

贫困与共同富裕的制度逻辑

——明长城沿线制度性贫困的成因与治理

潘墨涛 周绍杰 翟天豪

内容提要:中国内部不同区域的贫困有其独特的制度逻辑。本研究以贫困与共同富裕的制度逻辑为切入点,探讨了明长城沿线制度性贫困的成因与治理。本研究认为,长城实质上是一种在国家政权影响和调整下,在国家战略层面实行的有目的隔离与有计划开放的制度体系,包含规则内的正式制度以及规则外的能够提高个体收益的非正式制度。伴随边疆内陆化,明长城军事功能不断下降,政治秩序得到强化,经济管理不断正规化,非正式制度逐渐消亡,沿线地区的经济发展暴露出资源禀赋较匮乏的本相,最终表现出近现代该区域的整体性贫困。通过分析易地扶贫搬迁、生态搬迁、集体组织发展、对口支援与行业扶贫等已有的治理实践,本研究得出未来长城沿线乡村振兴、共同富裕的根本治理逻辑。

关键词:共同富裕 明长城沿线 制度性贫困 “外展性”贫困

一、问题的提出

党的二十大总结了过去十年来中国贫困治理的成就,“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。”^①地域广大、经济社会文化差异巨大的中国各地贫困治理实践,为人类反贫困事业提供了诸多经验。其中,在制度性贫困方面,基于中国独特的历史制度环境约束展开的制度性治理,对中国未来共同富裕的推进,以及国际贫困问题的研究与治理,具有重要的启示意义。

在《英国工人阶级状况》中,恩格斯广泛讨论了贫困发生的制度因素,强调无产阶级的贫困实质上是一种制度性贫困。^②此后,贫困的制度性因素成为理解贫困问题的重要出发点,长期影响着人类反贫困制度设计的走向。在《人类发展报告 1997》中,联合国开发计划署提出了“人文贫困”这一概念。所谓“人文贫困”是指人们在寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境等

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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第7—8页,人民出版社,2022年版。

② 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第274页,人民出版社,1972年版。

方面的基本条件得不到满足而限制了人的选择。^①“人文贫困”的概念逐步发展为“制度性贫困”的概念,即强调制度安排作为核心因素对社会贫困问题的影响。“‘制度性贫困’是指具有正常的学习和劳动能力,但由于后天教育不足、身份限制、政策缺陷和风俗陋习等制度缺陷方面原因而出现的贫困,且具有代际转移特征,但这种贫困可通过制度设计和公共政策消除。”^②

对于制度性贫困的研究,随着其概念的逐步成熟而展开。1971年,汤森德指出,“在资源贫乏之外,制度供给不足也可能成为贫困的根源,由此可能会导致分配不公和权利相对剥夺的问题。”^③考虑不同区域和阶层的制度特征,康晓光将贫困划分为“制度性贫困”“区域性贫困”和“阶层性贫困”^④。广义上的“制度性贫困”,是指资源禀赋在不同区域、不同人群、不同阶层之间的配置差异导致的减贫和发展能力的根本差距;而狭义上的“制度性贫困”,即王曙光所定义的“制度供给不足型贫困”——“由宏观经济制度、社会制度或政治制度供给不足而引致的贫困。”^⑤聚焦乡村,制度性贫困始终是认知农村贫困问题和解决贫困问题的焦点,有学者明确指出,“农村的人文贫困甚于收入贫困,农村的制度‘贫困’更重于经济贫困。”^⑥城乡二元体制下,中国农村的发展在于不断突破制度“牢笼”,构建能够实现广大乡村人口发展的制度体系,提供与城市均等且无歧视的发展机会。“要消除贫困,就要尽可能地给人们提供选择的机会,使人们有充分参与社会、经济和政治生活的能力和机会。”^⑦

从发展经济学角度来看,制度(政策)是影响贫困问题的核心因素,应对贫困问题,应当从政府设计能够激励生产和发展、更公平高效地分配财富的政策出发,通过制度(政策)设计,“使社区、市场和围绕国家促进经济增长这一中心正确地结合起来”^⑧,实现国家发展和减贫。不过,发展经济学模型,看似全面系统且具有说服力,但却忽略了历史的变化问题,无法在长周期谈论制度变迁。也就是说,发展经济学讨论一个一个独立的致贫因素,但缺乏对致贫因素的历时连贯性分析。本文以上述观点为基础,以明长城沿线的制度性贫困为例,讨论跨越六百年的区域贫困制度性因素。

目前发现明代长城遗迹的地区共183个县(区),其中包括120个县和63个市辖区。^⑨明长城沿线地区是呈“西北—东北”狭长线状分布的特殊功能区域,是贫困问题的高发区域,其中共66个国家级贫困县,集中于河北、内蒙古、山西、陕西、宁夏、甘肃、青海七个省级行政区,占全国832个国家级贫困县的7.93%。截止2020年底脱贫之前,排除直辖市、地级市的区级行政区(去掉北京市延庆区、天津市蓟州区及其他地市的区级行政区),长城沿线118个县中国家级贫困县占比高达55.93%;如继续排除山海关以东明长城沿线19个县^⑩,剩余县级行政区99个,其中66

① 张秋:《从“制度贫困”到“制度统筹”:城乡统筹发展的路径选择》,《中州学刊》,2013年第6期。

② 文雁兵:《制度性贫困催生的包容性增长:找寻一种减贫新思路》,《改革》,2014年第9期。

③ Townsend P.: “Measures and Explanations of Poverty in High Income and Low Income Countries: The Problems of Operationalizing the Concepts of Development, Class and Poverty”, *The Concept of Poverty*, London: Heinemann Educational Books Ltd, 1970, pp. 1—45.

