

转型性贫困、多维贫困问题与中国的扶贫能力转型

刘成良

2020 年是中国的脱贫攻坚战收官之年，也是全面建成小康社会目标实现之年，在全国人民的共同努力下，中国的反贫困取得了举世瞩目的成就。2019 年，1109 万农村贫困人口脱贫，脱贫人口连续 7 年每年超过 1000 万，贫困发生率为 0.6%，远低于 2018 年的 1.7%。从新中国成立之时积贫积弱、缺医少药、文盲率高达 80%、广大人民难以满足温饱的基本国情，到成为世界第二大经济体，解决了绝大多数人民的温饱问题，正在实现全面建成小康社会的伟大目标，对全球减贫贡献率超过 70%，中国的贫困治理向世界展现了中国智慧与力量。

随着中国反贫困力度的不断加大，贫困性质已经悄然发生变化，以温饱为主要焦点的绝对贫困时代已经远去，而以发展为重点的相对贫困则成为新时期贫困治理的主要议程。由于国土广袤，区域发展不平衡不充分问题所带来的深层次矛盾，加剧了贫困问题的表现形式与治理难度。因此，要解决中国的贫困问题，离不开对转型期贫困性质的认识，在此基础上才能更好地审视中国的反贫困道路。

中共十八大后，中央政府将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，在全国展开了一场力度空前的脱贫攻坚战。毫无疑问，这场扶贫攻坚战所取得的成就有目共睹，但也存在一些问题：在国家扶贫政策的强力支持下，尽管精准是扶贫的基本前提，但是谁是贫困户却变得模糊了，东部和中部一些地区的贫困户比西部一些地区的普通农户生活水平还要高；对于因懒惰而致贫者的大力帮扶造成了一般农户的相对剥夺感，不仅加深了基层矛盾，还使得农民在劳动正义面前处于困惑状态；在深度贫困地区，基于指标分配式的贫困人口识别使得原本分化不大的农户之间出现了扶贫的悬崖效应；地方政府为了完成扶贫任务，盲目上项目帮助贫困户脱贫，又潜藏着难以持续的危机，甚至有的项目还会给贫困户和地方政府带来新的治理难题。

任何事物都有两面性，对于这些问题的揭示和探讨可以更好地认识转型期中国的贫困问题和反贫困道路。本文从多维贫困的视角切入，来认识这场波澜壮阔的反贫困斗争的复杂性，从而更好地审视中国的扶贫政策并理解转型期出现的问题。

一、转型性贫困

扶贫是现代社会以发展主义为内核的政策话语，现代国家将贫困治理作为保障人民生存权和发展权的重要政策工具。农耕文明时期的生产力水平使得政权只能做到维持型统治，多数只能采取保守有限的赈灾等济贫措施，其本质目的在于保持社会秩序的稳定。工业文明时期生产力水平的质变使得国家能够在深层次上着眼于人民生活水平的提升。尤其是在第二次世界大战以后，以美欧为代表的发达国家，基于强大的综合国力设计出较为完备的福利体系和一系列减贫政策工具，不仅极大地缓解了贫困问题，而且也使得以工业化为代表的现代化建设成为国际社会的主流发展方向。前所未有的生产能力使人类社会得以积极主动地解决绝对贫困问题，指导欠发达国家发展、

解决贫困问题的发展经济学也因此成为一门显学。改变传统农业要素占比过重的产业结构，建立现代化工业体系，提升生产力水平是绝大多数欠发达国家追寻的发展目标。

随着生产力的不断发展，人们对于贫困的认识和界定也更加多元。一般将关系人的生存的温饱标准作为衡量绝对贫困的基本指标。世界银行将人均每天 1.9 美元的生活标准定为极度贫困线。按照此标准，截至 2015 年，全世界极度贫困人口总数为 7.36 亿，其中南亚和撒哈拉以南非洲地区贫困人口数量为 6.29 亿，贫困人口数量最多的五个国家为印度、尼日利亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和孟加拉国。[]]此外，仅能够满足温饱而生活水平和发展状态无法与社会发展阶段相契合，也会被认为是贫困。例如一些地区的人口虽然衣食无忧，但是没有经济积累，也无法接受教育，就很难适应现代生活。

现代国家在解决贫困问题方面的政策设计越来越精细，扶贫不仅意味着维持生存所需的政府救济，也被赋予了人的发展权的重要内核。不断丰富的扶贫内涵客观上对国家治理提出了更高要求。对于欠发达国家来讲，贫困治理的过程本质上就是国家进行现代化转型的过程。对于中国这样有着千年农耕文明的大国而言，向现代化强国的转型并非一蹴而就。

