

中国反贫困政策演变研究： 基于政策文本的量化

徐艳晴

摘要：共同富裕是中国特色社会主义的核心特征，反贫困是党和政府的一贯政策，也是新时代的重大战略。运用内容分析法，基于出台时间及数量、政策目标和政策工具三维框架，对我国反贫困政策文本进行量化分析，并勾勒出政策体系的整体图景及其演进脉络。研究表明，进入精准扶贫时代后反贫困政策的数量呈现爆发性增长。政策目标方面，2001年之前以社会保障为主，2002年后能力提升与服务支持类目标显著增加，之后政策目标的使用总体呈现出以社会保障为主、能力提升与服务支持为辅的演进趋势。政策工具方面，2001年之前以供给型工具为主，2001至2012年间环境型工具的使用逐渐增加，2013年后环境型工具的使用程度仅次于供给型工具，需求型工具的使用大幅增加。在后扶贫时代下，从精准定位政策目标和创新政策工具的使用两方面提出建议，以期为未来的反贫困政策提供启示。

关键词：反贫困；政策文本；量化分析；政策演变；政策工具；政策目标；后扶贫时代

DOI： 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.03.004

一、研究的缘起

贫困是人类社会的顽疾。长期以来，我国始终把脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置，以依据政策指导改善贫困面貌、实现共同富裕作为反贫困的基本方针，出台了大量反贫困政策并倾注较多的资金、人力与物力实施精准扶贫。当前，我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，脱贫攻坚正向乡村振兴战略过渡，反贫困政策成为学者研究的热门主题，学界对反贫困政策的研究成果也愈加丰硕。

从政策设计来看，当前研究普遍认为反贫困政策的设计层次清晰，具有顶层设计的科学性^①，但也有学者指出其存在城乡政策差距较大^②、政策体系不完善^{③④⑤⑥⑦}、政策之间错位交叉^⑧、城市反贫困政策涉及面不全与制度化程度不高^⑨等不足之处。从政策实施来看，政策执行者存在消极救助

基金项目：海南省自然科学基金“海南省精准扶贫政策有效执行的影响因素与作用机理研究”(718QN223)、海南省公共治理研究中心成果。

作者简介：徐艳晴，海南大学公共管理学院教授，博士生导师；北京大学政府绩效评估研究中心研究员(海口 570228；yqxu@hainanu.edu.cn)

① 赵定东、方琼：《新中国成立以来农村反贫困政策的层次结构与历史变迁》，《华中农业大学学报(社会科学版)》2019年第3期。

② 赵慧珠：《走出中国农村反贫困政策的困境》，《文史哲》2007年第4期。

③ 李含琳：《关于现代社会贫困实质的制度假说》，《青海社会科学》1994年第5期。

④ 段庆林：《中国农村社会保障的制度变迁(1949~1999)》，《宁夏社会科学》2001年第1期。

⑤ 姚建平：《养老保险制度的反贫困分析——美国的实践及对我国的启示》，《公共管理学报》2008年第3期。

⑥ 杨晶：《新世纪以来我国农村反贫困政策回顾》，《商业经济研究》2015年第4期。

⑦ 白增博、孙庆刚、王芳：《美国贫困救助政策对中国反贫困的启示——兼论2020年后中国扶贫工作》，《世界农业》2017年第12期。

⑧ 贺雪峰：《中国农村反贫困战略中的扶贫政策与社会保障政策》，《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

⑨ 关信平：《现阶段中国城市的贫困问题及反贫困政策》，《江苏社会科学》2003年第2期。

理念以致“造血”功能不足^①、贫困户排斥现象严重^②、实施形式流于表面^③、城市反贫困政策执行存在“缝隙效应”^④等问题。此外,由于扶贫政策是反贫困政策的重要组成部分,其执行情况对反贫困政策效果有着举足轻重的影响。因此学界对扶贫政策执行困境及其原因方面也给予了重点关注,即存在政策执行偏差^{⑤⑥⑦}、科层损耗^⑧、透明度低、时间拖延及政策执行不完整^⑨等问题。面对以上困境,学者们认为执行过程的复杂性^⑩、委托-代理关系^⑪、多方主体的利益博弈^{⑫⑬}、监督约束不力^{⑭⑮}及目标群体的配合困难^{⑯⑰}等是导致扶贫政策执行不佳的重要原因。从政策效果来看,有学者对早期的反贫困政策进行研究,认为80年代的反贫困政策使得农民收入大幅提高,绝对贫困人口数量大幅减少,但偏远地区温饱问题尚未得到解决,富民裕县效应较弱^⑱。如今,我国反贫困政策在政治、经济及制度等综合作用下实现了大规模的减贫^⑲且成效显著^⑳,显著的提升低收入家庭的消费能力^㉑。但其中仍存在着政策整合度欠佳^㉒、资金分配不均^㉓、信息失准^㉔、瞄准机制偏差^{㉕㉖}及精英俘获^㉗等问题。从

-
- ① 兰剑、慈勤英:《后脱贫攻坚时代农村社会救助反贫困的困境及政策调适》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2019年第3期。
- ② 赵双、于凌云:《关于我国农村反贫困的研究:一个文献回顾》,《农业经济》2018年第2期。
- ③ 董小玲:《新中国成立以来反贫困的历史进程与基本经验》,《中共乐山市委党校学报(新论)》2020年第2期。
- ④ 王倩:《城市反贫困:政策比较与中国关怀》,《理论与改革》2020年第3期。
- ⑤ 雷望红:《论精准扶贫政策的不精准执行》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2017年第1期。
- ⑥ 张世勇:《规划性社会变迁、执行压力与扶贫风险——易地扶贫搬迁政策评析》,《云南行政学院学报》2017年第3期。
- ⑦ 缪小明、罗丽:《精准扶贫政策执行偏差研究——以政策执行过程为框架》,《山西大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。
- ⑧ 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》,《当代财经》2007年第6期。
- ⑨ 徐焕章、杨仕羽、徐雪珉、张丽丽:《基于“精准扶贫”的高校贫困资助政策执行情况调查——以西北地区某省为例》,《西安财经学院学报》2019年第2期。
- ⑩ 杨亮承:《扶贫治理的实践逻辑——场域视角下扶贫资源的传递与分配》,中国农业大学博士学位论文,2016年。
- ⑪ 李博:《项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践——以精准扶贫视角看A县竞争性扶贫项目》,《北京社会科学》2016年第3期。
- ⑫ 朱亚鹏、刘云香:《制度环境、自由裁量权与中国社会政策执行——以C市城市低保政策执行为例》,《中山大学学报(社会科学版)》2014年第6期。
- ⑬ 李博、左停:《遭遇搬迁:精准扶贫视角下扶贫移民搬迁政策执行逻辑的探讨——以陕南王村为例》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2016年第2期。
- ⑭ 林卡、范晓光:《贫困和反贫困——对中国贫困类型变迁及反贫困政策的研究》,《社会科学战线》2006年第1期。
- ⑮ 殷盈、金太军:《农村低保政策的变通执行:生成逻辑与治理之道——基于街头官僚理论的视角》,《学习论坛》2015年第11期。
- ⑯ 邓维杰:《精准扶贫的难点、对策与路径选择》,《农村经济》2014年第6期。
- ⑰ 陈坚:《易地扶贫搬迁政策执行困境及对策——基于政策执行过程视角》,《探索》2017年第4期。
- ⑱ 何承金、杨顺成、赵学董:《80年代中国的反贫困政策》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》1992年第3期。
- ⑲ 汪三贵:《中国特色反贫困之路与政策取向》,《毛泽东邓小平理论研究》2010年第4期。
- ⑳ 白维军、王奕君:《我国农村反贫困的政策变迁与取向观察》,《内蒙古社会科学》2020年第5期。
- ㉑ 梁土坤:《反贫困政策、家庭结构与家庭消费能力——基于六省城乡低收入家庭调查微观数据的实证分析》,《贵州社会科学》2019年第6期。
- ㉒ 唐钧:《中国的贫困状况与整合性反贫困策略》,《社会发展研究》2015年第2期。
- ㉓ 李文、汪三贵:《中央扶贫资金的分配及影响因素分析》,《中国农村经济》2004年第8期。
- ㉔ 李宜钊、徐艳晴:《精准扶贫中信息失准的发生机理——基于问题的复杂性与技术治理效用边界的解读》,《中国行政管理》2019年第11期。
- ㉕ 汪三贵:《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》,《管理世界》2008年第11期。
- ㉖ 叶初升、邹欣:《扶贫瞄准的绩效评估与机制设计》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2012年第1期。
- ㉗ 邢成举、李小云:《精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究》,《中国行政管理》2013年第9期。

