

论精准扶贫战略的整合性建构

◇ 侯利文 张宝锋

所谓精准扶贫,是指通过对扶贫对象的精准识别,借助于科学高效的方法对其进行精准扶持,并通过精准扶贫过程、扶贫信息的精准管理而达成以定点、定时、定量消除贫困为目标的一种精细化的贫困治理新模式。

精准扶贫实践推进中的认知偏差与制度间隙

(一)因扶贫政策的“连续性断裂”而引发的瞄准脱嵌困局

此困局本质上是贫困治理中瞄准对象精细化演进中存在的断裂与悬置而造成的前后政策对象的相容性问题。精准扶贫是新阶段国家贫困治理的重大战略创新,其对贫困对象的瞄准实现了由贫困县、贫困村向贫困户、贫困人口的具体转变,而与这一转变相伴的是对既往贫困县、贫困村的整体性放弃或是悬置,政策设计与执行完全以具体化的、差异化的人为主。问题是贫困个体、贫困户必然是处于一定社区环境中并嵌入具体的物理空间的,即“人在情境中”,也即是说贫困对象是天然地嵌套在贫困空间场域中的。其贫困的发生以及将来贫困的治理都需要对社区场域中因素与影响高度关注,而精准扶贫对贫困对象的精准识别过于聚焦具体化的帮扶对象个体,进而造成扶贫实践中对前序治理行为以及措施的不恰当舍弃与忽略,没有考虑到前序政策的历史合理性、局部有效性以及与时时的嵌套推进性,必然导致政策效率损失,加大贫困治理成本。

在现实中,由于一些地方缺乏对扶贫政策前后接续的重视,在精准扶贫政策执行过程中容易出现两个误区:其一,过于强调扶贫对象的“到户”“到人”,忽略贫困户个体与贫困区域的初始联系,致使贫困个体成为乡村中的孤立群体,与乡土关系“隔离”、与乡村发展“脱嵌”。其二,对以往扶贫战略予

以悬置与放弃,进而忽视贫困地区整体性条件优化对个体脱贫的支持与带动作用。整村推进、连片开发对解决贫困地区公共物品供给、实现社会公共政策的“托底”功能具有重要意义,但这一功能在区域的悬置与放弃中被遮蔽与削弱。

(二)作为手段策略的精准扶贫与贫困治理现代化目标的倒置

精准扶贫的基本特征是以扶贫对象的精准识别为前提,以政府、市场、社会以及扶贫对象的协同参与为基础,以扶贫资源有效整合以及供需的高度匹配为保障,以实现贫困治理现代化为目标的。这就意味着精准扶贫是实现贫困治理现代化的策略性手段,而农村贫困人口脱贫、贫困县的摘帽以及区域性整体贫困的脱贫才是贫困治理的根本目标。精准扶贫作为手段要服务于这一目标的实现。但是,精准扶贫一经提出,就因其巨大的理论创新价值以及实践上的高度重视而成为贫困治理领域的主流话语。这很容易出现作为手段的“精准扶贫”与作为目标的“精准扶贫”的倒置,使精准扶贫在不断被强调与重视的过程中演化为目的,从而成为贫困治理现实推进中的“量化目标”。由此,进一步转换为“目标”的精准扶贫就获得了被严格执行、必须实现的现实合法性。

在现实中,作为手段策略的精准扶贫与贫困治理现代化的目标置换演化为一系列短期化、形式化、政绩化的脱贫行为对“精准扶贫”量化目标的追寻。也就是说,精准扶贫由“手段性使用”转换为“目标性强调”。这种单纯追求脱贫手段的形式化和政绩化必然背离贫困治理现代化的目标,使“六个精准”沦为精准扶贫的外在装饰,一场旨在改变贫困态势的精细化战略也演化成现实推进中的“政绩工程”,贫

54 2018 | 1 · 河南社科文摘

困治理现代化的目标难以实现。

(三)精准扶贫的高度技术要求以及执行成本边际效应递减的双重困厄

精准扶贫现实推进中面临两个方面的挑战。一方面是扶贫对象被识别出来的高度技术要求。精准扶贫作为一种精细化的贫困治理新模式,其前提是对扶贫对象的“精准识别”。从扶贫治理的发展脉络来看,随着扶贫对象精细化程度的不断提高,扶贫对象被正确识别出来的难度必然加大。从现实来看,自上而下的“识别机制”与层层筛选的“管理层级”,加上寻租存在的制度空间以及信息的严重不对称,这些均使得贫困对象被识别出来的过程充满了不确定性。当然,这里不仅有因扶贫政策的精准演化而产生的累进空间,也有因人为操作而出现的识别困难。即扶贫对象的精准识别存在随机性的误差,也存在非随机性的人为误差。这都加大了对识别技术(抑或程序)的高度技术要求。

