

# 中国 农村 研究

CHINA RURAL  
STUDIES

中文社会科学引文索引CSSCI来源集刊  
中国期刊网(CNKI)入选集刊  
教育部人文社会科学重点研究基地  
华中师范大学中国农村问题研究中心

2013年卷·上

华中师范大学中国农村问题研究中心

# 中国 农村研究

CHINA RURAL  
STUDIES

2013年卷·上

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国农村研究. 2013年卷. 上 / 徐勇主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3574 - 7

I. ①中… II. ①徐… III. ①农村经济—研究报告—中国—2013  
IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 265726 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 李尔柔等  
责任校对 宗 合  
责任印制 王炳图

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2013 年 11 月第 1 版  
印 次 2013 年 11 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 19.5  
插 页 2  
字 数 332 千字  
定 价 58.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换  
电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

## 《中国农村研究》编辑委员会

学术顾问 陆学艺 张厚安

主 编 徐 勇

执行主编 刘义强

执行编辑 李海金

编 委 (以姓氏笔划为序)

丁 文 于建嵘 邓大才 王金红

王继新 石 挺 卢福营 刘义强

刘金海 刘筱红 何包钢 李海金

李德芳 宋亚平 吴晓燕 陆汉文

陆学艺 贺东航 党国英 郝亚光

张小劲 徐 勇 徐增阳 曹 阳

唐 鸣 董江爱 詹成付

Elizabeth J. Perry Jean C. Oi

Prasenjit Duara Stig Thøgerson

# 目 录

## 农村减贫与治理

- 新形势下我国贫困问题研究的若干思考 ..... 黄承伟 ( 3 )
- 新世纪初中国惠农政策的减贫效应研究 ..... 刘金海 李海金 ( 17 )
- 社会企业开发式扶贫与农村相对贫困群体可持续发展
- 以福建省福安、霞浦“农户自立服务社”
- 小额信贷为例 ..... 叶兴建 ( 30 )
- 社会资本与农村家庭的财富构成
- 基于四省 619 个农村家庭调查数据的
- 实证分析 ..... 常延龙 孙圣民 ( 45 )

## 农村治理与农民参与

- 派系竞争与村民自治的发展
- 由梁庄的派系竞争而引发的思考 ..... 董江爱 赵永霞 ( 67 )
- 村委会选举、目标管理与“治理乱象”：多重逻辑下的基层治理
- 以新华村第八届村委会换届选举为切入
- 视角 ..... 尹利民 全文婷 ( 87 )
- 我国农村村委会选举的制度采用现状、演变和区域差异
- 基于全国 5 省 100 村调查数据的实证
- 研究 ..... 张同龙 张林秀 ( 103 )

- 基层社会管理机制的创新：温江实践 ..... 吴晓燕 吴记峰 (124)
- 论民族教育与文化传承中的“多数”与“少数”  
——藏族、回族、壮族乡村的调查研究与比较分析 ..... 慕良泽 (135)
- 论当代农民的维权理性及其发展路向 ..... 牛玉兵 刘同君 (148)

### 农村的内与外

- 东部地区农村公共物品供给情况与供给效果研究  
——以鲁浙苏三省为例 ..... 赵 伟 (165)
- “农民农”：流动农民的异地职业化  
——以沪郊南村为个案的初步分析 ..... 马流辉 (179)
- 新生代农民工工作不安全感对离职倾向的影响  
——基于 396 个新生代农民工的  
调研分析 ..... 张秀娥 孙中博 韦 韬 (199)
- 改革开放前沿农村社区经济发展与男女社会角色定位研究  
——以海南省三亚市凤凰镇农村社区为例 ..... 马洪伟 (213)
- 可行能力、善治与民主  
——分配正义观下中国的社区建设与发展 ..... 李 广 (228)
- 战后印度农村城镇化及对中国的启示 ..... 王勇辉 瞿 琼 (251)

### 农村深度评论

- 中国问题与实证方法：农地法律制度研究的知识  
社会学考察 ..... 陆 剑 (265)
- 构建身份政治：为何可能？可能为何？  
——读李海金《身份政治：国家整合中的身份构建》  
..... 汤玉权 (284)

---

农民民主能力提升：拓展村治实验实证视域的方法论意蕴

——读马华等著《南农试验——农民民主能力建设》

..... 高军峰 (291)

