

整体性治理视角下中国农村扶贫 脱贫实践过程研究^{*}

丁建彪

内容提要:农村贫困治理内嵌于国家治理现代化的进程中。它既是一项系统性的国家工程,也是当代中国治理的大问题,因而呈现出内在的复杂性与多维性,并要求多元化的治理思维、逻辑和方法等内容。农村扶贫脱贫实践过程体现着整体性治理的内在特质与行动逻辑。扶贫行为主体利用独特新颖的措施和手段,丰富和完善了其内涵,从而提升了它的适应性和实践性。本文基于当代中国本土化的治理资源,构筑以执政党主体性回归、党政同职同责、内外监督和综合施策等要素为内在结构的整体性贫困治理模式。中国农村扶贫脱贫实践过程中,也存在着不足:过强的协调与整合制约了职能部门的专业性;责任过度网格化和精细化带来了责任泛化、转嫁和无限责任等问题;基层行动者出现的认知偏差导致对服务设施“对号入座”属性认识不足等一系列衍生性问题。有效规避和消解这些问题,有助于提升农村地区的治理效能,进而为国家治理现代化提供一些有益的治理资源和治理智慧。

关键词:整体性治理 扶贫脱贫 治理效能 治理智慧

一、农村扶贫脱贫实践的文献述评与整体性治理理论

强力高位引领和推动^①扶贫脱贫进程、如期实现总体目标和具体的子目标,是我国农村扶贫脱贫的鲜明特色。扶贫脱贫作为政治属性强、路线图和时间表明确、任务和事项要求具体的集体行动过程,它为基层社会注入大量外源性资源,在实现基本的公平正义、转变干部作风和密切干群关系、提升基层社会治理能力、加速推进现代化进程,以及推动经济社会发展、公共设施和服务均等化、文化产品供给等各方面发挥了关键性作用。随着扶贫脱贫行动进程的加快以及总体目标规定时限的迫近,对中国农村扶贫脱贫实践过程进行全观性审视,总结、提炼和发掘其中蕴含的中国经验和中国智慧,为国家治理实践提供某些有益的启示,就成为学术界的一项重要任务。

^{*} 本文为国家社会科学基金项目“我国精准扶贫政策效能评估与可持续机制创新研究”(19BZZ101)的研究成果。吉林大学廉政智库创新团队建设项目“基层巡察与精准扶贫资金风险防范的关联性研究”(2017LZZKY004)的研究成果。

^① “高位推动”作为学术术语最早由贺东航和孔繁斌两位学者在公共政策执行的中国经验一文中提出。参见贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》,2011年第5期。

(一)农村扶贫脱贫实践的已有研究述评

目前,学术界关于农村扶贫脱贫实践过程的研究,主要围绕国家和政府主导、社会组织参与以及村级组织与目标群体能力建设等几个方面展开。

第一,从国家和政府主导扶贫脱贫过程的角度研究。在当代中国单一制的国家结构中,国家和政府主导扶贫脱贫过程具有充分的合理性和正当性,这不仅因为国家和政府掌握着大量的公共资源、具备充分调动资源的能力,也因为国家和政府主导事关社会公平正义和基层社会稳定的反贫困议题是其基本的职责所在。国家和政府主导的具体形态则是通过自上而下的目标设计、资源调动和任务分解来落实总体目标。“中国解决农村贫困的主要模式是以政府为主导力量,由政府组织系统充分发挥其组织与动员优势,对扶贫资源进行分配、管理和运作,主导和负责扶贫行动”^①。蔡科云指出,“政府的主导型在于它是合作扶贫规则的制定者,能够运用制度的方法将支持谁、选择谁、排除谁的条件和程序公示出来。”^②许汉泽认为,精准扶贫是行政力量主导之下自上而下发起的一项综合性扶贫治理运动,扶贫脱贫被纳入到正式化的行政体系之中^③,呈现出“行政治理扶贫”的特征^④。

国家和政府主导扶贫脱贫过程提高了组织动员、资源调配和任务分解的效率,因而减贫效应明显。联合国著名的反贫困专家马丁·拉瓦龙(Martin Ravallion)比较了巴西、印度和中国三个最大的发展中国家的减贫成效后,得出了中国的减贫成效高于其他两个国家的结论^⑤。作为农村公共治理议题,国家和政府主导并不意味着排斥其他行动主体的广泛参与和作用发挥。由国家和政府主导产出的高效率需要其他参与主体的支持、配合和协调,才能转化为较高的治理效能,这是因为扶贫脱贫的治理效能很大程度上取决于多种措施综合实施带来的净收益,以及目标群体收入增长、综合保障与能力提升等多个方面。

第二,从社会组织参与扶贫脱贫过程方面的分析。在现代社会,社会组织具备宣传动员、救助帮扶、开展志愿活动等优势,它们深度参与扶贫脱贫过程既符合治理的实质要义,也在某种程度上能够有效预防国家和政府主导带来的边际效用递减、效能衰减以及治理失灵等问题。作为复杂程度高的扶贫脱贫议题,国家和政府过度主导也存在针对部分事项治理失效的可能性。“社会组织是社会扶贫的中坚力量,亦是政府精准扶贫的重要合作伙伴,它们在一定程度上弥补了政府扶贫和行业扶贫‘失灵’的短板。”^⑥

