

【新时代脱贫攻坚的意义、经验与展望】

保障济贫与发展脱贫的主题变奏

——中国反贫困发展与展望

燕继荣,王禹澍

(北京大学 政府管理学院/公共治理研究所/国家治理研究院,北京 100871)

摘 要:提供生活救济、增加就业机会、开发人的潜能,反映了人类反贫困的逻辑和政策演进的过程。新中国成立 70 年来,反贫困取得了举世瞩目的成就,特别是改革开放 40 多年以来,贫困人口大幅减少,极大地改写了世界贫困数据。如何评估、解释这一成就,这对于 2020 年后中国贫困治理与世界反贫困具有重要的理论和现实意义。从经济发展与社会保障两个维度考察反贫困历史,中国减贫所取得的成就,应该归功于建立了反贫困的经济开发与社会保障双重政策体系并得到有效执行。中国反贫困从计划经济平均主义的生存救济,到改革开放后以经济发展为主导的开发式扶贫,再到新时代经济发展与社会保障并重的精准脱贫,正在进入国家—社会—公民协同、以消除人们能力和发展机会的制度性限制为核心的贫困治理新时期。2020 后贫困治理的努力方向,应在坚持以人民为中心、共同富裕的理念下,持续建立、优化、完善制度,由救济扶贫、开发扶贫、精准脱贫转向以制度化建设为方向的贫困治理,不断推进贫困治理体系和治理能力现代化。

关键词:反贫困政策;开发扶贫;社会保障;贫困治理

中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)04-0022-13

一、引言

(一)问题的提出

中国共产党的初心就是带领人民摆脱贫困,过上共同富裕的幸福生活。新中国成立以来特别是党的十八大以来,党领导人民与贫困作斗争,取得了举世瞩目的成就。据统计,全国农村贫困人口从 2012 年末的 9899 万人减少至 2019 年底的 551 万人,贫困发生率从 10.2%下降至 0.6%;到 2020 年 2 月,832 个贫困县仅剩 52 个未摘帽,区域性贫困基本得到解决^①。与此同时,中国贫困人口发展能力与收入水平大幅度提高,贫困地区基本生产生活条件与发达地区农村的差距日渐缩小、经济社会发展增速高于全国平均水平、综合反贫困能力明显提升。

现有文献对中国反贫困取得的显著成就做了充分的阐释论述。当前的研究内容集中于脱贫攻坚期内的精准扶贫、扶贫开发、建档立卡、扶贫资金保障、贫困户帮扶等数据分析和微观工作措施、机制研究,研究领域集中于党建扶贫、社会扶贫、经济扶贫、精准脱贫。然而,从国家发展与国家治理角度理解中国反贫困经验,通过社会保障济贫与经济发展脱贫的政策变换,把扶贫发展纳入国家治理进程的讨论远远不够。

中国反贫史同时也是中国经济社会发展史,因此,讨论中国反贫困的过去、现在与未来——中国人民逐步解决生存和温饱、从小康走向富裕的历程,首先要考察国家不同时期反贫困政策变迁。鉴于此,从国家治理的视角,通过反贫困政策体系客观评估、深入分析中国反贫困成效的原因,不但有助于中国未来反贫制度和政策的改进,而且也有助于形成为世界其他国家所借鉴

收稿日期:2020-05-11
基金项目:国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于贫困治理的思想和实践研究”(19ZDA002)
作者简介:燕继荣,男,北京大学政府管理学院教授,博士生导师;王禹澍,男,北京大学政府管理学院博士生。
^① 参见《习近平在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,2020-03-06。

的方案。本文就是通过回顾中国反贫困——社会保障济贫与经济发展脱贫——策略变迁,探析中国减贫独特实践的普适性规律,进而讨论中国 2020 后贫困治理面临的问题和任务。

(二) 分析框架:保障济贫与发展脱贫

贫困研究有两个首要问题:一个是贫困生成的原因,另一个是贫困人口的类型和特点。厘清了这两个问题,扶贫减贫才能对症下药。

迄今为止,贫困研究成果颇丰并形成了诸多理论,但总结下来可以归结为收入贫困理论和能力贫困理论。收入贫困理论可以追溯到十九世纪末布斯(Booth)和朗特里(Rowntree)分别在伦敦和约克进行的关于贫困线及其测量的研究。朗特里认为贫困是“总收入不足以获得维持体能所需要的最低数量的生活必需品”^[1]。生理需求不能被满足导致的贫困被逐渐描述为收入贫困,至今还是贫困测量的重要维度之一。能力贫困理论由阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)提出并对世界反贫困实践产生了深远的影响。阿玛蒂亚·森指出,可行能力是“人有可能实现的、各种可能的功能性活动组合”“贫困必须被视为基本可行能力的被剥夺,而不仅仅是收入低下”^[2]。限制人的可行能力清单中至少包括营养、居住、生产、就业、教育、医疗、被保障的机会等。可行能力贫困理论强调收入贫困与可行能力贫困相伴相生且相互影响。收入提高是提升可行能力的必要但不充分条件,换言之,一个人收入提高不一定必然增强可行能力,而可行能力提升通常可以大幅度提高收入。因此,提高收入是提升可行能力的重要手段,而提高可行能力才是消除贫困的重要目的。人的可行能力被剥夺是更加本质、深层、基础的贫困原因,而可行能力极大依赖于制度框架,进行反贫困政策设计时,需要考虑“经济条件、政治自由、社会机会、透明性保证和防护性保障”等因素^[2]。可行能力贫困普遍发生在具有可行能力的人身上,只是由于制度限制了其可行能力的自由发挥才导致了他们的贫困。计划经济时期,大量农村人口因为户籍限制被禁止进城务工而不能取得满足生活需要的收入,就是一种作为获得经济收入机会的可行能力被限制甚至被剥夺。反观中国的反贫困政策演变,不是仅关注人的收入提高,而是将反贫困的终极目标设定为提升人的可行能力,即常说的“造血”能力,这是中国反贫成功的关键。

对贫困人口分类直接影响着反贫困政策的设计和构成。构成人的可行能力的功能性活动状态与贫困密切相关,通过贫困人口的可行能力状态可以明晰地将贫困人口分为两类,即有可行能力贫困人口和无可行能力贫困人口,在中国政策实践语境下,即是有劳动能力的贫困人口(如偏远地区健康的穷人)和无劳动能力(或丧失部分劳动能力)的贫困人口。需要再次强调,有劳动能力的人仍然陷入贫困的,是因为其可行能力被剥夺或者被各类制度压制、限制、抑制,而有劳动能力的人在中国的贫困群体中占据了绝大部分^①,是扶贫开发政策要扶持的对象;无劳动能力的特困群体,是社会保障防护制度要覆盖的人员。

