

# 中国西部民族地区贫困问题研究\*

郑长德

(西南民族学院 经济与管理学院, 四川 成都 610041)

**摘要:** 西部民族地区的贫困严重制约着西部地区的快速发展, 减少贫困已经成为启动西部开发的首要动力, 从根本上消除贫困则将成为检验和衡量西部开发成功与否的重要标准。西部民族地区是我国贫困人口密集分布区, 贫困面大, 贫困度深, 脱贫难度大, 返贫率高。针对我国西部民族地区贫困的特殊性, 在反贫困的战略选择上, 一方面要进一步加强区域发展援助, 即加快西部少数民族地区的经济开发进程, 实现民族地区整体经济实力的增长和自我发展能力的提高。另一方面, 反贫困战略的目标要瞄准西部民族地区的贫困人口, 使贫困人口成为反贫困的直接受益者。

**关键词:** 西部民族地区; 贫困; 反贫困战略

中图分类号: F124.7; F127.8 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)01-0007-05

## A Study on Poverty Problem in the West Minority Region of China

ZHENG Chang de

(School of Economics & Management, Southwest University for Nationalities,  
Chengdu City, Sichuan Province, 610041)

**Abstract:** The poverty in the west minority region severely restricts the development in the region. Relieving the poverty has become the primary driving force for development. Get out from under poverty will be an important criterion to examine and measure the development of the west. The population in the west minority region is quite dense, the scale of the poor population is big, the poverty problem is severe, it is difficult to get off poverty and re-poverty rate is high. Because of the particularities of the region's poverty, we can choose two strategies to anti-poverty. On the one hand, we should strengthen regional development aid to accelerate economic development in the west minority region, to increase its whole economic power and to enhance the ability to develop itself; on the other hand, the anti-poverty strategy should aim at the poor population, and makes the poor population to be the direct beneficiaries.

**Keywords:** the west minority region; poverty; anti-poverty strategy

西部开发就实质而言是西部民族地区的开发。西部民族地区是我国贫困人口的密集分布区, 贫困面大, 贫困度深, 脱贫难度大, 返贫率高, 在很大程度上严重制约着西部地区的快

收稿日期: 2002-05-23

作者简介: 郑长德(1962—), 男, 四川广元人, 四川大学经济学院博士生, 西南民族学院经济与管理学院教授, 主要研究方向: 民族经济学、发展经济学和企业理论。

\* 本文是《西部大开发与民族地区发展》研究项目的阶段性成果。该项目受四川省民委资助。

速发展，减少贫困已经成为启动西部开发的首要动力，从根本上消除贫困则将成为检验和衡量西部开发成功与否的重要标准。

### 一、西部民族地区是我国贫困程度最深的地区

贫困是一个复杂的涉及多方面，由多种原因引起的问题。

无论是狭义的经济贫困，还是广义的人类贫困，西部民族地区都是我国贫困程度最深的地区。

1. 贫困人口规模大，贫困发生率高，贫困程度深

1998年内蒙古、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆的贫困发生率，分别为6.4%、12.9%、12.2%、19.0%、14.0%、12.6%、8.9%，大大高于全国4.6%的平均水平。1993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%，其中属西部民族地区的就有221个，有贫困人口2163万人，占全国贫困人口总数的26.82%，内蒙古、广西、贵州、云南、青海、宁夏、新疆的贫困分布率（贫困县占各地区总县数的比重），分别是36.90%、33.73%、60%、59.35%、35.90%、44.44%和29.41%，远高于全国平均水平27.27%的水平。

2. 贫困程度深，返贫率高

据调查，1988年全国平均的标准贫困发

生率为35.1%，其中贵州为58.3%，云南为47.3%，到1995年，国家标准贫困发生率下降为28.6%，而贵州则上升到61.8%，云南为45.6%。1988年全国极度贫困发生率为16.9%，而贵州为34.2%，云南为20.6%，1995年全国极度贫困发生率下降为17.4%，而贵州上升为40.7%，云南为24.1%。1988年全国赤贫发生率为16.9%，而贵州为34.2%，云南为12.7%，1995年全国赤贫发生率下降为12.1%，而贵州为28.5%，云南为12.7%。这些指标都大大高于东部地区（表1）。

西部民族地区大都地处生态环境脆弱地带，自然灾害频繁，抗灾能力弱，粮食生产的波动性很大，这样低收入的贫困人口具有脆弱性和不稳定性，反贫的概率很大，1993年云南共解决了201万人的温饱问题，但同时却有65万人返贫，返贫率高达32%。

