



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2019 年第 5 期 （总第 179 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2019 年 1 月 29 日

新疆少数民族地区扶贫工作经验

——以天津等地援疆援和开展扶贫脱贫工作为例

陈宗胜 张小鹿

【内容简介】党的十九大报告明确提出要“坚决打赢脱贫攻坚战”、“决胜全面实现小康社会”，这为全国深度贫困地区特别是少数民族贫困地区的脱贫减贫工作，提出了更高更快要求。新疆和田地区是少数民族集聚地区，也是全国重点深度贫困地区，其贫困程度深、致贫原因复杂。天津、北京及安徽是对口支援新疆和田地区的三省市，其中天津对口支援策勒县、于田县和民丰县，天津等三省市援建单位在实际援建工作中结合少数民族特色，积极创新，因地施策，做了大量工作，成效明显。

和田地区作为少数民族集聚区的特殊民族构成及贫困状况，使得少数民族地区的扶贫难度更大，比如：既有的生活习惯、语言等导致其很少主动外出务工；近些年形成的对维族的错误认识又进一步阻碍了其至东部地区务工的可能；新疆的扶贫应同时高度关注其经济效益和政治效益。总结和田地区及天津等“援疆”省市的扶贫工作经验和作法，对于全疆和全国其他少数民族深度贫困地区的扶贫脱贫工作，必会具有重要的借鉴意义，同时也为“东西协作”提供参考。

一、新建乡镇中实施多民族混居，实现居住搬迁与民族融合、经济扶贫与社区政治社会稳定的统一

少数民族之间及与汉民族之间的隔离居住，以及地区间和民族间收入差距过大，是新疆少数民族地区贫穷，从而也是一段时期当地社会动乱、秩序不稳定的重要因素之一。

和田地区尝试将扶贫举措与民族融合相结合的直接方式，就是在进行易地搬迁扶贫过程中，有目的地消除汉民族与少数民族之间人为的分隔和隔离，按规划实行多民族混合居住。天津市在策勒县援助建设的“产城融合示范区”的具体做法是，在小乡镇居民安置点的新房屋分配上，有目的有意识地安排多民族聚居，特别是汉族与维族混合生活。不同民族居民混合居住，不同民族的融合生活，使他们相互认识和实现多民族文化交流，相互理解和尊重；同时也可以实现生产技术的交流。比如，由于生活在一起便于交流，不少汉族同胞把在东部地区通过合理密植实现规模化种植、

生产的技术，为蔬菜治虫、施肥的技术，在日常生活接触中就自然教给了维族等少数民族朋友，实现其生产丰收增收益等等。

二、通过少数民族扶贫劳务输出，实现劳动力迁移与少数民族扶贫、民族融合与更大范围政治社会稳定的统一

从空间维度看，劳动力的地区间流动可以改变各地资源禀赋、纠正劳动力地区间的资源错配，使闲置劳动力得到适当收入而脱贫，地区间进而民族间收入差距缩小，这本身就是一种减贫措施，而地区间、民族间收入差距的缩小同样有利于实现民族融合。从时间维度看，劳务输出最起码产生两种效应，短期内或直接效应表现为对输出对象收入水平甚至资本积累状况的改善，也即贫困状况的缓解；长期内，劳务输出冲击会改变参与流动的贫困劳动力各方面的观念，包括生活方式、生产经营方式及教育观念等，这种改变会伴生更加长远甚至在代际间的产生影响，从而阻断贫困代际传递，跳出“贫困陷阱”，更有助于从根本上改善民族地区贫困状况，维护民族地区的社会安定状况。

和田地区一方面按照自治区要求在实施北疆劳务输出计划中，安排当地维族贫困劳动力迁移到北疆汉族较多的地区进行工作，实现南北疆不同民族的融合；另一方面，借助天津、安徽等外省援疆单位组织的扶贫劳务输出，调研外省用工需求，充分尊重用人单位与工人本身意愿，实现贫困群体人力资源有效配置。

2017 年安徽援疆从和田地区向安徽省输出劳务超过 500 人次，在少数

民族劳务输出方面积累了一定经验。安徽援疆劳务输出主要集中在和田地区皮山县（安徽省对口援建地区）。安徽援疆工作人员对安徽服装生产企业等进行用工需求调研，调研信息包括年龄、性别、学历、待遇、用工人数等；将收集到的用工需求在墨玉县进行宣传，宣传方式包括：在各村设立专门招工点、村集体动员、干部入户宣传、外出成功人员现身说法等；对于有意向且符合条件的劳动力进行集中培训，在疆培训内容主要包括安全生产基本知识、日常用语、公司规章制度等；培训合格后，根据劳务输出人数选派若干名干部陪同共同前往安徽用人单位，在企业进行专业技能培训，合格后入职。用人单位考虑到少数民族群众的实际情况，在厂区开建清真餐厅、允许夫妻同时输出等。对于劳务输出的组织者也可采取较为灵活的方式，比如，对于用工需求较大不易一次性足额招聘的，可分批次进行招聘、培训和输出等；对于报名超标的批次，可做好记录，下次招聘优先考虑。

