

中国少数民族地区 扶贫进展报告 (2017)

张丽君 吴本健 王 飞 马 博◎等著

Poverty Alleviation
Progress Report
in Minority Areas
of China (2017)



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国少数民族地区扶贫进展报告

(2017)

张丽君 吴本健 王 飞 马 博 等著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国少数民族地区扶贫进展报告. 2017/ 张丽君,等著.

北京:中国经济出版社,2018. 1

ISBN 978-7-5136-4901-8

I. ①中… II. ①张… III. ①少数民族—民族地区—扶贫—研究

报告—中国—2017 IV. ①F127. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 248667 号

责任编辑 余静宜

责任印制 马小宾

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京科信印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 20.5

字 数 400 千字

版 次 2018 年 1 月第 1 版

印 次 2018 年 1 月第 1 次

定 价 88.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68330607)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390) 服务热线:010-88386794

出版说明

《中国少数民族地区扶贫进展报告（2017）》是中央民族大学少数民族事业发展协同创新中心、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“多维贫困视角下少数民族反贫困与基本公共服务均等化研究”、中央民族大学青年教师科研专项（2016KYQN53）、中央民族大学“少数民族贫困问题调研工作坊”（mdgzf001）的阶段性成果之一，得到了国家自然科学基金青年项目（71603306）、国家社会科学基金一般项目（16BJL105）、国家社会科学基金一般项目（17BJL099）、国家社会科学基金青年项目（17BMZ112）、中央民族大学建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金（应用经济学、理论经济学）学科经费的资助。

中央民族大学经济学院的部分学生参与了实地调研和报告撰写，在实地调研和报告撰写过程中，得到了少数民族地区相关的政府部门、贫困户的支持和帮助，在此表示感谢。

写作分工

张丽君 统筹、编撰、统稿

吴本健 拟定提纲、编撰、统稿

第一章 王 飞 吴本健

第二章 杨秀明 于 倩 拓俊杰

第三章 和 萍 胡 龙 汤佳雯

第四章 陶春生 丁奇生 郭 峻 付 旋

第五章 张丽君 侯霄冰 王时延

第六章 李 克 强 张博文 马文峰

第七章 蔡 萌 毕京津

第八章 时保国 葛宇航

第九章 马 博 黄雪飞 李明轩

FOREWORD 前言

“十三五”时期是民族地区脱贫攻坚的关键时期，2016年是“十三五”的开局之年，在过去的一年多时间里，我们党和政府密集出台了《“十三五”脱贫攻坚规划》《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》等大量脱贫攻坚规划和政策，并针对民族地区专门发布了《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》《兴边富民行动“十三五”规划》等规划和政策，民族地区脱贫攻坚进入新的历史时期。

目前，我国已经形成了“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的扶贫管理体制和“五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚”的扶贫氛围，专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫“三位一体”的扶贫工作格局得到完善。在精准扶贫战略指导下脱贫攻坚成绩显著，每年农村贫困人口减少超过1000万人，贫困发生率从2012年底的10.2%下降到2016年底的4.5%。截至2016年底，按照现行标准我国仍有4335万农村贫困人口，其中民族八省（区）还有农村贫困人口1411万人。这些贫困人口主要集中在少数民族，残疾人或患有慢性病、重大疾病的人群，其教育文化水平低、缺乏技能，大多居住在自然条件差、经济基础弱的地区，处于深度贫困状态。

所谓深度贫困，是指个体长期处于要素资源极度短缺或者环境极度恶劣的状态。当个体在资金、人力资本（含健康程度、文化程度）、土地、技术等某一或某几个要素上长期短缺时，或者长期与现代社会隔离时，则被认为陷入了深度贫困；深度贫困还表现为脆弱性，深度贫困人口长期处于贫困状态或者极易返贫。

2017年6月，习近平总书记在考察吕梁山区集中连片特困区之后，于23日在山西太原市主持召开的深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上强调：脱贫攻坚工作进入现阶段，要重点研究解决深度贫困问题。习近平总书记将我国深度贫困地

