

【社会治理】

从政府主导到政府有为:新发展阶段 我国贫困治理的逻辑嬗变

王 媛 范建刚

【摘 要】“政府主导”作为我国绝对贫困治理的一项核心制度安排,在政策制定、责任压实、监督考核、组织动员、资源调配等方面都发挥了重要作用,形成我国贫困治理的重要经验。但是,由于政府自身存在不完善性以及政治逻辑、行政逻辑对贫困治理的不当干预,政府主导的贫困治理带来一系列负外部效应,导致扶贫产业难以实现可持续发展、脱贫群体内生“动”“能”不足和主体地位缺失等。新发展阶段,要加快提升政府治理能力、协调好效率与公平关系以及发挥城乡制度联动效应,逐步推动“政府主导”向“政府有为”转变,更好发挥“有为政府”在常态化兜底扶贫保障、建立相对贫困治理机制、提供农村基本公共服务以及调节收入再分配等方面的作用与优势,从而有效破解发展不平衡不充分问题、实现人的全面发展和全体人民共同富裕。

【关键词】贫困治理;政府主导;有为政府;绝对贫困;相对贫困

【作者简介】王媛(1988-),女,陕西延安人,博士,教育部高校思想政治工作队伍培训研修中心(陕西师范大学)研究员,陕西师范大学马克思主义学院博士后;范建刚(1964-),男,陕西澄城人,博士,陕西师范大学马克思主义学院教授,博士生导师(西安 710119)。

【原文出处】《甘肃社会科学》(兰州),2023.1.208~217

【基金项目】国家社会科学基金项目“以农村新型集体经济组织防范规模性返贫风险的内在机理与实现路径研究”(22XKS022);国家社会科学基金项目“脱贫地区基层党组织推进乡村产业振兴能力建设研究”(21BDJ069)。

引言

贫困治理是国家的一项系统性治理工程,旨在通过多种政策工具以协调政府、市场与社会之间的关系,从而实现消除绝对贫困、减少相对贫困的治理目标^[1]。根本上看,中国贫困治理的突出特征是“政府主导”。政府主导是“以政府为主体配置贫困治理资源并创制贫困治理工具”的制度安排^[2],是扶贫工作有力有序推进、绝对贫困和区域性整体贫困全面消除以及相对贫困群体稳定致富的重要保障。当前,我国已进入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段,面临扎实推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、破解城乡发展不平衡不充分问题以及坚持农业农村优先发展等一系列紧迫任务。

为此,必须进一步优化“政府主导”的贫困治理模式,调整贫困治理逻辑,推动我国贫困治理转型。

梳理相关文献发现,我国学者对于政府主导与贫困治理的研究主要聚焦在以下方面:一是政府在贫困治理中的作用。王小林等指出,政府在贫困治理中具有主导减贫战略、政策的作用^[3];莫光辉等指出,政府在扶贫规划制定、政策执行和资源分配等方面扮演着领导者、主导者的角色^[4]。二是政府在贫困治理中的缺陷和局限性。刘冬梅指出,在市场经济条件下,过分依赖政府力量对于消除贫困和缓和收入不平等往往是不理想的^[5];张蕴指出,精准扶贫的行政主导特征导致贫困人口主体地位缺失、福利依赖和行为失范^[6]。三是“政府主导”贫困治理模式的

优化路径。宫留记提出要构建政府主导下的市场化扶贫机制^[7]；许汉泽指出，要推动政府行政主导向政府、市场与社会协同治理转变^[8]；李楠等指出，要在充分发挥政府主导作用的同时，推动政府角色向“掌舵者”转变^[3]。

总体上看，我国学者大都认为政府在贫困治理中发挥着主导性作用，但对于政府主导作用的行为逻辑和实现方式未进行系统性阐释，对于政府主导贫困治理的缺陷缺少学理性分析，对于政府转型路径缺乏整体性建构。基于此，本文通过系统考察政府主导下我国贫困治理的重要经验与现实困境，在此基础上探索政府角色重塑的逻辑理路，从而为实现新发展阶段我国贫困治理转型升级和全体人民共同富裕提供有益思路。

一、政府主导：我国贫困治理的重要经验

改革开放以来，特别是自1986年实行规模化、组织化的扶贫开发以来，在中国共产党的领导下，我国贫困治理各个时期都发挥了政府主导的作用与优势，形成一系列贫困治理的重要经验。

（一）中国共产党的集中统一领导确保我国贫困治理始终沿着社会主义方向

坚持中国共产党的集中统一领导是我国贫困治理的根本前提，是政府作用得以全面发挥的政治保障。

第一，在中国共产党领导下，我国贫困治理超越资本逻辑，彰显“以人民为中心”的治贫理念。中国共产党始终坚持为人民谋幸福的初心和使命，将保障贫困人口基本权利、促进人的全面发展作为长期执政目标，通过政府积极有为实行各项措施，在贫困治理过程中不断完善社会保障体系、强化基本公共服务供给、维护社会公平正义，有效防止我国贫困治理被资本和利益集团所左右，保障了贫困人口在经济、社会、文化等各个方面的发展权利。

第二，中国共产党始终将“扶贫”议题纳入国家中长期发展战略，确保了扶贫工作连续、稳定。不同于西方“轮流坐庄”“朝令夕改”的政党制度，中国共产党立足全局对扶贫工作进行科学谋划和系统部

署：从《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》到《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》再到《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，从编制国民经济和社会发展五年规划到发布中央“一号文件”再到实施乡村振兴战略，我们党始终将贫困治理置于国家发展总体框架中，有效确保了扶贫工作目标一致，政策连续、稳定。

