

SOCIAL POLICY
REVIEW VOL. 7

王春光 / 主编

中国社会科学院
社会政策研究中心 / 主办

社会政策评论

反贫困社会政策

总第七辑

专题论文 ◇时间中的社会政治：中国农村扶贫政策的演进过程——一种历史制度主义的分析视角 申秋 鹿跃根 ◇完善农村低保申请家庭经济状况核查机制的研究报告 李振刚 梁晨 ◇向贫困宣战：美国反贫困项目的有效性分析 黄健忠 朱莉安娜·威克斯 ◇韩国的劳动贫困层和脱贫
大明 ◇日本社会保护研究 五石敬路 ◇学者对话：贫困治理与反贫困政策实践过程 王晓毅 王春光 等
多元主义 彼得·亚伯拉罕松



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

SOCIAL POLICY
REVIEW VOL.7

社会政策评论

反贫困社会政策

总第七辑

王春光 / 主编

梁 晨 房莉杰 / 本辑执行主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会政策评论. 总第七辑, 反贫困社会政策 / 王春光主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017.12

ISBN 978-7-5201-2072-2

I. ①社… II. ①王… III. ①社会政策-研究-文集
IV. ①C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 315925 号

社会政策评论 (总第七辑)

——反贫困社会政策

主 编 / 王春光

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 赵 娜 杨 阳

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部(010) 59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 13.75 字 数: 231 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2072-2

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

房莉杰 梁 晨 王 晶 李振刚 张文博 / 编辑组

卷首语

梁 晨

反贫困行动正在我国如火如荼地进行，在世界范围内，反贫困也是永恒的话题。无论在发达国家还是发展中国家，贫困都是存在的，反贫困以及应对贫困带来的社会问题是一项巨大的挑战。本辑关注的核心议题即反贫困社会政策，以及不同国家在反贫困社会政策方面的实践。

本辑的文章中有六篇围绕反贫困社会政策展开。笼统地说，反贫困政策可以分为保障型社会政策与发展型社会政策。保障型社会政策是反贫困政策的基础，是工业化和现代国家打破传统庇护关系之后建立起的国家保障体系中的一环，它着重于“托底”，即构筑社会安全网，将陷入贫困的社会成员托在网内，避免其流离失所，比如我国的最低生活保障制度就是保障型反贫困社会政策。发展型社会政策主要关注贫困者和贫困地区如何通过提升自身能力来提高收入水平，从而摆脱贫困生活状态。其背后是“发展型社会政策”理念。不同于传统的社会福利思想，发展型社会政策既强调发展成果惠及所有社会阶层，又注重福利项目的生产性和投资性取向，认为经济和社会是发展不可分割的组成部分。其核心理论是将社会政策看成一种社会投资行为，认为社会政策对提高劳动力的素质有直接的作用，社会政策是对人力资本的投资。从 20 世纪六七十年代开始，发展型社会政策指导下的农村发展项目在拉美、东南亚和非洲地区逐渐开展，而我国广大农村地区的扶贫项目也在 90 年代之后成为农村反贫困政策的主流。事实上，这两种反贫困政策并未完全割裂，在同一国家通常是综合使用的，如越来越多的发达国家在其最低生活保障制度中加入发展型理念，将贫困者提升能力的努力与获得最低生活保障挂钩，鼓励他们摆脱贫困状态。尤其在现代社会向后现代社会的过渡中，贫困现象变得越来越复杂，而反贫困政策也将迈向多元化。

本辑的第一篇文章是申秋和熊跃根对中国农村扶贫政策演进过程的研究。文章从历史制度主义的视角,结合政策文本阐释20世纪70年代末以来中国农村扶贫政策的演进与发展,回顾了我国农村扶贫政策从救济型到发展型,从粗放瞄准到精准瞄准的变化。从扶贫对象的“目标瞄准”这一主要机制出发,文章结合制度变迁过程进行分析,对当前精准扶贫的内容及政策体系进行了完整的描述和分析,从制度变迁中阐释政策变化的逻辑。

