

**To be Free of Poverty: The Lessons and Prospects of Poverty
Alleviation in Rural China from the Perspective of Societal
Governance**

Hongxin Zhang

Institute of Rural Studies, Zhoukou Normal University, China

544346440@qq.com

免于贫困：从治理的观点看——中国农村贫困治理的经验与展望

张洪新

周口师范学院中原三农研究院

Abstract

While the deprivation of rights is among the roots of poverty, an analysis of issues pertaining to rights alone is insufficient for a proper understanding of and solution to the complex problem of poverty. Combatting poverty is essentially an issue of governance. China has made enormous advances in poverty alleviation in the past seven decades, thanks to the formation, perfection, and development of a unique model that allowed the state to identify the particularities of the problem of poverty during different periods and implement suitable measures accurately and efficiently. China's success in combatting poverty has relied on the state's strategic promotion, the CCP's mobilization and organization, and the policies of prioritizing villagers' interests and paying equal attention to both poverty alleviation and economic growth.

Keywords

Poverty, rights, governance, villagers

摘要

贫困构成权利实现的障碍，权利剥夺和失败是造成贫困的根源。然而，贫困问题的复杂性使得贫困的权利分析，并非解决贫困问题的适当方法。摆脱贫困，需要从治理的观点看。建国 70 年来，中国农村贫困治理获得了显著成效。结合国家财政实力与不同时期贫困特质情况，采取有效瞄准机制与减贫措施，农村贫困治理模式得以逐渐建立、完善与发展，从而让农村贫困治理始终保持着边际不减的态势。中国农村减贫事业所以取得成功，根本上依赖于国家战略的高位推动、中国共产党强大的组织动员能力、对农民主体地位的尊重以及始终坚守在发展中减贫。中国农村贫困治理的成功经验，为世界减贫事业贡献了中国方案与中国智慧。

关键词

贫困、权利、治理、农民

一、文献综述与问题提出

权利话语是当前时代的主流，学人越来越习惯并自觉以权利分析社会问题。自从阿马蒂亚·森提出“贫困是权利体系的函数”重要命题以来，¹当前学人普遍认为，只有从权利视角分析贫困，才可以触及贫困问题的根本，如美国学者伊斯特利所言：“现在我们比以往更需要坚持穷人应该拥有的权利。”²只有解决权利贫困，才能真正抓住解决贫困问题的症结，贫困才能够有效解决。如生命、自由、财产、尊严等传统权利一样，应该将免于贫困视为一种权利，一种新型权利。

在我国，汪习根最早将免于贫困作为一项新型权利，以区别于生存权、社会保障权，汪习根认为，“免于贫困的权利是人类享有维持体面生活所必需的物质资料和文化产品，并通

¹ 参见[印度]阿马蒂亚·森（2001）：《贫困与饥荒——论权利与剥夺》，王宇、王文玉译，北京：商务印书馆，第 43 页。需要指出的是，森有关贫困的认识也发生变化，与《贫困与饥荒——论权利与剥夺》从权利分析贫困问题不同，在《以自由看待发展》中，森认为应该用更具有哲学包容性的概念“可行能力”看待贫困，即“分析社会正义时，有很强的理由用一个人所具有的可行能力，即一个人所拥有的、享受自己有理由珍视的那种生活的实质自由，来判断其个人的处境。根据这一视角，贫困必须被视为基本可行能力的被剥夺，而不仅仅是收入低下。”[印度]阿马蒂亚·森（2002）：《以自由看待发展》，任曠、于真译，北京：中国人民大学出版社，第 82 页。

² [美]威廉·伊斯特利（2016）：《威权政治：经济学家、政策专家和那些被遗忘的穷人权利》，冯宇、邓敏译，北京：中信出版社，第 365 页。

过获得均等的减贫机会，参与、促进减贫并分享减贫成果之积极行为来实现的权利。”³作为一项新型权利，免于贫困的权利不能被国际人权公约所列举的人权形式所替代或覆盖，应当在全球层面构建免于贫困权利的新型义务谱系和法律实施机制。郑智航认为，不应该将贫困仅仅视为资源匮乏、收入低，而是需要将资源匮乏性贫困观转变为结构性贫困观，从国内外两个结构层面分析贫困问题。⁴基于此，中国的反贫困政策既需要高度重视中国城乡二元社会结构和社会阶层结构所产生的经济和社会权利发展优先于政治权利发展、贫困者主体性和话语权逐渐弱势等影响，也需要注意由新自由主义意识形态所支配的国际结构对免于贫困的权利在中国的实现所带来的影响，强化发达国家的国际人权法义务。张等文和陈佳同样指出，农民权利贫困的主要根源在于城乡二元结构，城乡二元结构不仅是造成国家权力对农民权利忽视和对农民权利保障的法律救济不力的社会制度根源，而且是造成农民的权利意识薄弱和农民维权组织失声的重要因素。⁵从权利与权力的关系视角，杨郁和刘彤则认为，农民权利的实现困境根源在于权力结构与农民权利诉求未达成契合，权力运行与权利实现之间缺失了均衡性。⁶从规范角度，胡永平和龚战梅认为，“免于贫困的权利”在我国现行权利规范体系中的缺失，是贫困问题无法得到有效解决的主要因素，必须合理地确立免于贫困的权利规范体系，才能加强扶贫工作开展的有效性。⁷

在笔者看来，从权利视角分析并解决贫困，在贫困的产生更多地是由权利剥夺和权利失败的意义上，有逻辑上的必要性。然而，权利对贫困问题的解决，尤其是有效解决而言，虽然必要，但并不充分。因为“所有的权利都倾向于在它们的逻辑极限所容许的范围内将自己宣布为绝对的。但就事实而言，每一种权利都受到该权利所赖以基的政策原则以外的其他政策原则所构成的周围环境的制约，而这些政策原则也已变得足够有力，以至于它们也会在某一特定时刻推出自己所支持的权利。”⁸即便是确立某种事项为权利，权利的实现在根本的意义上具有物质依赖性，取决于经济条件，“国家总是按照有利于经济发展的标准，对自己认为能够维护经济发展的群体的权利给予优先保障。”⁹承认权利界定与实现的这种政策制约与结构依赖性，并不意味着相应政策与结构是固化的，权利及其相应行动者不具有试探、

³ 参见汪习根（2012）：《免于贫困的权利及其法律保障机制》。《法学研究》年第1期，第194-208页。

⁴ 参见郑智航（2013）：《论免于贫困的权利在中国的实现——以中国的反贫困政策为中心的分析》。《法商研究》第2期，第48-57页。

⁵ 参见张等文、陈佳（2014）：《城乡二元结构下农民的权利贫困及其救济策略》。《东北师大学报》（哲学社会科学版）第3期，第47-51页。

⁶ 参见杨郁、刘彤（2014）：《农村权力结构嬗变与农民权利实现的互动关联》。《东北师大学报》（哲学社会科学版）第3期，第39-42页。

⁷ 参见胡永平、龚战梅（2019）：《精准扶贫战略中免于贫困权利的法律保障面向》。《河北法学》第8期，第131-141页。

⁸ Hudson County Water Company v. McCarter, 209 U.S 349, 355 (1908).

⁹ 郝铁川（2002）：《权利实现的差序格局》。《中国社会科学》第5期，第112-124页。

突破政策与结构的能力。问题是，如果坚持权利的政策与结构依赖性，相应政策与结构决定了权利，而行动又有改变政策与结构的能力，仅用权利视角分析贫困问题显然面临着循环论证的危险。¹⁰

对此循环论证，一个可取解决办法是从治理的视角分析贫困，在政策与结构的局限约束下把握贫困问题动态、具体的一面。在交易成本经济学中，治理并不是孤立进行的，而是随着制度环境、行动者特性的变化而变化。¹¹在其中，治理这一分析对象既为更客观的制度环境所包容，也为更微观的个体特征所包容。从治理的观点，对贫困问题的分析，应该把国家能力由于政策领域、结构方面的各种具体节点上而具有的更多可变性因素纳入分析范围，这是一种“策略性—关系性”的探讨。策略—关系方法主张“在正视结构因素的前提下，认可某种‘弹性’，考察行动者在具体结构背景下能进行何种策略选择和行动”。¹²从治理视角看，“免于贫困”不仅需要将贫困问题赖以产生的政策与结构性因素予以清晰揭示，作为既定的局限约束条件，而且需要考察并反思在既定结构约束下行动者重新阐明自身身份和利益的能力，选择何种策略，采取何种行动。如阿比吉特·班纳吉和埃斯特·迪弗洛所言，“在不改变现有社会及政治结构的情况下，有可能对管理和政策加以改进。即使是在‘良好的’制度环境下，改进的空间仍是巨大的，而在不好的环境下也有一定行动的空间。”¹³

基于此，本文以建国以来 70 年的扶贫政策演变为分析对象，尤其是农村扶贫政策的演变，从治理视角，归纳中国贫困治理模式的演变及其内在逻辑。70 年来我国减贫事业取得了举世瞩目的成就，依据联合国《2015 年千年发展目标报告》：“中国极端贫困人口比例从 1990 年的 61%，下降到 2002 年的 30% 以下，率先实现比例减半，2014 年又下降到 4.2%，中国对全球减贫的贡献率超过 70%。中国成为世界上减贫人口最多的国家，也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家，为全球减贫事业作出了重大贡献，得到了国际社会的广泛赞誉。”¹⁴在这个意义上，准确理解并总结中国成功减贫事业的基本经验，就有理论与实践意义。贫困问题具有内在复杂性，需要从多个不同视角予以深化。治理为贫困问题的分析，提供了一种新的视角，一种可取而又符合实践的分析视角。

¹⁰ 参见贾俊雪、秦聪、刘勇政（2017）：《“自上而下”与“自下而上”融合的政策设计——基于农村发展扶贫项目的经验分析》。《中国社会科学》第 9 期，第 68-89 页。

¹¹ 参见[美]奥利弗·E·威廉姆森（2016）：《治理机制》，石烁译，北京：机械工业出版社，第 226 页。

¹² 郁建兴、王诗宗（2010）：《治理理论的中国适用性》。《哲学研究》第 11 期，第 114-120 页。

¹³ [印度]阿比吉特·班纳吉、[法]埃斯特·迪弗洛（2016）：《贫穷的本质：我们为什么摆脱不了贫穷》。景芳译，北京：中信出版社，第 230 页。

¹⁴ 《〈中国的减贫行动与人权进步〉白皮书》，

<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/34120/Document/1494398/1494398.htm>，2019 年 9 月 30 日访问。

二、免于贫困：从权利到治理

贫困虽然构成权利实现的障碍，权利剥夺和失败是造成贫困的重要原因。但贫困问题的复杂性使得贫困的权利分析，并非解决贫困问题的充分方法。摆脱贫困，需要从治理的观点看。

（一）贫困问题的权利分析及困境

值得注意的是，虽然是阿马蒂亚·森将权利视角带入到贫困问题的分析，但森本人却并没有提出“免于贫困的权利”这一新型权利。一般认为，“免于贫困的权利”表述最早由澳大利亚著名政治学者（Thomas Pogge）博格提出。¹⁵在博格看来，现行国际政治经济秩序是造成全球极端贫困持续存在的根本原因，世界上绝大多数富裕国家都参与其中，但却没有作出任何补偿。¹⁶富裕国家的政府与民众对解决全球极端贫困问题负有根本责任，也是全球极端贫困人群实现其“免于贫困的人权”的“制度性”消极义务的承担者，即要求义务承担者不得参与可以预见到的缺失“免于贫困的人权”的社会制度。然而，博格的这一提议对我们消除全球极端贫困现象并没有什么帮助，“因为我们在现实中无法找到在缺乏当前国际政治、经济秩序的条件下，全球极端贫困现象未曾出现的境况。”¹⁷在国际层面，将“免于贫困”看作是一项新型权利，并不具有实践上的操作性。

相比较博格，阿马蒂亚·森对贫困尤其是饥荒问题的分析，具有较强的政策操作性。在阿马蒂亚·森看来，以粮食供给为中心的传统观点很少能解释贫困与饥荒，因为它不能解释即使没有出现实质性的粮食供给下降，饥荒也照样能够发生，“直接权利失败”和“贸易权利失败”是造成贫困的两类重要原因。¹⁸基于此，一个人支配粮食的能力，取决于他在社会中的所有权和使用权的权利关系。正是整个权利关系决定着一个人是否有能力得到足够的食物以避免饥饿，而粮食供给只是能够对其权利关系产生影响的众多因素之一。权利分析方法极大地改变了贫困概念的传统理解，改变了以收入低为贫困的传统观点，而进入到更为实质的权利层面。然而，从方法角度，理解权利方法之于贫困问题分析的意义以及限度，则更为重要。

首先，对权利方法分析贫困问题的意义，阿马蒂亚·森有着清晰的认识，在森看来，“权

¹⁵ See Thomas Pogge (2007) *Freedom From Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?* New York: Oxford University Press, p.11.

¹⁶ 参见[澳]托马斯·W.博格（2006）：《国际法认可却又侵犯了全球贫困人口的人权》，邓晓臻译，《马克思主义与现实》第1期，第25-39页。

¹⁷ 李广博（2014）：《“免于贫困的人权”的确证与反驳》。《哲学动态》第5期，第71-77页。

¹⁸ 参见[印度]阿马蒂亚·森（2001）：《贫困与饥荒——论权利与剥夺》，王宇、王文玉译，北京：商务印书馆，第69页。

利方法提供了分析饥荒的一般框架，而不是关于饥荒原因的特殊假说。……这一方法的主要意义不在于检验大部分饥荒是否与权利失败有关，而在于说明权利失败发生的本质和原因。区别不同类型的权利失败，对于理解饥荒的真正原因，以及制定饥荒政策（预测、救济和预防）具有十分重要的意义。”¹⁹作为分析贫困问题的一般框架，权利方法背后存在着一个非常一般性的假说，而这一假说也必须服从经验性检验，即饥荒引起的贫困是权利失败造成的，赋予权利足以消除饥荒、摆脱贫困。然而，一项发达国家减贫政策的实证研究却表明，以授予穷人政治权利、改善基本服务的覆盖面、有效性与可持续、提高进入市场途径等权利方法，并没有有效地减少贫困，自由之于减贫并非必要，也非充分。²⁰就贫困产生而言，权利差别当然是原因性的基本的不公正，但是在特定相关的意义上，权利差别不是规范性的基本的不公正。除了让穷人自食其力地过上体面生活与让其接受施舍之外，现实中经常存在的情形是穷人“既无法自食其力地过上体面生活，也接受不到施舍，而是继续生活在苦难之中”。²¹

其次，实践中依据权利减贫方法不仅无法有效地减贫，而且有时会产生悖谬的结果，造成更多的贫困而非减少贫困。西方发达国家福利济贫法的运作结果，例证了对穷人进行社会救济所产生的这种悖谬结果，即获得救济的可能性积极鼓励了“懒惰”和“堕落”，产生了贫困而不是减少了贫困。“济贫法原本打算防止乞丐，结果反而使乞丐成为合法的职业；这些法律的建立本着一种所有的美德理论都包含的崇高而美好的供给精神，却导致了罪恶的所有结果……为了缓解人们的痛苦才制定的济贫法，却成为痛苦主要的制造者。”²²从社会学视角，斯宾塞指出“在决定如何最好地去缓解贫困的时候，我们必须考虑的不仅是为受苦者做什么事，而且还有在那些做这事的人身上起的反应效果是什么。在施惠者与受惠者之间发生的关系，就目前世界的状况来说，是一种微妙的关系。”²³依照法律实施的救济计划却使双方都感到痛苦：施惠者怀着不满和漠不关心，受惠者怀着不平和经常反复的怨恨。由救济委员会、书记员、收税官与法官所开展的每项行动，从资金收集到最后分配，都充满牢骚、不满，引起关于权利要求的争议、妒忌、诉讼、腐化、欺诈、说谎和忘恩负义，“它是一件取代人们较高尚的感情，因而使它陷入沉睡，却刺激人们较卑劣的感情的东西。”²⁴

¹⁹ [印度]阿马蒂亚·森（2001）：《贫困与饥荒——论权利与剥夺》，王宇、王文玉译，北京：商务印书馆，第200-201页。

²⁰ See William S. Clayson (2010) *Freedom Is Not Enough: The War on Poverty and the Civil Rights Movement in Texas*. Austin: University of Texas Press, pp. 157-164.

