



冲破“贫困陷阱”：深度贫困地区的脱贫攻坚

中国农业大学人文与发展学院教授 李小云

【摘要】中国政府30多年的扶贫经历了从划定贫困区域到划定贫困村落再到识别贫困人口这样一个过程，形成了系统的有针对性的扶贫战略和政策。当前脱贫攻坚所面临的主要问题是深度贫困的脱贫攻坚问题，“内生动力不足”下的“贫困陷阱”是深度贫困致贫机制中的内生要素。从某种程度上说深度贫困的发生不单是所谓致贫的外部因素，在客观上还存在着某种超越国家或个人能力，同时又约束国家和个人把握市场机会的一种状态，国际贫困研究领域将此称之为“贫困陷阱”，而“贫困陷阱”则属于致贫的内因。我们制定缓解和消除深度贫困的政策需要在“贫困陷阱”理论上，从区域发展、社会发展、社会文化、扶贫组织资源角度出发，为深度贫困地区和人群寻找到合适的脱贫之道。

【关键词】深度贫困 贫困陷阱 脱贫政策

【中图分类号】F323.89 **【文献标识码】**A

【DOI】10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2018.14.001

习近平总书记于2017年6月23日在山西太原主持召开的“深度贫困地区脱贫攻坚座谈会”，标志着中国政府自2012年开始逐渐强力推动的精准扶贫攻坚工作进入到了一个新的阶段，可以称之为扶贫工作的“触底着陆”。中国有计划、有目标和有组织的扶贫工作开始于上个世纪80年代初。尽管在之后的很长一段时间，无论从人均收入和实际的福利情况来看，中国与其他国家相比处于普遍的贫困状态，如1978年，中国人均GDP只有156美元，远远低于新加坡的3193美元、马来西亚的1246美元，甚至低于印度尼西亚的389美元。然而，中国在普遍性绝对贫困的情况下，依然存在着较大的贫富差别。甘肃的河西地区、定西地区和宁夏的西海固地区就是当时全国极端贫困地区的典型代表。“全家人出门只有一条裤子”的贫困现象在上个世纪70~80年代非常普遍。1982年12月30日，“三西”建设领导小组第一次会议召开，标志着中国政府持续了近40年的大规模的计划、有目标和有组织的农村扶贫工作的开始。从严格意义上讲，中国的扶贫工作首先是从深度贫困地区开始的。选择从这样的地区开始扶贫工作具有多方面的原因。首先，从自然条件、经济发展和社会文化的差异来看，中国已经存在着明显的区域发

李小云，中国农业大学人文与发展学院教授、博导，中国国际发展研究网络（CIDRN）主席，南方国家智库联盟（NeST）主席。研究方向为国际发展理论、非洲发展研究、公益与社会转型。主要著作有《Agricultural Development in China and Africa: A Comparative Analysis》《国际发展援助》《外国对华官方发展援助的演变及趋势》（论文）等。

展的差距，西部地区、西南地区、边疆和少数民族地区的发展水平远远低于东部沿海地区，而且随着改革开放的实施，这个差距明显开始加大；其次，虽然当时全国农村的贫困面很大，但是国家缺乏足够的财力展开全国范围内的专项扶贫工作，只能先从最贫困的地区开始；最后，由于改革开放之初差异性的发展战略的实施使得已有的区域差异进一步扩大，贫困地区的贫困进一步凸显，在落后地区展开扶贫工作也日显迫切。随着改革开放的不断推进和经济的不断发展，中国的扶贫工作开始不断扩展，扶贫工作开始惠及更多的农村贫困人口。1986年，中国政府确定贫困县331个（1994年调整为592个），这是中国政府首次力图通过划定贫困区域来确定最为贫困的地区，以便开展瞄准性的扶贫。2002年，中国政府在已有的贫困区域的基础上，又制定了贫困村的概念，识别了148400万个贫困村；2012年，中国政府调整贫困线，明确了新的标准下的农村贫困人口的数量，同时通过建档立卡在全国识别了贫困人口。中国政府30多年的扶贫经历了从划定贫困区域到划定贫困村再到识别贫困人口这样一个过程，形成了系统的针对瞄准性的扶贫战略和政策。从上个世纪80年代初瞄准深度贫困地区和人口，到2017年精准扶贫再次聚焦深度贫困，意义发生了重大变化，前者是政府专项扶贫计划从最贫困的地区开始，后者是政府针对绝对贫困的专项扶贫计划将会从最贫困地区的脱贫结束。

