

# 中国的能促型反贫困模式

## ——反贫困三驾马车驱动体系中的中国实践

张秀兰 徐晓新

**内容提要** 鉴于一些发展中国家能力不足,发展计划不能实现的困境,研究发展中国家问题的学者提出了“发展中国家能力陷阱”的问题。作为最大的发展中国家,中国的反贫困成就表明中国非但没有坠入这一陷阱,反而表现了超强的国家能力。中国政府在反贫困中建立了一个由规划、专职机构和动员激励机制构成的三驾马车的驱动体系。从国家能力的层面来看,这一驱动体系是一种能促型的反贫困模式,它在调动社会各个行为主体的潜能、积极性和创造性上有出色的表现,从而成为取得反贫困成就的保证。可以说,三驾马车的驱动体系是中国式的能促型反贫困模式。

**关键词** 发展计划 国家能力 反贫困 中国经验

张秀兰,北京师范大学社会发展与公共政策学院教授 100875

徐晓新,北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师 100875

中国反贫困举世瞩目的成绩得到国际社会的高度肯定。联合国开发计划署署长海伦·克拉克曾说,中国将她的人民以前所未有的速度从贫困中脱离了出来,“我们呼吁各国分享中国的减贫经验。”<sup>[1]</sup>

关于中国反贫困的经验,不少学者从不同角度提出了颇有价值的见解。本文拟从国家能力的角度对此进行讨论,以期对中国经验的思考有所裨益。

### 一、发展中国家的能力陷阱

国家能力不仅是理论问题,更是实践问题,因而被学界和政界所关注。其中,发展中国家的国家能力尤其受关注。这是因为,实践表明,这些国家的发展计划经常落空,凸显了其国家能力不足的问题,这促使学者对其进行有针对性的研究。

[1]《分享摆脱贫困的“中国经验”》,《人民日报》2015年11月25日([http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/25/c\\_128464522.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/25/c_128464522.htm))。

对于发展中国家能力的讨论,米格代尔的研究颇具代表性<sup>[1]</sup>。米格代尔在他的《强社会与弱国家——第三世界的国家社会关系及国家能力》中,基于学界对国家能力理论的研究成果,先是对国家能力提出了一个简洁的定义:“国家领导人运用国家机构让人民去做领导人希望他们做的事情的能力”;之后,他就发展中国家的国家能力欠缺问题进行了深入讨论。他指出,发展中国家能力的欠缺集中表现在明确的发展目标不能实现上,也即明确的发展目标和脆弱的国家能力之间存在着张力,这一张力是这类国家面临的突出问题<sup>[2]</sup>。他用“国家悖论”、“国家的双重性”来描述这种张力,并且指出这是“理解今天第三世界的核心问题。”<sup>[3]</sup>进言之,发展程度不足这一给定条件,一方面使发展中国家必须推动经济的快速发展,“政府作为加速发展措施的首要计划者、工程师、推动者和指导者”<sup>[4]</sup>面临着巨大的压力;另一方面这也往往表明其国家能力的不足。不过,中国是个例外。米格代尔明确将中国列入国家能力强的国家行列<sup>[5]</sup>。

对于发展中国家国家能力的困境,哈佛大学肯尼迪政府学院安德鲁斯(Andrews)等人在最近的研究中将其称为“能力陷阱”。他们注意到,很多发展中国家的改革和发展目标存在简单照搬国外经验的“同构模仿”问题,这使得这些政策目标由于脱离国家政治经济社会结构的实际而往往不能实现。这涉及了国家能力缺乏的两个表现:一是所制订的改革和发展蓝图存在简单模仿、脱离国家实际的缺陷,二是缺乏落实这些改革和发展蓝图的执行力。他们将这个现象称为发展中国家的能力陷阱<sup>[6]</sup>。为了避免落入这一陷阱,安德鲁斯提出了旨在打造国家能力的“问题驱动的反反复复调适方法”(Problem-Driven Iterative Adaptation, PDIA)。该方法基于四个核心原则:第一,PDIA 聚焦本地提出和定义的问题;第二,它力求创造一个授权进行决策的环境,以鼓励积极的偏离和实验;第三,它将反馈循环紧密地嵌入到这种实验之中,以促进快速的实验性学习;第四,它积极促进广泛的行动者参与,以确保改革的活力/可行性、合法性、相关性和支持度。换句话说,这些原则表明,所要解决的问题是地方提出的,而不是先入为主的;鼓励地方创新,而不是刻板地实施事先制定的计划;将学习机制植入解决问题的整个过程之中,及时进行反馈,而不是等事后的评估,以及鼓励广泛参与。

