

国家减贫行动如何回应差异化需求

——精准扶贫精准脱贫制度体系及其知识贡献

吕方 黄承伟

摘要：党的十八大以来，中国共产党原创性地提出并深入实施脱贫攻坚战略，建立精准扶贫精准脱贫制度体系，成功全面消除绝对贫困，书写了人类发展史上的伟大奇迹。其知识贡献在于，发展中国家解决好“精细化减贫”的问题，不能简单照搬西方发展理论所倡导的“分权化减贫治理”模式，而是需要同时解决好“高质量信息生产”“联结政策供给与需求的有效机制”以及“综合施策和政策协同”三方面问题，从而搭建起“统筹的多层级治理”体系。脱贫攻坚战以最短的时间、最好的效能，建立起一整套精准扶贫精准脱贫制度体系，兑现“全面小康、不落一人”的庄严承诺，表明中国特色减贫模式的巨大制度优势。在更为广泛的意义上讲，精准思维构成了理解和推进中国式现代化的重要知识与方法维度。

关键词：精准扶贫 中国式现代化 精细化减贫 统筹的多层级治理

作者吕方，华中师范大学社会学院教授（武汉 430079）；黄承伟，农业农村部（国家乡村振兴局）中国扶贫发展中心研究员（北京 100028）。

消除贫困是人类共同的理想和使命，是发展中国家推进现代化建设的重大课题。党的二十大报告指出，完成脱贫攻坚、全面建成小康社会的历史任务，实现第一个百年奋斗目标，是过去十年对党和人民事业具有重大现实意义和深远历史意义的三件大事之一。^①一定意义上说，百年党史就是中国共产党团结和带领中国人民与贫困作斗争、不断开创美好生活的历史。特别是改革开放以来的40多年间，中国的扶贫开发事业取得了举世瞩目的伟大成就，按照世界银行每人每天1.9美元的绝对贫困标准，累计减少约8亿贫困人口，占同期全球减贫人数的75%，^②被国际社会誉为减贫治理的“中国奇迹”。从推进中国式现代化实现中华民族伟大复兴的历史视野来看，消除绝对贫困问题、全面建成小康社会，为中国式现代化提供了更为完善的

① 参见习近平：《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》，北京：人民出版社，2022年，第4页。

② 参见国务院发展研究中心、世界银行：《中国减贫四十年：驱动力量、借鉴意义和未来政策方向》，北京：中国发展出版社，2022年，“执行摘要”，第I页。

制度保证、更为坚实的物质基础、更为主动的精神力量。^① 从全球视野来看，中国赢得脱贫攻坚战的伟大胜利，标志着占世界人口总量超六分之一的中华儿女彻底告别了绝对贫困，中国提前十年实现了《联合国 2030 可持续发展议程》的减贫目标。纵览古今，放眼世界，一个拥有 14 亿多人口的发展中国家如此迅速且高质量地全面消除绝对贫困，史无前例，堪称人类发展奇迹。

众所周知，中国广土众民、区域差异显著，中国式现代化的首要特征是人口规模巨大的现代化。人口规模巨大不仅言其总体数量，同时体现在规模巨大的人口分布于广袤国土，并囊括了区域之间、县域之间、村落之间，乃至家户与个体之间在资源禀赋、发展基础、发展需求诸方面的丰富性和多元性。因此，推进中国式现代化要在统筹兼顾、系统谋划、整体推进的基础上，坚持“精准思维”，处理好顶层设计与实践探索之间的关系，发挥好中央和地方“两个积极性”，形成对差异化、多元化需求的充分回应。进入 21 世纪的第二个十年，中国农村减贫形势发生深刻变化，存量贫困人口主要分布在 14 个连片特困地区，此类地区多具有自然地理条件的复杂性和经济社会文化的多元性，传统大水漫灌的扶贫方式和一般性的经济增长，已难以有效带动减贫。2013 年习近平总书记提出了“精准扶贫”，^② 并在此后多次重要讲话中，全面阐述了精准扶贫精准脱贫理念与方法的科学内涵。在精准扶贫精准脱贫理念与方法指引下，中国国家减贫治理体系密集调整与完善，为全面打赢脱贫攻坚战提供制度支撑。这套制度体系在统筹谋划、凝聚全党全社会广泛合力的同时，践行精准要求，强调因地制宜、因村因户施策，增强国家减贫行动对多元化、差异化需求的回应能力，扶到点上、扶到根上、扶进老百姓心里，实现真脱贫、不返贫，让脱贫成果经得起历史检验，赢得人民的认可和满意。可以说，脱贫攻坚重在精准、贵在精准，成败之举在于精准。深入阐释中国脱贫攻坚制度体系如何有效解决“精细化减贫”的世界性难题，可以更充分地理解兑现“庄严承诺”背后的减贫治理中国智慧和方案，从而更完整地呈现打赢脱贫攻坚战之所以是“人类发展史上伟大奇迹”的深刻内涵及其知识意义。

睽诸历史，增强减贫干预行动对多元化、差异化减贫需求的回应能力，实现“精细化减贫”，始终是全球减贫的焦点和难点。然而，无论是理论研究还是实践探索，始终没有形成广为接受的有效方案。这种知识生产和实践创新的双

① 参见《正确理解和大力推进中国式现代化》，《人民日报》2023 年 2 月 8 日，第 1 版。

② 2013 年 11 月 3 日，习近平总书记到湖南省湘西土家族苗族自治州花垣县十八洞村考察扶贫工作，首次提出“精准扶贫”，强调抓扶贫工作，要实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫。此后在多个重要场合发表重要讲话，全面阐释了精准扶贫精准脱贫的科学内涵。实践层面，坚持精准扶贫精准脱贫要做到“六个精准”、坚持“五个一批”分类施策、解决好“四个问题”。

重“停滞”状态，很大程度上是由于完整、可借鉴的成功案例十分匮乏。而中国共产党提出的精准扶贫精准脱贫理念与方法及其成功实践则为求解该命题贡献了可贵的经验蓝本。本文首先基于文献回顾，介绍国际减贫发展领域关于实现“精细化减贫”的知识方案及其实践困境。继而，基于中国精准脱贫攻坚战的伟大实践，阐释中国原创性地提出并成功实践精准扶贫精准脱贫理念与方法，如何在解决自身发展问题的同时，为求解上述国际减贫领域的经典和难点议题作出了中国贡献。最后，尝试理解“精准思维”之于推进中国式现代化强国建设的启示意义。