政策建议来看,学界对今后反贫困政策方向提供了前瞻性的意见,分别从政策衔接^①、政策执行活力^②、性别差异^③、特殊贫困群体^{④⑤}和贫困的动态性^⑥等方面考量,为反贫困政策优化提供了决策支持。从政策文本梳理来看,有学者从数量与结构、阶段性任务与参与机构三大角度^⑦对反贫困政策文本进行了量化分析,呈现了政策出台数量的变化趋势、阶段任务与国家战略的高度匹配,以及参与部门数量日臻提升的演进脉络;也有学者利用 NVivo 软件从历史变迁、政策特征、典型制度与发展趋势对中国 70 年来治贫的政策文本进行内容分析^⑧,以及聚焦中国农村扶贫政策进行范式变迁和未来趋势的研究^⑨,呈现了四大阶段的动态变化趋势;还有学者利用社会网络分析对扶贫政策文本的演变规律进行探讨^⑩,反映了不同时期的扶贫政策在五大方面的嬗变过程。

通过以上文献回顾与梳理发现,国内学者已经对反贫困政策的利弊做出了镜像性描述,为反贫困政策研究提供了宝贵的参考价值,同时也存在进一步的研究空间。目前,学界大多聚焦于单一领域或逻辑推理来探讨我国反贫困政策,而相比之下,对我国反贫困政策文本的量化研究却为数不多,主要集中在数量差异、任务变化和参与主体等视角。针对实现反贫困任务目标、提高反贫困政策效力而采取的政策工具未给予充分关注。回顾以往政策目标的变化及政策工具的演进,有助于系统而清晰地勾勒出我国反贫困政策的动态变迁。因此,本文将从政策出台时间、政策目标及政策工具三大维度进行政策文本的量化分析,致力于描绘出反贫困政策的演进趋势,为未来的政策取向提供启示意义。

二、分析框架与研究方法

(一)分析框架

分析框架是人们将分析对象转换为主观思想的重要凭证,能够反映人们对特定事件的主观想法与思考模式。有效的分析框架能够更加准确、科学、系统的分析研究对象。由于我国反贫困政策随着时间和客观环境的变化做出多次调整,因此政策出台时间是勾画我国反贫困整体演进脉络和未来趋势的重要依据。政策目标作为公共政策的核心要素,是衡量对公共问题回应程度的重要标准,同时它也决定了选择何种手段来达成目标。政策工具作为政府治理的主要手段和有效途径,对公共政策的效果有着举足轻重的影响。因此,本文从政策出台时间、政策目标和政策工具这三个维度来分析我国反贫困政策的演变趋势,其中政策出台时间维度将作为政策目标和政策工具维度分析的重要基础。

① 李迎生、李金珠:《走向一体化的反贫困政策框架——扶贫开发与农村低保衔接的路径与趋势研究》,《江苏行政学院学报》2019年第4期。

② 万国威:《疫情危机后中国反贫困政策的建设方略》,《社会工作》2020年第4期。

③ 程玲:《可行能力视角下农村妇女的反贫困政策调适》,《吉林大学社会科学学报》2019年第5期。

④ 张永丽、徐腊梅:《中国农村贫困性质的转变及2020年后反贫困政策方向》,《西北师大学报(社会科学版)》2019年第5期。

⑤ 莫光辉、杨敏:《2020年后中国减贫前瞻:精准扶贫实践与研究转向》,《河南社会科学》2019年第6期。

⑥ 杨力超、Robert Walker:《2020年后的贫困及反贫困:回顾、展望与建议》,《贵州社会科学》2020年第2期。

⑦ 王超、刘俊霞:《中国反贫困工作40年历史演进——基于1979—2018中国反贫困政策的量化分析》,《中国农村经济》2018年第12期。

⑧ 李晓园、钟伟:《中国治贫70年:历史变迁、政策特征、典型制度与发展趋势——基于各时期典型扶贫政策文本的NVivo分析》,《青海社会科学》2020年第1期。

⑨ 曾莉、周浩男、王寅:《中国农村扶贫政策范式的变迁与未来趋势——基于305份国家层面政策文本的分析》,《天津行政学院学报》2019年第4期。

⑩ 郝冰冰、黄燕玲、罗盛锋:《扶贫政策变迁文本计量分析与演变规律探讨》,《统计与决策》2019年第19期。

1.时间维度。时间维度即以时间作为描述、表达变量的衡量尺度。通过对我国历年反贫困政策出台的时间及数量演进趋势,来分析反贫困政策不同时期的阶段特征及影响因素。目前,学界在我国反贫困政策演进的阶段划分方面已展开了深入研究,将反贫困历程主要划分为四阶段至六阶段。例如,魏后凯和邬晓霞将其梳理为1978-1985年、1986-1993年、1994-2000年、2001年至今^①。张秀艳和潘云将其归纳为1978-1985年、1986-1993年、1994-2000年、2001-2010年、2011年至今^②;汪三贵和胡骏将其划分为1949-1957年、1958-1977年、1978-1985年、1986-2000年、2000-2012年、2013-2020^③;马文武和杜辉将其梳理为1978-1985年、1986-2000年、2001-2012年、2013至今^④,学者们主要以1978年为起点对反贫困的发展阶段进行研究。本文在最终梳理出的有效样本中收集到的政策出台时间最早为1982年,因此本文以1982年作为起点来分析我国反贫困政策的发展脉络。

