主体性视角下后脱贫时代的贫困治理

刘 建

(江西财经大学 马克思主义学院,江西 南昌 330013)

摘 要: 政府职责的再界定及农民自主性的激发,是后脱贫时代贫困治理场域政府主体性及农民主体性建构的核心问题。在当前农村精准扶贫体系的运作过程中,由于片面强调国家义务的话语,导致了政府政治主体性的凸显与行政主体性的弱化,由此引发了农民权利的道德化及权利与责任的失衡。在后脱贫时代,需要加快均衡性的贫困治理体系的构建,实现政府政治主体性与行政主体性及农民权利与责任的对称性均衡。在具体路径上,可以从加强贫困治理体系的法制化及标准化、加强社会保障体系建设、通过赋权增能来激发农民的主体性及构建贫困治理的长效机制等路径,推动后脱贫时代贫困治理体系的均衡性转型。

关键词: 精准扶贫; 政府主体性; 农民主体性; 后脱贫时代

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2019)05-0017-09

一、2020年后贫困治理研究进展

根据国务院扶贫办的数据显示,2012—2018年,我国连续六年实现了每年1300万人的减贫目标,贫困人口的总量从9800多万减少到1600多万,农村精准扶贫工作取得了极大成效。随着中国即将进入后脱贫时代,2020年后贫困治理体系的建构,是实现我国农村可持续脱贫的关键。在这种背景下,许多学者对2020年后的贫困治理进行了初步研究,并逐步形成了城乡一体化、社会保障论及乡村振兴等视角。

(一)城乡一体化的视角

一些学者认为,2020年后农村反贫困体系的建构,核心是实现城乡一体化的发展。在李小云与许汉泽[1]看来,受贫困群体生计的脆弱性、政府帮扶的有限性及贫困标准的变更等因素的影响,2020年后在现行标准下实现贫困群体的全部脱贫,并不是代表着贫困问题在乡村社会的终结。2020年后贫困治理体系的建构,需要推动城乡一体化的发展,将农村反贫困体系有效嵌入到公共服务体系之中,由此形成新型的贫困治理结构及反贫困机制。汪三贵与曾小溪[2]也认为,2020年后贫困治理体系的建构,应该坚持城乡一体化的导向;区域政策是解决深度贫困地区及人口发展外在条件的重要手段,开发式扶贫是实现贫困人口可持续脱贫的机制,精准滴灌式扶贫政策是针对特殊贫困人群脱贫的载体,而城乡一体化则是解决扶贫存量及可持续发展的关键。魏后凯[3]则认为,2020年后农村反贫困战略的实施,应该将农村反贫困与城市反贫困问题有效结合,由此统筹城乡一体化发展,实现贫困人口的可持续脱贫及农民生计的改善。此外,张琦[4]提出,2020年后的农村反贫困,核心是建构常规化的贫困治理体系,重点是建立健全城乡一体化的贫困治理体系。

收稿日期: 2019-06-14 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2019.05.002

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(17CKS045);湖北省社会科学基金重点项目(ZD2016WT010)

作者简介: 刘 建(1989—),男,江西赣州人,江西财经大学马克思主义学院讲师,华中师范大学中国农村综合改革协同创新研究中心研究人员,主要研究方向为乡村治理与行政管理体制改革。E-mail: 369075641@qq.com

(二)社会保障论的视角

在一些学者看来,随着绝对贫困的消除及后贫困时代的到来,贫困治理需要依托社会保障体系的建设来实现政府兜底。如万兰芳与向德平[5]认为,中国进入后贫困时代以后,贫困主要集中在特殊社会群体的相对贫困,主要致贫原因是老弱病残等外在原因。为此,在后脱贫时代,需要以"新发展主义"理念作为贫困治理的导向,依托政府、市场及社会三者之间的合作,完善社会保障体系,构建特殊贫困人群的社会救助机制,由此实现对于弱势社会群体的社会保护。兰剑与慈勤英[6]认为,在2020年后,相对贫困问题将日益突出,脱贫人口返贫的风险较大;在后脱贫时代,需要将社会救助政策与贫困治理体系有效衔接,更加关注贫困群体的可持续发展。何秀荣[7]则认为,2020年后的农村反贫困,主要是关注相对贫困、特殊人群的保障及贫困的代际传递等问题。为此,需要进一步加强社会保障体系建设,明确政府在社会保障领域的职责。