²¹ [英]G.A.柯亨（2009）：《如果你是平等主义者，为何如此富有？》，霍政欣译，北京大学出版社，第217页。

²² [美]阿尔伯特·赫希曼（2012）：《反动的修辞：保守主义的三个命题》，王敏译，南京：江苏人民出版社，第26页。

²³ [英]赫伯特·斯宾塞（1996）：《社会静力学》，张雄武译，北京：商务印书馆，第143页。

²⁴ [英]赫伯特·斯宾塞（1996）：《社会静力学》，张雄武译，北京：商务印书馆，第146页。

最后，以权利为主导的减贫所遵循的逻辑是“必须做什么”，代表的是“善治”；然而，实践中，尤其是对发展中国家而言，有效减贫除了“必须做什么”，还必须考虑“应该先做什么，随后再做什么”，追求的是“足够好的治理”。“足够好的治理”需要我们准确理解国家能力与制度演变，将权衡性、政治优先性、阶段性等可行因素纳入考量与分析视野，清晰把握行动所赖以为基础的各种语境实在。²⁵因为权利与义务，不论道德的还是法律的，“代表着人类决断中的关节点。在适当的情况下它们可以被限定，但它们也可以作为抵限制定的因素。”²⁶权利的这种特性意味着，以权利分析贫困问题，除了价值理想，还必须考虑权利的实在与可行性因素，在实践中理解权利，理解权利界定与实现的过程。²⁷

在实践中，影响扶贫成效的两大因素是扶贫资源和扶贫瞄准效率，特别是瞄准效率。“任何扶贫或帮扶政策和项目，都必须解决瞄准对象问题，提高扶贫瞄准效率是减贫成功的必要条件。”²⁸从经济学视角，在扶贫资源既定情况下，扶贫资源越能聚焦作用于目标群体，扶贫瞄准精度越高，减贫越具有成效。就瞄准方法而言，理论上大概有自我瞄准法、个体需求评估法、群体瞄准法、基于社区的瞄准法等贫困瞄准方法。²⁹然而，每一种方法都需要相应的成本，不同方法之间也并非相互支持。由于扶贫瞄准受到成本的制约，扶贫瞄准结果就不可避免会要么产生弃真型偏误，要么产生存伪型偏误，造成扶贫政策设计的两难。³⁰所谓弃真型偏误是指满足贫困条件的人没有享受到扶贫资源，这经常发生在扶贫资源匮乏的情况下，如阿根廷的就业促进项目，由于政府预算较少，虽然80%的扶贫资源都瞄准了最贫困的1/5人口，但是它仅仅覆盖了失业人口的7.5%，造成扶贫包含不足。³¹存伪型偏误是指不符合贫困标准的人享受到了扶贫资源，常发生在孟加拉国这类存在较为严重的富人挤占穷人资源的“精英捕获”现象的国家，³²造成扶贫包含过度。

²⁵ See Merilee S. Grindle (2004) "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17, 4: 525-548.

²⁶ [美]富勒（2009）：《法律的道德性》，郑戈译，北京：商务印书馆，第36页。

²⁷ 如何解释我国农民权利的实现一直是理论争议焦点，全志辉研究认为权利意识论和规则意识论都未曾揭示农民的抗争行为，农民抗争是农民道义意识和实用思维的结合，即实用道义意识。参见全志辉（2013）：《权利诉求中的实用道义意识——从理解农民选举上访信开始》，黄宗智主编：《中国乡村研究》（第十辑），第142-187页。福州：福建教育出版社。

²⁸ 马文武、杜辉（2019）：《贫困瞄准机制演化视角的中国农村反贫困实践：1978-2018》。《当代经济研究》第5期，第32-41页。

²⁹ 参见罗江月、唐丽霞（2014）：《扶贫瞄准方法与反思的国际研究成果》。《中国农业大学学报》（社会科学版）第4期，第10-17页。

³⁰ 参见[美]拉维·坎伯（2016）：《宏观危机和瞄准贫困的转移支付》，载迈克尔·斯彭斯、丹尼·莱普泽格编：《全球化与增长：后危机时代的含义》，第100-109页。北京：中国人民大学出版社。

³¹ See E. Galasso, M. Ravallion (2005) "Decentralized targeting of an antipoverty program," *Journal of Public Economics* 89, 4: 705-727.

³² 精英俘获导致财政扶贫项目出现目标偏离，除社会分化及精英角色转变以外，发展项目信息与参与权力的不均衡配置、发展项目的门槛效益也是重要原因，参见邢成举、李小云（2013）：《精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究》。《中国行政管理》第9期，第109-113页。

实践中出现的弃真型偏误与存伪型偏误，显然是贫困的权利分析无法解决，甚至有意遮蔽而不回答的，但如何瞄准贫困对象，也即真正权利的实现，却是不得不关注的问题。

（二）贫困治理的逻辑架构

贫困的权利分析所无法解决的问题，要求分析者必须转向新的分析视角。在笔者看来，治理更适合于贫困问题的分析，尤其是贫困对象的瞄准问题。所谓治理，此处将采用贺雪峰的定义，即“治理是指为获得公共秩序而进行的各种自上而下的管理和自下而上的认同过程。自上而下的管理要有制度作为基础，无论这个制度是成文法还是权威意识形态。自下而上的认同需要自上而下的管理在社会中找到立足点，获得生长的基础。换句话说，治理的实质就是充分调动和运用社会自身资源，将一个自上而下安排的规则内在化，从而获得‘善治’的过程。”³³从广义上来说，治理更多地表现为一种实践过程，而非狭义上的制度建设和运用，规则的创设或遵守，组织架构的搭建，并以此来实现一定目的和秩序。³⁴

就贫困治理的分析而言，分析者更要仔细讨论贫困治理与制度、资源的关系，考察贫困治理与制度、资源接触的全过程。通过考察贫困治理实践的全过程，逐步找出规律性的东西，总结出摆脱贫困的可取经验，所谓善治才有可能与希望。对贫困治理，当前学人并没有统一的概念界定。然而，无论何种类型的治理，通常都是由治理目标、治理主体、治理客体、治理方式、治理绩效等要素所组成的完整体系。³⁵因而，此处对我国贫困治理模式的分析，也依照这种逻辑架构。治理目标是指贫困治理旨在达到的标准或境地，可以分解具体任务。70年来，宏观来说，贫困治理的目标是摆脱贫困，本质上属于国家追求现代化的战略目标在农村领域的体现，但摆脱贫困的标准或境地却在不同时期随着内外环境的变化而不断调整，因而研究贫困治理不能忽视具体政策和具体制度的目标所指，更不能悬置影响和决定具体贫困治理模式选择的宏观背景。治理主体是由谁来治理贫困，亦即贫困治理的行为主体，在宏观方面涉及到政府、市场、社会三者为解决贫困问题上的关系和责任。治理客体亦即治理对象，特别是扶贫政策以谁或应该以谁为瞄准对象的问题，瞄准对象的选择是影响扶贫成效的关键。治理方式是指贫困治理的具体措施，包括政策、制度、法律等各个方面。治理绩效是指贫困治理方式所取得的效果，包括贫困责任的落实、贫困检测、评估和问责等方面。理论上，如果一个国家构建了包含上述因素的贫困治理模式，并能够较好地执行，可以预期取得较好

³³ 贺雪峰（2013）：《新乡土中国》，北京：北京大学出版社，第157页。

³⁴ 有关治理概念的经典分析，参见黄宗智（2008）：《集权的简约治理—中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》。《开放时代》第2期，第10-29页。

³⁵ 参见丁志刚、王杰（2019）：《中国乡村治理70年：历史演进与逻辑理路》。《中国农村观察》第4期，第18-34页。

以及可持续的减贫效果。

需要指出的是，将贫困治理的逻辑架构划分为目标、主体、客体、方式、绩效等要素，仅是出于分析农村贫困治理模式演变的理论需要，在农村贫困治理的实践中，有些治理要素可能不存在，表现为要素阙如，有些治理要素持续存在，但所指却发生变化。治理要素在农村贫困治理实践中渐次出现、不断完善，一方面反映了农村贫困问题的复杂性、动态性，另一方面则要求始终立足实践变革创新农村贫困治理模式，从实践出发理解建国以来农村贫困治理模式的演变逻辑，总结农村贫困治理实践所蕴含的基本经验，则成为进一步完善与创新农村贫困治理模式的首要理论作业。

三、建国以来农村贫困治理模式的演变

从建国以来，农村贫困治理经历了 70 年历程。依据农村贫困治理的主要政策文本和目标导向，可以将农村贫困治理划分为改革开放前单一性救济式（1949-1977 年）、体制改革与救济式相结合（1978-1985 年）、政府主导的开发式（1986-1993 年）、项目推动下参与式（1994-2000 年）、开发与保护相结合（2001-2012 年）与瞄准贫困户的精准扶贫（2013 年至今）六个时期。在六个不同时期，农村贫困治理模式虽各不相同，表现为明显的阶段性特征，但不同治理模式又前后相接，不断演进，反映了农村贫困治理的基本历史样貌。

（一）单一性救济式贫困治理模式：1949-1977 年

1949 年新中国成立初至 1978 年改革开放，中国并没有专门的扶贫主体与针对农村的扶贫政策，此时期包括农村在内的整体中国呈现普遍贫困状态。³⁶贫困治理方式比较单一，以救济救灾和实物救济两种方式，可以将此时期的农村贫困治理归纳为单一性救济式贫困治理模式。

首先，1949 年至改革开放前，贫困治理的瞄准对象是包括农村在内的整体国家。作为传统农业大国，经历战乱的新中国百废待兴。此时期摆脱农村整体贫困最大的制度变革是，通过土地改革消除农村致贫的主要因素。美国学者亨廷顿指出，在现代化进程中，农村扮演着关键性的“钟摆”角色，“得农村者得天下”。³⁷新中国成立以前，土地分配极其不均匀，主要集中在地主手里，经过土地改革，至 1952 年底农民得到了土地。伴随着土地改革的完成，农村贫困状况也发生了微妙变化。对此，毛泽东曾作出如下论断：“农村是有一些苦，但是要有恰当的分析。其实，农村并不是那样苦，也不过百分之十左右的缺粮户，其中有一

³⁶ 参见陈标平、胡传明（2009）：《建国 60 年中国农村反贫困模式演进与基本经验》。《求实》第 7 期，第 82-86 页。

³⁷ 参见[美]塞缪尔·P·亨廷顿（2008）：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海：上海世纪出版集团，第 241 页。

半是很困难的，鳏寡孤独，没有劳动力，但是互助组、合作社可以给他们帮点忙。”³⁸农村贫困状况的新变化，必须对个体农民进行社会主义改造，发展互助合作，“不靠社会主义，想从小农经济做文章，靠在个体经济基础上行小惠，而希望大增产粮食，解决粮食问题，解决国计民生的大计，那真是难矣哉！”³⁹1953年中共中央正式提出“一化三改”的过渡时期总路线和“一五”计划。模仿苏联经验，我国进入了“重工业优先发展”的赶超战略时期，一直延续到1978年改革开放。此时期是一个为马克思列宁主义阶级斗争理论和农业社会主义化所包裹和驱动的社会改造工程，这种工程为国家工业化的经济提供了资源和积累，“西方国家通过缓慢的资本积累所取得的成就，在中国可以通过集体管理和群众性教育而迅速得到实现。”⁴⁰

其次，就贫困治理的方式而言，此时期对因老弱病残、丧失或缺少劳动能力而不能保障基本生活的农民进行社会救济，建立了“五保”制度。《1956年到1967年全国农业发展纲要》明确提出：“农业合作社对于社内缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独的社员，应当统一筹划，指定生产队或者生产小组在生产上给以适当的安排，使他们能够参加力所能及的劳动；在生活上给予适当照顾，做到保吃、保穿、保烧（燃料）、保教（儿童和少年）、保葬，使他们生养死葬都有指靠。”⁴¹对农村“五保户”，救济形式主要表现为政府提供的社会救济、自然灾害救济、优抚安置等，以实物的生活救济为主。⁴²

最后，在农村贫困治理的绩效方面，1958年后，在人民公社体制的强力支撑下，包括农田水利、电力、饮水、公共卫生、教育、金融等在内的农村基础设施条件和公共服务体系得到了极大改善。在农田水利方面，1952-1978年，农田有效灌溉面积从1995.9万公顷增加到4496.5万公顷；农业机械总动力，从1952年18.4万千瓦增加到了1978年1.1795亿千瓦；化肥施用量，从1952年7.8万吨，增加到了1978年884万吨，增加了100多倍。医疗方面，1958-1978年中国农村地区拥有的医院数量由1958年46031个（1957年为2523个）增加至1978年58873个，以赤脚医生和乡村卫生院为代表的乡村医疗卫生体系，极大地提高了农村人口的健康水平和预期寿命，使农村婴儿死亡率、产妇死亡率大幅度下降，到20世纪80年代，人口平均预期寿命达到68岁，超过同期全球平均水平8岁。农村教育方面，

³⁸ 毛泽东（1999）：《毛泽东文集》《第六卷》，北京：人民出版社，第303-304页。

³⁹ 毛泽东（1999）：《毛泽东文集》《第六卷》，北京：人民出版社，第302页。

⁴⁰ [美]孔飞力（2013）：《中国近代国家的起源》，陈兼、陈之宏译，北京：生活·读书·新知三联书店，第97页。

⁴¹ 《1956年到1967年全国农业发展纲要》，http://www.law-lib.com/law/law_view1.asp?id=94818，2019年10月20日访问。

⁴² 参见王瑞芳（2009）：《告别贫困：新中国成立以来的扶贫工作》。《党的文献》第5期，第44-50页。

1949年学龄儿童入学率只有20%，到1978年达到96%，同时农村小学毕业生初中升学率达到86.4%。⁴³农村金融方面，构建了从中央到农村的信用合作社网络，截止1978年，中国已建立了6万个县级和乡镇农村金融服务机构、35万个村级信用站，累计提供贷款1373.5亿元，增强农村地区的金融服务能力。⁴⁴

