

# 民族地区深度贫困现状及治理路径研究<sup>\*</sup>

——以“三区三州”为例

李俊杰 耿新

深度贫困地区是当前扶贫攻坚的重中之重和最难啃的硬骨头,习近平“破解深度贫困”思想的提出对新时代脱贫攻坚具有重要的理论价值和现实指导意义。“三区三州”是国家层面的深度贫困地区,贫困面广、贫困发生率高、区域发展位次差、人均生活水平低,且对扶贫政策有高度依赖性。深度贫困产生的原因在于薄弱的基础设施、脆弱的自然资本、封闭的文化观念、低层次的市场化水平和特殊的政策规划限制。破解“三区三州”深度贫困必须坚持区域协调发展战略,实施专项扶贫规划,提升扶贫政策的效应,充分发挥宗教文化在扶贫中的“正能量”,加大扶贫资金投入,加大内生动力培育。

关键词:习近平“破解深度贫困”思想 深度贫困 “三区三州” 精准脱贫

作者李俊杰,中南民族大学经济学院教授;耿新,中南民族大学经济学院副研究员。地址:武汉市,邮编 430074。

人类社会产生以来,从未停止过与贫困斗争的脚步,人类社会的发展史可以看作一部从落后、愚昧走向繁荣、文明的反贫困史。<sup>①</sup>党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把扶贫开发工作提升至治国理政新高度。2017年6月,习近平指出,“脱贫攻坚工作进入目前阶段,要重点研究解决深度贫困问题”,<sup>②</sup>提出了“破解深度贫困”思想;11月,中办、国办联合下发《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》,全面吹响了决战深度贫困的集结号。

## 一、习近平“破解深度贫困”思想的形成过程和理论意涵

习近平“破解深度贫困”思想的形成既丰富和发展了经典贫困理论和马克思主义贫困观,又坚持了矛盾论和实践论相统一,促进了马克思主义贫困观的中国化进程。

### (一)习近平“破解深度贫困”思想是经典贫困理论的新发展

贫困最早被界定为人口贫困、收入贫困,随后,代际贫困、多维贫困、空间贫困、能力贫困等

<sup>\*</sup> 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“民族地区特殊类型贫困与反贫困研究”(项目编号:13JZD026)的阶段性研究成果。

<sup>①</sup> 参见刘义圣、许彩玲:《习近平反贫困思想及对发展中国家的理论借鉴》,《东南学术》2016年第2期。

<sup>②</sup> 习近平:《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》,《求是》2017年第9期。

概念相继出现,制度限制、权力剥夺、环境脆弱等既是贫困成因也是不同表现类型。习近平“破解深度贫困”思想是经典贫困理论的新发展。深度贫困的本质是绝对贫困,是指个体长期处于要素资源短缺或环境极度恶劣的状态。<sup>①</sup> 深度贫困的特点主要是:(1)贫困持续时间长,脱贫难度大,而且存在代际传递的可能。(2)突出表现是绝对贫困,致贫原因极其复杂且相互交织。因病致贫、因灾或因市场风险返贫、因老致贫是深度贫困的主要成因,贫困人口的人力资本、社会资本的水平低下。(3)深度贫困具有区域性特征。与分散性的个体贫困的差别在于深度贫困表现为不同规模群体性、整体性的福利缺失,习近平“破解深度贫困”思想指出民族地区位列贫困高发区,“三区三州”是国家层面的深度贫困地区。<sup>②</sup>

### (二)习近平“破解深度贫困”思想是马克思主义贫困观中国化的新实践

《资本论》中有62处论述“贫困”,马克思主要从制度层面剖析了资本主义贫困的本质,认为贫困实质起源于私有制,是制度本身产生了贫困。我国的扶贫理论从追求公平的救济式扶贫到促进区域发展、能力提升的开发式扶贫,再到从国家发展战略、推动全面建成小康的精准扶贫,都是以马克思主义贫困观为指导的。习近平“破解深度贫困”思想是立足于中国国情的反贫困实践,是对实践经验和理性认识的进一步升华,也是在更宽广的视角下研究和运用中彰显马克思主义政治经济学时代特色的。<sup>③</sup>

习近平“破解深度贫困”思想是对马克思主义贫困观的继承与发展,具有较强的理论性和现实价值。20世纪80—90年代,他提出了欠发达地区摆脱贫困的宁德定理,即“因地制宜,弱鸟先飞,精准发力,滴水穿石”,<sup>④</sup>写就了中国版脱贫经济学;90年代,通过建立扶贫协作发展基金、市县结对帮扶、互派挂职干部等工作,开创了对口扶贫的“闽宁模式”;2012年在河北省阜平县提出“两个重中之重”、科学扶贫、内生动力等思想;2013年,在湘西州首倡“精准扶贫”战略;2014年提出精细化管理、精确化配置、精准化扶持等思想;<sup>⑤</sup>2015年11月,习近平总书记系统地提出“六个精准”、“五个一批”、“四个问题”等精准扶贫战略思想。在2015减贫与发展高层论坛上,习近平深情地说:“扶贫始终是我工作的一个重要内容,我花的精力最多。”<sup>⑥</sup>党的十九大报告提出:“重点攻克深度贫困地区脱贫任务,确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫。”<sup>⑦</sup>习近平“破解深度贫困”思想为推进深度贫困地区脱贫攻坚提供了根本遵循,标志着精准扶贫工作进入新时代。

