

【专题:脱贫攻坚成效评估与后扶贫生态系统构建】

共享发展理念下扶贫生态系统构建

雷明, 邹培

(北京大学 贫困地区发展研究院/社会科学部, 北京 100871)

摘要:以发展的眼光研究贫困问题,中国的减贫工作依然任重道远。共享发展理念下,精准扶贫不仅需要实现减贫,更需要实现可持续性减贫。可持续性减贫,就是要在努力消除贫困的同时,促进经济与社会的可持续发展——在提升人口素质、提高人民生活水平和保护环境、资源永续利用的前提下,使经济和社会同步发展。保证减贫内在机制的可持续性和外在支撑环境的可持续性是实现这一目标的必要条件。在这一背景下,本文探讨了共享发展理念下实现可持续减贫所需的扶贫系统重构及扶贫生态系统构建问题,提出了扶贫生态系统的概念,并从概念内涵、系统特征、机制设计、系统构建以及实现路径等方面,深入分析了全面打造和构建全社会扶贫生态系统的思路。

关键词:共享发展;可持续减贫;扶贫生态系统;系统重构

中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)06-0009-11

反贫困是当今国际社会的共同课题。中国作为世界最大的发展中国家,改革开放40年,特别是十八大以来,在中央扶贫攻坚一系列部署下,反贫困事业取得了显著成绩:自1978年来,中国贫困人口减少7.5亿人,仅2012年至2018年6年间,贫困发生率从10.2%下降到1.7%,脱贫人口6853万人,国家级贫困县减少了433个。作为2020年全面建成小康社会关键时刻,最后的扶贫攻坚该如何把握?2020年后减贫工作如何战略性过渡?循着新中国成立70年、改革开放40年成功发展的经验,探索在扶贫攻坚中加入改革创新的新元素,将具有中国特色的反贫困道路走下去,不失为确保扶贫攻坚彻底胜利的再一次尝试。

一、共享发展理念下可持续减贫

共享或共同分享,从社会学角度解释,就是要消除贫富悬殊,实现共同富裕;从经济学角度解释,是指资源的共同分享及利用。本文的共享发展,是指能让商品、服务、机会、数据(资源)及(人的)才能等资源具有共享渠道,使拥有闲置资源者通过向他者无偿或有偿让渡资源使用权,让分享者能够用分享到的闲置资源创造价值。在这样一个发展体系之下,民众公平、无偿或有偿地共享社会资源,彼此以不同的方式付出和受益,共同享受发展红利。

新中国成立70年,改革开放40年,特别是十八大以来,中国在扶贫的资金、政策、措施、方法、手段上想的办法不可谓不多,在完成扶贫攻坚任务关键时刻,要进一步提高扶贫效率须将众多方法整合起来。因为精准扶贫是一个动态过程,要保证始终精准,而不是只准不精或只精不准,需不断地对扶贫对象、方法、手段、措施、路径等进行修正。但既准又精后成效无法维持,不可持续,还是不行,比如易地搬迁不仅仅在于工程物理性位移,还需要帮助搬迁人口在就业、收入、精神、文化等内在层次持续提升。所以,精准扶贫不仅在准,更在于精,不仅在精,更在于可持续。这里精准扶贫的可持续性包括两个方面:一是脱贫的可持续性,主要就是持续的收入来

收稿日期:2019-01-21

作者简介:雷明,男,北京大学贫困地区发展研究院院长,光华管理学院二级教授,英国爱丁堡大学客座教授;邹培,男,北京大学社会科学部助理研究员。

源、持续的就业岗位,收入的稳定增加、生活的持续改善,或者说持续的转移支付;二是不返贫的可持续性,打造不返贫的空间,不给返贫留机会,这涉及教育、卫生、医疗、防灾、救助、保险等多个领域。

共享发展理念下精准扶贫的核心在于可持续减贫。这里可持续性减贫与减贫的可持续性是有区别的,前者不仅包括减贫的结果,也包括减贫的手段、方式、方法,而后者主要是从减贫的结果来判断的。共享发展下的精准扶贫不仅需要实现减贫,更需要实现可持续性减贫^[1]。实现这一目标的必要条件就是要同时保证减贫内在机制的可持续性和外在支撑环境的可持续性。说到底,共享解决的是发展的最终目的问题,脱贫是实现共享的基本条件,而可持续反贫困则是实现共享的关键,所以,以共享发展的眼光来评估反贫困事业,中国的减贫工作依然任重而道远。

二、共享发展理念下的扶贫系统重构

(一) 中国扶贫体系演进

1949年中华人民共和国成立之时“一穷二白”,全国95%以上的人口处于生存和温饱难以保证的状态,经济建设是当时的头等大事。国家确立了改变生产关系的发展路径,进行了生产资料公有制的社会主义改造,广大的劳动者当家做主,社会生产力获得了空前提高。作为农业国,这一阶段反贫困的最大红利来自农村,通过土地改革,将生产资料配置给占中国人口绝大多数的农民,使广大贫困群体有了自我发展的基础——土地。尽管新中国成立之初的前30年社会主义实践走过弯路,但全国根本性贫困问题相比新中国成立之初有了较大程度的缓解。1978年改革开放以来,中国取得了举世瞩目的发展成就,国家贫困治理体系不断调整,反贫困事业也取得了伟大的成就。

1. 农村经济体制改革下的扶贫与减贫(1978—1985年)

