

扶贫开发：惩防腐败应重点关注的新领域

文_王春光 孙兆霞

从2011年到2012年，我们先后两次深入某省贫困地区的乡镇村寨，就当前扶贫开发和社会建设的关系进行了田野调查。在调研过程中，我们既感受到扶贫开发工作的艰巨性与复杂性，同时也发现在这一领域存在着一些腐败风险及由腐败、严重形式主义等问题带来的政治和社会风险。这个问题不仅存在于该省，而且很有可能存在于其他地方的扶贫开发工作之中。

一、扶贫开发中存在着产生腐败风险的体制性和社会性土壤

我们调查的某省是中国扶贫攻坚战略最主要的战场，其扶贫开发事业事关整个中国扶贫开发的成效和目标实现。最近几年，国家对该省扶贫开发的投入幅度空前增大，仅十一五以来累计投入财政扶贫资金就达110亿元。但由于存在着一些短时间内难以改变的体制和社会因素，因此也给腐败的滋长提供了一定的土壤。

1. 权力分配资源体制缺乏制约

在国家猛增投入、以产业扶贫为主导的新扶贫战略主导下，以权力分配资源为特点的扶贫体制和机制会产生非常缺乏有效监管的脆弱环节，很容易滋长腐败。“产业”是市场概念，而“扶贫”则属于社会政策。“产业扶贫”是政府主导资源配置体制和机制运行的结构化过程，其中既有大规模公共资源的投入，又需要在贫困地区将大量土地资

源和劳动力资源进行重新配置，政府在产业扶贫中担任资源控制者、“发展”主导者及成果评估、监督者等所有角色，主导着市场和社会资源要素配置的几乎所有领域，如果缺乏资源分配公平、发展机会平等的机制，带来的风险是非常大的。但保证这些资源使用的公平、合理等“软配套”机制却长期缺位或空白。

2. 扶贫开发工作缺乏可持续、合理化体制机制

在一些县、市和乡镇，扶贫不是一项专门的事业，而是各职能部门的一项附带任务。各级党部门更关心的是怎么获得更多的扶贫资金和项目，项目、资金可能到手了，但却缺乏专业知识、技能和手段以及可持续、合理化的体制机制保证扶贫目标的实现。同时，各地“专门的”扶贫系统大多不具备从上述视角和路径推进扶贫开发工作的能力，产业扶贫在很多地方被变成套取国家项目资金的纯粹自利行为，这不仅大大减损了扶贫开发的项目效果，也在事实上将扶贫工作造就成少数群体套取国家扶贫资源的帮凶。

3. 农村社会结构失衡导致扶贫开发工作缺乏技术和劳动力支持，同时加剧基层政权腐败

贫困地区资源禀赋差，本地就业机会供给严重不足，农业经营收益越来越不能承受快速增长的货币支付要求。大量青壮年劳动力特别是有一定知识和技术能力的劳动力外出，导致贫困地区农村社会结构严重失衡，带来了诸如养老、未成年人教育、农村家庭稳定等一系列问题，同时导致贫困地区的经济发展严重缺乏技术资源和劳动力资

治党论苑

源,多数村庄处于“空壳化”状态,加上土地分散、小户经营的现实,为以产业发展为主要内容、以规模化发展为主要推进方式的扶贫开发工作带来了重大挑战。在现在的扶贫项目落地及实施机制的要求下,以贫困群体为主体的扶贫开发项目的针对性与瞄准性难以落实。

另外,由于大量精英外出,村庄公共生活严重不足、村民自治参与程度低,同时又因为种种原因,基层政权中心工作推进对村庄正式组织的依赖越来越高,村庄“能人体系”向“强人体系”转化的空间越来越大,基层政权与村庄精英间的交易格局越来越明显,村庄组织运转“灰化”程度也越来越严重,加剧了基层政权和村庄层面的腐败。

4. 扶贫开发更多重视经济目标,综合目标尤其是社会目标被遮蔽

“贫困”问题就其实质来说不止是贫困群体经济收入低、物质生活条件差、生活水平低等问题,同时也是社会政策资源公平分配、发展机会平等、贫困群体主体性成长、发展能力全面提升的问题,本质上是公平社会、正义社会的目标问题。扶贫开发不仅要关注经济目标,更应该关注经济、社会、文化、环境等综合性目标的实现。由于连片特殊困难地区恰好与我国区域经济中较为落后的地区相重合,因此,实现经济发展目标的迫切性非常强。长期以

