

中国农村减贫经验与成就的理论解释^{〔*〕}

——基于“有效市场—有能集体—有为政府”框架的分析

张应良^{1,2}, 郑景露³, 徐亚东³

(1. 西南大学 农村经济与管理研究中心, 重庆 400715;

2. 西南大学 商贸学院, 重庆 402460;

3. 西南大学 经济管理学院, 重庆 400715)

〔摘要〕“有效市场”“有能集体”“有为政府”在中国农村减贫中的功能区别在于各自促进资源配置的动力不同,中国农村减贫取得的辉煌成就是“有效市场”引导的资源流动“主动性”,“有为政府”引导下资源流动“强制性”以及“有能集体”引导的资源汇聚“整合性”带来的必然结果。“有为政府”为市场作用发挥提供了保障,“有效市场”的介入对“有能集体”的资源协调能力提出新的要求,“有效市场”引导下的资源配置效率提升以及“有能集体”对资源的协调整合,又积极响应“有为政府”农村减贫支持性政策的号召,最终共同推动脱贫地区的资源获取与资源利用。吸取中国农村减贫经验,推动乡村振兴应以“有效市场”“有能集体”为主,“有为政府”为辅。应该发挥“有为政府”畅通要素流动渠道的作用,坚持农业农村优先发展的原则,实现城乡资源平等交换。进一步深化农业农村改革,发挥“有效市场”在资源配置中的决定性作用,充分调动农村产业发展积极性,激活农村发展所需的现代生产要素。通过“有能集体”整合协调农村内部自有资源与外部投入资源,强化新型农村集体经济在乡村发展中“统”的功能。在“有效市场”“有能集体”“有为政府”共同作用下,实现农村资源全面激活、更易获取、充分利用,使之顺应相对贫困治理及全面推进乡村振兴的新要求。

〔关键词〕贫困;有为政府;有效市场;有能集体;资源配置

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2024.01.005

贫困是世界文明共同面临的挑战,应对贫困问题、减少贫困人口是各国经济社会发展所不可忽视的重大议题。为保障贫困人口的基本生存需求、促进人类社会可持续发展,共绘全球人类美好生活画卷,2015年联合国大会通过《2030年可持续发展议程》,提出将“无贫困”作为可持续发展的首要目标,力争2030年在全球范围内消除一切形式贫困。^{〔1〕}

作者简介:张应良,管理学博士,西南大学农村经济与管理研究中心主任、教授、博士生导师,西南大学商贸学院院长;郑景露,西南大学经济管理学院博士研究生;徐亚东,管理学博士,西南大学经济管理学院副教授。

〔*〕本文系国家自然科学基金重点项目“新形势下提升中国粮食产业战略竞争力的重点方略与路径选择研究”(20AGL023)的阶段性成果。

中国始终积极应对贫困问题。新中国成立初期,我们确立巩固了社会主义基本经济制度,在农村地区推动土地改革,恢复了农村经济活力,激发农村生产力,显著提升粮食产量,人民生活基本得到保障。1978年后,改革开放不仅为中国经济发展注入强大动力,也加速农村地区大规模减贫,扶贫开发被纳入国家发展战略,扶贫重点被聚焦于集中连片特困地区。1978到1985年,中国减贫成效远远高于世界平均水平,按照当时的贫困认定标准,贫困发生率从30%左右降低到14.8%,基本解决贫困人口温饱问题。2012年,党的十八大标志着中国特色社会主义迈入新时代,贫困治理对象转为深度贫困地区及人口。随后,我国实现了从2012年有9899万绝对贫困人口到2020年的全面清零,标志着脱贫攻坚取得决定性胜利,至此,困扰中华民族几千年的贫困问题得到历史性解决,这向全球展现了中国在贫困治理中的责任与担当,为世界减贫提供了“中国激励”。

中国提前10年完成了联合国《2030年可持续发展议程》中提到的“无贫困”目标,从世界上贫困人口最多的国家,成为全球首个完成这一目标的发展中国家,取得了世界瞩目的伟大成就,这体现在以下方面。首先,绝对贫困人口全面清零,消除现行标准下的绝对贫困。农村7亿多贫困人口在现行标准下实现全部脱贫,2020年国家贫困县农村居民人均可支配收入达到12588元,党的十八大以来年均增长11.6%,高于全国农村居民2.3个百分点,长期困扰老百姓的吃不饱、穿不暖问题成为了历史。其次,贫困地区生活条件全面提升,尤其是基础设施条件得到完善。贫困地区在中国经济和社会发展的多个关键领域均表现出高于全国平均水平的增长速度,从而缩小了贫困地区与全国的发展差距,推动了区域协调发展。贫困地区适龄儿童入学率达到98%以上,贫困人口城乡居民基本医疗保险参保率达到99%以上,通过危房改造和易地扶贫搬迁等措施,实现贫困人口100%住房安全保障,^[2]国家贫困县中行政村水泥路、电网、互联网的覆盖率达99%以上。^[3]最后,贫困地区产业结构整体优化,自我发展能力显著提升。产业扶贫作为扶贫开发中最有效的措施,丰富了农村产业业态,改善了农村产业结构,推动了贫困地区一二三产业融合发展,随之衍生的非农就业岗位为贫困人口创造了就业增收机会,同时,通过教育培训提升贫困地区及贫困人口的自我发展能力,有望将产业扶贫转化为产业兴旺的动能,从而助推乡村全面振兴。

为进一步剖析中国农村减贫的经验,现有研究从政府与市场作用发挥的角度展开了讨论。新中国成立初期政府主导的专项扶贫计划通过一系列扶贫补偿政策,可以将政策福利有效渗透到市场难以惠及的贫困地区,帮助消除机会不平等,^[4]为农村减贫贡献了政府的力量。随着综合国力的增长,经济高速增长转化为减贫的外在推动力量,^[5]此时,农村市场体系的建立与完善不仅促进了农村资源的合理开发与配置,也显著改善了农村产业结构单一、生产方式落后、生产效率低下的窘状,为农村减贫贡献了市场的力量。当然,已有研究也基于经济学的角度,梳理政府与市场在影响资源流动、分配结构以及配置效率等方面发挥作用的前提与差异,指出市场配置资源的限制条件,决定了政府引导下的资源逆流在一定程度上有助于资源配置效率提升,更有利于全局脱贫。^[6]除了政府与市场在中国农村减贫中发挥重要作用外,集体经济组织同样是农村减贫的重要参与主体。习近平总书记在《摆脱贫困》中肯定了乡村两级集体经济组织对扶贫工作的重要性。集体经济组织在充分发挥政府引导的基础作用下,突出市场要素的主导作用,组织贫困群众参与集体合作经营,以发展集体产业、集体收入分红、增加就业机会等方式,在提升贫困地区经济发展水平的同时促进贫困人口的就业增收,激发贫困地区及贫困人口发展的内生动力,^[7]为农村减贫贡献了集体的力量。现有研究为理解中国农村减贫的独特性以及特有经验提供了可靠路径,但仍然具有一定的拓展空间。第一,上述研究更多考察了政府与市场的相互补充作用,然而未能关注到农村集体经济承接政府与市场作用的重要性;第二,以往

研究对政府、市场、集体在减贫中促进资源配置的动力讨论不足,且缺乏通过总结脱贫经验为乡村振兴提供借鉴的进一步讨论。

基于上述考虑,笔者认为:首先,本文在“有为政府”“有效市场”的“二有”理论基础上,构建“有效市场—有能集体—有为政府”分析框架,认为“有能集体”对内在农村集体资产支配、协调、利用的过程中具备独一无二的话语权,对外更能够联结农民对接市场,对上更能直接承担政府对农村减贫工作的安排,故将“有能集体”纳入中国农村减贫的分析框架能够更全面地梳理中国农村减贫经验。其次,2020年脱贫攻坚取得的胜利标志着我国减贫工作关注的重点由绝对贫困转向相对贫困,面向新发展阶段,迫切需要吸取中国农村减贫经验。因此,从理论上解释中国农村减贫取得的成就,不仅有利于把握与推广中国贫困地区实现绝对贫困“清零”及经济发展的经验,也有利于坚定我国相对贫困治理的信心,也将成为全面推动乡村振兴的动力所在。