改革初期,大规模贫困依然存在,改革开放促进了反贫困事业的发展。具体表现为经济体制改革中,建立起以经济增长溢出效应为主带动减贫,并伴以大规模中央财政转移支付的救济式扶贫体制。一方面内部实行的家庭联产承包责任制改变了生产资料的使用方式,提高了生产资料的使用效率;另一方面着手建立市场经济的外部环境,通过市场机制为这种生产资料使用方式具有效率创造了条件。具体到农村,家庭联产承包经营的农民有了生产自主权和参与市场经营权,长期受压的生产力第二次获得极大提高,人口的贫困程度大规模减轻。

2. 以行政区划贫困县为重点的开发式扶贫(1986—2000年)

伴随经济的快速发展,中国的贫困开始从普遍整体性贫困向区域性贫困转变,为顺应改革减贫边际效应下降的新形势,1986年国家成立了国务院扶贫领导小组办公室(简称国务院扶贫办)强化政府的反贫困职能。国家调整了扶贫战略,强调开发式扶贫,围绕县域区划,确定了323个贫困县,注重培养贫困县政府的自我造血能力;以后又实施了八七扶贫攻坚(1994—2007)计划,逐步建立起以政府为主的、以公共治理为主体的开发式扶贫体系。

3. 以贫困村为重点的开发式扶贫(2001—2012年)

进入21世纪,针对“大分散、小集中”的贫困人口分布状况,国家颁布了第一个《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,扶贫重点转向县和村,确定了592个国定贫困县,15万个重点贫困村,扶贫开发向更基层的村级社区集中,执行了以整村推进为主体、以产业化扶贫和劳动力转移为“两翼”的一体两翼扶贫战略。一体两翼扶贫战略强调村庄的全面、综合发展,行政决策方式从以往的自上而下转变为自上而下与自下而上相结合,增加了扶贫中的群众意愿及农户的主动参与,形成了一整套颇具地方特色的参与式村级扶贫规划方法;产业化扶贫形成了以“公

司+农户”为主的农业产业扶贫模式,劳动力转移中推行了“雨露计划”,即以群众自愿为基础、相关部门核实后对扶贫对象施以职业教育和各类技能培训,政府加大了对农村劳动力转移的引导。

4.精准扶贫及全面小康进程中的区域和个体双重扶贫(2013—2017年)

党的十八大提出全面建成小康社会和全面深化改革开放,实施精准扶贫战略,颁布和执行了第二个《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,国家的贫困治理措施调整为:划设14个连片特困地区(以行政区划之交界区域为主)为扶贫攻坚主战场,发起了县+村+片区+贫困户+贫困个体的精准式扶贫攻坚。592个国定贫困县不变,划定14个片区680个片区贫困县,将832个重点贫困县、12.8万个重点贫困村作为攻坚重点,逐步构建政府、市场、社会“三位一体”协同推进大扶贫大开发的扶贫开发治理体系。在本地,实施了连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划和精准扶贫相结合的工作机制,贫困村和贫困户逐渐成为贫困治理的主体,扶贫管理和服务中县、贫困村、贫困户之间的薄弱环节得到改善,建立了扶贫考核制度和问责制度,加强了扶贫开发治理体系中组织制度的约束性,提高了扶贫开发中的社会参与度,增加了扶贫开发工作的透明度。

5.扶贫攻坚阶段精准扶贫下的深度扶贫(2018—2020年)

2017年6月习总书记在山西吕梁考察时指出,深度贫困地区扶贫攻坚是硬仗中的硬仗^[2]。开启扶贫攻坚阶段精准扶贫下的深度扶贫阶段,如何打赢、打好这“硬仗中的硬仗”?从中国扶贫成功经验看,调整贫困治理体系依然要靠有中国特色的改革和创新。为调动更多力量参与扶贫,提高扶贫效率,同时兼顾政治、经济、社会、文化、生态文明建设,可以把先前一味强调供给侧改革,转向需求与供给两侧改革并重,即在现有供给基础上,开发供给和需求,为需求提供更加有效的包括资源、资金、政策、人力各方面的供给。这就要求把握机制设计^[3]这个关键,走出共享发展框架下精准扶贫的精准之路。换句话说,就是为实现党的十八大既定的2020年全面小康目标、联合国2030年可持续发展目标——全面消除贫困,将贫困发生率控制在2%~3%,围绕政府、社会、企业、贫困主体,用看得见的手和看不见的手以及道德和法制的力量,从机制入手,解构和重构扶贫社会环境,实现扶贫系统重构。

(二)扶贫生态系统的提出

共享发展框架下搞好精准扶贫,从逻辑上首先需解构和重构扶贫社会环境,实现共享发展理念下可持续减贫^[4]。目前要实现共享发展理念下精准扶贫过程中的可持续减贫,关键是要打造和构建集共生、共建、共享为一体的反贫困命运共同体,使原来的多主体扶贫转为全主体扶贫,原来的多元扶贫转为全元扶贫,让扶贫成为每一个人的责任和义务,形成全社会扶贫生态系统^[5]。

