

# 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

谢 岳

---

摘 要：中国贫困治理特别是“精准脱贫”取得的巨大成就，为我们深刻理解“中国模式”并发展国家理论提供了重要的契机。中国的贫困治理模式成功地将执政党的政治领导力转换为一种现代化的国家治理能力，将贫困人口的个人福利上升到国家战略的高度，发挥了中央权威的理性化优势，激发了地方政府与社会协同治理的活力。中国特色社会主义制度的本质决定了中国贫困治理的政治逻辑：以福利分配为导向的贫困治理，是一种普遍的“人民福利”，而不是排他的少数人的特权；是一种基于“共同富裕”和“全面实现小康社会”的国家目标，而不是为赢得选举而安抚选民的功利手段；是一种旨在帮助贫困人口形成致富能力的发展意义上的分配制度，而不是“托底式”的功利性社会救济。中国的贫困治理用事实证明社会主义制度在福利分配方面的政治优势，有力挑战了西方传统的福利国家理论。同时，为帮助发展中国家摆脱以西方为师的理论贫乏与制度枯竭的困境，提供了具有参考性的替代方案。

关键词：贫困治理 福利分配 精准脱贫 中国模式

作者谢岳，上海交通大学国际与公共事务学院教授（上海 200030）。

---

改革开放四十多年来，贫困治理始终是中国党和政府的重要任务。在以习近平同志为核心的党中央领导下，中国特色社会主义进入了新时代，扶贫工作也进入了一个新时代。以“精准脱贫”为抓手的大规模扶贫政策，在短短几年时间里让数以亿计的贫困人口摆脱了贫困状态，取得了贫困县全部“摘帽”的惊人成就。按照中国政府2011年确定的收入绝对贫困线衡量，中国农村贫困发生率从1978年的97.5%下降到2018年的1.7%；2019年底，贫困发生率进一步下降，达到0.6%。<sup>①</sup>西部地区农村贫困人口由2012年末的5086万人减少到2018年末的916万人，下降

---

① 参见国家统计局住户调查办公室编：《中国农村贫困监测报告2019》，北京：中国统计出版社，2019年，第2页；卢映西：《社会制度决定脱贫成效》，《红旗文稿》2020年第10期。

幅度为 82.0%；农村贫困发生率由 2012 年末的 17.6% 下降至 2018 年末的 3.2%。<sup>①</sup> 1978—2018 年，中国农村贫困人口总共减少超过 7.5 亿人。<sup>②</sup>

在短短四十多年的时间里，中国成功实现了世界上最大规模的贫困人口脱贫，演绎了一个发展中大国治理贫困的经典模本。在“精准脱贫”阶段，中国政府创造了一种新的贫困治理模式——发展式扶贫。发展式扶贫的本质是一种全民福利，政府运用财政资金、通过市场化机制，将经济活动所得以福利形式馈赠给贫困人口。这种以福利分配为目标的贫困治理，超越了西方的福利国家模式。本文的经验目标是，提炼贫困治理的中国模式，并通过揭示中国模式运转的政治逻辑，进一步解释为什么贫困治理能够在一个发展中大国取得异乎寻常的成功。

中国以福利分配为目标的贫困治理，挑战了西方的福利国家理论。以发达国家为经验对象发展起来的福利国家理论认为，福利国家的兴起与政治民主化以及公民权利的法治化密切相关，民主制度下的多党竞争有利于实现公民的福利权利，社会权利的法治化则为公民普遍的福利权利提供了法律保障。简而言之，普遍的公民福利既来自于也得益于资本主义民主制度，福利国家就是这种制度与公民之间讨价还价的一个结果。然而，中国贫困治理的经验表明，中国特色社会主义制度在福利分配方面优越于资本主义的福利国家。在中国共产党领导下实施的发展式扶贫政策，不仅提供了普遍的人民福利，而且拓展了福利分配的内涵。“发展式扶贫”不仅仅在于帮助贫困人口脱贫，而且致力于带动贫困人口实现共同致富。在这个意义上，中国的贫困治理超越了西方社会“托底式”福利分配的政策目标。超越西方福利国家理论，发展中国福利政治的理论，是本文的理论目标。

## 一、资本主义国家的福利政治

向公民提供基本的福利计划，诸如贫困救济、养老保险、失业保险、住房补助等，已成为现代国家的一项基本职能。第二次世界大战以来，西方发达国家越来越广泛地介入公民社会权利的保护过程，以此形成的公共政策构成了现代国家的核心制度。在这个意义上，现代国家也被称作“福利国家”。以发达国家为研究对象的福利国家理论，经历了从早期的福利政策的功能描述、对福利国家社会影响的解释，直至福利国家是否以及如何适应外部环境的变化。<sup>③</sup> 这些研究为理解发达国家以及发

① 参见国家统计局住户调查办公室编：《中国农村贫困监测报告 2019》，第 2 页。

② 参见国家统计局：《2018 年国民经济和社会发展统计公报》，2019 年 2 月 28 日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228\\_1651265.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html)，2020 年 3 月 13 日。

③ Jacob S. Hacker, “The Welfare State,” in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, eds., *The Oxford Handbooks of Political Institution*, New York: Oxford University Press, 2006, pp. 386-387.

展中国的福利政治提供了帮助，但其局限性在遭遇中国实践时也表露无遗。

### （一）资本主义福利分配的逻辑

资本主义演进的数百年时间经历了工业化、民主化与福利国家复杂而漫长的同构过程。在福利国家成长的三大阶段（资本主义的古典自由主义时期、凯恩斯主义时期与新自由主义时期），政府、资本、劳工之间的互动深刻地影响到市场与政府的制度模式，也有力地塑造了福利国家的模式。古典自由主义经济学家将政府定义为市场的“守夜人”，福利分配既非政府的责任也非资本家的义务。<sup>①</sup> 不过，第二次世界大战之后，政治转型、经济危机与公民权利运动共同改造了政府与市场的关系，盛行于20世纪30年代至70年代的凯恩斯主义为政府定义了新的角色。凯恩斯主义提倡政府积极干预市场，增加公共开支，创造就业，扩大福利分配。<sup>②</sup> 20世纪80年代以来，以美国与英国为代表的西方发达国家开始实行政策转向，抛弃凯恩斯主义的遗产，转而拥抱新自由主义经济政策，试图减少政府对市场的干预，大规模削减政府的公共福利开支，重新激活被凯恩斯主义抑制的经济活力，鼓励私人资本在福利分配中发挥更加积极的作用。<sup>③</sup> 不管政府与市场的关系是自由放任、全面干预还是去规制化，福利政策的历史变化最终带来两大结果：一是公共福利成为公民的一项基本社会权利，二是福利分配成为政府的一项基本义务。

人们习惯于认为，发达国家的公民普遍享有社会权利，因此其社会福利的分配具有普遍性和平等性。这种认识是对资本主义福利国家的一种误读。经典著作《福利资本主义的三个世界》区分了自由主义（盛行于美国、英国、澳大利亚）、合作主义（盛行于欧洲大陆的奥地利、法国、德国与意大利）与社会民主主义（盛行于北欧国家）三种福利国家模式。这三种模式没有一个是基于公民的社会权利而分享普遍福利的。相反，政府常常利用福利政策，迎合那些能够为选举作出更大贡献的中产阶级，而不是那些分散的、缺少资源的底层人口。<sup>④</sup> 换言之，福利分配的制度是资本主义国家政治经济相互作用的产物。具体而言，公共福利政策的制度化，根源于政治经济三个方面的共同作用。第一，工业革命促进了科层制的发展，改进了资产阶级管理社会的组织能力。资产阶级借助于科层制的作用，在管理公共产品的过程中，自身规模与

① Adam Smith, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. Edwin Cannan, Chicago: University of Chicago Press, 1977.

