

民族地区脱贫攻坚“志智双扶”问题研究

汪三贵,胡 骏,徐伍达

【摘 要】民族地区和深度贫困地区高度耦合,是脱贫攻坚“短板中的短板”。针对民族地区贫困人口精神贫困和素质贫困凸显的特征,统筹推进脱贫攻坚与乡村振兴衔接应更加注重培育贫困人口内生动力和提高贫困人口素质,将脱贫攻坚同扶志、扶智结合起来。扶贫先扶志,针对民族地区部分贫困群众缺乏脱贫志气的问题,需在找准原因的基础上,因地制宜,培育内生动力;扶贫必扶智,针对民族地区贫困人口能力不足的问题,需从教育扶贫等方面采取有针对性的措施,阻断贫困代际传递。只有激发贫困群众脱贫致富的内在活力,提高贫困群众自我发展能力,民族地区脱贫攻坚工作才能持久,才能为乡村振兴打下良好的基础。

【关键词】民族地区 脱贫攻坚 扶志 扶智 精神扶贫

【基金项目】国家自然科学基金国际合作与交流项目“精准扶贫与互联网扶贫的实施机制与效果评估研究”(71661147001)

【收稿日期】2019-09-08

【中图分类号】F323 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-5455(2019)06-0005-07

一、引言

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是中华民族孜孜以求的梦想。让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是中国共产党的庄严承诺。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对脱贫攻坚作出了新的部署,把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标,实施精准扶贫精准脱贫基本方略,中国扶贫开发进入脱贫攻坚新阶段。按照每人每年2300元(2010年不变价)的农村贫困标准测算,全国农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至2018年末的1660万人,贫困发生率由10.2%下降至1.7%,累计下降8.5个百分点,脱贫攻坚取得了决定性进展。^①如期实现脱贫攻坚目标,剩下的贫困地区和贫困人口贫困程度深、脱贫难度大。当前,深度贫困地区与民族地区高度耦合,民族地区打赢脱贫攻坚战事关补齐深度贫困这个“短板中的短板”。

习近平总书记关于扶贫工作重要论述将治国理政思想贯彻到扶贫开发领域,并把解决绝对贫困问题摆在治国理政的突出位置。加强扶贫同扶志、扶智相结合,激发贫困人口内生动力,是习近平总书记关于扶贫工作重要论述的重要组成部分。习

近平在宁德工作时便强调摆脱贫困的“弱鸟先飞”思想,贫困地区、贫困群众首先要有“飞”的意识和“先飞”的行动。如果没有脱贫的内生动力,仅仅依靠政府和社会的帮扶,帮扶再多,也无法从根源上摆脱贫困。2013年,习近平到甘肃省看望民族地区的贫困群众时指出“高度重视少数民族和民族地区的发展,一定会给乡亲们更多支持和帮助,乡亲们要发扬自强不息精神,找准发展路子、苦干实干,早日改变贫困面貌。”^②2017年,习近平在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上指出“加大内生动力培育力度……扶贫要同扶志、扶智结合起来……注重激发贫困地区和贫困群众脱贫致富的内在活力,注重提高贫困地区和贫困群众自我发展能力。”^③党的十九大报告特别提出注重扶贫同扶志、扶智相结合,

① 《扶贫开发持续强力推进 脱贫攻坚取得历史性重大成就——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十五》,国家统计局网,2019-08-12, http://www.stats.gov.cn/zjtj/zthd/sjtr/d10j/70cj/201909/t20190906_1696324.html。

② 《念兹在兹,习近平十句话“把脉”少数民族脱贫攻坚》,人民网,2019-04-12, <http://politics.people.com.cn/n1/2019/0412/c1001-31026911.html>。

③ 《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》,新华网,2017-06-23, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-08/31/c_1121580205.htm。

重点攻克深度贫困地区脱贫任务。^① 2018年,习近平在打好精准脱贫攻坚战座谈会上再次强调“要加强扶贫同扶志、扶智相结合,激发贫困群众积极性和主动性,激励和引导他们靠自己的努力改变命运。改进帮扶方式,提倡多劳多得,营造勤劳致富、光荣脱贫氛围。”^②“加强扶贫同扶志、扶智相结合”作为习近平总书记关于扶贫工作重要论述的重要内容,为民族地区打赢脱贫攻坚战指明了努力方向、提供了根本遵循。

