

# 中国历史性解决绝对贫困问题的制度分析<sup>\*</sup>

——基于政治经济学的视角

贺立龙

**内容提要** 中国消除绝对贫困是对世界发展的重大贡献。绝对贫困问题的解决，离不开精准扶贫方略的施用，但根本上取决于中国特色社会主义制度的功能发挥。（1）制度取向是绝对贫困问题的综合施治与系统解决，是短期纾困与长效赋能、政策兜底与内生脱贫的统一，是普惠支持与精准施策的均衡。（2）制度建构逻辑是政府发挥战略先导作用与市场在发展脱贫渐进起决定作用的耦合互动。中央统领与对口支援、地方能动“三位一体”的举国扶贫体制，从扶贫到脱贫的主体化、内生发力，从系统变革到微观干预的全方位帮扶，从瞄准到施策、赋能的一体化操作，推动绝对贫困问题的超常规破解。（3）制度效能体现在脱贫退出的高质量、长效性与内生动力上。以中国共产党领导为政治保证的精准扶贫行动扭转了形式主义扶贫趋向，相比其他国家取得了更全面、彻底的脱贫成效。贫困性质正发生新的变化，防疫常态化带来新挑战，消除剩余贫困，提升脱贫质量、管控返贫风险考验中国制度优势的持续性。全面小康时代应积极推动从物质基建、要素输入为主的超常规减贫，转为科技基建、制度供给为主的乡村振兴与相对贫困管

<sup>\*</sup> 本文研究得到国家社科基金青年项目“精准扶贫的瞄准机制与施策效率研究”（15CJL057）、国家社科基金重点项目“深度贫困的结构性分布与高质量退出研究”（18AJL013）、国家社科基金重大项目“精准扶贫思想：生成逻辑、内容体系和实践效果研究”（18ZDA035）和国家社科基金重大项目“中国特色社会主义基本经济制度与国家治理现代化研究”（项目号：20ZDA014）资助。感谢匿名审稿人的宝贵意见，并感谢四川大学张衔教授的指导意见。当然，文责自负。

控，实现贫困治理现代化。

关键词 绝对贫困；制度取向；制度建构；制度效能；相对贫困

作者 贺立龙，四川大学经济学院副教授。

贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷。<sup>①</sup> 消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。<sup>②</sup> 中国自 20 世纪 80 年代启动大规模减贫计划，尤其是党的十八大以来实施精准扶贫、精准脱贫战略以来，在消除绝对贫困上取得决定性成就，基本摆脱了区域性整体贫困局面，即将完成现行标准下农村贫困人口脱贫、贫困县摘帽这一全面建成小康社会的底线目标。<sup>③</sup> 中国历史性地解决了困扰中华民族几千年的绝对贫困问题，是中国特色社会主义制度优势与治理效能的一次集中体现，向全世界展现了中国共产党治国理政的卓越能力。

绝对贫困问题的历史性解决彰显了全球反贫困事业“中国之制”的独特优势，呈现出增长减贫的路径特征、精准扶贫的施策逻辑，并将市场化脱贫与调节不平等以抑制贫困结合，实现了市场决定与政府作用发挥的有效协同。中国超常规、综合化的脱贫攻坚战略和精准扶贫方略成功执行的背后，发挥基础支撑功能的制度安排是什么？有着怎样的制度运行逻辑？本文试从马克思主义政治经济学的视角，剖析中国解决绝对贫困问题的制度取向、结构与效能，并为中国推进新时期贫困治理能力现代化、增强国际减贫话语权提供研究启示。

## 一、从社会主义本质与国情特征理解 中国解决绝对贫困问题的制度取向

社会主义是人类解放的事业，它通过推翻剥削人压迫人的制度，消除贫困与两极

<sup>①</sup> 邓小平：《邓小平文选》（第 3 卷），北京：人民出版社，2001 年，第 116 页。

<sup>②</sup> 习近平：《在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话》，《做焦裕禄式的县委书记》，北京：中央文献出版社，2015 年，第 15 页。

<sup>③</sup> 中国在 2015 年明确提出了脱贫攻坚的目标任务，即到 2020 年实现现行标准下贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。据国务院扶贫办统计，现行标准下的农村贫困人口从 2012 年底的 9 899 万人减少到 2019 年底的 551 万人，贫困县从 832 个减少到 2020 年的 52 个，接近完成脱贫攻坚的目标任务。

分化，“在保证社会劳动生产力极高度发展的同时又保证人类最全面的发展”。<sup>①</sup> 以人民为中心而不是以资本为中心，推动生产关系变革和生产力发展，消除绝对贫困，实现共同富裕，是科学社会主义的本质要求，也是社会主义制度优越性的底线标准。邓小平指出：“建设对资本主义具有优越性的社会主义，首先必须摆脱贫穷。”<sup>②</sup> 中国特色社会主义进入了新时代，实现以人民为中心的高质量发展与共同富裕关系到中国特色社会主义制度的先进性与生命力。习近平指出，“让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点”，推进国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现，要全面消除绝对贫困，确保所有贫困地区和人口一道迈入全面小康社会，“没有任何讨价还价的余地”。<sup>③</sup>

中国的贫困问题具有鲜明的国情特征。中国作为最大的发展中经济体与新兴市场，既面临增长与发展不平衡不充分下的区域贫困难题，也无法回避因市场失灵及不平等而产生的弱势群体贫困痼疾，由此形成结构性贫困与社会排斥型贫困交织的混合贫困，其本质上是增长不足、发展失衡与经济不平等问题的叠加共振。中国以制度创新、结构变革与科学发展推动这一混合型贫困问题的系统解决，全面消除绝对贫困，既体现率先完成联合国 2030 年可持续发展议程减贫目标的大国担当，又为全球包容增长与共享发展注入最大减贫动能、贡献了减贫智慧，并成为提升中国特色社会主义制度自信、倡建人类命运共同体的实践支撑。

绝对贫困问题的历史性解决是中国特色社会主义现代化不断推进、走向共同富裕的必然结果。经过 1949 年以后的社会主义工业化建设以及 1978 年以来的改革开放，中国在 21 世纪初摆脱全国性大规模贫困局面，扶贫开发战略重心转为农村及特定区域发展脱贫。但是，粗放式扶贫的边际减贫效应衰减，亟需扶贫方略革新以提升精准性与效率。党的十八大之后，确保农村贫困人口全部脱贫成为 2020 年全面小康社会建成的目标硬约束，瞄准贫困县与建档立卡户、聚焦深度贫困地区实施精准扶贫、精准脱贫，成为决战脱贫攻坚、消除绝对贫困的应然之举。当前脱贫进入收官期、疫情防控转向常态化，破除剩余贫困痼疾、防止因疫因灾返贫致贫、治理相对贫困成为中国特色贫困治理制度建设的新要义及未雨绸缪之举，目标焦点转为解决“三区三州”深度

① 《马克思恩格斯全集》（第 19 卷），北京：人民出版社，1963 年，第 130 页。

② 邓小平：《社会主义必须摆脱贫穷》，《邓小平文选》（第 3 卷），北京：人民出版社，1993 年，第 64 页。

③ 习近平：《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》，《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2018 年，第 29-30 页。

贫困地区的突出问题与薄弱环节,<sup>①</sup>重点支持以老弱病残人口为主的剩余贫困或隐性贫困群体、未建档立卡但存在致贫风险的边缘村户、因脱贫质量低或外生冲击(如疫情灾情)可能返贫致贫的脱贫村户及人口,以及遭遇不平等或社会排斥的相对贫困人口。

全面消除绝对贫困作为中国式减贫的核心目标,内生于社会主义本质要求,内化于中国特色社会主义反贫困制度的发展运行中。中国解决绝对贫困问题的制度取向分为三个层次。

### (一) 制度设计目标是对绝对贫困问题的综合施治与系统解决

全球视域下绝对贫困演进路径及其治理的制度诉求带有多元性:破除后发国家或欠发达经济体的总体或普遍贫困,要走工业化与市场化驱动的增长减贫之路;破解新兴市场国家发展结构性失衡导致的特定地区或群体贫困,离不开政府功能发挥与市场机制重构;应对现代市场经济中的弱势群体、低技能者及失业者贫困,社会安全网、就业扶持、福利制度须发挥必要的保障作用。绝对贫困的时空存续呈现多因交织的复合特征,某一特定阶段的区域贫困往往是增长不足、发展失衡与市场不平等等多种因素共同作用的结果。对复合型贫困痼疾进行综合施治,提供可动态优化的适宜减贫方案,是系统解决绝对贫困问题的制度要义。

新中国成立之后,先后通过社会主义改造与市场化改革,推进了经济起飞、益贫增长与涓滴效应扩散,在 21 世纪初摆脱了整体贫困;当涓滴效应衰减、总体增长无法惠及特困地区或人口时,国家实施超常规扶贫战略,打破贫困地区因资源禀赋或社会发育所限而导致的自发市场失灵及增长困境,推动其跨入市场化与现代化轨道,使之脱离结构性贫困陷阱。上述制度的系统设计同时涵盖了对经济不平等及劳动力缺陷所致弱势群体贫困问题的治理关切,即通过人力资本投资、分配调节、社会保障网构筑,致力于解决受市场排斥的贫困群体的生计难题。