通过前面对新中国成立以来扶贫体系的梳理可见,之所以提出重构中国扶贫生态系统,是因为中国的扶贫之路经历了单主体(政府)救济式扶贫阶段、多主体(政府+社会)开发式/直线型、网状型开发式扶贫阶段,在解决了数亿贫困群体脱贫问题之后,现在到了要面对扶贫攻坚最为艰巨的阶段,还要统筹安排应对2020年后的扶贫,这些工作不仅涉及政府不同部门、各省市地县行政单位,还涉及社会的方方面面。提升扶贫效率客观上需要中国的扶贫体系由多主体向全主体、由多元向全元转换,使中国的扶贫成为全社会都积极参与的工作,成为每一个社会主体的责任和义务。在这一新形势下,客观急需一个更加适应环境需求、更加有效、更加稳定持续的新的扶贫模式和扶贫体系,需要对现有扶贫体系进行系统重构,构建全社会全员参与的扶贫生态系统。依照共享发展基本思想打造和构建的全社会扶贫生态系统,是一个集共生、共建、共享为一体的反贫困命运共同体,其中共建是前提,共享是目的,共生是基础。

生态系统是指在一定时间和空间范围内,生物与非生物环境之间通过能量流动和物质循环

所形成的一个彼此关联、相互作用、自动调节的统一整体^[6]。扶贫生态系统是指由扶贫生态系统主体和扶贫生态系统环境构成的,彼此依存、相互影响、相互制约的动态系统,这其中包含了共生的内涵。扶贫生态系统主体是扶贫产品和扶贫服务的供应者或生产者,主要包括政府,市场,社会下的企事业单位、社会组织、居民等以及自然生态环境。扶贫生态系统环境是指扶贫生态系统主体赖以生存和发展的由自然、社会、经济、法制、信用等因素综合构成的环境,它既包括扶贫产品和扶贫服务,也包括市场环境,更包括自然生态环境要素。扶贫产品和扶贫服务的对象主要是贫困户、贫困村和贫困县乡。扶贫离不开扶贫生态系统主体,离不开扶贫生态系统环境,良好的扶贫生态系统环境是保证扶贫生态系统主体持续稳健发展的决定性因素,也是科学建设扶贫体系的难题。一个良性发展和动态平衡的扶贫生态系统,可以化解扶贫过程中的各种风险,提高扶贫资源使用效率,促进扶贫与经济可持续发展,顺利完成现阶段精准扶贫任务,最终实现共享发展理念下的可持续减贫,成就广大贫困群体早日小康的时代梦想。

现阶段,打造和构建中国的扶贫生态系统,就要是按照人人参与、人人尽力、人人扶贫、和谐发展的共生、共建、共享原则,紧紧围绕《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出的增加公共服务供给、实施脱贫攻坚工程、提高教育质量、促进就业创业、缩小收入差距、建立更加公平更可持续的社会保障制度、推进健康中国建设、促进人口均衡发展目标^[7],用更有效的制度安排,创新民主机制,使广大贫困群体在共建的扶贫生态系统中能够与其他社会群体一起进步。共生、共建、共享三者互为前提与条件,体现了发展主体的权利与义务、发展动力与发展目标、发展过程与发展结果的有机统一,本身就符合系统论要求,是实现共享发展,实现共同富裕的必然选择。

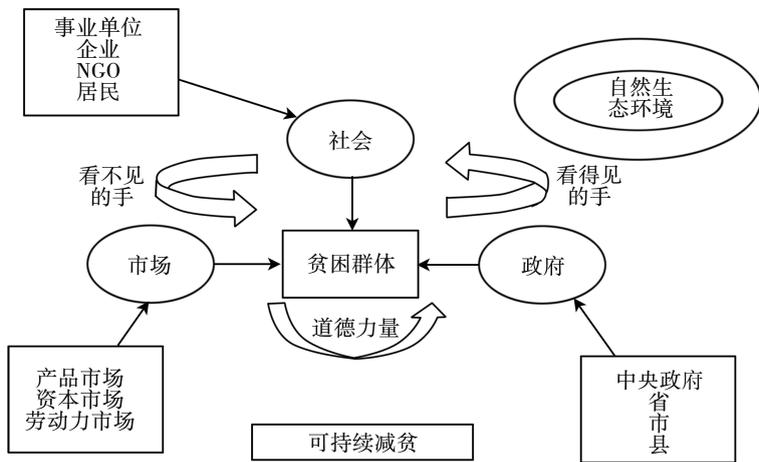


图 1 扶贫生态系统体系

要使构建的扶贫生态系统(图 1)成为共生、共建、共享相互关联融合的命运共同体,关键在于扶贫主体的社会化及各主体之间的协调匹配。重构的中国扶贫生态系统由政府、社会、市场、自然生态环境等组成,这些主体在扶贫过程中应在职责分明的基础上,各尽所能、互相协调、共成大计。针对当前扶贫攻坚任务紧迫、各级政府压力巨大、其他主体扶贫参与度亟需进一步提高的现实,需重构扶贫生态系统,政府依然是扶贫主导负责宏观调控、统筹规划扶贫工作,通过扶贫战略和政策体系实现主导作用;省市县及各级政府部门要明确扶贫责任,具体落实有关政策,合理使用资源,增加贫困地区基础设施和公共服务等。另一方面,营造扶贫的市场环境和社会环境,把贫困地区经济社会的建设任务更多地让渡给市场和社会,如用减税、免税方式鼓励企业参与扶贫,拟定更可行的东部帮扶西部政策推动先发展地区带动落后地区发展。通过改革,调整产权结构和所有制结构及管理体制,使经济更加开放、更加市场化,为提升贫困地区和贫困人口自我发展能力创造条件;市场体系要完善,如培育扶贫市场,该市场有扶贫特色的生产、融

