

接续推进乡村振兴中的社会政策发展路径与动力机制

吴高辉¹,朱侃^{2*}

(1.中南大学公共管理学院/乡村振兴研究中心,湖南长沙410075;
2.海南大学公共管理学院,海南海口570228)



摘要 消除农村绝对贫困问题并不意味着收入差距、社会保障差距、基本公共服务差距完全消除,如何发展和完善乡村社会政策体系既是稳固脱贫攻坚的基础问题,又是接续推进乡村振兴战略的机制问题。立足于此,从贫困治理政策间关系视角去探究农村扶贫政策与乡村社会政策的演变动态、发展动力与未来方向。以G省L县进行历史制度分析发现:(1)贫困政治化是扶贫政策吸纳乡村社会政策的前提,作为政治任务的扶贫运动可以调动经济政策、社会政策以及行政手段等各种资源,从而呈现扶贫政策与社会政策的悖论共存;(2)党建扶贫实践中的社会政策发展体现了兼顾经济发展和社会公平正义的双重推进道路,其本质是中央的贫困治理政治势能转化为乡村社会治理效能的过程;(3)该过程通过价值宣传路径、组织嵌入路径与资源输入路径体现了乡村社会政策发展的思想动力、权威动力与利益整合动力,并且为城乡基本公共服务体系建设奠定了结构性基础。创新之处可能在于抓住了巩固脱贫成果、推进乡村振兴的基础问题,从社会政策视角进行了回应。

关键词 乡村社会政策;乡村振兴;脱贫攻坚;党建扶贫;综合治理

中图分类号:C911 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)05-0021-11

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.003

2021年是中国决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会的重要时刻,在党的领导下中国人民完成了“第一个百年”奋斗目标;乡村振兴指向农业农村现代化与乡村治理体系和治理能力现代化,瞄准的是“第二个百年”奋斗目标。对此,岳经纶概括为:脱贫攻坚是乡村振兴的优先目标和坚实基础,乡村振兴是脱贫攻坚的后续战略和成果巩固^[1]。整体的“社会主义现代化国家”建设,与个体的“美好生活”追求,都是社会政策理论的重要议题。郑功成指出需要将社会保障融入国家现代化进程和共同富裕大格局之中,寻求中国特色社会保障体系高质量建设、可持续发展之路^[2]。虽然目前城乡之间社会保障水平和基本公共服务能力存在较大差距、仍面临着如何稳固脱贫攻坚成果的问题^[3],但是无可否认的是诸多社会政策项目和实践在脱贫攻坚中所发挥了基础性作用。对此,岳经纶甚至将以社会救助为核心的农村社会保障制度在脱贫攻坚中的作用视为与扶贫开发同样重要的基本战略,他还指出发展和完善乡村社会政策体系是稳固脱贫攻坚成果的长效机制^[1];左停则强调了该路径在持续发挥接续推进乡村振兴战略的基础作用^[4]。事实上,在脱贫攻坚时期,诸多社会保障实践、基本公共服务实践乃至与“三农”发展相关的各类民生与惠农政策,均被吸纳进脱贫攻坚的话语、资源与政策实践中而获得了相当的发展机会与拓展空间。简言之,脱贫攻坚时期,乡村社会政策项目与实践以扶贫之名获得大量的资源和注意力,必然对自身的发展与变化产生了重要的影响。基于此,总结脱贫攻坚中的乡村社会政策发展经验与机制,既是回应如何发展和完善乡村社会政策体系的重要途径,又

收稿日期:2021-09-17

基金项目:湖南省社会科学基金智库专项重大项目“民族地区脱贫摘帽后的持续发展问题研究”(20ZWA03)。

*为通讯作者。

对如何有效衔接乡村振兴实践具有本土化的实践意义。那么,大规模的脱贫攻坚运动对乡村社会政策产生了怎样的影响,隐藏着怎样的内在动力?

中国“党建扶贫实践”呈现了一种与社会政策实践相互交织又相对分立的矛盾格局。乡村社会政策项目既成为扶贫政策的重要工具,又是脱贫目标的重要内容:一方面是以精准扶贫为核心的党建扶贫行动,旨在为有劳动能力的农村贫困户创造就业、增产与增收的综合发展环境,而以低保为主的农村社会保障政策,旨在为缺乏劳动能力的农村贫困户提供兜底保障;另一方面,以贫困村脱贫标准的“十一有一低于”^①则涵盖了诸多社会政策与基本公共服务要素。简言之,扶贫政策与话语吸纳了农村社会保障政策与城乡基本公共服务政策,使之既成为脱贫攻坚的兜底工具,又是可持续脱贫的制度目标。贺雪峰从反贫困战略的视角称之为扶贫与低保间的政策错位^[5]。吴高辉等将该现象理解为中国福利制度建设四大困惑(战略、理念、政策与对象困惑)中的战略困惑^[6]。上述研究启发是:社会政策理论与实践被吸纳进党建扶贫的话语与实践进程,而不是以相对独立的地位出现在近年来的乡村治理中,但是得益于脱贫攻坚战而可能获得了一定的发展资源和拓展空间。

基于此以下问题值得研究:在接续推进乡村振兴进程中,扶贫政策与社会政策呈现怎样的动态变化?在这一动态变化中乡村社会政策呈现怎样的发展路径与内在动力?文章试图以西部G省以及L县党建扶贫实践历程的制度分析为例,从扶贫政策与社会保障政策相互交织又相对分立的政策实践中去寻找答案。

