



民族地区社会保障反贫困研究

The Development and Anti-poverty Effects of
Social Security System in Minority Areas of China

—王延中
龙玉真
等/著—



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



民族地区社会保障反贫困研究

The Development and Anti-poverty Effects of Social
Security System in Minority Areas of China

王延中 龙玉其 等/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区社会保障反贫困研究/王延中, 龙玉其等著. —北京: 经济管理出版社, 2016.12
ISBN 978-7-5096-4768-4

I. ①民… II. ①王… ②龙… III. ①民族地区—扶贫—社会保障—研究—中国 IV. ①D632.1
②F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 297028 号

组稿编辑: 张永美
责任编辑: 胡 茜
责任印制: 黄章平
责任校对: 超 凡

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 三河市延风印装有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 720mm×1000mm/16
印 张: 15.75
字 数: 250 千字
版 次: 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-4768-4
定 价: 55.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

目 录

第一章 中国民族地区的贫困问题与反贫困战略	1
一、民族地区贫困与反贫困的文献回顾	1
二、民族地区的发展与贫困问题	4
三、中国特色反贫困战略及其转型	11
第二章 民族地区社会保障反贫困效应分析	19
一、社会保障的反贫困功能及作用机理	20
二、民族地区社会保障建设及其反贫困作用	25
三、民族地区农村社会保障减贫效应的数据检验	29
四、民族地区社会保障制度的反贫困效果满意度评价	34
五、民族地区社会保障反贫困存在的问题	40
六、提升民族地区社会保障制度反贫困效果的思考与建议	45
第三章 西藏自治区社会保障反贫困研究	55
一、西藏自治区基本情况及贫困状况	55
二、西藏农牧区社会保障的发展及其反贫困作用	57
三、西藏自治区社会保障及反贫困作用的特殊性	65
四、西藏自治区社会保障反贫困存在的主要问题	69
五、西藏自治区社会保障反贫困对策建议	71
第四章 广西壮族自治区社会保障反贫困研究	75
一、广西壮族自治区基本情况及贫困状况	75



二、广西壮族自治区社会保障的发展及其反贫困作用	77
三、广西壮族自治区社会保障及反贫困的特征	83
四、广西壮族自治区社会保障反贫困存在的主要问题	86
五、加强广西壮族自治区社会保障反贫困作用的对策	89
第五章 新疆维吾尔自治区农村社会保障反贫困研究	93
一、新疆维吾尔自治区基本情况及贫困状况	94
二、新疆影响农村反贫困的原因分析	96
三、新疆农村社会保障反贫困实践	100
四、新疆农村社会保障反贫困的特征及思考	111
第六章 内蒙古自治区社会保障反贫困研究	115
一、内蒙古贫困状况概述	115
二、内蒙古的社会保障与反贫困	117
三、关于内蒙古社会保障反贫困的几点思考	123
第七章 宁夏回族自治区社会保障反贫困研究	131
一、宁夏回族自治区基本概况及贫困状况	131
二、宁夏回族自治区社会保障发展及其反贫困作用	133
三、宁夏回族自治区社会保障反贫困存在的主要问题	140
四、完善宁夏回族自治区社会保障反贫困作用的对策思考	143
第八章 贵州省农村社会保障反贫困研究	151
一、贵州省贫困历史及现状	151
二、贵州省农村医疗保障与反贫困	154
三、贵州省农村养老保障与反贫困	161
四、贵州省农村社会救助与反贫困	166
五、贵州省农村社会保障反贫困的对策建议	169



第九章 云南省农村最低生活保障反贫困研究	173
一、云南省贫困状况	174
二、云南省农村最低生活保障反贫困的基础性角色及成效	182
三、云南省农村最低生活保障反贫困存在的问题	192
四、提升云南省农村最低生活保障反贫困效果的建议	201
第十章 青海省农村社会保障反贫困研究	205
一、青海省基本情况及贫困状况	206
二、青海省农村社会保障状况及反贫困效应	214
三、青海省农村社会保障反贫困存在的主要问题	230
四、完善青海省农村社会保障反贫困作用的对策思考	234
参考文献	235
后 记	243

