

中国消除绝对贫困的经验解释 与 2020 年后相对贫困治理取向*

王小林 张晓颖

摘要：中国在 2020 年消除了绝对贫困，解释中国绝对贫困治理的经验对于 2020 年后相对贫困治理具有重要价值。本文构建了一个贫困治理分析框架，试图从贫困问题、减贫战略、扶贫行动者、治理过程和治理结构五个方面来分析和解释中国减贫实践。本文重点从“水平治理”与“垂直治理”两个方面来分析中国在绝对贫困治理过程中所形成的治理结构。在水平治理层面，1978—2020 年，中国形成了政府、市场和社会协同治理贫困的理念以及包括行业扶贫、专项扶贫和社会扶贫等在内的综合治理格局，还形成了东西部扶贫协作的政治制度安排。“一中心与多部门协同治理”的模式，既覆盖了“贫”“困”的主要维度和问题，也保证了部门政策与国家战略的目标一致性和行动有效性。在垂直治理层面，“自上而下”的扶贫责任制与财政支持保证了减贫战略的落实；“自下而上”的扶贫创新推广机制以及贫困群体需求和意愿的传导机制也起到了较好的纠偏作用；扶贫成效考核评估与问责机制则具有“上下互动”的特征。2020 年后，相对贫困治理需在国内外双循环相互促进的新发展格局下加强水平治理，在产业、消费、要素市场等领域形成东西部大循环，发挥东西部各自优势；相对贫困的垂直治理则需更加鼓励基层创新并激励群众自力更生，以解决内生动力不足问题。

关键词：贫困治理 垂直治理 水平治理 相对贫困

中图分类号：F328 D669.9 **文献标识码：**A

一、引言

联合国《2030 年可持续发展目标》提出，到 2030 年在全世界消除一切形式的贫困。它包括两个减贫子目标：第一，到 2030 年时，在全世界所有人口中消除极端贫困，即消除每人每天生活费不到 1.9 美元的绝对贫困；第二，“到 2030 年时，各国按其标准界定的陷入各种形式贫困的不同年龄段男女和儿童人数至少减半”（United Nations, 2015），即到 2030 年各国按照自己设定的多维贫困标准，实现贫困人口数量比 2016 年至少减半。

*本文研究受国家社会科学基金重大项目“基于多维视角的 2020 年以后我国相对贫困问题研究”（项目号：19ZDA051）资助。本文通讯作者：张晓颖。

中国目前执行的农村贫困标准是农村居民收入 2300 元（2010 年不变价），按照 2011 年国际购买力平价折算，相当于每人每天 2.29 美元（王小林、张晓颖，2017）。这个标准高于世界银行 1.9 美元的极端贫困标准。党的十八大以来，中国的脱贫攻坚取得了显著成就。根据国家统计局公布的数据，截至 2019 年末，全国农村贫困人口从 2012 年末的 9899 万人减少至 551 万人；贫困发生率从 2012 年末的 10.2% 下降至 0.6%^①。据笔者测算，到 2018 年底，中国已经实现了消除极端贫困的目标^②。这标志着，中国提前十多年实现了联合国第一个减贫子目标。

针对联合国第二个减贫子目标，中国制定的多维脱贫目标是“到 2020 年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障”^③，即“两不愁、三保障”的脱贫目标。也就是说，除了收入脱贫外，还要保障“义务教育、基本医疗和住房安全”。为了实现这一目标，中国从 2014 年起对农村贫困人口进行精准识别、建档立卡，并进行了史无前例的逐户精准帮扶。按照建档立卡信息所确认的致贫原因，逐户采取帮扶措施，在产业、就业、教育、健康、社会保障、生态保护扶贫等多个方面因贫施策。到 2020 年底，现行标准下农村贫困人口如期实现“两不愁、三保障”脱贫目标。中国提前 10 年实现了联合国设定的第二个减贫子目标。

中国经济发展推动贫困人口数量以史无前例的速度和规模减少（World Bank, 2018），有关经验值得其他发展中国家学习（张桦，2017）。总结中国消除绝对贫困的经验，既对于 2020 年后相对贫困治理相关制度和政策的制定具有重要价值，也对于其他发展中国家学习和借鉴中国扶贫经验具有现实意义。一些学者从不同学科视角解释了中国消除绝对贫困的经验，主要形成了以下四类观点：其一，经济学视角的观点是：经济体制改革带动了收入增长和农村减贫（Ward, 2016; Dollar, 2007; Montalvo and Ravallion, 2010; Ravallion and Chen, 2007; 姚树洁等，2019; 朱玲、何伟，2018），中国实施了有利于穷人的经济发展政策（张磊，2007; Bert, 2016）。其二，政治学视角的观点是：坚持党的领导和政府主导是中国扶贫的基本经验（姚树洁等，2019; 黄承伟，2017; 2018; 吴国宝，2018; 李小云等，2018）。其三，发展学视角的观点是：坚持开发式扶贫，促进贫困人口全面发展（World Bank, 2009; 范小建，2008; 汪三贵，2008; 孙久文等，2018），坚持经济发展与阶段性国家扶贫战略相结合、扶贫开发与社会保障相结合（杨骅骝等，2018）是基本经验。其四，跨学科视角的研究则认为，在有中国特色的国家、市场和社会交织互动模式的驱动下，贫困人口把握发展机会，摆脱贫困（李小云等，2018; 2019）；中国在经济、社会发展和扶贫开发中形成了贫困治理的基本框架（王小林，2018; 王小林、冯贺霞，2020; 檀学文，2020）。

^①数据来源：陆娅楠，2020：《全国农村贫困人口去年减少 1109 万人》，《人民日报》1 月 25 日 01 版。

^②2013 年，世界银行执行董事会通过了终结全球极端贫困的宏伟目标——将全球贫困人口比例从 2013 年的 10.7% 降低到 2030 年的 3.0%。资料来源：World Bank, 2016, “Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality”, Washington, D. C.: World Bank, doi:10.1596/978-1-4648-0958-3。

^③中共中央国务院，2015：《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/07/content_5020963.htm。

已有相关成果从不同学科角度为解释中国减贫成就和经验提供了丰富的观点，经济学视角的观点突出自由市场经济的作用，但不能回答许多已经建立了自由市场经济模式的发展中国家为什么不能实现减贫目标的问题；政治学视角的研究突出中国特色社会主义政治制度在减贫中的制度优势，但如果没有给出一些具有普遍适用性的解释，其他发展中国家就无法学习中国的减贫经验；发展学视角的观点过度突出了开发式扶贫中“专项扶贫计划”的重要性，而忽视了经济和社会发展政策的减贫作用；跨学科视角的研究最具全面性，但还缺乏更加系统的理论框架和学界共识。贫困治理是国家治理的重要组成部分，影响着国家治理体系和治理能力现代化水平。中国过去 40 多年在消除绝对贫困的过程中，特别是脱贫攻坚以来形成了什么样的贫困治理结构？这是本文研究的基本问题。本文试图构建一个贫困治理分析框架，对中国消除绝对贫困的经验做出新的解释。