2.政策目标维度。为更细致地对我国反贫困政策进行梳理,将依据政策的目标价值将我国反贫困政策目标进行具体划分。由于我国贫困群体普遍存在经济状况不佳、自身能力欠缺以及支持和帮扶群体不足等情况,本文将我国反贫困政策目标分为社会保障类、能力提升类和服务支持类三大类别。首先,社会保障类目标即为不具备劳动能力、难以通过产业支持和提供就业机会等途径来摆脱贫困的群体提供最基本的生存保障,起到外部政策兜底的作用。其次,能力提升类目标即动员、鼓励、引导贫困地区的贫困群众参与到开发式活动中,在国家的扶持下,通过提高生产技术、开发周边资源、发展商品生产、提升教育和认知水平等方式增强自我积累发展的潜力,提高内生性动力。最后,服务支持类目标即面向反贫困项目的培训人员、教师群体及合作社等扮演着反贫困工作中辅助性的重要角色的人才培养、服务组织或专项计划,通过支持该类人员或组织促进反贫困项目有效实施,从而实现反贫困政策的效果最大化。

3.政策工具维度。借鉴英国瑟赛克斯大学科学政策研究员罗斯韦尔(Roy Rothwell)和荷兰海牙应用科学大学的泽格维尔德(Walter Zegveld)提出的政策工具模型^⑤,依据政策效果和影响层面的不同,将反贫困政策分为供给型、需求型和环境型三大类,突出政策供给与需求的关系及其影响,淡化反贫困政策的强制性特征。具体而言,供给型政策工具主要以提供动力为主,包括资金投入、基础设施、公共服务、人才支持等供给途径;需求型政策工具以对市场的培育和刺激为主,包括市场塑造、服务外包和政府购买等方式;环境型政策工具以对反贫困产生重要影响为主,包括目标规划、税收优惠、金融支撑、法规管制等的策略型措施。通过对政策工具的具体措施分析,可以了解反贫困政策治理方式的差异化,以及存在的问题和未来的改进方向。

(二)研究方法

本文采用内容分析法对我国反贫困政策进行分析。内容分析法是一种对显现的内容进行系统性和客观性描述的科学研究方法,能够以客观的态度处理大量且时期较长的数据^⑥,并对内容事实进行剖析从而获得结论。政策文本属于明确表达的显性内容,具有多重维度且蕴含丰富的信息,因此采用内容分析法对533份反贫困政策文本深入分析,从政策出台时间-政策目标-政策工具的三个维度来考

① 魏后凯、邬晓霞:《中国的反贫困政策:评价与展望》,《上海行政学院学报》2009年第2期。

② 张秀艳、潘云:《贫困理论与反贫困政策研究进展》,《经济问题》2017年第3期。

③ 汪三贵、胡骏:《从生存到发展:新中国七十年反贫困的实践》,《农业经济问题》2020年第2期。

④ 马文武、杜辉:《贫困瞄准机制演化视角的中国农村反贫困实践:1978~2018》,《当代经济研究》2019年第5期。

⑤ Rothwell R., Zegveld W., "An Assessment of Government Innovation Politics", *Review of Policy Research*, 1984, pp.436-444.

⑥ 刘伟:《内容分析法在公共管理学研究中的应用》,《中国行政管理》2014年第6期。

察我国反贫困政策的演变情况,明晰我国反贫困政策的历史发展脉络与规律,最后在此基础上进行总结并提出建议。

1.数据收集。本文通过北大法宝^①数据库,首先以“反贫困”“贫困”“扶贫”“脱贫”“返贫”“帮扶”“特困”等为检索词,勾选“中央法规”类型对政策样本进行检索,时间截至为2020年11月14日。其次,为保证样本选取的全面性,在北大法宝检索的基础上,通过查阅中央政府网、国务院扶贫办及各部委网站的政策文件库等进行查漏补缺。再次,为保证样本选取的代表性,按以下标准对所收集的政策文本进一步筛选:一是所选取的政策文件中主体部分与反贫困工作密切相关且多数条文直接明确规定和具体体现反贫困措施,仅少部分涉及反贫困措施或一言带过的政策不纳入统计范围,不包括复函、批复、交材料通知、情况通报等实质内容与反贫困政策不存在密切相关性的文件;二是选取政策方向是对外公开的文本;三是选取中央政府层面出台的文件。最终,梳理出有效政策样本533份,为进一步提高研究样本准确性与高效性,本文对最终选取出来的样本进行过滤停用词处理,之后再统计词频和进行政策文本分析。

2.数据分析。对时间维度的研究,采用ROSTCM6^②软件对不同时间段内反贫困的政策文本进行高频词分析,以此检验反贫困政策阶段划分的合理性;对政策目标维度的研究依旧采用内容分析法进行解构与分析;对政策工具维度的研究,运用NVivo 11 Plus^③软件对样本中的文本进行编码分析。关于政策文本的编码方法,采用确定政策工具和政策目标为核心变量的测量方式,形成各级节点的从属关系,节点的编码频次,即该节点在政策文本原始语句中出现的次数为参考点。依据该方法,对样本中使用的政策工具类型进行三级节点编码,首先在政策文本的原始语句之上,进行简短语句的概括并提取主要信息点作为三级节点。其次将三级节点中语义相近和复现率较高的节点进行整合,并提取出关键词信息点作为二级节点。最后将同属于一个范畴的二级节点进行归类最终合并到一级节点,以此对533份政策文本使用的政策工具类型进行数据分析。

三、研究结果与分析

(一)时间维度分析

我国反贫困政策随着时间的变化经历了不同的发展历程,政策出台数量也随之变化。因此,追溯我国近年来反贫困政策出台数量的变化趋势,有助于更好的透视我国政府在不同阶段下反贫困工作力度的变化以及政策的演进脉络。对于该维度的研究,本文通过对533份政策文本的量化分析并解读政策文本关键词来划分政策的演变阶段,以此进一步具体分析我国反贫困政策在不同阶段下的演进特点。