资、物流、交易、服务、消费,保证市场机制在资源配置中的决定性作用;要有更完善的法律法规,如设立《反贫困法》等;加强道德培育,提升公众的公益慈善意识,如倡导节俭、向善、互助;创新社会扶贫模式,通过建立社会管理体系承担起政府转移的扶贫职能,可参照“政府协调、社会协同、公众参与、法制保障”思路弥补市场失灵,理顺社会与公民、与政府的关系,形成完善的社会扶贫体系,如增设基金会,招募志愿扶贫医疗队、支教队,组织扶贫募捐等,聚集社会资源,帮助各社会主体在扶贫中相互配合,各归其位等。

总之,通过政府—市场—社会关系的构建和重构,使政府各个部门以及民间组织和其他社会成员都能够把减贫反贫作为自身的一个重要职责,进而形成一个由多方主体有机构成的社会化的反贫困实施系统,该系统不仅要改善贫困地区生产生活生态状况,实现脱贫标准下贫困人口、贫困村整体脱贫,更要克服目前扶贫攻坚中群众素质和自我发展能力提升相对缓慢、增收长效机制不稳定、经济发展以过度牺牲青山绿水蓝天为代价的短板,使扶贫生态系统科学、高效、可持续。

(三) 扶贫生态系统的特征

1. 整体性

整体观念是系统论的核心思想^[8]。扶贫生态系统是一个有机的整体而不是不同部分的简单相加,是在各个主体之间、扶贫生态系统主体和扶贫生态系统环境之间相互作用下构成的一个彼此依存、相互影响、相互制约的动态系统,具有整体性和整体功能效应^[8]。整体功能效应是指在扶贫生态系统中,由各主体的协同行为产生的、超越各系统要素单独发挥作用时的效能,表现为整个扶贫生态系统的统一作用和联合作用。具体到实践,就是扶贫中始终着眼于协调好各方面的利益关系,将扶贫生态系统中多主体有机结合起来,组成一个层次分明、主攻方向明确、分工精细、紧密协作、优势互补的扶贫生态系统,提升各群体参与扶贫的积极性及广大贫困群体的创造性,使系统的整体功能达到极大。

2. 目的性

系统是事物存在的方式,其演化发展具有目的性^[8]。扶贫生态系统在与外部环境进行物质、人才、资金和信息等的交换中,可适时地调整 and 选择以不断接近可持续减贫的目标。具体到实践,扶贫生态系统就是要把广大贫困群体切身利益作为核心,始终围绕共享发展、共同富裕目标,不断推进各尽所能、各得其所的社会建设。如政府在调控经济社会发展中自觉维护广大贫困群体的利益,政府子系统中的各级、各部门就能为实现总目标自觉协商,处理好条块分割、责任层层分解、下级被动服从等管理体制本身的矛盾,进一步释放各级各部门潜在的主动性和创造力。

3. 协同性

在自然界、人类社会实践活动中,普遍存在着整体合作现象。系统论认为,在外来能量的作用下或物质的聚集态达到某种临界值时,子系统之间就会产生协同作用,所以系统论特别强调子系统的协同^[9]。扶贫生态系统中的协同是指各主体相互合作或集体同步的联合行为,如政府与市场的协同、市场与贫困对象的协同、政府与社会与贫困对象的协同等。有了协同,扶贫生态系统就可产生协同效应。扶贫生态系统的协同效应指系统中各主体相互作用能使扶贫生态系统在临界点发生质变产生出整体效应,使扶贫生态系统从无序变为有序,进而形成常态化的稳定结构。扶贫实践中虽然各个主体如扶贫对象自身、不同企业、不同社会组织力量有限,一旦合作协同,就能在攻坚克难中众志成城,集体发力战胜贫困。

4. 伺服性

扶贫生态系统之所以具有协同性是因为系统具有伺服性。伺服原理,即快变量服从慢变量,序参量支配子系统行为,规定了临界点上系统的简化原则^[9]。扶贫生态系统内部稳定因素

和不确定因素间相互作用实际就是系统的自组织过程——扶贫生态系统在接近不稳定点或临界点时,系统中的少数几个变量即序参量通常决定着系统的动力学和结构,主宰着扶贫生态系统的演化进程,决定了扶贫生态系统演化的结果,其他变量的行为服从于这些序参量的支配或规定^[9]。序参量是指在系统演化过程中影响着系统各要素由一种相变状态转化为另一种相变状态的集体协同行为,并能指示出新结构形成的参量^[9]。扶贫生态系统中,影响扶贫工作的因素有政府、市场、社会、道德、法律等,需要对这些因素进行本质因素与非本质因素、必然因素与偶然因素、关键因素与次要因素的区分,找出扶贫生态系统发展演化的主导因素,即找到序参量,在扶贫生态系统构建过程中通过控制扶贫生态系统外部参量和加强内部协同,强化序参量,来把握整个扶贫生态系统的发展方向。

5. 自适应性

依照协同学理论,自适应性是指系统按照环境的变化进行自身变化,使其行为在已经改变了的环境下具有最好的或者至少是容许的特性和功能,这种对环境变化具有自适应能力的系统称为自适应系统^[9]。协同是自组织的形式和手段,主体系统从无序向有序的演化就是主体内部的自组织过程。自组织是实现扶贫生态系统自我完善和有序稳定发展的根本途径,扶贫生态系统只有具备自组织实现的条件才有可能实现自组织。条件包括:开放性,即通过与外界的交流获得新陈代谢的力量,保证扶贫生态系统生存发展的活力;非线性相关性,内部各子系统必须协调合作以减少内耗,各个子系统间相互依存,相互协同的黏着度越高,扶贫生态系统中各个主体的生态状况就越好,功能效应更能发挥^[9]。

