

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

李晓辉 徐晓新 张秀兰 孟宪范

内容提要 经济新常态将会为社会政策带来新的挑战和创新机遇。以反贫困政策为例,为适应新常态,必须创新社会扶贫机制。新机制在理念上应当特别注重资源动员、提高效益、强根固本,因此要注重社会扶贫、扶贫措施精准化和提升贫困人口能力这三个方面。基于中国实践和日本“六次产业化”经验,文章提出的社会扶贫机制的基本框架突出了贫困群体能力的提升以及为提升这一能力所需要的扶助措施。为了创新机制的落实,需要在政策上注意社会动员、建立社会扶贫的调查系统、对企业参与扶贫提供税收优惠。社会扶贫创新的理论意义是:为社会政策的工具箱增添了经济性工具;也因此,它颠覆了社会政策非经济性的定性,从而将发展型社会政策推向2.0版。

关键词 社会政策 社会扶贫 反贫困

李晓辉,北京师范大学社会发展与公共政策学院博士生 100875

徐晓新,北京师范大学社会发展与公共政策学院师资博士后 100875

张秀兰,北京师范大学社会发展与公共政策学院教授 100875

孟宪范,中国社会科学杂志社编审 100044

经济新常态^[1]是当前我国经济发展呈现出的阶段性特征。其表现为经济放缓、消化产能过剩任务繁重、内生动力不足等困难。新常态必然会为社会政策带来新的挑战,而应对挑战又为社会政策创新提供了机遇。本文将从扶贫的角度讨论在应对新常态中进行社会政策创新的问题。

就扶贫工作而言,当前,重视和防范贫困风险,早作谋划,及时采取应对措施,尽可能减少其负面影响,进行适应新常态的扶贫机制创新,是我们应当考虑的问题。本文将这一扶贫工作的创新机制

[1]2014年5月,习近平总书记在河南调研考察时,首次使用了“适应新常态”的提法。而英文的“新常态”,即New Normal一词则最早出自2009年初。美国太平洋基金管理公司首席投资官格罗斯和总裁埃利安在“探讨危机后美国各个经济领域复苏和发展新模式”论坛上首次使用了New Normal,用以归纳全球经济危机爆发后经济可能遭受的缓慢而痛苦的恢复过程。鉴于习近平总书记提出的“新常态”,与2005年提出的New Normal内涵和外延都不相同,因此,国外媒体称之为“Pinormal”,即“习近平常态”。对于“新常态”概念的考察,参见王松奇:《“新常态”源流考》,《北京》《银行家》2014年第9期。

简称为“社会扶贫创新机制”。

一、经济新常态对扶贫工作的挑战

改革开放以来,我国反贫困取得了举世瞩目的成就。按照世界银行提出的每天1美元的贫困标准,我国农村贫困人口从1981年的7.3亿人下降到2008年的9,700万人,贫困人口减少了6.23亿人,贫困发生率从73.5%降至7.4%(World Bank 2012),为全球发展中国家反贫困做出了重要贡献。然而,在肯定反贫困成就的同时,也需看到我们更新思维,进行扶贫机制创新的必要性。这不仅因为我国反贫困出现了一些深层问题,贫困人口的脱贫难度在不断增大,更因为我们面临经济新常态的挑战。

2014年5月,习近平总书记根据中国经济发展阶段的变化,做出了“新常态”的重大战略判断,即中国经济发展进入“增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期‘三期’叠加”^[1]的新常态。习总书记指出,经济发展新常态下出现的一些趋势性变化使经济社会发展面临不少困难和挑战,我们要高度重视、妥善应对。

那么,经济新常态将会给扶贫工作带来了哪些挑战呢?首先,贫困人群失业和陷入贫困的风险加大。经济减速势必给宏观就业环境带来一定的负面影响,而最先面临失业压力的人口常常是那些在经济活动领域中本来就较脆弱的人群和“工作中的穷人”;产业结构调整会使就业的结构性问题凸显,大龄劳动者就业困难加大,人力资源市场上技能不匹配问题突出,就业市场上的弱势群体将陷入更大的脆弱程度之中。因此,可以预料,失业压力使未来贫困人口的脱贫难度将会加大。其次,财政资金用于扶贫的增量空间有限。经济增长趋缓带来的财政收入增长趋缓,使财政扶贫资金维持较快增长的挑战加大,政府依托财政资金投入、以收入再分配和投资于贫困群体发展来减贫的增量空间被压缩。再者,前期经济刺激政策的消化还需要较长的时间,在这一阵痛中,为贫困人群提供强支持力度新政策的可能受限,未来一定时期内贫困人口脱贫的时间将会较长。

总之,新常态增加了扶贫工作的压力;扶贫工作如何适应新常态,创新扶贫工作机制已经成为一个新的重大命题摆在我们面前。

二、扶贫工作适应新常态的基本理念

在新常态的大背景下,为了创新扶贫工作机制,我们首先需要在基本理念上,从资源动员、提高效益、强根固本这三个方面明确如下几点:

(一)资源动员:大力推进社会扶贫 社会扶贫的意涵是最广泛地调动扶贫资源。

社会扶贫这一提法第一次出现在正式文件之中是在2011年底中共中央、国务院发布的《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》中。此后,中共中央办公厅、国务院,以及国务院扶贫办又就社会扶贫的机制创新问题先后于2013年底、2014年5月发布文件,进行阐述,提出要求^[2]。

