

2020 年后民族地区 贫困治理的思路与路径研究

郑长德

[摘要]2020 年后民族地区经济欠发达的基本态势没有变化,贫困表现为:绝对贫困与相对贫困并存;农村贫困与乡村贫困并存;多维贫困更突出。2020 年后民族地区贫困治理的基本思路为:贫困治理要解决的主要问题不再是生存问题,而是发展问题和发展成果的共享问题,从区域发展方面要实现经济机会最大化。为此,要通过高速、有效以及可持续的经济增长最大限度地创造就业与发展机会。在贫困治理方面,对于一般的贫困人口,要确保他们能够平等地获得机会,提高他们获得发展机会的能力;对于特殊类型贫困人口,要通过建立和完善城乡一体化的全覆盖、保障程度较高的社会保障,确保他们获得最低经济福利。

[关键词]民族地区;贫困治理;包容性发展

中图分类号:F127.8

文献标识码:A

文章编号:1674-9391(2018)06-0001-10

基金项目:本文得到四川省高等学校创新团队项目“民族地区经济发展问题研究”(项目编号:14TD0048)的资助。

作者简介:郑长德(1962-),男,四川省广元市人,经济学博士,西南民族大学经济学院教授、博士生导师,研究方向:中国少数民族经济、区域经济、金融理论。四川 成都 610041

2010 年以来,按 2010 年农村贫困人口标准,全国农村贫困人口减少了 13521 万人,贫困发生率从 2010 年的 17.2% 下降到 2017 年的 3.1% (图 1),与全国的基本趋势一致,民族地区贫困治理成效显著,民族八省区农村贫困人口从 2010 年的 5040 万人,下降到 2017 年的 1010.86 万人,有 4029.14 万农村贫困人口摆脱

贫困,平均每年减少贫困人口 576 万人,各省区 2010-2017 年农村贫困人口及贫困发生率如表 1。按此进程,到 2020 年现行标准下全国和民族地区农村贫困人口全部脱贫,消除绝对贫困,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,是完全能够实现的。

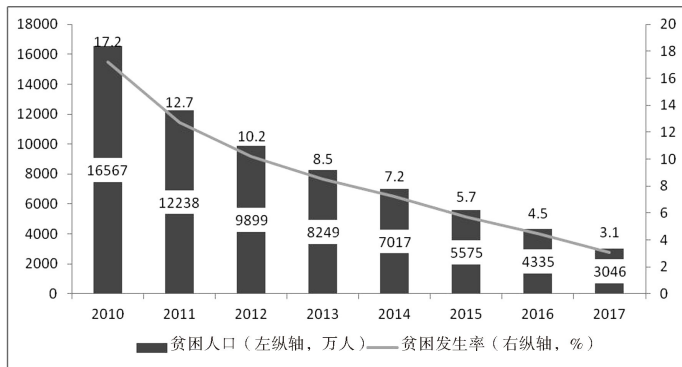


图 1 中国减贫成绩 (2010-2017 年)

资料来源:中国农村贫困监测报告 2016、2017

表 1 2010 - 2017 年民族八省区贫困人口 (万人)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010 - 2017 年贫困人口减少 (万人)
全国	16567	12238	9899	8249	7017	5575	4335	3046	13521
内蒙古	258	160	139	114	98	76	53	37.5	220.5
广西	1012	950	755	634	540	452	341	246	766
贵州	1521	1149	923	745	623	507	402	282	1239
云南	1468	1014	804	661	574	471	373	258	1210
西藏	117	106	85	72	61	48	34	33	84
青海	118	108	82	63	52	42	31	15.2	102.8
宁夏	77	77	60	51	45	37	30	23.9	53.1
新疆	469	353	273	222	212	180	147	115.26	353.74
民族八省区合计	5040	3917	3121	2562	2205	1813	1411	1010.86	4029.14
民族八省区占全国%	30.42	32.01	31.53	31.06	31.42	32.52	32.55	33.19	
2010 - 2017 年全国和民族八省区贫困发生率 (%)									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010 - 2017 年贫困发生率变化
全国	17.2	12.7	10.2	8.5	7.2	5.7	4.5	3.1	-14.1
内蒙古	19.7	12.2	10.6	8.5	7.3	5.6	3.9	3	-16.7
广西	24.3	22.6	18	14.9	12.6	10.5	7.9	5.7	-18.6
贵州	45.1	33.4	26.8	21.3	18	14.7	11.6	7.75	-37.35
云南	40	27.3	21.7	17.8	15.5	12.7	10.1	7.5	-32.5
西藏	49.2	43.9	35.2	28.8	23.7	18.6	13.2	12.4	-36.8
青海	31.5	28.5	21.6	16.4	13.4	10.9	8.1	8.1	-23.4
宁夏	18.3	18.3	14.2	12.5	10.8	8.9	7.1	6	-12.3
新疆	44.6	32.9	25.4	19.8	18.6	15.8	12.8	12.63	-31.97

资料来源:中国农村贫困监测报告 2016、2017 及全国和各地 2017 年国民经济与社会发展统计公报。

2020 年后民族地区虽然按现行标准消除了农村绝对贫困,解决了区域性整体贫困问题,但民族地区发展不足,发展不充分的基本态势没有变化,依然呈现出区域性的整体欠发达状态。那时如果贫困标准上调,民族地区相当部分地区和人口,特别是“三区三州”等深度贫困地区,依然是新标准下的贫困地区,贫困治理任务依然很艰巨。

一、2020 年后民族地区的欠发达与贫困

2020 年后民族地区在中国的地区发展格局中依然属于欠发达地区,发展不平衡、不充分主要体现在民族地区。

(一)2021 年民族地区的发展格局

2010 年以来,民族八省区经济以超过全国平均水平的增长速度增长,经济规模和水平都有了较大幅度的提高。据统计,2010 - 2016 年,全国 GDP 年均增长率为 7.68% (几何平均),民族八省区分别为内蒙古 9.55%,广西 9.60%,贵州 12.17%,云南 10.69%,西藏 11.41%,青海 10.31%,宁夏 9.57%,新疆 10.21%,均高于全

