

甘青宁民族地区返贫风险调查及“阻断”策略研究

姚庆荣 张铃玲

摘要：本研究重点选取甘肃省临夏回族自治州、青海省乐都县和宁夏回族自治区固原市的部分建档立卡户为研究对象，通过问卷调查和入户访谈等方式考察该地区返贫风险状况。在全面掌握和深刻分析的基础上，从宏观、中观、微观三个维度提出“阻断”甘青宁民族地区返贫风险治理策略和破解方案，以期为其进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，接续推动脱贫地区发展和乡村全面振兴，促进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接提供科学依据和政策参考。

关键词：甘青宁民族地区 返贫风险 阻断

一、研究缘起及问题的提出

2020年我国彻底消除了绝对贫困，农村贫困人口全部脱贫，全国贫困县全部摘帽，贫困村全部退出。目前，我国正处于巩固脱贫攻坚成果、防止贫困户返贫、解决相对贫困的关键时期。甘青宁民族地区曾是我国深度贫困集中区，也是少数民族主要聚居区。由于自身发展动力不足和抗风险能力较弱等问题，该地区的脱贫人口和边缘人口依然面临返贫和致贫的潜在风险。因此，在巩固脱贫攻坚战成果与乡村振兴有效衔接过程中，如何阻断返贫风险是当前各级政府最现实和最紧迫的任务。

本研究重点选取甘青宁部分建档立卡户为研究对象，通过问卷调查和入户访谈等方式考察该地区返贫风险现状，在对基本特征和发生机制进行全面掌握和深刻分析的基础上，从国家层

面、社会层面以及个人层面提出“阻断”甘青宁民族地区贫困代际传递的治理策略和破解方案，以期为其进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，接续推动脱贫地区发展和乡村全面振兴，促进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接提供科学依据和政策参考。

二、样本总体概况及数据采集

（一）样本总体概况

甘青宁三省（区）位于我国西北部，当地自然环境相对恶劣，整体经济发展状况相对落后。当地分布着56个民族，其中有10个民族人数总量已经超过了2000人，比如回族、哈萨克族、东乡族等，不同的民族构成了不同的聚居区。就分布详情来看，宁夏、甘肃和青海回族所占比重分别达41%、20%、17%；藏族主要分布在两个地区：青海约有80%，甘肃约有20%。

（二）样本选择及数据来源

基于研究策略考虑，本文抽取甘肃省的临夏回族自治州、青海省的乐都县和宁夏回族自治区的固原市为调研样本。之所以如此选择，其因主要在于这三地与其它地方相比，既有共性又有个性，具有典型代表性。其调研对象主要是该地区的区域性脱贫状况和所属建档立卡户中（子辈、父辈和祖辈）三代人的返贫风险。

三、甘青宁民族地区返贫风险现状考察

在中国西部12个省（自治区/直辖市）中，甘青宁三省在经济社会发展和人口结构等方面具有相似性和典型性。就甘肃而言，少数民族人口总量占全省总人口的9.43%，共计241.05万人。在宁夏回族自治区，少数民族的人口数量为245.99万，占比为36.89%。在青海，有46.98%的人口属于少数民族，共计264.32万。

基金项目：本文系中共甘肃省委党校（甘肃行政学院）2021年度创新工程科研咨询项目阶段性成果。
编号：20210708。

整个片区少数民族人口数量多，易返贫人群占比大，巩固脱贫攻坚成果难度高。

（一）甘肃省临夏州脱贫攻坚现状

甘肃临夏回族自治区地处青藏高原和黄土高原过渡地带，地形复杂，生态环境相对脆弱，受到国家重点扶持。这些年，临夏州委、州政府通过采取优化基础设施、促进产业发展、科技扶贫等一系列措施，使得当地生产总值不断上升，旅游业发展成效显著，农民增收渠道拓宽，食品以及少数民族特需用品生产加工业产值以及绿色生态产业增加值大幅度提高，贫困人口数量持续下降。2020年底，全州实现全面脱贫。

（二）青海省乐都区脱贫攻坚现状

青海省海东市乐都区地处青海省东北部，区内地形主要为平原和丘陵，是青海省的主要农业区。自脱贫攻坚工作开展以来，乐都区分别从教育扶贫、健康扶贫、就业扶贫、技能培训、基础设施建设、易地扶贫搬迁等方面全方位开展脱贫攻坚工作。在教育领域联控联保，严密监控学生流失情况，控辍保学；在医疗扶贫方面，加强配备农村地区卫生所基础设施，并提出“六减”“先住院后结算”等农村贫困人员就医政策，极大地解决了农村贫困人员看病难、治病难的