一方面,社会组织将自身拥有的资金、技术、知识和信息等资源嵌入贫困地区,因户制宜地实施多样化帮扶举措。这既满足了贫困群体多元化、个性化的需求,也提升了扶贫对象的专业化水平和内生动力。“引导各级社会组织借助其专业优势,使之在贫困地区的产业扶贫、文化扶贫、健康扶贫、网络扶贫和物资捐赠等方面发挥积极作用,是贯彻落实党的十九大精神,如期顺利打赢脱贫攻坚战的必然要求”^⑦。另一方面,目标对象致贫原因多元、差异化现象明显,这使得贫困

① 姚迈新:《对扶贫目标偏离与转换的分析与思考——政府主导型扶贫模式中的制度及行动调整》,《云南行政学院学报》,2010年第3期。

② 蔡科云:《政府与社会组织合作扶贫的权力模式与推进方式》,《中国行政管理》,2014年第9期。

③ 许汉泽:《行政主导型扶贫治理研究——以武陵山区茶乡精准扶贫实践为例》,博士学位论文,中国农业大学,2018年。

④ 许汉泽、李小云:《“行政治理扶贫”与反贫困的中国方案》,《探索与争鸣》,2019年第3期。

⑤ Martin Ravallion, “A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China, and India”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 26, No. 1, 2011.

⑥ 徐顽强、李敏:《公益组织嵌入精准扶贫行动的生态网络构建》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版),2019年第3期。

⑦ 邹新艳、徐家良:《基于整体性治理视域的社会组织集成攻坚扶贫模式研究》,《行政论坛》,2018年第5期。

问题的复杂性加剧、反贫困措施的精准性面临挑战,依靠政府单一力量或单向度的扶贫措施很难取得突破性成效。社会组织适时介入却能有效补充必要的资源和实现不同扶贫措施的精准配位。“‘软嵌入’中的策略性的参与方式,可以通过柔性的互动方式,灵活地调动村庄资源,激发村民的参与热情,培养村民的主体意识和参与能力”^①。但仅从一个参与主体的视角观察整个扶贫脱贫的实践过程,很难充分考虑不同主体之间的互动关系和整体性的集体行动逻辑,亦难将不同主体形成的结构化关系上升为一种治理体系或治理范式。

第三,从村级组织和目标群体能力建设角度的研究。扶贫脱贫的实践过程受到压力型体制和任务导向驱动的显著影响,使得政府系统与目标群体的真实需求之间出现了一定的“断裂化”倾向。村级组织作为联结者与调节器,因其成员熟悉乡土社会的运作流程、掌握熟人或半熟人社会的传统规则,以及感知乡土社会的基本伦理,发挥着平衡与调节的角色,从而使得产业和项目实施、资金和收益分配更加精准、公平,更符合扶贫对象的真实需求。因此,作为扶贫脱贫最末端的治理主体,村级组织建设无疑对提升扶贫脱贫效能具有重要作用。杨秀丽等认为,“开展精准扶贫、实现精准脱贫的工作主要由村民自治组织通过自治管理方式展开,其效果直接影响到精准扶贫工作推进和精准脱贫任务完成”^②。

在农村地区,无论是自发形成的乡土规则,还是嵌入的议事程序,均在某种程度上渗透到村级组织的活动过程中。这些规则和程序对解决农村棘手性事务、促进农村和谐有序发挥着重要作用。“研究发现,精准扶贫基层实践困境反映出村民自治组织能力和权威的缺失与不足”^③。而且,依据村民自治出现的各类合作社或互助社,对村民参与扶贫事务的能力具有积极的培育功能。“通过互助社的平台将家庭承包分散经营条件下的小农联系到一起,充分调动了蕴含在农户中潜在的民主意识以及自我管理和自我组织能力,大大提高了农户参与村级事务决策的积极性,增强了互助合作的精神、增强了农户的主人翁意识”^④。

目标群体能力既包括与生存相关的能力,也包括参与公共事务决策、讨论、管理和监督等方面的能力。“贫困人口既是扶贫对象也应该是扶贫主体。因此,如何激发目标人群的积极性和内生动力是保证精准帮扶和长效脱贫的关键。”^⑤目标群体能力建设包括过程和机会两个层面:过程层面是指贫困户在扶贫脱贫实践过程中实现了基本的住房、教育和医疗等方面的保障,从而减轻或消除了因营养不良、身份歧视、地方病等带来的能力限制;机会层面是指公共决策和公共事务的全过程向贫困群体开放,以确保他们充分享受基本的参与机会、信息获取和公共辩论。“只有通过政治讨论和集体的政治行动,一个被日常职业将兴趣局限在他周围的小圈子的人,才学会同情他的同胞,和他们有同感,并自觉地变成伟大社会的一个成员。”^⑥

尽管村级组织和目标群体能力建设是扶贫脱贫实践过程中的重要内容,也是基层公共治理的应有之义,但其建设带来的扶贫脱贫效应具有较长的时间性和周期性。大多数研究仅仅停留在组织的建章立制、事务公开流程以及能力建设的原则要求等方面,而对其研究的动态性以及

① 张雪、甘甜:《软嵌入:社会组织参与扶贫的行动逻辑——基于H组织的案例研究》,《中国非盈利评论》,2019年第1期。
② 杨秀丽、徐百川:《精准扶贫政策实施中村民自治能力提升研究》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2017年第4期。
③ 万江红、苏云勋:《精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角》,《贵州社会科学》,2016年第8期。
④ 范小建:《完善国家扶贫战略和政策体系》,第208页,中国财政经济出版社,2011年版。
⑤ 左停等:《中国打赢脱贫攻坚战中反贫困治理体系的创新维度》,《河海大学学报》(哲学社会科学版),2017年第5期。
⑥ J. S. 密尔:《代议制政府》,第127~128页,商务印书馆,1982年版。