一、“有效市场—有能集体—有为政府”分析框架

在“有效市场—有能集体—有为政府”分析框架中,政府引导下的资源下沉,市场机制下的资源自发流动,使得资源流入贫困地区,进一步地,贫困地区集体经济负责整合、协调发展资源,实现“有为政府”“有效市场”“有能集体”有机组合,构成中国农村减贫的基本逻辑。

(一)中国农村减贫:现有的理论解释

发展是第一要务,是解决一切问题的关键,而资源是发展的前提,是发展的物质基础。新结构经济学“有为政府—有效市场”理论框架为发展中国家减少贫困提供理论依据,指出为贫困人口提供就业机会是解决贫困问题的关键,而发展产业是创造就业机会的前提。现有关于推动中国农村减贫的理论研究主要集中在以下三个方面。

一是市场对农村减贫的积极作用。这一观点认为,市场化改革是降低贫困率的重要途径。经济增长是贫困人口减少的推动力量,而农村地区市场机制的引入是农民摆脱贫困的重要途径。^[8]从计划经济到市场经济的转变极大调动了国内经济活力,提升了市场竞争效率,对我国农村的减贫效果更为突出。^[9]具体地,伴随市场体系完善,农村生产要素资源获得了市场化条件,促进农村地区资源转变为财富,使农村要素配置效率得以提升,改进了农村经济运行状况,对农村贫困地区经济增长产生积极影响,并使其获得经济增长的溢出效应。^[10]作为改善贫困群体境况的手段,市场的溢出效应远比以均等分配为目标的社会福利政策更为有效。^[11]我国的经济体制改革首先在农村地区进行,伴随这一过程的深入,农村市场体系逐步完善,贫困地区参与市场的机会也随之增多,参与能力也随之增强,并对农村经济发展与脱贫起到积极影响。在这一过程中,农村贫困地区要素结构获得改善,提高了自身的市场化交易水平。农村市场竞争效率的提升又进一步推动乡镇企业发展与创新,乡镇企业的发展创造出大量的就业岗位,为贫困人口提供了本地就业机会,这显著解决了他们的基本生计问题,拓宽了农民就业增收渠道,改善了贫困人口收入及生活状况。^[12]对于贫困农户个体而言,更多地参与市场能够刺激自身对市场机会产生反应,显著降低农户陷入贫困的概率,使得农村人口脱贫成为可能。^[13]

二是政府对农村减贫的积极作用。这一观点认为,更好发挥政府作用是减贫取得成效的关键。在农村减贫实践中,我国按照行政体系建立组织安排,自上而下形成中央政府到村级组织的五级扶贫体系,^[14]这一完善的扶贫体系最大限度地保障了扶贫政策的渗透性以及扶贫工作的有效性。确保中国农村大规模减贫最根本的原因是中国共产党领导下的制度优势,能够更好发挥“集中力量办大事”的长处。^[15]政府的转移支付将社会财富再次分配到贫困地区及贫困人口,为农村经济增长提供必要

资源,在减贫方面具有显著的作用。^[16]政府主导下的大规模“补贴式”扶贫,利用行政力量规划部署“西部扶贫大开发”“振兴东北老工业基地”等,使得原本集中于发达地区的生产要素“逆流”,并利用政府公信力及影响力广泛吸纳社会力量参与贫困治理,将制度优势转化为脱贫动能,坚持贫困人口的主体地位,真正实现贫困人口的稳定脱贫。^[17]伴随这一过程,农村贫困地区的道路、水电、教育、医疗等公共基础设施条件得到完善,进一步打通资源流动渠道,为当地经济社会发展提供助力。除此之外,政府同时关注经济增长之外的其他民生福利,包括提升贫困地区及贫困人口的受教育水平、提供医疗保障和住房保障等。

三是政府与市场作用的结合。这一观点认识到单纯依靠市场力量及单纯依靠政府力量的缺陷,认为政府与市场的有效结合是中国减贫的关键,即同时兼顾经济增长的财富分配与再分配效应。一方面,经济增长带来的溢出效应具有分享经济增长成果及调节收入分配的作用,但经济增长同样面临一定的“负外部性”,即经济增长并不一定带来自发减贫。^[18]特别地,经济效率提高过程中的资本积累现象,同时具有扩大不平等的效应,^[19]如果放任不管将导致经济发展效率提升而相对忽略社会公平。经济增长往往无法保障贫困人口平等受益。另一方面,不可否认的是单纯依靠政策补贴可能导致贫困地区和贫困人口形成对政策的依赖心态,这使得福利政策的短期效果明显而缺乏长期激励,这也使得正确处理政府与市场之间的关系显得至关重要。回顾改革开放以来中国的经济奇迹,可以明显看到这样的重要经验:市场通过“看不见的手”发挥市场调节作用,表现为“有效市场”;面对市场失灵,政府则通过“有形之手”及时纠偏,弥补市场机制的不足,表现为“有为政府”。在中国农村减贫过程中,“有效市场”“有为政府”有机结合、互为补充,农村市场体系的构建与农村市场配置资源效率提升,是“有效市场”促进农村减贫“效率”方面的体现;政府的补贴性扶贫方式和保障性扶贫政策,是“有为政府”保障农村减贫“公平”方面的体现。

(二)现有理论解释的忽视:集体经济的作用

现有研究虽从“有效市场”及“有为政府”的视角考察中国农村减贫经验,但未能考虑到中国贫困人口主要集中在农村的现实,理解中国农村减贫事业的运作逻辑,需梳理中国农村的制度安排。^[20]农村集体经济组织作为农村基本的制度安排,承担整合协调资源、收益分配、组织成员管理等任务,在减贫中也发挥了不可替代的作用。一直以来,农村集体经济组织作为农村基本经济制度,受到宏观层面政府制度及市场经济环境的影响,成为连接中国农村减贫“有效市场”与“有为政府”的组织载体,在农村发展中承担多种角色。它不仅推动了农村经济发展,还承担了农村治理、组织及服务农民功能,是提高农民组织程度,确保农村社会稳定的重要媒介。它还在调动农民生产积极性,联通农民生产、生活,以及贫困治理中发挥重要作用。^[21]尤其是在推动相对贫困治理和乡村全面振兴的大背景下,新型农村集体经济被赋予促进乡村产业兴旺、带动农民就业增收的期待,因此,理解农村集体经济促进农村减贫的基本逻辑,对于进一步促进农村经济繁荣具有重要的借鉴意义。

新中国成立初期,为解决土地分配不均和农民贫困问题,中国共产党实行了土地改革,彻底废除了两千多年的封建土地剥削制度,成功消灭了地主阶级,实现耕者有其田,农民翻身成为土地的主人,极大解放了生产力,激发了农民的生产积极性。20世纪50年代,有限的生产资料与劳动力之间的矛盾突出,其解决必然是通过合作化来实现的,这一时期土地归集体所有标志着集体经济的形成。农民合作化运动改变了一家一户的低效率生产状态,农业生产技术迅速推广,通过农民互助合作使广大农村地区的面貌焕然一新,一定程度上消除了贫富两极分化,困扰小农生产的局限性问题得到有效缓解,并为改善农民生活“添砖加瓦”,如在农村地区兴建水利设施、道路设施等,便利了农业生产活动,

使农村基础条件稳步提升。在 20 世纪 80 年代,改革开放为农村集体经济发展带来“春风”,如家庭联产承包责任制的推广使农民的生产积极性得到空前高涨。马克思认为,在社会主义制度下,生产资料是公有财产,劳动者是生产资料的共同主人,家庭联产承包责任制的推广不仅顺应了马克思主义,而且丰富了马克思主义中国化。家庭联产承包责任制在保障集体利益的前提下调动农民个人积极性,使农民获得了充分的自主权,农村经济迅速恢复活力。同一时期,农村市场体系的完善促进乡镇集体企业迅速兴起,成为我国农村经济的重要组成部分,这些乡镇企业的兴办显著吸纳了农村剩余劳动力,促进了农民就业增收,对农村减贫起到积极作用。21 世纪后,农村集体经济拓展到生产服务、管理协调、资源开发、兴办企业和资本积累等多种形式。^[22]尤其是实施脱贫攻坚战略以来,党和政府高度重视农村集体经济带动村民脱贫致富的作用。2016 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立贫困退出机制的意见》将集体经济收入纳入贫困村退出考核范畴,这是政策层面首次将集体经济的减贫效果作为考核标准,这一政策的出台则彰显了农村集体经济对脱贫攻坚的重要性,尤其是对贫困地区有积极意义。

