

乡土重建视阈下的精准扶贫路径研究

王晓芬 饶 篁

摘要:精准扶贫是党和政府立志要坚决打赢的重要攻坚战,是实施乡村振兴战略的前提和基础。目前,精准扶贫面临着传统乡土礼法社会中互惠原则和差序格局发生变化、乡村劳动力流失等现实困境,重构乡村文化体系、重构乡村治理秩序、培育乡村微观经济主体,可以凝聚乡村脱贫共识,化解乡土脱贫利益冲突,增强村民的归属感和认同感,为有效实施精准扶贫政策和国家资源下乡提供乡土重建的新视角。

关键词:精准扶贫;乡土重建;乡村文化体系;乡村治理秩序;乡村微观经济主体

中图分类号: C91、D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000—8691(2018)03—0115—05

一、引言

精准扶贫是党的十八大根据中国经济社会实际做出的重大决策,是党和政府立志要坚决打赢的重要攻坚战。党的十九大明确提出要实施乡村振兴战略,到2020年完成全面建成小康社会的宏伟目标,而农村地区的脱贫则是乡村振兴的前提条件和必备基础。精准扶贫工作开展以来,国家投入大量的人力、物力、财力、智力到乡村,帮扶力量和扶贫资金已精准地延伸到村至户,实现农民的“两不愁三保障”是精准脱贫的基本标准。这一工作是近年来政府的中心工作之一,因此,几年来国内学者从不同的研究视角对精准扶贫进行了广泛和深入的研究。

汪三贵阐释了精准扶贫的含义与作用,对精准扶贫工作中的难点精准识别、精准扶持和精准考核进行了分析,提出了完善精准识别和考核机制,探索和建立贫困户的受益机制等工作机制。^①左停对精准扶贫从社会控制理论以及社会成本、中央与地

方关系等视角进行了理论反思,并对扶贫工作中面临的乡村内平均主义思想、农村劳动力转移等困境进行解析。^②王晓毅分析了扶贫中援助与自主发展的关系,阐述了驻村帮扶对精准扶贫和贫困村治理的重要性,提出了要加强驻村帮扶工作队的能力建设。^③何平认为精准扶贫工作中存在缺乏法律制度保障、行政主导过度、实际运作不规范性等现实困境,指出精准扶贫工作要善用法治思维和法治方式,健全法治化工作机制,完善贫困地区的公共法律服务制度,强化司法保障。^④朱启臻将柔性扶贫的理念引入乡村发展中,阐述了柔性扶贫与乡村资源、乡村文化、乡村发展主体相结合进而重构现代村落共同体的路径。^⑤万秀丽分析了当下农村“空心化”问题产生的背景和特征,结合精准扶贫背景提出了完善乡村治理的路径。^⑥以上学者从不同学科和视角对精准扶贫的工作机制、政策以及现实困境、解决对策等方面进行了研究,极大地丰富和完善了精准扶贫工作的理论和实证研究。但笔者认为,精准扶贫的对象和脱贫主体不应仅理解为贫困

作者简介:王晓芬,女,厦门大学人文学院博士研究生,云南财经大学财政与公共管理学院讲师,主要从事乡村治理研究。

饶 篁,女,云南财经大学财政与公共管理学院讲师,主要从事公共政策研究。

① 汪三贵、郭子豪《论中国的精准扶贫》,《贵州社会科学》2015年第5期。

② 左停、杨雨鑫、钟玲《精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战》,《贵州社会科学》2015年第8期。

③ 王晓毅《精准扶贫与驻村帮扶》,《国家行政学院学报》2016年第3期。

④ 何平《我国精准扶贫战略实施的法治保障研究》,《法学杂志》2017年第1期。

⑤ 朱启臻、胡方萌《柔性扶贫:一个依靠乡村自身力量脱贫的案例》,《中国农业大学学报(社科版)》2017年第5期。

⑥ 万秀丽《精准扶贫视野下“空心化”农村治理探析》,《甘肃社会科学》2017年第2期。

户,更是生活在传承数千年“礼法”文化脉络的乡土社会中的“人”,扶贫工作应该站在乡村本位、以村民为主位来进行观照。鉴于此,在国家扶贫资源下乡后,如何实现国家扶贫政策在乡村的安然落地,从而缩小贫富差距实现社会公平正义;如何遵循好乡土社会的内在逻辑实现乡村善治;如何夯实乡土文化基石,最终实现乡村全面振兴等问题都值得探讨,本文针对这些问题进行了初步的思考。