一、“精细化减贫”的知识逻辑

所谓“减贫干预回应性”，是指政府与非政府主体所推进的减贫干预活动对贫困地区、贫困社区和贫困人口需求的回应程度和能力。提升“减贫干预回应性”，是实现减贫绩效的关键，也是“精细化减贫”的核心问题，历来为知识界和实务领域高度关注。20世纪40年代末联合国就提出社区发展各项活动要符合社区基本需要，以居民愿望为依据制定工作方案，并经由政府和社区的共同努力实现社区整体发展。^①20世纪50年代，甚至出现了为期近十年的“参与式发展”第一次浪潮，但众多参与式发展援助项目更多体现了某种“时尚主义”（fadism），似乎只是出于对参与式发展理念本身的兴趣推动了项目的设立，很快就偃旗息鼓、无人问津。^②彼时，占据统治地位的国际发展援助项目，乃至众多发展中国家自己推动的现代化计划，更多是基于经典现代化理论的各种衍生版本，采取“自上而下”计划变迁的社会工程模式。^③20世纪80年代以来，知识界掀起对“自上而下”一体化推进式社会工程的批评与反思热潮。继承托克维尔（Alexis de Tocqueville）、蒂伯特（Charles M. Tiebout）、奥茨（Wallace E. Oates）、马斯格里夫（Richard A. Musgrave）等人的分权理论传统，一些研究者提出，采用分权化（Decentralized）的治理结构安排能够促使“政府更接近人民”，通过采取赋权基层政府、扩大社会参与的做法，可以有效地提升减贫干预行动的回应力。理由在于，在分权式治理结构安排下，更为接近民众需求信息的地方政府被赋予了相对充分的决策与资源分配权限，因而决策的信息成本更低，公共资源使用的效率和政策的回应性更高。同时，随着社会参与范围和深度的拓展，边缘群体的诉求可以进入决策者的视野。此外，在分权化的治理结构之下，地方官员的行动置于民众直接监督之下，更具可问责性，有利于间接提升

① 参见陈涛：《社会发展与社区发展》，《社会学研究》1997年第2期。

② Ghazala Mansuri and Vijayendra Rao, “Community-Based and-Driven Development: A Critical Review,” *The World Bank Research Observer*, vol. 19, no. 1, 2004, pp. 1-39.

③ 参见郑宇：《援助有效性与新型发展合作模式构想》，《世界经济与政治》2017年第8期。

政策安排的回应性。^① 民众参与决策过程，有利于厚植社会资本，^② 而社会资本对政策的有效执行及社区的内生动力成长而言是不可或缺的。实践层面，以分权化的治理结构安排赋能减贫与乡村发展的知识图景与行动方法，经由 OECD-DAC、世界银行、联合国开发计划署等国际发展机构，美、英、日本等国的国际发展合作机构，以及众多国际 NGO 的倡导和推动，对全球减贫治理产生了深刻影响。^③

世界范围的减贫治理实践，为知识界检视上述理论信条提供了天然试验场。尤其是 20 世纪 90 年代以来，该领域涌现出大量高水准研究成果。研究者发现分权化的减贫治理结构安排，并不必然与公共政策对贫困地区、贫困社区和贫困人口多元化、差异化需求的回应能力之间具有一致性。^④ 虽然在各国实践中，确实能找到一些验证二者之间具有某种正向相关性的案例，^⑤ 但这种积极影响更多体现在覆盖面的扩展，如果深入到社区和农户层面，便会发现真正贫困的群体依然没有能够从分权化举措中受益。^⑥ 更多研究表明分权化改革并没有如其倡导者宣称那般“一分就灵”，甚至带来贫困问题的进一步恶化，导致更深刻的社会裂痕。^⑦

① World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press, 1997, pp. 110-130; World Bank, *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 1999, pp. 107-124; World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press, 2001, pp. 99-112; Susan Steiner, "Decentralisation and Poverty: Conceptual Framework and Application to Uganda," *Public Administration and Development*, vol. 27, no. 2, 2007, pp. 175-185.

② 参见罗伯特·D. 帕特南：《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，南昌：江西人民出版社，2001 年，第 207—210 页。

③ Johannes Jütting et al., "Decentralisation and Poverty Reduction in Developing Countries: Exploring the Impact," Working Paper, no. 236, Paris: OECD Development Centre, 2004.

④ Richard C. Crook and Alan Sturla Sverrisson, "Decentralisation and Poverty-alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, Is West Bengal Unique?" IDS Working Paper 130, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 2001.

⑤ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis and G. Shabbir Cheema, "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience," World Bank Staff Working Papers, no. 581, Washington, DC: World Bank, 1983.

⑥ Pranab Bardhan, "Decentralization of Governance and Development," *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4, 2002, pp. 185-205.

⑦ Johannes Jütting et al., "Decentralisation and Poverty Reduction in Developing Countries: Exploring the Impact," Working Paper, no. 236, 2004; Gordon Crawford and Christof Hartmann, "Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict?" in Gordon Crawford and Christof Hartmann, eds., *Decentralization in*

为何分权化的减贫治理结构安排，并未如其倡导者所期待的那样促进公共政策对多元化、差异化需求回应能力的提升？知识界对此的基本结论为：其一，分权化的治理结构安排，意味着资源分配权力和决策管理权力重心下沉，地方利益网络对政策的影响将更为显著，尤其是地方精英群体，能够利用自身的正式身份和非正式的社会网络资源，掌控更多的资源，知识界称这种现象为“精英俘获”（Elite Capture）。^①很显然，如果“精英俘获”现象广泛存在，意味着贫困人口和边缘群体实际上难以从分权化改革中获益，遑论对其多元化、差异化需求的有效回应。其二，由于公共物品外部性、溢出效应等属性的差异，仅仅依靠地方治理层级的努力是难以实现有效减贫治理的，中央政府和地方政府之间应当形成合理的权责关系格局。此外，在缺乏宏观引导和规制的条件下，分权化的治理结构安排有可能滋生地方保护主义、重复建设、同质化发展、恶性竞争等无效率现象。

众多国际减贫案例一再表明，发展中国家解决“精细化减贫”难题，简单照抄照搬“分权化”模式无异于缘木求鱼，甚至是饮鸩止渴。循着知识界对“分权化减贫治理增进减贫干预回应性”理论迷思的批评与反思进一步思考，便会发现，实现“精细化减贫”有赖于整体性的制度体系设计。这套制度体系应具备如下特点：其一，在充分赋权基层行动者的同时建立起有效的责任机制，鼓励其合理运用信息优势，避免机会主义行为。其二，根据政策对象减贫与发展需求的多维性和差异性，提供综合性、精准化的政策帮扶。其三，通过高层级的统筹和协调，动员充足资源，协调各方参与主体的行动，形成整体性帮扶方案，避免机制重叠或回应不足。我们不妨将这套体系称为“统筹的多层级治理”，其核心是围绕着有效的“精细化减贫”，多个层级的治理主体形成合理的权责配置，既保持统筹协调，又促进精准适应。事实上，仅仅从思维实验层面提出“统筹的多层级治理”知识框架并不困难。难点在于实践中如何通过原创性的科学理论和有效举措，解决好以下几个关乎这套体系能够有效建立起来并可靠运行的关键问题。

第一，高质量的信息生产。“精细化减贫”的首要问题是了解清楚贫困人口是谁以及他们为什么贫困。准确掌握这些信息，不仅为各决策层级科学决策提供依据，也为监控政策过程、监督政策执行、评价政策绩效提供依据。反观“分权化减贫治

Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict? Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, pp. 7-32.

① Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee, “Capture and Governance at Local and National Levels,” *The American Economic Review*, vol. 90, no. 2, 2000, pp. 135-139; Emanuela Galasso and Martin Ravallion, “Decentralized Targeting of an Antipoverty Program,” *Journal of Public Economics*, vol. 89, no. 4, 2005, pp. 705-727; John Echeverri-Gent, “Between Autonomy and Capture: Embedding Government Agencies in Their Societal Environment,” *Policy Studies Journal*, vol. 20, no. 3, 1992, pp. 342-364.

