

# 从中国扶贫政策的伟大变革看历史性脱贫奇迹\*

——基于行动者网络理论的回溯分析

谢小芹 文兰英

(西南财经大学公共管理学院, 四川 成都 611130)

**[摘要]** 党的二十大报告强调, 完成脱贫攻坚、全面建成小康社会的历史任务是十八大以来对党和人民事业兼具重大现实意义和深远历史意义的三件大事之一。2020年中国历史性地消除了绝对贫困, 创造了世界减贫奇迹, 探索这一奇迹背后的“密码”离不开对中国扶贫政策变革的回溯与分析。已有研究多着眼于宏大叙事或微观刻画基础上的描述性分析, 缺乏统一性的分析框架引领深入分析。依循通过中国扶贫故事的小切口来提炼出扶贫的中国命题和本土理论的基本思路, 基于行动者网络理论构建“行动单元-行动转译-行动网络”的逻辑链条, 系统分析和归纳中国扶贫政策的特征。研究显示, 我国扶贫政策呈现出以下阶段性特征。第一, 中央政府主导的单中心扶贫阶段: 中央政府作为关键行动者, 以体制改革转译为中心, 扶贫网络呈现出高级政府为核心的单主体特征。第二, 中央政府联动地方政府的行政扶贫阶段: 行动者网络纵向延伸, 以开发式扶贫转译为中心, 初步形成上级政府驱动下级政府的行政扶贫网络。第三, 政府主导、多方参与的“一核多元”扶贫阶段: 动员多元力量参与扶贫, 以多向度扶贫转译为中心, 搭建政府驱动社会参与的多元参与扶贫网络。第四, 党政同责下的复合型网络阶段: 坚持党政同责的原则, 以党政联合转译为中心, 依托大数据建构更为包容性的综合治理模式。

**[关键词]** 扶贫政策 脱贫奇迹 相对贫困 贫困治理 行动者网络 乡村振兴

**[中图分类号]** F323.8 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2023)03-0005-16

## 一、问题的提出

习近平总书记在党的二十大报告中明确指出, “我们坚持精准扶贫、尽锐出战, 打赢了人类历史上规模最大的脱贫攻坚战, 全国八百三十二个贫困县全部摘帽, 近一亿农村贫困人口实现脱贫, 九百六十多万贫困人口实现易地搬迁, 历史性地解决了绝对贫困问题, 为全

球减贫事业作出了重大贡献”。<sup>[1]</sup>这一突出成就是在党的领导下充分发挥制度优势, 全国各族人民守望相助、全社会合力攻坚的结果,<sup>[2]</sup>是我国实现中国式现代化更高的历史起点。对贫困进行追溯可知, 贫困问题始终与人类社会相随, 中国也不例外。中国农村的贫困问题尤为突出, 不仅影响到农村农业现代化, 还关系到共同富裕目标的实现。因此, 很长一段时间, 农村贫困

收稿日期: 2022-08-08; 修回日期: 2023-03-02

\*基金项目: 国家社会科学基金一般项目“大数据驱动的农村相对贫困治理效能提升机制研究”(22BZZ077); 西南财经大学专项项目“中国‘脱贫奇迹’的历史回溯和未来启发: 基于中国共产党百年(1921—2021)经验史研究”

作者简介: 谢小芹, 副教授, 博士研究生导师, 行政管理系主任, 主要从事扶贫和基层治理研究; 文兰英, 硕士研究生, 主要从事贫困治理研究。

成为中国政府亟待解决的“棘手问题”。实践部门如此,学界更是将扶贫脱贫纳入到公共管理学、政治学和社会学等不同学科范畴中进行深度剖析。扶贫脱贫问题作为中国社会转型过程中兼具复杂性与时代性的重要存在,对这一议题进行研究需要坚持“属于中国”到“关于中国”的路径,把握发展变革中的扶贫政策。换言之,只有将“中国”作为方法论,<sup>[3]</sup>了解中国故事的内在源头,才能解码中国脱贫这一历史性奇迹、构建“中国话语”,继而有效推进全体人民共同富裕的中国式现代化进程。总之,绝对贫困的消除投射出中国政府扶贫脱贫政策的适恰性和正确性,成为深入把握二十大报告中关于“巩固拓展脱贫攻坚成果,增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力”指示精神的重要窗口。因此,在全面推进乡村振兴的关键时期,对中国扶贫政策演变的基本过程、一般规律和基本经验进行全方位展示、逻辑推演和深度提炼显得十分必要且迫切。

已有研究多基于对扶贫政策进行“阶段论式”的宏观介绍,缺乏一个统领性的理论框架引领深入分析,直接致使扶贫政策研究较为碎片化,且学理深度不足。基于此,本文依循通过中国扶贫故事的小切口来提炼出扶贫的中国命题和本土理论的基本思路,采取历史比较研究法,基于行动者网络理论,系统回顾和梳理了改革开放后至今的扶贫政策。研究围绕“中国扶贫政策的历史流变”这一核心线索,回答以下问题:我国扶贫政策是如何变迁的?在变迁过程中有哪些行动者,其行动策略是什么?又进而如何形塑出不同阶段的差异性扶贫网络的?

## 二、文献回顾

贫困及贫困治理问题一直是中国学界较为关心的核心话题之一,尤其在中国实施精准扶贫政策后,相关研究呈现出井喷式的增长态势,聚焦中国农村扶贫政策的研究也颇为丰富。早期研究以“扶贫阶段论”为主要分析路径,即

以时间为主要叙述线索,将扶贫政策划分为几个不同的阶段或环节,继而进行宏观层面的政策解读。如贾玉娇将反贫困放在中国特色社会主义的发展脉络中将改革开放以来的反贫困历程划分为“以改革之名”“以发展之名”“以社会之名”的三个减贫阶段;<sup>[4]</sup>杨灿明则将扶贫放在农村发展的历史脉络长时段地回顾建党以来的百年历程;<sup>[5]</sup>雷明以不同阶段的代表性政策为中心,将新中国成立以来的70多年的扶贫历程划分为八个阶段;<sup>[6]</sup>王曙光、王丹莉基于扶贫政策演变将新中国成立以来扶贫开发历程划分为五个阶段;<sup>[7]</sup>白增博按照扶贫政策的瞄准区域变化将新中国成立以来扶贫开发历程划分为六个阶段。<sup>[8]</sup>

以上研究简单、直接地再现了中国扶贫政策的阶段特征、情境和政策含义,为了解中国扶贫政策的演变历程提供了全景式描绘。然而“阶段论”存在三方面的不足:一是该路径按照时间线索将扶贫政策划分为几个不同的阶段或环节,显得较为机械、刻板,从而始终未脱离“教科书式”的研究窠臼;二是阶段论大大简化了扶贫政策的复杂性,从而大大遮蔽了对提炼中国扶贫中层理论和命题的有用信息;三是阶段论不具备因果解释力,容易导致对扶贫奇迹的溯因不足、本质把握不准,进而影响中国脱贫奇迹的解密。

针对早期研究的不足,后来者陆续从不同角度展开研究,将扶贫政策变迁放在社会或国家的框架下进行讨论的居多,从而发展出更加丰富的维度和视角。一派学者从社会视角解读中国扶贫政策。向德平从包容性视角分析我国扶贫政策的变迁与走向,认为扶贫政策在新阶段呈现公平合理地分享经济增长,注重机会平等走向;<sup>[9]</sup>孔祥智、张琛从机会平等视角出发认为新中国成立以来农业农村呈现包容性发展;<sup>[10]</sup>李小云、徐进等则将社会文化视角引入扶贫实践中,认为改革开放40年来的减贫之路体现现代性、小农生产方式和乡村社会关系的交织作用。<sup>[11]</sup>另一派学者则更加关注扶贫政策变迁中