中国的绝对贫困是发展不平衡不充分下的结构性贫困,兼有市场失灵与不平等所致的弱势群体贫困。根治这一复合性贫困痼疾,须有一套系统完备的反贫困制度体系,并基于这一制度安排进行综合性扶贫治贫方案设计,强化市场机制运行与政府功能发挥的协同互补、外生干预与内生赋能及政策兜底的有机耦合,实现绝对贫困问题的系

<sup>①</sup> 截至 2020 年 2 月底,全国还有 52 个未摘帽贫困县和 2 707 个贫困村,其中包括深度贫困地区 1 113 个贫困村;剩余建档立卡的贫困人口中,老年人、患病者、残疾人的占比达到 45.7%。参见习近平:《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》(单行本),北京:人民出版社,2020 年。

统解决。绝对贫困解决后，中国将在贫困综合治理框架下，瞄准绝对贫困与相对贫困的结构性转换，考虑外部冲击与贫困脆弱性的交互作用，进行常态化返贫风险管控与相对贫困治理体制的系统重构。

## （二）制度功能导向是短期纾困与长效赋能、政策兜底与内生脱贫的融合

由于资源禀赋缺陷及市场失灵的存在，无论结构性贫困的摆脱，还是不平等所致个体贫困的消除，单靠自发市场力量难以完成，须给予必要的扶贫战略引导、政策干预与外部援助。

从制度作用的功能层次看，不同制度安排与政策帮扶对贫困地区（人口）脱贫的影响各有不同，有些停留于“输血”层面的生计纾困，有些内化到“造血”层次的发展赋能。一些制度安排发挥了短期纾困效应，如现金转移支付或消费品发放增加了受援对象收入或提升了其生活水平，使之暂时脱贫，但又限于临时救济而无法增强其生计能力；外援资金进入贫困地区若仅用于生计救助则只能暂时缓解贫困。一些制度安排产生了长效赋能效果，如外来企业带动农户融入产业链脱贫；搬迁安置、技能培训、产业扶持有助于贫困人口发展条件优化、人力资本提升、生计机会获取，使之形成内生发展能力，在政策退出之后仍能维持脱贫成效。

从脱贫退出的制度动能来看，特定贫困地区（人口）因其资源禀赋、劳动能力的异质性，摆脱贫困的制度动能也有差异，有的依赖长期政策帮扶与社保兜底，有的抓住市场机会走向内生发展脱贫。对自然条件恶劣、社会发育不足的“三区三州”深度贫困村，转移支付、对口支援以及易地搬迁、生态补偿成为维持其可持续脱贫的制度选择；对靠近中心城市或有特色资源的贫困村，以产业发展为取向的制度安排有助于其融入现代市场与城乡产业链，发展产业脱贫。无劳动力家庭通过低保、五保等社保兜底维持基本生计；劳动力健全家庭可从教育及技能培训、就业与产业帮扶等制度安排中获得生计赋能、发展生产或就业，实现内生脱贫；半（弱）劳动力家庭可通过社保、公益岗或产业帮扶的制度设计，获得可持续脱贫生计。

中国解决绝对贫困问题的制度演进呈现出长效化、内生化的功能导向，从制度传导上是短期纾困与长效赋能的分层递进，从制度效果上是政策兜底与内生脱贫的协同融合。随着贫困治理对象转向返贫和相对贫困人口，以乡村振兴提升经济动能，强化内生脱贫与长效赋能，以社会保障实现应保尽保，防止贫困反弹与管控相对贫困，成为制度功能优化的新取向。

### （三）制度运行着力点是普惠支持与精准施治的动态均衡

中国由大规模扶贫开发转向结构性脱贫攻坚，要求扶贫方略由普惠扶贫向精准脱贫转变，表现为扶贫对象识别的精准化、脱贫施策效能的提升、制度运行效率的最优化。

一是扶贫对象识别的精准化。进入 21 世纪之后中国脱贫攻坚经历了一个由普惠性整体扶贫，向普惠支持与精准施策相结合的精准扶贫的转变过程。从围绕集中连片特困地区进行扶贫开发到聚焦重点贫困县（村）脱贫攻坚，再到瞄准建档立卡贫困户开展精准帮扶，扶贫对象瞄准“焦距”不断缩小（由地区到县、村、户、人），贫困村户识别趋于精准化。扶贫聚焦及识别精准，有助于制度设计与扶贫施策精确锁定带有结构性、异质性特征的贫困对象，及时捕捉贫困成因及演化轨迹、脱贫需求及制度偏好，从而增进扶贫精准性与施策效率。尤其是十八大以来，中国实施精准扶贫方略，既整村推进又到户到人、资源“用在刀刃上”，提升了扶贫靶向性、可达性以及政策作用强度。当前中国扶贫对象瞄准因贫困性质变化而调整，由“贫困家庭”深入到“家庭内部隐性贫困成员”，由建档立卡村户转向边缘贫困人口、返贫及新增贫困人口，由物质贫困延伸到精神贫困，由绝对贫困转向相对贫困。

二是脱贫施策的效能提升。脱贫施策效能体现为特定贫困地区（人口）受益于制度优化及政策帮扶而走出贫困陷阱，其形式上是物质脱贫，本质上是能力贫困与精神贫困的摆脱。脱贫施策效能可持续提升，一方面取决于能否实现普惠支持与精准施策的有机融合，前者提供村户赖以发展脱贫的公共物品，如基础设施建设、“五个一批”帮扶<sup>①</sup>，后者是直达村户的政策帮扶或机制赋能，如精准到村到户的项目开发、资金投入，或技能培训、就业支持；另一方面取决于能否实现集中施策和常态施策的有序衔接，前者以超常规手段攻克绝对贫困堡垒，后者致力于对返贫或相对贫困的长效治理。在扶贫政策保持总体稳定与有效接续前提下，锁定新的扶贫焦点进行施策动态优化，是巩固和进一步提升贫困治理施策效能的内在要求。

三是制度运行效率的最优化。精准脱贫还体现在普惠支持与精准施策均衡的经济最优上。脱贫施策由普惠转向精准时，扶贫资源投入或预算成本减少，而制度实施及政策执行成本会上升——后者包括穷人识别成本、政策传导成本、“误济富人”成本，以及精准化导致的规模经济损失，最终将由预算成本与执行成本曲线的交点决定“精

<sup>①</sup> 五个一批，作为中国精准脱贫战略实施的主要路径和举措，是指发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。

准程度”的最优边界。党的十八大以来，中国由整体扶贫转向到村到户的精准脱贫，突出精准扶贫的效率导向，关注目标精准与执行成本的权衡，一方面致力于全过程精准，“聚焦再聚焦、精准再精准”，扶贫资源“用在刀刃上”，下“绣花”功夫，打通政策落实“最后一公里”，做到扶贫对象精准、扶贫产业精准、扶贫方式精准、扶贫成效精准；另一方面强调防止形式主义和官僚主义，不搞“手榴弹炸跳蚤”，避免数字脱贫，提高脱贫实效。随着脱贫攻坚进入收官期，脱贫进度与脱贫质量的矛盾关系趋紧，对扶贫治贫施策成本与制度运行效率的考量将更为重要。一些地区出现的扶贫过度精准、只讲投入不讲成效甚至举债扶贫的现象引发人们思考。<sup>①</sup>

综上所述，中国共产党人基于对绝对贫困问题复杂矛盾的科学认知，致力于系统解决这一矛盾的制度取向，是马克思辩证唯物主义与历史唯物主义在当代中国的创造性运用。马克思将人的贫困视为生产方式的贫困——可能表现为生产力发展不足导致的普遍贫困，如小农生产对生产集聚、分工协作及科学应用的排斥，<sup>②</sup>“只同生产和社会的狭隘的自然产生的界限相容”而陷入“平均化贫困”“普遍平庸”；<sup>③</sup>也可能表现为社会化大生产背景下由资本主义对抗性质支配的无产者贫困化，如原始积累剥夺小农土地使之“成为需要救济的贫民”，<sup>④</sup>资本主义农业进步造成农业工人退步，“随着资本的积累而恶化”。<sup>⑤</sup>此外，贫困问题不是静态、单一的贫困痼疾，而是动态、复杂的矛盾集合，如马克思描述的，“在社会的衰落状态中，工人的贫困日益加剧；在财富增进的状态中，工人的贫困具有错综复杂的形式”。<sup>⑥</sup>

中国正致力于消除剩余深度贫困痼疾，贫困治理的目标焦点正转向不稳定脱贫户、边缘村户、返贫及新增贫困人口——贫困异质性和隐蔽性的增强抬升了精准扶贫的执行成本，寻求更经济有效的识别与施策方式变得迫切。2020年之后相对贫困治理将成为中国反贫困制度建设的战略重心——对此，应由集中脱贫转向常态治贫，完善普惠性制度安排的同时精准施治相对贫困，做好外生冲击下的脆弱人口返贫防控，以保证贫困治理的精准性与长效性。

