渐进主义视角下脱贫攻坚有效衔接乡村振兴的政策演进逻辑

渐进主义视角下脱贫攻坚有效衔接乡村振兴的政策演进逻辑

○彭文龙1，2

（1.南昌大学 中国乡村振兴研究院；2.南昌大学 公共政策与管理学院，江西 南昌 330031）

[摘　要] 脱贫攻坚有效衔接乡村振兴是由脱贫攻坚期政策框架向乡村振兴政策框架过渡的过程。运用渐进主义的理论视角，通过对33项有效衔接具体政策与脱贫攻坚期相应政策进行比较，解析了有效衔接渐进调整存在相对增量、绝对增量和新加增量三种政策调整方式，同时脱贫攻坚政策框架向乡村振兴政策框架的跃迁是在政治目标、话语危机、替代话语等因素的介入下实现的，以此描绘了脱贫攻坚的具体政策逐步向一般性社会保障政策和以共同富裕为核心的乡村振兴政策演变渐进过程。在演进逻辑上，有效衔接的政策渐进调整既是政治理性主导的过程，也是一个技术复杂的系统工程，在行为过程上表现为整体性渐进而非碎片化渐进，外在表现为新旧政策话语之间的转换。

[关键词] 脱贫攻坚；乡村振兴；政策演进；渐进主义；共同富裕；中国式现代化

[中图分类号] F327;D267.2 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129（2023）01-0080-09

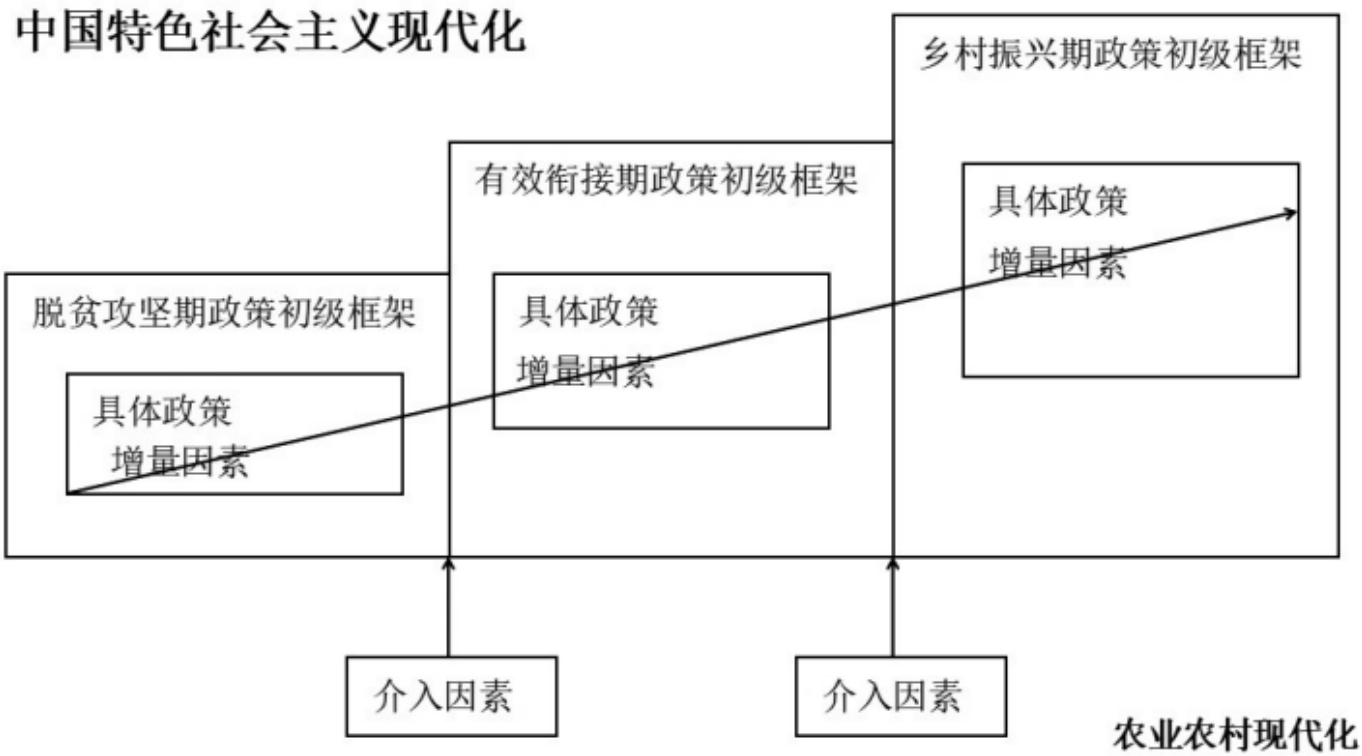
2020年脱贫攻坚取得全面胜利，党中央开始着手谋划做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，并设立5年过渡期，提出要“逐项分类优化调整、合理把握节奏、力度和时限，逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡”[1]。在这一转换衔接过程中，如何理清政策衔接思路，绘制过渡期内政策演进逻辑，是乡村振兴理论和实践关注的重要话题。本文运用公共政策学中的渐进主义理论，结合框架理论，建构脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接的政策逻辑演进的整体分析框架，研究过渡期内政策逻辑进路。

