

脱贫与高质量发展耦合视角下民族地区 相对贫困的治理机制研究

江霞

(青海民族大学经济与管理学院,青海 西宁 810000)

摘要:后脱贫时代基于脱贫与高质量发展耦合视角下民族地区可持续发展的内生动力型塑及相对贫困治理机制正从一个描述性概念扩展成为衡量民族地区治理体系与治理能力现代化的重要标志,民族地区如何阻断返贫,实现高质量和可持续发展越来越具备多维、动态的柔性内涵,并在区域、群体上存在结构化外延趋势。在解释民族地区如何在无法内生地恢复普遍性社会治理体系的基础上,型塑区域秩序和社会治理体系,探索民族地区相对贫困化解路径,从而推动民族地区高质量发展。以文献研究法和历史分析法等方法阐释民族地区基于“四个转变”的多维相对贫困治理机制,进一步阐释新发展理念在民族地区实践的价值意蕴。

关键词:高质量发展;民族地区;可持续发展;内生动力;相对贫困治理

中图分类号:F127.8

文献标识码:A

Study on the Governance Mechanism of Relative Poverty in Ethnic Minority Areas from the Coupled Perspective of Poverty Alleviation and High-quality Development

JIANG Xia

(School of Economics and Management, Qinghai Nationalities University, Qinghai Xining 810000, China)

Abstract: In the poverty era, based on the couple of poverty alleviation and development of high quality, the endogenous dynamic shape of sustainable development in ethnic areas and relative poverty governance mechanisms are extended from the descriptive concept to the important symbol, which measures the governance system and the governance ability of modernization in ethnic minority areas. How to block the repoverty and achieve high quality and sustainable development have more and more multidimensional and dynamic flexible connotation, and have structural extension in region and group. Under the background that the universal social governance system cannot be restored internally, we should pay attention to how to build a regional order and social governance system, and explore ways of alleviating relative poverty in ethnic minority areas, so as to promote high-quality development in ethnic minority areas. This paper demonstrates the multi-dimensional relative poverty governance mechanism based on the “four transformations” through literature research method and historical analysis method, and further demonstrates the value implication of the new development concept in the practice of ethnic areas.

Key words: High-quality development; National areas; Sustainable development; Endogenous power; Relative poverty governance

党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,该决定强调:“坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”;2021年第十三届全国人民代表大会第四次会议的政府工作报告通过了《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要(草案)》,《纲要草案》中指

出要着力提升发展质量效益,保持经济持续健康发展,特别强调要做好拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。总的说来,要建立解决相对贫困的长效机制,就应该及时做好返贫人口和新生贫困人口的监测和帮扶工作。时至今日,随着民族地区贫困治理的建设进程,现行政策已向“梯度差距+西部大开发+区域协调发展”的运行格局迈进了一大步,但从整体说来,治理进程中仍然带有“二元”经济社会体制的烙印。以“脱贫+高质量发展”建构民族地区可持续发展内生动力,阻断相对贫困的传递机制,把民族地区高质量发展的实质内容落在彰显“内生动力”的各项安排上,一直都是民族地区改革的

收稿日期:2020-09-02

作者简介:江霞(1996-),女,硕士研究生,主要从事城市经济学,理论经济学和区域经济学研究,E-mail:1433231898@qq.com。

重心所在。

接下来党和国家应重点关注现代转型中民族地区如何在无法内生地恢复普遍性的社会治理体系的背景下,型塑成本更低的区域秩序和社会治理体系,重构民族地区在脱贫与高质量发展耦合视角下可持续发展的内生动力,促进脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接,探索民族地区2020年后相对贫困治理机制,全面完成民族地区发展过程中面临的四重任务。同时着眼建构2020年后民族地区相对贫困消除新愿景,探索到2035年民族地区基于建立城乡融合的贫困治理体系,论证民族地区基于“四个转变”的生态势能向生态动能发展路径转换为底色的相对贫困传递机制阻断战略方向。

