

包容性增长视角下中国扶贫政策的变迁与走向

向德平

(华中师范大学 社会学院, 湖北 武汉 430079)

摘要 包容性增长既是一种发展理念,也是一种发展方式,其核心内容是公平合理地分享经济增长,促进发展的协调与均衡。我国的扶贫开发应该走包容性增长之路。包容性增长理念为我国新阶段扶贫政策的设计和调整提供了价值基础和行动指南,甚至决定着我国新阶段扶贫政策的走向。包容性增长要求我国在制定扶贫政策时要注重协调发展、强调权利保障、追求公平正义、重视制度创新。在包容性增长理念的指导下,我国扶贫政策在新阶段将呈现新的走向:重视经济社会协调发展、突出发展机会平等、加强贫困人群能力建设、坚持并完善开发式扶贫、建立社会大扶贫格局。

关键词 包容性增长; 扶贫政策; 扶贫模式; 协调发展

一、包容性增长的内涵及其意蕴

贫困、不平等与增长是经济社会发展中的三个主题,也是影响经济社会发展的三个重要问题。^①大量研究表明,虽然经济增长是战胜贫困最基本和最重要的力量来源^②,但是,经济增长是贫困减少的必要条件而非充分条件,增长的性质及其模式、增长成果的分享以及不平等程度的变化等因素也是影响减贫效果的重要因素。^③经济增长、不平等与贫困之间存在着复杂关系。人们对贫困认识的不同、发展理念的差异,不仅直接影响减贫政策的制定,而且直接影响经济增长的减贫效应。

包容性增长是一种发展理念,也是一种发展方式,其核心内容是公平合理地分享经济增长成果,促进发展的协调与均衡。在当前的社会经济形势下,包容性增长有其特定的内涵,对扶贫开发也提出了新的要求,为扶贫政策的制定指明了方向。我国扶贫开发应该走包容性增长之路。

包容性增长(inclusive growth)这个概念最先由亚洲开发银行提出。2007年10月,亚洲开发银行组织了以“新亚太地区的包容性增长与贫困减

除”为主题的国际研讨会,会议明确提出:增长必须具备包容性、可持续性以及更为民众所认同。作为一个全新的发展理念,包容性增长形成和发展主要体现在亚洲开发银行研究报告《以共享式增长促进社会和谐》(2007)、世界银行《2006年世界发展报告:公平和发展》、世界银行增长与发展委员会《增长报告—可持续增长和包容性发展的战略》(2008)等一系列研究报告当中。包容性增长理念已在国际上得到广泛接受,并成为世行、亚行等致力于国际减贫的国际机构的指导思想和核心战略。

2009年11月15日,胡锦涛在亚太经济合作组织上发表题为《合力应对挑战、推动持续发展》的重要讲话,强调“统筹兼顾,倡导包容性增长”。^④2010年9月16日,第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议在北京人民大会堂举行,胡锦涛发表题为《深化交流合作 实现包容性增长》的致辞,强调包容性增长,阐述了我国对包容性增长的认识和实现包容性增长的主要途径。胡锦涛强调,“实现包容性增长,根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。”^⑤

包容性增长尽管在国际、国内受到高度关注,

收稿日期 2011-04-12

基金项目 国家社会科学基金重点项目“中国本土社会工作的制度建构和创新发展研究”(10ASH006);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“和谐社会与社会转型——以新型现代性和实践结构的视野”(10JJD840003)

但迄今为止还没有一个公认的定义。关于包容性增长的定义主要有四类。第一类定义把包容性增长界定为机会平等的增长,认为机会平等是包容性增长的核心,包容性增长一方面强调通过经济增长创造发展机会,另一方面强调通过减少与消除机会不平等来促进社会公平。唐钧认为,包容性增长的内涵就是“参与”和“共享”^⑥。Ifzal ali and hyun hson 认为包容性增长就是要达到以下四个结果:可持续和平等的增长、社会包容、赋权、安全。第二类定义认为包容性增长是益贫式增长,包容性增长应使低收入群体从经济增长中分享收益,让他们多受益,过上有尊严的生活^⑦。包容性增长是益贫式增长,这种发展有利于发展中国家中大多数人^⑧。包容性增长就是经济增长让低收入人群受益,最好是让其多受益。Felipe 认为包容性增长应该实现穷人的充分就业,并使工资增长速度高于资本报酬增长速度,从而缩小贫富差距。^⑨第三类定义认为包容性增长是协调、可持续增长。首先在国际上,包容性增长是一种“开放性发展”,国与国之间互相关照,互惠互利,携手发展^⑩。从国内看,包容性增长包括经济、政治、文化、社会、生态等各个方面,增长应该是相互协调的。国内层面是和谐增长,科学增长;包容性增长有利于社会发展、公共服务和精神文明建设。^⑪庄健认为包容性增长强调在保持较快经济增长的同时,强调增长也要是可持续的、协调的,更多关注社会领域的发展的”。第四类定义认为包容性增长是平等与权利的增长。俞宪忠认为,“包容”是民生发展的制度诉求,包容性增长就是经济增长、人口发展和制度公平的有机协同,具有显著的民本主义发展旨向^⑫。杜志雄认为,从中国经济发展实际看,包容性增长是一种“普惠式增长”,即不断为民众逐步过上富裕生活创造物质基础,以实现公平分配,提高居民收入在国民收入中的比重和劳动报酬在初次分配中的比重^⑬。包容性增长理念的核心要义正是要消除贫困者权利的贫困和所面临的社会排斥,实现机会平等和公平参与,使包括贫困人口在内的所有群体均能参与经济增长、为之作出贡献,并由此合理分享增长成果。^⑭