一、文献回顾

1. 党建扶贫的基本内涵及其研究进展

首先,需要从实践与理论两个层面关照“党建扶贫”实践。孙兆霞等学者率先总结了贵州省30多年的党建扶贫经验^[7]:由党委组织部门派遣的各级党员干部在乡镇党委政府的指导和村支委的领导下下乡专职专责承担村级扶贫工作和基层组织建设等任务。之后,随着精准扶贫政策的实施,尤其是第一书记制度的推广之后,学界逐渐认识到了基层党建与精准扶贫之间的紧密关联,较有代表性的诸如“互动治理”^[8]“新耦合治理”^[9]等。其次,随着中央领导人和中央文件对“发挥基层党组织在脱贫攻坚中的重要作用”的强调,涌现了大量以“党建扶贫”为对象的研究。有学者认为党建扶贫是一种最终实现贫困人口脱贫的扶贫模式或方法,为精准扶贫注入新的活力的同时提升基层党组织的凝聚力和战斗力^[10-11]。也有学者认为党建扶贫的实质是以党建为灵魂、以扶贫开发为媒介与手段,形成“党建带扶贫,扶贫促党建”的常态^[12]。还有研究强调了党建扶贫的政治化属性,主张将其视为在党组织的领导下融合了诸多经济政策、社会政策、行政力量等方面资源而形成的复合治理实践^[13]。综上所述,党建扶贫是基于党的理念、组织与政策资源等力量推进精准扶贫、改造乡村生活观念与提升生活水平的综合治理实践,具体表现为第一书记及扶贫工作队实施以加强基层党建助推精准扶贫的综合行动。该综合治理实践囊括了几乎所有与乡村社会发展的政策或项目,以中国的扶贫话语与扶贫政策吸纳各种经济政策、社会政策以及行政资源而走出了具有中国特色的反贫困道路。

2. 党建扶贫的实践特征、乡村社会政策的扶贫作用及其发展动力

首先,贫困的复杂性决定了反贫困实践的综合性,而中国的党建扶贫政策在解决绝对贫困的过程中又一定程度上涵盖了应对相对贫困的要素,是复杂政策下的综合实践。绝对贫困理论认为贫困是物质的匮乏^[14],关注的是基于维持人们生存的最低生活必需品(主要是食物、衣物和住房)的客观标准^[15]。而相对贫困理论研究者则批驳绝对贫困理论只关注人的生理与物理需要而忽视了更广阔的社会与文化需要^[16],因此相对贫困更强调那些有一定的物质供给,但缺乏一定的社会文化服务或不被允

① 贫困村脱贫标准,分别指“有特色产业、有住房保障、有基本医疗保障、有义务教育保障、有安全饮水、有路通村屯、有电用、有基本公共服务、有电视看、有村集体经济收入、有好的‘两委’班子、贫困发生率低于3%”。

许参与一定的集体活动的人们的生活状态^[17]。绝对贫困与相对贫困的争论奠定了当代贫困研究的两大内容:物质匮乏与穷人参与一般社会活动的限制^[18],并且引发了关于贫困测量途径的争议。对此,社会政策理论认为诸多有关贫困与反贫困经验与研究的一大问题就是缺乏对问题统一的界定标准^[19]。贫困现象往往经历了个体的生活困境、家庭的资源匮乏到与社会诸多不良现象(诸如懒惰、偷窃、赌博、吸毒、卖淫、打架斗殴、黑恶势力等)混杂起来的不断演化的过程,这些问题相互交叉、相互影响而演变成整体性社会问题,并且形成了与之相适应的贫困文化^[20]。由此可知,贫困是一个复杂模糊的概念,包含了金钱缺乏、资源匮乏、能力不足、精神贫困以及恶劣环境等多方面的表现。党建扶贫实践则是针对整体性问题的复杂实践。国内学者提出了“复杂政策”治理模式^[21],可以看成是对上述理论的回音。本研究认为中国党建扶贫实践超出了已有的贫困理论研究框架,需要从复杂政策间的关系中去寻找其中的社会政策发展的动力机制。

其次,党建扶贫实践反映了乡村社会政策的发展趋势。王春光指出中国社会政策度过了兜底保障和适度普惠阶段,接下来往高级普惠的社会福利体系迈进^[22]。李燕英提出了社会救助与扶贫开发相衔接、整合社会政策来打破部门条块分割局面的应对策略^[23]。另外,还有学者以贫困问题为焦点,区分了社会政策与其他政策在解决贫困问题上的不同地位。张新文梳理了经济政策与社会政策在解决贫困问题上的共同点(基本生存需要)与区别(经济发展 vs 社会文化需要),指出了社会政策在反贫困战略中的附属地位^[24]。霍萱等总结了农村反贫困历程从“经济政策向社会政策”转变的趋势^[25]。总体来看,学术界强调了中国社会政策演变中的执政党与国家力量不断强化的事实^[26],而实务界则大力强调贫困治理的政治任务特性^[27]。党建扶贫实践不仅反映了经济政策、一般扶贫政策与诸多社会政策的作用,还体现了以政治任务^[28]来推动乡村社会政策发展的趋势。

最后,党建扶贫实践为乡村社会政策发展提供了内在动力。一方面,党建扶贫的“高位推动”模式,为乡村社会政策的反贫困效能提供了强大的政治势能。贺东航等研究集体林权制度改革时从“高位推动”的治理方式中提炼了“政治势能”的概念^[29]。后来他们进一步构建了“党的全面领导”提升社会治理效能的政治势能类型:价值性政治势能、规范性政治势能、身份性政治势能^[30]。盛志宏等基于流域水环境综合治理工作指挥部的案例研究探讨政治势能转化为治理效能的内在逻辑^[31]。另一方面,党建扶贫实践体现了中国党政体制推动经济发展与公平正义同步的双重推进道路,从而为乡村社会政策发展提供了根本性动力。黄宗智指出:经典马克思主义列宁主义以及经典自由主义经济理论并存于中国形成了二元对峙共存状态,从而在实践上走出了“社会主义市场经济”的发展框架^[32]。该框架既大力引入市场经济,又保留举足轻重的国有企业以及一个强大的党政体系,连带其社会主义(消除贫困、全面小康、共同富裕)理念,旗帜鲜明地践行了“以人民为中心”的发展思想^[33-34]。岳经纶等曾指出,由于经济发展中的社会问题(比较突出的是2003年的“非典”危机)累计引起了中央领导的重视而推动了自上而下的社会政策建设道路^[1]。这些研究表明:(1)从制度框架层面去揭示党建扶贫实践中的社会政策创新动力机制,并回应“以人民为中心”的发展理念;(2)党建扶贫实践中的乡村社会政策的发展动力,实质是中央的政治势能转化为乡村的社会治理效能的体现。具体到本研究而言,党建扶贫实践通过价值宣传路径、组织嵌入路径与资源输入路径为乡村社会政策发展提供了思想动力、权威动力和利益整合力。因此,可以运用政治势能的概念框架去解释其内在动力。

