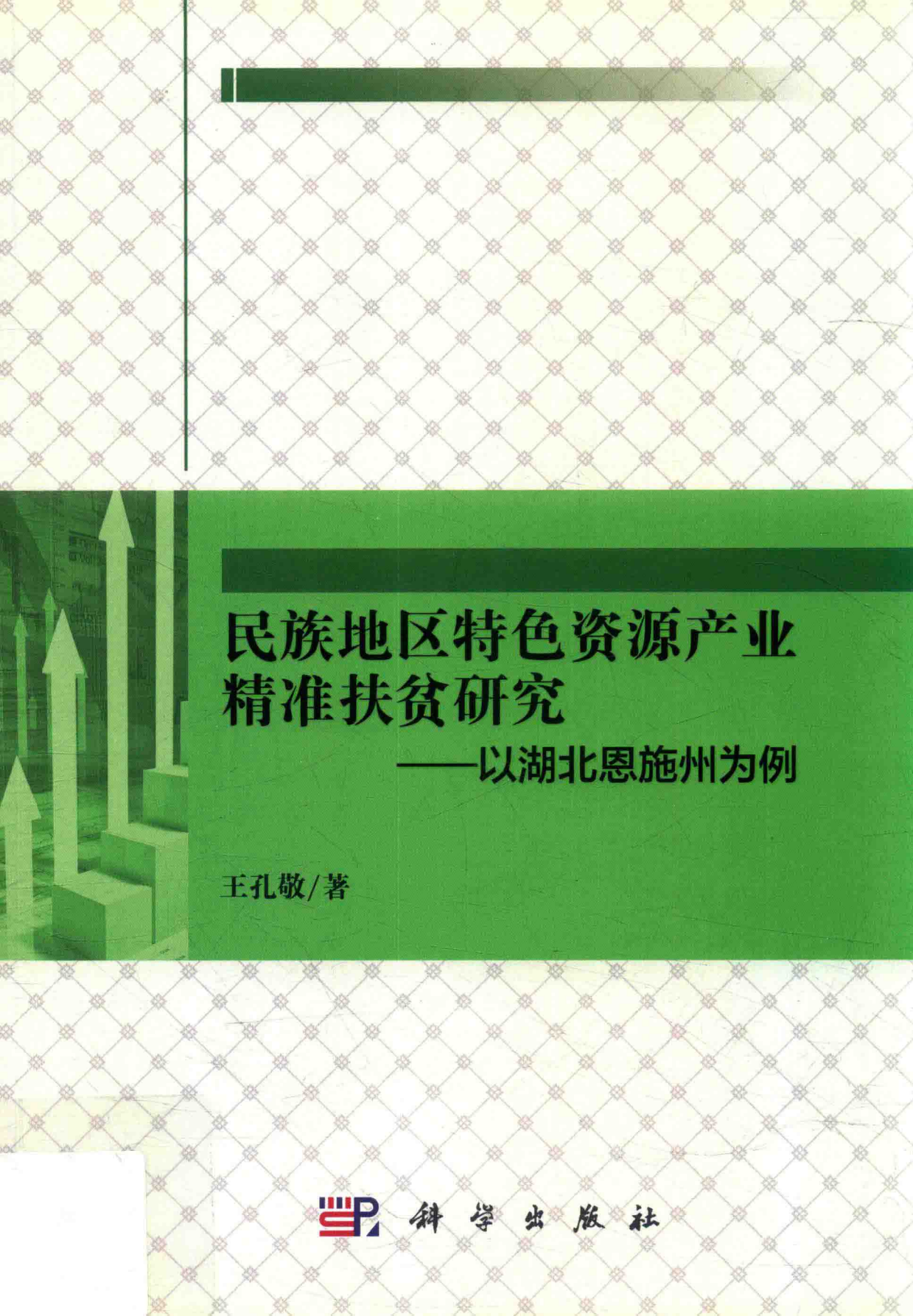




民族地区特色资源产业 精准扶贫研究

——以湖北恩施州为例

王孔敬/著



科学出版社

民族地区特色资源产业精准扶贫研究

——以湖北恩施州为例

王孔敬 著

本书系湖北民族学院鄂西生态文化旅游研究中心、国家连片特困地区（武陵山片区）农村贫困问题重点研究基地招标课题“湖北武陵山特色资源产业扶贫研究”（编号：JDZ201501）的研究成果；第51批中国博士后科学基金项目“武陵山区贫困人口现状与旅游扶贫研究”（编号：2012M510921）的研究成果

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书从民族地区特色资源产业扶贫的背景与内涵出发,分析了特色资源产业扶贫的基本要素和运行机理等重要理论问题,在此基础上,以恩施土家族苗族自治州为例,对其特色资源产业扶贫的基本情况、贫困的成因、扶贫开发模式、特色资源产业扶贫的绩效、扶贫区域主导产业选择,以及主导产业的发展布局和发展模式进行了深入分析,最后提出了恩施土家族苗族自治州特色资源产业精准扶贫的制度设计和政策建议。

本书适合区域经济、农村经济、农村贫困等相关领域的科研工作者、管理人员参考阅读,也可作为高等院校中少数民族经济、农村经济等相关专业研究生的教学参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