本研究提出转型性贫困来认识当前阶段的贫困问题。这一概念最早由李小云在新闻访谈中提出，他认为“现在的贫困，不管是个体呈现的，还是国家和地区，或者不同国家和地区呈现出来的差异，恰恰是由于工业化转型所造成的”。[]]在后来的概念发展中李小云为了与多维度、区域性的深度贫困相区分，将转型性贫困的主要特点归结为个体贫困。[]]由于缺乏专门的学术文章及概念辨析，转型性贫困仍然是较模糊的概念。

转型性贫困可以有更加丰富的意涵，现代社会不可逆转的转型彻底改变了人们的生活模式，当前纷繁复杂的贫困现象是社会转型的客观结果。无论是个体贫困还是群体贫困现象，都是在社会转型过程中由于不适应或遭遇危机而形成的发展阻滞问题。作为一种过渡的状态，笔者认为转型性贫困有两重含义：

一是从宏观层面来看，解决贫困问题的关键在于国家有强大的综合实力进行社会再分配改革，前提是国家的工业化水平与现代化进程。对于中国而言，由于国土广袤，当前复杂的贫困问题正是在国家现代化转型背景下出现的。虽然东部沿海地区已经达到了发达国家水平，但是中西部多数地区，尤其是西部地区仍然非常滞后，客观上造成不同区域的人面临不同的贫困问题。

二是从微观层面来看，转型性贫困是农民家庭在应对现代社会发展目标及风险危机时，其生计结构相对脆弱的贫困现象。具体而言，深度贫困区农民家庭相对传统的生计模式、文化结构、发展目标都需要进一步向现代社会转型，而一般农业区农民家庭发展虽然认同并内化了现代性内核，但是家庭生计结构缺乏应对风险的弹性空间。

二、区域差异与多维贫困问题

中国地域之广袤，区域差异之巨大、发展程度之不均使得很难用量化标准去测量和反映农村

[]] 《全世界半数贫困人口集中在五个国家》，世界银行网站，<https://blogs.worldbank.org/zh-hans/opendata/half-world-s-poor-live-just-5-countries>。

[]] 刘玉海：《中国减贫新挑战：转型性相对贫困》，《21 世纪经济报道》，2011 年 11 月 14 日，第 18 版。

[]] 李小云：《把深度性贫困的治理作为精准扶贫的重中之重》，光明网，http://theory.gmw.cn/2017-04/24/content_24284434.htm。

的贫困问题，即便同样是国家级贫困县，东中西部的表现都有很大不同。从贫困发生的视角来看，贺雪峰认为当前中国农村贫困主要有两种类型：一类是绝大多数地区都会产生的农户因为各种原因导致缺少家庭劳动力而产生的贫困，另一类是主要集中在生存条件相对恶劣的连片特困地区的贫困。）

贫困具有多维特性，其内涵伴随着现代社会的发展而不断丰富。除了传统意义上因为收入不足而造成的经济贫困外，还有文化贫困、价值贫困等。也正是因此，基于不同视角，对贫困也就存在不同认识。扶贫专家、城市白领、深度贫困区农民三者对贫困的看法就存在很大差异：在中国西南深度贫困地区，交通闭塞，农民现金收入很少，过着传统的农耕生活，温饱无忧，日日有酒有肉，民族文化生活丰富，但是文化教育落后，农民对于未来发展缺乏规划，也就无忧无虑。

在他们的认知世界中并不觉得生活贫困，当然也有人在现代媒介中通过对比发现自身生活落后，但也没有迫切想要改变的想法。城市白领过着现代化的生活，吃穿用度都很讲究，却要背负着工作压力、房贷压力，假期生活或许丰富多彩，却很短暂，多数时期还是与各种压力、食品安全问题、环境风险等打交道。如果从负债指数、生活压力、幸福指数衡量，明显是深度贫困区的农民占优势，但是在社会的普遍认知中，深度贫困区农民理应是扶贫的对象。扶贫专家可能站在世界发展趋势以及历史潮流的视角来看，深度贫困区的生活模式、教育都很落后，不符合现代社会的种种标准。

当前关于贫困的认识多数都嵌入了现代发展价值，因此除了温饱意义上的绝对贫困成为共识之外，发展在一定程度上成为多数表达者的题中之义。《世界发展报告》（1990）指出：“贫困不仅指物质的匮乏，而且还包括低水平的教育和健康。”联合国开发计划署在 1997 年提出了人类贫困指数（HPI），利用寿命、知识水平和生活体面程度的短缺情况来衡量贫困。《人类发展报告》（2000）指出：贫困包括风险和面临风险时的脆弱性，以及不能表达自身的需求和缺乏影响力。贫困的界定随着人们对发展愿景的丰富而不断丰富，贫困的概念在发展主义的思潮下被无限拓展，比如能力贫困、权利贫困、知识贫困、文化贫困。