④ 康晓光:《90年代我国的贫困与反贫困战略》,《中国国情国力》,1995年第7期。

⑤ 王曙光:《中国的贫困与反贫困》,《农村经济》,2011年第3期。

⑥ 张德元:《农村的人文贫困与农村的制度“贫困”》,《人文杂志》,2002年第1期。

⑦ 张德元:《从农村“制度贫困”看“城乡统筹”的必要》,《学习月刊》,2004年第1期。

⑧ 速水佑次郎、神门善久:《发展经济学——从贫困到富裕》,第7页,社会科学文献出版社,2009年版。

⑨ 如果将洪武、永乐年间大规模设置的“羁縻卫所”划入,明代以长城为轴心的北部边疆国防体系将从今天黑龙江省绵延至新疆天山山脉,本文不便涉及。

⑩ 山海关以东,即所谓“关外”地区,明代属“关宁锦防线”,现发现明长城遗迹的县区共47个,其中共19个县28个市辖区。

个国家级贫困县的占比高达 66.67%。

明长城沿线的贫困状况,在国家层面符合国家界定的贫困地区“老少边穷”的分布特质,在区域层面则属于“集中连片”贫困,凸显了贫困问题区域性。同时,明长城沿线贫困县域呈现出经济方面的高度同质性。从产业结构来看,第一产业占比普遍较高,大部分贫困县第一产业占比高于全国平均值(7.12%),而第三产业占比则低于全国平均值(53.94%)。从种植业及农产品加工业来看,明长城沿线贫困县域的产业选择也趋于集中化,黄花、葡萄种植和相关加工业已经出现了内部竞争问题,区域内部产业分工缺乏战略性。同时,区域整体农业商品化程度依然较低,居民生产的货币化程度不足,缺乏经济激励机制。因此,这种普遍贫困现象以及经济结构的同质化问题,决定了我们应当将明长城沿线的发展作为一个整体来探讨。毫无疑问,自然资源禀赋对明长城沿线的区域性贫困具有决定性作用,但其中历史性制度路径依赖的影响也不能忽视。

二、明长城沿线经济欠发达的历史制度性因素分析

道格拉斯·诺斯认为,“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范一点说,它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束。”^①如果以诺斯对“制度”的定义来引出研究课题,那么势必进入“制度的丛林”,无法抓住重点。因此,抓住核心的、具有决定影响的、当前依然存在严重路径依赖的制度,是研究制度性因素的钥匙。聚焦明长城沿线,与明长城沿线贫困问题相关的决定性制度包括三方面:一是长城本身的功能,二是作为生产组织的卫所军屯制度,三是边疆演变导致贸易和人口流动变化的各种制度。以下将围绕此三方面制度的相关知识,讨论几百年来北方边疆内陆化过程对于明长城沿线贫困的决定性影响。

(一) 理解长城:有目的隔离与有计划的开放

对于长城的理解,普遍的认知是将其视为发挥军事安全功能的人类工程。但事实上,对于长城的理解认知是开放的,不同学科、不同视角对长城的理解可以是多元的。如托马斯·巴菲尔德(Thomas J. Barfield)就认为,“长城的修建既是军事建设,也是政治建设。”^②而对于明长城沿线贫困问题的探讨,从经济方面来理解,长城又提供边贸抽税秩序。事实上,国家政权对于长城的理解认知也是多元的,通过这种多元化的认知,国家政权以政策设计和变迁为形式,在不同时代针对不同实际问题调节与控制长城功能,最终形成稳定的制度体系。这种多元认知下的变化规律,是理解长城的钥匙。本研究认为,长城实质上是一种在国家政权影响和调整下,国家战略层面有目的隔离与有计划开放的制度体系。

在有目的的隔离方面,围绕长城核心的军事防卫功能,最大限度隔离了传统农业和牧业两种生产模式区域,以确定农耕生产模式在边疆地区的地位。因此,明代初期向长城沿线移民,以强边军、保卫农耕生产文明为要旨,各卫所堡垒墩台均以“吊庄移民”的形式“实边”。在这一点上,作为边界防线体系的长城,是完全以军事防卫功能而存在的。在有计划的开放方面,长城在和平互市时期的核心功能,由军事防卫转向了经济贸易。长城的抽税功能更加凸显,战时重要关隘的构筑在和平时期成为关税的截留点,在这一点上,长城“关口”与海疆“港口”的价值功能都是经济性的。不过,有明一代有目的的隔离时期远远长于有计划的开放时期,原因在于长城沿线战争

① Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 1.