② John M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

③ Jacob S. Hacker, "The Welfare State," pp. 385-406.

④ Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.

力量得到了扩张与提高，巩固了官僚阶级的自主权，有利于实现统治阶级的利益。<sup>①</sup> 第二，政治制度的改革将公民的社会权利合法化，公民福利得到法律保障；<sup>②</sup> 民主政治下的政党竞争诱使执政党通过增加公共福利开支，以赢得选举。<sup>③</sup> 第三，工人阶级的联合行动迫使政府、资产阶级通过谈判接受劳动者的福利诉求。受到资本剥削的劳动者创建工会，采取联合行动，迫使资本家和政府在福利方面做出让步，从而实现了福利的制度化。<sup>④</sup>

## （二）福利分配的政治功利化

在西方发达国家，权力精英常常利用福利分配，为政治统治服务。福利分配的政治化、功利化不仅盛行于西方发达国家，在广大第三世界也十分盛行。福利分配的政治功利化主要表现在以下三个方面。

首先，福利分配是国家实施社会控制的手段。理性选择理论假定，政治精英始终面临着来自底层社会的挑战，作为应对策略，需要对社会做出让步。<sup>⑤</sup> 统治者同样意识到，社会福利能够抑制关键群体给政治带来的潜在威胁，比如产业工人。福利分配的社会控制功能还通过国家推行的免费教育得以实现，因为统一的教育标准与内容能够在年轻一代中培养政治认同。<sup>⑥</sup>

其次，福利分配能够提高政治合法性。公民社会权利的法治化对政治合法性建设能够产生积极效果。政治家常常以福利分配动员社会支持，公民对国家的政治信任也因此得到维护与提高。<sup>⑦</sup> 发展中国家也接受福利分配对合法性建设的

① Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., *Bring the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43.

② Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, New York: Cambridge University Press, 1950.

③ Edward R. Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1978.

④ Charles Tilly, *Stories, Identities, and Political Change*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002, pp. 123-138.

⑤ Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press, 1988; Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

⑥ Natalia Forrat, "The Authoritarian Welfare State: A Marginalized Concept," Comparative-Historical Social Science Working Paper Series, 2012.

⑦ Matthias vom Hau, "State Infrastructural Power and Nationalism: Comparative Lessons from Mexico and Argentina," *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, nos. 3-4, 2008, p. 334.

价值。为满足人们对新制度的期待，政府优先考虑社会福利的再分配，以此提高合法性，实现政治巩固。<sup>①</sup>

最后，福利分配能够帮助政治精英稳定和扩大选民基础。那些教育水平较高、相对富有、职业更加重要的城市人口，如工人、知识分子、基层官僚等，是社会福利优先覆盖的对象。拉丁美洲的政治精英擅长此道，以福利供给争取城市工人阶级或农民对选举的政治支持。<sup>②</sup>在竞选过程中，候选人会承诺增加社会开支、改善公共福利，以此吸引更多选票。1988年，墨西哥总统大选，在任总统推出“国家团结计划”（National Solidarity Program）的福利政策主张，确保了选举的胜利。

### （三）不平等的福利分配

西方国家的政治本质以及资本主义福利的政治经济逻辑决定其福利分配政策必然导致地区和群体之间的非均衡性。福利分配的不平等表现在如下四个方面。

第一，福利分配的身份歧视。在发达国家工业革命的过程中，工人阶级相对于农民阶级，较早获得了福利保障计划。<sup>③</sup>在发展中国家，工人阶级的优势地位也帮助他们优先获得保障，农民和其他地位较低的阶级则被排除在外。<sup>④</sup>

第二，福利分配的类型差异。在历史维度上，发达国家和发展中国家提供的福利项目，都经历过从单一到多元的过程，前者的福利项目相对丰富；在地理空间上，发达国家的福利项目也不同于发展中国家，经济发达的北半球国家，福利项目明显比南半球国家丰富。<sup>⑤</sup>比如，发达国家不仅提供公共医疗和公共教育，而且提供以养老为主要项目的社会保障，而发展中国家更倾向于提供公共医疗和公共教育。<sup>⑥</sup>

第三，福利分配的数量差异。财政资源状况是决定福利分配数量差异的一个重

---

① Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca: Cornell University Press, 2004.

② Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008.

③ Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York: Wiley, 1971.

④ Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*.

⑤ Isabela Mares and Matthew E. Carnes, "Social Policy in Developing Countries," *The Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009, pp. 93-113.

⑥ Evelyne Huber, Thomas Mustillo and John D. Stephens, "Politics and Social Spending in Latin America," *The Journal of Politics*, vol. 70, no. 2, 2008, pp. 420-436.

要原因。一般而言，财政资源越充裕，福利分配就越充分。<sup>①</sup> 不过，研究发现，用于福利支出的税收来源，决定了国家在福利分配时的偏好与能力：那些依靠生产创造财富、积累税收的国家，倾向于提供更多的社会福利，那些依靠自然资源积累财富的国家，则倾向于减少福利分配。<sup>②</sup>

第四，福利分配在制度层级上的差异。第一次世界大战之前，美国在进步年代为工人阶级提供的福利计划，明显不及同时期的英国；美国工人阶级从联邦政府获得的福利分配，远低于州政府和地方政府。<sup>③</sup> 即使在同一个国家，市民从不同城市政府获得的福利分配，彼此之间也存在明显差异，这种差异可归因于城市政府资源的丰富程度与官员的职业化水平。<sup>④</sup>

上述研究表明，福利分配的非均衡结构与不平等状态在现代国家普遍存在。以福利分配为取向的中国贫困治理，一方面丰富了福利分配的内涵，另一方面为超越传统的、以西方社会为中心的理论范式提供了有力的例证。

## 二、贫困治理的中国模式

传统计划经济提供了全面的福利计划，政府与单位负责城市人口的福利分配，农村人口则主要依托集体组织。改革开放之后，市场经济的发展、国有企业的转型以及人民公社的解体，改变了原有福利分配的基础与结构，市场经济主体和地方政府开始逐渐承担城市人口的福利分配计划。福利分配制度转型初期，福利供应的经济负担较重。2003年始，城市与农村地区逐步建立起由政府、市场和个人共同承担的福利制度，在城市建立与实施最低生活保障、公共医疗改革、养老金制度、失业保障、工伤保险等，在农村建立起农村大病医疗保险、新型农村合作医疗、最低生活保障等。

改革开放以来，中国福利分配的制度化建设更加重视对贫困地区与贫困人口的公共产品与公共服务的供给。1999—2006年，国家通过实施“西部大开发”战略，

① Carew Boulding and David S. Brown, “Political Competition and Local Social Spending: Evidence from Brazil,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 49, no. 2, 2014, pp. 197-216.

② Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, “Political Survival and Endogenous Institutional Change,” *Comparative Political Studies*, vol. 42, no. 2, 2009, pp. 167-197.

③ Ann Shola Orloff and Theda Skocpol, “Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920,” *American Sociological Review*, vol. 49, no. 6, 1984, pp. 726-750.

④ Daniel Ziblatt, “Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, nos. 3-4, 2008, pp. 273-289.

