

# 当代中国贫困治理的伦理基础、 基本模式与实践特征\*

易申波<sup>1</sup> 赵雄<sup>2</sup>

(1. 南昌航空大学文法学院, 江西 南昌 330063; 2. 江西省人事考试中心, 江西 南昌 330029)

**[摘要]** 从伦理基础、基本模式与实践特征三个方面阐述当代中国贫困治理的历程及成功经验, 认为当代中国贫困治理的成功, 不仅是中国独特制度优势的体现, 而且其中提炼的一些贫困治理经验, 可以为广大发展中国家的贫困治理提供借鉴。在贫困治理的伦理基础方面, 革命年代为了发动穷苦大众投身革命, 赋予他们极高的政治地位, 导致了“穷光荣”文化传统的形成, “越贫穷越光荣”的社会文化心理延迟了脱贫的紧迫性, 在一定程度上使得计划经济时代的中国减贫事业难以达到应有的发展速度; 改革开放以来, 贫困与道德的脱钩、经济发展与社会主义本质的链接使得全面脱贫变得必要且可能。在贫困治理的基本模式方面, 政府主导贫困治理的政策制定、资源分配及项目实施, 同时积极发挥市场作为资源配置基本机制的作用, 创新市场化扶贫方式, 由此形成贫困治理的“政府主导的市场模式”。在实践方面, 社会协同和公共参与既是现代化贫困治理体系的必然要求与重要特征, 也是当代中国贫困治理成功的深层原因。全面脱贫后, 巩固脱贫成果、防止脱贫后返贫的任务仍然十分艰巨, 仍然面临着持续有效治理相对贫困等多元贫困问题的严峻挑战, 必须进一步探索具有开放性、整体性、可持续性的参与式贫困治理体系, 进一步完善贫困治理生态, 早日实现全面建成社会主义现代化强国的伟大目标。

**[关键词]** 贫困治理 贫困的去道德化 政府主导 市场机制 公共参与

**[中图分类号]** D619 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)01-0033-10

## 一、引言

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庄严宣告中国脱贫攻坚战取得全面胜利。<sup>[1]</sup>这不仅是属于中国人民、中国共产党和中华民族的伟大光荣, 同样也是全人

类的伟大成就, 为全球贫困治理作出了重大贡献, 为广大发展中国家的减贫事业提供了中国经验。

如何总结和阐述当代中国贫困治理的成功经验? 众多学者从中国经验的独特性角度对其进行概括分析, 提炼出中国共产党的领导、社

收稿日期: 2023-04-26; 修回日期: 2023-05-21

\*基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“精准扶贫中的公共参与问题研究”(18YJC810011); 江西省高校人文社会科学研究青年项目“新时代我国农村基层民主建设的实现机制研究”(ZZ18201)

作者简介: 易申波, 副教授, 硕士研究生导师, 主要从事当代中国政府与政治、城乡基层治理研究。赵雄, 江西省人事考试中心信息科工程师, 南昌航空大学经济管理学院2021级公共管理硕士研究生, 主要从事公共部门人力资源管理研究。

会主义制度优势和国家治理能力优势等独特经验。有学者指出,当代中国贫困治理事业的成功,根源在于国家善治能力,包括国家动员能力、国家组织能力、国家改造能力、国家发展能力和国家整合能力。社会主义制度为国家善治能力赋予了内在规定性,中国共产党的神圣使命为其提供了不竭源泉,中国共产党的领导为其提供了基本的制度保障。这种能力是中国制度优势的具体表现。<sup>[2]</sup>有学者将中国制度优势分解为行政统筹、财政资金、干部管理、村组织建设及考评问责等五种机制,<sup>[3]</sup>另有学者则提出了中国贫困治理的四大“制度密码”,包括顶层设计和高位推动、任务分解和责任共担、合力聚能和多维联结、分步实施和创变调适。<sup>[4]</sup>有学者认为这些制度优势使当代中国的贫困治理完全不同于西方资本主义的福利国家模式,中国贫困治理的成功有力地挑战了西方传统的福利国家理论。<sup>[5]</sup>

将中国贫困治理的巨大成就归因于中国共产党的领导及制度和能力优势,其结论自然不乏真知灼见,因为当代中国治理贫困的成功实践正是在中国共产党领导下所取得的客观结果。然而,如果我们承认中国贫困治理的成功为其他发展中国家提供了具有参考性的替代方案,同时却又将成功经验一概总结为中国独特的社会政治制度及其所具备的能力与优势,那么其他发展中国家可能因为基本制度的差异,很难借鉴学习中国的成功经验。要为全球治理贡献中国智慧,我们还需要从中国案例的特殊性中发现一般知识,或者说从中国特殊性的实践知识中提炼普遍性的发展逻辑。<sup>[6]</sup>这样一种思路则能更多地把我们引向中国贫困治理的政策、实务操作及治理模式与机制等方面。有学者将中国治理贫困的政策经验总结如下:构建和完善财政扶贫政策体系、构建和完善金融扶贫政策体系、创新和完善扶贫开发用地政策、发挥科技和人才在扶贫中的重要作用、建立和完善脱贫攻坚执行体系。<sup>[7]</sup>对地方扶贫案例的实务操作进行经验总结的文献则不胜枚举。相

