

国家善治能力： 消除贫困的社会工程何以成功

徐 勇 陈军亚

摘 要：中国在现代化进程中消除了与人类相伴的绝对贫困，全面建成小康社会，由此走出了一条致力消除贫困、走向共同富裕的中国式现代化道路。中国消除贫困，并努力消除产生贫困的根源，是一项改造人类社会、创造人间奇迹的社会工程。这一工程得以成功，并将继续取得成功，在于中国特有的国家善治能力。它包括国家动员能力、国家组织能力、国家改造能力、国家发展能力和国家整合能力。这种能力为社会主义制度的本质所规定，中国共产党的神圣使命为其提供了不竭源泉和基本的制度保障，是中国制度优势的具体表现。

关键词：贫困治理 社会工程 善治能力

作者徐勇，华中师范大学政治学部教授；陈军亚，华中师范大学政治学部教授。
(武汉 430079)

贫困是一个十分古老的问题，一直伴随人类社会的发展进程。贫困也是现代化进程中迄今尚未解决的世界性难题，现代化进程可能伴随“进步的贫困”，贫困问题由此也成为现代化的负效应。^① 因此，如何解决贫困问题也是处于现代化进程中的国家不断探求的重要课题。

2020年，这一古老问题和世界性难题在中国得到解决。党的十八大以来，我国组织实施了人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的巨型脱贫工程。^② 2020年，在现行标准下，我国农村绝对贫困人口全部脱贫，^③ 提前10年实现《联合国2030年可持续发展议程》的减贫目标。这一巨型工程的完成，不仅开创了人类

-
- ① 参见布拉德福德·伯恩斯、朱莉·查利普：《简明拉丁美洲史——拉丁美洲现代化进程的诠释》，王宁坤译，北京：世界图书出版公司，2009年，第12页。
- ② 参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《全面建成小康社会：中国人权事业发展的光辉篇章》，北京：人民出版社，2021年，第10页。
- ③ 参见《改变中国命运的伟大决战——以习近平同志为核心的党中央引领亿万人民打赢脱贫攻坚战纪实》，《人民日报》2021年2月25日，第1版。

贫困治理的奇迹，也探索出一条现代化进程中消除贫困、走向共同富裕的现代国家建设新道路。

国家对贫困问题的干预和治理，是国家的基本责任。但并非任何国家干预的社会工程都能成功。斯科特的研究表明，许多试图改善人类状况的项目往往成为“乌托邦”式的社会工程，不仅未能成功，反而成为“发展的灾难”。^①即使国家致力清晰化、标准化和简单化的治理技术为大型社会工程的实施提供了可能性，但“无视其国民的价值、希望和目标的国家，事实上会对人类美好生活构成致命的威胁”。^②

中国消除贫困的努力显然是一项巨型社会工程，这项巨型社会工程何以完成，并成功破解被斯科特所言成为“乌托邦计划”的失败命运，在于中国特有的国家善治能力。这种善治能力内生于社会主义制度的规定性中，中国共产党的神圣使命及其领导为善治能力的实现提供了制度保障。

一、中国消除贫困是巨型社会工程

贫困是一种社会物质生活及其相应精神生活匮乏的状态，是一种与人类相生相伴的久远的社会历史现象。人的生活依赖一定的物质条件，恩格斯指出：“正像达尔文发现有机界的发展规律一样，马克思发现了人类历史的发展规律，即历来为繁芜丛杂的意识形态所掩盖着的一个简单事实：人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等”。^③为此，人类要进行“生活资料即食物、衣服、住房以及为此所必需的工具的生产”，^④生产力决定了人类的生活状况。

人类最初生活在物质生活资料极其匮乏的原始状态。只是随着生产力的发展，人们的生活状况才得到一定程度的改善。自告别原始社会之后，贫困表现为两种类型：一是自然性贫困，即由于自然条件造成的贫困。人类生活在自然环境之中，自然条件制约生产力的发展并影响人类生活的延续，由此造成人们生活资料的匮乏。二是社会性贫困，即由于社会条件造成的贫困。人类总是在一定生产关系和社会关系中存在的。由于特定的生产关系和社会关系造成社会分化，一部分人的生活处于贫困状况中，“朱门酒肉臭，路有冻死骨”是其生动写照。

① 詹姆斯·斯科特：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，北京：社会科学文献出版社，2017年，第4页。

② 詹姆斯·斯科特：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，第9页。

③ 《马克思恩格斯文集》第3卷，北京：人民出版社，2009年，第601页。

④ 《马克思恩格斯文集》第4卷，北京：人民出版社，2009年，第15—16页。

从生产力的角度看，人类长期生活于农业社会。在漫长的农业社会里，生产受到自然条件的制约，主要依靠人工劳动，生产力水平较低，绝大多数人的生活处于贫困状态中。从农业社会向工业社会及其现代化的转变，为人类减少贫困提供了物质条件。但在这一转变中，作为传统农业社会因子的农民的贫困问题仍十分突出，甚至成为工业社会及其现代化的牺牲品。诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨曾言：“世界上大多数人尚处在贫困中，所以，懂得贫穷的经济学就是懂得了许多真正有用的经济学；世界上大多数贫穷的人靠农业为生，所以，懂得了农业的经济学也就懂得了许多贫穷的经济学。”^① 农民问题与贫困问题相生相伴，因此，农民贫困成为现代的世界难题，并决定了现代化的不同道路。