国家的作用,通过对中国扶贫治理历程的解读提炼出“行政主导”<sup>[12]</sup>“国家主导”<sup>[13]</sup>等扶贫特征。在此维度下部分研究还将制度讨论嵌入其中,如王金、孙迎联从制度、矛盾与实践的三重向度回顾了新中国成立以来的反贫困行动;<sup>[14]</sup>吕普生认为中国减贫政策从制定到扩展的全过程充分展现了政治体系有关制度要素的影响;<sup>[15]</sup>贺雪峰将扶贫政策与社会保障政策作为两套功能互补的制度体系来分析中国的反贫困制度设计。<sup>[16]</sup>国家抑或社会的角度从不同侧面丰富了扶贫政策的多维度和多面向,提供了扶贫政策“阶段论”研究的另一条竞争性解释路径。然而这一视角因囿于“国家”或“社会”的宏大变量分析,忽视了国家和社会概念本身包含着具体、多样的行动者及其内部的区分,比如政党与政府、人类行动者和非人类行动者等。因此,亟需引入新的研究视角进行深度剖析。

基于此,本文一方面引入法国社会学家卡龙和拉图尔提出的行动者网络理论,在充分把握中国扶贫政策发展的基础上与西方理论保持一定距离,融入党政元素、大数据支持、群众助推等(非)行动者对该理论进行本土化修正,构建“行动单元-行动转译-行动网络”的新型理论分析框架;另一方面采用历史研究与档案法,结合国家领导人重要讲话、扶贫先进人物故事等重要经验资料,提炼出中国扶贫政策的阶段特征、演进规律和基本经验。

### 三、扶贫行动者网络:一个具有高度中国情境性的理论框架

#### (一) 理论基础

行动者网络是以卡龙和拉图尔<sup>[17]</sup>为代表的巴黎学派所提出的一种新的具有动态性的理论。它又被称为“协会社会学”或“转译社会学”,是一种理解复杂社会的分析方法和阐释多元主体关系的理论工具。<sup>[18]</sup>行动者网络理论以三个概念为核心:行动者、转译行动与异质性网络,并对这三者赋予新的内涵和外延。首先,

行动者包括人类和非人类的因素,不局限于人这一个群体,还能是一种观念、技术、生物等非人的物体,也就是说其具有广泛性。<sup>[19]</sup>同时行动者还具有异质性,即不同行动者的利益取向和行为方式是不同的,任何信息和条件在行动者这里都会发生转化。其次,转译过程是行动者网络研究的核心内容,包括问题化、利益赋予、征召和动员4个基本环节。具体来看,问题化包含两个方面,一方面指在特定的情境中,识别维系整个行动的关键行动者,<sup>[20]</sup>另一方面是使不同行动者关注的对象问题化,即使问题成为实现其他行动者目标的“强制通行点”;利益赋予也可称为利益激活,它是指各行为者在参与行动时自身所存在的利益驱动力,即参与行动所能获得的利益与所面临的障碍;征召是关键行动者运用多种方式帮助各行动者排除障碍使其更加顺利地加入行动的过程;动员是指关键行动者升级为整个行动的代言人,排除存在于各行动者之间的异议,<sup>[21]</sup>促使行动发生变化。最后异质性网络并非是纯技术意义上的网络,也不是人类由于非正式联结所形成的结构化网络,而是描述联结的方法,它强调的是动态的工作、流动、变化的过程。<sup>[22]</sup>

行动者网络理论起源于拉图尔的实验室研究,应用领域最初主要集中在人文地理、能源学、公共卫生与旅游研究等方面,近年来开始向公共政策领域扩散。理论运用方式包括两种:一是专注于对行动者单元的细分与组合;二是以中国的鲜活案例为基础,详细解释转译过程的应用。本文将其运用于扶贫政策变迁上,既满足学界的期盼,同时也是理论与现实有效回应的结果。一方面,中国扶贫政策变迁中存在行动者与政策、行动者彼此之间的相互影响,与行动者网络理论强调异质行动者之间的联结与回应具有高度的一致性;另一方面,行动者网络理论反对社会建构论与技术建构论,强调社会与技术的相互建构,这也符合当前中国运用大数据助力扶贫、扶贫手段倒逼大数据发展等的内在逻辑。由此,运用行动者网络理论回溯

我国扶贫政策的变迁历程具有内容上的适恰性和方法上的匹配性。

### (二) 扶贫行动者网络：基于修正的情境性理论框架

周雪光通过参照西方经济学中“共谋行为”的理论提出中国基层政府间存在的“共谋现象”这一政府行为的制度逻辑，<sup>[23]</sup>为了解和完善中国制度设计提供了深刻的见解。这种运用西方理论的分析价值，即对比中国现象与西方理论的差异，以此发现中国特色的研究既有助于我们研究中国治理底层逻辑，<sup>[24]</sup>同时也是中国本土化研究融入国际化讨论中的重要途径。

依照以上逻辑，研究引入行动者网络理论总结和提炼中国扶贫政策的变迁历程以发现中

国特色。行动者网络理论是动态描述各行动者行为的社会学理论，它着重构建基于行动者自身利益参与行动的网络，其中关键行动者在整个过程中起着领导和代言人的作用。回顾我国扶贫政策变迁的历程，政府始终扮演关键行动者的角色，近年来随着脱贫攻坚工作的进一步落实，党政治理结构逐步形成。此外社会主体参与扶贫作为中国特色社会主义扶贫道路的重要内容，在与政府的互动中形成异质性的网络结构，同时这一过程中伴随着扶贫机构、大数据、扶贫模式等非人类行动者的出现与运用。因此，结合行动者网络理论和我国扶贫的现实情境，描绘出具有中国特色的扶贫行动者网络框架（见图1）。

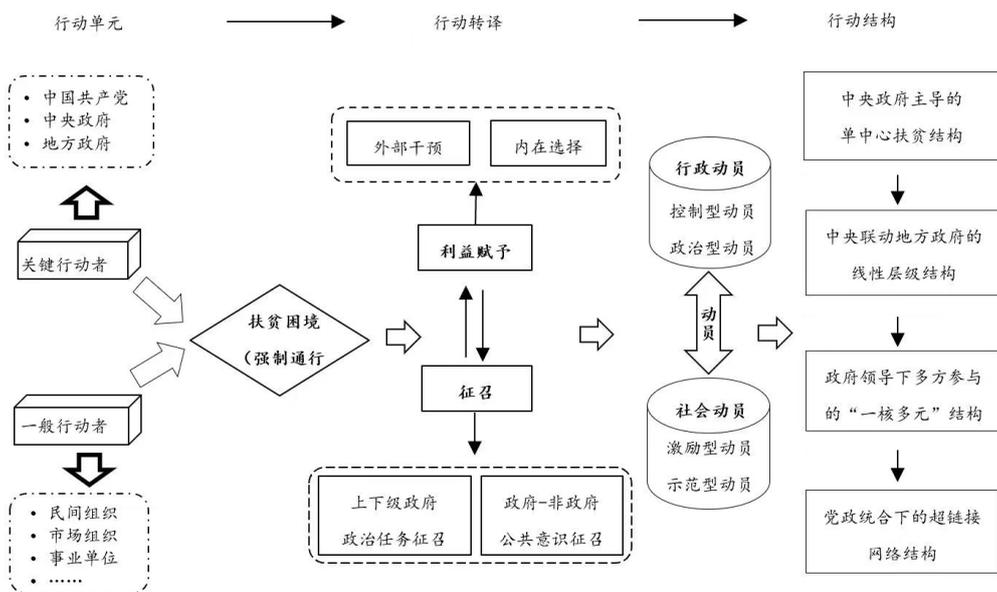


图1 扶贫行动者网络理论分析框架制

受到行动者网络理论的启发，研究在结合并吸收行动者网络理论关键要件的基础上做出一定修正，形成“行动单元-行动转译-行动网络”的分析框架。首先，行动单元是包括人类行动者与非人类行动者在内的行动者的集合，其中人类行动者主要是具有能动性的个体和组织，包括中央政府、地方政府和市场组织等；非人类行动者是连接异质行动者的桥梁，可以是扶贫过程中出现的一切重要的技术、模式以及贫困问题本身等。根据其在不同阶段的作用