尽管学者们对包容性增长关注的内容各有侧重,各有己见。但是,综合来看,他们均认同机会平等和成果共享是包容性增长的核心内涵;都强调包容性增长是在可持续发展中实现经济社会的协调发展。包容性增长既是目的,也是手段,它是一种把经济增长过程和结果有机统一内嵌的经济社会

协调发展模式。^⑮包容性增长指的是社会和经济协调发展、可持续发展。与单纯追求经济增长相对立,它更倡导一种机会平等的增长,其最基本的含义是公平合理地分享经济增长。它包括以下要素:(1)让更多的人享受经济发展成果;(2)让弱势群体得到保护;(3)加强中小企业和个人能力建设;(4)在经济增长过程中保持平衡;(5)强调投资和贸易自由化,反对投资和贸易保护主义;(6)重视社会稳定。包容性增长的根本目的是让经济发展的成果惠及所有国家和地区,惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。胡锦涛指出,“要实现包容性增长,应该坚持发展经济,着力转变经济发展方式,提高经济发展质量,增加社会财富,不断为全体人民逐步过上富裕生活创造物质基础;坚持社会公平正义,着力促进人人平等获得发展机会,不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍;坚持以人为本,着力保障和改善民生,努力做到发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享。”^⑯

包容性经济增长方式体现了缩小各地区之间、不同利益群体之间的贫富差距,实现共同富裕的理念;实现经济社会协调可持续发展,反对片面追求经济增长的方式。它作为一种发展理念,与我国的科学发展观、和谐社会的理念一脉相承;作为一种发展方式,对我国扶贫政策的制定具有极其重要的指导意义。

二、我国扶贫政策的变迁及其挑战

自中华人民共和国成立以来,尤其是改革开放30多年来,中国的减贫事业取得了举世瞩目的成就。这是持续稳定经济增长、一系列社会公平发展政策和政府专项扶贫开发计划共同作用的结果。^⑰改革开放以来,我国扶贫政策及实践大致经历了三个阶段:

第一阶段为制度性变革推动大规模缓解贫困阶段(1978~1985)。针对人民公社体制造成的生产积极性不高,土地产出率低的现象,我国通过土地制度、市场制度、就业制度等体制改革来缓解贫困,使大批长期得不到温饱的农民摆脱了贫困。大规模减贫成为国民经济发展的主导方向。缓解贫困的主要途径是制度变革。首先是土地制度变革,即以家庭联产承包经营制度取代人民公社式的集体制度。这种土地制度变革极大地激发了农民的劳动积极性,从而极大地解放了生产力,提高了土地产出率,增加了农村居民的收入。其次是市场体

系的完善,投资环境的宽松和土地流转政策的实施。包括:农产品价格逐步放开,农产品市场体系得以重建;放开了工商业投资开发,乡镇企业迅速崛起;重建了地权和土地流动制度,土地得以充分开发利用。这些变革,使得国民经济迅速发展,并通过农产品价格的提升、农业产业结构向附加值更高的产业转化以及农村劳动力在非农领域就业三个方面的渠道,将利益传递到贫困人口,使贫困农民得以脱贫致富。由于这一时期体制变革所导致的农业土地产出率大幅度提高,农村贫困状况大幅度缓解,没有解决温饱的贫困人口从2.5亿人下降到了1.25亿,平均每年减少1786万人。贫困发生率从30.7%下降到14.8%。^⑧

总体说来,这一阶段对缓解贫困起主要作用的是农村土地制度、市场制度和就业制度的改革。因此可以说这一时期主导的反贫困战略是制度改革。虽然这一阶段政府没有设立专门的扶贫组织,但国民经济,特别是农村经济全面增长的直接结果是大批长期不得温饱的农民摆脱了贫困。在这一阶段中央政府直接承担着扶贫和经济发展的双重任务。