深度贫困的概念和政策含义

目前，有关深度贫困的概念主要在两个层面使用。一是政策层面的表述。在政策上对于深度贫困问题的表述包含两个方面的内容：一是深度贫困地区；二是深度贫困群体。这两个表述主要出现在中央政府的文件、领导人讲话以及政府部门的工作报告中，我们可以称之为政策性的深

度贫困概念。以界定区域为特点的深度贫困地区概念出自不同的原因。首先，当中国政府在上世纪80年代开始展开扶贫工作的时候，首先瞄准的区域就是在当时贫困程度最为严重的地区，也就是今天我们所谓的深度贫困地区。由此，从严格意义上讲，深度贫困地区的概念最初应该是来源于基于对全国各地经济社会状况进行比较的基础上所形成的优先展开扶贫工作的区域单元。第二，其后明确提出深度贫困地区概念的重要原因则是随着扶贫工作在全国范围的展开，特别是由于扶贫具有无偿和优惠的财政和物资资源转移的内容，从而诱发了各地竞相获取扶贫资源的行为。这一行为主要是通过数据趋同手段努力将自己辖区内的贫困地区被纳入到已经确定的扶贫区域单元而实现的，从而逐渐造成了与原本确定的扶贫区域单元具有类似特点的区域数量的不断扩大，也就是所谓泛贫困化的状况。在这样的情况下，原本可以将资源集中在特别贫困地区的扶贫工作也不得不逐渐变得更加泛化，在政策实践层面出现了所谓的“撒胡椒面”“大水漫灌”等状况。作为对泛贫困化在实践上的回应，政策上需要将扶贫回归到所谓“雪中送炭”性质的本位，所以，深度贫困地区的概念比较明确地界定了“雪中送炭”行为的具体边界。最后，由于扶贫具有很大程度的财政和物资无偿转移的特质，所以很容易造成“虚假性需求膨胀”的状况，并继而诱发道德陷阱，因此在政策上也需要有一个不容易导致挤入的具体的客观边界。深度贫困地区的概念无论从客观实际，还是在表述上都提供了一个在扶贫中合理有效使用公共资源的边界，提供了使用公共资源扶贫的合法性依据。2017年11月21日，中国政府发布的《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》（以下简称《意见》）明确界定了深度贫困地区的具体范畴。《意见》指出，西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州（简称“三区三州”），以及贫困发生率超过18%的贫困县和贫困发生率超过



20% 的贫困村均属于所谓的深度贫困地区。按照这个标准，目前全国有 110 个县属于深度贫困县，16000 个村属于深度贫困村。各省按照贫困发生率 11% 的标准确定了 334 个省级深度贫困县。与早期在全国范围确定贫困县和贫困村以及划定贫困片区不同的是，首先，深度贫困地区是现有贫困地域概念的一个部分，不是根据新的标准重新划定的，只是按照贫困发生率的程度做了比较排序，例如，按照 2017 年全国农村平均贫困发生率 3.1% 作为标准，贫困发生率在 18% 以上的属于深度贫困县；其次，深度贫困地区范围大大缩小，使得深度贫困地区的贫困特征相比其他贫困地区的特征更加凸显，从而降低了潜在挤入和漏出的风险，如目前深度贫困县的数量是 110 个，远远少于全国贫困县的总数量。在区域发展差异显著存在的条件下，缓解贫困需要瞄准机制，因此，界定深度贫困地区的范围对于提高扶贫资源的使用效果十分重要。但是，除了界定区域以外，仍然需要界定最终的受益群体，因为即使在深度贫困地区，也不是每个人都是贫困人口，而且即便是所谓的贫困人口也不必然属于深度贫困人口。主要的原因是 2011 年确定的，以 2010 年不变价格计算的 2300 元农民人均纯收入的贫困标准已经高于赤贫和温饱的标准，这个标准显然不能完全等同深度贫困的标准，故而就出现了深度贫困群体的概念。与界定深度贫困地区不同的是，中国政府并没有在建档立卡贫困户的机制上再明确谁是深度贫困人口，但是政府扶贫官员强调所谓的“三类人”，一是病贫人，就是因病致贫人群，特别是重病和慢性病人群；二是返贫人，就是因灾等返贫的人群；三是老贫人，可以算作为深度贫困人口。