又可以将其细分为关键行动者和一般行动者。同时不同行动者之间的区分并非是静止和完全的，彼此间会相互影响和形塑，因此研究在具体分析时多是基于一般情况所做的动态划分。其次，行动转译是网络构建的重要过程，包含转译者和转译过程两个元素。其中，转译者是行动单元中起主导作用的行动者，他们在转译过程发挥不同的作用，其行为也会产生不同结果继而形成并引发行动网络的变迁。换言之，转译者的行动是形成强制通行点的重要因素。

转译过程则包括问题化、利益赋予、征召、动员四个环节。具体来看,问题化也称“强制通行点”,是扶贫网络中各行动者通过行动转译要解决的问题即扶贫困境,其具有双层意蕴:一是现阶段的贫困问题或贫困人口现状,二是前一阶段行动者扶贫的结果与困境。利益赋予指各行动者在参与扶贫实践时的驱动力与面临的障碍,包括手段、资源、效果等。征召则是关键行动者为一般行动者进入网络创造条件,如上级政府对下级政府施加压力促使其进入网络、政府为社会力量参与搭建平台等。动员则是针对已有扶贫举措对网络进行完善和支持的行动,可将其划分为行政动员和社会动员,其中行政动员更强调合法性与合规性,包括控制型动员和政治型动员两个向度;社会动员更加强调社会价值与创新性,包括激励型动员和示范型动员。当然,每一种动员行动并非完全割裂或对立,往往互相融合与渗透。但需要注意的是,转译行动的四个环节既可以依次进行,也可能存在部分环节同时发生或按照其他顺序发生,这一情况将另作讨论。最后,行动网络是扶贫过程中不同单元的异质行动者相互联结的形态和相互作用的结果。研究将按照上述理论框架对中国自改革开放以来的扶贫政策变迁做出新的回溯分析。

#### 四、改革开放以来中国扶贫政策变迁中的行动者网络分析<sup>①</sup>

扶贫作为一项长期性系统工程,在逐步实现纵向跨层级与横向跨区域的协作中向前推进。本文在系统梳理学界研究和我国政府官方文件的基础上,结合不同时段国家政策重心的转移及行动者联结的关系结构,将改革开放至今划分为四个阶段,并以行动者的转译过程为

核心对每一阶段展开分析性探讨。

##### (一) 1978年—1985年:中央政府主导的单中心扶贫阶段

###### 1. 以中央政府为核心的行动者单元

1978年中央做出改革开放的伟大决定,标志着我国进入以经济建设为中心、集中力量进行社会主义现代化建设的历史新阶段。从行动者的资源占有及权力属性角度而言,中央政府成为推动国家经济发展的关键行动者,扶贫领域也不例外。具体来看,中央政府拥有政治体制赋予的公共权威,因此其行动以阶段性的政策核心价值为导向,形成扶贫政策的设计、农村体制改革的实施与扶贫资源的总体性配置三种典型做法。地方政府在国家权力高度集中的场景下话语权严重不足,政策执行链条中的重要作用被削弱,因此不被纳入支配地位的关键行动者行列。非人类行动者作为除人类行动者之外的一切因素,其范畴在很大程度上由扶贫开发政策导向和特定的社会基础共同决定,在这一阶段主要是普遍性贫困问题本身。

###### 2. 农村体制改革的转译

第一,普遍性贫困与国家寻求经济发展的张力。文化大革命结束后,国家亟需重构社会秩序。十一届三中全会的召开明确了改革开放和社会主义现代化建设的国家发展目标,然而这一关键性决定在实践中遭遇普遍性贫困的现实挑战。数据显示,“由于长期实行‘集体平均主义’的生产和分配模式,1978年我国农村贫困人口2.5亿人,贫困发生率为30.7%”。<sup>[25]</sup>这意味着要推动现代化建设,必须要以农业发展作为重要突破口,破解贫困问题。因此,如何缓解大规模的贫困现象就成为改革开放初期政府的主要工作内容之一。

第二,基于政策主体本位的利益分析。改革开放初期作为中国发展历程中的关键时间节

<sup>①</sup>实践中的现象细枝末节、纷繁复杂。就学术研究而言,对其进行合理的裁剪和归类简化是有必要的。不同的学者对中国扶贫道路有不同的分类,笔者在这里提出五阶段论,主要是从中国扶贫政策的一些重大转向入手进行时间划分的,凸显出中国从救济式扶贫向开发式扶贫,从粗放扶贫到精准扶贫等的转变。上述几个发展阶段并非截然分立,而是着眼于主要特征,旨在勾勒中国治贫发展的主要过程,故只能舍去一些枝节。

点,具有思想上的深刻性与环境的复杂性。从当时的时代背景来看,扶贫救助与农村改革是具有同等内涵的。首先,农村改革是促进农村发展的必要行动。作为传统的农业大国,农业一直是中国政权稳定和往前推进的关键基础。然而,当时中国农村大量人口尚未解决温饱问题,部分地区甚至遭遇严重旱灾,<sup>[26]</sup>对已有的陈旧的制度形成挑战。从这一层面来说,农村改革既是形势所迫也是维护地方稳定的重要工具。其次,以经济建设为中心的现代化建设迫切需要关注农村问题。时任中央领导的邓小平同志强调,中国实现四个现代化有两个重要特点,一个是底子薄;另一个是人口多,耕地少。陈云也指出“我国社会经济的总体特点是农村人口占80%”。<sup>[27](P230-235)</sup>从这一角度来看,农村问题的解决是实现现代化的重要基础,并将最终服务于国家经济发展的长远目标。农村发展和以农村发展促进现代化构成改革开放初期中央进行扶贫开发的基本动机。

第三,体制改革与资源供给。征召是关键行动者为其他行动者创造条件以进行的重要环节。改革开放初期,中央政府的征召行动通过体制改革和资源供给来实现,其共同特征在于中央政府与群众间单向道的对接行为。具体来看,体制改革以政治逻辑为主导释放农村场域中的个体与组织活力,其核心在于增强地方政府与地方集体“创新行动”的权威认可和肯定,往往发生在个人或集体利益与公共利益高度一致时。这一时期中央实施了家庭联产承包责任制,改革了农产品流通体制、购销体制,为盘活农村资源提供了制度基础。相较于体制改革,资源供给是在集体逻辑基础上展开的救济与支持行动,遵循人道主义与救助精神,以三个方面的行动为典型。首先,将三西地区(甘肃的河西、定西和宁夏的西海固)作为区域开发的实验地,国家每年出资2亿元设立不发达地区资金,为地区脱贫创造条件。其次,政府对农产品价格做出直接调整,提高农产品收购价格,促进农村群众发展生产。再次,推行以工代赈扶贫措施,将

劳动、建设与救济相统一,作为一种救济和赈灾措施,加强贫困地区基础设施建设。<sup>[28](P359-360)</sup>

第四,政治动员消解不适应性。李普塞认为“任何政治系统,若具有能力形成并维护一种使其成员确信现行政治制度对于该社会最为适当的信念,即具有统治的合法性”。<sup>[29](P7)</sup>从某种意义上来看,中国的政策合法性与政治合法性是融为一体的,集中表现在通过政治主导或动员排除存在于行动者间的异议来实现成员信念的统一性。第一种有效策略是以国家领导人的重要指示为依托出台政策文件,排除党内外行动者的不确定性。1980年5月邓小平在《关于农村政策问题》的讲话上提到“农村政策放宽以后,一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户,效果很好,变化很快”。<sup>[30](P7)</sup>以此为契机,同年9月中央相继出台《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》和《全国农村工作会议纪要》政策文件,提出健全与完善农业生产责任制,将其作为一项长期性政策稳定下来。第二种是通过国家对社会的治理排除制度与农民之间的不适应性。这种治理结构便是“乡政村治”型,即在县以下的乡一级恢复建立乡政府,乡镇下设立居委会,<sup>[31]</sup>这意味着严格限制农民自由的“集体时代”结束。<sup>[32]</sup>两大制度的更迭意味着扶贫网络具备政策上的合法性与整体利益的一致导向性。