综上所述,中国党建扶贫实践中的社会政策发展不是简单的扶贫政策与社会政策的转换或协调或衔接,也不是简单地从经济政策向发展型社会政策的转变。确切地讲,它是在中国特色的“社会主义市场经济”框架下兼顾经济发展和社会公平正义的双重推进道路在贫困治理领域的体现,是中央的贫困治理政治势能转化为乡村社会治理效能的过程。而这一过程是在以将贫困问题作为政治任务的党政体制推动下充分调动包括经济政策、社会政策以及行政资源项目等在内的复杂的扶贫政策实践中实现的。那么,从乡村社会政策发展的视角出发,可以认为在脱贫攻坚的战略话语统领下通过政治化的手段综合了各种政策实践而推动了乡村社会政策的发展。

二、案例分析过程：西部G省以及L县党建扶贫实践历程的历史制度分析

下面将运用历史制度分析方法,在以G省的扶贫实践历程为案例呈现党建扶贫实践的形成过程的基础上,重点以G省国家贫困县、连片特困区贫困县L为案例呈现L县的扶贫政策与社会政策间关系的演变过程,并由此总结脱贫攻坚中的社会政策发展路径与内在动力。从案例来源来看,一是参与观察与访谈所得,二是已有研究、政府内部讲话、党政文件以及会议记录等。从调研过程来看,笔者自2017年4月至2018年11月期间进驻G省L县调研,期间多次参加全省的党建扶贫经验交流会与督查整改活动,获取了大量的政府文件与领导讲话。自2020年6月起,笔者再次进驻L县的D镇开展为期3个月的驻村调研;在此期间与扶贫工作队“同吃同住”、积极参与D镇与M村的各种活动,进一步获得了大量一手访谈材料。

1.G省党建扶贫实践的形成:从地方性经验到全国性政策

第一阶段:1986—1993年,党建扶贫的策略形成^[7]。第二阶段:1994—2000年,将基层组织建设与扶贫开发相结合的阶段。1994年4月国务院发布了《国家八七扶贫攻坚计划》,而G省进一步将“党建+扶贫”的制度安排作为“八七攻坚”的重要机制^①。第三阶段:2001—2012年,党建扶贫的工作机制形成阶段。2011年国务院颁发了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)年》,该文件强调“把扶贫开发与基层组织建设有机结合起来”。第四阶段:2013年至今,强调政治站位以有效发挥党的领导作用与综合施策的党建扶贫大格局。2015年4月中组部等联合发文《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》(组通字[2015]24号),要求“全覆盖”选派第一书记,开启了党建扶贫大格局。总体来看,党建扶贫与之前的扶贫模式最大的不同体现在三个方面:(1)“以党建促扶贫”的宏观体制,将党的宗旨融于贫困治理之中,充分凸显党建扶贫的政治高位;(2)“五级书记抓扶贫”的中观领导系统,将自上而下的党组织贯通一体强化了党的领导与组织保障;(3)“第一书记”驻村的微观执行制度,保证了党的组织资源、扶贫资源、价值理念与贫困村的对接。

2.L县扶贫政策吸纳社会政策的过程:分立式实践、两轮驱动到融合式发展

G省L县大规模扶贫开发始于1987年,当时全县共有贫困村128个,贫困人口21.8万人。1994年3月,国家实施“八七扶贫攻坚”计划;到2000年底,L县贫困村降至56个,贫困人口降至1.35万人,共计解决20.45万贫困人口的温饱问题,农民人均纯收入达到了1354元,全县扶贫开发取得了阶段性成效^②。这一阶段的扶贫开发具有四大特征:(1)以县为单位,继续通过瞄准区域来瞄准贫困人口;(2)以温饱为主要目标,首要在于解决吃饭问题,尚未采用“脱贫攻坚”的政策话语;(3)以开发式扶贫为主要手段,重在对过去传统的分散救济式扶贫的改革和调整,强调以经济建设为中心,开发当地资源、发展商品生产、增强自我发展能力;(4)城乡差距扩大,农村劳动力外流一方面促进了减贫步伐,另一方面也导致农村空心化、增加了农村内部减贫难度。总体来看,在这个阶段,政府主导的全国性开发式扶贫体系得以建立;国家对贫困问题的关注逐步深化,由主要关注绝对贫困人口的温饱问题向关注生存环境、教育医疗卫生以及发展能力等方面逐渐延伸。这一阶段农村的社会保障制度尚未真正建立^[35],而且有限的以社会救助为主的社会政策项目并没有被纳入扶贫开发政策范围。因此,此前阶段的扶贫政策与社会政策处于分立式实践的局面。

进入21世纪,虽然贫困人口大量减少,但是农村贫困人群特征发生了变化:贫困群体分散、部分极端贫困人口贫困性质发生了变化、贫困人口的返贫率高。在这样的大背景下,2001年5月,国家召开中央扶贫工作会议,颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》(以下简称《纲要(2001—2010)》),在继续坚持开发式扶贫的同时,政府出台了多项农村社会政策,形成了一个多部门、多政策