二、乡土重建:精准扶贫的新视角

“乡土重建”是费孝通先生在中华人民共和国成立前,针对基层社会出现的问题而提出的一种“积极性的主张”,在其经典著作《生育制度》《乡土中国》《乡土重建》中,费先生建构了一个以乡土重建为核心的完整的思想体系,其主要内容是从社会结构变迁的视角,对历史与现实、传统与现代进行反思,剖析乡土危机的社会根源,对乡村社会发展中出现的问题进行探索与理解。“乡土重建的实质就是和谐社会的建设”^①,即乡土重建的意义和目标在于实现乡村社会秩序的均衡、协调与稳定。此种“积极性的主张”对当下的乡村精准扶贫实践和长远的乡村振兴战略而言,仍有重要的指导意义。

目前,中国已逐渐形成了从中央到地方的纵向扶贫机制和从政府到社会多元主体参与的横向扶贫机制,并逐步形成了政府主导、市场推进、社会协同和民众等多元主体参与的农村贫困治理体系,脱贫工作成绩斐然。笔者有幸参与了2017年7月云南省X县的精准扶贫第三方预评估工作,故本文是基于X县的田野资料成文。云南省X县是国家级扶贫开发重点县,属于乌蒙山区38个连片开发县之一,2017年初全县还有约4.6万名建档立卡贫困人口。就精准扶贫工作开展情况而言,该县举全县之力量争早日脱贫摘帽,乡镇日常工作的开展都围绕着精准扶贫工作,“五加二、白加黑”是当地乡镇干部工作的真实写照,而“不摘贫困帽,就摘乌纱帽”更是悬在当地领导干部头上的达摩克利斯之剑。在政府部门的速度和考核指标等压力的指挥下,脱贫工作成效显著,然而乡土社会也呈现出一些显性和隐性问题。因此,如何促进乡土社会结构调整朝着更为有序的方向发展、形成有效的乡村治理体系,将有助于精准扶贫政策更为落实,进而有效开展国家资源下乡和实施振兴乡村战略,走好中国特

色社会主义乡村振兴道路。

三、精准扶贫面临的乡土困境

(一) 守望相助抑或个体自力:失落的乡土伦理

据统计,2017年X县共有9000多名干部帮扶到贫困户,并有来自中央、省、市、县近900名驻村扶贫工作队员驻村帮扶,覆盖全县所有村以及所有贫困户。根据驻村扶贫工作的要求,贫困户的识别认定和退出实行动态管理,扶贫工作人员与群众要形成“结亲戚”式的帮扶关系,对帮扶对象的情况精准掌握并因户施策实现脱贫。当村民体会到“有困难找政府”的益处和便利之后,村民积极主动联系村干部和驻村干部争取政府扶贫资金,甚至有好吃懒做者不断找乡镇干部无理索要补助。根据精准扶贫政策,以户为单位分配相关补助和资助,为了得到更多的国家扶贫资源,甚至有村民无视敬老养老的传统美德,将年迈老人单独分户出去不赡养。随着大批扶贫资金和帮扶力量介入到乡村,不仅导致村落内部资源和劳动力互助的互惠传统失衡,而且家族和家庭内部的长幼伦理秩序在利益面前不断错位。

回望中华民族的发展历史,“守望相助”不仅体现在国家治理与民族团结的历史进程,也蕴含于乡土家园的邻里情感和文化以及互惠关系所构建的乡土秩序之中。《孟子·滕文公章句上》曰“死徙无出乡,乡田同井。出入相友,守望相助,疾病相扶持,则百姓亲睦。”^②在古代社会,并没有以经济参数量化的贫困线,“贫穷”甚至被视为与“无助”同义,因缺乏他人相助而致,并非仅是物质匮乏。对于扶贫济困,儒家提倡“守望相助”,即在同一个团体格局中,“贫困”应该得到乡村共同体的帮助。在乡土社会的人际交往中,“守望相助”表现为村民之间的劳动力资源和物质资源的相助,实行的是一种遵循互惠原则的均衡、稳定的交换关系。村民之间通过情感、道德义务和习惯传统来实现人际交往的均衡交换与互动,从而形成相互认同的约束性义务,对于乡民生活乃至整个乡土社会起着核心道德准则的作用,“互惠”所建构的社会秩序是乡土秩序的重要组成部分,对于维系乡土人际交往具有基础性功能。当然,这种互助也遵循着“差序格局”。^③