# 农村减贫与治理

## ◆ 新形势下我国贫困问题研究的若干思考

在全面建成小康社会的进程中，我国扶贫开发事业将面临更多、更复杂的新问题和新挑战。加强新形势下的贫困问题研究，需要深化认识其面临的宏观环境和影响因素，需要准确把握其内容结构和框架体系，需要系统分析其内在发展规律和未来变化趋势，需要科学把握其重点领域和关键论题。

## ◆ 新世纪初中国惠农政策的减贫效应研究

基于家庭贫困的内在因素特别是内在需求，我们把中国农村贫困状况分为依次推进的四个方面：基于生存资源缺乏的生存性贫困，基于生产资料不足的生产性贫困，基于脱贫能力不足的发展性贫困，基于脱贫条件供给不足的外部性贫困。与之相对应，新世纪以来中国惠农政策也可以分为四类：保障性的惠农政策，生产性的惠农政策，发展性的惠农政策，外部性的惠农政策。在实地调研和数据分析的基础上，研究发现，新世纪以来中国惠农政策对于改善贫困人口状况总体上产生了积极的推动作用，但各项政策的减贫效果各异；从政策绩效的层面看，各项政策都没有实现绩效的最大化，普遍存在减贫效应不足的问题。若要充分发挥惠农政策的减贫效应，特别是直接性的减贫效应，应该注重第一类政策；而要充分发挥惠农政策间接减贫效应，并促进农村经济社会综合发展，应该注意第二类政策。基于田野调查和经验研究，我们认为，面向贫困人口的惠农政策调整应有一个次序和侧重点的问题，其思路应为：强化保障性扶贫政策，主攻发展性、外部性扶贫政策，兼顾生产性扶贫政策。

## ◆ 社会企业开发式扶贫与农村相对贫困群体可持续发展

如何更好地改善农村相对贫困群体的生产、生活条件，使贫困农户得到可持续发展，已成为我国扶贫的重要目标。探索并形成农村相对贫困群



体扶贫的长效机制，是我国扶贫事业的题中应有之义，也是理论界必须关注的问题。以中国扶贫基金会所属“农户自立服务社”在东部地区福建省福安市、霞浦县两地农村相对贫困群体中开展的卓有成效的小额信贷为个案，考察社会企业这一崭新组织作为扶贫主体在我国农村开发式扶贫事业中的地位和作用，并探讨目前我国农村扶贫长效机制的形成等问题。研究发现，社会企业在我国农村开展开发式扶贫具有普适性。在资金较为缺乏的广大农村，社会企业开发式扶贫改善了相对贫困群体的生存、发展条件，在新农村建设中发挥着不可替代的作用。政府应该在政策、资金等方面扶持类似社会企业的发展，使我国的扶贫事业更上一个台阶。

#### ◆ 社会资本与农村家庭的财富构成

本文将政府网络细分为乡镇政府网络、县级政府网络和省级政府网络，将市场网络细分为“市场网络1”和“市场网络2”，在此基础上我们首先分析了包括宴请网络在内共六种类型的社会资本对农村家庭财富的不同影响，然后着重探讨了社会资本对农村家庭财富构成的影响。研究表明：（1）政府网络中的乡镇政府网络、县级政府网络的系数均不显著，而省级政府网络、“市场网络1”、“市场网络2”和宴请网络依然显著地提高了家庭人均财富，它们的作用依次减小；（2）政府网络和市场网络可以改变农村家庭的财富构成，其中政府网络显著地提高了家庭财富中实物资产价值的比例，而市场网络则会提高货币收入的比例；（3）特别是，省级政府网络对家庭房产价值占比起着很大的正向作用，而“市场网络1”则显著地提高了家庭的非农收入比例。

# 新形势下我国贫困问题研究的若干思考

黄承伟

(中国国际扶贫中心 北京 100028)

**内容提要：**在全面建成小康社会的进程中，我国扶贫开发面临许多新问题和新的挑战。加强新形势下贫困问题研究，需要深化认识其面临的宏观环境，需要准确判断其内在发展规律，需要系统分析其未来变化趋势，需要科学把握其重点领域。

**关键词：**贫困问题 新形势 反思

全面建成小康社会，最艰巨繁重的任务在农村，特别是在贫困地区。全面建成小康社会进程中的扶贫开发将面临更多的新问题和新的挑战。在新的形势下，加强贫困问题研究，需要从外在环境变化、内在发展规律、未来发展趋势等多个维度深化认识、准确判断、系统分析和科学把握。