6. 最优性

扶贫生态系统的优化是指该系统在一定条件下通过改进组织结构和功能,使消耗最小、效率最高、效益最大,表现出“增值”。上述的中国扶贫成效就表明中国不同时期的扶贫体系整体具有优化性,而未来中国的扶贫生态系统将更加强调广大贫困群体在社会发展过程中福利的最大化,体现共享发展追求的价值最大化。

(四) 扶贫生态系统的构建

从扶贫生态系统需具备的特性出发,构建共生、共建、共享为一体的扶贫生态命运共同体,首先要把推进多元供给、提高有效供给当作满足广大贫困群体需求的第一要务。在扶贫服务多元供给过程中,若包括各级政府、企业、事业单位、社会组织以及村委会和村民的农村扶贫服务供给各主体都能积极参与、协同互助,必将提高农村扶贫服务供给的有效性。针对扶贫过程中长期存在的政府部门对人、财、物等控制力过强而其他供给主体扶贫动力不足、参与意识薄弱,各主体间良性互动关系断裂,影响资源配置效率,降低公众需求满足度的问题,进行制度创新,用强制性规章制度规范运行机制,增强各供给主体对协同合作关系的认同感,为重构农村扶贫服务供给主体关系提供制度支撑。同时,扶贫生态系统还要具备其他功能,如进一步发展社会主义民主,健全社会主义法制,维护广大贫困群体应有的社会政治权利和权益;发展教育文化事业,丰富广大贫困群体的精神世界,提升广大贫困群体精神生活的质量等,这些也同样需要一套完整的机制设计加以实现。因此,构建扶贫生态系统最为重要的是建立促使扶贫生态系统运行的各种扶贫机制,扶贫生态系统可以通过各种扶贫机制有效协调、综合作用来形成,这些机制包括开放机制、调控机制、整合机制、稳定机制、创新机制等。在这些扶贫机制的综合作用下,扶贫生态系统自发地搜寻、发现影响扶贫的因素,自发形成自我约束力来调整系统各部分的力量,平衡系统结构,实现扶贫生态系统在整体协同状态下运行效果最优。

构建这样一个有效的综合机制,意味着对传统扶贫体系的重构,要进行一系列的制度创新和管理创新,充分发挥看得见的手、看不见的手以及道德这三重调节机制的作用,理顺政府、企业、事业单位、社会组织、居民个人以及贫困群体之间的关系,充分调动政府、市场和全社会力量

满足扶贫服务供给,最大限度地提升扶贫效率。实践中应进一步实行专项扶贫与行业扶贫相结合,最大限度地汇集各方资源推进新阶段的扶贫开发;建立新型农业社会化服务体系,建立多种形式的土地适度规模经营;健全农村民主管理制度,规范扶贫资金分配使用方式,完善项目公开公告公示制等。而所有创新的原动力都来自人民群众,要使广大人民真正成为扶贫生态系统的重要主体。构建扶贫生态系统是一项复杂的系统工程,要想广大人民特别是农村人口尤其贫困群体真正成为扶贫生态系统的重要主体,靠按部就班普及义务教育提高贫困人口素质时间周期过长。互联网时代,充分利用信息技术可以为构建高效的扶贫生态系统提供更多便利。

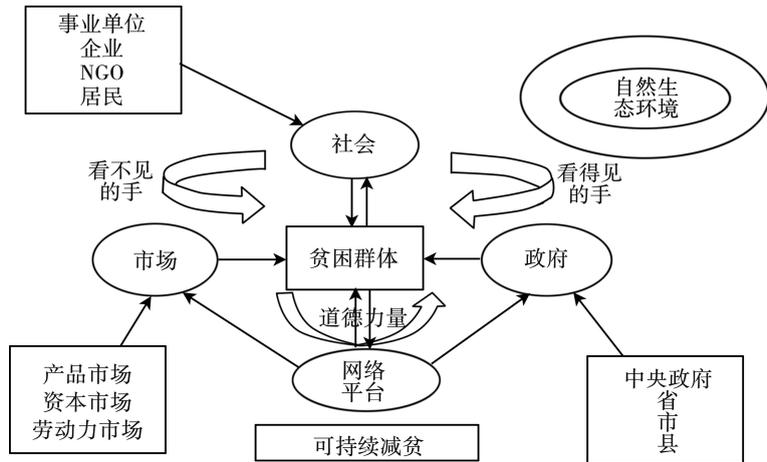


图2 基于网络平台扶贫生态系统体系

目前各地已有的各种扶贫信息系统和信息资源,呈现出早年企业信息化曾经出现的“信息孤岛”现象^[10],为整合资源,应尽快构建全国性综合网络扶贫平台(图2),使现代网络技术能充分发挥作用,进而推进包括贫困群体积极参与的社会扶贫参与机制发挥作用,消除数字鸿沟,真正建立一个全社会各个行为主体都能参与、都能看到,清晰度很强的围绕社会扶贫的网络支撑体系,将精准扶贫等各项扶贫工作信息直接传递到村、到户、到人,直接和社会扶贫的信息进行点对点对接。要发挥网络平台和电子商务、电子政务的扶贫功效,为构建扶贫生态系统提供支持,最终推动扶贫生态系统形成。