二、民族地区脱贫攻坚现状与内生发展困境

民族地区是中国少数民族聚居的区域,通常指

民族八省区或民族自治地方。民族地区历来是中国扶贫开发的主要阵地,其贫困规模大、贫困程度深。据统计,592个国家扶贫开发工作重点县中,有299个位于民族地区;680个集中连片特殊困难地区县中,有421个位于民族地区。^③ 2017年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》划定深度贫困地区的范围,主要包括西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山彝族自治州、云南怒江傈僳族自治州、甘肃临夏回族自治州(简称“三区三州”),以及贫困发生率超过18%的贫困县和贫困发生率超过20%的贫困村。^④ 其中,“三区三州”全部位于民族地区。

表1 2010—2018年民族八省区农村贫困人口及贫困发生率

年份	贫困人口			贫困发生率		
	民族八省区 (万人)	全国(万人)	占全国 比重(%)	民族八省区 (%)	全国(%)	超出全国 (百分点)
2010	5 040	16 567	30.4	34.1	17.2	16.9
2011	3 917	12 238	32.0	26.5	12.7	13.8
2012	3 121	9 899	31.5	20.8	10.2	10.6
2013	2 562	8 249	31.1	17.1	8.5	8.6
2014	2 205	7 017	31.4	14.7	7.2	7.5
2015	1 813	5 575	32.5	12.1	5.7	6.4
2016	1 411	4 335	32.5	9.3	4.5	4.8
2017	1 032	3 046	33.9	6.9	3.1	3.8
2018	602	1 660	36.3	4.0	1.7	2.3

资料来源:根据历年《中国农村贫困监测报告》和《中国统计摘要—2019》整理。

从表1可见,按每人每年2 300元(2010年不变价)的国家农村贫困标准测算,2018年民族八省区农村贫困人口为602万人,比2010年减少4 438万人;民族八省区农村贫困发生率与全国的差距逐年缩小,2018年农村贫困发生率降至4.0%,比2010年下降30.1个百分点。从减贫速度来看,民族地区减贫速度与全国保持同步(图1),精准扶贫精准脱贫方略在民族地区得到全面贯彻实施。

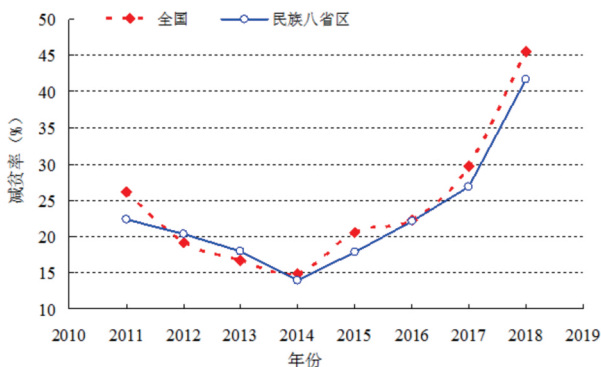


图1 2011—2018年民族八省区与全国农村减贫率比较

资料来源:根据表1绘制。

尽管民族地区脱贫攻坚取得了突破性进展,但深度贫困的特殊性更加突出,主要体现在:一是贫困规模大、贫困程度深。2018年有超过三分之一的贫困人口分布在民族八省区等民族地区,2018年民族八省区贫困发生率超出全国平均水平2.3个百分点。二是减贫成本高、脱贫难度大。民族八省区减贫速度大多数年份仍然低于全国平均水平,脱贫攻坚任务非常艰巨。三是贫困人口继续向民族地区集中。民族八省区农村贫困人口占同期全国农村

- ① 《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》,新华网,2017-10-27, http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。
- ② 《习近平:提高脱贫质量聚焦深贫地区 扎扎实实把脱贫攻坚战推向前进》,新华网,2018-02-14, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/14/c_1122418496.htm。
- ③ 张丽君、吴本建、王润求等《中国少数民族地区扶贫进展报2016》,第5页,中国经济出版社2017年版。
- ④ 《中办国办印发意见 支持深度贫困地区脱贫攻坚》,新华网,2017-11-21, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/21/c_1121990069.htm。

贫困人口的比重从2010年的30.4%上升到2018年的36.3%。四是民族地区自然条件恶劣、基础设施落后、社会发育程度较低,严重的收入贫困和多维贫困问题并存^①,特别是缺乏内生发展动力问题突出。2018年10—11月,十九届中央第二轮巡视对内蒙古、广西、云南、西藏、青海、新疆等民族省区开展脱贫攻坚专项巡视,反馈了诸如“宣传教育引导不够到位,‘扶志’与‘扶智’还有欠缺”以及“扶志扶智激发内生动力不够,重‘输血’轻‘造血’”等突出问题。^②民族地区在陆续消除绝对贫困之后,内生发展动力不足与相对贫困仍将长期存在。

