

中国脱贫攻坚的制度导源与创制贡献

王玉海 张琦

(北京师范大学 a. 经济与资源管理研究院; b. 中国扶贫研究院, 北京 100875)

提 要: 随着2020脱贫攻坚战的结束,中国最落后地区最贫困人口的生活状况发生了天翻地覆的改变,但更为重要的是形成了反贫困的制度保障。追本溯源,脱贫攻坚与中国特色社会主义制度一脉相承,呈现出清晰的制度演进逻辑。围绕反贫困采取的一系列策略办法,体现出制度的动力性、规范性和秩序性,是关于贫困的认识态度、权利责任与驱动机制的规则架构。一开始较为粗放,后来趋于精准,将自上而下的顶层设计与自下而上的基层探索相结合,不断完善政策规定,注入内生动力和责任压力,塑造形成了脱贫责任共同体,取得了经济发展与扶贫开发兼得的减贫效果,形成了切合中国实际的反贫困制度,也为全球减贫事业提供了中国智慧,为人类反贫困制度建设做出了中国贡献。

关 键 词: 中国;脱贫攻坚;制度导源;制度演进;创制贡献

中图分类号: F323 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2021)06-0035-10

脱贫攻坚是一场针对中国极端贫困地区和贫困群体的脱贫运动,更是一场中国特色社会主义反贫困制度建设的实践探索。在减贫扶贫过程中,全国上下都在实践工作中参与了扶贫脱贫的探索,这些探索为反贫困制度的创立提供了很好的元素材料。反过来,如果这些探索不能沉淀成为制度,只停留在工作任务或者“运动战”层面,那么随着脱贫攻坚战的结束,贫困过一段时间还有可能会发生,脱贫攻坚中进行的许多有效探索也就会前功尽弃。因此,我们要巩固脱贫成果,就必须总结中国特色的反贫困制度体系,追本溯源探索其制度导源,发掘其对反贫困制度的创制贡献。在脱贫攻坚进程中建构的脱贫攻坚制度体系,是中国消除贫困的重要经验和制胜法宝,也是将来抑制应对贫困问题的制度屏障。同时,这些制度成果体现出独有的中国特色,展示了中国道路的独特魅力,为发展中国家走出贫困提供可资借鉴的中国方案,也将为全球减贫事业提供中国智慧,为人类反贫困制度建设做出贡献。

为此,笔者拟从脱贫攻坚的制度导源、制度演进、制度贡献三个层面进行总结,探究中国反贫困制度的形成逻辑。探讨脱贫攻坚的制度导源,将脱贫攻坚战这一新时代全社会的脱贫实践运动联系于中国特色社会主义制度的探索完善,要让人“知其所以然”;探

讨脱贫攻坚的实践做法是如何沉淀为中国反贫困特色制度的,这既包括具体的方略举措,也包括这些政策规定转化为制度的途径及过程,还要探究其形成为制度的特征,要让人“知其然”;这些在反贫困实践过程中的相应制度安排、实践策略和有效经验,对中国乃至世界提供了怎样的启示,中国脱贫攻坚具有怎样的制度贡献,要让人“知其何以然”。

一、脱贫攻坚的制度导源

我们已经逐步建立起了具有中国特色的脱贫攻坚制度体系。追本溯源,这与前期中国特色社会主义制度基础是分不开的。概而言之,马克思主义毛泽东思想是脱贫攻坚的思想来源,中国共产党的领导是脱贫攻坚持续探索的根本力量,社会主义制度集中力量办大事的体制优势是脱贫攻坚制度推进的有效路径。

(一)初心使命的思想渊源

马克思主义反贫困理论是脱贫攻坚制度体系的思想来源。消除贫困的思想是脱贫攻坚的核心,它抽象成为理念意识,是马克思主义、毛泽东思想与中国克服贫困问题的实践探索相结合的产物。自新中国成立以来,中国共产党领导全国人民与贫困进行了艰苦奋斗,深入研究和回答中国面临的贫困问题,形成了一系列具有代表性的反贫困思想。在中国特

色扶贫开发思想形成与发展过程中,继承和发展了马克思反贫困理论,吸收了改革开放前反贫困的经验和教训,吸收了国外先进的反贫困理念和做法,主要体现在三个方面:第一,学习贯彻了马克思制度反贫困的理论、生产力发展反贫困论、人力资本反贫困论等思想,这是中国减贫的指导思想;第二,吸收了新中国成立后以中国共产党历任领导人为代表的反贫困思想,这是理论联系实践的自主探索,是中国减贫的核心思想;第三,借鉴吸收了西方发展经济学的反贫困理论和以联合国为代表的国际扶贫理念与经验,扩展我们的视野,自觉将中国减贫置于全球反贫困的事业之中,进行比较检验,这是中国减贫经验的应用提炼。

自近代以来,灾难深重的中国人民饱受贫穷落后的困厄,摆脱贫穷是根植于劳苦大众灵魂深处矢志不渝的自觉追求。新中国成立之初“大难甫平,民生憔悴”,新中国的成立,使中国人民才有机会和条件对克服贫困问题进行自主的实践探索,几代中国共产党人一直孜孜以求从不懈怠,以毛泽东为代表的第一代领导集体,在新中国极端贫穷落后的形势下,对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,着眼于从制度根本上解决中国的贫困问题。改革开放以来,邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等代表性战略思想,系统化形成中国特色社会主义反贫困思想,它们有着共同的立足点和统一性——都是立足于中国实际,统一于马克思主义,体现出以实践为基础的根植性和以马克思主义基本原理为指导的统一性。