### (三)习近平“破解深度贫困”思想是矛盾论和实践论的新体现

距离全面建成小康社会仅剩3年时间,现有贫困人口大多集中在深度贫困地区。深度贫困地区自然条件、经济发展、公共服务、民生水平等较差,具有区域性、整体性、集中性特征,是

① 参见张丽君、吴本健、王飞、马博等:《中国少数民族地区扶贫进展报告》,中国经济出版社2017年版,第15页。

② 参见《新闻办就“互联网+”社会扶贫情况举行发布会》,中国政府网, [http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/05/content\\_5208131.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/05/content_5208131.htm), 2017年7月5日。

③ 参见胡联、王娜、汪三贵:《精准扶贫的理论创新——基于马克思主义政治经济学视角》,《财贸研究》2017年第7期。

④ 参见习近平:《摆脱贫困》,福建人民出版社2014年版。

⑤ 参见《世界减贫事业的“中国方案”——习近平总书记精准扶贫精准脱贫战略思想引领脱贫攻坚》,光明网, [http://theory.gmw.cn/2017-06/13/content\\_24771151\\_3.htm](http://theory.gmw.cn/2017-06/13/content_24771151_3.htm), 2017年6月13日。

⑥ 《不忘初心,坚决打赢脱贫攻坚这场硬仗》,新华网, [http://news.xinhuanet.com/comments/2016-07/20/c\\_1119246193.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2016-07/20/c_1119246193.htm), 2016年7月20日。

⑦ 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第48页。

贫中之贫、困中之困，也是减贫的难中之难、坚中之坚，必须通过精准扶贫、精准脱贫的深入实践才能打赢脱贫攻坚战。习近平“破解深度贫困”思想聚焦了主要矛盾和矛盾的主要方面，体现了马克思主义矛盾论和实践论的统一，体现了民族因素和区域因素相结合的习近平新时代民族工作思想。

## 二、“三区三州”深度贫困现状、表现及特征

深度贫困地区在国家层面主要指“三区三州”，即西藏、四省藏区、南疆四地州；凉山彝族自治州、怒江傈僳族自治州、临夏回族自治州。“三区三州”共有 24 个市州、209 个县，总面积 289.97 万平方公里，占全国国土面积的 30.2%；人口 2587 万，占全国总人口的 1.9%，其中少数民族人口 1963.14 万，占人口总量的 75.88%。2016 年底，“三区三州”共有建档立卡贫困人口 318.54 万人，占全国贫困人口总量的 8.2%，贫困发生率约为 16.69%，相当于全国平均水平的 3.7 倍。<sup>①</sup>“三区三州”全部是民族地区，集自然灾害频发区、边境地区、生态脆弱与资源保护区、连片特困地区等于一体，又是我国重要的农牧交错带、宗教传承地、文化富集区和开放前沿阵地，贫困程度深、贫困面广、致贫因素复杂、扶贫成本高、脱贫难度大，是脱贫攻坚的短板，是十分典型的特殊类型贫困地区。

精准识别是精准脱贫的前提。“贫有千种、困有百样”，“三区三州”致贫原因更复杂，贫困持续时间长，脱贫难度更大，精准识别深度贫困现状与成因的任务更重、更迫切。

表 1 深度贫困地区的类型与特点

类 型	分布区域	贫困表现	贫困发生率
连片深度贫困地区	三区(西藏、四省藏区、南疆四地州)、三州(凉山州、怒江州、临夏州)	生存环境恶劣、致贫原因复杂、基础设施和公共服务缺口大	20%左右
深度贫困县	分布在 14 个省区	县均贫困人口 3 万人	23%左右
建档立卡贫困村	12.8 万个	基础设施和公共服务严重滞后，村两委班子能力普遍不强，村集体经济弱，无人管事、无人干事、无钱办事现象突出	60%左右

数据来源：习近平：《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》，《求是》2017 年第 9 期。

### (一) 贫困面广，脱贫难度大

从贫困规模来看，2016 年“三区”贫困人口规模仍有 175 万，占 14 个片区贫困人口(2182 万人)的 8%，占全国农村地区贫困人口(4533 万人)的 3.86%。“三区”中，西藏贫困发生率最高，为 13.2%；在 24 个市州中，怒江州贫困发生率最高，为 30.02%；在 209 个县中，云南省怒江州的福贡县贫困发生率最高，为 34.8%，<sup>②</sup>三者分别是全国平均水平的 2.93 倍、6.67 倍和 7.73 倍。如表 2 所示，从减贫人口来看，全部片区 2016 年较 2015 年减贫率为 24.1%，“三区”减贫率为 22.6%，比全部片区低 1.5 个百分点，这些数据说明“三区三州”扶贫现状仍然不容乐观。