然而，人民公社体制下的集体经济是低效益的，“它的体制背离了农业生物学特性，使公民疏远土地，无从建立起持久不衰的劳动兴趣和责任感，从而影响他们的生产积极性。……到了1971年，城市职工突破5000万，全国贫困地区扩大到2.5亿人口，粮食市场供应日趋紧张（突破4000万吨）。……政社合一、公民皆社员的人民公社，又不允许自由进出，堵塞了社员自求谋生的道路，限制了农户发展经济的自由。在历史上，农民从来拥有从事多种经营、配置自有资源的自由。但是在人民公社时期，农民的这种自由权利却受到剥夺。其结果不仅加重了农村的贫困程度，还加重了城市的消费品短缺。”⁴⁵应该指出的是，尽管计划经济体制下的人民公社加重了农村的贫困，但也为农村贫困治理提供了不可或缺的基础性条件。实际上，具有综合性职能的人民公社的诸种举措，具有普惠性的效果，极大地改善了农村的健康状况和教育水平，为新中国建设积累了充足的人力资源。⁴⁶改革开放后，随着商品经济和市场经济的逐步建立，使蕴藏在农村中的充足人力资源得到充分利用，生产力得以历史性释放，为农村大规模减贫起到重要作用。

（二）体制改革与救济式治理模式：1978-1985年

1978年，也称改革开放元年。从农村开始的改革开放，是农村发展最具活力的时期，自1982年到1985年连续四年中共中央、国务院发布了以“三农”为主题的一号文件。⁴⁷此时期的农村扶贫，形成了以体制改革与救济式扶贫相结合的贫困治理模式。

首先，就贫困治理主体而言，主要由民政部牵头组成的中央政府部门，并没有专门的扶贫主体。1978年9月16-27日全国民政工作会议召开，明确其主要业务是优抚、复员退伍安置、救灾和农村社会救济、城市社会救济和社会福利等4项，首次把扶贫从农村救济中分离，专门划定了农村以满足温饱的贫困标准，贫困线为100元。10月21日，中共中央批转了《全国民政会议纪要》，将扶贫提到了国家和政府的工作日程。1979年，民政部转发了

⁴³ 参见张磊等（2007）：《中国扶贫开发历程（1949-2005年）》，北京：中国财政经济出版社，第26页。

⁴⁴ 参见唐超、罗明忠、张苇锟（2019）：《70年来中国扶贫政策演变及其优化路径》。《农林经济管理学报》第3期，第283-292页。

⁴⁵ 杜润生（2005）：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社，第98页。

⁴⁶ 参见王曙光、王丹莉（2019）：《中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新（1949—2019）》。《社会科学战线》第5期，第24-31页。

⁴⁷ 参见人民出版社编（2014）：《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982-2014）》，北京：人民出版社，第70-76页。

黑龙江省肇东县《关于太平公社扶贫工作的调查报告》，有效地推动了扶贫政策的进一步细化。1980年后，国家先后设立7笔“老、少、边、穷”扶贫专项资金，旨在支援欠发达地区的发展，每年资金总额高达40亿元左右，由财政部分配，占国家财政支出总额的2%，有四分之三为低息或贴息的信贷资金，旨在解决老少边穷地区的落后贫困面貌。⁴⁸

其次，此时期贫困治理的客体，是以整体农村和全体农民为对象的贫困瞄准机制。以整体农村为贫困瞄准是当时最有效率的选择，改变普遍贫困的农村，必须改革不适合农业特性、不符合生产力要求的生产关系与生产方式。1982年首个中央一号文件对“包产到户”和“包干到户”正式给予肯定，明确皆为社会主义性质。1981年实行家庭联产承包责任制的生产队达45%，第二年提高到80%，到1984年全国农村99%都实行责任制，家庭联产承包责任制成为中国农业中的主要经营形式，实现了土地“还权于民”。根据国家统计局的数据，从1979年开始允许家庭承包制在少数地方试点到1982年，粮食总产量增长了7178万吨，年均增长5%以上。1982年全国推广承包责任制后，1984年粮食达到40730.5万吨，年均增长近9%，多数农村地区温饱问题基本解决。⁴⁹

与土地承包经营改革相适应，农村上层建筑也发生了相应变革，1984年底全国基本完成人民公社改为乡镇人民政府的工作，形成了“乡政村治”的基层权力治理格局。此外，改革开放前形成的城乡二元体制也开始松动。据学者统计，1952-1984年以“城乡剪刀差”形式从农业中获取的工业化资金高达3917亿元，而通过税收形式获得的资金仅为935亿元。⁵⁰1986年中央一号文件《关于进一步活跃农村经济的十项政策》提出“除个别品种外，国家不再向农民下达农产品统购派销任务，按照不同情况，分别实行合同订购和市场订购”，使长达30多年的主要农产品统购统销制度被取消，农产品在制度上获得了与工业品平等交换的权利，实现了“还利于民”。⁵¹通过体制改革，整体贫困的农村得到很大程度缓解。

第三，贫困治理的方式，仍然是救济式扶贫为主。1982年民政部、财政部等9部委联合发布的《关于认真做好扶助农村贫困户工作的通知》指出扶贫是一项综合性工作，由有关部门互相配合与通力协作，才能做好。通知要求在安排使用支援贫穷地区的各项资金和农业税减免上，财政部门对贫困户要给以适当照顾，对贫困地区从1985年起，分情况减免农业

⁴⁸ 参见张琦、冯丹萌（2014）：《我国减贫实践探索及其理论创新：1978-2016年》。《改革》第4期，第27-42页。

⁴⁹ 参见黄少安（2018）：《改革开放40年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结》。《经济研究》第6期，第4-18页。

⁵⁰ 参见严瑞珍等（1990）：《中国工农业产品价格剪刀差的现状、发展趋势及对策》，《经济研究》第2期，第64-70页。

⁵¹ 参见孔繁金（2018）：《改革开放以来扶贫政策的历史演进及其创新——以中央一号文件为中心的考察》。《当代中国史研究》第2期，第111-120页。

税，最困难的免征农业税 5 年，困难较轻的酌量减征 1-3 年，鼓励外地到贫困地区兴办开发性企业，5 年内免交所得税；商业、粮食、供销部门适当减免贫困户粮食征购任务；优先供应化肥、良种、牲畜、饲料，以及其他生产、生活急需的物资，部分缺衣少被的严重贫困户，可由商业部门赊销给适量的布匹和絮棉，需要蚊帐的赊销给蚊帐，赊销贷款免息；物资部门在供应农用和修建房屋的物资时，要优先照顾贫困户等。⁵²

实物救济另外一种重要的扶贫方式便是 1984 年开始实施的“以工代赈”计划。1984 年 9 月，国务院发布了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》：“还有几千万人口的地区仍未摆脱贫困，群众的温饱问题尚未完全解决。其中绝大部分是山区，有的还是少数民族聚居地区和革命老根据地。”⁵³“以工代赈”是贫困地区摆脱贫困的主要方式，该计划由原国家计划委员会（现国家发展和改革委员会）安排投资，为改善贫困地区基础设施建设而设立的扶贫计划，要求被救济的贫困对象以劳务付出的形式参与社会工程建设，进而获得资金或实物救济。通过在贫困地区建设公路、通讯、人畜饮水工程等基础设施，极大地改善了贫困地区生产生活环境，“以工代赈”实施取得了良好扶贫效果。

需要特别提及的是，除了以上常规扶贫方式以外，该时期还孕育了一种新的扶贫方式，即试点区域减贫模式，实现异地脱贫。1982 年 12 月 10 日，国务院决定对以甘肃省定西为代表的中部干旱地区、河西地区和宁夏西海固地区，专项拨款 20 亿元，实施建设期 10 年的“三西”农业建设计划。“三西”建设通过兴修水利工程、开展科技服务和人员培训，解决了自然条件恶劣地区的区域性贫困问题，在我国扶贫开发进程中有重要意义，为之后大规模有组织、有计划全国性区域扶贫开发积累了经验。

最后，就贫困治理成效而言，依据 1985 年农村 206 元贫困线，1978-1985 年间全国农村没有解决温饱的人口从 2.5 亿减少到 1.25 亿，下降了 50%，平均每年减少 1786 万人，贫困发生率从 30.70% 下降到 14.80%。⁵⁴1978-1985 年，年均经济增长高达 10% 以上，经济开始步入高速增长时期，同期农业年均增长达 7.8%，也是历史上农业增长最快的阶段。由于这个时期我国农业在国民经济中的比重很高，农业人口的比例也很高，农业是农民收入的主要来源，因此农业增长直接导致了农民收入的快速增长。从经典经济发展理论的角度看，优先发展农业可以为非农发展提供资本和劳动力的积累，非农产业的发展则可持续吸纳农业发

⁵² 参见王曙光、王丹莉（2019）：《中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新（1949—2019）》。《社会科学战线》第 5 期，第 24-31 页。

⁵³ 中共中央文献研究室（1986）：《十二大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，第 29 页。

⁵⁴ 参见李小云、徐进、于乐荣（2018）：《中国减贫四十年：基于历史与社会学的尝试性解释》。《社会学研究》第 6 期，第 35-61 页。

展后的剩余劳力，从而使得在农业和非农产业中的劳动力的收入都得到提高。

（三）政府主导的开发式治理模式：1986-1993 年

以体制改革为手段的农村贫困治理效应经过了几年释放，出现边际贡献下降的趋势，到 1986 年农村贫困面临着新问题。一方面，1984 年中共中央发布《关于经济体制改革的决定》，经济体制改革重心从农村转向城市。伴随城市改革的推进，国内工业企业承包制开始实施，农民收入增长受到城市经济和工业企业的冲击，城市改革使农村发展失去优先效应，通过改革农村经济增长对减贫的拉动作用变弱。⁵⁵另一方面，随着乡镇企业的发展，特别是东部沿海地区乡镇企业的发展，农村贫困问题由普遍性分布开始出现分层和分块演化趋势，区域贫困特征十分明显，东西部地区间发展不平衡逐渐加重，中西部贫困地区和人口需要特殊治理模式才能摆脱贫困。

同时，国家经济发展也有较大提高，社会总产值由 1978 年 6846 亿元增加到 1985 年 16309 亿元，增幅达 138.2%，其中农业总产值由 1978 年 1567 亿元增加到 1985 年 4580 亿元，工业总产值由 1978 年 4067 亿元增加到 1985 年 8756 亿元，积累了一定物质基础。⁵⁶对中西部资源环境恶劣、地理位置偏远的贫困地区，无法采用城市以收入补助式的保护式扶贫，以区域发展为基础的农村扶贫开发就是必要的，“采用开发式扶贫的战略是在资金缺乏而又需要解决大量贫困人口脱贫问题的两难之下的妥协性的治理手段的选择。”⁵⁷从治理体系角度，国家主导的开发式贫困治理也代表着我国贫困治理体系的初步成立。

首先，调整扶贫方针，设立贫困治理的国家专门机构。1986 年成立了由农业、教育、财政、民政、交通、水电等 14 个相关部门构成的国务院贫困地区经济开发领导小组，1993 年更名为国务院扶贫开发领导小组，部门拓展到 20 多个相关机构，增加了全国总工会、全国妇联、中国科协、中国残联等动员社会力量和关注弱势群体的机构。从机构名称看，这一时期贫困治理的主要目标是“贫困地区经济开发”，瞄准对象是“贫困地区”，扶贫方式为“经济开发”。小组的基本任务是组织调查研究，拟定贫困地区经济开发的方针、政策和规划，协调解决开发建设中的重要问题以及督促、检查和总结交流经验。1986 年（也是到 2004 年之前最后一个）中央一号文件《关于 1986 年农村工作的部署》要求各省、自治区都要成立专门的领导小组，选派优秀干部并组织志愿者去贫困地区工作。

其次，在贫困治理的客体方面，将整体农村的贫困瞄准对象调整为贫困县，设定地区贫

⁵⁵ 参见温铁军（1999）：《半个世纪的农村制度变迁》。《战略与管理》第 6 期，第 76-82 页。

⁵⁶ 参见马文武、杜辉（2019）：《贫困瞄准机制演化视角的中国农村反贫困实践：1978-2018》。《当代经济研究》第 5 期，第 32-41 页。

⁵⁷ 李小云（2013）：《我国农村扶贫战略实施的治理问题》。《贵州社会科学》第 7 期，第 101-106 页。

困指数与扶贫目标。以地区为直接扶贫需要受到行政费用和相关文件的约束，“当我们努力摆脱贫困时，转移的地区目标是很具吸引力的。在发展中国家，实际上通常存在着生活标准的地区差异，而落后地区常常很容易界定。居民居住区域就是一个有用的贫困指数。同时，地方政府的存在表明在发展中国家行政机关是存在，并且可以在许多扶贫计划中发挥作用。”⁵⁸1986年首次确定了国定贫困县标准，将1985年人均收入低于150元的县（少数民族自治县为200元，革命老区县为300元），共确定了331个国定贫困县，333个省定贫困县，共计664个贫困县。以县为基础单位作为扶贫对象，更好地考虑不同县市的区域性差异，使贫困地区政府将解决农户贫困问题与区域开发相结合，综合治理贫困。

第三，对救济式扶贫进行彻底改革，确定了开发式扶贫的方针。1986年中央一号文件《关于1986年农村工作的部署》指出：“改变贫困地区面貌，需要从实际出发，分别情况，分级负责，分批治理。当前应把重点放在帮助那些至今尚未解决温饱的最困难地区，经过调查，做出规划，拨出资金，采取有效措施，使之尽快得到温饱，逐步走上能够利用本地资源优势，自力更生发展生产、改善生活的道路。在一般的贫困地区，主要是落实政策，端正生产方针，在开发林、牧、矿业及其它土特产方面给予必要的支持，把经济搞活。”1986年，国家大规模减贫计划启动，对重点18个连片贫困地区，⁵⁹采取更灵活、更开放的政策，对贫困县制定了“对口帮扶”和“定点扶贫”的政策，让政府部门、企事业单位和社会团体利用自己的资源和专业力量参与扶贫工作，定点支持国家扶贫重点县。1986年有10个中央党政机关、企事业单位和社会团体参与定点扶贫，重点关注“老革命根据地”和“少数民族地区”的扶贫工作。1987年10月30日国务院印发《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》（国发〔1987〕95号），要求大力兴办乡村扶贫经济实体，“不仅直接安排了一批贫困户劳力就业，而且带动了周围大批贫困户发展商品生产。这种‘扶持一个点，安排一批人，带动一大片’的做法，突破了就贫困户解决贫困户问题的传统做法，提高了资金的使用效益和还款能力，改变了完全依靠乡村干部和行政手段送钱分物的老办法，闯出了依靠经济组织扶贫的新路子。”⁶⁰由此，正式确立了针对重点贫困地区开发式扶贫的方针。

最后，在贫困治理绩效方面，为保障扶贫资金的使用效益，依据《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》，省、地、县都要弄清扶贫资金来源，各项扶贫资金都要做到资金、计

⁵⁸ [美]马丁·瑞沃林（2005）：《贫困的比较》，赵俊超译，北京：北京大学出版社，第126页。

⁵⁹ 18个集中连片贫困地区是：沂蒙山区、大别山地区、太行山地区、吕梁山地区、陕甘黄土高原地区、陇西高原地区、西海固地区、秦巴山区、武陵山地区、乌蒙山地区、横断山地区、滇东南山地区、桂西山地区、九万大山地区、井冈山地区、武夷山地区、努鲁尔虎山地区、西藏地区。

