

社会治理与精准扶贫

王晓毅

摘要: 贫困地区的社会治理与反贫困效果存在密切关系。中国实施精准扶贫的关键在于如何完善村级的社会治理,这是扶贫资源传递的最后一公里,对于反贫困的成败发挥着至关重要的作用。本文分析了贫困地区村级治理所存在的问题,即社会参与不足、国家缺位和市场机制不健全,提出国家、社会和市场的三位一体完善贫困地区的社会治理。

关键词: 社会治理; 反贫困; 精准扶贫

中图分类号: C91 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-6644(2017)01-0046-12

作者王晓毅,男,北京人,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员(北京 100732)。

在精准扶贫的背景下,贫困治理逐渐取代反贫困、扶贫等词汇,被越来越广泛使用。贫困治理概念的广泛使用一方面表明,中国的反贫困超越了简单的物质投入阶段,已经触及到现有农村扶贫的体制和机制;另一方面,贫困治理概念将治理局限于反贫困的范围内,体现了中国专项扶贫的封闭性。精准扶贫对社会治理提出了更高的要求,特别是在村庄层面,社区参与不足、国家缺位和市场机制不完善,都影响了精准扶贫的实施。精准扶贫需要在村级层面上重新塑造国家、社会和市场的运行机制。

一、社会治理与反贫困

从联合国千年目标提出以后,各主要国际机构都形成了各自的反贫困策略,但是增加

* 中国社会科学院创新项目“农村公共事务治理”;教育部重大项目“贫困治理效果评估机制研究”[项目编号:16JZD025]。

反贫困投入的同时也发现,反贫困效果与受援国的治理之间有着密切的关系。扶贫效果的取得不仅要增加投入,更重要的是要改善治理结构。1992年世界银行编辑的《治理与发展》中指出,要创造一个强进且公平的发展环境,善治是其核心,而善治的核心在于政府,因为在发展中国家,政府要制定规则和修正市场的失败,在治理中发挥中关键作用。这个报告提出了善治所要关注的四个方面,即公共部门管理、责任、法制和透明。^[1]世界银行关注治理问题源于其对援助效果关注,因此治理不是援助,也不是发展,而是改善制度环境从而使发展援助更为有效。联合国经济社会事务处的一篇工作论文从经济增长和收益分配两个方面论述了治理与反贫困的关系。^[2]这个报告的定量分析表明,在贫困国家的善治改革并未有效地促进经济增长和公平分配,他认为这原因可能不是善治本身,而是贫困国家的制度背景制约了善治改革。因此善治不仅体现在政策层面,更体现在实际操作过程中。联合国资本发展基金在其报告中将反贫困中的治理问题引向了基层治理和社区参与^[3],认为基层治理对基层的发展至关重要,因此需要支持地方政府的能力建设和简政放权,提出要加强基层的公众参与,提高政府的效率和决策透明,增加公平和责任以及重视性别平等。从发展和反贫困的角度看,治理不仅要关注顶层设计,更要关注在基层社会的治理机制。

不论是多边还是双边的援助机构都日益关注反贫困与治理的关系,通过援助帮助贫穷国家提高社会治理水平,增强援助的效果,实现更好的反贫困目标。通过善治实现反贫困的目标包含了两个视角:第一是强化政府的执行能力。反贫困被看做是公共物品,作为公共物品的主要提供者,一个负责、高效且公平的政府对于反贫困是至关重要的。第二是强调协同共治,提高贫困者的能力,通过去中心化,增强社区和NGOs的参与,完善反贫困的治理结构。尽管援助机构推动的善治改革对于减贫的贡献尚不清楚,但是对于如果没有善治就无法实现反贫困目标的结论有着广泛的共识。

在国内反贫困研究中广泛使用贫困治理和反贫困治理两个概念,这两个概念都涉及了治理与贫困问题,与国际发展领域对改善治理的趋势相一致,但是与国际援助机构所讨论问题也不完全相同,在贫困治理或反贫困治理的讨论中,反贫困与治理是一个过程,侧重于20世纪以来中国反贫困的过程,而不是将治理和反贫困作为两个主题,讨论二者之间的关系,这种讨论问题的进入途径反映了中国反贫困的特色。