在脱贫攻坚战中,习近平新时代中国特色社会主义思想的反贫困思想秉承共产党人的反贫困理念,在新的形势下进行了实践创新,形成了“精准”的精神特质。习近平总书记指出:“改革开放三十多年来,中国人民积极探索、顽强奋斗,走出了一条中国特色减贫道路。”^[1]“消除贫困,改善民生,实现共同富裕,是社会主义的本质要求。”^[1]“关键是要找准路子、构建好的体制机制,在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效。”^[1]

(二) 责任担当的历史传承

党的领导贯穿始终,成为脱贫攻坚的核心力量。中国克服贫困问题的实践探索是基于中国共产党以人民为中心的使命初衷和共同富裕的责任担当,这是在中国共产党统一领导下进行的。中国贫困覆盖面广、贫困程度深、贫困持续时间长,必须得有持之以恒坚强的领导才能有效克服。正因为如此,习近

平总书记指出:“如果贫困地区长期贫困,面貌长期得不到改变,生活长期得不到明显提高,那就没有体现我国社会主义制度的优越性,那也不是社会主义。”^[2]消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义本质要求,是国家职责和使命,是全社会的共同责任。

新中国成立以来,中国扶贫开发是在党的统一领导下,由政府主导动员最广泛的力量参与进行的。从1984年《中共中央国务院关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》到1996年《中共中央国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,再到2011年《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,都对“加强党对扶贫开发的领导”做出了明确要求。2015年11月,习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上又特别强调,脱贫攻坚战越是深入,越是要加强和改善党的领导。这是推进中国特色扶贫开发道路的根本保证,必须长期坚持下去。

中国共产党秉承以人民为中心的发展理念,“消除贫困,实现共同富裕”是其一直以来的奋斗目标和全党、全社会所形成的共识;“打赢脱贫攻坚战,全面实现小康社会”也是其对国际社会的庄严承诺。这就促使各级政府和全体党员,积极探索脱贫攻坚的办法,将贫困问题政治化高位推进,“农村富不富,关键看支部”,从上到下,“五级书记挂帅”抓扶贫。党的领导贯穿始终,成为脱贫攻坚的核心力量,在中国共产党的领导下才有了一系列的反贫困制度创立。

(三) 制度优势的发扬光大

社会主义集中力量办大事的制度优势为脱贫攻坚探索提供了具体的实现路径。2015年11月,中央政治局召开会议审议《关于打赢脱贫攻坚战的决定》时指出,要充分发挥政治优势和制度优势。只有坚持走社会主义道路,发挥社会主义制度独特的政治优势,才能从根本上缓解和消除贫困。2017年6月,在“深度贫困地区脱贫攻坚座谈会”上,习近平总书记也明确指出,要发挥集中力量办大事的制度优势,集中优势兵力打赢攻坚战。中国特色脱贫攻坚制度探索,既是社会主义制度本质的要求,与此同时,社会主义集中力量办大事的优势也为脱贫攻坚探索提供了具体的实现路径。

社会主义集中力量办大事的制度优势也为脱贫攻坚制度探索提供了实施保障。在社会主义制度条件下,相对集中的财政能力能够对资源进行有效整

合,形成超常规的合力投入脱贫攻坚、精准扶贫工作之中,才能够打破长期形成的结构性贫困陷阱。邓小平同志早就说过:“社会主义要表现出它的优越性,哪能像现在这样,搞了二十多年还这么穷,那要社会主义干什么?”^[3]始终肯定“社会主义制度能够集中力量办大事的优势”^[4]。习近平总书记也明确强调:“我们最大的优势是我国社会主义制度能够集中力量办大事。这是我们成就事业的重要法宝。……要依靠这一法宝,形成社会主义市场经济条件下集中力量办大事的新机制。”^[5]无疑,脱贫攻坚是集中力量办大事的典范,也正是仰仗这样的制度优势,我们才有信心着手脱贫攻坚的制度探索。

二、脱贫攻坚的制度演进

新中国自成立以来一直致力于缓解和消除贫困。中国扶贫减贫的制度建设经历了整体建构性减贫、体制变革性减贫、大规模开发式扶贫、综合制度性减贫、精准攻坚式脱贫五个阶段的演进。阶段不同、条件不同、贫困问题不同,国家所采取的扶贫措施与手段也就不同,如此,才逐渐形成了国家主导下的扶贫减贫制度体系,既有国家层面的制度规定,也有整体部署的顶层设计,更有切合实际的具体手段,形成了制度规范的体系化,手段措施的专业化。

(一)整体建构性减贫(1949—1977年)

主要体现在两方面:一是重点推进最为薄弱的基础设施建设,如农田水利、交通道路等基础条件的改善,建立起农业推广体系。如20世纪70年代提出的“先治坡、后置窝,先生产、后生活”口号,就是对基础设施建设与改善生活条件之间关系安排的形象反映。二是消除不平等的社会结构,建立初步的农村制度体系,如农村“五保”供养制度、特困户救济和救灾制度和以“赤脚医生”为主的农村基层合作医疗体系等。

这是以人民公社集体经济为依托的复合型社会保障制度。在当时国家普遍性贫困背景下,扶贫的重点是生存性贫困,而且是临时性救助,扶贫、社会优抚与社会保障被综合在一起。值得一提的是,当时采取“农业支持工业”的战略政策,形成“勒紧裤带搞建设”的整体社会氛围,相比较后来的扶贫政策举措,并没有专门的国家扶贫行动和扶贫政策,贫困问题被纳入国家政治经济发展及战争安全的综合部署中,如最为典型的是第二个五年计划提出的“备战备荒为人民”。可以想见,这一阶段全国到处都是贫困,党和国家从新中国最紧迫最根本的问题出发来顾及人民的生活。应该肯定,这些建构性的努力(如优先发展重

工业),为改革开放之后政府大规模扶贫行动打下了良好基础。

(二)体制变革性减贫(1978—1985年)

