



1 导 言

从 20 世纪 80 年代中期,中国政府开始实施有针对性的减贫政策,坚持以项目为中心的开放式扶贫、采用区域瞄准方式和推动政府主导下的全社会扶贫,扶贫工作取得了巨大成就。尽管我国的减贫事业取得了突破性进展,但贫困并未彻底根除,贫困问题依然是现阶段社会问题的突出难题,其中少数民族地区贫困问题更是减贫工作的痼疾,成为影响减贫成绩的关键环节。

少数民族地区是我国农村贫困的重灾区 and 主战场。与一般贫困地区相比,少数民族地区的贫困问题更加突出。少数民族地区贫困问题突出体现在以下几个方面:第一,少数民族地区贫困规模大、发生率高、贫困程度更深。2008 年有超过一半的贫困人口分布在民族八省区等少数民族地区,少数民族地区贫困发生率是全国平均水平的 4.2 倍^①。第二,少数民族地区分享发展的机会和能力更差。少数民族地区农户在教育、健康和生活水平等多个维度承受更严重的剥夺,在决定发展的生态环境、基础设施等方面都表现得更差。第三,贫困人口继续向民族地区集中。2006—2009 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%和 54.3%。少数民族贫困问题不仅是经济问题,更是社会和政治问题。中国社会稳定与否在一定程度上取决于民族地区收入水平的高低、相对剥夺感的强弱、持续忍受贫困时间的长短。从这个意义上说,减少少数民族地区贫困既是从人权角度保障其生存和发展的需要,也是维护社会和谐稳定发展的重大要求。

正是因为少数民族地区是我国扶贫工作的重灾区 and 主战场,在过去的扶贫治理实践中,国家大力支持民族地区的扶贫开发工作,对民族扶贫县的村级扶贫投入和开展的各项扶持活动均高于其他国家扶贫重点县的平均水平。少数民族贫困地区获得了更多的扶贫资源投入,却取得了较差的减贫成绩。造成这种情况的出现基于以下几点原因:首先是现有的贫困测量体系缺乏民族敏感意识,无论是参与式贫困指标还是按照收入消费测量的贫困,都缺乏对少数民族生计结构和生计资本的深入考察,针对少数民族贫困的测量工具和方法是建立在一般农户的基础上的,缺乏对少数民族生计特殊性的考虑,少数民族的贫困测量结果可能存在更大的瞄准偏差。其次,面向少数民族

^① 除特殊说明外,引用数据均来自中国农村贫困监测报告,下同。

地区的扶贫政策缺乏针对性和内生性。现有的扶贫政策体系充分体现了政府，尤其是上级政府（省市、国家层次）对扶贫政策的主导过程，在政府主导的背景下，少数民族地区实施的扶贫政策往往是在扶贫工作开展比较好的地区试点推广取得效果后才得以开展的，少数民族地区的扶贫政策缺乏政策敏感性，更缺乏基于内部社区的发展政策。最后，少数民族地区特殊治理环境也会影响少数民族地区的扶贫治理效果。少数民族地区治理环境的特殊性体现在两个方面，一方面，少数民族地区多分布于偏远山区，自然生态环境恶劣，容易遭受自然灾害；另一方面，少数民族地区语言各异，文化、风俗多种多样，各民族有不同的群体规范和行为模式，少数民族的生产消费行为、劳动力使用习惯等都可能与现代市场制度相背离。少数民族地区经济管理体制和行政制度与市场经济要求错位，行政能力差等因素导致在少数民族地区难以形成对贫困的有效治理。

本书在第二部分对少数民族贫困测量的理论方法和部分测量结果的相关文献进行了综述。在第三部分利用国家统计局贫困监测数据对扶贫重点县中少数民族贫困的总体趋势和特征进行了分析，由于除藏族、维吾尔族外，多数民族地区都是少数民族与汉族混居的社区，因而通过少数民族扶贫重点县——少数民族聚居村——少数民族农户家庭——主要少数民族这样一个民族特征逐渐递增的逻辑，分别对少数民族的收入贫困和多维贫困进行了比较分析。在第四部分通过两个彝族村庄的典型调查，比较了不同贫困测量方法对理解少数民族贫困可能存在的影响，这些方法包括官方的测量结果、收入和消费的货币方法、多维贫困、参与式贫困测量、主观贫困测量等，分析了多种测量方法的一致性、瞄准和漏出情况。在第五部分结合典型调查案例和文献研究从区域特征、社区特征、农户家庭和个人特征的分析框架分析了少数民族贫困的致贫原因。最后总结本书的主要结论并结合民族地区的政策实施效果和测量结果提出相关的政策建议。



