



从精准扶贫 迈向乡村振兴

CONG JINGZHUN FUPIN
MAIXIANG
XIANGCUN ZHENXING

鲁可荣 杨亮承 著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

作者简介

鲁可荣，男，汉族，安徽芜湖人，浙江农林大学文法学院教授，主要从事乡村治理、农村扶贫发展、传统村落保护与发展等方面的研究。曾主持并完成国家社会科学基金项目1项、教育部规划项目3项、省哲学社会科学规划项目3项，其他部级、国际合作、厅级及横向项目10余项。出版专著11部，发表学术论文60余篇。

杨亮承，男，汉族，山东沂源县人，中国农业大学管理学博士毕业，天津理工大学社会发展学院讲师，主要从事农村贫困与反贫困、基层社会治理、农村社会工作等方面的研究。曾主持教育部人文社会科学研究青年项目1项、天津市教委研究计划项目1项，参与省部级以上课题多项。出版专著2部，发表学术论文10余篇。



从精准扶贫 迈向乡村振兴

CONG JINGZHUN FUPIN
MAIXIANG
XIANGCUN ZHENXING

鲁可荣 杨亮承 著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

本书由乐施会资助出版，内容并不代表乐施会立场

图书在版编目 (CIP) 数据

从精准扶贫迈向乡村振兴 / 鲁可荣, 杨亮承著. —
昆明 : 云南大学出版社, 2019
ISBN 978-7-5482-3758-7

I. ①从… II. ①鲁… ②杨… III. ①农村—扶贫—
研究—中国 IV. ①F323.8

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第173597号

策划编辑: 陈曦

责任编辑: 孙小林

封面设计: 殷明月

从精准扶贫 迈向乡村振兴

CONG JINGZHUN FUPIN
MAIXIANG
XIANGCUN ZHENXING

鲁可荣 杨亮承 著

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明理焯印务有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 12

字 数: 215千

版 次: 2019年10月第1版

印 次: 2019年10月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-3758-7

定 价: 48.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)

邮 编: 650091

电 话: 0871-65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

若发现本书有印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-64167045。

前 言

近年来，随着国家精准扶贫战略的实施和脱贫攻坚工作的深度推进，贫困地区农村的生产生活基础设施和条件明显改善，同时许多地处山区或大江、大河源头以及森林、草场等生态保护区的贫困村，也因为拥有得天独厚的区域优势而开始彰显独特和丰富多样的乡村价值，例如，青山绿水蓝天，安全美味的土特产品，淳朴的民族风土人情，悠久的传统乡村文化等。随着越来越多的贫困村逐步脱贫出列，脱贫村的基层组织治理能力不断增强，村民生产技能逐步提高，村落后发发展优势逐渐显现，从而为脱贫攻坚后迈向乡村振兴打下了坚实的基础。因此，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出，要坚持保护生态，实现绿色发展。要牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，把生态保护放在优先位置，扶贫开发不能以牺牲生态环境为代价，要探索生态脱贫新路子，让贫困人口从生态建设与修复中得到更多实惠。

2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出，实施乡村振兴战略是解决新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的必然要求。实施乡村振兴的最终目标，是通过重塑村落共同体，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。2018年6月中共中央、国务院发布的《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》指出，坚持大扶贫工作格局，坚持脱贫攻坚目标和现行扶贫标准，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，突出问题导向，优化政策供给，下足绣花功夫，着力激发贫困人口内生动力……切实提高贫困人口获得感，确保到2020年贫困地区和贫困群众同全国一道进入全面小康社会，为实施乡村振兴战略打好基础……统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴，脱贫攻坚期内，贫困地区乡村振兴主要任务是脱贫攻坚。中共中央、国务院印发的《乡

村振兴战略规划（2018—2022年）》（以下简称《乡村振兴战略规划》）进一步指出，要把打好精准脱贫攻坚战作为实施乡村振兴战略的优先任务，推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进。要准确把握乡村振兴的科学内涵，挖掘乡村多种功能和价值，统筹谋划农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，注重协同性、关联性，整体部署，协调推进，实现乡村全面振兴。因此，结合新时代乡村振兴战略目标，要立足脱贫村的特色自然资源、人文资源以及特色文化资源等多种功能价值，探索以脱贫村的文化重塑与共同体重构为载体，构建乡村价值再造与乡村振兴的共融共享共建机制，促进精准扶贫与乡村振兴有机衔接的机制与路径。