第一,由于中国的专项扶贫具有政府主导的特征,所以从20世纪80年代开始大规模反贫困行动以后,治理与反贫困就密切地结合在一起,成为一个整体,因此贫困治理/反贫困治理涉及到目标、动员、机制、监督、参与等内容,几乎涵盖了反贫困的方方面面。中国的专项扶贫是因为在快速发展的过程中出现了发展不平衡,地区之间、人群之间的收入差

距不断扩大,因此扶贫的目标瞄准问题一直是治理的核心问题之一。在不同时期采取了不同的政策,如从区域扶贫、扶贫重点县、重点村到精准扶贫的转换,都是为了解决扶贫中目标瞄准的问题;^[4]在中国的扶贫中,一直坚持政府主导,社会力量参与的资源动员机制,社会组织参与扶贫不仅仅是增加了扶贫的物质投入,而且意味着贫困治理机制的创新。^[5]中国建立的对口帮扶机制,鼓励社会组织参与扶贫,引入第三方评估和强调在村庄一级加强公开透明,其意图都在于推动扶贫中的广泛社会参与。中国的反贫困过程也是贫困治理机制逐渐完善的过程,扶贫和治理如此紧密地结合起来,因此在很多时候,贫困治理与反贫困成为了同义词,在一些有关贫困治理的研究中,如果用反贫困或扶贫代替贫困治理,可能并不会减少这些研究的意义。比如,在林闽钢的研究中,贫困治理被看做融合了实现社会经济发展和贫困的双重目标的一个整体,其关于中国贫困治理30年的回顾也是反贫困历程的回顾。^[6]王三秀更是将中国贫困治理看做是开发式扶贫和救济式扶贫两种模式。^[7]而开发式和救济式扶贫正式中国扶贫的两种主要模式,贫困治理模式也就等同于反贫困模式。贫困治理与反贫困治理和扶贫,三个概念经常是互通的。

第二,贫困治理概念的提出一方面凸显了在中国反贫困中,扶贫投入与治理体制的紧密联系,但同时也反映出中国贫困治理的自成体系的特点,贫困治理往往被囿于扶贫系统内部。国际援助机构从提高援助效果的目的出发,试图通过援助完善受援国的治理结构以促进其发展。在这个框架内讨论的并非仅仅局限于反贫困的治理结构,而是促进经济增长和公平分配的一般性社会治理结构问题。在中国贫困治理的框架内,主要讨论的是如何通过完善反贫困的治理机制以实现扶贫的目标。比如在发展和发展援助中经常被讨论的简政放权或者去中心化的问题,在贫困治理的框架内被替代为资源整合,尽管资源整合也在试图扩大基层的决策权,甚至在资源整合中也给社区参与提供了更大的空间,但是至少到目前为止,资源整合还主要是服务于扶贫的目标。再比如到村到户是实现目标瞄准的有效手段,但是尽管到村到户可能会有助于实现扶贫的目标,但是有时会造成不公平。那些不在扶贫范围内的村庄和农户无法得到扶贫资源的帮助,尽管其中一些村庄和农户与条件相对较好的贫困村和贫困户状况相似。当扶贫被作为贫困地区政府的主要工作以后,贫困治理逐渐形成一个独立的体系,有着特殊的政策和特殊的资源投入,贫困治理更多关注与扶贫领域的治理问题。然而贫困治理是整个社会治理体系的一部分,贫困治理的许多问题带有普遍性,应该被看作是一般的社会治理问题,如果没有完善的社会治理体系,单纯的贫困治理体系尽管可以在短时间提高扶贫的效率,但是其效果很难持续。比如贫困村村级组织软弱、涣散是一个普遍的问题,如果从贫困治理的角度看,驻村帮扶发挥了重要的扶贫作用,但是因为驻村帮扶仍然是外来的力量,没有成为贫困地区社