② 巴菲尔德:《危险的边疆:游牧帝国与中国》,第 41 页,江苏人民出版社,2011 年版。

年代远远多于和平年代,也就是说,长城沿线地区长期作为国家必要的“成本”而存在。

进一步讲,这种区域得到的政治支持和相关福利水平,往往是这个国家的平均水平,原因在于作为二次分配的国家支出以“公平性”为标准,尤其在商品经济不发达的时期,这种福利支出往往很少存在区域差异。因此,农业社会长城沿线军事安全功能区并不存在典型意义的贫困问题,或者说,存在一种农业社会普遍的“低水平均衡”状态。

(二) 边地开发:生产的正式制度与非正式制度

除了国家政治性的支持,长城沿线同时存在着经济生产的正式制度与丰富的非正式制度,共同形成了特殊功能地区的经济生态。明长城沿线区域性的欠发达与定居性的低收入,实际上是自然资源贫瘠地区单位土地资源的低效产出所导致的定居者的低生活水平。所以,理解明长城沿线内陆边疆的经济问题,根本上是要回答为什么在不宜定居生产的土地上形成了低效的定居经济。这需要对生产相关的正式制度与非正式制度进行讨论。

明代卫所军屯制度,不仅是边防安全的军事制度,也是边疆开发的生产性经济制度。“核心边疆农牧经济形态却对于汉民族农业政权与北方民族内陆政权具有很大的弥补性”^①,也就是说,长城边疆的自然条件的约束,使完全的农耕无法实现,而完全的牧业则太过浪费资源。在这种自然约束情况下,卫所军屯制度是经济生产的最优选——以政治权力配置高度组织化的人力资源,以充分利用长城边疆的自然条件(农牧相结合),并实现军事安全的根本需要。因此,明代“新附州县,悉置道府,广戍兵,增屯田,以为万世不拔之计。”^②此外,由于长城内部核心地区生产力的提升或下降,长城沿线地区人口流动不是外迁便是内迁,因此最为有效、有力的人口流动控制制度就是移民戍边与军屯制度。从洪武大移民的史料中确认,“在边疆地区,军人和他们的家属成为移民的主体,戍守和屯垦成为移民的主要形式。”^③如洪武二十五年八月,明廷在太原等府招兵往北方卫所屯田,“阅民户四丁以上者籍其一军,蠲其徭役,分隶各卫,赴大同等处开耕屯田。”^④

与资源气候禀赋较好的区域逐渐形成更有活力的私有经济不同,明长城沿线的长期军屯制度体现了严格的国家支配。作为国家政权组织起来的半军事半农业生产组织,边军卫所无论在劳动力组织纪律方面还是后勤保障方面,都在一定程度上弥补了自然条件的不足。有明一代,长城防务始终是国家的重要开支项目,不断修补以长城为核心的边军防御体系,是国家治理的必要成本。配套制度方面,边军卫所得到了政权大量的政策倾斜,可谓拿着内地农业发达地区的资源补充边疆军垦的物质不足。

传统中国的边疆不仅仅是不同生产模式的边界,也是统治权力的极限。而从内陆到边疆再到域外,离边疆越近,统治权力所塑造的秩序性越不明显,自发性的规范则更加通行。钱穆谈明代兵制时指出:“专就政治讲,每一制度,只要推行到两三百年的,总不免出毛病。”^⑤比如,“从永乐到宣德年间,由于军士征调频繁和吏治逐渐败坏,各地将领和中下级武官也乘机侵占屯地,私役军士和余丁,更造成卫所屯田制度本身的部分变质。”^⑥在边疆地区,正式制度的规范能力随历史进程而降低,导致了一系列非正式制度的形成与运作。这些非正式制度一方面给予边军边民

① 赵现海:《明代九边长城军镇史:中国边疆假说视野下的长城制度史研究》,第748页,社会科学文献出版社,2012年版。

② 王世贞:《弇山堂别集(卷八五)》,第二〇九一页,上海古籍出版社,2017年版。

③ 曹树基:《中国移民史(第五卷):明时期》,第267页,福建人民出版社,1997年版。

④ 吴柏森:《明实录类纂:军事史料卷》,第889页,武汉出版社,1993年版。

⑤ 钱穆:《中国历代政治得失》,第139页,生活·读书·新知三联书店,2012年版。

⑥ 顾诚:《隐匿的疆土:卫所制度与明帝国》,第31页,光明日报出版社,2012年版。

更多经济上的选择,补充了经济收入,另一方面则逐渐侵蚀着正式制度的根基。边疆军民关系的规律和明代长城边疆所存在的大量非正式制度,在正式制度功能强大时作为补充,而随着正式制度功能的下降,则转变为“祸国”的因由。

