

· 社会救助 ·

大国贫困治理的“中国经验”

——以中国、美国和印度比较为视角

林闽钢 霍 莹

[摘要] 反贫困是人类共同面临的历史使命。本文通过对中国、美国和印度不同时期、不同类型的反贫困战略及实践的比较发现，中国成功走出了一条独特的大规模贫困治理道路，坚持把中国制度优势充分转换为贫困治理的效能，坚持遵循贫困自身规律开展持续性、整体性的贫困治理，形成了中国贫困治理方略。中国贫困治理的经验可以概括为：把党的政治优势、组织优势转化为贫困治理的优势；确立“以人民为中心”作为贫困治理的根本价值遵循，获得全社会最积极、最广泛的支持；渐进性推动反贫困目标和战略的提升，促进经济政策和社会政策相衔接，形成区域发展与扶贫开发的良性互动；因地制宜开展精准扶贫，构建一整套全新的贫困治理措施。

[关键词] 贫困治理；精准扶贫；中国经验

一、研究缘起

贫困问题是世界性难题，反贫困是人类共同面临的历史使命。尽管发达国家和发展中国家在反贫困目标、对象上会存在较大的不同，但大规模的贫困治理必然是对国家经济、社会和政治领域的大动员，是对经济资源、社会力量的再集结，更是对国家治理能力的一次大考。以中国、美国和印度为代表的世界大国，在不同的时期先后组织过大规模的贫困治理运动。

第二次世界大战后，美国逐渐进入经济发展的“黄金时期”，贫困问题被重新发现。1964年，约翰逊（Lyndon Baines Johnson）总统在“伟大社会”（Great Society）口号下提出“向贫困宣战”（The War on Poverty），之后成为美国历史上最大规模、最为全面的反贫困运动。发展中国家的贫困问题在20世纪70年代开始受到国际社会的广泛关注。由于经济发展水平落后，发展中国家贫困治理往往融合经济发展和减轻贫困问题的双重目标，如印度农村综合发展计划、巴西“发展极”反贫困战略等。中国作为世界上最大的发展中国家，改革开放初期，绝

[作者简介] 林闽钢，南京大学社会保障研究中心主任、教授。主要研究方向：社会保障理论和制度、反贫困与社会救助等。霍莹，南京大学社会保障研究中心助理研究员。主要研究方向：反贫困与社会救助。
[基金项目] 国家社会科学基金重大研究专项“社会主义核心价值观融入社会救助立法研究”（19VH013）；国家社会科学基金项目“全面建成小康社会与民生保障制度体系建设研究”（20STA051）。

对贫困人口占世界贫困人口总数的比例超过一半，主要分布在农村，反贫困任务尤为艰巨。40多年来，通过持续经济增长和强有力的贫困治理，尤其是党的十八大以来实施脱贫攻坚取得决定性进展，中国的绝对贫困问题得到历史性解决。

为此，本文聚焦中国、美国和印度三个大国不同时期、不同类型的反贫困战略，对人类历史上这几次大规模贫困治理进行比较，寻找中国反贫困的显著特点，进一步提炼出大国贫困治理的“中国经验”。

二、中国、美国和印度的大规模反贫困战略

（一）美国“向贫困宣战”

20世纪50年代，美国在经济快速发展之后，面临经济结构的转型，在经济繁荣的背后潜藏着危机。进入60年代后，随着经济结构转型和种族问题爆发，美国已经“分裂”，在丰裕社会中存在着“另一个美国”。大约有4000万到5000万的人仍然生活在贫困之中，他们有廉价的食物，但没有充足的住房，享受不到充分的教育和医疗照顾。^①“贫困的再发现”引起社会的广泛关注，在调查中发现1/5的穷人是长期性萧条地区和产业的工人，这些工人家庭大多数需要抚养孩子。大部分贫困人口集中在城市特定的区域中，具有空间上的聚集性。^②

20世纪60年代初，肯尼迪（John Fitzgerald Kennedy）总统率先提出要采取措施解决美国的贫困及其衍生问题，继任总统约翰逊更雄心勃勃，在1964年1月的国情咨文中提出，贫困在美国是一个全国性问题，要“无条件向贫困宣战”（Unconditional War on Poverty）。之后美国联邦政府出台《经济机会法》（Economic Opportunity Act）、《中小学教育法》（Elementary and Secondary Education Act）、《高等教育法》（Higher Education Act）、医疗保险（Medicare）和医疗补助法（Medicaid）等一揽子反贫困计划。

美国“向贫困宣战”强调通过消除歧视实现机会均等，从穷人的特征出发，以“赋权”（Empowerment）的激活方式来改造穷人。一方面从穷人生活的社区环境、家庭环境和个体内部出发，遵循贫困地区居民“最大可行参与”（Maximum Feasible Participation）原则，以穷人的生活环境为基础建立全新的社区参与机制，使穷人通过参与规划和执行社区发展与反贫困各类项目，授权穷人来改变他们的社区，以培养穷人的参与感、责任感和创造力，由此应对日益严重的城市贫困现象。另一方面，通过各种类型的教育和就业培训项目，由外部支持来提高穷人的工作能力和在劳动力市场上的竞争力，将穷人从“食税者”转变为“纳税者”。^③基于“赋权”路径，从穷人参与和增强就业能力出发，《经济机会法》中所倡导的政策内容包括如下方面。

① Michael Harrington, *The Other America: Poverty in the United States*, Penguin Books, 1968, p. 9.

② U.S. Bureau of the Census, *Poverty in the United States 1959 to 1966*, December, 1969, pp. 1-65.

③ Robert Dallek, *Flawed Giant, Lyndon Johnson and His Times*, Oxford University Press, 1998, p. 74.