<sup>①</sup> 在一些地区因过度强调精准，也出现了诸如扶贫资源“精英捕获”、帮扶项目分散低效等政策执行偏差，抬高了制度运行成本，如追求形式化的“一村一品”“一户一策”可能导致产业失败与资源浪费。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯选集》（第1卷），北京：人民出版社，1974年，第693页。

<sup>③</sup> 马克思：《资本论》（第1卷），北京：人民出版社，2004年，第872—873页。

<sup>④</sup> 马克思：《资本论》（第1卷），北京：人民出版社，2004年，第830页。

<sup>⑤</sup> 《马克思恩格斯文集》（第5卷），北京：人民出版社，2009年，第743页。

<sup>⑥</sup> 《马克思恩格斯文集》（第1卷），北京：人民出版社，2009年，第122页。

## 二、从政府与市场的关系审视 中国解决绝对贫困问题的制度建构

一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。<sup>①</sup> 中国特色社会主义反贫困制度与贫困治理体系是在中国历史文化遗产与经济社会发展的基础上长期发展、不断改进、内生演化的结果，它受到全球反贫困制度演进一般规律与共同准则的影响，但根本上是由中国社会性质、经济发展水平以及脱贫攻坚历史阶段特征决定的，其一方面将发展中国家增长脱贫与市场经济国家调节不平等以抑制贫困两种思路相融合，进行开发与保障并重的扶贫制度设计，另一方面基于中国共产党领导的政治优势与社会主义制度优势，突出政府干预与市场减贫的功能融合，逐渐形成了中国特色的脱贫攻坚制度体系，并向常态化的相对贫困治理制度体系转型。

中国特色脱贫攻坚制度是一个系统完备、运行有效且不断动态优化的制度体系，涵盖了基础性的反贫困制度安排和具体的反贫困机制。基础性反贫困制度界定了政府、市场、社会在国家发展减贫中的权力与功能关系，主要涉及政府与市场在扶贫资源配置利用中的权能分配。中国采取超常规战略集中解决绝对贫困问题，坚持政府在扶贫资源配置与贫困治理中的主导地位，同时注重激发贫困对象的内生脱贫动力与市场主体的自主减贫力量，形成政府先导、市场决定、贫困对象内生脱贫的基础性制度安排。具体反贫困机制是指对政府、市场、社会、贫困对象等行为主体的激励约束机制。中国探索施行了一系列具有激励相容功效的减贫机制，如超常规战略下市场制度供给、国有经济投资参与、宏观政策运用的功能耦合；中央统筹推动、地方对口支援、贫困地区内生发展的协同脱贫攻坚；政治动员、组织派遣、政绩考核综合驱动的人才支援；跨部门、跨层级的扶贫资源整合与集成投入；市场、行业、社会协同发力的“大扶贫”运作；集中脱贫攻坚、应急贫困救助与长效贫困治理的动态耦合。

处理好政府和市场关系是中国经济体制改革的核心问题。<sup>②</sup> 全面深化改革，使市场

<sup>①</sup> 习近平：《完善和发展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》，《人民日报》2014年2月18日，第1版。

<sup>②</sup> 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（单行本），北京：人民出版社，2013年。



在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，是推进社会主义现代化、实现可持续发展与共同富裕的制度动能所在。中国历史性地解决绝对贫困问题，根本上得益于执政党集中统一领导的政治优势与中国特色社会主义制度优势的发挥，具体而言，通过有效市场与有为政府的功能互补，<sup>①</sup>保证了以超常规战略解决绝对贫困问题所需的集中协调与分散能动的统分结合。

### （一）中国特色脱贫攻坚制度体系建构的核心逻辑是政府发挥战略先导作用与市场后发培育并在发展脱贫中渐进起决定作用的耦合互动

绝对贫困问题的长效解决，离不开市场对资源的高效配置、对贫困人口的有效激励；市场失灵的存在，又需要政府发展战略与机制设计为贫困地区经济起飞与增长脱贫提供先导动力。

在社会主义市场经济体制框架下，市场理应是发展脱贫的决定力量。地理封闭、制度陈旧导致资源沉寂、要素闲置，禁锢了财富创造和收入分配，是地区及其人口贫困的根源。开放市场、发展产业，推动生产资料和劳动要素进入现代经济体系，释放潜在生产力，创造稳定的要素回报，是贫困地区（人口）增收脱贫的基本过程。因此，绝对贫困问题的长效解决，根本上须通过贫困地区增长减贫与贫困人口内生脱贫实现，这离不开市场对扶贫资源的高效配置、对贫困主体的有效激励。具体来看，第一，除少数自然地理条件恶劣地区以及无劳动能力人口之外，绝大多数贫困地区（家庭）只有借助市场的激励约束力量，才能自觉进行人力资本投资、发展生产或寻求就业脱贫，避免救济依赖和福利陷阱。有效扶贫方略应是基于脱贫成效与帮扶成本的权衡，进行市场机制设计与社保制度安排，以免损害个体动力。第二，在贫困地区推进要素市场化，打破城乡二元体制藩篱，促进土地、资本和劳动力双向流动，有助于释放城镇化与乡村振兴的发展动能与减贫潜力。第三，加快产权制度改革与营商环境优化，借助科技赋能与新经济带动，将贫困地区接入外部市场，发展符合比较优势、带贫效应显著的新产业、新业态，使之融入城乡产业链及供应链，是产业脱贫的基本路径。

但是，贫困地区因地理闭塞、资源短缺难以自发形成开放市场与现代产业，造成内生发展脱贫机制失灵。要摆脱贫困陷阱，须有政府战略介入以进行市场化导向的制

<sup>①</sup> 习近平在十八届中央政治局第二十八次集体学习时的讲话中指出，继续在社会主义基本制度与市场经济的结合上下功夫，把两方面优势都发挥好，既要“有效的市场”，也要“有为的政府”。参见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》，北京：中央文献出版社，2017年。

度培植、要素赋能与政策支持。此外，针对市场失灵以及市场本身衍生不平等所致的弱势群体贫困，政府应发挥必要的就业扶持、收入调节与社会保障功能。中国的绝对贫困是一种结构性贫困，针对市场发育不足与市场失灵交织形成的区域贫困陷阱，政府发展战略与机制设计为地区经济起飞与增长脱贫提供先导动力和基本保障。其一，通过外生的制度供给与资源输入，帮助贫困地区克服资源禀赋缺陷与市场失灵，进入现代化发展与内生脱贫轨道。如通过集体产权制度与城乡要素市场化改革、基建投资与招商引资、东西部协作与“五个一”精准帮扶<sup>①</sup>，推动贫困地区融入开放市场网络及现代经济体系。其二，国家扶贫项目开发与国有企业投资运行，为贫困地区产业链培育及贫困者生计发展，提供了基础社会资本、公共服务、供应链及市场网络，以及必要的人力资本投资、社会保障、信息服务。从交通运输、农田水利等基础工程建设，到搬迁安置、技能培训、龙头企业带贫、电商扶贫、消费扶贫、光伏扶贫等项目运作，政府政策支持与资源投入是贫困地区（人口）获得产业脱贫载体与生计渠道（机会）的基本前提。其三，财税、信贷、产业政策工具的结构化组合运用，为贫困地区产业开发、贫困人口就业提供了定向帮扶与精准赋能。如综合运用信贷扶贫资金、财政扶贫资金投入、税收优惠和财政贴息进行脱贫产业扶持；探索利用城乡建设用地增减挂钩、扶贫小额信贷、产业帮扶资金、以工代赈、扶贫车间等政策工具或机制进行贫困地区（人口）定向支持。其四，综合运用低保医保、养老保险、救助供养、临时救助等社会保障政策，为特殊贫困群体提供脱贫兜底；完善生存保障与就业激励相平衡的收入再分配政策体系，实现对相对贫困的长效治理。

在解决绝对贫困问题的制度安排中，政府战略先导功能与市场决定性作用得以有机融合，须遵循政府干预的市场法则，本文将之概括为扶贫战略执行中的市场决定准则，<sup>②</sup>主要有三。一是政府反贫困制度供给的市场导向，突出“以脱定扶”，即瞄准贫困地区（人口）市场经济培育与发展脱贫，进行系统的扶贫制度设计。二是国家扶贫项目运行的效率基准，探索“公私合作”，即基于扶贫工作的成本收益平衡，引入市场参与扶贫资源配置，进行扶贫项目 PPP 运作、政府购买服务、资产收益扶贫以及电商扶贫。三是宏观政策运用的赋能原则，做好“支持而不伤害市场”，即通过普惠与定向

<sup>①</sup> 中国精准扶贫精准脱贫战略实施中，探索形成了“五个一”帮扶机制。“五个一”是指每个贫困村有一名联系领导、一个帮扶单位、一个驻村工作组、一名“第一书记”、一名农技员。

<sup>②</sup> 习近平指出，发挥政府作用，不是简单下达行政命令，要在尊重市场规律的基础上，用改革激发市场活力，用政策引导市场预期，用规划明确投资方向，用法治规范市场行为。参阅习近平：《在十八届中央政治局第三十八次集体学习时的讲话》，《人民日报》2017年1月23日。

