

【脱贫成果巩固与贫困治理现代化】

贫困治理现代化:理论特质与建设路径

苏海¹, 向德平²

(1.山东女子学院 社会与法学院,山东 济南 250300;2.华中科技大学 社会学院,湖北 武汉 430074)

摘 要:贫困治理现代化的实质是现代化的治理理念和组织机制在减贫发展领域的应用,是包含治理主体、治理目标、治理内容和治理方式的有机统一体。它既致力于建构援助者和服务对象“内外结合”,政府、市场与社会之间“协同互动”的结构体系,也是兼顾传统发展智慧和现代治理技术,积极推动居民认同及参与,不断提高贫困治理系统性的过程。未来,推进贫困治理现代化,还需要以农村社区的本土发展资源和贫困人口的发展需求为基础,充分挖掘乡村留守群体和青年群体的优势能力,并从制度治理、技术治理和人文治理三个维度,优化贫困治理结构与秩序,推演出更加多元和符合地方特色的治理模式。

关键词:贫困治理;贫困治理现代化;内生性

中图分类号:D035 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)04-0163-09

贫困治理现代化作为国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分,已成为学界的共识。推进贫困治理体系和治理能力的现代化,是全面建成小康社会,实现两个百年奋斗目标的必然要求。贫困治理作为治理理论在减贫发展领域的实践,主要指用治理理论及相关命题,去剖析贫困和减贫这一社会现象,并提出更具系统性和针对性的解决策略,是兼具经济属性和社会属性的社会行动。现代化则是既具时间尺度,又包含价值尺度的有计划的社会变迁过程,是落后国家或地区采取高效率的途径,通过有计划的经济技术改造,迅速适应现代世界环境的发展过程,也是集工业化、科技化与合理化的有机统一体^[1],其核心在于探讨不同国家、地区的发展道路,以及现代社会将走向何方的问题。将“贫困治理”与“现代化”两个概念放到一起,主要探讨三个问题:一是为什么要提贫困治理现代化?二是现代化的贫困治理模式与传统的扶贫模式区别何在,其理论特质是什么?三是贫困治理该如何达成具有新时代精神和特征的现代生活和组织模式?

一、贫困治理的研究取向

在学术研究中,与贫困治理相关的,出现频率较多的词汇有“扶贫”“减贫”“治贫”“脱贫”等,其主要研究焦点集中于如何看待贫困的生成机制、减贫中出现的困境以及解决贫困问题的手段等方面。目前,中国关于贫困治理的相关研究,基本上等同于“扶贫”研究。为更全面地总结既有研究成果,本文并不局限于“贫困治理”这一概念,而倾向于将上述与贫困相关的几个通用词汇合并起来加以梳理。

(一) 贫困治理的演变历程

总结贫困治理的演变历程,可以让我们更好地了解我国减贫过程中的功过得失,厘清发展脉络,为实现贫困治理现代化积累经验。中国自古以来就有扶贫济弱的传统,既有基于血缘、地

收稿日期:2020-04-26
基金项目:国家社会科学基金青年项目“精准扶贫体系中农村贫困女性的行动角色与减贫路径研究”(17CSH036);
国家社会科学基金重大项目“精准扶贫战略实施的动态监测与成效评价研究”(16ZDA022)
作者简介:苏海,男,山东女子学院社会与法学院副教授;向德平,男,华中科技大学社会学院教授,博士生导师。

缘关系的家族互助、邻里照顾,也有执政者推广实施的“保息六政、九惠之教、仓廩制度”等社会救助模式。还有近代以梁漱溟、晏阳初等为代表开展的“乡村建设运动”,力求从平民教育、乡村组织等方面入手解决农村问题,实现农村现代化。新中国成立以来的很长时间,中国的贫困治理主要还是依托“单位”和“集体”两个行动主体来实施,城市中要靠“单位人”的身份来获取救助资源,而农村则要依托“集体”资源来解决贫困问题,可问题是当时大部分农村集体都处于“一穷二白”的状态,基本无力通过自身的资源去解决大面积的贫困问题。这段时期主要是在农村进行土地改革,实现耕者有其田,初步建立了农村的社会保障和教育卫生体系,为从根本上消除贫困奠定了制度基础^[2]。改革开放以来,中国的贫困治理历程主要经历了体制改革推动扶贫、区域开发式扶贫、综合性扶贫攻坚和以片区开发新举措与精准扶贫新方略融合推进的脱贫攻坚阶段^[3],呈现出由贫困县、贫困村到贫困户越来越精细的瞄准扶贫的特点^[4]。治贫理念也经历了救济式扶贫到开发式扶贫和预防式扶贫的转变,形成了政府主导、渐进式、宏观经济发展、社会力量参与等复合式减贫经验^[5]。实际上,具有现代意义上的专业的贫困治理应该是从1986年“国务院贫困地区经济开发领导小组”成立开始的,尤其是《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》的颁布,标志着中国综合性扶贫攻坚战略的展开,政府在贫困治理中的主导地位开始凸显,分散的家庭保障、慈善救助开始转向科学有效的政府主导式治理。在此过程中,中国形成了具有本土特色的扶贫理论,尤其是精准扶贫、社会扶贫、教育扶贫、内源扶贫、生态扶贫、资产收益扶贫等思想的建立,从理论和实践上解决了发展中国家现代化进程中所面临的一系列理论和实践问题^[6]。同时,在贫困治理过程中,坚持党和政府领导、群众主体、社会参与的基本扶贫制度,也对世界减贫产生了积极意义^[7]。