国平均水平 2 个百分点以上,贵州高出全国水平 4.49 个百分点,高速增长的结果是经济规模的扩大,2010 年只有内蒙古地区生产总值突破万亿,到 2016 年时广西、贵州、云南地区生产总值突破万亿,内蒙古和广西接近 2 万亿,如果按照 2010 - 2016 年增长速度继续增长,到 2021 年内蒙古、广西的经济规模接近 3 万亿,贵州、云南突破 2 万亿,新疆突破 1.5 万亿。

从人均地区生产总值看 (表 2),2010 年以来的增长率民族八省区均超过全国平均水平,如果按此速度继续增长,到 2021 年内蒙古人均地区生产总值将突破 11 万元,是全国平均水平 1.5 倍,不过其余七省区均低于全国水平,云南只有全国平均水平的 65.8%,广西、贵州 76% 左右,西藏 73%,青海、宁夏、新疆超过 80% (图 2)。从人均地区生产总值排序看,内蒙古位居全国前 1/3,宁夏、青海居全国中间的 1/3,其余居全国后 1/3。因此,仅从人均地区生产总值看,2020 年后的一段时期,民族地区依然是全国经济欠发达地区。

表 2 2010 - 2021 年全国和民族八省区人均地区生产总值及其增长(元,%)

	2010	2015	2016	年平均增长率(2011 - 2017)	2020	2021
全国	30876	50251	53980	7.13	71099	76168
内蒙古	47347(6)	71101(6)	72064(8)	9.18	102388(7)	111784(7)
广西	20219(27)	35190(26)	38027(26)	8.81	53306(26)	58002(27)
贵州	13119(31)	29847(29)	33246(29)	11.98	52273(27)	58534(26)
云南	15752(30)	28806(30)	31093(30)	10.01	45541(30)	50099(29)
西藏	17319(28)	31999(28)	35184(28)	9.68	50915(28)	55844(28)
青海	24115(22)	41252(17)	43531(18)	9.31	62156(17)	67945(16)
宁夏	26860(17)	43805(15)	47194(15)	8.39	65134(15)	70597(15)
新疆	25034(19)	40036(20)	40564(21)	8.54	56301(24)	61109(24)

注:括号内数字为排序(大陆 31 个省级行政区(降序)),资料来源:根据《中国统计年鉴》计算。

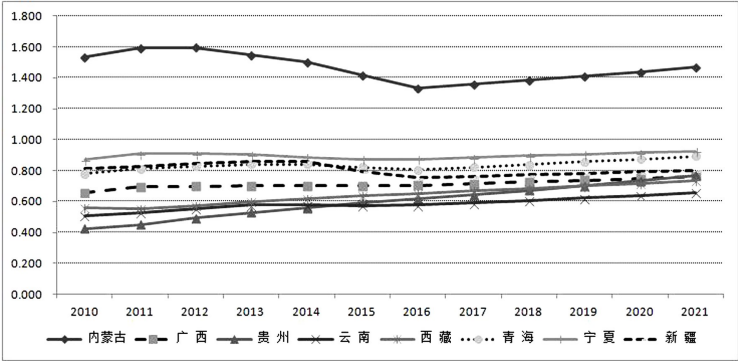


图 2 民族八省区相对人均地区生产总值

资料来源:根据《中国统计年鉴》计算。

从农村居民人均收入看,2010 年来全国和民族八省区农民人均收入增速较快,据统计,名义收入增长率,2011 - 2017 年,全国平均为 11.85%,内蒙古 11.72%,广西 12.93%,贵州 13.65%,云南 13.20%,西藏 13.75%,青海 12.99%,宁夏 11.88%,新疆 12.275。但因为民族八省区农村经济基础薄弱,目前没有一个地区农村居民人均收入超过全国平均水平,2017 年贵州农村居民人均收入只相当于全国的 2/3,

青海 70%,云南和西藏 3/4 左右,宁夏和新疆在 80% 附近,广西 84%,内蒙古超过 90%。假设按照上述平均速度持续下去,到 2021 年时相对农村居民人均收入分别为:内蒙古 93.3%,广西 87.6%,贵州 70.4%,云南 77.1%,西藏 82.3%,青海 73.4%,宁夏 80%,新疆 83.5%。因此从农村居民收入看,民族地区依然属欠发达之列。

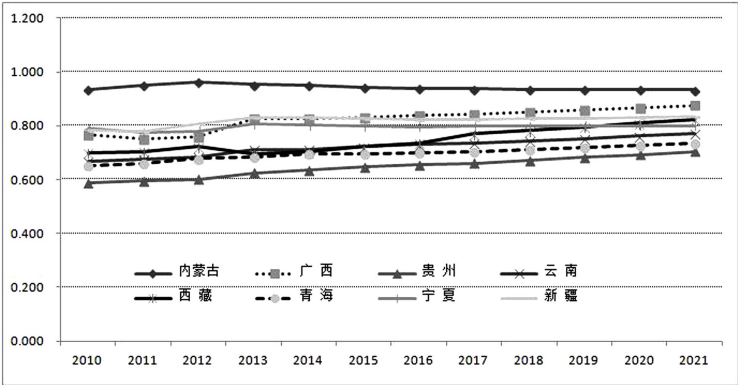


图 3 民族八省区相对农村居民人均收入

资料来源:根据《中国统计年鉴》计算。

(二)不平衡不充分发展最突出体现在民族地区

“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”从全国宏观空间层面看,不平衡不充分发展最突出体现在民族地区。从发展的充分性看,民族地区与发达地区比较,存在多维发展差距,这种多维发展差距既体现在发展的结果上,也体现在

发展过程上,更体现在发展的驱动力上^[1]。表3给出了选择的几个指标的相对差距(以全国水平为参照)。可以看出,民族八省区城乡差距比全国大,贫困发生率除内蒙古外都大大高于全国水平,而其他几个反映创新与开放等的指标大都远远低于全国平均水平。民族地区内部的发展不平衡表现也很突出,社会、文化发展水平低于经济发展水平,市州之间、县域之间、城乡之间的差距也是多维的^[2]。

表 3 民族地区多维发展差距(2016 年)

