

潘 斌,钟 敏,王志娟. 内蒙古贫困人口分布、成因及其贫困县退出典型案例[J]. 江苏农业科学,2017,45(8):333-337.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.08.085

内蒙古贫困人口分布、成因及其贫困县退出典型案例分析

潘 斌^{1,2}, 钟 敏², 王志娟²

(1. 中央财经大学经济学院, 北京 100081; 2. 内蒙古财经大学商学院, 内蒙古呼和浩特 010070)

摘要:目前,我国实施的有计划、有组织的大规模扶贫开发已经取得了举世瞩目的成就。当前,我国正在进行一项无比艰巨的脱贫计划,即各地都力争到 2020 年摘掉贫困县的帽子,但是,在以往的实际运行中出现了贫困县退出难的问题。通过对 2012 年内蒙古各地县均国内生产总值(GDP)与 2012 年内蒙古人均 GDP 以及全国人均 GDP 的比较,并对内蒙古贫困地区进行排序和划分、总结分析发现,内蒙古贫困地区的致贫原因不是单一的因素,而是社会性、政策性、制度性、资源性、生态性、主体性、生产性以及病原性等不同因素交错的结果;同时,为了更好地适应经济新常态下的扶贫形势,用贫困县退出典型案例进行更深入的分析,提出开放型扶贫环境、重构扶贫政策、瞄准扶贫下沉和动态可退的贫困县退出路径选择。

关键词:内蒙古;贫困县;人口分布;成因;贫困退出

中图分类号: F327 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)08-0333-05

贫困作为一种特定的社会经济形态,一直是困扰全世界发展的重要问题,也是全世界面临的共同难题。虽然我国贫困治理取得了举世瞩目的成绩,但是传统的从资金、项目、人力等各方面给予贫困帮扶的模式逐渐呈现出边际效应降低的趋势,这从客观上要求变革传统治理模式,从而能有效地提升

扶贫效果。内蒙古作为我国少数民族地区之一,集边疆、民族、高原、贫困四位一体的基本区情没有得到根本改变,仍然是全国扶贫攻坚的主战场之一,并是全国农村贫困面最大、贫困人口最多、贫困程度最深、致贫原因交错复杂的省份之一。特别是随着我国经济进入新常态,面对错综复杂的致贫原因,贫困治理的思路也要适应新常态,在治理方式上应向创新驱动发展,摆脱当前贫困县制度的弊端,实现精准扶贫。

1 内蒙古概况

内蒙古地处欧亚大陆内部,位于我国北部边疆,与黑龙江、吉林、辽宁、河北、山西、陕西、宁夏和甘肃 8 省(区)毗邻,

收稿日期:2016-02-15

基金项目:国家社会科学基金(编号:14BJY153);内蒙古自治区哲学社会科学规划(编号:2015B014)。

作者简介:潘 斌(1975—),男,内蒙古包头人,博士研究生,主要从事贫困治理、产业组织与产业发展研究。E-mail: billmusic2002@163.com。

表 2 不同置信水平下的 VaR 和 ES

置信水平	VaR(%)	ES(%)
0.90	0.81	1.38
0.95	1.14	1.81
0.99	2.15	3.10

格波动问题,不仅采用标准的 VaR 方法,还采用具有一致性风险测度的 ES 法对鸡蛋价格波动风险进行度量。主要得出以下 2 点结论:(1)通过对全国鸡蛋批发价格日对数收益率的实证研究发现,广义帕累托分布能够较好地拟合鸡蛋批发价格极端日收益率的数据,表明运用极值理论的 POT 模型度量鸡蛋批发价格的风险价值是适合的。(2)由于价格的对数收益率近似于价格变动的百分比,因此基于对数收益率所计算得到的 VaR 与 ES 也可以被视为价格变动的比例。从本试验对全国鸡蛋批发价格风险价值的测度结果得出,在不同置信水平下,即十年一遇(0.90)、二十年一遇(0.95)、百年一遇(0.99)情形下,日损失率分别为 0.81%、1.14%、2.15%,同时,在日损失率超过上述百分比的条件下,平均损失率分别为 1.38%、1.81%、3.10%。

