

# 精准脱贫:中国治国理政的新实践

李小云, 吴一凡, 武 晋

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193)



**摘 要** 中国正在开展的精准脱贫攻坚战不仅仅是单纯地消除农村绝对贫困的经济社会行动,更是中国在经历了长期的经济发展之后,国家发展议程开始将社会公平列为其治国理政核心内容之一的新的政治实践。在扶贫场域通过“五级书记挂帅”的机制先行探索了党的集中统一权威的运行模式,强化了在新的政治、经济社会条件下“政府主导”经济社会发展的机制。由此可见精准脱贫攻坚战事实上是中国治国理政的新实践。

**关键词** 精准脱贫; 绝对贫困; 治国理政; 新实践

**中图分类号:** F 323      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-3456(2019)05-0012-09

**DOI 编号:** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.05.002

过去四十年,中国在改革开放理念推动下实现了经济社会的快速发展和转型,这一成就举世瞩目,大多数研究者都注意到改革开放以来一系列处于转型期的经济社会的变迁现实。中国的改革开放,从很多方面看都具有一般意义上的制度变迁性质,但又具有鲜明的特色<sup>[1]</sup>。改革开放一方面取得了国家整体层面上的经济增长和社会发展等宏观层面的成果,另一方面,也取得了巨大的减贫成就,尤其是精准脱贫攻坚战实施以来,短短 6 年间就减少了 6 829 万贫困人口,贫困发生率由党的十八大前的 10.2% 下降到 1.7%,中国农村贫困局面大为改善,从普遍性贫困走向消除绝对贫困,成为首个实现联合国减贫目标的发展中国家,对全球减贫贡献率超过 70%,创造了反贫困领域下的奇迹<sup>[2]</sup>。2018 年世界银行发布的《中国系统性性别诊断》报告中指出,中国在过去实现的经济快速增长和贫困极大缓解方面取得了史无前例的成就<sup>[3]</sup>。毫无疑问,如果没有改革开放,中国的减贫不可能取得如此大规模、深层次的成功,但同时也应当注意到很多其他的国家也存在如此大规模的经济社会的快速发展,却并未实现与中国类似的大规模的社会减贫现实。因此,中国的精准脱贫策略和治理在很大程度上呈现出了独特的路径和经验<sup>[4]</sup>。

自精准脱贫攻坚战实施以来,国内学者对于精准脱贫攻坚战的研究从政策含义、执行维度等逐渐转向为对中国扶贫治理的实践反思与总结<sup>[5]</sup>。既往的研究多集中在政府高度重视扶贫工作、积极推动精准扶贫进展、致力于打赢新时期脱贫攻坚战的过程中为何出现精准脱贫难以精准的问题上,从实践层面进行了多角度、多方面的反思。有学者从乡村既有的权力结构与社会网络、干群关系、村干部自利性需求等角度解释精准脱贫攻坚战何以发生目标偏移<sup>[6]</sup>,也有学者认为基层干部遭受来自国家和农民的双重挤压导致精准脱贫攻坚战无法有效落地<sup>[7]</sup>,或从技术治理的角度认为精准脱贫攻坚中所涉及的各种数字是在长链条中生产出来的、服务于国家精准治理的悬浮物,但以数字为核心的技术治理并未真正推动国家治理的理性化<sup>[8]</sup>。这些研究部分解释了为何精准脱贫攻坚战出现了难以精准的问题,但却没有回答打赢精准脱贫攻坚战何以可能这一重大现实问题。很多研究者都将脱贫攻坚看作是一种运动型治理和行政型治理的实践。周雪光认为运动型治理机制是对常规型治理机制失败所产生的替代和纠偏方案,并期许进一步转型<sup>[9]</sup>;欧阳静认为基层运动式治理实际上就是常规性行政机制<sup>[10]</sup>;魏程琳等则还原了之前被学界简化的常规治理模式,并认为精准脱贫攻坚战存在着从

常规治理到运动型治理的转化机制<sup>[11]</sup>;许汉泽等则认为精准脱贫攻坚战是“运动式治理和常规治理的混合”,在实践中保持着“逆科层化”和“再科层化”的特性<sup>[12]</sup>。本文认为,精准脱贫攻坚战是中国在经历了长期的经济发展之后,国家发展议程开始将社会公平列为其治国理政核心内容之一的新的政治实践。

中国过去四十多年的改革开放所引发的经济发展和社会转型在总体上为到2020年消除农村绝对贫困提供了坚实的经济基础,也为在新的经济社会格局下为消除农村绝对贫困所需要的一系列战略和政策的调整提供了良好的回旋空间,这是精准脱贫攻坚战得以不断推进的重要的政治、社会经济条件。与此同时,中国经济社会转型所出现的经济结构自身的特点<sup>[13]</sup>,以及较高等度的社会不平等<sup>[14]</sup>和农村社会公共服务不均等的社会分化格局<sup>[15]</sup>又对到2020年消除农村绝对贫困造成了制约,因为大多数绝对贫困群体从某种意义上讲已经陷入到了一个系统性的、结构性的贫困陷阱之中<sup>[16]</sup>。一方面,寄希望于继续沿用传统的路径来帮助贫困群体摆脱贫困会越来越困难,因为这些贫困群体既不能通过提升人力资本从而快速融入主流经济发展的大潮中,也无法通过自身赖以生存的生计系统获得足够的收入来弥补福利的差距;另一方面,由于绝对贫困人口的数量依然很大,故无法寄希望于贸然实施大规模的收入性转移支付,即便在财力上存在可能性,全面实施收入性转移的扶贫也会带来一系列与福利陷阱相关的负外部性问题,如实施高税收和再分配机制的部分欧洲国家的福利模式<sup>[17]</sup>。因此,从这个意义上讲,到2020年消除农村绝对贫困的任务就不仅仅是一个扶贫本身的问题了,而是涉及治国理政的国家治理问题。本文将从经济发展、扶贫与国家治理的关系方面,简要梳理精准脱贫与国家治理的关系,特别是将精准脱贫放置在新的政治、经济社会条件之下,对其与国家治理的关系作出简要的说明和讨论。