① ② 参见全国政协调研组：《“三区三州”精准扶贫的问题和建议》，《减贫与发展研究》2017 年第 2 期。

## (二) 贫困发生率居高不下, 贫困类聚

2016年, 西藏(13.2%)、四省藏区(12.7%)、新疆三地州(12.7%)的贫困发生率在14个片区中分别高达第三位和第四位(并列), 贫困发生率仅低于乌蒙山区(13.5%)、吕梁山区(13.4%), 可见, “三区”的贫困发生率显著高于全国农村贫困发生率(4.5%)和全部片区贫困发生率(10.5%),<sup>①</sup> 贫困问题更为突出和顽固, 属于贫中之贫。

表2 2016年“三区”农村贫困人口变动及片区对比情况 单位:万人;%

地 区	贫困人口			贫困发生率	
	数 量	比上年下降	下降降幅	水 平	比上年降幅
全国农村	4335	1240	22.2	4.5	1.2
全部片区	2182	693	24.1	10.5	3.4
西 藏	34	14	28.9	13.2	5.4
四省藏区	68	20	22.9	12.7	3.8
新疆三地州	73	17	19.1	12.7	3

数据来源:国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2017》。根据国家统计局数据, 实际仅计算新疆三地州, 不包括阿克苏地区。

为了更好地分析“三区”与其他片区的贫困水平差异, 本文用快速聚类法对2016年14个片区农村贫困发生率进行聚类分析, 结果表明:  $F=85.931$ ,  $Sig=0.000$ , 整体聚类效果较好。基于分项评分差异, 将14个片区聚类成四种类型贫困(见表3), “三区”均属于I类贫困, 主要是因为经济社会发展落后、生态环境特殊且脆弱、贫困人口素质低且能力差等多重原因, 而西藏的宗教文化对贫困人口的影响尤其突出。

表3 “三区”贫困水平的分类及特征

类 别	片 区	特 征
I类贫困	乌蒙山区、吕梁山区、西藏、四省藏区、新疆三地州、六盘山区	经济社会发展落后、生态环境特殊且脆弱、贫困发生率高、贫困程度深、贫困人口多、贫困人口素质低且能力差
II类贫困	武陵山区、秦巴山区、大兴安岭南麓山区	经济社会发展落后、生态环境脆弱、贫困发生率高、贫困面大、贫困人口多、贫困人口素质较低
III类贫困	滇西边境地区、滇黔桂石漠化区、燕山—太行山区	经济社会发展相对落后、贫困发生率较高、贫困人口规模大
IV类贫困	大别山区、罗霄山区	经济社会发展相对落后、贫困发生率较高、贫困人口规模较大

## (三) 区域发展劣势明显, 发展位次较差

本文运用主成分分析法, 构建了由5个一级指标(经济发展、社会保障、生活质量、科教文

<sup>①</sup> 参见国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2017》, 中国统计出版社2017年版。

卫、资源环境)、31个二级指标的自治州发展评价体系。进而测算各自治州综合评估价值,并按分值高低排序对比。<sup>①</sup>从表4可见,2015年度,凉山州有一定的相对优势,但存在综合发展不稳定的因素,怒江州相对劣势明显,临夏州绝对劣势突出;“三区”中的阿坝、甘孜、海南、海北、黄南、玉树、甘南、果洛、克孜勒苏等自治州处于劣势区域。

表4 2015年自治州综合发展水平的区域分类及特征

类别	自治州	特征
I类区域 (绝对劣势)	甘南、临夏、果洛、克孜勒苏	自然资源和地理劣势极为明显,发展速度较为落后,且后续发展的制约因素明显
II类区域 (相对劣势)	阿坝、甘孜、怒江、海南、海北、黄南、玉树、伊犁	区位和地理劣势明显,发展基础较差,发展速度较慢,发展潜力一般
III类区域 (相对优势)	湘西、凉山、黔东南、黔西南、西双版纳、德宏、楚雄、文山、博州	相比于落后民族地区而言,区位优势 and 自然资源优势较为明显,发展前景比较好。
IV类区域 (绝对优势)	延边、恩施、黔南、迪庆、大理、红河、海西、巴州、昌吉	经济发展较好,区位优势明显,资源丰富、政策支持优势明显

资料来源:国家民委科研项目“‘十二五’期间我国民族自治州发展评估与同步小康研究”(项目编号:2015-GM-233)研究成果。

从综合评估价值和发展排名上来看(见表5),“十二五”期间“三州”在全国30个自治州排名中,总体处于中下游,2015年凉山州排名第14名,怒江州排名第25名,临夏州排名第29名。2012年,怒江州综合评价得分垫底。

表5 “十二五”期间“三州”综合评价排名及位次变化

自治州	2010年		2012年		2015年		位次变化说明
	评价得分	排名	评价得分	排名	评价得分	排名	
凉山州	35.92	14	34.28	17	64.54	14	处于中游,变化不大
怒江州	32.57	18	10.10	30	31.17	25	下降态势明显
临夏州	16.50	28	16.01	27	13.38	29	末位显著

资料来源:国家民委科研项目“‘十二五’期间我国民族自治州发展评估与同步小康研究”(项目编号:2015-GM-233)研究成果。

#### (四)人均可支配收入和消费支出低

从2016年人均可支配收入来看(见表6),西藏、四省藏区、新疆三地州分别为9094元、7288元、7868元,分别为全国平均水平(12,363元)的73.56%、58.95%、63.64%;临夏州(5680元)、凉山州(10,638元)、怒江州(5299元)分别为全国的45.9%、86%、42.9%,远低于全国平均水平。