三、强化教育扶贫的根本性，提升少数民族贫困劳动力的人力资本，为少数民族地区的社会稳定提供长久保障

教育是阻断贫困代际传递的根本途径，民族地区及深度贫困地区要“拔穷根”及维护长久稳定、安定，必须重视教育在扶贫工作中的作用。语言障碍、生活习惯、民族传统及较低的受教育水平，也是形成上文讨论的劳动力流动的障碍，所以提升少数民族贫困群体的受教育及培训水平，对于输出劳动力而言，短期内的正影响在于收入增加和物质生活，长期内

的正影响主要体现在精神文化生活的改进和提升，融入现代社会。

经验表明，初等教育和中等教育回报率高于高等教育、农村地区教育回报率高于城市地区，这表明平均受教育水平较低的和田地区教育的边际回报率应当较高。贫困人口进入劳动力市场前，主要通过适龄教育对其进行人力资本投资，这也是“两不愁，三保障”中的“义务教育”有保障的进一步深化。全疆推行的适龄儿童必须入托，推广国语教学及十五年义务教育、推行“内高班”政策等，都既对实现民族交流、和谐融合具有积极作用，也更有助于贫困人群长期内提高人力资本，增加就业竞争力，实现减贫脱贫；加强国语教学同样有利于实现民族融合、社会稳定。

和田地区对于能够进入劳动力市场的贫困劳动力的教育，体现在通过技能培训来提升其人力资本，客观上为实现居民脱贫提供了条件。“天津援疆”注重从多个层面提升和田地区少数民族群体的人力资本。一是除按通常作法安排援疆教师培养少数民族学生，从而为少数民族劳动力进入劳动力市场，提供更加直接有效的交流工具；“天津援疆”还通过对当地教师的培训，进行教师的“一对一”培训，打造一支即使援疆队伍离开也“带不走”的教师队伍。二是天津通过医疗援疆，增强和田地区医疗设备和医务从业者专业技能，在医院组织领导、医学学科建设、临床专业技能等方面取得明显效果，医疗条件的改善，从另一方面也对和田地区人力资本提升起到重要作用。三是为更好地发挥教育在脱贫中的积极作用，天津等等各援疆单位还对教育基础设施进行投资，比如天津市投资建立南疆地区第一所现代化的职业技术大学，完善策勒县第一小学、于田县民汉语实验中学

等教学设施。四是天津市帮扶少数民族脱贫，还体现在天津市每年在有限的高考名额中，安排一定名额投放到特定地区进行专项招生，招生专业往往为医学等应用型专业，同时与考生签订协议，完成学业后应回原籍进行一定年限的服务。

四、结合少数民族宗教活动特点，创新适宜当地的扶贫减贫措施，培育并保障脱贫的内生动力和扶贫稳定性相统一

在少数民族地区实施扶贫减贫过程中，由于民族因素和自然因素等导致的长期无条件经济支持，很容易在贫困地区形成“等、靠、要”、“懒、散、慢”等为特征的贫困文化，要打破少数民族地区扶贫工作中前期形成的“输血”依赖，增强脱贫内生性，是新疆和田地区针对少数民族特点长期内做好扶贫工作的重点。和田地区扶贫措施已经从早期的现金援助为主，转变为结合当地民族特点培育贫困群体自立精神的项目支持为主。和田地区尝试将援疆资金直接投入到与少数民族贫困群体相关的项目中。比如，天津援疆指挥部结合棚户区改造围绕有 800 余年历史的艾提卡尔清真寺进行集中规划，参与从规划、集资到建设、招商引资等的各个阶段，除直接改善生活条件外同时为当地提供相当数量的就业岗位；天津援疆扶贫工程还结合和田当地维民族等少数民族的居住地特色，发展庭院经济，推广户养鸽子、尼雅乌鸡、尼雅羊养殖等工作方法，同样值得民族地区及深度贫困地区在开展扶贫工作中总结、借鉴；另外，天津市结合当地维民族生活特点，2017 年投资新建 200 座蔬菜种植设施农业大棚、建设“产城融合”

