

## 政府、市场、社会:精准扶贫的秩序维度

○ 李 梅

(中国社会科学院 政治学研究所,北京 100732)

[摘要]政府主导的扶贫开发对于解决大范围、集中性贫困较为有效,但对于解决具有分散、个体、差异化特征的贫困人口脱贫问题,却存在一定的局限。从秩序维度的角度分析贫困产生的原因以及表现,得出精准扶贫需要瞄准产生贫困的秩序维度。在这一方面,需要更多地发挥市场的作用,引入更多社会力量参与,发挥基层自治组织的作用,改变政府一家独大的局面,只有这样,才能建立起乡村发展的长效机制。

[关键词]精准扶贫;市场机制;秩序维度

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.07.006

改革开放以来,中国政府进行了几次大规模的扶贫开发,四十年来累计脱贫人口超过7亿,为世界减贫事业做出了巨大贡献。随着经济发展,中国区域贫困情况得到极大缓解,剩下的贫困地区和贫困人口都属于难啃的“硬骨头”。通过区域发展减少贫困的效用递减,在此背景下,2012年,中国正式实施精准扶贫战略。2015年,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》发布,作为今后一段时期脱贫攻坚的纲领性文件,对于精准扶贫的目标和实施路径做了比较细致的规定。总的目标是要求2020年前,中国现行标准下的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。由此,各地开始都在集中力量打一场精准扶贫的“攻坚战”,毫不夸张地说,扶贫已经成了一项“政治任务”,贫困地区,精准扶贫的成效成了干部考核的最重要指标之一。

尽管扶贫成效显著,但不可否认的是,计划经济时代遗留的城乡二元结构没有得到根本改变,经济发展扩大了城乡之间不平等的现状。特别是广大欠发达

地区,农村产业基础薄弱,经济发展落后,大量青壮年外出务工,农村精英去城市发展,农村留下了大量的老弱病残人口,许多地方出现了比较严重的“空心化”问题,农村地区社会衰落,限制了农村的发展前景。由于农村地区社会保障不健全,农民抵御风险能力弱,很容易由于生活中的变故陷入暂时性贫困,如果得不到救助,就有可能陷入长期贫困而无力自拔。在政府大规模扶贫投入告一段落之后,可以预计,农村绝对贫困的问题基本得到解决,但相对贫困仍然会长期存在。很多人的收入即便超出贫困线之上,但也并不富裕,农村可持续发展,农民收入持续增长的问题不会因为小康社会初步建成而消失。

目前,政府主导的精准扶贫实践存在很多问题,本文着重分析了其中贫困人口动态管理以及产业扶贫方面的不足,认为精准扶贫面临的最大困境,就是自上而下的行政部门介入和财政资源输入,如何适配分散的千家万户的复杂情况,如何更精准满足农户的需求。从秩序角度分析,解释为什么精准扶贫需要更多地发挥市场的作用,引入更多社会力量参与,发挥基层自治组织的作用,改变政府一家独大的局面,只有这样,才能建立起乡村发展的长效机制。

### 一、当前农村贫困化的基本特征以及政府主导的优势

根据2013年贫困人口建档立卡时的数据,贫困地区和人口的基本情况如下:14个集中联片特困地区、832个贫困县、12.8万个贫困村、近3000万贫困户,贫困人口达7017万人。贫困地区往往有着不利于发展的自然环境,或是地处偏僻,或者环境贫瘠,自然条件差,基础设施薄弱,产业发展滞后,农民缺乏增收渠道。从贫困人口自身的情况看,他们往往由于灾害、家庭变故、身患疾病或受教育水平低下陷入困顿,据统计,“建档立卡”的贫困人口中,因病、因灾、因学、因劳动力致贫的人数分别占42%、20%、10%和8%,其他原因占20%。<sup>[1]</sup>