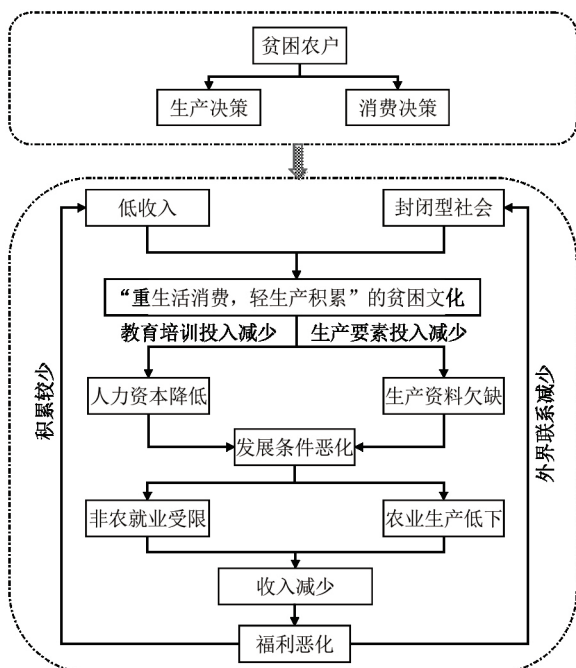


图2 民族地区贫困农户内生发展动力不足及福利恶化

民族地区内生发展动力不足是贫困长期积累的结果,也是深陷贫困陷阱的重要原因,突出体现在精神贫困和素质贫困两个方面(图2)。民族地区地理位置偏远,社会文化相对封闭,群体之间、代际之间在思想观念、文化习俗和行为方式等方面具有明显的相似性。^③民族地区一般地理位置偏远,在文化观念方面与其他地区相对隔离,产生了封闭型的社会文化体系。在长期的发展过程中,低收入水平下的贫困人口首先考虑的是维持生存,短缺产出几乎全部用于生活消费,形成了“重消费轻积累”的生活方式,同时封闭型社会不断强化该观念,这是内生动力发展不足的源头。基于此,一方面,贫困人口教育培训的投入减少。贫困人口不愿意

为接受教育培训让渡生存资源,人力资本水平停滞不前,素质贫困不断积累,贫困人口无法承担重要的工作,最终被排斥在主流社会之外。另一方面,贫困人口生产要素投入减少。民族地区资本、土地、技术等生产要素相对短缺,贫困人口用增加劳动人口投入替代土地、资金、技术短缺,以维持再生产活动,保障基本的生存需求。但是,劳动人口的增加使得生存需求更加迫切,不仅直接降低了其生活水平,而且使短缺的生产要素更为短缺,农业生产条件长期止步不前,最终赖以生存的农业产出维持在低水平。因此,贫困人口在收入减少的情况下无法达到正常的积累点,同时巨大的差距限制了其与其他地区的正常交流,从而陷入精神贫困、素质贫困的循环,福利无法改善。

三、民族地区贫困人口缺乏内生发展动力的原因

习近平运用马克思主义唯物辩证法指出“扶贫要同扶智、扶志结合起来。智和志就是内力、内因。”^④内因是事物发展的根本依据,决定了事物发展的方向和程度。贫困人口要想达到小康生活水平,就必须要有主观脱贫的意愿和客观脱贫的能力。外因是事物发展的客观条件,对事物的发展起着至关重要的作用。“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳”,外在条件的变化决定了同一事物的不同发展方向。贫困地区自然条件差、经济基础弱、贫困程度深,如果没有政府主导的扶贫开发行动,要想改变贫困、落后的面貌十分困难。但是外因必须要通过内因才能发挥作用,因此剖析民族地区贫困人口缺乏内生发展动力的原因,精准施策至关重要。

- ① 汪三贵、张伟宾、杨龙《少数民族贫困问题研究》,第159页,中国农业出版社2016年版。
- ② 《十九届中央第二轮巡视全部反馈完毕:有地区扶贫领域形式主义突出》,人民网,2019-01-30, <http://politics.people.com.cn/n1/2019/0130/c1001-30600281.html?form=rect>。
- ③ 李晓明《贫困代际传递理论述评》,载《广西青年干部学院学报》2006年第2期;胡联、孙永生、王娜等《贫困的形成机理:一个分析框架的探讨》,载《经济问题探索》2012年第2期。
- ④ 《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》,新华网,2017-06-23, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-08/31/c_1121580205.htm。

