

# 从体制区隔走向协同治理： 兰考精准脱贫的实践与思考

◇田丰韶

## 一、传统贫困治理实践反思与十八大以来贫困治理新思路

### (一)传统贫困治理的缺陷与原因

#### 1.益贫性差:传统贫困治理实践的缺陷

在中国贫困治理主体层面,有东西协作扶贫、定点帮扶、社会帮扶、驻村帮扶等模式。在贫困治理瞄准对象层面有整村推进、连片开发、片区攻坚。在贫困治理手段层面,产生了产业扶贫、以工代赈、易地搬迁扶贫、金融、教育、文化、医疗、科技、信息等经验模式。但最终都在增加生产要素供给、注重人力资本投资、减少贫困人群开支和消除生产生活障碍等层面进行介入。传统扶贫模式在实践过程或多或少存在一些缺陷。

#### 2.多重因素共致:传统贫困治理实践缺陷的表层原因

传统扶贫方式中,政府主导是主要特征,也是中国减贫与发展的基本经验。但传统扶贫方式在政府主导下,呈现出如下特征:(1)扶贫项目经过层层审批,环节多、效率低,基层部门坐等项目,对贫困人群的发展意愿缺乏尊重,使得项目缺乏农户的参与;(2)传统扶贫方式程序复杂,政策与项目表述偏宏观化、系统化与抽象化,贫困人群因自身知识文化水平、发展经验、社会关系网狭小、信息来源渠道传统且狭窄,对政策程序及要求难以理解与接受;(3)传统扶贫方式在地方政府“政绩主义”制约下,项目设计与实施短期化,偏重“功利主义”,导致贫困人群需求与意愿被忽略,贫困人群是否参与更被忽略;(4)参与式在中国各地大力推广,但这种推广仍然是自上而下的,没有从根本理解贫困人群参与对扶贫的价值与意义,导致“参与式”是应景设计,是否参与、

何时何事参与取决于项目实施者的态度与意志,强调贫困人口的参与更多的是口号,而不是行动,群众的参与程度仍然很低,使他们不能够脱离政府而独立发展,变成政府的包袱;(5)一些地区在实施传统扶贫项目时,从整合贫困人群资源的角度要求参与者提供配套资金,有的地区比例超过50%,这种高门槛导致大多数贫困人群遭遇到扶贫项目的制度排斥;(6)另外一个原因,就是贫困人群资源禀赋问题,比如劳动力人数、受教育水平、土地面积及种植情况。研究显示,资源禀赋与扶贫参与之间是正相关关系,也就是说资源禀赋越多参与可能性越高。众所周知,贫困人群资源禀赋情况相对于其他人群来讲是偏少的,限制了贫困人群的参与积极性与可能性。另外贫困人群政策知晓率不高导致参与率不高;(7)乡村治理结构、社会结构的制约,导致体制内资源在下移过程中成为乡村精英觊觎的目标,发生“精英俘获”现象。

#### 3.体制区隔:传统贫困治理缺陷的深层次原因

“区隔”是法国社会学家布迪厄在研究阶层品味差距时所提出的社会学概念,它指的是不同人群的身份差异与消费品位的差异,后来被转移到移民融入问题当中,其概念演化为不同主体间的差异与分化。在此,区隔一词指向不同治理主体的分化与差异。

(1)政府部门间区隔。政府治理是应对市场失灵问题而产生的,是针对私人行为、响应公共需求的治理机制,是为了公共利益而制定与实施的政策。然而,政府也存在失灵问题,长期以来,政府“条块关系”问题。运动式治理存在的价值与意义对应常规治理体制的失败和危机。传统贫困治理方式的缺陷

不在于政策本身,而困于政府条块分割、各自为战的体制性障碍,难以构建大扶贫格局和形成部门合力,导致产业、基础设施与公共服务相互割裂,扶贫效果难以持续。尽管,中国自上而下建立了扶贫办,统筹安排各级贫困工作。随着长期贫困治理的推进,一些地方原本是协调议事机构的扶贫办异化为政府职能部门,有的地方干脆叫扶贫局。一些地方尤其是县级扶贫开发领导小组一年当中开会次数减少为零,造成贫困治理体制难以有效发挥作用。“扶贫功能弱化与机构边缘化趋势明显,一部分职能从扶贫部门分离出去,基层扶贫机构大多从政府机构淡出,处于可有可无的地位。从横向看,扶贫部门职能弱化、手段不力,履行职能时难以协调部门利益之争”。