参考文献:

- [1] 赵一夫,秦 富. 我国鸡蛋价格变动特点及规律分析[J]. 农业技术经济,2013(1):4-10.
- [2] 谭银清,王 钊,陈益芳. 我国鸡蛋价格波动的特点及影响因素分析[J]. 畜牧与兽医,2015,47(1):125-129.
- [3] 徐明凡,刘合光. 关于我国鸡蛋价格的预测及分析[J]. 统计与决策,2014(6):104-107.
- [4] 唐江桥,雷 娜. 中国鸡蛋价格波动预警研究[J]. 西部论坛,2011,21(6):44-49.
- [5] 董晓霞,胡冰川,于海鹏. 我国鸡蛋市场价格非对称性传导效应研究——基于非对称误差修正模型[J]. 农业技术经济,2014(9):52-60.
- [6] 安 丽,郭 军. 基于极值理论的生猪市场价格风险评估研究[J]. 农业技术经济,2014(3):33-39.
- [7] 张 峭,王 川,王 克. 我国畜产品市场价格风险度量与分析[J]. 经济问题,2010(3):90-94.
- [8] Lii J P. Statistical inference using extreme order statistics[J]. Annals of Statistics,1975,3(1):119-131.

并与蒙古、俄罗斯接壤。内蒙古是我国 5 个少数民族自治区之一,全区总土地面积为 118.3 万 km²,居全国第 3 位,截至 2014 年年底,常住人口为 2 504.8 万人。内蒙古地域广袤,以蒙古高原为主体,具有复杂多样的形态,除东南部外基本是高原,高原四周分布有山脉、沙漠、平原、丘陵等,地形呈狭长状,东西直线距离为 2 400 km,南北跨度为 1 700 km,具体来看的特征为在山地向高平原、平原的交接地带,分布着黄土丘陵、石质丘陵,其间杂有低山、谷底和盆地分布。内蒙古跨越三北(东北、华北、西北),气候以温带大陆性季风气候为主,有降水量少而不均、风大、寒暑变化剧烈的特点,自治区内年平均气温在 0~8℃之间,平均海拔为 1 000 m,温差变化明显,年总降水量为 50~450 mm,大致呈现东北降水多、西部降水少的规律逐渐递减。内蒙古城市化水平不断提高,截至 2014 年,城镇化率达到 59.5%,高于全国平均水平 4.7 个百分点。2014 年全区城镇人口达到 1 490.6 万人,占总人口的 59.5%,与 2008 年相比,城镇人口增加了 242.3 万人,比例提

高了 7.78 百分点。

2 内蒙古贫困人口分布及特点

内蒙古全区共有 9 个地级市、3 个盟,其下又辖 12 个县级市、17 个县、49 个旗、3 个自治旗。根据国务院扶贫开发领导小组办公室 2012 年 3 月于其官网发布的《国家扶贫开发工作重点县名单》,内蒙古有 31 个县级区域位列其中,占全国扶贫开发县总数的 5.24%(国家扶贫开发重点县为 592 个),占民族地区扶贫开发县总数的 13.36%[民族 8 省(区)扶贫开发重点县为 232 个]。另外,内蒙古自治区区级贫困县有 26 个,综合来看,总体贫困县数量占内蒙古全区县数量的比例为 70.37%。通过 2012 年内蒙古各地县均国内生产总值(GDP)与 2012 年内蒙古人均 GDP、2012 年全国人均 GDP 的比较,结合数据调查分析发现,实际贫困县有 33 个,按照区域划分,其分布见表 1、表 2、表 3,并通过表 4 对内蒙古各贫困县 2012 年人均国民生产总值作出排序,以展示不同的贫困程度。

表 1 内蒙古贫困地区分布情况(含国家级、省级贫困,以县为单位)

