

东部沿海地区迅速发展，推动了整个国民经济的快速发展。这一战略选择具有划时代意义，也是人口地理学、区域经济学发展过大的重要影响国家经济地理学。先进地区与后进地区的协调发展或者说是后进地区的超越发展和跨越发展成为新的时期，区域经济学战略重点，是时代交给社会科学研究的重大课题。

当前，区域协调发展与西部地区的协调市~中有八个少数民族自治区、二十七个自治市、二十二个自治市、西藏等省区、云南、西藏等省区、甘肃中部地区、宁夏西海固地区、秦岭大巴山地区、武陵山地区、乌蒙山地区、横断山地区、滇东南地区、桂西北地区、西藏地区是我国最主要的连片贫困分布区。从这个角度看，我国新时期区域协调发展这重大课题的核心和难点就是民族地区农村发展

中西部少数民族贫困地区 财政支农效率及结构优化研究

叶慧 吴开松 著

中国民族地区农村发展研究系列丛书



科学出版社

中国民族地区农村发展研究系列丛书

中西部少数民族贫困地区 财政支农效率及结构优化研究

叶 慧 吴开松 著

教育部人文社会科学研究项目(批准号:08JC850007)资助

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书共分为七章,通过对中西部民族自治地区贫困概况、农业发展概况和财政支农政策实施现状的详尽分析,阐述财政支农政策对促进地区农业发展和实现地区脱贫的重要性。通过评价当前政策实施绩效,分析农户对不同支农政策的需求情况和满意情况,最后提出完善中西部民族贫困地区财政支农政策的对策建议。

本书适合高等学校公共管理专业本科生、研究生以及政府相关部门、科研院所的研究人员参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中西部少数民族贫困地区财政支农效率及结构优化研究 / 叶慧, 吴开松著. —北京: 科学出版社, 2011

(中国民族地区农村发展研究系列丛书)

ISBN 978-7-03-033104-5

I. ①中… II. ①叶…②吴… III. ①少数民族—民族地区: 不发达地区—财政支农—研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第269541号

责任编辑: 王京苏 / 责任校对: 吴伶伶
责任印制: 张克忠 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京九天志诚印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011年12月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2011年12月第一次印刷 印张: 12 1/2

字数: 250 000

定价: 42.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

丛 书 序

“大国崛起”必须选择合理的区域发展战略。改革开放以来，我国采用“先富带后富”、“先沿海后内陆”、“三步走”的非均衡发展方式，极大促进了东部沿海地区迅速发展，推动了整个国民经济的快速发展，这一战略选择具有划时代意义。但进入 21 世纪后，区域间经济差距过大严重影响国家经济良性运行，先进地区与后进地区的协调发展或者说后进地区的赶超发展和跨越发展成为新时期国家区域发展战略重点，是时代交给社会科学研究工作者的重要课题。当前，区域协调发展至少包括三个方面内容：一是东部地区、中部地区与西部地区的协调发展；二是城市地区与农村地区的协调发展；三是民族地区与非民族地区的协调发展。从某种意义上说，中国西部地区、农村地区、民族地区与后进地区具有地理学意义上的同一性：西部地区是全国少数民族集中分布地区，12 个省（市）中有 8 个少数民族集中聚居区、5 个少数民族自治区、27 个自治州、221 个自治县，少数民族人口占全国少数民族人口 64%；西部地区是全国农村人口分布最高的地区，有 60% 以上的人口居住在农村，贵州、云南、西藏等省区农村人口超过 70%；西部地区是全国贫困人口集中分布的地区，其中内蒙古努鲁尔虎山地区、陕北地区、甘肃中部地区、宁夏西海固地区、秦岭大巴山地区、武陵山地区、乌蒙山地区、横断山地区、滇东南地区、桂西北地区 and 西藏地区是我国最主要的连片贫困分布区。从这个角度看，我国新时期区域协调发展这一重大课题的核心和难点就是民族地区农村发展。

民族地区农村发展意义重大。西部地区、民族地区、边疆地区、农村地区和落后地区相互交织，使我国民族地区发展问题十分突出，集中体现在少数民族迫切要求加快发展与发展能力不足的矛盾方面，解决这一矛盾的根本在于不断加快民族地区农村发展，并在发展中更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生。可以说，在当代中国只有加快民族地区农村发展，才能正确处理民族问题，民族地区农村发展关系到少数民族和民族地区的繁荣进步，关系到少数民族的经济发展和文化存续，关系到边疆地区的民族团结和社会稳定。