本书通过系统梳理、总结云南省扶贫办与香港乐施会（以下简称为乐施会）开展国际扶贫合作项目的历程、典型实践与成效及其经验启示，立足新时代乡村振兴和精准扶贫战略需要，深入分析近年来实施的“留住乡村”项目的创新实践，探索通过活化乡村价值，重构村落共同体，促进精准扶贫与乡村振兴有机衔接的机制和路径。主要包括以下六个部分的内容：

第一章梳理、总结了改革开放以来中国政府的农村扶贫历程，以及与国际社会合作开展的农村扶贫实践。改革开放以来中国政府开展的农村扶贫主要分为六个阶段：改革开放初期实行的是通过体制改革推动减贫与区域性扶贫（1978—1985年），20世纪80年代中期开始实行以政府为主导的大规模开发式扶贫（1986—1993年），20世纪90年代中期开始强调注重参与的开发式扶贫（1994—2000年），新世纪之初开始实行整村推进和多元化开发式扶贫（2001—2005年），2006年实行以惠农政策与开发式扶贫并举的综合式扶贫（2006—2012年），2013年开始进入新时代的精准扶贫以及与脱贫攻坚和乡村振兴有机衔接的新阶段（2013年至今）。同时，改革开放以来，中国政府也积极同国际社会共同开展农村扶贫交流与合作，注重引进国际减贫的先进理念和成功经验，开展农村扶贫实践，取得了显著的成效，为中国农村减贫事业做出了重要贡献。

第二章系统总结、分析了云南省扶贫办与乐施会在云南省开展的农村扶贫合作项目历程。这一项目主要经历五个阶段：以需求为本的救济式扶贫合作阶段（1992—1997年）、以社区组织建设与能力培养为主的参与式扶贫合作阶段（1998—2004年）、基于生计系统分析的综合性扶贫合作阶段（2005—2008年）、以人为中心的综合性扶贫合作阶段（2009—2014年）、以“留住乡村”

为主的扶贫合作阶段（2015年至今）。

第三章在实地调查的基础上系统地分析了云南省扶贫办与乐施会在云南省开展的农村扶贫合作项目的典型实践与成效。主要包括：从就事论事等到“留住乡村”的禄劝县扶贫合作项目、激发村民主动参与促进社区主导发展的昌宁县扶贫合作项目、激发内生动力促进组务自治的双柏县他宜龙村扶贫合作项目、从综合扶贫到促进自我发展的鹤庆县松坪村扶贫合作项目。

第四章主要是基于上述国际扶贫合作项目的典型实践及取得的成效，深入分析该扶贫合作项目的经验与启示。其主要经验包括：以“需求为本”的项目实践满足村民多层次现实需求，注重发挥村民的主体作用为村落振兴发展提供人才保障，注重社区组织建设为村落振兴发展提供组织基础并发掘乡村多元价值，提升村民生活幸福感和社区凝聚力，多元主体参与形成了农村扶贫协同合作的工作格局。因此，上述项目经验对于当下贫困地区的精准扶贫以及与乡村振兴的有机衔接，具有现实的借鉴和启发意义。脱贫攻坚中需要扎根乡村本土资源，精确瞄准贫困农民生产生活需求，依托乡村知识和资源精准开展扶贫项目，避免村民形式化“参与”以及扶贫项目无法落地，因地制宜地开展精准扶贫工作。精准扶贫应该采取多元主体“合作共治”的综合贫困治理模式，充分整合和合理利用乡村价值资源，以传承和再造乡村价值为导向开展精准扶贫，推动脱贫村的精准扶贫与乡村振兴有机衔接，从而有效地促进脱贫村的可持续发展。

第五章从宏观层面和乡村价值的理论视角分析了新时代从精准扶贫迈向乡村振兴的新目标、新机遇。精准扶贫是新形势下中国农村反贫困的新战略新部署，而通过乡村价值再造，可以有效地促进新时代精准扶贫与乡村振兴有机衔接。

第六章主要是基于乡村价值的理论视角，结合新时代“留住乡村”项目实践，探索以脱贫村的文化重塑与共同体再造为载体，促进精准扶贫与乡村振兴有机衔接的机制与路径。通过梳理分析近年来禄劝苗族贫困村在各种扶贫项目中，通过激活和重塑“道法自然”的农耕文化、“天人合一”的生态文化、守望相助的共同体文化等，逐步实现脱贫致富和村落可持续发展的实践经验，立足新时代乡村振兴战略目标，探索以脱贫村的文化重塑与共同体重构为载体，促进精准扶贫与乡村振兴有机衔接的基本路径。