第三，将党的领导嵌入政府治理体系所形成的党政工作格局，为我国贫困治理提供了坚强有力的政治保障。脱贫攻坚以来，中国共产党将解决绝对贫困问题作为“实现第一个百年奋斗目标”的底线任务来抓，将党的领导制度嵌入政府治理体系，构筑起“领导小组”“党政联席会议”“第一书记”等党政工作格局，通过不断推动“党的领导”制度化，切实强化政府主导作用，不仅有效疏通了贫困治理中的政策、制度执行梗阻，而且为政府推动贫困治理“跨越式发展”提供强大政治保障。

（二）自上而下的行政管理形成了权威的责任机制，保障了扶贫政策执行有力

我国贫困治理依托职责分明的组织结构形成上传下达的管理渠道，建立起权威的责任机制。凭借这一责任机制，中央政府通过推动一系列行政指令，使权责在五个行政层级间有效落实。精准扶贫时期，我国建立起“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作体制。中央从全局出发制定扶贫方针和政策，规划行动路线；省级政府对扶贫工作负总体责任，包括做好政策规划、年度计划、目标设定、组织动员、项目推进、资源调配、监督考核等各项工作；市级政府主要负责域内协调、政策配套、监督检查等工作，保证辖区内所有贫困县能够如期脱贫；县级政府主抓扶贫工作的落地实施，同时向上级政府汇报脱贫成效并接受上级的督察巡查。在行政力量主导下，通过充分发挥中央和地方两个积极性，将各单位、各部门人员的思想和行动统一到扶贫工作上来，确保了贫困治理的权威性、有效性。

在责任制基础上，中央不断加大监督、考核和问责力度，建立起贫困治理约束机制。自1994年《国家

八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》首次提出“分级负责制”以来,国家和政府不断压实扶贫责任,脱贫攻坚更是实行最严格的考核评估制度。中央不断强化扶贫领域的考核监督,构筑起全方位扶贫考核监督体系。2016年以来,国务院扶贫办对中西部22个省份扶贫工作进行督查巡查,内容包括绩效考核、绩效评价以及问题整改等。同时通过专项巡视、扶贫审计、纪检监察机关专责监督,对扶贫领域的腐败、作风问题开展专项治理。此外,为保证评审的民主性和客观性,国家开展了精准扶贫工作成效考核第三方评估工作、省际交叉考核以及媒体暗访考核等,在体制外对扶贫主体进行约束,有效确保了政府扶贫政策执行有力。

(三)广泛地组织动员汇聚了扶贫的强大合力,推动制度优势转化为治理效能

贫困治理强调不同主体间的协同合作,其核心是组织动员。为如期全面建成小康社会,中国共产党“组织实施人类历史上规模最大、力度最强的脱贫攻坚战”^[10],充分发挥社会主义国家“集中力量办大事”的制度优势,在实践中积极调动体制内外各方力量参与贫困治理。一方面,中央政府通过组建扶贫工作队、“五级书记”挂帅以及与地方政府层层签订“责任书”“军令状”等广泛发起政治动员。脱贫攻坚期间,我国共选派驻村工作队25.5万支,第一书记、驻村干部300余万名^[11]。与此同时,地方政府将脱贫目标和成效纳入政绩考核,采用组织激励的方式动员基层干部积极投身扶贫工作,并把考核结果作为基层干部政治升迁的重要依据。另一方面,政府积极推动社会组织参与扶贫,开展党政军机关、企事业单位定点扶贫以及东西协作扶贫等活动,为贫困地区整合大量扶贫资金、提供专业人才支持。不仅如此,政府积极引导、支持民营企业参与扶贫,并着力创新民营企业扶贫模式,例如设立贫困地区产业投资基金、开展“万企帮万村”行动等。广泛地组织动员促成了以政府为主导的多元主体协同治理的大扶贫格局,极大提升了扶贫政策的执行效率。

依靠强大的组织动员能力,政府快速筹集与整

合各类扶贫资源,涉及以工代赈、贴息贷款、农村基础设施建设、特色产业、人力资本、教育资源、医疗卫生等诸多领域。政府为各路资源提供了汇聚渠道,并推动扶贫资源向贫困地区和贫困群体集中,使国家直接建立起同减贫对象的政治联系^[12],不断推动我国制度优势转化为贫困治理效能。

二、我国贫困治理面临的现实困境及其成因

基于一定历史条件和客观现实,“政府主导”的制度安排及其扶贫模式在我国绝对贫困治理中具有必然性、合理性。但随着经济社会发展和扶贫形势变化,政府主导贫困治理带来一系列弊端,由此陷入治理困境。

第一,地方政府扶贫引致一系列负外部效应。一是扶贫政策制定和执行非理性化。以扶贫产业为例,一些地方政府官员因缺乏产业发展相关知识,无法针对当地实际状况和市场情况对扶贫产业项目做出理性选择,导致部分产业项目难以融入当地生产生活方式而沦为“项目孤岛”。二是扶贫目标偏离和转换。地方政府作为扶贫政策具体执行者,在其行政区域扶贫事务上拥有较大自由裁量权,其行为也更多呈现出机会主义倾向,如主动规避扶贫政策执行风险、变更政策执行路径等,导致扶贫行为逻辑同贫困治理目标相悖。三是扶贫资源分配不公和严重浪费。扶贫资源所具有的优惠性特点容易引起各方竞相争夺,加之扶贫资源投放主要依据配置主体的意愿,这为地方政府安排扶贫资源创造了腐败空间。例如,地方政府和村“两委”在争取、运作扶贫项目时的各种“共谋”行为,以及扶贫资源“精英捕获”等,导致扶贫资源被错配或浪费。四是政府行政组织扶贫效率低下。政府行政系统内部组织在实现贫困治理专业化、制度化的同时,不可避免地引发政策部门化、制度僵化、制度依赖等问题,严重影响扶贫效率。