## 一、优先经济发展、兼顾公平的治国理政

党的十一届三中全会在全面总结中国以往发展的经验与教训的基础上,开始实施通过改革开放来促进经济发展从而摆脱贫困的新战略。虽然在改革开放之初就提出并在改革开放过程中不断强调实现共同富裕这一目标,但从策略上讲,在推动改革开放的过程中,追求共同富裕的改革是从经济领域开始,中国政治议程的核心任务是对阻碍经济发展的各种体制进行变革以适应市场化和全球化的需要,从而全面推进经济发展<sup>[18]</sup>。中国改革开放所获得巨大的成功是因为中国成功地进行了以治理改革为主体内容的政治改革,国家治理体系和治理能力现代化是中国共产党对自身执政经验的理论概括和创新总结<sup>[19]</sup>。中国共产党在推动改革开放的过程中并不仅仅着眼于改革和市场开放的具体事项,还涉及治国理政的系统性改革,否则无法真正推动改革开放。治国理政体系涉及执政党管理国家的基本理念以及所采取的基本路径。在改革开放的长期过程中,围绕着改革开放所形成的“坚持党的领导”“联产承包责任制”“发展是硬道理”“摸着石头过河”“经济改革试验区”等这些实践形态和政治议程的话语表述,在总体上构成了改革开放以来以中国特色的发展型政治为核心的治国理念模式。该模式将人民追求生活改善的预期与只有通过改革开放取得发展才能实现有效对接这一预期相结合,将规范政治治理中的问责、合法性、代表性和利益调节等政治实践通过改革开放加以整合。

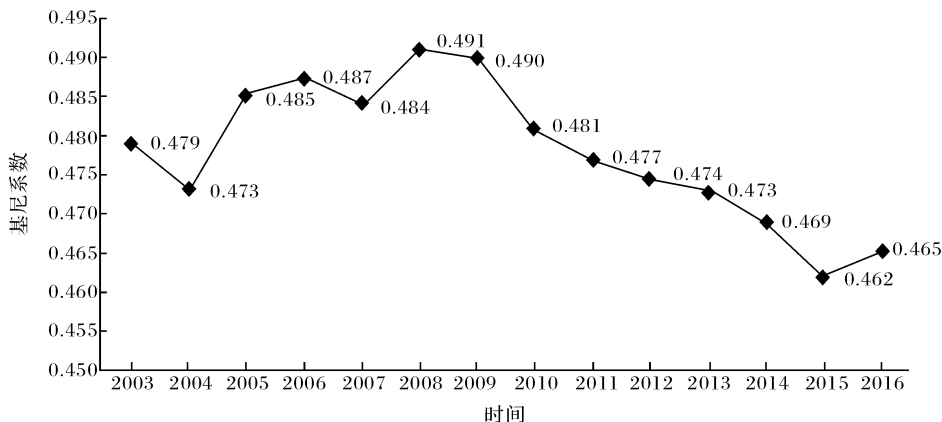
改革开放前全国实行计划经济体制下导致全国居民收入平均化,“吃大锅饭”现象普遍存在,群众生产积极性没有得到有效释放。改革开放后将市场经济与社会主义体制相适应,对收入分配进行大幅度调整,极大地刺激了劳动人民的生产积极性,生产效率不断提高,居民收入快速增长。这一阶段是在优先经济发展的情况下兼顾了效率与公平。20世纪70年代末期推出的以联产承包责任制为起点的农村经济体制改革,极大地调动了农民的积极性,让农民直接从改革中受益,并通过继续推进农村工业化和城市化使得社会中的大多数群体直接受益于改革开放。在这期间,中国农业产出增长的46.9%来自家庭联产承包责任制的制度贡献<sup>[20]</sup>。农村经济体制改革对于农业发展起到了很大的推动作用,在解决农业劳动和经营激励问题等方面成效显著<sup>[1]</sup>。中国农业国内生产总值年均增长率在1952—1978年只有2.2%,1978—2016年增长到4.5%,其中,1978—1985年中国农业国内生产总值年均增长率高达6.9%,农民年均收入从1978年的133.6元增加到了1985年的397.6元,农民年均收

入增长率高达 16.5%<sup>[21]</sup>。中国大规模的经济增长,特别是农业和农村经济的持续快速增长,是中国社会实现大规模减贫的主要推动力量<sup>[22]</sup>。按照中国原有的贫困线计算,1978—1986 年,农村贫困人口从 2.5 亿减少到 1.25 亿<sup>[3]</sup>。改革开放凝聚了广泛的社会共识,又为中国政府实施长期的改革开放战略提供了稳定的政治社会格局的基础。因为这一社会共识的建立不是基于一般性的口号和号召,而是一方面基于中国共产党“为人民服务”的根本宗旨,另一方面则基于党领导政府所推动的一系列直接惠及广大人民群众的具体举措。把发展这个广大人民群众普遍接受的共识作为改革开放阶段中国共产党治国理政的核心,并本着发展的需要,对党的领导体制、国家的治理体制、市场的配置体制和人民群众的参与体制进行有机配置,通过党的政治议程发展化,形成了具有中国特色的政府主导的发展型的政治体制和当代中国特色的治国理政的国家治理模式。从这个意义上讲,这样的治国理政经验可以归纳为“发展型治国理政模式”。