① 根据学术伦理要求,本文的文件、材料均获得调研对象许可,涉及的文件或个人身份信息均以字母代替或作匿名处理。

② 资料来源于《L县扶贫开发成效报告1987—2000年汇册》。

综合参与的大扶贫格局。《纲要(2001—2010)》中指出扶贫开发的重点对象是尚未解决温饱问题和初步解决温饱问题的贫困人口;在扶贫政策方面,形成了整村推进为主体、以产业化扶贫和“雨露计划”为两翼的“一体两翼”扶贫战略。在这样的战略指导下,多项惠农政策出台。根据L县的调研资料可知^①,主要有四个方面政策逐步出台:(1)农村税费改革。2006年以后国家取消农业税直接缓解了贫困地区的减贫压力。(2)农村义务教育两免一补政策。从2001年到2007年逐步向全国农村义务教育阶段学生铺开的免除学杂费政策,大大降低了农村贫困家庭的教育负担,增加了贫困家庭子女的教育机会。(3)新型农村合作医疗政策与贫困人口医疗救助政策。自2003年到2007年逐步建立了新型农村合作医疗制度,自2004年起民政部门对“五保户”、特困户、重点优抚对象等实行医疗救助政策。(4)农村低保政策。2007年起建立了农村最低生活保障制度,2008年起进一步提高了低保补助水平,这项政策的完善为从根本上消除生存型贫困,尤其是为丧失劳动能力的绝对贫困户提供了脱贫机会。值得重点注意的是,2008年10月中国共产党十七届三中全会提出要实行新的扶贫标准,对低收入人口全面实施扶贫政策,中国的扶贫事业从此进入了专项开发扶贫与社会保障扶贫相结合的两轮驱动新阶段。

2011年至今,大扶贫格局进一步完善,“精准扶贫、精准脱贫”的“脱贫攻坚、决胜全面小康”战略话语形成。2011年国家发布了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,以下简称《纲要(2011—2020)》,对这个阶段的扶贫任务做出了新的定位和安排。其次,2013年以来习近平总书记提出并大力实施“精准扶贫”。L县的扶贫资料汇编显示^②,该阶段扶贫任务呈现了显著的变化:(1)扶贫工作定位上,由以解决温饱为主要任务全面转向了“巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力与缩小发展差距”的新阶段;(2)扶贫主战场上,在国家级贫困县为主要对象的基础上进一步突出11个特殊连片困难地区和3个实施特殊政策的地区;(3)扶贫目标上,由以温饱为目标调整为绝对贫困线与“两不愁三保障”相结合的综合性脱贫目标;(4)扶贫方式上,由强调扶贫开发到将开发与农村社会保障相衔接,将社会保障政策纳入脱贫攻坚的战略任务中。该阶段扶贫任务与政策表明,在“脱贫攻坚、决胜全面小康”的战略话语中,扶贫政策与社会保障政策由上一阶段的两轮驱动局面进一步深化为融合式发展的局面。其中,以农村社会保障为核心的社会政策体系不仅成为解决绝对贫困的兜底手段,而且以“两不愁三保障”为核心的社会政策项目成为脱贫攻坚的重大目标。

综上可知,进入21世纪后乡村社会政策才逐渐和开发式扶贫结合起来,而直到2013年党建扶贫大格局形成以来才实质上被吸纳进扶贫政策体系。具体而言,主要运用了三大机制:(1)“脱贫攻坚、全面小康”的话语宣传机制。在“脱贫攻坚、全面小康”的战略话语下,扶贫目标不再定位于解决温饱而是在巩固温饱的基础上实现全面脱贫与全面小康,于是乡村社会政策的兜底保障作用被充分运用起来。(2)扶贫目标多元化产生的资源整合机制。由以温饱为标准调整为绝对贫困线与“两不愁三保障”相结合的整体性脱贫标准充分发挥了乡村社会政策的全方位作用。(3)扶贫任务政治化的权威推动机制。“五级书记抓扶贫”逐步转向“五级书记抓乡村振兴”的权威推动机制,促进了扶贫与农村社会政策建设衔接的任务,为稳固脱贫攻坚与接续乡村振兴奠定了长效机制。

3.G省L县党建扶贫中的社会政策发展路径与内在动力

首先,“脱贫攻坚、全面小康”的话语宣传路径提供了社会政策发展的思想动力。L县参与“脱贫攻坚”的领导访谈录显示:扶贫的战略话语从“解决温饱问题”等单一、低层次目标转变为“脱贫攻坚、全面小康”等多元、中高层次目标转变。在这样的话语宣传下,以保障公民福祉与生活尊严为主旨的社会政策被充分调动起来。典型的如“两不愁三保障”的脱贫目标就充分地将公民基本生存需要(“不愁吃”“不愁穿”)和社会发展需要(“义务教育”“基本医疗”“住房安全”)整合起来,并以群众易于理解和接受的话语(如“脱贫攻坚”“全面小康”)加以宣传和贯彻。在这样的路径下,农村社会保障

① 资料来源于《L县扶贫开发成效报告2000~2010年汇册》。

② 资料来源于《L县扶贫开发成效报告2011~2020年汇册》。

的发展不仅具有了实质的目标指向,还被赋予了政治任务的重要性。

自精准扶贫以来,扶贫不只是解决“温饱问题”,它包含了很多社会福利、社会保障内容,这与“百年目标”“中国梦”“全面小康”“共同富裕”等政治承诺与历史使命一致。农村的社会保障看起来没被重点关注,实际上整合到脱贫攻坚中去了;伴随着脱贫攻坚的进程,农村的社会保障体系一直在不断做实、做大、做全。(20200708,L县民政局副局长L)

更进一步,整合了社会保障内容的扶贫任务逐渐被纳入社会主义本质、社会主义制度优越性等理念中,成为实现四个全面尤其是实现全面小康的坚实基础。在这样的形势下,农村社会保险、社会救助以及其他救济项目不再仅仅承担一般社会保障任务,而是被赋予彰显“四个全面”“全面小康”乃至“社会主义制度优越性”等思想的高度。

脱贫攻坚战就是在脱贫运动中把农村的社会福利、社会保障慢慢做实,目前是以贫困人口为目标,后续会逐步做大做全,要活得有尊严。中国共产党“立党为公、执政为民”以及“全心全意为人民服务”的初心理念,是党政体制推动这一大规模政治任务得以落实的思想动力。(20200709,L县扶贫办主任Y)