1 国内外学术研究动态及评述

1.1 国外研究动态

国外关于相对贫困概念早有研究,其中关于贫困地区可持续发展内生动力型塑及贫困传递机制方面的研究主要集中在以下几个方面:一是偏远落后山区的相对贫困与多维贫困。地理偏僻、信息闭塞、资源匮乏和教育落后是边远连片山区相对贫困的基础成因,医疗、交通、教育以及大流动的社会背景,导致脱贫户又陷入多维贫困。外国学者Stark等^[1]认为山区贫困程度更深的原因在于资源匮乏条件约束下的农业发展难以规模化而造成温饱问题;政府关注“盲区”限制基础设施普及率教育推广度;贫困人口外迁流动成为城市中的新贫困群体,农村中留下筛选后的绝对贫困者。二是少数民族聚集地区的相对贫困。Grad等^[2]研究全球贫困分布指出,少数民族聚集地区的贫困程度最深,贫困原因最复杂。贫民窟主要集中在那些民族文化惯性深的群体及少数民族群居地,重视精神满足而忽视物质富足。三是自然条件恶劣地区的相对贫困。自然灾害频发、生存环境恶劣地区的居民大都生计困难、生存质量低,陷入相对贫困的风险高。Sanfo等^[3]研究指出,布基纳法索国的相对贫困人口集中在干旱的高原地区,居民以农业为生计资本,水源稀缺、旱灾频发导致农业收入极低。四是疾病高发或暴力冲突地区的相对贫困。在传染性疾病高发地区,疾病侵蚀劳动能力并加重医疗负担,形成相对贫困恶性循环。政局不稳被认为是暴力冲突及相对贫困存续的主要成因,Fair等^[4]指出战争和暴力冲突等会毁坏基础设施、耕地和建设用地,阻碍医疗服务可达性和民众可持续发展,增加绝对贫困和相对贫困率;逃避战乱的难民流离失所。

综上所述,国外相关研究主要聚焦发展中国家的相对贫困问题,指出发展中国家的贫困分布具有

区域性、板块化、循环性和代际传递特征,其本质是增长滞缓、社会发育动力不足、人力资本贫瘠、突发状况推动形成的相对贫困陷阱。地理条件初始劣势积累,政局不稳、社会治理不善,推动相对贫困“区域形态”的形成与固化。

1.2 国内研究的学术史梳理及研究动态

国内学术界早有研究指出,阻断返贫能力的大小决定着扶贫效果的好坏。经文献分析与总结,以下问题持续引起关注:民族地区将来面临脱贫与高质量发展耦合的资源调配能力和降低成本效率之间的矛盾,可持续发展的内生动力“集中投资”策略与遏制“劳动力长边”的进一步扩展的矛盾,相对贫困治理机制型塑与社会基础逆向集聚和激活的矛盾。刘文璞等^[5]从20世纪90年代开始探索贫困的多维因素,从农户受教育程度、家庭财产、住房条件、健康状况、时间利用和社会联系等多方面研究穷人的多维特性。李小云等^[6]构建了8个指标来测度贫困程度,其中的参与式贫困指数包括生产、生活、卫生、教育状况和政策等。上述研究是多维贫困领域的探索先锋,但指标数据选取基于宏观汇总数据分析而非实践调查得出的家庭或个人微观数据,因而贫困因素的分析有待细致探讨。2010年开始,技术的进步和研究的积累促进国际上多维贫困微观分析和测度方法的日趋成熟,学者逐步认可多维贫困概念和因素分析,如郭建宇等^[7]提出多维贫困可以更好地反映我国民族地区相对贫困的多元性;段若琳等^[8]运用双界限法多维贫困测算方法,依据中国健康与营养调查数据,测算中国农村居民的多维贫困状况。后续还有更多国内外学者致力于贫困测算方法、以及贫困线标准制定的研究,因为在这个信息化和大数据的社会,只有数据才能更好地检验真理,指导政策转变。