通过几年的努力,贫困人口在人数上降低较多,但贫困地区的改善步伐还不是很快。根据国务院扶贫办主任在2018年两会记者会上的说法,2012年底,中国的贫困县是832个,这几年减少了150多个,从2016年起贫困县数字才首次下降,过去,贫困县数字一直随贫困标准的提升而有所增加。随着扶贫工作的深入,“深度贫困地区”的概念也越来越引人关注。2017年,贫困发生率超过18%的县还有110个,贫困发生率超过20%的村还有16000多个。未来新增扶贫资金主要会投入到这些地区,以及各省自己确定的深度贫困地区,共334个深度贫困县,3万多个贫困村。<sup>[2]</sup>由此可见,区域性贫困的现状还没有得到根本改变。从地域分布上看,深度贫困地区大多逐渐远离城市、县域或道路沿线经济相对较发达的地区,呈向山地丘陵区、生态脆弱区、高寒区、革命老区、边境地区等区域集聚之势,进而形成农村贫困化的特有现象——孤岛效应。<sup>[3]</sup>所谓孤岛,描述的是这些地区在空间上的孤立性,状似岛屿。这些地方较少或难以与外界进行物质、信息、人员交流,长期处于封闭、半封闭状态,地域性贫困特征明显。比如秦岭山区、四川大凉山、河北太行山深山区等地,其贫困县、贫困村以及贫困户长期

远离城市,缺少产业和技术带动,造成它们与外界的经济联系日益弱化,发展差距扩大,贫困人口集中分布,贫困现状难以改善。在这些地方,贫困人口中老弱病残所占比例较高,贫困户受教育程度低,贫困代际传递明显。

中国目前的精准扶贫战略主要由政府主导,其主要的工作机制是中央统筹、省负总责、市县抓落实。依据中国国情,如果在一段时间内政府将重点工作放到扶贫上,其各种投入将十分惊人。政府主导的扶贫能够在短时期内集中和整合各类扶贫资金、项目与资源,通过行政科层网络将扶贫工作推进到最基层,使扶贫工作短期内产生明显效果。特别是对于解决大范围、集中性的贫困较为有效。政府手中掌握了大量的资源,可以快速动员起来集中投放,在一段时间内较为快速地进行基础设施建设、环境改善等工作,解决交通、水利、能源等重大基础设施的短缺问题,改善农村生产、生活环境。政府还可以动员体制内外各种力量对贫困地区进行对口支援。精准扶贫中的易地搬迁工作,也主要依靠政府来进行。除了财力的投入外,政府的人力投入也非常巨大,如向贫困村派出的工作队、第一书记,以及大量结对、帮扶工作人员投入。重点扶贫地区基层干部有很大的精力都集中在精准扶贫上。很多地方政府对重点工作制定“路线图”,分解目标,责任落实到人,使官僚机构迅速动员起来。通过大量人力投入,从2013年开始,贫困人口的“建档立卡”工作迅速完成,为信息化的管理建立了基础的数据库,有利于贫困人口的动态管理。

人力财力投入外,政府还可通过公共政策撬动大量社会资源,投入自己选定的重点工作中,在扶贫领域也是如此。在这方面,可以通过产业政策,结合城乡发展一体化、新型城镇化、美丽乡村建设等,将贫困地区发展与区域发展战略结合起来,通过发展产业吸收劳动力就业。此外,现行对于农村地区发展不利的某些公共政策、法律规定,也需要政府出面修改,这些政策包括各种对于资本下乡、土地承包、金融服务等的限制措施。最后,为农村地区提供基础性公共服务是政府义不容辞的责任,这包括完善农村社会保障体系建设,实施大病救助,对于自身缺乏能力的贫困人口提供基本的兜底保障,还包括加大教育投入,通过基础教育阻断贫困的代际传递,通过职业教育、就业培训提高劳动力素质等。

精准扶贫战略实施以来,扶贫投入大幅度增加,扶贫成效显著。根据国家统计局《国民经济与社会发展统计公报》的披露,按照年人均收入2300元(2010年不变价)的农村扶贫标准计算,近几年中国贫困人口每年减少1200万人以上,2014年贫困人口7017万,贫困发生率7.2%,这个数字到2017年末已经减少到3046万人,贫困发生率3.1%,降幅达到50%以上。根据2018年李克强总理所作的《政府工作报告》,可知上个五年,政府累计投入扶贫资金2800亿元,农村贫困人口减少6800多万,其中异地扶贫搬迁830万人。

