

国家社科基金项目（编号：15XJL003）

《完善差别化支持政策与提升民族贫困地区自我发展能力研究》

研究报告

课题负责人：

单位：

2021年3月

摘要

自新中国成立以来，党中央、国务院高度重视民族贫困地区脱贫攻坚与稳定发展，通过各项差别化制度安排和优惠政策支持，推动了民族地区经济持续增长、社会民生不断改善，尤其是贫困面貌发生了历史性改变，为实现小康社会目标筑牢坚实基础。然而由于历史、自然、社会等种种原因，民族地区是我国贫困地区分布最广的地区，国家“三州三区”深度贫困地区均为民族贫困地区（包括西藏自治区、四省藏区、新疆南疆四地州、四川省凉山彝族自治州、云南省怒江傈僳族自治州、甘肃省临夏回族自治州），2018年，民族贫困地区有农村贫困人口935万人，贫困发生率4.5%，是全国脱贫攻坚的主战场。面临民族贫困地区发展基础薄弱，综合实力较弱，自我发展能力弱的严峻形势，完善差别化政策扶持力度，增强民族贫困地区自我发展能力是我国新时期民族工作的重中之重。

为准确把握国家差别化支持政策下民族贫困地区发展状况和多维贫困程度，本研究以新疆、南疆四地州及所辖贫困县为研究区域，在分析总结该区域经济社会发展现状和基本特征基础上，根据国家农村贫困监测数据，研究构建多维贫困度量模型（Multidimensional Poverty Measurement Model）测度多维贫困度，应用空间计量方法对多维贫困度进行时空演变分析，根据K-均值聚类并分析导致时空格局演变的驱动机制。结果表明：南疆四地州多维贫困程度时空演变呈现相对快速改善区、相对低速缓解区、相对低速加深区、相对快速恶化区4种变化等级，贫困县多维综合贫困度空间自相关集聚特征显著，随时间演变具有集群分布向随机离散分布格局转变的趋势。

十八大以来，党中央对新时期民族工作思路相应调整，差别化政策目标由加快发展调整为稳定发展、协调发展及全面实现小康社会目标，本研究以新疆为例，分析十八大以来国家支持新疆发展的重大战略目标演变，在以“实现社会稳定和长治久安”总目标下新疆实现了稳定良好的发展格局。旅游兴疆作为新疆新时期重大发展战略，本研究以旅游扶贫政策为例，在梳理中央新疆工作座谈会以来中央支持新疆贫困地区旅游发展的差别化政策基础上，应用规模报酬不变模型（CRS模型）对新疆所辖国定贫困县旅游扶贫政策成效进行测算，构建空间统计模型分析其时空分异特征，并运用地理加权回归模型（GWR模型）探讨旅游扶贫效率时空格局演变的驱动机制，构建DEA模型计算贫困县旅游扶贫政策综合效率、纯技术效率和规模效率，实证结果表明国家差别化政策对新疆经济增长起到了显著的促进作用，成效呈现波动上升的趋势；但也存在经济发展较大程度上依赖外部支持政策，自我造血能力尚存不足等问题。

为深入分析差别化支持支持下民族贫困地区自我发展能力，本研究通过构建政府、企业、

家庭三个维度指数，对新疆及南疆四地州所辖贫困县区域自我发展能力进行综合评价。研究表明，在中央大力扶持下，新疆及南疆四地州贫困县自我发展能力整体均有所提升，脱贫攻坚、综合实力、社会民生均有较大进步，但在增强自我发展能力过程中，政府自我发展能力存在的不足主要表现为：（1）经济发展调控能力不足；（2）产业结构布局不合理；（3）地方经济较大依赖中央支持；（4）区域发展规划能力不足。企业自我发展能力存在的不足主要表现为：（1）企业发展实力薄弱；（2）企业经营管理水平不高；（3）企业转型升级困难；（4）企业研发实力较弱。家庭自我发展能力存在的不足主要表现为：（1）贫困家庭生活刚性支出大，返贫风险较高；（2）人口劳动力素质不高，就业技能不足；（3）收入差距依然较大，农民增收不稳定；（4）扶贫帮扶存在均衡矛盾，边缘户贫困风险较高。

在分析差别化支持政策提升区域自我发展能力的条件、机理、路径等基础上，以对口援疆为例，从投入—产出角度通过改进后的柯布-道格拉斯生产函数（C-D 函数），应用岭回归方法（Ridge Regression）、中介效应方法检验差别化政策与自我发展能力之间的关系。反思差别化支持政策，在实施过程中还存在（1）民族贫困地区在“吃透用好”政策能力不足；（2）政策效果的反馈和优化机制不够完善；（3）差别化支持政策的效应外溢；（4）差别化支持政策的计划性与市场机制的内在冲突；（5）差别化政策未能转变民族贫困地区发展路径依赖等相关问题。

基于上述分析，提出对策建议包括，**一是为提升民族贫困地区自我发展能力，提出国家差别化支持政策调整思路：**（1）支持主体由“政府主导”向“多元共同推动”转变；（2）政策工具由“支持”向“激励”转变；（3）政策支持方式由“普适”向“定制”转变；（4）政策支持面由“全面出击”向“重点突破”转变；（5）产业发展从“资源性”“承接产业转移”等向“战略布局”转变。**政策完善建议：**（1）转变政府职能，充分发挥市场机制作用（2）创新投融资机制，增加对民族贫困地区发展的投资力度（3）加大生态环境政策保护力度，推进生态文明建设（4）推进对口帮扶，完善协作政策（5）提高税收优惠力度，增强金融支持力度（6）完善人力资源保障政策，重视文化引领作用。**二是在差别化支持政策下民族贫困地区增强自我发展能力途径：**（1）深化科技机制改革，创新战略激发内驱动力；（2）壮大地方优势产业，增强自我造血能力；（3）多渠道扩大就业，不断缩小收入差距；（4）完善基础设施和民生事业建设，夯实自我发展基础；（5）深度结合扶智与扶志，提升干部作战能力和群众脱贫能力；（6）扩大对外开放度，构建全域开放合作新体系；（7）强化智库力量，构建高效政策设计机制。

关键词：差别化政策；自我发展能力；贫困；民族地区；贫困县；南疆四地州；新疆

Abstract

From the new China was founded, the Government of China attaches great importance to poverty alleviation and stable development of the ethnic minority areas. With various differential policy support, the results that sustained economic growth and social people's livelihood has been promoted, especially poor appearance historical changes have taken place in poor areas lay a solid foundation for the goal of a well-off society comprehensively. However, due to various reasons such as history, nature, society, Ethnic minority areas are still the most widely distributed poverty-stricken areas in China. National areas of extreme poverty are in minority areas, including Tibet autonomous region, Tibetan ethnic areas in the provinces of Sichuan, Yunnan, Gansu, and Qinghai, Four prefectures in southern Xinjiang, liangshan yi autonomous prefecture of Sichuan province, Nujiang lisu autonomous prefecture of Yunnan province, Linxia hui autonomous prefecture of Gansu province. In 2018, there were still 9.35 million poor people in rural areas, with a poverty incidence rate of 4.5 percent. Faced with the situation of weak development foundation, weak comprehensive strength and weak self-development capacity in poverty-stricken ethnic areas, it is the priority in China's ethnic work in the new era to improve the differential policy support and enhance the self-development capacity of poverty-stricken ethnic areas.

In order to accurately grasp the development status and multi-dimensional poverty level of ethnic poor areas under the national differential support policy, based on the analysis and summary of the current situation of economic and social development, taking state-level poverty-stricken counties in four prefectures in southern Xinjiang as research objects, the four prefectures in southern Xinjiang are in the early stage of mid-industrialization according to the process of industrialization phase partitioning method. The three industries show the characteristics of the spatial pattern with a higher level in the middle and a lower level in the east and west ends from the industrial spatial structure analysis. After reviewing the data of rural Poverty monitoring survey of The National Bureau of Statistics, this paper studied and constructed a Multidimensional Poverty Measurement Model to measure Multidimensional Poverty degree. Its spatial-temporal evolution has been analyzed using spatial Measurement method. The driving mechanism of the evolution of space-time pattern has been analyzed according to K-mean clustering meathod. The analysis results show that four multidimensional poverty space-time evolution are the present relatively quickly improve area, relatively low speed relief area, relatively low speed to deepen area, relatively rapid deterioration area, the spatial autocorrelation aggregation of multi-dimensional comprehensive poverty is remarkable, and the trend of a cluster distribution stochastic discrete distribution pattern is changed over time.

Since the 18th National Congress of the COMMUNIST Party of China (CPC), ethnic work in the new era has been adjusted accordingly. Taking Xinjiang province as an example, this study firstly evaluated the overall effectiveness of differentiated policies with the objective of "achieving social stability and lasting peace". To evaluate the specific effects of differential policies, the CRS model was used to calculate the poverty alleviation efficiency of tourism in poverty-stricken counties in Xinjiang. The spatial statistical model was built to analyze its spatial-temporal differentiation characteristics, and the geographical weighted regression model (GWR model) was used to explore

the driving mechanism of the spatial-temporal pattern evolution of tourism poverty alleviation efficiency. The DEA model was built to calculate the comprehensive efficiency, pure technical efficiency and scale efficiency of tourism poverty alleviation in poor counties. The empirical results show that the national differentiation policy plays a significant role in promoting the economic growth in Xinjiang, and the results show a trend of rising volatility. However, there are also some problems, such as the dependence of economic development on external support policies and the insufficiency of self-generating capacity.

To further analyze self-development capacity in Xinjiang by differential support, this study makes reference to the United Nations development programme (UNDP) research framework, to analyze government self-development capacity index (GCI), enterprise self-development capacity index (ECI), family self development capacity index (HCI) and regional learning and innovation capability index (LII), then to get the evaluation of self-development capacity index (DCI) in minority region. The research results show that under the strong support of the central government, poverty alleviation, comprehensive strength and social livelihood in ethnic minority areas have made great progress. In the process of enhancing self-development capacity, the shortcomings of the government's self-development capability mainly include: (1) Insufficient ability to regulate and control economic development; (2) Unreasonable layout of industrial structure; (3) Local financial self-sufficiency is insufficient; (4) Insufficient capacity in regional development planning. The deficiencies of the enterprise's self-development ability include: (1) Weak enterprise development strength; (2) Enterprise management level is not high; (3) It is difficult for enterprises to transform and upgrade; (4) The enterprise research and development ability is weak. The deficiencies of the family's self-development ability mainly include: (1) the income gap is still large, and the income of farmers is not stable; (2) Poor families' rigid living expenses are large and the risk of poverty return is high; (3) Income gap is still large, farmers increase income is not stable; (4) There is a balanced contradiction between poverty alleviation and assistance, and marginal households have a higher risk of poverty.

Based on the analysis of the conditions, mechanisms and paths of differentiated support policies to enhance regional self-development ability, taking the counterpart aid to Xinjiang as an example, then analyzed the relationship between inputs and results using the improved Cobb-Douglas production function (C-D function) from the perspective of input-output. In the process of implementing differentiated support policies, there are still (1) insufficient ability to "understand and make good use of" policies in ethnic poor areas; (2) the feedback and optimization mechanism of policy effect is not perfect; (3) spillover effect of differentiated support policies; (4) the inherent conflict between the planned nature of differentiated support policies and the market mechanism; (5) the differentiated policies failed to change the development path dependence of the poor ethnic areas.

To improve the ability of self-development in poverty-stricken ethnic minority areas, the author puts forward overall Suggestions on improving national differential support policies: (1) change the support subject from "government-led" to "multi-component joint promotion"; (2) change the policy tool from "support" to "incentive"; (3) change the policy support mode from "universal" to "customized"; (4) change of policy support from "comprehensive attack" to "key breakthrough"; (5)

the transformation of industrial development from "resource-based" and "undertaking industrial transfer" to "strategic layout". Second, it puts forward specific Suggestions to improve the differentiated policies by taking the corresponding policies for Xinjiang as an example: (1) Strengthen the policy of industrial assistance to Xinjiang and enhance the vitality of hematopoietic subjects; (2) Improve the incentive means of employment assistance to Xinjiang, and ensure people's livelihood to support poverty alleviation; (3) Increase fiscal, tax and financial investment, and take multiple measures to expand the channel of "blood supply"; (4) Strengthen targeted poverty alleviation training to improve the internal driving force of self-development of the poor; (5) Accelerate the construction of the "economic poles" of Kashgar and Horgos, and integrate them deeply into the "major arteries" of national development; (6) To improve the top-level design mechanism of xinjiang aid policies and establish a "blood transfusion" mechanism to promote hematopoiesis; (7) Optimize the environment for policy implementation and smooth the transmission channels of "blood transfusion" to "hematopoiesis". Third, the way to enhance the self-development ability of ethnic poor areas under the differentiated support policy: (1) deepen the reform of scientific and technological mechanism, and stimulate the internal driving force through innovation strategy; (2) to expand local advantageous industries and enhance self-hematopoietic capacity; (3) Expanding employment through multiple channels and narrowing the income gap; (4) Improve infrastructure and improve people's livelihood, and consolidate the foundation for self-development; (5) To enhance the combat ability of cadres and the ability of the masses to lift themselves out of poverty by combining the support of wisdom and ambition; 6. Opening wider to the outside world and building a new system of opening up and cooperation across the region; (7) Strengthen think tanks and build efficient policy design mechanisms.

Key words: Differential policy; Self-development capacity; Poverty; Ethnic minority areas; State-level poor county; Four prefectures in southern Xinjiang; Xinjiang

目录

第 1 章 绪论	1
1.1 选题背景和意义.....	1
1.2 研究思路与技术路线.....	3
1.3 研究内容、方法与创新点.....	5
第 2 章 文献综述及理论基础	8
2.1 国内外文献综述.....	8
2.1.1 国外研究进展.....	8
2.1.2 国内研究进展.....	16
2.1.3 研究述评.....	20
2.2 相关概念界定.....	21
2.3 理论基础.....	24
第 3 章 民族贫困地区发展特征及多维贫困测度	26
3.1 研究区域概况.....	26
3.2 新疆南疆四地州发展现状、阶段特征与多维贫困程度	26
3.2.1 南疆四地州发展现状.....	26
3.2.2 南疆四地州经济发展阶段特征.....	30
3.2.3 南疆四地州多维贫困度时空分异特征及其驱动机制	33
第 4 章 民族贫困地区自我发展能力分析	46
4.1 区域自我发展能力内涵及本质	46
4.1.1 区域自我发展能力内涵及特征.....	46
4.1.2 区域自我发展能力构成要素.....	47
4.2 民族贫困地区自我发展能力测算-以新疆为例.....	49
4.2.1 分析框架.....	49
4.2.2 评价方法.....	50
4.2.3 指标与数据来源.....	50
4.2.4 结果分析.....	53
4.2.5 结论.....	60
4.3 民族贫困地区自我发展存在的不足	62
4.3.1 政府自我发展存在不足.....	62
4.3.2 企业自我发展能力存在不足	65
4.3.3 家庭自我发展能力存在不足	66
第 5 章 差别化政策支持民族贫困地区发展的成效评价	68
5.1 国家差别化政策制定依据及基本内容.....	68
5.1.1 国家差别化政策的理论依据	68
5.1.2 国家差别化政策的基本思路	68
5.1.3 国家差别化政策内容框架.....	69

5.2	国家差别化支持民族贫困地区政策分析—以新疆为例	73
5.2.1	十八大以来国家支持新疆发展的重大政策目标	73
5.2.2	第二次中央新疆工作座谈会后国家支持新疆发展的政策思路调整	74
5.2.3	第二次中央新疆工作座谈会后南疆四地州发展政策目标导向分析	75
5.2.4	国家差别化政策目标转变后的新疆发展	77
5.3	差别化政策实施成效评价—以新疆旅游扶贫为例	79
5.3.1	旅游扶贫差别化政策概述	79
5.3.2	实证分析	83
5.4	影响差别化政策成效的原因分析	95
5.4.1	民族贫困地区“吃透用好”差别化支持政策能力不足	95
5.4.2	政策效果的反馈和优化机制不够完善	95
5.4.3	差别化支持政策的效应外溢	95
5.4.4	差别化支持政策的计划性与市场机制的内在冲突	96
5.4.5	差别化政策未能转变民族贫困地区发展路径依赖	96
5.4.6	民族贫困地区产业基础限制了差别化支持政策发力	97
第 6 章	差别化政策提升民族贫困地区自我发展能力分析	98
6.1	差别化政策提升区域自我发展能力的机理分析	98
6.1.1	差别化支持政策提升区域自我发展能力的基础和条件	98
6.1.2	差别化政策提升区域自我发展能力的内在机理	99
6.1.3	差别化政策提升区域自我发展能力的基本路径	101
6.1.4	区域自我发展能力提升与实现区域经济增长的关系	102
6.2	差别化政策提升区域自我发展能力分析—以对口援疆为例	103
6.2.1	对口援疆政策概况	103
6.2.2	实证分析	107
6.2.3	政策建议	113
第 7 章	完善差别化政策提升民族贫困地区自我发展能力的相关建议	117
7.1	差别化支持政策的调整完善建议	117
7.1.1	政策调整思路	117
7.1.2	政策完善建议	119
7.2	民族贫困地区提升自我发展能力的对策建议	120
7.2.1	壮大地方优势产业，增强自我造血能力	120
7.2.2	多渠道扩大就业，不断缩小收入差距	122
7.2.3	完善基础设施和民生事业建设，夯实自我发展基础	123
7.2.4	深度结合扶智与扶志，提升干部作战能力和群众脱贫能力	123
7.2.5	扩大对外开放，构建全域开放合作新体系	124
7.2.6	深化科技体制改革，创新战略激发内驱动力	124
7.2.7	强化智库力量，构建高效政策设计机制	124
	参考文献	126

第 1 章 绪论

1.1 选题背景和意义

1.1.1 研究背景

新中国成立以来，党中央、国务院高度重视民族地区经济社会发展、社会稳定与长治久安，通过各项制度安排和差别化政策支持，全方位推动了民族地区在经济、社会、民生等领域的快速发展。面临新形势、新要求，国家加大支持民族地区发展，尤其民族贫困地区的稳定与发展已成为我国新时期民族工作的重中之重。

由于历史、自然、社会等种种原因，民族地区是我国贫困地区分布最广的地区，国家 14 个集中连片特困地区主要分布在民族聚居地区，国家“三州三区”深度贫困地区均为民族贫困地区（包括西藏自治区、四省藏区、新疆维吾尔自治区南疆四地州、四川省凉山彝族自治州、云南省怒江傈僳族自治州、甘肃省临夏回族自治州）。其中，南疆四地州（包括和田地区、喀什地区、阿克苏地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州）发展滞后，生产力水平较低，贫困人口多，贫困程度深，脱贫攻坚难度大，截至 2019 年，仍有 10 个贫困县，560 个贫困村，16.5 万贫困人口，贫困发生率为 1.2%，是全国脱贫攻坚的主战场。

多年来，在党中央大力扶持下，民族贫困地区经济增长加快、社会不断进步，贫困群众温饱问题基本解决，贫困面貌发生了历史性变化。民族贫困地区已从以解决温饱为主要任务阶段转入巩固脱贫成果、加快致富、缩小发展差距的历史新阶段。但由于民族贫困地区大多自然资源条件恶劣，有效资源匮乏，环境严酷，灾害频繁，生产生活条件恶劣；发展基础薄弱，综合实力较弱，自我发展能力弱，是我国打赢脱贫攻坚战和全面实现小康社会目标的短板之一。

十八大以来，党中央、国务院加大对民族贫困地区的政策支持和投入力度，习近平总书记针对民族地区发展多次发表重要讲话、相继出台关于脱贫攻坚、西部大开发、对口协作、对口支援的一系列差别化政策措施¹，帮扶力度不断增强，使民族贫困地区迎来了最好的历史发展时期。

¹ 《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发[2015]34 号）、《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》（中发[2011]10 号）、《中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》（中发[2010]11 号）、《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》、《国务院关于印发“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划的通知》（国发[2016]79 号）、《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》（国发[2011]17 号）等。

在此背景下，本研究聚焦我国民族贫困地区，以新疆、南疆四地州及所辖国家贫困县等具体区域为重点，探讨十八大以来，国家针对民族贫困地区实施差别化政策的目标、重点、成效；评价差别化支持支持下，民族贫困地区自我发展现状及存在的突出问题，针对差别化政策在增强自我造血能力方面进行反思并探讨完善建议，提出增强民族贫困地区自我发展能力具体途径措施，以期研究成果供相关部门决策参考或研究借鉴。

1.1.2 研究意义

我国民族贫困地区大多处于国防战略重地、生态安全屏障、能源储备基地、对外开放门户，事关国家安全、稳定和长治久安，更是全国一盘棋的棋眼。长期以来，党中央、国务院高度重视民族贫困地区经济发展工作，不断加大投入，出台一系列关于产业发展、民生保障、脱贫攻坚等方面的差别化政策，民族贫困地区面貌发生了历史性变化，经济社会发展取得了显著成效。但是由于发展基础、环境条件、自身实力等诸多因素影响，差别化支持政策实施效果与发展需求存在一定差距，民族贫困地区与内地发达省区差距仍然较大，进一步完善差别化政策，提升自我发展能力，促进全面发展、共同繁荣，具有重要现实意义。

第一，是习近平新时代中国特色社会主义思想的具体应用

习近平同志系列重要讲话中，强调发挥政治和制度优势，打赢脱贫攻坚战，增进人民福祉，始终是习近平新时代中国特色社会主义思想重要内容之一²。关于提高民族贫困地区自我发展能力、解决贫富差距大、区域发展不协调等问题是解决新时代社会主要矛盾的重大课题。本研究主题契合社会主义本质要求，促进民族贫困地区加快发展，增强自我造血能力，实现共同富裕，是中国特色社会主义理论的实际应用。

第二，是国家区域协调发展、全面实现小康社会目标的必然要求

实现民族贫困地区小康社会目标意义重大，事关国之根基，事关社会稳定和长治久安，事关中国梦的最终实现。针对民族贫困地区发展面临的困难和挑战，解决民族贫困地区发展的瓶颈制约，实现各族人民共享改革发展成果，是全面建设小康社会的根本需要。本研究立足实现民族贫困地区开发式、内源式发展，以人为本、改善民生、实现全面进步，增强实践工作科学性与前瞻性，为民族政策调整完善提供对策性思路，有助于促进国家区域全面协调发展实现小康社会目标。

第三，为中国特色反贫困理论与实践深入推进提供参考

新中国成立以来，国家持续开展有组织、全方位的扶贫开发，逐步确立了符合中国实际

² 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M]北京:学习出版社, 2018.

的反贫困理论，这既是对马克思主义的理论创新，也是扶贫实践经验的总结和提升。研究民族贫困地区发展问题既是坚持中国特色反贫困理论的具体要求，也是对国家支持民族贫困地区发展实践中存在的输血与造血关系问题进行回答，评价民族贫困地区自我发展现状及存在的主要问题，提出建设性对策建议，有利于实现民族贫困地区扶贫理论与实践的有机统一，有利于中国特色扶贫开发的深入推进。

第四，有实现边疆社会稳定与长治久安的现实需要

提升民族贫困地区自我造血能力，对维护国家社会稳定、民族团结、保障国家安全具有重要意义。抓重点、补短板、强弱项，以新发展理念为引领，促进民族贫困地区稳定与经济长期均衡发展，有力抵御境内外敌对势力渗透破坏，实现稳疆兴疆、富民固边，对实现国家战略安全具有重要现实意义。

第五，是对发展经济学等理论研究的进一步验证和有益补充

本研究通过建立民族贫困地区在国家差别化支持政策帮扶下自我发展的新思路和新举措，提出增强造血能力的有效途径，完善和调整差别化支持政策，对解决我国区域经济发展和扶贫攻坚的难点焦点问题提供理论分析依据，对发展经济、新经济地理、区域经济理论等进行验证和有益补充。

1.2 研究思路与技术路线

1.2.1 研究思路

本研究主要围绕以下问题展开：（1）针对支持民族贫困地区发展政策重点和脉络是什么？（2）差别化支持政策在提升民族贫困地区自我发展能力方面成效如何？（3）差别化支持政策下民族贫困地区自我发展提升存在什么问题？（4）新的历史条件下如何有效完善和调整支持民族贫困地区差别化政策？（5）民族贫困地区提升自我发展的重点方向与实现路径应该如何完善？

本研究首先从政策脉络、实施成效、存在问题三个方面，通过较为详实的数据资料。分析差别化支持政策的实施情况，分析民族贫困地区自我发展的基本情况；其次，以新疆、南疆四地州及所辖 26 个国家贫困县为具体研究对象，深入分析差别化支持政策的主要措施、实施效果评价及存在的主要问题；以实证分析和定性分析相结合的分析结论为依据，分析差别化支持政策执行过程中存在的深层次阻碍，提出完善相关政策的对策和建议；最后，以增强民族贫困地区自我发展能力为落脚点，提出加快民族地区自我发展的相关对策建议。

1.2.2 技术路线

本课题研究以“确定问题→论证分析→提出思路→形成建议”这一基本思路展开，基本思路与路线具体参见技术路线图。

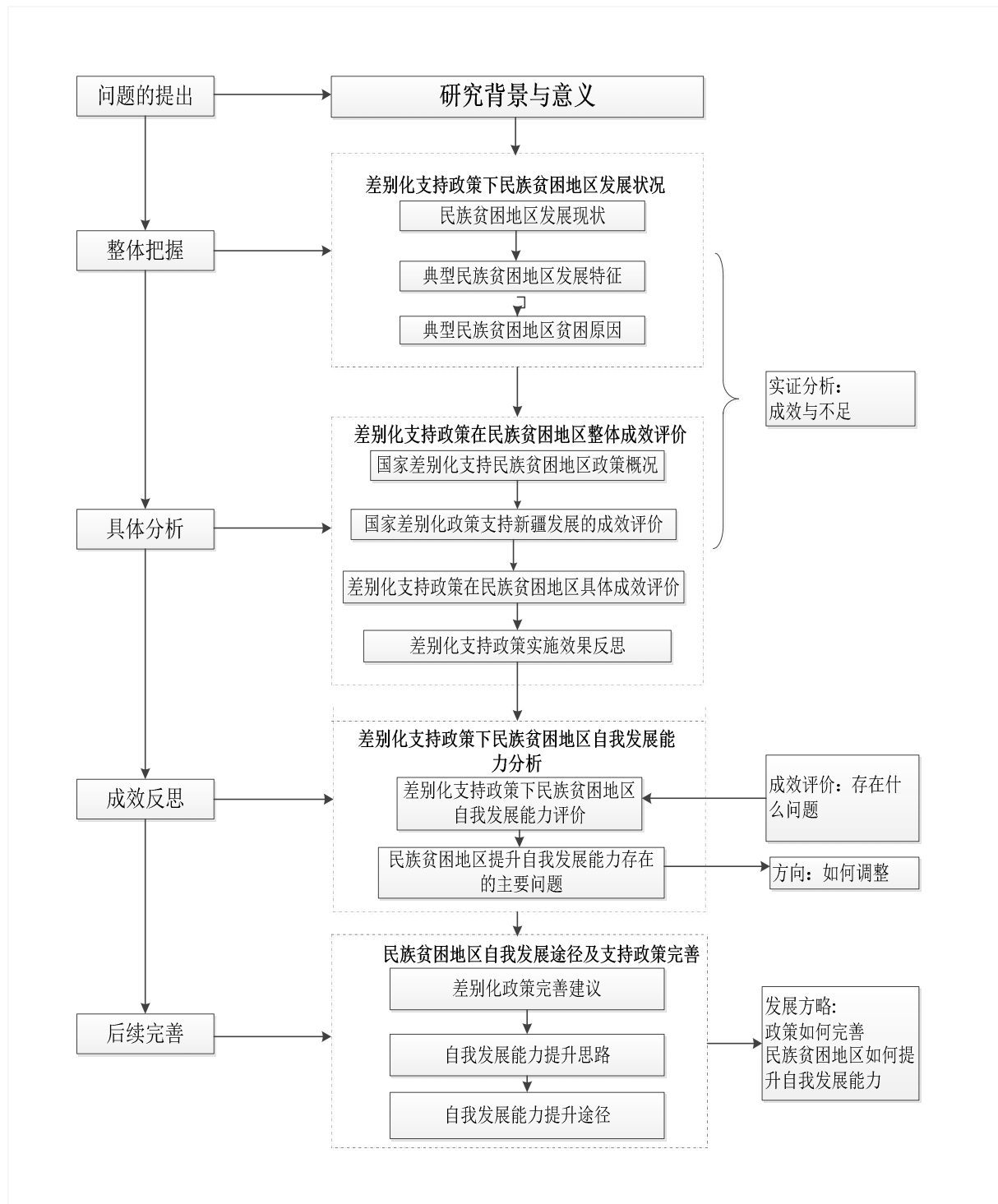


图 1-1 技术路线图

Fig. 1-1 Technology Roadmap

1.3 研究内容、方法与创新点

1.3.1 研究内容

本研究在研究梳理国内外相关文献基础上，以新疆、南疆四地州及所辖国家级贫困县为研究对象，分析国家差别化政策下民族贫困地区的发展现状、阶段特征、多维贫困程度和时空演变及驱动机制；其次对差别化政策整体成效和具体成效分别进行评价，分析差别化政策下民族贫困地区自我发展能力，根据评价结果发现问题，最后依据发展实际提出差别化政策的完善建议及提升民族贫困地区自我发展能力的具体途径。本研究从研究框架上分为六个部分，共八章内容，具体如下：

第一部分，即第一章和第二章。本部分对研究背景和意义进行阐述，厘清研究思路、研究方向和技术路线。针对国内外研究现状，依据 Springer 数据库、Web of Science 数据库、中国知网数据库（CNKI）相关文献，按照“自我发展能力”、“差别化政策”、“贫困”等研究主题，应用知识图谱、文献梳理分析等方法对研究主体、研究方向、研究热点等进行整理分析，运用计量文献研究方法，通过归纳整理、分析对比，发现总结相关研究特点与趋势，为本研究提供理论支撑。

第二部分，即第三章，差别化支持政策下民族贫困地区发展现状、特征及多维贫困程度。以新疆南疆四地州所辖国家贫困县为典型区域，从民族贫困地区贫困状况、经济社会发展、生产生活条件改善、民生保障水平提高等方面分析整体发展状况及阶段特征。通过构建多维贫困度量模型（Multidimensional Poverty Measurement Model）测度南疆四地州贫困县多维贫困度，应用空间计量方法分析多维贫困时空演变，根据 K-均值聚类并分析导致时空格局演变的驱动机制，通过以上分析掌握国家差别化支持政策下典型民族贫困地区的整体发展情况。

第三部分，即第四章和第五章，首先对差别化政策在民族贫困地区实施的成效进行评价。在对差别化支持政策梳理基础上，以新疆为例对旅游扶贫差别化支持政策实施效果进行评价，应用空间计量经济方法分析时空分异特征和驱动机制，本部分实证分析为完善相关政策提出依据。其次对差别化政策下新疆及南疆四地州贫困县自我发展能力评价，构建自我发展能力的政府指数、企业指数、家庭指数，综合评价民族贫困地区自我发展能力，进行对比分析，总结民族贫困地区提升自我发展能力存在的主要困难和挑战，对提升民族贫困地区自我发展能力提供可行途径。

第五部分，即第六章，差异化支持政策提升民族贫困地区自我发展能力分析。首先阐述差异化政策提升区域自我发展能力的基本条件、内在机理及路径，其次以对口援疆政策为例，构建改进的柯布-道格拉斯生产函数，对对口援疆政策提升新疆自我发展能力的具体影响进行实证分析，对差异化政策实施成效评价结果进行反思，对如何借助政策外力提升民族贫困地区自我发展能力进行理性思考，剖析存在问题与障碍进而提出政策调整方向和改进建议。

第六部分，即七章，根据以上章节结论，提出差异化政策的调整思路和完善建议。分析在差异化支持政策下实现提升自我发展能力的具体途径和措施，本研究的最终落脚点是通过完善差异化政策，提供增强民族贫困地区自我发展能力的方向途径和具体措施。

1.3.2 研究方法

文献分析法。根据 Springer 数据库、Web of Science 数据库（即 WOS）、中国知网数据库（即 CNKI）、万方数据库等资源，应用知识图谱、计量文献研究方法对研究主体、知识基础、研究热点与演进进行整理分析，了解国内外研究现状及趋势，全面梳理总结这些领域的研究成果、研究不足、研究方法，及时把握研究最新进展，给文章的论证与研究以充分的理论支撑和现实依据。

实地调查法。通过对南疆四地州贫困县市调研，展开座谈、访谈等方式，了解基层实际情况。通过对巴里坤哈萨克自治县、察布查尔锡伯自治县、伊吾县等国家贫困县退出第三方评估，走访自治区及县市发改、财政、扶贫等职能部门及科研机构人员，了解实践情况，将课题研究与所从事的工作相结合，在实践中丰富和完善，研究出具有科学性和实用性的成果。

经济计量方法。根据民族贫困地区实际情况，采用经济计量方法，评价差异化支持政策实施成效。在对数据进行描述性统计分析、回归分析和聚类分析等，应用 AHP 层次分析法和 EVM 熵值法相结合的博弈论主客观组合赋权法确定权重，运用 K-均值聚类量化方法进行量化的统计分析研究，从投入—产出角度通过改进后的柯布-道格拉斯生产函数（C-D 函数），应用岭回归方法（Ridge Regression）和中介效应检验分析投入与结果之间的关系，明确差异化政策与民族贫困地区自我发展能力的定量关系；为评价差异化政策具体成效，应用规模报酬不变模型（CRS 模型）对新疆贫困县旅游扶贫政策成效进行测算，构建数据包络分析方法（DEA 模型）计算贫困县旅游扶贫政策综合效率、纯技术效率和规模效率。应用国家统计局统计数据、国家贫困监测调查数据等，构建模型测算民族贫困地区自我发展能力指数，实现相关研究的定量化及可视化。

地理空间计量方法。应用空间自相关全局 Moran's I 指数，热点分析 G_i^* 指数计算贫困

县多维贫困程度的空间分异规律；应用地理加权回归模型（GWR 模型）分析具体差异化政策成效、时空分异及主要驱动因素。

系统分析法。以系统科学的思想为指导来分析影响民族贫困地区自我发展的自然因素、社会因素、政策因素、经济因素等因素，并研究各因素之间的内在联系与差异化政策等其他相关因素的外在联系，确定其相互之间影响关系，探讨主要制约因素。选取科学合理的综合评价方法分析民族贫困地区发展现状及贫困成因，归纳总结出其共性和本质。

比较分析法。对新疆、南疆四地州所辖 26 个国家贫困县的发展现状、多维贫困、政策成效评价等进行相应比较，对民族贫困地区自我发展能力指数进行比较，通过差异分析，分析原因，为研究完善差异化政策建议和提升自我发展能力具体对策提供依据。

1.3.3 创新之处

研究内容创新。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导开展研究，相对前人研究在研究背景、意义、重点、内容上均有新的变化，主要包括：新时期、新形势下差异化支持政策在民族贫困地区实施的整体成效和具体成效，十八大以来差异化支持政策演变及对提升民族贫困地区自我发展能力的反思及相关完善建议；新时期差异化政策下民族贫困地区自我发展能力现状、存在问题及提升途径等内容。

研究方法应用创新。在前人研究基础上，采用较新的研究框架，综合应用空间计量经济、经济计量等多种方法建立实证模型测度经济、社会、生态等多维贫困程度、时空演变及驱动机制，建立模型分析差异化支持政策影响民族贫困地区经济社会发展整体和局部成效，从政府、企业、家庭及科技创新等维度分析自我发展能力，为完善差异化支持政策促进民族地区发展提供理论依据。

研究结论创新。本文尝试突破研究民族贫困地区问题的一般模式，为缓解民族贫困地区发展困境，激发和提升自我发展能力开辟新的途径和思路。科学优化差异化政策，完善针对民族地区实际情况的差异化支持政策，通过政策外力与内生动力发展有机结合，尝试破解民族贫困地区发展和稳定难题，为相关决策部门提供决策参考。

第 2 章 文献综述及理论基础

2.1 国内外文献综述

本研究针对国内外研究现状，应用知识图谱、文献梳理分析等方法对研究主体、知识基础、研究热点与演进进行整理分析，根据 Web of Science 数据库（以下简称 WOS）、Springer 数据库、中国知网（CNKI）数据库收录相关文献；分别选取年度、学科、机构、作者、引用频次等为主要指标，采用计量文献研究方法，分析相关文献及数据，发现总结相关研究特点与趋势，为本研究提供参考依据。

2.1.1 国外研究进展

2.1.1.1 关于“贫困”问题研究现状

在 WOS 数据库中，数据库选取为“所有数据库”，文献类型选取为“ARTICLE（文章）”，时间跨度选取为“1990 年-2019 年”，以“poverty（贫困）”为主题词进行搜索，对文献进行筛选整理，剔除重复或相关度不高的文献，共得到 7691 篇文献，分析后得到以下文献基本特征结果。

（1）发表年度分布

贫困问题始终是国际学术界研究热点，文献发表量增速逐年增加。由图 2-1 可知，2000 年，国际“贫困”文献发表量为 150 篇，呈现波动增加状况，自 2015 年，贫困问题热度增加，发文量提速，尤其是 2019 年诺贝尔经济学家授予贫困问题相关研究专家，扶贫问题受到各界高度关注，仅 2019 年发表文献 724 篇，较上一年增加 13.30%。

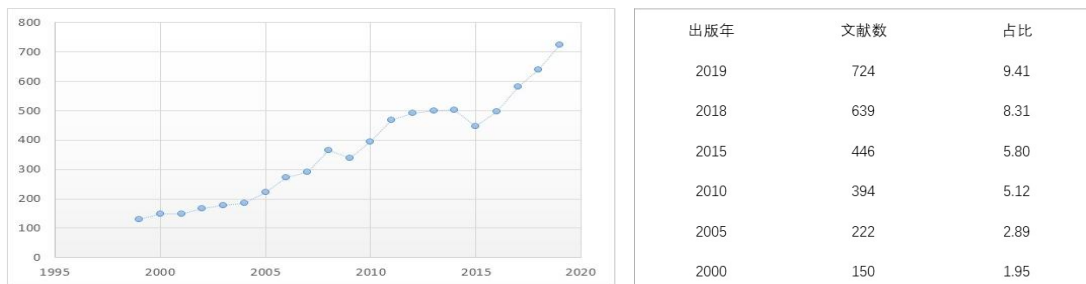


图 2-1 国外贫困相关研究文献年度分布(2000 年-2019 年)

Fig.2-1 Annual distribution of abroad literature on poverty research (2000-2019)

（2）学科类别及研究方向分布

国际贫困问题涉及较多研究领域，呈现学科交叉，多方向特征，研究主要集中在管理学（11.53%）、环境科学（9.57%）、绿色可持续科学技术（9.57%）、经济学（9.31%）以及社会

交叉科学（8.91%）等学科方面。

不同研究方向反映不同发展趋势，具体如表 2-1 所示。在占位前 30 名的研究方向中，发展研究方向文献 1656 篇，占比 21.53%，生态环境科学研究方向 830 篇，占比 10.79%，农业研究方向占比 11.80%，能源燃料方向占比 8.35%，公共管理方向占比 3.03%，社会科学数学方法研究方向占比 2.77%，食品科技占比 2.68%，营养研究方向占比 2.63%，政府法律方向占比 2.25%，地理学研究方向占比 1.86%。

表 2-1 国际贫困问题研究方向前十位(1990 年-2019 年)
Tab.2-1 Top 10 International Poverty Research Directions (1990-2019)

序号	研究方向	文献数 (篇)	占比 (%)
1	DEVELOPMENT STUDIES	1656	21.53
2	ENVIRONMENTAL SCIENCES ECOLOGY	830	10.79
3	AGRICULTURE	642	8.35
4	ENERGY FUELS	291	3.78
5	PUBLIC ADMINISTRATION	233	3.03
6	MATHEMATICAL METHODS IN SOCIAL SCIENCES	213	2.77
7	FOOD SCIENCE TECHNOLOGY	206	2.68
8	NUTRITION DIETETICS	202	2.63
9	GOVERNMENT LAW	173	2.25
10	GEOGRAPHY	143	1.86

（数据来源：整理 WOS 数据库文献得到，下同）

（3）国别及机构分布

欧美发达国家是研究贫困问题的主要国家。根据发文量国别统计，美国以 3050 篇，占比 39.66%居于首位；其次是英国 1133 篇，占比 14.73%；德国 532 篇，占比 6.92%；澳大利亚 494 篇，占比 6.42%；加拿大 400 篇，占比 5.20%；中国 357 篇，占比 4.64%。发达国家是研究贫困问题的主要地区，发展中国家除中国（4.64%）和印度（3.1%）排位前 15 位，其他发展中国家贫困问题研究数量较少。

国际关于贫困问题研究机构分布，世界银行以 571 篇，占比 7.42%位居首位；其次伦敦大学 270 篇，占比 3.51%；国际粮食政策研究所 269 篇，占比 3.50%；加利福尼亚大学发表 222 篇，占比 2.89%；康奈尔大学 174 篇，占比 2.26%；牛津大学 164 篇，占比 2.13%，贫困问题始终是世界银行等组织和国际知名大学研究的热点问题。

（4）高被引文献

国际关于贫困问题研究高引用文献分布，Fisher 等在 2009 年 Valuing Wild Nature Workshop 会议上发表的“Defining and classifying ecosystem services for decision making”文章

至 2019 年被引次数以 1217 次，位居首位；其次 Glaeser, EL.etc.(2003)，Engel.etc.el.(2008)分别被引 1059 次、989 次。

Wunder, Sven 在 2015 年 ECOLOGICAL ECONOMICS 上发表的“Revisiting the concept of payments for environmental services”文章至 2019 年被引次数以 178 次，位居首位；其次 Banks, Nicola; Hulme, David; Edwards, Michael (2015)，Bellemare, Marc F. (2015)分别被引 150 次、103 次。

(5) 关于“贫困”问题主要文献综述

贫困问题始终是国际学界关注的重点问题，尤其是 2019 年诺贝尔经济学奖授予美国贫困问题学者 Abhijit Banerjee、Esther Duflo 和 Michael Kremer 后，“贫困”再次成为国际热点问题。近年来应用实验经济方法研究贫困问题越来越被广泛采用，Abhijit Banerjee、Esther Duflo & Michael Kremer (2007)¹ (2018)^{2,3} (2019)^{4,5} (2020)⁶ 应用随机对照试验观察贫困人口的微观行为为观察对象，采用大规模的随机田野实验方法来评估各种教育、卫生等具体减贫项目政策评价，他们的研究有效解决了外部有效性问题，同时也推动全球反贫困能力提升。Katz, LF, et al. (2001)⁷ 研究了居住社区的变化对居住在高贫困公共住房项目中的家庭的短期影响，发现提供代金券的家庭在多项幸福指标上都有了改善，包括安全性的提高、户主健康状况的改善以及男孩行为问题的减少，但对户主的就业、收入或福利收入没有显著的短期影响。Clark, N, et al. (2003)⁸ 通过对印度贫困山区农民的发展援助项目研究，发现捐助者撤出后真正导致长期的、可持续的变化是建立了真正的自给自足能力。Ahmed, SM, et al. (2006)⁹ 在孟加拉国北部三个超高贫困且家庭密度较高的地区进行试验，在 2002 年进行了干预前基准 (2189 项干预和 2134 项对照) 调查，随后在 2004 年对相同的家庭进行了为期 18 个月的干预和干预后随访调查。研究结果显示较高的卫生支出和时间与来自正式对抗疗法提供者的卫生保健使用增加有关。Yakubov, M, et al. (2007)¹⁰ 根据费尔干纳谷地开发项目研究发现提高对基层知识培训，定期参与项目管理、规划运营和决策会积极影响参与者的态度、行、能力和技巧，大大增加了他们的整体社会资本，从而增加了他们改善生活的机会。Chetty, R, et al. (2016)¹¹ 根据 MTO 实验结果显示，13 岁之前搬到贫困程度较低的社区会增加大学入学率和收入，并降低单亲率，儿童时期接触到更好环境的时间长短，是决定儿童长期发展的一个重要因素。Haushofer, J, et al. (2016)¹² 使用随机对照试验来研究肯尼亚农村贫困家庭对非政府组织直接提供的无条件现金援助的反应，发现转移支付产生了强烈的消费反应，受助人的心理健康状况大幅改善，表明无条件现金转移对经济结果和心理健康有显著影响。

关于贫困程度研究以多维贫困测度为主要趋势。 Carter, MR(2006)¹³ 发展了基于资产的测度方法以区分根深蒂固持续的结构性的贫困，并对 Foster-Greer-Thorbecke 贫困测度方法进行了相应扩展。Banejee, AV,et.al.(2007)¹⁴ 以 1993 年的购买力平价为基准，根据人均每日消费划分了 1 美元和 2 美元贫困线。Alkire, S, et al.(2011)¹⁵ 提出新的多维贫困测度方法，包括扩展的传统交叉和联合的识别方法 rho(k)及 M-alpha 贫困测度方法。Wagle, UR (2014)¹⁶ 评估了衡量多维贫困 A-F 方法，并提出用经济资源、内在能力和相关资源来解释其概念的不足。Permanyer, I (2019). 在标识和聚合步骤中跨变量构建非平凡关系结构模型，解决目前多维贫困模型中假定所有变量对都以相同的方式关联的问题。

宏观政策对减贫作用的研究。 Glaeser,EL,et al. (2003)¹⁸ 根据对苏丹的实证研究，认为人力资本是比体制更基础的增长来源，然而贫穷国家可通过制定有效政策摆脱贫穷。Dollar, D, et al. (2002)¹⁹ 对 92 个样本国家 40 年数据分析发现，最贫穷的五分之一人群的平均收入随社会平均收入增长而增长，证明了经济增长对减贫的重要性。Adams, RH, et al. (2005)²⁰ 根据 71 个发展中国家数据分析得到国际迁徙和汇款都大大降低了发展中国家的贫困水平、贫困的深度和贫困的严重程度的结论。Thurlow, J, et al. (2006)²¹ 认为增长是减轻贫困的最佳手段，而减少不平等的作用则不那么重要。对赞比亚经济增长结构如何影响减贫的程度实证发现尽管长期减贫需要基础广泛的增长，但采矿和制造业不如加快农业集约化和多样化更为有效。Foster, JE, et al. (2008)²² 比较了普通平均增长率和对低收入敏感的一般平均增长率评估增长对低收入的影响，发现贫困人口收入与平均收入不成比例增长。Dollar, D, et al.(2016)²³ 通过对全球 121 个国家 40 年数据分析，发现最贫困的两个五分之一人口的平均收入增长速度与总体平均收入增长速度相同，证明了经济增长对于改善低收入者的生活水平至关重要。Banks,N,et al.(2015)²⁴ 根据大多数非政府组织在影响社会变革的真正驱动力方面仍然处于不利地位现状提出，非政府组织可以利用其传统优势，在基层组织与地方和国家一级的结构和程序之间架起桥梁，运用它们对地方环境的知识，加强它们在赋权和社会转型方面的作用。Autio, E; Fu, K.(2015)²⁵ 调查了 2001-2010 年期间亚太地区 18 个国家数据发现，制度质量对正式和非正式创业活动均产生了重大影响。经济和政治机构质量的一个标准偏差的增加可能使正式企业家精神的比率增加一倍，使非正式企业家精神的比率减半。Bene, C, et al.(2016)²⁶ 根据 2003 年至 2014 年间发表的 202 篇文章关于捕捞渔业和水产养殖对改善发展中国家的营养、粮食安全和经济增长进行评估，发现基础研究和政策往往相互脱节，一些最有力和持久的政策缺乏有力且严谨的科学验证。Jackson, CK, et al.(2016)²⁷ 根据事件研究和工具变量模型显示，在美国公立学校 12 年教育中，每名学生每年支出增加 10%，完成教

育年限增加 0.31 年，工资增加约 7%，成年贫困发生率减少 3.2 个百分点，对于来自低收入家庭的孩子来说，这种影响要明显得多。

气候变化、生态环境背景下解决贫困问题是当前的重要领域。 Fisher,B,et al.(2008)²⁸ 指出生态系统服务概念已成为链接生态系统功能与人类福利的重要模型。Day,R,et al.(2016)²⁹ 认为在气候变化背景下解决能源贫困问题，也有利于遏制总能源消费。Kraay,A,et al.(2014)³⁰ 地理贫困陷阱是最可能的陷阱形式，相应政策措施与大力推动援助或扩大小额信贷截然不同，促进更多的异地搬迁等较新政策更加有效。Dercon,S(2014)³¹ 研究指出经济增长对任何大规模减贫都至关重要，高劳动强度、农业在 GDP 和就业中的比重下降、移民和城市化是减贫增长的基本特征。但绿色增长的社会成本，应予解决，否则由于付出额外代价，绿色增长将对穷人不利。

加大资本投资解决贫困研究。 Engel, Stefanie, et al. (1999)³² 基于对拉丁美洲农村发展建立分析框架分析农村生计可持续性及其对农村贫困的影响，认为人们通过配置和加强获得资产及能力，能够扩大获得资源和机会。使生活更有意义，并改变支配社会资源的控制、分配和转化方式的主要规则和关系。Reardon,T,et al.(2001)³³ 农村非农就业(RNFE)和收入(RNFI)对拉美农村家庭至关重要，通过就业技能培训、教育和基础设施，提高贫困人口参与薪酬更高类型的新农村生活的能力至关重要。Blacksher, E, et al.(2002)³⁴ 长期贫困会造成破坏自我发展和道德能动性，提出应对关注影响个人境况和选择的社会及政治现实。Case,A,et al.(2002)³⁵ 儿童健康不仅与家庭收入成正相关，而且与家庭收入成正相关；儿童健康随着儿童年龄的增长而更加显著。社会经济地位的代际传递部分可能通过父母加大对儿童健康的投入发挥作用。Premchander, S.(2003)³⁶ 非政府组织可更大发挥作用，成为小额信贷的推动者和人民机构，这样人的全面发展就更有可能发生。Chiapa,C,et al.(2012)³⁷ 人力资本投资是减少贫困的重要工具。然而，穷人可能缺乏渴望的能力，这往往导致对其子女教育的投资不足。通过墨西哥“进步”反贫困项目提高了受益父母对三分之一学年的孩子的教育期望，父母的期望与孩子的教育成就之间存在正相关关系。Cashin, P., Sahay, R. (1996)³⁸ 研究 1961 年至 1991 年印度 20 个邦的贫困程度与转移支付关系，发现两者成正比，在财政转移支付政策下，人均可支配收入呈现收敛趋势。Garcia-Milà, T., McGuire, T.J. (2001)³⁹ 研究 80 年代西班牙相关政府转移拨款项目绩效，发现项目对促进私人投资和改善贫困地区发展状况成效较小。Lin, J.Y., Miao, J. & Wang, P.(2020)⁴⁰ 研究了通货膨胀、经济增长和金融发展之间的关系，当金融发展超过临界水平时，经济就会迎头赶上，否则，就会形成贫穷陷阱，金融和财政投资特定组合可以使市场均衡达到有效配置。