结合的财税金融政策强化产业发展效能，将市场提供产业创新动力与政府支持贫困人口就业融合；保障贫困人口发展权益，提升贫困劳动力的市场议价能力。在相对贫困的常态治理中，政府与市场功能的耦合协同将起到基础性作用。

## （二）通过中央统领、对口支援与地方能动“三位一体”的资源集成与机制联动，建立集中力量办大事的举国扶贫体制机制，推动绝对贫困问题的超常规解决

自发市场化与工业化的空间失衡导致的区域差距与城乡对立，是中国绝对贫困问题结构性存续的直接成因。当市场本身或地方主体无法矫正这种发展不平衡时，社会总体层面的协调引导与外部支持变得必要而紧迫。马克思和恩格斯指出，“消灭城乡之间的对立……取决于许多物质前提，而且任何人一看就知道，这个条件单靠意志是不能实现的”，“大工业在全国的尽可能均衡的分布是消灭城市和乡村的分离的条件”，“只有按照一个统一的大的计划协调地配置自己的生产力的社会，才能使工业在全国分布得最适合于它自身的发展和其他生产要素的保持或发展”。<sup>①</sup> 第一，中国共产党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，依托政治领导优势、密切联系群众优势，建立起全国性的政治动员机制与组织保障体系，一方面赋予脱贫攻坚以政治“硬约束”与督查“高压”，另一方面将脱贫目标纳入政绩考核，激发脱贫攻坚的政治动能与组织动力，保障了超常规扶贫的强大组织力和执行力（也填补了可能的市场效率缺失）。中央政府主导建立集成性扶贫资源投入机制、资金项目管理机制、考核激励及问责机制，从全国、全社会层面进行各类扶贫资源配置的宏观协调，引导贫困人口共同参与脱贫，保证脱贫攻坚的系统运作及其总体效能的集成实现。第二，对口（结对）支援作为中国特色的财政横向转移和区域援助模式，常被用于中央战略统筹下的区际经济援助、灾难援助、医疗援助、教育援助，发挥“全国一盘棋”的资源互补与治理联动优势。针对发展失衡导致的区域贫困，省际对口支援与合作，既是先富带动后富的社会主义要求，又是弥补中央政府扶贫资源缺口、发挥区域分工合作效能的必要途径。在东西部协作与对口支援制度安排下，以定向帮扶为导向的资金支持、人才支援、产业合作、劳务协作、消费帮扶机制，通过区域资源配置均等化与发展均衡化，形成对区域不平等及结构性贫困的对冲消减效应。第三，贫困地区（人口）是发展脱贫的第一主体，

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯文集》（第1卷），北京：人民出版社，2009年，第557页；《马克思恩格斯文集》（第9卷），北京：人民出版社，2009年，第313-314页。

地方政府是发展脱贫战略的直接实施者，负有直接的属地扶贫责任，掌握第一手的贫困信息；从发展脱贫的制度安排、机制设计，到扶贫项目运行与政策落地，地方政府发挥着不可或缺的主体决策与一线治理功能。

中央统领、对口支援与地方能动在绝对贫困问题的集中解决中具有协同互补性。第一，中国贫困问题复杂多元，脱贫攻坚决策须及时高效地处理大量异质性信息。地方政府具有脱贫攻坚的属地信息优势，其在制度探索、机制设计、项目投资、政策创新上取得适度分权和授权，有助于发挥地方能动性、释放内生脱贫动能，避免计划模式下的信息传递延迟与偏误，确保“一线”决策效率与执行效能，即有效配置与高效使用扶贫资源、因地制宜设计减贫路径与方案。第二，脱贫攻坚若是完全走向地方负责制，可能带来各自为政的战略失序、资源配置的区域失衡。中央掌握超常规扶贫战略的主导权，发挥宏观协调与资源集成配置功能，是克服资源错配、实现战略均衡的基础保障。执政党的统筹领导与政治动员，有助于坚持扶贫事业社会主义方向，形成脱贫战略的政治合力与组织动能。第三，以超常规战略推行重大扶贫工程，中央和地方资源投放和人员投入可能存在供求缺口，先发地区对贫困地区的对口支援可以发挥地方定向援助和区域协作优势，弥补投入短板、释放市场效能。地方官员“晋升锦标赛”与扶贫政治任务挂钩，可激励先富地区为贫困地区输入财政资源、人力资本、市场动能，客观上推进区际资源配置优化、市场效应扩散、发展模式推广。

中央统领、对口支援与地方能动的集成联动机制，作为中国特色社会主义一项重要制度安排，在发展赶超、地区脱贫攻坚、重大风险应急防控上展现出集中力量办大事的制度优势，<sup>①</sup>在推进乡村振兴、克服市场失灵、治理相对贫困方面，仍将发挥不可或缺的制度功效。

（三）从扶贫到脱贫的主体化、内生发力，从系统变革到微观干预的全方位帮扶，从瞄准到施策、赋能的一体化操作，形成了脱贫攻坚战略执行层面的精准识别与施策赋能机制

按照马克思主义唯物辩证法，外因必须通过内因起作用，任何事物的发展都是内因共同作用的结果。贫困的摆脱也是扶贫外因与脱贫内因耦合作用的结果。从扶贫

---

<sup>①</sup> 邓小平说过，在今后的现代化建设长过程中，发挥社会主义制度能够集中力量办大事的优势，是必要的，也是能够办到的（《邓小平文选》第 3 卷，第 377 页，人民出版社 1993 年版）。习近平指出：“我们最大的优势就是我国社会主义制度能够集中力量办大事，这是我们成就事业的重要法宝。”（习近平：《在参加全国政协十二届一次会议科协、科技界委员联组讨论时的讲话》，2013 年 3 月 4 日）

干预到脱贫实现是一个外在帮扶力量推动贫困主体内生脱贫的动能触发过程。精准扶贫应以精准脱贫为成效、精准脱贫要以精准扶贫为驱动——只有基于内生脱贫导向、以脱定扶的扶贫制度安排，才能激发贫困地区增长减贫与贫困人口发展脱贫的主体赋能效应，切实推动精准扶贫与精准脱贫的内生耦合、动态均衡与质效提升。

精准脱贫的本质是特定贫困单元（区域、人口）通过市场制度的引入、科技赋能与生产方式变革，形成内生发展能力，最终跨越异质性贫困陷阱。异质性贫困陷阱是地理、资源禀赋缺陷或社会发育不足导致的市场失灵与发展停滞的结果，表现为各类“贫困恶性循环”，其无法通过市场化与现代化的自发进程来摆脱。破解此类贫困陷阱所进行的后发赶超——无论是市场机制生成、脱贫产业培育，还是资本积累与技术创新，都离不开中央层面的战略干预以及区域之间的外部援助，包括因地制宜的制度设计、资源输入与政策支持。

精准扶贫除为贫困地区注入资本、技术、人才等发展要素，更重要的是为之提供现代市场制度、发展减贫机制与兜底脱贫保障，使之融入开放共享的现代经济体系。以精准扶贫驱动精准脱贫，是对贫困地区（人口）进行系统帮扶与微观干预的统一，前者体现为由制度变革、反贫困战略推进以及宏观政策带动的发展脱贫及不平等调节，后者是瞄准贫困个体微观行为反应与政策反馈，开展教育、健康扶贫项目成效评估，优化扶贫施策以提升其边际功效。<sup>①</sup>

精准扶贫机制在操作上体现为瞄准、施策与赋能的传导与联动。相比给钱、给物、给牛羊等的实物支援，生产奖补、劳务补助、以工代赈、税收抵扣等有条件帮扶可以更好地促成贫困人口“自我识别”，激发其内生脱贫动力，规避救济式扶贫对个体动力与市场动能的损害。<sup>②</sup>

第一，中国经历了从整体扶贫到精准扶贫的目标聚焦过程，瞄准焦点从连片贫困地区向贫困县（村）、户（人）集中，从一般贫困地区向深度贫困乡村集中；帮扶对象

<sup>①</sup> 2019年诺贝尔经济学奖获得者班纳吉、杜弗洛、克雷默等学者瞄准穷人的行为变化进行减贫干预研究，利用随机试验法进行教育、健康扶贫项目成效评估以及扶贫施策优化。但是这种微观层面、边际意义上的政策优化在普适性与综合效果方面受到一些质疑。2018年包括阿尔凯尔在内的15名学者认为（这种方法）关注局部微观干预，但忽略了宏观经济、政治和制度因素，真正需要解决的是造成贫困、不平等的真正根源。诺贝尔经济学奖获得者安格斯·迪顿（Angus Deaton）质疑“随机对照试验”方法得出的结论很难在其他情景中有效，认为社会干预发生的实际情景极其复杂。中国学者林毅夫提出，在教育、卫生缓解贫困方面，中国等国取得了巨大进展，但并未使用随机控制实验来设计社会或经济项目。

<sup>②</sup> 李嘉图等古典政治经济学学者都提到过贫困救济对市场动能的损害，认为不加甄别地给穷人金钱和实物救济会纵容懒惰。参阅大卫·李嘉图：《政治经济学及其赋税原理》，北京：商务印书馆，1962年，第89-91页。