### 3. 扶贫网络形态:单一主体-高层推动的单中心结构

改革开放初期中央政府基于政治权威进行的体制改革与直接救济行动促成了单中心网络结构,这一判断来源于三个方面的认识。一方面,这是一种无意识的“总体性社会”秩序延续的结果。改革开放前中国的社会结构在很大程度上是“总体性社会”,<sup>[33]</sup>此后虽进行一系列的肃清行动,但一种社会意识形态规范的转换并不能迅速完成,尤其是在中国赖以生存和发展的农村领域进行深度改革。另一方面,这也是国家与市场关系在扶贫领域的具体反映。尽管十一届三中全会开始重视经济规律,但改革开

放初期我国仍沿着计划经济的思路用政府的力量来配置国家资源,<sup>[34]</sup>在扶贫工作上就呈现出国家直接救济的局面。此外,以中央政府为单中心是政府力量于社会秩序重构、国家改革的必要。自古以来,国家在中国扮演着几近唯一的角色,社会力量不能也没有充分的资源与权力来完成整体意义上的改革行动,这就迫切需要国家作为发挥强大动员能力的关键行动者,自上而下主导利益与资源的分配。因此,制度惯性与中国特定时期情境化的现实需求交织,致使改革开放初期农村扶贫工作的开展最终呈现出中央政府主导下的单中心形态。

## (二) 1985年—2000年: 央地政府联动下的开发式扶贫

### 1. 中央政府联动省级政府的行动者单元

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》,标志着扶贫开发进入新的阶段。与之相适应,人类行动者在中央政府为主的基础上出现以下一些新变化。首先,在政府系统内部行动者开始沿着科层体系纵向延伸,省级行动者在新的阶段扮演更为重要的角色。在“责任到省、任务到省、资金到省、权力到省”的“四到省”组织原则下,省级政府作为一个统一的考核整体,需要组织和规划扶贫开发工作全局。<sup>[35]</sup>其次,伴随企业承包制改革,有条件的企事业单位开始成为政府扶贫的有效补充,其主要职责在于在中央政府的领导下开展定点扶贫和以经济援助为主的东西协作扶贫。再次,社会团体开始出现在中国扶贫的历史舞台上,以中国扶贫基金会为代表的较早一批成立的全国性公益组织,专业从事扶贫工作。<sup>[36]</sup>行动主体在事实层面的增多,并不代表实践中力量的壮大,究其本质仍是中央政府主导扶贫开发行动。此外,非人类行动者范畴随着社会要素的增加逐渐扩大,在原有扶贫资金的基础上出现新的扶贫模式、扶贫政策等。

### 2. 开发式扶贫模式转译

第一,扶贫资源平均化与贫困基础差异化的错位。经历改革开放初期依靠政策改革和经

济发展带来的贫困人数自然而然减少的发展红利,20世纪80年代中期后,以中央政府作为扶贫资源的直接供给者的直接救济方式开始出现弊端,原本依靠体制改革释放农村活力的政策改革也开始捉襟见肘。由于对地方贫困现象的感知不足,加之缺乏专门化的机构来承担,扶贫资源的供给多以行政单位为标准,在实践中形成扶贫资源“遍地插花”的局面。同时,救济性扶贫的重要特征在于救急不救穷,强调自上而下的救助,忽视了不同区域地缘性差异凸显的重要事实。此外,贫困群众除了靠中央的救助,没有持续的发展资料来源和生存手段依附,一旦脱离外在帮助,就陷入停滞甚至退步境地。因此,在中央平均化的资源划分与差异化贫困需求之间产生鸿沟。从这一层面来看,化解平均分配现象成为这一阶段提供多样化的扶贫资源的强制通行点。

第二,基于社会分化的职责重构。伴随社会结构的逐渐分化与发展方向的明确,越来越多的组织受到中央政府的关注,推动中央政府在农村贫困问题的认知上发生了重要转变。首先,在政府与市场的逐渐分解中,省级政府内在拥有选择的机会。地方政府历经了1982年《宪法》,1992年经济体制改革目标的确立,尤其是1994年分税制度改革后,拥有相对更多的财政权力,其直接影响在于拥有地方公共服务供给的资源和动力。其次,省级政府受到外部来自中央政治指令的驱动。1994年颁布的《国家八七扶贫攻坚计划》中指出“坚持分级负责、以省为主的省长(自治区主席、市长)负责制……省长(自治区主席、市长)要亲自抓,负总责,及时协调解决重要问题;要集中使用财力、物力,保证按期完成本计划规定的任务”,明确省级政府扶贫开发的组织任务。因此,以社会分化为基础的内生动力与上级任务构成了省级政府扶贫职责的重要来源。

第三,扶贫专项化启蒙。在明确各潜在行动者的扶贫利益与障碍后,中央政府在组织层面开启征召行动,开始推动扶贫工作的专项化。

在政府系统内部主要是通过专项扶贫举措,包括成立新组织与廓清已有组织的职责来实现。具体来看,首先,通过成立专项扶贫组织、颁布专项政策消除扶贫政策制定与执行行动中的平级认同模糊,促进扶贫行动的专项化。1986年中央层面成立国务院贫困地区经济开发领导小组,扶贫任务较重的省、市、部分乡镇设立扶贫机构,标志着从中央到地方完善的专项扶贫机构体系的形成。1994年国务院出台《国家八七扶贫攻坚计划》,成为新中国历史上第一个有明确目标、对象和期限的扶贫开发行动纲领。其次,通过强化扶贫政策的执行力与扶贫资源使用的监督,促使扶贫权责清晰化。在扶贫行动中推行省级负责制及以省为主的扶贫工作首长负责制,赋予省级政府更多的责任与权力;1986年设立贫困县制度,将人均年纯收入在150元以下的连片贫困区划定为国家级贫困县,明确扶贫资源的使用区域与范围。再次,除在政府系统内确立制度与组织的刚性手段外,为提升各行动者参与的积极性,中央政府将重要精神、政治目标以非强制性政治任务的形式争取行动者加入。<sup>[37]</sup>为调动社会力量扶贫,中央先后在国务院贫困地区经济开发领导第一次会议、第二次会议、《国家八七扶贫攻坚计划》《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》等重要会议和纲领性文件中明确扶贫职责,如“科协要组织广大会员在贫困地区开展科普活动,推广实用技术”“共青团组织扩大‘希望工程’的范围和规模”等。各级领导主要通过增强使命感 and 责任感来激发扶贫意志。

第四,示范型动员助推扶贫创新。扶贫开发中的示范型动员超出“政策试点”的范畴,包括中央政府的自我示范与已有经验的借鉴与推广。首先,为推动扶贫主体创新,在中央的自我示范下成立一批中国早期的民间扶贫组织,如中国扶贫基金会、中国光彩事业促进会,在一定程度上丰富扶贫主体的构成。其次,在已有扶贫做法的示范下,学习并扩大扶贫开发的范围和力度。1986年国家科委帮助开发大别山取得良好

的效果,在此基础上中央创新并推广定点扶贫模式,加强党政机关及企事业单位与贫困地区的定点联系。总的来看,我国扶贫政策在这一阶段的创新是在中央政府直接或间接示范下进行的,为早期推动和实现我国扶贫开发的多重力度提供了基础。

### 3. 扶贫网络形态:政府主导-社会被动参与的行政扶贫结构

不同于改革开放初期计划经济体制下形成的中央政府单中心的扶贫结构,自80年代中后期开始,国家经济环境与中央-地方关系在“双轨”向市场经济“并轨”的转变中变得错综复杂。以经济建设为中心的覆盖全领域的改革从多维度重构了扶贫领域的行动者联结方式。一方面,政府主导是中国国家与社会关系在扶贫领域的突出表现。以财政包干制到分税制为代表的改革对央地关系产生重要影响,政府对社会的管控有所放开,但“国家控制社会”始终是中国的根本特征。<sup>[38]</sup>另一方面,社会被动参与既是社会组织获取合法性的策略行动,也是国家控制公共领域的基本方式。这一阶段的社会力量主要是大量增长的民间组织,由于资源或合法性的缺乏致使民间组织需要依托政府来获取自组织性的承认与有效介入,这其中的主要方式就是挂靠在政府部门下进行合法性的活动,因此其行为在很大程度上表现出被动性,同时也是特定时期国家形塑社会的策略行动。<sup>[39]</sup>