对于一些先行的现代化国家而言，农民及其贫困并不构成其现代化进程中的问题，因为在开启现代化进程之前，已经解决或者不存在严重的农民问题，这成为现代化得以在这些国家发生的前提条件。马克思在研究西欧资本主义制度的起源时指出：“资本主义生产方式是一种特殊的、具有独特历史规定性的生产方式”，这种生产方式，是一个“先行过程的历史结果和产物”。^② 这种“现代生产方式，在它的最初时期，即工场手工业时期，只是在它的各种条件在中世纪内已经形成的地方，才得到了发展”。^③ 英国是现代化的先行国家，在现代化来临之前，英国所经历的“先行过程”即先行的农业革命，农村内部经历了较长时期的商品化过程。圈地运动给了传统农村经济结构致命一击，“小农的消灭”不仅对英国和平民主的发展过程作出巨大贡献，而且意味着现代化能在英国顺利进行。^④ 因此，“没有严重的农民问题”是英国现代化进程的促成因素之一。^⑤ 美国是在新大陆的“空地”上建立起来的现代化国家。在迈入现代化国家前，“美国并未遇到要瓦解封建主义或官僚主义的、庞大而又牢固的农业社会这样一个问题。……美国社会也从未有过象欧洲和亚洲社会那么庞大的农民阶级”。尽管“南北战争被视为美国历史上的一道分水岭，它标志着农业时代的结束，工业时代的开始”，^⑥ 但是，南北战争的动力并非来自农民的造反，而是北方资本主义的扩张。^⑦ 除英美等少数国家以外，世界上绝大多数进入现代化的国家，都面临着规模庞大的农民

① 西奥多·舒尔茨：《贫穷经济学——一九七九年诺贝尔演说》，《科技导报》1985年第3期。

② 《马克思恩格斯文集》第7卷，北京：人民出版社，2009年，第994页。

③ 《马克思恩格斯文集》第7卷，第371页。

④ 参见巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，拓夫等译，北京：华夏出版社，1987年，第22页。

⑤ 参见巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，第29页。

⑥ 巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，第88页。

⑦ 参见巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，第113—114页。

社会及其相伴随的贫困问题。在市场的自发力量及由市场助推的工业化进程中，“农民早晚会成为现代化的牺牲品，这是一个简单而残酷的事实”。^①也正因为如此，通向现代化的道路总是伴随着战争和革命，并“在 20 世纪，它却经由成功的农民革命而进入高潮”。^②德国和日本在现代化进程中走向法西斯道路，一个重要原因就是破产贫困农民及其对集权的追随。“法西斯主义深深根植于农业社会生活中。”^③因为“小农们命途多舛。纳粹宣传却为小农展示了一幅理想农民的浪漫主义图景——‘自由土地上的自由人’。农民在纳粹精心炮制的极右翼意识形态中成了关键角色”。^④

与其他国家一样，贫困与中国人也一直相伴而行。尽管中国历史上创造了灿烂的农业文明，但贫困问题始终存在。“回顾几千年的历史，丰衣足食一直是中国老百姓最朴素的追求和愿望。”^⑤中国是在一个大规模农业社会基础上迈入现代化门槛的，并以革命方式步入现代化进程。一直到 1949 年，中国还是世界上贫困人口最多的国家之一。中华人民共和国成立后，伴随现代化进程，中国致力减少和消除贫困，取得了巨大成就，并走出了一条消除贫困、走向共同富裕的中国式现代化道路。

中国对贫困状况的改善，不仅是简单地减少和消除贫困，更重要的是不断消除贫困产生的自然和社会根源，这是一项改变人类社会生存状况和生存条件的巨型社会工程。

改变贫困是人类的梦想，并为此作出过巨大努力。可以说，自人类社会产生，就开启了改变贫困的历程。但在漫长的历史进程中，这一努力的成效有限。只有通过系统化改变自然和社会条件的社会工程，才能减少贫困并不断消除产生贫困的根源。社会工程是旨在改变人的状况和条件的大型项目。改变人类贫困状况的社会工程包括两重含义：一是工程所要改变的对象不是个别人或者少数人，而是所有贫困者。二是工程不仅是改变贫困状况，更重要的是改变造成贫困的条件，阻断贫困的再生产，包括自然和社会条件。

在前资本主义社会，贫困发生既有自然原因，也有社会原因。资本主义社会，由于工业生产，创造了巨大的财富。马克思恩格斯在《共产党宣言》中指出：“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。自然力的征服，机器的采用，化学在工业和农业中的应用，轮船的行驶，铁路的通行，电报的使用，整个整个大陆的开垦，河川的

① 巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，第 379 页。

② 巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，第 368 页。

③ 巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，第 361 页。

④ 巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，第 364 页。

⑤ 中共中央宣传部编：《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016 年，第 54 页。

通航，仿佛用法术从地下呼唤出来的大量人口——过去哪一个世纪料想到在社会劳动里蕴藏有这样的生产力呢？”^①但是，资产阶级创造的财富是以无产阶级的牺牲为代价的。“现代的工人却相反，他们并不是随着工业的进步而上升，而是越来越降到本阶级的生存条件以下。工人变成赤贫者，贫困比人口和财富增长得还要快。”^②特别是在资本主义经济危机之下，无产阶级的生活状况更是处于贫困状态。20世纪30年代的资本主义经济大危机，造成大量的贫困。面临可能造成的更大的社会危机，当时的美国总统罗斯福将“免于匮乏”作为“四大自由”之一。之后，资本主义建立了普遍的社会福利制度。但这种福利制度更多的是一种社会救济和基本保障，没有也不可能消除贫困，这是因为造成贫困的资本主义生产方式没有改变。