1.3 研究述评

综上所述,国内外相关研究为民族地区相对贫困的综合衡量、结构剖析及脱贫评估提供了量化基准与探索方向,但是聚焦民族地区在脱贫与高质量发展耦合视角下可持续发展内生动力构建与相对贫困治理机制层面的研究却没有获得充分进展,尤其是对民族地区相对贫困的测算和多维因素分析。针对相对贫困识别,学界已将贫困的内涵由绝对贫困延伸到多维度贫困,主要涉及能力、权利、病残、生态、灾害、文化及精神贫困等方面,但是各个学者观点不一,未形成统一性因素界定;针对相对贫困程度衡量,学界已经普遍认可用多维贫困指数来代替传统的人类贫困指数和人类发展指数。国内研究中,对相对贫困地区的认定、建档立卡户及退出贫困序列的验收标准、“两不愁三保障”指标的设

计,推进了相对贫困结构化度量的探索,但其度量标准仍以贫困发生标准线、绝对贫困人口数、收入水平的变化等一般性指标为主,忽略了对贫困深度、不平等性、脆弱性以及异质性因素的考察。因此,目前学术界对民族地区脱贫视角下依然存在的相对贫困问题的研究尚未形成系统化的成果,已有的研究成果也尚未转化为现实的政策生产力。如何科学揭示民族地区脱贫后可持续发展内生动力的建构机制、全面理清民族地区高质量发展约束的生成逻辑,准确阐释民族地区相对贫困传递机制,仍然显得十分紧迫和重要。

事实上,在民族地区贫困的研究领域,缺乏的并不只是实例和数据,也缺乏合适的理论框架和对所研究问题的明确定义。在近期的文献中,人们混淆了贫困的原因和贫困的特征,经济学和社会学的分析未能消除个体与文化的差异。简而言之,对于贫困人口来说,贫困无疑是具体而痛苦的现实,与此同时,贫困这个概念又隐藏着真实的社会建构。我们看待和理解贫困的方式是非贫困者社会建构的结果,因此在工业化浪潮巨大推动下,民族地区经济社会发展需要研究的不是某一个政策和制度的完善,而是一个可呼应民族地区现代化及发展进程并具有实际可操作性的治理模式。

2 民族地区的脱贫与高质量发展现状

2.1 多元性因素对民族地区脱贫后可持续发展的深入影响

在2020年国家的政策取向——基本保障、新型城镇化和乡村振兴战略等在全国范围内取得巨大扶贫成效的基础上,民族地区在多元因素的影响下仍然存在较大的“返贫”危机,多维贫困潜在性发生率高。在当下环境、社会、经济变迁以及脱贫攻坚、乡村振兴、小康社会建设、社会治理、高质量发展、三农问题等系统参与的多元因素影响下,民族地区贫困传递机制作用下,存在相对贫困、多维贫困及贫困人群内部发展不平衡等影响脱贫可持续发展的多重问题。在分析民族地区地方政府发展、治理理念嵌入特定结构性因素的基础上,从社会环境背景、时间节点和组织结构等3个层面研究民族地区现代化发展的运行机理。

无论是作为现代性的学理概念,还是作为边界清晰的实践范畴,目前渐趋成型的民族地区可持续发展内生动力培育、可持续发展动力引领的小康社会以及中华民族文明构建与演进的三重维度,都是众多学者观察、理解、诠释和探寻民族地区发展与建设的极为重要、不可割裂的实践积淀。显然,在三者关系上,民族地区的发展实践是具有“本体反

思性”指向的,只有认识了自身建设的发展性内涵,才能更好地认识发展中的世界。

2.2 民族地区基于相对贫困诱发了发展认同问题

民族地区脱贫后可持续发展内生动力型塑源于民族地区生态文明建设的伟大实践。持续发展运动引领的小康社会建设是具有“横向反思性”的,民族地区发展的许多问题是在发展现代化过程中产生的,因而将民族地区发展置于一个更广阔的领域和场景,有利于在比较中认识民族地区自身的话语和实践,也有利于解决民族地区“相对贫困”与自身发展优势不匹配的问题。科学有效地阻断民族地区相对贫困传递,推动民族地区经济社会实现“势能”到“动能”的转变无疑是最为有力的支撑性因素。作为一种发展中的文明,民族地区发展理论上内在蕴含了在充分考虑国内实践形势基础上建立具有全新话语体系视野和符合时代发展要求的概念体系以及理论框架。

