

# 中国农村扶贫政策的历史演变和 扶贫实践研究反思

申 秋

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

**摘 要:** 贫困问题是世界各国政府和相关国际组织关心的重要议题。改革开放以来, 中国农村扶贫政策经历了体制改革下的救济式扶贫 (1978- 1985 年)、开发式扶贫制度化和八七扶贫攻坚阶段 (1986- 2000)、 “大扶贫” 格局的形成和发展阶段 (2001- 2013)、脱贫攻坚和精准扶贫阶段 (2014 至今) 四个阶段。随着改革开放后的经济高速发展和国家对农村地区的扶贫开发力度的不断加大, 贫困人口基数快速减少, 取得了辉煌的成绩。据我们的分析, 在当前中国实施的农村精准扶贫实践中, 仍然存在如何精确瞄准扶贫对象、整合扶贫资金、调动扶贫对象参与的积极性等问题。

**关键词:** 农村扶贫; 历史演变; 精准扶贫; 政策实践

中图分类号: F320.3 文献标识码: A 文章编号: 1008-2972 (2017) 01-0091-10

DOI:10.13676/j.cnki.cn36-1224/f.2017.01.009

## 一、 导论

贫困问题是世界各国政府和相关国际组织关心的重要议题。2015 年, 联合国通过了 2015- 2030 年的可持续发展议程, 提出了 17 个可持续发展目标。其中, 排在首位的目标是 “在全世界消除一切形式的贫穷”。与此同时, 中国政府于 2015 年底发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》, 要求到 2020 年实现在现行扶贫标准下的农村贫困人口全部脱贫。由此可见国内外对 “消除贫困” 这一目标的愿景和决心。那么, 究竟什么是贫困? 贫困的定义从最早的绝对贫困到相对贫困, 再到社会排斥、权力贫困和新贫困; 从最初把贫困归因于个人, 到将贫困视为制度的产物, 贫困的内涵一直在不断丰富, 贫困的概念在 multidisciplinary 的交叉碰撞下不断丰富拓展。为应对不同类型的贫困问题, 世界各地都开展了广泛的反贫困实践。英美等发达国家通过生计调查的方式确定贫困对象, 开展社会救助; 北欧国家通过调整整体的社会福利保障全民的基本权利; 发展中国家强调保障基本生活需要、鼓励就业和编织社会保护网, 等等。针对一个国家或地区的贫困问题, 还没有出现通用的反贫困手段, 而反贫困实践也会随着不同地区的经济、政治、制度、文化和发展程度而表现出不同的特点。

中国作为发展中国家, 在改革开放初期, 农村地区存在数量庞大的贫困人口, 而且其中绝大多数都是绝对贫困人口。针对大范围的农村贫困现象, 中国政府从 1986 年开始开展了一系列大规模、有计划的农村扶贫实践。三十多年来, 中国扶贫在国家经济社会、政府执政能力的不断进步下, 经历了

收稿日期: 2016- 07- 19

作者简介: 申 秋, 北京大学博士生, 主要从事社会政策研究, 联系方式 shenqiu@pku.edu.cn。

制度的演变和发展,总结出了适合于中国国情的扶贫开发的理论和实践经验。近年,中国在减贫领域取得了优异成绩,率先完成了千年发展目标,为推动全球减贫做出了重要贡献。联合国2015年《千年发展目标报告》显示,中国农村贫困人口的比例,从1990年的60%以上,2002年下降到30%以下,率先实现比例减半,2014年下降到4.2%。中国对全球减贫的贡献率超过70%。<sup>[1]</sup>中国的扶贫经验也因此被当作发展中国家减贫实践的优秀案例而广泛宣传。但是,需要清醒地认识到的是,虽然随着改革开放后的经济高速发展和国家对农村地区的扶贫开发力度的不断加大,贫困人口基数快速减少,但中国国内的城乡之间、地区之间,甚至农村内部的贫富悬殊已经造成了一系列社会问题,阻碍经济发展,危及社会信任和社会的团结稳定。

中国的扶贫开发是由政府主导,综合各方资源进行的以反贫困、经济发展、支持农业、乡村社会建设、农村社会保障为多重目标的系统工程(刘坚,2009)。<sup>[2]</sup>通过多部门协调分工,出台一系列配套政策帮助农村贫困地区和贫困群体,实现减贫和发展的目标。这种扶贫开发模式的形成并不是一蹴而就的,而是经历了长时间的制度改革、试验和创新。新时期以精准为目标的“精准扶贫”方略对扶贫政策的实践提出了更高的要求(陆汉文和黄承伟,2016)。<sup>[3]</sup>因此,有必要分析和总结中国当前扶贫政策实践中面临的挑战和问题,提高政策实践的质量和效率。当我们审视今天的扶贫实践中的问题时,需要回到历史的脉络中去寻找。本文将首先从“目标瞄准方式”的视角,回顾和分析中国扶贫制度的发展和演进过程,其次梳理和分析农村扶贫实践研究在过去的特点、成果和问题,并为新时期我国农村扶贫政策实践研究提供文献分析基础。