	相对城乡差距	相对技术市场水平	相对专利密度	相对贸易依存度	相对规上工业企业研发强度	相对城市化率	相对贫困发生率
全 国	1	1	1	1	1	1	1
内蒙古	1.04	0.04	0.20	0.15	0.40	1.07	0.97
广西	1.01	0.12	0.26	0.48	0.27	0.84	1.84
贵州	1.22	0.11	0.25	0.09	0.34	0.77	2.5
云南	1.17	0.26	0.21	0.24	0.43	0.79	2.42
西藏	1.12	-	0.06	0.10	0.10	0.52	4
青海	1.14	1.44	0.19	0.04	0.20	0.90	2.61
宁夏	1.01	0.08	0.34	0.20	0.51	0.98	1.94
新疆	1.03	0.03	0.25	0.52	0.33	0.84	4.07

注释:技术市场水平=技术市场成交额/地区生产总值;专利密度=授权专利数/人口数,贸易依存度=进出口总额(按境内目的地和货源地分)/地区生产总值;工业企业研发强度=规模以上工业企业研究与试验发展(R&D)经费/工业增加值。

资料来源:《中国统计年鉴》(2017)。

(三)2020 年后民族地区的贫困

2020 年我国现行标准下农村贫困人口全部脱贫后,并不意味着贫困问题在我国的终结,而是伴随经济社会发展的不断提升,贫困发生了新的变化。对于民族地区而言,由于 2020 年后民族地区依然是全国最不发达地区之列,贫困问题依然很严重。

1. 从绝对贫困到绝对贫困与相对贫困并存

2020 年后,民族地区尚有部分绝对贫困人口存在。首先,根据 2016 年 4 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立贫困退出机制的意见》提出的贫困村和贫困县退出的标准是^[3]:原则上,要求贫困村贫困发生率降至 2% 以下(西部地区降至 3% 以下),贫困县贫困发生率降至 2% 以下(西部地区降至 3% 以下)。民族地区主要位于西部,因此,依规定,贫困发生率在 3% 以下的村及贫困县,现行标准下,尚有部分绝对贫困人口。其次,民族地区部分临界脱贫人口因不可测事件发生导致的现行标准

下脱贫人口的返贫。民族地区自然灾害频发,因灾致贫和返贫的概率大,同时由于保障水平低,部分家庭因大病返贫,还有因经营失败或经济周期性变化而引起的务工机会减少和消失,导致务工收入大幅度下降甚至缺失而返贫。再者,贫困是一个动态的社会经济过程,度量贫困的标准——贫困线是一个动态的概念,要随经济社会发展而变化,而贫困线的每一次调整都会随之带来贫困人口规模和数量上的变动。图 4 绘出了 2010 年以来,我国贫困线与人均地区生产总值及农民人均收入的比值的变化,可以看出,两个比率都呈现出下降的趋势,2010 年贫困线为 2300 元,与当年人均 GDP 的比值是 7.45%,与当年农民人均收入的比值为 38.86%,2017 年经过物价调整后的贫困线全国为 2952 元,与当年人均 GDP 的比重为 4.95%,与农民人均收入的比值为 21.98%。因此,可以预期 2020 年后贫困线会进一步调整,比如绝对贫困线提高而使一部分临界脱贫人口陷入绝对贫困。

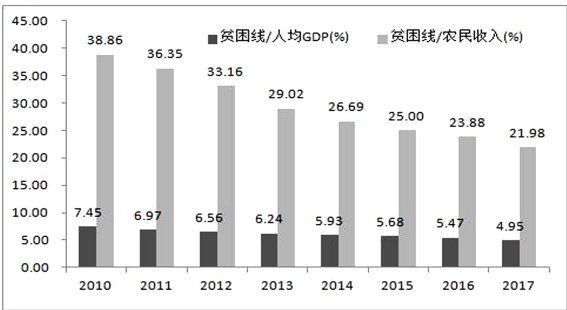


图4 中国贫困线与人均地区生产总值及农民人均收入的比例(%)

资料来源:作者整理。

2020年后民族地区最主要的是相对贫困。所谓“相对贫困”,从收入角度看,是指与社会平均水平比较,收入水平少到一定程度时维持的那种社会生活状况。因此,相对贫困实际上是

收入分配问题。通常是把人口的一定比例确定生活在相对的贫困之中。比如,有些国家把低于平均收入40%的人口归于相对贫困组别;世界银行的看法是收入只有(或少于)平均收入的1/3的社会成员便可以视为相对贫困。表4列的是全国农村居民收入的五等分分组情况,可以看出,2002年以来我国农村居民收入分配差距在扩大,高收入/低收入的比从2002年的6.88,扩大到2016年的9.46。民族地区的情况与此类似,甚至更大。例如,2016年内蒙古农牧民高收入是低收入的17.21倍,广西4.92倍,贵州7.91倍。图5是广西农民收入五等分分组收入增长情况。考虑到民族地区经济的欠发达,从全国看,相对贫困问题是比较严重的。

表4 中国农村居民收入五等分分组

	低收入户 (20%)	中等偏下户 (20%)	中等收入户 (20%)	中等偏上户 (20%)	高收入户 (20%)	高收入/低收入	农村居民收入
2002	857.13	1547.53	2164.11	3030.45	5895.63	6.88	2475.6
2003	865.9	1606.53	2273.13	3206.79	6346.86	7.33	2622.2
2004	1006.87	1841.99	2578.49	3607.67	6930.65	6.88	2936.4
2005	1067.22	2018.31	2850.95	4003.33	7747.35	7.26	3254.9
2006	1182.46	2222.03	3148.5	4446.59	8474.79	7.17	3587.0
2007	1346.89	2581.75	3658.83	5129.78	9790.68	7.27	4140.4
2008	1499.81	2934.99	4203.12	5928.6	11290.2	7.53	4760.6
2009	1549.3	3110.1	4502.08	6467.56	12319.05	7.95	5153.2
2010	1869.8	3621.23	5221.66	7440.56	14049.69	7.51	5919.0
2011	2000.51	4255.75	6207.68	8893.59	16783.06	8.39	6977.3
2012	2316.21	4807.47	7041.03	10142.08	19008.89	8.21	7916.6
2013	2877.9	5965.6	8438.3	11816.0	21323.7	7.41	9429.6
2014	2768.1	6604.4	9503.9	13449.2	23947.4	8.65	10488.9
2015	3085.6	7220.9	10310.6	14537.3	26013.9	8.43	11421.7
2016	3006.5	7827.7	11159.1	15727.4	28448.0	9.46	12363.4