其次,党建扶贫目标多元化下的资源输入路径为乡村社会政策发展提供了利益整合动力。“五级书记抓扶贫”的组织策略、“脱贫攻坚是政治任务”的话语宣传以及“不漏一村不落一人”的资源输入要求,带有强烈的政治任务属性,而政治任务落实过程中的目标责任制与强问责制的作用,可以最大限度地调动各种资源,从而产生强大的利益整合力。其根本原因在于诸多农村社会保障被充分吸纳进扶贫政策话语之后打破了原有的利益结构。在“五级书记抓扶贫”的领导机制下,除了常规的“省—市—县—乡”的行政机关与扶贫部门之外,包括事业单位、军队、国有企业等各级公共机构,尤其是主要领导干部都不同程度地担负着结对帮扶的政治任务。这样的党建扶贫格局意味着:村级治理体系不仅要完成常规的扶贫工作(也就是对接国家层面的脱贫目标),也要经常、大量地面对各级对接部门的督查与考核(也就是满足各级部门的脱贫需要),还要应对全体村民的利益诉求(也就是满足整村的利益诉求)。简言之,贫困户是否脱贫、贫困村是否摘帽,不再仅仅是扶贫部门与驻村干部的责任,而是事关整个地方党政机关与主要领导干部绩效的政治任务。如此一来,既能够发挥兜底保障作用,又能够不同程度地满足多元化脱贫目标的乡村社会保障政策就被各级党政机关充分重视起来。在利益整合动力的推动下,各类乡村社会政策项目不仅获得了大量的资源输入,而且争取到了前所未有的制度发展空间。具体到农村社会政策领域则形成了多措并举、多层次保障、全员覆盖的兜底保障局面:(1)低保政策兜底,突出表现为“低保线”与“扶贫线”的合一;(2)特困供养人员兜底救助;(3)基本养老扶持;(4)贫困残疾人扶持;(5)教育、医疗、就业、危房改造、水电网等多部门结对帮扶。

扶贫过程中农村社会保障取得了实质性的进展。我们市先后出台了《L市建档立卡贫困户低保兜底办法》和《L市建档立卡贫困户分类纳入社会保障实施意见》。第一,2016年起针对符合低保规定、又无法发展生产和就业脱贫的贫困户,推动了扶贫线与低保线的“两线合一”,回应了“八个一批”中的低保政策兜底一批。第二,针对“三无人员”^①的集中供养制度与特困供养人员的“五保”政策的合一,2020年达到了集中供养率100%。第三,推动了城乡居民养老保险的全员覆盖。第四,从2016年起,对标国家贫困线,针对残疾人生活费补助实施了差额补助,使其年收入达到国家贫困线标准。第五,针对其他类型的贫困户,分类实施了医疗救助、教育扶智、危房改造、水电网等方面的帮扶。第六,针对贫困村,就基本公共服务的主要方面进行了全面的补充和完善。没有党对脱贫攻坚的重视,这些民生福利、公共服务是很难快速落地的,因为单靠扶贫办哪推得动。(20200717,L县扶贫办主任、脱贫攻坚指挥部办公室主任X)

再次,党建扶贫领导机制为不断强化下的组织建设路径提供了农村社会政策发展的权威推动

① 特指农村无劳动能力、无生活来源、无赡养人抚养人的特困人员。

力。上述话语宣传路径中的思想动力,如果缺乏稳定、清晰的组织建设,可能会陷入“空讲政治”的官僚主义或形式主义泥潭。而资源输入路径中的利益整合动力则需要组织建设路径所承载的权威推动,而不至于造成利益分化。需要强调的是,党建扶贫实践既凸显了基层党组织建设在脱贫攻坚中的引领作用,也为乡村振兴进程中的各项有助于乡村社会治理与发展的政策项目提供了权威推动力。

在农村民政、社保与就业等这几个口,以前很难推动的政策,近几年借助脱贫攻坚的力量都很快落实下去了。最为重要的是脱贫攻坚成为党和政府的中心任务,纵向到底、横向到边地调动了各个口参与进来。实际上,具有扶贫作用的不只是扶贫办,那些以前没有纳入扶贫目标但又具有扶贫作用的部门也都纷纷动起来了,最显著的就是农村的低保、社会救助、危房改造、就业帮扶、教育扶贫、医疗卫生等等。(20200712,L县常务副县长、县脱贫攻坚指挥部副指挥长)

具体而言:第一,“以党建促扶贫”的宏观战略,将党的理念融于贫困治理之中,从而形成了专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局。在这样的大扶贫格局中,专项扶贫中的农村社会保障专项、教育扶贫专项、危房改造专项、医疗卫生专项、就业促进专项等项目的落地充实了农村社会政策体系。第二,“五级书记抓扶贫”的中观指挥系统,提升了脱贫攻坚在各地方的权威性和动员力,具体表现为“中央统筹,省负总责,市县抓落实”的纵向领导机制。在这样的格局下,扶贫办、农业农村部门、人力资源与社会保障部门、医疗卫生部门、住建部门、教育部门、民政部门等都参与到农村的脱贫攻坚战中,直接推动了农村的社会政策内容的完善。

农村民生政策体系,不能只是一套空壳子;但是,首先它又必须得有一个壳子,不然就会师出无名。你想,假如要在农村搞环境卫生改造,而农村的诸多政策里没有这一条,那么环保部门与卫生部门即便想去做也找不到合适的理由,也很难成为部门的业绩。在“五级书记抓扶贫”的领导机制下,各级部门都参与了进来,借助脱贫攻坚的政策契机把民生政策做实、做大了。(20200715,L县委副书记、县脱贫攻坚指挥部常务副指挥长)

第三,第一书记驻村扶贫的微观执行制度,在与乡镇党政机构与村两委的合作与互动中承接、落实了各级党政部门的扶贫资源与项目。它不仅从执行层面提升了农村社会治理水平,而且以党建扶贫的正义之名做实了乡村社会政策的具体内容,从而巩固了党群关系和执政基础。

第一书记,主要是带动扶贫工作队配合和协助村两委落实扶贫工作,并做好基层党建、提供公共服务、改善治理水平。都以扶贫为中心,但是又是以党建为基础;扶贫包含了民生的方方面面,不只是硬件、大件基础设施,比如低保、高龄津贴、教育扶贫、危房改造、用水用电通网、就业创业补贴等等。(20200716,L县D镇M村第一书记S)