我党历来十分重视民族地区农村发展，一直不断探索民族地区农村发展道路。新中国成立初期，毛泽东同志针对我国工业基础薄弱和生产布局不合理的现状，提出各民族“均衡发展、共同富裕”的经济建设思想，先后对民族地区进行两次大规模的开发建设，为民族地区农村经济社会发展奠定了基础。改革开放

以后,邓小平同志针对我国生产力落后、区域发展不平衡的事实,在东部沿海地区跨越发展的同时,提出了许多解决地区差距的具体办法和政策措施,带动民族地区经济社会快速发展。以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体为保持我国经济持续快速健康发展,提出“努力缩小地区差距,实现区域协调发展”的思想,并作出“西部大开发重大战略”决策,加快了民族地区农村经济社会发展进程。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央坚持以人为本的发展理念,从全面建设小康社会,构建社会主义和谐社会出发,提出民族地区科学发展道路,为民族地区农村发展带来千载难逢的历史机遇。

民族地区农村科学发展必须重视其特殊规律。一是发展起点具有特殊性,民族地区农村发展水平,尤其是基础设施、人力资本和金融资本的占有量和增长率落后于其他地区,已形成“发展落后惯性”;二是自然资源环境具有特殊性,蒙、宁、藏、新和青等省(区)多为荒漠区,滇、黔、湘、桂、川等省(区)多位于喀斯特区,这些地区可开发的自然资源较少,自然灾害发生率较高,生态承载能力较低,是我国环境特别恶劣、资源特别匮乏和生态特别脆弱的地区;三是社会文化发展具有特殊性,如部分地区分布有“直过”民族,生产生活方式原始;部分地区分布有人口较少民族,处于整体贫困状态;部分地区为单一民族县,经济社会发展封闭。四是地理分布区位具有特殊性,如部分地区连片分布于“三西地区”^①,部分地区连片分布于武陵山区,这些地区缺乏区域增长极,不易形成区域经济带,是我国区位分布最不理想的地带。因此,必须在科学发展观的指导下探索民族地区农村发展特殊道路。

作为我党在建国初设立的“为培养民族地区干部,促进民族地区发展”的高等院校,中南民族大学办学历程与我党民族地区建设进程一脉相承。建校六十年来,她始终坚持“面向少数民族和少数民族地区,为少数民族和民族地区的经济与社会发展服务”的办学宗旨,为少数民族和民族地区培养约7万名各民族干部和专业技术人才,还通过学术研究、学术咨询、社会实践等方式,为少数民族和民族地区提供大量智力支持。新的时期,为进一步发挥民族院校的优势,更好地为民族地区科学发展服务,中南民族大学凝练教师队伍,依托公共管理学院成立了民族地区农村发展研究所。该所以“民族地区三农建设”为己任,以加快实现民族地区农业与农村现代化为宗旨,重点研究解决民族地区农村科学发展进程中所面临的重大理论和实际问题,为政府制定民族地区农业和农村发展战略、相关政策提供决策参考。

研究所成立以来,本着广泛整合资源,吸纳有生力量,搭建学科平台,培养民族地区“三农”研究专门人才,创新思维,服务社会的原则,从“广视角、高

^① 三西地区是指甘肃河西地区、甘肃中部以定西为代表的干旱地区和宁夏西海固地区。

事端、大领域、深层次”的角度，对民族地区农村发展问题进行了深入的研究和探讨。今天呈现在读者面前的《中国民族地区农村发展研究系列丛书》，是中南民族大学民族地区农村发展研究所科研人员对民族地区农村发展问题调查研究的阶段成果。本丛书包括民族地区农村经济发展、社会保障、反贫困、公共服务、基层民主和财政税收等多方面内容，大多为国家社会科学基金和省部级社会科学基金项目研究成果，是研究所成员“情系民族地区，情系农村发展”的真情表露。