考察中国反贫困的成就,一方面要从提升人的可行能力的开发扶贫政策角度来评估——缓解有劳动能力人口的贫困,这是中国取得反贫困成就的主要战场,决定了中国反贫的质量和人的能力发展程度;另一方面要从注重预防保护的保障济贫制度角度来观察——救济无劳动能力人口的贫困,这决定了中国脱离绝对贫困的全面性和彻底性。因此,扶贫开发政策和社会保障体系构成了中国反贫困制度体系的发展与治理的两个侧面。一个是“底线标准”,一个是“高线追求”:就政策绩效而言,“底线标准”的不断提升,反映社会福利普及化方面的进步;“高线追求”的不断推进,体现人的潜在能力现实化方面的进步。本文通过对中国扶贫政策的历史考察,以及对中国扶贫开发和社会保障政策体系演进分析,解释中国反贫困能够取得如此成就的原因。

二、70 年回顾:社会保障与经济的双重变奏

中国反贫实践伴随着新中国的成立、建设与发展。现有研究以反贫困政策调整为节点,将

① 只有 7% 的贫困人口缺少劳动能力。参见世界银行:《从贫困地区到贫困人群:中国扶贫议程的演进》,2009。

中国70年反贫史划分为计划经济、改革开放、新时代中国特色社会主义三个时期六个阶段^①。本文结合社会主义建设、发展与治理三个时期来梳理中国反贫困政策演进:一是计划经济体制下的扶贫救济时期(1949—1978年),此时经济发展和社会保障水平均处在较低水平,救济保障政策确保了特困群体的生存需求。二是市场化导向的改革开发式扶贫时期(1979—2012年),此时扶贫开发政策旨在改善落后地区的发展环境,通过发展脱贫为有劳动能力者提供机会,同时,开始完善农村社保体系。三是新时代精准脱贫与健全社会保障制度时期(2013—2020年),经过三十多年的改革开放和定向扶贫开发,开发扶贫政策和社会保障制度有效协同,建立起发展与保障双重反贫制度体系。

中国的反贫困呈现出以救济保障为主的减贫、以区域经济开发为主的扶贫和以保障兜底与扶贫开发并重的精准脱贫三个不同政策导向的阶段。考察这三个阶段的反贫政策演进,可以看到中国如何保障救济无劳动能力群体;如何改善经济社会条件以提升具有劳动能力群体的脱贫能力。

(一) 1949—1978年:计划经济下的救济保障

土地改革后最初的几年,农村实现了经济较快增长。1958年之后的人民公社实行“政社合一”^②的集体所有制,导致了过分集中的平均主义“大锅饭”,“平均的收入分配导致对劳动的激励低下,生产率也处于停滞状态”^[3]。除此之外,“统购统销”与城乡户籍制度,分别阻断了农民通过农产品交易和劳动力流动增收的渠道,农民的可行能力被严重限制,经济增长几乎停滞,通过个人发展脱贫的路径几乎被完全阻断。“集体化农业的经济效率低下,是一件不争的事实”,“1983年以前的农业集体化生产率明显低于1952年个体农业的水平”^[4]。在人民公社时期人民的生活“一直处于营养不良的阶段”^[5]。据国家统计局发布的数据,按照1984年国家贫困标准(人均年收入200元)计算,1978年农村有2.5亿贫困人口,贫困发生率30.7%。

计划经济时期较低的农业发展水平决定了农民的普遍贫困,也决定着社会保障政策难以覆盖全体农民,仅仅处在保证特定群体生存需求的“救急不救穷”的初级水平。生产队低效的生产,对农民流动与农产品流通的限制,导致了大部分农民长期处于贫困状态。

计划经济时期的社会保障政策包括灾难救济、社会救济和五保供养。灾难中危害最大的是旱灾、水灾和震灾。据统计,仅1978年农作物遭受水、旱等灾害的面积达76177万亩。救灾形式包括抢救生命财产、组织生产自救、节约度荒和互助互济^[6]。社会救济是帮助贫困对象摆脱贫困的重要政策措施,救济对象包括城市、农村贫困户与城乡特殊救济对象^③。1956年出台的《高级农业生产合作社示范章程》规定了对“老、弱、孤、寡、残疾的社员”,保证他们的“吃、穿、柴、教、葬”。这个章程是中国农村长期福利政策的五保供养制度的雏形。据统计,1978年的五保人口314.9万人,年人均生活费64元^[6]。社会救济和五保供养在“文化大革命”期间遭到了严重的干扰和削弱,工作一度停滞。

社会保障政策确保了救济对象的生存。农业设施的改善和公共服务尤其是医疗和教育的改善也为缓解农村贫困起到重要作用。人民公社发展的普惠均等的公共服务减缓了贫困。这些公共服务包括:农田水利和交通设施、基本教育和基础医疗卫生体系、科技推广站网络和农村合作信用体系^[7]。这些基础设施与公共服务虽处在较低水平,却为长期经济发展和农业生产提供了重要基础,从普遍意义上减轻了农民贫困程度。

(二) 1979—2012年:市场经济下的开发扶贫

改革开放后,农村推行家庭联产承包责任制,逐步放开人口流动和农产品价格制度、取消农

① 六阶段通常划分为:1949—1978年,计划经济广义扶贫;1979—1985年,农村土地、经济制度改革减贫;1986—1993年,贫困县开发扶贫;1994—2000年,国家八七攻坚扶贫;2001—2012年,综合扶贫;2013—2020年,精准脱贫。

② 人民公社既是农村基层政权组织,又是农村基层社会生产组织。

③ 特殊对象指国民党起义、投诚、宽释人员,台胞侨胞等。

业税等一系列改革极大地促进了农业生产,农村的贫困状况得到了普遍缓解。有学者认为中国农村改革在组织与制度创新、经济增长两方面都取得了巨大成就,家庭联产承包责任制的广泛推行有力加速了农业增长^[8]。还有学者认为农村经济制度变迁是中国改革开放后农业增长的决定性因素^[9]。制度改革一方面极大地促进了生产力发展,另一方面打破了地区、城乡之间原有的结构,拉开了农民收入差距,凸显出相对落后地区和没有摆脱贫困的人群。总体来看,社会主义市场经济改革带动社会经济发展,大规模缓解了农村普遍贫困。1982年后,政府针对贫困地区和贫困人群的一系列专项开发扶贫规划、组织机制与治理行动,兼顾了经济发展与定向减贫,成为中国反贫政策体系的核心组成部分。

首先,国家成立了专门的扶贫机构。1982年设立三西(河西、定西、西海固)地区农业建设领导小组,1986年设立贫困地区经济开发领导小组,1988年以上两个小组合并,1993年更名为国务院扶贫开发领导小组,沿用至今。扶贫机构的设立成为中国反贫困历史上重要制度创新的标志。国务院扶贫开发领导小组及其办公室负责贫困地区经济开发的方针、政策制定,地方各级政府设立相应扶贫机构。专门的机构设置从组织机制上保证了扶贫方针政策的制定、执行和监督的落实。