(一) 民族地区贫困人口精神贫困的原因

“志不强者智不达”,智不达者事不成。一旦丧失了追求小康生活、摆脱贫困的动力,贫困群众容易滋生“等、靠、要”思想。民族地区经济社会发展落后,贫困群众对小康社会、摆脱贫困没有具象概念,遑论追求美好生活。因此,扶志是培育内生动力的坚实基础。习近平早在宁德就提出“扶贫先要扶志,要从思想上淡化贫困意识。不要言必称贫,处处说贫。”2012年习近平当选总书记后赴河北省阜平县考察时强调“扶贫要扶志,有志气、自力更生很重要”。民族地区贫困群众精神贫困是多种因素导致的,只有弄清楚民族地区贫困群众精神贫困的原因,扶贫扶志才能做到因地制宜。

1. 贫困文化影响了低收入群体的思想观念。民族地区经济社会发展相对滞后,尤其是“直过民族”一步跨越千年,从原始社会直接过渡到现代社会,市场经济、商品意识、财富观念等不健全。长期盛行“重消费轻积累”的贫困文化是民族地区深度贫困的根源。民族地区贫困群众注重节日消费、宗教消费和人情消费等。根据笔者的深度贫困问题典型调查结果^① 2017年云南怒江地区的傈僳族农户平均人情往来支出达到1441元,主要名目为嫁娶、丧葬。不同于部分汉族地区的铺张浪费、炫耀攀比等人情消费现象,怒江地区的人情往来基于互帮互助的家族观念和民族风俗。办宴席、随礼金、一家有难八方支援等风俗习惯早已渗透到村民生产生活各个方面,但也在很大程度上增加了贫困家庭的支出负担。对西藏部分建档立卡贫困户宗教消费的抽样调查发现,农户均宗教消费支出为404元,贫困人口受宗教的影响较深,“不求今生、但求来世”的观念尚存,牧业生产上惜杀惜售问题突出。^②

民族地区农户重视生活消费,轻视生产积累,家庭收支结余较低,无法达到正常的积累点。云南省怒江州建档立卡户消费与收入基本持平,2017年收入几乎全部用于消费,受访建档立卡户平均收支结余仅为584元,基本没有储蓄。与此同时,民族地区近些年受市场经济冲击,低收入群体的消费习惯发生较大改变。云南怒江州农户交通通信支出水平相对较高,受访建档立卡户人均交通通信消费支出超过300元,最高达到2600元。很多年轻的

建档立卡贫困人口每月手机话费超过50元,主要用于网络视频、微信聊天等新型消费。民族地区特别是深度贫困地区贫困群体不仅无法进行财产的有效积累,反而收入更易被市场力量所捕获。

2. 贫富差距限制了低收入群体的努力程度。改革开放以来,虽然中国经济社会发展和扶贫开发事业取得了巨大成就,但是贫富差距却在不断扩大。农村居民内部收入的基尼系数从1978年的0.21上升到2010年的0.38,全国居民收入的基尼系数从1978年的0.16上升到2016年的0.465。2016年,全国农村低收入组人均可支配收入为3006元,减少了2.6%,而高收入组人均可支配收入为28448元,增长了9.4%,高、低收入组收入差距较大。同时,笔者研究发现少数民族农户收入增长速度落后于全国农村平均水平,在收入分配中处于不利地位。^③ 巨大的贫富差距限制了农户的理想抱负,降低了部分贫困群体的努力程度,同时增加了辛劳程度。部分低收入群体存在“干与不干都一样、干多干少都一样、干好干坏都一样”的心理,看不到追赶高收入群体的希望。

3. 福利依赖降低了低收入群体的内生动力。“福利依赖”的研究起源于西方社会,西方社会福利相对发达,福利依赖现象出现较早。“福利依赖”存在不同定义,主要分为客观事实和主观心态。第一种是客观事实描述,即福利依赖指家庭福利项目的转移性收入占总收入超过一定比例;第二种是主观心理状态,即福利依赖是消极的生活状态,宁愿依赖福利补助生活,也不愿意自食其力。目前,中国农村福利政策主要有最低生活保障制度、农业支持保护补贴、退耕还林补贴等,大部分民族地处生态环境脆弱区,环境保护和生态恢复任务较重,还有诸如森林生态效益补偿资金、草原生态补贴、禁牧

① 汪三贵、王瑜《凉山州布拖县奎久村深度贫困问题调研报告》,中国人民大学中国扶贫研究院,2018年;汪三贵、胡骏《怒江州丰甸村深度贫困问题调研报告》,中国人民大学中国扶贫研究院,2018年;汪三贵、孙凯《临夏州朵坪村深度贫困问题调研报告》,中国人民大学中国扶贫研究院,2018年。

