

论中国脱贫攻坚的理论与实践创新

黄承伟¹ 袁 泉²

(1. 国务院扶贫办全国扶贫宣传教育中心,北京 100028;

2. 华中农业大学社会工作系、农村社会建设与管理研究中心,湖北武汉 430070)

摘 要:党的十八大以来,我国扶贫开发进入脱贫攻坚阶段。脱贫攻坚理论与实践创新不断深化推进,不仅彰显脱贫攻坚在决胜全面小康社会进程中的重要地位,也预示贫困研究与贫困干预模式的转型。在习近平扶贫思想引导下,坚持精准扶贫精准脱贫方略,推进扶贫体制、机制、路径的改革创新。顶层设计日益完善,实践领域不断破局,取得了前所未有的减贫成效。基于打赢脱贫攻坚战的实践经验与现实需要,贫困研究和反贫困实践的互动愈加频繁,新理论引导实践不断创新发展,实践发展又为理论创新拓展经验基础。脱贫攻坚“理论-政策-实践”互动转换,建构了意识形态话语与政策科学研究的互动空间,避免了学术研究成果与现实发展需求的割裂,也激发了学术与政策领域的研究活力。推进这一模式的发展与完善不仅有助于脱贫攻坚的理论与实践创新,也有助于为世界减贫提供中国方案。

关键词:脱贫攻坚;理论创新;实践创新

中图分类号:D632.1;F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)02-0014-08

长期以来,无论民间的济贫活动还是政府减贫干预,大都承载特定价值诉求或意识形态。20世纪以来,西方福利国家体制的形成与转型,既是各国政治经济演变进程,也是主流意识形态的变迁过程,还是福利思想史的现实形态。然而,随着“政策科学”研究的兴起,贫困研究与减贫干预转向科学化的模式,并带来反贫困特定维度上的效率与进步。然而技术化的贫困干预始终无法回避政治权力的制约,贫困治理的最优解依然只存在于理想情景,研究者回避意识形态话语所提供的对策建议多成为无法在现实中运行的“鸵鸟算法”。因而,研究者有必要打破意识形态与科学研究的藩篱,尝试在意识形态话语与政策科学研究之间建构互动空间,突破实证研究“经验-理论”科学环的束缚,探索将政策及政策实践融入研究流程的路径。基于这样的意图,本文通过对中国共产党第十八次全国代表大会以来精准扶贫指导思想、政策体系、学术研究的整合进行综合性叙述,这一视角下,脱贫攻坚战既是我国经济社会发展的必由之路,也是习近平扶贫思想的现实展开,

还是贫困研究理论创新的现实途径。

党的十八大以来,脱贫攻坚的理论与实践在新历史条件下产生了诸多发展和变化,贫困的发生情境、反贫困行动的背景以及经济社会诸多领域的变迁都在不同程度上改变了扶贫理论演进和实践发展的前提与边界,这不仅是我国乃至全球减贫事业发展的全新机遇,也是扶贫领域包括我国脱贫攻坚学术研究反思与革新的良好契机。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把扶贫开发纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局进行部署,把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标,在全国范围全面打响了脱贫攻坚战,我国扶贫开发进入新时代脱贫攻坚阶段。习近平总书记高度重视脱贫攻坚,亲自挂帅亲自出征亲自督战,30多次国内考察涉及扶贫,连续6年国内首次考察看扶贫,连续4年新年贺词讲扶贫,就脱贫攻坚做出100多次重要批示,在陕西延安、贵州贵阳、宁夏银川、山西太原、四川成都主持召开5次跨省区的脱贫攻坚座谈会,在重要会议、重要时点、重

收稿日期:2018-03-12

基金项目:国家社会科学基金重大项目(16ZDA022;18VSI098)

作者简介:黄承伟(1965—),男,广西钦州人,国务院扶贫办全国扶贫宣传教育中心主任,研究员,从事减贫与发展研究。

大场合反复强调脱贫攻坚,形成了习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分——习近平扶贫思想,为打赢脱贫攻坚战提供了根本遵循。在习近平扶贫思想指引下,扶贫领域改革创新持续推进,精准扶贫实践不断拓展,脱贫攻坚取得了决定性进展,为打好打赢脱贫攻坚战奠定了基础。回顾总结脱贫攻坚的理论和实践创新研究进展,对于促进中国扶贫开发理论的发展,向国际社会展示全球贫困治理的中国方案具有重要意义。

一、脱贫攻坚的理论创新

坚决打赢脱贫攻坚战事关全面建成小康社会,事关巩固党的执政基础,事关我国国际形象,是我们党的庄严承诺,是对中华民族和整个人类都有重大意义的伟业。打好精准脱贫攻坚战是党的十九大提出的三大攻坚战之一,对如期全面建成小康社会、实现我们党第一个百年奋斗目标具有十分重要的意义。伟大的实践需要伟大思想的指导,在习近平扶贫思想引领下,脱贫攻坚理论持续创新。

1. 脱贫攻坚理论创新的基石:精准扶贫精准脱贫基本方略

脱贫攻坚进入攻城拔寨的冲刺期,我国的贫困问题在贫困规模、贫困深度、减贫成本和脱贫难度方面都面临巨大挑战。迎接现实的挑战需要更有力的行动,而只有符合发展规律的理论及方法创新才能取得更有效的成效,进而实现新的减贫目标。因此,理论创新构成了脱贫攻坚的前提和基础,其核心和出发点就是习近平扶贫思想所包含的理论维度。习近平扶贫思想不仅有效引领脱贫攻坚实践的展开,也为学术界相关研究建构了新的理论基石。所谓基石也就是支撑建筑安稳的基础。对于实践而言,基石意味着根本性的目标、方向和原则,正如同马克思主义社会主义构成了世界无产阶级革命的基石,习近平扶贫思想则是十八大以来我国脱贫攻坚战的基石,其核心要义是精准扶贫精准脱贫方略。这一方略内涵丰富,体系严密,既包含了脱贫攻坚总体性、基础性的理论判断,也涉及脱贫攻坚各个领域和各方面的深刻阐述。