3. 少数民族的贫困更严重

西部民族地区贫困的另一个特点是少数民族人口和贫困人口在空间分布上的重合。1996年，我国少数民族的贫困发生率为20.1%，而汉族仅为6.4%，少数民族人口占总人口的比重不足9%，但却占绝对贫困人口的45.05%。1996年底，贵州629万贫困人口中80%是少数民族，极贫人口329万人几乎全部是少数民族；宁夏南部山区60%以上的贫困人口是回族；云南贫困人口85%是少数民族，全省26个边境县有16个是贫困县，贫困人口

表1 西部民族地区的贫困状况

地区	标准贫困状况		极度贫困状况		赤贫状况		
	1988年	1995年	1988年	1995年	1988年	1995年	
全国	35.1	28.6	22.6	17.4	16.9	12.1	
西部民族地区	贵州	58.3	61.8	40.6	40.7	34.2	28.5
	云南	47.3	45.6	30.2	24.1	20.6	12.7
东部沿海地区	广东	4.8	5.2	2.1	2.9	1.2	2.2
	浙江	5.8	4.0	3.9	1.5	2.6	0.2

资料来源：Khan, Azizar R. 1998, "Poverty in China in the Period of Globalization", ILO, 转引自《地区与发展：西部开发新战略》。

绝大多数是少数民族；西藏 33 万贫困人口中 90% 以上是藏族。这些少数民族贫困人口仍然挣扎在生存线边沿上，自然灾害，疾病、产品价格大幅波动的突发冲击都可能威胁到他们的生存。

#### 4. 人类贫困压力大

西部民族地区除了收入低外，与此相联系的是人类发展水平低，人类贫困压力大。首先从人类发展指数看，西部民族地区 1997 年人类发展指数除新疆（12）、内蒙古（17）排位较前外，其余都处后列，其中广西（21）、贵州（31）、云南（25）、西藏（29）、青海（24）、宁夏（27）<sup>[1]</sup>；其次，西部民族地区人口文盲率高，从农村 15 岁及以上文盲半文盲人口比重看，1997 年全国平均水平为 21.3%，而内蒙古为 21.67%，贵州为 30.78%，云南为 28.67%，西藏为 57.09%，青海为 56.67%，宁夏为 35.27%，它们不仅大大高于东部沿海地区，而且大大高于全国平均水平。再次，西部民族地区的贫困人口由于普遍缺乏获取、交流、应用和创造知识与信息的能力，严重妨碍了他们的经济活动能力、收入创造能力以及现代生活方式的实现，造成了对他们的“信息隔离”，形成严重的知识贫困。例如人均年订阅报纸数和电话普及率，西部民族地区只相当于全国平均水平的 50% 不到，因特网普及率就更低。

## 二、西部民族地区贫困的成因

西部民族地区的贫困主要与这些地区的经济落后、社会发育程度不高有关，这既有地区不利因素的影响，又有外界环境不利因素的制约。

### 1. “边际”地理区位，恶劣的自然环境

“边际”地理区位，自然环境恶劣是我国西部民族地区的典型特征。首先，它们位于西南、西北边疆，远离国家政治核心区和经济核心区；其次，它们又位居于各省、区的边缘地带，远离主要经济中心和交通干线，交通通讯的通达性差，导致与世隔绝的封闭状态，造成闭塞的环境、闭塞的社会、闭塞的人；再次这种“边际”区位还表现在，贫困地区大都处于

国界、省界、陆界的三界地区。全国三界贫困县共 438 个，占全国贫困县总数的 56.52%，其中西部民族地区共 153 个，占三界贫困县总数的 34.9%。这些地区一般是“三不管”地区，制度缺位，行政管理不力，投资不足。最后，生态环境脆弱，自然环境恶劣。在全国 141 个国家重点扶持的少数民族贫困县中，大约 50% 的贫困县分布在南方大石山区，25% 的贫困县分布在青藏高寒山区，25% 的贫困县分布在北方干旱、半干旱和荒漠草原牧区，这些地区生态环境脆弱，旱、水、雪、风、雹、沙尘暴等自然灾害频繁，同时这些地区又是致病水土区，地方病和传染病流行，有效生存空间狭小分散，构成反贫困的严重障碍。尽管这些地区有丰富的其他资源，但农业资源贫瘠，土地生产潜力相当低，人们为了生存就不断砍伐森林、扩大耕地面积、引起资源破坏、环境退化，陷入贫困、环境和发展的恶性循环而无力自拔。

### 2. 人口数量增长快，人力资本水平低

贫困在大多数情况下总是与人口的快速增长、极低的人力资本水平相关的。研究证实，劳动力文化程度的高低与贫困发生率及家庭的人均收入有着密切关系，劳动力文化程度越高，家庭的人均收入也越高，而贫困发生率就越低。

