

乡村振兴背景下深度贫困区减贫治理的中国模式及经验

◎程世勇 (首都师范大学 管理学院,北京 100048)

摘要: 贫困治理是一道世界性难题,我国深度贫困地区的脱贫攻坚从制度层面和实践层面检验了贫困治理的中国模式。中国减贫治理在脱贫标准上以多维识别为基础,坚持货币标准识别与非货币识别的统一,坚持微观识别与宏观分层识别相统一。在减贫治理机制上,强化市场治理与央—地“垂直”治理、东西部“横向”治理、基层“精准”治理联动,形成央—地扶持、社会参与、市场选择等多元主体互动。在减贫治理制度建构上,农村集体土地所有制下统分结合的双层经营体制和以“底线”公平与“差序”公平为特征的城乡社会保障制度为贫困治理提供了坚实的制度基础。乡村振兴期间,通过延续减贫治理中农村基层治理的模式与经验,加速实现农村集体土地与产业的优化组合,全面推进乡村振兴与城市化进程双向驱动,最终高质量推进城乡共同富裕。

关键词: 深度贫困;减贫治理;中国模式;乡村振兴;共同富裕

中图分类号:F126;D632.4 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2023)03-0131-07

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2023.03.010

一、问题提出:深度贫困地区贫困多重特征叠加

2020年年底,832个国家级贫困县中最后的52个深度贫困县脱贫摘帽,标志着我国在历史上第一次彻底地消除了绝对贫困。从贫困户、贫困村脱贫,到贫困乡、贫困县脱贫,再到集中连片贫困区脱贫,贫困地区特别是深度贫困区消除绝对贫困,对我国区域平衡、民族团结、国家安全、生态文明建设等都具有重大的示范效应和制度溢出效应。党的十九届五中全会通过的“十四五”规划纲要进一步明确,要“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”^[1]。党的二十大报告也指出:“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”^[2]基于贫困治理的视角,归纳和阐释深度贫困地区减贫经验,对于进一步巩固和拓展脱贫攻坚成果,持

续推进乡村振兴具有重要的理论意义和现实意义。

自胡焕庸线提出以来,多年来区域发展不平衡及城乡差距问题始终未得到根本缓解。深度贫困地区即以集中连片特困地区、革命老区、民族地区、边疆地区为特征的贫困地区,其脱贫攻坚不仅关系城乡差距的缓解,也影响我国区域的平衡发展。我国334个深度贫困县,有135个贫困县位于西藏、四省藏区^①、新疆南疆等“三区三州”^②地区。这些深度贫困地区不但大部分处于边疆地区、民族地区,而且贫困发生率高、贫困程度深、贫困持续的时间长,贫困面广,致贫因素复杂。多数深度贫困地区,一方面生存条件恶劣、偏远落后,区域差异与城乡差距巨大;另一方面,语言不通、生活习惯不同、思想观念不同,长期以来难以摆脱代际贫困的恶性循环。2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》,专门聚焦深度贫困

^①我国藏区,除了西藏自治区以外,还主要分布在青海、四川、云南、甘肃省等四省,称为“四省藏区”。

^②三区三州的“三区”是指西藏自治区和青海、四川、甘肃、云南“四省藏区”以及新疆南疆的和田地区、阿克苏地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州四地区;“三州”是指四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州。

收稿日期:2023-02-20

基金项目:国家社会科学基金一般项目“我国城市农民工相对多维贫困测度及治理研究”(20BZZ076)

作者简介:程世勇,首都师范大学管理学院副教授,劳动与社会保障专业负责人,从事城乡贫困问题及新型城镇化研究。

地区脱贫攻坚^[3]。以 2020 年年底国务院扶贫开发领导小组办公室对四川涉藏贫困县的调研为例,2013 年脱贫攻坚之初,32 个县全部是国家级贫困县,深度贫困县数量占全省区县总数的 36.4%,贫困发生率为 20.1%;2 063 个贫困村,占省级行政村总数的 17.9%;贫困人口 36 万人,占全省总人口的 5.8%。深度贫困地区脱贫攻坚,就是要使这些深度贫困地区不但摆脱个体贫困、村落贫困、县域贫困,而且消除区域性的整体贫困。

