



压力型体制下的“扶贫军令状”与 贫困治理中的政府失灵

邢成举

(西北农林科技大学 人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)

摘 要:“军令状”式扶贫管理机制,有助于地方政府在扶贫工作中自我施压并调动工作的积极性、主动性,但是压力性体制下的“扶贫军令状”在由上而下的巨大工作压力和运动式治理中,往往会导致地方政府扶贫工作的一系列应对策略,从而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。“扶贫军令状”进一步强化了政府在扶贫工作中的主导地位,但也可能会制约其他主体参与贫困治理。充分发挥“扶贫军令状”的积极功能,不仅需要扶贫工作中的部分制度进行改革,同时还建立地方政府扶贫压力的调节机制,加快多元主体贫困治理机制的建设,实施差异性的扶贫工作考核机制。

关键词:军令状;压力型体制;贫困治理;扶贫;政府失灵

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)05-0065-09

一、引言

2015 年底召开的中央扶贫开发工作会议上提出,要到 2020 年实现现行标准下的贫困人口全部脱贫,为此中央与贫困情况严重的 22 个省(自治区、直辖市)签订了扶贫攻坚“军令状”,层层落实扶贫责任。^[1-2]以“军令状”的方式来推动扶贫攻坚工作,一方面体现出了贫困治理工作的艰巨性和复杂性,而另一方面则反映了中央对于扶贫工作的决心和勇气。^[3]将“军令状”写进中央文件,这还是第一次,但使用签订“军令状”的方式来进行国家治理和社会治理却并不少见^[4],在环境治理、大气防治、扫黄打非、房地产调控与保障房建设等多个领域,也都曾出现过“军令状”式的治理举措。这样的管理与治理体制,有其优势,但也常常遭受诟病,因为很多的“军令状”并没有得到落实,军令状变成了一纸空文。这样的情况让人们失望,而我们也应该反思这种治理方式和举措存在的固有弊端。在以往大量的针对扶贫工作的实地调查中,我们发现,中央的扶贫政策在地方被选择性执行,扶贫资源出现截留、挪用甚至贪腐等现象,甚至还有精英俘获对扶贫效果的阻碍。扶贫领域问题的出现,在一定程度上与地方政府在扶贫工作中的行动逻辑密切相关,也与其在扶贫工作体制中扮演的角色紧密相连。在“军令状”式的扶贫攻坚体制下,地方政府要承受比以往更大的工作压力,而省际间的竞争将加剧这种压力。在中央宣布“十三五”扶贫攻坚规划后,有 13 个省提出要用 2~3 年时间实现全省贫困人口脱贫,这比国家层面的规划时间提前了 2~3 年。地方政府的如此举动,一方面是要自我施压,但另一方面

收稿日期:2016-04-29

基金项目:国家社会科学基金青年项目“精准扶贫背景下农村结构性贫困治理机制研究”(16CSH042);西北农林科技大学中央高校基本科研业务费人文社科项目“精准扶贫背景下的精英俘获研究”(2016RWYB26)

作者简介:邢成举,男,西北农林科技大学人文社会发展学院讲师,博士。E-mail: xcj20-06@163.com

也容易引发虚假脱贫和策略性扶贫。中国扶贫之所以取得举世瞩目的成绩,得益于政府在扶贫工作中一直扮演主导的角色,但在新时期的贫困治理中,在实现全部贫困人口脱贫的目标下,政府贫困治理失灵的情况更加多发。这种失灵与扶贫“军令状”和扶贫工作的压力型体制关涉颇深。本文试图从“扶贫军令状”和压力型体制的角度对新时期贫困治理中的政府失灵进行讨论,以期推动扶贫攻坚工作健康持续发展。

二、“扶贫军令状”的本质、功能及缺陷

“扶贫军令状”是压力型行政体制和目标管理责任制的结合,其不仅体现了党中央和中央政府对扶贫工作的高度重视,同时还折射了社会主义制度的本质规定和实现共同富裕的根本目标。通过层层传递的扶贫工作压力,“扶贫军令状”希望在短时间内完成艰巨的脱贫工作任务,以充分体现社会主义制度的优越性和运动式治理的强大动员能力,这样的动机和初衷值得肯定。客观上看,“扶贫军令状”具备推动扶贫工作发展的积极功能,其将为扶贫工作注入新的动力,但是受多种条件的制约,其也隐含明显缺陷。