## 二、中国农村扶贫政策的历史演变——目标瞄准的视角

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,在与所处环境以及结构内部自我发展和演化的结果(Hall和Taylor,1996)。<sup>[4]</sup>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“自上而下”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来进行划分。本研究则从政策对“目标瞄准方式”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。

### 1. 瞄准农村集中贫困地区:体制改革下的救济式扶贫(1978—1985年)

改革开放废除了人民公社,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,同时为解决农村贫困问题奠定了基础。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”地区的贫困问题,将其作为各级政府工作的重点,尽快改变贫困面貌。除了上述经济政策,政府采取了一系列扶贫措施,其中包括:1980年,中央财政设立的“支援经济不发达地区发展资金”,1982年,将全国最为贫困的甘肃定西、河西和宁夏西海固的集中连片地区作为“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。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,经济腾飞距离他们仍很遥远。区域瞄准和救济式的扶贫方式远无法帮助他们脱离经济、文化的落后状态。

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

20世纪80年代中期,中国市场经济改革的继续展开,针对农村体制改革的边际效应下降,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(Heilig等, 2005)。<sup>[9]</sup>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。其标志是从中央至地方政府官方的农村扶贫机构的成立。扶贫开发领导小组是中国首个以减贫为职责的政府专设机构，从中央、省、市、县都建立了相似的行政组织体系。这一时期的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为了中国扶贫开发政策的重要特点。1994年，国务院制定并颁布《国家八七扶贫攻坚计划》，贫困县的数量调整为592个，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。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，通过专项扶贫政策的方式将开发式扶贫逐渐制度化，形成了一套相对固定的开发市扶贫机制。

### 3. 瞄准贫困村：“大扶贫”格局的形成和发展阶段（2001-2013）

经过“八七扶贫攻坚计划”之后，国定贫困县的贫困人口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%。中国贫困人口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）》，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。

这一阶段的扶贫工作开始实施村级瞄准机制，在全国确定了14.8万个贫困村，强调以村为单位调动农民的参与性，进行农村扶贫综合开发。以贫困村为对象和村级扶贫规划为基础的整村推进，是我国开发式扶贫的一个重要举措。在这一举措下，被确定为贫困村的村集体可以在上级政府的领导下，自下而上地进行扶贫规划，申请项目，使贫困村的农户在短期内因获得大量的投资而在生产和生活条件方面迅速改善，收入水平也因产业的发展和生产率的提高而增加。

这一阶段的另一个特点是扶贫政策的“大扶贫格局”的形成和发展。2005年，十六届五中全会提出建设“社会主义新农村”，要求农村的发展不仅仅意味着农村经济的发展，而是“要统筹城乡经济社会发展，推进现代农业建设、全面深化农村改革，大力发展农村公共事业，千方百计增加农民收入”。此后，农村的教育、文化、医疗、社会保障、基础设施建设等民生工程也被列入“十一五”时期经济社会发展的主要指标，其中，一项重要指标就是消除贫困。因此，扶贫开发领导小组内的成员单位需要共同对农村地区施加政策影响，政策资源更多地向农村地区，尤其是贫困村倾斜。在这一阶段，2007年的新型农村合作医疗以及2009年的农村最低生活保障制度、农村社会养老保险制度相继建立。这对于贫困地区的扶贫开发来说，在以往注重基础设施建设、开发性扶贫的基础上，更重视对弱势群体的保护，形成了保障性扶贫的制度基础。2011年，《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》指出我国面临的扶贫工作挑战由过去的普遍性、绝对贫困转变为现在的以收入不平等为特点的转型性贫困。在继承《纲要（2001—2010）》主要政策手段的基础上，这一时期，我国的扶贫开发主战场再次转向了国务院扶贫开发领导小组认定的集中连片特困地区，14个集中连片特困地区分别制定了扶贫攻坚规划，进入了片区攻坚阶段。

2001年至2013年，伴随着中国经济的腾飞，大量农民进入城市工作，农民的负担随着土地政策的改革，农业税的减免和一系列民生政策的惠及，中国的农村贫困现象持续得到缓解。中国率先完成了千年发展目标，为世界减贫做出了贡献。在扶贫开发工作的两份重要纲领性文件的指引下，逐渐形成了多部门参与农村扶贫的“大扶贫”格局。

