

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2018.01.016

# 区域内生发展下连片贫困区 精准扶贫的质量提升<sup>①</sup>

包先康<sup>1,2</sup>

(1.安徽工程大学 人文学院,安徽 芜湖 241000;2.安徽大学 农村改革与经济社会发展研究院,安徽 合肥 230051)

**摘要:**精准扶贫并未解决过去扶贫存在的质量问题。精准扶贫的质量问题突出地表现为“适用性”不足。造成这一问题的原因是多重的,但最根本的原因是内生动力不足。要激发扶贫主体和对象的内生动力,依据区域内生发展理论,关键要调动当地政府、企业和扶贫对象的积极性。为达此目的,需要实现政府角色的转变,即由“全能型政府”向“能促型政府”转变。

**关键词:**精准扶贫;质量;区域内生发展;连片贫困区;能促型政府

**中图分类号:**C913.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2018)01-0105-07

## 一 问题的提出

我国农村贫困治理政策与实践可以上溯至20世纪80年代。改革开放以后,国家在开启一系列经济改革的同时,也开始关注贫困,并把贫困治理纳入国家重大政策议程,先后出台了《国家八七扶贫攻坚计划》(1994)、《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》(2001)。由于历史、文化和资源禀赋等差异,中国的贫困在地域上呈现集中连片的特征,因此,20世纪80年代至90年代,国家确立了18个集中连片贫困地区,作为扶贫开发的重点,实施大规模连片开发扶贫。随着扶贫的推进,扶贫工作取得了一定的实效。因此,2011年中共中央国务院颁发《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》将连片贫困区由18个调整为14个,其中大别山区等14个区域被划定为集中连片特困地区,作为新时期新阶段我国扶贫攻坚的主战场<sup>①</sup>。在此期间,国家的扶贫政策也由“输血型”救助式向“造血型”开发式扶贫转变。但这两种扶贫方式都带有较为明显的粗放式、依赖外源力量的“大扶贫”特征。随着贫困治理工作的

深化,扶贫工作进入了“啃硬骨头”的阶段,粗放式、依赖外源力量的扶贫缺陷愈显突出,它不能从根本上解决贫困者的绝对贫困,实现可持续发展。因此,为了克服粗放式扶贫的不足,国家制定了“精准扶贫”战略。

自“精准扶贫”的国家战略提出之后,连片贫困区因贫困的顽固性,成为扶贫攻坚的重点。恰如习近平所指出的,扶贫开发工作已进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期,而这块硬骨头就是现有的集中连片特困地区<sup>②</sup>。作为回应,学术界产出了一系列较有影响的连片贫困区精准扶贫研究成果:它们涉及精准扶贫模式、精准扶贫机制、项目进村的效果、贫困原因、精准扶贫理念等。但对精准扶贫的质量却很少关注,在致贫原因的分析上也主要强调外源因素的影响。实质上,精准扶贫就是要解决过去扶贫存在的质量问题。然而,我们在对W省连片贫困区精准扶贫的调研中发现,精准扶贫并未解决这一问题,仍存在着扶贫质量低的问题,而造成精准扶贫质量低的原因主要

<sup>①</sup> 收稿日期:2017-08-29

基金项目:2016年安徽省社会科学创新发展研究课题重大项目(2016ZD013);国家社科基金一般项目(15BSH022);安徽省高校人文社科重大项目(SK2015ZD05)

作者简介:包先康(1964-),男,安徽舒城人,安徽工程大学人文学院教授,安徽大学农村改革与经济社会发展研究院研究员,主要从事农村社会学、政治社会学和社会政策研究。

<sup>②</sup>冯朝睿:《连片特困地区多中心协同反贫困治理的初步构想》,《云南社会科学》2014年第4期。

<sup>③</sup>李珍:《全面小康须打好扶贫攻坚战》,《经济日报》2015年11月5日第14版。

在于内生动力不足。激发内生动力是达成精准扶贫目标的根本之策。习近平指出:“贫困地区发展要靠内生动力,如果凭空救济出一个新村,简单改变村容村貌,内在活力不行,劳动力不能回流,没有经济上的持续来源,这个地方下一步发展还是有问题。一个地方必须有产业,有劳动力,内外结合才能发展。”<sup>①</sup>因而,基于W省连片区的调研,我们试图从内生发展的视角,探索提高连片区精准扶贫的质量基本路径。