第二,地方政府推动的扶贫产业难以实现可持续发展。扶贫产业一般是在地方政府行政推动下形成的。地方政府通过开展益贫性产业扶贫,帮助贫困群体发展生产和稳定致富。但在实际中,地方政

府主导的扶贫产业项目往往难以实现可持续发展。一方面,产业扶贫所实行的短期项目制形式不符合产业发展规律。地方政府以项目形式将扶贫产业资金投放于贫困地区。由于大部分扶贫产业以农业为主,发展周期较长,形成产业链则需更长时间,地方政府基于脱贫和政绩压力,倾向于选择那些易出政绩、立竿见影的产业项目,而避开那些具有长产业链、高附加值,却见效慢、后期还要投资和维持的项目。扶贫产业的短期项目制形式违背了产业发展的一般规律,不仅造成扶贫产业难以实现可持续发展,扶贫与开发也因此处于“脱嵌”状态。另一方面,地方政府由于不具备推动农业产业化以及市场开发等专业能力,无法真正做大做强扶贫产业。所以,地方政府推动实施的扶贫产业项目往往只处于农业产业化的初级阶段,难以有效发挥带贫益贫的可持续效应。

第三,政府扶贫政策超常规供给导致脱贫群体“动”“能”不足。为消除绝对贫困,我们党和政府出台了贫困治理各项政策措施,涉及资金投入、基础设施建设、项目供给、人才培养、公共服务等方面。特别是在2020年全面打赢脱贫攻坚战的目标下,政府采取了一系列超常规举措以确保全部贫困人口如期脱贫。各级政府、帮扶单位和干部为纳入帮扶范围的贫困户提供了包括教育、健康、医疗、住房、产业发展等在内的一揽子优惠政策,旨在通过发挥扶贫政策的“福利效应”,切实保障贫困人口基本生存和发展需要。但是,政府扶贫政策作为外部激励因素,在带来“福利效应”的同时产生了同预期目标相反的效果,引发贫困群体“政策依赖症”^[13],导致脱贫群体“动”“能”不足,即缺乏持续脱贫与自主发展的动力和能力。“政策依赖症”作为扶贫政策实施的负效应,其最直接结果就是“扶则立,不扶则废”。虽然当前国家实施的“四个不摘”政策能够保障一定时期内贫困群体稳定脱贫,但外部帮扶的“输血”行为无法从根本上帮助脱贫群体形成“造血”功能。一旦外源帮扶减弱或撤销,脱贫人口就会面临返贫风险。

第四,政府扶贫制度刚性难以保障贫困人口主

体地位。我国绝对贫困治理所指向的是广大农村贫困人口,贫困治理应以满足这一群体脱贫需求为目标。但政府主导的扶贫模式具有较强制度刚性,且带有浓厚的行政指令色彩,主要反映国家行政主体单方面意志。实践中,扶贫制度刚性突出体现为地方政府获取扶贫资源的盲目性和短期功利性。以往扶贫大都基于贫困地区资源短缺这一事实,而扶贫的具体实践主要是获取外部资源,这样就形成了争取外部资源的强大动力。地方政府为获取扶贫资源,通常采用削足适履的方式使自己的扶贫项目符合上级制定的项目,并将获得的扶贫资源、项目机械地送往贫困村,对贫困人口进行直线式救济^[14],未能真正考虑贫困人口的根本需要。地方政府在这一过程中是“施舍者”,贫困人口属于被动接受者,二者之间地位不平等。受制于地方政府外在压力,贫困人口缺少扶贫资源真实需求和使用意见的表达权利与渠道,其主体地位无法从根本上得到保障,因此在贫困治理中缺乏参与感与获得感。

根本上看,政府主导绝对贫困治理所引发的一系列问题,主要原因在于。

首先,政府自身存在不完善性,即“政府失灵”。一是政府官员的有限理性。公共选择理论认为,大多数经济主体并非是理性以及规避风险的,他们总是要在少量信息基础上进行决策。对于政府官员来说,由于专业知识不足,加之对政策理解有误,他们在扶贫政策制定与执行过程中也经常出现偏差。二是政府官员的自利倾向。理论上政府代表公共利益,但现实中政府官员也是“经济人”,有自己的利益偏好与目标,其行为决策时常服从于其他政治目的与集团私利,这与社会公共利益之间存在冲突。此外,有效监管不足为政府干预扶贫工作提供了寻租空间,引发扶贫场域的腐败问题。三是政府组织的科层失灵。政府行政组织内部是一种科层体制,以权威基础上的“命令—服从”为主要运行方式。这种科层制管理方式容易造成信息传导失真、资源传递不畅等问题。此外,受科层体制的制度惯性影响,既定制度框架会限制、锁定科层组织的行为逻辑与行

动路径,导致治理迟缓、僵硬^[15]。

其次,政府行政逻辑代替市场逻辑,使减贫成效面临“内卷化”困境。广大农村地区正处在市场化起步阶段,市场体系不健全、功能不完善,资源条件较差,贫困人口自身综合素质不高,政府行政主导就成为绝对贫困治理的主要逻辑遵循。然而,过度发挥政府行政主导作用,会使政府因权力过于集中而逐渐“走向违背经济规律要求和社会公众意愿的独断专行”^[16],使贫困治理陷入“内卷化”困境:一方面,表现为政府行政偏好与市场需求不符。例如,政府行政推动的扶贫产业在市场经济规律约束下呈现“先天”脆弱性^[17],严重影响产业扶贫的效果。另一方面,贫困人口在政府主导实行的一系列超常规政策下脱贫,往往缺乏必要的市场观念和市场经济能力。他们无论是在搜集市场信息、参与市场交易还是应对市场风险方面,都处在相对劣势地位。由于市场机制“嫌贫爱富”,加之市场竞争下经济成果分配实质上并不偏向脱贫群体。脱贫群体走向市场后,不仅较难在市场经济活动中获利,而且面临较大市场经济风险。