### (三) 2001年—2012年:政府领导下多方参与的“一核多元”扶贫结构

#### 1. 多元共存的行动者

21世纪伊始,国务院发布《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》明确全国农村温饱问题已经解决,标志着我国扶贫开发事业进入一个新的阶段。新社会环境重新定义了扶贫开发的行动者范畴,扶贫事业不再局限于中央政府和省级政府,基层组织、社会组织、企业等拥有更多的话语权。这一变化首先体现为政府治理重心下沉,在省级负责制的基础上进一步落实扶贫工作责任制,县级政府的主要职责在于把

扶贫开发的政策措施落实到贫困村、贫困户。其次,社会组织作为政府扶贫的补充,在政府的协调下参与到扶贫开发事业中,开展定点扶贫、实施特殊人群帮扶项目等;民营企业化身“孵化器”,在充分挖掘地域优势上,实施产业扶贫、劳动力技术培训、结对帮扶等,不断创新扶贫模式。伴随这些新变化,非人类行动者由具象实物转变为一种理念、一种模式,在扶贫网络中发挥重要的支撑与保障功能。

## 2. 多向度扶贫模式转译

第一,扶贫目标偏移与脱贫层次差距的扩大。伴随着大规模扶贫事业的兴起,到2000年底除少数贫困户外,全国农村贫困人口的温饱问题已经解决,顺利完成前一阶段的脱贫目标。然而由地区差距所带来的脱贫基础差距逐步凸显,对扶贫开发工作提出新的挑战。首先,存在少量尚未解决温饱问题的地区,脱贫难度极大;其次,初步解决温饱的贫困人口,尚需巩固温饱成果;再次,基本解决温饱问题的群众,脱贫水平低。脱贫层次差异背后蕴藏着地区差距、城乡差距的不断扩大以及贫困群体内部资源占有的失衡,这与实现共同富裕、迈向小康社会的愿景对立。从扶贫行动层面来看,前一阶段开创了我国大规模扶贫的局面,但以县为单位、瞄准贫困县的机制在实际政策运行过程中往往出现目标瞄准偏移的情况。<sup>[40]</sup>因此如何提升扶贫的针对性,进一步缩小地区差距成为推动扶贫政策的强制通行点。

第二,基于多重利益的策略选择。国家经济建设的社会环境为扶贫开发提供了最根本的动力,因此行动者的利益需求应主要放在经济与发展框架下进行考察。不同行动者在选择是否参与扶贫及以何种方式扶贫的选择上具有多重利益基础。地方政府在扶贫行动主要受到完成上级政府交代任务带来的自上而下的压力影响,<sup>[41]</sup>同时还与地方政府间的竞争相关,这双重动力构成地方政府扶贫的行为利益。市场组织与个人权益的分析作为社会互构论的关注焦点之一,<sup>[42]</sup>需要在社会层面进行解构。具体来看,

以企业为代表的市场组织参与扶贫开发受到多方面因素的影响:或是由于扶贫开发政策对企业全生产要素的正向溢出效应;<sup>[43]</sup>或是扶贫政策激励与政策推动;农民企业家往往还存在有乡土观念的延续。<sup>[44]</sup>不同于市场组织,社会组织自身的性质决定其参与扶贫开发是实现组织愿景、发挥社会功能的体现,并与阶段性社会的分工和国家导向密切相关。

第三,主体差异化征召。基于地区脱贫基础的差异性与扶贫主体的多样性,这一阶段的征召行动以分层分类治理为核心,集中表现为政府部门的任务划分和政策相嵌。首先,划定全国范围内的重点扶贫区域。将贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点,同时下移扶贫瞄准目标确定14.8万个贫困村,以保证国家扶贫资源更加贴近贫困户。<sup>[45]</sup>其次,对政府系统内的主体以政治任务为核心推动扶贫政策的落实。将扶贫开发的效果作为党政主要负责人的政绩的重要依据以此实现任务征召;实行扶贫党政“一把手”负责制,县级政府成为重点贫困县开发的关键行动者。再次,面向对政府系统外的社会组织及个人,主要以公共集体意识征召,但各有侧重。于企业行动者,坚持政策优惠和社会责任并重。如《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》指出,“进一步弘扬中华民族扶贫济困的优良传统,企业可以捐赠资金,并在税前列支、计入成本”。最后,在明确重点扶贫区域的基础上为贫困群众脱贫搭建综合性框架。以扶贫开发政策为主线,与国家西部大开发战略、新型农村合作医疗制以及农村最低生活保障制度相结合,形成覆盖多层次贫困基础的制度保障。

第四,控制型动员规范扶贫资源配置。控制型动员是在扶贫政策推进过程中,对突出的政府系统内扶贫资金滥用、扶贫项目效益低下等现象,采取监督来规范扶贫开发中各主体的动员行为。财政资金扶贫作为我国脱贫的重要保障,对我国自改革开放以来的扶贫开发产生

重要影响。但随着扶贫政策的纵深推进,分项投入、多头管理的典型投入特点使得扶贫资金在投入、管理上出现问题,<sup>[46]</sup>于是以全过程控制为要求的动员行动就此展开。具体来看,首次出台专项《财政扶贫资金绩效考评试行办法》(2005年)对扶贫资金的使用加以规范,后又出台《财政扶贫资金绩效考评办法》(2008年)进一步加强对扶贫资金的投入与管理的控制,提高政府在对贫困地区扶贫资金、扶贫项目建设上的准确性。

### 3. 扶贫网络形态: 政府主导-多方参与的“一核多元”扶贫网络

高速发展的社会经济环境孕育了社会分工方式的转变,进而形塑了这一阶段扶贫开发中各主体的流动与联结方式,表现在主体-制度-路径三个层面。首先,以政府为核心、多元主体的扶贫行动者参与形态。这一形态根源于传统中国社会关系中政府的权威地位,社会力量的出现成为政府主导的重要补充,其本质在于政府角色在劳动分工时代的适应性转变。其次,以提高收入为核心,多领域覆盖的扶贫制度形态。对贫困的认识最初就来源于经济收入的匮乏,再逐步发展到多维角度,我国的扶贫开发中在遵循了这一基本原则的基础上,注入了国家-人的发展理念。即从关注经济到关注“人”的取向,不仅提高收入,同时解决社会保障、医疗、住房、教育等多个民生问题。最后,以政府主导的定点扶贫为核心,多重扶贫模式的应用形态。这一判断与政府在国家治理中的角色相适应,即政府职能与权力、责任的三重归属要求。总的来看,这一阶段的扶贫开发网络呈现出政府、市场与社会的复杂关系,形塑出政领社参的新模式。

## (四) 2013年—2020年: 党建引领下的复合型治理阶段

### 1. 党建引领下的复合行动者单元

2013年习近平总书记在湘西考察时提出“扶贫要实事求是,因地制宜,要精准扶贫,切忌喊口号,也不要定好高骛远的目标”,宣告我

国扶贫开发迈入精准扶贫阶段。在此背景下,社会要素的融合与发展为新阶段扶贫开发创造了更为多样的组织形态与行动者单元。最显著的形态变化首先在于党将自身组织结构高度嵌入国家政权实现对政府的领导,<sup>[47]</sup>同时发挥思想凝聚、组织领导、目标统一等功能,统领扶贫开发的全过程。其次,更加强调社会力量间的统合,跨越组织边界与层级限制寻求合作与深化。政府扶贫与社会扶贫相结合,中央扶贫与地方扶贫相结合,社会组织、市场组织不仅在各自领域开发扶贫,还与党委、政府等一同开展扶贫工作。最后,经济发展与技术进步催生了新的手段和理念,以大数据技术为代表的非人类行动者在扶贫开发中扮演着更为重要的角色,如推动精准扶贫成果的惠及、确保信息准确、扶贫过程公正透明等。<sup>[48]</sup>