第一，实施“社区行动项目”（Community Action Program, CAP）。该项目是服务于社区和成员按“最大可行参与”的原则发展、引导和管理的反贫困计划。主要创新点是成立便于社区穷人参与的“社区行动机构”（Community Action Agencies, CAAs），规定在“社区行动机构”决策委员会中必须安排社区穷人的代表。代表由贫困地区的居民选出，其目的是为了提出更具地区适应性和反应性的项目，帮助穷人建立自尊、自信，维持其长期积极参与社区活动所需的动机。^①社区行动机构直接接受由联邦层面新成立的“经济机会局”（Office of Economic Opportunity, OEO）的反贫困项目拨款，对拨款具有较强的自主支配权。

第二，推动工作培训和就业激励项目。在工作培训方面，具体包括青年项目、工作队项目、工作和培训项目、居民点青年队和勤工俭学等项目。^②在就业激励项目方面，主要是通过小商业管理局以贷款、资助的方式，为社区中的贫困成员提供资金支持，帮助他们在社区建立和运营小商业和企业。^③

第三，注重对贫困家庭儿童和青少年的人力资本投资。实施的主要项目包括开端项目（Head Start）、针对15—20岁贫困青少年的工读项目和就业工作团等，分别面向学前教育、高等教育和职业教育。其中一项服务于贫困线以下家庭儿童的学前教育项目——开端项目，产生了广泛的影响。^④

第四，对有特殊困难的边缘群体提供社会保障，以实现反贫困计划的整体性效果。加强社会保险预防性功能和社会救助缓解贫困功能，进一步放宽社会保障限制条件，扩大覆盖范围。例如，放宽“未成年子女家庭援助项目”的资格条件，放弃对申请者居住地的要求，出台《食品券法案》和《社会保障修正案》。同时实行针对65岁以上老人的低成本医疗保险项目和针对穷人的医疗补助项目。

（二）印度“向贫困进军”

印度在取得独立后，经济发展落后，大部分贫困人口分布在农村地区，粮食生产长期处于停滞状态，基本温饱问题难以解决。20世纪50年代，尼赫鲁（Jawaharlal Nehru）总理实行土地改革，废除中间人地主制度——柴明达尔制度（Zamindar System），颁布关于土地持有最高限额的法律。20世纪60年代后，为了保证粮食供应，印度第三任总理、国大党领袖甘地（Indira Gandhi）在“四五计划”时期启动“绿色革命”，依靠大量资金投入和现代农业生产要素来改造传统农业，这使印度农村的粮食供应问题基本解决。“五五计划”时期开始实行公营分配制度，建立由政府控制价格的供应商店。然而由于土地改革不彻底，改革成果分配不均，实际受益对象主要是拥有土地的地主和富农，以及自然环境和农业发展水平较好的地区，农户间和地区间

① 王媛、杨弘：《约翰逊政府“社区行动计划”的历史考察——兼论美国联邦政府资助公民参与的政策》，《东北师大学报（哲学社会科学版）》2017年第2期。

② Robert F. Clark, *The War on Poverty: History, Selected Programs, and Ongoing Impact*, University of America Inc., 2002, pp. 96-100.

③ Milton Kotler, "The Politics of Community Economic Development," *Law and Contemporary Problems*, 1971, 36(1).

④ 闫坤、孟艳：《教育阻断贫困代际传递模式的国际比较研究》，《国外社会科学》2019年第6期。

经济差距进一步扩大。

20世纪70年代,印度贫困问题突出,贫困发生率超过50%,这些贫困人口大多是农村的小农、边际农民(耕种土地不足半公顷)和无地农民。大批无地农和少地农自发向城市转移谋求生计,他们难以在城市寻找到合适的工作,在城市中聚集形成贫民窟。^①贫困问题严重影响了印度的经济发展。“六五计划”时期,甘地总理首次提出“向贫困进军”(March Against Poverty),力图通过将经济增长和消除贫困紧密结合,使城市和农村的贫困人口减少30%。该计划的目标是减轻贫困问题,通过开发式扶贫的方式减少失业,改善贫困者的经济状况以及控制人口增长。“向贫困进军”计划的大多数措施在20世纪90年代的经济改革后得以延续。

印度政府认为,印度农村问题源于农民难以拥有土地、无法从事农业生产以及在城市谋生困难,失业是造成印度贫困大面积存在的根本原因,^②通过乡村发展为农村贫困家庭创造就业机会是解决印度贫困问题的核心举措,能够间接起到阻止农村人口大面积向城市流动的作用,从而缓解城市贫民窟问题。在这个意义上,乡村发展成为印度反贫困的同义词。通过乡村发展作为反贫困的主要路径,印度自“向贫困进军”计划提出以来,采取了以下几方面的措施。

第一,实施农村综合发展项目,通过鼓励农民自主创业来建设农村,促进农村新发展。1979年,印度开始实施农村综合发展项目(Integrated Rural Development Programme, IRDP)。该项目于1980年10月扩展至全国,成为“六五计划”到“八五计划”时期印度政府反贫困的中心内容。项目主要内容是通过向贫困农户、无地农户提供补助和贴息贷款,帮助他们发展种植业、畜牧业、小型非农产业和服务业,通过支持其自主开展经济活动以扩大他们的收入来源。其中,直接补贴生产性资金占比较少,大多数的资金都是通过信贷的形式发放。经济活动的选择和方案设计由政府 and 村级基层组织协助贫困农民完成。同时,政府向贫困农民辅之以种子、化肥和农药等生产性投入,提供技术支持和培训服务,通过完善水利灌溉设施等来支持该计划的实施。农村综合发展项目的子项目包括农村青年自营职业培训项目(Training Rural Youth for Self Employment, TRYSE)、农村妇女和儿童发展项目(Development of Women and Children in Rural Areas, DWCRA)。^③1999年,印度农业发展部成立后,农村综合发展项目进一步扩大,同年发展成为农村自主就业项目(Swarnjayanti Gram Swarozgar Yojana, SGSY)。2010年印度政府接受计划委员会的建议,将农村自主就业项目重建为全国农村生计项目(National Rural Livelihood Mission, NRLM)。这一项目的核心要素是通过小额信贷的方式帮助农民获得自主从事经济活动的资金来源,同时采用集体方法和小组活动,通过资助团体建设和扩充社会资源来最大化实现减贫效果。^④

① 沈红:《印度的乡村贫困和扶贫体制》,《社会学研究》1994年第5期。

② Klaus Deininger, et al., "Land Reforms, Poverty Reduction, and Economic Growth: Evidence from India," *Journal of Development Studies*, 2009, 45(4).