如果说“商屯”应归类为由政府设计的正式制度所衍生的自发性秩序之类,那么长城边疆的边贸走私、边军行政系统腐败,则完全属于非正式制度。卫所军屯制度方面,由于军户对封建政府的人身依附过强而福利低下,至晚明已形成了以“买闲”“投充”^①等为对策的非正式制度,军户借以脱离军籍进行经济生产。边贸方面,边贸的正式制度是“隆庆议和”后长城关隘的互市抽税,非正式制度则是大量的走私越境。战争或敌对僵持期,长城是行商在非正式制度下逐利的前线,而这种逐利在和平时代依靠正式制度是难以满足的。“长城两边是私下以物易物的场所。尽管当时明朝统治阶级严厉封锁,禁止内地一切生活物资出塞,禁止一切牲畜及畜产品入塞,违者杀头或充军,但蒙汉之间的私市却愈来愈盛。蒙古封建领主不限制走私,反而也参与私市活动。”^②总之,在军事安全作为核心目标,由国家政权进行支持补贴的正式制度设计下,长城沿线的经济情况完全从属于政治,而且由于边疆秩序强度的不足产生了各种非正式生产制度。

(三) 边疆外拓:选择性的丧失与秩序性的强化

清朝以来,明长城沿线不再是边疆地区,也就不再有国家支持的成本意义。康熙帝“不修长城设围场”,表现出对边疆外拓和统治能力的自信。但是,改朝换代和边疆的外拓,也造成了“边疆内陆化”所引发的种种区域问题。所谓“边疆内陆化”,不仅指边疆外拓造成的疆域事实上的由边疆变成内地,更重要的是关于精神层面的“边疆内陆化”过程,核心是政治秩序的强化以及“选择性丧失”所造成的发展机会的骤减。

随着边疆的外拓,对原边疆地区的政治整合更加强化,秩序性的提升使其愈加缺乏选择性。所谓“选择性的丧失”,指的是在诸多正式制度和非正式制度之中做出选择的可能性降低。也正是沿着这种逻辑,随着边疆外拓,秩序性开始强化而非正式制度逐渐弱化,明长城沿线开始出现福利降低的问题。

1. 人口流动方面。边疆外拓、军事功能消失进而促进的边疆内陆化过程,同时也是由边军向民众的转变过程。由于边疆的“内陆化”以及边疆区域的北移,长城沿线的军事防卫功能开始下降和消失,人口流动的动机没有了军屯制度的约束,其地区经济暴露出资源禀赋较匮乏的“本初”模样。自洪武年间强调移民实边和蒙古人内迁,长城作为明代国家边疆始终以政权的强力秩序维持人口的稳定,而一旦进入新的王朝,边疆的外拓使人口稳定在长城沿线已无意义。国家的扩张、民族多元化发展直接引起了边民身份的变迁,明朝的覆灭则直接使长城沿线“军籍”身份丧失政治和经济意义。国家组织与财政供养撤除,明长城边疆出现了长期的发展停滞。

2. 边疆贸易方面。作为边疆界限的长城,除了边防功能的下降^③,关隘抽税功能也随之弱化,随之地区经济也少了重要的非正式制度来源,这也是整个区域陷入普遍贫困的原因。尤其是光绪末年,清朝在明长城沿线以北划定“禁区”,意在断绝汉蒙两族交往以夯实满人统治。这种制度设计使明长城沿线区域在失去国家支持的同时,又进一步切断了向北扩展的民间非正式经济联系。即使政府认可的贸易,由于贸易增值链的增值点远离明长城地区,也未能实现长城沿线

① “买闲”即免去兵役而交付的钱,“投充”即投靠权势人家充当奴仆以回避军籍兵役。

② 李漪云:《明代长城脚下的蒙汉互市》,《中国民族》,1981年第5期。

③ 清代同治回乱属于突发事件,为内部民族宗教矛盾,虽然陕甘宁明长城地区依然具有军事意义,但实质上不具有边防功能。

“富民”的价值。清代长城沿线贸易边口在数量上少于明代,但贸易呈扩大化趋势,对贸易的管理也严格正规化。“(清代边贸)虽然也有进出口商品的限制,如对深入蒙地贸易的商人及其商品种类、入蒙路线、返程日期等,通过颁发照票的办法予以限制。……(这种限制)是统治者官方贸易垄断的体现。”^①至清末,厘金制度的设立与完善,完成了旧时期国家对经济生活的秩序强化,边地商民有被“私索”厘金的危险^②却无“用脚投票”的空间;同时国家对边疆贸易的正规化控制,使非正规经济难以成长,边疆地区基层社会经济选择性基本丧失。

总之,明代长城边疆线的稳定,使国家对于长城沿线军屯地区负有全部的经济责任。清代由于北方边疆的外拓,长城沿线失去军事安全功能,国家也就卸下了这副“重担”。国家依靠经济管理正规化而攫取了更大的经济权力,导致了长城沿线军屯经济、边贸经济及相关非正规经济的迅速下滑,这是近现代该区域整体性欠发达的重要原因。

三、明长城沿线的制度性贫困：“路径依赖－制度变迁”的解释框架

综上所述,全面脱贫之前明长城沿线地区的贫困原因与经济发达地区的贫困原因显著不同。在对历史制度进行梳理的基础上,下文具体总结明长城沿线社会文化“边疆气质”对发展的影响,同时提出“外展性”贫困的概念;然后基于对明长城沿线地区“边疆气质”和“外展性”贫困的分析,讨论“路径依赖－制度变迁”的制度分析框架。

