力	158
7.1.6	产业基础	159
7.2	村庄发展途径和措施	163
7.2.1	基础设施	163
7.2.2	社会事业建设	166
7.2.3	生产发展	169
7.2.4	村级组织和农户能力建设	172
7.2.5	环境保护	174
7.3	关于扶贫开发工作的建议	175
7.3.1	扶贫资金的投放和使用	176
7.3.2	扶贫项目管理	177
7.3.3	扶贫工作方法	177

7.3.4 长效机制	178
7.4 小结	179
8 阿坝州扶贫开发的具体途径：村庄和开放宗教场所案例	181
8.1 灾后恢复重建与扶贫开发——汶川县万村	181
8.1.1 村庄概况	181
8.1.2 贫困原因分析	183
8.1.3 农民增收和灾后重建	185
8.1.4 结论与思考	189
8.2 综合防治大骨节病与扶贫开发——马尔康县大坝口村	190
8.2.1 村庄概况	190
8.2.2 大骨节病病情	191
8.2.3 大骨节病的影响	192
8.2.4 扶贫开发和综合防治大骨节病试点工作进展	193
8.2.5 结论与思考	197
8.3 劳动力转移与扶贫开发——黑水县俄市坝村	199
8.3.1 基本概况	199
8.3.2 村民日常生活状况	201
8.3.3 村民在脱贫方面的探索	202
8.3.4 结论与思考	207
8.4 组织化与扶贫开发——阿坝县兰措玛村	208
8.4.1 基本情况	208
8.4.2 牧民生活、生计状况	210
8.4.3 国家、牧民在扶贫开发方面的探索	213
8.4.4 结论与思考	218
8.5 畜牧业产业化与扶贫开发——若尔盖县红光村	219
8.5.1 基本情况	219
8.5.2 畜牧业产业化现状	221
8.5.3 畜牧业产业化存在的问题与挑战	226

8.5.4 结论与思考	227
8.6 种植业产业化与扶贫开发——小金县登春村	228
8.6.1 村庄概况	228
8.6.2 村民生计来源分析	229
8.6.3 种植业产业化	231
8.6.4 问题与讨论	235
8.7 开放宗教场所与扶贫开发——马尔康县昌列寺	236
8.7.1 基本情况	236
8.7.2 收支情况	239
8.7.3 政府的帮助	240
8.7.4 寺院参与社会事业情况	241
8.7.5 寺院的困难及需求	246
8.7.6 结论与启示	248
9 结论与思考	249
9.1 多维贫困理论及其政策含义	249
9.2 阿坝州特殊类型贫困的多维表现	251
9.2.1 阿坝州多维贫困状况	251
9.2.2 阿坝州分片区多维贫困状况	253
9.3 阿坝州扶贫开发对策思考	255
9.3.1 争取以“特殊贫困片区”纳入国家扶贫政策支持体系	255
9.3.2 扶贫开发要解决多维贫困，而不单是收入贫困	255
9.3.3 争取开展宗教管理与扶贫开发相结合试点	257
9.3.4 加强对扶贫开发工作的理论与政策研究	258
9.4 阿坝州扶贫开发工作对全国的启示：	
着眼于 2011—2020 年	258
9.4.1 贫困识别与目标设定	259
9.4.2 扶贫方式与投资重点	259
9.4.3 政策框架与推进体系	260
后记	262

1 导 言

1.1 研究的问题

1978年，中国走上改革开放道路的时候，农村有2.5亿贫困人口，贫困发生率为30.7%。20世纪80年代初期，农村土地家庭承包制极大地激发了农民积极性和创造性，农村经济快速发展，农村贫困人口迅速减少。1985年，中国农村贫困人口减至1.25亿，贫困发生率降为14.8%。在全国农村贫困人口大幅度下降的同时，18个集中连片的贫困地区逐步凸现出来：东部的沂蒙山区、闽西南及闽东北地区；中部的努鲁尔虎山区、太行山区、吕梁山区、秦岭大巴山区、武陵山区、大别山区、井冈山地区和赣南地区；西部的定西干旱地区、西海固地区、陕北地区、西藏地区、滇东南地区、横断山区、九万大山地区、乌蒙山区、桂西北地区。这些集中连片贫困地区难以脱贫的共同原因主要有：①从事农业生产的自然与资源条件差，其中部分地区生态环境非常脆弱（如定西干旱地区、西海固地区、陕北地区）；②地理位置偏远，基础设施落后，与外界联系非常不便；③教育和医疗水平低，人口基本素质低下^①。