首先,习近平对于脱贫攻坚的重大意义做出了新的判断,指出:“全面建成小康社会目标能不能如期实现,很大程度上要看扶贫攻坚工作做得怎么样”。将打赢脱贫攻坚战与全面建成小康社会紧密关联,从“短板”的角度审视经济社会的发展,不仅是社会主义建设理论的重大创新,也是中国特色社会主义道路、面向共产主义理想的探索。马克思、恩格斯曾在《共产党宣言》里这样描述共产主义的理

想:“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。习近平不同场合多次讲到“小康不小康,关键看老乡”,不仅表达了脱贫攻坚补齐短板对于经济社会发展的意义,这里同样包含了全体人民共同发展的价值诉求,是对共产主义理想在现阶段现实挑战下的伟大探索。习近平扶贫思想贯穿了马克思主义的基本立场和方法,不仅把全体人民的发展看作社会发展的重要目标,视脱贫攻坚为全面建成小康社会的底线任务;同样把人的全面发展作为脱贫攻坚的重要内容,把调动贫困地区干部群众积极性和创造性作为脱贫攻坚的重要原则,使扶贫工作有了超越温饱目标和面向美好生活的全新内涵。

其次,习近平深刻阐述了脱贫攻坚的基本方略。“六个精准”“五个一批”“四个问题”等重要思想是我国扶贫理论的重大创新,开启了脱贫攻坚工作的全新局面。一方面,这些方略是我国长期大规模扶贫工作的继承和发展,是针对过去扶贫存在各类问题整体性的解决方案;另一方面,这些方略对于国际减贫所存在的普遍性和一般性问题的解决亦是重要的创新。以贫困人群的瞄准为例,实施精准扶贫以来,我国贫困户的识别率和瞄准率达到了全球从未有过的水平。“凡是有脱贫攻坚任务的党委和政府,都必须倒排工期、落实责任,抓紧施工、强力推进。特别是脱贫攻坚任务重的地区党委和政府要把脱贫攻坚作为‘十三五’期间头等大事和第一民生工程来抓,坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。”^{[1]225}从而实现扶贫开发路径由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变;扶贫资源使用方式由多头分散向统筹集中转变;扶贫开发模式由偏重“输血”向注重“造血”转变。

第三,习近平深刻论述了贫困治理与经济社会发展全局的关系。习近平把脱贫攻坚纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局进行部署,摆在治国理政的重要位置,提出“以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局”的重要理念,是对贫困治理与经济社会发展关系理论的重大创新。习近平指出:“要把脱贫攻坚实绩作为选拔任用干部的重要依据,在脱贫攻坚第一线考察识别干部,激励各级干部到脱贫攻坚战场上大显身手。要把贫困地区作为锻炼培养干部的重要基地,对那些长期在贫困地区一线、实绩突出的干部给予表彰并提拔使用。”^{[1]226}因而通过精准扶贫精准脱贫,不仅贫困群众生产生活条件能有较大改观,贫困地区以及非贫困地区的干部培养和社会治理能力也会获得根本性的提升。这

很大程度上突破了过去专项贫困治理的局限,而且将贫困问题解决和经济社会整体健康发展紧密联系在一起,不仅体现了中国特色社会主义制度优越性,也成为“新常态”下扩大国内需求、促进经济增长的重要途径。而扶贫考评体系由侧重考核地区生产总值向主要考核脱贫成效转变,有助于规避地方发展GDP主义的诸多弊端,从而促进地方经济社会的均衡全面发展。

2. 精准扶贫精准脱贫理论研究:延伸和拓展

研究与干预紧密相连是贫困研究重要特征,“反贫困”的意图是先于贫困研究本身的。研究者和实践者都希望运用科学和理性透视贫困现象的成因与机制,从而做出干预和改变以达到特定价值条件下的减贫目标。脱贫攻坚的实践在不断取得减贫成效的同时,也为反贫困理论创新提供了契机。精准扶贫精准脱贫引领了十八大以来脱贫攻坚战的理论创新和实践创新。基于脱贫攻坚的基本方略以及深入实践,学术界也开展了一系列研究,延伸和拓展了习近平扶贫思想,主要体现在贫困识别与瞄准技术方面、反贫困与贫困治理议题以及反贫困理念等方面。

(1) 精准扶贫视野下的贫困识别与瞄准

识别与瞄准是反贫困的前提条件,政策实践的不精准则是反贫困取得成效的直接障碍。已有研究不仅充分解释了何以“瞄不准”,何以偏离目标,同样也为政策瞄准提供了诸多用以改进的机制和对策建议。从反贫困实践出发,研究者主要在“科层制”和“项目制”的视野下,分析了两种政策执行模式所面临的各类实践困境。扶贫行动不仅有来自科层制张力的阻碍,也会陷入乡土复杂治理情境的陷阱。有研究指出,基层反贫困的实践逻辑、结构关系及其绩效,会直接影响国家脱贫攻坚战略目标的实现^[2]。另一些研究详析了“瞄准”受制于“三重对焦”机制:瞄准贫困村、瞄准贫困户、贫困户核查,分别由扶贫办、村干部和驻村干部执行,这一过程中福利均分原则、村庄政治结构以及扶贫考核压力都限制了完全按照经济收入来进行贫困识别。^[3]出现这些不精准的情况,从反面呈现了脱贫攻坚实践偏离习近平精准扶贫方略所引发的问题,也说明坚持精准扶贫方略对于打赢脱贫攻坚战的重要性。