### 2. 扶贫主体统合转译

第一,扶贫资源错配与贫困群众边缘化的症结。自20世纪80年代开启现代式的扶贫开发以来,农村贫困人口规模不断减小,在开发式扶贫、综合性扶贫的政策支持下,扶贫取得显著成效。然而项目制作为政府扶贫开发的基本模式在加以推行的过程中,在部分贫困地区出现贪污挪用、严重浪费的现象,在社会上产生了恶劣的影响,同时贫困户基本情况不清、致贫原因不明导致扶贫工作“大水漫灌”。<sup>[49]</sup>再者,贫困地区面临扶贫资源供需错位的困境,精英俘获大量资源,<sup>[50]</sup>真正的贫困户被动或主动地置身于公共事务之外。如在广西、宁夏、江西和云南等省区,扶贫项目对贫困群体地覆盖率只有16%,对中等户和富裕户的覆盖率则分别高达51%和33%,<sup>[51]</sup>严重削弱了扶贫开发的效率。依靠传统的行政科层体制已无法有效化解现有困境,因此在规范扶贫流程的同时寻求扶贫资源的精确匹配成为党政统领下各行动者共同面对的强制通行点。

第二,基于自主性利益的理性选择。在精准扶贫阶段多元行动者所具有的动力与障碍更多表现为基于自身利益所做出的理性选择。具

体而言,基层组织作为直接接触贫困群众的群体,其动力来源一方面是中央及上级政府的追责压力、职业晋升、地方维稳的三重底线;另一方面是对自身所肩负的使命感和责任感的践行。驻村扶贫干部不仅面临本职工作与扶贫工作准时性的双重挤压,还面临着来自本单位、贫困村、贫困群众等多方面的压力,容易出现“身在村庄心在机关”的现象。<sup>[52]</sup>社会组织作为传统政府失灵的重要补充,拥有参与公共事务的热情,现实中往往面临资金依赖、人才优势不明显等障碍。作为扶贫中心的贫困群众基于信息封闭、自利性等被逐渐边缘化,表现出长期存在的“要我脱贫”“等、靠、要”思想、“干部干,群众看”的行为和最终“扶则立、不扶则废”的结果。<sup>[53]</sup>

第三,党政统领与技术赋能。不同于以往扶贫开发的重要特点在于,精准扶贫时期的征召行动在扶贫统筹上更加突出党的领导的统领作用和扶贫过程中大数据技术的赋能。首先,在扶贫理念上始终强调坚持“以人民为中心”“贴近人民群众,提高群众满意度”,以坚定脱贫理念,凝聚脱贫共识。这不仅体现在扶贫事业本身,还贯穿于扶贫政策的制定、宣传与执行等众多环节中。其次,在组织领导上,坚持“省负总责,县抓落实,工作到村,扶贫到户”的落实原则,同时依托各级党委落实扶贫责任,加强帮扶力度。构建起“省市县乡村”五级书记抓扶贫的责任体系,选派77.5万名干部驻村帮扶和19.5万名优秀干部到贫困村和基层党组织薄弱涣散村担任第一书记,<sup>[54]</sup>打通连接贫困户的“最后一公里”。再次,加强大数据技术在贫困户数据采集与动态管理上的使用。在精准扶贫的过程中运用大数据帮助贫困户建档立卡,并定期更新数据以实现精准帮扶和退出,实现扶贫信息动态化。最后,依托新兴互联网消化贫困地区资源,发动社会力量,形成“互联网+扶贫”的新兴模式。如在重庆市成立了全国第一家消费扶贫产品交易中心,<sup>[55]</sup>社会各界通过购买来自贫困地区的产品实现产品销售、群

众助力脱贫的良好互动。

第四,激励型动员压实责任空间。为在脱贫攻坚过程中进一步提升行动者参与扶贫开发的自主性,采取正向激励与反向激励、物质激励与精神激励相结合的动员方式。在地方政府层面,以正向激励为主的同时给予一定的责任压力。在国家层面,则由国家领导人挂帅亲自督导脱贫攻坚战并将其打赢脱贫攻坚战上升为国家战略规划的中心工作,为地方政府落实政策施加压力。此外,中西部22个省份党政主要负责同志向中央签署脱贫攻坚责任书,立下军令状,每年定期向中央报告脱贫攻坚工作进展情况;同时扶贫工作与常规行政工作相结合,<sup>[56]</sup>将脱贫攻坚的政治目标分解成明确量化的任务,目标的完成情况成为政绩考核的重要依据。对企业行动者而言,在坚持政策优惠的基础上给予相应的社会激励,通过对在扶贫攻坚中有突出贡献的企业给予荣誉称号,提升企业的社会认可。而各种激励中,至关重要的是激发贫困户的脱贫动力,在贫困地张贴“脱贫不等不靠、致富敢闯敢冒”“扶贫不是发福利,脱贫只能靠自己”等标语,通过为扶贫户营造舆论环境的方式激励贫困户主动脱贫。<sup>[57]</sup>

### 3. 扶贫网络形态:党建引领-平台驱动的超链接治贫网络

协同型治理强调治理主体及治理权威的多元化、自组织间的协同与共同规则的制定。<sup>[58]</sup>在精准扶贫这一中国独特的贫困治理过程中,社会结构、国家治理体系与信息技术的运用有效形塑了超链接的协同型治理网络。首先,社会扶贫主体的多元化是有效协同的网络基础。自20世纪80年代改革开始,“总体性社会”不断消解,市场化机制不断完善,社会多元成为时代的新特征。<sup>[59]</sup>其次,国家治理体系和治理能力现代化进程是驱动主体协同的核心力量。党的十八届三中全会提出国家治理现代化的重大命题,有效推进党领导下依托制度构建社会秩序框架、集中资源调适主体间关系的进程,从而实现扶贫主体由分散向协同的转变。最后,信息

时代大数据技术的应用是有效联结的助推器。一方面大数据技术本身就包含着强大的协同能力,能够通过对贫困户的信息进行统计和整合来精准跟踪和预测,实现扶贫信息的动态联系。另一方面,运用大数据平台优势,在贫困户间、扶贫主体间构建起畅通的交换渠道,实现了主体间的分工与合作。总的来看,在精准扶贫中,党中央充分发挥思想凝聚、组织领导、责任落实的重要作用,各主体基于责任与价值理性目标不断进行资源交换,实现中央与地方关

系、基层政权与乡村社会关系的内在整合。

### (五)中国扶贫政策变迁的比较分析

自改革开放之初启动扶贫工作以来至2020年我国历史性地消除绝对贫困现象,我国扶贫政策网络经历“单中心结构”“行政主导结构”“一核多元结构”,最终转向到“复合型治理网络”的建构与完善。扶贫网络的特点从中央政府单一主导、央地政府联动、中央政府主导、社会参与,最终演化为党政领导下的协同治理(见表1)。

表1 改革开放以来中国扶贫政策变迁的比较

结构类型	1978年—1985年 单中心结构	1986年—2000年 线性结构	2001年—2012年 “一核多元”结构	2013年—2020年 复合型治理网络
特征	中央政府主导	政府系统内 权力的纵向延伸	政府主导 多方参与	党政统领 协同治理
权威来源	中央政府	国务院扶贫开发 领导小组、中央政府	国务院扶贫开发领导小组	中国共产党领导下的多元共治
政策导向	政治导向	经济导向与 政治导向并重	综合导向与 经济导向共存	目标导向与 群众导向共治
技术路径	总体估计	抽样调查	抽样调查	大数据追踪

资料来源:作者自制。

具体来看,不同阶段的网络结构存在权威来源、政策导向及技术路径上的差异性。首先,在扶贫行动的权威来源方面,从高度集中迈向多元共治。扶贫开发行动涉及各级政府、贫困群众、帮扶主体,具有很强的时代印记,因此必须将其放在政府与社会的关系、中央与地方的关系之中进行讨论。改革开放初期至21世纪,我国社会的基本特征在于“总体性社会”的延续,因此扶贫开发的主体尽管事实上增多,但权威高度集中在政府,尤其是中央政府。地方政府与民间组织在很大程度上是被支配和被控制。随着中国加深与世界的融合,社会流动与政府改革行动相继深化,地方政府在公共服务的供给上拥有更多的自由裁量权。以精准扶贫为节点,不断迈向真正意义上的中国治理能力与治理体系的现代化。其次,在政策导向和瞄准路径上,既与中国特色社会主义理论一脉相承,同时立足中国本土现实情境,创造中国化的话语形式。改革开放初期,国家面临意识形态的重塑与构建,