(一)“扶贫军令状”的本质

“扶贫军令状”是扶贫工作领域目标责任制的极端体现,军令状式管理是一种科学的行政管理方法和人事管理制度^[5],更是压力型体制下中央对地方政府扶贫工作考核的重要工具,其本意在于形成扶贫领域的倒逼机制,通过外部加压和自我施压,在有限资源和有限时间的条件下超常规地实现扶贫攻坚的任务目标^[6],实现跨越式的发展^[7]。从“军令状”式扶贫管理的特点看,这样的一种管理方式突出体现了扶贫工作的政治性,这与我国社会主义国家的性质紧密相关,同时也与我们倡导的实现共同富裕的庄严承诺相关。这样的扶贫工作管理方式体现了该项工作的严肃性、纪律性和责任性的合一,通过强化纪律、职责和监督,从而形成不同层级政府之间扶贫工作的合力,以早日赢得扶贫攻坚战。

(二)“扶贫军令状”的积极功能

客观而言,扶贫军令状具备多方面的积极功能:第一,因为设置了配套的奖惩制度,所以“军令状”能够在一定程度上充分激发地方政府扶贫工作的积极性和主动性,各地也将会根据所在地域贫困的实际情况安排自己的脱贫战略和具体举措;第二,有助于缓解贫困领域出现的资金截留、挪用和贪污等情况,扶贫资金和资源将会取得更高的使用效率;第三,有利于提升各级地方政府扶贫工作的责任意识和担当精神,有助于扶贫工作者的实际技能和业务素质的提升;第四,有助于尽快形成社会大扶贫的格局,这不仅与政府在扶贫工作中的主导角色相关,还与政府强大的资源调配能力、社会动员能力有关。

(三)“扶贫军令状”的缺陷

“扶贫军令状”通过层层分解任务的方式将扶贫工作任务最终落实到了基层政府的肩上,但无论从财政能力、政策执行和社会治理等角度看,基层政府在各级政府中都是力量最为薄弱的,在巨大的工作压力下难免会出现对策性和策略性扶贫,甚至是虚假扶贫。其次,在全国一盘棋的大格局下,各个省份都在扶贫领域展开了与时间的赛跑,不少省份都提出要在更短的时间内完成扶贫攻坚任务,加上干部竞争性选拔带来的巨大压力^[8],很容易出现扶贫工作领域的“跃进”和“激进”,扶贫工作也将变成一场缺乏过程理性的锦标赛^[9]。最后,“军令状”式的扶贫管理可能会导致政府对扶贫举措的过多干预,导致在扶贫工作中注重数量而忽视质量,最终给扶贫攻坚带来负面影响。

“十三五”时期实现现行标准下贫困人口的全部脱贫具有十分重大的意义。首先,这体现了我们党和国家对人民共享经济社会发展成果的承诺;其次,这是社会主义社会的本质即实现共

同富裕目标的内在要求;最后,实现贫困人口脱贫有利扩大内需,为我国经济发展提供重要增长空间。扶贫攻坚工作的重要意义使得我们必须依赖有效的扶贫管理体制获得更大的扶贫成效,于是“扶贫军令状”就出现了。

三、扶贫“军令状”下地方政府贫困治理的策略

“扶贫军令状”的出现有赖于压力型体制和中央政府强大的权威,在该体制下,地方政府被施加了强大的动力,同时也肩负了重大的贫困治理责任。在正常状态下,该管理体制优势十分明显,这些优势也是保障扶贫成效的重要基础和前提。但同样需要注意的是,在该体制下,地方政府的贫困治理中也出现了一些扭曲行动和策略行为,这些将会让新时期的扶贫工作遭受挫折和困境。依据实地调查,我们发现,“扶贫军令状”下地方政府贫困治理的应对策略主要表现如下:

(一) 文本与数字脱贫

在“扶贫军令状”下,扶贫任务层层下放,最终都落实给了基层政府,年度考核和总量考核的制度下,地方政府面临多重的压力,数字脱贫也就随之出现。^[10]具体来看,扶贫工作压力有三个方面:其一,地方政府首先面临来自上级政府的压力,上级政府一般会规定具体时间内下级政府需完成的脱贫任务;其二,地方政府还面临来自扶贫对象的压力,在长期的扶贫工作中,地方政府尽管取得了一定的成绩,但在过程中也存在不少失误,如“逼民致富”等事件就让贫困农户缺失了对政府扶贫项目的信任;其三,地方政府还面临着来自市场风险的压力。当前多数地方依赖开发式扶贫进行脱贫,而这种方式与市场风险不可分离,如何选择产业扶贫项目并保障产业扶贫收益,这都是非常棘手的问题。在以上三种压力下,为了应对上级考核,不管贫困户是否脱贫,一些地方政府每年都按照上级的要求上报脱贫人员名单,至于这些名单如何选择,在基层调研期间,当地官员这样说:“这样的名单,在选择时也没有具体的标准。”^①在地方政府年度的工作报告中,脱贫情况就只是文本上的,这也就形成了“文本脱贫”。而“数字脱贫”与“文本脱贫”虽有一定的相似性,但仍有不同,其可以表现为上报脱贫数字,也可表现为:在贫困户建档立卡之初,地方政府有意识地增加贫困人口的数量,即扩大贫困人口基数,这样在考核扶贫工作时,这些非贫困户变成了脱贫户。这样的情况,在今年3月份湖北省某贫困县的调查中就出现了,当时村干部鼓励更多的村民申请成为贫困户,而村干部的鼓励则是来自地方政府的授意^②。

(二) 利益“交换”^[11]

在扶贫攻坚阶段,通过发展特色产业来帮助贫困人口脱贫是非常重要的途径之一,但因贫困户基础资本、资源和技能薄弱,很多地方都采取了依托农业龙头企业、农业大户和专业合作社带动贫困户脱贫的方法。这样的扶贫方法具有一定的优势,但在具体实践层面,我们也发现了不容忽视的问题:一些农业企业、大户和合作社等并不愿意承担这样的责任,在与地方政府的协商过程中,这些主体会提出相应的交换条件,即其可以协助地方政府开展产业扶贫行动,但是地方政府必须要给其一定的利益。所以,在调查中我们看到,一些农业企业、合作社等以扶贫的名义申请了一些项目和资金,但是贫困户对这样的事情全然不知。这些项目也都被用于合作社自身而并未给贫困户带来收益,贫困户没有分享收益的资格。除了上面的原因外,地方政府与企业之间的“利益交换”还有另外一个重要原因,即大量的扶贫项目都需要地方财政投入配套资金,但贫困县的财政情况普遍困难。为了申请扶贫项目,地方政府需要首先筹集相应的配套资

① 资料来源于2013年5月至7月期间笔者在湖北省英山县进行扶贫调研时对湾镇扶贫干部的访谈。

② 资料来源于2016年3月笔者在湖北秭归县陈村调查时对当地村干部的访谈。

金,在财政空乏的情况下,一些地方政府通过向农业企业和实力雄厚的合作社借款来满足筹资需求。当然,这些钱不能白用,各类涉农项目或是其他资源将是对企业和合作社的“回馈”。表面上看,贫困户成为了企业或是合作社的服务对象,但实际上扶贫项目和资源的多数利益被企业和合作社获得,即使贫困人口的收入没有明显增加,但在事后的评估中则会通过计算合作社收益的平均值而抬高贫困户的实际收益。这样看,贫困户的收入也就提高了,扶贫的效果也就呈现了。中央政府与地方政府在扶贫工作目标上有一定的差异^[12],在军令状式扶贫管理中这一现象仍会出现。

(三) 以点代面

扶贫资源的有限性意味着,地方政府会在扶贫工作中有选择有侧重地开展示范性的扶贫工程,或者是打造扶贫项目的示范点与示范村,这也是我们以往熟悉的“典型”工作法。^[13]示范点、示范村和典型的打造,从其初衷上看,是为了发挥其模范带动辐射作用,但现今多数的示范工程和典型则失去了“以点带面”的功能,代之而起的则是“以点代面”。任何一个示范点或者说是典型,都具有强大的资源和项目的吸附能力,一旦这样的示范点和典型得到一定层级政府和领导的肯定后,这样的示范点与典型就会很容易地获得各类项目资源。在鄂东大别山区的一个贫困县进行调查时,我们发现,两个相邻的村庄,一个是典型的贫困村,但10年来,其所获得的各类项目资源不足200万元,而另外一个新农村建设示范村即明星村,则在10年时间里获得了超过2000万元的各类财政扶持资金。在基层扶贫工作中出现“以点代面”的现象,与扶贫工作的考核机制紧密相关。在各类项目的后期验收和考核中,考核不可能面面俱到,而是选择其中的一些点进行,而这些在考察和验收中出现的示范点和典型都是经过地方精心包装和筛选的。对于这一点,来自上级部门的考核官员也是清楚的,但这套逻辑的普遍存在则让考核者对这样的安排习以为常。这一点也说明,以往我们有关扶贫工作的考核也是存在问题的,“一美可以遮百丑”,看了示范点和典型,似乎对一个地方的扶贫工作就有了定性的判断,而实际上这样的工作考核是相当片面的。除了示范点和典型,为了增加政绩,不少地方还出现了“形象工程”和“政绩工程”,这些工程可为地方政府争光添彩,却带来了公共资源的浪费。

