

【社会现象与社会问题研究】

中国大规模减贫的实践经验与理论创新*

仲 超

摘 要:中国在2020年年底历史性地消除了绝对贫困。与美国、印度等国外大规模减贫行动相比,中国在减贫过程中更加强调政府的主体性,展现了政府极其强大的动员能力,在政治引领、责任落实、政策执行、资源配置、战略调整等方面积累了丰富的独特实践经验。较之国外减贫通常采用的科层式治理模式,中国创造性地向科层体制注入了大量动员要素,实行“动员式减贫”。这种减贫模式以人民性政党的坚强领导和宏观管控型国家基本制度的强力支撑作为制度基础,遵循“无边界”调动资源的核心理念,采取跨层级渗透、跨部门联动和跨区域衔接的运行机制,彰显了中国特色社会主义的优越性。

关键词:减贫;贫困治理;扶贫开发;中国经验;动员

中图分类号:F323.8

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)05-0066-08

一、问题的提出

贫困是人类社会面临的共同挑战。联合国2015年通过的《2030年可持续发展议程》将“消除一切形式的贫困”置于17个发展目标之首。中国在20世纪80年代中期开启了农村大规模减贫行动,并于2020年年底历史性地消除了绝对贫困。30多年来,中国累计减贫人口超过7亿人,成为世界上减贫人口最多的国家,也是最早实现联合国减贫目标的发展中国家。但从全世界来看,目前仍有10%的人口生活在极端贫困之中^①,减贫形势依然严峻。

中国举世瞩目的减贫成就引起了世界各国的广泛关注和讨论,中国大规模减贫经验与理论亦上升为世界性议题。长期以来,国内外学者大多从经济学视角来解释减贫,聚焦发展经济学的“涓滴效应”(Trickle-down Effect),将中国创造的大规模减贫奇迹归因于改革开放以来的经济发展,将其视为改革开放、经济增长、工业化、城市化进程中的自然产物。拉瓦雷和陈少华利用国家统计局的时间序列数据研究发现,农业和农村发展对于中国减贫具有至关重

要的作用,第一产业的减贫弹性是第二和第三产业的4倍。^②汪三贵认为,中国大规模减贫的主要推动力是经济增长,特别是改革开放、人力和物质资本积累以及技术进步促进的农村经济的持续增长。^③朱玲和何伟考察了工业化和城市化背景下的农村减贫实践,认为中国减贫成就源于经济体制改革、高速增长和政府开展的综合性减贫行动。^④

然而,发展经济学的这种解释范式并不能令人完全信服。一些学者研究发现,经济增长与减贫之间并非线性关系,且在不同时期、不同地区和不同群体之间存在显著的差异性。李金叶等人通过实证分析发现,经济增长虽然具有明显的减贫作用,但伴随经济增长而加剧的收入分配不平等部分地抵消了经济增长的减贫作用。^⑤何春和崔万田利用跨国面板数据证明了城市化与贫困之间存在U型关系,城市化在达到一定水平时将不再具有减贫效应。^⑥程振源和剑玉阳基于中国健康和营养调查(CHNS)数据分析发现,经济增长的减贫效应具有明显的城乡差异,农村经济增长的亲贫性欠佳。^⑦事实上,“涓滴效应”还面临一个更为直观的挑战:同为经济高速增长

收稿日期:2021-01-27

*基金项目:四川大学青年杰出人才培养项目“新时代社会救助兜底保障研究”(SKSYL201808)。

作者简介:仲超,男,南京大学政府管理学院博士生(南京 210023)。

长的发展中国家,为何只有中国实现了大规模减贫?显然,经济发展带动减贫的逻辑并未契合贫困治理的实质,还需要寻求一个根本性的解释视角来整合中国大规模减贫实践。

王雨磊和苏杨认为,经济发展是中国减贫的物质基础,但将经济红利转化为减贫成就还有赖于中国共产党领导形成的国家治理体制及相关运行机制。^⑧林闽钢和霍萱进一步指出,大规模的贫困治理必然是对国家经济、社会和政治领域的大动员。^⑨这为本文的研究提供了启发和切入点。在市场经济条件下,经济资源及其转化形成的财政资源并不能主动作用于减贫,减贫的解释原点还需进一步回溯到政府的直接推动,从政府的主体性层面来寻找。在这个意义上,大规模减贫本质上是一场政府行动,展现的是政府的意志和资源动员能力。实际上,纵观世界减贫进程,各国历史上的大规模减贫行动均由政府发起和主导,不同之处在于不同意识形态和行政体制下政府对减贫的态度、决心以及采取的贫困治理模式不尽相同,取得的减贫效果自然也存在差异。基于此,本文研究聚焦以下问题:与世界历史上政府发起的减贫行动相比,中国大规模减贫有何特点?中国政府在减贫过程中积累了哪些实践经验?中国特色的减贫模式实现了何种理论创新?