一、文献综述与分析框架

脱贫攻坚有效衔接乡村振兴的相关研究自2019年以来呈现出明显的上升趋势，尤其是2021年中文核心期刊和CSSCI期刊发文量相比2020年高出2倍多。学者们主要立足农业经济、政党及群众组织的研究基点，从乡村振兴战略、农业农村现代化、易地扶贫搬迁、产业发展与兴旺、城乡融合发展、绝对贫困与相对贫困等角度研究脱贫攻坚有效衔接乡村振兴的理论框架、制度变迁、实践难题与政策建议等。精准扶贫旨在补齐乡村发展的短板，乡村振兴可以巩固提升脱贫成果[2]，脱贫攻坚和乡村振兴是相互联系的两个发展阶段，二者衔接的必然性集中体现为两者间存在的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑[3]，其衔接关系体现为战略目标的推进关系、体制机制的统一关系和政策体系的融合关系[4]。在理论上，有效衔接的理论框架包括“三大理论依据”与“三层次关系”[5]，在整体上有效衔接是一项系统集成工程，在“主体—内容—工具”的三维整体框架中实现“谁来衔接”“衔接什么”和“怎么衔接”的互嵌耦合[6]，在实践上有效衔接的顶层设计已经回答了关于“是什么”“为什么”“怎么做”（宏观层面）的问题[7]。同时，有效衔接的实践面临着内生动力不足、巩固拓展脱贫成果存在风险、衔接过程碎片化、工作作风急需改进等挑战[3]，存在着短期效应与长期目标内在冲突、减贫行为与贫困治理尚不匹配、乡村市场化不足与过度并存等多重现实困境[8]。在衔接政策设计上，要梯度推进和优化升级[9]，在保持脱贫攻坚政策总体稳定的基础上,从政策退出、政策加强、政策转化、政策新设四个方面重塑减贫政策体系[10]，通过弥合位差、提升效度构建出包括宏观制定包容性公共政策、中观提升产业与劳动力市场益贫性和微观建设主体能力的三维框架[11]。

从当前研究成果来看，学者们在有效衔接的理论基础、逻辑架构、现实基础、实践困境以及衔接路径等方面取得了丰硕的研究成果。从脱贫攻坚到乡村振兴是一个渐进的过程，需要在政策上逐渐地进行调试。但作为这一渐进过程的有效衔接是建立在脱贫攻坚的现实基础之上和乡村振兴的目标导向下的，有效衔接本身就包含了对脱贫攻坚历史基础的理性分析和对乡村振兴战略的理性把握，是价值理性主导下对现实经验的连续有限比较，并且有效衔接的渐进中出现问题的解决要从经验本身中超脱出来，“这些问题的化解在根本上只能指向对理性本身的理解”[12]。回顾当前对有效衔接的研究文献，虽然对衔接过程所涉及的主体、内容和工具进行了充分的研究，但多从静态角度展开研究。“我们大多数人在结构内处理政策问题”[13]。有效衔接是脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，有效衔接是在脱贫攻坚的现实约束下和理性价值目标指导下的动态行动过程。其中涉及脱贫攻坚时期、过渡时期和乡村振兴时期三个阶段相互依存的历史阶段，在每一个历史阶段都有其特定的理性价值目标追求，构成特定历史时期的政策结构。框架分析理论旨在探讨现实的建构与经验的组织化机制，若某种框架的存在及其意义先在于它阐释的事件，那么这种框架是初级框架[14]。党中央在每一个历史时期都进行了总体的谋划，这构成了脱贫攻坚有效衔接乡村振兴的三个初级框架，有效衔接的渐进过程就是从脱贫攻坚的初级框架，经过过渡时期有效衔接的初级框架，向乡村振兴的初级框架逐渐演进的过程（如图1）。

初级框架之间的转换并不是一蹴而成的，而是具体政策渐进调试的过程，在渐进的量变中引发质变，推动一个初级框架向另一个初级框架的转换。为描述渐进中的量变和质变，笔者引入描述政策之间连续比较的增量因素和导致初级框架之间转换的介入因素，脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接的政策演进过程可以被看作连续的具体政策的增量因素的变化，累积到一定程度后，在特定的社会情境中，在政治体系的介入下，实现了由脱贫攻坚的政策初级框架向有效衔接的过渡期的初级框架转换，再向乡村振兴的政策初级框架转换的过程。