科层制固有的逻辑和张力使得反贫难以完全依靠科层体制实现,还需要其他制度安排来突破困境,项目制由此成为扶贫开发的重要载体。尽管项目制旨在克服贫困科层治理的困境,但其依然无法完全摆脱既有基层科层结构与治理情景的制约。地方精英的强势存在会对项目的精准落实产生影响,

扶贫项目目标偏离的问题必须在克服精英俘获现象的前提下才能得到解决^[4]。还有研究表明,在精准识别过程中以追求工具理性为目标的国家逻辑和以追求价值理性为目标的乡土逻辑二者之间的张力仍然是困扰精准识别的主要障碍^[5]。

针对政策执行情境的约束,“驻村帮扶”成为破解上述难题的可行路径,在一定程度上试图去克服了上述两种治理机制的缺陷。有研究者以“双轨治理”新概念来分析国家设置的“第一书记制度”与“村支书制度”在扶贫领域相互作用而形成的治理格局及其风险^[6]。有的研究把驻村干部制度研究纳入乡村治理以及国家政权建设的宏观背景之中,通过对个案的分析,揭示干部驻村实践中的困境、原因及其后果^[7]。有研究认为,驻村干部的介入使乡村基层出现了多元治理的局面,为基层治理注入了新的活力,但如何增强村级组织与村干部自身的号召力及执行力,而不是用政府之手接管其工作,仍是改善乡村基层治理过程中不容忽视的重要问题^[8]。还有学者指出,驻村帮扶对于实现精准扶贫目标具有重要的作用,要实现精准扶贫目标,要把贫困村的治理放在驻村帮扶的首要位置,通过扶贫项目实施来完善贫困村的治理结构以实现精准扶贫目标^[9]。另一些研究则认为,为了克服目前驻村干部制度的实践困境,需要采取增加驻村干部权力、加大资源支持以及打破乡镇干部与村干部之间的“共谋”与“垄断”等措施^[7]。显然,瞄准面临诸多障碍,也需要消耗资源来实现“准”的目标,对此,研究者指出:“扶贫瞄准不是一个简单的技术问题,不能仅由瞄准精度指标来衡量,瞄准精度与扶贫效率的关系需要根据具体的情境来探究”^[10]。

总之,“识别”与“瞄准”的研究,深化了对于实施精准扶贫方略必要性的认识,提供了将这一方略落实好、落实准的实践路径,为政策的推进提供了有益参考,为打赢脱贫攻坚战提供了理论支撑。

(2) 完善贫困治理体系视野下的精准扶贫

基于党的十八大以来“脱贫攻坚统揽经济社会发展全局”的实践,研究者开始突破传统政策执行话语体系,将“反贫困”与“治理议题”建立逻辑关联。精准扶贫实践同乡村治理复杂关系催生了这一研究场域的兴起。一方面,十八大以来扶贫政策的落实为乡村治理研究提供了新的载体;另一方面,乡村治理研究的话语与范式扩展了反贫困研究的理论视域。这些研究多意识到,基层治理结构与贫困治理结构的耦合关系,二者良性互动对于贫困问题的解决,或是基层治理的改进都有重要意义。正如习近平指出那样:“要把夯实农村基层党组织同脱贫

攻坚有机结合起来,选好一把手、配强领导班子,特别是要下决心解决软弱涣散基层班子的问题,发挥好村党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用。”^[11]

研究者首先分析了二者张力对于贫困治理造成的障碍,“通过对农村精准扶贫实践过程的考察发现,村民自治组织能力和权威的缺失与不足是导致精准扶贫实践困境的重要原因”^[12]。“由于精英治理存在‘精英俘获’‘不稳定性’等问题,乡镇政权在精准扶贫中应该积极转变过度依赖精英扶贫的理念,向培育社会组织、多元化扶贫主体转变。”^[13]有研究突破农村治理内卷化定性研究的局限,从实证层面证实农村治理内卷化和参与式扶贫之间存在显著相关性^[14]。

在一些研究者看来,有必要将社会治理纳入开发扶贫全过程,奠定扶贫开发的社会基础,才能达成扶贫与开发有机结合,真正实现脱贫致富^[15]。对此,有研究认为,只有资源、技术、制度和文化相辅相成、四位一体的作用,才能够在根本上确保脱贫攻坚目标的顺利实现^[16]。

基于这些理论以及十八大以来的实践创新,学者们提出了不同的分析框架,诸如“接点治理”^[17]“复杂政策”“在地治理”等。其中,“复杂政策”的分析认为,在贫困的治理领域中,中央政府在常规的目标设定与督查考核之外,通过出台纲领性、指导性的专项政策,以及扩大社区参与等多种控制手段来规训地方政府的偏差行为。“复杂政策”治理模式旨在建立“央—地”之间的协作机制,发挥好中央和地方“两个积极性”,从而弥合中央政府对政策推进的总体控制与地方政府在行政实践中自由裁量权之间的张力^[18]。“在地治理”则强调在贫困“历史情境”与“生活脉络”中探索反贫困的可能性,认为扶贫“不应只注重技术化的瞄准与规范化的监察,更不是对传统地方性文化的贬抑与革除,而是立足于在地文化资源的挖掘,重建集体的公共规范、社区认同与文化自信”^[19]。总之,这些研究背后都包含了一致的认识前提,即精准扶贫方略不仅是扶贫开发在新时期的延续,更是党的十八大以来治国理政的新实践,是完善国家治理体系的重要载体。