第一章 中国民族地区的贫困问题与反贫困战略

贫困是举世普遍存在的社会历史现象，也是人类必须面对并且需要想方设法加以解决的政治、经济、社会与文化问题。从一定意义上讲，贫困问题与反贫困是一项重大的实践课题，也是理论界与学术界普遍关注的一个热点和难点问题。

一、民族地区贫困与反贫困的文献回顾

民族地区^①的贫困问题是学界研究的重点。首先，民族地区贫困问题具有自身的特殊性，具体可用多维贫困、空间贫困理论来描述。唐剑、李晓青（2006）认为西部少数民族地区的贫困存在多维贫困问题，不仅体现为收入贫困和消费贫困，还体现在知识技能匮乏、社会保障制度供给不足、市场经济意识不足等方面^②。庄天慧、张海霞和杨锦秀（2010）通过调研数据证明，自然灾害导致直接的经济损失和人员伤亡是民族地区贫困的重要原因^③。陈全功和程蹊（2011）认为少数民族的贫困与他们所居住的自然地理条件紧密相连，

① 这里的民族地区主要是指“八省区”，即五个民族自治省区和云南、贵州、青海三个少数民族人口较多的省份。

② 唐剑，李晓青. 关于西部少数民族地区农村反贫困的战略思考 [J]. 甘肃农业，2006（12）.

③ 庄天慧，张海霞和杨锦秀. 自然灾害对西南少数民族地区农村贫困的影响研究——基于 21 个国家级民族贫困县 67 个村的分析 [J]. 农村经济，2010（7）.



民族地区反贫困研究应重视空间贫困理论^①。其次,围绕民族地区农村贫困的致贫原因来看,主要有自然环境决定论、制度供给不足论、人力资本决定论。针对自然环境致贫论,李茂林(2010)等提出民族地区贫困在很大程度上与自然资源禀赋相对较弱有关^②。曲玮和涂勤等(2012)从发展经济学和经济地理学的双重视角讨论自然地理环境对贫困的影响,认为经济社会发展可以缓解不利的自然地理环境对反贫困的负面影响,但自然地理环境仍旧是导致贫困的主要因素^③。针对制度供给不足论,刘明宇(2004)提出打破城乡二元结构、消除户籍制度及涉农的政策性垄断,可以有效破除“制度性贫困陷阱”^④。杨颖(2012)认为农村贫困的根源是“制度不利”造成农民普遍发展机会和权利不均等,农民能力匮乏是导致贫困的主要原因之一^⑤。针对人力资本致贫论,张利洁(2006)认为劳动力市场失灵、个体投资效益的预期风险、教育的低水平循环、封闭的自然环境是导致西部民族地区人力资本贫困的重要原因,而人力资本贫困是西部民族地区贫困的重要原因^⑥。邵志忠(2011)从人力资源因素出发,认为人力资源数量不足、人力资源质量低、常住人口结构不合理并呈现女性化趋势、人力资源的“群体无意识”是导致红水河流域少数民族地区贫困的主要原因^⑦,最后,围绕扶贫开发模式开展研究,并提出未来的扶贫战略走向。都阳、蔡昉(2005)认为中国农村贫困的性质已经发生转变,新时期扶贫政策转变的重要方向是建立和完善农村社会保障政策,并逐步过渡到城乡一体化的社会保障政策体系^⑧。林卡和范晓光(2006)研究了中国贫困类型变迁和反贫困政策,指出中国反贫困政策经过了三个转变,从新中国成立以后的集体主义和平均主义反贫困策略到区域发展反贫困,再到以

① 陈全功,程蹊.空间贫困理论视野下的民族地区扶贫问题[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2011(1).

② 李茂林.民族地区贫困农村的反贫困策略[J].经济导刊,2010(2).

③ 曲玮和涂勤等.自然地理环境的贫困效应检验——自然地理条件对农村贫困影响的实证分析[J].中国农村经济,2012(2).