来,政府已经完全习惯了用物质手段、经济指标、项目机制来推进扶贫开发,极大程度遮蔽了扶贫开发的综合目标、特别是社会目标的重要性。

二、扶贫开发实践中存在的腐败风险和现象

1. 路径依赖背景下的腐败风险

扶贫开发过程中的路径依赖主要表现为:一是中国农产品经营市场总体上对资本和市场的迷信;二是在乡村社会结构失衡状态下,对“能人”和“大户”带动的过分依赖。这种路径依赖的后果是:(1)资本、企业最终大量套走了农村产业发展和扶贫开发的资金,并且占据了各区域农村的优势自然资源,同时在此过程中形成资本和权力的合谋机制;(2)“大户”、“能人”系统越来越转化为农村的“强人系统”,垄断了公共资源对于农村产业发展和扶贫开发的支持,成为分化和离间乡村社会的主要力量,并和基层权力之间因交易关系形成利益共同体;(3)交易、关系背景下的村庄扶贫资源和国家支持的社会政策资源分配机制,使村庄精英群体主动选择离间乡村社会,这不仅彻底分化了乡村社会,而且最终将贫困问题、乡村社会问题转化为政府与社会的矛盾问题。

某地花费十多万元建设的健身广场质量极差,器材被损坏,广场如今已堆放了垃圾和燃烧的秸秆,简直成了秸秆集中燃烧点



2. 现有项目落地机制直接支持政府工作人员成为扶贫开发中的利益主体

因为农村社会结构的现实与扶贫开发的项目落地及实施机制的严重冲突,导致一些地方大量鼓励政府工作人员以“领办”、“承办”、“发展产业,干部带头”等方式,到农村流转土地、甚至在基层政权的支持下强力推进农民的土地向政府工作人员流转,产业发展项目资源和扶贫开发资源在此基础上以“补贴”的方式向相关政府工作人员倾斜,政府工作人员成为扶贫开发和产业发展中的受益主体。农民之所以贫困,从其自身的角度讲主要体现于能力欠缺;地方农业产业发展和产业开发扶贫,又需要农民具有相当的、系统的能力。二者冲突的情况下,政府工作人员以“带头”的方式强势进入,不仅剥夺了贫困农民的发展机会,甚至以非常低的成本剥夺了作为基础生产资料的农民的土地,这也是另一种形式的腐败。这一方面反映了农村的社会问题,另一方面反映了基层政府在地方经济、社会发展过程中能力缺失所带来的政治和社会风险。

3. “干部挂包”的形式主义风险

以“领导挂包”、“帮、促”活动、“万(千)名干部下基层”开展扶贫开发工作,会较多出现形式主义的后果。省级“挂包”一年上千万资金,一个工作队既需要大量的人员,还要地方政府的招待陪同,人员一年一换,情况还没搞清楚又走了;市、县帮扶部门一般没有多少钱,也就无项目可做,即使愿意一个月待几天,不仅对乡镇现有工作格局插不上手,又对解决村庄实际问题入不了门。没有稳定的制度保障,“帮、促”与“干部下基层”、“党建扶贫”、“挂包”等活动,一方面往往使大量的行政资源花在了路上、花在了地方接待上;另一方面又因为干部需要为所“帮、促”、“挂包”的村“协调”资源(事实上大多都是公共财政资金),又大大增加了权力分配资源的随意性,人情、面子概念也因此得以在官场上更加强化,形成特定的官场文化。

调查发现,“帮、促”活动、“万名干部下基层”应用于扶贫领域,已渐成典型的形式主义,其背后的“逻辑”假设是:城里的干部一定在技术能力、市场能力、农业生产组织能力、农业产业经营风险控制能力等方面都比农民强,所以,只有干部才能“帮、促”乡村经济、社会的全面发展。扶贫开发是一项系统工程,对相关人员的要求是非常高

的,就算是扶贫部门的工作人员,也多数不能具备这方面的能力,更何况从未从事过相关工作的领导干部?绝大部分干部在相关领域既不具备专业技术能力,更不具备市场风险的判断能力,所谓的“帮、促”,除了帮一些地方“引进”一些公共设施建设的项目外,对当地扶贫产业的发展并不能起到直接作用。而一些领导干部“挂包”的点,由大量的资金堆出来一些基础设施,并不能解决农民反贫困所需要的能力提升问题,也难以回应农村产业发展所面对的市场风险问题。公共资源的使用促成了乡村的面子工程和形象工程。

“万名干部下基层”、“帮、促”等机制安排最大的问题是对扶贫开发工作的严肃性和效率原则形成一种冲击。扶贫资源是一种非常严肃的公共资源,应有专门的渠道和程序(如不合适,也应该有法制化的方式去改变)分配,但各级党政部门、事业单位在均有“任务”的前提下,各显神通,找钱要钱,将原有资源从这个“锅”分到那个“锅”,却没有“分锅”的论证,更没有“分锅”的规范,自乱章程,盲目攀比。因没有明确和固定的资源配置,也就没有对结果的规范要求,因此,各单位认领的“帮、促”、扶贫开发任务本质上是虚化的、无要求的,出现“形式主义”、“浪费资源”(下乡要开专车,设饭局等)、“口号效应”的评价就不足为怪了。形式主义极强的此类活动,无疑会加剧老百姓对党、对政府的负面看法,这对于我们党的事业来说,同样存在巨大的风险。