从贫困人口向带贫产业（项目）延伸；贫困干预由脱贫需求的直接满足，进一步拓展到对扶贫资源的配置盘活。扶贫精准化提升了资源投放与制度供给的“脱贫支持强度”，并在脱贫监督与政绩考核中嵌入“到户到人”的精确目标约束，有效扭转了粗放扶贫的形式主义和政绩主义趋向。

扶贫对象识别与需求锁定存在自上而下调查和自下而上申报两种方式，前者是基于地理或社群特征、生计调查指标的行政筛选，容易遭遇信息失准或权力寻租难题；后者作为个体申报机制可能产生“贫困身份争夺”偏向。扶贫机制设计也会影响到识别精准性：无条件现金援助或实物救济缺乏“使用成本约束”（如贫困者与非贫困者在使用救济金方面没有机会成本差异），导致“救助争夺”或“救济依赖”；与之相比，转移支付、以工代赈、就业帮扶、税收抵扣等有条件帮扶更能契合贫困者的脱贫需求，且对非贫困者产生“使用成本约束”（如处于稳定生计的非贫困者没有动力参加以工代赈），从而避免“精英俘获”。随着绝对贫困问题得到解决，处于建档立卡系统之外的隐性贫困人口、边缘贫困村户、脱贫不稳定以及高返贫风险村户成为新时期的扶贫识别重点，这部分贫困村户隐蔽而易变，单一的自上而下识别面临信息成本与执行困境，为此，将行政识别与贫困者申报结合，强化贫困者信用约束与监督，实现建档立卡动态调整常态化，有助于提升相对贫困治理中的目标识别与瞄准效率。

第二，精准施策作为精准扶贫机制的核心模块，不同于传统整体性、同质性的一般施策，而是瞄准贫困异质性和结构性痼疾进行的集约化、精细化施策。它与基础设施建设、社会保障兜底等普惠性发展支持相比，更为强调因地制宜、到村到户的特惠性扶贫帮扶。

精准施策首先是分类施策，从人力资本异质性看，针对健全劳动力和无（弱）劳动力两类人口，分别实施开发扶贫与保障扶贫；从致贫成因差异看，针对环境恶劣、产业落后、教育不足、劳动力丧失五种贫困情形，进行相应的易地搬迁、生态补偿、发展生产、发展教育、社会保障等“五个一批”的脱贫施策。精准施策本质上是效率导向的精准施策，它瞄准“两不愁、三保障”与用水安全等多维靶点，进行扶贫资金的精准投放，脱贫项目的精准培育，财政、金融及土地、人才等要素供给政策的精准施用，定点扶贫与行业帮扶。<sup>①</sup>

精准施策还呈现为一种可相机抉择、能动校准的动态施策机制，其随着扶贫靶向

<sup>①</sup> 习近平 2015 年 6 月在贵州考察时提出了扶贫开发工作“六个精准”的基本要求，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、因村派人精准、脱贫成效精准。

的动态调整而进行自动施策校正。这种机制优化与调整的制度动能内生于无产阶级执政党领导扶贫治贫事业的人民性和实践性。当前中国扶贫重心正由一般贫困地区转向远离区域经济中心、处于经济链条末端的深度贫困地区，施策重点转为以基建赋能为前提的特色产业带贫、电商扶贫、消费扶贫，以及公益岗设置、特困人员救助供养等生计保障兜底。基于对不稳定脱贫户、边缘易致贫户、因疫返贫致贫户及扶贫产业运行的动态监测，将返贫风险防控关口前移、强化技能培训与就业支持、深化扶志扶智，是中国“后扶贫”时代巩固脱贫成果、避免密集返贫的施策新动向。推进扶贫政策转型接续、支持非贫困县（村）发展，释放乡村振兴经济动能，完善相对贫困管控机制，是绝对贫困问题解决之后的贫困治理新方略。

第三，精准扶贫机制的链条终端是长效赋能。中国处于社会主义初级阶段，因市场化滞后或发展结构失衡而形成的绝对贫困，主要是传统封闭小农生产方式的贫困，如小农户隔离于开放市场及区域经济中心之外、难以融入城乡产业链，或因劳动能力与文化教育不足而失去可持续生计机会。贫困地区（人口）只有实现生产方式的现代化才能摆脱绝对贫困，即贫困乡村和农户一方面通过集体产权制度等生产关系变革获得权利赋能与机会赋能，另一方面在生产力和技术进步意义上获得科技赋能、教育赋能以及健康赋能，强化生计能力。

从制度要义看，精准扶贫不是短期救济或纾困，而是致力于消除贫困脆弱性，形成贫困地区增长赋能机制与贫困人口生计赋能机制：前者是通过资本、科技、人才等稀缺要素注入，改革与试点政策支持，市场机制与先进理念引入，交通水利、冷链物流、电商及数据“新基建”的综合赋能，推动贫困地区加快城镇化与产业成长，释放发展减贫“涓滴效应”；后者是瞄准贫困人口可持续生计，实施扶贫搬迁及后续帮扶、移风易俗与精神扶贫打破贫困生态，以技能培训与就业帮扶、健康支持与教育扶贫提升人力资本，推动劳动力转入内生脱贫轨道。

中国特色社会主义市场经济不断发展推动绝对贫困缓释，但区域失衡、市场不平等、劳资关系局部冲突决定了相对贫困的长期存续。完善社会主义基本经济制度，提高劳动报酬在初次分配中的比重，在以人为本理念下，为脱贫人口做好人力资本与资产赋能、市场环境与生产方式赋能，是中国推进贫困治理体系与治理能力现代化、提升共同富裕水平的根本路径。

综上所述，绝对贫困问题的根本解决，离不开中国特色社会主义反贫困制度建构及治理体系建设——这一“制度化”减贫治贫逻辑，体现了马克思以生产关系变革消除贫困的思想。马克思将贫困归因于生产条件的丧失，即劳动力“缺乏实现劳动能力

的客观条件”，“完全被排除在对象的财富之外”，即使个别人通过打拼脱贫，但多数人难以改变贫困状况，只有通过生产关系变革，如“在协作和对土地及靠劳动本身生产的生产资料的共同占有的基础上，重新建立个人所有制”，<sup>①</sup>才能打破贫困积累、实现人的全面自由发展。中国特色脱贫攻坚制度及贫困治理体系是中国特色社会主义制度和国家治理体系的组成——对其的建构是一场制度集成创新过程，只有做到系统集成、协同高效，由单一制度建设上升为系统性、整体性、协同性的制度体系建设，才能对绝对贫困问题的解决“行得通、真管用、有效率”。习近平指出，中国特色社会主义制度是一个严密完整的科学制度体系，“我们无论是编制发展规划、推进法治建设、制定政策措施，还是部署各项工作，都要遵照这些制度，不能有任何偏差”，尤其要“抓紧制定适应国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度”。<sup>②</sup>集成性的反贫困制度体系正是“必备的制度”之一。

### 三、从脱贫质量与效率评价中国解决 绝对贫困问题的制度效能

按照历史唯物主义的观点，推动生产力和人的发展是判断一种制度优越性的标准。马克思与恩格斯指出，“代替那存在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”，<sup>③</sup>通过发展生产力“为一个更高级的、以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式创造现实基础”。<sup>④</sup>邓小平提出，社会主义的优越性归根到底要体现在发展生产力的基础上不断改善人民的物质文化生活，“农村的大多数地区仍处于贫困状态，这叫什么社会主义的优越性”。<sup>⑤</sup>习近平指出，中国特色社会主义是不是好，要看事实，要看中国人民的判断，而不是看那些戴着有色眼镜的人的主观臆断。中国共产党人和中国人民完全有信心为人类对更好社会制度的探索提供中国方案。<sup>⑥</sup>

① 《马克思恩格斯选集》（第 1 卷），北京：人民出版社，1995 年，第 269 页。

② 习近平：《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》，《求是》2020 年第 1 期。

③ 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，北京：人民出版社，1997 年。

④ 马克思：《资本论》（第 1 卷），北京：人民出版社，1975 年，第 649 页。

⑤ 《邓小平文选》（第 3 卷），北京：人民出版社，1993 年，第 63 页。

⑥ 习近平：《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》，2016 年 7 月 1 日。



（一）中国历史上第一次消除绝对贫困，成为第一个实现联合国 2030 年可持续发展议程减贫目标的发展中国家，证明了中国特色社会主义制度对解决绝对贫困问题的有效性

只有社会主义制度才能从根本上解决摆脱贫穷问题。<sup>①</sup> 中国改革开放以来的扶贫开发历程分为两个阶段：在第一阶段，通过建立社会主义市场经济体制，实施八七扶贫攻坚计划与农村扶贫开发，在 21 世纪初解决了全民温饱和全国整体贫困问题，1981—2013 年中国减贫人口数量超过全球减贫人口数量的 70%，极端贫困人口在全球的占比由 20 世纪 80 年代的 43% 降至 2010 年的 13%。<sup>②</sup> 但在第一阶段的后半期，扶贫开发边际效能持续下降，“以当时的扶贫标准，贫困人口减到 3 000 万左右就减不动了”，<sup>③</sup> 到 2012 年存在约 1 个亿的绝对贫困人口，须探寻更为精准有效的扶贫制度与策略。在第二个阶段，中国十八大之后实施精准扶贫、精准脱贫方略，充分发挥执政党领导的政治优势和社会主义制度优势，在解决绝对贫困问题上取得决定性成就，现行标准下农村贫困人口脱贫、贫困县摘帽、区域整体脱贫的历史性目标基本实现。按照国务院扶贫办的数据，中国绝对贫困人口数量从 2012 年年底的 9 899 万人减少到 2019 年年底的 551 万人，贫困发生率由 10.2% 降至 0.6%。