问题；就业扶贫方面，设置公益岗、实施技能培训，并通过劳务输出，逐渐打造“高原电建”“蒲台水暖工”等劳务品牌。在基础设施扶贫方面，安全住房、易地扶贫搬迁等重要政策和扶持资金等都向深度贫困地区重点倾斜。2021年，区内贫困户和贫困村实现全部脱贫。

（三）宁夏回族自治区固原市脱贫攻坚现状

宁夏固原市处于六盘山山区，干旱少雨，地表覆盖率较低，可取生活资源较少，生态体系脆弱，生存条件、交通条件均较差，是宁夏唯一一个全域贫困市，汇集了区内50%的贫困人口，是打赢脱贫攻坚的主战场。这些年，全市在脱贫攻坚工作机制上狠下功夫，出台了“四查四补”方案，动态管理贫困人口收入、教育、医疗健康、贷款等方面工作，检测贫困人口收入问题，预警贫困人口教育、医疗致贫等重大风险问题，动态帮扶出现较大致贫风险的贫困人口。截至2021年，固原市624个贫困村全部出列，10万户39万贫困人口脱贫，贫困洼地终于迈向大发展。

四、甘青宁民族地区返贫诱因分析

（一）受教育程度较低

1. 父代教育水平存在代际传

递情况

根据中国营养健康调查数据库（简称“CHNS”），子代贫困的可能性与子代学历的高低呈负相关关系。当子代学历为小学时，有57.69%的个体为低收入水平；随着教育水平提高，子代陷入相对贫困的比例逐渐降低，当子代学历为研究生时，有60%的个体收入为高收入水平，分别有6.67%、6.67%的个体为低收入及较低收入水平。

父代的受教育水平大致与子代的受教育水平正相关。一般情况下，拥有较高学历水平父代的子代受教育水平较高，拥有较低学历水平父代的子代受教育程度一般较低。据CHNS数据，当父代的学历为研究生及本科时，80%的子代拥有本科以上学历水平；当父代的学历为高中时，60%的子代拥有本科以上学历水平；当父代的学历为初中时，仅有20%的子代拥有本科以上学历水平；当父代的学历为小学及以下时，仅有不到10%的子代拥有本科以上学历水平。其中，值得注意的是，当父代的学历为小学及以下时，其中有3%的子代拥有研究生以上学历水平，这也体现出部分贫困家庭想通过提高子代学历走出贫困的想法。

2. 财政教育经费较低

自脱贫攻坚开展以来，甘肃省、青海省、宁夏教育经费逐年增加，其中甘肃省教育经费支出

最多，青海省次之，宁夏最少，与广东等教育经费投入较大的省（区）相比，甘青宁三省（区）教育经费投入明显较低。经走访发现，甘青宁三省（区）农村教育普遍存在村小学教师资源少、流动性大，硬件设施差，撤校合并导致上学路途远等问题。

（二）基础条件薄弱

临夏州、固原市、海东区均地处中国西北内陆，水土流失面积大，土地沙漠化严重，森林覆盖率低，农村居民居住环境压力持续增大，自然灾害频发，且分布范围较广；耕地资源总量不足，质量不高，大量优质耕地被占用；水资源总量严重短缺，时空分布不均衡，开发利用潜力有限。走访中发现，三地农民拥有的自然资源较差，大部分田地都是山地，山地贫瘠、浇水灌溉等

诸多不便，只能“靠天吃饭”，其山地坡度较大，大部分是15度以上的地，存水不易。由于投入不足、管理粗放，农作物产量低而不稳定，形成“广种薄收”传统耕作方式，加之农用物资价格上涨，有时会增产不增收。同时，群众居住、交通、饮水等条件差。

（三）因病返贫

走访调研发现，因病返贫是导致返贫风险出现的主要原因。由于健康管理的观念意识不强，农村居民突遇重大健康风险的可能性较高。同时重大健康风险导致农村居民突然承受灾难性医疗支出，严重超出农村家庭的经济负担能力。农村家庭中，每个家庭成员都存在一定的劳务付出，重大灾难性疾病的出现，导致家庭劳动力缺乏，灾难性医疗支出

加之劳动力缺乏，更加重了农村家庭的贫困。

（四）因灾返贫

干旱、暴雨洪灾和风灾是农户主要面临的自然风险。西部地区山多地少，资源禀赋差，自然环境较恶劣，是灾害频发地区，9成以上的集中连片贫困县遭受不同程度的自然灾害，90%以上贫困县重复遭受自然灾害5次以上。甘肃省等地伏旱突出，气温高，降水少，对农作物灾害影响严重，其中甘肃省受灾面积是其他省区的两倍以上。