⁶⁰ 《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》（国发〔1987〕95号），
http://blog.sina.com.cn/s/blog_599a3d490102xi5h.html，2019年10月20日访问。

划单列，适时投放，加速周转严格；要按经济效益分配使用资金，使各方面的扶贫资金有机结合，形成整体效益；对扶贫资金使用效益的评价，要以贫困户能不能按期解决温饱问题、信贷资金和其它有偿资金能不能如期归还为标准。

经过 1986-1993 年的扶贫攻坚，我国农村贫困人口由 1.25 亿人减少到 8000 万人，平均每年减少 640 万人左右，定贫困县农民人均纯收入从 1985 年的 208 元增加到 1993 年的 483 元，贫困发生率从 1985 年的 14.8% 下降到 1993 年的 8.72%，连片贫困地区的贫困人口逐步走出贫困。⁶¹但与前一阶段相比，我国减贫速度有所下降，这主要是因为农村减贫优先效应消失，我国政府重点实施沿海地区经济优先发展战略。这一阶段的扶贫对象主要针对尚未解决温饱问题的极度贫困人口，扶贫计划只覆盖了较少部分贫困地区和人口，无法使所有贫困地区和贫困户受益。城市改革启动后对农村整体经济发展带来负面冲击，农村经济增速开始趋缓，新旧贫困群体交织一体，扶贫减贫面临的形势和环境更加复杂，减贫难度增大。

（四）项目推动下参与式治理模式：1994-2000 年

1994 年国家进行了税收和财政体制改革，通过财权与事权划分，分税制使中央与地方财政关系得以规范化。其结果便是，国家税收的汲取能力迅速提高，中央以财政转移支付的方式对地方财政予以平衡和调控。以专业、强调规范化的程序技术为特点的项目制成为国家财政转移支付的主要方式，在中央与地方政府之间形成以项目制为核心的分级治理机制。⁶²项目制作为一种新的国家治理体制，对农村贫困治理产生了深远影响。分税制后农村贫困治理体现为一种项目推动下参与式治理模式，农村贫困治理体系逐渐走向完善。

首先，贫困治理的主体虽然仍由国家主导，但民间机构与社会各界开始以不同形式参与到扶贫脱贫工作中。如共青团中央的“希望工程”、全国总工会的“万人工培计划”、统战部 and 全国工商联的“光彩事业”以及其他扶贫团体开展的多种扶贫活动，都从不同方面促进了贫困地区经济社会的发展。在国家层面，1994 年 3 月，中共中央、国务院制定了《国家八七扶贫攻坚计划（1994-2000 年）》（国发[1994]40 号），⁶³该计划是首个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的国家扶贫纲领性文件，提出集中人力、财力和物力，力争在 7 年时间，2000 年底解决农村 8000 万贫困人口的温饱问题。此外，1998 年国务院办公厅颁布《关于调整国务院扶贫开发领导小组成员的通知》规定“国务院扶贫开发领导小组在

⁶¹ 参见国风（2003）：《中国农村反贫困历程历史的壮举》。《瞭望新闻周刊》第 15 期，第 23-30 页。

⁶² 有关项目制治理的一般性分析，参见折晓叶、陈婴婴（2011）：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》。《中国社会科学》第 4 期，第 126-148 页；李祖佩、钟涨宝（2016）：《项目制实践与基层治理结构》。《中国农村经济》第 8 期，第 2-14 页。

⁶³ 《国务院关于印发国家八七扶贫攻坚计划的通知》（国发[1994]40 号），http://www.cpad.gov.cn/art/2016/7/14/art_343_141.html，2019 年 10 月 20 日访问。

农业部单设办事机构”，提高了国务院扶贫开发领导小组的组织机构地位。

其次，贫困治理的客体，瞄准对象仍然为贫困县，但贫困县界定标准与范围有所变化。依据《国家八七扶贫攻坚计划（1994-2000年）》，以县为单位，凡是1992年年人均纯收入低于400元的县全部纳入国家贫困县，凡是1992年人均纯收入高于700元的原因国定贫困县，一律退出国家扶持范围。由此，确定了592个国家重点扶持贫困县，占全国总县数的27.3%。在贫困县的基础上，进一步划定了9399个攻坚重点乡镇，约占全国乡镇总数的19.5%，70333个扶贫攻坚重点村，约占全国行政村总数的8.8%。在592个国定贫困县中175个县的人均收入低于400元，330个农区县长期缺粮，5600万人饮水困难，16.6万行政村不通公路，6.6万个行政村不通电，2123个乡无卫生院，扶贫形势极其严峻。⁶⁴

第三，贫困治理主要方式仍然坚持开发式扶贫，但此时期开发式扶贫更多地通过项目的方式，让贫困地区参与到扶贫项目中，实现农村内生性的发展。此时期对贫困地区的扶贫主要通过扶贫经济实体，为贫困地区提供产前、产中、产后服务，真正做到扶贫项目落实到户。1996年9月出台《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》制定了一系列专项扶贫开发重大政策措施。1994-2000年，国家分别增加10亿元的以工代赈资金和专项贴息贷款，投入也从1994年的97.85亿元增加到2000年的248.15亿元，共累计投入1127亿元，主要以种植业、养殖业和农产品的原料加工业为重要扶贫产业。⁶⁵在产业扶贫的过程中，大量培育了有效率、内生的经济组织，对扶贫效果的巩固和农村可持续发展有着重要作用。

此外，除通过产业项目扶贫以外，国家在此时期还创立了东西协作帮扶扶贫模式。依据《国家八七扶贫攻坚计划（1994-2000年）》，东部发达省市要对口支持中西部贫困地区经济发展，建立贫困人口脱贫的东西协作扶贫机制。1996年，国务院扶贫领导小组决定让东部沿海13个发达省市对口援助西部的10个贫困省和自治区。对口援助主要表现在以下四个方面：一是无偿捐赠资金用于西部教育、卫生和基础设施；二是无偿捐赠实物用于支持贫困地区农业生产和救济贫困人口；三是加强经济技术协作，东部地区利用自己资金、技术、先进管理方式和发达的市场，与贫困地区的资源相结合，形成合作生产和经营，实现贫困地区经济发展和收入增加；四是加强人员的双向流动，东部发达省市派懂技术、懂管理的人员到西部贫困地区提供服务，西部贫困地区派行政和技术骨干人员到东部发达省市培训和挂职锻炼，以及输送剩余劳动力到东部发达省市就业。

⁶⁴ 参见王曙光、王丹莉（2019）：《中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新（1949-2019）》。《社会科学战线》第5期，第24-31页。

⁶⁵ 参见唐超、罗明忠、张苇锟（2019）：《70年来中国扶贫政策演变及其优化路径》。《农林经济管理学报》第3期，第283-292页。

最后,在保障贫困治理绩效方面,此时期也孕育了一些积极评价机制。一方面,为有效完成扶贫目标,自1997年开始,中国确立了扶贫开发省(区、市)负责制,党政一把手负总责,明确了“责任到省、任务到省、资金到省、权力到省”的“四到省”原则,⁶⁶所有到省的扶贫资金一律由省级人民政府统一安排使用,扶贫项目审批权原则上下放到县,省市履行监管责任。另一方面,为加强扶贫资金管理,减少扶贫资金的漏出,国家构建了扶贫监测系统。在1992年国务院扶贫开发领导小组研制的《贫困县经济开发统计报表》基础上,1995年根据国家统计局计算确定了贫困标准,进而在1997年增加对贫困县农户抽样调查和对扶贫政策实施及减贫情况进行监测。分税制后的中央政府有着强有力的财政资源,此时期国家累计投入扶贫资金1127亿元,相当于1986-1993年扶贫资金的3倍。⁶⁷为保证扶贫资金真正落实到户,提高资金使用效益,完善了贫困地区领导干部考核标准,将群众是否真正脱贫、脱贫进度作为主要标准,加强领导干部的扶贫责任制;将资金重点投入到贫困人群集中的地区,省定贫困县不得占用中央扶贫资金,真正做到扶贫资金“及时下达,足额到位”。⁶⁸

经过国家、社会、贫困地区的共同努力,该阶段农村贫困治理取得了显著成效。全国农村未解决温饱的贫困人口从8000万人减少到3209万,农村贫困人口比例从8.7%下降到3.4%,国定贫困县农业增加值增长54%,地方财政收入增加近1倍,粮食产量增长12.3%,农民人均纯年收入从648元增加到1337元,增速快于全国平均水平。⁶⁹“八七扶贫攻坚计划”战略目标基本实现。

(五) 开发与保护式双重治理模式:2001-2012年

经过先前农村扶贫,我国中西部地区的农村贫困状况得到明显改善。然而,到了21新世纪,中国农村状况发生了根本变化。2000年时任湖北省监利县棋盘乡党委书记的李昌平,上书朱镕基总理,用“农民真苦、农村真穷、农业真危险”13个字概括中国“三农”问题。⁷⁰2001年,中国开始加入世界贸易组织,农业开始卷入世界市场,分散、低技术的家庭农业生产无力与西方先进的现代化农业相竞争。2000年,农民承担各项税费达到1359亿元,比1990年累计增长189.7%,按2000年9.28亿乡村人口计算,人口人均负担146.4元。⁷¹在世

⁶⁶ 财政部农业司扶贫处(2008):《从“四到省”到“四到县”——扶贫开发工作责任制的探索及完善》。《当代农村财经》第7期,第6-8页。

⁶⁷ 参见唐超、罗明忠、张苇錕(2019):《70年来中国扶贫政策演变及其优化路径》。《农林经济管理学报》第3期,第283-292页。

⁶⁸ 参见陈俊生(1998):《扶贫工作文集》,贵阳:贵州人民出版社,第386页。

⁶⁹ 参见王曙光、王丹莉(2019):《中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新(1949-2019)》。《社会科学战线》第5期,第24-31页。

⁷⁰ 参见李昌平(2002):《我为总理说实话(纪实连载之一)》。《中国供销合作社经济》第1期,第40-41页。

⁷¹ 参见陈锡文(2005):《中国农村公共财政制度:理论·政策·实证研究》,北京:中国发展出版社,

界市场不利因素与沉重税费负担双重冲击下，农民生产积极性下降，农业生产再度受挫，整体农村似乎又陷入改革开放前的整体贫困。为巩固先前扶贫成效，也为应对农村贫困状况新变化，2001年6月13日中共中央、国务院印发了《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010年）》（国发〔2001〕23号），⁷²该纲要系首次以农村为名的国家扶贫纲要。由此，农村扶贫进入以开发与保护相结合的治理阶段，农村贫困治理体系走向成熟与完善。

首先，农村贫困治理的主体更加多元，确立了以市场化机制为主体的多元化扶贫理念。《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）》强调：“坚持政府主导、全社会共同参与。各级党委和政府要适应发展社会主义市场经济的要求，加强对扶贫开发工作的领导，不断加大工作和投入力度。同时，要发挥社会主义的政治优势，积极动员和组织社会各界，通过多种形式，支持贫困地区的开发建设。”在新的扶贫开发纲要中，政府的主要优势在于社会动员和大规模基础设施、基本公共服务等公共品供给，市场机制在资源配置中起决定性作用，扶贫产业发展和经济结构调整越来越依赖市场机制，而不是由政府一手包办。

其次，贫困治理的客体，《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）》对扶贫工作重点与瞄准对象作了重大调整，即以少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发重点，在上述四类地区确定扶贫开发工作重点县，东部以及中西部其他地区的贫困乡、村为扶贫对象，确立了以贫困村为对象的村级瞄准机制。2004年中央一号文件《关于促进农民增收收入若干政策的意见》明确提出要“切实做到扶贫到村到户”。⁷³在识别贫困村方面，将识别权限下放给地方政府，主要由县一级政府根据实际情况来具体承担贫困村的识别工作。经过全国范围内的贫困村识别，此时期共识别出148131个贫困村。按照区域分块看，中部地区占约30%，西南占约29%，西北占约21%，沿海地区占约14%，东北地区占约6%。

74

此时期所以将贫困治理的瞄准对象调整为贫困村，有着客观依据。“八七扶贫攻坚”时期，明确规定财政扶贫资金和项目必须全部用于重点扶贫的国家级贫困县，只有国家级贫困县的乡、村、户能获得扶贫资金和项目的帮助；但到2000年时，国家级贫困县贫困人口和贫困人口所占比例均大幅度下降，其贫困人口散布在县域偏远村落，而非贫困县中同时也还

第99页。

⁷² 《国务院关于印发《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010年）的通知》（国发〔2001〕23号），http://www.cpad.gov.cn/art/2016/7/14/art_343_141.html，2019年10月20日访问。

⁷³ 参见人民出版社（2014）：《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982-2014）》，北京：人民出版社，第92页。

⁷⁴ 参见汪三贵，Albert，Park等（2007）：《中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准》。《管理世界》第1期，第56-64页。

存在大量贫困乡、贫困村和贫困人口。据估计，这时期贫困县的贫困人口占全国贫困人口比例的 54.3%，这意味着非贫困县的贫困人口占全国近一半比例，继续以贫困县为对象的瞄准机制，既会使得贫困县内的贫困瞄准不精准，还会使非贫困县的贫困村和贫困人口不能获得扶贫政策支持。⁷⁵同时，聚集在村落等小范围内的贫困人口在文化习俗、自然资源、基础设施和社会服务方面具有很多相同点，以村落为对象更便于进行综合性的扶贫开发。

第三，贫困治理的方式，扶贫治理开始进入开发式和保护式并重的阶段。一方面，坚持以发展为核心的扶贫理念，以提升贫困人口可行能力为扶贫工作的重点，使其在减贫过程中可以利用自己的人力资本和社会资本实现自我脱贫；另一方面，以农村养老、农村低保等为代表的“保护性扶贫”措施开始实施，农村人口可以享受到与城市市民平等的生存权利。⁷⁶就开发式贫困治理方式而言，《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》提出，“要以经济建设为中心，引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下，以市场为导向，调整经济结构，开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件，走出一条符合实际的、有自己特色的发展道路。通过发展生产力，提高贫困农户自我积累、自我发展能力。这是贫困地区脱贫致富的根本出路，也是扶贫工作必须长期坚持的基本方针。”此外，2007、2008、2009 和 2010 年连续四年中央一号文件都强调要继续坚持开发式扶贫的方针，⁷⁷开发式扶贫仍是这一时期农村贫困治理的主要方式。

实践中，在总结提炼甘肃省麻安村的农村扶贫经验基础上，此时期开发式贫困治理模式体现为“参与式整村推进”扶贫。⁷⁸它以村级社会、经济、文化的全面发展为目标，坚持开发与发展并举，将农民建房、土地整理、宅基地整理复垦、基础设施配套、土地流转和农业产业化经营等农村发展项目进行统一谋划、统一推进。在建设内容上，以发展经济和增加贫困人口的收入为中心，力求山、水、田、林、路综合治理，教育、文化、卫生和社区精神文明共同发展；在资金投入和扶持量上，以政府投入为引导，以村级物质资源和劳动力资源为基础，充分调动政府各部门和社会各界的力量，使扶贫资金相互配套、形成合力，集中投向贫困村需要建设的项目，达到“集小钱办大事”的目的；在扶持措施上，采用各种适宜的扶持方式和先进实用的科学技术组合配套、综合运用；在生产项目上，以市场为引导，以千家

