# 实证社会科学

（第八卷）

主编 胡近


福利分配何以促进国家建设——兼论中国贫困治理的国际意义
谢岳 詹晟晨

问责机制何以有效：一个统合性的理论解释
张翔

我国省级政府网站信息发布绩效评估：基于突发公共卫生事件的实证分析
翁士洪 林晨晖

互联网使用对城市居民环境安全感知的影响
易承志 黄子琪

话语联盟、偏好依附与重大政策变迁——基于我国计划生育政策的话语网络分析
李智超 谭西涵

企业基本养老保险缴费决策的同群效应研究
郭磊 王雅文

科学基金分配的影响因素研究述评
史冬波 罗亦文


Social Science Research


上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



需要全本请访问 www.ertongbook.com

# 实证社会科学

# Social Science Research

（第八卷）

主编　胡　近

上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

**图书在版编目(CIP)数据**

实证社会科学. 第八卷 / 胡近主编. —上海：上海交通大学出版社，2021.6

ISBN 978-7-313-25128-2

Ⅰ. ①实… Ⅱ. ①胡… Ⅲ. ①社会科学-文集 Ⅳ. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021) 第 128632 号

**实证社会科学(第八卷)**

SHIZHENG SHEHUI KEXUE(DI-BA JUAN)

主　　编：胡　近

出版发行：上海交通大学出版社　　地　　址：上海市番禺路 951 号

邮政编码：200030　　电　　话：021-64071208

印　　刷：上海天地海设计印刷有限公司　　经　　销：全国新华书店

开　　本：787mm×1092mm　1/16　　印　　张：10.25

字　　数：170 千字

版　　次：2021 年 6 月第 1 版　　印　　次：2021 年 6 月第 1 次印刷

书　　号：ISBN 978-7-313-25128-2

定　　价：59.00 元

版权所有　侵权必究

告 读 者：如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话：021-64366274

# 实证社会科学

Social Science Research

**主 办 单 位**：上海交通大学国际与公共事务学院

**主　　编**：胡　近

**执 行 主 编**：樊　博

**副 主 编**：易承志

**编委会成员**：（按姓氏笔画排列）

边燕杰（西安交通大学）　　李连江（香港中文大学）

杨开峰（中国人民大学）　　肖唐镖（南京大学）

吴建南（上海交通大学）　　邱泽奇（北京大学）

何艳玲（中山大学）　　陆　铭（上海交通大学）

陈映芳（上海交通大学）　　陈　捷（上海交通大学）

易承志（上海交通大学）　　庞　珣（清华大学）

赵鼎新（University of Chicago）　　胡　近（上海交通大学）

钟　杨（上海交通大学）　　唐文方（University of Iowa）

唐世平（复旦大学）　　阎学通（清华大学）

敬乂嘉（复旦大学）　　谢　宇（Princeton University）

蓝志勇（University of Arizona）　　樊　博（上海交通大学）

**编辑部成员**：

易承志　樊　博　陈映芳　刘帮成　陈永国　黄琪轩

陈慧荣　魏英杰　杜江勤　韩广华　杨　姗　奚俞鳃

# 目　录


**研究文章**

福利分配何以促进国家建设
——兼论中国贫困治理的国际意义　谢　岳　詹晟晨 / 3

问责机制何以有效：一个统合性的理论解释　张　翔 / 29

我国省级政府网站信息发布绩效评估：
基于突发公共卫生事件的实证分析　翁士洪　林晨晖 / 49

互联网使用对城市居民环境安全感知的影响　易承志　黄子琪 / 67

话语联盟、偏好依附与重大政策变迁
——基于我国计划生育政策的话语网络分析　李智超　谭西涵 / 92

企业基本养老保险缴费决策的同群效应研究　郭　磊　王雅文 / 116

**述评**

科学基金分配的影响因素研究述评　史冬波　罗亦文 / 139

**投稿须知**　/ 153


需要全本请访问 www.ertongbook.com

# CONTENTS

**Research Article**

How Has Welfare Provision Promoted State Building? The International Implications of Poverty Governance in China
Xie Yue Zhan Shengchen / 3

How Does the Accountability Mechanism Effectively Work: A Synthesized Approach
Zhang Xiang / 29

The Performance Evaluation of Information Release on Provincial Government Website: Evidence from Public Health Emergencies
Weng Shihong Lin Chenhui / 49

The Impact of Internet Use on the Environmental Safety Perception of Urban Residents
Yi Chengzhi Huang Ziqi / 67