^① 北大法宝是由北京大学法制信息中心与北大英华科技有限公司联合推出的智能型法律信息一站式检索平台,是目前较为专业和成熟的检索系统。

^② ROSTCM6是武汉大学沈阳教授研发编码的数字化平台,是一组功能联系紧密,可相互智能协作实现多种功能的文本分析软件。

^③ NVivo是美国QAR出版的拥有非数字、无结构、搜查、理论化与索引等多种功能的定性数据分析工具,可以对不同来源不同层次之间的内在关系链来进行有效编码。

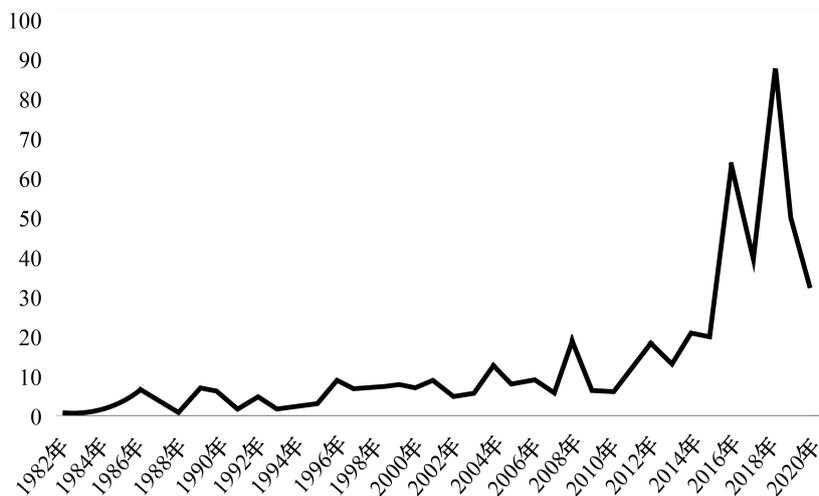


图1 我国反贫困政策出台时间分布趋势图

如图1所示,从反贫困政策出台时间分布情况可以看到,随着时间的推移政策出台数量逐渐增多,特别是近几年呈现出了近2-3倍的爆发性增长,体现出我国反贫困工作力度不断加大,调动越来越多的资源投向反贫困工作中。同时,不难看出政策数量出现了2008年的小幅波峰和2016年与2018年的两段大幅波峰,且波峰前后的政策数量差异显著,2013年前后政策数量也存在小幅波动。2008年国家将绝对贫困标准和低收入标准合二为一,这一举措格外关注了贫困群体在教育和医疗等方面的支付能力,可见这一时期兼顾了基本生存和保障发展的理念,政策数量有所增加。2013年,习近平总书记于湖南首倡“精准扶贫”的重要思想,由此进一步推进中国扶贫事业的进程,2014年进行了精准扶贫工作模式的顶层设计并配套了相关政策,因此2013年前后政策数量存在小幅波动。2016年中央提出要注重精准帮扶与政策托底,出台了大量社会政策提高反贫困质量,守住民生底线。2018年是脱贫攻坚的作风建设之年,针对反贫困政策领域出现的贪污腐败及形式主义等问题,实行了各种精准发力的针对性措施。同年,为解决深度贫困问题,中共中央、国务院公布了《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,并印发了《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》,也加快了对“三区三州”的政策落实,因此政策数量大幅增长。

上文展现了我国反贫困政策的发展脉络,并结合我国相关背景对政府反贫困行动进行了解读。下面对我国反贫困政策文本的高频关键词进行统计和排序,以此进行反贫困政策的阶段划分和演进分析,参见表1。

表1 各时段内排名前20的高频词

	1982-1985年	1986-1993年	1994-2000年	2001-2012年	2013年至今
1	贷款	经济	资金	贫困	财政
2	资金	开发	项目	开发	精准
3	帮助	发展	部门	地区	卫生
4	扶持	贷款	开发	管理	建档立卡
5	发展	项目	发展	残疾人	考核
6	农村	资金	财政	培训	城乡

续表1

	1982-1985年	1986-1993年	1994-2000年	2001-2012年	2013年至今
7	农业	银行	培训	专项	院校
8	经济	技术	经济	财政	违规
9	银行	救灾	教育	社会	医院
10	技术	教育	技术	服务	慢性病
11	全县	温饱	贷款	教育	助学金
12	收入	建设	计划生育	卫生	旅游业
13	物资	农村	支援	贫困村	铁路
14	民政部	群众	农业	经济	风景区
15	富裕	农业	科技	试点	种植业
16	农民	社会	教师	机构	财经
17	救济	少数民族	救灾	农业	徇私舞弊
18	照顾	贫困户	提高	协作	血糖
19	提高	帮助	温饱	保障	旅游区
20	粮食	扶持	社会	资源	扩建

如表1所示,从总体来看,通过“资金”“财政”“经济”“项目”等词可以看出历年来反贫困工作的共性是在财政的资金支持下发展贫困地区的经济。总体来看,1982-1985年间,“物资”“民政部”“救济”“粮食”等为高频词,说明当时反贫困政策除了发展经济之外,侧重于保障贫困群众的基本生活需求。1986-1993年间,“救灾”“教育”“温饱”“少数民族”等为高频词,说明该时段的工作除了保证贫困户最基本的生活需要和重视对贫困户的教育,也逐渐关注到少数民族聚居地等边远地区。1994-2000年间,“培训”“教育”“技术”“科技”“教师”等为高频词,说明该阶段技术和教育在反贫困工作中扮演的角色尤其重要。2001-2012年间,“财政”“社会”“贫困村”“残疾人”“保障”“试点”“卫生”等为高频词,说明该阶段将反贫困的一大重心落于村级贫困区域的经济与社会发展,注重贫困群体的生活保障与健康,也格外关注残疾人的扶贫措施并提供相关支持。2013年至今,“精准”“建档立卡”“院校”“城乡”“旅游业”“种植业”等为高频词,说明该阶段精准扶贫的相关特征即注重城乡之间协调发展,鼓励通过以旅游业或种植业等方式拓展就业渠道,进一步关注贫困户的教育问题及自我发展的潜力。同时,“考核”和“徇私舞弊”等词也反映出该阶段不乏一些形式主义、官僚主义及腐败问题。

综上所述,可以看出不同时间段内反贫困工作的侧重点各不相同,也验证了反贫困工作的阶段性任务是影响政策数量及效果差异的主要因素。因此,本文依据我国反贫困工作的实际情况,借鉴上文学界划分阶段的重要时间节点,最终将我国反贫困政策的演变历程划分为1982-1985年、1986-1993年、1994-2000年、2001-2012年、2013年至今这五大阶段,以此对反贫困政策进行分阶段深入解读。

第一阶段(1982-1985年)。改革开放之前,国内经济发展迟缓,农业经营体制难以适应生产力发展的需要,农民积极性不高导致生产效率低下,因此贫困现象严重。1984年《关于帮助贫困地区尽快

改变面貌的通知》的出台,使贫困地区的农牧民逐渐掌握了经营主动权,因此当时摆脱贫困的主要途径就是通过农业生产和经济制度的改革推动经济发展,激发农民的劳动热情,解放了生产力。然而当时反贫困只处于摸索阶段,专门针对反贫困出台政策较少,主要是关于经济建设的相关政策,能够检索到的只有5份,最早出台时间是1982年。

第二阶段(1986-1993年)。在改革开放后,经过一段时间的发展,大多数地区经济快速增长,贫困问题得到改善,但少数边远贫困地区的经济发展仍然滞后,贫困现象并未得到缓解。为解决这些问题,中国政府在全国范围内开展了有计划性、组织性和规模性的反贫困工作。因此该阶段的反贫困政策数量较第一阶段有所增加,达到34份。

第三阶段(1994-2000年)。随着农村土地制度的改革,农民能够更加灵活的利用土地并创造收益,但仍存在贫困地区经济发展水平不均等问题。1994年出台的《国家八七扶贫攻坚计划》,将反贫困的目光落于需要重点扶持的贫困县,首次系统性提出要集中人财物力,确保扶贫工作计划的有效实施,动员社会各界力量进行高效联动。为实现2000年底基本解决农村贫困户温饱问题的目标,相关部门纷纷出台配套政策。因此该阶段专门针对反贫困的政策数量较上阶段持续增多,达到44份。

第四阶段(2001-2012年)。21世纪后,扶贫工作逐渐向多元可持续化方向发展。2001年《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》颁布后,相应的配套政策也纷纷出台。如2011年农业部办公厅《关于举办2011年农垦扶贫项目管理培训班的通知》等,以培养贫困群体的再生能力为主,促进贫困地区的产业结构调整,建立自下而上的开发体系。2012年教育部、国家发展改革委、财政部等部门联合出台的《关于实施面向贫困地区定向招生专项计划的通知》等,旨在提升贫困群体的自身素养,形成贫困户“自救”与“帮扶”的多向互动机制^①。因此该阶段跨度时间较长,反贫困政策数量达到119份,将近为上一阶段政策数量的三倍。