深度贫困区具有典型的多重贫困叠加特征:一是社会经济发展总体滞后。脱贫攻坚前的深度贫困区,农牧业作为主导产业抵御市场风险的能力弱;同时,受自然条件等因素限制,基本上是靠天吃饭。贫困人口的持续增收,成为难啃的第一块“硬骨头”。二是因病致贫返贫的人数比例高。由于特殊的地理环境及气候条件,我国相当多的深度贫困区是地方病高发区,如何引导城乡医疗保险、大病保险、医疗救助、社会慈善等各项转移支付参与健康扶贫,成为减贫的关键议题。三是环境保护和绿色发展的制度刚性强。大部分深度贫困区处于生态安全前沿地带、生态环境脆弱,生态保护与脱贫攻坚并行使深度贫困区要创新性地践行新发展理念,走高质量发展之路。四是基础设施与公共服务薄弱。多数深度贫困区深山峡谷纵横、人扛马驮,出门爬坡。脱贫攻坚前不通路、不通邮、不通水、不通电、不通网,客观上需要地方政府大量的基础性公共财政投入。五是深度贫困地区大部分贫困家庭既无“立业之能”,又缺“脱贫之志”,“一代贫、代代贫”的现象突出。代际贫困与贫困的代际传递成为贫困治理的关键。我国深度贫困区多重贫困特征的叠加,增加了贫困治理的难度。

二、深度贫困地区贫困治理的多维特征与制度优势

(一) 贫困识别:“一维”转向“多维”

按照 2015 年世界银行新的“一”维货币识别标准,如果每人每天的消费支出或购买力低于 1.9 美元,就算作绝对贫困人口^[4]。如果仅从人民币与美元的购买力平价折算,假设消费等于收入,我国人均 4 000 元/年的贫困线标准已经高于世界银行 1.9 美元/天的贫困线标准。另外,对于中等收入国家,世界银行还设定了一个每天 3.2 美元的标准线。即使按照我国 2020 年贫困线 4 000 元/年的标准,也基本与世界银行的中等收入国家 3.2 美元/天的标准

持平。由于我国农村的半商品经济体征,农村与城市的货币购买力差异,特别是农村集体经济如宅基地、小菜园、城乡养老医疗等特殊的体制性保障,我国的货币化贫困线标准比国际标准具有更高的福利效应。

由于我国城乡与区域的差异特征显著,在贫困治理中西方货币化的“一”维贫困识别标准,并不符合我国城乡和区域“异质”性的现实。中国的贫困治理,就是由“一维”贫困识别向“多维”贫困识别的深化与拓展,是货币化贫困识别与非货币化贫困识别的有机统一。深度贫困地区脱贫攻坚“一超过”“两不愁”“三保障”^①这种多维减贫标准,从“微观—中观—区域”等三个层面,将贫困户减贫、贫困村减贫、贫困县减贫多维立体联动起来,不仅能直接减“贫”,而且能根本性“纾困”。在微观层面,贫困人口脱贫以“户”为单位,以“一超过”“两不愁”“三保障”为基础进行识别。当然,有些深度贫困区基层政府还在此基础上增加了饮用水安全、生活用电、广播电视等更多的维度。在中观层面,将贫困户识别与贫困村识别相结合。行政村不满足“一低”即村总人口贫困发生率在 3% 以下和“五有”即行政村有集体经济、有硬化路、有卫生室、有文化室、有通信网络等指标,即可对贫困村进行帮扶。在区域层面,在贫困村识别的基础上对贫困县进行识别,即以县为单位,以“一低”即县总人口贫困发生率在 3% 以下和“三有”即每个乡镇都有标准中心校、有达标卫生院、有便民服务中心为标准,进行贫困县的识别。所以,微观—中观—区域等三个层面始终坚持“多维”识别,坚持货币化标准识别与非货币化识别的有机统一,提升了我国贫困治理的稳健性和有效性。

(二) 贫困治理凸显后发优势

深度贫困区农村贫困人口脱贫,显著改善了我国区域与城乡发展不均衡的现状,但消除绝对贫困仅仅是实现乡村振兴和共同富裕的基础和前提条件。2022 年,我国的人均 GDP 已经超过 1.2 万美元,马上跨入高收入国家的门槛。到“十四五”期末,有望进入高收入国家行列。发挥好贫困治理的后发优势,建立减贫与跨越“中等收入陷阱”的长效机制已经成为高质量发展阶段的内在需求。目前,在全球 218 个经济体中,跨过中等收入门槛的超过 180 个,而人均收入超过 13 000 美元跨过高收入门槛的有 81 个,人均收入超过 20 000 美元的发达经济体只有 30 个。根据哥斯塔·埃斯平-安德森的福利国家分类^②,英美自由市场模式国家人均 GDP 从 1 万美元跨越