(3) 基于精准扶贫精准脱贫的脱贫攻坚理论创新

十八大以来,反贫困理念与路径产生了诸多创新。新的理念和路径不仅有助于满足贫困人口的真实需求,也很大程度促进了新贫困治理体系的形成。围绕如何实现扶贫开发的精准和有效,研究者提出了诸如“三维资本”“反脆弱性发展”等反贫困理念。前者认为,完善新型农村反贫困机制需要发挥物质

资本的基础性作用、人力资本的智力支持作用以及社会资本的效应提升作用^[20];后者则指出,反脆弱发展与以往的发展模式相比,它是否减少了脆弱性作为评判发展的标准,它着眼于未来,注重在当前的社会发展中消减脆弱性、防患于未然,强调人在减少脆弱性中的主动性^[21]。对于精准扶贫重中之重的深度贫困,研究者提出“现代性伦理”缺失、“公共物品”供给失衡,是深度贫困地区陷入“经济性贫困陷阱”的主因,因而深度贫困地区要特别注重综合治理,例如需要建立学前教育和儿童营养计划等来全面系统地治理深度贫困^[22]。

在具体的脱贫路径方面,理论创新更为活跃,体现产业扶贫、就业扶贫、易地搬迁扶贫、生态保护扶贫、资产收益扶贫、教育扶贫、健康扶贫、兜底保障等方面,或是体现党的十八大以来脱贫攻坚战的全新理念和思路,或是在原有理论和实践的基础上进行了推进和延伸,从而有效扩展了脱贫攻坚的“工具箱”。例如绿色扶贫和生态扶贫^[23],有效回答了在扶贫开发过程中人与自然和谐发展的问题,这一理论创新破解了以往实践中保护环境与发展经济的矛盾,将一种二元性的价值选择在发展话语下得到了统一。

综上所述,在习近平扶贫思想引领下,党的十八大以来我国扶贫开发理论创新进入了新的历史高度。其关键在于政治优势和制度优势推进了脱贫攻坚实践,影响了贫困发生和反贫困实践的诸多结构性要素,从而为相关研究带来了全新的问题和经验,极大地促进了相关理论的发展和创新。

二、脱贫攻坚的实践创新

十八大以来,基于精准扶贫精准脱贫方略和脱贫攻坚的顶层设计,我国脱贫攻坚在理论创新基础上进行了大量的实践探索,形成了诸多可借鉴的模式。总的来说,精准扶贫和精准脱贫的主要目标是实现贫困人口的“两不愁、三保障”,基本要求是做到“六个精准”,主要路径是实施“五个一批”。这既是贫困理论创新的实践基础,也是习近平扶贫思想的具体运用。围绕着主要目标和基本方略,中央层面进行了一系列的顶层设计,将扶贫思想和扶贫理论成功转换为政策和制度安排,地方层面则针对地方情境,通过各类地方层面的创新将来自上层的各类政策设计予以落实。具体而言,脱贫攻坚实践创新集中体现在:机制创新、制度创新和模式创新3个层面。

1. 机制创新

经过近40年的扶贫开发实践,中国共产党已经

表1 部分地区的贫困人口识别工作机制^[27]

地区	识别方法	识别过程
贵州省	“四看法”	一看房、二看粮、三看劳力强不强、四看有无读书郎
甘肃省	“9871”识别法	“9不准”直接排除法、8项定性指标问卷判断法、7项定量指标综合积分排序法和1次民主评议
宁夏	“过程”识别法	户申请、组提名、入户查、村初评、乡复核、县审批、三公示、一公告、系统管、动态调
云南省	“七评法”	住房、生活、生产、劳力、健康、教育、负债
四川省	“十步工作法”	宣传发动、普遍调查、规模控制、农户申请、初步公示、听取意见、深度核查、民主评定、公示公告
安徽省	“六看六必问”	法看房、看粮、看劳动力、看读书郎、看病人、看恶习以及问土地、问收支、问子女、问务工、问意愿、问党员干部以及左邻右舍

制方面的创新,有助于打通精准扶贫“最后一公里”。

三是坚持分类施策,切实解决好“怎么扶”的问题。体现“五个一批”的路径上,通过发展生产和转移就业、易地扶贫搬迁,发展教育、生态补偿以及社会保障兜底来实现对贫困群众的精准帮扶。分类施策有的是对过去扶贫开发模式的发展,有的则是通过与其他领域的结合来实现创新。以易地扶贫搬迁为例,通过将“挪穷窝”“换穷业”“拔穷根”作为政策顶层设计的核心,不断创新易地扶贫搬迁工作机制,在实践中又形成了精准搬迁精准安置,易地扶贫搬迁与新型城镇化、农业现代化相结合,“挪穷窝”与“换穷业”两方面并举等宝贵经验。

四是建立脱贫认定机制,切实解决好“怎么退”的问题。强化退出机制是精准扶贫精准脱贫的又一大机制创新,即明确设定脱贫时间表,实现有序退出,既防止拖延病,又防止急躁症。留出缓冲期,在脱贫攻坚期内实行摘帽不摘政策。实行严格评估,按照摘帽标准验收。实行逐户销号,做到脱贫到人,脱没脱贫要同群众一起算账,要群众认账。