(三)乡村振兴的视角

由于农村精准扶贫作为我国乡村振兴战略的重要一环,在乡村振兴的理论视野下,一些学者提出,2020年后贫困治理体系的建构,核心是实现农村精准扶贫与乡村振兴的有机衔接。如章文光[8]认为,应该将乡村振兴与贫困治理的主体进行有效衔接,由此构建农村精准扶贫的长效机制,建构2020年后贫困治理的政策保障体系。庄天慧等[9]学者认为,乡村振兴有利于强化精准脱贫的内生动力,降低了精准脱贫的政策执行成本;精准扶贫作为乡村振兴的重要一环,是推进乡村振兴的有效机制,将农村精准扶贫政策与乡村振兴战略有机衔接,有利于为农村反贫困提供动力机制。凌经球[10]也认为,解决相对贫困问题作为实现乡村振兴战略的内在要求,在乡村振兴的时代背景下,需要建构可持续脱贫的治理体系,创新贫困治理机制,探索新型的贫困治理模式。

通过梳理现有文献发现,现有的研究对于深化贫困治理的研究提供了较好的理论支撑,同时也对2020年后贫困治理政策的制定具有重要的现实意义。但在现有的研究中,主要侧重于在对策视角下探讨后脱贫时代的路径选择,少有文献将主体性理论纳入到2020年后贫困治理的研究之中;尽管学界已经认识到了在精准扶贫场域农民主体性缺失所带来的影响,但相对忽视了政府主体性的维度。基于此,本文在主体性理论的视野下,以政府主体性与农民主体性的双重维度,在反思当前农村精准扶贫主体性建构弊端的基础上,探讨后脱贫时代贫困治理的话语转换及路径选择。

二、后脱贫时代贫困治理场域政府与农民主体性的界定

在贫困治理场域,主体性作为一个核心问题,主要包括政府主体性及农民主体性的双重结构:作为权利主体的公民及作为义务主体的国家。在"公民权利—国家义务"的分析框架之中,国家对于社会弱势群体的保护及社会救助,作为现代国家建构的重要问题,同时也是维系国家与公民之间关系的重要机制。国家作为贫困治理的义务及责任主体,贫困群体作为权利主体,贫困治理体系建构的核心就是建构政府与农民良好的互动关系。从西方发达国家贫困治理的发展历程来看,其主要经历了贫困问题"个人—道德"化、贫困问题"社会—结构"化及贫困问题"个人—社会"混合化等三个阶段的转换,而贫困治理体系历史阶段的转换,体现了贫困治理主体及客体之间关系的转换[11]。在贫困治理主体性建构中,国家义务与公民权利作为一个一体两面的结合体,它既要求政府充分履行自我职责来保障公民基本的生存权,同时也要求农民个体充分发挥自我能动性,进而实现可持续的脱贫。随着农村精准政策进入收尾阶段,重新界定政府在贫困治理场域的职责,充分发挥贫困群体的自主性,成为2020年后我国农村反贫困领域主体性建构的方向。

(一)政府主体性:政府职责的再界定

政府主体性是指政府在贫困治理场域所应该承担的责任,体现了政府在贫困治理场域的基本义务。贫困治理作为福利治理体系的重要内容,国家在福利治理领域存在"福利国家"与"最低限度保障"等角色的论争,但充分发挥政府的主体性,积极履行相应的社会救助职责,是政府角色定

位的基本共识。随着贫困导致的社会问题日益增多,政府不断介入反贫困领域,贫困治理也就逐渐成为政府一项常规化的职责。在我国农村反贫困领域,政府作为贫困治理的主要责任主体,它承担着贫困治理的主要职责。在 2020 年后,中国即将进入后脱贫时代,但它并不意味着贫困问题终结及政府反贫困职责的脱嵌。尽管在农村精准扶贫的背景下,我国农村反贫困取得了很大成绩,但由于贫困问题并不能在社会中完全消除,贫困户返贫及相对贫困问题仍然在相当一段时期内存在,这就要求政府重构自我主体性来应对贫困治理工作的长期性,打通贫困治理的"最后一公里"。