经济区域	地区范围	县、市(县级市)数量(个)	贫困县(区)数量(个)	贫困县(区)占所在地区的比重(%)
东部区	呼伦贝尔市、通辽市、赤峰市、兴安盟	39	27	69.2
中部区	锡林郭勒盟、呼和浩特市、包头市、乌兰察布市	42	22	52.4
西部区	鄂尔多斯市、巴彦淖尔市、阿拉善盟、乌海市	21	3	14.3

注:资料根据《内蒙古统计年鉴 2013》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》整理而得^[1-2]。表 2 同。

表 2 2012 年内蒙古贫困地区分布情况(含国家级与省级贫困,以县为单位)

地区	县、市(县级市)数量(个)	贫困县	贫困数量(个)
呼和浩特	9	武川县*、清水河县	2
包头	10	固阳县	1
鄂尔多斯	8	杭锦旗	1
巴彦淖尔	7	五原县、乌拉特前旗、杭锦旗、磴口县、乌拉特中旗	5
锡林郭勒	12	苏尼特右旗*、太仆寺旗*、正镶白旗*、多伦县、镶黄旗、正蓝旗、苏尼特左旗、阿巴嘎旗	8
乌兰察布	11	丰镇市、凉城县、四子王旗*、卓资县*、化德县*、商都县*、兴和县*、察哈尔右翼前旗*、察哈尔右翼中旗*、察哈尔右翼后旗*	10
赤峰	12	赤峰松山区、克什克腾旗、宁城县*、林西县*、阿鲁科尔沁旗*、巴林左旗*、巴林右旗*、翁牛特旗*、喀喇沁旗*、敖汉旗*	10
阿拉善	3	阿拉善左旗、阿拉善右旗	2
兴安盟	6	乌兰浩特市、阿尔山市*、科尔沁右翼前旗*、科尔沁右翼中旗*、扎赉特旗*、突泉县*	6
呼伦贝尔	13	扎兰屯市、阿荣旗、鄂温克族自治旗、新巴尔虎左旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗*、鄂伦春自治旗*	6
通辽	8	扎鲁特旗、开鲁县、库伦旗*、科尔沁左翼中旗*、科尔沁左翼后旗*、奈曼旗*	6
乌海	3		0
合计	102		57

注:标“*”的为国家级贫困县,未作特殊标注的均为省级贫困县。

表 3 2012 年内蒙古农村贫困人口的地区分布

地区	农村贫困人口(万人)	占全区农村人口百分比(%)
东部区	542.974	51.6
中部区	313.250	29.8
西部区	195.990	18.6

注:资料根据《内蒙古自治区 2012 年国民经济和社会发展统计公报》整理计算而得^[3]。

3 内蒙古贫困地区的贫困成因

按照国家、内蒙古省级贫困地区的划分情况,选择内蒙古

贫困面较大、贫困程度较深、贫困发生率较高的几个地区,分别分析其贫困成因。

3.1 国家连片特困地区

内蒙古主要有 2 个国家连片特困地区,一个是大兴安岭南麓山区(包括阿尔山市、科尔沁右翼前旗、科尔沁右翼中旗、扎赉特旗、突泉县),另一个是燕山—太行山区(包括乌兰察布市化德县、商都县、兴和县)。就这 2 个连片特困地区的现实状况来看,贫困现象非常严重,贫困人口多且分布不平衡,加上地理条件恶劣和贫困人口自身素质等诸多因素的制约,收入水平低,生活成本压力大,可持续的农牧业产业发展严重滞后,导致增收持续困难。如乌兰察布市的 3 个贫困县