普查与统计表明，我国民族地区人口增长速度快，人口年龄构成轻，人口再生产潜力大。尤其是这些地区的少数民族人口和贫困地区的人口，人口增长就更快，往往要比全国平均数高出 40% ~ 100%，形成“越穷越生，越生越穷”的恶性循环。

另一方面，由于地理区位的边际性、自然环境的相对不利、经济发展水平低，加之许多西部民族地区地居克山病、大骨节病、地方性甲状腺肿和地方性氟中毒等地方病多发区，人口的人力资本水平很低，极大地阻碍着西部民族地区的发展，主要表现在总体教育水平不高、人口中文盲半文盲比例高，医疗卫生水平也较低，有些西部民族地区文盲率高达 60% 以上。

贫困人口尤其是农村贫困人口拥有的最为

重要的资产就是他们自己的劳动力，这是他们的比较优势所在。然而如上所述，民族地区人口增长速度快，受教育水平低，这形成了人口、环境、贫困的两个高相关的恶性循环，一个是人口高增长必然使生态环境和自然资源基础的压力加大，结果草原退化、土地沙化、气候恶化，水土流失进一步加剧，最后形成经济落后地区的“人口增长——环境退化——经济贫困”的恶性循环，另一个是“人力资本水平低——观念落后，工作能力不高，难以进入资本市场，缺乏创新精神——贫困”的恶性循环，而且这两个高相关的恶性循环很难从内部打破。

### 3. 经济发展水平低，基础设施落后

无疑，绝对贫困的范围首先取决于一个地区的经济发展水平。在其他条件不变下，一个地区的发展水平越低，贫困的范围越大。我国少数民族地区由于内在和外在因素的长期综合作用，经济发展水平低，一方面人均收入水平不仅远低于东部发达地区，而且低于全国平均水平，且发展速度也长期低于全国平均水平，致使与发展缺口不断扩大。另一方面，经济结构水平低，“二元度”高，传统农业经济比重大，非农经济不发达，基本上还是单一的农业经济。

基础设施供应不足是民族地区普遍存在的劣势之一。据调查，西部民族贫困地区，单位面积的铁路里程、公路里程和邮局数量不到全国平均水平的10%，交通通讯的相对落后状况在进一步拉大。贫困地区人均市场数量和单位面积的市场数量分别是全国平均水平的72%和18%。由于交通通达性差，交易费用高，贫困人口与外界的交易机会少，甚至没有交易机会，结果限制了市场范围的扩展，限制了分工，致使这些地区的比较优势难以发挥，形成所谓的“富饶的贫困”。

### 4. 非正式制度的约束

贫困和落后不仅仅是一堆能勾勒出社会经济图画的统计指数，贫困也是一种心理状态。这表现为缺乏效率与个人效能感、缺乏突破陈旧方式的创造性想象和行为、自信心差甚至对现状麻木不仁、被动地接受命运等。我国西部

民族地区由于上述诸种不利因素的综合作用，再加上不少少数民族在进入现代社会以前社会发展程度很低，所形成的行为规范、惯例、行为的自我强制准则等，不仅不利于商品经济观念的形成，而且严重地束缚了人们的进取精神。这种非正式制度的约束，不仅提高了交易费用，而且有时使交易为不可能。这极大地限制了分工的发展，从而不利于劳动生产率的增进。

## 三、西部民族地区反贫困的战略选择

针对我国西部民族地区贫困的特殊性，在反贫困的战略选择上，一方面要进一步加强区域发展援助，即加快西部少数民族地区的经济开发进程，实现民族地区整体经济实力的增长和自我发展能力的提高。另一方面，反贫困战略的目标要瞄准西部民族地区的贫困人口，使贫困人口为反贫困的直接受益者。之所以如此，原因在于我国西部民族地区的贫困迄今主要与该地区的不发达相关。因此区域性瞄准的反贫困战略的目标在于实现民族地区整体经济增长，这必然带来全体居民平均收入水平的提高，这是缓解西部民族地区绝对贫困的根本举措。同时，在西部民族地区经济增长过程中，由于自然条件和基础设施空间分布的不均衡，因而投资的空间分布不均衡，加之居民利用和竞争经济机会的能力的不均衡，结果不同居民群体的人均收入提高的幅度不同，贫困人口由于自身竞争经济机会的能力低下，从区域经济增长中受益较少，和其他人口相比相对贫困问题日益加剧，因此，反贫困战略除了以西部民族地区为对象外，还应瞄准民族地区的贫困人口，满足他们的基本需要，即向贫困人口提供基本生存条件和基本生产条件的满足。