发展中国家能力陷阱问题在发展中国家具有一定的普遍性。这一问题的提出,丰富了国家能力的理论,也提高了我们对类似现象的敏感度。值得指出的是,中国在反贫困方面恰恰表现出超强的国家能力,有值得总结的正面经验。可以说,这些经验的丰富、成熟程度远远超出了安德鲁斯的PDIA方法。

## 二、中国反贫困的三驾马车驱动体系

中国反贫困成绩巨大。从1978年农村贫困人口规模为7.7亿,农村居民贫困发生率为97.5%,到2014年农村贫困人口规模为7017万,贫困发生率为7.2%,贫困发生率下降了90.3个百分点。改革开放以来,中国农村贫困人口减少7亿,这使我国成为世界上减贫人口最多的国家,也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家。这个成就,足以载入人类社会发展史册。中国这一反贫困的辉煌成

[1]发展中国家的国家能力属于国家能力的范畴。而关于国家能力,政治学家进行了广泛讨论。其中,迈可·曼、米格代尔,以及中国的王绍光、胡鞍钢和李强都有很好的阐释。参见 Michael Mann, *States War and Capitalism*, Oxford: Blackwell, 1988, pp.5-9;米格代尔:《强社会与弱国家——第三世界的国家社会关系及国家能力》“前言”,张长东、朱海雷、隋春波等译,〔南京〕江苏人民出版社2012年版;王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社1993年版;李强:《国家能力与国家权力的悖论》,〔香港〕《中国书评》1998年第11期。

[2][3][4][5]米格代尔:《强社会与弱国家——第三世界的国家社会关系及国家能力》,“前言”,“前言”、第9页,第18页,“前言”。

[6]Matt Andrews, Lant Pritchett and Michael Woolcock: *Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)*. Center for International Development at Harvard University. Working Paper 299; June 2012.

绩受到包括世界银行在内的国际社会的广泛赞誉,被誉为“有史以来最成功的反贫困运动”<sup>[1]</sup>。而在实现千年目标方面,国际社会不但对中国以充分的肯定,而且还总结出中国的一些成功经验。联合国开发计划署驻华代表处2015年2月发表了题为《中国千年发展目标与2015年后发展议程》的报告,探讨了影响中国成功实现诸多目标的因素:快速经济增长加上渐进式改革,一个积极主动、以发展为导向的政府,以及中国的社会和人口环境等;在关于政府角色的讨论中,文章列举了中国政府扮演的四个主要角色,它们分别为:国家目标的制定,使国家目标与千年发展目标相一致,积极调动国内资源,加大对基础设施和社会项目的投入<sup>[2]</sup>。

中国反贫困的辉煌成就表明,作为世界上最大的发展中国家,中国非但没有堕入国家能力的陷阱,而且还表现出很强的国家能力。那么,中国是怎样避免堕入能力陷阱的呢?

中国政府在反贫困中建立了一个三驾马车的驱动体系。这一体系由三个要素组成,它们是规划、专职机构和动员激励机制。具体来说,第一,制订了反贫困的国家规划;第二,建立了反贫困的专职机构;第三,构建了旨在调动各行为主体积极性的资源动员机制和对官员的激励机制。规划、机构和机制这三驾马车的驱动体系有效地激发了社会各主体的积极性与活力,广泛动员了用于扶贫的组织资源、人力资源和物质资源,从而构成了中国反贫困事业取得辉煌成绩的体制机制保证。

### 1. 制订切合国情的反贫困规划

(1)制订国家规划。制订国家规划是我国一种重要的资源产生和配置机制。它的意义在于,规划不仅为某一工作作出总体部署,制订了战略目标、发展方向,而且还确定了实施手段和组织保证。它不仅是一个完整的工作路线图,而且赋予相关举措以足够的合法性和调动资源的权能。中国正式的国家规划制度始于1953年开始的“五年计划”。“五年计划”制度持续至今,已经制定了12个五年计划,目前正在进行第13个五年计划的编制工作。同时,在五年计划之外,还在一些领域制定中长期发展规划。这些长期发展规划包括中国妇女儿童发展纲要,以及健康、环保、扶贫等领域的规划。

