

改革开放以来民族地区扶贫政策演进及启示

周 巍

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300071)

摘 要: 纵观改革开放以来,民族地区扶贫政策的发展轨迹大致可分为政策恢复发展、深入发展、创新发展三个阶段,每个阶段呈现不同的发展特点,为后来的扶贫政策制定提供了重要启发。民族地区扶贫政策宜国家扶持和自力更生相统一,扶贫政策应制度化、市场化,扶贫方式应多措并举,加大教育扶贫和文化扶贫等。

关键词: 民族地区; 扶贫政策; 政策启示

中图分类号: F323.8 文献标志码: A 文章编号: 1674-6627(2018)04-0144-04

一、民族地区扶贫现状及相关概念界定

我国民族地区贫困人口量大面广,贫困程度深,脱贫攻坚任务艰巨。2016年,国务院扶贫开发领导小组办公室确定了592个国家扶贫开发工作重点县名单,其中民族八省区就有232个,西藏、云南、贵州的贫困县数量远远高于其他省区,云南有73个贫困县,贵州有50个贫困县,西藏自治区所辖各县均为贫困县。截至2016年底,我国民族八省区共有1411万贫困人口,占全国贫困人口的32.5%^[1]。

相比较其他地区,民族地区由于受地理区位、自然条件、发展历史等因素影响,其贫困问题具有明显的整体性、历史性、长期性等特征。改革开放以来,我国对民族地区实施了一系列倾斜性的扶贫政策,对推动民族地区社会经济发展和民生改善发挥了重要作用,民族地区的扶贫工作稳步推进,贫困人口数量大幅度减少,贫困发生率不断下降。梳理分析改革开放以来民族地区扶贫政策演进,探索不同阶段的实践特点,找出内在的发展规律,对于调整完善民族地区扶贫政策、有效指导扶贫工作深入推进具有重要的启发和借鉴意义。

本文所言的“民族地区扶贫政策”可界定为“旨在消除民族地区的贫困问题,这类政策以正式或者非正式的政府文件、各类规定、措施办法等形式呈现”。民族地区扶贫政策大致可分为两类:一类是专门支持民族地区经济发展的具体政策;另一类是从宏观上对发展民族地区经济的支持。

二、民族地区扶贫政策演进及特点

(一) 政策的恢复发展阶段及特点(1978~1992年)

改革开放以后,体制性贫困日渐消失,贫困的地域性特征开始显现,贫困人口逐渐向拥有共同自然条件的特定区域集中转移。1986年,我国政府公布贫困标准,近7000万少数民族人口中有约

收稿日期: 2018-06-20

作者简介: 周巍(1986-),女(锡伯族),新疆伊犁人,南开大学周恩来政府管理学院博士生,主要从事公共政策执行研究。

1 500万处于原始贫困阶段,温饱问题亟待解决。但是原有计划经济体制下的扶贫政策失去了得以继之的制度基础,诸多相关政策难以发挥作用,能够解决民族地区严重贫困问题的相应政策极为匮乏。这一时期民族地区扶贫政策处于恢复发展阶段。

1. 出台一系列扶贫政策。1979年7月,国家颁布《少数民族地区补助费的管理规定》,同一时期中央在全国边防工作会议上确定对口支援项目“北京支援内蒙古,河北支援贵州,江苏支援广西、新疆,山东支援青海,天津支援甘肃,上海支援云南、宁夏,全国支援西藏”^{[2][182]}。1983年12月,全国少数民族地区生产生活会议中着重要求“尽全力短期内基本解决多数群体的基本需要,例如温饱、住房、饮水等”^{[3][134]}。1986年,全国人大六届四次会议将扶持老、少、边、穷地区尽快摆脱经济文化落后状况作为一项重要内容,列入国民经济和社会发展第七个“五年计划”。1992年,国务院贫困地区经济开发领导小组第十二次会议决定,“七五”期间国家制定的一系列扶贫开发政策必须稳定不变,同时要增加扶贫资金的投入。一系列政策措施极大地改善了民族地区的贫困状况,发挥了重要的扶贫减贫作用。西部民族地区贫困发生率从1989年的18.57%下降至1991年的16.9%,民族地区在全国贫困人口中所占的比例从1989年的3.52%下降到1991年的2.57%^[4]。

