

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2018.12.001

欢迎按以下格式引用:王怀勇,邓若翰.精准扶贫长效机制的法治路径研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(3):134-146.

Citation Format: WANG Huaiyong, DENG Ruohan. Research on the rule of law approach to the long-term mechanism of targeted poverty alleviation[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2019(3):134-146.

# 精准扶贫长效机制的法治路径研究

王怀勇,邓若翰

(西南政法大学 中国农村经济法制创新研究中心,重庆 401120)

**摘要:**中国精准扶贫事业在取得巨大成就的同时,也面临着长效不足的问题。扶贫权力的“双刃性”、扶贫活动的“正外部性”和贫困主体的“弱势属性”是精准扶贫长效不足的重要原因。作为一种现代化、规范化的贫困治理机制,依法治贫有助于扬弃扶贫权力的“双刃性”,缓解扶贫活动的“正外部效应”,改善贫困主体的弱势属性,因而能有效保障精准扶贫的长效发展。但同时,当前依法治贫也面临着精准扶贫的法律供给不足、扶贫权力运行的实施体制滞后、社会参与扶贫的激励机制低效、贫困主体的民生权利虚置等问题。因此,研究建议:完善精准扶贫的法律规范体系、优化扶贫权力运行的法治实施体系、健全多元主体参与的法律激励机制、构建贫困主体的民生权利体系,使扶贫活动在法治框架内规范运行。

**关键词:**精准扶贫;长效扶贫;依法治贫;扶贫立法;法治路径**中图分类号:**D920.0;F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2019)03-0134-13

党的十九大报告提出:“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。”这份承诺体现了中国共产党对人民群众的真挚情感,表明了中国共产党坚定不移推进精准扶贫的决心和魄力。自党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把扶贫攻坚作为实现第一个百年奋斗目标的重点工作,摆到治国理政的重要位置,以前所未有的力度推进<sup>[1]350</sup>。截至2017年底,全国农村贫困人口还剩3 046万人,精准扶贫已取得明显成效<sup>[2]</sup>。但同时,这3 046万人也是农村贫困人口中最难脱贫、最易返贫的群体,是扶贫中最难啃下的“硬骨头”。因此,在扶贫攻坚的最后决胜阶段,及时总

**修回日期:**2018-11-12**基金项目:**重庆市社会科学规划重点应用项目“重庆市精准扶贫长效机制研究”(2017ZDYY26);重庆市教委人文社会科学研究项目“我国精准扶贫的法治化研究”(18SKGH012);西南政法大学学生科研创新项目“金融科技与精准扶贫深度融合的法治保障研究”(2018XZXS-071);重庆市教育科学“十三五”规划2017年度重点项目“大数据背景下高校精准资助模式创新研究”(2017-GX-018)**作者简介:**王怀勇(1979—),男,四川成都人,西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心教授,博士研究生导师,法学博士,主要从事经济法学研究;邓若翰(1994—),男,四川乐山人,西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心博士研究生,主要从事经济法学研究。

结和反思精准扶贫中的经验和不足,探索精准扶贫的法治路径,构筑精准扶贫实施的长效机制,无疑具有重要的理论价值与现实意义。

## 一、精准扶贫长效不足的现实问题及其成因

党的十八大以来,中国有6 000多万农村贫困人口稳定脱贫,年均减少贫困人口1 391万人,贫困发生率由10.2%下降到4%以下<sup>[1]351</sup>。这是中国扶贫史上最显赫的成绩,也使中国在世界扶贫事业中牢牢占据了领先地位。但是,在傲人的成绩背后,也隐藏着精准扶贫长效不足的问题。主要表现在以下几个方面:第一,部分地方政府的扶贫方式具有短视性。在“确保到2020年中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫”的政策压力下,部分贫困县政府为了尽快“越线”,采取超常规的贫困治理措施。这些措施虽然在减少贫困存量上具有优势,但容易留下隐患<sup>①</sup>。第二,部分地方政府在扶贫活动中滥用权力,削弱了扶贫动员的能力。由于缺乏有效的监督和制约机制,部分地方扶贫干部在扶贫工作中恣意妄为、滥用权力,为自己或他人谋取不正当利益<sup>②</sup>。这些行为不仅损害了贫困主体和其他相关主体的合法权益,也严重损伤了贫困主体和其他相关主体对政府扶贫工作的信心和参与扶贫活动的积极性。第三,部分地方政府的扶贫活动形式主义严重。为了追求脱贫政绩,部分地方政府过多采用物质帮扶等行政给付手段,而忽视教育扶贫、产业扶贫等对贫困户脱贫具有更加深远意义的扶贫方式,抑或是忽视贫困群众实际需求,盲目修建学校、卫生所等基础设施,大搞面子工程,浪费宝贵的扶贫资源<sup>③</sup>。第四,部分贫困地区社会力量参与扶贫的积极性不足。由于受到思想观念和经费等制约,在许多经济欠发达地区,政府的扶贫开发活动呈现“单打独斗”态势,参与扶贫活动的社会组织数量稀少,社会力量几乎处于瘫痪状态<sup>④</sup>。第五,部分地方贫困人口脱贫动力缺乏,“等、靠、要”思想严重。在部分地区,贫困主体习惯了等待,缺乏闯劲,甘当扶贫治理中的“甩手掌柜”,宁愿跪着发展也不愿意站着“摘帽”,甚至喊出了“让我养牛脱贫,你得给我工钱”等口号<sup>[3]</sup>,进而使“扶了就脱贫,不扶就返贫”的现象频发。

造成上述扶贫工作长效不足的成因众多,概括来说,可以从政治、经济、社会三个层面予以剖析。

### (一) 政治成因:扶贫权力的“双刃性”

扶贫权力的双刃性源于其内部蕴含的两组矛盾,即权力的公益性和私益性的矛盾以及权力意志和

①例如,部分地方政府盲目提高扶贫帮扶力度,一些地区的贫困户上各类学校不需要花钱,一些地区的贫困户看病基本不花钱。这虽然有效改善了贫困户的物质生活条件,但过高的资源投入带来了负面影响:不仅超过农村发展水平和财政承受能力,还会激化贫困户和非贫困户之间的矛盾,在一定程度上造成一些人把当贫困户当作一件光荣的事情。参见:顾仲阳.脱贫如何不讲标准不吊胃口[N].人民日报,2018-01-29(23).

②例如,江苏省扬州市郭村镇政府发布红头文件,以“帮助弱势群体度过寒冷的冬天”的名义,要求政府机关、派出所、村委会、镇企业等50余家单位共计捐款27.8万元。同时,郭村镇民政办称,捐款计划表中的数额是27.8万元,但在捐款结束时,实际只接收到捐款几万元,其余款项去了哪里不清楚。再如,重庆市巴南区姜家镇蔡家寺村党委书记在扶贫工作中优亲厚友,将自己及其他村干部的亲属共三户纳入建档立卡贫困户,使三户违规享受扶贫资金5.64万元。参见:李记.红头文件逼捐 彻查善款去向最关键[EB/OL].(2016-02-03)[2018-06-02].<http://opinion.people.com.cn/n1/2016/0203/c1003-28106902.html>;周尤.重庆通报6起扶贫领域腐败问题典型案例[N].重庆日报,2018-01-25(06).