三、构建以社会建设为根本的拒腐防变体系的对策建议

1. 强化扶贫部门能力建设,建构专业化扶贫开发人才队伍,是扶贫开发工作提高效能、预防腐败的关键

扶贫是专业性很强的工作,现有的扶贫部门工作队伍从知识背景、专业经验等方面,都还需要极大程度的提升。世界范围内的扶贫工作及发展援助的实质推进,其项目团队往往既包含农村工作专家和农业技术专家,同时也包括人类学家、社会学家、财务及市场工作专家。其工作任务既包括可量化的经济收入增长目标,同时也包括质性评价的社会发展目标和环境目标。扶贫开发人才队伍做到专业

治党论苑

化,扶贫开发项目实施与评价做到老百姓真正参与的机制化,扶贫资源分配瞄准贫困群体做到精准化,各类行动主体参与扶贫开发做到平等化,扶贫开发效果评估社会化、公开化,才能最大限度地提升扶贫开发的工作效率和工作效果,最大限度地防止腐败和政治、社会风险。否则,路径依赖的状况就不能避免,不断增加政治和社会风险的可能性就将继续存在。

2. 引入竞争机制,彻底打破政府部门对扶贫开发项目的垄断,支持专业化社会组织在扶贫开发过程中参与竞标扶贫项目,是预防腐败的有效手段

经过近20年的发展,我国目前已产生了一定数量的专业性的、以扶贫开发和农村建设为主要工作任务的社会组织。它们通过各种双边、多边项目合作,积累了丰富的项目管理经验和农村社区工作经验,并建立了成熟的项目评价与监管机制,构成了中国扶贫开发工作领域中的有生社会力量。以项目竞标的方式引入专业性社会组织参与扶贫,既是对我国扶贫开发社会资源的有效整合,同时也对不同形式的扶贫开发项目进行成效对比,更是建立政府、社会、受益群体共同参与扶贫开发项目实施监督的关键,可将扶贫开发工作置于透明化、公开化情境之下。

从国外发达国家反贫困社会政策的实践来看,采用政府向非营利组织购买服务的方式可最大限度保障反贫困资源分配及使用的效率,彻底解决监督及评估机制落地的问题,将公平的社会建设、平等的合作关系建构与贫困人群的生计发展有效结合起来。

3. 调整扶贫目标,培育农民主体性,增强贫困农民在扶贫开发工作中的主体能力,是扶贫开发领域预防腐败的基础性工程

过去三十多年中,贫困地区农村合作的社会基础逐渐瓦解,农村的社会结构变得越来越脆弱,农村的公共空间越来越消解,农村的公共参与机会越来越短缺,农村的组织资源、货币资本越来越流向城市,农村产业发展、经济发展的社会基础越来越薄弱,导致农村地区的产业发展路径依赖越来越严重,从而扶贫资源使用上的灰、黑化、形式主义的腐败空间也越来越扩大,反过来又更加弱化了农民在扶贫开发中的主体性资格与主体性能力,形成恶性循环。

根本办法是扶贫项目实施中要真正做到以贫困农民

为主体,使他们积极主动开展乡村社会建设,从而在提高农村基层社会的合作能力、发展能力的过程中实现经济能力的提升。这需要做到如下两点:

第一,调整目标。将目前扶贫开发中只重视经济目标的取向调整到既关注经济目标,也关注社会目标,甚至通过率先进行社会建设的举措,来奠定扶贫开发和经济发展的社会基础。同时,以农村基层党建为基础,通过社会建设,用公共资源促进社区能力的成长,从根本上消除扶贫资源使用体制机制中存在的腐败土壤。

第二,产业扶贫项目开发方式的创新。将过去产业扶贫项目由政府直接配置资源到项目实施主体(户、公司、能人等)的方式,改变为以村庄合作为平台承接项目的方式。在公开、透明、公平、正义、利益共享、合作共赢的理念和措施保障下,以联合体资源互补、能力提升、共同发展的方式实施扶贫项目。实现扶贫开发中政府—社会—市场结构的合理化构建,从而也从体制和机制上消除腐败的生存空间。

4. 自上而下地推动社会主体性建设,是扶贫开发领域率先创新反腐败体系建设的根本举措

政府以顶层设计的方式自上而下地推进社会主体性建设,不仅能为扶贫开发领域反腐败构建起牢固的社会基础,而且能为其他领域的反腐防变,从体制机制创新上作出示范,对于中国的社会建设和创新社会管理大局而言,亦具有举足轻重的意义和价值。

腐败问题已经成为我国改革开放前进道路上的一块顽石,其形成原因十分复杂,解决起来也十分棘手,但其本质可以归结到我国的社会主体性太弱,社会公共性严重不足上。由于扶贫开发领域的特殊性,党和政府可利用扶贫资源为杠杆,率先撬动社会建设;通过自上而下推动社会主体性成长,一方面更好地实现反贫困目标,另一方面创新拒腐防变的体制机制。这种将发展经济与拒腐防变体制机制建设同构性创新的实践,不但能够回应扶贫开发的体制机制与成效一致性的问题,也能回应其他领域需要反思的腐败成因与社会后果问题。☑

(作者:中国社会科学院社会学所研究员;贵州民族大学教授)

(责任编辑 范丽君)