③ 黎淑英:《印度的农村扶贫工作》,《中国农村经济》1993年第11期。

④ Lalita Kumari, "A Study of Poverty Eradication in India: National Policies, Plans and Programs," *International Journal of Research in Commerce & Management*, 2013, 4(7).

第二，通过政府实施以工代赈作为农村就业项目的核心，在为贫困者创造就业机会和收入来源的同时，同步实现农村公共工程和基础设施建设。1980年10月，印度政府开始实施全国农村就业项目（National Rural Employment Programme, NREP）。1985年，为了解决无地者的就业问题，由中央政府全额资助建立农村无地者就业保障项目（Rural Landless Employment Guarantee Programme, RLEGP），旨在增加农村无地者的就业机会，具体要求无地家庭至少有一名成员得以就业，并且种姓、部落民和妇女优先。此外，超过最高限额的剩余土地和荒地的接受者，也给予优先就业机会。1989年，全国农村就业项目和农村无地者就业保障项目合并成为农村工资就业计划（Jawahar Rozgar Yojana, JRY）。^①

印度经济改革后，为使穷人能够从经济改革中受益更多，出生于普通农民家庭的国大党总理辛格（Manmohan Singh）提出要实行“人性化”的发展道路，即“不遗余力消除本国的贫困和剥削，同时使人民远离战争和疾病”。^②在农村工资就业计划的基础上，2005年辛格政府提出农村就业保障项目（Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme, MGN-REGS）。2006年印度颁布《全国农村就业保障法案》，首次以立法的形式保障农村劳动力的就业权利。该法案规定，印度各邦政府在本财政年度内为每个家庭中自愿从事体力劳动又无劳动技能的贫民提供至少100天的就业机会，并设置最低工资标准。^③邦政府安排的工程项目主要有：农村雨水收集工程、翻修现有公路工程、疏通灌溉水渠、土地改造工程、植树造林工程、排洪泄洪建设工程等。

此外，印度在针对贫困人口的非发展性保障项目上投入不足，项目零散，仅针对特殊无劳动能力贫困人口提供援助，以及针对居住条件极差的农村和城市贫民窟进行住房改造，如1995年针对老年人、儿童和孕妇家庭提供的国家社会援助计划（National Social Assistance Programme, NSAP）、从农村就业项目成果中延伸出来的英迪拉住房计划（Indira Awwas Yojana, IAY）等。

（三）中国农村地区“扶贫开发”

我国于1982年在甘肃定西、河西和宁夏西海固地区实施“三西农业建设计划”，这是农村地区专项扶贫计划的雏形，1984年开始实施以工代赈，发布《关于尽快改变贫困地区面貌的通知》，其主要目的是改善贫困地区的基础设施，帮助贫困地区和贫困人口改善生产条件。

1986年，国务院成立“贫困地区经济开发领导小组”作为国家专门的反贫困机构，开始组织实施大规模减贫计划，以贫困县为单位，实行提高农村贫困地区造血功能的“开发式扶贫”，通过对贫困地区进行开发性生产建设，在发展中逐步培养贫困地区和贫困户的自我积累和发展能力。1994年，为加快扶贫开发步伐，我国开始实施“八七”扶贫攻坚计划，对贫困县的划定和反贫困政策进行调整。2000年“八七”扶贫攻坚计划结束后，为巩固温饱成果和解决县域瞄

① Raghav Gaiha, et al., "Jawahar Rozgar Yojana, Panchayats, and the Rural Poor in India," *Asian Survey*, 1998, 38(10).

② 文富德：《印度曼·辛格政府坚持谨慎经济改革》，《南亚研究》2007年第1期。

③ Upen Konch, "Rural Employment Generation in India through Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS)," *Indian Economic & Social History Review*, 2013, 21(3).

准效率变低的问题,2001年制定的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》,提出开展整村推进扶贫开发,扶贫瞄准单元下移到村,以间接瞄准更多贫困人口。总体来看,从1986年至2011年,中国农村贫困治理一直以区域开发为主,辅之具有益贫性的经济增长,农村绝对贫困人口实现大幅减少。^①

2010年以后,反贫困的外部经济社会条件以及农村贫困人口的本身特征开始发生变化。从外部环境来看,一是中国经济发展由高速向中高速转变,经济增长的动力从要素投入转向创新和消费,经济发展的益贫性削弱,经济结构转型不利于贫困人口从经济发展中直接受益;二是收入不平等和社会分化加剧,各种环境资源问题突出,面临公平和效率双重挑战。^②从贫困人口分布和特征来看,贫困人口分布更加分散,即使瞄准到村也会遗漏掉绝大多数贫困对象,贫困成因更复杂,剩余贫困人口脱贫难度大,提高的贫困标准也增加了扶贫难度。在这样的背景下,党的十八大后,党中央提出脱贫攻坚号召,将脱贫攻坚作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一,旨在通过超常谋划实现2020年现行标准下的贫困人口全部脱贫。

