The Role of Poverty Alleviation from the Perspective of Social Governance

MAO Yaping

Institute of Marxism, Kunming Metallurgy College, Kunming, Yunnan Province, China

email: 838313033@qq.com

Keywords: Social governance; Targeted poverty alleviation; Multiple subjects

Abstract. The process of targeted poverty alleviation in China can reflect the effectiveness of the establishment of social governance system. The previous emphasis on the single subject led by the government and the top-down management approach is not conducive to thinking from the perspective of the target of poverty alleviation, and the "precise" target of targeted poverty alleviation is greatly compromised. Based on the analysis of the role of the state and the poor in the precision poverty alleviation work, this paper points out that the poverty alleviation work is an activity involving multiple subjects. Only when the poor people form public authority together with the government can the effectiveness of precision poverty alleviation be improved.

社会治理视域下的扶贫角色分析

毛娅萍

昆明冶金高等专科学校, 昆明, 云南省, 中国

email: 838313033@qq.com

关键词: 社会治理; 精准扶贫; 多元主体

中文摘要. 我国精准扶贫的过程, 可以折射出社会治理体系建立的成效。以往强调政府主导的单一主体及自上而下的管理方式, 不利于从扶贫对象的角度切入思考问题, 精准扶贫的“精准”目标大打折扣。本文从国家和贫困人口在精准扶贫工作中的角色分析, 指出扶贫工作是一个多元主体参与的行为, 贫困人口要与政府一道形成公共权威, 才能提高精准扶贫的有效性。

1. 引言

我国全面深化改革的目标是推进国家治理体系和治理能力现代化。社会治理思维有助于用新的角度去思考问题, 它强调主体多元、社会协同、公众参与。当下进行的精准扶贫是由政府牵头的“运动式扶贫”, 强调政府主导的单一主体及自上而下的管理方式, 不利于从扶贫对象的角度切入思考问题。过度的刚性使精准扶贫变得没有多元参与的治理格局, 治理效果上也容易大打折扣。

为了提高贫困地区贫困的自救能力, 提高地方政府的制度供给能力, 就必须建立有效的政府与民间自主精神的互动机制, 这一机制的建立, 必须在政府职能转变的过程中进行。政府行政由指令性行为变为服务性行为, 也就是政府由主体转变为客体。

1. 当前政府反贫困机制总体不足。

各级政府部门齐抓共管的反贫困格局, 在突出反贫困专门性的同时, 步调难以一致。一方面, 由于贫困是多种因素共同作用的结果, 反贫困目标的实现需要多项经济条件的配合和

多种社会政策的运用，因此，解决贫困是一个涉及多领域、多部门的工作，可以说没有任何一个部门能够独担此任。我国自实行反贫困行动以来，一直采用以政府为主导、多部门参与的反贫困机制。这种模式优势在于国家可以调动更广泛的力量来进行扶贫，增强反贫困的政治性和社会性。可以自上而下地执行反贫困政策及指令，使行动大体保持一致性。

与此同时，在精准扶贫过程中，贫困人口生活改善大多是上级部门援助和政策推动的结果，他们只是这些政策的受益者而不是参与者和制定者。在长期的外力作用下，贫困人口逐渐丧失了发展主体的意识，没有被赋予主动参与和积极配合的地位。在反贫困中的表现，是被动的接受上级的指令和规划，缺少话语权。其行为往往处于困惑和矛盾的状态，在努力迎合外界的利益导向时，又迷失于其中的牵引，热情和积极性也更易受到挫折。精准扶贫的“精准”目标大打折扣。

2. 国家在扶贫事业中应有的作用

国家作为强制性的制度安排，是保护个人权利的最有力工具，也可能成为个人权利最大和最危险的侵害者。如果未界定作为与不作为的权力规则边界，政府也可能从个人利益的庇护者变为个人权力无力抵抗的侵害者。因此，反贫困的政策安排中也要求国家确定自己的行为界限，区分作为和不作为。在反贫困中，政府作为的积极意义体现于以下几个方面：

2.1 实现阶级统治的需要

市场经济是提倡自由竞争的经济模式。但是这种自由很难达到完全实现的状态，因为个人在追求自身自由的同时有侵犯他人自由的可能。社会各权力集团争夺利益所带来的无序甚至经济发展的停滞，以及潜在统治者的威胁，都要求国家担负起引导社会经济发展的责任，并不断调试目标和规划，以符合发展的要求。出于阶级统治的需要，国家要扶助社会弱势群体，缓和及化解社会的不平等矛盾。其原因在于作为阶级统治的工具，国家可以“超然”于各种利益群体之上，特别是经济的发展使国家财政能力得以强化，干预经济和社会的力度也随之加大，使其有可能成为反贫困的有力机构，从而通过消除贫困来实现国家统治的需要。

2.2 发展社会经济

从社会经济发展的角度考虑，国家需要通过提高国民整体素质进而提高劳动生产率，优化劳动力配置，以及扩大市场容纳量。贫困人群由于缺乏基本生活保障，无力进行教育投资，只能维持在“简单再生产”的状态，智力、能力无法达到良好开发，结果造成贫困的代际传递和妨碍社会经济效益的提高。另外，市场经济的发展加速了劳动力的流动性和劳动力资源的合理化配置，而贫困也限制了劳动力的自由流动。从长远的经济利益出发，政府也要通过提高贫困人口的劳动力素质来促进生产力进步。