贫困的多维特性使得当下中国很难用哪种单一的模式来解决贫困问题。基于发展的区域差异，本研究将复杂的贫困现象放置于两大类型区域进行探讨：

一种是深度贫困区，面临的现代性贫困，在发展不平衡不充分的背景下，相当一部分农村还处于比较传统的状态。由于地理文化等限制，这类地区农民生产和生活模式相对原始，家庭生活温饱边缘，教育落后导致人力资本长期不足，缺乏经济积累，生计模式脆弱，产生了很多与现代社会生活不匹配的问题。

另一种是一般农业区面临的发展性贫困，农民虽然接纳了现代生活方式，但是由于家庭生计模式的脆弱性，很难抵挡现代社会的风险问题，因病致贫、因灾致贫等现象时有发生。一旦遭遇变故，致使家庭劳动力无法正常参与社会劳动，家庭便容易面临收不抵支等发展困境。

）贺雪峰：《中国农村反贫困问题研究：类型、误区及对策》，《社会科学》，2017 年第 4 期。

）我国贫困问题具有区域性特征。1986 年启动国家大规模减贫计划时划定了 18 个集中连片贫困地区。“十三五扶贫攻坚计划”划定了 14 个连片特困地区。深度贫困区主要分为三类：一是连片的深度贫困地区，包括西藏和四省藏族聚居地区、南疆四地州、四川凉山、云南怒江、甘肃临夏等地区，生存环境恶劣，致贫原因复杂，基础设施、公共服务缺口大；二是深度贫困县，全国最困难 20% 的贫困县的贫困发生率平均在 23%，县均贫困人口近 3 万，分布在 14 个省区；三是贫困村，60% 的贫困人口居住在 12.8 万个贫困村，基础设施、公共服务滞后，村两委班子能力不强，无人管事、无人干事、无钱办事现象突出。具体论述参见习近平：《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》，《人民日报》，2017 年 9 月 1 日，第 2 版。

从国土空间视角来看，中国复杂的地形地貌结构客观上造成了两大类型贫困问题的分野。中西部 22 个省、自治区、直辖市的农村是贫困治理的重点区域。由于中国地形自西向东呈三级阶梯状分布，而在人口分布方面，以 2010 年国家第六次人口普查数据为基础，胡焕庸线东南半壁 43.24% 的国土面积居住着中国 94.41% 的人口，西北半壁 56.76% 的国土面积仅居住有 5.59% 的人口。[〕] 东中西部的地方治理因地形和人口分布的不均衡而呈现出较强的区域性特征。周蕾等学者通过地理信息系统（GIS）空间分析方法发现，2012 年国家认定的 592 个贫困县主要分布在中国三大地形阶梯的第二阶梯，黄土高原、秦巴山地、云贵高原最为集中。这一区域恰好位于胡焕庸人口分界线两侧附近。这表明复杂的地形条件对贫困县的空间分布具有相当强度的正向驱动作用。[〕]

当前的扶贫实践表明，一般农业区和深度贫困区的贫困发生机理以及治理重点存在较大差异，精准扶贫政策在这两类地区产生了不同的社会反应，在一定程度上影响着贫困治理绩效。

三、深度贫困区的贫困问题

深度贫困区农民的家庭经济模式比较传统，保留着农耕时期的诸多特征：自给自足的经济模式对家庭劳动力的依赖程度非常高，限制了家庭劳动力的自由配置；现代农业生产技术以及生产工具因为受到地形地貌、生产成本以及农民观念等方面的影响而应用较少，使得农业产出效率很低，非常消耗劳动力；农民对于这种生计模式又保留着非常深的情感，不但不愿意放弃，还形成了代际传递。

结果，封闭的区位不仅限制了劳动力向外流动，而且农业模式也使得家庭劳动力的时间被切割成碎片，更加难以与市场经济下的劳动力需求相匹配。农民家庭虽然在农业生产上耗费了大量时间和精力，但是并没有产生经济收益。农业种植多数是为了糊口或饲养牲畜，而饲养牲畜又是



〕 陈明星、李扬、龚颖华、陆大道、张华：《胡焕庸线两侧的人口分布与城镇化格局趋势——尝试回答李克强总理之问》，《地理学报》，2016 年第 2 期。

〕 周蕾、熊礼阳、王一晴、周秀慧、杨莉：《中国贫困县空间格局与地形的空间耦合关系》，《经济地理》，2017 年第 10 期。

为了农业耕作和换取一些现金以应对生活开支，能够参与市场流通和变现的又极少。一年到头的忙碌，最后成为一种为了糊口的循环。这是传统农耕时期典型的小农经济模式，笔者将其归纳为自循环型小农经济。