需要指出的是，政策上无论是深度贫困地区还是深度贫困群体的概念均是针对瞄准性扶贫政策在实践上出现问题的反馈，属于现有扶贫治理机制对于扶贫资源偏离目标的矫正。因为，实际上按照生存性贫困线确定的贫困群体，就应该算是深度贫困群体。同样，按照原初贫困县和贫困

村以及贫困片区的概念所界定的区域就应该属于深度贫困地区。但客观实际是，在现有体制条件和贫困治理机制下，一旦涉及到无偿和优惠性资源的分配，原定的分配边界的标准就会在很多政治和社会经济因素的影响下被逐渐改变，结果往往是目标对象漏出和非目标对象的挤入。当漏出和挤入最终影响到资源的有效分配，特别是资源过度分散影响到原初政策目标的实现时，政府一般会进入新一轮的边界界定。在以往贫困县、贫困村以及贫困片区的确定过程中，应该说还是充分考虑了客观存在的贫困差异，但是最终确定的数字事实上还是超过了按照当时的社会经济水平应该有的实际客观的数量。1986 年确定的 596 个贫困县，但据上世纪 90 年代末期的研究发现，50% 以上的贫困人口居然不在贫困县内，还有很多年前曾发生“祝贺某县列入国家级贫困县”的现象，都是瞄准偏离的典型例子。

与政策层面不同的是学术角度对深度贫困的研究很少直接使用与政策概念相同的深度贫困概念，而更多地使用所谓的长期性贫困的概念。首先，学术上的长期性贫困更多地指群体，而对于区域的深度贫困更多地采用极端不发达地区的概念；其次，学术上严格定义的长期性贫困应该有两个维度的含义，一是群体贫困的程度，如按照收入和任何多维度的指标衡量；二是这种贫困的程度维持的时间，一般来说，给定的贫困状态持续 3~5 年以上的可以算作长期性贫困。学术上的长期性贫困概念与政策上的深度贫困概念在侧重点上有所不同。政策上的深度贫困无论是区域还是群体主要是基于与已经确定的平均贫困程度对比之后得出的处于贫困地区或群体最底层的那一部分，按照目前政策的实施情况来看，即使这些地区或群体在短期保持这个状态，仍然属于深度贫困。而学术研究中关注的长期性贫困则是指 3~5 年的贫困状态。长期性贫困理论认为，缓解贫困的最大困难不在于短期性贫困，而在于长期性贫困，因为长期性贫困的致贫原因复杂，因

此缓解和消除长期性贫困的政策制定和执行也往往十分复杂。事实上，目前在精准脱贫攻坚中聚焦的深度贫困在理论特征上基本属于长期性的贫困。首先，从地区角度看，“三区三州”在过去几十年中基本上都是处于经济社会最为落后的地位，属于典型的长期性贫困地区；其次，现在主要指深度贫困群体，特别是少数民族和生活在山区、边远地区的贫困群体属于代际传递型的长期性贫困群体。