(一)制度的路径依赖:社会文化“边疆气质”的变迁

所谓“边疆气质”,即国家边疆社会群体与个体的整体气质特质,由边疆自然气质、政治权力控制极限感知、法外自由度感知、低秩序性感知等形成的群体与个体心理特征,以“游侠”为典型。“边疆气质”包括由于长期军屯影响下的村堡文化——军事命令性的治理与服从,同时也包括个体在法外自由度感知影响下“钻正式制度空子”的“小聪明”。不过,随着边疆的外拓,原边疆地区军事安全功能丧失,“边疆气质”也随着国家强化的控制而产生变化。与城市个体原子化社会相反,明长城沿线沿袭了社会高度组织化的传统,伴随着国家治理的正规化,共同形成了明长城沿线地区较高政治忠诚感和国家依附度的“气质”;也正因如此,社会创新自由度较低,个体相对“模糊化”使经济发展失去活力。直到清末,卫所制度对明长城边疆社会的影响依然存在,“卫所制度最终未被废止、军户世袭制度延续到清末等说明旧的社会体制还远未到彻底瓦解的地步”^③,这种影响不只是正式制度方面的人身依附与强大的秩序性,更是社会文化方面形成了对国家的彻底依附,以及个体在其中表现出的失去“远见”的“小聪明”,即自然禀赋低下而使社会经济发展高度依赖国家,在社会文化方面形成拙于从商、贪图小利、节约至极的“边疆气质”。

(二)停滞的区域:区别于“内卷化”的“外展性”

与近代江浙农村“人多地少”而逐渐出现“内卷化”问题不同,明长城沿线的欠发达,更多是由边疆外拓、区域功能减弱以及人口与机会流出的“外展性”所致。比如,“明代西北的边卫未越嘉峪关外,清朝建立后,随着武力征服的成功,驻军防守就不再局限于嘉峪关内了,新疆地区成为驻军屯垦之地,驻军人少,移民垦荒也就提上了议事日程。”^④向外拓展的开端,成为原边疆地区

① 祁美琴:《论清代长城边口贸易的时代特征》,《清史研究》,2007年第3期。

② “厘金的弊端,就大体说,……可分为两种,一是侵蚀税收的弊端,一是私索商民的弊端。”参见罗玉东:《中国厘金史》,第132页,商务出版社,2010年版。

③ 万明:《晚明社会变迁问题与研究》,第461页,商务印书馆,2005年版。

④ 曹树基:《中国移民史(第六卷):清、民国时期》,第472页,福建人民出版社,1997年版。

发展停滞的起点。

在控制住和平时期人口增殖以及几乎不变的自然条件和资源禀赋因素之外，“外展性”所导致的区域整体欠发达，可以以一种递进的逻辑进路进行分析，见（表 1）。“清代，蒙古归附，官道向北拓展。内地汉民出边开垦，逐渐形成新的移民社会。”^①这种新的移民社会形成，开辟了新的商路，提供了新的选择，却使原明长城边疆地带的经济更加“雪上加霜”。首先，明长城沿线人口的“外展”，导致本地区经济活力、竞争压力明显不足，这种过低竞争环境显然束缚了经济社会发展变迁。无论是战争原因还是经济原因所导致的人口“外展”，都是与“内卷化”截然相反的现象。明长城沿线的“外展性”，是总体制度变迁的结果。其次，“外展性”更体现为随着人口“外展”所导致的原功能区域价值的丧失。人口“外展”必然带来区域功能性的变化，这种往往“不可逆”的变化必然造成区域差异的扩大。第三，“外展性”还体现在功能区变迁中随着特殊功能弱化而带来的发展机会的丧失。随着围绕特殊功能而设计的正式制度逐渐衰败，非正式制度随着秩序的强化也开始失去空间，经济机会因此缩减，继而进一步激励了人口的外迁。总之，明长城军事功能的消失在有清一代造成了原北部边疆地区的整体颓废。

表 1 “内卷化”与“外展性”的比较

比较维度	“内卷化”(involution)	“外展性”(evolution)
有关概念	“过密化”	“过疏化”
有关竞争	内部过度竞争	内部缺乏竞争
有关秩序	秩序供给不足，提高了创新成本	秩序供给过剩，降低了创新效率
有关资源	自然资源极端利用，但人力资源过密而重复无效率地浪费	人力资源过疏而难以充分利用自然资源
有关机会	个体机会随着人口密度上升而上升，但随着“过密”而迅速下降	个体机会随着人口密度下降而迅速下降