## 二、精准脱贫攻坚战:经济发展与社会公平并重的实践

与竞争性选举政治体制不同的是,中国共产党长期执政的政治实践需要具有植根于大多数群体利益的核心政治原则。不同时期的政治议程需要体现“以人民为中心”这一初心,通过这个核心原则来确立不同时期政治议程的一致性,这就要求中国共产党采取弹性灵活的策略,以不同阶段广大人民群众最为关切的问题为基点,调整不同时期的政治议程。

进入 21 世纪以来,特别是进入新世纪的第二个十年,广大人民群众对于日益加剧的社会不平等的状况反应强烈。如图 1 所示,2008 年全国居民人均可支配收入基尼系数高达 0.491。收入差距的扩大导致处于收入分配底端的贫困人口越来越难以享受经济增长所带来的好处,经济增长的减贫效应不断降低<sup>[24]</sup>。因此,精准脱贫攻坚是为了抵消经济减贫效应的下降而采取的必要措施<sup>[25]</sup>。要实现全民共享的高质量发展,坚决打赢新时期脱贫攻坚战,就必须抓住人民最关心最直接最现实的利益问题<sup>[26]</sup>。中国共产党第十八次全国代表大会所形成的一系列决议体现了中国共产党对中国实现民族复兴和经济发展的长期性需要。因此,中国共产党在其决议中明确提出了“继续通过深化改革促进经济社会发展”的基本国策,这是中国广大人民群众提高生活水平的基本条件。与此同时,中国共产党认识到了社会不平等、区域发展差异、资源环境等问题的严重性,同时也将解决这些问题提升到与经济发展同等重要的位置,这既是对经济社会发展规律的娴熟把握,也是对广大人民群众重大关切的严肃回应,精准脱贫攻坚恰恰是这样一个政治议程的最核心内容。



注:数据来源于国家统计局 2003—2016 年全国居民人均可支配收入基尼系数<sup>[23]</sup>。

图 1 2003—2016 年间全国居民人均可支配收入基尼系数

在中国政府设定的到 2020 年全面消除农村绝对贫困的目标中,不仅仅局限于按照 2010 年不变价格所设定的人均年可支配收入 2 300 元的收入性标准,还将脱贫攻坚的目标具体化为“两不愁,三保障”和社会公共服务均等化,即“到 2020 年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房,贫困地区农民人均纯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,扭转发展差距扩大趋势”<sup>[27]</sup>。精准脱贫攻坚战实施以来,农村绝对贫困人口的数量和贫困发生率均大规模下降。如表1所示,2010—2018年间,全国农村贫困人口从2010年的16567万人下降到2018年的1660万人,贫困发生率从2010年的17.2%下降至1.7%。党的十八大以来,农村居民人均可支配收入实际增速连续多年明显快于城镇居民,以平均每年高达8.6%的速度持续增长,城乡居民之间收入差距不断缩小,2018年城乡居民人均可支配收入之比已下降至2.69<sup>[2]</sup>。

表1 按现行农村贫困标准衡量的农村贫困状况<sup>[28]</sup>

年份	全国农村贫困人口/万	贫困发生率/%	农村居民人均可支配收入/元	人均增长率/%
2010	16 567	17.2	5 919.0	14.86
2011	12 238	12.7	6 977.3	17.88
2012	9 899	10.2	7 916.6	13.46
2013	8 249	8.5	9 430.0	19.12
2014	7 017	7.2	10 489.0	11.23
2015	5 575	5.7	11 422.0	8.90
2016	4 335	4.5	12 363.0	8.24
2017	3 046	3.1	13 432.0	8.65
2018	1 660	1.7	14 617.0	8.80

注:数据来源于国家统计局历年《中国农村贫困监测报告》。

除收入性的贫困指标之外,从经济社会等其他发展指标上也可以看到精准脱贫攻坚战的巨大成就,从贫困地区的基础设施的提高、医疗条件改善、教育水平的提升、社会保障体系的完善等多方面的数据均能说明。如表2所示,截至2018年末,贫困地区通电话的自然村比重从2013年的93.3%上升到2018年的99.7%,同期通有线电视信号的自然村比重从70.7%上升到98.1%,通宽带的自然村比重则从41.5%上升到95.7%,涨幅超过130%。贫困地区的基础设施持续加强,交通、通信条件明显改善,使得贫困地区人民能有机会更深入地参与到市场经济行为当中。

表2 2013—2018年贫困地区基础设施条件<sup>[29-30]</sup>

指标	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
通电话的自然村比重	93.3	95.2	97.6	98.2	98.5	99.7
接收有线电视信号的自然村比重	70.7	75.0	79.3	81.3	86.5	98.1
通宽带的自然村比重	41.5	48.0	56.3	63.4	71.0	95.7
主干道路面经过硬化处理的自然村比重	59.9	64.7	73.0	77.9	81.1	—
通客运班车的自然村比重	38.8	42.7	47.8	49.9	51.2	—

注:数据来源于国家统计局《扶贫开发成就举世瞩目 脱贫攻坚取得决定性进展——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之五》<sup>[29]</sup>《沧桑巨变七十年 民族复兴铸辉煌——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之一》<sup>[30]</sup>。