其次,国家制定了定向的区域扶贫开发规划并推出了具体的扶贫开发项目。国家定向的扶贫开发规划和项目在提升贫困地区基础设施、公共服务水平的同时,也创造了公平的市场环境和发展条件,最终开发了人的发展能力。1982年三西农业建设计划旨在改善目标地区的生产条件。1984年中共中央发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,其目的是帮助集中连片特困地区“改变生产条件,提高生产能力”。1986年“七五”计划着重关注老少边穷地区的经济发展,标志着反贫困进入国民经济和社会发展的主要议程。同年,政府首次确定331个重点扶持县,以贫困县为帮扶单位是国家实施开发政策的重要方式。1994年发布《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,重新确定了592个重点县,提出用7年时间解决农村8000万人的温饱问题。《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》划定了14.8万个贫困村,实施整村推进的村级扶贫开发,投资的主要方向还是加强生产和基础设施^①。2006年从“十一五”规划开始的社会主义新农村建设,全面加强了农村农田水利等基础设施,公共事业经费开始由中央和地方财政负担。这些政策一方面减轻了农民尤其是贫困人口的负担,另一方面提升了贫困村的生产条件和贫困人口的发展能力。

再次,通过投资教育提升了人民脱贫能力。教育是长期扶贫战略的重要组成部分。“对人力资本尤其是对教育的投资,有利于铲除贫困之根源”^②。2004年,国家启动“两基”攻坚计划^③,大幅度改善了西部贫困地区教育状况。2006年的义务教育法明确九年义务教育不收学杂费。“费用的减免提高了女孩、贫困学生的入学率,初中的总入学率在2007年达到了98%”^④。

最后,特别值得一提的是,这一时期国家逐步建立健全了农村社会保障体系。改革开放后,人民公社的解体使社会救济、五保供养等社会保障经费难以为继,五保工作实行向农民收取公共事业统筹费的办法^[6],这实质上主要由农民自己承担。人民公社的解体使得依托于集体经济的农村五保、教育和医疗等社保经费得不到保障。1985年至21世纪初,“农村社会保障体系主要依赖农户家庭支出而集体经济式微,……这种社会保障模式已经严重滞后于农村居民对社会保障的需求”^[10]。十一五规划启动的新农村建设,明确了建设养老、医保、低保、救助等社会保障体系的任务和目标,开启了中国农村社保体系建设的新纪元。2006年颁布的《农村五保供养工作条例》实现了五保供养由集体福利性质的农民互助互济向政府财政保障的社会救助的重大

① 前6项投资为:道路和桥梁34%,电力16%,灌溉10%,学校9%,造林8%,通讯8%。参见世界银行:《从贫困地区到贫困人群:中国扶贫议程的演进》,2009。

② 参见世界银行:《1990年世界发展报告》,1990。

③ “两基”攻坚是指到2007年,实现西部地区基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲。

④ 参见世界银行:《从贫困地区到贫困人群:中国扶贫议程的演进》,2009。

转变^[11]。2007年,政府开始在农村设立最低生活保障制度。2002年开始,中央逐步建立新型农村合作医疗制度(以下简称“新农合”),重点解决因病致贫、返贫问题^①。到2012年,新农合参合率达到98.1%^②。

2010年中国经济总量稳居世界第二,农村居民生存和温饱问题基本解决^③。据国家统计局数据,贫困人口从1978年的7.7亿减少到2012年的9899万,取得了减贫的巨大成就。回顾改革开放40多年,中国反贫主要依托大规模的扶贫开发政策,社会保障起辅助作用。对贫困地区的定向开发,从区域到县到村逐级瞄准、层层推进,为贫困群体提供了平等机会,提升了他们的发展能力。大量有劳动能力的贫困人口通过自身努力摆脱了贫困,过上了温饱生活。农村社会保障体系在“工业反哺农业、城市支持农村”的新农村建设原则下逐步得到完善。

(三)2013—2020年:发展与保障并重的精准脱贫

十八大以后,随着全面小康目标迫近,在八年时间内实现9889万农村绝对贫困人口脱贫成为国家的重大任务。现有贫困人口贫困程度深、减贫成本高、脱贫难度大。2013年,分布在集中连片特困地区、需要完成脱贫摘帽任务的县有832个^④。面对这种形势,中央政府将减贫工作上升为国家中心政治任务,连续发布脱贫攻坚的政策文件,强调创新贫困治理体系,具体包括“目标、责任、工作、政策、投入、社会动员、动力、监督、考核评估”等九个新体系^[12],动员全党全国全社会超常规投入脱贫攻坚,将反贫推向历史新高。此时,对贫困人口的帮扶从整村推进瞄准到家庭和个人,保证每个贫困者都有对口人员帮扶。经过七年攻坚,扶贫取得了决定性成就,2020年即将彻底消除绝对贫困。中国首次提出“制定扶贫开发条例”,着手健全扶贫法律体系。

脱贫攻坚进一步提升了贫困地区的公共服务水平。首先,加速了贫困农村的交通、水利、电力、通信、物流建设和人居环境改善。其次,加大了教育投入力度,在保障九年义务教育的基础上,进一步加强贫困地区适龄儿童的学前教育、高中教育普及和职业技术教育,农村师资建设和学生营养改善。再次,推进了健康扶贫工程,对“贫困人口参加新型农村合作医疗个人缴费部分由财政给予补贴”^⑤。最后,自然条件恶劣地区贫困人口向城镇安置集中改善了贫困人口的生产生活条件。截至2020年3月,中国实现了具备条件的建制村全部通硬化路、村村有卫生室和村医,农网供电可靠率99%,960多万贫困人口通过易地搬迁摆脱困境^⑥。

随着扶贫投入的增加和贫困人口结构的变化,社会保障制度逐渐由特困救济型反贫政策发展为保护农民权益、防范贫困的保障体系。2014年发布的《社会救助暂行办法》成为重要的国家社保法规。同年,《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》将新型农村社会养老保险与城镇居民社会养老保险进行并轨。2016年国务院发布了《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》,要求加强政策、对象、标准与管理的衔接。低保制度与开发政策的逐步衔接,使两项政策在反贫困进程中实现了协同合力。截至2019年,3456万人享受农村最低生活保障,439万人享受农村特困人员救助供养^⑦。

中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》要求建立综合保障性扶贫体系,在以开发扶贫为基本途径的同时加强和完善保障扶贫,实现开发扶贫与保障扶贫的协同效应。“农村贫困人口实现脱贫,是全面建成小康社会最艰巨的任务”^⑧。新时代以人民为中心的

