

论中国扶贫开发治理体系和治理能力建设

北京师范大学中国扶贫研究中心课题组

(北京师范大学 经济与资源管理研究院, 北京 海淀 100875)

【摘要】扶贫开发治理在国家治理体系和治理能力现代化中发挥着不可或缺的重要作用。改革创新扶贫开发治理体系总体思路是,以国家扶贫开发的法律体系建设为核心,加强和完善国家与地方扶贫开发的制度体系建设,建立消除贫困提高民生的全社会共同责任基本国策,改革创新扶贫开发新机制。推进国家扶贫开发治理体系现代化不仅需要推进和创新扶贫开发治理衡量评价新标准,加快提升扶贫开发治理主体和治理客体的能力现代化水平,而且需要努力提高扶贫开发治理方式的效能,改善扶贫开发治理的基础能力和公共服务均等能力。

【关键词】治理体系和治理能力;扶贫开发治理体系;扶贫开发治理能力

【中图分类号】F32 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1674—0351(2015)01—0124—07
DOI:10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.2015.01.015

引言

“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”是新时期我国全面深化改革的总目标。这就意味着我国深化改革的方方面面都必须围绕这个总目标来进行,对此,理论界和实际工作者分别从不同侧面进行了深入讨论,本文拟就此改革总目标,从扶贫开发角度对“扶贫开发治理体系和治理能力现代化建设”作一探讨。为此首先需要正确把握国家治理体系和治理能力现代化内在本质,深刻领会其精神实质。

国家治理体系是为保持国家正常运转而制定的法律法规、体制机制和政策等一系列制度安排的总称。从经济学角度看,国家治理体系就是通过在政府、市场与社会间形成体制和机制,促进资源有效配置,并推动社会经济可持续发展,因此,国家治理体系主要包括政府治理、市场治理和社会治理。^[1]

国家治理能力则是指政府管理和治理国家稳定

发展的能力,即政治社会经济等综合能力,包括政府行政管理能力(管理应变力、执行力等)、市场运用能力、资源动员和配置能力、组织协调能力、突发事件应变处理能力。^[2]从范围和领域来看包括政治治理(治党、治国、治军、外交和维护国家安全)能力、经济治理能力、文化发展和文明进步治理能力、社会发展治理能力等等。由此可见,国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,国家治理体系是国家治理能力现代化的前提和制度基础,“国家治理能力现代化”为“国家治理体系”的运行目标提供现实支持。^[3]实现治理能力现代化,首要任务是建立健全一套完整、合法、有效的现代国家治理体系。

扶贫开发治理体系是国家治理体系的重要内容之一,是指扶贫开发治理过程中制定并实施的一系列法律、制度、组织、管理及政策等形成的体系,包括了扶贫开发的政府、市场、社会等不同领域,同时也包括了在扶贫开发过程中建立的国家 and 地方政府管

【收稿日期】2014-12-11

【作者简介】张琦(1963—),男,陕西眉县人,北京师范大学经济与资源管理研究院教授、北京师范大学中国扶贫研究中心主任。参加本课题的成员有:北京师范大学经济与资源管理研究院博士生胡田田、陈伟伟。北京师范大学经济与资源管理研究院硕士生封惠子、石新颜、李禧偃等。

理体制和形成的扶贫开发机制。

扶贫开发治理能力是指反映和衡量扶贫开发对贫困人口收入提高、生活水平改善、生活环境优化和贫困人口自身能力提升等各个方面能力。

一、扶贫开发在国家治理体系和治理能力现代化中的地位和作用

客观认识和准确评价扶贫开发在国家治理体系和治理能力现代化中的地位和作用,是新时期推进我国扶贫开发治理体系和治理能力现代化的重要前提。

(一) 扶贫开发是国家治理体系和治理能力现代化重要且特殊的组成部分

首先,消除贫困,改善民生,实现共同富裕,是社会主义本质要求,它与深化改革的总体目标是一致的。中国自1949年以来的社会主义建设发展史,从本质上说就是消除贫困、改善民生、实现共同富裕的历史,无论是从1949年到1978年对减贫道路的探索,还是上世纪80年代中期开始实施《国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)》,以及《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)》,启动有计划有组织的大规模扶贫,扶贫开发一直伴随着中国社会主义建设和市场经济体制改革的全过程。