如前所述,社会扶贫的要义是要广泛动员社会力量参与扶贫。如今,面临经济发展新常态对反贫困工作的挑战,我们需要用更大的决心和更切实的措施来推进和落实社会扶贫的政策。

首先,以更为切实的措施动员广大社会主体参与扶贫。贫困是一个与经济社会发展相伴的永恒的课题。在地区差距明显、社会分化加剧、致贫因素多样的今天,反贫困本来就内在地需要变政府推

[1]“三期”叠加的提法,参见本报评论员:《经济运行呈现新特征》,[北京]《人民日报》2014年1月1日。

[2]2013年底,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》的通知(中办发〔2013〕25号)。该文件提出了扶贫开发的新战略,标志着我国扶贫工作进入社会性创新驱动的新阶段。此后,国务院扶贫办根据该《意见》,于2014年5月印发了《创新扶贫开发社会参与机制实施方案》的通知(国开办发〔2014〕31号),集中就扶贫开发中社会参与机制的实施问题提出了系统的设想。

进为政府与市场、民间力量协同推进,而在新常态下,更是需要广泛吸纳社会力量、整合社会多方面的资源来应对贫困新风险。为此,需要大力提倡扶贫参与的社会性,即在参与主体上,由政府直接推进转向政府推动全社会参与,构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。因此,进行广泛的社会动员,鼓励多元主体参与扶贫,建立相应的支持体系就异常重要。

其次,机制创新驱动:加快推进社会扶贫所要求的机制创新。社会扶贫格局下多主体参与扶贫,就要求有一个与其相适应的新的机制。这一机制应当包括能够吸纳多元主体参与进来的新机制、新的内部协调机制和信息传播渠道,从而真正实现在扶贫工作的驱动力上,由过去物质投入的单因素驱动向机制创新驱动的深刻转变。

(二)提高效益:扶贫的发展型精准模式 精准扶贫的意涵是最大限度地提高扶贫的效益,以免因扶贫瞄准度偏移而造成资源浪费、效益低下。

扶贫措施的精准化,就是避免扶贫措施因与贫困人口的实际情况、资源禀赋错位而造成扶贫的低效益。精准扶贫也是中央文件所强调的。很明显,面对新常态的挑战,我们必须特别关注扶贫措施的产出效益,力求投入的每一种资源都能实现效益最大化。

基于此,我们提出扶贫的“发展型精准模式”的意见。

《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》提出,建立精准扶贫工作机制,对每个贫困村、贫困户建档立卡。这种贫困卡对输血资源的对接非常有效,可以极大地提高资源的瞄准率,提高社会资源使用的透明度。这可以称之为“扶贫的公益型精准模式”。

我们提出的“扶贫的发展型精准模式”,是把发展的内涵注入扶贫之中。具体来讲,要真正提高扶贫开发的效益,精准机制不能只止步于精准识别需求对象,而是要覆盖到脱贫的整个过程。为此,要做到三个层面的衔接:第一是资源调查,了解贫困区域乃至贫困户的资源禀赋;第二是建立基于这些资源的发展模式;第三是建立起连结农户到市场的链条。

例如,在最近万达集团牵手贵州丹寨县的“企业包县,整体脱贫”的创新模式中,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,结合万达集团自身遍布全国的万达广场、拥有全国最大零售渠道的优势,万达集团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^[1]。很明显,万达集团这一做法就不止是瞄准扶贫对象,而是体现了发展的内涵,即将精准机制覆盖到脱贫的整个过程,而且还链接、融合了农产品生产、加工、销售的一二三产业。我们在后面提到的各种组织和农户结合的模式,也都属于这一类。

(三)强根本:注重贫困人口能力的提升 能力提升的意涵是帮助贫困人口通过提高自身能力彻底告别贫困。我们的扶贫举措应当从提高他们的能力这一根本点入手,以取得反贫困的真正功效。

在反贫困研究中,“能力”是一个关键词

在贫困的经济学理论方面,诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森(Amartya Sen)(2001)将对饥荒研究的权利剥夺视角引入到贫困研究中,开创了贫困研究的新路径。进而,森(2002)提出从能力视角探究贫困的本质,即贫困必须被视为基本可行能力(capability)的被剥夺,而不仅仅是收入低下。如此,提高可行能力即成为反贫困的基本点。在此基础上,森等(阿马蒂亚·森和让·德雷兹2007)从宏观上提出了五种工具性自由来提高人们的可行能力,即:政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证和防护性保障。这五种工具性自由各自促进人们的可行能力,并共同构成了一个互为补充的体系。森的这

[1]参见每经网,每日经济新闻:《万达牵手贵州丹寨 10亿元扶贫推“企业包县”新模式》,http://www.ce.cn/cyssc/fdc/fc/201412/03/t20141203_4032513.shtml:2014-12-03。

一反贫困的核心问题是提升贫困人口能力的理论,促使社会政策学界把“能力建设”置于各项研究议程的核心。

在社会政策领域,不少学者都强调能力在社会福利提供上的重要意义。美国社会政策专家内尔·吉尔伯特(Neil Gilbert)教授在80年代后期提出了“能促型国家”(the enabling state)的理论,这一理论同样突出了能力这一关键词,主张国家通过推动社区和非营利组织的能力建设来完善社会保护,推动社会经济的发展^[1]。美国加州大学伯克利分校社会福利学院詹姆斯·梅志里(James Midgley)教授提出的发展型社会政策理论,其要义就是把发展的内涵注入社会政策之中,主张社会政策要注重人的能力提升,如投资人力资本(儿童、教育、卫生)、促进就业能力的提高,等等^[2]。