会治理的有机组成部分 村级治理的一般性问题并没有得到有效完善 我们很难设想驻村帮扶在贫困地区发展中可持续地发挥作用。

目的在于迅速实现扶贫目标的反贫困治理结构对于中国所取得的减贫成就发挥了重要作用。在精准扶贫的背景下 从目标瞄准、资源的动员与分配以及监测与评估等多方面 贫困治理结构得到完善。但是要实现精准扶贫效果的可持续 更需要完善贫困地区的社会治理 特别是村级治理 因为精准扶贫最终需要在贫困村和贫困户的层面上实现。

二、精准扶贫与社会治理

有学者指出 中国的反贫困所存在的治理问题主要体现在四个方面 即决策系统多元化造成政策和资金难于整合;起主导作用的是带有计划经济特色的扶贫政策 从而影响了扶贫的稳定性;贫困群体和 NGOs 的参与不足以及监督机制缺乏。^[8] 这些问题也是决策层在推进精准扶贫中所关注的 2014 年中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》提出要创新扶贫机制的意图也在于完善反贫困的治理机制 比如在脱贫攻坚责任制实施办法中规定“中央统筹 省负总责 市县抓落实”的责任制就是解决决策多元化和责任不清的问题;创新财政扶贫资金的使用方式 强调县级资金整合在于解决贫困地区各项资金整合问题;在精准扶贫中广泛采取第三方评估 创新贫困县的考核机制 其目的也在于解决监督机制缺乏的问题;在精准扶贫中 社区参与和动员社会力量参与扶贫得到了高度重视 村民参与贫困户的选择以及扶贫资源分配的公开化已经成为一项制度。总的来说 精准扶贫的提出意图就在解决过去扶贫不精准、效果难以评估的问题 因此精准扶贫就要解决反贫困治理中的一系列问题 尽管有学者认为精准扶贫中仍然存在着贫困治理问题 甚至因为实施精准扶贫而产生一些新的问题 如精准识别农户的困难 结对帮扶落实难以及帮扶资源供给的非制度化和社会组织等参与扶贫的制度不完善等 (黄承伟等 2015) 但是通过建立广泛的动员和监督机制 以扶贫为目标的反贫困治理的问题正在被逐步认识并加以解决。

但是与贫困治理相比较 贫困地区发展的社会治理问题更复杂 且更难解决。如果说在精准扶贫中 中央、省和市县三级都被有效地动员起来 特别是在贫困地区 各级政府都将扶贫作为头等大事来抓 扶贫的障碍因素正在被清除 但是在村庄一级 精准扶贫还面临许多治理问题。而精准扶贫的成效要体现在到村到户中 也就是精准扶贫的最后“一公里” 如果村庄层面的社会治理问题不解决 扶贫的成效就只能是悬浮在政府层面上 落不到实处。村庄层面的社会治理不同于省市县 简单的行政动员往往在这个层面很难

发挥应有的作用,因为这最后“一公里”恰恰是国家、社会和市场的结合点,不仅需要强有力的国家、社会和市场力量的介入,而且需要有效的实现三种力量的整合,但在精准扶贫的实践中,我们不得不说,这三者不仅没有整合,甚至每一个力量的作用都发挥不足。

社区参与是社会力量介入扶贫的基础,在国际社会的反贫困中,社区参与被作为主要的治理手段。(UNCPD 2003) 在中国的反贫困中,也广泛推动了社区参与,比如在《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010)》强调在实施整村推进扶贫的时候,要进行参与式的村级扶贫规划。在精准扶贫中更强调精准识别贫困户需要村民参与,各级干部要实地走访贫困户,听取贫困户的意见。但是在许多贫困地区,农村社区呈现出空心化和无组织化的特征,社区参与困难重重。