其次,贫困多维性和致贫因素多元化,决定了必须构建扶贫开发综合治理体系。伴随着致贫因素多元化,贫困测度也从过去依照最低生存需求以收入贫困线来确定贫困的单一指标,转变到了从健康状况、生活质量、知识水平、家庭特征及自然社会环境及“能力贫困”(包括生计能力、生存能力、发展能力)、权利贫困、文化贫困等多维指标测度,贫困治理也转向了治理自然脆弱性、经济脆弱性、社会脆弱性和文化脆弱性^[4]等综合性多元扶贫治理新阶段,这就必然涉及到不同领域不同层次不同行业的改革创新,贫困治理本身需要综合性推进,扶贫开发的各项改革创新也需要多领域同步推进,这必然对国家治理体系和治理能力现代化总体目标产生一定影响。

再次,贫困人口规模大分布分散,决定了贫困治理是国家治理体系不可分割的一部分。目前我国将680多个贫困县划入集中连片特殊困难地区扶贫攻坚规划中,占全国县数量24%左右。按照新的贫困标准,2013年我国依然有贫困人口1.2亿左右,占

到全国人口9%左右,可见,扶贫治理在整个国家中占据着重要地位。

最后,贫困的特殊性和扶贫开发的艰难性也决定了扶贫治理的特殊性地位。众所周知,贫困群体是特殊性的脆弱群体,其生存能力、生计能力和发展能力都很脆弱。贫困区域又是自然生态条件差、经济落后、市场要素不发达、资本缺乏的特殊脆弱区域,这些地区往往又是自然灾害多发区,从而形成贫困与灾害重叠,扶贫治理与防灾减灾叠加的特殊性,同时,扶贫开发治理的区域又多位于老、少、边、穷等特殊地区,加上自然社会经济条件变化不确定性和改变的艰难性,多民族文化传统因素复杂性,边疆地区国家安全特殊性,革命老区特殊性等等,扶贫开发在实现推进国家治理体系和治理能力现代化过程中的特殊性极其明显。

(二) 扶贫开发效果是检验和衡量国家治理体系和治理能力现代化的重要指标,扶贫治理能力是国家治理能力的重要体现

从中外历史发展的经验可以看出,治理体系和治理能力是决定和影响国家稳定发展的根本性因素,而贫困治理则最为关键。从国际上看,在典型的前工业革命社会,所谓的马尔萨斯式贫困恶性循环不断出现,或者说人均收入周而复始地回到生存水平,社会发展周而复始循环的一个重要原因就是国家治理体系落后和变革滞后,导致治理能力弱化。从现代国家发展现状来看也同样如此,东欧、中东和北非的国家动荡以及新近乌克兰局势突变,根本原因还在于贫困问题日益严重,显示出其治理体系的脆弱。中国历史上朝代更替变化,都与贫困及治理状况有着千丝万缕的联系,即当新朝代建立时实施土地变革,农民收入提高,但随着时间推移,就会出现地主富农及失地农民,贫富差距出现,矛盾和冲突加大,最终出现极度贫困,导致农民起义推翻旧朝代,形成了“新朝代建立——贫困缓解——贫困出现——贫困加重——农民起义——朝代更替”循环往复的现象。事实上,这种循环往复是贫困引起并导致的结果。我国改革开放30多年来,社会经济稳步发展,人民生活水平不断提高,其中一个重要原因就在于国家实施了扶贫开发战略,初步建立了有利于消除贫困和减少贫困的扶贫治理体系框架,贫困治理能力得以提升。由此可见,贫困解决程度即扶