制定包括五年计划在内的国家规划基于评价过去所取得的成就,然后进一步评估下一个五年到十年间的机会和挑战,明确未来中国的发展方向。这一过程既包含了封闭的内部审议,也包含了开放式的咨询。而且,自十一五规划开始,还实施了向社会招标的举措。国家规划机制对中国经济快速发展做出了重要贡献。

反贫困规划是中国政府工作规划的重要内容。1986年,中国政府将“扶持老、少、边、穷地区尽快摆脱经济文化落后状况”作为一项重要内容列入“七五”计划。该计划确定了全国331个贫困县,建立了专门的机构,国务院扶贫开发领导小组,并且从上到下成立了它的日常办事机构扶贫办,负责农村扶贫工作,这标志着我国开始进行有组织、有计划的扶贫工作。在此基础上,中央政府制订了《国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)》<sup>[3]</sup>,这是我国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。在此之后,中央政府接续出台了《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》和《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》。它们是由国家发改委牵头、经多部门协商而制定

[1]United Nations. The Millennium Development Goals Report 2015. New York: United Nations, 2015. 3

[2]United Nations Development Programme China. China, the Millennium Development Goals, and the Post-2015 Development Agenda. United Nations Development Programme China Discussion Paper. (<http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/discussion-paper-on-china--the-millennium-development-goals--and.html>), accessed in June 10, 2015

[3]“八七”的含义是:对当时全国农村8000万贫困人口的温饱问题,力争用7年左右的时间(从1994年到2000年)基本解决。

的。扶贫开发纲要是为实现扶贫目标而进行的总体部署,是各项工作的行动指南和重要依据。它不仅提出了工作目标,还确定了实现目标的多种操作工具。例如《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》中在操作层面就有政策体系、财税支持、投资倾斜、金融服务、产业扶持、土地使用、生态建设、人才保障等内容。

(2)国家规划的反思机制。制订国家规划是从评价上一个规划所取得的成就开始的,然后根据新的形势,进一步评估下一个阶段的机会和挑战,指出未来的发展方向。这个过程贯穿着不断调整的新的发展理念,评价上一期规划的实施情况和存在问题,审时度势,在挑战和可行性中寻找合理的结合点。如上的种种考量,都渗透着反思精神和实践智慧。《国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)》、《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》和《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》的制订过程,就是不断完善国家扶贫战略和政策体系的过程;它们的实施,促使扶贫事业取得了巨大成就。其政策目标也逐渐提升,如从最初的尽快解决少数贫困人口温饱问题,到进一步改善贫困地区的基本生产生活条件,巩固温饱成果,再到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,并将公共服务纳入其中,要求保障贫困对象义务教育、基本医疗和住房,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。最近又明确提出,到2020年确保我国现行标准下的农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困的目标。

## 2. 建立高权能的扶贫领导机构

1986年,我国建立了专司反贫困的机构——国务院扶贫开发领导小组。它是国务院的议事协调机构,小组成员有二十多个部委及群众组织的负责同志<sup>[1]</sup>。2015年10月,金融系统包括银监会、证监会、保监会作为新成员进入小组名单,这意味着国家在扶贫方面将会进一步加大金融工具的使用。目前领导小组由国务院副总理汪洋同志兼任组长,成为事实上的副国级机构,在科层制结构中居于中央各部委之上,具有协调各部委的权能。这一设置的赋权使其可以有效地协调各部委、各群众组织参与扶贫工作。国务院扶贫开发领导小组下设办公室,即国务院扶贫开发领导小组办公室(简称扶贫办),负责办理日常工作。

在国务院扶贫办之下,与扶贫相关的省、自治区、直辖市和地(市)、县级政府也成立了相应的组织机构,负责本地的扶贫开发工作。国务院扶贫办与地方政府扶贫办是领导与被领导的关系。我国的扶贫开发实行分级负责,以省为主的行政领导扶贫工作责任制。各省、自治区、直辖市,特别是贫困面积较大的省、自治区,都把扶贫开发列入重要议程,根据国家扶贫开发计划制订本地区的具体实施计划。此外,高权能的国务院扶贫开发领导小组及其日常办事机构扶贫办,为反贫困提供了根本的组织保证。