图表来源：作者自制

以史实为例，可以明显感知明长城沿线遇到的“外展性”问题。为了降低明朝时期长期敌对的汉蒙两族接触，避免汉蒙联合以抗清，清代长期封禁长城以北区域。“清代的蒙古地区类似东北，长期处于法律上的封禁和事实上的招垦之中。”^②而事实上，随着政权稳定后政治的包容性提升，以及长城沿线边民增殖和土地经济压力，有清一代对于长城以北的土地封禁政策并未绝对坚持，康熙二十二年清政府即已制定政策：“凡内地民人出口，于蒙古地方贸易耕种，不得娶蒙古妇女为妻。”^③这在事实上一定程度上认同了长城沿线向北的开放，实质上促进了人口的外迁。又如，清末“‘辛丑条约’签订以后，山西分摊了沉重的巨额赔款，巡抚岑春煊无法筹集款项，多次奏请清廷放垦山西口外的蒙古牧地。……自光绪六年库伦办事大臣招垦以来，（口外）汉人移民日益增加。”^④自然生存条件恶劣的明长城沿线原明朝卫戍边（军）民，自然成为有清一代向长城以北人口“外展”的主要组成部分。“中华民国”时期，“移民实边”再一次成为中央政府解决边疆危机和边地经济问题的政策，陆续出台了《移民实边案》《边疆移垦办法大纲草案》等政策，“1935年11月，国民党第五次全国代表大会宣言第8条特别强调‘重边政、弘教化，以固国族，而成统一’的方针。”^⑤但本时期的内陆“边疆”主要定义在蒙藏地区，明长城沿线显然作为“内陆”区域

① 徐雪强：《明清晋蒙交界区商业地理研究》，第118页，中国社会科学出版社，2019年版。

②④ 曹树基：《中国移民史（第六卷）：清、民国时期》，第475页，第504页，第505页。

③ （清）会典馆编：《钦定大清会典事例 理藩院》，第219页，中国藏学出版社，2006年版。

⑤ 王川、张启雄、蓝美华、吴启讷：《中华民国专题史（第十三卷）：边疆与少数民族》，第28页，南京大学出版社，2015年版。

没有享受特殊政策制度的扶持。新中国成立之后,尤其是改革开放以来,国家内部整体人口流动呈“孔雀东南飞”的大趋势,明长城沿线地区“外展性”问题进一步凸显,形成严重的贫困问题。

(三)明长城沿线地区贫困的制度解释:“路径依赖-制度变迁”的分析框架

基于对明长城沿线地区“边疆气质”和“外展性”的描述,围绕制度分析的基本模式,从“路径依赖”和“制度变迁”两个角度,可以对当前明长城沿线欠发达地区的贫困^①原因形成更有普遍解释力的理论框架。

对于明长城沿线贫困问题来说,制度的路径依赖主要由社会文化所决定,稳定的社会文化则源自于明代初期制度起点以来的变迁历程。中国人主观上对于边疆区域的认知是在变化中的,随着事实上的王朝国家疆域变化而变化。不过,对北方以长城为界限的边界认知,却自秦汉以来保持基本稳定,不同生产方式、生活习俗的边界在此保持了两千年。这种历史的稳定性,导致了从经济、政治到社会文化的持久的“边疆气质”。这种“边疆气质”对于经济生产的发展具有决定性影响。总体而言,在资源禀赋较差的明长城边疆地区,经济和福利主要依靠正式制度,个体经济行为完全组织化,国家对区域的经济支配处于绝对地位。“人户以籍为断”,“邻里互相知丁”^②长期固化了生产关系,这种关系转变为社会文化并形成制度的路径依赖后,整个区域对国家的依赖程度也就始终处于高位。绝对性的依附,导致内部多元性较低、创新能力较差。因此近现代化的“企业家精神”的匮乏,是这一地区贫困问题的重要因素。

边疆外拓的制度变迁,则是一种对经济选择性的讨论。随着边疆外拓,明长城沿线形成“外展性”问题,经济发展机会、资源随着边疆而外展,降低了经济生活的选择性。同时,国家对于原边疆地区控制的正式制度的秩序性加强,非正式制度的、社会自发的秩序则不断弱化,最终导致经济发展的选择性变差。正所谓“要让世界在意味着无序的那些东西的威胁面前保持有序,这种欲望不仅会使得威胁和谐观念的那些东西付出代价,也很容易导致我们自身付出代价。”^③随着历史演进,国家控制经济社会的制度体系也在不断复杂化,秩序性因此不断强化。这种制度变迁的过程,并没有根本扭转明长城沿线自军屯制度以来形成的对国家依附的社会文化路径依赖,逐渐成为社会“基因”的对国家依附文化与较差的经济发展选择性,是当前明长城沿线贫困、欠发达问题的重要历史制度因素。

四、制度性贫困的治理实践:对历史制度的合理性尊重与创新性调节

面对贫困的历史制度性因素,一方面必须尊重制度的路径依赖,即强调治理的合理性,另一方面则必须强化治理的创新性,以推进制度变迁,激励特殊地区经济发展的范式转换。“针对制度供给不足型贫困,要运用制度变革型扶贫模式来应对。”^④所以,对于明长城沿线的贫困进行制度性治理,是中国政治性扶贫的策略选择。社会文化的“边疆气质”与区域外展性贫困在短期内是难以有效调节的,政府利用政治资源对明长城沿线区域进行“外生性”刺激这种兼具合理性与创新性的贫困治理模式,对于调节影响区域发展的相关历史制度性因素具有重要意义。