① 参见《中共中央国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》,2002-10-19。

② 数据来源于国家统计局网站:<http://date.status.gov.cn/>。

③ 参见《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。

④ 参见国家扶贫办官网:http://www.cpad.gov.cn/art/2014/12/23/art_343_981.html。

⑤ 参见《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,2015-11-29。

⑥ 参见《习近平在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,2020-03-06。

⑦ 参见国家统计局:《2019年度中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》。

⑧ 参见《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,2015-11-29。

发展理念使反贫困精细化、制度化,确保人民拥有平等的机会、权利,共同进入小康社会。“保证人民平等参与、平等发展权利,维护社会公平正义,使发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着共同富裕方向稳步前进”^[13]。新时代反贫困体系一方面创新发展了以人为本的精准扶贫、脱贫政策体系,另一方面完善了社会保障的制度体系。在脱贫攻坚中,开发扶贫作为基本途径,社会保障作为基本防护,成为中国反贫体系中不可或缺的两套体系。

三、中国减贫的政策绩效及经验

70 年间,中国由一个贫穷落后的国家发展为经济总量居世界第二的国家。改革开放以前的反贫困努力基本保证了人的生存问题,改革开放以后的 40 多年间,在贫困标准不断提升的条件下,中国的贫困人口大幅度减少。表 1 反映了这些变化。

表 1 现行贫困标准下的中国贫困变化状况 (1978—2019 年)

年份	当年贫困标准/元	贫困发生率/%	贫困人口/万人	年份	当年贫困标准/元	贫困发生率/%	贫困人口/万人
1978	366	97.5	77039	2012	2625	10.2	9899
1980	403	96.2	76542	2013	2736	8.5	8249
1985	482	78.3	66101	2014	2800	7.2	7017
1990	807	73.5	65849	2015	2855	5.7	5575
1995	1511	60.5	55463	2016	2952	4.5	4335
2000	1528	49.8	46224	2017	2952	3.1	3046
2005	1742	30.2	28662	2018	3535	1.7	1660
2010	2300	17.2	16567	2019	3747	0.6	551
2011	2536	12.7	12238				

数据来源:国家统计局。

中国减贫的成就是世所公认的。这些成就主要表现在:第一,贫困人口大幅度减少,收入大幅度提高。据统计,贫困人口由 1978 年的 7.7 亿人减少到 2019 年底的 551 万人,同期人均纯收入由 133.6 元增长到 9808 元,2019 年贫困地区农村居民人均可支配收入是全国农村平均水平的 72.2%,差距进一步缩小^①。第二,贫困地区的经济社会快速发展,社会公共服务水平显著提升(表 2)。第三,贫困治理进入现代化进程。《社会救助暂行办法》等社会保障法律体系逐步健全,多地出台扶贫开发条例^②,国家扶贫开发法也在起草当中。中国反贫困政策获得如此绩效的经验是什么?

表 2 扶贫重点县农村基础设施和公共服务概况 (2013—2018 年)/%

基础设施和公共服务	2013	2014	2015	2016	2017	2018
自然村通公路的农户	97.8	99.1	99.7	99.9	99.9	100.0
自然村通电话的农户	98.5	99.2	99.7	99.8	99.8	100.0
自然村能接收有线电视信号的农户	80.0	89.1	92.4	94.6	97.3	98.6
自然村进村主干道路硬化的农户	88.6	90.5	93.4	95.7	97.2	98.1
自然村能便利乘坐公共汽车的农户	56.1	58.3	61.2	64.5	67.3	71.0
自然村能通宽带的农户	—	—	73.4	80.3	87.8	94.4
自然村垃圾能集中处理的农户	29.1	35.0	43.2	50.2	61.2	78.7
自然村有卫生站的农户	84.3	86.8	89.7	91.7	92.2	92.9
自然村上幼儿园便利的农户	70.6	73.5	75.1	78.9	83.7	86.7
自然村上小学便利的农户	79.1	80.3	80.8	84.4	87.5	89.5

数据来源:国家统计局。

① 数据来源于国家统计局网站: <http://data.status.gov.cn/>。
② 河南、湖北、湖南、贵州、云南、四川、重庆、广东、陕西、甘肃、内蒙古、新疆已出台地方扶贫条例。

(一)提升人的可行能力是政策核心

贫困往往直观地表现为收入低下,“个人可行能力的被剥夺通常与收入低下有密切的关系”,然而“仅仅减少收入贫困绝不可能是反贫困政策的终极动机”^[2]。中国的反贫政策不仅仅关注森所提及的影响可行能力的政治、经济、社会、信息以及保障等自由因素,而且从中国的实际出发注重提升实现这些自由要素所必需的物理条件,如基础设施与农田水利。中国的反贫政策以地区均衡和人的发展为终极目标,政策演进体现着国家对公平正义的追求。

第一,以人民为中心的反贫政策指导思想。救亡图存是中国现代进步人士的共同意识,摆脱贫困是近代以来的国民心愿,也是共产党的立党宗旨。引领国家走上发达富裕的道路,这是中国共产党执政的目标,也是各级政府政绩的最大体现。新中国成立后,实现社会主义三大改造,中国人民迈出了摆脱贫穷的第一步。改革开放确立了以经济建设为中心的发展战略,发展生产力和提高人民生活水平成为党和国家的首要任务。正如习近平总书记指出的,中国发展的目标就是“真正实现社会共享、实现每个人自由而全面的发展”^[14]。

第二,以促进落后地区发展与提升人的发展能力为反贫政策目标。“中国的扶贫是以发展为导向的。扶贫项目致力于提高创收能力、支持人力资本的发展”^①。首先,向贫困地区倾斜的经济政策提升了贫困地区经济条件,增加了贫困人口的经济机会。通过设立不发达地区发展资金、扶贫专项贴息贷款、农村企业贷款、中央扶贫专项基金、小额信贷等财政金融政策,对贫困地区和贫困人口进行定向扶持。在不同时期,政府各部门出台了不同的特殊扶持政策,如证监会2016年为扶持贫困地区企业上市启动“即报即审、审过即发”的绿色通道政策^②,资本扶贫政策一方面为贫困地区优质企业缩短了融资进程,另一方面吸引了大量的企业向贫困地区投资。其次,基础设施和社会公共服务的完善提升了经济条件和人口素质。1978年以前,农村“减低贫困的措施主要是发展农业和提供基本的社会服务”^[15],这些措施大规模改善了农田水利设施、提供了基础教育和基本医疗服务,进而提升了人的发展能力。三西农业建设与“七五”计划明确农田水利、交通等基础设施和教育、医疗等社会服务是开发重点,创新实施了移民搬迁与以工代赈等加强基建和改善生产条件的政策。历次扶贫开发规划均将交通、水利、电力、通讯、社会公共服务作为核心目标,硬化路逐步向村级的最后一公里延伸。在持续的扶贫资金投入和政策帮扶下,贫困地区基础设施、生产条件得到明显改善。仅以贵州省为例,在“地无三尺平”的自然条件下,2015年实现了县县通高速公路,现有通车里程达7004公里^③。再次,通过技能培训和产业发展提升贫困人口素质和就业能力,增加其就业机会。一方面,对贫困人口进行技术与就业培训以提升其技能和就业机会。如通过“雨露计划”等技能培训项目促进贫困人口转移就业。另一方面,鼓励各类企业、市场主体到贫困地区投资,吸引成功企业家回乡,利用贫困地区资源设立龙头企业,吸收大量本地劳动力参与生产,实现就业。新型现代农业企业带来的技术在提升贫困人口生产能力的同时,也提高了他们的收入。笔者在调研陕西定边的马铃薯产业、贵州安顺西秀区的刺梨产业时发现,传统农业产业已向三产融合转型,并产生了良好的生产效益,提高了贫困人口的收入能力。