二、贫困治理分析框架

（一）治理与贫困

20 世纪 80 年代以来，“治理”一词被广泛用于各类学术研究及政策报告中，在社会科学的各类分支学科中都有应用（Mark, 2015）。虽然治理在定义和应用方式上存在许多差异，但其共同要素是：强调制度的规则和质量，重视加强制度的合法性和有效性，以及关注治理过程与公私关系安排（Kooiman, 1999）。治理是指由政府但不限于政府的一系列机构和行动者为社会秩序与集体行动创造条件的过程（Stoker, 2018），是个人和机构（公共和私人机构）管理公共事务的多种方式的总和。这是一个持续的过程，个人和机构可以采取合作行动，包括执行合规的正式制度，同意认为符合其利益的非正式制度安排（The Commission on Global Governance, 1995）。治理是决策及其实施（或未实施）的过程（UNESCAP, 2009）。世界银行把“治理”定义为一个国家的权威机构行使权力的传统和制度。它包括选择、监督和替换政府的过程，政府有效制定和执行健全政策的能力，以及尊重公民与国家围绕经济和社会事务管理而互动的制度（Kaufmann et al., 2010）。

从上述定义来看，治理强调的核心要素主要有以下 3 个：一是治理过程，这个过程主要涉及公共事务的集体行动；二是公私安排，突出私人部门、非政府组织在公共服务供给中的作用^①；三是治理结构，强调由政府单一治理向政府与市场和网络（社会组织）合作治理转变。在 20 世纪末，国家与社会的关系发生了重大变化，各国和各国际组织越来越多地鼓励社会行动者参与公共事务管理活动。这些社会行动者包括私营公司、非政府组织和非营利服务提供者（Mark, 2015）。因此，治理通常是将行政系统与市场主体和社会组织结合起来共同处理公共事务的混合行动。这就涉及治理过程中政府、市场和社会三者之间关系的变革。

20 世纪 90 年代以前，治理与贫困间的关系并不密切。在 1990 年联合国《人类发展报告》首次发布人类发展指数后，贫困的定义逐渐从“基本需要”不足拓展到“基本能力”不足，对贫困人口的定义也从单纯的收入不足扩展到教育、医疗等多维度的福利和权利被剥夺（Sen, 1999）。相应地，经济

^①20 世纪 80 年代以来，“公私伙伴关系”已经发展成为世界上广泛使用的一种新治理工具（Hodge and Greve, 2007）。

合作与发展组织、世界银行、国际货币基金组织也因向发展中国家推荐“结构调整计划”失败而转向寻求“良治”或“善政”。“良治”广泛地出现在这些国际组织的报告以及给低收入国家所制定的《减贫战略文件》中，并被作为解决发展中国家贫困问题的一个“良方”。因此，治理与贫困间的关系越来越紧密。

国际货币基金组织认为，良治对处于各个发展阶段的国家都很重要……。良治的方法是集中精力提升政府账户的透明度、公共资源管理的有效性，支持发展和维护有利于私营部门有效开展活动的经济环境（IMF，1997）。亚洲开发银行把“良治”与“益贫、可持续经济增长”和“社会保护”作为推动亚洲减贫的战略支柱。亚洲开发银行认为，治理质量对于减贫至关重要；良治能够促进全社会参与国家事务，出台有利于穷人的政策并健全宏观经济管理制度（ADB，1999）。治理质量特别是良治也被世界银行、经济合作与发展组织等国际发展机构作为分配国际发展援助的一个附加条件（王小林、张晓颖，2017）。不过，从实践来看，即使经历了长达 20 多年的良治体系建设，治理改革对减贫的作用仍十分有限（Sundaram and Chowdhury，2016）。

（二）治理分析框架

治理分析框架是一种旨在展示治理概念在分析集体行动方面潜力的实用方法。它的基本假设有两点：第一，在任何社会中都可以找到治理过程。治理是针对具体的社会事实或研究主题，参与解决集体问题的行动者之间相互作用的过程，这些过程引致了有关决策和社会规范的制定。第二，治理过程作为可观察的现象，也可以从非规范的角度进行分析（Hufty，2011a），即非规范性分析，或称个案分析。

治理分析框架不是一个规范或约定俗成的概念，它是一种分析治理过程的实用方法，它包括以下五种分析工具：问题、行动者、社会规范、过程和节点（Hufty，2011b）。其中，行动者主要是公共问题的利益相关者，可以是团队，也可以是个人。行动者针对问题采取集体行动（协议或决定），形成规范。过程是一系列状态下利益相关者、社会规范和节点之间的相互关系。过程、社会规范可能是正式的，也可能是非正式的。治理分析框架以问题为导向，从行动者、节点、社会规范和过程方面对治理进行研究，能使对治理的研究更具约束性和科学性。

治理至少有结构、过程、机制和战略四个方面的含义。作为一种结构，治理意味着正式制度和非正式制度的架构；作为一个过程，治理旨在捕获比作为结构的治理更动态和交互的方面，尤其指决策中所涉及的持续的指导过程；作为一种机制，治理意味着决策、遵守和控制（或工具）的制度程序；作为一种战略，它意味着行动者努力参与制度和机制的设计，以塑造社会选择和社会偏好（David，2012）。

贫困治理是国家或地方政府对贫困的全过程管理，其宏观方面涉及政府、市场、社会三者为解决贫困问题中的关系和责任，为消除贫困所采取的战略和政策工具以及贫困治理过程中的责任和问责；其微观方面涉及对贫困的识别、分析、监测和评估等（王小林，2018）。也就是说，贫困治理包括了贫困问题、治理过程、治理战略（包括政策工具），以及在治理贫困过程中形成的诸如政府、市场和社会三者之间的关系结构。

（三）贫困治理分析框架

基于上述分析，本文提出贫困治理的五个基本要素，即贫困问题、减贫战略、行动者、治理过程和治理结构，并在此基础上构建贫困治理分析框架（见表 1），以便对一个国家的贫困治理集体行动进行过程和结构分析。

表 1 本文所构建的贫困治理分析框架

要素	特征	工具
贫困问题	贫困认知，例如基本需要不足、基本能力不足，“贫”与“困”相互交织 贫困识别，例如以贫困区域、社区、个体或家庭作为贫困识别对象 致贫原因分析，涉及经济维度、社会维度、生态环境维度等	给穷人赋权 改善教育、健康等公共服务，提升能力 增加市场准入 保障经济政治安全（避免经济动荡，防治灾害，减少腐败等）
减贫战略	贫困治理的顶层设计，包括目标、任务、行动等 正式和非正式的制度安排	单一目标治理 多目标治理 综合治理
行动者	宏观行为体 微观行动者	政府主导 基于市场的益贫性增长 社会组织 社区主导型发展 帮扶责任人
治理过程	分阶段配置减贫资源、实施减贫政策和项目的一系列活动 包括水平治理和垂直治理措施	政府、社会与市场间的关系 横向财政转移支付 集权与分权 自上而下和自下而上两种方式
治理结构	强垂直、弱水平 强水平、弱垂直 垂直与水平协同治理	目标一致性 行动协同性 行为有效性