民族地区特色资源产业精准扶贫研究:以湖北恩施州为例/王孔敬著. —北京:科学出版社,2017.8

ISBN 978-7-03-053062-2

I. ① 民… II. ① 王… III. ① 扶贫-研究-恩施土家族苗族自治州 IV. ① F127.632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 121814 号

责任编辑:魏如萍 陶璇 乔艳茹/责任校对:孙婷婷
责任印制:吴兆东/封面设计:无极书装

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>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 8 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017 年 8 月第一次印刷 印张:13

字数:250 000

定价:86.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



前 言

贫困是一种全球性的社会现象,是经济、政治、文化等多方面因素不平衡发展的综合结果。人类的发展史从某种意义上说就是一部与贫困斗争的历史。当今社会,反贫困是世界各国面临的一项重大课题,也是全人类承担的一项重要任务。中国作为一个最大的发展中国家,尤其是一个多民族国家,长期以来,少数民族地区的贫困问题尤为突出,反贫困任务极为艰巨。改革开放以来,中国积极推进民族地区反贫困工作,取得了一系列重大成果,民族地区贫困人口生活有了很大改善,但由于民族地区发展基础比较薄弱,全面脱贫仍面临较大的挑战。

民族地区一直都是中国农村贫困人口的集中地区,我国 55 个少数民族人口的 90% 以上分布在贫困地区。少数民族地区由于历史、地理等原因,困难群众多、贫困程度深,脱贫任务重。2012 年国家确定的 592 个国家扶贫重点县位于民族八省区(内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、西藏自治区、广西壮族自治区、贵州省、云南省、青海省)的有 232 个,占国家扶贫重点县总数的 39.2%,而位于民族地区(包括民族八省区、八省区以外其他省份的民族自治州、自治县等少数民族聚居区域)的有 299 个,占国家扶贫重点县总数的 50.5%。2012 年,国家公布的 14 个集中连片特殊困难地区共 680 个县中位于民族八省区的有 292 个,占总数的 42.9%,位于民族地区的有 421 个,占总数的 61.9%。

从贫困地区空间分布来看,我国西部地区贫困县(包括国家扶贫开发重点县和集中连片特困县)大部分都位于民族八省区内。民族地区内部,国家扶贫开发重点县主要集中在云南、贵州、内蒙古、广西和新疆五个省区,合计有 209 个县(市),占民族地区全部国家贫困县的 70%;而集中连片特困县主要集中在云南、贵州、西藏、青海、新疆、广西六个省区,合计有 317 个县(市),占民族地区全部集中连片特困县的 75%。可见,民族地区中,除了西藏和四省藏区(青海藏区、四川藏区、云南藏区、甘肃藏区)外,云南、贵州、广西、新疆是贫困县集中的地区。据国家统计局对我国 31 个省(自治区、直辖市)16 万户农村居民家庭的抽样调查,按年人均收入 2300 元(2010 年不变价格)的国家农村扶贫标准测算,2015 年民族八省区农村贫困人口为 1813 万人,占全国农村贫困总人口的比重为 32.5%。2010~2015 年,民族八省区贫困人口占全国的比重始终在 30% 以上,表明民族地区一直都是我国贫困人口较为集中的地区。民族八省区 2015 年贫困发生率为 12.1%,与 2010 年的贫困发生率 34.1% 相比,下降了 22 个百分点,说明“十

二五”期间，民族地区加大了扶贫开发力度，反贫困工作取得了显著成效。但与全国贫困发生率相比，民族地区明显偏高，2015 年全国贫困发生率已经降低到 5.7%，民族地区与之相比，高 6.4 个百分点。

“十二五”期间，民族地区 3227 万人脱贫，减贫比例为 36%，平均每年减贫约 645 万人。2011~2015 年，民族地区减贫比例的变化趋势与全国基本保持同步，2011~2014 年，减贫比例不断下降，但 2015 年减贫比例大幅攀升。这表明，一方面，民族地区在国家的大力支持下，尽管扶贫开发工作取得显著成绩，但随着扶贫开发的深入，仍未脱贫的少数民族群众是扶贫攻坚的“硬骨头”，扶贫攻坚任务越来越重；另一方面，为了实现 2020 年全面脱贫的宏伟目标，民族地区从 2015 年开始，加大了扶贫开发投入力度。

贫困是发展经济学永恒的主题。减少和消除贫困是世界各国发展的主要目标，更是社会主义国家的题中之义。自 20 世纪 80 年代中期以来，中国的多轮扶贫行动取得了巨大成就：若按 1 天 1 美元的贫困标准（世界银行早期的贫困标准）估计，中国 30 多年共减少了 7 亿多贫困人口，贡献了全球同期减贫人口的 90% 以上；同时，中国也是世界上首个实现联合国千年发展目标中减贫目标的国家。伴随着扶贫行动的推进，中国的贫困标准也在不断提高。1985 年，中国确定的第一条贫困线为年人均 200 元（1984 年不变价格，之后每年根据物价水平调整）；2000 年中国确定了年人均 865 元的低收入线标准；2011 年中国政府进一步将贫困线标准提高到年人均 2300 元（2010 年不变价格），确定了现行的贫困线标准。2011 年，现行贫困线标准下的贫困人口达到 1.22 亿人，到 2015 年下降到 5575 万人，5 年间减少了 6625 万人。