贫开发效果是检验和衡量国家治理体系和治理能力现代化的重要指标。

(三) 扶贫开发治理是实现“中国梦”的重点和难点

中国梦的实质就是摆脱贫困,摆脱贫穷,改变落后面貌,建成小康社会,走向富裕和文明。尽管我国经济总量已经位居世界第二,综合国力不断增强。但是从人均GDP排名来看,我们仍然处于世界第80位左右,平均水平还处在比较低的位置,而且,从目前我国还有贫困人口1.2亿多的绝对数量来看,根据管理学中的木桶理论,决定水桶盛水量多少的关键因素不是其最长板块,而是其最短板块。我国实现中国梦的决定性因素不在城市,而在农村,在于农村贫困地区和贫困人口这块短板。事实上,我国目前与发达欧美国家差距不在城市,而主要在农村。所以说解决“三农”问题是我国目前和未来各项工作的重点,而贫困地区(包括老、少、边)是“三农”工作的重点,因此,扶贫开发是影响和决定“中国梦”实现的重点和难点。

(四) 扶贫开发对维护民族团结和拓展国际合作空间有着不可或缺的作用

扶贫开发在维护民族团结、繁荣民族文化中承担着重要使命。资料显示,虽然少数民族地区贫困状况大大改善,但民族地区贫困发生率仍然较高,民族地区扶贫开发任务仍然很艰巨,在多民族文化繁荣和融合发展中,扶贫开发担负的特殊性使命和作用越来越重要。^[5]与此同时,国际扶贫和对外援助在现代国际政治外交和经贸合作中的特殊作用也越来越明显,国际扶贫是当代国际关系中不可缺少的方面,几乎所有国家都与国际扶贫和经济援助有着联系,而国际扶贫本身又是全球各国的共识,它所体现的人道主义关怀,超越了社会制度和宗教等差异,避免和减少了矛盾冲突,提高了世界扶贫总体效果。而我国在减贫领域取得的巨大成就和积累的丰富经验,也被国际社会所推崇,这种优势和基础,为中国发挥国家扶贫在拓展国际合作中的作用奠定了良好基础。在当前国际竞争日益复杂条件下形成的国际关系相对平衡状态,必将被中国这一新要素的注入所打破,旧有平衡必将转向有利于中国自身的新平衡。而国际扶贫是影响世界政治经济外交局势的有效载体,它有着其他要素所无法具有的作用。

二、改革创新扶贫开发治理体系的总体思路

从前面的分析可以明显看出,扶贫开发治理是国家治理的重要内容之一,扶贫治理体系是国家治理体系的重要内容。那么,如何在新形势下改革创新扶贫开发治理体系?也就是说如何从法律体系、制度体系和国家政策体系三个方面改革创新扶贫开发治理体系?结合我国全面深化改革的总体思路,结合我国扶贫开发的实际,我们认为,我国新时期改革创新扶贫开发治理体系的总体思路是:以国家扶贫开发的法律体系建设为核心,加强和完善国家和地方扶贫开发的制度体系建设,建立消除贫困提高民生的全社会共同责任基本国策,改革创新扶贫开发新机制,为我国扶贫开发治理能力的现代化奠定基础。

(一) 加快和完善国家扶贫开发的法律体系建设

加快和完善国家扶贫开发的法律体系建设是扶贫开发治理体系建设的首要任务,也是扶贫开发治理体系建设的法律保证。首先,完善国家扶贫治理的法律体系,这是贯彻依法治国的基本要求。扶贫开发治理只有在法律保障的前提下,才会顺利推进和健康发展。其次,完善国家扶贫治理的法律体系也是市场经济发展的必然要求。在我国社会主义市场经济体制下,市场在资源配置中起着决定性作用,扶贫治理同样要依靠法律来推进和保障,缺乏法律保障,无论是政府主导还是市场参与,扶贫开发治理都难以有序有效推进。再次,我国扶贫法律制度薄弱和存在缺失。到目前为止,我国扶贫开发治理主要是以《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2011年《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》为依据,但这只是国务院出台的制度规定,并不是国家层面的法律,其约束性及权威性有限。因此,尽快研究制定“国家反贫困法”或者“中国扶贫法”,通过法律刚性约束规范政府市场和社会扶贫开发行为,使扶贫开发治理走上法制轨道。