② 徐伍达《西藏深度贫困脱贫攻坚发展报告》,载《新西部》2019年第Z1期。

③ 汪三贵、张伟宾、杨龙《少数民族贫困问题研究》,第53页。

补贴等。诸如此类的现金补贴项目一般不设置附加条件或者附加条件较弱,民族地区贫困群众不需要付出相应劳动,即可获得现金补贴。当劳动市场的工资水平低且劳动强度大时,贫困群众可能失去通过积极劳动摆脱福利救助或补贴的内生动力,从而产生福利依赖。根据笔者的深度贫困问题典型调查结果,2017年云南怒江地区傈僳族农户人均转移性收入占人均纯收入的26.4%,收入低于贫困线的建档立卡户转移性收入占比上升到32.9%;四川凉山地区彝族农户人均转移性收入占人均纯收入的15.4%,收入低于贫困线的建档立卡户转移性收入占比上升到39.1%。西藏提供的生态岗位覆盖乡村总人口的28.3%,不仅惠及有劳动能力的建档立卡户,还延伸到了边缘低收入群体,但部分参加完技能培训的青壮年劳动力不愿外出就业。^①

以最低生活保障政策为例,民政部不断加大对少数民族和民族地区的政策倾斜力度,导致民族地区低保名额较多,申请程序相对简单,救助金额较高。按照实施农村低保兜底脱贫的要求,中国农村低保标准和扶贫标准实现了“两线合一”,农村最低生活保障标准已增长到扶贫标准以上。云南怒江州调研村全村低保户和低保贫困户占比达到了62.7%。

(二) 民族地区贫困人口素质贫困的原因

人力资本对民族地区贫困代际传递具有关键性作用,民族地区资源禀赋匮乏影响了贫困儿童人力资本发展,人力资本低下影响了贫困群众劳动能力,从而阻碍了资本积累,导致贫困家庭落入贫困陷阱。脱贫攻坚以来,民族地区实施了一系列旨在提高人力资本水平的扶贫扶智措施,如学前教育、生活补贴等,但从目前实际情况来看,民族地区扶贫扶智工作仍然存在一些问题。

1. 儿童早期教育不受重视。促进儿童早期发展,对于全面提升民族地区人口素质、阻隔贫困代际传递具有重要意义。目前,早期教育虽缺乏统一的界定,但都是针对学龄前儿童的教育、保健和保育。民族地区已经基本普及针对3—6岁儿童的学前班或幼教点,但是师资不稳定的问题较为突出。偏远村、贫困村学前班或幼教点交通不便,生活条件相对艰苦,并且幼教老师待遇较低,无法保障学

前班或幼教点的正常运作。同时,由于缺乏监督管理机制,幼教老师不在岗现象较普遍。此外,民族地区0—3岁儿童的早期发展不受重视。从长远来看,投资手段而非再分配手段是促进社会流动的最有效的反贫困政策,仅仅依靠收入转移支付手段无法解决贫困的代际传递。^②儿童早期是能力发展的关键期和敏感期,针对儿童的早期投资干预是最有效的反贫困策略,这是着眼于“不输在起跑线”的预分配措施,而不是传统的收入再分配手段。民族地区贫困群众生育观念落后,越穷越生,根本无暇关注儿童的早期发展。部分家庭一生了之,留下大孩子照顾小孩子。根据笔者的深度贫困问题典型调查结果,四川凉山地区40.6%的家庭未成年子女超过两人。

2. 基础教育历史欠账较多。受撤点并校和基础教育历史欠账影响,民族地区义务教育向乡镇集中,偏远山区儿童上学不便,存在辍学风险。民族地区多数位于山区,如14个连片特殊困难地区中的西藏、四省藏区、六盘山区、滇西边境山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、武陵山区等民族聚居区都是山地地形。低年级义务教育儿童相对年幼,无法独自走路上学。因此,部分家长会推迟适龄儿童的上学时间,导致民族地区部分偏远山区适龄儿童不能按时接受义务教育,教育水平低于其他地区同龄儿童。根据笔者的深度贫困问题典型调查结果,四川凉山地区有7.1%的义务教育阶段适龄儿童因上学不便推迟上学。同时,义务教育向乡镇集中导致乡镇教学班普遍“大班额”,寄宿制学生普遍“大通铺”,教学及生活质量难以保障。四川凉山地区调研县51人以上大班额占教学班的55%,三分之一寄宿制学生需要两名及以上学生挤一张床。

3. 高等教育发展相对落后。民族地区的高等教育发展相对落后,无法满足民族地区经济社会发展需要。根据笔者的深度贫困问题典型调查结果,四川凉山州调研村98.4%的受访农户学历为小学或文盲,只有1.6%的农户读过初中;云南怒江州调研