第二阶段是为高速增长背景下以区域瞄准为主的开发式扶贫阶段(1986—2000年)。经过第一阶段的大规模扶贫,绝大多数农村凭借自身的发展优势,获得经济快速增长;然而,发展相对滞后地区由于先天性因素劣势和长期累积的贫困,与全国平均水平尤其是东部发达地区相比,在经济、社会、文化等方面的差距逐渐扩大,农村发展不平衡问题开始凸显,中国政府开始实施有计划、有组织、大规模的扶贫开发工作。主要措施有:成立专门机构;确立开发式扶贫方针;确定贫困标准和重点扶持区域;制定了专门针对贫困地区和贫困人口的政策措施。政府主导的开发式扶贫,使农村贫困人口保持了持续减少的态势。到1993年,农村绝对贫困人口减少到8000万,占乡村总人口的8.8%。为了加快扶贫开发的步伐,中国政府又制定、实施了《国家八七扶贫攻坚计划》,经过7年的努力,到2000年基本实现了既定的基本解决贫困人口温饱问题的目标,农村贫困人口下降到3200万,贫困发生率下降到3%左右,也使得贫困问题从普遍性、区域性、绝对性向点、片、线分布和相对贫困演变。

第三阶段是为全面建设小康社会进程中的扶贫开发阶段(2001年以来)。随着扶贫形势的变化,中国政府颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》。在继承开发式扶贫政策和以往经验的基础上,将工作着力点从贫困县转向贫困

村,用参与式方法自下而上制定扶贫开发规划,依据规划推进扶贫工作。新世纪扶贫开发了两大转变:一是对贫困地区的扶助,从过去的瞄准扶贫县到瞄准贫困村的转变;二是对开发式扶贫项目进行了结构性调整,增加了有利于贫困地区和贫困人口自身能力提高的项目,如增加教育投资和外出劳动力的培训,增强贫困人口抵御贫困的能力。这一阶段扶贫开发的主要内容包括整村推进、劳动力培训、小额贷款、扶贫搬迁等。以2007年政府在全国农村建立最低生活保障制度为标志,农村基本形成了涵盖开发式扶贫、救灾救济、“五保”制度和“低保”制度在内的比较完备的反贫困政策体系。同期,城市的开发性、预防性和救助性反贫困政策体系也逐步得到完善。

改革开放以来近30年间,我国扶贫政策经历了由单纯救济式扶贫向开发式扶贫的转变。以“政府扶贫”为主导的扶贫开发,取得了举世瞩目的成绩,中国减贫成就获得了国际社会的广泛肯定。总体上看,中国扶贫开发的成效主要是:农村贫困人口大幅下降,基础设施状况明显改善,社会事业水平不断提升,生态环境恶化趋势得到初步减缓,县域经济有了较快发展。中国在减少本国贫困人口的同时,也为全球减贫事业作出了重要贡献。中国的成功减贫加速了世界减贫进程,扭转了过去50多年世界贫困人口持续上升的趋势,使中国成为全球首先提前实现了联合国千年发展目标中使贫困人口比例减半的国家,为千年目标的实现创造了条件。^⑨

但是,我国扶贫开发还存在“不包容性”问题,主要表现在贫富差距扩大、区域发展不平衡加深、经济增长与社会事业建设不同步、环境资源破坏等问题。从扶贫主体和对象互动的角度来看,政府始终居于扶贫主体地位,担当着扶贫政策的策划者、倡导者、执行者的角色,几乎包揽扶贫过程中的全部事项;贫困地区、贫困人口更多是被动地接受政府的制度安排,有些政策难以考虑到贫困地区、贫困人口的利益诉求和实际需要,在政府和扶贫对象间存在意识和行动方面的差距。从宏观角度来看,我国扶贫实际上属于一种事后补救式的扶贫,贫困的预防工作基本上处于空白。这种以政府主导的、“亡羊补牢式的”扶贫方式决定了扶贫工作有诸多缺陷。

中国扶贫工作也面临着诸多挑战^⑩,这是当前及未来扶贫开发必须面对的现实挑战,也是制定新阶段扶贫政策的重要背景。

一是贫困人口规模大。按照我国政府现行扶贫标准,即年人均纯收入 1196 元的标准计算,当前我国扶贫对象为 4007 万人(2008 年底),占农村总人口的 4.2%。如果按照世行每天人均 1.25 美元购买力评价的标准,贫困人口规模会更大。温家宝总理在气候变化哥本哈根会议的正式演讲中提到“中国还有 1.5 亿人贫困人口”,可见中国贫困人口数目依然庞大。