2015年11月,中共中央、国务院出台《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,将精准扶贫的战略内涵精炼为“六个精准”和“五个一批”,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,其中最核心和基础的是扶贫对象精准,由此形成建档立卡贫困户识别机制。为了准确识别农村贫困人口,采用2011年的全新贫困标准,同时附加容易识别的“两不愁、三保障”非收入性贫困指标。在精准识别贫困对象基础上,分析致贫原因精准施策,并从分类施策角度采取“五个一批”措施,即发展生产脱贫一批,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。^③每一项措施还可以进一步拓展,如在产业扶贫中,包括各类具有特色的举措,如“一村一品”、乡村旅游、扶贫车间、“一二三”产业融合发展扶贫产业园等,创新资产收益的扶贫方式帮助无劳动能力的家庭也能从产业扶贫中受益。在生态补偿中通过设置生态公益岗位,实现就业和环境保护的双重功能。通过“五个一批”政策措施可保证贫困人口的生存和发展权益,形成农村贫困地区整体性贫困治理方案。

三、中国、美国和印度贫困治理的比较

通过对中国、美国和印度不同时期、不同类型的反贫困战略的比较,从目标、对象、路径、政策、资金投入、运行机制和主要成就来看,中国、美国和印度的贫困治理存在以下几个方面的异同。

① 林闽钢、陶鹏:《中国贫困治理三十年:回顾与前瞻》,《甘肃行政学院学报》2008年第6期。

② 李小云等:《新中国成立后70年的反贫困历程及减贫机制》,《中国农村经济》2019年第10期。

③ 《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,《人民日报》,2015年12月8日第1版。

第一，在贫困治理的主要目标上，美国“向贫困宣战”旨在消除贫困，实现机会平等，将美国建成人人都有机会进入主流社会，分享繁荣与和谐发展的“伟大社会”。印度自“六五计划”提出“向贫困进军”以来，坚持走“人性化”的发展道路，目标是大幅度降低印度的绝对贫困发生率。中国脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线目标和标志性指标，被纳入“五位一体”的总体布局和“四个全面”战略布局，确立了到2020年现行标准下的贫困人口实现脱贫，贫困县全部“摘帽”，消除区域性整体贫困的目标。美国反贫困主要目标是减少城市为主的相对贫困人口，中国主要消除的是农村绝对贫困人口，印度主要是减少农村绝对贫困发生率，没有明确的数量标准。

第二，在贫困治理的对象上，美国作为发达国家处于特定的经济发展和转型阶段，具有较高的城市化率，贫困治理的对象主要是城市贫民，城市贫困问题与失业、种族问题交织。印度的贫困问题主要在农村地区，贫困治理的重点在农村，但城乡界限不明晰，农村贫困家庭生计的扩展可以直接减轻城市贫困压力。新中国成立后长期形成的城乡二元结构，使得绝对贫困人口主要存在于农村地区，贫困治理的重点也是农村绝对贫困问题。

第三，在贫困治理的战略路径和政策框架上，美国和印度都旨在通过促进贫困人口就业创业摆脱贫困。但是，美国和印度侧重点不同。美国旨在通过社区参与、教育和就业培训等为贫困者赋权，实现能力激活，重点在于改造贫困者去适应劳动力市场、促进就业参与，而非直接创造就业机会。印度则通过乡村发展直接创造就业机会，甚至为了最大程度保证人力资本较低的劳动力能够就业，拒绝在就业保障项目安置穷人参与公共工程和基础设施建设中使用任何机器设备、技术等可能代替人力的手段。相比于美国和印度，中国通过精准扶贫的方式，实行综合性农村反贫困路径，通过“五个一批”分类施策和各类政策创新，不仅注重提高贫困人口的人力资本和脱贫内生动力，还强调通过创造合适的就业岗位直接促进穷人就业，并兼顾生态保护和社会保障兜底，确保各类贫困人口“真脱贫、脱真贫”。

第四，在贫困治理的资金投入上，中国、美国和印度三国都以中央财政为主投入大量资金。美国联邦政府对“向贫困宣战”计划投入了大量财政资金，联邦财政是该计划的最主要资金来源。从1964年到1970年，美国用于反贫困和福利相关的联邦财政支出总额增长3倍，占联邦财政预算的比重超过了15%。^①自“向贫困进军”计划实施以来，印度中央政府和邦政府对各类反贫困项目进行了大规模的财政投入，“六五计划”期间与反贫困有关的拨款额达580亿卢比。2005—2006年间，仅农村就业保障法的财政预算就达到1130亿卢比。^②中国政府为农村扶贫提供了坚实的资金保障，2020年中央专项扶贫财政资金投入1461.0亿元，是2015年的467.4亿元的3倍多（参见表1）。

① 参见 Eli Ginzberg, Robert M. Solow, *The Great Society: Lessons for the Future*, Basic Books, 1974.

② Central Statistics Office, *National Statistical Organization, India Ministry of Statistics and Programme Implementation, SAARC Social Charter India Country Report*, 2012, p. 6.

表1 2015—2020年我国贫困地区中央和省级财政资金投入

| | 2015年 | 2016年 | 2017年 | 2018年 | 2019年 | 2020年 |
|------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 中央专项投入(亿元) | 467.4 | 670.0 | 860.1 | 1060.9 | 1260.9 | 1461.0 |
| 省级财政投入(亿元) | 335.0 | 400.0 | 540.0 | 630.2 | - | - |

资料来源:2015至2018年数据来源于《中国农村贫困监测报告(2016—2019)》的相关数据;中央财政专项扶贫资金的支出方向包括:扶贫发展、以工代赈、少数民族发展、“三西”农业建设、国有贫困农场扶贫、国有贫困林场扶贫;省级财政投入根据各省数据加总得到。2019和2020年的中央专项投入数据来源于国新办:《决战决胜脱贫攻坚新闻发布会》,中国政府网:http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/12/content_5490339.htm,2020年3月21日;省级财政投入数据暂不可得。