中国历史性地解决绝对贫困问题，证明了中国特色社会主义制度在全球发展与减贫上的有效性与显著优势。《联合国 2030 年可持续发展议程》设定了到 2030 年消除极端贫困、让所有人的生活达到基本标准的目标，但全球总体减贫速度放缓，引发了国际社会对 2030 年人类消除贫困目标能否如期实现的担忧，而中国提前 10 年、第一个实现 2030 年可持续发展议程的减贫目标，为全球消除贫困目标的实现注入了动能与信心。按照世界银行测算的人均日支出 1.9 美元的国际贫困标准，1978 年以来中国减少贫困人口 8.5 亿多人，对全球减贫贡献率超过 70%；联合国开发计划署《2019 年人类发展报告》指出，中国人类发展指数从 1990 年的 0.501 跃升至 2018 年的 0.758，增长 51.1%，是唯一从“低人类发展水平”跃升到“高人类发展水平”的国家，为解决人类不平等问题做出了巨大贡献；联合国秘书长古特雷斯指出，中国的精准扶贫是“帮

① 《邓小平文选》（第 3 卷），北京：人民出版社，1993 年，第 208 页。

② 世界银行：《世界发展指标》，2013 年；联合国：《千年发展目标 2015 年报告》，2015 年。

③ 习近平：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》（单行本），北京：人民出版社，2020 年。

助最贫困人口、实现2030可持续发展议程宏伟目标的唯一途径”。<sup>①</sup>

## （二）中国解决绝对贫困问题的制度效能不仅在于脱贫进度，更在于质量、效率与经济动能

中国特色社会主义制度减贫效能，体现为绝对贫困问题解决的系统性、根本性与稳健性，相应的评价指标体系不仅包括脱贫规模及速度、贫困发生率降低等总量与进度指标，还包括贫困地区（人口）脱贫退出的内生动力、可持续性、经济效率等质量与效率及动能指标。

从评价方法看，贫困户脱贫标准设定与质量考评，突破“收入贫困线”单一标准，逐渐纳入住房医疗及生活保障、文化教育及人力资本、精神脱贫及主观获得感、金融及生产生活资产、社会资本与信息网络及市场机会可得性、社会福利与公共政策及发展权利的多维标准，集中反映为“一超、两不愁、三保障”及饮用水安全指标；<sup>②</sup>贫困村（县）退出标准及质量测度也从贫困发生率指标拓展到集体经济与公共设施拥有度，即“一低、五有”或“一低、三有”指标。<sup>③</sup>上述贫困对象脱贫退出的识别与度量方法，从单维的收入标准转向以能力为内核的结构化标准，还引入内生动力与精神脱贫、脱贫稳定性与返贫风险防控等可持续性标准，并强化了对村户脱贫退出真实性及质效的考核要求，从而在“到人到户”层次上强化了绝对贫困问题解决的考核“硬约束”。随着脱贫攻坚进入收官阶段，中国脱贫退出的成效普查与工作考核愈加重视对收入脱贫层次的核算、对“三保障”实效的考评、对农户脱贫生计平稳性及其可耐受外生冲击（如疫情）的评价、对脱贫施策效率及经济性的评估，<sup>④</sup>如国家脱贫攻坚普查，重视收入略高于建档立卡农户的群体的生计稳定及各地扶贫资金使用效率。

从现实成效看，中国绝对贫困问题解决的制度效能集中体现在脱贫退出的质量、效率与经济动能上。第一，建档立卡农户实现了收入与“三保障”多维脱贫，返贫风险可控。2013—2019年，832个贫困县农民人均可支配收入由6 079元增至11 567元，年均增长9.7%，高于全国2.2个百分点；建档立卡户人均纯收入由2015年的3 416元

<sup>①</sup> 林鄂平、高原：《联合国秘书长盛赞中国精准减贫方略 期待中国持续发挥领导作用》，《经济日报》2017年10月9日。

<sup>②</sup> 按照国家实施的贫困对象退出验收评价指标及标准，贫困户脱贫“一超”指超过现行的扶贫（收入）标准，“两不愁”指不愁吃、不愁穿，“三保障”指义务教育、基本医疗和住房安全有保障。

<sup>③</sup> 贫困村退出“一低”指贫困发生率低于3%，“五有”指有集体经济、硬化路、卫生室、文化室、通信网络。贫困县摘帽“一低”指贫困发生率低于3%，“三有”指乡有标准中心校、达标卫生院、便民服务中心。

<sup>④</sup> 扶贫资源配置要考虑投放到穷人身上的精准性、给穷人带来的减贫效果及对其工作积极性的影响。

增加到 2019 年的 9 808 元，年均增长 30.2%；农户“两不愁”质量水平明显提升，“三保障”问题总体解决；工资性收入和生产经营性收入占比上升，转移性收入占比逐年下降，自主脱贫能力提高；返贫人口逐年减少，从 2016 年的 60 多万人减少到 2017 年的 20 多万人，再减少到 2018 年的几万人，2019 年只有几千人。<sup>①</sup>但也要看到，脱贫成果仍有波动，如一些乡村医疗与用水安全存在质量短板，疫情对务工增收与产业脱贫有冲击，政策配置失衡引发了一定程度的“福利效应”与“悬崖效应”。

第二，贫困地区脱贫退出质量提升，内生动能增强。贫困地区生产生活条件明显改善，10.8 万所义务教育薄弱学校办学条件得到完善，农网供电可靠率达到 99%，深度贫困村通宽带比例达到 98%，960 多万贫困人口通过易地扶贫搬迁摆脱生存困境；贫困区域发展活力增强，产业扶贫、电商扶贫、光伏扶贫、旅游扶贫取得可持续成效，脱贫奔康与乡村振兴有序衔接；通过扶贫搬迁、生态扶贫，生态环境质量提升。中国共产党领导的政治优势与社会主义制度优势保证了精准扶贫“真扶贫、扶真贫”的实效，打破了“戴贫困县帽子的越扶越多”的救济依赖。到 2020 年 2 月底，832 个贫困县已有 601 个宣布摘帽，179 个正在进行退出检查；建档立卡户内生脱贫动力提升，90% 以上得到了产业扶贫和就业扶贫支持，2/3 以上靠外出务工和产业脱贫，工资性收入和生产经营性收入占比上升，转移性收入占比逐年下降。<sup>②</sup>随着疫情防控常态化，应加大对弱质性和高风险性种养业的技术支持，有序推进贫困地区尤其“三区三州”旅游业开放，积极应对和防控政策退出后的产业失败与密集返贫风险。

第三，以党建促脱贫政治动能得到充分激发，各级党组织扶贫治贫能力得到提升，党在农村的执政基础得到巩固。25.5 万个驻村工作队、290 多万名县级以上党政机关和国有企事业单位干部驻村扶贫，围绕脱贫攻坚与乡村振兴，构筑起常态、系统、长效的乡村治理体系。

应当指出，中国解决绝对贫困问题的制度效能评价，还缺乏反映脱贫均衡性、隐性贫困、生计脆弱性的考核指标，由此制约对结构化、高质量脱贫的综合成效评价以及返贫风险度量。可以预见，在全面小康与相对贫困治理时代，对反贫困制度优势与效能的评价将更为强调精准帮扶与普惠支持、应急纾困与长效管控、制度运行效率与市场动能激发的均衡，重视贫困群体获得感、幸福感等主观指标的应用，审视中国减贫制度与方案的国际比较优势。

<sup>①</sup> 习近平：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》（单行本），北京：人民出版社，2020 年。

<sup>②</sup> 习近平：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》（单行本），北京：人民出版社，2020 年。

### （三）中国共产党的领导为脱贫攻坚赋予强大的政治动能；相比其他发展中国家与新兴市场国家，“中国之制”在解决绝对贫困问题上产生了更为全面系统的脱贫成效

马克思主义政党的领导与社会主义制度是中国解决绝对贫困问题的制度优势保障。2019 年诺贝尔经济学奖获得者阿比吉特·班纳吉（Abhijit V. Banerjee）认为，并没有确凿证据表明西方多党民主制是发展减贫的最佳体制，无论是自由市场还是民主制，都未必能立竿见影地解决发展中国家的贫困陷阱难题；相比代议制民主国家波澜不惊的减贫表现，一些并非所谓民主政体的国家反而表现出更好的增长与减贫绩效。<sup>①</sup> 印度、印尼、巴西等多党轮流执政的资本主义新兴市场国家在增长减贫及不平等调节上取得一定成果，但因陷入“选票政治”、追求短期政绩，缺乏强有力的政府主导和统一连贯的扶贫战略，出现减贫施策碎片化、政策反复摇摆，制约绝对贫困问题的根本解决。一些实证研究<sup>②</sup> 表明，经济增长不一定带来国民福利增进。如巴西、墨西哥在城市化和城乡二元结构变更的过程中也经历过高速增长，但在此期间贫民窟也在大都市周围形成并蔓延开来。