⁷⁵ 参见国家统计局农调队（2001）：《中国农村贫困监测报告》，北京：中国统计出版社，第 16 页。

⁷⁶ 参见贺雪峰（2018）：《中国农村反贫困战略中的扶贫政策与社会保障政策》。《武汉大学学报》（哲学社会科学版）第 3 期，第 147-153 页。

⁷⁷ 参见人民出版社（2014）：《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982-2014）》，北京：人民出版社，第 155、170、196、212 页。

⁷⁸ 参见张永丽、黄祖辉（2006）：《西部地区新农村建设的机制、内容与政策——来自“参与式整村推进”扶贫模式的启示》。《甘肃社会科学》第 6 期，第 223-227 页。

万户的生产为基础，以发展种植养殖业为重点，以产业化建设为龙头，努力增加农户生产生活资料的积累，贫困户全程参与扶贫项目的选择、组织、实施和监督，提升扶贫项目的针对性、可操作性和益贫性效率。

就保护式贫困治理方式而言，此时期主要举措是探索并建立了农村医疗救助、养老、最低生活保障重要制度。从 2003 年起，全国农村合作医疗改革起步，至 2012 年参合人数 8 亿有余，参合率 98.3%，基本实现了农村合作医疗全覆盖。⁷⁹对农村贫困家庭，在合作医疗之外另通过其他渠道给予救助，救助对象“主要是农村五保户和贫困农民家庭”，救助形式或是对患大病者直接给予费用补助，或资助其参加合作医疗。到 2006 年，全国所有含农业人口的县（市、区）都基本建立了农村医疗救助制度。农民养老保障制度随后启动，中共十七大报告提出“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”，要求探索建立农村养老保险制度。2008 年十七届三中全会第一次提出“新型养老保险”概念，要求按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的原则，建立新型农村社会养老保险制度。新农保由政府对参保农民缴费给予补贴，全额支付基础养老金，此为农民首次享受到财政承担的养老保障。

在农村最低生活保障方面，2007 年国务院出台了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（国发〔2007〕19 号），提出建立农村最低生活保障制度，明确了农村最低生活保障标准和对象，以确保农村贫困人口生活保障。农村低保补助标准逐渐提高，2008 年按每人每月 10 元的标准提高农村低保对象补助水平，月人均财政补助标准由 30 元提高到 50 元，之后连年增长，2010 年年底，全国农村低保月人均补助水平 74 元，农村低保对象 2528.7 万户、5214 万人。⁸⁰2002 至 2012 年间，农村居民家庭恩格尔系数从 46.2% 降至 39.3%，下降 6.9 个百分点，农民生活由温饱向富裕转变。

最后，就贫困治理绩效而言，经过此时期的扶贫治理，以低收入标准测算，农村贫困人口从 2002 年末的 8645 万人下降到 2010 年末的 2688 万人，贫困人口减少 71.5%，近 2/3 人口在这一阶段脱离贫困，农村贫困发生率从 10.2% 下降到 2.8%，下降 7.4 个百分点。特别是 2006 年废除农业税之后，农民每年减负总额超过 1000 亿。⁸¹与此同时，国家大量资源持续输入农村，2007-2012 年中央财政“三农”累计支出 4.47 万亿元，年均增长率高达 23.5%。2004-2012 年，中央财政“四项补贴”（粮食直补、良种补贴、农资综合补贴、农机具购置

⁷⁹ 参见宋士云（2011）：《新中国社会保障制度结构与变迁》，北京：中国社会科学出版社，第 301-303 页。

⁸⁰ 参见康金莉（2017）：《改革开放以来中国农民权利：变迁与重构》。《武汉大学学报》（人文科学版）第 4 期，第 61-68 页。

⁸¹ 参见陈锡文等（2008）：《中国农村改革 30 年回顾与展望》，北京：人民出版社，第 245 页。

补贴)支出从 145.7 亿元增加到 1668 亿元,累计补贴金额 7661 亿元,增长 10.4 倍,年均增长 35.6%。“三农”财政支出由 2003 年 1755 亿元增长到 2012 年的 12388 亿元,同期占财政支出比重由 7.1%上升到 9.8%。⁸²然而,此时期农业保护政策效果并不好,城乡收入比从 2000 年的 2.79 扩大到 2007 年的最高值 3.33,然后下降至 2011 年的 3.13,但远远高于 1985 年的最低值 1.71。⁸³

此外,随着《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010 年)》确定扶贫任务的结束以及适应农村贫困情势的新变化,2011 年国家再次调整贫困标准,将农户人均纯收入从 2300 元(按 2010 年的不变价)作为新的国家扶贫标准。按照新标准,2011 年末农村扶贫对象为 12238 万人,将更多农村低收入人口纳入国家扶贫范围之内。在此基础之上,2011 年国务院颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年)》(国发[2011]10 号),纲要将区域发展与扶贫攻坚充分结合,从扶贫理念、扶贫内容、扶贫方式以及扶贫对象等方面进行新一轮的调整和改革,以 2020 年全面建成小康社会为目标,对我国贫困地区和贫困人口实施扶贫攻坚计划。2012 年 6 月 14 日,国务院扶贫办公布了《全国连片特困地区分县名单及其说明》,依据《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年)》的精神,在全国共划分了 11 个集中连片特殊困难地区,加上已明确实施特殊扶持政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州,共 14 个片区 680 个县,作为新阶段扶贫攻坚的主战场。2012 年 11 月 13 日,国务院扶贫办、中组部等八部门联合印发了《关于做好新一轮中央、国家机关和有关单位定点扶贫工作的通知》(国发[2012]78 号),对国家级贫困县实现全覆盖定点扶贫结对,对贫困县脱贫摘帽提出新的要求。在新的脱贫攻坚任务面前,必须探索一种符合贫困新特征的治理模式。

(六) 瞄准贫困户的精准扶贫模式: 2013 年至今

2013 年至今,我国农村贫困治理是以贫困户为瞄准对象的精准扶贫模式。在何种背景下,精准扶贫会成为当前贫困治理的新模式,这是首先需要明确的问题。一方面,2006 年取消农业税,虽极大地减轻了农民负担,但也使国家与农民之间关系发生根本变化,即由从“汲取型”政权变为“悬浮型”政权。⁸⁴伴随着农村扶贫政策的推进,在国家大量扶贫资源持续输入农村的情况下,作为扶贫政策的基层实施单位,村社集体却失去了与国家资源对接

⁸² 参见李登旺、仇焕广、吕亚荣、韩炜(2015):《欧美农业补贴政策改革的新动态及其对我国的启示》。《中国软科学》第 8 期,第 12-21 页。

⁸³ 参见中国宏观经济研究院产业所课题组(2018):《改革开放 40 年中国工农关系演变:从缓和走向融合》。《改革》第 10 期,第 39-51 页。

⁸⁴ 参见周飞舟(2006):《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》。《社会学研究》第 3 期,第 1-38 页。

的能力，基层组织软弱涣散，“无人管事、无人干事、无钱办事现象突出”。⁸⁵实践中，大量扶贫资源被“精英俘获”，发生“公共资源悲剧”，乡村治理越发内卷化。⁸⁶

另一方面，新时期贫困特征也发生了客观情势变化。经过先前扶贫，农村剩余贫困人口更加收敛于特殊类型地区，如大石山区、高寒牧区、盐碱荒漠区、边境民族区等地区，属于脱贫攻坚的“贫中之贫”“坚中之坚”，常规性贫困治理模式难以奏效。从贫困瞄准对象而言，无论是以县为瞄准对象的《国家八七扶贫攻坚计划（1994-2000年）》还是以村为瞄准对象的《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010年）》都是属于区域性瞄准，但贫困县和贫困村中4/5的人口通常都不是穷人，即使瞄准到村，仍然不能保证扶贫资源的准确到户。⁸⁷区域扶贫较多依靠经济发展的“涓滴效应”，即通过促进贫困地区经济发展惠及贫困户实现脱贫，而非通过贫困识别到户到人，“经济发展中由于收入分配不平等程度的扩大，使得低收入的人口越来越难通过获得经济增长的好处而实现减贫，即经济增长的减贫效应在不断下降，区域扶贫模式越来越偏离其目标。”⁸⁸以贫困户为瞄准对象的精准扶贫模式便应运而生。

2013年11月在湖南湘西调研时，习近平总书记首次提出“要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标。”⁸⁹随后，精准扶贫细化为“六个精准”，即“扶贫对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、帮扶措施要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”。⁹⁰对如何具体推进精准扶贫，中央政府在顶层设计上面出台了一系列举措：2014年5月12日《建立精准扶贫工作机制实施方案》（国开发办[2014]30号）建立了精准扶贫工作的长效机制，2014年7月8日《全国扶贫开发信息化建设规划》（国开发办[2014]42号）建立了全国扶贫开发信息化平台；2015年11月29日出台《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发办[2015]34号）明确到2020年要实现全面脱贫，2016年2月3日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》，要以贫困老区为重心实施精准扶贫精准脱贫机制，全力解决区域发展瓶颈。2017年十九大，

⁸⁵ 习近平：《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》，

<http://www.jzrd.gov.cn/ziliao/zhongyaolunshu/xizongshujizhongyaojianghai/2019/0711/13449.html>，2019年7月11日访问。

⁸⁶ 参见陈锋（2015）：《分利秩序与基层治理内卷化：资源输入背景下的乡村治理逻辑》。《社会》第3期，第95-120页。

⁸⁷ 参见李小云、徐进、于乐荣（2018）：《中国减贫四十年：基于历史与社会学的尝试性解释》。《社会学研究》第6期，第35-61页。

⁸⁸ 马文武、杜辉（2019）：《贫困瞄准机制演化视角的中国农村反贫困实践：1978-2018》。《当代经济研究》第5期，第32-41页。

⁸⁹ 参见习近平（2016）：《脱贫攻坚战 吹响集结号》，《人民日报》3月10日。

⁹⁰ 参见汪三贵、郭子豪（2015）：《论中国的精准扶贫》。《贵州社会科学》第5期，第147-150页。

习近平总书记再次强调：“要动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫，坚持中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制，强化党政一把手负总责的责任制，坚持大扶贫格局，注重扶贫同扶志、扶智相结合，深入实施东西部扶贫协作，重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。”⁹¹精准扶贫成为国家行动，农村贫困治理体系更加成熟和完善。

首先，在贫困治理的主体方面，为了打通脱贫攻坚“最后一公里”，为解决基层组织软弱涣散，建强基层组织，“驻村帮扶”制度应运而生。⁹²在“驻村帮扶”制度下，创造性的实行“五个一”结对子帮扶行动，即对每一个贫困村安排一个驻村工作组、一个联系领导（县级）、一个第一书记、一个帮扶部门、一个驻村农技员，对贫困村的贫困户实施全面帮扶；对非贫困村的贫困户可以减少结对子人员，但必须有帮扶责任人。通过驻村帮扶制度，层层落实责任制，签订脱贫攻坚责任书、立下军令状，构建了责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系，实现了省、市、县、乡、村五级书记一起抓扶贫的治理格局。⁹³

其次，在贫困治理的客体方面，以贫困户为瞄准对象。在瞄准方法上，采用的是基于社区的瞄准法，即由各村村民委员会组织识别贫困户。总数上采取规模控制，以2013年农民人均纯收入2736元为贫困标准，按照国家统计局统计的2013年底农村贫困人口规模8249万人为总数，逐级分解到行政村，在村上识别先是由贫困户申请，然后村民民主评议，以农户收入为基本依据，综合考虑住房、教育、健康等情况，贫困户申请通过之后，并张榜公示公告，无异议后报上逐级审核，整户识别，进行建档立卡。⁹⁴通过“建档立卡”制度解决了长期以来贫困人口瞄不准的问题；2014年，通过建档立卡识别出贫困村12.8万个、贫困户2948万户、贫困人口8962万人。

第三，在贫困治理的方式方面，积极探索新型治理方式。对集中连片特殊困难地区，创新扶贫方式，着重开展绿色扶贫。绿色扶贫是在保护贫困地区生态环境的前提下，合理开发利用自然资源，通过建立参与式的绿色扶贫机制，使更多农民掌握致富技能，促进地区绿色

⁹¹ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，http://politics.gmw.cn/2017-10/27/content_26628091.htm，2017年10月28日访问。

⁹² 参见王晓毅（2016）：《精准扶贫与驻村帮扶》。《国家行政学院学报》第3期，第56-62页。

⁹³ 参见郭小聪、吴高辉（2018）：《第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素——基于互动治理视角的考察》。《公共行政评论》第4期，第78-96页。

⁹⁴ 参见吴秀敏（2016）：《民族地区建档立卡贫困户多维贫困程度测量研究——来自163个村3260个贫困户的证据》。《西南民族大学学报》（人文社会科学版）第11期，第146-153页。

低碳经济和可持续发展，进而帮助生态脆弱地区贫困人群脱贫致富的一种新的扶贫方式。⁹⁵正在实施的移民搬迁扶贫、光伏产业扶贫、旅游扶贫三项扶贫工程成为我国绿色扶贫重要支柱。对建档立卡贫困户，采取针对贫困户自身情况分别制定帮扶措施，即弄清楚家庭基本情况、致贫原因，制定帮扶计划、采取帮扶措施。在帮扶措施上，除了以前常规性的开发式扶贫以外，针对贫困户创新性地提出了“五个一批”的扶贫模式：发展生产脱贫一批；易地扶贫搬迁脱贫一批；生态补偿脱贫一批；发展教育脱贫一批；社会保障兜底一批。

最后，在贫困治理的绩效方面，为了保障精准扶贫取得实效，一方面，把脱贫攻坚的成效作为选拔使用干部的标准，引领各级领导干部积极开展脱贫攻坚事业。根据中共中央组织部、国务院扶贫办 2014 年 12 月 11 日印发的《关于改进贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核工作的意见》（组通字[2014]43 号），对县级干部的考核从贫困县经济社会发展滞后的实际出发，不简单考核经济增长速度，注重对与减贫脱贫紧密关联的民生改善、社会事业发展的考核。根据 2017 年 12 月 24 日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》，县级党委和政府根据贫困村的实际情况选派驻村工作队和第一书记，把精准扶贫、精准脱贫成效作为驻村工作队和第一书记的考核依据。对以第一书记为主的驻村帮扶人员严格管理，要求每个驻村工作队一般不少于 3 人，每期驻村时间不少于 2 年。干部驻村期间不承担原单位工作，党员组织关系转接到所驻贫困村，县级党委和政府每年对驻村工作队进行考核检查，任期考核结果作为驻村干部综合评价、评优评先、提拔使用的重要依据。

另一方面，严格把关“贫困”退出，国家规定贫困村和贫困县退出的标准为贫困发生率低于 2%（西部地区为 3%），确保脱贫质量。精准扶贫目的是精准脱贫，按照统一要求，精准脱贫既要制定时间表“倒逼工期”，防止拖沓。在扶贫绩效的评估上，对贫困户脱贫和贫困村、贫困县“摘帽”，实行严格的第三方评估验收制。贫困户退出按照“一超”“两不愁”“三保障”的标准进行考核验收。⁹⁶在贫困户退出程序上，必须由村“两委”组织民主评议后提出，拟退出贫困户签字认可，在村内公示无异议后，向上级申请退出，并从建档立卡贫困人口中销号。脱贫攻坚期内，即便贫困村已退出，驻村工作队也不得撤离，脱贫不脱政策，防止返贫，确保脱贫攻坚质量。