2.1.1.2 关于“自我发展”问题研究现状

在 WOS 数据库中，选取“所有数据库”，文献类型选为“ARTICLE（文章）”，时间跨度均选取为“1990 年—2019 年”，并以“self-development capacity（自我发展能力）”为主题词进行搜索，对文献进行筛选整理，剔除重复及相关度不高的文献，共得到 763 篇文献；随后以“Self-development capacity”并含“poverty”为主题进行高级检索，共查到 34 篇有效文献。

（1）文献发表年度分布

根据相关文献检索显示，关于“自我发展能力”主题的文献始于 1999 年，发表量仅有 9 篇。由图 2-2 可知，1990—2015 年文献发表波动增加，但文献数量较低；自 2015 年发文量显著增加，尤其是 2019 年诺贝尔经济学家授予贫困问题相关研究学者，扶贫问题受到高度关注，仅 2019 年文献较上一年增加 22.67%。

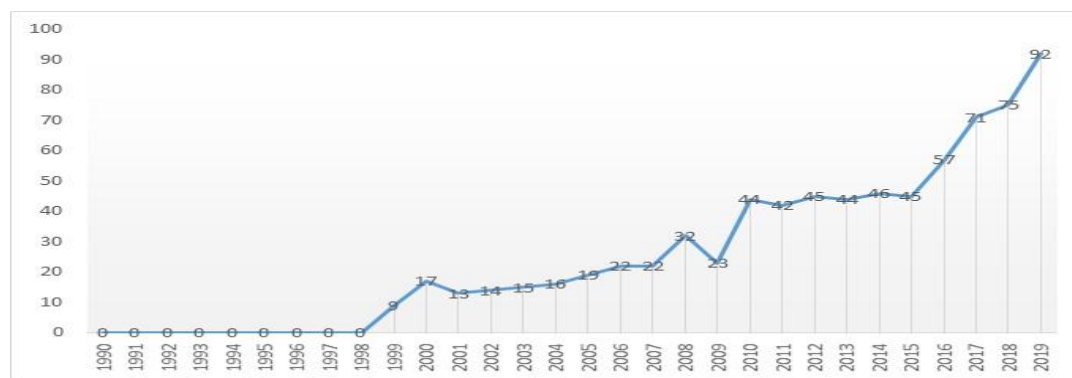


图 2-2 国外相关文献年度分布（1990 年-2019 年）

Fig.2-2 Annual distribution of foreign literature (1990-2019)

（2）学科类别及研究方向分布

按照学科分类对文献进行统计，关于“自我发展能力”的研究主要集中在管理学(11.53%)、环境科学(9.57%)、绿色可持续科学技术(9.57%)、经济学(9.31%)以及社会交叉科学(8.91%)等学科方面（见图 2-3）。

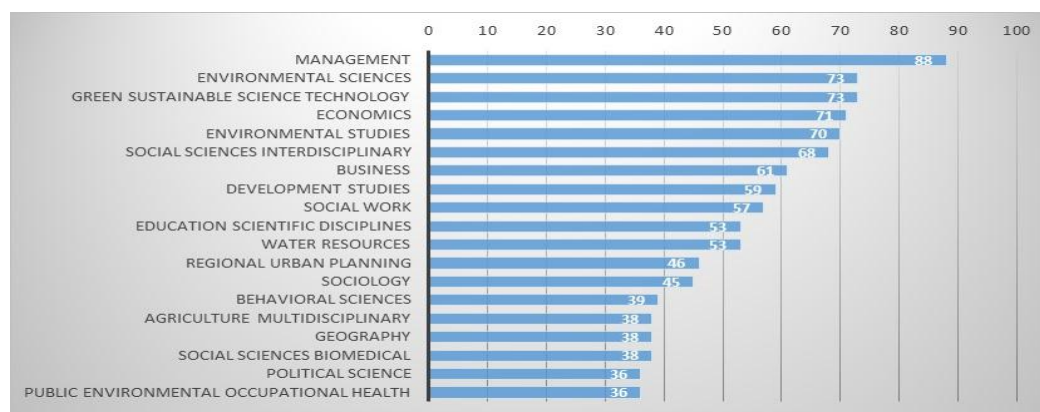


图 2-3 国外相关文献学科文献量（1990 年-2019 年）（单位：篇）

Fig. 2-3 Foreign literature volume (1990-2019) (unit: Paper)

不同研究方向反映发展趋势，在发表文献中占位前 25 名的研究方向中，经济、社会、管理、生态环境、农业、地理、心理、健康医疗、能源、教育等均有涉及，其中商业经济方向文献占比 23.98%，生态环境方向占比 14.55%，社会科学方向占比 11.80%，心理学方向占比 10.62%，科学技术方向占比 10.09%，教育研究方向 8.65%。

(3) 国别分布及基金资助机构

从国别分布上看，关于“自我发展能力”的研究主要以美国、英国、澳大利亚及中国为主。在发文量国家方面，美国以 233 篇，占比 30.54%居于首位，其次是英国 98 篇，占比 12.84%；澳大利亚 79 篇，占比 10.35%；中国 65 篇，占比 8.52%。欧美发达国家是研究自我发展能力的主要地区，发展中国家除中国（8.52%）和印度（1.83%）排位前 25 位，其他国家对此问题研究数量较少。

在基金资助方面，出自中国的相关研究主要以国家自然科学基金资助为主，且研究基金支持占比居国际首位，而以美国为代表的发达国家主要以健康卫生类基金资助较多，中国国家自然科学基金资助 21 篇，占比 2.75%；NATIONAL INSTITUTES OF HEALTH NIH USA 资助 19 篇，占比 2.49%；UNITED STATES DEPARTMENT OF HEALTH HUMAN SERVICES 资助 19 篇，占比 2.49%。

(4) 主要高被引文献

国际关于“自我发展能力+贫困”问题研究高引用文献，Reardon 等在 2001 年 WORLD DEVELOPMENT 上发表的“Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications”文章至 2019 年被引次数以 188 次，位居首位；其次 Dasgupta.etc.(2007) Petheram.etc.(2008)分别被引 170 次、96 次。

(5) 主要文献研究综述

关于区域自我发展能力研究。Jogdand, PG, et al. (2007)⁴¹ 认为区域社会经济发展不再是单纯经济增长而包括社会进步、经济增长，以及发展能力和人们的观念态度的变化，发展的意义在于摆脱严重的贫困和剥夺。Thiele, G, et al. (2007)⁴² 通过安第斯地区马铃薯市场销售网络平台分析认为通过该网络可促进知识共享，改进项目运营，加强贫困人口合作，促进了自我发展能力提升。Chari-Wagh, A(2009)⁴³ 考察印度 Mahila Sarvangeen Utkarsh Mandal 小额信贷项目，认为如果只关注“经济”问题，不能解决贫困人口营养和健康被剥夺问题，区域日益增加的暴力和不安全会对贫困产生负面影响。Petheram,L,et al. (2010)⁴⁴ 全球应对气候变化适应战略和政策的制定越来越受到重视，贫困地区需要制定战略和政策来提升社区的适应气候

变化能力，以减轻极端贫困和相关福利问题。Otsuka, K(2013)认为提高发展能力，亚洲需扩大农场规模，通过大规模机械化来降低劳动力成本，撒哈拉以南非洲应实现粮食生产的绿色革命，拉丁美洲应进一步扩大粮食生产能力。Chiapa, CT, et al. (2012)⁴⁶ 人力资本投资是减少区域贫困的重要工具。Tavanti, M (2013)⁴⁷ 通过小额信贷实现经济自力更生取决于个人、集体和系统层面的能力建设、社会资本和赋权的发展。Bardosh, K(2015)⁴⁸ 以赞比亚东部 Katete 地区为研究对象，探讨了 Community-led total sanitation (CLTS) 理论、政策、实践与当地现实之间的冲突，认为需要制定有针对性的战略，并随时间不断扩大地方机构能力，对有效实施公共卫生事业项目更具可行性 Gilioli, G, et al. (2015)⁴⁹ 对埃塞俄比亚的斯亚贝巴郊区 15 年发展观察显示自组织能力、干扰吸收能力、学习和适应能力深刻影响了社区的生计。对可变且具弹性的持续监测和评估是有效促进社会生态系统通向可接受的生活水平发展道路的先决条件。Raniga, T(2017)⁵⁰ 通过以资产为基础的社区发展和可持续生计框架，提出了对人类能力发展的积极贡献、支持性部门间合作和努力实现经济自立。

关于个体自我发展能力研究。Jennings, J(2001)⁵¹ 在推动福利改革以改变个人行为过程中，公民意识建立、能力提升和追求社区和经济发展的机构能力的加强不应被忽视 Clark, N, et al. (2003)⁵² 认为项目在捐助者撤出后形成的长期的、可持续的变化说明建立了真正意义上的自我发展能力。Blacksher, E(2002)⁵³ 发现贫困人口通常健康状况更差，寿命更短，同时易产生不良社会心理特征，如低自尊、自我效能、自我控制和增加愤世嫉俗和敌意。Premchander, S (2003)⁵⁴ 通过印度非政府组织对贫困妇女提供小额贷款项目分析发现，贫困妇女在参加小微企业就业前更应当全面发展个人，才能更有效发挥减贫效果。Yakubov, M, et al. (2007)⁵⁵ 通过分析中亚费尔干纳谷地灌溉项目，根据用户视角下的水用户协会和用户态度和知识变化，认为积极参与和管理项目过程将较大增加社会资本，改善生产生活条件，尤其是提高个人技能，改变态度，加快个人发展。Betancourt, Theresa Stichick, et al. (2011)⁵⁶ 调查卢旺达儿童和因艾滋病而面临心理及社会困难风险的家庭的内心动力，研究发现毅力、自尊、自信、家庭团结/信任、良好的教养和集体/社区支持在个人、家庭和集体/社区运作系统中发挥重要功能。Palma-Garcia, MD, et al. (2014)⁵⁷ 对比马拉加(西班牙)的 613 名大学生和专业人员发现，在职专业人员由于多年工作经验、对自我和生活的接受程度以及应对工作逆境之间存在着正向关系，社会工作实践对能力提高有明显作用。Villamayor-Tomas, S, et al. (2017)⁵⁸ 提出加强水用户协会的自治和合作能力以及改善公共土地制度的结构性赤字的政策不仅应保证长期提倡的农村发展道路，而且还应帮助农民应付日益威胁农业的一些气候不确定性。Li, MY, et al. (2017)⁵⁹ 自我调节(SR)是儿童发展的一个核心方面，在整个生命周期中对健康和幸福有着持

久的影响。在儿科护理中筛查家庭困境并将家庭与所需资源联系起来,可以保护儿童发展 SR 能力,有利于健康和福祉。Seferiadis, AA, et al. (2018)⁶⁰ 通过 2006 年至 2012 年期间孟加拉国杰索尔地区非政府组织项目观察,提出应当为妇女创造交流沟通机会,可发展她们的社会技能、专门知识、自我价值和行动能力。Sanchez Carrera, E.J. (2019)⁶¹ 认为创新企业的回报率取决于普通技术工人,而技术工人的回报率则取决于创新企业的总投资。因此,在拥有大量非熟练工人或非创新企业的贫穷经济体中,模仿策略并不支持起飞进入持续增长。

2.1.2 国内研究进展

在中国知网中,选取跨库类别为“学术期刊”,发表时间选取为“1990.1.1—2019.12.31”,文献来源选取“核心期刊”,以“自我发展能力”、“差别化支持政策”为主题词分别进行搜索,通过筛选整理,剔除重复、相关度不高的文献,分别得到 211 篇和 11 篇有效文献,分别就基本特征进行分析计量。另外,又对我国民族贫困地区发展及政策研究等文献梳理与整理,进行了相关综述。

2.1.2.1 关于“自我发展能力”问题研究现状

(1) 发表年度分布

从各年度文献发表数量统计,近年来呈现快速增长趋势。由图 2-4 可知,国内关于“自我发展能力”研究文献在 2013 年和 2016 年达到最高发表量 20 篇和 19 篇,文献发表波动增加,2010 年之后发文量增加提速,自我发展能力问题受到越来越多的关注。相关引证文献自 2011 年开始大幅上升,2019 年超过 300 篇,说明自我发展能力研究基本理论方法形成共识,得到学界普遍认可。

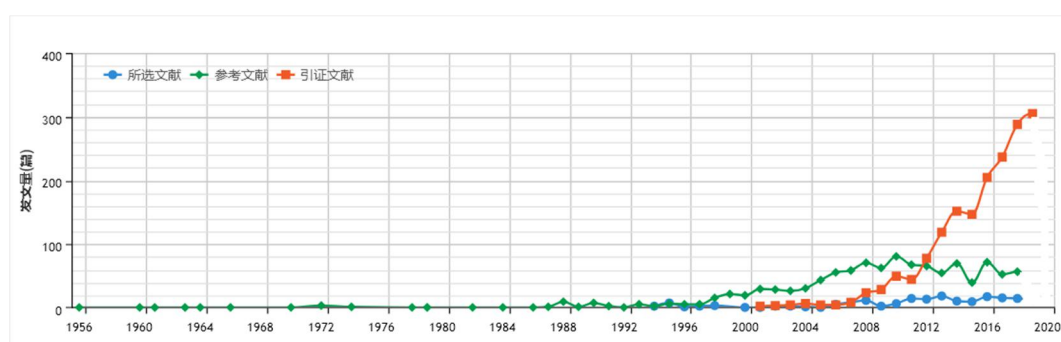


图 2-4 国内自我发展能力相关研究文献年度分布(1990 年-2019 年)

Fig.2-4 Annual distribution of domestic literatures on self-development capacity (1990-2019)

(2) 关键词共现网络和文献互引网络关系

根据 CNKI 中“自我发展能力”研究文献关键词共现网络(图 2-5)可知,1990 年-2019 年,出现频次较高的关键词除“自我发展能力”外,出现频次较高的关键词主要有:精准扶贫、

开发式扶贫、产业扶贫、基础设施、扶贫政策、扶贫模式、农村扶贫开发、生态补偿机制等，中心度较高的关键词是:自我发展能力、开发式扶贫、精准扶贫、经济发展。频次和中心度较高的关键词也即是学者共同关注问题，也是研究热点和前沿问题。由图 2-6 文献互引网络可知，以下文献为互引网络中心，见表 2-2。

表 2-2 国内“自我发展能力”研究文献互引网络中心

Tab.2-2 Mutual citation Network Center of Domestic literature on self-development capacity

中心文献	
1	郑长德.中国民族地区自我发展能力构建研究[J].民族研究,2011,04:15-24+107.
2	张富刚,刘彦随.中国区域农村发展动力机制及其发展模式[J].地理学报,2008,02:115-122.
3	冷志明,唐珊.武陵山片区自我发展能力测算及时空演变分析——基于 2005、2008 和 2011 年县级数据的实证[J].地理学报,2014,6906:782-796.
4	杨科.论农村贫困人口自我发展能力[J].湖北社会科学,2009,04:61-64.
5	周亚成,兰彩萍.新疆牧区少数民族自我发展能力浅析[J].新疆大学学报(哲学社会科学版),2003,02:72-75.
6	沈茂英.试论农村贫困人口自我发展能力建设[J].安徽农业科学,2006,10:2260-2262.

(数据来源:根据 CNKI 数据库整理得到,以下同)

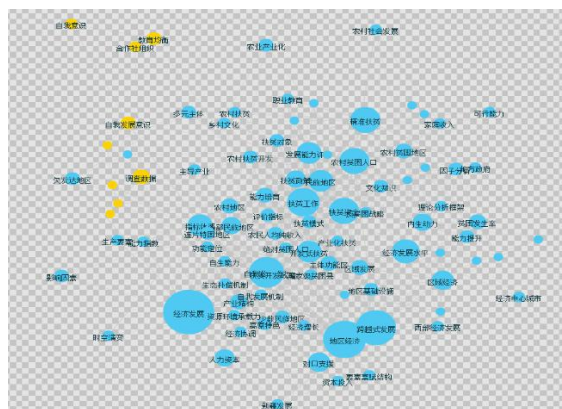


图 2-5 关键词共现网络关系

Fig. 2-5 Co-occurrence network relationship of keywords

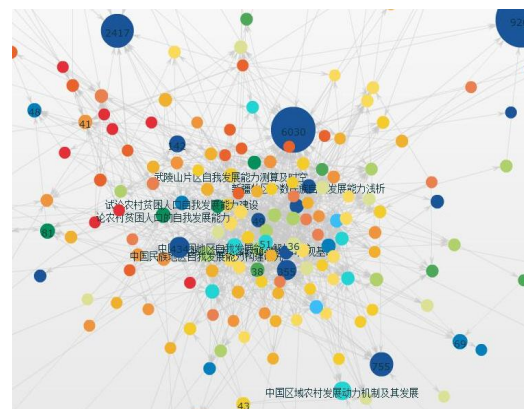


图 2-6 文献互引网络关系

Fig. 2-6 The network relation of literature mutual citation

(3) 作者及机构特征

由图 2-7 可知，在研究机构方面，主要以兰州大学（5.6%）、四川大学（4.7%）、四川农业大学（3.7%）等西部高校为主要研究机构。从作者分布上看，徐孝勇（1.5%）、姚勇强（1.5%）位居首位，但总体呈现分散态势，研究团队及学者研究力量和持续性还有待提高。

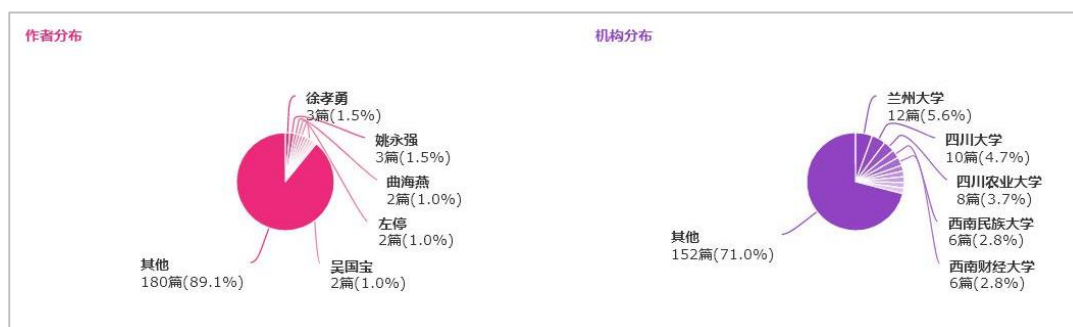


图 2-7 主要文献作者及机构

Fig.2-7 Authors and institutions of the main literature

(4) 主要文献观点综述

关于自我发展能力概念界定。林毅夫（1999）⁶²认为衡量一个企业是否具有自力更生能力，主要看是否在自由竞争的市场经济体制中，没有外力扶持下，可得到不低于社会正常的可接受的盈利水平。田官平等（2001）⁶³提出依靠发挥自身潜能发展自己即自力更生能力。周亚成等（2003）⁶⁴认为企业与社会联系和融合是企业发展的重要内部推动力。李胜刚（2006）⁶⁵认为内部产生的发展即自我发展，且发展目的是服务于人民。郑长德（2011）⁶⁶提出区域自我发展能力主要由政府、企业、家庭自我发展能力及区域创新学习能力构成。

关于自我发展能力机制研究。陈国典（2000）⁶⁷认为自我是人类个体行为的动力源泉，分析了个体自我发展进程及影响的主要因素。李盛刚，畅向丽（2006）⁶⁸解决好民族地区农村发展问题，培育自我发展能力是最现实、最有效的办法。沈茂英（2006）⁶⁹认为应当通过提升贫困妇女能力、贫困人口文化与生计能力、社区资源获取能力、基层组织管理能力实现贫困人口自我发展能力提升，此过程需要相应政策及制度作保障支撑。张富刚，刘彦随（2008）⁷⁰从系统论的角度，剖析农村系统的要素组成、结构特征及动力机制，是构建区域农村发展主导模式的理论基础。郑长德（2011）⁶⁶提出了一个民族地区自我发展能力的分析框架。该分析框架被学界广泛应用，本研究即在此框架基础上相应调整进行分析研究。庄天慧，张海霞（2019）⁷¹指出：“治理贫困前提是坚持推动包容发展，必要条件是由对外开放带动农村生产要素配置优化，核心目标则是提升贫困人口自我发展能力。”王蒙（2019）⁷²认为移民安置社区发展应当是融入经济发展与能力建设的发展共同体。曲海燕（2019）⁷³指出应当从内生动力理论、运作机制等基础上，结合现状和实践困境，分析成因，探索激发贫困人口内生动力的途径。吴国宝（2018）⁷⁴总结中国农村扶贫经验之一，即通过经济发展、提升贫困地区和贫困人口自我发展能力、实施精准扶贫，实现全社会减贫的显著成效。

关于自我发展能力测算及评价等综述。周彦（2007）⁷⁵、王科（2008）⁷⁶将从经济、社会、组织和生态等角度构建了地区自我发展能力指数。冷志明，唐珊（2014）⁷⁷测算武陵山

片区各县市自我发展能力,发现武陵山片区自我发展能力整体偏低,在从产业、市场、空间和软实力四个维度考量中,空间能力和软实力是其中的两块短板。徐孝勇,封莎(2017)⁷⁸运用 TOPSIS 改进因子法测算 2012 年—2014 年 14 个集中连片特困区自我发展能力和时空演变趋势,发现各片区内部一致性差距较大,呈现"由西向东逐渐上升"的空间分布特征,高分片区在东部、南部呈现集中趋势。钟海燕,郑长德(2017)⁷⁹构建绿色包容性发展分析框架,提出以绿色发展理念促进民生改善,提升自我发展能力,实现共享式绿色发展。孙鲁云,谭斌(2018)⁸⁰根据 2016 年新疆和田地区调研数据进行多维贫困分析,认为资本积累能力、市场参与能力和人力资本影响最大,扶贫政策应当从单一收入视角转为多维视角。徐孝勇,曾恒源(2019)⁸¹基于人地关系地域系统理论构建衡量我国 14 个集中连片特困地区县域自我发展能力的指标体系,运用 BP 神经网络模型和 ArcGIS 软件测算 14 片特困区 2015—2017 年县域自我发展能力并分析其时空演变趋势,通过标准差分类法和聚类分析法识别出 459 个(4 类)乡村振兴重点帮扶县。李毅,孙焕良,范焕(2019)⁸²根据武陵山片区花垣、保靖两县 140 名弱势群体的调查数据测评发现:弱势群体自我发展能力总体偏弱且差异大,提出政策铺路是先导、教育启志是根本、产业扶持是关键、内外联通是路径四项政策建议。

2.1.2.2 关于“扶持民族地区发展的差别化政策”研究综述

关于扶持民族地区发展政策研究。新中国以来,关于民族政策研究主要包括:什么是民族政策?民族政策制定的原则、目的、内容是什么?民族政策成效如何?民族优惠政策的重点任务和作用是什么?等等方面均有较多研究成果。田继周(1990)⁸³、马大正(1990)⁸⁴、徐杰舜(1992)⁸⁵、余梓东(2003)⁸⁶等研究了中国古代各朝代民族政策与边疆政策。陈庆德等学者(2009)⁸⁷⁻⁹⁰回顾研究我国民族政策的发展演变、政策形态实施效果进行评述。刘溶沧(2002)等学者⁹¹⁻⁹⁴、⁹⁷指出财政转移支付制度有利于区域经济均衡发展,证明了财政转移支付的必要性。马拴友(2003)等学者⁹⁵⁻⁹⁶利用各省面板数据,实证分析发现财政转移支付不能缩小地区发展差距。对社会、文化、生态资源等影响因素分析有,刘庸(2003)等⁹⁸⁻¹⁰²研究认为自然生态环境、科教文化、思想观念、生活方式、社会发育程度等是制约民族地区发展的主要因素。张千友和王兴华(2011)¹⁰⁵认为“资源诅咒”效应仍然存在,应当加快资源税改革、完善资源价格机制。温军(2004)¹⁰³、彭秋虹(2005)¹⁰⁴、田钊平(2010)¹⁰⁶研究认为民族地区实施的优惠政策稳定性不够、有效性不足,是导致民族地区与东部地区的发展差距日趋扩大的根本原因。耿新,李俊杰(2015)¹⁰⁷构建了由经济发展、生活质量、社会发展、生态环境四个维度构成的发展水平评价体系,认为人口较少民族聚居区发展水平依然不高。

关于民族贫困地区差异化政策研究。赵晨曦(2001)¹⁰⁸提出西部贫困地区存在资金投入少及资金管理体制不健全等主要问题。庄天慧、张军(2012)¹⁰⁹认为灾害是民族地区贫困的重要原因。李霞(2012)¹¹⁰以新疆为例,认为完善社会公共服务、动员社会扶贫、培养农牧民自我发展的组织是牧区脱贫致富的重要途径。杨富强(2011)¹¹¹,段利(2011)¹¹²等对对口援疆政策进行了回顾和反思,认为援疆扶贫效果显著。王国庆、刘兆强(2012)¹¹³以宁夏为例,指出宁夏扶贫开发重在国家财政和农业相关项目支持。金桩(2005)¹¹⁴提出应对内蒙古实施差异化货币政策,实现"促进经济增长"的区域发展目标。张安顺(2016)¹¹⁵认为银行业支持煤炭产业供给侧结构性改革是保增长、防风险、惠民生的有效路径,是落实差异化信贷政策的实际行动。王传发(2017)¹¹⁶提出应当制定倾斜政策,引导资源向滇西边境山区、乌蒙山区等集中连片特困地区流动。朴松烈(2018)¹¹⁷应当以团结进步为主线,以边境地区为重点,着力抓好差异化区域支持政策落实,全力促进民族边境地区繁荣和谐稳固。楠顶等(2019)¹¹⁸研究认为应当从财政、产业、教育、医疗、生态等方面实施差异化扶持政策,解决内蒙古民族聚居区发展不平衡、不充分问题。田钊平(2018)¹¹⁹恩施州和湘西州 2010-2015 年相关数据实证分析认为,民族地区缩小与其他地区差距,关键是在国家差异化政策的支持下提高家庭自我发展能力。田联刚(2019)¹²⁰以差异化政策助推民族教育加快发展,以民族教育提高少数民族和民族地区发展能力和水平。

2.1.3 研究述评

关于民族地区支持政策研究和民族贫困地区发展研究,积累了大量成果,具有深厚的理论基础、现实依据与实践经验,该领域的学术价值、理论与现实意义较大,始终是学术界关注的热点问题。

2.1.3.1 研究现状评述

关于贫困地区发展能力研究:(1)自我发展能力概念还没有国内外普遍公认的概念,较常见的是以联合国开发计划署、世界银行的人类发展能力解释,但和我国学界有不同理解,导致国内外对自我发展能力的形成机理难以形成共识;(2)自我发展能力评价指标体系还在完善之中。不同的尺度范围(国家、区域、企业、个人)所选取的指标是不同的,宏观与微观、共性与个性、普遍性与针对性的不同致使还未形成适用于不同尺度的基础指标体系。(3)自我发展能力测度模型存在不足。已有研究中常用的均权指数模型无法充分反映系统内各变量的贡献度,评价结果的解释力不足,需进一步优化。(4)目前国内贫困地区发展研究内容

主要以经济发展和贫困的关系为主,而基于田野随意实验方法针对具体地区自我发展能力评价研究较少。

关于民族地区差异化支持政策研究:关于民族地区差异化支持政策研究很多,学者们研究角度、分析层次以及采用的方法各有不同,但主要集中在对政策内涵的理解、制约因素、政策效应,调整和优化对策等方面,以定性分析的理论研究居多,定量分析方法和工具对政策支持力度还需加强,实证研究还需引进国际主流方法;大多学者主要从国家层面上研究,现有文献较少对具体地区(县市乡镇等)进行研究;针对具体区域分析不够微观细化,对政策精准调整完善研究较少;国内对民族地区政策的研究方法较为单一,学科交叉领域涉足较少。

2.1.3.2 可进一步研究问题

差异化支持政策与民族地区自我发展能力的关系研究应进一步细化。由于各地在资源禀赋方面存在着巨大差异,各地发展基础、经济状况、面临的机遇挑战等也具有不同特点,因此应当加强研究特定区域差异化支持政策与提升自我发展能力的具体关系。

差异化支持政策对自我发展能力的激发与作用机理研究。研究自我发展能力如何形成与运行,既要反映动静态比例关系,又要反映动态关联发展,既要研究支持政策对自我发展能力的决定作用和相互影响,也要研究政策演变对自我发展能力变化的作用机理,这方面研究也是未来学术不断深入的领域之一。

实验经济学研究方法应用于中国民族地区发展实践和相关政策研究。通过大量微观数据和合理设计的随机试验,对比分析具体政策在实践中的内在机制和效果,对精准扶贫和制定更加具有针对性的政策具有重要研究价值。

2.2 相关概念界定

2.2.1 民族贫困地区

民族地区的含义可以从广义和狭义两个方面理解。广义上的民族地区是由 5 大民族地区和 5 个多民族省份所组成的地区;狭义的民族地区单指少数民族聚集地区,是我国行政区划的民族自治区、自制州、自治县的统称。2012 年,国家扶贫开发领导小组正式确定 14 个集中连片特困地区,其中民族地区³包括 11 个:六盘山区、西藏区、南疆四地州等。以上民

³广义上的民族地区指内蒙古自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、贵州省、云南省、青海省、甘肃省和四川省; 11 个集中连片特困民族地区包括:六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇黔桂石漠化区、滇西边山区、大兴安岭南麓山区、燕山-太行山区、西藏区、四省藏区、南疆四地州。

族贫困地区经济发展相对落后、生产生活条件较差，贫困面广、贫困程度深，是国家脱贫攻坚的重点区域。

国家扶贫开发重点县。2001年，“国家扶贫开发重点县”由国务院颁布《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010年）》时提出，重新划定592个国家贫困县并更改名称，2012年，国务院在维持592个贫困县总数不变的原则上进行了调整。2015年，十八届五中全会上提出到2020年完成所有贫困县“摘帽”。针对国家扶贫开发重点县，国家出台一系列优惠政策，发挥了显著成效。

本课题研究区范围主要包括新疆、南疆四地州及所辖26个国家贫困县。

2.2.3 多维贫困

自Amartya Sen创立了多维贫困理论以来，贫困程度测算不再以经济收入为唯一标准，在Sen等的能力贫困理论下，贫困度量从经济收入、生活条件、教育医疗水平等多角度开展研究，多维贫困研究成果不断涌现⁴。根据上述文献，本研究将多维贫困定义从经济、社会、生态等多个方面来测度区域贫困状况，不仅仅局限于以经济发展水平或收入水平的单一标准测度贫困程度。

2.2.4 差别化支持政策

新中国成立以来，国家基于民族地区的特殊性、重要性和发展基础，出台一系列针对性制度和政策，其范围涵盖政治、经济、文化、科教等多个领域，如民族区域自治制度、经济政策（如财政、金融、税收等优惠政策等）、文化教育政策（如宗教、语言文字、教育培训等），少数民族干部培养与任用的相关安排、人口政策以及其他如传统节日、丧葬习俗等制定的相关政策法规。以上政策效应对民族地区发展、社会稳定、民族关系的影响十分重要且深远。

本研究中涉及的差别化支持政策，是指针对不同民族贫困地区或特定对象，制定对口支援、产业、金融、土地、财税政策等各项差异化内容的政策，以引导人、财、物及技术等资源向贫困地区、民族地区等需要特殊扶持的地区配置，以发挥政策杠杆机制。

⁴Sen A.Poverty and Famines:An essay on entitlement and deprivation[M]. Oxford:Oxford University Press,1983.
Sen A K.Development as Freedom[M].New York:Oxford University Press,1999.
Tsui K. Multidimensional poverty indices. Social Choice and Welfare, 2002, 19(1): 69-93.
Epprecht M, Muller D, Minot N. How Remote are Vietnam's ethnic minorities? An analysis of spatial patterns of poverty and inequality. The Annals of Regional Science, 2011, 46(2): 349-368.
高帅,毕洁颖.农村人口动态多维贫困:状态持续与转变[J].中国人口·资源与环境,2016(2):76-83.
Alkire S,Foster J.Counting and multidimensional poverty measurement[J].Journal of Public Economics,2011,95(7):476-487.

2.2.5 区域自我发展能力

本研究中涉及的概念主要包括：能力(Capacity)、发展、区域自我发展能力。

关于“能力”概念，联合国开发计划署定义为⁵：“能力，即为个人和组织高效履行其职能的能力。”世界银行定义⁶为“利用资源可持续追求其发展目标的效力和效率。”阿马蒂亚·森⁷认为“能力就是个人拥有的平等机会权利，及对如何生活的选择权利”。Martha C.Nussbaum⁸认为能力包括基础能力、潜在能力、组合能力及生存能力。综上所述，本文认为能力就是为完成任务或目标，个人或组织所具有的基础条件、素质、能效和潜能，它与人的实践活动紧密联系。

关于“发展”概念，托达罗（Michael P. Todaro）⁹将“发展”定义为“一个社会持续朝着更美好、更人道的生活前进的过程”。1993年联合国开发计划署的《人文发展报告》提出“发展”¹⁰，即增加人们选择的机会。”综上所述，本研究涉及的发展概念界定为：发展从个人角度，可定义为人们的物质精神文化生活等方面需求不断得到满足，生活质量和水平得到不断提升，平等拥有更多选择机会。从区域角度，发展是指经济、社会、民生等方面的协同发展。区域的自我发展即指主要依靠区域内的因素（内源）发展，完成预期功能和更好结果的可能性。

关于“区域自我发展能力”概念，根据文献综述可知目前尚未形成对区域自我发展能力的统一概念。国外学者一般用“区域发展能力”等同于“区域自我发展能力”；国内学者如林毅夫（1999）⁶²、田官平（2001）⁶³、周亚成（2003）⁶⁴、李胜（2006）⁶⁵、郑长德（2011）⁶⁶、冷志明等（2014）¹¹认为区域自我发展能力是特定区域自主生长、自我造血功能，主要由区域政府、企业、家庭自我发展能力构成。不同学者做出不同定义，至今仍没有普遍公认的统一概念。本文采纳联合国开发计划署等国际组织及郑长德、林毅夫等学者观点，认为区域自我发展能力是由区域内驱动力及外生动力作用下，政府、企业及居民家庭自身潜能及由外部条件支撑形成发展能力。

⁵ United Nations Development Program, 1998, "Capacity Assessment and Development in Systems and Strategic Management Context," Technical Advisory Paper No.3.

⁶ <http://worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTCDRC/0,contentMDK:20295295~menuPK:645091~pagePK:64169212~piPK:64169110~theSitePK:489952,00.html>.

⁷ 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002. ; 王艳萍. 阿马蒂亚·森的能力方法在发展经济学中的应用[J]. 经济理论与经济管理, 2006(04):27-32.

⁸ Martha C. Nussbaum. 寻求有尊严的生活[M]. 中国人民大学出版社 2016. 6.

⁹ [美]托达罗著,于同申等译.第三世界经济发展(上)[M].中国人民大学出版社 1988,pp124—126.

¹⁰ 参见联合国开发计划署.1993年人文发展报告[R].<http://ch.undp.org.cn/>.

¹¹ 冷志明,唐珊.武陵山片区自我发展能力测算及时空演变分析——基于2005、2008和2011年县级数据的实证[J].地理学报,2014(06):782-796.

2.3 理论基础

2.3.1 发展经济学理论

发展经济学认为落后国家要实现赶超增长，必须特定制度保障，而制度制定和实施必须依赖强有力的政府，能够有效调动各类资源用于经济增长需要。内尔森（Meison）发现不发达国家普遍存在“低水平均衡陷阱”，赖宾斯坦(Harvey Leeibenstein)指出要从低水平均衡陷阱中解脱出来，必须达到有临界最小努力。罗森斯坦-罗丹(Rosenstein-Rodan)提出”Big Push”理论，区域经济增长需在足够大的资本推动下实现各部门增长相互推进。缪尔达尔（Karl Gunnar Myrdal）提出政府不平衡发展战略思想，布代维尔(Boudaille)、佩鲁(Francois Perroux)进一步提出“增长极”，而赫希曼(Hirschmann)、弗里德曼(Milton Friedman)等学者认为政府应加大公共部门投资，私人资本则应投入到具有带动作用的制造业部门。刘易斯（William Arthur Lewis）二元结构分析提供了计划经济理论依据。随后，P.斯特里顿（S.Lall P.Streeten）等提出“基本需要论”，B.希金斯（Ben jamin Hliggins）等提出“一体化论”，政府在制定发展计划时必须包含资本、劳动、资源等所有要素投入的计划。许多发展经济学家认为，应当把收入分配公平、经济稳定、充分就业等包括在发展目标中。发展经济学呈现研究对象更加具体化、微观政策应用有效性及与生态、地理等其他学科理论和方法密切融合的发展趋势。

2.3.3 新经济地理学理论

由于知识共享性、外部性和传播性，经济活动呈现报酬递增和不完全竞争特点，如克鲁格曼（Pual Krugman）指出经济活动空间集聚中的不同收益递增表现形式。基于迪克西特-斯蒂格利茨垄断竞争模型(Dixit-Stiglitz Model，即 D-S 模型)，萨缪尔森（Paul A. Samuelson）的运输成本冰山等理论，新经济地理学建立的主要理论模型有克鲁格曼“中心-外围”模型；克鲁格曼和维纳布斯（Krugman&Venables）的区域专业化模型；蒲格和维纳布斯(Puga&Venables)的产业扩散模型等。根据新经济地理学理论，经济活动的空间配置主要由资本外部性、劳动力流动性和运输成本决定。本研究从经济集聚与扩散分析区域多维贫困的时空分布，即分析经济活动在特定空间的集聚与向心力的关系及时空演化过程。

2.3.4 反贫困理论

在国内外的学术研究中反贫困的内涵主要有以下几个方面：（1）在经济方面，国家在发

展经济的基础上,保障贫困人口的基本生存权利,这是反贫困的最低标准。(2)在制度方面,通过具体的制度或政策,保障贫困人口的教育、医疗、就业以及居住的权力,维护社会公正,缩小贫富差距,进而维护社会稳定、和谐与持续发展。(3)在发展方面,反贫困应该是针对贫困人群为改善他们的生活状况而采取的补救措施,而不是满足人们不断提高生活质量愿望的手段。也就是说,把发展作为一项重要的价值原则,才能使人类共享社会发展成果。

在反贫困的理论方面,主要有“收入再分配”理论、“涓滴效应”理论、“赋权”理论和“人力资本”等理论。其中“收入再分配”反贫困理论的核心在于通过收入的再分配,使社会财富适当转移,从而保障贫困人口的基本生活,维护了社会的公平。“涓滴效应”反贫困理论指在经济发展过程中,并不给予贫困人群特别的优待,而是让一部分人先富起来,通过带动消费和就业,惠及贫困人群,从而带动其发展并走向富裕。“赋权”反贫困理论认为,由于贫困人群缺乏相应的权力,不仅导致他们无法分享经济发展的成果,而且可能加剧社会的不平等程度,并造成贫困的进一步加剧。只有通过完善相关的法律和制度,保障贫困人群相应的权力,才能使他们真正享受经济发展的成果,脱离贫困。“人力资本”理论认为贫困的根本原因在于缺乏健康、知识和劳动技能,因此在反贫困过程中要增加对贫困人群的人力资本投资,改善他们的健康状况,从而达到消除贫困的目的。

第3章 民族贫困地区发展特征及多维贫困测度

3.1 研究区域概况

新疆位于中国西北地区,是中国少数民族自治区之一,边境线 5600 多公里,周边与俄罗斯、哈萨克斯坦等八个国家接壤,第二座“亚欧大陆桥”必经之地,丝绸之路经济带核心区,具有重要战略定位。中央新疆工作座谈会以来,新疆以社会稳定和长治久安为总目标,经济社会发展成效显著,是新疆经济发展最好最快、城乡面貌变化最大、各族人民群众得实惠最多的时期之一。“十三五”末,全疆生产总值达到 13597.11 亿元,增速 6.2%,人均生产总值 54280 元,一般公共预算收入 1577.3 亿元,社会消费品零售总额 3361.6 亿元,外贸进出口总额 1237.09 亿美元。三次产业结构 13.1:35.3:51.6,全区居民人均可支配收入 23103 元,增长 5.5%,农村居民人均可支配收入 13122 元,增长 7.3%,生产生活条件和综合面貌明显改善、区域发展能力进一步增强扶贫开发与经济社会发展取得显著成就。

然而,由于发展条件制约、基础薄弱等多方面原因,新疆成为全国打赢脱贫攻坚战的重点和难点地区,十三五时期,肩负 308.9 万贫困人口,32 个贫困县,3666 个贫困村脱贫摘帽的艰巨使命。其中,南疆四地州,是国家“三州三区”深度贫困地区之一,国家 14 个集中连片特困地区之一,所辖 26 个国家级贫困县贫困面广、贫困发生率高、贫困程度深、占全疆 32 个贫困县的 81%,脱贫条件恶劣,脱贫难度大,返贫风险高,贫困人口高度集中,贫困人口占全疆贫困人口总数的 85.8%,2018 年仍有 81.15 万贫困人口、976 个贫困村、12 个贫困县,是全疆乃至全国脱贫攻坚与实现小康社会中的最大短板和决胜关键。

3.2 新疆南疆四地州发展现状、阶段特征与多维贫困程度

3.2.1 南疆四地州发展现状

3.2.1.1 国民经济整体实力不断提升

中央新疆工作座谈会以来,南疆四地州¹²经济发展稳步增长,增速逐步增快。2018 年,

¹² 南疆四地州系指新疆和田地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州(简称克州)和阿克苏地区、和,位于塔克拉玛干沙漠西南缘,包括辖区内 33 个县(市),国土总面积 58.63 万平方公里。2015 年末,户籍总人口 995.01 万人(第六次人口普查数),其中乡村人口 728.37 万人,占 73.2%。周边与印度、巴基斯坦、阿富汗、吉尔吉斯斯坦等五国接壤,是我国面向中亚、南亚开放的重要门户,在全疆发展稳定大局中具有十分重要的战略地位。但南疆四地州自然条件恶劣,经济社会发展滞后,人民生活水平与全国甚至全疆平均水平相比还有很大的差距,是我国少数民族贫困人口最多、面积最大的集中连片边境贫困地区。贫困代际传递现象严重、脱贫攻坚形势复杂严峻,脱贫攻坚任务繁重,是新疆全面建成小康社会最大的短板。(《新疆南疆四地州片区区域发展与扶贫开发“十三五”实施规划》)

阿克苏地区、克州、喀什地区、和田地区生产总值分别实现 1027.4 亿元、128.9 亿元、890.1 亿元、305.6 亿元，其中阿克苏地区 GDP 在全疆排位第 4 名，喀什地区排位第 6 名；四地州 GDP 增速分别为 6.6%、5.7%、4.2%和 7.5%，阿克苏地区、和田地区分别比全疆增速 6.1% 高出 0.5 个、1.4 个百分点；2010 至 2018 年，南疆四地州生产总值平均增速分别为 12.6%、16.2%、12.0%、14.5%，呈现快速增长态势，说明中央新疆工作座谈会后，南疆四地州在特殊政策支持下区域综合经济实力得到显著提高。自 2010 年以来，南疆四地州人均生产总值均有较大提高，2018 年分别实现 36092 元，20705 元，19176 元和 12094 元，但与全疆人均生产总值 49475 元和全国人均生产总值 64644 元比较还有较大差距。

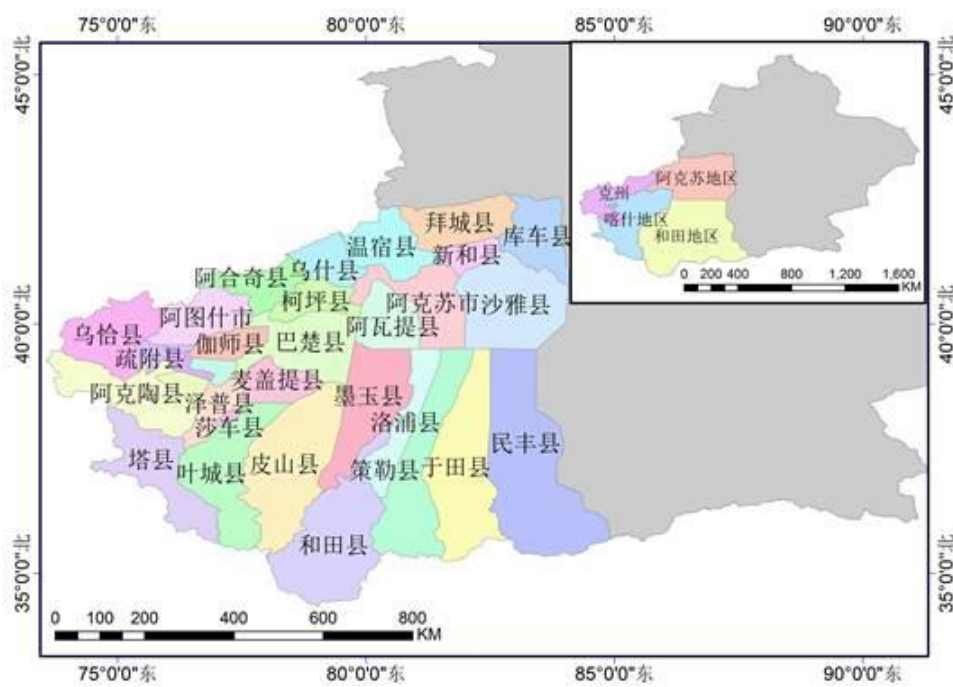


图 3-1 南疆四地州行政区划图

Fig.3-1 Location of the four prefectures in South Xinjiang

表 3-1 南疆四地州地区生产总值及增长（2010 年，2018 年）

Tab.3-1 GDP of the four prefectures in Southern Xinjiang (2010, 2018)

地州	年份	GDP (万元)	在全疆排位	增速 (%)	人均 GDP (万元)
阿克苏地区	2018	10274290	4	6.6	36092
	2010	3961175	6	13.4	4548
克州	2018	1288916	15	5.7	20705
	2010	388757	15	13.1	1832
喀什地区	2018	8901180	6	4.2	19176
	2010	3599718	7	12.2	2241
和田地区	2018	3055693	13	7.5	12094
	2010	1034972	14	12.2	1659

(数据来源：新疆统计年鉴)

地方财政收入逐步提高，2018 年阿克苏地区财政收入实现 108.9 亿元，占位全疆第三位，喀什地区实现 56.4 亿元，占位第七位。但是地方一般公共预算自给率较低，2018 年，克州为 7.7%，喀什地区 8.4%，和田地区 6.4%，分别位居全疆后三位，地方财力十分薄弱，自我发展能力严重不足。

表 3-2 南疆四地州财政情况（2018 年）（单位：亿元、%）

Tab.3-2 Financial Situation of four prefectures in Southern Xinjiang in 2018 (unit: 100 million YUAN, %)

地区	一般公共预算收入	位次	一般公共预算支出	位次	财政自给率	位次
全疆	1531.42	—	5012.45	—	30.6	—
阿克苏	108.8814	3	409.0567	4	26.62	8
克州	13.9054	14	180.5186	8	7.70	14
喀什	56.3608	7	672.1394	1	8.39	13
和田	27.9498	12	435.1670	3	6.42	15

（数据来源：新疆统计年鉴）

3.2.1.2 脱贫攻坚取得决定性进展

南疆四地州贫困人口明显减少，贫困发生率不断降低。2018 年南疆四地州农村贫困人口为 42 万，较上年减少 22 万人，减少 34.4%。贫困发生率从 2011 年 38.7%逐年下降为 2018 年的 5.9%，贫困发生率在全国位列第 1 位，贫困程度相对较高。

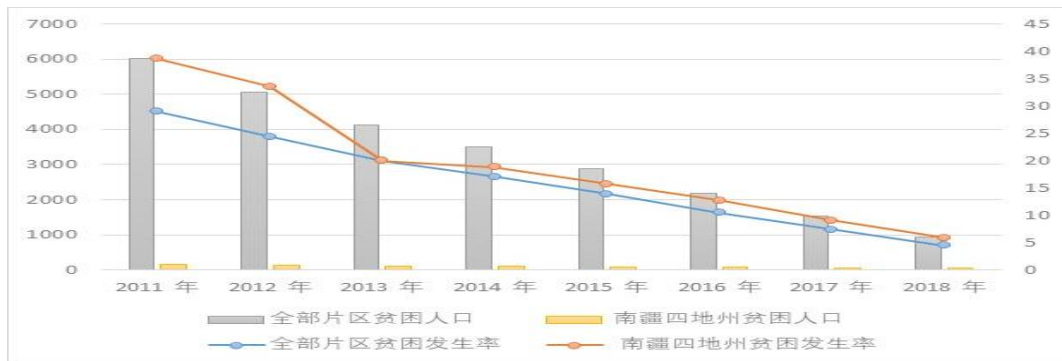


图 3-2 南疆四地州贫困程度变化(2011 年—2018 年)

Fig.3-2 Change of poverty degree in four prefectures in Southern Xinjiang (2011-2018)

（数据来源：新疆统计年鉴）

3.2.1.3 农村居民收入较快增长

农村居民收入快速增长。2018 年，南疆四地州农村居民人均可支配收入 10762 元，增长 9.3%。其中工资性收入 2901 元增长 10.1%，经营净收入 5271 元，增长 2.5%，财产净收入 77 元，增长 46.6%；转移净收入 2512 元，增长 25.0%。自 2013 年以来，南疆四地州农村居民人均可支配收入连续增长 6 年，高于集中连片特困地区平均水平，年均增长 12.7%，家庭经营收入稳定增加，是确保农民收入增长较快的重要因素。南疆四地州消费水平持续提高，2018 年，农村居民人均消费支出 6942 元，同比增长 15.7%，消费结构优化，人民生活

水平显著提高。

3.2.1.4 农村生产生活条件明显改善

南疆四地州基础设施薄弱状况显著改善，生产生活条件得到提高。贫困县饮水安全较大改善，农村电网、农村道路、贫困村宽带网络等基础设施建设不断完善。2018年，南疆四地州农村通公路、通电话、所在自然村接收有线电视信号及所在自然村进村主干道路硬化农户比重均已达到100%全覆盖；所在自然村能便利乘坐公共汽车的农户比重为78.5%，比上年73.7%增加4.8个百分点；所在自然村垃圾能集中处理的农户比重为73.0%，同比增长7.7个百分点；所在自然村通宽带的农户比重98.5%，高于所有片区平均水平93.8%的4.7个百分点；所在自然村有卫生站、上幼儿园及小学便利的农户占比94.4%、97.1%、97.0%。

农村生活条件得到提高，94%的贫困村通上了自来水，96%用上了电，92%通了路，98%通了广播电视。2018年，农村居民住房建筑面积户均115.2平方米，住房主要以砖混材料/砖瓦砖木/钢筋混凝土材料比重为99.6%，竹草土坯房的农户比重为0%，独用厕所占比98.9%。饮水无困难的农户占比97.4%，使用管道供水及经过净化处理自来水比重分别为90.6%和89.3%。

3.2.1.5 民生保障水平不断提升

社会公共事业加快发展。“两基”（基本实施九年义务教育和基本扫除青壮年文盲）教育目标全部实现，率先实现14年免费教育，“两免一补”政策全面落实，“双语”教育工作稳步推进，高中办学规模逐年扩大，职业教育积极推进，2018年，南疆四地州累计实现建档立卡贫困家庭劳动力稳定就业7.5万人。新农合参保率、新农保参保率均达到98%以上，农村平均低保补助标准提高1.73倍，基本实现小病不出乡村、大病不出县；贫困家庭学生有学上、上得起学、不辍学，社会公共事业水平大幅提升。