普遍认为,很多贫困地区资源占有量少,自身发展能力不足,仅靠农户自身力量难以实现脱贫致富。农村集体经济在组织本地农户以及协调利益分配方面扮演重要角色,具备帮助贫困农户脱贫的天然优势,已有部分研究对此加以论证。例如,有学者注意到农村集体经济通过提高农民组织化程度来应对农村的贫富分化,^[23]解决一家一户难以解决的问题,帮助贫困户更好地对接大市场。伴随该过程,农村产业体系实现多元化发展,集体经济带动农民就业增收能力显著提升,极大缓解了农村贫困问题,贫困农民可以通过入股集体产业或参与劳动等方式获得收入,^[24]农村兴办的集体企业则降低了本地农民外出就业比例,贫困人口基本生计问题得以解决。随着集体经济资产种类增加,明显缩小了农民之间的收入差距,可有效防止两极分化。与此同时,农村集体经济的减贫效应不仅体现在增收方面,通过收入分配向特困户倾斜实现精准扶贫,以及集体资产在村庄公益事业的投入,^[25]亦在扶贫中起到积极作用。

中国农村集体经济组织通过联结松散的小农户、整合农村资源、发展农村产业,促进农民就业增收,对贫困农户的帮扶起到不可替代的作用。具体地,农村集体经济通过货币和非货币手段处理贫困人口的基本生活难题。一方面,集体分红以促进收入再分配的形式为贫困户提供收入补贴,又可通过补贴五保户等扶贫手段实现资源向贫困户的倾斜,使农村贫困户的生活需求得到有效保障。另一方面,集体产业的发展带动本地就业机会增加,激发农村贫困人口脱贫的主观能动性,贫困户的精神贫困问题得以缓解。进一步地,集体经济将农民组织起来阻止农民贫富分化,通过组织农民和设计合理的利益分配机制,让农村贫困地区过度依赖外部资源这一难题得到妥善解决。可以说,农村集体经济兼顾农村经济社会发展的“效率”与“公平”,在扶贫领域具有特殊优势。

归纳来看,中国特色社会主义经济制度体系,不仅涉及宏观层面的政府职能转变及农村市场体系的完善,还涉及微观层面的组织制度改革,^[26]而农村集体经济组织作为农村基本经济制度安排,也就自然承担着这样的使命。理解中国农村减贫事业运作逻辑,也需要进一步剖析微观层面的农村集体经济组织在农村经济社会发展中的作用。因此,有必要将农村集体经济纳入中国农村减贫的分析框架。

(三)“有效市场—有能集体—有为政府”:一个新的分析框架

资源是经济发展的物质基础。中国农村减贫的过程某种程度上也是农村贫困地区、贫困人口获得发展机会,并利用发展机会的过程,即农村贫困地区资源获取、资源整合以及资源利用的发展过程。

以“资源”为核心梳理中国农村减贫的运作逻辑,有助于理解绝对贫困治理的经验,为相对贫困治理以及推动乡村全面振兴提供借鉴。中国农村减贫事业中“有效市场”“有能集体”“有为政府”的功能区别体现在各自促进资源配置的动力不同。

按照资源流动的方向,贫困地区的资源获取可以分为政府主导的“强制式”资源逆流,即政府在农村资源流动中以强制性手段推动资源下沉,以及市场主导下“主动式”资源流动的综合,即市场机制下资源自发流向农村的过程。资源整合以及资源利用则表现为农村集体经济对流入贫困地区的资源进行统筹分配的过程。“有为政府”涉及中国农村减贫的顶层设计,对农村减贫起到引导性和基础性的保障作用。“有效市场”下农村市场机制的完善是经济增长的基本前提,经济增长带来更有效的资源配置,又进一步成为减贫事业可持续发展的关键动力。“有能集体”作为乡村发展的微观组织,在协调发展资源上具备监督管理有关主体的客观优势,是执行政府政策、协调市场利益关系的载体,发挥着资源整合优势。有效市场下逐利性资源流动带来的自发资源配置,有为政府下资源流动的强制性,以及有能集体协调资源的综合配置,构成了中国减贫事业的三大支撑。综上所述,本文提出“有效市场—有能集体—有为政府”分析框架(见图1),围绕资源流动、整合与协调,总结中国农村减贫的成就。

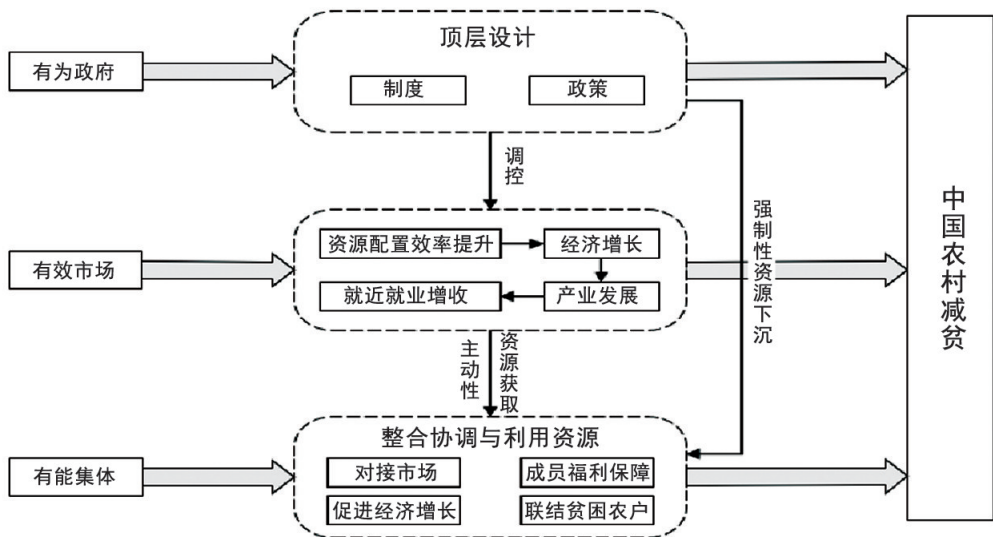


图1 中国农村减贫的“有效市场—有能集体—有为政府”分析框架

“有为政府”推动资源逆向流动助力农村减贫。在中国农村减贫中,“有为政府”负责顶层设计,具有“稳定器”的地位。政府通过制度设计和政策供给等强制性手段,制定扶贫政策与制度体系,将政策福利渗透到贫困地区。具体地,扶贫政策的实施还将对社会财富进行再分配,增强贫困地区和贫困农民分享发展成果的机会,确保扶贫政策切实落实到位;扶贫政策的实施还将破除资源流动的机制障碍,打通要素流动渠道,促使外部资本、技术、人才等资源实现“逆向流动”。在扶贫制度上,我国社会主义国家的特殊性决定了党和政府具备集中力量办大事的能力,体现在资源整合、动员及分配能力等方面,而中国扶贫过程中自上而下的扶贫体系,可充分利用行政力量牵头动员、影响、渗透和改变地方经济社会运行的过程,是我国扶贫取得成功的关键。政府作用的发挥包含公共领域和非公共领域两个方面。公共领域即农村贫困地区公共基础设施、教育、医疗等公共物品的供给。公共物品投入将显著改善贫困地区资源结构,降低外部资本进入障碍,对农村减贫起到间接促进作用。非公共领域包含

通过政策手段及制度安排,实现资源要素的下沉,以及把控农村减贫大方向,发挥宏观调节和引导作用,完善农村市场体系的政策,起到维护市场秩序、竞争环境,提高运行效率的作用。^[27]虽然经济增长为减贫提供了良好的条件,但由于贫困地区在财富初次分配中不具备有利条件,反而可能扩大贫富差距。较之其他地区,贫困地区资源占有的质量与数量都没有优势,发展相对滞后,市场机制下经济人逐利特性又决定了资源要素向投资回报率高的地方流动,更制约了贫困地区的资源累积条件。此时,需要“有为政府”作为“有效市场”的有益补充。

