

(江苏社会科学)

农村反贫困的制度-能力整合模式刍议

——兼论社会工作的参与作用

王 思 斌

内容提要 面对全国性的农村贫困人口的脱贫攻坚行动,总结农村扶贫开发的经验,反思其教训,建立制度-能力整合的反贫困模式是必要的。这一模式要求,反贫困的制度(政策)安排和实施政策的行动是整合的,贫困群体的可行能力是整合的,扶贫制度(政策)与反贫困的可行能力也是整合的。按照这种模式,反贫困是参与各方协调的整体行动。社会工作在制度-能力整合的反贫困模式中扮演着重要角色。

关键词 农村反贫困 脱贫攻坚 制度-能力整合模式 整合的可行能力

改革开放以来,依靠政府的惠民政策和农民及各方的共同努力,我国严重的农村贫困问题在很大程度上得到解决。面对全面建成小康社会的历史性任务,中共中央 国务院发布《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》),要在未来五年内使现有的 7000 万农村贫困人口全部脱贫。本文从制度建设和能力建设相结合的角度,对此谈一点粗浅的看法。

一、当前我国农村脱贫攻坚的任务与挑战

反贫困是一项世界性任务,也是一个不断挑战政府和社会的价值及能力的难题。虽然国际上有一般的贫困概念,即主要把贫困看作是经济匮乏、不能支持家庭基本生活的现象,但是各国各地对于贫困的界定还是有其国情、社情特征的,它与政府和社会对贫困现象的认识和解决贫困问题的能力有关。当前,面对 2020 年全面建成小康社会的任务,我国政府的脱贫攻坚是以 2009 年的贫困线为标准的,脱贫基本上被赋予增加经济收入的涵义,是在经济上解决贫困群体的物质生活方面的困境问题。

改革开放以来,我国的农村反贫困取得了举世瞩目的成就。进入新世纪以来,我国农村贫困人口的规模大大减少,但是真正解决贫困问题的难度却在增加。这主要是因为:现存的农村贫困人口多数集中在自然条件比较恶劣的山区或交通不便的边远地区;贫困群体自己走出贫困的能力比较差,或者家中有残疾人,或者家庭成员的身体素质和文化技术素质较低,脆弱性明显;还有就是过去 30 多年的扶贫开发战略未能有效地惠及这一群体。另外,我国现在正走向经济发展新常态,经济发展下行、产业结构向高端转化以及就业结构调整,都对农村反贫困、贫困群体摆脱贫困可能带来某些不利影响。总起来说,农村贫困群体不能有效脱贫,既有自然条件方面的原因,也有扶贫开发政策方面的问题,还与贫困群体自身素质、我国经济发展形势有关。

为彻底解决贫困群体的基本民生问题,实现到 2020 年全面建成小康社会的承诺,促进经济社会的协调发展,《决定》指出要贯彻新的发展理念,充分发挥政治优势和制度优势,以精准扶贫为基本方略,采取超常规举措,举全党全社会之力,多规划衔接、多部门协调、打赢脱贫攻坚战【1】。但是在实践上怎样能更有效地达致目标,仍有

【1】中共中央 国务院:《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,人民网,2015 年 12 月 8 日。

一些需要讨论和具体解决的问题。下面我们先简略地回顾以往我国农村反贫困的经验教训，然后再提出本文的看法。

二、我国农村反贫困的经验与不足

1. 我国农村反贫困的基本经验

我国农村反贫困最有成就的是上世纪 80 年代以来，在农村实行改革开放的经济社会政策取得的成果。这是一个解放农民被束缚的生产力、同时农民发挥自己的能力和带来更多经济收入的经济社会空间。家庭联产承包责任制等经济社会政策为农民提供了自主经营的合法性，这种政策为农民发挥其既有的、或经过自我学习而获得的能力的发挥创造了机会。在这种经济社会背景下，农民普遍获利，农村的经济状况获得巨大改观，数亿农民走出贫困。应该说，我国农村反贫困之成功，不是实施某项社会政策的结果，而是实施家庭联产承包责任制、农民的非农化以及农民进城务工等经济社会行动所达致的，国家经济持续快速发展是农民走出贫困的条件。从本质上来说，在如此广阔的范围内，实现如此大规模农村贫困人口的脱贫，是相对宽松的经济社会政策和农民较强的经济获利能力结合的结果^{【1】}。这几乎是一个真正的“帕累托改变”。