如表3所示,2017年贫困地区农村居民16岁以上家庭成员均未完成初中教育的农户比重为15.2%,与2012年相比下降了3.0个百分点;超过八成以上的农户所在自然村能够提供学前教育和小学教育,与2013年相比分别提高17.1和10.0个百分点;有近九成的行政村拥有文化活动室,与2012年相比提高了14.7个百分点。贫困地区的教育事业的蓬勃发展有效提升了全民族的文化水平,为社会主义现代化建设储备了大量的人力资源。

表3 2012年和2017年贫困地区教育文化对比<sup>[29]</sup>

指标	2017年	2012年	2017年比2012年提高比例
16岁以上成员均未完成初中教育农户比重	15.2	18.2	-3.0
所有自然村上幼儿园便利的农户比重	84.7	—	17.1*
所在自然村上小学便利的农户比重	88.0	—	10.0*
有文化活动室的行政村比重	89.2	74.5	14.7

注:数据来源于国家统计局《扶贫开发成就举世瞩目 脱贫攻坚取得决定性进展——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之五》<sup>[29]</sup>,表4同;由于2012年数据缺失,带\*是与2013年相比提高。

如表4所示,2017年贫困地区农村拥有合法行医证医生或卫生员的行政村比重为92.0%,与2013年相比提高了3.1个百分点;农户所在的自然村设有卫生站的比例高达92.2%,比2013年提高了7.8个百分点;拥有畜禽集中饲养区的行政村比重为28.4%,比2013年提高4.5个百分点;农户所在的自然村垃圾能得到集中处理的比重占到61.4%,比2013年提高31.5个百分点,涨幅超过105%。贫困地区的医疗卫生条件在过去几年间得到逐步改善。

表 4 2013—2017 年贫困地区农村卫生医疗条件<sup>[29]</sup>

%

指标	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
拥有合法行医证医生或卫生员的行政村比重	88.9	90.9	91.2	90.4	92.0
所在自然村有卫生站的农户比重	84.4	86.8	90.3	91.4	92.2
拥有禽畜集中饲养区的行政村比重	23.9	26.7	26.9	28.0	28.4
所在自然村垃圾能集中处理的农户比重	29.9	35.2	43.2	50.9	61.4

取得上述成就不可能单纯通过对贫困进行单一治理而实现。进入 21 世纪以来,消除贫困的经济社会条件已经发生了深刻的变化,帮助已有的绝对贫困群体摆脱贫困的任务远远难于以往的任何阶段。因此,从某种意义上说,如果仅仅在已有的体制下通过常规性的扶贫措施,则不可能实现到 2020 年完全消除贫困的目标。这意味着到 2020 年,消除农村绝对贫困这样一个具体的任务必须上升到国家发展治理的层面上。已有的贫困群体难以摆脱贫困的主要原因是:这些群体陷入了系统性的、结构性的贫困陷阱之中,而破解结构性制约则无法仅仅从技术上加以解决。因此,自 2012 年以来,中国共产党将脱贫攻坚工作确立为新时期深化改革与发展的三大任务之一,将脱贫攻坚工作作为缓解不平等的重要抓手,不是通过由顶层收入向下调节传递的一般路径,而是采用旨在大幅度提升最底层群体的收入和福利的倒置型策略,力图改变中国社会不平等的基本结构,缩短收入差距的梯形长度。2012—2016 年贫困地区农民人均可支配收入年均实际增速为 10.7%<sup>[31]</sup>,而同期全国农民人均可支配收入年均实际增速为 8.0%,全国居民人均可支配收入年均实际增速仅为 6.5%<sup>[32]</sup>。收入分配格局的调整是复杂且艰巨的任务,对于实现经济社会的可持续发展有着重要影响<sup>[33]</sup>,对于治国理政也是重大的挑战——一方面要通过激励继续寻求扩大发展所需要的经济盘面,另一方面由于精准脱贫攻坚战本身需要巨大的资源投入,因此需要把握在新的条件下公平和效益的关系。从战略层面上看,精准脱贫这场战役实际上是中国共产党在新的历史条件下治国理政经验的调整。中共中央总书记习近平在主持中央政治局第十五次集体学习时强调,我们党作为百年大党,如何永葆先进性和纯洁性、永葆青春活力,如何永远得到人民拥护和支持,如何实现长期执政,是我们必须回答好、解决好的一个根本性问题。我们党要求全党同志不忘初心、牢记使命,就是要提醒全党同志,党的初心和使命是党的性质宗旨、理想信念、奋斗目标的集中体现,越是长期执政,越不能忘记党的初心使命,越不能丧失自我革命精神,在新时代把党的自我革命推向深入,把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党<sup>[34]</sup>。为确保精准脱贫攻坚战所进行的一系列的战略、政策以至于体制方面的调整,事实上既是在新的条件下推进和深化改革开放的重要内容,也是通过不断学习的自我革命的实践。精准脱贫攻坚战所采用的第一书记挂帅强化党的集中领导、精准瞄准、精准施策以及全社会动员等一系列制度安排,不仅仅是一个针对贫困治理的制度性安排,还是中国共产党在长期经济发展的基础上面对新的社会矛盾和广大人民群众新的诉求,调整其治国理政方式在扶贫领域的实践。将长期以来由行政工作主导的扶贫工作上升到党的工作的首要位置,习近平总书记通过其个人亲自统帅精准脱贫攻坚工作,通过其自身深入贫困地区了解贫困人民的境遇为表率,从而带动了党的各级领导也同样率先深入贫困地区,将解决贫困问题有效地置于其他工作之上。另外,过去四十年的改革开放逐渐形成了分权化的格局,这一格局不利于应对新的和极为复杂的国内外的挑战,精准脱贫恰恰是党和国家机构功能向更加集中统一模式的先行实验。