通过多种途径解决劳动就业。针对南疆四地州地域、自然、经济因素等制约因素，为解决农村富余劳动力多，转移就业渠道窄、质量低、稳定性差等问题，2018年，聚焦南疆22个深度贫困县（市），综合施策，通过扩大就业渠道、拓展就业空间等途径，帮助逾12万建档立卡贫困家庭劳动力实现转移就业。

“两居”工程成效显著。自2010年以来，全疆累计完成安居富民房230余万套、游牧民定居房12万余套及相关配套工程建设，新疆贫困人口住危房的历史彻底结束。易地扶贫搬迁后续扶持工作加快推进，全国扶贫开发信息系统显示，已有700多万建档立卡贫困搬迁人口实现脱贫摘帽，已搬迁入住贫困人口脱贫率超过80%。南疆四地州搬迁贫困人口3.52

万户、13.95 万人，占全区搬迁总数的 87%。截止 2018 年，新疆易地扶贫搬迁已修建道路 731 公里、饮水管网 1256 公里、电网 726 公里，特别是依托小城镇、产业园区等搬迁户，生活居住条件得到较大改善。

3.2.1.6 基层组织力量进一步夯实

为发挥好村党组织战斗堡垒作用，通过示范培训、集中培训等方式，南疆四地州培训 1 万多名村级骨干力量，同时为深度贫困村从自治区机关单位增派第一书记 1289 名，充实了村党组织队伍。支持党员带头创办合作社、致富项目，每名党员都至少结对帮扶 1 名贫困户，引导贫困户变“要我脱贫”为“我要脱贫”。

村级集体经济发展壮大。2018 年，喀什地委组织部联合 18 家单位，推出地区集体经济申报项目指导目录；和田扶持 209 个村壮大村集体经济项目，各级总投资 9750 万元；阿克苏、克州集中优势资源向重点薄弱区域倾斜，鼓励支持农牧民党员带头创办领办合作社、致富项目。

3.2.2 南疆四地州经济发展阶段特征

3.2.2.1 经济发展阶段：工业化前期转型到中期阶段

对国家或区域工业化进程阶段划分，主要有三种方法：一是根据三次产业结构比重划分，库兹涅茨标准，见表 3-3；二是根据人均国内生产总值（人均 GDP）划分，钱纳里标准，见表 3-4；三是根据三次产业就业比重（就业结构）划分。本研究采用前两种标准进行测算。

表 3-3 以三次产业产值结构对工业化区分标准¹³

Tab.3-3 Standard of industrialization according to the added value structure of three industries

基本标准	前工业化阶段	工业化实现阶段			后工业化阶段
		工业化初期	工业化中期	工业化后期	
三次产业结构	$A > I$	$A > 20\% \text{ 且 } A < I$	$A < 20\% \text{ 且 } I > S$	$A < 10\% \text{ 且 } I > S$	$A < 10\% \text{ 且 } I < S$

13 库兹涅茨标准：以库兹涅茨等为代表的经济学家认为工业化的演进阶段可以通过产业结构的变迁反映出来。在前工业化阶段，第一产业的比重（A）较高，第二产业的比重（I）较低，第三产业几乎没有或比重很小；随着工业化的发展，第一产业比重逐渐降低，第二产业比重逐步提高，第三产业比重（S）有所缓慢上升；当第一产业比重降低到 10% 左右，第二产业比重达到最高水平时，基本实现了工业化，此后第二产业的比重将相对稳定。到后工业化阶段，第二产业的比重逐渐下降，第三产业比重逐渐超过第二产业。

表 3-4 以人均 GDP 水平对工业化的区分标准¹⁴

Tab.3-4 Standard of industrialization according to the level of per capita GDP

	基本标准	前工业化阶段	工业化实现阶段			后工业化阶段
			工业化初期	工业化中期	工业化后期	
人均 GDP	1995 年美元	610-1220	1220-2430	2430-4870	4870-9120	9120 以上
	2000 年美元	660-1320	1320-2640	2640-5280	5280-9910	9910 以上
	2005 年美元	745-1490	1490-2980	2980-5960	5960-11170	11170 以上

表 3-5 南疆四地州工业化阶段 (2018 年)

Tab. 3-5 Industrialization stage of four prefectures in Southern Xinjiang (2018)

地区	产业结构	人均 GDP (元)	工业化阶段
阿克苏地区	25.2: 37.8: 37	36092	工业化中期转型期
克州	12.1: 38.3: 49.6	20705	工业化中期转型期
喀什地区	31.6: 24.8: 43.6	19176	工业化中期前期
和田地区	22.5: 17.9: 59.6	12094	工业化初期向中期

经计算可知，无论从三次产业结构比重角度、人均 GDP（换算为 2005 年美元）标准考量，结果均趋于一致，即南疆四地州产业发展整体处于工业化中期的前期阶段，向工业化更高阶段发展空间仍然较大。其特征主要表现为：初步迈入工业化中期的南疆四地州三次产业结构，在一段时期内，产值结构将根据经济发展规律，由“降一增二调三”向“降一降二增三”方向调整的发展态势；即第一产业比重保持平稳下降，第二产业比重趋于下降，而第三产业比重则有所回升；就业结构则将继续保持“降一增二增三”的发展态势：第一产业就业比重下降，第二产业和第三产业比重继续有所上升。从产业的内部结构来看，第一产业内部结构出现“由牧转农”，但相关服务业比重偏低；第二产业内部结构的工业和建筑业占比基本稳定仅存在小幅波动；第三产业内部结构则有所优化，更多转向金融业和其他服务业。

3.2.2.2 产业经济空间分布特征：中部偏北水平较高，东西两头较低

从产业空间结构来看，南疆四地州农业发展呈现出中部偏北高、西南及东南低的空间结构，且各县市均以农牧业为主；工业发展表现为中部发展水平较高，东西两头发展水平较低的空间结构，并形成以喀什市、阿克苏市为中心的核心地缘结构；同时，服务业尤其是以生产性服务业为重点的现代服务业则明显呈现出与工业发展相对应的核心地缘结构形态。

(1) 农业发展空间以中部偏北区域为主，但内部结构相似

由于地处塔克拉玛干沙漠及边缘地带，特殊的地理和气候特征决定了南疆四地州发展目

¹⁴ 钱纳里标准：工业化的根本目的就是要推动经济发展，因此很多学者都把经济发展水平作为衡量工业化水平的一个重要指标，其主要代表就是美国经济学家钱纳里等学者依据多国模型的标准模式提出的工业化划分标准，根据人均 GDP 水平的不同，将工业化划分为三个阶段五个时期。

前农业发展也表现为中部强西部弱的农业空间结构特征（见图 3-3）。2018 年，南疆四地州农林牧渔业总产值为 892.3 亿元。其中，以喀什地区占比最高，其农林牧渔业总产值达 469.8 亿元，占四地州的比重为 52.7%；而位置偏中的莎车县、叶城县、巴楚县总产值排位前三；位置偏西的塔县、阿合奇县、乌恰县排位最后。

如图 3-3，和田地区和克孜勒苏柯尔克孜自治州大多数县（市）的农业产值在经济总量中的占比较低。喀什地区由东向西呈现逐渐递减的趋势，莎车县、叶城县两县农业在南疆四地州中较强。阿克苏地区由南向北逐渐递减，和田地区、克州农业发展水平普遍不高。南疆四地州西北及东南部较其他地区农业发展落后，边境县的农业发展水平普遍较低，农业发展在各县之间有明显差异。喀什地区分布差异较大，其中塔什库尔干塔吉克自治县第一产业占比最低，而莎车县排名最高。

然而，尽管南疆四地州各县市的农林牧渔业发展空间格局存在较大差异，但是其产业内部结构却基本相似。各地州目前都是以农业和牧业为主，两者的占比之和 95.2%，其中以农业比值最高，为 71.0%，林业、渔业和农林牧渔服务业在各地州中的占比都相对较低。

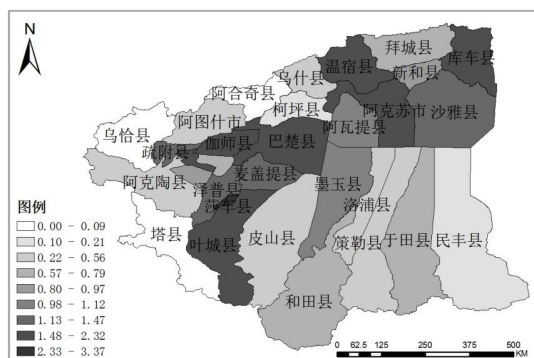


图 3-3 南疆四地州农业空间布局
Fig.3-3 Agricultural spatial layout

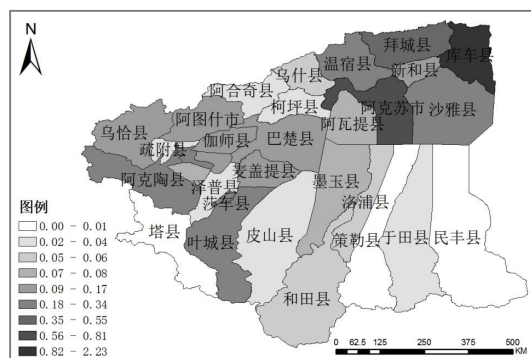


图 3-4 南疆四地州工业空间布局
Fig.3-4 Industrial spatial layout

(2) 工业发展中部最高、东南部和西南部最低，呈现核心地缘结构

南疆四地州工业发展区域分布，表现为中部最高、西北部次之、东部和西南部最低格局，见图 3-4。2018 年规模以上工业企业单位数为 524 个，其中，以地处中部区域的阿克苏市、库车县和拜城县排名前三，分别为 72、58 和 37 个，共占到南疆四地州的 31.9%，其次的叶城县（36 个）、温宿县（29 个）、喀什市（25 个）、沙雅县（24 个）和疏勒县（23 个）其地理位置也基本处在南疆四地州中间地区。相对而言，东西两端的民丰县（0 个）、策勒县（1 个），塔什库尔干县（1 个）几乎没有规模以上工业企业。2018 年，南疆四地州规模以上工业企业的工业总产值为 753.8 亿元，其中，中部地区前三名是库车县、阿克苏市和拜城县，其规模以上工业企业的工业总产值分别为 275.1、95.1 和 72.7 亿元，占比分别为 36.5%、

12.6%和 9.64%，共同占了全部的 58.7%。而工业总产值名列 4-9 名的喀什市、温宿县、沙雅县、疏勒县、叶城县、阿克陶县也都位于南疆四地州中部及其附近区域。而位于西部的塔县及位于东部民丰县、策勒县，规模以上工业总产值均很低。

南疆四地州县域工业空间分布格局呈现两个特点：一是市区工业发展水平高，县域单元发展普遍落后，地区核心-边缘发展结构明显。二是县域工业发展水平高的地区由北部向南部扩散。工业发展水平规模较高的地区主要集中在西北部，库车县在南疆四地州东北部，工业发展处于高的发展水平。其次发展水平较高的县域是阿克苏市、喀什市，以市区为中心向外部扩散趋势明显。

3.2.3 南疆四地州多维贫困度时空分异特征及其驱动机制¹⁵

3.2.3.1 多维贫困度时空分异特征

(1) 数据来源及预处理

数据来源包括《新疆统计年鉴》、《新疆经济普查年鉴》、《中国农村贫困监测报告》及相关地方政府官方网站等；地理数据包括 Google Earth 南疆四地州地形图、1:10 万县级行政区划图等基础地理空间信息。

(2) 模型方法

① 指标体系

本研究参考王艳慧等的多维贫困指标体系^[135, 142-146]，结合国家及新疆扶贫“十三五”规划以及“九通九有”建设标准，基于贫困测算指标选取的科学性、动态性、政策导向性、重要性、可比性和数据可获取性等原则，将人口特征、生产生活条件、教育医疗、社会保障等维度纳入多维贫困度量模型，见表 3-7，指标预处理采用 R 聚类-变异系数方法对候选指标进行筛选，从经济、社会、自然 3 个方面 7 个维度 38 个指标构建多维贫困度量模型。

采用徐建华等的研究方法^[147]，对每个维度和指标的权重运用主观和客观相结合的主客观组合赋权法进行赋权。对各指标分别运用 AHP 层次分析法和 EVM 熵值法进行主、客观赋权后，寻求最小化组合权重与各基本权重之间的偏差，并使偏差之和达到最小，从而达到最大化共同利益。

则 $w = \alpha u + \beta v$ 即为主客观组合权重法确定的权重。

其中，博弈论主客观赋权模型的矩阵形式如下：

¹⁵ 本部分内容作为阶段性成果，发表在《经济地理》2019 年第 7 期。

自然因素 (N)	环境资源 (G)	G ₁ :未利用土地面积占比 (%)	-	0.0972	0.0773	0.0897
		G ₂ :当年人均耕地面积 (公顷/万人)	+	0.0821	0.1035	0.0814
		G ₃ :当年人均造林面积 (公顷/万人)	+	0.0450	0.1034	0.0466
		G ₄ :当年人均灌溉面积 (公顷/万人)	+	0.0370	0.1026	0.0390
		G ₅ :单位播种面积粮食产量 (公斤/公顷)	+	0.2925	0.1024	0.2865
		G ₆ :单位种植面积水果产量 (公斤/公顷)	+	0.1015	0.1037	0.1005
		G ₇ :牲畜年底头数 (万头)	+	0.1463	0.1052	0.1460
		G ₈ :化肥施用量 (公斤)	+	0.0264	0.1044	0.0386
		G ₉ :人均水资源量 (立方米/人)	+	0.1056	0.1040	0.1046
		G ₁₀ :人均农业机械总动力 (千瓦时/人)	+	0.0664	0.0935	0.0671

②多维综合贫困度

多维贫困程度是从多维尺度上反映地区经济社会发展、人口特征、生活条件、教育医疗、社会保障、环境资源对贫困程度的影响程度。因此综合贫困指数既反映地区在经济发展维度的本质属性，又反映受社会发展、环境资源变化过程，与经济贫困指数、社会贫困指数、自然贫困指数有关；且贫困综合指数中经济贫困指数、社会贫困指数和自然贫困指数均表征贫困程度。经济贫困指数指贫困县在经济发展情况和扶贫绩效上的贫困程度，反映该片区脱贫的能力；社会贫困指数反映贫困县在生产生活条件、医疗教育水平以及基础设施建设对贫困县的影响；自然贫困指数反映贫困县的环境资源条件，是比较、分析不同贫困县或同一贫困县不同时期地理条件贫困程度异质性变化的指标。由此，以经济贫困指数、社会贫困指数和自然贫困指数为基础的贫困综合指数，能够从多维角度上反映贫困县的贫困综合程度。

依据王艳慧等的研究^[142]，公式为：

$$PI = \frac{\omega_E E + \omega_S S + \omega_N N}{\omega_E + \omega_S + \omega_N} \quad (\text{式 3-2});$$

$$E = \frac{\sum_{i=1}^n \lambda_i \alpha_i \beta_i}{\sum_{i=1}^n \lambda_i \alpha_i} \quad (\text{式 3-3})$$

式中：PI 为综合贫困指数；E 为经济贫困指数；S 为社会贫困指数；N 为自然贫困指数； ω_E 、 ω_S 、 ω_N 分别为各维度权重与各维度值乘积；其中，S、N 的计算方法与 E 的计算方法相同； λ_i 为第 i 项的权重值； α_i 为第 i 项的贫困剥夺临界值； β_i 为第 i 项指标值。

③多维贫困变化度

研究区的多维综合贫困度变化用多维贫困变化度来衡量，多维贫困变化度是用以描述特定时间范围内研究区综合贫困指数的变化情况。公式为：

$$V = \frac{W_2 - W_1}{W_1} \times \frac{1}{T} \times 100\% \quad (\text{式 3-4})$$

式中：V 为特定时间范围内研究区的多维贫困变化度；W₁、W₂ 分别表示研究初期和末期的多维综合贫困指数；T 表示研究时间的范围年数。

④多维贫困贡献度

多维贫困贡献度是各贫困类型受经济发展、人口特征等维度影响后致贫因子致贫的能力，反映致贫后贫困的变化程度，不同维度导致贫困的障碍程度存在差别。本文中，多维贫困贡献度反映贫困县尺度下贫困类型受维度影响后贫困的变化状态，与贫困致贫结构的演替过程，致贫因素的性质、贡献度等多方面均存在密切关系。多维贫困贡献度是描述贫困特点的指数，既反映导致贫困的影响过程，也反映受影响后贫困的变化状态，是致贫过程中结构变化、影响程度的量化因子，是多维贫困致贫因素的重要指数。根据 Alkire、Foster 等对于多维贫困测度的研究成果^[132-133]，增加经济发展、人口特征、生活条件、教育水平、医疗卫生、劳动保障、环境资源维度构建多维贫困贡献度的评价指标，通过多因子加权求和反映不同维度的贫困贡献度。公式为：

$$F_i = \frac{w_i \cdot d_i}{\sum_{i=1}^n w_i \cdot d_i} \quad (\text{式 3-5})$$

式中：F_i 表示第 i 个指标对综合贫困指数的贡献度；w_i 为第 i 个指标的主客观组合权重；d_i 为第 i 个指标经标准化所得值。

⑤空间自相关

本文分别运用全局空间自相关和局部空间自相关来分析南疆四地州贫困县多维综合贫困程度，以及经济、社会、自然贫困指数空间分布的自相关性，并检验空间相关关联显著性。全局 Moran's I 指数是反映相近区域是否存在空间依赖关系；局部 Moran's I 指数利用 LISA 聚类图分析贫困县与周围贫困县之间的聚集关系。

(3) 结果与分析

①多维综合贫困度时空演变分析

利用公式 (3-1) ~ (3-4) 计算每个贫困县的多维贫困变化度值，在 Arc GIS 软件中对应输入各贫困县数据库，对其进行空间分析。参照袁媛等^[148]、杨玉蓉等^[149]的研究成果以及多维贫困变化度值在时空上的分布特征对南疆四地州多维贫困缓解水平进行分级评价，将贫困县的多维贫困变化度值划分为相对快速改善区 (0.95~1)、相对低速缓解区 (0.85~0.96)、相对低速加深区 (0.65~0.84)、相对快速恶化区 (0~0.64) 4 个等级。其分布如图 3-5~图 3-8 所

示，图中颜色越深代表贫困指数下降速度越快，反之贫困指数下降速度越慢。南疆四地州贫困县贫困变化度整体在空间分布上有显著的差异性。

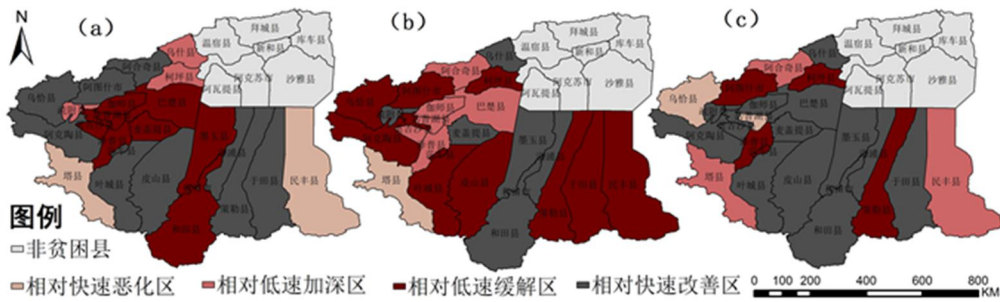


图 3-5 南疆四地州综合贫困度空间格局演变

Fig.3-5 The spatial pattern of comprehensive poverty in poor counties of the four prefectures in southern Xinjiang

注：(a) 2000-2005 年、(b) 2006-2010 年、(c) 2011-2016 年

从综合贫困变化整体来看，南疆四地州贫困县的贫困缓解速度呈现出明显的由快速到低速再快速的趋势。2000-2005 年，南疆四地州贫困县综合贫困度变化总体特点为：相对快速改善区主要集中分布在克州以及和田地区中部；低速缓解区向西南部集中，主要为喀什地区以及和田地区的和田县、墨玉县；低速加深区为乌什县、柯坪县以及疏附县；民丰县、塔什库尔干塔吉克自治县处于快速恶化区域。2006-2010 年，四地州贫困县快速改善区大部分变为低速缓解区，整体表现为贫困缓解能力下降；快速改善区为和田县、墨玉县、洛浦县、麦盖提县、疏附县以及乌什县；低速缓解区呈扩散趋势，主要集中分布在克州南部、喀什中部以及和田地区的皮山县、策勒县、于田县、民丰县。2011-2016 年，整体缓解贫困能力增强，乌恰县、英吉沙县表现为快速恶化，低速加深区分布的较为零散，为塔什库尔干塔吉克自治县、阿合奇县、民丰县，其余贫困县均大部分处于快速改善区。

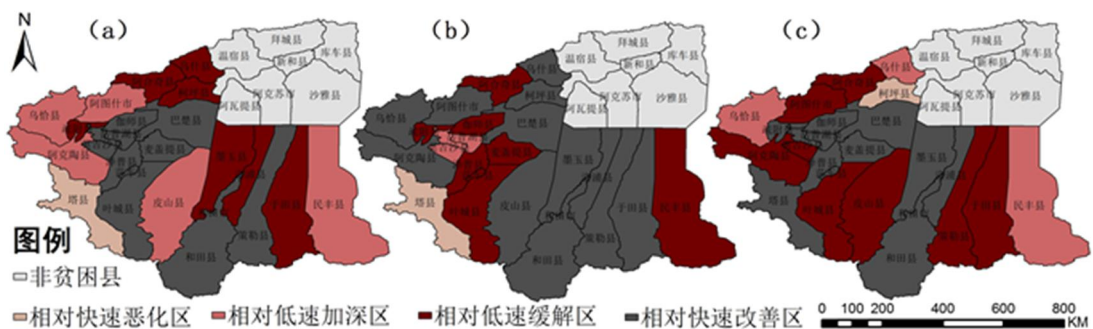


图 3-6 南疆四地州经济贫困指数空间格局演变

Fig.3-6 The spatial pattern evolution of economic poverty index in poor counties of the four prefectures in southern Xinjiang

注：(a) 2000-2005 年、(b) 2006-2010 年、(c) 2011-2016 年

从经济消贫能力整体来看，喀什地区中部以及和田地区中部的经济缓解能力整体较强，

两地区内大部分贫困县处于相对快速改善区与相对低速缓解区，且连接成片。喀什地区除喀什地区塔什库尔干塔吉克自治县为相对快速恶化区，其余贫困县整体经济缓解贫困能力较强。2000-2005年，相对快速改善区主要分布在喀什中部以及和田地区的和田县、策勒县，喀什市及和田市作为地区政治经济发展中心所在地，发展相对较好；相对快速恶化区总体被相对低速加深区包围，形成低值区域条带状分布。2006-2010年，和田地区贫困县的经济消贫速度相对较快，整体处于相对快速改善区；克州地区除阿合奇县经济消贫能力处于相对低速缓解区，其余都属于相对快速改善区。2011-2016年，经济发展暂缓，整体经济贫困缓解能力相比有所下降，阻碍了贫困缓解水平的提升；相对低速缓解区集中在相对快速改善区的两翼，使得这两个区域在空间上呈片状分布，集聚程度显著。

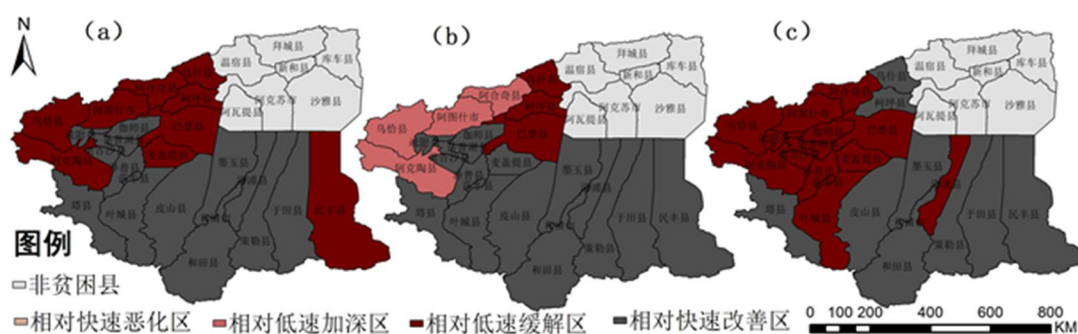


图 3-7 南疆四地州社会贫困指数空间格局演变

Fig.3-7 The spatial pattern evolution of social poverty index in poor counties of the four prefectures in southern Xinjiang

注：(a) 2000-2005 年、(b) 2006-2010 年、(c) 2011-2016 年

从社会消贫能力整体来看，南疆四地州贫困县整体向快速改善偏移，只有 2006-2010 年贫困变化度空间分布上克州整体处于相对低速加深区，无贫困县处于相对快速恶化区。2000-2005 年，克州地区及阿克苏地区贫困县均处于相对低速缓解区；此外，除了麦盖提县、巴楚县、民丰县处于相对低速缓解区外，其余均处于相对快速改善区。2006-2010 年，和田地区整体处于相对快速改善区；阿克苏地区贫困县处于相对低速缓解区；克州整体表现为社会发展对贫困缓解能力相对较弱；喀什地区除了巴楚县处于相对低速缓解区外，其余都属于相对快速改善区。2011-2016 年，相对快速改善区包括乌什县、柯坪县在内的 9 个贫困县；相对低速缓解区包括阿克陶县、乌恰县在内的 17 个贫困县。这说明南疆四地州贫困县社会发展对贫困缓解能力差距不明显。

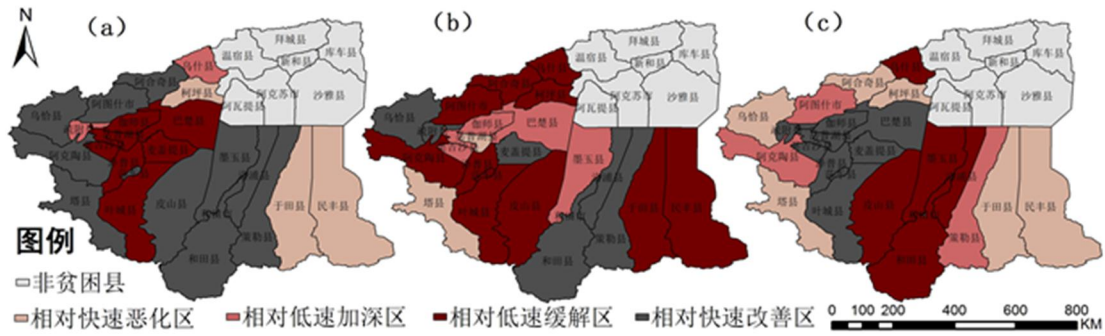


图 3-8 南疆四地州自然贫困指数空间格局演变

Fig.3-8 The spatial pattern of natural poverty index in poor counties of the four prefectures in southern Xinjiang

注：(a) 2000-2005 年、(b) 2006-2010 年、(c) 2011-2016 年

从自然消贫发展整体来看，南疆四地州贫困县资源不足及时空分布不均，自然资源利用对贫困的缓解能力波动变化态势显著。和田地区东部地处塔克拉玛干沙漠，克州素有“万山之州”之称，资源开发利用难度相对较大。克州地区从 2000 年到 2016 年贫困缓解能力呈现出逐渐减弱的趋势。2000-2005 年，乌什县、疏附县属于相对低速加深区，柯坪县、于田县、民丰县属于相对快速恶化区，其自然资源利用能力低，阻碍了社会经济发展，严重制约了贫困的缓解。2006-2010 年，塔什库尔干塔吉克自治县境内沟壑纵横、山区地形复杂，资源较为匮乏且利用效率低下，限制了贫困缓解能力的提升，其由相对快速改善区变化为相对快速恶化区，表明其自然资源贫困程度有加强的趋势，存在自然资源贫困问题。2011-2016 年，喀什地区除塔什库尔干塔吉克自治县属于相对快速恶化区外，其余均处于相对快速改善区，表明自然资源贫困状况有所改善。和田地区由东向西自然资源贫困缓解贫困能力逐步增强。

②多维综合贫困度空间相关性分析

运用 Geoda 软件，计算 2000、2005、2010、2016 年不同时空尺度下南疆四地州贫困县多维综合贫困度的 Moran's I 值，结合全局自相关散点图与局部自相关 LISA 聚类图，显著性水平为 0.05，进一步分析多维综合贫困度在贫困县与相邻贫困县的相关程度，以期得到贫困县多维综合贫困度的空间分布特征。

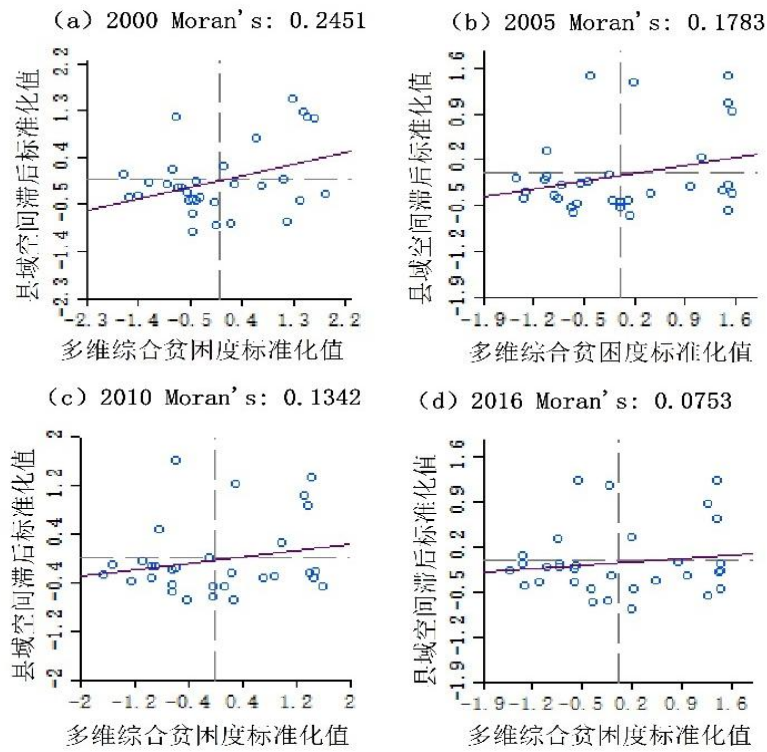


图 3-9 多维综合贫困度 Moran 散点图

Fig.3-9 County multidimensional comprehensive poverty degree Moran scatter diagram

图 3-9 表明，Moran'I 均为正值，说明南疆四地州贫困县多维综合贫困度在空间上存在高度的正相关关系，全局空间自相关集聚特征明显。2000-2016 年，其值从 0.2451 下降至 0.0753，表明多维综合贫困度随时间的变化表现出集聚态势减弱的趋势，集聚程度降低。贫困县的多维综合贫困度值主要分布在第一和第三象限，正相关空间关联模式具有高值区集聚和低值区集聚。2000 年，具有空间正相关的县域比例达到 57.7%；2016 年，这一比例下降至 26.9%，表明随时间变化贫困空间聚集性减弱。

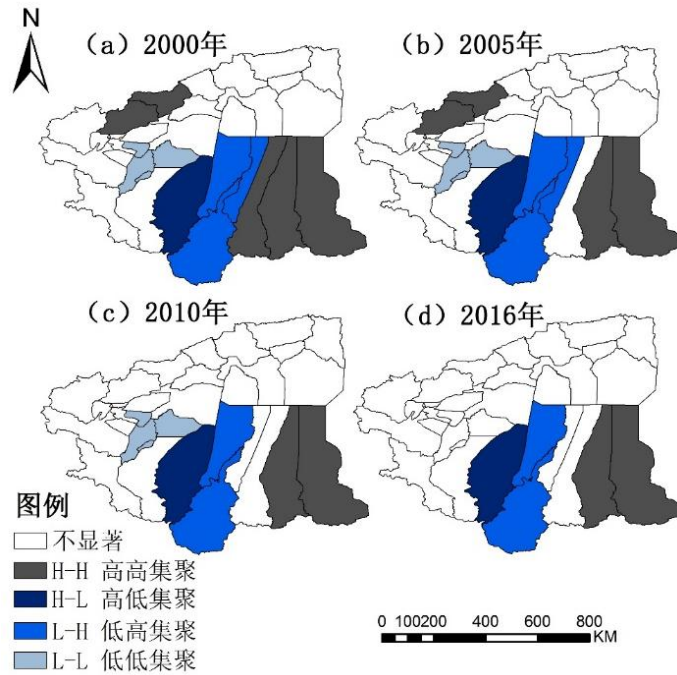


图 3-10 多维综合贫困度局域空间自相关 LISA 集群图

Fig.3-10 County multidimensional comprehensive poverty level local spatial autocorrelation LISA cluster diagram

由图 3-10 可知, 2000-2016 年南疆四地州内贫困县与相近贫困县多维综合贫困度在空间上具有集群分布向随机离散分布格局转变的趋势。①高高集聚贫困县自身和相近贫困县多维综合贫困度都较高, 二者多维贫困空间差异小。2000 年, 高高区域以阿合奇县和阿图什市, 以及策勒县、于田县和民丰县为中心显著聚集于克州和和田地区的东部, 这两个高高集聚区多维综合贫困程度深; 至 2016 年, 以于田县、民丰县为中心形成多维综合贫困度的高高区集聚在和田地区的东部, 此区域整体明显相对贫困。因此, 扶贫政策的瞄准任务需要进一步加大高高集聚区扶贫导向的倾斜投入力度、优化扶贫政策, 以促进扶贫绩效的均衡发展。②低低集聚在喀什地区中部的泽普县、莎车县、麦盖提县、岳普湖县。低低集聚贫困县自身和相近贫困县多维综合贫困度都较低, 二者多维贫困空间差异小。2000-2010 年空间上变化不大, 至 2016 年, 其低低集聚区消失。③低高集聚区贫困县自身多维综合贫困度较低, 而其相近贫困县多维综合贫困度高的区域呈现零星空间分布, 二者多维贫困空间具有异质性, 和田地区中部的和田市、和田县、墨玉县、洛浦县处于此区域, 至 2010 年由东向西面积减少。④高低集聚区贫困县自身水平较高, 而其相近贫困县多维综合贫困度低, 二者多维贫困空间具有异质性, 区域空间上变化不显著, 和田地区西部的民丰县一直处于高低集聚区。可见, 21 年间南疆四地州多维贫困空间格局在空间上变化明显, 空间集聚程度降低, 集聚区不稳定, 贫困县与其相邻贫困县空间分布格局随时间变化呈现出集群分布转变为随机分布的趋

势。

3.2.3.2 影响综合贫困演变的驱动机制分析

(1) 多维贫困贡献度的动态变化特征

基于上面得到的多维综合贫困度，对各贫困县的各个维度贫困贡献度进行计算，以测度影响综合贫困演变的驱动机制。从图 3-11 可以看出，①从贡献度所占比重来看，人口特征维度相比其他维度对贫困贡献度较低，劳动保障维度在 2000 年贫困贡献度最大，其他维度贫困贡献度差距不明显。②从贡献度动态变化特征来看，劳动保障维度对贫困县的贫困贡献度呈低走态势后趋于平稳，贫困贡献度由 0.401 降到 0.143；人口特征维度先上升后基本稳定；而其他维度贫困贡献度呈现出波动的趋势，其中经济发展维度波动上升，生活条件、教育水平、医疗卫生、环境资源维度先上升后有下降趋势。由此可知，贫困地区劳动力比例上升明显、就业人口问题得到解决、参与保险意识增强，贫困得到大幅改善；2006 年以前劳动保障维度主导了贫困动态变化，2006 年以后经济发展和环境资源维度则成为贫困的主导因子。

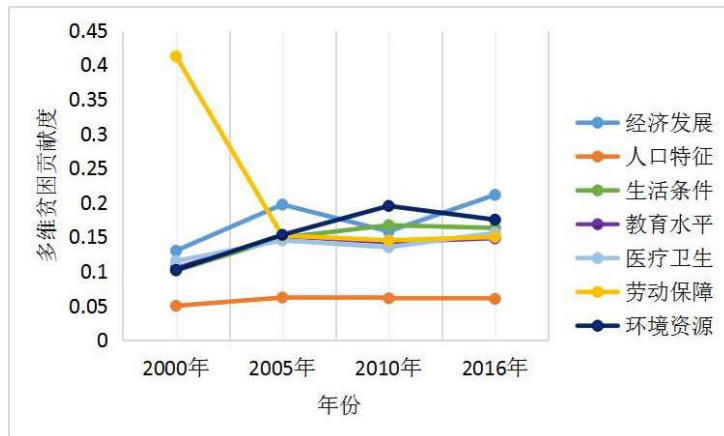


图 3-11 贫困县整体多维贫困贡献度动态变化

Fig.3-11 Dynamic change of the overall multidimensional poverty contribution in poverty-stricken counties

(2) 多维贫困的驱动机制分析

通过多维贫困度量提出精准扶贫政策建议的前提是驱动机制分析，不同贫困县的贫困综合指数相同，驱动机制也会有所不同。聚类分析是依据贫困县综合贫困指数相似性和差异性结合距离统计计量综合分析的过程，对贫困县科学全面地进行逐级归并，既能确保类似驱动机制的有效归类，又能做到降维的效果。运用 SPSS 19 对 2016 年各贫困县 38 个指标作为自变量进行 K-均值聚类分析，将 26 个贫困县聚合成 4 类，从而能从多角度分别探讨各贫困县的驱动机制。聚类结果见表 3-7、图 3-12。由于 4 类中有些类型贫困县数量过多，分别随机

选取 3 个贫困县作为案例进行驱动机制分析。

表 3-7 贫困县 K-均值聚类结果

Tab.3-7 Results of k-means clustering in poverty-stricken counties

聚类	聚类成员
I	乌什县、阿图什县、阿克陶县、阿合奇县、乌恰县、疏附县
II	柯坪县、和田县、墨玉县、皮山县、洛浦县、策勒县、于田县、民丰县
III	疏勒县、英吉沙县、泽普县、莎车县、叶城县、麦盖提县、岳普湖县、伽师县、巴楚县、喀什市、塔什库尔干塔吉克自治县、和田市
IV	喀什市

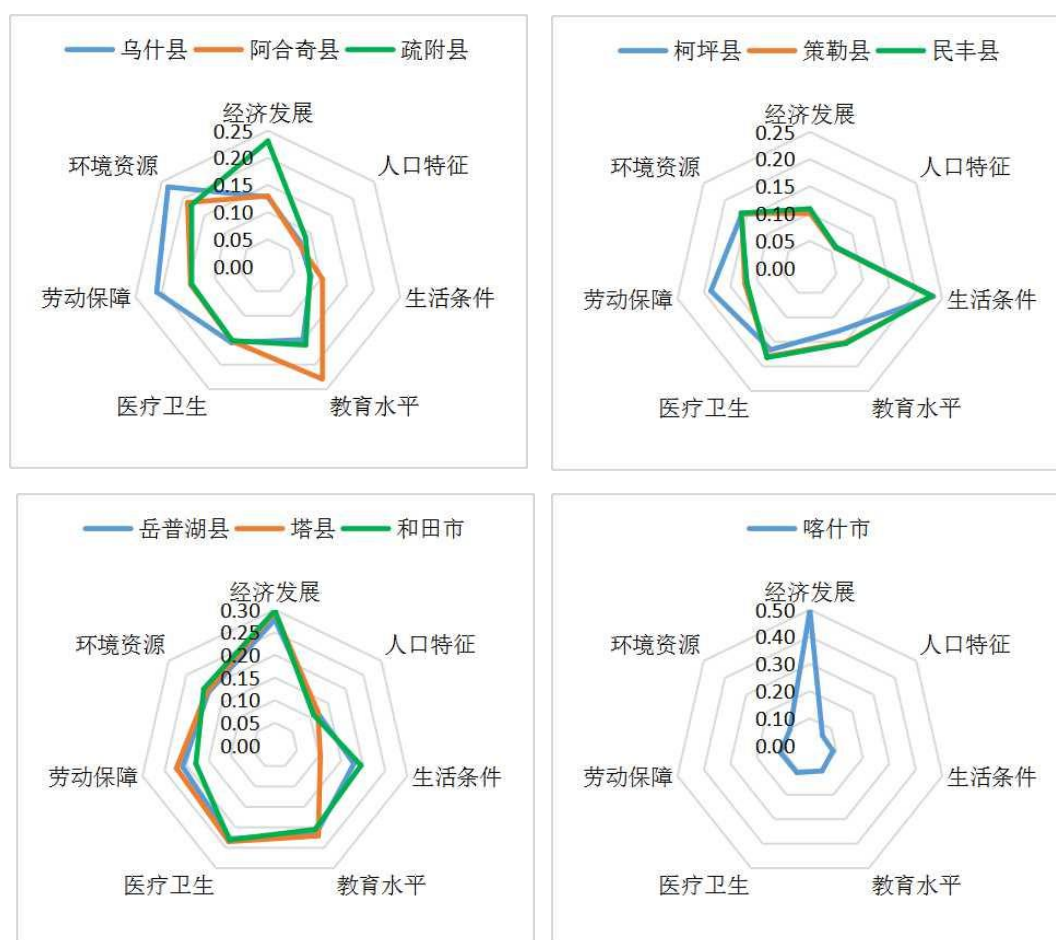


图 3-12 4 类贫困县多维贫困贡献度雷达图

Fig.3-15 Four kinds of poverty-stricken counties, the contribution of multidimensional poverty radar map

第I类贫困县综合贫困指数内部差异较大，综合贫困指数最高的为阿合奇县 0.943，最低为乌什县 0.596，贫困程度较高，属于较高贫困区，且均分布在南疆四地州北部。虽然教育水平维度贡献度高于其他类贫困县，但环境资源维度贡献度普遍比其他类高，人口特征和生活条件维度平均贡献度低于贡献度最高的第III类贫困县，表明环境资源维度对贫困致贫影

响较大，环境资源开采利用情况会影响经济发展和劳动保障维度贡献度的增加。人口特征和生活条件维度则受其他维度影响而参差不齐，从而对综合贫困指数影响不大。

第II类贫困县主要包括柯坪县以及和田地区除和田市以外的贫困县。这类贫困县多分布在南疆四地州东部，贫困程度高，综合贫困指数均大于 0.737，属于高贫困区。7 个维度多维贡献度方面，生活条件维度均表现最为突出，均大于 0.196，环境资源、医疗卫生维度贡献度也均略高于其他类贫困县，说明提高环境资源利用能力与改善医疗卫生水平是改善贫困的基础。劳动保障和教育水平维度贡献一般，经济发展和人口特征维度则贡献度较低，说明经济发展水平和人口特征情况对贫困的加剧影响较小。

第III类贫困县综合贫困指数普遍较低，多分布在和田市以及喀什地区除喀什市、疏附县以外的贫困县。这类贫困县最大的特点是经济发展维度贡献度表现相对突出，均大于 0.218，环境资源和人口特征维度贡献度最低，最低为 0.051。说明此类贫困县各维度均衡，经济发展是其改善贫困条件的基石。

第IV类贫困县只有喀什市。其特点是经济发展维度贡献度极高，高达 0.472，比其余三类贫困县都高，人口特征和环境资源贡献度较低，为 0.045 和 0.078，除经济发展维度贡献度高以外，其余维度贡献度均为四类贫困县中最低，说明经济发展是影响喀什市综合贫困程度高低的主导因子。

3.2.3.3 结论

本文通过构建针对南疆四地州 26 个贫困县包含 3 个向度 7 个维度 38 个具体指标的多维贫困度量模型，并对每个贫困县的多维综合贫困度、多维贫困变化度、多维贫困贡献度进行了系统全面的测算分析，运用空间自相关与 K-均值聚类量化分析 2000-2016 年贫困县多维综合贫困度的时空分异及其贫困维度变迁特征，在现今贫困县致贫因素日益复杂的背景下，进一步探讨导致时空格局演变的驱动机制。得到如下主要结论：

(1) 多维贫困程度时空演变呈现 4 种变化等级，从综合贫困变化来看，南疆四地州贫困县的贫困缓解速度大体上呈明显的由快速到低速再快速的特点。从经济消贫能力来看，喀什地区中部以及和田地区中部的经济消贫作用显著，两地区内贫困县大部分处于相对快速改善区与相对低速缓解区，且连接成片。从社会消贫发展来看，整体向快速改善偏移，只有 2006-2010 年贫困变化度空间分布上克州整体处于相对低速加深区，无贫困县处于相对快速恶化区。从自然消贫发展来看，南疆四地州贫困县资源不足及时空分布不均，自然资源利用对贫困的缓解能力波动变化态势显著。

(2) 南疆四地州贫困县多维综合贫困度在空间上存在高度的正相关关系，全局空间自相关集聚特征显著；随时间演变表现出空间集聚降低的趋势，集聚程度有所减弱；贫困县的多维综合贫困度值主要分布在第一和第三象限，正相关空间关联模式具有高值区和低值区集聚。

(3) 南疆四地州内贫困县与相邻贫困县多维综合贫困度在空间上具有集群分布向随机离散分布格局转变的趋势。21年间南疆四地州多维贫困状态在空间上存在动态变化，空间集聚程度减弱，集聚区不稳定，贫困县与其相邻贫困县空间分布格局随时间变化表现出集群分布转变为离散分布的趋势。

(4) 劳动保障维度对贫困状况影响程度在不断下降，其他维度贫困贡献度呈现均衡化趋势；2006年以前劳动保障对贫困状况影响显著，2006年以后经济发展和环境资源维度则成为主要驱动机制。基于能从多角度分别探讨各贫困县的驱动机制，将26个贫困县聚合成4类，第I类贫困县综合贫困指数内部存在显著差异，贫困程度较高，属于较高贫困区，且均分布在南疆四地州北部。第II类贫困县多分布在南疆四地州东部，贫困程度高，属于高贫困区。第III类贫困县综合贫困指数普遍较低，最大的特点是贫困与经济发展维度贡献度紧密相关。第IV类贫困县只有喀什市，除经济发展维度贡献度高以外，其余维度贡献度均为四类贫困县中最低，说明经济发展是喀什市的主要致贫因素。

第 4 章 民族贫困地区自我发展能力分析

4.1 区域自我发展能力内涵及本质

4.1.1 区域自我发展能力内涵及特征

4.1.1.1 基本内涵

基于本研究第 2 章国内外文献研究内容,区域自我发展能力内涵主要指特定区域内具有主观能动性的各主体,在与客观规律条件有机结合情况下,综合利用外生动力同时激发内生动力,依靠系统内部发展机制,挖掘潜力、发挥活力,提高政府调控及规划等能力、企业生产及盈利等能力、居民素质及发展等综合能力,以实现各主体协同创新的区域经济社会全面持续发展的能力。

第一,区域自我发展能力强调区域主体的内在发展机制,对应于“外部输血”,自我发展能力即指区域发展的“自我造血”能力,它是一种主要依靠自身系统内在组成和相互关联作用互动而实现的发展能力。

第二,区域自我发展能力不是一个封闭系统,它要受外力影响,同时对各稀缺性资源开放,在自我发展能力作用下,形成内部与外部资源聚集及优化配置,同时该系统为实现持续功能,也需要对外开放和区域间合作交流。

第三,区域自我发展能力是区域内政府、企业及家庭个人等微观主体能力的综合,各主体之间相互相互作用,但其中政府自我发展能力一般发挥主导功能,较大程度上决定企业和家庭个人能力表现,政府对其他主体发挥重要调控作用。

第四,区域自我发展能力不能忽视外部推动力作用,外部动力发挥作用的基础是内部动力及自我发展能力的共同作用,自我发展能力是实现区域持续健康高发展的根本,而外部助推力则加速或抑制企业发展速度和质量。

4.1.1.2 基本特征

区域自我发展能力基本特征主要包括:主体性、内生性、系统性、动态性和可改造性等。

主体性是指在经济社会发展中特定区域所具有的主体地位和作用,并在实践改造客体活动中具有积极的主观能动性。

内生性是指特定区域在工业化和现代化进程中主要依靠自身的资金、技术、人力资源等生产要素的内源性发展。

系统性是指区域自我发展能力由政府、企业和家庭个人等层面构成的相互协同、相互作

用、具有反馈调整机制的有机综合体。

动态性是指区域自我发展能力形成和提升是一个不断变化、累积及突变的动态过程。

可改造性是指特定区域可在外生动力驱动下激发内生发展能力，按既定目标培育或改造提升自我发展能力。

4.1.1.3 提升区域自我发展能力的必要性

区域发展即是经济主体利用资本、土地、人力等资源进行生产，以满足基本生存需要和各种生活需要，同时实现了稀缺资源的优化配置和社会福利水平的不断提升。在市场机制作用下，稀缺资源会不断流向配置效率高的产业或地区，即实现了资源优化配置。为实现区域发展目标，特定区域不断提高竞争力，使资源被吸引、汇聚及合理配置。发达地区在长期发展过程中，已经构建形成自我发展能力提升的内在机制，可使发达地区可不断协调外部环境条件变化和自身发展之间的矛盾，以实现不断进步。然而**贫困落后地区在面临外部压力和挑战不断增大情况下，内部结构相对固化，难以通过自我调节持续提升自我发展能力，贫困地区自我发展能力需要外部力量介入，打破平衡，找到变革的突破口。**

综上所述，国家为平衡区域发展水平或战略需要，通常会实施宏观调控，加大投入要素促进落后地区发展，但这种差别化支持政策是外源动力，不具可持续性。落后地区要缩小与发达地区差距，关键依然要靠自我发展能力提高竞争力，实现资源优化配置的能力提升。

4.1.2 区域自我发展能力构成要素

4.1.2.1 区域自我发展能力主体

任一经济系统运行都是由宏观及微观子系统运行及其之间的相互作用所构成。从宏观角度看，区域发展主体是该国家或地区，其作为一个完整有机整体，具有主体行为特征，具备独立运行机制。区域自我发展能力即区域作为独立行为主体，依靠系统内在机制，通过生产、分配及消费等经济实践活动，实现区域经济社会等全方位发展的功能或潜能。

从微观角度分析，区域自我发展能力由政府、企业及居民等多元主体及能力所构成，各系统之间耦合、协同、联动共同构成区域自我发展能力。

政府自我发展能力是指地方政府发挥执政能力、宏观管理能力、调控规划能力等，提供营商环境、法律法规、财税金融、社会公共产品等区域发展基础及条件的综合能力。

企业自我发展能力即在市场经济环境中，企业自主经营、自负盈亏、自我成长，不断增强的生存、发展、壮大的竞争力。

家庭自我发展能力是指家庭作为生产力供给者，所具有的受教育程度、健康、寿命等人

力资源状况。

4.1.2.2 发展内容

(1) 宏观调控能力。主要指区域内政府主体，对调节社会生产、消费与分配总量与结构，物价与就业水平、区域间协调平衡及经济社会发展速度和质量的过程中，所具有的宏观管理和协调能力。

(2) 创造社会财富能力。主要指区域内企业或家庭个人，在生产或劳动过程中，有效利用各类资源，将其价值转化为附加值更高的社会财富，主要表现为投入产出效率能力、资源配置能力和生产能力。

(3) 人力资本素质能力。主要指区域内政府主体通过教育、医疗卫生、社会保障等公共事业投入及管理，使全社会人均寿命稳步提高，受教育程度不断增加，社会健康水平持续良好的政府执政能力。同时从微观角度，它是家庭个人作为社会劳动力供给，所表现出来的基本劳动力素质、就业能力、健康状况等个人能力及潜能。

(4) 创新管理能力。主要指区域内政府对科技研发经费投入、高等教育及科研机构投入与建设、人才引进与培养、基础设施建设、创新体制机制创新等手段，提高区域整体科技创新能力。对于企业主要指企业新技术研发与使用、新型专利发明、新产品生产、新市场开拓、新的管理模式创新等，提高企业生产附加值和竞争力的综合能力。

4.1.2.3 发展能力阶段特点

(1) 区域自我发展能力初始阶段。对于极端贫困落后区域，如解放前，西藏地区、新疆高寒边境山区、西部沙漠及荒漠地区，整体经济发展速度缓慢或停滞不前，这些地区生产力水平低、基础设施不足且落后、公共服务水平低下，财政自给能力十分薄弱，几乎不具备自我发展能力，地区发展主要依赖中央支持及其他地区援助。由于缺乏内生动力，区域发展不具可持续性，一旦外力减弱或消失，经济发展就会出现停滞或倒退，而且资源利用效率相对较低，也造成资源浪费和配置不优，因此在初期阶段，落后区域重点要充分利用外部推力激活内部活力，为自我发展能力创造良好基础和环境。

(2) 区域自我发展能力形成阶段。对于相对落后地区，在发展壮大地方特色优势产业如资源开采加工、特色农牧业过程中，地区经济实力逐步增强，资本积累开始形成，经济结构不断优化，对外开放及改革不断深入，落后地区较好利用国家支持政策及援助省市力量，开拓市场、参与区域分工合作、创新能力不断加强。此阶段，国家应当在持续扶持的基础上，调整支持方向，改变支持手段，发挥激励机制作用，使内生动力更有效地激发内生动力；同

时相对落后地区应当完成工业化初始阶段，向工业化中期全面迈进，用好用活差别化政策，不断打造自我发展能力体系建设。

(3) 区域自我发展能力提升阶段。此阶段区域支柱产业已经形成，产业体系基本健全，劳动生产率水平增强，经济结构优化合理，区域竞争力在各地区排名中处于中上水平，可吸引各类资源流入聚集，经济发展加快，发展主要依靠内生动力，外源性力量可作为外部加速动力，此时差别化政策可以逐步减弱，区域内各主体可积极寻求发展资源和外部机遇，主动提升自身能力，实现区域经济社会健康持续良好发展。

4.2 民族贫困地区自我发展能力测算-以新疆为例

4.2.1 分析框架

民族贫困地区自我发展能力水平低，内生驱动力不足，长期以来是民族贫困地区经济社会发展重要的内源性制约因素。根据国家多次强调必须增强西部地区自我发展能力，由外援输血式转变为内生造血式发展模式，本研究就如何评价贫困地区自我发展能力采用了目前学术界常用分析方法。

1998年，联合国（UNDP）¹⁶千年计划从个人、组织、系统三个层面构建了能力框架；之后此评价体系被各国及各地区所接纳，联合国定期公布全球 HCI 报告，评价世界各国或地区 HCI 指数及排名。新中国成立 70 周年之际，联合国开发计划署、清华大学、国家信息中心（2019）¹⁷，按照此框架报告了中国改革开放 40 年来发展能力水平及变化演进。郑长德（2011 年）¹⁸将区域自我发展能力分解为：政府、企业、家庭和区域创新与学习能力，王蕾（2015）¹⁹、汪海霞（2016）²⁰、陈作成（2013）²¹、王科（2008）²²、林毅夫（2001）²³等根据此框架相应建立了政府、企业、家庭的能力评价方法和指数构建。

本研究借鉴以上文献构建的分析框架，针对新疆及南疆四地州所辖 26 个国家级贫困县，从政府、企业及家庭角度建立分析框架，并进行相应测算和评价分析。

¹⁶ 联合国开发计划署. 人类发展报告[R]. <http://hdr.undp.org/en/>. 2020.