Discourse Coalition, Preferential Attachment and Policy Change: Discourse Network Analysis Based on China's One-child Policy
Li Zhichao Tan Xihan / 92

Peer Influence in Corporate Contributions to the Basic Pension Insurance
Guo Lei Wang Yawen / 116

**Literature Review**

A Review of Factors Impacting the Allocation of Scientific Grants
Shi Dongbo Luo Yiwen / 139

# 研究文章

# 福利分配何以促进国家建设

## ——兼论中国贫困治理的国际意义

谢　岳　詹晟晨*

**摘　要**：福利分配如何促进国家建设，是一个新兴的研究领域。通过运用国家基础权力的理论，文章指出，在社会福利分配过程中，出于追求供应效率而进行的政治与行政制度变革，大大地促进了国家基础权力的提高。中国贫困治理的经验揭示了，福利供应过程通过三个机制提高了国家基础权力：财政资源使用趋于理性化，在增加投入量、扩大受益面的同时，提高资金使用的监管力度；福利分配成为政府的日常行为，以行政责任约束与激励地方政府，忠诚地执行中央的政策；中央政府在边缘社会建立起稳定的、制度化的政治联系，帮助国家更深地扎根在边缘地区贫困群体中间。在经验层面，上述三个机制解释了中国贫困治理的成功秘诀。这种得到理论检验的中国经验，对发展中国家具有普遍意义与推广价值。

**关键词**：福利分配；国家建设；国家基础权力；精准脱贫；贫困治理

在过去二十年里，受到发达社会福利国家理论的启发，政治学家对发展中国家的福利政策与国家建设，产生了浓厚的兴趣。类似于前者的研究逻辑，这些学者通常关注一个中心议题，即发展中社会的福利制度是如何兴起的。围绕着这个中心议题，大量成果涌现出来。不过，这些成果存在着显著的局限性，要么过度地强调国家对社会的主导地位和社会对国家的弱势，将福利完全的功利化，要么过分强调国家如何通过福利手段驯服社会。这种视野狭隘的

* 谢岳，男（1966— ），法学博士，上海交通大学国际与公共事务学院教授、政治经济研究院兼职研究员，研究方向为抗争政治、国家理论，电子邮箱：xieyue@sjtu.edu.cn；詹晟晨，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

研究不仅限制了我们对现实政治的理解,同时也限制了国家理论的发展。本文试图超越上述研究的局限,从替代性的角度去研究,福利分配如何促进了国家建设。

国家建设是政治学的一个中心议题,也是政治实践的一项中心任务。如何适应社会的多样性和复杂性,需要国家对自身的制度加以改造,使其具备一定的制度弹性、复杂性、自主性和一致性(Huntington, 1968)。第二次世界大战之后,在福利国家兴起的大背景之下,福利分配也渐渐成为发展中国家的一个共识。尽管经济发展水平普遍低下,福利分配的水平参差不齐,但是,政府将福利供应视作一项基本职能。不过,发展中国家的福利分配水平并非绝对地取决于经济发展水平和政治民主化的程度,国家能力是一个更为根本的原因(Fukuyama, 2004)。关键的问题是,国家能力来自哪里。中国的案例提供了有力的答案。在中国的福利分配过程中,三个关键机制帮助提高国家能力:①财政的理性化,政府在增加投入量、扩大受益面的同时,提高资金使用的监管力度;②制度化的福利分配成为政府的"硬任务",中央的政策在地方政府中间产生约束力与竞争力;③中央政府在边缘社会建立起稳定的政治联系,提供了贫困群体对国家的政治信任度。通过分析中国贫困治理的经验,本文将发展现代国家理论,同时,总结中国经验对其他发展中国家的启发。

## 一、福利分配的政治经济

20 世纪 30 年代的经济危机,为政府干预经济与社会提供了一个契机,由此,国家职能也得到了重新塑造。以凯恩斯主义为理论指导的干预政策逐步地演变出系统的社会福利,如贫困救济、养老、失业保险、住房补贴等。这些福利政策将自由主义国家转型为"福利国家"。专家们围绕着"福利国家"的起源、"福利国家"的社会影响以及"福利国家"与外部环境的关系等重大问题,展开了全面的研究。

### (一) 福利分配的政治效用

服务于主导阶级的政治利益。公共福利的政治化与功利化也受到了不发达国家的重视,政府也会采取类似的策略缓和与社会的关系。学者们将福利分配的政治功能概括为以下三个方面。

