



【健康扶贫与相对贫困治理专题】

【主持人语】党的十九届四中全会提出“坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”,这意味着在2020年底脱贫攻坚全面决胜后,我国将进入相对贫困人口持续化解的新的历史阶段。从学术层面,探讨相对贫困治理长效机制的理论框架与实践路径,具有重要的现实意义。

本期所刊发的四篇文章,左停等通过梳理中国贫困治理范式和话语体系的发展脉络,探讨了话语体系对公共治理的一般影响和意义,从扶贫话语角度,解释过去扶贫工作取得突出成效的原因,为未来我国扶贫治理机制建设提供启示。翟绍果等基于西部三省九县的大样本调查数据,通过研究不同代际经济互动模式对因病致贫返贫的影响效应,从健康扶贫角度提出缓解因病致贫返贫的有效路径。高晓彩等通过对贫困山区的调查,探讨了社会支持对智障家庭负性心理健康代际传递的阻断作用,从心理健康干预角度提出智障家庭特殊人群健康扶贫的对策。王淑珍等以提升劳动力相对贫困人口的脱贫内生动力为出发,通过在贫困地区开展实验研究,探讨了贫困对劳动力人口的元认知功能和自尊的影响。这些研究,分别从话语体系、身体与心理健康、内生动力等问题切入,对相对贫困治理的长效机制与实践路径进行探索,以期引发继续深入的学术探索。

主持人:中国农业大学人文与发展学院左停教授

组织动员、治理体系与社会导引:中国贫困公共治理中的话语效应

左停¹,金菁²,刘文婧¹

(1. 中国农业大学 人文与发展学院 北京 100193; 2. 浙江农林大学 文法学院 浙江 杭州 311300)

摘要:梳理中国减贫治理发展过程,发现不同的阶段反贫困公共治理均通过相应的政治话语的组织嵌入来进行体制动员和外溢性社会导引,进而形成复合性的贫困公共治理模式。改革开放以来,中国贫困公共治理体系经历了三个主要阶段:2000年前的特征为“贫穷不是社会主义”和“共同富裕”话语引领下的初步形成中国特色的综合性的治理框架;2001—2013年间经过“全面建设小康社会”和“和谐社会”话语动员形成经济政策与社会政策二维并行的贫困公共治理体系;2014—2020年间在“小康路上一个也不掉队”“社会主义本质要求”等话语动员下形成统揽性的扶贫公共治理范式。反贫困话语体系

收稿日期:2020-11-20

基金项目:研究阐述十九大精神国家社会科学基金重大专项:实现“脱真贫”“真脱贫”跟踪评估研究(18VJ099)

作者简介:左停,中国农业大学教授,博士生导师,从事扶贫与社会保障政策研究。

在政府体制和社会的嵌入形成的组织动员和社会动员效应是中国贫困公共治理成功的重要原因之一。话语体系从不同方面影响公共治理体系,话语体系治理也是公共治理的重要内容。具体来讲,反贫困话语体系从四个方面影响贫困公共治理模式:促进国家政治意识和行动的统一,表达治理目标和传递治理信息,润滑治理结构和弱化科层局限,发挥凝聚社会共识和调度社会资源等作用。话语体系的影响本质上促进了贫困公共治理的模式创新。中国未来相对贫困治理不仅面临着建立治理模式的议题,也存在着话语贫困的困境。可以围绕“人民至上”“共享发展”“人类命运共同体”等政治和社会话语体系引导未来相对贫困公共治理的发展方向。

关键词: 反贫困话语体系; 政治和社会动员; 贫困公共治理; 制度变迁; 相对贫困

中图分类号: C913.7 文献标识码: A DOI: 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2021-02-006

经过多年的反贫困努力,中国如期实现既定了脱贫目标。2020年12月3日,习近平总书记在听取脱贫攻坚总结评估汇报中提出“现行标准下农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,消除了绝对贫困和区域性整体贫困,近1亿贫困人口实现脱贫。”在反贫困进程的不断推进中,尤其是脱贫攻坚期间,中国贫困治理体系愈发完善。扶贫体系是对政府、市场、社会三种机制和三种资源的综合运用和整合,围绕片区精准和个体精准建立了专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫“三位一体”的扶贫战略格局^[1-2]。毫无疑问,中国重大脱贫成效很大程度上得益于贫困治理范式的完善。其中治理体制和运行机制是脱贫攻坚期间中国取得瞩目减贫成就的重要原因,党的全面领导这一政治优势也在中国成功战胜绝对贫困中发挥了关键作用^[3-4]。体制机制是被建构而成的,贫困治理的体制机制何以被建构且发挥如此功效值得进一步研究,就此,本文从话语视角展开相关分析。目前,已有学者开始关注扶贫治理与话语之间的关系。李雪伟基于语用学理论分析我国扶贫政策具体的政策语句,得出扶贫政策通过三类语句传递政策信息,通过调整语句的逻辑顺序表达不同政策立场,政策语句何以达到“以言行事”和政策语篇何以达到“以言取效”,以及扶贫政策言语系统构成制度体系的结论^[5]。但不同于上述学者将话语作为分析工具,本文将话语作为一种治理工具,从宏观角度分析扶贫统领性话语对贫困治理范式的影响,即话语在我国贫困公共治理之中的作用,进而从话语工具这一角度给出我国取得巨大扶贫成效的另一种理论解释,并为未来我国的扶贫治理提供机制建设之外的其他启示。