2 少数民族贫困测量：理论和实践

2.1 贫困的概念与测量

2.1.1 关于贫困的界定及其演变的研究

2.1.1.1 关于概念界定及其演变的研究

贫困是什么的问题一直是贫困理论发展过程中的一个核心问题。从研究历史看，对贫困的定义首先是从绝对贫困开始的。布思（Booth）在 19 世纪 80 年代对伦敦贫困的大规模调查，及朗特里（Rowntree, 1889; 1901）对约克郡进行的类似调查，均把贫困指向绝对的物质匮乏或不平等。汤森（1979）、奥本海默（1993）、劳埃得·雷诺兹（1982）、保罗·萨缪尔森（1999）、欧共体委员会（1989）、世界银行（1980; 1990）、加尔布雷思（1958）、阿尔柯克（1993）、迪帕·纳拉扬和拉伊·帕特尔（2001）等从“缺乏”角度做过经典的贫困界定。米勒和罗比（1971）支持贫困就是不平等的观点。Amartya Sen（1981）从权力和能力剥夺的角度来界定贫困，他们认为贫困就是指缺乏达到最低生活水准的能力。世界银行《2000—2001 年度世界发展报告》指出贫困不仅意味着低收入、低消费，而且意味着缺少受教育的机会、营养不良、健康状况差。贫困意味着没有发言权和恐惧等。欧共体委员会和世界银行还从“社会排斥”的角度来界定贫困。联合国开发计划署（1997）提出了一个更为全面的贫困概念——人文贫困。因此，我们可以看出，人们对贫困的认识经历了一个不断深化的过程，贫困的内涵也经历了一个不断丰富过程。这一过程同时也是一个逻辑演进的过程。贫困问题已不仅仅限于经济领域，在非经济领域也有不同的表现（马尔科姆·吉列斯，迪帕·纳拉扬，2001）。从此，对贫困的研究已经超出了经济领域而涉足非经济领域了。对贫困本质的认识经过了一个从宏观到微观、从经济学领域到社会学领域的变化。

国内学者充分借鉴了发达国家有关贫困问题的研究成果，并结合中国的实际对贫困问题提出了自己的看法，概括起来大致有三种观点。第一种观点认为贫困即是物质生活上的困难，缺乏维持基本生活的物质资料（汪三贵，1994；薛宝生，2006；江亮演，1990；国家统计局《中国城镇居民贫困问题研究》课题组，1990）。第二种观点认为，贫困不仅是物质上的贫困，而且还包括精神上的贫困（童星、林闽钢，1993；康

晓光, 1995; 刘尧, 2002; 黄萍、黄万华, 2003; 陈端计, 2006)。第三种观点充分考虑中国的实际, 特别关注于中国城市的贫困问题, 并从贫困产生的原因的角度界定贫困问题 (叶普万, 2007)。

2.1.1.2 关于贫困分类和衡量的研究

(1) 分类问题。从经济学的视角看, 在传统的绝对贫困和相对贫困“二分法”的基础上, 汤森 (1993), 萨克斯, 莫泰基等学者提出“三分法”。为简单起见, 贫困通常被简化为两种形式: 绝对贫困和相对贫困。从 20 世纪 50 年代开始, 蒂特马斯、史密斯和汤森对贫困的理解都进行了新的扩展。贫困不再是基于最低的生理需求, 而是基于社会的比较, 即相对贫困。对贫困的理解已发生了范式革命。(2) 在贫困的测量方法上, 汤森 (1979) 提出贫困的相对收入标准方法, 即用平均收入作为一种测量相对贫困的方法。为了更好地测量贫困, 汤森又采用了贫困的剥夺标准, 即根据对资源不同程度的剥夺水平。汤森的解释, 标志着对贫困的研究范式从经济学转向了社会学, 减贫政策也从单一的经济方式转向经济、社会和政治的多元方式。马丁·瑞沃林指出, 要通过合并“绝对的”和“相对的”贫困线的概念, 建立复合贫困线的简单方法 (双重贫困线)。福斯特 (Foster) 也提出了一种混合贫困线的形式。目前, 国际上确定贫困线的方法有市场菜篮法、恩格尔系数法、国际贫困标准法、生活形态法和马丁法等。阿马蒂亚·森认为相对贫困不能代替绝对贫困成为贫困的定义。但森又没有完全否定相对贫困, 他承认贫困具有相对的一面, 并且这种相对性也体现在对贫困的测量中。森认为测量贫困可以分为两个步骤: 识别贫困和加总贫困。森在识别贫困的基础上提出了新的度量贫困的方法——森指数法。森的贫困理论提出了“能力贫困”的概念。受森的启发, Foster, Greer and Thorbecke 构造了满足可分解性和其他性质的 FGT 指数。OECD (1976) 提出了一个贫困标准, 即以—个国家或地区社会中位收入或平均收入的 50% 作为这个国家或地区的贫困线, 这就是后来的多数发达国家的贫困标准。世界银行总结形成了 1 美元/人·日的标准。联合国则将“每天生活费不足—美元”定义为赤贫线。从收入角度测量贫困程度以外, 联合国开发计划署 (1997) 提出了“人文贫困”的概念, 赋予了贫困新的内涵。世界银行 (1998) 提出了构建“人类贫困指数”指标体系, 用以衡量不同国家贫困发生的程度。

李实综合收入和消费两种贫困测量的方法, 把贫困划分为持久性贫困、暂时性贫困和选择性贫困。康晓光根据生活质量的决定因素将贫困划分为制度性贫困、区域性贫困和阶层性贫困三种类型。蔡昉从中国贫困和反贫困历史的角度把贫困划分为整体