“有效市场”诱导资源自发流动助力农村减贫。“有效市场”推动资源自发流入贫困地区是通过市场机制实现贫困地区资源配置效率提升、促进贫困地区经济增长以及产业发展、促进贫困人口就业增收等路径实现的。首先,“有效市场”强调市场在资源配置中发挥着决定性作用,即市场在资源配置中的主体地位,通过价格机制、竞争机制、供求机制等驱动经济增长,推动了资源的合理分配和有效利用,促进了农村市场化改革和减贫事业的发展。资源是发展的基础,将自然资源转化为经济效益构成贫困地区脱贫致富的底层逻辑,即完善农村市场体系并发挥作用的过程。新中国成立初期,中国农村大规模贫困问题严重,农村大部分人口的生活水平在贫困线以下,农业生产效率不高。发端于小岗村的农村家庭联产承包责任制改革突破了农业生产效率低下的桎梏,农民获得充分的经营自主权,生活贫困的广大农民得到正向激励,极大提高了农业生产效率,并在这一过程中释放出大量剩余劳动力。随后,乡镇企业的迅速成长显著吸纳了农业剩余劳动力,为农村经济发展贡献重要力量,改变了农村只能依靠农业发展经济的局面,大规模贫困现象得以消除。同时,农村产权制度改革促进了土地流转,释放了农村资源的潜力,提高了土地资源的利用效率。总体上看,农村市场化改革实现了农产品购销市场化,充分发挥了市场在资源配置中的决定性作用,通过价格机制、竞争机制以及供求机制等实现资源的合理配置,确保了生产要素的有效使用,实现了资源配置效率提升。这种资源流动促进了贫困地区的市场参与程度,即通过外部资源的流入为贫困地区提供了发展的机会,从而推动了农村产业的发展,为农村经济增长添加动力。本土企业的培育又为贫困人口提供了非农就业岗位,让贫困人口获得稳定的工资收入,这一过程又进一步激发了农民的生产生活积极性,让广大农民“生活有盼头、日子有奔头”,为贫困人口脱贫致富提供激励。因此,农村市场机制的完善是经济增长的基本前提,可促使该地区对市场信息作出迅速反应,使资源得到最佳配置。^[28]经济增长带来的涓滴效应是减贫的主要推动力,然而,经济增长并不自发带来减贫,甚至带来扩大贫富差距的可能,这就需要“有为政府”作为有益补充。

回顾中国农村减贫历程,可以明显看到的经验是,仅仅依靠“有效市场”难以突破要素流动的制度化障碍,更好发挥市场对资源配置的决定性作用,还需要“有为政府”制定政策加以引导。由于中国社会主义公有制的特殊性,农村集体的资金、资产、资源属于农村集体经济组织所有,因此,市场参与减贫也需要“有能集体”的协调与配合。虽然在中国农村减贫中,“有效市场”与“有为政府”成为各自的有益补充,共同发挥了重要作用,但农业生产深度依赖自然条件,我国地大物博,不同地区的贫困农村面临不同的生产条件和发展资源,仅靠政府与市场的力量,无法将各种资源转化为更适合不同贫困地区的发展动能,也无法解决贫困人口的生存与发展问题。此时,集体经济组织作为农村的特殊制度安排,自然承担了如此重任。

“有能集体”负责整合协调内外部资源助力农村减贫。“有效市场”与“有为政府”共同作用于“有能集体”,形成对外能够与市场经济相适应、对内能够整合资源和收益的组织载体,兼顾农村减贫的经济效益与社会效益协同发展,体现在发展产业、对接市场、组织农民、社会保障等方面。当资源在“有

为政府”与“有效市场”驱动下流入农村,“有能集体”此时发挥组织功能,整合、协调市场与政府力量下流入农村的外部资源,同时将资源分配到有利于农村经济增长的方方面面。在产业发展方面,农村集体经济组织通过协调整合资源来发展乡村本土产业,改变贫困地区只能依赖农业生产的窘境,在推动农村社会经济的同时创造出更多的就业机会。在脱贫致富方面,一般地,贫困人口在市场中处于弱势地位,集体经济组织能将贫困地区的资源与劳动力组织起来,为贫困人口提供技能培训,培育其自我发展能力;降低贫困人口的信息获取难度和生产成本,提高农产品的质量和市场竞争力,帮助贫困地区及贫困人口与市场对接;同时,农村集体经济组织在发展的过程中以合作社、新型农业经营主体等身份与贫困户签订产品订单,帮助贫困人口融入农业生产链条,为其提供可持续收入来源,实现脱贫致富。除了在减贫中起到促进经济发展的功能,集体经济组织同时暗含统筹安排资源以及确保集体成员福利的功能,^[29]在农村社会保障方面扮演重要角色,为贫困人口提供可靠的组织保障。此外,集体经济组织通过参与公共基础设施的建设,改善如道路、水电等基础设施,提高农村居民的生活质量。

在“有效市场—有能集体—有为政府”分析框架下,“有为政府”把控农村减贫大方向,发挥宏观调节和引导作用,并为“有效市场”“有能集体”作用的发挥提供制度保障和行动指南。而“有效市场”是农村市场的再造,凭借其在资源配置中的决定性作用,激发农村内生发展活力,同时对“有能集体”提出更高的要求。“有为政府”与“有效市场”共同作用于“有能集体”,农村集体经济成为政府和市场交互作用的微观主体,对上能够将政府政策落实到贫困人口,对外能够帮助贫困人口更好地对接市场。“有效市场”“有能集体”“有为政府”三大主体共同作用,形成推动贫困地区利用资源发展、减贫的配套体系,兼顾减贫的“效率与公平”。

二、中国农村减贫的独特道路

新中国成立以来,始终积极应对贫困问题,提出了一系列有关发展经济、社会保障、促进就业的反贫困政策,走出了独特的农村减贫道路。在全面推进乡村振兴之前的阶段,党和政府重点推进农村扶贫开发工作,经历了救济扶贫阶段(1949—1977年)、改革扶贫阶段(1978—1985年)、开发扶贫前阶段(1986—2000年)、开发扶贫后阶段(2001—2012年)和精准扶贫阶段(2013—2020年)。总体而言,主要通过开发式扶贫和救助式扶贫两种方式实现部分资源“逆流”乡村,^[30]提高贫困地区资源的利用效率和配置效率。救助式扶贫是不经过市场就直接把消费性资源转移到特定人群手中;开发式扶贫则是直接或间接让生产性资源逆向流动到报酬较低的地区和部门,或者转移到不仅缺乏资源而且自身缺乏获取资源能力的人群手中,提高他们对资源的利用率和报酬率。然而,无论是开发式扶贫还是救助式扶贫,其本质都是通过某种机制直接或间接让部分资源流向农村。^[31]其中,某种机制就是“有为政府”“有能集体”及“有效市场”的有机组合。

(一)救济扶贫阶段(1949—1977年):以“有能集体”为主、“有为政府”为辅的有机组合

新中国成立初期,正处于“一穷二白”“百废待兴”的状态,扶贫工作的重点是解决大多数人口的基本生存问题,党和政府在这一背景下开展了从上到下的系列反贫困工作。当时,人民贫困的主要原因被认为在于所有制问题,所以在经过一段时期的恢复后,全国开展了“三大改造”。就农村地区而言,主要是推进农村土地合作化运动,经历了土地改革—互助组—初级社—高级社—人民公社,最终建成农村土地集体所有制。在这一时期,国家建立了高度覆盖的基本社会保障和医疗体系,^[32]建立了农村五保户制度。^[33]除此之外,形成“生产自救,节约度荒,群众互助,以工代赈,并辅之以必要的救

济”的国家救灾方针,初步建立起灾害救助体系。上述政策、制度的实施,主要通过财政补贴或实物救济等途径实现资源下沉,维持赤贫群体的生存,属于外部“输血式”扶贫。一方面,农村的土地制度改革和相关正式制度的构建是“有为政府”的直接表现;另一方面,救济扶贫阶段的减贫工作是以集体经济为基础,农业生产也是通过集体组织推进的,表现为“有能集体”在贫困地区减贫中发挥的资源利用与分配作用。所以,在救济扶贫阶段,以“有能集体”为主、“有为政府”为辅的扶贫机制推动了农村减贫工作。此时,市场只存在于由过去延续下来的非国有经济部门,它在农村减贫中的资源配置作用并未充分发挥。