④ 刘明宇.分工抑制与农民的制度性贫困[J].农业经济问题,2004(2).

⑤ 杨颖.从中国农村贫困的特征分析看反贫困战略的调整[J].社会科学家,2012(2).

⑥ 张利洁.试论西部民族地区的反贫困与人力资本积累[J].宁夏大学学报(人文社会科学版),2006(2).

⑦ 邵志忠.从人力资源因素看红水河流域少数民族地区的贫困——红水河流域少数民族地区贫困原因研究之三[J].广西民族研究,2011(2).

⑧ 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).



社会保障制度发展为主的反贫困策略，三次转变与国家的社会经济结构变革关系密切^①。赵曦（2006）认为西部农村反贫困的重点是满足基本生存能力、培育基本生产能力和提升基本发展能力^②。张亮晶等（2011）提出在新的形势下应从生态的角度选择生态型反贫困战略^③。李晓辉等（2015）提出经济新常态下的社会扶贫机制创新思路与方法，即要特别注重社会扶贫、扶贫措施精准化和提升贫困人口能力，通过建立社会扶贫动员机制、社会扶贫调查系统，对企业参与扶贫提供税收优惠推动社会扶贫机制创新^④。北京师范大学中国扶贫研究中心课题组（2015）从推进国家治理体系和治理能力现代化的角度探讨扶贫开发治理体系和治理能力现代化建设问题^⑤。韩小兵和喜饶尼玛（2015）认为边疆地区反贫困应建立和完善以培育和发展内生性减贫能力为主的贫困治理机制^⑥。

在中国经济进入新常态、社会处于转型期、人口处于大规模流动的背景下，民族地区的反贫困战略需要注重发挥社会保障的反贫困作用。姜锡明和王海芳（2007）认为要通过社会救助制度、农村最低生活保障制度、农村社会互助制度、农村养老保险制度、农村医疗保险制度的构建和完善，发挥社会保障在反贫困战略中的支撑作用^⑦。张浩森（2007）对贫困问题进行了社会保障学分析，社会保障可以预防和缓解贫困，但若运用不慎将导致依赖性贫困和“贫困陷阱”^⑧。韦璞（2015）从贫困、贫困风险与社会保障的关联性出发，认为工业社会贫困风险的社会化催生了现代社会保障制度，现代社会保障制度对风险社会的贫困风险具有一定的补救功能^⑨。龙玉其（2015）认为要通过

① 林卡和范晓光. 贫困和反贫困——对中国贫困类型变迁及反贫困政策的研究 [J]. 社会科学战线, 2006 (1).

② 赵曦. 中国西部农村的反贫困治理研究 [J]. 四川大学学报 (哲学社会科学版), 2006 (6).

③ 张亮晶, 杨瑚, 尚明瑞. 西部少数民族地区生态环境与反贫困战略研究——以肃南裕固族自治县为例 [J]. 干旱区资源与环境, 2011 (3).

④ 李晓辉, 徐晓新, 张秀兰和孟宪范. 应对经济新常态与发展型社会政策 2.0 版——以社会扶贫机制创新为例 [J]. 江苏社会科学, 2015 (2).

⑤ 北京师范大学中国扶贫研究中心课题组. 论中国扶贫开发治理体系和治理能力建设 [J]. 中国延安干部学院学报, 2015 (1).

⑥ 韩小兵和喜饶尼玛. 边疆地区治理创新与少数民族人权保障若干问题的思考 [J]. 中央民族大学学报 (哲学社会科学版), 2015 (1).

⑦ 姜锡明和王海芳. 农村反贫困战略中的社会保障制度安排 [J]. 农村经济, 2007 (6).

⑧ 张浩森. 关于贫困问题的社会保障学分析 [J]. 兰州学刊, 2007 (5).

⑨ 韦璞. 贫困、贫困风险与社会保障的关联性 [J]. 广西社会科学, 2015 (2).