（1）贫困问题。任何一个国家都存在贫困问题，且因对贫困问题的定义和认知不同，不同国家形成了不同的减贫战略。如果把贫困问题定义为收入不足以满足基本需要，则减贫战略可能集中以增加收入为目标或以收入支持政策为主；若把贫困问题定义为能力不足，则相应的减贫战略可能包括教育、健康等基本能力的提升。习近平总书记关于扶贫扶志、扶贫扶智的重要论述，既包括提升贫困群众自力更生能力的内涵，也包括通过教育、健康扶贫提升贫困人口人力资本的意涵。如果把贫困问题认为既有“贫”也有“困”，贫困治理措施则可能包括诸如增加收入、赋权、改善公共服务、保障安全等。此外，从技术或操作的角度看，贫困治理还涉及贫困监测、识别、瞄准、评估、扶贫（干预）等诸多具体问题。

（2）减贫战略。作为战略，治理是对治理系统的设计、创建和调整。因此，治理指的是行动中的治理和行动者的制度化设计（David, 2012）。针对贫困问题，国家需要制定减贫战略，确定减贫的战略目标、任务、责任主体、制度和政策，动员资金、人员等，并对贫困的监测、识别、评估等技术性

问题做出顶层制度设计。战略在国际组织、各国政府以及各类非政府组织的贫困治理中几乎无处不在。例如，世界银行和国际货币基金组织帮助低收入国家制定为期 3 年的《减贫战略规划文件》，中国则制定了为期 10 年的《中国农村扶贫开发纲要》。一个国家的减贫战略体现了该国针对贫困问题所形成的集体智慧和社会共识。

(3) 行动者。在任何一个国家，都存在贫困治理的行动者。行动者通常可以划分为两类：宏观行为体（责任主体）和微观行动者。政府机构通常为主要的宏观行为体，但市场力量和社会组织也是重要的宏观行为体。宏观行为体主要解决“怎么治”的问题，它处理的是政府、市场和社会三者之间的责任分工及其相互联系，它决定贫困治理的顶层设计和制度框架。在中国，政府作为宏观行为体的特征突出，特别是党的十八届三中全会以来，习近平总书记明确要求“五级书记一起抓扶贫”，中国共产党作为执政党坚决承担了贫困治理的责任。在撒哈拉以南非洲国家，世界银行、经济合作与发展组织等国际发展组织通过国际发展援助帮助非洲国家减贫，这些国际发展组织作为贫困治理宏观行为体的特征比较明显。国际发展援助资金主要来源于赠予国的财政预算，主要用于提供公共产品和公共服务。在印度和孟加拉国，非政府组织在贫困治理中扮演着重要角色。但是，仅靠公共产品和公共服务不足以支撑一个国家的经济增长和减贫，任何非政府组织无法对一个国家的减贫战略进行顶层设计，并持续开展贫困治理，培育有利于穷人发展的经济增长模式才是市场提供减贫的最佳方式。因此，参与贫困治理的宏观行为体不仅需要国家机构、国际发展组织，还需要市场主体和社会组织。贫困治理的微观行动者主要解决“谁来扶”的问题，他们主要在贫困社区、家庭和个体等微观层面发挥干预作用。

(4) 治理过程。贫困治理过程是一个国家或地区针对贫困问题，实施减贫战略，配置减贫资源，推行减贫政策和项目的一系列活动。贫困治理过程涵盖两方面关键活动，即贫困水平治理和贫困垂直治理。从贫困水平治理的内涵看，首先涉及“谁来治”，指政府、市场和社会在贫困治理中形成的协调方式；其次还包括“如何治”，即治理的维度，可以是单一的经济、社会或环境维度，也可以是三者之间的组合，还有的包括政治维度。贫困垂直治理有“自上而下”和“自下而上”两种方式。其中，“自上而下”的垂直治理主要指一个国家的减贫战略和政策如何自上而下地实施和执行；“自下而上”的垂直治理主要体现为贫困人口的需求表达和治理参与。

(5) 治理结构。在贫困治理过程中，通过水平治理和垂直治理的相互组合和相互间作用，可以形成特定的贫困治理结构。不同国家的贫困水平治理和垂直治理过程不同，因而，会形成不同的贫困治理结构。通过分析贫困治理结构，可以观察到不同行为体在贫困治理过程中的角色及其行动的有效性，进而可以洞察和解释一个国家贫困治理的特征。这也使得对不同国家的贫困治理特征进行比较研究成为可能。虽然研究者无法给定什么样的贫困治理结构是“好的”或“坏的”，但至少可以从结构上分析贫困治理的维度完整性、目标一致性、行动有效性，从而可以判断一个国家的贫困治理能力。

按照上述分析框架，本文对改革开放以来 40 多年中国贫困治理过程的历史演进及其主要特征进行了归纳（见表 2），并在下文第三部分和第四部分分别从贫困水平治理结构和垂直治理结构两个方面，对中国贫困治理演进的主要特征展开详细论述。

表 2 中国贫困治理过程的历史演进及主要特征（1978—2020 年）

各减贫战略实施阶段	贫困问题	行动者	
		宏观行为体	微观行动者
改革开放初期 (1978—1985 年)	1978 年 2.5 亿农村贫困人口(按农民人均纯收入 206 元/年的贫困标准)	政府+市场	农村人口
“三西”农业建设 (1982—1992 年)	“三西” ^a 地区(共 47 个县)赤贫,干旱、水土流失严重,人畜饮水困难,灾害频繁,植被破坏严重,粮食产量低而不稳	政府部门:国务院“三西”地区农业建设领导小组(14 个成员单位)及办公室、地方政府 国际组织:世界银行、亚洲开发银行等	“三西”地区农村人口
国家八七扶贫攻坚计划 (1994—2000 年)	8000 万贫困人口(按农民人均纯收入 327 元/年的贫困标准)多位于中西部地区的深山区、石山区、荒漠区,生产生活条件极为恶劣,贫困人口食不果腹、衣不蔽体、住不避风雨 592 个贫困县	政府部门:领导小组 ^b (26 个成员单位 ^c)及办公室、地方政府 市场主体:银行 社会扶贫:东部发达地区,定点挂钩扶贫单位,大专院校、科研机构,民主党派、工商联、工会、共青团、妇联、残联、扶贫基金会和民间组织	592 个贫困县的贫困户、新办企业、扶贫经济实体
中国农村扶贫开发纲要 (2001—2010 年)	9422 万农村贫困人口(按农民人均纯收入 1196 元/年的贫困标准) 592 个贫困县	政府部门:领导小组(32 个成员单位)及办公室、地方政府 市场主体:国有企业、大中型农产品加工企业 社会扶贫:在八七扶贫攻坚时期四种社会扶贫力量的基础上,增加了社区主导型发展项目试点	592 个贫困县的贫困户、扶贫开发龙头企业、合作社
中国农村扶贫开发纲要 (2011—2020 年)、 脱贫攻坚战(2015— 2020 年)	2011 年 1.22 亿农村贫困人口(按农民人均纯收入 2300 元/年的贫困标准) 14 个集中连片特困地区,832 个贫困县 贫困人口吃、穿、义务教育、基本医疗、住房安全无保障	政府部门:领导小组(49 个成员单位 ^d)及办公室、地方政府 市场主体:国有企业、民营企业、跨国公司 社会扶贫:东西部扶贫协作和对口支援,定点扶贫对贫困县全覆盖,社会组织,互联网+扶贫	全部建档立卡贫困户、新型农业经营主体、帮扶责任人