(二) 贫困治理的实践模式

贫困治理的实践模式,主要是探讨贫困治理的组织结构体系以及不同治理主体的互动关系,尤其是不同级别的政府在贫困治理过程中的角色定位和治理策略。这一解释主要是由政府治理中的地位决定的。从“元治理”角度来看,政府作为最主要的行动主体,需要“协调不同的治理模式,以确保它们中的最小限度的结合”^[8]。所以,如何优化治理结构,谋划治理效用最大化就成为摆在各级政府面前的主要任务。既有的贫困治理研究主要围绕这条主线,并将某个地区的“扶贫案例”作为参照系,来探讨国家的减贫理念和减贫资源如何有效进入基层,惠及贫困人口,完成减贫目标。总体来说,这方面的研究成果非常丰富,“常规治理、参与式治理、复合治理、技术治理、缘情治理、接点治理、双轨治理、运动式治理、规划式治理、发展型治理、保护型治理、正式治理、非正式治理、直接治理与间接治理”等多种贫困治理概念被提出,并结合现实案例,深入分析了贫困治理过程中的资源传递与瞄准问题、主体角色与互动问题、治理情境与策略问题,阐释了“运动式扶贫”“数字脱贫”以及“扶贫资源被精英俘获”等现象背后的生成机制。综合来看,其研究结论主要有两点:一是中国贫困治理的基本模式,是以政府主导驱动贫困治理的规划议程,综合制定一揽子工作方案,并借助科层制、市场化或混合路径进行实践^[9]。依托于首长负责制(五级书记一起抓扶贫)、第一书记与驻村工作队、群众动员等组织运作机制^[10],将扶贫单元从区域和整村范畴精准到户,让自上而下的外部“输血”和自下而上的内部“造血”形成合力、相互嵌入,提高了减贫效率,推动了扶贫愿景的实现^[11]。二是“常规”与“运动式”等多种模式相结合的治理,也存在扶持不精准、脱贫不稳定、内生动力不足、贫困社区及贫困人口外部依赖性强、扶贫资源无法聚焦等现实性问题。同时,政府、市场、社会三者在贫困治理过程中的互动不够充分,专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫联动的大扶贫格局还有待完善^[12]。上述问题成为制约贫困治理走向现代化的主要诱因。

(三) 后扶贫时代的贫困治理

后扶贫时代的贫困治理主要聚焦于2020年现有标准下农村绝对贫困消除之后,中国贫困治理的走向问题。可以肯定的是,不管是与国际贫困标准线的比较,还是从不同区域、不同群体的收入、教育、医疗等方面的差异来看,扶贫工作远没有结束。以相对剥夺和发展脆弱性为外在

表现的相对贫困将成为未来贫困治理的重点。所以,要把相对贫困问题纳入国家和各部门的常规性治理工作,由“扶贫”向“防贫”转变,由外部支持向培育激发贫困人口和贫困社区的内生动力转变^[13]。需要建立起性别敏感、适合当地发展水平的公平就业政策和最低工资制度,也需要做好社会公共物品在不同区域和不同群体之间的调配^[14]。同时,需要根据贫困人口的需求变化来确定新的贫困标准,推动贫困治理的城乡一体化,建立基础性制度体系与差异性政策体系相衔接^[15],区域政策、开发式扶贫政策和精准滴灌式扶贫政策相结合的政策体系^[16]。

纵观近几年贫困治理的研究成果,可以发现,既有研究更多遵循一种自上到下与由外及内的分析顺序与解释范式,也就是在探讨各级政府的贫困治理意志如何传递到基层社区,外部的贫困治理资本如何改变基层秩序这一基本问题。而往往忽略了基层社区与贫困人口对外在治理模式的影响和改变,忽略了基层的减贫需求和减贫智慧如何被挖掘、被激发,如何及时上达上层,并解决社区问题。对“社区”及“社区中人”的考量略显不足,或有意忽略。本文认为贫困治理现代化核心就是要探讨贫困社区与贫困人口如何平衡传统与现代关系,以及未来发展走向的问题。贫困治理现代化应是致力于建构援助者和服务对象“内外结合”,政府、市场与社会之间“协同互动”的结构体系,并结合传统发展智慧和现代治理技术,不断优化贫困治理秩序,提高贫困治理系统性的过程。