在精准扶贫阶段，国家大量扶贫资源通过驻村帮扶制度直接输入贫困户，国家财政专项

⁹⁵ 参见张琦（2015）：《中国绿色减贫指数报告·2014》，北京：经济日报出版社，第 5-10 页。

⁹⁶ “一超”是指家庭当年农民人均纯收入稳定超过国家现行扶贫标准，按 2010 年农民人均纯收入 2300 元的不变价，2016 年初定为 3026 元；“两不愁”是指不愁吃、不愁穿；“三保障”是指保障义务教育、基本医疗和安全住房。

资金投入年均增长了 22.7%，减贫规模由 2012 年的 9899 万人减少到了 2017 年的 3046 万人，累计减贫 6853 万人，年均减贫达到 1370 万人次，贫困发生率从 10.2% 下降到了 3.1%，累计下降了 7.1%。⁹⁷截至 2018 年末，全国农村贫困人口从 2012 年末 9899 万人减少至 1660 万人；农村居民人均可支配收入达 14617 元，城乡居民收入比由 2005 年的 3.22: 1 下降为 2.69: 1。⁹⁸依照当前扶贫进程，以贫困户为瞄准对象的精准脱贫，农村贫困人口将“如期脱贫、贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。”⁹⁹

四、中国农村贫困治理的基本经验

贫困作为一项复杂社会问题，得到不同时代世界范围内的持续关注。然而，以权利为本位的西方福利国家式的济贫不仅没有减少贫困，反而悖谬性地催生了以领取救济为生的“职业性乞丐”。¹⁰⁰作为世界上最大的发展中国家，并且作为减贫成就最突出的国家，中国农村贫困治理的 70 年发展历程，值得学人认真研究与总结有效贫困治理的基本经验，这也是减贫成效得以可持续的关键。从方法论视角，贫困问题具有“多中心性”，¹⁰¹制度供给不足、区域发展障碍、个体可行能力缺乏、先天缺陷导致生产能力低下与历史积累形成的族群关系等等，都可能成为贫困发生的根源，需要将贫困作为一种“总体社会事实”予以客观分析，¹⁰²如此才能理清中国农村贫困治理背后的逻辑以及机制。在社会以及制度总体网络当中，贫困治理中不同主体及其相互作用、关键概念、影响因素、运作条件与绩效，才得以渐次呈现。也只有通盘考虑整体，我们才有可能体会贫困的本质、总体的运动以及活生生的面相。在笔者看来，农村贫困治理所以取得巨大成就，与国家战略的高位推动、党的领导、农民主体地位的尊重以及始终通过发展减贫，密不可分。

⁹⁷ 参见陈标平、胡传明（2009）：《建国 60 年中国农村反贫困模式演进与基本经验》。《求实》第 7 期，第 82-86 页。

⁹⁸ 参见邢祖礼、陈杨林、邓朝春（2019）：《新中国 70 年城乡关系演变及其启示》，《改革》第 6 期，第 20-31 页。

⁹⁹ 习近平（2017）：《在中共中央政治局第三十九次集体学习时强调 更好推进精准扶贫精准脱贫 确保如期实现脱贫攻坚目标》，《人民日报》2 月 23 日。

¹⁰⁰ 参见[美]阿尔伯特·赫希曼（2012）：《反动的修辞：保守主义的三个命题》，王敏译，南京：江苏人民出版社，第 31 页。

¹⁰¹ “多中心”最早由英国哲学家迈克尔·波兰尼在《自由的逻辑》一书提出，并随后被美国诺贝尔经济学奖获得者奥斯特罗姆引入公共事务的分析当中，发展出一套不同于国家理论和市场理论的多中心治理理论。“多中心”意味着许多决策中心，它们在形式上是相互独立的，没有一个主体能单独控制所有决策结构，而是多种主体相互之间通过竞争性的关系考虑对方，开展多种契约性和合作性的事务。参见[美]埃莉诺·奥斯特罗姆（2012）：《公共事务的治理之道：集体行动制度的演讲》，余逊达、陈旭东译，上海：上海译文出版社，第 157-164 页。随后，多中心概念得到广泛应用，一个总结性分析可参见熊光清、熊健坤（2018）：《多中心协同治理模式：一种具备操作性的治理方案》。《中国人民大学学报》第 3 期，第 145-152 页。

¹⁰² “总体社会事实”是法国著名人类学家莫斯在分析古代社会中的礼物交换所提出来的重要概念。莫斯指出礼物交换并非纯粹私人间的交换行为，相反，礼物交换的事实启动了社会及其制度的总体，如夸富宴、对峙的氏族、互访的部落等等，所有这些现象既是法律的、经济的、宗教的，同时也是美学的、形态的，需要进行整体分析。参见[法]马塞尔·莫斯（2016）：《礼物——古式社会中交换的形式与理由》，汲喆译，北京：商务印书馆，第 128-133 页。

（一）国家战略的高位推动

贫困不独为发展中国家专有，发达国家同样面临如何摆脱贫困的问题。在西方发达国家，从社会福利理论出发，贫困治理更多地是社会福利政策的核心内容。从英国济贫法到美国罗斯福新政、德国俾斯麦的社会保险政策，最初都是围绕着贫困问题而设计和出台，后来这些社会福利才扩展到住房、教育、医疗、健康等领域。然而，西方福利国家的减贫策略不仅没有减少贫困，反而使国家自身陷入财政困境，陷入周期性的经济危机之中。这是因为福利国家关注的重点是鼓励消费而非投资，对消费的关注反过来瓦解了福利国家的基础，并将那些无法通过体面工作或信贷消费的人边缘化，导致了更高的贫困率和巨大的不平等，进而陷入“贫困陷阱”。¹⁰³

就发展中国家如何解决贫困问题，最早进行理论解释的是纳克斯和纳尔逊，他们提出了“贫困的恶性循环”经典命题。¹⁰⁴依据此命题，发展中国家的贫困具有自我维系的机制，因为发展中国家经济表现为人均收入处于维持生命或接近于维持生命的低水平均衡状态，国家因为穷所以穷，无论是需求还是供给，资本都形成了恶性循环，两个方面的恶性循环又相互作用，陷入“低水平均衡陷阱”。在此基础上，莱宾斯坦提出了打破贫困恶性循环的“临界最小值”，¹⁰⁵提出资本稀缺是阻碍不发达国家发展的重要因素，发达国家落后的原因在于形成了低收入的稳定均衡，要打破这种均衡、实现经济增长的关键在于由刺激带来的提高收入的动力要比降低人均收入的阻力要大，发展中国家在初始阶段大规模投资是必要的，是冲破“低水平均衡陷阱”的重要前提。¹⁰⁶

可以说，有关贫困的这些理论，成为解决当前（西方）国家贫困问题的重要参考。然而，这些理论更多聚焦不发达国家发展困境中的资本要素。从经济学视角，资本当然非常重要，发达国家在早期发展过程中通过殖民掠夺、对外扩张以及对内压榨剥削实现了工业发展的资本积累，完成了现代化转型。但对发展中国家来讲，这条道路不仅走不通，而且在发达国家塑造的资本主义世界体系中处于劣势地位，只能被迫采用资源换资本，抑或主权依附换投资等发展路径，最终还是受制于人。例如，在全球层面虽然有国际货币基金组织和世界银行作为全球减贫和援助机构，有先进参与式发展理论作为减贫支援，但国家援助机构的减贫绩效

¹⁰³ 参见[美]莫妮卡·普拉萨德（2019）：《过剩之地：美式富足与贫困陷阱》，余晖译，上海：上海人民出版社，第324页。

¹⁰⁴ 参见王亮亮、杨意蕾（2015）：《贫困陷阱与贫困循环研究——以贵州麻山地区代化镇为例》。《中国农业资源与区划》第2期，第94-101页。

¹⁰⁵ 参见蔡昉（2011）：《中等收入陷阱的理论经验与针对性》。《经济学动态》第12期，第4-9页。

¹⁰⁶ 参见叶初升（2019）：《中等收入阶段的发展问题与发展经济学理论创新——基于当代中国经济实践的一种理论建构性探索》。《经济研究》第8期，第167-182页。

并不明显，因为“参与式扶贫模式能否真正产生持续绩效，其关键似乎并不取决于参与式的动员、项目设定和实施，而取决于是否共享发展成果。”¹⁰⁷自 1999 年以来，发展中国家要想接受获得债务减免和国际发展援助，就必须以接受国际货币基金组织和世界银行专家为低收入国家制定的《减贫战略文件》为前提条件。有学者分析过利比里亚、阿富汗和海地的《减贫战略文件》是否遵循世界银行关于健康的指导意见，结果发现虽然这些国家文件的制定质量非常高，但它们都不仅没有遵循相关指导意见，而且实际减贫效果非常差。¹⁰⁸

与西方依据国家援助机构制定相应减贫政策不同，中国所遵循的减贫战略规划始终是政府主导的循序渐进、多维度国家减贫战略，依据本国国情与贫困具体状况而制定。中国农村贫困治理的成功，离不开国家减贫战略的高位推动。

首先，中国减贫战略是由本国政府主导，在本国专家积极参与下，主要根据不同发展阶段国内的财力和贫困状况发生与发生的具体情况而量身定做的国家减贫战略，这与世界上其它发展中国家依赖外来者的专家治理方式完全不同。改革开放以来，我国国家层面减贫战略有《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》、《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》、《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》。通过将减贫纳入到国家战略的层面，对减贫机制和方案进行顶层设计，中国政府始终对扶贫工作承担主体责任，这与其它发展中国家减贫纯粹依赖外部力量的治理方式不同，从一开始中国的减贫就能够依据本国国情制定，而非被动接受外部援助主体所制定的不合理政策要求。

其次，中国的国家扶贫战略是循序渐进的，采取了适应贫困实践情况的瞄准机制，这是有效减贫的关键。新中国成立 70 年以来，依据农村贫困变化的不同界定，中国农村贫困治理瞄准机制大致经历了“农村整体瞄准——贫困县瞄准——贫困村瞄准——贫困户建档立卡瞄准”的历史进程，大致符合中国农村贫困治理模式不断继承与创新、措施不断精准、贫困人口不断减少、减贫难度不断增加的历史进程。¹⁰⁹扶贫战略循序渐进，而非好高骛远，结合国家财政实力与不同时期贫困特质情况，采取有效瞄准机制与减贫措施，以此带动农村贫困治理模式的建立、完善与发展，从而让农村贫困治理始终保持着边际不减的态势。循序渐进的减贫策略，使得我们能够理性认识到尽管不能根除贫困，但在社会以及制度层面仍然有些事情或许甚至必然能够改善农村穷人的生活。

¹⁰⁷ 谭同学（2017）：《参与式理论祛魅、文化自觉与精准扶贫——基于贵州 S 山区县的调查》。《北方民族大学学报》（哲学社会科学版）第 1 期，第 22-28 页。

¹⁰⁸ 参见王小林（2018）：《改革开放 40 年：全球贫困治理视角下的中国实践》。《社会科学战线》第 5 期，第 17-26 页。

¹⁰⁹ 参见马文武、杜辉（2019）：《贫困瞄准机制演化视角的中国农村反贫困实践：1978-2018》。《当代经济研究》第 5 期，第 32-41 页。

最后，中国的国家减贫战略是多维度减贫战略，并非专注于贫困的某一方面，而是坚持多维度综合治理贫困。贫困治理关键在于瞄准贫困对象，然而贫困却是一个具有多纬度的概念，既可以呈现为经济方面的基本需要，也表现为基本能力方面的社会困境，有绝对贫困与相对贫困之分。¹¹⁰多维度的贫困概念使得贫困治理要想有效，必须采取综合性思维，在动态变化中界定贫困对象。结合 70 年来农村贫困治理的历程可以发现，国家总是根据经济社会发展所处的阶段性特征对贫困进行动态定义，反映贫困状况的新特征，采取多维度的贫困治理策略。例如，从满足基本需要的角度考虑，1987 年国务院《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》，对贫困人口界定为物质生活特别困难（食不果腹、衣不蔽体、房不避雨），只能维持简单再生产的那一部分绝对贫困的群体。到了 2015 年，在《关于建立贫困退出机制的意见》中则将“两不愁”“三保障”作为贫困退出的标准，对贫困的定义既包括基本需要，也包括基本能力，反映了贫困概念的多维认识。另一方面，多维度减贫战略也表现在贫困治理的政策“组合拳”方面。¹¹¹尽管国际上从 2010 年才开始提出全球多维贫困指数(MPI)，但中国扶贫举措始终采用多种减贫政策“组合拳”。在三个国家扶贫开发纲要的表述与扶贫实践中，明显地体现这一理念，如贫困村“整村推进”项目就综合了基础设施（水、电、路）、公共服务（养老、教育、医疗）、产业、生态环境整治等多个维度进行综合扶贫。在精准扶贫阶段，国家将基础设施、产业就业、教育脱贫、生态扶贫、医疗保险和救助、住房保障、产业发展、最低生活保障等一系列举措纳入反贫困战略，弥合以往社会救助与扶贫开发两套相对独立运行的政策系统之间的裂隙，形成了减贫政策“组合拳”。

（二）党的领导为核心保证

从学理上说，贫困只与穷人利益有关，“贫困概念所关注的焦点都必须是穷人的福利”。¹¹²然而，穷人仅凭自身难以改变自身的贫困状况。穷人通常缺少信息来源，相信那些错误的信息，如不清楚儿童接种疫苗的好处，不明白基础教育的重要性，也不知道该使用何种化肥、改善土壤肥力，不知道哪些方法最容易染上致命疾病；更为麻烦的是，穷人肩负着生活中的多种责任，但却无法做出正确决定。穷人“没有自动扣除功能的储蓄计划，如退休计划或社会保障，因此要想办法存些钱。做这些决定是困难的，因为它需要人们考虑当下或前期做出

¹¹⁰ 参见王小林, Alkire,

Sabina (2009): 《中国多维贫困测量: 估计和政策含义》。《中国农村经济》第 12 期, 第 4-10 页。

¹¹¹ 参见王小林 (2018): 《改革开放 40 年: 全球贫困治理视角下的中国实践》。《社会科学战线》第 5 期, 第 17-26 页。

¹¹² [印度]阿马蒂亚·森 (2001): 《贫困与饥荒—论权利与剥夺》, 王宇、王文玉译, 北京: 商务印书馆, 第 17 页。

各项任务均有明确责任主体，实现了省、市、县、乡、村五级书记一起抓扶贫、层层落实责任制的治理格局，直接将党的政治资源转化为扶贫的领导组织资源，形成党政一体的组织动员体系。