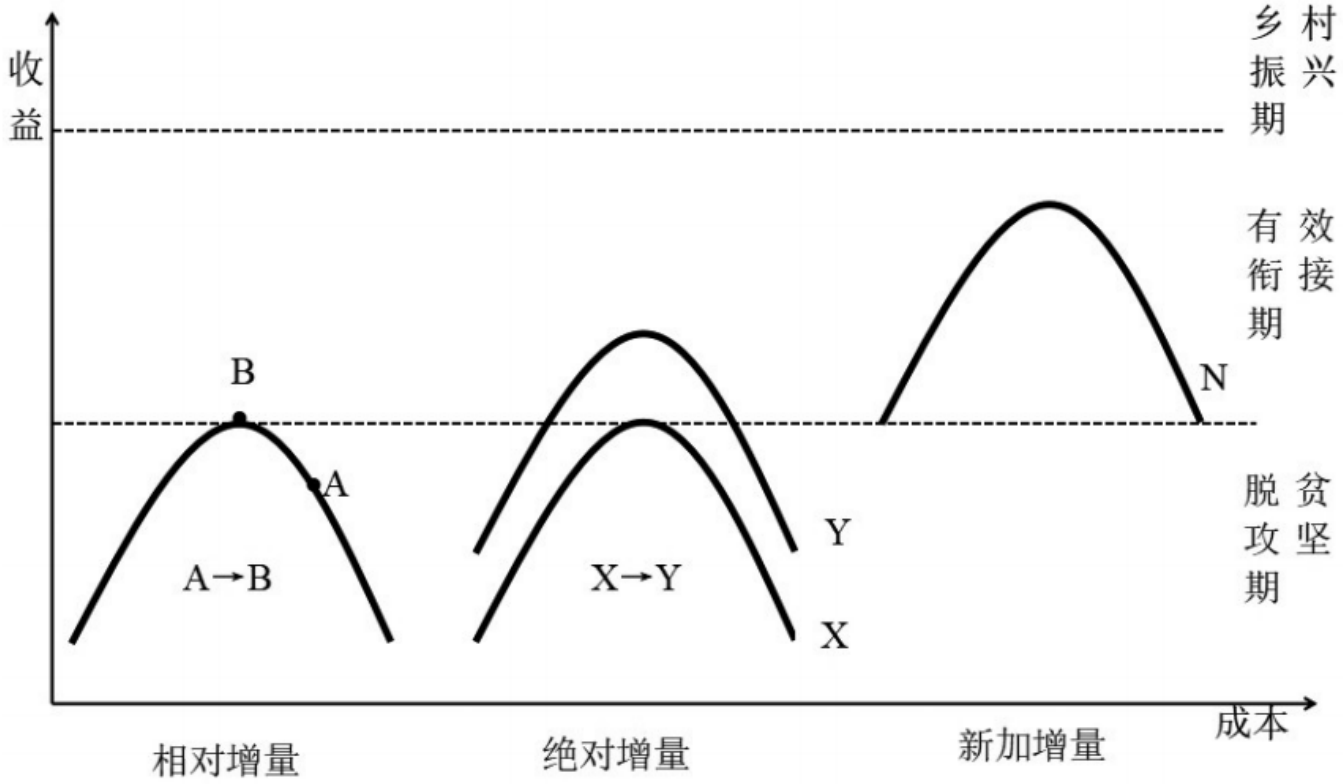
（图 1） 脱贫攻坚有效衔接乡村振兴的渐进主义分析框架

二、有效衔接政策渐进过程分析

有效衔接的渐进过程体现为具体政策的变化。通过对有效衔接期具体政策与脱贫攻坚期具体政策的比较，能够展现出从脱贫攻坚期政策如何向有效衔接期政策的转换。笔者收集自2020年12月《中共中央国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》出台以来，至2021年12月党中央、国务院、中央各职能部门等制定的有效衔接政策和乡村振兴政策，计33份。将33份文件中的具体政策与脱贫攻坚期相应政策进行比较，分析其中发生变化的内容，作为增量因素分析和介入因素分析的主要研究对象。

（一）增量因素分析

“行政官的注意力集中在边际和渐进的价值上”[13]。在过渡期内，党中央将重点集中于各地是否进行了衔接、怎么进行衔接、衔接效果怎么样三个基本问题上，三个基本问题都指向于政策的连续调整以提升政策收益。在政策价值的边际调整方面，主要采取了三种调整增量的方式。一是当一项政策边际成本大于边际收益时，开始采取政策缩减和退出，通过减少投入的方式增加边际收益(A→B)，如针对脱贫户的医保超常规倾斜政策明确要求稳定脱贫人口取消超常规措施，各省也制定了医保超常规倾斜政策的有序退出方案。二是虽然一项政策边际成本大于边际收益，但是通过改变目标群体或支出范围，来增加收益总量，以实现边际成本小于边际收益，使得该政策收益实现新的净增量（X→Y）。如光伏电站收益分配政策的目标群体扩大至监测对象，使得该政策扶贫收益实现净增长；资产收益政策通过确权重点用于项目运行管护、巩固拓展脱贫攻坚成果、村级公益事业等，增加资产可持续收益、防返贫收益和集体公共收益，实现政策收益的净增长。三是增加一项新政策（N），从而产生新的政策收益，推动有效衔接政策初级框架向乡村振兴政策初级框架的发展。如乡村建设政策要求推进村庄规划、厕所整改、污水处理、垃圾处理，乡村治理政策要求构建乡村治理体系等，均为指向于乡村振兴的新政策。第一种方式政策调整增加的收益增量可称之为相对增量，第二种可称之为绝对增量，第三种可称之为新加增量（如图2）。按照这三种方式对33份文件中的政策调整进行分类，采取相对增量方式进行政策收益调整的有2项，采取绝对增量方式进行政策收益调整的有8项，采取新加增量方式进行政策收益调整的有4项（如表1），故目前在有效衔接的具体政策调整方面，主要是通过调整目标群体和支出范围，在政策成本保持稳定的情况下，绝对地增加政策的扶贫收益，主要体现为脱贫攻坚成果的巩固与拓展。