社区是一个熟人社会,社区成员共享信息,有着共同利益,因此也会形成共同的决策,这构成了社区参与的理论基础。但是在近30年的农村发展中,这种对于社区的想象经常被现实所打破。在现实中,社区首先不会表现为利益共同体,而是利益争夺的平台,特别是在国家扶贫政策推动下,越来越多的扶贫资源进入村庄,对这些资源的竞争在很多时候成为贫困村的重要活动之一。扶贫到村到户意味着扶贫资源向贫困村和贫困户集中,那么村庄和个人都希望通过戴上贫困的帽子而获得资源。决策者希望在村庄在内通过村民的参与以实现扶贫资源的公平分配,但是村民参与至少存在两个问题。首先,贫困户的指标是由扶贫部门测算的,在许多村庄,经济状况差别不明显的农户可能会被分别划入到贫困户或非贫困户中,而一旦贫困户被划定,那么贫困户与非贫困所得到的支持就会有很大区别。这是一种事实上的不公平,并由此导致了村庄内扶贫资源的非制度竞争。其次,在扶贫资源分配不公平的背景下,村民很难保持公正的心态来对待资源的分配,一些接近权力的村民可能会得到较多的资源,而远离权力的村民则可能通过一些渠道来影响资源的分配。^① 村民并非是一个抽象的概念,村民之间有着错综复杂的关系,不同的利益群体之间也存在利益冲突,如果没有公共权力的介入,依靠村民自身进行扶贫资源的分配,并不能保障必然实现公平。

即使资源分配中公开透明的机制可以部分制约滥用权力,但是贫困地区村庄成员老龄化和信息不透明也在很大程度上制约了社区参与。在传统社区中,老年人成为信息的中心和秩序的维护者,在维持社区公平方面发挥作用。但是在开放的农村环境下,大量青壮年劳动力外流,特别是农业收入有限的贫困地区,劳动力外流更是贫困家庭增加收入的首选措施。大量人口外流以后,首先造成信息不透明,因为大家都外出打工,而打工收入

^① 我们在贫困村的调查中就不断被请求向村干部反映被调查户的情况以进入贫困户或享受低保。调查人员也被作为影响资源分配的一个渠道。

差异很大,有的收入可能会比较高,也有的很低,甚至可能没有收入,这些收入信息对于判断家庭的贫富程度至关重要,但是这些信息却很难把握,不足以成为判断贫富的标准。其次,老年、妇女和儿童为主的人口结构也造成社区参与不足。他们对社区公共事务了解不足,意见得不到及时反馈,并且也不足以与社区精英形成制约。与一般社区成员相比较,贫困农户对社区公共事务的参与更弱。贫困家庭往往缺少青壮年劳动力,一些贫困家庭成员可能患有长期疾病,他们往往被作为社区的边缘群体,除了为自己申请一点救济和低保以外,他们对公共事务很少发表意见,即使发表了意见,也很难得到重视。

社区之所以在扶贫中参与不足,更重要的原因还在于社区组织的解体。从20世纪80年代,中国农村开始实施以村民委员会的民主选举和民主管理为主要内容的村民自治,希望将村委会打造成为农村自治的组织,但是经过30年的实践,我们不得不说,村委会与村民自治的初衷相去渐远。村委会的工作职责远非处理村庄的公共事务,而是更多地贯彻政府政策,执行政府决策。从20世纪后期的催粮征款、计划生育,到21世纪之初完成新农村建设,村委会都在忙于完成来自基层政府的各项任务。由于村干部的主要工作是贯彻国家政策和完成基层政府的各项任务,且多数贫困村并没有多少集体的资源激励村干部的工作,许多贫困村的干部缺乏工作积极性,甚至有些干部常年在外,很少在村内工作;也有些贫困村的干部在分配扶贫资源的时候多吃多占以获取利益,这造成村庄内部的矛盾。因此村支两委经常不能代表群众利益,也不能发挥社区组织的作用。但是在农村地区,除了村支两委以外,其他组织更缺乏,在贫困地区尤其严重,缺少组织化的村庄就成为留守人员的居住点,而不是一个利益共同体,因此尽管有明确的社区参与制度,但实际上社区成员在反贫困中的参与程度并不高,一些地方的社区参与仅仅是走过场,特别是贫困人群的参与更弱。

