

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2013.01.007

少数民族贫困地区扶贫制度变迁的特殊性与优化*

刘 林

(石河子大学 经济与管理学院,新疆 石河子 832000)

摘 要:在我国扶贫开发体系的形成过程中,由于制度变迁的路径依赖和区域特殊性,少数民族贫困地区扶贫制度变迁相对迟缓,而且政府在扶贫中的作用比其他贫困地区更强,加上扶贫委托代理制度存在的缺陷,使其扶贫效率较低;同时,少数民族贫困地区扶贫制度的变迁多为强制性变迁,没有经过从诱致性变迁到强制性变迁的转变过程,而且正式制度的变迁与其非正式制度存在较大摩擦,使得扶贫制度变迁的适用性较低。应加快少数民族贫困地区扶贫开发制度的变迁速度;引导与鼓励诱致性制度变迁,增强制度诱致性变迁与强制性变迁的结合;优化扶贫开发委托代理制度,实现“权责利”统一,提高扶贫效率。

关键词:制度变迁;强制性制度变迁;诱致性制度变迁;路径依赖;正式制度;非正式制度;扶贫开发;委托代理制度;少数民族贫困地区;贫困农户

中图分类号:F127.8

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2013)01-0054-05

一、我国扶贫开发体系形成与制度路径依赖

从我国整个扶贫制度的变迁过程来看,在不同的发展阶段有不同的特点和关注焦点。救济式扶贫阶段是政府唱独角戏,开发式扶贫阶段中企业等非政府组织以及市场功能得到重视,参与式扶贫阶段和多元化扶贫阶段中借鉴国际经验和调动农户参与积极性则成为了重点(张巍,2008)。但是,从总体来看我国一直都是沿用以政府力量为核心的扶贫体系,几乎所有的扶贫行为都与政府有关。从制度角度解释,我国扶贫开发体系既存在制度变迁又存在制度的路径依赖,而且往往制度的变迁是以制度依赖为前提的。

所谓制度依赖就是指初始的制度选择会强化

现存制度的刺激和惯性,沿着原有制度变迁的路径和既定方向前进(史漫飞等,2002)。新中国成立初期,采取的是计划经济体制,农村实施人民公社制度。在人民公社制度下,产权是一种共有产权形式,农民在名义上是集体经济的主人。因此,一旦农民生存出现问题,理所当然的应由政府提供帮助和救济。这就是我国以政府为核心的扶贫体系产生的制度根源,以后的制度变迁都是在此基础上演变的。

对于少数民族贫困地区而言,由于其在地理位置、生态环境、人口结构、宗教信仰、经济基础等方面与其他贫困地区有所不同,因而在扶贫制度变迁方面就与其他地区有所差异。这种差异主要表现在扶贫制度变迁的速度、程度以及政府地位等方

* 收稿日期:2012-11-12;修回日期:2012-12-15

基金项目:教育部人文社科基金项目(12XJJC790002)“边境民族特殊类型贫困地区扶贫开发机制研究——以新疆边境贫困地区为例”

作者简介:刘林(1983—),男,山东滨州人;讲师,博士,在石河子大学经济与管理学院任教,主要从事城镇化、扶贫开发研究;E-mail:aspiration83lin@sina.com。

面。几乎所有少数民族贫困地区农村的制度变迁在家庭联产承包责任制以后停滞,一些必要的制度设置,如财产制度、市场交易制度缺失。还有,与其他贫困地区逐步让位于社会扶贫力量不同,少数民族贫困地区政府的控制力进一步提高,很多少数民族贫困农民要按照当地政府要求的品种、数量生产农产品,并由政府负责销售,计划经济色彩浓厚。可见,制度依赖直接影响到新制度的安排能力,原有制度迟迟不能退出舞台,制度创新又裹足不前,新旧制度产生了强烈的制度摩擦,最终损害了扶贫效率。因此,在少数民族贫困地区,扶贫制度变迁缓慢,制度的路径依赖非常明显,而且政府的力量在这个过程中不断加强,有别于其他贫困地区的制度变迁过程。

二、委托代理制度与政府失效

在以政府为核心的我国扶贫开发体系的形成演变过程中,委托代理制度是最为重要的一种制度形式,由此在不同的扶贫主体之间存在显著的委托代理关系。这种委托代理关系既存在于与横向的不同扶贫部门之间,如发改委、农业部、财政部之间,又存在于纵向的扶贫体系之中,如中央、省、贫困县、贫困村之间。介于我国扶贫开发的政府特性,系统中的委托代理关系具有两个主要特征:一是存在多个委托人,且委托人都具有一定的决策权和监督权;二是委托人和代理人身份重叠,即出现了政策制定者同时又是政策实施者的情况。