理”，其本意在于让基层行动者凭借其信息优势作出符合实际需求的决策。但由于信息生产过程是高度地方化的，不同层级治理主体存在严重的信息不对称问题，遂导致对基层行动者的机会主义行为缺乏自上而下的有力监督和问责，难以破除地方精英群体对资源分配和政策执行的影响。因此，实现“统筹的多层级治理”首要问题在于扩大整个治理体系中信息的流通量，从而为赋权基层行动者之后的引导和监督奠定基础，同时为高层级统筹决策、协调资源提供依据。

第二，联结政策供给与需求的有效机制。“数目字化”的信息生产手段有益于宏观上统筹决策和调度资源，但依然无法准确把握具体村庄和农户应当以什么样的方法摆脱贫困，如应该发展什么样的帮扶项目，以及如何帮助他们提升能力建立信心。唯有建立联结社区内在需求与外部支持、与当地居民共同谋划和行动的“协商发展方案”机制，才能为“精细化减贫”搭建“滴灌式”的管道，从而精准回应真实需求、提升内生发展动力。

第三，综合施策与政策协同。贫困的成因具有多维性和复杂性，不同贫困地区、贫困社区、贫困农户在资源禀赋、致贫因素组合诸方面差异显著。因此实现“精细化减贫”需要聚合多个治理层级不同主体的共同行动，形成围绕着综合精准施策的政策合力。特别是，发展战略和规划制定与管理、政策体系统筹设计、资源动员与调度，以及重要的发展性“公共产品”（如基础设施、公共品牌）供给等事项，显然超出了基层治理主体的能力边界，需要在更高层级上统筹协调。要言之，合理配置政府之间的事权至关重要，尤其是中央层面的统筹协调是地方能够开展好实际工作的前提和基础。

以下我们将回到中国精准脱贫攻坚战的语境，阐明精准扶贫精准脱贫的理念与方法及其制度体系是如何为解决好上述三方面问题，从而搭建起有效运转的“统筹的多层级治理”结构实现“精细化减贫”作出原创性理论贡献和提供经验范本的。尤其需要说明的是，大国攻坚其规模之巨、任务之重、参与主体之多、质量要求之高，放眼世界都是史无前例的。在此意义上，要在有限时间内，建立起高效适配“精细化减贫”要求的“统筹的多层级治理体系”，并全面、准确、完整、高标准地将精准要求不折不扣地贯彻到攻坚战的全过程、各领域、各方面，其难度可想而知。因此，文章的第五部分还将进一步讨论中国共产党领导的脱贫攻坚事业缘何能够以最短的时间、最严的质量标准建立起“精细化减贫”的有效体系，取得举世瞩目的非凡成就。

二、“建档立卡”：夯实精细化减贫治理的信息基础

为更好掌握减贫治理所需的必要信息，要借用一套贫困识别方法，用于辨识“贫困人口是谁？以及他们为什么贫困？”这套办法被称为贫困瞄准（poverty

targeting) 机制。在全球减贫实践中通行的两种主要贫困识别方式,包括代理变量家计调查(Proxy Means-Test, PMT)和参与式财富评估(Participatory Wealth Ranking, PWR)。两种方法识别精度都不够理想,“天花板”水平约在63%,^① 减贫治理面临着难以克服的“信息难题”。很长时期内,中国扶贫开发工作同样困扰于“底数不清、情况不明”的问题。^② 如果不能做到“精准识别”,全面掌握“到村到户”的贫困“底数”,扣紧扣好精准扶贫“第一粒扣子”,“精准扶贫、不落一人”目标就很难实现。而回望精准识别的制度设计及其实践,便会发现中国采取了一整套原创性的理论和举措来解决高质量信息生产的问题。

2014年4月,国务院扶贫开发领导小组办公室印发《扶贫开发建档立卡工作方案》,启动了被誉为精准扶贫“一号工程”的建档立卡工作。当年10月,各省建档立卡数据实现全国并网,这标志着中国扶贫开发历史上第一次全面掌握了到户到人的“贫困底数”。“建档立卡”的贫困识别理论和方法综合运用了“家计调查”“社区评价”“大数据比对”“负面清单”等多种技术手段;实践层面,通过持续加强各执行层级尤其是行政村一级的识别流程化和规范化管理,以及充分发挥驻村工作队的作用,国家全方位介入减贫信息的生产过程,将之前高度“地方化”的信息生产活动,置于严密的技术规范和质量管控之下。同时,通过加强村级层面的全过程人民民主参与、民主评议,让识别结果经得起检验,赢得老百姓认可。当然,建档立卡识别精度提升是一个“过程”,建档立卡之初,数据质量并不是很理想,瞄准失误率约在33%,富裕家庭仍有可能成为建档立卡户,^③ 这种情形与全球减贫领域贫困识别的普遍精度状况大致相当。但经过2016年和2017年的多轮“精准扶贫回头看”和“动态调整”后,到户到人识别质量显著提升,各县都稳定超过了95%,这一点无论是从第三方评估结果,还是从媒体暗访监督、省际交叉考核等渠道都能得到印证。高质量的建档立卡“减贫大数据”,打破了之前基层行动者对减贫基础信息生产和解释的垄断,将原本沉淀在地方的“情境信息”转换为“中央—地方”之间的共享信息,这对于成功搭建“统筹的多层级治理”结构实现“精细化减贫”无疑具有基础性意义。

其一,政策供给的科学性和精准度明显提升。建档立卡信息涵盖了家庭基本情况、致贫原因、帮扶责任人、帮扶计划、帮扶措施和帮扶成效等六个方面的信息,这些基础数据经过汇总和分析就能够准确刻画对象群体及各级各类治理单元的减贫需求,为中央、省、市县各级党委政府科学决策提供依据。如在实施“五个一批”

① Vivi Alatas et al., “Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia,” *The American Economic Review*, vol. 102, no. 4, 2012, pp. 1206-1240.

② 参见刘永富:《继续向贫困宣战》,《求是》2014年第20期。

③ 参见胡联、汪三贵:《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?》,《管理世界》2017年第1期。

减贫政策、推动各时期脱贫攻坚工作重点的转移、迈向深度贫困地区脱贫攻坚战，以及解决“两不愁三保障”^①突出问题等重大决策中，建档立卡“减贫大数据”都发挥了基础性、支撑性作用。在省级层面的“二次顶层设计”，以及“市县抓落实”的政策细化过程中，建档立卡信息同样发挥了重要作用。

其二，对机会主义行为的监控和约束更加有效。通过实施建档立卡，原本沉淀在地方并主要为基层行动者所垄断性生产、诠释和应用的减贫基础信息，转变为“中央—地方”之间的共享信息。据此中央可以更为清晰和直观地掌握地方党委政府在脱贫攻坚领域所付出的努力及其成效，从而通过相应的激励约束制度设计考核奖惩，规制其机会主义行为。我们看到，党的十八大以来脱贫攻坚责任体系和考核评估体系（含“第三方评估”）设计，都非常重视对建档立卡信息的应用。可见，成功实施建档立卡为解决长期横亘于“中央—地方”政府科层组织之间的“信息鸿沟”提供了方案，为成功解决超大型治理体系中的多层级委托代理难题^②奠定了基础。