一、基础概念: 话语与贫困治理体系

话语(discourse)从语言演变而来,但并不只限于语言表达,而是语言在特定社会情境下的使用和表达的语言现象^[6-7]。在此基础上形成的话语分析是一门有关话语研究的多学科性和跨学科性的交叉学科^[8]。在不同的向度和领域的社会运作中产生不同类型的话语,如学术话语、政治话语、政策话语、贫困话语等。在不同的理论、学科以及社会环境中,话语表现为不同的形式,除了语言之外,还包括以文本、影像等形式呈现^[9]。无论是何种社会类型、何种呈现形式,话语在社会发展的语境下不仅是语义学的表达,更有着语用学的深刻内涵。而且话语具有变化性(variability),会随着环境和发展需要等而不断变化^[6]。20世纪中叶兴起一种以话语为基础的分析方法,即话语分析(discourse analysis)。话语分析突破语言学的研究内容,更加关注语言在社会情境下的应用,包括如何建构话语、如何赋予话语以社会意义以及如何践行话语和指导社会实践等^[10]。可以说,话语分析更类似于语用学分析。随着话语分析被应用到其他领域和学科,话语和话语分析这两个术语在不同学科有着不同的意义^[11]。

从上述内容来看,话语分析中的话语是被作为一种分析工具。然而,在公共管理领域,话语不仅可以作为分析工具,实际上也是一种治理工具^[12]。政治话语是一种与国家制度和国家属性相关联的话语,

通常表现为法律法规或者国家领导人讲话等形式,代表着国家整体性或阶段性的发展目标。政治话语广泛影响公共治理领域,治理行为和治理过程就是对政治目标的回答或回应。根据政治话语的特征,可以将其归纳为两类:传达治理目标或者明确治理定位的政治话语、明确治理内容和治理规则的政策话语。由此说来,可以将政治话语对公共治理的影响归纳为话语治理(discursive governance)。所谓话语治理,就是指基于政治语言中的叙事主题和战略隐喻形成的内在治理机制,以及由此形成的利用这些语言来干预思想,以便根据政治意愿影响公共领域内的政治和社会表现的政策框架。因此,在话语治理中,话语不仅是治理工具,而且也是治理的组成部分,即治理话语,包括政治话语和政策话语。治理话语更具有支配性和指导性^[13]。通常在一种政治话语的引导下建立具体的政策话语,而政策话语更符合作为公共管理中话语分析方法的语料。除了政治话语和政策话语,社会话语也是一个很重要的方面,虽然它不同于政治话语,但是不可避免地会受到政治话语的影响,而且也能折射出社会对与之相联系的公共治理问题的态度、心理和反馈。本文将话语作为分析对象而非分析方法,所分析的政治话语对象并不是具体的政策文本,而是从话语作为治理工具和治理组成的角度分析公共治理领域中话语与治理范式的关系及其相互作用。

静态地或水平地看,公共治理体系或范式是由公共治理的客体、主体、价值、工具和环境(制度嵌入)等要素组合而成的一个系统;动态地或从过程角度来看,公共治理体系呈现于公共议题的形成、公共政策的决策、实施、管控、反馈等不同具体的阶段。公共治理的内容通常都是依托于一定的公共治理模式而展开,同时其具体的实践也修正、完善甚至是形塑着公共治理模式。而无论治理内容为何,治理体系、范式或模式依然是受中国特有的治理逻辑所支配,即为了完成特定治理目标或应对特定社会情形而启动,具体以制造舆论声势和全面动员的形式展开^[14]。在此系统和过程中,特别是在中国的社会政治背景下,话语是以一个特殊重要的角色存在着的,既存在于公共治理系统中,也存在于公共治理的过程中。

中国共产党和政府将扶贫作为治国理政的主要且迫切的任务,探索实施了诸多常规、非常规举措。这些超常举措打破经典公共管理的部门和科层间的职能及业务“壁垒”,形成贯穿式、整合性的贫困治理体系,包括了扶贫政策措施、扶贫政策资源调动与传递机制、社会组织和各种主体的参与、不同层级和部门的责任关系等内容。扶贫是全国阶段性治理任务,为了让社会和各级政府接受统一目标,实施超常举措,话语体系发挥了独特作用。本研究聚焦贫困公共治理这一议题,梳理中国贫困治理的模式和话语体系发展脉络,在此过程中分析统揽性政治话语对贫困治理体系和治理模式的影响,从治理话语维度解析我国贫困治理取得突出成效的原因,由此探讨话语体系对公共治理的一般影响和意义,并对未来中国的相对贫困治理以及其他领域治理提出启示。

二、中国不同阶段的贫困治理体系与核心话语

在新中国成立初期,国家的中心任务是建设和稳固社会主义基本制度。改革开放之后,国家开始重视发展问题。改革开放初期,国家治理的主要话语是“打破大锅饭”,“让一部分人先富起来”,明显体现出效率导向。到20世纪80年代中期,“贫困”这一话语概念开始进入公共治理范畴,开启中国贫困公共治理历程。在不同的治理话语作用下形成阶段性的贫困公共治理的指导性政治话语体系和具体的政策话语体系,具体可总结为三个阶段,这三个阶段循序递进,构成中国扶贫公共治理体系演进的连续统(continuum)。

