

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

吕 普 生

内容提要:中国历史性地解决了绝对贫困问题,有力彰显了中国政治和制度优势。政治体系的相关制度要素通过影响减贫政策定位、演进、执行和扩展等环节而转化为减贫效能。在政策定位环节,社会主义制度属性决定了摆脱贫困是国家治理的优先议程,规定了以人民为中心的减贫理念。在政策演进环节,实事求是的决策原则要求因地制宜制定减贫政策,民主集中的决策体制确保了减贫政策科学精准,而改革创新的治理优势推动了减贫政策与时俱进。在政策执行环节,中国发挥党政治理结构优势,通过党的政治领导和协同联动,形成了以各级党委和政府为中心,多边主体参与其中的政策执行结构,确保了减贫政策纵向到底、横向到边和内外联动。在政策扩展环节,为解决扶贫人员和资源短缺问题,中国发挥集中力量办大事的制度优势,推动减贫政策扩展到全社会。从政治体系视角阐明中国减贫的制度逻辑,为理解中国特色减贫道路提供了新思路。

关键词:绝对贫困 政治体系 减贫政策 贫困治理 党政治理结构

稳定地消除贫困,一直是世界发展面临的巨大挑战。新千年开始之际,世界各国领导人共同发布了《联合国千年宣言》,把消除贫困和饥饿列为 21 世纪人类发展的关键目标。2015 年 9 月,联合国又制定了 2030 年可持续发展议程,首要目标是“在全世界消除一切形式的贫困”^①。经过长期努力,全球极端贫困人口从 1990 年的 19 亿下降至 2015 年的 8.36 亿^②。其中,中国 7 亿多人摆脱贫困,对世界减贫贡献超过 70%,创造了全球减贫奇迹。在完成脱贫攻坚任务、决胜全面建成小康社会之际,系统梳理中国特色减贫之路,思考中国历史性地解决绝对贫困问题的基本经验,特别是分析其背后的制度基础和治理逻辑,是一项具有重大意义的理论工作。本文试图从政治体系视角分析中国制度优势是如何经由减贫政策的制定、执行和变迁转化为减贫效能的,为揭示中国解决绝对贫困问题的内在动力和制度逻辑提供理论解释。

^{*} 本文为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)的研究成果。

^① 联合国:《变革我们的世界:2030 年可持续发展议程》,2015 年 9 月 25 日, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>, 2020 年 7 月 23 日。

^② 此数据为联合国标准。联合国:《千年发展目标报告 2015》,2015 年 7 月 7 日, <https://www.cn.undp.org/content/china/zh/home/library/mdg/mdg-report-2015/>, 2020 年 7 月 23 日。

一、引言：从政治体系视角理解中国减贫实践

中国取得的减贫成效主要体现为两个方面：一方面从历史对比看，根据中国现行贫困标准，农村贫困人口从1978年的7.7亿人下降到2019年的551万人，相应年份的贫困发生率从97.5%下降到0.6%^①，无论在贫困人口规模还是贫困发生率方面都得到根本性的扭转。2021年2月25日，党中央宣告：“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利……区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务。”^②这是中华民族反贫困历史上前所未有的成就。另一方面从全球贡献看，中国在减贫速度和规模方面都是成效显著的国家。根据世界银行贫困标准，1981—2016年间全球贫困发生率从42.7%下降到9.7%，而中国则从88.3%下降到0.5%，减贫速度远远快于世界平均水平。在减贫规模方面，1978—2014年间中国累计减贫8.5亿人^③，占全球同期减贫总规模的七成以上。完成脱贫攻坚任务后，中国提前10年实现了联合国提出的消除绝对贫困的目标。

中国减贫事业为何能取得如此显著的成效？这是当前反贫困理论研究无法回避的问题。围绕贫困与反贫困问题，学界已有多种理论资源。18世纪末期的“人口剩余致贫”理论把贫困的主要责任归咎于贫困人口本身^④，掩盖了贫困的社会和制度根源，遭到马克思和恩格斯的尖锐批判。根据马克思和恩格斯的剥削致贫理论，无产阶级贫困的根源在于资本家对工人的剥削，以及产生这种剥削的资本主义私有制，因而消灭贫困的根本出路是消灭剥削、消灭资本主义私有制，“通过建立新的社会制度来彻底铲除这些弊病”^⑤。剥削致贫理论有力揭示了资本主义社会中工人贫困的根源，为反贫困理论提供了阶级分析和制度分析进路。

剥削致贫理论和工人反贫困斗争引起了资本主义世界对于日益加剧的贫困现象的关注与反思。19世纪末期以来，强调国家干预职能的新兴自由主义(New Liberalism)等学说开始从经济结构、社会分配等层面探讨贫困根源，要求国家在减少失业和贫困方面承担更多责任。福利国家理论应运而生，成为20世纪上半叶较有影响的一种反贫困学说。然而，提高收入再分配水平的一个前提是具备较为可观和可持续的国民收入，这对发展中国家存在较大挑战。第二次世界大战后，西方学界在研究发展中国家贫困问题的过程中形成了“涓滴效应”理论，认为发达地区从长远来看将带动落后地区经济增长，进而通过消费、就业等方式自动改善穷人的收入状况，降低贫困发生率^⑥。这种理论包括两个核心假设：一是发达地区会带动落后地区经济增长，二是经济增长会自动缓解贫困。然而，这两大假设都遭到质疑。