中国共产党十一届三中全会以后,农村实行家庭联产承包责任制,土地经营权承包到户,农产品逐步实行交易制度,鼓励发展乡镇企业。这一系列的改革调动了农民的生产积极性,解放了农村的生产力,农业与农村经济发生了天翻地覆的变化。1979年,党的十一届四中全会正式通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,将扶贫问题的重要性提上政治议程;1980年开始设置“支援经济不发达地区发展资金”;1982年“三西”扶贫开始实施,标志着中国区域性扶贫开发的开始;1984年作为国家扶贫领域的专门文件《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》发布,国家真正意义上开始把扶贫作为一项重要任务。

这一阶段虽然没有成立专门的扶贫机构,但在两个方面奠定了制度体制对扶贫的支撑基础:一是通过改革给农民赋予一定的经营自主权,注入了动力机制,真正激发了贫困主体的奋斗动力。二是把扶贫纳入国家政策体系之中,区域性的扶贫开发和全国性扶贫政策开始正式实施。这一阶段不只是在扶贫领域,全国都因为改革而焕发出活力,这对以后如何调动主体精神和基层的创新实践具有重要的启示作用。贫困也因为普遍性的经济增长而得到改善,克服贫困的努力也汇聚成为强大的经济增长来源。

(三)大规模开发式扶贫(1986—2000年)

这一时期是农村大规模开发式扶贫的阶段。1986年国务院贫困地区经济开发领导小组(1993年改称为国务院扶贫开发领导小组)及其办公室成立,标志着我国有计划有组织的大规模开发式扶贫开始。随后各地各级扶贫机构成立,贫困线与贫困县划定,各项关于扶贫的政策文件也陆续出台。1987年发布《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》确立了脱贫攻坚的指导思想,标志着完成了“从单纯救济向经济开发的根本转变”。1994年《国家八七扶贫攻坚计划》颁布,国家层面一揽子系统的扶贫计划部署出台。

这一阶段的扶贫在制度层面有5个突出的特点:一是设立了国家扶贫机构;二是确定了贫困标准、圈定了扶贫的对象范围;三是制定了一揽子扶贫计划;四是成立了专项扶贫资金;五是建立了“分级负责、以省为主”的工作机制。另外,在引入市场机制方面也有探索,主要通过利用市场发展经济进而摆脱贫困,

其中,以产业扶贫为代表的开发式扶贫政策在这一时期被提出来进行实践探索,强调依靠贫困地区自身资源与发展来解决贫困问题,从“输血”向“造血”转型。

(四)综合制度性扶贫(2001—2011年)

以2001年颁布的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》为标志,意味着开始了面向贫困地区瞄准贫困群体的扶贫开发,侧重点是与贫困主体权利相关的一些基础性政策措施,如扶贫的对象瞄准下移到村级,实施“整村推进”扶贫开发规划;实施新型农村合作医疗;尤其是2006年在全国范围内取消农业税,减轻了农民的整体负担,有效缓解了农村贫困。2007年,国务院出台了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,全面实施农村最低生活保障制度。推动扶贫开发政策与最低生活保障制度相衔接的“两轮驱动”减贫,逐渐形成了一个多部门、多种政策综合的“大扶贫”格局。

这一阶段的扶贫制度体现出综合性和基础性特点。综合性是把扶贫与“三农问题”综合在一起,体现出多种惠农政策与扶贫政策的叠加效应。基础性是注重了贫困主体的权利,出台了一系列基于强化各项权利的保护式扶贫政策,这样,将解决大部分贫困人口温饱问题、改善贫困地区的生产生活条件、提高贫困人口的综合素质结合在一起,探索一揽子反贫困的制度性框架。

(五)精准攻坚式脱贫(2012—2020年)

这是全面建成小康社会目标下的脱贫攻坚阶段。尤其是2012年党的十八大提出精准扶贫政策,扶贫直接瞄准建档立卡贫困户,“六个精准”“五个一批”构成了精准扶贫的主要内容。2015年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》发布,精准脱贫上升成为国家层面的战略和地方政府的中心任务;2017年党的十九大将精准脱贫列为“三大攻坚战”之一,其战略地位进一步得到强化,确定在2020年现行标准下,实现贫困人口脱贫、贫困县摘帽的目标。

这一阶段的扶贫特点有6个方面:一是精准到户,具体是通过“建档立卡”做到精准识别;二是明确标准,具体是达到“两不愁、三保障”要求;三是集中攻坚,通过一场全国性的脱贫攻坚行动,调动全部力量大打歼灭战,彻底解决绝对贫困问题;四是明确目标,到2020年年底,实现脱贫摘帽;五是全国全社会动员,形成东西地区间、村社企业间、单位定点帮扶,充分发挥社会主义制度集中力量办大事的优势;六是形成高效的管理体制,“中央统筹、省负总责、

市(地)县抓落实”,层层签订责任书,将责任奖惩落实到位。

从如上制度演进阶段来看,脱贫攻坚制度不是一步到位形成的,而是理论指导与实践探索相结合,经历了长期实践过程才最终演化形成的。脱贫攻坚是对以往传统扶贫方式的改变和创新,主要是围绕贫困户、贫困村、贫困县,由生产到生活再到发展,提出了系列化的解决方案。精准攻坚式脱贫是扶贫领域的一场革命,它在对象结构、资源配置整合、监督与考核等方面都发生了重要变革。具体包括:建立了脱贫攻坚的责任、投入、帮扶、监督、考核等一系列法律法规政策体系;确立了中央统筹、省负总责、市(地)县抓落实的管理运作体制;形成了包括东西扶贫协作、地区相互帮助、中央单位定点帮扶、军队武警协助、万企帮万村等在内的社会环境氛围;打破了传统的“漫灌式”粗放扶贫方式,形成了新型的“滴管式”扶贫策略,有效地提升了扶贫工作的效率。