二、世界历史上的大规模减贫行动及其比较

在世界历史上,除了中国,美国、英国、爱尔兰、印度、巴西、孟加拉国等国家都开展了政府主导的大规模减贫行动。本文分别选取美国和印度作为发达国家和发展中国家减贫的典型案列,从减贫的政治立场、价值理念、政策体系、资源投入和整体成效等维度与中国进行比较,以探寻大规模减贫的普遍规律和国别差异。

1. 美国“向贫困宣战”

美国大规模减贫行动发生在20世纪60年代。第二次世界大战后,美国进入经济增长的黄金期,社会不平等现象也随之加剧。据测算,美国在20世纪50年代末贫困人口达到4000万—5000万人,占总人口的20%至25%。^⑩1961年,肯尼迪上台执政后率先提出了解决美国贫困问题。

肯尼迪遇刺后,继任者约翰逊延续了其未竟的反贫困事业。1964年年初,约翰逊在国情咨文中宣布“向贫困宣战”(War on Poverty)。同年8月,美国

国会通过《经济机会法》(Economic Opportunity Act),制定了反贫困纲领,确立了贫困对象“最大可行参与”(Maximum Feasible Participation)原则,设立了全国性的反贫困主管机构——经济机会办公室(Office of Economic Opportunity)。^⑪1965年,约翰逊提出建设“伟大社会”(Great Society)的构想,其中包含就业、教育、医疗等各领域的反贫困方案。随后,美国陆续出台、实施工作队计划(Job Corps)、开端计划(Head Start)、《食品券法》(Food Stamp Act)、《中小学教育法》(Elementary and Secondary Education Act)、《高等教育法》(Higher Education Act)、《阿巴拉契亚区域开发法》(Appalachian Regional Development Act)、《住房与城市发展法》(Housing and Urban Development Act)、《医疗救助法》(Medicaid Act)、补充收入保障计划(Supplemental Security Income)等一系列反贫困法案和计划,通过提供职业培训和教育资助、开发贫困落后地区、清理改造贫民窟、扩大社会救助范围等方式,帮助贫困对象脱贫自立。^⑫

20世纪70年代后,国际局势的紧张和保守主义思潮的兴起极大地阻碍了美国减贫进程。1973年,尼克松总统宣布废除《经济机会法》,历时10年的“向贫困宣战”行动宣告结束。

2. 印度“向贫困进军”

数百年的殖民地历史、私有化的土地制度以及复杂的宗教构成和种姓制度,使印度长期面临严重的贫困问题。“六五”计划时期,甘地总理提出“向贫困进军”(March Against Poverty),开启了印度的大规模减贫行动。

1980年,印度开始在全国实施农村综合发展计划(Integrated Rural Development Programme),在农村兴办小型企业和水利设施,为贫困家庭提供补贴、贷款、农业生产物资和技术指导,同时为贫困青年提供就业培训。此后,印度相继推出了全国农村就业计划(National Rural Employment Programme)、农村无地者就业保障计划(Rural Landless Employment Guarantee Programme)、农村妇女和儿童发展计划(Development of Women and Children in Rural Areas)、英迪拉住房计划(Indira Awaas Yojana),依托基础设施建设和公共工程在农村地区创造就业机会,重点保障失地贫困家庭成员就业,支持妇女从事生产经营活动,为贫困家庭提供住房救助。^⑬

进入 20 世纪 90 年代后,印度开始注重为贫困对象提供基本生活保障。1992 年,印度在落后地区推行公共分配制度(Public Distribution System),由政府为贫困家庭配额供应低于市场价的粮食、燃料、茶叶等基本生活用品。1995 年,印度出台了国家社会救助计划(National Social Assistance Program),为贫困家庭发放救助金和粮食。2006 年,印度颁布了《国家农村就业保障法》(National Rural Employment Guarantee Act),为贫困家庭成员提供工作机会,并规定了最低工资标准,未获得工作机会的申请者可直接领取失业津贴。^⑩2015 年,印度将英迪拉住房计划调整为全民住房计划(Pradhan Mantri Awaas Yojana),由政府出资建造住房,转移安置城市贫民窟人口,并提出到 2020 年实现“无贫民窟”目标。目前,印度的减贫行动仍在继续。

3. 中国“扶贫开发”

近代以来,中国饱受西方列强侵略和封建官僚势力荼毒,农村长期处于极端贫困状态。新中国成立初期,中国政府一直致力于恢复和发展农村生产,采取“生产自救为主、社会救济为辅”的减贫策略。改革开放后,伴随国家发展战略转换和农村经济体制改革,中国在农村发起了大规模的减贫行动。