“十三五”时期是全面建成小康社会的时间节点，也是扶贫任务进入啃“硬骨头”、攻坚拔寨的冲刺期。2013 年，中央办公厅发布《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，在全国推行精准扶贫工作；2015 年 6 月，习近平同志在贵州调研时将精准扶贫思想概括为“扶贫对象精准、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”；2015 年 10 月，习近平同志在“减贫与发展高层论坛”上进一步提出“中国在扶贫攻坚工作中采取的重要举措，就是实施精准扶贫方略”。精准扶贫贵在精准，民族地区由于贫困发生率高、贫困程度深、贫困原因复杂等，自然成为精准扶贫的“主战场”。“十二五”期间，我国民族地区经济发展速度超过全国水平，人均收入增长速度超过全国水平。但是，民族地区绝对水平显著低于全国水平，城镇化水平低，工业化程度低，人均收入低，恩格尔系数高，是新一轮扶贫攻坚战的难点和关键点。除了物质贫困外，少数民族民众普遍受教育程度低、住房条件差、卫生服务差，呈现出明显的多维贫困特征。并且，生态环境脆弱与贫困形成恶性循环进一步加深了民族地区的贫困程度。民族地区贫困的形成原因比较复杂，各个地区差异较大，大致包含自然

因素、历史因素、经济因素、社会因素和文化因素五个方面。我国民族贫困地区多位于自然条件严酷的地区，产业发展先天条件差；地理位置远离区域经济、政治中心，从历史上看长期处于经济不发达地区；基础设施建设滞后，经济发展基础薄弱，产业结构单一；社会公共事业发展极为缓慢，尤其是教育和卫生公共服务差距大；长期以来自给自足模式下形成的部分独特传统和习俗与现代市场经济不相容，限制了少数民族群众发展经济，摆脱贫困的能力。我国政府始终重视民族地区的反贫困事业，出台了大量对民族地区经济发展的一般性扶持政策，也针对民族地区的贫困问题制定了特殊扶贫政策。但是，由于民族地区贫困原因复杂，目前反贫困事业仍面临多项挑战。例如，相关制度存在缺陷、传统扶贫模式效率低、自然条件差、产业脱贫难度大、能力贫困问题突出、特困少数民族群体和边境地区贫困问题突出、政府和市场扶贫工作中的边界不清晰等。我国民族地区产业扶贫存在形式主义、未形成产业链、扶贫精准性差、扶贫效果短期性等问题。民族地区产业扶贫应该以民族地区特色资源产业为依托，实现扶贫与周边大环境的结合，从点到线再到面形成产业系统格局，在不同阶段明确不同主体的性质和责任，把握贫困地区的特殊性，走适合民族地区特点的产业扶贫道路。

基于上述研究背景，本书从民族地区特色资源产业扶贫的内涵出发，分析了民族地区特色资源产业扶贫的基本要素和运行机理，认为特色资源产业扶贫需要政府、贫困户及社会各界的积极广泛参与，需要对贫困地区的资源进行全方位的研究，需要对现有扶贫模式进行绩效评估，在此基础上选择合理的产业，确定有效的开发方式，同时还要加快建立资源产业开发的载体，为资源产业扶贫提供有序平稳的运作渠道。通过对南非、巴西等发展中国家和美国、法国等发达国家的资源产业开发分析，提出值得民族地区借鉴的方面，主要包括：政府投资为主，基础设施先行；借助科技力量，发展地区资源优势产业，筑巢引凤，引导民间投资，系统制定规划，推进民族贫困地区全面开发。在此研究基础上，以恩施州为例，对其资源产业扶贫的基本情况、贫困的成因、现行扶贫开发模式和扶贫的难点进行深入分析，对恩施州资源产业扶贫的绩效进行了评估；随后，运用定量分析和定性分析相结合的方法，对恩施州区域扶贫主导产业选择进行了探讨，并由此确立了特色生态农业资源产业、特色旅游产业、富硒产业为恩施州特色资源产业扶贫的区域主导产业，并对上述主导产业的发展布局和发展模式进行了深入分析。最后，提出了恩施州特色资源产业精准扶贫的制度设计和政策建议。

本书引用了众多学者的研究成果和学术思想，虽然已有标注和说明，但难免挂万漏一，敬请谅解！同时由于时间仓促、水平有限，书中难免存在一些不足，恳请读者批评指正！

王孔敬

2017年6月1日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 民族地区特色资源产业扶贫研究的背景及意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
第二节 特色资源产业扶贫研究现状与进展	5
一、关于动态贫困问题	5
二、关于扶贫产业选择	8
三、资源产业扶贫	10
第三节 研究内容与研究方法	15
一、研究内容	15
二、研究方法	17
第二章 特色资源产业扶贫内涵与理论基础	18
第一节 贫困的内涵与成因	18
一、贫困的概念与特征	18
二、贫困成因	21
第二节 精准扶贫理论	27
一、精准扶贫实施背景与相关概念	27
二、精准扶贫的理论内涵与实施困境	30
第三节 我国农村贫困治理体系演进历程	34
一、20 世纪 80 年代初期农村经济体制改革下的农村贫困治理体系	34
二、20 世纪 80 年代中期至 20 世纪末的农村贫困治理体系	35
三、21 世纪初期的农村贫困治理体系	36
四、全面小康进程中农村贫困治理体系	36
第四节 特色资源产业扶贫的内涵与运行机理	37
一、特色资源产业扶贫的内涵	37
二、特色资源产业扶贫的运行机理	39
第三章 国外特色资源产业扶贫模式	42
第一节 发展中国家特色资源产业扶贫模式	42
一、南非旅游扶贫开发政策与模式	42
二、巴西农业扶贫开发模式与政策	44