(四) 民意替代

所谓的民意替代是指在扶贫资源和资金的具体使用方向上,地方政府代替贫困农户作出决定^[14],这就是说地方政府会按照自己的需求和意志来安排扶贫资源和资金的使用方向,扶贫对象关于扶贫资源用处的意见较难获得地方政府回应,贫困人口的真实需求不一定能够在扶贫项目中得到实现。客观地讲,地方政府在扶贫工作中之所以出现民意替代有两方面的原因:一方面,针对贫困群体进行需求征集,得到的扶贫需求往往是分散且差异显著的,这往往会导致扶贫工作的迟滞;同时,贫困群体中个别意见领袖人物的话语会遮盖大众的真实需求。^[15]另一方面,为了得到扶贫资金和项目,项目申请者会有意识地隐藏自己的真实需求,从而在项目申请书中表达出与政府扶贫意愿接近的需要,这在一定程度上也影响了地方政府对扶贫资金和资源使用去向的决策。从主观上看,地方政府代替贫困群体作出决策是其追求政绩的表现,更是其忽视扶贫工作中贫困人口主体地位的表现。从某些方面来说,地方政府关于扶贫项目的决策可能有益于贫困群体,但是这样的决策若缺乏民意基础,政策将难以取得良好效果。在“扶贫军令状”未出现在扶贫工作领域前,这样的民意替代就时有发生,在施行“军令状”式扶贫管理的情况下,类似情况将会更加常见。扶贫攻坚的关键是要实现贫困人口的持续增收,但产业扶贫项目都有一定的生产周期,要在不足5年的时间内实现贫困人口全部脱贫并非易事,所以加快扶贫项目进程对于早日实现脱贫意义显著。正是基于这种考虑,才经常出现地方政府代替贫困群体进行决策的现象,但该现象也容易引发扶贫“上动下不动”的情况,缺乏贫困群体参与的扶贫难以持续。

(五) 基层依赖

乡镇政府是负责扶贫工作的最基层政府,但该级政府当中并没有专门的扶贫工作机制,负责扶贫工作的多是其他办公室的兼职人员。在湖北、河南、甘肃、陕西和宁夏等地乡镇政府的调查中,我们发现,具体负责扶贫工作的一般是两到三人,一个是乡镇干部,另外一两个就是被借调到乡镇的大学生村官。扶贫工作人员的奇缺和扶贫任务的繁重使得乡镇政府在扶贫工作中对村干部有很大的依赖^[16],因此村干部的能力问题就引人关注^[17]。例如,作为扶贫工作基础的贫困人口认定工作就需要村组干部完成。尽管乡镇政府对村组干部认定贫困户的标准提出了具体的要求,但很多程序和做法都流于形式,因而在贫困人口识别中常有非贫困户入选。当然,出现这一情况的原因是多方面的,乡镇政府没有发挥监督核实的职能是其一。另一方面,村组干部受社会资本、亲缘和血缘等关系的影响而做出违背事实的认定也带来了贫困人口识别的瞄准偏离。在村庄范围内,贫困人口的认定不仅受制度影响,还受权力关系和社会结构的影响,随着社会流动和农民分化的加剧,贫困人口的认定越发困难,但这不足以成为简化贫困人口识别和筛选的理由。在中央启动精准扶贫战略之后,很多省市都派出了驻村扶贫工作组,这或许有助于克服扶贫工作对基层村组干部的过多依赖。不光是在贫困人口识别方面,在扶贫项目内容确定方面,基层政府对村组干部的依赖也是十分显著的,村庄要通过何种扶贫项目来促进经济发展和贫困户增收,也常听取村干部的意见,作为村庄精英的村干部与贫困户的项目需求分殊明显。地方政府对村组干部的依赖是客观存在的,但是在依赖的同时若是减少了监督、审查和核实,就会放大村组干部的权力,在客观上就会导致扶贫领域精英俘获现象的多发。

