

西南贫困地区 城乡劳动就业问题 研究

郭正模 谢继冲 王实 著

7119.7

四川大学出版社



西南贫困地区城乡劳动就业问题研究

**Research on the Problems both Urban
and Rural Labour Employments
in Poverty Areas of Southwest China**

郭正模 谢继冲 王实 著

四川大学出版社

责任编辑:余 蓉
责任校对:朱兰双
封面设计:罗 光
责任印制:石大明

图书在版编目(CIP)数据

西南贫困地区城乡劳动就业问题研究/郭正模著.
成都:四川大学出版社,2001.6

ISBN 7-5614-2128-1

I. 西... II. 郭... III. 劳动就业-研究-西南地区
IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 032603 号

书名 西南贫困地区城乡劳动就业问题研究

作者 郭正模 谢继冲 王 实 著
出版 四川大学出版社
地址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
印刷 成都金龙印务有限责任公司
发行 新华书店经销
开本 850mm×1168mm 1/32
印张 7.25
字数 180 千字
版次 2001 年 6 月第 1 版
印次 2001 年 6 月第 1 次印刷
印数 001~800 册
定价 18.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电话:5412526/5414115/
5412212 邮编:610064

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回印刷厂调换。(028)5651045

版权所有◆侵权必究

前 言

消灭贫困是当今世界人类社会面临的最基本的共同任务，也是中国未来发展过程中亟待解决的重大问题。我国开展的反贫困战略自 20 世纪 80 年代开始以来，已取得初步的成效。但是实践证明，消灭贫困是一项长期而艰苦的任务，必须根据不同阶段的新的特点坚持不懈地抓下去，才有可能巩固已经取得的成果，使城乡贫困人群的范围缩小到最低程度。

西南地区是我国贫困人口最为集中成片的地区之一。西南贫困地区幅员面积广大，自然地理条件悬殊，民族文化习俗各异，城市化工业水平偏低，经济社会发展水平相对比较落后。探索这一地区城乡劳动力的就业之路，对振兴经济和消灭贫困至关重要，对劳动就业与经济增长和发展有着极为密切的联系。社会生产力的增长必须以充分合理的劳动就业为前提。换言之，这一地区劳动力资源能否得到充分合理的开发利用，不仅是该地区经济社会发展的关键，也关系着国家整个扶贫攻坚任务的最后实现。我们很早就注意到，西南贫困地区相对发达地区而言，劳动力素质偏低，在劳动力市场竞争中处于不利地位，就业门路也较狭窄，就业压力沉重，就业矛盾非常突出。近年来，随着城市国有企业改革的深化，城镇贫困现象又出现了一些新特征，使有关问题解决的难度进一步增大。因此，从城乡统一的角度探索劳动就业问题无疑有其紧迫的现实意义。

本书是国家社会科学基金项目课题（1999 年）“西南贫困地区城乡劳动就业问题研究”的最终成果。本课题自 1999 年 5 月获准立项（批准号为 99BJY023）以来，经过课题组全体成员的

广泛调研、考察和通力合作，已按期完成了有关任务。本项目的参加人员长期从事城乡劳动就业问题和劳动经济学的研究，并参与过“秦巴山区扶贫开发规划”和四川仪陇县小额信贷扶贫项目试点等大量贫困地区经济开发的研究工作。在此之前，曾完成过加拿大国际发展研究中心（IDRC）资助的课题“农村劳动力在城镇就业的市场机制研究”（1996—1997年），四川省科委软科学课题“四川省农村外出人员回归趋势、问题与政策研究”（1998—1999年）等相关任务，并在有关刊物上发表过这一题材的论文、调研报告若干篇，因而对本项目的研究提供了较好的资料与理论准备条件。本书部分章节内容还是上述成果的继续和深化。