从 1994 年开始，我国开始实施《国家八七扶贫攻坚计划》。该计划强调政府的财政支持作用和政府的政治资源功能，在政府的整体部署下，运用行政的动员能力，调动政府和社会的资源，责任明确地解决农村贫困问题。在行动目标上，主要以促进贫困农村的经济发展为核心，同时注重提高农民的能力。经过几年的不懈努力，我国农村贫困人口从 8000 万降为 2000 年底的 2800 万。总体上来说，我国上世纪 90 年代扶贫开发计划取得的突出成就是开放的经济政策、公共财政的支持和社会力量支持的结果，也是贫困群体自我努力的结果。

2. 农村扶贫开发中存在的问题

农村扶贫开发也存在着一些值得反思的问题。主要包括：在贫困地区的选择认定上比较“粗放”而且多年不变，产生了宏观政治上的“公平”和微观实践上的不公平问题；一度看好的扶贫开发政策——如企业加农户、涓滴效应在实施中出现偏离，扶富不扶贫的现象突出；一村一品策略在国际国内市场快速发展的背景下难以有效地发挥作用；受政绩主义的影响，一些地方的扶贫效果表面化，扶贫效果不可持续；贫困人口依然缺乏足够的摆脱贫困的内在能力，他们更多地是靠外出务工解决经济上的贫困问题，但这又衍生出复杂的留守问题。

综合地看，农村扶贫开发中存在的问题除了贫困地区恶劣的自然地理条件和贫困人口素质较低之外，有如下体制机制即政策方面的因素不可忽视：第一，扶贫开发政策及其实施缺乏整体性和协调性，自上而下的责任状和责任单位的“政绩”意识使其关注自己的扶贫目标，而对扶贫对象的总体脱贫状态关心不够；第二，责任单位的政绩意识激励人们去追求既定时间内的脱贫“达标”，存在一定的短期行为；第三，包片包村的扶贫人员（其中一些是不断轮换的干部）没能有效地利用外部信息和市场资源，使贫困人口受惠；第四，没有培育起贫困群体有效发展生产、参与市场交换和竞争的能力；第五，贫困农村缺乏强有力的、带领贫困群体发展并得到农民认可的乡村组织，村级组织涣散无力是农村贫困状况得不到缓解的不可忽视的内在原因。

现存的农村贫困现象是十分复杂的，正是因此，《决定》提出了两种精准脱贫策略：一是面对 5000 万贫困人口的大扶贫开发，包括发展特色产业、劳务输出、教育脱贫等；二是社会保障政策兜底^{【2】}。“精准扶贫”提出了更切合实际的脱贫策略，它的认真而有效的实施会产生积极的脱贫效果。但是，面对过往扶贫开发中存在的问题和已开始的脱贫攻坚行动中

【1】王思斌：《市场—社会转型中我国社会政策的制度性发展》，（澳门）《澳门理工学报》（人文社会科学版）2016 年第 1 期。

【2】中共中央 国务院：《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，人民网，2015 年 12 月 8 日。

出现的某些苗头，如一些地方在“包村”扶贫中已经熟练地操起“政绩竞赛”的法器^{【1】}，笔者认为有必要从制度-能力整合的角度对脱贫攻坚进行分析。

三、脱贫攻坚的制度-能力整合模式

1. 脱贫攻坚需要整合的制度（政策）

脱贫攻坚面对的是当下农村最贫困的群体，这一群体在贫困上的“顽固性”说明他们的脱贫必须用超常规措施来解决。从政府的角度来说，超常规会有很多含义，包括更有力地动用政府的财力和政治资源，运用更有约束力的手段要求扶贫责任单位如期达致脱贫目标，也包括运用更多的政策手段去推动和催化扶贫过程。从以往扶贫工作的成绩和问题来看，笔者认为还需要强调扶贫制度（政策）上的整合。所谓扶贫制度（政策）上的整合是指不同扶贫责任主体的扶贫理念与政策、扶贫计划与措施的整合，是面对同一扶贫对象的各责任主体在扶贫行动上的相互协调和配合。

我们从以往扶贫实践中可以发现“多龙治水”的现象。基于责任的明确性考虑，一个地区的脱贫任务分别由不同的职能部门去承担，各责任主体之间相互分割，最后出现扶贫在进程上、结果上不协调的现象，并影响到扶贫的整体效果。这种现象在不同部门进入同一贫困地区和同一部门的下属部门面对同一贫困群体时都可能出现。因为扶贫的责任分工需要任务的相对清晰，加之各扶贫责任主体的优势不同、看问题的角度不同，所以出现各责任主体分别关心自己的任务和政绩，他们在具体政策措施上思路不协调、做法不协调、进度不协调，从而出现扶贫行动总体不协调现象。各责任主体“各行其是”，严重时会导致扶贫的目标偏离。美国20世纪50-60年的“伟大社会”运动中就发生了这种现象，国家的“向贫困宣战”因为各参与部门各有所好、各行其是而归于失败^{【2】}。我国的农村扶贫开发中也有类似现象发生。