案例 1：以笔者调研的宁夏西海固地区农民的家庭生计模式为例，可以发现农民一年的生活都被效率不高的农耕劳动所支配（见表 1）。

表 1 农民一年的农业劳作安排

时间	农业劳作安排
1 月 2 月 3 月	冬闲期，气候寒冷，在家过冬。元宵节后，农民把储存的粪肥打碎成粉状，撒到田地里。这个环节少则三五天，多则十多天。
4 月	种植土豆、胡麻、豌豆等作物。按照一户二十亩田，夫妻两个劳动力计算：播种十亩土豆需要劳作一个星期；播种五亩胡麻需要耕作两三天；播种五亩豌豆需要耕作两三天。每户至少有二三十亩地，基本上整个 4 月份都是农忙。
5 月	农忙结束，男性一般外出到煤矿、建筑工地打零工，运气好的话，可以做一个月赚两三千元；女性留在家中锄草、放牛羊、照顾小孩。
6 月	收麦子，外出务工的男性要回乡收割。小麦播种时虽然稠密，但是缺乏水源，发芽率不高，成熟时非常稀疏，只能用镰刀一小把一小把割，非常耗费人力。夫妻两人一天只能割
7 月	收胡麻，一般和小麦相差半个月。五亩胡麻需要夫妻两人收割一个星期。男性还要协助妇女放牛，储存牧草。
8 月	农活比较零碎，农民要想外出务工也很难走远，只能在附近打零工。
9 月	挖土豆，最繁忙的时节。十亩土豆，夫妻两个壮劳力大约需要做半个月。挖完土豆就要种植小麦，十亩土地用骡子耕田需要五六天，播种还要再耗费两三天。
10 月	农忙基本结束，男性可以外出打工一个月。
11 月 12 月	冬闲期，在家过冬。

概括而言，深度贫困区的致贫因素可以归结为四个方面：

第一，对文化教育缺乏重视，整体文化水平偏低。这在一定程度上是客观条件所致。山大沟深，居住分散，教育分散投入虽然有利于学生上学，但是成本高，质量又难以保障；集中投入虽然能够在一定程度上保障教学质量，但是又造成学生读书路途遥远；地方政府财力较弱，难以吸引优秀师资，造成教育水平整体偏低。偏远地区的农村学生要么长途跋涉去接受教育，要么面临着无书可读的困境。学生在这样的环境中很容易产生厌学情绪，即便是辍学，地方政府也很难及时发现并做到有效引导。

第二，不喜欢被约束，对以打工等接触外部世界的方式存在着畏惧、拒斥情绪。深度贫困区的很多农民都不愿意外出打工，觉得会受到别人约束、不自在；即便是出去打工，也会选择那些

约束不是很严的工种，如建筑工或者到城市种花种草等，很少有人愿意去工厂流水线工作。农民对外出打工存在很多负面的想象。现代社会的复杂程度使得他们难以招架，而身边人外出过的又会把一些受欺骗、被欺负的故事讲给更多的人听，形成了对打工生活的种种担忧：自身文化水平太低，出去别人不会要；没什么社会经验，肯定会被骗。家乡虽然务工机会很少，但是温饱不愁，行动自由，有熟悉的社会交往圈子，所以更加不愿意到外面打工。

案例 2：在云南某市调研发现，政府为了增加本地就业机会，专门从深圳引进了一家劳动密集型电子科技有限公司，前期招聘了 2000 人，但是不出 3 个月，只剩下 200 人左右。公司的待遇还可以，试用期是每个月 2000 元，食宿都在公司，只需要交纳少量的费用，8 小时工作制。农民家庭只要有一个劳动力参加工厂工作就可以达到脱贫标准，但是农民在观念上不愿意接受这种打工生活，即便是离家很近。

第三，安于现状，容易满足，发展动力不足。在深度贫困区调研，发现农民不愿意为了赚钱而舍弃舒适自在的生活。生活中存在很多非理性消费行为，将有限家庭收入挥霍在买酒、斗牛、斗鸟、过节等方面。这种追求天性、放任自由的状态与现代社会要求个人勤勉克制的内在精神不相符合。而对于家庭经济利益并不强烈的渴求，反而使得他们为了维持舒适的生活，将家庭劳动调节到相对舒适的程度。

第四，经济意识薄弱，缺乏成本—收益的核算意识、储蓄—投资的理财意识。在自给自足的经济模式下，除了家庭生产的富余产品、生活必需品要到市场上买卖之外，其余参与交易的很少。按照市场经济的成本—收益观念来核算，这种经营方式效益很低，甚至是亏本的。深度贫困区农民还缺乏储蓄—投资意识。储蓄是为了目标、规划或者不可期的风险而做准备，这样才能更加从容地应对未来生活。而投资就是为了扩大生产、进一步提高收益。投资能够扩大储蓄，但也需要一定的储蓄来支撑。