中国的贫困治理是历史上前所未有的巨型社会工程，面临的环境和条件极其艰难。“中国的贫困规模之大、贫困分布之广、贫困程度之深世所罕见，贫困治理难度超乎想象。”^③首先，中国的贫困人口多。1949年，中国总人口占世界人口总量的21.66%，但贫困人口占世界总数的40%以上。^④中国不仅是世界上人口最多的国家，也是贫困人口最多的国家。其次，自然条件不平衡。中国有富庶的平原地带，但也有大量的自然条件根本不宜人类居住的地方，在这些地方，人们世代过着近似于原始状态的深度贫困生活。最后，生产力落后且发展不平衡。新中国成立时，在中国的西南边境，由于自然条件的限制，还存在大量刀耕火种的原始农业形态。毛泽东指出，“中国还有大约百分之九十左右的分散的个体的农业经济和手工业经济，这是落后的，这是和古代没有多大区别的，我们还有百分之九十左右的经济生活停留在古代。”^⑤新中国成立后，开始了经济建设的快速进程，为我国贫困治理奠定了良好基础。大规模减少贫困人口，则是改革开放和快速现代化进程的重要贡献。根据2011年中国的收入绝对贫困线衡量，1978年中国农村贫困发生率为97.5%，到2019年已下降到0.6%。^⑥不仅贫困发生率在当下统计意义上大幅下降，这一巨型工程更重要的价值在于，探索并创建多样化的扶贫机制，阻断贫困再生产的自然和社会根源。如改革开放以来，通过家庭联产承包责任制改革和农村集体产

① 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第36页。

② 《马克思恩格斯文集》第2卷，第43页。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，北京：人民出版社，2021年，第1页。

④ 参见胡鞍钢主编：《国情报告》（第17卷·2014年），北京：党建读物出版社，2016年，第180页。

⑤ 《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社，1991年，第1430页。

⑥ 参见谢岳：《中国贫困治理的政治逻辑——兼论对西方福利国家理论的超越》，《中国社会科学》2020年第10期。

权制度的持续创新，激发制度扶贫的改革效应；通过持续加大农村地区的交通、生产等基础设施投入，建立开发式扶贫机制。如同贫困问题研究者阿马蒂亚·森认为，贫困问题之所以如此复杂并难以解决，在于其最终原因如此复杂且模糊不清。^① 消除贫困再生产的根源，并建立阻隔贫困再生产的机制，就是一个如此复杂但又无比重要的工程。

巨型社会工程的建设主体是国家。在人类历史上，人们试图通过各种行为改变贫困状况，并取得了一定成效。但是，这种成效是有限的。首先，分散的个体或者少数人的行为，有可能改变个体或者少数人的命运，但难以改变所有贫困者的命运。特别是在现代化进程中，作为贫困者主体的农民所依存的生产力较为落后，依靠其自身的力量很难改变其命运，他们只能依靠一种外在的力量来改变自己的贫困。其次，市场机制在激发人的主动性、积极性和创造性方面发挥着重要作用，有助于推动生产力发展，改变贫困。但是，市场的逻辑总是倾向于将资源配置在最能够产生效益的地方。市场经济的发展必然伴随社会分化，它没有也不可能自动带来贫困的消除。要推动改变所有人的贫困，特别是改变造成贫困的自然和社会根源，只能依靠国家有组织的行动。

中国消除贫困的巨型社会工程，是国家有目的、有计划地改变贫困状况的过程，也是有计划、有举措地改变造成贫困状况的自然和社会条件的过程。“贫困地区发展条件差，贫困人口自我发展能力弱，消除贫困仅仅依靠个体、区域、民间等力量远远不够，必须作为执政党和国家的责任，上升为国家意志、国家战略、国家行动。”^② 更重要的是，在中国不仅要消除贫困状态，更要消除造成贫困的条件。要完成这一巨型社会工程是一项十分艰难的任务。这一工程的实施自新中国成立便已开启，到 2012 年，“中国组织实施了人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战”，^③ 并取得了巨大成功，完成了预期目标。“中华民族在几千年发展历史上首次整体消除绝对贫困，实现了中国人民的千年梦想、百年夙愿。”^④ “改革开放以来，按照现行贫困标准计算，中国 7.7 亿农村贫困人口摆脱贫困；按照世界银行国际贫困标准，中国减贫人口占同期全球减贫人口 70% 以上。”^⑤ 由此大大加快了全球减贫进程，谱写了人类反贫困历史的壮丽篇章。

-
- ① 参见阿马蒂亚·森：《贫困与饥荒：论权利与剥削》，王宇、王文玉译，北京：商务印书馆，2011 年，第 1 页。
- ② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，第 49 页。
- ③ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，第 1 页。
- ④ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，第 13 页。
- ⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，第 59 页。

二、巨型社会工程得以成功的国家善治能力

在现代化进程中，运用国家力量改变贫困的社会工程并不少见，但真正取得成功者十分罕见。中国于2020年消除绝对贫困，并正向消除相对贫困、走向共同富裕的道路迈进。这标志着中国改变贫困状况的巨型社会工程取得巨大成功。中国取得成功的重要原因在于强大的国家善治能力。