中国学者张伟宾和汪三贵将贫困的表现维度称为“分享经济成果的机会和能力”,他们把这里的能力细分为生产能力、参与市场的能力和缓解脆弱性的能力^[3]。这一界定很具分析功能。如前述万达集团牵手丹寨县,就是着力于该县的生产能力和参与市场能力的提升。

综上,社会扶贫、扶贫措施精准化、注重提升贫困人口的能力三者,是构建社会扶贫创新机制所依赖的基本理念。

三、扶贫的国内外经验

(一)中国扶贫经验 经过多年的不懈努力,中国积累了丰富的扶贫经验。它们是我们进行政策创新的宝贵资源。

1. 社会扶贫的多种模式。动员最广泛的社会力量参与扶贫工作,是中国扶贫开发的鲜明特色和成功经验。从20世纪80年代开始,除了扶贫专职部门外,中央政府机关、发达地区地方政府、民主党派和人民团体,以及企事业单位等力量都逐步参与到扶贫工作中,形成了条条式扶贫、块块式扶贫以及工商企业参与的“光彩事业”等多种社会扶贫模式(陈池波 and 赵蕾 1997)。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。

目前,实践中已逐步形成的模式有:(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)建立农村专业合作社,以之作为合作桥梁,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。此外,在汶川和玉树地震灾后重建过程中,中国扶贫基金会提出了“扶贫基金集中使用、股份制经营”的模式,以基金会为桥梁,引进外部力量和资源,将资金集中使用,并通过有效的股权机制设计将村民组织起来,建立企业或专业合作社来发展产业,从而提高了社区和村民的自我发展能力。

上述这些社会扶贫模式值得肯定之处是,它们是实现一二三产业融合的生动实践。具体来说,是通过多元主体参与,形成产业发展链条,使农户,特别是贫困农户融入一二三产业发展,从而有效克服了贫困户在发展产业上面临的资金缺乏、技术落后、市场信息闭塞、销售渠道不畅等困难,提升

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

[2]参见张秀兰、徐月宾:《发展型社会政策及其对我们的启示》,《中国发展型社会政策论纲》,[北京]中国劳动社会保障出版社2007年版。

[3]参见张伟宾、汪三贵:《扶贫政策、收入分配与中国农村减贫》,[北京]《农业经济问题》2013年第2期。

了贫困农民的生产能力和市场参与的机会和能力。

2. 创新扶贫投资。金融服务不足是农村地区,特别是贫困农村地区发展面临的主要问题之一。在这样的背景下,需要创新扶贫资金使用,使之成为一种可持续的生产性资金,以便建立有利于贫困农民增收和贫困地区发展的长效机制。

自2006年起,国务院扶贫办和财政部在全国试点贫困村互助金项目。据国务院扶贫办统计,到2010年底,全国28个省1013个县参加了互助资金的试点,有1.28万个试点村,入会农户112万,村级互助资金总规模达到25亿元,其中财政扶贫资金占78%,农户资金占22%(汪三贵,陈虹妃,2011)。

村级互助资金的组织模式,是建立扶贫互助社。扶贫互助社是以扶贫为目的、以股份互助为手段,把政府扶持和群众互助有机结合起来的一种农民合作组织;其基本组织模式是“给贫困户增股、为一般户配股、由富裕户购股”,这种设计主要是为了引入市场机制,提高政府开发式扶贫的效率,同时提高农户和民间资本在政府开发式扶贫活动中的参与度,将“扶贫”升级为“发展”(曹洪民 2007)。这里,需要注意的问题是控制资金风险,以及如何更好地优化村级互助社的治理结构,力争瞄准贫困群体的发展需求。

3. 精准扶贫:瞄准的细化和内容的拓宽。精准扶贫首先要求瞄准扶贫对象。多年来,区域瞄准是中国农村扶贫计划的主要精准机制。从20世纪80年代中期到2000年,我国扶贫投资几乎都是以县为瞄准单位的。2001年制定和发布的《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010)》在贫困县基础上,将扶贫投资基本单位细化为贫困村,从而将扶贫投资拓展到非贫困县的贫困人口(刘坚 2005)。2013年底,中办和国办联合印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,进一步细化了扶贫精准机制,明确要求要对每个贫困村、贫困户建档立卡,从而将精准扶贫从贫困村落实到贫困户,建立了更有针对性的造血机制。

值得注意的是,实践中的瞄准机制的内涵已经向瞄准措施方面拓展。我国近年来扶贫开发的经验并不止于对扶贫对象的瞄准,而是深入到贫困群体脱贫的各个环节。例如,广东省在精准扶贫过程中已将“扶谁的贫”、“谁去扶贫”、“如何扶贫”和“用什么去扶贫”四个问题统合起来回答,将精准机制落实到整个扶贫链条:在以“双到”(规划到户,责任到人)建立贫困台账的同时,深入调研找出贫困原因,在此基础上,推行“一村一策、一户一法”的“靶向治疗”,根据每个贫困村和贫困户的情况,分类帮扶。(本刊首席时政观察员 2014)。