四、压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理失灵

上述关于“扶贫军令状”下地方政府贫困治理策略的分析,让我们看到,即使各个层级政府签订了扶贫攻坚责任书和军令状,贫困治理也同样会遭遇困境和挫折,以政府主导的贫困治理仍会出现失灵。要理解地方政府贫困治理失灵的生成机制,我们还需要从“军令状”式扶贫管理制度所依托的压力型体制和运动式扶贫治理体制进行分析。

压力型体制是对地方政府运行机制的形象描述,其强调,地方政府的运行就是对来自各方压力的应对和分解。^[18]本质上看,压力型体制是对计划经济时代基于中央权威的动员体制的延续和发展;所不同的是,如果说以往的动员主要依赖政治资源的话,那么当前的动员主要依赖政治资源和经济资源的组合。^[19]研究者发现,压力型体制之所以能在短期内解决社会管理所面临的问题,主要是其能够在短期内调动和集中大量的资源,同时也可以在一定程度上消解政府职能部门的公共政策的反对和抵制。对于扶贫而言,压力型体制之所以能够发挥重要作用,是因为在通常情况下该机制可将下达和分配的扶贫任务政治化,即明确表明扶贫工作是政治任务,打赢扶贫攻坚战是最大的政治任务,在将扶贫工作确定为政治任务后,还将设置相应的责任追究与考核机制,其弥补了常规治理中政府能力的不足^[20]。在实践中,扶贫工作被列为“一把手”工程和“一票否决”工作。压力型体制使得地方政府会调动自身最大的能力和全部资源来做好该份工作,因为如果工作不理想,官员的政治前途就会断送。不过,也正是在这种强大的压力下,贫困治理中的失灵现象也愈发多见。研究认为导致出现这种情况的原因在于:压力型体制的目标设置和激励强度超过了地方政府的现实条件和实际能力^[21],而为了完成上级考核,也为了获得完成工作激励,地方政府在扶贫工作中就出现了策略主义的行动。

理解“军令状”与压力型体制下地方政府扶贫工作出现失灵的现象,还有另外一个视角,那就是运动式治理^[22]。我们将扶贫工作比称为一场攻坚战争,这正是扶贫工作具有运动式治理特征的体现。这种运动式治理是政府为了解决历史遗留的贫困问题,而动员社会各种力量^[23],

调用社会各种资源进行贫困治理的斗争和实践。^[24]运动式治理在一定程度上弥补了制度化治理不足的问题^[25],在此基础上,国家权力对扶贫工作的介入深度和广度都达到了前所未有的水平,且在扶贫任务的考核上采用了目标责任制;从扶贫工作机构上看,尽管从中央到地方的各个层级都建立了“扶贫办”,但是各个地方在具体的扶贫实践中则通过建立“扶贫工作领导小组”来统筹协调扶贫工作。以上分析说明贫困治理带有显著的运动式治理的特征。但运动式治理也有其缺陷,那就是这种治理缺乏制度保障,甚至会引发目标偏离。^[26]至今我国的扶贫立法还是空白,这就导致扶贫工作会出现忽冷忽热的情况,扶贫资金渗漏、截留、挪用和贪腐情况时有发生。“军令状”与压力型体制下的贫困治理出现失灵,一方面与运动式治理的内在缺陷相关,同时也与扶贫官员对运动式治理的认识有关,运动式治理给不少干部的印象是:“运动就是一阵风,很快就会过去”。由于认识和准备上的不足,地方政府官员往往会低估运动式治理的强度和时限,故而在面临监督、考核和惩处时,他们就会通过策略性方法进行应对,所谓的“上有政策,下有对策”就是对这一内容的揭示。扶贫工作中,地方政府处于一种夹缝状态,一方面需回应群众需求,而另一方面则要对上级负责完成考核。运动式治理在本质上仍由中央权威或是上级政府主导,地方政府在贫困治理中采用的策略也是为了回应上级政府的各项要求,而本应作为主体的贫困人口则处于无声的状态。在政治官僚制的制度背景下,运动式治理面临被科层制消解的问题^[27],其内在发展动力不足,其优势的一面就较难体现,层级与部门利益开始凸显。运动式治理是国家以往治理模式的遗留,也是当前扶贫治理路径依赖的结果,其积极功能不能抹杀,但是其潜在风险也需要我们关注,例如运动式治理可能会带来级差政治信任^[28]等。当前阶段的农村扶贫工作并非单一意义上的运动式治理或是制度治理^[29],而是两者的综合。在充分发挥运动式治理和压力型体制优势的基础上,扶贫军令状才能够取得更好的成效。