在资金分配和使用方面,中国、美国和印度三国都通过中央财政支持贫困地区。为了提高资金使用效率,美国“向贫困宣战”计划的主要资金投入通过联邦层面的经济机会局直接向地区拨款,而不需要经过各州和市政府。具体的拨款依据和方式是:以州为单位拨款,各州的拨款额度依据指数确定。该指数的制定是基于州的总人口、失业情况和平均收入。对于拨到地方的资金如何使用,则没有任何限制。印度反贫困项目的资金分配和运行机制具有相似性,以就业保障项目为例,所需资金由中央政府和各邦政府分摊,中央政府负担80%,邦政府负担20%。中央政府的拨款额度是根据各邦、直辖区的农村贫民占全国贫民数量的比重来确定,在此基础上,进一步根据指数化了的各县贫困程度从邦分配到县。中国自精准扶贫实施以来,中央政府加大对落后地区的扶贫资源供给强度,并统一对扶贫资金和涉农资金的使用和管理做出改革。中央资金的大规模投入和严格的审计监管,避免了各地由于经济状况、财政状况和管理水平差异所导致的问题。

第五,在贫困治理的运行机制上,由于具有资金的自由支配权,美国鼓励非官方的地方行动机构根据当地贫困的成因因地制宜选择相应的反贫困项目,对低于联邦贫困标准的贫困对象和边缘群体展开帮助,经济机会局负责管理和协调各个项目。印度在贫困对象的识别和反贫困计划的执行方面,由于贫困人口的经济状况核查困难、地区差异大,县政府和区政府主要委托地方社区自治组织潘查亚特(Panchayati Raj)及其他一些非政府组织对贫困对象进行认定,非政府组织还会作为中介方为小额信贷的放款银行和贫困受益对象之间建立连接。^①联邦制度下的中央政府和地方政府(邦政府和县区政府)在印度并无绝对权威,政府、非政府组织和地方社区自治组织之间不存在隶属关系,三者相互制约力量均衡,不仅决定了扶贫体制的运行基础和效率,而且影响了扶贫资源的可达性。^②中国在扶贫攻坚中,实现了农村贫困治理三个方面的体制机制创新:一是采用三位一体的大扶贫格局,即专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多措并举有机结合和互为支撑的扶贫格局,充分挖掘体制内外扶贫资源潜力;二是压实扶贫责任制,通过五级书记挂帅,签订“扶贫军令状”,通过官员考核等一系列方法保证扶贫效果,并引入第三方机构进行评估;三是创新帮扶机制,包括派驻“第一书记”、驻村工作队,通过农村基层能力建设,

① 朱玲:《印度农业和乡村发展银行与小额扶贫信贷》,《金融研究》1998年第5期。

② 沈红:《印度的乡村贫困和扶贫体制》,《社会学研究》1994年第5期。

实现反贫困基层治理和上下联动。精准扶贫实施以来，累计选派 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到贫困村担任第一书记或驻村干部。^①

第六，从贫困治理的成效来看，美国“向贫困宣战”计划大幅降低了美国贫困发生率。在实施“向贫困宣战”前，美国生活于贫困线以下的人口占比为 22.2%，该计划实行初期的 1965 年为 17.3%，1973 年下降到 11.1%，同时还改善了边缘人群的生活，如 18 岁以下儿童的贫困人数从 1964 年的 1573.6 万人下降至 1974 年的 1019.6 万人，65 岁以上老人的贫困人数从 1964 年的 555.0 万人下降至 1974 年的 329.9 万人。^②但之后贫困率开始反弹，共和党总统里根（Ronald Wilson Reagan）对此的评价是“联邦政府向贫困宣战，贫困则赢了”（The Federal Government declared war on poverty, and poverty won）。^③印度在 2008 至 2018 年之间，约有 2.3 亿人摆脱了绝对贫困。然而 2018 年印度仍有 2 亿贫困人口，占总人口的 14.8%，^④至今印度依然是世界上绝对贫困人口最多的国家。中国在 2020 年底通过脱贫攻坚实现了现行标准下农村贫困人口全部脱贫，832 个贫困县和 12.8 万个贫困村全部摘帽，历史性地消除了农村绝对贫困。中国、美国和印度反贫困战略的比较见表 2。

表 2 中国、美国和印度反贫困战略的比较

| | 美国 | 印度 | 中国 |
|-----------|------------------------------------|--|--|
| 贫困治理的主要目标 | 通过“向贫困宣战”，建成“伟大社会” | 通过“向贫困进军”，走“人性化”的发展道路 | 通过脱贫攻坚，解决绝对贫困问题，全面建成小康社会 |
| 重点区域和贫困人群 | 以城市相对贫困为主 | 以农村地区绝对贫困为主，但城乡界限不明晰 | 农村地区绝对贫困 |
| 战略路径 | 通过赋权实现能力激活 | 乡村发展和就业 | 精准扶贫下的综合扶贫路径 |
| 政策框架 | 社区参与、教育和就业培训 | 小额信贷支持贫困农民自主创业、以工代赈 | 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 |
| 资金投入 | 联邦政府占主导，资金直接拨给地方机构，不需经过州和市政府 | 中央政府投入为主，邦政府投入为辅，层层传递 | 以中央投入为主，发动全社会投入 |
| 运行机制 | 成立非官方的地方行动机构根据实际情况采取适合项目，具有资金自由支配权 | 政府、地方社区自治组织潘查亚特和非政府组织相互协作和制衡，呈现多元化扶贫格局 | 党全面领导下的贫困治理、压实扶贫责任制，多举措加强基层，实现上下联动 |
| 主要成就 | 贫困发生率有大幅降低，但未完成消除贫困等目标 | 取得了重要减贫成就，但减贫速度落后于经济发展，仍是绝对贫困人口最多的国家 | 历史性消除农村绝对贫困 |

① 习近平：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，人民出版社，2020 年，第 5 页。

② U.S. Bureau of the Census, *Characteristics of the Low-Income Population*, July, 1975, pp. 17-22.

③ Ronald Reagan, *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan*, Government Printing Office, 1990, p. 87.