其一，福利分配有利于社会控制。研究假定，政治精英始终面临着来自底层社会的挑战，需要对社会做出让步（Levi，1989；Wintrobe，1998）。在英格兰、法国、德国和瑞典，福利政策的制度化、公民福利权利的法治化，离不开王权担心抵制行动容易升级为颠覆政权的社会反抗，从而在政治上对权力进行让步（Kuran，1991；Muller，1985；Acemoglu and Robinson，2000）。社会福利能够抑制关键群体对政治带来的潜在威胁。发展中国家的产业工人正是由于这种潜在的政治能量，享受到其他群体无法享受的福利（Forrat，2012）。

其二，福利分配能够提高政治合法性。公民的福利权利在当代民族国家的法律体系中得到了普遍地确认。公民福利权利的法制化对政治合法性建设能够产生积极的效果。政治家常常以福利权利动员社会支持，以此来提高公民对国家的政治信任（Vom Hau，2008）。在新兴的民主国家，社会福利分配对合法性建设意义更加重大，因为新政府必须优先考虑那些支持制度变迁的人们对美好生活的期待（Fukuyama，2004）。

其三，社会福利是巩固和扩大选民基础的手段。在新兴的民主国家，由于政治精英发现了城市中产阶级更加强大的政治力量，政治精英会优先给予这个群体福利特权。在选举过程中，南美洲国家的政治精英深谙此道，以福利分配拉拢城市人口（Kaufman and Haggard，2008）。

### （二）福利国家的起源

围绕着福利国家起源的问题，学术界存在着以下几种解释。

第一，父爱主义。父爱主义是一种统治者与被统治者之间的一种情感状态，是福利分配的一种意识形态（Forrat，2012）。作为福利分配的动力，父爱主义在封建主义时代十分盛行。在封建王权盛行的欧洲，统治者与被统治者之间被构建为一种父与子的关系，前者以无私的、义务的仁爱保护后者，而后者则以履行服从为强制性义务，换取庇护者的保护。

第二，经济发展。经济增长是广大发展中国家的一个优选目标，因为增长既能够保障政府的财政来源，又能够维持政治合法性。为了实现这个目的，国家会提供一定的公共福利，作为维持增长的动力和保障（Wintrobe，1998）。1888年，受到法国的启发，德国政府推行了工人阶级保险福利政策（Rimlinger，1971）。

第三，社会抗争。发达国家的历史充分地揭示了，社会抗争特别是工人罢工是如何推动了福利的制度化（Tilly，1998）。这种动力也出现在很多发展中



需要全本请访问 www.ertongbook.com

国家。1979 年革命和两伊战争之后,在派系竞争的作用下,伊朗的工人、公务员以及其他城市中产阶级走上街头,对政府承诺的福利计划表达不满。迫于政治压力,政府设法增加福利供应,扩大福利受益者的范围(Harris, 2017)。

(三)福利分配效果的差异性

无论是在发达国家还是发展中国家,福利分配的制度以及分配后果因国家而异,在同一个国家里,也会因时而异。福利分配的差异性表现在如下几个方面。

第一,福利分配的范围差异。在发达国家工业革命的过程中,如德国、法国和英国,工人阶级是第一个具备挑战资本家与政府的团结性的阶级。由于集体行动所带来的政治威胁,工人阶级比其他底层阶级更早地获得了来自资产阶级政府的福利供应。类似于发达资本主义国家,落后国家的政府也重视工人阶级的政治影响,将政治基础更多地建立在工人阶级那里,因此,福利供应的优先性是团结工人阶级的重要策略(Kaufman and Haggard, 2008)。在 1979 年革命之前,伊朗沙阿国王推行的"白色革命",将逊尼派穆斯林公民排除在社会保障计划之外(Harris, 2017)。

第二,福利计划的类型不同。在历史的维度上,所有国家提供的福利计划都经历过从单一到多元的演变过程;在制度维度上,发达国家的福利计划类型也不同于发展中国家。由于政治制度与经济发展水平的差异,发达国家的政府为公民提供包括公共医疗、公共教育和养老为主体的福利计划,而发展中国家更偏好于提供公共医疗和公共教育,养老计划则相对不怎么发达(Huber, Mustillo, and Stephens, 2008)。