第五阶段(2013年至今)。2013年“精准扶贫”理念提出后,扶贫工作机制有所创新,扶贫方略发生了重大变化。2015年,中央提出了实现脱贫攻坚目标的总体要求,发出了打赢脱贫攻坚战的总攻令。其间,随着《建立精准扶贫工作机制实施方案》和《农业部关于加大贫困地区项目资金倾斜支持力度促进特色产业精准扶贫的意见》等政策出台,反贫困再次提升到战略高度,分别从方式、对象、措施、成效及考核等方面给予了更多关注。2017年乡村振兴战略的提出使“三农”问题成为全党工作的重中之重,紧接着2018年提出的《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》具有重大而深远的历史与现实意义。2019年“两不愁三保障”成为扶贫开发一大重要工作,并提出预计到2020年确保贫困户脱贫、贫困户摘帽及解决区域性整体贫困等目标。因此,该阶段政策数量呈现爆发性增长,是上一阶段政策数量的2.7倍之余,出台数量共331份,达到了历史顶峰。

(二)政策目标维度分析

政策目标是政策执行预期所达的目的和结果。随着时间的变化,政策目标的侧重点也将随之转移,因此不同阶段下政策目标的演进脉络能够很好地体现反贫困工作着力点的变化趋势,也可以为后扶贫时代下政策目标的设定提供启示意义。

经对533份反贫困政策的统计发现,我国反贫困政策目标的分布呈现出显著的不均衡特征。如表2所示,可知我国反贫困政策的目标偏重社会保障领域,占总体目标的66.2%。对于贫困群体的能力培养以及服务支持类两方面涉及相对较少,分别占比19.5%和14.3%。这表明我国反贫困政策着重保障贫困户的基本生存能力。

三类政策目标在不同阶段下的分布特征有显著的差异。“社会保障类”政策占据大多数,在前三个阶段的变化并不明显,于第四和第五阶段出现喷井式增长。第一阶段,政策出台数量仅3份,该时

^① 周强:《多维贫困、不平等与反贫困政策绩效评估》,武汉大学博士学位论文,2017年。

期主要以普惠形式解决贫困户温饱问题和通过资金及粮食救济来改善贫困地区的基本面貌为主要目标,为农村反贫困提供最基本的保障。第二阶段,政策出台数量出现小幅波动,增加至 28 份。该时期农业有所发展,但碍于小农经济的缺陷,与城市之间的发展差距逐渐增大,优质资源和大量资金开始流向城市,而农村地区的经济及相关设施的缺陷逐渐凸显。因此,经济扶持和物资投入成为该阶段的主要保障。第三阶段,政策数量有小幅上涨,达到 36 份。该时期温饱问题基本解决,但因一些深度贫困地区脱贫速度缓慢使得区域性贫困差距依然存在。如中西部等地区仍深陷贫困,尤其在面对灾害和疾病等情况便显得格外脆弱。因此,该阶段主要以救灾、提供医疗、促进就业等形式提供社会保障。第四阶段,政策数量为前一阶段的两倍之余,达到 79 份。该时期贫困状况持续改善,并逐渐关注到残疾人的贫困问题。为持续提升脱贫效果和解决返贫问题,该时期主要以出台相关最低保障制度、促进农业发展、制定残疾人和农村扶贫开发纲要等为贫困群体提供社会保障。第五阶段以来,进入精准扶贫时代,国家对不同程度的贫困区域和贫困户的精准识别,给予较多的帮扶及管理。随着乡村振兴战略五年规划和“两不愁三保障”等重点目标的提出,加快了健全农村的社会保障体系的脚步。这一时期国家主要通过提高粮食安全保障水平、提高农民收入水平、加强基础设施建设等方式来进一步改善贫困村及贫困户的生活状况。因此,该阶段反贫困政策呈现出爆发性增长趋势,出台数量达到 207 份。

表 2 我国反贫困政策目标数量分布表

	第一阶段 1978-1985 年	第二阶段 1986-1993 年	第三阶段 1994-2000 年	第四阶段 2001-2012 年	第五阶段 2013 年至今	合计
社会保障	3(60%)	28(82.3%)	36(81.8%)	79(66.4%)	207(62.6%)	353(66.2%)
能力提升	2(40%)	5(14.7%)	6(13.6%)	24(20.2%)	67(20.2%)	104(19.5%)
服务支持	0	1(3%)	2(4.6%)	16(13.4%)	57(17.2%)	76(14.3%)
合计	5	34	44	119	331	533

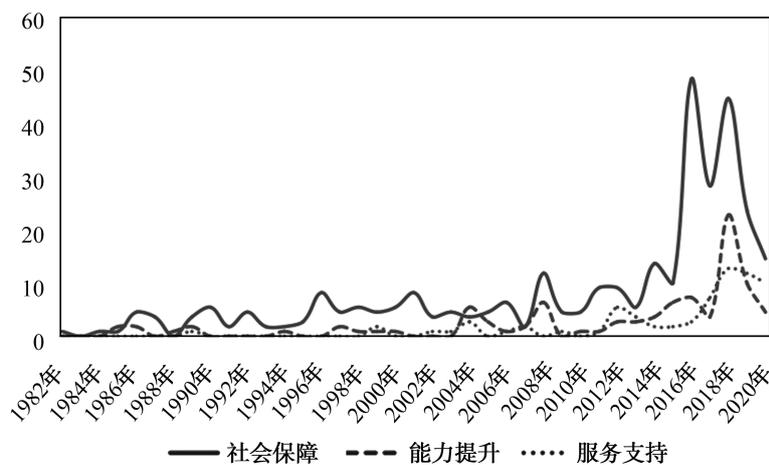


图 2 我国反贫困政策目标演进趋势图

“能力提升类”政策数量在总体反贫困政策中占比不足 20%，前三个阶段的政策数量更是微乎其微。由图 2 可以看出,改革开放至 2000 年这一时期,由于对贫困群体的温饱问题及经济物资等

相关保障问题投入较多关注,以普惠式的外部供给为主。因此,针对贫困户自身能力及脱贫潜力的挖掘并未给予过多重视。在第四阶段,温饱等问题的基本解决使我国反贫困的注意力逐渐转移到贫困群体的能力建设方面。2001年我国重新制定扶贫纲要,注重对贫困群体后发能力的培养与提升,激发贫困户全面参与摆脱贫困开发式活动的积极性。主要以培训、管理、教育、农业发展等途径提升贫困群体的能力,因此该阶段的政策数量呈小幅上涨,达到24份。在第五阶段,我国进入精准扶贫阶段,扶贫方略也随之变化。教育资源匮乏问题逐渐凸显,巩固扶贫成果日益复杂化,其中贫困代际传递现象表现较为突出。“造血式”扶贫趋向多元化,出现了通过院校与旅游业、种植业等产业合作的产学研模式来提升贫困户技能的反贫困途径。如旅游扶贫作为典型的反贫困途径正潜移默化地提升贫困户的收入能力^①。2016年《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》中首次将“转移就业脱贫”单独列为一大章节,其中在就业扶贫行动的专栏中提出了“技能脱贫千校行动”,使具有劳动能力并愿意接受职业培训的贫困家庭,每年至少能接受一次技工院校的技能培训。因此,该阶段能力提升类政策数量较此前有大幅增加,达到67份。