区分为三类：一是集中连片的深度贫困地区，主要包括西藏、新疆南疆四地州、四省藏区、甘肃临夏州、四川凉山州和云南怒江州；二是深度贫困县，这些县贫困发生率平均为 23%，县均贫困人口近 3 万人，分布在全国 14 个省区；三是深度贫困村。这些连片的深度贫困地区全部分布在少数民族地区，深度贫困县和深度贫困村也大多分布在少数民族地区。可见，目前民族地区是我国深度贫困的集中地带。

2016 年，我国精准扶贫战略的推进步入深水期。目前，政府已针对贫困和深度贫困问题采取了一系列措施。例如，（1）针对资本长期极度稀缺问题：加大财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入，开展资产收益扶贫；推行“贫困线”和“低保线”两线合一；在具备光热条件的地方实施光伏扶贫，建设村级光伏电站，通过收益形成村集体经济，开展公益岗位扶贫、小型公益事业扶贫、奖励补助扶贫；开展金融扶贫等。（2）针对人力资本（含健康水平和文化程度）长期极度稀缺问题：开展健康扶贫工程（如地方病防治方案、医疗保险扶贫方案等）；开展教育扶贫，阻断贫困的代际传递等。（3）针对制度限制问题：出台专门文件推动扶贫开发，如《“十三五”脱贫攻坚规划》《贫困残疾人脱贫攻坚行动计划（2016—2020）》《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》等；对西藏和四省藏区、新疆南疆四地州、四川凉山、云南怒江、甘肃临夏等地区，出台专门的支持文件。（4）针对环境极度恶劣问题：对居住在生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等“一方水土养活不了一方人”的地区的贫困群众，大力实施易地搬迁工程，推进彝家新寨、藏区新居、乌蒙新村、扶贫新村建设；推动基础设施扶贫工程等。

上述措施在解决我国贫困问题上成效显著。但是也应该看到，在针对贫困原因的大规模、超常规的精准扶贫政策实施 4 年之后，我国仍有 4335 万农村贫困人口，且深度贫困问题表现得尤为凸出，这就意味着深度贫困有其特殊的成因，应该采取特殊的、有针对性的措施。如何在现有的精准扶贫政策体系下，针对民族地区深度贫困人口的特征，分析深度贫困的深层次原因，找准脱贫攻坚的发力点，破解深度贫困难题，成为当前脱贫攻坚的主攻方向。民族地区作为深度贫困的集中地带，自然成为深度贫困攻坚战的主战场。

在《中国少数民族地区扶贫进展报告（2016）》的基础之上，基于新时期、现阶段“破解深度贫困难题、攻下脱贫攻坚战的坚中之坚”对我国实现“两个一百年”目标的重要性，我们撰写了《中国少数民族地区扶贫进展报告

(2017)》(以下简称本报告)。对深度贫困集中地带——民族地区的最新情况进行梳理与分析,以期厘清现阶段我国少数民族贫困的最新进展、最新政策的实施效果以及深度贫困根源在不同民族地区的差异等,为“研究破解深度贫困之策”提供政策参考及数据支持,同时也为相关领域的研究者提供基础信息。