表 4 2012 年内蒙古各贫困县人均国民生产总值及排序

排名	地区	人均生产 总值(元)	全国人均 GDP(元)	占比 (%)	排序	地区	人均生产 总值(元)	全国人均 GDP(元)	占比 (%)
1	商都县	14 862	38 420	38.68	18	翁牛特旗	27 905	38 420	72.63
2	兴和县	16 540	38 420	43.05	19	林西县	29 068	38 420	75.66
3	察哈尔右翼中旗	17 552	38 420	45.68	20	奈曼旗	29 989	38 420	78.06
4	扎赉特旗	17 590	38 420	45.78	21	凉城县	30 149	38 420	78.47
5	突泉县	17 871	38 420	46.51	22	察哈尔右翼后旗	30 888	38 420	80.40
6	科尔沁右翼中旗	18 590	38 420	48.39	23	巴林左旗	30 992	38 420	80.67
7	鄂伦春自治旗	19 821	38 420	51.59	24	察哈尔右翼前旗	31 809	38 420	82.79
8	四子王旗	21 869	38 420	56.92	25	太仆寺旗	33 490	38 420	87.17
9	科尔沁右翼前旗	22 169	38 420	57.70	26	阿鲁科尔沁旗	34 063	38 420	88.66
10	化德县	22 799	38 420	59.34	27	库伦旗	34 488	38 420	89.77
11	喀喇沁旗	23 074	38 420	60.06	28	扎兰屯市	34 993	38 420	91.08
12	卓资县	25 028	38 420	65.14	29	巴林右旗	35 105	38 420	91.37
13	宁城县	25 351	38 420	65.98	30	科尔沁左翼后旗	35 110	38 420	91.38
14	敖汉旗	25 508	38 420	66.39	31	松山区	36 347	38 420	94.60
15	科尔沁左翼中旗	26 040	38 420	67.78	32	武川县	36 762	38 420	95.68
16	阿尔山市	26 235	38 420	68.28	33	丰镇市	37 321	38 420	97.14
17	莫力达瓦斡尔旗	27 398	38 420	71.31					

注:资料根据《内蒙古统计年鉴 2013》^[1]《中国统计年鉴 2013》^[4]整理而得。

中,农村建卡贫困人口约为 13.3 万人,占农村总人口的 21.9%,加上连年的农业生产资料价格上涨,直接制约了农民人均纯收入的增长。另外,科尔沁右翼中旗是传染病多发、易发、高发区,且各种地方病也较为普遍,农牧民患病率较高,平均支出的医疗费用也较高,因病致贫成为该地区贫困的突出因素之一^[5]。

3.2 大青山(阴山南北麓)贫困地区

大青山(阴山南北麓)贫困地区干旱少雨,植被覆盖率低,土壤肥力极差,加上长期的掠夺式经营,草场退化、土地沙化严重,极易发生频繁的自然灾害,导致可耕种的农作物单一,某些农作物产量高,但也存在着严重的深加工不足等不宜生存、收益差的致贫问题。该地区虽然贫困面广,但贫困地区数量较少,贫困人口的贫困程度绝大多数属于相对贫困。如武川县是革命老区,这里因山丘沙梁地形而土地贫瘠,风蚀沙化严重,这样的自然条件决定了该地不适宜人类生存,该地区在传统上也是靠天吃饭,小麦、马铃薯、莜麦等是主要的农作物和收入来源,种植结构单一,加上“无雨灾年,有雨丰年”的自然条件影响,效益十分低下。

3.3 锡林郭勒西南部贫困地区

锡林郭勒西南部贫困地区所处的地理位置及环境的不断破坏,导致该地牧业条件差,且退化草场仍然有扩张的态势,伴随的是优良可利用牧草资源逐渐减少和枯竭,生态环境更为恶劣,农牧业生产受到极大的制约。另外,该地地域广阔,基础设施薄弱、生产条件落后、社会事业发展滞后以及因灾致贫、因病致贫、因学致贫等问题突出,且多种自然灾害频发,经常遭遇区域性重度白灾。如苏尼特右旗因气候原因,形成了独特的饮食习惯,而这些饮食习惯造成了不可抗的残废型氟骨症、高血压、高血脂等疾病致贫。

3.4 民族自治旗贫困地区

内蒙古民族自治旗贫困地区位于呼伦贝尔东部,包括鄂温克族自治旗、莫力达瓦斡尔族自治旗和鄂伦春自治旗,是典型的“三少民族”地区。如今,由于受到地理位置偏远、生态环境脆弱、基础设施建设滞后等客观因素的制约,这 3 个少数民

