

中国减贫的范式演变与未来走向： 从发展主义到福利治理

万兰芳^{1,2} 向德平³

(1. 三峡大学法学与公共管理学院,湖北宜昌 443002; 2. 湖北省区域社会管理创新与发展研究中心,湖北宜昌 443002;
3. 武汉大学社会学系,湖北武汉 430072)

摘 要:自改革开放以来,新中国的减贫实践先后经历了开发式扶贫和精准扶贫两个主要阶段,具有明显的“行政主导型”特征,遵循“发展主义”逻辑并取得了显著的减贫成效,预期到 2020 年现行标准下所有贫困人口将实现脱贫,绝对贫困完全消灭。2020 年以后,中国将进入“后贫困时代”,贫困主要表征为老人、妇女、儿童、残疾人等社会弱势人群的相对贫困,因老、因病、因学、因残等是主要致贫原因,行政主导下的“发展主义”减贫逻辑将会失效,“低水平保障+临时救助”的特殊主义济贫方式也无法解决致贫的根本性问题。“后贫困时代”的有效减贫必须转向“新发展主义”逻辑下的福利治理,在政府、市场和社会的“三手协奏”之下,通过普遍性的福利供给和完善的社会保障,构建起弱势贫困人群的正式和非正式社会支持网络,最终通过全面有效的社会保护达致贫困的根本性治理。

关键词:后贫困时代;行政主导;发展主义;新发展主义;福利治理

中图分类号:D632.1;F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)02-0032-07

一、引 言

贫困、发展和公平是社会发展中的 3 个主题,也是对政治、经济与社会发展构成影响的 3 个重要问题^[1]。人类在从传统农业社会迈向现代工业社会的进程中,工业化、市场化、城市化相继出现,劳动分工越来越精细化,社会分工越来越专业化和协同化,社会结构整体出现了政治、经济和社会的功能分化,市场逻辑逐渐主导了整体社会的发展,在市场“这只看不见的手”的直接分配下,贫富分化越来越严重,贫困成为困扰人们的严重社会问题。21 世纪,世界银行在 3 个年度的世界发展报告中均将贫困作为报告主题,分别为《2000—2001 年世界发展报告:与贫困作斗争》《2004 年世界发展报告:让服务惠及穷人》《2006 年世界发展报告:公平与发展》,指出贫困仍然对人类社会构成严峻挑战,需要促进公平,让相对贫困的群体获得较多的发展机会和社会保障,

强调公平对于社会的长期稳定发展具有重要意义^[2]。

中国是世界上最大的发展中国家,长期致力于政治、经济和社会的发展改善人们生活福利。按照部署安排,现行贫困标准下的贫困人口到 2020 年将全部脱贫,中国进入后贫困时代。绝对贫困虽已消除,但由于不同的个体、人群、职业、层级、区域、城乡之间普遍分化的客观存在,贫富悬殊日益严重,城乡差别逐渐扩大,农村贫困问题似有趋于严峻之势。再者,中国目前正处于从传统农业社会迈向现代工业社会的转型期,流动性和开放性是社会的普遍性特征,农村的“过疏化”似乎无可避免,再加上农民在养老、医疗等方面的社会保障水平总体上还比较低,摆脱贫困的农民随时会因为生活意外、大病而陷入绝对贫困。

本文将简要回顾新中国成立以来的减贫实践历程,深入分析新时期农村“贫困”这块“最难啃的硬

收稿日期:2018-03-16
基金项目:国家社会科学基金重大项目(16ZDA022);国家重点社会科学研究重点项目(14AZD046);湖北省人文社科研究基地三峡大学区域社会管理创新与发展研究中心项目(2016-SDSG-06);三峡大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目(2017XZT08)
作者简介:万兰芳(1979—),男,湖北秭归人,讲师,博士,从事发展社会学研究。

骨头”的复杂性特征,剖析农村“深度贫困”的症结所在,为后贫困时代国家减贫治理政策的调整提供理论借鉴和实践指导。正如习近平总书记所讲,“小康不小康,关键看老乡……中国要强,农业必须强;中国要美,农村必须美;中国要富,农民必须富。”^[3]没有消除贫困人口的小康,小康社会就没有全面建成,必须转向福利治理的共同富裕之路才能最终全面彻底消灭贫困。