通过数据统计、实地调查和案例分析,本报告从民族地区整体贫困情况(总报告)、各个民族地区贫困情况(分报告)两个角度阐述了我国少数民族地区贫困问题在2016年的最新进展及已有扶贫政策的最新效果。研究发现:截至2016年,民族八省(区)共有农村贫困人口1411万人,占全国农村贫困总人口的32.5%;2016年民族八省(区)有402万人脱贫,贫困发生率从2015年的12.1%下降到9.4%;2016年民族地区农村居民人均可支配收入增长较快,达9577元,比2015年增长7.4%(按可比价格),与全国平均水平的相对差距进一步缩小,但与全国贫困发生率相比,民族地区仍高出4.9个百分点;民族八省(区)剩下的1411万农村贫困人口大部分处于深度贫困状态,尚有113个少数民族县属于深度贫困县。我们认为,现阶段我国民族地区剩余的深度贫困人口处于深度贫困状态的根源在于文化差异。文化差异不是文化落后,它主要是指文化认知差异,也即主流文化所定义的“贫困”可能并不被所有文化所认同。某种现象一种文化认为是贫困的、落后的,但另一种文化则可能认为恰好相反。当然,这种文化差异有时也包含文化落后因素,如“我穷我光荣”的错误思想。针对民族地区的深度贫困问题,首先,要正确认识民族地区脱贫攻坚和扶贫开发之间的关系,充分抓住当前全国打赢脱贫攻坚战的历史机遇,夯实脱贫基础,打破贫困陷阱,让贫困户彻底摆脱贫困;其次,要关注深度贫困地区和深度贫困群体,在保持现有扶贫政策体系的基础上,从文化差异入手,在民族地区加强社会文明建设,推进少数民族现代化进程;再次,要重视产业扶贫的意义,充分发挥政府低交易成本优势,推进产业扶贫;最后,要认真研究国家各项扶贫政策,避免在政策实施过程中出现偏差,在扶贫政策执行过程中也应及时调查政策执行情况,并根据反馈对政策进行调整,保证政策实施的效果和效率。

本报告分为总报告和分报告两部分,共九章。总报告(第一章)主要展示2016年我国民族地区农村贫困的整体变化,民族地区新的扶贫规划和政策,民族地区与深度贫困地区之间的关系,习近平总书记“破解深度贫困”的扶贫开发思想,以及民族地区深度贫困的原因、根源及可行性、针对性措施。分报告(第二章至第九章)分别展示了我国民族八省(区)2016年农村贫困的变化情

况、主要的扶贫政策和手段、脱贫人口和未脱贫人口的分布特征与原因、脱贫巩固提升的思路以及一些典型案例。

由中央民族大学经济学院、中央民族大学少数民族扶贫研究院和中央民族大学少数民族事业发展协同创新中心组织撰写的《中国少数民族地区扶贫进展报告(2016—2020)》系列旨在通过五年的动态追踪,厘清现阶段我国少数民族贫困的整体情况、各地区贫困的差异和原因、各地区已经开展的扶贫政策的效果及其动态变化等,为民族地区进一步推进精准扶贫和精准脱贫提供政策参考及数据支持,为相关领域的研究者提供基础信息,为全面建成小康社会、实现“两个一百年”目标贡献力量。由于著者水平有限,本报告在结构和内容上仍然存在许多不当或疏漏之处,希冀方家批评指正!

CONTENTS 目录

前言	1
第一章 中国少数民族地区扶贫进展总报告	1
一、民族地区贫困状况	1
(一) 民族地区基本情况	1
(二) 民族地区农村贫困情况	3
二、民族地区扶贫规划和政策	8
(一) 国家扶贫规划和政策	8
(二) 民族地区扶贫规划和政策	12
三、民族地区是深度贫困地区的集中地带，深度贫困成因复杂	14
(一) 深度贫困地区主要集中在民族地区	14
(二) 深度贫困的成因及我国已采取的有针对性措施	15
四、习近平总书记“破解深度贫困”扶贫开发思想	16
(一) 主要内容	16
(二) “破解深度贫困”是习近平扶贫开发重要战略思想的最新发展	17
五、加快推进民族地区精准脱贫和精准扶贫的政策思考	18
(一) 正确认识民族地区脱贫攻坚与扶贫开发之间的关系	18
(二) 关注深度贫困地区和深度贫困群体	19
(三) 分析深度贫困的根源，找准脱贫攻坚的发力点	20
(四) 发挥政府低交易成本优势，推进产业扶贫	23
(五) 加强对扶贫政策自身的研究	24