① 徐伍达《正确处理保护好生态和富民利民的关系》,载《要情》(西藏自治区社会科学院)2019年第4期。

② 中国发展研究基金会《反贫困与中国儿童发展:基于儿童早期发展试点的研究成果》,第26页,中国发展出版社2013年版。

村 76.7% 的受访农户学历为小学或文盲, 22.7% 读过初中, 只有 0.6% 的农户读过中专, 且为村干部。云南怒江州调研县只有三所高中(其中民办高中一所), 2017 年在校生为 4 117 人, 毛入学率只有 70.81%, 同期全国高中阶段毛入学率为 88.3%, 差距十分显著。

4. 职业技能培训重形式、轻效果。职业技能培训是“扶智”的重要内容, 但是部分民族地区职业技能培训形式主义较为严重。民族地区贫困群众致贫原因相对复杂, 如果职业技能培训采取一刀切的手段, 则完全无法达到预期效果。根据笔者对深度贫困民族地区的调查, 有些部门组织编辑农业技术丛书发放给文盲农户, 有些部门组织的生产技能培训对象包括残疾、大病或缺乏劳动力的家庭, 没有考虑到贫困户缺乏长期稳定的经营能力。

四、“志智双扶”激活民族地区内生发展动力

民族地区的扶贫要同扶志、扶智结合, 防止出现“干部干、群众看”的慵懒散漫现象。扶志就是注重调动贫困人口的主观能动性, 培养贫困人口脱贫的意愿, 树立对美好生活的追求; 扶智就是注重培育贫困人口文化素质和基本技能, 提高贫困人口自我发展能力。同时, 扶志和扶智互相作用, 能够形成脱贫致富的良性循环。扶志奠定了培育贫困人口内生动力坚实基础, 人一旦有了志气, 就会主动追求“智”, 而人一旦有了智慧能力, 又会增加信心。失去了“志”, “智”是无本之木; 而失去了“智”, “志”则是无源之水。因此, 民族地区加大内生动力培育力度, 落实扶贫同扶志、扶智相结合, 需要根据民族特点以及精神贫困和素质贫困的原因等有针对性地制定相关政策, 助力脱贫攻坚任务如期完成, 夯实乡村振兴的基础。

(一) 合理确定脱贫目标, 化解抱负差距

扶贫扶志首先是要让贫困群体意识到“未来可期”, 而非囿于贫富差距止步不前。各级政府在制定脱贫标准和资源整合使用方面, 应该明确并执行中央提出的“两不愁、三保障”的脱贫标准, 不要盲目提高标准。即便到了 2020 年, 民族地区农户也无法达到发达地区农户的生活水平, 但是脱贫攻坚的主要目标是实现民族地区农户的“两不愁、三保

障”, 这是只要努力便可如期达成的。民族地区要避免提出脱离实际的建设标准, 在道路、住房、医疗等投资巨大的项目上, 一定要严格控制标准, 优先保底线目标。在住房方面, 优先解决住房安全问题, 避免大拆大建; 在道路方面, 优先实现通村道路硬化和夯实通组路基, 推迟道路升级改造; 在医疗方面, 优先解决基本医疗需求, 避免过度医疗保障。

(二) 抓好移风易俗工作, 消除贫困文化

扶贫扶志关键在于消除贫困文化的影响, 激发贫困群众内生动力, 引导贫困群众对美好生活的追求。一是弘扬中华民族艰苦奋斗、自力更生的优良传统, 鼓励生产劳动、鼓励就业创业、鼓励敬老养老。二是引导树立财富积累观念, 避免大办红白喜事, 防止因婚、因房返贫。三是整治不良生活方式, 杜绝赌博、酗酒、吸毒、封建迷信等既损害身心健康, 又降低内生动力的活动。四是培养良好的生活习惯, 改善人畜共居、不换洗衣物、人居环境脏乱差等状况, 营造风清气正、干净整洁的生活氛围。

(三) 严格管理福利政策, 摆脱福利依赖

扶贫扶志要严格管理民族地区的福利政策, 防止福利政策的泛化, 减弱通过劳动脱贫的意愿。一是严格控制最低生活保障制度准入标准, 实行动态调整。对于经过扶贫实现稳定脱贫的家庭, 要严格按照规定退出低保; 对于缺少劳动力的特殊困难家庭, 要全部纳入低保范围, 发挥低保对极低收入家庭的兜底保障作用。二是增加民族地区公益岗位, 开展有条件福利项目。通过以工代赈让当地劳动力参与当地住房、道路建设的基础用工环节, 增加护林员、地质灾害监测员、村内环卫人员等公益岗位, 重点提高留守妇女和老年人的收入水平。同时探索互助扶贫方式, 让贫困户中的劳动力或弱劳动力扶持无劳动力的特殊困难人员, 并获得适当报酬。