^①“一超过”指的是家庭当年人均纯收入稳定超过国家扶贫标准;“两不愁”是稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿;“三保障”指的是基本医疗、义务教育和住房安全有保障。

^②哥斯塔·埃斯平-安德森在《福利资本主义的三个世界》中,将西方的福利国家分为三类,分别是以英美为代表的自由主义福利国家、以法德为代表的欧洲大陆保守主义福利国家、以瑞典和丹麦为代表的北欧社会民主主义福利国家。

2 万美元平均用了 9 年,法德欧洲大陆国家人均 GDP 从 1 万美元跨越 2 万美元平均用了 5 年,瑞典丹麦北欧福利国家人均 GDP 从 1 万美元跨越 2 万美元平均用了 10 年,东亚日本韩国人均 GDP 从 1 万美元跨越 2 万美元平均用时 12 年。与发达国家相比,我国贫困治理的后发优势在于:一是贫困治理是社会主义的本质属性和中国式现代化的内在要求。社会主义的本质不但要消除绝对贫困,而且还要消除相对贫困,最终实现共同富裕。随着人口规模巨大的中国式现代化的推进,中国特色社会主义将对长期以来形成的世界南北格局及世界财富分配格局产生深远影响。二是贫困治理是实现共同富裕的基础。只有消除了绝对贫困,才能在更高的阶段为共同富裕提供条件。贫困治理不仅要消除物质贫困,还要消除精神贫困。中国式现代化是物质文明与精神文明相协调的现代化,其本质是实现人的全面发展。传统索罗增长模式下的资本积累已经很难实现经济持续增长和充分就业,我国作为后发国家,更要重视人力资本的开发、技术研发、知识外溢型的创新型经济增长。三是贫困治理是政府、市场、社会等多主体联动的大格局贫困治理。发达国家虽然人均 GDP 高于我国,但是由于长期偏重凯恩斯主义的需求侧管理而忽视供给侧的制度性变革,社会收入差距及相对贫困问题始终难以解决。而我国贫困治理所具有的后发优势,就是始终能够从生产力和生产关系的双向路径上进行内生性的制度优化。四是贫困治理更具有区域外溢效应。我国深度贫困地区脱贫攻坚与国外小规模救济式扶贫不同,深度贫困地区脱贫攻坚涉及大量的易地扶贫搬迁、基础设施与基本公共服务建设,集中体现了中国特色社会主义集中力量办大事的制度优势。通过贫困治理逐步消除地区发展的不平衡,打破基于国际不平等分工强加于发展中国家的“中心—外围”模式,进而消除城乡不均衡发展及农村要素资源配置不平衡问题^[5]。

(三) 贫困治理重视制度建构

20 世纪 30 年代,福利经济学体系的集大成者庇古,深刻反思了自由市场“教条”,认为只有以“有为”政府为前提的理性制度架构、遏制不公的法律制度,才能引导社会实现福利最优^[6]。他认为,由制度、习俗及成本所形成的劳动力资源的移动障碍、劳动力需求区域与就业岗位的信息不对称、要素移动中交易单位的不完全可分性、不同地区和行业对劳动力需求的相对变化导致了劳动力就业不充分及贫困问题,初步建构了一个多维贫困治理的分析框架。20 世纪 80 年代,阿马蒂亚·森构建的多维贫困理论,已经为解释和治理全球性贫困提供了一个理论框

架^[7]。多维贫困理论认为,贫困治理更应关注贫困个体的可行“能力域”。根据这一理论,贫困须被视为多种基本可行能力的缺失或被剥夺。阿马蒂亚·森提出基于可行能力的多维贫困理论以后,所面临的最大挑战是如何量化问题。艾卡与弗斯特在 2008 年基于对多维贫困的测量,从数理测度的层面提出了多维贫困指数的 AF 方法。此后,联合国正式构建了基于预期寿命、教育水平和生活质量等三个维度的人类发展指数(HDI)报告。