¹⁷ 联合国开发计划署, 清华大学, 国家信息中心. 中国人类发展报告（特别版）[R]. <https://www.cn.undp.org>. 2019. 12. 19

¹⁸ 郑长德. 中国民族地区自我发展能力构建研究[J]. 民族研究, 2011(4):15-24

¹⁹ 王蕾等. 西部多民族地区自我发展能力评价分析[J]. 新疆社会科学, 2015(02):28-32.

²⁰ 汪海霞等. 西部多民族地区自我发展能力研究[M]. 北京: 经济管理出版社. 2016. 5

²¹ 陈作成, 龚新蜀. 西部地区自我发展能力的测度与实证分析[J]. 西北人口, 2013, 34(02):110-115.

²² 王科. 中国贫困地区自我发展能力解构与培育—基于主体功能区的新视角[J]. 甘肃社会科学, 2008(03):100-103.

²³ 林毅夫, 刘培林. 自生能力和国企改革[J]. 经济研究, 2001(9)

4.2.2 评价方法

本研究借鉴联合国开发计划署 HDI 评价和我国林毅夫（2001）、王科（2008）、陈作成（2013）、郑长德（2011）、王蕾（2015）、汪海霞（2016）等学者已有研究中提出的区域自我发展能力指数评价法，建立区域自我发展能力评价模型如（式 4-1）。区域自我发展能力指数(DCI District Capacity Index)可表示为:

$$DCI = \sqrt[3]{GCI \times ECI \times HCI} \quad (\text{式 4-1})$$

式 4-1 中，GCI 为政府自我发展能力指数、ECI 为企业自我发展能力指数、HCI 为家庭自我发展能力指数。

理由如下:

(1) 此评价方法在联合国、世界银行等组织的持续应用发展下，被世界各国官方及学术界所采纳，目前可看作是符合国际惯例的通常方法，此方法应用面广、适用性强，各国及地区统计口径、指标算法基本一致，可做跨国别、跨区域比较研究，可做宏、微观尺度评价，已被证明准确、有效、可比；

(2) 评价体选择采用绩效评价和目标导向体系，反映发展结果，选择最终成果指标，而没有选择动因性、对策性指标；

(3) 能力评价体系中以政府、企业及家庭个人为子主体，主要考虑选择具有主观能动性和内驱动力的主体，而资源、生态、环境等因素，虽然对区域发展至关重要，但因为这些因素没有主观意志精神，不具内生动力，因此在分析中将其作为区域发展条件和基础对待；

(4) 综合指数的设计思路涵盖了区域自我发展能力的主要内涵，指标高度凝练综合、变量有限、便于计算；

(5) 评价方法可相应调整变化，具有灵活性，数据来源可靠易获得；

(6) 本研究选用此方法，也为今后在全球背景下评价县（市）级、乡村（社区）尺度的区域发展能力分析进行有益探索和研究积累。

4.2.3 指标与数据来源

4.2.3.1 指标说明

政府自我发展能力，即政府积极发挥政治、经济、文化科教、公共管理等职能，发挥宏观经济调控功能，提供公共产品和服务，营造健康有效的市场环境，弥补市场不足，提升治理能力，促进社会公平正义。本研究借鉴联合国开发计划署和我国郑长德、汪海霞等学者已

有研究,并根据贫困县发展特点进行相应改进,采用政府自我发展能力指数 GCI(Government Capacity Index)评价政府自我发展能力,用地方一般预算支出 GE (General Public Budget Expenditure)与同期一般预算收入 GR (General Public Budget Revenue)的比值来测度。

$$GCI(I) = \frac{GE(I)}{GR(I)} \quad (\text{式 4-2})$$

企业自我发展能力企业,即企业获取正常利润,生存和发展壮大的自身能力。本研究采用自我发展能力指数 ECI (Enterprise Capacity Index),联合国开发计划署、郑长德、林毅夫²⁴等使用规模以上工业企业总资产贡献率评价地区企业盈利能力。然而,由于南疆四地州国家级贫困县多以农牧业为主、工业基础薄弱、规模以上工业企业数量少或没有,如 2018 年各,各县市拥有规模以上工业企业数量:阿合奇县(1家)、民丰县(0家)、策勒县(1家)、塔什库尔干县(2家)、皮山县(3家);同时也由于缺少县市层面规模以上工业企业统计数据,如民丰县缺少 2010-2018 年统计数据,于田县缺少 2010、2011、2012 年数据、策勒县缺少 2010、2011、2014、2015、2016 年数据,阿合奇县缺少 2010 年数据。²⁵考虑数据来源可获得性、可比性、综合性等原则,本研究采用工业增加值率评价企业发展能力。工业增加值率是工业增加值 IVA (industrial value-added)占同期工业总产值 GIIO (gross industrial output value)的比重。工业增加值率从企业角度分析,综合反映区域工业企业盈利能力和发展水平,指标值越高说明企业投入产出效率高、盈利及发展能力强;从产业结构角度分析,工业增加值率增加说明工业内部产业结构提升、生产资源配置优化;从区域角度分析,工业增加值率反映地区工业发展的质量和效益。计算公式为:

$$ECI(I) = \frac{IVA(I)}{GIIO(I)} \quad (\text{式 4-3})$$

个人自我发展能力指数 HCI (Human Capacity Index)。本研究借鉴联合国人类发展指数研究,用人口平均受教育年限和人口平均预期寿命两个指数构造的综合指数来测度。用 H(I)代表人口平均受教育年限指数, L(I)代表人口平均预期寿命指数,于是家庭自我发展能力指数(HCI)为:

$$HCI = \sqrt{H(I)L(I)} \quad (\text{式 4-4})$$

4.2.3.2 数据来源及说明

根据上述区域自我发展能力评价指标体系,分别计算 GCI、ECI、HCI、LII,数据来源于《中国统计年鉴》、《新疆统计年鉴》、《阿克苏地区统计年鉴》、《克孜勒苏柯尔克孜自治州

²⁴ 林毅夫,刘培林. 自生能力和国企改革[J]. 经济研究. 2001(9)

²⁵ 《新疆统计年鉴》(2011-2019年)

统计年鉴》、《喀什地区统计年鉴》、《和田地区统计年鉴》、《2010 年第六次全国人口普查分县资料》和国家统计局网站数据 (<http://data.stats.gov.cn/>)。其中规模以上工业企业总产值、预期寿命、平均受教育年限数据来源情况及相关说明如下：

(1) 规模以上工业企业总产值

新疆自治区规模以上工业企业总产值数据来源：《新疆统计年鉴》；

新疆四地州贫困县规模以上工业企业总产值数据来源：《阿克苏地区统计年鉴》、《克孜勒苏柯尔克孜自治州统计年鉴》、《喀什地区统计年鉴》、《和田地区统计年鉴》。由于南疆四地州贫困县工业基础薄弱、产业规模小、整体实力弱，规模以上工业企业数量少、产量较低，且县市层面规模以上工业企业统计数据缺失较多，如民丰县缺少 2010-2018 年统计数据，于田县缺少 2010、2011、2012 年数据、策勒县缺少 2010、2011、2014、2015、2016 年数据，阿合奇县缺少 2010 年数据等，针对阿合奇县、于田县等贫困县缺少统计数据情况，根据各县每年统计公报中分县各类型工业企业总产值数据进行替代或差值递推等方法进行弥补。由于策勒县、民丰县数据缺少较多，如采用上述办法进行估算或插值，其计算结果显示高度异常，故此剔除两县。

(2) 预期寿命的估算

新疆自治区预期寿命数据来源：《新疆统计年鉴》、《2010 年全国人口普查资料》、《2000 年全国人口普查资料》及新疆统计局数据。

新疆四地州贫困县预期寿命数据来源：由于缺少县市级预期寿命等统计数据，本研究采用第六次人口普查数据和省级统计数据来近似估算预期寿命、平均受教育年限和预期受教育年限。仅在普查年份，国家统计局会公布全国及各省的预期寿命，本研究利用《2010 年第六次全国人口普查分县资料》和各省 2010 年人口普查资料构造简略寿命表（5 岁间隔），以表 4-1 为例（其他贫困县计算过程相同，故略），进而估算 2010 年南疆四地州 26 个贫困县的出生人口预期寿命。

表 4-1 简略寿命表（乌恰县）
Table 4-1 Brief life table (Wuqia County)

年龄组	平均人口数	实际死亡人数	死亡率	死亡概率	尚存人数	死亡人数	生存人年数	生存总人年数	期望寿命
age	nP_x	nD_x	nM_x	nq_x	l_x	nD_x	nL_x	T_x	e_x
0 岁-	818	5	0.006112	0.006112	100000	611	99444	7564141	75.64
1 岁-	3409	2	0.000587	0.002344	99389	233	397089	7464697	75.11
5 岁-	3942	1	0.000254	0.001268	99156	126	495465	7067608	71.28
10 岁-	3295	2	0.000607	0.00303	99030	300	494400	6572143	66.37

15岁-	3153	4	0.001269	0.006323	98730	624	492089	6077743	61.56
20岁-	5200	13	0.002500	0.012422	98106	1219	487482	5585654	56.94
25岁-	5071	7	0.001380	0.006878	96887	666	482769	5098172	52.62
30岁-	4455	14	0.003143	0.01559	96221	1500	477353	4615403	47.97
35岁-	4383	16	0.003650	0.018087	94721	1713	469319	4138050	43.69
40岁-	3837	13	0.003388	0.016798	93007	1562	461131	3668730	39.45
45岁-	2654	14	0.005275	0.026032	91445	2380	451273	3207600	35.08
50岁-	1707	9	0.005272	0.026019	89064	2317	439529	2756326	30.95
55岁-	1558	20	0.012837	0.062189	86747	5395	420249	2316798	26.71
60岁-	1352	13	0.009615	0.046948	81352	3819	397213	1896549	23.31
65岁-	954	17	0.017820	0.085299	77533	6613	371131	1499336	19.34
70岁-	692	29	0.041908	0.189666	70920	13451	320970	1128204	15.91
75岁-	445	22	0.049438	0.220000	57468	12643	255735	807234	14.05
80岁-	212	25	0.117925	0.455373	44825	20412	173096	551500	12.30
85岁-	124	8	0.064516	1.000000	24413	24413	378403	378403	15.50

(注: 其中终寿区间成数 (a0)=0.09)

(3) 平均受教育年限估算

新疆维吾尔自治区平均受教育年限数据来源:《新疆统计年鉴》、《2010年全国人口普查资料》、《2000年全国人口普查资料》及新疆统计局数据。

新疆四地州贫困县平均受教育年限数据来源: 2010年县市人口平均受教育年限可从《2010年第一次全国人口普查分县资料》中的获得。非普查年份, 根据2015年的1%人口抽样调查数据来计算新疆平均受教育年限, 根据2010年至2015年新疆平均受教育年限增长率递推各年县市数据。为了保证计算口径的一致性, 本研究所指高中阶段在校生包括普通高中在校生和中等职业教育在校生, 大学阶段在校生包括普通高等学校本科在校生。

4.2.4 结果分析

4.2.4.1 新疆贫困县自我发展能力指数

(1) 贫困县政府自我发展能力指数及聚类分析

①GCI测算

根据GCI指数计算式, 计算2010年至2018年国家贫困县政府自我发展能力指数, 测算结果详见表4-2。

表 4-2 贫困县政府自我发展能力指数 (GCI)
Tab.4-2 GCI of National poverty-stricken county in Xinjiang

年份 县市	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
乌什县	0.049	0.056	0.075	0.073	0.051	0.054	0.050	0.041	0.043

柯坪县	0.022	0.042	0.056	0.068	0.050	0.058	0.038	0.058	0.043
阿图什市	0.094	0.109	0.117	0.145	0.161	0.114	0.101	0.104	0.084
阿克陶县	0.074	0.096	0.099	0.106	0.097	0.083	0.088	0.084	0.059
阿合奇县	0.050	0.065	0.072	0.076	0.073	0.067	0.061	0.058	0.047
乌恰县	0.132	0.147	0.147	0.185	0.186	0.144	0.150	0.137	0.157
喀什市	0.245	0.250	0.320	0.391	0.325	0.332	0.317	0.268	0.195
疏附县	0.042	0.074	0.089	0.113	0.113	0.113	0.109	0.065	0.057
疏勒县	0.112	0.142	0.159	0.177	0.169	0.145	0.130	0.082	0.065
英吉沙县	0.056	0.071	0.070	0.080	0.079	0.074	0.071	0.060	0.047
泽普县	0.163	0.132	0.125	0.124	0.120	0.119	0.117	0.095	0.087
莎车县	0.063	0.067	0.072	0.084	0.082	0.080	0.072	0.064	0.052
叶城县	0.083	0.096	0.103	0.111	0.109	0.117	0.108	0.073	0.063
麦盖提县	0.088	0.121	0.110	0.105	0.112	0.106	0.095	0.064	0.056
岳普湖县	0.050	0.064	0.078	0.105	0.101	0.100	0.101	0.066	0.059
伽师县	0.082	0.112	0.123	0.126	0.127	0.119	0.112	0.053	0.060
巴楚县	0.094	0.099	0.106	0.107	0.116	0.102	0.108	0.066	0.059
塔什库尔干县	0.077	0.096	0.108	0.126	0.124	0.124	0.104	0.043	0.058
和田市	0.203	0.182	0.189	0.226	0.252	0.241	0.215	0.166	0.135
和田县	0.049	0.069	0.071	0.058	0.069	0.065	0.061	0.049	0.057
墨玉县	0.045	0.055	0.054	0.061	0.056	0.055	0.057	0.064	0.062
皮山县	0.064	0.054	0.062	0.062	0.066	0.041	0.047	0.050	0.048
洛浦县	0.046	0.048	0.047	0.054	0.070	0.067	0.085	0.061	0.057
策勒县	0.033	0.042	0.050	0.049	0.047	0.051	0.049	0.044	0.034
于田县	0.037	0.045	0.044	0.054	0.067	0.074	0.077	0.060	0.050
民丰县	0.047	0.062	0.094	0.108	0.088	0.097	0.086	0.079	0.090

②GCI 聚类分析

为进一步对贫困县政府发展能力指数进行分类识别，本研究采用动态聚类法(dynamical clustering methods)，首先对标准化处理后的数据进行初始分组，将数据分为 3 类，采用欧氏距离逐个归类，重复步骤，直至所有样本值不能再分配，结果如表 4-3 所示（在后面章节中也运用到动态聚类分析方法，故略）。

表 4-3 动态聚类过程

Tab.4-3 Dynamical Clustering Process

第 0 次调整后各类重心坐标									
组	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9
1	0.0506	0.0024	0.0221	0.0000	0.0000	0.0330	0.0380	0.0106	0.0000
2	0.2420	0.2200	0.1828	0.1649	0.2105	0.1958	0.1995	0.1372	0.2011
3	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
第 1 次调整后各类重心坐标									
组	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9
1	0.0986	0.0528	0.0537	0.0364	0.0496	0.0613	0.0731	0.0544	0.0927
2	0.2775	0.2754	0.2267	0.2077	0.2580	0.2330	0.2356	0.1510	0.2241

3	0.9051	0.8377	0.7623	0.7579	0.8683	0.8430	0.8174	0.7751	0.8148
第 2 次调整后各类重心坐标									
组	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9
1	0.1113	0.0668	0.0616	0.0471	0.0623	0.0724	0.0817	0.0608	0.0932
2	0.2943	0.2978	0.2466	0.2250	0.2792	0.2500	0.2533	0.1604	0.2440
3	0.9051	0.8377	0.7623	0.7579	0.8683	0.8430	0.8174	0.7751	0.8148
第 3 次调整后各类重心坐标									
组	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9
1	0.1123	0.0700	0.0667	0.0568	0.0732	0.0831	0.0939	0.0647	0.0985
2	0.3085	0.3138	0.2570	0.2301	0.2864	0.2541	0.2554	0.1648	0.2512
3	0.9051	0.8377	0.7623	0.7579	0.8683	0.8430	0.8174	0.7751	0.8148
第 4 次调整后各类重心坐标									
组	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9
1	0.1123	0.0722	0.0756	0.0657	0.0789	0.0915	0.1000	0.0725	0.1176
2	0.3263	0.3334	0.2637	0.2354	0.2991	0.2598	0.2629	0.1647	0.2426
3	0.9051	0.8377	0.7623	0.7579	0.8683	0.8430	0.8174	0.7751	0.8148
第 5 次调整后各类重心坐标									
组	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9
1	0.1108	0.0779	0.0819	0.0744	0.0902	0.1025	0.1111	0.0746	0.1194
2	0.3498	0.3515	0.2737	0.2402	0.3053	0.2612	0.2637	0.1710	0.2525
3	0.9051	0.8377	0.7623	0.7579	0.8683	0.8430	0.8174	0.7751	0.8148
第 6 次调整后各类重心坐标									
组	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9
1	0.1108	0.0779	0.0819	0.0744	0.0902	0.1025	0.1111	0.0746	0.1194
2	0.3498	0.3515	0.2737	0.2402	0.3053	0.2612	0.2637	0.1710	0.2525
3	0.9051	0.8377	0.7623	0.7579	0.8683	0.8430	0.8174	0.7751	0.8148

表 4-4 贫困县政府发展能力动态聚类结果

Tab.4-4 Dynamic clustering results of GCI in Xinjiang

类别	贫困县
1 (14 个县市)	乌什县 (0.0250) 柯坪县 (0.0450) 阿合奇县 (0.0040) 疏附县 (0.0900) 英吉沙县 (0.0080) 莎车县 (0.0110) 岳普湖县 (0.0470) 和田县 (0.0090) 墨玉县 (0.0160) 皮山县 (0.0280) 洛浦县 (0.0150) 策勒县 (0.0550) 于田县 (0.0180) 民丰县 (0.0950)
2 (10 个县市)	阿图什市 (0.0310) 阿克陶县 (0.0800) 乌恰县 (0.4710) 疏勒县 (0.0910) 泽普县 (0.1000) 叶城县 (0.0340) 麦盖提县 (0.0400) 伽师县 (0.1560) 巴楚县 (0.0340) 塔什库尔干塔吉克自治县 (0.0610)
3 (2 个县市)	喀什市 (0.3110) 和田市 (0.3110)

(注：表中县市后标注为距凝聚点距离)

(2) 贫困县企业自我发展能力指数

① ECI 测算

根据 ECI 指数计算式，计算 2010 年至 2018 年贫困县企业自我发展能力指数，测算结果见表 4-5，由于策勒县和民丰县统计数据缺失较多，笔者用插值法或递推法弥补数据后，测算结果显示异常，故计算 ECI 指数时将两县剔除。

表 4-5 贫困县企业自我发展能力指数 (ECI)
Tab.4-5 ECI of National poverty-stricken county in Xinjiang

年份 县市	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
乌什县	0.47	1.35	0.71	0.55	0.60	0.37	0.37	0.34	0.50
柯坪县	0.39	2.14	0.19	0.12	0.23	0.27	0.31	0.69	0.64
阿图什市	0.32	0.34	0.34	0.41	0.44	0.51	0.32	0.45	0.44
阿克陶县	0.29	0.44	0.50	0.43	0.50	0.30	0.27	0.53	0.53
阿合奇县	10.03	1.79	0.56	0.60	0.65	0.74	0.84	0.66	0.75
乌恰县	0.02	0.01	1.56	0.72	0.59	0.44	0.75	0.74	0.65
喀什市	0.43	0.66	0.72	0.80	0.79	1.34	0.71	0.41	0.34
疏附县	1.31	1.90	1.21	1.99	8.42	5.91	1.10	1.20	1.02
疏勒县	0.67	2.58	2.47	2.06	1.09	1.11	0.22	0.32	0.29
英吉沙县	1.02	1.24	1.01	0.73	0.72	0.74	0.72	0.62	0.47
泽普县	1.25	1.03	1.33	1.68	1.78	3.07	0.45	0.40	0.43
莎车县	1.23	0.40	0.37	0.41	0.44	0.53	0.48	0.63	0.42
叶城县	0.51	0.72	0.58	0.68	0.77	0.85	0.57	0.51	0.60
麦盖提县	0.98	0.37	0.53	1.02	0.47	0.41	0.11	0.13	0.17
岳普湖县	0.55	2.29	2.28	1.56	0.48	0.49	0.27	0.24	0.28
伽师县	0.75	0.57	0.70	0.72	0.91	1.19	0.59	0.44	0.47
巴楚县	1.14	0.85	0.63	0.70	0.77	0.81	0.24	0.27	0.29
塔什库尔干县	0.79	0.94	0.58	0.40	0.73	0.48	0.54	0.53	0.48
和田市	0.49	0.56	0.74	0.57	0.64	0.24	0.09	0.32	0.29
和田县	0.43	0.54	0.48	0.51	0.44	0.64	0.67	0.74	0.73
墨玉县	0.30	0.36	0.12	0.14	0.15	0.15	0.19	0.24	0.18
皮山县	0.65	0.87	0.94	1.27	0.54	0.58	0.55	1.50	0.86
洛浦县	0.39	0.48	0.67	0.33	0.33	0.52	0.38	0.33	0.41
于田县	0.65	0.47	1.24	0.46	0.68	0.47	0.47	0.62	0.53

② 贫困县 ECI 聚类分析

为进一步对贫困县企业发展能力指数进行分类识别，采用动态聚类结果法对 ECI 指数进行聚类，结果如表 4-6。

表 4-6 贫困县企业发展能力动态聚类结果

Tab.5-6 Dynamic clustering results of ECI of National poverty-stricken county in Xinjiang

类别	贫困县市
1 (9 个县市)	柯坪县 (1.7530) 阿图什市 (0.0310) 阿克陶县 (0.0680) 莎车县 (0.1030) 麦盖提县 (0.1660) 和田市 (0.0490) 巴楚县 (0.0520) 洛浦县 (0.0360) 墨玉县 (0.1150)
2 (15 个县市)	乌什县 (0.1230) 柯坪县 (0.5120) 阿合奇县 (1.0490) 乌恰县 (0.3500) 喀什市 (0.1660) 疏勒县 (1.2990) 英吉沙县 (0.0460) 泽普县 (0.4040) 叶城县 (0.0870) 岳普湖县 (0.8470) 伽师县 (0.1000) 塔什库尔干县 (0.1100) 和田县 (0.2340) 皮山县 (0.6580) 于田县 (0.1330)
3 (1 个县市)	疏附县 (0.0000)

(注：表中县市后标注为距凝聚点距离)

(3) 贫困县家庭自我发展能力测算

①HCI 测算

家庭自我发展能力中最重要的是人口受教育水平和健康情况,分别用人口平均受教育年限和平均预期寿命综合反映。

表 4-7 贫困县家庭自我发展能力指数 (HCI)

Tab.4-7 HCI of National poverty-stricken county in Xinjiang

年份 县市	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
乌什县	0.96	0.95	0.94	0.93	0.94	0.93	0.93	0.95	0.94
柯坪县	1.00	0.99	0.98	0.97	0.98	0.97	0.97	0.99	0.98
阿图什市	1.06	1.05	1.04	1.03	1.04	1.03	1.03	1.05	1.04
阿克陶县	0.96	0.96	0.94	0.94	0.95	0.94	0.94	0.95	0.95
阿合奇县	1.02	1.01	1.00	0.99	1.00	0.99	0.99	1.01	1.00
乌恰县	1.02	1.02	1.00	1.00	1.01	1.00	1.00	1.01	1.01
喀什市	1.07	1.06	1.05	1.04	1.05	1.04	1.04	1.06	1.05
疏附县	0.93	0.93	0.91	0.91	0.92	0.91	0.91	0.92	0.92
疏勒县	0.96	0.95	0.94	0.93	0.94	0.93	0.93	0.95	0.94
英吉沙县	0.90	0.90	0.89	0.88	0.89	0.88	0.88	0.89	0.89
泽普县	0.98	0.98	0.96	0.96	0.97	0.96	0.96	0.97	0.97
莎车县	0.93	0.93	0.92	0.91	0.92	0.91	0.91	0.92	0.92
叶城县	0.95	0.95	0.94	0.93	0.94	0.93	0.93	0.94	0.94
麦盖提县	0.97	0.96	0.95	0.94	0.95	0.94	0.94	0.96	0.95
岳普湖县	0.95	0.95	0.94	0.93	0.94	0.93	0.93	0.94	0.94
伽师县	0.88	0.88	0.87	0.86	0.87	0.86	0.86	0.88	0.87
巴楚县	0.92	0.92	0.91	0.90	0.91	0.90	0.90	0.91	0.91
塔什库尔干县	0.99	0.98	0.97	0.96	0.97	0.96	0.96	0.98	0.97

和田市	1.04	1.03	1.02	1.01	1.02	1.01	1.01	1.03	1.02
和田县	0.90	0.89	0.88	0.87	0.88	0.87	0.87	0.89	0.88
墨玉县	0.91	0.91	0.90	0.89	0.90	0.89	0.89	0.91	0.90
皮山县	0.94	0.94	0.93	0.92	0.93	0.92	0.92	0.93	0.93
洛浦县	0.92	0.92	0.91	0.90	0.91	0.90	0.90	0.92	0.91
策勒县	0.93	0.92	0.91	0.90	0.91	0.90	0.90	0.92	0.91
于田县	0.90	0.90	0.89	0.88	0.89	0.88	0.88	0.89	0.89
民丰县	0.99	0.99	0.98	0.97	0.98	0.97	0.97	0.98	0.98

②HCI 聚类分析

根据动态聚类法对贫困县家庭自我发展能力指数进行聚类，结果见表 4-8 所示。

表 4-8 贫困县家庭发展能力动态聚类结果

Tab.5-8 Dynamic clustering results of HCI of National poverty-stricken county in Xinjiang

类别	贫困县市
1 (较差)	疏附县 0.0940 英吉沙县 0.0320 莎车县 0.1040 伽师县 0.2400 巴楚县 0.0250 和田县 0.0960 墨玉县 0.0010 洛浦县 0.0310 策勒县 0.0380 于田县 0.0320
2 (中等)	乌什县 0.0430 柯坪县 0.2130 阿克陶县 0.0110 疏勒县 0.0430 泽普县 0.0600 叶城县 0.0580 麦盖提县 0.0030 岳普湖县 0.0580 塔什库尔干县 0.0880 皮山县 0.1650 民丰县 0.1810
3 (较好)	阿图什市 0.0760 阿合奇县 0.1500 乌恰县 0.0800 喀什市 0.1950 和田市 0.0030

(注：表中县市后标注为距凝聚点距离)

(4) 贫困县自我发展能力指数

根据上述 DCI、ECI、HCI 结果，计算得到地区自我发展能力指数 DCI，详见表 5-9。

表 4-9 贫困县自我发展能力指数 (DCI)

Tab.4-9 DCI of National poverty-stricken county in Xinjiang

年份 县市	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
乌什县	2.62	2.96	3.10	3.00	2.70	2.62	2.57	2.41	2.51
柯坪县	2.01	2.82	2.53	2.56	2.49	2.65	2.33	2.89	2.61
阿图什市	3.25	3.42	3.50	3.81	3.99	3.59	3.30	3.47	3.22
阿克陶县	2.89	3.26	3.32	3.35	3.30	2.98	3.01	3.17	2.80
阿合奇县	3.28	3.23	3.06	3.12	3.13	3.05	2.98	2.90	2.73
乌恰县	1.84	1.04	4.21	4.29	4.24	3.79	4.01	3.92	4.04
喀什市	4.62	4.81	5.24	5.62	5.30	5.53	5.20	4.72	4.16
疏附县	2.68	3.29	3.40	3.79	4.12	4.03	3.59	3.06	2.90
疏勒县	3.56	4.21	4.34	4.44	4.21	3.99	3.34	3.00	2.74
英吉沙县	2.86	3.13	3.06	3.11	3.10	3.04	2.99	2.81	2.52
泽普县	4.26	3.91	3.89	3.93	3.92	4.02	3.50	3.24	3.16
莎车县	3.05	2.84	2.88	3.04	3.06	3.07	2.94	2.90	2.62
叶城县	3.14	3.39	3.40	3.52	3.54	3.64	3.44	3.00	2.89
麦盖提县	3.40	3.48	3.46	3.57	3.45	3.33	2.79	2.52	2.48
岳普湖县	2.66	3.21	3.41	3.67	3.32	3.31	3.15	2.71	2.65
伽师县	3.15	3.42	3.57	3.59	3.68	3.66	3.40	2.60	2.72

巴楚县	3.46	3.43	3.42	3.45	3.57	3.43	3.14	2.70	2.63
塔什库尔干县	3.22	3.50	3.50	3.55	3.72	3.59	3.43	2.56	2.80
和田市	4.35	4.23	4.36	4.52	4.75	4.27	3.61	3.89	3.60
和田县	2.55	2.91	2.89	2.71	2.84	2.87	2.82	2.65	2.79
墨玉县	2.41	2.62	2.29	2.42	2.40	2.37	2.46	2.64	2.52
皮山县	2.93	2.83	2.97	3.01	2.90	2.49	2.59	2.86	2.70
洛浦县	2.50	2.56	2.61	2.57	2.81	2.87	3.02	2.68	2.68
于田县	2.42	2.54	2.74	2.82	2.86	3.01	2.85	2.75	2.54

(注：由于统计数据缺失，剔除策勒县和民丰县)

表 4-10 贫困县自我发展能力动态聚类结果

Tab.4-10 Dynamic clustering results of DCI of National poverty-stricken county in Xinjiang

类别	贫困县市
1 (较差 10 个)	乌什县 (0.0520) 柯坪县 (0.1130) 阿合奇县 (0.1070) 英吉沙县 (0.0520) 莎车县 (0.0460) 和田县 (0.0160) 墨玉县 (0.1160) 皮山县 (0.0340) 洛浦县 (0.0300) 于田县 (0.0310)
2 (中等 12 个)	阿图什市 (0.2460) 阿克陶县 (0.1220) 乌恰县 (1.3320) 疏附县 (0.0730) 疏勒县 (0.2400) 泽普县 (0.2590) 叶城县 (0.0180) 麦盖提县 (0.1850) 岳普湖县 (0.1110) 伽师县 (0.0490) 巴楚县 (0.0870) 塔什库尔干县 (0.0510)
3 (较好 2 个)	喀什市 (0.2460) 和田市 (0.2460)

(注：表中县市后标注为距凝聚点距离)

4.2.4.2 新疆自我发展能力指数

根据 DCI 指标体系，分别计算新疆 2000 年至 2018 年 GCI、ECI、HCI 及 DCI，数据来源于 2000 年至 2019 年《新疆统计年鉴》及《2010 年全国人口普查资料》、《2000 年全国人口普查资料》，经计算，得到新疆自我发展能力指数如表 4-11 所示，测算期指数变化情况如图 5-1 所示。从表 4-11 及可以看出，新疆政府自我发展、企业自我发展能力及家庭个人自我发展能力指数基本稳定，ECI、HCI 比 GCI 水平稍高，说明地方政府自我发展能力较弱，亟需改善提高；而 HCI 水平相对较高，说明在精准扶贫政策下，人均预期寿命和平均受教育年限得到改善，贫困人口脱贫致富能力得到增强。从图 4-1 可以看出，新疆自我发展能力并未显著提升，GCI、ECI、HCI 变动基本稳定，而 DCI 呈现小幅波动向下趋势，需引起高度重视。

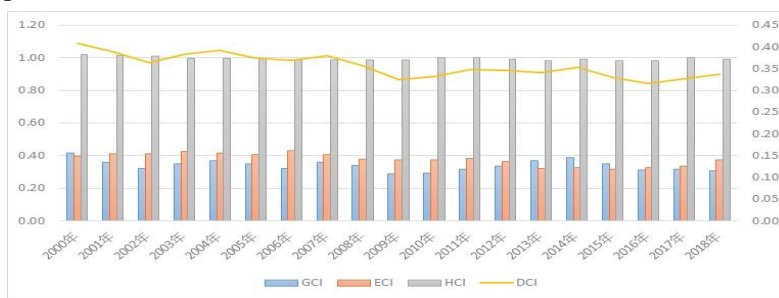


图 4-1 新疆区域自我发展能力指数变化情况

Fig4-1 DCI of Xinjiang

表 4-11 新疆区域自我发展能力指数 (DCI)

Tab.4-11 DCI of Xinjiang

	GCI	ECI	HCI	DCI
2010 年	0.29	0.37	1.00	0.33
2011 年	0.32	0.38	1.00	0.35
2012 年	0.33	0.36	0.99	0.35
2013 年	0.37	0.32	0.98	0.34
2014 年	0.39	0.32	0.99	0.35
2015 年	0.35	0.32	0.98	0.33
2016 年	0.31	0.32	0.98	0.32
2017 年	0.32	0.34	1.00	0.33
2018 年	0.31	0.38	0.99	0.34

4.2.5 结论

(1) 政府自我发展能力指数测算结果显示, 2010 年至 2018 年, 新疆政府发展能力指数由 0.29 上升至 0.31; 2014 年达到最高值 0.39。从贫困县计算结果分析, 2010 年至 2018 年, 喀什市和和田市政府自我发展能力平均指数最高, 分别为 0.29、0.20, 指数较低的贫困县包括策勒县(0.0444)、柯坪县(0.0483)、乌什县(0.0546)、皮山县(0.0550)、于田县(0.0565)、墨玉县(0.0565), 地方政府能力整体较弱, 且增长缓慢。贫困县 GCI 指数聚类分析结果显示, 26 个贫困县分为 3 类, 其中喀什县、和田市的政府自我发展能力相对较强, 而柯坪县、墨玉县等 14 个贫困县政府自我发展能力较差, 南疆四地州贫困县政府自我发展水平整体均较低, 如何提升政府自我发展能力, 仍是南疆四地州贫困县发展的重点之一。

(2) 企业自我发展能力指数测试结果显示, 2010 年至 2018 年, 新疆企业发展能力指数由 0.37 上升至 0.38, 2011 年和 2018 年达到最大值 0.38。从贫困县计算结果分析, 2010 年至 2018 年疏附县企业发展能力相对较强, 平均 ECI 达到 2.67, 分析其原因在于近年来疏附县依托该县广州工业城园区大力承接产业转移, 通过资金和技术援助, 增强造血机制, 带动了疏附县工业快速发展。而其他贫困县企业自我发展能力整体较差, 能力提升不明显。2010 年至 2018 年, 墨玉县和柯坪县平均 ECI 指数最低, 分别为 0.20、0.40, 说明两县工业发展较为落后, 原因主要是工业基础薄弱, 资源匮乏、优势主导产业竞争力还未形成, 企业支持带动地方经济发展能力不足。动态聚类结果如表 4-5 所示, 24 个贫困县分为 3 类, 疏附县企业自我发展能力较强, 而柯坪县、墨玉县等 9 个县市企业自我发展能力最差, 其他 15 个县市企业自我发展水平也整体较低, 如何做大做强企业是南疆四地州发展的重中之重。

(3) 家庭自我发展能力指数测试结果显示, 2010 年至 2018 年, 新疆家庭自我发展能

力指数保持稳定，基本在 1.00 值上下小幅度波动。从贫困县计算结果分析，2000 年至 2018 年，民族地区家庭自我发展能力整体平稳，其中 2010 年至 2018 年，喀什市、阿图什市、乌恰县、和田市均高于全国平均水平，柯坪县、阿合奇县、泽普县、麦盖提县、民丰县基本达到国家平均水平，而英吉沙县、伽师县、和田县、于田县差距较大，说明南疆四地州贫困县家庭自我发展能力呈现差距，地州县级市整体较好，而自然资源条件恶劣、地理位置偏远、经济整体实力较弱的贫困县教育、卫生医疗状况还需要进一步提高，才能实现家庭自我发展能力的实质提升。根据动态聚类法对贫困县家庭自我发展能力指数进行聚类，如表 4-7 所示，26 个贫困县分为 3 类，阿图什市、阿合奇县、乌恰县、喀什市、和田市家庭自我发展能力较强，均高于全国平均水平，而疏附县、和田县等家庭自我发展能力较差，是将来进一步发展的重点环节。

(4) 区域自我发展能力指数测试结果显示，2010 年至 2018 年，新疆区域自我发展能力指数小幅增加，由 0.33 提升至 0.34，其中 2011 年、2012 年和 2014 年达到最大值 0.35。贫困县自我发展能力指数结果表明，2010 年至 2018 年乌恰县增长最快，由 1.84 提升至 4.04，发展能力提升明显；而阿合奇县由 3.28 降至 2.73，泽普县由 4.26 降至 3.16，麦盖提县由 3.40 降至 2.48，反映了部分贫困县自我发展能力并没有得到有效提升，发展仍然靠外部输血，自我造血机制尚未形成；而喀什市和和田市 DCI 平均指数较高，说明两个地区中心城市发展状况良好，自我发展能力水平较高。

(5) 人口平均预期寿命测算结果显示，2010 年新疆人口平均预期寿命为 72.35 岁，比全国（74.83 岁）少 2.62 岁，整体水平较低。各贫困县平均预期寿命相对较短，人口健康状况较差。2010 年 26 个南疆四地州贫困县有 13 个贫困县预期寿命低于新疆平均水平，分别是柯坪县（71.49 岁）、疏附县（72.06 岁）英吉沙县（66.42 岁）、泽普县（71.83 岁）、莎车县（70.74 岁）、伽师县（68.97 岁）、巴楚县（71.18 岁）、和田县（71.01 岁）、墨玉县（71.94 岁）、洛浦县（68.72 岁）、策勒县（66.97 岁）、于田县（68.97 岁）、民丰县（68.68 岁），说明南疆四地州贫困县人口平均预期寿命低于全国及新疆平均水平。

(6) 平均受教育年限计算结果显示，2010 年至 2018 年，新疆平均受教育年限稳步提高，平均为 9.20 年，其中除喀什市（9.56 年）阿图什市（9.33 年）民丰县（9.42 年）较全国平均（9.05 年）和新疆平均（9.20 年）稍高外，其他 23 个贫困县均低于全国和全疆平均受教育年限，最低的和田县、伽师县仅为 7.43 年，低于平均 9 年义务教育年限的贫困县有 23 个贫困县：乌什县（8.14 年）、阿克陶县（8.01 年）、疏附县（7.89 年）、疏勒县（8.22 年）、英吉沙县（8.05 年）、泽普县（8.81 年）、莎车县（8.06 年）、叶城县（8.15 年）麦盖提县（8.07

年)、岳普湖县 (8.11 年) 伽师县 (7.43 年)、巴楚县 (7.84 年)、塔什库尔干塔吉克自治县 (8.58 年) 和田市 (8.88 年)、和田县 (7.43 年)、墨玉县 (7.61 年)、皮山县 (8.00 年)、洛浦县 (8.14 年)、策勒县 (8.42 年)、于田县 (7.75 年), 2010 年至 2018 年各县平均受教育年限均逐步提高, 但还需进一步巩固义务教育阶段入学率, 提高义务教育质量和区域教育发展水平。

4.3 民族贫困地区自我发展存在的不足

根据新疆及其贫困县自我发展能力测算结果, 结合新疆及贫困县国民经济社会发展现状²⁶, 分析自我发展能力面临的主要困难, 为探索提升民族贫困地区自我发展能力提供依据。

4.3.1 政府自我发展存在不足

4.3.1.1 地方财政较大依赖中央转移支付, 发展主要依靠外部输血

民族贫困地区地方财政支出仍然依赖中央转移支付, 根据上述 4.2.3.1 部分及表 4-2 可知, 2018 年, 新疆贫困县财政自给率平均仅为 7.03%, 策勒县最低为 3.42%, 喀什市也仅为 19.51%, 贫困县地方财政收支严重失衡, 主要依靠中央及自治区转移补助。根据新疆政府自我发展能力指数测算结果, 从 5.2.3.2、表 5-11 及图 5-2 可知, 2018 年, 新疆地方一般公共预算财政收入 1531.42 亿元、一般公共预算财政支出 5012.45 亿元, 收支差达到 (-) 3481.03 亿元, 而当年中央财政对新疆转移支付为 3022 亿元, 2000 年至 2018 年, 财政收支差逐年扩大, 2000 至 2011 年财政收入持续增长, 然而 2012 年至 2018 年财政收入波动下降, 2011 年地方财政支出大幅下降, 说明地方自给严重不足, 地方经济依赖中央支持程度较高, 地方财税来源匮乏。

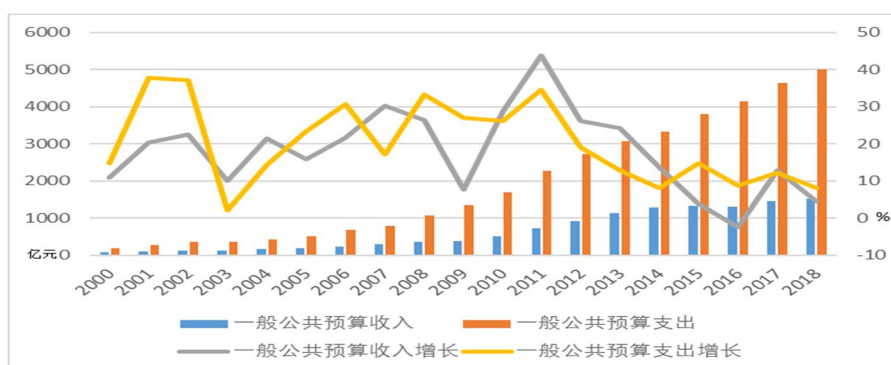


图.4-2 新疆财政收支状况 (2000-2018 年)

Fig.4-2 Xinjiang Fiscal Revenue and Expenditure Status (2000-2018)

²⁶ 本部分数据主要来源于前文作者测算数据、《中国统计年鉴》、《中国农村扶贫监测报告》、《新疆统计年鉴》(2001-2019 年)、国家民委网站数据、国务院扶贫办、新疆政府网站数据, 其中由于《新疆统计年鉴 (2020 年)》尚未出版发行, 故本研究主要数据年限截止为 2018 年。

另外，本研究又考察了其他民族集中连片特困地区财政收支状况，2018年11个民族集中连片特困地区公共财政收入2018年3225亿元，占全国公共财政收入的1.9%；公共财政支出18381亿元，占全国公共财政支出的9.1%，财政自给率仅17.5%；2017年，民族自治地方财政收入合计7262.1亿元，占全国7.9个百分点，财政自给率仅为2.83%，其中边境县地方财政收入7262.1亿元，占全国比重为0.7%，财政自给率为19.8%，青海等藏区地方财政收入仅241.1亿元，占全国比重为0.3%，财政自给率为15.3%，说明地方经济实力较弱，地方财源不足，自我造血能力不足。

4.3.1.2 地方政府管理缺乏统筹，宏观规划能力不足

课题组在贫困县调研发现，民族贫困地区发展规划缺乏更高层次的顶层设计和总体规划，在发展阶段、发展条件等因素影响下，各地政府在出台相关发展规划时，大部分地区发展理念依然是依靠大规模投资拉动经济增长，利用优惠的土地、财税等政策，招商引资，助推了重复建设，或者降低准入门槛，致使产能过剩、竞争加剧，经济增长仍以粗放式发展实践为主。

民族贫困地区区域规划方面缺少统筹协调，各区域内部由于资源禀赋、地理区位、经济发展程度、劳动力素质等具有较高相似性，其内部产业结构呈现同方向发展倾向，如南疆四地州的阿克苏、喀什、克州和田地区，农副产品加工、纺织服装等劳动密集型企业在地州形成相似产业布局和重点，四地都将自己定位为区域交通枢纽和物流中心，都强调着力发展林果业、现代服务业，势必造成资源浪费、规模不经济，产能过剩，产品积压，重复建设等阻碍产业健康发展。

4.3.1.3 区域发展条件匮乏，政府能力受限

自然资源条件恶劣，生态环境约束趋紧制约民族贫困地区发展。我国民族贫困地区多分布在边境地区、高寒山区、石漠地区、沙漠边缘等区域，自然环境恶劣、自然灾害频发，生态系统脆弱、环境承载能力趋近上限；产业发展条件欠缺，人均耕地少，国家对环境生态保护治理要求提高，资源优势难以转化为经济优势，生态保护修复与经济开发存在矛盾。

例如南疆四地州面积58.63万平方公里，大部分地区是沙漠、戈壁和山地，戈壁、沙漠占区域面积的90%以上，平原区绿洲面积仅为9.2%，森林覆盖率3.5%以下，天然草场多为荒漠草场，土壤盐碱化、沙化、荒漠化日趋严重，是新疆乃至全国生态环境最为脆弱的区域之一。南疆四地州人均耕地面积不足2亩，大量为中低产田，工程性缺水、资源性缺水、结构性缺水突出，人地水等矛盾突出，资源开发与环境保护、工业发展与节能减排的矛盾依然突出。

4.3.1.4 宏观调控能力不足，难以应对严峻经济形势

随着国际经济形势波动、国内经济下行压力持续加大，民族贫困地区宏观调控力度不足，较难应对严峻形势，2018年，全国生产总值、固定资产投资、社会消费品零售总额、工业增加值、财政收入增长分别比2017年下降0.8个、1.2个、1.2个、0.2个、1.2个百分点，均呈回落态势；且投资对经济增长贡献率下降1.4个百分点，投资拉动率下降0.1个百分点，民族贫困地区发展面临更加困难的经济下行压力挑战。根据国家民委数据，2017年，民族区域自治地方生产总值合计72046.0亿元，仅占全国GDP的8.7%，固定资产投资占全国比重11.7%，进出口总额占比2.55%（图4-7），经济发展综合实力较弱。

2019年末，国内突发疫情影响，加剧了国内政治、经济、社会等一系列风险，民族贫困地区面临严峻困难，制造业投资减少、社会消费下降、进出口下滑，企业运营困难，政府驾驭“三驾马车”的思路和手段需思变求新。根据新疆统计局数据，在突发疫情冲击下，2020年一季度经济发生大幅下滑，新疆制造业投资下降27.6%，降幅比同期扩大22.4个百分点，民间投资下降1.0%，商品房销售面积下降16.7%，降幅比同期扩大7.7个百分点；社会消费品零售总额518.69亿元，同比下降37.0%，其中农村消费品零售额同比下降35.4%；中小微企业经营困难，中型企业利润比上年同期下降23.1%；小微企业营业收入下降8.2%，利润下降4.7%，就业机会减少、进出口受限等较多不利因素增多，对贫困地区经济增长带来较大压力。

表 4-12 我国民族地区主要经济指标情况（2017 年）（单位： %）

Tab.4-12 The main economic indicators of ethnic minority areas in China (2017)

指标	全国总计	民族自治地方		牧区半牧区县		陆地边境县		青海等省藏区	
		绝对数	占全国比重	绝对数	占全国比重	绝对数	占全国比重	绝对数	占全国比重
地区生产总值（亿元）	827121.7	72046.0	8.7	19199.5	2.3	9138.3	1.1	2039.8	0.2
第一产业	65467.6	10736.6	16.4	3681.9	5.6	1926.8	2.9	296.8	0.5
第二产业	334622.6	28152.5	8.4	8151.1	2.4	3417.8	1.0	866.6	0.3
第三产业	427031.5	33157.0	7.8	7366.5	1.7	3811.7	0.9	876.4	0.2
人均 GDP（元）	59660.0	39621.9		41538.3		38514.1		31101.1	
固定资产投资（亿元）									
全社会固定资产投资额	641238	75305.8	11.7	16794.7	2.6	8959.3	1.4	2693.8	0.4
财政（亿元）									
地方一般公共预算收入	91469	7262.1	7.9	1127	1.2	597.5	0.7	241.1	0.3
地方一般公共预算支出	173228	25654.7	14.8	5458.8	3.2	3021.6	1.7	1576.3	0.9