二是发展差距大。2009 年,中国城乡居民收入之比已由 2002 年的 3.1:1 扩大到 3.33:1,即 2009 年的城镇居民收入是 17175 元,农民收入是 5153 元,二者的绝对差距高达 12000 多元。同时全国农村居民内部的收入差距也在不断扩大,高低收入组人均纯收入差距由 2002 年的 6.8:1 扩大到 2009 年的 8:1。发展严重不平衡导致连片特困地区矛盾更加突出。据国家统计局贫困监测数据,2001 年至 2009 年,西部地区贫困人口比例从 61% 增加到 66%,民族地区八省从 34% 增加到 40.4%,甘肃、云南、贵州从 29% 增加到 41%。

三是致贫因素多样化。自然灾害异常严重、农产品市场波动、外部环境复杂等因素进一步加大了扶贫工作难度。据统计,贫困地区遭受严重自然灾害的几率是其他地区的 5 倍。国家扶贫重点县大部分分布在西部地区、生态环境脆弱地区和少数民族地区,这类地区频繁遭灾,部分地区贫困发生率高达 30~40%。2008 年的国际金融危机冲击造成我国减贫速度回落至 2003 年以前水平,凸显了贫困人口在市场波动面前的脆弱性。

四是减贫成就不稳定。虽然中国已在扶贫工作中取得很大进步,但是扶贫工作成就稳定性较弱。国家统计局数据显示,2008 年的贫困人口中有 66.2% 在 2009 年脱贫,但是 2009 年的 3597 万贫困人口中有 62.3% 是返贫人口。

随着我国扶贫开发进程的推进,扶贫开发的重点也发生了转移,已由一般意义上的普通贫困地区转向集中连片特殊类型的困难地区,集中连片特殊困难地区逐渐成了扶贫开发的重点区域。集中连片特殊类型困难地区主要分布在我国的中西部地区,这些地区大多是自然条件差,生态脆弱,灾害多发的地区,同时又以农业为主要的产业类型。由于特殊类型困难地区农村贫困人口自我发展能力弱,抵御自然灾害、市场风险以及家庭变故风险的能力很弱,社会有效防止返贫体系又没有建立;因此一遇天灾病灾和市场波动,他们就极易返贫,往往是大灾大返贫,小灾小返贫,自然社会因素的再生性

贫困表现十分突出。新时期的扶贫开发工作重点是要针对“集中连片特殊困难地区”进行扶贫攻坚,结合困难地区“特殊”的贫困原因制定扶贫发展战略和政策。扶贫主战场的转移为制定和实施具有包容性的扶贫政策提供了空间。

三、包容性增长对扶贫政策提出新要求

包容性增长有着四个层面的基本要义:经济增长、权利获得、机会平等、福利普惠。^④包容性增长要求扶贫开发创新理念、工作方式。新阶段的扶贫开发必须建立具有包容性的政策,例如努力消除贫困人口,实现贫困人口、贫困地区能在机会平等的条件下公平参与扶贫开发;继续扩大各类民生型社会事业覆盖面,向农村地区社会保障事业倾斜性以提高人均福利水平;注重扶贫开发新阶段的生态环境建设;等等。

(一) 注重协调发展

包容性增长体现了缩小各地区之间、不同利益群体之间的贫富差距,实现共同富裕的理念。面对贫困地区内部贫富差距的拉大,特困地区迟迟难以摆脱贫困的状况,包容性增长要求在扶贫开发的新阶段中努力消除贫困人口,实现贫困人口、贫困地区能在机会平等的条件下公平参与扶贫开发。在包容性增长视角下,贫困人口或贫困地区并非消极被动的受助者,他们完全可以成为经济增长和社会发展的积极推动者。以包容性增长战略指导扶贫开发,其政策的实施至少要包括三个相辅相成的层面:一是决策者要努力创造贫困地区更加繁荣的资本、资源、土地、人才、产品市场,增加这些地区的财富总量;二是通过高效以及可持续的经济增长最大限度地创造就业与发展机会,确保不同地区的人民能够平等地获得创造财富的机会,促进其积极公平地参与经济活动;三是重视贫困地区、贫困人口的人力资本培育与提升,将贫困地区及其人口吸收到增长过程中。

经济增长可以促进劳动力价值升高,创造大量新的就业机会,促使工资增加,并因而能将增长成果更广泛地传导给劳动者;经济增长能创造必要的资源,用于支持实现人力资本改善和提升、教育和基本医疗卫生水平的提高、技术创新能力不断提高、贫困率不断下降等经济社会发展目标。因而,经济增长是让民众参与生产和创造的必要条件而非充分条件,是实现经济社会发展目标的工具和手段。但是经济增长并不是发展的全部内容,包容性增长反对片面追求经济增长的方式,强调实现经济