(一) 1986—2000年“贫穷不是社会主义”和“共同富裕”话语下以农业开发为中心的中国特色贫困公共治理体系的初步形成

改革开放后,国家采取的一系列农业体制改革和经济建设促进了农村经济的快速发展,但地区和个

体间的发展差距也逐步拉大,区域发展不均衡和贫困问题逐渐显现。1979年,邓小平提出本世纪的目标是实现小康,即四个现代化^{[15] [P237]}。要实现这一目标,贫困无疑是一个“绊脚石”,为此中国政府开始将贫困治理纳入正式的公共治理体系中。1982年,针对“三西”地区生态恶化、群众生活十分困苦的状况,国务院成立“三西”农业建设领导小组,对“三西”地区进行较大规模的开发和建设^[16]。自此,“贫困”作为一个政策概念走入公共治理视野。1984年6月邓小平提出“社会主义要消灭贫穷,贫穷不是社会主义”的著名论断,1984年9月,中共中央国务院下发《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,指明了中国“现在农村还有几千万人温饱问题没有完全解决”的贫困现状,“贫困”首次作为关键词出现于政府的政策文件之中。1987年邓小平又提到社会主义必须摆脱贫穷,并提出到20世纪末达到小康社会的水平^{[15] [P223]}。“社会主义要消灭贫穷”的话语将贫困问题与政治意识形态挂钩,赋予了社会主义要消灭贫穷的历史使命,但要特别指出的是,在当时这一提法重点是强调要重视发展社会生产力,这与“以经济建设为中心”的话语内涵相呼应。之后,邓小平多次强调实现共同富裕是社会主义的基本原则^{[15] [P111]}。这一原则成为后期的中国特色贫困治理的话语基础和理论依据,成为动员部门间、地区间以及社会组织参与扶贫的一个重要的社会意识。扶贫话语体系的展开重点是为了克服行政体系的障碍,在这一话语的引导下,各级政府进行了一系列的贫困治理实践。

政治话语的构建促成政治共识的形成,并影响着公共治理的行动方向。1986年,中国成立国务院贫困地区经济开发领导小组^①,此后中国逐步建立从中央到县级的扶贫组织架构,开始进入有组织、制度化 and 对象导向的贫困治理阶段。例如各级建立扶贫工作领导小组,动员企业参与对口扶贫、东部经济发达地区支援西部贫困地区、社会力量和社会资源参与扶贫^{[17] [P57]}。1994年国家颁布了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000)》(以下简称《八七计划》),这是中国政府历史上第一个目标明确、对象明确、措施明确的扶贫规划^{[17] [P7]}。《八七计划》中明确了扶贫目标仍然是解决温饱问题,要坚持开发式扶贫的方针,实现“温饱”“开发”等话语表达成为当时中国特色贫困治理政策话语体系的重心,形成以农业开发为中心的扶贫路径,并搭建了定点扶贫、对口扶贫等多举措的极具中国特色的扶贫公共治理框架。在此过程中,中国逐步建立起“以公共治理为主体的开发式贫困治理结构”^[18]。总结而言,在“贫穷不是社会主义”和“实现共同富裕”等政治话语的引导下,中国于改革开放之后逐渐建立起扶贫行政框架和政策体系,初步建构起中国特色贫困公共治理范式。

(二) 2001—2013年间“和谐社会”话语下扶贫开发与经济社会政策二维并行的复合型贫困公共治理体系

改革开放和制度化扶贫有效缓解了贫困问题,但中国仍处于社会主义初级阶段,农村的贫困和落后仍然突出性地存在。而且在新世纪中,由于市场经济的作用,中国的发展不平衡问题愈发严重。2001年中国的基尼系数已经突破0.4^②,并一路攀升,2008年高达0.491^③。《2001—2010中国农村扶贫开发纲要》是中国新世纪初扶贫领域的纲领性文件,一方面,政府突破20世纪“温饱问题”的贫困话语表达,认为未来要解决的贫困是综合的“贫困地区经济、社会、文化的落后状况”,随之贫困治理维度也从温饱拓展至其他方面,并在全国范围形成以整村推进为主体、以产业化扶贫和农村劳动力转移为两翼的“一体两翼”扶贫开发战略。但各级扶贫系统内的政策依然延续20世纪末的开发式扶贫基调,将减贫内嵌

① 1993年被改为现用名,即国务院扶贫开发领导小组。

② 注释:联合国有关组织规定,基尼系数在0.3—0.4范围表示相对合理,在0.4—0.5表示收入差距较大,0.5以上表示收入差距悬殊。

③ 资料来源:中国政府网. 中国基尼系数“七连胜”贫富差距继续缩小 [EB/OL]. 2016-01-20. http://www.gov.cn/jzhengce/2016-01/20/content_5034573.htm

于经济发展之中,只是经济发展的外延有所扩大,扶贫工作的“两翼”就是这个外延扩大的反映。

20世纪末中国已总体实现小康,新世纪初召开的中共十六大指出全面建设小康社会的更高目标,并且将全面建设小康社会具化到收入、生活质量、衣食住行以及社会保障等方面^[19]。虽然“建设”有着过程性而非目标性的语义,“建设小康社会”是一种关注量变积累的阶段性治理指令,但依然对政府治理行为有着方向指导意义,意味着我国扶贫治理仍要继续且需加大力度。基于全面建设小康社会的阶段性发展要求,2004年十六届四中全会首次提出“和谐社会”的全新论断。建构和谐社会则要协调经济与社会之间、政府与社会之间、不同利益群体之间以及公平与效率之间的协调关系,关注弱势群体和提升其福祉是实现和谐社会的基础^[20-21]。中国顶层政治话语的转变决定了贫困治理实践要有相应转变,在此过程中贫困治理范式在综合性的方向上有了进一步发展。在建设“和谐社会”的话语指导下,农村地区逐渐建立一套解决民生问题的社会政策,例如新型农村合作医疗政策、教育“两免一补”政策、最低生活保障政策、农村新型养老保险政策等。这些政策的目标并非直接为了扶贫治理,但客观上的减贫效应显著,并且在后续发展中不断尝试与扶贫制度接轨。例如2008年开始提出的低保和扶贫两项制度衔接的问题。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》更是开创性地提出“两不愁三保障”的多维扶贫目标,不仅是对过去“温饱”目标的极大拓展,更是从顶层设计上强化扶贫治理中发挥经济社会政策减贫作用。

在“全面建设小康社会”特别是“和谐社会”的话语指导下,这一阶段国家在农村地区实施了一系列具有减贫效应的增收减支民生社会政策,这些社会政策与主要的经济类扶贫政策相互平行,共同作用于减贫。瞄准民生问题的农村社会政策的建立意味着,中国贫困治理范式在20世纪原有框架基础上开始形成新的经济和社会政策交互并行的复合治理体系。