三、共享发展理念下扶贫生态系统构建机制设计

构建集共生、共建、共享为一体的扶贫生态系统,宏观上要具备四个条件和三个驱动力,四个条件为:充分发展;创建扶贫平台;疏通扶贫管道;实现人人参与。三个驱动力为:(1)广大贫困群体感觉有更多的扶贫主动权和更强的扶贫透明度。现在扶贫中经常遇到四性问题,即波动性、不确定性、复杂性和模糊性。共享发展能使广大贫困群体在发展过程中提升自我掌控能力,克服四性问题。(2)信任度大大增强。当前广大贫困群体对外界尤其是商业性大规模组织的扶贫信任度越来越低,不少人对外界缺乏信任。而贫困群体若能与外界产生良好的沟通共鸣,就会更自信,更容易融入社会。(3)广大贫困群体和其他群体在发展过程中都更受益。广大贫困群体通过公平公正的参与满足了自己的需求,其他群体从闲置物品中获得了额外的收益,而这都有赖于扶贫生态系统机制的设计。

(一) 面对的变化

1. 自上而下——自下而上

扶贫作为一项根本性的社会任务,其实施路径大致有两种:一种是政府基于自身所坚持的构想进行自上而下式的强力推进,另一种是政府基于某类普遍的困境或问题,对社会的现实需

要进行积极回应。前者显然属于一种自上而下式的政府主动出击的形式,而后者,即便政府对社会的回应是“积极”的,整体上也属于政府的被动行为,只是在社会有了某种现实需要时,政府才会回应,在扶贫的路径上表现出自下而上的鲜明特征。自上而下的扶贫方式主要靠人为,依照某一阶层甚至个人的意愿推进工作。自上而下的扶贫通常通过法定的规划、准则实施,体现出社会组织的特点和结构。一般来说,无论是在发达国家还是发展中国家,自上而下的扶贫手法都是社会扶贫的主要方式。

自下而上的扶贫方式则强调了一种自然的力或客观的力,是在遵循扶贫对象自身意愿和客观需求以及扶贫主体客观条件和意愿的原则下,由各主体的意向叠合而来。其特点是以方式合理、精准到位、适应主客观条件为原则,扶贫的方式方法呈现出自由性和连续性。目前,在中国扶贫过程中政府主导的自上而下方式较多,公众参与自下而上的扶贫还不够。从减贫的可持续性角度看,应让自下而上的扶贫方式有成长的机会,未来扶贫更多的应是自发生长出来的自下而上的扶贫方式或上下结合的扶贫方式。

2. 菜单式——订单式

目前扶贫主要有两种形式,即菜单式扶贫和订单式扶贫。菜单式扶贫是根据扶贫资源、扶贫能力以及客观条件,事先设定扶贫方法和扶贫范围的一种扶贫方式,该方式供给导向扶贫,如项目扶贫、专项扶贫等。这也是一种典型的自上而下的扶贫模式,中国政府主导的扶贫工作主要采用菜单式扶贫。而订单式扶贫则是根据贫困对象具体需求进行扶贫的一种方式,是需求导向的扶贫方式。这种方式的扶贫必须结合实际,因地制宜,以现实贫困需求为导向,通过与贫困对象直接对接,为解决贫困对象实际困难开展扶贫。这是一种典型的自下而上的扶贫模式,在未来扶贫工作中,随着社会化扶贫的广泛推进以及精准扶贫的进一步到位,扶贫工作中将会更多地采用该种方式。

3. 学后干——干中学

扶贫先扶智,开发式扶贫中的一个重要任务就是使广大贫困群体的知识和能力得以迅速提升。长期以来,我们的做法主要集中在通过经院式教育,包括基础教育和传统式职业教育的学后干来帮助贫困人口提高职业收入实现脱贫,投入多,脱贫周期长。而实践中广大贫困群体自觉或不自觉使用了另一种脱贫方法——干中学却往往被我们忽视,即贫困群体在自发的外出务工中通过信息交流、拜师学艺、经验积累,提升了从业能力。干中学打破了学习和实践的界限,两者有机融合实现了在实践中学习,在学习中提升实践能力^[11]。特别是互联网时代,许多问题都可以通过一部手机解决,并在第一时间将学习成果应用到工作实践中去,实现实践学习化,学习实践化。近年来通过外出务工开阔眼界转变观念脱贫以及外出务工后返乡创业扶贫就是最好的例子。

4. 政府主导——市场主导

作为产品与服务,既具有非竞争性和非排他性纯公共品的特性(如基础设施扶贫、教育、卫生等公共服务和公用事业、社会保障扶贫等),又具有竞争性和排他性的纯私人产品特性(如产业扶贫、创业扶贫和就业扶贫等),是介于纯公共品和纯私人产品之间的准公共品。

由于前期大部分扶贫产品及服务属公共品范畴,由政府购买提供,在中国扶贫实践中政府一直处于主导地位,在扶贫动员、扶贫力量整合、扶贫政策落实方面具有很强的掌控能力,其他主体难以替代。在大规模基础设施建设完成、基本公共服务体系和社会保障体系建成之后,随着扶贫进程的深入和市场机制的引入,以产业扶贫为主的扶贫方式越来越多地被采用,市场类主体和社会类主体,如企业主体就会越来越多地参与扶贫工作,扶贫工作也会适时地由政府主导向政府引导、市场机制发挥重要作用为特征的社会参与式扶贫转变。