综上所述，本书主要运用乡村价值理论，系统地梳理、总结了云南省扶贫

办与乐施会在云南省合作开展的国际扶贫项目历程，较为深入地分析了该扶贫合作项目的典型实践价值及其经验与启示。结合新时期精准扶贫与脱贫攻坚所面临的机遇与挑战，从乡村价值传承与再造的理论视域，探索构建促进精准扶贫与乡村振兴有机衔接的机制与路径。

限于作者的研究水平、研究时间等，本研究只是从脱贫村的微观层面对新时代精准扶贫与乡村振兴的有机衔接作了管中窥豹式的探索性研究，尚存在许多不足之处，恳请各位专家学者、扶贫实践工作者及广大读者批评指正。

目 录

第一章 改革开放以来中国政府农村扶贫历程以及与国际社会扶贫合作的实践	001
一、改革开放以来中国政府农村扶贫实践历程	001
二、改革开放以来中国政府与国际社会扶贫合作的实践	009
第二章 云南省国际扶贫合作项目发展历程	016
一、云南省扶贫办与乐施会开展国际扶贫合作项目背景	016
二、以需求为本的救济式扶贫合作阶段（1992—1997年）	019
三、以社区组织建设与能力培养为主的参与式扶贫合作阶段（1998—2004年）	021
四、基于生计系统分析的综合性扶贫合作阶段（2005—2008年）	025
五、以人为中心的综合性扶贫合作阶段（2009—2014年）	027
六、以“留住乡村”为主题的扶贫合作阶段（2015年至今）	030
第三章 云南国际扶贫合作项目的典型实践与成效	035
一、从就事论事、就事论人、注重生计改善到“留住乡村”——禄劝县扶贫合作项目	035
二、激发村民主动参与促进社区主导发展——昌宁县扶贫合作项目	071
三、激发内生动力开展组务自治——双柏县他宜龙村扶贫合作项目	095

四、从综合扶贫到促进自我发展——鹤庆县松坪村扶贫合作项目	109
第四章 云南国际扶贫合作项目实践经验及启示	134
一、云南国际扶贫合作项目实践经验	134
二、云南国际扶贫合作项目实践经验对于精准扶贫的启示	138
第五章 新时代从精准扶贫迈向乡村振兴的新目标、新机遇	142
一、精准扶贫：新形势下中国农村反贫困的新战略、新部署	142
二、乡村再造：新时代促进精准扶贫与乡村振兴有机衔接	146
第六章 新时代“留住乡村”项目实践探索与乡村价值再造	149
一、“留住乡村”：以村落为载体形成的乡村综合多功能价值	149
二、“留住乡村”项目实施背景及主要内容	154
三、“留住乡村”项目的探索实践：禄劝脱贫村的文化重塑与乡村 振兴	163
四、重塑脱贫村的乡村价值，促进精准扶贫与乡村振兴有机衔接	168
参考文献	173
后 记	178

第一章 改革开放以来中国政府农村扶贫历程 以及与国际社会扶贫合作的实践

一、改革开放以来中国政府农村扶贫实践历程

改革开放以来，为了不断提高和改善贫困地区人民的生活水平和生活质量，中国政府始终致力于农村扶贫工作。随着经济社会不断发展，中国政府不断调整反贫困的理念和策略，以应对不断变化的贫困形势。总体来看，农村扶贫实践主要经历了以下六个阶段（见表 1-1）。

表 1-1 改革开放以来农村扶贫实践历程

时间	模式	主要内容或措施	特征
1978—1985 年	体制改革推动减贫与区域性扶贫	制度创新促进经济增长、财政转移支付与技术支持	外部输血
1986—1993 年	政府主导的大规模开发式扶贫	人力资本投资、基础设施建设	外部造血
1994—2000 年	注重参与的开发式扶贫	注重多元主体参与、促进经济增长	内外造血
2001—2005 年	整村推进、多元化开发式扶贫	整村推进、产业扶持、劳动力转移培训	多元造血
2006—2012 年	惠农政策与开发式扶贫并举的综合式扶贫	多部门、多政策综合参与，开发式扶贫与救济式扶贫相结合	外部输血与多元造血结合
2013 年至今	精准式扶贫	扶贫资源到村入户，激发内生发展动力	外部输血激发内部造血