贫困、边缘化贫困、冲击型贫困三个阶段。吴宝国从扶贫战略研究的角度将贫困归结为两种类型：资源或条件制约型贫困和能力约束型贫困。叶普万从人类贫困与反贫困的角度将贫困分为四种类型。第一，古典贫困。第二，稀缺中的贫困或经济不发展而导致的贫困。第三，经济高速发展的贫困，这是许多发展中国家在经济高速发展中，大量农村劳动力涌入城市，导致城市就业水平和下层劳动者收入水平下降而产生的贫困。发展中国家城市中普遍存在的贫困就属于这种类型。第四，富裕中的贫困。郭熙保（2005）把贫困归结为两种形式的剥夺，一种是生理形式的剥夺，包括营养、健康、教育、住所等物质或生理上的基本需要无法得到满足；第二种是社会形式的剥夺，包括脆弱性、无发言权、社会排斥等。这两种剥夺概括了贫困概念的基本内涵，它们并不是相互替代的，而是相互补充、相互影响、相互作用的。可见，人们期望从各个不同的层面来对贫困类型进行全面理解和划分。应该说，从各个不同的角度和层面将贫困类型进行更细致的划分和研究，对于有针对性的扶贫战略的制定和实施来说更具有指导和实践意义。

中国学者对贫困线的研究比国外学者晚半个多世纪。农业部 1981 年首次确定了中国用来划定贫困线的第一条收入线，即用年人均集体分配收入 40 元和 50 元来划分 1977—1979 年的穷县和穷队。20 世纪 90 年代初，国家统计局开始利用人的基本需求来定义绝对贫困，并使用最低生活成本法来确定中国官方的贫困线标准。国家统计局从 1998 年开始，同时使用收入和消费指标来估计中国的农村贫困人口数量。而其他国家一般只使用单一的收入或消费指标。

贫困是一个历史的范畴，不同时期人们对贫困有不同的认识。改革开放以前谈到贫困，人们一般只会想到吃饭问题，而今谈到贫困，人们还会想到教育、医疗等各个方面。贫困测量是瞄准贫困人群和实施扶贫项目的基础，选择合适的贫困测量方法是决定扶贫成效的关键因素。随着对贫困理解的不断深入，贫困测量方法的研究也在不断地发展。本节将主要介绍贫困测量的几种方法。

2.1.2 货币测量方法

贫困的货币测量方法是最简单最直接的方法，这种方法最早由英国的布思（Booth）和朗特里（Rowntree）提出。布思（Booth）在 19 世纪 80 年代，对伦敦的贫困进行了大规模的调查，而朗特里（Rowntree）则紧随其后对约克郡进行了类似的调查。他们认为贫困是物质的匮乏，而一定数量的货币对于个人的生存是必须的，拥有

货币低于这一数量的人就是贫困人口，拥有数量越低其贫困程度就越严重。

货币方法度量的贫困通常包含绝对贫困和相对贫困。绝对贫困也叫生存贫困，是指缺乏维持生活基本的物质条件，面临着基本的生存危机，处在难以维持最低限度生活的状况。绝对贫困的实质是通过货币的经济指标来确定满足人类基本生存的物品量。相对贫困是相对于社会的一定生活水平而言的贫困，一定程度上反映了整体社会的收入分配状况。

用货币的方法来测量贫困具有简单可操作性。通过对收入和消费的调查可以制定出一个基本的贫困线，如果这个贫困线以社会平均生活水平为标准则可以测量相对贫困的程度，如果是以满足生存基本的物质生活水平为标准则可以测量绝对贫困的程度。货币的测量方法关注于经济的发展，倾向于通过提高收入来减少贫困。然而，这种方法忽略了贫困的其他方面，比如教育、能力、社会安全等。尽管如此，由于货币方法在操作性上的突出优势，时至今日，无论是国家还是国际组织，通常采用货币的方法来对区域贫困现状进行比较，如世界银行的1美元、1.25美元和2美元的日消费标准等。当前贫困测量的主流方法是以货币方法为基础，进行贫困的计算和分解，如FGT指数。

2.1.3 能力的视角

能力的贫困即“可行能力”（capability）缺失的贫困。这个概念最早由阿马蒂亚·森（Amartya Sen）提出。他认为贫困是对基本的“可行能力”的剥夺。他认为能力的贫困概念是十分丰富的，它不仅是维持生存、保持良好健康状况的基本要求，还包括各种的社会参与、维护自尊等。阿马蒂亚·森认为虽然收入的低下与能力的缺失有着密切的联系，但是贫困的实质并不是收入的低下，而是可行性能力的缺失。收入的低下或不平等、教育医疗等公共设施的匮乏等因素会加重或剥夺人的可行性能力，从而产生贫困的陷阱。

森的能力概念包含了各方面的功能层次，不同的个体对各种功能的重视也有所不同，但是在测量贫困时需要一个普遍的标准，这正是能力方法测量贫困的难题。有鉴于此，森等人提出了“基本能力”的概念。“基本能力”是指实现某些基本需要的能力，对于贫困的最低生活标准而言这种能力就是能够使自身避免困苦，比如免受饥饿、营养不良、夭折，享受基本的教育和医疗等。由此看来，能力的贫困比收入的贫困范围更广，正如联合国开发计划署在《1997年人类发展报告》中提到的那样：“贫



困不仅仅是缺乏收入的问题，它是一种人类发展的权利、长寿、知识、尊严和体面生活标准等多方面的剥夺”。

森的能力贫困概念强调个人自身的资源获得性，从而暗示着在公共政策方面对影响个人自身发展的环境等方面的关注。比起简单的增加个人收入而言，提高基本能力对于持续性脱贫具有更强的现实意义。

