

中国西部少数民族地区人口的贫困原因及其政策启示

童玉芬¹, 王海霞²

(1. 首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100026

2. 中央民族大学 民族学与社会学学院, 北京 100081)

摘要: 中国的少数民族人口主要分布在生态环境恶劣、经济社会发展落后的西部地区, 这些地区同时也是贫困人口分布最多的区域。本文首先从地域、人口增长以及国家扶贫战绩几方面分析了西部少数民族地区人口与贫困在地域上的重合性, 进而从区域发展、社会公平和政策效果以及贫困人口的人文因素等方面分析了造成少数民族地区人口贫困的原因, 认为虽然造成区域性少数民族贫困状况的主要原因来自于区域发展的滞后, 但在摆脱贫困的难易方面, 政府提供的脱贫服务和民族人口的人文制约因素则起着更为重大的作用。

关键词: 西部; 少数民族; 贫困原因; 政策启示

中图分类号: C92-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)01-0007-06

The Causes of Poverty of Ethnic Population in Western China and Its Policy Implication

TONG Yu_fen¹, WANG Hai_xia²

(1. Labor Economic School, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026;

2. Institute of Ethnology and Sociology, Central University for Nationalities, Beijing 100081)

Abstract: The ethnic population mainly live in western areas of China with odious ecological environment and backward socio-economic development, where the largest number of poverty population live in. Firstly, this paper discusses the regional coincide of population and poverty in western ethnic area, based on the region, population growth and the achievement of poverty alleviation of government. Then it discusses the causes of ethnic population becoming poverty on the aspects of regional development, social equality, the effects of policy implement and the humanity of poverty population. The paper argues that the services to poverty alleviation provided by the government and the humanity limitations of the ethnic population play significant role in the work's difficulties of poverty alleviation, though the poverty are mainly caused by the lag of regional development.

Keywords: western area; ethnic population; poverty; policy implication

一、问题的提出

由于多种原因, 中国西部少数民族地区的社会经济发展非常滞后, 贫困人口分布众多, 而且贫困程度深, 治理难度大, 给中国全面建设小康社会带来了严峻的挑战。西部少数民族地区的贫

收稿日期: 2005-09-27

作者简介: 童玉芬(1961-), 女, 陕西人, 博士, 首都经济贸易大学教授, 博士生导师。主要研究方向为少数民族社区, 性别研究。

困问题直接影响到国家的社会稳定和可持续发展,因此解决民族地区的贫困问题具有非常重要的意义。

中国西部地区,是我国少数民族人口分布最多的地区,全国55个少数民族人口(1.05亿人)中,有50个集中分布在西部地区,少数民族人口占全国少数民族人口的72%。西部也是贫困人口分布最多,贫困程度最深的地区,少数民族贫困人口占到全国乡村贫困人口的40%以上。全国将近有一半的贫困县为少数民族比较集中居住的地区。例如,中国1986年公布的328个国家级贫困县中,有141个少数民族贫困县,其中连片的有102个县,近90%分布在西部;在国家扶持的205个贫困县中,有126个是少数民族贫困县,占61.46%。1994年颁布的《国家八七扶贫攻坚计划》中的国定贫困县有592个,贫困人口约8000万。其中,西部民族地区贫困县366个,占61.82%;贫困人口5408余万人,占68%^①。经过20多年的努力,中国已经有2亿多农村住户摆脱了贫困,但迄今中国仍有2900万人(2003年底数)未解决温饱问题,其中少数民族地区有1304万人,占45%,占少数民族人口的12%^②。新疆、青海、甘肃三省区少数民族聚居地贫困人口分别约为83.75万、27.8万和37万,分别占本省区少数民族人口的7.6%、12.93%和15.88%^③。目前中国还有约20个民族的390万群众所在的77个少数民族贫困县,属于特殊贫困少数民族地区。与一般贫困地区相比,这些特困少数民族地区贫困面大,77个县共有扶贫攻坚重点特困村8240个,大多呈整体贫困状态,贫困发生率高达23.9%,远高于同期全国3.1%和592个国家扶贫工作重点县8.8%的绝对贫困发生率。贫困程度深,77个特困县390万特困人口中普遍存在缺钱、缺粮、缺衣被、缺水 and 住房难问题^④。由于经济发展的各类制约因素太强,脱贫的难度非常大,这些地区的经济一直没有能够从根本上摆脱落后和贫困的状态,致使这些地区成为我国接受政府救济和扶贫最早、实现温饱和脱贫最迟的地区,成为最后扶贫攻坚的硬骨头。