国家善治能力是国家基于满足人民美好生活的意愿而采取相应措施进行有效治理并达到相应目的的力量。国家善治能力由三个相互联系的层面组成，一是改善人类状况的意愿，二是合适的手段，三是获得增进人类福利的效果。消除贫困无疑是人类社会最大的善良意愿，但也需要通过各种方式对贫困问题进行有效治理。国家基于消除贫困的善良意愿并通过相应的能力获得有效治理贫困的效果，从而形成国家善治能力。它包括五个具体能力：

（一）国家动员能力，即最大限度动员一切资源改变贫困状况的能力。任何行动都必须借助必要的资源才能获得成功。资源愈多，达成目的的可能性愈大。但资源总是处于分散状态，由此便需要通过动员将资源集聚起来用于一定目的。“社会动员能力，即政府动员社会中的人力、物力、财力综合起来为实现政府所预定的目标的能力。衡量社会动员能力的标准是：在一定时期内，将社会中的人财物集聚起来的数量；政府集聚起来的人财物所实现的目标与政府总体目标的比例。”^① 国家是公共权力机构，在一个国家内，没有任何组织拥有如国家政权体系一般的动员资源并集聚资源的能力。消除贫困作为一项巨型社会工程，只有在国家广泛深度动员之下，才能最大限度集聚资源实施这一工程。

国家动员能力首先是国家领导者的决策意向和能力，它决定着动员的广度和深度，也决定着资源集聚的程度和向度。新中国成立后，中国步入现代化建设的轨道，但也面临着处理各方面关系的问题。一般来讲，后发现代化国家最初的工业积累主要是来自农业。毛泽东在新中国成立初期发表了《论十大关系》，其中指出不能将农民挖得很苦，要处理好工业和农业的关系。之后，中国确立以工业为主导、以农业为基础的方针。在优先发展工业的过程中，农业仍然占有重要地位，并提出大办农业的方针。在这一方针指导下，中国在资源十分紧缺的条件下，尽可能通过广泛动员，使农村能够获得必要的资源，农业的基础性地位得到巩固。由此避免了牺牲农业并引发大规模农民贫困的总体性灾难。

显然，要在工业化程度比较低的情况下消除大规模贫困是一件难以想象的事。

^① 辛向阳：《大国诸侯：中国中央与地方关系之结》，北京：中国社会科学出版社，1996年，第536页。

但是消除贫困始终是国家决策的重要目标。1978年，中国拉开了改革开放的大幕。改革从农村开始，其重要目标便是消除贫困。邓小平指出：“我们的改革和开放是从经济方面开始的，首先又是从农村开始的。为什么要从农村开始呢？因为农村人口占我国人口的百分之八十，农村不稳定，整个政治局势就不稳定，农民没有摆脱贫困，就是我国没有摆脱贫困。”^①正是在这一思想的指导下，国家实行了多项有利于农业农村发展的政策。在工业化、城市化迅速发展的过程中，国家将解决“三农”问题置于重中之重的地位，多年的中共中央一号文件都是涉及“三农”问题的。

经过改革开放的发展，农业农村没有出现因快速现代化而造成的大规模衰败，贫困人口大规模减少。但是，由于自然条件和区域发展不平衡，直到党的十八大之前，在新的扶贫标准下，中国还有1.22亿贫困人口。^②为此，中共中央提出了脱贫攻坚的目标和任务，强调“动员全党全国全社会力量，齐心协力打赢脱贫攻坚战”。^③党的十九大把精准脱贫作为攻坚战进行全面部署，锚定全面建成小康社会目标，聚力攻克深度贫困堡垒，决战决胜脱贫攻坚，形成了“上下同心、尽锐出战、精准务实、开拓创新、攻坚克难、不负人民”^④的脱贫攻坚精神。正是在广泛而深入的总体动员下，中国如期完成脱贫攻坚任务，于2020年消除绝对贫困，并全面建成小康社会。

国家动员能力的成效也表现在社会的响应力方面。当今中国消除贫困的国家动员能力得到社会积极回应，这首先在于消除贫困是全体人民的意志和向往，其次在于在消除贫困的目标下有效处理好各个方面的关系，再次是有目标、有条件、分步骤地实施，最后是面临新的问题及时有效加以处理。正是依靠这种有成效的国家动员能力，才能最大限度动员和集聚资源，实现消除贫困的目标。

（二）国家组织能力，即将分散的力量组织起来有针对性治理贫困的能力。“组织”是一个社会实体，它具有明确的目标导向和经过设计的结构与有意识协调的活动系统。进行任何一项社会工程都必须借助组织的力量。组织能力愈强，达成社会工程目标的可能性愈大。在人类各种组织单位中，国家是最大和最强的组织。通过国家，可以形成社会的高度组织化，从而集中力量实现预期目标。在中国，消除贫困的巨型社会工程得以成功，相当程度取决于强大的国家组织能力。

中国共产党将组织工农大众作为自己的重要使命，也非常注重通过组织来消除贫困。毛泽东1943年在《组织起来》一文中指出：“在农民群众方面，几千年来都是个体经济，一家一户就是一个生产单位，这种分散的个体生产，就是封建统治的

① 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第237页。

② 参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，第9页。

③ 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第83页。

④ 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话（2021年2月25日）》，北京：人民出版社，2021年，第19页。

经济基础，而使农民自己陷于永远的穷苦。”“把群众的力量组织成为一支劳动大军。这是人民群众得到解放的必由之路，由穷苦变富裕的必由之路”。^①新中国成立后，中国共产党将分散的农民组织起来，并利用集体组织的力量帮助贫穷农民克服困难，保障基本生存，如在集体组织内实行“五保户”制度，使那些缺失劳动能力的人得到一定的生活保障。