三、乡村振兴战略中社会政策发展的主要问题与未来方向

脱贫攻坚促进乡村社会政策发展的同时,也引发了新的议题与挑战。以基层一线的党建扶贫实践为例,它一方面奠定了脱贫攻坚得以落地的话语宣传路径、组织建设路径与资源整合路径;另一方面又面临着如何进一步发挥党建引领社会政策建设的可持续性、精神脱贫不足以及乡村社会政策建设的对象、范围以及社会政策治理水平不高等难题。第一,如何继续发挥党建引领乡村社会政策建设从而维持其发展的可持续性^[36]。一般而言,党建的引领作用注重在确保党组织领导地位的情况下充分地发挥政府、市场和社会,特别是基层群众的活力。然而,作为事关群众实惠、福利、获得感乃至社会公平正义观念巩固等核心关切的乡村社会政策建设方面,党建引领的作用范围与力度并不十分明确。第二,如何强化党建扶贫实践中的价值宣传作用来有效应对“精神贫困”^[1]及其“福利陷阱”“福利悬崖”等现实问题。乡村社会政策体系的兜底保障作用为消灭“物质贫困”提供了重要的抓手,但是也要警惕随之而来可能会更加隐晦又顽固的“精神贫困”和“福利陷阱”。精准扶贫可能导致的贫困户(村)与非贫困户(村)的帮扶资源和发展机会差距过大的“福利悬崖”问题。第三,在“党建引领

乡村振兴”的话语与实践中,如何发挥党建引领来完善乡村社会政策有关保障对象不全、范围不足以及社会政策治理水平不高等问题。其一,乡村弱势群体如农村老年人、残疾人、留守妇女、留守儿童以及孤儿等的社会福利服务以及发展困难的流动人口的可持续社会保障问题都将成为乡村振兴所要面临的显性问题。其二,有相当一部分的脱贫群众是依靠各种基本生活补助和社会救助政策补贴而得以摆脱“物质贫困”,而如何满足他们的社会文化生活需要,增加社会融入和心理调适能力成为更加复杂和个性化的挑战。其三,相较于党建扶贫而言,乡村社会政策的治理过程与任务更加细分、更加个性化、更难量化。例如,针对失能、半失能老年人的服务体系,既需要整合县级福利中心和养护院、乡镇敬老院和卫生院、村级幸福大院等集中养老机构^[4],又需要连接医院、卫生院以及护工、社工等康复资源,还需要就助餐、助浴、康复护理、日间照料等具体的照顾服务开展培训和认证。当然,也需要对整个社会服务体系进行有效建设和监管。

“长期贫困研究中心”(Chronic poverty research centre, CPRC)的研究表明^[37],“零绝对贫困”之路意味着实现三大政策目标:(1)消除绝对贫困,维持脱贫成果;(2)改善相对贫困,防止返贫;(3)消弭贫困化。十九大报告指出,2020年在现有标准确保贫困人口脱贫之后将重点加强城乡一体化、覆盖全民、多层次可持续的社会保障体系;十九届四中全会、五中全会对此做了进一步强调。鉴于此,本文认为,通过政治任务实现的党建扶贫实践实则打通了城乡二元分割的社会保障体系的建设通道,奠定了城乡基本公共服务均等化的路径。

首先,脱贫攻坚过程完善了农村的社会保障体系,为实现城乡基本公共服务一体化打下了结构性基础。当前农村的贫困户脱贫是在消除绝对贫困的基础上增加了诸多社会政策的要求,例如G省的贫困户脱贫标准“八有一超^①”、国家的脱贫标准包含了“两不愁、三保障”^②。而贫困村的脱贫则在确保减贫效率的基础上添加了诸多社会政策内容与基本公共服务项目,如G省的贫困村脱帽的“十一有一低于标准^③”。相对于城镇集中、完善的基本公共服务体系而言,农村的基本公共服务比较缺乏、比较分散。脱贫攻坚行动逐步地为贫困村以及贫困地区补充了大量的基本公共服务项目,形成了初具规模的公共服务体系。尽管在个体层面,这一体系是以贫困户为目标对象而建立的;但是在村级以及更高的建制范围内则起到了减缓地区差异和构建基本公共服务架构的作用。

其次,贫困的动态变化与城乡非正规经济将会改变城乡贫困类型及其分布,导向城乡一体化的社会保障体系建设需要。一方面,贫困人口本身的动态变化和贫困线的调整都会导致一定数量的绝对贫困人口的存在,而且只要社会保障做不到较高水平的全覆盖,绝对贫困也会长期存在^[38]。生活在绝对贫困线上下的人口即使脱离贫困线也可能返贫,而原本非贫困的普通户则可能会落进贫困线(即“贫困化”现象)。为了消除贫困化,需要构架以社会救助为基础的,融合教育政策、就业、妇女与儿童赋权以及社区建设等一体化的综合社会政策体系^[36]。另一方面,从农村流动到城市的农民工以及其他打工群体等形成的非正规经济体系既不能获得扶贫帮扶,也无法完整享受城市的社会保障。外出打工确实可以增加家庭收入,但是流动到城市后由于高消费以及社会保障、基本公共服务的缺乏而容易沦为城市贫困人口。对于这一类由于城乡流动而造成的“工作贫困”人群,尚未引起各方面的重视,如何保障他们的福利权益不仅是新时代的分配正义诉求,也是对平等理念的挑战^[39]。但肯定的是,他们是社会保障所未覆盖或覆盖不全面的人群、也是需要分享城镇基本公共服务的人群。

最后,以城乡社会保障体系一体化为基础推进城乡基本公共服务均等化水平,从而实现城乡相

① “八有”即有稳固住房,有饮用水,有用电,有路通自然村,有义务教育保障,有医疗保障,有电视看,有收入来源或最低生活保障;“一超”:家庭人均纯收入超过国家扶贫标准。