资料来源:《中国统计年鉴》。

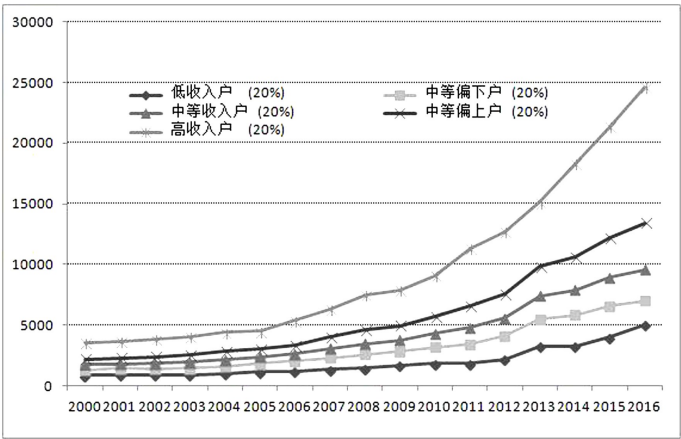


图5 广西农民收入五等分分组收入增长(元)

资料来源:《广西统计年鉴》。

2. 从农村贫困到城镇与农村贫困并重

我国常住人口城镇化已超过 50% (2016 年为 57.35%), 进入城镇的人口中有部分是乡村贫困人口转换而来(贫困的乡城转移)。全国如此, 民族地区亦如此。2016 年民族八省区的城镇化率分别为: 内蒙古 61.19%, 广西 48.08%, 贵州 44.15%, 云南 45.03%, 西藏 29.56%, 青海 51.63%, 宁夏 56.29%, 新疆 48.35%。城镇人口中有因技能原因导致的失业或低收入, 也

有周期性波动引起的失业或低收入。城镇贫困中, 既有绝对贫困, 又有相对贫困人口。例如, 2016 年内蒙古城镇居民收入中最高与最低的比值为 5.47, 广西为 5.40, 贵州为 5.77; 2016 年西藏城镇居民家庭人均消费支出平均为 19440 元, 其中最低收入家庭人均消费支出只相当于平均水平的 47.98%, 贫困户只相当于平均的 49.35% (图 6)。

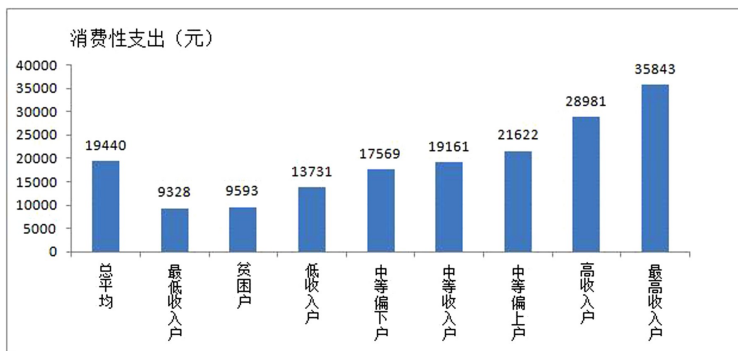


图 6 西藏 2016 年城镇居民家庭按收入等级分组的人均消费支出

资料来源:《西藏统计年鉴》(2017)

3. 从单维度贫困到多维度贫困

贫困是一种复杂而综合的社会现象。如世界银行(2003)认为, 贫困是人们想逃避的一种生存状态, 贫困意味着饥饿、缺医少药、失业、无上学机会以及权利和自由的丧失。可见, 贫困是一个多维的概念, 除收入外, 还包括许多非货币的维度, 如教育、健康、住房以及公共物品的获得等。不同的学者和机构对多维贫困的维度的选择不完全一致^[4]。我国目前所确定的“两不愁、三保障”的目标, 实际上也是一个多维的目标。如果从广义的角度考虑, 把贫困理解为一种能力剥夺^[5], 剥夺可以在多个方面表现出来, 比如政治、经济、文化、社会、生态等方面。目前关注的脱贫目标主要是从经济角度考虑的。2020 年后随着经济方面绝对贫困的消除, 政治、文化、社会、生态方面的剥夺或贫困就显得重要。民族地区与发达地区的差距不仅仅是经济方面的, 而是多维度的, 即使是经济差距, 也还存在差异的广度、深度和强度等方面的不同^[1]。

4. 从数量型贫困到质量型贫困

目前设定的主要脱贫指标主要是数量方面的, 如收入超过贫困线, 而对于收入的来源的稳定性、收入来源的驱动力、收入的持续性关注是

不够的; 在教育方面, 目前提出的是“保障义务教育”着重强调的是适龄儿童有学上, 在民族地区教育数量不足问题基本得到解决后, 教育质量就凸显重要, 目前城乡之间、地区之间教育质量差异非常显著, 贫困人口虽然接受了教育, 但由于与大城市、发达地区教育质量的差距, 极有可能陷入因质量不高而导致的贫困陷阱。基本医疗方面的情况亦如此, 虽然从统计上看, 民族地区医疗服务供给数量水平提升快, 但就医难, 就医质量不高的问题没有得到解决, 加之医疗保险方面的原因, 因病(特别是大病)致贫依然是民族地区致贫和返贫的主要因素。其他基本公共服务的供给, 目前绝大多数民族地区在数量上有极大的改进, 但质量的差距很大。因此, 2020 年后民族地区的贫困治理要着眼于贫困治理的质量的提高^[4]。

二、2020 年后民族地区贫困治理的路径与思路

2020 年前在现行标准下实现农村绝对贫困人口脱贫, 贫困村退出, 贫困县摘帽, 解决区域性整体性贫困问题, 这主要解决的是生存问题, 2020 年后, 考虑到民族地区的发展实际, 无论是贫困线上调, 还是从多维贫困、相对贫困看, 民