三、脱贫攻坚制度的形成逻辑

透过不同阶段扶贫战略与政策体系的变化,我们可以发现其背后的演进逻辑。这便是党中央常抓不懈、各级政府主导扶贫,在不同时期根据贫困突出的问题表现,采取不同的扶贫战略和政策,体现出因应变化的灵活调整。一方面,健全工作体制以确保战略政策能够落实到位;另一方面,逐渐聚焦贫困对象,由全体到局部、由乡村到片区,最后实现精准脱贫,而且动员调动全社会的力量广泛参与,不断完善贫困防治体系,形成了一套完备的减贫、脱贫与防贫的制度体系。

(一)反贫困制度形成逻辑

1. 以政府主导为主线

贫困不能仅靠自身努力来消除,纵观新中国成立之后,扶贫一直由政府来主导。1986年国务院贫困地区经济开发领导小组成立,意味着政府成立了专门的扶贫机构,扶贫被纳入政府组织化常规化轨道。这不仅说明贫困现象在我国倍受重视,也反映了我国对贫困原因的正确认识,更体现出中国政府以人为本的责任担当。

2. 以问题导向来调整

我国扶贫战略和政策演进呈现出以问题为导向的调整变化特点。新中国成立之初,贫困是普遍现象,国力有限还要加大工业建设,扶贫只能是救济性的,广大贫困农民通过人民公社制度体制,化整为零的综合统一起来,但平均主义盛行,最终引发“贫穷不

是社会主义”的思考。然后才有了改革开放,通过体制改革激发了农民的动力,在经济增长过程中带动农民克服贫困。而在普遍贫困转变为局部贫困之后,聚焦贫困地区和贫困群体的政策措施出台,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》强调,进行基础性条件改善为主,但存在“大水漫灌”的倾向。党的十八大之后便聚焦于贫困县、贫困村、贫困户和连片贫困地区,采取精准扶贫的脱贫攻坚战略。

3. 以精准扶贫来聚焦

减贫扶贫一个核心的问题是“扶持谁”的问题,而作为制度演变的基本线索就是发现和聚焦扶贫对象。这方面最为典型的是由以前“大水漫灌”到精准扶贫时期的“靶向滴灌”,而且在精准扶贫中具体为“六个精准”(扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准)。2013年《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》提出由国家统一制定识别办法,开展贫困人口识别、建档立卡和建立全国扶贫信息网络系统等工作,把精准扶贫上升到国家统一规范的制度层次。

4. 以工作体制来落实

如何将正确的战略和政策落实到位,作为政府主导的突出体现是建立健全高效的扶贫工作体制。这包括机构设置、职责权限划分以及奖惩绩效考评。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出,“坚持中央统筹、省负总责、县抓落实的管理体制”,指出要建立和完善扶贫开发工作考核激励机制,促进落实党政“一把手”负责制,此后进一步得到完善,五级书记挂帅、第一书记驻村,对贫困人口精准识别,帮扶任务强调专业性技术性,建立起公正客观的考核评估体系。

5. 以聚合众力塑机制

由政府一元参与向多元参与转变,大家都参与扶贫脱贫,聚合各方力量形成协调机制。扶贫的重要性已经上升到全党全社会的使命和工作任务的高度,大家都参与进来有助于扶贫脱贫,如果没有一个恰当的聚合各方力量的协调机制,不仅会造成资源的浪费,而且也会造成“养懒汉”的不良结果。在精准脱贫攻坚战中,集合机制逐渐探索成形,主要包括东西扶贫协作、中央单位定点帮扶、军队武警帮助、万企帮万村等等。《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》提出,“创新社会参与机制”,形成了精准扶贫合力。各地也结合实际,探索具有本土特色、富

含时代气息的帮扶模式。

(二) 脱贫攻坚制度形成特点

反贫困的制度形成是一个长期积累的过程。我国的扶贫减贫也是一个长期的过程,存在鲜明的阶段性,不可能一劳永逸,与此相对应,我国的扶贫制度也呈现出不断动态调整的扬弃与创新特征,既有总结教训的扬弃,又有不断完善的积累,更有针对新问题的创新,从制度演进的角度来观察,在系统性的制度规则形成过程中具有如下明显的特点。

1. 试验试点特点

中国的扶贫政策与措施有效汲取了体制改革试验试点的成功经验。通过不断地“试验”与“试点”之后才“由点到面”进行推广实施。2013年1月,国务院扶贫开发领导小组批复设立国家“扶贫改革试验区”,确定在辽宁阜新、浙江丽水和广东清远设立扶贫改革试验区。2015年4月,又在江苏宿迁、山东淄博和福建三明设立扶贫改革试验区,结合不同地区实际,对扶贫改革面临的共性问题先行先试,这样在扶贫领域形成了探索扶贫改革的局面。此外,也对一些专业性的领域设置试点,如“国家互联网扶贫试点”“贫困村旅游扶贫试点”“国家光伏扶贫试点”等政策试点。

试验试点在扶贫制度演变中已经成为一个遵循的原则和基本的方法。在农村扶贫制度创新路线图中,政府在两个环节起着关键甚至是决定性的作用。一是当出现问题时对外部的先进理念和方法采取开明、开放的态度,愿意学习和接受新的有用的扶贫理念和方法,使扶贫制度创新不会被扼杀在“襁褓”之中。二是中国政府依靠其所拥有的强有力的行政权力和巨大的公共资源,将通过试验被证明有效的扶贫制度和方式在全国进行推广。这是对改革当初“不争论”“摸着石头过河”做法在反贫困制度探索上的规范与创造性推广^[6]。有研究显示,“扶贫改革试验区”的精准扶贫措施,东部地区的经验对中西部地区扶贫事业具有重要的示范意义^[7],具体如小额信贷、参与式扶贫等等都经历了先试验然后再制度化推广的过程。