（数据来源：国家民族事务委员会 <http://www.seac.gov.cn/>）

4.3.2 企业自我发展能力存在不足

4.3.2.1 企业规模较小，实力薄弱

从上述贫困县企业发展能力指数测算结果显示，贫困县企业竞争力相对较弱，存在产业单一规模小、层次低、龙头企业少、带动能力弱，自我造血能力不足。例如南疆四地州长期以来以农业中的传统种植业、养殖业为主，工业以资源开采业、初级加工业、重化工业等为主，大多处于产业链上游，产业链条短且不完整，产品附加价值较低，各产业配套能力弱，加之地理区位因素，综合交通体系建设滞后，地区间物流成本偏高，抑制了工业化进程和产业体系完善。2018年，阿克苏地区、克州、喀什地区和和田地区工业总产值分别为524.9、49.4、138.1、41.4亿元。克州和和田地区工业总产值在全疆排位倒数第一、第二，喀什地区排位倒数第四，大中型企业较少，2018年，规模以上工业企业524家，仅占新疆全区的17.7%，产值753.8亿元，仅为全区规模以上工业企业产值的7.6%，非公有制经济发展缓慢，工业企业发展严重落后。

4.3.2.2 企业经营管理水平欠佳，盈利能力差

受经济下行压力和新冠疫情影响，民族贫困地区企业发展面临较大困难，2020年一季度，新疆3192家规模以上工业企业实现营业收入及利润比上年同期双下降，分别为-9.7%和-26.7%，54.2%家企业亏损，亏损额增长18.7%。经营困难增加，资金使用率下降，负债率提高，总资产周转天数比上年同期增加143天。说明工业企业生产经营差，盈利状况不佳，发展能力不足。

4.3.2.3 产业结构不合理，转型升级困难

新疆贫困县大多以传统农业为主导产业，农业产业化程度低，优质、高效、生态、绿色农产品比重小，粮食增收潜力不大，产业相对脆弱。2018年，新疆三次产业增加值占比分别为13.9%、40.3%、45.8%，第二、三产业相比全国其他地区比重较小，实力弱，产业升级缓慢。另外据国家民委统计，2017年全国集中连片特困地区生产总值49431元其中，第一产业增加值10331亿元，第二产业增加值18804亿元，第三产业增加值20295亿元，产业结构比例为20.9:38.0:41.1；同期民族区域自治地方产业结构比例为14.:39.1:46.0，而全国产业结构为7.5:39.9:52.7，东部地区产业结构比例为4.7:41.6:53.7，民族贫困地区产业结构与全国平均水平、东部地区产业结构比较，第一产业大而不强，第二产业发展阶段层次偏低，工业化程度整体不高，第三次产业发展不足，也不利于促进就业、个人收入增加及居民生活水平的提高。

4.3.2.4 企业科技研发实力弱，创新能力不足

民族贫困地区企业整体科技实力和自主创新水平仍然较低，创新投入少，创新平台建设滞后，现代文化创新相对落后，竞争意识较弱，创新型企业 and 创新型人才不足；两化融合程度低，信息技术对传统产业转型升级的推动作用不明显，自动化、智能化装备水平较低，自主创新能力不足致使工业增长的内生驱动乏力。例如新疆四地州农产品加工企业装备水平落后于全国平均水平 10-20 年以上，且涉农企业基本上都处于微利或亏损状态，无力进行装备改造与升级，从而导致产品技术水平不高、产品品质不佳、科技含量低。

科技、管理等高层次人才缺乏。地方虽有创新强烈意愿，但由于地处偏远、交通不便、收入水平较低，地方引进人才需要支付更多的资金，大多数地方财力无力负担，吸引人才困难，同时也难以培育壮大地方自主研发团队。

4.3.3 家庭自我发展能力存在不足

4.3.3.1 贫困家庭生活刚性支出大，返贫风险较高

本研究对新疆贫困家庭研究可知，2018 年，新疆贫困县农村居民家庭人均用于食品消费、医疗支出占生活消费比重分别为 31.5%和 9.9%，家庭刚性生活支出较大；并且民族贫困地区经济发展缓慢，社会救助、公共服务等保障水平较低，养老医疗保险水平相对较低，对于年老多病、没有子女或者子女不在身边孤寡老人生活较为困难，对因病、因残、缺乏劳动力、家庭变故等致贫风险防控还需加强。由于长期社会文化等影响，部分贫困人口形成了自我满足、安于现状的思想观念，满足于当前吃饱穿暖，没有更高的生活质量要求和发展需要，缺乏竞争观念和追求富裕的自我追求愿望。

4.3.3.2 人口劳动力素质不高，就业技能不足

民族贫困地区农村劳动力素质偏低，对新知识、新技术掌握能力不高，劳动力专业化、技能化水平低，转移就业和增收渠道窄。2018 年，新疆贫困县劳动力平均受教育年限越为 7.6 年，初中及以下文化程度的劳动力占比为 83.6%，高中及以上文化程度的劳动力占比仅为 16.4%，受教育程度和就业技能不高成为影响脱贫致富的重要原因。

企业招工难，成本高。受地域差异、文化层次、技能水平、语言障碍、传统习惯、就业观念、社会心理和宗教信仰等各种因素的影响，企业招聘产业工人以农民剩余劳动力为主，但培训接受能力不高、稳定性差，维护工人稳定性的所承受的工资上涨压力大，企业用工成本高。人社部门开展的相关公益性培训无法满足企业实际生产的需求。企业用工高峰期招不上工人，用工成本高。

教育医疗事业落后。民族贫困地区教学实施条件较差、教师队伍薄弱，高等学校在校学生师生比逐年上升，普通小学师生比自 2016 年呈现增长势头（图 4-3），说明民族地区教师人才匮乏，不能满足学生人数增长的需要。医疗服务设施和卫生专业人才不足，医疗机构和床位虽有较快增加（图 4-4），但规模小、设备简陋、药品种类少，医生专业水平不高，难以满足农村居民就医需要。

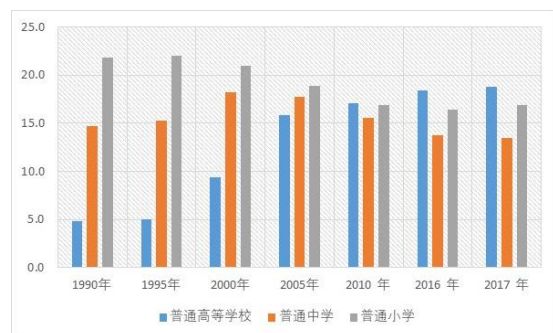


图 4-3 民族贫困地区学校在校学生师生比 (%)



图 4-4 民族贫困地区卫生条件情况

Fig4-3 The ratio of teachers to students in ethnic autonomous areas

Fig4-4 Health conditions in ethnic autonomous areas

4.3.3.3 收入差距依然较大，农民增收不稳定

农村居民收入水平相对较低。2018 年，新疆农村居民人均可支配收入 11975 元，是全国农村居民人均可支配收入的 81.9%，是全国居民人均可支配收入 28228 元的 42.4%；11 个集中连片特困民族地区农村居民人均可支配收入 10260 元，占全国农村居民人均可支配收入的 70.2%，是全国居民人均可支配收入 28228 元的 36.3%，收入差距依然较大。

贫困地区农民收入结构比较单一，主要依赖农业或牧业为主，由于农业生产资料价格高、创收周期长、增收空间小、受市场影响大，贫困农牧民增收步伐缓慢。加之受市场价格波动、气候变化、自然灾害等影响较大，对稳定增收不利。

收入结构不合理。2018 年，新疆农牧民人均可支配收入中，转移性收入 21700 元占可支配收入 18.1%；集中连片特困地区农牧民人均可支配收入中，人均转移性收入为 2666 元，占可支配收入的 26.0%，占比超过三成。转移性收入占比高，容易造成“等靠要”的思想，自主脱贫积极性不高，而靠政府救济，一旦政策扶持力度减弱，极易返贫，一些贫困地区物质贫困与精神贫困并存，缺乏自力更生、勤劳致富的内在动力，成为脱贫攻坚的重要阻力。部分贫困户缺乏穷则思变的内生动力和人穷志不穷的奋斗精神，扶志任务艰巨。

4.3.3.4 扶贫帮扶存在均衡矛盾，边缘户贫困风险较高

在脱贫攻坚背景下，贫困县、贫困村和贫困户获得更多资金、物资向倾斜，对于非贫困村、非贫困户和非贫困村的贫困户的政策支持较少，贫困村与非贫困村发展出现不均衡现象，而且由于建档立卡批准，边缘贫困户距离贫困线差距较小，也存在较多困难，但不享受扶贫政策，致使矛盾现象。故此，贫困边缘户因病、因学或变故等极易陷入贫困境地。

第5章 差别化政策支持民族贫困地区发展的成效评价

5.1 国家差别化政策制定依据及基本内容

5.1.1 国家差别化政策的理论依据

新中国成立以来,在经济转型发展过程中,中国出现了诸如城乡差距拉大、东西部区域发展不平衡等问题,如何协调区域发展,促进社会和谐与公平,成为国家迫切需要解决的问题之一。国家针对相对落后地区制定差别化政策的理论依据主要包括:

一是中国特色社会主义的根本要求,即实现社会共同发展、共同富裕。习近平总书记明确指出:“全面建成小康社会,一个也不能少;共同富裕路上,一个也不能掉队”²⁷。共同实现小康社会目标,必须实现区域协调发展,这不仅包括区域之间经济社会等协调发展;也包括区域内城乡之间、经济与社会之间、人口资源与环境之间的和谐发展。国家对贫困地区等问题区域采取差别化政策,通过加大投资、财税优惠等支持政策,吸引资本、技术、人才向问题区域集聚,引导区域之间、区域内部的资源定向配置,帮扶问题区域提升能力,从而实现全社会的全面协调发展。

二是实现社会公平是国家制定各项宏观政策的基本目标。社会主义基本经济制度就是充分发挥市场和政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合。²⁸由于贫困地区市场经济尚不完善,市场机制尚不能充分有效发挥作用,对于在区域发展中难以靠自身解决的问题,需要国家给予帮扶,发挥好“有为政府”作用,缩小发展差距、弥补短板,促进均衡发展,实现社会公平和人民发展权利,这是中国特色社会主义制度的共同理想的具体要求。

三是解决市场失灵问题是国家制定宏观经济政策的根本原因。在完全竞争市场条件下,市场机制在解决外在性、公共物品、不完全信息等问题时存在无效率或低效率、不公平等市场失灵问题。面对地区发展差距、收入分配不公等现象,仅仅依靠“看不见的手”是无法解决的,需要国家制定宏观政策进行干预调节,以弥补市场机制内在不足,这是国家制定差别化政策的根本理论依据。

5.1.2 国家差别化政策的基本思路

在“十三五”时期,国家制定差别化政策,主要是针对民族贫困地区、重大灾区等关键问题区域实施各项差别化的帮扶援助政策,缩小区域差距,提高区域自我发展能力和可持续

²⁷ 2017年10月25日习近平总书记在十九届中共中央政治局常委同中外记者见面时的讲话

²⁸ 2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报

发展能力，实行到 2020 年同步实现小康社会目标。

进入“十四五”时期，根据《国家十四五规划纲要》要求，可知新时期国家差别化政策制定的基本思路将会转变为：以科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想等重大理论为指导，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，推动重点生态功能区、农产品主产区、边境地区等重点区域的高质量发展，增强区域自我发展能力，强化人口和经济支撑，促进民族团结和社会稳定。²⁹

5.1.3 国家差别化政策内容框架

5.1.3.1 扶持区域

当前国家差别化政策扶持区域划分主要按照问题性质及程度划分为大致有 8 类地区，包括经济发展落后的贫困地区和革命老区、少数民族聚集区域、经济衰退的老工业基地等。除此之外，还可以按照不同标准划分自然灾害突发区、高寒山区等区域。

表 5-1 国家差别化政策扶持区域划分

Tab. 5-1 Regional Division of National Differentiated Policy

贫困地区	包括“三州三区”国家深度贫困地区、14 个国家集中连片特困地区、635 个国家级贫困县
民族地区	主要指国家 5 个民族自治区、30 个民族自治州、117 个民族自治县
老工业基地	包括东北老工业基地、山西老工业基地等 120 个全国老工业基地 ³⁰
革命老区	赣南等原中央苏区和陕甘宁、左右江、大别山、川陕等革命老区
重点生态功能区	指 676 个国家重点生态功能区县市区 ³¹
农产品主产区	一般指“七区二十三带”，包括东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南和甘肃新疆等农产品主产区
沿边地区	包括重点开发开放试验区、沿边国家级口岸、边境城市、边境经济合作区和跨境经济合作区等沿边重点地区边境地区 ³²
资源枯竭型城市	包括大兴安岭等 69 个资源枯竭型城市（县、区）
自然灾害突发区	如汶川大地震灾区

5.1.3.2 政策目标与政策工具

根据差别化政策帮扶区域类型，政策目标可划分为脱贫摘帽、可持续发展、农产品增收、

²⁹ 《中华人民共和国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》

³⁰ 《全国老工业基地调整改造规划（2013-2022 年）》

³¹ 《全国主体功能区规划》

³² 《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》国发〔2015〕72 号

减灾抗灾及灾后恢复、减缓经济衰退、实现经济增长、产业转型升级等。针对不同政策目标可选用扩大投资、易地搬迁、财税优惠、转移就业、社会保障等不同工具，见表 5-2。

表 5-2 国家差异化政策目标及政策工具

Tab. 5-2 National Differentiated Policy Objectives and Policy Tools

区域	政策目标	政策工具
贫困地区	脱贫摘帽、提升自我发展能力等	对口支援、财政投资、基础设施建设、易地搬迁、社会保障等 ³³
民族地区	增强自我发展能力、社会稳定、各民族平等团结、共同繁荣等	对口支援、基础设施建设、加强少数民族科教文卫事业建设、人才队伍建设等
老工业基地	减缓衰退、经济增长、扩大就业等	税收减免、财政投资、产业项目、社会保障、技能培训等
革命老区	巩固拓展脱贫攻坚成果，激发内生动力，振兴发展等	易地搬迁、以工代赈、社会保障、基础设施建设等 ³⁴
重点生态功能区	保护区域重要生态功能、防灾减灾、生态安全等	财政转移、科技项目、易地搬迁等 ³⁵
农产品主产区	粮食增收、农民增收、提高公共服务能力	财政投资、减免税收、基础设施建设、农业产业项目
沿边地区	增强自我发展能力、和谐稳定、富裕繁荣	财政投资、基础设施建设、兴边富民项目
资源枯竭型城市	产业转型升级、提升可持续发展能力	财政投资、社会保障
自然灾害突发区	抗灾、减灾、灾后恢复重建	财政投资、基础设施、产业项目、易地搬迁等

5.1.3.3 十八大以来国家扶持民族贫困地区主要差异化政策梳理

新中国成立以来，为实现民族贫困地区经济社会快速增长赶超、缩小与东部沿海等发达地区的发展差距，党中央作出一系列差异化决策部署，推动区域经济协调健康发展。针对少数民族地区国家相关部门制定了各专项制度和民族优惠政策，促进各少数民族和地区在经济、社会、文化等各个领域的全面发展，实现了平等、团结、互助、和谐的社会良好局面。党的十八大召开以来，随着我国打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会进入决胜阶段，国家对

³³ 《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》

³⁴ 《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》国发〔2021〕3号

³⁵ 《国家重点生态功能保护区规划纲要》

民族地区全方位扶持力度不断加大，差别化政策不断出台，政策红利不断显现，民族贫困地区自我发展能力不断提高，为实现小康社会目标奠定了坚实基础。

由于中央在制定民族贫困地区差别化支持政策时，采取因地制宜、精准施策原则，故针对不同地区，支持政策的指导思想、发展目标、重点任务、保障措施均差异较大，本研究以新疆为重点区域，对十八大以来，国家支持新疆等民族贫困地区发展而制定的差别化政策进行相关梳理。

表 5-3 十八大以来国家支持民族贫困地区发展的差别化政策概览

Tab.5-3 Differential policies supporting the development of ethnic minority areas since the 18th National Congress of the CPC

分类	差别化政策及主要内容
区域发展	<p>推进新疆跨越式发展和长治久安，不断开创新疆工作新局面。《中共中央国务院关于推进新疆跨越式发展和长治久安的意见》(中发[2010]9号)</p> <p>围绕社会稳定和长治久安这个总目标，坚持依法治疆、团结稳疆、长期建疆，努力建设团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业的社会主义新疆。《关于进一步维护新疆社会稳定和实现长治久安的意见》(中发[2014]5号)</p> <p>进一步加大对新疆等民族贫困地区的政策、资金、技术等倾斜力度。《中共中央 国务院印发〈乡村振兴战略规划(2018-2022年)〉的通知》《国务院关于印发“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划的通知》(国发[2016]79号)《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》(国发[2011]17号)</p>
扶贫特殊支持政策	<p>民族贫困地区在现有基础上不断创新扶贫开发思路和办法，坚决打赢这场攻坚战。《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(中发[2015]34号)</p> <p>加大对新疆等贫困地区的中央财政转移支付力度，特别是将新疆作为边境地区转移支付重点地区。《边境地区转移支付资金管理办法》(财预〔2015〕122号)《关于加快推进贫困村提升工程的指导意见》(国开办发〔2018〕29号)</p> <p>在边民扶持、财政、金融、土地、社会保障、资源开发与生态保护补偿、对口支援等7个方面差别化支持政策。《兴边富民行动“十三五”规划》</p> <p>《新疆维吾尔自治区易地扶贫搬迁建设规划(2016-2018年)》《自治区“十三五”脱贫攻坚规划》《南疆四地州区域发展扶贫攻坚“十三五”实施规划》《南疆四地州深度贫困地区脱贫攻坚实施方案(2018-2020年)》</p>
实施差别化产业政策	<p>对新疆部分地区和行业实行差别化政策支持：放宽产业类别界定。允许新疆适度发展钢铁、水泥、平板玻璃、现代煤化工、多晶硅、风电设备、电解铝等产能过剩产业。把新疆困难地区(贴纸南疆三地州、国家扶贫开发工作重点县和边境县市)作为产业布局和政策支持的重点。《关于促进新疆工业通信业和信息化发展的若干政策意见》(工信部产业[2010]1617号)</p> <p>明确产业扶贫的总体思路、重点任务、政策措施、贫困户受益机制等，成为各地推进产业扶贫工作的指导性文件。《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》(农计发〔2016〕59号)</p> <p>中央财政对符合条件企业按规定免征关税。《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》(国发[2010]28号)</p>

加大财政税收扶持政策	<p>对《西部地区鼓励类产业目录企业减按 15%的税率征收企业所得税《关于深入实施西部大开发战略有关税收政策问题的通知》(财税[2011]58 号)</p> <p>关于运费补贴支持政策。对经兰新铁路进疆建材、出疆纺织品以及经兰新、南疆铁路出疆的特色农产品及其加工品,在疆内主要路段全额免收铁路建设基金,有效降低了物流成本。对在新疆困难地区新办的属于《新疆困难地区重点鼓励发展产业企业所得税优惠目录》实施优惠企业所得税。《关于新疆困难地区新办企业所得税优惠政策的通知》(财税[2011]53 号)</p> <p>对农产品精深加工范围企业、纺织企业给予免征相关税收政策等《关于促进农产品加工业发展有关财税政策的通知》(新政发[2010]105 号)《关于加快自治区纺织业发展有关财税政策的通知》(新政发[2010]99 号)</p> <p>《财政部 国家税务总局关于资源综合利用及其他产品增值税政策的通知》(财税〔2008〕156 号)、《财政部 国家税务总局关于资源综合利用及其他产品增值税政策的补充的通知》(财税〔2009〕163 号)、《财政部 国家税务总局关于调整完善资源综合利用产品及劳务增值税政策的通知》(财税〔2011〕115 号)规定的有关资源综合利用、环境保护等优惠项目。《鼓励和引导民间投资健康发展的税收政策》(国税发[2012]53 号)鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施领域的税收政策</p> <p>加大对资源相关税费的支持力度。《财政部 国家税务总局关于实施煤炭资源税改革的通知》(财税〔2014〕72 号)《关于全面清理涉及煤炭原油天然气收费基金有关问题的通知》财税[2014]74 号《财政部 海关总署 国家税务总局 关于取消加工贸易项下进口钢材保税政策的补充通知》(财关税〔2014〕54 号)</p>
加强金融扶贫力度	<p>《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确提出金融扶贫 20 条举措。2016 年,国务院有关部门印发了《普惠金融发展专项资金管理办法》(财金〔2016〕85 号),明确实行县域金融机构涉农贷款增量奖励政策和农村金融机构定向费用补贴政策,对符合条件的县域金融机构给予一定比例的资金奖励。金融部门要精准对接脱贫攻坚多元化融资需求,重点是精准对接特色产业金融服务需求、精准对接贫困人口就业就学金融服务需求、精准对接易地扶贫搬迁金融服务需求、精准对接重点项目和重点地区等领域金融服务需求《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》(银发[2016]84 号)2016 年,国务院有关部门出台《关于银行业积极投入脱贫攻坚战的指导意见》(银监发〔2016〕9 号,以下简称《意见》,引导银行业金融机构合理确定扶贫项目贷款、扶贫小额信贷的不良贷款容忍度,对扶贫开发贷款作出尽职免责安排,最大限度降低中小企业贷款风险。</p> <p>争取差别化信贷政策,在固定资产贷款和流动资金贷款方面给予新疆纺织服装专门的信贷政策支持。《关于印发〈关于银行业支持新疆纺织服装业发展的意见〉的通知》(新银监发[2013]51 号)</p> <p>在南疆四地州大力发展农业保险、鼓励保险机构延伸服务网络、发展多样化保险产品。《关于金融支持南疆四地州经济发展和稳定的意见》</p>
教育等扶持政策	<p>中央财政支持教育扶贫有关转移支付资金分配到省,包括新疆在内的边境省份可充分发挥省级统筹作用,支持边境地区开展教育扶贫工作。《教育脱贫攻坚“十三五”规划》《国务院印发〈关于加快发展民族教育的决定〉》(国发[2015]46 号)</p> <p>加强职业农民教育培训工作。加大农民接受职业教育培训资助补贴,推进新型职业农民享受农业职业教育的助学和免学费政策。教育部《中等职业学校新型职业农民培养方案(试行)》《农村劳动力转移培训计划》《农民工学历能力素质提升行动计划——“求学圆梦行动”实施方案》</p>
加强生态环境保护政策	<p>引导区域资源的合理利用与开发,充分发挥区域生态环境优势,并将生态优势转化为经济优势,提高生态经济效益,《国家重点生态功能保护区规划纲要》(环发〔2007〕165 号)</p>

(资料来源:笔者根据人民日报、新华网、新疆日报等相关报道整理)

5.2 国家差别化支持民族贫困地区政策分析-以新疆为例

5.2.1 十八大以来国家支持新疆发展的重大政策目标

十八大以来，党中央持续加大对新疆发展的支持力度，多次召开重大会议，对新疆工作进行系统的研究部署，相继出台多个重要政策文件，为新疆快速健康发展提供方针指引。例如第一次中央新疆工作座谈会、第二次中央新疆工作座谈会、西部大开发会议等历史性重大会议，特别是第二次中央新疆工作座谈会，出台了《关于进一步维护新疆社会稳定和实现长治久安的意见》的纲领性文件，进一步明确新时期新疆发展的总体发展战略、指导思想、目标任务等，体现了国家全力支持新疆发展的决心与期望。

表 5-4 十八大以来国家支持新疆发展政策目标比较

Tab. 5-4 Comparison of development strategic objectives in support of Xinjiang since the 18th National Congress of the CPC

会议	主要文件	阶段目标	总目标
第一次中央新疆工作座谈会	《中共中央国务院关于推进新疆跨越式发展和长治久安的意见》（中发[2010]9号）	1、到 2015 年新疆人均地区生产总值达到全国平均水平； 2、城乡居民收入和人均基本公共服务能力达到西部地区平均水平，	1、到 2015 年基础设施条件明显改善，自我发展能力明显提高，民族团结明显加强，社会稳定明显巩固； 2、到 2020 年促进新疆区域协调发展、人民富裕、生态良好、民族团结、社会稳定、边疆巩固、文明进步
第二次中央新疆工作座谈会	《关于进一步维护新疆社会稳定和实现长治久安的意见》（中发[2014]5号）	——	总目标：社会稳定和长治久安 包括：稳定是第一要务、民族团结、宗教和谐、民生“给力”、五个认同、根基牢固、处理好发展和稳定关系
国家“西部大开发”会议	中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见（中发〔2010〕11号）	到 2015 年，西部地区特色优势产业体系初步形成，经济总量比 2008 年翻一番 森林覆盖率达到 19% 左右，单位地区生产总值能耗明显降低	到 2020 年，西部地区基础设施更加完善，现代产业体系基本形成，建成国家重要的能源基地、资源深加工基地、装备制造业基地和战略性新兴产业基地，综合经济实力进一步增强；生态环境恶化趋势得到遏制，基本公共服务能力与东部地区差距明显缩小；人民生活水平和质量大幅提升，基本实现全面建设小康社会奋斗目标。
针对南疆四地州发展的系列工作会议	《关于印发新疆维吾尔自治区南疆四地州片区区域发展与扶贫攻坚“十三五”实施规划的通知》（新政发[2017]72号）	确保现行标准下 159 万农村贫困人口实现脱贫，2247 个贫困村全部退出，26 个贫困县全部摘帽 城乡居民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平	稳定实现现行标准下农村贫困人口不愁吃、不愁穿（两不愁、），义务教育、基本医疗和住房安全有保障（三保障）、具有技能、具有就业、具有持续收入、具有良好文化生活（四具有）

（资料来源：笔者根据国务院网站、人民日报、新华网、新疆日报等相关资料整理）

综合以上各项重大政策，中央对新疆调整了治疆方略，以**稳定为第一要务**，将思想、行动统一到“**社会稳定和长治久安**”总目标上，加强民族团结，增强“五个认同”，重视基层，巩固根基，中央对新疆的支持思路以“全面实现小康社会目标、最终实现社会稳定和长治久安总目标”为总目标（见表 4-4），以“提升自我发展能力”为落脚点，之后国家及各部门出台各项差别化支持政策均以此为引领、为依据、为目标，对新疆发展指明了前进方向。

5.2.2 第二次中央新疆工作座谈会后国家支持新疆发展的政策思路调整

①**政策出台背景**。2014 年，第二次中央新疆工作座谈会以习近平同志为核心的党中央重新权衡谋划新疆大局，明确新疆未来发展总目标，并从战略方针上确保给予新疆全方位的差别化政策支持。

②**明确总目标**。会议一致认为“稳定”是新疆发展第一要务，将“跨越式发展和长治久安”总目标转变成“社会稳定和长治久安”。新疆经济发展目标由“到 2015 年新疆人均 GDP 达到全国平均水平”变为“更加重视经济社会全面发展”，由“到 2020 年，确保实现全面小康社会目标”变化为“确保到 2020 年新疆全面建成小康社会目标基本实现”。

③**突出自我发展重要性**。2010 年第一次会议通过新一轮对口援疆决策，强调加大财政和项目倾斜，支持新疆跨越式发展。2010 年至 2019 年，共召开了 7 次全国对口支援新疆工作会议，逐步形成经济援疆、干部援疆、人才援疆、教育援疆、科技援疆的全方位援疆帮扶机制；其中第二次中央新疆工作座谈会，则更加突出以促进就业为主，改善民生，经济发展从依靠外部输血向增强自我造血能力转变。

④**帮扶形式由政策支持到产业帮扶**。第一次会议正式实施新一轮对口援疆，出台多项优惠政策，如资源税改革、促进金融业发展、调增用地、放宽资源利用等优惠政策。第二次会议强调推进产业兴疆，发挥资源优势、地缘优势、政策优势，更好转化为经济优势、发展优势，增强地方发展内生动力。

⑤**战略定位从西部大开发下的定位改变为“一带一路”倡议下相关定位**。第一次会议将新疆发展定位为“西部大开发战略新的经济增长点”，且不断拓展发展空间战略的实施。第二次会议将新疆发展定位为“丝绸之路经济带核心区”、“亚欧大陆桥的大通道”，符合“一带一路”倡议下新疆的战略定位。

⑥**强化新疆生产建设兵团作用**。第一次会议要求新疆生产建设兵团要发挥经济功能；第二次会议强调兵团发挥维稳戍边的强大力量。

⑦**差别化分类施策**。第一次会议，确立喀什、霍尔果斯国家经济开发区，明确给予两个

经济开发区在管理体制、运行机制、产业发展、金融创新等方面先行先试的政策倾斜，以及将喀什经济开发区打造成为南疆四地州经济发展的重要增长极。第二次会议更加突出针对南疆四地州等深度贫困地区应特事特办，加大投入，增强帮扶力度。

⑧**国家深度贫困地区特殊支持南疆四地州脱贫摘帽**。2017年，南疆四地州被确定为国家深度贫困地区，国务院及相关部门相继出台支持政策，如《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》³⁶等政策出台，有力地促进了南疆四地州发展取得较大突破。

5.2.3 第二次中央新疆工作座谈会后南疆四地州发展政策目标导向分析

第二次中央新疆工作座谈会以来，新疆党委、人民政府根据中央最新部署，研究编制新时期南疆四地州深度贫困地区发展规划和系列政策文件，2017年，自治区人民政府印发了《关于印发新疆维吾尔自治区南疆四地州片区区域发展与扶贫攻坚“十三五”实施规划的通知》（新政发[2017]72号），这部《规划》是历史上首次以南疆四地州深度贫困地区为对象编制的区域发展和扶贫攻坚规划，它是阐明国家及自治区的最新战略意图，明确发展目标、原则和重点任务，是南疆四地州发展的重要依据和方向指引。

①**指标体系结构总体把握“五个发展理念”，具有前瞻性、科学性**

根据党的“十八大”、“十九大”文件精神，以“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，统筹推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设等六大建设，确保如期实现小康社会目标。

经济社会发展指标体系由四个部分构成，分别为经济发展（6个指标）、民生改善（9个指标）、公共服务（7个指标）和生态建设与环境保护（12个指标）。扶贫攻坚指标体系由10个指标构成，其中，经济发展部分指标体现创新、开放理念，民生改善及公共服务部分体现协调和共享理念；生态建设和环境保护部分体现绿色发展理念。

指标的前瞻性对于政策调控和执行具有重要指导意义。根据《规划》表述，南疆四地州关键指标的预期性设定如下：经济增长，GDP增速目标为规划期年均10%以上，财政政策方面，一般公共预算收入年均增长8.5%以上；全社会固定资产投资年均增长14%以上；能源、资源利用效率明显提高，生态屏障建设与资源保护取得某些成效。

第一，将GDP增速目标设定为年均10%，是根据国家及自治区赶超发展制定的较为合

³⁶ 如《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》（厅字[2017]41号）、《国土资源部关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见》（国土资规〔2017〕41号）、“一行三会”四部门联合印发《关于金融支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见》（银发〔2017〕286号）、国家旅游局、国务院扶贫办印发《关于支持深度贫困地区旅游扶贫行动方案》、教育部、国务院扶贫办出台《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》（教发〔2018〕1号）等。

理的区间。为要想完成“到 2020 年国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番”等重要目标，2017—2020 年经济平均增速需要达到 11%左右，因此“10%以上”的增速有其必要性。但是因为经济下行压力有所加大，实际年均增速预计低于 10%以下。

第二，财政支持政策的定位是“积极有效”，财政目标设定一般公共预算收入年均增长 8.5%以上。财政政策作为核心政策工具，在经济下行压力持续情况下，需要发挥积极作用。随着政府债务率增长较快趋势，加之隐性债务，政府债务风险可控目标下，财务指标基本合理。据此，新疆财政资金支持等方面向深度贫困地区倾斜，安排下达到南疆四地州的财政专项扶贫资金累计投入 4974 亿元，年均增长 17.1%，占同期一般公共预算支出 80.7%，高于自治区对各地转移支付补助年均增幅 4.4 个百分点，安排下达深度贫困县的财政专项扶贫资金占到南疆四地州资金总规模 85%以上。自治区财政向南疆四地州，南疆四地州一般公共预算支出从 2014 年的 846.8 亿元增加到 2018 年的 1696.9 亿元，年均增长 17.3%，高于自治区一般公共预算支出年均增幅 7 个百分点，五年内支出规模翻了一番。

第三，金融支持政策目标符合国家“稳健性”总定位。对金融发展指标的表述仍然较为笼统，未来应更清晰地界定金融政策目标值，从而提高金融政策的调控效率。

②分项指标对如何把握国家支持政策发展自我能力具有重要指导意义

——预期性和约束性指标分别突出政府与自我发展的关系

约束性指标就是政府必须完成的硬性任务，主要涉及民生及公共服务和生态环境领域，政府要通过行政力量合理配置公共资源，发挥政府职能确保目标实现。指标体系中（包括细项指标），共有 44 个指标，其中代表政府责任的约束性指标共计 29 个，其中经济建设 0 个、民生改善 6 个、公共服务 6 个，生态建设和环境保护 12 个，脱贫攻坚 5 个，占比 65.9%。预期性指标 15 个，其中经济建设 6 个、民生改善 4 个、公共服务 1 个，生态建设和环境保护 0 个，脱贫攻坚 4 个，占比 34.1%。

——定性与定量指标相结合，可客观测量指标为主

自我发展能力具有一定主观性，如“奋发图强精神”、“脱贫致富动力”、“我要脱贫的决心和信心”“社会文明程度提高”、“制度更加完善”等方面内容，需用定性化目标描述。另外，目标体系作为一种绩效评价和目标导向体系，反映发展结果，选择最终成果指标，而不是动因性、对策性指标。

——全面涉及经济社会发展的主要方面，突出自我发展能力提升的重点

发展目标指标体系涉及了经济社会等较全面的领域，同时将自我发展最关键的薄弱环节和最重要的发展分析突出出来，反映了国家支持政策的意图所在，具有战略高度。针对南疆

四地州的发展质量和效益的重要衡量指标，自我发展能力是南疆四地州的薄弱环节，自然也就成为差别化政策必须重点解决的问题。

——突出全面建成小康社会目标，与实现“社会稳定和长治久安”为总目标

面临全国 2020 年全面建成小康社会展的总体目标，南疆四地州被认为是最大短板之一，指标选择突出在各个领域需“补短板”的环节，而且达到“一个都不能少，一项都不能缺，一步都不能慢”的客观要求，新疆党委、人民政府，明确提出了全疆农村贫困人口全部脱贫的指标，进而对确保我国现行标准下农村贫困人口 2020 年时全部实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困的目标实现提供了“兜底”保障，根据 2021 年统计数据，该目标已如期圆满完成。

5.2.4 国家差别化政策目标转变后的新疆发展

（1）民族团结良好，社会持续稳定

在第二次新疆工作座谈会确定的“实现新疆社会稳定和长治久安”总目标下，新疆各方协调联动，实施了一系列行之有效的反恐维稳“组合拳”，实现连续 42 个月以上无暴恐案件发生，新疆社会稳定呈现良好态势。

自习近平总书记强调了“新疆的问题最长远的还是民族团结问题”之后，仅 2017 年至 2018 年，新疆开展“民族团结一家亲”等系列活动，促进 112 万干部职工与 169 万户各族基层群众结对认亲，极大推进各民族交往交流交融。同时全疆各地州大力推动嵌入式社区建设，开展学校、家庭、社会相结合的民族团结进步教育，民族团结形势蒸蒸日上。

（2）丝绸之路经济带核心区迸发活力，经济平稳健康发展

面临复杂严峻的国内外形势和宏观经济下行压力，新疆经济社会保持稳中有进、健康发展。2018 年，新疆实现地区生产总值 1.2 万亿元，增速 6.1%，比全国平均水平少 0.5 个百分点，在全国排位第 24 位，各地州三次产业结构继续优化提升，（见图 5-1，图 5-2），地区生产总值、工业增加值、城镇化率等指标将如期完成自治区国民经济“十三五”规划目标。

丝绸之路经济带核心区建设步伐加快，新疆与沿线国家贸易投资等经济合作不断推进，进出口贸易额大幅提升，2015 年至 2019 年，进出口贸易额由 196.8 亿美元增加到 237 亿美元，年均增速 9%以上；仅 2018 年，就有 2055 列中欧班列经霍尔果斯口岸进出境，丝路核心区建设有力助推了更高水平开放型经济发展。



图 5-1 新疆 GDP 和人均 GDP 增速 (%) (2000-2018 年)
Fig.5-1 Growth rate of GDP and PER capita GDP of Xinjiang (%)



图 5-2 新疆各地州三次产业增加值 (亿元) (2018 年)
Fig.5-2 Added Value of three Industries in prefectures (billion yuan)

新疆供给侧结构性改革不断深化,一批交通、能源、水利等基础设施重点项目加快建设,政府职能、财税金融等领域改革步伐加快。旅游兴疆取得成效,2018年,新疆全年旅游人数突破 1.5 亿人次,同比增长 40.09%,带动经济增长势头强劲。创新驱动战略进一步推进,2019 年科技进步贡献率 59%,接近 60%的“十三五”规划目标,创新动力充分释放。绿色发展成效显著,生态环境保护明显改善,污染防治能力提升,美丽新疆建设稳步推进。

(3) 民生较大改善,人民共享改革开放成果

十八大以来,新疆坚持民生优先,推进惠民工程,在稳就业、提升教育医疗、社会保障等方面均有较大发展。近 5 年,新疆一般公共预算支出 70%以上用于民生事业,发展成果更好惠及各族群众。脱贫攻坚取得决定性进展。2014 至 2018 年,累计实现 231.47 万人脱贫,贫困发生率由 19.4%降至 6.1%。

坚持就业为民生之本,多举措、稳就业、促就业,2016 年以来,累计吸纳 240 万就业人

员，城镇登记失业率低于 3.5%，全区城镇零就业家庭始终保持 24 小时内动态清零；2016 至 2018 年，累计实现农村富余劳动力转移就业 830.5 万人次，在南疆四地州实施了 3 年 10 万人就业计划，发挥积极作用。

提升教育医疗水平。坚持教育优先，完善控辍保学机制，截至 2018 年底，新疆学前三年幼儿毛入园率达 96.9%，九年义务教育巩固率达 94.2%。实施全民免费健康体检、大病保险全覆盖，实现农村贫困人口 15 种大病集中救治和慢性病签约服务全覆盖；城乡最低生活保障标准不断提高。

援疆工作取得显著成效。2019 年，援疆省市投入援疆资金 162.2 亿元，援疆省市 820 个乡镇（村）结对帮扶受援地 774 个乡镇（村），南疆四地州实现 64.5 万人脱贫，贫困发生率下降为 1.2%。新疆生产建设兵团体制优势和活力激发，兵地融合不断深化，发挥良好示范作用。

（4）完善基层治理，实现稳疆安疆

开展“访民情惠民生聚民心”驻村工作，每年选派 7 万余名干部下沉基层，各级驻村工作队实施民生项目 3.9 万多个，为群众办实事好事 388 万余件。选派领导干部担任深度贫困村第一书记，近 5 年来，基层党组织增加近 1.8 万个，增幅 24%，抓基层、打基础实现稳疆安疆。

5.3 差别化政策实施成效评价—以新疆旅游扶贫为例

政策效果评价一般分类为：一是评价政策执行实现政策预期目标程度，如国家及各省市自治区直辖市“十二五”、“十三五”国民经济与社会发展规划纲要评估、国家及各省市自治区直辖市“扶贫攻坚和脱贫摘帽”政策实施评估，即评价是否实现或多大程度上实现规划或政策目标；二是评价政策投入与结果之间的关系，如投入—产出分析；三是政策对经济社会发展或政策对象产生的综合影响评价，如专家打分法、公众认知调查等定性分析方法。本研究主要采取第二类方法进行评价。³⁷

5.3.1 旅游扶贫差别化政策概述

5.3.1.1 十八大以来国家旅游扶贫政策梳理

十八大以来，为发挥旅游对脱贫攻坚带动作用，国家相继出台差别化旅游扶贫政策，聚

³⁷ 本部分内容作为阶段性成果，发表在《新疆大学学报（哲社版）》2019 年第 8 期。

焦旅游资源丰富、发展条件较好的贫困地区，在资金、项目审批、建设用地、人才方面给予倾斜（主要内容见表 5-5），创新举措，促进民族贫困地区发展旅游产业，增加群众收入和就业，形成较为持久的经济内生动力。

表 5-5 十八大以来我国旅游扶贫差异化政策概览

Tab.5-5 China's tourism poverty alleviation policy since the 18th CPC National Congress

政策文件	相关内容
2011 年 12 月，中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020）》	首次提出“旅游扶贫”
国家旅游局、国务院扶贫办印发的《关于支持深度贫困地区旅游扶贫行动方案》 2015 年 1 月，《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》(国发[2014]31 号)	将推动“三区三州”等深度贫困地区旅游业加快发展 文件强调指出，要“加强乡村旅游精准扶贫”。
2015 年 8 月，国务院《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》(国办发[2015]62 号)	实施乡村旅游提升计划，大力推进乡村旅游扶贫。
2015 年 9 月，《农业部等 11 部门关于积极开发农业多种功能大力促进休闲农业发展的通知》(国办发[2015]62 号)	鼓励利用“四荒地”发展休闲农业，其建设用地指标给予倾斜。
2018 年 3 月，国家旅游局印发《关于进一步做好当前旅游扶贫工作的通知》(旅发[2018]27 号)	出台配套措施，细化分解扶贫任务，积极引导各方扶贫资金、扶贫惠民政策向旅游扶贫项目倾斜，鼓励支持各类金融机构拓宽旅游扶贫项目的融资渠道，全力推动各项决策部署和政策措施落实到位。
2018 年 1 月，国家发展改革委、国家林业局、财政部、水利部、农业部、国务院扶贫办印发《生态扶贫工作方案》发改农经〔2018〕124 号	将在贫困地区打造具有较高知名度的 50 处精品森林旅游地、20 条精品森林旅游线路、30 个森林特色小镇、10 处全国森林体验和森林养生试点基地等。
2016 年 8 月，国家旅游局等十一部门联合印发《关于印发乡村旅游扶贫工程行动的通知》(旅发[2016]121 号)	部门协作、合力推进。各相关部门根据行动方案要求，结合各自职能，在制定政策、编制规划、分配资金、安排项目时向乡村旅游扶贫重点村倾斜，形成旅游扶贫开发合力。
2016 年 3 月，发改委等七部门联合印发《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》(银发[2016]84 号)	健全和完善区域信贷政策，在信贷资源配置、金融产品和服务方式创新、信贷管理权限设置等方面，对连片特困地区、革命老区、民族地区、边疆地区给予倾斜。
2017 年 3 月，国家旅游局与中国农业发展银行、中信银行签署《促进旅游产业发展，支持旅游扶贫工程合作协议》	共同推进旅游金融服务创新，共同支持乡村旅游扶贫工程

2017年4月,《国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》(国发[2017]28号)	加大对发展潜力大、吸纳农业转移人口多的县城和重点镇用地计划指标倾斜,大力发展特色县域经济、魅力小镇、乡村旅游和农村服务业,为农村劳动者就地就近转移就业创造空间
2016年10月,国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》(国发[2016]64号)	在产业发展脱贫的规划中,提出了旅游扶贫的详细措施。
2016年9月,国家旅游局等12个部门制定并印发《乡村旅游扶贫行动方案》(旅发[2016]121号)	确定了乡村旅游扶贫工程的五大任务和提出了将实施乡村旅游扶贫八大行动。
2017年5月,财政部、农业部联合下发《关于深入推进农业领域和社会资本合作的实施意见》(财金[2017]50号)	将农业田园综合体作为聚焦重点,推进农业领域PPP工作
2014年11月,国家发改委等7部门《关于实施乡村旅游富民工程推进旅游扶贫工作的通知》(发改社会[2014]2344号)	表示到2020年重点扶持224个贫困村开展乡村旅游,在安排交通基础设施建设、农村危房改造、农村环境整治、生态搬迁、特色景观旅游村镇和传统村落及民居保护,以及专项扶贫资金、扶贫小额信贷、旅游专项资金等项目建设时,将对重点村予以倾斜。
2016年9月,国家旅游局发布《国家旅游局办公室关于实施旅游万企万村帮扶专项行动的通知》(旅办发[2016]272号)	将组织动员全国1万家规模较大的旅游景区、旅行社、旅游饭店、旅游车船公司、旅游规划设计单位、乡村旅游企业及旅游院校,对2.26万家乡村旅游扶贫重点村进行帮扶脱贫。采取安置就业、项目开发、输送客源、定点采购、指导培训等多种方式帮助乡村旅游扶贫重点村发展旅游,通过5年时间解决100万左右贫困人口的脱贫。
2016年,国家旅游局修订《旅游景区质量等级的划分与评定标准》	凡旅游扶贫工作取得良好效果的景区,在申报5A级评定时,可以优先纳入工作程序并给予适当加分奖励。
2015年12月,《国土资源部住房和城乡建设部国家旅游局关于支持旅游业发展用地政策的意见》(国土资规[2015]10号)	积极组织实施土地供应,加大旅游扶贫用地保障。支持使用未利用地、废弃地、边远海岛等土地建设旅游项目。
2017年5月,农业部办公厅印发《关于推动落实休闲农业和乡村旅游发展政策的通知》(农办加[2017]15号)	旨在促进引导休闲农业和乡村旅游持续健康发展,加快培育农业农村经济发展新动能,壮大新产业新业态新模式,推进农村一二三产业融合发展。
2017年6月,农业部办公厅和中国农业发展银行办公室联合印发《关于政策性金融支持农村一二三产业融合发展的通知》(农办加[2017]13号)	支持农业多种功能开发,增加农村产业融合发展拓展力。

5.3.1.2 中央支持新疆贫困地区旅游发展的差别化政策

(1) “旅游兴疆”对新疆发展具有重大意义

旅游兴疆是国家支持的新疆发展重大战略。2018年8月,新疆旅游发展大会第一次确定了开展“旅游兴疆战略”。2019年,新疆《政府工作报告》中明确了大力推进“旅游兴疆”,将旅游业打造成为新疆经济的增长极。“十四五”期间,新疆将建成为世界重要旅游目的地,力争到“十四五末”接待旅游人数超过4亿人次以上。³⁸

³⁸ 《自治区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》

旅游业是新疆战略性支柱产业。新疆旅游资源丰富³⁹，居全国第一，5A级景区数量居西部第一，新疆旅游发展潜力巨大，2017年至2019年，新疆旅游接待人次年均超过1亿人次，增长连续三年超过30%，在全国排位中居于前列，目前旅游业已成为新疆战略性支柱产业。

旅游业发展是新疆贫困地区经济发展主要动力之一。旅游扶贫使南疆四地州等贫困地区充分利用资源优势，带动贫困群众增收致富，是打赢脱贫攻坚战的重要途径。另外，“兴一业旺百业”，发展旅游业也是拉动地方经济、增加就业、实现“三产”融合发展的综合产业，并能有效提升区域发展动力及“自我造血”能力。

旅游业是新疆实现高质量发展的重要产业。旅游业在消费、产业优化升级、城镇化方面具有强大的动力效应，近年来，旅游业不断涌现出各种新业态、新主体、新模式，能较好应用5G、大数据、云计算、AI人工智能等新技术，“旅游业+”和“+旅游业”可关联拉动上下游多个产业、对于推动新疆经济转型升级、实现高质量发展具有重要意义。

（2）国家支持新疆旅游发展的差异化政策梳理

2010年，第一次中央新疆工作座谈会之后，中央决定举全国之力支持新疆发展，此后一系列支持政策相继出台，其中关于帮扶新疆旅游扶贫发展，实现脱贫致富举措不断推出，实现了新疆贫困地区旅游业前所未有的发展格局。

2014年，第二次中央新疆工作座谈会明确，新疆将建为丝绸之路经济带核心区，从旅游发展方面则被定位为核心区旅游集散中心，南疆为其中重要旅游目的地⁴⁰。

2015年，中央决议为打赢脱贫攻坚战，决定在包括新疆在内的贫困县实施“乡村旅游扶贫”，发挥其精准扶贫脱贫作用⁴¹。

2015年8月，国务院办公厅发文加大扶持新疆等贫困地区6000个旅游扶贫重点村，带动200万贫困群众脱贫致富；加大支持南疆四地州等集中连片特困地区、乡村旅游扶贫村建设力度。⁴²

2015年7月，国家旅游局发文推进“旅游援疆”，从规划、管理、投资、人才等多个领域给予重点支持，推进援疆省市重点旅游企业帮扶新疆结对企业，发挥自身优势，支持新疆旅游全面发展。⁴³“十三五”期间，19个援疆省市通过“万人游新疆活动”，组织包机、专列，

³⁹ 按照《中国旅游资源普查规范》的资源分类，新疆六大类型资源齐备，在68种基本类型中至少拥有56种，占全国旅游资源类型的83%，居全国首位。截止目前，新疆共有A级景区298家，其中5A级景区11家，数量位居西部第一，4A级景区70家、3A级景区94家、2A级景区110家，1A级景区13家。

⁴⁰ 《中共中央关于进一步维护新疆社会稳定和实现长治久安的意见》（中发[2014]5号）

⁴¹ 《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）、《贯彻实施〈中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定〉重要政策措施分工方案》（厅字〔2016〕4号）

⁴² 国务院办公厅《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》（国办发[2015]62号）

⁴³ 国家旅游局《关于进一步推进旅游援疆工作的指导意见》（旅发[2015]156号）

推动新疆旅游历史性突破。

2016年8月,国务院扶贫办发文部署实施乡村旅游扶贫8项措施,如在新疆等贫困地区开展“万企万村”结对帮扶、景区+能人+企业+合作社+村(户)的扶贫模式,建设全国旅游扶贫示范项目、加大对深度贫困地区旅游扶贫帮扶力度。⁴⁴

2017年5月,国务院办公厅发文支持包括新疆等9个省区的140个陆地边境县(市、区、旗)的旅游发展,支持文化、旅游产业融合发展,打造丝绸之路等国际精品旅游线路,加大项目、资金支持。加强重点旅游城市和景点建设。⁴⁵

2018年1月,国家旅游局、国务院扶贫办印发文件切实加大包括南疆四地州在内的“三区三州”深度贫困地区旅游扶贫支持力度,从规划制定、基础设施建设、人才培养等方面加大扶持力度。⁴⁶

2018年,国务院扶贫办等部门发文促进乡村旅游发展,建设南疆四地州等“三区三州”深度贫困地区旅游大环线工程,支持贫困地区旅游扶贫项目,发挥带贫减贫机制,增加困难群众收入。⁴⁷

2019年3月,国家旅游局等部门发文强调支持新疆等西北、东部等地区后发优势,合理布局,建设北方冰雪运动带,以北京冬奥为契机发展地方旅游事业。⁴⁸

5.3.2 实证分析

本研究以新疆33个国家级贫困县为例,运用DEA模型及空间计量方法,分析2005—2017年新疆各贫困县旅游扶贫成效及时空分异特征,通过构建地理加权回归模型探究旅游扶贫效率的驱动机制,为提高旅游扶贫成效,制定差异化旅游扶贫政策提供依据。

⁴⁴ 《全国乡村旅游扶贫工程行动方案》http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/18/content_5100433.htm