中国的贫困治理,更精准地把握了贫困治理的客观规律。一是在制度结构上形成了以公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。从传统资本主义模式下以私人资本为主导的制度结构转变为以公有资本为主导的制度模式,由此构成了中国特色贫困治理的所有制基础。二是农村集体土地所有制下统分结合的双层经营体制为农村贫困治理提供了坚实的制度基础。土地问题始终是农民、农业、农村现代化和我国消除贫困实现共同富裕的重要制约因素,我国农村的集体土地制度和经营体制,兼顾了财产层面的效率与公平。三是始终把就业作为民生之本。我国的经济增长路径鲜明地区别于苏联重工业优先的模式,经济增长和经济结构优化必须以解决就业为优先方向。随着我国经济的快速发展,城乡劳动力市场充分就业和高质量就业的长效减贫效应逐步显现。四是建立了底线公平与差序公平的社会保障制度。底线公平体现社会公平正义,差序公平激发效率。差序公平不仅体现在初次分配环节,城乡社会保险作为我国收入再分配的重要组成部分也体现了效率与公平兼顾的差序公平原则。差序公平原则下的贫困治理是生产与分配的互为一体,是由权利决不能超出社会经济结构制约的规律所决定的。

三、精准脱贫路径下的深度贫困地区贫困治理

(一) 贫困治理“顶层设计”精准

精准脱贫,战略先行。贫困治理要有科学的“顶层设计”。党的十八大以来,中央注重脱贫攻坚“顶层设计”设计与央地措施联动,部门“九龙”治水、地方条块分割的局面得到有效改善。只有强化“顶层”设计与措施联动,才能最大限度地避免扶贫公共财政资源的“碎片”化使用,发挥好公共资金的规模效应、“乘数”效应与再分配效应。同时,通过市场激励形成社会资本与公共投资的最优规模,最大限度地避免区域发展中资本的“挤出”效应,形成政府扶持之手与市场配置效率的双向互动。精准脱贫理论是对我

国三十多年来粗放式扶贫扬弃后的理论创新(见表1)。通过政府“扶持”之手精准调节,最大限度地避免扶贫领域出现政府失灵及效率损失。通过精准扶贫,营造脱贫攻坚良好的制度环境与政治生态。一方面,防止部分贫困人口出现“道德风险”,伸手“等靠要”;另一方面,刹住部分基层单位扶假贫、假扶贫、套取国家扶贫资金及“最后一公里”的微腐败。

表1 精准脱贫与传统扶贫模式的区别

序号	新时代精准脱贫	传统扶贫模式常见的弊端
1	扶持对象精准	对象不清形成“瞄准”偏差
2	项目安排精准	项目错配导致资源浪费
3	资金使用精准	资金“漏出”与使用低效
4	措施精准到户	“最后一公里”偏差
5	因村派人精准	人员的错配与组织低效
6	脱贫成效精准	贫困面上治理与形式化

(二) 贫困治理“对策”衔接精准

贫困治理的核心问题就是找到“穷人”并精准脱贫。深度贫困地区将精准脱贫方略贯穿于贫困地区减贫全过程。一是扶贫“对象”精准。“谁”贫困就扶持“谁”。例如,四川省涉藏州县深度贫困区按“农户申请—村级初审—入户调查—信息比对—村民大会评议—公示—乡镇核查—县级审核”等八步,明确脱贫对象,建档立卡。“八步工作法”流程精准识别贫困户,最大限度消除“瞄准”偏差。二是帮扶“措施”精准。中央提出“要改进工作方式方法,改变简单给钱、给物、给牛羊的做法,多采用生产奖补、劳务补助、以工代赈等机制”^①,重在长效脱贫,激发深度贫困地区脱贫内生动力。根据绝对贫困人口建档立卡数据,深度贫困地区“特殊”贫困群体比例相对较高,其中因“病”致贫、因“残”致贫、因“老”致贫的比例分别占贫困户总数的40%、14%和16%。深度贫困家庭“无”劳动力、“半”劳动力、“弱”劳动力和家庭“捆绑”劳动力问题较为突出。因此,帮扶措施应更加精准,有些要通过开发式扶贫进行生产脱贫,有些要转变生产生活环境易地安置脱贫,有些要通过转移支付进行生态补偿脱贫,有些则要通过社会保障兜底脱贫,这种分类治理的策略,最大限度地降低了福利损失与道德风险。对于有劳动能力的贫困人口,要通过建立以劳动参与为前提的激励相容的机制,防范道德风险对扶贫造成负效应。三是“流程”精准。贫困户建档立卡后,进入到大数据平台。通过大数据平台,不仅做到精准帮扶、精准监督、精准退出,还要做到数据准确,账实一致,实现经济发展成果公平共享。