注: a “三西”地区指甘肃省河西地区、定西地区和宁夏回族自治区的西海固地区。b “领导小组”是国务院扶贫开发领导小组的简称。c 根据国办发〔2003〕24 号文件,2003 年为 27 个成员单位。2008 年提出“大扶贫”和全面建立农村最低生活保障制度后,2009 年两次增补成员单位:一次是增补全国工商联(国办发〔2009〕37 号文件);另一次是增补民政部为副组长单位,增补外交部、住建部、原旅游局为成员单位(国办发〔2009〕62 号文件)。d 根据国办发〔2013〕63 号文件,当时是 37 个成员单位;2015 年出台《打赢脱贫攻坚战的决定》后,经历两次增补,先增至 46 个成员单位(国办发〔2015〕76 号文件),后增至 49 个成员单位(国办发〔2018〕34 号文件)。

三、中国的贫困水平治理结构分析

1978 年以来，中国在丰富的减贫实践中逐渐形成了较为完整的贫困治理结构，其中，贫困水平治理结构包括三个方面：一是政府、市场和社会的关系；二是中央统筹多部门合作的“一中心多部门协同治理”；三是针对多维贫困问题所形成的行业扶贫、专项扶贫和社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局。

（一）政府、市场和社会的关系

市场在中国贫困治理过程中发挥着配置资源的基础性作用。经济增长是减贫的先决条件（Dollar, 2007），中国四十年的减贫经验证明了这一点（Bert, 2016）。1978 年实行改革开放以来，通过推进土地制度改革、农产品价格市场化和人口流动等，中国循序渐进地建立了有利于穷人的市场经济制度，让多数有能力的人先摆脱了贫困。表 2 表明，1978—1985 年，中国并没有设立专门的扶贫开发机构，那一时期的大规模减贫基本靠市场机制发挥作用。即使在 1982 年设立了国务院“三西”地区农业建设领导小组及办公室，也仅对“三西”地区 47 个县实施区域性扶贫开发，全国层面的减贫主要靠土地制度改革和市场取向的改革发挥作用。

政府在中国贫困治理过程中发挥着主导减贫战略和政策的作用。已有相关研究表明，尽管运行良好的市场机制是经济增长和减贫的核心，但市场机制本身也存在失灵，这使得经济学的“涓滴效应”无法自动惠及贫困人口，因此，需要有为政府来弥补市场失灵（王小林、张晓颖，2017）。中国政府主导扶贫开发，采取了加强贫困地区的基础设施建设、提升公共产品和服务供给能力、实施大规模农业综合开发等措施，取得了较好的减贫成就（吴国宝，2018；李小云等，2018）。国务院在作出“三西”地区农业建设重大决策之后，相继制定和发布了《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》，中共中央、国务院于 2015 年又制定和发布了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，体现了政府在贫困治理中的作用。

社会是中国贫困治理中的重要补充力量。当政府和市场同时失灵时，就需要社会组织发挥扶贫的作用。自实施《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》以来，中国广泛调动社会各界参与扶贫开发的制度安排越来越清晰。八七扶贫攻坚计划虽然强调社会动员机制，但在具体工作中，主要把社会扶贫定义为政府主导的东西部扶贫协作，党政机关对贫困县的“定点扶贫”，以及民主党派、工商联、工会、共青团、妇联、残联等民间组织的扶贫。因此，这个阶段不具有真正意义上的社会扶贫，还是以政府及其相关职能部门扶贫为主。在实施《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》和《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》的 20 年中，真正意义上的社会组织参与贫困治理的制度才得以建立起来。特别是 2015 年中共中央、国务院作出“打赢脱贫攻坚战”的决定以来，通过电商扶贫、消费扶贫和“互联网+扶贫”等社会动员体系，全社会参与贫困治理的制度框架基本形成，社会组织、志愿者、公民个人等社会力量在脱贫攻坚中发挥了重要作用。

东西部扶贫协作和对口支援制度充分发挥了中国特色社会主义制度的优越性，通过采取东部地区向西部地区的横向财政转移支付、干部交流、公共服务人才援助、投资和贸易促进等措施，逐步形成了东西部扶贫协作和对口支援从单向援助向双向合作共赢转变的局面。东西部互助互学、协同发展成

为中国贫困治理的一条独特经验。

（二）中央统筹多部门合作的“一中心多部门协同治理”

在中国，贫困水平治理的一个典型特征是设置跨部门的扶贫开发领导小组，政府、市场和社会相关力量形成合力。改革开放初，通过开展农村土地制度和粮食购销体制改革，中国取得了农村人口大规模脱贫的成就，按照当时的贫困标准，农村贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 1982 年的 1.45 亿，但仍有一些贫困地区无法依靠市场和自身的力量脱贫。因此，1982 年设立国务院“三西”地区农业建设领导小组，成员单位由原农牧渔业部、原水利电力部、原国家经委、原国家计委、原林业部、原商业部、原民政部等十多个部委以及中国科学院构成，下设“三西”办公室。“三西”农业建设针对“三西”地区 47 个干旱缺水的县，实施农业综合开发。经过十年的努力，“三西”地区农业建设成效显著（王小林、张晓颖，2017）。这是中国开展“一中心多部门协同治理”贫困的初步尝试。1986 年，国务院贫困地区经济开发领导小组成立，下设办公室，与“三西”办公室合署办公；1993 年更名为国务院扶贫开发领导小组。截至 2020 年，这一领导小组的成员单位达 49 个（详见表 2）。