一方面，如果缺乏政府的政策扶持，资金、技术、劳动力等生产要素未必会自动流向落后地区。现实中地区之间发展差距的扩大以及贫困的恶性循环现象，都对涓滴效应理论提出有力挑战。根据“贫困恶性循环”理论，落后地区人们的低收入水平导致低储蓄和低投资，从而限制资本的形成，使欠发达地区陷入长期贫困^⑦。打破贫困的恶性循环不能依赖涓滴效应，而是要加大

① 国家统计局编：《中国统计摘要2020》，第68页，中国统计出版社，2020年版。

② 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，《人民日报》，2021年2月26日。

③ 世界银行，<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=1W&start=1981&end=2015&view=chart>，世界银行于2018年发布的《中国系统性国别诊断》第1页，<http://documents1.worldbank.org/eurated/en/147231519162198351/pdf/China-SCD-publishing-version-final-for-submission-02142018.pdf>，2020年7月25日。

④ 参见马尔萨斯：《人口原理》，第9—16、28—38页，商务印书馆，2009年版。

⑤ 《马克思恩格斯选集》，第1卷，第302页，人民出版社，2012年版。

⑥ 参见赫希曼：《经济发展战略》，第169—171页，经济科学出版社，1991年版。

⑦ 参见纳克斯：《不发达国家的资本形成问题》，第6—7页，商务印书馆，1966年版。

对落后地区的投资和扶持。基于中国减贫实践形成的扶贫开发理论认为,中国减贫成效是大规模扶贫开发的结果。还有学者把中国减贫成就归因于经济高速增长与扶贫开发政策的共同作用,以及二者背后的制度基础^①。另一方面,针对经济增长自动缓解贫困的假设,世界银行研究报告指出,“经济增长与收入贫困减少之间的联系远非自动形成的”^②。如果穷人不能分享经济增长带来的额外收入,经济增长反而会加剧贫富分化^③,带来有增长而无发展的结果。阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)也指出,“如果经济繁荣表现为社会不平等的扩大……那么,繁荣过程自身就有可能成为饥荒的诱因”^④。根据这种分析,森提出了权利贫困理论。

当然,对于贫困者而言,即便从制度层面赋予他们平等权利,也并不意味着他们具备行使这些权利的可行能力。阿比吉特·班纳吉(Abhijit V. Banerjee)等人注意到,现实中贫困的成因多种多样,缺乏正确的信息来源、肩负多重生活责任、在市场中处境不利、政策失误、疾病等因素都会削弱穷人摆脱贫困的机会和能力^⑤。为了解决能力不足问题,森提出了比权利贫困理论更具包容性和操作性的可行能力理论^⑥。虽然可行能力理论强调贫困群体的自主性和发展机会,但为他们提供必要的教育机会、技能训练和医疗条件,都需要充足的资源保障,这在贫困人口规模庞大的发展中国家无疑是个巨大挑战,而中国成功地应对了这一挑战。国内学者试图用举国体制论来解释^⑦。还有学者从其他角度提炼中国特色减贫模式^⑧。

实际上,上述讨论中涉及的扶贫开发政策、社会保障兜底扶贫和社会协作扶贫机制,都是中国减贫政策体系的重要方面。这些减贫政策的制定和运行并不是孤立进行的,而是嵌入在中国的政治体系当中。在讨论中国扶贫实践的众多国内文献中,一种基本共识是把中国扶贫成就归功于我国政治和制度优势。这种共识既体现在学术文献中,也频频写入官方文本中。比如,2018年6月,中央明确指出:“过去5年,我们充分发挥政治优势和制度优势……建立了中国特色的脱贫攻坚制度体系,为全球减贫事业贡献了中国智慧和方案。”^⑨可是,中国究竟有哪些政治和制度优势为解决绝对贫困问题奠定了坚实基础?这些政治和制度优势是如何影响减贫政策进而转化为贫困治理效能的?这是需要进一步深化研究的理论问题。

围绕上述问题,本文以中国减贫政策为研究支点,力图在政治体系、减贫政策和贫困治理之间建立内在联系,从政治体系视角来解释中国减贫政策运行的完整过程,从而更深入地理解中国解决绝对贫困问题的制度逻辑。作为研究支点,中国减贫政策的运行过程大体可以提炼为四个环节,分别是:(1)减贫政策的定位,包括议程设置与价值定位;(2)减贫政策的演进,即减贫政策的制定、调整与变迁;(3)减贫政策的执行,包括政策执行结构和具体运行机制;(4)减贫政策的扩展,指扶贫参与主体的扩充和各类扶贫资源的吸纳。减贫政策的运行过程无法脱离特定的政治体系,而一个国家的政治体系是由一系列制度要素构成的有机整体。尽管政治体系作为一个整体对减贫政策的运行过程发挥影响,但在减贫政策运行过程的不同环节,发挥关键作用的制度要素有所差异。换言之,中国政治体系中一系列的制度要素及制度优势,是通过影响减贫政策的