随着精准扶贫工作的深入开展,当村民“有困难找政府”后,便对维系邻里亲友的互惠互助链失

① 陆益龙《后乡土中国》北京:商务印书馆,2017年,第242页。

② 《孟子·滕文公章句上》。

③ 费孝通《乡土中国生育制度》北京:北京大学出版社,1998年,第31页。

去了动力。在2017年以前,贫困户的认定是根据政府下达的固定名额进行分配,为了争取扶贫补助或争当贫困户,村民之间已转变成潜在的资源竞争关系。无论是政府还是农户家庭或者个人,都在无形之中强化了个体(家庭)独立和自立的原则,在一定程度上凸显了个体自立的属性。然而,传统的乡土性“差序格局”中的“团体”已经逐渐化解为“个体”,导致村民守望相助的期待难以维系,乡村共同体的共识也难以凝聚。在遮蔽了乡土传统伦理基石的乡村,国家的扶贫惠民政策很难安然落地、落实。

(二)“自治”抑或“礼法并治”:流变的乡土秩序

随着乡村体制改革和国家现代化进程的推进,依法治国理念的不断深入,“送法下乡”与农村法制建设的有力开展,影响着传统乡土社会的村落权威和秩序关系,对于村民的生活实践而言,直接影响了乡土社会纠纷解决机制。该机制“不是一个可以任由国家权力改造的技术性问题,而是一个综合的社会工程,需要乡土社会与国家之间良性互动和‘反思性整合’,需要超越法律现代化的意识形态”^①。对于精准扶贫实践中的村落矛盾纠纷而言,又多了几分特殊性。

X县的Y乡是云南省级重点扶贫攻坚乡之一,下辖9个村委会中有6个为贫困村,主要有汉、回、彝三个民族,少数民族人口占19%。据Y乡司法所的统计数据,近3年Y乡的民间纠纷主要为3类:第一类为宅基地纠纷,是近年来数量最多的一类。国家精准扶贫的政策对农村危房改造有可观的补助,因此村民拆老房建新房的积极性被前所未有地激发,而农村宅基地的权属大多交织着祖产的分配或历史遗留问题,存在着邻里或家庭内部的利益纠葛。但此类纠纷调解成功率较高,因按照危房改造补助的规定,存在纠纷的宅基地暂不给予补助,须在纠纷化解后才发放。为了尽早获取国家资源补助,“两权相害取其轻”,村民更倾向选择相互容忍和礼让。第二类为婚姻家庭纠纷。为了增收脱贫,村民外出务工致使夫妻长期两地分居,感情淡化,家庭关系脆弱极易破裂。第三类为养老纠纷。如上文所述为了获取更多的扶贫资源,子女将年迈老人单独分户而不赡养老人。可见,获取资源和追逐利益逐渐影响着村民的价值取向。

但是,流变的乡土中也坚守着不变的规约,传统的乡土社会是“礼治”的社会。^②这些规约不论是否以有形的文字来记叙,它直接影响着人们的行为方式和现实生活,因为这种传统的力量存续在人们根深蒂固的观念和习俗之中,在日常生活中来实践和传承。在X县的宅基地权属是以屋檐滴水为界,而非地基为界线;在Y乡当地田地边界权属划分实行的是“田无上埂,地无下埂”,即田地的所有权不包括上埂,而林地所有权不包括下埂。这些特殊的规约,比任何成文制度都来得更有力量和约束力,在一定区域引导和约束着当地村民的生产和生活实践。

由是观之,国家资源下乡和市场经济比任何力量都要深刻地影响着乡土秩序。在开展扶贫工作时,不仅要尊重乡土社会的规约,同时对于如何吸纳其中的民间智慧和乡土知识,与现代法制共同协作治理,这是实现扶贫资源传递后脱贫目标的关键。

(三)守土抑或离土:缺位的乡土家园主体

农村劳动力的城乡流动已是当下社会经济转型过程中的一种常态,外出务工收入是贫困地区农民增收的重要途径,政府把农村劳动力转移就作为脱贫工作的重要抓手。据X县统计,外出务工收入占脱贫群众家庭收入的50%左右。对于绝大部分外出务工的村民而言,随着生活空间不断地在城市与乡村变换,身份也在“农民”和“农民工”之间交替,村民个体价值观以及身份认同发生着冲突和矛盾。在城市和乡村都难以找到归属感和认同感。纵然乡村是绝大部分村民的最终归宿,但乡村又难以满足当下发展经济和脱贫的需求,因此,“守土即贫”与“离土脱贫”成为村民的两难选择。贫困乡村成为劳动力流失的落后区域,贫困地区出现的“空心村”和留守儿童、老人等问题,又导致村落公共事务的废弛或村民政治参与的冷漠,乡村的凋敝似乎已成为城镇化和现代化发展的必然路径。