③例如,西部某县政府为了早出扶贫成果,硬生生把一个普通养殖大户通过虚假材料包装成“扶贫大户”,结果不但扶贫没效果,反而弄得该养殖户负债累累。参见:决不能让“材料政绩”败坏党风政风[EB/OL].(2017-01-11)[2018-04-22].[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2017-01/11/c\\_135971823.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2017-01/11/c_135971823.htm).

④例如,陕西省凤县的社会组织由于规模小、财力弱、发展不均衡等问题,全县50家社会组织中只有少数参与到扶贫帮扶工作中,55家爱心超市也只有少数爱心人士给予捐赠,无法形成持续、全面的扶贫机制。参见:倪波.凤县民政局组织社会力量参与脱贫攻坚[EB/OL].(2018-03-28)[2018-05-05].[http://www.sx-dj.gov.cn/admin/pub\\_newsshow1.asp?id=1322853&chid=100456](http://www.sx-dj.gov.cn/admin/pub_newsshow1.asp?id=1322853&chid=100456).

权力效果的矛盾。作为国家权力在贫困治理领域的分化形态,扶贫权力本质上来源于全体社会成员对自身权利的让渡,因此,自诞生开始,扶贫权力背后便蕴含着让渡了权利的全体社会成员对于实现共同富裕的期盼。这种公益性目的成为扶贫权力得以正当存在和持续运转的合法性基础。但是,扶贫权力的创造者虽是全体人民,但行使者却只能是少数个人,这些个人利益与全体人民利益并不完全相同。博登海默就曾指出:“在个人生活中,权力欲有多种表现方式……它可能着力于获得政治和社会影响,获得金钱和财富,或征服女性。”<sup>[4]</sup><sup>376</sup>为了满足私欲,扶贫权力的行使者会倾向于异化和滥用扶贫权力,使其成为实现个人利益的工具。在扶贫实践中,这种问题突出表现为权力寻租和形式扶贫两种行为,前者旨在将扶贫资源的分配权作为参加“市场交易”的筹码,通过与富农、企业等主体交易,以扶贫资源换取物质对价,进而实现个人财富的增值;后者旨在将扶贫权力作为参加“政绩竞赛”的筹码,通过形式效果突出但缺乏实质效益的扶贫成果,为自身争取政绩优胜,进而获得职位升迁和更大的权力。两种行为均背离了权力的公益性本质,忽略了贫困主体切身利益,造成了扶贫资源的配置错位和无端浪费。

即使扶贫权力主体正直忠诚,一心为贫困主体利益服务,在扶贫过程中也有可能因客观上扶贫信息的不充分性、扶贫规律重重遮蔽下的隐蔽性、扶贫因果关系的复杂性、语言理解的歧义性和主观上扶贫主体观察的偏差性、见解的差异性、性格偏好的多样性等原因使得扶贫权力在现实中的转化结果与权力主体的预期不一致<sup>[5]</sup>。正如西蒙所说:“人被认为在主观上追求理性,但只能在有限程度上做到这一点。”<sup>[6]</sup>扶贫权力终究是由具体的个人行使,个人脑力上的局限决定了其不可能准确预见到自身的扶贫决策和扶贫活动所产生的全部后果。反映在扶贫实践中,即表现为扶贫方式的短视性,例如某地所发生的“扶贫羊”变“餐桌羊”的问题<sup>⑤</sup>。由于思维方式不得法,工作模式不系统,有时政府不能全面、准确地抓住贫困主体的脱贫需求,扶贫开发应急化、碎片化,自然很难逃离扶贫短视化的泥沼。

## (二)经济成因:扶贫活动的“正外部性”

扶贫是一项长期的事业,这一方面源于贫困主体的认定标准会随着经济社会的发展而不断变化,即使现在属于非贫困主体的人,随着贫困认定标准的提高,也有可能被纳入贫困主体之列;另一方面源于人所面临的风险具有不确定性,在遭遇疾病、灾害等突发事件的情况下,非贫困主体也可能成为“返贫困”主体。因此,若一味地由政府承担所有的扶贫责任,不仅会使政府自身持续担负高昂的财政成本,也不利于社会扶贫资源的充分发掘。事实上,自治协会、企业等社会主体具有一定的扶贫优势和扶贫潜力。一方面,社会主体相对于政府具有一定的专业和信息优势,开展的扶贫活动具有较强的针对性和时效性;另一方面,社会主体数量庞大,组织资源丰富,能有效分担政府所承担的扶贫压力,提高扶贫工作的实施效率。美国很早就形成了社会组织、政府、企业等主体之间的相互合作,共同开展社会救助的多元治理机制<sup>[7]</sup>。印度的自我就业妇女协会也通过富有成效的工作对需要扶助的贫困群体进行准确识别,进而提高了印度贫困治理的实效<sup>[8]</sup>。但是,当前中国社会主体参与扶贫的积极性并不太高,究其原因,则是由扶贫事业所具备的“正外部性”<sup>⑥</sup>所致。社会主体无论多么富有同情心和正义感,其

⑤某地给一贫困村提供了120只母羊,还派技术人员下乡,提供饲养管理、专业防疫、母羊配种等技术服务,不料农户并不买账,将“扶贫羊”吃了60多只。参见:安人和.“扶贫羊”变“餐桌羊”[EB/OL].(2015-01-07)[2018-06-04].<http://ccn.people.com.cn/n/2015/0107/c366510-26342997.html>.

⑥当一个个体的行为给其他不相关方当事人带来成本或者利益,但是该个体在作出决定时并没有将这些外部影响考虑进去时,外部性就产生了。其中,正外部性是指社会成本小于个体成本,社会收益大于个体收益的情形。参见:李昌麒.经济法[M].北京:法律出版社,2008:36.