第二节 发达国家特色资源产业扶贫开发模式	45
一、美国的资源产业扶贫政策	45
二、法国资源产业扶贫政策	48
第四章 恩施州农村扶贫开发现状	49
第一节 恩施州概况	49
一、自然概况	49
二、社会经济概况	51
第二节 恩施州农村扶贫开发现状	53
一、恩施州农村贫困现状	53
二、恩施州农村扶贫开发措施	63
第五章 恩施州特色资源产业扶贫效果评估	68
第一节 恩施州特色资源产业扶贫发展概况	68
一、恩施州特色资源产业扶贫实施基础与发展规模	68
二、恩施州农业产业化扶贫的组织模式与利益连接机制	72
第二节 恩施州特色资源产业扶贫效益与存在的问题	78
一、恩施州特色资源产业扶贫效益	78
二、恩施州特色资源产业扶贫存在的问题	85
第六章 恩施州特色资源产业扶贫区域主导产业选择研究	88
第一节 区域主导产业选择理论	88
一、区域主导产业形成条件与路径	88
二、区域主导产业选择基准与方法	94
第二节 恩施州特色资源产业扶贫区域主导产业选择	98
一、恩施州特色农业主导产业选择	99
二、恩施州特色旅游资源产业主导产业形成	105
三、富硒资源产业主导产业形成	110
第七章 恩施州特色资源产业扶贫模式选择	112
第一节 恩施州特色农业资源产业扶贫模式选择	112
一、贫困地区特色农业产业化主要扶贫模式	112
二、恩施州特色农业资源产业扶贫模式的选择	116
第二节 恩施州特色旅游资源产业扶贫模式选择	120
一、恩施州旅游资源产业扶贫模式现状	120
二、基于恩施州旅游资源禀赋度与贫困度耦合性的旅游产业扶贫模式 选择	126
第八章 精准扶贫视阈下恩施州特色资源产业发展布局	151
第一节 恩施州特色农业资源产业发展布局	151

一、恩施州特色农业资源产业精准扶贫实施的基础和路径	151
二、恩施州特色农业资源产业发展布局	153
第二节 恩施州特色旅游资源产业发展布局	161
一、恩施州旅游发展原则与目标	161
二、恩施州旅游发展要素建设与空间布局	163
第三节 恩施州特色富硒资源产业扶贫发展布局	165
一、恩施州富硒产业发展现状	165
二、恩施州富硒产业发展布局	174
第九章 恩施州特色资源产业精准扶贫制度创新研究	177
第一节 恩施州特色资源产业精准扶贫的原则与路径	177
一、特色资源产业精准扶贫的原则	177
二、特色资源产业扶贫实施路径	179
第二节 创新精准扶贫合力攻坚与动态管理机制	181
一、创新精准扶贫合力攻坚机制	181
二、创新精准扶贫动态管理机制	182
第三节 创新精准脱贫机制与激励机制	183
一、精准脱贫标准与程序	183
二、精准脱贫激励机制	186
第四节 完善精准扶贫政策支撑体系	188
一、完善精准扶贫投入政策与土地政策	188
二、强化金融支持和科技人才作用	189
参考文献	190

第一章 绪 论

第一节 民族地区特色资源产业扶贫研究的背景及意义

一、研究背景

消除贫困，实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是中国共产党的重要使命。中国政府历来重视贫困问题，为治理贫困进行了长期不懈的努力，依据不同时期的贫困状态和特征，制定了相应的贫困治理政策体系。改革开放 30 多年来，我国贫困治理工作取得了举世瞩目的发展成就，贫困人口大规模减少。我国经历了普遍贫困、区域贫困、基本解决贫困问题等多个贫困变化形态。国家减贫形势的变化使得政府不断调整扶贫治理体系，以达到有效减少贫困人口的精准扶贫要求。

从整体来看，改革开放以来，我国的扶贫治理体系为顺应贫困形态的变化和国家发展战略的需要，在不同的历史发展阶段进行了相应的调整 and 变化。20 世纪 80 年代中期我国的贫困形态由普遍性贫困转为区域性贫困，其贫困治理体系也由改革开放初期的“体制改革减贫为主、救济式扶贫为辅的扶贫治理体系”转向“开发式扶贫”，建立了以贫困县为目标的扶贫瞄准机制（1988 年确定 370 个国家级贫困县，1994 年制定《国家八七扶贫攻坚计划》时调整为 592 个）。扶贫治理体系从体制改革向以政府主导的公共治理转变和扶贫资源的县级瞄准，使得我国农村贫困人口以较大规模持续较快减少，在减贫效果上获得了较好的精准度（黄承伟和覃志敏，2015a）。2001 年中央政府根据我国农村贫困情况的变化，将扶贫瞄准目标调整为贫困村，将全国 15 万个贫困村作为扶贫工作的重点，在该阶段，国家扶贫治理体系转向推进“一体两翼”战略，即以整村推进为主体，以产业化扶贫和劳动力转移培训为“两翼”。政府在实施整村推进中除了强调村庄的全面、综合性发展外，也强调了改变以往自上而下的决策治理方式，建立起重视农户意愿、利益和需求的自下而上的参与式决策模式，并形成了一整套参与式村级扶贫规划方法。同时，作为两翼的产业化扶贫和劳动力转移培训也更强调了对贫困户和贫困个体的瞄准和帮扶。在产业化扶贫中形成了以公司+农户为主的农业产业扶贫模式，劳动力转移培训形成了以群众自愿、相关部门核实后对扶贫对象进行职业教