为什么西部少数民族贫困人口多,而且脱贫难度大?研究其中的原因对政府的扶贫政策有什么启示?本文试图对上述两个方面的有关问题进行一些初步分析。

二、关于中国西部少数民族人口贫困的几个问题的分析

(一) 为什么西部地区的少数民族人口贫困发生率相对较高?

1. 西部地区恶劣的生态环境特点,使得居住在西部的少数民族容易受到地域的影响而沦为贫困人口。

中国西部地区恶劣的自然条件和相对封闭的地理环境,对当地人的影响是远远超乎想象的。众所周知,西部地区生态环境极其脆弱。西部各个地区,或高寒缺氧,草原植被覆盖率低;或干旱少雨,荒漠化问题突出;或被滥垦乱伐,水土流失严重;加之其他不合理开发和某些人为破坏,生态形势十分严峻。虽然,我们反对地理环境决定论,因为有很多的例子说明,在自然环境严酷的情况下,人们依然能够富裕起来。如荷兰北部沿海沼泽地带位于海平面以下2英尺,生存环境恶劣,而且矿产缺乏,人们最初连生活都难以维持,但是后来依靠发展股票和造船,成为世界上最富裕的国家之一。日本的北海道也有类似的经历。但是我们又不能否认这样一个现实,即贫困地区几乎无一例外地分布在生态恶劣的地区^④。例如,中国的贫困地区,总是与严重的水土流失、或干旱缺水和土地荒漠化、或高寒气温低、或土地贫瘠等恶劣生态环境和环境退化联系在一起。借用托尔斯泰的一句名言,似乎可以将贫困人口的特点表示为:“富裕的人们可有各种不同的环境,而贫困人口所处环境特点都很相似。”因此,不仅是生活在西部地区的少数民族人口,

① 国家高度重视少数民族贫困问题,中国网2005年5月27日。

② 西北开发报告。

③ 同①。

④ 王卓,中国贫困人口问题研究,西南财经大学博士学位论文,2001年。

包括汉族在内的整个西部地区的人口，都容易因为生态环境的恶劣性而与贫困联系在一起。没有人能够否认西部恶劣的生态环境与人们的贫困之间存在一种非常强的相关关系，正是这种相关性，在很大程度上解释了生活在西部的少数民族人口必然通过恶劣的生态环境这个介质与贫困结下了不解之缘。这从一个方面说明了为什么西部少数民族人口容易同时也是贫困人口的原因。

2. 少数民族人口贫困发生率比较高的第二个原因，可能来自于人口本身的解释。少数民族人口本身规模不大（只占全国总人口 8.4%）（2000 年第五次人口普查数据）。由于少数民族人口基数小，因此少数民族人口中贫困人口所占的比重相对就比较大，贫困发生率较高也就不足为奇了。此外，少数民族地区的出生率偏高，据 2001 年统计年鉴资料和五普资料，中国西部 8 个民族地区的粗出生率为 18.24‰，比全国人口的粗出生率 14.03‰ 高 4.21 个百分点。其中民族地区的少数民族人口粗出生率为 21.30‰，比全国少数民族人口出生率 17.63‰ 高 3.67 个百分点。贫困地区的出生率更高，例如新疆的国家贫困县在 2002 年出生率普遍在 15% 以上，有些高达 25%，远远高于少数民族总的出生率。这导致了作为分子的少数民族贫困人口的增长速度，要快于作为分母的少数民族总人口的增长，并助长了“越生越穷，越穷越生”的恶性循环。由于少数民族新增贫困人口比重增大，也使得少数民族人口比重和贫困发生率二者进一步重合。