社会协调可持续发展。新阶段扶贫开发的“包容性增长”应在推进贫困地区经济发展的同时,重点推进民生型社会事业的发展,重点放在农村地区开发性扶贫、城乡保障性住房建设、居民基本养老、医疗健康服务等一系列社会保障事业方面,加强政策的倾斜性并提高政策执行的力度,以提高人均福利水平,较好地实现社会成员共享经济发展成果的目标。

包容性增长还要求注重生态环境保护,提倡人与自然和谐发展。包容性增长绝非单纯的“物化层面”的增长,而是强调人类经济社会发展与自然环境改善的和谐统一。因此,新阶段的扶贫开发必须在已经进行的退耕还林、退牧还草、天然林保护、国土整治等基础上,深入推进生态、环境治理,实现人与自然包容、和谐式的增长,强化对重点区域的生态保护力度。例如:加强对青海“三江源”、长江黄河中上游等重点河段的综合治理以及对四川、西藏、甘肃、青海、新疆等重要水源补给区和水源涵养区的生态保护;建立长效的补偿机制,强化资源开采地区的生态补偿力度,调动农牧民及矿区居民保护当地林地、草地等生态环境的积极性,通过建立最低生活保障制度,沉陷区移民搬迁安置制度,以及落实基本口粮田、农村能源、生态移民、后续产业发展、补植补造及退耕农户的培训等措施,减少居民的后顾之忧;加大生态环境的恢复性投入,加大生态保护的奖励力度;大力发展战略性新兴产业,使生态资源型地区摆脱“资源依赖症”,走上一条低污染、低能耗的人与自然和谐包容的增长之路。

(二) 强调权利保障

包容性增长是一种“权利增长”,解决的是权利贫困问题。所谓包容性增长,强调的是社会公平合理地分享经济增长成果,其核心要义是消除贫困者所面临的社会排斥,实现机会平等和公平参与。

学术界对贫困的认识,先后经历了从收入贫困到能力贫困,再到权利贫困的深化过程。与人们对贫困的认识深化过程相对应,人们关于经济增长的认识也在不断深化,增长理念也经历了从单纯强调增长、到对穷人友善的增长以及包容性增长的演进。^④阿玛蒂亚·森将贫困原因的解釋从经济因素扩展到政治、法律、文化制度等方面。他认为,贫困意味着贫困人口缺少获得和享有正常生活的能力,其真正含义是贫困人口创造收入能力和机会的贫困;造成贫困人口陷入贫困的原因是他们获取收入的能力受到剥夺。民众的权利贫困和所面临的社会排斥是导致其贫困的重要原因。权利剥夺、能力

缺失是导致贫富差距拉大的真正原因。^④

受到收入贫困理论以及“涓滴假说(the trickle down hypothesis)”的影响,人们认为经济增长的收益会自动地扩散到全社会各阶层和部门,贫困人口会随着经济增长而自然减少。因此,早期的减贫实践强调经济的快速增长。但是,不少国家在经济增长的同时,贫困问题却在累积。面对这样的现实,人们开始重视和研究如何实现经济增长、不平等以及贫困减除三者之间的关系。世行于1990年提出“广泛基础的增长(broad-based growth)”,其后更进一步提出“对穷人友善的增长(pro-poor growth)”的理念,并以此制定世行的贫困减除政策以及指导各国相关实践^④。“对穷人友善的增长”强调经济增长要让穷人的得益比例高于非穷人,要求在实现贫困减除的同时社会不平等状况得到改善。该理论认为“对穷人友善的增长”关键在于形成一种使穷人能参与经济增长并从中获益,以及增加自身人力资本投资的良性循环机制;同时提高贫困人口参与经济增长的能力,实现与特定经济增长模式相关的收入分配及贫困减除效果。

要减少和消除贫困人口和弱势群体的权利贫困以及所面临的社会排斥。Tandon and Zhuang认为,发展中国家除了收入差距外,非收入方面的差距也在扩大,其中最受人关注的是民众在接受基础教育、基本医疗卫生服务以及其他基本社会服务等方面所面临机会的不平等。而这主要是缘于民众尤其是贫困人口和弱势群体的各种权利(包括政治权利、经济权利和社会权利等基本人权)的被剥夺和被侵蚀,以及由于等级地位、权势和财势、城乡分割制度、地理位置、性别以及无能力等原因而遭受到的各种社会排斥^④。社会排斥表现为劳动力市场上的排斥、信贷市场上的排斥、与性别相关的排斥、社会保障制度上的排斥等。可见,民众的权利贫困和所面临的社会排斥是导致其贫困的重要原因。因此,倡导和推进包容性增长,就消减贫困人口和弱势群体的权利贫困和所面临的社会排斥,强调和重视民众尤其是贫困人口和弱势群体平等地享有各种政治、经济和社会权利,不应将他们排斥在经济增长进程之外。一个良性发展的社会,其核心标志是民众逐步摆脱权利贫困和社会排斥,使个人基本权利不断得到扩展和保护,真正实现“人的全面发展”。