政策中具有明显的政治化倾向。随着中国探索并确立社会主义市场经济体制,以贫困县为焦点下移到以贫困村为瞄准单位的过程中,市场开始在国家发展和扶贫活动中占据地位,扶贫政策中经济话语增多,同时涵盖住房、医疗、教育等多维度的综合导向。进入精准扶贫时期,伴随国家治理体系不断完善和社会矛盾的转换,从省级政府到基层末梢继续推行扶贫目标责任制促进扶贫政策落实,同时运用大数据技术瞄准贫困户,打通扶贫开发的“最后一公里”,实现扶贫政策的目标导向与群众导向。

不同于西方“托底式”的政策分配目标,中国以福利分配为政策目标,遵循社会主义制度的政治逻辑,将执政党的政治领导转换为治理能力,探索出具有参考性的贫困治理模式。<sup>[60]</sup>此外,相较于西方有选择的策略性治理行为,中国在扶贫开发的过程中始终强调“以人民为中心”,强调实施基于全体人民意义上的普惠性政策,最终目标在于实现消除贫困,走向共同富裕。

## 五、结论与展望

本文以行动者网络理论为支点,对改革开放以来扶贫政策变迁中的行动者及其策略进行回溯,提炼中国扶贫政策的演变规律与总体特征。20世纪80年代以来中央政府主导下的“参与式扶贫”在我国逐步兴起,在重构扶贫权力机构和创新扶贫资源配置模式的宗旨下实现我国扶贫技术和思路的变革,<sup>[61]</sup>进入精准扶贫时期依靠社会制度的支撑和信息共享的技术基础,我国逐步走出党政统领,多方协同的特色扶贫格局。中国在很长一个时期内大规模、有组织的扶贫开发事业影射了中国扶贫开发中的内在规律:党的领导是中国特色扶贫道路的根本特征,多元协同是中国特色社会主义扶贫道路的重要经验。从中观层面回溯中国自改革开放以来扶贫政策变迁的历程,既为相对贫困的治理切入新的视角,也对党的二十大报告提出的“构建新发展格局、全面推进乡村振兴,巩固拓展脱贫攻坚成果”进行有效回应。更为关键的是,中国的减贫道路为实现联合国《2030年可持续发展议程》中“在全世界消除一切形式的贫困”这一首要目标提供重要路径,继而推动人类消除贫困的伟大事业向前迈出坚定的一步。

作为公共政策研究的重要细分领域,中国扶贫政策的变迁为实务界提供了一份成功的“政策范本”。首先,我国扶贫政策变迁是在党和政府主导下进行的,同时嵌入国家与社会、国家与市场间关系的构建与转变,更是我国国家制度本身要求的现实缩影。其次,扶贫政策变迁遵循渐进式演变规律,现有政策是在前一政策基础上做出的部分创新。这一路径既保证政策间的连续性,同时很好地适应我国社会转型带来的诸多问题。最后,明确的政策目标实现时间节点是推动政策落地和有效衔接的关键因素。回顾我国扶贫政策的变迁历程,尤其是纲领性脱贫文件所传达的时间指向,皆表明设定政策推行节点能够在特定阶段集中资源以瞄准核心问题。绝对贫困的消除印证了扶贫政策背

后顶层设计思路的正确性,而这也必将对其他领域的政策执行与变迁有所裨益。

从扶贫政策变迁的具象层面来看,农村是脱贫攻坚的主要场域,亦是实现乡村振兴推动共同富裕的重点和难点所在。相比于脱贫攻坚时期贫困所具有的绝对性特征,后扶贫时代贫困更具相对性和复杂性,这就需要在以党和政府为关键行动者搭建的秩序框架内,立足农村多层次、类型化的发展需求,明确行动者定位并进行相应的匹配,继而构建农村精细化复合型的多层嵌套网络。更为重要的是,在后扶贫时代更要以农村农民为行动主体,密切市场组织、政府等人类行动者和产业、技术在内的(非)人类行动者间的内在关系,抓住农村发展的核心靶向,采取多样化的征召方式以提升其自主性发展能力,推动相对贫困问题的缓解并最终实现农村的高质量发展。

总的来说,扶贫政策变迁作为中国本土具有历史性特征的重要题材,已经远远超出了一般理论的解释范畴。要对其进行深入的挖掘和叙事,需要以中国为研究中心和研究目的,在中国式现代化的框架中将中国情境转化为具有地方性和一般性的中国理论。与之相适应,中国贫困治理作为社会治理的重要组成部分,在宏大的国家与社会关系中找到了各类行动者的栖身之地,实现了中国情境下“扶贫制度优势”向“治贫效能”的成功转化。以中国现实滋养理论,构建基于实践与政策互动的本土化治理理论框架,这既是推进国家治理能力与治理体系现代化的应有之义,也是对话学术共同体的迫切要求。

作为一项归纳研究,当前存在两点不足:一方面,当前对扶贫政策变迁的分析部分嵌入到社会背景中,接下来可以此为契机,采取社会网络方法来进行分析;另外一方面,中国扶贫政策变迁蕴藏着丰富的治理题材,本文从行动者网络理论出发提供了一个考察的角度,未来还可以从更多维度和层面进行解读或者进一步从协调治理方向挖掘多元行动者在扶贫实践中的深

层次行动逻辑,这不仅能够有效回应中国减贫政策为什么能消除绝对贫困,同时也能从行动者角度出发回答如何更好地缓解相对贫困。以政府为核心,不断迈向多元协同的扶贫格局是中国探索善治形态过程的阶段性成果,这意味着国家治理体系与治理能力现代化的长期性与多样性。

#### 参考文献:

- [1]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[N].人民日报,2022-10-26(01).
- [2]人类减贫史上的奇迹[EB/OL].(2021-02-16)[2022-03-28].[http://www.cpad.gov.cn/art/2021/2/16/art\\_624\\_186713.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2021/2/16/art_624_186713.html).
- [3]何艳玲.好研究是当下公共管理研究的大问题——兼论“中国”作为方法论[J].中国行政管理,2020(4):56-63.
- [4]贾玉娇.反贫困的中国道路:1978—2018[J].浙江社会科学,2018(6):17-26,155.
- [5]杨灿明.中国战胜农村贫困的百年实践探索与理论创新[J].管理世界,2021,37(11):1-15.
- [6]雷明,李浩,邹培.小康路上一个也不能少:新中国扶贫七十年史纲(1949—2019)——基于战略与政策演变分析[J].西北师范大学学报(社会科学版),2020,57(1):118-133.
- [7]王曙光,王丹莉.中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新(1949—2019)[J].社会科学战线,2019(5):24-31.
- [8]白增博.新中国70年扶贫开发基本历程、经验启示与取向选择[J].改革,2019(12):76-86.
- [9]向德平.包容性增长视角下中国扶贫政策的变迁与走向[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2011,50(4):1-8.
- [10]孔祥智,张琛.新中国成立以来农业农村包容性发展:基于机会平等的视角[J].中国人民大学学报,2019,33(5):27-38.
- [11]李小云,徐进,于乐荣.中国减贫四十年:基于历史与社会学的尝试性解释[J].社会学研究,2018,33(6):35-61,242-243.
- [12]许汉泽.新中国成立70年来反贫困的历史、经验与启示[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(5):45-52.
- [13]汪三贵,殷浩栋,王瑜.中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望[J].华南师范大学学报(社会科学版),2017(4):18-25,189.
- [14]王金,孙迎联.新中国成立以来我国农村反贫困行动的回顾、反思与前瞻——基于制度、矛盾、实践三向度的整体性思考[J].经济学家,2021(8):99-108.
- [15]吕普生.制度优势转化为减贫效能——中国解决绝对贫困问题的制度逻辑[J].政治学研究,2021(3):54-64,161.
- [16]贺雪峰.中国农村反贫困战略中的扶贫政策与社会保障政策[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,71(3):147-153.
- [17]CALLON M. The sociology of an actor-network: The case of the electric vehicle. Mapping the dynamics of the science and technology [J]. Sociology of Science in the Real World, 1986(1): 19-20.
- [18]王佃利,付冷冷.行动者网络理论视角下的公共政策过程分析[J].东岳论丛,2021,42(3):146-156.
- [19]吴莹,卢雨霞,陈家建,王一鸽.跟随行动者重组社会——读拉图尔的《重组社会:行动者网络理论》[J].社会学研究,2008(2):218-234.
- [20]孟宪飞,李正风,张寒.我国科技奖励制度的改革及其问题——基于行动者网络理论的思考[J].科学学研究,2021,39(2):193-198,232.
- [21]王江,王光辉.中国电动汽车技术演进分析:行动者网络视角[J].科技进步与对策,2018(4):60-68.
- [22]郭俊立.巴黎学派的行动者网络理论及其哲学意蕴评析[J].自然辩证法研究,2007(2):104-108.
- [23]周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21,243.
- [24]周黎安.如何认识中国?——对话黄宗智先生[J].开放时代,2019(3):37-63,5-6.
- [25]扶贫开发持续强力推进 脱贫攻坚取得历史性重大成就——新中国成立70周年经济社会发展成就系列,报告之十五[EB/OL].(2019-08-12)[2022-03-28].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812\\_1690526.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812_1690526.html).
- [26]李文.中国农村经济体制改革的回顾和前瞻——写在改革开放二十周年之际[J].社会科学战线,1999(2):13-24.
- [27]《中国共产党简史》编写组.中国共产党简史[M].北京:人民出版社,2021:230-235.
- [28]国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所.中国西部开发信息百科:综合卷[M].北京:中国计划出版社,2003.
- [29]LIPSET S M. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy [J]. American Political Science Review, 1959, 53(1): 69-105.
- [30]邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版