#### 4. 瞄准贫困户：脱贫攻坚和精准扶贫阶段（2014至今）

在以2020年全面建成小康社会为目标的大背景下，中国扶贫开发逐渐进入了精准扶贫和精准脱贫阶段。随着整个宏观经济环境的变化，严重的收入不均和区域发展不平衡导致经济增长的减贫效应下降。在此背景下，实施更加有针对性的、高效的扶贫政策来直接对贫困人口进行扶持就显得越来越重要。精准扶贫是建立在“建档立卡”工作的基础上的。要求扶贫部门对农村地区的贫困户进行精准识别，将贫困户的信息汇入电子信息档案，以便“精准施策”。

2015年12月，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（以下简称《决定》）目标要求“到2020年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。”此外《决定》阐述了精准扶贫的内涵、外延，形成了一系列政策安排。精准扶贫这一思想和方法论被放到了扶贫开发工作，乃至国家新时期发展战略中的最核心位置。新的扶贫开发工作除了延续片区攻坚外，着重强调通过“六个精准”的方式，动员全社会的力量，采取综合性的脱贫手段帮助贫困户、贫困村和贫困县的“脱贫摘帽”。

总之，改革开放以来，中国的扶贫政策主要在两个方面发生了变化：一是扶贫政策对象的目标瞄准方式的变化；二是扶贫政策的政策内容的变化。从1978年将农村普遍性的贫困问题入手，再聚焦贫困连片地区，确定扶贫县，再到贫困村，最后强调建档立卡的贫困户，中国农村贫困治理体系结构呈现出逐渐迈向精准的趋势。政策内容方面也从早期的以经济发展为主的开发性扶贫，向以自下而上的整村推进和保障性扶贫为补充的多维扶贫方式转变。这些变化并不是自发形成的，而是在国家和农村经济社会发展的形势下，扶贫制度不断嵌入国家发展的宏观制度背景，在政策实践过程中发现问题和解决问题的过程中形成的。

### 三、中国扶贫政策实践研究的简要回顾

在中国三十多年的扶贫实践过程中，在不同时期都面对了特定情形下的新问题、新困难。在早期实用主义和“摸着石头过河”的探索精神下，中国的扶贫政策实践收获了许多成绩，也遇到过很多挑战。在这一过程中，扶贫政策的实践和扶贫政策的研究相辅相成，共同推进。尤其是近年来国内外学者和国际组织对中国（尤其是农村地区）的贫困问题的关注程度不断提高，将更多的研究焦点放在了中国的反贫困经验上来。农业经济问题的学者最先开始对中国扶贫政策进行研究，大多采用农村经济学或发展经济学的学科视角，内容涉及贫困测量、贫困成因和政策分析等，积累了广泛的研究成果。此外，也有社会学、人类学、政治学等学科的学者加入到扶贫政策的研究中来，丰富了扶贫政策研究的广度和深度。对扶贫政策实践的多学科参与产生了许多优秀成果，这些旨在通过科学视角来发现、分析和解释政策实践问题的研究对当前精准扶贫政策实践具有重要的启发作用。

#### 1. 政策统筹和制度衔接研究

在精准扶贫的政策要求中，如何将制度合理衔接，“形成政策合力”是摆在政策执行部门面前的一项重要挑战（汪三贵和 Albert, 2010）。<sup>[6]</sup>吴国宝（2015）提出在精准扶贫过程中，不能仅看“现有标准”的收入问题，更要同步关注扶贫对象的住房、饮水、交通、教育、医疗和社会保障等方面。<sup>[7]</sup>李小云（2013）认为基于市场的发展型治理和基于权利的保护型治理是我国农村扶贫治理的主要模式。<sup>[8]</sup>虽然在2005-2010年，农村最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度、新型农村社会养老保险制度等惠民政策开始进入农村地区，逐步形成了开发与保障“二轮驱动”的大扶贫格局。但一直以来，专

项扶贫、行业扶贫和社会扶贫三类扶贫工作模式并未做到很好的衔接，部门各自制定扶贫计划。这些行业部门分头制定的政策之间存在制度壁垒，包括政策目标，政策对象，资源供给方式都有各自的规范等。同时，部门之间缺乏有效的沟通协作，扶贫政策和扶贫资源经常出现叠加或冲突，造成政策执行的低效和资金浪费。