(二)日本的“六次产业化”经验 中共中央、国务院2015年2月1日印发的《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》(以下简称《意见》)关注在经济发展新常态下实现农业农村的新发展问题。在促进农民增收方面,《意见》提出,“要强化农业社会化服务,推进农村一二三产业融合发展。”这里,“农村一二三产业融合发展”是农民增收的有力举措,对于扶贫工作更是意义重大。而在一二三产业融合方面,日本的“六次产业化”经验可以为我们提供借鉴。

1. “六次产业化”的由来和内涵。“六次产业化”是日本政府为应对日本农业困局而提出的产业政策。20世纪末以来,城市化和老龄化对日本农村产生了巨大的负面影响,妇女和老人成为农村的主要劳动力,农村地区“老龄化”和“过疏化”现象严重,农业进入低速发展时期。为了应对这种情况,日本提出了农业要“六次产业化”,并于2008年12月,由民主党在其内阁会议中提出了《农林渔村六次产业发展目标》,首次把六次产业纳入政府政策大纲。

“六次产业”由JA(农协)综合研究所所长今村奈良臣提出,其基本含义是,以农业为基础,第一产业向第二、三产业延伸,通过产业融合,形成集生产、加工、销售、服务一体化的完整产业链,以求农村地区取得较高的效益。今村所长在研究农产品的价值链发现,初级农产品的大部分利润都被转移到农业以外的部门,因此,他认为,农业应保持自己的主体性,即把二三产业剥夺的附加值,哪怕是一少

部分存留在农村,然后农业进一步向综合性产业转变。于是,他在1994年首次提出了“六次产业”的概念。这里,农业的“六次产业”,是指农村地区各产业之和,即六次产业=第一产业+第二产业+第三产业,也即农业不仅指农畜产品生产,还应包括与农业相关联的第二产业(农畜产品加工和食品制造)和第三产业(流通、销售、信息服务和农业旅游)。随后,今村又做了进一步的修正,认为“六次产业”应是各产业的乘积,即六次产业=第一产业×第二产业×第三产业。这种修正特别强调,若其中一个产业的产值为零,则“六次产业”的总体效益为零。

“六次产业化”的经营方式主要有三种:其一,形成以特色产品开发为主的高附加值农业,依托第一产业发展第二、第三产业;其二,大力发展农产品加工业,以第二产业反哺第一产业(农产品生产),同时拉动第三产业(销售农业加工品);其三,兴办城乡交流、休闲农业等第三产业,借以推动第一、第二产业的振兴。六次产业的经营主体主要有五类:专业农户、妇女和老龄者、公司法人、村落等地缘团体以及农协等组织。根据经营主导形式的不同,日本的“六次产业化”有个体生产为主导、公司经营主导、政府和农协等组织主导三类^[1]。

2. 农协的作用。二战后,日本政府制定了《农业协同组合法》(1947),并由政府主导自上而下设立了农业协同组合(老农协)。日本农协于1994年开始使用新的名称“日本农业协同工会(Japan Agricultural Co-operatives)”,简称JA。农协在日本农业发展过程中曾发挥了重要作用,而在“六次产业化”过程中,其作用更为明显。

日本农协内部是一种矩阵式的金字塔结构,金字塔尖是负责整个日本农协系统全部工作的“全国农协中央会”,下面有负责经济事业、信用事业、共济事业、厚生事业的各联合会。此外,还另有三个专门协会:“全国新闻情报农协联合会”、“家之光协会”(负责文化事业、出版事项)、农协观光协会。各类农协的治理均采取股份公司的形式。

可以看出,日本农协的工作几乎涉及农村和农民生活的方方面面,因此,它在日本六次产业化中发挥重要作用就不难理解了。例如在日本长野县諏访郡,农户的农业生产和流通各个环节的服务完全由农协承担,农协的服务覆盖了综合性指导、销售、供应、信用、保险、公共设施、公共卫生等多个方面。此外,各级农协组织还代表农民利益,在土地政策、生产政策、农产品价格政策、流通政策和农林水产业的财政与税收政策、社会保障政策、生活环境政策等多方面向国家或地方政府提出政策建议。

3. 政府的支持系统。围绕推进“六次产业化”的目标,日本政府提供了系统的支持。它们主要有:

(1) 机构设置的支持:为了使得农业“六次产业化”顺利进行,日本农林水产省前后共设立了十几个部门,涉及农林渔牧业的各个环节。

(2) 资金支持:2013年1月,日本政府与民间组织共同出资成立了“株式会社农林渔业成长产业化支援基金”(Agriculture, forestry and fisheries Fund corporation for Innovation, Value-chain and Expansion Japan,简称A-FIVE),以对农业“六次产业化”给予资金及营运上的协助。

(3) 各类补贴:一是农用设施补贴:农民购买拖拉机、建造温室和大棚、修建果园、茶园等,都可以得到政府的相应补贴,一般可占到全部费用的一半左右;二是水利建设补贴:大型水利工程由中央政府直接投资;小型工程由农民集资建成后,政府提供补贴,补贴比例可占全部费用的60%左右,有的甚至可达90%;三是借贷利息补贴:为了鼓励农民积极投身农业“六次产业化”的事业中,日本政府设