④ 参见世界银行官网：<https://data.worldbank.org.cn/indicator/SI.POV.DDAY>。

美国由于在 20 世纪 70 年代遭遇经济危机和越南战争的影响,失去了继续实行大规模反贫困计划的财政基础,还由于其特定的拨款方式引起了州政府和市政府的不满,尽管一些项目得到保留,“向贫困宣战”计划在 1973 年被共和党总统尼克松(Richard Milhous Nixon)宣告终止。从目标来看,该计划尽管减少了美国贫困发生率,但在确保贫困人口通过提高社会流动性,共享美国经济繁荣,最终建成“伟大社会”上,还远未达成目标。

印度目前依然有超过 1/7 的人口处于绝对贫困,总体贫困治理效果不佳,具有几个方面的原因。首先,从经济发展模式和经济结构的宏观因素来看,印度的经济发展模式是一种依靠外资的混合经济。这种模式导致不断增长的财政赤字和不堪重负的外债,伴随着较低的人均收入水平,影响了印度贫困治理的可持续性。同时经济结构调整和产业结构形态不具有益贫性,难以转化成减贫动能让贫困人口直接受益。经济改革后的印度高度重视发展城市高科技产业和高质量服务业,过度发展第三产业,经济高速发展背后的产业结构失调,造成城市“无就业式”的经济增长,解决贫困人口的就业问题依然依赖于农村环境和最传统的手段。其次,从反贫困的战略路径和政策框架来看,为了在贫困治理中实现经济发展和减轻贫困的双重目标,印度集中在农村解决穷人的就业问题,其隐含的目标是在解决就业问题的同时,实现农村工业、服务业的发展和基础设施建设,从而实现乡村发展。但从穷人能力的培养和人力资本的提升角度来看,印度对于教育和医疗,特别是基础教育的投入仍较少,文盲率长期居高不下,使得贫困人口自身发展能力并未提高,只能在政府安排下从事最简单工作,特别是在经济结构调整的背景下,无法通过提升穷人的“可行能力”真正分享印度经济发展与改革的成果。^①再次,印度是典型的分权制国家,中央政府对地方政府的影响有限,地方政府由于政党利益、种姓、民族宗教矛盾等问题,在贫困治理中基于自身利益而各自为政,使反贫困计划的资金在递送过程中产生腐败和浪费问题,降低了反贫困计划的实施效果。最后,由于大规模减贫和消除贫困需要较长的时间和连续性政策,从美国和印度的共性来看,多党制下的两国都因执政党的更替影响了反贫困战略的持续性和有效性。总之,与美国和印度贫困治理相比,中国贫困治理成效最为突出,成功走出了一条独特的大规模贫困治理道路。

四、中国农村地区贫困治理的四条经验

中国是世界上最大的发展中国家,也是贫困问题最突出的国家之一。消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是中国共产党的重要使命。到 2020 年底,消除绝对贫困、全面建成小康社会,是新中国成立以来实现中华民族伟大复兴的里程碑事件,提前 10 年实现联合国 2030 年可持续发展议程的减贫目标,创造了 14 亿人口大国消除绝对贫困的全球奇迹。世界银行 2018 年发布的《中国系统性国别诊断》(China Systematic Country Diagnos-

① 王志章等:《印度包容性增长的扶贫开发实践及启示》,《西南大学学报(社会科学版)》2015 年第 4 期。

tic) 报告中, 充分肯定了中国以可持续方式, 实现消除极端贫困、促进共享繁荣双重目标的突出成就。^① 联合国秘书长古特雷斯 (Antonio Guterres) 在“2019 减贫与发展高层论坛”上发贺信盛赞中国减贫方略, 认为在过去的 40 年里, 中国带领 7 亿人走出贫困, 中国的经验可以为其他发展中国家提供有益借鉴。^②

与美国、印度等国的反贫困相比, 中国大规模贫困治理的显著特征表现为: 一是坚持把中国制度优势充分转换为贫困治理的效能; 二是坚持遵循贫困自身规律开展持续性、整体性的贫困治理, 形成了中国贫困治理方略。具体展开可以概括为以下 4 条经验。

(一) 把党的政治优势和组织优势转化为贫困治理的优势, 以全党动员方式实现举国家之力, 构建大国贫困治理的新格局

第一, 党的领导是中国贫困治理实现超常组织和动员能力的政治保证。中国与其他国家最大的不同就在于始终坚持中国共产党的领导, 中国共产党将马克思主义灵活运用反贫困实践之中, 显示出总揽全局、协调各方的卓越性。充分发挥中国共产党和社会主义国家在政治与制度方面的优势, 是党的十八大以来扶贫攻坚战能决战胜利的重要法宝。习近平总书记十分重视脱贫攻坚中党的领导作用, 他特别指出: “抓好党建促脱贫攻坚, 是贫困地区脱贫致富的重要经验”,^③ “越是进行脱贫攻坚战, 越是要加强和改善党的领导”,^④ 党的领导体现在从党中央到省市县的党组织都必须“坚持党政一把手负总责的工作责任制”。^⑤ 党的十九大把精准脱贫作为决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一, 作出了全新的部署。党中央把扶贫开发 with 党和政府的职责、党的根本宗旨、全面建成小康社会目标要求、社会主义的本质要求相结合, 把新时代扶贫开发战略定位提高到新的高度, 从而做出了全党、全国的政治和社会动员。

第二, 坚持发挥党领导的政治优势和社会主义集中力量办大事的制度优势, 构建省市县乡村五级抓扶贫、层层落实责任制的组织管理架构。科学严密的组织体系, 是我们党区别于其他任何政党的独特优势之一。按照马克思主义建党原则建立起来的中国共产党, 高度重视党的组织建设, 架构起从中央到地方再到基层的科学严密的组织体系, 形成上下贯通、结构合理、具有高度凝聚力和战斗力的组织形态。“脱贫攻坚, 加强领导是根本。必须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, 为脱贫攻坚提供坚强政治保证”。^⑥ 通过五级书记抓扶贫, 实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制机制, 是中国贫困治理体制机制的主要创新点。

① World Bank Group, *China Systematic Country Diagnostic towards a More Inclusive and Sustainable Development*, 2018, pp. 20-23.