5. 直接式——间接式

政府主导扶贫工作时,扶贫多为直接面向贫困群体如贫困地区、贫困县、贫困乡、贫困村、贫困户的直接帮扶式扶贫,如财政转移支付扶贫、项目扶贫等,通过给钱给物让贫困群体达到脱贫标准。这种方式精准到位,时间短见效快,适于大规模人口脱贫。从扶贫效果持续性来看,这种方式不见得最好,由于贫困群体缺乏自我造血能力,特别是有些贫困群体存在等靠要思想,脱贫致富的主观能动性未充分调动起来,抗风险能力较弱,存在较大的返贫风险。打造有效的扶贫平台,如政府、社会、市场引导下的劳动力转移式扶贫、提供就业岗位的就业扶贫、产业扶贫、旅游扶贫、生态扶贫、法律扶贫、教育扶贫、思想扶贫、搬迁扶贫以及消费扶贫等,扶贫生态系统可凝聚一切可利用的力量,充分开发利用资源,追求和保障扶贫效果的可持续性,故推行这种间接式扶贫方式为2020年后的中国反贫困奠定基础势在必行。

6. 供给侧——需求侧

涉及产品与服务的扶贫工作,长期是政府主导下的供给,存在着供给量不足无法全面满足脱贫需求、供给结构不平衡、注重贫困人口收入短期脱贫效果等问题。按照经典的马斯洛需求层次理论,当人满足了基本的生存需求后,就有安全、情感、希望被尊重和实现理想的需要,所以,未来阶段的扶贫工作中要解决贫困人口迫切表达意愿需求的问题。针对扶贫工作中多元主体参与不够的问题,开通一个渠道,让商品、服务、机会、数据(资源)及(人的)才能等资源得以被共享,使拥有闲置资源者通过向他者无偿或有偿让渡资源使用权满足分享者的需求,让分享者用分享到的闲置资源创造价值,提升社会主体参与扶贫的主动性。

随着时代的发展,现代人的需求不断变化,如人们越来越渴望回归自然,希望享用不受污染的水、空气、农产品及淳朴的民风,而开发程度不高的贫困地区因空心化,土地房产等资源闲置为满足乡村旅游提供了方便;随着小康社会建设的进程加快,越来越多的人希望通过参加公益活动获得精神满足,有主动捐献血的,有义务支教的,有免费行医的,等等,建立社会参与扶贫机制可从需求层面改善扶贫供给结构。

(二) 设计原则

(1) 开放性原则:设立扶贫生态系统与外界交流的通道,避免扶贫生态系统视野狭窄、封闭运行。

(2) 务本性原则:始终以扶贫为中心,特别考虑扶贫目标问题。

(3) 流动性原则:要保证扶贫生态系统中各要素能保持流动,流动性差的扶贫生态系统,抗风险能力就差。

(4) 量力而行原则:考虑社会在人、财、物、体制、环境等方面的承受限度,避免跃进式不可持续的发展手段。

(5) 比较优势原则:确立扶贫在社会经济发展中、市场上处于什么位置。

(6) 规模经济原则:要考虑规模经济或不经济的问题。

(7) 可持续性原则:强调动态调整、替代和持续完善,包括技术替代、产品替代、体制机制动态调整和持续完善、产业动态调整和持续完善。扶贫生态系统强调的是四短一长,即扶贫生态系统的生命周期要长,技术、产品、体制机制、服务这四个方面的周期要短,最好是动态调整、替代和持续完善,调整、替代和完善得越快,扶贫生态系统越有活力。

(8) 动态性原则:指在扶贫生态系统的设计中一定要设定预期。预期就是要能科学预测整个扶贫生态系统未来的运行环境以及扶贫生态系统内部的一些变革。如果没有科学的预见,扶贫生态系统应对未来变化的能力将会不足,容易陷入困境。

(三) 扶贫生态系统机制

1. 协同机制

扶贫生态系统面临的是一个复杂多变、竞争激烈的环境,扶贫生态系统的协同机制可以根据变化随时在系统内部自发形成时间、空间和功能的有序,使政府、扶贫机构、社会组织、个人和自然生态等各个主体之间,以及组织、环境各子系统之间在差异基础上形成统一,产生 $1+1>2$ 的协同效应,避免系统内部各主体互不合作、摩擦对立带来的内耗,避免内耗可能带来的系统混乱无序,甚至崩溃。这一机制不仅能够协同好系统内部的关系,还能够协同系统外部一切可以协同的其他要素来弥补系统本身的不足,提升系统可持续减贫功效和自身可持续发展的优势。

2. 竞合机制

竞合机制指合作中有竞争,竞争中有合作。作为一个拥有多主体和多子系统的扶贫生态体系,一方面能够有效促进系统内各个主体的共同合作,依靠各个主体合作形成的合力,达到共赢,实现共享下的可持续发展;另一方面,可通过内部竞争大力激发扶贫生态系统各个主体的积极性和能动性,不断改进工作方式方法、突破常规、提高效能,产生效率,使竞争成为该系统进化最有效的动力。竞争以合作为基础,合作通过竞争取得更好的扶贫绩效,这种竞争与合作有机统一的新型合作,可推动系统结构朝着更均衡有序的方向演进。