育和各类技能培训的“雨露计划”工程。21 世纪第二个十年是我国全面建成小康社会的关键时期，农村地区和贫困地区是全面建成小康社会的重点和难点。2011 年国务院适时制定了《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》，随着该纲要的新贫困标准（2300 元/人·年）的执行，我国扶贫对象分布由旧贫困标准下贫困人口插花型分布，在相当大程度上变为新贫困标准下贫困人口的片区集中（即集中连片特殊困难地区）分布。这意味着在新阶段，推动区域平衡发展与实现贫困人口脱贫存在新的契合。该纲要指出，我国区域发展不平衡问题突出，我国扶贫开发从以解决温饱问题为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。扶贫目标的多元化表明，在新的阶段既要从重点县、重点村、贫困户三个层次来解决一些整体性特殊困难，解决区域发展差距日益拉大的问题，也要从具体的贫困农户脱贫问题入手实施扶贫攻坚，实现贫困地区的全面小康。因此，实现区域精准和个体精准是新阶段实施精准扶贫的新要求。基于此，2013 年 11 月习近平同志在湖南湘西考察时提出了精准扶贫的理念，随后国务院扶贫开发领导小组办公室（简称国务院扶贫办）制定了《建立精准扶贫工作机制实施方案》并开始在实践中推行。2015 年 1 月和 6 月，习近平同志在云南和贵州考察时再度阐释了精准扶贫、精准脱贫的内涵和理念，对推进精准扶贫、精准脱贫实践工作做了重要指示。2015 年 10 月十八届五中全会明确了实施精准扶贫战略及其时间表，使其成为当下我国农村贫困治理的重要战略和理论。

我国民族地区包括内蒙古、新疆、西藏、广西、宁夏、青海、云南、贵州等 8 个省（自治区）及其以外的民族自治州、自治县等少数民族聚居区域，由于特殊的自然环境、历史发展和现实体制等多种因素的制约，民族地区贫困面广、贫困成因多元、贫困程度深、返贫率高、脱贫难度大，历来是我国扶贫治理的重点和难点所在。例如，20 世纪 80 年代中期国家确定的 331 个重点扶持的贫困县中，少数民族贫困县为 141 个，占 42.6%（刘江，1992）。1994 年国务院制定的《国家八七扶贫攻坚计划》确定的国家重点扶持的贫困县全国共有 592 个，其中民族地区有 257 个，占总数的 43.4%。在我国东部、中部、西部三个经济地带中，贫困县最多的是少数民族集中分布的西部地带，其 1986 年有贫困县 261 个，占全国贫困县总数的 39.31%，1988 年为 347 个，占全国贫困县总数的 44.78%，1992 年 307 个，占全国贫困县总数的 51.86%（刘长茂和叶明德，1996），2007 年在全国 592 个国家扶贫工作重点县中，民族自治县增加到 265 个，占国家扶贫工作重点县总数的 45%，比《国家八七扶贫攻坚计划》实施期间增加了 8 个，提高了约 3 个百分点。2007 年末民族自治县贫困发生率比全国（1.6%）高 2 个百分点。民族八省区农村仍有 603.8 万绝对贫困人口，占全国农村绝对贫困人口总数的近 28%，贫困发生率为 3.3%（国家统计局农村社会经济调查司，2008）。国家民族事务委员会扶贫办资料显示，人口较少的

民族中没有解决温饱问题的贫困人口有 13.7 万人,占 22 个民族总人口的 26%,贫困发生率达 31.4% (赵显人, 2001),民族地区的贫困严重制约着我国整体脱贫步伐的前进,减少贫困已经成为我国民族工作中的一项重要内容,从根本上消除贫困成为中央部署的构建和谐社会的重中之重。2011 年《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》中所划分的国家 14 个集中连片特困地区中,90%以上的地区都属于民族地区,在 2012 年最新调整的 592 个国家扶贫开发工作重点县名单中,中部地区有 217 个,西部地区有 375 个,其中 70%以上都是民族自治县。民族贫困地区的“空间分布主要呈现以下特征:第一,在自然地理环境上,贫困地区的空间分布呈现与生态脆弱地区高度耦合的格局,多以深山区、石山区、高寒区、高原区和地方病高发区为主;第二,在行政区划上,贫困地区的空间分布呈现与民族自治地区高度耦合的格局,民族自治地区大多属于贫困地区;第三,扶贫开发重点县呈现与集中连片特困区高度耦合的格局,绝大多数扶贫重点县都分布在连片特困区中;第四,扶贫开发重点县还呈现与省界或边境地带高度耦合的格局”(向玲凛等, 2013)。民族地区的农村贫困整体上呈现出“空间贫困陷阱”的现象和特征(陈全功和程蹊, 2011),成为我国当下农村精准扶贫、精准脱贫的焦点和难点。