其中，扶贫开发和农村低保之间的冲突表现尤为明显。2008年，即实施农村低保制度的第二年，国务院扶贫开发领导小组就提出要“推进农村最低生活保障制度和扶贫开发政策的有效衔接”。许多学者对两项制度的衔接展开了理论和实践的讨论。汪三贵等（2007）对农村低保政策加入扶贫政策进行了回应，他们指出低保政策的加入并未有效缓解农村的贫困问题的原因在于两个政策以及目标群体的衔接问题。<sup>[9]</sup>王三秀（2010）最早从可持续生计的视角要求政府农村反贫困行动需要相互配合和有机衔接。<sup>[10]</sup>也有学者提出要通过扶贫制度的立法创新来实现制度衔接（张静，2015）。<sup>[11]</sup>实际上，从政策研究的角度看，政策冲突和制度衔接问题一直是政策过程研究的重要主题。社会政策学者向德平等从制度分析的角度研究了两项制度衔接遇到的问题，提出应注重理论逻辑和运行模式的创新，对实施过程的关键细节做出具体和可操作性的规定（向德平和刘欣，2014）。<sup>[12]</sup>刘宝臣和韩克庆（2016）的研究提出两项制度的有效衔接依赖于对反贫困政策框架的整体设计，也需要从信息库建设、家计调查、社会力量参与、政策评估等多个方面予以考虑。<sup>[13]</sup>

## 2. 目标瞄准研究

目标瞄准是在扶贫和救助政策研究中的重要内容。都阳和蔡昉（2005）通过宏观数据的分析发现中国农村贫困的性质发生了根本性转变。因此，扶贫政策也需要进行战略性调整，需要从瞄准区域的政策向瞄准个体的政策转化，在这一过程中，建立和完善农村的社会保障体系。<sup>[14]</sup>沿着这个政策方向，目标瞄准的政策转化在研究上和实践上都取得了进展。汪三贵等（2007）通过定量分析方法，从微观角度对中国扶贫政策项目的瞄准偏差进行了实证研究，建议中国需要建立统一的贫困人口识别机制，改善农村扶贫对象的选择和瞄准机制，以提高政策绩效。<sup>[9]</sup>虽然，中国扶贫的瞄准目标从地区、县、村到贫困户发生了转变，但在实际政策运行过程中，扶贫资源的目标瞄准偏移却一直存在。瞄准型政策的资源传递需要强有力的制度基础和治理环境，而我国目前的农村治理范式没有得到很好改善，资源的使用与贫困人口的实际要求相脱离。同时，农村社会的阶层分化和基层社会治理结构往往导致政策资源的“精英捕获”（李小云等，2015）。<sup>[15]</sup>在实践中，唐丽霞等（2015）认为应该通过参与式扶贫的方式，必须考虑到精确瞄准本身所产生的组织、技术、人力资金和政治成本等，并且还要兼顾不同群体对扶贫政策的态度和反应。在提高扶贫瞄准精度从而改进扶贫效率的工作中，应根据相关的扶贫预算和目标采取不同的方法。<sup>[16]</sup>左停等（2015）从新时期精准扶贫工作机制的分析入手，提出央地关系、社会控制、社会成本这三种理论视角可以用于理解与反思扶贫政策实践。他们认为当前精准扶贫工作面临着规模控制所引起的规模排斥、乡村内平均主义思想、农村劳动力转移和市场化背景下的扶贫开发有效手段不足、村庄间贫困户实际识别标准差异等挑战。<sup>[17]</sup>为新时期扶贫政策的目标瞄准研究提出了新的问题导向。

## 3. 扶贫的社会参与研究

社会参与与社区治理研究是社会学和政策科学研究的焦点之一。“参与式扶贫”也是扶贫政策实践研究的重要议题。参与式扶贫要求向农村贫困群体赋权，让他们参与到政策实践的过程中来，以实现扶贫手段的精准和政策执行质量的提高。沈红（2000）是我国较早对乡村贫困问题进行社会学分析的学者，她以社会学的视角回顾、融会了不同理论观点的贫困研究在扶贫政策发展中的大致轮廓。<sup>[18]</sup>其早些年通过实证研究证明少数民族地区的贫困是一种外生变量，并提出“是让少数民族自己来选择

合理的开发方式还是以外力在短期强制性取而代之以摆脱贫困，如何在市场竞争中获得真正的而非名义上的发展？这一批判性问题，对认识中国扶贫政策的介入性问题具有启发性（沈红，1995）。<sup>[19]</sup>她率先引入哈贝马斯“生活世界殖民化”的概念，分析了乡村社会的生活世界要素，以及扶贫计划作为中介系统如何介入到社区的生活世界中来。因此，可以在特定的扶贫过程中探讨制度化的扶贫方式对当地社区文化同一性的影响和意义，利用参与式网络式的交往行动，帮助穷人构建自己的生活世界和社区公共领域。她提出，“参与式制度安排”能将发展话语与穷人的生活世界平滑地联结起来（沈红，2002）。<sup>[20]</sup>杨小柳（2010）通过其在少数民族地区的田野调查，提出以“赋权”为核心的参与式扶贫若仅注重形式上的权力倒置，却不关注扶贫开发的成效，就难以从根本上解决久扶不脱贫的问题。其强调参与式扶贫的研究和实践需要从强调“权力倒置”到强调“内源发展”，通过“参与”促进制度反思，关注地方性知识对扶贫政策的建构。<sup>[21]</sup>