其他主体的互动性探讨相对不足。

总的来讲,既有研究侧重于从某单一维度出发,其研究主题和研究内容呈现出零散化和碎片化倾向,而系统性和整体性不足。扶贫脱贫实践过程作为一项系统性的国家工程,不仅涉及不同主体之间的互动、协同和合作关系,也涉及多主体合作输出的制度、政策和举措介入事务解决和服务供给的过程,以及这些要素带来的减贫效应及其效能评估。零散化和碎片化的研究都不能系统和科学地总结、提炼出相应的经验和智慧,在将其上升为一种治理结构或范式的过程中会存在顾此失彼、以偏概全的情形。即使单一维度的研究,也没有从纵向层面深入挖掘政党、国家和政府在实际过程中的主体性回归,尤其是没有深入研究政党意志表达、政治学习、组织动员和系统外监督等带来的较强政治势能所发挥的统合作用;横向层面也没有深入探究不同组织、机构和行业部门通过协调与整合的方式深度介入扶贫脱贫过程的内在机制,更没有将纵向与横向加以整体性联动研究。

除此之外,已有部分研究过度关注行动主体介入的机制、功能发挥和扶贫效率等议题,却没有从扶贫脱贫事务解决和服务提供的角度反向观察这一过程呈现出的特征、行动逻辑和实践后果。农村扶贫脱贫说到底还是与精准扶贫目标和任务要求相关的事务解决和服务提供的过程。“治理者除了执行行政体系及其指令,还需要时时刻刻思考如何处理其治理对象的想法、态度、行为以及对治理的反馈”^①。作为复杂程度高的扶贫脱贫实践活动,任何观察者可能都是“局外人”,但理论恰恰为观察者提供了研究视角、逻辑和行动图谱。整体性治理(holistic governance)为观察和分析这一实践过程提供了一个非常有用的视角和理论分析工具。

(二)整体性治理理论的兴起与特色

整体性治理理论于20世纪90年代中后期发端于英国,并被该国佩里·希克斯(Perri Six)等学者上升为一种系统化的理论体系,此后被澳大利亚、新西兰和加拿大等英联邦属性的国家引入。目前已成为与网络化治理、数字治理并驾齐驱的三大主流治理新范式。

该理论最早主要针对英国当时部门主义扩张导致政府系统在面临诸如社会排斥、犯罪问题、环境保护、反贫困等跨部门合作议题中存在的条块分割、各自为政、目标冲突、反应迟钝、效能低下等弊病,而做出的一种理论上的回应和矫正,旨在有效解决治理碎片化和跨部门合作等难题。它将协调与整合作为实现自身内容的两个关键手段。协调被看作是一种斡旋的过程,旨在创造出合作的可能性;整合则是明确不同参与者任务使命、义务关系和策略选择的过程。“协调涉及工作层面的联合、一体化的信息系统、以及不同机构、计划方案和不同决策主体之间的对话,而整合则关注实际执行,通过共同的组织结构、相近的专业知识和执行工具等实现”^②。在协调与整合的基础上,这一理论进一步从政策目标、组织协同、机构整合、预算模式变革以及公众需求等多维层面进行了系统性的论证,形成了完整的理论架构和结构体系。概言之,这一理论的最大特色和优势就在于重视政府系统输出的一致性政策目标对各个参与主体的引领和导向作用,并通过纵向层面权力的相对集中和等级式的适度控制,促使政府在治理过程中的主体性回归,以此为横向层面各部门和机构间的协调与整合创造有利条件。同时它又将流动性、交叉性和棘手性事务解决与公众的需求和服务有机地连接起来,实现事物解决与服务供给的高度集成,借助协调、整合、信任和责任等手段,以及运用信息技术克服不同信息系统和数据库带来的“信息孤岛”等障碍,最终实现治理活动从破碎迈向整合、从分散迈向集中、从局部迈向整体。

^① 王雨磊:《技术何以失准?——国家精准扶贫与基层施政伦理》,《政治学研究》,2017年第5期。

^② Perri S., *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York: Palgrave, 2002, p. 33.

本文在汲取整体性治理理论提供的相关知识资源和深入调研的基础上,试图观察和分析中国农村扶贫脱贫实践过程呈现出的整体性治理逻辑、结构和体系,并在实践反思、总结和提炼基础上,尝试做出进一步的理论概括。

二、农村扶贫脱贫实践的整体性治理逻辑及其智慧贡献

政策目标、组织协同、机构整合、预算模式变革以及公众需求等构成整体性治理的关键要素,而不同要素的整体联动构成其鲜明特色。政策目标是对特定事务和服务进行公共介入的整体性导向;组织协同涉及建立机制性的保障以确保各种组织介入整体性目标,并有效管理各自的组织活动;机构整合涉及激活不同机构的活力与整合不同机构职责、资源与能力;预算模式变革关注将“联合预算”(aligned budgets)“集合预算”(pooled budgets)等作为两种主要模式并灵活地运用于公共资金的使用过程中;公众需求则重点关注公众的真实需要或引导公众形成集体理性偏好,以此将政策目标转化为目标对象的实际效能。

在对整体性治理理论的要素及其内容做基本的阐释之后,本文进一步分析这些要素在扶贫脱贫实践中的呈现过程。其中,总体目标和具体的子目标在政策层面很好地体现出整体性治理的核心内涵,组织协同体现出其内在属性,机构整合体现出其行动逻辑,资金整合体现出其关键保障。