在实施精准扶贫的过程中,政府掌握的扶贫资源通过行政机制加以分配和管理,然而,大量学术研究和实践都证明,依靠自上而下的行政手段进行扶贫对于解决大范围、集中性贫困较为有效,但对于解决具有分散、个体、差异化特征的

贫困人口脱贫问题，成效却不明显。特别是随着大量人口脱贫，剩下的贫困人口更难以覆盖，需要更有针对性的措施。然而，行政机构自上而下制定方案、层层执行，权力与信息的不对称必然带来扶贫精准性和专业化不足，资源难以得到有效配置。

## 二、精准识别及贫困人口动态管理的难题

与区域性扶贫开发不同，精准扶贫强调扶贫措施落实到户，精准扶贫的许多后续措施，都要以精准识别为前提。实践中，医疗救助、教育扶贫、危房改造、民政兜底等基本帮扶措施，都有特定的对象，找准对象、公平公正，是精准扶贫能够做好的关键。不仅如此，贫困是一种状态，它是动态的，精准扶贫也要求贫困户经过帮扶以后退出，而因为各种原因返贫的家庭能够重新进入扶贫体系，得到帮扶。实践中，无论是贫困户的精准识别，还是退出与再入的动态管理，都存在许多困难，原因也是多方面的。

首先，从贫困户指标管理的方式来说，现阶段我国贫困人口的精准识别实行规模控制，采用自上而下逐级分配贫困指标的方法进行，即以2013年农民人均纯收入2736元（相当于2010年2300元不变价）为识别标准，以国家统计局发布的2013年全国农村贫困人口规模8249万人为基数，各省市在此基础上制定自己的标准，将贫困人口识别规模逐级分解到行政村。国家统计局提供的是宏观数据，一般也只精确到县域，具体分解到每个乡镇及行政村、落实到每个贫困户需要微观数据，贫困指标数量与实际贫困人口分布和规模有可能并不完全合拍，特别是贫困人口较多的地方，容易产生规模排斥、区域排斥的现象，数据扶贫、数据脱贫的现象不可能完全杜绝。

其次，贫困是一个复杂的概念，简单的收入指标未必能反映贫困户的生存状况。实际上，精准扶贫政策制定者已经注意到这一问题，因此在有关贫困户“建档立卡”的工作方案中，要求“贫困户识别要以农户收入为基本依据，综合考虑住房、教育、健康等情况，通过农户申请、民主评议、公示公告和逐级审核的方式，整户识别”。<sup>[4]</sup>实践中，地方政府通过“看房、看粮、看劳动能力、看读书郎”等来识别贫困户，使精准识别具有更强的可操作性。各地还十分注重精准识别在程序上的完整性，这些程序包括个人申请、入户调查、村民代表投票评选、公示、上级政府备案等。这些措施有一定成效，但不可能从根本上解决精准识别的难题。由于信息不对称，实际上除了少数“硬指标”外，人们的收入是很难衡量的，许多人可能处于边缘地带，相互之间的差别并不大。更为重要的是，贫困不仅是收入上的贫困，也是一种能力的贫困，包括人际交往不畅、性格懦弱、胆小怕事等。在乡村熟人社会，人际交往能力、是否是大姓等对农户在村庄中的地位影响颇大，很多时候，贫困还是权利的贫困，正如诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森所指出的，贫困是一个很难界定的概念，按照一个社会现行的最低生活标准来描述穷人的困境必然存在一定的含糊性，对于贫困的解释难以避免随意性。<sup>[5]</sup>