1986 年,中国确立了以县为单位进行经济开发的减贫方针,成立了国务院贫困地区经济开发领导小组办公室(1993 年更名为国务院扶贫开发领导小组办公室),负责统筹全国扶贫开发工作,各级地方政府也成立了相应的扶贫开发机构,大规模减贫序幕就此拉开。1994 年,中国制定了《国家八七扶贫攻坚计划》,明确了各行业部门的减贫任务,强调重点通过完善基础设施和发展商品生产,解决贫困人口的温饱问题。2001 年,中国制定了《农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》,将减贫瞄准单位下沉到村,启动“整村推进”计划。在此期间,中国陆续出台了农村医疗救助、最低生活保障和新型农村社会养老保险制度,不断完善农村社会保障体系。2011 年,中国制定了《农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,构建了专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫三位一体的大扶贫格局。

2012 年以来,中国逐步确立了精准扶贫精准脱贫方略,将减贫瞄准单位由村转为户,强调因户施策,推行“六个精准”(扶持对象精准、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)。2015 年,中国发出打赢脱贫攻坚战的号召,实施“五个一批”工程(发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批),强化扶贫开发与最低生活保障衔接,对“三区三州”等深度贫困地区和剩余贫困人口进行重点帮扶。2020 年年底,中国如期完成了减贫目标,现行标准(每人每年纯收入 2300 元,2010 年不变价)下的贫困人口全部脱贫,绝对贫困问题得到历史性解决。

4. 中国与美国、印度大规模减贫行动的比较

第一,减贫立场与理念。美国旗帜鲜明地提出了减贫口号,奉行机会平等理念,注重通过“赋权”(Empowerment)路径来激活贫困者,但不同党派和社会各界在消除贫困的政府责任问题上莫衷一是,这也决定了“向贫困宣战”终究是昙花一现。印度一直致力于减贫,遵循“益贫式增长”(Pro-poor Growth)理念,主张通过贫困地区开发和农业生产带动减贫,尤其重视“以工代赈”的减贫功能,但历届政府的减贫决心存在较大差异,也并未提出明确、长期的减贫目标。与美国和印度相比,中国减贫立场更加坚定,减贫理念更加科学,始终将消除贫困视为社会主义的本质要求,不断把握国家发展和贫困变化形势,及时更新发展减贫理念,实现了从开发式扶贫到开发式扶贫与保障式扶贫并举,再到精准扶贫精准脱贫的理念升华。

第二,减贫政策体系。减贫行动通常以兜底保障(“输血”)和促进发展(“造血”)作为政策组合。美国减贫政策体系侧重于“造血”,以教育培训、儿童保育、就业支持和落后地区经济开发为核心,同时辅之以必要的社会救助。印度减贫政策体系则侧重于“输血”,通过“以工代赈”为有劳动能力的贫困者提供短期、临时的就业岗位,以及直接为贫困家庭提供生活救助和住房保障。相较美国和印度,中国减贫政策体系更加健全合理,以基础设施建设、经济开发、基本公共服务和社会保障为主要内容,强调“输血”与“造血”相结合,坚持在提供兜底保障的基础上促进贫困对象自我发展,致力于实现大扶贫格局下的贫困精准治理。

第三,减贫资源投入。美国联邦政府除了贫困地区经济开发和住房救助,对其他减贫项目拨款通常不超过 10 亿美元,州政府和社会资源投入也较为有限。^⑪印度政府在减贫行动中投入了大量资源,

“六五”计划期间与减贫有关的拨款为 580 亿卢比, 2005—2006 年仅《国家农村就业保障法》的财政预算就达 1130 亿卢比^⑩, 市场和社会力量在减贫资源投入中也占有相当比重。相较之下, 中国在扶贫开发中资源投入力度最大。1985—2020 年, 仅中央财政专项扶贫资金支出就高达 9300 亿元左右^⑪, 加上其他扶贫资金, 累计投入总额远超 1 万亿元。中国还累计选派 25.5 万个驻村工作队、290 多万名县级以上机关事业单位干部到贫困村担任驻村干部。^⑫

第四, 减贫整体成效。美国“向贫困宣战”取得了一定的成效, 但远未实现消除贫困的既定目标。1964 年到 1974 年, 美国贫困人口从 3610 万人下降到 2030 万人, 贫困发生率从 19.0% 下降到 11.6%。^⑬ 20 世纪 70 年代末, 贫困发生率开始反弹, 此后一直在 13% 上下波动。^⑭ 印度“向贫困进军”取得了较为可观的成效, 但减贫形势依旧严峻。按照世界银行的贫困标准(每人每天 1.9 美元), 印度贫困发生率从 1977 年的 63.1% 下降到 2011 年的 22.5%^⑮, 目前仍是世界上贫困人口最多的国家。较之美国和印度, 中国扶贫开发取得了极为显著的成效, 创造了人类历史上的减贫奇迹。按照现行标准, 1985 年中国农村贫困人口为 6.6 亿人, 贫困发生率为 78.3%^⑯, 到 2020 年年底全部实现了脱贫。