此外，更多的参与式扶贫研究来自经济学和公共管理学的探讨。强调通过参与式扶贫提升扶贫绩效，提高扶贫政策的质量和可持续性。部分学者对参与式扶贫模式用定量方式进行了机制分析和绩效评价，研究发现很多地方的参与机制流于形式，农民和贫困户本该享有的知情权、参与权和选择权并未实现。另外，由于中央政府、地方政府和农村社区存在利益的不一致性，导致地方政府推进参与式扶贫的动力缺失，无法深入执行，影响了参与式扶贫的实际效果。当前，精准扶贫要求贫困户参与到脱贫过程中来，“因户施策”。吴国宝（2015）提出，在强调脱贫任务的紧迫性之下，要注意扶贫开发的质量和可持续性；注意在坚持政府主导的同时，注重贫困户和贫困社区的参与。<sup>[7]</sup>

#### 4. 政策执行研究

政策执行（实施）无论在政策实践中还是政策研究中都是非常重要的主题。当前中国学者从不同角度对扶贫政策执行进行了广泛的研究。但是，具有足够影响力的文献还没有出现。学者对扶贫政策的实施主要有以下几种研究路径：（1）通过宏观的政策分析阐述扶贫政策实施中可能遇到的问题；（2）通过案例研究来考察扶贫政策的研究机制（李博和左停，2016）；<sup>[22]</sup>（3）通过资金的使用效率分析发现扶贫政策执行过程中的问题等（陈晓红和陈杰，2007）。<sup>[23]</sup>朱晓阳从人类学的角度对扶贫政策执行进行了批判和反思。他将贫困群体设想为一个“第三世界”的他者，声称针对特定目标群体的扶贫政策成为管制穷人的战略，认为工具理性的现代化和经济发展为目标的贫困话语不能消除相对贫困，因为相对贫困就是在这种话语下的内生性问题（朱晓阳，2005）。<sup>[24]</sup>反贫困首先要做的是将贫困者从现代性“反贫困”话语中解脱出来，在反思的基础上，倾听贫困者的理想生活到底为何，并通过扶贫政策手段为重建他们的生活世界提供帮助。“这种帮助是为穷人提供一个使其更能表征他们自己和他们的文化以及关注等的语境，从而将决定建构生活世界的权利还给他们。”（朱晓阳，2004）<sup>[25]</sup>强调扶贫政策研究应该从贫困者本身出发，建构他们理想中的生活世界，这无疑对自下而上的反贫困政策建构具有启发性意义。

由于贫困问题的多学科性以及中国农村“大扶贫”的制度特点，其相关研究涉及的面非常广泛，也产生了许多优秀的研究成果。上述研究在国内外学者对扶贫实践的研究中仅仅是极小的部分，且仍有扶贫资金研究、贫困标准和测量、扶贫工作的监督和评估机制等研究主题没有包含进来。这些研究对中国所取得的减贫成果产生了积极的推动作用。

回顾30多年来中国扶贫实践研究，经济学视角占据了大量篇幅，中国政府扶贫开发方针的制定早期也是以开发式扶贫为主要手段。经济学和发展经济学视角的研究不断细化了收入分配、扶贫标准、扶贫资金使用、贫困人口需要满足等方面，促使现代中国扶贫在消除绝对贫困方面取得了举世瞩目的成就。然而，伴随中国社会经济转型的加剧，农村贫困类型的变化，以及受到国际反贫困理念发

展的影响,进入21世纪后,对贫困问题和扶贫政策的研究吸引了更多学科的关注,如社会学、人类学、政治学和政策科学等。这些新加入的研究视角通过其对贫困者的生活世界、乡村社会结构、参与式扶贫等具体问题的深入阐发,不断丰富着中国扶贫实践研究的外延和内涵。学科之间的碰撞和交融也更多地在研究成果中体现。