## 二 区域内生发展理论核心观点

区域内生发展理论可上溯至20世纪70年代初,它最初是由联合国社会经济理事会基于欠发达地区经济发展现状提出的、有别于发展中国家普遍实行的外生发展模式的五点共识,这“五点共识”描绘出了区域内生发展思想的早期雏形。1975年,瑞典哈马绍财团在联合国发表的“世界未来”报告中正式提出了“内生发展”(endogenous development)概念<sup>②</sup>。自此,学术界大多站在西方立场,从经济学、政治学的视角探讨内生因素对欠发达国家发展的影响。而从20世纪80年代开始,其理论视角开始从经济学、政治学逐步拓展至社会学领域,研究的重心也逐渐从关注“物”转向关注“人”,强调以人为本。从经济学的角度来看,“区域内生发展是以区域自我为中心和保持了区域增长过程,充分利用当地先进技术、经验和知识,把当地资源转换成当地最终产品”<sup>③</sup>。从政治学的视角来看,比较有影响的有现代化理论、依附论、世界体系论。现代化理论将欠发达国家的欠发展归因于“传统因素”的障碍;依附论将欠发达国家的欠发展在内因上归于不敢在经济上、政治上与宗主国决裂;世界体系论虽然认为欠发达国家可以通过自身的努力、把握住机会实现其地

位的上升,但是要受制于世界总体结构和周期戒律。从社会学的视角来看,“区域内生发展是一个本地社会动员过程,通过建立将各种利益团体集合起来的组织结构,构建符合本地意愿的战略规划过程及资源分配机制,实现提高本地在技能和资格方面能力的最终目的”<sup>④</sup>。它是“追求满足当地需求,积极参与当地社区发展过程”<sup>⑤</sup>。“新内生发展模式属于在全球—地方模型,社会和文化资本是新内生发展主要动力”<sup>⑥</sup>。实际上,内发式发展是由西方学者所提出的、由东方学者加以发展的、与外生型发展相颀颀的理论。“外生型发展理论认为,所有的社会都是从前近代社会向近代社会的发展,为此,落后地区的发展是由先进地区的影响而带动起来的。而内发式发展理论则认为,各个地域的发展是根据各地区自身的资源配置,固有的传统、文化,以地域居民为主导的发展模式而发展起来的。”内生发展“与原来的中央主导型的集权经济成长、国家+企业联合体的成长、从上至下的开发路线不同,它重视的是当地居民参加型的社会开发、经济成长、环境保护的协调发展,以及当地居民的文化革新,市民的公共意识、非营利管理、志愿者意识的培养,与外部世界相互沟通融合的区域性发展”<sup>⑦</sup>。

自20世纪90年代始,内生发展理论受到国内关注。涂人猛强调扶贫工作中中央应赋予地区更多的自主权,以便地区内资金和力量朝着有利于地区发展方向集聚起来,使贫困地区形成造血机制<sup>⑧</sup>。陆学艺则认为,在“内发的村庄”里,虽然地方和中央政府的外生权力和村落内生权力得到有机结合,推动着村庄的发展,但内生发展模式仍是中国农村发展的理想形态<sup>⑨</sup>。周大鸣,刘志扬认为内生发展理论是一种参与式发展理论,将发展看作是一个自下而上的“赋权”过程<sup>⑩</sup>。向延平

①中共中央组织部干部教育局、国务院扶贫办行政人事司、国家行政学院教务部:《精准扶贫 精准脱贫——打赢脱贫攻坚战辅导读本》,《党建读物出版社》2016年版,第59页。

②Linstone H A. *Another Development: Approaches and Strategies*. Technological Forecasting and Social Change, 1979, 13(1). pp95-96.

③Ploeg J D Var Der. *The Reconstruction of Locality: Technology and Labor in Modern Agriculture*. Marsden T, Lowe P, S. *What more Labor and Locality: Uneven Development and the Rural Labor Process*. London: David Fulton, 1992. pp19-43.

④Van Der Ploeg G. J D, Long A. *Born from Within: Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Assen, the Netherlands: Uitgeverij Van Gorcum, 1994, pp1-6.

⑤Antonio Vázquez-Barquero. *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*. London: Routledge, 2002. pp41-52.

⑥Cabus P, Vanhaverbeke E W. *Towards a Neo-endogenous Rural Development Model for the Flemish Countryside*. Reinventing Regions in a Global Economy, 2003(4). pp1-18.