从贫困问题产生的原因来看,可以将贫困分为"客体性贫困"和"主体性贫困"两种类型:"客体性贫困"主要是由于区域性的社会环境及不公正的社会制度因素对于贫困群体的影响,而"主体性贫困"则取决于贫困对象的自我认知及行动能力[12]。随着绝对贫困的消除,客体性贫困将不再是导致贫困产生的主要因素,除了少数无法依靠自身力量实现脱贫的群体之外,贫困更多地体现为城乡区域之间及不同群体在社会公共服务享受层面的不均衡性。进入新时代以后,随着中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,在绝对贫困问题消除以后,贫困治理的目标也应该进行转变。如何厘清各级政府在贫困治理场域的职责,明确后脱贫时代贫困治理的目标及任务,是 2020 年后政府主体性建构的核心问题。在国家强动员式的贫困治理体系退场以后,政府贫困治理职责的常规化,将成为后脱贫时代贫困治理体系建构的方向。在 2020 年后,积极保障公民的生存权,强化对于乡村社会的福利干预,维护社会的公平正义,将是政府在贫困治理场域的重要职责。通过将贫困治理纳入到政府常规职责之中,对各级政府及部门的贫困职责进行再界定,依托教育、就业及社会保障等综合治理体系,将农村反贫困回归社会救助的本质,推动政府贫困治理职责的制度化转型及政府主体性的再建构,建立常态化的贫困治理体系。也就是说,在后脱贫时代,政府在贫困治理领域的职责将发生转变,政府对于农村反贫困的责任是保障贫困群体的基本生存权,缩小贫困问题在城乡之间及群体之间的差别,公平正义的话语将在贫困治理场域进一步凸显。同时,面对贫困问题的长期性,特别是对于深度贫困地区及一些无力依靠自我能力脱贫的群体,政府应该保持政策的延续性对"客观性贫困"进行斗争,为农村反贫困消除外在的制约因素。

(二)农民主体性:农民可持续脱贫责任的构建

在贫困治理场域,农民主体性建构的核心,是通过"赋权增能"来解决贫困群体的权利保障及能力构建的问题。贫困群体只有充分建构了自我主体性,才能积极融入到反贫困这一社会工程之中,激发贫困群体实现可持续脱贫。特别是在 2020 年后,随着绝对贫困的消除及后脱贫时代的来临,农民主体性作为农民发挥自我能动性的基础,如何提升贫困群体的可持续脱贫能力,成为后脱贫时代贫困治理体系建构的核心议题。

随着农村精准扶贫政策的不断实施,客体性贫困因素不再成为影响贫困问题产生的主要原因,而主体性因素则成为贫困群体能否可持续脱贫的关键因素。贫困治理不仅要求对于贫困群体物质层面的帮扶,还要求积极关注贫困群体的自我意识及人格的构建,通过有效建构贫困群体的主体性,才能增强贫困群体抵御社会风险的能力。特别是在 2020 年后,尽管绝对贫困问题能够得到基本解决,但贫困的长期性问题仍然存在,由于政府帮扶的有限性及短期性与贫困问题的长期性及复杂性之间的结构性矛盾,迫切要求贫困群体充分发挥自主性,实现自我主体性的建构。为了防止贫困群体对于国家福利制度的过分依赖,避免"越穷越光荣"的思想在乡村社会的蔓延,在 2020 年后的农村反贫困,应该加强个体及家庭对贫困治理领域的责任分担机制的建设,在界定政府及社会在贫困治理领域责任的同时,也强调个体的责任意识的塑造。通过有效激发贫困群体可持续脱贫的主体意识,让他们在享受帮扶权利的同时,也积极承担反贫困的责任及义务,进而从一个被动的帮扶对象转变为一个能动的实践者,成为贫困治理场域的重要行动主体。也就是说,随着运动式反贫困模式向常态化的扶贫模式的转换,在 2020 年后,贫困治理目标是通过对于贫困群

体的帮扶来建构可持续的脱贫能力,让他们充分参与到可持续脱贫之中,进而实现贫困群体主体性的重构。

三、主体性紊乱:当前农村精准扶贫的结构失衡

公民权利与国家义务作为贫困治理场域主体性结构的集合体,如何保持政府与农民之间的有效互动,是贫困治理体系建构的核心问题。但由于农村精准扶贫政策在实践过程中将社会救助的国家义务作为贫困治理的逻辑起点,而相对忽视了贫困群体的主体本位,导致了国家的义务本位及农民的权利本位多向度的断裂,由此引发了贫困治理场域主体性的结构性紊乱。

(一)政府主体性的紊乱:政治主体性凸显与行政主体性的弱化

从政府责任层面来说,政府在贫困治理场域的主体性主要包括政治主体性与行政主体性两个层面:政治主体性体现了政府在贫困治理场域道德化的义务及责任,行政主体性则体现了政府法制化的责任。从国家起源的视角来看,国家及其组织拥有保障公民不受伤害及维持公民基本生存的权利,这种权利构成了政府政治主体性的基础;行政主体性是指政府作为公共利益的代表者,政府的公共性要求政府必须充分履行公共职责,向社会提供基本的公共服务,主动承担社会救助的责任及保障公民的基本权利。在形式渊源上,政府主导的贫困治理责任既是一种政治责任又是一种法律责任[13]。在农村精准扶贫场域,贫困治理在实践过程中具有很强的道德化理念,是政府政治主体性建构的重要尝试。但政府对于社会弱势群体的帮扶及救助,它不仅仅是政府的一种"恩赐"行为,同时也是一种公共职责的发挥,是政府行政主体性建构的体现。在农村精准扶贫政策执行过程中,由于国家在义务本位的理念下,片面强调政府的道德化责任,导致了农村精准扶贫场域政府主体性的失衡。