在中西部地区投入大量资金用于改善基础设施建设,提高公共产品供给水平,为脱贫致富创造基础条件。2006年后特别是党的十八大以来,国家在继续完善落后地区基础设施的同时,加大力度治理重点贫困区,运用财政资金大规模实施易地搬迁,保障贫困人口的居住安全,同时广泛推行产业扶贫等“精准脱贫”政策,提高贫困地区的“造血”功能,为实现共同富裕走出了一条创新之路。

### (一) 中国贫困治理的观念框架

中国的贫困治理经历了一个不断探索的过程,无论是扶贫内容还是扶贫形式,都在持续追求充分发挥中国特色社会主义制度的优越性。以福利分配为导向的贫困治理模式,正是建立在一系列先进的思想观念基础之上的。

第一,实行一个没有自身利益的强大政党的全面领导。西方发达国家的选举机制使得福利政策深受政党轮替的影响,政策缺乏连续性与稳定性。不同于西方的多党制度,中国的福利分配是通过一个代表全体人民利益的中国共产党的领导来推动和实现的。中国共产党只有人民的普遍利益,没有自身的特殊利益,由此才能确保福利政策的持久性与连续性。对贫困治理的全面领导,还取决于中国共产党所具备的决策力和决断力,取决于中国共产党对国家与社会的动员能力。

第二,贫困治理需要建立在强大的中央经济实力的基础之上。国家的财政能力决定了福利的再分配能力。<sup>①</sup>改革开放以来,中国政府始终将发展经济放在首位,坚持“发展是硬道理”的基本原则。通过系统的政治经济改革,中国社会释放出强大的经济活力,中央与地方政府积累了巨大的财富。为发挥中央优势、调动地方积极性,国家运用财税杠杆,合理划分央地财政支出的范围与责任,建立起强化中央财力、尊重地方自主权的集一分结合的财政关系。

第三,福利分配不止能够满足广大人民群众的生活需求,而且致力于扩展个人实现自由的“可行能力”。<sup>②</sup>不同于世界上其他国家,中国的贫困治理没有局限于传统的福利计划,如公共教育、医疗保险、养老保险等。中国以福利分配为导向的贫困治理,致力于解决新时代我国社会主要矛盾。<sup>③</sup>党的十八大以来,为适应中国社会主要矛盾的变化,国家对福利分配的内涵进行了重新定义。作为一种发展意义上的分配制度,中国的公共福利不是简单的社会救济,而是通过产业扶贫,将产业发展的实惠回馈给贫困人口,让贫困人口形成致富能力,共享改革成果。

① 参见王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社,1993年。

② 参见阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任赜、于真译,北京:中国人民大学出版社,2013年。

③ 参见习近平:《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(2017年10月18日)》,北京:人民出版社,2017年。

第四，福利分配必须坚持均等化原则。资本主义社会采取福利分配的等级制，在公民中实施不平等的福利分配政策。这种不平等的福利分配政策本质上是由其政治经济制度决定的。以人人平等、共同富裕为目标的社会主义，重视通过福利分配缩小贫富差距，在福利分配过程中，不以公民的社会地位、政治地位来区别对待，为所有公民提供普遍平等的财富分享机会。

第五，贫困治理需要依靠国有资本的再分配。发达国家的福利分配不同程度地依靠市场机制，满足人们的社会保障需求，个人享有的社会保障水平主要由经济收入水平决定。<sup>①</sup>私有制不利于公共福利的发展，公有制则超越了私有制的局限，国有资本能够以低利润甚至无利润的方式参与贫困治理。国有资本的参与既壮大了扶贫的资金力量，又能够发挥专业扶贫的优势。

第六，贫困治理需要实现精准化。既然扶贫的目标是改变贫困人口的生产生活状况，实现共同富裕，扶贫资金和项目就必须能够尽可能准确地惠及那些真正需要帮助的人口，否则不仅浪费大量的扶贫资金，更会因为资金使用的偏差进一步扩大贫富差距。“精准脱贫”正是在总结多年扶贫经验的基础上提炼出来的科学的扶贫观念。

## （二）中国贫困治理的政治资源

仅凭观念上的先进性，还不足以承担长期、艰巨的扶贫开发工作。观念上的先进性要成为现实，必然依靠中国特色社会主义制度经过长期改革完善所积累的政治资源。在宽泛的意义上，这些政治资源主要包括：坚持党的集中统一领导，确保国家始终沿着社会主义方向前进；坚持人民当家作主，发展人民民主，密切联系群众，紧紧依靠人民推动国家发展；坚持全面依法治国，建设社会主义法治国家，切实保障社会公平正义和人民权利；坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事；坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展和按劳分配为主体、多种分配方式并存，不断解放和发展社会生产力；坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生、增进人民福祉，走共同富裕道路；等等。具体来说，推进贫困治理不断走向成熟的政治资源，集中体现在以下四个方面。

第一，中央权威。贫困治理作为一项全国性的政策，没有中央在全国范围内的领导与组织，是很难取得成功的。中央权威的政治资源由三个部分构成：党中央对全国的领导，中央对地方的领导，中央对社会的领导。其中，党中央的集中统一领导是中央权威最重要的来源。如果削弱了党中央的领导地位，中央对地方的领导、中央对社会的领导都难以建立起来。作为一种不可替代的政治资源，中央权威的优越性在于，能够从全局高度制定更加合理的公共政策，能够调动全国资源高效地推

<sup>①</sup> Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.  
(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>



进公共政策的执行，能够整合全社会的力量参与国家治理。

第二，政治参与。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民。为了实现“人民当家作主”的政治原则，我国长期以来不断改革与完善政治参与的各项制度，依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。这些体现“人民当家作主”的政治制度能够更好地体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造力，确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。

第三，执政为民。人民民主专政的社会主义国家本质，决定了党和国家机关所秉持的“为人民执政”“为人民行使权力”理念。在这种理念的指导下，中国共产党长期以来“坚持立党为公、执政为民，保持党同人民群众的血肉联系，把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿党治国理政全部工作之中，巩固党执政的阶级基础，厚植党执政的群众基础，通过完善制度保证人民在国家治理中的主体地位，着力防范脱离群众的危险”。<sup>①</sup>“执政为民”的政治理念已经转化为治国理政的各项政治、经济、行政与社会制度，是国家治理现代化的重要推动力和政治保障。

第四，行政协同。中央政策需要高效的行政机构去执行，行政执行则需要上级政府与下级政府、同级政府之间、政府内部部门之间持续稳定的协作。我国的行政体制经过多次改革，政府协同的水平已经得到显著提升。纵向上，上级政府具备了有力的行政权威，行政指令在五个行政层级之间沟通顺畅、执行有力；横向上，政府之间本着大局意识和合作共识，主动建设多种协作机制，让区域之间的行政协同制度化、常规化；在政府内部，部门之间的“山头意识”“本位主义”逐渐淡化，主动寻求合作，以“全局意识”“共治意识”推进各项政策的执行。

### （三）贫困治理的运作机制

贫困治理的中国模式通过具有可操作化的关键机制，从宏观、中观和微观层次展示了立体化的行动策略。这些机制在实践当中将观念逻辑与政治资源有机地结合起来。

第一，中央对财政资源配置的理性化。改革开放以来，中国经济增长的成效很大一部分得益于中央与地方之间的财税体制改革。改革的总趋势是放权给地方政府，以提高它们发展经济的积极性。分税制改革以来，为落实国家的民生政策、提高扶贫资金的使用效率，中央对扶贫财政资金集中配置，扶贫资金支出特别是大规模的产业扶贫、异地搬迁的项目投资，实行中央统一预决算管理。这种财政上的“双轨制”一方面鼓励地方政府积极地创造财政收入，另一方面有效地减轻了落后地区在

<sup>①</sup> 《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》，《人民日报》2019年11月6日，第5版。