2. 过渡渐进特点

扶贫制度演进也是以过渡性制度安排逐渐推进的。突出体现在扶贫对象的演进上,呈现为由贫困地区一贫困县一贫困村一贫困户的渐进与转变,呈现出逐渐精准的趋势,由此凝练形成精准扶贫的政策体系结构。这一演变是一个不断发现问题、解决问题的渐

进过程,并在过渡中形成中国特色的扶贫制度。与体制改革呈现的渐进式过渡性特点相同,扶贫制度演进也是以过渡性制度安排逐渐推进的,而且扶贫制度演进的时间跨度更大,过渡渐进体现出更为稳妥切实的要求。

在体制变革性减贫阶段(1978—1985年),瞄准的是普遍贫困的农村地区,主要通过体制改革,注入动力解放生产力,农村地区广泛进行家庭联产承包责任制改革,形成普遍的经济增长,此外还对极其贫困的地区采取救济式扶贫;在大规模开发式扶贫阶段(1986—2000年),主要瞄准贫困县,采取开发式扶贫,进行八七扶贫攻坚;在综合制度性扶贫阶段(2001—2011年),主要瞄准贫困村,实施“整村推进”,强调各项权利的落实和更正,推进了基础性权力条件改善,如强调农民平等地位,构建新型农村合作医疗,颁布农村最低保护政策,取消农业税等,形成了全社会基于权利结构的“大扶贫”格局;在精准攻坚式脱贫阶段(2012—2020年),主要瞄准贫困户,建档立卡,推行精准扶贫,“建立精准扶贫工作机制”,深入分析致贫原因,逐村逐户制定帮扶措施。可见,这一演变的渐进过程,既体现出扶贫制度演进的路径依赖特征,也体现出扶贫制度不断楔入国家发展的过程,是不断发现问题、解决问题的过程,在递进中形成中国特色的扶贫制度。

3. 多元结合特点

我国贫困制度的演进体现出多方面政策制度结合的特点。主要突出的有二个结合,一是农村制度改革与扶贫制度变革的结合。中国作为发展中国家,贫困面广、人多、复杂,扶贫制度牵一发而动全身,因此,我国贫困制度需要多方面政策制度相结合。1978年,面对我国绝大多数农村地区处于贫困状态的现实,农村经济体制改革极大地调动了广大农民的积极性,推动了农村贫困地区的经济发展,提高了农村贫困群众的收入。进入21世纪,我国统筹城乡发展,深化农村税费改革,逐渐减轻了农村贫困群众的生活负担。党的十八大以来,我国持续深化农村改革,推进土地制度改革、集体产权制度改革等,为确保农村贫困地区实现脱贫任务,进而更好实施乡村振兴战略提供了重要制度体制基础。二是开发式扶贫与救济式扶贫相结合,有效兼顾了不同的扶贫群体,也将扶贫和发展有机结合起来,我国扶贫事业才能可持续发展。对贫困人口来说,救济式扶贫虽然可以解决燃眉之急,但无法从根本上解决贫困问题。1986年,我国

开始实施开发式扶贫战略,通过开发贫困地区优势资源,引导贫困地区发展特色产业来提高其自身的“造血功能”,这是农村贫困地区脱贫致富的重要出路。然而,对于那些缺乏劳动能力的贫困群体,开发式扶贫远远不能满足他们的基本生活需要,必须以救济式扶贫为辅,解决他们生活的后顾之忧。

四、脱贫攻坚的创制贡献

反贫困的方略政策只有沉淀形成制度,这些不同阶段行之有效的对策办法才能相对稳定下来,也才能真正具有扶贫、减贫、防贫的制度保障作用。所谓制度或称建制,指以规则或运作模式来规范个体行动的一种社会结构。诺思认为,“制度是社会的游戏规则,是为人们的相互关系而人为设定的一些制约”^[8]。制度既包括法律法规这些正式规则,也包括价值观念、道德习俗及意识形态等非正式规则。制度的功用是协调人与人的关系,界定人与人的责权利边界,塑造人与人的利益机制,引导形成人与人之间的和谐秩序。围绕反贫困采取的一系列策略办法,并不是临时性的权宜之计,也不是单纯政府的规定,而是面向全社会对贫困的认识态度、权利责任与驱动机制的规则架构,具有作为制度的公共性、动力性、规范性和秩序性特征。

(一) 将贫困问题界定于公共领域

贫困不是贫困者的个人问题,而是由社会环境条件在一定阶段所造成的机会缺失的社会问题和伦理问题。贫困也不仅仅是经济收入低,而是因为贫困者经济、政治、文化权利缺失导致的整个社会制度问题。中国扶贫将贫困定位于公共领域,把扶贫当作政府重要的责任。在此定位下,进一步对贫困公共领域进行分层分类,然后分别施策,这样就破解了集体行动的困境。在精准扶贫的深入推动中,贫困公共领域基本划分为三个层级:生存保障层、生活改善层、发展支持层。

生存保障层主要针对贫困户。衡量标准是“两不愁、三保障”,通过建档立卡来明确,扶贫主体主要是政府,扶贫经费资源也以政府为主,采取的政策措施是纳入社会保障与社会保险之中。将逐渐纳入法定保障,包括法定的社会救助、社会保险与社会福利,以避免因年老、疾病、失业、工伤、贫困及天灾人祸等风险事件发生而使正常生活受到影响。借助公权力加以推行,起着到预防贫困、促进社会公正的作用。