不仅在村庄内部,社区成员参与不足,在整个反贫困的行动中,村庄参与也并不足。村庄获得的反贫困资源主要来自两个方面,主要的渠道是政府各部门的财政投入,但是这些资源分配主要是以项目的方式在贫困村实施,特别是基础设施项目,多数直接承包给外来的施工队伍。一个贫困村可以获得多少扶贫资源,村庄本身基本上无法决定。除了直接的财政资源以外,大量的社会资源也被动员参与扶贫,包括政府部门的对口帮扶,企业和社会团体的帮扶,在这些资源的获取和使用上,在不同地区会有不同表现,一些帮扶单位会听取社区的意见,一些帮扶单位可能会更依靠自己的决策,特别是建设一些面子工程。总体上来说,社会帮扶可能会更多地听取社区的意见,但是这些意见主要来自于村庄精英阶层,且帮扶单位仍然是最终的决策者。在精准扶贫中社区参与不足不仅仅是工作方式问题,它反应的是以村委会民主选举、民主管理为主要内容的村民自治模式在精准扶

贫中所面临的困境,因为村级组织即非农民的自治组织,也非国家在基层的派驻单位。贫困村内的人口结构和利益冲突也是社区参与不足的原因之一。

在现代国家治理体系中,将村庄的治理完全委托于村民自治组织是不可能的。从近代国家建设之初,国家政权就开始下沉到村庄一级,将村庄成员变成国家直接管理的国民。如果说在2000年以前,国家对农村的管理是为了便于从农村汲取税赋,但是从2000年以后,国家要保障农村居民的福利,因而实施反哺农村的政策,不仅投资完善基础设施,而且直接提供社会保障和支持农民发展产业。国家在农村发展中承担了不可或缺的责任,特别是在贫困地区。实施精准扶贫,各级政府成为扶贫的主要责任承担者,政府不仅要提供扶贫的资金,而且要承担责任,保证扶贫的对象和采取的扶贫措施精准。随着国家在贫困村投入的增加,各级政府不仅要承担扶贫的责任,而且要对扶贫的效果进行监督,因此国家在村庄层面的作用必然扩大。

国家在村庄层面承担的责任不断增加,但是并没有直接的工作人员在村庄。国家采取了三类措施以保障国家的意旨可以在村庄层面得到贯彻和落实。首先是制定规则,从20世纪80年代农村改革以后,尽管国家在村庄层面没有建立直接的行政机构,但是规则却多是国家制定的,这些规则并不仅限于送法下乡,而且涉及到农民的日常生活。扶贫是国家主导的事物,在扶贫资金使用和扶贫项目实施中,国家制定了详细的规则,比如如何是别贫困户,如何帮扶贫困户以及如何评估帮扶效果和监督资金使用。在贫困地区,伴随着国家资金的投入,政府制定的规则在村庄中发挥着越来越重要的作用。其次,基层政府从多个方面监督村干部并影响村级组织的行为,比如基层政府会在村干部的选举中施加影响,将那些被认为符合条件的干部选举出来;在日常工作中,基层政府一方面严格监督村干部的行为,特别是涉及到村集体的财务收支,乡镇政府都会通过管理、监督等方式予以干预;另一方面又对村干部的工作提供支持。由于基层政府悬浮于村庄之上,因而希望通过村干部将基层政府的指令贯彻下去,因此对村干部的影响力就成为基层政府参与村庄社会治理的重要手段。除了建立规则和通过村级组织影响村庄事物以外,政府通过多种形式向村庄直接派驻工作人员。20世纪90年代开始的包村干部制度主要是负责联系村庄,但是随着包村干部要完成的工作越来越多,逐渐形成了乡镇政府通过包村干部督促和监督村级工作的格局。在贫困地区的一些村庄,由于村干部工作积极性不高,包村干部开始扮演了越来越重要的角色,其责任和权力都有加强的趋势,现在包村干部已经成为乡镇政府在村级开展工作的重要工具。除了包村干部之外,为了完成一个时期的中心工作,上级政府还向村庄派驻短期工作队,这些工作队的成员多来自较高级别的政府部门,服务于中心工作。在贫困地区,扶贫是地方政府的主要目标之一,为了改变贫困村的面

貌,解决贫困村村级组织弱的问题,上级部门经常以驻村工作队、特派员、第一书记等方式向农村派驻短期工作人员以弥补村级组织的不足和加强政府与村级组织的沟通。在实施精准扶贫的过程中,驻村帮扶的作用被强调,在各级党组织部门的协调下,每一个贫困村都被派驻了以扶贫为主要任务的驻村工作队和第一书记,这些驻村工作队和第一书记被要求协助村级组织开展扶贫工作,但是因为派驻干部经常带有资金或项目,并取得上级组织的支持,因此在精准扶贫中扮演了重要的角色。