3. 国家扶贫攻坚战役在中东部的战绩，使得内地汉族地区贫困人口急速减少，也是造成西部少数民族人口与贫困人口重叠分布的原因。

经过 20 多年的国家扶贫攻坚战役，在全国绝大多数贫困地区取得了显著的成绩。贫困人口从 80 年代初的 2.5 亿下降到当前的不到 3000 万，贫困发生率从 30% 减少到不到 5%，其中在中国中部和内地的贫困人口下降最快，成绩最显著。东部地区贫困人口在全国贫困人口的比例从 90 年代初的 10.14% 下降到 90 年代末的 6.81%，西部地区的比例则从 51% 上升到 55%^①。这种状况使得西部民族地区的贫困人口集中现象更为显著和突出。

（二）西部少数民族地区贫困的成因以及脱贫的障碍因素分析

贫困的状态基本有两种：一种是整体的连片贫困，或者叫做地域性贫困，一般以绝对贫困为主；另一种是局部的个体贫困，即便整个地区经济发展了，依然存在一些个体的贫困，这类贫困既有绝对贫困，也有相对贫困，而且这类贫困脱贫更难。从目前西部少数民族地区人口的贫困表象上看，两种类型都有，但是仍然以第一种类型为主。因此，我们可以从区域发展、社会公平和政策因素以及人文因素等多方面探讨造成西部少数民族人口贫困的原因。

1. 从区域发展的客观条件看少数民族地区的贫困

从区域发展的角度看，贫困人口所在的区域存在由于整体上的经济不发达而导致的集中连片的贫困人口分布现象。从少数民族贫困人口分布上看，由于以绝对贫困为主，且集中连片分布，因此，地区经济的不发达所造成的贫困应该是非常重要的原因。

西部民族地区经济不发达的原因，归结起来，主要有这样几方面：

（1）经济发展的基础薄弱底子差，缺乏经济发展的必要条件，包括资金、技术和必要的资源

西部少数民族贫困地区之所以贫困，一个重要的原因，是经济发展缺乏必要的生产要素条件，包括自然资源和足够的生产要素注入，在贫困地区这些生产条件是缺乏的，或者全部缺乏，或者部分缺乏而不能匹配。

□ 缺乏发展资金成为经济不发达的重要原因。

西部经济发展落后体现在投资能力低，发展缺乏资金。根据统计，2003 年西部国内生产总值为 22955 亿元，仅占全国的 12.95%，西部地区的人均 GDP 在 2003 年为 6306 元，不到全国平均水平的 70%。由于缺乏必要的积累，缺乏发展启动经费和后续经费的投入，因此极大限制了

^① 王卓，中国贫困人口问题研究，西南财经大学博士学位论文，2001 年。

西部地区经济发展。

针对中国贫困地区（主要是西部地区）经济发展缓慢，存在大面积贫困的情况，国家从上个世纪 80 年代中期开始了针对贫困地区的扶贫攻坚计划，主要就是向西部缺少资金的地区大量注入发展资金，提高地区发展能力和水平，取得了显著的成绩。为加大对少数民族地区的扶持力度，不仅扶贫资金的分配重点向西藏等五个自治区以及云南、贵州、青海等少数民族人口较多的西部省份倾斜，而且还专门安排“少数民族发展资金”等专项资金，解决少数民族和民族地区的特殊困难和问题。据统计，从 1994 年到 2000 年，国家共向内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆五个自治区和贵州、云南、青海三个少数民族人口较多的省投入资金 432.53 亿元，占全国总投资的 38.4%，极大缓解了西部地区发展资金短缺的困难。对于西部地区整体的经济发展产生了重大的推动作用，在减少西部地区贫困人口规模上起到了决定性的作用，大范围 and 大量地降低了贫困人口的数量，但是对于个体的或个别群体的贫困，其作用却有限。