在目前的政策环境下,贫困户的动态管理机制难以健康运行。按照规定,贫困户被锁定后,就会“建档立卡”,即要被拍照、登记、造册,成为今后几年精准帮扶的对象。他们的资料还要进入全国贫困网络,然后再根据具体制定的扶贫措施逐年脱贫,即从数据库中脱贫,但在实际中并不一定真的脱贫了。实践中,贫困户的退出和再入也是采用自上而下和自下而上相结合的指标分解方法。按照扶贫资金投入的重点以及现有的经济基础,将脱贫指标下达分解到各乡镇以及重点村,因此数据脱贫现象的发生难以完全杜绝。就贫困户自身的情况而言,他们也缺乏脱贫的意愿,而他们本身的发展的能力和承担风险的能力依然很弱,脱贫以后仍然需要一定的扶持,否则遇到灾、病,很容易再度返贫。

精准识别的难题在实践中还带来基层治理的困境。由于目前贫困户的指标是逐级分配的,落实到每个行政村都有总额的限制,而精准扶贫措施是伴随精准识别的贫困人口落地的,贫困户可能获得更多的扶贫资源,在乡村,这相当于一种福利,关系到每个人的利益,这难免导致争当贫困户的现象。随着扶贫工作的深入,绝对贫困人口减少,相对贫困问题仍在,在很多地方,特别是欠发达地区,村民之间的生活水平差距不大,而扶贫指标总是有限的,因此主持这项工作的村干部具有一定的“自由裁量”空间。在这种情况下,如果程序上不能做到公开、公平、公正,引起冲突的可能性就会大增,这给基层治理带来了新的挑战。扶贫工作的初衷是解决贫困人口的生存与发展问题,缩小贫富差距,维护社会稳定,如果工作开展过程中采取的措施不当,不仅不能促进社会稳定,反而会增加社会不稳定的因素,这是应该引起重视的。

### 三、政府主导下市场化扶贫的局限

随着扶贫工作进入新阶段,除了自然条件很差的集中联片地区仍然主要依靠政府投入外,大量存在的是点状分布的贫困人口,其致贫原因相对更为复杂,个体差异性更大,在此情况下,政府单方面主导扶贫管理不仅加大行政成本,而且会产生边际递减效用,很难取得好的成效和可持续发展。相对而言,依赖具有分散决策特点的市场经济更加有效。经过四十年的改革开放,中国政府对于市场力量的认识不断深化,在扶贫攻坚中,政府从理论上也强调市场的作用,2015年《中共中央、国务院关于打赢扶贫攻坚战的决定》以及“十三五纲要”都提出要动员社会力量参与扶贫攻坚,鼓励支持民营企业、社会组织和个人参与扶贫开发。在具体政策上,提出“推广政府与社会资本合作、政府购买服务”以及“探索资产收益扶贫”等市场化扶贫措施。

引入市场机制更符合精准扶贫的要求,但政府主导的市场化机制在很多方面难以充分发挥市场的作用,很多时候对市场作用的发挥有诸多的限制,有时候甚至扭曲了市场,影响市场作用的发挥。实际上,政府并不完全信赖市场,其中有观念的因素,也有市场机制发育不全的因素。因为市场的发展本身需要一个过程,市场弱小限制了市场作用的发挥,而法治和管理上的滞后会带来一些问

题,这导致政府并不完全信赖市场。特别对农民拥有的主要固定资产——宅基地和承包土地的市场化机制运作,以及农村地区的金融市场建设,政府的疑虑比较多,对市场作用的发挥还有诸多限制。即便在政府想要市场机制发挥更多作用的地方,政府有形之手的干预往往会扭曲要素价格,加上个人激励机制的作用,带来意料之外的结果,导致政策效果难以令人满意。依靠市场减贫往往需要一个较长的时间,也不符合政府短期目标,因此也往往被排到行政方式之后。