深度贫困的特征和致贫机制：“贫困陷阱”的解释

从区域角度看，有比较大范围的、跨行政区划的深度贫困，如乌蒙山深度贫困片区、四省藏区等；也有以村庄整体贫困为特征的小范围的深度贫困。无论是大范围的深度贫困区域，还是小范围的深度贫困村庄，大致都有以下几个方面特征：

首先是恶劣的地理自然条件。深度贫困地区和处于深度贫困的村庄几乎都处在地形复杂的山区，气候条件恶劣、地质灾害多发。以四省藏区为例，其范围涵盖12个州、77个民族县。在这些地区有青藏高原、横断山脉，地处高山峡谷，立体气候显著，地质灾害频发。恶劣的自然条件成为了影响人类生存、经济发展和改善社会服务等巨大障碍。其次是落后的基础设施。基础设施的落后一方面是受地理资源条件的约束，同时也受制于居住分散等其他方面因素的影响，特别是受到频繁的地质灾害的影响。如四川甘孜31个贫困村和61个非贫困村均未实施安全饮水巩固提升工程，甘肃甘南仍有1400个自然村不通公路，四川甘孜45个乡不通硬化路，48个贫困村不通公路。四川甘孜85%的行政村不通宽带，1725个村收不到州县电视节目。自然条件的复杂使得这些地区基础设施建设的成本昂贵。如每公里乡村道路建设成本在“三区三州”平均高达80万元，甚至

高达100万元，而在内地，最高也只得20到30万元。即使不属于“三区三州”的，条件相对好的，处于深度贫困的山区和边缘地区的一条村级道路建设成本也高达每公里六七十万元。因此，仅以解决基本的通路、通电、通水等基本社会服务为内容的措施为主，未来集中解决“三区三州”的脱贫问题的成本很高。第三是经济发展水平极端落后。深度贫困地区所覆盖的州县在全国区域发展的排名中均处于末端。2015年青、川、甘、藏四省区的财政收支严重失衡，四省区一般公共预算收入均值均是全国一般公共预算均值的37%，导致严重依赖中央政府转移支付的局面。与其他地区不同的是，很多深度贫困地区，尤其是特别深度的贫困地区农业生产水平很低，农业的商品化程度很低，农业甚至无法成为维持基本生计的产业，农民的收入很大一部分来源于非农和转移支付。四省藏区贫困户务工比例仅有16%。青海一些州，政府转移性收入占家庭收入高达70%。第四是深度贫困地区基本社会服务严重落后于全国平均水平，这属于制度性的特征。以四省藏区为例，2016年四省藏区41.92万建档立卡户中，仅有不到3%的贫困人口达到高中及以上学历，仅34%的贫困人口接受正规教育。2015年底，有幼儿园或学前班的行政村比例，和有小学且就学便利的行政村比例分别为30%和35%，远远低于全国贫困地区的平均水平。深度贫困地区的贫困人口地方病发病率高。以四省藏区为例，包虫病、大关节病、结核病、高原心脏病等发病率极高。深度贫困地区，基层医院比较少且医疗专业人才匮乏。当地居民大多倾向于外地就医，但医疗报销还是需要居民户口所在地进行。这种医疗在外，到本地报销的现象给地方社会医疗保险基金和医疗救助资金带来巨大压力。深度贫困地区居民养老保险设计不合理，这些地区如藏区人民人均寿命仅为61岁，而藏区居民养老保险缴费年费太长，但养老金领取年限较短，造成了四省藏区户籍人口参加养老保险比例远远低于全国人口参



加养老保险的比例，特别需要指出的是四省藏区的高龄津贴制度，针对80岁及以上的居民，这样的制度设计形同虚设。需要设计实施针对这些地区特殊情况的社会公共服务政策和措施。第五是组织行政资源缺乏。深度贫困地区特别是四省藏区自身行政资源相对奇缺，加上这些地区贫困人口居住分散，生活条件艰苦，外部派驻的人力资源很难长期和村民共同生活，现行的帮扶组织动员机制很难充分发挥作用。同时各类社会组织在这些地区也很少展开社会活动，“最后一公里”的真空度很高。最后是文化方面的问题。深度贫困地区是我国少数民族最为集中的地区，这些少数民族的社会文化价值与主流的现代市场经济的价值存在很大的断层，帮助他们有效地与市场经济衔接的困难很大。

