

· 社会救助 ·

共同富裕导向下相对贫困治理的长效机制构建

杨帆

[摘要] 相对贫困是新时代实现共同富裕的障碍和挑战，新时代相对贫困治理的目标指向是共同富裕。与共同富裕的理论蕴含和本质属性相对应，相对贫困治理的价值导向是共享，内容导向是多维，目标导向是差序。共同富裕导向下相对贫困治理的机制维度包括经济、社会、文化、生态等方面，通过构建产业发展促进机制、人力资本培育机制、社会参与激励机制、社会保障兜底机制、脱贫志气培育机制和生态安全保障机制，全方位帮助相对贫困对象远离贫困陷阱。共同富裕导向下相对贫困治理的动力机制则来自党的坚强领导，激励相容原则下利益相关者协同一致的行为组织，以及独立、客观、公正、系统、全面的有效评估和监督。

[关键词] 共同富裕；相对贫困；长效治理；机制构建；动力源

一、引言

2020年是我国几千年来历史性整体消除绝对贫困、全面建成小康社会的收官之年，也是迈入第二个百年奋斗目标的启航之年。习近平总书记指出：“脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。”^①党的十九大报告提出：“到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。到那时，我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升，实现国家治理体系和治理能力现代化，成为综合国力和国际影响力领先的国家，全体人民共同富裕基本实现，我国人民将享有更加幸福安康的生活。”^②由此，共同富裕的基本实现有了时间线、路线图、内涵指引和根本遵循。党的二十大报告再次对实现全体人民共同富裕做出战略部署和顶层设计。^③

然而，尽管我国已经整体消除绝对贫困，但这并不意味着我们已经彻底消除了贫困。不仅防止已脱贫对象再次陷入绝对贫困的工作还将继续推进，而且相对贫困在较长一段时期内仍将

[作者简介] 杨帆，四川大学公共管理学院副教授、研究员（专职科研）。主要研究方向：社会救助、贫困治理。
[基金项目] 国家社科基金青年项目“川西北牧区农牧民相对贫困识别与长效治理研究”（21CMZ007）。

- ① 姚媛、裴逊琦：《“脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点”——落实习近平总书记两会嘱托一年回顾》，《农民日报》，2022年3月4日第1版。
- ② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2017年10月28日第1版。
- ③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2022年10月26日第1版。

持续存在,并成为接续减贫的重点,同时也是实现全体人民共同富裕的难点。党的十九届四中全会提出建立解决相对贫困的长效机制,为我国相对贫困治理提供了根本遵循。但由于我国相对贫困治理实践和研究才刚起步,学术界目前的相关研究主要集中在对国外学术成果的引进、^①相对贫困概念内涵辨析、^②相对贫困度量方法及其适用性探讨,^③以及从宏观上对相对贫困治理思路的顶层设计和前瞻筹划^④等方面。尽管已有不少研究开始对相对贫困治理长效机制构建展开理论探索,但总体处于分散状态,未能基于一个具有统领性的理论导向系统提出相对贫困治理的机制维度体系,更没有很好地解决长效治理的动力来源。

从实践层面看,尽管在打赢脱贫攻坚战中,已经形成了一套行之有效的扶贫制度体系及工作机制,但在划定时间节点、设定任务目标的刚性约束下,针对到2020年整体消除绝对贫困构建形成的扶贫制度体系及工作机制,部分具有典型的应急性,缺乏持续性和长效性,已不足以继续指导相对贫困治理。因此,如何深入贯彻习近平新时代贫困治理重要论述,借鉴以往扶贫成功经验,深化新时代相对贫困治理体制改革与机制创新,构建形成相对贫困治理长效机制,实现治理制度化、体系化、常态化、可持续,值得深入研究。

二、相对贫困治理长效机制构建的理论借鉴与批判

随着我国整体性消除绝对贫困,构建解决相对贫困的长效机制被提上国家议事日程,学界对此展开了相应的理论研究。综合来看,目前学者们主要从治理理念、治理主体、治理维度、治理流程、治理工具等视角来思考这一问题。

治理理念是一种治理思维的培养、形塑、再造、更新和重构运动。^⑤我国相对贫困治理理念既源自对国外相对贫困治理理念的学习借鉴,更源自对我国贫困形态变化的深刻把握。这一治理理念的确定是否符合我国当前贫困形态、规模和深度等的客观现实,是否符合相对贫困治理特有的客观规律、实践需要、资源能力和公共利益,决定着相对贫困治理的成效和进程。^⑥随着我国绝对贫困整体性消除,主要贫困形态发生了实质性深刻变化,贫困治理理念需要及时更新,特别需要防止惯性地将对绝对贫困治理理念和思路全盘应用到相对贫困治理中,导致治理失效。^⑦从治理空间看,随着城乡融合和一体化发展战略的全面推进,相对贫困治理应由以农村为主向城乡统

① 张琦、沈扬扬:《不同相对贫困标准的国际比较及对中国的启示》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2020年第4期;唐丽霞等:《贫困问题的国际测量方法及对中国的启示》,《国外社会科学》2020年第6期;郑晓冬等:《有条件现金转移支付与农村长期减贫:国际经验与中国实践》,《中国农村经济》2020年第9期;郭之天、陆汉文:《相对贫困的界定:国际经验与启示》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

② 王婴、唐钧:《现代贫困研究:从绝对到相对再到多维》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期;左停等:《相对贫困治理理论与中国地方实践经验》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。

③ 陈宗胜等:《多维贫困理论及测度方法在中国的应用研究与治理实践》,《国外社会科学》2020年第6期;王小林、冯贺霞:《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》2020年第3期;林万龙、陈蔡春子:《从满足基本生活需求视角看新时期我国农村扶贫标准》,《西北师大学报(社会科学版)》2020年第2期。

④ 徐进、李小云:《论2020年后农村减贫战略和政策的相关问题》,《贵州社会科学》2020年第10期;郑会霞:《“后扶贫时代”的贫困治理:趋势、挑战与思路》,《河南社会科学》2020年第10期;庄天慧:《实现2020年后的可持续贫困治理》,《国家治理》2020年第1期。