2.1.4 社会排斥的视角

社会排斥的概念最早出现在法国，是指个体处在没有基本生活保障的状态，不被社会所接纳（Lenoir，1974）。勒内（Lenoir）在对法国进行考察后认为，以下的人是受社会排斥的：身体有残疾或智障者、老年患病者、药物滥用者、过失者、单亲家庭或多问题家庭、边缘群体和叛逆者等。继勒内之后，一些学者进一步扩展了受排斥的群体范围，如希尔福（Silver，1995）就指出，人们可能在诸多方面遭受排斥，比如：就业、住房、信贷、教育、福利、法律和民主参与、种族、公共物品、尊重、理解等。

社会排斥和贫困有着密切的联系。贫困使人们缺乏金钱或者物质财产，这可能最终使人们被“排除在社会之外”。正因如此，犬儒主义者（Cynics）曾建议欧盟总部采用“社会排斥”的概念，以取悦前英国保守主义政府。然而贫困和社会排斥的实质是不一样的，人们可能在没有被社会排斥时处在贫困状态，而在不贫困的情况下却被社会排斥。

社会排斥思想的意义在于强调了个体自身特征所引起的能力缺失以及由此而产生的贫困，比如查理斯·戈尔（Charles Gore）就把社会排斥视作社会能力的剥夺。社会排斥的方法侧重于观察个体和社会群体的关系，通过考察个体在社会活动当中的基本活动来衡量其贫困的程度，比如调查个体参与经济活动的情况、社会活动中的发言权和受尊重情况等。在政策方面，社会排斥强调消除群体歧视，给个体在经济福利待遇和社会生活上以平等的待遇，使个体更多地参与到社会活动中来，从而实现其自身价值，走出贫困的状态。

2.1.5 参与式贫困评估法

在贫困的评估方法中，更多的是作为“局外人”的学者对贫困者的判断。这样就会带来诸多弊端，比如调查者对村民进行调查后认为能力方面的贫困比较严重，需要加强教育等方面的投资，但是贫困者自己却认为贷款方面的帮助对于自己更重要也更

急切。也许村民们最了解自己，他们对谁是贫困者，需要怎样的扶贫帮助手段都有着自己的看法。因此，用货币收入或者能力考察等方法都忽略了贫困者自身的判断，而参与式贫困评估法则避免了以上缺点。参与式贫困评估法是让个体主动参与到社会扶贫工作中来，参与的模式大概有以下几种方法：

第一，访谈法。访谈可以有效地了解到当地贫困的信息。访谈的特点在于没有正式的调查问卷，仅仅围绕着一个主题与当地住户进行互动的交流，比如对哪些家庭是贫困户、贫困户的标准有哪些、导致贫困的关键因素有哪些等进行深入的探讨。第二，问卷调查法。问卷调查法是通过正式的问卷对受访者进行调查，这样可以弥补访谈的不足，并且能够快速有效地收集到调查者所需要的数据和信息。第三，参与式贫困排序。由不同的组员组成讨论小组，对所在社区的农户进行贫富排序。首先由参与者讨论哪些指标可以用来识别贫困，根据这些指标对社区农户进行贫富排序，以此来判定哪些农户属于贫困户，哪些农户不属于贫困户。

参与式评估的目的在于有效地确定贫困身份，并得出扶贫的最佳方法，使贫困个体积极地参与到扶贫项目中来，从而大大提高了扶贫的效果。这种方法曾被世界银行在 20 世纪 90 年代初大规模试用过，但是当时只是与当地村民做了一些交流和互动，村民的真实参与度比较小。然而，参与式贫困的真正意义就在于让个体参与到整个扶贫项目中来，这也是参与式评估法的困难所在。参与式贫困识别方法的优势在于能够促进社区的参与和赋权，因此对于贫困的识别和扶贫项目的是选择以及实施都有所改善，但是也存在操作程序繁琐，程式化等问题，正是由于这些问题的存在，尽管国务院扶贫办在把参与式贫困识别作为主要识别方法在农村地区推行后，地方政府依然采用货币的方法或者其他更加操作简便方法。

2.1.6 多维贫困测量

多维贫困 (multidimensional poverty) 理论的主要创始者为诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森 (Sen, 1999)，他把贫困视为基本能力的缺失，从而把贫困的视野放在了更广阔的层面来考察。多维贫困的核心观点是，人的贫困不仅仅是收入方面的贫困，也包括饮用水、道路、卫生设施等其他客观指标的贫困和对福利的主观感受的贫困。虽然多维贫困比能力和收入等贫困测量有着明显的优势，但是多维贫困的测量难度也更大一些。

多维贫困的测量首先要确定相关指标，确定的方法有：(1) 专家认定方式。目前



许多专家都提出了相关的多维指标,比如 Alkire 就提出了基于功能与能力的 139 个人类发展维度。目前学术界常常用到的是 Nussbaum 所界定的 10 个基本维度,包括身体健康、正常寿命、情感、感知、想象、思考、玩耍、控制个人环境等方面。(2) 参与式选择标准。通过和被访者互动来一起确定多维贫困的指标。在明确了相关指标后需要对各指标分配权重和对各维度进行加总。同时还要对各维度的数据进行比较,从而得出总体的贫困程度和各维度的贫困程度。

目前多维度评估贫困的方法已经受到了学术界和社会的广泛关注,在反贫困的实践中也开始了普遍的应用。例如,英国就对饮用水和燃料的贫困做了专门的定义,如果家庭水消费支出超过税后收入的 3%,则为饮用水贫困,暖费超过家庭消费支出的某一比例则为燃料贫困。

多维贫困反映了贫困的现实复杂性,同时意味着相关方面应当在反贫困中采用多种政策,而不仅仅是经济上的援助。当然,多维贫困在实际操作中还面临着维度度量等问题,因此这种方法还有待于进一步发展和完善。