但是,当前的中国扶贫实践研究仍然存在以下几方面问题:(1)在价值选择方面以工具理性为基础,强调研究的实用性,以达成政策目标为研究前提,缺乏对研究对象和研究本身的反思。(2)学科之间或具体研究问题之间相对独立,缺少融合和交流的空间。(3)扶贫政策作为一项进入乡村社会的中介制度,其对乡村社会格局和社会网络都会产生不同程度的影响,同时,地方社会对这一中介制度的回应和再造也为制度变迁提供了动力。然而从制度主义视角对扶贫政策进行研究的案例较少,值得从质性研究角度继续深入挖掘。(4)虽然已经有许多政策科学研究者对扶贫政策进行了研究,但许多研究中“管理”的意味很浓,甚至有的直接将研究主题命名为“贫困管理”,这在一定程度上已经反映了上述第三个问题,而且这类研究容易造成“管理穷人”的偏见,也不易于政策过程的社会参与。(5)现有文献中,从政策科学的重要研究主题——政策过程——的角度对中国扶贫政策过程的研究则非常少。一般性地,人们会认为中国的扶贫政策从策划、颁布、实施和反馈都是政府主导,基层社会和贫困者往往处于被动接受的地位。而实际上,对这一系列过程中各政策相关主体之间的互动情况、以及地方政策实施部门对上级政策指令的应对逻辑和处理方式并未得到深入的理解和阐释。

#### 四、精准扶贫政策实践中可能遇到的挑战

通过回顾中国扶贫政策的历史演变和扶贫政策实践的相关文献。可以发现中国的扶贫政策在不断嵌入国家宏观社会发展进程的同时,通过多部门的共同参与,形成了具有中国特色的扶贫模式。而在扶贫政策的实践过程中,中国政府和政策研究者对实践中遇到的问题不断进行着高效的应对。当前,中国政府将脱贫攻坚作为国家最为重要的发展战略之一,精准扶贫方略的实践过程中可能会遇到以下几个挑战。

##### 1. 目标瞄准问题

新时期,目标瞄准空前重要,这也是为何“精准”被高度强调的原因之一。政策实践的目标偏离具有多层次性:第一,我国长期以来贫困人口的识别采取规模控制的方式,自上而下、逐级分解,也是地方上所说的“倒推”机制。这种机制容易把真正的贫困人口“规模化排斥”;第二,贫困群体的识别也存在偏离,尽管由贫困县瞄准细化到贫困村再到“建档立卡”的贫困户已经提高了瞄准精度,但由于乡村民主和乡村社会结构的现实情况,仍然会有贫困人口因制度性因素被排除在外;第三,扶贫政策和项目的目标发生偏离,对整村推进中的农户配套项目、龙头企业扶贫带动、劳动力转移培训、移民搬迁、小额贷款项目等都发现了目标偏移的问题。目标偏移已经不是一个道德范畴的问题,而是一项制度性缺陷。扶贫在整个过程中成为稀缺资源,扶贫资金和贫困头衔成了“金帽子”,在各方博弈的过程中,目标偏移的结果就是弱势群体的被排斥和政府公共资源的浪费。

通过回溯扶贫的瞄准问题,可以发现中国与其他发展中国家采用瞄准方式对贫困者进行扶助所遇到的问题非常相似,其中一个很大的制度缺陷,是基层实践中非正式制度和人际关系、习俗、观念和惯例等因素在影响贫困群体的甄别、落实和资金使用。Dutrey (2007) 在联合国社会政策与发展项目报告中运用数据分析对发展中国家反贫困项目瞄准的问题进行了批判性的探索。他认为虽然政策瞄准的初衷是为了提高资源的使用效率,使减贫成果显著,但由于政策瞄准需要强大的制度手段作为基

础,在基层社会难以实现。而现有的减贫项目显示政策无法精准服务贫困者,也没有节省资源,而且不具有可持续性。<sup>[26]</sup>这一情况也反映在中国农村扶贫的政策目标瞄准的过程中,通过目标瞄准的扶贫方式反而引发了资金使用效率低、资金总量不足问题的讨论。

## 2. 扶贫资金和制度整合问题

在精准扶贫实施之前,有学者称,虽然中央财政扶贫资金与减贫的实际需求之间相差甚远,且扶贫资金的增幅远低于财政总收支的增幅。资金问题已经成为限制扶贫措施发挥扶贫效果的主要瓶颈,增加了扶贫资源的稀缺性,增加了瞄准偏离的风险。但是,随着2016年国家将扶贫工作放在核心地位以来,扶贫资金投入大幅增加。2015年,中央用于支持贫困地区、贫困人口农业生产及改善生活条件、发展社会事业等综合扶贫投入近5000亿元;就财政专项资金来看,2016年安排补助地方资金规模达到660.95亿元,比上年增加43.4%。<sup>[27]</sup>然而,伴随着财政投入的空前增长和整合力度的加强,政策执行过程中却出现了财政资金“用不出去”的情况。2016年11月,财政部和国务院扶贫办发布《关于进一步做好贫困县涉农资金整合工作有关事项的通知》,从政策资金和资源来说,在各个部门资源投入力度加大的基础上,提出了涉农资金优化整合的制度改革。让扶贫开发相关的资金汇聚到一起,提高使用效率,具有重要意义。但是,地方政府将如何出台具体办法,使数额庞大的扶贫资金能够用在“刀刃上”,是精准扶贫时期政策实践需要遇到的重要挑战。