在脱贫攻坚时间紧任务重的情况下，必须强化扶贫制度（政策）层面的整合。扶贫制度（政策）层面的整合有如下几个特点：（1）目标的整合。面对同一贫困对象的各项政策不是互相冲突的、自立的，而是整合的，它们是朝向脱贫的整体目标的；（2）措施的整合。各政策的执行者对整个政策和分政策的理解是准确的，他们理解各个政策和措施之间的相依关系；（3）过程的协调。政策在执行过程是无偏的，被实施的政策和措施在整个过程上是相互协调的；（4）参与者行动的协同。相关各方在反贫困计划下协调行动，甚至在必须对扶贫计划进行调整时，参与各方在理念和行动上也是协调的；（5）过程目标与结果目标一致。各项政策的实施必须顾及到它的直接效果和衍生效果，它既有效地促进脱贫目标的实现，也尽量避免产生一些负面效应。

毫无疑问，要完全做到制度（政策）的整合是比较困难的，因为一项有较长时间跨度、又有多方参与的政策体系的有效实施需要多重前提条件^{【3】}。我国许多农村扶贫开发计划还缺乏有效实施的必要条件，更不用说脱贫攻坚还会受到变化着的市场经济的影响。当然这绝不意味着，脱贫攻坚不需要这些相关政策、扶贫各方行动的相互协调。恰恰相反，有效的脱贫攻坚必须探索制度（政策）整合的体制机制。实际上，这里需要相关各方及时而有效的沟通、协调和协同机制。脱贫是协调性的集体行动，包括上下级、外来扶贫者与当地政府、政府和社会力量与贫困群体，以及扶贫各方的整体性活动。可以发现，任何复杂和真正有效的反贫困活动，都不是单方行动或各方分离的行动，而是相关各方在共识下协调努力的结果。

【1】王文龙：《政绩竞赛、合法伤害权与炫耀性寻租——对中国当前“包村”运动的思考》，《吉首大学学报（社会科学版）》2015年01期。

【2】王庆安：《“伟大社会”改革》，（北京）新华出版社2008年版，第103-138页。

【3】迈克·希尔、彼特·休普：《执行公共政策》，（北京）商务印书馆2011年版，第70-71页。

2. 脱贫攻坚需要整合的可行能力

脱贫攻坚不但需要整合的制度和政策，也需要有整合的行动能力。阿玛蒂亚·森在论及反贫困时使用了“可行能力”（capability）的概念。他指出，一个人的可行能力是此人有可能实现的、各种可能的功能性活动的组合。功能性活动是指一个人认为值得去做或达到目的的各种事情和状态^{【1】}。或者说，可行能力是一个人实现自己认为有价值目标的、可以发挥作用的机会和内在能力。他还用“可行能力贫困”和“可行能力剥夺”来解释贫困现象^{【2】}，这对我国的反贫困事业具有重要启发意义。

对于贫困群体来说，可行能力指的是他们所具有的、能够在走出贫困中发挥作用的各種条件、机会和内在素质。鉴于我国反贫困，特别是脱贫攻坚中贫困群体的可行能力缺乏和各种潜在能力分割的现象，本文提出整合的可行能力的概念。所谓整合的可行能力指的是贫困群体所拥有的、并能在走出贫困中发挥实际作用的、相互整合的各种政策、条件以及自己的内在能力的组合。这一概念与阿玛蒂亚·森的“可行能力”的不同之处是强调了各种条件和能力的整合性，而这种整合的可行能力是以实现脱贫特别是永续脱贫为目的的。

之所以提出整合的可行能力的概念是基于反贫困过程中存在外部条件的分离和内在能力的冲突等现象。反贫困外部条件的分离，不但指上面所说的制度和政策的碎片化、分立性，而且指扶贫责任主体在提高贫困群体能力方面的非有效性。内在能力的冲突则是指贫困群体在处理自己有价值目标的行动时的矛盾状态。