二、“发展主义”逻辑下的行政主导型中国减贫实践

纵观中国的减贫实践历程,可追溯到20世纪三四十年代,中国共产党领导广大农民开展“打土豪、分田地”的土改运动,逐步消除了农村因为土地、财富的分配不公所产生的大规模贫困问题。20世纪50年代人们整体生活水平有了明显提高,整体贫困状况也有所缓解。但由于人民公社体制下受到极左政治路线的影响以及缺乏有效的内部激励机制,使得农村生产秩序受到了较大冲击,人民公社体制运转低效,农村经济在20世纪70年代几乎走到了崩溃的边缘。1978年,中国开始实行改革开放,在农村解散了人民公社体制,实行家庭联产承包经营责任制,并逐步探索建立市场经济体制,在减贫问题上政府主导开展了大规模的开发式扶贫。党的十八大以后国家自上而下全面启动的脱贫攻坚战略,国家减贫实践在帮扶策略上由发展推动逐步转向发展与兜底保障相结合,在对象瞄准上逐步由连片特困区域、贫困县缩小到贫困村、贫困户,在具体手段上逐步由全面开花转向精准施策。由于扶贫是一种社会公益性事业,政府基于合法性的考虑,再加上政府在大规模资源投入、系统行动的组织动员、整体规划和动态监测等方面的独到优势,使得政府必须介入和主导扶贫^[4],最终使得政府无可替代地成为扶贫事业的主角,中国的减贫实践具有很强的“行政主导型”特征。

1. 发展进程中的开发式扶贫(1978—2010年)

1978年12月十一届三中全会召开,国家决定全面实行改革开放。时任国家领导人邓小平认为,“发展”是当时中国的时代主题。他指出,“我们的生产力发展水平很低,远远不能满足人民和国家的需要,这就是我们目前时期的主要矛盾,解决这个矛盾就是我们的中心任务。”^{[5]182}他强调说,“我们当前以及今后相当长一个历史时期的主要任务是什么?一句话,就是搞现代化建设。能否实现四个现代化,决定着我国国家的命运、民族的命运。”^{[5]162}邓小平认为生产力是社会发展的根本原动力,他讲到,

“讲社会主义,首先就要使生产力发展,这是主要的。只有这样,才能表明社会主义的优越性。”^{[5]314}“而要坚持社会主义制度,最根本的是要发展社会生产力……社会主义优越性最终要体现在生产力能够更好地发展上。”^{[6]149}邓小平做出了“科学技术是第一生产力”的重要论断,强调科学技术在社会发展中的“首位”作用^[7]。邓小平主张通过社会体制改革,进一步解放和发展生产力,他指出,“过去,只讲在社会主义条件下发展生产力,没有讲还要通过改革解放生产力,不完全,应该把解放生产力和发展生产力两个讲全了。”^{[6]370}“社会主义基本制度确立以后,还要从根本上改变束缚生产力发展的经济体制,建立起充满生机和活力的社会主义经济体制,促进生产力的发展。”^{[6]370}

对于解决贫困问题,邓小平给出的思路是通过发展做大蛋糕,他主张将农民生活水平提高、摆脱贫困同农村经济发展乃至整个国家的全面发展紧密结合起来^[8]。邓小平讲到,“不坚持社会主义,不改革开放,不发展经济,不改善人民生活,只能是死路一条。”^{[6]370}对于贫困问题的解决途径,邓小平给出的方案是通过改革解放和发展生产力,但他强调,在改革中必须坚持两条:“一条是公有制经济始终占主体地位,一条是发展经济要走共同富裕的道路,始终避免两极分化”^{[6]370}。同时,邓小平也允许和鼓励一部分人、一部分地区先富起来,先富带后富,逐步实现共同富裕。

国家首先在农村开展了社会体制改革,20世纪80年代初,农村全面实行土地的家庭联产承包经营责任制改革,将土地的使用权由村集体下放给农户,农民获得了生产决策权和农产品的自主处置权,很快农民就吃上了饱饭,而且家家户户还有了余粮。随后,政府又开始在农村逐步探索建立市场经济体制,具体包括逐步放开农产品价格,重建农产品市场体系,推动农产品销售走向市场化;启动农产品价格收购保护,促进农业增产农民增收,1978—1985年间,全国农民因为政府提高农产品价格而直接增加的收入达到1257.4亿元,占当时农民收入增加总额的15.5%^①;实施劳动力技能培训,促进农村富余劳动力向非农领域就业转移。经济体制的市场化改革,激活了农村农产品、劳动力等生产要素,通过市场手段将发展利益传递到农村贫困地区和贫困人口,增进了贫困农民脱贫致富。正如小岗村农民在凤阳花鼓戏里对土地下放以后的生活所歌唱的,

^①数据来源:汪三贵. 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[J]. 管理世界,2008(11):78-88.