族地区特别是民族地区的深度贫困县、深度贫困乡镇和村将是我国贫困治理的重点地区所在。贫困治理要解决的主要问题不再是生存问题,而是发展问题和发展成果的共享问题。

(一) 区域发展:经济机会最大化

通过高速、有效以及可持续的经济增长最大限度地创造就业与发展机会,这是减贫(包括消除绝对贫困和减少相对贫困)的基础。给定其他条件,经济增长和收入分配是影响贫困变化的两个主要因素。贫困的变化可以被分解为三个成分的总和:增长成分(假如收入分配不变而观察到的贫困变化),再分配成分(假如收入分配变化而观察到的贫困变化)和残差(增长和再分配影响的交互作用)^[6]。如设 $P(z/\mu, L)$ 表示贫困线,其中 z 代表贫困线, μ 代表人均收入,

L 代表收入分配(用洛伦兹曲线表示)。那么两个时点 1 和 2 间的贫困变化可以表示为:

$$P_2 - P_1 = G(1, 2; r) + D(1, 2; r) + R(1, 2; r)$$

其中 $G(1, 2; r)$ 的代表增长, $D(1, 2; r)$ 代表再分配成分,分别可定义为:

$$G(1, 2; r) \equiv P(z/\mu_2, L) - P(z/\mu_1, L)$$

$$D(1, 2; r) \equiv P(z/\mu, L_2) - P(z/\mu, L_1)$$

$R(1, 2; r)$ 表示残差。假设收入分布呈现出正态分布,上面的关系可以用图 7 描述。图中,横轴代表收入,以对数刻度表示,纵轴是收入分布的密度函数 $f(x)$ 。从初始分布 I 到最终分布 III,假设贫困线不变,贫困的减少可分解为增长效应(浅色部分)和分配效应(深色部分)。

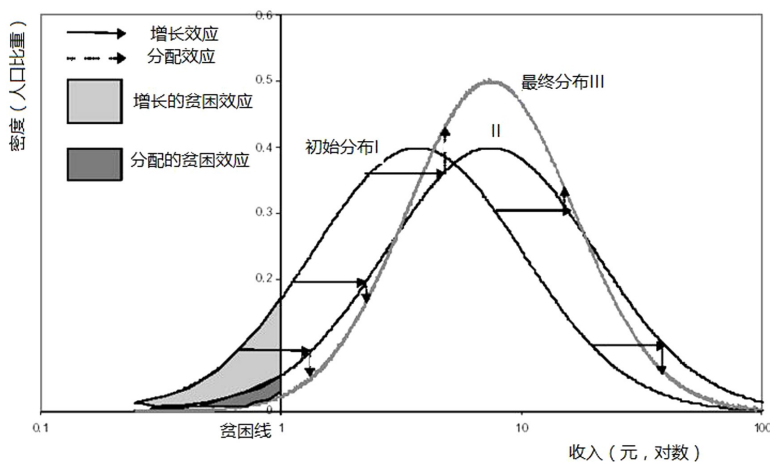


图7 贫困的变化分解为增长效应和分配效应

资料来源: François Bourguignon (2004), The Poverty - Growth - Inequality Triangle,

Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi Working Papers

实证研究表明,要保持在现行标准下,农村贫困发生率在3%以下,人均地区生产总值要稳定保持在60000元以上^[4],因此对于2020年后的民族地区,必须要继续保持经济的高速增长,确保增长速度高于全国平均水平2个百分点以上。同时,要实现高速增长包容性^[2],即确保收入分配的稳定和改进行,亦即区域收入差距、城乡收入差距和阶层收入差距维持不变或者有所缩小,特别是城乡收入差距要有所缩小。

1. 禀赋结构再升级:继续加强基础设施投资,进一步提升禀赋的质量与结构

到2020年,民族地区基础设施的获得程度将得到根本改善,大多数地区与区外的联系将

更加方便和快捷,区内将实现路网、电网、无线网等村村通。但与发达地区比较,基础设施的质量差距在扩大,服务水平亟待提高。目前,民族地区还有相当多的县不通高速,相当多的市州盟不通高铁,区内道路的通达速度还亟待提高,村组的垃圾处理设施很不健全。因此,2020年后,必须进一步加强基础设施建设。首先,继续加强交通骨干网络的建设,争取在“十四五”结束时实现县县通高速,大多数市(州、盟)通高铁。其次,着力提升民族地区村组基础设施的水平,高质量实现基础设施通组到户。再次,切实改善地方创新环境的力度。传统产业的改造,尤其是高技术产业的发展,创造一个有利于

企业创新的制度环境特别重要,包括知识产权的有效实施和给创新企业实施创新补贴,建立创业园区,形成技术孵卵器,等等。最后,进一步加强信息高速公路建设,在保障互联网全覆盖的基础上,提高网络的稳定性和速度,通过“互联网+”促进地方产业结构升级、经济发展和福利改进。

2. 充分认识新时代民族地区比较优势的变化,着力延伸产业链和提升附加值

一方面,根据民族地区的地理禀赋与在全国主体功能区中的地位和世界与我国经济发展的阶段,旅游业、民族文化产业、生态康养产业将成为新时代民族地区的比较优势产业,而且如果发展方式恰当,这些产业既是环境友好型产业,又是益贫式产业。在发展过程中,与乡村振兴相结合,科学谋划,全域规划,着力延伸其产业链,提升附加值。另一方面,民族地区地域辽阔,资源丰裕,产业发展上,鼓励国有资源型企业把企业总部迁移到民族地区,在民族地区建立资源(深)加工企业,加强与高校和科研单位的合作,建立工业园区(集中区),加快制造业的发展。同时对到民族地区投资的企业实施投资补贴。在一些有基础的地区(如民族地区的大城市和科研基地),着力发展高技术产业。

再一方面,要充分利用“一带一路”建设和国内产业地理重塑的发展机遇,承接国际和国内产业的转移。特别是国内所实施的对口支援战略,为民族地区承接国内发达地区的产业转移提供了最好的平台,把对口支援和产业转移相结合,建立产业转移工业园区(和飞地工业园区)。

3. 着力提升开放能力与水平,形成立体全面开放新格局

到2020年,“一带一路”建设将取得重大的阶段性成果,民族地区因其在“一带一路”的特殊战略地位,开放发展将取得新的进展。2020年后,“一带一路”建设深入推进、长江经济带纵深发展、西部大开发进入第三个10年,雄安新区和粤港澳大湾区建设取得阶段性和决定性进展,这些国家战略为民族地区提升开放水平提供了重要的机遇。民族地区应着力提升开放能力和水平,融入全球经济格局,构建具有国际竞争力和区域带动力的开放型经济体系。实施