在精准扶贫工作中,政府十分重视“产业扶贫”,因为只有发展产业,才能将“输血式”扶贫转化为“造血式”扶贫。从研究资料和笔者实际调研来看,政府扶持的产业主要包括经济作物种植、养殖、食品加工、分布式光伏产业以及乡村旅游等。尽管地方政府对产业发展有一定的设计,在政策上给予支持,但产业发展结果并不能由政府说了算,政府想扶持某个产业,但这个产业究竟能不能生存下去,是不是符合当地的实际情况,要经受市场经济的考验。行政偏好与市场需求不符,会造成资源浪费,政府扶持的产业内生动力不足,甚至骗取补贴的情况也屡见不鲜,产业的同质化还破坏了市场,造成过度竞争,比如大量经济作物种植,造成同质竞争严重,农民增产不增收。分布式光伏发电面临地方债务负担加重、国家后续补贴政策发生变化以及过度建设等风险。实际上,地方政府主导的产业扶贫以及产业结构调整,真正成功的案例不多,失败的实例无论在农业领域还是在工商业领域,都并不少见。

除了产业扶贫外,还有金融扶贫,在这方面,除了少量教育贷款针对有学生的家庭,政府的主要做法是将专项扶贫资金或支农资金、扶贫贷款作为贫困户的股金,直接投入当地收益较好的龙头企业,或投资于专业大户、家庭农场、农民专业合作社等新型经营主体的生产经营活动,农户的收益靠分红获得,农民还可以从事务工劳动,获得收入。这种做法虽然短期效益明显,但也存在市场风险和道德风险,即当地企业与政府合作套利的问题,一旦出现企业经营不善,扶贫贷款就会成为坏账,农户的后续分红难以保证。

一般而言,能够获得资金扶持、通过发展产业致富的更可能是村庄中的少数能人,他们有资金、有技术、有劳动力投入经济作物种植、养殖或其他产业,而对于本就困难的家庭来说,即便得到扶持(如免费苗木),但仍需要投入其他生产资料,包括人力和资金,这往往超出了他们的能力。尽管精准扶贫要求到户、因户施策,实际上难以做到,即便是最简单的经济作物种植,也需要有一定的规模才有竞争力,最低要求也是在村庄层面上才能实现。因此,公司+农户或大户带动模式可能对于发展当地经济有一定作用,但对精准扶贫的“精准瞄准”却难以奏效,更多显示出扶贫资源被精英俘获的问题。

对于贫困人口较多的“贫困村”,地方政府会有计划地进行整村推进工作,做法类似于前些年新农村示范点的建设,即将分散的项目资源统一捆绑打包,集中投入到某个村庄。这样做,能够在短时间内极大改善贫困村的基础设施条件和人居环境。不过,环境的改善并不意味着收入提高,也不能解决贫困户发展能

力和发展机会问题。当前,大部分经济欠发达地区,农民收入的重要来源是靠出外打工,农村基础设施建设和居住环境改善不能短时期内解决收入问题,经济作物、养殖业等产业发展都需要经历一段时间,而最后能真正依靠产业致富的农户始终只会是少数。不过,随着项目落地,不管农民实际收入增加多少,在统计数据上,村庄已经“脱贫”。

当前,扶贫资金的分配往往采用项目制的方式进行,无论是专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫都有相应的资源。为了预防腐败,扶贫资金的使用有着严格限制,扶贫项目管理和审批程序复杂,扶贫相关部门之间协调不足,这显然不利于资金使用效率的提升,实践中存在多部门协调难、扶贫资金整合困难、扶贫资源配置低效的问题。政府掌握大量的扶贫资源,还容易形成“寻租”,侵占、挪用扶贫资金,或资金使用效率低的问题始终无法避免。审计署各季度统计报告中都有有关扶贫资金使用情况的统计,例如,2018年《第2号统计报告》审计了2017年第四季度资金使用情况,其中提到,16个省的18个市县落实易地扶贫搬迁、教育扶贫、健康扶贫、金融扶贫等政策不到位;7个省的7个县有115个扶贫项目管理不规范;8个省的9个县因资金统筹盘活不到位、项目推进缓慢等,导致8985.25万元资金闲置1年以上;4个省的4个县有106个项目未实现预期效果,涉及资金4046.8万元;6个省的7个市县有53个单位或个人套取、违规使用资金1390.01万。<sup>[6]</sup>