贫困治理方面的财政负担。扶贫资金配置的权力集中化，体现了社会主义集中力量办大事的优势，体现了党执政为民的决心。

第二，贫困治理的责任化。扶贫是否成为政府与干部的刚性责任，是决定贫困治理绩效的一个关键因素。在经济发展、环境保护方面，政府之间通过签订目标责任书，强调政府优先执行上述政策，从而有力地保障了地方政府忠实地执行中央重大政策。行政责任考核制度也被引入到贫困治理中。从行政的角度而言，贫困治理的责任化是落实“精准脱贫”的保障机制；从政治的角度而言，贫困治理的责任化能够驱使地方政府不折不扣地落实党中央要求的“执政为民”的理念，将贫困人口的脱贫问题放在工作首位。贫困治理的责任化在强调约束作用的同时，也引入了激励机制，鼓励地方政府在贫困治理方面大胆创新，带领贫困人口成功地走出一条产业扶贫的新路子。

第三，在基层社会拓展政治网络。党中央要求在贫困治理过程中，各级政府和干部要坚持以人民为中心的执政思想，将扶贫工作扎根每一个贫困户，为脱贫致富出谋划策、排忧解难。贫困治理当中的“结对子”“驻村干部”“第一书记”等实践真正地落实了党中央倡导的“群众路线”精神。在“精准脱贫”阶段，党中央加大了联系贫困群众的力度，动员党政机关、事业单位和国有企业，发挥各自优势，为贫困治理作出贡献。党中央也倡导社会力量积极参与贫困治理，听取贫困群众的意见，以实际行动为贫困户提供帮助。

为了全面、深入地理解贫困治理的中国模式，下文将以实证材料分析上述三个关键机制是如何运作的。需要强调的是，贫困治理的政治逻辑以及政治资源都反映在这些机制的实际运作过程中。

### 三、中央对财政资源配置的理性化

财政资源使用的效率直接影响到国家目标实现的程度，影响到政府之间的关系。为了改进央地之间的财政关系、提高财政的使用效率，1994年开始，中央进行系统化的财政体制改革。改革的总特点是，财政支出责任（事权）越来越分权，而财政收入的分配（财权）则越来越集权。<sup>①</sup>对财政扶贫而言，中央的财政集权不仅增加了国家层面的资金投入，强化了对资金使用的过程监管，提高了政府部门与地方政府专业扶贫的水平，而且保证了资金在基层的使用安全。

央地财政关系在1994年前后发生了一次重大变化。此前，财政关系经历了从高度集权到逐渐分权的过程，中央政府的财政支配权从高度垄断向地方分权转变。

<sup>①</sup> 参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。

为鼓励地方搞活经济与增进民生，中央政府允许地方国有企业留存更多利润，允许地方政府留存更多税额，实行财政包干制。这个短暂的分权过程带来了两个重要后果：中央财政增长速度低于经济增长速度，财政支配能力小于地方政府；财政分配比例的调整没有及时地调整央地政府的支出责任，财政开支的义务并没有随着财政能力的变化而做出相应调整。<sup>①</sup>分税制改革是央地财政关系的重要分水岭，旨在纠正财政包干制造成的负面影响。分税制改革以集权方式提升了中央政府的财政能力，并以分权方式释放了地方政府追求经济增长的活力。<sup>②</sup>不过，对于贫困治理而言，这种改革并没有实质性地改进财政扶贫的效率，贫困问题在某种程度上甚至变得更加严重。

三个原因可以解释上述结果。第一，地方政府的自主权在政府之间产生了明显的地区财政收入落差，那些经济发展相对落后、财政压力较大的地区常常截留和挪来自上级的扶贫资金。<sup>③</sup>第二，在扶贫还没有成为激励地方政府行为的情况下，以经济绩效考核政府官员的机制，驱使地方政府偏向于那些能够产生财富的领域，忽视社会福利这样的民生投入。<sup>④</sup>第三，财政分权政策在促进地方政府追求经济增长的同时，使得那些缺乏资源和区位优势的地方面临更大的财政压力。在财政资源吃紧的条件下，地方政府为完成上级任务、解决机构膨胀带来的“吃饭财政”问题，往往采取“乱收费”“乱摊派”“乱罚款”的办法。<sup>⑤</sup>结果，“汲取型”的地方政府行为不仅没有明显改善农村的贫困状况，贫困人口反而更加贫困；更严重的后果是，税费改革之后，基层政府的汲取行为逐渐演变为“悬浮型”的不作为，国家与农民的关系在基层变得越来越紧张。<sup>⑥</sup>以财政体制为核心的行政改革目标是，重新树立中央权威，使行政行为趋于理性化。<sup>⑦</sup>

① 参见王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》。

② Pierre F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

③ Mingxing Liu et al., "The Political Economy of Earmarked Transfers in a State-Designated Poor County in Western China: Central Policies and Local Responses," *The China Quarterly*, vol. 200, no. 4, 2009, pp. 973-994.

④ Maria Edin, "Remaking the Communist Party-State: The Cadre Responsibility System at the Local Level in China," *China: An International Journal*, vol. 1, no. 1, 2003, pp. 1-15; 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

⑤ Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⑥ 参见周飞舟：《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》2006年第3期。

⑦ Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004.

### （一）由中央配置扶贫资金

分税制改革之后，中央政府抽取的财政资金量大幅度增加，财政支配能力在整体上得到显著提高。为更有效率地使用财政资金、引导经济与社会发展、控制地方政府的财政支出，中央政府以公共预算改革来实现财政支配上的权力集中。公共预算采取自上而下的“专项转移支付”和“项目制”两种形式，限定资金使用的目的、范围，强制性迫使地方政府专款专用。特别是项目制形式，由于具有“技术理性”的特征，将管理过程指标化、技术化与量化，较好地解决了委托—代理关系中的“信息不对称”难题，从而实现中央对地方政府的有效监督。<sup>①</sup> 中央政府对财政预算实施“硬约束”，不仅提高了扶贫资金的精准使用，而且促使地方政府增加对扶贫的财政投入。

分税制改革以来，中央政府逐步加大对扶贫项目的财政支出，仅“扶贫专项资金”项目，1991年至2015年间增幅达10多倍，从1991年的28亿元增加到2015年的432.87亿元。<sup>②</sup> 2015年之后，增幅更大。2016年至2019年，每年保持200亿元左右的增量。<sup>③</sup> 尤其值得注意的是，中央下拨的总资金规模的97.4%分配给了中西部22个省份，<sup>④</sup> 而且资金直接下拨到县级政府，省市级政府不得截留与挪用。

扶贫资金集权化使用，大大提高了经费安排的精准性，国家直接建立起与基层社会和贫困户的政治联系。2014年，在加大下拨扶贫资金的过程中，中央政府要求地方政府对贫困户实施建档立卡制度。通过建档立卡，中央政府精准地识别出贫困村12.8万个、贫困户2948万户、贫困人口8962万人。<sup>⑤</sup> 2016年，53%的中央扶贫资金直接用于建档立卡的贫困户，38%用于建档立卡贫困村的农田水利、村级道路、人畜饮水、沼气等项目，以及危房或住房改造等基础设施建设；9%用于金融扶贫风险补偿金、保险及信息化和建档立卡管理等支出。<sup>⑥</sup>

### （二）资金管理专业化

扶贫资金的专项化是中央公共预算改革的一种形式，学术界称为“项目制”。通

① 参见渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期；桂华：《项目制与农村公共品供给体制分析》，《政治学研究》2014年第4期。

② 参见《中国扶贫开发年鉴》编委会编：《中国扶贫开发年鉴》（2015），北京：团结出版社，2015年。

③ 参见曲哲涵：《2019年中央专项扶贫资金已全部下达 连续四年每年递增200亿元》，《人民日报》2019年5月18日，第1版。

④ 参见杨亮：《今年财政专项扶贫资金全部下拨》，《光明日报》2017年6月9日，第7版。

⑤ 参见《中国扶贫开发年鉴》编委会编：《中国扶贫开发年鉴》（2015）。

⑥ 参见《中国扶贫开发年鉴》编委会编：《中国扶贫开发年鉴》（2017），北京：团结出版社，2017年。

过一整套严格的审核、评价等监督机制，项目制被认为能够更加有效地从技术上保证中央资金的使用效率，遏制地方政府的侵占行为。<sup>①</sup>项目制不是对科层制的摆脱或超越，而是国家主动对政府科层体系的一次完善和补充，是近代国家政权建设在新时期的延续与拓展。<sup>②</sup>