总体来看, 美国、印度和中国大规模减贫行动存在多方面差异, 这些差异从根本上反映了三国政府减贫动员能力的差异。共同价值观的缺乏和央地分权体制使美国在行政体系内外都难以实现有效的减贫动员, 这进一步决定了美国无法长期坚定减贫立场、出台健全的减贫政策以及投入足够的减贫资源。印度多党竞选执政的联邦体制和偏小的政府规模同样制约了政府的组织动员和资源调配能力, 虽然市场和社会投入了大量减贫资源, 但由于政府的主导作用不足, 减贫进程仍然较为缓慢。与美国和印度相比, 独特的制度优势和政治优势赋予了中国政府极其强大的动员能力, 实现了广泛而充分的减贫动员, 由此转化形成的坚定的减贫立场、科学的减贫理念、完备的减贫政策、巨大的减贫投入和显著的减贫成效, 成为中国减贫的鲜明特征。

三、中国大规模减贫的实践经验

中国曾是世界历史上贫困人口最多的国家, 且至今仍处于欠发达的社会形态。在过去短短 30 多

年的时间内实现大规模减贫目标, 中国堪称创造了世界奇迹。回顾这一减贫历程, 中国共产党在中国共产党的领导下, 构建了“中央统筹、省负总责、市县抓落实”和“党政一把手领导、扶贫开发机构管理、各部门参与”的减贫工作机制, 在政治引领、责任落实、政策执行、资源配置、战略调整等方面积累了丰富的而独特的减贫经验。

1. 塑造减贫政治价值, 构建减贫话语体系

中国共产党是中国减贫行动的领导者、组织者和推动者, 尤其以国家领导人为核心的中央领导集体是发起和实现大规模减贫的根本推动力量。一方面, 将消除贫困内嵌于社会主义本质, 强化扶贫开发的政治属性。从邓小平提出“社会主义的本质, 是解放生产力, 发展生产力, 消灭剥削, 消除两极分化, 最终达到共同富裕”^⑰ 到习近平进一步提出“消除贫困、改善民生、实现共同富裕, 是社会主义的本质要求”^⑱, 中国共产党始终站在社会主义的本质立场, 践行大规模减贫使命。中国共产党在实施《国家八七扶贫攻坚计划》时期就强调扶贫开发是一项具有重大的、深远的经济意义和政治意义的伟大事业, 党的十八大以来更是要求各级党委和政府必须把扶贫开发工作作为重大的政治任务来抓。正是消除贫困这一社会主义的本质表达和政治上的崇高定位, 塑造了大规模减贫的政治价值, 赋予了减贫工作非凡的重要性和优先性, 为中国政府持续、完全的减贫投入提供了坚强保障。另一方面, 构建减贫话语体系, 指导减贫工作实践。中国减贫的总体规划、理念目标、方针政策等都是在中国共产党的直接领导和指导下形成的。邓小平关于社会主义本质的判断和“先富带动后富”理念, 为坚持开发式扶贫和实施东西协作扶贫提供了理论指引。习近平提出的精准扶贫、脱贫攻坚等一系列重要论述, 为决胜阶段的减贫工作提供了根本遵循。

2. 逐级压实任务责任, 强化绩效考评奖惩

在规模庞大、关系复杂的行政体系内, 明确任务责任、规范政策执行、激发内生动力是保障减贫效果的关键。中国政府在逐级分解减贫任务的基础上, 实行省、市、县、乡、村“五级书记挂帅”, 党政一把手负总责, 层层签订脱贫责任书, 将减贫责任落实到个人。同时, 中国政府借助技术治理手段设计了精细的减贫绩效考核评价制度, 将各级政府的减贫任务转化为可量化的考评指标体系, 不断提高减贫指标

在经济社会发展考核指标中的权重,通过专项巡视和逐级督查实施过程监督,通过年度考核和阶段性考核获取减贫绩效结果,实行“一票否决制”。此外,中国政府还制定了减贫绩效奖惩制度,将减贫绩效作为地方官员升迁的重要依据,对减贫先进单位和个人进行表彰、宣传,对减贫政策执行不力、未完成减贫任务的部门和地区负责人严格问责。这种责任落实和绩效考评制度不仅是一种倒逼式的压力和规范机制,更是一种助推式的激励和竞争机制。减贫绩效与政治信任的关联对各级官员产生了“强激励”,促使地方政府将注意力持续向减贫领域倾斜,同级政府和部门之间形成良性竞争。