国务院扶贫开发领导小组是中国开展跨部门、跨区域协作，制定跨领域减贫政策的核心机构。国务院扶贫开发领导小组虽然成员单位构成随着各阶段工作重点的调整而有所不同，但组长始终由国务院副总理担任，小组成员始终由各相关部委副部级以上领导构成，通过定期召开会议，共同协调解决贫困治理中的各类主要问题。国务院扶贫开发领导小组向党中央、国务院负责，这就保证了相关部委的扶贫政策与国家发展目标、扶贫纲要目标的一致性。从成立之初，该领导小组的成员单位就涵盖了治理“贫”和“困”的相关政府部门和单位。从表 2“宏观行为体”一列中可以看出，国务院扶贫开发领导小组的成员单位不断增多，这体现出 40 年来中国政府不断强化在持续治理贫困过程中的责任。虽然各成员单位是水平合作，但具有目标一致性，必须服从“一中心”——国务院扶贫开发领导小组的统一领导。扶贫开发领导小组的成员单位在制定相关政策时，应围绕贫困治理问题向贫困地区和贫困人口倾斜。例如，国家发展和改革委员会、交通部、财政部要统筹考虑贫困地区的交通基础设施建设；教育部、卫健委要针对贫困地区和贫困人口制定专门的帮扶政策。

此外，除实施专项减贫战略外，全国性的经济社会发展战略，例如国民经济和社会发展规划、中央“一号文件”、乡村振兴战略等都将扶贫议题纳入其中。2015 年以来，党中央把脱贫攻坚战作为“三大攻坚战”之一，更加强调“一中心多部门协同治理”结构。

（三）“三位一体”大扶贫格局

中国多维度扶贫过程中，逐步形成了行业扶贫、专项扶贫和社会扶贫“三位一体”大扶贫格局。贫困水平治理覆盖了贫困治理中的区域贫困、家庭贫困、个体贫困等问题，针对这些问题形成了较为稳定的治理结构。从 1982 年“三西”农业建设的开展到 2015 年《关于打赢脱贫攻坚战的决定》等阶段性贫困治理战略文件的发布，在党中央的领导下，政府、市场和社会协同治理贫困的公共政策方向以及行业扶贫、专项扶贫和社会扶贫“三位一体”大扶贫格局逐步形成。

行业扶贫既包括制定本行业向贫困地区和贫困人口倾斜的政策，又体现为组织实施具体的定点扶贫项目。这些政策或项目涉及发展特色产业、开展科技扶贫、完善基础设施、发展教育文化事业、改

善公共卫生和人口服务管理、完善社会保障制度、重视资源和生态环境建设等多个方面。专项扶贫是针对贫困地区和贫困人口、主要由地方扶贫办实施的扶贫项目，各减贫战略实施阶段的专项扶贫内容虽有所增减，但贯穿各阶段的专项扶贫都包括“易地扶贫搬迁”“产业扶贫”等，而具有阶段性的专项扶贫包括“整村推进”“以工代赈”“就业促进”“旅游扶贫”“电商扶贫”等。社会扶贫涵盖中央和国家机关各部门、企业和事业单位等对贫困地区开展的定点扶贫，东部发达地区对西部贫困地区的发展援助、经济合作和人才交流等，军队和武警部队的扶贫，企业和社会组织参与扶贫以及志愿者扶贫，工会、共青团、妇联、科协、侨联等群团组织以及海外华人华侨参与扶贫。

四、中国的贫困垂直治理结构分析

中国具有十分鲜明的贫困垂直治理特征。“自上而下”的贫困治理能够保证减贫目标和行动的一致性；“自下而上”的贫困治理有助于底层行动者的意愿向上传递，并在各行动者间建立激励相容的合作机制。中国从实施《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》开始逐步形成“自上而下”为主、“自下而上”为辅的双轨制的贫困垂直治理结构。

（一）“自上而下”：扶贫责任制

中国在贫困治理过程中，逐渐形成了“自上而下”的扶贫责任制。从实施《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》开始，到实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》和《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，中央统筹、省（区、市）负总责、市（地）县抓落实的工作机制逐渐形成。这种垂直治理通过各级扶贫开发领导小组、扶贫责任状和中央对贫困地区的财政转移支付得到贯彻落实。

第一，从国务院到市（地）县四级设立扶贫开发领导小组和办公室。国务院扶贫开发领导小组制定全国的减贫战略和政策，对省级扶贫开发领导小组进行指导和协调，每级扶贫开发领导小组向本级党委和政府负责，并协调本级扶贫开发领导小组成员单位。市（地）县级扶贫开发领导小组和办公室负责扶贫工作的具体落实。2015 年《关于打赢脱贫攻坚战的决定》发布以来，习近平总书记提出“五级书记一起抓扶贫”后，“自上而下”的贫困治理结构进一步得到强化。乡镇设有扶贫专干。为了解决村一级扶贫干部严重不足问题，2015 年开始向贫困村派遣第一书记，并加强对贫困村“驻村工作队”和“帮扶责任人”的选派管理工作。第一书记重点从各级机关、国有企事业单位的干部中选拔，协助那些发展能力弱的贫困村解决脱贫攻坚中的突出困难。2015—2018 年，全国累计选派第一书记 45.9 万人，中央单位 2017 年新轮换的第一书记平均年龄为 37 岁，有研究生学历的第一书记占 47.4%，副处级以上的第一书记占 23.3%（赵兵，2018）。

第二，22 个省份层层签订脱贫攻坚责任状。2015 年《关于打赢脱贫攻坚战的决定》发布以来，中西部地区有扶贫开发任务的 22 个省份的党委和政府与中央签订了脱贫攻坚责任状。而且，这种责任状层层签订到了每一个贫困县。通过层层签订脱贫攻坚责任状的形式，中央统筹、省负总责、市（地）县抓落实的管理体制“自上而下”地进一步得到夯实。

第三，中央加大对贫困地区“自上而下”的财政转移支付。一个循序渐进的扶贫过程需要有稳定的资金支持。国际发展援助不仅资金数量有限还附加了使用条件，不可能满足中国作为一个世界人口

大国的脱贫需求,本国的财政预算向贫困地区和贫困人口持续倾斜支出对实现贫困治理目标尤为重要。中国不断增加扶贫财政支出,体现了国家在贫困治理中的重要责任。“自上而下”的财政支持体系包括:中央对贫困地区的一般性转移支付、专项转移支付(专项扶贫资金)^①以及涉农资金统筹整合。这些来自中央财政的资金,是贫困地区扶贫开发资金的主要来源。以专项扶贫资金为例,中央财政安排的专项扶贫资金从 2013 年的 394 亿元增加到 2019 年的 1260.95 亿元^②。2016 年以来,为提高农村各项财政资金的使用效率,财政部会同国务院扶贫开发领导小组办公室(简称“扶贫办”)等部门开展涉农资金整合,保证了脱贫攻坚资金来源的稳定。例如,仅 2017 年一年就整合了 2300 亿元资金用于脱贫攻坚^③。

(二)“自下而上”:正式与非正式的信息反馈机制

与“自上而下”的垂直治理互为补充的是“自下而上”的垂直治理,它强调的是贫困人口的需求导向和他们对扶贫工作的评价、来自社会对扶贫工作的监督以及鼓励和尊重基层的扶贫实践创新。