最后,贫困治理的政治属性弱化了扶贫工作的经济属性、公平属性,消解了扶贫成效的可持续性。中央政府要求各级政府将扶贫作为一项必须完成的政治任务,从而不断强化扶贫工作的政治责任和体制压力,绝对贫困治理也因此被赋予政治“硬约束”^[18]。然而,过于强调扶贫的政治属性,就在一定程度上弱化了其经济属性,以至于在具体工作中较少评估详细的成本效益^[19],违背资源利用的经济性原则,造成政策成本上升和有限资源浪费。不仅如此,贫困治理根本目标在于有效解决贫困群体生存和发展问题,其所遵循的是“社会公平逻辑”。但在限期脱贫的政治任务下,地方政府不得不诉诸一系列超常规举措,其扶贫行为由此陷入“效率逻辑”。处在公平与效率的矛盾之中,地方政府难以履行好扶贫工作的主要职责。此外,借助外部发展推力的短期化行为虽然发挥了纾困效应,但未能建立起促进脱贫地区和脱贫群体内生发展的激励机制和动力

机制,因此无法保证扶贫成效的可持续性。

总之,在政府主导之下,我国贫困治理处在行政逻辑与市场逻辑、政治属性与经济属性、效率与公平的巨大张力之中,引致绝对贫困治理实践一定程度上偏离了政策制定目标和扶贫工作本质,增加了贫困治理的复杂性、不确定性。

三、新发展阶段我国贫困治理转型的逻辑理路

进入新发展阶段,我国贫困性质及贫困治理的主要内容均已发生变化,贫困治理面临一系列新难题、新任务,贫困治理重点也应做出相应调整:第一,从脱贫转向巩固脱贫成果和防止规模性返贫。当前,我国农村地区虽已不存在绝对贫困人口,但仍存在脱贫能力、经济实力较弱的困难人群,其生活总体上仍处于低层次小康水平,脱贫与致富的基础尚不牢靠。尤其是“三区三州”等地区,自然条件恶劣、致贫原因复杂以及产业吸纳就业能力弱^[20],贫困人口脱贫后抵御自然风险、市场风险的能力依然不足,潜存出现规模性返贫的可能。因此,巩固脱贫成果和防止规模性返贫就成为新发展阶段我国贫困治理的重点之一。第二,从解决绝对贫困群体生存性问题转向解决相对贫困群体公平性、发展性问题。我国贫困性质现已转变为相对贫困。相对贫困群体主要由脱贫户、贫困边缘户以及城市低收入者等构成,其突出特点是存在相对剥夺感和发展脆弱性。不同于绝对贫困治理旨在解决贫困人口“两不愁、三保障”这一基本生活需求以及“量”的问题,即生存性问题,相对贫困治理不仅内含着平等的发展机会、受保障的可行能力与发展权益等公平性问题,而且关注相对贫困群体美好生活向往以及“质”的提升等发展性问题。第三,从消除农村绝对贫困转向破解农村发展不平衡不充分问题。同城市相比,农村地区目前仍存在脱贫群体收入偏低、基础设施建设滞后、公共服务供给不足、产业发展质量不高等一系列发展不平衡不充分问题,制约农村居民美好生活以及共同富裕的实现。为此,必须加快推进农业农村优先发展,从而有效破解农村发展不平衡不充分问题,逐步缩小城乡差距。第四,从农村单向治理转向城乡融

合治理。长期受城乡二元体制影响与限制,我国贫困治理采用了城乡分别管理的模式。进入新发展阶段,贫困的区域性特征不再明显,城乡之间的流动性贫困问题凸显,城乡二元贫困治理格局已难以应对新的贫困变化^[21],亟须建立城乡融合的贫困治理体系。总之,新发展阶段,贫困性质和治理内容的变化以及到2035年基本实现现代化的目标对我国贫困治理提出更高要求。为此,必须加快调整贫困治理逻辑,推动我国贫困治理转型。

(一)治理理念:提升政府治理能力,推动高质量贫困治理

绝对贫困虽已彻底消除,但我国贫困治理依然面临诸多问题,离高质量脱贫仍存在一定距离。特别是我国当前正处在“扎实推动共同富裕的历史阶段”^[22],高质量贫困治理是实现共同富裕的前提与基础。为此,要通过强化政府治理能力不断提升贫困治理的质量,从而切实推进广大脱贫群体共享共富。

第一,转变政府治理职能。为使规模庞大的绝对贫困人口如期脱贫,政府无论从整合全社会力量到调动各方资源,从组建扶贫工作队到“五级书记”挂帅,还是从实施扶贫“军令状”到构建评估考核体系,都是以行政和政治手段参与扶贫并发挥主导作用,有效推动我国绝对贫困问题得到超常规解决。新发展阶段,我国贫困性质发生根本性转变,相对贫困的一系列特征要求我国贫困治理逐渐转向精细化、专业化。这就要加快转变政府治理职能,将政府工作重点逐渐转向规划引导、规范监督、协调多元主体、激发内生动力、促进公平正义,推动全能政府向有限政府、服务政府、责任政府转变。

第二,厘清政府治理边界。要在发挥政府贫困治理作用的同时,合理划分政府职能界限,避免政府在贫困治理中职能越位和缺位。例如,政府提供公共产品,但不能垄断公共产品供给;政府干预市场经济运行,但其作用力度、方法要有所限制;政府建立、完善社会保障体系,但不能全面包办。总之,就是要市场、社会组织难以解决的领域交由政府,把政府

