



整体性治理视角下政府反贫困工作的思考

李 群

(广西大学 公共管理学院, 广西 南宁 530004)

摘 要: 纵观历史, 贫困与反贫困是人类社会永恒之话题, 反贫困工作是现代政府不可推卸之职责, 然而当前我国政府扶贫工作面临着体制碎片化、组织碎片化、以及绩效评估碎片化等一系列困境。从整体性治理之视角出发, 对政府治理中体制机制的完善与整合、政府贫困治理组织结构的整合以及政府绩效评估的完善等措施进行探讨, 以期有效推动政府反贫困工作的进一步发展。

关键词: 整体性治理; 政府治理; 反贫困工作

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 03-0018-05

在我国, 无论是扶贫开发 with 农村最低生活保障实施阶段体制改革推动反贫困阶段抑或是中国扶贫开发纲要实施阶段, 政府在反贫困工作中都起到主导作用, 虽然改革开放以来, 政府扶贫工作取得了举世瞩目的成就, 但随着经济社会的飞速发展, 在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中, 反贫困工作呈现出各项治理困境, 碎片化现象十分严重。因而反贫困工作亟待进一步研究, 使其能够适应时代发展的需求, 使得整个社会生活水平不断提升。

一、概念解析与理论工具阐述

“贫困”一词从经济学的角度而言即因为贫穷而生活窘困。这一解释是相对于“富有”一词而言的, 物质意义上的贫困往往是由于物质条件的缺乏或者精神生活没有或缺乏出路。“贫困”是一个动态的过程, 不仅是说贫困者会随着物质生活条件的变化而不断变化, 同时也是指贫困线随着社会的发展与进步不断地进行调整。因而贫困有着“绝对贫困”和“相对贫困”之分, 在此笔者认为相对贫困这一概念更能适应社会的发展与进步。所谓“相对贫困”指的是动态比较中的贫困, 发展意义中的贫困, 是随着社会的进步

而不断调整的。

“反贫困”是相对于“贫困”而言的。随着贫困问题的日益严重, 无论是发达国家还是发展中国家, 反贫困工作都是重中之重。根据马斯洛的需要层次理论, 人类的需要是分层次的, 由低到高。它们是: 生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求、自我实现需求。生理的需要是人类最原始、最基本的需要, 如空气、水、吃饭、穿衣、住宅、医疗等等。如果得不到满足, 人类的生存就成了问题。这就是说, 它是最强烈的不可避免的最低层需要, 也是推动人类行动的强大动力。一般而言, 如果人类的生理需求得不到满足那么其它更高层次的需求便无从谈起。因而在我国反贫困模式具体分为救济式反贫困模式和开发式反贫困模式。救助式的反贫困模式是基于人类的生存权而产生的, 通过直接向贫困者提供生产、生活必需品的形式, 重点保障贫困者的生存权, 降低社会贫困率。开发式反贫困模式是基于人类的发展权而言的, 通过开发扶贫提升贫困者自身的发展能力。前者相当于授人以鱼, 后者相当于授人以渔, 由此可见, 在经济发展的进程中, 在兼顾救济式与开发式之前提下, 应重点加强开发式反贫困工作的进行, 有效促进

收稿日期: 2016-03-09

作者简介: 李群(1993-), 女, 广西桂林人, 广西大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向: 行政管理。

贫困者自身能力的发展。

“整体性治理理论”是在新公共管理理论弊端日渐显现之背景下提出来的。由于新公共管理政策,政府公共服务日趋碎片化,政府功能不断削弱。由此英国学者佩里·希克朗提出了整体性治理理论,该理论是对新公共管理的反思与修正,主要是根据公民需求,以现代化手段为基础,通过协调、整合、统筹、合作,从而构建协同、整合的整体性治理框架和政府运行模式,更好地为社会公众提供服务。整体性治理更多地强调的是采取网络状结构,着眼于政府与社会各类组织包括私人部门和非营利部门的合作,从而有效地满足公民需求,取得公众利益。整体性治理通过网络状的优化与整合,提升各部门的协作能力,充分发挥政府与其它社会组织的协同效应,为公众谋求最大现实利益。

综上所述,社会、经济不断发展,科技日新月异,政府依旧沿用旧式的反贫困工作方式已经无法适应时代发展的需求,呈现出一系列破碎化状况。可见整体性治理理论与政府反贫困工作是十分契合的,通过协调与整合可使政府各部门、政府体制机制以及政府与其它非政府组织产生巨大的协同效应,有效地推动当下政府反贫困工作的进一步发展。