① 汪三贵:《中国40年大规模减贫:推动力量与制度基础》,《中国人民大学学报》,2018年第6期。

② 世界银行:《2003年人类发展报告》,第39页,中国财政经济出版社,2003年版。

③ 参见迈克尔·P·托达罗:《经济发展与第三世界》,第137页,中国经济出版社,1992年版。

④ 阿玛蒂亚·森:《贫困与饥荒——论权利与剥夺》,第195页,商务印书馆,2009年版。

⑤ 参见阿比吉特·班纳吉等:《贫穷的本质》,第80-82、293-298页,中信出版社,2018年第2版。

⑥ 参见阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,第1-2、29-37页,中国人民大学出版社,2010年版。

⑦ 王红艳:《中国扶贫模式核心特征研究》,《理论学刊》,2020年第4期。

⑧ 丁建彪:《整体性治理视角下中国农村扶贫脱贫实践过程研究》,《政治学研究》,2020年第3期。

⑨ 《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》,第2页,人民出版社,2018年版。

不同环节来影响治贫实践和减贫效能的。

在政策定位环节,影响减贫政策议程设置和价值定位的关键制度要素是中国特色社会主义制度的本质属性,这种制度属性决定了摆脱贫困是中国国家治理的优先议程,而且规定了中国贫困治理必须坚持以人民为中心的治贫理念。这种理念对减贫政策的制定和调整提出了价值诉求。在政策演进环节,影响减贫政策制定与变迁的关键制度要素是实事求是的决策原则、民主集中的决策体制和改革创新的治理优势,这些制度要素使得中国减贫政策具有因地制宜、科学精准和与时俱进特征。在政策执行环节,影响减贫政策的关键制度要素是党的领导制度,以及在党的领导制度下形成的集中统一的党政治理结构,这些制度要素决定了减贫政策的执行结构和具体运行机制。在政策扩展环节,影响减贫政策的关键制度要素是集中力量办大事的社会动员和资源整合机制,这使得中国减贫实践能够吸纳全社会力量来扩充贫困治理的主体和资源。根据上述理论框架,中国政治体系中的相关制度要素会不同程度地影响到减贫政策运行过程的各个环节,并将政治和制度优势通过减贫政策的定位、演进、执行和扩展转化为贫困治理效能。

二、减贫政策定位:社会主义制度属性规定了以人民为中心的治贫理念

公共问题能否进入政策议程,决定着它能否优先获得解决问题所需要的政治、组织和社会资源。贫困治理之所以能够在中国执政党的注意力分配中获得优先关注并长期被纳入国家治理的重要议程,与中国社会主义制度的本质属性和发展阶段密切相关。

(一) 摆脱贫困是社会主义国家建设的优先目标

将摆脱贫困作为社会主义国家建设的优先目标,这首先是由中国社会主义制度的内在本质所决定的。社会主义制度旨在彻底解放每一个人,促进每一个人的自由全面发展。马克思和恩格斯指出:“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^①社会主义必须为每一个人的自由全面发展提供必要的条件和机会,而消除剥削、摆脱贫困是最基本的前提条件。因此,摆脱贫困是社会主义制度的本质要求。邓小平深刻地指出:“社会主义要消灭贫穷”,“贫穷不是社会主义”;“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”^②。社会主义制度从其内在本质上规定了必须把摆脱贫困列入国家建设的优先目标。

将摆脱贫困作为优先目标,也是由中国所处的社会主义发展阶段决定的。在社会主义中国的反贫困历史中,摆脱贫困首先是以改变“贫穷落后的农业国”面貌的整体目标的形式进入国家政策议程的。早在1954年9月,中国第一部宪法就指出,要通过人民民主制度逐步消灭剥削和摆脱贫困。1956年9月,中共八大决议宣告剥削阶级制度历史在我国已基本结束,社会主义制度已经基本建立起来。国内社会主要矛盾转变为人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。着力解决这个矛盾,是执政党和全国人民的主要任务,而解决矛盾的根本出路,是集中力量发展生产力,把我国尽快地从落后的农业国转变为先进的社会主义工业国。摆脱贫困这一基本目标正式进入到社会主义国家建设议程当中,并被我们党视作治国理政的中心任务。

① 《马克思恩格斯选集》,第1卷,第422页,人民出版社,2012年。

② 《邓小平文选》,第3卷,第63-64、373页,人民出版社,1993年版。

然而,中共八大确立的经济建设方针,在“十年内乱”时期并没有得到有效贯彻。到1978年,中国仍然是世界上最贫穷的国家之一。当年12月,中共十一届三中全会作出把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。发展经济生产和摆脱贫穷国家面貌,再次成为执政党和政府的工作重心。为了凝聚和强化国家共识,邓小平反复强调社会主义要消灭贫穷。这种理论共识转化为执政党的使命要求,也转化为国家建设任务和政府政策目标。十八大以来,执政党把脱贫攻坚视为实现第一个百年奋斗目标的重点任务,全面打响脱贫攻坚战。习近平总书记指出:“反贫困是古今中外治国理政的一件大事。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。”^①