第二章 内蒙古自治区扶贫进展报告	25
一、2016 年内蒙古自治区贫困变化情况	25
(一) 2016 年内蒙古自治区经济社会发展概况	26
(二) 2016 年内蒙古自治区贫困概况	26
(三) 2010—2016 年内蒙古自治区贫困变化概况	33
二、2016 年内蒙古自治区精准扶贫的主要政策与手段	35
(一) 强化组织保障, 推进扶贫攻坚	36
(二) 加大扶贫投入, 惠及贫困地区	36
(三) 实施重点工程项目, 实现可持续脱贫	37
(四) 创新扶贫机制, 坚持精准监督	45
三、2016 年内蒙古自治区脱贫情况	46
(一) 2014—2016 年内蒙古脱贫人口数量及分布	46
(二) 2016 年内蒙古脱贫工作成效	47
四、2016 年内蒙古自治区未脱贫人口分布及原因	50
(一) 不精准问题依然存在	50
(二) 因病致贫、返贫扶贫难度极大	50
(三) 产业扶贫缺乏可持续性	51
(四) “思想贫困”根深蒂固	52
五、内蒙古自治区精准扶贫、精准脱贫与巩固提升的思路	55
第三章 宁夏回族自治区扶贫进展报告	57
一、2016 年宁夏回族自治区贫困变化情况	58
(一) 经济发展概况	58
(二) 贫困变化情况	60
二、2016 年宁夏回族自治区精准扶贫的主要政策和手段	67
(一) 精准扶贫体系	67
(二) 精准脱贫路径	73
(三) 精准扶贫主要手段	76
三、2016 年宁夏回族自治区脱贫人口的分布与特征	80
(一) 脱贫人口的分布	80
(二) 脱贫人口的特征	80

四、2016 年宁夏回族自治区未脱贫人口的分布与原因	80
(一) 未脱贫人口的分布	80
(二) 2016 年宁夏回族自治区未脱贫人口的原因	82
五、宁夏回族自治区精准扶贫、精准脱贫与巩固提升的思路	84
(一) 坚持发展特色产业, 建立脱贫产业扶持平台	84
(二) 扎实推进金融扶贫, 建立金融扶贫示范区	85
(三) 扶贫与扶志相结合, 增强贫困人口发展能力	85
(四) 提高公共服务水平, 推进区域整体发展	86
六、典型案例: “蔡川模式” ——邮储银行宁夏分行在固原蔡川村的金融精准扶贫实践	87
(一) “蔡川模式” 的主要做法	87
(二) “蔡川模式” 取得的成效	90
(三) “蔡川模式” 的几点启示	91
 第四章 新疆维吾尔自治区扶贫进展报告	93
一、2016 年新疆维吾尔自治区贫困变化情况	94
(一) 地方经济取得较快增长	94
(二) 农牧民收入大幅提高	95
(三) 居民储蓄存款快速增加	98
(四) 地方财政收支均保持高速增长	99
(五) 脱贫攻坚取得重大进展 贫困发生率大幅下降	101
二、2016 年新疆维吾尔自治区精准扶贫的主要政策与手段	103
(一) 根据中央的决策与部署, 制定了全区脱贫攻坚方略	103
(二) 确立了“以片为主, 点线并举”的脱贫攻坚空间推进战略	105
(三) 整合扶贫资源, 形成专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、援疆扶贫“四位一体”的扶贫机制	107
(四) 制定实施方案, 开展“十大专项行动”	108
(五) 财政、金融先行, 全面构建扶贫政策支持体系	112
三、2016 年新疆维吾尔自治区脱贫人口的分布与特征	113
(一) 2016 年新疆脱贫人口的分布	113
(二) 2016 年新疆脱贫人口的分布特征	115