⑦西川润著,林燕平译:《内发式发展的理论与政策》,《宁夏社会科学》2004年第5期。

⑧涂人猛:《内源式乡村发展理论的渊源及发展》,《经济评论》1993年第4期。

⑨陆学艺:《内发的村庄》,社会科学出版社2001年版,第9页。

⑩周大鸣,刘志扬:《寻求内源发展:中国西部的民族与文化》,中山大学出版社2006年版,第16页。

指出:“区域内生发展离不开当地(各级)政府、当地企业和当地居民的支持和参与,必须依靠他们的思想、创造能力以及他们的充分参与,当地才能获得发展。因此,区域内生发展首先要使区域内生发展力量各司其职,各尽其能,共同推动区域发展。它们之间的互动形成了区域内生发展单元三角(见图1)。”<sup>①</sup>

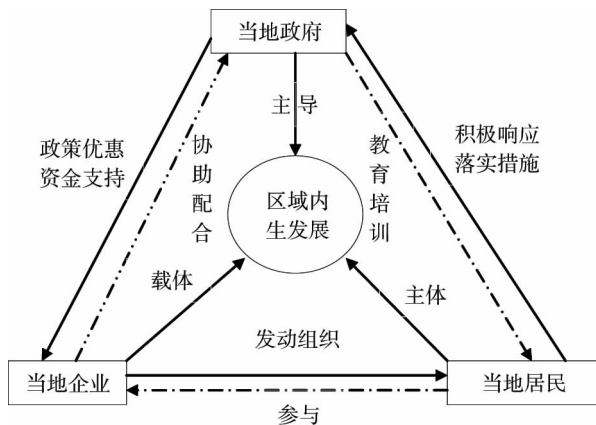


图1 区域内生发展单元三角

概括的说,虽然国内外学者对区域内生发展的理解不同,对影响内生发展的因素分析也不同,但归根结底,区域内的发展需要外生力量适当嵌入,根本地取决于内部因素的协同与变革,以激发区域内的内生动力,而这个内生动力最终只能来自于人的因素,区域内的政府组织、企业和居民对区域内生发展起着关键作用。因此,要提高扶贫质量关键在于如何调动“三个积极性”。

### 三 连片贫困区精准扶贫存在的质量问题

从宏观的统计数据来看,中国的扶贫工作是卓有成效的。联合国2015年《千年发展目标报告》显示,我国农村贫困人口的比例从1990年的60%以上下降到2002年的30%以上,率先实现比例减半,2014年下降到4.2%,中国对全球减贫的贡献率超过70%<sup>②</sup>。国家统计局数据显示,截止2014年底,我国仍有7017万人人均收入不到2300元的贫困人口。要实现现有标准下2020年全面脱贫,6年时间要减贫7000万,每年要减贫1170万,平均每个月要减贫100万,减贫面临时间紧、任务重的困难<sup>③</sup>。“十三五”期间W省16个市、70个县(市、区)有扶贫开发任务,其中贫困

县31个,其中国家级贫困县20个(大别山片区县12个),省级贫困县11个。2014年建档立卡共识别出3000个贫困村、484万人口。按现有贫困标准,2020年要实现全面脱贫,每年要减贫近81万,每月要减贫近7万,脱贫攻坚任务十分艰巨。我们在W省大别山连片贫困区的调研发现,从数量上看各地扶贫工作是“卓有成效”的。就2016年来说,每个县都能超额完成当年上级下达的各项扶贫、脱贫指标,但细细分析来看,扶贫和脱贫的质量却存在着严重问题。下面一组数据就很可能说明问题。

Y区今年上报脱贫1155户2520人,通过监测评估最终确认1户4人人均收入低于3100元,实际脱贫1154户2516人(包括2人死亡1人入狱自然减贫),占上报户数99.91%,占上报人口99.84%;省级下达计划脱贫人口2300人,实际上报脱贫人口2520人,通过监测评估最终确认实际脱贫人口2516人,占计划比为:109.39%。从精准施策来看,该区实施帮扶项目4725个,户均4个,总投资1908.3777万元,总收益16522.7506万元,户均收益12730.5549元。