3. 统一调度干部资源,夯实一线组织建设

县级政府尤其是村两委是减贫的“前沿阵地”,任务烦琐,责任重大。为了壮大第一线组织力量,中国政府创造了独特的定点扶贫和驻村干部制度。一方面,在中央层级将党政机关、人民团体、事业单位、国有企业、科研院所、军队和武警部队纳入行政减贫体系,由国务院扶贫开发领导小组集中统一领导,通过选派优秀干部赴定点贫困县挂职等方式,跨过中间层级,直接定点帮扶贫困县,协助开展扶贫工作,解决当地经济社会发展中的突出问题。另一方面,号召县以上党政机关选派优秀干部到贫困村任“第一书记”、村党支部副书记和村委会主任助理等职务,指导和参与村级减贫工作。定点扶贫和驻村干部制度实现了中央组织资源直接下沉到县、地方组织资源直接下沉到村。这种干部调度方式,不仅能够充实一线减贫力量,强化上级政府的领导和监督,避免官僚行政的传统弊端,还有助于定点帮扶和派出单位贴近基层、培养干部、转变工作作风。

4. 集中配置财政资金,下放项目审批权限

1994 年的分税制改革和随之建立的财政专项制度,为中央实施宏观管理政策、解决重大社会经济问题提供了财力保证。中国减贫亦受益于分税制财政管理体制。中央财政作为减贫投入的“主力军”,每年根据各地减贫任务和财力状况,在一般公共预算中安排财政专项扶贫资金支持各地减贫工作,重点向中西部连片特困、深度贫困地区倾斜。地方各级财政结合本地实际,每年预算安排一定规模的专项资金用于减贫,其中省级资金投入情况纳入中央财政专项扶贫资金绩效评价内容。同时,各级财政专项扶贫资金项目审批权限下放到县级,由县级政

府整合使用减贫资金,统一设计减贫项目,形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的减贫投入格局。“中央财政主导、地方财政补充、县级政府统筹”的财政投入机制,有利于中央政府在全国范围内配置减贫资金,保障了减贫资金的高效拨付和精准使用。

5. 统筹协调行业资源,动态调整减贫战略

中国政府在减贫过程中强调全面参与、综合施策,将减贫融入“五位一体”总体布局,几乎涵盖国民经济和社会发展各个领域的各个部门,并在参与部门各司其职的基础上,进一步实现了多层次的统筹协调与渗透融合。第一层次是整合目标和方向相近的减贫项目和资金,实施易地搬迁、整村推进、以工代赈、产业减贫、就业促进、革命老区建设等专项减贫。第二层次是统筹性质类似的行业部门资源,构建经济开发、基础设施建设、基本公共服务和社会保障四大减贫政策体系。第三层次是协调减贫与政治建设、经济转型、社会进步、文化繁荣、生态保护的关系,将大规模减贫与锻炼干部队伍、优化产业结构、改善人民生活、促进乡风文明、打造绿水青山相结合,充分发挥贫困治理的正外部效应。在“全线出击”的同时,中国政府在不同阶段基于不同的贫困形势,及时调整减贫战略,实施重点突击。在减贫发起阶段,面对严重的区域性整体贫困,中国政府采取“大水漫灌”战略,重点通过贫困地区基础设施建设和经济开发,消除贫困的结构性致因,实现“益贫式增长”。随着减贫行动的深入,不同地区和群体在贫困维度和深度两个面向的差异性日渐凸显,中国政府亦将减贫重心逐步扩展到促进基本公共服务均等化和完善农村社会保障体系上,着力推动区域性减贫与群体性减贫的融合。到脱贫攻坚阶段,致贫原因更加复杂,减贫难度持续增大,中国政府随即将减贫战略转向“精准滴灌”,强调通过更加精细的减贫措施,消除贫困的个体性致因,实现精准脱贫。

四、“动员式减贫”:中国大规模减贫的理论创新

大规模减贫是一场政府主导的贫困治理行动。国外大规模减贫通常采用科层式治理模式,将贫困作为一般性公共问题纳入政策议程,通过法制化的规则和程序制定和实施减贫政策。与国外不同,中国在大规模减贫过程中向行政科层制注入大量动员要素,实行“动员式治理”,创造了独具特色的“动员式减贫”模式,实现了大规模减贫的理论创新。

科层式治理源于马克斯·韦伯(Max Weber)提出的科层制概念,其运行逻辑在于:以纵横交织的层级体系为组织载体,以非人格化的规则体系为行动规范,以权威基础上的“命令—服从”为主要方式,推动政策自上而下的贯彻执行。^⑤科层式治理具有常规化、正式化和制度化的理性色彩,其明确的劳动分工、专业化的职位层级、程式化的操作规程以及价值中立的工作伦理,有助于确保国家治理活动的规范、有效开展。然而,科层式治理也存在自身难以克服的弊端,诸如上下层级之间的内在张力、治理行动的迟缓僵化、官僚主义的不良倾向等。更关键的是,这些弊端在贫困治理过程中极易被进一步放大。一方面,贫困具有历史性和复杂性,其产生、累积和极化与政治传统、制度惯性等恒定因素以及经济危机、社会转型等扰动因素密切相关,这对科层式治理的应变调整和跨域协作能力构成了严峻的挑战。另一方面,贫困治理属于“靶向治理”,其核心在于政府调动有限的公共资源对贫困群体进行无偿的救助和帮扶,但资源的公共性和有限性以及资源投放的选择性和无偿性与科层式治理的经济理性原则之间又存在必然的冲突。^⑥正因为此,国外大规模减贫采用的科层式治理模式面临自身无法避免的短板。