管得过多以及没有优势的领域交由市场主体、社会组织等其他主体。

第三,加强政府能力建设。当政府能力置于贫困治理体系中时,需要重点强化以下几方面能力建设:一是合作治理能力。政府要建立多元主体利益、责任共同体,以凝聚思想共识和整合各方能量。同时,完善政府沟通、协商、对话机制,以有效解决多元主体间的矛盾和争议。二是利益调节能力。政府应构建公正的利益分配机制,通过将各方利益合理化、合法化,实现多元主体利益共享。三是风险防控能力。政府通过建立监测、识别、评估、预警全方位风险管理体系,及时预防与化解贫困治理中的各类风险^[23]。

(二)治理原则:处理好贫困治理中效率与公平的辩证关系

贫困治理的核心问题是提高扶贫资源使用效率,而政府扶贫的目的在于消除两极分化,实现社会公平正义。因此,我国贫困治理重要议题之一就是协调好效率与公平之间的关系。就公平而言,其存在前提是提高经济效率,正如中国减贫事业的顺利推进离不开经济快速发展所提供的重要物质基础;就效率而言,其提高必须依靠公平的规范约束,社会主义制度正是通过建立促进公平正义的生产关系,使发展成为增进民生福祉的根本目的,从而为中国脱贫奇迹提供原则遵循^[24]。

然而,效率与公平在现实中往往存在矛盾。市场能够提高贫困治理的精准性和效率,但市场机制在发挥作用的同时也带来一些弊端,如市场信息不充分、不完全和垄断等,损害社会公平正义。不仅如此,市场机制固具缺陷,如自发性、盲目性和滞后性等能够引致“市场失灵”^[25]。政府崇尚公平原则,但政府在调节经济活动时容易产生效率低下的问题。历史地看,我国消除贫困和实现共同富裕的历程就是解决效率和公平之间的矛盾以及追求二者相统一的过程。纵观这一历程的逻辑选择,首先是“公平优先”,不顾效率、违背规律搞“大锅饭”式的平均主义,结果造成了普遍贫困;其次是“效率优先,兼顾公

平”,实行“让一部分人先富起来”的非均衡发展策略,但与之相伴的是两极分化和分配正义问题日益严峻。党的十八大以来,党中央采取了更加偏向效率优先的扶贫政策,这在一定程度上引发了发展不平衡不充分问题,“公平”有待进一步凸显。新发展阶段,我国贫困治理应跳出“效率逻辑”,更加注重公平正义。通过推动有效市场与有为政府有机互补,平衡贫困治理中效率与公平二者的关系,从而使效率成为公平的前提,公平成为效率的保证^[26]。

(三)治理方式:发挥城乡贫困治理的制度联动效应

我国长期实行城乡二元贫困治理模式,一定程度上筑起了城乡间资金、市场、技术等壁垒,制约城乡扶贫工作统筹发展和城乡政策互联互通。新发展阶段,随着农村相对贫困群体逐渐向城市转移、城市相对贫困现象日益突出等一系列新趋势出现,城乡分治的贫困治理模式已难以适应新的贫困治理工作要求。这就要求必须改变以往“城乡分割”的扶贫制度设计,探索构建城乡融合的贫困治理模式,通过发挥城乡贫困治理的制度联动效应,消除城乡要素流动的制约因素和破解城乡发展不平衡不充分问题,从而加快实现城乡融合高质量发展。

要探索建立城乡融合的贫困治理体制机制,畅通城乡间劳动力、土地、资本等要素高效流通和双向循环。首先,健全农民返乡就业创业各项制度机制和相关配套措施,积极引导、鼓励农村劳动力回流。同时,加快推进城乡之间人才合作交流,定期实行城乡教科文卫体等人员轮换制度,将城市先进的教育理念、科学技术等引入农村。其次,进一步深化耕地和宅基地“三权分置”改革,保持农村集体所有权和耕地承包权,加快促进经营权社会化配置,不断拓宽农民土地要素配置选择权。最后,充分发挥基层政府对于财政资金的引导作用,采取税收优惠、政策补贴等方式引导社会资本投向农业农村,积极推进农村普惠金融建设,为农业农村优先发展提供充足的资金保障。

同时,要逐渐推动城乡之间贫困治理标准统一、

政策有效衔接,避免发生低收入群体因户籍、区域不同而遭受不平等政策待遇的情况;逐步缩小城乡之间收入和社会保障差距,不断推动城乡基本公共服务均等化,特别要强化对欠发达农村地区教育、卫生、文化等公共服务的供给力度,这正是可持续贫困治理的关键所在。

(四)治理目标:实现人的全面发展和全体人民共同富裕

习近平总书记指出:“消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命。”^[27]消除贫困并非贫困治理的全部内容,还包含着消除妨碍人们全面发展自己的潜在可能性,以真正实现由“物的依赖性”向“人的独立性”转变^[28]。新发展阶段,我国贫困治理应在夯实全面建成小康社会基础的同时,将目标转向“人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展^[29]”,通过树立包容、共享的贫困治理理念,切实促进全社会成员物质生活和精神生活共同富裕。

一方面,要从人民对美好生活的向往出发,以促进全社会成员“同等地、愈益丰富地得到生活资料、享受资料、发展和表现一切体力和智力所需的资料”^[30]为目标导向,在满足人民群众对经济、科教、法制、医疗、生态、养老、文化、安全等多层次需要的同时,保证社会公共产品和公共服务供给均等、可及;在以高质量发展创造更多物质财富的同时,不断满足人民更高层次、更加丰富的精神文化需求,切实保障人民所享有的各项权益;在依靠人民创造历史伟业的同时,推动改革、发展成果由人民共享。另一方面,要推动贫困治理目标从保障生存权转向保护发展权,通过对相对贫困群体进行可行能力培育和主体性建构,使其最终迈向物质丰裕、精神丰盈的发展状态。一是在农村基层治理中坚持培育和践行社会主义核心价值观,通过强化思想引领帮助其摒弃“等靠要”思维模式,引导脱贫人口树立积极向上、勤劳致富的文化价值观念,以激发自主发展的信心和动力;二是充分利用各类教育资源和采取多种形式提高相对贫困群体知识、技能等综合素质,使相对贫困