四、2016年新疆维吾尔自治区未脱贫人口的分布及原因	116
(一) 未脱贫人口分布	116
(二) 未脱贫原因	118
五、新疆维吾尔自治区精准扶贫、精准脱贫与巩固提升的思路	121
(一) 强化顶层设计	121
(二) 加大区内外资金对扶贫攻坚投入	121
(三) 加快产业发展	122
(四) 强化转移就业在脱贫攻坚中的作用	122
六、典型案例	123
(一) 叶城县:发展庭院经济,助力脱贫攻坚	123
(二) 阿图什市:土地整治,拓展出发展空间	126
第五章 西藏自治区扶贫进展报告	129
一、2016年西藏自治区贫困变化情况	130
(一) 西藏自治区经济运行情况	130
(二) 2016年西藏自治区减贫情况	132
二、2016年西藏自治区精准扶贫的主要政策与手段	136
(一) 西藏自治区扶贫政策	137
(二) 西藏自治区扶贫手段	138
三、2016年西藏自治区脱贫人口的分布与特征	145
(一) 2016年西藏自治区脱贫摘帽县考核基本情况	145
(二) 2016年西藏自治区脱贫摘帽县脱贫人口情况	146
(三) 2016年西藏自治区贫困县成功摘帽的原因	147
四、2016年西藏自治区贫困人口未脱贫原因分析	149
(一) 贫困户主动脱贫意识差,发展意识不强	149
(二) 生存环境恶劣,自然条件难以改变	150
(三) 经济总体水平较低,产业结构过渡不合理	150
(四) 社会参与度不高,结对帮扶意识存在偏差	150
(五) 致贫因素复杂化,致贫原因叠加	151
五、西藏自治区精准扶贫、精准脱贫与巩固提升的几点建议	151
(一) 凝聚共识,加强社会文明和现代性建设	152
(二) 瞻前顾后,加强脱贫攻坚的稳固性和可持续性	152

(三) 全员参与, 多轮驱动构建大的扶贫格局	153
(四) 先难后易, 坚持可持续发展	154
(五) 治边稳藏, 安民富民	154
第六章 广西壮族自治区扶贫进展报告	157
一、2016 年广西壮族自治区贫困变化情况	157
(一) 2016 年广西壮族自治区主要经济指标变化	157
(二) 2016 年广西壮族自治区减贫情况	160
二、2016 年广西壮族自治区精准扶贫的主要政策与手段	162
(一) 2016 年广西扶贫的主要政策	163
(二) 2016 年广西扶贫工作主要成果	170
三、2016 年广西壮族自治区脱贫人口的分布与特征	172
(一) 广西壮族自治区 2016 年度脱贫人口分布	173
(二) 2016 年广西脱贫人口的分布特征	180
四、2016 年广西壮族自治区未脱贫人口的分布与原因	182
(一) 2016 年广西壮族自治区未脱贫人口的分布	182
(二) 2016 年广西壮族自治区未脱贫人口特征与原因	188
五、广西壮族自治区精准扶贫、精准脱贫与巩固提升的思路	191
(一) 积极改革创新, 着力推动扶贫产业大发展	192
(二) 加快推进易地扶贫搬迁, 着力加强后续发展扶持	192
(三) 加快推进培训就业创业, 着力促进贫困人口有效增收	193
(四) 实施贫困村提升工程, 花大力气补齐贫困村脱贫摘帽短板	193
(五) 强化政策扶持, 下大功夫建立和发展贫困村集体经济	194
(六) 加大扶贫资金投入, 着力强化资金使用监管	195
(七) 调整完善脱贫摘帽标准, 确保从严从稳精准脱贫	195
(八) 凝聚社会各界力量, 合力推动脱贫攻坚	196
六、典型案例	196
(一) 陆川县脱贫攻坚实现摘帽	196
(二) 合山市脱贫摘帽	197
(三) 邕宁区脱贫攻坚摘帽	199