□地理位置偏于一隅，资源环境的整体组合条件出现欠缺，对区域经济发展造成不利的影响。

中国的西部地区总的来说资源非常丰富，尤其是矿产、能源、草场资源等非常丰富。但西部地区自然环境条件严酷，缺乏农业发展的良好自然条件，成为西部少数民族地区共同的特征。西北地区干旱缺水，土地贫瘠，大量的土地呈现荒漠化景观，农业生产的自然基础差。西南地区地貌复杂，地势陡峭，土地破碎，或高寒缺氧。在以农业人口为主要成分，以农业生产为主要产业的西部，这些自然环境条件极大限制了农业的发展，直接导致了人们尤其是农村人口整体生活水平低下。虽然西部地区矿产和能源等自然资源丰富，但对于以农业为主要产业的西部农村而言，丰富的矿产资源和能源更多是对国家整体和东部地区意义重大，对西部来说，农业资源的匹配不理想对现阶段农村的发展制约是非常大的。

□缺乏经济发展所需要的人力资本和技术，难以实现跨越式发展

西部少数民族地区劳动力人口的健康状况差，文化素质较低，人力资源严重不足，对区域经济发展的制约是导致区域性贫困的重大制约因素。以西部 8 个民族省区为例，2000 年 0 岁预期寿命除了广西以外，全部低于全国平均 73.77 的水平，其中西藏、云南、青海、贵州分别只有 66.15、66.89、67.57 和 67.7 岁。同时少数民族地区的婴儿死亡率高，体残智障人员比重大。此外，整个西部少数民族地区除了新疆和广西以外，文盲率全部在 10% 以上，其中西藏高达 55%，青海也高达 23%，远高于全国平均水平。平均受教育年限也低于全国平均水平，其中西藏只有 3 年，青海和甘肃也不到 6 年。西部每万人拥有的大（专）学生人数除了新疆、内蒙和陕西、宁夏以外，其他的都低于全国 3.6 的水平^[2]。由此可见，当前在国家对西部资金方面的大力扶持下，影响西部经济发展中最短缺的已经不再是资金，而是具有一定文化素质的劳动者以及各类专业技术人才。这不仅在过去，更是在将来阻碍西部经济跨越式发展的重要障碍。

(2) 西部地区少数民族发展不平衡，起点较低

中国 55 个少数民族，发展的历史非常不一致。尤其西部的个别少数民族，在新中国成立以前甚至处在奴隶社会甚或原始社会，一下进入到社会主义社会，从各方面都有许多的不适应。其次，新中国成立以后的政策，受国际形势和中国与周边国家的关系的影响，长期存在着“重边防，轻建设”的问题，贻误了发展的时机，导致西部经济发展整体变得比较迟缓和落后。

(3) 社会发展的公平性及其相关政策

一般说来，相对于富裕地区和城镇地区、贫困农村地区的人们由于地域、户籍、歧视等多种原因，在获得必要的发展资本机会方面处于劣势。长期以来，局部民族地区更是如此，因此形成贫困—发展机会少—贫困的恶性循环。

但是近年来，国家针对西部民族地区的特点，在制度安排上对少数民族进行了一系列特殊的

优惠政策，极大地改善了少数民族地区人们在各种机会获得上的优先地位。这些政策包括适当放宽少数民族贫困县的扶持标准；在扶贫资金和物资上向少数民族贫困县倾斜；对民族贸易企业经营农副产品和少数民族生产生活必需的工业品继续实行价格补贴；国家在安排“以工代赈”资金时，将中、西部地区和少数民族贫困地区作为投放的重点；加强牧区的扶贫工作；在少数民族地区设立“温饱基金”等。这些制度安排方面的措施，减少了一些制度设计本身对穷人不利的弊端，体现了国家对少数民族群众的特殊照顾。对少数民族地区整体的脱贫起到了相当重要的作用，但是在对某些民族地区的绝对贫困人口来说，这种针对大面积区域性的政策的作用也依然有限。

