

# 中国特色贫困治理:制度基础与理论诠释

洪名勇 娄磊 龚丽娟

**摘要:**2020年11月,中国取得了农村贫困人口全部实现脱贫的奇迹。巨大减贫成效在于构建了中国特色贫困治理制度体系,即党领导下摆脱贫困的坚强政治意愿与强大组织动员能力、大扶贫战略体制下系统优化的贫困治理格局、农业经营体制改革助推农业经营生产关系适应生产力发展和“大水漫灌”转向“精准扶贫”的路径选择。同时,形成了持续有效的要素投入,完善的制度设计与实施,绿色发展、生态富民,瞄准机制,退出机制和志智双扶机制的中国特色贫困治理理论。此外,中国特色贫困治理理论创新发展了马克思主义贫困治理理论和传统贫困治理理论。中国特色贫困治理具有不忘初心、始终致力贫困治理,持续良性改革、带动经济发展、推动贫困治理,政府开发式扶贫、“外部输血”和“内部造血”相结合,集中力量办大事、降低协商成本和多方主体积极主动参与贫困治理的优势。新时期,总结中国特色贫困治理成效对相对贫困缓解以及在乡村振兴上开新局具有十分重要的意义。

**关键词:**中国特色贫困治理;治理制度体系;治理理论与创新;治理优势

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.02.003

## 一、引言

贫困一直是横亘在人类面前的重大挑战之一。“贫困之冰,非一日之寒;破冰之功,非一春之暖。”<sup>①</sup>中国作为世界上人口最多及最大的发展中国家,长期致力于国家经济发展、社会进步和人民生活福利改善,不断推进贫困治理<sup>②</sup>。新中国成立初期,在内忧外患的严峻形势下,农业支持工业发展战略让低效率农业生产更加困难。为解决国计民生问题,毛泽东同志强调“要将共同富裕和社会主义联系起来思考,使农民共同富裕起来,穷的要富裕,所有的农民都要富裕”<sup>③</sup>,初识贫困治理的重要性。伴随改革开放号角吹响,农村率先实行“包产到组,包干到户”的经济体制改革,对1978-1984年中国农业增长贡献达到46.89%。此外,改革解放了束缚农村发展的动力,推动了中国农村经济的强劲发展<sup>④</sup>。1980年中央财政设立“支援经济不发达地区发展资金”、1982年国家“对‘三西’地区进行扶贫开发建设”、1984年实施“以工代赈”、1984年中央发布《关于尽快改变贫困地区面貌的通知》,开展重点贫困区域扶贫行动<sup>⑤</sup>。由此,中国在1984年底解决了农村人口基本温饱的难题<sup>⑥</sup>。1986年,经济发展

**基金项目:**国家社科基金一般项目“基于农户心理的贫困形成机制及反贫困新路径研究”(17BJL100);国家自然科学基金项目“空间距离、关系强度与农地流转契约履约机制研究”(72163003);贵州省教育厅研究生科研基金项目“生物安全的制度逻辑与制度构建”[黔教合YJSKYJJ(2021)035];贵州大学经济学院研究生创新基金项目(CJ202181)。

**作者简介:**洪名勇,贵州大学经济学院院长,教授,博士生导师(贵阳550025; hongmingyong@163.com);娄磊(通讯作者),贵州大学经济学院博士研究生(贵阳550025; louleigmac@163.com);龚丽娟,贵州大学管理学院副教授(贵阳550025; 2931532842@qq.com)。

① 中共中央党史和文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,北京:中央文献出版社,2018年,第111页。

② 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。

③ 《毛泽东文集》第8卷,北京:人民出版社,1999年,第193页。

④ 林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,2005年,第82页。

⑤ 李实、沈扬扬:《中国的减贫经验与展望》,《农业经济问题》2021年第5期。

⑥ 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。

出现降速及不同区域贫困问题呈现出一定特殊性,国务院相继成立贫困地区经济开发领导小组及办公室<sup>①</sup>,标志着中国贫困治理根本任务转变为带动贫困地区全方位发展,贫困治理主要任务由民政部门负责转向扶贫专有部门负责,愈发重视贫困地区和人民生存发展问题的解决。1994年国务院出台《“八七”扶贫攻坚计划》,此后,国务院相继印发《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010)》和《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》,中国扶贫开发事业从区域治理到整村推进再到精准个人的层层下沉,贫困治理成效越发显现。党的十九大报告提出“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的矛盾”的基本矛盾转变,突出脱贫攻坚是实现第一个百年奋斗目标最为艰巨的任务。2020年11月,全国832个贫困县、12.8万个贫困村全部实现脱贫,现行贫困标准下9899万农村贫困人口全部摆脱绝对贫困的窘境<sup>②</sup>,至此中国特色贫困治理取得阶段性成功。有鉴于此,在中国共产党完成第一个一百年目标之时,总结中国特色贫困治理经验具有十分重要意义<sup>③</sup>。

## 二、中国特色贫困治理成效

### (一)总体成效

2021年2月25日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上向全世界庄严宣告:“中国脱贫攻坚战取得全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,创造了又一个彪炳史册的人间奇迹。”<sup>④</sup>而把时间前移至改革开放的1978年且作为基年的话,中国累计减贫人数更是达到7.7亿,绝对贫困发生率从97.5%降至0<sup>⑤</sup>。同时,农村绝对贫困人口的生活状况得到了极大改善。

进一步,能够体现农村贫困人口生活水平改善的人均可支配收入逐渐增加及家庭消费支出能力不断增强。按照1978年可比价格计算,2020年中国农村居民人均可支配收入与农村居民家庭人均消费支出分别达到2482.8元与1981.7元,较1978年农村居民家庭人均纯收入仅为133.6元与农村居民家庭人均生活消费支出仅为116.1元,分别增长近17.6倍与近16倍<sup>⑥</sup>。且收入突破依靠农业生产的单一方式,来源更加多元化,结构也不断优化。农村居民家庭恩格尔系数由1954年的68.6%<sup>⑦</sup>下降至2020年的32.7%<sup>⑧</sup>,降幅高达35.9个百分点,依据联合国制定适用于全球的通行标准,中国农村已经处于相对富裕阶段<sup>⑨</sup>。由此可见,新中国成立后,尤其是改革开放以来,绝大多数农村贫困人口摆脱了绝对贫困状况,生活水平得到普遍提高。

### (二)分阶段成效

目前,学术界对中国特色贫困治理的起点仍存在着一定异议:一种是以新中国成立为起始点,强

① 1993年更名为国务院扶贫开发领导小组,若下文涉及,不再详细说明。

② 武汉大学乡村振兴研究课题组:《脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效衔接——来自贵州省的调研》,《中国人口科学》2021年第2期。

③ 2021年2月3日至5日,习近平总书记在贵州省考察时首次提出“贵州要在新时代西部大开发上闯新路,在乡村振兴上开新局,在实施数字经济战略上抢新机,在生态文明建设上出新绩”。

④ 习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,《人民日报》2021年2月26日,第2版。

⑤ 汪三贵:《中国40年大规模减贫:推动力量与制度基础》,《中国人民大学学报》2018年第6期。需要说明的是,1978年7.7亿贫困人口和97.5%的贫困发生率是按照2010年2300元的贫困标准进行设定的。

⑥ 农村居民人均可支配收入与农村居民家庭人均生活消费支出来自《中国统计年鉴》(1979-2020)和《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》。

⑦ 陈伟伟:《七十年实际增长四十倍》,《人民日报》2019年8月8日,第2版。

⑧ 《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjcbw/202103/t20210331\\_1815847.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjcbw/202103/t20210331_1815847.html), 访问日期:2021年6月18日。

⑨ 按照联合国相关标准恩格尔系数在30%-40%之间表明这个国家处于相对富裕阶段。

调社会历史进程对扶贫开发事业的重要性<sup>①</sup>;另一种则以1978年改革开放为开端,突出体制性改革推动农村生产力的快速发展,让农村贫困人口得以减贫<sup>②</sup>。当然,贫困治理既需要考虑社会历史进程对减贫的重要性,而体制性改革也必不可少。因此,本文以新中国成立为时间起点来论述中国贫困治理进程,其中各个时期有着不同时代主题、目标及特征(见表1)。