从2016年人均消费支出来看,西藏、四省藏区、新疆三地州分别为6070元、6186元、5512元,分别比14个片区的总体水平(7273元)低1203元、1087元、1761元,远低于全国农村平均

<sup>①</sup> 具体研究方法参见李俊杰、朴永日:《民族自治州发展水平评估及比较研究》,《西南民族大学学报》2013年第4期。

水平(10,130元),在14个片区中分别排名倒数1—3位。

表6 2016年“三区三州”农村居民人均可支配收入和人均消费情况 单位:元;%

地区	人均可支配收入	名义增长	人均消费	名义增长
全国农村	12363	8.2	10130	9.8
全部片区	8348	10.9	7273	10.7
西藏	9094	10.3	6070	8.8
四省藏区	7288	12.9	6186	13.8
新疆三地州	7868	11.6	5512	5.8
临夏州	5680	8.3	5079	6.5
凉山州	10368	10	8036	8.8
怒江州	5299	10.6	—	—

数据来源:国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2017》;2015年和2016年各地《国民经济和社会发展统计公报》、《政府工作报告》;“—”表示数据缺失。

#### (五)对扶贫政策具有高依赖性

2015年7—8月,笔者赴西藏和四省藏区调研发现,2014年藏区被调查农牧民人均收入为4030.41元,比全国农村居民低5861.59元;收入构成排在前两位的分别是务工收入(占66.2%)、户均补贴收入(占16.3%),而经营性收入比例为13.97%,比例很低。不少农牧民每年可获得几百至上万元的“计划生育金”、“低保金”、“退耕还林补贴”、“草原奖补”、“农业补贴”、“春节政府慰问金”等各类补贴。这成为贫困户一笔重要的收入来源,一定程度上可以缓解其贫困。高寒藏区农牧民对扶贫政策的依赖行为、心理与其收入呈显著正相关关系,强化贫困户对扶贫政策的依赖行为与依赖心理有利于脱贫进展。<sup>①</sup>

### 三、“三区三州”深度贫困成因分析

由于自然、地理、文化、历史、政策等多重因素影响,“三区三州”基础设施薄弱、自然资本脆弱、文化观念落后、市场化程度低,以及国家政策规划的限制,是导致深度贫困的主要原因。

#### (一)薄弱的基础设施导致特殊的资本贫困

特殊的地质地貌及气候环境导致“三区三州”各类基础设施建设成本高、施工难度大、使用寿命短,不利于当地形成系统完善的基础设施体系,严重影响了群众的正常生产生活,削弱了其脱贫的能力和水平。

1. 农户住房和家庭设施滞后。“三区三州”地处西部高原高山地带,区位偏远,交通、电力、通讯等基础设施落后成为制约发展的瓶颈。从2016年农村农户住房和家庭设施对比来看(见表7),西藏总体情况最差,使用管道供水的户比重、使用经过净化处理自来水的户比重、饮水无困难的户比重、独用厕所的户比重等指标均低于全部片区水平。西藏、四省藏区、南疆三地州分别有25%、18.6%、10%的农户饮水有困难。从分项指标来看,四省藏区、南疆三地州居住竹草土坯房的户比重分别为9.4%、10.0%,比全国贫困地区分别高4.9和5.5个百分点。西藏、四省藏区使用经过净化处理自来水的户比重分别比全国贫困地区低15个和14.3个

<sup>①</sup> 参见李波、刘丽娜、李俊杰:《藏区农村反贫困政策依赖性研究:基于分位数回归模型的经验分析》,《中央民族大学学报》2017年第5期。

百分点,独用厕所的户比重分别比全国贫困地区低 23 个百分点和 14.4 个百分点。

2. 基本公共服务落后,有效供给不足。“三区三州”严酷的自然条件与落后的基础设施,造成当地教育、卫生资源与公共服务严重短缺。虽然学校条件在改善,免费教育的年限在延长,医院保障水平在提高,但缺教师、缺医生仍是这些地区面临的共同难题和突出短板。<sup>①</sup>如 2015 年西藏教育各项指标均低于全国水平:小学入学率 98.94%(全国为 99.88%)、初中毛入学率 96.24%(全国为 104%)、高中阶段毛入学率 74.47%(全国为 87%)、高等教育毛入学率 29.45%(全国为 40%),学前教育毛入园率 61.49%(全国为 75%)。<sup>②</sup> 贫困农牧民家庭的部分收入是小孩子放牛、放羊、挖虫草、捡贝母挣来的,孩子上学后不仅少了这笔收入,还要承担其教育成本,增加了家庭负担,因此影响了父母送孩子上学的积极性。另外,由于居住分散,上学路程远,不少地区学校教学质量和办学水平不高,缺乏教育设施设备,教师队伍水平不高,使得不少普通群众更看重寺院教育给他们带来收入与声誉的提升。教育基础的落后和软硬件环境交叉制约,使得藏区学生普遍入学难、辍学易、留不住,导致了人力资源素质偏低、人力资本不足。“三区三州”非常缺乏熟悉环境、掌握地方语言文化、具备良好的知识结构体系及综合素质较高的人才队伍。