通过国家义务话语的嵌入及目标责任制体系的建构,精准扶贫场域中的贫困治理体系实现了行政体制动员下的有效运转。但由于片面强调国家义务话语,农村精准扶贫在实践中带有很强的"父爱式"扶贫的理念,导致了政府帮扶责任的无限扩大及政府职责的错位,政府政治主体性凸显及行政主体性弱化的面向不断显现,农村精准扶贫场域中的政府主体性陷入失衡的局面。在强动员的贫困治理运作体系之中,由于各级政府在农村精准扶贫场域的职责尚未清晰界定,政府反贫困的法律主体性在实践过程中的弱化,导致了政府责任的错位及贫困问题的社会化及国家化等弊端。当前我国贫困治理的政府责任界定,是以各级党委及政府颁布的行政文件为主,缺乏专门化的法律法规,进而制约了农村反贫困中政府法律责任谱系的构建。尽管《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》等涉及我国农村精准扶贫的纲领性文件,对于政府的扶贫职责进行了规定,但对于政府的职责界定缺乏法制化支撑,也没有明确规定贫困对象的权利[14]。在政治主体性与行政主体性失衡的背景下,农村精准扶贫在实践过程中"政治消解行政"现象不断显现,导致了各级政府在贫困治理场域的职责具有单限度的义务本位及道德化色彩,在事实上消解了政府在贫困治理场域行政主体性的建构,"运动式治理"成为农村精准扶贫的现实面向,基层政府的政策变通及"事本主义"的现象也不断产生。

(二)农民主体性的紊乱:权利与责任话语的失衡

从农民主体性的视野来看,贫困治理是为了实现平等的公民权利,但在政府政治主体性话语凸显及行政主体性弱化的背景下,作为贫困治理对象的贫困户,在实践过程中是作为一种"穷人"的身份而存在,而并非是现代意义的权利主体。无论是我国相关的法律法规还是扶贫规划,都未对贫困群体应当享有的实体性权利进行明确规定,导致了贫困群体的主体性权利在事实上的虚化,贫困群体对于自身角色及主体性认知不足,精准扶贫场域下农民主体性呈现"赋权不足与身份缺损"的格局。农村精准扶贫内含着道德权利话语中的民生权,代表了国家对于个体的社会关怀及道德责任。但在"文化集体主义"历史传统的影响下,片面强调"国家义务"的贫困治理体系,它

不仅导致了基层政府的政策变通及贫困群体民生权的虚置,还导致了贫困群体权利与责任非对称性,由此引发了精准扶贫场域中农民主体性的紊乱。

在乡村社会转型及农民个体化浪潮的影响下,由于农民权利与责任意识的失衡,从集体中有限度脱嵌的个体无法实现再嵌入,导致了乡村社会“无公德个人”的产生。在这种背景下,基于国家义务及行政动员的农村精准扶贫,在农村反贫困领域取得很大成就的同时,也导致了国家大规模的扶贫资源下乡背景下的农民“争当贫困户”现象的不断产生。笔者在赣南 G 村调研过程中,碰到的一起案例就是农民主体性紊乱的典型代表:

> G 村作为 L 乡派出所对点帮扶的村庄,2017 年 3 月,派出所帮扶干部为 G 村一贫困户免费提供了 20 只鸭苗,并再三嘱咐鸭子养大以后尽量不要杀了自己食用,帮扶干部将联系商户上门进行收购。如果贫困户自己食用了一些,需要拍照留底作为年终贫困户收入的证据。但 7 月份扶贫民警再次下乡的时候发现,这一贫困户饲养的鸭子全部被杀掉吃了,也没有拍照留底,纳入贫困户家庭的收入就违背了贫困户年终收入测算的标准。当扶贫干部问这一贫困户这样做是否有错的时候,这一贫困户想了半天,竟然回答:“我杀鸭子的时候没有叫你来吃。”