(二) 完善国家和地方扶贫开发的制度体系建设

研究制定和完善国家扶贫治理的制度体系,加强扶贫制度体系建设,包括扶贫开发的管理制度、组织制度、协调制度等等,这是扶贫开发治理体系中仅次于法律体系的又一重要内容。尽管国家层面制定了一系列扶贫开发制度,地方省市区也制定了《农村扶

贫条例》及相应扶贫资金管理条例等等,但是,目前存在的主要问题有:第一,区域差异大且实施效果不同。第二,扶贫开发管理体制不统一、差异大,一方面是省市扶贫机构体制存在着独立、合并和代管等不同形式,另一方面是扶贫机构在不同省份行政级别有差异。第三,普遍存在扶贫机构编制较少,难以满足工作需求的情况。而国家扶贫办对地方扶贫办是一种业务指导关系,约束力有限,这样就造成了国家、省、县等管理体制上的矛盾,影响了扶贫开发效果。因此,完善国家地方扶贫开发制度体系需要强化三个方面的内容:首先要继续加大完善扶贫开发制度体系建设。其次要提升对扶贫开发重要性的认识,加大扶贫机构的组织建设,充实扶贫队伍的力量。再次要强化扶贫管理体制改革的力度,建设中国特色的新型扶贫管理体制,进一步完善中央统筹、省负总责、县抓落实的管理体制。

(三) 建立“消除贫困—全社会共同责任”的基本国策

消除贫困是世界各国面临的共同挑战,消除贫困、改善民生、实现共同富裕是中国特色社会主义的本质要求。消除贫困,不仅是贫困地区政府和扶贫部门的职责,也是全社会和整个国家共同的责任和义务。既然如此,就必须制定一套社会约束机制,建立共同负责、共同参与的制度和机制。第一,制定“消除贫困——全社会共同责任”的国家政策。正如计划生育和保护耕地以及环境保护是我国的基本国策一样,消除贫困也应该是一项基本国策,全社会都应担负起消除贫困的责任和义务。制定一套专门的政策和法律,让每一个公民和社会团体都能分担消除贫困的责任和义务,这将大大完善我国扶贫开发治理体系建设,提升我国扶贫开发治理的能力和现代化水平。第二,充分发挥政府引导和市场机制作用,构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。^[6]通过进一步市场化改革调动社会创造力,通过政府不断加大扶贫力度创造脱贫环境,通过研究完善相关政策,建立社会扶贫服务平台,鼓励和引导各类企业、社会组织和个人等社会力量积极参与扶贫开发。

(四) 改革创新扶贫开发新机制

改革创新扶贫开发新机制是构建新时期扶贫开发治理体系的重要内容。一般来说,法律、制度和政

策体系是扶贫开发治理体系的基本框架,而法律、制度和政策体系的有效推进和实施,还取决于扶贫开发新机制的保障。笔者认为,我国改革创新扶贫开发治理新机制的基本思路就是构建新的双层扶贫动力机制,即扶贫开发治理内源推动机制和扶贫开发治理的外源拉动机制。