“唱过去：泥巴门，泥巴床，泥巴囤里没有粮，一日三餐喝稀汤；唱现在：住瓦房，吃细粮，电视沙发西式床，还有余钱存银行。”^[9]

为了促进落后贫困地区的发展，国家于1986年在各级政府中设立了专门的扶贫机构，先后出台了《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）》等纲领性文件，确立了开发式扶贫的工作方针。国家将14个连片特困地区、592个国家级贫困县和14.81万个贫困村作为扶贫的主战场，通过政府公共财政资金对其加大发展投入，采取专项扶贫（以工代赈、产业扶贫、扶贫搬迁、整村推进、教育扶贫、金融扶贫）、社会扶贫（定点扶贫、行业扶贫、东西协作帮扶、社会组织扶贫）等多种方式，把解决贫困问题同区域经济开发结合起来，促进基础设施建设与经济社会协调发展，引导贫困地区和贫困人口以市场经济为导向，努力增强自身发展能力，积极调整农业产业结构，在政府的扶持下自力更生，逐步实现脱贫致富^[10]。

中国发展研究基金会2007年发布的《在发展中消除贫困》的研究报告显示，在过去的20年里，中央政府在生产领域的财政扶贫投资超过1500亿元，占到中央财政总支出的2%—3%；金融机构发放的信贷扶贫资金高达1600多亿元；中央政府还在贫困地区投入了上百亿元用于教育、卫生等社会发展领域。同期，地方政府在扶贫事业上所投的资金也超过700多亿元^①。这一时期，在国家行政主导下的减贫成效也是非常显著的，按照原先的贫困标准进行计算，改革之初全国的贫困人口为2.5亿人，到2000年底变为了9422万人，到2010年底减少到了2688万人；农村贫困人口占农村总人口的比重从2000年的10.2%下降到2010年的2.8%^②。

2. 脱贫攻坚期的精准扶贫（2011—2020年）

经过30多年的发展，政府通过大力推动开发式扶贫，农村的绝对贫困问题得到了相当程度缓解，按照2011年确定的新贫困标准2300元不变价计算，2011年底全国的贫困人口总数为12238万人，贫困发生率为12.7%^③。新时代背景下，农村扶贫工作又出现了许多新挑战：一是随着市场化进程的推进，社会分化越来越严重，相对贫困开始成为备受关注的问题；二是过去面向贫困区域的大水漫灌式工作方式降低了扶贫政策和帮扶资金的社会效力，并且还极易出现帮富不帮穷的现象，对贫困群体产生了负面影响；三是以往单纯强调开发式扶贫而忽略了社会保障体系建设，农民在面临大病、大灾、老龄化的情况下极易陷入深度贫困；四是转型背景下农村的流动性特征显著，大多贫困村庄陷入劳动力过疏

化的境地，留守妇女、留守老人、留守儿童等开始成为农村的严重社会问题。当前的扶贫工作进入一个新阶段，“前面好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头”。

党的十八大以来，习近平成为新一代党和国家的领导核心，将脱贫攻坚提升为了国家战略，他认为，“消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”^[11]在随后的数次会议和考察中，习近平系统阐述了精准扶贫的思想，强调扶贫工作要讲究精准，“手榴弹炸跳蚤不行”，大水漫灌更使不得。在扶贫的组织领导和社会动员方面，提出了“四个切实”的工作要求，即切实落实领导责任、切实做到精准扶贫、切实强化社会合力、切实加强基层组织；在扶贫开展的工作方法上，提出了“六个精准”的思路，即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准；在脱贫攻坚的具体措施上，给出了“五个一批”的对策，即一是发展生产脱贫一批，二是异地搬迁脱贫一批，三是生态补偿脱贫一批，四是发展教育脱贫一批，五是社会保障兜底一批^[12]。习近平强调，“扶贫开发贵在精准，重在精准，成败之举在于精准……要坚持因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，区别不同情况，做到对症下药、精准滴灌、靶向治疗，不搞大水漫灌、走马观花、大而化之。”^[10]