五、甘青宁民族地区返贫风险“阻断”对策

（一）加大基础设施投入力度

加大农村教育扶贫建设，把教育扶贫作为阻断返贫风险、推



动乡村振兴的重要抓手,努力实现“人人有学上、个个有技能、家家有希望、县县有帮扶”。加快推进建设内优外联的交通网络,推动建设“四好农村路”,加快铺设自然村(组)硬化路。加快推进农村医疗设施配备建设,设置专用农村医务人员资金拨款体系,保证村村都有医疗所,都有医疗员。加大对有用农业技术、农业营销策略、农业电商、农业保险等农业技术人员的补充,全面引导农户生产经营。

(二) 加大易地扶贫搬迁推进力度

易地扶贫搬迁是彻底解决自然灾害危害地区、自然条件恶劣地区农村受灾影响的一大力武器。对临夏州、固原市受灾严重的地区及自然条件无法满足农业经营需要的地区进行易地扶贫搬迁。做好事前充分调研、事中安排合理,事后善后妥当。进行登记造册,根据当地村民意愿以及受灾严重程度安排搬迁顺序,并结合搬迁居民意愿及相关地理环境合理选择迁入地。保障迁入地的水、电、排污等相关基础设施配套,让农民“迁得来,落得下。”甘肃省的兰州新区已有张家川易地扶贫搬迁的成功案例,可借鉴经验。

(三) 强化宣传,形成教育合力

充分重视脱贫群众所持有“教育无用论”观念的危害性,

加大对辍学儿童的引导,对教育的宣传。加大对医疗保险、农业经营性保险及“有病及时治”等观念的宣传引导。加大依法治教、依法控辍的执行力度,建立控辍保学国家信誉体系。法定监护人不送适龄生入学的,在办理养老保险、医疗保险、各项政策等方面采取制约措施。制定更严格的措施处罚雇佣适龄儿童的企业单位和个体工商户。积极构建学校、家庭和社会各界广泛参与的脱贫学生资助机制,动员鼓励社会团体、公民个人捐资助学,帮助脱贫学生顺利完成义务教育。

(四) 加强对留守妇女儿童、空巢老人的关心和呵护

以政府为主导,充分发挥村民自治组织作用,建立“留守儿童托管中心”“留守儿童之家”“留守儿童校外辅导站”等,努力构筑学校、家庭、社会相结合的教育监护网络。动员全镇干部对留守儿童实行“一对一”的帮扶,联系并教育留守儿童的父母,通过电话、书信等途径,及时全面了解孩子的生活、学习、成长情况,加强与孩子的感情沟通。做好留守妇女“两癌”普查和“两癌”脱贫母亲救助工作,关注留守妇女的身心健康。定期组织辖区内的留守妇女进行刺绣、编织、月嫂、家政等培训,积极协调解决留守妇女的就业问题。

(五) 逐步建立农村养老制

度,探索推行新的养老模式

加强老年日间照料中心建设,兴办农村养老福利事业,采用“专业+志愿”的模式,为60周岁以上的空巢老人提供生活照料、医疗保健、文体娱乐、精神慰藉等多项服务,改善留守老人生活单调问题,减轻他们的寂寞感。改善村级卫生室医疗设施条件,加强乡村医生的职业管理和技术培训,努力提高医疗技术水平 and 人员整体素质,保证农村留守老人“病有所治”,减轻留守老人们生活中的痛点和难点。■

参考文献:

[1] 宁夏新闻网. 西海固,告别贫困在今朝. http://www.nxnews.net/zt/2020/nxkcdy/kcdywztt/202011/t20201118_6932796.html.

[2] 黄旭兴. 新时代深度贫困地区精准扶贫实现路径探索——以宁夏回族自治区固原市为例[J]. 农业科技与信息,2020,(21).

[3] 张凯淞. 农村贫困代际传递效应发生的影响因素及脱贫政策设计研究[D]. 湖南科技大学,2019.

[4] 解雨巷. 贫困代际传递及其阻断的财政教育政策研究[D]. 山东大学,2020.

[5] 翟绍果,丁一卓. 疾病冲击、代际互动与健康贫困——基于西部三省九县农户调查的实证分析[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2021,51(02).

(作者单位:中共甘肃省委党校(甘肃行政学院))

责任编辑:张莉莉