3. 扶贫模式创新

首先,传统扶贫模式的完善和创新。产业扶贫开始注重发展特色产业、促进“三产融合”以及对于新型农业经营主体的培育,同时强调产业发展的益贫性,规避了过去富产业而不富农民、带贫作用弱的困境,使产业扶贫更加精准。金融扶贫开始转向综合性的金融扶贫,以促进贫困地区和贫困人口的发展,不仅为贫困农户量身打造了“5万元以下、3年期以内、免担保免抵押、基准利率放款、财政贴息、县建风险补偿金”扶贫小额信贷产品,而且为贫困地区涉农企业上市开通绿色通道。教育扶贫在阻断贫困代际传递的治本之策等精准扶贫思想的指导下,其顶层设计的核心理念逐渐由追求教育起点公平转

深刻认识到贫困问题发生有着系统性的根源,因而贫困问题的治理首先要突破若干制度性障碍,通过机制层面的创新来提高扶贫开发的效能。党的十八大以来,国务院扶贫开发领导小组和有关部门围绕脱贫攻坚的责任、政策、投入、动员、监督和考核六大体系,进行了一系列的机制创新,从而为打赢脱贫攻坚战建构了完善的制度保障。这些创新具体体现在:构建各负其责、合力攻坚的责任体系,脱贫攻坚重点省份主要负责人向中央签署脱贫攻坚责任书,贫困县党政正职攻坚期内保持稳定;建立脱贫攻坚政策体系,中办、国办出台了12个《决定》配套文件,各部门出台173个政策文件或实施方案,各地也相继出台和完善“1+N”的脱贫攻坚系列文件,涉及脱贫攻坚各个方面;建立脱贫攻坚投入体系,坚持政府投入的主体和主导作用,增加金融资金投放;建立脱贫攻坚动员体系,发挥社会主义制度集中力量办大事的优势,动员各方面力量合力攻坚;建立脱贫攻坚监督体系,把全面从严治党要求贯穿脱贫攻坚全过程各环节;建立脱贫攻坚考核体系,中央出台省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法,实行最严格的考核评估制度^[24]。

2. 制度创新

脱贫攻坚的制度创新主要体现围绕解决“4个问题”对制度体系的完善和创新,即着力解决了“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”和“怎么退”的问题。

一是完善贫困识别制度,切实解决好“扶持谁”的问题。在扶贫的识别方面,经济收入作为唯一识别标准的方法开始被摒弃,多维的识别手段在各地纷纷开展,以贵州的“四看法”为例,就是从粮食、房屋、劳动力和教育等维度综合评价农户家庭状况,形成了直观、易操作的识别手段^[25]。各地基于“精准”的要求,也建立了各有特色的识别方法和话语,表1是部分省区识别方法的归纳和总结。另外,通过“减贫大数据”建设,摸清了新时期中国农村贫困的“底数”,为相关政策安排提供坚实的信息基础,提升国家贫困治理体系的信息汲取能力^[26]。

二是加强基层力量强化驻村帮扶,切实解决好“谁来扶”的问题。与以往的驻村帮扶和向农村派驻工作队不同,脱贫攻坚时期的驻村帮扶充分体现了精准扶贫的顶层设计,有着明确的责任和严格的监管制度,驻村帮扶获得了稳定的帮扶资源,并与第一书记、党员干部联系贫困户相结合,形成更加完善的制度。在实施精准扶贫中,驻村帮扶有效地完善了基层的贫困治理、扩大了扶贫资源,与贫困群众一起制定更加可行的脱贫发展规划,并保障规划的落实。驻村帮扶在组织机制、工作机制和管理监测机

向追求教育过程公平。社会保障领域则提出“三保障”、医疗保障脱贫、社会保障兜底脱贫、低保和扶贫两项制度有效衔接等政策措施。社会扶贫形成了包括定点扶贫、东西扶贫协作、军队和武警部队扶贫、企业扶贫、社会组织扶贫、公民个人积极参与扶贫开发的中国特色社会扶贫体系。东西部扶贫协作进一步深化发展,协作关系更加完善,精准扶贫精准强化,保障措施趋于制度化。

其次,新兴扶贫模式的探索和运用。生态扶贫出现了特色生态产业扶贫、乡村生态旅游扶贫、土地和房屋置换、开垦耕地模式、依托小城镇等多种模式。资产收益扶贫成为让贫困人群共享发展成果的一大创新模式,产生了良好的减贫效果,贫困农户获得了稳定增收的渠道,贫困地区自我发展能力增强、财政资金使用效率提高、农村社区建设得以推进,实现了贫困与非贫困群体、社会组织和政府的多方共赢^[28]。此外,技术手段发展也有效助力于脱贫攻坚的深入,包括大数据驱动下的反贫困治理^[29]、“电子商务与信息扶贫”、光伏扶贫等在内的扶贫模式在各地实践都取得了良好的成效。

第三,贫困治理新模式的尝试和试验。“基于市场的发展型治理和基于权利的保护型治理是我国农村扶贫治理的主要模式。”^[30]有的实践注重城乡统筹发展,“涪陵区园区农业产业扶贫机制既形成了城乡农业产业化发展诸要素资源的优化整合,又实现了扶贫对象自我发展能力提高与农业现代化的有机结合,具有较大的创新性和启示意义”^[31]。一些地方探索了在精准扶贫推进中探索了“政府—市场—社会—社区—农户”五位一体的贫困治理模式,不仅要强调政府的主导性作用,也要遵循市场规律,强调市场、社会、社区、扶贫对象的共同参与,形成扶贫开发合力^[32]。大农村社会工作的发展对于脱贫攻坚起到了一定的助推作用。专业社会工作的推进不仅能够有效反映这些地区真实的需求,链接各类资源,而且能够通过直接参与村庄发展,引导村庄自身能力提升^[33]。在扶贫项目的实施和管理方面,一些社工项目开始将“逻辑模式”运用于反贫困实践中^[34]。