[1]参见〔日〕速水佑次郎:《日本农业保护政策探析》,朱刚、蔡仿译,中国物价出版社1993年版;北京市农林科学院农业科技信息研究所:《关注日本——第6产业》,《科技潮》2011年第6期;陈东荣:《日本农业合作经济组织的考察及借鉴》,《发展研究》2003年第7期;王娟娟:《日本农业六次产业化分析》,学位论文,2014;高远:《日本农协特色及其对我国新农村建设的借鉴》,学位论文,2011;孙芳:《日本农业组织体系协调运行的启示》,《农业经济与管理》2014年第5期;徐哲根:《日本农户增收的产业路径及其启示》,《现代日本经济》2001年第3期。

立专门的金融机构,通过低息贷款的优惠形式,给农民以资金支持,其利率比市场利率低30%-60%;四是自然灾害补贴:费用主要由国库承担。

(4)价格保护:日本大部分农产品价格受到政府不同程度的保护:一是主管制价格,保护的产品有稻米、烟草,其中稻米得到的价格支持力度最大。这类农产品的价格由政府制定,政府按制定的价格收购农产品,使农户利益增加。二是最低价格,主要用于小麦、大麦、土豆、甘薯、甘蔗等。为了保证这些农产品的价格不跌至很低的水平,日本政府规定了上述每种农产品的最低价格,当出现市场价格低于规定的最低价格时,则农产品全部由政府按规定的最低价格购入。

4.“六次产业化”对中国扶贫开发的启示。尽管中国的扶贫开发与日本的“六次产业化”在经济社会背景与贫困发生的原因上有很大的不同,但是由于日本的“六次产业化”是针对弱势的农村、农业、农民的,其做法对中国有一定的启示:

(1)基本理念。从基本理念上,立足于将农产品价值链上的附加值留在农村。鉴于多数初级农产品的大部分利润都被转移到农业以外的部门,因此,把被二、三产业剥夺的农产品附加值尽量留在农村是增加农村收入的基本理念。

(2)产业融合。联结三次产业,把农业置于三次产业的链条之中,实现多种产业融合,形成集生产、加工、销售、服务一体化的完整产业链,从而使农业取得较高的收益。

(3)农协的组织化作用。日本农协在整合资源、链接市场、推进保险和农村公共服务方面发挥了重要的组织作用。

(4)要有一个支持体系。融合一二三次产业、实现六次产业化,需要一个强有力的支持体系。日本政府在机构设置、资金支持、补贴、价格保护等方面实施的措施,有效地保证了六次产业化的实施。

四、社会扶贫创新机制的基本框架

我们把通过一二三次产业融合推进扶贫工作这一扶贫工作新机制,简称为社会扶贫创新机制。下面根据以上讨论,提出这一机制的基本框架。

(一)基本框架:基于能力贫困的视角 汲取前述阿马蒂亚·森的能力贫困理论以及社会扶贫、精准扶贫的理念,基于国际国内相关的实践经验,本文提出社会扶贫创新机制的基本框架。这一框架在能力方面乃基于产业链观点,聚焦于市场经济条件下贫困群体融入市场经济活动、分享发展成果的微观能力。

(二)框架的解释 为进一步说明,下面我们将展开讨论。

1. 关于贫困群体的能力提升。提升贫困群体的能力,是可持续反贫困的出路所在。而关于能力的内容,在市场经济的背景下,需要对森关于能力的定义进行细化、拓宽。上面的框架中,我们把贫困群体能力细分为生产能力和市场能力。这里,我们对于“生产能力”和“市场能力”都有自己的定义。我们所说“生产能力”已经不是简单的农产品的生产能力,还包括了农产品的加工能力;而关于“市场能力”,又对已有定义加以拓展。前述张伟宾和汪三贵将参与市场的能力引入能力的内涵之中,拓宽了能力的内容,给我们以有益启示。不过,他们定义的促进市场能力是指农业产业化、劳动力培训、小额信贷等项目。本文所指的“市场能力”涵盖

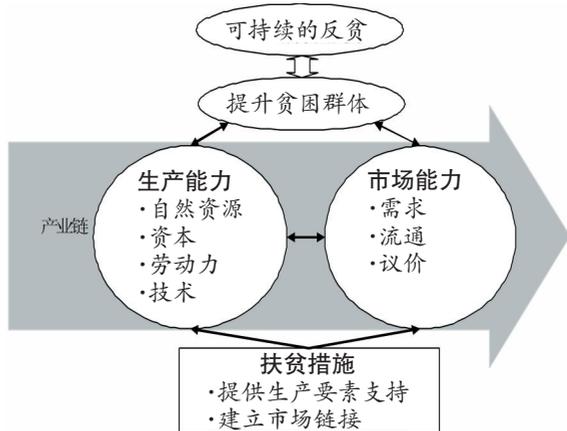


图1 社会扶贫机制的基本框架

的内容更宽,包括了农村贫困人口进入市场销售环节的能力。

从简化的产业链来看,可将农业发展分为生产环节和市场环节两个环节,前者是农副产品的生产和加工,包含了一二两个产业,而后者是农副产品进入市场销售,属于第三产业;事实上两个环节是密切关联的。这两个环节对应的能力分别为生产能力和市场能力。对于农业生产和农产品加工业而言,其基本要素包括自然资源、劳动力、资本和技术,这也构成了贫困群体生产能力的基础;市场能力包括对市场需求信息的把握、进入市场流通的机会以及在市场中的价格谈判能力等。