其三，赋权县以下“抓落实”行政层级更为充分。赋权基层的治理结构安排有助于市县乡等抓落实层级因地制宜精准施策。但若缺乏有效的监督和激励机制，地方政府的自身偏好和地方精英对政策运行的干扰难以克服，势必影响政策目标实现，甚至衍生“社会风险”。^③为避免这种状况，决策者倾向于牺牲“赋权”带来的可能益处，代之以更为保守因而更加风险可控的“行政集中化”治理结构。^④在此意义上，恰恰是因为建档立卡的高质量实施，使得关键治理信息不再是垄断在地方行动主体手中，作为“委托人”和“监督者”的高层级政府组织有可靠的手段引导和监督地方行为，向抓落实层级的基层行动者赋权方才成为一项稳妥的选择。依此视角来看，脱贫攻坚时期中国国家减贫治理体系所采用的一系列“扩权强县”制度设计，包括“四到县”改革、鼓励县一级统筹涉农资金用于脱贫攻坚等，恰恰体现了在建档立卡信息的支撑下，中国国家减贫治理体系实现了更为充分的赋权基层。而赋权地方执行层面的治理结构安排对于提升县域脱贫攻坚“一线战场”的政策回应性和执行回应性都具有举足轻重的影响。

综上，建档立卡是中国精准扶贫的重要原创性举措，其成功实践为精准脱贫攻

① “两不愁三保障”是指“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、住房安全有保障”，是贫困人口脱贫的基本要求和核心指标。参见习近平：《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》，《求是》2019 年第 16 期。

② 参见周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012 年第 5 期。

③ 参见吕方：《治理情境分析：风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究》，《社会学研究》2013 年第 2 期。

④ 参见周雪光：《行政发包制与帝国逻辑——周黎安〈行政发包制〉读后感》，《社会》2014 年第 6 期。

坚战制度体系建设提供了坚实信息基础。建档立卡的成功实践，创造了人类历史上规模最大、精度最高的贫困识别奇迹。事实表明，高质量的信息生产无疑对于科学决策和有效监督激励具有根本性意义。精准高效的贫困识别是一项系统工程，除了在技术层面加强数字化手段应用，规范识别流程、标准、行为，还包括建立全过程人民民主的社区评价与监督机制，人民的主体地位获得制度上的支撑。

三、“赋权强县”与“干部下乡”：联结起政策供给与实际需求

“分权化减贫治理”的理论想象低估了实践政策供需匹配的复杂性。赋权基层仅仅是促进政策供需匹配的必要条件，同样重要的是要疏通政策资源下乡的管道，实现精准的“滴灌作业”。回到“统筹的多层级治理”模型，只有充分赋权抓落实的治理层级，并将资源配置和服务递送下沉到村到户，才能真正做到精准帮扶。精准扶贫脱贫攻坚战期间，“四到县”改革、“干部驻村”和“项目库管理”等一整套制度设计为此提供了支撑。

（一）“四到省”体制与“四到县”体制

2013年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发〔2013〕25号），明确新时期扶贫开发实行“四到县”的管理体系。所谓“四到县”，包括责任、权力、资金和任务四个方面，其核心在于将决策和资源配置重心下沉，赋权抓政策落实的基层政府组织。^①此前，中国扶贫开发资金和项目管理一直沿用1997年确立的“四到省”体制。该体制下，中央按照“因素法”将扶贫资金分解到省，省级政府对全省扶贫开发工作全权负责，拥有扶贫项目审定权、扶贫资金分配权、项目检查验收权和资金使用监管权等一系列权力。^②

学理层面看，“四到省”管理体制是在缺乏“到村到户”准确信息的条件下，扶贫开发领域“中央—地方”权责关系所能做到的“次优安排”。即将“责”和“权”统一于省一级，在资源分配和项目实施中，省级政府保留审查权、指导权、验收权等一系列“控制权”，^③从而尽可能保障各市县按照中央和省的决策意志规范推进扶贫开发工作。然而，“四到省”体制的缺憾也显而易见。其一，省级扶贫管理部门并

① 参见殷浩栋、汪三贵、郭子豪：《精准扶贫与基层治理理性——对于A省D县扶贫项目库建设的解构》，《社会学研究》2017年第6期。

② 参见财政部农业司扶贫处：《从“四到省”到“四到县”——扶贫开发工作责任制的探索及完善》，《农村财政与财务》2008年第7期。

③ 参见周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012年第5期。

不完全熟悉所辖各市县贫困的实际状况，因此在项目审定中往往只能依据有限的外在标准和既往工作经验作出判断，难以准确甄别项目论证质量以及不同项目之间的轻重缓急。其二，由于机构和编制的限制，省级扶贫开发管理部门往往人员有限，而面对的项目审核工作量却是巨大的，这自然会影响到项目审核的周期、审核质量和资金及时拨付下达。^①其三，省级扶贫管理部门倾向于以“专项扶贫项目”形式下达资金，即在省一级已经明确了资金投入和项目安排的重点领域。这种做法固然有其合理性。但由于资源的配置依据省级指导目录，导致部分市县处于不利的竞争地位，一些地方上很有特色优势的产业项目可能因为不在省级“专项目录”而长期得不到支持。其四，“四到省”体制下，资金使用的有效监管欠缺，到县资金主要采取自查、抽查、督查和县际互查的方式，自查和互查多流于形式，抽查和督查则由于监管点多面广，难以有效实施。

整体来说，“四到省”体制对区域瞄准阶段的项目和资金管理发挥了积极作用，但难以适应精准扶贫精准脱贫的要求。鉴此，2013 年中央决定施行“四到县”管理体制。“四到县”体制下，县级人民政府成为扶贫开发项目的工作主体、实施主体和管理主体，同时承担相应责任。与“四到县”改革同时启动的改革事项，还包括在国家扶贫开发工作重点县先行先试的涉农财政资金管理体制改革等。这些举措，起到了向“田野行政”赋权的作用，更加了解地方实际需求的县乡政府，有了因地制宜安排政策供给的权限。在笔者参与对贵州省某县^②的调研中，地方干部告诉调研组，县里中药材产业有很好的基础，当地百姓识药、种药，有着数百年的传统，几届县领导班子都希望把中药材产业发展起来，但一直未能如愿。直到“四到县”改革以后，县里把中药材作为当地重要的“扶贫”产业，通过与制药企业建立稳定的合作关系，实现了中药材产业快速发展，农民增收脱贫。在河南省的调研中，我们发现不少国家级扶贫开发工作重点县，甚至进一步明确将扶贫资金管理、项目安排的权限下放到乡镇，由乡镇根据实际统筹使用。这无疑进一步缩短了决策链条，促使政策供给更加接近实际需求。

（二）干部驻村：架起科层与乡土间的桥梁

干部驻村是党的农村工作优良传统。脱贫攻坚时期驻村工作制度进一步完善，成为联结科层体系技术治理系统和乡土情境与需求之间的纽带与桥梁。细言之，驻村工作队的工作职责在攻坚战推进的各个阶段有所不同。精准扶贫之初，最重要的任务是做好“建档立卡”，确保簿册管理的减贫基础信息系统迅速建立起来，并不断