“服务支持类”政策数量最少,占比14.3%。前三个阶段内几乎很少有政策提及,在第四阶段开始服务支持类政策陆续出台,数量达到16份,反贫困方式更加多元化,以第三方人员或组织构成的专项队伍逐渐参与其中,为反贫困工作提供人才支持和相关服务等。在第五阶段,贫困群体温饱和极端贫困问题基本解决,精准扶贫理念的提出使得多方主体提供更多的支持类服务,自下而上的多元主体式参与逐渐增多,加大了人力资源的供给。2018年《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》正式出台,习近平总书记强调要把提高脱贫质量放在首位。以服务特聘计划、残疾人照护服务、志愿宣传服务等方式为主的反贫困形式逐渐增多,且同年全国共拥有数百家扶贫社会组织并对接了多项扶贫攻坚项目惠及贫困人口,服务支持力度进一步加大,由此能够更好地配合反贫困政策的贯彻和执行。可见,服务支持类政策作为优化反贫困效果的重要手段,也逐渐受到国家的重视。因此,该阶段服务支持类的政策数量是上一阶段的三倍之余,达到57份。

(三)政策工具维度分析

政策工具是实现政策目标或解决社会问题的手段与途径。在我国几十年来的反贫困工作中,依据不同时期的政策目标和任务而采取的各种治理手段都将成为下一阶段反贫困任务的宝贵经验。因此,梳理政策工具的演进脉络不仅能够理清治理手段使用的历史变迁,也能够为未来的反贫困政策取向提供有效启示。

基于政策工具内容分析编码表划分的三种政策工具类型,如表3所示。经节点统计后,得到我国反贫困政策工具的演进趋势和数量分布,如表4所示。供给型、需求型和环境型三种政策工具的使用数量在第四阶段和第五阶段呈明显的大幅增长态势。由图3可以看出,尤其在2013年后,环境型政策工具使用的频率逐渐增加,其发展态势几乎与供给型工具不相上下,同时需求型政策工具使用的频率逐渐“抬头”,意味着该阶段反贫困政策工具的使用逐渐多元化和均衡化。政策工具的使用程度存在着强烈差异:其中供给型政策工具最多,占比53.8%,环境型政策工具较供给型工具少些,占比39.8%,而需求型政策工具的使用寥寥无几,占比6.4%。由此可见,我国的反贫困政策总体上呈现出政府“自上而下”的供给为主,社会力量等策略性支持为辅的主要特征。

^① 莫光辉:《精准反腐:脱贫攻坚战的生态保障——精准扶贫绩效提升机制系列研究之九》,《行政论坛》2017年第1期。

表 3 政策工具内容分析编码范例表

政策工具(一级节点)	关键词(二级节点)	参考点(三级节点)
供给型	资金投入	建立互助组织,加大扶贫资金投入,缓解资金短缺状况等
	基础设施	光伏扶贫电站验收及评估工作,开发扶贫重点村道路建设等
	公共服务	特殊群体优先享有公共服务,有序实现市民化等
	人才支持	调动重点城市优质资源,支持省内受援县等
需求型	市场塑造	健全贫困地区保险体系,加强保险业服务能力等
	服务外包	民营企业招聘,完善民营企业各项优惠及补贴的落实情况等
	政府购买	财政部控制社会集团购买救灾专用车,提供救灾装备补助专款等
环境型	目标规划	预估贫困村灾后重建情况,因地制宜的规划目标等
	金融支撑	普惠金融重点放在乡村,完善金融扶贫和三农金融事业部运作机制等
	税收优惠	加强脱贫攻坚税收优惠政策落实,加强对脱贫优惠政策的宣传辅导等
	法规管制	加强专项扶贫资金管理,资金使用与建档立卡结果相衔接等

表 4 我国反贫困政策工具演进脉络及数量分布表

	第一阶段 1978-1985 年	第二阶段 1986-1993 年	第三阶段 1994-2000 年	第四阶段 2001-2012 年	第五阶段 2013 年至今	合计
供给型	0(0%)	21(61.8%)	32(72.7%)	70(58.8%)	164(49.5%)	287(53.8%)
需求型	0(0%)	0(0%)	0(0%)	1(0.01%)	33(10.0%)	34(6.4%)
环境型	5(100%)	13(38.2%)	12(27.3%)	48(41.1%)	134(40.5%)	212(39.8%)
合计	5	34	44	119	331	533

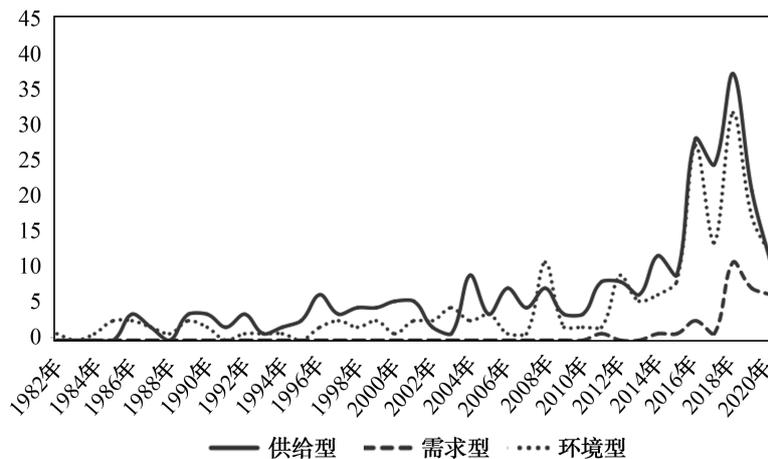


图 3 我国反贫困政策工具演进趋势图

三类政策工具在不同阶段下的分布特征各不相同。供给型政策工具的使用整体呈递增趋势,在第四和第五阶段呈喷井式增长。根据节点统计结果,供给型政策工具节点 287 个,占政策工具总体的 53.8%,其中资金投入最高,占供给型工具的 38%,其次是公共服务,占比 30%。从政策工具服务对象来看,我国主要通过供给型政策工具提供物质和服务,其运用逻辑是政府首先通过涉农基金、保障

资金及提高资产收益等途径为贫困人口给予物质保障。如2018年《中央专项彩票公益金支持贫困革命老区脱贫攻坚资金管理办法》规范和加强中央专项彩票公益金使用与管理,确保贫困人口能够得到足够的资金分配,并进一步支持贫困革命老区等区域脱贫攻坚,从而提升资金使用效益。其次,政府还通过支教、支农、支医、为残疾人提供帮助及加大网络精准扶贫力度等方式,从教育、农业、医疗及网络方面为贫困人口提供公共服务。从政策工具应用区域来看,基础设施建设和人才支持是反贫困的主要手段。如2012年《国土资源部关于支持集中连片特殊困难地区区域发展与扶贫攻坚的若干意见》中,对相关基地建设、人才培训和干部交流等给予了政策倾斜,以此促进当地经济社会更好更快的发展。然而,这两类措施在供给型工具中的使用频次较低,分别为18.4%和13.6%,可见农田建设、水利设施及光伏电站等基础设施,以及少数民族、边远地区等重点区域的人才供给方面仍存在进一步的提升空间。根据节点统计,资金投入和公共服务两大措施在供给型政策工具中的占比共达68%,说明我国反贫困主要以资金和服务为主要侧重点,为贫困群体提供最基本可靠的物质保障。然而,过度的资金和服务投入将使贫困人口滋长“饭来张口,衣来伸手”的依赖性,难以自食其力,从而阻碍贫困群体的潜力发展。