第三,以提升效率、促进公平为反贫政策主要内容。市场讲究效率,政府强调公平。贫困的直接表现是收入低下,而影响收入的因素除了可行能力之外,就是再分配原则。社会主义的本质既要求发展,又要求消除两级分化,这决定了中国反贫困的任务与努力方向要在提升效率的同时促进公平。人民公社绝对平均主义分配原则,实现了低水平低效率的公平;改革开放后“坚持效率优先、兼顾公平的原则”加强扶贫开发工作^④;新时代要求实现发展成果由人民共享,在坚持效率和公平兼顾的基础上,更加注重公平。

① 参见世界银行:《从贫困地区到贫困人群:中国扶贫议程的演进》,2009。

② 参见中国证监会:《关于发挥资本市场作用服务国家脱贫攻坚战略的意见》,2015。

③ 参见《贵州省2019年国民经济和社会发展统计公报》。

④ 参见《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,1994。

(二) 保障济贫与发展脱贫相互促进

制度变迁以及与之配合的政策演进是一个复杂的过程。发展脱贫和保障济贫两个体系既相互统一又有区别。发展和保障的政策目标都是为了消除贫困,同为反贫困的重要政策安排,两者在中国反贫进程中互为依托、相互促进。

第一,社会保障与发展脱贫是中国反贫的两套制度体系。一方面,发展脱贫政策针对有劳动能力的贫困人口,不断营造公平的社会环境和发展机会,充分发挥个人潜能,鼓励争先脱贫致富,通过综合开发和体制改革消除不利于人的发展的物理、制度、信息屏障,减少贫困程度和贫困人口存量,这是反贫体系的牵引和动力系统。另一方面,保障济贫政策确保自身发展条件受限的贫困人群享有救济福利,在社会整体发展中不掉队,同时普及低保、医保、社保,防止人民因灾祸和经济动荡等不可控因素陷入贫困,这是反贫体系的调节和保护系统。2011年的扶贫开发纲要要求“把扶贫开发作为脱贫致富的主要途径,把社会保障作为解决温饱问题的基本手段”。中国反贫实践表明,发展脱贫整体上消除了绝对贫困,社会保障救济了特困群体,有效预防了新增贫困的出现。

第二,扶贫开发政策的重要内容是完善农村社会保障,并为提高社会保障水平提供物质条件。社会保障是扶贫开发的重要组成部分。“七五”计划和《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》开始着手规划、建立社会保障制度;2011年扶贫开发纲要提出,要将社会保障制度的完善作为重要任务之一;脱贫攻坚战将医疗保障和低保兜底脱贫作为两大精准扶贫方略;中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》将强化综合保障体系作为精准帮扶的重要举措。此外,贫困地区的经济快速增长为社会保障提供了财政支撑。

第三,社会保障为发展脱贫提供兜底保障和发展保护。随着经济发展和反贫工作的深入,社会保障政策功能逐渐由对特困群体的基本救济,拓展到防止低收入群体陷入贫困。以集体经济为依托的五保供养、救济,为特困群体确立了基本的生存保障;改革开放后国家逐步建立农村最低生活保障制度,低保标准逐年提高,有效地促进了贫困人口的就业和经济发展。2014年颁布的《社会救助暂行办法》,统筹了低保、特困供养、各类救助体系,同年开始建立统一的城乡居民基本养老保险制度,推进了公民机会与权利的平等。以社会保险、救助、福利为主体的保障体系越来越完善,覆盖的对象由传统特困群体逐渐覆盖到全体农民,为贫困人口通过发展脱贫构筑起坚实的安全带和防护网。

有学者认为中国反贫困正经历“从经济政策范式到社会政策范式的转变”^[16],从一个侧面说明社会保障制度在反贫体系中扮演着越来越重要的角色。然而,绝对贫困消除后,相对贫困的低收入群体仍将长期大量存在,这一群体很难仅仅通过保障救济体系过上富裕生活,所以,以改善地区发展环境、提升低收入群体能力素质为导向的发展扶贫仍是反贫的根本途径。可以预见,经济发展脱贫与社会保障防贫的双重减贫政策并行仍然是未来中国解决相对贫困的路径。

(三) 国家与社会协同治理

中国取得的减贫成就,是国家将反贫困的政策转化为治理效能的能力展现,是国家、社会与公民分工合作、协同治理的结果。

第一,国家是反贫主体。将反贫困作为国家发展的目标是中国减贫取得巨大成效的原始动力。减贫一直是中国发展的重要议程,国家对反贫困工作的重视程度与力度渐次加强。1949年后,中国将工业化和消除贫困作为两大主要发展目标^[15],改革开放后,中央政府针对长期贫困地区和发展相对落后地区出台一系列扶贫规划,1986年将扶贫工作纳入“七五”计划,之后的历次规划都对扶贫做出专门的安排。自1994年起连续设立扶贫开发专项规划,保证扶贫开发的战略持续性。十八大以后,脱贫攻坚成为全党全国全社会的中心任务,精准脱贫在十九大提出的三大攻坚战中被认为是“对全面建成小康社会最具有决定性意义的攻坚战”^①。

① 参见《习近平在中央农村工作会议上的讲话》,2017-12-28。

国家反贫主体责任表现为党的领导和政府的组织实施。在反贫困斗争的不同时期,各级党组织起到了核心领导、战略规划与行动指导的作用。政府将党的路线方针转化为扶贫政策和社会保障制度,通过社会保障的法律法规保护人民最低生活的合法要求,通过扶贫开发政策,调整反贫困的标准、目标、对象和重点工作,通过建立专门的扶贫机构,统筹协调各项扶贫工作。