四、一般农业区的贫困问题

一般农业区主要是指农民家计模式主要依靠农业和外出务工，家庭内部形成了以代际分工为基础的半工半耕模式。^①这类村庄占到了中国农村数量的绝大多数。由于区位和产业发展方面没有很大的特色，单纯依靠务农收入难以满足家庭发展需要，因此，通过打工—进城等形式，农民家庭积极地融入现代化进程。其家庭生计模式不仅是为了满足温饱等物质需求，还有更高层次的发展目标。

中国长期稳定的经济社会发展环境为农民持续增收提供了重要保障。从减贫的意义来看，市场经济的发展使得农民可以依靠劳动、技能、资源等，在市场上寻找到合适的就业机会和发展空间，自食其力。影响农民收入差异的主要因素是劳动力数量、质量、分工组合以及倾向（包括生活态度、储蓄倾向、消费习惯等）。^②在一般农业区，农民家庭生计模式面向市场，农民会根据家庭劳动力的数量、能力以及既有的资源进行优化配置，从而使家庭经济达到较为合理的水平。

城市既是农民获得打工机会的主要场所，也是家庭发展的重要目标。

^① 夏柱智、贺雪峰：《半工半耕与中国渐进城镇化模式》，《中国社会科学》，2017 年第 12 期。

^② 贺雪峰：《农村低保与扶贫实践中的几个问题》，《贵州民族大学学报（哲学社会科学版）》，2017 年第 1 期。

农业在多数以粮食种植为基础的地区，仅仅是家庭经济的一小部分补充，但是也发挥着至关重要的作用。因此，一般农业区的贫困户大体可以分为三类：

第一类是家庭主要劳动力因病、残、精神问题或者遭遇事故而难以参与正常的社会劳动。于农民家庭而言，这些问题不仅意味着开支增加，而且囿于照料责任，其他劳动力获取收入的机会也大大受限。这是一般农业区最重要的致贫原因。

第二类是经济能力越来越弱的老人户，分为两种情况：一种是失去儿女，老人因为缺乏必要的生活来源和照料而陷入贫困；第二种是儿女在赡养老人问题上比较敷衍，代际矛盾使得老人处境尴尬，甚至还要背负高额债务。

第三类就是村庄中的单身汉，造成单身的原因是多种多样的：有的是因为残疾或者痴傻难以找到对象，有的是因为家庭贫困，有的是因为性格问题。这些单身汉在独自生活的过程中因为缺乏家庭的支持、缺乏发展目标，自暴自弃的倾向比较明显，甚至相当一部分身体健康但劳动意愿很低。

这些贫困户与一般农户之间收入存在着明显的差距，很容易辨识。熟人社会中复杂关系网络对于信息沟通和传递起到了很大的作用。因为面对共同的资源环境和社会历史，农民在互动和交往中也逐渐形成了相对一致的评价规则。例如，对于那些中老年丧子的家庭，农民会觉得是最可怜的；在传宗接代思想盛行的地区，农民对于纯女户家庭一般也都持有比较怜悯的心态，觉得这些家庭断了香火，老年生活孤独无依；那些身体健康，因为游手好闲而日子过得特别差的人，一般会被认为是“罪有应得”。

案例 3：在河南农村调研，阿杜一家是村里的低保贫困户，家中分别有七十多岁的父母、阿杜夫妇（阿杜 47 岁、媳妇 33 岁）、儿子和女儿（5 岁和 3 岁）。除了阿杜媳妇精神有问题，其他人身都健康。阿杜就是因为非常懒惰，所以一直没有找到媳妇。后来找了一个精神有问题的女性，生了一子一女。六口人住的是砖瓦房，家里破破烂烂，但是阿杜就是不愿意劳动。地方政府在直接帮扶项目中给了阿杜家 5000 元资金，希望他们能够买羊养殖，大羊生小羊，这样以后也有比较稳定的养殖收入来源。阿杜到亲戚家买了四只羊，但是又懒得把羊拉回家，帮扶干部催了多次，都借口有事。后来因为天气太热没有照顾好羊，又热死了两只。为了改善其住房条件，帮扶干部帮助争取到了危房改造资金，但是阿杜还是怎么催都不愿动弹。为了让他们家有稳定的收入，地方政府给阿杜安排了公益性岗位——打扫卫生，每月有三五百元收入，但是他不愿意好好做。考虑到将来的脱贫攻坚成效问题，政府又无法将其开除。目前阿杜的妻子又怀了孕。对于阿杜这样缺乏家庭责任感，只管生小孩，从来不考虑如何养，又不愿意劳动的人，帮扶干部感到可气又无奈。