自2011年以来，国家先后出台了《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》《建立精准扶贫工作机制实施方案》《关于打赢脱贫攻坚战的决定》等文件，建立或完善了新农村合作医疗保险、社会养老保险、大病救助、低保救助、临时救助等社会保障体系，采取开发式扶贫和兜底保障相结合的方式，按照“中央统筹、省负总责、县抓落实”的原则，各级党政一把手成为脱贫攻坚的直接责任人，各级政府统一协调各政府部门、企事业单位下派驻村

① 数据来源：中国发展研究基金会. 在发展中消除贫困[M]. 北京：中国发展出版社，2007：101.

② 数据来源：王晓毅，张浩，詹少华，荀丽丽. 发展中的贫困与贫困影响评价[J]. 国家行政学院学报，2015（1）：79-85.

③ 数据来源：中国扶贫开发年鉴（2015）. 北京：团结出版社，2015：740.

工作队,强力推动落实脱贫攻坚。

在明确“扶持谁”的问题上,对贫困人口进行建档立卡,并通过上级政府的不断抽检督促下级政府反复的进行回头看,逐步提高识别的精准度;在落实“谁来扶”的问题上,一方面注重配强用好驻村工作队,另一方面明确村两委班子脱贫攻坚的直接主体责任;在开展“怎么扶”的问题上,强调对症下药,有发展能力的通过政策和资金扶持助力脱贫,因病、因学、因残、因老等特殊情况的则通过保障或救助解决脱贫;在解决“如何退”的问题上,则通过聘请独立的第三方专业社会评估机构,严格按照标准进行考评,应退则退。截止到 2017 年底,现行贫困标准下的贫困人口减少到了 3 000 万左右,六年时间累计减贫超过 9 000 万人,贫困县整体脱贫出列也达到了 100 余个。按照中央的总体部署,剩下的约 3 000 万贫困人口将在 2020 年全部脱贫,国家整体步入小康社会^①。

三、中国减贫的福利治理范式 转向及其未来

2020 年以后,现行贫困标准下的贫困人口将完全脱贫,中国进入后贫困时代,绝对贫困将不会成为一个社会问题,但相对贫困却会依然存在。回顾中国的减贫历程,减贫成效是比较显著的,但也带有强烈的“行政主导”色彩,存在着明显的“社会参与”不足^[4]。当前进行的脱贫攻坚行动之所以会遭遇最难啃的硬骨头,一方面是因为剩余贫困地区和贫困人口的贫困程度至深,情况过于复杂而难以精准施策;另一方面也可能是行政主导下的发展主义减贫策略难以奏效。汪三贵的研究发现,中国农村的大规模减贫主要发生在 1978—1984 年的改革开放初期和 1993—1996 年的 90 年代中期,分别为农村土地制度和经济体制变革所激发的农村发展活力集中迸发时期。但是在 80 年代后期和 90 年代初期贫困发生率却出现了上升的趋势;90 年代后期和 20 世纪初,城市工业化促进了农村劳动力在城乡之间的大量流动,农村贫困地区陷入了过疏化状态,农村贫困状况出现了加剧^[13]。

在工业化和市场化的现代化进程中,社会分工越来越细化,社会分化所导致的贫富差距也必然会越来越严重,社会弱势群体有种歧视和被剥夺的感觉,人们更加渴求社会公平^[14]^[167];市场交易所引发的生活不确定性显著增强,农民“一只脚踏进城市,一只脚留在农村”,“锄头+工资”成为多数农民的混合型生计,流动性和开放性成为转型背景下中国社会的典型特征,人们更加期望获得社会保护以应对

生活中的不测,以及市场逐利的侵蚀^[15]。站立在市场经济体系之中的中国小农,“种子、化肥、农药、衣物、通讯、用电、道路、教育、医疗等无不依靠社会所提供,产品和劳务不仅是供自己消费,更主要的是与社会交换”^[16]。特别是对于那些处于农村贫困地区的贫困人口,他们的生存安全充满了不确定性,就好像“一个人长久地站在齐脖深的河水中,只要涌来一阵细浪,就会陷入灭顶之灾”^[17]。