这一时期，中国政府采取的发展战略为：让一部分有条件的地区先富起来，先富带动后富。国家对经济发展条件较好的沿海

^① 姜德华等：《中国的贫困地区类型及开发》，旅游教育出版社，1989年，第30-37页。

地区给予了政策倾斜，大量资源集中到这些地区，带动这些地区经济快速发展，也带动整个国民经济的快速发展。同一时期，中国政府成立专门的扶贫工作领导小组——国务院贫困地区经济开发领导小组（1986年成立，1993年改名为国务院扶贫开发领导小组），开展有计划、有组织、大规模开发式扶贫工作，对绝对贫困人口进行扶持。在宏观经济增长和专项扶贫政策的共同作用下，中国农村绝对贫困人口持续减少。然而，由于贫困地区面积大，自然条件差，人口分布相对分散，交通、通讯、水利等基础设施和教育、卫生等社会事业建设成本高，市场机制缺乏向这些地区配置各类资源的动力，国家扶持也非常有限，20世纪80年代中期至90年代末期，18个集中连片贫困地区与其他地区的发展差距不是缩小了，而是拉大了。简言之，这一时期的减贫战略概括为“国家整体经济增长带动下的温饱型反贫困战略”。

根据中国政府2007年以前的官方贫困线，中国农村贫困人口在空间上呈现为大集中小分散的特征，即贫困人口从总体上看仍集中于中西部地区，特别是一些特殊类型贫困地区，但在这些地区内部，贫困人口呈插花型零散分布，夹杂于非贫困人口之中。2008年中国政府确定了新的扶贫标准，依据新的扶贫标准和相对贫困以及贫困人口多维贫困特征，中国农村贫困人口集中连片分布的特征再次凸现出来。

第一，根据新扶贫标准，中国农村贫困人口的空间分布具有片区集中性。2008年，中国政府确定了1196元的新扶贫标准。在这一标准下，中国农村共有4007万贫困人口。旧扶贫标准下贫困人口插花型分布的特征在相当大的程度上被新标准下贫困人口的片区集中分布特征所替代，因为旧标准下贫困人口周围有很多属于刚刚解决温饱问题的低收入人口。当然，与20世纪80年代的集中连片分布相比，当前与贫困人口分布相对应的片区总的来说在地理范围上要小一些。

第二,从相对贫困的视角来看,中国农村贫困人口的空间分布具有片区集中性。改革开放 30 余年来,中国经济总量大幅提升,但发展很不平衡。不仅东中西部地区的收入差距巨大,而且在人均国民生产总值处于前列的一些东部省份内部,也存在贫困人口比较集中的特殊类型贫困地区。由于相对贫困没有固定的人口区分边界,这一视角下的片区更多属于一种动态的范围,如可将整个西部地区视为相对于东部地区的贫困片区。不过,本研究仍在中观和微观层面使用“特殊类型贫困片区”这一概念。

第三,从多维贫困的视角来看,中国农村贫困人口的空间分布具有片区集中性。贫困是多维的,不仅指收入水平低,也涉及公共服务水平、环境与健康状况、文化生活内容等。在收入水平一定的情况下,一些地区完全可能因为其他方面的问题(如地方病)而处于整体贫困状态。

新世纪以来,中国的经济社会发展格局已经产生了很大的变化,发展战略也有了很大调整。特殊类型贫困片区的凸现使得连片开发的扶贫方式显得越来越重要,已经成为完善国家扶贫战略和政策体系的一个焦点。

第一,国家经济实力显著增强,综合国力大幅提升,财政收入总额巨大,政府完全有财力对特殊类型贫困地区进行大规模连片开发。

第二,市场经济深入发展,开辟国内市场特别是中西部市场已经成为中国经济持续稳定发展的迫切需要,由美国次贷危机所引发的 2008 年以来波及全球的金融危机更强化了这种需要。因此,加大对贫困地区的投资成为中国经济发展的内在要求。

第三,阶层收入差距和区域经济发展差距是构建社会主义和谐社会的根本障碍。因此,加强对贫困地区的扶持已成为贯彻落实科学发展观和构建和谐社会的重要内容。

第四,特殊类型贫困片区的贫困人口数量多,减贫难度大,减贫工作意义深远,这类地区的扶贫开发工作是全国扶贫开发工

作的重点。

1.2 研究思路与方法

本研究系基于四川省阿坝藏族羌族自治州内大规模调查的实证研究。中国境内的特殊贫困片区很多，阿坝并不能代表所有类型。我们的思路是：提出特殊贫困片区扶贫开发这一问题；在此问题意识下，按照多维贫困分析框架，基于村庄、农户和开放宗教场所调查资料，分析阿坝州贫困与扶开发现状；根据阿坝州的经验材料，同时考虑全国不同类型特殊贫困片区的差异性，就特殊贫困片区扶开发的理论与政策议题进行讨论。