（图2） 有效衔接政策调整收益增加的三种方式

（表1）　　33份文件中有效衔接政策收益增加情况

增加方式	具体政策	政策调整主要内容
相对增量	医保超常规倾斜政策	目标群体变化：稳定脱贫人口取消超常规措施。
	入股分红政策	取消入股分红。
绝对增量	职业教育、学前教育资助政策	目标群体扩大：新增最低生活保障家庭学生、特困供养学生等7类特殊困难群体重点予以保障，以及边缘易致贫户、突发严重困难户家庭学生。
	大病专项救治政策	病种数量增加：大于等于30种。
	危房改造政策	目标群体增加：低收入群体、突发严重困难户、享受过危改政策的危房农户。
	光伏扶贫电站收益分配政策	目标群体扩大：受益范围扩大至监测对象。
	资产收益政策	内容变化：资产确权，明确管护主体，加强管护和发挥作用。资产收益重点用于项目运行管护、巩固拓展脱贫攻坚成果、村级公益事业等。
	特困救助政策	内容变化：特困人员中的未成年人，可继续享有救助供养待遇至18周岁；年满18周岁仍在接受义务教育或者在普通高中、中等职业学校就读的，可继续享有救助供养待遇。
	低保救助政策	目标群体变化：农村低收入群体应纳尽纳、将未纳入低保或特困供养范围的低收入家庭中的重病、重残人员，参照“单人户”纳入低保。
	务工就业政策	内容变化：由“一对一帮扶”改为优先转岗就业，由给予企业社会保险补贴改为给予倾斜政策。 目标群体扩大：就业培训补贴范围新增农村低收入人口。
	考核评估政策	内容变化：各级党委和政府有效衔接主体责任落实情况；省县两级针对国家层面出台的有效衔接政策的配套文件情况；教育、医疗、住房、饮水、产业发展、就业帮扶、兜底保障等核心扶贫政策调整优化和总体稳定情况。
新加增量	产业发展支持政策	返乡创业扶持政策向脱贫地区延伸覆盖，引导农民工、大中专毕业生、科技人员、乡土人才在农村创新创业，将新型经营主体扶持与联农带农效果紧密挂钩，形成企业、合作社和脱贫户、小农户在产业链上优势互补、分工合作的格局。
	低收入人口动态监测预警机制和帮扶机制	（1）以低保对象、特困人员、农村易返贫致贫人口、因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现困难人口和其他低收入人口为重点。（2）符合教育、医疗、住房、就业等专项救助条件的，由相关部门依规纳入相应救助范围；对刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的低收入人口，根据实际需要给予专项救助或实施其他必要救助措施。
	乡村建设政策	推进村庄规划、厕所整改、污水处理、垃圾处理。
	乡村治理政策	建立健全党领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系；加强乡村文明建设，持续推进农村移风易俗，重点治理高价彩礼、人情攀比、铺张浪费、封建迷信等情况。