① 需要特别说明,本文讨论的“明长城沿线的贫困”,特指在2020年消灭绝对贫困之前,党和政府所面临的区域整体性贫困问题,而非历史上的欠发达问题。

② 傅衣凌:《明清社会经济史论文集》,第134页,商务印书馆,2010年版。

③ 齐格蒙特·鲍曼·蒂姆·梅:《社会学之思》,第57页,上海文艺出版社,2020年版。

④ 王曙光:《中国扶贫——制度创新与理论演变(1949—2020)》,第6页,商务印书馆,2020年版。

(一) 易地扶贫搬迁与生态搬迁

作为历史上的军事安全功能区,对于移民戍边制度的直接调节,就是对已无军事安全需要的历史边疆区域贫困居民进行搬迁。人口外迁和本地的“空心化”,导致历史边疆地区常住人口平均年龄的骤增。从调研观察来看,长城沿线贫困县贫困乡村的常住人口,平均年龄往往达到60岁以上,这种“外展性贫困”使“扶贫先扶志”的内生性扶贫和外生性的产业扶贫难以有效实施,整体易地扶贫搬迁是不多的减贫选择。在适应经济社会变迁、资源环境问题的主动性人口迁移中,依据自生能力不同,单纯依靠市场的作用使长城沿线社会呈现“优胜劣汰”的趋势——有能力的主动迁走,没有能力的被动留居。而留下来的这部分人口,除了强化对国家的依赖,缺乏更多选择。因此,政府选择通过易地扶贫搬迁、生态搬迁制度来实现人口的转移发展,而不是诉诸市场的力量,是必然的战略设计。在可预见的未来,与明长城沿线地区相似的区域发展策略选择,依然会考虑到“搬迁”的选择及意义。针对明长城沿线的极端特殊地区,采取“搬迁+重新荒野化”的策略具有制度合理性。

(二) 产业集体组织再强化

由于长期军事安全功能区各种制度的作用,对集体组织高度依赖的“边疆气质”,决定了当前明长城沿线地区的生产模式,集体化的农业发展模式是精准扶贫的重要制度安排。从理论上讲,人的经济生产需要合作与竞争,合作的组织选择主要集中在国家、集体与市场组织等几个选项。由于明长城沿线贫困地区经济社会的特质,尤其是对国家与集体组织高度依附的社会文化,依靠本地资源进行社会和市场自发性的产业创新比较困难,需要外部政治支持来进行内部的生产系统重组。除了依靠党的领导、政府的投入之外,依靠集体的产业发展模式更符合明长城沿线军屯聚落的传统组织文化,经济社会变革的阻力也更小。此外,教育和培训是集体产业发展的内在要求,这种提高区域人群自行能力的减贫努力,实质上是由党和政府对未来的产业发展和人力资本进行“再组织化”。这种组织工作在历史上由政权负责(卫所军屯制度),当前和未来是由党和政府负责,是比较合理的。

(三) 东西部扶贫协作和对口支援

明长城沿线由于缺乏自发性秩序创新,制度变迁必须依靠外生性刺激。东西部扶贫协作和对口支援便是依靠外生性政治资源进行战略性帮扶的重要制度安排。2016年12月,中办、国办印发了《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》,通过政治指导,强化东部发达地区对西部欠发达地区的资源支持,强调跨区域协调发展与产业转移。对口支援则是长期以来党和政府坚持推进的跨域治理政策,强调国家宏观政策下不同主体(主要是区域与行业)之间的结对发展。明长城沿线贫困区域是国家东西部扶贫协作与对口支援政策的重点受惠区域。从强化治理的创新性以推进制度变迁来看,对于外展性所造成的区域发展潜力不足问题,国家通过政治性资源调配以弥补市场机制不足,在长历史周期中体现了区域发展的公平性。这种公平性的制度创新,与国外“家乡税”制度具有相似特质,但与区域间转移税收的办法相比较,东西部扶贫协作与对口支援对欠发达地区的发展更具“授之以渔”的制度特性。总之,依靠政治资源等外生变量对区域贫困进行创新治理,为明长城沿线区域发展提供了外部“刺激”,一方面是资源与机会方面的刺激,另一方面则在潜移默化中改变着作为路径依赖的“边疆气质”。

2013至2019年间,通过政治资源引导的整体性资源倾斜配置,明长城沿线各贫困县农村人均可支配收入总增长率普遍高于全国的69.9%的增长率,减贫取得显著成效。不过,相关各县农村人均可支配收入依然普遍低于全国16020.67元/人的人均可支配收入水平,大部分贫困县

低于2020年国家贫困县农村居民人均可支配收入12588元^①。应该说,政治引导的资源配置倾斜与战略性帮扶,获得了显著成效,客观上遏制了贫富差距拉大的“马太效应”,但在整体上缩小明长城沿线欠发达地区与发达地区的收入差距以实现共同富裕,未来仍需要长期努力。

总之,在基本失去军事安全功能的时期,将贫困居民从资源禀赋和发展前景极差的原军事功能区搬迁至较好地区,依据社会文化制度的路径依赖进行经济生产“再组织”,通过跨区域协作与对口扶贫以对冲外展性问题,体现了中国政治性扶贫的合理性与创新性。