本质终究是自主经营、自负盈亏的组织,要受到“成本—收益”规律的限制。社会主体开展扶贫活动虽然也能获得诸如社会声誉等无形利益,但这些利益在大部分情况下很难弥补其所支出的人力、物力成本。因此,纵使各个社会主体想要积极参与扶贫开发事业,承担社会扶贫责任,扶贫事业内在的“正外部性”也容易使其望而却步。

### (三) 社会成因:贫困主体的“弱势属性”

无论是从经济实力、社会地位,还是从文化素质、工作能力看,贫困主体均处于绝对劣势地位,这便决定了贫困主体具有主客观两个层面的“弱势属性”。从客观看,贫困主体政治经济实力的孱弱决定了其在扶贫事业中处于被动地位,贫困主体的话语权缺失,只能被动地接受地方政府所决策、实施的扶贫措施,并在受到不公正对待时投诉无门,无力维护自己应得的利益。从主观上看,贫困主体思想文化层次的不足决定了其在扶贫事业中倾向于被动脱贫,部分贫困主体不知道如何通过自己的双手发家致富,部分贫困主体对政府的扶贫工作充满疑虑,不愿意配合政府的扶贫活动,还有个别贫困主体习惯了懒散,不愿意通过自身的努力摆脱贫困。

客观层面的话语权缺失使得政府在扶贫工作中缺乏监督和制约,因而在扶贫对象、扶贫措施等事项的选择和实施上具有更强的主观性和随意性。这造成扶贫的效果完全依赖于地方政府相关工作人员的职业品行和业务能力,一旦政府工作人员存在品行不端或能力较差的情况,扶贫效果便会大打折扣<sup>⑦</sup>。主观层面的被动扶贫使得扶贫工作中“吃、拿、等、要”现象十分突出,贫困主体脱贫与否完全依赖于地方财政是否支持,一旦地方财政无力承担,贫困主体便会快速“返贫”<sup>⑧</sup>。这样的扶贫显然不具备长效性,也从根本上违背了精准扶贫的目的和意义。

## 二、精准扶贫长效发展的法治诉求

党的十九大报告明确提出:“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。”在国家将依法治国方略提到新高度的大背景下,法治化建设已经成为中国扶贫开发的重要内容,也是扶贫开发未来发展的制度保障<sup>[9]</sup>。

### (一) 依托法治长效治贫的优势分析

#### 1. 依法治贫有助于扬弃扶贫权力的“双刃性”

扶贫权力既可以成为普罗米修斯手中的火种,带领贫困群体挣脱贫穷的镣铐,走上共同富裕的阶梯,也可以成为潘多拉魔盒中的恶魔,使贫困群体在贫穷的泥沼中越陷越深,这种差异取决于扶贫权力是否受到了合理的约束和控制。权力自身不会约束自己,正如孟德斯鸠所言:“一切有权力的人,都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”<sup>[10]</sup>因此,借助一定的外部力量和机制去约束、规范扶贫权力便成为应有之义。法治是制约、规范扶贫权力的最好方式,“法律的进步作用之一乃是约束和限制权力……在法律统治的地方,权力的自由行使受到了规则的阻碍,这些规则迫使掌权者按一定的行为方式行事”<sup>[4]372</sup>。法律对扶贫权力的制约和规范主要

⑦例如,有学者在宁夏兰县和新村调研时,一张姓村民表示:“关于建档立卡的事情,听说过,具体怎么做的不太清楚……村里确定的是谁,我也不太清楚,应该不是我。至于村里有哪些扶贫项目或如何实施的,自己不大清楚,也不好说。”参见:葛志军,邢成举.精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释[J].贵州社会科学,2015(5):157-163.

⑧例如,有记者在巴中通江县进行调研时,看到一名精壮汉子张某宁愿窝在家,终日游手好闲,也不愿外出务工挣钱,口口声声说脱贫致富靠双手,心里却消极应付,认为脱贫是干部的事,非要等到帮扶干部买饲料和猪仔才愿意发展。参见:詹小毅.脱贫攻坚要破解精神贫困问题[EB/OL].(2018-02-11)[2018-05-05].http://www.bznews.org/news/11/201802/283748.html.

表现为角色担当、说明回应与违法责任三种机制<sup>[11-12]</sup>：一是角色担当机制，即通过扶贫角色的具体化，将扶贫主体的权力、职责明确规定，以框定扶贫权力的范围、界限，保证扶贫主体正确、适当地行使自身权力，履行自身职责；二是说明回应机制，即通过日常性、动态性和制度性的督促或监管，消除扶贫权力行使过程中的恣意和不确定性，保障角色职责的实现；三是违法责任机制，即通过制定责任条款，惩罚违反角色担当和说明回应要求的行为，以震慑扶贫权力主体，并尽可能地补救权力滥用所产生的后果。三种机制的综合运用及其自身所具有强制性和稳定性，法律能够将扶贫行为纳入既定的、持续的、规范的行为轨道，进而保证扶贫工作的长效性。

### 2. 依法治贫有助于缓解扶贫活动的“正外部效应”

农村贫困主体所固有的经济能力较低、文化素质较差等弱势属性以及农村产业所固有的弱质性和低回报性决定了扶贫必定是一个具有较强“正外部性”的事业，且这种“正外部性”很难通过市场自身的调节予以改变。因此，借助外力对外部性问题予以克服便成了应有之义。“从法学上说，法学研究在很多情况下都是在解决外部性问题”<sup>[13]</sup>。对于扶贫开发中的正外部性问题，法律可以发挥其特有的激励功能，通过设置一定的诱因（激励因素），借助一定的激励方法，引导社会扶贫主体自发地、主动地实施法律所希望的行动<sup>[14]</sup>。

法律可以通过以下两种机制解决正外部性问题：一是法律可以“反市场而行之”，通过一种与市场反向的利益不平衡来矫正市场缺陷所产生的利益偏差<sup>[15]</sup>。即法律通过财政补贴、政府购买公共服务等制度，从社会收益中拿出部分收益，补贴和资助社会扶贫主体，以实现正外部性的内部化。二是法律可以通过税收优惠、信贷优惠等方式，减少正外部性行为实施过程中的无谓损耗，降低扶贫主体的交易成本和实施成本。其中，前者侧重于增加社会扶贫主体的收益，后者侧重于减少社会扶贫主体的成本，两者相辅相成、交互作用，共同通过影响社会扶贫主体内在的“成本—收益”机制，为社会扶贫主体提供实施扶贫行为的动力，进而解决精准扶贫中社会主体参与积极性不足的问题，为建立多元共治的扶贫长效机制奠定基础。

### 3. 依法治贫有助于改善贫困主体的“弱势属性”

贫困主体要想在物质财富上脱贫，就必须同时在思想意识上摆脱贫困，即“扶贫”需与“扶志”和“扶智”相协调。从法律的角度看，赋予贫困主体相应的权利并保障其实施是实现“扶贫”“扶智”和“扶志”的一条可行路径。正如阿玛蒂亚·森所指出的：“贫困不单纯是一种供给不足，还是权利不足……权利贫困既表现为一种贫困类型，又是其他诸多贫困状况的深层原因。”<sup>[16]</sup>通过赋予贫困主体相应的权利，生成贫困主体在精准扶贫中的话语权，贫困主体可以主动行使自身权利，要求政府及时、足额地履行相应的扶贫义务；贫困主体可以积极参与政府的扶贫工作，使扶贫的决策、实施真正符合、满足贫困主体的扶贫需求；贫困主体可以实时对政府的扶贫行为进行监督、评论，并通过各种监督救济渠道矫正政府的扶贫违法行为。同时，赋权本身也可以使贫困主体逐渐培养出一种权利意识和参与意识，激发贫困主体在扶贫中的主人翁地位与能动作用，从而逐步摒弃过去“躺着脱贫”、被动扶贫的不良旧习，以积极、主动的姿态参与到扶贫事业之中，通过自己的双手发家致富。