加快实现民族地区农村社会养老保险的人群全覆盖目标、建立基于家计调查的非缴费型养老金制度、加大中央财政对民族地区农村养老保险的转移支付等方面完善民族地区农村养老保险反贫困的作用^①。

总之,民族地区自然条件恶劣、生态环境脆弱、基础设施薄弱、经济发展水平落后、人力资本素质不高、社会保障制度供给不足,这些都导致民族地区反贫困的艰难性。民族地区贫困问题因为其边境性、民族性、资源富集性、生态脆弱性等特征,在国家总体格局中占据重要的战略地位,缓解和消除贫困应充分兼顾国家整体发展战略的布局,综合考虑民族地区的自然环境、经济发展、历史文化、民族特征、生态环境等因素,认真归纳总结中国反贫困战略的经验和不足,推进反贫困战略从单一的扶贫开发走向综合的反贫困制度设计,构建“预防性、开发性、发展性”三位一体的反贫困战略,更加注重参与式贫困治理,更加注重生态环境保护,更加注重人力资本投入,更加注重精准扶贫到户,更加注重社会保障的反贫困作用,多管齐下地解决民族地区的反贫困问题。

二、民族地区的发展与贫困问题

(一) 民族地区经济社会发展的现状

1. 经济发展总体落后,经济总量偏小

民族地区经济总量较小,但呈较快增长趋势。经济总量从1998年的7512.98亿元上升为2012年的58518.52亿元,15年间增长了6.79倍,其占全国GDP的比重从1998年的8.9%上升到2012年的11.8%^②。但相对于民族地区所占有的国土面积,民族地区GDP总量占全国GDP总量的比重偏小;人均GDP水平远远落后于全国平均水平;和东部地区相比,民族地区GDP的增长

① 龙玉其. 养老保险制度与民族地区农村反贫困 [J]. 广西社会科学, 2015 (2).

② 根据《中国统计年鉴》(1999、2013) 计算得出。



速度明显慢于东部地区。同时，民族地区主要依靠投资来拉动，经济增长受外生因素影响较大。民族地区尚未形成稳健合理、可持续的经济增长方式。

2. 产业结构不合理，吸纳就业人员有限

2012年，全国三大产业从业人员的构成为：第一产业 33.6%，第二产业 30.3%，第三产业 36.1%。民族地区三大产业的分布为：第一产业 50.1%，第二产业 16.6%，第三产业 33.3%。相比之下，民族地区第一产业从业人员占比偏高，第二产业从业人员占比远低于全国平均水平，第三产业从业人员占比和全国差距不大。第二产业吸纳劳动力最低，原因在于第二产业以采掘、能源、原材料工业为主，这就导致以能源开发利用为主的第二产业无法吸纳从第一产业转移出来的剩余劳动力。民族地区第三产业从业人员与全国差异不大，但其特殊性在于第三产业从业人员都集中在党政机关、事业单位等传统服务业，金融、物流等生产性服务业发展不足，难以吸纳从农村转移的剩余劳动力。

3. 教育发展落后，人力资本素质低

教育发展水平决定了民族地区的人力资本积累水平。民族地区人均教育经费支出持续快速增长，从 2000 年的 223.9 元上升到 2010 年的 966.4 元，年均增长率为 15.75%，但民族地区人均教育经费支出长期低于全国平均水平；民族地区平均受教育年限显著增加，从 2000 年的 5.9 年上升到 2010 年的 8.0 年，年均增长率为 3.13%，增长速度高于全国同期水平，但教育质量并没有同步改善。民族地区教育经费投入不足、优秀教师流失严重、高校专业设置与经济结构不匹配、重本科教育轻职业教育、农牧区双语教育实施效果不佳等诸多问题的存在，直接导致民族地区教育质量不高，难以为地区反贫困和经济发展积累高素质的劳动者，减缓了民族地区的扶贫内在动力。