群体能够依靠自身能力实现稳定致富;三是引导相对贫困群体深度参与贫困治理全过程,通过对相对贫困群体赋权、加责、增能,以强化其主体地位。

四、重塑有为政府:新发展阶段我国贫困治理的实现进路

新发展阶段,我国贫困治理的关键在于重塑政府角色,着力推动形成“有为政府”。具体来说,“有为政府”应具备以下特征:一是责任型政府。对于有劳动能力群体,政府要承担有限责任,培养其可持续发展的动力和能力;对于无劳动能力群体,政府要承担无限责任,提供持久、适当的帮扶和救济,满足其生存与发展需要。二是协作型政府。政府要在发挥自身作用的同时,有效协调市场、社会组织各主体功能,进一步系统优化同市场和社会组织之间组织协同机制,发挥贫困治理最大效能。三是服务型政府。政府所具有的公共性既体现国家意志,又体现民众权利。这一特征决定了政府能够将人民利益和国家利益融入公共服务活动中,以保证供给的权威性、公平性。四是分享型政府。政府要在主导再分配的同时,矫正市场主导的初次分配结果,同时引导第三次分配,以体现发展结果的公平性、分享性。总之,通过重塑责任型政府、协作型政府、服务型政府和分享型政府,更好发挥“有为政府”在贫困治理中的重要作用。

(一)完善政府兜底扶贫保障制度,确保不发生规模性返贫

我国目前虽已不存在绝对贫困人口,但仍存在数量较多的相对贫困人口,包括脆弱性脱贫人口、边缘人口,以及城乡低保对象、特困人员、贫困农民工等特殊困难群体。这部分群体往往经济基础薄弱、可持续生计能力不足、风险抵御能力较低,极易受灾害、疾病、市场等因素影响而再次位于贫困线之下,发生规模性返贫^[31]。习近平总书记多次强调指出,要“坚决守住不发生规模性返贫的底线”。兜底保障作为脱贫攻坚“五个一批”重要举措,在消除绝对贫困方面发挥了重要作用。新发展阶段,政府必须坚持“弱有所扶”的托底保障底线思维,进一步加强对

脆弱性脱贫群体、边缘群体和特殊困难群体的多渠道兜底保障,确保不出现规模性返贫的情况。

一方面,要加快推进城乡最低生活保障制度改革。目前,我国最低生活保障制度存在标准偏低、覆盖有限且差距较大等问题。例如,2022年一季度,全国城乡低保平均标准分别为每人每月721.9元、542.2元;农村低保标准最高的北京市和最低的贵州省分别为每人每月1245元、402元^①,前者是后者的3倍左右。为此,必须不断缩小最低生活保障标准差距,加快推进城乡、区域间最低生活保障标准统筹衔接。与此同时,提升最低生活保障标准筹资层次,短期以增加省级财政投入为主,最终由中央财政承担。此外,要适应户籍制度改革要求,让生活困难的农民工家庭享有最低生活保障。另一方面,不断强化城乡在教育、医疗、住房、就业等方面的社会救助。从收入、教育、就业、社会参与以及权益保障等方面,明确救助对象的范围与评定标准,完善救助的内容、原则以及具体实施办法;在主要依靠财政拨款的同时,引导、鼓励社会捐助,并且推动慈善事业同社会救助有效衔接;优化社会救助实施方案,通过完善人员信息采集、监测机制,健全进入、退出机制,更好地对救助对象实行动态管理,同时推动各项救助措施落地生效。

(二)发挥政府、市场、社会比较优势,建立健全缓解相对贫困的长效机制

新发展阶段,我国贫困治理将致力于缓解相对贫困。相对贫困所具有的多维性、复杂性、流动性、分散性等特征,要求我国贫困治理内容从以经济为主转向多维治理。显然,单凭政府行政主导无法承担复杂、多维的相对贫困治理任务,政府贫困治理绩效也逐渐呈现边际效应递减趋势,这就需要市场主体、社会力量协同参与贫困治理。

对于市场机制而言,其作用的有效发挥是相对贫困治理得以持续的关键。首先,经济治理虽不是唯一目标却是基本目标,贫困人口收入增长与可行能力发展必须依靠产业、市场等综合作用。资本逐利性决定了只有遵循市场规律和市场主体地位,市

场参与者才能获得相应经济利益,并且利益才具有可持续性。其次,市场竞争的最大特点是“优胜劣汰”,处于相对劣势地位的脱贫群体为了能够在市场竞争中立足,便会自觉进行人力资本投资。市场机制能够充分激发脱贫群体生产与生活的积极性和主动性,促进形成内生动力。最后,市场具有分散性决策机制,在产品、技术、资本、管理等方面存在显著优势,能够为脱贫群体提供针对性、专业性、多元化服务^[32]。

社会组织所具有的非营利性、公益性特点,在相对贫困群体精准识别、公众参与、灵活帮扶等方面具有显著优势,尤其在对相对贫困群体的需求评估、帮扶项目选择和帮扶效果等方面能够起到弥补政府治理不足的作用。社会组织在脱贫地区教育、医疗、文化等基本公共服务供给中也具有政府难以比拟的优势。此外,社会组织能够为相对贫困群体提供多元化的利益诉求渠道以及社会保障资源。