(二)改革扶贫阶段(1978—1985年):以“有为政府”为主、“有能集体”为辅的有机组合

党和政府逐渐认识到和平与发展是时代主题之后,^[34]确定了以经济建设为中心的工作方针,率先在中国农村推进经济体制改革。^[35]针对全国农村普遍存在的温饱问题,党和政府把制度改革作为农村整体减贫的主要手段。正如陈云在中央工作会议中指出:“我们不能到处紧张,要先把农民这一头安稳下来。农民有了粮食……就都好解决了。摆稳这一头,就是摆稳了大多数,七亿多人口稳定了,天下就大定了。”^[36]首先,以部分地区允许先行到最终全面推行的方式,进行家庭联产承包责任制改革。生产关系的调整释放了农村生产力,提高了劳动生产率和土地产出率,一定程度上解决了农民饥饿问题。其次,农产品价格提高和农业产业结构调整等政策的实施促进了农民收入增加,使贫困农民成功脱贫,大面积消除了农村贫困。再次,政府实施了鼓励乡镇企业发展的政策,繁荣了农村经济,扩大了农民的收入来源。同时,针对贫困地区,政府还推出了一系列的优惠政策,例如,设置“支援经济不发达地区发展资金”和“以工代赈”等。在这一阶段,中国农村减贫工作主要依靠有为政府,政府制定并实施了一系列扶贫政策和制度。同时,乡镇企业的发展也提高了农村集体帮扶集体经济组织成员的能力。由此,在改革扶贫阶段,以“有为政府”为主、“有能集体”为辅的扶贫机制推动了农村减贫工作。政府于这一阶段依旧对农村贫困地区进行了“补贴式”扶贫,在发挥顶层设计作用的同时推动资源下沉,“有能集体”发挥资源协调、利用与分配的作用,让农村集体经济组织对农民的帮扶效果大幅提升。当然,以“有为政府”为主、“有能集体”为辅的扶贫机制并不意味着“有效市场”不发挥作用,而是“有效市场”的作用在这一阶段相对较小。乡镇企业的迅速成长推动农村经济快速发展,“有效市场”的资源配置作用得以发挥,政府推动经济体制改革也为“有效市场”作用发挥奠定了基础。

(三)开发扶贫前阶段(1986—2000年):以“有为政府”为主、“有效市场”为辅的有机组合

随着市场经济改革的逐步展开,贫困人口呈现出明显的区域集中特点,即向西部边远地区、深山区、高海拔地区、民族地区集中的现象。^[37]基于此,中国成立了国务院扶贫开发领导小组,开启了有计划、有组织的大规模扶贫开发工作,由救助式扶贫逐步转向开发式扶贫。国家出台《国家八七扶贫攻坚计划》,扶贫工作以整县推进为主,^[38]重视教育和科技的作用,^[39]强调增强贫困地区自我发展能力和脱贫能力,^[40]制定并实施相关的政策。^[41]在这一阶段,“有为政府”依旧发挥主导作用,党和政府出台了一系列社会保障措施(最低社会保障制度、医疗和养老保险政策等)和教育扶贫政策,提出扶贫开发的基本途径和主要形式,对项目资金、各个部门任务等作出规范性要求。^[42]当然,“有效市场”也发挥了重要作用,如这时期允许农民进城开店设坊,兴办服务业,鼓励、引导农村劳动力向非农产业转移,以经济的“涓滴效应”推动反贫困。^[43]贫困治理发生了根本性的转型,由“输血式”开始向“造血式”转变,“救助式扶贫”转向依靠贫困地区资源开发与贫困人口发展能力提升的“开发式扶贫”。由此,在开发扶贫前阶段,以“有为政府”为主、“有效市场”为辅的扶贫机制推动了农村减贫工作。这并不意味着“有能集体”在这一阶段不发挥作用,而是“有能集体”的作用相对较小。农村集体经济负责

整合与分配在“有为政府”与“有效市场”推动下进入农村的外部资源,并结合本村内部资源予以协调与利用。在此期间虽然形成了一批利用本地特色优势资源发展多样化产业的典型,但并未在贫困地区形成规模。

(四)开发扶贫后阶段(2001—2012年):以“有效市场”为主、“有为政府”为辅的有机组合

经过前三个阶段的扶贫,我国农村贫困得到较大程度的缓解,且呈现新的特征:贫困人口分布分散化,由于缺乏劳动力或者教育支出导致的收入贫困占主要部分。在此背景下,国务院出台《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,^[44]扶贫工作方式由整县推进转变为整村推进,重点关注中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区的重点县,同时注重对贫困人口的后发能力建设、培养和提升,主要以培训、管理、教育等途径提升贫困人口自我发展能力。在这一阶段,党和政府重新确定贫困县和重点贫困村,出台了一系列促进农民增收政策(特别是促进西部地区农民增收的惠农政策),形成了以整村推进为特点,包含税费改革、搬迁转移、低保制度建立、劳动力转移培训和产业扶贫等内容的农村减贫手段,基本建立了比较完备的反贫困政策体系。^[45]当然,整体上,这一阶段社会保障类政策数量占比大幅缩减,主要通过提升贫困群体的自身素养实现贫困户“自救”,“有为政府”并没有发挥主导作用。在兼顾基本生存和保障发展的理念下,发挥主导作用的是“有效市场”,在能力提升政策和服务支持类政策的帮助下,贫困群体自我发展能力得到提升。^[46]通过提升贫困群体的自身素养,形成贫困户“自救”与国家“帮扶”的多向互动机制。由此,在开发扶贫后阶段,以“有效市场”为主、“有为政府”为辅的扶贫机制推动了农村减贫工作。同样的,这并不意味着“有能集体”不发挥作用。虽然在此期间农村建设用地可以依法流转,以及鼓励农村专业合作社的发展,使得农村集体经济在利用本土资源时的话语权与自主权大幅提升,但在减贫中发挥的作用仍相对较弱。

(五)精准扶贫阶段(2013—2020年):以“有为政府”为主、“有能集体”为辅的有机组合

2012年我国农村地区基本解决温饱问题,但仍有部分农村和个人处于贫困线下,中国扶贫工作进入啃硬骨头和攻坚拔寨的关键时期。在这一背景下,习近平总书记提出了“精准扶贫”思想,自此我国的扶贫方略发生重大变化,多维度的高质量精准扶贫成为主要减贫方式。《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中提出建立精准扶贫工作机制的具体要求,包括扶贫工作要注重“六个精准”,实施“五个一批、六个到村到户”,实现“两不愁三保障”等,“造血式”扶贫趋向多元化。扶贫工作由过去的粗放式扶贫转向精准式扶贫,风格上更加注重效益,方式上实行生活救助和能力扶贫的“两轮驱动”。在这一阶段,党和政府关于扶贫的政策呈现爆炸性增长,将扶贫工作提升到战略高度和政治任务高度,强化了地方政府在脱贫攻坚过程中的主体责任。总的来看,精准扶贫战略实施以来,国家通过精准识别不同程度的贫困区域和贫困户,给予较多的帮扶和管理,“有为政府”发挥了主导作用。同时,党和政府也强调增强镇(乡)、村两级集体经济实力,通过促进农村集体经济增长消除农村贫困问题。通过农业专业合作组织、股份合作制发展当地农村集体经济,持续加大对脱贫地区乡村特色产业发展的支持力度,推动贫困户脱贫。另外,扶贫工作实现“精准”,需要“村两委”的有效治理。所以,精准扶贫阶段还需要“有能集体”发挥重要作用。这一阶段,“有效市场”同样为减贫贡献了力量,但在发展乡村特色产业的大背景下,更加强调了“有为政府”对贫困地区的“造血式”扶贫,并持续推动扶贫资源下沉的过程,也就对“有能集体”如何利用、协调脱贫地区的资源以及发挥地区治理作用提出了更高的要求。由此,在精准扶贫阶段,以“有为政府”为主、“有能集体”为辅的扶贫机制推动了农村减贫工作。