2013 年党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化<sup>[35]</sup>。精准脱贫攻坚战不仅仅是一场只关乎贫困人口的战斗,而是上升到一项国家战略的高度,是国家治理能力现代化在扶贫领域的具体体现<sup>[36]</sup>,是国家减贫体系现代化和治理能力提升的过程<sup>[37]</sup>。精准脱贫攻坚期所采用的超越行政官僚的治理模式克服了行政官僚的技术理性和行政利益两个方面对于资源统筹的约束,使脱贫攻坚这个置顶型的战略目标得到了落实。通过这样一个超越行政官僚体制的模式,将中国共产党不忘初心的理念,植入到行政官僚体制之中,强化了行政官僚体系对党的政治议程的服从。在很多竞争性政治体制的国家,很多倡导性团体往往通过一系列的倡导手段试图将贫困问题主流化,这些努力往往都很难成功,或者游说的成本很大。之所以将精准脱贫攻坚与治国理政相联系的主要原因在于,消除贫困是一个有可能跨越不同争议的政治实践,具有寻求共识、克服争议,以及甚至超越已有的法律法规约束的社会正义性。脱贫攻

坚战中党政部门、国有企业被要求利用自己的资源和专业投入脱贫攻坚战场这一做法本身并不一定符合这些部门和企业的核心任务,资源统筹也在很多时候触动了行政法规和程序。事实上,脱贫攻坚战是中国共产党依托消除农村绝对贫困这样的一个场域,探索通过强化中国共产党的领导地位,从而确立党的政治议程超越行政官僚的行政议程和市场的经济议程的治国理政模式的创新,这是自改革开放以来大规模地调整经济高于政治的治理模式的一个具体的实践。这一模式创新的核心在于调整由于改革开放以后面对市场发育和全球化的客观需求而逐渐形成的分权化格局,同时,由于这样的格局的进一步演化,将势必强化不同利益集团和权力集团的结构权威。通过聚焦最贫困群体的需求来重新配置行政和经济权力格局,可以极大地减少来自行政和经济利益集团的阻力,因为实施对最贫困群体的援助具有超越利益的道德正当性。从这个意义上说,精准脱贫是中国治国理政的新实践。

### 三、精准脱贫与贫困治理

中国的贫困治理在不同的时期都有着不同的治理模式。改革开放之前,由于普遍的低收入和低福利,而且收入和福利的差异并不大,因此在很长一个阶段的贫困治理是以救助模式来呈现的。因为即便大部分群体在总体上都很贫困,但是由于相互之间的差异不大所以很难界定出真正的贫困群体,只能选择特殊的群体,如五保户等类型的群体作为救助对象。改革开放以后,随着地区差异和群体间收入差异的出现,在客观上出现了明显的发达地区与落后地区、富裕群体和贫困群体的分化。在很长的一段时间内,由于贫困群体的数量一直比较大,且用于救助型的资源有限,因此,除了继续通过救助式治理瞄准最贫困的群体以外,即使在技术上能够瞄准除了特殊救助群体之外的其他群体,国家在财政上仍然无法真正为庞大的贫困群体提供工资转移性的救助。故而中国政府在20世纪80年代中期开始正式建立以国家农村扶贫开发体制为制度基础的,通过瞄准贫困地区以提供支持,改善贫困地区基础设施和经济发展为主要内容的瞄准区域的贫困治理模式。该模式的核心是通过促进贫困地区的经济发展从而带动贫困人口收入的提升。由于区域性瞄准的扶贫治理并不直接聚焦贫困群体,因此在贫困地区的经济开发活动中,就一直存在着相对富裕的群体更多地受益于针对贫困地区发展所提供的优惠政策。这是20世纪末期针对中国扶贫工作最大的批评<sup>[3,38]</sup>。

为了改善中国的贫困治理机制,使扶贫资源更多地倾斜于贫困群体,同时继续维持区域性瞄准机制,中国政府在21世纪初制定了新世纪第一个十年农村扶贫开发战略。该战略将中国的扶贫治理单元在保持以县为主的基础上将瞄准单元下沉到村。基本的假设是瞄准到村可以聚焦更多的贫困群体,同时围绕着贫困村展开基础设施和生产条件的改善也会使得更多的穷人受益。在此战略的推动下,全国共识别出148 000多个贫困村,以村为单元展开了十年的整村推进扶贫计划。但是,整村推进的扶贫计划也并没有完全确保贫困群体优先受益。李小云等人通过参与式评价工具对中国2001—2003年一些到村的具体扶贫项目进行受益群体分析,得出了“扶贫项目对贫困群体的覆盖率只有16%,而对中等户和富裕户的覆盖率分别为51%和33%”的结论<sup>[39]</sup>。与此相印证的是, Park等在调查中国2001—2004年间整村推进工作成效时发现,村内富裕家庭面对村级扶贫投资的获益更多,收入和消费的增长率高6%以上,而贫困家庭受益不明显,认为“尽管实施整村推进村的农户比未实施村的农户受益更多,但是在整村推进村内则是富裕户的受益程度高于贫困户”<sup>[40]</sup>。21世纪第一个十年的扶贫战略虽然将扶贫瞄准单元下降到村一级,但这依然没有改变扶贫治理机制区域瞄准的基本性质。虽然中国政府从1986年就制定了农村绝对贫困线,但是农村绝对贫困线一直都作为扶贫资源筹措与分配的重要依据之一,并没有利用贫困线直接瞄准贫困群体。实际上,由于中国农村扶贫工作长期秉承开发式扶贫的理念,而开发式扶贫的方式在性质上与保护式或救济式不同。后者瞄准的群体贫困特征明显,如残疾、大病贫困人口等,这些群体容易识别,而识别哪个农户能在市场中创业则很困难。所以,从这个意义上讲,从中国政府正式实施国家有计划有目标的农村扶贫工作到2011年为止,虽然进入21世纪以来农村低保等具有贫困群体瞄准特点的扶贫方式开始不断出现,但是中国贫困治理的模式在总体上一直是基于区域开发为主的兼顾贫困群体的开发式治理模式。