(三) 2014—2020年间“小康路上一个都不能掉队”话语下的统揽性扶贫公共治理范式

党的十八大正式提出“全面建成小康社会”。不同于“建设”这一过程性表达,“全面建成”是目标导向性的话语。中央层面把农村贫困视为实现全面小康社会的主要短板,这意味着此后我国农村社会发展建设任务更为紧迫。虽然我国在数十年开发式扶贫进程中已积累了多样的政策工具,但诸多扶贫工具需要贫困人口具备相应的生产要素和人力资本。即这些政策对贫困人口而言具有减贫的竞争性,生产要素不足或人力资本不足的贫困人口难以从扶贫政策中获得充足的发展资源。随着脱贫攻坚战愈发接近尾声,农业生产的扶贫外溢效益和传统开发式扶贫手段的减贫边际效应愈发降低。剩余贫困人口普遍存在受教育程度较低、劳动力较弱、生理弱势、所在地区资源匮乏或开发难度大等特殊问题。这些特殊问题对新阶段的扶贫工作提出新的挑战和要求。扶贫成败关乎全面建成小康社会目标的实现,习近平总书记就此做出一系列具体的指示。2013年11月,习近平总书记提出“精准扶贫”方略,成为后续我国扶贫工作的核心指导方向。在全面建成小康社会进入决定性阶段后,2015年11月习近平总书记提出“打赢脱贫攻坚战”的号令并要求贫困地区“以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局”。2016年11月习近平总书记提出“小康路上一个都不能掉队”要求,“消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求”^①。这些强有力的贫困治理话语是全面建成小康社会话语在这一阶段的贫困治理中的另一种表达和进一步诠释。在这一系列话语的引导下,扶贫的社会共识以及扶贫的正当性和必要性不断被强化,为贫困治理范式建构和完善创造了有利的社会政治环境。

在此阶段,尤其是近五年里,中国以“战时状态”和“军事化”的话语体系,如脱贫攻坚战、军令状、挂牌督战等,引领脱贫工作,这些军事性贫困治理话语意味着实现既定减贫目标的艰巨性、紧迫性和必要性,为各级政府突破进一步传统的行政治理范式奠定基础。在此基础上,中国的贫困治理范式有了实质

^① 习近平总书记于2012年12月31日在河北省阜平县龙泉关镇骆驼湾村考察时的讲话。

性变化,催生出一系列超常减贫举措的建立和强化,具体表现在两个方面。一方面是建立和强化更多特殊性减贫治理工具,对深度贫困人口和无法通过开发式扶贫脱贫的弱势人口给予更多关注和关怀,即愈发强调社会政策的减贫功能,例如增加多道地方性医疗保障政策、提高贫困人口医疗报销比例和封顶线,减少贫困人口的医疗支出等;另一方面是在行政组织架构方面进行突破性探索实践,疏通基层贫困治理中扶贫资源运作的科层障碍,例如各政府部门间的扶贫协作不断加强,实施五级书记抓扶贫、驻村工作队制度、第一书记制度等。整体上,我国在这一阶段围绕“小康路上一个都不能掉队”的话语引导,形成“脱贫攻坚战”等军事化贫困治理话语表述,以更强制性和紧迫性的话语使得该阶段的贫困治理在精确内部瞄准的同时不断强化外部瞄准,扶贫与经济发展政策和社会民政政策相融合,常规和超常规举措并行,整体上构建起一个脱贫攻坚内嵌于经济发展和社会政策之中的统揽性的贫困公共治理体系和范式。

三、不同阶段贫困治理范式和话语体系的比较

通过对过去四多年贫困治理过程的分析发现,贫困治理范式是通过话语表达出来的,我国贫困治理范式的发展随着时代性政治话语也表现出相应的阶段性特征。

(一) 不同阶段贫困治理政治话语体系的比较

第一阶段,党中央提出的“贫穷不是社会主义”将贫困治理与国家制度之间相关联,突出强调了社会生产力发展的重要意义,奠定了此后内嵌于经济发展之中的开发式贫困治理范式的基础。同时中央领导人提出“共同富裕”和“小康社会”的阶段性目标和政治话语,用来统一社会政治共识、调动和组织社会资源,随之进一步实施专项扶贫政策和建立专门扶贫部门,形成初步的扶贫公共治理范式。这一阶段所提出的话语不仅影响着这一阶段的贫困治理,而且也作为长久目标指导后续社会发展阶段的贫困治理。随后进入新世纪,贫困被定义为“落后”问题,在“全面建设小康社会”特别是“和谐社会”政治话语指导下,一系列医疗保险、教育减免、最低生活保障和养老保险等社会政策在农村展开,开始出现经济政策与社会政策并行的减贫公共治理路径。党的十八大之后,我国明确了到2020年实现“全面建成小康社会”的目标,要求“小康路上一个都不能掉队”,强调消除贫困是“社会主义本质要求”,并在此基础上形成“战时状态”和“军事化”话语,统领具体扶贫工作(表1)。这些以结果为导向的强硬话语和发展目标催生出一系列常规、超常规举措,形成了一个脱贫攻坚统揽经济社会发展全局的统揽性贫困公共治理范式。总体来看,尽管在不同阶段强调的重心和程度有所差别,但“社会主义本质”和“小康社会建设”一直是贯穿我国贫困公共治理建构过程的核心话语。这些话语与其他阶段性政治话语共同组成一个话语连续统,持续影响着我国扶贫公共治理体系和治理范式的构建和完善。