此外,有学者将中国近二十年来形成的特有的治理逻辑和治理体制概括为“项目制”(渠敬东,2012)<sup>[27]</sup>这一特点也同样反映在扶贫政策过程中。这种扶贫资金和扶贫资源跟着项目走,项目又归属于不同部门进行管理,造成了中国扶贫工作的条块分割的管理体制。各部门之间的不透明、合作不足造成了扶贫工作的重复性资源浪费。2016年,民政部等六部门出台了《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》,其中对两项制度的衔接给出了指导意见,这项工作已经在政府层面讨论了近8年,其实施过程有待研究考察。

也有学者将这一问题称为扶贫资源供给的非制度化问题。在针对贫困村的帮扶中,驻村工作队和驻村干部是扶贫资源的重要供给主体,其供给的资源主要来源于帮扶单位及其成员所拥有或动员的资源。帮扶单位受到行政命令参与扶贫工作,但扶贫并非它们的业务范畴,而且往往五年一轮换。这种方式具有明显的非制度化、非持续性的特点,并且其资金项目规模、类型很大程度上取决于帮扶单位的性质和驻村领导的资源动员能力,形成了地方性的政治竞赛(葛志军和邢成举,2015)。<sup>[28]</sup>

## 3. 扶贫对象的政策参与问题

国际上的扶贫经验强调贫困人口参与和增强对贫困者的了解和信心,而不是将其仅仅看作反贫困干预的对象。在中国的扶贫实践中,贫困户在政策过程中的参与度非常低,而扶贫资源的信息、支配权力大多掌握于基层官僚和乡镇精英的手中。贫困者的乡土知识体系、主观能动性和发展决策权没有得到足够的重视和挖掘,扶贫工作在中国经常成为看似单向度的政府行为,扶贫项目的适应性和扶贫效果降低了,甚至在有些地方扶贫导致了逆福利现象。精准扶贫要求“精准识别、因户施策”,其内涵要求对识别出的贫困人口进行赋权,根据其自身意愿和贫困原因找到符合其特点的扶贫手段,体现了参与式扶贫的要求。但是,在政策执行过程中,这一政策理念的 implementation 难度较大。如何找到符合乡村非正式制度特点的执行手段,形成“自下而上”的政策决策,激发政策对象的积极性、主动性和参与性,也是精准扶贫政策实施的重要挑战。

## 五、结论

本研究从“目标瞄准”的视角回顾了中国农村扶贫开发的演进过程,随着目标瞄准方式由贫困地

区、贫困县、贫困村到贫困户的转变，中国农村贫困治理体系结构呈现出逐渐迈向精准的趋势。农村扶贫的政策主体在不断扩充，新的扶贫方式在不断加入扶贫政策体系，形成了“大扶贫”格局。这一演变过程并不是矛盾或断续的，而是在长时间内具有中国政策发展的路径依赖特征，也是扶贫开发制度嵌入国家发展的宏观制度背景的体现，是在政策实践过程中发现问题和解决问题的过程中逐渐形成的。在这个演进过程中，国内外学者对农村扶贫的政策实践进行了广泛和深入的研究。本文从扶贫政策的制度统筹、目标瞄准、政策参与和政策执行四个方面总结了部分优秀研究成果，也反思了当前中国扶贫政策实践中的若干不足。根据以上的分析基础，本研究提出了新时期精准扶贫在政策实践方面可能遇到的挑战，分别是目标瞄准问题、资金和制度整合问题，以及扶贫对象的政策参与问题。

在扶贫开发演变过程和扶贫实践研究的综述基础上，本研究对于今后的扶贫政策实践研究的范围提出建议。对扶贫政策实践的研究将研究视角更多地投向政策目标群体和农村社会，深入理解影响扶贫政策选择和实施的制度性和系统性因素，以及在政策实施网络中不同行动者之间的逻辑和相互关系。同时，应该进入贫困者的生活世界，倾听他们的声音，了解其生活在何种层面、何种程度上受到扶贫政策实施的影响，以及乡土社会的非正式制度在政策实施过程中如何与正式制度进行互动。这一系列问题可以使我们从更全面、更具历史性的视角考察中国农村扶贫政策的理论和实践问题，对推动农村扶贫政策实践具有重要意义。