“四向拓展,立体开放”战略,西南民族地区着力南向拓展,主动融入国家中新合作机制,参与中国—东盟框架合作、中国—中南半岛、孟中印缅、中巴等国际经济走廊建设,对接南亚、东南亚这个拥有23亿人口的巨大市场,拓展开放型经济发展新空间。西北民族地区着力扩大向西开放,加强与中亚、西亚的贸易往来和经济合作,扩大向欧洲地区的开放。北部民族地区着力深化北向开放,深度参与中俄蒙经济走廊建设。同时所有民族地区都要提升东向开放的水平,更好对接环太平洋国家先进生产力。

除了对外开放外,民族地区要深化对内开放,南向对接粤港澳大湾区和深化泛珠三角区域合作;东向要积极参与长江经济带发展,更好对接我国东部沿海地区(长江三角洲、京津冀和山东半岛)的先进生产力。推动沿海沿边沿江协同开放,加强与周边省(区、市)合作,深化与扶贫协作、对口支援省份的全面合作。

交通是发展现代化经济、推动高质量发展的“大动脉”,也是优化区域发展格局、构建立体全面开放格局的重要支撑。经过多年努力,民族地区交通运输条件有了很大改善,基本实现从“难”到“通”的转变。但还存在交通体系不完善、线路结构不均衡、运输供给不高效、运输速度还不“快”,安全性也有待提升等突出问题。因此,必须加快构建现代综合交通运输体系,形成陆海互济、东西畅达、南北贯通、天地一体的立体综合交通走廊。

进一步完善各类开放平台,打造沿边开发开放新平台,提高开放平台开放水平。高质量建设自由贸易试验区、跨境经济合作区、开放口岸、内陆自由贸易港、国别合作园区等。

4. 按照集中均衡开发模式重塑空间经济格局,走包容性绿色城镇化之路^[2]

引导人口和经济活动向重点开发区域集聚。按照国家和民族地区相关省(区)主体功能区的划分,民族地区既有国家层面的重点开发区域,又有省级层面的重点开发区域。在未来的发展中,应引导人口和经济活动向这些地区集聚。

深化城乡制度改革,促进要素和产业的集聚,加快推进民族地区城镇化步伐。继续加快土地、户籍、财税体制改革,主动适应相关省区城市及城镇体系的培育发展;以宜居、宜工、宜

商为目标,推进区域中心城市建设,将有条件的地级城市培育为 50 - 100 万人口的大城市,将一批发展条件较好的县城培育为 20 - 50 万人口的中等城市;按照现代城市发展要求,把一批县城培育成产业支撑强、地域文化特色鲜明、人居环境良好的中小城市,支持有条件的中心镇加快发展,因地制宜发展一批特色鲜明的旅游镇、工业镇和商贸镇;大力推进农村人口向城镇转移。

(二) 贫困治理:经济机会的平等获得

1. 绝对贫困治理的重点地域:深度贫困民族地区

2020 年后按现行标准的部分绝对贫困人口和贫困线上调后的贫困人口的集中分布地区是深度贫困的民族地区,据统计,2017 年底,全国认定的深度贫困县有 334 个,2/3 以上在民族自治地方,其中民族八省区有 162 个,占 48.5%。目前精准扶贫、精准脱贫中实施的有效政策和措施,如驻村第一书记制度,精准施策的各种举措,特别是基本公共服务方面的扶贫举措,在 2020 年后的深度贫困民族地区应该继续保持。特别是现在的深度贫困县 2020 年摘帽后,相应的政策应继续执行(摘帽不摘政策)。

2. 贫困治理:要确保一般贫困人口能够平等地获得机会

一般的贫困人口陷入贫困陷阱的主要原因在于缺乏基本发展能力(融入现代社会的能力、适应和驾驭市场等)和知识贫困,即普遍地缺乏获取、学习、应用和交流知识及信息的能力,以及社会责任、环境保护意识和努力、可持续发展能力,无法获得发展机会。因此,对于 2020 年后贫困人口来说,提高他们获得发展机会的能力,创造条件、提供机会、赋予权利将在未来贫困治理中占有重要位置^[7]。

进一步加强和完善农村基层组织建设,有效提高农村的组织资本。人是第一重要的要素,使人自信、有信心、有信念,把自信、有信心、有信念的人组织起来,想干事就能干成事。把驻村第一书记制度制度化并加以完善,加强农村村组的党的建设,把农村党员有效地组织起来。近年来,一些地区提出的“党建扶贫”,推进党建与贫困治理深度融合,效果显著;通过农村专业合作社、农村能人、文化传承人及“公司 +

农户”等,把相关利益主体组织起来,共享技术、共享市场,助推贫困人口持续跨越“贫困陷阱”。

持续支持民族地区教育与医疗卫生事业的发展,持续提升贫困人口的人力资本,阻断贫困的代际传递。持续更新改善各类教育(包括基础教育、职业技术教育、继续教育等)硬件设施(校舍,教学设备,教育网络化等),使办学硬件条件与全国平均水平持平甚至高于全国水平;普及从幼儿园到高中的基础教育,特别是切实加强学前教育,把学前教育纳入义务教育序列,在人员、资金上给以足额的保证;切实提高教师待遇,稳定教师队伍数量,控制教师流失,提高教师质量;充分利用退休教师优势资源,实施退休教师支教计划,提升民族地区基础教育的教学水平;与用人单位合作,发展职业技术教育;把内地“西藏班”“新疆班”扩大到包括所有民族地区,如针对深度贫困的三州,举办内地“凉山班”“临夏班”“怒江班”等。

民族地区因病致贫、因病返贫的比例高,贫困户和一些非贫困户容易因病丧失劳动能力返贫和致贫。据调查,目前民族地区因病报销比例较低、因病长期自费医治、因家庭隐形支出剧增而致贫返贫。医疗费用高、报销比例低,报销范围小,报销渠道窄,是因病致贫家庭中普遍存在的突出问题。因病不仅会丧失劳动力,直接增加医疗费用支出,打击了贫困人口的自信心,而且家人照料影响到赚取收入。需要通过瞄准因病致贫、因病返贫的家庭和病种,从制度设计层面考虑将因病致贫防控关口前移,做好扶贫开发与医疗救助衔接,保障穷人享有基本医疗卫生服务,促进人力资本的积累与提升。