4. 自然条件恶劣，环境保护形势严峻

恶劣的自然环境是民族地区经济社会发展面临的最基本的长期制约因素。从地理空间上来判断，西部少数民族地区大多分布在我国的高原山区、沙漠荒漠地区、喀斯特地貌区，生存环境恶劣。以西藏、云南和广西为例，西藏是世界上海拔最高的高原——青藏高原的主体部分，平均海拔在 4000 米以上。西藏的自然条件呈现高寒、少雨、缺氧等特征，120 多万平方公里的土地面积基本不适合人类居住，条件比较好的河谷地带平原宽不过两三公里，仅占全



区土地总面积的 1.2%。云南平均海拔 2000 米,地形地貌错综复杂,山间盆地零星散布,全省面积 39.4 万多平方公里,山地丘陵就占到 94%。广西山区县 28 个,丘陵县 49 个,岩溶山地山高坡陡,九分石头一分土,地表水缺乏,生态脆弱,开发利用困难;平原面积小而少,只有 4 个平原县,占全省土地面积的 23.4%。总体来看,民族地区多处于边疆偏远地区,山地多田地少,自然灾害频发,生态环境脆弱,农业综合生产能力弱,贫困人口脱贫难度大。

(二) 民族地区的贫困状况

民族地区贫困问题一直是困扰我国经济发展、社会稳定的主要问题。中共中央、国务院始终把少数民族地区作为扶贫工作的重点,给予高度重视和特殊政策支持,民族地区反贫困取得重大成就,突出表现在贫困人口的大规模减少和贫困发生率的大幅度下降上。根据《2011 年我国农村贫困监测报告》的数据显示,西藏自治区、广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、贵州省、云南省、青海省这八个省区(以下简称民族八省区)的贫困人口从 2000 年的 3144 万人下降到 2010 年的 1034 万人,十年间脱贫人口为 2110 万人;民族八省区的贫困发生率从 2000 年的 23.0% 下降到 2010 年的 7.0%。但是,2011 年国家扶贫标准上调为 2300 元,全国贫困人口数量从 2010 年的 2688 万人扩大到了 12238 万人,民族八省区贫困人口数量从 2010 年的 1034 万人上升为 2011 年的 3917 万人^①,民族地区反贫困面临更为严峻的任务和形势,生态贫困、能力贫困、因病返贫等现象日益凸显,成为今后反贫困的重点和难点。民族地区贫困问题的现状主要体现在以下几个方面:

1. 贫困面广,贫困发生率高

虽然从全国贫困形势来看,贫困人群更为分散,扶贫瞄准更难,但西部民族地区依旧是贫困人口的主要集中分布地区。根据国家统计局调查显示,2011~2014 年,民族八省区农村贫困人口分别为 3917 万人、3121 万人、2562 万人、2205 万人,占全国人口的比重分别为 32.00%、31.50%、31.10%、31.40%。根据 2012 年 3 月发布的《国家扶贫开发工作重点县》,民族八省区(西藏 73 个县)的扶贫开发重点县的总数为 305 个,占全国(包括西藏)的比

^① 国家民委经济发展司. 2013 年民族八省区农村贫困人口比上年减少 559 万人 [EB/OL]. 民委网站.



例为 45.86%，占西部地区的比例为 68.08%。民族地区的贫困发生率远远高于同期全国平均水平。根据国家统计局调查显示，2011~2014 年，民族八省区贫困发生率分别为 26.50%、21.1%、17.1%、14.7%，比同期全国平均水平分别高 13.8 个、10.9 个、8.6 个、7.5 个百分点。

2. 贫困程度深，脱贫难度大

根据《2011 年我国农村贫困监测报告》的数据显示，民族八省区贫困人口占全国贫困人口的比例从 2000 年的 33.37% 增加到 2010 年的 38.47%，民族自治地方贫困人口占全国贫困人口的比例从 2006 年的 44.48% 增加到 2010 年的 55.09%，凸显了民族地区贫困程度深。民族八省区减贫速度呈加速放缓趋势。据国家统计局数据显示，2012~2014 年，民族八省区减贫率分别为 20.3%、17.9%、13.9%，全国同期为 19.1%、16.7%、14.9%，八省区减贫速度前两年快于全国，到 2014 年低于全国 1.0 个百分点。民族八省区 2014 年减贫速度比 2012 年下降 6.4 个百分点^①。民族地区的扶贫攻坚任务越来越重。