二、贫困治理现代化的建设背景

纵观新中国成立以来贫困治理历程,实际上就是一个不断理解现代化、适应现代化和主动追求现代化的过程。周恩来总理早在1954年就明确提出要把中国建设成为“一个强大的社会主义的现代化的工业国家”,后来又提出了“农业现代化、工业现代化、国防现代化和科学技术现代化”^[17],也就是我们熟知的“四个现代化”建设。自此开始,每个“五年计划”的制定,基本都离不开“现代化”与“发展”等核心要素,直至“发展”成为党执政兴国的第一要务。在中国现代化的建设过程中,消除贫困、改善民生始终是最基础、最核心的组成部分。所以,贫困治理现代化并不是一个“未来时”,而应该是一个“进行时”。只有不断地总结反思既有贫困治理的经验和不足,适时调整减贫策略,才能使发展成果更好地惠及全体人民,促进社会和谐稳定。当前,贫困治理现代化的建设,既是贫困和减贫形势动态演变的必然要求,也是促进城乡融合,优化国家治理体系的重要手段。

(一) 贫困与减贫形势动态演变的必然要求

从贫困概念的演变来看,人们对于贫困的认知经历了“绝对贫困”到“相对贫困”的转变。贫困也逐步打破传统的收入维度,而与人们的营养需要、消费水平、生命周期、生存环境和发展能力等内在个体要素,以及工业化、城市化、市场化和全球化等外在社会要素紧密关联起来。人们发现贫困更多是社会结构的产物,并具有动态变化性和复杂性。贫困的性质也从缺乏食物和住所等基本必需品转变为不能完全参与消费的常规模式^[18]。改革开放以来,中国农村的贫困治理取得了巨大成就,农村贫困人口持续减少,贫困发生率稳定下降,贫困户人均纯收入增加,“两不愁三保障”问题基本解决。但是,作为全球最大的发展中国家,中国人口众多,不管采取什么标准,相对贫困人口规模都不会小,短期内很难像西方国家那样主要通过福利救济兜底解决^[19]。同时,深度贫困、特殊人群贫困、心理与精神贫困等贫困形式会与相对贫困问题同时存在,加大了贫困治理难度。所以,如何在完成剩余脱贫任务的同时,巩固既有脱贫成果,预防返贫和各种因自然灾害、市场波动等造成的外部风险,避免“扶贫—脱贫—返贫”的恶性循环,将是摆在党和政府面前的新课题。目前,某些地区的减贫方式依然存在单一化、数字化、形式化和运动化等现实困境,这倒逼我们必须认清多维度的贫困现状与复杂的贫困治理情境,不断改进既有减贫方式,建立应对返贫和偶发性贫困的长效机制,确保扶贫政策的适应性和持续性,推动贫困治理体系和治理能力现代化。

(二) 促进城乡融合, 助推乡村振兴的现实选择

城乡关系问题, 始终是中国现代化建设过程中的主要关注点。二元分化的城乡治理格局, 一直以来都是困扰及制约中国持续发展的关键诱因。城市的发展扩张与乡村社会的萎缩退化形成鲜明对比, 出现了以贫困问题为代表的一系列现代性发展困境, 阻滞了国家统筹城乡一体化的建设步伐。为有效解决乡村发展的不平衡不充分问题, 中国制定并实施了《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。意见指出, 乡村振兴, 摆脱贫困是前提, 需要做好乡村振兴战略与精准脱贫攻坚战的有机衔接, 建立健全城乡融合发展体制和政策体系。现代化的贫困治理体系与高质量的贫困治理能力, 能够协调不同行动主体的治理优势, 改善既有减贫策略的不足, 有效挖掘农村社区内部发展潜力, 平衡城乡之间资源供给, 推动乡村振兴战略目标的实现。从近期目标来看, 乡村振兴首先要解决贫困地区、贫困人口的绝对贫困问题, 增加贫困人口的收入, 改善贫困乡村和贫困家庭的生活环境。从中期目标来看, 在解决了绝对贫困问题之后, 需要保证政策的延续性和发展性, 有效解决因病因灾返贫等问题, 并统筹协调城乡发展资源, 缩小贫富差距, 有效应对相对贫困。从远期目标看, 要实现农村的内源式发展, 也就是要提高农村人口的自我发展能力和内生动力, 实现乡村自我治理能力的提升。要实现这一系列目标, 就需要从治理理念、政策设计、资本动员、互助网络与农村人口内生动力培育等层面, 提出契合乡村发展的路径, 建构政府、企业、社会组织和农村人口在内的多元主体协同共治的乡村治理模式。