整体而言,自改革开放以来,我国先后组织实施了大规模的、持久的和富有成效的专项扶贫开发计划,走出了一条符合国情、具有特色的“政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫”的扶贫开发道路;推动了贫困地区的发展和贫困人口的减少,扶贫开发工作取得了举世瞩目的成就。但扶贫开发任务仍然十分艰巨,贫困人口规模依然庞大,贫困地区与其他地区发展严重不平衡,贫困地区自然灾害威胁严重,相对贫困现象凸显。特别是,以少数民族自治州为代表的集中连片特困民族地区的贫困问题更加突出,其贫困问题呈现出更加复杂的时空演化特征。实践证明,如何充分利用民族地区的特色资源优势走产业扶贫的内生发展道路,是民族地区最终实现精准扶贫和精准脱贫战略目标的关键所在,因此,转变扶贫开发思路,推动集中连片特困民族地区实行“政府主导、企业主体、市场运作”的特色资源扶贫开发模式,通过自然、人力、交通、龙头企业等优势资源的整合,带动集中连片特困民族地区从“外部输血”到“自身造血”的根本性转变,是彻底解决贫困问题的关键环节,也是实现到 2020 年全面建成小康社会的重要途径。基于此,本书选择武陵山片区的恩施土家族苗族自治州(简称恩施州)为案例区,探究民族地区特色资源产业扶贫的路径、模式、机制等重要理论和实践问题,以期对当下民族地区的精准扶贫实践提供理论依据和智力支撑。

二、研究意义

扶贫开发事关全面建成小康社会,事关人民福祉,事关巩固党的执政基础,事关国家长治久安,事关我国的国际形象。打赢脱贫攻坚战,是促进全体人民共

享改革发展成果,实现共同富裕的重大举措,是体现中国特色社会主义制度优越性的重要标志,也是经济发展新常态下扩大国内需求、促进经济增长的重要途径。“十三五”时期是我国全面建成小康社会的关键时期,是实现精准扶贫、精准脱贫的决胜阶段。研究民族地区特色资源产业扶贫,尽快减少并最终消除少数民族地区的贫困,不仅对于民族地区的经济发展意义重大,而且关系到国家安全、各民族团结进步和共同繁荣,具有重要的理论意义和现实意义。

1. 有利于民族地区经济健康持续发展

民族地区的贫困问题是我国农村贫困的焦点和难点所在,因此,民族地区扶贫开发的战略和路径选择代表着我国农村贫困问题解决的方向。在精准扶贫视阈下研究民族地区特色资源产业扶贫,不仅可以充分利用民族地区的特色资源优势,促进贫困人口的增收和逐步消除贫困,而且,为促进民族地区经济结构优化和产业升级,推动民族地区经济内生发展,为民族地区最终实现精准扶贫目标和全面进入小康社会提供了坚实的社会、经济基础。

2. 有利于促进边疆稳定

我国民族贫困地区大部分地处西南边疆和西北边疆,西南边疆和西北边疆是我国国家级贫困县集中分布地区。其中,西藏的全部、新疆的西南部、云南的西北部与南部都是贫困县集中分布地区,它们与多个国家为邻,位居国防要冲,地缘战略意义重大。而且,有30多个民族跨界而居,形成了跨界民族。跨界民族分布地区形成“敏感地带”。因此,民族贫困地区的特色资源扶贫开发对于边疆安全、国防巩固、国家统一具有十分重要的意义。

3. 有利于促进我国的生态环境安全

我国民族贫困地区在生态区位上,地处生态环境脆弱带,如青海、西藏、云南北西部处于我国地形的第一阶梯,是长江、黄河及其他大江大河的发源地,高寒低温。青海、西藏、新疆、宁夏、内蒙古的贫困县又是缺水和少水、水源严重短缺的干旱缺水地区。新疆、青海、宁夏、内蒙古的许多贫困县地处沙漠边缘地带,降水量少,沙暴威胁着这些地区的经济发展。青海、宁夏的贫困县又大都位于黄土沟谷区,水土流失严重。贵州、云南及广西的贫困地区是石灰岩分布区。同时,我国少数民族地区的贫困县都在山区,这里地势落差大、坡度大、土层薄、土质差。总之,民族贫困地区生态环境脆弱,稳定性、抗干扰能力弱,可以恢复原状的机会小。所以民族贫困地区特色资源的合理开发,有利于改善全国生态环境的整体质量和促进我国的生态环境安全。

4. 有利于维持和完善我国的自然资源基础

内蒙古、广西、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆是我国少数民族分布集中的地区,同时是民族贫困地区分布的主要地区。这些地区被描述为“富饶的贫困”。所谓富饶就是指这些地区自然资源储量丰富,品种全,在全国资源地理格局中占有

非常重要的地位。据统计,上述八个地区土地面积占全国的 58.5%,耕地占全国的 17.7%,林地占全国的 34.8%,草地占全国的 69.3%,待开发土地资源占全国的 61.5%,地表水资源占全国的 42%,铁矿占全国的 11.4%,其中富铁矿占 40.6%,煤矿占 39.3%。此外,铜、铅、锌、铝土、磷、钾盐等都占全国的重要地位(刘江,1992)。自然、人文旅游资源更是多姿多彩,生物资源也具有多样性。所以合理开发、持续地利用和保护这些自然资源,不仅对于促进民族地区发展和民族贫困地区贫困的缓解和消除,而且对于全国自然资源基础的维持意义重大。

5. 有利于加强民族团结

我国民族地区贫困面大,贫困度高,而且少数民族人口的贫困问题更为严重,这已成为民族地区发展的障碍。民族地区与发达地区不但本身发展差距大,而且差距还在进一步扩大。因此,加快民族贫困地区的开发进程,对于缩小民族地区与发达地区的发展差距、改善民族关系、加强民族团结、促进社会稳定具有重大的战略意义。