## 一 新形势下贫困问题研究面临的新环境

贫困问题是多种因素综合作用的结果。宏观环境对贫困问题产生深刻影响。研究新形势下的贫困问题，首先要对所处的宏观环境进行全面分析。

### (一) 世界发展的新格局

全球化的各方面对每个国家的经济、社会产生影响，其中，实证研究表明，在任何国家，中低收入人群受到的影响最明显、最深刻。世界经济格局的任何变化，会对一国的贫困问题及减贫政策产生影响。

目前，世界经济格局的变化集中体现在，全球经济中心正在发生转移。我国经济总量已跃居世界第二，经济总量的变化，意味着各种经济要素交换方式、要素集聚地点随之发生相应变化，从而使全球经济体系发生

改变。全球金融危机和欧债危机的叠加，将促使世界经济格局进一步调整。中国和其他新经济体，尤其是金砖国家的快速发展，导致以欧美为中心的经济格局逐步向多中心的经济格局转变。由此，新的经济格局将对各国经济社会发展政策产生影响。这些影响通过各国经济体系的传递，最终达到不同的阶层和人群，影响的负面因素将成为新的贫困重要成因以及解决贫困问题必须考虑的新要素。

从政治视野看，经济中心的转移导致政治中心的变化。美国全球战略的东移，导致地缘政治战略的调整，相关国家经济发展战略随之调整。一系列调整对各国的宏观政策决策产生影响。实践证明，新政策的形成，往往易于忽略呼声较弱的群体，特别是贫困群体和弱势群体。如果一个国家在对上述战略转换或政策调整进程中，缺乏比较长远的预判、忽略贫困群体和弱势群体的权益，则其经济社会政策调整，将容易导致对贫困群体的关注不足，从而对国家长期可持续发展带来不利影响。因此，全球经济发展的新格局，会通过多种途径对世界各国的各个阶层产生不同程度的影响。作为贫困研究者和减贫政策制定者，需要注意这种新变化对贫困问题和减贫政策的影响，并以此作为制定及调整政策的重要依据。

世界格局的变化，还存在另外两个重要特征。一是，世界各国尤其是新兴市场国家对国际话语权的渴望和争夺。国际话语权实际上是一个国家参与全球规则制定、主导全球发展的重要体现，也是一个国家对全球影响程度大小的重要标志。因此，在话语权争夺过程中，对发展中国家而言，既要看发展速度，更要看发展的结构是否均衡，发展的成果是否使大多数人受益。党的十八大和新一届中央领导集体特别强调中国特色社会主义道路，这不仅仅是全国全党的共识，也是在世界范围中开展对话的话语基础。显然，在国际话语权的争取与建构中，社会救助制度的完善、不断减缓贫困目标的实现成为不可或缺的重要内容。二是，国际社会对后千年发展目标进程的应对。到2015年，在千年发展目标基本完成以后，贫困问题依然存在，每天消费不足1.25美元的人口仍会超过10亿。显然，在世界格局正在发生重大调整的背景下，在后千年发展目标时期，国际社会、各个国家如何重新构建新的贫困应对体系，将深刻影响着贫困问题的研究和减贫政策的制定。

## （二）我国全球角色定位的新变化

我国经济发展总量已居全球第二，客观上需要实现更快的发展，实施

更均衡的经济社会发展政策。因为，全世界都不希望看到一个发展差距、贫富差距越来越大，阶层矛盾越来越突出的大国的“畸形崛起”。贫困问题如何持续缓解，弱势群体如何分享经济成果，日益成为一个非常重要的问题。我国仍然有1亿多人生活在2300元的扶贫标准以下。这些人口大多集中在14个连片贫困带——新时期扶贫攻坚的主战场。犹如木桶的短板效应，他们如果无法分享中国快速发展的成果，将会出现无法填补的缺口。关注贫困地区，其实是关注中国内部的后发力量。可见，无论是我国扩大内需的需要，还是国际社会对我国发展的外在期待，我国都需要转变发展方式，加强对中低收入阶层的支持，构建一套更加均衡、更能体现发展的成果为中国人民所共享的发展体系。通过实现均衡、健康、持续发展，适应我国全球角色定位新变化的需要。

### （三）中国特色社会主义理论体系的新发展

党的十八大报告提出三个自信：制度自信、道路自信和理论自信。其中，制度是保障，道路是实现途径，理论是行动指南。所谓的行动指南，是指我们党我国的指导思想——发展理论将决定着国家未来发展的方向。这里“理论”就是中国特色社会主义理论体系。这套理论体系是关于中国发展的理论体系，具有与时俱进、不断丰富完善的本质特征。从实践看，中国特色社会主义理论体系在实践中不断发展与拓展，不断吸收和借鉴人类发展进程中的优秀文明成果，为解决中国发展问题，保障中国均衡、持续发展提供行动指引。