⑤ 王太明、王丹:《后脱贫时代相对贫困的类型划分及治理机制》,《求实》2021年第2期。

⑥ 王太明、王丹:《后脱贫时代相对贫困的类型划分及治理机制》,《求实》2021年第2期。

⑦ 王太明、王丹:《后脱贫时代相对贫困的类型划分及治理机制》,《求实》2021年第2期。

筹治理转变,^① 弥补绝对贫困治理时期对城市贫困问题的相对忽视。从治理时间看, 相对贫困治理应由精准扶贫时期设定任务目标的集中攻坚化向锚定脱贫质量的规范常态化转变,^② 更加注重脱贫稳定性, 提高扶贫资源的利用效率, 避免大规模资源倾注造成浪费。从治理思路看, 相对贫困治理应由以治为主、防治结合向预防为主、防治结合转变,^③ 更加强调预防贫困发生的重要性, 通过智慧监测和及时有效干预, 防贫于未然。从制度供给看, 相对贫困治理应由政策性驱动向法制化驱动转变,^④ 通过规范化制度建设和运行, 提高相对贫困治理的科学性、透明性。^⑤ 在个体层面上, 赋予发展权利, 创造发展机会, 强化发展能力, 共享发展成果, 由“输血”为主向“造血”为主转变被认为是从绝对贫困到相对贫困治理的理念转换。^⑥

在治理主体方面, 多元主体共治已成共识。从行政化向社会化转向是共同富裕导向下未来我国减贫事业的发展方向, 政府放弃大包大揽, 从全能政府向有限政府转型, 治理主体从政府主导向多元主体共治转变是必然趋势。^⑦ 通过构造均衡性结构, 建立合理的制衡机制, 搭建多元主体协同参与相对贫困治理的物理联系和信息交流平台, 可以均衡国家、市场、社会、家庭和个体之间的相互关系, 让其在反贫困治理场域中同频共振, 充分调动各方积极性, 形成一种互促共进、激励相容的均衡、互动、协同参与模式。^⑧ 在相对贫困治理的多元主体中, 政府、市场主体、社会组织、贫困和非贫困家庭以及相关个体均被认为是重要的参与方和利益相关方。例如, 王卓、郭真华提出构建起由提供公共福利的政府、提供私人福利的市场、提供志愿性福利的社会以及提供非正式福利的家庭等多元主体共同参与的相对贫困治理格局。^⑨ 李玲等强调在教育相对贫困治理的过程中要明确政府、社会、学校、家庭和学生个人的权责。^⑩ 多元主体共治的目标是帮助相对贫困群体实现利益诉求, 稳定脱贫。^⑪ 然而, 各主体的权责和行动边界如何划分, 相互之间的协同参与机制动力何来仍需进一步厘清。

在治理维度方面, 多维相对贫困治理被广泛推举, 但维度的选择呈现出多样化、异质性特征。李棉管、岳经纶从解决发展不充分和不平衡问题出发, 提出从保障性政策(解决“不平衡”)和发展性政策(解决“不充分”)两个维度构建相对贫困治理长效机制的社会政策矩阵。^⑫ 许

① 沈扬扬、李实:《如何确定相对贫困标准?——兼论“城乡统筹”相对贫困的可行方案》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2020年第2期;王大明、王丹:《后脱贫时代相对贫困的类型划分及治理机制》,《求实》2021年第2期;解安、王立伟:《基于城乡融合视角的相对贫困治理对策研究》,《学习与探索》2021年第2期。

② 邢成举、李小云:《相对贫困与新时代贫困治理机制的构建》,《改革》2019年第12期;王大明、王丹:《后脱贫时代相对贫困的类型划分及治理机制》,《求实》2021年第2期。

③ 王大明、王丹:《后脱贫时代相对贫困的类型划分及治理机制》,《求实》2021年第2期。

④ 檀学文:《走向共同富裕的解决相对贫困思路研究》,《中国农村经济》2020年第6期。

⑤ 梁宵、张润峰:《从攻坚式到制度性:后脱贫时代相对贫困治理的范式转换》,《理论月刊》2021年第4期。

⑥ 凌经球:《乡村振兴战略背景下中国贫困治理战略转型探析》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期;罗必良等:《赋权、强能、包容:在相对贫困治理中增进农民幸福感》,《管理世界》2021年第10期;李鹏等:《后全面小康社会中国相对贫困:内涵、识别与治理路径》,《经济学家》2021年第5期。

⑦ 陈健、吴惠芳:《贫困治理社会化:路径转向、类型划分与嵌入式设计》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2020年第5期。

⑧ 李宗建:《变与不变:后脱贫时代中国反贫困治理的辩证思考——基于一个历史比较和社会心理分析的视角》,《上海行政学院学报》2021年第6期。

⑨ 王卓、郭真华:《中国相对贫困长效治理机制构建研究——基于英美福利治理的反思》,《农村经济》2021年第11期。

⑩ 李玲等:《2020年后义务教育相对贫困识别与长效治理机制》,《教育研究》2021年第5期。

⑪ 吴茜、卫志民:《共同富裕视阈下相对贫困群体利益诉求的实现机制》,《理论视野》2022年第3期。

⑫ 李棉管、岳经纶:《相对贫困与治理的长效机制:从理论到政策》,《社会学研究》2020年第6期。

小玲持类似观点。^①罗必良提出建立“机会-能力-保障”三支柱的相对贫困治理长效机制，具体包括长效兜底、长效支持、长效动力、长效培育和长效诱导机制。^②唐文浩、张震提出构建精准识别与退出机制、建立健全低收入人口的监测机制、强化能力培育机制、形塑内生动力机制，从而实现对低收入人口帮扶的长效治理。^③王昶、王三秀提出基于可持续生计框架的相对贫困长效治理维度。^④邢成举认为，应将2020年之后的相对贫困治理纳入经济、社会、自然、文化等多个维度综合审视。^⑤