另一方面是精准扶贫过程中行政成本居高不下所造成的帮扶“帕累托最优”改进困难。精准扶贫要求针对具体的贫困对象设计高度个别化的扶贫方案,这就意味着人财物的高度精细化投入以及政策设计与执行中的具体化开展,造成帮扶成本居高不下。此外,当前农村贫困也在一定程度上呈现出同质性特征,多是一种结构化贫困。由此,高度个别化的扶贫实践与致贫的结构化背景之间就存在一种势差,扶贫攻坚必然面临边际效应的不断递减,有限的扶贫资源陷入低效使用的恶性循环,从而造成新的不公。

(四)精准扶贫中蕴含的效率与公平悖论

精准扶贫作为一种战略,必然要考虑政策设计与执行中的效率与公平问题,社会公平正义是其基本出发点。但是,作为一项策略的精准扶贫实践在现实中可能存在“公平与效率”的位势置换。一方面是效率优先的“精准扶贫”。即扶贫资源的有效利用,以最小的资源投入获取最大化的扶贫成效成为其实践的基本逻辑。在这一逻辑下,扶贫对象的“精准识别”中嵌入了“效率性”考虑,这样扶贫对象与实际帮扶对象之间可能会出现“分离”。其在实践中的具体表现就是那些更容易实现脱贫的对象往往成

社 会 | SHEHUI

为精准扶贫政策下的“优选”,成为扶贫资源的最先投放对象,“扶强不扶弱,扶大不扶小”成为农村扶贫开发中的常态。现实中惠农资金的投放、扶贫项目的实施,无一不是在这一逻辑下运作的。问题是这一完全的效率优先的选择往往使那些最需要救助的对象边缘化,成为扶贫资源投放中“被遗弃的孤儿”。另一方面是公平优先的“精准扶贫”。如何公平地将扶贫资源投向最需要帮扶的对象是其核心关切。在这一逻辑下,“最需要帮扶的对象”才是“精准识别”和“精准帮扶”的对象,“扶弱先于强,帮小优于大”才是精准扶贫实践中的应然进路。问题是这一基于公平逻辑的选择往往被精准扶贫现实推进中的急功近利和效率优先所置换,其结果是作为战略的“精准扶贫”妥协于作为策略的“精准扶贫”,“公平与效率”的结构位势发生置换。

精准扶贫战略的整合建构与可能空间

(一)认识论意义上贫困发生与建构的整合性视域

这里主要指涉对致贫原因的认识问题。学术界关于贫困的认识存在个体主义解释和结构主义解释两种范式。个体化解释注重个体性因素在贫困产生中的决定性作用,认为个人的知识背景、能力以及努力等个体化特征是贫困产生的关键,旨在强调贫困发生的异质性、独特性以及个体性。也就是说贫困治理要通过贫困者的干预来实现,因此对人力资本的投资就成为该视域下的重要选择。结构化解释是与社会转型相伴而生的一种解释范式,它重在强调贫困发生的宏观同质性、共通性以及结构性,认为贫困的发生是社会转型的产物,制度、政策以及环境等宏观层面的诱因才是贫困发生的关键。因此,宏观层面上的社会保障以及公共政策的建构就具有了特别重要的意义。

精准扶贫以对致贫原因的判断为前提。基于个体化解释的精准扶贫,必然将扶贫的重点放在贫困发生的异质性与独特性等个体化因素的分析上,这样贫困个体就成为扶贫瞄准的对象,而此也成为精准识别和精准帮扶的判断标准。基于结构化解释的精准扶贫,贫困发生的结构性与同构性因素必然成为其精准识别的关键,在此基础上贫困区域、贫困类别就成为扶贫瞄准的需要关照的重要内容。在笔者