本专著按分工协作的原则，由郭正模设计并拟定章节目录提纲，课题组成员分别执笔撰稿。其中：郭正模为第一、二、十章；谢继冲为七、八、九章；王实为三、四、五、六章。由于调研范围有限，加之时间紧迫，书中疏漏、错误之处难免，恳请读者批评指正。最后也借此机会向支持过此项研究的有关单位和个人表示诚挚的谢意！

作 者

于四川省社会科学院

2001年春节前夕

目 录

第一章 我国区域经济发展与西南贫困地区劳动就业 ·····	(1)
一、改革开放以来我国区域经济发展的格局及其影响	····· (1)
二、贫困地区分布及其基本特征	····· (6)
三、西南贫困地区经济发展的问题与困境	····· (11)
四、西南贫困地区劳动就业问题及其特殊背景	····· (17)
第二章 西南贫困地区扶贫开发和劳动就业 ·····	(23)
一、贫困地区经济增长的要素分析	····· (23)
二、西南贫困地区扶贫开发的途径选择及业绩	····· (27)
三、扶贫项目实施与增加劳动就业的关系	····· (32)
四、以工代赈项目及其劳动就业特点	····· (37)
第三章 西南贫困地区农村经济结构与劳动力资源 ·····	(42)
一、农村经济结构特征与调整方向	····· (42)
二、贫困地区农村劳动力资源利用	····· (51)
三、农业资源开发与农村劳动力资源利用	····· (62)
第四章 西南贫困地区乡镇企业和非农产业发展与就业	····· (69)
一、农村乡镇企业发展现状和就业趋势	····· (69)
二、贫困地区农村非农产业发展与就业相关分析	····· (75)
三、西南贫困地区非农化特征与对策	····· (78)
第五章 西南贫困地区的劳务输出 ·····	(85)
一、劳务输出对贫困地区经济发展的重要意义	····· (85)
二、贫困地区的劳务输出形式	····· (93)

三、劳务输出对当地劳动力利用结构的影响·····	(101)
四、加强劳务输出管理的政策和措施·····	(108)
第六章 农村外出人员“回归”现象及创业·····	(119)
一、贫困地区外出人员的回流背景·····	(119)
二、回归趋势及其问题评价·····	(126)
三、回乡创业与劳动就业的关系·····	(135)
四、正确引导回归趋势的政策与措施·····	(143)
第七章 贫困地区城镇劳动力市场及其机制完善·····	(151)
一、贫困地区劳动力市场的发展与现状·····	(151)
二、城镇劳动力市场及劳动力供需双方的特点·····	(156)
三、劳动力市场运行机制分析·····	(161)
四、进一步完善城乡劳动力市场的措施·····	(166)
第八章 贫困地区城镇劳动就业问题·····	(170)
一、贫困地区城镇就业的发展·····	(170)
二、贫困地区城镇劳动就业的特点·····	(175)
三、贫困地区国有企业职工下岗与再就业工程·····	(180)
四、促进贫困地区城镇劳动力就业的对策与措施·····	(182)
第九章 贫困地区劳动就业的社会保障制度建设·····	(191)
一、市场经济体制建设与社会保障制度·····	(191)
二、贫困地区城镇居民社会保障问题·····	(195)
三、贫困地区劳动就业和社会保障制度建设·····	(198)
第十章 西部大开发与西南贫困地区的城乡劳动就业·····	(207)
一、西部大开发对贫困地区经济发展的战略意义·····	(207)
二、西南贫困地区加快经济发展的机遇与挑战·····	(212)
三、扩大西南贫困地区劳动就业的方向与途径·····	(216)
四、解决城乡一体化劳动就业问题的政策与措施·····	(222)
参考文献·····	(226)