(三) 创新乡村治理秩序, 优化国家治理体系的有效手段

党的十八大以来, 中国通过抓党建促脱贫攻坚, 贫困地区基层组织得到加强, 基层干部通过开展贫困识别、精准帮扶, 巩固了党在农村的执政基础, 促进了农村基层治理能力和管理水平的提高^①。具有中国特色的贫困治理实践逐步内化于国家治理体系和治理能力现代化建设进程之中, 形成了良性互动、相互促进的局面^[20]。但是, 在城乡发展结构急剧变迁的时代背景之下, 很多农村社区依然面临着人口、资源和服务的空心化, 治理体系的无序、碎片和冷漠化, 农村基层组织凝聚力下降, 居民归属感减弱, 无法形成行动合力等现实问题。其原因之一, 就在于传统的乡村治理秩序被消解, 而现代化的治理秩序未能形成。乡村秩序的平衡和维系更多依靠自上而下的规约, 遵循科层制的管理模式, 缺少服务型的治理意识和自觉的行动策略。现代化的贫困治理体系的建构, 将乡村传统的治理智慧和现代化的治理技术有机结合, 有助于改善贫困社区的公共产品供给能力, 提高乡村服务质量, 优化国家治理体系。

三、贫困治理现代化的理论特质

一个国家的共同富裕程度及其对贫富差异、城乡差异的克服程度, 是现代化公平水平和发展水平提升的标志^[21]。贫困治理现代化正是一个国家能够有效提升发展能力和促进社会公平的基础性工作。深入理解贫困治理现代化, 需要回答三个问题: 谁来治理? 治理什么? 靠什么治理? 谁来治理主要涉及治理主体的问题, 治理什么主要涉及治理目标和内容的问题, 靠什么治理主要涉及治理方式的问题。三者的共性就是要回答和解释贫困治理该如何有效和持续这一核心命题。

(一) 治理主体: 多元参与体系中的反思与合作

从治理主体来看, 贫困治理现代化主要有三方面的特质。一是治理主体的多元互动与集中统一。现代化的贫困治理既包括纵向的自上而下的各层级政府之间的关系, 也包含横向的政府、企业、社会组织以及基层社区居民之间的互动关系, 是扶贫资源的所有者、管理者和利益相关者等各类治理主体有效履行自身职能的过程。贫困治理强调并推崇以政府为主导的、各类市场机构和社会组织共同组成的多中心治理格局, 并以各类减贫主体行动优势的发挥与平衡来应

① 习近平. 在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话[EB/OL]. 新华网, 2020年03月06日。

对减贫的复杂性、多样性和动态性^[22]。但现实情况是碎片化、短期行为、政出多门以及部门主义和地方主义^[23]依然在某种层面上存在并发挥功能,制约和削弱贫困治理的效率和能力。所以,现代化的贫困治理主体需要在正视自身能力有限的前提下,遵循、维系和保障国家在治理中的权威引领作用^[24],用制度去明晰和约束不同主体的角色和行动,搭建不同行动主体的沟通互动平台,避免各级政府在“讨价还价”过程中耗费过多的行政资本,调动各个行动主体的治理积极性,真正实现国家与社会关系的良性互动。二是治理主体的内部反思。现代化的贫困治理主体应该具备一种反思性,这种反思性既有对自身减贫目标和行为的反思,也有对外部治理情境的反思。其中最主要的是要确保各类政策设计和减贫行动的出发点,是以贫困人口的实际需求和发展尊严为基础的,而不是为了完成行政任务,获取市场利益。同时,要对减贫行为可能给贫困社区和贫困人口带来的生态风险、市场风险和文化风险有清晰的认知,避免因为盲目投入而造成的治理偏差。三是强调以贫困人口为代表的社区居民,才是最基础也是最核心的治理主体。承认并注重发挥社区居民在贫困治理中的主体性,是贫困治理现代化的最重要指标。唯有以贫困者及其生存环境、社会关系网络为服务对象,搭建以社区居民为核心的主体参与平台,才能更好地提升贫困治理效能。