2. 从人文因素看民族地区的脱贫问题

如果说自然环境和经济社会发展水平等揭示了为什么会造成贫困，将贫困的责任归结为自然、社会和政府，那么人文因素则解释了难以脱贫的原因。就西部少数民族地区的贫困人口来说，难以摆脱贫困的人文因素主要有：

(1) 传统的生活方式和价值观念，使人们比较普遍地缺乏脱贫致富的迫切愿望。由于西部地区地貌复杂，交通不便，再加上语言交流的障碍，使得人们与外界的联系较少，眼界受到限制。同时，这些生活在偏僻山区和荒漠边缘的人们，已经适应了祖辈们世代沿袭下来的生活方式，对于外界的生活既不了解也不羡慕，而且不同地区的少数民族自有一套对幸福的理解。例如，一些少数民族的价值观念体系中不提倡对财富和山林土地等资源的无节制占有，一方面，这有利于环境的保护和可持续发展；另一方面，这些价值观念限制了人们对物质财富的欲望。具体表现为大多数贫困人口安于现状。人们对生活的期望值不高，温饱成为大多数人追求的理想，安贫乐命成为当地一种主流的生活态度，某些宗教又进一步强化了这种“听天由命”的思想。从某种程度上说，对物质财富的欲望，是改变贫困状态的出发点和动力。有了这种动力，贫困人口才有可能为获得这些财富付出努力，并进而改变贫困面貌。然而少数民族贫困人口的这种生活方式和价值观念，严重削弱了获得财富的欲望。即便有了愿望，但由于西部少数民族地区的人们主要以农耕或游牧的生活方式为主，这使人们不愿意受到时间和工作的约束，容易养成自由散漫的习惯，与经过城镇化和工业化的人们相比，不愿付出更多的努力。

(2) 安土重迁，不愿意承担风险。安土重迁是西部少数民族的一个共同特征。由于大多数少数民族都有自己独特的语言文字和宗教，内部环境的相对独立又大大加剧了本地文化与其他文化的隔膜。这种状况严重地限制了少数民族地区的人们与外界的交流，包括一些比较传统的传媒工具如广播、电视、报纸等，都很少有人利用。由于语言和宗教的不同造成文化心理的不同，人们不愿直面外界的挑战，也没有勇气出去竞争。因为离开民族聚居区进入较为发达的各民族杂居区是需要一定勇气的。一旦进入一个异质环境中，他们将面临饮食、语言甚至心理等多方面的适应，因此不少人对外界异民族的生活，往往有一种惧怕和推拒的心理，心理承受力也显得十分脆弱。不少人宁愿在家里受穷，也不愿出去竞争和冒险。

(3) 社区舆论和导向制约着人们的思想。在典型的乡土社会中人们十分看重“面子”，尤其在少数民族社区中，对那些普遍认为“没面子”的工种和职业，当地人是很少涉足的。例如，在维吾尔族农村，几乎没人愿意收购垃圾和废品。这就造成某些行业的空缺以及“有钱没人赚”的现象发生。

(4) 人力资本的欠缺，使他们缺乏改变贫困状态的能力和信心。由于九年义务教育在西部地区开始较晚，不少地区至今仍然缺乏必要的民族语言教材和师资，素质教育的目标难以在短期内达到。同时，我国现行的教育体制中缺乏针对农牧区，尤其是针对少数民族农牧区的必要劳动技能的培训，即便人们已经有了比较强烈的获得财富的欲望，但是在实际行动中也往往因为缺乏技术或能力而无力竞争。同时，业余生活的极度贫乏，致富信息渠道的不畅，遏制了人们的知情选择能力。这也导致人们在参与脱贫项目，以及资助脱贫方面缺乏信心和勇气，畏手畏脚。