在第二篇文章中,李振刚和梁晨集中讨论了农村最低生活保障制度的核查机制。我国农村低保虽然已经融进精准扶贫的政策体系中,但依然由民政系统单独实施。而家庭经济状况核查是农村低保工作的重要环节,是确定低保对象资格和救助标准的重要依据。文章通过系统梳理中央、地方相关政策法规,总结基层工作的实践经验,主要从界定核查内容、明确核查方法、规范核查程序、确定核查主体四个方面对现有农村低保家庭经济状况核查进行讨论并提出了完善农村低保申请家庭经济核查机制的政策建议,同时也对当下精准扶贫中的瞄准机制有一定启发。

本辑的专题论文中有三篇来自国外学者,是对发达国家的反贫困政策的研究。美国的黄健忠教授和朱莉安娜·威克斯教授对美国20世纪60年代开始的“向贫困宣战”战略的有效性进行了分析和检验。文章认为,美国的社会福利体系趋向于实物救助而不是直接给予现金,并且,这个福利体系的适用范围已经扩大到医疗、食品、税收等领域。同时,它对不同群体产生了不同的效果,这些反贫困政策的效果主要集中于老年人和残疾人,而对于单身母亲及其孩子的贫困问题的关注乏善可陈。美国“自由主义”福利制度并不是一种普惠型制度,由于奉行市场化原则,所以总体来看,美国的社会福利制度给付是相当保守的,并伴随污名化。

韩国的鲁大明教授关注韩国的劳动贫困层(working poor)和面向他们的反贫困政策。他首先从理论上明确了劳动贫困层的定义、发生环境和决定因素。接下来,探究劳动贫困阶层的主要特征及反贫困政策。研究认为,韩国的劳动贫困层主要由两大群体构成,一是就业贫困层,即反复经历就业过程的周期性贫困群体;二是待业贫困层,即由于各种原因不就业的长期性贫困群体。现有的劳动贫困层支援政策主要致力于促进失业者就业,但是由于种种原因,劳动贫困层的脱贫效果是微不足道的。文章最后还指出了韩国的劳动贫困层研究和脱贫政策对其他东亚国家的意义和借鉴价值,在经济新常态下的今天值得我们认真品读。

日本的五石敬路教授则分析研究了日本社会保护制度的历史、现状以及最近几年的改革动向。社会保护制度是与传统社会保障有所联系也有所区别的新制度,是指能够维护人民生活安宁,或者能够提高人民生活水平的政策和制度,更强调全面保护人民的生活福祉,其具体内容除了社会保障(社会保险、社会扶助、福利机构),还包括劳动市场制度、住宅、保健和医疗。文章介绍了日本社会保护制度建立的社会和经济环境背景,梳理了日本社会保障制度的历史变迁,分析研究了具体社会保障制度的内容、组织制度、财源,以及近几年的改革动向。文章对我们理解发达国家的保障型反贫困政策的新发展有所帮助。

专题文章中的最后一篇是学者对谈,这是本辑推出的新形式。我们以贫困治理与反贫困政策实践为主题,邀请了中国社会科学院社会学研究所王晓毅和王春光研究员,以及郑少雄、张浩等青年学者参与对谈,就贫困治理理念以及其中存在的问题,当下扶贫制度的设计与现实的张力,贫困理论研究,反贫困政策实践过程中的各主体和乡村的主体性,未来扶贫工作的方向等主题进行了深入的讨论。

在专题论文之外,本辑中还有一篇文章,是丹麦的社会政策研究大家彼得·亚伯拉罕松教授对社会政策理论的精彩论述。他从描述性意义和规范性意义的角度对福利多元主义进行了全方位的论述,梳理了福利多元主义、混合福利经济、福利组合和公私组合等概念的不同规范性和描述性意义。