阿坝州调查是 2009 年 2—7 月完成的。2—4 月，课题组在阿坝州马尔康、金川、小金、壤塘、阿坝、红原、若尔盖等 7 县的实地调查过程中逐步形成并完善调查方案。5—7 月，在中共阿坝州委、州人民政府的支持下，依托相关政府部门对村庄、农户和开放宗教场所开展大规模问卷调查，同时辅以个案研究。

问卷调查采用了多维贫困理论方法，设计了三类调查表：一是《村级调查表》；二是《住户调查表》；三是《开放宗教场所调查表》。村、户级调查表主要由阿坝州“千名干部下基层”驻村干部，“一村一大”驻村大学生及相关乡镇村级干部完成。开放宗教场所调查表主要由阿坝州 13 县宗教局、民委、扶贫系统干部完成。

村级调查为普查，即对阿坝州 13 个县的 1 351 个村全部进行问卷调查。旨在摸清村级组织以及经济社会底数，了解农村发展公共服务需求，探索未来发展思路。《村级调查表》的内容包括：基层组织基本情况，村干部及法人基本情况，村社会经济情况（总户数、总人口、人均纯收入、劳动力、耕地及土地流转、基础设施等），对今后扶贫开发公共投资的建议，扶贫开发公共建设投资，村财务，教育、卫生、社会保障以及村干部的政策建

议。主要指标的数据为 2005 年、2008 年和 2009 年三个年份。

住户调查表为抽样调查,即每村调查 5 户,抽样比例为富裕户 1 户,中等户 2 户,贫困户 2 户。住户调查表共 6 755 份,有效问卷 5 637 份,占 83.4%。住户调查表旨在全面系统地了解农户家庭特征,产业特征,收入与支出构成,教育、医疗、饮用水、卫生设施等基本情况,以及农户对主观福利的自我评价。本部分根据阿坝州的整体状况和四个片区不同特点,对样本农户家庭基本情况、户主的主要特征,以及家庭收入支出等方面内容进行分析。5 637 户有效问卷中,农户居住的类型以农区和半农半牧区为主,其中农区占 66%,半农半牧区占 25%。第 1、3、4 片区以农区为主,分别占 76%,93.4%和 66.0%;2 片区以半农半牧区和牧区为主,占 85%以上(表 1-1)。

表 1-1 阿坝州农牧区分类

片 区	农区		半农半牧区		牧区		总计	
	样本 户数	比例 (%)	样本 户数	比例 (%)	样本 户数	比例 (%)	样本 户数	比例 (%)
阿坝州	3 709	65.8	1 396	24.8	532	9.4	5 637	100.0
1	1 224	75.9	280	17.4	108	6.7	1 612	100.0
2	157	14.5	518	47.7	410	37.8	1 085	100.0
3	1 275	93.3	86	6.3	5	0.4	1 366	100.0
4	1 053	66.9	512	32.5	9	0.6	1 574	100.0

开放宗教场所调查为普查,即对全州 288 处开放宗教场所全部进行问卷调查,旨在全面了解开放宗教场所基本物质条件、经济状况及教职人员生活等基本情况,288 份问卷全部有效。

1.3 调研区域

本次调研涉及阿坝州全部 13 个县,根据《阿坝州国民经济

和社会发展第十一个五年规划纲要》，阿坝州可以分为四个片区（图 1-1）。本报告的农户和村问卷分析将以阿坝州总体情况和 4 个片区为区域单位进行。



图 1-1 阿坝州千村万户扶贫调研区划示意图

第 1 片区为西南部综合经济区，地处大渡河流域区，由马尔康、小金、金川三县组成，面积 17 734 平方千米，辖 7 镇 51 乡、346 个村委会，属典型的高山峡谷地带。此地区海拔高差极大，最低海拔 1 750 米，最高海拔高达 6 250 米。人口约 20.5 万人，农业人口约 16.1 万人，占总人口的 78.4%；藏族人口 14.1 万人，占该区域总人口的 68.7%。受地理条件制约，大多数农牧民居住在高半山，地广人稀、分布零散。

第 2 片区为西北部畜牧经济区，属丘状高原地形，由阿坝、若尔盖、红原、壤塘四县组成，面积 36 106 平方千米，辖 5 镇 54 乡、271 个村委会。平均海拔在 3 500 米以上，人口约 21.4 万人，其中农业人口约 18.2 万人，占总人口的 84.8%；藏族人口