表1 贫困治理的主要历程<sup>③</sup>

贫困治理主题	对应时间	贫困治理目标	贫困治理特征
平均分配与社会发展减贫	(1949-1977)	保生存	生产资料私有到公有,绝对平均分配
体制改革主导的农村扶贫	(1978-1985)	保生存,促发展	家庭联产承包,农村改革推动减贫
解决温饱的开发式扶贫	(1986-2000)	解决温饱问题	区域扶贫开发,促进贫困地区发展
巩固温饱的全面扶贫	(2000-2010)	惠民生,促发展	综合开发政策,注重人力资本投资
全面小康的精准扶贫	(2011-2020)	解决绝对贫困问题	精准扶贫,全面小康

资料来源:作者搜集整理。

### 1. 平均分配与社会发展减贫(1949-1977)

1949年的中国是世界上最为贫困的国家之一,在成功向社会主义过渡及第一个五年计划提前完成后,中国逐步建立起比较完整的工业体系和国民经济体系。此后,建立并完善了农村交通、灌溉等大规模基础设施;探索出农村金融体系即农村信用合作社,健全农村教育、卫生等基层公共事业;农村特困人口救助及“五保”制度等社会保障体系初步建立<sup>④</sup>。多举措发力贫困治理,不过,这一时期贫困治理逻辑在于收入分配的绝对平均化,以社会的综合发展和制度性改革来调整生产关系适应生产力发展,一定程度上推动了中国农村经济发展。然而,贫困治理之中夹杂着“阶级斗争”因素,使得后来贫困治理过多强调生产关系,脱离发展生产力的轨道,加上优先发展工业,牺牲农业,贫困治理严重缺乏相关物质基础,没有在根本上改变农村和农民的贫困状况<sup>⑤</sup>。相关数据表明,至1977年底,中国农村贫困人口仍有2.5亿<sup>⑥</sup>,贫困发生率高达60%<sup>⑦</sup>。

### 2. 体制改革主导的农村扶贫(1978-1985)

人民公社化运动缺乏激励和监督机制导致全社会生产积极性低下及生产效率低效<sup>⑧</sup>,而农业经营体制改革、引入市场竞争机制、鼓励乡镇企业发展等有效改革措施促进了农村经济发展<sup>⑨</sup>。首先,“包产到组,包干到户”的家庭联产承包责任制在中国农村确立,农地所有权与承包经营权实现“两权分离”,家庭经营基础上“统”“分”结合的双层经营体制克服了人民公社及文化大革命时期的集体所有制下集体经营的农业经营体制,极大调动了农民的生产积极性。其次,以市场化为导向的农产品交易制度随之改革,允许建立农产品交易市场,尊重农业在国民经济中的基础地位。最后,鼓励乡镇企业的发展,为其创造良好的经营环境,乡镇企业的发展壮大带动农村剩余劳动力就近就业。因此,农村

① 范小建:《60年:扶贫开发的攻坚战》,《求是》2009年第20期。

② 向德平:《包容性增长视角下中国扶贫政策的变迁与走向》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2011年第4期。

③ 贫困治理主要历程参考的是: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;汪三贵、殷浩栋、王瑜:《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

④ 朱小玲、陈俊:《建国以来中国农村扶贫开发的历史回顾与现实启示》,《生产力研究》2012年第5期。

⑤ 黄承伟:《中国扶贫开发道路研究:评述与展望》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2016年第5期。

⑥ 范小建:《60年:扶贫开发的攻坚战》,《求是》2009年第20期。需要说明的是,贫困人口计算依据1978年100元的贫困标准。

⑦ 郑丽箫:《贫穷不是社会主义——建国以来党反贫困的理论探索与实践》,《前线》2004年第7期。需要说明的是,贫困发生率计算依据1978年100元的贫困标准。

⑧ 林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,第2页。

⑨ 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。

经济体制改革和农村经济发展带来了巨大的减贫效应,农村贫困人口由 2.5 亿减至 1.25 亿,贫困发生率由 30.7%降至 14.8%<sup>①</sup>。

### 3. 解决温饱的开发式扶贫(1986-2000)

在开发式扶贫时期,中国逐渐认识到解决农村贫困问题的迫切性,成立了专门的贫困治理机构,颁布大量的扶贫政策纲要,确定重点扶贫开发帮扶区域<sup>②</sup>。中央财政连同地方财政一起输血式投入到贫困治理之中,初步构建了大扶贫战略体制及贫困治理政策体系。此外,为农村贫困人口提供一定就业机会,让其依靠自己勤劳双手致富而摆脱贫困。由于建立了反贫困工作机制、明确了重点贫困县域的农村作为贫困治理的瞄准对象、确立了“外部输血”式扶贫方针及加码投入贫困治理资源,中国农村贫困人口由 1985 年的 1.25 亿减少到 2000 年的 3209 万人,贫困发生率由 14.8%下降至 3.4%,基本上解决了中国贫困人口的温饱问题,总体上实现了小康社会<sup>③</sup>。

### 4. 巩固温饱的全面扶贫(2000-2010)

20 世纪 90 年代末,中国东、中部借着改革开放东风,经济发展步入快车道,农村贫困治理取得了显著成效。此时,农村贫困群体主要聚集于西部地区的乡镇而不再是贫困县<sup>④</sup>。如果贫困治理继续瞄准贫困县,将会有近一半的农村贫困人口不能享受到政府的扶贫资源<sup>⑤</sup>。21 世纪以来,农村区域性贫困得到有效缓解,但农村贫困人口减贫速度明显放缓,需要转向农村阶层进行贫困治理<sup>⑥</sup>。顺应农村贫困阶层性变化,2001 年,国务院印发《中国农村扶贫和开发纲要(2001-2010)》,对未来的扶贫开发工作作了进一步部署,确立“政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫、全面发展”的方针。完善贫困标准及贫困治理的瞄准机制、大量颁布实施惠农政策、坚持综合开发全面发展及建立最低生活保障制度<sup>⑦</sup>,在 2008 年 1067 元贫困标准下,中国农村贫困人口从 2000 年底的 9422 万人减少到 2010 年的 2688 万人,贫困发生率下降至 2.8%<sup>⑧</sup>。

### 5. 全面小康的精准扶贫(2011-2020)

前期贫困治理一般是以区域减贫为落脚点,农村贫困群体呈现出点状型、分散化、碎片化等特征,且经济发展“涓滴效应”递减,区域减贫效果下降,减贫成本增加<sup>⑨</sup>。有鉴于此,瞄准贫困个体农户显得尤为必要。为了彻底消除绝对贫困、全面建成小康社会,2013 年习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出“精准扶贫”。阐释扶贫要做到六大精准,确立“五个一批”工程的实现途径,贫困户要实现“两不愁,三保障”最低脱贫标准。至此,建成全面小康社会的精准扶贫成为中国农村扶贫开发的基本方针,在 2010 年 2300 元贫困标准下,中国农村贫困人口由 2010 年的 16657 万人到 2020 年底全部脱贫,贫困发生率由 17.2%减至 0<sup>⑩</sup>。

无论整体上取得的巨大减贫成效,还是分阶段具体减贫成效,始终贯穿着中国特色贫困治理的制

① 周彬彬、高鸿宾:《对贫困的研究和反贫困的实践总结》,《经济开发论坛》1993 年第 1 期。

② 如 1986 年 3 月全国六届人大四次会议首次正式将帮助“老、少、边、穷”地区改变落后经济和文化作为一项重要内容列入国家五年发展规划,并在同年成立了扶贫专门机构——国务院贫困地区经济开发领导小组,且首次划定 258 个国家级贫困县;随后 1987 年《关于“八五”期间扶贫开发工作部署的报告》相继出台。

③ 郑丽簫:《贫穷不是社会主义——建国以来党反贫困的理论探索与实践》,《前线》2004 年第 7 期。

④ 洪名勇等:《西部农村贫困与反贫困研究》,北京:中国财政经济出版社,2018 年,第 13 页。

⑤ 都阳、蔡昉:《中国农村贫困性质的变化与扶贫政策的调整》,《中国农村观察》2005 年第 5 期。

⑥ 朱小玲、陈俊:《建国以来中国农村扶贫开发的历史回顾与现实启示》,《生产力研究》2012 年第 5 期。

⑦ 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。

⑧ 王丽华:《贫困人口分布、构成变化视阈下农村扶贫政策探析——以湘西八个贫困县及其下辖乡、村为例》,《公共管理学报》2011 年第 2 期。

⑨ 汪三贵、殷浩栋、王瑜:《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2017 年第 4 期。

⑩ 张为民:《脱贫步伐加快 扶贫成效显著 我国贫困人口大幅减少》, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201510/t20151016\\_1257098.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201510/t20151016_1257098.html), 访问日期:2021 年 6 月 18 日。