(四) 实施有条件现金转移, 提高人力资本

扶贫扶智要提高民族地区人力资本水平。民族地区特别是直过民族受制于社会发展阶段, 素质型贫困问题突出, 如果不能通过政策激励引导年轻一代提升人力资本水平, 民族地区可能陷入贫困的恶性循环。针对欠缺更高教育和早期教育的民族地区, 开展有条件现金转移支付, 只要妇女或者儿

童接受的公共服务达到必要的标准(如怀孕检查、医院分娩、疫苗接种、考取高中或大学等),家庭就可以得到现金补贴。这既是扶智的重要举措,也是扶志的重要环节,激发民族地区农户追求人力资本的内在需求。转移支付方案的补贴支付可以采用多种形式,如类似于农业支持保护补贴将户主视为接收人,或者直接发放给受益对象(学生),以及指定女性监管人(母亲等)为转移支付款接收人等。根据当地文化习惯、目标群体年龄阶段等,补贴支付方式可以因地制宜,核心目标是让贫困家庭意识到孩子接受更高教育的机会成本较低、收益更大。发挥医疗人才“组团式”援助优势,提高民族地区基本公共卫生服务水平。

(五) 改善基础教育供给方式,提高教育质量

习近平强调“授人以鱼,不如授人以渔。扶贫必扶智,让贫困地区的孩子们接受良好教育,是扶贫开发的重要任务,也是阻断贫困代际传递的重要途径。”^①扶贫扶智要改善民族地区基础教育供给方式,提高现行教育质量。一是重点改善偏远山村基础教育供给方式或就学交通条件。民族地区应该采用高年级相对集中、注重效益和低年级保留就近入学的方式,优化教育资源合理配置,保障义务教育阶段适龄儿童按时入学。同时,政府可以安排正规校车定时接送偏远山村的低年级儿童往返中心学校。二是加大民族地区教育资源投入。全面提高县乡村教师的薪资待遇以招选和稳定人才,同时强化监管,制定切实可行的在岗考核制度,严格保障日常教学。增加对中心学校的资源投入,解决诸如“大班额”和“挤床位”等基础设施短缺问题。

(六) 改进职业技能培训方式,提高培训实效

扶贫扶智要改进职业技能培训方式,解决当前存在的学走形式、学而无获、学难见效问题^②,切实增强培训效果。一是针对民族地区劳动力素质不高、课堂培训效益低的现状,大力开展“干中学”的实践培训模式,根据区域内生产活动的需求、农户的能力特点,有的放矢地组织技能培训。二是充分利用东西部协作、定点帮扶,有计划、有目标地开展订单式培训,创造定向式劳务输出机会,增加就业的稳定性,提高务工工资水平。三是扶持民族地区能人大户或者返乡创业人员,鼓励这些群体带领贫困户开展生产经营活动,产生实效的给予一定补贴。

(作者简介:汪三贵,湖南临澧人,中国人民大学中国扶贫研究院院长,中国人民大学农业与农村发展学院教授;胡骏,安徽池州人,中国人民大学农业与农村发展学院、中国人民大学中国扶贫研究院博士研究生;徐伍达,四川西昌人,西藏自治区社会科学院农村经济研究所副研究员。)

【责任编辑:肖时花;责任校对:肖时花】

- ① 《携手消除贫困 促进共同发展——在 2015 减贫与发展高层论坛的主旨演讲》,人民网,2015-10-17, <http://politics.people.com.cn/n/2015/1017/c1024-27708352.html>。
- ② 汪三贵、殷浩栋、王瑜《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》,载《华南师范大学学报(社会科学版)》2017 年第 4 期。

ABSTRACT

Research on “Will-Wisdom Poverty Alleviation” in Ethnic Minority Areas

(by WANG San-gui, HU Jun, XU Wu-da)

Abstract: Ethnic minority areas and deep poverty areas are highly coupled, the products of which are the weak points of the weak links in poverty alleviation. Given the prominent spiritual and ability poverty of the poor in ethnic minority areas, we should pay more attention to cultivating the endogenous impetus of the poor and improving their ability, and combine poverty alleviation with will and wisdom fostering. Specifically, we should first foster the will of the poor in poverty alleviation. In view of the problem that some poor people in ethnic minority areas lack the aspiration to get rid of poverty, it is necessary to find out the reasons and cultivate endogenous impetus of the poor in line with local conditions. Besides, we must foster the wisdom of the poor in poverty alleviation. In view of the problem that some poor people in ethnic minority areas lack the ability to get rid of poverty, it is necessary to take targeted poverty alleviation measures from the aspects of education and so on, so as to prevent the intergenerational transmission of poverty. To sum up, only by stimulating the will of the poor to get rid of poverty and improving the wisdom of the poor to develop themselves, can the poverty alleviation work in ethnic minority areas be sustained and lay a good foundation for rural vitalization.