第一章 我国区域经济发展与西南贫困地区劳动就业

一、改革开放以来我国区域经济发展的格局及其影响

劳动就业的相关问题始终是与经济增长有着密切的联系。现代经济生活中的经济增长，不仅指实物、劳务及货币形态的国民生产总值的增长，而且还包括各种生产资源要素在正常使用强度下劳动力充分利用和合理利用的国民生产总值的增长。这里的“社会生产力”的增长，是以适度充分合理的劳动就业为前提的。经济增长具有明显的区域特征，即经济增长在空间地域的分布是不均衡的，从而作为派生性的劳动力资源的生产性利用也会出现区域性差异。因此，我们把区域经济发展格局及其影响作为西南贫困地区城乡劳动就业问题研究的宏观经济起点，是有其逻辑依据的。

改革开放以来，我国对区域经济发展的战略方针作出了重大的调整。鉴于我国东部及沿海地区在对外开放方面的有利条件和社会经济基础，中央在 20 世纪 80 年代就提出了沿海发展战略，建立了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区，中央政府在投资上实行了向东部倾斜的政策。其指导思想即是力求使东部沿海地区加快对外开放，使之较快地先发展起来。我国地域辽阔，人口众多，生产力总体水平不发达，要在一个时期实现同步富裕、同等富裕是不现实的，必然会有有的先富，有的后富。与此同时，我国在城乡广泛实行了各种经济体制的改革。社会主义市场经济体

制的初步建立，使各种生产要素开始摆脱行政计划的控制，按它的自身规律流动和重组，从而使区域经济发展的格局形成带有明显的新特征，并对各个地区间经济发展的差距形成产生影响。

20世纪90年代以来，我国地区之间经济发展不平衡已成为我国经济发展过程中的一个突出问题。有关指标及分析表明，我国地区经济发展无论从地区增长速度、经济总量扩张、经济结构形态上，还是人民生活水平提高上，都取得了历史上从未有过的重大成就。但是在全面增长的同时，东部沿海地区与中西部地区差距的逐步扩大之势也成为最引人注目的现象。尤其是进入90年代以后，其差距扩大速度正进一步加快。例如，1978年东、中、西部在全国GDP的比重分别是52%、31%、17%，到1997年则变化为61.46%、23.74%和14.8%。人均GDP的差距也逐步扩大。如改革开放初期，西北各省区人均GDP均高于福建，但1998年福建的人均GDP已超过1万元，西北5省区除新疆达到6435元外，其他地区均不到4500元。东西部地区的农民人均收入差距由1980年的1.28:1扩大到1998年的1.95:1。1997年东部沿海地区吸引外资达300亿美元，中西部地区只有40亿美元。1998年，西部10个省、市、自治区吸引外资仅占全国的1.2%左右，而东部地区吸引外资却占全国的95%以上。东西部地区的差距还表现在城市化水平、基础设施水平以及观念、知识、信息、教育、技术及体制等方面。目前，全国有近600个贫困县，就有90%以上集中在中西部地区。

我国改革开放以来宏观区域发展格局的形成，尤其是东、中、西部三大地带的经济发展水平、经济结构及收入水平的差异存在和扩大的成因，无疑对贫困地区经济开发的战略选择和实施有重要的参考意义。我们认为，我国地区经济发展差距存在和扩大的原因，是多方面的和综合发挥作用的。

一是中国各地区的自然地理、区位及当地经济发展历史决定

的地域差异造成的。如中西部地区地处内陆，在对外开放方面具有区位的不利因素。实行“沿边”开放政策后，一些具有沿边口岸的省、区，如云南、新疆、黑龙江等的发展就明显地有了提高，即是一有力佐证。西部地区自然条件整体较差，生态环境恶化；远离中心城市地区，交通受阻，基础设施薄弱，抗御自然灾害的能力低，教育文化落后，劳动力素质差，工业结构层次低、技术落后；广大农村商品经济不发达，不少民族地区还基本上处于半自然经济状态。不过，地域差异一般仅可解释我国地区差异的存在，却不能很好地回答地区间发展差异的扩大，尤其是在一个较短的时期内出现的发展差异原因。