(二) 不同阶段贫困治理研究的学术话语的变化

反贫困的政治话语不仅要内嵌到公共治理体系中进行组织和行政资源动员,还会外溢而影响政策研究和社会研究的内容,进而产生一系列社会话语,对社会进行导引。笔者通过知网在三个阶段的1995年、1999年、2005年、2009年、2015年、2019年六个年份,通过“篇关摘”检索“贫困”或“脱贫”或“扶贫”或“减贫”或“反贫”相关的CSSCI期刊论文(1995年为核心期刊),对其关键词进行聚类类和相对频次(出现的篇次/文章总数)进行了研究(表2)。发现在20世纪90年代的学术研究中,上榜(相对频次超过0.97%)的贫困研究类别概念共有27个,其中高频词(10%及以上)为反贫困总体、产业扶贫和国内特定区域研究,这与该阶段我国开始形成扶贫治理话语和开始搭建扶贫治理框架的阶段特征有一定的吻合,反映了当时以区域治理为贫困治理的主要内容;第二个阶段中上榜(相对频次超过0.85%)的贫困研究类别概念共有29个,其中高频词为教育扶贫、反贫困总体、扶贫对象和地区,而且社会保障/低保和健康扶贫等频次大幅提高,侧面说明该阶段社会政策扶贫的重要性提升,这在一定程度上

也是受当时“和谐社会”话语的影响;第三个阶段中上榜(相对频次超过 1%)的贫困研究类别概念共有 33 个,其中高频词为反贫困总体和扶贫工作/治理,其中贫困治理在前两阶段尚未上榜,这在一定程度上源于该阶段诸多常规、超常规贫困治理举措的实施及其对贫困治理模式的影响。频次变化反映贫困和反贫困的认知视域的不断拓展。三阶段对比来看,有 22 个概念在三个阶段都有出现。出现在第一阶段的温饱标准、以工代赈、计划生育、科技扶贫、易地扶贫搬迁的概念跌出了第二阶段榜单,新上榜单的包括旅游扶贫、老年贫困、基本公共服务、扶贫绩效评价、贫困类型、扶贫机制,概念的下上榜反映出两个阶段对贫困表现、原因和对策的差异;从第二阶段到第三阶段,跌出榜单的只有一个,基本公共服务,新上榜单的包括乡村振兴、易地扶贫搬迁、生态扶贫、路径选择、科技扶贫和文化扶贫,其中易地扶贫搬迁和科技扶贫属于再上榜单。扶贫机制在第二、第三阶段均有上榜,贫困村治理、扶贫工作/治理在三个阶段均有上榜,但扶贫工作/治理在第三个阶段相对频次高居第二,反映反贫困公共治理本身也成为公共话语的议题。

表 1 改革开放以来我国政治话语发展与贫困治理范式构建历程

阶段	贫困的话语表达	反贫困的核心政治话语	反贫困公共治理结构	反贫困的治理工具
2000 年前	贫困人口温饱问题	贫穷不是社会主义、共同富裕	建立全国性的扶贫部门和跨部门的领导小组制度	农业开发为中心的扶贫治理范式,改善农业基础设施、强化农业推广为任务的农业开发
2001—2013 年	贫困地区经济、社会、文化的落后状况,发展差距扩大	全面建设小康社会、和谐社会建设	具有减贫效益社会政策部门的并行	贫困治理与经济社会政策并行的治理范式“一体两翼”战略(整村推进和农业产业化扶贫、劳动力转移培训)
2014—2020 年	“两不愁三保障”的明确目标,“扶贫”转向“脱贫”	全面建成小康社会、小康路上一个都不能掉队、社会主义本质要求	五级书记抓扶贫、驻村帮扶、第一书记制度等	多措并举的常规、超常规扶贫措施:六个精准、五个一批的精准方略

表格来源:笔者自制。

整体上来看,三阶段贫困相关学术研究的主题一定程度上与上文分析的治理范式和话语的阶段特征有所呼应。在相应贫困治理话语的引导下,我国既形成了阶段性的贫困治理范式,也产生相应的贫困治理社会话语的讨论,而这些社会话语一定程度上也会反作用于扶贫治理范式的发展。

四、中国贫困公共治理体系中话语的作用和影响

政治话语本质上也是语言的表达,因此也具备语言的一些基本功能特性^①,在此基础上还具备更多影响公共治理的功能。梳理中国的反贫困公共治理过程可发现,我国脱贫取得的成绩得力于一个有效的贫困公共治理体系,而这一治理体系的建立又与在贫困问题基础上构建的有效的政治话语和政策话

^① Gillian Brown 和 George Yule 在 *Discourse Analysis* 一书的第 1 页中提出,语言具有表达命题、传递信息的信息性功能 (transactional function) 和建立、维持社会关系的互动性功能 (interactional function)。

语有关。这些治理话语体系一方面渗透到公共治理体系之中进行组织和行政动员,另一方面又外溢到社会领域进行社会导引和资源整合。笔者从以下四个方面对我国贫困公共治理范式中话语体系的作用和影响进行理论探讨。

表2 核心期刊文献关键词类别以及相对频次(%)