2.2 少数民族的贫困测量

关于少数民族的实证分析,国内外都有一些研究,但是大部分缺乏微观的数据,实证方面进行研究成果并不多,比较突出的有 Bjorn Gustaffson 和 Li Shi 等人的研究(2003)。Bjorn Gustaffson 和 Li Shi 利用中国社会科学院经济研究所收入分配课题组于 1988 年和 1995 年的农村调查数据,对贵州和云南的多个少数民族进行了实证研究,他们发现少数民族人均收入有所提高,但是少数民族收入的提高程度远远不如当地的汉族(他们发现汉族的人均收入提高程度是少数民族的 1.5 倍),少数民族和汉族的人均收入差距从 1988 年到 1995 年间是逐步扩大的。

丁赛则采用中国社会科学院经济研究所 2002 年对全国 22 个省大样本村级调查的数据对壮族、回族、维吾尔族、彝族、苗族、满族的收入情况进行了实证分析。他发现少数民族的人均收入普遍偏低,其整体水平低于全国平均水平的 30.9 个百分点,其中苗族低于全国平均水平的 50.1%,彝族低于全国平均水平的 42.6%,其他少数民族为 54.1%。通过对少数民族地区相关指标(教育、从事工作、收入来源等)的回归分析后,他认为少数民族贫困的原因主要是居住在较为落后的地区,尤其是交通不发达的山区,其次是由于宗教文化等原因少数民族较少外出打工从而减少了自身收入,再

次是少数民族教育水平比较低从而阻碍了自身的发展。通过实证分析后，他认为发展少数民族区域经济，加快少数民族地区剩余劳动力的转移以及提高少数民族的教育水平，对于少数民族地区脱贫增收有着重要的意义。

此外，李时兴和皱炜采用国家社会科学基金项目在 2005 年调查的数据，对云南 10 个少数民族 900 户农户的收支情况进行了分析。他用基尼系数和回归分析法分析了少数民族收入的不平等和收入低下的原因，发现不同少数民族地区间的收入差距比较大，外出打工和发展养殖业是少数民族增收的主要因素。

尽管从理论上能够对贫困测量的各种方法的优势和劣势进行详细的分析，但最终落实到实践上，无论是制定贫困线标准，还是具体的贫困识别过程都是由政府主导开展的。因此考察贫困测量和识别过程就非常有必要。参与式评估法等对贫困的测量和相关措施的制定有着一定的科学合理性，但是由于这些方法比较复杂，对政府测量工作人员的专业素质要求较高，同时测量的实际成本也较高，因此政府在实际操作中会采用一套他们自己的方法。此外，由于政治方面的压力，政府常常为了减少贫困的考虑而选取一些指标使贫困程度变轻，或者为了得到支援贫困的资金而故意夸大地区的贫困程度。因此，政府方面对贫困的测量在科学性和客观性上都可能相对弱一些。总之，在实践中，由政府主导的贫困测量和识别过程往往具有很强的随意性和不确定性。而少数民族贫困地区由于特殊的自然生态环境和社区治理习惯，在测量和识别贫困的过程中表现出了更强的随意性。

Caizhen Lu (2010) 考察了云南省某少数民族聚居村的贫困识别过程。作者首先总结了官方贫困的测量过程。首先在 68 000 个家庭开展农户调查，然后获得贫困发生率的情况，据此推算贫困的规模并在不同的县之间分解贫困人口的数量，然后在县之间分配贫困资源。之后由官方组织实施贫困的识别，最后实施扶贫项目。官方的贫困识别过程要求村组提供贫困和低收入农户名单，名单可能是由村委会的领导完成，也可能是在村民委员会上讨论决定的。实际上，根据访谈的结果，在之前的贫困识别过程是通过贫困人名单的分配完成的，县级扶贫部门把贫困人口数量分到乡镇，乡镇再分到行政村，行政村领导确定，或再分到自然村和村民小组确定。2005 年，国务院扶贫办开展了贫困人口建档立卡，强调公平、开放、公正和群众的参与，是自上而下和自下而上的结合。这种方法通过召开公共会议来确定低收入和贫困农户的名单，但是通常是由小组领导或会计来决定是否召开这样的公共会议。在作者研究的行政村内，9 个村民小组中有 5 个村民小组未召开公共会议。作者总结了官方贫困的测量



步骤：

第1步：根据分配的贫困人口数量由自然村领导者和会计或公共会议产生低收入和贫困户名单。

第2步：在村组的层次上对名单进行公示。

第3步：贫困和低收入名单提交给村民委员会。

第4步：填写农户调查表。

第5步：提交名单到乡镇政府。

第6步：由政府公布名单。

作者在分析了官方贫困识别的实证过程后认为，这种官方的贫困识别方法是武断的，严格限制了参与，是政治上的和不精确的方法。这种方法产生的贫困发生率不是对村庄经济的反映，而是受到政府行动的影响。这种方法下，贫困不是由贫困状况决定的，而是由贫困指标和扶贫资源的多少决定的。这种贫困识别方法没有识别出真正的贫困人群。