## 3. 构建动员机制和干部激励机制

由于反贫困任务艰巨,工作体系部门繁多,结构复杂,因此,仅仅靠有形的规划和组织是远远不够,还需要有一套调动体系各部分积极性的动力机制,使整个体系活跃起来,担当重任。中国政府在这里建构了调动行政、社会积极性的动员机制和干部激励机制。

(1)行政、社会的扶贫动员机制。社会动员能力是国家能力的重要内容。在这方面,政府有突出的表现,显示出高超的政治智慧。我国反贫困政策最为显著的特点是政府主导下的全社会扶贫。政府的主导作用突出表现在,采用行政手段调动体制内资源参与扶贫,并且鼓励社会各界的参与,从而

[1]这些部委及群众组织包括国务院办公厅、总政治部、发展改革委、财政部、农业部、人民银行、教育部、科技部、民委、民政部、人力资源和社会保障部、国土资源部、环境保护部、交通运输部、水利部、商务部、文化部、卫生部、人口计生委、广电总局、统计局、林业局、农业银行、供销总社、全国总工会、团中央、全国妇联、中国残联等。

形成了行政、社会双驱动的扶贫动力机制。

首先,在动员行政积极性方面,中央和地方政府通过行政的力量,动员和安排了党政部门和大型国家企事业单位采用东西扶贫协作、行业扶贫、定点扶贫等措施,有效调动了体制内的组织资源、人力资源和物质资源。

a. 东西扶贫协作。东西扶贫协作即对口支援。对口支援是中国各级政府在上一级政府的统筹协调下进行资源横向转移和互助协作援助的重要方式,它的原则是:优势互补、互惠互利、建立长期的合作和协作关系、实现共同发展。这是调动地方政府资源和组织资源的有效方式<sup>[1]</sup>。对口支援开始于二十世纪70年代末,中央政府要求富裕地区输出现金、商品、技术和人力资源来帮助少数民族地区,这被认为是地区发展策略<sup>[2]</sup>。1996年,中央政府正式要求东西扶贫协作,即发达地区要与欠发达地区以各种方式结对子,例如连接市场、人力资源和商业发展。

对口支援是高度组织化和体系化的,各级政府中设有协调办公室,负责对口支援的组织协调工作。在对口支援中,东部地区向西部地区的支援涉及物质帮助和能力提升等多个方面<sup>[3]</sup>。例如,北京一内蒙古自治区的东西扶贫协作,就有帮扶项目、治理帮扶(人才培养)、贷款贴息、社会帮扶、经贸合作、“一对一”、干部挂职扶贫帮扶等。不难看出,这种对口支援兼具软、硬实力两个方面<sup>[4]</sup>。

b. 行业扶贫。除去东西部扶贫协作,国家还要求有关行业部门履行行业责任,借助行业优势进行扶贫。例如,2014年,交通运输部支持14个片区改造建设高速公路和普通国省道,承担“溜索改桥”项目;发改委和水利部承担解决贫困地区居民师生的饮水安全问题;国家能源局帮助贫困地区的农网改造升级、无电人口用电问题;住建部、发改委、财政部补助贫困地区农户进行危房改造等<sup>[5]</sup>。

c. 定点扶贫。定点扶贫是指党政机关、企事业单位和社会团体在中国政府的要求下,利用自己的资源,定点扶持国家贫困县,目的在于动员政府部门、国家的企事业单位和社会团体的资源参与扶贫工作,其最大特点是扶贫内容和方式与各部门的业务工作密切联系。定点扶贫自1986年开始推行,经过多年努力,2012年实现了定点扶贫工作对592个国家扶贫开发工作重点县的全覆盖。至2014年,参与的国家机关和有关单位有310个,帮助的内容包括投入帮扶资金、选派挂职干部、引进资金、举办培训班、资助贫困学生等<sup>[6]</sup>。

其次,在社会驱动机制方面,中国政府还通过优惠和宽松的政策,鼓励各类民间组织和非正规的金融机构参与各种形式的农村扶贫工作。

d. 社会组织扶贫。中国政府鼓励众多社会组织参与扶贫。如中国扶贫基金会扶贫、中国扶贫开发协会扶贫、友成企业家扶贫基金会、中国妇女发展基金会、中国残疾人福利基金会、中国儿童少年基