其次，作为执政党，中国共产党拥有最为广泛的群众基础，具有强大的政治动员能力与优势。¹¹⁹通过政治动员，改革开放红利所优先发展起来的东部发达地区与中西部贫困地区结成对口帮扶单位，形成定点帮扶关系，通过加大对贫困地区和人口的资源输入力度，让最先进的治理理念在贫困地区落地，“先富带动后富”，减贫效果显著。据不完全统计，1996—1999年间，东西协作扶贫过程中，东部向西部贫困地区累积捐赠钱物10多亿元，签订协议项目2600多个，实际投资近40亿元，接收贫困地区劳务输出25万人；仅1998年到1999年两年时间，定点扶贫实现向贫困县直接投资13.7亿元，捐献钱物1.14亿元，引进资金68.8亿元。¹²⁰正是在东西部这种定点帮扶模式下，国家才基本上解决了当时农村8000万贫困人口温饱问题。大规模资源动员和资金投入为贫困地区的发展和贫困人口的脱贫打下了坚实基础，张伟宾、汪三贵通过实证研究发现，大量扶贫资金投入使得贫困县、贫困村的农户收入增速超过全国平均水平，2001-2010年国家将扶贫开发重点转向15万个贫困村，导致贫困村农民人均纯收入的年均增长速度比全国农村高3%。¹²¹

第三，通过行政动员等手段，对基层组织软弱涣散的贫困村，让体制内干部下沉到基层，参与一线贫困治理工作，从而强化基层贫困治理能力。需要注意的是，以驻村工作队员、第一书记为主体的“驻村帮扶”所形成的贫困治理权力格局并非要替代村社集体，更不会对村社集体的自治地位产生损害，因为“驻村帮扶”主要范围是党组织软弱涣散村，旨在加强基层党组织，培育村社集体对接国家资源的能力。大量实证研究表明，存在驻村帮扶的贫困村，在第一书记的领导下，不仅解决了扶贫资源被精英捕获的问题，而且取得了非常好的减贫绩效，提升了农村基层党组织的领导能力。¹²²

最后，通过广泛社会动员，企业、社会组织等发挥自身优势，参与农村反贫困。中国的社会扶贫动员机制也不同于印度、孟加拉等发展中国家以非政府组织（NGOs）为主的社会扶贫，既有中央和国家机关等有关部门开展的“定点扶贫”、东西部地区间的扶贫协作以及

¹¹⁹ 参见周雪光（2012）：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》。《开放时代》第9期，第105-125页。

¹²⁰ 参见孙铮（2017）：《新时期扶贫攻坚之路》，北京：中国经济出版社，第67页。

¹²¹ 参见张伟宾、汪三贵（2013）：《扶贫政策、收入分配与中国农村减贫》。《农业经济问题》第2期，第66-75页。

¹²² 参见陶正付、李芳云（2016）：《“第一书记”助农村党建民生双提升——山东省“第一书记”制度建设实践探析》，《中国特色社会主义研究》第5期，第107-112页；越芬、孙健（2019）：《为乡村振兴配好“第一书记”》，《人民论坛》第16期，第64-65页。

国有企业参与扶贫的“老三样”社会扶贫，也有民营企业、社会组织和公民个人“新三样”社会扶贫力量。特别是随着互联网+扶贫行动与中国社会扶贫网的建立，借助移动互联网技术，出现“众筹扶贫”“电商扶贫”等新型扶贫方式，在阿里巴巴、京东等电子商务平台上，“购买贫困地区和贫困人口的商品和服务就是扶贫”新社会扶贫理念已然形成。¹²³

（三）尊重农民的主体地位

农民是农村的主人。农村贫困无论产生于何种原因、表现为何种方式，都必须最终归结到农民个体身上。因而，有效贫困治理不单是出自国家单方面的努力，也不是单独某个政府部门就能独立承担和完成，而是需要扶贫对象农民的主动参与，尊重农民的主体地位。“满足农民的权利需求并给予制度和组织保证，是城乡关系融合发展的必然要求，也是城乡关系发展过程中的一种自动纠偏机制，因为作为城乡关系的主体，广大农民群众会主动选择有利于实现自身权利的制度和政策。”¹²⁴我国农村各个阶段的贫困治理始终将农民的主体权益放在首要问题，没有作为主体的农民主动和深度参与，包括贫困治理在内的乡村治理以及国家层面的高速增长，不仅无法取得成功，也会极易导致乡村治理的“精英俘获”和“寡头政治”现象。我国农村贫困治理的成功，依赖于国家切实尊重并保障农民的主体地位。

首先，建国初期进行土地改革，本身就是为了满足农民对土地的强烈渴望。对于土地改革的重要意义，杜润生曾评价说：“农民取得土地，党取得农民。”¹²⁵然而，从农村实际看，当时农村土地可分配的土地并不多，地主占有的土地不到总量的40%，其人口约占5%，土地改革的结果是农民所得只有为数不大的一块地租，约700亿斤谷物。¹²⁶土地改革之后，农村贫困状况发生了新变化，需要进行社会主义改造。就农业合作化问题来说，毛泽东曾强调“我们应当相信：（1）贫农、新中农中间的下中农和老中农中间的下中农，因为他们的经济地位困难（贫农），或者他们的经济地位虽然比较解放以前有所改善，但是仍然不富裕（下中农），因此，他们是有一种走社会主义道路的积极性的，他们是积极地相应党的合作化号召的。……我们应当相信：（2）党是有能力带领全国人民进到社会主义社会的。……我们应当相信群众，我们应当相信党，这是两条根本的原理。如果怀疑这两条原理，那就什么事情也做不了。”¹²⁷

¹²³ 参见王小林（2018）：《改革开放40年：全球贫困治理视角下的中国实践》。《社会科学战线》第5期，第17-26页。

¹²⁴ 邢祖礼、陈杨林、邓朝春（2019）：《新中国70年城乡关系演变及其启示》。《改革》第6期，第20-31页。

¹²⁵ 杜润生（2005）：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社，第17页。

¹²⁶ 参见杜润生（2005）：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社，第18页。

¹²⁷ 毛泽东（1999）：《毛泽东文集》《第六卷》，北京：人民出版社，第423页。

其次，体制改革时期，正是尊重农民的主体性，改革方案得到大多数农民拥护，改革才得以成功。虽然我们通常将 1978 年中共十一届三中全会的召开，作为中国改革开放开始的标志，但中国体制改革的经验却主要是由农民创造的。就家庭联产承包责任制这种最大的改革成果来说，安徽小岗村搞承包制以 1978 年 11 月 24 日签署“生死协议书”为标志。然而，十一届三中全会召开的时间是 1978 年 12 月 18-22 日，会议所通过的《加快农业发展若干问题的决定（草案）》的相关表述却是“不许包产到户、不许分田单干”。¹²⁸在争议最为激烈的时候，邓小平同志 1980 年 4 月和 5 月发表的两次讲话，才使包产到户的问题得到初步肯定。1980 年 9 月 14 日，中共中央发出《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题的通知》指出，“在边远山区和贫困落后地区，实行包产到户，是联系群众，发展生产，解决温饱问题的一种必要的措施，不会脱离社会主义轨道，没有复辟资本主义的危险。”¹²⁹此后，随着示范效应的渐次展开，包产到户、包干到户迅速发展。1981 年 10 月，全国农村基本核算单位中，建立各种形式生产责任制的已占 97.8%，其中包产到户、包干到户的占到 50%。1982 年 1 月，中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》，即 1982 年中央一号文件，第一次明确地肯定了包产到户、包干到户都是“社会主义集体经济的生产责任制。不论采取什么形式，只要群众不要求改变，就不要变动。”尊重农民的首创精神，调动农民的积极性，是农村改革和贫困治理成功与否的关键所在。如邓小平所言：“农村家庭联产承包，这个发明权是农民的。农村改革中的好多东西，都是基础创造出来的，我们把它拿来加工提高作为全国的指导。”¹³⁰

最后，进入到 21 世纪，国家对农民的主体地位越发越加以重视。如 2006 年中央一号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出要“尊重农民的主体地位”；¹³¹进入精准扶贫阶段，国家更是反复强调对贫困农民主体地位的尊重与保障，如 2016 年中央一号文件《关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》开篇就强调要“把坚持农民主体地位增进农民福祉作为农村一切工作的出发点和落脚点”；¹³²2017 年中央一号文件《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》明

¹²⁸ 参见黄少安（2018）：《改革开放 40 年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结》。《经济研究》第 6 期，第 4-18 页。

¹²⁹ 《1980 年 9 月 14 日 中共中央召开会议完善农业生产责任制》，<http://www.people.com.cn/GB/historic/0914/3012.html>，2019 年 10 月 20 日访问。

¹³⁰ 万宝瑞（2018）：《我国农村改革的光辉历程与基本经验》。《农业经济问题》第 10 期，第 4-8 页。

¹³¹ 人民出版社（2014）：《中共中央 国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982—2014）》，北京：人民出版社，第 116 页。

¹³² 《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》，http://www.moa.gov.cn/ztlz/2016zyyhwj/2016zyyhwj/201601/t20160129_5002063.htm，2016 年 1 月 28 日访问

确提出“注重提高脱贫质量，激发贫困人口脱贫致富积极性主动性，建立健全稳定脱贫长效机制”；¹³³2018年中央一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》提出“把扶贫同扶志、扶智结合起来，把救急纾困和内生脱贫结合起来，提升贫困群众发展生产和务工经商的基本技能，实现可持续稳固脱贫”；¹³⁴2019年中央一号文件《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》则要求“提高贫困人口参与度和直接受益水平”。¹³⁵

理论上，只有尊重农民的主体地位，才能建构一种国家与农民双向良性互动格局，农村内生发展机制才能被有效激活，使中国农村贫困治理具有内生性特质。¹³⁶实践中，我国贫困地区成功脱贫的案例也证明，¹³⁷尊重贫困农民的主体地位，发挥扶贫对象的积极性和主动性，培育具有现代意识的职业农民，既是“脱贫”的重要手段，也是国家治理现代化的目的，对于解决“返贫”问题具有极高的治理绩效。

（四）发展减贫的滴漏效应

某种意义上，贫困总是发展的对立面，贫困便意味着发展的能力与资源不足或匮乏。然而，复杂的贫困概念本身无论表现为何种维度，都具有不可消解的核心内核，即可支配收入低，不足以“保证一个人每天营养和其他一些基本需求的食物花费”。¹³⁸因而，如何提高贫困者收入便是任何贫困治理模式都必须关注的首要方面。基于此，所谓贫困治理便是如何发展以及如何将发展的成果最大限度地国家社会整体层面予以共享的问题。贫困对经济发展的这种依赖，使得“倾向于增长的减贫（pro-growth poverty reduction）”成为一种可取的贫困治理模式，在发展中战胜贫困是我国农村贫困有效治理的重要经验。¹³⁹有学者通过实证研究发现，中国的经济增长对减贫有显著影响，经济增长的减贫弹性为-2.7，即居民收入增长1%，全国的贫困发生率下降2.7%。¹⁴⁰经济增长虽然对减贫有着显著影响，但通过发展的

¹³³ 《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见（2016年12月31日）》，《人民日报》2017年2月6日。

¹³⁴ 《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，http://www.moa.gov.cn/ztlz/yhwj2018/zyyhwj/201802/t20180205_6136410.htm，2018年2月5日访问。

¹³⁵ 《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》，http://www.moa.gov.cn/ztlz/jj2019zyyhwj/2019zyyhwj/201902/t20190220_6172154.htm，2019年2月20日访问。

¹³⁶ 参见马池春、马华（2018）：《中国乡村治理四十年变迁与经验》。《理论与改革》第6期，第21-29页。

¹³⁷ 参见贾海薇（2018）：《中国的贫困治理：运行机理与内核动力——基于“闽宁模式”的思考》。《治理研究》第6期，第42-49页。

¹³⁸ [美]马丁·瑞沃林（2005）：《贫困的比较》，赵俊超译，北京：北京大学出版社，第138页。

¹³⁹ 经济增长能有效推动减贫主要通过以下两种效应实现：一是经济增长对减贫的直接效应，即经济发展为贫困人口提供了更多和更好的就业和创收机会；二是经济增长的间接效应，即经济增长带来了政府财政收入的增加，使政府更有能力去帮助贫困人口。参见汪三贵（2008）：《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》，《管理世界》第11期，第78-88页。

¹⁴⁰ See M. Ravallion and S. Chen (2007) “China’s (Uneven) Progress Against Poverty,” *Journal of Development Economics* 82, 1: 1-42.

农村贫困治理存在着“滴漏”效应。对此，必须存在着清晰的理论认知。

首先，通过经济增长的成功减贫存在着严格的初始条件，即初始收入分配具有相对公平的状态。在初始条件不具备的国家，经济增长不仅不会减贫，而且会加剧穷人与富人之间的不平等程度。从经济学视角，高的初始贫困发生率对增长是抑制的，但高贫困发生率的国家增长的减贫弹性较低。¹⁴¹一项实证研究发现，拉丁美洲的农村虽然发展很快，但是却导致了农村不平等的加剧，从而影响了减贫，他们继而发现这种不平等的加剧与起始的不平等状态相联系。¹⁴²我国农村贫困治理所以取得成效，依赖于初始收入分配的相对公平。1953 年社会

主义改造时，全国基尼系数为 0.558，到 1978 年下降为 0.317，同期全国农村的基尼系数为 0.212，基尼系数在世界范围内处于较低水平。¹⁴³正是人民公社时期在教育、卫生、农业等对减贫弹性较高领域的长期投资，长期盛行的平均主义导致整体农村收入相对平等，以及联产承包责任制条件下形成的相对分散而公平的农村土地，即人均一亩三，户均不过十亩的土地占有状况，创造了有利于经济增长产生“滴漏”效应的起始条件。这些相对公平的起始条件对农村大规模的减贫发挥了主要作用。

其次，通过经济发展的成功减贫有着必要的基础条件，在基础条件不具备或者不充分的情况下，通过经济发展的减贫效应不仅无法实现，而且实践中会产生悖谬效果，促进而非减少贫困问题的发生。我国通过发展的减贫主要在政府主导下形成地区间结对、对口帮扶关系而进行，一种开发式的贫困治理模式。“贫困地区独特的地理位置和经济发展的具体条件，决定了它的发展变化只能是渐进的过程。”¹⁴⁴考虑到中西部大多贫困人口都处在自然条件脆弱的偏远山区、灾害多发区和交通落后、信息不畅和文化设施落后地区，利用贫困地区自然资源，通过对贫困地区环境改善、重视教育设施的建设、增加人力资本投入、培育可持续产业，进行开发性生产建设，形成贫困地区和贫困农户的自我积累和发展能力，从而达到贫困人口实现就业保障、收入可持续，以维持脱贫的长期效果。

可以说，所有这些开发式扶贫政策都具有极强的优惠性，有着严格的地域和群体限定。然而，这些优惠政策是发展性的，必须要在市场中发挥作用，而市场遵循的逻辑规则是竞争，

¹⁴¹ See Martin Ravallion (2012) “Why Don’t We See Poverty Convergence?”, *American Economic Review* 102, 1: 504-523.

¹⁴² See N. Birdsall, D. Ross, and R. Sabot (1995) “Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia,” *The World Bank Economic Review* 9, 3: 477-508.