新形势下，贫困问题呈现的新特征，是相关研究需求产生的基础。而缓解贫困的实践，也必然对减贫理论产生新的需求。扶贫开发是经济社会发展的重要方面。减贫理论的研究及发展，不仅是提高扶贫工作效果的需要，更是中国发展理论体系不断丰富、发展的需要。只有减贫理论的研究及时回应时代的需要，客观反映我国减贫发展规律，国家据此调整或制定的减贫政策才可能更加科学、更加有效，我国扶贫开发事业的发展进程才可能更加顺利推进。

### （四）“五位一体”的战略布局与全面建设小康社会的奋斗目标提出的新要求

党的十八大用“五位一体”概述了我国经济社会发展战略的五个核心组成部分，这是一个有机的战略系统，是我国制定具体发展政策措施的指导思想和总体要求。经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态

文明建设五位一体，五大建设的每一方面都与贫困问题密切相关。研究解决贫困问题和促进贫困地区发展的理论，需要站在五位一体战略框架的高度重新定位、重新思考。仍然就贫困分析贫困问题，离开五位一体总体布局的指导，难以提出全面解决贫困问题的理论和路径。

全面建成小康社会的奋斗目标，对于扶贫更是一个新的要求。到2020年，东部、中部大部分地区将全部达到全面小康社会的标准。但是，目前西部的大部地区和中部部分地区，以及1亿多扶贫对象离全面建成小康社会的目标还有不小的差距。如新确定的11个连片特困地区，2011年的农民人均收入为4191元，仅为全国水平的60%。仅这一指标就足以凸显这些地区是未来建设的重点与难点。

## 二 新形势下贫困问题研究面临的新挑战

这些挑战主要来源于两个方面：一是新扶贫纲要已经明确或隐含的理论和政策的相关变化；二是在未来一段时期扶贫开发的新实践提出了贫困问题研究的新需求。具体表现在：

### （一）新的贫困内涵

对贫困问题的认识与定义，是决定减贫政策制定和战略构架构建的重要因素。我国对贫困的认识及其演进与全球基本同步。从上个世纪80年代中后期，主要关注收入贫困；到90年代关注收入提高和教育、卫生、基础设施、基本生产生活条件的改善；21世纪初第一个十年扶贫开发纲要中提出了更全面关注贫困村、不同贫困群体的发展需求，并从2007年开始构建了社会最低生活保障体系和扶贫开发政策相衔接的政策体系。以2011年5月新的十年扶贫开发纲要（2011—2020年）的颁布实施和同年11月中央扶贫工作会议的召开为标志，扶贫开发进入新的阶段。我国对贫困问题的认识和理解得到了进一步的拓展。

新纲要赋予贫困内涵的新变化体现在：首先，将发展能力的提高作为未来扶贫的重要目标。这就说明，贫困不仅仅是发展机会的缺失，也是发展能力的不足。这里发展能力包含了多层次的含义，比如，抵御各种风险的能力、自我发展的能力、自我组织管理的能力、参与的能力，等等。其次，把促进区域发展平衡作为扶贫开发的重要目标。新阶段将扭转发展差距扩大趋势作为扶贫开发的目标，体现了贫困内涵新的变化，反映了国家

对扶贫工作的新期待。再次，生态环境的改善成为新阶段扶贫开发的总体要求之一。这既符合国家生态文明建设的要求，也顺应了贫困地区大多数生态脆弱地区的发展需要。最后，新纲要更加关注不同的贫困群体。从传统的少数民族、妇女、儿童、残疾人，拓展到了新的贫困群体，如农民工、城镇化过程中新贫困群体，等。

上述贫困内涵的变化，将给贫困问题研究带来各种新的挑战。比如城镇化，是未来我国发展进程最重要的推力。城镇化并不是一个单纯的行业发展，而是区域性整体发展，其所创造的是综合性的需求，带来的是对社会经济发展的综合拉动和推动。城镇化更不是造城运动，而是创造一个更适合人们居住的、更公平的、更和谐的人类聚集区。这就需要从指导思想上，更加强调以人为本。在市场规则下，不同群体受益完全不同。最容易分享到好处的往往是高收入阶层，以及少数权贵群体。中低收入群体，特别是从农村转移到城镇的群体，最难受益。而且，已有的实践表明，政策往往易于忽略这些弱势群体的利益诉求。由此可能导致的新挑战，也就是未来研究贫困问题面临的巨大挑战。换言之，如果对城镇化过程中产生的这些问题研究不够、政策应对不力，就很有可能会导致许多发展中国家已经普遍面临的“城市病”。