(一)整体性治理要素的呈现过程

1. 政策目标层面。党的十九大报告清晰地界定了总体政策目标,这为扶贫脱贫过程提供了行动基础并限定了参与者的行动边界。“确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫”^①。在一致性目标的总体要求下,扶贫脱贫行动者按照总体目标要求,将分散在各领域、行业和部门的扶贫资源充分调动和整合起来。按照集中统一原则,有计划、有阶段、有步骤地实现总体政策目标。具体的政策子目标被描述为“两不愁、三保障”,为行动者提供了明确的任务要求和行动导向。“到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗、住房安全有保障,是贫困人口脱贫的基本要求和核心指标,直接关系攻坚战质量。”^②

2. 组织协同层面。组织协同促进了不同组织间要素的共享和集成,从而加速了组织集体行动的过程和能力。国务院扶贫开发领导小组出台《关于广泛引导和动员社会组织参与脱贫攻坚的通知》(国开发【2017】12号)。《通知》明确提出:社会组织是参与脱贫攻坚的重要载体,要求其制定2020年前参与脱贫攻坚工作规划和年度工作计划,以明确工作目标和细化任务措施。确切地说,社会组织是社会力量介入扶贫脱贫过程的重要载体和聚集扶贫资源的重要纽带。“通过组织化的力量将全社会分散化的扶贫资源有效募集与整合,并将其与精准扶贫的目标有效对接”^③。当社会组织彼此间协同作业时往往能集中不同组织拥有的资源、人力、信息和优势,形成扶贫脱贫的整体合力;当政府与社会组织协同作业时,既能发挥出各自的优势又能形成合作共赢的局面,共同致力于总体目标和具体的子目标。

3. 机构完善方面。扶贫开发办公室(扶贫办)在成立之初的归属关系五花八门。部分地区

① 《党的十九大报告辅导读本》,第47页,人民出版社,2017年版。

② 中共中央党史和文献研究院编:《习近平扶贫论述摘编》,第15页,中共文献出版社,2018年版。

③ 黄建:《论精准扶贫中的社会组织参与》,《学术界》,2017年第4期。

隶属于发展和改革委员会,部分地区隶属于政府研究室,部分地区的扶贫职责分散在其他的机构之中,如农业、水利、畜牧等部门。隶属关系不清和职责分散使其独立性受到限制,其职责也仅围绕争取和执行上级政府或部门的扶贫资金和项目,与其它机构交集少,协调与整合能力弱。伴随着扶贫脱贫行动的加快,特别是精准扶贫思想的提出和落地,各地政府明显强化了扶贫办的地位和职责,赋予其更大的独立性和职责权限。在新一轮党和国家机构改革过程中,扶贫办正式作为政府的职能组成部门,赋予其独立的决策权、执行权、监督权与调查权。在实际运行过程中,部分地区由市(县)党委办公室副主任兼任扶贫办主任。通过多轮次的整合和完善,目前扶贫办的地位和能力得到了强化,决策和业务能力得以显著提升,很好地适应了新阶段扶贫脱贫过程的整体性实践需要。

4. 资金整合方面。针对扶贫资金多头管理、交叉重复、使用分散等问题,国务院制定了《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》(国发【2017】54号)。《意见》强调要把专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金捆绑集中使用,同时各省(地)要把财政安排的性质相同、用途相近的涉农资金纳入同一资金池,统一项目管理、统一组织实施、统一拨付使用、统一考核验收,形成资金使用的整体合力。早期,各地按照专项转移支付和基建投资两大类,对两个类别内交叉重复的涉农资金进行了整合,并允许同一大类别内的资金调剂使用。在后期实践过程中,部分市(县)党委和政府依据“大类间打通、跨类别使用”原则,加大了资金实质性整合力度,形成了“多个渠道引水、一个龙头放水”的资金捆绑使用新格局。这一举措既解决了早期扶贫脱贫过程中部分项目资金拥挤、项目重复、资金分散、产业“小、散、弱”等不利局面,为实现总体性政策目标供给了资金支持,从而确保了扶贫脱贫集体行动的顺利开展,也有助于推动组织间的协同和机构整合。

无论从党和政府出台相关文件的内容,还是基层政府实际工作的需要,扶贫脱贫过程充分体现着整体性治理的关键要素和行动逻辑,二者呈现出高度的耦合性和一致性。

(二) 扶贫脱贫实践过程的智慧贡献

在整体性治理视角下考察中国农村扶贫脱贫行动,并基于当代中国执政党处于主导地位的政治结构和集中统一的执行结构。扶贫脱贫行为主体利用独特新颖的手段和措施拓展与丰富了整体性治理的内涵与外延,在提升其适应性和实践性的基础上,为当代中国基层治理提供了有益的治理资源、经验和智慧。

1. 基层行动者强化了协调与整合能力。为强化协调与整合能力,全国各地的贫困级市(县)党委和政府扶贫开发领导小组与具体的职能部门之间,成立了具有临时性的工作组。这一举措很好地解决了协调与整合难以深入推进和实现的顽疾。扶贫开发领导小组作为扶贫脱贫行动中的最高决策机构,因市(县)党委和政府一把手担任双重组长成为总指挥部。工作组则是为促进多个部门间协调与合作而设立的临时组织,一旦特定的任务完成便自动解散。其优势在于确保在短期内各部门相互协调和配合,并通过建立特定的工作机制,消除阻碍协调和合作的各类障碍性因素。工作组的成员既来自不同等级的党政机构,也来自不同的职能和业务部门。成员选择标准不仅取决于与任务要求所具备的知识、经验与能力,还充分考虑他们在各自部门的地位和权威,以促进协调与整合的实现。工作组的组长大都由市(县)两级的主要领导担任,这使其既具备地位和权威优势又能够协调和解决问题,而组长又是扶贫开发领导小组的核心成员,进而强化了协调与整合能力。目前,扶贫脱贫实践过程中主要的工作组有:经济发展工作组、贫困人口增收工作组、基础设施建设工作组、壮大村级集体经济工作组、扶贫资金管理监督工作组,等等。