(2)层级关系区隔。在利益分化背景下,地方政府与中央政府之间的分化与博弈日益明显。地方政府在执行贫困治理政策时导致一些传统扶贫方式被简单化,异化为形式主义,整体性、系统性、宏观性不足。国家希望借助“压力型体制”增加贫困治理的力度与效度。基层政府的诉求和地方精英群体的游说对扶贫开发政策、操作文本的形成及其执行过程产生了显著的影响,扭曲扶贫工作的初衷和本质,进而造成政府贫困治理的失灵。因此,中国贫困治理更应该侧重于县域贫困治理,聚焦县域贫困治理实践。

(3)城乡二元体制区隔。中国城市与农村的二元体制区隔起源于计划经济体制时代,因市场经济时代制度叠加,所造成的影响就是城市的日益现代化与农村日益衰败。中国农村存在大规模贫困人群的根本原因就在于二元体制。21世纪以来,统筹城乡发展战略引导下,“城市反哺农村、工业反哺农业”新型城乡关系逐步构建,“多予少取”方针的实施减少了贫困人群的开支,增加了贫困人群收入,对贫困治理产生了积极影响。然而,在不少贫困地区经济发展仍然以城市为中心,基础设施与公共服务项目实施的重点在城市,援助贫困地区发展的政策资源被投向城市,这就是以贫困地区、贫困县为瞄准对象的贫困治理模式下,贫困人群获得感不强的根本原因。另外,在贫困治理实施中,城乡一体化的贫困治理格局尚未完全形成。

(4)农村阶层区隔。改革开放以来,村社共同体社会边界逐渐扩大,农民生计的多元化以及社会流动加剧,农民开始出现贫富分化并进而出现阶层分化。农村日常生活的人际关系、婚恋情感、生活消费、日常闲暇、居住空间及社会心理等方面呈现出区隔化状态。富裕起来的精英人群被国家吸纳进入乡村基层治理体系中。在经济资本、社会资本、文化资本、政治资本方面具有优势的精英人群相对比较功利,在政策信息知晓、政策资源分配与获得、扩大增加利益等方面具有得天独厚的优势。然而贫困人群则因贫困的恶性循环,在知识文化、社会资本、资源禀赋等方面比较弱势,因而政策知晓、认知与参与以及在扶贫资源获得方面处于劣势。这是导致扶贫“扶强不扶弱”的乡村社会因素。

(5)国家与社会的区隔。土地承包到户制度实施后,统分结合的双层经营体制实际上只有“分”,由于大部分农村集体经济弱化和农村劳动力城市转移,村社共同体“统”的力量在弱化,依托于集体经济的农村社会福利与救助制度无法延续,进而在乡村治理格局中村社组织在公共服务供给、福利与救助等方面无能为力。传统农村互助合作组织在瓦解,农户之间的伦理性关系在弱化,利益关系在强化,社会化小农群体扩大,导致农户原子化趋势加剧。另外,第三部门的崛起是现代社会的产物,是现代化的结果。贫困地区、贫困村经济社会发展水平低,社会力量发展滞后。随着国家治理体系完善与治理能力现代化的推进,“国家”借助权威分配与资源供给方面在贫困地区的影响力日益增加。在对贫困人群认知与理解方面,往往用愚昧、胆小、无知等词汇来描述,往往在扶贫方式上采取“替民做主”“逼民致富”,忽视贫困人群的自我意识与能力的引导与培育,存在着扶贫资源决策权、使用权与控制权的垄断,具有技术官僚主义特征。究其原因在于国家与社会区隔下的国家逻辑与基层社会逻辑、国家诉求与民众诉求、国家做事风格与民众行为逻辑差异。

## (二)十八大以来贫困治理新思路

十八大以来,习近平总书记就精准扶贫、精准脱贫工作发表了一系列重要讲话,提出了新要求、新观点与新思路,形成了完整系统的精准扶贫战略思想,

成为新时期脱贫攻坚的制胜法宝。

聚焦贫困治理目标群体。习近平总书记精准扶贫思想突破了贫困地区、贫困县、贫困村传统瞄准机制的缺陷,在传统贫困治理瞄准机制上实现创新,主张聚焦于贫困表征、致贫原因与贫困人群需求,做到六个精准:扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准,在瞄准机制实现了因人因户施策,克服扶贫资源瞄准偏离的治理悖论,增强国家贫困治理体系对贫困地区、贫困社区和贫困农户减贫与发展需求的回应能力。