(三) 贫困治理人力资源“配置”精准

深度贫困地区最缺的要素是人才。“抓创新就是

抓发展,谋创新就是谋未来”^[8]。2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》,明确指出对深度贫困地区脱贫攻坚,要加大干部人才支持力度,鼓励和引导各方面人才向“三区三州”流动。通过人才帮扶,因村精准派人,实现脱贫措施精准到户,政策宣传到村到户,产业扶持到村到户,社会保障到村到户,教育扶贫到村到户,结对帮扶到村到户。一是向贫困地区农村、基层村组、急难险重岗位选派“第一书记”。二是实施东西部人才横向帮扶、省内人才下沉垂直帮扶、行业帮扶、驻村帮扶、党员干部结对帮扶。通过外部人才帮扶,激活基层社会网络,激发深度贫困地区乡村“能人”、致富能人、农村企业家整合社会资本、壮大集体经济、带头脱贫致富。市场主体始终是微观经济活动最重要的参与者,助力深度贫困地区产业脱贫,增强市场意识,缩小地区差距,企业家的作用不可替代。通过人才帮扶,深度贫困地区农村集体经济、合作社和股份合作社、股份制企业 and 龙头企业等新型市场经营主体不断发展壮大。通过人才帮扶,进一步提升农村基层治理效能。脱贫攻坚中党管人才政策的实施,特别是多民族地区,坚持“党建引领、统战聚力”,将民族团结与脱贫攻坚紧密融合,有效推进了党的建设和脱贫攻坚协同共进,为促进区域经济社会高质量发展作出了有益探索。

四、中国特色的深度贫困地区大格局贫困治理

(一) 深度贫困地区央—地垂直政府专项扶贫,体现了中国特色社会主义集中力量办大事的制度优势

发展经济学家罗森斯坦·罗丹在“大推进理论”中指出“一国工业化进程应以优先发展基础设施为先导,基础设施的联动优势是经济发展的前提”^[9]。我国深度贫困地区由于历史、区位、生态等原因,基础设施欠账较多,基本公共服务缺口较大。村庄散落、居住分散,水、路、电、网等基础设施长期以来投入相对滞后,深度贫困地区脱贫硬件基础相对薄弱。“十三五”期间,通过政府支持与群众自主参与,中央直接投入1000亿元帮助960万人进行易地搬迁脱贫。仅云、贵、川等三省的大规模易地扶贫搬迁总量就接近400万人。这些生产生活条件恶劣,“一方水土养不了一方人”的生态脆弱区,按照“政府引导、企业支持、群众参与”的原则,实施易地扶贫搬迁。易地搬迁地区因地制宜充分发挥文旅产业的带动作用,通过“旅游+就业”“旅游+产业”“旅游+创业”增加贫困群众收入,共享经济发展成果。据统计,易地

^①来自2017年6月23日习近平在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话。

搬迁建档立卡贫困户家庭纯收入从 2016 年的 4 221 元提高到 2019 年的 9 313 元,年均增长 30.2%。正如贫困户所言,住上了好房子,过上了好日子。深度贫困地区易地扶贫搬迁央—地垂直政府专项扶贫,充分体现了中国特色社会主义集中力量办大事的制度优势。

(二)深度贫困地区行业扶贫,构建贫困治理长效机制

1. 金融扶贫解决深度贫困地区资金短缺难题。“金融资本对贫困群体来说属于稀缺资源,金融要素缺位直接约束了贫困户的生产经营,使得土地、资本、劳动力、技术和管理等生产要素不能产生综合效应,这就意味着扩大再生产对贫困户来说是一种小概率事件,贫困户无法通过增产进而增收来实现减贫目标”^[10],因此,国家加大了金融扶贫的力度。2012 年脱贫攻坚以来,我国金融精准扶贫贷款发放累计 9.2 万亿元,扶贫再贷款累计发放 6 688 亿元。信贷总额是诺贝尔和平奖得主小额信贷之父穆罕默德·尤努斯贷款总额的 100 多倍^①。此外,对于贫困家庭,开展金融扶贫“530”计划,即不设收入门槛,不要抵押,每个贫困户可以获得授信 5 万元、3 年期、零利率。“530”计划有效地解决了农村贫困地区资金短缺难题。农牧业保险也成为高原牧民脱贫增收的加速器,现代草原牧业发展的助推器。红原县作为四川高原藏区保险扶贫的典型代表,2014 年首创全国第一个政策性牦牛养殖保险。从 2013 年至 2020 年,红原县牦牛保险承保牦牛 360.12 万头,累计参保牧民 22 190 户,为牧民累计提供风险保障 51.36 亿元,累计出险赔付 2.36 亿元,户均赔款增收 9 241 元^②。作为深度贫困区的红原县,将牦牛保险作为精准扶贫的突破口,率先构建现代畜牧业风险保障机制。红原县的“吉祥三保”——保牦牛、保草地、保脱贫——兜实了农牧民财产增收的底线。