项目制的专业化从三个方面提高了扶贫财政资金的使用效率。首先，中央财政部门下拨的资金都是“戴帽”资金，由财政部向下级财政系统下拨，最终转移到指定的县级财政部门，对地方政府能够产生“硬约束”；<sup>③</sup>其次，由中央各个部门下拨的专项资金的分配权属于各部委，在部门系统内部下达资金，不经过地方的财政部门，减少了这些部门专项资金被截留与挪用的可能性；最后，由中央各个部门参与扶贫，如金融、生态保护等，发挥这些部门的专业优势，减少了资金使用的盲目性。<sup>④</sup>

### （三）发挥市场作用

扶贫中的项目制改变了执行者的身份。原来由基层官员直接执行的扶贫项目，在项目制下改变为由社会上的“第三方”来提供。“第三方”在执行政策时的动机也会不同，不会出现以权力制造利润的现象。市场机制不仅有效遏制了扶贫资金的非法使用，而且提高了资金使用的专业化水平。<sup>⑤</sup>

市场化的扶贫资金采取公开招标的形式，由企业承包执行产业项目，由社会组织承担服务项目。<sup>⑥</sup>不论是产业扶贫项目还是公共服务项目，扶贫资金的管理主体与执行机构共同协商，确定政府购买服务的项目、金额、服务对象等内容，通过政府采购招标平台，择优选择竞标机构，在项目实施过程中，严格监督中标机构的项目实施情况。<sup>⑦</sup>2019年，国务院出台了“消费扶贫”政策，要求各级预算单位新增政府采购扶贫项目和服务内容，通过购买贫困地区的农副产品和物业服务来帮助贫困人口

① 参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。

② 参见马骏：《中国公共预算改革的目标选择：近期目标与远期目标》，《中央财经大学学报》2005年第10期。

③ 参见周飞舟：《财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”》，《社会》2012年第1期。

④ 参见焦长权：《从分税制到项目制：制度演进和组织机制》，《社会》2019年第6期。

⑤ P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy*, no. 112, 1998, pp. 82-96.

⑥ 参见蔡昉、万广华主编：《中国转轨时期收入差距与贫困》，北京：社会科学文献出版社，2006年；郑卫东：《农村社区政府购买公共服务研究》，北京：中国社会科学出版社，2012年。

⑦ 参见蔡科云：《政府与社会组织合作扶贫的权力模式与推进方式》，《中国行政管理》2014年第9期。

增加收入。<sup>①</sup> 中央政府鼓励优先购买国家级贫困县域内注册的企业、农民专业合作社、家庭农场等出产的农副产品；对注册地在国家级贫困县域内，且聘用建档立卡贫困人员达到公司员工 30% 以上的物业公司，中央鼓励各级预算单位，按规定履行有关变更采购方式报批程序后，采用竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源等非公开招标采购方式，采购有关物业公司提供的物业服务。

## 四、贫困治理的责任化

我国一直重视贫困人口的救济与贫困地区的发展，但相较于经济增长、维护社会稳定等方面，扶贫政策在相当长时期里的执行效果不尽人意。过去十多年来，国家逐渐转变扶贫模式，提高了中央政府干预贫困治理的强度，将消除贫困上升为国家战略，在中央与地方政府之间建立起共同承担的治理责任，有效减少了脱贫政策的执行消耗。

### （一）拓展行政责任的范围

在统治权集中、治理权下放的治理结构之下，一统体制与科层制之间引起的内生性矛盾，迫使国家采取多种应对办法。<sup>②</sup> 为使中央政策在地方得到完整执行、保障中央的政策偏好在地方得到落实，中央建立起自上而下的问责制度。行政问责范围涉及多个政策面向，尤其是经济增长、安全生产、社会稳定、环境保护。随着治理目标的转型，政府扶贫也被纳入问责制的范畴，具有了“一票否决”的影响力。问责制类似于“政治淘汰赛”，优先考核的量化指标会成为惩罚执行不力官员的重要参考。<sup>③</sup> 将扶贫当做政策执行的“硬指标”，不仅意味着国家职能的新变化，而且反映了国家转变职能的决心。

贫困治理的行政问责，采取纵向与横向交叉负责形式。纵向上，中央政府拥有最高权威，从省级政府到乡镇/街道政府都要对其负责，在“下管一级”的行政体制下，下级政府直接向上级政府负责，凡是承担上级政府部门扶贫项目的，下级政府部门都要对上级部门负责；在横向上，每个地方一级政府都实行“属地管理”原则，每个政府部门都要对本级政府负责，实行“谁主管、谁负责”的部门负责制。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 参见财政部、国务院扶贫办：《运用政府采购政策支持脱贫攻坚的通知》，2019年5月27日，[http://www.cccp.gov.cn/zcfg/mof/201906/t20190604\\_\\_12199146.htm](http://www.cccp.gov.cn/zcfg/mof/201906/t20190604__12199146.htm)，2020年3月13日。

<sup>②</sup> 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：三联书店，2017年，第7—47页。

<sup>③</sup> 参见周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》2009年第3期。

<sup>④</sup> 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，第86—122页。

2016年,中共中央办公厅和国务院办公厅印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》(以下简称《考核办法》),明确省级党委、政府主要负责人和领导班子综合考核评价指标。《考核办法》的出台标志着地方政府特别是贫困地区的政府绩效考核由经济发展向扶贫绩效考核转变。<sup>①</sup>

为了使扶贫考核结果更加科学,《考核办法》量化了考核指标,主要考核减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金四大类指标,具体考核建档立卡贫困人口数量减少、贫困县退出、贫困地区农村居民收入增长情况、驻村帮扶情况、扶贫资金安排和使用。为体现考核的公正性,中央对省级政府的考核采取自上而下、自下而上和“第三方”评估相结合的办法,重点监督六个方面的问题:未完成年度减贫计划任务的;违反扶贫资金管理使用规定的;违反贫困县约束规定,发生禁止作为事项的;违反贫困退出规定,弄虚作假、搞“数字脱贫”的;贫困人口识别和退出准确率、帮扶工作群众满意度较低的;纪检、监察、审计和社会监督发现违纪违规问题的。凡是出现上述问题的省份,“由国务院扶贫开发领导小组对省级党委、政府主要负责人进行约谈,提出限期整改要求;情节严重、造成不良影响的,实行责任追究”。为了更有力地落实扶贫政策,中共中央办公厅和国务院办公厅再一次联合发布《脱贫攻坚责任制实施办法》(以下简称《实施办法》),对于执行不力的政府领导实施更加严厉的责任追究:“中央纪委机关对脱贫攻坚进行监督执纪问责,最高人民检察院对扶贫领域职务犯罪进行集中整治和预防,审计署对脱贫攻坚政策落实和资金重点项目进行跟踪审计。”相较于《考核办法》,《实施办法》扩大了考核范围,明确了具体责任人。《实施办法》规定,“县级党委和政府承担脱贫攻坚主体责任,负责制定脱贫攻坚实施规划,优化配置各类资源要素,组织落实各项政策措施,县级党委和政府主要负责人是第一责任人。”

## (二) 引入竞争激励机制

在对下级政府采取目标管理时,上级政府也在考核中引入了竞争机制,激励地方干部积极执行上级政策,政策目标完成更加出色的官员会得到更多政治晋升的机会。<sup>②</sup>不过,研究发现,中央强调的政策偏好未必能够得到地方干部一致的积极回应,他们仍然会采取“选择性”执行的策略,<sup>③</sup>在诸如经济发展的“刚性任务”上更加用

① 参见李慧:《扶贫考核“指挥棒”指向何方》,《光明日报》2016年2月29日,第7版。

② 参见周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2017年,第5章。

③ Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, vol. 31, no. 2, 1999, pp. 167-186.