1. 内源推动机制。^[7]内源推动机制是指为了激发贫困内部源动力而建立的多元动力机制,这种动力机制主要包括三个方面:一是构建内部管理约束及激励机制,主要通过考核机制和方式转变来实现,二是构建扶贫效率提升机制,主要是通过精准扶贫来实现,三是扶贫治理方式创新推动机制,主要是通过驻村帮扶来实现。在内源推动机制中,以精准扶贫形成内源推动力为核心,提升扶贫治理效率。以考核机制为引领,正确引导扶贫开发治理方向,并形成有效的管理约束和激励机制。扶贫治理方式即帮扶机制的推动力则是内源动力机制的催化剂和助推器。三种机制动力形成合力,成为推动扶贫治理的强大内源发动机。从这里可以看出,精准扶贫是扶贫开发治理的内生效率提升机制,实现贫困治理精准定位,瞄准贫困对象,提高扶贫治理的精确度。考核机制是扶贫治理内部管理约束和激励机制,可以起到引导和把握扶贫开发新动向,强化贫困地区扶贫治理力度,将贫困地区重点和中心集中到扶贫开发治理中,形成扶贫开发治理的集聚力。驻村帮扶机制,是贫困治理方式创新机制,目的在于使国家强农惠农富农政策得到高效落实,加强干部贫困治理能力,使得扶贫治理方针政策更具针对性,同时形成良好的互动反馈机制。

2. 外源拉动机制。扶贫开发治理的外源拉动机制主要由国家宏观财政政策拉动机制、国家宏观金融政策服务拉动机制和多元合作拉动机制构成,即形成财政拉动力、金融拉动力和市场拉动力。宏观财政政策拉动机制是通过改革财政专项扶贫资金管理来实现的,即一方面通过增加专项扶贫资金支出提高扶贫力度,另一方面通过财政专项扶贫资金管理,提高宏观财政政策实施准度和精度,提升扶贫资金使用效果。金融政策拉动机制是通过金融服务来实现的,即通过加大贫困地区宏观金融服务力度,发挥金融服务功能和金融导向作用,通过创新适合贫困地区的金融品种、方式和工具,形成金融拉动力。

多元合作拉动机制通过创新社会参与来实现,即通过建立和完善广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发的制度,形成大扶贫治理体系。打破传统的只由扶贫开发部门负责的治贫机制,建立多方合作机制,拓宽扶贫资金来源的多样性、保障资金投入的充足性,政府、社会、市场以及公民合作互补,发挥各自所长,弥补各自缺陷,形成各尽其责、协同作战的良性格局,拉动全社会扶贫大局势形成。

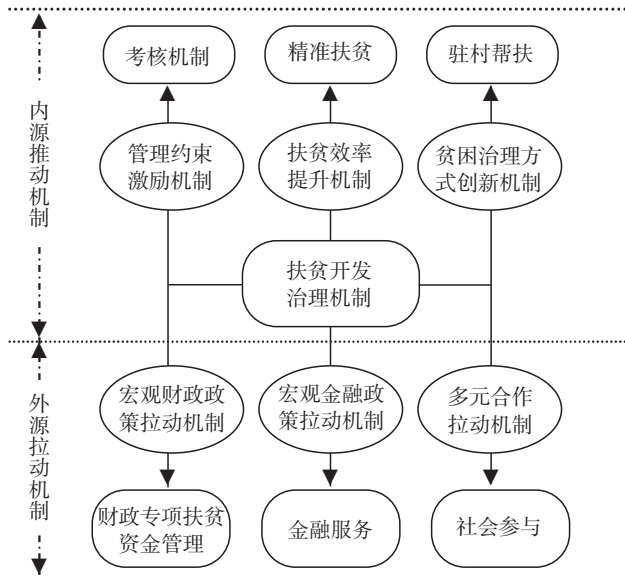


图1. 扶贫开发治理机制运行框架

从上面分析可以看出,扶贫开发治理机制贯穿扶贫开发治理的方方面面,内源推动机制重在提升扶贫开发治理机制内部运行效率,通过内部管理约束评估、提升贫困治理方法和效率等,达到内部要素的最佳配置;而外源拉动机制则主要通过外部宏观经济政策和多方合作来改善内部治理环境,实现内外联动,共同促进国家扶贫开发攻坚的顺利推进(如图1所示)。