(二)社会主义制度属性规定了以人民为中心的治贫理念

除了将摆脱贫困确定为社会主义国家建设的优先目标,中国的社会主义制度还从其内在属性上规定了以人民为中心的治贫理念。中国特色社会主义制度是坚持人民主体地位、以人民为中心的国家制度。反映在权力属性上,社会主义民主政治的本质特征是人民当家作主,国家一切权力属于人民,其行使也是为了人民。反映在主体属性上,社会主义制度把人民作为实践主体、认识主体、价值主体和历史主体,尊重和坚持人民的主体地位。反映在目标属性上,社会主义的发展目标是消灭剥削、摆脱贫困、消除两极分化,实现共同富裕,最终实现每一个人的自由全面发展。社会主义国家制度的权力属性规定了发展应当服务人民并接受人民的监督;主体属性规定了发展应当依靠人民,尊重和发挥人民的主体性;而目标属性则规定了发展成果由人民共享。基于社会主义制度属性,中国共产党始终秉持以人民为中心的发展理念,将其贯穿于反贫困斗争的全过程。以人民为中心的发展理念,概括地讲,就是发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享。这种发展理念被中国执政党贯彻和运用到贫困治理中,转化为以人民为中心的治贫理念,并对减贫政策提出了相应要求。

(三)以人民为中心的治贫理念对于减贫实践的政策要求

首先,发展为了人民的治贫理念要求减贫政策覆盖所有贫困人口,实现全面脱贫。在脱贫攻坚阶段,中国实施的精准扶贫精准脱贫战略,就是一种以全面脱贫、共同迈入小康社会为目标的减贫方案。习近平总书记反复强调,“全面建成小康社会,一个也不能少;共同富裕路上,一个也不能掉队。”^②其次,发展依靠人民的治贫理念要求减贫政策能够激发贫困地区内生动力,最大限度整合社会扶贫资源。依靠人民力量推动贫困治理的理念,既是人民主体地位的体现,也与执政党相信和依靠人民的群众路线一脉相承。立足该理念,执政党和政府做了三项探索:一是依靠贫困地区当地人民的力量,以开发式扶贫替代救济式扶贫,激活贫困地区发展的内生动力;二是依靠全国各地区各领域各部门力量,开展对口支援扶贫;三是依靠贫困人口个体的力量,实行扶贫与扶志、扶智相结合的精准扶贫政策。最后,发展成果由人民共享的治贫理念要求减贫政策逐步提升贫困标准,缩小贫富差距。从解决温饱问题,到实现“两不愁、三保障”,再到治理相对贫困,即是以人民为中心的减贫理念在贫困标准上的政策体现。

三、减贫政策演进:民主集中制度优势转化为科学精准施策

社会主义制度所规定的优先级国家目标和以人民为中心的治贫理念在中国贫困治理方面起到凝聚政治共识的作用,但政治共识要转化为科学精准的减贫政策,还需要特定的决策机制。以

^{①②} 中共中央党史和文献研究院:《习近平扶贫论述摘编》,第13页,第23页,中央文献出版社,2018年版。

人民为中心的治贫理念是如何转化为减贫政策的,减贫政策又是怎样发展演变的?这是接下来探讨的问题。

(一) 改革开放以来中国减贫政策的演进过程

根据扶贫战略和方式的阶段性差异,改革开放以来中国减贫政策大体经历了四个阶段:第一阶段为1978-1985年,扶贫方式是在开展救济式扶贫的同时进行扶贫开发探索,着力解决农村普遍性贫困问题;生活质量意义上的脱贫标准是解决极端贫困人口温饱问题。这一时期我国扶贫政策表现出两个鲜明特点:一是延续了救济式扶贫政策;二是开始探索农村扶贫开发。

第二阶段为1986-2000年,扶贫战略是有组织有计划的大规模、制度化农村扶贫开发,着力解决集中连片贫困地区的区域性贫困问题。生活质量上的脱贫标准仍然是解决极端贫困人口温饱问题,收入水平上的脱贫标准有所上调。减贫政策的鲜明特点是组织性、制度化和区域性。组织性体现为1986年5月成立了国务院贫困地区经济开发领导小组,加强了集中统一力量。制度化体现为执政党和政府相继制定了扶贫开发系列政策,最具代表性的是《国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)》。区域性体现为重点解决集中连片贫困地区的极端贫困问题。

第三阶段为2001-2012年,扶贫战略是包含开发式扶贫、农村生产生活条件改善和农村社会保障制度建设在内的综合性扶贫,着力解决“老少边穷”特困地区的贫困问题,推动扶贫工作下沉乡村。脱贫标准从基本解决温饱问题逐步过渡到巩固温饱成果、提高贫困人口生活质量。减贫政策的鲜明特点是综合性扶贫和扶贫重心下沉:前者体现为将扶贫开发与资源保护、生态建设相结合,实行农业支持和保护政策,推动扶贫开发与社会保障相衔接;后者主要是从县域下沉到乡村并落实到贫困户,对此,《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》提出了政策要求。

第四阶段为2013-2020年,中国贫困治理进入到全面脱贫攻坚时期,扶贫战略是精准扶贫和精准脱贫,目标是消除绝对贫困;确保贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。脱贫标准有了显著提高,其中收入标准提高到每年人均纯收入2300元,生活质量标准从稳定解决温饱问题调整为实现“两不愁、三保障”。减贫政策的鲜明特点是精准扶贫、全面脱贫。精准扶贫战略意味着中国扶贫方式发生了深刻变化,一是从传统粗放式扶贫走向精准施策;二是从群体施策转向因户施策;三是从侧重扶贫区域和对象的进入端管理转向有进有出的动态管理。