¹⁴³ 参见汪三贵（2018）：《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》第 6 期，第 1-11 页。

¹⁴⁴ 习近平（1992）：《摆脱贫困》，福州：福建人民出版社，第 10 页。

也就是说在市场条件下的开发式扶贫的效果往往取决于政策受益群体的能力,如家庭有无劳动力、有无技能、有无基本的开发配套条件,等等。实际情况是,通常是贫困地区内那些有能力的农户会优先受益,这些有能力的农户又往往是富裕的农户,从而出现“扶富不扶穷”的问题。¹⁴⁵此外,由于扶贫资源具有优惠性,客观上还导致了寻租,这种现象在优惠贷款项目上尤为突出,实践中大量乡村精英利用其政治和社会经济资源捕获了大量的优惠扶贫资源,出现“富者越富,穷者越穷”的怪圈。

最后,在当前贫困治理阶段,通过经济增长的开发式扶贫所发挥大规模减贫效益的基础已不复存在,通过发展的减贫效应越来越微弱。当前农村,包括贫困地区农村,处于人口高度流动的状态。¹⁴⁶特别是,大量青壮年劳动力进城务工,留守人口多为老人、妇女、儿童、老弱病残,有能力承担开发式扶贫的主体越来越少,出现所谓“无主体熟人社会”,即“大量青壮年在农村社区的长期‘不在场’,构成了农村社会主体的失陷。”¹⁴⁷在精准扶贫阶段的当前农村,实证研究表明,人口流动对农村贫困程度的影响随着时间的推移逐渐减缓,不平等将成为农村贫困状况恶化的主要因素。¹⁴⁸在巨大的比较成本面前,培育可持续产业的开发式扶贫,在当前高度流动的农村已显得捉襟见肘。发展的减贫效应越来越小,这既解释了为什么在开发式扶贫模式之外,还必须诉诸以低保、养老、医疗等基于权利的保护性扶贫,也解释了贫困治理为何必然转向以贫困户为瞄准对象的精准扶贫阶段。然而,考虑到通过经济发展的减贫措施仍然存在于当前精准扶贫过程中,考虑到瞄准对象的成本依赖性,考虑到农村人口的高流动状态,考虑到致贫原因的多元性,如何将开发式扶贫与保护式扶贫实现有效衔接,设定各自的运作条件与边界,仍然是需要认真对待的理论作业。

五、结论与讨论

贫困问题具有内在复杂性。权利方法虽然揭示了贫困产生的原因,但并不能由此得出贫困问题的解决必然诉诸权利。在贫困始终产生且无法根除的意义上,结合贫困问题存在具体状况以及既定结构性制约因素,治理而非权利更适合贫困问题的分析。建国70年来,中国农村成功减贫的实践也例证了需要从治理角度分析贫困。在笔者看来,中国农村减贫事业所以取得成功,根本上依赖于国家战略的高位推动、中国共产党强大的组织动员能力、对农民

¹⁴⁵ 参见李小云(2013):《我国农村扶贫战略实施的治理问题》。《贵州社会科学》第7期,第101-106页。

¹⁴⁶ 参见叶敬忠、王维(2018):《改革开放四十年来的劳动力乡城移动与农村留守人口》。《农业经济问题》第7期,第14-22页。

¹⁴⁷ 吴重庆(2014):《无主体熟人社会及社会重建》,北京:社会科学文献出版社,第172页。

¹⁴⁸ 参见罗良清、平卫英(2020):《中国贫困动态变化分解:1991-2015年》。《管理世界》第2期,第27-40页。

主体地位的尊重以及始终坚守在发展中减贫。中国农村贫困治理的成功经验，为世界减贫事业贡献了中国方案与中国智慧。

可以预期，随着精准扶贫的继续推进，依据现有扶贫标准，到 2020 年我国贫困人口将如期实现全部脱贫摘帽目标，农村将摆脱绝对贫困。然而，农村成功减贫并不意味着农村贫困问题本身的终结。如学人所指出，随着长期困扰中国农村原发性绝对贫困的消失，农村贫困将会进入一个以转型性的次生贫困和相对贫困为特点的新阶段。¹⁴⁹面对农村贫困状况的新特征，从治理角度，结合中国农村贫困治理的基本经验，在笔者看来，2020 年后农村贫困治理应该在以下方面着手。

首先，由于贫困治理与国家战略的高位推动具有密切联系，新时代贫困治理必须以国家战略作为总体背景，即农村贫困治理必须在乡村振兴战略背景下展开。在乡村振兴战略背景下，农村贫困治理应以理顺城乡关系为前提。¹⁵⁰对此，存在两种截然相反的思路。一种思路是消灭城乡二元差别，实现城乡一体化发展，国家继续加大对农村资源输入力度，加强基本公共服务均等共享的城乡户籍一体化改革，创新农业转移人口有偿退出与带资进城的土地政策，实现农业转移人口的市民化。¹⁵¹另外一种思路倾向于维持当前城乡二元体制，在城乡差别客观存在无法从根本上消除的意义上，城乡二元体制下中国农村的户籍、土地、宅基地制度，为进城失败的农民提供了返乡可能，乡村作为城市化、现代化过程中的“稳定器”与“蓄水池”，能够避免西方式城市贫民窟，为应对现代化进程中的各种危机提供了弹性空间与缓冲基础。¹⁵²

在笔者看来，理顺城乡关系关键在于辩证地看待城乡客观存在的差别。考虑到乡村振兴的目的是农民，理清谁是农民，特别是谁是乡村振兴战略中的农民，就显得极为关键。通常来说，乡村振兴战略是新型城镇化战略的推进，后者解决的是如何实现三亿农民真正市民化的问题，¹⁵³而乡村振兴解决的是选择留在和不得不留在农村生产和生活的农民的问题。与之相对应，乡村贫困治理必须围绕选择留在和不得不留在农村的农民，将农村地区转变成适合这两类人居住和工作的领域：对选择留在农村的农民，要通过土地调整，将分散小农整合成

¹⁴⁹ 参见李小云、许汉泽（2018）：《2020 年后扶贫工作的若干思考》。《国家行政学院学报》第 1 期，第 62-66 页。

¹⁵⁰ 参见邢祖礼、陈杨林、邓朝春（2019）：《新中国 70 年城乡关系演变及其启示》。《改革》第 6 期，第 20-31 页。

¹⁵¹ 参见马晓河、胡拥军（2018）：《一亿农业转移人口市民化的难题研究》。《农业经济问题》第 4 期，第 4-14 页。

¹⁵² 参见贺雪峰（2010）：《地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去》，北京：中国政法大学出版社，第 219-226 页。

¹⁵³ 参见黄少安（2018）：《改革开放 40 年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结》。《经济研究》第 6 期，第 4-18 页。

专业化水平高的职业农民，让农民成为一种可以选择的职业，而不是一种固化的身份；对不得不留在农村的农民，要优化国家资源输入农村的方式，通过农民的积极参与，树立村社集体的自治地位，将各种涉农项目真正落地，通过基本公共服务的均等化，让不得不留在农村的农民基本生活有保障。

其次，在农村贫困治理的主体方面，更强调村社集体的主体地位。我国近年来的脱贫成效所以巨大，关键原因在于 2013 年以来的精准扶贫模式，“精准识别、精准帮扶是此次脱贫攻坚成果的最大保障”。¹⁵⁴ 凭借国家制度体系的政治和行政优势，由行政统筹机制、资金机制、扶贫干部队伍管理机制、村组织建设机制与考评和问责机制所构成的精准行政扶贫模式，固然使大量农村贫困人口短时间脱离贫困，却难以满足下阶段乡村振兴目标下的贫困治理可持续性、可复制性要求，为此行政主导的减贫还需要加强与村社集体、市场力量的协同治理，探索贫困治理的新型模式。

乡村振兴的主体是农民，但不是分散、独立的农民，而是组织起来的具有公共服务功能的村社集体。在 1988 年 6 月至 1990 年 4 月间任福建省宁德地委书记时，习近平曾强调：

“在扶贫中，要注意增强乡村两级集体经济实力，否则，整个扶贫工作将缺少基本的保障和失去强大的动力，已经取得的扶贫成果也有丧失的危险。”¹⁵⁵ 当前“驻村帮扶”下的精准扶贫具有临时性，随着精准扶贫的推进，以驻村工作队员、第一书记为主体的农村扶贫治理体系将渐次退场，农村贫困治理必须坚持并增强村社集体的主体地位。坚持村社集体的主体地位，就是要在有关脱贫致富的宏观决策中，必须把发展集体经济实力摆到应有位置。在实行家庭联产承包制时，一些农村没有很好地理解统一经营和“归大堆”的区别，放松了“统”这一方面，需要统的没有统起来，不该分的却分了，其结果是原有的“大一统”变成了“分光吃净”。例如，福建省宁德地区推行的成方连片的区域种植，即在原家庭经营的基础上，通过主要农作物的成方连片的集中种植，提高耕作质量，增加土地的有效产出。¹⁵⁶ 又如，安徽皖河农场 2008 年实行的“两田制”，即每职工可分到 4 亩身份田，其余土地作为租赁田租赁给职工，租赁田每五年调整一次，职工缴纳租赁费。使土地回归到生产资料的限制，国有农场保留着土地支配权，具有较强的农业生产统筹能力，更有能力提供除了经营以外的公共服务。¹⁵⁷ 可以说，壮大了的村社集体经济，能为分户经营提供有效的产前、产中、产后服

¹⁵⁴ 参见燕继荣（2020）：《反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义》。《管理世界》第 4 期，第 209-220 页。

¹⁵⁵ 习近平（1992）：《摆脱贫困》，福州：福建人民出版社，第 141 页。

¹⁵⁶ 参见习近平（1992）：《摆脱贫困》，福州：福建人民出版社，第 142-143 页。

¹⁵⁷ 参见贺雪峰（2019）：《乡村振兴与农村集体经济》。《武汉大学学报》（哲学社会科学版）第 4 期，第 185-192 页。

务，承担起引导农村进行开发性生产，是增强农村内部的贫困治理能力有效途径。

第四，在贫困治理的对象方面，要予以具体区分，不同对待。当前剩余贫困人口主要分布在以“三区、三州”为代表的深度贫困地区和中西部一般农村特殊贫困人群。深度贫困地区面临的主要问题是生态环境脆弱、资源条件有限、自然灾害频发，难以形成支持稳定脱贫的产业基础，大多数都是少数民族地区，教育水平低下，人力资源严重不足；一般农村地区剩余的贫困人口主要是因病、因残、因懒致贫，要么是家庭缺乏劳动力，医疗支出负担重，易陷入严重债务危机，要么内生动力不足，“等、靠、要”思想严重。

对深度贫困地区，短期重点是通过易地移民搬迁和危房改造解决安全住房问题，长期重点则是通过多层级教育来提升人力资本和改变落后观念，对一般农村地区因病、因残致贫的人群，主要通过综合性社会保障政策兜底，不因大病影响基本生活，重点扶持这些家庭的孩子尽可能获得更好的教育，人力资本提升是阻断贫困代际传递的最有效途径。对因懒致贫家庭，通过道德压力、榜样力量和精神与物质相结合措施来扶志，通过“干中学”的方式提高其自我发展的信心和能力。¹⁵⁸

最后，也是最为重要的，农村贫困治理的方式，要以政策主导转向法律助推，即通过设置“默认选项”，在穷人需要做出困难和复杂的决定时，特别是没有足够反馈信息和学习机会时，助推他们做出有关健康、财富与幸福的最佳决策。¹⁵⁹从政策话语看，虽然扶贫模式经历由“输血”到“造血”的转变，但扶贫仍然是通过转移支付政策进行的，依靠国家大量资源的持续输入，以转移支付政策为主要手段，以政策为主导的扶贫方式实践中却产生了意想不到的副作用。例如，在减贫政策方面虽然存在低保、医疗、养老、教育等多种“组合拳”，由于不同制度的运作逻辑不同，现有制度却将多种政策捆绑在一起，造成了制度混乱，产生资源错配，成为了一种反向负面激励制度。实践中造成人人争当贫困户、哭穷、装穷的现象，导致不愿承担任何责任的错位。

为了规范不同政策的运作，必须从法律层面设置不同政策的运作边界，设计适合农村贫困状况的“助推物品”，帮助穷人改善决策环境与决策方式。实际上，穷人所陷入的困境，与缺乏信息、信念不坚定、拖延习惯有关，怀疑其生活产生任何根本改变的可能性。于此而言，仅仅靠给予穷人更多的钱，通过政策性输入并不足以解决问题。政府应该设置“默认选项”，如设置自动扣除功能的储蓄计划，国家通过“一卡通”方式直接发放到农民手中的各

¹⁵⁸ 参见汪三贵（2018）：《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》第6期，第1-11页。

¹⁵⁹ 参见[美]理查德·塞勒、卡斯·桑斯坦（2018）：《助推：如何做出有关健康、财富与幸福的最佳决策》，刘宁译，北京：中信出版社，第100页。

项补贴，授权发放给村社集体或社会保障机构；鉴于人们对价格的高度敏感性，对接种疫苗、大病保险之类的预防性保健，政府应该免费提供，或是奖励那些利用这些服务的家庭；对于小额信贷、小额保险等市场不存在、不健全的地方，政府必须挺身而出，如发放代金券、补贴部分保险费用，允许农户可以在任何一家银行或保险公司使用，允许市场得以发展，等等。

对于贫困，我们仍然有很多应该知道却没有知道的事情。从建国以来，贫困问题就已经跟着我们，我们并不能保证根除贫困。然而，“如果我们拒绝懒惰和公式化的思考模式，如果我们倾听穷人的心声，理解他们的逻辑，那么我们就制定一套有效的政策，也能理解穷人的生活方式。基于这种理解，我们可以发现贫穷的原因，并知道解决的办法。”¹⁶⁰精准扶贫将贫困对象瞄准为贫困户，在精准扶贫之后，瞄准对象必然迈向更加具体的贫困人，个体穷人身上。如何从穷人出发，而不是国家或国家内区域或区域内家庭的贫困出发¹⁶¹，将是未来贫困治理研究的重点。我国的贫困治理事业仍然任重道远。

基金：2019年度河南省高校哲学社会科学基础研究重大项目“近代以来‘豫东-皖北’传统农区社会经济演变及发展研究”（2019-JCZD-027）；教育部人文社会科学研究青年基金项目“权利中国的理论与实践研究：一种形而上学的省察”（项目编号：18YJC820086）的阶段性成果

张洪新：周口师范学院中原三农研究院研究人员，中南大学法学院博士后流动站在站博士后，研究方向：乡村治理。主要研究成果《组织再造：“帮扶型”村庄治理的结构与内部整合》（《贵州大学学报》2020年第5期）、《驻村帮扶“接棒治理”的逻辑与归宿——基于豫南L行政村的田野调查》（《西北农林科技大学学报》2020年第3期）、《论民间法与国家法的三重关系——基于法律渊源命题的一种考察》（《民间法》2018年第2期）等20余篇。

¹⁶⁰ [印度]阿比吉特·班纳吉、[法]埃斯特·迪弗洛（2016）：《贫穷的本质：我们为什么摆脱不了贫穷》，景芳译，北京：中信出版社，第230页。

¹⁶¹ 阿马蒂亚·森有关贫困的权利分析，虽然不能解释我国农村减贫成效，但森的贫困分析仍然重要，因为他是从一个国家中穷人所忍受痛苦的意义上认识贫困的普遍存在，关注的并非整个国家的相对富裕程度，“一个国家内部穷人的贫困与一个国家的贫穷或富裕是完全不同的两个问题，只有这样才不至于引起混乱。”[印度]阿马蒂亚·森（2001）：《贫困与饥荒——论权利与剥夺》，王宇、王文玉译，北京：商务印书馆，第18页。于此而言，森有关贫困分析的意义不在于当前及其过去，而在于贫困分析的未来。