3. 返贫率高，解决贫困的难度大

民族地区由于自然灾害、贫困人口自身健康状况、市场经济波动等原因，返贫率一直较高。因病返贫、因灾返贫、失业返贫成为返贫率高的主要原因。据不完全统计，2010 年末，民族自治地方因灾因病返贫人口为 226.4 万人，返贫率为 15.3%，比 2009 年（14.1%）上升 1.2 个百分点。2008 年受汶川大地震的影响，四川省各个贫困村因灾返贫人口大量增加，贫困发生率由灾前的 30.0% 上升到 60.0% 以上^②。据统计，贵州正常年景返贫率在 15.0% 左右，遇到较大的自然灾害，返贫率在 20.0% 以上^③。2010 年，青海因灾返贫人口为 10.32 万人。特别是玉树地震灾害，使 6.88 万人返贫，返贫率高达 71.0%^④。2013 年西部地区贫困人口占全国贫困人口的比重为 76.0%，比 2012 年上升了 6.0 个百分点，贵州、云南、甘肃三个省贫困人口的比例达到了 42.0%，比 2001 年增加了 13 个百分点^⑤。如果扣除国家贫困线标准提高的因素，这间接

① 国家民委. 国家民委发布 2014 年少数民族地区农村贫困监测结果 [EB/OL]. 民委网站.

② 黄毅. 汶川地震贫困村灾后恢复重建工作将加快推进速度 [Z]. 新华社电, 2009-5-21.

③ 刘文涛. 贵州贫困山区农业综合开发模式思考 [N]. 集团经济研究, 2007-8-13.

④ 声富品. 青海省“十一五”扶贫开发成就综述 [N]. 西海农民报, 2010-11-2.

⑤ 贵州省统计局. 2014 年领导干部手册 [M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 2014.



反映出西部地区返贫率高的现实。此外,民族自治地方有 1870.8 万人未解决饮水安全问题(含饮水困难人口),缺乏基本生存条件需异地搬迁的对象有 71.4 万户、266.8 万人(除广西、贵州),解决贫困的难度加大。

4. 多维度贫困^① 状态极为普遍

民族地区处于生态性贫困、经济性贫困、知识性贫困、制度性贫困共存的状态。民族地区不合理的资源开发利用、不适宜的生产经营活动导致生态环境持续恶化、生产力水平低下,最终使农牧民生产与生活日益困难而形成生态性贫困;民族地区单一的农牧业生产结构、广种薄收式的粗放型经营模式、大量使用化肥和农药的经营方式导致水土流失、土地退化、农牧业产量低且不稳定,使得农牧民处于经济性贫困的状态;民族地区农牧民的文化水平低、思想观念落后、劳动力技能缺乏、市场意识淡薄导致知识性贫困,知识性贫困加剧了农牧民生活的贫困;城乡二元制度并存、社会保障制度供给不足、农村土地制度不完善等制度缺陷与不合理导致了民族地区的贫困。多种贫困状态并存,加大了民族地区反贫困的难度。

(三) 民族地区反贫困的几大问题

1. 空间贫困是民族地区反贫困的基础性问题

自然地理环境恶劣是导致民族地区贫困的重要决定因素。自然地理环境导致贫困的经典理论是空间贫困理论,世界银行的雅兰和瑞福林提出地理资本(geographic capital)的概念,将教育、卫生、社会保障等在城乡之间、贫富人口之间的各种差异集合在空间地理位置这一要素中,地理位置偏远且包含多种差异的地理资本就低^②,从而降低了自身发展能力,在先天上就面临贫困的风险。我国民族地区大多位于高山、高原、沙漠等地区,其自然地理环境的恶劣突出表现在三个方面:一是土地资源匮乏。土地资源总量偏少,且零星分布、土壤贫瘠,土地产出量不高。二是自然灾害频发。民族地区自然灾害

① 参见阿马蒂亚·森的多维度贫困理论。他认为贫困是对基本可行能力的剥夺,而不仅是收入低下,并采用能力方法定义了贫困的多维度理论,其核心观点是贫困不仅包括收入贫困或消费贫困,也包括接受基本的教育、道路、卫生设施等多个方面。

② 陈全功和程蹊.空间贫困理论视野下的民族地区扶贫问题[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2011(1).