较而言,对贫困治理模式与机制的分析尤其符合从特殊案例中发现一般知识的思路。有学者将中国的减贫经验概括为贫困治理的渐进平衡模式,认为其不仅具有鲜明的中国特色,也反映了发展中国家经济发展的普遍性逻辑。<sup>[8]</sup>另有学者则从政治对行政的融合与形塑、乡村社会与现代社会的对接以及国家与社会的整合,对中国减贫事业取得不断进展的根本机制进行概括提炼,认为中国减贫的效果并非单纯来自政治层面的高位推动,科层治理的行政实施同样贡献不小。<sup>[9]</sup>

当我们对人类实践进行经验总结与理论反思时,惯常的思维方式当然是先总结特殊经验,再试图发现一般知识。在中国贫困治理取得巨大成就后,涌现出大量阐述中国特殊性的文献是符合这一思维习惯的。不过,当这种特殊性叙事有了一定的积累之后,发现特殊性背后的普遍性的努力就更加值得尝试。按照这一思路,本文拟从贫困治理的伦理基础、基本模式与实践特征等角度出发,尝试对中国减贫奇迹背后的普遍规律进行分析和阐述。

## 二、伦理基础: 贫困的去道德化

贫困是一个曾经长期困扰中国的社会问题,然而人们对于贫困的观念意识及社会评价在不同年代却大不相同。在中国共产党领导中国革命的历史阶段,为发动贫苦工农群众投入革命,越是贫穷的人越被赋予崇高的政治地位,由此形成的“穷光荣”传统在新中国成立后,一直影响着整个计划经济时代的中国。改革开放后,贫困与道德的脱钩、贫困的去道德化为摆脱贫困奠定了伦理基础,经济发展与社会主义本质的链接使得全面脱贫变得必要且可能。

### (一) 革命年代: 政治动员与“穷光荣”传统的形成

中国共产党以马克思主义为根本指导思想,实现共产主义是其最高理想和最终目标,共同富裕是共产主义社会的基本特征。然而,在革

命年代的中国,中国共产党首先要实现武装夺取政权的阶段性目标;而要取得革命的成功,则必须动员贫苦的工农群众,赋予他们权力和社会地位。为了发动劳苦大众投身革命,贫雇农被赋予崇高的阶级地位,贫穷成为最重要的身份资源。例如,在华北土地改革运动中,贫农团是“土改”期间村庄社区的最高权力组织,其成员绝大多数为贫雇农。甚至在贫农阶级内部,也会产生等级和类型区分,如有的地方把三辈穷的定为一等,两辈穷的定为二等,一辈穷的定为三等,甚或有定成七等的。不同类型的贫农具有不同的政治地位,形成越贫穷越光荣、越贫穷地位越高的局面。<sup>[10]</sup>

另一方面,中国共产党领导的中国革命在本质上就是无产阶级起来推翻封建地主阶级的反动统治。根据革命领袖毛泽东的分析,中国革命的敌人除了军阀、官僚和买办之外还有大地主。占有大量土地、掌握大量社会财富而又为富不仁、残酷剥削劳苦大众的土豪劣绅,自然成为革命的敌人。对于这些敌人,不仅要“打土豪、分田地”,还要占据道德高地对其丑恶面孔进行道德审判。革命时期的左翼作家们就曾塑造了一批“土豪劣绅”的文学形象,揭露和批判他们虚假伪善、鱼肉百姓、玩弄权术的恶行。<sup>[11]</sup>革命文学对“土豪劣绅”的形象塑造,配合各种革命宣传,与对贫困人口的政治动员和赋权一起从正反两方面共同推动了“穷光荣”社会心理与文化传统的形成。在较长一段时间内,在社会大众的心理上形成了这样一种观念:穷意味着正确和光荣,富则与罪恶和反动挂钩。

## (二) 计划经济时代:“穷光荣”传统与减贫的艰难推进

新中国成立后,一直沿用了民主革命和土地革命期间对个人身份认同的标准。人们的经济地位是与政治身份挂钩的,根据经济状况划

分个人成分,“贫下中农”“富农”“地主”等名词既是对一个人土地所有状况和经济地位的描述,更意味着一种政治身份和地位的确认,个人成分越低,政治地位越高。从革命年代流传下来的这样一种“穷光荣”的社会心理与文化,其影响涉及社会生活各个领域,如招工、征兵、提干等各方面,都是先考察家庭出身,贫困家庭出身者优先。甚至是在婚恋择偶的个人生活领域,家庭成分低者被视为首选,对成分高者则避之犹恐不及。这种影响甚至遗留至今,歌颂穷人美德的文字仍不时见诸于现在的报刊,穷人被认为具有清静寡欲、克己助人的美德。<sup>[12]</sup>