2. 扶贫政策呈现区别化特征。1986年全国人大六届四次会议后,国家开始逐步针对民族地区颁布实施专门的扶贫政策。1986年,国务院把民族地区贫困县的标准定为全县农民人均纯收入在200元以下,牧区在300元以下,其他一般扶贫地区的标准是150元以下。民族地区有51个县被确定为贫困县,占全国贫困县总数的82%。在金融领域,1990年,中央财政设立“少数民族贫困地区温饱基金”,同时中央对民族地区实行利差补贴、扶贫贴息贷款等金融优惠政策。针对民族地区差别化的扶贫政策,充分考虑了民族地区的自然条件、经济发展水平等制约因素,对深入做好民族地区的扶贫工作发挥了重要作用。民族地区纯收入从1986年的3 184.1亿元增加到1993年的8 434.15亿元,农村居民人均纯收入从1986年的282元增加到1993年的629元^{[5][485]}。

3. 从“输血式”向“造血式”转变。输血扶贫逐步转向造血扶贫,是这一时期民族地区扶贫政策的另一个重要特征。从1992年起,国家每年新增6 000万元支援不发达地区发展资金,用于西南、西北地区少数民族贫困地区加强基础设施建设^{[6][60]}。实施“以工代赈”计划,对中小型企业实施减免税收、贴息贷款等优惠政策,鼓励民族地区积极兴办适合当地的中小企业;1992年,国务院先后批准14个国家级边境经济合作区,着力引进外资在少数民族边疆地区发展对外开放贸易。同时,国家把开展民族地区干部培训作为实施造血扶贫的重要措施。国务院贫困地区经济开发领导小组对全国142个国家重点扶持的少数民族贫困县县长和扶贫办主任全部进行集中轮训,国家民委对贫困县的乡镇干部进行培训,旨在提高他们对扶贫工作的正确认识,提升他们带领贫困群众脱贫致富的能力,激发他们改变当地贫困面貌的紧迫感和内生动力。

(二) 政策的深入发展阶段及特点(1993~2013年)

20世纪90年代至21世纪初,我国的社会主义市场经济体制日臻完善,经济快速发展,加之恢复阶段民族地区大规模扶贫计划的有效实施,这一时期的民族地区扶贫政策无论从广度还是深度都得到了巨大拓展,扶贫工作也被提到了前所未有的高度。1994年,国务院发布《国家八七扶贫攻坚计划(1994~2000)》,开启了从国家层面制定和实施扶贫计划的先河,标志着我国解决原始扶贫工作进入了最后的攻坚阶段,即将进入解决相对贫困的新阶段。尤其进入21世纪后,民族地区扶贫工作被列为国家扶贫工作的重中之重。

1. 内容形式更加丰富。从内容上看,民族地区扶贫政策在坚持资金扶贫和制定优惠政策的基础上,逐步扩展至基础设施、文化教育、企业发展、生态建设等各个领域。从形式上看,积极探索实施整村推进、集中连片等扶贫新模式,坚持输血扶贫与造血扶贫有机结合、共同作用。

2. 政策调控更加与时俱进。在宏观层面,民族地区扶贫政策必须随着国内外形势变化进行宏观调控;在微观层面,要根据不同时期民族地区所遇到的差异化贫困问题对政策进行调整完善。这

种宏观和微观上的政策发展变化就是民族地区扶贫政策与时俱进的体现。经济体制改革后,制度变迁带来了政策环境的变化,以往民族地区扶贫政策的效果减弱,民族地区的贫困问题更加凸显。20世纪90年代之后,经济快速增长,民族地区与沿海发达地区相比,相对贫困现象日益突出。国家及时发布了《国家八七扶贫攻坚计划(1994~2000)》,以县为单位,将当年年人均纯收入低于400元的县全部划定为国家贫困县,人均纯收入高于700元的县不再纳入重点扶持范围。2001年,《中国农村扶贫纲要》把民族地区扶贫确定为全国扶贫工作中的重点,并结合当时经济发展等情况重新增加了民族地区10个重点扶贫县。