中国政府在2010年制定了十二五规划,在这个规划中正式提出到2020年消除农村“绝对贫困”。基于这样的目标,2011年中国政府调整农村绝对贫困线,以2010年不变价格为基准,将农村人均纯

收入 2 300 元作为新的绝对贫困线,同时设定了“两不愁,三保障”的多维度扶贫目标。因这样一个目标具体到了对农户脱贫的要求,故在客观上形成了直接针对贫困群体的扶贫治理的模式。虽然中国政府依然沿用贫困县这样一个扶贫单元,但精准脱贫攻坚实施以来,贫困县作为扶贫基本单元的作用明显下降,特别是在 2013 年,习近平总书记提出了精准脱贫方略以来,直接瞄准贫困群体成为扶贫治理的最重要的特点。在 2020 年全面消除农村绝对贫困目标的约束下,中国的扶贫治理模式发生了根本的转变。2013 年中国政府开始采用建档立卡的制度,这是中国扶贫史上第一个直接针对贫困群体的体制创新。由于原有的贫困治理机制缺乏精准的贫困目标识别,仅仅依靠原有的以县或以村为单位的瞄准机制,在各种政治、经济社会要素的影响下,虽然部分贫困群体可以受益,但偏离和漏出仍非常严重。因此,如果不采用直接的贫困人口瞄准机制,将会大大削弱中国政府通过精准扶贫践行其治国理念的效果,也会影响通过先让最需要的群体摆脱贫困的形式来实现缩小贫富差异、调节社会收入分配和福利分配的目标。另外,从技术层面上讲,如果没有对目标群体的精准识别,精准施策也无从谈起。

精准脱贫的贫困治理模式的特点是:第一,通过五级书记挂帅与考核问责将脱贫攻坚置于改革开放工作全局的中心位置之一。这不同于以往的任何时期扶贫的治理体制,党的五级书记直接负责书记从而确保了资源统筹和社会动员方面的有效领导。第二,强化了从中央到地方扶贫开发领导小组的领导、协调和落实的权威和职责。很长一段时间中央和地方的扶贫开发领导小组事实上形同于一个政府部门。精准脱贫攻坚战实施以来,各级扶贫开发领导小组的核心作用得到了前所未有的强化,从而确保了第一书记挂帅机制在政府层面的具体落实。第三,党和政府的各个部门以及事业单位,研究机构 and 大专院校,均被赋予具体的挂钩帮扶工作。鼓励这些部门和机构通过不同的形式,投入到脱贫攻坚工作。第四,动员包括国有企业和民营企业在内的全社会资源,以不同的形式参与脱贫攻坚。新时期中国共产党治国理政的核心是一切工作围绕以人民为中心的核心理念,而到 2020 年消除农村绝对贫困则成为这个新的政治议程的核心内容。所以,在贫困治理层面所做的一系列部署也就与中央所设定的整体议程相一致。虽然从某种意义上说,精准脱贫所采用的贫困治理的模式继承了以往贫困治理模式的要素,如定点扶贫、挂钩帮扶、全社会参与等,但是从领导体制、运行机制以及贫困治理的核心手段等方面则完全不同于以往的贫困治理模式。这突出地表现在党对扶贫工作的超常规领导,扶贫资源的筹措、配置与整合的超常规高效性,以及从贫困识别到精准施策,到最后脱贫考核评估等方面。从这个意义上说,围绕着脱贫攻坚而形成的贫困治理模式成为新时代扶贫治理的新模式。

#### 四、结论与讨论

新中国成立 70 年以来,中国一直是发展中国家的榜样。中国共产党通过武装斗争夺取政权建立新中国,是全世界被压迫民族实现民族独立的样板。从新中国成立开始实施土地改革的广义性的扶贫,再到改革开放以来通过发展实现减贫,中国实现了通过经济增长大规模减少贫困的全球奇迹,为发展中国家提供了一个贫困的国家如何利用全球化的条件,通过经济改革实现经济增长和减少贫困的成功经验,为发展中国家提供在发展中实现大规模减贫的经验。

在过去几十年的全球发展中,大多数发展中国家都不同程度地实现了经济的高速发展和贫困的减少。从全世界发展中国家的发展减贫的情况来看,大致出现了三种主要的类型:第一种类型是经济增长但并没有伴随大规模的贫困减少,这主要是撒哈拉以南非洲国家。这些国家在过去二十年中都实现了经济的发展,贫困也有了相应的缓解,但是贫困减少的速度并不令人满意,甚至陷入到了增长与减贫脱节的困境。第二种类型是高速的经济增长伴随了快速的经济社会转型,贫困也有了很大程度的减少,如大部分的东南亚国家。但是这些国家的经济社会转型同时伴随了不平等现象的加剧。第三种类型是很多陷入中等收入陷阱的国家,如部分亚洲国家和很多拉美国家。这些国家一方面无法启动经济增长,另一方面,在不平等高居不下的社会经济条件下,减贫工作几乎停滞不前<sup>[41]</sup>。这些不同类型的发展与减贫的模式几乎都面临了如何突破结构性的约束,将公平和效率关系进行调整的制度性难题。造成这些问题的原因是多方面的,其中政治体制在这些问题的逐渐演化过程中起了很