“动员式治理”是中国为应对科层式治理的固有弊端而提供的一种外部性解决方案。“动员式治理”源于中国共产党在革命和建设的历史进程中创造和推动的政治动员,属于政治动员与科层体制的复杂融合。^⑦其基本原理在于:中国共产党通过自身执政地位领导并融入政府行政体制,建立起遵循其意志和逻辑的集中统一的党政结构,据此运行政治权力,突破行政科层运作过程,以特定治理事项为中心,绕过繁杂的科层链条,将治理任务和配套资源精准递送至特定层级、机构和职位,以提升执行效率。^⑧这种治理模式的即事性和即时性特征,避免了制度惯性和制度刚性导致的反应迟钝和治理失灵,在应对重大公共治理事务中彰显出巨大优势。^⑨

中国在减贫过程中采用“动员式治理”,实行“动员式减贫”,发起了继新民主主义革命和社会主义建设后第三次大规模、长时间的国家动员。中国共产党全方位调动国家资源进入减贫领域,最终在科层体制的基础上形成治理创新以及对常规贫困治理模式的超越。这种创新和超越以中国共产党领导的政治优势和中国特色社会主义制度优势为基础,

遵循“无边界”调动资源核心理念,采取纵向控制、横向整合、跨层级渗透、跨区域联动的运行机制。

1.“动员式减贫”的制度基础

“中国之治”基于“中国之制”。中国之所以能够向减贫领域汇集各方资源,集中力量办减贫大事,在根源上得益于特定的制度基础。从中国模式来看,“动员式减贫”的制度基础包含两个方面。

第一,人民性政党的坚强领导。一个执政党只有代表人民利益、以人民为中心,才会主动发起减贫动员,也只有坚持人民导向,才能长期、全面、坚强地领导国家治理,从而保障减贫动员的充分性和持续性。中国共产党是中国工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队,坚持人民立场,秉持以人民为中心的宗旨,始终以人民的根本利益作为行动指南,其党性与人民性具有高度一致性。中国共产党的人民立场体现为“坚持一切为了人民、一切依靠人民,充分发挥广大人民群众积极性、主动性、创造性,不断把为人民造福事业推向前进”^⑩。正是中国共产党所具备的人民性,赋予了其对国家与社会资源的强大动员能力以及对贫困治理的坚强领导能力,使其成为中国实现“动员式减贫”的政治基础。

第二,宏观管控型国家基本制度的强力支撑。人民性政党“执政为民”的政治理念只有转化为国家治理的基本制度,才能为“动员式治理”的运转提供基础和保障,这就要求国家基本制度具备宏观管理和调控基础。中国“动员式减贫”即受益于各项宏观管控型国家基本制度的强力支撑。首先,集中统一的政治和行政制度,保障了党政组织体系内部纵横双向、充分高效的减贫动员以及跨行政区域的对口帮扶动员,实现了减贫组织资源和财力资源的集中投入和快速下沉。其次,以公有制为主体的基本经济制度赋予政府强大的宏观调控能力,促进了贫困地区持续不断的经济开发、产业培育和劳动就业。最后,以民生保障为核心的基本社会制度,织密筑牢社会“最后一道安全网”,成为通过国家财政保障贫困对象基本生活和巩固减贫成果的关键途径。

2.“动员式减贫”的核心理念

“动员式减贫”旨在最大程度地动员国家资源进入减贫领域。要实现这一目标,就必须秉持“无边界动员”的价值理念,建立超结构化的减贫体系,实现国家资源的大规模集成。具体来看,“无边界动员”包含以下三个维度的内涵。

第一,超越组织边界。减贫不只是政府的责任,更不只是某一层级政府或某一政府职能部门的责任。人民当家做主的政治原则和实现共同富裕的社会主义本质,决定了减贫是政府、市场、社会乃至全体国民的共同责任。中国“动员式减贫”即构建了共同参与的组织体系。其中,政府作为最重要的责任主体,在各级政府和政府内部职能部门之间实现了持续稳定的减贫协作。一方面,上级政府拥有绝对的行政权威,保障了行政指令在行政层级之间的顺畅沟通、有力执行;另一方面,政府职能部门之间“全局意识”和“共治意识”的树立,推动了各项贫困治理政策的快速落地、高效实施。^⑤