二、当下政府反贫困工作困境

(一)体制碎片化

1.扶贫开发 with 农村最低生活保障制度衔接不畅

“最低生活保障”这一概念最早由英国经济学家帕特里克·明福德提出,主要是指一种“政府维持贫困者最低生活水平”的制度。基于公民的生存权,几乎所有的国家都在实行这项最基本的社会救助制度,虽然形式各异,但其实质均是为了保证公民最基本之权益。例如美国实行的公共救助制度、我国的最低生活保障制度、德国的低收入家庭救助等。

“扶贫开发”是更高一层级的社会救助制度,相对于最低生活保障制度而言,享受这一制度的贫困者,他们最基本的生存是可以维持的,但相对来说,他们的生活社会水平是远远不及社会普通大众,因而需要政府实施此项制度保障其发展权,使其能够追赶社会前进之步伐。

改革开放以来,党和政府十分重视反贫困工作的进行,仅1997年中国扶贫资金总投入量就已达146亿元,这对任何一个发展中国家来说均足以证明政府对解决贫困人口问题的决心,我国政府在这方面也确实已经取得了巨大成就。但随着我国经济获得了飞速发展,现代化建设不断前行,我国反贫困的相关制度建设却仍十分滞后,虽然建立起了扶贫开发 with 农村最低生活保障制度,但是这两项制度衔接不畅给政府反贫困工作带来了巨大影响。纵观当前我国的反贫困立法,可分为两个方面,一是关于农

村居民最低生活保障的相关立法;二是为扶贫开发的需要而进行的立法。前者是保障公民生存权方面的立法,后者则是保障公民发展权方面的立法,然而人类的生存与发展是不可分割的,这两项制度的完全割裂、“各自为政”,导致政府各部门信息孤岛现象频频发生,政府政策延续性难以为继,难以发挥政府反贫困政策的最大协同效应。

2.政府反贫困工作监督机制不健全

众所周知,我国政府对于反贫困工作相当重视,每年都会有相当一笔财政支出用于各地反贫困工作。然而现实生活中,由于缺乏有效地监督机制,各级管理部门在政策、资金及项目管理上相当混乱,腐败现象屡屡发生,“该批不批,不该批反而批”、“该用于扶贫项目的资金被当地政府滥用到其他利益项目上”、“该下发的金钱却无故被扣发”等等现象频发,这些现象不能说完全归结为政府监督不力之因上,但或多或少都有这一因素。2015年10月12日,审计署查出广西马山县有3000多名扶贫对象均是“富人”,2014年近9%的脱贫人数属于虚报,这一发现确是令人震惊。试想如果自资金下放之日起,资金使用的每一个环节均有相应的监督机制,那么这些情况出现的几率将近乎于零,因而这些违规认定扶贫对象,谎报脱贫人数现象的发生在很大程度上均是由于政府监督机制不健全,未能利用先进的科学技术构建起有效地政府资金监督机制,使得精准扶贫未落到实处,从而给予不法分子可乘之机,加上来自地方各种强势力量的干扰,经常使得国家扶贫资金不能完全落实到贫困户上,反而使贫困县中的非贫困人群成为最大的受益者。

(二)组织碎片化

1.非政府组织作用未得到充分发挥

“非政府组织”是与政府组织相对应的,属公共组织范畴。是除了政府组织、市场以外的其它所有的组织。具有非盈利性、自愿性、自治性、组织性、民间性五大基本特征。由于经常会出现政府失灵、市场失灵等状况,因而在反贫困问题上必须要充分发挥非政府组织的作用。面对反贫困这一长期性全球难题,我国现阶段并未充分发挥非政府组织的效力,仅仅是小幅度的利用非政府组织缓解资金压力。实际上,非政府组织不仅能够有效地弥补政府弊端,充分利用民间财团、慈善机构的捐款以及国外救助、有偿服务等扩大资金来源,加之政府拨款,使得扶贫工作资金来源向着可持续方向发展;而且针对反贫困工作而言,最关键的是要了解贫困者的心声,这对于政府部门来说可能较难,但对于非政府组织而言,由于其具有民间性,其成员大都来自基层,他们能够更好地与贫困者进行沟通,而对于政府部门人员贫困者往往不愿意说出他们的真实想法。因而将政府各部门与市场以及各非政府组织有机整合,达到优势互补,