需求型政策工具主要在第四阶段末和第五阶段中使用,属于起步较晚但潜力较大的政策工具。尤其在2018年后,需求型政策工具的使用数量大幅增加,其主要以市场塑造的方式让贫困群体参与到生产和消费的活动中,增强其自食其力的生存能力。据节点统计结果显示,需求型政策工具节点只有34个,仅占到全部政策工具的6.4%。在需求型政策工具的三种具体措施中,市场塑造的占比最高,其次是政府购买,服务外包的使用频次最低。从政策工具服务对象来看,政府主要通过对该地区市场经济发展的刺激和拉动及相关行业企业的支持来提高贫困群体的参与度,从而使贫困人口增加脱贫机会提升创富能力。从政策工具应用区域来看,需求型政策工具主要通过强化市场的作用来推动该地区的经济发展和项目开发。此外,政府通过农产品产销对接、电子商务、旅游线路开发等途径吸纳多种力量来参与、支持、刺激贫困区域的线下及线上发展。如2018年《多渠道拓宽贫困地区农产品营销渠道实施方案》的文件中,提出推动企业与贫困村建立长期有效的产销关系、开展农产品定向直供直销活动、完善农村物流配送体系等重点任务,以此促进贫困地区产业发展,助力脱贫攻坚和乡村振兴。然而,政府购买和服务外包等政府单方面行为措施较少,也使得贫困地区的经济发展和市场开发受到一定阻碍。今后要注重与市场结合的多重效应,进一步出台更多的需求型政策。

环境型政策工具使用的高峰期在第四阶段和第五阶段,尤其在第五阶段其使用趋势和增长速度均高于供给型政策工具,呈现出后来居上的演进趋势。根据节点统计,环境型政策工具节点共有212个,占全部政策工具的39.8%,在环境型政策工具的四种具体措施中出现聚类和两极分化状态,其中目标规划占绝大部分,税收优惠与金融支撑两种措施所占比几乎相同,法规管制的使用频次最低。可见环境型政策工具主要通过建立发展规划,更新工作指导意见,借助更多的社会力量等对反贫困做出策略性指导。由于我国反贫困政策是面向不同的贫困区域和程度的贫困群体,面对复杂的反贫困工作时需要全方位的制度安排和战略规划,因此环境型政策工具中目标规划这一措施的占比最大。从政策工具服务对象来看,国家对贫困人口的教育、就业、健康等方面等已做出诸多规划,如2014年《国务院办公厅关于印发国家贫困地区儿童发展规划(2014-2020年)》的文件中,确定了对儿童出生健康和营养、医疗卫生保健、教育保障及特殊贫困儿童的教育关爱等几大重点任务,旨在切断贫困代际传递,促进贫困地区儿童全面发展。从政策工具应用区域来看,政府对特殊贫困区域的基础设施、资源开发、保障措施等等均给予较多关注。如在2016年《“十三五”全国水利扶贫专项规划》中,对革命老区水利扶贫的基本情况和主要建设任务进行了规划。此外,环境型工具中税收优惠、金融支撑及法规管制方面的使用频次极低,说明策略型措施中以指导、宣传、规划等方式为主,对优惠和管制方面采用较少。

四、结论与启示

(一)研究结论

从政策出台的时间来看,第一阶段(1982-1985年)的反贫困政策凤毛麟角,由于农业体制僵化,主要以普惠式物资救济为主要方式进行“输血式”的反贫困救助;第二阶段(1986-1993年)政策数量小幅增加,经济的“涓滴效应”推动了我国大规模和计划性的反贫困;第三阶段(1994-2000年)我国开始向“造血式”反贫困转变,工作重心逐渐瞄准贫困县,开始重视人力资源的投入,政策数量持续增加;第四阶段(2001-2012年)我国反贫困工作逐渐将重心落在贫困村,向多元主体的可持续性方向发展,政策数量大幅增长;第五阶段(2013年至今)精准扶贫理念的提出及乡村振兴战略规划的建设,使反贫困更加注重效益,工作重心逐渐落于贫困户,相关指导性文件和配套政策数量大大增加,政策数量呈现出爆发式增长。

从政策目标的视角来看,三类政策目标的分布具有较大的差异性。第一阶段,以社会保障类目标政策为主,能力提升类政策为辅,服务支持类政策缺失。第二阶段,社会保障类政策数量占比增加,能力提升类政策数量占比减少,出现服务支持类政策。第三阶段,社会保障和能力提升类的政策数量占比微微下滑,服务支持类政策小幅增加。第四阶段,社会保障类政策数量占比大幅缩减,能力提升类和服务支持类政策占比大幅提升。第五阶段,社会保障类政策数量占比持续减少,能力提升类政策占比无变化,服务支持类占比有所增加。总之,我国反贫困政策在初始阶段的主要目标是贫困群体的社会保障。随着反贫困进程的不断变化,我国对贫困群体给予的保障也呈现出从提供资金、粮食、物资等到提高农民收入、完善低保制度等保障方式的多样化趋势。能力提升类目标的政策数量虽然不多,但近年来的出台数量呈持续增加的趋势,出现了教育、管理、培训、技能、产业等多种能力提升途径,进一步挖掘了贫困群体的脱贫潜力。服务支持类目标的政策数量最少,但值得关注的是,近年来随着反贫困主体参与的多元化,政策效力逐渐提升,受到越来越多的重视,出台数量也持续增加。

从政策工具视角来看,三类政策工具的演进趋势各不相同。第一阶段以环境型政策工具为主。第二阶段,以供给型政策工具为主,环境型政策工具为辅。第三阶段,供给型政策工具的数量占比小幅增加,环境型政策工具有所减少。第四阶段,出现需求型政策工具,供给型工具的数量占比大幅缩水,环境型工具迅速增加。第五阶段,供给型工具数量占比持续下滑,需求型工具大幅增加,环境型工具有小幅缩减,但其数量占比仍仅次于供给型工具。总之,我国反贫困政策工具的组合方式主要为供给型工具为主,环境型工具为辅,两者结合起来所占比率高达93.6%,尤其是环境型政策工具的使用在第五阶段的增长趋势大大加快,其政策出台数量与供给型工具几乎不相上下。其中供给型政策工具主要是通过投入人才、资金、设施及服务等方式促进贫困地区的发展,帮助贫困群体尽快满足生活的基本保障而快速脱贫。环境型政策工具主要起到辅助作用,主要通过目标规划、干预或管制相关主体在反贫困活动中的行为,以便更好地规划反贫困实施方案,提高贫困群体的认同感与参与度,限制或约束部分主体行为,进而营造良好的政策环境。

(二)政策启示

2020年10月,党的十九届五中全会公报提出:“坚持把解决好三农问题作为全党工作重中之重,走中国特色社会主义乡村振兴道路,全面实施乡村振兴战略,加快农业农村现代化”等。2021年2月,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上强调指出:“脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。解决发展不平衡不充分问题、缩小城乡区域发展差距、实现人的全面发展和全体人民共同富裕仍然任重道远……对脱贫地区产业要长期培育和支持,促进内生可持续发展……坚决守住不发生规