二是由于国家多方面、大幅度地向东部地区实行倾斜政策，人为地强化扩大了地区发展的差异。如我国在东部沿海地区的对外开放、搞活试验中，为促使其成功，给予了相当多的优惠政策，其倾斜力度相当大。就行业投资来看，一些沿海地区允许外商投资于银行、保险、商业零售等行业，而内陆地区相当长时期内就不允许。在外商投资审批权上，沿海地区报批标准是3 000万美元，中西部地区是1 000万美元。在税收优惠上，特区、经济技术开发区所得税率是15%，沿海开放区是24%，而内陆地区除批准的开放城市、省会城市税率为24%外，其他地区都是33%。这些都对东西部经济发展差距的形成产生了一定的作用。不过，自“八五”以来，国家逐步实行了从地区倾斜向产业倾斜的产业政策，又通过“八七扶贫攻坚计划”的实施，加大了对贫困地区的扶持力度，实行了税制改革，等等，区域发展的政策倾斜有弱化趋势。因而不宜笼统地讲地区间经济发展差异主要由政策倾斜造成的，至少可以认为政策倾斜对今后的区域发展差距扩大现象不再具有主导性的作用。

三是由于各地区在向市场经济过渡时期中，各地区体制转轨程度不同导致的经济发展水平的差异。从全国看，沿海地区如浙

江、福建等省份原公有制经济成分较薄弱，改革以来，个体、私营经济发展迅猛；而山东、上海等省、市国有企业受国际经济影响深，改革较快，因而这些地区较早地使市场体系得以完善，从而经济有较快的发展。相反，西部地区大批国有企业，尤其是一些军工企业，计划经济束缚多，转轨改制步履艰辛，并走了不少弯路；非公有制经济成分发展相对较慢，发展的外部环境较差，因而经济发展的增量作用发挥有限，导致这些地区的经济发展落后于东部地区，甚至落后于全国平均水平。不过，这也不能反映地区差距的全部事实，如四川省农村改革曾走在全国前列，并首先实行国有大中企业改革试点。广汉市向阳乡曾在全国第一个摘下人民公社牌子，又有全国第一家当铺、第一家民营银行、第一张股票，等等。但敢为天下先的四川反而在发展中渐渐落后，经济总量从改革开放初的第 1 位下滑到目前的第 10 位。而中央下达的改革方案、措施在全国统一执行，并未对中西部省区作出限制。

四是我国经济增长方式和增长机制的差异对地区发展差距扩大起重要作用。改革开放以来，我国经济增长的要素配置方式已发生根本性变化，由中央政府、地方政府为主体的纵向要素配置方式已逐步不再居主导地位，而生产要素的配置却越来越受市场机制支配，基本上以高回报率为目标，实行跨区域的流动。这样，便形成了以原有地区生产力水平相结合的生产要素（资金、劳动力、技术人才）的东、中、西部三个地带的逐次配置。这种配置又使经济增长速度呈现按区域层次的梯度差异。例如 20 世纪 80 年代初形成的农村劳动力跨地区的转移和内地科技人才向东南沿海流动的“孔雀东南飞”现象。据统计，仅 1992—1993 年期间，全国各地就有上千亿元的资金为追逐高回报而涌到东部沿海地区，投入房地产业、证券期货业，至今全社会仍有 4 000 亿资金在东部地区流动。全国跨省农村劳动力达 6 000 万，主要

流向沿海地区和大中城市。这种机制使东部地区即使没有中央政府的纵向财政、信贷支持也可获取各种资金投入。加上外资的大量进入，创造了前所未有的高速度。在宏观调控“软着陆”中亦是如此。反观西部地区，一遇宏观调控加紧，经济增长就放慢，大批生产要素纷纷流出，甚至地方政府为追求资金的高回报率也将宝贵的资金投向沿海地区。如四川省 90 年代初曾搞“借船出海”，迄今在海南、广西还积压了总值 100 多亿元的房地产，这必然影响内地的经济正常发展。因为这笔资金即使是用于本地区的公路、通讯、供电、水利等公益性基础设施建设上，其经济社会效益亦比投到区域外而造成积压要好得多。