## （二）依托法治长效治贫的现实困境

### 1. 精准扶贫的法律供给不足

长效扶贫需要有法可依。当前，中国精准扶贫的诸多事项主要由政策加以规范，法律层面的规定

较少,仅偶有些许地方层面的立法<sup>⑨</sup>。大量的扶贫政策构建起全方位的扶贫计划体系,为脱贫攻坚的展开提供了规则依据。但是,长期依赖政策推动扶贫事业,也造成了人们根深蒂固的政策意识。人们过于热衷政策而漠视法律,习惯以政策的思维来思考法律问题和执行法律规定<sup>[17]</sup>,这显然与中国全面推进依法治国的基本方略相悖,同时政策头绪杂、决策过程快,加之缺乏成本收益分析和影响评估的特性也使其更倾向于“头痛医头,脚痛医脚”,因而缺乏慎重和长远的规划与考虑<sup>[18]</sup>。因此,当务之急是要改变当前扶贫领域“政策当道,法律缺位”的现状,通过完善精准扶贫法律规范体系,实现贫困治理的法治化。

## 2. 扶贫权力运行的实施体制滞后

长效扶贫需要规范权力。当前,中国扶贫权力的运行无论是在角色安排、说明回应,还是违法责任上,均存在一定的问题。在角色安排层面,从纵向看,中央、省和地方政府尚未形成合适的扶贫分工合作机制,各级政府的角色和权责不合理、不清晰,容易导致争权夺利、相互推诿的问题。其中,地方政府滥用扶贫决策权,规避上级政府摊派的扶贫任务,化解上级政府施与的扶贫压力的行为,是导致地方政府扶贫不当、扶贫低效的制度根源。从横向看,扶贫活动的开展需要扶贫办、民政、财政等部门共同发力。但是,当前各部门在扶贫决策上的各自为政导致扶贫工作交叉重叠与协调性缺失,而各部门之间为解决这一问题所开展的协商和谈判又导致扶贫成本的提高。

在说明回应层面,政府的扶贫工作缺乏相应的说明回应程序,使得扶贫更像是一种“单向度干预”活动,贫困主体只是扶贫的客观对象而非能动主体,扶贫的价值和效果也随之消减。一方面,精准扶贫程序缺乏完善的信息公开制度。信息偏在是市场经济条件下市场失灵的一种表现形式,在政府强力干预反贫困的社会治理领域同样存在这样的问题<sup>[19]</sup>。因此,通过完善的信息公开制度实现扶贫中的信息对称便成为贫困主体了解、参与和监督扶贫权力运行的必要前提。但是,当前《政府信息公开条例》对政府信息公开方式、途径的设计并未考虑贫困主体智识弱勢的客观情况,也无法契合信息精准公开的要求。此外,信息公开的时限安排也无法满足扶贫信息公开的及时性需求。另一方面,精准扶贫程序缺乏相应的行政回应制度。政府的扶贫决策缺乏相应的民主协商程序,民众的意见、想法和诉求无法反映到扶贫决策中,致使扶贫工作初期就缺失了群众基础;政府的扶贫活动缺乏对应的理由说明制度,贫困主体不了解扶贫工作的方式、流程和具体内容,不理解扶贫工作的价值、目的和意义,自然容易对扶贫工作充满疑虑,甚至抵触。

在违法责任层面,目前部分地方已出台了扶贫工作的问责办法<sup>⑩</sup>,但这些办法尚不完善。从责任形式来说,当前做法主要是将扶贫滥权的责任形式限定在党内责任和政治责任方面<sup>⑪</sup>,法律责任形式严重缺乏,使得精准扶贫法治化缺失了最根本的责任保障。从追责主体来说,当前的问责办法将扶贫滥权追责决定主体定位为各级党委,司法部门只享有问责建议权,监察部门只享有问责建议权和实施权<sup>⑫</sup>。问责决定被限定在党政系统内部,容易出现失职官员在被追究责任时同一过错承担不同责任的

⑨例如《重庆市农村扶贫条例》《四川省农村扶贫开发条例》《贵州省大扶贫条例》等。

⑩贵州省委办公厅和贵州省政府办公厅于2016年6月15日出台的《贵州省脱贫攻坚问责暂行办法》。

⑪《贵州省脱贫攻坚问责暂行办法》第9条规定:“问责方式有:批评教育、诫勉、责令公开道歉;组织处理,包括召回、停职检查、调离岗位、改任非领导职务、降职、引咎辞职、责令辞职、免职、辞退等。”

⑫《贵州省脱贫攻坚问责暂行办法》第5条规定:“各级党委为问责决定机关;各级纪检监察、组织人事、财政、审计、司法部门及检察机关,各级党委、政府督查部分及扶贫开发领导小组办公室为问责建议机关;各级纪检监察、组织人事部门为问责实施机关,根据干部管理权限按照问责决定机关的意见实施问责。”

情况,甚至有可能因官官相护,出现有责官员不受责的现象<sup>[20]</sup>。从追责事由来说,当前的问责办法只是列举式地规定了扶贫问责的事由,并未划分扶贫问责事由的层次<sup>⑬</sup>,这并不符合权责相一致的法治原则,也容易导致扶贫权力与扶贫责任的割裂和错位,进而削弱扶贫问责的约束效力。

### 3. 社会参与扶贫的激励机制低效

长效扶贫需要多方参与。针对扶贫“正外部性”所导致的社会主体参与积极性欠缺的问题,应当建立健全多元主体参与的法律激励体系,形成协同共治的扶贫格局。但是,当前扶贫激励机制无论是在激励理念、激励标准,还是在激励方式上均存在问题,导致扶贫激励的低效。一是激励理念的问题。长期以来,在“法律父爱主义”的立法理念和“命令控制型”的行政管理理念的影响下,中国的激励性法规和政策的制定呈现出浓厚的“管理型”色彩。这种模式使得激励规则更侧重于反映政府对于扶贫激励的主观理解和意志,有可能并不符合激励受体的实际需求,自然也难以获得激励受体的接受和认同。二是激励标准的问题。当前,以中国《政府购买服务管理办法(暂行)》和《税收减免管理办法》等相关规定所构成的社会力量财政支持规范体系仍然强调以相应社会组织的主体资格为财政支持标准,至于其行为效率的考量则较为匮乏<sup>[12]</sup>。以主体资格为激励标准虽然具有考核认定简便的优势,且能保证形式上的激励平等,但也严重破坏了实质上的激励公平。在这种激励标准下,社会主体更加注重于自身的扶贫资格建设,以满足财政支持标准并获得相应的奖励,至于对自身开展扶贫活动的实际效果则不太关心。长此以往,社会扶贫将越来越形式化、表面化,激励资源的分配也将越来越不公平。三是激励方式的问题。当前中国政府对社会力量的激励仍然以资金、政策帮扶为主,社会扶贫主体只要按照政府规定的要求完成一定的扶贫任务,便可以得到相应的扶贫资助和奖励。政府和社会扶贫主体间缺乏真正的分工和合作,呈现“单打独斗”的态势。缺乏粘合度的激励关系会使得协同治贫的应有效果大打折扣,同时,政府和社会主体在扶贫工作上的交叉重复、相互冲突,也容易导致扶贫资源配置的低效和浪费。