族自治旗贫困落后的面貌没有得到根本改变。如莫力达瓦达斡尔族自治旗贫困状况突出表现为年均收入低、因饮水与住房等造成的健康问题(如结核病、克山病、大骨节病等)、基本生存难以保障问题,相对应地就出现了生产性、病原性与生态性等方面的贫困突出。

3.5 赤峰贫困地区

内蒙古赤峰贫困地区干旱的气候和脆弱的生态环境,使得贫困人口数量增加,农牧民生活困难。主要原因在于 2 个方面:一方面因气候要素变化引致气候性贫困(如奈曼旗、林西、翁牛特旗等);另一方面,因脆弱的生存环境引致的贫困(包括科尔沁左翼中旗、苏尼特右旗、阿鲁科尔沁旗等)。以阿鲁科尔沁旗为例,它位于赤峰东北部,地处大兴安岭山脉南麓,全旗草场破坏严重,导致沙化退化速度明显加快,该地可利用草场面积锐减。另外,根据该旗统计局的 1 份贫困户抽样调查显示,因灾致贫率为 15% 左右,因就学致贫率为 20% 左右,因病及意外事故致贫率为 47%,其他致贫原因占 18%^[6]。

3.6 通辽贫困地区

内蒙古通辽是全国蒙古族人口最多、最集中的地区,截至 2013 年年底,该地区共有贫困人口 30.2 万人,其中少数民族贫困人口比例为 70% 以上。由于历史、自然等原因,该地区的贫困人口大多居住在自然条件差、生态环境脆弱、交通不发达、信息不畅通的沙区或少部分山区^[7]。如在少数民族贫困人口集中的地区有明显的共同特征:一方面农业生产方式原始粗放,农业产业落后,农业经济发展的宏观条件较差;另一方面,由于严酷的自然条件限制,导致资源紧缺,生态环境恶化。此外,农牧业基础设施薄弱、市场经济意识淡薄、因病或就学致贫、返贫因素交织等因素,均成为贫困户的经常性威胁。

总之,内蒙古的不同贫困地区(人口)不是由单一因素所引发的,而是由错综复杂的并发因素造成的,这些因素既有自然的也有人为的,既有内因也有外因,其共同特点有以下几点:地理位置相对偏僻,远离经济辐射圈;自然环境相对恶劣、基础设施及交通都不完善;经济结构单一,农牧业发展缺乏延伸,更缺乏其他产业发展的良好环境,因此不能形成产业化发

展态势,甚至有些贫困地区出现项目配套资金不能及时到位、企业贫困人口未纳入扶贫开发范围的现象。内蒙古贫困地区的贫困是社会性、政策性、制度性、资源性、生态性、主体性、生产性以及病源性等不同因素交错的结果,因此,潘斌等认为,不同因素的交错直接增加了扶贫工作的艰巨性和不确定性,进而加剧了贫困地区脱贫的难度^[8]。

4 内蒙古贫困县退出案例分析及启示

4.1 相关案例

内蒙古伊金霍洛旗地处鄂尔多斯高原东南部、毛乌素沙地东北边缘,南与陕西省神木县交界,北与鄂尔多斯市府所在地康巴什新区隔河相望,总面积 5 600 km²,辖 7 个镇 138 个嘎查村,现有总人口 167 004 人,其中少数民族 13 002 人;境内资源富集,交通便捷,人文独特,为国家重要的能源重化工基地之一,系鄂尔多斯市城市核心区的重要组成部分,是集铁路、公路、航空于一体的鄂尔多斯及周边地区的重要立体交通枢纽。采用“631 指数法”测定,我国在 2001 年确定了 592 个国家扶贫开发工作重点县(当时重点贫困县以人均低收入 1