从新中国成立后到改革开放前,党和政府领导中国人民为发展经济、减少贫困付出了艰苦的努力,在异常艰苦的内部环境和异常恶劣的外部环境下取得了巨大的成就,包括建成基本完备的工业体系、实现农业国向工业国的转变,也实现了较高的经济增速。然而,脱贫减困的推进却较为艰难。按当年价现行农村贫困标准衡量,1978年末我国农村贫困发生率高达97.5%,以乡村户籍人口作为总体推算,农村贫困人口规模7.7亿人。<sup>[13]</sup>这样一种客观结果的发生,当然有着多方面的原因,例如革命胜利时国家所面临的一穷二白的经济基础、城市和工业优先的发展战略、城乡二元体制导致农村贫困问题尤其突出等等,但与“穷光荣”的传统也有一定关系,因为它使得个人失去摆脱贫穷的强烈愿望,甘愿保持甚至享受着“虽贫穷但光荣(且享有优待)”的状态。这可算是革命年代对贫苦大众进行政治动员的一种非期然后果。

## (三) 改革开放以来:贫困的去道德化与全面脱贫

所谓“贫困的去道德化”,是指对贫困持价值中立的立场,将其视为客观存在的社会问题,而并不对贫困和贫困人口进行道德评价。<sup>①</sup>

<sup>①</sup>“去道德化”一词可能引起某种歧义,此处略做说明。有学者分析当代中国社会生活中的“去道德化”现象,认为“市场化”的扩张和评价体系的“唯功利化”倾向等原因使人们丧失了基本的价值标准和是非、善恶、荣辱观念,造成“道德空场”。这近于是在“道德危机”和“道德滑坡”意义上使用此概念。按照另一种更为常见的用法,对某事物的“去道德化”是指将其与道德脱钩,不对其进行道德评价,例如政治的去道德化、乡村生活的去道德化。本文在第二种意义上使用此概念。

改革开放以来,中国人民在观念和行动上掀起了一场重要的革命,贫困问题与道德评价脱钩,“穷光荣”的时代一去不复返。邓小平总结历史教训,对贫困问题有了新认识。他指出,“贫穷不是社会主义,发展太慢也不是社会主义,社会主义要消灭贫穷,消除贫穷是社会主义的本质特征,只有大力发展生产力才能为逐步消灭贫穷创造条件”。<sup>[14](P255)</sup>在南方谈话中他指出,“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”。<sup>[14](P373)</sup>为了使中国摆脱贫困,邓小平制定了以经济建设为中心,以人民生活的改善来赢得国家富强的指导思想,提出“三步走”的发展战略,每一步都以人民生活的改善为一项硬指标,第一步就是要解决人民温饱问题,实现脱贫致富。

这场思想革命将贫困与道德脱钩,贫困既不可耻,也不光荣,更不能体现社会主义优越性,而是一个无关乎道德、客观存在且需要解决的社会问题。这无疑极大地增强了中国人民勤劳创富、摆脱贫困的动力。在农村,一些农户在实行承包责任制后,靠个人和全家的埋头苦干,加上懂技术善经营,很快成为农村致富的“排头兵”。在城镇,企业实行层层承包,按劳分配,一批批的城里人或是出于生计压力、或为实现人生价值,纷纷下海,从事个体工商业或者开办公司企业。个体工商户、民营企业家等新一代经济主体如雨后春笋般涌现,成为广大群众中的佼佼者,尤其是20世纪80年代初出现的“万元户”,更是代表着改革开放后第一批先富起来的人,不仅获得地方政府的表彰,各路新闻媒体也纷纷为他们摇旗呐喊。在社会生活各个领域,勤劳致富的观念逐渐深入人心,摆脱贫困、创造财富、实现自我价值成为人们的主流思想。<sup>[15]</sup>

从部分人的先富起来到全面脱贫、共同富裕当然还有不小的距离,因此在强化减贫的个人努力的同时,政府并没有推卸自己的扶贫责任。从改革开放后到21世纪初,虽然扶贫的基

本思路是以经济的整体发展来实现减贫,但经济的增长也使得政府有能力提高针对贫困人群的教育、医疗、社会救助等支出,更好地帮助他们改善生活。尤其是近十年来,伴随“精准扶贫”政策的实施,实现了从以贫困县、乡、村等行政区划为单位整体开发的扶贫方式向以贫困户为单位的扶贫方式的转变,一批真正的贫困户被精准识别,因时因地因人制宜并施以适当的脱贫措施,最终实现了全面脱贫。

### 三、基本模式:政府主导与市场机制

所谓贫困治理模式,是指在贫困治理过程中承担扶贫减贫任务的主体构成及其相互关系,其实质是贫困治理过程中政府与市场、政府与社会关系的处理方式,或者说是政府与市场、政府与社会的分工方式。在社会主义市场经济条件下,当代中国贫困治理形成了以政府为主导,以市场为基础的基本模式,既充分发挥政府的作用,也不断创新市场化扶贫方式,形成两者优势互补、良性互动的局面。