第二,超越领域边界。减贫不只是社会建设的要求,更不只是民生保障的要求。贫困是一系列结构性和个体性因素综合作用的结果,减贫同样是一项系统工程,属于国家各行业、各领域发展的共同要求。中国“动员式减贫”即着力实现跨域动员,构建大扶贫格局。尤其是党的十八大以来,中国共产党把减贫工作纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,作为实现第一个百年奋斗目标的重点任务,向政治、经济、社会、文化、生态等各领域、各部门发起脱贫攻坚的总动员,跨域资源集结力度之大、规模之广、影响之深前所未有。

第三,超越区域边界。减贫不只是某一地区的事务,更不只是贫困地区的事务。社会主义和共产主义本质上是一种共建共享的社会理想,因而减贫属于全国各地的共同事务。改革开放之初,邓小平明确提出“让一部分人、一部分地区先富起来,以带动和帮助落后的地区,先进地区帮助落后地区是一个义务”^⑥。正是基于“先富带动后富,最后达到共同富裕”的理念,中国创造了超越区域边界的东协西扶和对口支援扶贫模式。脱贫攻坚战打响后,中国将超越区域边界减贫动员推向了高潮,把东协西扶和对口支援纳入区域协调发展战略大局,实现了“携手奔小康”的目标。

3.“动员式减贫”的运行机制

“动员式减贫”坚持政府的主导地位,在执政党的领导下将减贫意志转化为行政目标和行动,以政府内部行政减贫动员作为国家减贫动员的主体与核心。“动员式减贫”在利用科层结构传统优势的基础上,充分发挥中央政府的统筹调控作用,构建起纵向传达、横向贯通、纵横交错的行政减贫组织体系,

据此配置和递送减贫资源。这种行政减贫机制打破了科层系统内部分而治之的框架约束和常规边界,通过跨层级渗透、跨部门联动和跨区域衔接,实现了减贫资源的高效集成和精准配给。

第一,自上而下的跨层级减贫机制。从纵向动员来看,“动员式减贫”是一场自上而下的跨层级政府行政活动。中央政府负责减贫的顶层设计,制定规划、方针和政策,配置财政资金,统筹全国减贫工作。地方一级政府发挥承上启下作用,根据中央决策部署制定减贫实施方案,确定目标、下达项目、投放资金,组织指导和监督考核前线减贫工作。地方二级或三级政府扮演减贫“前线大本营”的角色,承接地方一级政府指令,汇集资源,调配人力,推动各项减贫政策措施落地生根。在实行垂直管理的同时,跨层级的行政减贫机制进一步推动逐层与越层级相结合的组织创新。一方面,通过序列整齐、权力集中的行政体制,明确、落实各级政府的减贫任务、责任,逐层汇集、传递减贫资源。另一方面,在构建减贫团队、配置财政资金等关键环节,精简中间层,夯实最基层,最大限度地下沉减贫资源。

第二,统筹协调的跨部门减贫机制。从横向动员来看,“动员式减贫”是一场政府统筹协调的跨部门行政活动。各级政府统一领导、部署减贫工作,制定减贫规划和政策措施,横向划分部门减贫任务,定期开展减贫专题研究。减贫主管部门(专门机构)承担综合管理、统筹协调职能,组织、指导、督促、检查、考核各部门减贫工作。各部门基于减贫规划的总体要求,结合自身职能,开展行业减贫。在构建横向衔接联动机制的基础上,根据从结构到个体的减贫逻辑,“动员式减贫”将经历持续扩张至饱和的行政动员过程,呈现出部际之间和部门内部双向动员扩张的特征。一方面,进入行政减贫体系的行业部门不断增加,通常从经济开发部门到社会发展部门,再到全体部门共同参与。另一方面,减贫工作在各部门的优先级不断提升,从临时性工作逐渐融入常规性工作,在减贫的最后阶段甚至被置于中心地位。

第三,对口帮扶的跨区域减贫机制。除了跨部门统筹协调外,横向行政减贫动员还包括跨区域对口帮扶,即动员发达、富裕地区一对一或多对一帮扶落后、贫困地区。对口帮扶双方设置专门职能机构,协调组织减贫工作,致力于实现优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展。对口帮扶通常坚持三大原

则。首先是精准对接。对口帮扶单位双方在各层级之间逐级结对,如县对县、乡对乡、村对村,细化明确帮扶对象和责任,精准制定帮扶方案和措施。其次是重点帮扶。对口帮扶工作以干部交流和经济合作为主体,重点在人才、资金、产业、劳务等方面展开,集中解决被帮扶地区的突出矛盾和重大问题。最后是严格考评。对口帮扶虽然属于跨越行政区域的减贫活动,但仍然具有政治任务属性,从而需要实行严格的考核、评价与问责,以保障减贫动员效果。