力，而对于维稳等“弹性任务”相对消极。<sup>①</sup> 地方干部之所以对待“弹性任务”“选择性”执行，存在着两方面的原因：一方面，“弹性任务”为干部晋升带来的好处有限；另一方面，“弹性任务”的执行可能削弱地方政府和干部的财政收入与利益回报。<sup>②</sup> 在贫困治理的早期阶段，减轻农民负担以及贫困救济就陷入了“弹性任务”的治理困境。

开发式扶贫与产业扶贫为改进官员考核提供了可能性，完善了传统的“政治锦标赛”模式。扶贫从两个方面调动了地方干部的积极性：考核结果将扶贫绩效与干部晋升挂钩；通过增加下拨扶贫资金、设立扶贫项目，地方干部不仅消除了财政压力，而且还可通过扶贫项目发展当地经济。<sup>③</sup> 党的十八大以来，扶贫绩效与政治晋升的关系越来越密切，大批中央干部来自于或者有过在省级贫困地区任职的经历。在 25 名政治局委员中，十六大有 6 人、十八大有 12 人曾经在中西部地区担任过省级领导职务。这种政治晋升标准的变化表明，至少在中央层级，领导升迁不再唯 GDP，而是进入一个多元化时代。

2014—2017 年中央农村专项扶贫资金与省级配套扶贫资金表 (单位: 亿元)

	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
中央农村专项扶贫资金	432.87	440.4	627.6	832.3
省级安排专项扶贫资金	125.2	171.3	259.7	332

数据来源:《中国农村贫困监测报告》(2015—2018), 北京: 中国统计出版社。

中央持续增加对扶贫项目的投入，因地制宜制定贫困地区的发展计划，动员政府部门和国有企业帮助贫困县、乡镇发展经济。同时，中央要求省级政府和部门设立本级扶贫专项资金，作为中央扶贫专项资金的配套资金。上表表明，最近几年，中央与省级政府扶贫投资的总量在逐年增长，且省级配套资金严格执行了中央的配套标准，占中央扶贫资金总量约 30% 至 50%。中央在扶贫配套资金的管理上还引入淘汰竞争机制，配套资金达不到规定比例的，中央将按比例调减下一年度向该省、自治区、直辖市投入的国家扶贫资金数额；调减下来的国家扶贫资金，将安排给达到规定比例的省、自治区、直辖市。<sup>④</sup> 这些规定既对省级政府产生了行政压力，又在省级政府之间形成了竞争关系。

① 参见王汉生、王一鸽：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》2009 年第 2 期。

② Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," pp. 167-186.

③ 参见马良灿、哈洪颖：《项目扶贫的基层遭遇：结构化困境与治理图景》，《中国农村观察》2017 年第 1 期。

④ 参见《国务院办公厅印发关于〈国家扶贫资金管理办法〉的通知》，1997 年 7 月 31 日，<http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22016/3065.shtml?from=singlemessage>, 2020 年 3 月 13 日。



贫困治理的竞争还表现在，地方政府自下而上地为本地地区争取扶贫项目。在乡镇政府和村级组织的积极配合下，县级政府及其职能部门通过各种途径，将上级的各类扶贫项目申请下来，通过对项目资金的整合与配套，将项目落实到相关乡镇和村级组织，集中打造“亮点村”与“示范村”。<sup>①</sup>对于扶贫产业项目，特别是农业产业化开发，基层政府都有“扶贫”与“发展”双重目标，<sup>②</sup>试图通过项目带动相关产业的综合发展。而争取这些扶贫产业项目的过程，和过去的招商引资存在很大不同。招商引资的前期投入都是由本地财政支出，对政府而言是一个很大的经济负担；项目扶贫则是上级财政支持，极大减轻了政府发展经济的财政负担。<sup>③</sup>

### （三）为基层政府创造履行扶贫责任的财政条件

基层政府是国家政策执行最基础的单元，政策执行的效率直接关系到全国性政策的效果。在分税制改革前后以及在 2006 年取消农业税之后，贫困治理的绩效并不理想，有些地区甚至出现越治理越穷困的现象。基层干部从扶贫中牟利的现象较为严重，一个主要原因就是基层政府难以克服财政压力。在税费改革前后，基层政府既要学会“分灶吃饭”，又要完成上级政府年年加码的财政任务。为了克服财政压力，负担被转嫁给农民，<sup>④</sup>一些基层政府甚至挪用扶贫款，套取上级政府资金，<sup>⑤</sup>进一步造成贫困治理质量的恶化。取消农业税后，基层政府逐步转变为“服务型”政府，政府与农民的关系渐渐由对抗转向合作。<sup>⑥</sup>除了通过财政改革遏制基层政府挪用扶贫资金的行为，基层政府职能的这种转型还依靠一个重要的机制，即大幅度增加县乡政府的转移支付，由中央与省级财政解决行政支出与人头费用。<sup>⑦</sup>这种措施有效地减轻了基层政府的财政压力。

“中央财政转移支付”包括一般性转移支付、民族地区转移支付、工资性转移支付、农村税费改革转移支付。农村税费改革转移支付的资金主要由贫困地区的县级

① 参见马良灿：《项目制背景下农村扶贫工作及其限度》，《社会科学战线》2013 年第 4 期。

② 参见马良灿、哈洪颖：《项目扶贫的基层遭遇：结构化困境与治理图景》，《中国农村观察》2017 年第 1 期。

③ 参见焦长权：《从分税制到项目制：制度演进和组织机制》，《社会》2019 年第 6 期。

④ Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*.

⑤ 参见周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》2008 年第 6 期。

⑥ 参见郭占锋、李琳、张坤：《从“悬浮型”政权到“下沉型”政权——精准扶贫对基层治理的影响研究》，《中国农村研究》2018 年第 1 期。

⑦ 参见周飞舟：《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》2006 年第 3 期。

财政部门接收，又叫“财力性转移支付”。从2003年起，中央转移支付的数量显著增长。2003年，中央向县级政府转移8261.41亿元，2017年飙升至65051.78亿元。对比中央转移支付，“贫困地区省级政府”（指的是国务院公布的22个中西部省、自治区和直辖市）创造的税收收入不及中央下拨的转移支付，2003年差额为3841.57亿元，2017年差额为22287.16亿元。<sup>①</sup> 差额越来越大意味着，中西部落后地区的财政对中央的依附越来越高。从国家建设的角度，落后地区对中央财政依附度高表明，东西部政府财政能力的差距在缩小，地方政府的行政能力渐趋均等化。

## 五、在基层社会拓展政治网络

仅仅依靠科层制很难完成国家在基层社会政治扎根的任务，只有具有强大动员能力的政党，才能实现塑造国家的伟大工程。<sup>②</sup> 在致力于提高贫困治理精准性的实践中，国家建立了持续吸纳基础人口的机制，扩大国家在贫困地区的福利分配与经济发展功能，全面强化中央政府对基层社会的覆盖范围与主导能力。