#### (一)当代中国贫困治理中的政府作用

首先,政府主导贫困治理的政策制定。回顾近四十年来中国贫困治理的政策历程,大体经历了三个发展阶段。第一阶段是20世纪80年代的开发减贫,主要通过农业体制改革、实行家庭联产承包责任制,促进农村发展,激发贫困地区的发展潜力。第二阶段是20世纪90年代到新世纪初的保障助贫。1993年11月,中共召开十四届三中全会,明确将建立现代企业制度、统一开放市场体系、宏观调控体系、收入分配制度和多层次的社会保障制度这五项内容,作为发展社会主义市场经济的基本要求。在确定社会保障作为市场经济体系五大支柱之一的地位之后,又开始推进医疗保险和养老保险的改革试点。通过发挥社会保障的兜底功能,使各类人群都能普遍受益。第三阶段是自2012年以来实施的精准扶贫,精准识别贫困户并建档立卡,将

其作为重点人群通过大规模转移支付等手段,结合“开发式扶贫”和“保障性扶贫”两种方式,最终实现了2020年全面脱贫。从政策工具的角度来看,这三个阶段分别主要运用了产业政策、保障政策、帮扶政策等政策工具。产业政策注重效率,通过引导和扶持产业发展、推动产业结构升级、协调国家产业结构,使国民经济健康可持续发展,为居民创造就业机会并提高其收入水平。保障政策突出兜底功能,通过社会保险、社会救助等制度安排,确保贫困人口的基本生活,提升其福利水平。帮扶政策强调平等和互助,利用转移支付和结对帮扶,以先进带动后进、优势群体帮助扶持弱势群体,从而缩小贫富差距。

其次,政府主导贫困治理的资源配置。在扶贫资源的输送和配置中,政府主导的主要有两类。一是转移支付,包括生态补偿与社会兜底等补贴性政策,直接提高了贫困人口的转移性收入,显著缩小了贫困人口与低收入人口、中等偏下收入户的收入差距。转移支付不仅是一种“输血”式扶贫资源,也能产生一定的“造血”式扶贫效应。<sup>[16]</sup>2016—2020年,中央财政专项扶贫资金从660亿元增长到1461亿元,2021和2022年继续以“乡村振兴补助资金”名义分别安排1561亿元、1650亿元。就转移支付的减贫效应而言,有研究指出,转移支付的接受者陷入收入贫困的概率会下降12%~12.9%;<sup>[17]</sup>另有研究则认为,公共转移支付能够减少1%~2%的贫困发生率,具有较显著的反贫困作用。<sup>[18]</sup>尽管数字有差异,转移支付的减贫效应还是受到肯定。二是机会供给,包括产业扶贫、易地搬迁等,通过为贫困户提供贷款融资机会、就业机会、信息和教育培训机会等,使贫困户得以参与扶贫项目,利用自身的土地、劳动力等生产要素进入产供销体系,获得相应收入。其主要是“造血”式扶贫资源,可惠及绝大多数轻度贫困户。有研究表明,补贴收入每提高一个标准差,农户年均增收速度将提高1.214%,而外部机会每提高一个标准差,其年均增收速度将提高2.597%。<sup>[19]</sup>

最后,政府主导贫困治理的项目过程。近年来我国扶贫工作是在项目制背景下进行的,项目制扶贫是政府反贫困问题的主要方式之一。项目制是指依靠国家财政专项资金,通过中央到地方自上而下的审批立项和资金划拨以及基层或贫困村自下而上的项目申请,发展贫困地区产业,实现贫困地区有效脱贫。<sup>[20]</sup>在扶贫项目的运作过程中,各级政府扮演着关键角色。中央各部委、省级职能部门和地市级职能部门作为项目资源主体,是扶贫资源的最高调配者,是承担发包功能的“发包人”。县级政府及其职能部门是扶贫项目的执行主体、扶贫资源的中端调配者,扮演着“打包人”的角色,即在通过各种途径从上级申请到扶贫项目之后,对项目 and 项目资金进行整合、配套和再分配,将项目落实到乡镇、村级组织。乡镇政府和村两委作为项目参与主体,是扶贫资源的终端争取者和调配者,也是项目制最后的官方组织者、实际经营者和落实者,扮演着“抓包人”的角色,负责在抓包到项目后,制定实施方案,组织安排扶贫项目的落实。

## (二)当代中国贫困治理的市场机制

尽管政府在贫困治理中发挥着主导作用,但困扰整个公共部门的“政府失灵”现象同样存在于贫困治理领域,主要表现为政府财政投入扶贫资金的减贫效果下降、存在资金效率损失、行政偏好与市场需求不符、扶贫目标偏离与转换、寻租或资金贪污挪用、资源分配中的“精英俘获”现象、难以建立科学严格的考评体系等。因此,必须在贫困治理中引入市场机制,培育参与扶贫的市场力量,提高扶贫的精准性和资金效率。同时,市场机制作为一种分散决策系统,能够有效地将贫困户整合进产供销经济体系中,可以调动贫困户的积极性,产生减贫脱贫的强大内生动力。当代中国治理贫困问题,不仅采用了产业扶贫等较传统的市场化扶贫方式,更运用了公私合作、政府购买服务等创新型市场化扶贫方式。