Y区属于大别山集中连片贫困县区非重点贫困区,与其他重点贫困县(区)相比较,经济发展水平较高,贫困程度较低,按照该区扶贫办工作人员的说法,依现有国家标准,被认定为贫困户的家庭中约有70%不属于贫困户。即便如此,虽然从文本数据来看Y区2016年扶贫脱贫成效的确显著,但深入这些数据背后,结果发现Y区的脱贫成效并非如数据般“光鲜”,精准扶贫精准脱贫的质量不高。具体表现在以下几个方面:第一,帮扶项目中,产业发展项目占比低,仅占项目数的4.53%,投资于产业发展的资金只占3.31%,而资助性项目占60.53%,具有“重帮轻扶”的倾向,导致的后果将是贫困户的“造血”功能不强,返贫的可能性大。第二,贫困户家庭收入结构极不合理,根据统计资料分析,贫困户中工资性收入为0元的有559户693人分别占48.40%、27.50%;家庭经营性收入大于1000元的75户225人分别占6.49%、8.92%,大于5000元的23户80人分别占1.99%、3.17%,大于10000元的10户36人分别占0.87%、1.43%。第三,退出户中五保户合计有451户535人,分别占39.05%、21.18%,退出质量

<sup>①</sup>向延平:《区域内生发展:一个理论框架》,《商业经济与管理》2013年第6期。

<sup>②</sup>[http://politics. People. com. cn/ywxx/n/2015/1012/c363762-27687633.html](http://politics.people.com.cn/ywxx/n/2015/1012/c363762-27687633.html), 2015-10-12, 人民网。

<sup>③</sup><http://www.Chinanews.com/gn/2015/10-12/7564518.shtml>, 2015-10-12, 中国新闻网。

并不高。由此推展,其他国家级重点贫困县的扶贫质量不会比Y区高。

在传统质量管理中,质量意味着与内部规格、标准相一致。亦即产品或服务与内部规格、标准相符合度越高,产品或服务的质量越高,反之,则越低。简言之,质量就是“符合性”。与此观点不同,质量管理大师爱德华兹·戴明则认为:“质量是一种以最经济的手段,制造出市场上最有用的产品。”<sup>①</sup>约瑟夫·朱兰博士更直接地指出:“质量就是适用性。”<sup>②</sup>两者的最大区别在于:“符合性”是从生产者的角度出发,判断产品是否符合规格。适用性是从顾客的角度出发,根据顾客需求来研发设计、生产制造和销售服务,从而最终达到顾客满意。”<sup>③</sup>简言之,“符合性”是生产或供给导向的质量观,见物不见人;“适用性”是顾客导向的质量观,强调以人为本。

从W省大别山连片贫困区精准扶贫实践来看,精准扶贫过程中,地方政府更多关注的是“符合性”,即与中央和上级政府下达指标的符合性,而对“适用性”关注不够。从Y区的统计数据来看,Y区所取得的扶贫成效与W省下达的指标高度符合,但从产业扶贫在帮扶项目的比重和贫困户的收入结构来看,Y区的扶贫突出地表现为“重帮轻扶”的倾向,这种倾向存在着突出的供给导向,见物不见人,结果造成精准扶贫中提供的产品和服务“适用性”不足,这就意味着精准扶贫的质量出现了问题。这一点,我们从扶贫干部的抱怨中得到部分的证明。他们想方设法弄来的“鸡、鸭、鹅、猪”等送给贫困户,以帮助他们发展养殖业,但过不了多久,再入户检查时,大多数贫困户并未能形成规模养殖,而是短期内或变卖、或宰杀。造成这种情况原因如下:不懂技术不会养、本身就不愿意养、家里劳动力不足养不了等。此外,W省为了扎实推进精准扶贫工作,制定了精准扶贫“十大工程”,结果在大别山连片区贫困县的调研中发现,每个县精准扶贫工作对应的提出了“十大举措”或“十大工程”,与W省政府提出的“十大工程”高度符合,同时,从省到县到乡镇扶贫指标除了层层加码之外,自上至下扶贫指标高度一致。可见,W省连片贫困区精准扶贫存在的主要质量问题就是“重符合性,轻适用性”,特别是扶贫项目的安排中存在着明显的供给导向,

在具体工作中,扶贫干部想方设法为贫困村、贫困户“跑项目”,而很少听取贫困对象的真实想法。这可以从一位长期从事扶贫监督工作的某市政协副主席的话语中得到证实:“各级政府在扶贫工作中很少去问贫困户的想法,他们更关心的是任务指标完成的情况。”