三、推进国家扶贫开发治理能力的具体对策

扶贫开发治理能力是国家治理能力的重要组成部分,推进国家治理能力现代化,必然要求推进扶贫开发治理能力现代化。扶贫开发治理能力主要体现在收入提高、生活改善、环境优化和自身能力提升等方面。衡量扶贫开发治理能力有两个方面的指标,一方面是现实治理能力,另一方面是潜在治理能力。现实治理能力体现在扶贫效果,潜在治理能力反映在贫困家庭自身素质能力和区域产业发展能力等方面。

(一) 推进和创新扶贫开发治理衡量评价新标准

实践证明,贫困地区主要任务就是减少和消除贫困,因此,检验和衡量贫困地区扶贫工作成效的标准就是其扶贫开发治理能力,要将贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要指标,只有改变以GDP作为评价考核依据,才能避免经济增长提高了,贫困发生率不仅未下降反而提高的偏差和弊端。因此,推进国家扶贫开发治理能力建设,首要任务就是创新和制定扶贫开发治理能力衡量评价新标准,根据我国新形势下扶贫开发创新思路和工作重点。结合贫困地区的实际,通过调研,我们初步设计了推进和创新扶贫开发治理衡量评价新标准的基本框架,详见表1:

表1. 扶贫开发治理衡量评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
扶贫开发治理效果	减贫成效	贫困发生率%
	收入能力成效	人均收入增长
	公共服务成效	(文化教育卫生等)
	人居环境改善成效	(水、电、道路、房屋等)
	素质能力提升成效	就业比例
扶贫开发能力建设	帮扶能力建设	驻村帮扶建设
	资金支持能力建设	财政资金支持情况
	金融服务能力建设	金融服务情况
	社会参与能力建设	社会参与扶贫
	产业扶贫能力建设	特色及旅游产业
	环境改善能力建设	水电路房情况
	公共服务能力建设	文教卫等建设
	培训能力建设	培训学校建设
扶贫开发治理潜在能力	技术技能能力	技术证书比例
	就业能力	就业行业范围
	监测评估	政府管理支持
	信息化建设能力	信息化服务水平

从上表可以看出,扶贫开发治理衡量评价指标可分为三大类,即扶贫开发治理效果、扶贫开发能力建设和扶贫开发治理潜在能力。扶贫开发治理效果指标由减贫成效、收入能力成效、公共服务成效、人居环境改善成效和素质能力提升成效5项二级指标构成。扶贫开发能力建设分为帮扶能力建设、资金支持能力建设、金融服务能力建设、社会参与能力建设、产业扶贫能力建设、环境改善能力建设、公共服务能力建设和培训能力建设8个指标。扶贫开发治

理潜在能力则通过技术技能能力、就业能力、监测评估和信息化建设能力等4项指标来衡量。

(二) 加快提升扶贫开发治理主体和治理客体能力的现代化水平

扶贫开发治理能力现代化是一项综合性改革目标,不仅包括扶贫开发治理主体能力现代化,还包括扶贫开发治理客体能力现代化。前者是后者的前提,而后者是前者的出发点和归属点。主体能力主要包括扶贫管理能力、组织能力、协调能力及扶贫方式创新能力。扶贫主体包括如政府部门、社会组织、企业和个人等所有参与者。参与扶贫治理的主体多,扶贫治理能力就强。可见,建立社会扶贫机制和制定扶贫治理社会共同责任政策,对提升扶贫开发治理能力有重要意义。

扶贫开发治理客体即扶贫治理对象。扶贫开发治理目标是自然目标、经济目标、社会目标和人类发展目标的统一体。自然目标就是让贫困人口与自然生态和谐共存。经济目标就是产业发展能满足生存所需和就业所需。社会目标就是能够获得均等福利和社会保障。扶贫开发治理客体能力包括生计能力、生存能力、发展能力、抵御风险能力等。而精准识别贫困且有效扶贫开发治理,是推进和检验扶贫开发治理能力现代化的前提和基础。