第三,福利分配供应的机构层级落差。在第一次世界大战之前,美国在进步年代为工人阶级提供的福利计划,明显不及同一时期的英国,工人阶级从联邦政府获得的福利分配远远地少于从州政府和地方政府获得的福利(Orloff and Skocpol, 1984)。在同一个制度层级上,不同城市的市民从地方政府那里分配得到的公共福利差异,这种差异性根源于当地政府的资源丰富程度以及官员的职业化水平(Ziblatt, 2008)。

上述关于福利国家的政治经济研究成果,向我们展示了国家与社会之间一个重要的方面。不过,这些研究存在着两个明显的缺陷:一方面,过度地强调国家对社会的主导优势和社会对国家的被动劣势,将福利完全的功利化;另一方面,过分强调国家通过福利手段如何驯服社会。这些研究忽略了福利分

配是否会对国家建设带来影响。尽管以斯考切波为代表的“国家回归学派”意识到了国家因素的关键作用，比如联邦主义制度、政党竞争，然而，以国家为中心去解释社会政策的差异性，仍然没有走出上述两种极端的窠臼。至于福利分配如何促进了国家建设，仍然是一个未知的领域。

## 二、福利分配促进国家建设的关键机制

以斯考切波为代表的“国家回归学派”强调国家能力对公共福利的供应水平与政治效应的决定作用(Orloff and Skocpol，1984)。不过，他们将国家能力简单地等同于单纯的行政能力(Skocpol，1979)。相对而言，迈克尔·曼提出的国家基础权力(infrastructural power)则拓展了“国家回归学派”的上述观点。在迈克尔·曼看来，国家基础权力是现代国家区别于传统国家的关键因素，中央政府具备了在确定的领土控制范围内执行政策、向社会渗透的能力(Mann，1984)。决定基础权力水平的因素，既包括国家内部关系也包括国家与社会的关系。从迈克尔·曼的概念中可以看出，这些因素表现在三个维度上：政治权力的中央集权；中央具备了覆盖与调控疆域和社会的正式制度；中央能够按照自己的意愿塑造地方社会(Soifer，2008)。

### (一) 中央集权

在边界清晰的领土范围，将政治关系以及体现这些关系的制度集中化，由独立的、统一的中央政府掌控，迈克尔·曼认为这是现代国家的一个主要构成要素，也是促进国家基础权力的重要因素(Mann，1984)。主权在地理意义上的中央集权，从资源、身份与法律秩序维护三个方面，促进了基础权力的提高。

18 世纪之前，由于在疆界控制上中央集权的程度较低，西欧帝国中央权力被封建诸侯分割得支离破碎，税收、征兵与治安都极大地受制于贵族和地主势力(Tilly and Ardant，1975)。在世袭制—绝对主义传统盛行的法国、西班牙、葡萄牙等国家，托马斯·艾特曼承认，疆土破碎的政治格局抑制了国王对全国的统治(Ertman，1997)。查尔斯·蒂利从微观上为这种弱国家—强社会的对抗关系，提供了经验支持。18 世纪的法国农村，大量的底层民众集体反抗巴黎派来的收税官和警察，捍卫他们传统的、由地方贵族安排的社会制度(Tilly，1976)。在那个时代，中央政府对首都之外的实际控制力，大大地低于当代欧

洲的民族国家。

(二) 行政机构的覆盖范围与制度化程度

延续了马克斯·韦伯的传统,迈克尔·曼也将科层制作为影响国家基础权力的一项关键要素。不同于马克斯·韦伯,迈克尔·曼赋予科层制两个方面的含义,一是国家精英与地方官员之间的关系,二是国家精英与社会集团之间的关系(Mann, 2008)。迈克尔·曼将科层制看作是国家的行政形式,代表国家在边界范围内执行法律、规制社会(Mann, 1984)。

受到多种因素的制约,中央与地方关系以及由此带来的国家基础权力的水平,是千差万别的。首先,纵向行政关系的自主性。总统制的印度尼西亚相较于君主制的泰国,前者的基础权力水平远远不及后者,原因在于,中央精英与地方官僚之间利益关系的制度化程度不同(Slater, 2008)。其次,分权改革的失败。新自由主义政策给拉丁美洲国家带去了分权改革,但是,这个旨在下放更多权力给地方政府的行政改革,不仅没有使地方政府的官员获得更多的自主权,而且还由于路径依赖与制度演变的原因,在不同的国家,表现出不同的结果(Falleti, 2010)。再次,公务人员的职业化水平。量化分析发现,即使在同一个主权国家,1912 年的德国大城市在提供公共产品的时候参差不齐,职业化水平高的地方官僚能够提供更多、更优的公共产品(Ziblatt, 2008)。