当扶贫资金滥用、干部责任“软化”得到有效治理后，中央继续自上而下地推行贫困治理的制度变革，纠正扭曲扶贫精准性的三个主要障碍。其一，扶贫目标偏离。在移民搬迁项目实施过程中，村庄精英对项目的运作施加了重要影响，造成项目在某种程度上偏离了治理目标。这些精英凭借着关系网络的优势，能够“俘获”移民安置资源或移民搬迁项目带来的种种好处。<sup>③</sup> 其二，基于成本—收益考虑，市场缺乏参与扶贫的积极动机。<sup>④</sup> 产业扶贫的目标是在贫困地区创造资本与就业市场，从而形成财富的“再生”机制，永久消除贫困现象。但由于土地零碎、农民组织化程度低等内部条件制约，农业产业的龙头企业、农业公司等市场主体出于收益考量不太愿意进行长期的、低回报的投入。试图以市场力量发展农业产业化相当困难。其三，社会扶贫力量过于弱小。<sup>⑤</sup> 贫困地区的地理与资源条件限制了人与人之间的互助合作，贫困户在经济与社会活动中通常处于单打独斗的状态；多种因素也抑制了社会组织参与贫困治理，影响到了公共服务的质量。

① 参见中华人民共和国财政部主编：《中国财政年鉴》（2018年），北京：中国财政杂志社，2018年。

② Michael Mann, “Infrastructural Power Revisited,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, nos. 3-4, 2008, pp. 356-357.

③ 参见何得桂、党国英、张正芳：《精准扶贫与基层治理：移民搬迁中的非结构性制约》，《西北人口》2016年第6期。

④ 参见蒋永甫、莫荣妹：《干部下乡、精准扶贫与农业产业化发展——基于“第一书记产业联盟”的案例研究》，《贵州社会科学》2016年第5期。

⑤ 参见马良灿、哈洪颖：《项目扶贫的基层遭遇：结构化困境与治理图景》，《中国农村观察》2017年第1期。

### (一) 与贫困户建立政治联系

为了改进扶贫的精准性,提高扶贫项目开发的专业水准,2012年以来,党中央在全国范围内动员干部下基层,帮助贫困地区脱贫致富,点对点、面对面地指导贫困户摆脱贫困状况。中央要求“下乡干部”带动贫困村资源的整合、因地制宜培育农业特色产业;组建农民互助合作社;以优惠政策等方式引进企业,形成一种农业产业化发展的政府带动模式。<sup>①</sup>2005年至2014年,中央各级机关下派到国家贫困县的干部达3880人,带入资金累计约154亿元,帮助贫困县引进项目资金累计约690亿元。

每个层级的地方政府和部门都下派干部驻村,担当贫困村的“第一书记”,联合乡村干部共同执行扶贫政策。截至2017年底,全国扶贫办系统共组织80多万干部进村入户,对12.8万个贫困村、2948万贫困户和8962万贫困人口进行了精准识别,建档立卡。在此基础上,全国组建了12.8万个驻村工作队,选派了48万名驻村村干部,对识别出来的贫困村和贫困户逐一制定帮扶计划,实施精准帮扶。<sup>②</sup>驻村干部和“第一书记”还履行扶贫监督责任,防止当地强势人物干扰扶贫资源的分配。在贵州地区,为防止村干部垄断和攫取扶贫资源,驻村干部禁止他们参与本人及其直系亲属“贫困户”的识别与评定。<sup>③</sup>“干部下乡”不仅为贫困地区带去扶贫资源、指导脱贫致富,而且在抑制乡村脱嵌于国家范围、形成秩序之外的秩序,发挥了积极作用。点对点、面对面的正式关系,生动地在国家与个体农民之间建立起更加密切的政治联系,提升了国家在基层社会的嵌入能力。

### (二) 以国有资本引导产业扶贫

在落后地区推动扶贫产业的发展,市场的力量是很有限的,只有发挥国家的作用,产业投资与致富才有可能变为现实。2015年9月22日,国务院扶贫办、中组部等9个单位共同发布了《中央、国家机关和有关单位定点扶贫结对关系名单》,126家企业成为定点扶贫单位,其中,61家企业位列2016年国有企业100强,2家企业属于2016年民营企业100强。《中国企业扶贫发展报告》(2016年)指出,上述63家定点扶贫企业行业分布范围广泛,主要集中于混业(横跨多个行业)、金融业与电力生产。63家定点扶贫企业共有182个扶贫点,平均每个企业2.89个。

① 参见蒋永甫、莫荣妹:《干部下乡、精准扶贫与农业产业化发展——基于“第一书记产业联盟”的案例分析》,《贵州社会科学》2016年第5期。

② 参见王卫斌:《改革开放四十年来我国的农村扶贫开发实践》,《当代农村财经》2018年第12期。

③ 参见黄玮攀:《项目扶贫的基层实践与困境探究——以贵州省巴村为例》,硕士学位论文,贵州大学社会学系,2018年,第23—24页。

从企业性质看，国有金融企业平均拥有的扶贫点最多，为 3 56 个，其次为中央企业，平均 2 82 个，其他国有企业与民营企业扶贫点的平均扶贫点数量均为 2 个。63 家企业定点扶贫涉及 14 个贫困片区，每个片区平均有 6 43 家企业。从片区分布看，滇桂黔石漠化区最为集中，有 17 家企业定点扶贫；其次为秦巴山区，有 11 家；再次为六盘山区，有 10 家。四省藏区、南疆三地州及乌蒙山区各有 8 家企业定点扶贫；大别山区、武陵山区及滇西边境山区均有 6 家；燕山—太行山区有 4 家、吕梁山区有 3 家；罗萧山区、黔西边境山区及大兴安岭南麓山区最少，各有 1 家定点扶贫企业。

由国有资本为投资主力的扶贫企业，既克服了政府直接干预市场的缺陷，又解决了利润过低而造成资本缺场的尴尬境地。国有资本的公益属性使得企业能够接受低回报的扶贫项目；基础设施与农业产业的投入具有数量大、周期长的特点，因而也具备了长期投入的特性。国有资本的上述两个特性，从制度上与资本上解决了扶贫的短期行为，使得国家元素扎根边缘地区成为可能。

### （三）建设多元的社会治理格局

在乡镇企业发展的黄金时期，基层政府与企业家之间通过建立相互合作关系，政府与市场之间优势互补，实现了农村工业腾飞的奇迹。事实证明，这种合作模式在贫困治理上也取得了进展，不仅帮助落后地区消除贫困，而且使国家机构深嵌于基层社会的结构之中。

长期以来，社会组织捐赠是我国政府向贫困地区提供社会福利的一种重要形式，参与扶贫的主要是基金会和民办非企业单位。这些社会组织在党政体系与市场体系外，具有非政府、非营利、公益性特征，由民政系统注册管理。截至 2018 年，我国共有合法登记的基金会 7034 家、民办非企业单位 444092 家。<sup>①</sup> 20 世纪 80 年代以来，一些具有官办背景的全国性扶贫组织建立，如中国扶贫基金会、中华慈善总会、全国残疾人基金会、宋庆龄基金会等。这些组织长期主持大型的扶贫帮困项目，如全国妇联巾帼扶贫行动、扶贫活动、希望工程、光彩事业、幸福工程、宋庆龄基金会扶贫救助项目、中国社会科学院小额信贷中心等。此外，小规模、非公募型的基金会以及草根非营利组织也纷纷参与扶贫项目。2011 年，社会组织扶贫共筹集资金 393.6 亿元，2018 年，筹资金额增加到 919.7 亿元。<sup>②</sup>

① 参见中华人民共和国民政部：《2018 年民政事业发展统计公报》，2019 年 8 月 15 日，<http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/201908/1565920301578.pdf>，2020 年 3 月 13 日。