(三) 通过基础、社会发展和特色产业三大维度能力提升,推进扶贫开发治理能力全面提高

推进扶贫开发治理能力现代化建设,必须努力提高扶贫开发基础能力、社会发展能力和贫困地区特色产业能力三大维度的现代化。

扶贫治理的基础能力建设维度。扶贫治理基础能力是扶贫开发治理能力现代化的首要条件和基础保障,是贫困治理能力的硬实力表现。基础能力建设主要包括:贫困地区村级道路畅通、饮水安全、农村电力保障和危房改造。村级道路疏通工程,尤其是建制村通沥青、水泥路和通班车,是国家扶贫治理能力环境交通现代化重要标志。优先安排和解决贫困地区的饮水安全,这是消除贫困的基础保证。加快解决农村电力保障工程,全面解决无电人口用电问题,能够提高贫困人口生活质量,加大贫困地区人口电器使用率,拓宽贫困人口信息获取渠道。加大解决危房改造的力度,解决贫困农户住房安全问题,使得贫困农户生命财产安全得到基本保障。

扶贫治理的社会发展能力维度。社会发展能力是扶贫治理能力的综合体现,是扶贫开发治理的软实力,主要包括科教文卫四方面内容。加大贫困地区科教文卫投入力度。旨在改善农村农民现有的生存能力、生计能力和综合素质能力,主要包括教育扶贫、卫生和计划生育扶贫、文化建设扶贫和贫困村信息化扶贫。教育扶贫重点是对贫困人口进行教育培训,扶持和帮助其就业并增加劳动收入;卫生和计划生育扶贫工作目的在于逐步解决因病致贫、因病返贫问题;文化建设扶贫旨在提高和满足贫困人口的文化生活。而贫困村信息化扶贫建设,旨在努力消除“数字鸿沟”带来的差距,缩短贫困村与市场的距离,提高贫困地区农村与城市和市场联系的能力,信息化扶贫需要国家在信息资源、信息服务、信息员配备方面加大投资和培训力度,提高贫困人口运用市场信息提高收入的能力。

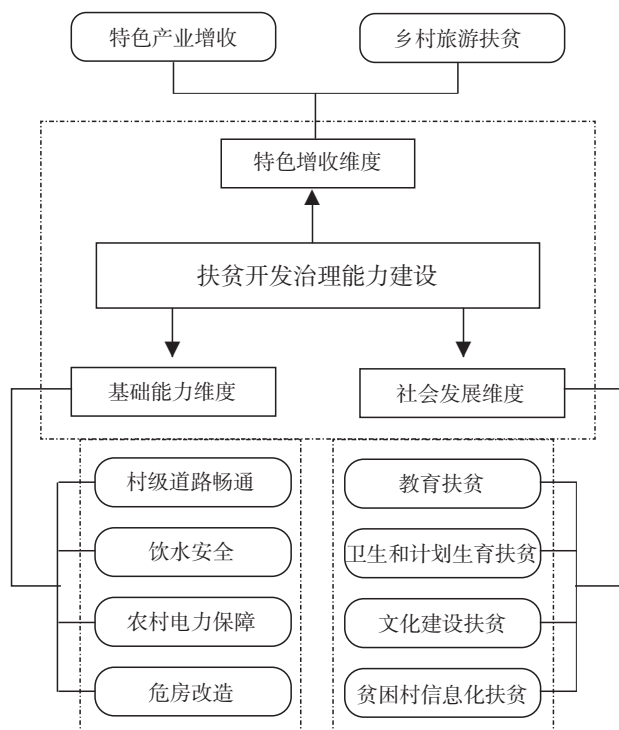


图2. 扶贫开发治理能力建设维度

特色产业能力维度。特色产业增收能力是反映扶贫开发治理潜在能力的重要表现,贫困地区内源动力的关键就是产业发展能力,只有充分发掘贫困地区自身特色和优势资源,选择特色产业,才能使贫困家庭获得稳定收入,减少贫困风险。当前贫困地区的特色产业主要包括地方特色产业和乡村旅游产业。地方特色产业扶贫就是要根据自身实际,确定