综上所述,可以发现中国农村减贫的独特道路是通过“有为政府”“有能集体”或“有效市场”的有

机组合,直接或间接地让部分资源流向农村,实现贫困地区资源的有效整合和配置效率的稳步提升走出来的(见表1)。不同阶段的减贫机制均是“有为政府”“有能集体”和“有效市场”共同发挥作用,但是也存在显著差异,在救济扶贫阶段,减贫机制是以“有能集体”为主、“有为政府”为辅;在改革扶贫阶段,减贫机制是以“有为政府”为主、“有能集体”为辅;在开发扶贫前阶段,减贫机制是以“有为政府”为主、“有效市场”为辅;在开发扶贫后阶段,减贫机制是以“有效市场”为主、“有为政府”为辅;在精准扶贫阶段,减贫机制是以“有为政府”为主、“有能集体”为辅。

表1 1949—2020年农村减贫演进

有能集体为主、有为政府为辅的救济扶贫阶段(1949—1977年)	有为政府为主、有能集体为辅的改革扶贫阶段(1978—1985年)	有为政府为主、有效市场为辅的开发扶贫前阶段(1986—2000年)	有效市场为主、有为政府为辅的开发扶贫后阶段(2001—2012年)	有为政府为主、有能集体为辅的精准扶贫阶段(2013—2020年)
新中国成立初期以土地集体所有制、集体经济组织农业生产为主,集体经济是政府财政补贴和扶贫制度落实的重要载体	推动改革开放,以制度改革为农村减贫主要手段,通过家庭联产承包责任制改革、兴办乡镇企业等举措扩大收入来源	出台系列社会保障及教育扶贫政策,对扶贫开发作出具体要求,开展市场经济改革,扶贫手段实现“输血式”到“造血式”转变	注重对贫困人口后发能力建设、培养和提升,培育贫困人口自我发展能力,建立比较完备的反贫困政策体系	扶贫向多维度、高质量精准扶贫转变,“造血式”扶贫多元化,强化地方政府的主体责任,加强镇(乡)、村两级集体经济实力,拓展集体经济发展多种模式

三、中国农村减贫经验与成就的理论解释

新中国成立以来,中国农村减贫独特的经验与成就是在“有为政府”“有效市场”“有能集体”三大主体的推动下,实现贫困地区资源获取以及资源利用的发展过程中取得的。具体地体现为:实现了“有为政府”推动资源逆流,补齐农村“短板”,进而推动农村减贫;“有效市场”决定资源配置,降低交易成本,进而推动农村减贫;“有能集体”整合与协调农村资源,改进收入分配,进而推动农村减贫;发挥了“有为政府”“有效市场”“有能集体”的综合作用。

(一)“有为政府”的作用

中国农村减贫中“有为政府”促使资源逆流的逻辑在于,党和政府主导的财政补贴等“救济式”和“开发式”扶贫手段促使资源要素流向贫困地区,推动后者经济增长,缩小地区间发展差距。虽然这种强制性的资源“逆流”手段被质疑违背市场经济规律,将导致经济效率下降,但从中国农村减贫的经验来看,事实却恰恰相反。在此,本文尝试运用木桶效应进行解答。所谓木桶效应,指木桶容量取决于木桶中最短的木板,而非最长的木板,只有补齐木桶中的短板,才能更好发挥整体效应。^[47] 习近平总书记指出,促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。^[48] 这意味着共同富裕最突出的短板在农村。因此,补齐农村“短板”将有利于解决城乡发展不平衡、农村发展不充分难题。这就涉及“有为政府”对要素“逆流”的推动作用。

具体而言,“有为政府”担负破除城乡要素双向流动体制机制障碍角色,在弥补市场失灵、维护和实现公共利益等方面发挥作用。在中国农村减贫的救济扶贫阶段、改革扶贫阶段、开发扶贫前阶段、开发扶贫后阶段以及精准扶贫阶段全过程,政府利用其公信力和强制手段,破除农村要素流动障碍,

以资金补贴、税收优惠、技术投入、区域开发、基础设施建设为牵引,推动劳动力、资本、土地、技术、信息等生产要素流入乡村。贫困地区获得外来资源要素,显著改善了其资源结构,增强本地产业市场竞争力,提高资源配置整体效率,促进其经济社会进步。这部分资源的流向虽与市场经济中的自然流向相反,却产生补齐农村“短板”的效果。这也就意味着,“有为政府”调节下反市场的资源“逆流”行为,不能被轻易地批判为无视市场经济规律,也不代表着经济效率的降低。破除城乡要素双向流动壁垒,推动要素“逆流”已经成为全面推进乡村振兴战略的迫切需求。^[49]

(二)“有效市场”的作用

中国农村减贫中“有效市场”推动资源配置的逻辑在于,资源配置过程某种程度上是资源市场交易的过程,交易成本的降低便成为促进资源优化配置的重要途径。即“有效市场”发挥作用也需要降低交易成本。根据新古典经济学的观点,市场机制能实现资源的高效配置和自由配置,在资源配置中具备优势,体现在价格信号传递、实现资源配置效率最大化以及降低交易成本等方面。改革开放之后市场经济体系的完善为“有效市场”在农村减贫中发挥作用奠定了基础,中国农村减贫的改革扶贫阶段、开发扶贫前阶段以及开发扶贫后阶段,农村市场经济体系的完善极大促进了农村经济增长及贫困人口增收。“有效市场”对农村资源配置起到决定性作用,通过市场机制的发挥,可以进一步优化农村经济环境,推动产业聚集和结构升级,降低要素流动成本和壁垒,实现资源配置效率最大化和成本最优,进而激发农村市场活力和发展潜力。

中国农村减贫“有为政府”与“有效市场”的互动作用也得到验证。市场经济的资源流动遵循经济人逐利原则,资源要素必然从报酬相对较低的地区流向报酬相对较高的地区,可以简单地理解为资源从贫困地区流向相对发达地区。为寻求更为丰厚的回报,资本、劳动力、技术等要素纷纷流入城市,自然导致农村地区资源流失严重,本就缺乏现代生产要素的农村“雪上加霜”,使得农业农村发展所需的资源及条件相对匮乏。经济效率和收入公平之间的矛盾问题是长期以来困扰学界的难题,政府干预常导致效率下降,而过度强调自由市场也将不可避免地“扼杀”农村发展机会,更无法实现城乡资源要素双向流动,加剧了城乡之间、发达地区与贫困地区之间的资源差距及发展的不平衡问题。

在追求经济增长的同时,我国也在探索如何平衡资源配置的“效率”与“公平”,以确保可持续发展和社会的整体福祉。资源配置被视为经济增长的动力源泉,普遍认为市场是最为高效的资源配置工具,市场配置资源机制的引入可为地区经济增长添加动力。实际上,中国农村减贫道路的开发扶贫前阶段以及开发扶贫后阶段,“有为政府”与“有效市场”的有机结合体现了我国在减贫中正确处理政府与市场关系的逻辑,“有为政府”制定社会保障政策解决农村发展面临的“公平”问题,“有效市场”下推动农村劳动力向非农产业转移就业,推动提升贫困人口的自我发展能力,此时,“有效市场”发挥重要调节作用,“有为政府”弥补市场机制的不足。

(三)“有能集体”的作用

中国农村减贫中“有能集体”促进资源整合的逻辑在于,集体经济是“有为政府”与“有效市场”在农村减贫中发挥作用的主要载体。集体的重要作用之一就是降低交易成本,在降低市场交易成本、组织成本、提高农村资源配置效率方面具有优势。同时,集体经济还承担集体成员的组织与保障功能,推动农村经济发展“公平”的实现。由于农村具有“村社理性”,集体经济组织就会出于整体权益最大化考虑,可以最大限度地降低交易成本,在活化集体资源与优化收入分配中发挥作用。^[50]在中国农村减贫过程中,救济扶贫阶段、改革扶贫阶段、精准扶贫阶段,“有能集体”具有整合要素资源、提供集体福利、调节收入分配等多项制度优势,可以促进集体资源和资产高效转化为农民收入,是推动中国减