在治理流程方面，沿袭绝对贫困治理时期“贫困识别-贫困帮扶-脱贫监测-防范返贫”的线性治理流程被一些研究者采纳。例如，曾福生认为，构建相对贫困治理的长效机制，应按照“监测识别-制度管理-贯彻落实-反馈完善”的基本思路，从动态监测、制度保障、政策执行、评价反馈等机制入手加以探索和完善。^⑥因此，区别于绝对贫困治理，相对贫困治理中的对象识别、帮扶、监测等工作机制是下一步实践和研究工作的重点。

在具体的治理工具方面，市场化工具和非市场化政策工具均有被论及。市场化工具主要集中在产业发展上，通过因地制宜发展绿色、特色、优势产业，打造“线上+线下”一体化互联网营销模式，建设城乡区块链、物联网，发展新型集体经济等举措，全面建构乡村减贫赋能的现代化生产经营模式，促进可持续脱贫。^⑦非市场化政策工具方面，党的建设、纵向和横向转移支付、养老保险、社会救助、基础设施供给、公共服务、就业支持、易地搬迁、兜底保障等工具均被使用。^⑧

总体来看，目前关于相对贫困治理长效机制构建的研究在较短时期内已经取得了相对丰富的成果，为后续研究的深入推进和相对贫困治理实践工作的开展提供了坚实的理论基础和实践指导。具体而言，目前研究在倡导相对贫困治理理念更新，提倡多元主体共治，实行多维贫困治理，坚持线性治理流程，选择综合治理工具等方面已经达成诸多共识，但仍存在可供深化和拓展的空间。一是就治理主体而言，多元主体共治虽已成共识，但如何将各类主体有效粘合，发挥协同治理作用，提升协同治理效果，目前研究仍未能有效破解。二是就治理维度而言，目前的研究大多从不同的学科背景和研究视角提出了多样化、异质性的相对贫困治理维度，但对维度选择的缘由缺乏相对充足的论证，更多是沿用消除绝对贫困阶段的维度和指标，降低了治

① 许小玲：《共同富裕目标下中国相对贫困的治理机制与政策指向》，《学习与实践》2022年第8期。

② 罗必良：《相对贫困治理：性质、策略与长效机制》，《求索》2020年第6期。

③ 唐文浩、张震：《共同富裕导向下低收入人口帮扶的长效治理：理论逻辑与实践路径》，《江苏社会科学》2022年第1期。

④ 王昶、王三秀：《相对贫困长效治理与政府扶贫能力转型——基于可持续生计理论的拓展应用》，《改革》2021年第5期。

⑤ 邢成举：《政策衔接、扶贫转型与相对贫困长效治理机制的政策方向》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2020年第4期。

⑥ 曾福生：《后扶贫时代相对贫困治理的长效机制构建》，《求索》2021年第1期。

⑦ 韩广富、叶光宇：《从脱贫攻坚到乡村振兴：乡村特色优势产业的战略思考》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2021年第10期；罗贵榕、刘俊显：《乡村相对贫困治理的长效机制探索》，《学术交流》2020年第11期；崔超、杜志雄：《发展新型集体经济：2020年后农村减贫路径选择——基于陕西省丹凤县的实地调查》，《农村经济》2022年第4期。

⑧ 陈岑等：《关于构建农村相对贫困治理长效机制的若干思考》，《华南师范大学学报（社会科学版）》2022年第3期；于新亮等：《农村社会养老保险与家庭相对贫困长效治理——基于隔代照顾的视角》，《中国农村观察》2022年第1期；余少祥：《后脱贫时代贫困治理的长效机制建设》，《江淮论坛》2020年第4期；关信平：《相对贫困治理中社会救助的制度定位与改革思路》，《社会保障评论》2021年第1期；闫书华：《精准方略下构建相对贫困治理的长效机制研究》，《宁夏社会科学》2021年第6期；林闽钢：《相对贫困的理论及政策聚焦——兼论建立我国相对贫困的治理体系》，《社会保障评论》2020年第1期。

理相对贫困的现实针对性,更重要的是,缺乏一个具有统领性的理论导向把这些维度聚合起来,从而呈现出维度选择碎片化倾向,难以形成治理合力。三是就长效动力而言,目前研究对相对贫困治理的长效性动力机制阐释不足,未能有效揭示出相对贫困治理的动力源和相应的动力运行机制,从而可能导致相对贫困治理机制运行的实践出现非连续性和不可持续性。

鉴于此,本文拟借鉴共同富裕思想的相关理论,在深刻阐释共同富裕的理论蕴含和本质属性基础上,从共同富裕的实现维度出发,构建解决相对贫困问题的机制维度,形塑多领域政策协同推进的相对贫困治理格局,并从“领导-组织-监督”三位一体的视角,剖析相对贫困长效治理的动力机制,确保相对贫困治理动力稳健。力争在前人研究基础上,把相对贫困治理长效机制构建研究向前推进一步,为相对贫困治理实践提供具有前瞻性、科学性和应用性的理论指导,为相对贫困消除和共同富裕早日实现提供理论支撑。

三、共同富裕的理论蕴含

共同富裕是千百年来中华民族不懈的价值追求和崇高的社会理想。^①对共同富裕概念和内涵的辨析是一个古老而常新的理论命题。总体而言,共同富裕是一种共享富裕,要求社会经济发展成果惠及全体社会成员,同时向相对弱势群体适当倾斜;共同富裕也是一种多维富裕,既包括物质富裕,也包括精神富足;共同富裕还是一种差序富裕,当全体社会成员整体达到社会公认的基本生活水准后,在财富的类别和数量上允许一定程度的差异存在,这与尊重创造、尊重劳动、尊重效率并行不悖。