② “两不愁”即不愁吃、不愁穿,“三保障”即义务教育、基本医疗、住房安全有保障。

③ “十一有”即有村级硬化路、有95%以上农户解决饮水问题、有95%以上农户有稳固住房、有95%以上农户用上电、有村级公共服务设施,所有自然村电通广播电视、贫困村通有网络宽带、95%以上贫困户有医疗保障、贫困村有集体经济收入、有特色产业、有好班子;一低于,即贫困村贫困发生率低于3%。

对贫困的常态化、可持续治理。党的十九大报告和《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》均提出了进一步推进城乡基本公共服务均等化。与城镇相比,当前农村的基本公共服务总体上呈现供给总量不足、质量不高与后续维护不够等方面的问题。部分关键的基础设施与公共服务供给不完全取决于市场与农民的需求,而是在一定程度上受到地方政府以及相关部门的供给意愿与能力的制约。在接续乡村振兴的战略契机之下,以城乡社会保障体系一体化为基础,可以增加农村的基本公共服务供给水平和效率;进而在推进城乡基本公共服务均等化的过程中实现城乡相对贫困的常态化、可持续治理。

四、结论与讨论

本研究困惑始于如何在脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接中完善乡村社会保障和基本公共服务体系的基础性问题,并从中国贫困治理政策间关系视角入手,基于党建扶贫实践与社会政策理论揭示了中国农村党建扶贫中的社会政策建设逻辑:以政治任务挂帅下的复杂政策形成的双重推进,其本质是中央的贫困治理政治势能转化为乡村社会治理效能的过程。具体而言:首先,将贫困问题纳入政治议题是上述双重推进道路得以积累政治势能的前提。其次,通过政治化反贫困行动调动了包括经济政策、社会政策以及行政手段等在内的资源而形成了党建扶贫的大格局,使得扶贫政策与社会政策总体上呈现了从分立式实践、两轮驱动到融合式发展的趋势。再次,党建扶贫过程为将贫困治理的政治势能转变为社会政策的治理效能提供了实施路径与动力。党建扶贫实践形成了“资源输入、组织建设与思想引领”的综合治理路径,反映了推动乡村社会政策发展的三重动力:思想动力、权威动力与利益整合动力。最后,上述治理实践既面临着发挥党建引领的可持续难题,精神脱贫不足以及乡村社会政策建设的对象、范围以及社会救助治理水平不高等难题。总之,该悖论性的实践过程虽然未在名义上以推动社会政策建设为目标,但是在实践上极大地发展了农村的社会政策,并打下了城乡基本公共服务体系一体化建设的结构性基础。

综上所述,可以认为G省党建扶贫实践在中观理论与微观行动层面回应了“中国特色反贫困理论”的重要论断,以完善乡村社会政策为路径,为稳固脱贫攻坚成果、接续推进乡村振兴构建长效机制。主要体现在以下四个维度:(1)坚持党的领导,为稳固脱贫攻坚提供坚强政治和组织保证。党建扶贫实践彰显了中国特色社会主义制度优势,提升了基层党组织的领导力、个体参与社会治理并获得社会安全与福利的能力。继续推进党建引领乡村社会政策建设,从而逐步实现城乡基本公共服务体系的完善。(2)坚持以人民为中心的社会政策发展理念,坚定不移走共同富裕道路。在世界最大规模的脱贫攻坚战中完善了世界最大规模的社会保障制度,为乡村振兴打下了坚实的兜底保障基础。脱贫攻坚与乡村振兴共同承载了促进社会公平正义和缩小区域、群体、城乡发展差距的使命,是让改革发展成果更多更公平惠及全体人民的重大战略举措^[40-41]。脱贫攻坚是乡村振兴的优先任务,乡村振兴则是脱贫攻坚的延续和发展,两者从根本上都是为了实现全体人民共同富裕的奋斗目标。(3)坚持发挥我国社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势,形成稳固脱贫攻坚、接续推进乡村振兴的共同意志、集体行动。乡村社会政策建设赋予广大基层群众的社会福利权利,并激发广大群众为更加完善的社会福利保障而积极开展有效的集体行动的共同意志与责任意识。如此发展,可以为推进乡村振兴提供基础的理念支撑与集体行动^[42]。(4)坚持调动贫困群众积极性,激发脱贫攻坚与乡村振兴的内生动力。确切地讲,无论是脱贫攻坚战,还是乡村振兴战略,都需要坚持群众主体,体现人民主体性原则。从这个意义上,党建扶贫可以理解为党领导下的政府、市场以及社会等多方主体共同参与中,从“要我脱贫”到“我要脱贫”的观念更新与生活方式改造。乡村振兴进程中,仍然需要发挥党建引领作用激发农民为自身社会安全与福利而奋斗的自觉,逐步实现从“要我振兴”到“我要振兴”的观念革新和行为改造。