这种不重视扶贫对象意见和需求的扶贫工作,很难保证所提供的产品和服务“适用性”,“适用性”不足就是低质量。简言之,扶贫工作重“符合性”是造成扶贫质量低的直接原因。此外,扶贫工作中,精准识别难、扶贫对象的筛选机制不科学、具体操作方面的人为干扰、工作方式简单化和粗糙化等,是较为深层次的原因,而内生动力不足是更为深层次的原因。已有的研究证明,对于“精准扶贫”认识和实践上,局部存在着三个方面的误区:“首先,简化论思维,将贫困治理片面理解为各项相关指标的改善,只见物而不见人,以行政思维替代发展思维,将贫困治理混同于指标管理。其次,孤立地看待扶贫开发工作,注重政府角色的发挥和市场主体的培育,忽视贫困社区和贫困人口主体性的发挥,缺乏综合运用政府、市场与社会协力求解贫困问题的想象力,政策过程脱离贫困社区和贫困农户的真实需求。最后,作为上述两个问题的延续,贫困社区和贫困农户的内生动力成长缓慢,‘脱贫’成效不够稳定。上述现象与‘扶到点上、扶到根上’的精准扶贫总要求是相悖的。”<sup>④</sup>其实,不仅如此,我们的调研还发现:内生动力不足,不仅存在于扶贫对象身上,实际上地方政府,特别处于一线的基层政府,以及地方企业,也存在着内生动力不足的问题。

#### 四 激发内生活力的基本途径

因此,根据区域内生发展理论,要将扶贫工作“扶到点上、扶到根上”,提高精准扶贫的质量,关键在于激发区域内地方政府、地方企业和扶贫对象的内生动力。

##### (一) 由“授人以鱼”到“授人以渔”

从精准扶贫政策和实践来看,我国采取的是“资源输入”性扶贫。上至中央下至地方为了尽快实现脱贫的国家目标,充分调动政府、社会和个人资源,将资源源源不断输入贫困地区,进村入

<sup>①</sup>W.E. Deming. *Quality productivity and competitive position*. Cambridge Mass; MIT Center for Advanced Engineering, 1982. p16.

<sup>②</sup>Juran, J. M., & Gryna, F. M.. *Juran's quality control handbook* (4<sup>th</sup> ed). New York; McGraw-Hill. 1988. p6.

<sup>③</sup>刘石兰:《基于全面质量管理的组织变革:一个变革模型》,《科学与科学技术管理》2006年第5期。

<sup>④</sup>吕方,梅琳:《“精准扶贫”不是什? ——农村转型视阈下的中国农村贫困治理》,《新视野》2017年第2期。

户,而且力度越来越大。尽管“造血式”的开发性扶贫被反复强调,但实践中,由于地方政府基于“政绩竞标赛”的考量,偏好于操作方便,具有短、平、快的“输血式”扶贫,而社会和个人帮扶偏好于给钱给物的“慰问式”扶贫,具有可持续性的实质性的产业扶贫少,扶贫质量也就大打折扣。因此,要提高扶贫的质量,必须根本地由偏好“授人以鱼”的“输血式”扶贫向“授人以渔”的“造血式”扶贫转变,注重扶贫对象的能力建设。

“造血式”扶贫的本质就是开发性扶贫,其核心理念是倡导自我成长与自我发展,促使扶贫对象自信、自立和自强,提高其社会参与、社会融入的机遇和能力,从源头上实现脱贫的发展目标。诚然,要达到开发性脱贫发展的预期目标,又有赖于贫困人群的精神状态和自我发展能力<sup>①</sup>。阿玛蒂亚·森认为一个人或群体的贫困不能单纯以经济资源的多寡来判断,而应以他或他们取得收入、社会地位和其他生活条件的能力来衡量,即贫困不仅指收入无法满足最低生活消费需求,还意味健康、教育、居住等能力上的缺失,是对人的基本可行能力的剥夺,是一种“多维贫困”<sup>②</sup>。归根结底,能力缺失是导致贫困的最重要的根源。一般地,教育程度虽然不是用来衡量能力的唯一指标,但一定是一个重要指标。大量研究已经证明,教育程度和收入之间呈正相关关系。孙志军的一项研究发现,在中国教育收益率从高到低依次是高等教育、中等教育和初等教育<sup>③</sup>。杨楠、王琨基于美国长期历史数据的统计分析,揭示出“高等教育入学机会的公平性是影响收入分配差距的重要原因,期间出现让‘贫穷者更贫穷,富有者更富有’的‘马太效应’”<sup>④</sup>。张凯宁的实证研究证明:“第一,高等教育有一个显著为正的教育回报率,且相对于以往文献对于包括义务教育阶段在内的整体受教育过程的教育回报率要高。第二,从分位数回归的结果可以看出,高等教育对于中低收入群体比对于高收入群体具有更高的回报率。”<sup>⑤</sup>因此,强化教育扶贫,是提高贫困对象能力的重要途径,随着他们的教育程度的提高、能力的提升,往往可以摆脱贫困的窘境。在中国贫困地区,经