在这一案例中,充分反映了贫困治理场域贫困群体主体性的紊乱,缺乏自我脱贫的动力。由于在农村反贫困的实践过程中,个人一直都是作为反贫困的对象及被动接受者,而并非是贫困治理积极实践者的角色定位,导致了贫困群体个体责任的忽视及主体性的异化。在农民主体性失衡及异化的背景下,一些贫困群体在主观层面缺乏脱贫的动力,他们在政府帮扶力量脱嵌以后,很容易再次陷入贫困。

四、主体性均衡:后脱贫时代贫困治理体系的建构

贫困治理体系的有效运转,需要建立科学合理的制度体系,通过制度化来建构一种均衡的治理体系。均衡的贫困治理体系,它并非是一种单纯的行政能力,同时也是一种政治能力与制度能力的结合体。均衡性作为一种社会建构的状态,它必须存在于特定的治理场域之中,通过特定的符号及信念系统来约束治理主体之间的行为,由此来实现治理体系之间的均衡及主体之间行动的均衡性[15]。具体到贫困治理领域,针对当前农村精准扶贫主体性失衡的弊端,在后脱贫时代贫困治理体系的建构,需要实现政府主体性及农民主体性的双重均衡。

(一)从国家义务到法律职责:政府主体性的均衡

在社会契约论的视野下,国家与农民之间的关系并不是一种单向度的服从关系,而是一种契约化的权利与义务关系。特别是在近代西方天赋人权、社会契约论等理论思潮之中,个体将自己的部分权利让渡给国家之后,国家作为社会共意的表征,它必须保障个体的自然权利。农村反贫困作为一项系统的社会工程,国家所承担的贫困治理义务并不仅仅是一种“道德化的义务”,也是一种“法律化义务”。在后脱贫时代,从政府主体性来说,政府贫困治理政策制定及对于乡村社会弱势群体的帮扶,需要破除“国家义务本位”的思维,建立法制化的政府职责。

“行政主体是一个法律概念,从法律层面来说,行政主体是行使行政权力、实施行政职能的组织,并负担所产生的权利、义务和责任的主体”[16]。为保障贫困群体享受相应的权利,政府必须主动承担社会救助的责任,在强调政府政治性主体责任的同时,明确政府的法制化的职责。根据当前农村精准扶贫的政策安排,为防止贫困户脱贫后返贫,国家应该加快制定后脱贫时代贫困治理的政策体系,并加快贫困治理的法制化建设。通过从国家义务向法律职责的扶贫话语转换,建构政府法制化的角色定位,明确各级政府及部门在贫困治理场域的权责,以法制化来限定政府权力在反贫困领域的边界,通过法制化来实现责权利对等的原则,进而实现政府主体性的均衡。也就是说,在 2020 年后,需要通过政府法制化责任的界定来实现政府角色的重构,推动政府在贫困治理场域主体性的转换:通过法制化来明确政府责任,实现贫困治理场域政府主体角色机制的明晰化,

推动贫困治理的政府主体性从当前的政治主体向法律主体性转换,建构政治性主体与行政性主体对称均衡的治理体系。

(二)农民主体性建构:权利与义务的均衡

假如在制度体系层面只要求国家承担义务,而并没有在法律层面确认公民的权利,那么公民个体只能依靠国家的行动而存在。只有将国家的义务法制化及公民的权利制度化,公民才能真正成为一个权利主体,国家与公民的关系才能均衡。在2020年后,为构建常态化的贫困治理体系,从农民主体性的视野来看,不仅需要将贫困群体的社会救助权利从道德权利向法律权利转换,还需要建构贫困群体权利与义务对称的治理体系,进而推动农民主体性的均衡。

1. 道德权利的法律化

道德权利的法律化,它是指政府将具有很强道德色彩的权利通过立法的手段,通过法律将权利进行规范化及制度化,由此权利获得了国家权力及国家意志的保障,进而实现权利的道德化向法制化转变[17]。在现代社会,具有生存风险的公民理应受到政府的救助,这种救助不仅仅是一种道德权利,还应该是一种法律权利。当权利主体相应的权利缺乏明晰边界时,就必须将道德权利转换为法律权利,否则权利的正当性及合理性在实践过程中就会面临质疑,进而打破权利属性的均衡状态。道德权利法律化的有效路径,是指通过法律法规等相关制度体系,将权利对象所享受的权利进行确认,使这种权利具有强制约束力及规范约束力,进而保障权利的有效实现。为有效保障2020年后贫困群体的基本生存权利,需要加快相关法律法规的制定,通过制度化来保障弱势群体的社会救助权。