1995年、1999年(共825篇文献)	2005年、2009年(共1177篇)	2015年、2019年(共2205篇)
反贫困总体 19.28, 产业扶贫 12.4, 国内特定区域研究 10.91, 教育扶贫 9.82, 金融扶贫 8.36, 开发式扶贫 7.39, 贫困测量 6.30, 扶贫对象和地区 6.06, 民族贫困地区 5.45, 时代背景 5.33, 区域性贫困 4.48, 就业扶贫 4.12, 扶贫工作/治理 4.12, 社会保障/低保 4.12, 城市贫困 3.64, 扶贫对策研究 3.52, 减贫发展目标 3.15, 温饱标准 2.79, 不平等 2.79, 以工代赈 2.67, 计划生育 2.30, 科技扶贫 1.82, 易地扶贫搬迁 1.70, 扶贫研究理论方法 1.70, 贫困村治理 1.58, 国外特定区域研究 1.45, 健康扶贫 0.97, 其他关键词集合 6.67	教育扶贫 22.51, 反贫困总体 18.52, 扶贫对象和地区 10.20, 不平等 9.60, 减贫发展目标 8.33, 社会保障/低保 7.65, 扶贫对策研究 6.88, 贫困及成因研究 5.44, 扶贫研究理论方法 5.01, 贫困测量 4.50, 城市贫困 4.16, 区域性贫困 3.99, 产业扶贫 3.82, 金融扶贫 3.74, 时代背景 3.65, 民族贫困地区 3.57, 扶贫工作/治理 3.31, 旅游扶贫 3.31, 老年贫困 3.06, 国内特定区域研究 2.72, 健康扶贫 2.55, 开发式扶贫 2.38, 就业扶贫 2.38, 国外特定区域研究 2.29, 贫困村治理 2.29, 基本公共服务 2.12, 扶贫绩效评价 1.70, 贫困类型 1.19, 扶贫机制 0.85, 其他关键词集合 7.22	反贫困总体 35.10, 扶贫工作/治理 11.52, 扶贫对象和地区 9.80, 教育扶贫 9.80, 扶贫研究理论方法 7.98, 贫困类型 6.94, 产业扶贫 5.85, 乡村振兴 5.71, 不平等 4.76, 金融扶贫 4.63, 民族贫困地区 4.49, 减贫发展目标 3.36, 时代背景 3.54, 贫困村治理 3.27, 社会保障/低保 3.13, 旅游扶贫 3.04, 国内特定区域研究 2.86, 扶贫绩效评价 2.63, 易地扶贫搬迁 2.18, 生态扶贫 1.95, 开发式扶贫 1.90, 贫困及成因研究 1.86, 扶贫对策研究 1.81, 城市贫困 1.81, 扶贫机制 1.72, 贫困测量 1.63, 区域性贫困 1.59, 健康扶贫 1.41, 科技扶贫 1.32, 老年贫困 1.18, 国外特定区域研究 1.04, 文化扶贫 1.04, 就业扶贫 1.00, 其他关键词集合 9.16

表格来源: 笔者自制。

(一) 政治话语是对政治纲领的概括,反贫困治理体系反映出政治话语的行政组织动员和政治意识统一

政治话语是对政治纲领的概括和对国家意识形态的话语表达,在一定程度上彰显着国家的制度属性和国家在公平、正义、平等等方面的政治愿景。中国作为社会主义国家,政治话语通常带有一定社会主义性质的价值导向,如“以人为本”等。对应到公共治理领域中,政治话语体现了对社会公共问题尤其是民生问题的关注和关怀,因此会随着社会发展阶段不同而形成不同的政治话语,这些话语既具有时代性和阶段性,又具有整体上的统一性和连贯性。它可以促使国家政治意识形态的统一和具体治理方向的统一。在过去扶贫公共治理的30多年里,国家领导层恰当地运用“社会主义”和“小康社会”等政治话语,引导社会和公共组织体系对“温饱”“落后”“两不愁三保障”等贫困问题的关注,以及国家和政府公共资源在扶贫领域的投入增加,为扶贫取得巨大成效奠定了坚实的物质基础。

(二) 政治话语经过政策话语的表达传递治理目标和策略,反过来政策话语体系也进一步促进公共治理的完善、深化和拓展

话语以语言为基础,但不仅限于语言。就语言学角度而言,话语本身具有语义和语用的特征,任何话语都有着相应的语义。中央层面的话语在一定程度上构建治理蓝图,表达或者传递了国家的阶段性发展目标。为了实现这一目标,国家会形成一系列社会政策并构成政策体系。政策是最核心的治理工具,它是由语言所构成的^[22]。在顶层话语的引导下,行政体系内部形成同一目标,并建立一套涉及多部

门、多层次但目标统一的多样化政策工具系统。政府依托于行政体系层层下发具体政策文件,最后由基层政府落实。可以说话语作为一种治理工具,具体在指导政策的产生和设计等方面有所体现。换言之,具体的政策文件可谓是公共治理话语的具体表达。各类政策文件或者领导讲话都是话语的一种表达形式,自上而下的政策落实和行政命令下发便是语义和信息传递的过程。在此过程中,公众行为逐渐受到影响,逐渐接受、信服和跟随政治话语。政治话语明确了统一的治理目标,在此基础上形成一系列政策话语,在政策下发的过程中传递或传达治理信息和行政命令,以帮助体制内外部更好地理解治理行为的本质和目的,并开展治理活动。而社会治理的过程也是政治话语互动的过程,在此过程中通过话语传递治理信息,从而控制或重建社会秩序。

(三) 恰当的政治话语体系可以润滑公共治理的结构和弱化管理科层的局限

在公共管理中,话语不可避免地有着意识形态的投射,代表一定的政治目标。这一政治目标是需要通过行政体制得以贯彻落实。虽然科层制(又称官僚制)强调理性^[23],是以规定为基础的非人格化制度^[24],具体各部门间分工明确,职能明晰,在常规治理中能达到有序治理,但在解决贫困、突发性公共危机等特殊复杂性社会问题方面较为局限,各部门“自扫门前雪”,影响整体的治理效能。在中国社会体制下和出于解决复杂多变的社会问题的需要,顶层的政治话语既能影响权力关系和组织架构,如推动新的专项扶贫部门的成立,并赋予其协调其他相关职能部门的责任和权利;它还能在一定程度上“润滑”科层结构,动员各级政府和各职能部门投身治理实践,打破各政府部门之间的业务壁垒,推动部门合作,促进不同部门之间协同治理和不同政策之间统筹减贫,建构整体性和系统性的治理格局,最终提高政府解决特殊社会问题的治理效能。