首先,共同富裕是一种共享富裕。这种共享富裕既是自古至今中华儿女对社会理想的价值追求和对理想社会的憧憬描绘,更是中国共产党坚持以人为本、以人民为中心对全体人民作出的庄严承诺和实践探索。早在西周时期,姜尚就提出,“同天下之利者得天下,擅天下之利者失天下”,强调同所有人共享利益和财富对于天下得失的重要性。春秋时期,孔子提出,“不患寡而患不均,不患贫而患不安”以及“盖均无贫”,强调财富平均分配在维持社会安定中发挥的重要作用。西汉时期,董仲舒继承先秦儒家的让利于民思想,提出“利可均布,而民可家足”,强调官民之间利益均衡分配对于老百姓财富积累的重要性。从西汉时期的《礼记》提出“大同思想”,^②到民国时期孙中山先生将“天下为公”作为其革命理想,无一不是对社会财富共享的价值追求。而古代中国多个朝代皆推行的均田制,^③则是在一定程度上对生产资料进行均衡分配的开拓实践。中国共产党自成立以来始终坚持以人为本、以人民为中心,在改革开放和社会主义建设中,不断完善共建共治共享的社会治理制度,努力确保发展成果由人民共享,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。^④这是对共同富裕思想中共享精神的精确阐释和深刻实践。

① 刘欣、黄轲:《推进乡村振兴促进共同富裕的科学指南——学习领会习近平总书记关于共同富裕的重要论述》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2022年第1期;丛树海:《共同富裕的进路选择——基于民生视角的突破与抓手》,《社会保障评论》2023年第4期。

② 《礼记·礼运篇》对大同思想的阐释为:“大道之行也,天下为公。选贤与能,讲信修睦,故人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者,皆有所养。男有分,女有归。货,恶其弃于地也,不必藏于己;力,恶其不出于身也,不必为己。是故,谋闭而不兴,盗窃乱贼而不作,故外户而不闭,是谓大同。”

③ 一种按人口分配土地的制度。

④ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2022年10月26日第1版。

其次,共同富裕是一种多维富裕。这种多维首先体现在物质和精神两个方面,要求实现全体社会成员物质生活富裕、精神世界富足。物质和精神二者不能偏废其一,不能物质上富裕而精神上空虚,也不能只讲精神世界的丰富而容忍物质世界的匮乏。邓小平指出:“要在建设高度物质文明的同时,提高全民族的科学文化水平,发展高尚的丰富多彩的文化生活,建设高度的社会主义精神文明。”^①他认为,物质富裕、精神富足,以及由二者共同催生的个体自身文明素质的提高,三者有机结合,才共同构成社会主义共同富裕的鲜明特征。物质富裕和精神富足具有辩证统一的关系,一方面,物质富裕是精神富足的基础,只有物质充裕、闲暇充分之后,个体的精神世界才有提升和改善的稳定条件,“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”;另一方面,精神富足、思想升华之后,个体更加具有同理心和创造力,社会成员之间更容易就公共问题达成共识,从而为物质世界的改善提供精神支撑、智力支持和集体合力。^②同时,这种多维富裕在物质和精神的各自维度又可以进一步细分。这种细分既有利于对共同富裕的内涵进行深度挖掘,也有利于为共同富裕的实践开展提供理论依据,更有利于为共同富裕的实现程度评价提供判断标准。

再次,共同富裕是一种差序富裕。这种“差序”体现在共富时间和共富内容上。从时间上看,共同富裕不是同时同步富裕,而是在资源有限的条件约束下,允许一部分人先富起来,然后通过分配制度改革、优化和完善,以及社会共识的凝聚和增强,帮助另一部分人再富起来,最终实现共同富裕,坚决防止两极分化。从内容上看,这种“差序”体现为共同富裕不是同侪同质富裕,允许社会成员的生活质量在整体达到社会公认基本生活水准的基础上,在财富拥有的类型和数量上存在一定程度的差异,“各美其美,美人之美,美美与共,天下大同”。^③

与共同富裕的理论蕴含和本质属性相对应,相对贫困治理的实践导向是共享、多维、差序的共同富裕。具体地,相对贫困治理的价值导向是共享,即让全体人民共享社会发展的繁荣成果;相对贫困治理的内容导向是多维,即从物质和精神层面全方位帮助相对贫困对象缓解、摆脱相对贫困状态;相对贫困治理的目标导向是差序,即不是通过相对贫困治理彻底消除社会成员之间的差异,而是要确保每一位社会成员均能达到一定时期内一个社会内部公认的基本生活水准。

四、相对贫困治理长效机制构建的维度拆解

共同富裕导向下的相对贫困治理,在治理维度的选择上必须坚持与共同富裕同行同向。党的十九大报告把物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明建设与全体人民共同富裕基本实现联系起来,强调这五大文明建设对共同富裕实现的工具性、奠基性作用。^④基于此,本文从经济维度(物质文明)、社会维度(政治文明、社会文明)、文化维度(精神文明)和生态维度(生态文明)构建我国相对贫困治理的维度框架。

(一) 经济维度

构建产业发展促进机制。产业深度融合发展和转型升级是经济增长的主要引擎,能够为相

① 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社,1994年,第208页。

② Matti Alestalo, Stein Kuhnle, "The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments in Denmark, Finland, Norway, and Sweden," *International Journal of Sociology*, 1986, 16(3-4).