国内学术界对民族贫困问题的研究从未间断过，只是在不同时期，由于受具体环境和历史条件的制约，研究的着眼点和范围有所不同，因此，争论的焦点也有所不同。随着改革开放和经济社会的发展，以及我国扶贫事业取得一个又一个阶段性胜利，学术界对民族贫困这一主题的研究也呈现上升趋势，研究逐渐进入探索阶段。同时，研究视角在发生变化，由借鉴国外理论和经验为主，逐渐向国内本土性研究转移，由普遍性问题研究走向地方带有个性化特色化问题的研究，而且国外研究和国内研究逐渐走向融合。中国的贫困理论研究起步较晚，20世纪80年代中期随着国家大规模反贫困战略的实施，民族地区贫困与反贫困的理论探索也提上了学者们的研究议程。到目前为止，尚缺乏一个在减贫政策和反贫困战略之上的理论框架。

把民族贫困归因于自然生态条件、资金、技术、人口素质等多因素综合的观点成为当前主流。体制转型时期资源分配的不平衡性导致发展主体的贫富差异也被视为民族贫困的原因之一。尽管民族贫困的原因、外在表现各异，但是，作为利益主体之间相互关系的结果，其总体表现为贫困人口未能分享社会发展成果。我国现有的研究主要关注到以下几个方面：（1）民族地区经济发展方式与环境的关系（费孝通，1987；尹绍亭，1991；沈红，1992；潘乃谷，1993；马戎，1995；李琳，2004）。（2）国家发展中公平与效率（沈红，1996；王绍光，1999）。（3）民族地区的文化与民族贫困（李国和，2003；哈磊，2005；沈红，1992）。（4）扶贫中的政府与市场的关系（康晓光，

1995, 刘冬梅, 2003; 黄文华, 2003; 张光雄, 2004)。(5) 民族地区反贫困思路与方式 (张定龙, 1994; 吴建国, 2002; 郑长德, 2003; 白兴发, 2003; 杨振之, 2003; 宋才发、黄颂文, 2004)。

尽管国内学术界对民族贫困进行了大量的理论和实证研究并取得了一定的研究成果, 但是仍待进一步深化。民族贫困是一个复杂的社会系统问题, 需要进一步从不同民族群体内外行动环境来进行研究。关于民族贫困问题的研究尚未形成完整的理论体系。当前研究是分散的“不同片断”, 不能描述民族贫困问题不同方面的“完整图景”。如果仅仅从单一角度出发, 很容易就同一个问题形成迥然不同的观点, 从而影响对现实的解释力和指导力。众多研究者从贫困的不同角度去分析民族地区的贫困表现, 影响因素, 建立实证测量检验, 在此基础上提出扶贫政策建议。虽然从某个侧面关于民族贫困问题的研究对理解民族贫困做出了一定贡献, 但是民族贫困问题仍然缺乏全面的理论框架和解释。民族贫困问题不同于一般贫困问题的根源在于不同民族群体对待整个外部环境的行动 (如科技推广、扶贫项目、一般发展政策等) 和民族群体内部行动逻辑 (个体和家庭的福利观念、消费习惯、生育行为、生计逻辑、行为模式等) 具有特质。

少数民族贫困问题不仅是经济问题, 更是一个社会问题, 还是一个政治问题。民族地区致贫因素复杂, 多种因素相互交织, 政治敏感性高, 非经济因素的影响性明显。中国绝大部分人口生活在农村, 而一半以上的贫困人口又集中在民族地区。因此, 中国的社会稳定与否一定程度上取决于民族地区农民的收入水平的高低、相对剥夺感的强弱、持续忍受贫困时间的长短。减少少数民族地区贫困既是从人权角度保障其生存和发展的需要, 也是维护社会和谐稳定发展的重大要求。通过多年的不懈努力, 我国在减贫方面取得了显著的成就, 民族地区的扶贫工作也取得了长足的发展, 但民族地区扶贫工作仍然面临着严峻的形势和艰巨的任务, 仍然是全国扶贫开发的重点和难点。



3 少数民族贫困总体趋势与特征

伴随着中国大规模的减贫进程，少数民族贫困问题表现出两大趋势：一是贫困发生率逐步降低，二是少数民族贫困人口占总贫困人口比重不断上升。两大趋势的共同作用是贫困人口越来越集中在少数民族等特殊类型贫困地区。由于我国的民族自治政策，民族地区并非所有的人口都是少数民族，因此本节分析在简单介绍数据来源和贫困测量方法之后，首先利用贫困监测报告分析了少数民族贫困的两大趋势，然后利用国家统计局的贫困监测数据分析了民族县——民族村——少数民族农户——主要少数民族这一民族特性逐渐增强的逻辑过程中，少数民族的收入贫困和多维贫困的具体表现和特征。

3.1 数据来源与测量方法

本节使用的数据主要来源于历年中国农村贫困监测报告和 2006 年与 2010 年国家统计局的贫困监测数据。前者主要用来描述民族贫困的两大趋势，后者主要分析不同民族层次的贫困特征。后者包括县级数据 592 个，其中 261 个少数民族自治县（以下简称民族县）。村级数据 5 371 个，其中少数民族聚居村（以下简称民族村）1 903 个。农户数据 2006 年数据包括 52 353 户家庭，2010 年数据中包括 53 271 户家庭。从表中可以看出，2010 年民族县中少数民族人口的比例为 42.57%，民族村中少数民族的人口比例为 35%，所有家庭中少数民族的人口比例在 22.48%。需要说明的是，国家统计局的贫困监测数据是在国家扶贫开发重点县中进行抽取，因此基于此数据的计算结果都是在扶贫重点县中的分析，显然扶贫重点县之外也有贫困人群，但是由于数据限制，本节分析除引用国家统计局《贫困监测报告》之外，均是限定在扶贫重点县之内，而不能代表全国的平均状况。