3. 伺服机制

扶贫生态系统从构建到成熟发展,会经历不同的阶段,如救济式扶贫、区域开发式扶贫、片区扶贫、精准扶贫、深度扶贫、可持续扶贫等。阶段间的转换时期系统最不稳定,系统的结构通常由少数几个集体变量即所谓序参量,一个或少数几个集体变量来决定^[9],这就要求扶贫生态系统必须具有一个有效的调节机制——伺服机制,使扶贫生态系统在转化和发展过程中,能够时刻把握住主导作用和支配作用的主体,明确其职责和定位,发挥其在扶贫中的主导作用,防止系统陷入混乱。如在中国扶贫发展初期,大量基础设施等公共品亟待提供,政府主体义不容辞应担当主角——系统序参量的角色。而当扶贫生态系统处于稳定发展阶段、大量基础设施建设完成时,社会主体则应逐步变换为扶贫主角——系统序参量的角色。不过值得一提的是,作为准公共品,扶贫公共品的特性决定了政府在扶贫生态系统中,自始至终不能离场,地位始终十分重要。

4. 自适应机制

由于扶贫生态系统在组建和运行中,不时会有新的主体如新的贫困主体、新的扶贫主体等加入,系统内不时会产生新的政策和组织变革,系统外在环境不时会发生变化,扶贫生态系统会出现短暂的无序。建立了自适应机制的扶贫生态系统,即使没有外部指令,系统内各个主体也能够按照某种规则达成默契,各尽其责;内部子系统之间能够按某种规则自动形成一定的结构并发挥一定的功能,于是扶贫生态系统逐步走向有序。扶贫生态系统要具有自适应机制,必须建立和完善促成各个主体适应系统要求的组织结构自行变化系统,建立维持可持续发展与可持续减贫间内在平衡的机制。

5. 优化机制

优化在演化中实现,推动系统发展进化。重构的扶贫生态系统要能在不断演化中发展进化,在进化中达到扶贫功能优化,需要顶层设计和预期引导。扶贫生态系统构建和运行过程中,始终要把扶贫功能的优化作为系统目标,使扶贫生态系统具备一个有效的优化机制。可依照整体效益最优原则,通过系统优化设计、系统优化计划、系统优化管理、系统优化控制等,实现总量调节和定向施策并举、短期与中长期结合、城乡统筹、区域统筹、扶贫与发展统筹等,处理好局部与整体的关系、长期发展与短期扶贫效果之间的关系,增进社会团结,形成均衡发展结构,最终使全体贫困群体享有更多获得感,全社会向可持续减贫和共同富裕迈进。

6. 负反馈机制

“小康不小康,关键看老乡”,构建扶贫生态系统的根本目的,是推动贫困对象脱贫致富,实现可持续减贫和共同富裕。然而复杂的现实环境常常使扶贫工作的现实状态与扶贫工作的终极目标存在较大差距,为了使扶贫工作的现实终态与扶贫生态系统终态距离之差逐渐缩小为零,扶贫生态系统应具备一个完善的负反馈机制,它能够把扶贫生态系统的根本利益作为一切工作的根本,使扶贫工作根据全社会特别是广大贫困主体对扶贫成效的反馈信息,实时作出调整和完善,使广大贫困对象朝着可持续减贫、共同富裕的方向不懈努力。

四、结语

创新、协调、绿色、开放、共享,新发展观的五大发展理念中,共享是最高层次,它是维护公平正义,实现共同富裕的保证。扶贫过程中一切工作的出发点、落脚点和归宿都必须是实现共享发展,而可持续减贫又是实现共享发展目标的关键性保障。为确保实现可持续减贫,作为共生、共建、共享命运共同体的扶贫生态系统应是全方位的。共享发展理念下的扶贫生态系统由全社会所有主体及其存在环境构成,贫困群体的需求是全方位的,社会的发展是全方位的,全社会各个主体的发展也是全方位的。扶贫生态系统中的扶贫更是公平正义前提下的共享,它要求社会各阶层、各主体,无论贫困与否都积极参与和尽力贡献,最后分享成果(这里当然不包括民政兜底群体)。构建扶贫生态系统,必须立足现阶段基本国情,通过有效的制度安排一步一步完成。

参考文献:

- [1]雷明.路径选择——脱贫的关键 贵州省毕节地区可持续发展与可持续减贫调研报告[J].科学决策,2006(7):7-8.
- [2]习近平.坚决打赢深度贫困地区脱贫攻坚这场硬仗中的硬仗[EB/OL].[2017-08-15].http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-08/15/c_1121478438.htm.
- [3]雷明.扶贫战略新定位与扶贫重点[J].改革,2016(8):74-77.
- [4]雷明,等.科学发展 构建和谐——贵州省毕节地区开发扶贫与生态建设[M].北京:经济科学出版社,2008.
- [5]雷明,等.贫困山区可持续发展之路——基于云南昭通地区调查研究[M].北京:经济科学出版社,2010.
- [6]大卫·布林尼.生态学[M].李彦,译.北京:三联书店,2003.
- [7]中共中央办公厅,国务院办公厅.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[M].北京:人民出版社,2015.
- [8]贝塔兰菲.一般系统论基础发展应用[M].秋同,袁嘉新,译.北京:社会科学文献出版社,1987.
- [9]哈肯.协同学:理论与应用[M].杨炳奕,译.北京:中国科学技术出版社,1990.
- [10]雷明,等.农村信息化模式选择与路径依赖——广东德庆县农村信息化调查与分析[M].北京:经济科学出版社,2013.
- [11]菲利普·阿吉翁,彼得·霍依特.内生增长理论[M].陶然,倪彬华,汪柏林,等,译.北京:北京大学出版社,2004.

(责任编辑:李凌)