3. 扶贫对象更加聚焦“贫中之贫”。“贫中之贫”即民族地区的特困地区。由于民族地区的自然条件、资源分布及社会经济发展程度的差异,民族地区不同区域的贫困程度也有所不同。针对各省、自治区、直辖市存在的“贫中之贫”问题,国家将民族地区扶贫政策进一步细化,专门制定出针对特困民族地区的扶贫政策。在2001年新出的《中国农村扶贫纲要》中,西藏被列为扶贫开发的重点,其74个县都被纳入重点扶贫名单。2004年,中央明确要求“赞成把特困少数民族地区作为扶贫重点,在政策和资金上加大支持力度”,在原有扶贫投入的基础上,对特困集中的民族八省区给予更大倾斜。2005年,国务院通过了《扶持人口较少民族发展规划》,将人口较少民族聚居的地方纳入了社会和经济整体规划,在各个领域都给予重点扶持。

(三) 政策的创新发展阶段及特点(2013年至今)

1. 精准扶贫政策。由于经济发展不平衡,民族地区还有大量贫困人口没有脱贫,且主要集中在农村地区。据国家民委经济发展司相关统计数据,截至2015年民族八省区农村贫困人口为1813万人,占全国贫困人口的32.5%^[7]。由此可见,我国民族地区的扶贫工作任务仍然艰巨,如何从政策层面做到因地制宜、因户施策,最终“啃下硬骨头”,精准扶贫的理念应时而生。2013年11月,习近平总书记到湖南湘西考察时第一次提出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”。2014年3月,习近平参加两会代表团审议时强调,要实施精准扶贫,瞄准扶贫对象,进行重点施策,进一步阐释了精准扶贫理念^[8]。2015年6月,习近平总书记在贵州调研时强调要科学谋划好“十三五”时期扶贫开发工作,确保贫困人口到2020年如期脱贫,并提出扶贫开发“贵在精准,重在精准,成败之举在于精准”。2015年10月,习近平总书记在减贫与发展高层论坛上强调,中国扶贫攻坚工作实施精准扶贫方略,至此,精准扶贫正式由一种理念开始落地为政策,被落实到扶贫工作中。

2. 精准扶贫的特点。相对于粗放扶贫,精准扶贫最鲜明的特点在于“精准”,精准区别不同地区差异化的贫困状况,以科学的方式去精确识别扶贫对象,以有效的方式对相关对象进行管理和扶贫。通俗地讲,精准扶贫就是谁贫困就扶持谁,对症下药。民族地区根据自身情况将精准扶贫创造性地运用到了各地的扶贫工作中。

三、民族地区扶贫政策的对策思考

改革开放以来,民族地区扶贫政策取得了很大的实效,今后民族地区的扶贫政策宜在如下三个方面努力。

(一) 国家扶持与自力更生相结合

民族地区必须把坚持自力更生、艰苦奋斗作为民族地区实现脱贫的源生动力,一定要激发民族地区贫困人口的自主脱贫意识,提升脱贫的内在动力。民族地区改善贫困落后状态、实现社会经济快速发展,需要国家和社会的扶持帮助,但最终还是要充分发挥民族地区的主动性,只有将国家扶持和自力更生相统一,民族地区才能全面实现脱贫奔小康。

(二) 扶贫政策制度化、市场化

扶贫政策实现制度化是民族地区扶贫工作能取得今日成效的启示之一。民族地区扶贫政策的制度化,有助于实现资源的优化配置,是民族地区摆脱贫困的强大推动力。改革开放以来,兴边富