第二节 特色资源产业扶贫研究现状与进展

一、关于动态贫困问题

(一) 国内外动态贫困相关研究的学术史梳理

贫困问题涉及经济学、社会学、人类学、政治学等多个学科领域,国内外学者从不同的视角对贫困的概念与测量、贫困监测与评估、致贫因素和机理、反贫困战略和政策等方面做出了大量的研究。纵观国内外研究历程,其经历了由静态贫困研究向动态贫困研究、单维贫困研究向多维贫困研究、单一学科视角研究向多学科视角研究的转变,现将相关研究的学术史进行梳理。

1. 经济视角的动态贫困理论发展

从经济视角来看,国外动态贫困理论研究经历了由生命周期理论到贫困恶性循环理论的发展演进。19 世纪末,英国学者朗特里提出了“生命周期理论”,用于解释贫困的波动状态,开创了动态贫困研究的新领域,随后,西方其他学者对生命周期理论中的生命阶段进行了扩展和细化,并建立了不同类型的生命周期模型(Duclos et al., 2010)。继生命周期理论提出后,20 世纪 50 年代,英国学者纳克斯系统地提出了贫困恶性循环理论,随后,纳尔逊的“低水平均衡陷阱”理论和缪尔达尔的贫困“循环积累因果关系”理论解释了贫困的波动性和循环趋势的原因。上述理论从经济视角解释了贫困的波动性,虽然理论中缺少了文化和社会因素,但作为经典动态贫困理论其启发意义是非常重大的。

2. 文化视角的动态贫困理论发展

从文化视角来看, 20 世纪 60 年代, 以刘易斯、哈林顿为代表的一些学者基于来自不同国家社区的经验资料, 提出了“贫困文化理论”, 用于解释一些社区贫困的长期性和贫困代际性传递问题。该理论虽然遭到了一些学者的质疑和批判, 但该理论将贫困研究视角由单一的经济领域扩展到了文化领域, 丰富了动态贫困的理论研究, 为社会视角的动态贫困理论研究提供了基础。

3. 社会视角的动态贫困理论发展

从社会视角来看, 20 世纪 70 年代, 埃尔德提出了“生命历程理论”, 强调了贫困的发生是社会变迁、外部环境和文化及个人特质之间相互作用的结果, 从而形成了贫困问题的一个新的研究范式, 并把贫困问题扩展到了社会方面, 避免了经济视角和文化视角理论的贫困决定论, 赋予了动态贫困问题研究的综合性视角和较强的解释力。

4. 国内动态贫困理论发展状况

国内关于动态贫困的研究从整体上来看相对滞后于国外的研究, 从 20 世纪 80 年代开始, 国内学者开始逐步介绍和引进国外的相关理论并将其与中国的贫困问题结合起来进行理论本土化的研究, 特别是围绕我国不同时期的扶贫开发政策进行了大量的理论诠释和实证工作, 取得了比较丰硕的成果。

(二) 国内外动态贫困问题研究进展

1. 国外动态贫困研究动态

动态贫困作为贫困问题研究的热点和前沿领域, 受到了国外学者的持续关注和研究, 总的来看, 国外对动态贫困问题的研究主要集中在以下几个方面。

(1) 动态视角下的贫困概念及其测量

国外学者依据 Foster 等 (1984) 提出的 FGT 贫困指数, 通过测算一定时期内农户的贫困水平, 并依据陷贫的原因对贫困进行分解, 提出了暂时贫困 (transient poverty) 和长期贫困 (chronic poverty) 的概念及其测度方法。Gaiha 等基于 FGT 贫困指数中二次贫困缺口指数将农户在一定时期内的期望消费与贫困线标准进行比较, 由此界定了长期贫困和暂时贫困的内涵和外延 (Gaiha and Deolalikar, 1993); Duclos 等根据均匀分布等效 (equally-distributed equivalent, EDE) 贫困缺口思路将所观测样本的总贫困水平分解为平均贫困缺口之和 (sum of the average poverty gap in the population)、个体间 EDE 贫困缺口不平等的代价 (cost of inequality in individual EDE poverty gaps) 及跨期不平等代价 (cost of inequality across time)。前两者构成了总的长期贫困, 跨期不平等代价构成了总的暂时贫困 (Duclos et al., 2010)。上述划分方法虽然将贫困概念动态化, 但其缺陷也遭到了非议 (McKay and Lawson, 2003), 基于此, Cater 等提出了在资产贫困陷阱理论的基础上, 利用农

户的资产水平测度长期贫困的新思路 (Cater and Barrett, 2006)。

(2) 关于脆弱性贫困的研究

随着人们对贫困的认识与反贫困实践的不断深入,一方面,贫困问题研究呈现出微观化和动态化的趋势;另一方面,反贫困实践对贫困的事前预见提出了越来越高的要求。在这种背景下,脆弱性贫困的概念应运而生。20 世纪末,经济学家对贫困的研究开始关注风险的影响及其应对机制。脆弱性不单单反映当下的贫困现实,更重要的是预测农户面对未来各种不确定性时陷入贫困的概率,它深入地、动态地、前瞻性地刻画了贫困。目前,定义和测量脆弱性主要有以下四种思路:①以对未来贫困的期望作为脆弱性进行定义和测量 (Chaudhuri et al., 2002; Gunther and Harttgen, 2009; Pritchett et al., 2000);②以低期望效用作为脆弱性进行定义和测量 (Ligon and Schcchter, 2003);③将脆弱性视作风险暴露进行定义和测量 (Kurosaki, 2006);④以预期损失指数 (index of expected deprivation) 界定脆弱性 (Dercon, 2004),提出了贫困脆弱性的多维定义和测量方法。