度体系,在贫困治理实践中形成了独特的贫困治理理论。同时,中国特色贫困治理理论创新发展了马克思主义贫困治理理论和传统贫困治理理论。并且比较视角下,中国贫困治理具有明显的优势。

### 三、中国特色贫困治理的制度基础

“现实世界中的市场都是一系列制度,即人类设计出来的、形塑着人类互动关系的约束。”<sup>①</sup>犹如市场治理,中国特色贫困治理取得巨大成效的原因在于构建了相应的制度体系,包括贫困治理的相关制度(主要是正式制度)和实施机制<sup>②</sup>。即:党的领导下摆脱贫困的坚强政治意愿与强大组织动员能力,大扶贫战略体制下系统优化的贫困治理格局,农业经营体制改革助推农业经营生产关系适应生产力发展和“大水漫灌”转向“精准扶贫”的路径选择。

#### (一)党的领导:坚强政治意愿与强大组织动员能力

“发挥政治优势,强力开展脱贫攻坚。古人说:‘国之兴也,视民如赤子;其亡也,以民为草莽’。”<sup>③</sup>中国共产党自成立之日起就把“全心全意为人民服务”作为立党之宗旨,致力实现最广大人民群众摆脱贫困的任务。因此,帮助贫困地区人民脱贫自始至终是各级党委和政府重要的政治性任务,也是各阶段中国扶贫政策相继制定和有序推进的原生动力。中国共产党建党一百多年来,不论在革命战争时期还是在社会主义建设时期,不变的政治使命就是千方百计地提高人民的生活水平,实现中华民族的伟大复兴。革命战争时期,毛泽东同志指出鸦片战争以来中国腐败的原因,“一是社会制度腐败,二是经济技术落后”<sup>④</sup>。极力主张以革命手段推翻欺压在中国人民身上的“三座大山”,建立社会主义制度让中国劳苦人民摆脱贫穷命运。新中国成立后,中国共产党清醒地认识到制度安排对经济发展的重要性,把消除贫困作为衡量社会主义制度优越性的重要标准<sup>⑤</sup>。改革开放后,邓小平同志强调,“贫穷不是社会主义”<sup>⑥</sup>,主张加快步伐发展经济来抑制贫困,通过“三步走”战略循序渐进地实现小康社会。江泽民同志则提出“两个一百年”奋斗目标,胡锦涛同志对全面小康社会作出详细的安排和规划,注重人民民生问题解决。党的十八大以来,习近平同志提出精准扶贫,决胜脱贫攻坚、建成全面小康社会不能落下任何一个人。由此可见,中国共产党矢志不渝地把解决最广大人民群众的贫困问题作为重要的政治任务,深刻体现出其迫切希望帮助人民群众摆脱贫困的强大政治意愿。

摆脱贫困同样依赖中国共产党强大的组织动员能力。习近平总书记指出,“打赢脱贫攻坚战,组织领导是保证”<sup>⑦</sup>。首先,中国五级行政体系及明确的责任分工。中国行政体系分为中央、省、市、县、乡,村民委员会虽不属于行政单位,但“村支两委”在中国行政体系中却发挥着重要作用。中国特色贫困治理依照中国行政组织体系层层明确责任,且建立完善了自上而下的贫困治理机构。在中央设有国务院贫困地区经济开发领导小组,负责统领全国贫困治理工作,其下设立扶贫开发办公室,主要负责日常工作。各级政府设立专门贫困治理机构,统一负责和协调本区域的贫困治理工作。在脱贫攻坚决胜时期,政府又下派驻村第一书记和驻村工作队,专门负责最贫困地区和人民的贫困治理。其次,中央统筹、省负总责、市县抓落实的贫困治理责任体系。中央统筹主要是在顶层设计上发力,不仅

① 斯蒂文·K.沃格尔:《市场治理术:政府如何让市场运作》,毛海栋译,北京:北京大学出版社,2020年,第3-4页。

② 按照1993年诺贝尔经济学奖得主诺斯在《制度、制度变迁与经济绩效》一书中的观点,制度是包含正式制度、非正式制度以及实施机制的组合物,而中国特色贫困治理(摆脱绝对贫困)更加是正式制度和实施机制的一个组合物,非正式制度的作用是有限的。

③ 习近平:《论坚持党对一切工作的领导》,北京:中央文献出版社,2019年,第106页。

④ 《毛泽东文集》第8卷,第340页。

⑤ 何家伟、李超梅:《理论·历史·实践:构建中国特色贫困治理制度体系的三维视角》,《思想教育研究》2021年第3期。

⑥ 《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年,第64页。

⑦ 中共中央党史和文献研究院:《习近平扶贫论述摘编》,第49页。

要在政策和资金上为地方赋能,也要加强对地方贫困治理成效的监管。省负总责,要起着承上启下的作用,把中央的贫困治理政策转化为适用于本地区的具体实施方案,且要加强指导和督促,使中央政策和资金顺利落地。市县抓落实,要求因地因时制宜,推动贫困治理的各项政策和资金真正意义上落地生根且开花结果。最后,行业扶贫、专项扶贫、社会扶贫联动贫困治理。贫困治理仅依赖政府的强力推动远远不够,需要多主体参与。行业扶贫要发挥财政、交通、农业、教育、科技等行政部门的职能分工担负起相应的贫困治理责任,通过道路改造、危房改善、饮水安全改造、教育扶贫等极大地改观贫困地区人民的生活面貌。专项扶贫则利用国家专项扶贫资金,有组织进行贫困治理,以工代赈、整村推进、易地扶贫搬迁等一系列措施直接帮助困难群众。社会扶贫要积极发挥各界力量,如企事业单位、社会爱国人士、社会团体、世界银行、联合国等参与贫困治理之中。

### (二)大扶贫战略体制:系统优化的贫困治理格局

新中国成立初始,解决人民基本生存问题成为共和国面临的棘手问题之一,发展经济才是解决人民贫困的唯一出路。然而,人民公社化运动和文化大革命促使阶级斗争取代了经济建设,一定程度上使国家经济社会发展呈现出阶段性衰退。尽管绝对平均的分配体制抑制了贫富分化,但普遍贫穷不是社会主义,贫困治理政策在新中国成立之初没有得到落实。改革开放后,明确社会主义不是人人贫穷落后的意识形态。为此,贫困地区人民脱贫难题成为国家关注的重点问题之一。1982年“三西”地区扶贫治理开启了中国大规模有组织的扶贫开发活动,1986年国务院贫困地区经济开发领导小组成立标志着全国性大扶贫战略确立。随后“八七”攻坚计划、《中国农村扶贫开发纲要(2001-2020)》、《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》、精准扶贫及决胜脱贫攻坚等相关政策出台,构建并完善了大扶贫战略体制,扶贫开发力度之大世所罕见<sup>①</sup>。尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把大扶贫战略体制深入推进。2012年12月底,习近平总书记在河北省阜平县考察扶贫开发讲话时首次提出,“要大力弘扬中华民族扶贫济困的优良传统,凝聚全党全社会力量,形成扶贫开发工作强大合力。”2015年11月27日,习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上的讲话时强调,“调动各方力量,加快全社会参与的大扶贫格局”。2017年2月21日,习近平总书记在十八届中央政治局第三十九次集体学习时的讲话进一步提出,“各方参与是合力,坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量有机结合的‘三位一体’大扶贫格局,发挥各方面积极性”。2018年2月12日,习近平总书记在打好精准脱贫攻坚战座谈会上的讲话进一步强调,“必须坚持充分发挥政府和社会两方面力量作用,构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局,调动各方面积极性,引领市场、社会协同发力,形成全社会广泛参与脱贫攻坚格局”<sup>②</sup>。2021年2月25日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上讲话强调大扶贫战略重要性,“我们构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局,形成跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的社会扶贫体系。千千万万的扶贫善举彰显了社会大爱,汇聚起排山倒海的磅礴力量”<sup>③</sup>。总之,在中国共产党坚强领导下,在各级政府落实推进中,集中全社会力量参与到贫困治理之中,形成的大扶贫战略格局充分发挥出社会主义制度的优越性<sup>④</sup>。