2. 深度贫困地区健康扶贫制度优势逐渐显现。例如,四川省阿坝州作为涉藏州县深度贫困区,通过“三保三补三基金”健康扶贫模式,筑牢了贫困人群脱贫减贫防火墙。“三保三补三基金”中的“三保”即城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险和大病医疗补充商业保险等三类制度性健康保障。“三保”是基础,“三补”补缺口。“三补”即城乡医疗救助、城乡居民医保重大疾病专项补助和城乡居民医保重特大疾病特殊补助。“三基金”即医药爱心扶贫基金、城乡医疗救助基金和医疗卫生扶贫救助基金,“三基金”以第三次分配慈善转移为主。据统计,通过“三保

三补三基金”九道防火墙,确保深度贫困地区建档立卡贫困人口县域内住院健康支出自付比例控制在 10% 以内。健康扶贫,有效降低了贫困人口因病致贫、因病返贫跌入贫困陷阱的几率。

(三)互助共济式的社会扶贫,加速深度贫困地区经济转型与高质量发展

1. 消费扶贫让深度贫困地区资源变资产。深度贫困地区资源丰富,发展种植业、养殖业和庭院经济具有独特优势。在脱贫攻坚中,以贫困户小牧场、小菜园、小手艺为抓手,建好“小牧场”、种好“小菜园”、学好“小手艺”。长期以来深度贫困地区大量优质特色农副产品由于产销脱钩无法形成稳定的价值链,因此,消费扶贫成为深度贫困地区脱贫致富的关键。一是依托电商平台,进行产销对接。将贫困地区的资源优势最大限度地转变为资产优势,依靠庞大的国内消费扶贫市场需求,将特色农副产品通过电商高效迅捷地推入市场。短期来看可增加就业、快速脱贫;长期来看还可以通过电商大数据推动贫困地区传统产业改造升级。在新冠肺炎疫情期间,由于传统的门店销售停业,通过数字互联网实现生产与消费的直接对接成为农产品主要的销售模式,这也为深度贫困地区利用互联网拓宽销售渠道提供了机会。二是“农旅”结合,大力发展乡村旅游。通过“旅游+创业”“旅游+特色产业”“旅游+就业”等形式带动农村三产融合。总之,深度贫困地区依托生态与人文资源,在当地发展电商、民宿、餐饮、养老、文创等产业,将“绿水青山”变成“金山银山”,将“金山银山”变成百姓的“金碗银碗”,依靠市场机制长效脱贫。在“双碳”发展模式下能进一步扎实推进共同富裕。

2. 东西部扶贫协作使深度贫困地区创新发展理念,发展模式转型升级。东西部协作是我国缩小区域发展差距及践行先富帮后富的独特制度模式^[11]。东西部扶贫协作,一方面通过劳务协作向东部“输出”贫困劳动力,带动农村劳动力实现“异地”转移就业;另一方面,通过扶贫车间探索东西部产业扶贫协作的新机制,利用市场机制引导东部产业向西部梯度转移,形成基于国内大循环为主体的新的竞争优势。就业是民生之本,扶贫车间让贫困群众在家门口就业增收。此外,深度贫困地区的扶贫车间不仅是东西部产业转移的具体形式,还可以就地对贫困人口进行技能培训。“注重人力资本投资有助于消除和减少社会收入分配的不均衡”^[12]。例如,四川藏区围绕“一人就业全家脱贫”全力推进贫困群众致富技能培训,通过“集中培训+上门培训”“家门口产业+家

^①西方小额信贷“穷人银行”创始人、孟加拉国小额信贷之父穆罕默德·尤努斯,由于长期致力给穷人贷款,被授予诺贝尔和平奖。

^②数据为课题组参与国家扶贫办赴四川涉藏区县调研的一手数据。

门口培训”实现贫困人口劳动力“就地”转移就业。东西部扶贫协作是区域协调发展、协同发展的大战略,加强了区域合作、优化了产业布局、拓展了开放空间,这是脱贫攻坚时期区域协调发展的重大举措,也是区域高质量发展的最优路径。