（一）体制改革推动减贫与区域性扶贫阶段（1978—1985年）

1978年十一届三中全会以后，中国开始实行经济体制改革。体制改革所释放的能量极大地推动了中国经济社会的发展，改善了广大人民群众的生活，在一定程度上促进了普遍贫困问题的解决。尤其是在农村实行了以家庭联产承包责任制为主的农村经营体制改革，采取了农产品价格逐步放开、发展乡镇企业等多项措施，极大地激发了农民的劳动热情，解放了农村生产力，有效地缓解了农村贫困的情况。同时，中国政府也开始了真正意义上具有明确指向的一系列反贫困行动。一是1980年国家财政设立直接与扶贫相关的“支援经济不发达地区发展资金”，专门用来支持“老、少、边、穷”地区的经济发展。^①二是1982年中国政府决定对特别贫困的“三西”地区实施扶贫开发建设计划，由中央财政专项拨款，重点支持“三西”地区农业基础设施等方面的建设。该项政策的实施开启了中国区域扶贫和开发扶贫的先河。三是1984年中央政府发布了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，针对当时贫困人口分布的地域状况，提出了集中力量解决连片地区的贫困问题，通知要求各级政府要高度重视贫困问题，要采取切实可行的措施加以解决。四是加大对贫困地区的实物支持力度，中央政府决定实施“以工代赈”政策，用粮棉和工业品支持贫困地区开展以农田水利为主的基础设施建设，所需资金由财政部和国有银行共同负担。

这一时期扶贫工作重点开始由道义性扶贫转向制度性扶贫，扶贫走上了制度化道路。此阶段的扶贫特点主要是瞄准特定区域，采用的仍然是“外部输血”的救济式扶贫方式。与前一阶段所不同的是开始从财政、物资和技术上给予扶持，帮助贫困人口发展生产，范围更大，受益面更广，目标更加明确，政策措施更全面。^②这一阶段，农村扶贫工作取得了巨大成就，相关统计数据显示，农村贫困人口平均每年减少1786万人，贫困人口总数从2.5亿人减少到1.25亿人，由占农村总人口的33%下降到14.8%。^③

^① 朱小玲、陈俊．建国以来我国农村扶贫开发的历史回顾与现实启示[J]．生产力研究，2012（5）：30．

^② 陈标平，胡传明．建国60年中国农村反贫困模式演进与基本经验[J]．求实，2009（7）：83．

^③ 国务院新闻办公室．中国农村扶贫开发白皮书[EB/OL]．<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20011015/581724.html>．

（二）政府主导的大规模开发式扶贫（1986—1993年）

20世纪80年代中期，绝大多数农村地区凭借自身的发展优势，经济获得了快速增长，但中西部地区因社会、经济、历史、自然、地理等方面的制约，经济发展相对滞后。这些贫困地区与全国平均水平，特别是与沿海经济发达地区相比，有相当一部分人经济收入不能维持其基本的生存需要。1986年，为进一步加大扶贫力度，国家成立了从中央到地方各级的贫困地区经济开发领导小组，专门负责领导、组织、协调、监督、检查扶贫开发工作；安排了专项扶贫资金，制定了有利于贫困地区和贫困人口的优惠政策，确定了开发式扶贫方针，即在国家的必要支持下，利用贫困地区的自然资源，进行开发性的生产建设，逐步形成贫困地区和贫困户发展能力的自我积累，主要依靠自身力量解决温饱、脱贫致富；开始实行县级瞄准机制，确定了331个国定贫困县和368个省定贫困县；重点关注“老革命根据地”和“少数民族地区”，组织劳务输出，推进开发式移民，改善贫困地区的基础设施；还制定了“对口帮扶”和“定点扶贫”政策等，旨在发动全社会力量缓解农村绝对贫困情况。自此，中国开始了有计划、有组织、大规模的开发式扶贫工作，国家扶贫战略也由“救济式”扶贫转变为“开发式”扶贫。