为了有针对性地消除贫困，我国政府设立了专门的组织。1986年成立国务院贫困地区经济开发领导小组，1993年改为国务院扶贫开发领导小组办公室。在其之下，县以上的各级人民政府设立了扶贫开发领导小组办公室（以下简称“扶贫办”），其主要职能是扶贫开发工作的政策、规划并组织实施等。消除贫困由此成为政府专门组织的事务。扶贫办的设立在有针对性地减少和消除贫困方面发挥了重要作用。随着绝对贫困任务的完成，扶贫办更名为乡村振兴局，以巩固消除贫困的成果。在世界上，很少有国家在政府体系内层层设立专门的组织机构用于消除贫困，也就限制了消除贫困的效应。

随着中国脱贫进入最后的攻坚阶段，愈来愈多的组织参与到消除贫困的事务之中，由此形成巨大的治贫能力。正如习近平总书记所说：“我们组织开展定点扶贫，中央和国家机关各部门、民主党派、人民团体、国有企业和人民军队等都积极行动，所有的国家扶贫开发工作重点县都有帮扶单位。各行各业发挥专业优势，开展产业扶贫、科技扶贫、教育扶贫、文化扶贫、健康扶贫、消费扶贫。民营企业、社会组织和公民个人热情参与，‘万企帮万村’行动蓬勃开展。我们构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局，形成跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的社会扶贫体系。千千万万的扶贫善举彰显了社会大爱，汇聚起排山倒海的磅礴力量。”^②

（三）国家改造能力，即对自然和社会条件进行改变、消除贫困再生产的能力。贫困是一种状态，有着深刻的根源。从某种意义上说，人类历史是消除贫困的历史，但其成效缓慢且有限。重要原因便是只简单地消除贫困的状况，而未大规模改变贫困产生的根源。只有从根本上改变造成贫困的自然和社会条件，才能在消除贫困状况的同时，避免贫困的再生产。而要消除贫困的根源，必须通过国家的力量，对既定的自然和社会条件进行根本性改造。中国正是借助强大的国家改造能力，才在消除贫困条件的巨型社会工程方面取得巨大成功。

人类贫困的主要原因之一是自然条件。新中国成立后，国家引导农民改造自然条件，以摆脱贫困。水利是农业的命脉，在实行集体统一经营时期，农民农忙时务农，农闲时兴修水利工程，大大改变了农业生产条件。在国家经济实力还不强大的

^① 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第931、932页。

^② 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话（2021年2月25日）》，第14—15页。

时期，国家主要通过激励和组织农民改造自然条件，倡导自力更生、艰苦奋斗，诸如“红旗渠”“大寨”等众多改造自然的典范。随着国家实力的增强，国家逐步推进大规模的基础设施建设，尤其是道路交通。中国的贫困人口主要集中在西部地区，尤其是其中的山区，重要原因是交通不便。由此有了“要致富先修路”的说法。2000年开始，国家通过实施“西部大开发”战略和“村村通”工程，大大改善了贫困地区的交通条件，道路成为“脱贫路”，也成为“致富路”。通过脱贫攻坚，“行路难、吃水难、用电难、通信难、上学难、就医难等问题得到历史性解决”。^①

贫困是指生活资料的匮乏，而生活资料的获得取决于生产资料。因为生产资料的占有不同会造成贫富分化，从而产生社会性贫困。社会性贫困只能通过改造社会条件加以解决。在农业社会，土地是基本的生产资料，由于对土地占有不同而产生富裕的农民和贫困的农民。对于跨入现代化门槛的国家来说，都有一个通过土地改革减少贫困的问题。在革命时期中国共产党便意识到土地问题的极端重要性，并在农村开展土地革命。伴随国家政权的取得，中国通过大规模的土地改革，使广大无地和少地的农民获得了梦寐以求的土地，有了生活之源，消除了造成农民贫困的主要因素。新中国成立后，中国进行农业的社会主义改造，建立了生产资料集体所有制，这一制度成为农村基本制度。这一制度保证每个农民都能够成为土地的主人，从而为避免长期历史上人们因为缺失土地而只能陷入贫困提供了最基本的制度保障。1978年之后，中国又通过农村改革，不断创新制度，激发广大农民的主动性、积极性和创造性，自己创造自己的幸福生活，由此形成消除贫困的强大内生动力。正是农村改革，突破了长期存在的城乡二元结构的制度壁垒，农民得以从事非农产业，既为工业化提供了充沛的人力资源，也为农村消除贫困创造了重要条件。据不完全统计，改革开放以来，农民收入的一半以上已来自非农产业。

（四）国家发展能力，即国家通过推动经济社会发展持续改变贫困的能力。贫困是一个动态的过程。除了因一时困难而形成的生存性贫困之外，还有因经济发展不足而造成的发展性贫困。无论什么贫困，最终都要通过经济发展创造更多的财富来改变，经济发展因此成为消除贫困的基础。对于消除贫困的巨型社会工程来说，经济发展是最重要的基础，且只有通过国家的力量大规模推进经济发展才能推进这一工程的实施。

早在取得全国性政权前夕，中国共产党便提出了将工作重心转移到经济建设上来的主张。农村改革最重要的目的便是调动广大农民的积极性，迅速发展生产，减少和消除贫困。邓小平指出：“坦率地说，在没有改革以前，大多数农民是处在非常贫困的状况，衣食住行都非常困难。党的十一届三中全会以后决定进行农村改革，给农民自主权，给基层自主权，这样一下子就把农民的积极性调动起来了，把基层