（二）介入因素分析

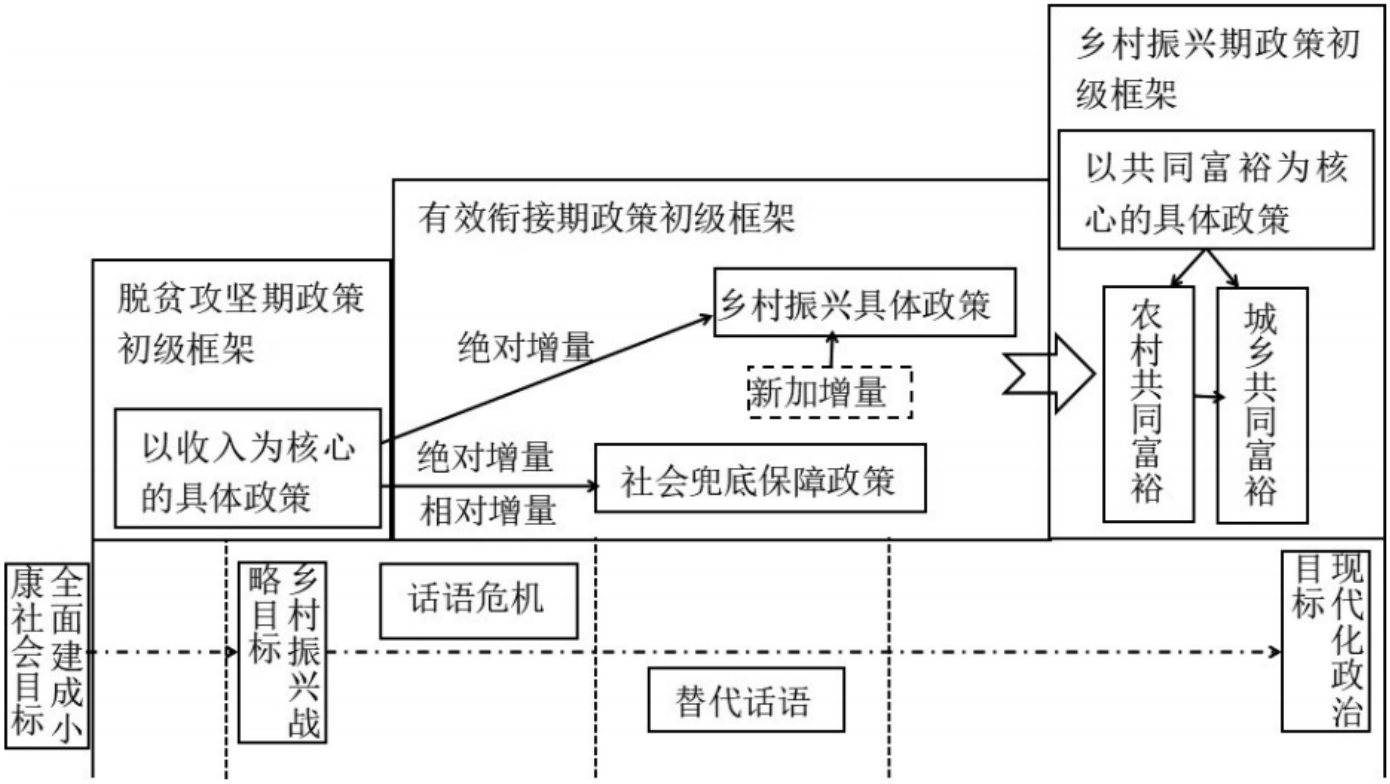
“语言的论辩在政策过程中处于中心地位”[15]，话语会给政策制定带来重要影响[16]。在政策渐进调试的过程中，政治话语推动了政策的结构性变化，具有政治权力的主体在特定历史背景下的新话语往往实现了政策跃迁式发展。脱贫攻坚政策初级框架产生的过程是党中央新政治话语产生的过程。新的脱贫攻坚的政治话语源于原有的扶贫话语的危机，“这种观念危机之所以会产生，是因为行动者认为现行的主流话语已经不能解决变化了的制度环境中的问题，既然存在争议，就需要另一套话语加以替代”[17]。首先，根据党中央政治部署和国家“十三五”规划，到建党100周年时，我国要实现全面建成社会主义小康社会的目标，这一政治目标要求在2021年以前实现全面脱贫，以达到实现小康一个都不能落下的政治要求，凸显了社会主义制度的优越性。其次，自20世纪80年代以来，我国开始有计划地扶贫，并取得了突出成就，2010年的贫困发生率降至2.8%（以1274元的贫困线计算），但原有“大水漫灌”式的扶贫政策越来越无法解决剩余贫困区域、贫困人口的脱贫问题，尤其在农村仍有部分低收入人群，城乡、区域在诸多方面的发展差距依然过大，制约着共同富裕的推动进程[18]。因此，以习近平同志为核心的党中央在全面分析扶贫面临的问题与挑战的基础上，认为当时扶贫“所面对的都是贫中之贫、困中之困,采用常规思路和办法、按部就班推进难以完成任务”，“精准扶贫”“脱贫攻坚”等新的扶贫话语陆续产生，以2015年颁布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》为标志建立了一个新政策框架——脱贫攻坚政策初级框架。

上述分析表明，脱贫攻坚政策初级框架的建立并不是原有扶贫政策的自我完善和自然演变，而是在政治目标设定后党中央通过危机性话语和替代性话语介入原有扶贫政策，从而实现了旧政策体系向新政策体系的转换。转换过程涉及三个介入性因素：政治目标、危机和新话语。这三个介入性因素同样体现在由脱贫攻坚政策初级框架向有效衔接政策初级框架的转换过程中。首先，在政治目标方面，党的十九大首次提出乡村振兴的农业农村现代化总目标和总要求，《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》建构了乡村振兴的制度框架和基本政策体系，为贫困地区脱贫后确定了发展方向和发展路径。其次，脱贫攻坚胜利后，脱贫地区发展不平衡不充分问题、城乡差距问题、共同富裕问题等虽然得到了很大程度的改善，但贫困地区现代化程度仍然滞后于其他农村地区、滞后于城市，“全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚”，脱贫攻坚时期以收入为核心的政策体系无法解决脱贫地区农业农村现代化发展问题，因而需要建立新的政策话语和政策体系以实现脱贫向乡村振兴的平稳有序转换。最后，党中央提出了防止返贫监测、有效衔接等新政策话语对原有的政策话语进行替代，以《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》和《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》为标志建构了有效衔接的政策初级框架，从而使