^① 参见财政部农业司扶贫处：《从“四到省”到“四到县”——扶贫开发工作责任制的探索及完善》，《农村财政与财务》2008 年第 7 期。

^② 遵照学术惯例，文中对相关地名、人名做匿名化处理。

提升数据准确性。随着攻坚战的推进，脱贫攻坚顶层设计逐步完成，驻村工作队的职责扩展到“八大员”，涵盖政策“宣传员”、脱贫“参谋员”、扶贫“作业员”、群众“服务员”、攻坚“联络员”、工作“记录员”、志智双扶“引导员”，以及交办任务“工作员”等角色。^① 深入分析，便会发现驻村工作队构成了国家与社会“相遇”和整合的界面，^② 促进了“分类施策”的技术治理系统植根“乡土”，准确与村户的需求与愿望匹配与衔接。如邓燕华等人所言，驻村工作制度形成了一种独特的“混合科层制”体系，作为“具身化国家”，驻村干部使得国家和乡土得以“互见”。^③ 实践层面，驻村工作队在高质量“信息”生产，外部支持与社区需求、农户需求衔接，实践国与家的伦理和情感联系^④等方面都发挥着重要作用。正是通过驻村帮扶制度，全面建成小康社会背景下的脱贫攻坚国家战略与普通百姓对“不愁吃、不愁穿”，摆脱贫困、过上美好生活的愿望紧紧地联结在一起，精准扶贫精准脱贫的微观实践，将国与家的联系更加具象化、清晰可感。现任桐县红苗镇镇党委书记黎婧，是县里面第一批驻村工作“标兵”，在回答“精准扶贫”那么多繁琐流程，怎样让老百姓接受和理解的问题时。她告诉笔者，一开始也不知道怎么干，后来去得多了，聊家常、跟着忙家务，熟络以后，老百姓真把扶贫干部当作自家人，工作自然而然也就都顺得很，离开村子以后也还会经常联系（LK20191204HMLQ）。在此意义上，精准扶贫精准脱贫就不仅是一套技术治理的流程，更成为党群之间的情感关联过程和国与家之间的情感确认过程。

（三）项目进村：需求驱动的政策供给

作为国家减贫技术治理体系在乡村的延伸，驻村工作队需要与村“两委”一道，为村子的发展和建档立卡贫困户脱贫“找准路子”。从国家层面，“五个一批”精准扶贫政策囊括了开发式扶贫和兜底保障两大类十余项政策工具。但对于每个村子、每个农户，究竟适用哪些政策？如何形成“定制化”的方案？则需要驻村工作队和村“两委”干部等通过各种形式的走访、宣传、动员、协商，才能找到适合村子、每家每户乐于接受并且行之有效的帮扶方案。

找准“发展的路子”以后，最为要紧的工作就是争取资源，引导“项目进村”。

-
- ① “八大员”角色是基于对笔者收集到各地 2017 年、2018 年关于驻村工作选派管理工作办法中相关内容的概括，在多地调研访谈中亦得到印证。
- ② 参见李小云、徐进：《消除贫困：中国扶贫新实践的社会学研究》，《社会科学研究》2020 年第 6 期。
- ③ 参见邓燕华、王颖异、刘伟：《扶贫新机制：驻村帮扶工作队的组织、运作与功能》，《社会科学研究》2020 年第 6 期。
- ④ 参见周飞舟：《从脱贫攻坚到乡村振兴：迈向“家国一体”的国家与农民关系》，《社会科学研究》2021 年第 6 期。

脱贫攻坚资金使用和项目管理采用了“项目库”的方式。建立脱贫攻坚项目库管理制度的直接目的是“建立和完善与贫困县涉农资金统筹整合使用和资金项目审批权限下放相适应的项目管理制度”。^①有别于一般的“项目制”，脱贫攻坚项目库体现出两个方面的特点，一是与建档立卡贫困村和贫困户的实际需求和减贫绩效挂钩；二是重视项目论证、实施、监督等全过程的广泛参与和民主监督。对于驻村工作队和村“两委”而言，要争取到“项目进村”，需要在认真分析本村致贫原因、资源禀赋、脱贫需求和发展机遇的基础上，组织召开村“两委”会或村民代表大会，广泛征求意见，提出立项意见，确定村级申报项目，并在村内予以公示后上报；继而，由乡镇对申报项目的真实性、必要性以及建设内容、资金概算、预期效益、贫困群众参与情况和带贫减贫机制等进行审核，审核后在乡镇公示，报县级项目主管部门。然后，县级行业主管部门要对乡镇报送项目的科学性、合规性、可行性进行论证，县级扶贫办结合脱贫攻坚规划及资金计划，汇总后合理确定项目库储备规模。最终，由县级扶贫开发领导小组负责本县脱贫攻坚项目库审定，经公示无异议，将符合条件的项目纳入项目库并予公告。^②上述过程中，村级议事协商制度和“两公示、一公告”制度，最大限度地确保了农户参与到项目的选择、申报、实施和监督过程，项目库制度让需求驱动的政策供给成为现实。同时，由于所申报项目都明确带动建档立卡户脱贫的机制和预期效应，且所有项目与建档立卡信息关联，这样就为解决“精英俘获”问题构筑了又一重要制度屏障。

还应注意，依据脱贫攻坚各阶段形势与要求变化，中央层面持续推动脱贫攻坚顶层设计相应调整和优化，并将相关各项支持性政策纳入脱贫攻坚项目库管理，同时出台有针对性的指导意见引导县级脱贫攻坚实践，保持各阶段脱贫攻坚政策符合形势变化要求。如 2019 年，脱贫攻坚重点转向解决“两不愁三保障”突出问题，国务院扶贫办印发《关于进一步做好县级脱贫攻坚项目库建设的通知》，强调各地应在谋划项目过程中，“对未脱贫的要摸清‘两不愁三保障’突出问题，已脱贫的要提升产业发展、基础设施和公共服务等巩固脱贫成效的项目纳入项目库，加大对易地扶贫搬迁后续帮扶、贫困村提升工程的支持力度。”在脱贫攻坚项目库建设和完善过程中，针对各地出现的问题，中央和省级还承担着指导和“纠偏”的职责，具体做法包括进一步明确入库项目标准、建立“负面清单”等。整体来看，借助脱贫攻坚项目库管理制度，中央保持了对脱贫攻坚总体进程的统筹与掌控，并且为各地结合地方实际，安排项目和使用资金设置了必要的“自由裁量空间”，加上驻村工作队和村“两委”耐心细致的群众工作，社区和农户层面的真实需求得以充分在帮扶方案中呈现，从而促进了政策供给与贫困村和贫困户

①② 参见《国务院扶贫办印发〈关于完善县级脱贫攻坚项目库建设的指导意见〉的通知》（国开办发〔2018〕10号）。

减贫需求的匹配和衔接。

研究者指出大国治理的困难在于其“规模负荷”，决策一致性与实践丰富性之间往往存在着巨大的张力。^① 如何合理作出体制机制安排以确保“顶层设计”与“地方探索”有效协同，构成了影响治理绩效的关键问题。^② 就此而言，以“四到县”管理体制、干部驻村帮扶制度和脱贫攻坚项目库建设等为支撑的精细治理体系不仅为脱贫攻坚找到了科学方法，也在一定程度上体现了推进中国式现代化的可行路径。