习近平总书记也意识到了发展所引致的社会分化的严重性,他讲到,“发展了,还有共同富裕问题。物质丰富了,但发展极不平衡,贫富悬殊很大,社会不公平,两极分化了,能得人心吗?”^[18]他进一步强调,“我们要随时随刻倾听人民呼声、回应人民期待,保证人民平等参与、平等发展权利,维护社会公平正义,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,使发展成果更多更公平惠及全体人民,在经济社会不断发展的基础上,朝着共同富裕方向稳步前进”^[19]。因此,在后贫困时代,需要回归济贫的“公共性供给”本位和社会保护功能,构建政府、市场、社会多位一体的治理格局,减贫治理从单纯的“发展”意蕴转向更强的“福利”内涵,建立起稳定脱贫的长效机制,并最终实现社会“发展”与“公平”的动态均衡。

1. 超越“发展主义”,追求“新发展主义”逻辑下的社会公平

“发展主义”的话语可以追溯到西方社会的殖民扩张时期,那些西方殖民者认为对海外殖民地的资源开发并不属于殖民掠夺,而是用文明改造和开发非文明社会的正常过程。伴随着工业化和现代化的进程,“发展主义”逐渐成为人们工作和生活中的主流话语,“发展主义”逻辑认为经济增长是促进社会进步的先决条件。“发展主义”的减贫观认为,促进发展特别是经济方面的增长是解决贫困问题的一剂良药,主张通过产业扶贫、项目投入、发展干预等方式进行扶贫开发。中国的扶贫开发虽然取得了巨大的成功,但这种沉迷于发展的扶贫方式也存在着明显的缺憾^[20]:

一是经济中心主义的贫困治理忽略了贫困的能力、权利、文化等维度,降低了减贫的实际效果。

二是同质化的发展模式忽略了贫困地区和贫困人口所在地方的自然条件、资源禀赋、社会基础等实

①数据来源:国务院扶贫开发领导小组办公室网. 国新办举行脱贫攻坚工作新闻发布会[EB/OL]. [2018-01-05]. http://www.cpad.gov.cn/art/2018/1/5/art_2241_101.html.

际状况,陷入“规模化”的迷思,往往会招致一些非预期的后果。

三是“客体化”的贫困治理思维导致了一种“对象化治理”,贫困地区、贫困人口成为扶贫政策和发展项目的被动参与者,基层扶贫工作者常常抱怨“总是我们在动,而老百姓缺乏热情,事事依赖政府”。

“新发展主义”是对以往“发展主义”的一种彻底的批判和清算,人们在思索发展带来的负面效应时开始追问,“发展是什么?究竟为谁或为什么要发展?什么在发展?经济增长是否就等于改善人们的福利、提高人们的生活质量?经济增长过程中,不同的社群所付出的代价又是什么?对弱势群体的影响又如何?除了现代化和工业化以外,有没有另类的发展轨道,能更直接改善人们的生活?”^[21]一方面,“新发展主义”主张第三世界的发展中国家摆脱西方中心论,走出一条符合自己民族历史文化传统的发展道路,拒绝复制西方发达国家的现代化发展道路^[22];另一方面,新发展主义批判将经济发展作为发展的唯一向度,主张政治、经济、社会、文化等各方面的综合协调发展^[23]。

卡尔·波兰尼曾经对市场教条主义者提出了严厉警告,他认为一个脱嵌且完全自律的市场经济是不可能的,“这种自律性市场的信念蕴含着一种全然空想的社会体制。假如不放弃社会之人性的本质及自然的本质,像这样的一种制度将无法存在于任何时期,它会摧毁人类,并将其环境变成荒野。”^[24]约翰·博德利在《发展的受害者》一书中对“发展主义”的减贫观直接提出了质疑,他认为政府对落后地区和贫困人口的发展干预并不一定能让他们分享发展带来的好处,“他们的生活水准往往被经济发展降低,而不是提高——降低程度异常显著”^{[14][154]},而且还会对这些弱势群体产生一些意想不到的后果,他们“不能控制自己的资源,也无法确定他们与市场经济的关系,发展的益处通常就是虚假的”^{[14][152]}。亚洲开发银行2007年发布的研究报告题为《以共享式增长促进社会和谐》,世界银行增长与发展委员会2008年发布的研究报告题为《增长报告——可持续增长和包容性发展的战略》,这些研究报告都体现出了“新发展主义”的理念,强调要“公平合理地分享经济增长成果,促进发展的协调与均衡”^[25]。