⁴⁵ 《国务院办公厅关于印发兴边富民行动“十三五”规划的通知》国办发(2017)50号

⁴⁶ 《关于支持深度贫困地区旅游扶贫行动方案》http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/18/content_5258196.htm

⁴⁷ 《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(中发〔2018〕1号)、《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》、《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》http://zwgk.mct.gov.cn/auto255/201812/t20181211_836468.html?keywords=

⁴⁸ 《关于印发《冰雪运动发展规划(2016—2025年)》的通知》体经字[2016]645号、《全国冰雪场地设施建设规划(2016—2022年)》、《关于以2022年北京冬奥会为契机大力发展冰雪运动的意见》<http://www.gov.cn>

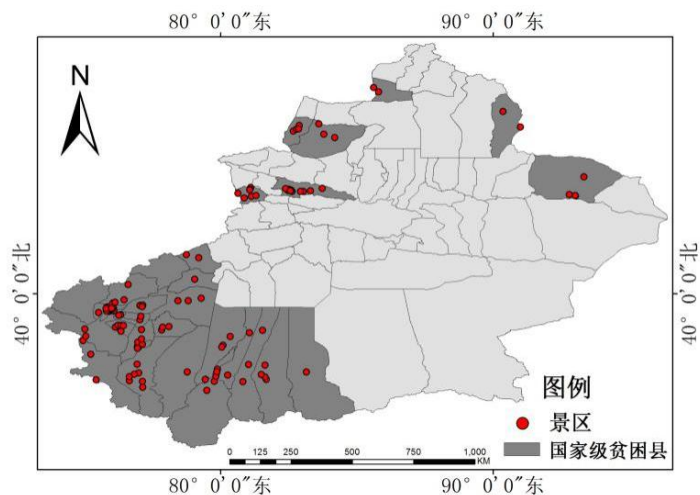


图 5-3 新疆贫困县与旅游景区分布关系图

Fig.5-3 Distribution diagram of poverty-stricken counties and their scenic spots in xinjian

5.2.2.1 数据来源

研究所需基础数据为 2005、2010、2017 年新疆 33 个国家级贫困县的旅游扶贫投入产出以及驱动因素数据^[148-152], 包括全年旅游总收入、全年累计接待游客数量、农村居民总收入、城镇居民可支配总收入、地区生产总值等。数据来源于《新疆统计年鉴》、《新疆经济普查年鉴》、《中国农村贫困监测报告》、《中国农村统计年鉴》以及新疆维吾尔自治区以及各地州市旅游局统计资料等。地理数据主要源自新疆 1:10 万土地利用及县级行政区划等基础地理空间信息。

5.2.2.2 研究方法

(1) 指标选取

根据前学者研究^[153-155], 将旅游扶贫成效通过旅游经济收入、旅游带动能力的投入产出之比相对数来衡量。为遵循评价的代表性和数据的可获得性, 从旅游投入和产出两方面构建旅游扶贫成效评价体系。旅游经济收入选取人均旅游综合收入 I_1 表征, 旅游的带动能力选取人均接待游客数量 I_2 表征; 在旅游扶贫产出指标上, 选取农村居民人均纯收入 O_1 、城镇居民人均可支配收入 O_2 以及人均 GDP 用 O_3 指标表征, 如表 5-6 所示。

表 5-6 旅游扶贫投入—产出指标

Table 1 Tourism poverty alleviation input-output index

指标类型	评价指标	变量	指标说明	测算公式
投入指标	人均旅游综合收入	I ₁	反映旅游经济收入	全年旅游总收入/总人口
	人均接待游客数量	I ₂	反映旅游的带动能力	全年累计接待游客数量/总人口
产出指标	农村居民人均纯收入	O ₁	反映农民经济状况	农村居民总收入/农村总人口
	城镇居民人均可支配收入	O ₂	反映城镇居民经济状况	城镇居民可支配总收入/城镇总人口
	人均 GDP	O ₃	反映经济发展状况	地区生产总值/总人口

(2) 模型构建

本文首先采用规模报酬不变模型（简称 CRS 模型）下的投入导向型测算旅游扶贫综合效率。旅游扶贫效率规模报酬不变模型如下：

$$\begin{aligned}
 & \min \theta \\
 & s.t. \sum_{i=1}^n X_{i\alpha} \lambda_i \leq \theta X_0, \quad \alpha=1,2, \dots, n \\
 & \sum_{i=1}^n Y_{i\beta} \lambda_i \geq Y_0, \quad \beta=1,2,3, \dots, n \\
 & \lambda_i \geq 0, s^+ \geq 0, s^- \geq 0
 \end{aligned} \quad (式 5-1)$$

式中：模型对 i 个贫困县旅游扶贫效率进行评价，将每个贫困县视为一个决策单元 (i=1,2,..., n)；每个贫困县都有 α 种投入变量和 β 种产出变量；X_{iα} 为第 i 个地区的第 α 种投入变量；Y_{iβ} 为第 i 个地区的第 β 种产出的总量；λ_i 为权重变量，使各个有效点连接起来形成有效前沿面，从而判断各地区的旅游扶贫效率状况；式中 θ (0<θ≤1) 表示旅游投入产出的综合效率指数；θ 值越接近 1，表示旅游扶贫综合效率越高，θ=1 表示旅游扶贫综合效率最优；s⁺ 为剩余变量；s⁻ 为松弛变量；ε 为非阿基米德无穷小量；e^T= (1,1, ...) ∈ E^β 与 e^T= (1,1, ...) ∈ E^α 均为单位空间向量。

通过模型测算旅游扶贫效率，得到综合效率（简称 TE）反映各地区旅游扶贫投入、开发和规模集聚效率综合度量；纯技术效率（简称 PTE）反映特定服务技术水平决定的旅游扶贫相对水平；规模效率（简称 SE）反映旅游扶贫投入规模集聚的效率。

若在 CRS 模型的约束条件中加入假设条件 $\sum_{i=1}^n \lambda_i = 1$ ，方程 (5-1) 可以转化为规模报酬可变模型（简称 VRS 模型），通过规模报酬可变模型可将 TE 分解成 PTE 和 SE，且 TE 表示为 PTE 和 SE 的乘积。利用 VRS 模型可测得 PTE 指数 θ_a (0<θ_a≤1)。SE 可以通过方程 SE=θ/θ_a 计算得到，其中 0<SE≤1。

(3) 全局空间自相关指数

本文使用全局 Moran's I 指数来测度新疆旅游扶贫效率的时空分异特征。全局 Moran's I 指数是对旅游扶贫效率在整个区域来衡量贫困县间空间分布及其差异特征的描述，空间

自相关分析可以体现空间单元的相关属性值在空间上分布的特性。本文运用全局空间自相关来分析新疆各贫困县旅游扶贫效率，全局 Moran's I 指数是反映相近区域是否存在空间依赖关系。全局 Moran's I 指数：

$$I = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n A_{ij} (X_i - \bar{X})(X_j - \bar{X})}{S^2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n A_{ij}} \quad (\text{式 5-2})$$

式中：n 为研究单元数； X_i 与 X_j 分别为第 i、j 单元的属性值； A_{ij} 为空间权重矩阵（空间相邻为 1，不相邻为 0）； S^2 为观测值的方差； \bar{X} 为观测值的平均值。在给定显著水平下，若 Moran's I 值为正，表示旅游扶贫效率整体存在正的空间自相关现象，即空间集聚；若 Moran's I 值为负，则说明旅游扶贫效率存在负的空间自相关现象，即空间分异。

(4) 热点分析指数

进而使用热点分析 G_i^* 指数对旅游扶贫效率局部空间异质性进行描述，以期从全局和局部来判别旅游扶贫效率的空间分异规律。热点分析 G_i^* 指数，用以分析辨识不同空间区域的高值簇（热点区）和低值簇（冷点区）。其计算公式如下：

$$G_i^* = \frac{\sum_{j=1}^n A_{ij} X_j}{\sum_{j=1}^n X_j} \quad (\text{式 5-3})$$

式中：n 为研究单元数； X_i 与 X_j 分别为第 i、j 单元的属性值； A_{ij} 为空间权重矩阵（空间相邻为 1，不相邻为 0）；如果 G_i^* 为正且显著，则表明 i 位置周围的价值相对较高，属于高值簇（热点区）；反之，若 G_i^* 为负且显著，则表明 i 位置周围的价值相对较低，属于低值簇（冷点区）。

5.2.2.3 旅游扶贫成效驱动机制分析方法

(1) 变量选取

新疆各贫困县旅游扶贫效率的变化受自然资源、经济实力、服务水平等多种因素的共同驱动。本文从旅游资源条件、旅游基础设施、地区经济实力、地区产业结构、旅游服务水平 5 方面探究旅游扶贫效率时空分异的驱动机制。结合以往旅游扶贫研究，选取 A 级景区数量、旅行社及星级宾馆数量、人均 GDP、第三产业占 GDP 比重、人均接待游客数量，这 5 项评价指标来表征以上各驱动因素，如表 5-7 所示。

表 5-7 旅游扶贫效率驱动因素的指标选取及说明

Tab.5-3 Index selection and explanation of the driving factors of tourism poverty alleviation efficiency

评价指标（变量）	指标说明	单位	变量类型	指标预期方向
旅游资源条件（F ₁ ）	A 级景区数量	个	连续变量	+
旅游基础设施（F ₂ ）	旅行社、星级宾馆数量	个	连续变量	+
地区经济实力（F ₃ ）	人均 GDP	元	连续变量	+
地区产业结构（F ₄ ）	第三产业占 GDP 比重	%	连续变量	+
旅游服务水平（F ₅ ）	人均接待游客数量	人	连续变量	+

（2）地理加权回归模型构建

地理加权回归模型（简称 GWR 模型）通过对不同区域的影响程度进行估计，能够反映参数在不同空间下的空间非平稳性，使变量间的关系可以随空间位置的变化而变化，其结果更符合客观实际。进行局部的参数估计模型结构如下：

$$Y_i = \beta_0(u_i, v_j) + \sum_{k=1}^n \beta_k(u_i, v_j) X_{ik} + \varepsilon_i \quad (\text{式 5-4})$$

式中：n 为研究单元数； $\beta_0(u_i, v_j)$ 为常数项； $\beta_k(u_i, v_j)$ 为样点贫困县的回归参数； X_{ik} 为贫困县变量数； ε_i 为随机误差项。因此，以各贫困县旅游综合效率为因变量，上述 5 个驱动因素为解释变量，通过地理加权回归模型空间加权二乘法（WLS）对 2005 年、2010 年、2017 年新疆各贫困县数据建立模型，对旅游扶贫效率的驱动因素进行分析。

（3）旅游扶贫效率贡献度

旅游扶贫效率贡献度是各旅游扶贫类型受旅游资源条件、旅游基础设施等维度影响后扶贫的能力，反映旅游扶贫驱动因素改善贫困的变化程度，不同维度对旅游扶贫的障碍程度存在差别。本文中，旅游扶贫效率贡献度反映贫困县尺度下贫困县类型受维度影响后扶贫效率的变化状态，与旅游扶贫结构的演替过程。旅游扶贫效率贡献度是描述旅游扶贫对象特点的指数，既反映旅游扶贫的影响过程，也反映受影响后贫困的变化状态，是扶贫过程中因素变化、影响程度的量化因子，是旅游扶贫效率驱动机制的重要指数。本文从旅游资源条件、旅游基础设施、地区经济实力、地区产业结构、旅游服务水平构建旅游扶贫效率贡献度的评价指标，通过多因子加权求和反映不同维度的旅游扶贫效率贡献度。公式为：

$$F_i = \frac{w_i d_i}{\sum_{i=1}^n w_i d_i} \quad (\text{式 5-5})$$

式中： F_i 表示第 i 个指标对旅游扶贫效率的贡献度； w_i 为第 i 个指标的主客观组合权重值； d_i 为第 i 个指标经标准化所得值。

5.2.2.4 结果及分析

(1) 旅游扶贫成效测算结果

利用公式(5-1)在MaxDEA软件中计算每个贫困县旅游扶贫综合效率、纯技术效率和规模效率,利用DEA模型在ArcGIS10.2软件中对应输入各贫困县数据库,对其进行空间分析。对新疆各贫困县旅游扶贫效率进行分级评价,将旅游扶贫效率值划分为极低值区域(0~0.25)、低值区域(0.26~0.50)、中值区域(0.51~0.75)、高值区域(0.75~1),其分布如图5-4所示,展示了新疆各贫困县在2005年、2010年、2017年不同时段旅游扶贫效率情况,图中颜色越深代表旅游扶贫效率越高,反之旅游扶贫效率越低。新疆各贫困县旅游扶贫效率整体在空间分布上有显著差异性,总体上喀什地区、和田地区较克孜勒苏柯尔克孜自治州贫困县旅游扶贫效率普遍偏高。

从旅游扶贫综合效率来看,2005年、2010年、2017年分别有1、5、7个贫困县旅游扶贫效率达到DEA最优值;喀什市、泽普县、尼勒克县等贫困县旅游扶贫综合效率一直处于较高水平,而阿合奇县、乌恰县、民丰县、皮山县等贫困县旅游扶贫综合效率则相对较低。喀什地区、和田地区大部分贫困县旅游扶贫效率呈现出波动的趋势。南疆四地州以外的贫困县整体表现为旅游扶贫效率提升;克孜勒苏柯尔克孜自治州、阿克苏地区的贫困县旅游扶贫效率变动不明显。

从旅游扶贫纯技术效率来看,2005年、2010年、2017年新疆各贫困县纯技术效率平均值分别为0.5018、0.5952、0.6157,均高于当年的旅游扶贫综合效率平均水平,且分别有3、4、7个县技术效率达到最优值,占到总数的9.09%、12.12%、21.21%,空间分布较分散;旅游扶贫效率高值区分散分布。喀什市、泽普县、塔什库尔干塔吉克自治县、和田县旅游扶贫效率长期处于高值区域,皮山县、民丰县以及克孜勒苏柯尔克孜自治州的贫困县旅游扶贫效率变动不明显,喀什地区大部分贫困县旅游扶贫效率有逐渐减弱趋势。

从旅游扶贫规模效率来看,2005年、2010年、2017年新疆各贫困县规模效率平均值分别为0.7927、0.7651、0.8364,分别有4、5、9个贫困县规模效率达到最优值,占到总数的12.12%、15.15%、27.27%,空间分布较集中。喀什市、泽普县、疏勒县、岳普湖县、麦盖提县及和田地区中部贫困县旅游扶贫规模效率长期处于高值区域。巴楚县、叶城县、青河县的旅游扶贫效率逐渐升高。巴里坤哈萨克自治县、裕民县、托里县、民丰县、皮山县及克孜勒苏柯尔克孜自治州的贫困县旅游扶贫效率变动不明显。

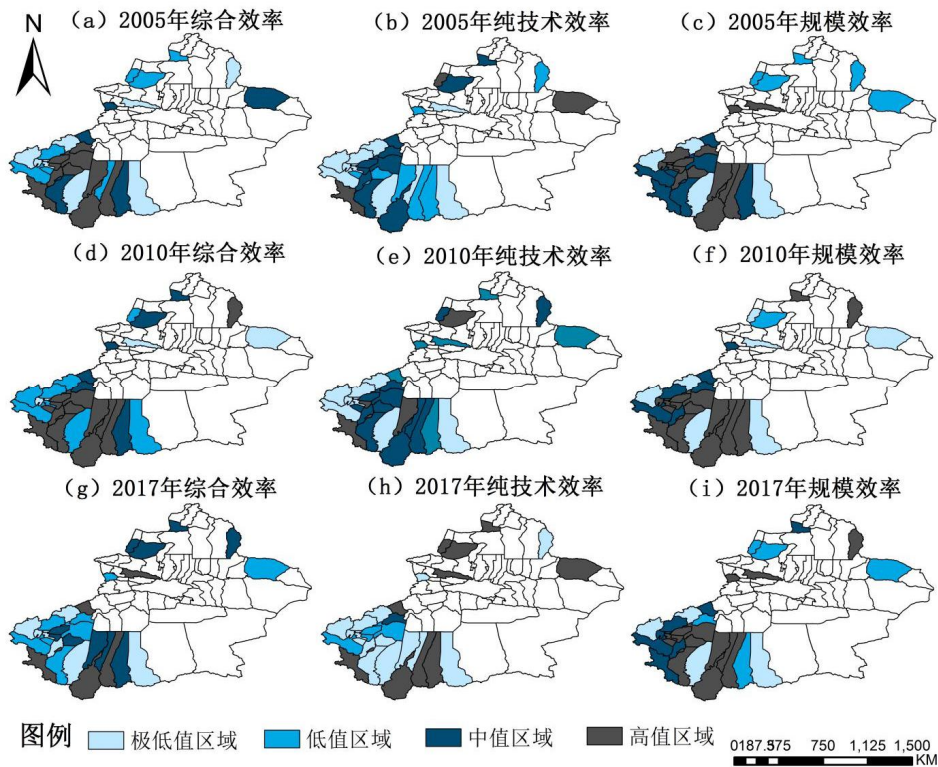


图 5-4 新疆各贫困县旅游扶贫效率值分布

Fig.5-4 Efficiency values of poverty alleviation through tourism were distributed in all poverty-stricken counties in xinjiang

(2) 旅游扶贫效率时空分异特征

① 总体空间格局演变特征

本文运用 Geoda 软件计算 2005 年、2010 年、2017 年不同时空尺度下新疆旅游扶贫综合效率值的全局 Moran's I 指数, 如表 5-8 所示。结合全局自相关散点图, Z 检验取显著性水平为 0.01, 进一步分析旅游扶贫效率在贫困县与相邻贫困县的相关程度, 以期分析新疆旅游扶贫综合效率的总体空间分布格局演化特征。

表 5-8 新疆旅游扶贫效率空间自相关结果

Tab.5-8 Spatial autocorrelation results of tourism poverty alleviation in xinjiang

	2005 年	2010 年	2017 年
Moran' s I	0.137	0.112	0.110
期望值	-0.032	-0.011	-0.020
Z 得分	3.609	2.916	3.033
p 检验	0.001	0.001	0.001

注: P 小于 0.01, 变量通过 1%的显著性检验

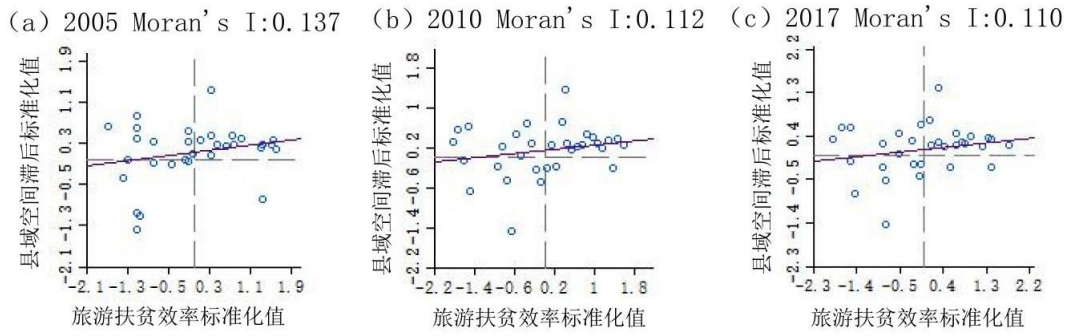


图 5-5 新疆旅游扶贫效率 Moran 散点图

Fig.5-5 Moran scatter diagram of tourism poverty alleviation efficiency of xinjiang

图 5-5 表明，2005 年、2010 年、2017 年新疆旅游扶贫综合效率值的全局 Moran's I 指数均在 1% 的水平上通过显著性检验，Moran'I 均为正值，说明新疆旅游扶贫效率在空间上存在高度的正向相关性，全局空间自相关集聚特征明显。2005-2017 年，新疆旅游扶贫效率全局 Moran's I 值由 0.137 下降至 0.110，这表明新疆旅游扶贫效率随时间的变化表现出空间集聚态势减弱的趋势，集聚程度降低。新疆旅游扶贫效率空间分布格局相对稳定，主要分布在第一和第三象限，正相关空间关联模式具有高值区集聚和低值区集聚。

②局部空间格局演变特征

借助 Arc GIS10.2 软件中空间统计工具计算出 2005 年、2010 年、2017 年新疆各贫困县旅游扶贫综合效率的局域 G_i^* 指数，继而采用自然间断点分级法（Jenks 最佳断裂法）将各贫困县 G_i^* 指数由高至低划分为 4 种类型：热点区、次热点区、次冷点区、冷点区。从图 5-6 可以看出，新疆相当数量的贫困县旅游扶贫效率高值（低值）区域在空间上集聚，呈现高高集聚或低低集聚分布格局。

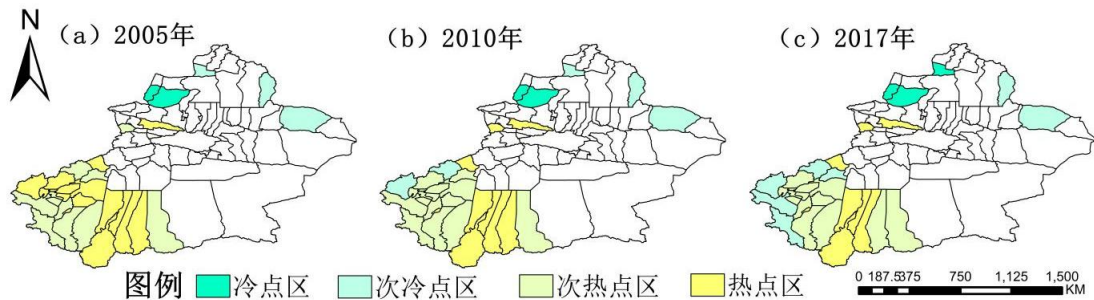


图 56 新疆旅游扶贫效率空间格局

Fig.5-6 Spatial pattern of Xinjiang tourism poverty alleviation efficiency

2005 年新疆旅游扶贫综合效率热点区 $Z(G_i^*)$ 为正且显著的贫困县形成了两个高值集聚区域，这些贫困县主要处于喀什地区以及和田地区，以喀什市、和田县为核心，泽普

县、乌什县等为延伸，表现出南部集聚的空间格局，形成了两个热点极，此外，热点区还有乌什县。2010年乌恰县、阿图什市、喀什地区东北部大部分贫困县迁出至次热点区。核心热点区以和田地区为中心，察布查尔锡伯自治县由次热点区迁入至热点区，与尼勒克县相连形成热点区核心。2017年高值集聚的“极核”打破了2005年和2010年度集中连片分布格局，涵盖区域有所分散，该年度新疆旅游扶贫综合效率热点区域形成了多个热点集聚区的空间格局。总体看来，2005-2017年内新疆旅游扶贫综合效率热点地区主要聚集于喀什地区以及和田地区，形成了以和田地区为核心的高值簇并向北延伸至伊犁地区的条带状分布格局。这主要是由于旅游资源被充分开发，丰富的旅游资源、便利的交通吸引了疆内外游客，旅游经济的迅速发展拓展了旅游扶贫效率的提升空间。

2005年新疆旅游扶贫效率核心冷点区主要分布在托里县、裕民县，冷点地区主要集中在塔城地区，次冷点区以冷点区为“极核”向外扩散至吉木乃县、青河县、巴里坤哈萨克自治县，但冷点区总面积占新疆总面积不大，热点及相关区域所占比重较大。2010年旅游扶贫效率冷点区整体格局相对没有发生变化，次冷点区相对2005年向外扩散趋势明显，乌恰县由次热点区迁入次冷点区，2017年吉木乃县迁入冷点区，冷点区范围扩散至柯坪县、阿克陶县、塔什库尔干塔吉克自治县。总体来看，2005-2017年新疆旅游扶贫综合效率冷点地区的集聚趋势由中部朝边境贫困县方向依次递减，初步形成了以塔城地区为核心的低值簇并向外扩散的分布格局，这与该地区的产业发展比重有关，旅游扶贫的效率相对较低。

(3) 旅游扶贫效率的驱动机制

① 驱动机制计算

本文利用 Arc GIS 10.2 中的地理加权回归工具测算了旅游扶贫效率的 GWR 值，其中模型带宽的计算运用 AICc 的方法。结果如表 5-9 所示，2005 年、2010 年、2017 年各年份模型的拟合系数 R^2 分别为 0.676、0.713、0.621，显示出该模型的拟合优度较高。

表 5-9 GWR 模型参数估计及检验结果

Tab.5-9 Parameter estimation and test results of GWR model

模型参数	2005 年	2010 年	2017 年
Bandwidth	5.935	5.935	5.935
Residual Squares	2.164	2.159	2.695
Effective Number	6.110	6.012	6.187
Sigma	0.288	0.278	0.311
AICc	13.292	13.226	19.638
R2	0.676	0.713	0.621
Adjusted R2	0.608	0.679	0.592

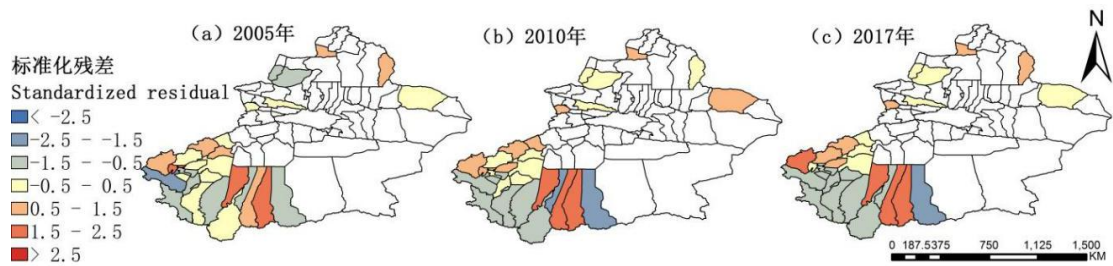


图 5-7 标准化残差空间分布

Fig.5-7 Standardized residual spatial distribution

各贫困县局部回归模型的标准化残差值的范围在 $[-2.11, 2.15]$ ，都在 $[-2.58, 2.58]$ 区间内，因此模型的标准化残差值在 1% 的显著性水平下呈随机分布。从图 5-7 可以看出，全部贫困县的局部回归模型均通过残差检验，说明模型整体效果很好。

② 旅游扶贫效率的驱动机制分析

通过测算旅游扶贫效率提出旅游精准扶贫政策建议的前提是驱动机制分析，不同贫困县旅游扶贫效率相同，驱动机制也会有所不同。在地理加权回归模型整体效果很好的前提下，聚类分析是依据贫困县旅游扶贫效率相似性和差异性结合距离统计量综合分析的过程，对贫困县科学全面地进行逐级归并，既能确保类似旅游扶贫效率驱动机制的有效归类，又能做到降维的效果。运用 SPSS 19 对 2017 年各贫困县旅游扶贫效率驱动因素指标作为自变量进行 K-均值聚类分析，将 33 个贫困县聚合成 4 类，从而能从多角度分别探讨各贫困县旅游扶贫效率驱动机制。聚类结果见表 5-10。由于 4 类中有些类型贫困县数量过多，分别随机选取 3 个贫困县作为案例进行旅游扶贫效率驱动机制分析。

表 5-10 贫困县旅游扶贫效率 K-均值聚类结果

Tab.5-6 K-means clustering results of poverty alleviation efficiency of tourism in poverty-stricken counties

聚类	聚类成员
I	阿克陶县、英吉沙县、莎车县、叶城县、麦盖提县、岳普湖县、伽师县、巴楚县、和田市、墨玉县、皮山县、洛浦县、策勒县、于田县
II	察布查尔锡伯自治县、尼勒克县、乌什县、阿图什市、喀什市、泽普县、和田县
III	巴里坤哈萨克自治县、青河县、疏附县、疏勒县
IV	托里县、裕民县、吉木乃县、柯坪县、阿合奇县、乌恰县、塔什库尔干塔吉克自治县、民丰县

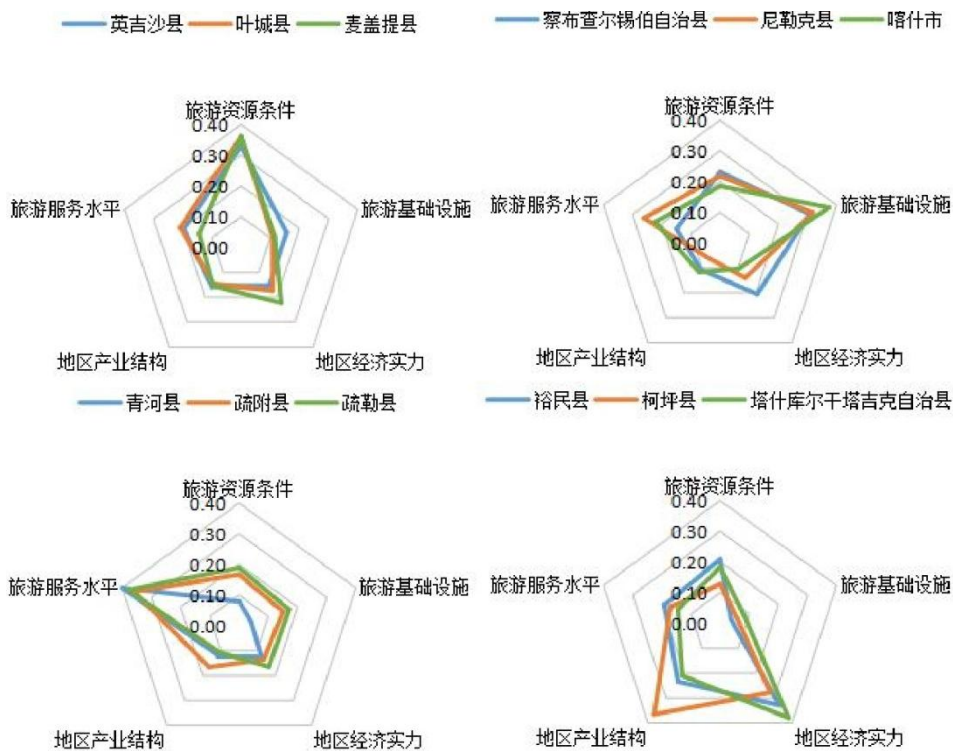


图 5-8 4 类贫困县旅游扶贫效率贡献度雷达图

Fig.5-8 Radar chart of the contribution of tourism poverty alleviation efficiency in four categories of poverty-stricken counties

第 I 类贫困县其特点是旅游资源条件维度贡献度极高，高达 0.376，比其余三类贫困县都高，说明旅游资源条件是影响其旅游扶贫效率高低的的主导因子。随着旅游业的发展，各贫困县旅游景区投资的投入力度增加，一定程度上提升了景区的知名度，从而提高了旅游扶贫效率。较好的旅游资源条件能够增强区域知名度，为农牧业从业人口向旅游从业人口转变提供有效空间，因此，可以通过加大旅游景区投资提升旅游扶贫效率。

第 II 类贫困县旅游扶贫效率普遍较高。5 个维度多维贡献度方面，旅游基础设施维度均表现最为突出，均大于 0.294，其余维度贡献度较均衡，说明加强旅游基础设施建设与均衡发展旅游是改善贫困的基础。旅游基础设施对旅游扶贫效率具有重要的影响作用，最大值出现在和田县，最小值出现在乌什县，这说明在离地级市相对较近、旅游基础设施相对完备，旅游基础设施条件相对区域旅游业发展速度超前，对提高该贫困县旅游扶贫效率的作用显著，该区域旅游基础设施的完善对于旅游扶贫效率的提高起着促进作用，可以通过加强旅游基础设施的建设进一步推动旅游扶贫。

第 III 类贫困县最大的特点是旅游服务水平维度贡献度表现相对突出，均大于 0.296，旅游基础设施维度贡献度最低，最低为 0.04，说明此类贫困县旅游基础设施情况对旅游扶贫效率提升影响较小。随着旅游景区的开发，旅游服务水平提升将成为旅游扶贫未来一段时间的重要方向，为了能够更好的提高旅游扶贫效率，应当深入挖掘当地的旅游资源，将旅游与

民族文化相结合，形成独特的旅游形象。

第Ⅳ类贫困县旅游扶贫效率普遍较低。地区经济实力维度贡献度高于其他类贫困县，但地区产业结构维度贡献度普遍高于其他类贫困县，而旅游基础设施维度平均贡献度低于其他类贫困县，表明经济发展是其改善贫困条件的基石，旅游资源条件、旅游基础设施及旅游服务水平维度对旅游扶贫效率影响相对较小。这说明在经济发展水平相对较高的贫困县，地区经济实力对旅游扶贫效率的影响越大，经济发展对于旅游扶贫效率的提高起到更大的推动作用。地区经济实力的提高与人均GDP增长相伴，经济发展推动旅游扶贫正常推进，第三产业的发展是新疆旅游扶贫效率提升的关键因素。

5.2.2.5 结论

本文运用 DEA 模型对 2005-2017 年新疆各贫困县旅游扶贫效率进行了测算分析，利用全局 Moran's I 指数、Gi*指数空间统计模型分析了旅游扶贫综合效率的时空分异特征，最后构建地理加权回归模型进一步探讨了新疆旅游扶贫效率时空分异形成的主要驱动机制，得到如下主要结论：

(1) 2005-2017 年，新疆旅游扶贫效率总体上呈现波动上升的趋势，2005 年、2010 年、2017 年综合效率达到 DEA 最优值的城市分别只占到总数的 3.03%、15.15%、21.21%。此外，新疆各贫困县旅游扶贫效率整体在空间分布上有显著差异性，总体上喀什地区、和田地区较克孜勒苏柯尔克孜自治州贫困县旅游扶贫效率普遍偏高。

(2) 新疆旅游扶贫综合效率在空间上表现出正向自相关性，局部呈现较显著的空间差异分布格局。其中，2005-2017 年内新疆旅游扶贫综合效率热点地区主要聚集于喀什地区和和田地区，形成了以和田地区为核心的高值簇并向北延伸至伊犁地区的条带状分布格局。2005-2017 年新疆旅游扶贫综合效率冷点地区的集聚趋势由中部朝边境贫困县方向依次递减，初步形成了以塔城地区为核心的低值簇并向外扩散的分布格局。

(3) 新疆旅游扶贫效率的时空分异是旅游资源条件、旅游基础设施、地区经济实力、地区产业结构、旅游服务水平共同作用的结果。为确保类似旅游扶贫效率驱动机制的有效归类，将 33 个贫困县聚合成 4 类，研究结果可为贫困县旅游扶贫差别化政策制定提供参考。

新中国成立以来，国家针对民族地区发展制定了一系列差别化支持政策，取得了举世瞩目的成效。但是，民族地区发展依然存在诸多问题，与发达地区差距依然较大、产业结构升级缓慢、基础设施建设瓶颈制约、生态文明建设任务繁重等。反思差别化支持政策，是进一步制定相关政策及措施，促进民族地区自我发展能力提升的必然选择。

5.4 影响差别化政策成效的原因分析

5.4.1 民族贫困地区“吃透用好”差别化支持政策能力不足

民族贫困地区对差别化支持政策普遍存在执行不透彻、政策内涵外延挖掘不足、政策组合应用协调能力差等问题,严重影响了差别化支持政策推进民族贫困地区自我发展的效用和政策目标的实现。例如在课题组对“新疆贫困县脱贫摘帽第三方评估”调研过程中,某县某村部分贫困户对就业扶贫、金融扶贫等政策不够了解,部分村干部对国家、自治区精准扶贫政策理解不到位,对已出台的优惠政策学习及应用主动性不高。

为缩小东西差距构建和谐社会,中央先后推出“西部大开发战略”、“中部崛起战略”、“振兴东北老工业基地战略”、“一带一路”“乡村振兴战略”等。东部发达地区具有相对较好的基础和条件,对政策理解、具体实施、抢抓机遇方面具有较好能力。由此客观上引导或吸引国家政策支持 and 市场机遇自然向东部地区倾斜。如,喀什、霍尔果斯,两个国家级经济开发区对新疆经济的推动效应由于投资效率、市场化程度、发展环境等因素,增长极效应远远不如东部地区。国家支持政策、发展机遇等因素在我国东、中、西部的影响呈现不同效果。

5.4.2 政策效果的反馈和优化机制不够完善

任何政策从制定到实施过程,都存在诸多不确定性,政策应当是一个不断探索、修正、完善的过程,由此反馈作用对下一轮政策制定具有重要意义。政策运行机制中,对政策效果评价和新的需求信息不断产生,需要高效的评价机制和畅通的反馈渠道,才能有效纠偏和不断完善,引导新的政策取向。

政策的监督协调机制是政策优化机制中必不可少的组成部分。涉及民族贫困地区发展的管理部门相对独立,如扶贫办、农业农村部、民宗委、发改委、财政部、民政部等,各部门之间属于平行组织机构,各部门之间缺乏统筹协调,如果政策间存在冲突或矛盾,将会导致政策效果大打折扣。具体到政策实施地区,在执行具体政策时,需与相关部门进行协商,如扶贫办无法监管发改委、财政厅等相关扶贫政策的执行与落实情况,这将影响扶贫措施的整体优化和执行。组织保障的不完善,基层事实上相对独立、缺乏协调配合的组织结构,对新时期民族贫困地区很好执行差别化支持政策产生不利影响。

5.4.3 差别化支持政策的效应外溢

为改善民族地区发展环境和可持续发展能力,中央加大对民族贫困地区基础设施和生态

文明建设投资，如新疆欧亚大陆第二桥、和田机场、南疆铁路、高速公路等领域，给予支持和倾斜，然而这些大项目对地方经济拉动作用有限，且具有较长滞后性。

民族贫困地区大项目的建设和营运存在溢出效应。首先重大工程设备、材料采购及建设单位需在全国招标，而设备和勘探、设计、建设承包大多来自中东部，民族贫困地区当地企业很难这种溢出效应导致东西差距的进一步扩大。其次，国家在西部投资项目，尤其是能源、资源开发项目，大多由央企开发和运营，利润归央企，地方仅获得“分税所得”，且其配套产业或上下游产业发展不充分，对当地经济带动效应不明显。

市场经济体制下，上述情况均属正常，但对于民族贫困地区应加强建设单位实力，提升资质，对于民族地区大型项目给对方给予适当补偿，在项目遴选充分考虑当地实际。

5.4.4 差别化支持政策的计划性与市场机制的内在冲突

社会主义市场经济体制下，我国宏观政策制定更加遵守市场经济规律，用市场机制取代行政命令。随着民族贫困地区市场经济不断发展，市场对资源配置的调节作用也在不断增强。但是历年来，我国差别化支持政策执行中，行政计划手段依然为主要手段，在灵活充分运用价格机制、竞争机制、激励约束机制以及供求机制等市场机制方面存在不足，这和市场经济规则相悖，影响了市场基础性调节发挥有效作用。在市场经济环境中，面临市场不确定性和市场风险，原有政策中较重的计划手段，造成政策执行不能很好的适应市场要求，而降低政策效率，更有甚者可能会导致政策失误，阻碍民族贫困地区自我发展。

5.4.5 差别化政策未能转变民族贫困地区发展路径依赖

（1）投资拉动增长依赖

为缩小民族地区与发达地区差距，国家持续加大对民族地区投资力度，投资拉动经济效果明显，然而与此同时，民族地区全社会消费和进出口对经济增长拉动作用长期偏弱，经济发展主要依赖投资规模扩大，甚至个别地区为实现赶超，超能力超规模铺摊子、上项目，导致重复建设、盲目投资，投资效率偏低，忽视对现有企业更新改造和技术进步等内涵型扩大再生产投资，经济增长呈现粗放型特征，经济增长方式转型升级缓慢。

（2）政策固化资源消耗型依赖

分析民族贫困地区固定资产投资投向，主要投向天然气、石油、煤矿等资源产业，主要以开采为主，产业关联度低，产业链短，难以形成规模经济和集聚效应，受市场和资源性产品价格影响，产业发展稳定性较差，随着资源存量逐渐减少，开发成本不断提高，可持续发

展面临挑战。

从投入要素看，民族地区资源消耗整体偏高，环境压力较大，人口资源与环境的矛盾日益突出，资源性产品占比高，单位产品资源消耗较高，同时，水资源、土地资源消耗大，生态环境代价高，这是民族贫困地区发展长期面临的重大挑战。

（3）政策倾斜技术驱动不足

长期以来，民族贫困地区生产技术发展滞后，科技应用能力和创新能力不够强，技术进步缓慢，自主研发能力不足，科技人才长期短缺，科技创新对经济增长贡献低，难以发挥科技进步驱动经济增长作用。

国家在制定各类差别化政策时，也在不断强调提高民族地区科技创新能力，但贫困地区科技创新水平仍然整体落后于发达地区，政策在推进科技进步方面力度还有不足。在制定科技相关政策时，应当切实改进民族贫困地区干部、群众自发学习积极性，帮助基层掌握实用科技生产方式和工具，在生产技术、工具操作、网络培训等方面给予指导，将现代科技理念和手段方法应用在生产生活中，政策引导科技水平提升与科技应用更加紧密结合。

5.4.6 民族贫困地区产业基础限制了差别化支持政策发力

（1）产业结构层次低、政策手段缺乏实施条件

民族贫困地区的比较优势多集中在资源型产业、农牧业等特色优势产业，但整体产业结构层次低，产业链短，深加工能力不强。大多特色优势产业，还未形成全国市场的绝对优势，“特”却“不名”，“名”却“不优”，“优”却“不强”，如新疆四地州特色农业产业产品加工率不足 50%，大力发展的纺织服装行业以原棉和棉纱产品生产为主，技术含量低、市场竞争力不高。差别化产业政策主要还在补短板、打基础上着力，更高效有力的政策手段还缺乏实施条件。

（2）产业布局不合理、政策调控发挥受限

由于贫困地区各地政府绩效考核重要标准即效率高低，地方政府相对更加重视增长速度，进而造成区域间缺少统筹，重复建设，区域产业结构趋同性严重，产业、市场过度竞争，无法按照比较优势集聚产业，无法在市场力量推动下的经济地理集聚，阻碍产业分工和专业化提高，产业政策改变原有路径依赖困难，致使民族地区产业结构优化升级缓慢。

第6章 差别化政策提升民族贫困地区自我发展能力分析

6.1 差别化政策提升区域自我发展能力的机理分析

6.1.1 差别化支持政策提升区域自我发展能力的基础和条件

(1) 区域发展条件是首要基础

差别化政策可否生效首先取决于区域发展基本条件。毋庸置疑,任何国家或地区经济发展都必需具备必要的物质资本、人力资本、货币资本、基础设施等条件,若缺失基本发展条件,或发展条件存在不足,将导致宏观激励政策难以发挥作用,在实践中可观察到,相同或相似政策在不同区域实施,效果大相径庭,区域间自我发展能力产生失衡状况。因此,差别化支持政策要实现预期目标,需首先弥补区域发展条件短板,夯实基础,进而才能提升政府规划调控能力、企业生产经营能力和居民个人素质的有效提高。

(2) 多元主体参与互动是必要条件

差别化政策的实施一般表现为以上级政府或部门为政策主导,地方政府、企业及家庭个人为具体执行主体的经济行为。如若差别化政策只是自上而下单向推动,没有个人、企业及地方政府的广泛参与和积极响应配合,缺少向上反馈机制,其政策效益和效率将大打折扣。区域自我发展能力主体是地方政府、企业及家庭个人,只有各方广泛参与,互动良好,渠道畅通,才能形成区域发展能力合力,并得到整体提升。因此,差别化支持政策应激励各方主体,在外生动力推动下,各主体内生动力充分激活且不断自觉提高发展能力。

(3) 地方充分的经济权利是基本前提

区域发展立足于地区资源要素禀赋,而这些资源的使用、配置、收益、处置一般受到经济权利的制约,欠发达地区在与发达地区在“谈判”中往往地位不对等,缺少话语权、主动权,同时由于其他经济落后产生的经济权利缺少,致使差别化政策在相对发达地区和不发达区域产生不同的效果,因此为保障差别化支持政策的有效性,必须充分保障区域政府、区域及家庭个人的经济权利,这是民族贫困地区自我发展的基本前提。

(4) 公平合理的利益分配机制是根本保障

差别化政策通过设置优惠条件,引导资金、项目、人才等各类资源投入地方生产建设,根据经济学理论的“理性经济人”假设,各参与主体会根据利益最大化原则配置资源、进行决策,市场主体若要形成和维持长期合作关系,需要公平合理、符合市场经济的利益分配机

制；否则在利益分配不合理的情况下，是无法实现外部动力与内生动力之间稳定良好的互动关系，也无法实现资源的有效配置。因此，完善相关法律法规保障，明确权利义务关系、积极发挥市场机制作用，是民族贫困地区自我发展能力提升的制度保障。

(5) 适应地方发展需要是充分条件

在差别化政策实施中，若政策帮扶目标与地方发展需要不相适应，与老百姓实际需求不相符时，政策吸引力会大打折扣，即使政策被实施也会产生政策目标或最大效益无法实现的结果；另一方面，如果贫困地区群众在没有充分自觉、自愿、自发的状态下，长期被动接受政策帮扶，较易对给物、给钱、给项目、给政策产生“福利依赖”，个人发展的主动性、自主性易受抑制，外在政策支持难以对发展能力产生积极影响。因此，差别化政策应当适应地方发展需要、符合老百姓期望、并努力消除依赖路径。

(6) 自然、社会形势等是重要因素

由于我国民族贫困地区多处于边境地区、高寒地区、石漠地区、沙漠边缘等地区，自然资源条件恶劣、灾害频发发生，导致区域自我发展能力提升的中断或倒退，加之受国际势力影响，社会稳定形势依然严峻复杂，政府、企业及家庭居民的自我发展能力受到较大影响。例如南疆四地州，自然环境恶劣、生态脆弱，人均耕地少，环境承载能力趋近上限；且周边国家环境复杂，社会稳定形势一直是影响南疆四地州经济发展的重要因素。

6.1.2 差别化政策提升区域自我发展能力的内在机理

6.1.2.1 机理模型

民族贫困地区是一个复杂社会系统，其自我发展能力是地方政府、企业及家庭个人等主体相互作用的复杂体系，是其内部与外部产生物质流、信息流、能量流等交换过程中呈现的综合能力。区域自我发展能力的宏观、中观与微观主体能力各自形成和提升及各主体之间协同提升能力决定了区域自我发展能力水平。

区域自我发展能力是区域内各主体在生产交换分配过程中，优化配置资源，实现价值增值，推动区域经济发展的整体能力。根据经济学理论，区域经济发展是内生动力与外生动力共同推动向前的，内生动力是基础，是外生动力发挥作用的内在条件。根据亚当·斯密(Adam Smith)的劳动分工理论(Theory of Labor Division)，认为劳动分工与专业化是经济增长的原动力。罗森斯坦·罗丹(Paul Rosenstein-Rodan)的大推进理论(Big Push Theory)认为，发展中国家或欠发达地区以渐进方法是难以实现经济的快速增长的，必须依靠投资等外生动力推动才能实现经济起飞和均衡。熊彼特增长理论(Schumpeterian Growth Theory)认为研发

创新等内生动力是推动技术进步和经济增长的决定性因素。卢卡斯（Robert Lucas）和罗默（Paul M.Romer）的内生增长模型认为知识和人力资本等内生动力对经济增长起决定作用的，外生动力无法实现经济的持续增长，但财政等国家政策可有效促进内生动力发挥作用。联合国开发计划署（UNDP）认为内源性动力是一个国家或地区由内部系统产生的驱动力。我国学者张福刚（2008）、徐孝勇（2016）、孙根紧（2015）等⁴⁹认为，区域自我发展能力是内生动力根本产物，它源自于地方政府、企业、家庭个人等主体的期望美好未来的强烈愿望和内驱动力。区域发展的外生动力主要源自对口支援、东西部协作等差别化支持政策。内生动力是区域发展的内在基础，是发展的主要动力；外生动力可催生内生动力，或促进其更好发挥作用、提质增效的孵化器和加速器。

针对民族贫困地区，其机理如图 6-1 所示，在外部竞争压力与挑战和内部发展矛盾与不足的情况下，民族贫困地区中地方政府、企业及家庭个人在内外动力共同推动下，即在对口支援、东西部协作等差别化政策下地方政府能力、企业发展能力和家庭个人能力不断变革与提升，且彼此相互联系共同作用，改变“外部输血”援助依赖，发展自身造血机制，形成新的能力结构，最终实现区域整体自我发展能力体系不断完善优化提升。

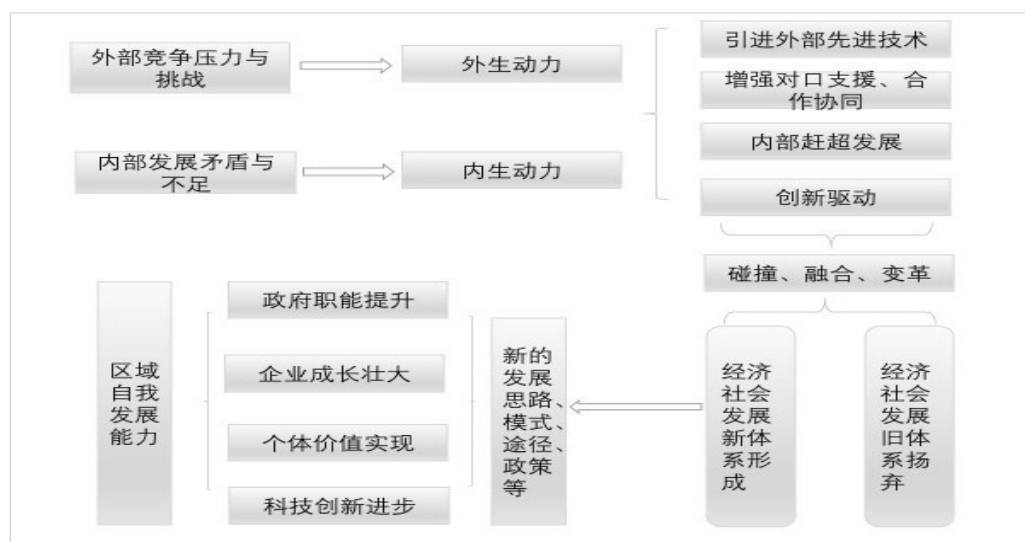


图 6-1 差别化政策提升区域自我发展能力机理

Fig.6-1 Mechanism of self-development capacity enhanced by Differentiated support policies

6.1.2.1 机理表征

纵观世界各国发展历程可知，差别化支持政策下国家或区域自我发展能力的形成和发展，

⁴⁹ [1]徐孝勇, 寸家菊. 中国农村贫困地区自我发展能力概念模型与形成机理分析[J]. 重庆师范大学学报(哲学社会科学版), 2016(05):68-75.

[2]张富刚, 刘彦随. 中国区域农村发展动力机制及其发展模式[J]. 地理学报, 2008(02):115-122.

[3]孙根紧. 区域自我发展能力:概念辨析、构成要素与判断标准[J]. 区域经济评论, 2015(02):42-47.