总的来说，本丛书有较高的学术水平和应用价值，对于丰富民族学、经济学、社会学、政治学和管理学等学科理论体系，推动民族地区的发展与改革实践具有十分重要的意义。

丛书编委会

2011年11月18日

前 言

我国中西部地区，是一个有众多少数民族聚居的经济欠发达地区，其多样化的自然生态和独特迥异的社会人文决定了民族构成的多样性。中西部地区集中了除黎族外的 54 个少数民族，少数民族人口占全国少数民族人口的 97.5%。该地区由于自然、历史和国家发展战略等原因，长期以来经济社会发展滞后，贫困现象较为普遍且程度较深。根据国务院扶贫开发领导小组办公室（简称国务院扶贫办）资料显示，现阶段我国有 592 个国家扶贫工作重点县^①，其中民族自治县（不含西藏）有 267 个，而中西部民族贫困县就有 257 个，占全国的 43%，占民族自治地区的 96%。中西部地区不仅是少数民族聚集地，同时也是国家扶贫开发的重点区域，民族问题和贫困问题在这里产生了交织。如何加快民族地区，尤其是中西部民族贫困地区的脱贫步伐是个难点问题。

改革开放之前，中西部民族地区贫困的主要成因是人民公社制度造成农民生产积极性较低，致使土地产出效率低下，是典型的制度约束型贫困。改革开放以后，家庭联产承包经营制度取代人民公社式的集体耕作制度，极大调动了农民的生产积极性，基本缓解了大部分地区的农村贫困状况。到 20 世纪 80 年代后半期，中西部民族地区贫困的主要成因体现为开发约束型贫困，即由于严重缺乏资本和开发人才，贫困地区传统的农业资源和自然资源得不到充分开发利用，没有能力把潜在资源优势转化为现实收入的提高。针对这一状况，从 1986 年开始，国家对民族贫困地区采取了大规模、有组织的扶贫开发支持，采取了经济增长带动和项目开发扶持同时并举的财政支农政策，取得了明显的效果。到 20 世纪 90 年代初期，中西部民族地区的贫困类型发生了第三次转型：从开发约束型转变为地缘约束型，贫困人口逐渐集中在中西部民族地区中的环境条件恶劣、基础设施薄弱、社会文化发展落后、农业产出极为低下的深山、石山、高原、高寒和荒漠地区。如何突破地缘约束，加快中西部民族贫困地区经济发展是个难点问题。

我国自从实施西部大开发和中部崛起战略以来，中央及地方政府对中西部民族地区财政支出逐年增加，从 1999 年的 1 027 亿元增加到 2009 年的 8 135 亿元，年均增长 69%，远高于全国 48% 的同期水平^②。财政支出政策已成为我国政府平衡区域差距，加快民族贫困地区脱贫的一种主要形式。从理论上说，政府的公共

① 在下文中，国家扶贫工作重点县，简称为国家级贫困县。民族自治地区的国家扶贫工作重点县，简称为民族贫困县。

② 根据 2000 年和 2010 年的《中国民族统计年鉴》和《中国统计年鉴》测算得出。

投资,对于严重缺乏资金的中西部民族贫困地区,不仅存在投资的乘数效应,而且还具有“汲水功能”,对于增强贫困地区经济活力,实现地区经济起飞是必不可少的。但从实践来看,虽然民族地区财政支出增长速度高于全国平均水平,少数民族贫困人口占全国比例却在持续增加。根据国家民族事务委员会(简称国家民委)对民族自治地区农村贫困监测结果,2003年我国有1300万少数民族人民生活处于贫困线以下,占全国贫困人口总数的46%,而到2005年年末这一比例反而上升到49.5%,2007年年末进一步上升到52.3%,2009年达到54.3%^①。其中,民族八省区^②贫困人口占全国的比重在2010年达到38.5%,贫困发生率为8.7%,是全国贫困发生率的3倍^③。由此可见,财政支出效率已成为影响地方脱贫目标能否尽快实现的一个关键性制度因素。如何提高中西部民族地区财政政策实施效率是个难点问题。

农业是中西部民族贫困地区的支柱产业,财政支农政策是国家财政每年在预算内安排用于农业和农村经济发展的支出。财政支农政策是弥补贫困地区农业弱势性、农产品市场失灵、农民增收相对缓慢的重要政策手段。具体工具包括支援农村生产支出、农业基本建设支出、农村科技三项费用、农村救济费支出、农业综合开发资金、农林水利等部门事业费支出、扶贫资金、粮食风险基金等。由于农业公共品具有受益的排他性和消费的非竞争性,是个准公共产品,主要由地方财政和地方民间资本提供,因此财政支农规模取决于地方财政实力。然而,民族地区财政一向拮据,财政自给率很低,再加上2006年后全面取消农业税,地方财政负担很重(尤其是乡镇一级),今后如何保证中西部民族贫困地区财政支农资金的可持续性是个难点问题。