## （二）新的减贫目标

与新的贫困内涵相适应，未来的减贫目标是一个多元化的目标体系，而不仅仅是传统所关注的收入增加以及最基本的教育卫生条件的改善。以往的理念是，收入增加了，相关问题就会自动解决，由此形成减贫政策干预和研究视角，更多地集中在经济层面的需求，把重点放在如何发展产业，带动增收。显然，新的贫困内涵，要求建立更综合的目标体系，以作为引导扶贫政策制定和资金投入方向的主要力量。

新纲要要确定的减贫目标体系由多个层次组成：首先，扶贫对象目标。就是实现“两不愁、三保障”，即不愁吃、不愁穿，基本的住房、教育、医疗有保障。从未来看，“两不愁、三保障”能否完整地覆盖贫困群体的需要，是值得研究的方向。很显然，现在的“两不愁、三保障”并不能完全覆盖新纲要确定的贫困新内涵。但从政策角度看，政策目标不可能一次性完成全部定位，这也就形成了未来政策调整的研究空间。其次，贫困地区农民人均纯收入的平均增幅要高于全国平均水平，贫困地区的基本公共服务的主要指标要接近或达到全国平均水平。这就需要研究每一项增收

措施，特别是要分析提高宏观经济发展对贫困人群增收带来的正向作用。目前由于缺少这方面的研究和数据，难以从扶贫的角度提出区域化、差异化干预政策的建议，而如果没有国家层面区域性的干预政策，仍然沿用“以区域发展带动区域整体减贫”的传统解决贫困问题的思路，那么，国际经验和国内实践都表明，难以取得完全成功。再次，扭转发展差距扩大的趋势。这一目标既是对扶贫工作的新期待，更是新挑战。传统扶贫工作是无法承担如此任务的，新的减贫战略政策体系必须站在国家区域发展的高度重新设计。又次，生态环境的改善。贫困地区大多都是生态脆弱地区、生态屏障地区。水资源、矿产资源的开发以及多民族聚居的特征，在短期内资源开发所产生的问题，对经济社会发展的可持续性影响可能不大。但是，从长远看，站在中华民族发展、伟大复兴的高度，不合理、过度的资源开发所导致的生态环境破坏，必将产生难以估量的负面影响。在追赶型的经济发展战略中，我们往往只看到年复一年两位数的 GDP 增长率，却忽视了四、五十年后经济社会结构的可能变化，忽视了 960 万平方公里的区域发展的合理布局。对于贫困与生态脆弱叠加的大多数贫困地区，未来减贫目标包含生态环境的改善具有急迫性和战略性意义。这一减贫目标与五位一体中的生态文明建设如何衔接，在保护生态、关注环境的同时如何有效解决好贫困地区、贫困人群的发展问题，是贫困问题研究中一个容易被忽略、但又极其重要的新挑战。

### （三）新的减贫战略

未来减贫战略需要与贫困内涵的拓展、新的减贫目标体系相适应。新减贫战略是在现有基础上的完善和发展。战略的形成，需要先从理论上构建一套话语权。这套话语权的首要作用在于，支持减贫政策制定能更充分代表贫困地区、贫困人群的利益，从而提升扶贫政策在国家整体发展战略中的地位。否则，减贫政策就难以充分包容贫困地区、贫困人群的声音，难以从经济发展的整体战略和政策构建中获得应有的重视。这也是需要不断加强减贫理论研究的意义所在。

只有在丰富的扶贫理论支持的基础上，才有可能最大限度地争取政策决策部门对贫困问题的认识和对减贫政策的支持。比如，全球化对贫困人口产生不利影响的观点，已成为一种共识。但是，影响有多大？影响机理及传导机制是什么？不同贫困人群需要哪些特殊支持？等等，均需要做大量的研究。在研究基础上形成符合实际的理论判断，以理论向政策决策部

门争取共识。再如，如何从宏观经济社会发展、转变经济发展方式更有利于减贫？如何使国家政策在贫困地区实现包容性增长？社会保障体系如何同时体现普惠性和特惠性？现有的专项扶贫政策如何在新的战略框架中发挥更有效的作用？等等，也都是新减贫战略研究需要面对的新挑战。