在中国当前城乡社会流动背景下,城市的发展是建立在农村大量劳动力支持的基础之上,以农民离土进城务工为前提,“空心村”在一定程度上损害了乡土社会的内在肌理。当下,中国正在实施乡村振兴战略,而战略的主要执行者和目标对象不在场,即意味着乡村振兴主体的缺位。因此,如何回归村民在乡村的主体本位,以乡土为基推进农业农村的现代化,以及如何落实好国家的利民政策,实

① 陈柏峰《暴力与秩序——鄂南陈村的法律民族志》,北京:中国社会科学出版社,2011年,第205页。

② 费孝通《乡土中国生育制度》,第49页。

现乡村治理现代化,不仅关乎民众的生计、人民的福祉以及乡村的全面振兴,更考验着我们的智慧,毕竟“守土”即贫与“离土”即富并不是中国乡土社会的“真相”。

四、乡土重建视角下的精准扶贫路径

当前,在国家实施乡村振兴战略的大背景下,学界更应回归到乡村的乡土语境中,立足乡土本位来解析当下扶贫实践中的乡土困境,从历史与现实、传统与现代相结合的视角来推进精准扶贫工作和开展乡村建设。

(一) 重构乡村文化体系,凝聚乡土脱贫共识

传统的乡土社会不仅是村民生于斯、长于斯的村庄,也是安放其生存价值和身份认同之地,是地域共同体和精神共同体的结合。因此,激发村民脱贫内生动力形成脱贫共识,是传递好国家扶贫资源的重要前提,而村民对乡村文化认同的过程即是乡村共识的形成过程。“乡村文化复兴既是重建共同体的重要内容,也是柔性扶贫的重要手段。柔性扶贫是指充分发现和挖掘乡土文化价值,激发乡村内在发展动力。”^①

作为中华优秀传统文化的重要组成部分的乡贤文化固有“柔性扶贫”的特质,具有传递乡土社会“德、志、智、教”文化的教化作用,是促使“外髓造血式”帮扶理念向“自主造血式”帮扶理念转化的重要乡土权威。在乡土社会彰显着长老权力的“乡贤”,既可以是退休返乡的政府官员、耕读故土的贤人志士、德高望重的基层干部,也可以是有口皆碑的模范人物或反哺桑梓的乡村经济精英。除了充分发挥乡贤的教化作用,还应引导村落营造健康积极的舆论导向和村民自力更生的脱贫价值观念,通过设立“先进榜”和“落后榜”来完善乡村文化治理机制。通过树立村落自身的“奋斗成功榜样”“脱贫致富榜样”“孝老敬亲榜样”“勤学奋进榜样”“身残志坚榜样”“知恩图报榜样”等“先进榜”正面典型,以及“懒”“争贫闹贫”“不孝顺”“不感恩”的一些反面案例进行“落后榜”村级公示,将亮相和亮丑相结合,有效激发村民的脱贫内生动力。

因此,通过凸显在地文化价值和乡村自身文化资源的挖掘,建构乡村文化体系,在乡土文化自觉中凝聚脱贫共识,重塑村落共同体的行为规范,传承“守望相助”的中华传统文化脉络,坚守村民脱贫过程中互帮互助的互惠原则,共同面对经济困难

和应对风险,打造文明新风,营造和谐的乡村治理环境。

(二) 重构乡村治理秩序,化解乡土脱贫利益冲突

在中国的乡土社会中,国家法律的权威并非是建构乡村秩序的惟一原则,它只是权威多元的秩序建构中的一种权威运作形式。村落运行的乡土秩序深受国家的政治体制、经济基础和现代性法律制度的影响和制约,也与村落世代传承的村规民约紧密相连。在当下,乡村社会面临着政权下乡和资本下乡双重影响,化解新出现的利益冲突矛盾或均衡各方力量,需要协调好“法治”(横暴权力)和“礼治”(同意权力)二者的关系。在精准扶贫推动的国家资源下乡过程中,如何对接好“大国家与小农户”需要充分发挥乡村治理中多元主体的协同合作能力。

首先要明确参与精准扶贫工作的多元主体责任分配,保障精准扶贫工作中不同群体的权益,建立乡村社会组织内部管理的规章条例,有效提高扶贫工作开展效率。同时为了避免扶贫资源沦为某些村干部谋私利或权力寻租的“治理资源”,以及因解读或把握扶贫政策的偏差而带来的扶贫资源“分配不公”,诱发乡村内部矛盾冲突、降低对基层政府的信任度等隐性问题,建议建立村级“小微权力”清单公示制度,规范扶贫资源的传递过程,确保扶贫资源在地化的精准对接。按照“厘权清单化、用权程序化、监权制度化”的要求,围绕村级脱贫出列的重大事项决策、“三资”管理、宅基地审批、农村危房改造、低保五保申办及计生服务等事关群众切身利益、权力可能寻租的事项,全面厘清村级权力清单。要激发乡村自治的自主性,鼓励乡村内生力量参与扶贫监督的积极性,将“小微权力”的办理流程、办理结果实行长期显著性张榜公示,把干部联系群众制度化、常态化、内容化,学用结合、化解矛盾,建立干部联系群众的长效机制,争取做到政策解释不出村、办事不出村、问题不出村、权力行使公开透明,使村级民主制度得到落实,提高干群凝聚力和群众满意度,整体提升基层党组织乡村治理水平,重构乡村贫困治理秩序。