特色产业规划,确保贫困户参与度、受益度,至少保证每个村、每个贫困农户都参与或掌握1至2项实用技术,至少参与1项特色产业增收计划项目。而乡村旅游扶贫则要积极发展乡村旅游扶贫产业建设,这是新时期贫困地区脱贫致富重要渠道,国家要有计划地围绕美丽乡村建设,统筹旅游线路建设,尤其是在重点旅游区中对贫困乡村旅游倾斜,体现不同的生态、特色景观、传统村落等项目建设,让乡村旅游惠及到贫困地区。

四、讨论和思考

以上是从“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一个方面来探讨扶贫开发治理体系和治理能力现代化建设问题。除此以外,全面深化改革的目标还包括“完善和发展中国特色社会主义制度”的内容,即推进国家治理体系和治理能力现代化,同样也需要完善和发展中国特色社会主义制度,只有将二者结合起来,才是改革目标的完整表述。因此,扶贫开发治理体系和治理能力现代化建设,还要充分发挥中国特色的扶贫开发治理经验模式和品牌的作用,在治理体系和治理能力现代化中继续打造中国特色扶贫开发治理品牌,从而实现中国特色社会主义制度下扶贫开发治理模式的创新和发展。其实,国家扶贫治理体系和扶贫治理能力现代化,除了包括扶贫治理体系改革创新外,也包括扶贫特色品牌的持续推进。品牌和特色是国家扶贫治理体系和扶

贫治理能力现代化建设和发展的重要推动力,也是多年扶贫探索的成果,尤其是“雨露计划”、“小额贴息信贷”、“易地搬迁”、“金融扶贫”等都是经过实践证明并代表扶贫开发治理成效的标志性品牌,^[8]它们应成为引领我国扶贫治理体系和治理能力现代化的重要力量,发挥更大作用。

参考文献:

- [1]陶希东.国家治理体系应包括五大基本内容[N].学习时报,2013-12-30.
- [2]温宪元.实现国家治理体系和治理能力现代化[N].南方日报,2013-11-18.
- [3]任剑涛.国家治理,什么才算是“现代化”[N].新京报,2013-11-23.
- [4]黄承伟,王小林,徐丽萍.贫困脆弱性:概念框架和测量方法[J].农业技术经济,2010(8).
- [5]张琦,王建民,等.整村推进模式与少数民族社区发展[M].北京:民族出版社,2013.
- [6]中共中央办公厅,国务院办公厅.关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见[EB/OL].2013-12-18.中央政府门户网站[2014-01-26].http://www.gov.cn/jrzq/2014-01/25/content_2575505.htm.
- [7]黄承伟,张琦,等.防灾减灾与扶贫开发相结合机制及模式研究[M].北京:中国财政经济出版社,2012.
- [8]刘富富.打赢全面建成小康社会的扶贫攻坚战.人民日报[N].2014-04-09.

[责任编辑 张海波]

Thoughts on Governance System and Capacity Building for Poverty Alleviation through Development

Task Force of China Poverty Alleviation Research Center, Beijing Normal University

(Institute of Economic and Resources Management, Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: Governance over poverty alleviation through development plays an indispensable role in the modernization drive for national governance system and capacity. The general idea for reforming and innovating governance system and capacity of poverty alleviation through development is to strengthen and perfect the system building with legal system building as its core, establish the basic national policy that makes poverty alleviation and improving the livelihood of the people as a common responsibility of the whole society, and reform the mechanism for poverty alleviation through development. Promoting modernization drive for governance capacity of national poverty alleviation through development not only needs to enhance and innovate the evaluation standards, enhance the modernization level of the governance subject and object, but also needs to improve the efficiency of the governance mode, improve the basic governance capacity and the capacity to provide equal public services.

Key words: Governance system and capacity, governance system for poverty alleviation through development; governance capacity for poverty alleviation through development