② 齐玉: 《积极促进国际减贫合作, 推动构建人类命运共同体》, 《求是》2020 年第 14 期。

③ 中共中央文献研究室编: 《习近平重要讲话文章选编》, 中央文献出版社, 2016 年, 第 298 页。

④ 中共中央文献研究室编: 《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》, 中央文献出版社, 2017 年, 第 225 页。

⑤ 中共中央党史和文献研究院编: 《习近平扶贫论述摘编》, 中央文献出版社, 2018 年, 第 21-22 页。

⑥ 中共中央党史和文献研究院编: 《习近平扶贫论述摘编》, 中央文献出版社, 2018 年, 第 50 页。

面对基层贫困治理政策执行这一关键问题,习近平总书记还进一步创造性地提出组建扶贫工作队和培养农村致富带头人的设想,“各级党政机关要积极向贫困地区选派干部,向贫困村选派第一书记和驻村工作队,让干部在脱贫攻坚中锻炼成长”。^①他还特别强调“选派扶贫工作队是加强基层扶贫工作的有效组织措施,要做到每个贫困村都有驻村工作队、每个贫困户都有帮扶责任人”。^②扶贫工作队和培养农村致富带头人是农村扶贫攻坚取得突出成效、确保各项政策执行到位的保证。

回顾农村地区脱贫攻坚的发展过程,可以看到农村贫困治理是一项系统工程,只有发挥党的政治优势和组织优势,才能把党的全面领导落实到贫困治理的全方位、全过程,实现贫困治理全国一盘棋,最大程度提升贫困治理的效果。

(二) 确立“以人民为中心”作为贫困治理的根本价值遵循,获得全社会最积极、最广泛的支持,开展了一场具有中国特色反贫困的“人民战争”

中国共产党是马克思主义政党,其性质和宗旨决定了必须为多数人,而不是特殊群体和阶级谋利益。“无产阶级的运动是绝大多数人的,为绝大多数人谋利益的独立的运动”。^③新时代中国贫困治理将“以人民为中心”的思想具体运用到贫困治理的始终,把“以人民为中心”作为新时代贫困治理的根本价值遵循,这是马克思主义的根本立场和要求,同时也是对群众路线和群众观点的进一步运用和发展。时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人,人民群众始终是社会发展的主体力量,依靠人民群众,将改革和发展成果由人民共享,帮助贫困地区人民脱贫致富,才能准确把握社会发展客观规律,推进时代进步和发展,实现社会的和谐稳定。

大规模反贫困是人类社会谋发展的壮举,没有全社会的参与必然无法实现。习近平总书记指出:“扶贫开发是全党全社会的共同责任,要动员和凝聚全社会力量广泛参与”,^④“要动员全党全国全社会力量”,^⑤“我们坚持动员全社会参与,发挥中国制度优势,构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局,形成了跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的多元主体的社会扶贫体系”。^⑥“我们坚持政府投入的主体和主导作用,深入推进东西部扶贫协作、党政机关定点扶贫、军队和武警部队扶贫、社会力量参与扶贫”。^⑦东西部协作、党政机关定点扶贫、社会各界广泛参与,专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局出现。

发挥党密切联系群众的优势,为贫困治理凝聚了社会力量。密切联系群众,就要广泛发动

① 《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社,2017年,第92页。

② 中共中央党史和文献研究院编:《习近平扶贫论述摘编》,中央文献出版社,2018年,第37页。

③ 中共中央编译局编译:《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社,1995年,第262页。

④ 中共中央党史和文献研究院编:《习近平扶贫论述摘编》,中央文献出版社,2018年,第99页。

⑤ 中共中央党史和文献研究院编:《习近平扶贫论述摘编》,中央文献出版社,2018年,第23页。

⑥ 中共中央党史和文献研究院编:《习近平扶贫论述摘编》,中央文献出版社,2018年,第151页。

⑦ 中共中央党史和文献研究院编:《习近平扶贫论述摘编》,中央文献出版社,2018年,第107页。

群众，紧紧依靠群众，打好贫困治理的人民战争。人民群众是我们党的力量源泉，是推动历史前进和社会发展的根本力量。在扶贫攻坚中，坚持人民主体地位，尊重人民首创精神，充分调动人民群众积极性、主动性、创造性，广泛动员群众、组织群众、凝聚群众，勇于探索、大胆创新，在农村基层形成党员打头阵、群众齐配合、全民齐动员扶贫攻坚的阵势。针对农村贫困治理中一些贫困群众出现“等、靠、要”的现象，习近平总书记提出“要注重调动贫困群众的积极性、主动性、创造性，注重培育贫困群众发展生产和务工经商的基本技能，注重激发贫困地区和贫困群众脱贫致富的内在活力，注重提高贫困地区和贫困群众自我发展能力”。^① 贫困群众是脱贫攻坚的主体力量，扶贫对象只有有了摆脱贫困的强烈动因，才会利用一切机会改善自己的生产生活状况。

总结农村地区脱贫攻坚所出现的“扶真贫、真扶贫、真脱贫”的新面貌，是坚持“人民至上”，把“人民性”作为贫困治理的出发点，贫困群众在历史上第一次把改变贫困命运的自主权牢牢抓在手上，反贫困成为广大人民的事业，构建了反贫困治理的大格局和新格局。