脱贫地区农业农村政策重点扩展到产业、农村基本公共设施、社会治理、生态环境等乡村振兴全领域。

（三）有效衔接的渐进过程建构

根据前文所述，有效衔接的政策逻辑体现于三个政策初级框架之间增量因素和介入因素的演进过程。增量因素表达了政策内容的连续调整，揭示了政策是如何连续调整的，其演进具体表现在政策收益的相对增量、绝对增量和新加增量三种政策调整方式的演进中。首先，从当前中央政策出台情况来看，从脱贫攻坚政策向有效衔接政策渐进的主要方式是绝对增量的政策调整，这符合当前党中央提出的“四个不摘”和平稳有序过渡的要求。但无论是相对增量的政策调整，还是绝对增量的政策调整，其政策收益仍然指向于脱贫和防返贫，核心依然是围绕“贫”，而新加增量的新政策创建，其产生的政策收益则主要指向于乡村振兴，故有效衔接政策渐进的总体过程是通过相对增量和绝对增量方式调整现有政策，向创建乡村振兴新政策的动态转变过程。其次，三种增量方式是逻辑递进关系。相对增量的主要调整对象是脱贫攻坚的超常规政策，即脱贫攻坚期贫困户享受的高于一般户和其他特殊户的超高保障待遇政策，以增强收入保障为主要目的达到如期脱贫的目标。当脱贫攻坚胜利后，必然要通过相对增量的政策调整使这些超常规政策回归到正常待遇的保障政策。绝对增量的调整主要将以脱贫攻坚期贫困户为目标群体的保障政策、产业发展政策调整为社会兜底保障政策、村集体产业和公益事业发展政策。新加增量的政策调整直接创建乡村振兴政策，实现脱贫农村地区和其他农村地区乡村振兴政策的一致，从而建构起全国统一的乡村振兴政策初级框架，实现共同富裕的目标（如图3）。因此，从具体演进过程来看，相对增量的政策调整实现向一般性社会保障政策的回归，绝对增量的政策调整使得一部分政策向一般性社会保障政策转变，一部分政策向乡村振兴政策转变，而新加政策则通过创建脱贫地区乡村振兴的新政策向全国统一的乡村振兴政策渐进，从而呈现出脱贫攻坚的具体政策逐步向一般性社会保障政策和乡村振兴政策的演变过程。



（图3） 有效衔接政策渐进过程

增量因素能够解释从脱贫攻坚到乡村振兴的政策转变过程中如何调整和调整什么，而介入因素则阐释了有效衔接政策为何、何时进行调整。就公共政策而言，为何的问题由政治目标予以解答，全面建成小康社会的政治目标引发了脱贫攻坚政策体系的建立，实施乡村振兴战略要求建构脱贫攻坚向乡村振兴有效衔接的政策体系。实施乡村振兴战略核心在于实现共同富裕。考量乡村振兴成果，不仅要看在活跃乡村产业、促进环境改善诸方面的成果，更为重要的落脚点是共同富裕[19]。乡村振兴政策体系是以共同富裕为核心的政策初级框架。从中央文件来看，脱贫地区的共同富裕应该包含两个相互关联的层次：一是脱贫地区与其他农村地区的共同富裕，二是农村与城市的共同富裕；其中第一层次为第二层次提供基础，第一层次的共同富裕应当是首先实现的政治目标，两个层次共同富裕目标共同建构新型工农城乡关系、同步实现社会主义现代化。因此，有效衔接政策向乡村振兴政策的转变应当首先以农村内部实现共同富裕为第一阶段目标。在何时介入方面，根据对脱贫攻坚政策和有效衔接政策的话语危机和替代话语分析，可以发现从政治目标确立，到话语危机和替代话语出现，再到政策初级框架建立，期间时间间隔一般在3年左右。因此，有效衔接过渡的中期将是一个重要转折点，在中期将开始系统建构脱贫地区的乡村振兴政策。综上所述，在政治目标的介入下，有效衔接过渡时期的政策渐进过程可以划分为三个时期，前期以绝对增量、相对增量为主，中期以新加增量为主，后期逐步建成以共同富裕为核心的乡村振兴政策体系。

三、有效衔接政策演进逻辑建构

扶贫政策在近40年的发展中经历了多次变迁，脱贫攻坚政策是绝对贫困视域中扶贫政策的最后一个发展阶段，脱贫攻坚的胜利意味着旨在解决绝对贫困的扶贫政策体系即将退出历史舞台，取而代之的是以共同富裕为核心的乡村振兴政策。但是从扶贫到乡村振兴、从脱贫到共同富裕，政策体系不仅仅是量的变化，更是质的跃迁。因此，在逻辑上，脱贫攻坚有效衔接乡村振兴是两个不同性质政策体系的转换过程，既是一个复杂的政治过程，同时也是一个复杂的技术系统。