“新发展主义”的理念为后贫困时代的减贫指明了方向,要把追求“公平”作为开展扶贫的工作目标,一是要逐步缩小不同地区、不同人群的贫富差距,让大家能够共享发展成果;二是要打破“发展孤岛”,通过加大对相对闭塞、落后地区的道路、通信

等公共基础设施建设,打通孤岛与外界的衔接桥梁,通过外在市场的驱动助力发展实现稳定致富脱贫;三是要注重综合发展,关注到贫困人口的物质、权利、能力、文化等多个维度,增强贫困人口和贫困地区的内生发展动力,促进当地政治、经济、社会等方面的全面协调发展。

2. 超越“行政主导”,构建“三手协奏”共治的多主体格局

“行政主导型”是中国减贫实践的显著特征,所涵盖的内容包括扶贫开发工作的领导、组织和协调,制定出台关于减贫的各项政策,以及向贫困地区拨付一般性转移支付资金和各项扶贫开发专项资金。政府主导的扶贫工作展现了社会主义国家的制度优越性,但也彰显出明显的弊端:

一是在政府的强力主导之下,容易出现政府、市场和社会的相互间越位、错位和缺位,市场本应在发展中唱主角的,却经常被政府越俎代庖,甚至会出现政府和市场的联姻,最终降低了扶贫政策的执行效果和扶贫资金的利用效率,形成了严重的负面社会影响^[26]。

二是在政府的过度干预之下,社会极易陷入缺位的窘境,导致扶贫决策和项目实施中贫困地区和贫困人群的主体性地位不够突出,其他社会力量助力贫困帮扶也不够持续和深入^[27]。

三是在政府科层制结构内部,从横向看,扶贫政策和资金出自政府多个部门,各部门基于自身利益考虑缺乏协调联动机制,很容易出现部门分割,最终影响到扶贫计划的实施;从纵向看,受内部激励机制和分税制度的影响,不同层级政府会有自身的理性考量,村庄和下级政府会借助于上级政府的政策和资金来达成自身目标,从而导致扶贫目标出现偏离^[28]。

随着治理思潮的兴起,人们认为社会公共事务管理不再是政府的专利,各种私人和公共的机构也可以共同参与。以往的“行政主导型”开发式扶贫,是政府在减贫领域中“唱主角”,治理范式下的减贫则要求政府、市场和社会共同协作,构建出贫困治理的共治格局。这就要求:

一是政府要实现由“唱戏”向“搭台”的角色转变^[29],由过去的资源掌控者和具体行动者转变为管理协调者,搭建好市场、社会参与减贫的协调平台和资源对接平台,而将“唱戏”的任务交给市场和社会。

二是在主体间关系上,要彻底改变自上而下的管理格局,摆脱市场和社会的依附式关系,通过制定公共规则,实现政府、市场、社会等多元主体间的合作共治。

三是在职能分工上,政府、市场和社会这三大系

统要发挥各自优势形成互补,市场“这只看不见的手”在社会资源的初次分配中发挥着越来越重要的作用,理当成为推动发展的主角;政府“这只调节之手”要加强社会资源的再分配调节,通过公共资源向贫困地区和弱势人群的投放,逐步缩小发展所带来的不均衡和贫富差距;社会被称为政府和市场之外的“第三只手”,可以有效应对减贫治理中的“政府失灵”和“市场失灵”,要促进贫困地区和贫困人口在减贫过程中的决策参与凸显其主体性地位,引入专业社会工作机构助力脱贫提升帮扶成效,激活社会力量参与扶贫形成大扶贫工作格局等。