（三）渐进性推动反贫困目标和战略的提升，促进经济政策和社会政策相衔接，形成区域发展与扶贫开发的良性互动

第一，依据贫困人口分布特征及变化，扶贫瞄准和标准适时调整，从初期的区（片）到县，逐步推进到村，最后精准到户。我国的贫困瞄准主要依据农村贫困人口的分布特征确定，并随着扶贫开发的进程适时调整。在 20 世纪 80 年代初期，我国政府曾经打破行政区域确定了 18 片贫困地区。1986 年第一次确定了国家重点扶持的贫困县，即国定贫困县，这是我国农村扶贫开发实践的一个突破。2001 年，我国扶贫开发进入新阶段，根据贫困人口主要集中于中西部，但遍布全国各地农村的新特点，我国政府再次调整和重新确定了 592 个国家扶贫开发工作重点县。依据 46% 的绝对贫困人口和 43% 的低收入贫困人口分布在非重点县的实际情况，全国各省确定了 14.8 万个重点贫困村，使扶贫政策对贫困人口覆盖率达到 80%。这种扶贫瞄准适时调整和反贫困手段变化，能够保证贫困人口从反贫困政策中直接受益。^② 新时代脱贫攻坚是中国扶贫开发的新发展，确定了全新反贫困目标，即到 2020 年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。这一目标既符合国情，又与国际接轨，脱贫标准略高于国际水准。总之，根据发展阶段及贫困人口特征制定和调整反贫困战略，确定不同的贫困治理目标及任务，制定实施相应的反贫困战略，是确保贫困治理成效最大化的关键。

第二，实现经济政策和社会政策相衔接，形成区域发展与扶贫开发的良性互动。一是把开发式扶贫作为解决贫困问题的根本途径。贫困治理不仅要减少贫困人口数量，还要提高贫困人口发展能力，促进贫困人口融入社会；不仅要帮助贫困人口摆脱贫困状态，还要降低人们陷入贫困的

① 习近平：《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》，人民出版社，2017 年，第 16 页。

② 林闽钢、陶鹏：《中国贫困治理三十年：回顾与前瞻》，《甘肃行政学院学报》2008 年第 6 期。

风险。开发式扶贫通过建构有利于农村产业发展的基础条件,引导贫困人口参与其中,不仅在经济意义上使贫困人口摆脱了贫困,而且在社会层面使贫困人口远离贫困。二是把解决贫困户的贫困问题与区域经济开发结合起来,把增加经济收入与改善保护生态环境在内的国土整治结合起来,把经济开发与解决社会问题、改善民生、促进社会和谐结合起来。加速贫困农村的交通、水利、电力、通信、物流建设和人居环境改善。加大教育投入力度,在保障九年义务教育的基础上,加强贫困地区适龄儿童的学前教育、高中教育普及和职业技术教育,农村师资建设和学生营养改善。推进健康扶贫工程,并对自然条件恶劣地区贫困人口向城镇安置集中,改善贫困人口的生产生活条件。截至2020年3月,中国实现了具备条件的建制村全部通硬化路、村村有卫生室和村医,农网供电可靠率99%,960多万贫困人口通过易地搬迁摆脱困境。^①

(四) 因地制宜开展精准扶贫,构建一整套全新的贫困治理措施

中国作为世界上最大的发展中国家,长期以来绝对贫困人口规模大,贫困人口的成因具有多样性。“关键是要找准路子、构建好的体制机制,在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效”。^②围绕解决好“四个问题”,即扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退,把精准扶贫精准脱贫过程与国家贫困治理体系和治理能力现代化结合起来,确定精准扶贫精准脱贫方略,其核心体现在做到“六个精准”和实施“五个一批”。因地制宜开展精准扶贫其实质是将传统的“大水漫灌”式扶贫转变为“精准滴灌”式扶贫,把精准理念贯彻到脱贫攻坚全过程,构建了一整套有针对性、操作性的贫困治理措施。

2020年后,中国贫困治理将从脱贫攻坚转战到巩固脱贫成果、治理相对贫困的新阶段。在这个历史性转换中,相对贫困治理的提出必然是对中国发展的新挑战,也是新机遇。^③需要我们从全局出发,认识到将从绝对贫困的脱贫攻坚战转向相对贫困治理的阵地战,从农村贫困地区的精准扶贫转向城乡全覆盖的弱有所扶。需要我们立足于长远,认识到相对贫困是经济社会发展进程中长期存在的社会问题,相对贫困治理是一项长期的任务,是涉及经济、政治、文化、社会、生态各领域的系统工程。为此,应充分发挥出我国农村地区扶贫攻坚的成功经验,加强党对贫困治理的集中统一领导,充分发挥坚持全国一盘棋、调动各方面积极性、集中力量办大事等制度优势,将解决相对贫困的理念和目标融入到政治、经济和社会发展的长期布局 and 规划之中,将解决相对贫困政策融入到社会建设、民生保障、城乡发展等领域的全部政策之中,最大程度形成解决相对贫困问题的社会合力,走中国特色相对贫困治理之路。

① 习近平:《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,人民出版社,2020年,第4页。

② 《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社,2017年,第84页。

③ 林闽钢:《巩固拓展脱贫攻坚成果,前瞻研究相对贫困治理问题》,《人民日报》2020年12月28日第12版。

The Chinese Experience of Poverty Governance as a Large Country: A Comparison of China, the United States and India

Lin Mingang, Huo Xuan

(Center for Social Security Research, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Anti-poverty is a historical mission faced by mankind. Based on comparing the various types of anti-poverty strategies and practices of the United States, India, and China during different periods, this paper finds that China has successfully embarked on a unique path of large-scale poverty governance. By insisting on fully transforming the advantages of China's system into the efficiency of poverty governance, and carrying out continuous and holistic poverty governance according to the laws of poverty, China has formed its own poverty governance strategy. The Chinese experience of poverty governance can be summarized as follows: (1) transforming the political and organizational strengths of the Communist Party of China into poverty governance advantages; (2) establishing "people-centered" as a concept as the fundamental value of poverty governance, to obtain strong and extensive support from the whole society; (3) gradually enhancing anti-poverty goals and strategies, facilitating the coordination of economic and social policies, and forming a benign interaction between regional development and poverty alleviation; and (4) carrying out targeted poverty alleviation that coincides with local conditions and adopting a whole new set of poverty governance measures.

Key words: poverty governance; targeted poverty alleviation; China's experience

(责任编辑: 郭 林)