扶贫措施的根本出发点,是激活贫困群体自身的资源,并帮助他们进一步提升其生产能力和市场能力,最大限度避免其能力被剥夺。

2. 关于扶贫措施。贫困群体能力的提升需要一系列的支持措施,这就是框架中的“扶贫措施”部分。

第一,提升生产能力。我国农村扶贫开发所针对的目标群体是有劳动能力的人口。因此,提升他们的生产能力至关重要。而提升的关键主要在于为他们提供资本和技术支持。

首先,提供资本支持。随着农村金融体系市场化改革,商业银行不断从农村撤离,正规金融服务减少,农民金融服务需求难以得到有效满足,而那些只有少量甚至没有抵押物的农村贫困群体,更难从正规的商业金融机构获得支持以增强其生产能力。因此,加强农村金融服务体系的创新,是提升贫困人口生产能力的重要举措。

在总结实践经验基础上,创新扶贫基金使用和发挥企业作用是可行的路径。

在扶贫基金使用方面,前述以政府扶贫资金为基础,吸引农民参与的扶贫互助社在部分试点村已成为农村金融服务的重要力量。我们需要进一步加强对扶贫互助社治理结构和运行机制的研究,帮助其改善治理和创新服务,以有效地降低资金运行风险,同时更好地瞄准贫困群体。而在发挥企业作用方面,还需要引导企业以订单农业等方式与农户结成合作关系,为农户、特别是贫困群体在生产环节提供资本支持。

其次,提供科技支持。在科技支持方面,要发挥企业和科研院所在扶贫中的作用。提倡根据不同农村地区的资源特点,依托农业科研院所或企业,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来改造传统农业生产,并通过农产品加工业的发展,把农产品的附加值留在农村,以增加农民的收入。

第二,提升市场能力。以家庭为单位的小农经营模式与现代化农业发展之间存在着明显的张力,特别是在市场环节,小农户与大商业资本相比,明显居于弱势地位。这构成了我国现代农业发展的基本格局(黄宗智 2012)。这一点应当成为我们政策思考的一个认识前提。否则,有味这一认识的扶贫举措往往效果不佳。例如,扶贫实践表明,采取直接发放现金或物资资源给农户,绝大部分农户的生产方式和收入结构并不能因此而发生根本性改变。因此,将农户链接入市场,并通过组织化的手段来提升个体农户在市场中的竞争力,是提高贫困群体收入的重要途径。

在实践中,扮演营造农户与市场链接机制的主体主要有企业、专业合作社、村民自治组织等。

在企业方面,一种方式是订单农业。订单农业是农业企业与农户合作的传统模式,这一方式在一定程度上缓解了个体农户在市场需求和销售渠道方面的困难;另一种方式是一二三产环节的整合,也即企业从农业生产—加工—销售进行纵向的一体化整合。前述万达集团与贵州省丹寨县签订的扶贫协议就开创了“企业包县,整体脱贫”的创新模式,它是将订单农业、深度加工、人才培养和销售等统合起来,实现了一二三产的融合。在专业合作社方面,以专业合作社促进农户的组织化,直接为超市提供规模、稳定、安全的农产品的“农超对接”模式近年来获得了快速发展,效果明显。(黄宗智 2012)。而在村民自治组织方面,村治基础较好的村庄可通过村庄治理从传统行政服务向经济服务的转型,促进村庄内部的合作化,形成一系列的合作组织,从而使以家庭经营为基础的小农农业能够适

应市场经济的要求。(高原 2011)。

五、政策建议

为社会扶贫新机制的实施,我们提出如下建议:

(一)建立社会扶贫的动员机制 社会扶贫需要全社会的参与,因此,社会动员就非常重要。

我们建议,从社会倡导、搭建平台和建立社会组织扶贫生态链三方面进行社会动员。

1. 社会倡导。使用多种传播手段进行社会倡导。可以利用线上线下、新旧媒体,包括具有社会影响力的组织和个人等一切可以使用的媒介,传播社会扶贫的知识、价值,使社会各方关注、了解、接纳社会扶贫的观念,引导他们产生参与其中的动机,乃至启动参与行为。

建立国家和地区扶贫济困光荣榜,对在扶贫开发、扶贫协作、扶贫公益领域的优秀个人、企业、社会组织、单位和地方政府进行表彰。

2. 搭建有社会动员功能的平台。在这里可供考虑的方式有:

(1)联系中央和地方电视台、新浪等门户网站、腾讯微博等信息平台,利用在线捐助等手段,由国家领导人、知名企业家、公众人物等推介扶贫公益品牌项目和优秀扶贫社会组织,特别是那些没有公募资格的优秀社会组织,进行在线捐助活动,同时对企业的捐助给予即时税收抵扣的鼓励。

(2)宣布成立国家社会扶贫基金。每年政府扶贫资金的20%放入国家社会扶贫基金,对接企业、社会组织 and 个人的捐助基金,向全社会征集扶贫项目,同时拿出一部分奖励各类到贫困地区投资兴业的主体,以及优秀扶贫社会组织和个人。