四、综合施策与政策协同：上下齐心的系统性治理

实现“统筹的多层级治理”，高质量的信息生产、联结政策供给与需求的有效机制依然只是必要条件，而非充分条件。从多维贫困视角看，贫困问题的成因往往是多方面的，因而政策供给应注重政策间的统筹与协调问题。驻村工作队在村庄和农户层面深入细致的工作，搭建了联结减贫政策供给与实际需求的渠道，为实现“因村因户”施策的“滴灌式”减贫作业提供了实现机制。^③ 但这些发生在国家与村庄、农户“相遇”界面^④的“精准帮扶”是否能够取得实效，尚取决于政策工具准备是否充分，以及各项资源、要素的保障是否与减贫目标相匹配。换言之，县、乡、村、户层面的减贫实践过程及其效果，是以整个国家脱贫攻坚制度体系为依托的。其中两个方面的问题至关重要，一是基于减贫治理的目标储备和完善“政策工具箱”，以确保基层减贫实践能够有充足的政策工具来响应贫困社区和贫困农户的实际需求。二是通过合理的政府间事权配置，切实解决好政策供给的统筹安排与各项政策之间的协同问题。

（一）“精细治理”与“综合施策”

治理贫困不是孤立的单项政策能够实现的，而是要在需求驱动的基础上形成一揽子具有回应性的综合策略。^⑤ 这种综合施策的减贫治理方案得到了如威廉·朱利

① 参见周雪光：《国家治理规模及其负荷成本的思考》，《吉林大学社会科学学报》2013年第1期。

② 参见吕方、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》，《社会学研究》2017年第3期。

③ 参见邓燕华、王颖异、刘伟：《扶贫新机制：驻村帮扶工作队的组织、运作与功能》，《社会学研究》2020年第6期。

④ 参见李小云、徐进：《消除贫困：中国扶贫新实践的社会学研究》，《社会学研究》2020年第6期。

⑤ Sabina Alkire and Maria Emma Santos, “A Multidimensional Approach: Poverty Measurement & Beyond,” *Social Indicators Research*, vol. 112, no. 2, 2013, pp. 239-257.

叶斯·威尔森^①等贫困研究专家和世界银行、联合国开发计划署、欧盟委员会^②等国际机构的肯定和提倡。易言之，从实现“精细化减贫”的目标出发综合施策是不可或缺的，即“精细化减贫”并不排斥诸如制度改革、经济增长、社会保护等其他减贫机制，恰恰是要根据实际需要综合运用区域发展、益贫增长、人力资本建设，以及社会保护等多重政策手段。

事实上，精准脱贫攻坚战时期，坚持区域发展与精准扶贫两轮驱动，坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫工作格局，充分运用好政府、市场、社会三种资源、三种机制，是脱贫攻坚制度体系设计的突出特点。从区域层面来说，在精准脱贫攻坚战时期，区域性贫困尤其是深度贫困地区是最难攻克的“最后堡垒”。这些地区往往聚合了自然地理、经济社会、民族宗教等多重问题于一身，基础设施和社会事业发展滞后，社会发育程度低（一些“直过民族地区”甚至在社会制度上“一步跨千年”），生态环境脆弱，自然灾害多发，整个区域经济发展滞后的同时贫困发生率较高。因此，解决区域性整体贫困，必然要求采取综合性的政策手段，系统性补齐制约区域发展的短板因素，综合运用区域发展和精准施策的政策手段。从社区层面来看，贫困村往往面临着基础设施和基本公共服务薄弱、产业发展水平低、基层组织凝聚力战斗力不足等多重制约性因素。在快速的城乡构造变动过程中，乡村过疏化、村落空心化等问题，在贫困地区表现得尤为突出。从农户层面来看，贫困农户往往面临着资金短缺、技术不足、健康困扰等多重因素的影响，难以形成可持续的生计。可以说，精准扶贫精准脱贫的有效实施，恰恰是有赖于各项政策的相互配合与衔接，聚焦脱贫目标，根据贫困片区、贫困社区和贫困农户复杂多元的贫困成因、发展基础、发展机遇和发展愿望，形成综合性的帮扶方案。

（二）“中央统筹、省负总责、市县抓落实”

从事权属性来看，制定和实施区域发展规划、统筹协调多部门的政策安排、动员广泛的社会参与形成合力，都超越了地方治理层级的能力界限，需要更高层级统筹谋划、整体推进。因此，不同于一般性的治理课题，唯有在“统筹的多层级治理”结构中，同时做好“综合施策”和“精准施策”，发挥好中央和地方“两个积极性”，将顶层设计和实践创新有效结合起来，才能真正做到精准扶贫，实现

① William Julius Wilson, “Why Both Social Structure and Culture Matter in a Holistic Analysis of Inner-City Poverty,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 629, no. 1, 2010, pp. 200-219.

② Philip Mikos, “The European Commission Perspective on Rural Development: Integrating New Trends into Multi-Sectoral Approaches,” *Development Policy Review*, vol. 19, no. 4, 2001, pp. 545-552.

“精细化减贫”。

为了适应打赢精准脱贫攻坚战的要求，中国国家减贫治理体系搭建了“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制。中央统筹，指的是中央层面一手抓顶层设计和政策供给，一手抓督促检查，从政策制定、项目规划、任务下达、资金筹措、监督考核等方面加强统筹协调指导，推动落实、纠错纠偏。省负总责，就是省级党委政府承担本省脱贫攻坚的主体责任，在把党中央大政方针转化为实施方案，组织好任务分解、资金投放、项目下达、具体实施等各项工作，加强对市县工作的指导和督导。市级党委政府主要负责上下衔接、域内协调、督促检查工作，把精力集中在贫困县如期摘帽上。县级党委政府承担主体责任，书记和县长是第一责任人，做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。乡镇层面，主要组织乡镇和村“两委”工作力量落实政策和项目。

在“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制下，随着“四到县”改革、县级整合使用涉农资金、脱贫攻坚项目库制度，以及干部驻村等一系列重大改革举措的落地，长期困扰县域减贫治理精细化水平提升的体制机制障碍得以破除。而各地工作之所以能够有序有效开展，得益于强有力的“顶层设计”。特别是，在重大战略部署、行业部门协调、凝聚攻坚合力、指导和激励地方实践方面，中央层面脱贫攻坚“顶层设计”发挥了引领和支撑性作用。据不完全统计，围绕打赢精准脱贫攻坚战，中央和国家机关各部门累计出台超过 300 个政策文件或实施方案。^① 内容涉及贫困户建档立卡、驻村干部选派与管理、扶贫开发体制机制创新、财政扶贫资金管理改革、扶贫开发成效考核、精准退出，以及产业扶贫、易地扶贫搬迁、劳务输出扶贫、交通扶贫、水利扶贫、教育扶贫、健康扶贫、金融扶贫、农村危房改造等多个领域和方面，这些政策文件系统落实习近平总书记提出的通过实现“六个精准”、做好“五个一批”、解决好“四个问题”的精准扶贫精准脱贫要求，构成了国家脱贫攻坚制度体系的顶层设计。

通过“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的扶贫开发工作管理体系，各行业、各部门储备的“政策工具箱”，东西扶贫协作、定点帮扶等社会扶贫力量，共同纳入围绕实现“户脱贫、村出列、县摘帽”而组织起来的工作体系。这种制度安排，意味着在中央层面就已实现“条条”部门的统筹和联动，并且按照实际需要，将政策资源分配和政策执行的权力下沉到各“块块”，最终逐级传递到县、到村、到户。通过“党委统揽”“源头整合”的方式，克服了发展干预的“微观—宏观”悖论，确保在实践层面，面对贫困县、贫困村和贫困户的实际需求，能够有充足且有效的政策帮扶手段，以及与脱贫目标相匹配的各类资源要素投入。此外，这套“统筹的多层