### (三)农业经营体制改革:助推农业经营生产关系适应生产力发展

农业和农民息息相关。旧中国时期,封建地主土地所有制下,“富者田连阡陌,贫者无立锥之地”,农民成为被压迫和剥削的对象,生活长期陷入水深火热之中。新中国成立后,废除封建剥削土地所有制,极大地调动了农民生产积极性。然而,家庭经营基础上的合作经营存在生产资料严重不足、经营

① 中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答》,北京:学习出版社、人民出版社,2021年,第117页。

② 习近平总书记就构建大扶贫战略体制发表了一系列讲话,本文仅节选部分内容。

③ 习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,《人民日报》2021年2月26日,第2版。

④ 燕继荣:《反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义》,《管理世界》2020年第4期。

不善等弊端<sup>①</sup>,引导农民在自愿原则下开展合作经营的方式有效克服了上述弊端,增加了粮食产量且解决了农民基本生存问题<sup>②</sup>。1956年,中国完成了“三大改造”,步入社会主义初级阶段。但由于对工作效率误判,发动了“大跃进”和“人民公社化”运动,“三级所有、队为基础”集体所有制下的集体经营制度在很大程度上超前时代,贫困治理成效事与愿违,而平均主义和绝对分配体制抑制了贫富差距的扩大。改革开放后,经济体制改革率先在农村开展起来,家庭联产承包责任制极大地调动了农民生产积极性,留足集体的,剩余都是自己的,协调了集体和个人的利益,实现了集体统一经营和劳动者自主经营相结合<sup>③</sup>。家庭经营基础上的双层经营体制进一步巩固了农民的生活水平,农村总体上实现了小康社会。随着改革开放深入推进和市场经济发展成熟,以家庭联产承包责任制为基础的农村双层经营体制,由于“分”的充分、“统”的不够,出现资源分散、资金分散、农民分散,难以适应农村经济规模化、组织化、市场化发展需要,最终造成农村集体土地闲置,农民收入下降甚至少数农民出现极端贫困现象<sup>④</sup>。为此,贵州省六盘水率先探索出资源变资产、资金变股金、农民变股民的“三变改革”,以产业为平台,以股份为纽带,打造“股份农民”,做到“产业连体、股份连心”,形成一种推动生产发展的新力量,对家庭经营基础的农业双层经营体制进行了一次成功尝试,这是邓小平同志农村改革“第二次飞跃”的一个实践探索<sup>⑤</sup>。此外,农业经营制度和农村土地制度存在密不可分的联动关系<sup>⑥</sup>。2013年,习近平总书记在武汉农村产权交易所考察时首次提出农地所有权、承包权和经营权要“三权分置”。在此背景下,“三权分置”改革要求在法律许可下农地经营权可以自由流转等,激活了农地价值,实现了农地的增值,一定程度上改变农业的弱势局面<sup>⑦</sup>。同时国家相继出台有关政策鼓励多种形式经营主体参与到家庭经营中,不改变家庭经营的主体地位,以家庭经营为基础的多元农业经营制度使中国农业发展进入新的时期,为全面建成小康社会和决胜脱贫攻坚的最终胜利奠定了强有力的农业经营制度基础。

#### (四)路径选择:“大水漫灌”转向“精准扶贫”

改革开放初期,中国的贫困治理仅仅依靠的是小规模区域扶贫和制度改革来缓解贫困<sup>⑧</sup>。1986年起,中国实施大规模的开发式扶贫,即“大水漫灌”式的贫困治理方式,历经多年实践,贫困共性问题得到很好解决,但摆在我们面前亟待解决的问题转变为致贫个性因素,亟须提高贫困治理的有效性和针对性。因而习近平总书记提出扶贫开发要转向“精准扶贫”,“扶贫开发推进到今天这样的程度,贵在精准,重在精准,成败之举在于精准。搞大水漫灌、走马观花、大而化之、手榴弹炸跳蚤不行”<sup>⑨</sup>。2015年11月,中国中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,提出实施精准扶贫方略,加快农村贫困人口脱贫<sup>⑩</sup>。

从宏观战略层面上讲,精准扶贫方略要做到六大精准。六大精准是一个科学的理论体系,可以从精准识别、精准帮扶、精准退出、精准管理及创新精准扶贫体制机制五个方面去理解<sup>⑪</sup>。其中,精准识

① 家庭经营基础上的合作经营时间节点为1951—1955年,此时,农民有完全的土地产权且是自愿加入合作社的。

② 楼栋、孔祥智:《新型农业经营主体的多维发展形式和现实观照》,《改革》2013年第2期。

③ 郑淋议:《中国农业经营制度:演变历程、问题聚焦与变革取向》,《农村经济》2020年第1期。

④ 陈全:《“三变”改革助推精准扶贫的理论逻辑和制度创新》,《改革》2017年第11期。

⑤ 罗凌、崔云霞:《再造与重构:贵州六盘水“三变”改革研究》,《贵州社会科学》2016年第12期。

⑥ 郑淋议、罗箭飞、洪甘霖:《新中国成立70年农村基本经营制度的历史演进与发展取向——基于农村土地制度和农业经营制度的改革联动视角》,《中国土地科学》2019年第12期。

⑦ 洪银兴、王荣:《农地“三权分置”背景下的土地流转研究》,《管理世界》2019年第10期。

⑧ 向德平、华汛子:《改革开放四十年中国贫困治理的历程、经验与前瞻》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期。

⑨ 中共中央党史和文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,第58页。

⑩ 潘安琪:《教育精准扶贫的价值内涵、现实问题及对策建议》,《宏观经济管理》2020年第4期。

⑪ 洪名勇、洪霓:《论习近平的精准扶贫思想》,《河北经贸大学学报》2016年第6期。

别是前提,贫困治理一定要搞清楚哪些地方是真正的贫困地区,在这些贫困地区哪些人是真正的贫困人口。贵州省威宁县迤那镇在贫困治理中的“四看法”:一看房、二看粮、三看劳动力强不强、四看家中有没有读书郎<sup>①</sup>,是一个生动的实践。精准帮扶针对不同贫困地区、不同致贫原因人群,集中优势资源进行贫困帮扶,让扶贫资源合理优化配置。精准退出是要设定退出时间表,留出缓冲期,实施严格精准退出评估政策,在2020年高质量地完成现行标准下贫困人口逐一无误核查。精准管理和“大水漫灌”式贫困治理方式不同,其要求在贫困识别、贫困帮扶及贫困退出中使用科学的管理理念和方法。创新精准扶贫体制与机制不仅要在顶层设计上把关,更为重要的是让贫困治理真正的落到实处,即:一是五级行政管理体制职责分工明确;二是实施“五个一批”工程;三是明确中央统筹、省负总责、市县抓落实的脱贫责任体系;四是构建行业扶贫、专项扶贫、社会扶贫的贫困联动治理。

从微观层面上来看,精准扶贫方略让“贫困地区发展进步显著加快,经济实力不断增强,基础设施建设突飞猛进,社会事业长足进步,行路难、吃水难、用电难、通信难、上学难、就医难等问题得到历史性解决”<sup>②</sup>。具备相应条件的乡镇和建制村的道路全部完成硬化,通客车、通邮路。新改建农村公路100万公里,新增铁路里程3.5万公里。累计安排农村饮水安全巩固提升工程建设中央补助资金296.06亿元,各地共完成投资2093亿元,提高了2.7亿农村人口供水保障水平,农村规模化供水覆盖人口达到50%,全国农村集中供水率达到88%,自来水普及率达到83%,不仅解决农村人口吃水难,而且可以吃到安全放心的水<sup>③</sup>。贫困地区农网供电可靠率达到99%,大电网覆盖范围内贫困村通动力电比例达到100%,贫困村通光纤和4G比例均超过98%。2400多万困难和重度残疾人拿到了生活和护理补贴,2000多万贫困患者得到分类救治,曾经被病魔困扰的人们挺起了生活的脊梁。千百万贫困家庭的孩子享受到更公平的教育机会,贫困山区孩子们告别了天天跋山涉水上学,实现了住学校、吃食堂。精准扶贫让脱贫地区处处呈现出山乡巨变的时代画卷!