(二) 治理目标:以社区善治为核心的认同及参与

从治理目标来看,贫困治理现代化是包含任务目标与过程目标的有机统一体。它既强调减贫的数量,更注重减贫的质量。任务目标是以解决贫困社区及贫困人口的特定问题,完成具体任务为主的^[25],主要包括社区基础设施、人居环境和发展政策等方面的改善。一般来说,任务目标会通过数字化的可测度指标展现出来(比如“两不愁三保障”“五通十有”“一保四有”等具体指标)。过程目标则要求较高,花费时间较长,主要是协助社区居民战胜贫困,提升发展能力,培养他们积极向上的内在生活态度,以及认同社区、参与社区集体事务的外在行为方式。具体而言,现代化的贫困治理需要完成两个前后相关的目标:一是要消解贫困社区及社区居民对外部援助主体的“治理依赖”,提高其参与减贫的主动性与能动性;二是要将外部援助者的宏观目标与社区内部的发展需求紧密衔接,减少过多理想化目标,增加一些契合居民需求,符合市场规律的现实目标。同时,现代化的贫困治理目标一定是在详细的需求调查和多方评估基础上制定的,既能够反映居民实际需求,也与外部既有的扶贫资源相匹配,具有科学性和可行性。目前,在某些地区施行的“一户一案”“一村一品”等贫困治理方案,就是在经过详细的需求调查和市场分析基础上开展的。总之,贫困治理作为国家治理的有机组成部分,其最终目标应该保持一致,也就是实现减贫领域中的“善治”,其本质在于使公共利益达到最大化,推动政府与社会的良性互动,共同完成“合法性”“有效性”“参与”“回应”与“公正”等核心指标^[26]。在此过程中,社区居民的认同及参与,是最重要的一环。唯有实现居民和外部援助者的有效对接,各种治理目标才有可能实现。

(三) 治理内容:以能力提升为重点的多维减贫

从治理内容来看,贫困治理现代化主要涉及三方面内容。一是基础性的贫困治理工作,即在解决贫困人口物质收入短缺的基础上,满足贫困人口健康、就业、教育、医疗、住房、文化等多维度需求。二是对贫困治理结构体系的优化,主要包含对不同治理主体的角色定位、职责分工和互动机制进行约定;对与减贫相关的项目设计、执行和评估进行规范;对贫困治理目标与治理策略进行动态调适。三是对贫困治理能力的培育,主要包括建构并维系各级政府部门的行政管理、政策分析、组织协调、资源链接与分配、专业化社区服务等核心能力;充分挖掘、保护和利用贫困社区的内部资源,推动社区基层管理者对本社区事务进行科学有效的治理;引导和培育贫困人口的主动脱贫能力、积极参与社区事务能力以及规避应对社会风险能力。这三者前后相关,紧密联系,其重点内容应为贫困人口自我发展能力的提升。因为,对贫困而言,人们会有一个基本共识,认为贫困是同苦难和不安全感紧密联系在一起的,是一种自我感知和外部建构的集合体。要打破这种不安全感,就需要改变单维度的物质帮扶,通过健康、精神、文化、教育等多

维度的帮扶,让贫困人口参与各类减贫项目的全过程,充实其内部发展能力和外部社会资本网络。同时,多维度的贫困治理内容,应该是共生共存的,不可偏废其一。以牺牲健康、生态和文化等为代价的减贫终究是不持久的,是缺少稳定性的,无法应对各种突发性的社会风险。

(四) 治理方式:外部干预与内源发展的有效融合

从治理方式来看,贫困治理现代化可以从两个层面来阐述。一是宏观的治理模式与机制,二是微观的治理策略与技术。在治理模式与机制层面,贫困治理现代化既遵循以政府为主体的自上而下的常规治理模式,也强调以基层社区和社区居民为主体的自下而上的内源参与式治理模式,二者有机结合,互相促进。目前,中国的贫困治理模式,主要还是以上级考核、评估等制度约束下的“压力型”治理与“政治动员、发动群众”为主要手段的“动员型”治理为主,属于外部干预性较强的治理机制。这种治理机制,有明显的科层制属性和工具理性,可以在短时间内集中大量的行政资源来实现治理目标,取得较为明显的减贫效益。但是,因其资源投入较大,治理范围较广,治理情境较复杂,外部干预性较强,也可能带来贫困社区及贫困人口的内生动力不足,市场和社会组织参与程度有限,贫困治理的持续性和益贫性不足等现实性问题。所以,现代化的贫困治理模式和机制,遵循外部干预和内源发展相结合的治理理念。在贫困治理的开端,因贫困社区及贫困人口自身资本储备不足,发展机会欠缺,需要外部援助主体对贫困人口加以引导,但不能代替其作出发展决策和实施减贫行动,需要在减贫项目的执行过程中,不断引导贫困人口积极参与,实现治理自觉。在治理策略与技术层面,贫困治理现代化注重搭建产业扶贫、就业扶贫、生态扶贫、教育扶贫和福利扶贫等系统化、专业化的治理网络。同时,注重依托现代化的科技设备与互联网技术,发展既符合现代市场需求,又体现地方传统发展特色的扶贫产业和项目。长时间的实践探索和理论反思告诉我们,“传统”与“现代”不应是非此即彼的割裂关系,而应是良性互动、互为补充的关系^[27]。所以,贫困治理现代化,在利用现代科技发展农业、乡镇工业和服务业的同时,也需要保留并发挥贫困社区原有的生态、文化和秩序优势,利用传统的非正规经济、小农经济以及家庭、邻居和朋友的互助关系网络,选择有针对性的、接地气的贫困治理措施。