传统的市场化扶贫方式主要有产业扶贫、劳务输出扶贫、金融扶贫等。产业扶贫即在贫困

地区发展一定的主导产业,通过产业的成长、发展带动地区经济增长,吸纳劳动力就业,增加贫困群体的收入水平,实现人力、财力与资源等要素的有效整合。<sup>[21]</sup>2015年以来,全国共实施产业扶贫项目100多万个,建设各类产业扶贫基地30多万个,产业扶贫帮扶政策覆盖98%以上的贫困户。<sup>[22]</sup>劳务输出扶贫系通过组织贫困劳动力外出务工就业,建立劳动力供需对接机制,帮助贫困人口实现稳定就业,从而达到扶贫减贫效果。这通常是东西部协作扶贫的一种常见方式,其减贫效应具有一定的短期性。在此基础上,通过发展特色优势产业,推进农村产业革命,发展劳动密集型工业企业,乃至整合各级地方公益性岗位,着力在当地解决贫困劳动力的就业问题,劳务输出扶贫发展延伸为劳动就业扶贫,其减贫效应更具长期性和可持续性。金融扶贫则是通过向中低收入群体及参与扶贫的企业提供贷款等金融产品和服务,帮助他们进行生产和开发的一种扶贫方式。脱贫靠产业,产业发展离不开金融“活水”。据统计,2016—2020年贫困人口及产业扶贫贷款累计发放超过6.5万亿元,惠及贫困人口超过9000万人次。<sup>[23]</sup>

创新型市场化扶贫方式主要有公私合作、政府购买服务、资产收益扶贫等。公私合作(public-private partnership, PPP)是指政府与社会资本合作,在基础设施、公共工程与公共服务领域合作生产和提供公共产品与服务。当代中国贫困治理中产生了一大批应用公私合作的成功案例,例如中国光彩事业号召和推动私营企业家到“老、少、边、穷”以及中西部地区参与扶贫<sup>[24]</sup>、湖南省洞口县采取“土地流转返包、公私合作经营”的方式发展农村扶贫产业<sup>[25]</sup>、青海省都兰县沟里乡牧区的乡村转型发展<sup>[26]</sup>、四川省泸州市纳溪区农业综合开发小流域治理项目。<sup>[27]</sup>政府购买服务是指政府将原来直接提供的公共服务,交给具备资质条件的社会组织来完成,并根据合同约定支付相应服务费用,也就是“百姓点菜、政府买单、社会力量干活”。2015年11月29日,《中共中央、国务院关

于打赢扶贫攻坚战的决定》明确将政府购买服务纳入扶贫模式,对于贫困地区的医疗、养老、教育、科技等服务可以通过政府购买的形式予以解决,甚至可以直接购买扶贫服务。相较于政府直接扶贫,慈善组织等各类扶贫专业组织在识别贫困人口、选择扶贫项目参与人群、制订项目具体目标和内容以及动员和安排具体资源等方面,都具有一定的效率优势。<sup>[28]</sup>资产收益扶贫主要针对自主创收能力受限制的农村贫困人口,将扶贫资金、土地权益等资源要素投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成资产,将其收益权优先分配给贫困村和贫困户,从而提高贫困人口收入,实现脱贫致富。光伏扶贫是资产收益扶贫项目的典型代表,具有成本低、收益稳定的特点,但需要企业投入大量资金进行配套建设。土地权益则是农户或村集体投入的最重要资源,其参与资产收益扶贫的具体方式有传统土地流转和土地入股两种方式。扶贫资金可以按入股、借贷的形式直接投资到资产扶贫项目中,这种方式具有见效快、适应产业范围广的特点;也可以将扶贫资金投入生产设施和不动产建设,并以其入股或借给经营主体,获得相应股权分红或租金收入后进行分配。

#### 四、实践特征:参与式贫困治理

当代中国贫困治理的实践体现了“党的领导、政府主导、社会协同、公众参与”的格局特征。如前文所言,中国全面脱贫正是在共产党领导下所取得的伟大成就,而党的领导突出体现了当代中国贫困经济的独特经验,这也是中国式现代化与西方国家现代化的本质区别。本文认为,政府主导、社会协同和公共参与这三点特征则是中国为其他发展中国家脱贫减贫事业所贡献的具有一般规律性的经验。前节阐述了政府主导的市场模式是当代中国贫困治理的基本模式,此处拟重点分析社会协同和公共参与作为当代中国贫困治理体系重要特征的内涵、

意义以及公众参与贫困治理的主要方式。

### （一）社会协同：现代化贫困治理体系的重要特征

贫困治理是当代国家治理和社会治理的重要领域，打造现代化的贫困治理体系是国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。党的十九届四中全会提出：“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。<sup>[29]</sup>因此，社会协同是现代化贫困治理体系的必然要求与重要特征。