(四) 通俗的政治话语可以成为或者转换为社会话语的一个部分,有利于形成社会共识和导引社会资源流动

政治话语具有强制性和感染性,它建构出一个以社会事实为基础的社会现实目标或蓝图,一方面以正式化和制度化的形式表达,影响行政架构和治理体制;另一方面以通俗化的形式呈现和传递,成为社会话语的一部分。通过这种通俗性的政治话语表达,影响社会心理、社会认知和社会行为,引导社会整体更大程度地关注贫困问题和参与反贫困行动之中。换言之,在公共治理之中,话语能在一定程度上强化社会共识,整合和调度各类社会资源集中解决某一重大社会问题。在贫困公共治理中,话语体系有着特殊意义和适应性。话语既强化着治理的合法性,也论证着治理的合法性。政治话语及其内在的价值取向折射着国家和政府对民众的责任所在,也从侧面反映国家和政府是如何回应公民的期待以及满足其期待的程度。就贫困治理而言,它是对一个社会中发展相对最滞后、生活状态最差的群体的正向干预,在社会财富总量不变的情况下,贫困治理是对社会财富和社会资源的再分配,必然会存在诸多障碍。在中央层面和顶层设计中明确贫困治理的话语引导,为解决绝对贫困问题提供社会依据、共同信念和价值基础,有利于促进社会整体形成反贫困共识,激发社会参与,凝聚社会各个层面的力量和资源助力于反贫困事业的发展。扶贫中的社会扶贫则是政治话语建立社会共识以及影响社会行为的典型代表。

五、结语: 2020年后中国相对贫困治理话语体系的挑战与创新

中国经过数十年的贫困治理,取得了举世瞩目的减贫成效。中国扶贫取得如此成效,扶贫策略阶段性调整和扶贫公共治理体系的创新是重要原因,而这些策略调整和体系创新以及各项超常举措得以实施是以话语体系构建为前提和引领的。在中国社会与政治背景下,话语体系是影响和建构治理体系的重要基础,也是实现治理有效的重要力量。过去数十年里,在贫困治理领域,中国以实现小康社会为话语主轴形成阶段性政治话语,同时各阶段也会形成其他话语相互影响,如解决温饱、和谐社会等,形成了由一系列层层推进的话语构成的政治话语连续统。在不同阶段的政治话语的引导下,中国贫困治理体

系经历了初建、拓展和再完善的过程。政治话语体系具有能促进国家政治意识的统一和行政动员、表达治理目标和传递治理信息、润滑治理结构和弱化科层局限以及凝聚社会共识和调度社会资源等作用。

在政治话语体系的影响下,中国在脱贫攻坚期间,突破了经典的行政架构,建构了一个由一系列超常举措和多措并举的统揽性的公共治理体系,为最后一阶段的减贫机制“行之有效”和取得巨大成效提供了可能和基础。这一贫困治理体系也为未来减贫成效的巩固和新的相对贫困问题的治理甚至是其他公共领域的治理提供了经验基础。需要特别指出的是,公共管理不可避免地受科层影响,但话语并不是超越科层和打破规则,而是克服或弱化科层自身的局限(如部门间的本位主义)和弥补科层治理的不足。换言之,在治理内容经常改变和治理模式不成熟的情况下,话语主导的社会治理可以很好地弥补治理框架自身的不足。中国一直致力于治理体系和治理能力现代化建设,但这与话语治理并不冲突,话语可以为治理体系和治理能力现代化建设指明方向。

2020年是脱贫攻坚战的收官之年,未来的贫困将会从绝对贫困问题转向相对贫困问题,中国的贫困公共治理自然也会有适应性的转变,学界也在积极探讨中国未来贫困治理需要关注的方向^[25]。已有诸位学者提出中国贫困治理要实现从超常规转向常规治理转变^[26],减贫战略从“扶贫”向“防贫”转变^[27],未来中国贫困治理向普惠性贫困治理制度、综合性贫困治理体制结构和差异性贫困治理政策的设计转型^[28]。2020年之前的扶贫工作经验表明,贫困治理是一项复杂的、需要社会各方力量参与的治理难题。聚焦相对贫困,对中国贫困的话语体系和治理范式的建构又有了新的要求,未来的贫困公共治理可能面临着一定程度的话语不足的困境。此前,“衣不遮体、食不果腹”“落后”和“两不愁三保障”的社会问题是一个关乎人的基本生存权保障的问题,更易引发社会关注和社会关怀,进而成为社会治理所必须解决的难题,获得社会共识和社会资源投入。与绝对贫困治理中要解决的容易被社会感知体谅的“温饱问题”、“落后”和“两不愁三保障”问题相比,相对贫困所表现的是不平衡、不充分和不确定的问题^[29],是一种存在于任何国家、任何发展阶段的发展差距问题,这些问题的表征和解决路径更为复杂,当前中国尚未建立起面向相对贫困问题的成熟的政治话语体系,如何确定具有社会共识性的话语引导是实现相对贫困治理常规化所要解决的首要问题。与如何测量和识别相对贫困以及采取怎样的治理方式应对相对贫困等挑战一样,明确建构相对贫困的治理话语有着同样的紧迫性和重要性。因此,在密集讨论相对贫困标准和政策制定的同时,更需要国家在中央层面形成相应的话语以引导后续我国更好地推进贫困治理。针对相对贫困问题本质上是不平衡、不充分和不确定的问题特征,需要为目标群体提供相对友好和包容的发展环境。同时,结合我国制度属性和发展现状,“人民至上”“共享发展”“共同富裕”以及“人类命运共同体”等价值和目标导向的政治话语不失为一种选择,可以在此基础上形成相应的政治和社会话语体系,以便更好地引导未来相对贫困公共治理的推进。

参考文献

- [1] 吕方. 精准扶贫与国家减贫治理体系现代化[J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2017, 34(5): 17-23.
- [2] 黄承伟, 覃志敏. 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫[J]. 开发研究, 2015, 177(2): 56-59.
- [3] 王雨磊, 苏杨. 中国的脱贫奇迹何以造就——中国扶贫的精准行政模式及其国家治理体制基础[J]. 管理世界, 2020, 36(4): 195-209.
- [4] 潘文轩. 中国消除绝对贫困的经验及对2020年后解决相对贫困的启示[J]. 兰州学刊, 2020, 323(8): 175-185.
- [5] 李雪伟. 改革开放以来我国扶贫政策话语研究——基于语用学理论的分析视角[J]. 公共管理与政策评论, 2020, 9(5): 32-46.
- [6] 保罗·贝克, 西博纳尔·埃莱斯. 话语分析核心术语[M]. 黄国文, 刘明, 注译. 北京: 外语教学与研究出版社, 2016.