发生频率高,影响范围大,灾害的并发性、诱发性很明显,直接导致大量脱贫人口返贫。水土流失、旱涝灾害并存、雨雪冰冻等直接影响农业生产条件,降低农业产量。三是生态环境脆弱。粗放型的经济增长方式、不合理的资源开发利用方式导致民族地区脆弱的生态环境在遭到破坏后难以恢复,直接导致生态型贫困。自然地理环境的禀赋直接决定民族地区人口拥有的地理资本情况,处于偏远地区的贫困人口拥有的地理资本低劣,发展要素极为紧张,交通道路等基础设施和公共服务供给严重不足,贫困人口无法获得市场信息并参与到市场经济体系中,从而持续性地处于贫困状态。

2. 制度贫困是民族地区反贫困的系统性问题

制度贫困或者说制度供给不足是民族地区反贫困面临的系统性问题。城乡分隔的户籍制度、排斥农民的就业制度、不完善的农村土地制度、偏向城市的社会保障制度、残缺的公共产品供给制度是导致农村贫困的制度障碍。城乡分割的户籍制度使得农民工在工资待遇、子女上学、社会保障、住房购买等方面不能享受平等的发展机会与权利;农村劳动力就业和再就业培训的缺失、劳动就业管理体系重城镇劳动力而轻农村劳动力等排斥农民的劳动就业制度限制了农村劳动力的顺利转移和自由流动;集体所有权制度导致农村土地产权不清晰、土地不能自由转让和抵押等不完善的土地制度给依靠土地增值收益脱贫带来了困境;偏向城市的社会保障制度设计导致农村地区社会保障制度长期处于缺位状态,伴随农村最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度、新型农村养老保险制度的实施,社会保障制度在农村反贫困中扮演着越来越重要的角色,但农村社会保障制度的统筹层次低、保障水平低等问题直接制约着社会保障制度反贫困的作用;地方政府过度重视有利于经济增长的产业发展,忽视农村公共产品的供给,导致教育、医疗卫生等公共产品的供给不足或质量低下,直接制约着贫困人口自身发展能力的提高。

3. 能力贫困是民族地区反贫困的关键性问题

人力资本水平与社会资本存量是衡量能力贫困的主要指标。我国民族地区的贫困问题日益表现为能力贫困,具体表现为人力资本水平低下、健康生存能力较弱、社会资本存量少。一是人力资本水平低下。每十万人人口各级学校平均在校生人数是衡量地区人力资源水平的重要指标。2013年,每十万人人口各级学校平均在校生人数为2418人,新疆、西藏、宁夏、广西、内蒙古、青



海、贵州、云南分别为 1681 人、1528 人、2195 人、1939 人、2137 人、1162 人、1535 人、1662 人，明显低于全国平均水平。从劳动人口来看，2010 年全国贫困地区农村劳动力中，高中以上文化程度的男性劳动力占 24.7%，女性劳动力占 23.6%。在民族扶贫县农村劳动力中，文盲和半文盲占 13.6%，具有小学文化程度的占 35.3%，具有初中文化程度的占 41.1%，具有高中及以上文化程度的占 10.0%。由此可见，民族地区农村劳动力以小学和初中文化为主，还存在一定数量的文盲与半文盲劳动力。民族地区农村劳动力知识存量低，不利于地区经济发展，直接导致“贫困—经济落后—受教育少—科技文化素质低—经济落后—贫困”的恶性循环。二是健康生存能力弱。民族地区饮用水不足或缺乏安全饮用水，传染病和地方疾病控制能力薄弱，基本医疗卫生资源在城乡、地区之间的配置不合理，医疗费用的大幅度上涨、医疗保障制度实际报销比率偏低使得贫困人口不得不采取“小病拖、大病扛”的办法，严重影响贫困人口的健康生存能力，进而影响地区及家庭的脱贫进程。三是社会资本存量低。社会资本^①的多寡直接决定了发展机会的多少和自身发展是否能实现。由于其所处的社会地位和控制资源能力的低下，民族地区贫困人口社会资本存量低，突出表现在社会关系网络的简单化和贫困人口社会组织体系的低水平。农业生产合作社或经济合作社等自治性的农村社会组织少，以血缘、亲缘为纽带组建的人际关系网络活动半径小，决定了贫困人口获取发展机会、取得经济收入的能力低下。