常演绎着“寒门出才子”,并改变家庭命运的“奇迹”,这种现象在20世纪八九十年代表现最为突出。这就要求,国家层面要通过积极的政策,如通过发展型社会政策来推进精准扶贫,发展型社会政策强调对教育和卫生领域的投入,以提高人力资本,来激发社会活力。基于此,国家层面要“加大对贫困地区的教育投入,阻断贫困代际传递;加强对有劳动能力贫困者的职业技能培训力度,开展订单定向式培训;加快贫困地区的信息化建设,推行‘互联网+特色农业’‘互联网+非遗等文创产业’‘互联网+生态旅游’等新型扶贫方式,以人力资本开发最终实现科技扶贫、智慧扶贫、创新扶贫、生态扶贫”<sup>⑥</sup>。实际上,随着“互联网+”时代的来临,互联网技术“早已深入各个产业的各个方面,成为产业发展的助推器”<sup>⑦</sup>，“互联网+扶贫”必然会成为一种重要的扶贫工具。同时,地方政府要作出积极回应,让国家的政策落地生根;而扶贫对象也要积极响应、配合,从而让“授人以渔”落到实处。当扶贫对象具备了必要的能力,自己就能或参与到“符合性”产品或服务生产中去,从而开辟出扶贫质量自我提升的路径。

## (二)由“要我扶贫”到“我要扶贫”

精准扶贫的关键主体是地方政府,重要主体是当地企业。地方政府的作用,一是如何调动内部员工的积极性,二是如何调动当地企业的积极性。

对地方政府的内部员工而言,在调研中,我们发现要提高内部员工积极性就是要少折腾,多一些人文关怀,制定合理的激励机制。在调研中,我们听到一线的扶贫部门、工作人员对扶贫工作多有抱怨。原因如下:第一,上面对扶贫工作的要求“朝令夕改”,而且给的整改时间短;第二,各种督查过于频繁,疲于应付;第三,最关键的是扶贫工作“重惩轻奖”“奖惩不公”,人文关怀少。这一点,一线扶贫干部的一席话可以佐证:“我们知道扶贫工作责任重大,像我们在一线的扶贫干部承受着巨大的压力。我们在工作中一旦出现失误,接踵而至的就是来自本部门和上级的责罚,而很

①徐月宾等:《中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变》,《中国社会科学》2007年第3期。

②(印)阿玛蒂亚·森:《贫困与饥荒——论权利与剥夺》,王宇,译,商务印书馆2001年版,第29页。

③孙志军:《中国教育个人收益率研究:一个文献综述及其政策含义》,《中国人口科学》2004年第5期。

④杨楠、王琨:《高等教育与收入公平间“马太效应”的统计分析——基于美国数据的实证分析》,《复旦教育论坛》2011年第1期。

⑤张凯宁:《高等教育与收入分配:改变命运还是阶层锁定——基于CGSS2008数据的实证研究》,《高等财经教育研究》2014年第2期。

⑥李静:《发展型社会政策视域下的精准扶贫》,《江淮论坛》2017年第1期。

⑦刘琛:《“互联网+”时代的受众身份研究》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2016年第3期。

少有人设身处地地为我们着想,风险总是我们这些一线工作人员的,成绩总是领导的,缺少人情味。”“无法想象一个连内部顾客——国家公务员都不满意的政府,能够提供令人满意的公共品和服务给外部顾客。”因为“作为内部顾客的国家公务员在行政过程中的参与程度和积极性,很大程度上影响着外部顾客的满意度”<sup>①</sup>。从某种程度上说,“采纳全面质量管理会从一种类似霍桑效应中受益,因为管理部门对员工关注程度的提高会使他们作出反应来改进每日的工作”<sup>②</sup>。由此可见,当一线扶贫工作人员存在不满时,他们就很难为扶贫对象提供更好的“适用性”服务,扶贫质量低的问题也就在所难免。因此,在实际工作中,管理者对一线工作人员多一些人文关怀,多一些激励,效果可能会更好。