③ 费孝通:《反思·对话·文化自觉》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》1997年第3期。

④ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2017年10月28日第1版。

对贫困治理提供物质基础。一方面,产业发展为国家治理相对贫困提供了丰富的财政资源;另一方面,产业发展为相对贫困家庭和个体缓解直至消除相对贫困提供了创业、就业等经济机会。此外,产业发展还为企业等多元主体参与相对贫困治理提供了实践场域和平台。习近平总书记多次强调产业发展的重要性,指出“产业是发展的根基”。^①要使产业发展成为治理相对贫困的有效机制,必须尊重产业发展的客观规律。首先,要制定好风险分摊和利益分享机制,确保推动产业发展的各利益相关方风险共担、利益共享,实现合作共赢。其次,要为产业发展提供先进的技术支撑,要在全社会营造科技创新的良好氛围,为科研人员提供优良的工作和生活条件,给予宽松的科研环境,放弃硬性的考核指标,鼓励大胆尝试,允许可控范围内的失败,提倡协作攻关,开展有组织的科研,实现技术突破。再次,要打造稳定的供应链,坚持对外开放,善于市场营销,刺激消费需求,打造经典品牌,拓展市场半径。最后,要尊重各个地区在原材料、资本、劳动力等生产要素上的比较优势,发展特色产业,避免盲目跟风,避免打造“盆景”产业。

构建人力资本培育机制。蕴含着智力、健康、技能、经验和灵感等要素的人力资本,是个体发展的核心资本,也是贫困发生的重要前置因素。^②培育相对贫困对象的人力资本,提升其参与经济活动的的能力,有利于帮助他们依靠自身力量摆脱相对贫困。方法学首先体现在采取灵活多样的培育方式。在精准评估掌握相对贫困对象现有人力资本存量的基础上,制定具有针对性的人力资本提升策略,通过学校教育、职业培训、“干中学”等途径,采取理论与实践相结合的方式,激发培育对象的学习兴趣,特别注重“干中学”这种已经被验证了对较低技能者人力资本提升效果明显的培育方式。^③其次,要努力阻断人力资本不足的代际传递。一方面,加大对父母尤其是母亲的人力资本投资;另一方面,通过严格执行义务教育制度,有效提高义务教育的入学率和毕业率,防止辍学,通过财政补贴和帮扶救济降低低收入家庭子女的教育成本,将学前教育阶段儿童全面纳入免费营养餐制度,提高子辈的健康、教育等人力资本。^④再次,与人力资本培育相配套,要推动收入分配制度改革朝着向劳动力这一生产要素适当倾斜的方向发展,提高人力资本投资回报率预期,让劳动收入在各生产要素收入中占据主体地位,引导全社会尤其是低收入群体形成人力资本培育的良好风尚。^⑤

(二) 社会维度

构建社会参与激励机制。研究表明,贫困的一个重要表现和动因维度即是社会参与不足,尤其是在涉及公共事务的决策上缺乏话语权,从而易导致自身权益受损,陷入相对贫困。^⑥因此,拥有确保每一位社会成员均能公平而平等地享有决策权的社会参与机制,不仅是一个社会民主、公平和平等的外在表现和内在驱动,而且有利于缩小社会成员之间的差距,缓解相对贫困。一方面,要进一步优化完善基层民主集中制。在涉及公共事务决策的民意收集阶段,可采用匿名

① 陈沸宇等:《全力打造祖国北部边疆亮丽风景线——习近平总书记内蒙古考察重要讲话引发热烈反响》,《人民日报》,2019年7月19日第1-2版。

② 杨帆、庄天慧:《父辈禀赋对新生代农民工相对贫困的影响及其异质性》,《农村经济》2018年第12期。

③ 雷明等:《赋能:教育扶贫之根本——中国脱贫之道》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2022年第S1期。

④ Fan Yang, et al., "Like Parents, Like Children? Intergenerational Poverty Transmission in China," *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2023, 28(3).

⑤ 刘长庚、柏园杰:《中国劳动收入居于主体地位吗——劳动收入份额再测算与国际比较》,《经济学动态》2022年第7期。

⑥ Degerickx Heidi, et al., "Theorizing Notions of the Participation of People in Poverty in Social Policymaking: Policing, Politics and Subjectification," *Social Policy & Administration*, 2021, 56(1); 周云波等:《中国农村老年多维贫困特征与动态变化》,《南开学报(哲学社会科学版)》2022年第6期。

化的方式,确保每一位社会成员均能毫无顾虑地表达自己的意见;在信息分析阶段,可与相关研究机构合作,提高分析结果的准确性、科学性;在决策实施阶段,可引入利益不相关的第三方实施跟踪监督,确保决策理性和方案实施的有效性,同时预防和避免寻租行为发生。另一方面,要培育提升社会成员尤其是相对弱势社会成员的社会参与能力。利用互联网等现代化大众传播媒介和工具,宣传普及政治学等相关理论知识,提高相对弱势社会成员的公共议事能力,鼓励其在公共事务决策中合理表达关涉自身权益的意见和建议;设计有效机制,提高相对弱势社会成员的组织化程度,强化其在公共事务决策中的谈判和博弈能力。

构建社会保障兜底机制。不管财富积累的外部机制如何完善,也不管自身的各类资本如何丰裕,家庭和个体总有遭遇难以承受的意外的风险,一部分社会成员也会因一些先天性的原因丧失自力更生的能力。相对贫困治理机制必须为遭遇意外和不幸的社会成员提供一张绵密的社会保障防护网,以防止其坠入贫困的深渊。从分配改革的角度看,首先,应从第一次收入分配制度改革着手,注重对不同生产要素投资回报率的均衡考量,提高劳动报酬在初次分配中的比重,确保劳动报酬提高与劳动生产率提高基本同步,让社会财富更加公平地不同生产要素之间合理分配;^①其次,通过财政手段,加大社会财富在第二次分配中向相对贫困对象等弱势群体转移;再次,通过优化慈善规则、流程、平台等制度和技术规范,完善评价机制、激励机制、监督机制等治理机制,大力发展慈善事业,依靠公众慈善行为,扩大第三次分配在扶贫济困中的作用;最后,完善家庭总和财富的分配机制,充分发挥家庭自身在缓解家庭内部成员相对贫困中的作用,^②从而分别构建基于市场、政府、社会和家庭四位一体的社会财富分配体系。从社会保障的角度看,需不断完善我国的社会保障制度,提高公众参保意愿,引入税收筹资机制,强化社保基金的可持续性,同时建立基于数据化、信息化和网络化的高效运行机制,以确保对暂时性或永久性失去劳动能力以及由于各种原因导致生活突发困难的社会成员及时给予物质帮助和精神援助,防止其陷入相对贫困。