基于此,如何制定适宜且持续的财政支农政策,促进中西部民族贫困地区的农业经济发展,加快脱贫步伐,成为当前国内外学者广泛讨论和研究的热点和难点问题。本书是笔者主持的2008年教育部人文社科项目“中西部少数民族贫困地区财政支农效率及结构优化研究”(批准号:08JC850007)的研究成果,其能够结集成册,付梓出版,全靠课题组成员的支持和努力。同时,感谢谢冰教授和李俊杰教授对课题调研和书稿修改提供的帮助。全书共分七章,其中第一、二章由吴开松教授和李默然研究生共同完成,第三章至第七章的研究内容由叶慧副教授完成。各章节的结构安排如下:

第一章是中西部民族自治地区农村贫困概况。研究包括对中西部民族贫困地

① 资料来源于国务院扶贫办网站。

② 民族八省区:是指少数民族人口相对集中的内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆五个自治区和贵州、云南、青海三个省。

③ 国家民族事务委员会.2010年少数民族地区农村贫困监测结果.http://www.gov.cn/gzdt/2011-07/29/content_1916420.htm, 2011-07-29.

区的区域界定,现阶段该地区的贫困状况分析,以及该地区脱贫的机遇和难点总结。

第二章是中西部民族贫困地区农业发展概况。研究包括对中西部民族贫困地区的农业资源区划分析,对该类地区总体农业发展状况分析,对内蒙古及长城沿线农业区、新疆农业区、黄土高原农业区、青藏农业区、西南农业区、华南农业区和东北农业区七大贫困片区农业经济发展状况的分析,由此发现当前中西部民族贫困地区农业发展中的困难。

第三章是中西部民族贫困地区财政支农政策实施现状。研究包括对该类地区财政支出状况的分析,财政支农政策实施概况的归纳,财政支农投入规模与结构的定量描述,并选择贵州省麻江县进行案例分析,由此总结现阶段中西部民族贫困地区财政支农政策实施中存在的问题。

第四章是多目标视角下财政支农政策效率评价。研究包括中西部民族贫困地区财政支农政策目标界定,财政支农政策对生存型、温饱型和发展型贫困地区农业经济增长的效果分析,支农政策对不同类型贫困地区农产品供给安全的效果分析,支农政策对不同类型贫困地区农民增收的效果分析,以及多目标财政支农政策实施效率的数据包络分析,由此探讨财政支农政策多目标之间的协调和冲突关系。

第五章是农户需求视角下财政支农结构优先序分析。通过对中西部民族贫困地区 21 个县 795 个农户的入户调查,分析样本区域农户致贫的内外原因,不同财政支农项目的农户满意度,农户对财政支农项目需求的优先序,支农结构与农民增收的相关关系,由此评价不同财政支农项目的农户需求情况以及实施效果。

第六章是主要财政支农项目实施效果的专题研究。通过对青海省天峻县的畜牧业支农项目、贵州省麻江县扶贫开发项目、云南省玉龙纳西族自治县小额信贷项目、内蒙古兴安盟农业保险项目、青海省循化撒拉族自治县产业化扶贫项目、湖南省通道侗族自治县劳动力培训扶贫项目的实施效果及问题调查,评价不同财政支农项目的实施效果。

第七章是中西部民族贫困地区财政支农结构优化的政策建议。一是测算最佳的财政支农总量;二是确定不同类型贫困县的财政支农结构的优先序;三是优化调整主要的财政支农项目;四是优化调整财政支农的政府管理体系;五是按照目前“大支农”的局面,优化调整其他辅助措施。

需要说明的是,限于资料的收集有一定困难,本书首先选择了中西部民族地区中的国家级贫困县来研究,对于省级贫困县及非贫困县的贫困村、贫困人口没有完全涵盖其中。其次是第五章需求分析的样本农户几乎全部来源于中部或西南地区,对西北农户的需求分析不足。最后限于资料的可获得性,对于财政支农结构的数据收集不足,笔者一是选择了调研的样本县进行结构分析,二是根据农户

对支农项目需求的优先序来进行分析。

由于我们的水平有限，资料收集有一定困难，因此，本书难免有许多缺陷和不足，敬请广大读者批评指教。此外，本书出版得到了中南民族大学民族地区农村发展研究所、科学出版社的大力支持。在本书出版之际，谨一并表示衷心感谢。