在传统农耕社会，固定单位的农业产出具有稳定性，尤其是当达到必要的劳动力投入之后，边际效益是递减的。农耕社会中，每一个劳动力的价值并不必然地被精确计算，所以对那些无劳动能力的人具有包容性。决定家庭发展差距的关键在于生产资料的多寡。市场经济下，非农收入构成了农民家庭收入的主要来源，市场经济讲究个体劳动力在市场上的价值，因此个体价值很容易被计算和累计，即当一个家庭劳动力多时，其产生的价值就多。在这种情况下，那些无劳动能力或者劳动力只能有限度地参与市场的家庭则面临着发展危机。

与深度贫困区大面积的贫困问题不同，一般农业区主要表现为个体贫困问题，如因病致贫。村庄中的底层，尤其是贫困户普遍表现出较强的焦虑感。在发展主义的刺激下，地方社会滋生出

了强烈的攀比文化；农民基于发展压力，劳动力的变现欲望很强，部分地区蔓延着“读书无用论”；由于资源有限，农民家庭现代化过程中形成了内部危机转嫁机制，老年贫困现象突出。当前的婚姻危机使得农民完成人生任务所要支付的婚姻成本越来越高，给人生价值实现带来了诸多困扰，进一步造成代际关系的紧张。村庄中无法完成人生任务的农民，在激烈的竞争和发展压力下，面临着价值崩溃、动力缺失的困境，精神面貌也随之消沉、颓废。

一般农业区农民虽然在观念上认同并内化了现代价值理念，但是在转型过程中由于地方文化以及思想认识等层面的差异，并不必然具备和发展目标相匹配的经济能力。现代社会是建立在高度社会分工基础上的复杂社会，与传统乡土社会相比，对农民家庭及个体能力均提出了较高的要求，手段和目标之间的差距让农民经受着转型之困。

五、中国反贫困道路的经验与困境

在区域差异背景下，贫困的多维特性使得中国的贫困治理面临着更大困境，可以说中国的反贫困历程也伴随着国家的现代化进程。中国的反贫困道路在曲折中不断前行。

（一）中国反贫困道路的经验

一般说法认为扶贫作为一种政策话语是 1978 年后明确提出的，这无可厚非。但是仅仅将中国的反贫困历程局限于此未免有失偏颇。这种割裂看待反贫困历程的方式缺乏对前三十年公正客观的评判，脱离了具体历史情境，容易造成误导。因此，有学者极力呼吁要正视前三十年在反贫困中的重要贡献，将其纳入中国的反贫困历程。如邢成举认为 1949 年后的三十年是一段被边缘化的贫困治理史。^① 林毅夫等学者认为“从当时的发展阶段和认识水平看，实现国家工业化，几乎是发展经济、摆脱贫困和落后的同义语”。^②

虽然新中国建立后的前三十年并没有彻底解决温饱问题，并且还采取了严格的户籍制度，控制农村人口向城市流动，通过工农剪刀差来支持工业和城市发展，形成了较为僵化的城乡二元结构，但是对于处在包围封锁，亟需进行现代化转型的国家而言，也很难通过其他手段实现工业发展的原始资本积累。但正是这一时期建立的较为完备的工业体系，才为后来中国的经济发展和减贫奠定了坚实的基础。

改革开放后，越来越多的专项扶贫政策在贫困治理中发挥着重要作用，并且随着市场经济的发展、国家支农惠农政策的加强以及制度变革，原本塑造出城乡二元结构的不平等制度体系不断瓦解，“中国城乡二元结构的‘剥削性’不断弱化，而‘保护性’的功能不断增强。维持‘保护型’的城乡二元结构，使广大农民在市场经济中‘进可攻退可守’，不仅对农民的利益保障意义重大，而且有利于维护社会结构的弹性，对农村的社会稳定和国家的经济发展具有战略性的价值。”^③

新时期中国经济持续稳健增长成为世界第二大经济体，国家对农村发展、贫困治理的支持力度更是达到了前所未有的高度。中国农村的贫困问题性质已经发生了根本变化。我国土地制度的宪法秩序保障了农民土地承包经营权、宅基地使用权；在税收制度上废除了农业税费，强化了对

^① 邢成举：《精英俘获：扶贫资源分配的乡村叙事》，北京：社会科学文献出版社，2017 年，第 34 页。

^② 林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革（增订版）》，上海：格致出版社，2014 年，第 23 页。