由此可见，改革开放以来我国区域经济发展格局形成的原因固然很多，但核心在于市场经济体制形成下的经济增长方式与机制的转变。市场经济的利润最大化原则指导下的生产要素及经济资源的配置，必然不是平均化的。一方面从长远看，竞争和生产要素流动会给整个社会的经济发展带来好处；但另一方面也会使一部分地区处于劣势地位，使这里的人们的利益在某种程度上受到伤害和损失。这种地区间经济社会发展的“马太效应”如果扩大到一定的程度，就会给整个国家的社会经济带来难以挽回的损失和灾难。因此，中央把坚持区域经济协调发展、逐步缩小地区间发展差距作为今后改革、发展的一项战略任务和一条长期坚持的重要方针，是有其特殊的战略意义的。其总的原则就是要把加快西部经济、社会发展同保持政治社会稳定、加强民族团结结合起来，把西部发展同实现全国第三步发展战略目标结合起来，在国家财力稳定增长的前提下，通过转移支付，逐步加大对西部的支持力度；在充分调动西部地区自身积极性的基础上，通过政策引导，吸引国内外资金、技术、人才等投入西部开发，有目标、分阶段地推进西部地区人口、资源、环境与经济社会的协调发展。西部地区，也包括贫困地区，如果能抓住机遇，利用好中央

宏观调控政策的导向和投资政策倾斜的有利条件，在自身市场机制上有突破性改善，完全有可能缩小与发达地区之间的差距，使区域经济发展步入一个新阶段。

二、贫困地区分布及其基本特征

在人类社会的发展过程中，贫困始终是威胁人类基本生存的因素之一。即使是在经济、科技、文化高度发达的今天，世界上无论是发达国家，还是发展中国家，都仍存在着为数不少的贫困人口。在当今世界，国家间、地区间、社会阶层间的贫富差距是导致社会动荡的重要原因。反贫困始终是人类社会面临的主要问题之一。

目前，学术界对贫困的内涵有着种种不同的描述。根据我国贫困地区的现状和特点，贫困是指在一定环境（包括政治、经济、社会、文化、自然等）条件下，人们在长时期内无法获得足够的劳动收入来维持一种生理上要求的、社会文化可接受的和社会公认的基本生活水准的状态。我国主要采用“人均收入”作为划分贫困地区和贫困人口的指标。衡量个人、家庭或某一地区贫困与否的界定标准或测定体系，称为贫困标准或贫困线。它根据贫困的内涵所设置，包括贫困的标准体系和确定的量值两部分。我国是以“人均年纯收入”能否达到维持正常的生存所需的最低生活费用支出来衡量贫困人口，并主要用来划分绝对贫困人口。如1985年我国第一次公布的贫困标准为人均年纯收入200元，1992年调整为320元，这是主要考虑到物价上涨的因素而做的调整。

根据我国贫困人口主要集中在农村并在空间分布上相对集中的特点，我国扶贫开发活动原则上采取区域性开发扶持战略和政策。20世纪80年代中期以来，我国对集中连片的贫困地区进行了类型划分，并确定了以其作为扶贫开发的基本单元。凡由国家

或省区确定给予特殊政策并投入资金、物资进行开发扶贫的县，均称之为贫困县。自 1985 年以来，我国共确定公布了三批国家级贫困县。到 1994 年国家制定“八七”扶贫攻坚计划时，调整后的国家级贫困县共有 592 个，贫困人口为 5 858.9 万人，占我国全部贫困人口的 73% 左右。