需要指出的是，以上这些贫困特征只是对深度贫困问题的一个简单的表现描述。事实上，深度贫困无论表现在区域上还是群体上，其贫困发生的机制都远比这些表面的致贫原因要复杂得多。首先，深度贫困地区和深度贫困群体只是个政策性的分类概念，并不意味着被界定范围内所有的地区和群体都是贫困的。其次，现行扶贫政策往往更多地关注所谓的贫困地区和贫困人口如何脱贫，很少关注为什么同一地区会有发展的差异，或者即使关注了这种差异，也往往更多地关注表面的客观条件的差异。当然，一个地区和个人财富的积累与所处地区的自然和经济社会条件有着很大的关系，而且也与中国特有的差异化社会公共服务供给的制度有关。但是，实践证明这些并不总是起决定作用的因素。在过去几十年中，伴随着国际发展领域逐步关注贫困问题，深度贫困或者长期性的贫困成为了国际发展政策和学术研究关注的热点。国际发展政策对于贫困的研究主要基于为什么即便在相同的条件下，一些国家或者一些群体仍然无法把握市场的机会进行国民或个人的财富积累。也就是说在客观上存在着某种超越国家或个人能力，同时又约束国家和

个人把握市场机会的一种状态，国际贫困研究领域将此称之为“贫困陷阱”。从某种程度上说上述提到的深度贫困的特征更多的是所谓致贫的外部因素，而“贫困陷阱”则属于致贫的内因。两者共同构成了深度贫困的致贫机制。“贫困陷阱”理论对于制定缓解和消除深度贫困的政策具有重要的意义。因为长期以来无论是针对贫困国家援助的“大推进”理论，还是为贫困人口提供财政和物资支持的助贫实践，其假设一直都是只要消除外部制约和提升技能，贫困群体就可以在市场竞争中摆脱贫困。但是这一假设无法解释分化社会条件下的长期贫困或深度贫困问题。实施精准扶贫攻坚以来，中国政府和领导人反复强调贫困人口的“内生动力”。这一概念触及到了致贫机制中的内生要素问题，但是核心的问题是什么原因导致了所谓的“内生动力”不足。

外生性致贫因素的消除可以极大地缓解深度贫困，但是，如果从可持续脱贫的角度讲，外生性致贫变量的变动并不一定必然导致深度贫困从根本上得到缓解。在此，笔者用一个在几十年中整体上处于贫困的村庄作为实例，这个案例有助于我们理解为什么一个村庄会长期处于深度贫困状态。这个村（H村）位于西南Y省的山区。H村2015年前全村农民年人均纯收入约为3500~4000元之间，人均债务甚至高于人均收入。村内没有一间安全住房，没有硬化道路，村民出入村寨只能通过十多公里的一段山道，雨季无法通行。这个村寨没有一个所谓的致富能人，户均之间的收入差异在统计学上不显著，全村呈现普遍性贫困状态，属于典型的深度贫困村庄。2015年，这个村开始开展脱贫攻坚工作，针对该村的贫困诊断发现：第一，以道路为核心的基础设施的落后严重影响村民的生产和生活，如雨季到来出行困难，学生上学受到影响；山路崎岖不平，损耗村民的摩托车，也导致摩托车耗油增加，这些都直接导致村民的支出上升。第二，村民的收入主要依赖于种植甘蔗和在雨林中采集砂仁，