一般需要较长且缓慢的历程，不同区域自我发展能力呈现不同的发展路径和特点，但其共同点在于都是由内外动力、基础条件及各要素相互作用影响而形成的有机整体。

从历史经验来看，凡是政府单向推动的政策，在主体单一、利益分配及保障机制不健全、激励手段不合适、权责不清等情况下，区域内生动力没有与外生动力形成耦合，其政策效益均不明显或可持续；如果只有政府和群众参与，没有企业、社会组织等主体参与，其政策实施管理水平一般较低，投入产出效率不高；如果政策实施中既有政府、又有群众和社会各方组织参与，内外动力有机结合，发展动力较好激发能力提升，则政策效益及效率都较高，自我发展能力不断增强，区域经济社会呈现稳定、健康、可持续的良好局面。

从发达国家经验来看，主要是通过提升政府职能和效率，完善公共服务和社会保障体系，扩大就业机会，发挥市场机制优化配置资源，提高科技创新水平，激发不发达地区发展动力来提升发展能力，如意大利开发南部不发达地区、日本支援北海道地区等典型经验与做法。

在中国发展实践来看，特别是西部大开发⁵⁰、打赢脱贫攻坚战⁵¹等国家战略实施中，党中央、国务院始终强调提升西部地区及贫困地区自我发展能力的重要性，要根本发展解决问题，必须大力提升贫困地区和贫困群众的内生动力，不能仅靠外部帮扶或政策倾斜支持。如何使贫困地区和群众逐步摆脱帮扶依赖，又好又快自主自愿发展，是民族贫困地区发展面临的重大课题。从我国民族贫困地区发展实践来看，从解决收入贫困到实现机会平等、从输血到造血，从提高发展水平到提升发展能力，只有内生动力、外生动力协同发力，并和地方基础条件有机结合，与各发展要素相互作用影响，才能形成的自我发展能力的有机整体，并形成区域自我发展能力的提升机制。

6.1.3 差别化政策提升区域自我发展能力的基本路径

差别化支持政策激发提升区域自我发展能力的路径，可概括为“动机—行动—反馈”的闭环路径。具体路径分为：

（1）主动路径

贫困地区政府、企业及群众基于自身某种愿望、本能及心理等需要，在差别化政策的目标愿景、短期利益与长期利益的多重吸引下，可激发相应发展变化的内在动机，产生待满足

⁵⁰ 《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》（国发〔2000〕33号）、《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》（国发〔2004〕6号）、《中共中央 国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》（中发〔2010〕11号）《中共中央、国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》（2020.5）

⁵¹ 《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（2015.12）、《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》（2018.6）

的内心需要，在适应的现实环境的孵化或个人内心的酝酿下，动机进而转化为内生动力，主动驱使主体产生实际行为，使用资源、投入劳动、创造价值，进而实现进一步发展，同时发展能力也随之进一步得到提高。

(2) 被动路径

当贫困地区自我发展能力不足时，在外部政策奖励、物质激励、其他地区竞争压力、宏观环境氛围营造等压力下，外部动机内化产生发展动机，并通过地区支援、帮扶、协作，内生动力产生行为，从而提升自我发展能力。当自我发展能力适应需要时，差别化支持政策所带来的预期收益与地区自身需要相一致，实现目标统一，内外动力充分耦合，反馈进一步强化发展能力；当差别化政策撤销或削弱时，短期内可能抑制发展动力，但由于外生动力已转化为内生动力，贫困地区自我发展愿望不会消失，且沿既定路径持续提升。

6.1.4 区域自我发展能力提升与实现区域经济增长的关系

(1) 贫困地区经济持续健康增长必需具备一定自我发展能力

贫困地区自我发展能力提升不能保证经济必然实现增长，但经济持续健康增长必需自我发展能力的较大提升。从扶贫实践来看，对口支援省市加大受援地区教育、医疗、卫生等民生事业投入，支援建设学校、卫生室、养老院等公共基础设施，加大教师、医务人员等人才援疆力度，从短时期看不如引进项目、投入资金见效快，但从长期来看，贫困地区教科文卫不断提升，群众素质得到提高，自我发展能力不断夯实，资金、项目投入才能持续高效产生经济效益，实现经济增长。

(2) 区域自我发展能力是区域经济竞争力的主要组成部分

自我发展能力源于追求内在价值而具备的内在功能和素质，不仅在经济社会发展，社会稳定和谐、生态环保等领域均可发挥效用，是区域经济竞争力的重要组成。当面临较强外在帮扶力量时，贫困地区及广大群众会主动创造条件，提高竞争力，实现美好愿望；当帮扶政策削弱时，贫困地区会继续想方设法，维持相应经济增长及收入，不因外力而降低自身竞争力，甚至实现更高质量的发展。

(3) 差别化政策实现经济增长离不开贫困地区群众的内生动力

我国脱贫攻坚取得决胜，全部贫困人口实现脱贫，全部贫困县实现摘帽，辉煌成绩的关键在于贫困群众对美好生活的向往和追求。贫困人民共同内生脱贫动力从“两不愁三保障”变化为到全面实现小康社会目标，为此广大群众才会努力奋斗，紧抓发展机遇，珍惜来之不易的资金、项目和优惠政策，积极投身建设，差别化政策才能高效转化为政策效益；如果没

有群众的内生动力，即使给予更多支持，投入更多资金和项目，差别化政策也难以实现长期效应。

(4) 差别化政策提升自我发展能力可以营造和谐稳定积极向上的社会环境

自我发展能力产生和提高需要良好外部环境，自我发展能力最末端即凝结于个人自身的发展素质和能力，它既是动态的过程也是结果，最终体现为地区 and 人口的发展动力及竞争力。团结向上、积极进取的社会氛围和道德风尚通常以广大群众对美好生活的内心渴望和行动追求为表征，区域社会精神文明的质量和水平对贫困地区自我发展能力产生驱动或牵引力，对贫困地区自我发展能力产生增质提量的积极作用，尤其在积极政策舆情的影响下，贫困群众逐步摆脱“等靠要”、“好吃懒做”、“怠慢懒惰”等思想痼疾，主动参加学习培训、积极争取项目，不再依赖外部帮扶，自发自觉实现脱贫致富和乡村振兴目标。

6.2 差别化政策提升区域自我发展能力分析—以对口援疆为例

6.2.1 对口援疆政策概况

对口支援政策始于上世纪 50 年代，70 年代末被正式提出，其中对口援疆政策是中央高度重视民族贫困地区——新疆发展的重要体现，是中央支持新疆发展最重要的差别化政策之一，对于推动新疆经济发展具有重大历史意义。

6.2.1.1 对口支援政策演变

建国初期，全国区域发展不平衡现象突出，中央政府以“全国一盘棋”为指导思想，依靠计划经济体制分配资源，虽然还未确定对口支援政策，但不同地区的持续协作与交流已形成一定规模。

1979 年全国边防工作会议上，中央政府首次提出对口支援政策，中央统战部长乌兰夫作了《全国人民团结起来，为建设繁荣的边疆巩固的边防而奋斗》的报告。其中强调，应该增强边境地区与少数民族共同发展，增大资金与物资的投入力度，并组织开展东西部对口帮扶。同年 7 月 31 日，中央颁发了[1979]52 号文件，其中强调国家要积极协调内地省、市对边境地区和少数民族地区发展的支援协作。同时会议决议，江苏对口支援广西和新疆，山东对口支援青海，北京对口支援内蒙古，河北对口支援贵州，天津支援甘肃，全国统一支援西藏。对口支援工作就此开始正式实施。

对口支援政策强调发达省市对少数民族地区的全面支援，其中重点是经济技术协作，在此过程中有关法律制度也在不断完善，对口支援政策也进行了多次修订和完善。1984 年 12

月，党中央《关于经济体制改革的决定》中提出经济相对发达地区，要注重支援比较不发达地区，强调要打破封锁，打开门户，利用多种不同的形式互利互惠，同时重视共同发展，推动横向的联合发展，推动资金、设备和技术等之间的协调合作，同时推动经济结构不断优化。同年《中华人民共和国民族区域自治法》指出上级国家机关应当有效推动经济发达地区和民族自治地区之间开展合作，有效促进民族自治发展水平。自此，地区之间开展的对口支援和技术合作不断增多，影响范围和深度都有了明显的增强。

1984年2月，中央组织召开西藏工作座谈会，决定北京、天津、江苏、浙江、山东、福建等地区支援西藏的建设工作，涉及合作项目有43个。1987年4月，国务院出台了《关于我国民族工作几个重要问题的报告》，其中指出大力展开横向联系，这对于促进少数民族地区的经济提升有重要影响，这个过程中发达地区应该重视和少数民族之间展开沟通和协作，同时在展开合作的过程中把握自愿结合和互利互惠的原则，积极开展多方面、多渠道的横向联系。利用这种方式取长补短，强化资金、技术和人才的高效流动。

1995年9月，中共中央召开的十四届五中全会中出台了《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”规划和2010年远景目标的建议》中强调了缩小东西部发展差距的相关建议，同时重点指出沿海发达地区要和中西部共计10个省区之间展开协作与对口帮扶，利用这种方式推动地区的共同发展。其中强调，天津对口帮扶甘肃省，浙江对口帮扶四川省，山东对口帮扶新疆，北京对口帮扶内蒙古，上海对口帮扶云南省和江苏对口帮扶陕西省等。从对口支援整体发展情况进行分析，支援主要涵盖了工业、农业、商贸和科技等多个不同的方面，其中还包括文教、卫生和劳务等方面，在政策引导下最终构成了全国不同地区相互支援的基本格局。

伴随市场经济持续深化改革，东西部之间的差距不断增加，为了降低差异扩大，中央政府在进行宏观调控的过程中开始推行对口支援政策，借此推动发达地区与不发达地区中的沟通和交流。从1979年我国提出对口支援政策以后，已经发展了40余年，在这个过程中对口支援政策也取得了有效的成果，同时积累了非常多的经验，这对于解决区域发展过程中存在的不平衡问题有积极的影响，并且推动了少数民族地区与经济不发达地区在发展过程中的整体发展水平。

6.2.1.2 新一轮对口援疆概况

新疆整体经济发展水平在改革开放以后取得了显著发展，但是和全国其他城市相比仍然存在不小的差距，因此，必须尽快推动新疆实现跨越式发展，缩小和其他内地省区之间的差距，新一轮对口援疆工作的开展，对促进区域协调发展、维护社会稳定和长治久安具有极为

重要的意义。

（1）开展新一轮对口援疆的背景

2010年3月29日到30日，全国对口支援新疆工作会议正式召开，5月17日至19日中央新疆工作座谈会召开，2010年6月7日，国务院颁布了《中共中央、国务院关于推进新疆跨越式发展和长治久安的意见》及两个附件：《关于支持新疆经济社会发展若干政策和重大项目的意见》，《关于进一步加强和推进对口支援新疆工作的实施方案》，以“全面支持、民生优先”的原则开展工作，主要涵盖经济、人才和教育等方面，将“输血”和“造血”、硬件和软件建设之间进行有效结合，利用这种方式同时推动受援地区的自我发展水平。会议中指出北京、天津、上海和辽宁等19个省市要在把握自身发展的前提下重视对口支援工作，构建人才、技术和管理等层面的全方位支援机制，同时将保障以及改善民生放在支援的重点位置，持续促进新疆地区特色优势产业的建设和有效发展。

中央新疆工作座谈会正式召开，在新疆发展和国家统筹发展战略中具有重要的历史意义。《关于进一步加强和推进对口支援新疆工作的实施方案》即是中央从实际情况出发制定的全局方案，其原则就是统筹兼顾，同时突出重点；明确支援范围，将经济援疆、干部援疆和人才援疆等进行有效结合，在这个过程中强化政策支持，持续推动新疆实现跨越式发展，同时保障新疆地区发展过程中的长治久安，新一轮援疆工作正式开始。

党中央在制定支援战略的过程中决定借鉴“5.12”特大地震灾发生以后的灾区重建模式，18个援疆省市参考“一省市帮一重灾市县”模式开展对口援疆，这是支援范围最大、影响人口最多和资金投入最多的一次全面支援，整体的援疆资金总数量达到了100亿元，后续还会逐步增加。同时在支援过程中利用转移支付、专项资金等方式，中央投入资金的整体规模仍然将持续增加，利用这种方式更好的解决新疆发展过程中存在的问题、尤其是基础问题。

这同时显示国家针对新疆发展的支援工作已经进入了全新的阶段，新一轮的支援力度之大，投入资金之多更是前所未有的，从全国范围内来看，这次区域援助也是历史上绝无仅有的。

（2）新一轮援疆的主要内容

主要目标：争取5年内，确保新疆尤其是南疆地区的经济发展水平可以持续增长，保证群众生活水平有效改善、城乡面貌有效改善、公共服务水平显著提升，利用10年时间，持续缩小新疆和内地之间的差距，争取到2020年新疆可顺利实现全面小康社会发展目标。

主要任务：要构建人才、技术和管理等层面的全面支援新疆发展机制，同时将保障及改善民生放在关键位置，更好的帮助当地群众解决就业、教育和住房等方面的问题，发展特色优势产业，提升当地各族群众的生活水平。

结对关系：作者根据相关文件资料整理，如 6-1 表所示。

表 6-1 19 省市对口支援新疆结对关系

Tab. 6-1 Pairing relationship of 19 provinces and cities supporting Xinjiang

支援方	受援方
	喀什地区
深圳	喀什市、塔什库尔干塔吉克自治县
广东	疏附县、伽师县、兵团农三师图木舒克市及团场
上海	莎车县、泽普县、叶城县、巴楚县
山东	麦盖提县、疏勒县、岳普湖县、英吉沙县
	和田地区
北京	和田市、和田县、墨玉县、洛浦县、兵团农十四师团场
天津	民丰县、策勒县、于田县
安徽	皮山县
	克孜勒苏柯尔克孜自治州
江苏	阿图什市、乌恰县、阿合奇县
江西	阿克陶县
	阿克苏地区
浙江	阿克苏市、阿瓦提县、温宿县、新和县、沙雅县、拜城县、库车县、乌什县、柯坪县、兵团农一师阿拉尔市及团场
	伊犁哈萨克自治州直属县市
江苏	伊宁市、霍城县、奎屯市、伊宁县、新源县、察布查尔锡伯自治县、尼勒克县、巩留县、昭苏县、特克斯县、兵团农四师团场、兵团农七师团场
	巴音郭楞蒙古自治州
河北	库尔勒市、和静县、焉耆回族自治县、和硕县、博湖县、且末县、若羌县、轮台县、尉犁县、兵团农二师团场
	吐鲁番地区
湖南	吐鲁番市、鄯善县、托克逊县
	哈密地区
河南	哈密市、巴里坤哈萨克自治县、伊吾县、兵团农十三师团场
	博尔塔拉蒙古自治州
湖北	博乐市、精河县、温泉县、兵团农五师团场
	昌吉回族自治州
福建	昌吉市、玛纳斯县、呼图壁县、奇台县、吉木萨尔县、木垒哈萨克自治县
山西	阜康市、兵团农六师五家渠市及团场
	塔城地区
辽宁	塔城市、乌苏市、额敏县、和布克赛尔蒙古自治县、托里县、裕民县、沙湾县、兵团农九师团场、兵团农八师石河子市及团场
	阿勒泰地区
吉林	阿勒泰市、哈巴河县、布尔津县、吉木乃县
黑龙江	青河县、富蕴县、福海县、兵团农十师团场

主要模式：援疆模式从类型上来看，主要是：一是交钥匙，二是交支票，三是共同建设。

“交钥匙”指的就是项目在设计 and 施工过程中，整体都由支援方全部负责，将钥匙交给受援方使用。“交支票”对应是在项目设计和施工的过程中，整体都由受援方负责，支援方在这个过程中主要提供资金。“共建”指的就是支援方与受援方展开全面合作，共同开展项目实施以及资金筹措。

时间安排：新一轮援疆工作在推行过程中，其期限从 2011 年到 2020 年。2010 年主要工作为开展深入的调查研究，同时制定相关的专项规划，确定试点，强化人员培训，做好支援过程中的前期准备，2011 年将全面开展对口援疆工作。

6.2.2 实证分析

6.2.2.1 模型方法

纵观世界各国宏观经济政策研究,大多以是否加快经济增长来考量。关于增长理论研究一般采用柯布-道格拉斯生产函数(C-D函数)、索罗增长模型、投入产出分析模型、新增长理论模型等,这些模型可考察资本积累、技术创新及劳动力等要素变化对增长的影响。同时由于宏观经济政策对区域发展具有重要促进或抑制作用,本研究将制度因素纳入模型中,更好地分析政策经济增长效应。新古典增长理论主要建立在索罗模型基础上,认为技术进步及资本积累(含人力资本)是区域发展的最终源泉。索罗模型中的生产函数被假定为一般C-D函数,该模型中劳动力与资本存量假定为外生不变量,将知识、技术进步、劳动力构造为一个新的变量“有效劳动”引入函数中,来验证国家宏观政策对区域经济的影响。

$$\text{即: } Y_{(t)} = F(K_{(t)}, A_{(t)}L_{(t)}) \quad (\text{式 6-1})$$

式 6-1 中, $Y_{(t)}$ 代表区域经济增长, $K_{(t)}$ 为资本投入量, $L_{(t)}$ 为劳动投入量, $A_{(t)}$ 代表技术进步成果, t 表示时间, $A_{(t)}L_{(t)}$ 为 t 时间的有效劳动。

假设 1: 资本产出比在长期内趋于稳定,并最终不变。

假设 2: 新疆技术进步近年来保持稳定增长,技术进步推动经济增长作用持续给力,为分析需要,假定技术进步成果为一常数⁵²。

$$\text{即: } Y_{(t)} = F(K_{(t)}, AL_{(t)}) \quad (\text{式 6-2})$$

结合以上分析,得到改进的生产函数模型:

$$Y_{(t)} = (AL_{(t)})^{\alpha} K_{(t)}^{\beta} \quad (\text{式 6-3})$$

式中 α 表示劳动力产出的弹性系数, β 表示资本产出的弹性系数。模型中,决定经济发展的主要因素是投入的劳动力、固定资产和技术水平。根据 α 和 β 不同关系,可分为以下情况:

52 根据科技部 2011 年之前发布的《全国科技进步统计监测报告》结果:2005-2009 年,全国科技进步贡献率为 31.1%,新疆科技进步贡献率为 28.3%,排在全国第 14 位;2006-2010 年,全国科技进步贡献率为 29.6%,新疆科技进步贡献率为 27.4%,排在全国第 13 位。新疆科技进步贡献率处于全国中等水平,较全国平均值略低几个百分点。根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》内容,全国科技进步贡献率 2015 年为 55.3%,到 2020 年达到 60%,平均增长率为 4.7%。根据《自治区“十三五”规划纲要》、《自治区“十三五”科技创新发展规划》内容,全疆科技进步贡献率 2015 年为 49%,到 2020 年为 60% (年均增长率中,EA 为技术进步贡献率,即技术进步对总产值增长速度的贡献;a 为年技术进步速度, Y 为总产值的增长速度。为 3.78%),全疆科技进步持续稳定增长是科学、合理和符合实际的。

进步贡献率反映技术进步对经济增长影响的一项综合指标,公式含义是技术进步在总产值(净产值或国民收入)增长中的贡献大小或所占的比重。计算公式: $EA = a/Y \times 100\%$ 式

① $\alpha + \beta > 1$, 为报酬递增型, 即扩大生产规模有利于产出增加;

② $\alpha + \beta < 1$, 为报酬递减型, 即扩大生产规模不能有效增加产出;

③ $\alpha + \beta = 1$, 为报酬不变型, 即生产效率不随生产规模扩大而提高, 仅当技术水平提升, 才能提高经济效益。此时, α 为劳动所得在总量中所占比重, β 为资本所得在总量中所占比重。

假设 3: 为反映政策促进经济增长特征, 设置虚拟变量, 将政策因素作为幂指数引入函数中, 将 DCI 指数引入函数, 建立联合增长模型:

$$\begin{cases} Y'(t) = (AL(t))^\alpha K(t)^\beta e^{\lambda p} \\ Y'(t) = F(DCI(t)Y(t)) \end{cases} \quad (\text{式 6-4})$$

其中虚拟变量设定为:

$$P = \begin{cases} 0 & \text{经济政策不变} \\ 1 & \text{经济政策变化} \end{cases}$$

其次根据实证分析结果, λ 的取值分情况为:

① $\lambda > 0$, 说明对口援疆政策在新疆实施对区域自我发展能力提升起到推动作用, λ 值越大, 促进作用越明显;

② $\lambda = 0$, 说明对口援疆政策在新疆实施对区域自我发展能力提升没有相关关系;

③ $\lambda < 0$, 说明对口援疆政策在新疆实施对区域自我发展能力提升起到抑制作用, λ 值越小, 抑制作用越明显。

6.2.2.2 数据来源

根据王永静等学者已有研究结果⁵³, 本研究模型 $DCI(t)$ 区域自我发展能力指数见第四章结果; 资本 K 以新疆全社会固定资产投资表示; 劳动力投入 L 以每年就业人口代表。为消除价格因素影响, 以 2000 年为基期, 将全社会固定资产投资进行不变价格换算。数据来源为《国家统计年鉴》、《新疆统计年鉴》、国家统计局网站公开数据等。

6.2.2.3 计算过程

(1) 模型预处理

第一、确定 P 值范围。根据 2000 年至 2020 年新疆 CDI 指数变化曲线 (如图 6-2), 2010 年增速发生较大拐点, 原因是在 2010 年, 第一次中央新疆工作座谈会召开, 新一轮对口援疆正式实施, 因此 P 值取值范围分别为 2000 年~2009 年和 2010 年~2018 年。如图 6-2 所示, CDI 指数自 2004 年持续波动下滑趋势在 2010 年得到扭转, 较大提升后至 2018 年增长整体

⁵³ 颜鹏飞, 王兵. 技术效率、技术进步与生产率增长: 基于 DEA 的实证分析[J]. 经济研究, 2004(12): 55-65

王永静, 闫周府. 西部大开发战略实施效果评价与反思—以新疆维吾尔自治区为例[J]. 生态经济, 2016, 032(006): 119-122.

李万明, 吴奇峰, 王能. 西部开发政策效率评价与反思[J]. 开发研究, 2014(2): 1-5

吴方卫, 黄建红, 张锦华. 技术进步对农村经济增长的影响分析—以江苏省南京市为例[J]. 农村经济, 2003(2): 21-23.

下滑，这与近年来全国及全疆经济下行压力加大的宏观形势相吻合。

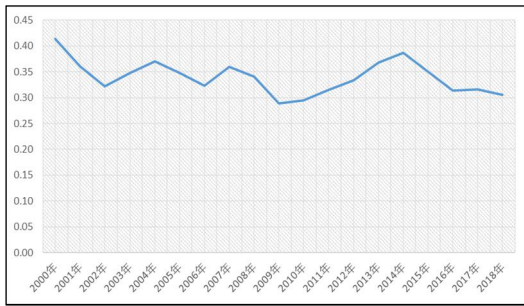


图 6-2 新疆 CDI 指数变化 (2000 年—2018 年)
Fig.6-2 CDI of Xinjiang (2000-2018)

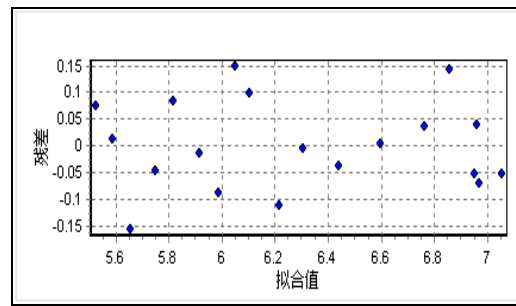


图 6-3 模型残差图
Fig.6-3 Residual figure of the model

第二、对变量进行取对数处理。根据 $Y'(t) = (AL(t))^{\alpha}K(t)^{\beta}e^{\lambda p}$ 式，两边取对数整理得到下列计算式：

$$\begin{cases} \ln Y'(t) = c_1 + \alpha \ln L(t) + \beta \ln K(t) + \lambda p \\ Y'(t) = DCI(t) \times Y(t) \end{cases} \quad (\text{式 6-5})$$

$$P_t = \begin{cases} 0, & t \text{ 为 2010 年及以前} \\ 1, & t \text{ 为 2010 年以后} \end{cases}$$

第三、相关性检验。根据 6-5 式，计算各自变量与因变量之间的相关系数，结果如表 6-4 所示，根据经验值 0.7 判断，自变量与因变量相关系数均大于 0.7，说明劳动力投入、资本投入及政策因素与因变量为强相关关系，均应纳入模型进行计算分析。

表 6-2 模型各变量相关系数

Tab. 6-2 Correlation coefficients of all variables in the model

	$\ln L(t)$	$\ln K(t)$	P	$\ln Y'(t)$
$\ln L(t)$	1.0000	0.9752**	0.8644**	0.9781**
$\ln K(t)$	0.9752**	1.0000	0.8988**	0.9836**
P	0.8644**	0.8988**	1.0000	0.8774**
$\ln Y'(t)$	0.9781**	0.9836**	0.8774**	1.0000

* p<0.05 ** p<0.01

第四、基本统计检验。对式 6-5，进行普通最小二乘估计，得：

$$\ln \widehat{Y}'_t = -5.7746 + 0.8843 \ln \widehat{L}_t + 0.3747 \ln \widehat{K}_t - 0.0104 \widehat{P}_t \quad (\text{式 6-6})$$

$$R^2 = 0.962729, F = 193.1305, df = 18, DW = 1.9968$$

从多元回归的结果分析，该方程可决系数较高，接近 1，拟合度较高；通过 F 值判断，模型整体显著，根据 t 检验结果，可知除 P 回归系数不够显著，其他两个变量均显著。对样本量为 19、3 个解释变量，5% 显著水平，查 DW 统计表可知， $d_L = 0.97, d_U = 1.68$ ，模型中 $DW > d_U$ ，说明模型无自相关。

(2) 膨胀系数 VIF 分析

计算膨胀系数 VIF, 结果显示, 劳动力投入 (VIF=20.7655), 资本投入 (VIF=27.3046), 根据膨胀系数可接受标准, Tol (Tol=1/VIF) 取值在 0~1 之间, 若 Tol 越接近 1, 说明自变量之间的共线性越弱, 反之亦然。两个自变量 VIF 均大于 10, Tol 均接近于 0, 表明这两个自变量之间存在多重共线性, 据此需用岭回归消除多重共线性。

表 6-3 膨胀系数表

Tab.6-3 Expansion coefficient VIF of each variable

变量	平均值	标准差	膨胀系数 VIF
$\ln L_{(t)}$	6.8211	0.2305	20.7655
$\ln K_{(t)}$	16.1111	0.8737	27.3046
P	0.4737	0.5130	5.2841
$\ln Y'_{(t)}$	6.2895	0.5301	

(3) 基于岭回归的模型计算结果

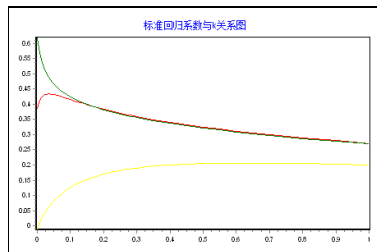
根据以上分析, 采用岭回归方法求解多元回归模型, 可得到不同岭参数下各自变量的岭回归系数, 如表 6-4 所示。

表 6-4 模型岭回归系数表

Tab.6-4 Ridge regression coefficient

k	标准 b1	标准 b2	标准 b3	b0	b1	b2	b3	Press	残差	r ²	Press/残差
0.0000	0.3846	0.6176	-0.0101	-5.7746	0.8843	0.3747	-0.0104	0.2058	0.1276	0.9748	1.6121
0.0050	0.4048	0.5817	0.0047	-5.7484	0.9309	0.3529	0.0048	0.1916	0.1280	0.9747	1.4976
0.0100	0.4169	0.5561	0.0171	-5.6940	0.9587	0.3374	0.0176	0.1863	0.1287	0.9746	1.4481
0.0150	0.4243	0.5366	0.0279	-5.6255	0.9757	0.3256	0.0288	0.1839	0.1296	0.9744	1.4192
0.0200	0.4288	0.5212	0.0375	-5.5499	0.9861	0.3162	0.0388	0.1828	0.1306	0.9742	1.3997
0.0250	0.4314	0.5085	0.0463	-5.4710	0.9921	0.3085	0.0478	0.1825	0.1318	0.9739	1.3852
0.0300	0.4328	0.4978	0.0543	-5.3911	0.9952	0.3020	0.0561	0.1827	0.1330	0.9737	1.3739
0.0350	0.4332	0.4885	0.0617	-5.3113	0.9962	0.2964	0.0638	0.1832	0.1343	0.9735	1.3646
0.0400	0.4330	0.4804	0.0686	-5.2325	0.9957	0.2915	0.0708	0.1840	0.1356	0.9732	1.3568
0.0450	0.4324	0.4732	0.0750	-5.1551	0.9942	0.2871	0.0775	0.1850	0.1370	0.9729	1.3500
0.0500	0.4314	0.4668	0.0809	-5.0794	0.9920	0.2832	0.0836	0.1861	0.1385	0.9726	1.3439
0.0600	0.4288	0.4556	0.0918	-4.9338	0.9859	0.2764	0.0949	0.1886	0.1414	0.9720	1.3336
0.0700	0.4256	0.4460	0.1015	-4.7959	0.9786	0.2706	0.1049	0.1915	0.1445	0.9714	1.3248
0.0800	0.4222	0.4378	0.1102	-4.6656	0.9707	0.2656	0.1139	0.1945	0.1477	0.9708	1.3171
0.0900	0.4186	0.4306	0.1180	-4.5426	0.9625	0.2612	0.1219	0.1978	0.1509	0.9702	1.3102
0.1000	0.4150	0.4241	0.1251	-4.4262	0.9543	0.2573	0.1292	0.2011	0.1542	0.9695	1.3039
0.1100	0.4114	0.4182	0.1315	-4.3159	0.9461	0.2537	0.1358	0.2045	0.1575	0.9689	1.2981
0.1200	0.4079	0.4128	0.1373	-4.2113	0.9380	0.2505	0.1419	0.2080	0.1609	0.9682	1.2926
0.1300	0.4045	0.4079	0.1426	-4.1118	0.9301	0.2475	0.1474	0.2115	0.1643	0.9675	1.2875
0.1400	0.4011	0.4033	0.1475	-4.0171	0.9224	0.2447	0.1524	0.2151	0.1677	0.9669	1.2827
0.1500	0.3979	0.3991	0.1520	-3.9266	0.9149	0.2421	0.1571	0.2187	0.1711	0.9662	1.2781
0.1600	0.3947	0.3951	0.1561	-3.8402	0.9077	0.2397	0.1614	0.2223	0.1745	0.9655	1.2737

0.1700	0.3917	0.3913	0.1600	-3.7574	0.9006	0.2374	0.1653	0.2260	0.1780	0.9648	1.2695
0.1800	0.3887	0.3878	0.1635	-3.6779	0.8938	0.2353	0.1689	0.2297	0.1815	0.9641	1.2656
0.1900	0.3858	0.3844	0.1667	-3.6016	0.8872	0.2332	0.1723	0.2334	0.1850	0.9634	1.2617
0.2000	0.3830	0.3812	0.1697	-3.5281	0.8808	0.2313	0.1754	0.2372	0.1885	0.9627	1.2581
0.2100	0.3803	0.3782	0.1725	-3.4572	0.8745	0.2295	0.1783	0.2410	0.1921	0.9620	1.2546
0.2200	0.3777	0.3753	0.1751	-3.3888	0.8685	0.2277	0.1810	0.2448	0.1956	0.9613	1.2512
0.2300	0.3751	0.3725	0.1775	-3.3227	0.8626	0.2260	0.1834	0.2486	0.1992	0.9606	1.2479
0.2400	0.3727	0.3698	0.1798	-3.2588	0.8569	0.2244	0.1857	0.2525	0.2028	0.9599	1.2448
0.2500	0.3702	0.3673	0.1818	-3.1968	0.8514	0.2228	0.1879	0.2564	0.2065	0.9592	1.2418
0.2600	0.3679	0.3648	0.1838	-3.1367	0.8460	0.2213	0.1899	0.2603	0.2101	0.9585	1.2389
0.2700	0.3656	0.3624	0.1856	-3.0783	0.8407	0.2199	0.1918	0.2643	0.2138	0.9577	1.2360
0.2800	0.3634	0.3601	0.1872	-3.0216	0.8356	0.2185	0.1935	0.2683	0.2175	0.9570	1.2333
0.2900	0.3612	0.3578	0.1888	-2.9664	0.8306	0.2171	0.1951	0.2723	0.2213	0.9563	1.2307
0.3000	0.3591	0.3557	0.1903	-2.9127	0.8257	0.2158	0.1966	0.2764	0.2250	0.9555	1.2282
0.3500	0.3492	0.3457	0.1962	-2.6630	0.8030	0.2097	0.2027	0.2972	0.2443	0.9517	1.2166
0.4000	0.3403	0.3369	0.2003	-2.4395	0.7825	0.2044	0.2070	0.3188	0.2641	0.9478	1.2067
0.4500	0.3322	0.3290	0.2032	-2.2365	0.7639	0.1996	0.2099	0.3412	0.2847	0.9437	1.1982
0.5000	0.3248	0.3217	0.2050	-2.0500	0.7468	0.1952	0.2118	0.3643	0.3059	0.9395	1.1908
0.5500	0.3179	0.3150	0.2061	-1.8772	0.7310	0.1911	0.2130	0.3882	0.3278	0.9352	1.1844
0.6000	0.3115	0.3088	0.2066	-1.7158	0.7162	0.1874	0.2135	0.4128	0.3502	0.9308	1.1787
0.7000	0.2998	0.2975	0.2064	-1.4212	0.6893	0.1805	0.2133	0.4637	0.3965	0.9216	1.1693
0.8000	0.2893	0.2873	0.2051	-1.1565	0.6652	0.1743	0.2119	0.5166	0.4446	0.9121	1.1619
0.9000	0.2797	0.2781	0.2030	-0.9157	0.6432	0.1687	0.2098	0.5711	0.4940	0.9023	1.1560
1.0000	0.2710	0.2696	0.2004	-0.6943	0.6231	0.1636	0.2071	0.6267	0.5444	0.8924	1.1512



方差分析表 (k=0.200)					
方差来源	平方和	df	均方	F 值	p-值
回 归	4.8694	3	1.6231	129.1532	0.0001
剩 余	0.1885	15	0.0126		
总 的	5.0579	18	0.281		
相关系数 R=0.981188		R 平方=0.962729		调整相关 R'=0.977382	

图 6-4 岭回归诊断及方差分析图

Fig.6-4 Diagnosis and analysis of variance of ridge regression

从表 6-4 和图 6-4 可知, 当岭参数 k 从 0 到 0.2 时, 各回归系数值变化较大, 这就是多重共线性所引起的异常变化。当 k 达到 0.2 之后, 岭回归系数值趋于稳定, 再参照 R^2 值, 当岭参数 $k=0.2$ 时, $R^2=0.9627$ 较大, 因此可选取岭参数 $k=0.3$ 。从而得到标准化后的岭回归方程为:

$$\ln Y' = -2.9127 + 0.8257L_{(t)} + 0.2158K_{(t)} + 0.1966P_{(t)} \quad (\text{式 6-7})$$

$$P_t = \begin{cases} 0, & t \text{ 为 2010 年及以前} \\ 1, & t \text{ 为 2010 年以后} \end{cases}$$

通过岭回归结果可知设定的模型可决系数为 0.9627, 说明拟合度较高对研究的样本数据具有较强解释力, 由此将各参数估计值代回原模型可得如下估计模型:

$$\begin{cases} Y' = (0.0294L_{(t)})^{0.8257}K_{(t)}^{0.2158}e^{0.1966p_{(t)}} \\ Y'_{(t)} = F(DCI_{(t)}Y_{(t)}) \end{cases} \quad (\text{式 6-8})$$

$$P_t = \begin{cases} 0, & t \text{ 为 2010 年及以前} \\ 1, & t \text{ 为 2010 年以后} \end{cases}$$

(4) 中介效应检验

中介效应, 通常是指我们在分析变量 X 对变量 Y 产生的影响, 如果变量 X 通过影响变量 M 进而影响到变量 Y, 则 M 就是中介变量。根据李豫新, 张争妍 (2013)⁵⁴研究发现政策因素提升了城镇化、工业化水平, 且外商投资环境得到改善, 由于提高了西部民族地区的区域发展水平进而影响到经济发展。王永莉, 梁城城 (2015)⁵⁵研究发现西部民族地区的区域自我发展能力对经济增长产生了积极的作用。本文将对区域自我发展能力是否在政策因素和经济发展之间存在中介效应进行检验。设定政策因素 $P_{(t)}$ 作为自变量, 区域自我发展能力 $DCI_{(t)}$ 指数作为中介变量, 经济增长 $Y_{(t)}$ 作为因变量。中介效应的检验步骤: ①通过 Sobel 检验变量之间的关系路径。②通过 Bootstrap 方法来检验系数乘积。如果上述检验都能通过, 说明中介变量 $DCI_{(t)}$ 在政策变量 $P_{(t)}$ 和经济增长变量 $Y_{(t)}$ 之间存在着中介效应。计算结果如表所示

表 6-5 Sobel 检验结果
Table 6-5 Sobel test results

	coef	Z	P
Sobel	0.375	2.736	0.006
a coefficient	0.037	4.444	0.001
b coefficient	10.058	3.471	0.001
Indirect effect	0.375	2.735	0.006
Direct effect	0.571	3.871	0.001
Total effect	0.946	7.344	0.001

表 6-5 报告了各变量的 Sobel 中介效应检验结果。根据 MacKinnon et al. (2002)⁵⁶提供的临界值表, 本文的中介效应的 Sobel 检验 $|Z| > 0.9115$, $P < 5\%$ 拒绝原假设, 中介效应成立。政策变量 P 对经济发展的直接效应等于 0.571, 结果显著。政策因素 $P_{(t)}$ 通过区域自我发展能力指数 $DCI_{(t)}$ 对经济发展 $Y_{(t)}$ 发挥的间接效应为 0.375, 即中介效应。总效应的系数为 0.946。

⁵⁴ 李豫新, 张争妍. 西部民族地区自我发展能力测评及影响因素分析[J]. 广西民族研究, 2013(03): 161-169.

⁵⁵ 王永莉, 梁城城. 区域自我发展能力对经济增长的影响——基于西部民族 8 省的实证研究[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2015(04): 124-131.

⁵⁶ Mackinnon D P, Lockwood C M, Hoffman J M, et al. A comparison of methods to test mediation and other intervening variable effects.[J]. Psychological Methods, 2002, 7(1):83-104.

中介效应在总效应中占比 39.6%。接下来用 Bootstrap 方法进行进一步的检验，稳健中介效应的结果。

表 6-6 Bootstrap 检验结果
Table 6-6 Bootstrap test results

效应	项	coef	SE	z	p	95%置信区间
间接效应	P→DCI→Ln _y	0.375	0.138	2.700	0.007	[0.145, 0.702]
直接效应	P→Ln _y	0.571	0.147	3.880	0.001	[0.229, .0849]

由表 6-6 的 Bootstrap 抽样 500 次检验结果可以看出，在 95%的置信区间下不包含 0，因此中介效应成立。政策因素 $P_{(t)}$ 对经济增长 $Y_{(t)}$ 的直接效应的系数等于 0.571，结果显著，说明存在政策因素 $P_{(t)}$ 对经济增长 $Y_{(t)}$ 的直接效应。政策因素 $P_{(t)}$ 通过区域自我发展能力 $DCI_{(t)}$ 对经济增长 $Y_{(t)}$ 发挥的间接效应系数为 0.375，说明当政策因素对经济发展产生影响时，区域自我发展能力存在着介于两个变量之间的中介效应。政策因素会首先对区域自我发展能力产生影响，然后通过区域自我发展能力再去影响经济增长。

6.2.2.4 结论

通过对所有变量集合的统计回归分析，政策变量系数为 0.1966，即 $e^{(0.1966)} = 1.2173 > 1$ ，说明对口援疆政策对新疆自我发展能力提升和经济增长起到了显著的促进作用。其中劳动力产出弹性系数 $\alpha = 0.8257$ ，资本的产出弹性系数 $\beta = 0.2158$ ，说明劳动投入和资本对经济增长推动作用不强，尤其是投资效率较低，新疆需加大投资利用效率、减少粗放式投入、加大供给侧结构性改革力度，实现集约型经济增长方式转变。同时，改进的生产函数模型反映了对口援疆政策对新疆自我发展能力的推动作用，由于 $e^{(0.1966)} = 1.2173 > 1$ ，说明新疆的发展较大程度上依赖外部支持政策，自我发展能力不足，需用好用足已有政策，加大科技创新驱动力，优化产业结构、以技术进步提高产出效率，推动经济快速健康持续增长。

6.2.3 政策建议

(1) 加强产业援疆政策力度，增强造血主体活力

出台进一步促进产业援疆相关优惠政策。加大对受经济下行压力较大和新冠疫情影响较大的扶贫产业项目支持与帮扶，如制造业、外贸进出口、交通物流、餐饮娱乐、旅游、房地产等产业加大地方性政策支持，鼓励银行给予降息、延长还款期限、降低贷款条件、贴息贷款等金融差别化支持；制定更加有力措施对相关企业减税降费、增加财政补贴，加大政府采购等积极财政政策。适时增加固定资产投资、增发企业债券，帮助南疆四地州渡过疫情难关。

抓好对口援疆省市农业合作与帮扶。发挥援疆省市技术、市场、资金等优势，政府引导

鼓励援疆企业到受援县市建立“菜篮子”基地，发展订单农业，提高农产品供给的规模化组织化水平。鼓励引导援疆省市农业科研机构、企业推广先进适用种养技术，加快推进农产品资质认证或登记。长期定向开展受援县市各级干部、致富带头人和农业科技人员培训班，提升农业生产科技水平。

（2）提高就业援疆激励手段，民生保障托底扶贫成果

提高政策奖补，鼓励产业扶贫带动就业。制定对招用贫困户的援疆企业政策优惠，给予税收减免、社保补贴、职业培训等特殊政策支持，如各类扶贫企业每多吸纳 1 名贫困户，除人社部门已出台的就业补助外，再给予财政补助 1000 元；新建特色产业基地，带动贫困户 10 户以上，按每户补助 3000 元标准用于扶持基地建设；对于新办企业(包括农林产品加工、旅游、电商等)，按带动贫困户 10 户以上且贫困户占比超 50%，给予贷款担保和贴息；鼓励有条件有能力的贫困户回乡创业，带动贫困户 5 户以上且就业时间一年以上的，给予贷款担保和贴息，并一次性奖励 1 万元。促进援疆省市与受援县市加强衔接合作，摸清贫困劳动力及有就业意愿人员底数，动态对接供需，促进两地扶贫、人社、交通运输等部门以及用工企业、单位的沟通协调，有计划安排贫困户就业创业。

支持农村富余劳动力及“两后生”赴 19 个援疆省市就业。受援县市政府计划组织对农村富余劳动力开展政治思想理论、岗前技能培训、现代通讯工具应用等培训，同等享受援疆省市促进就业各项优惠政策；鼓励贫困地区高校毕业生就业定向计划，对口援疆省市机关事业单位实施每年单独定向招录计划。

（3）加大财税金融资金投入，多措并举拓宽“供血”渠道

继续加大国家对新疆四地州资金支持力度，加大中央预算内投资进一步倾斜，尤其是农业综合开发、农村综改转移支付、各项惠民政策和项目等资金投入。从中央层面规划资金拨付，实现各部门资金同步投入、切块下达，各受援县市集中调配使用。积极推广 PPP 等政府与社会资本合作、政府购买服务等模式。加大信贷投放力度。设立扶贫再贷款，实行更优惠利率，重点支持贫困地区发展特色优势产业、龙头企业、中小微企业和贫困人口就业创业。探索发行贫困地区扶贫产业投资基金，设立扶贫贷款风险补偿基金。支持农村信用社、村镇银行等金融机构为贫困户创业就业增收项目提供免抵押、免担保扶贫小额信贷，为贫困村小微企业提供“短平快”贷款，由财政按基础利率贴息。支持贫困地区培育发展农民资金互助组织，发展扶贫小额贷款保证保险，开展农产品价格保险，建立农业生产保险全覆盖机制。充分发挥对口援疆省市优势，大力吸引内地社会资金和信贷资金。

加大金融支持力度。优化信贷结构，将信贷资金重点投向特色产业、产品基地建设、优

质高效绿色产业，鼓励金融机构业务加大对小微企业、微利扶贫项目贷款，加大妇女创业小额担保贷款的发放力度。对边远乡镇和高寒地区的农村金融服务，给予特殊的财政补助或税收减免政策。

加大财政转移支付力度，创新财税优惠政策。进一步加大中央转移支付力度，完善贫困县县级基本财力保障机制。国家特殊政策免除深度贫困村全部或部分债务。给予援疆企业所得税“五免五减半”的优惠政策或给予一定比例的财政补贴。对援疆干部及人才给予减免个人所得税的优惠政策。加大中小企业发展专项资金对贫困地区的支持力度，对于贫困地区中小企业，实行增值税先征后返、所得税全免的特殊优惠政策。

（4）强化精准扶贫培训，提升贫困人口自我发展内驱动力

以文化素质和就业技能提升为重点，增强自我发展能力和意愿。提高农村义务教育办学水平，加强农村劳动力就业技能培训，大力发展职业教育，针对贫困对象精准培训，激发就业困难人员接受职业技能培训的自发性。

促进培训手段和方式智能化。开发就业创业网络课堂，开设免费线上直播培训，开发各类手机 APP 将培训平台拓展到更广大干部群众身边，实现在线互动、实时沟通，个性化服务的培训模式。学习借鉴全国消费扶贫典型方法，引进“电商平台扶贫实训店”，让建档立卡贫困户既培训电商知识，也获得销售收入；并将其设为地方职业学校电商培训点，为“电商进农村”储备人才。

进一步提高培训的实用性。结合受援地实际需求，量身定制培训内容，把电商扶贫、种养殖业技术、国家通用语言、乡村治理等带动就业增收等内容纳入培训课程，将广告营销、现代艺术、网络动漫、共享经济等新业态知识纳入青少年培训中。

实现人口全覆盖。扩大培训对象覆盖面，将未成年人、务农人员、家庭主妇、老年人口、外来人口等更广大干部群众纳入培训对象范围，进行不同层次、不同内容培训，促进交往交流交融，共同打造和谐奋发向上的社会环境。

（5）加快喀什、霍尔果斯两个“增长极”建设，深度融入国家发展“大动脉”

着力推进喀什、霍尔果斯两个经济开发区建设。依托深圳市对口支援喀什经济开发区建设，江苏省苏州市和连云港市共同对口支援霍尔果斯经济开发区建设，充分利用两地在特区和工业园区建设发展中积累的丰富经验和自身雄厚的产业、科技、人才、资金实力，加快推进两个经济开发区建设。一是借鉴苏州工业园中国新加坡共建模式，加快基础设施建设。二是学习深圳和苏州工业园区管理经验，创新管理体制机制。三是建立利益连接机制，共建产

业园区。四是加快承接产业转移对接，实现优势互补。五是加强综合服务体系建设，为企业创造良好的发展环境。

通过援疆省市，大力推动丝绸之路经济带核心区建设，将喀什经济开发区打造成为南疆四地州与援疆省市协同发展及合作高地，发挥“一带一路”纽带及辐射带动作用，为南疆四地州发展开拓新空间、注入新动力。

（6）完善援疆政策的顶层设计机制，架构促进造血的“输血”机制

完善援疆政策的顶层设计。充分利用援疆省市人才优势，组织专家开展政策研究，畅通决策参考意见渠道，将受援县市“十四五”、“中长期”各类规划目标、创新思路纳入援疆省市发展目标、思路原则和重点任务中，将提升贫困地区自我发展能力作为援疆政策评价依据，统筹做好各类援疆政策制定，完善从外部输血转化为内部造血的政策机制。

构建高效合作机制。建立多层次合作机制，共同谋划和推进重大合作项目和事项，双方发展改革委负责牵头制订行动计划的年度重点任务清单，实行“清单制”管理，明确责任主体，纳入政府目标考核。

（7）优化政策实施环境，畅通“输血”转化“造血”传导渠道

进一步优化营商环境，实现长期合作共建关系。援疆省市与受援县市共同出台政策，打破行政区划限制，双方共同简化审批手续、理顺制度障碍，激发各类市场主体活力，促进援疆省市各类要素更多向南疆四地州流动，实现人才、土地、资金、信息要素的流动畅通。促进优势互补，引导两方企业关注扶贫效益，制定互惠双赢的招商引资优惠政策鼓励东部企业扎根南疆。

加强援疆项目监督管理，提高援疆综合效益。优化援疆项目筛选机制，广泛征求村民意见、基础干部意见、专家意见，合理科学筛选项目纳入项目库，立项实施时择优选择，提高项目前期效率。推行参与式项目管理，提高项目受益人尤其是妇女、老人等弱势群体对项目决策和实施管理的参与度，全面提升援疆项目的管理水平和项目受益人的满意度。

第7章 完善差别化政策提升民族贫困地区自我发展能力的相关建议

新中国成立以来，国家针对民族地区发展制定了一系列差别化支持政策，取得了举世瞩目的成效。但是，民族地区发展依然存在诸多问题，与发达地区差距依然较大、产业结构升级缓慢、基础设施建设瓶颈制约、生态文明建设任务繁重等。反思差别化支持政策，是进一步制定相关政策及措施，促进民族地区自我发展能力提升的必然选择。

7.1 差别化支持政策的调整完善建议

7.1.1 政策调整思路

（1）支持主体由“政府主导”向“多元共同推动”转变

为加快民族贫困地区发展、缩小区域差距，国家出台了“西部大开发”、“对口援疆”、“对口援藏”“东西协作扶贫”等一系列区域经济发展战略，战略及政策制定均由政府主导，具体措施多由政府实施，如加大财政资金投入、财政转移支付倾斜、税收优惠、用地政策支持等。针对非国有经济、社会组织、国际组织等力量相对薄弱，政府对经济领域干预较多，民营经济发展、市场机制运行等方面均落后于发达地区，社会资源配置效率不高的现状，在未来的差别化支持政策制定过程中，应当进一步加大市场改革力度，壮大非公有制经济、促进产品市场、要素市场完善，营造良好营商环境，鼓励社会资本、国际资本、个人参与民族地区发展过程，实现多元主体共同推动民族地区经济发展。

（2）政策工具由“支持”向“激励”转变

新中国成立以来，国家在产业发展、基础设施建设、社会民生、脱贫攻坚等方面给予较大倾斜，随着民族贫困地区发展基础不断提升，国家帮扶已不再仅有“输血”式，而是解决具体“病症”，实现强身健体、自力更生、主动谋求发展上加大力度。为增强贫困地区自我造血能力，就需要差别化政策工具由支持性手段，转变为激励手段，推进区域创新体系建设、加快市场化改革进程，提高民族贫困地区抓机遇、创新与获取优势能力。同时要实施贫困地区扩大内需，多措并举促进消费回升，通过市场需求倒逼产业发展、带动社会投资、促进补短板、惠民生、增后劲项目加快建设。

（3）政策支持方式由“普适”向“定制”转变

国家支持民族贫困地区通常是面向所有相关区域、面向相关群体制定出台政策，差别化是针对全国或发达地区而言，但是对于各民族贫困地区，较少出台精准 1vs1 的定制化差别政策。例如，针对民族贫困地区的差别化产业政策，其发展思想主要强调“特色”“优势”，各地传统思路仍然是依托本地资源以优势资源型产业、特色农业产业或加工业作为支柱产业，却没有真正形成市场优势、经济优势。因此，政策“差别化”应进一步拓宽，不仅仅局限于与全国及发达省市的差别，更应该是“一地一策”，根据各地发展基础、发展环境、资源优势、未来趋势，针对性地“定制”主导产业选择、帮扶配套政策，实现精准指导服务民族贫困地区各项发展。