2. 权利与责任的对称性

社会救济权是现代公民应该享有的基本权利之一,但权利与义务作为一个综合体,没有责任的权利将会导致权利与义务的失衡。诚如吉登斯提出的"无责任即无权利"的主张:社会救济的权利必须从受益确定型向缴费标准型转变[18]。贫困治理不能单纯要求国家承担社会救助的职责,还应该充分发挥贫困群体的责任,提升贫困治理的内生动力。从西方福利改革的趋势来看,个体作为反贫困的对象,同时也是反贫困的重要行动参与者,反贫困场域中的个体角色应该实现权责的对等性,个体在实现其权利的同时也必须履行相应的义务[19]。为实现农民主体性的重构,需要实现农民在贫困治理场域权利与责任的对称性,防止自利性的道德风险在乡村社会蔓延。在2020年后贫困治理体系的建构过程中,政府在帮扶贫困群体脱贫的同时,贫困群体更应该发挥自我主动性来主动脱贫,实现权利与义务对称性均衡的话语转型。

(三)政府与农民关系的制度化:贫困治理体系的均衡

从国家与农民关系来看,均衡性的治理体系建构,核心在于政治体系之间实现再平衡的能力,它要求国家治理体系的变革及国家与农民之间关系的重构,在政治输入与政治输出之间建立一种均衡的关系,由此实现国家治理体系的再均衡。通过建立政府主体性及农民主体性的双重均衡,推动政府与农民关系之间的均衡性转型,进而建构均衡性的贫困治理体系。均衡性治理的理论基础,是政府与公民的权利义务关系应当在总体上是均衡的,它既体现在政府与农民权利及义务关系的均衡,也体现在政府与公民各种权利及义务关系的自我均衡[20]。在现代社会,公民权保障的核心是建构基于共享发展理念之上的国家保障体系,其根本目的是为了保障公民的基本权利,进而形成一种基于国家与公民的制度化均衡关系。同时,均衡性治理并不是绝对的静止过程,均衡产生了稳定,不均衡则孕育着创新和变化,而在均衡与不均衡之间,好的系统则存在一种周期的循环,这也是一种动态的均衡[21]。

贫困治理体系的均衡,核心是建立一种制度化的治理体系;通过制度体系明确治理主体与客体之间的均衡关系,进而实现贫困治理体系的有效运转。在西方福利国家的建构过程中,由于国家在福利场域中的国家义务越来越大,越来越多的公民需要国家的给付及作为才能保障生存,进

而导致了福利治理场域中国家与公民关系的日益紧张,国家与公民关系的制度化均衡,也成为福利治理体系建构的重要方向。在 2020 年后,通过建立制度化均衡的国家与农民关系,改变“父爱式”的扶贫模式,让政府与农民在贫困治理场域共同合作,使贫困对象从贫困治理的“观众”向能动性的实践者转换,进而建构 2020 年后均衡性的贫困治理体系。

五、后脱贫时代均衡性贫困治理体系建构的路径

为有效实现对精准扶贫实践路径的矫正,2020 年后的贫困治理需要在制度设计及政策实施层面,加快贫困治理制度体系的优化及治理能力的现代化。在具体的路径层面,可以从加强贫困治理的法制化及标准化建设、完善社会保障体系、激发农民的自主性及构建长效化的贫困治理机制等方面,制定后脱贫时代农村贫困治理的新战略,通过贫困治理主体性的重构,实现贫困治理体系的均衡性转型。

(一)加强贫困治理体系法制化、标准化建设

政府与农民主体性的均衡,需要加快制度体系的建构,约束贫困治理主体在贫困治理场域的行动边界。针对农村精准扶贫场域运动式治理的弊端,在后脱贫时代,应该在制度设计层面推动贫困治理的法制化及标准化建设,实现 2020 年后贫困治理体系的现代化。

目前,基于“目标责任制”的行政动员模式,国家能够在短期内取得反贫困的显著成效,但随着绝对贫困的消除,国家更需要通过加强贫困治理体系的法制化建设来建立常态化的贫困治理体系,实现各级政府权责的对称均衡。在中央层面,加快制定及出台《农村反贫困法》,提升各级政府在 2020 年后农村反贫困工作的动力;在省市层面,应该加快出台相应的法律法规,以此推动地方政府主动从事农村反贫困的工作,以此来构建法制化的贫困治理模式。通过制定农村反贫困的相关法律法规,一是明确各级政府及部门在贫困治理场域的职责,二是从公民权利的角度对贫困群体的社会救济权进行明确界定,进而为后脱贫时代的贫困治理提供法制基础。