[1]钟开斌:《对口支援:资源、形成及其演化》,〔兰州〕《甘肃行政学院学报》2013年第4期。

[2]刘建军:《对口支援政策研究》,〔乌鲁木齐〕新疆大学硕士学位论文,2007。

[3]支援内容包括直接的资金援助、派出志愿者、推动企业协作、双方领导人考察互访、人才交流、举办培训班、区域性结对帮扶、派出挂职干部、教师、医生、帮助引进人才项目,等等。

[4]例如,2014年,18个发达省市向贫困地区提供了13.38亿人民币,比2013年增长了13%;此外,这些东部省市还动用社会力量捐款(含物资折款)1.07亿元,派出志愿者478人次,协作企业共427个,协议合作项目2725个,协议合作投资6311亿元(实际投资3131亿元),双方领导考察互访5426人次,东西部人才交流1938人次,举办培训班403期,培训各类人员3.6万人次。省级层面的区域性结对帮扶共投入政府财政援助资金36.03亿元,引导社会无偿捐款5亿元,捐赠折款1.93亿元,派出挂职干部3604名,派出教师、医生、志愿者等2305名,帮助引进人才662名,引进项目9395个,到位资金973亿元,共建产业园区83个,举办培训班2571期,培训各类人员19.9万人次。152014年,中央财政安排专项资金扶贫资金为432.87亿元。比2013年增长10%。省级财政安排专项扶贫资金为267亿元,比2013年增长28%。见中国扶贫开发年鉴编委会《中国扶贫开发年鉴(2015)》,〔北京〕团结出版社,第531-533页。

[5][6]中国扶贫开发年鉴编委会《中国扶贫开发年鉴(2015)》,〔北京〕团结出版社,第65-158页,第281-610页。

金会等都积极参与扶贫,这些社会组织主要通过项目进行扶贫,如“母婴平安120行动项目”、“产业扶贫工程”、“农村合作社支持平台”、“母亲水窖项目”、“集善嘉年华——资助农村残疾人扶贫基地”、“春蕾计划”等等。

e. 企业扶贫。在推行社会扶贫的进程中,近年来,围绕扶贫主体多元、注重链接市场这一中心,政府鼓励企业履行社会责任,参与扶贫工作,且在实践中推出并形成了多种模式<sup>[1]</sup>。例如,最近万达集团牵手贵州丹寨县,实施“企业包县,整体脱贫”。其做法是,针对丹寨县富有市场前景的土猪养殖和硒锌茶叶种植两个行业,结合自己拥有全国最大零售渠道的优势,对这两个行业投资深加工企业。万达将借助自己的渠道优势,成立专门销售公司,将在丹寨深加工的农产品销往全国,从而形成农民种养、企业加工、全国销售的良性循环<sup>[2]</sup>。这是融合一、二、三产业,增加农产品附加值,将农户链接市场的一种模式。

(2)建立干部激励制度,实行扶贫开发目标责任制和考核评价制度。在我国行政系统多层的“委托—代理”关系中,政府设置了以官员考核制度为核心的有效激励机制,使官员的政绩观念与扶贫目标很好地整合起来,有效地激发了行政系统的活力。并首先将扶贫工作纳入政府的职责之中,明确政府责任。扶贫工作不仅有专司反贫困的扶贫办机构,贫困地区的政府也被赋予明确的责任<sup>[3]</sup>,实行党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制。中央政府要求扶贫工作要做到政府主导,分级负责,并且要求把扶贫开发纳入经济社会发展战略及总体规划。

相应地,在明确扶贫职责的前提下,实行扶贫开发目标责任制和考核评价制度,将扶贫开发工作的成效作为评价贫困县党委、政府领导班子和主要领导干部实绩的重要内容,通过对领导干部的考核制度来建立激励机制。这是十分有效的促使基层干部履行职责的方法,例如,在西南某省对贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩的考核指标体系中,扶贫成效的权重为20%,经济发展为15%,基本生产生活条件、公共服务和生态环境保护为34%,这三项直接关乎反贫困效果的指标占到考核指标的69%,其重要性不言自明。同时,在考核实施办法中还规定:“此考核结果将作为干部选拔任用、年度考核等次确定和奖惩的重要依据。扶贫开发工作成效显著的,可优先提拔使用,对贫困县扶贫开发工作考核结果优良的,按不同等次给予项目资金奖励。”这一考核制度对于干部的激励作用是显而易见的。