重要的作用。大部分的发展中国家主要采用了竞争性的选举政治体制,即使某些政治相对稳定的国家也都存在着不同利益集团绑架政治议程的情况。

中国的精准脱贫实践是在与很多发展中国家经济社会发展所面临的、以不平等为特点的结构性的挑战相似的环境下发生的,中国能够在比较困难的条件下,突破来自经济利益集团和行政利益的约束、大幅度减少农村绝对贫困的主要原因在于:中国具有政党议程超越社会利益格局和行政利益格局这样一个基本的政治机制。如果说中国过去四十年经济增长和大规模在发展中的减贫是通过政府主导的经济发展模式的话,那么中国在21世纪第二个十年所取得的消除农村绝对贫困的成就则是在中国共产党的议程的主导下,强化了政府主导模式、通过动员全社会参与并创新扶贫方式的条件下取得的。不同国家的发展模式是自身历史和经济社会的产物,任何一个国家都不能复制。发展学习的过程不是复制任何一个国家经验的过程,而发展经验的分享主要是学习成功者的经验和吸取失败者的教训。中国精准脱贫攻坚战所取得的成绩的核心经验是中国共产党及时把握了中国广大人民群众对于不平等的广泛关切,通过将社会公平放置在其政治议程的核心并以此重新凝聚广泛的社会共识,并在此基础之上,将缩小社会差异的政治议程转化为政府的行动,在社会和行政治理层面突破了各种利益集团的制约,从而进行了扶贫资源的有效配置。这一经验并不必然意味着其他国家只有采用同样的模式才能克服涉及摆脱贫困的结构性的约束,而是意味着即使在竞争性和选举性政治的条件下,执政党依然可以采用超越经济利益集团和行政利益集团的约束,依靠其自身的政治体制来帮助穷人摆脱贫困。撒哈拉以南的非洲国家如卢旺达、埃塞俄比亚,亚洲的许多国家如越南、柬埔寨、印度尼西亚等,其历史和政治经济社会条件完全不同,也都不同程度地实现了突破结构性制约的成就。中国精准脱贫攻坚的经验与中国在发展中减少贫困的经验,共同构成了当代社会如何很好地把握公平和效率这样一个难题的中国方案和中国智慧,而其中精准脱贫攻坚的经验则是中国倡导构建人类命运共同体的新经验。

任何涉及调节公平和效率的实践都不可能是没有代价和没有问题的。中国到2020年消除农村绝对贫困的目标,承载着中国党和政府的承诺,这个过程中涉及一系列的战略和政策的调整以及巨大的资源投入,中国的贫困发生率从2012年的10.2%下降到2018年的1.7%,这是精准脱贫攻坚战的重大成果。但是这样一个过程中也不可避免地出现了各种各样的问题。在实现消除绝对贫困目标的强力约束和在严格的考核问责的制度压力下,出现了形式主义、文本主义、数字脱贫等众多的问题。这些问题说明在贫困治理中需要科学地把握消除贫困这样一个政治社会工程与贫困发生基本规律的关系,过度的目标约束和激励压力会滋生形式和数字脱贫。贫困群体依托产业开发实现收入增加的关键在于所依赖产业是否在市场上有可持续性,精准脱贫攻坚战中的产业扶贫出现了一些盲目扩大规模、产业类型雷同、可持续性不高等问题,这都反映了可持续的脱贫需要很好地把握政府强力推进与产业自身发展规律的关系问题。通过社会保障进行兜底的前提条件首先应具备相对较大的财政能力,更重要的是必须针对群体数量不大的、真正需要救助的群体。在精准脱贫过程中出现了大量的瞄准失灵,导致了社会保障资源泛化的问题。在众多的依托公司市场加贫困农户的发展模式实践中,出现了市场主体过多分割产业利润的现象,造成了贫困农户资产收益和收入的相对性流失,这些问题显示了依托市场机制扶贫的复杂性<sup>[42]</sup>。中国自21世纪第二个十年开展的精准脱贫工作,虽然是一个目标明确、战略设置清晰的社会政治工程,但是中国政府在这样一个过程中也是一个学习性的政府,针对这些问题中国政府都及时出台了各种各样的应对性政策体系,从技术上和制度上对这些问题进行纠正。精准脱贫所呈现的中国新经验,不仅仅是一个充满了成就的新经验,同时也是一个充满了问题,并在不断纠错中的发展型、学习型经验。

## 参 考 文 献

- [1] 蔡昉.中国改革成功经验的逻辑[J].中国社会科学,2018(1):29-44.
- [2] 国家统计局.沧桑巨变七十载 民族复兴铸辉煌——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之一[EB/OL].(2019-07-01)[2019-07-15].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201907/t20190701\\_1673407.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201907/t20190701_1673407.html).