进一步完善普惠金融体系,缓解(消除)贫困人口面临的金融约束。同时,加强社会网络建设,着力发挥社会网络的正外部性。

通过文化再造,着力激发民族地区贫困人口的内生动力。民主改革时深度贫困地区所处的社会阶段,对后期的发展有严重制约作用。“一步跨千年”带来了社会发展阶段的跨越,但有一些历史惯性因素,难以完全适应变化了的社会基础(历史的路径依赖)。例如,在宗教信仰方面,个别民族的宗教信仰中的一些禁忌,不利于交易经济的发展;长期的赠予式援助带来对政府和政策的严重依赖,形成“等靠要”观念

(政策依赖);一些传统习俗,如“婚丧嫁娶”等的攀比和炫耀式消费,带来财富积累缓慢等。这些因素作用的结果是深度贫困民族地区自我发展能力积累不足(人力资本积累不足,物质资本积累不足,陷入贫困陷阱),这种因贫困文化及相对应的认知观念、行为习惯导致的贫困持续性,被称之为“行为贫困陷阱”。因此,要跨越此种“贫困陷阱”,一方面扶贫措施要激励相容,另一方面,要加强文化建设,进行文化再造,通过开展贫困村民喜闻乐见的文体活动、传统节日等,形成良好的社会氛围,让村民在集体活动中认识并反思贫困文化,进而逐步形成否定和摆脱贫困文化的意识和行为^[4]。

3. 贫困治理与乡村振兴和城乡一体化结合

2020年前民族地区的乡村振兴主要任务是脱贫攻坚。现行标准下农村绝对贫困的消除为2020年后民族地区全面实施乡村振兴战略打下了良好的基础。2020年后民族地区最重要的任务之一就是实施好乡村振兴战略。贫困治理要紧密与乡村振兴战略结合,通过乡村振兴,大幅度提升贫困地区的禀赋结构和自我发展能力,使民族地区的贫困乡村与贫困人口有效持续跨越“贫困陷阱”^[8]。

民族地区快速城镇化的结果,2020年平均来讲,有超过50%的常住人口进入城镇,人口的乡城转移会带来贫困的乡城转移。因此,在贫困治理方面,要由单纯的农村扶贫开发向统筹解决城乡贫困方向转变,打破城乡分治的二元扶贫模式,促进城乡减贫一体化融合,建立城乡一体的扶贫模式,扶贫战略重点应放在实现城乡要素平等交换,使城乡贫困人口享受扶贫政策内容一致、数量和质量上的均等化上。在城乡居民医保、养老逐步并轨的基础上,推进城乡居民低保、就业、创收、义务教育、住房保障等领域的并轨。

(三)贫困治理:确保特殊类型贫困人口的最低经济福利

贫困人口中劳动能力低下或者不具备劳动能力,又没有亲属供养、无依无靠的人(鳏寡孤独),属于特殊困难贫困人口。对于这类贫困人口,贫困治理应该通过建立和完善城乡一体化的全覆盖、保障程度较高的社会保障体系完成,特别是针对性的、覆盖面广的社会救助体系,如社会救助、生活照料服务、营养健康干预和养育服务等。

参考文献:

- [1]郑长德.民族地区多维发展差距研究[J].中国西部民族经济研究中心讨论稿,2018.
- [2]郑长德.中国少数民族地区包容性绿色发展研究[M].北京:中国经济出版社,2016.
- [3]中共中央办公厅,国务院办公厅.关于建立贫困退出机制的意见[EB/OL].(2016-04-28)[2017-12-20].http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5073709.htm.
- [4]郑长德.深度贫困民族地区提高脱贫质量的路径研究[J].中国西部民族经济研究中心讨论稿,2018.
- [5][印度]阿玛蒂亚·森、让·德雷兹.印度:经济发展与社会机会[M].北京:社会科学文献出版社,2006:11.
- [6][美]马丁·瑞窝林.贫困的比较[M].北京:北京大学出版社,2005:81.
- [7]雷明.扶贫战略新定位与扶贫重点[J].改革,2016(8).
- [8]郑长德.乡村发展与贫困治理[J].中国西部民族经济研究中心讨论稿,2018.

收稿日期:2018-07-30 责任编辑:王珏

A Research on the Ways of Thinking about and Methods for Poverty Control in Ethnic Areas Post 2020

Zheng Changde

(School of Economics, Southwest Minzu University, Chengdu, 610041, Sichuan, China)

JOURNAL OF ETHNOLOGY, VOL. 9, NO. 6, 01 – 10, 2018 (CN51 – 1731/C, in Chinese)

DOI:10.3969/j.issn.1674 – 9391.2018.06.01

Abstract: According to the monitoring and analyses of rural poor populations coupled with the poverty incidence rate from 2010 to 2017, it is completely possible, using the current standards, to get rid of poverty and eliminate absolute poverty for all rural poor populations in China, including those in ethnic minority areas; for all poverty-stricken counties to take off the “hat of poverty”; and to solve overall regional poverty by 2020. After 2020, absolute rural poverty in the ethnic minority areas will be eliminated, and the problem of overall regional poverty will be resolved according to current standards. However, the basic situation of underdevelopment in ethnic minority areas will not change, meaning that overall regional underdevelopment will still exist. At that time, if poverty standards are raised, a considerable number of populations in ethnic minority areas, especially those in the “three districts, three prefectures” and other poverty-stricken areas, will remain poor. Therefore, the task of controlling poverty will still be arduous.