#### 四、精准扶贫的秩序维度

相对于把贫困简单地等同于低收入,阿玛蒂亚·森在很大的意义上重塑了贫困的概念,让人们用一种更为宽广的视野看待贫困问题。他将对贫困原因的分析从经济因素扩展到政治、法律、文化、制度等其他领域,创建了权利贫困理论。通过对南亚地区饥荒史的研究,阿玛蒂亚·森认为,饥荒并不是单单缺乏食物,而是由于人们缺乏相应的权利,包括以交换和生产为基础的各项权利,如出卖劳动力、分配或交换食物的权利、继承财产的权利等。如果一群人无法确立支配足够数量食物的权利,那么他们将不得不面临饥荒。因此,消除饥荒和贫困首先要消除不平等,并在生产、交换、流通等多个环节向贫穷者赋权,让他们共享平等权利和分配机会。这一理论强调在机会平等的基础上让穷人获得脱贫的基本条件,通过减少与消除权利和机会的不均等,提高贫困人口参与经济社会发展的能力,以此来治理贫困问题。承担社会保障功能的公共行动不是施舍,也不是一种仁慈的再分配,不是孤立的国家活动,而是包含公众参与的整体的社会活动:“公众是变革的能动的参与者,不是指令或资助配给的被动的、顺从的接受者。”<sup>[7]</sup>

阿玛蒂亚·森并不主张政府进行大规模的扶贫开发,他更多主张通过赋权,增加贫困人口的公共参与,让市场机制发挥作用。这一主张虽然与中国目前实施的精准扶贫战略有很大差异,但其理论仍然富有启发。它揭示了贫困问题的复杂性,以及赋权在解决贫困问题中的重要性。笔者认为还可以从秩序维度的

角度论述贫困问题,精准扶贫,就是要对准产生贫困的秩序维度,包括阻碍人们致富的权利关系,应从这个角度思考精准扶贫的公共政策选择,以及政府、市场、社会各自应当承担的责任。

从秩序维度的角度看,人是生活在不同的秩序维度中的,原始的秩序维度和扩展的秩序维度。原始的秩序维度以个人为半径,建立在血缘和地缘的亲密关系之上。地缘上不超过几公里的范围,人们之间往来密切,根据血缘以及个人情感决定远近亲疏,形成一种差序结构。人们在相对封闭的环境中生活,形成一种天然的信任关系,人们之间交往所遵循的规则较为具体,很少涉及抽象的权利关系。在这种秩序维度中,即便没有外来的强制力量,小范围的秩序仍然可以维持得很好。以市场为基础的扩展秩序维度跨越了血缘与地域的限制,是一种建立在产权和契约基础上的秩序和冲突解决机制,市场是一种开放的秩序维度,它所遵循的规则是更具有普适性的抽象规则。在市场交易关系之外,自上而下的权力关系也是一种扩展的秩序维度,产权和契约离不开国家权力的维护。国家和政府的秩序维度以较为正式的规则为纽带,人们之间的关系受到正式规则的规范,在这种秩序维度中,纵向的权力关系和横向的权利关系都很重要。

在不同的秩序维度中,人们创造财富的方式不同,体现的价值也不同。在原始秩序中,人只有原始秩序的价值。在市场秩序中,人则有市场的价值。劳动力市场越发达,人越有价值。劳动力市场的发达程度,决定了人的生命价值的高度。对城市来说,城市的发展离不开扩展秩序的市场,也源于权利的开放,拥有资本、人力和资源的人来到城市,促进城市经济发展,也过上了好日子,而原来的居民也通过地产的升值获得自己的收益。对于乡村地区来说,很多地方原始秩序的色彩依然浓厚,自然村有相对独立的地理单元,小村庄只有几户人家,稍大一些的村庄也不过几百户人家。在这里,国家秩序介入不多,市场秩序相对原始,人情往来往往是一种礼物交换。行政村大一些,也不过几千人,属于相对扩展的原始秩序,但交换关系仍然较为简单,实物馈赠,礼尚往来仍是一种普遍的人际交往方式。实际上,这种礼尚往来是一种最原始的跨期交易,承担着原始的金融功能,互帮互助,互通有无,平滑着生活中的风险因子。