社会协同就是多元主体的协商合作和共同参与，社会力量协同参与贫困治理具有坚实的理论基础，市场失灵和政府失灵理论、福利多元主义理论及治理理论等均为社会力量参与反贫困工作提供了有力的理论支撑。市场失灵是指由于外部效应、信息不对称、不完全竞争等原因，使得市场无法充分有效地提供社会所需产品和服务的现象；而政府失灵则是在政府为弥补市场失灵而对经济、社会进行干预时，由于政府自身的局限性及其他因素的存在而导致社会资源配置低效或无效的情形。由于市场失灵和政府失灵的存在，社会力量协同参与反贫困的重要性就变得越来越突出。福利多元主义则主张将志愿组织纳入社会福利的提供者行列，强调民间社会在福利供给中的重要作用。因此，反贫困作为社会福利的重要领域之一，必然离不开社会力量这一重要福利供给主体的参与。此外，治理理论对主体多元化、分权化及鼓励参与和合作等内容的强调，以及对政府角色和职能的重新定位，也为社会力量协同参与贫困治理提供了理论依据。

从基层扶贫实践的角度来看，多元主体协同扶贫是当代中国贫困治理取得成功的关键。政府、企业、社会组织及普通公民相互合作、共同参与到了扶贫事业中来，各自承担和履行自身职责，帮助贫困户脱贫。<sup>[30-31]</sup>首先，政府充分发挥主导和引导作用。政府通过行政系统以行政

命令、督查、考核及分派扶贫驻村工作队的方式将扶贫任务下到村一级，主要借助村支两委的力量将扶贫资源送达至贫困户，从而完成资源下乡与公共服务提供的整个过程。其次，社会组织通过设置组织的管理绩效、管理规则、考核方式，派驻扶贫专员的方式来完成组织的扶贫任务。再次，企业主要通过承包政府及社会组织的扶贫工程项目与成立扶贫公司的形式进行扶贫。例如，通过“龙头企业+合作社+村民”的形式带动脱贫，政府扶持龙头企业，龙头企业通过合作社吸纳贫困人口进行脱贫。至于普通民众的参与，贫困村村民可以通过加入合作社，利用合作社的管理与运营来实现收益；村外的扶贫人士则通过各种扶贫行动、扶贫慰问及为贫困户联系多方信息的形式来参与扶贫。

### （二）公共参与：“先富带后富”从理念到实践的落地

现有文献通常将参与式扶贫的关注点聚焦于贫困户自身的参与。有学者认为，参与式扶贫是通过相应的机制赋权于贫困户，使贫困户能够参与到扶贫项目的决策、实施、监控与评估过程之中，以此激发贫困户的参与热情和意愿，提高贫困户自我发展和自主脱贫的能力，从而解决贫困问题。参与式扶贫作为一种创新型扶贫模式，具有多方面的突出特征：将扶贫对象视为扶贫主体，强调对扶贫对象的赋权，注重扶贫对象能力的培养，强调参与双方的共赢。<sup>[32]</sup>然而，由于贫困户受制于资源禀赋、知识能力、社会经济地位上的缺陷和不足，他们实际上很难真正参与到扶贫项目的决策及实施过程中，充其量是流于形式的参与。因此，按此理解的参与式扶贫也就在理论和实践两个层面都招致诸多批评。例如，有批评者认为，参与式扶贫是一个不可能实现的“神话”，作为外来者的扶贫主体才是扶贫项目的实际主导者，“而参与方法不过成了一种标榜先进的象征和骗取项目资金的手段”。<sup>[33]</sup>在实践层面，此种意义上的参与式扶贫也面临着对其扶贫手段、扶贫价值、扶贫项目选取标准、扶贫绩效评估方式等方面的质疑。

本文提出的参与式贫困治理,固然并不反对作为扶贫对象的贫困户对贫困治理过程的参与,如有可能的话,这种参与理应受到鼓励。不过,我们更加强调的是多元主体对贫困治理的参与。这其中的内涵,从宏观角度来说,主要是如前文所述的政府主导、社会协同的扶贫;而从微观角度来看,则体现为社会公众对贫困治理事业的深度参与。换言之,这也是“先富带后富”从理念到实践的落地过程。邓小平指出,“社会主义要消灭贫穷。贫穷不是社会主义,更不是共产主义”。<sup>[14](P63-64)</sup>“社会主义原则,第一是发展生产,第二是共同致富。”<sup>[14](P172)</sup>他进一步指明实现共同富裕的思路:“一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕”。<sup>[14](P373)</sup>在“先富带后富”中,“先富”是基础,是实现带动“后富”进而共同富裕的前提条件。然而,在改革开放初期,受制于社会经济尚未得到充分发展、先富群体尚未成规模,再加相关制度与措施的缺失,“先富带后富”更多停留在理念层面,未能在实际层面产生明显效应。经过数十年的发展,东南沿海等地区率先发展和富裕起来,企业家、高层管理者、体育和影视明星等高收入人群渐成规模,再加专业技术人员和中产阶级人群,如医生、律师、会计师等,构成了数量庞大的先富群体,“先富带后富”逐渐显现出实际效果。