#### （四）新的工作重点

过去我国扶贫工作的重点主要是 592 个国家扶贫开发工作重点县。上世纪 90 年代和本世纪前十年，扶贫政策主要围绕着 592 个贫困县的减贫进行设计和实施。从 2011 年开始，新扶贫纲要确定了新的扶贫工作重点。新的扶贫工作重点既包含了 14 个片区（392 万平方公里，2.36 亿人口），也包含了原有的重点县。还包含了贫困村。其中，贫困村又分两个层次：一是纳入国家扶贫开发整村推进规划的，覆盖全国的 3 万个重点贫困村。根据规划，未来 5 年，国家将在每村平均投资 300 万元左右，从根本上解决贫困村的生产生活条件和发展问题。二是各连片特困地区内的贫困村和片区以外，各省确定的贫困村。可见，从区域看，扶贫工作重点发生了变化。

从群体看，扶贫工作重点包括：低于 2300 元扶贫标准的人口都是扶贫对象。其中，没有劳动能力的贫困人口，主要通过最低生活保障制度和其他社会保障制度扶助；有劳动能力的贫困人口，主要实施开发式扶贫政策进行扶持。在这一普惠性政策的基础上，如何针对不同地区、不同人群提高扶持政策的针对性、有效性，就需要制定差异化的政策措施。这些方面需要开展深入研究。

与此同时，扶贫标准以下的贫困人群实际上由不同群体组成，如少数民族、妇女、儿童、老年人、残疾人，其中妇女、儿童又可以分为留守和非留守两类。在贫困地区，最为贫穷的家庭一般都与疾病、残疾相关。如何更有效保障这些人群，让他们更有尊严地生活，需要通过加强研究，为特殊扶持政策制定提供科学依据。越是边远的贫困地区，特殊贫困现象越是普遍，越说明政策创新空间大，越说明我们对相关问题的认识不够，还缺乏大量的基础性研究。

此外，对于新出现的贫困群体，我们的认识也还基本停留在表面的判断上。然而，大规模的城镇化进程中，将伴随着各种新的贫困问题和新的贫困群体出现。这些新的贫困问题与传统贫困问题相比，存在新的特征、新的规律。这也成为新形势下贫困问题研究面临的新挑战。



### （五）新的工作格局

2007年以前，我国扶贫的措施是专项扶贫为主，行业扶贫、社会扶贫为辅。由此，社会上对扶贫的认知往往局限于扶贫办主管的扶贫工作，加上社会慈善扶贫以及国家机关的定点扶贫。2007年以后，以农村最低生活保障制度的全覆盖，并与开发式扶贫政策相互衔接，形成了“两轮驱动”的扶贫新体系。与新的减贫内涵、减贫目标体系相适应，近几年“两轮驱动”扶贫体系进一步拓展形成了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫三位一体的大扶贫工作格局。其中，专项扶贫是扶贫部门主管，国家每年安排一定专项资金，采用一定的方式针对扶贫对象开展扶贫开发。行业扶贫，主要是由各个行业部门，围绕新扶贫纲要确定的12个方面的任务，从生产生活条件、产业发展、能力提高各方面，全方位地帮助贫困地区、贫困人群加快脱贫致富进程。社会扶贫则是指动员全社会的力量，包括慈善组织扶贫、东部对西部扶贫、国家机关定点帮扶、国际合作扶贫、全社会个人及组织扶贫。大扶贫格局的发展，也产生了一系列需要加强研究的新问题和新挑战。

### （六）新的扶贫体系

新的贫困内涵以及减贫的目标体系、战略体系、工作重点和工作格局，需要构建与之相应的扶贫开发体系，包含理论、理念、战略、体制、机制、政策、模式等方面。没有相应的体系性改变，扶贫干预就无法与已经发生变化的贫困特征和扶贫工作规律相对应，就难以制定有效的战略、政策和措施。新扶贫体系建设不是闭门造车、短期而就，而是一个长期的演进过程。需要大量理论研究、政策研究以及实践研究，需要从国内外的比较研究中提炼出解决中国现存及潜在贫困问题、显性与隐性贫困问题的理论和方法。以此为基础，不断推动我国减贫政策体系和战略体系的完善。

## 三 新形势下贫困问题研究的新趋势

判断贫困问题研究新趋势的依据有两个方面：一是扶贫实践的变化，二是贫困研究特点变化。

### （一）从扶贫实践的变化把握贫困问题研究的新趋势

1. 综合性的减贫战略。未来扶贫开发不再仅仅指扶贫系统为主负责