#### 参考文献：

- [1]联合国开发计划署. 千年发展目标报告 (2015 年) [R]. 联合国, 2015.
- [2]刘 坚. 中国农村减贫研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2009.
- [3]陆汉文, 黄承伟. 中国精准扶贫发展报告 (2016): 精准扶贫战略与政策体系[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [4]Hall P., Taylor R.. Political Science and the Three New Institutionalisms [J]. Political Studies, 1996, 44(5): 936-957.
- [5]Heilig G. K., Zhang M., Long H.. Poverty Alleviation in China: A Lesson for the Developing World?[C]. Urumqi, China: International Conference on the West Development and Sustainable Development, 2005.
- [6]汪三贵, Albert Park. 中国农村贫困人口的估计与瞄准问题[J]. 贵州社会科学, 2010, (2): 68-72.
- [7]吴国宝. 实现精准扶贫的挑战及应对[J]. 国家治理, 2015, (38): 27-35.
- [8]李小云. 我国农村扶贫战略实施的治理问题[J]. 贵州社会科学, 2013, (7): 101-106.
- [9]汪三贵, Albert Park, Shubham Chaudhuri, 等. 中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准[J]. 管理世界, 2007, (1): 56-64.
- [10]王三秀. 可持续生计视角下我国农村低保与扶贫开发的有机衔接[J]. 宁夏社会科学, 2010, (4): 73-77.
- [11]张 静. 精准扶贫与地方扶贫立法创新思路[J]. 人民论坛, 2015, (26): 104-106.
- [12]向德平, 刘 欣. 构建多元化反贫困政策: 农村低保与扶贫开发政策的有效衔接[J]. 社会工作与管理, 2014, 14(3): 54-61.
- [13]刘宝臣, 韩克庆. 中国反贫困政策的分裂与整合: 对社会救助与扶贫开发的思考[J]. 广东社会科学, 2016, (4): 74-82.
- [14]都 阳, 蔡 昉. 中国农村贫困性质的变化与扶贫战略调整[J]. 中国农村观察, 2005, (5): 2-9.
- [15]李小云, 唐丽霞, 许汉泽. 论我国的扶贫治理: 基于扶贫资源瞄准和传递的分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2015, (4): 90-98.
- [16]唐丽霞, 罗江月, 李小云. 精准扶贫机制实施的政策和实践困境[J]. 贵州社会科学, 2015, (5): 151-156.
- [17]左 停, 杨雨鑫, 钟 玲. 精准扶贫: 技术靶向、理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学, 2015, (8): 156-162.
- [18]沈 红. 中国贫困研究的社会学评述[J]. 社会学研究, 2000, (2): 96-102.

- [19]沈 红. 中国历史上少数民族人口的边缘化——少数民族贫困的历史透视[J]. 西北民族大学学报:自然科学版, 1995, (2): 53-60.
- [20]沈 红. 穷人主体建构与社区性制度创新[J]. 社会学研究, 2002, (1): 40-54.
- [21]杨小柳. 参与式扶贫的中国实践和学术反思——基于西南少数民族贫困地区的调查[J]. 思想战线, 2010, 36(3): 103-107.
- [22]李 博, 左 停. 精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以 Y 村大棚蔬菜产业扶贫为例[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2016, 42(4): 66-73.
- [23]陈晓红, 陈 杰. 我国农村扶贫资金运行中的科层损耗机制研究[J]. 当代财经, 2007, (6): 31-35.
- [24]朱晓阳. 进入贫困生涯的转折点与反贫困干预[J]. 广东社会科学, 2005, (4): 178-184.
- [25]朱晓阳. 反贫困的新战略:从“不可能完成的使命”到管理穷人[J]. 社会学研究, 2004, (2): 98-102.
- [26]Dutrey A. P.. Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes[R]. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2007.
- [27]渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012, (5): 113-130.
- [28]葛志军, 邢成举. 精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会科学, 2015, (5): 157-163.

## Reflections on the Historical Evolvement of Poverty Alleviation Policy in Rural China and the Practice of Poverty Alleviation

SHEN Qiu

(Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract :** Poverty is an important issue of concern to governments and relevant international organizations. Since the beginning of reform and opening-up, China's rural poverty alleviation policies have undergone four stages: the relief-oriented poverty alleviation under the institutional reform (1978-1985), the institutionalized development-oriented poverty alleviation and problem solving stage (1986-2000), the formation and development stage of the Great Poverty Alleviation (2001-2013), and the stage of targeted poverty alleviation (2014-present). With the rapid economic development after the reform and opening-up and the increasing efforts of the state in poverty alleviation and development in rural areas, the poverty-stricken population has been reduced rapidly, and brilliant achievements have been made. However, according to our analysis, there still exist such problems in the practice of poverty alleviation in the rural areas as how to precisely target poverty alleviation objects, how to integrate poverty alleviation funds, how to mobilize the participation of poverty alleviation objects, and so on.

**Key words :** rural poverty alleviation; historical evolution; precise poverty alleviation; policy practice

责任编辑:朱星文