### 4. 贫困主体的民生权利虚置

长效扶贫需要注重赋权。现代反贫困的理论研究和实践活动表明,贫困问题不仅仅是一个资源欠缺和经济发展的问題,也是一个资源分配和政治发展的结构性问题<sup>[21]</sup>。因此,要想真正解决贫困主体的“权利匮乏”问题,必须确保并实现贫困主体经济权利与政治、文化权利的并重发展。但是,当前中国贫困主体存在经济文化权利虚设,政治权利缺位的问题。一是经济文化权利虚设的问题。一方面,农村基本公共服务的供给不足导致贫困主体的经济文化权利缺乏最基本的物质保障。农村基本公共服务是农民享有诸如受教育权、医疗救助权等经济权利的物质基础。但由于中国长期存在的城乡二元体制,政府的基本公共服务投入始终存在着“偏向城市”的倾向,导致农民享有的基本公共服务在质和量上均明显不足。再加上政府与农民之间缺乏有效的信息交流渠道,农民的理想诉求与政府的现实供给脱节,进一步导致基本公共服务供给的低效和政府资源的虚耗<sup>[22]</sup>。基本公共服务的不足使得贫困

⑬《贵州省脱贫攻坚问责暂行办法》第8条规定:“问责对象在脱贫攻坚工作中存在以下情形之一的,依据岗位重要程度、职责分工和履职情况追究具体责任人相应责任,并追究相关地方党委和政府主要负责同志责任:(一)未完成年度脱贫攻坚任务的;(二)未执行脱贫攻坚相关政策和扶贫资金、项目管理相关规定,或执行不到位的;(三)贫困地区没有围绕脱贫攻坚开展工作的;(四)由于决策失误或工作失职,引发重大事故、事件、案件,或者造成重大损失和不良影响的;(五)工作作风不实、敷衍塞责、滥用职权、徇私舞弊、优亲厚友、以权谋私、违反廉洁自律有关规定的;(六)未根据脱贫攻坚任务建立组织和资金保障机制的;(七)违反贫困县约束规定,发生禁止作为事项的,或者对涉贫事件处置失当,导致事态恶化的;(八)在国家对省或者省对市、县扶贫开发工作成效考核中出现较大问题的;(九)干扰、阻碍、不配合脱贫攻坚工作,或者弄虚作假、隐瞒事实真相的;(十)其他不认真履行工作职责,影响脱贫攻坚工作正常开展的情形。”

主体的经济文化权利缺乏实现的基础,导致农村的生活环境恶化,农民总体素质较低,因病致贫、因病返贫也逐年增多<sup>[23]</sup>。另一方面,精准扶贫与社会保障的交叉错位导致贫困主体的经济文化权利缺乏稳定公平的制度保障。从制度目标上说,精准扶贫与社会保障的目标均在于对经济困难的主体予以外力扶持,以帮助其应对贫困问题。但是,功能上的相似也引发了精准扶贫与社会保障的交叉和错位,导致精准扶贫与社会保障的救助重叠和救助真空,加剧了贫困救助的不公平和不稳定<sup>④</sup>。二是政治权利缺位的问题。长期以来,中国的反贫困政策主要奉行经济和社会权利发展优先于政治权利发展的逻辑,即贫困问题是一个经济和社会发展问题,与政治权利的实现没有什么关联<sup>[21]</sup>。这一逻辑直接导致了我国扶贫政策对贫困主体政治权利的漠视,表现为扶贫政策更侧重于对各级政府的扶贫权责、扶贫目标、扶贫方法等事项进行安排,而对贫困主体在扶贫工作中所享有的政治性权利,如知情权、申请权和监督权等则鲜有关注,至于这些政治权利所对应的法律保障机制和实现途径则更为缺乏。政治权利的缺失不仅使贫困主体丧失了扶贫主人翁的地位,贫困主体只是被“落实政策”,其脱贫与否完全取决于政府的扶贫权力和扶贫行为,同时也使贫困主体丧失了扶贫主人翁的意识,只是等待政府和其他力量的帮扶。长此以往,精准扶贫对民主治理的背离将会越来越严重,扶贫与“扶志”间的割裂也会越来越大。

### 三、精准扶贫长效发展的法治回应

#### (一) 完善精准扶贫的法律规范体系

一是要更新扶贫立法的理念。传统的扶贫政策将精准扶贫视为政府的单方行为,这种自上而下的扶贫模式不仅限制了扶贫的活力与效率,也滋生了贫困主体的被动情绪。归根结底,扶贫的目的是要破除贫困主体致贫的病灶,挖掘贫困主体致富的潜力。只有政府的扶贫行为得以勤勉和适当,贫困主体的智慧和动力得以引导和发挥,扶贫才能实现其最好的效果。因此,扶贫立法必须坚持以人为本:一方面明确规定贫困主体在精准扶贫中的主体地位,并通过专章确立贫困主体在精准扶贫中的具体权利,以权利的赋予提升贫困主体的发展能力,激发贫困主体的发展动力,唤醒贫困主体的主体意识;另一方面着重提高贫困主体在相关扶贫制度中的参与度,在贫困主体的评选和识别、扶贫决策的讨论和决定、扶贫措施的选择和设计等环节,建立民主协商机制,充分尊重和落实贫困主体的意愿与选择,实现贫困主体在精准扶贫各环节的主体归位。

二是要健全扶贫立法的体系。从宏观看,扶贫立法体系应该是以宪法中有关公民基本权利(尤其是生存权、发展权等)的规定为依据,以精准扶贫基本法律制度为基础,以财政、税收、社会保障等相关法律制度为辅助<sup>[24]</sup>,以地方性扶贫开发条例为补充的综合性法律规范体系。因此,首先应落实《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》中关于“加快扶贫立法,使扶贫工作尽快走上法制化轨道”的要求,尽快制定扶贫立法体系中的纲领性法律——《农村扶贫开发法》。《农村扶贫开发法》应明确规定扶贫的理念、目标、意义和基本原则,扶贫开发的基本模式,扶贫资金的管理方式,扶贫主体的职责及违法责任,贫困主体的权利等。其次,应完善财政、税收、金融等相关法律法规,为精准扶贫提供有效支持。例如,应完善财政法律中关于财政扶贫资金的预算、转移支付等方面的制度,为扶贫开发提供坚实的财政

<sup>④</sup>在某些地区,贫困户享受比边缘贫困户更高的合作医疗报销比例,或者享有额外的教育资助以及危房改造资金,从而造成了贫困户可以享受到远多于边缘贫困户的经济利益,导致了农村新的不公平。参见: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(3):147-153.