(3) 动态视角下贫困的预防和应对研究

贫困的动态形式不同,相应地就要求在实践中实施的反贫困策略有所不同,一些学者通过对部分发展中国家贫困问题的仿真模拟来检验反贫困策略的效果,探究了风险与动态贫困之间的关系 (Newhouse, 2005; Carter, 2007),农户的风险应对策略——平滑消费 (Fafchamps and Lund, 2003; Carter and Lybbert, 2012),以及农户的风险管理策略——收入平滑 (Ito and Kurosaki, 2009; Lybbert and Barrett, 2011),从理论和实践方面进一步丰富了贫困的预防和应对研究。

2. 国内动态贫困研究动态

近年来,随着“十二五”《中国农村扶贫开发纲要》(2011—2020 年)的实施和农户调查项目的逐步实施及其数据的发布,学者们也开始对中国的动态贫困问题进行研究,主要集中在以下几个方面。

1) 罗楚亮对大样本微观农户调查数据的统计分析,反映了中国城乡贫困变化的趋势、特征和原因 (罗楚亮, 2010)。王朝明和姚毅基于“中国健康与营养调查”,从相对贫困的视角,通过贫困转移矩阵考察了中国城乡贫困的整体变动趋势及其动态演化特征和影响因素 (王朝明和姚毅, 2010)。

2) 章元和万广华 (2013)、杨文等 (2012) 试图改进长期贫困、暂时贫困及脆弱性贫困的测度和分解方法,并将其应用于中国的数据,在此基础上提出了相应的反贫困政策建议。此外,万广华和章元 (2009) 比较了贫困脆弱性的不同评估方法对于预测贫困的准确性;李丽等也遵循国外学者的研究方法 (李丽和白雪梅, 2010; 郭劲光, 2011),对中国农村贫困的脆弱性水平进行了评估。

3) 研究中国城乡农户通过储蓄和社会网络实现平滑消费的行为,由此反映出农户抵御风险、避免频繁陷入贫困的能力。孟昕认为风险分担能够实现完全的平

滑消费(孟昕, 2001),但也有学者对此结论提出了质疑(陈玉宇和行伟波, 2006; 陈传波等, 2006); 马小勇和白永秀利用陕西农户调查数据全面检验了社会网络内的风险统筹和跨期消费平滑两类风险应对机制对消费波动的影响(马小勇和白永秀, 2009)。结果表明, 两种机制都发挥着作用, 但是从内部结构看, 通过储蓄实现跨期消费平滑的作用更为重要。

4) 关于农村精准扶贫问题的研究。精准扶贫作为当下我国农村贫困治理的全新理论和国家发展战略, 受到了社会各界的广泛关注。葛志军和邢成举(2015)、左停等(2015)、汪三贵和郭子豪(2015)、刘解龙(2015)等学者对精准扶贫的内涵、意义等理论问题进行了深入分析; 同时, 唐丽霞等(2015)对精准扶贫的实践困境、应对对策进行了探究; 此外, 部分学者对各个地方的精准扶贫实践活动进行了相关的介绍和分析。

二、关于扶贫产业选择

扶贫产业的选择是产业扶贫绩效的关键。扶贫产业可以是区域发展的主导产业, 也可以是即将培育的战略性新兴产业, 或者是以农业产业化方式实现的农业集约产业。

(一) 主导产业选择

关于主导产业的选择, 有产业功能、选择基准及定量分析等方面的指标指引。20 世纪 60 年代罗斯托(Rostow)将经济、社会的发展过程划分为六个阶段, 即为大家所熟知的经济成长阶段论。它提出, 在任何特定时期, 国民经济不同部门的增长率存在广泛的差异, 这时整个经济的增长率在一定意义上是某些关键部门的迅速成长所产生的直接或间接的结果, 这些关键部门被称为驱动部门或主导部门。佩鲁在 20 世纪 50 年代提出了经济的“发展极”, 认为经济空间存在若干中心、力场和极, 产生类似的各种向心力和离心力, 并在一定范围内形成“场”, 促进不同部门、行业和地区, 按照不同速度不平衡地增长。布戴维尔在佩鲁的增长极基础上提出了“推进型产业”概念, 认为主导产业形成了多功能的经济活动中心, 不仅促进了自身发展, 还通过吸引和扩散作用推动了其他地区的发展。但主导产业的形成取决于推进型产业的区域周围环境的生长传递机制等因素的作用。主导产业的选择基准, 主要包括赫希曼关联度、筱原三代平的“三基准”、过密环境和丰富劳动内容。赫希曼认为, 在产业关联链中关联系数较大的产业, 可以促进或带动前、后向产业, 以主导产业带动其他产业的发展, 并提出了“有效投资系列”, 认为应优先发展后向关联效应大的产业部门, 从需求方面形成压力, 从而带动整个经济的发展。20 世纪 50 年代, 筱原三代平提出了“需求收入弹性基准”与“生产率上升基准”, 按需求收入弹性基准选择主导产业, 从需求角度看, 应该选择那