表 7 2016 年“三区”农村农户住房和家庭设施及片区对比状况 单位:%

片区名称	居住竹草土坯房的户比重	使用管道供水的户比重	使用经过净化处理自来水的户比重	饮水无困难的户比重	独用厕所的户比重	炊用柴草的户比重
全国贫困地区 <sup>③</sup>	4.5	67.4	40.8	87.9	94.2	51.4
西藏	1.7	48.9	25.8	75.0	71.2	54.7
四省藏区	9.4	67.5	26.5	81.4	79.8	49.4
南疆三地州	10.0	92.1	86.4	90.0	98.9	58.4

数据来源:国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告 2017》。

## (二) 自然资本制约导致特殊的生态贫困

尽管学界对“地理环境决定论”持不同意见,但事实是贫困群众大多居住在自然资本匮乏与环境恶劣的高寒地区、深石山区,<sup>④</sup> 贫困地理环境的空间分布特征明显。<sup>⑤</sup> 典型的空间区位决定了特殊的生态环境,而特殊的生态环境又直接制约着贫困户的生产生活方式,形成了特殊的生态贫困。

<sup>①</sup> 参见全国政协调研组:《“三区三州”精准扶贫的问题和建议》,《减贫与发展研究》2017 年第 2 期。

<sup>②</sup> 参见黎华玲:《新西藏建设 50 年,青壮年文盲率降至新低》,青年网, [http://news.youth.cn/gn/201512/t20151215\\_7422301.htm](http://news.youth.cn/gn/201512/t20151215_7422301.htm), 2016 年 12 月 15 日;《中国教育概况——2015 年全国教育事业发展情况》,中国政府网, [http://www.gov.cn/shuju/2016-12/19/content\\_5149958.htm#allContent](http://www.gov.cn/shuju/2016-12/19/content_5149958.htm#allContent), 2016 年 12 月 19 日。

<sup>③</sup> 全国贫困地区:包括集中连片特困地区和片区外的国家扶贫开发工作重点县,共 832 个县。其中集中连片特困地区覆盖 680 个县,国家扶贫开发重点工作县共计 592 个,集中连片特困地区包含 440 个国家扶贫开发工作重点县。

<sup>④</sup> 参见国务院扶贫办:《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)中期评估政策报告》,国务院扶贫办网站, [http://www.cpad.gov.cn/art/2006/11/20/art\\_56\\_20509.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2006/11/20/art_56_20509.html), 2006 年 11 月 20 日。

<sup>⑤</sup> 参见曲玮、涂勤、牛叔文:《贫困与地理环境关系的相关研究述评》,《甘肃社会科学》2010 年第 1 期;汪晓文、何明辉、李玉洁:《基于空间贫困视角的扶贫模式再选择——以甘肃为例》,《甘肃社会科学》2012 年第 6 期。

“三区三州”大部分是我国的边疆地区、生态脆弱区、主体功能区。南疆四地州地处西北边陲,位于塔克拉玛干沙漠西南边缘,戈壁沙漠和山地居多,严重缺水,土地荒漠化严重。<sup>①</sup>西藏和四省藏区地广人稀,高寒缺氧,无霜期短,大部分地区年积雪期超过6个月,人居条件恶劣,交通不便,地域相对封闭,资源缺乏、土地贫瘠、生态脆弱、灾害频繁。恶劣的自然环境是导致农牧民贫困的根本原因,脆弱的生态环境直接制约了产业开发与发展;加之自然灾害频发,产业基础十分薄弱,可利用资源少,开发难度大,贫困户只能靠天吃饭,收入低且来源单一。恶劣的人居生存环境对群众的身体健康造成威胁,高原性疾病、慢性病及包虫病等发病率高,给贫困家庭造成巨大的经济负担,阻碍了贫困户脱贫,因病致贫成为主要致贫原因。陷入深度贫困的百姓有着强烈的致富愿望,但无序开发资源会造成水源枯竭、植被退化、水土流失加剧、土地贫瘠化。为了脱贫致富,不得不再次毁林,扩大耕种,这似乎成了生态致贫的死循环。

### (三)封闭的文化观念导致特殊的顽固性贫困

以往扶贫理念以物质供给为特征,忽视对接贫困群体的文化要素,常常导致简单的“给予—获取”的扶贫悖论。实现可持续性脱贫,须改变这些群体的贫困观、发展观,使其逐渐与现代的致富观接轨。

1. 文化贫困。深度贫困地区交通相对封闭,形成了自给自足的小农经济,与现代市场经济相脱节。“三区三州”文盲半文盲比例高,有的群众不会讲国家通用语言,通过“圈内”交往的文化不断加强,塑造着贫困户的基本特点和特征,并代际相传。文化的落后使贫困户对贫困本身和扶贫政策缺乏认知能力,缺乏脱贫的内生动力,自我脱贫意识不强。“三区三州”有的地方自然条件并非十分恶劣,但由于长期接受各种援助,“等靠要”思想严重。此外,“三区三州”贫困户理财意识弱。长期以来,宗教文化、寺院教育向广大群众灌输“今世受苦,来世快乐”,“人生苦海无边”等思想,许多群众耗费大量人力、物力、财力敬贡神佛,家庭储蓄增加十分困难。近年来,不少农牧民以采挖虫草获得了较高收益,但缺乏理财观念,认为有来年的虫草收益作后盾,往往一年的收益在当年全部花光,然后靠民间借贷的方式维持生计。解决贫困问题不能靠简单的说教,而应从深层次处理好少数民族传统文化与现代市场经济的对接问题。