(三) 追求公平正义

公平正义是人类永恒的价值追求,人类历史的发展过程就是不断追求公平正义的过程。包容性

增长是一个内涵广泛的发展概念,它不仅着眼于消除贫困,更为重要的是强调人人有平等机会参与增长过程,并分享增长成果。包容性增长即为建立在机会平等基础上的经济增长^⑥。为了使包容性的经济增长成功,还必须致力于实现机会均等,让人人都拥有分享增长成果的公平机会^⑦,以增强增长成果的广泛共享性和共享的公平性,提高民众的福利水平。因此,包容性增长的根本目的是改善和增进民众的福利水平。

从人类发展的广义内涵上来看,民众的发展既是经济增长的目的,也是实现经济增长的最重要手段。^⑧过大的或者不断扩大的收入和非收入差距使得增长成果难以惠及所有民众,长此以往会削弱社会凝聚力,降低制度和政策的有效性,最终会损害经济增长和社会发展。由个人背景或所处环境因素造成的收入差距,大多反映的是“机会不平等”,是社会不公的表现,通常由制度、市场与政策的不完善与失灵所造成。世界银行区分了“机会的不平等(包括就业、受教育、接受基本医疗卫生服务机会等)”和“结果的不平等(包括收入不平等、财富不平等)”这两个相关而又不相等的概念^⑨。从公平角度看,机会平等要比结果平等更为重要。因此,促进和实现包容性增长,除了要重视努力实现高速、有效和可持续的经济增长、最大限度地创造就业机会、努力消除民众尤其是贫困人口和弱势群体的权利贫困和所面临的社会排斥外,还要倡导和保证机会平等,通过机会平等改善收入和财富分配,缩小结果的不平等,增强增长的广泛共享性和共享的公平性,不断提高民众的福利水平。从这个意义上说,机会平等和社会公平正义正是包容性增长理念的核心要义所在。

(四) 重视制度创新

针对“以政府为主导”的扶贫开发带来的效率欠高、活力缺失、效果不彰等问题,包容性增长要求扶贫开发新阶段必须建立具有包容性的制度,将制度创新、增长策略和减贫政策结合起来。新阶段扶贫开发政策实施的力度将逐步加大,经济运行与政策执行中政府参与的分量较大,特别需要推动政府管理体制创新并规范政府对具体事务的管理,注重增强其包容性;公开政策操作程序与过程,降低和节约行政运行成本;规范行政审批,强化社会公共管理与服务的能力;建立健全决策、执行、监督相互制约又相互协调的行政运行机制;用制度创新的方式认真解决扶贫开发过程中的环境保护、移民搬迁、民族团结等涉及群体利益的突出问题,用发展

利益共享的方式包容性地解决利益冲突,并建立起一套适应新阶段扶贫开发现状的利益冲突整合机制。

新阶段扶贫开发,经济发展仍然是主题,社会包容是关键,富裕和谐是目标;只有人人努力参与扶贫开发,所有人平等分享发展成果,这才是包容性增长的理想效果。^⑩

四、包容性增长视角下扶贫政策的走向

包容性增长蕴涵着三个层面的宏观政策取向:培育和提升人力资本使民众获得人力资本价值公平;增强制度设计与政策制定的公平性使民众获得市场竞争环境公平;建立公平的防护性保障体系使民众获得社会保障价值公平。^⑪包容性增长理念为我国新阶段扶贫政策的设计和调整提供了很好的价值基础和重要的行动指南,影响甚至决定我国新阶段扶贫政策的基本走向。

(一) 重视经济社会协调发展

中国需要包容性增长而非单一的GDP增长。当前,中国之所以会特别关注或强调“包容性增长”,是因为尽管改革开放以来中国经济发展取得了举世瞩目的成就,但也出现了经济发展不平衡的状况,具体表现为城乡差距、地区差距及群体差距扩大;不同群体分享社会公共服务不均;贫富差距扩大。这种发展与分享的不平衡性,是“不包容性增长”的典型表现。

在中国共产党第十六次全国代表大会以后,中国政府逐渐形成并确定了以“坚持以人为本、全面、协调、可持续发展”为核心的新的发展观。新发展观提出了“以人为本”的新的发展理念,强调在坚持以经济建设为中心、坚持改革开放的前提下,努力实现“经济社会协调发展、城乡协调发展、区域协调发展和可持续发展”。包容性增长与科学发展观、构建和谐社会是一致的,我国推动科学发展、促进社会和谐,本身就具有“包容性增长”的含义,只有更加全面、均衡地发展,才能使得经济的增长和社会的进步、人民生活的改善同步进行。