3. 超越“城乡二元”,增进“福利主义”视野下的全面保障

沉迷于“发展主义”的幻想,国家往往会忽视民众的社会保护,最终保障体系不够健全,福利水平也不能满足保障需求。李棉管的研究发现,实行改革以后的30多年来,“在发展中解决贫困”一直是中国推动农村减贫的主要工作思路,尽管制度化的社会保障和救助在改善贫困弱势群体收入上的作用是明显的,但实际上大量贫困者并没有通过社会救助获得收入增长^[30]。农村老人、妇女、儿童、残疾人占据了贫困人口的绝大多数,他们具有人口规模大、生存和发展能力欠缺的特点,这些弱势贫困人群在发展干预下难以有效脱贫,而且在遭遇大病、灾害等情况下极易再次陷入深度贫困^[31]。近年来,国家虽然在农村面向农民建立了普遍的新农村合作医疗、社会养老保险等保障制度,一方面由于保障水平较低,另一方面由于国家在教育、医疗、住房等民生领域的过度市场化改革,从而冲抵了保障制度的社会保护效果,使得教育、医疗和住房最终成为压在人们头顶的“新三座大山”。在农村调研时,经常有农民抱怨,“早先用几十元钱就可以医好的感冒,现在到医院去动不动就要几百元甚至上千元,虽然医保可以报销一部分,但自己出的钱相比以前还是要多出很多”。

“福利主义”思潮起源于西方社会,早在英国工业革命时期,机器化的工业大生产导致了严重的失业、贫困等社会问题,因此英国开始探索颁布《济贫法》《新济贫法》,直到最后建立了系列保险立法和措施,对工人进行全面的社会保护,以缓和阶级矛盾维护国家统治^[32]。后来,美国、德国、法国、希腊等很多西方工业国家都相继建立起了福利制度。按照福利多元主义的观点,国家、市场、社会和家庭都可以成为福利的提供者,“国家生产的福利经由行政体系发送,体现出平等公正的价值;市场生产的福利经由市场体系发送,体现出自由自主的价值;社会生

产的福利经由社会网络发送,体现出关爱友善的价值;家庭生产的福利经由家庭系统发送,体现出团结共享的价值”^[33]。中国开始在农村地区探索建立普遍性的福利制度始于2000年以后,2003年开始推广建立新型合作医疗制度,2007年开始普遍建立最低生活保障制度,2009年开始建立农村新型养老制度,从而在福利供给的制度层面上形成了城乡一体化的初步格局,但在福利的供给水平上城乡之间仍然还存在着较大的差距。

处于转型背景下的中国农村,“流动性”和“开放性”仍将是其主要特征,大量农民流动到城市打工,他们靠工资生活,未来充满了不确定性,今天有活干,明天可能就又得重新去找工作,生存的安全性被完全打破。这些生活和工作在城市的农民,他们所享有的公共服务供给和社会保障却依然在农村,从而导致政府福利供给的结构性错位,他们在城市里经常会为孩子上学、看病、租房等事情而伤透脑筋。此外,农民在城乡之间的大量流动,还会撕裂农村家庭,家庭的社会支持功能变弱甚至丧失,家庭养老、夫妻情感沟通和陪伴、孩子抚育都将成为严重的社会问题,最终会导致农村贫困问题的进一步加剧。

后贫困时代的稳定减贫要转向福利治理范式^[34],通过社会福利的稳定和普遍性供给形成对弱势贫困群体的全面保护:一是要突破城乡二元的结构性壁垒,使得从乡村“脱嵌”的农民个体能够再“嵌入”城市社会结构之中,最终在流动之下达到城乡人口、资源等分布的一种新的动态均衡;二是要强化政府的公共性职能,加强监控以规范政治、经济、社会等领域的秩序,特别是要加强对教育、医疗、养老、住房等民生领域市场秩序的监控;三是要通过再分配调节建立起城乡一体化的社会公共服务和保障体系,并发挥出家庭、社区等非正式支持网络的社会保障与福利功能,避免农村贫困问题转化为严重的城市贫困问题;四是要通过加强农村的公共基础设施建设和公共服务供给,促进人才、资本等的逆城镇化流动,助推乡村振兴。

参考文献:

[1] 杜志雄,肖卫东,詹琳. 包容性发展的理论脉络、要义与政策内涵[J]. 中国农村经济,2010(11):4-14.
[2] 张清. 公平发展与减少贫困——分配正义如何可能?[J]. 学习与探索,2007(3):101-105.
[3] 中国共产党新闻网. 习近平论全面建成小康社会:关键在于补齐“短板”[EB/OL]. [2015-11-12]. <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/1112/c385474-27806893.html>.
[4] 汪三贵. 扶贫体制改革的未来方向[J]. 人民论坛,2011