(二) 中国减贫政策演进的决策模式和决策机制

从减贫政策演进过程可以发现,中国贫困治理的一项重要经验,是根据贫困地区的区域特点和贫困人口的具体情况科学精准地制定和实施扶贫政策。中国之所以能够科学精准施策,跟实事求是的决策原则、民主集中的决策机制、改革创新的决策驱动力密切相关,三者共同构成了中国减贫政策的“一体两翼”决策模式。所谓一体是指民主集中制,这是中国公共决策的核心机制;两翼分别是实事求是的决策原则和改革创新的决策驱动力,前者为民主集中制提供方法论基础,后者要求决策者根据环境变化推动减贫政策变迁。

首先,实事求是的决策原则转化为因地制宜的减贫政策。实事求是既是一种认识论,也是一种方法论,还是中国共产党的思想路线和决策原则。从横向上看,中国同一时段的减贫政策包含了因地制宜、因户施策的多元化脱贫机制。根据贫困地区资源、环境、人口特点因地制宜发展种养业和地方性产业,被执政党和政府视作可持续地消灭贫困的根本出路。除了发展生产脱贫之外,中国的脱贫机制还包括易地搬迁、生态补偿、教育脱贫、社会兜底。“五个一批”扶贫方案,正是因地制宜制定减贫政策、因户而异精准施策的经典体现。从纵向上看,中国历次扶贫战略的调整和减贫政策的变迁,其根本前提都是对贫困形势及其发展变化的客观认识与科学判断。

其次,民主集中的决策机制确保了开放包容和共识权威的减贫政策。民主集中制是中国共

产党的根本组织制度和决策机制,也是中国宪法规定的国家机构组织和运行的重要原则,因而也是中国政治体系当中的关键制度要素。作为一种决策机制,民主集中制通过密切联系群众、请进来征集意见、走出去调查研究的多样化民主渠道获取决策信息,充分吸纳各方面利益诉求和智慧建议,在此基础上通过反复协商磨合达成权威性共识和集中性意见,形成科学合理、权威有效的公共决策。有学者把中国中央政府决策过程称之为由“开门”型参与结构和“磨合”型互动机制构成的共识型决策模式^①。这种决策模式同样也被应用于减贫政策的制定与调整当中。

一方面是通过扩大民主参与实现集思广益。中国每阶段减贫政策的形成与调整,都注重充分吸收群众智慧、专家意见和基层经验。开门问策的具体方式包括:通过公开征集意见,掌握贫困人口的需求结构和层次;通过专家座谈和咨政报告,汲取有关贫困治理的专业意见;通过走出去调查,掌握真实的贫困形势和致贫成因。另一方面是通过协商磨合实现集中决策。由于贫困治理涉及各个行业领域和治理层级,因而政策制定和调整需要多部门、多领域、多层级和多轮次的协商与磨合。为确保决策有效,中国成立了贫困治理议事协调机构,2020年成员单位有49个。如此众多的成员单位之所以能够形成高效权威统一的减贫决策,关键在于民主集中制内含的“求大同存小异”的共识形成机制和顶层拍板制度。协商磨合的目的是形成大同小异的共识,对于形成共识的,转化为减贫决策;对于有分歧的,暂缓作出决定。这种共识机制避免了议而不决的决策僵局。顶层拍板制度确保了重大决策可追溯、可问责,也可确保决策的权威性。

最后,改革创新的治理体系优势推动了减贫政策的与时俱进。脱贫标准和扶贫战略的与时俱进,都是改革创新驱动减贫政策演进的突出体现。在脱贫标准上,近40多年来执政党和政府根据国家经济发展水平的提高、人民需求结构和层次的扩展以及缓解贫富差距的需要,从收入水平和生活质量方面逐步提升脱贫标准。在扶贫战略上,中国根据不同阶段贫困人口分布特点、贫困类型及程度、扶贫举措的实际效果,先后制定了救济性扶贫政策、开发式扶贫政策、综合性扶贫政策和精准扶贫战略。减贫政策的适时调整和逐步演进,及时解决了不同发展阶段上贫困治理面临的突出问题,使得减贫政策更具针对性和实用性。

四、减贫政策执行:党政治理结构下的扶贫运行机制

科学精准的减贫政策只有得到有效执行,才能取得预期的减贫成效。中国政治体系之所以能够确保减贫政策的有效执行,关键在于党的领导制度嵌入政府治理体系所形成的党政治理结构。接下来本文将深入探讨党政治理结构如何转化为减贫政策执行结构并形成扶贫运行机制。

(一)党的领导制度塑造集中高效的党政治理结构

减贫政策的执行过程有其独特性,比如超长政策链条与政策执行力递减之间的张力。从中央到地方再到乡镇、村庄最后到贫困户,减贫政策的执行链条特别长,而中国政府的正式层级却止于乡镇,如何使减贫政策直达贫困户和贫困人口,是减贫政策执行面临的突出难题。此外,减贫政策涉及众多党政部门,面向规模庞大的贫困人口,既需要跨部门协同,也需要面对面接触贫困户,因而给传统科层制组织构成了巨大挑战。传统科层制组织既难以向下延伸到自治村庄,也难以向外拓展到企事业单位和社会组织,还难以打破行政系统内部的部门壁垒。