(三) 国家对社会的渗透力

在一个边界清晰、政治权力集中的国家,国家的代理机构如何在政治组织之外有效地实施政策、规范公民行为,决定了一个国家公共职能履行的范围与水平。

国家在社会的渗透范围与渗透能力,至少取决于以下三个因素。第一,行政机构的覆盖范围。在发展中国家,特别是在非洲,国家职能的基础履行单位往往只设置在城市地区,比较偏远的边缘地区则缺乏足够的行政资源(Herbst, 2000)。行政机构设置在空间上的非均衡性是非洲国家长期受困于内战、种族冲突的一个重要原因(Fearon and Laitin, 2003)。第二,国家对社会关系的界定。民族国家对社会的渗透大多采取一种同质化的方式,将底层和边缘人口整合到同一个政治系统之中,赋予平等的公民身份。19 世纪后期,法国为了将农民吸纳到全国性政治制度中,不仅在法律上肯定他们的公民身份,而且在广大农村地区建设公共基础设施,如铺路、设立公共学校等

(Weber，1976)。第三，国家对社会的嵌入水平。国家嵌入水平反映的是政治精英在民间拥有多少社会资本，从而决定公共政策执行的社会支持程度(Evans，1995)。韩国与扎伊尔分别是成功与失败的典型案例。

上述三个维度为我们拓展福利分配如何促进国家建设，提供了理论依据，同时为我们揭开中国经验的谜团提高了一把理论"钥匙"。根据国家基础权力的上述论点，对应于第一个理论维度，本文认为，财政理性化是促进国家建设的第一个关键机制。在财政资源实行中央集权的条件下，政府在增加投入量、扩大受益面的同时，提高资金使用的监管力度。对应于第二个理论维度，促进国家建设的第二个关键机制是，公共福利分配成为政府的日常行为，以行政责任约束与激励地方政府，严格地执行中央政策，提高中央政府的政策在地方政府的执行效率。对应于第三个理论维度，促进国家建设的第三个关键机制是，运用福利政策，中央政府在边缘社会建立起稳定的、制度化的政治联系，帮助国家更深地扎根在边缘地区贫困群体中间，提高了政治信任度。在接下来部分，对中国案例的讨论，将围绕着上述三个关键机制展开。

## 三、财政资源使用的理性化

税收以及税收基础之上的财政资源对现代国家的形成与运作至关重要。在现代民族国家诞生的过程中，如何征税始终是一个摆在统治者面前的难题(Ardant，1975)。在现代国家出现并且克服了征税难题之后，如何使用财政资源则同样成为一个普遍的政治问题(Braun，1975)。财政资源使用的效率直接影响到国家目标实现的程度，影响到政府之间的关系。为了改进央地之间的财政关系、提高财政的使用效率，1999 年开始，中国中央政府进行系统化的财政体制改革。改革的总特点是，财政支出责任(事权)越来越分权，而财政收入的分配(财权)则越来越集权(渠敬东、周飞舟、应星，2009)。对财政扶贫而言，中央的财政集权不仅增加了国家层面的资金投入，强化对资金使用的过程监管，提高了政府部门与地方政府的专业扶贫的水平，而且保证了资金在基层使用的安全。

央地财政关系在 1994 年前后经历了一个重大的变化。在此之前，财政关系经历了从高度集权到逐渐分权的过程，中央政府的财政支配权从高度垄断向地方分权转变。为了鼓励地方搞活经济与增进民生，中央政府允许地方国