#### 四、中国特色贫困治理理论与创新

##### (一)中国特色贫困治理理论

一是持续有效的要素投入。经济增长理论表明,持续的经济增长才会为反贫困提供源源不断的物质财富。而经济长足发展落脚于要素投入的合理配置。要素一般包括土地、资金、技术和人力资本。就土地要素投入而论,自经济体制改革后中国农村一直施行的是家庭联产承包责任制,家庭经营基础上的双层或多元经营体制,在保持农民土地大稳定前提下小调整,土地要素投入是相对保持稳定的。就资金投入来说,开发式扶贫实质是“外部性输血”,要求国家或政府财政性转移帮扶贫困地区和人民。“打响脱贫攻坚战以来,土地增减挂钩跨省域调剂和省域内流转资金4400多亿元,扶贫小额信贷累计发放7100多亿元,扶贫再贷款累计发放6688亿元,金融精准扶贫贷款发放9.2万亿元,东部9省市共向扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金1005亿多元,东部地区企业赴扶贫协作地区累计投资1万多亿元。”<sup>④</sup>其成效是最直接的,较短时间内就能够实现贫困地区和人民摆脱绝对贫困的桎梏。就技术投入而言,古典经济增长理论认为技术是经济增长的核心,现代农业本质上就是发达科技型农业,依靠现代科技技术优化农业的资源配置与提高农业生产效率和农民收入<sup>⑤</sup>。相关研究

① 看房,就是通过看农户的居住条件和生活环境,估算其贫困程度;看粮,就是通过看农户的土地情况和生产情况,估算其农业收入和食品支出;看劳动力强不强,就是通过看农户的劳动力状况和有无病残人口,估算其务工收入和医疗支出;看家中有没有读书郎,就是通过看农户受教育程度和在校生活现状等,估算其发展潜力和教育支出。

② 习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,《人民日报》2021年2月26日,第2版。

③ 韩广富、张新岩:《新中国解决农村饮水安全问题研究》,《当代中国史研究》2021年第3期。

④ 习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,《人民日报》2021年2月26日,第2版。

⑤ 刘彩华、周艳波、扈立家:《农业技术进步与农民决策行为研究》,《农业技术经济》2000年第4期。

表明,1986-2011年间中国农业技术的投入对农业经济增长的弹性高达0.6823<sup>①</sup>。就人力资本投入而言,一方面加强对贫困地区人民教育的培训力度,“治贫先治愚,扶贫先扶志。教育是阻断贫困代际传递的治本之策”<sup>②</sup>。另一方面加大对贫困地区和人民的干部选派。决胜脱贫攻坚期间,累计选派25.5万个驻村工作队、300多万名第一书记和驻村干部。“致富不致富,关键看干部。在脱贫攻坚战场上,基层干部在宣讲扶贫、整合扶贫资源、分配扶贫资金、推动扶贫项目落实方面具有关键作用。”<sup>③</sup>

二是完善的制度设计与实施。“制度在社会中起着更为根本性的作用;它们是决定长期经济绩效的基本因素。”<sup>④</sup>以诺斯为代表的新制度经济学家认为制度安排对经济增长起着基本性作用。进而强调,只有当经济组织有效时,经济增长才会发生<sup>⑤</sup>。同时,实施机制对制度安排绩效也发挥着至关重要的作用,“制度是能够自行实行或由某种外在权威施行的行为规范”<sup>⑥</sup>。制度如果得不到有效实施,会使制度如同摆设而不能发挥其应有作用,进而会影响制度的权威性和稳定性;而且让人们产生对制度的不正常预期或让人们怀疑甚至抵触制度的文化心态<sup>⑦</sup>。首先,具有强大政治意愿和系统化的组织格局。新中国成立以来,历届党和国家领导人都把解决贫困作为执政的重要政治任务之一,形成了五级行政体系,中央统筹、省负总责、市县抓落实,行业扶贫、专项扶贫、社会扶贫联动的组织格局。其次,建立健全大扶贫战略格局。1982年“三西”地区的区域性贫困治理、1986年国务院贫困地区经济开发领导小组成立、“八七”攻坚计划、《中国农村扶贫开发纲要(2001-2020)》、《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》、精准扶贫和决胜脱贫攻坚等相关机构建立和扶贫政策发布形成了中国的大扶贫战略格局。再者,农业经营制度改革。由新中国成立初家庭经营基础上的合作经营、“三大改造”后家庭经营基础上的集体经营、农村经济体制改革后家庭经营基础上的双层经营和当前家庭经营基础上的多元经营。农业经营生产关系变革更适应农业生产力发展,推动了农业的持续增收和提高了农民的收入。最后,贫困治理实施机制的转变。改革开放初期,贫困治理从小规模区域性治理转向大规模的开发式扶贫,解决了中国贫困地区存在共性的贫困难题。步入新时代,亟待解决的是致贫个性因素,提高贫困治理的有效性和针对性,精准扶贫的贫困治理实施方式应运而生,绝对贫困得以消除。

三是绿色发展,生态富民。传统经济增长方式付出的代价是生态破坏和资源消耗<sup>⑧</sup>。20世纪80年代中期,习近平同志在闽东从政期间就深刻认识到经济发展(摆脱贫困)和生态之间的良性关系,认为闽东的发展振兴在于“林”,在发展壮大林业后才要进一步做大做强工业。时时刻刻强调“什么时候闽东的山都绿了,什么时候闽东就富裕了”<sup>⑨</sup>。不仅展现其人与自然和谐相处的生态观,且昭示着人类反思自己不良行为对生态环境产生直接或间接的破坏。在发展经济时,要注重资源的综合开发,做到经济效益、社会效益和生态效益的协调统一。这样才可以合理地利用自然资源,做到生态环境的充分保护,人类社会才可能会永续发展。当习近平同志领导一个国家的贫困治理时,更加注重生态环境保护,绿水青山就是金山银山。贵州曾作为贫困人口最多、贫困程度最深的省份始终牢记习近平生态文明思想,实施大生态、大扶贫、大数据三大战略,系统优化生态保护和贫困治理之间关系,在2020年11月23日,贵州全省66个贫困县全部脱贫摘帽,减贫人口892余万人,成为全国减贫人数最多的省

① 吴林海、彭宇文:《农业科技投入与农业经济增长的动态关联性研究》,《农业技术经济》2013年第12期。

② 中共中央党史和文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,第68页。

③ 中共中央党史和文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,第43页。

④ 道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联书店,1994年,第143页。

⑤ 道格拉斯·C.诺斯、罗伯特·托马斯:《西方世界的兴起》,厉以平、蔡磊译,北京:华夏出版社,2009年,第189-207页。

⑥ 樊纲:《渐进式改革的政治经济学分析》,上海:上海远东出版社,1996年,第16页。

⑦ 洪名勇:《习俗制度与农地习俗及实施机制探析》,《宁夏社会科学》2006年第2期。

⑧ 魏振香、史相国:《生态可持续与经济高质量发展耦合关系分析——基于省际面板数据实证》,《华东经济管理》2021年第4期。

⑨ 习近平:《摆脱贫困》,福州:海峡出版发行集团、福建人民出版社,2014年,第110页。

份<sup>①</sup>。作为中国农村土地产权改革示范地的贵州省湄潭县,早在2004年开始,就抓住区域生态良好的巨大优势,大力发展特色优势农产品,纵向二、三产业发展,实现了绿色产业发展,富在农业之路<sup>②</sup>。有鉴于此,湄潭县在2018年实现脱贫摘帽,提前两年完成国家设定摘帽的时间。