对当地企业而言,要调动其积极性关键要让其行动有所回报。但我们从调研中发现,当地企业参与精准扶贫,大多并非出于自愿。对地方国企而言,参与精准扶贫是一项不得不参与的“政治任务”,并且大多数情况下与国企干部的政绩考核挂钩,这样国企参与精准扶贫变成了“不敢不为、不能不为”的任务;对于部分民企而言,参与精准扶贫是一次不可多得的拉近与地方政府关系的良机,以此“捞取政治资本”,他们“愿为”,但并非发自内心。对企业而言,无论国企还是民企追逐利润是其原初动力,这是无可厚非的,当然,我们可以从道德层面要求他们应该承担相应的社会责任,但我们地方政府不能以道德的名义损害企业的合理的利益诉求,至少他们的付出应有合理的回报。从W省精准扶贫“十大工程”来看,几乎每一项工程都需要当地企业的参与,但是对企业责任、企业参与的政策支持并没有明确规定。在责任不明、政策支持不明、回报不明的情况下,企业参与精准扶贫内生动力将会不足。正确的做法应该是:无论是国企或民企,只要他们真正参与到精准扶贫中去,当地政府都应该给予它们适当的政策支持和资金支持,比如减免税政策、优惠贷款政策等,让他们在经济上获得应有的回报;同时,还可以通过适当的途径予以表彰宣传,帮助提高其社会声誉,以获得应有的社会回报<sup>③</sup>。通过

这样的激励,他们可能会更愿意提供“适用性”的产品和服务,从而为有效提高精准扶贫质量作贡献。

### (三)由“要我脱贫”到“我要脱贫”

要让贫困对象彻底摆脱贫困,最关键是要激发其内生活力。实现由“要我脱贫”到“我要脱贫”的转变。

精准扶贫是在政府主导下动员各种力量参与到帮助生计困难的群体或个人摆脱困境的过程。除了贫困对象本身之外,一切帮扶者都是实际上的外生力量,大多数情况下这种帮扶对帮扶对象而言不可能是永续的,大多数贫困对象最终需要通过自己的努力解决自己的问题<sup>④</sup>。然而,我们在大别山连片区调研中发现,在现实生活中,一些人往往将“扶贫”与“救助”,看成“免费的午餐”和“天上掉馅饼”的事,“不要白不要”。在扶贫追踪调研中,我们问一线扶贫干部:扶贫工作面临的最突出的问题是什么?精准扶贫政策实施前后回答很不一样。精准扶贫政策实施前,他们的答案是:缺钱;而精准扶贫政策实施后,他们的回答是:贫困户不愿脱帽子。而不愿脱帽子的原因恰恰是“钱多了”。精准扶贫政策实施以来,精准扶贫变成了又一项“政绩工程”,各地政府纷纷开展“政绩竞标赛”。在“政绩竞标赛”下,地方政府偏好于短、平、快的项目,真正有效的项目较少。尽可能地给钱给物给优惠政策等,以及对一线扶贫干部不当的奖惩措施,让扶贫对象产生了是政府“要我脱贫”的认知偏差和误判,从而将脱贫看作是政府的事,与己无关,甚至少数人以“不脱帽”要挟政府,以此来谋利。当大量“资源输入”导致贫困对象“等、靠、要”情绪变浓时,扶贫政策就会走向其反面——弱化扶贫对象的内生动力。正如一位研究者所言:“长期的被动式扶贫,不仅使扶贫对象失去了自我感受、自我觉察和自我发展的能力,而且还使其陷入精神困苦与贫困之中,甚至还可能导致‘扶贫,扶贫,越扶越贫’的精神痛苦。”<sup>⑤</sup>因此,精准扶贫工作中,各扶贫主体不能满足于“给予式扶贫”——给钱、给物、送项目,更为关键的是采取“激励式扶贫”,坚持扶贫同扶智、扶志相结合,激发贫困地区和贫困群体脱贫致富