制度基础。最后,地方应进一步制定或完善相关的《农村扶贫开发条例》。在立法过程中,地方应根据本地区的特殊情况,设计有针对性的扶贫制度,同时,根据《农村扶贫开发法》的具体内容,制定更为细化的扶贫开发举措,增强扶贫制度的可操作性。

三是要完善扶贫立法的相关制度,如扶贫项目规划、扶贫资金管理、扶贫项目监督等<sup>[25]</sup>。具言之,各级地方政府应在财政预算中明确规定扶贫项目的预算资金总额、项目种类的划分、项目的单项资助额,以及项目的评选程序和标准,由各扶贫单位根据具体情况申报扶贫项目;各级地方政府应建立由各扶贫参与部门负责人和相关专业人士组成的财政扶贫资金管理委员会,对扶贫资金的筹集、运营、拨付、审核和信息公示等事项进行统筹和管理;各级地方政府应建立扶贫资金管理信息公示制度,使贫困主体对财政扶贫资金的拨付情况、具体用途等有充足的了解;各级地方政府应建立扶贫项目定期报告和评估制度,对项目进展情况、资金使用情况、项目预期成效和项目运行问题进行全方位的评估。

## (二)健全扶贫权力运行的法治实施体系

一是要通过立法优化扶贫权力主体的角色职责安排。从纵向看,应形成扶贫开发“制度供应者—制度传递者—制度落实者”三级角色安排。中央作为扶贫活动的统筹协调者,应承担起扶贫开发“制度供应者”的角色,对全国层面的扶贫攻坚活动作出统一制度安排,并根据各地区贫困深度、脱贫难度的不同,对扶贫资源作出相应的配置。省级政府作为地方扶贫活动的总负责人,应承担起扶贫开发“制度传递者”的角色,认真贯彻落实中央层面的扶贫工作安排,及时反馈地方层面的扶贫工作需求,保证扶贫工作上下沟通渠道的通畅。市县政府作为地方扶贫活动的具体实践者,应担负起扶贫开发“制度落实者”的角色,在贫困地区开展具体的扶贫活动,实现扶贫制度安排从“纸面”到“现实”的转化。从横向看,应形成扶贫开发“中心化决策—多中心化实施”双层角色安排。扶贫开发的重点规划、项目选择、资金拨付等事项的决策权力应集中于地方扶贫办一个部门,以改变扶贫决策政出多门、工作交叉、缺乏协调的问题。但是,“中心化决策”并不代表所有扶贫活动都由扶贫办实施,地方政府各部门应根据自身部门性质、工作范围的不同,在扶贫办统一安排下分担并实施具体的扶贫开发活动。

二是要通过立法完善扶贫权力行使的说明回应程序。“程序的本质特点既不是形式性也不是实质性,而是过程性和交涉性”<sup>[26]</sup>。说明回应程序的实质在于先通过政府扶贫信息的公开和释明实现扶贫信息的对称性和透明化,再通过政府对贫困主体质疑、建议和申请的回复与响应实现扶贫决策、扶贫活动的交互博弈和理性选择。其中,行政公开要求政府在实施精准扶贫的过程中,结合实际情况,探索采取灵活有效的方式让每个贫困户都知晓扶贫项目的相关信息,充分保障贫困户对扶贫项目的知情权<sup>[27]</sup>。针对《政府信息公开条例》与扶贫信息公开需求的不匹配问题,有必要通过专项性的立法,对扶贫信息公开的相关内容进行专门、细致的规定,保证扶贫信息公开的精准、及时、有效。行政回应要求政府在开展扶贫活动的过程中,及时、适当地对贫困主体的质疑、建议和申请作出回应,以保证扶贫决策的共享裁量和扶贫活动的民主参与。为此,政府应建立常态化的扶贫决策听证制度,使政府的扶贫方案规划、扶贫标准设计、扶贫方式选择、扶贫项目确定均建立在充分的民主参与和共同协商的基础之上;政府应完善扶贫活动理由说明制度,针对贫困主体对扶贫活动所提出的质问和困惑,予以积极和全面的阐释和解答,保证贫困主体充分了解并发自内心地接受这些扶贫活动;政府应强化贫困主体申请权保障制度,认真考虑和对待贫困主体的扶贫项目申请、扶贫优惠申请等各类申请,对合理的申请及时予以落实,对不合理的申请也要说明理由。

三是要通过立法强化扶贫权力滥用的多维问责体系。首先要落实扶贫滥权责任形式的多样化。

针对法律责任形式缺乏的问题,应在问责立法中引入行政责任、刑事责任等法律责任,并确立这些法律责任形式在扶贫问责中的主导地位。同时,应厘清法律问责、党内问责、政治问责各自的作用、适用条件,以及相互之间的关系,使不同问责方式在法治框架下各司其职,形成合力。其次要推动扶贫滥权追责主体的多元化。在法治框架内实现追责主体的多元化转变,就是要强化司法机关和监察机关的追责能力和问责权威性。为此,应在扶贫问责立法中明确司法和监察机关的独立问责地位,其中监察机关应享有行政问责的决定权和实施权,司法机关享有刑事问责的决定权和实施权,并规定党政官员干预法律问责活动的责任追究办法,进而在此基础上建立起党委部门主导党内追责,监察部门主导行政问责,司法部门主导刑事问责,耦合同步、配合有序的协同问责体系。最后要实现扶贫滥权追责事由的多层次化。扶贫问责事由的层次划分,内在表现为政府违背其应当承担的高低两个层次的义务:高层次扶贫义务要求结果为本和创新意识,体现为政府应承担一种伦理义务,主动追求扶贫目标的实现,具有主动性特征;低层次扶贫义务的重心为服从和遵守规则,体现为政府应遵守法律规定的具体义务,并在不同的扶贫行为中承担违法责任,具有被动性特征<sup>[28]</sup>。政府违反高层次的扶贫义务,将主要承担政治责任和党内责任,由相关党委问责;政府违反低层次的扶贫义务,将主要承担行政或刑事责任,由监察部门或司法部门问责。

### (三) 建立多元主体参与的法律激励体系

一是要转变法律激励的理念,实现扶贫激励从“管理型激励”向“契约型激励”转变。“契约型激励”是现代激励法学理论提出的一个新理念,它强调激励性法律规范应建立在国家与社会成员间基于自由、平等精神而达成的“奖励性”契约的基础之上。这种理念体现了国家利益、社会利益和个人利益之间的平衡与协调,体现了私法上的契约自由、平等自愿原则在社会治理中的运用<sup>[29]</sup>。因此,政府应摒弃过去只关注自身单方意志的“管理型激励”思想,树立起兼顾双方诉求的“契约型激励”理念,通过建立一定的民主协商机制,使社会主体能充分反映其个人意见和激励需求,进而实现激励规则与激励需求的理性对接,提高激励效果。