组织动员能力是扶贫政策转化为反贫绩效的重要保证。一方面,国家通过中央转移支付的财政专项资金和地方配套扶贫资金提供了重要的投入保障;另一方面,人员的组织调配成为中国反贫困的关键。“高位推动”是中国实现治理效能的重要执行机制,具体表现为“领导高度重视”和“开会”落实^[17]。2015年以来,习近平总书记连续六年召开七次脱贫攻坚座谈会^①。中央统筹、省负总责、市县抓落实的组织和动员机制,明确了各级党政机关的责任。大规模派驻的第一书记和扶贫干部深入贫困村、帮扶贫困户^②,把扶贫政策直接送到贫困户。

第二,社会力量是扶贫主体。人民公社时期政社合一的体制,本质上是通过政府与社会的共同作用,推动了生产发展,缓解了贫困。改革开放后,国家开始鼓励社会力量参与扶贫开发。1984年国家开始鼓励“外地到贫困地区兴办开发性企业”。“七五”计划明确动员全社会力量,组织发达地区对老少边穷地区进行对口支援,八七攻坚计划和2001年扶贫纲要深化了动员和吸引社会力量、社会组织^③、国际组织参与扶贫开发的工作。2011年扶贫纲要继续推进社会扶贫进入政策化运行。十八大以来,国家动员全党全国全社会力量扶贫,东西部对口支援、定点扶贫、社会各界扶贫均达到前所未有的广度与深度,并着手构建长期稳定的社会帮扶机制^④,推进社会扶贫规范化制度化。大量的市场主体加入社会扶贫,如有民营企业通过派驻2108人、投入110亿元结对帮扶贵州大方县和毕节市就是社会扶贫的一个缩影^⑤。另外,国家设立“10·17”全国扶贫日动员促进社会各界参与扶贫。

第三,贫困者和贫困户是脱贫主体。唤醒作为扶贫对象的贫困人口成为脱贫主体力量,是中国特色反贫困实践的工作重点。十八大后,党中央明确提出“贫困群众是扶贫攻坚的对象,更是脱贫致富的主体”,“着力激发贫困群众自力更生的意识和观念,引导广大群众依靠勤劳双手和顽强意志实现脱贫致富”^[13]。通过扶志树立贫困人口的脱贫信心,通过扶智加强贫困人口的素质技能,增强脱贫能力。信心和素质是贫困人口主体脱贫的内在动力和基本保证。

四、展望:走向贫困治理

回顾了中国反贫困历史演进和政策变迁,我们有理由相信中国将如期实现消除绝对贫困的目标,之后,中国的反贫困将进入一个全新时期。2020年伊始,世界发生了重大的公共卫生事件——新型冠状病毒席卷全球,世界经济将面临确定的衰退困境和长期恢复的增长压力。这一危机事件,为正处在脱贫攻坚决胜之年的中国反贫事业增添了新的不确定性挑战,愈发增加了攻坚的难度。中国政府主导的反贫困经历了救济—开发—脱贫的主题变化,告别绝对贫困步入“全面小康”之后,中国贫困治理需要解决的是结构性问题。在新的时期,中国的反贫困政策将走向何方?这是反贫困理论和实践都要关注的紧急而重要的课题。

(一)2020年后反贫困面临的挑战

相对贫困如何界定?2020年以后,集中连片大规模人口的绝对贫困现象在中国将成为历

① 2015年在延安和贵阳、2016年在银川、2017年在太原、2018年在成都、2019年在重庆、2020在北京召开的座谈会。

② 2013年以来,全国共派出25.5万个工作队,290万名县级以上干部,目前在岗91.8万人。参见《习近平在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,2020-03-06。

③ 社会力量包括定点帮扶、东西部协作、军队和武警部队、企业和社会各界,具体包括企事业单位、民主党派、工会、共青团、妇联、科协、残联、中国扶贫基金会及民间扶贫团体等组织和个人。

④ 2012年参与定点扶贫单位达到310个,参见http://www.cpad.gov.cn/art/2013/4/9/art_50_23737.html。

⑤ 参见<https://www.evergrande.com/Responsibility/Poverty>。

史。十九届四中全会明确提出,今后的任务是巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制。针对2020年后的贫困标准如何确定问题,学界提出了很多设想和建议,但目前仍未达成共识。贫困是一种复杂的状态,收入只是影响这种状态的重要因素之一,因为其容易被货币量化,所以一直被作为度量贫困的标准。然而,如前文所述,中国消除绝对贫困后应着眼于提升和保障低收入人口的发展能力,解决可行能力匮乏的问题。因此,未来相对贫困的界定,仍然需要在收入和能力两个维度进行界定,因为能力开发对于脱离贫困而言是更加本质的因素。收入的贫困程度容易测量,比如参考世界银行的标准在一段时期内进行调整;而能力的测度需要结合中国的实际,对影响可行能力的各个维度和要素如经济条件、社会参与、公共服务、信息透明度与防护政策都需要进行考量。新的相对贫困标准之下扶贫减贫工作如何开展?这是关系中国贫困治理理论和实践的重要问题。2020年后中国相对贫困治理主要面临两大课题,一是如何巩固既有脱贫成果,二是如何应对新的贫困。与之相关的问题包括:

第一,脱贫人口的发展能力还比较脆弱,脱贫人口返贫和新增贫困人口的压力还会长时间存在。如何稳定并提升建档立卡贫困人口的脱贫能力,是反贫困长期的挑战。在脱贫攻坚的超常规“战役”下,我们取得了摆脱绝对贫困的阶段性胜利。然而,反贫困不是百米冲刺,更像是一场“从贫困到富裕”的超级马拉松。国家在攻坚期给予的财政支持和专项政策、干部驻村帮扶等举措一旦撤场或者减弱,脱贫人口再次返贫的可能性较大;对于非建档立卡的贫困线边缘群体,原来的脱贫攻坚期的很多政策,如小额信贷,也同样适用,攻坚的政策措施终止会使他们重新陷入贫困。据初步估计,有“200万人存在返贫风险,边缘人口有近300万存在致贫风险”^①。政策如何持续,持续多久?财政投入是减少、保持还是继续加大?驻村帮扶人员是去是留?对这些问题的回答直接影响着脱贫效果的巩固。今天,虽然有摘帽“四不摘”^②的政策表述,但“四不摘”又会持续多久?非贫困县的贫困人口扶贫政策如何调整?笔者在对陕西、贵州和福建调研时了解到,贫困地区的干部群众最关心的就是脱贫攻坚后的政策走向。政策能否持续直接关系到贫困人口的脱贫信心和能力的培养。