甘蔗的生产常常受到亚洲野象的破坏，严重时几乎绝产。收入的单一和不稳定导致村民的收入长期低迷，而与此同时，教育、医疗等支出不断攀升。基于这样的情况，贫困诊断结论是需要通过输血为造血创造条件，也就是说通过整合精准扶贫的各种资源，投入基础设施和村民的安全住房，将公共财政资源转化成村民的资产。同时将公共资源投向能够产生更高收入的新的产业方面。该村地处热带雨林，有着丰富的自然景观资源，同时又是少数民族居住地，所以在扶贫攻坚中将新型产业定位在民族休闲旅游。按照这样一个基本思路，经过三年的脱贫攻坚，基础设施和农民住房以及生活环境有了根本的改变；通过嵌入式客居的建设，农户的收入有了大幅提高。很显然，这些外生性变量的变化的确产生了明显的减贫效果，但是2018年以来的研究观察发现，这种完全基于改变外生性变量缓解深度贫困的路径存在缺陷。事实上，虽然经过三年的脱贫攻坚，原初认为的致贫的很多因素都基本消除，但是一旦脱离外部的支持，贫困农户与市场的对接就会中断。扶贫工作者预想的培养当地能人的设想依然是个美好的理想。从根本上制约该村使其长期处于深度贫困的致贫机制事实尚未挖掘出来。研究团队发现，除了可见的导致贫困的因素以外，这个村存在着一个所谓的“贫困陷阱”，这个陷阱不断地吸纳外部试图将这个深度贫困群体拉出贫困状态的动能，从而消解了走出贫困的努力。这个村庄所呈现的致贫与脱贫之间的张力，暗示了存在一个所谓的“社会文化贫困陷阱”。这个社会文化的贫困陷阱的主要含义是，贫困群体的共同价值和伦理影响了群体总体的行为，而群体的总体行为又制约着个体的行为变化。也就是说，当一个个体试图从事冲破群体规范的行为时，群体成员可以通过挖苦、讽刺、嘲笑和诙谐等不同的文化形态来消解这个个体的“异类”行为；H村的村民有很多关于几个“闯外面”的村里人的故事，这些故事总体是这些人“在外面乱来，不务正业”

等负面的议论，这些人的行为也与他们的传统宗教的精神相悖。而恰恰相反，从扶贫理论来讲，个体的异类行为的冲动恰恰是把握现代市场机会的基本特质之一。一个贫困群体在其个体成员还远远没有能力去捕捉市场机会的情况下，现有的群体文化惯性就消解了某些个体异质性的进取努力，这个可称之为所谓的“社会文化贫困陷阱”，类似于国际上所谓的“邻居效应”理论。与此不同的是，很多经济发达的村庄会把其成员的异质性进取看作正向的行为，在这样的村庄，“不务正业和在外面乱来”会表达为“人家有本事”。H村的案例说明了除了很多外部因素以外，社会文化的制约可能恰恰是最基本的影响因素。当然，不同情况的贫困，“贫困陷阱”的内涵是不一样的。一个国家长期处于贫困状态，其发展往往受到所谓的“制度性贫困陷阱”的约束。

缓解和消除深度贫困的政策讨论

深度贫困的脱贫攻坚战略和政策的核心理念是处于深度贫困状态的群体的脱贫。由于深度贫困群体的脱贫涉及到了这些群体所在的区域发展，因此，深度贫困脱贫攻坚往往包括深度贫困区域经济社会发展和贫困群体的脱贫两个方面，二者密切相关，但又有所区别。无论从区域发展角度还是贫困群体脱贫角度看，深度贫困问题都远比一般性的贫困问题复杂。其复杂性主要体现在深度贫困地区区域发展的约束与深度贫困群体内存在的制约改善收入和福利的很多内在要素交织在一起形成了复杂的多维度的“贫困陷阱”。现行扶贫战略和政策框架的假设是只要诸如基础设施和社会公共服务逐渐得到改善，通过挖掘贫困群体的进取动力，贫困可以逐渐消除。福利改善的进取理论可以很好地解释由于发展条件缺乏而导致的普遍贫困问题，如中国改革开放40年来所产生的大规模的减贫，安徽、四川、浙江和江苏等地的农民在经济发展的浪潮里通过亲属和老乡的网络