二是要改变法律激励的标准,促进扶贫激励从“资格型激励”向“绩效型激励”转变。与“资格型激励”不同,“绩效型激励”以社会力量的扶贫绩效为激励标准,将社会主体的扶贫效果与政府的激励力度直接挂钩,因而能够保证实质上的激励公平和最大程度的激励相容。因此,政府应摒弃旧有的主体资格标准,以社会主体的扶贫绩效为导向,设置可操作化的优惠标准,并明确按照相应的标准切实落实有关优惠政策<sup>[30]</sup>。同时,适当引入第三方评估机制,通过吸收具备专业评估能力和熟悉扶贫项目管理的专业性扶贫评估队伍和机构,帮助政府开展社会扶贫绩效评估工作,解决以扶贫绩效作为激励标准所导致的考核认定复杂化问题。此外,还应当建立起评估主体与社会扶贫力量互动交流、相互学习的合作机制,共同发现当前扶贫活动中可能存在的不足,共同寻找解决办法<sup>[31]</sup>,进而实现“绩效型评估”与“学习型评估”的协调与融合。

三是要调整法律激励的方式,推动扶贫激励从“帮扶式激励”向“参与式激励”转变。与“帮扶式激励”相比,“参与式激励”不仅要求政府对社会主体施与资金、政策上的帮助,还要求政府与社会主体之间形成相互支持、互动回应的扶贫合作机制,以实现“1+1 大于 2”的扶贫效果。美国政府与社会组织很早便形成了成熟、深入、具有粘合度的扶贫合作机制,社会组织经常会替代政府履行一定的公共职能,两者优势互补,信息共享。政府不但对社会组织的部分慈善项目进行拨款,而且还与其开展各类合作,将许多福利拨款也交由社会组织去发放<sup>[32]</sup>。我们可以借鉴美国的经验,通过促进政府与社会组织

的深度合作,推动政府逐渐从扶贫实施者向扶贫监督者、检查验收者等角色转换<sup>[33]</sup>,使社会组织真正参与扶贫工作的全过程,调动社会扶贫主体的扶贫主体意识和扶贫积极性。

#### (四) 构建贫困主体的民生权利体系

一是要保障并落实贫困主体的经济文化权利。首先,要提高农村基本公共服务的有效供给。一方面,应进一步强化政府在提供农村基本公共服务方面的责任。应将政府的公共服务供给责任上升到打赢脱贫攻坚战的全局战略高度,通过建立优先保证农村基本公共服务供给的资源配置机制和绩效评估体制,确保各级政府切实履行农村基本公共服务供给责任,提高农村基本公共服务的供给力度。另一方面,应提高基本公共服务供给的民主参与力度。政府应逐步改变当前“自上而下”的单一决策框架,建立“自下而上”和“自上而下”相结合的农村基本公共服务供给双向决策机制<sup>[34]</sup>,为农民反映意见和诉求创造条件,实现公共服务供给决策从政府专断向民主协商转变。其次,要实现精准扶贫与社会保障的梯次型衔接。精准扶贫和社会保障的交叉错位反映出政策和法律制定者对于精准扶贫和社会保障功能定位的认识混乱。事实上,精准扶贫作为积极式的贫困救助,其功能在于消除贫困主体的致贫基因,引导贫困主体脱贫致富;社会保障作为消极式的兜底保护,其功能在于抵御非贫困主体的返贫风险,防止非贫困主体脱富致贫。前者更注重解决结构性贫困问题,后者更注重解决风险性贫困问题。因此,要解决精准扶贫和社会保障的交叉错位问题,必须重新梳理精准扶贫和社会保障的位置和关系,实现精准扶贫和社会保障的梯次型衔接。换言之,精准扶贫应主要针对那些低于贫困标准线,处于绝对性贫困的群体,为其提供生活、工作、教育等方面的全面帮扶,以实现贫困主体脱贫致富;社会保障应主要针对那些高于贫困标准线但低于小康生活标准线,处于相对性贫困的群体,为其提供残疾、重病等方面的兜底保护,防止其因残返贫、因病返贫。两者相互衔接、互为补充,共同形成严密健全的反贫困制度体系,使贫困主体的经济权利得到切实的保障和实现。

二是要赋予并实现贫困主体的政治权利。首先,要在扶贫法律中明确规定贫困主体的政治权利。“只有政府认真对待人权和公民权利,人民才会认真对待政府、法律和秩序”<sup>[35]</sup>。因此,要实现精准扶贫的长效发展,必须重视贫困主体的政治权利在扶贫中的价值和意义,并在扶贫法律中明确规定贫困主体的政治权利。从应然角度来说,贫困主体享有以下三种类型的政治权利:一是信息性权利,即贫困主体获取与扶贫工作有关信息的权利,包括了解权、获得通知权等,它是贫困主体行使其他政治权利的前提。二是参与性权利,即贫困主体参与扶贫决策、扶贫项目和扶贫活动的权利,包括建议权、评论权、项目申请权等,它意味着贫困主体参与扶贫的准入机会的获取和落实,是贫困主体所享有的核心政治权利。三是监督性权利,即贫困主体监督政府的扶贫权力行使和扶贫活动实施的权利,包括检举权、申诉权等,它是贫困主体其他政治权利的保障,也是实现权利制衡权力的关键。其次,要在扶贫法律中建立政治权利救济保障机制。“从实在法角度审视,无救济即无权利”<sup>[36]</sup>。没有权利的救济保障机制,权利的实现也就是一句空话。因此,应在各个贫困地区成立贫困者协会,其成员主要是当地贫困主体,以弥补单个贫困者势单力薄的不足,增强贫困群体在与政府谈判协商中的话语权<sup>[37]</sup>。贫困者协会也可以适当地吸收高校学者、社会扶贫志愿者等群体作为其特殊成员,以弥补贫困主体在专业知识、社会资源等方面的弱势,提高其谈判能力和自我保护能力。同时,应建立扶贫公益诉讼制度。扶贫公益诉讼制度的本质在于通过司法权力制约政府的扶贫权力,进而维护贫困主体的权利。检察机关和贫困者协会是较为适合的扶贫公益诉讼主体。检察机关作为法律监督机关,通过行政公益诉讼监督行政机关实施法律的行为,自然是法律监督的应有之义,也是社会主义法治的必备内容<sup>[38]</sup>。贫困者协会作为贫困

主体的利益代言人,由其提起扶贫公益诉讼不会违反无利益无诉求的诉讼原则,同时在取证能力、诉讼对抗能力等方面明显优于单个贫困主体。此外,若贫困主体认为政府机关的扶贫行为侵犯了公共利益,可以依据《宪法》第41条的规定向检察机关提出检举,或直接向贫困者协会反映,并由检察机关和贫困者协会在调查核实的基础上提起扶贫公益诉讼。