（一）有效衔接政策演进逻辑的本质是政治理性主导的过程

中国改革开放以来的政策模式具有明显的渐进主义特征。渐进主义之渐进是“过程”的渐进而非“目标”的渐进，“制定政策是一个对某种期望目标的逐次接近过程”[13]，因此，渐进主义认为应当通过多元决策主体互动的方式，寻求一个令大多数人满意的决策[20]。有效衔接政策是在乡村振兴战略目标的导向下开启的，以期逐步建立以共同富裕为核心的乡村振兴政策体系。但是有效衔接的渐进过程是在党中央的主导下多元主体之间有序互动的过程。为此，在有效衔接政策过程中，党中央一方面十分强调各地对有效衔接政策目标的理解，采取了要求各级党委政府主要领导精准把握中央政策意图、跟上中央政策制定步伐的方式，以实现各地与时俱进地理解党中央的战略意图；另一方面，党中央运用第三方评估、暗访、巡查等多种方式对各地有效衔接政策进行有效掌握，以实现对各地有效衔接推进情况的控制。因此，理解和把握有效衔接的政策渐进过程应当首先理解党中央的政治目标，亦可把有效衔接的过程理解为党中央为实现脱贫地区共同富裕的目的而通过中央和地方的有序互动建构起乡村振兴政策体系的行动过程，其中党中央的政治理性发挥着主控作用，而共同富裕、农业农村现代化是理解党中央政治理性不可或缺的重要概念。

（二）有效衔接政策演进逻辑在操作层面上是复杂的技术系统

如前所述，有效衔接政策的渐进调整是一个理性的有控制的过程。这一过程既有政治属性的一面，同样也有技术属性的一面。从技术属性来看，在中国的政治场景中可以将有效衔接政策具体操作的过程理解为一个新政策如何替代旧政策的技术系统。从脱贫攻坚到乡村振兴的政策变迁，技术操作上是复杂的。首先，纵向来看，这一政策变迁是线性变迁与非线性变迁的混合体，是相对增量、绝对增量和新加增量等渐进调整的综合运用。其中，相对增量和绝对增量的政策渐进通过对旧政策的修订实现了政策的线性变迁，而新加政策则通过以新政策替换旧政策实现了政策的非线性变迁，如在产业有效衔接政策的变迁中，以产业发展支持政策替换了原来的入股分红政策。同时，线性变迁和非线性变迁是相互关联的，线性变迁为非线性变迁提供基础，非线性变迁实现了有效衔接政策渐进的最终目的，二

者共同构成了有效衔接政策渐进的变迁过程。其次，从横向来看，有效衔接政策的技术系统还涉及采取何种技术进行政策的渐进调整。根据上文分析，这些技术包括内容调整的技术、渐进控制的技术、介入时机的把握。内容调整的技术主要体现在政策目标的变化、目标群体的变化、政策内容的变化和新政策的创立等。渐进控制的技术主要体现为渐进量的控制，即如何实现有序平稳过渡，具体来说就是先调整哪些政策、再调整哪些政策、调整幅度以及反馈控制等。介入时机的把握则主要体现为有效衔接政策过程的总体规划、时间节点的设置与把握等。

（三）有效衔接政策的演进逻辑在行动过程上表现为整体性渐进

如果把有效衔接政策渐进调整视为一个治理过程，那么政策渐进调整应当是一个整体性治理的过程。其整体性主要体现在两个方面：一是脱贫地区与其他农村地区的整体性，重心在于脱贫地区如何跟上其他农村地区步伐，形成一个全国范围的乡村振兴政策初级框架，而不是相互独立的两个政策初级框架；二是脱贫地区内整体性，重心在于原深度贫困地区如何跟上一般脱贫地区的步伐，使得所有脱贫地区能够同步融入国家乡村振兴战略规划中，确保实现共同富裕“一个不落”。但是有效衔接政策渐进调整既是组织重构的过程，是扶贫开发机构重构为乡村振兴机构的过程；同时也是政府内部不同职能部门之间职能调整的过程，涉及30多个职能部门，由于不同参与主体之间的相互竞争、相互掣肘、相互冲突，进而会导致在渐进调整中“多元主体各打各的算盘，各自为政，分散用力，相互掣肘，难以协同”[21]，导致渐进过程中各脱贫地区相关部门步调不一、观望等待、踌躇不前等碎片化现象。因此，当前有效衔接政策渐进调整的迫切任务之一是建构起多主体协同的机制。其中，关键在于脱贫地区党政干部，尤其是党政主要责任人对党中央乡村振兴战略和有效衔接总体规划的理解，核心在于建构一个在党的领导下，农业农村工作、乡村振兴等多中心协同的有效衔接政策渐进调整机制。

（四）有效衔接政策演进逻辑外在表现为新旧政策话语之间的转换

如前文所述，在政策渐进调整中新旧话语替代是一个重要的介入因素，既是政策渐进的滥觞，也是政策渐进质变的重要标志。但新旧话语之间并不是简单的替换，而是存在着历史和逻辑的关联。正如旧制度转变为新制度离不开新旧话语的创新性结合和转化[17]，新的政策话语是在旧的政策话语基础之上进行的创新发展，旧政策话语构成了新话语的历史基础和逻辑前提。如从“贫困户”“脱贫户”“两类户”，再到“三类户”，这组新旧话语展现了不同时期目标群体的历史变迁过程。因此，在有效衔接过程中，要正确认知新旧政策话语的关系。一是要及时进行政策话语转换。有效衔接政策是否进行了渐进调整，一个突出的外在表现就是是否进行了话语转换，是否用新话语替换了旧话语。目前仍有一些脱贫