2. 宗教影响。“三区三州”大部分少数民族群众有宗教信仰。如青海玉树州现有僧尼23,147人,占全州人口总数的5.7%。<sup>②</sup>宗教对农牧民习俗和生活方式影响十分明显:一是宗教影响着居民的思想意识和生产方式。受宗教文化戒杀生的影响,“惜杀惜售惜卖”,“不杀生”,“小富即安”,“不看今生,只求来世”,“故土难离”等思想普遍存在。牲畜是家庭最耀眼的财富和最直接的储蓄方式,牧民不愿意出售牲畜,以牲畜存栏头数等存量资产论财富的观念造成商品货币率低,发展市场经济的积极性不够。如2015年四川甘孜州各类牲畜期末存栏401.11万头(只),而出栏量97.93万头(只),出栏率仅24.41%。<sup>③</sup>养殖牲畜数量多,存栏量大,但出栏率低,影响到畜牧业发展,直接制约了牧民收入的增加。二是宗教对群众接受现代教育的影响较大。在藏区,有的地方长期的宗教寺院教育导致家长送子女上学的积极性不高,有的适龄儿童辍学到寺院当喇嘛(尼姑)。现代教育的缺失直接导致藏区群众素质普遍偏低,思想意

<sup>①</sup> 参见《关于印发新疆维吾尔自治区南疆四地州片区区域发展与扶贫攻坚“十三五”实施规划的通知》,新疆政府网,<http://www.xinjiang.gov.cn/2017/05/31/141198.html>,2017年5月31日。

<sup>②</sup> 参见全国政协调研组:《“三区三州”精准扶贫的问题和建议》,《减贫与发展研究》2017年第2期。

<sup>③</sup> 参见《甘孜州2015年国民经济和社会发展统计公报》,中国统计信息网,<http://www.tjcn.org/tjgb/23sc/32784.html>,2016年4月15日。



识落后保守,制约了现代教育的普及和发展,直接或间接加剧了贫困。三是宗教深刻影响群众的生活方式。受宗教习俗及传统思想的影响,不少信教群众遇到各种灾害时,请喇嘛念经消灾,家有婚娶、丧葬、添人丁、迁居、出门远行等也要请喇嘛卦示祸福和吉期。有的信教群众生病后并不是前往医院或卫生所就医,而是请喇嘛念经、打卦、跳神,因而耽误了疾病治疗。四是宗教影响着地缘政治。西藏、怒江州、南疆四地州边境线漫长,与十多个国家和地区接壤,直接关系到国家的政治稳定、民族团结、边境安全。面对复杂的国内外形势,贫困问题经常与民族宗教问题、政治问题交织在一起,为一些民族极端分裂分子所利用,通过宗教进行一些渗透和分裂活动,扰乱社会秩序,严重影响稳定与发展。这些特殊的宗教、历史、文化、地缘因素使贫困问题更加复杂多变,导致了特殊的顽固性贫困。

#### (四)较低的市场化水平导致特殊的收入贫困

“三区三州”历史上一直是以农耕畜牧业为主的自给自足的自然经济,生产工具十分落后,生产力水平低下。恶劣闭塞的自然环境以及原始落后的生产生活方式,使广大居民难以适应市场经济的发展步伐,农牧业生产率和农畜产品商品化程度很低。

1. 产业化水平低。“三区三州”的农牧业总体上属于较为传统的农耕游牧生产,现代化、科学化、绿色化的农牧业尚未形成有效规模,农牧业产业化的不足,产业结构较为单一,缺少农业产业化龙头企业,拳头产品、品牌产品较少。农牧业产业化起步晚、水平低、规模小,种养殖业难以形成规模化,除满足自身家庭的食物需求外,拿到市场上销售的农牧产品数量较少,无法有效增加农牧民的收入。农牧民缺少科学的种养殖技术,产品质量不高,加之农畜产品价格波动大,受市场的影响极大;农产品质量无统一标准,市场竞争力不强,影响到稳定增收。

2. 扶贫效益溢出。目前,“三区三州”的产业扶贫主要采用外部市场主体带动产业开发的路径,致富带头人或致富能人的缺乏使得依托本地资源致富的机制难以形成。当大量的扶贫政策和资源供给时,贫困户常因财富观念、自身能力等原因而无法直接享受到扶贫政策,导致扶贫效益溢出。<sup>①</sup>