其次注重发挥道德情感和道德传统在乡村贫困治理中的作用,树立家族长老在化解家庭内部矛盾冲突的权威,引导村两委制定切实可行的村规民约,对于精准扶贫工作开展中村民无理或不合理的

^① 朱启臻、胡方萌《柔性扶贫:一个依靠乡村自身力量脱贫的案例》。

行为进行约束,有针对性地化解新出现的矛盾冲突,促进精准落实扶贫举措。同时注重畅通村民脱贫诉求渠道,建立以村民实际脱贫能力和需求为导向的扶贫资源供给机制。力争形成“自治、德治、法治”有机结合的乡村贫困治理秩序,化解国家资源下乡后的乡土内部利益冲突,促进乡土社会结构性调整朝着更为有序的方向发展,为乡村振兴建构和谐乡土秩序。

(三) 培育乡村微观经济主体,增强村民归属感和认同感

在现代农业产业化和市场化的大背景下,贫困户个体的脱贫能力和增收方式有限,在应对市场瞬息万变的风险时较为脆弱。政府应根据当地自然资源和条件,合理利用扶贫资源,因势利导合理地发展产业,着力引导和培育乡村微观经济主体,主要体现为发展农民合作组织,通过发展成立产业扶贫合作社、帮扶协会等农民合作组织,将分散的个体凝聚为团体,积极探索农民合作互助机制,实现“大市场与小农户”的有效衔接。

以当地特色资源或特色产业为载体,多渠道吸引社会组织参与农民合作组织的发展。一方面,鼓励社会资本下乡后与贫困户直接互动,避免资源在传递过程中流失或被“分利”,保障村民对合作项目的知情权,实现其在农业产业化和农业转型中的话语权,促进村民有效融入乡村集体发展的脱贫格局。另一方面,作为分担市场风险的社会组织,也需确保其资源输入和共享的动力。以带动贫困户的规模和效益、土地流转和类型化种养殖的规模和效益为标准分级,开辟项目评审“绿色通道”,实行

“先实施后奖励”或“边实施边奖励”的一次性奖励政策,提高组织化和规模化程度,巩固提升脱贫成效。同时要着眼长远效益来培育扶贫产业,通过开展农村集体产权制度改革,以“资源变资产、资金变股金、农民变股东”来激发贫困地区的发展动力,创新乡村微观主体增收和村民脱贫致富的新业态。

加强乡村人才的技能提升培训,“授之以鱼不如授之以渔”。采取开办农民职校或夜校的方式,开展实用技术和劳务技能培训,实现村民增收能力的切实提升,增强村民脱贫的自信心和激发脱贫内生动力,使村民逐渐摆脱在脱贫过程中的被动和弱势状态。通过乡村微观主体实现经济发展与乡土守护不再成为悖论,使脱贫诉求强烈的中壮年回归乡土,回归乡村脱贫振兴和乡村治理现代化的主体本位,逐步改善和解决当下“空心村”等社会问题。因此,在精准扶贫的工作实践中,要培育和发展乡村微观经济主体,坚持以农民为主体对接好扶贫资源,将扶智、扶志理念贯穿扶贫工作过程,增强村民对村落的归属感和认同感,实现劳动力回流,从而改变乡村主体缺位的现象,充实乡村振兴发展所需的人力资源,这对于实现乡村振兴战略有着重要意义。

总而言之,在精准扶贫工作中应树立乡村建设的“整体观”,重视“人的建设”,^①给予乡土社会更多的人文关注和关怀,遵循好乡土社会发展的内在规律,从经济和文化层面实现扶贫资源和当地资源的有效结合,形成“自治、德治、法治”多元协同的乡村贫困治理体系,从而使精准扶贫政策更为有序、有效落实,走好中国特色社会主义乡村振兴道路。

[责任编辑:杜雪飞]

① 荀丽丽《从“资源传递”到“在地治理”——精准扶贫与乡村重建》,《文化纵横》2017年第6期。