与资本主义多党民主制国家相比，中国坚持共产党的统一领导，实行多党合作，以广大人民群众共同富裕为核心使命，依托中国共产党的政治动员力量与社会主义市场经济的资源配置动能，发挥集中力量办大事的体制优势，采取超常规扶贫战略，实现了对绝对贫困问题的根源性、系统性解决。中国共产党是代表人民群众整体利益的使命型政党，不是代表部分利益的掮客型政党。习近平指出，中国共产党人从党成立之日起就确立了为天下劳苦人民谋幸福的目标，这是党的初心。中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的本质特征，坚持党的领导，发挥社会主义制度集中力量办大事的优势，是解决绝对贫困问题的最大政治优势，否则社会主义脱贫攻坚就缺乏根本的政治保证，更不可能发挥集中力量办大事的优势。中国共产党充分发挥理论优势、政治优势、组织优势、制度优势、密切联系群众的优势，特别是坚持民主基础上集中和集中指导下民主的结合，既避免了脱贫攻坚决策的盲目性、非理性，又避免了西方政府那种“互相

<sup>①</sup> 阿比吉特·班纳吉、埃斯特·迪弗洛：《贫穷的本质》，北京：中信出版社，2013 年。

<sup>②</sup> François Bourguignon, “The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods”, *Growth and Inequality*, Cambridge: MIT Press, 2003; Montek S. Ahluwalia, “Prospects and Policy Challenges in the Twelfth Plan”, *Economic and Political Weekly*, vol 46, no 21 (2011), pp 88 - 105.

牵扯、议而不决、决而不行”的情况，保持了党在领导推进全面脱贫进程中的领导，如坚持发挥各级党委总揽全局、协调各方的作用，落实脱贫攻坚一把手负责制，省市县乡村五级书记一起抓，为脱贫攻坚提供了坚强的政治保证。

中国发挥社会主义制度优势，坚持共同富裕，实现增长减贫、结构化脱贫与不平等调节减贫的机制耦合，相比印度“有增长、缺平衡”、巴西“重分配、弱增长”的非均衡减贫模式，表现出更为全面系统的发展脱贫成效；相比撒哈拉沙漠以南非洲的“援助扶贫”模式，体现出贫困治理的制度长效性（即善治，good governance）。中国扶贫成效与减贫贡献显著优于其他发展中国家与新兴市场国家。根据世界银行数据，1981年世界贫困发生率高达41.9%（中国、印度、印度尼西亚明显高于世界平均水平），经过中国等人口大国的减贫努力，2019年世界贫困发生率降至9.7%，减少了31.2个百分点——中国的贫困发生率从1981年的88.3%降至2019年的0.6%，减少了87.7个百分点，减贫人口8.53亿，在各国中减少幅度最大；印度尼西亚从1984年的70.3%下降至2019年的9.4%，减少60.9个百分点，减贫人口1.66亿；印度从1983年的53.9%降至2019年的10%，减少43.9个百分点，减贫人口1.13亿。中国与印度尼西亚、印度等国相比，最初贫困发生率最高，但后期贡献了最大份额的减贫人口，成为过去30多年全球发展脱贫的主要引擎。从多维减贫成效的国际比较看，联合国开发署发布的2019年度《全球多维贫困指数》报告显示，中国的多维贫困指数为0.016，低于印度（0.128）、南非（0.025）等金砖国家，也低于越南（0.028）、印尼（0.019）等东南亚发展中国家。

综上所述，中国对绝对贫困问题的历史性解决，及其呈现的高脱贫退出质量、效率与经济动能，充分证明中国特色社会主义在推进人类发展脱贫事业中的制度优越性，证实了邓小平关于社会主义可以更好地消除贫困的历史论断——“在世界上我们算贫困的国家，就是在第三世界，我们也属于比较不发达的那部分。我们是社会主义国家，社会主义制度优越性的根本表现，就是能够允许社会生产力以旧社会所没有的速度迅速发展，使人民不断增长的物质文化生活需要能够逐步得到满足。按照历史唯物主义的观点来讲，正确的政治领导的成果，归根结底要表现在社会生产力的发展上，人民物质文化生活的改善上。如果在一个很长的历史时期内，社会主义国家生产力发展的速度比资本主义国家慢，还谈什么优越性？”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 《邓小平文选》（第2卷），北京：人民出版社，1994年，第128页。

## 四、从解决绝对贫困到治理相对贫困： 全面小康时代的反贫困制度演进

以实践为基础的科学性与革命性的统一是马克思主义保持强大生命力的根源。习近平指出，在认识世界和改造世界的过程中，旧的问题解决了，新的问题又会产生，制度总是需要不断完善，因而改革既不可能一蹴而就，也不可能一劳永逸。<sup>①</sup> 在解决绝对贫困以及新的贫困治理命题上，中国共产党领导的政治优势与中国特色社会主义制度优势不是一种静态优势，而是一种为适应贫困治理时代要求而不断改革调整、与时俱进、发展创新的动态优势。

中国共产党是时刻保持清醒的马克思主义政党，这种清醒除了制度自信，还表现在对制度完善和发展的深刻思考上。习近平指出，中国共产党人干革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题，为此应“动员全党全国全社会力量，以更大决心、更强力度推进脱贫攻坚，确保取得最后胜利”。<sup>②</sup> 中国特色社会主义制度的生命力在于其实践性和与时俱进的创新品格，即通过改革推动制度的自我完善和发展，将社会主义制度优势转化为贫困治理效能。邓小平提出：“我们的制度将一天天完善起来，它将吸收我们可以从世界各国吸收的进步因素，成为世界上最好的制度。”<sup>③</sup> 习近平指出，中国特色社会主义制度是具有鲜明中国特色、明显制度优势、强大自我完善能力的先进制度。<sup>④</sup>

中国进入解决绝对贫困问题全面胜利的最后时刻，贫困性质与贫困治理矛盾出现新的变化，疫情防控常态化带来新挑战，双循环新发展格局正在形成，消除剩余贫困、提升脱贫质量、管控返贫风险考验中国制度效能的持续性。当务之急，是在常态化疫情防控中加快推进经济秩序全面恢复和高质量发展，破解贫困人口生计渠道梗阻，确保脱贫如期高质量实现；长期看，推动减贫治贫的战略重心从物质基建、要素输入驱动的超常规脱贫，转向科技基建、制度供给主导的乡村振兴与贫困治理，构建全面小康时代的相对贫困治理体制机制，实现贫困治理能力和治理体系现代化。科学阐释中

① 《中共中央召开党外人士座谈会，习近平主持并发表重要讲话》，《人民日报》2013年11月14日。

② 习近平：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》（单行本），北京：人民出版社，2020年。

③ 《邓小平文选》（第2卷），北京：人民出版社，1994年，第337页。

④ 习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2014年。

国共产党领导“中国减贫之治”的政治制度优势和国家治理效能，做好中国减贫文化和智慧的世界展示，以提升国家形象、增进国际话语权。

（一）坚持精准扶贫“制度刚性”，形成中央督导普查与群众评价监督治理合力，破解剩余贫困痼疾，补齐脱贫质量短板，提升边缘贫困村户发展能力，确保“应扶尽扶、应脱尽脱”

攻克剩余贫困痼疾、严防因疫致贫返贫，推动脱贫攻坚由决定性成就走向全面胜利。一是针对尚未脱贫退出的52个贫困县和挂牌督战的1113个村，尤其是“三区三州”深度贫困乡村，严守高质量脱贫标准，坚持精准扶贫制度刚性，强化中央集成支持、东西扶贫协作与地方自主发展的脱贫合力，集中解决“三保障”和饮水安全的突出问题。二是针对500万未脱贫人口，200万高返贫风险的脱贫人口，近300万存在致贫风险的边缘人口，以及受疫情冲击的生计脆弱人口，进行分类识别与综合施策，推动其内生脱贫、稳定脱贫；将没有劳动能力的特殊困难群众纳入由低保医保、养老保险、救助供养、临时救助构筑的综合社保兜底体系。三是确保制度定力，集中攻克最后贫困堡垒，“全面扫清”扶贫短板、脱贫死角，统筹安排专项扶贫资金，支持非贫困县（村）的“插花”贫困村户、边缘贫困村户发展脱贫。除继续强化以党建促脱贫的政治动能、中央督导普查的实际成效，还应全面提升人民群众在扶贫考核评价与意见反馈中的参与度，发挥其作为脱贫主体的治理与监督功能。

（二）强化综合减贫“制度韧性”，适应疫情防控常态化形势，完善返贫风险监测预警与长效防治机制，精准追踪、有效管控“因疫返贫致贫”“因产业失败而密集返贫”等风险

当前一些脱贫地区存在产业基础薄弱、项目同质化、就业不稳定、转移收入占比过高的情况；500万脱贫人口和边缘人口存在返贫致贫风险；在疫情突发及防控常态化的形势下，部分行业务工人员“失岗”，特色农产品“卖难”，“三区三州”地区特色旅游产业因疫情防控而客流受限，造成贫困农户工资性收入与经营性收入出现缺口；有的地方脱贫摘帽后对脱贫攻坚的重视程度、工作力度减弱，资金投入增速变缓，有的脱贫人口收入甚至下降，有的贫困村退出后第一书记和驻村工作队实际不在岗。<sup>①</sup>绝对贫困问题的解决是一个系统工程，难以做到一劳永逸的100%消除，保证脱贫人口生计