- [3] 世界银行.中国系统性性别诊断:推进更加包容、更可持续的发展[R/OL].[2019-07-01].<http://documents.shihang.org/curated/zh/190251521729552166/China-Systematic-Country-Diagnostic-towards-a-more-inclusive-and-sustainable-development>.
- [4] 李小云,徐进,于乐荣.中国减贫四十年:基于历史与社会学的尝试性解释[J].社会学研究,2018(6):35-61.
- [5] 许汉泽,李小云.“行政治理扶贫”与反贫困的中国方案——回应吴新叶教授[J].探索与争鸣,2019,1(3):58-66.
- [6] 邢成举.村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析[J].江汉学术,2015,34(5):18-26.
- [7] 雷望红.论精准扶贫政策的不精准执行[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(1):1-8.
- [8] 王雨磊.数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J].社会学研究,2016(6):119-142.
- [9] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].上海:上海三联书店,2017:128.
- [10] 欧阳静.论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J].开放时代,2014(6):180-190.
- [11] 魏程琳,赵晓峰.常规治理,运动式治理与中国扶贫实践[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(5):58-69.
- [12] 许汉泽,李小云.精准扶贫:理论基础,实践困境与路径选择——基于云南两大贫困县的调研[J].探索与争鸣,2018,1(2):106.
- [13] 李钢.中国社会转型与代价选择[J].社会科学辑刊,2018(1):31-37.
- [14] 于乐荣,李小云.中国农村居民收入增长和分配与贫困减少——兼论农村内部收入不平等[J].经济问题探索,2013(1):117-122.
- [15] 李敏纳,覃成林,李润田.中国社会性公共服务区域差异分析[J].经济地理,2009,29(6):887-893.
- [16] 李小云.冲破“贫困陷阱”:深度贫困地区的脱贫攻坚[J].人民论坛·学术前沿,2018(14):6-13.
- [17] KORPI W, PALME J. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries[J]. American sociological review, 1998, 63(5): 661-687.
- [18] 顾光青.共同富裕:中国特色社会主义的理论和实践探索[J].毛泽东邓小平理论研究,2008(6):5-11.
- [19] 俞可平.中国的治理改革(1978-2018)[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018(3):48.
- [20] JUSTIN YIFU LIN. Rural reforms and agricultural Growth in China[J]. America economic review, 1992, 82(1): 34-51.
- [21] 黄季焜.四十年中国农业发展改革和未来政策选择[J].农业技术经济,2018(3):4-15.
- [22] 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[J].管理世界,2008(11):78-88.
- [23] 国家统计局.2003-2016年全国居民人均可支配收入基尼系数[EB/OL].(2017-10-10) [2019-07-01].[http://www.stats.gov.cn/ztc/zdtjgz/yblh/zysj/201710/t20171010\\_1540710.html](http://www.stats.gov.cn/ztc/zdtjgz/yblh/zysj/201710/t20171010_1540710.html).
- [24] 陈飞,卢建词.收入增长与分配结构扭曲的农村减贫效应研究[J].经济研究,2014,49(2):101-114.
- [25] 汪三贵,郭子豪.论中国的精准扶贫[J].贵州社会科学,2015(5):147-150.
- [26] 宁吉喆.贯彻新发展理念 推动高质量发展[J].求是,2018(3):29-31.
- [27] 国务院.中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)[N].人民日报,2011-12-02(8).
- [28] 国家统计局.中国农村贫困监测报告[M].北京:中国统计出版社,2010-2018.
- [29] 国家统计局.扶贫开发成就举世瞩目,脱贫攻坚取得决定性进展——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之五[R/OL]. [2019-07-01].[http://www.stats.gov.cn/ztc/ztfx/ggkf40n/201809/t20180903\\_1620407.html](http://www.stats.gov.cn/ztc/ztfx/ggkf40n/201809/t20180903_1620407.html).
- [30] 国家统计局.沧桑巨变七十年 民族复兴铸辉煌——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之一[R/OL]. [2019-07-01].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201907/t20190701\\_1673407.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201907/t20190701_1673407.html).
- [31] 新华网.2013-2016年贫困地区农村人均收入年均增10.7%[EB/OL].(2017-10-16) [2019-07-01].[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/16/c\\_1121809717.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/16/c_1121809717.htm).
- [32] 人民网.2016年和2010年相比 居民收入实际增六成[EB/OL].(2017-07-07) [2019-07-01].<http://finance.people.com.cn/n1/2017/0707/c1004-29389405.html>.
- [33] 李实,朱梦冰.中国经济转型40年中居民收入差距的变动[J].管理世界,2018,34(12):19-28.
- [34] 新华网.把党的自我革命推向深入——学习习近平总书记在中央政治局第十五次集体学习时重要讲话[EB/OL].(2019-06-26) [2019-07-01].[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-06/26/c\\_1124670732.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-06/26/c_1124670732.htm).
- [35] 习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[EB/OL].(2013-11-12) [2019-07-01].<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0720/c397563-27331317.html>.
- [36] 洪大用.协同推进国家治理与贫困治理[J].领导科学,2017(20):20.
- [37] 吕方,梅琳.“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论[J].社会学研究,2017(3):144-168.
- [38] 汪三贵, PARK A, CHAUDHURI S. et al. 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.
- [39] 李小云,唐丽霞,张雪梅.我国财政扶贫资金投入机制分析[J].农业经济问题,2007(10):77-82.
- [40] PARK A, WANG S. Community-based development and poverty alleviation: an evaluation of China's poor village investment program[J]. Journal of public economics, 2010, 94(9/10): 790-799.
- [41] FOSU A K. Growth, inequality, and poverty reduction in developing countries: recent global evidence[J]. Research in economics, 2017, 71(2): 306-336.
- [42] 李斌.公司加农户模式的微观经济学分析[J].西北农林科技大学学报(自然科学版),2003,31(3):167-174.