2014 年之前,“自下而上”的信息反馈主要表现为地方政府对中央的扶贫诉求,例如争取贫困县“帽子”,争取行业扶贫、专项扶贫和社会扶贫项目。2014 年开始实施扶贫对象建档立卡政策以来,“自下而上”的渠道更加多元化了。在贫困识别过程中,除了按照建档立卡的指标体系对贫困户进行摸底外,还有村民小组评议这一重要环节。村民小组评议有利于规避村干部在扶贫对象建档立卡、扶贫项目与资金受益对象选择中的优亲厚友行为。在建档立卡过程中,村干部(包括扶贫干部)和贫困户共同识别和确认帮扶需求,以便精准施策。这都体现了“自下而上”的特征。

“自下而上”的信息反馈对扶贫工作产生了重要的纠偏作用,其途径有正式和非正式两种。其中,正式途径包括全国“12317”扶贫监督举报电话、国务院“互联网+督查”平台等,广大基层群众可以通过电话、网页、微信小程序等途径向国家相关部门反映问题、提供线索。对于反映强烈、带有普遍性的重要问题线索,相关部门会督查并处理。非正式渠道主要指群众通过社交媒体表达诉求,形成舆论压力。一个典型的案例是:在实施精准脱贫政策之初,各地设计了大量的统计表格和形式多样的考核,耗费了基层干部的主要精力,大量社交媒体反映“扶贫干部忙于填表、无力扶贫的形式主义严重”^④。因此,国务院扶贫办于 2016 年、2017 年先后印发《关于解决扶贫工作中形式主义等问题的通知》和《关于进一步克服形式主义减轻基层负担的通知》,2019 年中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》。正是这种“自下而上”的扶贫信息反馈纠正了贫困治理中的形式

^①一般性转移支付主要是中央对地方的财政补助,不指定用途,地方可自主安排支出;而专项转移支付主要服务于中央的特定政策目标,地方政府应当按照中央政府规定的用途使用资金。

^②数据来源:《2019 年中央财政补助地方专项扶贫资金 1260.95 亿元已全部下达》, http://www.gov.cn/shuju/2019-05/17/content_5392632.htm。

^③数据来源:《刘永富:去年整合财政涉农资金 2300 亿用于脱贫攻坚》, http://www.china.com.cn/lianghui/news/2017-03/07/content_40425538.htm。

^④王思铁:《扶贫工作中存在的形式主义问题,让基层干部大伤脑筋》, http://blog.sina.com.cn/s/blog_599a3d490102xut9.html。

主义问题。

此外，“自下而上”还体现为鼓励和尊重基层在扶贫实践中的创新试验。例如，贵州省六盘水市开展的扶贫“三变”改革实践，即资源变资产、资金变股金、农民变股东，就在贫困地区得到了推广；山东省菏泽市的“扶贫车间”，起初只是当地的一种就业扶贫创新，经实践有效后，在全国推行。再如，电子商务扶贫最初也是来自基层的创新，最后发展为全国的一项重要扶贫政策。

（三）“上下互动”：考核、激励与问责

“上下互动”是提升扶贫绩效、避免扶贫政策出现较大失误的一个重要机制。“上下互动”除了表现为上述克服形式主义的诉求、基层的扶贫实践创新等“自下而上”的信息反馈得到“自上而下”的政策校正外，还表现为：在扶贫工作成效考核和问责过程中，贫困人口反映的问题经过考核评估组确认后，通过中央对地方的问责和问题整改得以纠正。

从扶贫工作成效考核看，以往以考核贫困县的地区生产总值为主，缺少对扶贫政策成效的专门考核。2016 年以来，中国正式开展对中西部 22 个省份省级党委和政府扶贫开发工作成效的考核。其考核方式有第三方独立评估和省际交叉考核，民主党派开展脱贫攻坚民主监督，另外还结合采用各种督查巡查、审计和社会监督等方式。它是中国开展有组织的开发式扶贫以来最为严格的考核，是一种典型的“上下互动”过程，不过，其“自上而下”的特征更为明显，“自下而上”只是补充。同时，扶贫工作成效考核设置了举报制度，在制度上提供了民意反映渠道。

从第三方评估看，针对脱贫目标，2016—2020 年，每年由国务院扶贫开发领导小组对中西部 22 个省份的省级党委和政府的扶贫开发工作成效进行一次第三方评估，该评估结果成为扶贫工作成效考核的重要依据。评估的内容主要包括年度减贫计划的完成情况、财政扶贫资金的增长情况、贫困地区农民人均纯收入的增长情况、贫困识别准确率、贫困退出准确率、贫困人口对帮扶工作的满意度。第三方评估中，评估组开展随机抽样、入户核查，并由抽样贫困户对扶贫工作成效进行满意度评价，因此，它具有“自下而上”的特征。

从扶贫工作成效问责机制看，依据扶贫工作成效考核结果，由国务院扶贫开发领导小组对省级党委和政府主要负责人进行约谈，提出限期整改要求；情节严重、造成不良影响的，实行责任追究。扶贫工作成效考核结果是对省级党委和政府主要负责人与领导班子综合考核评价的重要依据。这种问责机制，也层层传导到基层。自开展脱贫攻坚工作以来，中国逐渐建立了严格的扶贫工作成效问责机制，对不担当、不作为的领导干部给予公开通报批评或处分，对表现优秀的干部予以提拔。这一问责机制的建立，保证了贫困治理的目标一致性和行动有效性。

五、2020 年后相对贫困治理取向

本文构建了一个贫困治理分析框架，重点从水平治理和垂直治理两个方面解释了中国 1978—2020 年消除绝对贫困的经验。党的十九届四中全会提出，建立解决相对贫困的长效机制。党的十九届五中全会进一步明确提出，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。基于中国消除绝对贫困的经验，本文就 2020 年后相对贫困治理提出以下取向性观点。

（一）消除绝对贫困的水平治理和垂直治理结构仍适应 2020 年后相对贫困治理

政府、市场和社会协同治理贫困仍适用于相对贫困治理。改革开放初期，中国通过政府主导的土地制度改革和市场化取向改革，实现了经济增长，带动了大规模减贫。几年的改革实践表明，仅靠广泛的放活经济权利不能完全改变农村落后的面貌。因此，1982 年，国务院作出对最贫困的“三西”地区进行有计划的扶贫的决定。这在水平治理上实现了由市场主导减贫向市场和政府相结合减贫的转型。从实施《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》到实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》，随着中国市场经济制度的不断完善，在政府主导的扶贫战略下，市场和社会的角色更加明确，在贫困水平治理上更加强调政府、市场和社会协同治理。相对贫困是告别维持生存的绝对贫困后的贫困现象，其治理仍需政府主导减贫战略和政策，建立有利于低收入人口增收和就业的市场机制，以及有利于低收入人口获得教育、健康和社会保障服务的社会发展机制。

中央统筹多部门合作的“一中心多部门协同治理”仍适应相对贫困治理的需要。这一机制是实现跨部门贫困治理以及具体减贫目标和行动相一致的核心，也是中国特色政治制度的优势体现以及政府主导贫困治理的制度核心。人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾是多方面的，这就客观上要求多部门协同治理相对贫困。因此，在全面推进乡村振兴的过程中，对欠发达地区的帮扶仍可采取“一个中心多部门协同治理”方式，在增收就业、基本公共服务供给等方面协同治理。