生活改善层主要针对村庄乡镇,进行基础设施条件改善,如道路饮水用电等,也是通过登记造册明确

对象,政府主导调动和吸收社会各个方面力量,扶贫措施包括人与事两方面,对人主要是加强组织协调,以政府为主来实施,如“第一书记”就扮演和发挥了突出的作用。事的方面,主要是开展一些村集体项目,发展村集体经济,增强村镇整体实力。这主要体现在基础平台建设方面,如教育条件的改善、电子商务的开展,具有代表性的是电商扶贫与光伏扶贫。这是为了更好地满足贫困地区生活保障及服务需求的制度安排,采取一系列支持乡村发展的优惠政策,农村贫困地区社会福利政策非常薄弱,这方面探讨的空

间很大。

发展支持层以贫困县为目标,扶贫的主要内容以地域特色产业发展为主,扶贫的参与对象,除了政府以外,各行各业及企业也被吸收进来,扶贫最为典型的措施是产业扶贫、绿色扶贫、金融扶贫等。这一层面总体上以引进市场交易为主,如商业性保险满足了农村居民保险的需要。但考虑到农村基础条件和农村市场风险特点,需要有政府协助担保和支持引导,才能让农民享有现代社会提供的商业化便利条件,也为防止返贫加上一道保险。

表1 扶贫公共领域的制度层级划分

公共领域层级	政府责任	扶贫对象	扶贫主体	扶贫内容	代表措施	制度对比
生存保障层级	大	贫困户、贫困村	政府	“两不愁、三保障”	建档立卡	救济社保
生活改善层级	中	贫困村、贫困乡镇	政府、公益性组织、企业	基础设施改善,道路、用水、用电	消费扶贫 第一书记	增收赋能
发展支持层级	小	贫困乡镇、贫困县、贫困片区	政府、企业、社会公益性组织	支持发展大项目	产业扶贫	赋权维权

(二) 着意于促成利益相容扶贫机制

作为制度重要的作用是调动扶贫的积极性。中国的探索调动了两个主体的积极性,即政府责任主体和贫困受益主体。地方政府是责任主体,承担政府扶助的责任,贫困主体具体包括贫困村贫困户,他们是真正的受益者。这里的关键是如何实现地方政府及其官员追求的目标与贫困户脱贫致富目标的兼容,构建促成利益相容的连接机制。反贫困需要政府主导和参与,但与此同时,又不是简单局限于政府参与,而是要更多带动和发挥贫困主体的积极性,也就是通俗所说的将“输血”变为“造血”。中国反贫困是“两手抓”,一是抓政府操作之手,充分发挥政府独一无二的优势,干预参与扶贫,把扶贫作为一项政府工作的基本任务;二是抓制度规制之手,发布制度约定规则,进行制度改革,予以贫困主体放权让利,逐渐塑造贫困主体的权利意识,提高其权利能力。

扭曲。

利益兼容是实现精准扶贫脱贫的关键所在。在实践探索中,一是开展干预式扶贫与贫困人口可持续生计能力培养提升相结合,促进“输血式”扶贫向“造血式”扶贫的转变,将针对扶贫人口的外部干预与其自力更生能力的培养紧密结合。二是形成了内推外拉的动力机制,即扶贫开发的内源推动机制和扶贫开发的外源拉动机制相结合^[9]。其中内源推动机制主要包括以考评机制为代表的内部管理约束及激励机制,以精准瞄准为代表的效率提升机制,以驻村帮扶、一户一策为代表的创新机制;外源拉动机制主要是指财政、金融等政策驱动以及市场拉动力等。内源推动机制重在提升扶贫开发的内部效率,促进内部资源配置的最大化;外源拉动机制则主要是实现内外联动,营造良好的氛围与环境。三是促进形成地方基层政府部门及其官员与贫困村、贫困户相联系的特殊利益共同体。

如图1模拟了地方政府责任主体和贫困受益主体利益兼容机制的形成。作为地方政府来说,脱贫摘帽是行政层级架构安排下的任务目标,直接关系到地方基层政府及其官员的业绩和晋升;作为贫困户贫困村,脱贫致富与自身利益直接相关。这里的关键是如何实现地方政府及其官员追求的目标与贫困户的脱贫致富目标的兼容,如果兼容就能够把各方力量融合在一起,形成强大的脱贫致富动力,如果不能兼容,就会背道而驰甚至陷于不切实际的行政

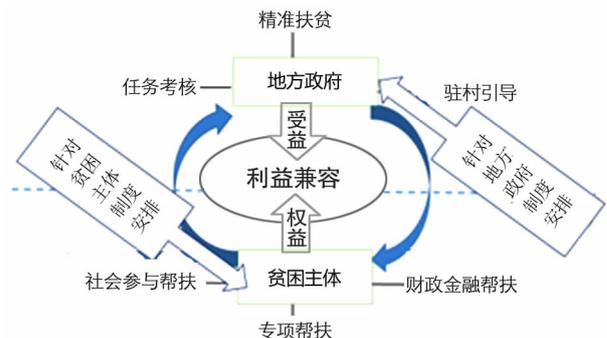


图1 扶贫主体与贫困主体利益兼容运作机制模拟

(三) 重视地方政府反贫困的“轴心”作用

地方政府在这一利益融合中起着“轴心”的作用。中国行政体系架构下的地方单元具有很大的主动性和积极性,地方基层发挥着连接上下、左右转圜的“轴心”作用。这个制度创新主要是探索利用了地方政府的独特地位,发挥了地方政府的杠杆支点作用。