(3)建立扶贫社会组织线上公募平台。由各级政府推荐优秀的社会组织,给予它们以在线公募的资格。

(4)搭建企业合作的桥梁,组织东部企业西部行、举办企业洽谈会等。

3. 建立社会组织扶贫生态链和协调平台。社会组织是扶贫开发中的一支重要方面军。我们在浙江调研中发现,有很多草根慈善组织根据贫困家庭一家一户的情况,设计生计项目,如笋干、生猪等,通过个人和社会组织的网络,链接贫困户与市场,给予贫困户以切实的帮助,真正实现了帮扶到村到户到人。而从扶贫社会化的要求来看,需要建立“社会组织扶贫生态链”。扶贫生态链一头连着贫困村、贫困户,一头连着市场,从而将分散的生产与市场链接起来,从而对贫困群体提供切实的帮助;而在这个生态链上,活跃的是社会组织。这一生态链的特点是,把有关社会组织联结起来,在扶贫工作中实现信息共享、功能整合、组成合力。

(二)建立社会扶贫的调查系统 精准扶贫以及最大限度地调动社会扶贫资源与扶贫需求的对接,都需要一个科学的调查系统的支持。我们建议:1. 建立贫困需求的数据采集系统。2. 建立捐助者利益需求和相关数据的采集,为建立引导和激励机制提供认识前提。3. 通过现有数据平台的大数据信息,动态评估社会捐助的变化以及扶贫公益项目的运作。

(三)企业投资对扶贫的溢出效应与政策支持 企业自愿到贫困地区发展产业,在他们谋求自身发展的同时,还带动了贫困地区的扶贫事业和其它方面的发展,这就产生了扶贫的溢出效益。为了制订鼓励企业参与扶贫开发的政策法规,一个重要的认识前提是界定扶贫的溢出效益。

调研发现,一方面,民营企业走到西部,带动了西部发展,产生了很大的扶贫溢出效益;另一方面,目前政府还没有关注这一点,更没有建立一个机制来激励和支持民营企业参与扶贫工作。特别是在解决民营企业在贫困地区投资的融资难和其他机制的建立上,尚没有一个全面系统的考量。这里技术上一个核心问题是如何界定企业的扶贫溢出效益。我们需要考虑的是:首先,对这些溢出效益如何评估?如何建立评估机制?其次,基于对溢出效益的评估,对这些企业,该有什么样的税收和

金融政策优惠？是否应当设立国家扶贫奖励基金，国家开发银行是否可以对这些企业实行鼓励贷款，是否可以建立扶贫企业绿色通道，以激发更多的企业参与到贫困地区的经济发展中来？

因此，界定扶贫溢出效益，建立科学的扶贫溢出效益的测量体系，可以帮助政府建立起激励和表彰企业参与扶贫的奖励、贷款贴息、购买服务、税收减免、贷款担保等一系列金融、财税和奖励制度。

六、进一步的思考：发展型社会政策的 2.0 版

社会政策的历史一次次表明，社会政策的重大发展都是应对挑战的结果。如今，面对新常态的挑战构建合理有效的反贫困政策，实际上就打开了扶贫开发、社会政策创新的机会窗口。具体来说，实践中涌现的社会扶贫的丰富经验不但在政策实践上具有方向性意义，而且在理论上也有重要启示。

（一）经济性工具：社会政策工具箱的新成员 传统的社会政策是国家通过再分配手段来为弱势群体提供保障；发展型社会政策在此基础上发展了一步，提出投资于人力资本，从而赋予社会政策以生产性，使其对经济发展有直接的贡献。而无论是传统的社会政策，还是发展型社会政策，都认为社会政策是花钱的；从某种意义上说，社会政策工具箱中的种种政策工具，都是把钱花在哪里、如何花钱的方法。

中国社会扶贫的实践则是将多种经济手段直接引入社会政策的工具箱。我们看到，扶贫开发这一社会政策通过多元主体参与、把农民和市场链接起来的多种手段，实行一二三产的产业融合，将生产、融资、流通、销售等多种经济手段引入扶贫领域来实现反贫困，从而为社会政策的工具箱增添了经济性工具这一新成员，从而使社会政策工具箱的构成发生深刻的变化。

（二）发展型社会政策 2.0 版：颠覆社会政策的非经济性 社会政策学科是应用性社会科学学科，其理论植根于政策实践，受到政策实践的滋养。中国社会扶贫的推进，已经、并且将继续会涌现出生动活泼的实践经验，无疑会为反贫困理论、社会政策理论的发展提供思想资源。

我们的研究表明，社会扶贫直接使用了大量经济性政策工具，明白地宣示社会政策具有经济性，从而颠覆了传统的社会政策是非经济性的界定，也为发展型社会政策理论增添了崭新的内容。

发展型社会政策通过政策功能和政策工具两个进展彻底颠覆了社会政策非经济性的传统界定。上世纪末期，发展型社会政策由于提出社会政策应当注重投资于人力资本，通过教育、卫生服务这些公共服务手段对经济发展作出贡献，从而首次从功能上突破社会政策非经济性的界定，这是发展型社会政策的 1.0 版。今天，在社会扶贫的政策实践中，经济、社会的疆界被打开，人们直接使用多种经济手段帮助贫困人口脱贫，这是发展型社会政策的 2.0 版。

那么，发展型社会政策的 2.0 版和 1.0 版有何不同呢？发展型社会政策的 1.0 版是从政策功能上强调社会政策的经济贡献，还没有触及政策工具的层面；发展型社会政策的 2.0 版不但继承了 1.0 版的精华，充分肯定社会政策对经济发展贡献这一功能，进而在政策工具的层面上，直接采用经济手段，辅以组织的乃至科技的手段，助力贫困人口积极进行生产、积极参与市场活动来实现脱贫。这是为社会政策工具箱增加了经济性工具。这样，发展型社会政策的 1.0 版和 2.0 版相累加，彻底颠覆了传统社会政策的非经济性界定。