- 社, 1983.
- [31]徐勇. 县政、乡派、村治: 乡村治理的结构性转换[J]. 江苏社会科学, 2002(2): 27-30.
- [32]孙乐强. 农民土地问题与中国道路选择的历史逻辑——透视中国共产党百年奋斗历程的一个重要维度[J]. 中国社会科学, 2021(6): 49-76, 205.
- [33]孙立平, 王汉生, 王思斌, 林彬, 杨善华. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2): 47-62.
- [34]林毅夫. 政府与市场的关系[J]. 中国高校社会科学, 2014(1): 19-21.
- [35]从“四到省”到“四到县”——扶贫开发工作责任制的探索及完善[J]. 农村财政与财务, 2008(7): 6-8.
- [36]杨明基. 新编经济金融词典[M]. 北京: 中国金融出版社, 2015.
- [37]李周. 社会扶贫的经验、问题与进路[J]. 求索, 2016(11): 41-45.
- [38]康晓光, 韩恒. 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究, 2005(6): 73-89, 243-244.
- [39]郁建兴, 吴宇. 中国民间组织的兴起与国家——社会关系理论的转型[J]. 人文杂志, 2003(4): 142-148.
- [40]申秋. 中国农村扶贫政策的历史演变和扶贫实践研究反思[J]. 江西财经大学学报, 2017(1): 91-100.
- [41]杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11): 4-12.
- [42]郑杭生, 李棉管. 中国扶贫历程中的个人与社会——社会互构论的诠释理路[J]. 教学与研究, 2009(6): 5-10.
- [43]王书斌. 国家扶贫开发政策对工业企业全要素生产率存在溢出效应吗?[J]. 数量经济技术经济研究, 2018, 35(3): 21-38.
- [44]周大鸣. 农民企业家的文化社会学分析[J]. 中南民族学院学报(人文社会科学版), 2002(2): 32-37.
- [45]杨亮承. 扶贫治理的实践逻辑[D]. 北京: 中国农业大学, 2016.
- [46]陈天祥, 王群. 党政统合动员: 基层社会动员的组织联结与机制整合——以新时期村居法律顾问政策为例(2009—2021)[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021, 25(6): 92-102.
- [47]陈天祥, 王群. 党政统合动员: 基层社会动员的组织联结与机制整合——以新时期村居法律顾问政策为例(2009—2021)[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021, 25(6): 92-102.
- [48]莫光辉, 张玉雪. 大数据背景下的精准扶贫模式创新路径——精准扶贫绩效提升机制系列研究之十[J]. 理论与改革, 2017(1): 119-124.
- [49]吴国宝. 实现精准扶贫的挑战及应对[J]. 国家治理, 2015(38): 24-27.
- [50]邢成举. 乡村扶贫资源分配中的精英俘获[D]. 北京: 中国农业大学, 2014.
- [51]李小云, 张雪梅, 唐丽霞. 我国中央财政扶贫资金的瞄准分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2005(3): 1-6.
- [52]葛志军, 邢成举. 精准扶贫: 内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会科学, 2015(5): 157-163.
- [53]曲海燕. 激发贫困人口内生动力的现实困境与实现路径[J]. 农林经济管理学报, 2019, 18(2): 216-223.
- [54]刘永富. 中国特色扶贫开发道路的新拓展新成就[N]. 人民日报, 2017-09-04(07).
- [55]重庆市消费扶贫产品交易中心挂牌 力争年内交易超亿元[EB/OL]. (2020-04-14)[2022-03-28]. [http://www.cpad.gov.cn/art/2020/4/14/art\\_5\\_118724.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2020/4/14/art_5_118724.html).
- [56]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[J]. 管理世界, 2020, 36(4): 195-209.
- [57]符平, 卢飞. 制度优势与治理效能: 脱贫攻坚的组织动员[J]. 社会学研究, 2021, 36(3): 1-22, 225.
- [58]李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [59]张康之. 论主体多元化条件下的社会治理[J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(2): 2-13.
- [60]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, 204.
- [61]刘俊生, 何炜. 从参与式扶贫到协同式扶贫: 中国扶贫的演进逻辑——兼论协同式精准扶贫的实现机制[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2017, 38(12): 205-210.

【责任编辑 杨从从】

## The Evolutionary Logic and Historical Achievements of China's Poverty Alleviation Policy: A Retrospective Analysis Based on Actor Network Theory

XIE Xiaoqin & WEN Lanying

**Abstract:** In 2020, China has historically eliminated absolute poverty and created a miracle of poverty

reduction in the world. The exploration of the password behind this miracle needs to go back to China's poverty alleviation policy itself. Most of the existing studies focus on descriptive analysis based on grand narrative or micro characterization, and lack a unified analytical framework to lead in-depth analysis. Following the basic idea of refining the Chinese proposition and local theory of poverty alleviation through the small incision of China's poverty alleviation story, this paper constructs the logical chain of "action unit action translation action network" based on the actor network theory, and systematically analyzes and summarizes the characteristics of China's poverty alleviation policy. The research shows that China's poverty alleviation policy presents the following phased characteristics. the single center poverty alleviation stage led by the Central Government: the central government, as a key actor, takes the translation of system reform as the center, and the poverty alleviation network presents the single subject characteristics with the high-level government as the core; The administrative poverty alleviation stage in which the central government interacts with the local government: the actor network extends vertically, takes the development poverty alleviation translation as the center, and initially forms an administrative poverty alleviation network driven by the superior government and the subordinate government; The "one core and multiple" poverty alleviation stage led by the government and participated by multiple parties: mobilize multiple forces to participate in poverty alleviation, focus on multi-dimensional poverty alleviation translation, and build a multi-dimensional poverty alleviation network driven by the government and social participation; Compound network stage under the same responsibility of the party and government: adhere to the principle of the same responsibility of the party and government, focus on the integration and translation of the party and government, and build a more inclusive comprehensive governance model based on big data.

**Keywords:** poverty alleviation policies; miracle of poverty alleviation; relative poverty; poverty governance; actor network; rural revitalization