叶 慧

2011年12月于南湖寒舍

目 录

丛书序

前 言

第一章 中西部民族自治地区农村贫困概况	1
第一节 中西部民族贫困地区地域界定及基本概况	1
第二节 少数民族地区总体贫困状况	7
第三节 中西部民族贫困县的贫困状况	10
第四节 现阶段中西部民族地区脱贫的机遇和难点	21
第二章 现阶段中西部民族贫困地区农业发展概况	26
第一节 中西部民族贫困地区农业资源区划情况	26
第二节 中西部不同民族贫困地区农业经济发展现状	34
第三节 小 结	46
第三章 中西部民族贫困地区财政支农政策实施现状	47
第一节 中西部民族贫困地区财政支出状况	47
第二节 现阶段中西部民族贫困地区财政支农状况	56
第三节 典型案例分析——以贵州省麻江县为例	67
第四节 现阶段中西部民族贫困地区财政支农政策存在的问题	72
第四章 多目标视角下财政支农政策效率评价	76
第一节 中西部民族贫困地区财政支农政策目标定位	76
第二节 财政支农政策对地区农业经济增长的效果分析	81
第三节 财政支农政策对地区农产品供给安全的效果分析 ——以粮食为例	85
第四节 财政支农政策对农民收入加快增长的效果分析	89
第五节 多目标财政支农政策实施效率的数据包络分析	94
第六节 小 结	99
第五章 农户需求视角下财政支农结构优先序分析	100
第一节 理论框架	100
第二节 样本区域及样本户基本概况	103
第三节 主要财政支农项目的农户满意度调查	107
第四节 农户对财政支农项目需求的优先序分析	113

第五节	财政支农结构与农民增收的相关分析	117
第六节	小 结	118
第六章	主要财政支农项目实施效果的专题研究	120
第一节	青海省天峻县畜牧业财政支农项目实施效果及问题调查	120
第二节	贵州省麻江县扶贫开发项目实施效果及问题调查	125
第三节	云南省玉龙县小额信贷项目实施效果及问题调查	128
第四节	内蒙古兴安盟农业保险项目实施效果及问题调查	130
第五节	青海省循化县产业化扶贫项目实施效果及问题调查	135
第六节	湖南省通道县劳动力培训扶贫项目实施效果及问题调查	138
第七章	中西部民族贫困地区财政支农结构优化的政策建议	143
第一节	财政支农结构优化的基本框架	143
第二节	最佳的财政支农总量及增长速度测算	144
第三节	不同类型贫困县财政支农结构的优先序	146
第四节	主要财政支农项目的优化	147
第五节	财政支农政府管理体系的优化	162
第六节	其他辅助措施的优化	166
主要参考文献		169
附表 1	中西部民族贫困县区划统计表	174
附表 2	民族地区农村民生状况及其政策参与情况调查问卷	182

第一章 中西部民族自治地区农村贫困概况

第一节 中西部民族贫困地区地域界定及基本概况

一、地域界定

我国中西部地区，是一个众多少数民族聚居的经济欠发达地区，其多样化的自然生态和独特迥异的社会人文决定了民族构成的多样性。从地理位置和历史发展角度而言，中西部地区由于少数民族人口长期生活在相对封闭、生态环境脆弱的偏僻地方，生活方式落后、生产经营能力弱、生产力水平低下，加之人口增长、不合理的耕作方式等，已陷入了资源破坏、环境退化、贫困加深的恶性循环中。中西部民族贫困县贫困人口分布越来越呈现出“片”（特殊贫困片区）、“线”（沿边境贫困地区）并存的特征。中西部民族地区包括内蒙古、吉林、黑龙江、湖北、湖南、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆的民族自治地区。由于西藏经济发展的特殊性，本书不对其进行研究。中西部民族贫困地区包括国家级、省级划定的贫困县。由于省级贫困县的变动太大、资料零碎，这里本书仅对257个国家级民族贫困县进行研究。根据国家民族事务委员会公布的资料^①，具体名单如下（详见附表1）：