(三) 文化维度

构建脱贫志气培育机制。贫困是多源性因素共同作用的结果,其中,贫困对象自身的内生动力不足是一个重要原因。^③内生动力不足的一个显著特征是对摆脱贫困的期望丧失,在现实中的表现则是“破罐子破摔”,彻底放弃在借助外界力量的基础上依靠自身努力脱贫致富。^④对于此类贫困者,如果不从内生动力出发,帮助其树立摆脱贫困的精神志气,则任何物质层面的扶贫援助均难以发挥作用。因此,首先,要一对一地分析此类相对贫困者内生动力不足的具体原因,找出其主要的影晌因子,制定针对性、有梯度的帮扶计划。其次,要建立可预期的脱贫激励机制,通过启动援助、技术指导、行为监督等过程控制,帮助内生动力不足的相对贫困者顺利完成脱贫援助项目,从而树立摆脱贫困的信心。再次,要发挥好先富者的示范引领作用,通过先富者的精神感召和创业、就业带动,帮助志气不足的相对贫困对象树立脱贫志气。第四,要借助先期已脱贫的同类贫困者的成功经验,建立朋辈交流机制,通过同类脱贫者的现身说法,

① 刘长庚、柏园杰:《中国劳动收入居于主体地位吗——劳动收入份额再测算与国际比较》,《经济学动态》2022年第7期。

② 杨灿明:《四次分配与共同富裕》,中南财经政法大学收入分配与现代财政研究院网站:https://iidpf.zuel.edu.cn/srfpxdcz_cn_yjydt/srfpxscz_cont_news/details-22295.html,2021年12月1日。

③ 王明哲等:《扶贫先扶志——脱贫家庭内生动力对返贫风险的影响》,《世界经济文汇》2022年第5期。

④ 薛刚:《深度贫困脱贫地区巩固脱贫成果与乡村振兴内生动力问题及对策》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2022年第11期。

帮助相对贫困对象树立可参照的模仿样本。最后，要在全社会大力弘扬自力更生、艰苦奋斗的拼搏精神，形成人人奋勇争先的社会文化氛围。

（四）生态维度

构建生态安全保障机制。个体所处的生态环境与其生计资源和生计策略息息相关。一方面，生态环境为身处其中的个体提供了阳光、土地、水源等原始的自然资源，为个体的生产、生活提供了最基本的物质条件，自然资源的匮乏可能导致贫困；另一方面，个体的生产、生活等生计选择行为也形塑、改变着周围的生态环境，对生态环境不合理的开发利用可能造成生态破坏，酿成生态危机，进一步造成生产活动和生活质量受损。我国生态环境复杂、自然灾害频发，生态环境脆弱区和相对贫困地区高度重合，贫困和生态退化相互交织恶性循环，严重制约相对贫困治理成效。^①因此，建立生态安全保障机制，是有效治理相对贫困的必要保障。首先，对于生态环境基础条件较好的地区，要大力发展生态产业，促进产业生态化，实现区域产业发展和生态循环良性互动，从而杜绝生态贫困发生。其次，对于生态环境基础条件相对弱质的地区，要通过生态补偿提高当地居民的生态保护意愿，避免生态保护和生计行为之间发生冲突，从而造成生态破坏，产生生态贫困。再次，对于生态环境基础条件恶劣的地区，要通过易地搬迁，改善当地居民的生活环境，提高居住的生态安全性，同时做好新型产业发展、就业机会创造、人力资本培育、社区文化适应等配套支持政策，确保搬得出、稳得住，不因易地搬迁产生新的贫困。

五、相对贫困长效治理的动力机制

相对贫困长效治理的动力机制需要解决的问题是挖掘各主体参与相对贫困治理的内生动力。以参与的方式、角色和地位为标准综合划分，相对贫困治理主体大致可以分为三类，即领导主体、组织主体和监督主体。首先，作为中国特色社会主义事业的领导核心，中国共产党一直将消除贫困、改善民生、实现共同富裕作为执政为民的庄严承诺。因此，中国共产党理应是新时代相对贫困治理的领导主体，必须坚持党对相对贫困治理实践工作的绝对领导。其次，作为一项具有巨大社会效益和经济效益、兼具责任性和公益性的发展项目，相对贫困治理涉及的组织主体众多，既包括政府、市场、社会组织，也包括相对贫困对象自身，因此，必须协调各方利益，统筹各方行为，确保各方良性博弈和互动，让整个相对贫困治理实现资源节约、激励相容、效益最大化。再次，相对贫困治理若要实现长效、可持续，必须对偏离顶层设计的实践工作及时纠偏，因此，引入监督主体适时进行有效评估和监督工作不可或缺。

（一）党的领导是相对贫困长效治理的根本保障

党的领导是共同富裕导向下我国相对贫困治理得以有效的根本保障。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，其权力来源于领导中国革命和建设事业过程中全体人民真心实意地让渡，具有无可辩驳的历史和现实合法性。中国共产党在领导我国革命和建设事业的进程中，积累了丰富的政党领导经验，培养了深厚宽广的政党战略素养，提升了与时俱进的政党学习意识，锤炼了鲜明独特的政党组织能力，能够胸怀大局、把握大势，在各个领域和各个方面实现领导的科学性、及时性和有效性。事实证明，党的领导在危急关头总能发挥中流砥柱的巨

^① 何冰晶等：《中国灾害风险与贫困互相关效应的理论分析与实证研究》，《干旱区地理》2022年第5期。

大作用,是各项事业能够不断取得成功和进步的根本保障,得到了人民群众的衷心拥护。

自建党以来,中国共产党始终坚持以人民为中心,把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为始终不渝的初心使命。把消除贫困摆在治国理政的突出位置,用发展的思路指导减贫工作,立足实际、分阶段、递进式推进减贫进程,发挥贫困群众的主体作用,汇聚各方力量形成贫困治理强大合力。特别是党的十八大以来,实施精准扶贫方略,通过精准识别、建档立卡,有效解决了“扶持谁”的问题;通过加强领导、建强队伍,有效解决了“谁来扶”的问题;通过区分类别、靶向施策,有效解决了“怎么扶”的问题;通过严格标准、有序退出,有效解决了“如何退”的问题;通过跟踪监测、防止返贫,有效解决了“如何稳”的问题,取得了消除绝对贫困的历史性胜利,积累了丰富的贫困治理经验,^①为新时代相对贫困长效治理提供了来自党的领导的根本保障。