#### 4. 三驾马车驱动体系中的规划、机构、机制三要素,满足了国家行为得以成功的基本条件

制订国家反贫困规划为反贫困举措提供了合法性的来源。国家规划是一种目标明确、作用于较长时段的宏观政策,它是基于对未来整体性、长期性、基本性问题的思考和考量,是对未来整套行动设计的方案。制订国家规划是我国一种重要的资源产生和配置机制。我国自1986年将反贫困纳入国

[1]这些模式的突出特点是,通过企业、专业合作社等各种组织化方式,将缺乏市场机会和竞争力的贫困人口和贫困地区链接入市场。例如:(1)依托农业科研院所,通过建立农业产业科技创新园或建立生产基地,通过农业新技术和新产品的推广提高农民收入;(2)以农村专业合作社作为合作桥梁,形成“公司+专业合作社+基地+农户”的模式,将农民链接入发展链条;(3)建立扶贫产业、创业协会,形成“协会+基地+农户”模式;(4)引入现代企业制度,以企业经营为龙头,融合家庭经营、集体经营和合作经营等多种方式,盘活农村的土地、劳动力和山林资源,改变农户分散经营的市场弱势,实现集约化、产业化发展。参见李晓辉等:《应对经济新常态与发展型社会政策2.0版——以社会扶贫机制创新为例》,〔南京〕《江苏社会科学》2015年第2期。

[2]《万达牵手贵州丹寨10亿扶贫 首创“企业包县”模式》中国新闻网,2014年12月01日 20:36(<http://finance.chinanews.com/cj/2014/12-01/6833359.shtml>)。

[3]2016年2月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》,明确了对中西部22个省(自治区、直辖市)党委和政府扶贫工作的考核。该考核办法由国务院扶贫办商中央组织部负责解释。

家规划,至《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》的出台,前后将覆盖34年,这为推行反贫困提供了持续的合法性依据。

建立专司反贫困的机构使国家相关权力组织化。我们知道,国家行政行为是一种基于权力的行为,是国家意志的执行行为。行政执行的根本特征是强制性,是一种具有显著强制性的管理活动。由于,反贫困事业涉及国家多部门的职权,因此,建立的副国级的国务院扶贫开发领导小组就具有高权威,也即具有所需的行政强制力,可以有效调动、协调各部委行动,这为反贫困事业提供了必须的组织保证。

构建动员机制和干部激励机制能有效调动了各个行为主体的积极性。这一机制包括对行政、社会的扶贫动员机制和对各级干部的激励制度,后者又包括了扶贫开发目标责任制和考核评价制度。这是比起定规划和建机构更需要智慧的方面,因为,从管理学的角度看,这是在信息不对称的情况下,要调动巨量行为主体的积极性和创造性。不难想象,要想在我们广袤的国土上,在自然、经济、文化存在明显差异的不同地区推行一种政策,如不能调动各执行主体的积极性和创造性,政策目标的最后落空是很难避免的。事实证明,中国政府为此推出的种种举措非常有效,各个行为主体,无论是各级政府、各地区、各社会组织还是相关企业,都发挥了自己的积极性和创造性,大家共同发力,使反贫困取得了巨大成绩。这样一种动员力量体现了我们的政治智慧,值得充分肯定。

需要指出的是规划、机构、机制,三者缺一不可。对于政府发起的行为,合法性、组织是必须的,是基础性条件,而动员激励机制属于调动政策执行者积极性和潜能的安排,堪称政策实施成败的关键。它一方面依托于前二者,另一方面又决定着政策目标能否实现。

综上,三驾马车的驱动体系从合法性、组织保证和激发各行为主体的积极性和潜能上满足了政府行为得以成功的必要条件。可以说,我国反贫困事业在这一驱动体系的带动下隆隆向前,成绩卓著。毫不夸张地说,三驾马车的驱动体系生动地体现了我国超强的国家能力,也为发展中国家避开能力陷阱提供了可资借鉴的经验。

### 三、三驾马车驱动体系:能促型反贫困模式

“反贫困的三驾马车驱动体系”,是对我国反贫困举措的描述性概括;如果从国家能力的层面来看这一驱动体系,就是一种能促型的反贫困模式。

#### 1. 三驾马车驱动体系使中国远离发展中国家能力陷阱

通过比较可以发现安德鲁斯指出的发展中国家能力陷阱,主要表现在制定的发展规划脱离当地实际情况以及缺乏执行力两个方面。而中国反贫困的三驾马车驱动体系则远离了这两点。首先,我们时长26年的三个反贫困国家专项规划,切合国情,并植入了反思机制。实践证明,这些规划具有合理性。其次,在执行力方面,所建立的高权威的国务院扶贫开发领导小组及其办事机构,以及强大的动员激励机制,使得反贫困事业具有强大的执行力。在三驾马车的驱动下,我国反贫困事业得到成功的推进,我们以7亿贫困人口脱贫的辉煌成绩向世界宣示,中国没有落入发展中国家能力的陷阱。