充分发挥它们的协同作用，从而有效地推动反贫困工作的前行。

2. 政府各部门各自为政

新公共管理政策下，政府公共服务碎片化现象十分严重，各部门缺乏有效地沟通，信息孤岛致使政策偏差现象频发。在我国，农村最低生活保障制度主要由民政部和各地民政部门负责实施，而扶贫开发制度则主要由国务院扶贫开发领导小组办公室和各地扶贫办负责实施。扶贫开发的各个项目则分别由国家发展改革委员会、财政部、中国农业银行、民政部等不同的部门负责实施，同时，地方政府也根据自身需求设置了相应的机构。然而这些部门各自为政，这两项制度下设置的部门间缺乏有效地沟通，信息无法在部门间有效流通、共享，致使扶贫工作中存在诸多偏差，扶贫开发未能借助民政部门的信息精准确定扶贫对象，扶贫相关政策无法顺利下达。机构林立、各部门各行其事，“各扫门前雪”最终必将影响到整个政府反贫困工作顺利开展，最终无法形成整合效力，致使反贫困工作困难重重。

(三) 绩效评估碎片化

1. 政府反贫困工作绩效评估体系不健全

所谓绩效评估指的是运用数理统计、运筹学原理和特定指标体系，对照统一的标准，按照一定的程序，通过定量定性对比分析，对项目一定经营期间的经营效益和经营者业绩做出客观、公正和准确的综合评判。绩效评估是企业绩效管理中的一环，20世纪70年代后才在政府各部门蓬勃发展，相对于企业中的绩效评估而言，政府部门绩效评估难度系数会更大一些。企业中绝大多数绩效均是可测的，而政府主要是为社会公众提供满意的服务，最大限度的谋求社会公众利益。在实际的政府反贫困工作中，东中西各地区因其自身在地理位置、经济发展水平、科技文化发展水平、教育水平、人口素质等方面的差异性，若以相同的绩效衡量指标体系来进行测评，不免有失公允。加之我国现行的绩效评估体系更多地是侧重于对结果的评估，以经济标准进行评估，而较少关注政府工作过程，这就致使某些政府官员为了谋求自身利益谎报脱贫人数、上报虚假信息，以获得更好的上级评估，赢得自身发展。然而可想而知，这种荒谬的做法最终只能是致使中央无法准确了解地区真实状况，因而无法实施针对性对策，地区贫困状况无法得到实质性改善。

2. 政府反贫困工作绩效评估主体单一

绩效评估是某项工作进行到一定阶段时，运用特定的方式方法对该项工作进行检阅的一种方式。通过绩效评估不仅能够对该段时间工作进行反思与总结，而且可对后续工作以及其它项目工作进行指导，提供经验教训。在政府反贫困工作中更多地是运用上级对下级工作进行绩效评估的常规方式，但是

仅仅运用这一传统的评估方法存在一定弊端，从管理学的角度来说，由于在绩效考评中上级掌握着主动权，下级出于被动局面，心理负担较重，甚至有些下属会滋生投机、走后门等不良想法；另一方面，仅仅依靠上级考评容易产生各种腐败现象，阻碍反贫困工作的顺利推进，同时，上级可能缺乏考评的训练和技能在实际考评过程中可能存有偏见，不能保证考评公正性，极大的影响下属工作积极性。

在政府反贫困实际工作中，往往会涉及到项目评估、项目审核、资金、贫困者判定、执行人员等各个方面，如果仅仅依靠单一的绩效评估主体，缺乏具有专业评估知识的专业人士以及具体项目的负责人和其它项目相关者，由于真正的利益相关者不了解政府政策，导致在执行过程中信息错位，其产生偏差的几率会更大，甚至会致使相关民众对政府产生怨意，滋生对政府的不信任感。

三、政府反贫困工作整体性治理策略探究

(一) 体制完善与整合

1. 构建智慧政府，实现信息共享

所谓“智慧政府”就是指充分利用物联网、云计算、大数据分析、移动互联网等新一代信息技术，以用户创新、大众创新、开放创新、共同创新为特征，强调作为平台的政府架构，并以此为基础实现政府、市场、社会多方协同的公共价值塑造，实现政府管理与公共服务的精细化、智能化、社会化。针对政府反贫困工作中出现的各种问题，构建智慧政府成为现今一大发展趋势，政府利用先进的科学技术创建起跨地区、跨部门、跨层级、无边界、无缝隙的政府沟通交流平台，使得各个政府部门均能通过这一平台有效地避免信息孤岛现象，达到信息共享，随时随地都能掌握各地政府最新发展动态。通过这一技术，将扶贫开发在农村最低生活保障制度有效衔接，改变过去两项制度“各自为战”的状况，使得贫困人口生存权与发展权均得到有效保障，在保障生存之基础上专注发展，最大限度的提升贫困人口生活状况。同时，通过构建智慧政府，使得各部门信息得以更加便捷的共享，从而政府反贫困工作中涉及到的扶贫部门、民政部门、统计部门由于指标不一而致使结果存在差异之状况得以有效解决，这样进一步提高了扶贫工作的精准度。