五、明长城沿线的共同富裕:几个基本制度逻辑

(一) 制度性治理是推动减贫与共同富裕的根本性要素

发展的内生动力,从根本上来讲均是制度变迁的结果。与技术性手段相比,制度性治理的意义更加深刻;技术变量引入的关键也不在于创造经济效用,而是刺激制度变迁,并对非合理性的路径依赖进行创新性调节。应该看到,依靠政治力量来推动制度性治理,对于被市场制度“遗弃”的地区贫困问题,比依靠市场来缓慢促进制度变迁在短期内更加见效。同时,依靠外生性“刺激”来推进内生的制度变迁,并在不断尊重内生制度路径依赖的前提下逐步改变制度环境,是从根本上推动区域与群体发展的动因。未来长城沿线欠发达地区的发展与共同富裕,通过制度对资源的分配以弥补发展短板依然是基本思路。

(二) 政府的责任是为促进制度创新提供“从0到1”的激励

在尊重的基础上,调节路径依赖的过程包括“从0到1”与“从1到100”的两个阶段,政府的责任重点在前者。在提供了调节传统制度路径依赖的可能性、完成了“从0到1”的责任之后,根本上改变发展的制度环境则需要市场与社会的长期努力。面对超稳定的明长城沿线社会,任何变化都会带来社会焦虑与不确定性,作为社会成本,这种变化更需要政府来促成。在人均可支配资源匮乏、发展机会欠缺、政治秩序较强的地区,政府在资源分配方面的高效率便显现出来,选择制度性治理来改变该地区的贫困和实现共同富裕,是更加符合逻辑的选择。依靠外生的政治资源,特殊功能区域的经济发展势必会带来社会结构的相应变化,这种变化是缓慢而深刻的,其反过来制约着经济的运行,同时孕育着制度的革新。政治资源与外生制度“刺激”可以改变内部稳定的制度环境,创造萌生新秩序的机会,“从0到1”的激励对于持续性调节路径依赖具有重要意义。不过,制度变迁的缓慢性,决定了政治责任的持续性,社会经济发展由政府主导转向市场合理性依然有很长的路要走。

(三) 非正式制度“从1到100”的合理性创新是共同富裕的重要逻辑

尊重具有合理性、持续性的非正式制度和“自发式秩序”,重视社会的创新能力,是制度逻辑的重要一面。依靠外生的政治因素所创造的正式制度,为内生的创新创造了环境,而这种创新的完成,则始终要考虑给予非正式制度以适度运行空间,给予社会更多选择自由度。所以,未来推进明长城沿线地区共同富裕,应当看到正式制度的运行边界——历史的、环境的约束,寻找正式制度与非正式制度的均衡点,进而降低正式制度运行的成本。

非正式制度的创新必须与正式制度形成嵌套,这种嵌套所形成合理的制度体系,是对区域经济社会低水平、欠发达进行持续性治理的重点。比如,十四五规划已明确设计目标:“建设长城、

^① 国家统计局、国家脱贫攻坚普查领导小组办公室:《国家脱贫攻坚普查公报(第二号)》,2021年2月25日, http://nra.gov.cn/art/2021/2/25/art_624_187469.html, 2022年2月13日。

大运河、长征、黄河等国家文化公园,加强世界文化遗产、文物保护单位、考古遗址公园、历史文化名城名镇名村保护。”这种将明长城沿线区域(尤其是欠发达区域)进行整体性治理的方略,是依据国家能力、国家责任、国家控制进行治理的思维逻辑。在这种正式的制度设计基础上,明长城沿线的所期待的合理性的非正式制度创新究竟能够为经济发展提供怎样的可持续性?国家公园建设、“搬迁+重新荒野化”与怎样的自发性秩序嵌套,最终可以实现区域经济效益最大化?这应该是明长城沿线共同富裕需要解决的制度问题。

(四)特殊功能区域减贫共富的政治经济学

“每个区域都有它的强项和弱点,都存在发展和制约问题。”^①从制度因素角度来看,长城沿线区域的欠发达存在必然性。因此对于这一区域的贫困治理,具有典型的政治经济学意义。其长历史时期欠发达的制度性问题,是政府必须担负的治理成本——一方面是为当前贫困的历史制度因素“埋单”,另一方面是为了政治稳定。

对待“依附国家程度高-正式制度作用强”的地区,必须思考有效市场、有为政府的责任分配问题。党的二十大报告指出:“分配制度是促进共同富裕的基础性制度”^②,而由于特殊区域的历史性制度变迁,市场在这一区域的资源配置中的作用并不能充分发挥,为促进区域内部创新而提供“从0到1”制度激励,必须继续依靠有为政府发挥作用,实现基本分配公平;在此基础上,进一步依靠市场机制实现“从1到100”的创新而获得区域自行发展能力。从依靠政治力量、政府二次分配机制向依靠市场机制转型,激励内部创新并最终培育出自生能力,很可能需要两三代人持续的努力。

作者:潘墨涛,武汉大学政治与公共管理学院(湖北省武汉市,430072);

周绍杰,清华大学公共管理学院(北京市,100084);

翟天豪,北京师范大学政府管理学院(北京市,100875)

(责任编辑:孟令梅)

① 吴承明:《经济史:历史观与方法论》,第357页,商务印书馆,2014年版。

② 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》,第46—47页。