（4）政策支持面由“全面出击”向“重点突破”转变

国家实施差别化政策从夯实基础、弥补缺口出发，在基础设施建设、生态环境保护、特色产业培育、民生保障等全方位支持民族贫困地区发展。随着 2020 年共同实现小康目标实现，国家差别化政策需从“全面出击”调整为“重点突破”。如投资力度上进一步突破，固定资产投资项目倾斜上给予更大力度的支持，进一步加大税收优惠政策、开发性金融支持、财政转移支付力度等。人才引进与干部培养上突破常规，给予职称、待遇、提拔任用上出台更能留住人、吸引人、培养人的优惠政策。科技创新上，可以不循规蹈矩、而是放手在更高层次上引进技术、发展高新技术产业，如在清洁能源、生物制药、节能科技等领域打破传统、另辟发展蹊径。再资源与生态环境补偿政策上，加大承接产业转移带来的污染治理补偿力度，加大资源开发带来的生态损失补偿。

（5）产业发展从“资源性”“承接产业转移”等向“战略布局”转变

长期以来，民族贫困地区产业大多以资源性产业为支柱，过多依赖以开采挖掘、重工业为主的产业发展路径，由于产业链短、附加值低，始终没有增强整体产业竞争力。同时在承接东部产业转移过程中，思路创新不够，大多以自身资源优势为依托，承接技术传统或濒临淘汰的落后产能，产业发展始终没有突破和跨越，难以形成强有力的竞争优势。

国家在部署差别化支持政策对民族地区产业布局时，可以着眼全局，将关系国计民生重点战略产业的央企总部或主要产区布局在民族贫困地区，一是可以缓解央企在发达地区成本上升压力，发展空间受限等问题，另一方面可以通过规模实力较强的央企带动当地产业发展或上下游产业链发展。

7.1.2 政策完善建议

（1）转变政府职能，充分发挥市场机制作用

民族贫困地区发展过程中，发展模式主要是以政府主导推动的，并取得了显著成效，但是政府缺位和越位却时有发生，对市场机制的错位干预，将不利于市场对资源配置的决定性作用发挥。因此民族贫困地区应加快转变政府职能，简政放权、放管结合，创新政府服务方式。建立科学的决策机制，强化政府社会管理和基本公共服务职能，加强政府宏观管理和统筹协调功能，提高政务服务水平和效率。强化顶层设计，做好制度安排，打破部门分割、地区封锁，推动资源和要素有序流动、高效整合、优化配置，营造良好发展环境。

（2）创新投融资机制，增加对民族贫困地区发展的投资力度

在原有扶持范围和扶持力度的基础上，重点加大对民族贫困地区特色农牧业、特色旅游业和生态产业发展的扶持力度，重视对农业先进实用技术推广、农民专业合作社建设与运营、乡镇农贸市场建设、特色农产品政策性保险、农村富余劳动力转移就业培训等的专项扶持。继续加大政府在公共服务、社会保障、人力资源提升等薄弱领域、薄弱环节的投资力度，切实提高投资效率和效益。进一步拓宽投融资渠道，健全投融资体系，充分发挥社会资本活力。

（3）加大生态环境保护力度，推进生态文明建设

民族贫困地区多处于国家生态功能区域，是国家主要的生态环境重点保护地区，其生态战略意义重大，在坚持主体功能区划的基础上，应加大生态财政转移支付力度，根据不同地区生态发展，采取动态、差异化生态补偿政策。坚持“生态立区、环保优先”及“两个可持续”的发展观念，注重推进产业的生态功能、生产功能社会功能的协调统一。

坚持绿色、低碳、可持续发展理论，确保资源合理开发利用，出台更严格的生态环境保护政策与制度，不能为了资源开发破坏生态环境。运用循环经济理念，在节能降耗减排上下功夫，构建企业之间的循环经济产业链。推进生态文明建设，加大宣传教育、改变人们生活生产消费观念，推动全社会积极参与各种生态环境保护活动之中。

（4）推进对口帮扶，完善协作政策

强化对口帮扶力度，尤其对民族贫困地区基础设施条件建设和环境改善的扶持力度，着力改善事关产业发展的水电路通讯等重大基础设施条件。帮扶提升民族贫困地区的软实力，主要是加强政策法律、规划编制、行业政策，加大资金、项目对教育、研发、人才、信息等基础性能力的建设，引导经济社会总体发展趋势。

紧抓民族贫困地区政策优势，依托民族贫困地区特色优势资源和对口省市企业的资金、管理、技术优势，以产业链招商为手段，着力引进援疆省市重点企业，加快发展大企业、大项目建设，推动形成加工制造、商贸物流等产业集群的形成。

（5）提高税收优惠力度，增强金融支持力度

在西部大开发税收优惠政策、扶贫攻坚优惠政策、现有各类鼓励发展产业优惠政策的基础上，对特色产业发展和现代产业体系建设上给予税收分成、企业所得税征收等方面更加特殊优惠的扶持政策。降低企业税收负担，延长税收优惠措施，提高投资吸引力；重点引导和支持农业产业化龙头企业投资兴业，带动贫困农户增收。

加大金融扶持。在政策层面进一步明确各类金融机构对民族贫困地区发展的扶持政策、目标任务和绩效考核办法。加快在民族地区设立地方性银行，按“特事特办”原则在再贷款方面制定特殊政策。给予更具激励作用的贷款政策，制定更符合地方需要的财政农业保险保费补贴政策，支持和鼓励发展特色农业保险。实施民族地区金融创新试点，推动互联网金融等新型科技金融业态聚集和发展，政策引导民间资本进入基础设施和基础产业等领域。

（6）完善人力资源保障政策，重视文化引领作用

积极采取各种形式，加大对民族贫困地区人才培养和引进力度，结合当地优势产业未来发展需要，加大农村富余劳动力的职业实用技能培训，培养高素质的本地产业员工。制定收入分配相关政策，提高扎根或奉献于民族贫困地区的各类人才的工资待遇、社会保障和福利水平，吸引、稳定各类人才全身心投入地方建设与经济发展之中。加大干部交流培养政策力度，切实提高干部的执政能力和社会管理水平，大胆启用、提拔年轻有为干部，充实到重要或关键领导岗位。

加强现代文化建设，努力营造积极进取、奋发图强的思想文化氛围，激发群众的自尊自强的自立意识、对美好生活的追求和上进精神，宣传现代文化和现代生产生活方式。加强现代文化传播媒体、智慧文化等基础设施建设的同时，研究推广老百姓喜闻乐见、深入浅出的文化宣传方式及内容，引导各族百姓热爱家乡、热爱生活，自觉投入家乡的建设与发展之中。

7.2 民族贫困地区提升自我发展能力的对策建议

7.2.1 大力发展地方优势产业，增强自我造血能力

（1）加强技术改造，提升传统劳动密集型和地方特色优势产业

全面提升农产品供给水平和质量。民族地区大多以农牧业为主要产业，农业发展要实现

信息化、现代化，应当改变原有传统的增长模式，通过技术改造实现高质量发展。大力发展订单农业，提高农产品供给的规模化组织化水平。推广先进适用种养技术，加快推进农产品资质认证或登记。开展农业科技人员培训班，提升农业生产科技水平。

引进高新技术改造创新，以光伏发电等新能源、和维药、藏药、蒙药等生物医药为主要方向，引进关键核心技术与相关重点项目及团队，推进攻关技术、创新工艺等在各个生产环节及领域的渗透和扩散。

加快对传统产业的高新技术改造，将纺织服装、建筑业等劳动密集型产业转变为资本和技术密集型产业，将钢铁、化工等资本密集型产业转变为技术密集型产业；通过信息化、知识化改造和提升农产品加工业、煤炭开采等资源开发利用产业，延缓传统产业衰退，焕发新的生命力。

提高现代信息化水平，创建现代产业科技示范基地，发展数字产业、智慧产业，推进互联网和 3S 技术应用，强化先进技术、管理方法的辐射带动作用，突破地域偏、信息弱、成本高等制约，加强对企业科技服务水平。

（2）充分挖掘旅游文化资源，打造现代旅游产业体系

大力发展文化旅游产业。以民族地区独特深厚的多元文化底蕴和丰富的旅游资源为基础，如开发南疆四地州、青藏高原、云贵高原等独具魅力的民族地区特色旅游产品、旅游路线和文化产品，建设精品旅游区，重点打造丝绸之路文化旅游线、非物质文化世界遗产旅游线、红色旅游线等一批旅游精品路线，提升旅游综合效益。

积极开拓旅游扶贫合作模式。打造民族地区旅游品牌，积极发展“全域旅游+”、“智慧旅游+”等新业态，加强互动营销，举办“文旅助扶贫”等文旅协作扶贫活动。通过新兴媒体和“网红”宣传，生动展示民族地区特色旅游资源、农特产品资源和扶贫协作成果，带动旅游经济增长。

（3）加大生态建设力度，做优做大绿色产业

大力发展新能源、康养等低碳经济，扩大可再生能源开发利用，因地制宜地发展小水电、光能、风能、生物质能，推广应用清洁能源，建设新能源基地。利用生物智能，发展节能环保装备生产，推行绿色生产。

发展节水型种植业和林果业，立足各地区资源优势和生态优势，开发沙漠产业、戈壁产业、高原绿色产业等优势农业，促进产业生态、生产、社会功能的协调统一，完善循环型农业生产体系。

适度发展重化工产业，矿产资源开发要在节能降耗减排上下大功夫，以减量化、再循环

和资源化为导向，重点发展废弃物再利用、资源化的产业，构建循环经济产业链，打造以循环经济和生态经济为特色的绿色工业体系。

完善生态补偿机制。大多数民族贫困地区属于生态功能区，资源开发利用受到限制，贫困地区群众需通过各项生态补偿政策获得经济利益，加大生态建设力度，实现生态产业化。

（4）延伸产业链，培育产业集群

加快延伸产业链，以培育农产品深加工、能源资源落地加工、非金属矿加工、金属冶炼加工、纺织业等产业为重点，合理承接东中部地区产业转移，以龙头企业带动产业链上下游集聚发展。

提升产业园区功能，培育具有地方优势的产业集群。积极探索“飞地经济”模式，鼓励更多的外来企业参与园区建设、企业招商。推动文化旅游、金融保险、总部经济、会展博览、软件和服务外包等产业发展，为产业集群中的支柱产业提供更高质量服务。

（5）优化产业组织结构，加快构建现代产业分工协作体系

加深农村经营组织改革，将贫困群众与企业、合作社、家庭农场等经营主体结合起来，在资产入股、股权量化中，充分体现贫困群众利益，实现人人变股东，家家有资产，形成稳定增收的长效机制。

推动国有企业产权多元化，发展国企资产证券化，支持有条件的国有企业上市或主营业务上市。推进国企市场化重组，通过多形式、多渠道实现资源整合或企业间跨行业、跨地区、跨所有制重组联合。推动资本所有者与劳动者利益深度融合，以联合创业等形式激励员工。

7.2.2 多渠道扩大就业，不断缩小收入差距

进一步加大促进就业力度。加大就业服务机构建设，促进就业创业孵化基地、创业园区、就业创业平台建设；建立就业失业动态管理制度，摸清劳动力底数，动态对接供需，完善招聘平台服务，加大就业服务效度。促进人社等部门以及用工单位建立长期合作机制，有组织开展劳务输出，积极扩大就业。

加大对民族贫困地区人才培养、引进、支援力度。重点结合当地产业发展，加大劳动者实用技能培训，培养本土产业工人；实施人才培养工程，培育生产科技人员、创业致富带头人、企业家等适用人才。切实提高贫困地区职工工资待遇、社会保障和福利水平，吸引各类人才流动。建立长效干部交流制度，提高各族干部的执政能力和管理水平，积极吸纳高校毕业生、退役军人、选调生等人才补充到当地重要领导岗位或重要职能工作。

提高民族贫困地区收入水平。通过扩大就业、减负增收、提高社会保障水平等，确保低

收入人口收入水平维持在合理区间。提高民族贫困地区基础公务员、教师、医护等技术人员收入水平，给予住房优惠政策、职称职务晋升特殊政策，对退休干部待遇适当提高，不断缩小收入地区间差距，引导人才流动到贫困地区亟待发展建设的岗位和部门。

7.2.3 完善基础设施和民生事业建设，夯实自我发展基础

加强基础设施建设，改善贫困人口生产生活条件。进一步完善公路、铁路等交通设施建设，便利资源交换及配置；加快广播、电视、网络等通讯设施建设，畅通信息渠道；大力提高能源、水利设施、生态文明工程建设，充分利用资源优势，为发展打下坚实基础；完善城乡社会公共事业，加大农村公路、农田小水利、垃圾污水处理等基本公共项目，保障住房安全，实现区域内城乡公共事业一体化发展。

提升公共卫生和医疗体系建设。加强疾病预防控制、妇幼保健、卫生监督等专业公共卫生服务，强化基层疾控中心建设，提高对新冠肺炎、结核病等重大传染病和突发公共卫生事件应急处置能力，保障卫生应急物资储备，健全医疗机构和设备建设，加大基层医务人员等卫生专业人才引进和培养。

加强社会保障体系建设。提高农村低保精准度，低保户认定、低保标准实现动态灵活调整，可以采用生活费用指数进行调整，对生活费用较高的地区适度提高保障标准，低保覆盖面应避免出现地区间较大不平等现象出现。健全社会风险防控救助体系，统筹医疗、养老等各类社会保障机制，加大临时救治力度，防止因病因灾等致贫现象发生。

7.2.4 深度结合扶智与扶志，提升干部作战能力和群众脱贫能力

坚持扶志不松懈。结合民族团结一家亲、四同四送、结对帮扶等形式，加强政策引导、思想帮扶、典型教育等举措，帮助贫困群众抛弃“等靠要”的依赖思想，激发内生动力，实现自主脱贫、自发致富的思想动力。

多形式、全方位加强扶贫扶智与扶志工作。开发就业创业网络课堂，将培训平台拓展到更广大群众身边，实现个性化培训模式。结合受援地实际需求，量身定制培训内容，把电商扶贫、种养殖业技术、国家通用语言等内容纳入培训课程。实现培训对象全覆盖，将更广大干部群众纳入不同层次和内容的培训，打造奋发向上的学习环境。提高贫困人口就业能力和文化素质。巩固农村义务教育成果，进一步加强农村劳动力就业技能培训，以习近平新时代中国特色社会主义思想、职业教育、电子商务、国家通用语言文字、现代传媒技术应用等多方面内容入手，提升贫困对象的交流能力、就业能力以及创业能力。提高文化和综合素质能力，

以扶智扶志根除贫困思想，阻断贫困代际传递。

7.2.5 扩大对外开放，构建全域开放合作新体系

深度融入国家重大发展战略体系。推动民族地区与京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区等国家重大战略深度融合与互动。大力推动“一带一路”建设，发挥“一带一路”纽带及辐射带动作用，为发展开拓新空间、注入新动力。

建立集中连片特困地区协同一体化发展圈。以产业分工协作为导向，共建跨区域合作园区，形成分工合理、优势互补的产业协作体系。建立共同市场，建立就业信息平台、科技服务平台、设备资源共享平台，实现生产要素自由流动。跨区布局交通网络，形成优势互补、互惠共赢的铁路、航运、物流服务体系。建立参保信息共享机制，社保无障碍转移接续、医疗信息“一卡通”和医疗费用即时结算。环境基础设施共建共享，共建污水处理、垃圾填埋与焚烧等基础设施，提升区域废水、固体废弃物处理能力与设备运营效率。

7.2.6 深化科技体制改革，创新战略激发内驱动力

(1) 建立健全技术创新市场导向机制，完善技术创新基础设施建设

深化创新驱动战略，构建企业主体、市场导向、政府支持的“产、学、研、用、投”一体化的区域技术创新体系。借力对口支援或东西协同帮扶省市研发资源和高层次人才，整合多方资源，建设具有区域创新特色和产业基础的工程技术研究中心、工程实验室、实验中心和技术检测中心，实施重大科技专项，打通研发、生产、市场环节，完善科技成果转化推广体系。

促进“智慧+”高层次发展，加快项目建设的工程调度、施工监管、人员管理等信息化、数字化，实现预警、纠偏、调整的实效性和准确性，打造基于“5G+”的区域“大数据+”、“互联网+”、“AI+”、“区块链”等数字技术创新管理系统，提高效率、降低成本、优化服务，推动产业转型升级。

推动“云”计算的多领域延伸。加快云产业发展，以信息化产业驱动农业、传统制造业、商贸物流、交通运输等部门经济快速跨越，将电子制造业、软件开发、APP产业在民族贫困地区打造成为“飞地经济集群”，实现数字产业驱动经济发展的新模式。

提升物流基础设施现代化。加快建设产地仓、保鲜库、气调库、速冻库、初加工等基础设施建设，建立贫困区县农产品集配中心、冷链物流中心、电商配送站点建设。完善物流配送和农村电商服务体系，推进“快递下乡”工程，实现“区（县）、乡、村”三级农村电商

公共服务体系全覆盖。

(2) 以“技术+市场”为着力点，提升产业自主创新能力和市场竞争能力。提升自主创新能力，即原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新三个方面，结合区域特点，从本地发展实际出发，加大研发投入，引导资金投向高新技术产业和现有企业的技术改造，依托重大工程项目，培育提升自主创新能力，逐步开发具有自主知识产权的核心技术，着力加强关键性、战略性技术领域的消化吸收再创新力度。坚持科技、制度、文化创新结合，形成高效运行的社会综合创新格局。

整合线上线下共享平台，促进产销联动。借力中国社会扶贫网、整合电商产销平台，推动订单生产、定制服务、企业基地结对，搭建“地理标志产品质量溯源服务云平台”，开设网络电商农特产品专区，开展“农业大数据+品牌农业电商”模式，布局“全域旅游+农业”“特色消费+基地”“互联网+平台”“智慧扶贫+”，利用“第一书记”代言、“直播带货”、“朋友圈”等新方式，构建“线上与线下、前方与后方、运输与销售、门店与社区、零售与团购”协同联动的扶贫消费网络。

推动“展会”驱动经济联动。建设特色产品智慧体验园，运用人工智能、多媒体技术等手段，实现产业深度融合。以县乡村的三级物流配送体系为载体，形成农产品从田间到餐桌的全链条联动。借力全国农商互联暨精准扶贫产销对接大会、西部畜牧业博览会、亚欧博览会等国家级、省级展会，推动扶贫产品进入更大市场。

7.2.7 强化智库力量，构建高效政策设计机制

加强智库建设。积极科研院所人才、企业家、离退休干部、海外爱国学者等加入智库，设定重大专题，组织专家开展研究，提供决策参考意见。制定工作机制，统筹做好各类规划编制，健全完善定期评估和动态调整机制，增强决策的科学性、提升政策实施的精准度。

统筹政策协作管理平台建设。加强政策帮扶人口信息采集和统计，整合低保、扶贫、慈善信息，实现社会帮扶大数据智能管理，探索建立社会帮扶表扬表彰激励制度。实现统一技术标准、统一数据结构、统一运行维护、统一安全防护，通过构建完善大平台、大数据、大系统，为工作高效运转提供信息化支撑保障。

参考文献 References

- [1]Abhijit V Banerjee,Esther Duflo.The Economic Lives of the Poor[J].*The Journal of Economic Perspectives*,2007,21(1):141-168.
- [2]Banerjee A,Duflo E,Hornbeck R.How Much do Existing Borrowers Value Microfinance? Evidence from an Experiment on Bundling Microcredit and Insurance[J].*ECONOMICA*,2018, 85(340):671-700.
- [3]Banerjee A,Chandrasekhar AG,Duflo E,Jackson MO.Using Gossips to Spread Information:Theory and Evidence from Two Randomized Controlled Trials[J].*REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*,2019,86(6):2453-2490.
- [4]Banerjee A,Hanna R,Kyle J,Olken BA,Sumarto S.Private Outsourcing and Competition:Subsidized Food Distribution in Indonesia[J].*JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*,2019,127(1):101-137.
- [5]Banerjee A,Niehaus P,Suri T.Universal Basic Income in the Developing World[J].*ANNUAL REVIEW OF ECONOMICS*, 2019,11:959-983.
- [6]Banerjee A,Duflo E,Qian N.On the Road:Access to Transportation Infrastructure and Economic Growth in China[J].*Journal of Development Economics*.<https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102442>.
- [7]Katz L,Kling JR,Liebman JB.Moving to opportunity in Boston: Early results of a randomized mobility experiment[J].*QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*,2001,116(2):607-654.
- [8]Clark N,Hall A,Sulaiman R,Naik G.Research as capacity building:The case of an NGO facilitated post-harvest innovation system for the Himalayan Hills[J].*WORLD DEVELOPMENT*,2003;31(11):1845-1863.
- [9]Ahmed SM,Petzold M,Kabir ZN,Tomson G.Targeted intervention for the ultra poor in rural Bangladesh; Does it make any difference in their health-seeking behaviour?[J].*SOCIAL SCIENCE & MEDICINE*,2006,63(11):2899-2911.
- [10]Yakubov M,Ul Hassan M.Mainstreaming rural poor in water resources management:Preliminary lessons of a bottom-up WUA development approach in Central Asia[J].*IRRIGATION AND DRAINAGE*,2007,56(2):261-276.
- [11]Chetty R,Hendren N,Katz LF.The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children:New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment[J].*AMERICAN ECONOMIC REVIEW*,2016,106(4):855-902.
- [12]Haushofer J,Shapiro J.The Short-term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor:Experimental Evidence from Kenya[J].*QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*,2016, 131(4):1973-2042.
- [13]Carter MR,Barrett CB.The economics of poverty traps and persistent poverty:An asset-based approach[J].*JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES*,2006,42(2):178-199.
- [14]Banerjee AV,Duflo E.The economic lives of the poor[J].*JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES*,2007,21(1):141-167.
- [15]Alkire S,Foster J.Counting and multidimensional poverty measurement[J].*JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*,2011,95(7-8):476-487.
- [16]Wagle UR.The Counting-Based Measurement of Multidimensional Poverty:The Focus on

- n Economic Resources, Inner Capabilities, and Relational Resources in the United States[J]. *SOCIAL INDICATORS RESEARCH*, 2014, 115(1): 223-240.
- [17] Permanyer I. Measuring poverty in multidimensional contexts[J]. *Soc Choice Welf*, 2019(5-3): 677-708.
- [18] Glaeser EL, La Porta R, Lopez-de-Silanes F, Shleifer A. Do institutions cause growth?[J]. *JOURNAL OF ECONOMIC GROWTH*, 2003, 9(3): 271-303.
- [19] Dollar D, Kraay A. Growth is good for the poor[J]. *JOURNAL OF ECONOMIC GROWTH*, 2002, 7(3): 195-225.
- [20] Adams RH, Page J. Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?[J]. *WORLD DEVELOPMENT*, 2005, 33(10): 1645-1669.
- [21] Thurlow J, Wobst P. Not all growth is equally good for the poor: The case of Zambia[J]. *JOURNAL OF AFRICAN ECONOMIES*, 2006, 15(4): 603-625.
- [22] Foster JE, Szekely M. Is economic growth good for the poor? tracking low incomes using general means[J]. *INTERNATIONAL ECONOMIC REVIEW*, 2008, 49(4): 1143-1172.
- [23] Dollar D, Kleineberg T, Kraay A. Growth still is good for the poor[J]. *EUROPEAN ECONOMIC REVIEW*, 2016, 81(SI): 68-85.
- [24] Banks N, Hulme D, Edwards M. NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?[J]. *WORLD DEVELOPMENT*, 2015, 66: 707-718.
- [25] Autio E, Fu K. Economic and political institutions and entry into formal and informal entrepreneurship[J]. *ASIA PACIFIC JOURNAL OF MANAGEMENT*, 2015, 32(1): 67-94.
- [26] Bene C, et al. Contribution of Fisheries and Aquaculture to Food Security and Poverty Reduction: Assessing the Current Evidence[J]. *WORLD DEVELOPMENT*, 2016, 79(3): 177-196.
- [27] Jackson CK, Johnson RC, Persico C. The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms[J]. *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*, 2016, 131(1): 157-218.
- [28] Fisher Brendan, Turner R Kerry, Morling Paul. Defining and classifying ecosystem services for decision making[C]. *ECOLOGICAL ECONOMICS*. Valuing Wild Nature Workshop, 2009, 68(3): 643-653.
- [29] Day R, Walker G, Simcock N. Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework[J]. *ENERGY POLICY*, 2016, 93: 255-264.
- [30] Kraay A, McKenzie D. Do Poverty Traps Exist? Assessing the Evidence[J]. *JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES*, 2014, 28(3): 127-148.
- [31] Dercon, S. Is Green Growth Good for the Poor?[J]. *WORLD BANK RESEARCH OBSERVER*, 2014, 29(2): 163-185.
- [32] Engel Stefanie, Pagiola Stefano, Wunder Sven. Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty[J]. *WORLD DEVELOPMENT*, 1999, 27(12): 2021-2044.
- [33] Reardon T, Berdegue J, Escobar G. Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications[J]. *WORLD DEVELOPMENT*, 2001, 29(3): 395-409.
- [34] Blacksher E. On being poor and feeling poor: Low socioeconomic status and the moral self[J]. *THEORETICAL MEDICINE AND BIOETHICS*, 2002, 23(6): 455-470.
- [35] Case A, Lubotsky D, Paxson C. Economic status and health in childhood: The origins of the gradient[J]. *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, 2002, 92(5): 1308-1334.
- [36] Premchander S. NGOs and local MFIs-how to increase poverty reduction through women

- n's small and micro-enterprise[J].*FUTURES*,2003,35(4):361-378.
- [37]Chiapa C,Garrido JL,Prina S.The effect of social programs and exposure to professionals on the educational aspirations of the poor[J].*ECONOMICS OF EDUCATION REVIEW*,2012,31(5):778-798.
- [38]Cashin P,Sahay R.Internal Migration, Center-State Grants, and Economic Growth in the States of India[J].*IMF Econ Rev*,1996(43):123-171.
- [39]Garcia-Milà T,McGuire T J.Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions?The Case of Spain[J].*International Tax and Public Finance*,2001(8):281-296.
- [40]Lin J Y,Miao J& Wang P.Convergence, financial development, and policy analysis[J].*Econ Theory*,2020(69):523-568.
- [41]Jogdand P G.Development of the Dalits-Some observations[J].*INDIAN JOURNAL OF SOCIAL WORK*,2007,68(1):56-72.
- [42]Thiele Graham,Devaux Andre,Velasco Claudio,Horton Douglas.Horizontal evaluation-Fostering knowledge sharing and program improvement within a network[J].*AMERICAN JOURNAL OF EVALUATION*,2007,28(4):493-508.
- [43]Chari-Wagh Anurekha.Raising citizenship rights for women through microcredit programmes:an analysis of MASUM,Maharashtra,India[J].*COMMUNITY DEVELOPMENT JOURNAL*,2009,44(3)SI:403-414.
- [44]Petheram L,Zander K K,Campbell B M,High C,Stacey N.'Strange changes': Indigenous perspectives of climate change and adaptation in NE Arnhem Land (Australia)[J].*GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE-HUMAN AND POLICY DIMENSIONS*,2010,20(4)SI:681-692.
- [45]Otsuka Keijiro.Food insecurity,income inequality,and the changing comparative advantage in world agriculture[J].*AGRICULTURAL ECONOMICS*,2013,44(1):7-18.
- [46]Chiapa Carlos,Luis Garrido Jose,Prina Silvia.the effect of social programs and exposure to professionals on the educational aspirations of the poor[J].*ECONOMICS OF EDUCATION REVIEW*,2012,31(5):778-798.
- [47]Tavanti Marco.Before Microfinance:The Social Value of Microsavings in Vincentian Poverty Reduction[J].*JOURNAL OF BUSINESS ETHICS*,2013,112(4) SI:697-706.
- [48]Bardosh Kevin.Achieving Total Sanitation in Rural African Geographies:Poverty,Participation and Pit Latrines in Eastern Zambia[J].*GEOFORUM*,2015(66): 53-63.
- [49]Gilioli Gianni,Tikubet Getachew,Herren Hans Rudolf,Baumgaertner Johann.Assessment of social-ecological transitions in a peri-urban Ethiopian farming community[J].*INTERNATIONAL JOURNAL OF AGRICULTURAL SUSTAINABILITY*,2015,13(3): 204-221.
- [50]Raniga Tanusha.Participatory Experiences of Women in Economic Development Cooperatives in Bhambayi,KwaZulu-Natal, South Africa[J].*RESEARCH ON SOCIAL WORK PRACTICE*,2017,27(2)SI:215-222.
- [51]Jennings J.Welfare reform and neighborhoods:Race and civic participation[J].*ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE*,2001,577:94-106.
- [52]Clark N,Hall A,Sulaiman R,Naik G.Research as capacity building:The case of an NGO facilitated post-harvest innovation system for the Himalayan Hills[J].*WORLD DEVELOPMENT*,2003,31(11):1845-1863.
- [53]Blacksher E.On being poor and feeling poor: Low socioeconomic status and the moral self[J].*THEORETICAL MEDICINE AND BIOETHICS*,2002,23(6):455-470.

- [54]Premchander S.NGOs and local MFIs-how to increase poverty reduction through women's small and micro-enterprise[J].*FUTURES*, 2003,35(4):361-378.
- [55]Yakubov Murat,Ul Hassan.Mehmood Mainstreaming rural poor in water resources management:Preliminary lessons of a bottom-up WUA development approach in Central Asia[J].*IRRIGATION AND DRAINAGE*,2007,56(2):261-276.
- [56]Elizabeth,Mushashi Christina,Beardslee William R.Nothing can defeat combined hands (Abashize hamwe ntakibananira):Protective processes and resilience in Rwandan children and families affected by HIV/AIDS[J].*SOCIAL SCIENCE & MEDICINE*,2011,73(5):693-701.
- [57]Palma-Garcia Maria,Hombrados-Mendieta, Isabel.The development of resilience in social work students and professionals de las Olas[J].*JOURNAL OF SOCIAL WORK*,2014,14(4):380-397.
- [58]Villamayor-Tomas Sergio,Garcia-Lopez Gustavo.The influence of community-based resource management institutions on adaptation capacity:A large-n study of farmer responses to climate and global market disturbances[J].*GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE-HUMAN AND POLICY DIMENSIONS*,2017(47):153-166.
- [59]Li Mengying,Riis Jenna L,Ghazarian Sharon R,Johnson Sara B.Income, Family Context and Self-Regulation in 5-Year-Old Children[J].*JOURNAL OF DEVELOPMENTAL AND BEHAVIORAL PEDIATRICS*,2017,38(2):99-108.
- [60]Seferiadis Anastasia A,Cummings Sarah,Maas Jeroen,Bunders Joske F G,Zweekhorst, Marjolein B M.A.dynamic framework for strengthening women's social capital: strategies for community development in rural Bangladesh[J].*COMMUNITY DEVELOPMENT JOURNAL*,2018,53(4):694-713.
- [61]Sanchez Carrera E J.Evolutionary dynamics of poverty traps[J].*Evol Econ*,2019 (29):611-630.
- [62]林毅夫.自生能力、经济转型与新古典经济学的反思[J].*经济研究*,2002(12): 15-24+90
- [63]田官平,张登巧.增强民族地区自我发展能力的探讨——兼对湘鄂渝黔边民族地区发展的思考[J].*吉首大学学报(社会科学版)*,2001(02):7-11+15.
- [64]周亚成,兰彩萍.新疆牧区少数民族自我发展能力浅析[J].*新疆大学学报(哲学社会科学版)*,2003,02:72-75.
- [65]李盛刚,畅向丽.西部民族地区农村自我发展问题研究[J].*甘肃社会科学*,2006,06:152-154.
- [66]郑长德.中国民族地区自我发展能力构建研究[J].*民族研究*,2011,04:15-24+107.
- [67]陈国典.自我与自我发展的理论研究[J].*四川师范大学学报(社会科学版)*,2000,06:80-84.
- [68]李盛刚,畅向丽.西部民族地区农村自我发展问题研究[J].*甘肃社会科学*,2006,06:152-154.
- [69]沈茂英.试论农村贫困人口自我发展能力建设[J].*安徽农业科学*,2006,10:2260-2262.
- [70]张富刚,刘彦随.中国区域农村发展动力机制及其发展模式[J].*地理学报*,2008,02:115-122.
- [71]庄天慧,张海霞.开放包容:新中国 70 年贫困治理的经验和逻辑[J].*西南民族大学学报(人文社科版)*,2019,4011:144-152.
- [72]王蒙.后搬迁时代易地扶贫搬迁如何实现长效减贫?——基于社区营造视角[J].*西北农林科技大学学报(社会科学版)*,2019,1906: 44-51.
- [73]曲海燕.激发贫困人口内生动力的现实困境与实现路径[J].*农林经济管理学报*,2019,1802:216-223.
- [74]吴国宝.改革开放 40 年中国农村扶贫开发的成就及经验[J].*南京农业大学学报(社会科学版)*,2018,1806:17-30+157-158.
- [75]周彦,吴一丁.新疆区域自我发展能力分析[J].*科技信息(学术研究)*,2007(31):338-339.

- [76]王科.中国贫困地区自我发展能力解构与培育——基于主体功能区的新视角[J].甘肃社会科学,2008,03:100-103.
- [77]冷志明,唐珊.武陵山片区自我发展能力测算及时空演变分析—基于 2005、2008 和 2011 年县级数据的实证[J].地理学报,2014,6906:782-796.
- [78]徐孝勇,封莎.中国 14 个集中连片特困地区自我发展能力测算及时空演变分析[J].经济地理,2017,3711:151-160.
- [79]钟海燕,郑长德.川甘青结合部藏族聚居区绿色包容性发展研究[J].西南民族大学学报(人文社科版),2017,3806:134-141.
- [80]孙鲁云,谭斌.自我发展能力剥夺视角下贫困地区多维贫困的测度与分析——以新疆和田地区为例[J].干旱区资源与环境,2018,3202:23-29.
- [81]徐孝勇,曾恒源.中国 14 个集中连片特困地区县域自我发展能力测度与乡村振兴战略瞄准研究[J].农林经济管理学报,2019,1805:684-692.
- [82]李毅,孙焕良,范焕.深度贫困区弱势群体自我发展能力评价研究——基于武陵山片区花垣、保靖两县的实证分析[J].林业经济,2019,4109:123-128.
- [83]田继周.中国历代民族政策研究[M].西宁:青海人民出版社,1990.
- [84]马大正.中国古代边疆政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,1990.
- [85]徐杰舜,日科.中国民族政策史鉴[M].南宁:广西人民出版社,1992 .
- [86]余梓东著.清代民族政策研究[M].沈阳:辽宁民族出版社,2003.
- [87]陈庆德,潘春梅.民族经济研究的理论溯源[J].民族研究,2009 (5):44-51.
- [88]张红梅.当代中国少数民族经济发展政策研究[M].北京:宗教文化出版社, 2007.
- [89]金炳镐.新中国民族政策 60 年[M].北京:中央民族大学出版社,2009.
- [90]张丽君,韩笑妍,王菲.中国民族经济政策回顾及其评价[J].民族研究,2010(4).
- [91]刘溶沧,焦国华.地区间财政能力差异与转移支付制度创新[J].财贸经济,2002(06):5-12.
- [92]刘玉,刘毅.中国区域可持续发展评价指标体系及态势分析[J].中国软科学,2003(07):113-118.
- [93]王朝才,王继洲.在建立规范的财政转移支付制度中扶持民族地方发展的措施研究[J].经济研究参考,2004(12):18-23+48.
- [94]王玉玲.论民族地区财政转移支付制度的优化——基于历史和现实背景的分析[J].民族研究,2008(01):29-38+108.
- [95]马拴友,于红霞.转移支付与地区经济收敛[J].经济研究,2003(03):26-33+90.
- [96]张明喜.转移支付与我国地区收入差距的收敛分析[J].财经论丛(浙江财经学院学报),2006(05):24-28.
- [97]刘凤伟.财政转移支付对地区经济发展差距的影响——以甘肃为例[J].财贸研究,2007(04):50-57.
- [98]李明文.非经济因素对边疆多民族贫困地区经济发展的影响及对策——云南澜沧拉祜族自治县竹塘乡调查研究[J].思想战线,1997(06):64-68.
- [99]吕俊彪.民族经济发展中的文化调适问题[J].广西民族学院学报(哲学社会科学版),2003(02):152-156.
- [100]刘庸.民族地区经济发展的九大制约因素[J].西北第二民族学院学报(哲学社会科学版),2003(02):55-59.
- [101]易永清.非经济因素与民族地区可持续发展[J].边疆经济与文化,2006(12):5-6.
- [102]朱宏伟.我国民族经济发展的非经济因素研究述评[J].广东技术师范学院学报,2009,30(05):24-27.
- [103]温军.中国少数民族经济政策稳定性评估(1949-2002 年)(上)[J].开发研究,2004(03):40-45.

- [104]彭秋虹. 论中国共产党第三代领导集体的民族经济政策[D].中央民族大学,2005.
- [105]张千友,王兴华.民族地区:自然资源、经济增长与经济发展方式的转变研究-基于 2000—2009 省际面板数据的实证分析[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2011,38(04):24-30.
- [106]田钊平.我国民族地区优惠政策效应评价与制度建设研究[J].华东经济管理,2010(8):41-50.
- [107]耿新,李俊杰.人口较少民族聚居区发展水平评价指标体系研究-以赫哲族、佤族、塔塔尔族和阿昌族为例[J].西南民族大学学报(人文社科版),2015,10(36):131-135.
- [108]赵晨曦.中国西部贫困地区扶贫攻坚难点问题与战略选择研究[M].兰州:甘肃人民出版社,2001.
- [109]庄天慧,张军.民族地区扶贫开发研究-基于致贫因子与孕灾环境契合的视角[J].农业经济问题,2012,33(08):50-55+111.
- [110]李霞,李万明.新疆边境地区贫困调查研究-以福海县为例[J].开发研究,2012(02):85-89.
- [111]杨富强.“对口援疆”政策回顾及反思-以 1997 年至 2010 年间政策实践为例[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2011(05):109-115.
- [112]段利.对口援疆政策背景下新疆区域经济发展的思考[J].中国市场,2011(19):183-185.
- [113]王国庆,张吉忠,哈金才,刘兆强.宁夏农村贫困标准测算方法研究[J].农业经济,2012(07):15-17.
- [114]金桩.货币政策地区差别化及其对内蒙古经济的支持[J].内蒙古社会科学(汉文版),2005(02): 132-136.
- [115]张安顺.以差别化信贷政策支持煤炭产业转型升级[J].中国农村金融,2016(22):27-29.
- [116]王传发.差别化支持政策促进民族地区精准脱贫[J].社会主义论坛,2017(12): 43-44.
- [117]朴松烈.突出差别化支持政策落实[J].中国民族, 2018(01):35
- [118]楠顶,甘月文.少数民族聚居区实行差别化扶持政策的思考-基于内蒙古通辽市、赤峰市的调研[J].管理观察,2019,18:81-85.
- [119]田钊平.民族地区家庭自我发展能力提升与差别化支持政策完善-以恩施州和湘西州为例[J].民族学刊, 2018,06(9): 24-33+103-105.
- [120]田联刚.新时代民族教育政策的创新和完善[J].理论视野,2018,(01):78-81.
- [120]周晓红.新形势下我国农业政策的调整与创新路径分析[D].湖北大学.2013:pp24-27.
- [121]Sen A K.Development as Freedom[M].New York:Oxford University Press,1999.
- [122]Tsui K.Multidimensional poverty indices[J].*Social Choice and Welfare*,2002,19(1):69-93.
- [123]Epprecht M,Muller D,Minot N.How Remote are Vietnam's ethnic minorities?An analysis of spatial patterns of poverty and inequality.*The Annals of Regional Science*,2011,46(2):349-368.
- [124]陈焯烽,王艳慧,王小林.中国贫困村测度与空间分布特征分析[J].地理研究,2016,35(12):2298-2308.
- [125]刘艳华,徐勇.中国农村多维贫困地理识别及类型划分[J].地理学报,2015,70(06):993-1007.
- [126]熊传麟,叶长盛.赣南等原中央苏区县域多维贫困测度及空间格局[J].水土保持研究,2016,23(03):225-232.
- [127]郑长德,单德朋.集中连片特困地区多维贫困测度与时空演进[J].南开学报(哲学社会科学版),2016(03):135-146.
- [128]曹诗颂,王艳慧,段福洲,赵文吉,王志恒,房娜.中国贫困地区生态环境脆弱性与经济贫困的耦合关系-基于连片特困区 714 个贫困县的实证分析[J].应用生态学报,2016,27(08):2614-2622.
- [129]刘彦随,周扬,刘继来.中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略[J].中国科学院院刊,2016,31(03):269-278.

- [130]陈焯烽,王艳慧,赵文吉,胡卓玮,段福州.中国贫困村致贫因素分析及贫困类型划分[J].地理学报,2017,72(10):1827-1844.
- [131]UNDP.Human Development Report 2013.New York: United Nations Development Program,2013.
- [132]Alkire S,Foster J.Counting and multidimensional poverty measurement[J].*Journal of Public Economics*,2011,95(7-8):476-487.
- [133]Alkire S,Foster J.Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement[J].*Journal of Economic Inequality*,2011,9(2):289-314.
- [134]王艳慧,钱乐毅,陈焯烽,胡卓玮.生态贫困视角下的贫困县多维贫困综合度量[J].应用生态学报,2017,28(08):2677-2686.
- [135]赵莹,刘小鹏,郭永杰.集中连片特困地区多维贫困的度量及动态演变-以宁夏西吉县为例[J].宁夏大学学报(自然科学版),2015,36(01):73-78.
- [136]潘竟虎,胡艳兴.基于夜间灯光数据的中国多维贫困空间识别[J].经济地理,2016,36(11):124-131.
- [137]单德朋,郑长德.中国少数民族地区经济活动的空间集聚特征与影响因素[J].西南民族大学学报(人文社科版),2018,39(06):115-123.
- [138]郑长德.“三区”“三州”深度贫困地区脱贫奔康与可持续发展研究[J].民族学刊,2017,8(06):1-8+95-97.
- [139]新疆维吾尔自治区统计局.新疆统计年鉴 2019[Z].北京:中国统计出版社,2019.
- [140]国家统计局住户调查办公室.中国农村 2019 贫困监测报告[R].北京:中国统计出版社,2019.
- [141]中共中央国务院.中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年) [R].北京:中华人民共和国国务院公报,2011.
- [142]王艳慧,钱乐毅,段福州.县级多维贫困度量及其空间分布格局研究-以连片特困区扶贫重点县为例[J].地理科学,2013,33(12):1489-1497.
- [143]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(02):12-20.
- [144]高翔,王三秀.民族地区农村居民多维贫困的测度与致因-兼与非民族地区对比[J].广西民族研究,2018(02):135-144.
- [145]周扬,郭远智,刘彦随.中国县域贫困综合测度及 2020 年后减贫瞄准[J].地理学报,2018,73(08):1478-1493.
- [146]赵雪雁,马艳艳,陈欢欢,高志玉,薛冰.干旱区内陆河流域农村多维贫困的时空格局及影响因素——以石羊河流域为例[J].经济地理,2018,38(02):140-147.
- [147]徐建华. 现代地理学中的数学方法[M].高等教育出版社,2009:224-229.
- [148]冯伟林,陶聪冲.西南民族地区旅游扶贫绩效评价研究-以重庆武陵山片区为调查对象[J].中国农业资源与区划,2017,38(6):157-163.
- [149]吴靖南.乡村旅游精准扶贫实现路径研究[J].农村经济,2017(3):99-103.
- [150]李焯.中国乡村旅游扶贫效率研究[J].农村经济,2017(5):72-78.
- [151]龙祖坤,杜倩文,周婷.武陵山区旅游扶贫效率的时间演进与空间分异[J].经济地理,2015(10):210-217.
- [152]曹妍雪,马蓝.基于三阶段 DEA 的我国民族地区旅游扶贫效率评价[J].华东经济管理,2017,31(9):91-97.
- [153]黄渊基.连片特困地区旅游扶贫效率评价及时空分异-以武陵山湖南片区 20 个县(市、区)为例[J].经济地理,2017,37(11):229-235.

- [154]党红艳,金媛媛.旅游精准扶贫效应及其影响因素消解-基于山西省左权县的案例分析[J].经济问题,2017(06):108-113.
- [155]张馨方.华中地区旅游扶贫效率的时空差异及影响因素分析[A].中国地理学会经济地理专业委员会.2017 年中国地理学会经济地理专业委员会学术年会论文摘要集[C].中国地理学会经济地理专业委员会:中国地理学会,2017:1.
- [156]国务院新闻办.中国的民族政策与各民族共同繁荣发展白皮书[EB/OL].新华网:http://www.xj.xinhuanet.com/zt/2009-09/29/content_17851300_3.htm
- [157]金炳镐.新中国民族政策 60 年[M]北京:中央民族大学出版社,2009.
- [158]郑长德.中国民族地区的经济发展[M]北京:科学出版社,2009.
- [159]郑长德,罗布江村.中国少数民族地区经济发展方式转变研究[M].北京:民族出版社,2010.
- [160]陈庆德,潘春梅.民族经济研究的理论溯源[J].民族研究,2009(5):44-51.
- [161]赵克志.欠发达地区同步实现小康的行动指南-学习习近平同志关于扶贫开发的重要论述[N].人民日报,2013.10.30
- [162]唐任伍.习近平精准扶贫思想阐释[EB/OL].中国共产党新闻网,2015.10.2.
- [163]张占斌.习近平同志扶贫开发思想探析 [EB/OL].光明网,2015.09.29.
- [164]李国祥.习近平精准扶贫精准脱贫思想的实践和理论意义[EB/OL].中国新闻网,2016.02.09
- [165]《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》(农计发[2016]59号)
- [166]《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(中发[2018]1号)
- [167]《自治区党委、自治区人民政府关于贯彻<中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见>的实施意见》(新党发[2018]1号)
- [168]中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》(中发[2018]18号)
- [169]国务院扶贫办、教育部、民政部等 10 部委联合印发的《关于加快推进贫困村提升工程的指导意见》(国开办发[2018]29号)
- [170]《国务院办公厅关于印发<兴边富民行动“十三五”规划>的通知》(国办发[2017]50号)
- [171]《国务院关于印发“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划的通知》(国发[2016]79号)
- [172]《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》(国发[2011]17号)
- [173]中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M]北京:学习出版社,2018.
- [174]田钊平.民族地区家庭自我发展能力提升与差别化支持政策完善—以恩施州和湘西州为例[J].民族学刊.2018(6):24-33.
- [175]王康熙.伊犁州直属县市自我发展能力研究[D].石河子大学.2014.
- [176]王永静,闫周府.西部大开发战略实施效果评价与反思—以新疆维吾尔自治区为例[J].生态经济,2016,032(006):119-122.
- [177]颜鹏飞,王兵.技术效率、技术进步与生产率增长:基于 DEA 的实证分析[J].经济研究,2004(12):55-65
- [178]李万明,吴奇峰,王能.西部开发政策效率评价与反思[J].开发研究,2014(2):1-5
- [179]吴方卫,黄建红,张锦华.技术进步对农村经济增长的影响分析——以江苏省南京市为例[J].农村经济,2003(2):21-23.
- [180]张峰.习近平总书记关于民族工作重要思想探微[J].湖南省社会主义学院学报 2018,19(2):5-8
- [181]辛闻.扶贫开发持续强力推进 脱贫攻坚取得历史性重大成就 [EB/OL].http://cn.chinagate.cn/news/2019-08/13/content_75095666.htm. 2019-08-13
- [182]宋凤轩等.1978 年以来国内外财政扶贫理论研究综述—基于文献的计量比较[J].河北经

贸大学学报.2019(3):31-39

- [183]李宁.中国民族地区经济扶持政策与经济增长研究[D].吉林大学.2011.
- [184]郑长德.中国少数民族地区自我发展能力构建研究[A].2011年中国区域经济学会年会暨资源型城市可持续发展高层论坛论文集[C].2011:802-814.
- [185]刘新梅等.贫困县多维综合贫困度时空分异特征及其驱动机制[J].经济地理.2019(07):165-174.
- [186]刘新梅等.新疆旅游扶贫效率时空分异特征及其驱动机制[J].新疆大学学报(哲社版).2019(08):23-33.
- [187]对口援疆与新疆贫困地区经济发展[M].北京:冶金工业出版社.2014.
- [188]深化对口支援扶贫协作机制 增强南疆四地州自我造血能力[C/OL] //2020年新疆社会科学学会年会[12020-06-20].新华网 <https://xhpfmapi.zhongguowangshi.com/vh512/share/9188497?channel=weixin>.
- [189]高莉娟,傅李琦,吴振华.“把脉”脱贫内生动力难题及反思[J].老区建设,2017,(21).47-51.
- [190]董世举.中国民族地区发展现状、问题与政策导向[J].华南师范大学学报(社会科学版),2010(1).
- [191]丁赛,刘小珉,龙远蔚.全面建成小康社会指标体系与民族地区发展[J].民族研究,2014(3).
- [192]何得桂,徐榕.贫困治理中激发贫困群众内生动力的有效路径研究——以陕西省扶贫扶志实践为例[J].地方治理研究.2019,(4).216-223.doi:10.3969/j.issn.1008-6463.2019.04.007.
- [193]曲海燕.激发贫困人口内生动力的现实困境与实现路径[J].农林经济管理学报 2019,18(2):216-223.
- [194]莫光辉,张菁.基于“人本主义”视角的贫困人口扶志扶智路径创新[J].中共中央党校学报,2018,(3).102-110.
- [195]徐孝勇,寸家菊.中国农村贫困地区自我发展能力概念模型与形成机理分析[J].重庆师范大学学报(哲学社会科学版),2016(05):68-75.
- [196]张富刚,刘彦随.中国区域农村发展动力机制及其发展模式[J].地理学报,2008(02):115-122.
- [197]孙根紧.区域自我发展能力:概念辨析、构成要素与判断标准[J].区域经济评论,2015(02):42-47.
- [198]邬晓霞,魏后凯.实施差别化国家区域援助政策的科学基础与基本思路[J].江海学刊,2011(03):84-89+238-239.
- [199]邬晓霞.中国国家区域援助政策的沿革及调整方向[J].发展研究,2011(08):18-22.
- [200]魏后凯,邬晓霞.我国区域政策的科学基础与基本导向[J].经济学动态,2010(02):57-61.
- [201]邬晓霞,魏后凯.国家区域援助政策的理论依据、效果及体系构建[J].中国软科学,2009(07):94-103.
- [202]李豫新,张争妍.西部民族地区自我发展能力测评及影响因素分析[J].广西民族研究,2013(03):161-169.
- [203]王永莉,梁城城.区域自我发展能力对经济增长的影响——基于西部民族8省的实证研究[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2015(04):124-131.
- [204]Mackinnon D P,Lockwood C M ,Hoffman J M , et al. A comparison of methods to test mediation and other intervening variable effects.[J]. Psychological Methods, 2002, 7(1):83-104.
- [205]联合国开发计划署,清华大学,国家信息中心.中国人发展报告(特别版)[R].<https://www.cn.undp.org>.2019.12.19