2. 完善政府反贫困工作监督机制

在政府反贫困工作中，只有进一步完善监督机制才能真正使资金用到实处、政策落到实处，使反贫困工作真正取得实质性进展。首先，尽可能的完善相关监督立法。法律是政府工作进行的立法依据，只有不断完善立法，政府工作才能真正做到有法可依。其次，反贫困工作监督主体应当多元化，除了审计署需进一步加强对各地反贫困工作监督工作外，社会各

界也应积极参与反贫困监督工作中,通过政府官员、非政府组织成员以及社会大众的协同监督,达到权利的制衡,使得扶贫工作真正做到不偏不倚,也只有通过社会成员的协同监督才能进一步将纸面上的法转变为行动上的法,在实质上预防投机、腐败等现象的发生。最后,监督工作要注重时间上的间歇性。或紧或弛均不利于最大限度的发挥监督应有之效力。当然,监督对象的不同在监督时间上也应表现出差异性,例如对扶贫资金的监督,在时间上应具有一定的连续性;在项目扶贫中,对某项目的监督上时间间隔可相对放宽一些,通过具体问题具体分析,从而使反贫困工作中的资金、人员等要素达到合理分配,促进反贫困工作的顺利进行。

(二) 组织机构的协同与整合

1. 推动政府与非政府组织有机整合

随着社会、经济飞速发展,我国反贫困工作也取得了举世瞩目之成就,但同时也面临着巨大的困境。需要投入资金的地方太多,已经完全超出了我国财政所能承受之范围,此时单纯的依靠政府来推动反贫困工作已举步维艰。非政府组织的飞速发展为此一难题的解决提供了一大契机,非政府组织通过有偿还贷扶贫、援助型扶贫、职业技能培训扶贫等方式为真正的贫困者提供资金、技术、技能等方面的支持,真正的发展贫困者的能力,使其能够自力更生,从而依靠自身力量真正达到脱贫。同时,通过非政府组织能够有效地为政府节省财政资金、培养人才、提供相关信息,为政府政策的实施提供辅助性支持,促进政府朝着正确的方向不断前行。因而依靠非政府组织抑或仅仅依靠政府部门均不能有效地将反贫困工作做到实处,只有将两者有机整合才能更好地发挥出协同功能,使社会救助、社会福利等部分公共政策市场化,形成优势互补之功效,最大限度的为贫困者谋福利,真正的推动整个社会的进步。

2. 加强政府各部门整合

随着政府反贫困工作的推进,碎片化问题日趋严重。在扶贫开发及农村最低生活保障制度之下,中央及各地方各设部门,机构林立、职能交叉、权责不清等问题不断浮现,此时迫切需要加强政府各部门的整合。首先,精简机构。在各地存在大量闲置部门,这些部门可能与其它部门存在职能上的重叠抑或因某项扶贫项目而临时设置,项目结束而机构未能及时撤销,或者是某些部门在职能上能够与其它部门进行合并,通过机构的合并与撤销有效地减轻现行政府部门机构臃肿之现状。其次,精简人员。正所谓“三个和尚没水喝”,并不是说人员越多,产生的力量就越大,在实际的反贫困工作中,只有真正做到合理分工,将任务落实到具体个人,工作绩效才能得以提升。最后,部门观念整合。在扶贫开发工作中,部门利益和地方利益的色彩比较浓厚,广泛缺乏整体