- (36):36-37.
- [5] 邓小平. 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京:人民出版社, 1994.
- [6] 邓小平. 邓小平文选(第三卷)[M]. 北京:人民出版社, 1993.
- [7] 向德平. 邓小平社会发展理论的体系[J]. 毛泽东思想研究, 2002(4):26-27.
- [8] 黄承伟, 刘欣. 新中国扶贫思想的形成与发展[J]. 国家行政学院学报, 2016(3):63-68.
- [9] 陆益龙. 嵌入性政治与村落经济的变迁——安徽小岗村调查[M]. 上海:上海人民出版社, 2007:186.
- [10] 黄承伟. 与中国农村减贫同行(上)[M]. 武汉:华中科技大学出版社, 2015:9.
- [11] 习近平. 习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编[J]. 党建, 2015(12):5-13.
- [12] 黄承伟. 习近平扶贫思想体系及其丰富内涵[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2016, 36(6):129-133.
- [13] 汪三贵. 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[J]. 管理世界, 2008(11):78-88.
- [14] 约翰·博德利. 发展的受害者[M]. 何小荣, 谢胜利, 李旺旺, 译. 北京:北京大学出版社, 2011.
- [15] 叶敬忠. 发展的故事:幻想的形成与破灭[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2015:39-67.
- [16] 徐勇. 如何认识当今的农民、农民合作与农民组织[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2007(1):1-3.
- [17] 詹姆斯·C. 斯科特. 农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存[M]. 程立显, 刘建, 译. 南京:译林出版社, 2013:1.
- [18] 习近平. 在河南省兰考县委常委扩大会议上的讲话(2014年3月18日)[M]//习近平. 做焦裕禄式的县委书记. 北京:中央文献出版社, 2015:35.
- [19] 中国共产党新闻网. 习近平:完善包括机会公平在内的社会公平保障体系[EB/OL]. [2018-01-30]. <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2018/0130/c385476-29794931.html>.
- [20] 吕方. 发展的想象力:迈向连片特困地区贫困治理的理论创新[J]. 中共四川省委省级机关党校学报, 2012(3):112-117.
- [21] 许宝强, 汪辉. 发展的幻想[M]. 北京:中央编译出版社, 2001:1.
- [22] 周德明. 西方新发展主义理论述评[J]. 国外社会科学, 2003(5):44-52.
- [23] 陈艾, 李雪萍. 新发展主义视域下连片特困地区反贫困路径探索[J]. 江汉论坛, 2015(10):128-132.
- [24] 卡尔·波兰尼. 巨变:当代政治与经济的起源[M]. 黄树民, 译. 北京:社会科学文献出版社, 2013:52.
- [25] 向德平. 包容性增长视角下中国扶贫政策的变迁与走向[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011, 50(4):1-8.
- [26] 左停, 杨雨鑫, 钟玲. 精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学, 2015(8):156-162.
- [27] 吕方, 梅琳. “精准扶贫”不是什么?——农村转型视域下的中国农村贫困治理[J]. 新视野, 2017(2):35-40.
- [28] 吕方, 程枫, 梅琳. 县域贫困治理的“精准度”困境及其反思[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2017, 19(2):47-52.
- [29] 王蒙, 李雪萍. 行政吸纳市场:治理情景约束强化下的基层政府行为——基于湖北省武陵山区W贫困县产业扶贫的个案研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(10):89-96.
- [30] 李棉管. 技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示[J]. 社会科学研究, 2017(1):217-241.
- [31] 万兰芳, 向德平. 精准扶贫方略下的农村弱势群体减贫研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016(5):46-53.
- [32] 钱宁. 现代社会福利思想[M]. 北京:高等教育出版社, 2013:34-35.
- [33] 冯敏良. “福利”的逻辑:从学理到实践[J]. 天府新论, 2014(6):66-71.
- [34] 韩央迪. 从福利多元主义到福利治理:福利改革的路径演化[J]. 国外社会科学, 2012(2):42-49.

(责任编辑:吴玲)