中国政府治理体系主要通过具有行政性和政治性双重动员功能的党政治理结构来破解传统科层制组织的局限性。一方面,中国政府治理体系通过职能分类和层级控制形成了严密的行政

^① 王绍光、樊鹏:《中国式共识型决策:“开门”与“磨合”》,第270-309页,中国人民大学出版社,2013年版。

组织系统,具有科层制组织的严密性、专业性、稳定性特征以及由此带来的功能理性和效率优势。行政组织系统主要通过行政命令与层级控制来实现行政性动员。但另一方面,中国政府治理体系又全面坚持中国共产党的领导和以人民为中心的治理理念,把党的领导制度嵌入到行政组织系统当中,通过党的组织体系把政府治理职能向下延伸至村庄,向外拓展到企事业单位和社会组织,同时借由党的一元化领导打破僵化的部门壁垒、推动跨部门协同与联动。如此,中国政府治理体系便藉由党的政治领导和组织系统实现了政治性动员。这种动员功能有效地解除了行政组织系统在向下延伸、向外拓展、跨部门协同等方面的运行梗阻,与行政性动员具有很强的互补性。要言之,党的领导制度塑造了党政复合、集中统一、兼具功能理性和共同意识形态的党政治理结构,使得中国政府治理体系在确保统一治理目标和高效执行效率的同时,保持一定的治理弹性。对此有研究指出,中国国家治理具有独特的结构构成,“呈现为执政党通过政治领导,在组织和意识形态层面深刻塑造并融入中国特色的政府体系而成的集中统一的党政结构。”^①这种党政治理结构及其功能实现,是中国治理有效的深层原因。

(二) 党政治理结构下的减贫政策执行结构

在减贫政策的贯彻执行方面,中国党政治理结构的优势在于,能够通过执政党的政治领导和协同联动,有效调动减贫政策执行所需要的治理资源,形成以各级党委(含基层党组织)和政府为中心,包括民主党派、人民团体、企事业单位、社会组织、基层自治组织等在内的政策执行结构。其中,各级党委和政府是核心执行主体,其专职化机构是从中央到县级政府的扶贫开发领导小组及其下设的扶贫办,乡镇则指定扶贫专干。纵向上,减贫政策通过党政治理结构传递到乡镇,再经由党的基层组织、党员干部和基层自治组织进村入户;横向上,在同级党委的政治领导下,议事协调机构推动政府内部不同部门的横向协同;外联上,党的领导和议事协调机构推动政府与人民团体、企事业单位、社会组织的联动。这种政策执行结构建立在多元组织互动基础上,其核心执行力在于党领导下的政府科层组织。具体而言,减贫政策执行结构的运行过程体现如下:

从纵向政策传递看,当前中国贫困治理实行“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制,以集中连片贫困地区为政策重点,精准到村到户。中央层级重点在于做好顶层设计,在扶贫政策、资金投入方面为地方脱贫攻坚创造条件;省级负责把中央扶贫方略转化为实施方案并督促政策落实;市县的核心职责是从当地实际出发推动减贫政策和具体措施落地生根。从中央到乡镇,党的政治领导和行政组织的层级控制共同推动着减贫政策的纵向贯彻。由于行政组织的正式层级止于乡镇,但党的组织延伸到村庄并与村庄自治组织交叠,所以减贫政策进村入户依赖的是基层党组织和自治组织,可见党的领导是推动减贫政策落地生根的关键。从横向政策协同和政府内外的政策联动看,各级扶贫开发领导小组的一项重要职能是协调解决减贫政策运行中遇到的重要问题,包括政府内部的跨部门协调,政府与企事业单位、社会组织之间的内外联动。跨部门协调旨在实现减贫政策体系的有序整合,而内外联动则可以吸纳非政府的扶贫资源。无论是跨部门协调还是内外联动,其协调功能的实现,都是通过党政治理结构特别是党的政治领导来完成的。上述党政治理结构及其塑造的减贫政策执行结构充分表明,党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势,也是中国历史性地解决绝对贫困问题的关键制度要素。

(三) 减贫政策执行结构中的扶贫运行机制

在上述政策执行结构中,减贫政策的有效执行离不开以下具体运行机制:

一是激活基层党组织功能推进脱贫攻坚的党建扶贫机制。减贫政策在执行过程中面临多重

① 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。

挑战:比如扶贫对象规模庞大但政府工作力量有限,扶贫措施需要进村入户但政府层级止于乡镇,政策执行力存在逐级衰减风险但脱贫攻坚越往基层难度越大。把党的建设与脱贫攻坚结合起来,通过党建扶贫机制激活基层党组织的治理功能,充分发挥基层党组织的积极作用,恰恰有效地破解了减贫政策执行中梗阻难题。基层党组织具有较强的组织性和规范性,基层党员干部身处一线,在宣传扶贫政策、瞄准扶贫对象、推进扶贫项目和规范扶贫资金使用方面都有显著优势。着重加强贫困乡镇和贫困村党组织建设,在推动减贫政策精准执行上起到了积极效果。

二是科学开展考核评估与多元监督的扶贫压力机制。为避免政策执行力逐级衰减,中国重视对减贫政策执行效果的科学考核与评估,同时建立了对于减贫政策执行过程的多元监督机制。在考核评估方面,既注重压力传导,也强调科学评估。比如,建立脱贫责任制,明确各级主体脱贫攻坚责任清单;对于省级党委和政府的扶贫绩效,采取第三方评估方式;加强对县委书记的考核,强化扶贫领导责任。在多元监督方面,中国建立了自上而下逐级督查巡查制度,由纪检监察机关、审计部门等根据其机构职能开展监督的专职机构监督制度,以及社会民主监督机制。