关于扶贫政策的碎片化、分立性问题，前面我们已经做了基本的阐述，下面对扶贫者在提高贫困群体能力方面的非有效性问题以及贫困群体自己行动的矛盾做一些说明。扶贫者与扶贫对象的关系一直是扶贫领域的基本问题。在扶贫者自认为是主体而把贫困群体当作对象的情况下，扶贫常常被看作扶贫者的使动过程或恩赐行为。在他们看来，贫困者是无能力的，扶贫是扶贫者改变贫困者的生存环境及行为的活动。扶贫计划和改变贫困群体的生存状态是扶贫者做出的，扶贫者可以自以为是。在这方面，政府在促进城市下岗再就业活动中的做法相当典型，因为政府对下岗者的某些“培训”基本是无用的^{【3】}。在农村扶贫开发过程中也有类似现象，有些外来的扶贫者为了显示自己的政绩、为了标榜自己而实施某些“面子工程”，而这些项目对于当地贫困群体脱贫几乎是没有什么现实意义的。这也就是说，外来扶贫者没有真正增强贫困群体的能力，这也说明，这些扶贫者缺乏真正帮助贫困群体脱贫的能力。要真正有效地帮助贫困群体有效脱贫，就要增加贫困群体的可行能力，就要求扶贫者站在贫困群体的角度，设身处地地思考脱贫问题，同时要从可行性角度看待应如何增强贫困群体的能力。这里需要扶贫者从贫困群体的现有能力，他们所处的自然环境、经济与社会环境，扶贫开发的经济社会政策，以及这些因素的变动的角度去分析和确定需要增强贫困群体的哪些能力，这里反映了有效脱贫的整体性特征。

从贫困群体的角度看，整合的可行能力也是必要的。现代反贫困理论都把贫困群体置于主体地位，这是正确的。贫困群体具有哪些可行能力，贫困群体自己是清楚的，有时又是不清楚的。在熟悉的生产生活领域中，贫困群体对自己可行能力的认知是清楚的；面对开放和变化的外部经济社会环境，他们对自己的可行能力的认知可能是模糊的。在未来五年的脱贫攻坚过程中，扶贫者既要尊重贫困群体的主体性，又要把他们看作帮助对象；扶贫者既不能越俎代庖，也不能尸位素餐。对于贫困群体来说，既着眼于最迫切、最需要解决的现实问题，又要有一定的前瞻性，把眼前利益与长远的脱贫和可持续发展结合起来。这里反映了贫困群

【1】阿玛蒂亚·森：《以自由看待发展》，（北京）中国人民大学出版社2009年版，第62页。

【2】阿玛蒂亚·森：《以自由看待发展》，（北京）中国人民大学出版社2009年版，第88-92页。

【3】李永新、王思斌：《失业人员再就业服务的“任务中心模式”》，载王思斌主编《中国社会工作研究》（第三辑），（北京）社会科学文献出版社2005年版，第51-52页。

体的眼光和能力，同样需要从整体性的角度看待问题。把贫困群体的现有能力与发展起来的能力联系起来考虑，就是贫困群体可行能力的整合。

3. 制度-能力整合模式的特征

上面我们把制度（政策）的整合与扶贫者、贫困群体的可行能力联系起来，是要说明对于扶贫开发来说，政策和行动、扶贫者与贫困群体、眼下需要解决的问题与脱贫的持续性、反贫困系统的当下能力及其发展是应该联系在一起考虑的，这就是反贫困的制度-能力整合模式。它有以下基本特征：

第一，强调反贫困的整体性。反贫困是包括扶贫各方和贫困群体共同努力的活动，这是由贫困现象的综合性、贫困的顽固性所决定的，也是由反贫困行动的效率、效果要求决定的。

第二，制度（政策）系统及其实施的协调性。对于大规模的反贫困行动来说，政策理念与反贫困措施的一致性、各分政策之间的协调性至关重要，它影响着反贫困行动的整体效果。

第三，反贫困政策的可行性。反贫困政策需要相关各方包括贫困群体的共同实施，可行的反贫困政策措施要求外来扶贫者能切实站在贫困群体处境的角度确定具体政策和措施并加以实施，其中要考虑到扶贫对象的意愿和参与能力，使政策确实能有效地发挥作用。换句话说，这些政策是可行政策。