2. 基层行动者有效解决了“通才”“专才”间的矛盾。在当代中国农村地区,基层行政人员

“通才”特质明显。多数乡(镇)和村两级的主要工作人员几乎涉猎了农村所有的行业、领域和事务。农村地区的专业性人才却普遍匮乏。“城市和城镇教育、就业和医疗等优质资源不断地被集中,我国城乡之间出现了‘层层聚集效应’,这导致了现有的乡村出现了空心化现象,空心化又造成人才缺乏和大型企业难以深度介入”^①。针对专业人才不足的困局,党的组织部门积极介入,明确要求选派能力过硬、专业对口的人员组成驻村工作队,有针对性地解决贫困地区经济发展、产业布局、基础设施建设和党建等议题。驻村工作队作为扶贫脱贫过程中一种独特的组织形式和治理载体,在某种程度上已成为专业性人才的介入机制。驻村工作队人员往往由更高层次的部门选派。这些人员均经过严格录取程序的筛选,并拥有在较高层级部门工作的实际经验,因而对扶贫脱贫过程中的某一专项事务,具备专业管理、统筹和规划能力。如笔者调研的某国家级贫困县统计数据显示,“全县141名第一书记中,熟悉经济工作24人,占17%;熟悉司法调解、医疗救助等方面工作的28人,占19.9%;熟悉社会工作16人,占11.3%;熟悉党务工作13人,占9.2%”^②。

除此之外,基层行动者通过有效的学习机制也缓解了“通才”“专才”间的矛盾。学习机制包括三个层面的内容。一是驻村工作队成员间的相互学习。由于驻村工作队组成人员来自不同的专业和拥有不同的知识结构,通过面对面的交流和学习,整个团队的交叉性知识得到培育。二是驻村工作队成员与基层工作人员间的相互学习。通过相互学习既吸纳了基层人员的经验和优势,也将自身的专业知识传递给基层行动者。三是基层行动主体内部开展的学习。在各个地区,市(县)和乡(镇)党政一把手,以及其他的参与者均亲自参加各级各类扶贫脱贫专题培训。或者,由主要领导带队到其他发达地区和本地先进地区观摩和汲取经验。在总体目标和子目标的规制下,扶贫脱贫事务在全国范围内具有较高的同质性,其所要求的知识结构、行动方案和路径选择等方面均具有较大的相似性,这使得培训和经验借鉴能够在较短的时间快速提升本地扶贫脱贫行动者的专业化水平。

3. 基层行动者从静态、动态和督查、监督等多层面规避了责任模糊情形的发生。

首先,从静态层面,按照省(自治区)为总体单元,将域内所有的党政机关、社会组织和企事业单位等统一纳入到扶贫脱贫过程之中。依据总体目标和子目标,将目标分解和细化为具体的任务和事项,并按照不同的等级,制定出党政机关领导、包保部门、驻村工作队、第一书记、乡镇、村等六个层面的责任清单,且“一把手”作为第一责任人,从而将任务和事项落实到具体的机构和人员。省、市、县、乡(镇)和村等五级党委和政府层层签订责任状。责任状明确了市(县)与乡(镇)、村之间的责任分担内容和实现方式。业务部门、社会组织和企事业单位按照自身的业务属性和优势,承担事务解决和提供服务的具体职责。

其次,从动态层面,基层行动者实施了“战区管理”的模式。这一模式将所有行动者的责任进行集中捆绑,防止静态层面责任的流失和规避,并通过“高位引领”“高位推动”的方式将责任细化和落地。一方面,责任捆绑机制可以有效规避上级行动者隐性下放责任的弊端。在权责关系中,上级行动者更愿意将责任下放而截留权力。这一机制则将责任连带关系双向化,从而提高了上级行动者承担自身责任的意愿和积极性;另一方面,强化了下级行动者承担责任的意愿和主动性。下级行动者处在上级直接的监督和压力之下,从而克服了上下级间的“信息不对称”现象,下级责任主体只有严格按照责任要求才能在“锦标赛”的竞争模式中获得优先关注和相对竞

^① 丁建彪:《我国精准扶贫政策中公众权益的保护与建设研究》,《行政论坛》,2019年第1期。

^② 参见对吉林省镇赉县组织部部长的访谈记录(2019年7月23日,编号Z20190723Z)。

争优势。

最后,督查和监督两个系统同时发力。市(县)党委和政府利用自身系统的督查机构,部分地区党委和政府甚至将隶属于各自系统的督查室合为一个机构,定期或不定期地开展专项督察,及时发现责任落实不到位的问题并要求限期整改和纠错,从而确保责任落到实处。同时,我们党也动用系统外的监督机制,对扶贫脱贫过程涉及的相关责任主体、部门和人员开展专项巡视巡察,针对主体责任落实不到位或监督责任落实不力等问题提出整改和完善建议,并实行严格的惩戒机制。

三、农村扶贫脱贫实践的深度反思与改进策略

在整体性治理视角下反思中国农村扶贫脱贫实践过程,会发现存在的一些内在局限与不足之处,准确定位并采取及时加以规避,才能为当代中国的基层治理提供一些有益启示,从而在微观层面提升基层治理水平,在宏观层面推进国家治理体系和治理能力的现代化进程。