三是在脱贫攻坚中锻炼和遴选干部的扶贫激励机制。将脱贫攻坚与锻炼干部相统一,是中国扶贫激励机制的重要创新,体现为稳定班子、干部晋升、能力提升、待遇保障和工作配套等。在稳定班子方面,执政党强调选好配强贫困县党政领导班子,明确要求脱贫攻坚期内党政领导班子特别是其正职要保持稳定,对于不能胜任的及时撤换。在干部晋升方面,选派后备干部到贫困地区挂职任职,把脱贫攻坚实效作为选拔使用干部的重要依据,其目标是在扶贫工作中锻炼和识别干部。在能力提升方面,中央高度重视扶贫干部培训和能力提升工作,2018年提出了全国脱贫攻坚全面轮训和分级培训行动,确保贫困地区主要负责人和扶贫系统干部轮训一遍。

五、减贫政策扩展:集中力量办大事制度优势转化为社会扶贫合力

扶贫资源的持续投入也是影响减贫政策执行效果的重要因素。在资源稀缺的情况下,推动减贫政策从政府向社会的扩展,是中国解决扶贫资源短缺和人员不足的基本策略,而这种社会动员和政策扩展之所以有效,很大程度上源自中国集中力量办大事的制度优势。

(一)从部门分立扶贫扩展到跨部门协同扶贫

改革开放初期,中国贫困治理的重心在于救济式扶贫与农业发展扶贫,因此承担扶贫职能的机构主要是民政、农业等职能部门。这些扶贫主体并未形成跨部门协调机制。直到1986年国务院贫困地区经济开发领导小组成立,中国才正式组建了以贫困治理为中心职能的议事协调机构,并设立了专业化的扶贫工作办公室。中国扶贫模式也从个别部门单独出台扶贫举措过渡到跨部门协同扶贫,从职能部门兼职扶贫过渡到专职机构主导下的专辅结合扶贫。此后,减贫政策的制定和运行也逐渐扩展到更多部门。议事协调机构成员单位的逐步扩展,证实了这一点。

(二)从部门逐级落实扩展到跨层级定点扶贫

国务院扶贫开发领导小组的成员单位在贫困治理上履行多重职能:比如结合中央扶贫政策制定本部门扶贫方案并自上而下贯彻落实。成员单位的扶贫职能都是通过科层制系统逐级完成的。中央及地方党政机关和企事业单位跨越科层制约束,直接定点帮扶贫困地区的做法,最早起源于1986年左右国家科委帮助开发大别山的探索。《国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)》首次明确要求“中央和地方党政机关及有条件的企事业单位,都应积极与贫困县定点挂钩扶贫,一定几年不变,不脱贫不脱钩”。自此,中国定点扶贫机制初步形成,相较于政府部门逐级落实的扶贫模式有两个新特点:一是扶贫主体从党政机关扩展到民主党派、工商联及企事业单位;二

是扶贫方式从单纯的科层制逐级落实扩展到跨层级的对口联系和定点帮扶。

(三) 从内向型自我循环扩展到东西部扶贫协作

在探索纵向定点扶贫机制的同时,执政党还充分运用社会主义共同富裕目标和集中力量办大事制度优势,动员和激励发达地区对贫困地区的扶贫协作。这是一种横向的对口支援方式。早在 20 世纪 80 年代中期,中央就认识到,“开发贫困地区,必须彻底打破内向型的低水平自我循环状态,外引内联,努力发展和扩大与经济发达地区、大中城市各种形式、多层次的横向经济联合。”^①基于这种认识,中国开始探索发达地区对口支援贫困地区的东西部扶贫协作机制。发展至今,从帮扶主体看,已从省际之间的对口帮扶,进一步深化到县域之间、乡镇之间、村与村之间的结对帮扶。从帮扶形式看,主要采取产业帮扶、人才支援、市场对接、劳务协作等形式。

(四) 从政府包揽扶贫扩展到多样化社会力量扶贫

根据社会主义共同富裕目标,消除贫困既是各级党委和政府的任务,也是全社会的共同责任。因此,中国贫困治理历来强调动员广大社会力量参与脱贫攻坚,根据不同社会力量的特点和优势建立了多样化的扶贫参与机制。目前参与扶贫的社会力量主要有四类:一是非政府公共组织,包括民主党派、工商联、各级工会、共青团、妇联等。这类社会力量大都采取定点扶贫方式。二是各类企业。公有制企业以定点扶贫为主;民营企业采取定点或非定点方式参与扶贫,比如建立民营企业扶贫基金等。三是社会组织和志愿者。近年来,中国通过政府购买服务、扶贫志愿者行动计划、公益众筹等方式鼓励社会组织和志愿者到村到户精准扶贫。四是军队和武警部队。把减贫政策扩展至部队,这是中国贫困治理的特有方式,也是党的领导制度优势的体现。