发现和塑造地方政府成为利益融合的“轴心”是关键。地方政府之所以能够发挥“轴心”作用,因为基层地方了解当地的贫困状况,知道贫困的原因所在,这就较好地解决了信息获取的准确问题。而通过强调地方政府的扶贫责任,在中国的科层组织体系内纳入脱贫扶贫任务,在既有的行政运作体系中注入业绩考核制度,如有些地方还以“军令状”形式加强扶贫管理,设置行政管理层面的目标任务,在扶贫工作中自我施压调动基层部门及其干部工作的积极性、主动性。一是通过“联村联户结对子”形式具体落实,部门包村、干部包户。二是纳入考核体系,作为行政干部考核的一项重要任务,实行一票否决制,如此给地方政府及其官员注入政绩追求的动力。在此基础上,国家相关部门也大力推广定点扶贫,主要是扩大资源和信息对接的作用,定点扶贫可以说是对地方政府扶贫作用的外部支持与补充。

这个制度突出的特点就是点面结合、利益融合。即将贫困村贫困户的点与地方行政体系的面连接起来,于是成为扶贫制度有效的激励结构——将部门考核、干部晋升等切身利益与特定贫困群体的减贫脱贫紧密联系在一起,体现出资源动员与扶贫脱贫恰当对接的效果,真正做到了将全社会扶贫资源与当地贫困问题的对接。这个创新涉及如何看待中央与地方的关系,也就是承认地方政府的相对独立性,充分尊重地方的探索自主性。换句话说,中央将扶贫的职责下放到地方,也同时要给予地方足够的自主性。其实,这与我国进行的市场化改革是一脉相承的,其中,发现和尊重地方政府的独特地位、激发地方的利益驱动是根本,如我国城市经济体制改革从分配领域入手,以财政为突破口,率先由变革中央与地方财政分配关系启动,先“分灶吃饭”(1980),再进行两步“利改税”(1985),再实施“财政包干”(1988),最后在1994年实行“分税制”,才最终将中央与地方的关系、政府与企业的关系稳定规范下来。而在扶贫制度的探索中,也是利用了地方政府的独特地位,发挥了地方政府的“轴心”作用。

(四) 构建全社会参与的大扶贫格局

扶贫资源动员机制是中国扶贫的鲜明特色。反贫困事业涉及方方面面,需要社会组织、民营企业、个人广泛参与,如此形成了制度化、系统化的帮扶体系,构建形成政府、市场、社会力量协同推进的扶贫开发新格局。习近平总书记强调:“扶贫开发是全党全社会的共同责任,要动员和凝聚全社会力量广泛参与。”具体来看,坚持政府投入的主体作用和主导作用,深入推进东西部扶贫协作、党政机关定点扶贫、军队和武警部队扶贫、产业扶贫、社会各界力量参与扶贫。多方力量共同参与,形成了打赢脱贫攻坚战的强大合力。

脱贫攻坚探索出一定的资源调动机制与方式。对于各级政府部门和国有企事业单位掌握的资源,党和政府可以通过行政方式直接动员,包括财政资金、不可替代的非货币化人力资本和社会资本等。对于社会力量及其资源,主要以经济手段和社会机制方式,即通过市场杠杆(如税收优惠、贷款贴息等)和政商关系进行间接动员,鼓励民营企业参与扶贫。国务院扶贫办在《关于印发〈建立精准扶贫工作机制实施方案〉的通知》中强调,鼓励引导社会组织、个人等社会扶贫参与主体到贫困地区开展多样的扶贫活动,建设社会扶贫信息平台,实现社会扶贫资源的精准化配置。

如今我国各方力量及其资源广泛参与的大扶贫格局已经形成。随着我国经济的发展、人民生活的富足和社会的进步,社会扶贫观念日益增强,社会组织、民营企业、个人参与扶贫的数量越来越多,参与扶贫的领域越来越广。调动专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量,在产业发展、教育扶贫、健康扶贫等领域,企业、社会组织等力量发挥了重要作用。社会扶贫力量具有专业性和奉献精神,与帮扶单位、驻村工作队、驻村干部等帮扶主体一起,形成了制度化、系统化的帮扶体系,构建起政府、市场、社会力量协同推进的“三位一体”大扶贫格局。

(五) 外部嵌入提升贫困群体组织化程度

作为制度发挥作用最突出的特征就是形成一定的组织。在脱贫攻坚中,一个最为突出的探索就是第一书记工作机制。第一书记是从各级机关优秀年轻干部、后备干部、国有企业、事业单位的优秀人员选派到村(一般为软弱涣散村和贫困村)担任党组织负责人。这一做法是对地方政府扶贫工作的有益补充,打破了既有的地方县乡镇体系,注入了新鲜力量,既加

强了基层组织建设,又沟通了地方内外的信息关系。由于第一书记不占村“两委”班子职数,不参加换届选举,任职期间,原则上不承担派出单位工作,原人事关系、工资和福利待遇不变,党组织关系转到村,由县(市、区、旗)党委组织部、乡镇党委和派出单位共同管理。

第一书记在脱贫攻坚中发挥了重要的作用。首先,加强了贫困村的党组织,加强党建并密切联系群众。其次,夯实了中央、地方和村社之间的“接点”,通过第一书记携带的资金和项目吸引了扶贫资源,同时现场安排组织落实监督扶贫项目,引导社会资金,促进贫困村和贫困户脱贫致富,以彰显治贫的“精准性”。最后,沟通了国家机关单位及域外地区与贫困村社及地区的信息沟通,改变了当地思想观念保守、信息滞后、专业能力不足等问题。此外,对年轻干部的选拔锻炼任用也是一个考核机制。