如果说,运动式治理以往更多地出现在地方政府的治理行动中,那么由“扶贫军令状”开启的则是由中央政府主导的针对贫困的一场治理运动。运动式治理是相对常规治理而言的,之所以要在扶贫领域开启新的从上至下的运动式治理,是因为在常规治理模式下,扶贫工作成效日益式微,当今的贫困问题是“最难啃的硬骨头”。尽管运动式治理隐含有多重缺陷,但扶贫领域的运动式治理仍有功能空间^[30],因其具备强大的合法性基础和民意基础^[31],同时还具备压力型体制从上至下的扶贫系统的组织基础,因而其效果仍然值得期待。不过国家治理现代化要求我们对运动式治理进行变革。^[32]如果不能克服地方政府在扶贫工作中的种种策略行动,那么政府主导的贫困治理仍将面临失败。这不仅与扶贫体制相关,同时也与经济环境、生态环境、贫困户家庭结构变动等因素相关。

在这里,我们还需要对一个问题进行更进一步的讨论,那就是“扶贫军令状”式的管理一定会带来政府贫困治理的失灵吗?在本文研究的范围内,我们所强调的贫困治理失灵主要是指出现贫困资源渗漏、被挪用和截留、扶贫资源的精英俘获、虚假扶贫、数字扶贫、瞄准偏离等。压力型体制下的“军令状”式扶贫管理并不必然导致政府贫困治理的失灵,但却为治理失灵的出现埋植了潜在风险。客观上看,贫困治理失灵的出现与多方面的因素相关,有贫困户自身的因素,地域环境因素,市场因素和社会结构因素等,但是不可否认的是,中国的扶贫工作仍由政府主导,其他因素对贫困治理效果产生的影响不及政府因素,因此本文主要从政府扶贫管理体制的角度进行了论述。压力型体制在良性状态下允许地方政府在政策执行中出现方案变通和灵活应对的行为,但是当压力超负荷的时候,地方政府的方案变通与灵活应对就变成了“为完成任务而完成任务”。这种情形下,扶贫的质量和效果都将难以保证,贫困治理失灵也就会随之出现。从上至下贯穿而来的扶贫军令状,不仅出现了层层加压的现象,同时还激发了同层级地方政府间的扶贫竞赛。在此背景下,基层政府扶贫工作的时间被大大压缩,同时扶贫工作所需的人力和财力却快速增加。一旦在既定的时间、财力、人力和物力等条件下难以完成扶贫攻坚任务,扶

扶贫工作就会重形式而轻实质的态势,扶贫工作中的形象工程、面子工程和数量规模偏好也会越发严重。

五、地方政府贫困治理失灵的对策

以压力型体制为背景的“军令状”式扶贫管理体制能够有效激发各层级政府扶贫工作的决心和动力,同时也会给其扶贫工作带来前所未有的压力。这种压力一方面可以转化为扶贫工作的积极性和主动性,同时也可能会变成地方政府扶贫工作的重担,并可能引发其扶贫工作中的策略应对性行动。要克服地方政府贫困治理的失灵,需要我们在用好扶贫“军令状”优势的同时,注意限制其负面和消极功能。对此,我们提出如下建议:

(一) 优化贫困人口识别工作,建立贫困户甄别机制

扶贫工作的基础是贫困人口识别,当前的贫困人口识别工作仍存在一些疏漏,这集中体现为收入在贫困线附近的农户对贫困身份的争夺。因血缘、亲缘和友缘等关系的影响,村干部在贫困人口识别方面的公正性和公平性受到质疑。优化贫困人口的识别,首先需要强化村民的参与评价,即贫困户不仅要有户主申请、干部评议环节,还应该让村民进行公共评议,对申请者进行贫富排队;其次,要改革现有的先分配贫困人口指标再筛选贫困人口的机制,严格依据贫困线来确定贫困人口数量。在村级确定贫困户之后,依托驻村扶贫工作队对贫困人口进行再次甄别,以实地查看、群众走访和多方比较的方式最终确认贫困户名单。

(二) 建立贫困户和脱贫户的抽查核实机制,加快第三方评估机制建设

对于数字脱贫和文本脱贫的情况,我们应建立贫困人口和脱贫人口的抽查核实机制,即一方面要对贫困人口的认定情况进行抽查和核实,同时也要对脱贫人口的脱贫情况进行抽查和核实。抽查工作由省级扶贫部门负责,核实工作则以县域间交换核对方式进行,由核对人员对核实情况的真实性负责。扶贫成果不光要有地方政府评估,还要有独立的第三方机构和非贫困群众进行评估。对于出现数字和文本扶贫的,要对其负责人进行严肃处理。