有企业留存更多的利润,允许地方政府留存更多的税额,实行财政包干制。这个短暂的分权过程带来了两个重要后果:中央财政增长速度低于经济增长的速度,财政支配能力小于地方政府;财政分配比例的调整没有及时地调整央地政府的支出责任,财政开支的义务并没有随着财政能力的变化而做出相应的调整(王绍光、胡鞍钢,1993)。分税制改革是央地财政关系一个重要的分水岭,旨在纠正分权改革造成的负面影响。分税制改革以集权的方式提高了中央政府的财政能力,而以分权的方式释放了地方政府追求经济增长的动力(Landry, 2008)。不过,对于扶贫治理而言,这种改革并没有实质性地改进财政扶贫的效率,在某种程度上,贫困问题甚至变得更加恶化了。三个原因可以解释这种结果。第一,地方政府自主权的获得在政府之间产生了明显的地区财政收入落差,那些经济发展相对落后、财政压力较大的地区常常截留和挪用来自上级的扶贫资金(Liu, Wang, Tao, et al.,2009)。第二,在扶贫还没有成为激励地方政府行为的动力的情况下,以经济绩效考核政府官员的机制,驱使地方政府偏向于那些能够产生财富的领域,忽视扶贫这样的民生投入(周黎安,2007; Edin, 2003)。第三,财政上的"联邦主义"(Montinola, Qian, and Weingast, 1995)政策在促进地方政府追求经济发展的同时,却使得那些缺乏资源和区位优势的地方面临更大的财政压力。在财政资源吃紧的条件下,地方政府为了完成上级任务、解决机构膨胀而带来的"吃饭财政"问题,不得不采取"乱收费""乱摊派""乱罚款"的办法(Lv and Bernstein, 2003)。结果,汲取型的地方政府行为不仅没有明显地改善农村的贫困状况,而且贫困人口由于经济压力的增大反而变得更加贫困;更严重的后果是,税费改革之后,基层政府的汲取行为逐渐演变为"悬浮型"的不作为,国家与农民的关系在基层变得越来越紧张了(周飞舟,2006)。以财政体制改革为核心的行政改革,目标是重新树立中央权威,使得行政行为趋于理性化(Yang, 2004)。

(一) 扶贫资金配置的中央集权化

分税制改革之后,中央政府抽取的财政资金量大幅度增加,财政支配能力在整体上得到了明显的提高。为了更有效率地使用财政资金、引导经济与社会发展、控制地方政府的财政支出,中央政府以公共预算改革来实现财政支配上的权力集中。公共预算采取自上而下的"专项转移支付"和"项目制"两种形式,限定资金使用的目的、范围,强制性迫使地方政府专款专用。特别是项目制形式,由于具有"技术理性"的特征,项目制将管理过程指标化、技术化与量

化，较好地解决了委托—代理关系中的“信息不对称”难题，从而实现中央对地方政府的有效监督（渠敬东，2012；桂华，2014）。中央政府对财政预算实施硬约束，不仅提高了扶贫资金的精准使用，而且促使地方政府增加对扶贫的财政投入。

分税制改革以来，中央政府逐步加大了扶贫项目的财政支出，仅仅“扶贫专项资金”一个项目，从 1991 年至 2015 年，增长的幅度达到十多倍，从 1991 年的 28 亿元增加到 2015 年的 432.87 亿元（中国扶贫开发年鉴编委会，2015）。2015 年之后，增长的幅度更大，从 2016 年起至 2019 年，每年保持 200 亿元的增量：2016 年、2017 年、2018 年、2019 年，财政部下拨扶贫专项资金分别为 660.95 亿元、860.59 亿元、1 060.95 亿元和 1 260.95 亿元（曲哲涵，2019）。尤其值得注意的是，中央下拨的总资金规模的 97.4%分配给了中西部 22 个省份，而且资金直接下拨到县级政府，省市级政府不得截留与挪用（财政部，2018）。

扶贫资金集权化使用，大大地提高了经费安排的精准性，实现了国家直接建立起与基层社会与贫困户的政治联系。2014 年，在加大下拨扶贫资金的过程中，中央政府要求地方政府对贫困户实施建档立卡制度。通过建档立卡，中央政府精准地识别出贫困村 12.8 万个、贫困户 2 948 万户、贫困人口 8 962 万人（中国扶贫开发年鉴编委会，2015）。2016 年，中央扶贫资金 53%的资金直接用于建档立卡的贫困户，38%用于建档立卡贫困村的农田水利、村级道路、人畜饮水、沼气等能源，以及危房或住房改造等基础设施建设；9%用于金融扶贫风险补偿金、保险及信息化和建档立卡管理等支出（中国扶贫开发年鉴编委会，2017）。

### （二）扶贫资金管理专业化

扶贫资金的专项化是中央公共预算改革的一种形式，学术界称为“项目制”。通过一整套严格的审核、评价等监督机制，项目制被认为能够更加有效地从技术上保证中央资金的使用效率，遏制地方政府侵占行为。“从项目本身来看，这种管理模式无疑具有提高资金使用效率、遏制侵占财政资金的意义，通过执行严格的审计制度，能够在一定程度上保证资金按照中央政府的意图使用。”（渠敬东、周飞舟、应星，2009）项目制不是对科层制的一种摆脱或超越，而是国家主动对政府科层体系的一次完善和补充，是近代国家政权建设在新时期的延续与拓展（马骏，2005）。



需要全本请访问 www.ertongbook.com