300 元/年为标准,老区、少数民族边疆地区为 1 500 元/年;人均 GDP 以 2 700 元/年为标准;人均财政收入以 120 元/年为标准)。根据国家贫困县划定标准,伊金霍洛旗被列入其中。然而,由国家新的贫困标准[按新的国家扶贫标准(2011 年国家实行新的扶贫标准,为 2010 年不变价的农民人均纯收入 2 300 元,这个标准比 2009 年 1 196 元的标准提高了 92%) ,根据农村居民生活消费价格指数推算,2010 年不变价的农民人均纯收入 2 300 元,相当于 2011 年的 2 536 元,2012 年的 2 625 元、2013 年的 2 736 元]和内蒙古鄂尔多斯市伊金霍洛旗的经济发展数据(表 5、表 6)可知,从 2003 年开始,它就已经不符合国家重点贫困旗县所设定的标准了。但 2011 年全国百强县名单公布后,在全国百强县名单、国家级贫困县名单中都有内蒙古伊金霍洛旗。一方面是富庶发达的全国百强县,另一方面是需要救济的国家级贫困县,出现了集“小康县”“贫困县”于一身的“双面”现象。于是,在 2012 年国务院扶贫办公布了调整后的国家扶贫开发工作重点县名单,内蒙古调出 12 个,调入 12 个,被调出的重点县(旗)是经济发展较快和资源较为丰富的县。其中,伊金霍洛旗就是被调出的之一。

表 5 内蒙古伊金霍洛旗地区生产总值、全旗财政总收入、城乡收入

年份	地区生产总值		全旗财政总收入		城镇居民人均可支配收入		农牧民人均纯收入	
	地区生产总值 (亿元)	同比增长率 (%)	全旗财政总收入 (亿元)	同比增长率 (%)	城镇居民人均可 支配收入(元)	增长率 (%)	农牧民人均纯 收入(元)	增长率 (%)
2003	49.60	27.5	4.00	49.75	7 312	17.9	3 191	42.70
2004	68.30	28.0	6.60	64.10	8 808	20.5	3 986	24.90
2005	94.00	31.1	13.60	105.40	11 020	25.1	4 742	18.97
2006	130.00	25.1	20.70	52.50	13 598	23.4	5 446	14.80
2007	200.38	26.2	30.90	49.50	17 381	27.8	6 301	14.80
2008	292.24	24.7	50.90	68.60	20 401	17.4	7 262	15.30
2009	393.49	20.7	80.00	57.20	23 098	13.2	7 959	9.60
2010	472.97	15.0	109.60	37.00	26 684	19.3	8 774	13.10
2011	563.95	14.2	181.15	65.30	30 566	14.5	10 098	15.10
2012	635.61	10.0	183.04	1.00	34 586	13.2	11 452	13.40
2013	645.57	6.6	191.47	4.60	37 582	8.7	12 828	12.00

注:资料根据中国统计网《鄂尔多斯伊金霍洛旗各年国民经济和社会发展统计公报》^[9]整理而得。表 6 同。

表 6 内蒙古伊金霍洛旗第一、第二、第三产业增加值

年份	第一产业		第二产业		第三产业		第一、第二、第三 产业结构(比例)
	增加值(亿元)	增长率(%)	增加值(亿元)	增长率(%)	增加值(亿元)	增长率(%)	
2003	3.40	20.3	19.60	43.4	26.60	34.6	7 : 39 : 54
2004	3.45	7.3	26.09	25.0	38.77	34.6	5 : 38 : 57
2005	3.70	7.3	37.80	37.0	52.50	31.3	4 : 40 : 56
2006	3.70	0.6	59.70	38.8	66.60	17.0	2.8 : 45.9 : 51.3
2007	4.34	3.4	102.93	30.0	93.11	24.5	2.17 : 51.36 : 46.47
2008	4.85	2.7	167.83	24.2	119.57	26.1	0 : 84.1 : 15.9
2009	5.20	7.3	241.64	22.6	146.65	19.6	3.7 : 56.1 : 40.2
2010	6.06	6.1	300.96	15.4	165.95	15.0	1.3 : 63.6 : 35.1
2011	6.84	7.5	363.52	15.6	193.60	11.8	1.2 : 64.5 : 34.3
2012	7.14	3.5	398.83	7.2	229.66	15.5	1.1 : 62.8 : 36.1
2013	7.70	2.9	387.75	7.0	250.12	5.9	1.2 : 60.1 : 38.7