四、贫困治理现代化的建设路径

要实现贫困治理现代化,可以从制度治理、技术治理与人文治理三个层面来进行。制度治理是实现贫困治理现代化的基础和外在保障,技术治理代表了治理效率,人文治理则是确保治理得以持续的内核。这三者在实践过程中,不应是割裂的,而是相互融合、互为依托的。我们需要通过设计规范的减贫制度,运用多元的减贫技术以及营造富含人文关怀气息的社区环境,来实现治理目标。

(一) 制度治理:保障减贫的组织性与有效性

一般而言,制度包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化—认知性要素,以及相关的活动与资源,它在对行动产生规范作用的同时,也会对行动者及其活动产生支持和使能作用^[28]。从这个层面来看,贫困治理本身就是作为融政治、经济、文化等多维要素为一身的“福利制度”集合体存在的。它可以为减贫行动提供导引和资源,为不同减贫主体的生活及互动提供平台。实现贫困治理现代化,一方面,需要建立规范、系统和包容的制度体系。尤其是要建立和完善以“贫困治理主体间的组织互动与资源调配制度、城乡协调发展制度、社区内部参与制度、多层次社会福利制度”为主体的四类制度体系。将法律规章的强制约束性和传统文化的引导浸润性有机结合起来,明晰减贫主体的责任、权利和义务,缓解国家顶层制度设计与基层政策执行之间的张力,避免因“走人情、跑项目”带来的治理脆弱性。同时,要平衡好乡村振兴与城市发展之间的关系,要建立城乡发展资源的合理流动机制,尤其要做好“资本下乡”过程中的监管工作,避免造成乡村资源的浪费或者被吸纳现象。另外,要建立完善社区居民的内部参

与、组织激励及社会福利制度,强化针对贫困人口的瞄准机制,发育有效连接政府和贫困人口的中间型制度载体^[29],建设包容性和普惠型的乡村社会福利制度,减少贫困人口的外部依赖,避免社区因资源分配不均或福利叠加造成的内部分化现象。另一方面,需要规范贫困治理制度的设计、执行、监督与评估过程,协调精简各类扶贫政策,避免因政策繁杂或解释不足造成的执行困难与群众信任缺失现象。同时,要尊重社区居民现实需求,尊重市场规律,确保贫困人口在各类扶贫资金、扶贫项目分配实施中的知情权和参与权,提高各项扶贫政策的执行效率与政府公信力。

(二) 技术治理: 实现减贫的科技化与信息化

充分利用现代科技,提高贫困治理效能,是贫困治理现代化的题中之义。技术治理需要从三个前后相关的层面进行实践,即减贫信息管理的技术化,减贫模式的技术化和贫困人口的技能化。在信息管理层面,需要通过网络大数据平台,整合各类减贫政策信息、贫困社区资源信息、贫困人口建档立卡信息、外部援助主体信息等,通过数据资源的网络填报、分析、监管和动态调整,解决政策制定者与执行者之间的信息不对称问题,推动基层贫困治理的信息化^[30]。在减贫模式和项目执行层面,技术治理主要强调在产业扶贫、教育扶贫、医疗扶贫、金融扶贫等各种减贫模式的具体执行阶段,利用互联网和人工智能,积极开展“线上+线下”的电商扶贫模式,创新产品生产、销售和后期服务形式,突破时空限制,提高减贫效率。同时,需要创新产业发展模式,建立亦工亦农的多元产业发展结构,充分利用现代农业机械、有机肥料等,提高土地产出率。另外,还要为技术治理提供完善的基础设施、网络设施、物流设施以及技术人才,确保减贫质量。在贫困人口技能化方面,需要承认贫困人口及社区居民才是践行技术治理的实质主体,并做好科技培训及引导工作,帮助贫困人口掌握现代科技知识,并参与科技扶贫项目,以信息化技术带动贫困社区整体发展。当然,在技术治理过程中,必须要契合基层社区的生活环境和既有治理经验,加强对传统农业发展技术的尊重和利用,避免因技术过度与不合理运用而生产出新的社会风险及生态风险。

(三) 人文治理: 营造减贫的互助性与自觉性

相比较制度治理中的工具理性而言,人文治理更强调治理体系中的价值理性和情感理性,准确定位与挖掘贫困社区及社区居民的人文优势,营造一个自觉互助的减贫环境。人文治理主要包含两个内容:一是以人为本,尊重社区居民的首创精神,树立“从群众中来,到群众中去”的治理理念,推动治理者和服务者减贫理念的革新和转变,秉持优势视角,相信并挖掘贫困人口的优势和潜能。在治理过程中,要充分调动社区居民主动参与和自我治理的积极性,避免短期的工具理性思维,通过扶持政策、就业机会和情感慰藉等方面的激励,激发贫困人口主动脱贫和参与社区集体事务的信心和意愿,共同解决社区问题,推动社区发展。面对很多农村“空心化”的现状,尤其是要充分挖掘乡村留守女性、留守老人的治理优势,提供更多的发展机会,吸引外出务工的青年群体回归故乡,建设故乡。二是要加强贫困地区的精神文明建设,将乡村传统文化、伦理规范,有效契合现代化的贫困治理体系。中国传统文化中的社会扶助理念以及家族自治模式蕴含了朴素的治理文化,这些治理文化是可以与现代各种治理政策相融通的^[31]。我们可以依托乡村的“熟人社会”理念,设立文化服务类的社区自组织,营造互助与自觉脱贫的社会环境,深入了解贫困人口的生活世界,平衡不同人群之间的社会需求,有效消解贫困人口的社会心理压力,疏导消极不满情绪,以乡村集体力量应对可能出现的返贫风险。