三、总结与展望

上述理论与实践的创新路径既不完全是科学研究发现的逻辑,也不完全是政策演进试错或模仿的路径,而是呈现出了“理论-政策-实践”的互动形态。实践的探索在习近平扶贫思想的指引下形成了全新的局面,不断重构了理论发展的前提与理论命题的边界,极大激发了贫困研究的活力。另外,理论

研究发生对于政策实践的关照,研究成果不断反馈政策体系,减贫政策与政策实践不断完善。目前,脱贫攻坚进入了攻坚拔寨关键阶段,无论是理论研究还是实践探索都需与时俱进完善与发展,已有的理论和实践虽日臻完善,但依然存在演进的空间。基于“理论-政策-实践”互动的基本思路,我们认为下一阶段脱贫攻坚的理论创新应着眼于以下几个方面:

第一,脱贫攻坚的理论和实践创新必须以习近平扶贫思想为根本遵循。贫困问题不是孤立于其所处的历史时期和社会制度,反贫困的实践也不能脱离时代的物质基础与价值诉求。在中国情境与中国语境下,深化贫困与反贫困的研究和实践,需要与引导国家发展的基本理念产生共鸣和谐振。习近平治国理政思想不仅是马克思主义中国化的最新理论成果,也是当前中国经济社会发展最重要的思想指引。脱贫攻坚的理论与实践创新以及攻坚战后的贫困研究与反贫困实践,也必须在习近平治国理政思想框架下,以习近平扶贫思想为指导。反贫困事业既要以科学规律为主臬,同样也需要社会的共识作为基础,唯有思想和理念的共识才能带来行动的统一与前进,才能最终夺取脱贫攻坚战的胜利。

第二,进一步加强元理论和基础理论的研究。贫困的干预应该避免“直觉主义”^[35]的策略,不仅要在经验层面看到干预手段的有效性,而且要在学理层面阐明其影响和作用的机制。在多学科、多领域的背景下阐述贫困的发生和演化、反贫困行动输出和影响,需要一些基本的模型和理论作为对话和分析的基础。例如对贫困人口行为特征的描述,就需要借助更基本的理论来阐释,而非停留在现象层面的描述。基本理论的演进不仅有助于增进学科对话和知识积累,深刻的理论也有助于增加公众对于脱贫攻坚事业的了解和认同。

第三,进一步加强贫困和反贫困研究价值维度的阐发。大量的研究已经从不同角度指出,贫困问题并非简单的经济或者社会问题,还包含了特定背景下人们的价值诉求。例如英美的济贫史既是政治经济发展的结果,也是一些价值观念演进的产物^[36]。如何让扶贫济困从文化或者美德转换为现代政治共同体的共识性选择,需要研究者加强价值领域的探索,尤其是从我们自身的传统中挖掘扶贫济困的价值内涵。

第四,进一步加强反贫困进程中内生动力的研究和实践探索。尽管治理的议题已经被充分引入反贫困的话语,治理的多元性也在这一领域得到体现。然而,贫困人口主体性及其衍生出来的内生动力还

远远没能充分体现,不仅对脱贫攻坚战的实施造成了诸多障碍,更为重要的是,内生动力不足的反贫困最终也难以使贫困人口摆脱弱势和被排斥的处境。然而,既有的研究和实践在这方面存在诸多欠缺,贫困人口自身的诉求和声音表达远低于预期。

第五,进一步厘清贫困治理和经济社会发展的逻辑关联。脱贫攻坚被定位于补齐全面建成小康社会短板的论断无疑是深刻的,不仅为脱贫攻坚奠定了理论基础,也为其明确了发展方向。习近平提出“以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局”的重要思想如何全面落到实践,需要进一步挖掘和澄清经济社会发展与贫困治理的逻辑关联。需要回答的理论实践问题是:贫困治理何以能够促进经济社会全面发展,何以能够改善基层治理面貌?唯有在二者之间建立清晰的逻辑关系,才有可能彻底破除目前反贫困实践遇到的各种迷思。

第六,进一步凝练和丰富中国扶贫开理论体系的普遍性。“中国将发挥好中国国际扶贫中心等国际减贫交流平台作用,提出中国方案,贡献中国智慧,更加有效地促进广大发展中国家交流分享减贫经验”^[37]。讲好中国的减贫故事,不仅需要好的经验和素材,同样需要好的讲述与呈现,这就需要研究者能够在脱贫攻坚的中国话语与反贫困的全球议题之间实现创造性的转换,从基于特殊经验的理论话语迈向具有一般性的理论命题。

参考文献:

[1] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2017.

[2] 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[J]. 中国农村观察,2017(1):2-13.

[3] 王雨磊. 精准扶贫何以“瞄不准”?——扶贫政策落地的三重对焦[J]. 国家行政学院学报,2017(1):88-93.

[4] 邢成举,李小云. 精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J]. 中国行政管理,2013(9):109-113.

[5] 李博,左停. 谁是贫困户?精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(4):1-7.

[6] 谢小芹. “双轨治理”:“第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2017(3):53-62.

[7] 许汉泽,李小云. 精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中J县驻村“第一书记”扶贫为例[J]. 江西财经大学学报,2017(3):82-89.

[8] 王丹莉,武力. 干部驻村:西藏乡村基层治理方式再透视——基于西藏六地一市干部驻村的问卷调查[J]. 河北学刊,2017(3):164-169.