(二) 多方协同是相对贫困长效治理的组织保障

作为一项具有巨大社会效益和经济效益、兼具责任性和公益性的发展项目,相对贫困治理涉及的行为主体众多,每一类主体均有各自的目标设定、效益追求和行为逻辑。因此,必须协调各方利益,统筹各方行为,确保各方良性博弈和协同互动,让整个相对贫困治理实现资源节约、激励相容、效益最大化。具体而言,要正确处理政府与市场、社会和家庭(个体)之间的关系。

第一,要协调好政府和市场之间的关系,划清政府与市场在相对贫困治理中的各自边界,注意发挥市场在具体扶贫项目开发上配置资源时所起的决定性作用。一方面,政府主导相对贫困治理既由我国国情决定,也是中国特色社会主义制度优越性的具体体现。因此,政府在相对贫困治理中应做好制度政策的顶层设计,扮演好引领者、监督者的角色,让各类市场主体在相对贫困治理工作中既受到制度激励,也受到制度约束,克服市场失灵弊端,实现市场主体和相对贫困对象合作共赢。另一方面,市场在具体扶贫项目开发上更具比较优势,市场机制对提高扶贫工作效率具有促进作用。因此,市场主体应充分发挥自身在经济活动中的专业优势,扮演好扶贫项目开发、执行者的角色。政府和市场相互配合,互不越位、互不缺位,共同推动相对贫困治理工作向好发展。

第二,要处理好政府与社会之间的关系。政府和社会作为不同来源的权力代表,在相对贫困治理中应建立“对称性互惠”关系,实现平等互动。^②一方面,社会力量参与相对贫困治理必须在政府的规制下进行,确保相对贫困治理的领导责任和目标设定不发生偏移;同时,社会力量可以利用多元渠道筹措扶贫资本摆脱对政府资源的过度依赖,通过自身规范性制度建设增加透明性、合法性,提升自身地位。另一方面,政府必须适度放权,从全能型政府向有限型政府转变,提供公平公正的参与环境,确保社会组织 and 个体参与相对贫困治理在法治化轨道上运行,注重绩效考核,避免出现利益勾兑、权力寻租,损害整个相对贫困治理的效能和进程。

第三,要处理好政府与贫困者家庭和个体之间的关系。一方面,坚持以人民为中心,政府有义务和责任帮助相对贫困家庭和个人缓解直至消除相对贫困,实现社会发展成果全体人民共享;另一方面,贫困对象要为贫困中的自我原因负责,在社会制度不断完善的背景下,贫困的自我因素在增强,贫困者不能把自身的贫困统统归结给外部环境,进而产生“等靠要、随波逐流、

① 国务院新闻办公室:《人类减贫的中国实践》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm,2021年4月6日。

② 刘风、向德平:《贫困治理中政府与社会组织关系的变迁及走向》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2017年第5期。

自我放任”等思想，必须借助外部力量的支撑，锤炼自身的意志品质，提升人力资本，培育社会资本，积累物质和金融资本，实现自我脱贫、主动脱贫、稳定脱贫。

（三）有效监督是相对贫困长效治理的制度保障

有效的治理需要有效的监督作保障。党的二十大报告提出，健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，完善权力监督制约机制。^①相对贫困治理中对象识别、资金使用、项目实施、帮扶落地、绩效评估等，均需在有效的监督下进行，才能确保相关主体的工作在法制化、科学化、高效化的轨道上运行。

首先，有效监督的实现需要不同监督制度相互协同。^②要把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督，和舆论监督贯通起来，综合运用于对相对贫困治理实践工作的监督中。充分挖掘各类监督制度在相对贫困治理中的比较优势和适宜场域，建立各类监督制度信息分享、联合调查、事件通报等协同联动机制，实现各类监督制度互为线索、相互支撑、相互印证。

其次，有效监督离不开制度对监督主体的准确定位，对监督对象的精准识别，对监督内容的权威性、规范性把握，以及对监督责任的落实，处理好谁来监督、监督谁、监督什么、监督结果运用等问题。^③在相对贫困治理中，通过各类监督制度的密切配合，坚持领导干部、企事业单位负责人负总责的基本原则，重点关注资金使用等容易出现权力寻租、贪腐的环节，将监督结果充分运用于绩效考核、评优评奖、干部任用等环节，能够很好地回答谁来监督、监督谁、监督什么、监督结果运用等问题。