内蒙古自治区（31个贫困县、旗）：托克托县、和林格尔县、清水河县、武川县、固阳县、达茂旗、巴林左旗、巴林右旗、林西县、克什克腾旗、翁牛特旗、喀喇沁旗、宁城县、敖汉旗、库伦旗、奈曼旗、准格尔旗、鄂托克前旗、杭锦旗、乌审旗、伊金霍洛旗、科尔沁右翼中旗、扎赉特旗、太仆寺旗、多伦县、化德县、商都县、察右前旗、察哈尔右翼前旗、察哈尔右翼中旗、察哈尔右翼后旗、四子王旗。

吉林省（4个贫困县）：汪清县、安图县、龙井市、和龙市。

黑龙江（1个贫困县）：杜尔伯特县。

湖北省（9个贫困县）：利川市、建始县、巴东县、恩施市、宣恩县、来凤县、咸丰县、鹤峰县、长阳县。

湖南省（11个贫困县）：桑植县、古丈县、泸溪县、保靖县、永顺县、凤凰县、花垣县、龙山县、通道县、城步县、江华县。

^① 国家民族事务委员会：民族自治地区国家扶贫工作重点县一览表。http://www.cpad.gov.cn/data/2006/0716/article_2330.htm, 2006-07-14.

广西壮族自治区 (28 个贫困县): 环江县、罗城县、南丹县、天峨县、凤山县、东兰县、巴马县、都安县、大化县、田东县、平果县、德保县、靖西县、那坡县、凌云县、乐业县、田林县、隆林县、西林县、马山县、隆安县、天等县、龙州县、三江县、融水县、金秀县、忻城县、龙胜县。

重庆市 (5 个贫困县、区): 黔江区、秀山县、酉阳县、彭水县、石柱县。

四川省 (20 个贫困县): 马边县、壤塘县、黑水县、小金县、石渠县、理塘县、新龙县、色达县、雅江县、昭觉县、布拖县、美姑县、金阳县、雷波县、普格县、喜德县、盐源县、木里县、越西县、甘洛县。

贵州省 (36 个贫困县): 雷山县、望谟县、晴隆县、沿河县、三都县、册亨县、松桃县、从江县、黄平县、平塘县、剑河县、紫云县、榕江县、长顺县、罗甸县、威宁县、印江县、贞丰县、黎平县、普安县、道真县、麻江县、丹寨县、关岭县、台江县、兴仁县、岑巩县、锦屏县、务川县、三穗县、荔波县、天柱县、镇宁县、施秉县、独山县、安龙县。

云南省 (51 个贫困县): 宁蒗县、泸水县、兰坪县、贡山县、福贡县、广南县、马关县、砚山县、丘北县、文山县、富宁县、西畴县、麻栗坡县、梁河县、维西县、中甸县 (香格里拉)、德钦县、禄劝县、寻甸县、永仁县、双柏县、南华县、大姚县、姚安县、武定县、绿春县、红河县、元阳县、屏边县、金平县、泸西县、沧源县、双江县、墨江县、澜沧县、镇沅县、孟连县、景东县、江城县、普洱县、西盟县、弥渡县、洱源县、南涧县、永平县、巍山县、漾濞县、鹤庆县、剑川县、云龙县、勐腊县。

甘肃省 (14 个贫困县): 临潭县、舟曲县、卓尼县、夏河县、合作市、临夏县、和政县、积石山县、广河县、康乐县、东乡县、永靖县、张家川县、天祝县。

青海省 (12 个贫困县): 大通县、民和县、循化县、化隆县、尖扎县、泽库县、达日县、甘德县、玉树县、囊谦县、杂多县、治多县。

宁夏回族自治区 (8 个贫困县): 西吉县、海原县、固原县、隆德县、泾源县、彭阳县、盐池县、同心县。

新疆维吾尔自治区 (27 个贫困县): 墨玉县、塔什库尔干县、皮山县、于田县、英吉沙县、洛浦县、疏附县、策勒县、和田县、阿克陶县、叶城县、柯坪县、伽师县、阿合奇县、岳普湖县、莎车县、民丰县、疏勒县、乌恰县、托里县、尼勒克县、乌什县、阿图什市、巴里坤县、察布查尔县、青河县、吉木乃县。