①(美)拉塞尔·M·林登:《无缝隙政府——公共部门再造指南》,王大海、吴群芳等译,中国人民大学出版社2013年版译者序,第4页。

②史蒂文·科恩,罗纳德·布兰德:《政府全面质量管理》,中国人民大学出版社2002年版,第10页。

③李周:《社会扶贫的经验、问题与进路》,《求索》2016年第11期。

④邱建生,方伟:《乡村主体性视角下的精准扶贫问题研究》,《天府新论》2016年第4期。

⑤程肇基:《精神扶贫:一个亟待关注的精准扶贫新领域》,《江西社会科学》2016年第11期。

的内生动力,激发改变贫困面貌的干劲和决心,教育和引导贫困群体靠自己的努力改变命运,方能反贫困斗争提供源源不竭的强劲动力,方能让扶贫对象从“依赖中走出来”。

### 余论

精准扶贫工作中,各级政府要从“全能型政府”向“能促型政府”<sup>①</sup>转变。要实现这种转变,首先,政府除了加强扶贫对象能力提升之外,还需要予以精神激励,激发他们通过自己的努力摆脱贫困的欲望;其次,要按照权利与义务对等的原则,强调扶贫对象有权利享受国家提供的必要援助和支持的同时,必须承担相应的义务。再次,政府直接介入过多,也进一步强化了扶贫对象对政府的依赖,应该变直接介入为间接介入,如采取津贴方法,以项目形式资助非营利组织在社区开展公共服务和社区照顾,非营利组织聘请专业社工人员,并组织义工推进各项公共服务和活动<sup>②</sup>。最后,要实现由传统的“刚性扶贫”向“柔性扶贫”转变。

“刚性扶贫”,是一种“资源输入”式的扶贫,外部项目、资金等资源机械地进入贫困村、贫困户,不顾贫困村、贫困户的实际需要,都属于被动接受的项目,它们可以落地,但很难生根,不能实现与乡村有机体融合,从而使这些扶贫项目成为“项目孤岛”,导致扶贫资金打水漂或扶贫效果打折扣。“柔性扶贫”主张“沿着乡村固有价值系统安排扶贫项目,使外来项目融入村落体系,促进原有乡村结构体系的更新升级,而不是在原有体系旁边孤立地竖起一个与乡村无关的项目,更不能想当然地重新制造出一个新的乡村结构,因为那是十分困难的。柔性扶贫不是通过外部资源供给方的强硬干预,不是通过强制命令,不是外来人以救世主姿态的指手画脚,也不是‘一对一’的直线式地给予或救济,而是“通过‘乡村互助、团结发展’的手法,激发社区内在活力及向心力”<sup>③</sup>。唯有如此,才能激发内生活力,提升扶贫产品和服务的“适用性”,实现扶贫质量的积极改变。

## On Quality Improvement of Accurate Poverty Alleviation in the Contiguous Poor Area from the Perspective of Regional Endogenous Development

BAO Xian-kang<sup>1,2</sup>

(1. School of Humanities, Anhui Polytechnic University, Wuhu 241000, China;

2. Institute of Rural Reform and Economic and Social Development, Anhui University, Hefei 230051, China)

**Abstract:** In essence, the accurate poverty alleviation is to solve the quality issues of the past poverty alleviation. However, our investigation of accurate poverty alleviation made in the contiguous poor areas in W Province has found that the accurate poverty alleviation did not solve this problem, i.e. the quality of accurate poverty alleviation is short of “applicability”. Many reasons contribute to it, however the most fundamental reason is the insufficiency of endogenous power. To stimulate the endogenous power of the subject and object of poverty alleviation, it is essential to mobilize the initiative of local governments, enterprises and anti-poverty targets according to the theory of regional endogenous development. To achieve this goal, the transformation of the role of government is required, namely from that of “omnipotent government” to “pro-government”.

**Key words:** accurate poverty alleviation; quality; the contiguous poor area; regional endogenous development; pro-government

(责任校对 龙四清)

<sup>①</sup>Neil Gilbert. *The Transformation of the Welfare State; The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2002, pp.93-95.

<sup>②</sup>陈福平:《非营利组织与社区建设——台湾和香港的比较研究》,《澳门理工学报(人文社会科学版)》2014年第3期。

<sup>③</sup>朱启臻:《“柔性扶贫”理念的精准扶贫》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2017年第1期。