(五) “三位一体”大扶贫格局的形成及其制度基础

以上四个方面充分展现了中国减贫政策的扩展过程及其内在逻辑,也揭示了社会扶贫合力的形成过程。政府主导的专项扶贫、行业扶贫与多方参与的社会扶贫一起,共同构成了“三位一体”、互为补充的大扶贫格局。在大扶贫格局中,中国扶贫资源主要由五个方面构成:财政专项扶贫资金,扶贫信贷资金,跨省财政援助和结对帮扶资金,公益扶贫资金,企业投资资金。中国扶贫资源的配置,既有政府机制,也有市场机制和社会机制,政府在扶贫资源配置方面发挥着主导性和引导性作用。大扶贫格局的形成,得益于充分调动全社会的扶贫积极性,而这是通过有效的社会动员和有序的组织协调来完成的。社会动员和组织协调的实现,离不开中国集中力量办大事的制度优势以及相关的组织和制度基础。集中力量办大事制度优势转化为全社会扶贫合力,其内在逻辑至少包括以下环节:一是凝聚社会共识,明确消除贫困是社会“大事”。二是汇聚各方面资源和力量,发挥人民团体、企事业单位、社会组织等多方主体扶贫优势。中国之所以能够动员全社会力量,关键的一点是充分发挥了执政党密切联系群众、依靠人民力量的政治优势。三是坚持全国一盘棋,形成社会扶贫合力。在大扶贫格局中,政府主导的专项扶贫和行业扶贫,是脱贫攻坚的主体和根本,而多样化社会力量参与扶贫,则大大拓展了扶贫资源和力量。不同类型扶贫资源的整合和社会扶贫合力的形成,是通过我们党的领导和政府的主导来实现的。因此,集中力量办大事制度优势转化为全国一盘棋的扶贫合力,与中国特有的党政治理结构密不可分。

六、结语:中国制度优势转化为减贫效能的内在逻辑

总结起来,本文以减贫政策为研究支点,在政治体系、减贫政策和贫困治理之间建立起内在

^① 《国务院贫困地区经济开发领导小组第一次全体会议纪要(摘要)》,《中华人民共和国国务院公报》,1986 年第 16 期。

联系,从政治体系视角来解释中国减贫政策定位、演进、执行、扩展的完整过程,旨在阐明中国政治和制度优势是如何通过影响减贫政策全过程进而转化为贫困治理效能的。在减贫政策定位方面,社会主义制度从本质上要求摆脱贫困,这决定了贫困治理能够长期被纳入国家治理的优先议程。根据社会主义制度属性,执政党确立了以人民为中心的发展理念,要求中国减贫政策覆盖全部贫困人口,实现全面脱贫。上述政治共识是通过特定的决策模式转化为科学精准的减贫决策的。实事求是的决策原则、民主集中的决策机制、改革创新的决策驱动力共同构成了“一体两翼”的减贫决策模式。其中,民主集中制是核心决策机制,确保执政党和政府制定开放包容和共识权威的减贫政策;实事求是的决策原则为民主集中决策提供了方法论基础,确保减贫政策能够因地制宜,因户施策;而改革创新的治理体系优势为减贫政策的与时俱进提供了持续的驱动力。

科学精准的减贫政策之所以能够得到有效的贯彻执行,关键在于党的领导制度嵌入政府治理体系所形成的党政治理结构。这种治理结构的优势在于,能够通过党的政治领导和协同联动,有效调动减贫政策执行所需要的多样化治理资源,形成以各级党委和政府为中心,多边主体参与其中的政策执行结构,确保减贫政策在执行过程中实现纵向到底、横向到边以及内外联动。在这种执行结构下,中国还形成了激活基层党组织功能推进扶贫攻坚的党建扶贫机制、科学考评与多元监督的扶贫压力机制,以及在脱贫攻坚中锻炼和选拔干部的扶贫动力机制,为减贫政策执行提供了组织基础和运行机制。减贫政策的有效执行有赖于充足的扶贫资源。为了解决资源短缺和人员不足问题,党和政府充分运用了集中力量办大事的制度优势,调动全社会的扶贫积极性,推动减贫政策从政府扩展到全社会。减贫政策的全面扩展,从主体和资源两个层面扩充了社会扶贫力量。社会扶贫合力的形成,得益于集中力量办大事的制度优势,而这种制度优势的发挥,与我们党密切联系群众的政治优势和中国党政治理结构的组织体系优势密不可分。

上述贫困治理的制度逻辑表明,中国历史性地解决了绝对贫困问题的重要经验在于满足了四个关键的治贫要件:一是形成了共识性的政治意愿;二是适时采取合理的减贫战略并制定科学精准的减贫政策体系;三是对于减贫政策的有效执行;四是通过广泛的社会动员确保了较为充足的扶贫资源。正如联合国2015年《千年发展目标报告》所指出的那样:“只要具备有针对性的干预措施、合理的战略、充足的资源和政治意愿,即使最贫穷的国家也能取得前所未有的进步。”这意味着,中国的减贫经验可以为其他国家提供有益参考,因而具有重要的世界意义。另外,中国政治体系恰恰为满足四个治贫要件提供了政治和制度基础,从而有效推动了减贫进程。未来我们还需要从政治体系视角进一步推进国家治理体系和治理能力现代化,因为这不仅能够“尽可能消除贫困产生的制度性条件”,而且能够使国家和政府在扶贫济困问题上承担更大的责任和具备更大的能力^①。中国政治体系在贫困治理中发挥的基础性和制度性作用,也意味着中国治理模式的有效性和世界善治政治形态的多样性。

作者:吕普生,武汉大学政治与公共管理学院(武汉市,430072)

(责任编辑:林立公)

① 燕继荣:《反贫困与国家治理——中国脱贫攻坚的创新意义》,《管理世界》,2020年第4期。