意识,因而需要对各地方政府开展观念教育,使其牢固树立“只有将蛋糕做大,各地分得的蛋糕才愈多”的意识,促进各地各部门经验交流与共享,积极推动各地发展。

(三) 政府绩效评估工作整合

1. 建立健全政府绩效评估体系

绩效评估是政府反贫困工作重要的一环,任何一项工作实施均可通过绩效评估得以实现。通过对反贫困工作绩效评估有助于提高政府的办事效率和提升政府服务意识、公仆意识,有利于提高政府的信誉和形象,赢得公众支持与信赖。而当下,我国的反贫困工作绩效评估体系还有需要进一步完善之处。首先,应建立多重评估体制。在中央统一的扶贫绩效评估标准之下,应针对各地区实际情况各个项目具体情况建立切合实际的绩效评估机制,形成一核多元的绩效评估体系,真正发挥绩效评估的作用;其次,建立多元化的绩效衡量指标。在现行的反贫困工作政府绩效评估中更多地是以单纯的经济标准、经济数据作为主要的衡量指标。然而在实际工作中经济只是其中一部分,单纯的数据并不能绝对的反映社会的进步,因而在政府反贫困绩效评估工作中应将经济指标与效益指标、效率指标、公平指标有效地进行整合,在进行扶贫项目考评时不仅能够看到其经济效益更能看到其社会效益,不仅能够看到数据上的增长更能看到贫困者切实生活状况的改善。最后,中西结合。在我国,绩效评估起步较晚,很多方面并不完善,借鉴世界各国先进的绩效评估经验,将其与我国的具体实践相结合,根据我国的国情、民情,进一步完善我国政府反贫困绩效评估体系。

2. 促进政府反贫困工作绩效评估主体多元化

在我国,政府绩效评估一般是采用传统的上级评估方式,这种方式所能达到的效果十分有限且存在诸多弊端,而政府反贫困工作一直以来都是我国政府不可推卸之职责,具有长期性和艰巨性的特征,因而在绩效评估方面更应该采取评估主体多元化的方式,使得绩效评估取得实质性进展,为政府进一步工作提供指导性信息。首先,政府部门应强化绩效评估意识。反贫困项目的推进需要政府部门对其进行评估,从而为下一阶段的工作提供相关信息,因而政府相关人员均应树立绩效意识,学习绩效评估相关方法与技能,努力做好反贫困工作。其次,积极推动非政府组织成员参与反贫困工作绩效评估。单纯依靠政府官员进行绩效评估容易产生偏差,而非政府组织成员大多来自基层,能够使贫困者敞开心扉,很好地与贫困者进行沟通交流,了解他们的实际状况,了解其是否切实享受到国家相关扶贫福利;同时非政府组织中的成员大多素质较高,也存在大量具有专业评估知识与技能之人,将其引入绩效评估主体中能有效地提升反贫困工作绩效评估的准确性。最

后,大力培养专业的评估人才,组成专业评估小组。反贫困问题的解决不可能一蹴而就,从长远来说我国应适应经济全球化和市场经济飞速发展的需求,建立起相应的评估人才培养机制,为我国评估事业的发展孕育一批精英。

参考文献:

- [1] 刘大洪.经济法的反贫困机理和制度设计[J].现代法学, 2004,(06):105-112.
- [2] 周强.论经济法反贫困机制的建构[J].经济法论坛,2013,(12):33-44.
- [3] 周凯.反贫困立法视角下扶贫开发与最低生活保障制度

衔接研究[D].兰州:甘肃政法学院,2015.

- [4] 李小飞.论地方政府合作扶贫[D].长沙:中南大学,2008.
- [5] 黄承伟.论精准扶贫与国家扶贫治理体系建构[J].中国延安干部学院学报,2015,(01):131-136.
- [6] 张寒.政府绩效评估的现状及在我国的发展[J].经济师, 2005,(11):58-59.
- [7] 杨晶.简政放权背景下地方政府职能转变与农村贫困治理创新[J].中共桂林市委党校学报,2015,(01):59-63.
- [8] 唐海秀.基于政府职能视角的农村反贫困问题研究——以浙江省丽水市为例[D].长沙:湖南农业大学,2008.

[责任编辑:张 磊]

Thinking on the Government's Anti-poverty Work from the Perspective of Holistic Governance

LI Qun

(School of Public Administration, Guangxi University, Nanning, 530004, China)

Abstract: Throughout history, poverty and anti-poverty is the eternal topic of human society. The anti-poverty work is an unshirkable responsibility for modern government, but current government is facing a series of difficulties about poverty alleviation work, such as fragmentation of the system, fragmentation of the organization, as well as the fragmentation of the performance evaluation system. This paper is trying to discuss how to improve and integrate the system of governance mechanism, the government poverty management structure and the government performance evaluation system from the view of holistic governance, which in order to promote the further development of government anti-poverty work effectively.

Key words: Holistic governance; management of the governance; anti-poverty work