第四，强调贫困群体为本及其能力发展。贫困群体是反贫困的主体，在脱贫攻坚中也是如此。必须激发他们参与脱贫的积极性和能力，尊重他们的看法，发展他们的可行能力。

第五，强调可行政策与贫困群体可行能力的相互影响。真正有效的扶贫政策要充分考虑扶贫者的资源和政策实施能力包括动员扶贫对象积极参与脱贫活动的的能力，这里包括对贫困群体处境、观念、能力的理解。同样，贫困群体参与脱贫的能力既包括他们现有的、也包括他们在政策实施过程中增加的能力。要努力把外在性的扶贫政策变为贫困群体内在能力和可行能力。

第六，扶贫的任务视点与发展视角的结合。扶贫和脱贫攻坚都有其时间要求，对于扶贫责任人来说是要按时完成扶贫任务。但是真正有效的脱贫看得还要远一些，即要使这种扶贫效果具有可持续性。对于贫困群体来说，这种可持续性来自于他们可行能力的增强，是改善了生存环境与提高了生存能力的结合。这就是反贫困的任务目标与发展目标的结合。

从上面的归纳我们可以看出，制度-能力整合的反贫困模式实际上是发展模式，也是反贫困的治理模式，在实施扶贫政策时将治理理念纳入其中是十分必要的^[1]。很明显，制度-能力整合的反贫困模式具有某种理想色彩，但是面对以往扶贫开发中存在的“政绩”观、任务观、成效不足，这种制度-能力整合的反贫困模式是有现实合理性的。同时我们也会理解，这种反贫困模式在某种程度上也适用于社会保障政策兜底的反贫困行动。

四、制度-能力整合模式的建构及社会工作在其中的作用

1. 制度-能力整合模式的建构

（1）对脱贫攻坚政策和行动的**总体性理解和设计**。制度-能力整合模式的核心是具有同一反贫困任务的责任者的共识和协同行动。首先是关于贫困和脱贫的共识：什么是脱贫，它包括哪些具体内容，稳定脱贫与发展是什么关系，在反贫困过程中各方怎样既有分工又互相协同。在对这些问题具有共识的基础上形成整体的反贫困行动计划，各分项目计划和措施之间要有协调性。当然这不排除在扶贫环境发生改变的情况下扶贫计划和措施的必要调整。从反贫困的组织形态上来说，就是要**形成脱贫攻坚团队**。

（2）站在**贫困群体有能力和可发展能力的角度处理现实问题**。外来扶贫者常常有很好的理论和理念，这是他们学习上级政策精神或外地反贫困经验的结果。但是，某一地区、某一项反贫困必然以当时当地贫困群体的生存状况为基础。因此，要真正理贫困群体的多重

^[1] 迈克·希尔、彼得·休普：《执行公共政策》，（北京）商务印书馆 2011 年版，第 262-265 页。

困境，理解他们的现有能力，在反贫困进程中了解他们可行能力的发展，做到扶贫政策和措施与贫困群体能力的良好结合，尊重贫困群体的主体地位，以解决反贫困是谁的发展和需要什么样的发展的的问题，走出经济增长但贫困群体却丧失了主体性的误区。

(3) 扶贫者优势与贫困群体优势的有机结合。有效脱贫需要各方的良好协调和相互配合，需要发挥多方面的优势。有机结合并不是一般地强调参与者发挥各自优势，而是在整体活动的视角下看待各方优势的发挥。扶贫者的政策优势、资源优势、信息优势是宝贵的，但是这些必须与贫困对象的可行能力相衔接。贫困群体对自身能力和优势的理解，对当地生态环境和经济资源的理解，是扶贫政策和措施得以实施的基础。因此，要在扶贫的不同阶段对具体的脱贫活动做 SWOT 分析。

(4) 经济上脱贫与贫困群体的发展相结合。对任何反贫困行动来说，贫困群体增加经济收入都是重要的或是第一位的，经济收入的增加、物质上的获得感可以提高贫困群体的积极性，并能激励各方进一步推进反贫困行动。这里不可忽略的是要通过经济状况的改善促进贫困群体的发展，即获得新的、更加有效的应对贫困、走出贫困的能力，这样才有利于脱贫的持续性。《决定》强调扶贫扶智清楚地表明了这一思想。

可以发现，制度-能力整合的反贫困模式是面对现实的、理性的反贫困行动系统的建构过程，是各参与方相互了解、深入沟通、在共识下协调努力的过程。制度-能力整合的反贫困模式是实践的，与之相伴随的是反贫困行动的理性、有效性、精准性和反贫困效果的可持续性。