4.2 经验启示

内蒙古伊金霍洛旗的案例受制并依赖于初始“旧政策”,明显体现了路径依赖性,它在以下几个方面对我国未来贫困县退出制度安排具有一定的借鉴意义。

(1)从现实数据来看,应该退出,但无退出约束。按照国家采用的“631”指数法(具体算法略),内蒙古伊金霍洛旗从可得数据的 2003 年开始就已经不符合国家所规定的少数民

族边疆地区人均收入 1 500 元/年的重点贫困县标准。但直到 2012 年之前一直是被认定的重点贫困县,退出约束力不强,这是典型的“政府过度主导的路径依赖”。

(2)从对贫困退出认识来看,主动退出意识淡薄,被动等退。由于国家重点贫困县的划定和对国家重点贫困县资源优惠政策的依赖,内蒙古伊金霍洛旗缺乏主动退出的意识,甚至不愿意退出。因此,才出现了“钻(钻政策的空子)、等(等政

策自主调整)、乐(乐享贫困帽子)”。这是典型的“以县为单位的路径依赖”。

(3)从制度层面来看,制度性退出“途径”严重滞后。我国重点贫困县制度对消除贫困、共同致富的推动作用毋庸置疑。但现行管理体制下,一方面被划定的重点贫困县在实际上已经不贫困的情况下,缺乏申请退出的主动性和途径;另一方面,管理上对重点贫困县的经济指标缺乏退出的年度跟踪和动态调整途径。这是典型的“调整周期过长的路径依赖”。

(4)从贫困县自身发展来看,主动进行内生性发展。从 2003 年开始的数据(表 6)可以看出,内蒙古伊金霍洛旗受惠于国家对重点贫困县投资力度、强度,立足当地实际,发挥资源优势,大力进行产业发展,推动了经济持续增长,同时也提高了城乡居民收入水平,摆脱了贫困,为国家重点贫困县脱贫提供了宝贵的实践经验。

总之,近年来一些贫困县依托自身拥有的自然资源,经济获得快速发展,但是由于贫困县调整周期过长、退出机制不健全,仍然享受国家贫困县带来的各项优惠政策。这最终会导致资源在贫困县与非贫困县之间不公平分配,进入“穷县越穷,富县越富”的恶性循环怪圈,扶贫目标难以实现^[10]。实际上,国家划定的重点贫困县从重点贫困县到全国百强县的身份转变,是一种被动与主动相结合的结果:被动在于国家认定贫困与发展的滞后和国家贫困县主动退出机制的缺失,主动在于其自身经济的发展和对外国家扶贫政策的外在依赖。因此,未来在国家重点贫困县退出机制安排上,应避免出现贫困县划定与贫困县经济发展实际之间的脱节、滞后现象,须要兼顾各方内生与外生相结合的动态机制^[11]。

5 构建贫困县退出机制的路径选择

“国家贫困县政策的变迁本质上是扶贫瞄准机制的变革过程。作为一种政府主导的制度安排,它对扶贫效果产生直接影响”^[10],而退出机制的不完善导致该政策被锁定在低效率运行状态,因此,有必要推进改革,寻找破解困局的转型机制。

5.1 创造多方参与的开放型扶贫环境

在政府主导的前提下,鼓励、强化和延伸社会多方参与扶贫的工作力度,拓宽社会力量参与扶贫的渠道,加强政府扶贫与社会扶贫一体化监督机制,在充分发挥社会扶贫功能的基础上,一方面避免扶贫政策分化引发扶贫资金的无序和流失,保障扶贫资源的效益;另一方面,弥补政府扶贫的短视化行为,减轻政府财政压力,推动扶贫工作环境和工作机制的创新^[12]。

5.2 以扶贫成效为主重构扶贫政策

将提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为未来扶贫考核的主要指标,引导各级政府在尊重贫困地区(人口)的基础上,渐进性地实现区域经济发展与扶贫攻坚并举的经济发展效应。这样不仅可以最大限度地降低扶贫的社会成本,也有利于区域经济的统筹协调发展,更有助于实现贫困地区(人口)的“真脱贫”。