4. 贫困文化是民族地区反贫困的价值性问题

贫困文化 (culture of poverty) 的概念最早由美国人类学家奥斯卡·刘易斯提出。贫困文化理论认为，穷人在适应被剥夺状态时形成了使他们陷于困境和贫困的价值观、生活方式和信仰，处于贫困文化中的个体存在一种边缘化、无助、依附和自卑的感受，强烈认同即时享乐的生活态度，寻求更好的生活并规划未来的愿望不强烈。我国民族地区贫困人口日益处于贫困的亚文化状态中，自主脱贫的主观能动性不够。民族地区的贫困人口长期生活在恶劣的环境中，落后单一的农业生产方式和极端贫困的生活使得他们养成了浓厚的

^① 社会资本是行动主体与社会的联系以及通过这种联系摄取资源的能力。参见：段世江和石春玲，“能力贫困”与农村反贫困视角选择 [J]，中国人口科学，2005 (S1)。



自然经济的小生产意识，以农为本、重农轻商的观念根深蒂固，同时也使人们形成了安于现状、因循守旧、思想保守、不思进取、听天由命、惧怕变迁、无所作为的宿命观，不能认识到贫困通过人的能力是可以改变的。贫困人口形成一种“等、靠、要”的依赖和惰性心理，导致主体性的缺失和创造性的匮乏。此外，我国信仰宗教的人口主要集中在西部的少数民族聚集区域，宗教文化自我形成的循环封闭的文化系统深刻影响着人们的日常生活，浓厚的宗教文化氛围导致人们思想上的保守、僵化，反贫困的参与性不强。

三、中国特色反贫困战略及其转型

（一）中国反贫困战略的演变历程^①

中国的反贫困战略是一个与制度变迁相适应的演变过程。我国农村反贫困战略从救济式扶贫走向开发式扶贫，从单纯的实物救济走向地区经济综合开发，从“输血式”扶贫走向“造血式”扶贫，从单纯的政府主导型扶贫走向动员社会力量参与、注重国际合作的全方位扶贫模式，扶贫模式更加多样化、扶贫主体更加多元化、瞄准机制更加精准化。我国反贫困战略的演变历程如下：

1. 单分散性的救济式扶贫阶段（1949~1977年）

这一时期，我国没有专门的扶贫政策，采用的是以平均分配为主、具有社会救济特征的计划经济发展策略，在农村建立起以队为基础的社会救助、社会福利和优抚安置为内容的集体保障体系，实行了五保供养制度、救灾救济制度和农村合作医疗制度，为农村人口中没有劳动能力和无法解决最低生存需要的赤贫人口提供了最低水平的生活保障和最基本的医疗保障。救济特点

^① 参见：张磊. 中国扶贫开发政策演变 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2007. 杨颖. 中国农村反贫困研究——基于非均衡发展条件下的能力贫困 [M]. 北京：光明日报出版社，2011. 赵曦. 中国西部农村反贫困模式研究 [M]. 北京：商务印书馆，2009. 董晓波. 农村反贫困战略转向研究——从单一开发式扶贫向综合反贫困转变 [J]. 社会保障研究，2010（1）.