这一时期的扶贫模式实现了从传统的区域性分散“救济式”扶贫向外力推动的全国性“开发式”扶贫转变，意味着扶贫工作开始从一般的社会救济工作中分离出来，成为一项独立的社会工程。开发式扶贫强调通过对贫困地区的人力资本投资，提升产业结构，发展县域经济支柱产业，培养贫困地区自我积累和自我发展能力，是一种典型的“外部造血式”扶贫开发行为。^①这一时期农村扶贫取得了巨大的成就，据统计，从1986年到1993年的8年间，国定贫困县农民人均纯收入从1985年的208元增加到1993年的483元。全国农村贫困人口由1985年的1.25亿减少到8000万，贫困发生率从1985年的14.8%下降到1993年的8.7%。^②

（三）注重参与的开发式扶贫阶段（1994—2000年）

虽然在1986年中国政府就已经开始了有组织的扶贫开发工作，但是扶贫

^① 李兴江. 中国农村扶贫开发的伟大实践与创新[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005: 94-95.

^② 国务院新闻办公室. 中国农村扶贫开发白皮书[EB/OL]. <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20011015/581724.html>.

开发工作的关键点则是在 20 世纪 90 年代中期。随着农村改革的深入和扶贫开发力度的不断加大，贫困人口呈现出明显的地域性差异特征，东部和西部经济发展的差距在继续拉大。为此，中国政府相继出台了两个指导扶贫工作的纲领性文件，即 1994 年的《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2004 年）》和 1996 年的《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》。这两个文件的颁布实施，标志着中国农村反贫困行动的规范化和制度化体系基本完成。

该阶段的扶贫工作依然坚持开发式扶贫方针，加强贫困地区基础设施建设，解决贫困地区的水、路、电问题，扶持贫困地区根据当地资源发展相关产业和乡镇企业，通过改变贫困地区教育文化卫生的落后状况，落实基本普及九年制义务教育，开展扫除青壮年文盲“两基”工作，改善医疗卫生条件，控制人口自然增长率等措施，提升贫困人口人力资本。在该阶段纳入国家“八七扶贫攻坚计划”的国家级贫困县增加到 592 个。与此同时，中央决定把中西部扶贫工作纳入国民经济发展综合规划，对中西部扶贫工作进行了新的政策部署，制定了资金、权力、任务、责任“四到省”的原则。进一步完善逐年增加财政投入、扶贫到村到户、定点扶贫和对口扶贫政策，鼓励社会参与、加强地区间的协作、支持自愿移民、扩大国际组织间的合作等各项扶贫措施。

这一时期的扶贫特点是更加明确了扶贫到户的开发式扶贫战略，开始注重贫困者及其他主体的参与，注重调动贫困者自身的反贫困积极性，鼓励贫困农户参与决策，采取“内外造血式”扶贫模式。通过实施“八七扶贫攻坚计划”，中国扶贫开发工作取得了巨大成就，解决了 2 亿多农村贫困人口的温饱问题，尚未解决温饱问题的农村贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人减到 2000 年的 3000 万人，贫困发生率从 30.7% 下降到 3% 左右。^①与此同时，贫困地区经济发展速度明显加快，农民收入明显提高，贫困地区的各项社会事业得到全面发展。

（四）整村推进、多元化开发式扶贫阶段（2001—2005 年）

进入新世纪，进一步解决和巩固部分贫困人口的温饱问题，科学应对新时期农村反贫困的新情况新问题（如贫困人口分散化、脱贫群体的脆弱性等），是新世纪新阶段扶贫开发工作面临的艰巨任务。鉴于此，2001 年国务院颁布

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室·中国农村扶贫开发概要[EB/OL]. <http://www.cpad.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/fplc/201103/164355.html>.

实施了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》（以下简称《纲要》），对扶贫工作的重点与瞄准对象做了重大调整：把低收入人口纳入扶贫对象；针对贫困人口分散化的特点，政府将14.8万个贫困村作为扶持重点，瞄准对象开始由贫困县向贫困村转移，扶贫资源实行重心下移、进村入户、瞄准到人。2001年，中国政府以参与式村级扶贫开发规划作为“整村推进”理念和方法，加上劳动力转移培训、产业扶持，成为该阶段三个重大扶贫举措。^① 2005年10月，十六届五中全会中国政府提出实施社会主义新农村建设战略，从而促使农村教育、文化、医疗、社会保障等社会事业进入加速发展时期。