第七章 贵州省扶贫进展报告	201
一、2016 年贵州省贫困变化情况	201
(一) 人口发展与民族分布	201
(二) 经济发展情况	204
(三) 贵州居民收入和支出情况	206
(四) 贵州贫困变化情况	208
二、2016 年贵州省精准扶贫的主要政策和手段	213
(一) “三变”改革成效明显	214
(二) 强力推进“大扶贫”战略行动	214
(三) 坚持以人民为中心的发展思想, 全力保障改善民生	216
三、2016 年贵州省脱贫人口的分布与特征	217
(一) 集中连片特困地区脱贫人口的分布与特征	217
(二) 各市(州)脱贫人口的分布与特征	217
四、2016 年贵州省未脱贫人口的分布与特征	220
五、贵州省精准扶贫、精准脱贫与巩固提升的思路	224
(一) 走可持续脱贫致富之路	224
(二) 以红色文化助推扶贫攻坚	225
(三) 深入推进、开展健康扶贫工程	226
(四) 开展劳务输出扶贫措施	226
(五) 开展精准扶贫学生资助, 深化教育扶贫措施	227
(六) 开展生态扶贫	227
六、典型案例	228
(一) 盘州市贾西村创新“四机制”破解深度贫困难题	228
(二) 铜仁市贫困村提升工程	231
第八章 青海省扶贫进展报告	233
一、2016 年青海省贫困变化情况	233
(一) 脱贫目标如期完成	234
(二) 扶贫资金大幅增长	234
(三) 脱贫攻坚重点工程成效显著	234
二、2016 年青海省精准扶贫的主要政策与手段	236
(一) 坚持着眼长远, 统筹谋划部署	236

(二) 强化脱贫攻坚的组织领导	237
(三) 全面构建精准扶贫政策体系	238
(四) 切实打牢精准脱贫基础	238
(五) 推进“八个一批”行动计划	239
(六) 补齐短板、提升水平，着力破除贫困地区发展瓶颈制约	241
(七) 强化认识、增能强技，着力强化扶贫干部“能担当”	241
(八) 深化扶贫攻坚工作机制创新	241
(九) 健全制度、强化宣传，着力营造脱贫攻坚“大氛围”	243
三、2016年青海省脱贫人口的分布	244
四、2016年青海省未脱贫人口的分布与原因	245
(一) 未脱贫人口分布	245
(二) 面临困难	247
(三) 存在问题	248
(四) 以海东为例	248
五、青海省精准扶贫、精准脱贫与巩固提升的思路	249
(一) 细化2017年脱贫攻坚的目标和任务	249
(二) 清醒认识存在的突出问题	249
(三) 强化组织实施	250
(四) 创新体制机制	251
六、青海脱贫攻坚典型案例	254
(一) 青海大力发展“拉面脱贫产业”助推脱贫攻坚	254
(二) 青海玉树州通过攻克重大传染病和地方病助推脱贫攻坚 ...	258

第九章	云南省扶贫进展报告	263
一、	2016 年云南省贫困变化情况	264
(一)	2016 年云南省经济社会发展概况	264
(二)	2016 年云南省贫困变化总体状况	264
(三)	2016 年云南省贫困地区农民收支状况	265
二、	2016 年云南省精准扶贫的主要政策与手段	267
(一)	2016 年云南省精准扶贫的主要政策	267
(二)	扶贫资金	272

(三) 主要手段	275
三、2016 年云南省脱贫人口的分布与特征	278
(一) 2016 年贫困县退出计划	278
(二) 2016 年云南省各州(市) 贫困变化状况	279
(三) 2016 年云南省贫困县脱贫摘帽特征	285
四、2016 年云南省未脱贫人口的分布与原因	286
(一) 2016 年云南省未脱贫人口分布及特征	286
(二) 2016 年云南省未脱贫人口原因	288
五、云南省精准扶贫、精准脱贫与巩固提升的思路	291
(一) 总体思路	291
(二) 具体策略	292
(三) 保障机制	295
六、典型案例: 东西部协作和对口支援的典型模式——沪滇协作	297
(一) 东西部协作与对口支援的背景	297
(二) 沪滇合作的主要举措及成效	298
(三) 进一步推动沪滇扶贫协作的对策与思考	302
(四) 案例启示与经验推广	303
参考文献	305