构筑大扶贫的贫困治理格局。注重党的领导,注重党建与贫困治理的联动作用,实现用党建引领扶贫、用扶贫推动党建工作,强化基层党组织建设,维护党的领导核心。同时通过驻村帮扶,实现城市精英输入,弥补乡村传统治理主体的不足。通过签订军令状,强化政府责任,引领市场、社会协同发力,鼓励先富帮后富,构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局,引入第三方评估机制与异地评估机制强化社会力量介入。实施脱贫公示制度,接受多元力量的评估考核与社会监督,赋予贫困人群贫困识别与脱贫参与权,实现贫困治理格局从政府主导向社会多元化转变。

治理手段从单一走向多元化。贫困治理目标的“两不愁、三保障”,决定贫困治理手段多元化。“五个一批”贫困治理手段的提出及地方政府更多“一批”的提出,标志着中国贫困治理开始从运动式治理转向制度性治理。“扶贫先扶志”“治贫先治愚”,说明中国贫困治理既注重贫困治理主体干预的外生性动力,又特别注重培育内生动力。

## 二、精准脱贫的兰考实践与启示

### (一)基本做法

以县域治理为方略助推脱贫攻坚。兰考县委县政府以完成政治任务的高度,秉持新发展理念,借助供给侧改革,实现强县与贫困治理有机结合。以城镇重点发展家具制造及木业加工、食品及农副产品深加工与战略新兴产业等三大特色产业,乡镇围绕特色产业做配套,鼓励贫困人群创业就业。创新新型城镇化发展思路,将新型城镇化与贫困地区基础

设施完善有机结合,实现新型城镇化主城区、乡镇与美丽乡村建设同步推动,改善贫困乡镇与村庄生产生活环境,塑造新型城乡关系。

切实落实精准扶贫战略。兰考敢于直面以往贫困治理当中存在的漏偏问题,以攻坚克难、抓铁有痕的精神,于2015年3月份、6月份、10月份、2016年3月四次精准识别,准确研判贫困问题及其原因,为精准帮扶打下良好基础。先后派出345名后备干部组成的驻村工作队进驻115个贫困村,同时对非贫困村的贫困问题进行治理,抽调335名优秀干部入驻非贫困村,专职从事基层党建和扶贫工作。实施精准分类帮扶,对已脱贫户,实施保险、产业扶贫、外出务工补助、大学生补贴、危房改造、雨露计划等6项措施,稳定脱贫成效。对于一般贫困户,除以上6个措施外,实施医疗救助、中小学教育救助、光伏扶贫、到户增收、小额担保贷款等资金,支持发展“种养加”项目,确保稳定脱贫不返贫。对兜底户,除落实以上9项措施外,兜底人员全部纳入低保,60岁以下人员给予临时救助,人均土地不足1亩按每亩收益500元差额补助等3项措施,确保兜得起、稳得住。实施精神帮扶,改变贫困人群精神面貌,改善贫困户生产生活条件与家庭环境美化。

多元主体协同展开贫困治理。在贫困识别与回头看方面,充分调动政府上下级力量,实现多元主体参与,即六查工作法:村干部查、工作队查、管区查、乡镇政府查、县扶贫办查、县督查局查。在工作中明确工作程序与规范,做到信息畅通与暗访独立运作,实现信息匹配对照制度,确保贫困户信息的准确性。贫困识别采取多维贫困理念,做到权责一致、方法标准明确,以生活形态法进行操作。在贫困退出方面,用“六认”工作法,赋予给贫困户与村社知情权、监督权与参与权。

创新贫困治理方式方法。以需求为导向,兰考积极探索精准扶贫精准脱贫的新方式,实施三位一体普惠制金融,利用光伏、到户资金与贫困户贷款拓宽贫困资产收益性扶贫,借助光伏及到户资金壮大集体经济,开展信息化扶贫、电商扶贫与特殊人群扶持等扶贫方式,探索出光伏受益村社与贫困户互惠分配、扶贫资金与贷款入股入社分红等资产收益扶