尽管基层政府通过以上三种方式参与到村级的社会治理,但是面对精准扶贫的艰巨任务,在许多贫困乡村,国家依然悬浮于村庄之上,对村庄的影响仍然有限。在村庄层面上,国家并没有设立行政机构,不管以什么方式派驻的工作队或帮扶干部,他们都需要村级组织的配合才能在村庄开展工作。作为短期驻村的干部,他们希望尽快取得工作成绩,但是他们往往对村庄事物缺少深入了解,所以只能依靠村级组织开展工作。为了获得村级组织或者村庄精英的支持,外来的帮扶干部或者让渡利益,默认村干部在扶贫资源分配中首先获得部分利益,比如扶贫贷款的使用权、低保或建档立卡户对村干部亲属的适当照顾等等;或者让渡权力,在村庄事务中处于配合的地位,工作仅限于出谋划策,争取资源和完成一些文字工作。随着国家投入的扶贫资源增加,与扶贫相关的资源都需要更加精准的分配,这需要国家更直接地介入农村社会治理。然而国家在村庄层面并没有固定的行政机构,不得不依靠临时派驻的干部和村级组织来实现这种治理。但是正如上述分析所指出的,不管如何要求驻村干部要深入实际,走访贫困户,但是他们对村庄情况的不了解和临时驻村的身份都使他们不可能真正深入到农村的实际,对于村庄来说仍然是过客。而村级组织即非国家的行政机构,甚至也不能代表村民的利益,作为村级组织,他们不仅要贯彻国家的政策,而且要兼顾个人的利益。他们与基层政府更主要的不是上下级关系,而是利益博弈的关系,这必然会增加政府的治理成本并减弱社会治理的效果。

实施精准扶贫大大增加了贫困村的行政事务,大多数村庄的村干部都在逐渐专职化,面对村庄对专职干部的需求,现在一些地区提高村干部报酬并将村干部逐渐行政化,比如与行政干部类似,村干部要遵守按时上下班制度;相应的,村级组织的办公条件在不断正规化。尽管将村干部行政化可以防止村庄行政成本的迅速增加并发挥农村干部熟悉农村的优势,但是这并未改变村级组织在村庄治理中所扮演的角色,基层政府仍然是通过村级组织在村级实施其社会治理,基层政权仍然悬浮于村庄之上。

精准扶贫不仅面临社区参与不足和基层政府悬浮的问题,而且在推动贫困人群进入市场也面临着诸多困难。扶贫成效的重要评价标准是收入的增加,这将开发式扶贫与市场密切地结合起来,脱贫在很大程度上意味着贫困人口进入市场,包括农副产品市场或劳

动力市场。从这个意义上说,精准扶贫成效的取得就是清除那些制约贫困人口进入市场的障碍。中国农村存在着两种不同的市场,各自有着不同的运行逻辑,一种是古已有之的地方市场,当地的农民通过交换各自的产品以维持其生存,然而在过去30年发展过程中,这种市场日渐萎缩。农村赶集越来越不是当地土特产品的交易,而是出售城市工业用品,就体现了这种传统市场的衰落。与这种地方性市场不同的是全国市场,也就是农民赖以出售产品并获得现金收入的市场。这个市场的逻辑不同于传统的地方市场,农民不是将剩余农产品进行交换,而是为了满足市场需求而生产,对于贫困地区的农民来说,这种转变并不容易,面临着诸多困难。

首先是信息的获取,农民很容易知道自己及周边人需要什么,因此可以很容易进入地方市场,但是全国市场的需求已经远远超出了农民的知识范围,特别是贫困户,他们的生产规模小,很难把握急剧变化的市场信息。信息的难以把握导致一些产业扶贫项目的失败;其次,许多贫困地区由于交通阻碍和产品生产量不足,进入市场的成本很高,甚至无法进入市场;第三,贫困人群的风险承受能力很弱,这造成了他们缺少创新,只能跟随在其他生产者后面进行生产。