目 录

专题论文

时间中的社会政治：中国农村扶贫政策的演进过程

——一种历史制度主义的分析视角

申 秋 熊跃根 / 3

完善农村低保申请家庭经济状况核查机制的研究报告

李振刚 梁 晨 / 41

向贫困宣战：美国反贫困项目的有效性分析

黄健忠 朱莉安娜·威克斯 / 72

韩国的劳动贫困层和脱贫政策：未完成的改革

鲁大明 / 101

日本社会保护研究

五石敬路 / 123

学者对谈：贫困治理与反贫困政策实践过程

王晓毅 王春光 等 / 166

非专题论文

福利多元主义

彼得·亚伯拉罕松 / 185

专题论文



时间中的社会政治：中国农村 扶贫政策的演进过程

——一种历史制度主义的分析视角

申 秋* 熊跃根**

摘 要：农村扶贫是中国政府长期以来的工作重点，政府主导的扶贫工作经历了不同的历史阶段。近年来，以精准扶贫政策为基准的脱贫攻坚是中国在 2020 年全面建成小康社会的重中之重，形成了多部门、全社会广泛参与的扶贫格局。本文提出了“中国的扶贫政策是如何演变的”这一核心问题，从扶贫政策对象的“目标瞄准”这一主要机制出发，回顾了中国扶贫开发政策的历史演进过程，分析了当前精准扶贫的内容及政策体系，从制度变迁中政策变化的逻辑对“精准扶贫”的政策意涵进行了阐释。

关键词：农村扶贫 精准扶贫 演进过程 历史制度主义

一 问题的提出

近年来，以精准扶贫政策为基准的脱贫攻坚战略成为中国在 2020 年全面建成小康社会的重中之重。众所周知，中国农村系统性的扶贫政策源于改革开放早期，是国家经济—社会发展的一项核心政策，对农村发展和保障农民的基本生活有着不可忽视的意义。本文试图从历史制度主义的视角，结合政策文本阐释 20 世纪 70 年代末以来中国农村扶贫政策的演进与发展。改革开放以来，中国的经济实现了从计划经济向市场经济的转变，

* 申秋，中国国际发展知识中心，助理研究员。

** 熊跃根，北京大学社会学系，教授。

由强调权力集中转向遵循市场逻辑和国际合作。这一巨大转型的第一个标志,就是20世纪80年代“家庭联产承包责任制”的提出。这一制度放弃了农业集体的生产模式,重新给予农户对农业生产的自治权。在这一制度的推进下,亿万农民获得了处理他们自己所种植农产品的权利和责任。他们不再受制于产粮指标的限制,摆脱了参与半军事性工程建设的负担,而是根据市场变化规律,自由选择种养农产品的品种,自行决定农产品的用途和流向。同时,农民或农民子女可以参加非农业工作,进入乡镇企业或者外出打工,寄钱回家。这一制度性转变,极大地改善了中国的粮食供给情况,促进了农村地区经济的发展,也显著地提高了农民的平均收入,数以亿计的农民因此摆脱了贫困。

在农业改革的基础上,中国城市的手工业和服务业高速发展,新时期的扩大内需,耗资巨大启动基础设施建设,都起到了经济发展反哺农村的作用。有学者称改革开放以来的经济发展是“有益于穷人的发展模式”(刘坚,2009)。然而,改革开放后的前十年,在农村经济持续增长的大背景下,并不是每一个人都能参与其中,分享发展的成果(黄承伟,2016)。而这些在经济发展过程中落后的部分群体需要得到帮助和扶持。因此,1986年,国务院成立扶贫开发领导小组,设置扶贫开发领导小组办公室,专门针对贫困落后地区进行扶贫工作。自此,中国的扶贫开发工作进入到组织化、制度化的运行模式阶段。扶贫办的扶贫政策手段在与实践的互动中不断丰富多元。政策对象也先后由农村地区,到划定集中连片特困地区、确定贫困县,贫困村的整村推进,再到新时期的精准扶贫等,进行着动态更新和瞄准。在整个政策演进过程中,扶贫开发政策通过结合全球反贫困经验和中国自身的发展实际,确立了自身鲜明的特点,其成果也受到全世界,尤其是发展中国家的关注。

本文将从宏观角度回答:作为一种时间中的政治,改革开放以来中国的扶贫政策是如何演变的这一核心问题。美国政治学家保罗·皮尔逊在其著作中提出,时间作为一个重要的事件发生的顺序节点,政策经验通过长期的实践过程反映了路径依赖或积极反馈的结果积累,也是制度缓慢变迁的一个例证(Pierson, 2004: 90~96)。本论文从扶贫对象的“目标瞄准”这一主要机制出发,阐述中国扶贫开发政策的历史演进,结合制度变迁过程进行分析。论文试图描述和分析当前精准扶贫的内容及政策体系,从制度变迁中阐释政策变化的逻辑。