五、乡村振兴期间脱贫地区持续推进共同富裕的经验借鉴

(一)探索农村基层治理的新模式

根据深度贫困地区在脱贫攻坚中基层政府治理模式的经验,应继续健全以基层党组织为核心的基层治理体系,发挥好中国特色社会主义的制度优势。一是通过加强党的全面领导,在农村基层治理层面,凸显以党的基层治理与集体经济发展为制度优势的减贫发展路径。基层党建微观治理可以办小事,宏观治理整合资源可以办大事。例如,东西部协作不仅实现了产业的有序承接与转移,还促进了人才、思想、观念的互通互享。这对防止返贫及长效脱贫、对乡村振兴及共同富裕具有重要的制度外溢效应。二是充分发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用。推动乡村治理重心下移,提升基层政府公共服务和社会治理能力。产业振兴是乡村振兴的基础,要下好发展先手棋,找准产业兴旺关键点;组织振兴是乡村振兴的保障,要下好党建指导棋,找准治理有效支撑点,探索强村带弱村、富村带穷村、驻村帮扶单位与贫困村联建党支部等办法,增强农村基层组织引领发展能力,形成具有区位特色的基层治理模式。三是在农村基层治理中打好民生工程组合拳。在脱贫攻坚时期农村社会福利保障体制建设的基础上,乡村振兴期间要重点实施水、电、路、网等基础设施的提升,增加欠发达地区资产存量,为后续可持续发展提供支撑。

(二)依托市场机制加速实现农村集体土地与产业的优化组合

“产业扶贫的善治是贫困户从‘脱贫’向‘生活富裕’、贫困村从‘出列’向‘产业兴旺’的有效衔接,是连接精准脱贫与乡村振兴的有效载体”^[13],因此,从产业扶贫到产业振兴,创新产业发展模式始终是实现脱贫的根本之策^[14]。乡村振兴期间欠发达地区从自然经济向市场经济的深度转型,核心仍是要破解资源变资产、资产变资本的发展难题。乡村振兴期间仍要持续聚焦于区域生产力提升这一最根本因素,以现代经济体系构架为导向,深度挖掘区域资源潜力。通过市场化治理,进一步探索集体经济的多种实现形式,为乡村产业振兴提供内在驱动力。脱贫地区拥有丰富的资源,在资源变资产、资产变资本过程中,农村集体经济可以与市场相互补位,实现集体资

源、资产、资本的经济、社会和生态价值的最大化。具体路径及实现形式如下:一是对基础好、实力强、有管理能力的村,引导走“自主发展型”集体经济道路。二是对有资源、无致富路径的农村,要重视培养致富能人、培养农村企业家,要重视乡村“能人”在整合社会资本、壮大集体经济、领头脱贫脱困中发挥作用。深度拓展贫困地区的市场意识与本土企业家精神。三是对有资源、有项目,但无管理能力的农村,可以引导走“企业代管”和引入外部职业经理人的集体经济道路。四是对缺资源、缺项目、无管理能力的农村,可以引导走“国资搭台型”集体经济道路,建立租金、薪金、股金分红的多层收益机制。五是对乡村分散的集体经济,可以走区域集中、“抱团”发展、股权化资本化运营的现代经济模式。通过集体经济多种实现模式探索,突破集体经济发展瓶颈,夯实集体经济发展根基,凝练出中国贫困治理的制度优势。

(三)全面推进乡村振兴与加速人口城市化进程双向驱动

由于城乡之间的工资水平差异,劳动力在城乡之间的流动日趋活跃。城市由于产业和资本的集中,工资水平持续上涨。偏远地区的农村劳动力必然受高工资福利的吸引流向城市。2022年,我国农村剩余劳动力人数达到2.96亿。越是欠发达地区,农村劳动力的剩余问题越突出。目前,我国的农业产值占GDP的总量不足10%,而农村的劳动力总量却占社会总劳动力人数的40%,客观经济规律驱动劳动力城乡流动^[15]。东西部劳务协作由西部向东部“输出”劳动力,不仅要着眼于农村剩余劳动力的短期脱贫;长远来看,还需让农民工逐步转变为城市的“新市民”。高质量发展的内涵之一,就是要加快以“人”为核心的城市化进程,将大量的城市农民工融入以“人”为核心的城市化进程中。一方面,在社会福利保障层面逐步消除对欠发达地区农村劳动力转移设置的制度障碍和约束,实现欠发达地区外来农民工“异地”转移与城市就地融入;另一方面,作为政府主导型的新型城镇化模式与城乡融合,易地扶贫搬迁也是中国贫困治理的重要内容,例如,以跨区域整体性协同治理为特征的贵州省铜仁市易地扶贫搬迁脱贫,通过“就近”城市化加速实现共同富裕。通过易地扶贫搬迁,改变长期以来与自然经济形态相适应的人口与产业分布,加速推进镇域经济、县域经济发展。全面推进乡村振兴与加速人口城市化进程双向驱动,一是要利益协同,消除农民市民化的失地顾虑,建立农村集体土地流转利益分配机制;二是城乡社会保障协同,特别是农民工群体的城乡福利保障的转移和接续;三是农民变市民的城乡价值观协同,