二、各区域民族贫困县的基本概况

(一) 内蒙古的贫困县

内蒙古有 31 个少数民族贫困县, 其中有 16 个省境县, 2 个是国境县。它

们主要分布在内蒙古的东部、北部大兴安岭长白山及黄土高原丘陵沟壑一带。这些地区常年低温,荒漠广布,生态环境自我恢复能力弱。2009年年末^①,31个民族贫困县的总人口为795万人,其中乡村人口有562.6万人;土地面积24.82万平方公里(1平方公里=1000000平方米),常用耕地面积为310万公顷(1公顷=10000平方米);地区生产总值为2607.6万元,第一产业增加值300.8万元,社会消费品零售总额426.3万元;农业机械总动力1025.5万千瓦时,农村用电量158690万千瓦时;粮食总产量574.8万吨。2009年,31个民族贫困县中,农民人均纯收入最低的县是商都县(2383元),最高的县是托克托县(7479元),有6个县的农民收入低于全国民族自治地区农民人均纯收入(3655.57元)。

(二) 新疆的贫困县

新疆有27个少数民族贫困县,其中有3个是省境县,13个是国境县,1个是双境县。民族贫困县主要分布在新疆北部、西部的国境线附近,主要位于北疆的天山—阿尔泰山和南疆的天山南支—昆仑山一线。这些地区沙漠广布,土地沙化严重,降水稀少。2009年年末,27个民族贫困县的总人口为578.6万人,其中乡村人口有456.8万人;土地面积54.08万平方公里,常用耕地面积为82.25万公顷;地区生产总值为365.3万元,第一产业增加值149.1万元,社会消费品零售总额52.4万元;农业机械总动力256.2万千瓦时,农村用电量57989万千瓦时;粮食总产量397.7万吨。2009年,27个民族贫困县中,农民人均纯收入最低的县是阿合奇县(1482元),最高的县是察布查尔锡伯自治县(5032元),有21个县的农民收入低于全国民族自治地区农民人均纯收入(3655.57元)。

(三) 宁夏的贫困县

宁夏有8个少数民族贫困县,其中有7个是省境县。它们主要分布在宁夏南部的六盘山区域。这些地区水土流失严重,气候干旱,植被稀疏。2009年年末,8个民族贫困县的总人口为228.5万人,其中乡村人口有208.3万人;土地面积2.56万平方公里,常用耕地面积为62.3万公顷;地区生产总值为150.2万元,第一产业增加值38.4万元,社会消费品零售总额43.1万元;农业机械总动力241.2万千瓦时,农村用电量25689万千瓦时;粮食总产量110.3万吨。2009年,除固原县辖区外的7个民族贫困县中,农民人均纯收入最低的县是海原县(2640元),最高的县是同心县(5831元)。除同心县外,其余6县的农民收入均低于全国民族自治地区农民人均纯收入(3655.57元)。

(四) 甘肃的贫困县

甘肃省有14个少数民族国家贫困县,其中有6个是省境县。它们主要分布在

^① 笔者根据《中国区域经济统计年鉴2010》,《中国农村贫困监测报告2010》计算得出,本节中所用数据来源与此一致,不再赘述。

甘肃南部的黄土高原丘陵沟壑区。这些地区土质疏松,植被稀疏,气候干旱。2009年年末,14个民族贫困县的总人口为282万人,其中乡村人口有257万人;土地面积3.45万平方公里,常用耕地面积为25.9万公顷;地区生产总值为140万元,第一产业增加值33万元,社会消费品零售总额40万元;农业机械总动力117.3万千瓦时,农村用电量44365万千瓦时;粮食总产量77.6万吨。2009年,14个民族贫困县中,农民人均纯收入最低的县是东乡族自治县(1602元),最高的县是天祝藏族自治县(2396元),全部低于全国民族自治地区农民人均纯收入(3655.57元)。

(五) 青海的贫困县

青海省有12个少数民族国家贫困县,其中有9个是省境县。它们主要分布在青海东部及南部的青藏高原附近。这些地区平均海拔高,地面寒冻,植物生长缓慢。2009年年末,12个民族贫困县的总人口为171.7万人,其中乡村人口有143万人;土地面积18.5万平方公里,常用耕地面积为16.59万公顷;地区生产总值为150.7万元,第一产业增加值34万元,社会消费品零售总额27.4万元;农业机械总动力122.7万千瓦时,农村用电量5854万千瓦时;粮食总产量33.9万吨。2009年,12个民族贫困县中,农民人均纯收入最低的县是达日县(1721元),最高的县是大通回族土族自治县(4644元),有9个县的农民收入低于全国民族自治地区农民人均纯收入(3655.57元)。