贫、APP信息化扶贫新方式。

## (二) 经验与启示

探索党建贫困治理新模式。在国家治理生态系统中,中国共产党有着得天独厚的政治优势、思想优势与组织优势,处于主导地位 and 核心位置,是其他主体的权威来源、资源整合保障与合法性依据。因此,“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的治理体系”是完善国家治理体系与实现治理能力现代化的努力方向。在调研中发现,“凡是基层组织建设好的村庄,扶贫工作都很顺利”围绕脱贫攻坚持续加强基层党建工作,引领基层党组织把消除贫困、改善民生作为当前的重要政治任务。兰考县委借助弘扬焦裕禄精神契机,实现群众路线教育、“两学一做”等党建活动与脱贫攻坚有机结合,既解决以往形式主义问题,又解决了政府不同部门、不同层级与村级组织不遗余力参与贫困治理的动力问题,实现了其他主体由“我为什么要参与”向“我要参与”,营造了脱贫攻坚共同体。在村级层面,围绕基层党建、脱贫攻坚、产业发展、美丽乡村等重点工作,重树“四面红旗”,夯实党建阵地建设,提高村级党群服务中心的服务能力。通过党员领导干部联系帮扶制度、基层党支部负责人轮训制度和驻村工作,实现贫困治理与党建良性互动。

构筑党政多部门合作与上下联动县域治理新模式。在以往的贫困治理过程中,效果不佳的原因往往与党政协同有关。在县级贫困治理理论话语中,党政机关往往因职能分工不同而居于政治结构中的不同位置,部门分工协作与彼此相互制约,共生共存。在现实中,此种情况可能会带来部门间合作的推诿与逐利。从根本上来说,兰考脱贫攻坚目标实现与传统治理方式最大不同在于通过政府职能调整,强化公共利益引导与有效的奖惩机制。主要表现为:(1)正向引导与负面告诫消解部门利益分化。仅2016年兰考就召开了6次千人大会,以习近平总书记、中央及社会各界庄严承诺的政治使命感、荣誉感和“做不好对不起人民”“历史的罪人”等底线耻辱感整合传统部门利益最大化的话语体系,将各部门的关注点从部门利益转向脱贫攻坚公共利益;(2)优化县级党政机关职能定位。兰考将部分权力与资源

上调至县级层面,充分利用扶贫“四到县”政策,整合全县资金项目,归县委县政府统一调配。同时在河南率先建立“先拨付、后报账、村决策、乡统筹、县监督”的资金分配运行机制,一方面县级党政部门只负责统筹、服务与督导,部门利益导向影响力衰退,另一方面赋权给乡镇政府以事权、财权,实现权、责、事统一,改变了以往基层政府等(政策)、要(项目)、靠(上级)的被动状态,理顺了县域层面政府层级关系;(3)强化统筹协调与督察奖惩机制。在兰考贫困治理中,县级扶贫办及县委县政府督察局在其中发挥了“统筹”“鞭策”两大作用。督察局则通过督查职能、考核职能、协调职能、预警预判职能和建议问责职能,推动脱贫攻坚目标实现与各部门职能履行;(4)借助互联网平台打破科层制信息“撇脂”效应。在兰考,党和政府“拼搏兰考”等若干个微信群,以@方式汇报情况、通报信息、发布通知、寻求其他部门支持等,实现信息、权力与事项向上级政府、同级部门的全公开,改变了政府条块分割、上下等级体制所带来的效率低下,合作难度大的问题,实现了信息畅通、政府内部合作。

以风险担保与利益诱导为手段构筑多元主体参与共享机制。市场力量与社会力量参与动机、参与方式及其与国家的多元主体关系与格局情况是“治理失灵”的主要因素。在贫困治理当中,如何有效动员其他主体参与则是能否构筑大扶贫格局、形成合力的关键因素。在传统贫困治理模式中,市场力量往往通过带来就业与慈善捐助参与贫困治理。在政府主导下的国家治理体系下,出现了被动参与情况,使得一旦项目结束,市场力量就会撤出导致益贫效果无法持续。兰考则通过若干方式动员市场力量参与:(1)风险担保。在兰考普惠制金融实施过程,通过政府授信、风险补偿,引入保险管控风险,鼓励银行简化贷款审批流程,降低贷款门槛,撬动银行放大10倍贷款,为脱贫攻坚提供有力的金融支持;(2)利益诱导。当前中小企业融资难、贷款难,流动资金不足是当今企业发展一旦困境,兰考则借助到户资金、贫困村贷款集中使用,通过入股分工方式解决了贫困户资金使用效率不高与无法持续问题,实现贫困人群可持续获得收入,企业参与其中则解决生产资