(一)农村扶贫脱贫实践的反思

第一,过度的协调与整合制约了职能部门的专业性,或增加了协调成本。为确保扶贫脱贫过程的集中统一和集体行动,部分地区由市(县)党委办公室副主任兼任扶贫办主任的做法在提升协调与整合能力的同时,也产生了一些不利后果。一方面,党委办公室是一个综合性部门,而扶贫部门是一个业务部门,二者要求的知识结构并不相同。而且,党委办人员自身需要从事大量日常性的协调工作,并不具备充裕的时间学习相关的业务知识,即使进行短期内的学习,也难以真正胜任实际工作的要求,因为扶贫脱贫工作既涉及收入增长、教育、医疗、卫生、就业等事务,也涉及基础设施、饮水、住房安全和文化产品等服务,是一种事务解决与服务供给的高度集合体。这一属性要求从业人员既要拥有准确理解政策目标要求、上级任务和举措部署内在规定的的能力,也要具备分析和研判扶贫脱贫事务之间的因果机制、潜在风险以及寻找科学方法的知识,还得掌握了解目标对象真实需求、心理特征以及与他们交流和沟通的经验,形成能力、知识和经验三者有机统一的综合性素质。从实际运行过程看,党委办人员普遍存在扶贫脱贫专业知识不足的局限,而扶贫部门人员却较好地发挥着参谋作用。另一方面,为解决协调与整合制约专业性的问题,部分地区在扶贫办之上增加了“脱贫办”“退出办”等机构。机构负责人由市(县)党委办公室主任兼任,扶贫办主任兼任副主任来确保其专业性。但这些机构需要增设大量人员,而人员一般来自下级党委和政府,或横向部门中从事扶贫脱贫事务的专业人员。下级或横向部门人员的数量原本就不足,专业强的人员更是有限。“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。”^①他们被抽调之后,导致下级或横向部门扶贫事务的专业性受到威胁。此外,新的机构增加了协调和整合成本,延长了事务和信息传递的时间周期,在某种程度上影响了扶贫脱贫的效率。

第二,责任过度泛化带来了责任转嫁和无限责任等问题。作为整体性治理理论奠基人的希克斯也承认,“整体性责任不仅导致不可接受的家长制,也导致过度的集中主义”^②。在扶贫脱贫

^① 邢成举:《压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2016年第5期。

^② Perri 6, *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, p. 168.

实践过程中,责任过度泛化导致乡(镇)干部忙于应付上级的大量指导和检查,唯上级导向和要求行事,加剧了与贫困群体之间的隔阂与疏离,显示出官僚化的特征。村干部则忙于制作各类报表、填写繁多的记录和信息,花费大量时间和精力去从事数字化和文本化的工作,显示出职业主义的特质。

责任的边界问题是基层公共治理的核心问题。责任过于模糊带来权责不匹配或责任相互转嫁、选择性承担责任等不利后果;责任过度细化又导致基层行动者热衷于“痕迹管理”,因为只有存留具体、详实的行为记录,在责任落实和追究过程中才处于有利地位。如某国家级贫困县责任书内容显示:切实履行主体责任,解决脱贫攻坚突出问题;用好和确保项目资金安全、高效,确保项目按时、按标准完成;全面落实各项扶贫政策;加强对驻村工作队和帮扶责任人的管理和贫困户、非贫困户收入等方面的监测管理,以及其他工作任务等,且责任追究明确规定:工作任务达不到要求的,严肃追究相关责任人责任。乡镇将与县级党委和政府签订的责任书一字不差、原封不动地与村级复制签订。

从责任书的内容看,责任存在严重的模糊和细化的双重情形,很多具体的责任乡镇与村级根本不具备承担的条件和能力。从责任书的实质看,反映出责任层层转嫁、甚至层层规避的本质。一方面,责任内容不充分考虑不同层级党委和政府之间的差异,导致责任层层转嫁、层层包揽和层层泛化等现象;另一方面,责任追究不科学评估和不充分考虑相关责任人之间责任的内在关联、承担责任的强弱,而是层层追责、层层加码。

第三,基层行动者出现了对扶贫脱贫设施的认知偏差,导致对相关设施“对号入座”属性认识不足。在中国农村地区,政府提供的公共饮水、道路、住房、医疗和教育等设施所需的资金大,资源耗费多,后续运行和维护成本高昂,且这些设施使用和服务对象大多数是年老、疾病缠身、身体残疾,以及丧失行动能力的群体。这些群体借助自身的能力彻底摆脱贫困的局面具有相当大的难度,但他们需要的服务设施却具独特性、专用性和长期性。同样,这些公共物品的非竞争性属性导致其使用成本低廉。应该认识到,公共设施和服务平等供给所有人的事实并不意味着它会被所有人平等地消费和使用。“如果某种社会利益实际上可以无成本地获得,那么它就会鼓励获利群体的规模不断扩大,这有时被称为‘道德风险’问题”^①。

在宏观层面,由于城市化和城镇化强大的“稀释效应”,以及现代化带来的强外部冲击性,贫困村和贫困户的自然消失不以人的意志为转移。当贫困村消失和贫困户减少后,这些设施因“对号入座”的属性而难以为其他的村庄和人员使用,造成大量扶贫资源和资金的浪费。“这些服务设施通常不可转移、不可出售,除非一个人实际上真的需要他们,否则就没有什么用处”^②。如针对饮水和住房安全保障这两项具体要求,部分基层行动者严格按照政策要求和标准,以村为单位来建设新的饮水设施和系统,没有充分考虑“后扶贫时代”贫困村自然消失等长远问题。针对住房安全,部分地区为部分建档立卡贫困户新修建40多平方米面积的标准安全住房。从基本的住房需要和安全保障看,这一举措严格符合政策的子目标要求。但我国各地区现实环境差异大、贫困户需求多样化。尤其是子女在外地打工或就业的家庭,当子女回家探亲或团聚时,现有的住房条件就难以满足他们的实际需要。