② 参见中华人民共和国民政部：《2011 年社会服务发展统计公报》，2012 年 6 月 21 日，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201210/201210153625989.shtml>，2020 年 3 月 13 日；《2018 年民政事业发展统计公报》，2019 年 8 月 15 日，<http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/201908/1565920301578.pdf>，2020 年 3 月 13 日。

吸引贫困农民加入互助资金组织，也是合作主义的一种形式。2006 年以来，国务院扶贫办和财政部针对全国 14 个省（区）的 140 个村组织开展了“贫困村村级互助资金试点”，旨在创新和完善扶贫资金的管理，解决贫困村和贫困户发展资金匮乏、贷款难的问题，提高贫困村、贫困户自我积累、互助互济和持续发展的能力。贫困村互助资金由财政部门投入，加盟的农户共同所有、共同使用、共同管理，不吸储、不营利。在地方政府的引导下，会员农户自行编制章程，民团组织 and 金融机构负责互助资金运作的监督和管理。互助资金组织不仅帮助贫困户解决资金困难，而且帮助农户培养了合作精神。仅仅五年内，试点工作就取得了显著成绩：试点范围扩大到 28 个省（区、市）、1141 个县、16299 个村；151.41 万户农户、84.64 万户贫困户加入互助社；平均农户入社率达 27.3%，贫困户入社率达 43.6%；累计发放借款 46.11 亿元，其中向贫困户发放借款 24.72 亿元。<sup>①</sup>

## 结 语

中国贫困治理的经验有力挑战了西方的福利国家政策，发展出一种迥异于资本主义福利国家的中国模式。贫困治理的中国模式遵循社会主义制度的政治逻辑，充分发挥制度的政治优势，改革与完善贫困治理的关键机制，将执政党的政治领导转换为一种实实在在的治理能力，将贫困人口的社会福利上升到国家战略的高度，发挥中央权威的理性化优势，激发地方政府与社会的治理活力。中国在贫困治理方面取得的巨大成就与形成的治理模式，是国家治理现代化的一个生动体现。

上述成就的取得，离不开三个层面上的政治与行政改革：在宏观层面上，中央政府经历了从放权到全面集权，再到选择性集权的财政制度改革，最终建立起权力集中的中央财政资金管理体系，有效减少了扶贫资金被挪用的现象，提高了财政资源的使用效率；在中观层面上，中央政府在职能上理顺了省、市、县在扶贫过程中的角色，将扶贫责任制度化，改变了地方政府对待贫困治理的消极态度；在微观层面上，通过政治动员，中央政府成功地建立起国家与贫困村贫困户的政治联系，巩固了国家与公民的良好关系。

从理论上讲，第一个宏观机制展示了中央财政集权的优势，超越了西方福利国家理论所提倡的、以联邦制分配福利的模式；第二个中观机制展示了在单一制的政府关系之下，优先强调贫困治理责任的可行性和优越性，对政府目标保持灵活调整的能力，超越了西方发达国家以法治为基础、追求均等化执行政府目标的刚性特征；

<sup>①</sup> 参见中国财政科学研究院、联合国开发计划署驻华代表处：《中国扶贫可持续筹资报告》，2016 年 11 月 4 日，<https://www.cn.undp.org/content/china/zh/home/library/poverty/sustainable-financing-for-poverty-alleviation-in-china.html>，2020 年 3 月 13 日。

第三个微观机制展示了中国政府在贫困治理方面的主动性，极大地减少了贫困人口以对抗方式争取福利的可能性，避免了西方福利国家那种以公开抗议、讨价还价为主要形式的福利分配的弊端，大大降低了政治不稳定的风险。

这些机制上的差异，归根结底取决于中国贫困治理的政治逻辑在根本上有别于西方福利国家，体现了中国特色社会主义民主的政治本质。首先，中国以贫困治理为抓手的福利分配是一种“人民福利”，而不是“少数人福利”。宪法赋予全体公民一律平等的权利，显然也包括福利权利。资本主义的福利在市场经济早期是“少数人的特权”，在市场经济的成熟时期，福利分配形成了一种不平等的等级制。<sup>①</sup>其次，中国的福利分配是一种国家目标，是基于“共同富裕”和“全面实现小康社会”原则的福利分配。资本主义的福利分配是一种政治统治手段，是安抚选民的政党竞争的策略，福利政策经常随着政党竞争而发生波动。再次，中国的公共福利是一种发展意义上的分配制度，不是简单的社会救济，而是通过产业扶贫，让贫困人口形成致富的能力，共享改革开放的成果。资本主义的福利分配从一开始就是一种“托底式”的救济扶贫，是为了确保市场秩序和政治秩序而实施的功利性政策。这些国家不可能通过公共投资与产业发展，从根本上解决贫困人口的生活富裕问题。

以福利分配为导向的中国贫困治理所取得的伟大成就表明：社会主义民主政治相较于资本主义民主政治能够为人民提供更加高效、均等的福利分配，因为社会主义民主制度更能充分地履行人民当家作主的权利，能够充分地听取人民的意见和建议，能够最大限度地满足人民群众对美好生活的追求；只有超越党争与自身利益的局限，贫困人口才可能获得稳定并持续的福利改善；盲目仿效西方国家、试图通过民主化实现社会富裕的第三世界国家，会难免陷入理论贫乏与制度枯竭的困境。对于广大发展中国家而言，要想实现有效的贫困治理，必须在国家层面形成共识，将“共同富裕”作为国家发展的基本方向与制定大政方针的基本原则；经济发展是贫困治理的“硬道理”，没有足够的财政资源，贫困问题不可能得到根本解决；通过改革，强化中央政府的制度权威，福利分配的财政资金必须实行中央集权；扩大与丰富福利分配的内涵与外延，转变传统的社会救济式扶贫的弊端，从被动、保守式福利分配向主动、开放式福利分配转变；公共福利实行全民均等化分配，缩小贫富差距，实现“共同富裕”。

〔责任编辑：刘 倩〕

<sup>①</sup> Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.  
(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

**ABSTRACTS**

**(1) The Political Logic of Poverty Control in China: Transcending Western Theories of the Welfare State**

*Xie Yue* • 4 •

The great achievements of poverty control in China, especially “targeted poverty alleviation,” provide an important opportunity to gain a deep understanding of the “China model” and develop state theory. China’s poverty governance model has successfully transformed the political leadership of the ruling party into a modernized national governance capacity, elevated the individual welfare of the poor population to the height of national strategy, given full play to the rational advantage of the central authority, and stimulated the vitality of coordinated governance between local governments and society. The nature of the socialist system with Chinese characteristics determines the political logic of poverty governance in China: poverty governance oriented by welfare distribution is a kind of universal “people’s welfare” rather than the privilege of an exclusive minority; it is a national goal based on “common prosperity” and “the realization of a moderately prosperous society in all respects,” rather than a utilitarian means to appease voters in order to win elections; and it is a distribution system in the development sense, aiming to give the poor the ability to get rich, rather than utilitarian social relief aimed at “supporting the underclass.” The facts prove that poverty control in China has the political advantages of the socialist system as regards welfare distribution, an approach that presents a strong challenge to traditional Western theories of the welfare state. At the same time, it provides an alternative reference solution that helps developing countries to throw off the tutelage of the West, which is mired in impoverished theories and systemic exhaustion.

**(2) The Practical Logic of Rural Development and a Moderately Prosperous Society in All Respects**

*Wang Chunguang* • 26 •

In the practice of building a moderately prosperous society in all respects, rural construction plays an important role, but we need to make an effort to resolve deficiencies, difficulties and priorities. From the perspective of modernization and modernity theory, we can go further into the practical logic of the development of rural construction in terms of three dimensions: values; institutions and structure; and subjective consciousness and the pursuit of a better life. Research shows that the