^③ 林辉煌、贺雪峰：《中国城乡二元结构：从“剥削型”到“保护型”》，《北京工业大学学报（社会科学版）》，2016 年第 6 期。

“三农”的反哺力度；不断完善农村合作医疗、养老保障制度体系，为农民的生存和发展构筑了一道又一道保障线和安全阀。

十八大后，精准扶贫战略的实施为进一步解决贫困问题奠定了重要基础。在国家治理体系和治理能力现代化的政策背景下，中央进行了自上而下的周密政策设计与部署，对以往的反贫困政策进行深度改革和融合，通过精准识别、精准施策等手段进行精准扶贫。治理体系和治理手段的升级对于解决新时期的贫困问题起到了关键作用。

（二）精准扶贫的困境

中国的制度优势在于集中力量办大事，精准扶贫也不例外。作为新时期的贫困治理模式，精准扶贫虽然更加注重结果的精确性，但也意味着实现这一目的的手段不可能不随之升级，其伴随的问题就是治理过程更加复杂、治理成本更加高昂。精准扶贫的地方实践表明，当前依靠政治动员推动阶段性任务的治理模式很难精细化运行，精准扶贫绩效也难以达到预期。）

最为核心的问题就是孱弱的地方治理能力与先进的治理体系不匹配而产生的诸多矛盾。由于贫困治理的场域是欠发达地区，这不仅意味着治理对象是贫困的，地方政府往往也因为缺乏资源而相对落后。在此背景下，又如何依靠地方政府来运转复杂而精准的政策系统呢？结果难免产生很多悖论现象。

其一，政策执行中的形式主义问题屡禁难绝。痕迹管理原本是服务于政策过程控制的，但是对办事留痕的过分强调势必造成考核结果的偏差。一些地方对于如何做到精准扶贫缺乏思路，就将材料工作作为重中之重，贫困户识别是否精准、帮扶是否到位都要在材料中体现出来；甚至有的地方为了保持材料的形式美，要求扶贫材料填写不能有一处涂改；有的为了显示扶贫工作量，要求大量的扶贫材料必须由扶贫干部手写；有的在扶贫材料的装订方面有着各种要求，如照片一定要彩印，不同类别的材料有不同规格的纸张要求。

案例 4：笔者在广西 A 乡镇调研的时候，关于基层行政中的形式主义问题，曾和乡镇党委书记有过非常深入的交流。他对于当前基层工作中的形式主义问题感到既困惑又无奈。为了搞好扶贫工作，上级政府时常组织各乡镇一把手外出学习其他地方的扶贫经验，但有意思的是，他发现很多乡镇主职干部不是去详细关注别人如何发展产业、搞好实质工作，而是拿着手机去拍各种展板、扶贫材料。对此，他就很困惑不解，乡镇党委书记要考虑全局、把握方向，如果将精力都放在材料方面，那脱贫攻坚就完全走错了方向。

其二，技术治理的应用过程出现了本末倒置的问题。精准的政策执行需要大量的信息支撑，故而建立了诸多信息系统对政策过程进行控制，其本意是为了服务于政策目标，但却严重耗散了基层干部的工作精力。信息系统数据录入完整性与有效性成为上级考核基层工作的重要指标，加大了扶贫干部的工作量。具体而言，要按照统计标准入村入户调查，要把纸质调查数据录入信息系统，要根据上级反馈的问题进行核查。每项流程都要花费很多时间，而扶贫干部时间有限、任务繁多，结果自然容易造成一些任务的完成效果不理想，又要面临被问责的风险。

其三，地方政府孱弱的治理能力在政策理解和执行过程中产生了诸多偏差。由于认识水平、治理资源的限制，一些地方的基层干部通过“一刀切”“造亮点”来满足上级的考核要求。这些

）刘成良：《欠发达地区政府治理精准转向的实践机制研究——基于贫困户精准识别政策》，《学习与实践》，2019 年第 3 期。

手段非但无助于农民脱贫，还产生了资源浪费、政府公信力下降等问题。

案例 5：在贵州 D 镇，乡镇为了营造产业发展的亮点工程，用行政命令强制农民改种高粱。调研期间就看到这样一则有意思的通知：“根据省市县规定，为进一步调整产业结构，优化种植作物，稳定增加村民收入，镇党委政府严令，镇域 305 省道和二级公路沿线及集镇周边严禁种植玉米，改种高粱。请大家自觉遵守勿误。违者，镇里将组织工作队进行强制铲除，其经济损失由种植玉米农户承担。”这种产业结构调整的折腾非但很难让农民脱贫，还引起了农民的强烈不满。