[9] 王晓毅. 精准扶贫与驻村帮扶[J]. 国家行政学院学报,

2016(3):56-62.

[10] 罗江月,唐丽霞. 扶贫瞄准方法与反思的国际研究成果[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2014(4):10-17.

[11] 习近平. 在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话[N]. 人民日报,2017-09-01(002).

[12] 万江红,苏运勋. 精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角[J]. 贵州社会科学,2016(8):149-154.

[13] 朱天义,高莉娟. 选择性治理:精准扶贫中乡镇政权行动逻辑的组织分析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2017(1):212-216.

[14] 周常春,刘剑锋,石振杰. 贫困县农村治理“内卷化”与参与式扶贫关系研究——来自云南扶贫调查的实证[J]. 公共管理学报,2016(1):81-91.

[15] 王春光. 社会治理视角下的农村开发扶贫问题研究[J]. 中共福建省委党校学报,2015(3):5-13.

[16] 杨帆,庄天慧. 精准扶贫的理论框架与实践逻辑解析——基于社会发展模型[J]. 四川师范大学学报(社会科学版),2017(2):37-43.

[17] 谢小芹. “接点治理”:贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J]. 公共管理学报,2016(3):12-22.

[18] 吕方,梅琳. “复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论[J]. 社会学研究,2017(3):144-168.

[19] 荀丽丽. 从“资源传递”到“在地治理”——精准扶贫与乡村重建[J]. 文化纵横,2017(6):66-73.

[20] 黄承伟,沈洋. 完善我国新型农村扶贫开发战略的思考——论“三维资本”协同下的反贫困机制[J]. 甘肃社会科学,2013(3):139-142.

[21] 李雪萍. 反脆弱发展:连片特困地区贫困治理的新范式[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2016(3):24-29.

[22] 李小云. 把深度性贫困的治理作为精准扶贫的重中之重[J]. 老区建设,2017(7):10-13.

[23] 莫光辉. 绿色减贫:脱贫攻坚战的生态扶贫价值取向与实现路径——精准扶贫绩效提升机制系列研究之二[J]. 现代经济探讨,2016(11):10-14.

[24] 刘永富. 国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告[OL]. [2018-03-11]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-08/29/content_2027584.htm.

[25] 覃志敏,黄承伟. 完善精准扶贫体系[M]//黄承伟,叶韬. 脱贫攻坚省级样本——贵州精准扶贫精准脱贫模式研究. 北京:社会科学文献出版社,2016.

[26] 王雨磊. 数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究,2016,31(6):119-142.

[27] 夏玉莲. 贫困人口精准识别机制的创新研究——基于湖南省两个村庄的调查与思考[J]. 理论月刊,2017(8):153-158.

[28] 戴旭宏. 精准扶贫:资产收益扶贫模式路径选择——基

- 于四川实践探索[J].农村经济,2016(11):22-26.
- [29] 季飞,杨康.大数据驱动下的反贫困治理模式创新研究[J].中国行政管理,2017(5):53-59.
- [30] 李小云.我国农村扶贫战略实施的治理问题[J].贵州社会科学,2013(7):101-106.
- [31] 黄承伟,覃志敏.统筹城乡发展:农业产业扶贫机制创新的契机——基于重庆市涪陵区产业扶贫实践分析[J].农村经济,2013(2):67-71.
- [32] 庄天慧,陈光燕,蓝红星.精准扶贫主体行为逻辑与作用机制研究[J].广西民族研究,2015(6):138-146.
- [33] 袁泉,游志麒.我国农村社会工作的需求特征与推进路径[J].华东理工大学学报(社会科学版),2016(5):1-7.
- [34] 郭思源.社会工作服务项目的方案设计与评估:项目开发

的逻辑模式[M]//李昂伟,吴耀健,郭思源,等.中国贫困人群的社工服务.北京:社会科学文献出版社,2016.

- [35] KETTNER P M, MORONEY R M, MARTIN L L. Designing and managing programs: An effectiveness-based approach [M]. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2012:74-88.
- [36] 塞缪尔·弗莱施哈克尔.分配正义简史[M].吴万伟,译.南京:译林出版社,2010.
- [37] 习近平.携手消除贫困 促进共同发展[N].人民日报,2015-10-17(002).

(责任编辑:吴玲)

· 书评 ·

调动多方的主动性构建流域生态补偿机制 ——评《流域生态补偿机制研究——基于主体行为分析》

流域是兼具自然属性与生活经济功能的复合生态系统,进行流域综合开发可以满足人民物质需求,保障社会经济发展。然而,流域的过渡开发造成的水土流失、水污染等生态环境问题引起了人们的重视。习总书记倡导的“绿水青山就是金山银山”理念给流域的建设与开发指明了方向。如何应对流域开发所带来的生态环境问题?张婕、王济干、徐健合著的《流域生态补偿机制研究》(科学出版社,2017年3月)的研究提供了一定的解决思路——调动多方的主动性构建流域生态补偿机制。

流域综合开发带来了部分水体水环境质量差、水环境隐患较多等问题。目前,全国地表水仍有近十分之一的断面水质为劣Ⅴ类,约五分之一的湖泊呈现不同程度的富营养化,约2000条城市水体存在黑臭现象,氮、磷等污染问题日益凸显;近80%的化工、石化项目布设在江河沿岸、人口密集区等敏感区域,水污染突发环境事件频发。流域生态补偿机制作为水污染治理、水环境保护的重要手段之一,相关流域与区域早已展开了实践活动,例如新安江流域生态补偿、江苏太湖流域生态补偿、浙江东阳-义乌水权交易等。面对我国流域众多、水污染特征复杂的背景,流域生态补偿实践急需理论的支撑与深入研究。这本书将理论与实践相结合,抓住流域生态补偿机制的多主体参与特征,基于各主体的行为分析,从调动各主体的主动性角度出发,将行为科