民、民族贸易政策、对口支援政策等逐步走上了制度化轨道。《民族区域自治法》第69条明确规定,“国家和上级人民政府应当从财政、金融、物资、技术、人才等方面加大对民族自治地方的贫困地区的扶持力度,帮助贫困人口尽快摆脱贫困状况,实现小康”^[9]。扶贫政策制度化,补充了民族地区扶贫政策的内容,使扶贫政策具有规范性和连续性。改革开放以来,经济领域的变革对民族地区的扶贫政策也提出了相应的市场化要求。扶贫政策的市场化必须改变原先政府单方面实施项目、抓项目的僵化格局,积极引导扶贫政策和资金进入市场化运作,建立市场化扶贫方式,运用市场机制的杠杆撬动民族地区的扶贫工作,使扶贫资金和相关扶贫资源得到有效配置。要以市场化为导向,整合扶贫资金,用好扶贫项目平台,加快构建市场化运作的扶贫模式。

(三) 扶贫方式多措并举

根据国家社会经济实际和民族地区不同情况、不同条件,民族地区的扶贫开发要因地制宜,坚持政策扶贫、项目扶贫、资金扶贫、教育扶贫、思想扶贫等多种扶贫方式多管齐下、相互协作、共同推进。政策扶贫是民族地区其他各类扶贫形式得以发挥作用的保障,为民族地区的扶贫工作提供了全方位的支持。项目扶贫是民族地区造血式扶贫的重要方式,能使扶贫资金得到合理利用,减少浪费和扶贫资金扶不到贫困对象的现象。资金扶贫是民族地区扶贫工作的主要方式,为其他扶贫形式提供了经济基础。经济的发展推动了民族地区扶贫政策整体环境的发展变化,单纯资金扶贫已无法解决民族地区日益复杂的贫困问题,需要结合其他扶贫方式共同为民族地区摆脱贫困做出努力。教育扶贫直指导致贫困落后的根源,牵住了民族地区脱贫致富的“牛鼻子”,是实现民族地区稳定脱贫的重要推手。思想扶贫就是要帮助群众在思想上克服畏难情绪,让群众解放思想,走出自我禁锢,树立起脱贫光荣的信心,只有把思想问题解决了,其他困难才会迎刃而解。

参考文献:

- [1] 乐长虹. 奋力推进民族经济工作迈进新时代[N]. 中国民族报 2017-12-22.
- [2] 国家民族事务委员会中共中央文献研究室. 新时期民族工作文献选编[M]. 北京: 中央文献出版社, 1990.
- [3] 国家民族事务委员会研究室. 新中国民族工作十讲[M]. 北京: 民族出版社, 2006.
- [4] 姜锡明. 反贫困政策支持力度与扶贫效果: 来自西部民族地区的经验[J]. 上海经济研究 2007(4).
- [5] 国家民族事务委员会, 国家统计局. 中国民族统计年鉴[M]. 北京: 民族出版社, 2006.
- [6] 王福临. 共同富裕之路[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 1994.
- [7] 2015年民族地区农村贫困情况[EB/OL]. http://www.seac.gov.cn/art_2016-04-11.
- [8] 习近平扶贫新论断: 扶贫先扶志、扶贫必扶智和精准扶贫[N]. 中国经济网 2016-01-03.
- [9] 中华人民共和国民族区域自治法[N]. 人民日报 2001-03-02(7).

【责任编辑 马明德】

Evolution and Inspiration of Poverty Alleviation Policy in Ethnic Minority Areas since the Reform and Opening-up

ZHOU Wei

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: In the long survey of China's Reform and Opening, the evolution of poverty alleviation policy in ethnic areas roughly divided into 3 phases: rapid development, deepening development and innovative development stages. Each stage appears various characteristics providing important inspiration for poverty alleviation policy-making. Integration of state supports and self-reliance of poverty alleviation policy among ethnic people, poverty alleviation policy should be with institutionalization and marketization so as to take more measures on poverty alleviation, intensify education poverty alleviation and culture alleviation.

Key words: Ethnic Areas; Poverty Alleviation Policy; Inspiration of Policy