区域作为经济学和地理学概念，主要是指在经济运行和发展的诸方面以及同经济活动相关的自然、社会、文化等要素具有同质特征的一定空间范围。从宏观经济的角度，我们一般不从家庭和劳动人口的单个行为来分析其贫困原因和脱贫对策，而是从一个区域内的自然、经济和社会条件的类似性出发，来分析造成贫困的原因及因素间的关系。因此，对现有贫困地区进行划分和分布规律分析，是研究相关问题的必要逻辑起点。

贫困人口分布可从行政区划和地理区划（自然——经济区划）来加以确定。按照 1994 年我国颁布的《国家八七扶贫攻坚计划》确定的 592 个重点贫困县，此时，全国共有农村贫困人口 8 065 .5 万人，其中重点贫困县贫困人口 5859.9 万人，占全国贫困人口总数的 72.6%；非国家贫困县的贫困人口 2 206.6 万人，占全国贫困人口总数的 27.4%。592 个贫困县中，山区占有 377 个，少数民族占 259 个（其中有的县既是山区，又是少数民族县），分别占 64% 和 44%。贫困县在地区分布上，中西部地区的省区较集中，有 515 个贫困县，占全国贫困县总数的 87%。其中，在中部地区主要集中在山西、内蒙古、河南、湖北等省区，在西部地区主要分布在云南、四川、贵州、陕西、甘肃和新疆等省区。贫困人口密度高、分布广，扶贫难度大的省区有贵州、云南、陕西、四川、甘肃、河南等省区。

按行政区划对全国 592 个重点贫困县的个数排序，前 10 名为：云南、陕西、贵州、四川、甘肃、河北、山西、内蒙古、河南、广西；以贫困人口数排序，前 10 名为：云南、贵州、四川、

河南、河北、安徽、甘肃、陕西、山东、山西；以占全国总的贫困人口比重排序，前 10 名为：河南、四川、云南、河北、贵州、陕西、甘肃、安徽、山东、广西。以上各省区贫困人口占全国总数的比重，均为 11.92%~3.72% 之间。

贫困人口的地理分布也有多种划分。首先是 20 世纪 80 年代后期，国家扶贫办曾以地域相对集中片区为标准，划分出 18 片贫困地区。这 18 片地区是：秦岭大巴山地区，武陵山地区，滇东南山区，横断山地区，太行山地区，吕梁山地区，西藏地区，陕北革命根据地，桂西北地区，九万大山地区，甘肃中部地区，西海固地区，闽西南和闽东北革命根据地，井冈山和赣南革命根据地，沂蒙山革命根据地。1986 年，中国科学院、国家计委地理所又曾在大量调查资料的基础上，根据国家一级的自然条件、社会经济条件地域组合的类似性，贫困地区的主要障碍性因素的相似性，并考虑未来的发展等综合因素，将贫困地区确定为六种类型，22 个亚类。这六种类型是：黄土高原贫困类型，东西部平原与山区接壤带贫困类型，西南额斯特贫困类型，东部丘陵山区贫困类型，青藏高原贫困类型和蒙新干旱区贫困类型。

贫困地区的空间分布形成受多种因素的影响和制约，如生态环境、自然条件、经济社会条件和基础设施等方面，都对贫困地区的空间分布有显著的作用。就我国现阶段贫困地区空间分布的因素排序，有以下一些基本判定：

1. 自然地理因素是现实中国农村贫困发生和空间分布产生的首要因素。从上述的有关贫困地区分类特征，可以十分清晰地反映出自然地理环境与贫困地区空间分布的密切关系。如有的学者指出的蒙古高原东南缘风蚀沙化贫困区、黄土高原沟壑水土严重流失贫困区、秦巴山区生态恶化贫困区、喀斯特高原丘陵环境危急贫困区、横断山脉高山峡谷封闭型贫困区、青藏高原条件恶劣区、西北沙漠生存条件恶劣区等等，都与自然地理环境条件息