四是贫困治理的瞄准机制。瞄准机制是指在贫困治理中确定贫困治理标准,选择贫困治理对象与因贫困治理对象确定而施行的贫困治理项目及其辐射带动范围<sup>③</sup>。瞄准效率与扶贫资源有效配置成为影响贫困治理绩效的重要因素。扶贫瞄准精度和实现瞄准精度而花费的成本直接影响扶贫瞄准效率,但刻意强调瞄准精度而增加瞄准成本也是低效率,只会造成扶贫资源的耗损。马克思从辩证唯物主义和历史唯物主义出发,强调解决事物要注重矛盾的普遍性和特殊性,鉴于贫困治理瞄准的重要性,中国农村减贫必然要合理解决贫困治理的瞄准问题。中国贫困治理一路走来,形成了一条贫困治理瞄准机制演进的路径<sup>④</sup>。新中国成立以来,尤其是改革开放后瞄准机制主要历经四个阶段<sup>⑤</sup>。第一阶段(1978-1985)是整体农村瞄准阶段,经历“文革”十年后,整个农村农业发展几近处于停滞状态,农民生活水平十分低下,农村贫困呈现出“遍地开花”状态,以全部农村和农民为瞄准对象是当时贫困治理最有效率的抉择。第二阶段(1986-2000)是县域瞄准阶段,农村经济体制改革使农业生产取得了大丰收,农民基本温饱问题得到解决。地区间的贫困分化开始出现,区域间的贫困状况不平衡加剧,以县域贫困治理为目标的瞄准机制应运而生。当然,贫困县是严格遵循经济发展水平和贫困人口脱贫状况实行动态调整的。第三阶段(2001-2012)是村级瞄准阶段,21世纪初,中国实现了总体小康,贫困地区和人民聚集的地理位置更加分散,呈现出点状分布态势,《中国扶贫开发纲要(2001-2010)》明确强调“扶贫要到村到户”与“参与式整村推进”模式,共识别出148131个贫困村,按照区域分块看,中部地区约占30%,西南约占29%,西北约占21%,沿海地区约占14%,东北地区约占6%<sup>⑥</sup>。第四阶段(2013-2020)贫困户瞄准阶段,不论整体农村瞄准、县域瞄准还是村级瞄准一定程度上都属于区域瞄准,贫困治理更多依靠的是经济发展带来的“涓滴效应”,没有真正实现扶贫资源和贫困户直接挂钩,因此,贫困户瞄准下的“精准扶贫”诞生,解决了“贫中之贫”与“坚中之坚”的贫困治理难题,从而取得了贫困人口全部摆脱绝对贫困的脱贫奇迹。

五是贫困治理的退出机制。贫困退出是扶贫开发工作的重要环节,也是精准扶贫、精准脱贫政策的重要组成部分<sup>⑦</sup>。贫困退出机制既受贫困户自身素质、家庭状况与社会经济发展水平的影响,也受户籍、土地、保障等制度环境的综合影响<sup>⑧</sup>。在满足贫困退出基本条件下,涵盖贫困退出的动力、补偿、风险、激励与约束等一系列相互作用的各种社会经济关系、组织制度所构成的综合系统机制<sup>⑨</sup>。解决好“如何退”的问题,一是要设定时间表,实现有序退出。在国家限定的脱贫摘帽日期内,贫困地区结合各地实际情况采取分阶段有序退出。早做规划、早建机制,切忌激进和拖延。二是要给出摘帽不摘政策的缓冲期。由于历史原因,中国现有被认定为贫困县的地区,享有特殊的国家优惠待遇<sup>⑩</sup>。实事求是地讲,摘掉贫困县帽子后,获取内生发展能力仍需要一段时间,“这就需要扶上马、送一程,保证贫困县摘帽后各方面扶持政策能够继续执行一段时间,行业规划、年度计划要继续倾斜,专项扶贫

① 梁圣:《贵州66个贫困县全部脱贫摘帽》,《贵州日报》2020年11月24日,第1版。

② 洪名勇、李波:《绿色富民湄潭》,杭州:浙江大学出版社,2012年,第67页。

③ 王朝明、王彦西:《中国精准扶贫、瞄准机制和政策思考》,《贵州财经大学学报》2018年第1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 唐丽霞、刘洋:《中国扶贫瞄准机制的演化与展望》,《湖北大学学报(哲学社会科学版)》2020年第5期。

⑥ 汪三贵等:《中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准》,《管理世界》2007年第1期。

⑦ 郑瑞强:《贫困退出:政策蕴含、机制解构与发展扶持政策接续》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期。

⑧ 王佳宁、史志乐:《贫困退出机制的总体框架及其指标体系》,《改革》2017年第1期。

⑨ 张琦、史志乐:《中国农村贫困退出机制研究》,《中国科学院院刊》2016年第3期。

⑩ 张琦:《贫困退出机制的现实操作:冀黔甘三省实践与启示》,《重庆社会科学》2016年第12期。

资金项目和对口帮扶等也要继续保留”<sup>①</sup>。三是要严格标准实施摘帽评估验收。尽管国家希望贫困县早摘帽,但绝不能够因为摘帽而摘帽,绝不搞偷奸耍滑、欺上瞒下或降低标准。要严格脱贫评估绩效的考察,不仅可以让社会监督,也可以建立第三方评估机制,实打实地增强脱贫绩效的真实性,防止玩“数字扶贫”游戏。四是脱贫瞄准到人,逐一销号。对建档立卡贫困户实施动态平衡监管,真正做到逐户销号,对重新返贫户要建档立卡,切切实实做到有进有出。此外,对建档立卡贫困户在逐户销号后依旧适当保留一段时间的帮扶措施,“做到不稳定脱贫就不彻底脱钩”<sup>②</sup>。

六是贫困治理的志智双扶机制。摒弃历史遗留因素与自然地理环境制约,贫困根源主要在于贫困人口创造收入的能力弱和机会少。贫困不可怕,可怕的是没有摆脱贫困的强烈意识和思想观念。要坚持群众主体,“激发内生动力,调动贫困地区和贫困人口积极性。‘只要有信心,黄土变成金。’贫穷不是不可改变的宿命。人穷志不穷,扶贫必先扶志。没有比人更高的山,没有比脚更长的路”<sup>③</sup>。要克服“等靠要,坐着墙根晒太阳”的贫困心理陷阱。只有广大人民群众能够坚定走出贫困心理陷阱的信念,依靠“外部性输血”时更加注重自身“内部性造血”,才能真正摆脱贫困,共享全面小康的成果。习近平总书记不止一次强调,“摆脱贫困首要并不是摆脱物质的贫困,而是摆脱意识和思路的贫困。扶贫必扶智,治贫先治愚。贫穷并不可怕,怕的是智力不足、头脑空空,怕的是知识匮乏、精神委顿。脱贫致富不仅要注意富口袋,更要注意富脑袋”<sup>④</sup>。扶贫先扶志,扶贫必扶智,要志智结合。摆脱绝对贫困亟须广大贫困人民在思想意识上克服贫困所影响人们的情感状态并导致压力的产生<sup>⑤</sup>。要发挥教育和培训等方式的积极作用,提高贫困户自身的智力水平,阻遏贫困的代际传承。

## (二)中国特色贫困治理理论创新

纵观国内外贫困治理研究,历经收入贫困、能力贫困、权利贫困及多维贫困等阶段,形成了物质贫困理论、能力贫困理论、权利贫困理论及多维贫困理论等理论体系。新中国成立之初,党和政府就把解决人民贫困问题作为己任,形成持续有效的要素投入,完善的制度设计及实施,绿色发展、生态富民,瞄准机制,退出机制,志智双扶机制等具有中国特色的贫困治理理论,对马克思主义贫困治理理论和传统贫困治理理论进行有关创新和发展。

一是对马克思主义贫困治理理论创新。早在19世纪中期时,马克思与恩格斯一道从上层建筑层面分析了资本主义贫困治理存在的问题,并提出消灭资本主义的雇佣关系是解决贫困问题的关键,进而实现社会的共同富裕<sup>⑥</sup>。马克思主义贫困治理理论确立了建立共产主义社会、实现每个人自由而全面发展的贫困治理目标,指明了消灭资本主义制度、建立无产阶级政权发展社会生产力的贫困治理路径,明确了坚持无产阶级政党领导、发挥人民群众创造性作用的贫困治理条件,为无产阶级贫困治理斗争指明了正确方向<sup>⑦</sup>。中国特色贫困治理理论在继承马克思主义贫困治理理论基础之上,进行了创新。首先,明确了贫困治理的动力来源,即持续有效的要素投入。只有发展才能为贫困治理奠定坚实的物质基础,而经济增长需要生产要素持续有效的投入,这是对马克思主义贫困治理理论经济基础决定上层建筑的深化。其次,上层建筑和经济关系的良性变革。新中国成立后,党的历届领导人高度重视并发挥上层建筑和经济关系在贫困治理进程中的巨大作用,建立了社会主义制度且不断完善