要使贫困人群自主地进入市场就需要改善他们在市场上的不利条件。目前可供选择的途径有两条,第一,通过将分散的农户组织起来,发展合作经济,以克服分散的农户所面对的困难;第二,通过公司加农户的方式帮助农户规避市场风险。尽管这两种模式都可以带动贫困农户进入市场,弥补贫困户进入市场的能力不足,帮助他们避开风险,但是这都是在承认贫困人群的弱势地位,需要精英带动的前提下才能实现。合作社往往并非是贫困农户自己的组织,而是围绕一些农村精英组织起来的,贫困户在合作社中往往只是生产者,而非决策者,农村精英在合作社中居于主导地位。公司加农户的市场运作模式也是将贫困户作为直接的生产者而非独立的经营者参与到公司的市场网络中。精英主导的合作社或企业吸收贫困农户的加入往往并不是基于市场逻辑,也就是说贫困农户的加入并不能使经营主体增加收益或减少成本。部分合作社或企业吸收贫困农户是基于社会责任,希望通过为贫困农户提供进入市场的途径以帮助贫困农户脱贫,但是也有许多合作社和企业是为了利用扶贫获得优惠政策,一些地区为了支持贫困人群而出台的优惠政策往往更多地惠及农村的相对富裕阶层。

在传统的市场逐渐衰落,而农村贫困人口进入全国市场面临诸多困难,合作社或企业尽管在优惠政策的激励下可以为贫困农户进入市场提供渠道,但是在很多情况下,这种扶贫是以利益的不公平分配为代价,公司或能人获得了更多的政策红利,而贫困人群仅仅成为被雇佣的劳动力,其结果可能会导致收入的进一步分化,而且贫困人群也没有真正

进入市场。

三、完善村级的社会治理

精准扶贫重在村级的社会治理机制的完善。在村级层面上,社会治理面临着社区参与、基层政府和市场的三重缺位,在精准扶贫的推动下,为了实现2020年全面建成小康社会的目标,在贫困村采取了一些特殊的措施以解决三者缺位问题,比如制定村民参与贫困户识别的具体办法,派驻工作队,加强对村级组织的考核,但是这些措施本身很难持续,甚至可能使精准扶贫走过场。短时间内可以取得成绩,但是在完成精准扶贫任务以后,一些基础性的社会治理问题仍然持续存在,贫困人群仍然处于社会的边缘地位,也无法真正进入市场。

国家、社区和市场的三重缺位不仅存在于贫困村,在非贫困村也是一个普遍存在的问题,因此农村的可持续发展需要在社区层面完善社区、政府和市场的运行机制,形成三者的良性互动,不仅在贫困地区贫困村要重塑国家、社区和市场的关系,在非贫困地区也同样需要。

首先在村庄层面需要形成稳定的行政管理机构以代替短期驻村帮扶和包村等临时措施,避免在村庄层面社会治理中形成国家的缺位。在精准扶贫的过程中我们可以发现,村庄的规模在扩大,经过村庄的合并以后,一些行政村的人口规模几乎可以达到20世纪80年代乡镇合并之前的乡的规模;同时村庄的行政事务空前增加,信息采集、与政府部门对接和服务村民的各种事务都在增加,但是村庄本身越来越不是一个熟人社会,而且也不可能依靠熟人社会的规则来治理村庄,在这种背景下需要稳定的村级行政人员处理村庄事务。比如有关村庄和农户的信息采集已经成为经常性的工作,而且这些信息已经成为村级社会治理的基础。尽管我们知道在精准扶贫中可能填写了许多不必要的表格,甚至因此影响了信息的真实和准确,但是我们不得不说,社会治理的现代化需要更加透明的信息;此外与政府部门的对接越来越频繁,国家在农村投入的增加需要村庄层面与相关政府部门建立联系,这样才能保障国家的政策和资金及时和准确地到达村庄;再次,村民需要越来越多的公共服务,特别是与行政事务有关的服务在不断增加,户籍、生育、医疗,甚至金融等等,都离不开村级的各种程序,这就是一些村庄为了给村民提供及时的服务而建立了办事大厅的原因。村庄的事务如此繁重和复杂,依靠行政干部短期驻村和将村干部行政化都不足以应付如此多的行政工作,因此需要建立稳定的村级行政机构,作为基层政府向村庄的延伸,使基层政府与村民建立直接的联系以服务于村民。