2.3 民族地区面临着囿于传统发展理念的新发展空间拓展问题

新时代民族地区发展要素的建构可能包括多重主体,内容也常因各阶段面临不同的问题与现实需求而各异,方式和载体也是灵活多样。但回到民族地区的脱贫与高质量发展耦合视角的可持续发展脉络中,却有着共同的内涵,主要体现为:在经济上促进“三要素”的回流;在社会上回嵌“民族地区/生态资源富集地区”脉络,重建有利于民族地区可持续发展的包容性秩序;在文化观念上打破意识形态化的刻板认识与二元对立,在新的坐标下重新发现“民族地区/生态资源富集地区”价值,以此打开新发展理论在民族地区进一步的实践空间与理论创新的多元可能。

3 民族地区相对贫困治理基本框架

民族地区在新时代面临的可持续发展内生动力具有不同于中东部地区的性质,呈现出在区域、人口群体、动态演化上的结构性分布特征。不仅面临不平等以及社会排斥问题在弱势群体生存危机上的体现,还体现出不均衡增长与市场失灵等结构性因素相互作用的结果,如此需积极构建民族地区基于脱贫与高质量发展耦合视角下可持续发展的内生动力及相对贫困治理机制的结构研究范式,指导民族地区源于相对贫困问题的高质量破解以及贫困传递阻断机制,为民族地区相对贫困问题解决做出贡献。

3.1 可持续发展内生动力型塑

3.1.1 基本公共服务均等化

基本公共服务水平的高低代表了一个地区的

经济发展状况和发展后劲,民族地区尤其是弱资源地区,其基本公共服务的完备与发展大多靠政府扶持,财政和资源依赖性强,发展后劲和自身发展动力明显不足。城镇的基本公共服务水平普遍高于农村地区,基本公共服务均等化亟需政策扶持和政策取向调整,一方面维系城镇化的基本职能以及拓展其带动周边地区发展的辐射功能,另一方面增强广大农村和偏远山区的发展后劲,巩固脱贫成果,降低返贫风险,促进民族地区弱资源地区的脱贫可持续发展。

3.1.2 发展性低收入群体救助政策。

低收入群体为我国目前主要的贫困群体,存在于广大民族地区,由于各种内部、外部、偶然因素而成为深度贫困、相对贫困、脱贫后返贫群体。民族地区的有限资源禀赋条件、地理环境恶劣加上资金、技术、教育、劳动力和文化传统等内生和外生性的多重因素影响,尤其是那些资源依赖性较强的低收入群体,短时间内其贫困现状难以改变,陷入深度贫困风险大,脱贫困难,需要采用发展性救助政策防止情况恶化,增强该群体脱贫可持续性。

3.1.3 低收入、中等收入群体增收产业政策

资源禀赋差异促进了民族地区各式各样特色产业的形成,但由于资源禀赋总量限制,地区资源同质性较强,许多特色产业具有自然风险大、人口流动性弱、有效劳动力缺乏等风险,因而多重因素作用下的民族地区特色产业无法继续向规模化和产业化方向发展,资源依赖性较强的低收入群体因此增收困难。除此之外,囿于能力贫困限制,民族地区中等收入群体在现有基础上的能力开发存在短板,加上脱贫的外生因素影响较大,弱资源地区的返贫风险很高,再度陷入贫困陷阱和中等收入陷阱的风险极高,需要以针对性的产业政策促进低、中等收入群体增收,降低资源环境限制力,促进增收的可持续性。

3.1.4 城乡统筹

二元经济结构作用下,全国普遍存在城乡贫富差距现象,城乡基尼系数偏高,民族地区城乡收入差距更为显著,村庄内部贫富差距也日渐凸显。多方调查数据显示,民族地区的城镇化率大多低于全国平均水平,城镇职能以满足公共服务为主,产业化、工业化和经济化发展后劲明显不足,很难为民族地区农牧民创设增收环境,城乡收入差距的鸿沟难以在短时间内逾越,需要借助内外动力统筹城乡经济发展要素,城乡共治,最终实现2020年后的新愿景——协调发展、全面小康社会建成、农业农村现代化、共享发展、全面发展、绿色发展。