这种不发达的地区处于国家与政府秩序维度的最底层,处于市场秩序的边缘。政府除了提供较为基础的公共服务外介入不多,这样的地方市场不发达,产业较为原始,一般就是普通的种植和养殖业,顶多是种植一些经济作物,养殖业的规模也很小,生产一些初级农产品。这样的乡村不可能产生大量的财富,能够维持温饱就已经相当不错了。如果外部环境不理想,或者自然条件差,以及生活中遇到挫折,就很容易陷入贫困。无论是地缘上还是结构上较为封闭的状态都助长了贫困。农村的封闭,一方面是地理上的闭塞,另一方面与城乡二元结构有关。在这种结构下,资本、人员的自由流动非常有限。对于农民来说,他们收入主要源于外出务工,很多人逐渐在外面稳定下来,逐渐离开农村。实际上,农村中的大量人才,通过就学、务工离开农村,越是能干的人,越是年轻人,越是不再



回乡。如此一来,原有的村庄逐渐空心化,村庄逐渐失去活力。物质上的贫困也会带来社会的衰败以及精神上的贫乏,文化落后,甚至带来贫穷的代际传递。另一方面,乡村本身的资源由于制度性障碍无法进入市场,不能通过市场交易变现,也难以通过抵押获得金融资本,人们辛辛苦苦工作,但挣不到钱,青山绿水,难以转化成“金山银山”。

当然,中国也有一些地方乡村很发达,这些地方主要集中在中国东部沿海地区以及大城市的周边,这样的地方往往与更广大的市场联系在一起。这些地方能得到发展有区位优势的原因,但更多依靠的是乡村走出去的企业家,他们把工商业引入农村,招聘员工,借助外在的力量发展本地经济,打破原有的原始秩序的维度,通过扩展的市场秩序与世界联系在一起,促进了本地经济的发展。但这样的地方还太少,乡村大部分地区仍然处于较为初级的发展状态中,从这个意义上也可以说,贫困很大程度上可以说是秩序维度的贫困。精准扶贫,就是要对准产生贫困的秩序维度。发展农村社会,需要激活农村的存量资源,通过建立开放的权利秩序让外面的资本进入农村,并让本地资源通过扩展秩序而获得增值。也就是说,农民拥有的承包地、宅基地、房产等物权,不再仅仅是一种原始的权利,需要依靠占有和使用才能实现产权,而是可交易、可流动、可以抽象化的权利。只有这样,通过资本和人员的流动,农村的经济社会才能得到发展,农村良好的自然环境,青山绿水,才能够转化成“金山银山”。

城市是陌生人社会,扩展秩序维度强而原始秩序维度较弱,农村地区,无论扩展秩序介入多深,其相对独立的地理单元决定了它的原始秩序仍然会相对较强。在这种情况下,外来的秩序,无论是扩展的国家、政府秩序,还是扩展的社会秩序与市场秩序,都会带有较强的原始秩序的痕迹,俗谚所谓“强龙都不压地头蛇”很好地说明了这种情况。原始秩序与扩展秩序之间有可能爆发冲突,外来资本不敢轻易投入。面对乡村的原始秩序,国家和政府往往倾向于通过权力去加以控制,使得遵循原始秩序的农村服从国家和政府的政策目标要求。有时候,资本力量会借助权力的力量,有可能彻底改变甚至摧毁乡村的原始秩序,如有些地方不是由于贫困,而仅仅由于旅游开发等原因让整村的村民搬离原有的居住地,而将这里的开发完全交给投资商或开发商。这样的发展,虽然有利于外来的资本,有助于某个地块的开发,或者也能推动本地经济发展,但对原住民却并不友好,甚至损害了本地的发展基础。这也是有些学者,包括高层政府,对资本下乡始终较为警惕,设置了一些障碍的原因。因此,农村发展的关键,需要原始秩序、国家秩序和市场秩序共同发挥作用,让农村社会形成一个在原始秩序基础之上的多秩序参与的治理结构。