(二) 突出发展机会平等

包容性增长不仅仅是经济总量的增加,更是发展质量的提升。通过合理的制度安排、公平正义的方式,让发展的成果普惠大众尤其是贫困人群。简言之,“包容”的要义是共享。

在《世界发展报告 2006: 公平与发展》中,世界银行认为,最好的减贫政策应该涉及对主导群体的影响力、特权或补贴进行再分配,而不是直接干预

收入的不平等,要建立具有包容性的制度,提供广泛的机会,而不是将增长政策和具体旨在实现公平的政策割裂开来。^②

包容性增长战略所期望实现的平等是多维的,其实质是要消除贫困人口的权利贫困。新阶段扶贫政策要在以下方面取得重大突破:建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会保障体系,使贫困人群获得与经济增长相适应的高水平的社会保障;加强社会保险、社会救助、社会福利的衔接和协调;不断提高社会保障水平;加大公共财政的社会保障投入,扩大各类社会保险覆盖面;健全社会救助体系,发展社会福利事业和慈善事业。

包容性增长需要保持经济的高速与持续增长;同时,包容性增长也要求通过减少与消除机会不平等来促进社会公平与增长的共享性。这两个方面是相辅相成的。如果机会不平等,社会不公,增长就缺乏共享性,经济不可能保持高速而持续的增长。^③必须建立一个完善的、有效的包容性宏观政策体系,在这个政策体系中,政策目标是实现人人都能积极地参与经济增长过程,并能有机会从中获得公平的人力资本价值和市场竞争环境,避免权利剥夺、能力缺失以及社会排斥的发生。政府增强制度设计与政策制定的公平性,消除社会不公,完善市场机制,创造平等竞争的条件,确保贫困人群获得平等的发展机会。

(三) 加强贫困人群能力建设

包容性增长重视培育和提升人力资本以帮助人们把握经济机会。持续的经济增长为人力资本的不断改善提供了资源,而人力资本的提升使人们可以为经济增长作出更大贡献。随着教育变得更为普及并被人们更平等的获得,低收入人群将更容易寻找经济机会,同时其后代继续成为弱势群体的可能性将减少,这种情况将随着时间的推移而不断改善收入分配。对于弱势群体而言,教育可能是脱离持久贫困的最重要决定因素。考虑到教育、健康医疗以及其他社会服务方面的投资均具有公共产品的性质以及较强的外部性,因而各国政府在这些公共服务领域的平等获得方面扮演了关键角色。

增加在培育和提升人力资本方面的基础教育、基本医疗卫生服务以及其他基本社会服务的投入,以提高贫困人群的基本素质和能力,这是政策制定者必须坚持并努力实现的基本政策目标,也是推进和实现包容性增长的题中应有之义。考虑到教育、基本医疗卫生服务以及其他社会服务方面的投资

均属于公共产品,具有较强的外部性和溢出效应,因而政府在促使贫困人群平等获得公共服务方面扮演关键角色。

(四) 坚持并完善开发式扶贫

开发式扶贫是对传统的分散救济式扶贫改革与调整,是中国政府扶贫政策的核心和基础。坚持开发式扶贫方针,就是支持、鼓励贫困地区干部群众开发当地资源,努力改善基本生产生活条件,发展经济,增加收入,提高贫困地区和贫困人口的自我积累和自我发展能力。开发式扶贫包括帮助贫困乡村开展基础设施建设,实现通路、通电、通邮、通广播电视;通过农田水利建设,提高贫困农户的土地生产能力;支持贫困农户发展种植业、养殖业和小型加工业项目;组织各类职业技术培训,引入农业新技术和新方法;开展大规模的劳务输出和自愿移民搬迁,创造就业和发展机会等。

要拓展和完善开发式扶贫的内容与方式。要将发展的重点从以自然资源开发为重点转向以人力资本开发为重点。人力资本的开发也可以分为两个方面:一是在继续从事自然资源开发的过程中,通过实用技术的教育来增强开发的技术含量,这样既可以提高资源开发的效率,又可以更多地顺应可持续发展的要求;二是增强使农民适应市场能力和人口流动能力的开发,后者对提高贫困人口的非农业收入非常重要,因此可能是人力资本开发的主要方向。

要改革开发式扶贫的瞄准方式和组织方式,争取做到扶贫到户;要进行与开发式扶贫相关的制度安排和政府治理结构改革,主要包括减少政府主导程度、更多地引进非政府组织参与开发项目、改革扶贫贷款发放机制等内容。