河南社科文摘·2018 | 1 55

社 会 | SHEHUI

看来,这两者都应该成为精准扶贫的内在构成,要依据贫困性质的变化以及扶贫形势的发展实现人力资本投资与社会政策优化的统一。此外,在认识上也要实现对贫困归因的认知“前移”,将扶贫工作置于贫困发生的完整生态与场域中去认知和行动。这就要求贫困的治理要实现由“反应—补偿”的“事后干预模式”向“预防—应对”的“事前防范模式”的转型。因此,如何在精准扶贫与贫困地区基层社会治理创新的耦合中实践并推进贫困治理的现代化,如何在精准扶贫中将贫困的后续治理与前序预防有机协同,就成为连接个体与区域、消除贫困的“代际传递”,进而优化贫困治理的重要路径,这也应该成为精准扶贫现实推进中的重要探索与实践。

(二)方法论意义上扶贫瞄准层次的多元嵌合

主要指涉的是精准扶贫的推进要克服因扶贫政策的连续性断裂而引发的瞄准脱嵌,特别要注意扶贫政策的先后累进而衔接以及贫困性质变化的相对性与过渡性。这就是说精准扶贫作为现时贫困治理的创新形式,一方面要考虑与前序扶贫政策的连续性,特别是区域瞄准政策效应的现时合理性。另一方面要结合贫困的性质、特点变化与调整的相对性与过渡性,特别是新的贫困治理形势下对扶贫政策实践的要求,在贫困治理的过程中进行政策实践的渐次变迁与优化,要考虑到政策效应的长期性以及新旧政策转换的制度间隙,在区域开发与个体扶贫并重中实现扶贫瞄准单元的有机嵌合。

从这个意义上讲,扶贫对象的精准识别,要考虑到贫困县、贫困村以及贫困区域与贫困户(个体)之间的交叉、重叠以及彼此间的嵌合,要统筹不同扶贫政策与行为对类别化贫困对象的帮扶与覆盖。贫困治理的阶段特征不是连续性的断裂而是前后相继的过程,扶贫政策的实施与执行也不是全面放弃或悬置而是前后累进中的对接与承续。因此,精准扶贫中区域(比如连片特困区)与个体的并重、城镇与乡村的一体化融合以及集预防、扶持和救助为一体的贫困治理协同运作平台是扶贫瞄准层次嵌合中应该重点考虑并持续推进的方向。

(三)价值论意义上贫困治理的公平性关照

贫困治理现代化的实现,需要价值上的引领,同

样,精准扶贫的持续、深入推进也需要有理念上的牵引。价值论意义上贫困治理的精细化与现代化主要涉及两个悖论的消解。其一,作为手段策略的精准扶贫与贫困治理现代化的目标倒置所引发的扶贫开发行为的短期化、形式化与政绩化问题。其二,精准扶贫中的“公平与效率”问题。

就前者来说,核心是精准扶贫中目标和手段的归位,基本原则是精准扶贫的工具性使用应该导向贫困治理现代化目标的实现。这就要求在“以人为本”的基础上进行扶贫攻坚,要以提升贫困治理能力与治理体系的现代化以及人的幸福感来规范引导精准扶贫实践,防止因对精准扶贫的过度强调而出现的急功近利与短期行为。

就后者来看,本质上是对精准扶贫中存在的两种逻辑“孰先孰后”的选择,即价值有涉的问题,基本原则是社会公平的价值优先性。需要反思的是,如果在贫困治理的初始阶段,需要以高度的效率性来打开扶贫工作的新局面(实现大规模脱贫,对应贫困治理的第一阶段)并产生扶贫开发的榜样和示范效应,对扶贫治理措施的“效率性”考虑具有一定历史合理性,那么在贫困治理发展到现时的新阶段(第三特别是第四阶段以来),“效率性的考量”也应该让位于“公平性的关照”,或者至少是在“公平优先”“更加注重社会公平”的前提下“兼顾效率”,实现贫困治理的最优化(而非效率的最大化)。毕竟“社会公平正义”是更为根本性的。正是在这个意义上,国家提出了“精准扶贫”的新战略。因此,如何在遵循社会公正原则的前提下兼顾资源投放的效率,就成为精准扶贫实践中理性权衡与价值考量的关键。从现实来看,如何实现精准扶贫与一系列社会公共政策的匹配与耦合,特别是精准扶贫如何深化与加强对更加注重托底以及适度普惠性公共政策的衔接与互补问题,应该成为精准扶贫价值论意义上的当然关涉。

作者简介:张宝锋,河南财经政法大学副校长,教授;侯利文,华东理工大学社会与公共管理学院博士生。

(摘自《中州学刊》2017年第3期,原文约8700字)

56 2018 | 1 · 河南社科文摘