息相关。换言之，自然地理环境的不利给生产、生活带来不便，使有关活动耗费大、收益少；灾害频繁，更使生产活动风险频繁。尤其是一些不适合人类生存的环境，更使人们连基本的生活资料的获取都有困难，就不要说如何富裕和发展了。从扶贫开发的实施绩效来看，最初我国贫困地区及贫困村社的覆盖面是较宽的。随着一些浅层次性质的贫困不断被消除后，到目前为止，最后剩下的贫困地区大多数分布在深山区、石山区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库移民定居区。这些地区地域偏远、交通不便、自然条件差、灾害频繁。这表明，自然地理条件是人类在反贫困活动中最难以改变的条件，对贫困的维系起重要的作用。在许多情况下，人们为获取更多的生存资料而企图“改造、征服”自然的行动，最终给他们带来的却是更为严重的生存资料短缺和贫困。

2. 经济社会发展层次的“边缘性”很大程度上与贫困人口的空间分布相吻合。首先，人类社会的文明进步是与城市的发展息息相关的。城乡居民在就业、养老、食品、饮水、住房、教育、医疗、交通、信息等方面存在的巨大差异和社会经济制度事实上的不平等，使居民收入分布表现为一定程度上呈现以城市为中心向外递减的空间结构。这同19世纪著名生产布局学家杜能的“杜能圈”颇为类似。就贫困地区分布而言，“边缘性”可以解释为：“就全国来说，一些贫困地区集中分布在边疆地区，远离国家政治、经济、文化、交通中心，而成为国家的边缘地带；其次，就大区来说，贫困地区一般围绕区域经济中心呈环状分布，处于经济地域或经济中心的边缘地带；再次，从一个省来说，贫困地区一般分布于远离省会城市或经济中心的边缘地带”。以此类推，在一个县域内，贫困乡村一般分布于远离县城或经济中心的边缘地带。这种边缘性特征如再伴随着多民族混居、文化观念落后、教育水平低下、交通不便、市场发育不全、社会封

闭、信息闭塞等因素，愈是深入边缘地带其贫困人口就愈多，贫困面就愈大，贫困程度就愈深。

3. 农村社区的贫困面广泛，以绝对贫困人口为主，城镇居民绝对贫困人口也呈上升趋势。我国的二元经济与社会结构对农村和城镇贫困人口的产生及结构特征有深刻的影响。由于农村受自然资源条件及空间边缘性的制约程度深，因而贫困人口绝大多数为乡村人口。据 1996 年末的统计，全国城乡的 8 000 万贫困人口中，乡村为 6 500 万人，占全国贫困人口的 81.25%。乡村贫困人口无论文化素质还是身体素质都普遍较差，因而谋生手段及收入水平都受到限制。据统计，1997 年底我国农村的绝对贫困人口发生率为 6.12%，城镇的绝对贫困人口发生率为 3.6%。贫困地区城镇绝对贫困人口在近年有扩大趋势，主要是由于这些地区的国有企业改革已进入攻坚阶段，许多企业生产经营效益不景气，亏损企业增多，以及企业在重组和结构调整中下岗、失业职工的增多。而这些地区的城镇发展面临资金、人才外流等多重困难，使贫困问题的解决更为不易。如 1993 年全国贫困县人均财政收入仅 60 元左右，只相当于全国平均水平的约 30%；年末城乡居民人均存款余额仅为 363 元，不足全国平均水平的 1/3。地方财力在解决城镇贫困问题方面又面临一个新的“战场”，城乡统筹解决劳动就业问题已势在必行。据此，可以认为我国贫困人口的分布在 21 世纪主要呈“插花”格局。贫困人口分布在经历了大面积贫困向大范围集中连片分布为主的转变之后，将成“小范围、大分散”状态。这不仅是由于贫困县、乡、村整体脱贫且数量不断增加，使贫困人口集中区呈星罗棋布状散落在乡村之中，而且是由于城镇这种点状居民区的贫困人口相对集中情况的出现。这一格局是实施小范围扶贫开发战略时务必注意和把握的。