## 四、结语

在中央坚决打赢脱贫攻坚战的关键时期,中国目前一些地方开展的扶贫工作还带有政策式扶贫、行政式扶贫、运动式扶贫的特点,尽管可以在短期内产生良好的扶贫绩效,但也带来了扶贫“政绩化”、短视化等诸多隐患。鉴于贫困问题的历史性和长期性,推动精准扶贫从政策化、行政化、运动化向法治化、制度化、规范化转变,进而实现精准扶贫的长效化是取得反贫困斗争胜利的必然路径。贫困是一个综合性问题,我们既要认识到贫困问题产生的制度性根源,也要认识到包括自然、政治、经济、文化等制度或非制度性致贫因素对贫困问题法律解决路径所造成的实质障碍<sup>[24]</sup>。因此,我们一方面要完善相关的扶贫立法,为政府权力运行、社会力量参与、贫困者权利享有提供坚实的法治保障和制度支持,使精准扶贫各环节均在法治框架内规范有序地运转。另一方面,也要充分发挥政策治理、行政治理、社会治理等治理模式的作用,促进各种治理模式优势互补、协力合作,实现综合性贫困问题的综合性解决。

### 参考文献:

- [1] 十九大报告辅导读本编写组.党的十九大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2017.
- [2] 国家统计局.2017年全国农村贫困人口明显减少 贫困地区农村居民收入加快增长[EB/OL].(2018-02-01)[2018-05-31].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180201\\_1579703.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180201_1579703.html).
- [3] 唐梅玲.从国家义务到公民权利:精准扶贫对象民生权虚置化的成因与出路[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2018(1):141-147.
- [4] 埃德加·博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2012.
- [5] 谢佑平,江涌.论权力及其制约[J].东方法学,2010(2):64-90.
- [6] 卢现祥.新制度经济学[M].湖北:武汉大学出版社,2004:99.
- [7] 徐晔.社区精准救助中的社会组织参与——基于美国经验与启示[J].东南学术,2016(5):65-74.
- [8] 郑光梁,魏淑艳.浅议国外非政府组织扶贫机制及其启示[J].辽宁行政学院学报,2006(6):23-24.
- [9] 杨宜勇,吴香雪.政策法律化视角下农村扶贫开发问题研究[J].中共中央党校学报,2016(6):87-95.
- [10] 孟德斯鸠.论法的精神[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1982:154.
- [11] 史际春,冯辉.“问责制”研究——兼论问责制在中国经济法中的地位[J].政治与法律,2009(1):2-9.
- [12] 蒋悟真.政府主导精准脱贫责任的法律解释[J].政治与法律,2017(7):72-83.
- [13] 张守文.宏观调控权的法律解析[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2001(3):123-131.
- [14] 丰霏.法律激励的理想形态[J].法制与社会发展,2011(1):142-150.
- [15] 胡元聪.法与经济学视野中的外部性及其解决方法分析[J].现代法学,2007(6):128-135.
- [16] 马新文.阿玛蒂亚·森的权利贫困理论与方法述评[J].国外社会科学,2008(2):69-74.
- [17] 段钢.论政策与法律的关系[J].云南行政学院学报,2000(5):51-54.
- [18] 邢会强.政策增长与法律空洞化——以经济法为例的观察[J].法制与社会发展,2012(3):117-132.
- [19] 章亮明,万长威.当前扶贫攻坚中维护稳定的法律建构[J].江西社会科学,2017(4):199-205.
- [20] 卢智增.我国法律问责的缺陷及完善措施[J].湖南行政学院学报,2017(2):79-82.
- [21] 郑智航.论免于贫困的权利在中国的实现——以中国的反贫困政策为中心的分析[J].法商研究,2013(2):48-57.
- [22] 张紧跟.论国家治理体系现代化视野中的基本公共服务均等化[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2015(4):5-12.

- [23] 赖扬恩.城镇化进程中推进城乡基本公共服务均等化研究[J].福建论坛(人文社会科学版),2014(6):193-199.
- [24] 孟庆瑜.反贫困法律问题研究[J].法律科学(西北政法大学学报),2003(1):24-32.
- [25] 孟勤国,黄莹.“加强农村法治建筑”笔谈之三——扶贫开发基本问题的立法建议[J].重庆社会科学,2015(3):13-16.
- [26] 季卫东.法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考[J].中国社会科学,1993(1):83-103.
- [27] 杨成.论精准扶贫的法治保障[J].河北法学,2018(5):2-11.
- [28] 石佑启,杨治坤.中国政府治理的法治路径[J].中国社会科学,2018(1):66-89.
- [29] 夏黑讯.激励性法律规范契约化特性及其社会管控模式[J].新疆社会科学,2016(2):98-103.
- [30] 陈成文,王祖霖.“碎片化”困境与社会力量扶贫的机制创新[J].中州学刊,2017(4):81-86.
- [31] 唐丽霞.精准扶贫第三方评估要规避四大误区[J].改革,2018(1):50-53.
- [32] 丛春霞,方群.中美贫困群体社会支持机制的比较与借鉴[J].社会保障研究,2016(1):86-94.
- [33] 陈成文,陈建平.社会组织与贫困治理:国外的典型模式及其政策启示[J].山东社会科学,2018(3):58-66.
- [34] 郭小聪,刘述良.中国基本公共服务均等化:困境与出路[J].中山大学学报(社会科学版),2010(5):150-158.
- [35] 张文显.法治与国家治理现代化[J].中国法学,2014(4):5-27.
- [36] 汪习根.免于贫困的权利及其法律保障机制[J].法学研究,2012(1):194-208.
- [37] 周强,胡光志.精准扶贫的法治化及其实现机制探析[J].福建论坛(人文社会科学版),2017(1):118-125.
- [38] 姜涛.检察机关提起行政公益诉讼制度:一个中国问题的思考[J].政法论坛,2015(6):15-29.

## Research on the rule of law approach to the long-term mechanism of targeted poverty alleviation

WANG Huaiyong, DENG Ruohan

(China Rural Economic and Legal Innovation Research Center,

Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China)

**Abstract:** While China's targeted poverty alleviation has achieved great success, it also faces the problem of lacking long-term efficiency. The “dual character” of government power to poverty alleviation, the “positive externalities” of poverty alleviation, and the “weakness” of the poor are important reasons for the problem of lacking long-term efficiency. As modern and standardized poverty governance mechanism, governing poverty by law can resolve the “dual character” of government power to poverty alleviation, relieve the “positive externalities” of poverty alleviation, and transform the “weakness” of the poor, thus can effectively realize the sustainable development of targeted poverty alleviation. However, governing poverty by law also faces the problems of lack of legal supply of targeted poverty alleviation, lag of implementation system for operation of pertinent government power, low efficiency of incentive mechanism for social participating poverty alleviation, and the deficiency of rights to livelihood for the poor. Therefore, this paper suggests: perfecting the legal system of targeted poverty alleviation, optimizing the rule of law implementation system for the operation of pertinent government power, improving the legal incentive mechanism for the participation of multi-subject, and establishing the system of rights to livelihood for the poor.

**Key words:** targeted poverty alleviation; poverty alleviation with long-term efficiency; governing poverty by law; legislation for poverty alleviation; the rule of law approach

(责任编辑 胡志平)