总之,部分基层行动者将扶贫脱贫理解为向少数人输送局限于生存水平需要的、且受到严格规则控制的外源性资源输入的观念,已不符合扶贫脱贫过程的本质要求。

^① 诺曼·巴里:《福利》,第17页,吉林人民出版社,2005年版。

^② 阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,第128页,中国人民大学出版社,2002年版。

(二)关于农村扶贫脱贫实践的改进策略

基于以上问题,本文尝试提出具有建设性的一些建议,包括从微观的效益,到中观的责任,再到宏观的政策目标调试。这三个方面呈现出一种递进式的演进次序。

第一,短期效益与长期效益确保科学衔接。通过深入的实际调研和相关贫困户的数据^①分析,目前农村扶贫脱贫措施的短期效益明显而长期效益有待提升。短期效益明显的实例则是光伏发电、入股分红和低保金,占据了贫困户收入的主要份额,构成他们脱贫的三个最主要来源。与此相对应,诸如传统的种植养殖、加工业、电商、小额贷款等措施带来的收入增长不足。扶贫措施对激发贫困户内生动力的影响更是有限。一方面,短期效益与长期效益的科学衔接需要调整和优化过程监管的内容和方式。过程监管过细、过频影响了基层行动者实施长期收益项目的意愿和动机,如对扶贫资金使用效率、保值增值等方面的严格要求和监管,就使得基层行动者有意放弃乡村旅游、种植养殖等方面的产业和项目,因它们收益面临的风险较高。因此,过程监管应在相对宏观的层面针对扶贫主体责任担当,或是否存在寻租行为等进行,且监管的频率和内容应有明确的规定,以鼓励基层行动者的创新和担当行为,从而提升相关措施的长期效益。另一方面,需要优化和完善部分制度和政策要求,适时调整“一乡一业、一村一品”的目标导向。农村贫困地区受制于自然资源、经济发展水平和人才储量等诸多方面的限制,乡村发展特定产业和品牌塑造的能力弱、可持续性差,严格的规定造成产业和项目对扶贫资金的依赖程度高,一旦缺少相关的资金注入,其长期收益就面临考验。同样,适度调整扶贫资金注入产业和项目要求较高抵押物或担保物的规定,这一规定使得产业和项目优先聚焦于那些资金、实力雄厚的大型企业,而真正具备技术、经验和管理能力的部分合作社带头人或致富能人却难以深度介入,但他们却有可能为相关扶贫措施带来的长期收益提供某种稳定和可靠的保障。

第二,政府责任与个人责任实现有机匹配。中国农村长期受制于城乡二元结构而陷入“结构性困局”之中,这导致其获得的外部性资源有限、公共设施和公共服务不均等、发展环境脆弱、发展动能不足。农村公共治理目前已成为国家治理体系中最薄弱的环节。近年来,国家和政府通过注入大量的外源性资源,以减轻不平衡和剪刀差造成的“差异格局”。在此意义上,依照国家的财政能力为农村注入何种数量的资源,只具有效率或工具性意义,而在价值和公平层面均具有合理性和正当性,诸如政府承担最低限度的吃饭、穿衣、住房、教育和医疗保障等职责。但是,政府承担职责不仅应有特定的边界,而且要为贫困群体个人承担特定责任预留出空间,否则便会陷入“福利资源陷阱”之中。换言之,国家和政府供给的资源越多,目标群体的需求则越强,而需求过强便要求更多的资源供给,二者陷入了一种循环状态之中。当资源供给的数量和规模超过某一临界点时,便会带来贫困群体“等、靠、要”等观念的滋生和蔓延,从而造成内生动力不足;当供给方资源减少,目标群体便出现各种抱怨、不信任,甚至对抗性思维,加剧了基层治理体系的脆弱性。

国家和政府层面应承担顶层设计、组织协调、过程监管和目标考核,以及综合性保障等职责。既不能扩大也不能缩小这些职责的范围和强度。个人层面的责任则表现为贫困群体积极从事相关的生产、劳务和学习培训等工作,通过个体责任的承担来提升可行能力。政府责任的履行只有建立在个人责任履行的基础上,才能最大限度地提升扶贫脱贫的效能,因为个人责任没有替代品可言。用政府责任取代个人责任的做法,不可避免地会在不同程度上产生负面效应和不利后果。所以,应通过政府责任与个人责任的有机匹配,共同推进基层社会治理的可持续性进程。

^① 研究团队目前已收集三个不同省份1000户以上建档立卡且已脱贫的贫困户针对收入与能力的相关数据。

第三,公共决策目标做到明确性与模糊性的大致均衡。公共决策要有明确的目标和行为导向,以此为公共行动提供行动方向和任务要求。但明确性不代表决策目标本身不包含一定的模糊性。在理论层面,任何公共决策也仅仅建立在部分合理性的基础之上,这是因为公共决策受制于有限理性、实际条件、任务要求和时间周期等影响,其不可能全面考虑所有的因素。因此,公共决策大都关注那些根本性或关键性的议题。随着政策目标逐步实现或实际情势的流变,原先处于核心和关键的因素会发生变化,甚至成为次要的和附属性的因素,此时只有相对模糊的决策目标,才能为相关议题的切换和转向提供一定的空间;在实践层面,公共决策和行为导向往往是具体的、清晰的、可操作和可量化的,但实施过程往往充斥着复杂性和不确定性,因为实施过程涉及执行者的行为选择、经验偏好和利益博弈,而只有目标的相对模糊才能有效耦合复杂的行为过程。一旦目标过于明确,因其明确性带来的规制力导致在实践过程中出现新议题,难以在短期内进入行动者的视野之中,或行动者有意或无意地将其遮蔽或悬置起来,从而造成执行偏差行为的产生。