(五) 建立社会大扶贫格局

在扶贫开发过程中,根据中央政府的统一要求,有关部门从尽快解决群众温饱问题的大局和贫困地区的实行情况出发,先后制定了一系列有利于贫困地区发展和贫困群众解决温饱的优惠政策。政府各部门充分发挥各自优势,在资金、物资、技术上向贫困地区倾斜,积极为贫困地区的开发建设作出贡献。这些政策即是中国扶贫开发政策的有机组成部分,也是中国扶贫开发的重要特点。随着我国统筹城乡发展、以工促农、以城带乡方针逐步在扶贫领域的贯彻,扶贫工作进入开发和救助两轮驱动的新阶段,呈现出专项扶贫、惠农政策扶贫、行业扶贫、社会各界扶贫等多方力量、多种举措有机结合、互为支撑的“大扶贫”的新局面。扶贫主体由原

本单一的专门机构转变为各主要涉农部门共同参与,呈现出多元性特点。这个转变有利于在新的扶贫开发阶段统一目标,合力攻坚,形成“各炒一盘菜,共做一桌席”的大扶贫格局,从当前政策发展趋势看,这一思路也将是下阶段扶贫工作的基本出发点。

注释

①③⑬⑭⑱⑲杜志雄、肖卫东、詹琳:《包容性发展的理论脉络、要义与政策内涵》,《中国农村经济》2010年第11期。

②Ravallion, M. “Growth and Poverty: Evidence for Developing Countries in the 1980s.” *Economics Letters* 48 (1995): 411-417. Dollar, D., and A. Kraay. “Growth is Good for the Poor.” *Journal of Economic Growth* 7. 3 (2002): 195-225.

④⑯胡锦涛:《合力应对挑战、推动持续发展》,《人民日报》2009年11月15日。

⑤胡锦涛:《深化交流合作 实现包容性增长》,《人民日报》2010年9月17日。

⑥唐钧:《参与和共享的发展才有意义》,《人民日报》2010年10月14日。

⑦Besley, Timothy, Robin Burgess, and Berta Esteve-Volart. “The Policy Origins of Growth and Poverty in India, in Besley.” Timothy and Lousie J· Cord. Eds. *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth*. Palgrave Macmillan and the World Bank, New York, 2007, 59-78.

⑧Birdsall, N. *Reflections on the Macro Foundations of the Middle Class in the Developing World*. Working Paper, No. 130, Centre for Global Development, Washington, D. C., 2007.

⑨Felipe, J. *Macroeconomic Implications of Inclusive Growth*. Asian Development Bank, Manila, 2007.

⑩⑰杜志雄:《胡锦涛提出要实现“包容性发展”》, http://rdi.cass.cn/show_News.asp?id=30860.

⑪王红茹:《什么是“包容性增长”》,《中国经济周刊》,

2010年第38期,第40-43页。

⑫俞宪忠:《“包容”是民众发展的制度诉求》,《人民日报》2010年10月14日。

⑬⑳蔡荣鑫:《包容性增长:理论发展与政策体系——兼谈中国经济社会发展的包容性问题》,《领导科学》2011年第1期。

⑭⑲范小建:《中国扶贫开发的回顾与展望》,“关注贫困 行动起来”国际学术会议主旨发言报告,北京,2007年10月17日。

⑮刘娟:《我国农村扶贫开发的回顾、成效与创新》,《探索》2009年第4期。

⑯刘源:《未来十年中国扶贫政策的趋势及对NGO工作的思考》,《发展简报》2011年5月27日。 <http://www.china-gad.org/Infor/ShowArticle.asp?ArticleID=9992>

⑰阿马蒂亚·森:《论社会排斥》,《经济社会体制比较》2005年第3期。

⑱蔡荣鑫:《“包容性增长”的理念的形成及其政策内涵》,《经济学家》2009年第1期。

⑲⑳Fandon, A. and J. Zhuang. *Inclusiveness of Economic Growth in the People's Republic of China: What Do Population Health Outcomes Tell Us?* ERD Policy Brief Series No. 47, Economics and Research Department, Asian Development Bank, Manila, 2007.

㉑ADB. *Eminent Persons Group Report*. Asian Development Bank, Manila, 2007.

㉒㉓世界银行增长与发展委员会:《增长报告——持续增长和包容性发展的战略》,北京:中国金融出版社,2008年。

㉔㉕世界银行:《2006年世界发展报告:公平与发展》,北京:清华大学出版社,2006年。

㉖赵杰:《胡锦涛倡导“包容性增长”》,《中国新闻周刊》2010年第1期。

责任编辑 王敬尧