2.3 提供社会公平和正义

从社会的公平和正义角度出发，作为国家的一员，公民需要得到国家给予生存权的保障，如教育、医疗等。这些需要是从社会治理秩序中派生出来的，属于最基本公正和最基本伦理的范畴。而且，个人生存的机会公平，来自于其成就靠努力及才能来获得而非其他的背景，社会需要提供诸如教育、医疗等机会均等的工具，尤其是贫困群体往往是这些工具匮乏的群体，国家理应为其建立社会支持系统，实现个人发展机会的平等。

2.4 缓解社会矛盾

不可忽视的是，贫困问题的出现往往也源于经济发展不平衡，因此贫困的持续也会引发和激化社会各阶层的矛盾，不利于形成和保持有利于经济发展的社会政治环境。在现代化进程中，国家的统治职能已经由镇压转变为积极防御，为消除弱势群体、脆弱群体对社会的消极作用，化解社会矛盾，就必须扶助贫困人口，实现社会和谐。

从以上的分析可以看出，政府反贫困的作用主要依靠于社会治理职能的发挥，通过社会治理职能的发挥来实现其政治、经济目的，而不是直接越位到自己行使经济职能而忽视了力图为社会的良性循环提供保障这一基本职能。

3.相信贫困人口作为独立商品生产者的经济理性

贫困人口的发展问题并不只是包含消除贫困或改变落后这一层面的简单事情，而是一个涉及面极广的、带有错综复杂的现象和因果关系的社会问题。它需要包括政府官员、各领域专家学者和一般民众在内的全体社会成员的共同关注来寻求解决问题的策略和途径。扶贫活动是在外部注入资金、物资、人力和知识等方面的支持下推动的。如果没有被帮扶对象的积极参与，这些资源就难以得到有效的运用也难以获得持久的成果。只有真正的民众参与，才能使外部支持下的反贫困得到支撑力量。

社会成员如果没有经过有效整合产生共同的信仰系统，特别是如果缺乏文化层面上的高度整合，就很难谈及贫困人口的发展。反贫困意味着引进和本土的结合与碰撞。要改变，要脱贫，必然就意味着某种程度的文化移入、文化冲击和随之而来的文化失调与重构。外来生产方式和生活观念的文化移入，如何能够以民族或区域传统文化的形成作为依托，进而找到相互结合的触点，才能推动当地的发展。而这一切，都立足于当时当地贫困人口这一基点之上。

政府在执行自己的社会职能过程中，应该发挥的主要作用是为市场提供良好的外部环境，调节利益主体的相互关系，市场主体采取何种方式进入市场、生产销售何种产品，应赋予其充分的选择权。政府关键是要增强市场主体参与的能力。就近期目标来看，最为现实可行的是为贫困群体提供良好发展的生存、发展环境，提高自身后续发展能力，在此基础上，由他们自由地选择经济发展方式——进入市场或者旁观市场，富裕或平淡，赋予其选择权的自由。在对待贫困地区发展时，政府观点认为村民“落后的”消费行为抑制了经济发展。他们缺乏“科学观念”和“商品意识”，导致了市场化和生产力水平低下，而且他们传统的价值观也不适应经济发展要求。而在讨论如何促使其发展时，政府和专家被认为能更“客观”地辨别在民族文化中那些是需要改进的“愚昧”、“保守”因素，村民经常被假设为缺少理性和能力。而事实上传统农业中的农民并不愚昧，他们对市场价格的变动能做出迅速而正确的反应，这种迅速反应敏锐而有效，是外来专家也无法捕捉到和进行轻易否定的。

贫困人口是独立的商品生产者，是市场的主体，生产什么、生产多少是其自主的决策，政府的责任是为其提供各种服务，包括交通、技术、信息和信贷等各方面的支持，但不能代替其做出生产经营决策，如要求整齐划一地进行农业结构调整、制定经济发展规划等。基层的人群是他们生产和生活的主体，有权诉求自己的理性并进行他们认为有道理的选择。贫困人群如果没有自身可行能力的获得和提高，自由只能是一纸空谈。对自身境地的理解、权利参与的途径、选择的空间了然于心之后，才能增进其选择的自由，并且有能力承担选择的后果，也才能增强自身时空转换和地域改变的适应性。

要实现贫困人口脱贫目标，就要在这个过程中使受益人始终真正地参与到发展项目的决策、评估、选择、实施、管理等每一个环节。征求他们的意见、建议，利用他们的知识、经验，引导他们对社区发展做出自己的贡献和努力，培养其责任感。在资源的管理和使用上要使受益人享有一定权力，并能够从项目中分享利益，从而使他们充分认同并接受发展决策的选择，并把所有外部信息、技术及资金等支持变成自己内源的发展动力。反贫困过程中需要权威，但不一定是政府机关；权力运作不是单向的，而是有积极互动的交相反应。它在其中强调要赋予贫困人口独立用自己意愿的方式表达意见时不受他人或任何主治压制、威胁或影响的话语权。贫困人口要与政府一道形成公共权威。

4. 结语

在社会治理的视域下来探讨精准扶贫问题，除了有政府和贫困人口的积极参与，还需要引入各种社会组织和各界力量，它不但是是一种经济行为，更应该成为一种社会行为，除了要改善贫困人口的经济状况，也要关注其更多的参与权利和发展机会，真正实现社会治理与精准扶贫的有效融合。

References

- [1] Economic Growth and Macroeconomic Stability Research Group, Growth Imbalance and Government Responsibility -- Based on the Analysis of Social Spending, *Economic Research Journal*, vol.10, pp. 4-17, 2006.
- [2] Theodore w. Schultz, Transforming Traditional Agriculture, trans. Liang Xiaomin, *Commercial Press*, Preface Page 4, 1987.
- [3] Yu keping et al, The Emerging of Civil Society and Its Significance to Governance in Reform China, *Social science literature press*, Page 189-196, 2002.