“自上而下”与“自下而上”相结合的垂直治理需进一步完善。“自上而下”强调的是从中央到省、市（地）县的责任分工体系，这一机制保证了政策的垂直落地。2021—2035 年中国将实施乡村振兴战略，在该战略下统筹解决农村相对贫困问题，需持续关注乡村振兴仍是欠发达地区的短板这一客观问题。因而，“自上而下”的制度和政策设计需始终体现“补好短板”的使命，把巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。“自下而上”则侧重的是低收入人口的需求、意愿、自力更生的能力以及尊重基层的扶贫实践创新。不同于锁定并瞄准绝对贫困人口采取前所未有的精准帮扶，相对贫困治理需更注重激发低收入人口谋求发展的内生动力。

（二）东西部扶贫协作制度在“双循环”格局下治理相对贫困可大有作为

经过多年经验积累，特别是经过脱贫攻坚阶段的强化推进和大量实践，东西部协作关系已经远远超越扶贫协作的范畴，它为更大范围内构建区域协调、协同发展新机制奠定了制度基础。东西部扶贫协作形成了双方政府部门、市场主体和社会力量多方联动的机制，探索了在市场经济条件下土地、资本、劳动力、科技、数据等各类要素在地区间进行优化配置的协同发展方式。2020 年后，中国将在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中做出更大作为。相对贫困治理需在新发展格局下，聚焦发展不平衡不充分问题，以优化发展格局为切入点，提高治理成效。东西部扶贫协作恰恰是相对贫困治理可采取的一项关键制度安排。

2020 年后，要充分发挥东部地区“科技”和“数据”新要素^①的作用，在数字技术和智能科技的

^① 见《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm。

支持下提升相对贫困治理水平。同时，要利用东部地区新要素优势，盘活西部地区的土地、劳动力优势，推动东西部要素充分流动，谋求东西部协同、协调发展，构建利贫性经济增长、包容性社会发展和多维度缓解相对贫困的治理格局。在脱贫攻坚期内，中国在产业扶贫、电商扶贫、消费扶贫方面已经形成了一些利贫性经济制度安排。在相对贫困治理阶段，需在新要素的驱动和电商平台的支持下，推动产业扶贫、电商扶贫、消费扶贫融合发展，带动乡村产业兴旺。特别是要引导大型龙头企业与贫困地区开展合作，既满足企业延伸产业链的布局需要，又实现贫困地区“稳就业”的目标。要鼓励大学生创业、农民工返乡创业，通过市场化机制将脱贫农民与新型经营主体联结起来，逐步缩小发展差距，实现共同富裕。

要实现“精准到人”的帮扶政策与“双循环”区域协同发展格局相契合，优化 2020 年后相对贫困治理结构。“六个精准”“五个一批”的精准扶贫政策，在中国消除绝对贫困的过程中发挥了攻坚作用。相对贫困治理是一个长期的过程，不仅需强调治理成效，还需统筹考虑治理成本。因此，要将“精准到人”的帮扶政策和与“双循环”格局相适应的区域协同发展政策结合起来，既精准促进低收入人口受益，又在区域协同发展方面形成带贫益贫格局。

（三）优化市场和社会扶贫治理能解决内生动力和服务能力不足问题

在绝对贫困治理过程中，中国对贫困问题的阶段性识别和诊断、所采取的阶段性扶贫战略以及宏观行为体在贫困水平治理和垂直治理中的角色都十分明确，这是保证贫困治理得到有效开展的重要条件。从微观行动者来看，政府、市场和社会协同治理贫困的模式可以在制度上优化激励机制，增强低收入人口作为减贫主体的内生动力。至少在产业、就业扶贫政策和项目安排上，政府可以总结脱贫攻坚经验，出台一些激励低收入人口自力更生的有效政策。尽管各级政府不断强调“扶贫先扶志”，但是，在脱贫攻坚过程中，贫困户仍出现了“内生动力不足”问题。这体现出贫困治理结构还存在一定问题，需要在乡村振兴制度设计中进一步完善。

充分发挥社会组织参与扶贫的制度优势，提升欠发达地区的乡村治理水平。在消除绝对贫困的过程中，社会组织发挥了不可替代的作用。当前，脱贫摘帽的贫困地区的乡村治理体系和治理能力还不高，在全面推进乡村振兴阶段，欠发达地区需要破解的难题还不少，例如村庄空心化、农民老龄化问题，农村“三留守”问题，妇幼保健、健康管理、移民搬迁社区治理问题等等。这些问题，依靠政府和市场的力量都无法完全得到解决，需要充分发挥社会组织的优势，对低收入人口和家庭开展更加细致的社区服务工作。因此，相对贫困治理更应强化社会力量的参与。特别是，在数字服务蓬勃发展的信息时代，利用大数据平台的“双边”撮合能力，动员更加广泛的社会资源参与相对贫困治理，社会扶贫必将是一种有效的贫困治理方式。

总之，中国消除绝对贫困不仅是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的标志性指标，也对建立解决相对贫困的长效机制具有重要理论价值。中国在消除绝对贫困中形成的贫困治理，是国家治理体系的重要组成部分，影响着国家治理能力现代化水平。在新发展理念和新发展格局下，对贫困的水平治理和垂直治理结构进行优化，建立解决相对贫困问题的长效机制，将是 2020 年后相对贫困治理的政策取向。优化后的贫困治理结构，需有利于低收入人口的收入增长，有利于欠发达地区实现

基本公共服务均等化，有利于畅通国内大循环，有利于区域协调发展。东西部扶贫协作制度，可以升级为“双循环”格局下的东西部协作制度，在更大范围内发挥东西部协作的制度优势。2020 年后，在相对贫困治理中，需更充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，利用科技和数据等新要素全面激活欠发达地区和低收入人口的内生活力和动力；更加充分地发挥社会组织在弥补政府失灵和市场失灵方面的优势，使其在相对贫困的长期治理过程中发挥作用。最终，在贫困治理上形成独具特色的相对贫困治理长效机制，为实现第二个百年奋斗目标奠定贫困治理制度基石。