3.1.5 区域政策

区域发展不平衡是民族地区的常态,在“一带一路”“新型城镇化”“乡村振兴”“西部大开发”等区域政策支持下,民族地区区域不平衡现象有所改善,但是民族地区的可持续发展还需要不断更新的区域政策做动力支撑。

3.2 相对贫困传递阻断机制

相对贫困具有传递性,为了阻断相对贫困继续传递。首先,需要进行贫困因素判断,分析造成相对贫困和多维贫困的多重性因素;其次,观察与贫困联系最紧密的收入变化,分析收入增长的方向性和可能性;再次,判断经济结构,深入研判产业状况,制定针对性和特色性的产业政策;然后,劳动力是重要的生产力,尤其要注重人才的培养和留存,并进行合理的人口结构规划;最后,持续的政策扶持是弱资源地区脱贫可持续发展的动力支撑,尽管民族地区在持续思考脱离政府资金供应下的新出路,但是脱贫攻坚成果的巩固还有很长的路要走,政策扶持需要不断更新与转变,同时要着眼建构2020年后民族地区的共享、协调、绿色发展的新愿景,探索到2035年民族地区基本建立城乡融合的治理体系,论证民族地区基于“四个转变”的生态势能向生态动能发展路径转换为底色的相对贫困传递机制阻断的战略导向。

4 民族地区相对贫困治理路径与高质量发展

在经济发展的涓滴效应以及一系列区域政策的推动下,民族地区取得相对贫困人口持续减少、城乡差距不断缩小的伟大成就,并为促进民族地区政治稳定、经济发展、民族团结、社会和谐和生态良好发挥了重要作用,但随着经济结构转型、城镇化进程推进、人口结构变化和收入差距拉大,原本大规模贫困减少的经济社会条件也开始发生变化,在多重因素变化不定的影响下,民族地区贫困治理面临新的挑战,同时,据众多专家学者研究预测,在未来一段时期内,相对贫困所形成的众多治理问题,将随着经济社会的转型而日益凸显。民族地区小康社会建设已进入新的五年计划时期,全面建成小康社会的愿景似乎近在咫尺,当务之急应借鉴国内外贫困治理研究成果,剖析民族地区多维相对贫困的结构属性及多元致贫成因,以完善其精准识别、综合施策与长效赋能机制,破解剩余相对贫困痼疾,提升民族地区贫困退出质量;并积极型塑中国特色相对贫困治理理论,建构相对贫困人口返贫监测预警与相对贫困防控机制,向全球展示中国在解决相对贫困问题上的制度优势和动力优势。

4.1 目标耦合

现代转型中的民族地区同时面临着四重任务：第一，协调发展以实现民族地区高强度的社会动员，以便应对日益恶化的国际安全环境；第二，共享发展以实现民族地区对于民族主义的超越，击破民族主义所凝练的文化惯性，以便提升国家范围内民族地区的社会主义核心价值观认同；第三，开放发展以实现民族地区对于民族地域范围的超越，抓住机遇促进国际国内两大循环，融通民族地区经济；第四，高质量发展以实现民族地区对于中华民族主义的超越，以便妥善处理中国与国际的关系。这四重任务彼此矛盾，却又要同时解决。囿于民族地区无法内生地恢复普遍性的社会治理体系，而只能形成局限的区域性秩序，在此情况下，形成秩序的关键要素，不是像中东部地区一样基于资源禀赋为前提的组织模式效率的比拼，而是要组织模式成本的比拼，这是民族地区弱资源常态，也是民族地区发展的根本约束。因此需要“从系统论方法出发优化经济治理模式，强化全局观念，在多重目标下寻求动态平衡”，要在经济治理过程中，将民生、经济发展的高质量摆在重要位置，从贫困标准和保障体系出发，瞄准减贫机制，进行阶段性效果评估，并根据评估效果来动态调整贫困标准和动态制定保障体系机制。重中之重，乃是在民族地区面临多重发展任务与发展硬约束的耦合之下，着眼于可持续发展的内生动力建构与相对贫困治理机制研究，着力于解决民族地区相对贫困、建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦的根本难题。