#### (五)政策规划限制导致特殊的发展贫困

“三区三州”特殊的生态环境需要特殊的政策规划,而特殊的政策规划也决定了特殊的发展方式,导致了特殊贫困类型。“三区三州”绝大部分地区属于禁止开发区和限制开发区。承担着国家生态保护的重要历史使命,决定了“三区三州”经济发展比其他地区要付出更大的代价。如西藏和四省藏区面对日益严重的水土流失和草场退化,现有草场已无法承受现有的牲畜养殖规模,使本就缺少生产就业技能的农牧民,无法利用自然资源或生态产品获得更多的生计来源和收入。此外,在严守生态红线的情况下,“三区三州”还缺乏发展方式转变和产业结构转型升级的基础和能力,使其在执行国家主体功能区规划时,缺乏突破发展的思路,经济发展受到制约,导致了特殊的发展贫困。

## 四、破解深度贫困的政策建议

当前,精准扶贫精准脱贫任务十分繁重,越往后脱贫的骨头最难啃、越往后山头最难攻克,

<sup>①</sup> 参见李小龙:《把深度性贫困的治理作为精准扶贫的重中之重》,光明网, [http://theory.gmw.cn/2017-04/24/content\\_24284434.htm](http://theory.gmw.cn/2017-04/24/content_24284434.htm), 2017年4月24日。

深度贫困地区条件最差、基础最弱、贫困程度最深。作为国家深度贫困主战场，“三区三州”地理区位重要，生态环境特殊，贫困区域面积大，贫困类型特殊且多样化，扶贫脱贫难度大，既需要国家、各省（区）的扶贫合力，又需要以更加精准的手段、切实的措施、详细的规划实施精准脱贫，在帮扶政策、力量、机制上推出加强版、创新版、精准版。

### （一）坚持区域协调发展战略，实施“三区三州”专项扶贫规划

区域协调发展是党的十八届三中全会提出的“五个统筹”之一，十九大报告指出要建立更加有效的区域协调发展新机制。从2011年以来的片区脱贫攻坚来看，区域发展相对差距总体缩小，但发展不平衡现象仍然存在。<sup>①</sup>区域协调发展必须围绕精准扶贫发力：

1. 以实施专项扶贫规划为契机，提升扶贫方式的精准度。2016年7月以来，“三州”共召开三次联席会议，旨在贯彻落实国家发展改革委、国家民委《关于支持四川省凉山彝族自治州云南省怒江傈僳族自治州甘肃省临夏回族自治州加快建设小康社会进程的若干意见》。目前“三区三州”合力精准脱贫还存在行政区划局限和条块分割的壁垒，为此应设立“三区三州”脱贫攻坚投资基金，提高资金保障能力，重点用于贫困区域内基础设施和公共服务。

2. 以区域协调发展为视角，提升扶贫定位的精准度。立足于国家当前区域协调发展战略（西部大开发、一带一路、兴边富民行动等），根据“三区三州”内部资源禀赋的异质性，促进生产要素在地理空间上的高度聚集，精准打造“三区三州”发展的增长极。

3. 以多维贫困为视角，提升扶贫内涵的精准度。深度贫困有其深刻的自然地理和历史原因，是长期历史积淀的产物。从减贫绩效来看，应着力从经济、基础设施、人力资本、市场机制等维度来解决能力、权利、文化等多维贫困问题。<sup>②</sup>

4. 以分类指导为视角，提升扶贫手段的精准度。青藏高原山区，南疆荒漠地区，凉山州、怒江州高山峡谷地区，临夏州干旱农区，各地情况千差万别，既要关照不同地域资源禀赋的差异性，又要识别贫困户致贫原因的差异性，只有弄清楚不同地区深度贫困的异质性，才能提升脱贫手段的精准度。

### （二）利用扶贫政策的依赖性来提升政策效应

深度贫困的重要特点是贫困户的收入仅能维持基本生存水平，无法满足改善居住条件、教育、卫生和文化生活的需要。由于生存性文化的制约，他们无法将资源有效地转化为收入性资产，各种资源收益大多被外部市场力量所捕获，很多收入被各种新型消费所消解。长期以来不断提供的扶贫支持的强度不足以为他们创造跨越收入性贫困陷阱的条件。探索、挖掘能为其产生高强度收入增长的机会成为破解深度贫困的关键。根据前文分析，藏区农牧民对于国家扶贫政策有一定依赖行为，且当前政府的灾害救助、大病救助、危房改造项目、义务教育减免学杂费、产业扶贫到家等扶贫政策为当地农牧民减贫增收带来了显著性成效，但存在遗漏或错置现象，从而降低了扶贫政策的有效受益率。因此，应充分考虑“三区三州”农村贫困人口特殊性，合理调整国家扶贫政策，加大特殊扶贫政策力度，落实差别化扶贫政策，提升扶贫政策效应和有效受益率。

### （三）依法管理宗教事务，充分发挥宗教在扶贫中的“正能量”

在一些地区，宗教信仰已成为群众不可或缺的生活方式，追溯一些贫困户惜杀惜售背后原

<sup>①</sup> 参见肖金成、汪阳红：《“十三五”时期区域协调发展的战略思路》，《光明日报》2015年9月23日。

<sup>②</sup> 参见王君、张琦：《区域发展视角下我国连片特困地区精准扶贫及脱贫的思考》，《中国农业大学学报》2016年第5期。

因,除了宗教文化等非经济因素外,也有保生存、求发展的经济背景。因此,应充分发挥宗教文化和寺院教育的积极作用,以更大动力和条件展开社会教育。各级政府应为“三区三州”精准扶贫和经济发展创造稳定的发展环境,有效抵御境外宗教势力的非法渗透。同时,应提高有宗教信仰的各族群众对中华民族的认同感和归属感,充分发挥宗教文化资源的优势,努力引导宗教界参与精准扶贫和精准脱贫。