Key words: ethnic minority areas; will-wisdom poverty alleviation; spiritual poverty alleviation

Vulnerability to Multidimensional Poverty and Risk Management of the Peasant Households in Extremely Poor Areas

(by YANG Long, LI Meng, LU Hai-yang)

Abstract: The extremely poor areas are the key areas which influence the progress and effectiveness of poverty alleviation in China. The important content of the future poverty alleviation work lies in preventing non-poor households from falling into poverty and preventing out-of-poverty households from returning to poverty. Based on the concepts of multidimensional poverty and vulnerability, this paper puts forward the concept of vulnerability to multidimensional poverty of peasant households, which is suitable for explaining the poverty in the extremely poor areas. The main difference between multidimensional poverty and vulnerability to multidimensional poverty is the existence of risks. Based on the classification of risk types, we find that households in extremely poor areas are affected by covariate risks and idiosyncratic risks. The covariate risks include natural risks, economic risks and environmental risks, while idiosyncratic risks include health risks and life cycle risks. In order to reduce the negative impact of risks and the vulnerability to multidimensional poverty of peasant households in extremely poor areas, it is necessary to build a risk management mechanism which involves households, communities, governments and social groups, takes the informal mechanism and security mechanism provided by government as the main parts and the market-based insurance mechanism as the supplementary element.

Key words: vulnerability to multidimensional poverty; extremely poor areas; risk management; informal mechanism

Analysis of “Halo Effect” in the Effect Assessment System of Poverty Alleviation Projects from the Perspective of Human Capital Promotion—With Evidence from the Poverty Alleviation Projects of Education and Health Care

(by SHUAI Zhao-wen)

Abstract: Poverty alleviation focuses on cultivating self-reliance ability, while the ability depends on the human capital promotion of the poor. In terms of influencing human capital, the effect assessment systems of some local governments present the “halo effect”. Under the background of the coexistence of administrative contracting and bureaucracy, poor counties strongly rely on the assessment system. They regard the poverty alleviation measures that just meet the standards, that are taken by some out-of-poverty counties and that are easy to take effect by virtue of the comparative advantages as “good” measures, thus ignoring the overcoming of shortness and weakening the human capital promotion effect of poverty alleviation projects. Moreover, because of the responsibility avoiding logic and the lack of in-depth understanding of problem-oriented nature, the local governments think little about the deep “quality”—the human capital improvement of the poor, which results in the “halo effect” of poverty alleviation projects. In order to eliminate the “halo effect”, it is suggested that detailed quality indicators should be formulated according to time-specific and category-specific characteristics at different poverty-stricken areas and different stages when assessments are carried out in some areas or provinces, showing the spatial differences and temporal dynamics of the indicators. What is more, poverty alleviation projects should proceed around the core of promoting the human capital of the poor.

Key words: poverty alleviation project; effect assessment; local government; Halo Effect; human capital

The Development of Cooperative Economy in the 70 Years of People’s Republic of China

(by KONG Xiang-zhi, PIAN Zhi-en)

Abstract: After the founding of People’s Republic of China, the Marxist cooperative system was introduced. Since then, from mutual aid groups, elementary and advanced agricultural cooperative groups to people’s communes, cooperatives have become the tools of agricultural socialist transformation. Also, since the reform and opening up, farmers have voluntarily chosen the Western cooperative economic system. These two cooperative economic systems are intertwined, which have become an important feature of China’s cooperative economic development over the past 40 years of reform and opening up. The future development of China’s cooperative economic system lies in the integration of the two cooperative economic systems, and the combination of the advantages of the two systems will bring immeasurable impetus to the development of China’s cooperative economy.

Key words: cooperative economy; cooperative; collective economy; reform of the rural collective property rights system

Why Socialism with Chinese Characteristics Is a Road That Spans the “Caudine Forks”

(by JING Yu-qin, Wu Jin-yan)

Abstract: With the courage to break new ground and the commitment to self-innovation, the Chinese people have blazed a trail across the “Caudine Forks” of capitalism, which is the road of socialism with Chinese characteristics. To cross the “Caudine Forks” means to avoid all the disastrous twists and turns brought about by the capitalist system, while fully absorbing and utilizing all the positive fruits of capitalism. In China, this leapfrogging process can be divided into two stages: the first stage is the period of planned economy, with public ownership as the basis and planning as the means to complete in-