^① 参见刘永富：《以习近平总书记扶贫重要论述为指导坚决打赢脱贫攻坚战》，《行政管理改革》2019年第5期。

级治理”的精准脱贫攻坚战制度体系，有效克服了西方发展理论所倡导的“分权式减贫治理”模式遭遇的“分权困境”。诸多地方层面难以解决的难题，得以在更高的决策和行动层级统筹谋划，一体推进。例如重大的区域性经济社会基础设施建设、影响深远的重大配套改革、跨区域的东西扶贫协作等。

五、中国特色减贫模式的制度优势与治理效能

如果说通过实现高质量信息生产、建立联结政策供给与需求的有效机制，以及做好综合施策与政策协同，形成“统筹的多层级治理”结构是实现“精细化减贫”的“技术规范性要求”，是具有普遍性的减贫规律和可以分享的发展知识。那么，回顾精准脱贫攻坚战走过的历程，便会发现，大国攻坚，其难度之大、任务之重、质量之高都是史无前例的。中国共产党坚持以人民为中心的发展思想，原创性地提出并成功实践精准扶贫精准脱贫理念与方法，以其卓越的领导力、组织力、执行力统揽全局协调各方，凝聚共同意志和共同行动，带领中国人民打赢脱贫攻坚战，创造“人类发展史上的伟大奇迹”，充分彰显了中国特色减贫模式的巨大制度优势。

（一）原创性的理论贡献

国际减贫理论及其实践，没有为精准脱贫攻坚战提供有效知识和可行方法，中国共产党坚持运用马克思主义的立场、观点和方法解决自身发展问题，基于对减贫形势的科学研判，对减贫规律的科学把握，原创性地提出了精准扶贫精准脱贫理念与方法，为打赢脱贫攻坚战提供了科学指引。这套原创性的“精细化减贫”理论，涵盖了关于如何认识贫困问题，如何理解减贫动力，如何找准贫困人口、把握减贫需求，如何建立联结政策供给与政策需求的有效机制，如何将统筹推进与精准施策有效结合，如何做好全过程监管监督，如何持续激发内生动力等重要理论和实践问题的科学认识。在这套科学的原创性理论指引下，“统筹的多层级治理”不再是简单的思想实验产品，而是得以迅速确立并可靠运转，产生实实在在的治理效能。

（二）以人民为中心的发展思想

追求减贫干预对多元化、差异化减贫需求的回应能力，是人类发展知识——特别是“发展观”的进步。告别早期现代化理论将发展等同于抽象经济指标改善的发展主义叙事，“精细化减贫”承认并积极追求通过政策支持赋能社区和农户，激活其内在发展潜能，以不断促进人的自由和全面发展。然而在实践层面，种种“新乡村发展与减贫范式”，以及 OECD-DAC、世界银行等国际发展组织倡导的“分权化减贫治理”，并没有为发展中国家自然而然地铺就摆脱贫困的坦途。除去技术层面的因素，最根本的原因在于这些“分权化治理”改革往往是“过程主义”的，甚至是欠

发达国家为了获得国际发展援助而被迫接受的“条件”，并没有真正将其促进人的需求满足的价值承诺以可靠的制度体系落到实处。

中国共产党原创性地提出并成功实施脱贫攻坚战略，植根于人民至上的执政理念。“精准扶贫精准脱贫理念与方法”坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果人民共享，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。“精准扶贫精准脱贫理念与方法”将“老百姓是哭还是笑”作为评判工作的出发点，将“人民的满意和认可”作为衡量工作成效的根本尺度；并以此为圭臬统揽精准扶贫攻坚战顶层设计和各项制度安排，通过国家减贫治理体系和治理能力现代化的方法，真正在制度层面为“精细化减贫”提供了基础。以人民为中心的发展思想同时也生动地呈现在精准扶贫精准脱贫的实践中。坚持精准施策，下足“绣花功夫”，才能扶到点上、扶到根上，“扶进老百姓的心里”。脱贫攻坚不仅是“精细化减贫”的“技术规范要求”得以实现的过程，更是党的扶贫队伍深入群众、动员和带领群众，不断激发群众自身积极性、主动性、创造性和脱贫内生动力的过程。正是在精准扶贫精准脱贫的实践中，基层组织权力运行更加规范，社区参与更加活跃，党和群众的感情更加亲密，党的执政基础更加稳固。在此意义上，精准扶贫精准脱贫显著不同于诸种“新发展主义思潮”的特征，恰在其实践性，即不仅仅坚定宣示以人民为中心的发展思想，更能够将其贯穿于制度体系建设全领域、全过程，深入发展实践的微观场景和人与人之间的情感互动和共情关联，从而将国家战略与人民对美好生活的向往紧密相连。

（三）党建引领合力攻坚

党建引领合力攻坚，是中国共产党卓越领导力、组织力和执行力在国家治理领域的集中体现。不同于韦伯式“科层治理”运行的常规，党建引领合力攻坚注重聚焦攻坚目标，在充分认识和尊重实现攻坚目标科学方法的基础上，依托党的领导力、组织力和执行力优势，在党的集中统一领导和中央顶层设计指引下，形成广泛思想和行动共识、汇聚攻坚合力，合理运用政策机制、市场机制和社会协力机制，通过制度创新和实践创新，有力有序破解制约攻坚目标实现的关键性、瓶颈性难题，从而确保攻坚过程循着科学路径推动攻坚目标如期保质实现。

精准扶贫精准脱贫攻坚战，称得上坚持党建引领合力攻坚的政治优势和制度优势，构筑“精细化减贫”科学体系，创造非凡成就的生动体现。其一，高度的政治共识为协调行动奠定坚实思想基础。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将打赢脱贫攻坚战作为全面建成小康社会的底线目标和标志性指标，纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局。习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动、亲自督战，每一次国内考察都关注扶贫，足迹遍布 14 个集中连片特困地区。脱贫攻坚战打响以来，连续六年召开七次专题座谈会研究部署脱贫攻坚工作，多次做出重要指示批示，驰而不息、不遗余力地推动脱贫攻坚。习近平总书记关于