标准化作为促进贫困治理体系现代化的重要机制,也是提升贫困治理效能的重要载体。2018 年 5 月,国家标准委等部门联合印发了《关于开展标准化工作助推精准扶贫的指导意见》,指出“开展精准扶贫标准化工作,推动建立多元化的精准扶贫标准体系”。为有效加快贫困治理体系的标准化,应积极引导地方政府及社会开展重点扶贫标准的研制,加快建构包括国家标准、行业标准、地方标准、团体标准、企业标准在内的精准扶贫标准体系,推动贫困治理标准的科学化、制度化转型。通过贫困治理标准化体系的建设,进一步明晰各级政府在贫困治理场域的职责,同时也对公民的基本民生权进行细化,由此既能提升贫困治理的效能,也能更好地界定政府与农民制度化均衡的关系,从而与贫困治理法制化相互补充,为 2020 年后的贫困治理提供动力。

(二)加强社会保障体系建设

在后脱贫时代,随着绝对贫困的消除,农村反贫困问题将变得更具复杂和长期性,并与乡村治理的其他问题相互交织,这就要求通过公共服务体系的建构,加快农村精准扶贫与社会保障政策的有效衔接,建立健全以基本权利保障为基础的社会保障体系。为实现 2020 年后的可持续脱贫,首先需要改变“政府包办”的传统思维,坚持政府兜底的扶贫思路。2020 年后的农村贫困群体,主要是那些无力脱贫的群体,对于不具备脱贫能力的个体及家庭,政府应该坚持兜底原则,加快农村低保标准与扶贫标准的双线合一,强化政府在社会保障领域的职责。同时,在后脱贫时代,随着绝对贫困在农村社会的逐步消失,贫困治理的重点应该转向预防贫困户返贫的工作;加快建立贫困治理返贫预防体系建设,特别是对于一些深度贫困地区及特殊人群,通过发展教育、技能培训、健康扶贫促进人力资本积累;对于不同的贫困对象提供不同的社会保障项目,提升贫困治理可持续发展的能力。

(三)通过赋权增能来有效激发农民的主体性

在后脱贫时代,绝不能单纯依靠政府救济及政府兜底的扶贫模式,必须将外在帮扶与内生动力有效结合,充分激发农民的主体性,通过赋权增能来构建参与式的贫困治理模式。在2020年后,贫困治理体系要求将"父爱式"的理念向"赋权式"理念转型,对贫困群体进行组织及制度层面的赋权,以此来建构贫困群体的主体性,进而激发贫困群体可持续脱贫的内在动力。在实践过程中,需要通过加强农民的组织化体系建设,同时提升基层治理过程的公共性,建构自治、法治、德治相统一的治理体系来促进贫困治理体系与社会建设的有机衔接。

在现有的探索中,四川省马边先后池村通过设立"劳动收入奖励计划"的形式及湖北省竹山县将"十星级文明户"创建与精准扶贫有效结合的经验,引导脱贫的家庭激发自身活力,保障了脱贫后的生计,值得其他地方借鉴。通过将"争贫"向"致富"话语的转换,建构权利与义务对称均衡的贫困治理话语体系,将当前农村反贫困政策重心从资源供给向能力提升转变,以此来应对乡村社会个体化背景下贫困治理的弊端。总之,需要从赋权及增能两个层面来提升贫困群体的主体性,谨防一边帮扶一边返贫的局面出现,增强贫困群体的可持续脱贫的内生动力。

(四)构建贫困治理的长效机制

可持续脱贫长效机制的构建,要求按照农村反贫困的基本政策定位,建立健全贫困治理常态化的制度体系。农村精准扶贫的社会意义并不是单纯地在短期内实现贫困人口数量的减少,而是应该保证贫困群体在脱贫以后仍然可以得到均衡及充分的发展。在政策制定层面,应该将短期的扶贫目标与长期的可持续脱贫有机衔接,将农村精准扶贫政策与乡村振兴战略有效衔接,构建贫困治理的长效机制,保障2020年后贫困治理政策的均衡性及长期性。首先,实现扶贫产业的可持续发展。扶贫产业是实现农民可持续脱贫的重要载体。加快扶贫产业的可持续发展,可通过"以奖代补""以购代捐"的形式,构建科学的激励引导机制,加强扶贫产业发展的利益联结机制建设,增强贫困群众发展的内生动力。其次,建立选派第一书记的工作长效机制。2020年后驻村工作队及帮扶单位从贫困村及贫困户撤出以后,贫困治理的帮扶体系将陷入悬浮型真空的格局。因此,建立健全选派第一书记的工作长效机制,将是2020年后贫困治理体系走向常规化及制度化的重要环节。再次,要进一步理顺基层贫困治理体系,提升基层贫困治理的效能。农村基层党组织作为贫困治理的协调主体及领导核心,要充分发挥基层党组织的作用;加快乡镇服务型政府的建设,充分发挥基层政府公共服务职能,实现政府在贫困治理场域的角色转型。最后,加强贫困治理体系的社会化发展。目前,贫困治理领域主要以政府为扶贫主体,扶贫的社会化还处于相对较低的程度,在后脱贫时代,随着政府投入贫困治理领域资源的减少,亟需社会力量参与贫困治理。在2020年后,贫困治理需要吸纳更多的社会主体参与,通过政府、社会与农民的共同合作,建构合作共治的贫困治理体系。