第二,从数据上看,深度贫困地区的人口暂时摆脱了贫困,但这些地区的基础设施与公共服务的水平仍然偏低,这部分地区脱离了绝对贫困的人口将长期处于相对贫困状态。一方面,深度贫困地区的落后通常是全方位的,通过短期攻坚强力完善铺设到村口的道路等基础设施之后,社会的公共服务如公共交通、教育、医疗的发展仍然是一个长期过程;深度贫困地区红白喜事的大操大办的观念根深蒂固,因学致贫、因病致贫与因婚致贫等现象长期存在;集中连片的深度贫困地区经常发生地质灾害,如陕南秦巴山区经常发生泥石流危害人民生命财产安全;在深度贫困地区发展产业、稳定就业的难度更大。另一方面,进一步提升深度贫困地区公共服务的制度建设任重而道远。贫困人口可行能力不足和部分被剥夺,很大程度上是源自道路不通、信息不畅和制度壁垒约束。脱贫攻坚首先将物理上的道路打通,移动互联网也在逐步消除信息不畅,但是,贫困人口的能力发展与权利保障将越来越多地依赖于管理制度的优化。“硬件”平台具备了,还需要“软件”和内容供给,许多管理制度作为隐性的“墙”,仍然是公共服务均等化的藩篱。上述问题表明,深度贫困地区如何进一步改变落后的生产条件和公共服务,进一步在绿色发展理念下因地制宜发展特色产业,进一步提升文明程度,更新观念,这些问题将成为今后脱贫致富工作的重大挑战。

第三,现有脱贫攻坚行动未覆盖到的群体,是未来反贫困战略必须关注的对象,主要包括三类群体:一是城市贫困群体。中国长期的反贫困政策主要针对农村贫困人口,城市的贫困人口主要通过城市居民最低生活保障条例获得救济保障,然而这一群体数量巨大。据统计,截至

① 参见《习近平在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,2020-03-06。

② 习近平在参加十三届全国人大二次会议甘肃代表团审议时强调贫困县摘帽后要“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”,2019-03-07。

2018年底,全国有城市低保对象1007万人,全国城市低保平均标准为每人579.7元/月^①。这一群体中有失业人员、下岗工人,以及因大病、车祸支出导致的家庭贫困人口等。二是农村到城市的流动人口,主要是农民工群体,在2018年底有2.88亿人之多^②。这一群体一方面不能享受城市低保政策,就业的稳定性影响着家庭成员的贫困状态,另一方面大部分人也没有被置于农村反贫保障体系的防护之下。“一人就业,全家脱贫”的另一面是“一人失业,全家致贫”。城市流动人口技能弱、工作稳定性差,遇到自然灾害或者因贸易导致的经济下行,容易失业并陷入贫困,如2020年的新冠肺炎疫情就严重影响了农民工外出就业。此外,由于近年来城市社会治理的僵硬措施,众多的流动人口被迫离开营生多年的特大城市返乡再就业,很容易沦为新的低收入群体。三是“三留守”^③群体。这一群体可行能力低,他们的抚养、赡养及日常生活需求,严重依赖于外出打工的主要劳动力,缺乏完整的政策防护体系的保护,处于更容易陷入贫困的脆弱群体。这三类群体是新的反贫困战略需要着重关注的目标对象。

第四,全国统一的贫困监测信息平台亟待建立。独立、客观、稳定的贫困监测信息平台对未来缓解贫困战略的制定与执行极为重要。目前,扶贫机构有针对农村的扶贫开发信息系统,民政部门有社会救助管理信息系统,卫生健康部门有国家城乡居民基本医疗保险信息平台,住建部门有农村危房改造信息系统,统计部门有住户统计调查及其信息系统等。这些可以帮助贫困人口的信息系统在不同程度上存在相互孤立、错位重合以及重复建设的问题,给基层单位收集数据增加了负担。政府各个部门的信息平台建设更加关注本行业、部门的相关数据指标,缺乏全局性视角,而且信息在很大程度上处于封闭状态,对形成统一的准确的贫困信息造成了困难。另外,社会力量如高校、科研机构参与平台建设的力量不足。

(二) 如何应对:构建现代治理体系和机制

如何应对以上挑战?最终需要通过构建持续有效的贫困治理体系和机制来应对。将贫困治理纳入国家治理范畴,意味着解决贫困问题成为国家的重要任务,并作为国家治理绩效的重要评价指标。中国的经济总量已经稳居世界第二,2020年后中国贫困问题主要不是由于总量不足,而是因为结构失衡引起的。这种结构失衡表现为城乡之间、地区之间以及人群之间权利与发展不均衡、基础设施和公共服务供给不均等、低收入人口发展能力和发展机会受到缺席性约束等。推进国家治理现代化对于贫困治理具有两方面的重要意义:一是尽可能消除贫困产生的制度性条件和约束,二是国家和政府在帮扶“穷人”或“弱势群体”上要承担更多的责任并具有更大的能力^[18]。在具体的贫困治理实践中,一方面要通过发展脱贫,更加坚决、彻底和全面地消除对具有劳动能力的低收入阶层和群体不利的制度,使其劳动力得到充分发挥;另一方面,要建立全国统一性的社会保障制度,特别是对弱势群体提供更加切实的保护,即在完善公平统一的制度前提下,建立一套能够预防公民因突发性事故、疾病或灾难而落入贫困境地,对无劳动能力的公民能够保障其共享国家和社会发展成果的制度。

第一,贫困治理要求经济发展与社会治理协调均衡,效率与公平并举。经济发展追求市场效率,社会治理需要政府干预实现公平。2020后的贫困治理更加需要协调好经济发展与社会保障的关系。巩固新中国70年反贫困的成果,需要将长期有效的扶贫开发经验规范化制度化,将制约经济发展和人的能力发挥的物理障碍、制度藩篱和信息屏障逐步破除,建立和优化国民统一均等的社会防护体系。具体实践中,可以将资金投入机制、驻村帮扶、东西协作、定点帮扶、社会帮扶、监督测评进一步规范以形成制度或法律,改革城乡户籍制度以及与之相关联的各类不均等社会公共服务体系,在国家、社会与个人的共同努力下建立一个发展有力、治理有效的公民权益平等的现代制度体系。

① 参见《2018年民政事业发展统计公报》。

② 参见《2018年农民工监测调查报告》。

③ 留守儿童、妇女、老年人。

第二,继续维持有利于促进低收入群体发展能力的政策支持,保证适应“穷人”收入增长的经济发展的可持续性,增加低收入群体就业,保障其收入来源。让政府在贫困治理中发挥政策杠杆作用,让市场在经济发展中发挥资源配置作用。消除阻碍经济发展的人为和制度的约束,是促进经济进一步发展、促进低收入群体能力施展的前提。首先,完善人口流动管理制度,保障低收入群体有序流动,并确保农民工权益,解除物理限制、制度限制与信息隔离。脱贫攻坚战将物理联系的道路打通,要素市场化改革“引导劳动力要素合理畅通有序流动”,明确提出深化户籍改革、推动常住地落户与按照常住人口配置公共资源的改革方向^①。其次,通过制定土地、资本、技术、数据等要素有利于向贫困落后地区合理流动的政策,提升农村产业质量,扩大就业机会,并通过市场机制提升农村劳动力价格。再次,加快现代物流与互联网业务的融合发展,使城市居民对偏远地区物品的需求转化为现实消费。道路和通信网络经过近年的攻坚建设已经基本覆盖农村,但依附于其上的现代物流和电子商务尚未得到充分发展。偏远山区的土特产品和手工艺品,通过物流体系和电子商务平台将农村的生产者与城市消费者连接起来,促进了城乡平衡和农村充分发展。最后,着力增加低收入群体接受教育和再培训的机会。教育被认为是阻断贫穷代际传递的有效途径,因此,将有利于低收入群体的教育政策(如免费的高中和职业教育)制度化、常态化,应该是今后建设现代国家治理体系的重要内容。