<sup>①</sup> 刘永富：《坚决克服新冠肺炎疫情影响 全力啃下脱贫攻坚硬骨头》，《求是》2020年第9期。

能力长期提升，做好返贫及新增贫困管控才是科学的应对之策。政府应主动作为，发挥综合减贫的制度韧性，构建返贫风险识别、防控与帮扶的常态化机制。一是完善疫情防控常态化下“精准防疫与精准脱贫”统筹推进与协同治理的长效机制，强化市场经济供需修复与循环再造；精准追堵可能导致疫情反弹的治理漏洞，瞄准疫情伤害民生影响脱贫的关键渠道，开展生产脱贫的精准施策和长效赋能，识别因疫返贫、因疫致贫风险人群，给予分类帮扶和靶向施策；利用大数据及智能技术，做好贫困农民工城乡流动追踪引导，强化务工与防疫的协同支持。二是必须从结构改革、治理改进、科技赋能、经济体系创新的路径上重振经济动能，为完成脱贫攻坚、最小化管控返贫风险提供经济支撑；针对产业链因疫中断导致的失岗减收、扶贫产业在政策退出后遭遇市场风险导致的密集返贫，<sup>①</sup> 构建风险预判、未雨绸缪的长效机制，推进扶贫产业转型升级与接续替代，为乡村经营主体、集体企业进行市场赋能，为易受疫情冲击农户进行生计赋能。

（三）充分释放中国特色社会主义贫困治理的制度活力，有序推动减贫战略和工作体系转型升级，系统构建 2020 年之后的相对贫困治理体制机制，全面实现脱贫奔康与乡村振兴有效衔接

绝对贫困问题解决之后，乡村振兴与区域协调发展将成为国家高质量发展新的战略支撑。为此，一要积极推进以要素支持、基建投资为主的中央转移支付、东西部扶贫协作、对口物质支援，转向以制度供给、科技嫁接为主的中央政策支持、东西部发展合作、对口市场赋能。数字经济基建支持、产业链与供应链对接、营商环境学习、人才培养将是新一轮区域发展协作、对口支援与乡村振兴帮扶的制度要义。设定减贫战略及机制、政策转型过渡期，着眼于扶贫资源再平衡，进行结构化减贫施策，统筹支持非贫困县村及边缘性的贫困人口发展脱贫，考虑减贫政策与工作体系总体稳定，分区分类实现帮扶政策及机制的转型升级或退出接续，强化地方发展动能与市场减贫力量，逐步减少现金转移支付，做好政策退出之后扶贫产业风险应对，保持就业扶贫稳定。二要加快构建相对贫困长效治理及绝对贫困再生管控体制机制。以超常规战略集中解决绝对贫困问题之后，相对贫困常态化管控将是中国 2020 年之后的贫困治理重心。相比开发扶贫与保障扶贫相结合的绝对贫困破解机制，推进效率与公平均衡导向的初次分配制度改革、完善政府再分配机制、发展公益慈善等第三次分配方式，形成

<sup>①</sup> 按照农业农村部数据，当前依赖产业帮扶的“摘帽村”占 67%，存在“干部一走，产业就散”风险。



对区域失衡、分配不公的管控调节，将是相对贫困治理的制度要义。基于对贫困脆弱性显著人口的精准识别，做好对相对贫困与绝对贫困双向转化的动态管控，抑制绝对贫困再生风险。三要将相对贫困治理、重大疫情防控与乡村振兴有机融入城乡融合发展体制机制，坚持发展减贫与内生脱贫结合，通过乡村振兴与城镇化的双向协同为相对贫困治理提供物质基础与经济动能。重点围绕劳动力人口城乡流动，借助大数据平台，构建常态化的疫情传染与失业返贫的协同防控体系，形成长短结合、标本兼治的城乡融合发展与防疫治贫体制机制。

（四）科学阐释中国解决绝对贫困问题的政治优势与制度优势，向外展示中国特色社会主义减贫的制度影响力，增强中国在发展减贫领域的国际领导力与话语权，提升国家形象

中国历史性地解决绝对贫困问题，彰显了社会主义的本质要求及制度优越性，为中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信提供了现实支撑。当前中国在国际扶贫领域话语权与中国提前完成联合国减贫目标的成就极不匹配，这是掌握话语权的欧美国家抱守西方民主体制及自由主义信条，对中国特色社会主义制度优势以及中国减贫模式成效进行选择性的忽视的结果，<sup>①</sup>但也与中国对自身减贫智慧与制度优势缺乏系统阐释有关。<sup>②</sup>应科学总结中国解决绝对贫困问题的政治优势与制度优势，全方位提升中国在发展减贫领域的国际领导力与话语权。一是通过新媒体宣传、校园教育、思政课堂、党建等全方位、多维度渠道，健全符合时代特征、常态化运行的减贫文化宣传体系，打造脱贫攻坚爱国主义实践教育平台，打造一批能够反映减贫规律、有科学性、富含教育启迪意义的学术及文化成果。二是在国际上借助与新兴经济体及发展中国家的文化交流，尤其是通过“一带一路”国际合作，聚焦减贫共同使命与焦点话题，倡建开放合作的减贫交流平台，融入全球减贫文化话语圈与国际语境，输出中国贫困治理思想与智慧，讲好中国减贫故事，倡建人类发展与减贫命运共同体，展现中华民族包容性、人本性的减贫观。抓住人类发展减贫这一中心主题，与发展中国家以及发达国家展开制度文明对话，展现中国共产党领导和社会主义制度的政治优势，

<sup>①</sup> 不仅如此，美国一些政客出于敌对的意识形态或狭隘的国家利益观念，长期攻击中国共产党的领导和中国的社会主义制度，如美国国务卿蓬佩奥屡次攻击中国的政治制度，声称来自中国的风险同共产党政权有关。

<sup>②</sup> 欧美国家和国际组织习惯于在现有国际秩序和欠发达国家不完整经济基础上“嫁接”区域市场经济和民主政治，辅之以改善基础设施和福利的发展援助。但在摆脱贫困上，亚非拉发展中国家难以走发达国家老路，而是必须生发出基于自身发展实践的扶贫路径。中国的减贫制度安排及方略为之提供了参考与借鉴。

以及依托这一制度优势呈现的有效市场与有为政府协同减贫的成果，提升中国特色社会主义制度在人类发展与人权保障领域的影响力与话语权。

## 五、结语

中国对绝对贫困问题的历史性解决，是中国特色社会主义制度优势向国家治理效能转化在人类反贫困事业进展上的重大标志性成就——这一制度优势及其治理效能，源自以人民为中心追求发展脱贫的反贫困制度取向、市场决定与政府功能发挥有机耦合的反贫困制度体系，实现绝对贫困的系统消除、返贫风险的制度管控、全面小康社会相对贫困的长效治理，但根本意义上取决于中国共产党的集中统一领导。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大优势。<sup>①</sup>健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节，是党领导人民进行革命、建设、改革最宝贵的经验，也是中国历史性解决绝对贫困问题、推进贫困治理能力与治理体系现代化的根本政治保证。

## An Institutional Analysis of China's Historic Solution to the Problem of Absolute Poverty: From Perspective of Political Economy

*He Lilong*

**Abstract:** The elimination of absolute poverty in China is a great contribution to the world socialism and human poverty reduction. The institutional orientations are the comprehensive governance and systematic solution of absolute poverty, the unity of short-term relief and long-term empowerment, the unity of policy support and endogenous poverty alleviation, and the balance of inclusive support and precise policy imple-

<sup>①</sup> 习近平：《中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征》，《求是》2020年第14期。

mentation. The logic of system construction lies on the coupling interaction between the government's strategic leading and the market's decisive role in the gradual development and poverty alleviation, so as to build a "Trinity" of poverty alleviation made from central leadership, counterpart support and local initiative. From supporting the poor to shaking off poverty, from system reform to micro intervention, and from targeting to policy implementation and empowerment, the mechanism of precise identification and empowerment has been formed. The effectiveness of the system is reflected in the high quality, long-term and endogenous power of poverty alleviation and exit. The targeted poverty alleviation action with the leadership of the Communist Party of China as the fundamental political guarantee has reversed the trend of formalism poverty alleviation, and has shown a more systematic and thorough poverty alleviation effect than other countries. The nature of poverty is undergoing new changes, and the normalization of epidemic prevention brings new challenges. We should actively promote the transformation from the unconventional poverty reduction based on "material" infrastructure and factor input to the Rural Revitalization and poverty control based on science and technology infrastructure and institution supply, so as to realize the modernization of poverty governance system.

**Key words:** absolute poverty; institutional orientation; institutional system; institutional efficiency; relative poverty

**Author:** He Lilong, associate professor of School of Economics, Sichuan University.