上述问题在扶贫脱贫过程中表现尤为明显。“两不愁和三保障”作为具体的目标和行为导向,使得基层行动者围绕这一明确的目标来进行资源配置和构筑行为重点,但随着政策的执行和资源投入的加大,相关的保障问题就会得到一定的缓解,而部分群体内生动力相对不足则会上升为一个重要议题。但受制于明确的目标,这一议题上升为关键性议题的空间和动力略显不足。

四、结论

习近平总书记指出,“在扶贫脱贫实践中,我们形成了不少有益经验,概括起来主要是加强领导是根本、把握精准是要义、增加投入是保障、各方参与是合力、群众参与是基础。”^①总体而言,扶贫脱贫实践过程中呈现的整体性治理模式是在吸纳原有理论资源和合理因子的基础上,扶贫主体又创新性地丰富和完善了其内涵,增加了中国特色的治理资源和治理智慧,很大程度上提升了其适应性和实践性。只有将原有资源和新的要素有机结合起来,才能构成当代中国整体性治理模式的完整图景。概言之,这一模式具有如下几个方面的独特属性和关键特质。

首先,执政党介入带来的政治势能。贺东航等学者认为,政治势能有三层含义:一是“党的领导在场”。通过“党的领导在场”来产生凝聚力,并整合跨部门利益,从而解决政策执行碎片化难题。二是“构建权势”。利用党政联合发文将公共政策上升为党的议题,赋予其更高的政治意义。三是“借势成事”。让下级感受到一种动而不可止的势能,进而对“顺势而行者”起到推动作用、对“逆势而行者”起着阻遏、阻止或改变行进方向的作用^②。“科层组织一旦遇有政治势能强大的公共政策,各级执行主体可以突破惰性和部门割裂,具有高化的效能和执行力。”^③在当代中国的政策过程中,由于中国共产党处于领导核心和支柱地位,决定了政党主导型的政治结构和集中统一的执行结构。扶贫脱贫实践过程中政党意志的表达和传递、政治学习、组织动员和党的监督带来的较强政治势能,也就必然引领这一实践的全过程,并构成整体性治理模式作用发挥的前提性条件。

① 陈二厚、董峻、侯雪静:《党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央引领脱贫攻坚纪实》,2017年5月22日,http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0522/c64387-29289828-3.html,2020年1月20日。

②③ 参见贺东航、孔繁斌:《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》,《中国社会科学》,2019年第4期。

其次,党政同职同责带来的正当性公共权威。扶贫开发领导小组作为扶贫脱贫行动中的最高决策机构,因市(县)党委和政府一把手担任双重组长成为总指挥部,这种决策和执行架构确保了政策目标按照顶层设计的路线图和时间表严格执行,并充分动员两个系统中的制度和治理优势。“中国共产党的本质属性和执政地位,在法理意义上决定了中国共产党必然代表人民执掌政权、运行治权,并由此决定了执政党组织与其层级对应的政府体系必然融合而成‘党政体制’,进而现实地体现为当代中国治理的党政结构和路径。”^①“党政体制”将政治势能与公共权威深入结合在一起,并依据扶贫脱贫实践过程的目标性、系统性与合作性需要,在二者之间灵活切换,以聚合和发挥政治与政府的双重优势,从而为整体性治理模式正向功能的释放奠定了基础性条件。

再次,内外监督带来的问题导向。党和政府利用巡视、巡察和督察等多种监督手段,分主体、分层级地发现扶贫脱贫过程中存在的党委和政府主体责任落实不到位、监督部门监管不力、职能和业务部门合作不畅以及项目推进缓慢、产业同质化倾向严重而特色化不足、扶贫措施覆盖不全、扶贫资金保值增值面临风险等各类具体的实际问题。扶贫主体以问题为导向,不断地进行整改、完善与解决,实现政策执行与问题解决的有机联动,最大程度上防止政策目标空转、选择性和变通性执行等行为的发生,从而实现了政策在问题解决中执行,在执行中发现问题的循环逻辑,为整体性治理模式发挥效能提供了可持续的动力机制。

最后,综合施策带来的显著效能。效能是由三个核心要素构成的概念组群:一是效能关注实际结果与预定目标间的接近程度。二是效能关注整个政策系统产出的净收益,也即各种措施综合实施过程中正负效能抵消之后获得的实际成果。三是效能内含着特定目标群体和受益对象的真实获得、实际感受和满意评价,既包括数量、质量也包括价值等层面。农村扶贫脱贫实践过程在原初决策目标与实际结果之间实现了较高的匹配度,各项措施综合施策带来的净收益显著,尤其是针对贫困群体收入增长和基本保障这两个方面。贫困群体较高的满意度和幸福感彰显了中国社会基本公平正义的真实改进,以及弱势群体生存权、健康权和发展权的切实维护,更凸显了执政党以人民为中心的执政理念扎根于基层社会的有效过程。显著的治理效能为整体性治理模式的运行提供了明确的方向。

作者:丁建彪,吉林大学行政学院(吉林省长春市,130012)

(责任编辑:刘杰)

^① 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。