工业园区使贫困劳动力克服劳动力市场上的信息、距离、民族习俗等因素造成的摩擦，实现就地就业。

五、与少数民族贫困人口交朋友，密切维-汉关系，转变政府职能，加强县乡援疆干部同少数民族地区基层维族组织及农户联系

要落实我们党提出的精准扶贫，真脱贫脱真贫，一定要使贫困人群对政策和措施有理解，并积极配合，特别在少数民族聚居区内，本来就因语言障碍等存在交流困难，再加上一些极端分子的教唆，使本来的帮扶工程不被理解和配合，也很难真正完成援助贫困任务。

“天津援疆”干部同和田地区就围绕“民族团结一家亲”开展了一系列活动，形式多样，效果明显。活动开展涉及到经济、工作、技术、文化交流等方方面面，比如，2017年10月份在天津举办的全国食品博览会（中国·天津）的和田地区农产品推介会等，有效缓解了和田地区“枣贱伤农”的情况，对于救急或短期脱贫减贫工作产生直接影响；2017年12月11日至12月15日，津南区医疗代表队至和田地区策勒县进行了为期5天的考察交流，建立了“组团式”天津医师带维族徒弟、“院包科”式津/疆医疗单位帮扶关系等，有助于提升和田地区的医疗水平。在加强日常交流和献爱心方面，还采取了促进津和两地人员互动、推动全社会各层面帮扶、援疆干部入户走访、爱心捐赠等常态方式，通过走访交流，同样有助于领导干部深入群众，真正了解少数民族贫困人口生活状况，在实现“精准扶贫”的同时，增强扶贫中的责任感。其中，“访惠聚”工作队与挂职第一书记机

制相结合，也是少数民族地区扶贫脱贫工作的一种创新性作法，既节约行政成本，也能充分发挥两项机制的优势。

六、围绕少数民族地区致贫原因多为多维贫困，调动和利用多种资源多途径实施多维扶贫，实现真脱贫并且持续长期脱贫

经济学理论特别是关于经济增长的各种模型理论表明，资本增长及投资增加，是促进经济增长的重要手段和措施；贫困地区之所以贫困的一个解释性原因，就是长期面临资本匮乏的约束，以至于陷入“低收入贫困陷阱”。然而，全球范围内对不发达国家的扶贫援助，以及我国早期的扶贫减贫实践，都表明单纯的资本投入似乎也并未使贫困地区摆脱贫困。就是说，在进行扶贫援助时，要注意采取有差别的综合援助方式，必须注意实现多种生产要素的重组，才能够真正提高援助效率，达到援助的实效。援疆扶贫工作是一种很强的民族支持政策，旨在通过人才、技术、管理、资金等，全方位援助新疆贫困地区贫困群体贫困人口的有效机制，优先保障和改善民生，帮助新疆各族群众解决就业、教育、住房等基本问题；同时支持新疆相关特色产业发展，提高自身“造血”功能。

七、总结与建议

天津等地在援疆援和精准扶贫工作中，结合新疆少数民族特点，采取了卓有成效的措施，总结一下：一是在建设新乡镇中实施多民族混居，实现居住搬迁扶贫与民族融合、与政治社会稳定的统一；二是通过少数民族

扶贫劳务输出，实现少数民族扶贫与劳动力迁移融合相统一；三是强化教育扶贫的根本性，提升少数民族贫困群体中贫困劳动力的人力资本，为少数民族地区的社会长久稳定提供语言知识保障；四是结合少数民族宗教信仰特点创新扶贫减贫措施，培育脱贫的内生动力和扶贫稳定性；五是与少数民族贫困人口交朋友，密切维-汉关系，转变政府职能，加强县乡援疆干部同少数民族地区基层维族组织及农户联系；六是围绕少数民族地区致贫原因多为多维贫困，调动和利用多种资源多途径实施多维扶贫，实现真脱贫和长期脱贫。

当然，新疆和田地区的扶贫脱贫工作还是初步的，天津等地的扶贫援助工作也需要进一步深入推进，和田地区的扶贫工作也可能仍存在一些需要改进的方面。但是，就目前取得的进展和成效看，天津等地的援疆工作、和田地区的自身扶贫工作，都是成功的、效果是明显的，因而和田地区围绕少数民族特点开展扶贫工作的特色，值得认真总结和推广，值得包含少数民族贫困群体的其他地区在扶贫脱贫工作予以借鉴和参考。当然，在各地实践中需要结合实际情况，特别要结合民族风俗习惯，不可生搬硬套。

【作者简介】

陈宗胜，南开大学教授、中国特色社会主义经济协同创新研究中心资深研究员、中国财富经济研究院院长；

张小鹿，南开大学经济学院经济学博士研究生。