参考文献:

[1]李小云,许汉泽.2020年后扶贫工作的若干思考[J].国家行政学院学报,2018(1):62-66.
[2]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.
[3]魏后凯.2020年后中国减贫的新战略[J].中州学刊,2018(9):36-42.
[4]张琦.减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构[J].改革,2016(8):77-80.
[5]万兰芳,向德平.中国减贫的范式演变与未来走向:从发展主义到福利治理[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018(2):32-38.
[6]兰剑,慈勤英.后脱贫攻坚时代农村社会救助反贫困的困境及政策调适[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(3):63-68.
[7]何秀荣.改革40年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻[J].农村经济,2018(11):1-8.
[8]章文光.精准扶贫与乡村振兴战略如何有效衔接[J].人民论坛,2019(4):106-107.

[9]庄天慧,孙锦杨,杨浩. 精准脱贫与乡村振兴的内在逻辑及有机衔接路径研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2018(12):113 - 117.
[10]凌经球. 乡村振兴战略背景下中国贫困治理战略转型探析[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版),2019(3):5 - 14.
[11]卫小将. 精准扶贫与主体性塑造:再认识与再反思[J]. 中国行政管理,2018(4):39 - 43.
[12]卫小将. 精准扶贫中群众的主体性塑造——基于赋权理论视角[J]. 中国特色社会主义研究,2017(5):80 - 85.
[13]蒋悟真. 政府主导精准脱贫责任的法律解释[J]. 政治与法律,2017(7):72 - 83.
[14]戚建刚,唐梅玲. 精准扶贫对象的程序权利之行政法建构[J]. 行政法学研究,2017(6):95 - 103.
[15]青木昌彦. 比较制度分析[M]. 周黎安,译. 上海:上海远东出版社,2001:13.
[16]王名扬. 法国行政法[M]. 北京:中国政法大学出版社,1989:39.
[17]王金文. 从道德义务到法律责任——农村弱者帮助制度演变的法理分析[D]. 重庆:西南政法大学,2014.
[18]安东尼·吉登斯. 第三条道路:社会民主主义的复兴[M]. 周戈,译. 北京:北京大学出版社,2000:121.
[19]李迎生,徐向文. 发展型福利视野下中国反贫困社会政策的改革创新——基于一个本土化分析框架[J]. 社会科学,2018(2):73 - 84.
[20]罗豪才,袁曙宏,李文栋. 现代行政法的理论基础——论行政机关与相对一方的权利义务平衡[J]. 中国法学,1993(1):52 - 59.
[21]何哲. 构建平衡的国家治理观:破解国家治理的单一理论神话[J]. 探索,2019(2):67 - 75.

Poverty Management in the Era of Post-Poverty Alleviation from the Perspective of Subjectivity

LIU Jian
(*School of Marxism*, *Jiangxi University of Finance & Economics*, *Nanchang* 330013, *China*)

Abstract: The redefinition of government responsibilities and the development of farmers' autonomy are the core problems of government subjectivity and farmer subjectivity construction in the era of post-poverty alleviation. In the operation of current rural accurate poverty alleviation system, due to the one-sided emphasis on the state obligation, the political subjectivity of the government is highlighted and the administrative subjectivity is weakened, which leads to the moral ethics of farmers and the imbalance of rights and responsibilities. In the era of post-poverty alleviation, it is necessary to accelerate the construction of a balanced poverty governance system, and realize the balance between the political and administrative subjectivity of the government and the symmetry of the rights and responsibilities of farmers. From the specific path, we can promote the balanced transformation of the poverty management system in the post-poverty eradication era by strengthening the legalization and standardization of the poverty management system, strengthening the construction of the social security system, effectively stimulating the subjectivity of farmers through empowerment and increasing energy, and constructing the long-term mechanism of poverty management.

Key Words: rural accurate poverty alleviation; government subjectivity; farmer subjectivity; post-poverty alleviation era