表 3-1 贫困监测数据中少数民族的比例

	2006 年			2010 年		
	民族县	民族村	所有家庭	民族县	民族村	所有家庭
少数民族比例	43.05%	34.82%	22.12%	42.57%	35.00%	22.48%

在收入方法的测量上,同时采用国家 2010 年前的国定贫困线人均纯收入 1 274 元和 2011 年国定贫困线人均纯收入 2 300 元标准,计算 FGT 指数。

根据“可行能力”理论,贫困不仅仅表现为收入低、消费低,贫困人群教育水平低、深受疾病困扰、不能参与市场经济活动,既是贫困的结果也是贫困的原因。因此贫困不是单一维度的,而是多维的。从多维角度来测量贫困是阿马蒂亚·森重要的理论贡献,从多维角度去理解贫困也更符合人们对贫困的实践认知。结合贫困含义和数据可行性,本书共选取了 5 个维度测量贫困,分别是教育、健康、生活设施、金融和资产。详细的变量解释见表 3-2。

表 3-2 多维贫困中五个维度的变量解释

维度	变 量	临 界 值
教育	家庭平均受教育程度	6 (非学龄儿童完成小学教育)
健康	家庭中健康人口数	0.6 (如果家庭中健康人口比例为 0.6 以下即贫困)
生活设施	涉及电、厕所、饮水污染、饮水困难、取暖设备、生活燃料、电话、电视 8 个变量	5 (如果家庭在以上各生活设施可及性上低于 5 个指标,则意味着处于生活设施贫困)
金融	欠债超过当年家庭纯收入	0,1 取值
资产	房屋价值与生产资料价值、耐用消费品和动物性资产的综合指标 ^①	(变量均值的 60%)

3.2 民族贫困的总体趋势

3.2.1 少数民族地区贫困规模逐步下降

2009 年年末,民族自治地方^②农村贫困人口 1 954.7^③ 万人,民族八省(自治区)^④ 农村贫困人口为 1 451.2 万人,265 个民族扶贫县的贫困人口约 880.4 万人。

① 数据中房屋价值与生产价值的单位是价格,耐用消费品与动物性资产的单位是数量,因此先将各个指标进行标准化,计算其与平均值的距离。

② 民族自治地方包括 5 个自治区,30 个自治州、120 个自治县。在统计过程中,自治区内的自治州、自治县,自治州内的自治县不重复统计。实际统计范围包括 5 个自治区、25 个自治州、85 个自治县。

③ 采用的标准为当年贫困标准 1 196 元。

④ 民族八省(自治区)指少数民族人口相对集中的内蒙古、广西、贵州、云南、西藏、青海、宁夏和新疆 8 个省、自治区。



2006—2009年，无论是全国贫困人口，还是民族自治地方、民族八省（自治区）还是民族扶贫县，贫困人口都表现出了明显的下降趋势。

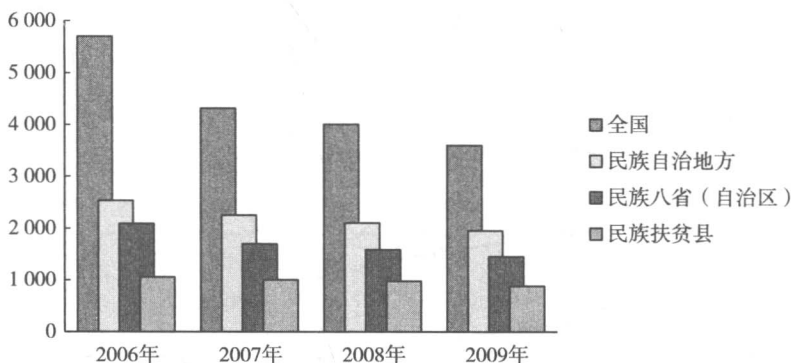


图 3-1 少数民族地区贫困人口规模变动（万人）

3.2.2 民族贫困占比逐步上升

尽管少数民族贫困人口规模在逐年下降，但是贫困人口在少数民族地区集中的趋势也越来越明显，这种趋势体现在少数民族地区占全国贫困人口的比例变动趋势上。2006—2009年，按照新的贫困标准（1 196 元），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%和 54.3%，民族自治地方贫困人口占全国贫困人口的比例呈逐年增加的趋势（见图 3-2^①）。

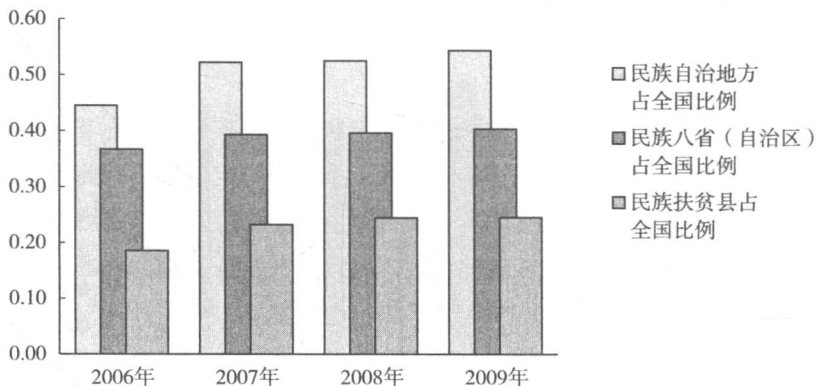


图 3-2 民族地区贫困人口占全国比例变动趋势

① 2006 年和 2007 年民族扶贫县贫困人口数字按照低收入标准计算。

对比少数民族地区贫困发生率与全国同期的贫困发生率可以发现,无论是民族自治地方,还是民族八省(自治区),少数民族地区的贫困发生率都远高于全国同期的贫困发生率。2006—2009年,民族八省(自治区)贫困发生率分别为16.9%、13.8%、13.0%和12.0%,虽逐年下降,但与全国同期贫困发生率(6.0%、4.6%、4.2%和3.6%)相比,分别高10.9、9.2、8.8和8.4个百分点,表明民族八省(自治区)的贫困程度更深,贫困面更大(图3-3)。