参 考 文 献

- [1] 岳经纶. 完善社会政策, 推动脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接[J]. 中国公共政策评论, 2021, 19(2): 1-8.
- [2] 郑功成. 面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议[J]. 社会保障评论, 2021, 5(1): 3-23.
- [3] 李小云. 巩固拓展脱贫攻坚成果的政策与实践问题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021(2): 1-3.
- [4] 左停. 乡村振兴战略背景下农村社会救助的统筹谋划[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(20): 90-96.
- [5] 贺雪峰. 中国农村反贫困战略中的扶贫政策与社会保障政策[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2018, 71(3): 147-153.
- [6] 吴高辉, 岳经纶. 中国反贫困进程中的福利制度建构——基于“社会中国”的视角[J]. 甘肃行政学院学报, 2021(1): 93-103.
- [7] 孙兆霞, 张建, 曾芸, 等. G省党建扶贫30年: 基于X县的调查研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [8] 郭小聪, 吴高辉. 第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素——基于互动治理视角的考察[J]. 公共行政评论, 2018(4): 78-95.
- [9] 徐明强, 许汉泽. 新耦合治理: 精准扶贫与基层党建的双重推进[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(3): 82-89.
- [10] 陈强. 党建扶贫研究述评(1995-2018年)——中国知网“党建扶贫”主题文献统计分析[J]. 岭南师范学院学报, 2019, 40(2): 72-80.
- [11] 李思经, 张永勋, 钟钰, 等. 党建扶贫机制、模式及挑战研究[J]. 农业经济问题, 2020(1): 76-85.
- [12] 罗心欲. 脱贫攻坚战的制胜法宝——学习习近平总书记关于党建扶贫的重要思想[J]. 前进, 2016(11): 59-60.
- [13] 吴高辉. 集权的复合治理: 国家权力再生产机制及影响——基于党建扶贫的多案例研究[D]. 广州: 中山大学, 2020.
- [14] ROWNTREE B S. Poverty: a study of town life[M]. London: Macmillan, 1901.
- [15] ALCOCK P. Understanding poverty[M]. London: Macmillan, 1997.
- [16] CAREY O. Poverty: the facts[M]. London: CPAG, 1993.
- [17] TOWNSEND P. Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living[M]. Oakland: University of California Press, 1979.
- [18] MILBOURNE P. Rural poverty: marginalisation and exclusion in Britain and the United States[M]. London: Routledge, 2004.
- [19] 安东尼·哈尔, 詹姆斯·梅志里. 发展型社会政策[M]. 罗敏, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [20] WOODS F J. Five families: Mexican case studies in the culture of poverty[J]. Social service review, 1960, 34(1): 99-100.
- [21] 吕方, 梅琳. “复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论[J]. 社会学研究, 2017, 32(3): 144-168.
- [22] 王春光. 中国社会政策阶段性演变逻辑[J]. 国家行政学院学报, 2018(3): 46-55.
- [23] 李燕英. 农村脱贫攻坚社会政策托底问题探究[J]. 中共云南省委党校学报, 2018, 19(3): 127-131.
- [24] 张新文. 我国农村反贫困战略中的社会政策转型研究——发展型社会政策的视角[J]. 公共管理学报, 2010, 7(4): 93-99, 127.
- [25] 霍萱, 高琴, 杨穗. 从经济政策范式到社会政策范式: 中国农村反贫困历程变迁与动力[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(6): 116-127.
- [26] 岳经纶. 演变中的国家角色: 中国社会政策六十年[J]. 中国公共政策评论, 2010, 4(8): 39-69.
- [27] 曹立. 中国特色扶贫开发道路的丰富与发展[N]. 学习日报, 2017-06-26(A1).
- [28] 黄承伟. 脱贫攻坚是各级党政干部的重大政治任务[N]. 光明日报, 2018-09-25(15).
- [29] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-79, 220-221.
- [30] 贺东航, 高佳红. 政治势能: 党的全面领导提升社会治理效能的一个分析框架[J]. 治理研究, 2021, 37(5): 79-85.
- [31] 盛志宏, 李雨明. 从政治势能到治理效能——基于“指挥部”结构—技术—行为的三维分析[J]. 江汉论坛, 2021(12): 32-39.
- [32] 黄宗智. 建立前瞻性的实践社会科学研究: 从实质主义理论的一个重要缺点谈起[J]. 开放时代, 2020(1): 34-48, 5-6.
- [33] 陶日贵. 以人民为中心与新时代中国共产党历史使命[J]. 广东社会科学, 2018(1): 11-17.
- [34] NGOK K L, HUANG G. Policy paradigm shift and the changing role of the state: the development of social policy in China since 2003[J]. Social policy & society, 2014, 13(2): 251-261.
- [35] 王思斌. 社会政策时代与政府社会政策能力建设[J]. 中国社会科学, 2004, 25(4): 117-121.
- [36] 李小云, 许汉泽. 2020年后扶贫工作的若干思考[J]. 国家行政学院学报, 2018(1): 62-66.
- [37] SHEPHERD A, SCOTT L, MARIOTTI C, et al. The chronic poverty report 2014—2015: the road to zero extreme poverty[R]. London: Overseas Development Institute, 2014: 79-84.
- [38] 鲜祖德, 王萍萍, 吴伟. 中国农村贫困标准与贫困监测[J]. 统计研究, 2016, 33(9): 3-12.
- [39] 刘国新, 易小明. 精准扶贫的分配正义之维[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 55(6): 27-35.
- [40] 习近平. 人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标[M]//中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上). 北京: 中央文献出版社, 2014.

[41] 黄承伟. 从脱贫攻坚到乡村振兴的历史性转移——基于理论视野和大历史观的认识与思考[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021(4): 5-10.

[42] 习近平. 完整准确全面贯彻新发展理念 确保“十四五”时期我国发展开好局起好步[N]. 人民日报, 2021-01-30(1).

The Development Path and Driving Mechanism of Social Policy in Continuing Rural Revitalization

WU Gaohui, ZHU Kan

Abstract Eliminating absolute poverty in rural areas does not mean the elimination of income gap, social security gap, and basic public service gap between urban and rural areas. How to improve the rural social policy system in the process of rural revitalization has become a fundamental issue for solidifying the achievement of poverty alleviation, and also a mechanism issue for continuing the rural revitalization. From the perspective of the relationship between poverty governance policies, this paper explores the evolution, development momentum and future directions of rural poverty alleviation policies and rural social policies. On the basis of case analysis, the study concluded that poverty politicization is the core factor, and poverty alleviation as a political task can mobilize various resources including economic policies, social policies, and administrative means to present the paradox coexistence of poverty alleviation policies and social policies. In addition, the development of social policy in the practice of poverty alleviation by party building reflects the dual path of realizing economic development and promoting social fairness and justice. Its essence is the process of transforming the political potential energy of poverty control by the central government into the efficiency of rural social governance. Moreover, this process embodies the ideological, authoritative and interest-integrating dynamics of rural social policy development through the path of value publicity, organization embedding and resource input, and lays a structural foundation for the construction of urban and rural basic public service system. The innovation lies in the fact that it grasps the fundamental issue of consolidating the results of poverty alleviation and promoting rural revitalization, and responds to it from the perspective of social policy.

Key words rural social policy; rural revitalization; poverty reduction; poverty alleviation by Party building; comprehensive governance

(责任编辑:陈万红)