在江西 E 镇调研发现，基层政府通过给村庄粉刷墙壁来获得更好的视觉效果，结果仅一个村庄刷墙就要耗费 500 多万元。

其四，地方扶贫工作遭遇“指标困局”。地方政府对国家扶贫理念转型认知的偏差以及在形成路径依赖之后的策略行为，不仅容易产生对总体局势的误判，还为后期的政策困局埋下了伏笔。^①过去，地方政府基于自利动机，通过夸大贫困数字等形式获取扶贫资源，由于精准扶贫工作进行了严格的指标化管理，且中央和地方签订的扶贫任务书中明确了地方的扶贫工作量，结果造成地方政府只能在既有的指标约束下进行贫困识别，影响了政策调整的空间。以前文所讲的一般农业区为例，笔者调研的多数地方政府表示贫困指标远远超过实际贫困人口，但是在评估压力下又无法直接将这些指标剔除，结果造成不符合标准的农户被纳入扶贫对象，不仅造成了错评率的提升，也加剧了基层社会矛盾。深度贫困地区也存在类似的问题。

案例 6：在云南 B 镇调研，主管扶贫工作的副镇长说：刚开始工作肯定是不扎实，虽然经过几轮“回头看”之后，相对精准了，但是总的来说，贫困户的认定从 2013 年就不扎实，当时我也管扶贫，当时上面让推荐村委会（为贫困村）。之前的扶贫政策是每个自然村 15 万元修路，后来 2013 年搞这个建档立卡贫困户，要求村委会的贫困发生率不低于 30% 还是 40%，我记不得了。B 镇当时有一万三千多名额，这个名额是怎么来的，是市扶贫办分给我们的，为什么全市五万多人（名额）分给我们一万多人，（因为）我们 B 镇人口基数大，就多分给我们名额，达到 30% 还是 40%，所以才有一万多贫困人口。好了，分给我们，当时是怎么干的，时间又短，我不可能每家每户去跑，也没要求精准，我把名额分给村委会，村委会把名额分给小组，就这样分，分完后大家报，然后就乱报一些上来，所以说整个 2013 年建档立卡是混乱的。到了 2014 年、2015 年，突然间说要精准到户，哎呀，麻烦大了！但是上面又不敢把 2013 年的工作推翻，如果 2014、2015 年的时候要精准到户，2013 年的数据拿出来后全部推翻，全部下去三评四定的话，要比现在精准很多。

六、结语与讨论

作为着力解决“两不愁、三保障”的精准扶贫战略已经基本实现了政策目标，中国农村贫困治理的焦点已经从温饱意义上的绝对贫困转向了发展意义上的相对贫困。转型性贫困是对当前农村贫困性质的基本概括，即中国的贫困问题主要是国家转型和发展过程中由于不平衡不充分，区域发展不同步不均质所带来的新的贫困问题。现代性正在从越来越多的层面改变着人们的生活，虽然中国在解决温饱问题方面迈出了一大步，但是要彻底解决现代风险危机下农民家庭生计结构

① 刘成良：《“指标困局”：农村贫困治理的实践与反思》，《华南农业大学学报（社会科学版）》，2019 年第 5 期。

相对脆弱的问题，还有很大提升空间。

在相对贫困时代，人们对于贫困的认识和界定更加多元，意味着对国家贫困治理提出了更高的要求。2020 年初，江苏省宣布脱贫率达到 99.99% 以上，还剩 6 户、17 人未脱贫的消息引起了舆论热议，就恰恰反映了这一问题。当前国家设定的贫困标准可以说是一条底线标准，对于江苏来讲，其经济发展实力远远超越了解决底线标准的能力。也正是因此，江苏的省定贫困线是年收入6000 元，比国定贫困线要高出很多。地方政府有能力通过精准扶贫政策体系中的发展性政策和兜底保障政策来解决底线问题，这并不奇怪。

扶贫和致富之间很难直接画上等号，江苏宣布脱贫引起热议的事件充分表明人们对于贫困的认识已经发生了巨大的变化和分化。这也代表着一种社会心态，即面对现代性压力，人们对生活有了更高的期待，而既有的手段无法解决这一期待问题时难免产生焦虑和压力感。但是更应该明白，这种焦虑和压力感绝非饥饿感。随着国家扶贫底线目标的基本达成，更高层次的发展目标应该列入日程。

基于中国的区域差异，本研究还着重关注了深度贫困治理。深度贫困区的现代化转型远远比单纯的贫困治理更为重要，或者说深度贫困区更需要综合治理。不仅要解决基础设施落后、公共服务不足、社会保障薄弱等关键要素，还要充分激发农民发展的主观能动性，在思想文化上积极向现代社会靠拢，而这是渐进式过程。深度贫困区正在发生的变化表明，农民在接受教育、外出务工等过程中更容易树立文化比较的意识，从而接受并认可现代社会观念，实现现代化转型。作为国家力量的扶贫行动，不断刺激乡土社会的保守文化，将现代性伦理输入乡村。不过，为了刻意追求某种效果而设立时间节点的做法，不仅让地方社会陷入被动，也在一定程度上滋生了深度贫困区农民“等靠要”的想法。

作者系苏州大学政治与公共管理学院副教授