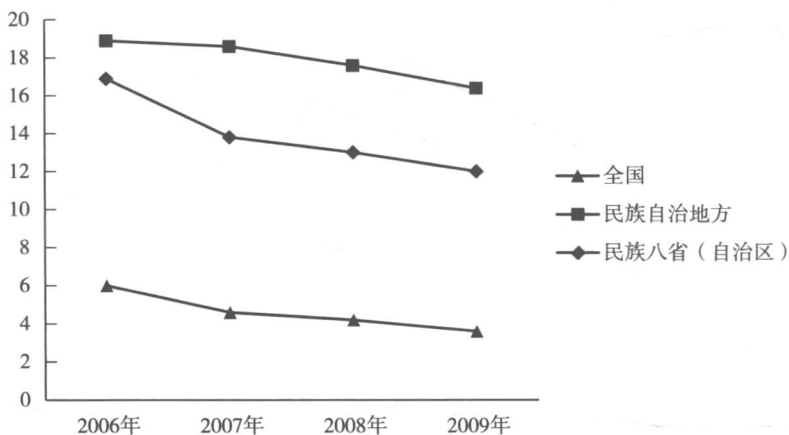


图3-3 少数民族地区贫困发生率变动

3.3 民族县的贫困现状与特征

3.3.1 基本情况对比

贫困地区少数民族扶贫县(简称民族县)与非少数民族县(简称非民族县)在涉及农户生活福利与可行能力上的很多具体指标上都存在一定差异。因此在分析民族县和非民族县的贫困现状时,首先对比了二者之间在家庭人力资本和经济财富等方面的差异,从而更好地理解收入贫困和多维贫困。需要说明的是,如前所述,2010年民族县中少数民族人口的比例为42.57%。

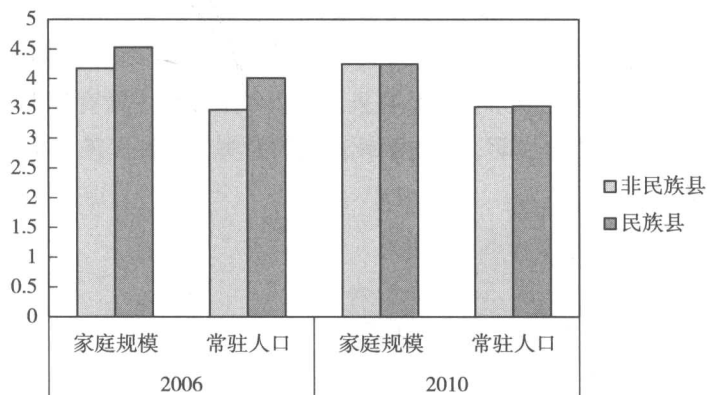


图 3-4 县域内平均家庭规模和常住人口

3.3.1.1 家庭特征和人力资本

2006 年民族县的家庭规模为 4.5 人，大于非民族县家庭的人口规模。到 2010 年的时候，二者的家庭规模已经没有差异。由于家庭规模大小直接影响常住人口多少，常住人口在 2006 年和 2010 年也存在相同的趋势。民族县在家庭规模上的逐渐减少意味着生活在民族县的家庭在家庭生育行为上与非民族县逐步趋同。

在人口抚养比方面，2006 年，民族县的人口抚养比达到 29%，比非民族县高 3 个百分点，到 2010 年时两个地区的人口抚养比都停留在 26% 的水平上，表明民族县和非民族县在人口抚养比上的差异已经消失。

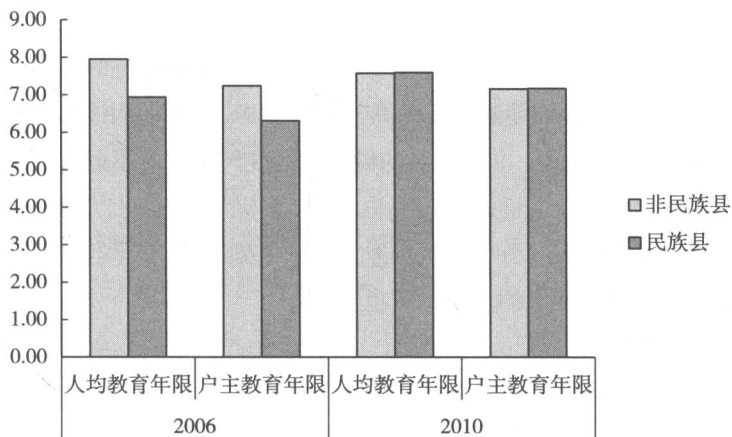


图 3-5 县域内人均教育年限和户主教育年限