用发展的办法来消除贫困,坚持把发展作为贫困治理的根本路径。

参考文献:

- [1] 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL].(2020-10-29)[2022-12-16].
<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1029/c64094-31911510.html>.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[N].人民日报,2022-10-26(001).
- [3] 中办国办印发意见 支持深度贫困地区脱贫攻坚[EB/OL].(2017-11-21)[2022-12-16].
http://www.gov.cn/zhengce/2017-11/21/content_5241334.html.
- [4] 王小林.改革开放40年:全球贫困治理视角下的中国实验[J].社会科学战线,2018,(5):17-26.
- [5] [阿根廷]劳尔·普雷维什.外围资本主义——危机与改造[M].苏振兴,袁兴昌,译.北京:商务印书馆,2015:114-127.
- [6] [英]A.C.庇古.福利经济学:上卷[M].朱泱,张胜纪,吴良健,译.北京:商务印书馆,2006:140-142.
- [7] [印]阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贻,于真,译.北京:中国人民大学出版社,2002:56-58.
- [8] 中共中央宣传部,国家发展和改革委员会.习近平经济思想学习纲要[M].北京:人民出版社,2022:42.
- [9] ROSENSTE I N-RODAN P N. Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe [J]. The Economic Journal, 1943, 53(210/211):202-211.
- [10] 陈莉.金融扶贫的逻辑机理、历史演化及后扶贫时代的政策取向[J].上海商学院学报,2021,(5):27-37.
- [11] 尹利民,黄雪琴.“央—地”协作与贫困治理——对Y县精准扶贫实践的扩展性讨论[J].江西社会科学,2020,(1):220-227.
- [12] [美]西奥多·W·舒尔茨.报酬递增的源泉[M].李海明,赵波,译.北京:中国人民大学出版社,2016:97-98.
- [13] 原贺贺.产业扶贫中的基层治理逻辑解读[J].江西社会科学,2021,(1):215-226.
- [14] 张琦.减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构[J].改革,2016,(8):77-80.
- [15] 叶兴庆.精准扶贫是促进共享发展的关键[J].农村工作通讯,2017,(13):55.

(责任编辑:于健慧 刘安然)

Chinese Model and Experience of Poverty Reduction Governance in Deep Poverty Areas in the Context of Rural Revitalization

CHENG Shiyong

(School of Management, Capital Normal University, Beijing, 100048)

Abstract: Poverty governance is a worldwide problem. Poverty alleviation in Chinese deep poverty areas has tested the Chinese model of poverty governance from the system and practice levels. In terms of poverty alleviation standards, China's poverty reduction governance is based on multi-dimensional identification, insisting on the unity of monetary standard identification and non-monetary identification, as well as the unity of micro-identification and macro-hierarchical identification. In the mechanism of poverty reduction governance, market-oriented governance and central-local “vertical” governance, “horizontal” governance in the eastern and western regions, and “precise” governance at the grassroots level are strengthened to form multi-subject interactions among central-local support, social participation, and market selection. In terms of the system construction of poverty reduction governance, the two-layer management system combined with unified division under rural collective land ownership and the urban and rural social security system characterized by “bottom line” equity and “difference sequence” equity have provided a solid institutional foundation for poverty governance. During the period of rural revitalization, by continuing the mode and experience of rural grass-roots governance in poverty reduction governance, it is required to accelerate the optimal combination of rural collective land and industry, comprehensively promote the two-way driving of rural revitalization and urbanization, and finally promote the common prosperity of urban and rural areas with high quality.

Key words: deep poverty, poverty reduction governance, China model, rural revitalization, common prosperity