金不足难题,实现了政府+企业+合作社+农户的利益共享机制。在扶贫干部的奖惩方面,一方面脱贫工作目标实现不好、没有实现则不予提拔,另一方面通过良好的用人导向,给予一定的“仕途”诱导,改变了政治生态,激发了参与积极性。对村级两委干部同样给予荣誉与待遇进行引导。

利用资源优势推动社区治理。提高贫困村与贫困人口自我发展意识与能力是贫困治理效果可持续的根本保障。村社共同体作为一种社会力量,在贫困治理当中发挥了难以替代的作用。兰考一方面通过光伏、资产收益性扶贫等方式,赋予村集体收益分配权,壮大集体经济,实现所有贫困村都有集体经济的目标,提高村社共同体参与贫困治理的可行性。另一方面,通过补贴、贷款支持等方式引导村庄先富精英通过产业示范、代养代种等方式,构筑先富群体与贫困人群的利益衔接机制和村级合作社+农户的利益联结体,积极利用乡村精英的价值与作用,借助村庄资源,以旧合作促生新合作,倡导内部合作,发挥社区在贫困治理方面的作用,做好带动与引领,是“先富带后富”的典型体现,实现发展成果的共享。另外,通过驻村工作队,实现体制内精英下移,改变乡村治理格局,创新治理理念与激活治理格局。

### 三、结论与反思

国家整体性治理是贫困治理的有效模式。通过兰考精准脱贫实践可以看出,国家通过顶层设计完成目标设定、体制机制完善、规则建构等,构筑贫困治理的话语体系与舆论氛围。借助压力型体制甚至运动式治理,改变层级关系与部门关系,形成治理合力。通过县域治理平台发挥作用,激活基层政府与乡村社区参与积极性,拓展市场力量参与渠道,实现多元主体协同共生,共同促进公共利益目标实现,是对贫困治理的理论与经验贡献。兰考精准脱贫实践基本契合了整体治理理念的若干特征:公私合伙与中央地方结合、政府整合型运作、网络服务与治理、解决人民生活问题、扩大授权、公务伦理与价值、政策整合解决人民生活问题、政府制度与人民需求科技、资源的高度整合。

政府自我治理是贫困治理能否达到目标的体制

枢纽。政府自我调适与内部治理,是兰考县域贫困治理的基本思路。从资源投入性治理向服务型治理转变,从单一主体走向多元主体参与。治理的核心不仅仅在于效率与理性,更多是关注弱势群体、注重公平公正的公共价值营造与关注底层的社会良心唤醒。通过政府精英的下移,国家治理当中的公民参与问题也通过驻村工作队进村入户、走访座谈等方式有所实现。

践行国家贫困治理理念与布局是关键。习近平总书记关于精准扶贫的重要指示,是基于中国贫困治理经验总结与创新,在“四个全面”战略布局与“五位一体”总体部署的基础上,系统展现了五大发展理念的贫困治理理念与政策倡导。兰考拓展精准脱贫新方式的实践告诉我们,只要准确领悟国家贫困治理理念与制度安排,努力践行国家治理的方针与部署,转变观念,以脱贫攻坚统揽地方经济社会发展大局,坚持党建引领扶贫,紧密结合地方实际,敢于自我突破与探索,敢于担当自我批判找差距,就一定能如期完成脱贫攻坚任务。

在贫困治理实践中,我们不能“唯西方”,更不能基于西方社会情境之上的理论寻找中国问题对策,应该基于本土经验与中国情境,选择出适合本土的治理模式。但在其中,本土经验如何被系统化、理论化,进而构建出中国特色的理论范式是未来研究的重点。

“贫困是制约一个国家发展的重要难题。贫困不仅仅是经济收入低,更是个制度问题,是制度的不公平导致经济、政治、文化权利的缺失。因此,反贫困要以公共治理为路径,重新思考公共治理的价值,并综合政治、经济、公共服务和行政等方面的治理和变革,才能实现真正脱贫”。其中,政府、企业界与民间组织建立合作伙伴关系是改善治理结构的关键之一,这是未来兰考未来贫困治理需要关注的问题之一。

作者简介:田丰韶,社会学博士,河南大学哲学与公共管理学院副教授。

(摘自《中国农业大学学报(社会科学版)》2017年第5期,原文约12000字)