贫事业发展的重要动能。

“有能集体”作为农村内部资源整合的治理主体,为农村经济发展创造条件。农村集体经济组织具有资源整合、资产管理和组织成员优势,可以较好覆盖政府和市场较难渗透到的贫困地区。进一步地,农村资源整合可有效吸纳新的要素,降低外部资本进入农村的谈判成本,并吸纳不同利益主体参与。此外,集体经济社会保障功能可帮助贫困地区及人口应对发展不平衡和不充分的问题。这种整合模式实现了农村与外部资本之间的平等谈判格局,促进地方资源的激活和新要素的吸纳,进一步提高了农村资源配置效率,推动农村经济的可持续发展。

自由开放的市场为农业农村带来契机,同时也带来更为激烈的市场竞争,抢占市场机遇首先需要加强农村地区与外部资本的合作交流。事实上,贫困地区因资源匮乏且分布松散,条件落后,外部资本面临极高的交易成本,这种资源流动壁垒及高昂的交易成本使得市场上的资源配置变得复杂,不利于实现资源配置效率提高。这进一步导致农户与市场对接成本极其高昂,且市场资源倾向于流向生产经营能力强的经营者,阻碍贫困农户生产经营积极性的培育。交易成本理论认为在特定环境约束下交易成本最小化的结构即为最优组织结构,面对中国“大国小农”的基本国情,要将小农融入乡村振兴战略和农业农村现代化过程中,必须依靠“有能集体”在农村独特的组织优势,将松散的小农户组织起来,推动农业规模化、集约化、专业化经营,并以此来降低生产成本,帮助贫困户更好地对接大市场,有效实现农户脱贫。^[51]集体经济组织在这个过程中产生的组织成本又可被行政成本吸纳和消解,进一步降低村集体经济组织的组织成本。^[52]

(四)发挥“有为政府”“有效市场”“有能集体”的综合作用

“有效市场—有能集体—有为政府”分析框架认为中国农村减贫运作的逻辑如下:一是资源“逆流”也可以促进经济发展,可能的原因在于木桶效应——短板补齐会导致整体资源配置效率的提升,所以资源“逆流”不代表经济效率的下降,即“有为政府”对资源的配置并不代表低效率的资源配置。二是资源配置过程在某种程度上是资源市场交易的过程,所以交易成本的降低是促进资源优化配置的重要途径。即“有效市场”发挥作用也需要降低交易成本。对于中国农村而言,小农户与地方政府、小农户之间的沟通,或者是小农户与市场的沟通,某种程度上都面临较高的交易成本,集体的重要作用之一就是降低交易成本。三是新结构经济学提出的“有为政府”和“有效市场”的有机结合主张,强调在宏观层面把控资源流动方向,对中国农村减贫起到推动作用。农村集体经济是中国社会主义公有制经济的重要组成部分,是针对农业农村发展的制度安排,负责农村资源的整合与协调,故中国农村减贫亦需要“有能集体”的推动。

四、展望未来:减贫经验对乡村振兴的启示

本文在“有效市场—有能集体—有为政府”的分析框架下,总结回顾中国农村的减贫阶段历程,围绕资源的流动、配置、协调与利用,认为农村减贫取得的辉煌成就是“有效市场”引导的资源流动“主动性”、“有为政府”引导下资源流动“强制性”以及“有能集体”引导的资源汇聚“整合性”共同作用的必然结果。

首先,发挥了“有为政府”对中国农村减贫中资源逆流的强制性作用。在中国农村减贫的救济扶贫阶段、改革扶贫阶段、开发扶贫前阶段,政府对农村减贫的大规模补贴式扶贫资源投入,极大改善了农村地区大面积贫困的面貌。随着扶贫制度与体系的完善,在开发扶贫后阶段强调了贫困地区的自我发展能力和脱贫能力,政府推动农村减贫更多体现在服务支持类政策供给。通过前述阶段的不懈

努力,农村贫困地区分布特征发生了转变。在精准扶贫阶段,政府扶贫方略也产生了重大转变,通过推出多项连续性扶贫政策,给予贫困地区与贫困农户更多的帮扶。其次,发挥了“有效市场”在中国农村减贫中对资源配置的决定性作用。在中国农村减贫的救济扶贫阶段,市场所发挥的作用十分微弱。随着政府推动中国市场制度改革,市场机制在中国农村减贫中的作用迅速显现。在改革扶贫阶段,市场体系完善一定程度上促进了乡镇企业的成长,为贫困地区和贫困人口提供了发展的机会。在开发扶贫前阶段、开发扶贫后阶段,市场机制信息灵敏、激励有效、调节灵活等特征为农村减贫注入强大动力。精准扶贫阶段,我们在遵循市场规律的前提下引导产业扶贫也是农村减贫的重要手段。再次,发挥了“有能集体”对中国农村减贫中资源的整合性作用。在中国农村减贫的救济扶贫阶段、改革扶贫阶段,集体负责组织农业生产,同时,在政府引导下的家庭联产承包责任制改革以及乡镇集体企业的发展,都彰显了集体经济对农村发展与农民增收的重要促进作用。在中国农村减贫的开发扶贫前阶段、开发扶贫后阶段,集体更加凸显了联结松散的小农户的功能以及对贫困农户的保障功能。在中国农村的精准扶贫阶段,通过集体发展壮大乡村特色产业,使集体对农民减贫、增收的促进作用被进一步强调。最后,发挥了“有效市场”“有能集体”“有为政府”的综合优势,政府不仅负责顶层设计,为市场和集体作用的发挥制定规则,同时利用强制性手段促进资源下沉,当资源在市场机制以及政府的作用下流入农村,农村集体也发挥了联结农户的独特优势,为贫困人口脱贫提供保障。

当前,中国已经全面步入小康社会,贫困治理对象已经由绝对贫困转向相对贫困,农村工作的重点已经转为全面推进乡村振兴。面向新征程,从根本上提升乡村发展的内生动力,首先要考虑的是如何将内外部资源转化为农村易获得、可激活、能利用的动能,进一步向农村地区赋能、向农村人口赋权是未来需要重点关注的地方。充分吸取减贫的成功经验,未来农业农村发展应当顺势而为,以资源的流动、配置以及协调为核心线索,进一步发挥“有为政府”“有效市场”“有能集体”在乡村振兴中的重要作用。本文的启示如下:

第一,坚持“有为政府”在农村发展中的顶层设计作用,弥补乡村发展的缺口与短板。通过强化政府在农村发展中的制度供给,明确乡村振兴的顶层设计,搭建城乡要素双向流动的渠道,汇聚更强大的力量推进乡村振兴。“有为政府”为“有效市场”“有能集体”作用的发挥提供根本遵循,推进建立统一的要素市场,促进市场对农村资源的调节作用,进一步激发农村市场的活力;调动农村发展的主观能动性,向贫困地区赋能、向贫困人口赋权,维护农村经济发展的“公平”。

第二,坚持“有效市场”在农村发展中决定资源配置的作用,提升乡村资源配置的效率。加强市场机制对农业结构调整的推动作用,催生符合市场需求的农村新产业新业态,激活农村经济发展的动力,保障农村经济发展的“效率”。

第三,坚持“有能集体”在农村发展中整合协调资源的作用,加强乡村的自我发展能力。鼓励新型农村集体经济带领发展乡村特色产业,通过激活乡村本土资源,为乡村发展内在动力提升注入强大动能。进一步发挥集体经济组织在农村组织农民、协调与分配资源的优势,强化新型农村集体经济“统”的功能,兼顾农村经济发展的“公平”与“效率”。

第四,未来应坚持以“有效市场”“有能集体”为主,“有为政府”为辅,强调激发农村发展的自主性与自觉性,激活农村发展的内生动力。具体地,“有为政府”畅通要素流动渠道,坚持农业农村优先发展的原则,实现城乡资源平等交换。进一步深化农业农村改革,打通要素市场化配置与资源流动的梗阻,发挥“有效市场”在资源配置中的决定性作用,充分调动农村产业发展积极性,激活农村发展所需的现代生产要素,使之成为支撑农村经济发展的不竭动力。在“有效市场—有能集体—有为政府”共

同作用下,实现农村地区资源全面激活、更易获取、充分利用,培育农村经济增长的“造血细胞”,使之顺应进一步推动相对贫困治理以及乡村全面振兴的新征程。

注释:

- [1]《可持续发展目标》,联合国官网, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/sustainable-development-goals/>。
- [2]《国家脱贫攻坚普查公报(第二号)——建档立卡户“两不愁三保障”和饮水安全有保障实现情况》,国家统计局官网, http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202102/t20210225_1814070.html。
- [3]《国家脱贫攻坚普查公报(第四号)——国家贫困县基础设施和基本公共服务情况》,国家统计局官网, http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1900999.html。
- [4]王小林、张晓颖:《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》,《中国农村经济》2021年第2期;孔祥智、张琛:《新中国成立以来农业农村包容性发展:基于机会平等的视角》,《中国人民大学学报》2019年第5期。
- [5][9]汪三贵:《中国40年大规模减贫:推动力量与制度基础》,《中国人民大学学报》2018年第6期。
- [6][31]钟甫宁:《中国农村脱贫历史性成就的经济学解释》,《农业经济问题》2021年第5期。
- [7]丰凤、廖小东:《农村集体经济的功能研究》,《求索》2010年第3期;高飞、向德平:《找回集体:西藏治理深度贫困的经验与启示》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2018年第5期;叶兴庆、殷浩栋:《从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略》,《改革》2019年第12期。
- [8]刘冬梅:《对中国农村反贫困中市场与政府作用的探讨》,《中国软科学》2003年第8期。
- [10]郁建兴、高翔:《农业农村发展中的政府与市场、社会:一个分析框架》,《中国社会科学》2009年第6期。
- [11]罗必良:《走向共同富裕的生态逻辑》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2023年第1期。
- [12]M. S. Ahluwalia, N. G. Carter, H. B. Chenery, “Growth and Poverty in Developing Countries”, *Journal of Development Economics*, 1979, pp. 299 - 341; Luc Christiaensen, Lionel Demery and Jesper Kuhl, “The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction - An Empirical Perspective”, *Journal of Development Economics*, 2011, pp. 239 - 254.
- [13]章元、万广华、刘修岩、许庆:《参与市场与农村贫困:一个微观分析的视角》,《世界经济》2009年第9期。
- [14]王静、王志章、杨志红:《中国共产党反贫困的实践探索、经验总结与当代价值研究》,《中国软科学》2022年第5期。
- [15]黄祖辉、李锋、钱振澜、钱泽森、叶海健:《中国特色反贫困理论的理论品格、时代特质与系统建构》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2022年第3期。
- [16]秦建军、武拉平:《财政支农投入的农村减贫效应研究——基于中国改革开放30年的考察》,《财贸研究》2011年第3期。
- [17]Shenggen Fan, Emily EunYoung Cho, Christopher Rue, “Returns to Public Agricultural and Rural Investments in China”, *China Agricultural Economic Review*, 2018, pp. 215 - 223; 叶兴庆、殷浩栋:《从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略》,《改革》2019年第12期。
- [18]李飞、曾福生:《市场参与与贫困缓解》,《农业技术经济》2015年第8期。
- [19]Philippe Aghion and Patrick Bolton, “A Theory of Trickle - Down Growth and Development”, *The Review of Economic Studies*, 1997, pp. 151 - 172.
- [20][26]黄祖辉、李懿芸、马彦丽:《论市场在乡村振兴中的地位与作用》,《农业经济问题》2021年第10期。
- [21]高鸣、芦千文:《中国农村集体经济:70年发展历程与启示》,《中国农村经济》2019年第10期;杨灿明:《中国战胜农村贫困的百年实践探索与理论创新》,《管理世界》2021年第11期。
- [22]韩俊:《关于农村集体经济与合作经济的若干理论与政策问题》,《中国农村经济》1998年第12期。
- [23]赵意焕:《中国农村集体经济70年的成就与经验》,《毛泽东邓小平理论研究》2019年第7期。
- [24]高飞、向德平:《找回集体:西藏治理深度贫困的经验与启示》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2018年第5期。
- [25][51]赵春雨:《贫困地区土地流转与扶贫中集体经济组织发展——山西省余化乡扶贫实践探索》,《农业经济问题》2017年第8期。
- [27]王勇、华秀萍:《详论新结构经济学中“有为政府”的内涵——兼对田国强教授批评的回复》,《经济评论》2017年第3期。
- [28]林毅夫:《新结构经济学视角:政府如何有为》,《唯实(现代管理)》2015年第6期。
- [29]温铁军:《农村基本经济制度变迁分析》,《农村合作经济经营管理》1999年第2期。
- [30]以经济增长、基础设施建设和区域开发为牵引的优质资源“逆向”流动有助于增加落后地区的优质资源并改善其资源结构,大幅度提高其他原有资源的生产率,从而提高整体资源配置效率。

[32]在社会保险制度方面,1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》,规定劳动保险的费用由企业行政或资方承担,并且建立劳动保险总基金。在医疗保障方面,国家建立了公费医疗制度、劳保医疗制度、农村合作医疗制度,同时针对农村卫生医疗,形成了农村初级医疗卫生保健网、建立了农村“保健站”、组建了“赤脚医生”队伍。参见范小建:《60年:扶贫开发的攻坚战》,《求是》2009年第20期。

[33]李小云、于乐荣、唐丽霞:《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。

[34]邓小平认为,世界大战是可以避免的,我们有可能争取较长时期的和平环境。正是基于这样的判断,我们党才作出了以经济建设为中心,集中力量进行社会主义现代化建设的战略决策。对时代特征和总体国际形势的科学判断,是制定正确的路线、方针、政策的重要依据。

[35]徐亚东:《建党百年中国农地制度变迁:动态演进与逻辑》,《农业经济问题》2021年第12期。

[36]中共中央文献研究室编:《陈云传》(下),北京:中央文献出版社,2005年,第1498页。

[37]黄英君、苗英振、蒋径舟:《我国政府反贫困政策回顾、反思与展望——基于社会资本投资的视角》,《探索》2011年第5期。

[38]扶贫开发实行分级负责的首长工作责任制,扶贫资金要瞄准县级,集中投放在国家重点扶持的贫困县。

[39]资金投向要实现多元化,除了用于直接解决贫困人口的水温问题,还要以适当的比例投入到农村的基础设施建设、乡村教育和医疗卫生体系改善。此外,国家还推行了对口帮扶和定点扶持政策,强化对贫困地区的人力投资,增强贫困地区自我发展能力、脱贫能力。

[40]王昉、王晓博:《新中国70年反贫困思想的演进路径与逻辑架构——基于政策文件的文本对比研究》,《经济学家》2020年第2期。

[41]例如,1995年,国家开展了教育扶贫工程,改善学校基础设施条件。国家还设立“贷学金”,减免家庭经济困难学生的学杂费;1998年,下发并在全中国实施《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,旨在减少因健康问题带来的家庭贫困、社会贫困;1999年,国务院在颁布了《城市居民最低生活保障条例》后,同时也对农村地区提出了建立最低生活保障制度的要求。

[42]徐亚东、张应良:《巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的学理阐释:基于资源配置视角》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2023年第4期。

[43]何秀荣:《改革40年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻》,《农村经济》2018年第11期。

[44]例如,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》和《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中均提出“政府主导”的基本原则;《“十三五”脱贫攻坚规划》中提出“坚持全面落实主体责任”的原则,强化了中央和地方政府在脱贫攻坚中的责任;《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中进一步提出“强化政府责任”的工作要求。

[45]黄征学、高国力、滕飞、潘彪、宋建军、李爱民:《中国长期减贫,路在何方?——2020年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻》,《中国农村经济》2019年第9期。

[46]张思锋、汤永刚、胡晗:《中国反贫困70年:制度保障、经济支持与社会政策》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2019年第5期;徐艳晴:《中国反贫困政策演变研究:基于政策文本的量化》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2021年第3期。

[47]虞崇胜:《补齐短板:木桶原理在国家治理现代化中的运用》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第1期。

[48]习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

[49]王向阳、谭静、申学锋:《城乡资源要素双向流动的理论框架与政策思考》,《农业经济问题》2020年第10期。

[50]温铁军、罗士轩、董筱丹、刘亚慧:《乡村振兴背景下生态资源价值实现形式的创新》,《中国软科学》2018年第12期。

[52]周娟:《农村集体经济组织在乡村产业振兴中的作用机制研究——以“企业+农村集体经济组织+农户”模式为例》,《农业经济问题》2020年第11期。

[责任编辑:刘毅]