注释

- ①United Nations. Goal 1: End Poverty in All Its Forms Everywhere. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>, September 2015.
- ②Martin Ravallion, Shaohua Chen. China's (Uneven) Progress against Poverty. *Journal of Development Economics*, 2007, Vol.82, No.1, pp.1-42.
- ③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。
- ④朱玲、何伟:《工业化城市化进程中的乡村减贫40年》,《劳动经济研究》2018年第4期。
- ⑤李金叶等:《经济增长、收入分配的减贫效应探析——以新疆为例》,《经济问题》2012年第2期。
- ⑥何春、崔万田:《城镇化的减贫机制与效应——基于发展中经济体视角的经验研究》,《财经科学》2017年第4期。
- ⑦程振源、剑玉阳:《中国经济增长的亲贫性:1989—2009》,《统计研究》2013年第7期。
- ⑧王雨磊、苏杨:《中国的脱贫奇迹何以造就?——中国扶贫的精准行政模式及其国家治理体制基础》,《管理世界》2020年第4期。
- ⑨⑩林闽钢、霍莹:《大国贫困治理的“中国经验”——以中国、美国和印度比较为视角》,《社会保障评论》2021年第1期。
- ⑪Michael Harrington. *The Other America: Poverty in the United States*. New York: The Macmillan Company, 1963, pp.208-211.
- ⑫Robert Dallek. *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times, 1961—1973*. New York: Oxford University Press, USA, 1998, p.74.
- ⑬Robert F. Clark. *The War on Poverty: History, Selected Pro-*

grams, and Ongoing Impact. New York: University Press of America, 2002, pp.96-100.

⑭Raghav Gaiha, et al. Jawahar Rozgar Yojana, Panchayats, and the Rural Poor in India. *Asian Survey*, 1998, Vol.38, No. 10, pp.928-949.

⑮Upen Konch. Rural Employment Generation in India through Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS). *Indian Economic & Social History Review*, 2013, Vol.21, No.3, pp.385-388.

⑯John A. Andrew. *Lyndon Johnson and the Great Society*. Chicago: Ivan R Dee, 1998, p.76.

⑰1985年至2015年数据源于胡静林:《加大财政扶贫投入力度 支持打赢脱贫攻坚战》,《行政管理改革》2016年第8期;2016年至2019年数据源于国家统计局住户调查办公室编写的2017年至2020年《中国农村贫困监测报告》;2020年数据源于《2020年中央财政专项扶贫资金达1461亿元》,《光明日报》2020年12月3日。

⑱习近平:《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,人民出版社,2020年,第5页。

⑲王庆安:《美国20世纪60年代反贫困运动及其影响》,《历史教学问题》2010年第6期。

⑳卢映西:《社会制度决定脱贫成效》,《红旗文稿》2020年第10期。

㉑The World Bank. Poverty Headcount Ratio at \$ 1.90 a Day (2011 PPP) (% of Population) - India. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.POV.DDAY?end=2017&locations=IN&start=1977&view=chart>.

㉒《中国统计年鉴2020》,国家统计局网站, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>.

㉓⑳邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第373、155页。

㉔中共中央党史和文献研究院:《习近平扶贫论述摘编》,中央文献出版社,2018年,第3页。

㉕㉖王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》2019年第9期。

㉗仲超:《贫困治理背景转换下的社会救助转型:从保障生存到促进发展》,《求实》2021年第3期。

㉘Tyrene White. Postrevolutionary Mobilization in China: The One-Child Policy Reconsidered. *World Politics*, 1990, Vol.43, No.1, pp.53-76.

㉙折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》2014年第1期。

㉚《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社,2017年,第40页。

㉛谢岳:《中国贫困治理的政治逻辑——兼论对西方福利国家理论的超越》,《中国社会科学》2020年第10期。

责任编辑:海玉

Practical Experience and Theoretical Innovation of China's Large-scale Poverty Reduction

Zhong Chao

Abstract: China has, for the first time in history, eliminated absolute poverty by the end of the year 2020. Compared with the large-scale poverty reduction actions of the United States, India and other foreign countries, China puts more emphasis on the subjectivity of the government in the process of poverty reduction, shows the extremely strong mobilization ability of the government, and accumulates rich and unique practical experience in political guidance, responsibility implementation, policy implementation, resource allocation, strategic adjustment and other aspects. Compared with the bureaucratic governance model commonly used in foreign countries, China has creatively injected a large number of mobilization elements into the bureaucratic system and implemented "mobilization poverty reduction". This poverty reduction model is based on the strong leadership of the people's political party and the strong support of the basic system of the macro-control country. It follows the core concept of "borderless" resource mobilization, and adopts the operation mechanism of cross level penetration, cross department linkage and cross regional convergence, which highlights the advantages of socialism with Chinese characteristics.

Key words: poverty reduction; poverty control; poverty alleviation and development; Chinese experience; mobilization