^① 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话（2021年2月25日）》，第6页。

的积极性调动起来了，面貌就改变了。”^① 中国的贫困人口占比持续大幅减少，主要依靠的是国家推动经济发展，让农民成为经济主体，在经济发展中减少和消除贫困。

对于一些深度贫困地区来说，缺乏经济发展的必要条件。即便如此，国家在提供基本保障的同时，也非常重视通过促进经济发展，激发贫困地区的内生活力，来改变贫困地区的状况。“发展产业是脱贫致富最直接、最有效的办法，也是增强贫困地区造血功能、帮助贫困群众就地就业的长远之计。”^② 贫困人口不仅是减贫的受益者，更是发展的贡献者。2020年中国消除了绝对贫困，很快将脱贫攻坚与乡村振兴相衔接，通过乡村振兴巩固脱贫攻坚的成果，以进一步的发展来减少和消除相对贫困。“中国减贫实践表明，发展是消除贫困最有效的办法、创造幸福生活最稳定的途径。”^③

（五）国家整合能力，即国家通过各种政策举措不断缩小贫富差距进而实现一体化发展的能力。人类的历史起点相同，随着生产力发展，必然带来社会分化，由此有了贫富之分。而社会分化是一个动态的过程，由此有了绝对贫困和相对贫困之分。因此，贫困是一种历史的产物，也要通过历史进程加以消除。但是，历史并不会，也不能自然消除贫困，它需要通过国家力量进行整合，以各种举措不断缩小贫富差距，进而实现一体化发展。对于消除贫困的巨型社会工程来说，国家整合能力更是至关重要。

新中国成立之初，便在全国进行大规模的土地改革，实现“耕者有其田”，保证人人有饭吃。土地改革完成不久就进行了农业生产资料的社会主义改造，其重要目的便是防止因为生产资料个体所有造成部分人重新陷入贫困。在农业集体化进程中，农业生产组织规模不断扩大，重要原因是通过在更大范围内的统一分配，避免贫富差距。但是，农业生产组织规模过大，抑制了农民的生产积极性，造成的是平均性贫困。正是在这一背景下，改革开放之初，党和国家提出了让一部分地区一部分人先富起来的政策。但邓小平反复强调，共同富裕才是最终目标。随着经济发展，特别是市场经济内生的社会分化机制，产生了贫富分化，城乡差距拉大。为此，国家采用多种举措缩小地区、城乡之间的差距，缩小社会成员之间的贫富差距，通过国家的再次分配和倡导第三次分配，逐步实现共同富裕。进入新时代，国家采取一系列政策举措推进脱贫攻坚，提出：“全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村特别是在贫困地区，没有农村的小康特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”^④ 在这一思想指导下，国家“集中力量解决贫困群众基本民生需求，宁可少上几个大项目，也要优先保障脱贫攻坚资金投入；宁可牺牲一些当前利益、局部

① 《邓小平文选》第3卷，第237—238页。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，第38页。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，第53页。

④ 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话（2021年2月25日）》，第3—4页。

利益，也要服从和服务于减贫工作大局；宁可经济增速慢一些，也要确保脱贫攻坚目标任务如期完成”。^① 中国作为世界上最大的发展中国家，走出了一条快速发展与大规模减贫同步、经济转型与消除绝对贫困同步的现代化道路。在走向共同富裕的道路上，消除贫困的巨型社会工程将进入新的阶段。

三、国家善治能力的内生性

善治包括两个层面：一是善良意愿，二是善于治理。在人类历史上曾经有过一些依靠国家能力实施的大型工程，但由于其意愿并不是为大众造福，而是劳民伤财，这种能力并不是善治能力，也难以持续，甚至导致国家衰败和人民贫困。如中国历史上为皇帝个人建造的大型建筑。与此同时，近代以来，许多基于善良意愿的巨型社会工程亦未能成功，甚至造成了灾难性后果，重要原因是不善于治理，没有正确的领导和体制性保障。中国消除贫困的巨型社会工程之所以能取得成功，一是来自善良意愿，二是来自善于治理，集聚了巨大的善治能力。这种能力不是从天而降的，更不是一种不可知的法术，而是深深蕴藏在中国特色社会主义的政治和社会制度之中的内生力量，是中国制度优势的具体表现。

其一，社会主义制度为国家善治能力赋予了内在规定性。在中国的漫长历史上，人们充满着对改变贫困的追求，并形成济贫救困的文化。但是，直到1949年，这一美好梦想的实现程度都十分有限，其重要原因便是受限于制度。近代以来，中国被迫进入现代化进程，面临着多种选择。历史选择了社会主义而不是其他，根本原因在于这一制度反映了中国人民消除贫困、获得幸福生活的美好意愿。

社会主义每前进一步，便意味着广大中国人民消除贫困、走向共同富裕前进一步。邓小平曾振聋发聩地提出，“贫穷不是社会主义”，“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”^② 伴随着改革开放，其极大地解放了生产力，国民经济得到迅速发展，贫困状况得到迅速改善。更重要的是在强调经济发展的过程中，十分重视防止两极分化，努力缩小贫富差距。消除贫困的巨型社会工程包括两个方面：一是减少和改变贫困，二是走向共同富裕。这一巨型社会工程的成功只有在社会主义制度条件下才有可能。“贫穷不是社会主义，如果贫困地区长期贫困，面貌长期得不到改变，群众生活水平长期得不到明显提高，那就没有体现我国社会主义制度的优越性，那也不是社会主义”。^③ 消除贫困的巨型社会工程体现的巨大国家善治能力，正是社会主义制度所赋予的，内生于社