在中国,乡村治理结构肯定是由国家主导的,要以国家法律和政策为基础,建立权利开放的秩序,同时约束政府权力,现在很多地方实行的权力清单、责任清单、办事流程规范化就是很好的实践。将公共服务下沉到社区,建立开放的社会秩序,这样才会使农村逐渐摆脱原始秩序的封闭性,逐渐走向开放,包括对投

资者和消费者开放。为了发挥市场的作用,政府应当消除贫困地区的市场壁垒、政策壁垒,让外部的市场力量能够进入,包括先进的技术和管理,让贫困地区的人们能够通过市场与广大的世界联系起来。信息时代,电子商务在发展乡村经济方面尤其具有前景,通过电商平台,外部的需求可以与本地的生产经营活动结合起来。电商深入农村地区,建立收购体系,通过原产地保护提高农产品附加值,达到双赢。政府为了扶持市场,还可以采取一些政策上的优惠措施,包括对农村小企业免税或涉农企业税收优惠等。

原始秩序对于乡村的发展同样重要,本地的人才和村民积极地参与,是乡村地区能够可持续发展的基础。笔者在一些地方的调研发现,如果村民缺乏参与热情,即便通过新农村建设或整村推进,环境改善了,但政府为了维持还需要不断投入,否则村庄环境难以持续,这时候,如果基层自治组织得力,村民积极参与,村庄环境就会得到持续改变,久而久之,村民的思想风貌也会大不相同。

由于精准扶贫是达成 2020 年建成小康社会的重要战役,时间紧,任务重。大部分有扶贫任务的地方政府都制定了年度脱贫计划,规定了脱贫任务,以一种“路线图”的方式积极推动工作,希望尽早完成任务,把精力放到其他工作上去。这种心情可以理解,但这样的做法避免不了采用“运动式”扶贫方式,追求短平快项目,而忽视长期绩效。实际上,任何社会都有贫富分化,通过精准帮扶可以将更多的贫困户扶持起来,但生活中总会因为各种情况,有人会掉队,绝对贫困容易解决,相对贫困会长期存在,因此,精准扶贫不可能一蹴而就,扶持相对贫困的群众的任务会长期存在,农村社会的可持续发展任务会长期存在。对准贫困产生的秩序维度,需要更多的制度创新,让国家、市场、社会各自承担自己的职责,更多发挥市场的作用,引入更多社会力量参与,发挥基层组织的作用,让农村社会有所发展,又可以保持其原始秩序所固有的人情味,农村真正成为看得见山、望得见水、记得住乡愁的地方。

### 注释:

[1] 国务院扶贫办:《五大类原因致贫》,央视网, <http://m.news.cntv.cn/2015/11/21/AR-TI1448082051328733.shtml>。

[2] 《扶贫办主任刘永富就打好精准脱贫攻坚战答记者问》, [http://www.china.com.cn/zhibo/content\\_50665654.htm](http://www.china.com.cn/zhibo/content_50665654.htm)。

[3] 刘彦随、周扬、刘继来:《中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略》,《中国科学院院刊》2016年第3期。

[4] 《国务院扶贫办关于印发〈扶贫开发建档立卡工作方案〉的通知》, [http://www.cpad.gov.cn/art/2014/4/11/art\\_50\\_23761.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2014/4/11/art_50_23761.html)。

[5] [印]阿玛蒂亚·森:《贫困与饥荒》,王宇、王文玉译,北京:商务印书馆,2009年,第34页。

[6] 中华人民共和国审计署:《2018年第2号公告:2017年第四季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果》, <http://www.audit.gov.cn/n5/n25/c121703/content.html>。

[7] [印]阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贻、于真译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第276页。