五、结语: 以内生性发展为主的贫困治理

贫困治理本质上是国家谋求社会进步,实现社会公平的一种发展方式。二战以后,世界贫困史最重要的发展趋势就是全球化和发展重要性的提升。在贫困治理中强调全球视野,尤其是遵循发达国家的现代化治理经验,成为很长时间内众多落后地区摆脱贫困的不二法门。但是,其对本土文化及治理秩序的伤害,以及发展持续性问题,也逐渐凸显出来,引起大家的反思。实

际上,真正的发展,既非一味地对传统进行破坏和抛弃,也不是一味地对外部力量进行依附,更不该是一种趋同的幻象,而应该是多元而有序的。所以,在贫困治理现代化过程之中,我们需要以更多的“底层”“本土”“文化”“生态”等视角,来反思既有贫困治理中自上而下的强制性外在输入模式,以及过于强调项目化、规模化、同质化、贫困人口生活组织模式城市化等治理理念。充分依托与挖掘既有资源优势,实现贫困社区及贫困人口内生性发展,进而推动外部治理理念与治理方式自下而上、由内及外的转变,促进贫困治理的长效性。

以内生性发展为主的贫困治理,需要从两个维度上来实现。一是在社区集体组织层面。任何一种贫困治理模式和治理手段,都需要在具体的时空情景和文化场域中来实践。贫困治理现代化的实现终究要落到具体的社区层面,社区是外部援助资源与贫困人口的有效对接点,只有充分理解社区、保护社区,才能更好地开发社区,提高社区自我管理、自我建设和自我修复能力。如今的农村社区已超越了原先基于血缘、地缘关系的家族社群,而是融意向、习惯、权力、法律和文化规范为一身的多元动态集合体。在这样一个复杂的治理场域之中,要落实政府的执政意志和施政方针,让不同治理主体都有发挥自己功能的机会与平台,让民众的参与能力和动力得到充分发挥,避免贫困治理资源的浪费和贫困治理策略悬于空中,难度很大。另外,中国大多数贫困社区,属于资源禀赋差异大、生态脆弱、经济社会文化异质性强的区域,这对贫困治理现代化也提出了挑战。所以,必须在社区内建立规范有效、有凝聚力和号召力的社区组织,带领社区居民治理自己的社区,改善自己的生活。同时,也要充分利用社区内部的生态优势、民族文化优势等独特的地方性资源,建立贫困人口的可持续生计框架,推动社区内部的多元主体参与,实现治理过程中的文化自觉。

二是在贫困人口个体生活层面。与现代化紧密相关的“工业化、城市化、全球化、科技化、网络化”等核心概念和相关命题,在给人们带来极大的生产效率和生活便利的同时,也产生了诸多新的社会风险。面对脱域化的互动方式、制度化的组织机制、复杂的市场环境、不可预知的公共风险,仅仅依靠贫困人口自身已无力抗衡,他必须融入由各种社会资本、机器网络、制度规范组成的复杂体系。这种融入的代价之一,就是贫困人口的“存在性焦虑”及“发展脆弱性”的逐渐凸显,形成一种疲于应对的生活状态,而忽略了很多身体健康、文化娱乐和互动交流等最原始、最简单的生活要素。所以,贫困治理现代化的关键之一,就在于对贫困人口进行经济、技术、心理和社交等多层次的赋权增能,并塑造一个包容、有序、有爱的生活环境,形成“共建共治共享”的治理结构。长期以来,我们看待贫困人口,常常会将其问题化、弱势化,甚至污名化。但在实际生活中,我们发现贫困人口在面对个体、家庭生活困境时的生存韧性是极强的。外部援助者需要扮演好物质服务、健康服务、心理服务与技能服务的使能者,协助贫困人口认清自身问题,并积极主动解决问题。也要做好贫困人口的政策倡导者和呼吁者,将贫困人口的困境和需求及时向上反馈,实现上下之间的良性互动。当然,需要承认的是,任何贫困个体及社区都会被裹挟到整个社会变迁之中,所以,不断提高贫困人口及社区的环境适应能力及风险预估能力,也是极其重要的。