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，第48页。

② 《邓小平文选》第3卷，第373页。

③ 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话（2021年2月25日）》，第4页。

社会主义制度之中。国家能力的善治特性由社会主义制度所决定，离开了社会主义制度，就无法形成巨大的国家善治能力，消除贫困的巨型社会工程也难以取得成功。

其二，中国共产党的神圣使命赋予了国家善治能力不竭源泉。任何制度都不是自然而然形成的。它体现着人类的主体意志。中国人民选择了社会主义制度，而中国共产党集中代表了全体人民的意志。从这个意义上讲，中国共产党领导是社会主义本质特征的体现。消除贫困则是中国共产党人的神圣使命，并为国家善治能力提供了不竭源泉。

中国共产党是以马克思主义为指导的政党。马克思主义虽然肯定资本主义创造了巨大的财富，但更尖锐地批判资本主义制度造成的两极分化。在马克思主义指导下，中国共产党始终将为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心使命。新中国成立后，中国共产党历经艰苦卓绝的探索，形成了中国特色社会主义道路。这条道路的本质体现为两个方面：一是发展生产力，二是推动共同富裕。这样一条道路便为推进消除贫困的巨型社会工程取得成功奠定了基础。前者为消除贫困创造了物质条件，后者确定了走向共同富裕的目标。在中国共产党领导下形成的中国特色社会主义道路是不断改变贫困、走向共同富裕的道路。

党的意志通过国家得以充分体现，中国共产党的领导为国家善治能力提供了根本来源。“中国共产党始终把消除贫困作为定国安邦的重要任务，制定实施一个时期党的路线方针政策、提出国家中长期发展规划建议，都把减贫作为重要内容，从国家层面部署，运用国家力量推进。”^①正是在中国共产党领导下，国家能力才具有了消除贫困这一善良意愿的特性，才有可能推动消除贫困的巨型社会工程的实施并取得成功。

其三，中国共产党领导为获得巨大的国家善治能力提供了基本的制度保障。消除贫困的巨型社会工程需要巨大的和可持续的国家善治能力。这种能力需要一种具有总体性的力量加以统领，并形成有明确目标的体制和运行机制加以保障，体现了社会主义本质特征的中国共产党的领导便是这一总体性力量。在中国共产党的统一领导下，统筹谋划，强力推进，持之以恒，将各种力量聚合在一起，形成强大的国家善治能力，从而推动了消除贫困的巨型社会工程的实施。

只有在中国共产党领导下，才能形成强大的动员能力。中国共产党是通过广泛深入的动员获得革命胜利的。革命胜利之后，中国共产党仍然非常重视动员工作，特别是中国共产党作为全国人民的领导核心并长期执政，可以更为充分有效地进行动员。中国消除贫困的巨型社会工程之所以能够成功，便在于巨大的国家动员能力。而这种能力只有在中国共产党的长期统一领导下才能获得。新中国成立后，中国共产党便致力于消除贫困，并最大限度动员各方力量达到这一目的。特别是

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》，第49页。

在脱贫攻坚的关键时刻，实行“尽锐出战”，这就是集中全国最精锐的力量决战决胜。这种在一个政党领导下动员和集中全国优势力量在限定时间内消除贫困的做法，是人类历史上绝无仅有的，其深层根源便在于中国共产党领导体制和动员机制所获得的巨大国家善治能力。

只有在中国共产党领导下，才能形成强大的组织能力。中国共产党具有高度的组织性，这种组织性不仅是自身的组织建设，更重要的是组织社会。“‘动员’和‘组织’，这两个共产党政治行动的‘孪生’口号，精确地指明了增强政党力量之路。”^①中国共产党正是凭借强大的组织力量取得了革命成功。新中国成立后，中国共产党作为全国人民的领导核心，通过国家政权的力量获得更为强大的组织性，形成强大的国家组织能力。正是凭借强大的国家组织能力，消除贫困的巨型社会工程才有可能取得成功。特别是在脱贫攻坚的关键时期，中国共产党为国家组织能力提供了坚强保障。如习近平总书记所指出的：“我们坚持党中央对脱贫攻坚的集中统一领导，把脱贫攻坚纳入‘五位一体’总体布局、‘四个全面’战略布局，统筹谋划，强力推进。我们强化中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，构建五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚的局面。我们执行脱贫攻坚一把手负责制，中西部22个省份党政主要负责同志向中央签署脱贫攻坚责任书、立下‘军令状’，脱贫攻坚期内保持贫困县党政正职稳定。我们抓好以村党组织为核心的村级组织配套建设，把基层党组织建设成为带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。我们集中精锐力量投向脱贫攻坚主战场，全国累计选派25.5万个驻村工作队、300多万名第一书记和驻村干部，同近200万名乡镇干部和数百万村干部一道奋战在扶贫一线”。^②这种强大的组织性力量没有统一且坚强有力的中国共产党领导是不可能具有的。