模性返贫的底线……全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚,要完善政策体系、工作体系、制度体系,以更有力的举措、汇聚更强大的力量,加快农业农村现代化步伐,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。”当前,我国已进入后扶贫时代,脱贫攻坚正向乡村振兴战略过渡,向农业农村现代化、向全民共同富裕的目标迈进。但我国的反贫困实践仍面临着地理、资本和空间困难,对帮扶资源依赖性强,以及内生性造血功能不足等普遍状况^①。这让我国未来的反贫困治理、乡村振兴面临着重重阻碍。因此,亟须党和政府从长远战略角度出发,以顶层设计形式进行全方位统筹,以确保反贫困行动的有序推进。

1.精准目标定位,加强内生动力。我国反贫困政策随着不同阶段的变化而多次调整政策目标,并直接影响后续反贫困政策的实施效力。因此,直面后扶贫时代下的贫困问题并精准定位政策目标,才是反贫困政策收效显著的关键。为稳定实现“两不愁,三保障”和全面建成小康社会等重要目标,助力实施乡村振兴战略,我国仍需进一步攻克反贫困发展中的难题。因此,兜底性的社会保障政策必不可少。目前,“社会保障类”政策仍占据主要地位,存在着部分贫困户因灾、因疫、因病、因残等返贫的风险。因此,需加快构建脱贫对象返贫保障机制,以社会政策兜底。同时,应注意社保政策与扶贫政策的交叉问题,通过创新资金投入机制和优化城乡一体化顶层设计等途径实现二者的有效衔接。然而,由于“输血式”扶贫始终不是长久之计,难以激活贫困群体的内生动力。为巩固当前脱贫成效和切断日后贫困代际传递,文化教育等以提升自身能力为目标的反贫困政策也不可忽视。因此,“能力提升类”政策的重要性格外凸显。应明确以贫困户的可持续脱贫能力建设为中心进行文化教育和培训实践^②,重点开展有组织性、针对性的职业教育培训,或通过相关产业发展帮助虽有劳动能力但不情愿主动脱贫的贫困群体树立“自食其力、勤劳致富”的观念,使其达到摆脱贫困和能力发展的双赢效果。“服务支持类”政策是通过间接手段对贫困群体的能力进行辅助和培养,对社会需求较为敏感,善于动员群众,能够成为政府工作的有效补充。因此,后扶贫时代下应逐步加快多方主体的社会网络建设^③,促进个体与群体的互动与合作,使得社会资源充分交换与流动,进一步加快乡村振兴进程。

2.创新政策工具,提高协同治理。为进一步实现反贫困资源的有机整合,政策工具的运用与组合应更加灵活。在供给型政策工具方面,应进一步推动城乡基本公共服务均等化^④,提高资源共享程度,改善由公共服务不均引起的生活水平差异^⑤。针对部分地区贫困面积广、程度深、难度大的情况,应格外加强基础设施建设^⑥。乡村振兴的发展离不开人才支持,人才兴则乡村兴。因此,除了外部供给型政策工具,也要注重“人”的内生作用。未来应强化人才支持类反贫困手段,加强乡村人才振兴计划的实施,提升未来反贫困政策效力。在需求型政策工具方面,由于目前产业扶贫中的联结纽带机制不强,导致贫困户在产业扶贫中受益较少^⑦。因此,后扶贫时代下应加强市场塑造类反贫困手段,进一步推进“扶贫车间”模式,使贫困群体能够以产业下乡的方式自力更生,通过市场机制的作用脱贫致富,也有助于加快乡村振兴的脚步。在环境型政策工具方面,应加强农村反贫困、乡村振兴、城乡一体

① 孙迎联、向勇:《“后扶贫时代”的减贫治理何以有效?——基于晋东T市H镇的考察》,《学习论坛》2019年第3期。

② 李月:《教育扶贫视域下贫困农民可持续脱贫能力建设的意义、挑战及对策》,《中国职业技术教育》2020年第13期。

③ 袁利平、姜嘉伟:《社会资本:后扶贫时代民族地区教育扶贫的行动逻辑》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2020年第6期。

④ 李晓嘉:《2020年后我国反贫困政策转型及展望》,《人民论坛》2020年第20期。

⑤ 叶兴庆、殷浩栋:《从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略》,《改革》2019年第12期。

⑥ 王俊程、胡红霞:《十八大以来中国农村减贫:成效、问题与策略——基于西南边疆民族贫困地区的实地考察》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

⑦ 莫光辉:《精准扶贫视域下的产业扶贫实践与路径优化——精准扶贫绩效提升机制系列研究之三》,《云南大学学报(社会科学版)》2017年第1期。

化^①等政策的协同,并启动后扶贫时代下的相关顶层设计。信息监测作为保证我国反贫困政策有效执行和优化政策效果的重要手段,却并未引起较多重视。目前,针对我国反贫困政策的信息监测工作只有两个^{②③},主要涉及信息采集、整理、反馈和发布工作以及资金管理等方面,未来仍存在发展空间。后扶贫时代下,信息监测可以作为环境型政策工具的一种新形式,逐步构建统一的城乡贫困动态监测体系,全方位监管新的贫困群体或有可能返贫的群体^④,进行二次追踪,控制返贫率,及时灵活地做出应对措施,优化反贫困政策效力。

Research on the Evolution of China's Anti-poverty Policy —Based on the Quantitative Analysis of Policy Text

Xu Yanqing

(School of Politics and Public Administration, Hainan University, Haikou 570228, P.R.China)

Abstract: Common prosperity is the core feature of socialism with Chinese characteristics. Anti-poverty is a consistent policy of the party and the government and a major strategy for the new era. Based on the three-dimensional framework of time and quantity of the release, policy objectives and policy tools, this paper uses the content analysis method to quantitatively analyze the texts of anti-poverty policy, and outlines the overall picture and evolution of the policy system. Studies have shown the number of anti-poverty policies has shown explosive growth. In terms of policy objectives, prior to 2001, social security was the main focus. After 2002, capacity improvement and service support objectives increased significantly. The current use of policy objectives generally presents an evolutionary trend in which social security is the mainstay and capacity improvement and service support are supplemented. In terms of policy tools, supply-based tools were the mainstay before 2001, and the use of environmental tools gradually increased from 2001 to 2012. After 2013, the use of environmental tools is almost equal to that of supply tools, and the use of demand tools has increased significantly. In view of this, the policy orientation in the post-poverty era should be further optimized in terms of precise positioning of policy objectives and the use of innovative policy tools, in order to provide enlightenment for future anti-poverty policies.

Keywords: Anti-poverty; Policy text; Quantitative analysis; Policy involvement; Policy instrument; Policy objective; Post poverty alleviation Era

[责任编辑:纪小乐]

① 何阳、娄成武:《后扶贫时代贫困问题治理:一项预判性分析》,《青海社会科学》2020年第1期。

② 国务院扶贫开发领导小组办公室关于印发《关于加强新时期扶贫统计监测工作的指导意见》的通知(国开办发〔2011〕64号)。

③ 国务院扶贫办、财政部关于贯彻落实《关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》的通知(国开办发〔2020〕13号)。

④ 张文宏:《后2020我国反贫困政策选择的社会学思考》,《社会发展研究》2020年第3期。