5.3 实行瞄准贫困下沉的扶贫机制

随着扶贫工作的日益深入,贫困出现了下沉的现象,连片和碎片化的贫困同时并存,因此,要调整扶贫瞄准机制,将贫困靶向调整为以村级贫困和连片贫困为靶心,并向外辐射至

县级贫困和呈现碎片化贫困的地区(人口);同时,在个别条件成熟地区,可以根据贫困状况和致贫原因,选择合适的帮扶手段以实践更有针对性的扶贫到户(人);与此同时,要让政府、制度和主流人群形成扶贫的联动,以此构建合理的多制度保障下的扶贫^[13]。

5.4 转变观念动态调整贫困县机制

加大扶贫宣传力度,转变贫困人口“等、要、靠”的惰性思想,积极引导他们深刻认识扶贫政策,鼓励他们通过自身努力脱贫致富;同时,打破固有利益集团路径依赖情况下的“劣贫”现象,减少利益集团的寻租行为,根据县级政府的扶贫工作实效,进行规范、量化、可监督的退出机制,并通过贫困退出激励机制,实现稳妥的退出,长效脱贫^[14]。

总之,在经济全球化背景下,贫困是不断增强的制度性社会排斥和不断增强的社会成员面对全球市场竞争的脆弱性相互作用的必然结果,这可能带来贫困出现长期化、阶层化和区域化的新特征。就我国少数民族地区而言,在不断强化经济增长的同时,必须要考虑和兼顾扶贫对区域经济增长水平和质量的影响,即经济增长的合理性问题,既要确保经济的持续稳定增长,又要让贫困人口参与到经济增长的过程中,逐步摆脱过分依赖的外在因素,从而避免贫困县只进不退的弊端,实现基于经济发展的精准扶贫所带来的内生性增长。

参考文献:

- [1] 内蒙古统计年鉴(2013)[M]. 北京:中国统计出版社,2014.
- [2] 中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)[R/OL]. [2016-01-21]. http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/01/c_111209711.htm.
- [3] 内蒙古自治区 2012 年国民经济和社会发展统计公报[R/OL]. (2013-03-18) [2016-02-01]. <http://www.nmgtj.gov.cn/nmgtj/tjgb/jjshfztjgb/webinfo/2013/03/1414401855882122.htm>.
- [4] 中国统计年鉴 2013[M]. 北京:中国统计出版社,2014.
- [5] 金鑫,韩广富. 风险分析视阈下的内蒙古农村牧区贫困问题研究[J]. 黑龙江民族丛刊,2014(5):86-89.
- [6] 高晓博. 内蒙古农村牧区贫困问题及治理[D]. 重庆:重庆大学,2013.
- [7] 张效力. “扶贫攻坚”背景下内蒙古地区贫困问题研究[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2013,31(5):50-53.
- [8] 潘斌,李瑞华,钟敏. 西部民族地区产业发展与贫困治理研究[J]. 内蒙古财经大学学报,2015,13(3):19-23.
- [9] 鄂尔多斯伊金霍勒旗各年国民经济和社会发展统计公报[R/OL]. [2015-09-03]. http://www.tjcn.org/tjgb/05nmng/list_90_6.html.
- [10] 徐彦平. 国家贫困县政策改革的路径及其破解之道[J]. 理论导刊,2014(9):14-16.
- [11] 于敏. 贫困县农户动态贫困实证研究——以内蒙古自治区、甘肃省贫困县为例[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2011,10(2):57-65.
- [12] 吴国宝. 准入和退出:如何决定贫困县去留[J]. 人民论坛,2011(24):30-31.
- [13] 周雪瑛,赵利. 甘肃贫困人口分布、成因及其扶贫对策[J]. 生产力研究,2015(4):97-101.
- [14] 李瑞华,潘斌,韩庆龄. 实现精准扶贫必须完善贫困县退出机制[J]. 宏观经济管理,2016(2):26-28.