只有在中国共产党领导下，才能形成强大的改造能力。马克思说，“哲学家们只是用不同的方式解释世界，问题在于改变世界。”^③在革命胜利前夕，毛泽东指出：“我们不但善于破坏一个旧世界，我们还将善于建设一个新世界。”^④中国共产党人正是在破坏旧世界、建设新世界的历史进程中，获得了强大的国家改造能力。与其他政治力量不同，中国共产党破坏一个屈辱贫困的旧世界只是条件，建设让人民过上幸福生活的新世界才是目的。建设一个新世界，就必须运用国家的力量改造自然条件和社会条件，由此形成了强大的国家改造能力。在自然条件十分恶劣且不适宜人类居住的地方，如果没有国家力量的介入，很难想象能够在较短的时间内消除贫困。如果没有国家大规模的社会主义改造，很难想象为全国人民的基本生活提供一

① 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海：上海人民出版社，2008年，第336页。

② 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话（2021年2月25日）》，第12页。

③ 《马克思恩格斯文集》第1卷，北京：人民出版社，2009年，第502页。

④ 《毛泽东选集》第4卷，第1439页。

个有保障并可持续的基本制度。即使是新中国成立后一度遭遇了经济困难，农民生活还较贫困，但这种贫困属于政策性的而不是制度性的。政策性贫困主要是因为政策偏差造成，也依靠政策调整加以改进。而制度性贫困是由于不合理的制度造成的。社会主义制度为推进消除贫困的巨型社会工程提供了基本的制度保障。

只有在中国共产党领导下，才能形成强大的国家发展能力。贫困问题从根本上说是生产力有所发展又相当不足的问题。只有不断发展生产力，才能为消除贫困创造基本的条件。马克思主义高度重视生产力的发展，强调任何理想社会都必须建立在一定的物质条件基础之上。在《德意志意识形态》中，马克思指出，共产主义的实现必须“以生产力的巨大增长和高度发展为前提”。“如果没有这种发展，那就只会有贫穷、极端贫困的普遍化；而在极端贫困的情况下，必须重新开始争取必需品的斗争，全部陈腐污浊的东西又要死灰复燃。”^① 马克思反复强调，“当人们还不能使自己的吃喝住穿在质和量方面得到充分保证的时候，人们就根本不能获得解放”。^② 以马克思主义为指导的中国共产党诞生于经济落后大国，让人民过上温饱、小康和富裕生活是中国共产党的神圣使命。为此，必须致力于经济发展。早在革命胜利前夕，毛泽东便说，“严重的经济建设任务摆在我们面前。我们熟习的东西有些快要闲起来了，我们不熟习的东西正在强迫我们去做。”^③ 这就是经济建设。尽管新中国成立后，中国的经济发展经历了一段艰难的探索并出现了曲折，但中国共产党及时将工作重心转向经济建设，在经济发展中表现出两个特点。一是充分尊重经济发展规律，尊重人民的首创精神，调动人民的积极性，推动经济发展；二是发挥国家的宏观指导和调节作用，引导经济发展。改革开放以后，我国逐渐实行社会主义市场经济体制。市场经济在资源配置方面具有特殊的作用，但也有与生俱来的缺陷，包括社会分化造成的贫富差距。这种缺陷只有通过国家的力量才能加以有效克服。由此可以形成“市场+政府”的强大国家发展能力，并促进消除贫困的巨型社会工程的实施。“市场+政府”的强大国家发展能力是在中国共产党领导下形成的。中国共产党不仅充分认识到市场的巨大力量，而且充分认识到政府在市场经济发展中不可或缺的角色。这一认识出自中国共产党发展经济的目的是消除贫困，造福全体人民。

只有在中国共产党领导下，才能形成强大的国家整合能力。贫困既有绝对性，又有相对性。而在传统农业社会向现代工业社会转变时期，绝对性贫困与相对性贫困表现为一种叠加状态，其中又突出表现为城乡差别。因为农村经济落后，贫困人口主要集中在传统农村，这是现代化社会普遍面临且需要解决的一道难题。“城乡区

① 《马克思恩格斯文集》第1卷，第538页。

② 《马克思恩格斯文集》第1卷，第527页。

③ 《毛泽东选集》第4卷，第1480页。

别就是社会最现代部分和最传统部分的区别。处于现代化之中的社会里政治的一个基本问题就是找到填补这一差距的方式，通过政治手段重新创造被现代化摧毁了的那种社会统一性。”^① 政治手段是超越市场和社会的手段，是国家才拥有的整合能力，即国家通过各种举措对业已分化的社会进行整合，缩小城乡差距，减少和消除贫困，重建社会的统一性。从现代化进程的一般形式看，先是经济发展，直到经济发展中出现的社会分化会引起爆炸性社会后果时才开始注重国家整合。即使是发达国家也是如此。如直到 20 世纪 30 年代，资本主义经济大危机时，资本主义国家才出台大规模的福利政策，并形成国家整合能力。但在中国，当经济高速发展之时便十分注重国家的整合。如在工业化和城市化进程中，农业农村农民问题成为党和国家工作的重中之重，采用积极举措缩小城乡差距，努力减少和消除贫困，从而形成巨大的国家整合能力。这种整合能力来自中国共产党的领导。全面建成小康社会不能落下一个贫困地区一个贫困群众。党的十九大报告明确提出，我国社会主要矛盾已经转化为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。不平衡便包括城乡发展不平衡和社会成员之间的贫富差距。随着小康社会的全面建成，中国进入了建设社会主义现代化国家的新征程，消除贫困的巨型社会工程的实施也进入了一个新的阶段。

〔责任编辑：薛 刚〕

^① 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，第 56 页。