不过,远离发展中国家能力陷阱,只是三驾马车驱动体系的一个表现而不是全部。这一体系最为引人注意的是它强大的执行能力。而如前所述,社会政策的执行能力是米格代尔、安德鲁斯等学者所最为看重的。就对这一执行力的诠释而言,安德鲁斯的PDIA方法已经显得太过简单了。为了进一步从理论上总结我国的这一经验,我们需要引入能促型国家的理论。

#### 2. 能促型国家理论

(1) 社会政策实施的复杂性对政策执行力有很高的要求。社会政策实施的复杂性缘自社会政策

面对的是一个复杂的系统。这个系统包括各级政府、各职能部门、社会的各种组织、居于不同地区的千差万别的政策受益者和受损者,以及规模巨大的政策执行者群体。因此,如何使这一系统保持活力,使各主体发挥主动性、积极性,从而形成政策执行力,攸关政策目标的实现。这是一个充满挑战性的问题。

具体而言,在社会政策实施中调动各方积极性的必要性和复杂性可以从目标群体、政府各部门和社会差异性三方面来看。第一,社会政策目标受益或受损群体的多样性。社会政策面对的是社会的不同群体,社会政策的执行者要将国家和不同层级的政策递送到这些群体中,这“最后一公里”需要处理纷繁的信息,因而政策执行者的主动性和活力就显得十分重要;第二,社会政策的落实涉及各级政府多个部门。政策的实施需要在部门间进行协调,没有这些部门的积极性,社会政策是无法落实的。第三,社会政策面对的是区域差异很大的社会。在一个幅员辽阔、区域差距很大的国家,基于一个统一的政策框架,在实施中因地制宜地调整就成为一个重要的政策执行范式。其中,政策各主体的积极性、主动性以及实践智慧的发挥,直接关系到政策目标的实现。有鉴于此,在社会政策这个存在多层“委托—代理”关系的系统中,建立有效的激励机制,激发社会政策体系中各主体的活力,就成为保证政策执行力的重要问题。

(2)能促型国家理论:强调提供福利多元主体的能力提升。自二十世纪80、90年代以来,西方福利国家面临的福利供给能力不足的挑战催生了福利思想的新发展。福利国家福利供给能力不足的挑战,首先来自公共财政的困境,如二十世纪70年代以来的经济滞胀、大规模的财政赤字几乎成为许多西方国家在公共财政方面遇到的普遍难题,因此,维系既有的福利水平所需消耗的实际资源数量,已经超出了经济的供应能力。其次是全球化的影响。全球化使资金、资源、人力在全世界范围流动,这削弱了高福利国家维持高税收的可能性,从而使得国家没有足够的财政资源来维持普遍福利的状态。而另一方面,随着社会发展和经济增长,广大社会成员对教育、医疗和住房等公共服务的需求又不断提高,他们强烈要求政府对此作出承诺。在需求与供给存在巨大缺口的背景下,出现了发展型社会政策理论、福利多元主义、能促型国家等理论。这些理论有一个共同点,就是主张从过去主要依赖政府提供福利,转向注重调动社会各个主体参与福利的供给。其中,能促型国家理论着眼于国家在这方面的行为转变,值得特别予以关注。

上世纪80年代,美国加州大学伯克利分校的社会政策专家内尔·吉尔伯特(Neil Gilbert)教授提出了“能促型国家”(The Enabling State)的理论<sup>[1]</sup>。这一理论是在福利国家转型的框架中提出的,它的主要观点是,在福利供给中,政府不能包打天下,而是要促使社会各主体积极参与到福利的供给之中,形成福利多元供给的结构,以提高福利供给的效率;政府需要看到社会各主体蕴含的能力,要促使这种能力在参与福利供给中得到成长和发挥。这就是“能促”的核心含义。具体而言,这一理论强调政府应当通过各种政策支持,建立一种制度框架,以便发挥社会各个系统包括市场、家庭、社区和公民社会组织等的共同作用,从而满足人们的各种需要。它主张从扩展社会权利向权利和责任相联系转变;从主要依靠直接开支向日益增加间接开支转变;从以服务方式转移支付向以现金和代金券的方式转变;从公立部门提供服务向通过民营部门提供服务转变;从消费性社会服务给付向投资型社会服务给付转变;从减低经济不平等向恢复社会公平转变;从社会支持向社会包容转变;从普遍性给付向有针对性给付转变;从没有条件给付向根据工作动机和审批给付转变;从劳动力非商品化向劳动力重新商