(三) 实行差异化扶贫资金配套政策,严格扶贫资金审计

对于地方政府在扶贫工作中出现的利益“交换”问题,一方面要给贫困区域地方政府减负,同时也要加压。减负,主要是根据贫困县地方财政的实际情况确定扶贫项目配套资金的筹集比例,以减轻地方政府的财政压力,避免对工商资本和社会资本的依赖。同时,要加大对扶贫资金使用的审计,确保扶贫资金被用于贫困人口;对于以贫困户名义申报的扶贫项目要严格核实,确保项目申请者主体资格的有效和贫困人口对项目成果的分享。

(四) 统筹扶贫工作中的点面关系和质量关系

示范点与典型的示范与带动作用,依然有效,但要避免为了做好典型而舍弃整体的情况。这需要扶贫工作考核机制的跟进,即转变以往考核中注重“抓重点和抓典型”的方式,加大对扶贫工作整体成效指标的考核,如贫困人口减少、贫困发生率下降、贫困人口增收等,避免有限扶贫资源在个别点的过度集中。扶贫也要统筹好质量与数量的关系,杜绝为了追求扶贫成绩而只看数量不顾质量的工作风气,保障脱贫成果的持续性,实现贫困家庭生计优化的可持续目标。

(五) 畅通贫困户需求表达通道,发挥民主集中制在扶贫决策中的作用

地方政府需摒弃以往代替农户做决定的做法,让贫困户充分地表达其实际意愿。通过事前摸底、现场征求或是事后反馈等机制,让贫困户充分表达其需求,即使这些需求是注重短期和眼前利益的,也不要紧。在贫困户表达其意愿后,由扶贫工作组组织召开需求分析会,对众人的需要和意见进行归类和和并,在讨论的基础上,地方政府再进行引导并做出决策。这既能够调动群众参与扶贫工作的积极性,同时也减少了贫困户对扶贫项目的疑虑,最后还解决了扶贫工作

的时间与效率问题。

(六) 摆脱基层依赖, 建立平等互补的工作关系

单纯依靠乡镇政府完成贫困人口认定和筛查并不现实, 但是改变对村组干部的过分依赖却是可行的。在驻村工作组的帮助下, 乡镇一方面可督促村组干部的扶贫工作, 同时可对其工作进行监督。通过对驻村扶贫工作组调查成果与村组干部工作结果的比较, 乡镇政府能够获得对贫困人口认定、贫困项目选择、贫困成效评估等方面更为客观真实的信息。如果说, 以往对村组干部的依赖是无奈之举, 那么在当下的扶贫工作中, 通过建立多方主体间平等互补的工作关系, 基层政府收集扶贫信息的渠道更加多元, 这也有助于其对所辖地域内贫困情况以及贫困治理情况形成更加系统、清晰和全面的认识。

六、结语

“军令状”式的扶贫管理体制, 是压力型行政管理体制与社会治理机制在扶贫领域的典型表现。适当的压力状态有助于扶贫工作健康持续地开展, 而力度过大则会导致扶贫工作出现扭曲和失灵。地方政府在贫困治理中的失灵是多重因素综合作用的结果, 但是“军令状”和压力型体制下地方政府所采用的策略行动则是关键因素。在精准扶贫的战略下, “军令状”式的扶贫工作机制要想获得更多的正面效应, 就必须对扶贫工作的原有制度和结构进行调整, 同时还需优化和改善扶贫工作的考核机制。地方政府在扶贫“军令状”下的自我施压和地方政府之间的扶贫工作的竞争和比拼, 都会让扶贫工作陷入追求速度和数量的怪圈, 最终结果仍不利于提高扶贫成效。扶贫工作兼具经济性和政治性的特征, 若是过分重视经济性, 扶贫瞄准的准确性将会大大降低, 贫困人口分享扶贫资源和收益的空间也将不断萎缩; 而若是过分强调政治性, 则会让地方政府在扶贫工作中不计成本, 甚至是牺牲公共利益而狭隘地追求扶贫工作绩效。从上而下分配的扶贫工作任务和目标, 最终都要通过基层政府完成, 这些工作本身已经带来了繁重压力, 减压同样必要。所以即使采纳“军令状”式的扶贫管理手段, 我们仍需要坚持实事求是的原则, 对于地方政府不切实际的扶贫目标设置和扶贫举措要进行必要的监督和纠正。