“先富带后富”的带动效应,包括两个层面:地区间的带动和人群间的带动。前者主要体现在先富地区对后富地区的对口支援和产业转移,形式相对简单直观。后者则更加丰富多样,既体现在先富人群的“主动带”,即出于必要的社会责任感、超前的财富理念和对社会发展趋势的审视与响应,进而激发道德能动力量参与以慈善为主的第三次分配,如捐款、捐物、捐股份等主动性公益捐赠,助学、助老、助残、助困、助医、赈灾等应急性帮扶救助,以及知识青年的支教、知识下乡等。也体现在先富人群在政府主导推动下的“推动带”,即对收入分配调节

机制的遵循与服从,包括在初次分配中缩小收入差距、提高福利和社会保障水平,以及在再分配过程中严格执行政府的收入调节规定,依法主动配合政府的所得税、财产税等税收征收,杜绝偷税漏税行为。还体现在先富人群的“跟着带”,即在部分先知先觉者率先带后富的示范效应下,更多的先富者出于提升社会声望、打造品牌形象、促进生产经营发展、改善市场成长环境、调适个人心理等动机而参与到带动后富人群的行动中。<sup>[34]</sup>此外,先富人群的带动效应还体现在日常消费中的“无意识的带”。购买贫困地区的农产品和土特产,到风景秀美的贫困地区休闲度假、旅游观光,先富人群通过消费的方式,把自身财富转化为贫困地区、贫困人群的收入,从而通过市场的“涓滴效应”,间接达到了扶贫和共同富裕的效果。无论是哪种意义上的带动效应,实际上都体现了公众在市场经济和社会公共生活领域中的深度参与。

## 五、结语

当代中国在贫困治理领域取得的巨大成就,获得了举世瞩目的重视和关注。无论是为着继续推动社会主义现代化事业,或是为其他国家治理贫困贡献中国智慧,都需要我们很好地总结其中的成功经验。从特殊性来说,中国共产党的坚强领导是当代中国贫困治理取得成功的根本保障,党的历代领导集体都把发展生产、提高人民生活水平作为领导和治理国家的重要任务,实施各种政策推动贫困人口脱贫减困,从而最终能够实现全面脱贫。从普遍性来说,当代中国贫困治理的成功可以总结出至少三方面的经验。首先,贫困治理需要一场对贫困进行去道德化的思想革命。贫困既不光彩,更不可耻,而是一个无关乎道德、客观存在且需要解决的社会问题,减贫脱贫是执政党和政府必须完成的政治任务。唯其如此,扶贫才有可能被纳入政策议程。否则,贫困人口不仅得不到优先发展的优待,甚至其基本的正当发展权利

都可能被漠视。其次,贫困治理需要一套适宜的治理模式,能让政府和市场各自发挥其优势和作用。其中,政府要充分发挥主导和推动作用,扮演好政策制定者、政策推动者等多重角色;市场充分发挥其资源配置和整合的作用,使贫困人口、非贫困人口以及企业等各种市场主体在产供销一体化体系中深度融合,共同从市场行为中获益,更好地实现脱贫减贫。最后,贫困治理需要一套社会协同和公众参与的治理体系,发挥“先富带后富”效应,最终实现脱贫减困和共同富裕。

全面脱贫的伟大成就固然可喜,但从多维贫困的视角来看,脱贫后的中国仍然有不少人处于相对贫困、能力贫困、机会贫困等困境之中,进一步巩固脱贫成果、防止脱贫后返贫任务仍然十分艰巨,仍然面临着持续有效治理相对贫困等多元贫困问题的严峻挑战。为此,必须进一步探索建设具有开放性、整体性、可持续性的参与式贫困治理体系,进一步完善贫困治理生态,在中国式现代化新征程中奋力前行,早日实现建成社会主义现代化强国的伟大目标。

#### 参考文献:

- [1]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(2).
- [2]徐勇,陈军亚.国家善治能力:消除贫困的社会工程何以成功[J].中国社会科学,2022(6):106-121,206-207.
- [3]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.
- [4]左才,曾庆捷,王中远.告别贫困:精准扶贫的制度密码[M].上海:复旦大学出版社,2020:237-252.
- [5]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.
- [6]张静.从特殊中发现一般——反思中国经验的阐述问题[J].学术月刊,2022(3):142-150.
- [7]张占斌,杜庆昊.中国减贫的世界贡献[M].长沙:湖南人民出版社,2020:194-208.
- [8]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):141-161,207.