二 农村扶贫政策的历史发展和目标瞄准机制的形成过程

国内外学者已从不同的视角对扶贫政策的历史进行了阶段性的划分（黄承伟，2016；汪三贵，2010；郑杭生、李棉管，2009；徐月宾等，2007；张磊，2007）。本研究主要结合扶贫开发领导小组对扶贫开发工作的阶段划分，以及不同时期扶贫政策特点和参与主体，从“目标瞄准”这一主要维度出发，将中国扶贫政策的历史大致划分为五个阶段。下文将《中国扶贫开发年鉴》（2009~2015）、《中国农业年鉴》（1980~2016）、《中国精准扶贫发展报告》（2016）等官方材料，以及相应不同时期的学术研究成果作为分析资料，分时期简要回顾中国扶贫政策的变迁过程，并分析扶贫政策在变迁过程中政策网络的变化和扶贫规划的“精准化”取向。

对一项制度或政策进行历史阶段的划分并不容易。制度的发展不是人为控制的结果，而是在一定条件下，在所处环境中以及结构内部自我发展和演化的结果。因此，不能简单地把政策发展的历史阶段根据具体的政策文本推出的时间来进行划分，虽然某些意识形态影响下的政策文本确实能够调整政策方向，但这种调整依然受到路径依赖和制度化的政策范式的影响。因此，把握政策发展的历史阶段需要特定的视角或“抓手”。若将国家出台的重要战略性文件作为阶段划分的依据，可将中国扶贫政策的历史划分为“八七扶贫攻坚阶段”“扶贫开发纲要的实施阶段”和“脱贫攻坚阶段”；若将扶贫开发工作与国家的经济发展计划挂钩，则可以按照不同的“五年计划”时期进行总结。本研究则从政策对“目标瞄准”的要求这一主要维度出发，尝试对扶贫政策的历史发展阶段进行描述和划分。

通过分析历年扶贫开发的重要文件、汇报文献和统计数据，并主要参考《中国农业年鉴（1986~2011）》和《中国扶贫开发年鉴（2010~2015）》，本研究将新中国成立以来的农村扶贫政策划分为以下五个阶段：计划经济时期农村的极端贫困和制度基础形成阶段、体制改革下的救济式扶贫阶段、开发式扶贫制度化和八七扶贫攻坚阶段、“大扶贫”格局的形成和发展阶段，以及新时期的精准扶贫阶段。以下将对各个扶贫阶段

进行简要回顾和特征描述。

1. 粗放式扶贫: 计划经济时期农村的极端贫困和制度基础形成阶段 (1949~1977 年)

新中国成立以后, 政府采取的是强调权力集中和控制的国有计划型经济体制。政府为了迅速实现工业化, 采取的是城市和工业优先发展的政策。由于缺少资本积累, 中国以工农业产品剪刀差的方式从农业源源不断地抽取资本, 服务重工业 (武力, 1999)。农产品没有自由市场, 把生产和销售都纳入国家计划之内的统购统销政策, 使农业生产明显下降, 农业市场要素发展缓慢。此外, 在人口流动和就业方面, 国家对农民进城做出了严格规定, 1958 年开始建立城乡对立的户口制度, 强化了城乡二元结构。农村人口被锁定在土地上, 农村劳动力增多, 生产效率却一直下降, 农村的贫困问题在此快速积累 (郇建立, 2002)。再加上国共内战后的生育潮和资源分布问题, 耕地扩张导致了自然条件的恶化。新中国成立后二十多年, 一系列政治运动和计划经济对农业控制的负面效果, 严格的粮食指标体制, 使得农村地区长期处于贫困状态。