(六) 四川的贫困县

四川省少数民族国家贫困县有20个,其中9个是省境县。它们主要分布在川西北高原牧区和川南的横断山区和大凉山一带。这些地区是自然条件比较差、生态环境比较恶劣、经济和社会发展程度比较低的高原区、深山区、石山区和边远地区。2009年年末,20个民族贫困县的总人口为316万人,其中乡村人口有270.6万人;土地面积12.53万平方公里,常用耕地面积为24万公顷;地区生产总值为232.8万元,第一产业增加值74.6万元,社会消费品零售总额53.3万元;农业机械总动力106万千瓦时,农村用电量28526万千瓦时;粮食总产量112.6万吨。2009年,20个民族贫困县中,农民人均纯收入最低的县是色达县(1952元),最高的县是盐源县(3523元),全部都低于全国民族自治地区农民人均纯收入(3655.57元)。

(七) 贵州的贫困县

贵州省少数民族国家贫困县有36个,其中有17个是省境县。它们主要分布在贵州省南部和沿东边省界附近,即位于乌蒙山区、武陵山区、九万山区和黔南山区这样一些自然生态环境比较恶劣、经济和社会发展程度比较低的深山区、石山区和高寒山区中。这些贫困人口中有75%处于深度贫困之中。2009年年末,36个民族贫困县的总人口为1285.6万人,其中乡村人口有1170.8万人;土地面

积 7.97 万平方公里,常用耕地面积为 60.6 万公顷;地区生产总值为 634.4 万元,第一产业增加值 205.2 万元,社会消费品零售总额 164.7 万元;农业机械总动力 495.8 万千瓦时,农村用电量 104 796 万千瓦时;粮食总产量 445.9 万吨。2009 年,36 个民族贫困县中,农民人均纯收入最低的县是望谟县 (2 163 元),最高的县是罗甸县 (3 086 元),全部都低于全国民族自治地区农民人均纯收入 (3 655.57 元)。

(八) 广西的贫困县

广西省的 28 个少数民族贫困县中,其中有 2 个是国境县,10 个是省境县,1 个是双境县,主要分布在桂西和桂北的岩溶山区、桂西南的石山区及边境地区。2009 年年末,28 个民族贫困县的总人口为 955 万人,其中乡村人口有 833 万人;土地面积 8.1 万平方公里,常用耕地面积为 93.6 万公顷;地区生产总值为 751.3 万元,第一产业增加值 192.6 万元,社会消费品零售总额 164.5 万元;农业机械总动力 471.7 万千瓦时,农村用电量 93 915 万千瓦时;粮食总产量 244.9 万吨。2009 年,28 个民族贫困县中,农民人均纯收入最低的县是罗城仫佬族自治县 (2 237 元),最高的县是南丹县 (4 167 元),有 24 个县的农民收入低于全国民族自治地区农民人均纯收入 (3 655.57 元)。

(九) 云南的贫困县

云南省少数民族贫困县有 51 个,其中有 12 个是国境县,5 个是省境县,2 个是双境县。它们相对集中在怒江、金沙江、澜沧江沿岸和边境一线,主要分布于自然条件恶劣、山高坡陡、交通不便、自然灾害频繁的深山区、石山区、高寒山区、干热河谷区和边境地区。2009 年年末,51 个民族贫困县的总人口为 1 370 万人,其中乡村人口有 1 202 万人;土地面积 18.46 万平方公里,常用耕地面积为 99.3 万公顷;地区生产总值为 993.2 万元,第一产业增加值 296.7 万元,社会消费品零售总额 325 万元;农业机械总动力 637 万千瓦时,农村用电量 132 701 万千瓦时;粮食总产量 500 万吨。2009 年,51 个民族贫困县中,农民人均纯收入最低的县是福贡县 (1 248 元),最高的县是墨江哈尼族自治县 (3 376 元),全部都低于全国民族自治地区农民人均纯收入 (3 655.57 元)。

(十) 重庆的贫困县

重庆市有 5 个少数民族贫困县,其中有 5 个是省境县。贫困人口主要分布于自然条件恶劣、生产条件落后的武陵山区和三峡库区。2009 年年末,不含黔江区的 4 个民族贫困县的总人口为 268.5 万人,其中乡村人口有 233.2 万人;土地面积 1.45 万平方公里,常用耕地面积为 14 万公顷^①;地

^① 耕地面积是 2007 年的统计数,来源于《中国区域经济统计年鉴 2008》。2009~2010 年的年鉴对重庆这 4 县的耕地数据无记录。