参考文献:

- [1] 罗荣渠.现代化新论——世界与中国的现代化进程[M].北京:商务印书馆,2004:9-17.
- [2] 范小建.60年:扶贫开发的攻坚战[J].求是,2009(20):35-37.
- [3] 李晓园,钟伟.中国治贫70年:历史变迁、政策特征、典型制度与发展趋势——基于各时期典型扶贫政策文本的NVivo分析[J].青海社会科学,2020(1):95-108.
- [4] 黄承伟,覃志敏.我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫[J].开发研究,2015(2):56-59.
- [5] 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):51-56.
- [6] 国务院扶贫办政策法规司,国务院扶贫办全国扶贫宣传教育中心.脱贫攻坚干部培训十讲[M].北京:人民出版社,2019:15-20.
- [7] 吴国宝.改革开放40年中国农村扶贫开发的成就及经验[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(6):17-30.

- [8] Jessop B. Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance[J]. Review of International Political Economy, 1997, 4(3): 561-581.
- [9] 李晓梅,白浩然.地方政府“规划式”脱贫及治理困境反思——基于N省脱贫元规划的案例分析[J].行政论坛, 2019(2): 34-39.
- [10] 魏程琳,赵晓峰.常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J].中国农业大学学报(社会科学版), 2018(5): 58-69.
- [11] 谢小芹.“接点治理”:贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J].公共管理学报, 2016(3): 12-22.
- [12] 黄承伟.决胜脱贫攻坚的若干前沿问题[J].甘肃社会科学, 2019(6): 1-8.
- [13] 左停,苏武峰.乡村振兴背景下中国相对贫困治理的战略指向与政策选择[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(4): 65-73.
- [14] 李小云.全面建成小康社会后贫困治理进入新阶段[J].中国党政干部论坛, 2020(2): 20-23.
- [15] 陈文胜.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的实现途径[J].贵州社会科学, 2020(1): 11-14.
- [16] 汪三贵,曾小溪.后2020贫困问题初探[J].河海大学学报(哲学社会科学版), 2018(2): 7-13.
- [17] 中共中央文献编辑委员会.周恩来选集:下卷[M].北京:人民出版社, 1984: 136, 412.
- [18] 史蒂芬 M 博杜安.世界历史上的贫困[M].杜鹃,译.北京:商务印书馆, 2015: 99.
- [19] 胡富国.读懂中国脱贫攻坚[M].北京:外文出版社, 2018: 275.
- [20] 张琦.打赢脱贫攻坚战是治理能力现代化的成功实践[J].人民论坛, 2020(2): 22-25.
- [21] 陈柳钦.现代化的内涵及其理论演进[J].经济研究参考, 2011(44): 15-31.
- [22] 郁建兴,刘大志.治理理论的现代性与后现代性[J].浙江大学学报(人文社会科学版), 2003(2): 5-14.
- [23] 俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化[J].前线, 2014(1): 5-8.
- [24] 陈进华.治理体系现代化的国家逻辑[J].中国社会科学, 2019(5): 23-39.
- [25] 高鉴国.社区工作[M].济南:山东人民出版社, 2013: 6-7.
- [26] 何增科.做社会治理和社会善治的先行者[J].学术探索, 2013(12): 1-2.
- [27] 田毅鹏.“未来社区”建设的几个理论问题[J].社会科学研究, 2020(2): 8-15.
- [28] W 理查德 斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].姚伟,王黎芳,译.北京:中国人民大学出版社, 2010: 56-57.
- [29] 李小云.我国农村扶贫战略实施的治理问题[J].贵州社会科学, 2013(7): 101-106.
- [30] 王雨磊.数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J].社会学研究, 2016(6): 119-142.
- [31] 向德平,苏海.“社会治理”的理论内涵和实践路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2014(6): 19-25.

(责任编辑:李凌)

Modernization of Poverty Governance: Theoretical Characteristics and Construction Path

SU Hai, XIANG Deping

Abstract: The essence of the modernization of poverty governance is the application of modern governance concept and organizational mechanism in the field of poverty reduction and development, and it is an organic unity including governance subject, governance goal, governance content and governance mode. It is committed to building a structural system of “internal and external integration” of donors and service objects, and “collaborative interaction” among government, market and society. It is also a process of integrating traditional development wisdom with modern governance techniques, actively promoting the recognition and participation of residents, and constantly improving the system of poverty governance. In the future, to promote the modernization of poverty governance, it also needs to be based on the indigenous development resources of rural communities and the development needs of the poor, fully tap the advantages and abilities of rural left-behind groups and youth groups, and from the “institutional governance, technological governance and humanistic governance” three dimensions, optimize the poverty governance structure and order, deduce more diverse and comply with the local characteristics of governance mode.

Key words: Poverty Governance; Modernization of Poverty Governance; Endogenous