第一书记扶贫制度是一大制度创新。农村在打破了以前的乡绅与宗族关系之后,村社组织程度一直萎缩滞后,这也是广大农村地区一直以来跟不上大市场发展的矛盾所在,也是农村经济脆弱落后的瓶颈约束,产业组织效率太低。在扶贫中贫困群体的组织更为薄弱,如何将贫困群体组织起来,真正变外部扶助为自我脱贫的致富动力,这是实现扶贫机制转换的根本。第一书记提高了村社的组织化程度,有利于村社集体经济的发展,也有利于把贫困农民组织起来奔小康。这与20世纪80年代为了促进乡镇企业发展,对行政机关单位的专业人才采取留职停薪方式代办企业有异曲同工之妙。不过以后要考虑“走马灯”一样轮换的短期行为,完善第一书记制度。

五、结论与讨论

中国脱贫攻坚取得了国际瞩目的伟大成就。随着2020年“脱贫摘帽”攻坚战结束,中国将成为世界上减贫人口最多的国家,也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家。根据联合国2015年《千年发展目标报告》,中国农村贫困人口比例从1990年的60%以上,下降到2002年的30%以下,2014年进一步下降到4.2%,中国对全球减贫的贡献率超过70%,扶贫经验被当作发展中国家减贫实践的优秀案例而广泛宣传^[10]。

(一)这一成就的取得是中国反贫困制度创新的结果

中国反贫困基于中国的贫困情况探索创造出的一套将体制改革、开发战略和扶贫政策相结合的综合

性制度模式,经历了五个阶段的演进,阶段条件不同,贫困问题就不同,国家所采取的扶贫措施与手段也就不同,一开始较为粗放,后来趋于精准。立足于制度建构,不断探索增进收益发展的体制机制,把握贫困特点,采取阶段性差异化的扶贫政策。由基础建设到定点帮扶再到“建档立卡”的精准到户,这反映了针对贫困发生规律所采取的体制—政策相互联动的内在逻辑。

(二)中国脱贫攻坚的制度探索对国际社会反贫困具有一定的借鉴作用

贫困是人类社会面临的共同难题,不仅发展中国家普遍面临着贫困,发达国家也同样长期受到贫困问题的困扰,世界各国都在进行着不懈的探索努力。贫困不仅是一个经济问题,也是引起各种矛盾乃至冲突的复杂社会问题。贫困一般发生在比较收益低下的滞后产业及其落后地区,因为不合理的分配机制使贫富分化,加深了贫困程度进而拉大社会的阶层差距直至形成阶级对立,最后导致社会危机的严重后果。这说明贫困与制度有很大的关系,正是因为不合理的制度导致分配不公,进而加剧了阶层分化,贫困阶层产生并进一步沦入赤贫化。反过来,合理的制度才能够克服分配不公,消弭发展的不平衡,抑制贫困化趋势,防止贫困阶层的形成。而政府就要在其中承担扶贫帮困的重要责任,动员和引导社会资源持之以恒地进行扶贫,把握贫困发生的阶段性变化特点,采取恰当的政策举措。西方主导的减贫理论认为,贫困的发生与制度无关,只要经济总量变大,财富自然会往下“涓滴”惠及底层,并且一味地强调慈善捐助,反贫困停留在对企业和个人社会责任的宣传层面。但事实证明,当减贫进行到一定程度时,这种“涓滴效应”就会大幅衰减。就发展中国家来说,由于积贫积弱的基础,如果不从根本上创新反贫困制度体制,政府放弃自己的扶贫济困责任,减贫就不会取得突出的效果,更不会防止贫困持续发生。

(三)反贫困制度不同于贫困治理

贫困治理以一定的制度规范为依据,属于管理的范畴,作为反贫困制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性。贫困作为一种长期存在的现象,我们要从制度的高度去看待,而不能只是从治理层面来认知。反贫困制度建设任重而道远。中国的反贫困还需要在更高的层面进一步加强制度建设。首当其冲是巩固脱贫成果,构建防返贫的机制。其次是加

强贫困群体组织化基础,调动贫困主体脱贫致富的积极性。最后是在权利地位上深化改革,促进社会福利的均等和发展机会的平等。因此,有必要研究颁布《反贫困法》,以便以法律形式将反贫困纳入国家法治轨道。

参考文献:

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政(第2卷)[M]. 北京:外文出版社, 2017:84.
- [2] 中共中央党史和文献研究院,编. 习近平扶贫论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2018.
- [3] 中共中央文献研究室. 邓小平年谱(1975—1997)(上)[M]. 北京:中央文献出版社,2013:384.
- [4] 邓小平. 邓小平文选(第3卷)[M]. 北京:人民出版社, 1993:377.
- [5] 习近平. 在全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上的讲话[EB/OL]. (2016-05-30)[2021-08-13]. <http://news.cctv.com/special/kejichuangxin/>.

[6] 吴国宝. 改革开放40年中国农村扶贫开发的成就及经验[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2018(6):17-30+157-158.

[7] 左停,金菁,赵梦媛. 扶贫措施供给的多样化与精准性:基于国家扶贫改革试验区精准扶贫措施创新的比较与分析[J]. 贵州社会科学,2017(9):117-124.

[8] 道格拉斯·塞西尔·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁,等译. 上海:上海人民出版社,1994:225-226.

[9] 张琦,冯丹萌. 我国减贫实践探索及其理论创新:1978—2016年[J]. 改革,2016(4):27-42.

[10] 联合国开发计划署. 千年发展目标报告(2015年)[R]. 联合国,2015.

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题“贫困治理效果评估机制研究”(16JZD025)。

作者简介:王玉海(1964—),男,甘肃天水人,北京师范大学经济与资源管理学院、中国扶贫研究院教授,博士生导师;张琦(1963—),男,陕西宝鸡人,北京师范大学经济与资源管理研究院、中国扶贫研究院教授,博士生导师。

责任编辑:士林;校对:跃然