与前一阶段相比，此阶段农村扶贫工作做了较大调整，扶贫瞄准对象转向贫困村，并形成了整村推进、农村劳动力转移培训、产业扶持三大扶贫举措，形成了“多元造血式”扶贫的基本格局。此阶段扶贫工作也取得了较好的成效，全国农村未解决温饱的贫困人口由2001年底的2927万减少到2005年底的2365万，减少了562万；低收入贫困人口从6102万减少到4067万，减少了2035万。特别是2004和2005年，贫困人口和低收入人口都有较大幅度的下降。同时，贫困地区的农村生产生活条件有了较大改善，各项社会事业有了长足进步，重点县农民人均纯收入由1277元增加到1723元，年均递增幅度略高于全国平均水平。^②

（五）惠农政策与开发式扶贫并举的综合式扶贫阶段（2006—2012年）

随着社会主义新农村建设的不断推进，农村扶贫工作也进入了一个新的阶段。^③ 在新形势下，《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》提出要不断加大扶贫工作力度和投入力度，大力推进贫困地区新农村建设的目标，并提出以下基本原则：坚持开发式扶贫的基本方针，辅之以救济救助式扶贫；优先解决绝对贫困人口，保护低收入贫困人口；自然资源和人力资源开发并重；贫困地区经济社会全面发展；坚持政府主导、社会参与和群众自力更生相结合；尊

① 张巍. 中国农村反贫困制度变迁[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2008: 70.

② 国务院扶贫开发领导小组办公室. 《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》中期评估政策报告[EB/OL]. <http://www.cpad.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/xsdt/201103/164354.html>.

③ 国务院扶贫开发领导小组办公室. 《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》中期评估政策报告[EB/OL]. <http://www.cpad.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/xsdt/201103/164354.html>.

重贫困群体的参与权和受益权等基本原则。同时提出要瞄准贫困群体，因地制宜实施整村推进扶贫开发；加大培训力度，提高劳动者素质；抓好产业化扶贫，调整农业结构，培育增收产业；加强扶贫资金管理，提高使用效益；动员社会各界积极参与扶贫开发等具体措施。

一系列惠农政策的相继出台，有力地促进了农村基础设施建设，增加了农民收入，有效地促进了农村贫困地区的经济生活发展，并产生了较为明显的反贫困效应。首先，农村税费改革政策。2006年取消了在中国实行数千年之久的农业税费，所有农业人口都从这一政策中受益。对于贫困地区和贫困人口而言，因为其收入主要来源于农业，因此该政策对其意义更加显著。其次，农村义务教育中的“两免一补”政策。从2007年起，农村所有义务教育阶段的学生被免除了学杂费和书本费，大大降低了贫困家庭的教育负担，增加了贫困人口的人力资本。最后，农村最低生活保障制度。2007年农村最低生活保障制度在全国范围内实施，为生活困难的农村贫困人口提供最基本的生活保障。

2010年末，中共中央、国务院为了继续深入推进扶贫工作，颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》，该纲要要求各级政府继续加强扶贫开发工作，并指出要在坚持政府主导和统筹发展的前提下，通过转变经济发展方式，增强扶贫对象自我发展能力，强化公共服务均等化，破除发展制约因素等相结合来推动新时期的扶贫开发工作。按照该纲要的部署，下阶段的扶贫工作将继续坚持开发式扶贫方针，实行扶贫开发和农村最低生活保障制度有效衔接，鼓励和帮助有劳动能力的扶贫对象通过自身努力摆脱贫困；把社会保障作为解决温饱问题的基本手段，逐步完善社会保障体系。

该阶段农村扶贫工作的特点是，在继续坚持开发式扶贫的同时，中国政府出台了多项惠农政策，形成了一个多部门、多政策综合参与的“大扶贫”格局。同时，该阶段的扶贫工作以开发式扶贫与救济式扶贫相结合，形成了外部输血与多元造血相结合的扶贫模式，注重经济社会的全面发展，改善贫困人口生存状况，提升贫困人口的生活质量。各项惠民政策和开发式扶贫的结合使得农村贫困人口进一步减少，2010年农村的贫困人口降到了2688万，贫困发生率为2.8%。各项政策的实施也使得贫困地区的产业结构进一步优化，生产和生活条件得到进一步改善，贫困者的收入水平不断提高。2011年中国政府将贫困线提升到2300元，按此标准，2012年初中国农村贫困人口仍然有1.28亿。这标志着中国的扶贫开发已经从以解决温饱问题为主要任务的阶段转入以