4.2 内生动力激活

时至今日，随着民族地区贫困治理的建设进程，尽管现行政策已经向“梯度差距+西部大开发+区域协调发展”的运行格局迈进了一大步，但从整体说来，它在很大程度上仍然带有“二元”经济社会结构的烙印。就坚持人民主体地位而言，现行民族地区区域政策尚未完全完成提供完整公共服务体系的重任。因此，站在民族地区现代国家治理体系和治理能力现代化的高度，以“脱贫+高质量发展”型塑民族地区可持续发展内生动力，阻断相对贫困的传递机制，把民族地区高质量发展的实质内容落在彰显“内生动力”的各项安排上——首先进行多维贫困结构分解，分析评估民族地区的发展能力和发展潜力，制定相应的产业和区域政策，切实完成区域经济一体化发展、城乡统筹协调发展的目标，最终实现民族地区建成小康社会、共享发展、全面发展、绿色发展的新愿景。明确“正确预判民族地区未来的经济社会发展条件是相对扶贫化解的前提；相对贫困标准的准确测定是民族地区 2020

年后脱贫可持续战略需要回答的首要问题；建立城乡统筹的贫困治理体系是民族地区 2020 年后乡村振兴战略实施的组织基础；建立以基本权利公平为基础的社会保障体系是民族地区 2020 年后战略实施的核心内容；扶贫财政体系改革和金融机制创新是民族地区 2020 年后可持续发展战略的重要支撑”的政策逻辑。

4.3 治理体系现代化

全面深化改革的总目标在于推进国家治理体系和治理能力的现代化，稳定的国家认同是其基础和重要支柱，现代化治理体系的构筑依托于科学发展机制，和从“区域协调发展”到“建立与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的民族地区高质量发展”的思维逻辑。基于以上逻辑，要实现治理现代化首先应在民族地区后脱贫时代关注政治动员、政策集成、地方自主与社会力量协同、超常规扶贫与内生脱贫结合、开发与保障并举、普惠与精准综合施策等政策模式；其次应明确未来民族地区的贫困治理应实现由权利保障向能力培训的贫困治理手段转变；再次应关注区域经济转型带来的扶贫对象转型，避免碎片化的阻止返贫政策；最后应继续提高对贫困人群识别和扶持的精准性等价值趋向。总的说来，实现治理体系的现代化，就要从工业化、信息化、城市化、市场化、科学化和法制化等多方面进行现代化治理的改造升级。

参考文献：

- [1] STARK O, MICEVSKA M, MYCIELSKI J. Relative Poverty as a Determinant of Migration: Evidence from Poland [J]. *Economics Letters*, 2009, 103(3): 119-122.
- [2] GLASSMAN A L, DURAN D, SUMNER A. Global Health and the New Bottom Billion: What do Shifts in Global Poverty and the Global Disease Burden Mean for Gavi and the Global Fund? [J]. *SSRN Electronic Journal*, 2011 4(1): 1-14.
- [3] SANFO S, GÉRARD F. Public Policies for Rural Poverty Alleviation: The Case of Agricultural Households in the Plateau Central Area of Burkina Faso [J]. *Agricultural Systems*, 2012, 110: 1-9.
- [4] FAIR C C, LITTMAN R, MALHOTRA N, et al. Relative Poverty, Perceived Violence, and Support for Militant Politics: Evidence from Pakistan [J]. *Political Science Research and Methods*, 2018, 6(1): 57-81.
- [5] 刘文璞, 吴国宝. 中国农村贫困地区组织发育与经济增长 [M]. 太原: 山西经济出版社, 1997.
- [6] 李小云, 李周, 唐丽霞, 等. 参与式贫困指数的开发与验证 [J]. *中国农村经济*, 2005(5): 39-46.
- [7] 郭建宇, 吴国宝. 基于不同指标及权重选择的多维贫困测量——以山西省贫困县为例 [J]. *中国农村经济*, 2012(2): 12-20.
- [8] 段若琳, 麦强盛, 裴凤娟, 等. 时空视野下中国多维贫困动态测算 [J]. *西南林业大学学报(社会科学)*, 2019, 3(4): 23-30.