扶贫工作的重要论述，为全党统一思想、统一行动提供了根本遵循。打赢脱贫攻坚战，全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标，成为全党全社会的高度思想共识；精准扶贫精准脱贫成为扶贫工作者的方法自觉和行动共识。其二，中国共产党强大的组织优势，是声势浩大的脱贫攻坚战得以有力有序推进的关键。脱贫攻坚时期，各省、自治区、直辖市党委向党中央立下脱贫军令状。通过建立“五级书记一起抓扶贫”的责任体系，各级党组织把打赢精准扶贫攻坚战作为“头等大事”和“第一民生工程”，以高度的政治责任感推动各项工作落实落细。通过完善“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制，充分发挥中央和地方“两个积极性”，既保证了整个脱贫攻坚治理体系能够高效统筹、协调行动，又为因地制宜的精准施策提供了组织和制度保障。聚焦“坚中之坚”的深度贫困问题，采取主要领导干部、党政机关部门联系重点县、重点村、重点户的攻坚“包干”责任制等诸多超常规的治理手段，集中力量、尽锐出战，保持了高度的政治责任感和资源投放集中度。同时，精准扶贫攻坚战，规模之大、任务之艰巨前所未有，尤其是践行精准要求贯穿于脱贫攻坚战的全领域、全过程，技术标准和程序规范严格，质量要求极高。中国共产党覆盖各层级、各领域的组织体系使之具备了驾驭规模宏大精准扶贫攻坚战的非凡能力。依靠全覆盖、守规矩、有纪律，同时扎根基层、植根人民的党的组织体系，精准扶贫各个环节的“技术规范要求”得以最终落地。其三，强大的组织动员能力和统筹协调能力，确保各项政策投入与脱贫攻坚目标相匹配，政策机制、市场机制、社会参与能够有序有效。脱贫攻坚时期，中央将脱贫攻坚投入作为实践以人民为中心发展思想，促进共同富裕的重大民生责任。中央、省、市县财政专项扶贫资金累计投入近 1.6 万亿元，其中中央财政累计投入 6601 亿元。脱贫攻坚战实施以来，土地增减挂指标跨省域调剂和省域内流转资金 4400 多亿元，扶贫小额信贷累计发放 7100 多亿元，扶贫再贷款累计发放 6688 亿元，金融精准扶贫贷款发放 9.2 万亿元，东部 9 省市共向扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金 1005 亿多元，东部地区企业赴扶贫协作地区累计投资 1 万多亿元，等等。^①通过巩固和完善“大扶贫”工作格局，专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫力量汇聚成磅礴的攻坚力量，为精准扶贫精准脱贫攻坚战提供了有力的资源保障和要素支撑。特别是通过强化东西扶贫协作，东部省份与西部省份形成结对帮扶和扶贫协作关系，不仅为打赢脱贫攻坚战作出了巨大贡献，同时成功拓展和丰富了先富帮后富，逐步实现共同富裕的实践路径。其四，党建引领的脱贫攻坚，在加强集中统一领导，保持思想和行动高度一致性的同时，鼓励并积极推动基层创新创造，促进社会创新和组织学习。回望脱贫攻坚战的历程，众多关键环节、关键领域，涌现出大量实践创新成果，并得以在脱贫攻坚实践领域快速推广。如在精准识别方面，贵州威宁首创的“四看法”探索

^① 参见习近平：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，2022 年，第 316—317 页。

出本土化“贫困识别”的有效经验，各地借鉴“四看法”经验，形成了适合本地实际的精准识别方法。此类创新还包括（但不限于）：聚焦农地经营体制的“三变”改革；促进“金融下乡”的普惠金融整村授信；服务于移风易俗、乡村治理的“积分管理”；对接劳动密集型产业区域转移带动就业脱贫的“扶贫车间”；借助互联网新业态促进小生产者与大市场衔接的“电商扶贫”，以及新型农村集体经济；等等。这些实践创新，借助党的宣传教育系统迅速推广，为各地因地制宜解决类似问题提供了参考和借鉴。其五，求真务实，确保有效执行能力。围绕着打赢精准脱贫攻坚战，中央组织实施最严格的考核评估、建立全方位的监督体系，以脱贫实效实绩为导向，有力增强各地的政治责任感，确保有脱贫攻坚任务的省、市、县按照中央决策部署，严格贯彻落实精准扶贫精准脱贫要求，真正把党的政策与老百姓的需要衔接起来，解决好老百姓脱贫路上的实际困难。在加强考核评估执纪问责促进攻坚责任落实的同时，持续破除官僚主义和形式主义问题，加强扶贫干部作风和能力建设，通过对各级扶贫干部进行针对性的教育培训，帮助克服“本领恐慌”，各级扶贫干部的群众观点和工作能力在攻坚实践中不断成长。

正是党的领导的制度优势，赋予了中国特色减贫实践在解决“高质量信息生产”“联结政策供给与需求有效机制”和“综合施策与政策协同”三个“精细化减贫”关键问题方面的巨大效能。脱贫攻坚无疑是人类历史上规模最为宏大的精细化治理实践，其巨大成功充分表明中国特色社会主义制度的巨大优势，充分表明党的领导这一根本制度优势为应对中国现代化进程中的诸多治理难题提供了根本保证。

余 论

2013年11月3日，习近平总书记在湘西十八洞村考察时首次提出了精准扶贫的重要论断。此后，在习近平总书记的亲自擘画和推动下，精准扶贫精准脱贫的理论体系、制度体系和实践体系不断完善，为打赢脱贫攻坚战、补齐全面建成小康社会突出短板提供了科学指引、制度支撑和实践遵循。十年间，在精准扶贫精准脱贫理念与方法指引下，中国共产党团结和带领中国人民实施了人类发展史上规模最为宏大、成效最为显著的“精细化减贫”实践，中华民族彻底告别了千百年来的绝对贫困问题，实现了发展中国家战胜绝对贫困的创举，为中国式现代化提供了更为完善的制度保证、更为坚实的物质基础、更为主动的精神力量。

回望人类与贫困作斗争的历史，中国的精准脱贫攻坚战，其规模之大、质量要求和难度之高都是史无前例的。如果说，高质量的减贫基础信息生产、联结政策供给与实际需求的有效机制，以及综合施策与政策协同能力，是实现“精细化减贫”的“技术规范性要求”，为解决全球减贫治理领域难点和经典问题作出了知识贡献。那么，能够如此快速且高效地建立规模庞大、标准严格、高效协同的“精细化减贫”

制度体系，兑现“全面小康、不落一人”的庄严承诺，显然离不开中国共产党的领导和中国特色减贫模式。可以说，精准扶贫精准脱贫的非凡成就充分显现了中国特色减贫模式的政治优势和制度优势，生动体现了中国共产党为人民谋幸福、为民族谋复兴的坚定初心和使命，有力彰显了中国共产党人把握和实践减贫与发展规律，将中国共产党领导的政治优势转化成为实实在在治理效能的能力。习近平总书记指出，精准扶贫精准脱贫攻坚战的伟大胜利充分证明，中国共产党具有无比坚强的领导力、组织力、执行力，是团结带领人民攻坚克难、开拓前进最可靠的领导力量。^①

还应注意到，“精准扶贫精准脱贫理念与方法”直接缘起于脱贫攻坚战，但“精准思维”的影响已经扩展到巩固拓展脱贫成果、全面乡村振兴、经济高质量发展、污染防治攻坚战、城乡基层治理等众多领域，并且同样展现出巨大效能。这恰恰表明，“精准思维”契合中国式现代化的特点，是国家治理体系和治理能力现代化的重要维度和方法论。其知识意义在于，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，中国广土众民，区域差异显著，共同富裕、物质文明与精神文明相协调、人与自然和谐共生等众多目标要求汇聚于推进中国式现代化波澜壮阔的实践中。因此，不断满足人民对美好生活的向往，既要统筹谋划、整体设计、系统推进，也要坚持精准思维实现精细治理。在此意义上，“精准思维”“精细治理”已然成为中国共产党领导和拓展中国式现代化的方法自觉和治国理政的重要经验。

〔责任编辑：李凌静 刘翔英〕

^① 参见习近平：《论“三农”工作》，第 316 页。