第三,构建公平均等的社会防护保障体系,建立公平有序的再分配机制,缩小福利差距,实现社会保障和公共服务的国民均等化。首先,要完善居民最低生活保障制度。2014 年的《社会救助暂行办法》已经从法规上不再区分城乡最低生活保障,然而从形式上的统一融合到实际的公平均等还有很长的路要走。截至 2019 年底,31 个省级行政区只有北京、天津、上海、浙江实现了城乡低保标准的统一。全国城市低保标准为每人 662 元/月,农村低保标准只有每人 499 元/月^②,城乡差距仍然较大。其次,要完善农民工、流动就业人员的社会福利保障制度,逐步建立统一的个人社保账户,以常住工作地为依据提供养老、医疗、失业、工伤保险以及子女教育等基本公共服务,完善临时救助制度。最后,构建更加精准的防护体系,针对幼儿和老人、农村“三留守”人员、残疾人进行单独的政策设计。

五、结语

本文从开发扶贫和保障济贫两个政策维度简要回顾了社会主义建设时期、发展时期和新时代的反贫制度体系演变,从反贫困的理念、政策与能力三个维度解释了中国反贫困取得的巨大成就。从中国反贫困成就和制度体系变迁可见,中国反贫困经历了从计划经济时期集体组织和集体经济下平均福利保障济贫,到市场经济时期“以经济建设为中心”的开发扶贫,再到新时代“以推进国家治理体系和能力现代化”为目标的既注重经济发展又注重社会保障的精准脱贫的过程。其间,中国政府不断完善贫困治理体系,提高反贫困能力,最终形成了比较系统完善的国家-社会-公民各方力量协同、政府-市场-社会多重机制作用、“扶贫”与“脱贫”两种能力并举、保障扶贫与发展扶贫双轨并行、国家宏观扶贫战略与地方精准扶贫实施上下贯通、制度资源与政策资源相得益彰的贫困治理格局。2020 后的中国贫困治理仍然面临很多挑战。应对这些挑战,需要在坚持经济发展导向的扶贫开发政策的同时,着力构建“城乡统一、区域统一”的全国统一的社会福利体系,实现发展与治理均衡有序,持续推进贫困治理体系与治理能力现代化。

参考文献:

[1] Seebohm R B. Poverty: A Study of Town Life[M]. London: LONGMANS, GREEN AND CO., 1922:117-118.

① 参见《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,2020-03-30。
② 数据来源于民政部官网统计季报。

- [2]阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].任赜,余真,译.北京:中国人民大学出版社,2013:62,85,31-3,14,89.
- [3]林毅夫.中国农业家庭责任制改革的理论与经验研究[M]//林毅夫.制度、技术与中国农业发展.上海:格致出版社,2014:27.
- [4]周其仁.中国农村改革:国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁的回顾[J].管理世界,1995(3):178-189.
- [5]周彬彬.人民公社时期的贫困问题[J].经济研究参考,1992(1):39-55.
- [6]《当代中国》丛书编辑委员会.当代中国的民政(下)[M].北京:当代中国出版社,1994:1-145.
- [7]张磊.中国扶贫开发政策演变(1949—2005)[M].北京:中国财政经济出版社,2007:3.
- [8]林毅夫.90年代中国农村改革的主要问题与展望[J].管理世界,1994(3):139-144.
- [9]乔榛,焦方义,李楠,等.中国农村经济制度变迁与农业增长——对1978—2004年中国农业增长的实证分析[J].经济研究,2006,41(7):73-82.
- [10]王曙光,王丹莉.中国农村社会保障的制度变迁与未来趋势[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020(4):86-93.
- [11]高瑾.我国特困人员供养法律制度历史演进及制度展望[J].上海政法学院学报(法治论丛),2017,32(6):66-78.
- [12]黄承伟.论习近平新时代中国特色社会主义思想扶贫思想[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(3):1-8.
- [13]中共中央党史和文献研究院.习近平扶贫论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2018:6,134,140.
- [14]习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2017:214.
- [15]财政部外事财务司.中国:社会主义经济的发展[M].北京:中国财政经济出版社,1982:81.
- [16]霍莹,高琴,杨穗,等.从经济政策范式到社会政策范式:中国农村反贫困政策历程变迁与动力[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(6):116-127.
- [17]庞明礼.国家治理效能的实现机制:一个政策过程的分析视角[J].探索,2020(1):89-97,2.
- [18]燕继荣.反贫困与国家治理[J].管理世界,2020(4):209-219.

(责任编辑:宋雪飞)

Variations on the Theme of Protective Poverty Alleviation and Developing Poverty Alleviation: China's Anti-poverty Retrospect and Prospect

YAN Jirong, WANG Yuhao

Abstract: Providing life relief, increasing economic opportunities, and developing human capital reflect the logic of anti-poverty policies around the world. Since the founding the People's Republic of China, the government's anti-poverty policies have achieved world-renowned achievements. In the past four decades of reform and opening, in particular, the number of people living in poverty has been vastly reduced, which has significantly reshaped the worldwide landscape of poverty. Explaining and evaluating such achievements would provide important theoretical and practical implications for policies of poverty alleviation in China and around the world. By shedding light on the history of China's anti-poverty efforts from the perspectives of both economic development and social security, we argue that China's success in poverty reduction is rooted in the establishment of a dual policy system of anti-poverty economic growth on the one hand, and, on the other, a social security system, as well as the effective implementation of these measures. China's anti-poverty policies evolved through three phases: "survival relief" with a planned economic system based on egalitarianism, development-oriented poverty alleviation during the reform era, and "precise poverty alleviation" that combines economic development and social security in the new stage. Now, a new era of poverty governance has begun which promotes wide and deep collaborations between state, social, and citizen actors and aims at enhancing the people's developmental capacity through eliminating institutional constraints. After 2020, the direction of poverty alleviation efforts should continue to establish, improve and optimize the policies and their implementation under the principles of "People First" and "Shared Prosperity". A trajectory of policy evolution through these four stages demonstrates China's continued efforts at modernizing anti-poverty governance and capabilities.

Keywords: Anti-Poverty Policy; Development-Oriented Poverty Alleviation; Social Security; Poverty Governance