参考文献

- 1.范小建，2008：《坚持开发式扶贫 努力完成既定目标》，《老区建设》第 19 期。
- 2.黄承伟，2017：《党的十八大以来脱贫攻坚理论创新和实践创新总结》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第 5 期。
- 3.黄承伟，2018：《中国特色扶贫开发道路不断拓展》，《人民日报》8 月 26 日第 5 版。
- 4.李小云、徐进、于乐荣，2018：《中国减贫四十年：基于历史与社会学的尝试性解释》，《社会学研究》第 6 期。
- 5.李小云、于乐荣、唐丽霞，2019：《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》第 10 期。
- 6.孙久文、李坚未、唐泽地、闫昊生，2018：《我国扶贫开发进程的战略演变与当前政策》，载孙久文、林万龙（编）《中国扶贫开发的战略与政策研究》，北京：科学出版社，第 1-16 页。
- 7.檀学文，2020：《走向共同富裕的解决相对贫困思路研究》，《中国农村经济》第 6 期。
- 8.汪三贵，2008：《在发展中战胜贫困——对中国 30 年大规模减贫经验的总结与评价》，《管理世界》第 11 期。
- 9.王小林，2018：《改革开放 40 年：全球贫困治理视角下的中国实践》，《社会科学战线》第 5 期。
- 10.王小林、张晓颖，2017：《迈向 2030：中国减贫与全球贫困治理》，北京：社会科学文献出版社。
- 11.王小林、冯贺霞，2020：《2020 年后中国多维相对贫困标准：国际经验与政策取向》，《中国农村经济》第 3 期。
- 12.吴国宝，2018：《改革开放 40 年中国农村扶贫开发的成就及经验》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 6 期。
- 13.杨骅、周绍杰、胡鞍钢，2018：《中国式扶贫：实践、成就、经验与展望》，《国家行政学院学报》第 6 期。
- 14.姚树洁、王洁菲、汪锋，2019：《新时代习近平关于扶贫工作重要论述的学理机制及文献分析》，《当代经济科学》第 1 期。
- 15.张桦，2017：《“中国反贫困之战取得显著成功”——专访世界银行亚太区贫困与公平局副局长翟思曼》，《今日中国》第 6 期。
- 16.张磊，2007：《中国扶贫开发政策演变》，北京：中国财政经济出版社。
- 17.赵兵，2018：《第一书记助力乡村振兴》，《人民日报》12 月 04 日第 17 版。
- 18.朱玲、何伟，2018：《工业化城市化进程中的乡村减贫 40 年》，《劳动经济研究》第 4 期。
- 19.ADB, 1999, “Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy”, Asian Development Bank, <https://www.adb.org/bn/publications/poverty-reduction-strategy-asian-development-bank>.
- 20.Bert, H., 2016, “China’s Role in Efforts to Eradicate Poverty”, *China Daily*, http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2016-10/17/content_27078271.htm, 2016-10/17.

21. David, L., 2012, "From 'Big Government' to 'Big Governance'?", in Levi-Haur D.(eds.) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-18.
22. Dollar, D., 2007, "Poverty, Inequality, and Social Disparities During China's Economic Reform", World Bank Policy Research Working Paper Series, 28: 1-28.
23. Hodge, G. A., and Greve, C., 2007, "Public-private Partnerships: An International Performance Review", *Public Administration Review*, 67(3): 545-558.
24. Hufty, M., 2011a, "Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF)", in Urs Martin Wiesmann, and Hans, Humi (eds.) *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, Switzerland: Geographica Bernensia, pp. 403-424.
25. Hufty, M., 2011b, "Governance: Exploring Four Approaches and their Relevance to Research", in Urs Martin Wiesmann, and Hans, Humi (eds.) *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, Switzerland: Geographica Bernensia, pp. 165-183.
26. IMF, 1997, "Good Governance: The IMF's Role", www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm.
27. Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, M., 2010, "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", World Bank Policy Research Working Paper 5430, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5430>.
28. Kooiman, J., 1999, "Social-political Governance", *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(1): 67-92.
29. Mark, B., 2015, *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
30. Montalvo, J. G. and Ravallion, M., 2010, "The Pattern of Growth and Poverty Reduction in China", *Journal of Comparative Economics*, 1(38): 2-16.
31. Ravallion, M. and Chen, S., 2007, "China's (Uneven) Progress Against Poverty", *Journal of Development Economics*, 82(1): 1-42.
32. Sen, A., 1999, *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
33. Stoker, G., 2018, "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, 68(227-228): 15-24.
34. Sundaram, J. K. and Chowdhury, A., 2016, "Is Good Governance Key to Eliminating Poverty", Inter Press Service(IPS), www.ipsnews.net/2016/06/is-good-governance-key-to-eliminating-poverty.
35. The Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press.
36. UNESCAP, 2009, "What is Good Governance?", United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, www.unescap.org/resources/what-good-governance.
37. United Nations, 2015, "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development", www.jinsustainable-development.un.org/post2015/transformingourworld.
38. Ward, P. S., 2016, "Transient Poverty, Poverty Dynamics, and Vulnerability to Poverty: An Empirical Analysis Using a Balanced Panel from Rural China", *World Development*, 78: 541-553.
39. World Bank, 2009, "China - From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda - An

Assessment of Poverty and Inequality”, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/816851468219918783/china-from-poor-areas-to-poor-people-chinas-evolving-poverty-reduction-agenda-an-assessment-of-poverty-and-inequality>.

40. World Bank, 2018, “China Systematic Country Diagnostic: Towards a More Inclusive and Sustainable Development”, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29422>.

(作者单位: 复旦大学六次产业研究院)

(责任编辑: 陈秋红)

An Explanation of China’s Experience in Eliminating Absolute Poverty and the Orientation of Relative Poverty Governance in the Post-2020 Era

WANG Xiaolin ZHANG Xiaoying

Abstract: China’s experience in eliminating absolute poverty by 2020 is of great theoretical value for relative poverty governance after 2020. This article constructs an analytical framework of poverty governance, which attempts to analyze and explain China’s poverty reduction practices from the following five elements: poverty issues, poverty reduction strategies, poverty reduction actors, governance processes and governance structures. This article focuses on the analysis of the governance structure of China’s absolute poverty governance from the aspects of “horizontal governance” and “vertical governance”. At the horizontal level of governance, from 1978 to 2020, China formed the concept of coordinated poverty governance between government, market and society. It also formed a comprehensive governance pattern, including industry poverty alleviation, special poverty alleviation and social poverty alleviation, as well as a political system arrangement for poverty alleviation cooperation between eastern China and western China. The model of “one-centre and multi-sectoral collaborative governance” not only covers the main dimensions and problems of “pin” and “kun”, but also ensures the goal consistency and effectiveness of action of sectoral policies and national strategies. At the vertical governance level, the “top-down” poverty reduction responsibility system and financial support ensure the implementation of poverty reduction strategies. The “bottom-up” mechanism of innovation and promotion of poverty alleviation and the transmission mechanism of the needs and wishes of the poor groups have also played a good role in rectifying the deviation. The mechanism of assessment and accountability of poverty alleviation effectiveness has the characteristics of “interaction from top to bottom”. After 2020, relative poverty governance needs to strengthen the horizontal governance under the new development pattern of domestic and international double-cycle mutual promotion, form a large eastern-western cycle in the fields of industry, consumption, factor market, etc., and give full play to the respective advantages of eastern and western regions of China. The vertical governance of relative poverty requires greater respect for grassroots innovation and the motivation of the masses to be self-reliant, in order to solve the problem of insufficient endogenous power.

Keywords: Poverty Governance; Vertical Governance; Horizontal Governance; Relative Poverty