进入住宅装修、道路修建和各种商业市场的开发等活动摆脱贫困就是典型的案例。然而，进取理论模式很难解释在这个过程中不断沉淀的深度贫困问题。沉淀成“贫困块”的深度贫困并没有完全随着区域发展条件的改善和长期的扶贫投入而成比例地减少，很多贫困地区目前的农村基础设施条件并不比温州农村的基础设施条件差。很显然，针对在经济社会发展过程中沉淀起来的深度贫困的脱贫攻坚需要一个不同于针对通常的发展落后型贫困的治理框架。

第一，从区域发展的角度讲，大多数深度贫困地区自然条件恶劣、基础设施落后，制约这些地区的经济发展；但同时也需要看到除了某些地区以外，很多深度贫困地区并不具备类似东部地区、沿海地区那样的经济发展区位优势，虽然对于特色旅游以及民生类的基础设施建设具有明显的减贫效应，但寄希望于通过大规模的基础设施建设带动这些深度贫困地区的发展从而脱贫的路径存在很大的不确定性。与此同时，大多数深度贫困地区属于生态保护的重要地区，并不适宜大规模的经济开发。中央在关于深度贫困地区脱贫攻坚的决定中明确提出了深度贫困地区的区域发展必须围绕着脱贫这个目标，这个意见的政策含义主要也是要处理好这个关系。从某种意义上讲，这类地区的价值主要体现在生态价值方面。因此，在这些地区实施保护与发展相结合的扶贫机制非常重要，特别是不能盲目进行大规模的经济开发。在保护性资源的供给上需要考虑改变单一依靠政府转移支付的渠道，培育多元化的购买生态服务的机制，利用这些资源在这些地区实施购买保护性服务的脱贫机制。

第二，从社会发展的角度讲，提升深度贫困地区社会公共服务水平是深度贫困地区扶贫攻坚工作的重要内容。深度贫困地区之所以被界定为深度贫困的主要原因是社会公共服务与全国平均水平差异太大，深度贫困地区公共服务的差距一方面数量方面的差距，更重要的是社会公共服

务质量的差距。如义务教育、高中教育的师资素质和教学质量差造成投资回报差，严重影响贫困人口接受教育的积极性；医疗卫生的服务质量存在差距，不仅是医生数量少，更重要的是医护服务的质量不高。应将深度贫困地区公共社会服务质量的改善，作为缓解和消除深度贫困问题的重要措施。尽早在深度贫困地区建立防止贫困发生的机制对于深度贫困地区的持续脱贫至关重要。可以考虑将扶贫开发的资源主要用于在深度贫困地区发展学前教育、儿童营养和改善义务教育的质量方面。应该考虑在深度贫困地区全面实施“一村一园”，采取聘请退休教师支教以及对口援教和对口援医等措施，大幅度提高深度贫困地区教师和医务人员待遇。

第三，除了由于制度和自然、经济社会发展水平的差异造成深度贫困以外，深度贫困地区的社会文化要素是造成这些地区长期处于贫困状态的内生性的原因。在现行扶贫话语和扶贫实践的讨论中，往往把深度贫困群体归结到“等、靠、要”的“懒惰”群体。事实上，大多数的深度贫困地区都是少数民族地区，很多少数民族群体甚至是“直过民族”群体，这些群体的生存伦理与文化价值与现代市场经济的价值体系存在很大的断层。主流扶贫实践的框架通常假设只要给贫困群体提供技术培训、资金和物质支持并帮助他们打开市场，这些群体一般都会市场中逐渐脱贫。而现实是大多数的深度贫困群体中恰恰存在着制约他们有效把握市场经济机会的社会文化方面的制约机制。他们在扶贫过程中往往会表现出对现行扶贫措施反应迟钝以及简单的“等、靠、要”。现在有一种说法是“从你要我脱贫变成我要脱贫”，实际上，哪有人喜欢贫困？关键是我们没有充分认识到脱贫是基于富裕群体的生活标准和他们具备的达到这种状态的能力设定的，贫困群体尤其是深度贫困群体由于各种各样的约束无法具备这样的能力。如何帮助深度贫困群体建立起能够把握现代市场机会的能力，远远要比在贫困地区建