村级组织代行政府职能也造成了村级组织的行政化和缺少有效的问责机制,因此国家在村庄的直接进入也为村级组织的去行政化提供了可能。无论是精准扶贫或农村的持续发展都需要社区的广泛参与,而参与需要提高村民的组织化,特别是贫困人群的组织化水平。使村级组织去掉色彩,回归到农民组织的本质,强化其社区参与的职能,是提高社区组织化程度的有效途径。一些农村地区近年来探讨了一些提高农民组织化和加强社区参与的途径,如推动农民建立议事会制度,推动老年农民形成老人会以及组织村庄层面的综合农民协会,这些措施都程度不同地提高了农民的组织化程度,但是这些组织往往覆盖特定人群,并且有时会与村级组织形成潜在冲突,甚至可能会进一步推动村级组织的行政化。与上述推动农民组织化的途径不同,弱化村级组织的行政色彩,推动村级组织回归农民自治组织,具有更普遍的意义。

推动农民,特别是贫困人群进入市场需要大力推进社会企业进入村庄。开发式扶贫的核心仍然是推动贫困人群进入市场。政府在基础设施建设、知识技能培训方面的投入可以提升贫困人群进入市场的能力,减少进入市场的障碍,但是农民进入市场,特别是贫困人群需要组织起来,同时还需要市场主体的支持才能进入市场。然而一般的合作社或企业并不能有效推动贫困人口进入市场,只有那些具有强烈社会责任感的企业才能在平等的基础上帮助农民建立与市场的链接。社会企业进入农村不同于一般意义上的资本下乡,社会企业与农民的关系不仅仅是雇佣和被雇佣的关系,他们的社会责任在于推动农村发展;社会企业不同于一般的社会组织在于其企业的特点使他们与市场有密切的链接。推动社会企业下乡可以弥补上社会组织缺少市场机制的不足,帮助农民建立与市场的链接,同时又需要避免资本下乡过程中经常出现的转嫁市场风险和对农村资源的掠夺式开发。

解决了国家、社区和市场缺位,才可以进一步形成三者的密切互动,相互支持,从而形成村级层面的善治,进而推动农村的可持续发展。

参考文献:

- [1] World Bank. Governance and Development [R]. 世界银行,1992.
- [2] Khan, Mushtaq H. Governance, Growth and Poverty Reduction [J]. DESA working paper, 2009, (75).
- [3] UNCDP. Empowering the Poor: Local Governance for Poverty Reduction [R] 2003.
- [4] 黄承伟,覃志敏.我国贫困治理体系演进与精准扶贫[J].开发研究,2015,(2).
- [5] 覃志敏.民间组织参与我国贫困治理的角色及行动策略[J].中国农业大学学报(哲学社会科学版),2016,(10).

- [6]林闽钢 陶鹏. 中国贫困治理三十年回顾与前瞻[J]. 甘肃行政学院学报 2008 (6).
- [7]王三秀. 农村贫困治理模式创新与贫困农民主体性构造[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2012 (8).
- [8]赵曦 成卓. 中国农村反贫困治理的制度安排[J]. 贵州社会科学 2008 (9).

责任编辑: 陈 刚

Social Governance and Accurate Poverty Alleviation

WANG Xiaoyi

Abstract: Social governance and anti – poverty effects are closely related in poor areas. The key to the success of China’s accurate poverty alleviation is how to improve village – level social governance. This is the last mile of poverty reduction resources conveying , crucial to the success of the campaign. This paper analyzes the existing problems in village – level governance of poor areas , namely the inadequacy of social participation , government absence , and weak market mechanism. It is accordingly proposed that government , society and market be integrated for social governance of poor areas.

Key words: social governance; anti – poverty; accurate poverty alleviation