- [9]李小云,徐进.消除贫困:中国扶贫新实践的社会学研究[J].社会学研究,2020,35(6):20-43,242.
- [10]李里峰.华北“土改”运动中的贫农团[J].福建论坛(人文社会科学版),2006(9):62-68.
- [11]兰建蓉.二十世纪以来乡土小说中的乡绅形象论[J].剑南文学(经典教苑),2012(10):91-94.
- [12]李昌平.扶贫日记:崇敬和回报穷人的美德[J].中国改革(农村版),2004(1):61-63.
- [13]顾仲阳.中国创造了人类减贫史奇迹[N].人民日报,2019-06-13(7).
- [14]邓小平.邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [15]徐其清,李丽.当代中国贫富观嬗变轨迹初探[J].安徽理工大学学报(社会科学版),2010,12(4):1-5.
- [16]李丹,裴育,陈欢.财政转移支付是“输血”还是“造血”——基于国定扶贫县的实证研究[J].财贸经济,2019(6):22-39.
- [17]陈国强,罗楚亮,吴世艳.公共转移支付的减贫效应估计——收入贫困还是多维贫困?[J].数量经济技术经济研究,2018(5):59-76.
- [18]解垚.公共转移支付对再分配及贫困的影响研究[J].经济研究,2017(9):103-116.
- [19]管睿,王倩,余劲.扶贫资源输入对贫困地区分配公平的影响[J].资源科学,2020(4):735-748.
- [20]刘俊英.项目制贫困治理:理论与实践[M].北京:中国经济出版社,2019:18.
- [21]闫坤,刘轶芳.中国特色的反贫困理论与实践研究[M].北京:中国社会科学出版社,2016:51.
- [22]朱隽,常钦.产业扶贫帮扶政策覆盖超98%的贫困户——产业对了头 小康有奔头[N].人民日报,2020-11-17(6).
- [23]陈果静.金融扶贫“四两拨千斤”[EB/OL].(2021-02-28)[2023-03-20].[http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content\\_5589250.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content_5589250.htm).
- [24]郭沛源,于永达.公私合作实践企业社会责任——以中国光彩事业扶贫项目为案例[J].管理世界,2006(4):41-47,171.
- [25]吕辉红.湖南洞口:借鉴PPP模式发展农村扶贫产业[J].中国财政,2015(4):65.
- [26]丁悦,蔡建明,刘彦随,等.青海省都兰牧区乡村转型发展模式探析——基于公共私营合作制(PPP)视角[J].经济地理,2014(4):139-144,152.
- [27]庄序莹,鄢璐.纯公益项目供给的PPP模式研究[J].行政事业资产与财务,2015(7):4-7.
- [28]朱俊立.政府向善善组织购买村级扶贫服务研究[J].广东商学院学报,2013(1):88-96.
- [29]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问

题的决定[N]. 人民日报, 2019-11-06(4).

[30]吴映雪. 精准扶贫的多元协同治理: 现状、困境与出路——基层治理现代化视角下的考察[J]. 青海社会科学, 2018(3): 120-126.

[31]靳永翥, 丁照攀. 贫困地区多元协同扶贫机制构建及实现路径研究——基于社会资本的理论视角[J]. 探索, 2016(6): 78-86.

[32]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(12): 205-210.

[33]毛绵逵, 李小云, 齐顾波. 参与式发展: 科学还是神化? [J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2010(2): 68-73.

[34]郝玉宾. 共同富裕要解决先富带后富“如何带”问题[J]. 社会主义论坛, 2022(8): 19-21.

【责任编辑 许鲁光】

## The Ethical Foundation, Basic Model and Practical Characteristics of Poverty Governance in Contemporary China

YI Shenbo & ZHAO Xiong

**Abstract:** The success of poverty governance in contemporary China not only comprises some special experiences that reflect China's unique advantages, but also implies some general knowledge that can be extracted for the use of all mankind, especially for the vast number of developing countries. This paper expounds the latter from three aspects: ethical foundation, basic model and practical characteristics. In terms of the ethical foundation of poverty governance, China's political empowerment of the poor in the revolutionary era and the planned economy era delayed the urgency of poverty alleviation to a certain degree, hindering the poverty reduction of China in the era of planned economy from reaching the due speed of development. Since the Reform and Opening Up, the decoupling of poverty and morality and the linking of economic development to the nature of socialism make it necessary and possible to eliminate poverty in an all-round way. In terms of the basic model of poverty governance, the government dominates the policy formulation, resource allocation and project process of poverty governance, and actively gives play to the role of the market as the basic mechanism of resource allocation and innovates market-oriented poverty alleviation methods, thus forming a "government-dominated market model" for poverty governance. In practice, social coordination and public participation are two prominent features of poverty governance in contemporary China, and also the deep reasons for its success. After the alleviation of absolute poverty is finished, the tasks of consolidating the achievements of poverty alleviation, preventing people from returning into poverty, and effectively coping with the problem of poverty in diverse forms remain daunting. Therefore, we must further explore an open, holistic and sustainable participatory poverty governance system and further improve the poverty governance ecosystem, so as to realize the great goal of building China into a great modern socialist country as soon as possible.

**Keywords:** poverty governance; de-moralization of poverty; government-dominated; market mechanism; public participation