#### (四)加大扶贫资金投入,实现资金来源与渠道多元化

1. 继续加大各级财政资金的投入力度,充分发挥财政转移支付导向作用。要进一步加大对“三区三州”精准脱贫的支持力度,加大资金倾斜力度,制定实施特殊的优惠扶持政策和财税优惠政策,进一步使补贴政策差异化、精准化。

2. 继续提高对口援助资金的投入水平。东西部对口扶贫协作结对实现了对“三区三州”的全覆盖,现有结对帮扶和对口支援充分显示了精准扶贫工程的先进性和实效性。因此,继续实施东西部扶贫协作、发达城市对口援助贫困地区,加大各级党政机关、国有企事业单位等定点帮扶的援助投入,扩大援助范围,整合援助资源,充分认识和把握对口援助工作的长期性、群众性、科学性,进一步完善全方位、多层次、宽领域的对口支援工作格局,从而促进经济、文化向均质化方向发展。同时,及时开展对口援助资金使用统计和绩效考核,并将考核结果列为地方党政主要负责人的政绩考核体系中,强化责任落实。

3. 强化引导并规范社会资金参与扶贫开发。一是培育多元社会扶贫主体,综合运用政治、经济、行政、法律、文化和教育等手段。二是政府要积极推动企事业单位投资“三区三州”,发挥它们在扶贫工作中的市场引领作用,有针对性地实施项目建设、人才交流、人员培训、支教支医、科技援助、智力帮扶、经济协作。三是广泛动员个人扶贫,鼓励社会各界人士加入扶贫行列,通过爱心捐赠、志愿服务、结对帮扶等多种形式参与扶贫。

#### (五)加快内生动力培育

一是扶贫先扶志,增强贫困户脱贫信心和意愿。“有光滋养有雨润,终需种子自向天”。深度贫困地区群众应相信依靠自身努力、借助政策优势能够如期实现脱贫。应加强贫困户对贫困的认知、对国家扶贫政策的认知。二是扶贫必扶智,提升贫困户人力资本。文化教育落后是造成“三区三州”贫困的主要原因,并由此形成能力贫困。长期看,需要大力发展教育,阻断贫困的代际传递;短期看,应探索能与这些贫困群体产生对接的文化要素。三是扶贫强机制。应积极发挥乡规民约在精准扶贫中的积极作用,倡导现代生活理念和生活方式。

〔责任编辑 马 骅〕

# 中国少数民族人口分布与变动研究<sup>\*</sup>

——基于1953—2010年人口普查分县数据的分析

高向东 王新贤

本文基于1953—2010年期间六次全国人口普查分县民族人口数据,运用空间自相关分析、香农—威纳指数和地理探测器等方法,对我国少数民族人口的空间分布与变动及其影响因素进行分析。研究发现:近60年里,少数民族人口分布从西、中、东的梯度格局向西、东、中的梯度格局转变;少数民族人口仍高度集中分布在传统区域,但集中程度趋于下降,朝着其他区域扩散。1982年后,向全国迁移扩散的态势愈发显著,东部地区和大中城市已成为少数民族人口的重要集聚地;各地民族多样性持续发展,民族人口形成多个民族多样性中心和次级民族多样性中心,随着民族间交流互动的增强,藏彝、南岭和河西三大民族走廊的地理脉络也更加清晰。从少数民族人口空间分布的影响因素来看,历史因素奠定了我少数民族人口分布的基本格局;自然环境因素对少数民族人口分布的约束作用不容忽视;经济社会因素对少数民族人口的分布有着重要的影响,且随着时间的推移,其对于少数民族人口分布的相对影响呈现较为明显的增强趋势。

关键词:少数民族人口 分布 变动 影响因素

作者高向东,华东师范大学公共管理学院、中国现代城市研究中心教授;王新贤,华东师范大学公共管理学院博士研究生。地址:上海市,邮编200062。

中华人民共和国成立以后,尤其是改革开放以来,随着经济社会的快速发展和城镇化的推进,民族人口流动迁移日趋活跃,加之国家人口政策的调整和民族成份的认定、恢复或更改等因素的叠加影响,传统的民族人口分布格局正在逐渐发生改变。少数民族人口的分布变动对于区域人口的合理布局、社会经济的发展和城镇化的推进都有密切的关系。因而,对少数民族人口的分布及其变动的研究应引起重视。

## 一、文献回顾

少数民族人口分布与变动及其影响因素的探讨一直是民族人口研究的重点问题之一。对民族人口分布的研究最早可以追溯到20世纪30年代,张其昀较早地关注到这一问题。<sup>①</sup>中

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金重大项目“提高户籍人口城镇化率研究”(项目编号:15ZDC035)和国家社科基金重点项目“新生代农民工市民化研究”(项目编号:14AZD027)的阶段性研究成果。

<sup>①</sup> 参见张其昀:《中华民族之地理分布》,《地理学报》1935年第1期。