针对当时农村地区的普遍性贫困和极端贫困问题, 政府并没有提出明确的反贫困计划, 也没有专门的扶贫机构。但这一时期的土地制度改革、农村基础设施建设和农村公共服务体系建设为后来中国经济发展提供了必要条件。首先, 1950~1953 年的土地改革激发了农民耕作的积极性, 促进了农业生产的迅速恢复和发展。虽然人民公社化运动再次将土地集体化, 但是土地改革时期对农村土地的权属认定和划分为 1979 年以后实施家庭联产承包责任制奠定了制度基础。其次, 人民公社时期的集体所有制和公共资源集中调配, 对农村地区的基础设施建设、农业生产条件改善和交通设施建设起到了一定的积极作用。大量与农户紧密相连的基层组织为农村金融服务网络、科技推广网络、政策实施网络提供了组织基础。再次, 在人民公社时期, 公共事业在政府有限的扶持下, 由农村社区自发性地组织发展。通过政府和集体共同分担的方式, 中国用十分有限的资源, 建成了世界上规模最大的农村教育体系; 形成了集体与个人相结合, 互帮互助的合作医疗体制; 建立了社区五保制度和以特困人群为主要对象的社会救济制度, 为部分极端贫困的农户解决了最低水平的生活保障 (刘坚, 2009)。虽然农村地区贫困问题十分普遍和严重, 但这一系列在农村社区

建立起来的制度，为改革开放后农村地区的发展和政策实施提供了重要的制度基础。

2. 瞄准农村集中贫困地区：体制改革下的救济式扶贫阶段（1978~1985年）

改革开放后，人民公社逐渐解体，建立了以家庭联产承包经营为基础的双层经营体制，放开农产品价格和市场，乡镇企业得到快速发展，极大地解放和发展了生产力，使农村贫困问题大面积缓解，同时为进一步解决农村贫困问题奠定了基础。中国早期高速的经济腾飞虽然得益于手工业和服务业的高速发展，但实际上这都是建立在20世纪80年代农业改革的基础上的。在经历了多年的农村集体化、各种运动和政治宣传之后，农民终于得到了他们的一部分自主权。农村这一巨大的发展并不是主要由基础设施的投资、教育的发展或公共投入的增加决定的，而是取决于中国政府领导在观念上的转变。邓小平有一句名言，“不管黑猫白猫，能抓到老鼠就是好猫”。这种务实的精神，使得农民能够充分获得经营的自主权，从而实现了农业的发展。

而对于贫困现象，在改革开放前政府从未在官方文件中提出中国存在大规模的贫困问题这一事实。直到1978年十一届三中全会审议通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》，以及1984年发布的《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，反映了中国对贫困问题的认识以及治理贫困问题的决心。这一阶段的扶贫政策目标主要以区域瞄准为主，关注“老、少、边、穷”地区^①的贫困问题，将其作为各级政府工作的重点，以尽快改变这些地区的贫困面貌。除了上述经济政策，政府还实施了一系列扶贫措施，其中包括：1980年，中央财政设立“支援经济不发达地区发展资金”，支持老革命根据地、少数民族地区、边远地区和贫困地区发展；1982年，将全国最为贫困的甘肃定西、河西和宁夏西海固集中连片地区作为“三西”专项建设列入国家计划，进行区域性的专项扶贫工作；1984年，划定了18个集中连片贫困区^②

① 老少边穷地区，主要指革命老区、少数民族自治地区、陆地边境地区和欠发达地区。

② 18个集中连片贫困地区包括：秦巴中高山区、陕北白于山区、黄河沿岸土石山区、中西部山区和丘陵地区、沂蒙山区、闽西南、闽东北地区、努鲁而虎山区、太行山区、吕梁山区、秦岭大巴山区、武陵山区、大别山区、井冈山地区和赣南地区，定西干旱山区、西海固地区。

进行重点扶持。该阶段的扶贫制度和政策的目标瞄准聚焦于具有普遍性贫困特征的农村地区,以及极端贫困集中的连片贫困区,具有明显的区域性色彩。采用的是直接转移资金的“输血式”的扶贫方式,具有救济性特征。

在这一阶段,农村的极端贫困人口^①从2.5亿减少到1.25亿,贫困发生率从改革初期的30.7%下降到1985年的14.8%(张磊,2007)。农民人均收入增长了2.6倍,平均每年极端贫困人口减少了1786万人。而且这一阶段的城乡收入差异也开始缩小。这一减贫成果主要来自农村体制改革的边际效应,对于那些自然条件、地理环境以及基础设施都处于劣势地位的农村地区而言,经济腾飞距离它们仍很遥远。区域瞄准和救济式的扶贫方式远无法帮助它们脱离经济、文化非常落后的状态。