[1]Neil Gilbert and Barbara Gilbert, *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*. New York: Oxford University Press, 1989.

品化转变。

在这个理论基础上,能促性国家理论主张,国家和政府责任有四个方面的变革:第一,从政府提供服务向政府支持民间提供转型。政府不再直接为公众提供社会福利的服务,但是也并非撒手不管,而是通过各种直接或间接的方式,为提供这种服务的民间组织提供支持。第二,从强调社会权利向强调权利与责任一致转变。能促型政府力图实现权利与责任的一致,在激发社会公正感和社会平等观的同时,要控制住财政开支的不断膨胀。通过私有化控制成本、间接支持社会福利服务,是能促型国家削减财政开支的两个重要举措。第三,从强调提供社会支持到强调培养社会包容,特别是促进人们积极参加到劳动力市场中。能促型国家更加强调与工作相联系的举措,社会政策更加针对提升人力资本,帮助失业者适应劳动力市场要求的变化。第四,社会团结。在向能促型国家的过渡过程中,社会团结的基础从宽泛的公民身份联系转向更为紧密的组织成员关系。国家通过各种方式来支持民间,也就是使个人、家庭、社区和非营利组织承担更多的社会责任。社会团结的基础从国家转向市场和由自愿组织组成的公民社会、由家庭和亲友组成的非正式网络。在操作上,能促型国家理论主张福利多元,即福利提供由政府直接提供模式转向“民办公助”的模式。

(3)三驾马车的驱动体系:能促型反贫困模式。能促型国家理论中“能促”的核心含义是让政府要看到社会各主体的能力,并且要促使这种能力在参与福利供给中得到成长和发挥,这具有很大的合理性。它是对福利国家福利供给能力不足挑战的回应,也是治理思想在社会政策领域的应用。鉴于前述米格代尔指出的发展中国家发展压力和执行力脆弱性的两重性,其意义更为明显。中国作为世界上最大的发展中国家,它所建立的反贫困的三驾马车驱动体系,在合理规划和组织保证的条件下,成功构建了动员机制和激励机制,促使社会各方、各行业和各级政府部门积极投入反贫困事业之中。这是“能促”含义的生动体现,并且是对它的丰富和发展。

从国家能力层面上看,我国反贫困三驾马车的驱动体系是一种能促型反贫困模式。它的特点是在调动社会复杂系统中让各个行为主体的潜能、积极性和创造性上有出色的表现。政府在这里采取了行政、社会动员、机制设置等多种措施。其中,具有全局作用的举措,如东西部协作的对口支援、定点扶贫和行业扶贫,都是在中央政府要求下进行的,无疑具有强制的色彩;而对社会组织、企业参与扶贫,则采取鼓励和支持的态度;对于地方政府和各级官员,则设计了行之有效的激励机制。这里,展现出调动社会各方潜能与积极性的丰富生动的画卷,谓其罕有其匹绝不为过。与其说,三驾马车的驱动体系是能促型国家理论在中国扶贫事业中的生动体现,不如说这是中国式的能促型反贫困模式。

可以说,在反贫困的三驾马车的驱动体系中,特别是其中的动员机制和激励机制集中体现了我们的国家能力。在反贫困问题上,我们非但没有坠入发展中国家的能力陷阱,而且向世界贡献了宝贵的经验。

我们已经使规模巨大的7亿贫困人口脱贫,并且正雄心勃勃地要在2020年打赢脱贫攻坚战,确保我国现行标准下的农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。为此,中央要求严格执行脱贫攻坚一把手负责制,坚持政府主导,增强社会合力,引领市场、社会协同发力,构建大扶贫格局。可以预期,在未来的脱贫攻坚战中,将会涌现出更为精彩的中国经验。

[责任编辑:方心清]