- [7] 杨正联. 公共政策文本分析: 一个理论框架[J]. 理论与改革, 2006(1): 24-26.
- [8] 图恩·梵·迪克. 话语研究多学科导论[M]. 周翔,译. 重庆: 重庆大学出版社, 2015: 6.
- [9] 诺曼·菲尔克拉夫. 话语与社会变迁[M]. 殷晓蓉,译. 北京: 华夏出版社, 2003: 2-3.
- [10] 吕源,彭长桂. 话语分析: 开拓管理研究新视野[J]. 管理世界, 2012, 229(10): 157-171.
- [11] 黄国文,徐珺. 语篇分析与话语分析[J]. 外语与外语教学, 2006(10): 1-6.
- [12] DURNOVA A, FISCHER F, ZITTOUN P. Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation[M]. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- [13] KORKUT U et al. Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2015: 2.
- [14] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012, 243(9): 105-125.
- [15] 邓小平. 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [16] 国务院三西地区农业建设领导小组办公室. 三西建设的五年(1983—1987) [M]. 兰州: 甘肃人民出版社, 1988: 1.
- [17] 国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困监测报告 2000 年[M]. 北京: 中国统计出版社, 2000.
- [18] 黄承伟,覃志敏. 论精准扶贫与国家扶贫治理体系建构[J]. 中国延安干部学院学报, 2015, 8(1): 131-136.
- [19] 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[J]. 求是, 2002(22): 3-19.
- [20] 中国社会科学院课题组. 努力构建社会主义和谐社会[J]. 中国社会科学, 2005(3): 4-16, 205.
- [21] 冯书泉. 构建和谐社会必须关注弱势群体[J]. 人民论坛, 2005(2): 41-43.
- [22] GUY L. Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process (Book Review) [J]. Canadian Journal of Politics, 1990, 23(2): 408-409.
- [23] 戴维·毕瑟姆. 马克思·韦伯与现代政治理论[M]. 徐鸣宾,徐京辉,康立伟,译. 长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2015: 66.
- [24] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 张成福,马子博,译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 33.
- [25] 李小云,许汉泽. 2020年后扶贫工作的若干思考[J]. 国家行政学院学报, 2018, 112(1): 62-66, 149-150.
- [26] 王晓毅. 贫困治理机制转型[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2020, 20(4): 144-151.
- [27] 李小云,苑军军,于乐荣. 论2020后农村减贫战略与政策: 从“扶贫”向“防贫”的转变[J]. 农业经济问题, 2020, 482(2): 15-22.
- [28] 张明皓,豆书龙. 2020年后中国贫困性质的变化与贫困治理转型[J]. 改革, 2020, 317(7): 98-107.
- [29] 左停,苏武峰. 乡村振兴背景下中国相对贫困治理的战略指向与政策选择[J]. 新疆师范大学学报: 哲学社会科学版, 2020, 41(4): 88-96.

[责任编辑 陈 萍]

Organization Mobilization, Governance System and Social Guidance: Discourse Effects in Public Governance of Poverty in China

ZUO Ting¹, JIN Jing², LIU Wen-jing¹

(1. College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100193, China;

2. School of Humanities and Law, Zhejiang A&F University, Hangzhou 311300, China)

Abstract: China has made great achievements in poverty reduction. By reviewing the development process of China's poverty reduction, it is found that the poverty reduction at different stages was achieved by embedding political discourse into organizations to provide mobilization and social guidance, which can form a complex mode of poverty public governance. Since the reform and opening up, China's public governance of poverty has experienced three main stages: before 2000, it was characterized by the initial formation of a Chinese comprehensive public governance framework of poverty under the discourses of "Poverty is not socialism" and

“Common Prosperity”; from 2001 to 2013 , economic policies and social policies were formed through the discourse mobilization of “Building a Well-off Society in an All-round Way” and “Harmonious Society”; from 2014 to 2020 , a comprehensive public governance mode for poverty alleviation was formed under the mobilization of “No one is left behind on the road to a well-off society” and “the Essential Requirements of Socialism”. The anti-poverty discourse system was embedded into government system and society to generate the effects of organization and mobilization , which is one of the important reasons for the success of China’s public governance of poverty. The discourse system affects the public governance system from different aspects , and the governance of the discourse system is also an important content of public governance. Specifically , the anti-poverty discourse system affects the public governance paradigm of poverty from four aspects: promoting the unity of national political consciousness and action , expressing governance objectives and transmitting governance information , lubricating governance structure and weakening bureaucratic limitations , playing a role in building social consensus and scheduling social resources. The mode innovation of poverty public governance is essentially promoted by the discourse system. The governance of relative poverty will not only face the difficulty of establishing a governance mode , but also the governance dilemma of discourse poverty. Political discourse systems , such as “People First” , “Shareable Development” , and “A Community with a Shared Future for Mankind” , can guide the public governance of relative poverty in the future.

Key words: discourse system of anti-poverty; political and social mobilization; public governance of poverty; institutional change; relative poverty