学、系统科学与流域管理相结合,探讨流域生态补偿机制的构建。该书有3个主要特征。

一、基于流域生态补偿机制参与主体的行为特征展开研究

该书的特征之一是基于流域生态补偿机制参与主体的行为特征展开研究。政府、企业、农户、非政府组织等均是流域生态补偿机制的参与主体。其中,中央政府作为政策政府,通过一定的制度安排,监管生态补偿机制的其他参与方,调节相互之间的关系;地方政府作为行为政府,执行中央政府制订的政策,并直接参与补偿的协商沟通;企业、农户、非政府组织作为补偿方案的重要参与方,他们的态度影响了政策政府与行为政府的决策。本书针对各类补偿参与者的行为特征进行了详尽分析。①针对两类政府参与主体,研究流域上下游的地方政府,以及作为流域管理机构的中央政府对于跨界补偿方案的制定、执行、以及监管时的行为特点,探讨补偿方案的制定时点、补偿金额的大小、补偿模式的多样化、政府宣传等因素对两类政府决策行为的影响;②针对政府、企业、非政府组织等参与主体,探讨补贴、罚款与排污费等政策对企业的排污行为与政府治理行为的影响,研究非政府组织的监管行为对企业和政府的影响,从而为破解地方政府面对经济发展与环境保护的两难困境提出相关对策建议;③针对政府、农

户等参与主体,通过实地考察、问卷调查方式,探讨农户在接纳各类补偿方案的偏好与行为特征,从而为补偿方案制定提供决策依据。

例如在流域跨界生态补偿协商机制的构建中,基于前景理论对流域上、下游地方政府的决策行为特征进行研究。将前景理论中的“确定效应”“损失规避”“参照依赖”等理论用于分析流域上、下游区域政府面对补偿时的心理状态、决策过程。通过博弈模型分析,得到在制定流域跨界生态补偿方案时,需要注意的事项:①首先满足成本-效益原则;②要做好宣传,营造减排氛围;③关注补偿金额与补偿模式,优化补偿方案;④合理明确补偿方案实施的时间节点。所得的结论丰富了流域跨界生态补偿博弈的研究,为构建生态补偿的协商机制提供了理论基础。

二、流域生态补偿机制研究的全面性、系统性

该书的特征之二是对流域生态补偿机制研究的全面性、系统性。流域生态补偿包括“污染者付费”原则以及“受益者付费”原则下的两类补偿行为。需要根据不同参与主体行为特征,针对不同的流域生态补偿情景,选用不同的原则。

该书同时考虑流域生态补偿的两个方面,基于系统工程理论与方法,适应性管理等理论,针对流域跨界生态补偿、工业点源污染生态补偿、农业面源污染生态补偿3种补偿情景,全面地、系统地构建了流域生态补偿机制的框架体系,对其中的各参与主体的微观行为机理、适应性进行辨识,明确“谁补谁,补多少,怎么补”的问题。从而提出相应的补偿方案、策略、制度及政策:①针对跨界流域生态补偿问题,同时使用“污染者付费”原则以及“受益者付费”原则,分别针对上游地方政府对流域环境的建设保护与破坏两类行为,构建上下游区域政府沟通与协商的多主体合作生态补偿协商机制。②针对工业水污染问题,使用“污染者付费”原则,针对企业的排污行为,构建政府与企业的多主体生态补偿监管机制;③针对农业水污染问题,农户作为弱势群体,自身没有能力进行生态环境保护,使用“受益者付费”

原则,政府代表环境保护受益的广大社会公众对农户进行一定的经济补偿,激励他们主动减少污染物排放,构建政府与农户之间的多主体生态补偿激励机制。

三、结合实际案例展开研究

该书的特征之三是选取了新安江流域以及江苏省太湖流域生态补偿作为案例,展开实践研究。新安江流域是进行生态补偿实践的早期试点流域之一,该流域自2012年进行生态补偿试点以来,新安江的水质得到了明显的改善。同时,浙江与安徽1亿元的对赌双向流域生态补偿模式吸引了广大学者的关注。太湖流域,作为江苏省的重要水源地,在其经济发展以及流域可持续发展中具有重要的战略地位。2007年太湖蓝藻事件爆发后,江苏省制定了《江苏省环境资源区域补偿办法》以及《江苏省太湖流域环境资源区域补偿试点方案》,开启了生态补偿环境补偿的试点。

该书详细梳理了上述两个典型案例的现状与特点,运用其构建的理论框架体系,针对案例的各参与主体行为特征进行了详尽分析。针对新安江流域,构建了新安江流域生态补偿模式优化模型、共建共享协商管理的组织结构、多主体协商模型等。针对太湖流域,提出了太湖流域水污染生态补偿适应性管理措施:制定太湖流域水污染生态补偿适应性管理流程、适用性管理平台、多元化生态补偿模式、以及完善相应的法规制度体系等。

党的十九大报告指出:“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。”对生态环境保护的研究任重而道远。流域生态补偿机制作为生态环境保护的重要手段,值得持续关注并深入研究。该书作为国家社科基金青年项目研究成果,所得的结论可以为中央政府采取科学有效的监管措施、地方政府寻求经济发展与环境保护均衡的管理手段,以及调动与发挥企业、农户、公众在减排治污过程中的主观能动性等方面提供决策依据。

(复旦大学经济学院陈诗一教授 撰稿)