地区仍囿于脱贫攻坚时期的政策话语，如仍然使用“脱贫户”“两类户”等概念，仍然将自身工作职能定位于脱贫而不是乡村振兴，对于“三类户”等概念使用较少，对“突发严重困难户”“低收入群体”等概念存在认知误差。究其原因，这些地区的政策逻辑仍然停留在脱贫阶段，在思想上因内生动力不足致使未开启政策逻辑的渐进调整，外在表现为局限于旧话语表达。二是要历史地把握新旧话语之间的关联。新政策体系的建立离不开政策执行者对新话语的理解。一些脱贫地区之所以不理解新的政策话语，一个重要的原因在于没有采取历史的立场来理解新话语。如从“脱贫户”到“两类户”，再到“三类户”体现的是脱贫攻坚成效的逐步拓展、脱贫攻坚政策体系逐步终止并转轨到乡村振兴政策体系。在乡村振兴中，将不再存在脱贫攻坚，脱贫也已经不构成工作重点，共同富裕成为战略重点，而防返贫将构成乡村振兴社会保障政策的重要组成部分。

[参考文献]

[1] 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[EB/OL].中华人民共和国农业农村部网站,2021-02-21.http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202102/t20210221_6361863.htm.

[2] 王永生,文琦,刘彦随.贫困地区乡村振兴与精准扶贫有效衔接研究[J].地理科学,2020, (11).

[3] 黄承伟.脱贫攻坚有效衔接乡村振兴的三重逻辑及演进展望[J].兰州大学学报(社会科学版),2021, (6).

[4] 汪三贵,冯紫曦.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑关系[J].贵州社会科学,2020,(1).

[5] 白永秀,宁启.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的提出、研究进展及深化研究的重点[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2021,(5).

[6] 王国敏,何莉琼.巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接——基于“主体—内容—工具”三维整体框架[J].理论与改革,2021,(3).

[7] 叶敬忠,陈诺.脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接:顶层谋划、基层实践与学理诠释[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,(5).

[8] 陈明星.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的基本逻辑与实现路径[J].贵州社会科学,2020,(5).

[9] 左停,刘文婧,李博.梯度推进与优化升级:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019,(5).

[10] 高强.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的再探讨——基于政策转移接续的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,(4).

[11] 左停,原贺贺,李世雄.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策维度与框架[J].贵州社会科学,2021,(10).

[12] 刘文.渐进主义的认识论审视——指向渐进理性的建构[J].中国行政管理,2020,(3).

[13] 林德布罗姆,邹建锋,王东. 渐进调试的科学[J].中共天津市委党校学报,2011,(2).

[14] 王晴锋.框架分析:作为一种社会研究方法[J].湖南社会科学,2020,(3).

[15] Giandomenico Majone.Evidence,Argument and Persuasion in the Policy Process[M].New Haven,CT: Yale University Press,1989 .

[16] Capbell J L.Institutional analysis and the role of ideas in political economy[J].Theory and Society,1998, (3) .

[17] 丁煌,梁健.话语与公共行政：话语制度主义及其公共行政价值评析[J].上海行政学院学报,2022,(1).

[18] 李雪艳,周泽红.新时代实现共同富裕的制约因素与推进策略探析[J].决策与信息,2022,(7).

[19] 黄承伟.论乡村振兴与共同富裕的内在逻辑及理论议题[J].

南京农业大学学报(社会科学版),2021,(6).

[20]
沈荦.从先验理性到经验理性——对林德布洛姆“渐进主义”决策理论的解读[J].政治思想史,2020,(3).

[21]
韩志明.面向治理碎片化的再组织化——基层党建引领的治理优势及其效能[J].治理现代化研究,2021,(5).

[责任编辑：汪智力]

Policy Evolution Logic of better alignment between Poverty Alleviation and Rural Revitalization from the Perspective of Incrementalism

PENG Wenlong

Abstract: The essence of a better alignment between poverty alleviation and rural revitalization is the process of transition from the policy framework of poverty alleviation to the one of rural revitalization. Using the theoretical perspective of incrementalism, this paper compares 33 policies for effective alignment with their counterparts implemented in the crucial period of poverty alleviation, and analyzes three policy adjustment methods for better alignment, including relative increment, absolute increment and new increment. At the same time, the transition from the policy framework of poverty alleviation to the one of rural revitalization is only realized at the intervention of political objectives, discourse crisis, alternative discourse and other factors. The transformation describes the gradual evolution from concrete policies for poverty alleviation to more general ones concerning social security and rural revitalization which highlights common prosperity as its the core. In terms of evolution logic, the gradual policy adjustment for better

alignment is not only a process dominated by political rationality, but also a systematic project with technological complexity. This process is characterized by overall and gradual evolution rather than fragmented advancement, and is externally the transformation from the old to new policy discourse.

Keywords: poverty alleviation ; rural revitalization ; policy evolution ; progressivism ; common prosperity ; Chinese path to modernization

[收稿日期] 2022-10-26

[作者简介]彭文龙（1982-），男，山东枣庄人，法学博士，南昌大学中国乡村振兴研究院研究员，南昌大学公共政策与管理学院副教授，硕士生导师，主要从事社会治理、党风廉政建设研究。