值得强调的是，发展型社会政策的 1.0 版还是理论演绎的结果；而发展型社会政策的 2.0 版则是从中国大地上涌现出来的生机勃勃的反贫困实践中概括出来的，拥有坚实的实践基础。因此，发展型社会政策的 2.0 版是中国实践对于社会政策理论的新贡献。

（三）中国经验对世界反贫困理论、实践的可能贡献 中国反贫困实践在大幅度降低世界贫困人口规模上的贡献多次被国际社会所称赞。最近的一次是 2011 年 4 月世行与国际货币基金组织发布

的《2011年全球监测报告》称,三分之二的发展中国家正在稳步实现或接近实现消除极度贫困状况。报告特别称赞中国在反贫困斗争中的努力和对全世界的贡献。

中国对世界反贫困的第二方面贡献是,作为负责任的大国,已经积极参与国际社会的减贫活动。

我们提出,中国可能对世界反贫困有第三方面的贡献,这就是反贫困的中国经验——社会扶贫。本文所论述的中国社会扶贫的经验,无疑为世界反贫困战略贡献出有益的认识资源。中国是一个巨型国家,自然条件、资源禀赋、社会人文特征多样,作为后发国家,当前又处于经济快速发展、社会急剧转型的历史阶段,因此,贫困的发生形态类型繁多;另一方面,中华民族是富于实践智慧的民族,因此,在这片大地上涌现出的反贫困经验是多姿多彩的,其中会有相当部分可资推广的经验。我们相信,这些经验将会丰富人类反贫困的认识和手段的宝库,从而对世界减贫事业作出贡献。

参考文献

1. World Bank. An Update to the World Bank's Estimates of Consumption Poverty in the Developing World(OL). http://sit-eresources.worldbank.org/INTPOVCALNET/Resources/Global_Poverty_Update_2012_02-29-12.pdf:2012, Retrieved 2014-12-03.
2. [印度]阿马蒂亚·森:《贫困与饥荒》,〔北京〕商务印书馆2001年版。
3. [印度]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,〔北京〕中国人民大学出版社2002年版。
4. [印度]阿马蒂亚·森、让·德雷兹:《印度:经济发展与社会机会》,〔北京〕社会科学文献出版社2007年版。
5. 本报评论员:《经济运行呈现新特征》,《人民日报》2014年1月1日。
6. 本刊首席时政观察员:《广东精准扶贫:中国亮点、世界模式》,〔北京〕《领导决策信息》2014年第15期。
7. 曹洪民:《扶贫互助社:农村扶贫的重要制度创新——四川省仪陇县“搞好扶贫开发,构建社会主义和谐社会”试点案例分析》,〔北京〕《中国农村经济》2007年第9期。
8. 陈池波、赵蕾:《论社会扶贫》,〔长沙〕《农业现代化研究》1997年第4期。
9. 高鸿宾、王卫民:《扶贫开发规划研究》,〔北京〕中国财政经济出版社2001年版。
10. 高原:《市场经济中的小农农业和村庄:微观实践与理论意义》,〔广州〕《开放时代》2011年第12期。
11. 黄宗智:《小农户与大商业资本的不平等交易:中国现代农业的特色》,〔广州〕《开放时代》2012年第3期。
12. 刘坚:《新时期扶贫开发的探索与实践》,〔北京〕中国财政经济出版社2005年版。
13. 汪三贵、陈虹妃:《村级互助金的贫困瞄准机制研究》,〔贵阳〕《贵州社会科学》2011年第9期。
14. 王松奇:《“新常态”源流考》,〔北京〕《银行家》2014年第9期。
15. [美]Neil Gilbert, Barbara Gilbert. The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America. New York: Oxford University Press, 1989.
16. 张秀兰、徐月宾:《发展型社会政策及其对我们的启示》,《中国发展型社会政策论纲》,〔北京〕中国劳动社会保障出版社2007年版。
17. 张伟宾、汪三贵:《扶贫政策、收入分配与中国农村减贫》,〔北京〕《农业经济问题》2013年第2期。
18. [日]速水佑次郎:《日本农业保护政策探析》,朱刚、蔡昉译,〔北京〕中国物价出版社1993年版。
19. 北京市农林科学院农业科技信息研究所:《关注日本——第6产业》,〔北京〕《科技潮》2011年第6期。
20. 陈东荣:《日本农业合作经济组织的考察及借鉴》,〔福州〕《发展研究》2003年第7期。
21. 王娟娟:《日本农业六次产业化分析》,2014年论文集。
22. 高远:《日本农协特色及其对我国新农村建设的借鉴》,2011年论文集。
23. 孙芳:《日本农业组织体系协调运行的启示》,〔长春〕《农业经济与管理》2014年第5期。
24. 徐哲根:《日本农户增收的产业路径及其启示》,〔哈尔滨〕《现代日本经济》2001年第3期。
25. 每经网,每日经济新闻:《万达牵手贵州丹寨 10亿元扶贫推“企业包县”新模式》, http://www.ce.cn/cysc/fdc/fc/201412/03/t20141203_4032513.shtml:2014-12-03.

[责任编辑:方心清]