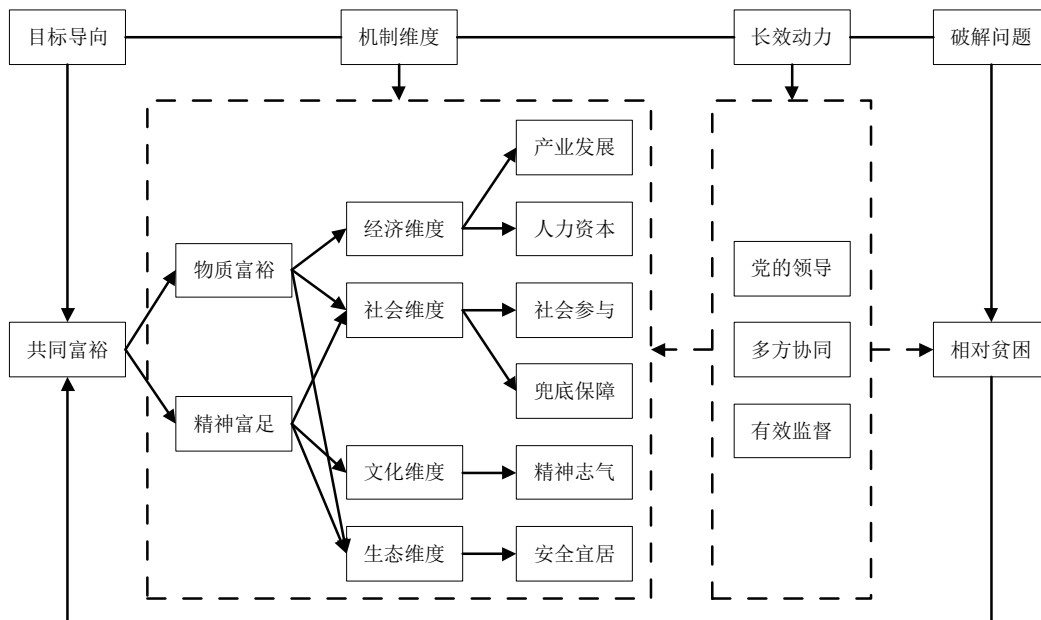


图1 共同富裕导向下相对贫困治理的长效机制构建分析框架

资料来源：作者自制。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2022年10月26日第1版。

② 牛朝辉：《党和国家监督体系制度有效性的标准和指标》，《北京航空航天大学学报（社会科学版）》2020年第5期。

③ 马雪松、王慧：《党和国家监督体系中的有效监督机制构建》，《理论探索》2020年第3期。

再次,有效监督的前提是监督主体和客体之间的利益非相关性。一旦二者之间具有利益相关性,则难以保证监督的客观公正性。因此,建立监督主体和客体利益不相关的监督体系成为相对贫困治理有效的关键。一方面,可以延续脱贫攻坚时期实行的利益距离较远的交叉监督机制;另一方面,建立双向匿名监督机制,隔绝监督主体和客体之间的物理和信息联系,让有效监督为相对贫困长效治理保驾护航。

最后,有效监督需要规范的监督规程。通过制定各类监督制度在相对贫困治理中的启动、调查、问责等处理规范,在确保监督科学性、高效性的同时,将监督本身也约束起来,实现其规范性、权威性和法治性,让有效监督成为相对贫困治理高效、长效的最后一道防线。

六、结论与展望

本文基于国家现代化建设,在共同富裕的基本导向下,探讨了相对贫困治理的长效机制构建问题。从共同富裕的理论蕴含和本质属性出发,分析了相对贫困治理的价值导向、内容导向和目标导向。相对贫困治理的价值导向是共享,即让全体人民共享社会发展的繁荣成果;相对贫困治理的内容导向是多维,即从物质和精神层面全方位帮助相对贫困对象缓解摆脱相对贫困;相对贫困治理的目标导向是差序,即不是通过相对贫困治理彻底消除社会成员之间的差异,而是要确保每一位社会成员都能达到一定时期内一个社会内部公认的基本生活水准。共同富裕导向下相对贫困治理的机制维度包括经济、社会、文化、生态等方面,通过构建产业发展促进机制、人力资本培育机制、社会参与激励机制、社会保障兜底机制、脱贫志气培育机制和生态安全保障机制,全方位帮助相对贫困对象远离贫困陷阱。共同富裕导向下相对贫困治理的动力机制则来自党的坚强领导,激励相容原则下利益相关者协同一致的行为组织,以及独立、客观、公正、系统、全面的有效评估和监督。

虽然相对贫困治理实践和理论研究在国际上已经发展了许多年,但在我国刚刚消除绝对贫困的实践背景下,相对贫困研究仍是一个新课题。有关相对贫困治理的实践工作虽然已在一些地方全面推开,但尚未取得显著性成效,更多的地方相对贫困治理才刚刚起步。自党的十九届四中全会提出建立解决相对贫困的长效机制以来,这一领域的理论研究蓬勃发展,但囿于实践局限,目前研究还存在众多需要进一步拓展深化的地方。

首先,需要进一步深化相对贫困治理主体协同长效机制构建研究。深入分析政府、市场、非政府组织等扶贫主体在相对贫困治理中的职能定位,在权责明晰、信息效率和激励相容的机制设计理论指导下,探究各主体如何相互支撑、互为补充,实现协同治理。其次,需要进一步深化相对贫困治理资源匹配长效机制构建研究。根据测算得出的相对贫困规模、深度和维度,预算相对贫困治理的资源需求类别和总量,深入挖掘资源供给渠道和潜力,设计精准的传递机制,提高扶贫效率,并从相对贫困对象扶贫资源获得感和满意度入手,评价治理效果。再次,需要进一步深化相对贫困治理结构嵌套长效机制构建研究。综合借鉴已有相对贫困治理理论,从收入增长、机会均等、公平交易、公共权利和兜底防护等多个维度,构建全方位、系统性、环环相扣、层层设防的相对贫困治理体系,实现扶智、扶志、增收、增能、赋权,促进相对贫困治理制度化、高效化和协调化。

Establishing Long-Term Mechanisms for Relative Poverty Governance in Line with the Common Prosperity Vision

Yang Fan

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

Abstract: Relative poverty is a significant impediment to the realization of common prosperity in the new era. The goal of governing relative poverty is to ultimately attain the objective of common prosperity. Aligned with the theoretical foundations and essential components of common prosperity, the approach to relative poverty governance is rooted in the concept of "sharing." It encompasses multidimensional content and pursues distinct objectives. The institutional dimensions for governing relative poverty within the common prosperity framework encompass economic, social, cultural, and ecological aspects. The establishment of mechanisms to stimulate industrial development, nurture human capital, foster social participation, provide robust social security, cultivate aspirations for escaping poverty, and ensure ecological security can comprehensively assist those experiencing relative poverty in breaking free from the cycle of impoverishment. The impetus for governing relative poverty is derived from the strong leadership of the Party and the government, the concerted efforts of stakeholders following incentive-compatible principles, and an independent, objective, impartial, systematic, comprehensive, and effective evaluation and oversight system.

Key words: common prosperity; relative poverty; long-term governance; mechanism construction; source of strength

(责任编辑:李莹)