2. 社会工作在制度-能力整合模式建构中的作用

与一般的自上而下的、完成任务式的扶贫相比，制度-能力整合模式突出了反贫困系统的整体理性，增加了扶贫活动的精准性和效果的可持续性。我们已经发现，这一模式的实现不只是扶贫的物质资源方面的问题，更多的是各方关系、沟通、协调方面的问题，是包括贫困群体在内的反贫困各方的可行能力及其整合的问题。在制度-能力整合模式的建构及发挥作用的过程中，社会工作可以扮演如下积极角色。

(1) 通过参与反贫困计划的制定和实施促进反贫困行动的有效开展。在世界范围内大规模的反贫困项目中，社会工作都在其中扮演着重要角色。这源自于社会工作帮助贫困群体的职业本质，源自于其关注和尊重服务对象服务精神，也源自于社会工作者善于同各参与方沟通并建立良好支持性关系的能力。依靠这些特点，社会工作者参与反贫困计划的制定和实施，将有助于反贫困系统的建立和有效运行。制度-能力整合模式的关键之一是各方建立良好的合作关系，社会工作者善于链接资源的优势有助于这一工具性目标的达成。

(2) 社会工作有助于扶贫对象对新项目的接受和参与。大型的反贫困项目不但给贫困地区带来可观的物质资源，而且会带来一些新的理念。这些项目的实施和计划的实现需要扶贫对象的参与配合。但是，一般地由于贫困群体常年陷入贫困，他们对新事物的接受常常存在问题。在我国的扶贫实践中，不乏外来扶贫者（特别是政府部门）“强势扶贫”现象的发生。实际上这不利于形成反贫困总体效果。社会工作者参与反贫困行动有助于了解贫困群体的真实处境和想法，通过细致的工作促进他们对反贫困行动的理解，同时也促进外来扶贫者对贫困群体的真正理解，并促进他们之间的相互理解，进而促进整个反贫困行动的开展。

(3) 激发贫困群体的积极性和发展，扩大脱贫效果。社会工作强调扶贫对象的主体性，在面对困境现实的同时，善于重视服务对象的优势视角^{【1】}。这与把扶贫对象当作没有能力的救助对象的扶贫方式有重大区别，而后者是我国的扶贫开发中常常出现的。反贫困需要客观地、能动地看待问题，要善于发现贫困群体的长处和希望改变的内在动力，把阻力转变为动力，社会工作在这方面具有专业优势。在参与扶贫的过程中，社会工作不但着眼于经济上脱

【1】 Saleebey, D.: 《优势视角：社会工作实践的新模式》，(上海) 华东理工大学出版社 2004 年版，第 19-27 页。

贫的目标，还关注贫困群体的能力发展，这将有利于脱贫效果的稳定与可持续。

在国际上，社会工作者参与反贫困是一种惯常做法，是社会工作在反贫困行动中扮演的积极角色使然^[1]。我国社会工作者制度性地参与反贫困行动经验不足，《决定》指出要“积极借鉴国际先进减贫理念与经验”“实施扶贫志愿者行动计划和社会工作专业人才服务贫困地区计划”，这为社会工作制度性地参与扶贫开发创造了条件。社会工作者参与扶贫开发的角度是多方面的，包括向政府官员及社会力量宣传以贫困群体为本的理念，了解贫困群体的真实需要和社区资源，开展扶贫方案的预评估，链接各方资源、形成反贫困合力，促进贫困群体的能力发展，等等。我国社会工作参与扶贫开发将会丰富国际反贫困的经验。

五、结语

脱贫攻坚是我国 20 世纪 90 年代以来的第二次大规模的反贫困行动。《决定》为这一反贫困行动的开展指出了方向，已经增强的国力、政治优势和制度优势也将促进这一行动颇有声势地展开。过去的扶贫开发积累了一些经验，但是，以往反贫困中存在的政绩主义、短期行为也可能再现并对新的反贫困行动带来不利影响。我们发现，一些省份已经宣称要在短时间内实现全部脱贫的计划，有的地方也出现严重损害政府工作人员利益去筹集扶贫资金的现象，脱贫的“政绩化”、行政化现象已经出现。这些现象应该引起人们的思考，而建构制度-能力整合的反贫困模式正是这种思考的组成部分。面对使农村贫困人口全部脱贫的宏观目标，既需要磅礴的气势，也需要科学设计的具体行动。我们期望这一行动能较好地实现脱贫目标，同时为我国反贫困事业的制度建设提供新的经验，在扶贫开发理论上有所创新，希望制度-能力整合的反贫困模式在这方面有所启发。

^[1] 詹姆斯·米奇利：《社会发展》，（上海）格致出版社 上海人民出版社 2009 年版，第 130-136 页。