① 中共中央党史和文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,第71页。

② 中共中央党史和文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,第72页。

③ 中共中央党史和文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,第135页。

④ 中共中央党史和文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,第137页。

⑤ 洪名勇、吴昭洋、龚丽娟:《贫困心理陷阱理论研究进展》,《经济学动态》2018年第7期。

⑥ 黄承伟:《中国减贫理论新发展对马克思主义反贫困理论的原创性贡献及其历史世界意义》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2020年第1期。

⑦ 任东景:《马克思主义反贫困理论中国化的进程及基本经验》,《马克思主义研究》2021年第2期。

制度设计,消灭了贫困产生的制度根源,完善了马克思主义贫困治理的体制机制<sup>①</sup>。再次,创造出了绿色发展、生态富民的可持续性发展路径,丰富了马克思主义贫困治理理念。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展理念,坚守贫困治理不能破坏生态环境的底线,要做到与自然和谐相处。最后,突破了碎片化、分散化贫困治理格局,丰富了马克思主义贫困治理体系。瞄准机制、退出机制及志智双扶机制,使中国特色贫困治理完成了从区域向个人转变,从被动到主动退出原则的改变,从“等靠要”到主动创造的心理转变。

二是对传统贫困治理理论创新。马尔萨斯最早对贫困治理进行相关研究,并将贫困的来源归结为人口与技术发展速度不一致,不过仅停滞在经济问题表象上过于片面的归纳<sup>②</sup>。刘易斯用“二元经济”理论来解释发展中国家和地区经济发展及贫困问题产生的根源,从价值交换的角度考虑了财富缺失的致因,但没有深入探究创造财富效率水平高低的原因<sup>③</sup>。舒尔茨在其著作《改造传统农业》中以传统小农经济为切入口来谈论贫困治理,对传统农业和现代农业的比较分析后认为,通过现代化生产要素的投入才能够改变传统农业所引致的贫困,其“人力资本”的经济思想对后世贫困治理具有十分重要的借鉴作用<sup>④</sup>。阿马蒂亚·森则从“能力”的角度解释贫困,提倡加大教育和人力资本的投入来改观贫困人口的能力贫困<sup>⑤</sup>。学者们对贫困治理的研究主要侧重生产要素投入和增加收入来解决贫困问题。然而,中国特色贫困治理理论完善了要素投入角度的贫困治理,进一步丰富了人力资本在贫困治理中的作用,同时更加注重对心理贫困陷阱的克服。此外,相较于西方单一维度贫困治理理论,中国特色贫困治理更加强调持续有效的要素投入,制度设计和实施,绿色发展、生态富民,瞄准机制,退出机制,志智双扶机制等系统性、整体性的贫困治理方式。

## 五、比较视角下中国特色贫困治理优势

在现行贫困标准下中国取得了农村贫困人口全部脱贫的减贫奇迹,其推动因素是多方面的。和世界其他发展中国家乃至发达国家的贫困治理成效相比,中国特色贫困治理优势主要体现在以下五个方面。

一是不忘初心,始终致力于贫困治理。“只有不忘初心、牢记使命、永远奋斗,才能让中国共产党永远年轻。只要全党全国各族人民团结一心、苦干实干,中华民族伟大复兴巨轮就一定能够乘风破浪、胜利驶向光辉的彼岸。”<sup>⑥</sup>中国共产党人的初心就是不断提高人民生活水平、坚决做到为中国人民谋福利、为中华民族谋复兴<sup>⑦</sup>。因为不忘初心,中国共产党在新中国成立之前就带领广大农民“打土豪、分田地”,目的是让广大农民推翻压在身上的“三座大山”,实现自由解放。新中国成立后,党领导广大贫困人民群众解决最基本的生存问题和温饱问题后,又为广大贫困人民群众的发展问题着想,让发展成果得到惠及。中国共产党始终为人民谋幸福、始终为民族谋复兴的初心是巨大的政治优势,因而能够为了解决贫困问题而一直不遗余力。中国的贫困治理时间之久、战线之长、重视程度之深、取得成效之大是其他国家所不能比拟的,而这一切源于中国共产党不忘初心、始终牢记致力贫困治理。

二是持续良性的改革,带动经济发展,推动贫困治理。“只有顺应历史潮流,积极应变,主动求变,

① 方堃、吴旦魁:《习近平对马克思主义反贫困理论的创新》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2019年第3期。

② 周文、冯文韬:《贫困问题的理论与减贫实践的中国贡献》,《财经问题研究》2019年第2期。

③ Lewis W. A.,“Economic Development With Unlimited Supplies of Labour”, *Manchester School*, 2010, 22(2), pp.139-191.

④ 舒尔茨:《改造传统农业》,梁小民译,北京:商务印书馆,1987年,第146-153页。

⑤ 阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贇、于真译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第88-89页。

⑥ 《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社,2020年,第497页。

⑦ 贺娜、高镜雅:《“不忘初心、牢记使命”研究回眸与前瞻》,《理论建设》第2期。

才能与时代同行。”<sup>①</sup>“行之力则知愈进,知之深则行愈达。”新中国成立以来,中国总体上在发展探索中的良性改革居多。新中国成立初期的土地改革、“三大改造”等良性改革一定程度上推动了农业经济发展,让广大农民的生存问题得到基本保障。1978年底,随着工作重心由阶级斗争转向经济建设,持续推进农村经济体制改革、城市经济体制改革、市场经济体制改革等一系列良性改革措施,带动了中国经济高速发展,为大规模扶贫工作开展奠定了雄厚的物质基础。拉美、东南亚、东欧等发展中国家虽也进行有关良性改革,实现了经济增长,曾出现一片欣欣向荣景象,不过,和中国持续的良性改革相比,这些国家很大程度上由于制度原因导致改革没有得到延续,成效远远不及中国<sup>②</sup>。

三是政府开发式扶贫,“外部输血”和“内部造血”相结合。二战后,西方发达国家的福利国家制度一定程度上兜底了贫困群体的生存问题,完善了国家对贫困群体的救济体系。不过,这种“外部输血”造成了养懒汉情况出现,西方福利国家制度面临着相当严峻的考验。此外,西方福利国家的建设促进了社会议题去政治化,教育普及促进了政治去精英化,使西方发达国家社会组织扶贫角色越来越突出,而政府(国家)的作用越来越弱化<sup>③</sup>。“组织包括政治团体、经济团体、社会团体和教育团体。他们是为达到目标而受某些共同目的约束的个人团体”<sup>④</sup>,需要强调的是“任何组织的功能可以同样地归结为各种不同的权利由一个与它有关的个人向另一个人的让渡”<sup>⑤</sup>。在这种意义下,社会组织并不能像政府(国家)在扶贫时,将自己的权利(福利)完全让渡(分配)给贫困人群。政府(国家)主要有三大作用:一是制度的供给者,建立博弈规则或者为各主体营造出公平竞争的环境;二是担当收入分配的职能,并作为一家“保险公司”发挥作用,防止不幸和“分配蛋糕”;三是不断推动经济增长,以增进人民幸福和“增大蛋糕规模”<sup>⑥</sup>。中国坚持政府主导下的开发式扶贫相较于西方发达国家社会组织下的扶贫方式更能够履行收入分配职能并作为一家“保险公司”防止不幸和为贫困人民“分配蛋糕”,达到减贫成效的最大化。中国后减贫时期强调“内部造血”的重要性,注重对贫困人民的“志智”双扶,防止西方福利国家制度“养懒汉”情况再现。

四是集中力量办大事,降低协商成本。社会性质和意识形态决定中国贫困治理相较于世界上绝大多数国家具有一定优越性,那就是中国贫困治理可以集中力量办大事,降低协商成本。中国坚持共产党领导下多党合作的政党制度,在此制度基础上,中国解决涉及最广大人民群众利益的贫困问题的决策初心是为人民谋幸福、为民族谋复兴,中国共产党和其他民主党派出发点和落脚点是保持一致的,彼此团结奋进、攻坚克难,不会出现西方代议制国家政党之间出于党派利益最大化考虑,对贫困民众群体的利益置若罔闻,相互扯皮推诿的现象。西方制度不仅不能够集中全国力量进行贫困治理,且会增加贫困治理的协商成本。