3. 瞄准贫困县:开发式扶贫制度化和八七扶贫攻坚阶段(1986~2000年)

20世纪80年代中期,中国市场经济改革继续展开,针对农村体制改革的边际效应下降,与前一阶段相比,农民实际人均收入的年增长率大幅度下降,仅达到3.6%。中西部和东部沿海地区农民的收入差距逐渐扩大,农村内部收入不平等程度加剧,而城乡收入差距也从1988年开始再次拉大(汪三贵,2007)。为提高减贫效果,政府开始实施有组织、有计划、大规模的开发式扶贫,其标志是1986年从中央至地方政府“扶贫开发领导小组”的成立^②。这是中国首个以减贫为职责的政府专设机构,具有典型的自上而下的行政组织体系特征。其最高领导机构是国务院扶贫开发领导小组,一般由一名国务院副总理任组长,下设扶贫开发领导小组办公室(以下简称“扶贫办”),协调领导小组内各成员单位开展扶贫开发和政策制定工作。相应地,在省、市、县三级政府都有同样的建制。在此基础上,政府设置了专门的财政专项扶贫资金,大幅度增加了资金投入,制定了一系列扶持、优惠政策,对此前的扶贫工作进行了根本性的改革和调整,明确提出从救济式扶贫转向开发式扶贫。

这一时期的另一大特征是目标瞄准采用了县级瞄准机制。1986年,中央政府首次确定国定贫困县标准,将331个贫困县列入国家重点扶持范围。从此,以县为单位使用扶贫资源、开展具体扶贫工作成了中国扶贫开

① 在中国政府官方语境中被称为“未解决温饱的贫困人口”。

② “国务院扶贫开发领导小组”原名“国务院贫困地区经济开发领导小组”,1993年改用现名。

发政策的重要特点（陆汉文、黄承伟，2016）。1994年，国务院制定并颁布《国家八七扶贫攻坚计划》，明确提出，“力争用七年左右的时间，基本解决8000万农村贫困人口的温饱问题”。贫困县的数量调整为592个，国家扶贫开发投入大幅度增加，明确了资金、任务、权利、责任“四个到省”的扶贫工作责任制。这些贫困县具有相似的地理特征，其中的大部分都处于交通欠发达山区，没有一个国定贫困县坐落于中国的沿海地区。因为沿海地区的农村和城市都有天然的经济优势，例如它们距离港口很近，这些港口对中国高度重视的外向型经济非常重要，而内向型经济发展的核心，也都向这些地区靠拢。

这一阶段的主要政策措施是：重点关注“老、少、边、穷”地区，组织劳务输出，推进开发式移民、改善贫困地区的基础设施；制定和规范对贫困地区的“定点扶贫”制度，建立东部沿海地区支持西部欠发达地区的“对口帮扶”的协作机制，发动社会力量缓解农村绝对贫困。到2000年底，贫困县农民人均纯收入由1993年的483.7元增加至1321元，绝对贫困人口由8000万人减少到3209万人，贫困率从14.8%下降到3%左右。除了少数社会保障对象、生活在自然环境恶劣地区的特困人口以及部分残疾人，全国农村贫困人口的温饱问题基本解决，《国家八七扶贫攻坚计划（1994-2000年）》确定的战略目标基本实现^①。

4. 瞄准贫困村：“大扶贫”格局的形成和发展阶段（2001~2013年）

“八七扶贫攻坚计划”实施后，国定贫困县^②贫困人口的数量和比例下降非常迅速。2001年，国定贫困县贫困人口占全国贫困人口的比例下降到61.9%（李小云等，2005）。中国贫困人口的分布从区域分布逐渐转向点状分布，贫困人口在空间上逐渐分散。2001年，国务院颁布并实施《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）》。纲要将扶贫开发的重点从贫困县转向贫困村，同时明确指出城乡间人口流动是扶贫的重要途径，劳动力转移培训、整村推进、产业扶贫作为三项重大扶贫措施在全国普遍推广。

这一阶段的主要特点在于中央政府开始实施村级瞄准机制，在全国确

^① 资料来源：《中国农业年鉴》（1986-2011）。

^② 2001年后被称作“扶贫工作重点县”，但由于政策和内涵不变，下文仍然使用“贫困县”以便统一。