If the growth rate continues to increase like it did during the period from 2010 to 2016, by 2021, the economy of scale of Inner Mongolia and Guangxi will be close to 3 trillion yuan, Guizhou and Yunnan will exceed 2 trillion yuan and Xinjiang will exceed 1.5 trillion yuan. In terms of the per capita GDP, ethnic minority areas will remain economically underdeveloped in China for a period of time after 2020. In terms of the income of rural residents, ethnic minority areas will still belong to

the category of underdeveloped areas. From the perspective of national macro-space, unbalanced and inadequate development will be most prominent in ethnic areas. From the perspective of adequate development, there will be a multidimensional development gap between ethnic regions and developed regions, and this multidimensional development gap will be reflected not only in the results of development, but also in the process of development and the driving forces of development. The imbalance of development within ethnic areas will also be prominent. This will be reflected in the fact that the level of social and cultural development will be lower than the level of economic development, and the gap between cities and prefectures, between counties and between urban and rural areas will also be multidimensional. The realization of lifting all poor people in rural areas out of poverty by 2020 under the current standards of China will not mean the end of poverty in China. Instead, with continuous economic and social development, poverty will undergo changes. For ethnic minority areas, poverty will remain a serious problem because these areas will still be among the least developed regions in China after 2020. The situation of poverty will be mainly reflected in the following aspects:

1) It will shift from absolute poverty to a coexistence of absolute poverty and relative poverty.

After 2020, there will still be some absolute-poverty in ethnic areas. Because ethnic minority areas are mainly located in the western region,

there will still be some absolute poverty in the villages and poor counties where the incidence of poverty is less than 3% according to current standards. Secondly, some critical populations in minority areas who were lifted out of poverty based upon the current standards will return to poverty due to unpredictable events. In addition, because poverty is a dynamic socio-economic process, and the standards for measuring poverty or the poverty line is also dynamic concept that changes with economic and social development, every adjustment of the poverty line will bring changes to the scale and number of poor populations. Therefore, it can be expected that the poverty line will be further adjusted after 2020. For example, the promotion of the line for absolute poverty will push some critical populations from poverty into absolute poverty.

After 2020, relative poverty will be the main problem in ethnic areas. The so-called “relative poverty”, from the perspective of income, refers to the social living conditions when the income level is low compared with the average social level. Because the economies in ethnic minority areas are relatively underdeveloped, relative poverty in ethnic minority areas will be very serious if seen from the aspect of the entire national situation.

2) There will be a shift from rural poverty to a coexistence of urban poverty and rural poverty.

The urbanization of China's permanent residents has exceeded 50% (57.35% in 2016), and some of the people entering cities and towns have been converted from being a poor rural population into a poor urban population. This phenomenon is happening in the entire country as well as in ethnic minority areas. Unemployment or the low income of the urban population is caused by issues such as lack of skills or periodic fluctuations. Among the urban poor, there is both absolute poverty and relative poverty.

3) There will be a shift from single dimensional poverty to multidimensional poverty.

With the elimination of absolute poverty after 2020, as seen from the economic aspect, deprivation

or poverty in politics, culture, society and ecology will become more important. The gap between ethnic regions and developed regions is not only reflected in the economic aspect, but in multi-dimensional ones. Even if it is an economic gap, there will also be differences in its breadth, depth and intensity.

4) There will be a shift from quantitative to qualitative poverty

At present, the vast majority of ethnic minority areas have greatly improved in quantity, but there is a big gap in quality. Therefore, poverty control in ethnic minority areas after 2020 should focus on improving the quality of poverty control.

By 2020, under current standards, we will lift the absolute poor populations out of poverty in rural areas, withdraw poor villages and take off the “hat of poverty” of poor counties, and solve the problem of regional poverty as a whole. This is all about survival. After 2020, considering the actual development of ethnic minority areas, no matter whether the line of poverty is raised, or whether is it assessed from the perspective of multi-dimensional poverty and relative poverty, ethnic minority areas, especially the deeply poverty-stricken counties, towns and villages in ethnic minority areas, will be the key areas for poverty control in China. The main problem to be solved in poverty control will no longer be simple survival, but will focus on the issue of development and sharing development outcomes. Therefore, this paper provides following ways of thinking about and paths for poverty control in ethnic areas after 2020:

1. Regional development: maximizing economic opportunities

1) Upgrade endowment structure: continue to strengthen infrastructure investment and further improve the quality and structure of endowment; 2) Fully understand the changes in the comparative advantages of ethnic minority areas in the new era, and focus on extending industry and increasing added value; 3) Work hard to enhance our capacity and level of openness, and create a new pattern

of comprehensive opening-up; and 4) Reshape spatial economic patterns in accordance with the model of centralized and balanced development, and take a path of inclusive and green urbanization.

2. Poverty control: provide equal access to economic opportunities

1) The key area of absolute poverty control; address deep poverty ethnic minority areas; 2) Poverty control: ensure that poor people have equal access to opportunities; and 3) Combine poverty control with rural revitalization and urban-rural integration.

3. Poverty control: ensure the minimum economic welfare of special types of poor people, for example, those poor people who have low or no ability to work, no relatives to support them or no one on whom to rely.

Key Words: ethnic regions; poverty control; inclusive development

References:

General Office of the CPC Central Committee, General Office of the State Council. *guanyu jianli pinkun tuichu jizhi de yijian* (Opinions on the Establishment of A Mechanism for Getting out of Poverty) [EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5073709.htm.

Jean Dreze, Amartya Sen. *yindu: jingji fazhan yu shehui jihui* (India: Economic Development and Social Opportunity). Beijing: shehui kexue wenxian chubanshe, 2006: 11.

Lei Ming. *fupin zhanlue xin dingwei yu pupin zhongdian* (New Orientation of Poverty Alleviation Strategy and Focus of Poverty Alleviation). In *Reform*, 2016(8).

Martin Ravallion. *pinkun de bijiao* (Poverty Comparisons). Beijing: Beijing daxue chubanshe, 2005: 81.

Zheng Changde. *zhongguo shaoshu minzu diqu baorongxing lvse fazhan yanjiu* (Study on Inclusive Green Development in China's Ethnic Minority Areas). Beijing: zhongguo jingji chubanshe, 2016.

Zheng Changde. *shendu pinkun minzu diqu tigao tuopin zhiliang de lujing yanjiu* (Research on Ways to Improve the Quality of Poverty Alleviation in Deeply Poverty-stricken Ethnic Areas). Discussion paper of the Research Center for Ethnic Economy in Western China, 2018.

Zheng Changde. *minzu diqu duowe fazhan chaju yanjiu* (Research on Multidimensional Development Gap in Ethnic Areas). Discussion paper of the Research Center for Ethnic Economy in Western China, 2018.