肯定市场机制和社会组织在贫困治理中的重要作用并不意味着政府要完全退出贫困治理领域,政府需始终肩负起贫困治理重任。政府要在进一步发挥统筹性、兜底性保障作用的同时,对市场、社会进行扶持和培育。与此同时,政府要健全相关法规,确保市场机制和社会组织参与贫困治理的合法性、公平性。新发展阶段,通过推动政府、市场、社会在相对贫困治理中优势互补、协同合作,不断提升相对贫困治理的可持续性。

(三)提升政府公共服务供给能力,不断增强城乡基本公共服务均衡性、可及性

公共服务供给作为农村基础性制度设计,是保障低收入人群基本生活、满足农村居民美好生活需要以及缩小城乡发展差距的重要方式。与城市相比,农村在教育、医疗、卫生、环境保护等基本公共服务方面还存在供给总量不足、质量不高、效率偏低以及供给内容与农村居民需求不匹配等问题。总的来看,农村基本公共服务供给水平距离城市以及农村居民满意程度还存在较大差距,即缺乏均衡性、可及性。党的二十大报告指出,健全基本公共服务体系,

提高公共服务水平,增强均衡性和可及性。作为农村基本公共服务供给者、规划者以及管理者,政府能够有效确保公共服务供给的公益属性,限制盈利空间与降低协调成本^[33],更好满足农村居民多元化、差异化公共服务需求。

第一,建立多层次农村公共服务供给机制。根据农村公共服务的特点,科学划分公共服务供给各主体的职责边界,保证供给主体的责任同能力相适应。例如,中央政府和省级政府主要提供那些投入大、收益慢的农村纯公共产品,如大型公共基础设施建设项目、基础教育和社会保障等;对于农业科技推广培训、农村职业教育、农村医疗卫生等准公共产品,可以由企业承担,通过适当引入社会资本,能够提升公共服务供给效率和数量,同时在一定程度上弥补政府供给的不足;各种民间组织主要负责提供农业技术方面的服务;对于成本较低的基本公共服务,可以由农村居民自行承担。第二,拓展农村居民公共服务需求表达渠道。基层政府应积极主动地排查、梳理出农村居民急需的公共服务项目和内容,及时了解、掌握农村居民在基本公共服务方面的不同需求,同时运用网络信息技术实现线上线下互动管理,通过与居民实际需求相对接,为农村居民提供精准、有效的公共服务;进一步完善村民委员会和县乡人民代表大会制度,赋予农村居民以公共事业建设的表决权,使农村居民充分享有公共服务选择权;对农村居民进行民主法制的宣传、教育,同时鼓励农村居民在农村各项公共事务决策中发挥作用。第三,政府要加快形成以公共服务为核心的考核制度。传统以GDP为导向的政绩考核体制在一定程度上引致了农村公共服务供给的非均衡状况。为此,有必要重构政绩考核体制,推动干部政绩考核指标体系由以经济为主逐渐向以公共服务为主转变,确保农村公共服务高质量供给。

(四)健全政府收入再分配调节体系,促进社会公平正义

收入再分配是在市场主导的国民收入初次分配基础上,政府以强制性行政手段在全社会范围内重

新调配财富的分配制度。新发展阶段,要进一步完善我国收入再分配制度,加大“有为政府”在税收调节、社会保障和转移支付等方面的作用力度,通过调节收入分配差距、优化收入分配格局,不断促进社会公平正义。

第一,优化税制结构和税收调节体系。政府可以通过以下措施进一步强化税收调节在收入再分配中的作用力度:一是通过完善税收制度、健全征管体系,不断提升个人所得税的累进效应,使整体税负最终主要由高收入者承担,减轻低收入者税负;二是适时征收遗产税、赠予税等,调节不同群体财富差距,从而在一定程度上实现抑制财富代际传递和促进不同阶层起点公平的目的;三是有效发挥税收体系引导作用,通过给予欠发达地区及产业倾向性税收优惠政策,促进资金、技术在区域和产业间流动;四是加强对数字、网络零工经济税收的有效监管,将网络零工经济收入纳入征收范围,肃清偷税漏税等不良社会风气,真正发挥税收“提低、扩中、抑高”的重要作用^[34]。

第二,完善社会保障体系。养老保险方面,要在逐步调整、提升居民基本养老保险的待遇水平的同时,对具有较高养老保险待遇的群体,减缓其待遇提升速度,并限制养老金上调空间。医疗保险方面,应持续加大财政补贴力度,提高个人筹资能力,完善报销制度,逐步缩小城乡居民同城镇职工的待遇差距;与此同时,优化商业养老保险、健康险等保障模式,更好满足高收入群体多元化、高水平保障要求。就业方面,将灵活就业人员及时纳入社会保障体系中,放宽其参保条件,并结合其就业形态与用工特点建立与之相适应的社会保障制度。

第三,健全转移支付制度。转移支付在再分配调节中具有至关重要的作用,其再分配效应超过90%^[35]。当前,要进一步对中央、地方转移支付资金的支配权进行优化配置,逐步减少对地方一般转移支付用途的刚性约束;采用互联网、大数据等建立转移支付的资金数据库,通过设计技术指标体系,对转移支付资金的配置结构和使用效率等进行分析,为

统筹转移支付资金提供依据;加快推进转移支付法律法规体系建设,研究制定专项支付项目管理、资金使用等相应法规,保证转移支付整个过程有法可依。

结语

“政府主导”是我国绝对贫困治理的核心制度安排。自扶贫开发以来,政府在政策制定、责任落实、监督管理、组织动员、资源配置等方面都发挥了主导性作用,形成了消除绝对贫困的重要经验。但是,由于政府自身存在不完善性以及政治逻辑、行政逻辑对贫困治理的不当干预,政府主导下绝对贫困治理不可避免地产生治理困境,造成地方政府扶贫的负外部效应、扶贫产业难以实现可持续发展、脱贫群体“动”“能”不足和主体地位缺失等一系列严重问题。新发展阶段,面临防范化解规模性返贫风险、满足相对贫困群体美好生活需要、缩小城乡差距等一系列新课题、新任务,要及时调整我国贫困治理逻辑。从本质上看,就是要推动“政府主导”向责任型政府、协作型政府、服务型政府和分享型政府转变,更好发挥“有为政府”在常态化兜底扶贫保障、建立相对贫困治理机制、农村基本公共服务供给以及调节收入再分配等方面的重要作用,逐步破解农村发展不平衡不充分问题,促进社会公平正义。