“扶贫军令状”开启的是新一轮由中央倡导的扶贫攻坚运动, 该背景下的扶贫管理体制与工作机制具有显著的运动式治理的特征。在运动式治理中, 地方政府往往会在运动初期表现出高涨的工作热情, 但是随着运动的持续和深入, 这种工作热情将会慢慢淡化, 而“军令状”则是要给扶贫工作长鸣警钟。但作为运动, 其本身就具有阶段性的特征, 这可能是运动式治理缺乏规范化和制度性的内在缺陷。

参考文献:

- [1] 王仁贵. 以“军令状”督战脱贫攻坚[J]. 瞭望, 2015(48): 4.
- [2] 扶贫放大招! 先立“军令状”再动“指挥棒”[J]. 民族论坛, 2016(2): 1.
- [3] 孙政才. 立下军令状 啃下硬骨头 坚决限时打赢扶贫攻坚战[J]. 新重庆, 2015(7): 5-8.
- [4] 陈新洲, 翟建华. “不摘贫困帽子就摘官帽子”——与恩施州委书记刘贤木一席谈[J]. 瞭望, 1997(42): 26-27.
- [5] 何晏, 郑明达. 脱贫攻坚谁负责? 咋考核? ——访中国国际扶贫中心副主任黄承伟[J]. 半月谈, 2015(23): 19-21.
- [6] 顾仲阳. 22个省区市和中央签署脱贫“军令状”[J]. 农村工作通讯, 2015(23): 8-9.
- [7] 张晨. “动员—压力—运动治理”体制下后发地区的治理策略与绩效——基于昆明市2008—2011年的发展经验分析[J]. 领导科学, 2012(11): 23-27.
- [8] 方振邦, 陈曦. 干部竞争性选拔: 发展历程、存在问题及解决对策[J]. 中国行政管理, 2015(12): 6-9.

- [9]周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009(3):54-77.
- [10]王毓川.谨防“数字脱贫”[J].老区建设,1996(2):21-21.
- [11]马良灿.不能再让利益关系绑架扶贫项目[J].中国老区建设,2013(10):21-21.
- [12]梁晨.产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色[J].北京工业大学学报:社会科学版,2015(5):7-15.
- [13]李元珍.典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J].南京农业大学学报:社会科学版,2015(3):101-109.
- [14]唐睿,肖唐鏢.农村扶贫中的政府行为分析[J].中国行政管理,2009(3):115-121.
- [15]邢成举,李小云.精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9):109-113.
- [16]陈前恒.农户动员与贫困村内部发展性扶贫项目分配——来自西北地区H村的实证研究[J].中国农村经济,2008(3):42-49.
- [17]胡静.村基层组织的能力禀赋对缓解农村贫困的贡献分析[J].农业经济问题,2009(12):75-82.
- [18]荣敬本.从压力型体制向民主合作体制的转变[M].北京:中央编译出版社,1998.
- [19]杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [20]唐贤兴.政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释[J].学习与探索,2009(3):59-65.
- [21]欧阳静.压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J].经济社会体制比较,2011(3):116-122.
- [22]唐皇凤.常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J].开放时代,2007(3):115-129.
- [23]冯仕政.中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J].开放时代,2011(1):73-97.
- [24]单鑫.多维视角下的中国运动式治理[J].湖北行政学院学报,2008(5):10-12.
- [25]杨志军,彭勃.有限否定与类型化承认:评判运动式治理的价值取向[J].社会科学,2013(3):15-24.
- [26]许源源.中国农村扶贫瞄准问题研究[D].广州:中山大学,2006.
- [27]何绍辉.目标管理责任制:运作及其特征——对红村扶贫开发的个案研究[J].中国农业大学学报:社会科学版,2010(4):173-182.
- [28]上官酒瑞.级差政治信任的形成机理、风险及改革思路——基于压力型体制的一种分析[J].中共中央党校学报,2015(5):53-60.
- [29]何绍辉.从“运动式治理”到“制度性治理”——中国农村反贫困战略的范式转换[J].湖南科技学院学报,2012(7):95-99.
- [30]冯志峰.中国运动式治理的成因及改革[J].唯实,2007(10):56-57.
- [31]周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [32]孙培军,丁远朋.国家治理机制转型研究——基于运动式治理的视角[J].江西师范大学学报:哲学社会科学版,2015(2):16-22.

(责任编辑:李良木)