五是多方主体积极主动参与贫困治理。“脱贫致富不仅仅是贫困地区的事,也是全社会的事。”<sup>⑦</sup>“人心齐,泰山移。”中国贫困治理在发挥政府作用的同时,充分调动了多主体力量参与贫困治理之中。党和政府智慧地构建起行业扶贫、专项扶贫、社会扶贫的“三位一体”互为联动补充的大扶贫战略格局,建立起东西部扶贫协作、对口支援、定点帮扶等有益体制并积极鼓励支持民营企业、社会组织、个人参与扶贫开发,吸纳贫困人口就业、支持农业产业发展和农村社会服务供给<sup>⑧</sup>。正是多方主体在中

① 《习近平谈治国理政》第3卷,第181页。

② 汪三贵:《中国40年大规模减贫:推动力量与制度基础》,《中国人民大学学报》2018年第6期。

③ 苟天来、唐丽霞、王军强:《国外社会组织参与扶贫的经验和启示》,《经济社会体制比较》2016年第4期。

④ 道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第6页。

⑤ 约拉姆·巴泽尔:《产权的经济分析》,费方域、钱敏、段毅才译,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2017年,第10页。

⑥ 洪名勇:《中国农地产权制度变迁:一个马克思的分析模型》,《经济学家》2012年第7期。

⑦ 中共中央党史和文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,第100页。

⑧ 左停、徐卫周:《改革开放四十年中国反贫困的经验与启示》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期。

国特色贫困治理进程中的积极主动参与,能够在这么短的时间内取得如此巨大的减贫成效。相较而言,世界上其他国家在贫困治理时从未构建出像中国这样完善的多主体参与的扶贫体系和举国之力积极主动推进贫困治理的模式。

## 六、总结与展望

### (一)总结

新中国成立以来,特别是改革开放后,中国在减贫道路上已取得巨大成效。中国不仅实现了第一个百年奋斗目标——摆脱绝对贫困、全面建成小康社会,并且提前10年完成了联合国千年发展目标。中国特色贫困治理取得如此巨大成效在于构建了党领导下摆脱贫困的坚强政治意愿与强大组织动员能力、大扶贫战略体制下系统优化的贫困治理格局、农业经营体制改革助推农业经营生产关系适应生产力发展和“大水漫灌”式转向“精准扶贫”式路径选择的制度体系。形成了持续有效的要素投入,完善的制度设计与实施,绿色发展、生态富民,瞄准机制,退出机制和志智双扶机制的中国特色贫困治理理论。中国特色贫困治理理论创新发展了马克思主义贫困治理理论和传统贫困治理理论。比较视角下,中国特色贫困治理具有不忘初心、始终致力于贫困治理,持续良性的改革、带动经济发展、推动贫困治理,政府开发式扶贫、“外部输血”和“内部造血”相结合,集中力量办大事、降低协商成本和多方主体积极主动参与贫困治理的优势。随着第一个“百年梦想”实现,建成现代化强国第二个百年目标接踵而来<sup>①</sup>。因此,深刻总结中国特色贫困治理的有益经验,运用到相对贫困治理之中,将为缓解相对贫困奠定坚实的基石。

### (二)展望

“后减贫时代”贫困标准的变化、城乡收入差距扩大、农村区域收入差距愈发显现等宏观层面因素叠加<sup>②</sup>,引致相对贫困治理的艰巨性和长期性。国际经验表明,一个社会不论多么发达,相对贫困的问题总会存在,在消除绝对贫困后,中国也需要像发达国家一样,将扶贫开发工作重心转移至缓解相对贫困<sup>③</sup>。但相对贫困治理是一个多维性、复杂性、综合性、长期性的发展问题,已不再是简单的“果腹”问题<sup>④</sup>。依据诺斯的路径依赖理论<sup>⑤</sup>,相对贫困治理也需要像绝对贫困治理那样,注重人民群众创造财富能力的提升。然而,情景依赖性理论则强调,主要矛盾随着时代发展的转变,促使人类的选择具有能动性 with 一定的潜在空间<sup>⑥</sup>。因此,相对贫困治理不能一成不变照搬绝对贫困治理的经验,应该做到有所扬弃。为此,一是要坚持中国共产党的绝对领导。坚持党的领导是要充分发挥其在相对贫困治理之中的强大政治意愿和组织动员能力。二是建立缓解相对贫困的长效机制。党的十九届四中全会首次提出,“坚决打赢脱贫攻坚战,建立解决相对贫困的长效机制”,明晰相对贫困治理不是一个“短平快”绩效目标的实现,而是一个久久为功的过程。三是推进农业经营体制改革,以适应农村生产力发展需要。在农业经营保持家庭经营基础不变的前提下探索释放农村生产力的新方式,加快推进农业现代化进程。四是相对贫困治理的减贫场域应由“农村为主”转向“城乡统筹”。认识到城市与农村相对贫困问题相互影响、同频共振的特点,坚持统筹协调的根本方法,坚持乡村振兴战略和新型城

① 燕继荣:《反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义》,《管理世界》2020年第4期。

② 罗必良:《相对贫困治理:性质、策略与长效机制》,《求索》2020年第6期。

③ 赵志君、罗红云、王文豪:《相对贫困测度与民族地区贫困发生率研究》,《民族研究》2020年第3期。

④ 段忠贤、黄其松:《要素禀赋、制度质量与区域贫困治理——基于中国省际面板数据的实证研究》,《公共管理学报》2017年第3期。

⑤ 道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第99-123页。

⑥ 罗必良:《制度变迁:路径依赖抑或情境依赖?——兼论中国农业经营制度变革及未来趋势》,《社会科学战线》2020年第1期。

镇化战略“两只脚”走路<sup>①</sup>。五是持续有效的要素投入。提高产出最有效最直接的方式就是持续有效的要素投入,相对贫困治理应延续要素投入力度,系统优化投入要素的组合配置。六是完善顶层设计,推进制度改革。制度改革的顶层设计要在兼顾多方主体利益的同时,更加向相对贫困治理主体倾斜。七是继续走“绿水青山就是金山银山”的可持续发展之路。相对贫困治理要利用生态优势,打造生态富民、绿色发展之路。八是持续克服贫困心理陷阱,加快培育内生动力。应加大教育投资力度,延长义务制教育年限,通过教育提升人力资本,增强内生发展动力,破除“等靠要”的贫困心理陷阱的掣肘。

---

## Poverty Governance with Chinese Characteristics: Institutional Basis and Theoretical Interpretation

Hong Mingyong Lou Lei Gong Lijuan

(School of Economics, Guizhou University, Guiyang 550025, P.R.China;  
School of Management, Guizhou University, Guiyang 550025, P.R.China)

**Abstract:** In November 2020, China achieved the miracle that all the rural residents were lifted out of poverty. The great effectiveness of poverty alleviation lies in the construction of a poverty governance system with Chinese characteristics, which consists of the strong political will and strong organizational mobilization ability to get rid of poverty under the leadership of the party, a systematically optimized poverty governance pattern under the great poverty alleviation strategic system, and the reform of agricultural management system promotes the agricultural operation and production relations to adapt to the development of productive forces as well as the path choice from “flood irrigation” to “targeted poverty alleviation”. At the same time, it has formed a poverty governance theory with Chinese characteristics, including sustained and effective factor investment, perfect system design and implementation, green development, making its people better-off ecologically, targeting mechanism, exiting mechanism, and the mechanism of dual nurturing of aspiration and intelligence. In addition, the poverty governance theory with Chinese characteristics innovates and develops Marxist poverty governance theory and traditional poverty governance theory. From a comparative perspective, poverty governance with Chinese characteristics has the advantages of never forgetting why you started, being always committed to poverty governance, taking sustained and benign reforms, driving economic development, promoting poverty governance and poverty alleviation developed by government, combining “external blood transfusion” with “internal hematopoiesis”, concentrating on major events, reducing negotiation costs and active participation of multiple subjects in poverty governance. In the new era, summarizing the effectiveness of poverty governance with Chinese characteristics is of great significance for relative poverty alleviation and the start of a phase for Rural Revitalization.

**Keywords:** Poverty governance with Chinese characteristics; Governance system; Governance theory and innovation; Governance advantage

[责任编辑:郝云飞]

---

<sup>①</sup> 王大明:《中国共产党减贫的实践历程、基本经验及未来转向》,《经济学家》2021年第7期。