新发展阶段,在实现共同富裕的进程中接续提升我国贫困治理能力,需要进一步优化贫困治理模式。第一,推动政府贫困治理同基层治理、社区治理以及乡村振兴等有机结合,构建贫困治理的整体性方案。第二,积极运用市场化、社会化工具,提倡政府购买扶贫服务,鼓励慈善机构、社区等组织参与贫困治理。第三,加强政府数字化建设,以数字治理推动政府贫困治理科学化、精细化、精准化。当前,我国正向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进,要在充分发挥政府作用、不断完善政府职能的同时,推进我国贫困治理转型升级,以高质量贫困治理不断满足人民美好生活需要和实现人的全面发展,从而更好彰显中国特色社会主义制度优势。

注释:

①数据来源于民政部网站 <https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/2022/202201qgsj.html>.

参考文献:

- [1]郑宇. 贫困治理的渐进平衡模式: 基于中国经验的理论建构与检验[J]. 中国社会科学, 2022(2): 141-161.
- [2]张明皓. 2020年后中国贫困治理的价值导向、机制转型与路径创新[J]. 中国行政管理, 2020(11): 52-58.
- [3]王小林, 张晓颖. 中国消除绝对贫困的经验解释与2020年后相对贫困治理取向[J]. 中国农村经济, 2021(2): 2-18.
- [4]莫光辉, 陈正文. 脱贫攻坚中的政府角色定位及转型路径: 精准扶贫绩效提升机制系列研究之一[J]. 浙江学刊, 2017(1): 156-163.
- [5]刘冬梅. 中国农村反贫困与政府干预[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003: 36.
- [6]张蕴. 后小康时代我国相对贫困治理的内在动因及现实路向[J]. 理论探讨, 2021(3): 163-170.
- [7]官留记. 政府主导下市场化扶贫机制的构建与创新模式研究: 基于精准扶贫视角[J]. 中国软科学, 2016(5): 154-162.
- [8]许汉泽. 2020年后中国贫困转型与反贫困战略、政策体系重构[J]. 贵州社会科学, 2021(6): 155-161.
- [9]李楠, 张奇. 新发展阶段我国贫困治理逻辑嬗变的三个维度[J]. 上海经济研究, 2021(8): 29-37.
- [10]本书编写组. 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 47-48.
- [11]习近平. 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-02-26(02).
- [12]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[J]. 中国社会科学, 2020(10): 4-25.
- [13]王春城. 贫困治理中的政策依赖行为及其矫正: 基于激励理论的分析[J]. 政治学研究, 2021(2): 110-124.
- [14]朱启臻. “柔性扶贫”理念的精准扶贫[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017(1): 126-129.
- [15]王浦劬, 汤彬. 当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J]. 中国社会科学, 2019(9): 4-24.
- [16]王琛伟. 我国行政体制改革演进轨迹: 从“管理”到“治理”[J]. 改革, 2014(6): 52-58.
- [17]侯昭华, 宋合义. “顽疾”还是“误诊”? 产业扶贫“内生

动力不足”问题探究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020(2): 44-51.

[18]贺立龙. 中国历史性解决绝对贫困问题的制度分析: 基于政治经济学的视角[J]. 政治经济学评论, 2020(5): 156-182.

[19]邢成举. 政府贫困治理的多元逻辑与精准扶贫的逻辑弥合[J]. 农业经济问题, 2020(2): 31-39.

[20]安树伟, 董红燕. 我国减贫战略演变与新时代脱贫攻坚成果巩固[J]. 甘肃社会科学, 2022(3): 198-207.

[21]李小云, 许汉泽. 2020年后扶贫工作的若干思考[J]. 国家行政学院学报, 2018(1): 62-66.

[22]习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是, 2021(20): 4-8.

[23]党秀云. 论合作治理中的政府能力要求及提升路径[J]. 中国行政管理, 2017(4): 46-52.

[24]骆郁廷, 余杰. 全球贫困治理中国奇迹的制度密码[J]. 当代世界与社会主义, 2021(1): 38-46.

[25]裴广一. 论有效市场与有为政府: 理论演进、历史经验和实践内涵[J]. 甘肃社会科学, 2021(6): 213-221.

[26]刘儒, 王媛. 市场与政府的互补关系[J]. 甘肃社会科学, 2018(5): 200-205.

[27]习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 83.

[28]张明皓, 豆书龙. 2020年后中国贫困性质的变化与贫困治理转型[J]. 改革, 2020(7): 98-107.

[29]习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 24.

[30]马克思恩格斯选集(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 326.

[31]王媛. 后扶贫时代规模性返贫风险的诱致因素、生成机理与防范路径[J]. 科学社会主义, 2021(5): 102-108.

[32]雷明, 李浩, 等. 中国扶贫[M]. 北京: 清华大学出版社, 2020: 83.

[33]安永军. 农村公共品供给中的“市场包干制”: 运作模式与实践逻辑[J]. 中国农村经济, 2020(1): 36-47.

[34]李楠, 王继晨. 以有效市场与有为政府扎实推动共同富裕[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2022(4): 101-105.

[35]解垚. 税收和转移支付对收入再分配的贡献[J]. 经济研究, 2018(8): 116-131.