本文认为，与造成西部地区区域性经济发展落后的原因相比，西部少数民族长期在恶劣的生态环境中形成的这种传统的价值观念和文化，从某种程度上说，是继续产生贫困和难以脱贫的重要原因。这些人文因素，表面看来是来自于少数民族群众内部的，然而根源上还在于贫困本身，而这并不完全是他们自己造成的。因此，社会和政府有责任帮助他们改变这些不利因素，进而帮助他们彻底摆脱贫困。

三、少数民族人文因素解释的政策含义

贫困是一个较为长期的、具有代际传递和福利依赖的现象。较之区域整体发展的结构因素，人文因素对人们的影响在时空的持续或逗留上更漫长、更深入，因为社区规范的吸纳和吐故是需要相当长的时间的。

以往中国政府对贫困地区的扶贫思路和措施，虽然取得重大成效，但是在贫困严重的少数民族地区和人群中收效相对不大。无论是救济式扶贫还是开发式扶贫，都没有从根本上改变当地经济的落后和贫困面貌，或者对一部分少数民族群众不太产生作用。“投资少，见效快”的“短平快”扶贫方式，对这类贫困地区基本上不适用。这与那种只见“树木”（物质因素）、不见“森林”（人文因素）的传统思维方式有密切关系。

由于传统观念是历史上长期形成的，一经形成就有着巨大的惰性和惯力。我们既不能选择传统，也不能摆脱传统，而只能在传统的制约下谋求发展和前进，求得不断的更新^[1]。因此本文认为，政府在制定相关的扶贫政策时，要考虑当地的传统观念和人文特点，加强与扶贫对象的对话和沟通，了解其实际所需。考虑到地区差异和当地人们的不同需要，对扶贫对象进行分类，尽可能提供各种致富信息和多种脱贫方案，并鼓励少数民族贫困人口知情参与到各种扶贫项目中来。减少针对整体的输血型扶贫，加强针对个体的造血型扶贫力度。同时要加强对政策和项目实施的调查、监督、评估力度，及时调整相关政策。

在扶贫过程中，要动员当地社会各界的力量。例如，在社区舆论中起重要作用的往往不是一般农牧民，甚至村干部的力量也很有限，而是一些德高望重的长老、宗教人士和望族家长。如果在扶贫方式的推行时发动这些社区精英出面作宣传工作，就会引导社区舆论向着健康的方向发展，促使人们尽快更新观念，打破那些不利的人文因素的制约，积极主动地参与到脱贫行列中来。

具体而言，要重视对西部少数民族地区文化建设的投入，针对当地文化生活的贫乏和人们知情选择力的低下状况，可以通过提高基础教育和职业培训，通过推广普通话和增加信息交流，通过组织宣讲致富经验，或者通过组织少数民族贫困地区群众进行劳务输出等方式，开阔其视野，激发其致富欲望，大力提高他们的素质和人力资本存量。在加强自身竞争力的基础上，提高少数民族群众脱贫致富的参与能力。只有这样，西部少数民族地区的脱贫攻坚战才能取得持续的最终的胜利。仅仅依靠外来的资金和技术等输入，短期内能够见效，但如果没有当地少数民族群众的投入和参与，从长期看来是难以持续的。

参考文献：

- [1] 吴建国. 20世纪末叶中国边疆民族地区反贫困行动述评. 西南民族学院学报(哲学社会科学版), 2001, (3).
- [2] 张天路. 西部民族人口的演进与问题分析. 人口与经济, 2002, (4).
- [3] 程裕祯. 中国文化要略. 外语教学与研究出版社, 1998, 9.

[责任编辑 黄荣清]