就具体的战略措施而言，我们认为，首先，应将西部民族地区作为国家反贫困的重点地区，大幅度增加反贫困的资金投入。西部民族地区贫困人口的脱贫和富裕直接关系到西部大开发的成功与否，关系到边疆的安全和社会的稳定，因此，国家应在“十五”及以后时期把西部民族地区作为反贫困的重点地区，大幅度提高中央政府对地区扶贫资金的投入。根据

国际经验，反贫困资金至少应占 GDP 的 1.5%。而我国不足 0.5%。因此，中央政府和各地方政府应加大反贫困资金投入力度，通过收入再分配政策和转移支付，实现反贫困资金比例的较大提高。

第二，反贫困需要制度创新。首先政府的反贫困工作由道义性扶贫向制度性扶贫转变。减缓贫困是政府的一项主要职能，政府不仅要通过立法和政策提供间接支持，以鼓励西部民族地区的各族人民通过自己的努力改善收入和生活水平；而且要在基础设施、医疗、人力投资和农村用水等供应方面提供直接支持，以帮助他们收入和生活水平的改善。其次，建立起规范的、有效的财政转移支付制度。中央财政转移支付制度，是以各级政府之间所存在的财政能力差异为基础，以实现各地公共服务水平的均等化为主旨，而实行的一种财政资金转移或财政平衡制度。而我国目前的政府间转移支付本质上是对高收入地区和经济发达省份有利。因此，要改革和规范财政转移支付制度，使财政能力差的民族地区利用这种转移支付对贫困人口实施救济，并保证本地区的社会服务的经常性支出。再次，积极推进西部民族地区经济改革。创造一个有活力的市场经济是克服贫困和不发达状态的一个基础。而民族地区市场经济还极不发育，因此，要加快经济体制改革，促进市场经济体制的建立和完善。最后，改革反贫困行动的组织结构和管理制度，提高扶贫资金的使用效率和扶贫效益。

第三，强化人力投资，健全社会安全保障网，提高贫困人口竞争经济机会的能力。控制人口增长，强化人力投资是克服贫困和不发达状态的另一个措施。贫困地区的开发归根结底是人的智力开发。如果没有对贫困人口人力资本的大量投资，在较长时期内减轻贫困的计划是不可能有多大成功机会的。因此，大力加强西部民族地区人力投资是反贫困战略的中心环节。它包括：第一，控制人口增长；第二，全面地、无偿地为民族地区各族人民提供基础教育。第三，多渠道全方位发展职业技术教育，提高劳动者的生产技能。第四，在西部民族地

区专门人力资本的形成上，首先要发展民族高等教育，为民族地区培养出一批具有企业家能力、技术创新能力和管理能力的专门人才。其次是通过特定制度安排，激励发达地区的企业家向民族地区流动。最后，大量启用西部民族地区的乡土人才。第五，提供初级卫生保健服务。如在贫困地区建立村级卫生医疗网点，免费为贫困人口的婴儿提供免疫服务等。

第四，积极鼓励劳务输出，加快推进西部民族地区城市化的进程。贫困地区最主要的优势是较多的劳动力，如何使他们拥有的劳动力变得相对稀缺以具有相对高的价值，成为反贫困战略必须考虑的问题，否则就不可能提高贫困人口的收入和地位。一种可能的选择就是积极鼓励劳务输出，加快西部民族地区城市化进程，从而减少农村劳动力的供给。当农村劳动力减少，留在农村务农的劳动力就能获得更多的土地和资源。这样，农村劳动力的相对稀缺性和相对价值就会增加，以劳动力为最主要资产的农村贫困人口的收入也就会相应提高。同时，当务农劳动力变为非农劳动力，他们就由农产品的供给者变为农产品的需求者，导致农产品的供给曲线内移而需求曲线外移，农产品的价格随之上升，务农的劳动力的边际产值和工资也会相应上升，这样农村劳动者的收入也就可以随着农村劳力的不断减少而不断上升<sup>[2]</sup>。

第五，加强基础设施建设，改善投资环境。根据西部民族地区的特点，建设适宜的区内和区际交通运输通道、邮电通讯、人畜饮水工程和农田基础设施等。中国反贫困实践表明，“以工代赈”政策是改善贫困地区的道路、饮水和农田等基础设施硬件建设的特别具有吸引力的反贫困政策。

#### 参考文献：

- [1] 联合国开发计划署. 中国人发展报告——1999. 北京: 中国财政经济出版社, 1999
- [2] 林毅夫. 解决农村贫困问题需要有新的战略思路: 评世界银行新的“惠及贫困人口的农村发展战略”. www.ccer.edu.cn.

[责任编辑 王树新]