设基础设施、提供公共服务要困难得多，这也是深度贫困脱贫攻坚的难点和重点。这个问题不解决就会出现发达的基础设施、现代的公共服务条件下的穷人社会的现象。解决这个问题不能单靠简单的说教和一般的技术培训，而要设法克服群体性的文化障碍。深度贫困地区的学前教育、社区进取文化的激励以及在深度贫困乡村培养“能人”和异地就业等教育文化扶贫都会对于深度贫困群体的文化再造发挥积极影响。

第四，从扶贫组织资源角度讲，大多数深度贫困地区自身的行政组织资源十分不足，各种技术人员缺乏，针对深度贫困群体的脱贫又恰恰需要大量组织和技术资源的供给。目前为深度贫困地区提供的组织和技术资源基本上与提供给其他贫困地区的资源形式相同，如向这些地区派驻第一书记，确定帮扶单位等。这样常规性的配置存在供给数量不足的问题，更重要的是，大多数的深度贫困地区地处边远地区、山区，居住分散，交通不便，常规性的组织和技术资源很难发挥作用。因此，深度贫困地区的脱贫工作面临着组织和技术资源供给严重失调的问题。深度贫困地区的脱贫由于其贫困的特殊性，脱贫工作将会是一个长期的任务，需要考虑在深度贫困地区的扶贫“最后一公里”精心组织技术性的资源的长期部署。建议将全国的公益社会组织和技术资源聚焦

到深度贫困地区，通过制定一系列鼓励政策，吸引在大城市和东部、中部和发达地区的大量的公益组织资源进入深度贫困地区，形成一个以政府为主导、以公益组织为基础的新型扶贫模式。

参考文献

李小云、左停，2018，《深度贫困地区脱贫攻坚——挑战与对策》，《中国社会科学报》，2月16日。

李小云、高明，2018，《现代性与亚文化：深度贫困少数民族群体消费与贫困的研究》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》，第3期，第37~47页。

李小云、许汉泽，2018，《2020后扶贫工作的若干思考》，《国家行政学院学报》，第1期，第62~67页。

中国发展研究基金会，2007，《在发展中消除贫困》，北京：中国发展出版社。

刘坚、李小云、刘福合，2009，《中国农村减贫研究》，北京：中国财政经济出版社。

Samuel Bowles, Steven N. Durlauf and Karla Hoff, 2006, *Poverty Trap*, Princeton University Press.

Tony Addison, David Hume and Ravi Kanbur, 2009, *Poverty Dynamic*, Oxford University Press.

责编 / 周于璇

Break Through the "Poverty Trap": Lift the Seriously Impoverished Areas out of Poverty

Li Xiaoyun

Abstract: The Chinese government's 30 plus years of poverty alleviation work has chronologically experienced a process of delineating poverty-stricken areas, designating poor villages, and identifying poor people, and has formed systematic and targeted poverty alleviation strategies and policies. The main problem facing the current poverty alleviation work is to help the seriously impoverished areas out of poverty. The "poverty trap" due to the "lack of endogenous impetus" is an endogenous factor causing severe poverty. To a certain extent, the severe poverty does not only result from the external factor, but is also caused by "poverty trap" according to the international poverty academics, which refers to a state that transcends the capability of a nation or individuals while restraining the nation and individuals from grasping the market opportunities and is the internal cause of poverty. The government needs to make policies of mitigating and eliminating severe poverty on the basis of the "poverty trap" theory, and find a suitable way out of poverty for people of the seriously impoverished areas from the perspectives of regional development, social development, social culture, and resources of the poverty alleviation organizations.

Keywords: Seriously impoverished, poverty trap, poverty alleviation policy