从公共选择学派的利益集团理论考察我国扶贫开发体系中存在的委托代理关系,我们认为每个扶贫主体也都符合“经济人理性”假设,都有在既定框架下追求自身利益最大化的倾向。不同的扶贫主体以及其各自内部的不同机构构成了不同的利益集团,利益集团间具备博弈的动机。无行为主体的公共利益是不存在的,委托代理关系和利益集团的存在势必会对扶贫开发进程产生影响。如果委托代理关系没有得到妥善的处理、利益集团的利益诉求没有得到适当的满足,将会对扶贫开发工作带来最少三方面的不利影响:一是扶贫资金的漏出,二是协商成本的存在,三是监控的失效。如果这三个方面的不利影响发挥到一定程度将最终导致政府扶贫职能失效。下面笔者以无偿使用的财政扶贫资金来说明这个问题。

在中央政府一级,财政扶贫资金的使用存在财政部、发改委等多个委托人,每个委托人又都具备一定的决策权。不同部门间利益取向的不同将最终导致决策矛盾,而且这种摩擦将通过行政级别传递给委托人的代理人,也就是各委托人的下级部门,摩擦的存在和解决都将意味着扶贫效率的降低。此外,政府部门在制定决策的同时还要履行扶贫资金的传递职责,既是委托人又是代理人,这就导致对代理人表现的评估变成了自我评价。在存在自身利益诉求的情况下,这种监督形式很难有效。可见,纵向一体化的委托代理关系使得监督基本变成了一种内部事务,而各部门出于自身利益和职能的考虑往往对监督采取消极态度,这无形中就加大了监督成本,甚至导致监控失效。

在贫困地区政府一级,财政扶贫资金由上级主管部门传递到下级相关部门(如省级扶贫办、省级发改委等),由这些部门共同协商使用。首先,从代理人激励角度来看,作为代理人的下级部门行政职责并不仅限于扶贫开发,其存在多项职能的激励约束,尤其是将扶贫资金投入见到见效快、收益高的领域比投入到贫困地区或者贫困农户中更能激发地方施政者的积极性,很容易出现扶贫资金被挪用和漏出现象。其次,除中央政府确定的专项任务以外,各部门对扶贫资金都具有相当的控制力,他们都会从本部门的利益出发去安排扶贫资金的使用,统一协商实际上变成了多方利益妥协的产物,这种内耗势必会影响扶贫效率;而且下级代理人同样可以通过纵向关系向上传递信息,影响决策者的政策制定,由部门间利益冲突造成的效率损失将会直接表现出来。再次,负责监督的部门同样也是政府部门,与扶贫部门没有行政隶属关系,也不存在上下级关系,有些扶贫相关部门的职责权限甚至会对监督部门有所节制,比如财政部门掌握着对监督部门的工作经费划拨。正是由于监督部门和扶贫资金的使用部门存在这样或者那样的关系,监督的效果势必会大打折扣,监督也变成了部门间妥协的产物。

而在少数民族贫困地区的扶贫工作,除了需要应对委托代理关系带来的一般问题以外,还将面临更加严峻的现实问题。一方面,由于少数民族贫困地区的特殊性,具有明显政治意图的扶贫项目在这些地区就会非常普遍,往往都是由中央政府直接制

定扶贫计划和扶贫目标,而贫困地区对扶贫资金等扶贫资源的直接控制力则相对较低,这就会造成地方政府扶贫积极性不高、参与程度不够等问题,还会出现由于中央对地方不够了解而导致制定的扶贫计划与现实情况不适应等情况。另一方面,少数民族贫困地区由于其特殊地位,可以争取到比其他贫困地区更优惠的扶贫政策和更多的扶贫资金,但是由于自身监督机制不完善,缺乏纠偏和调控,使监督信息既不能上传也不能下达,造成扶贫开发机制运行中各系统脱节,扶贫资金的漏出和被挪用现象出现的概率通常高于其他地区,严重影响了扶贫效率。所有这些问题我们仅是从部门角度去分析,还没有考虑个人因素的影响。如果考虑个人理性,则由委托代理关系所造成的政府扶贫失效的问题将更加复杂。正是由于以政府为核心的扶贫体系存在诸多问题,非政府组织和国际扶贫机构的作用才更加引起我们的重视,尤其是其在弥补扶贫效率损失方面的贡献。

三、强制性制度变迁与少数民族贫困地区适用性

在少数民族贫困地区调研过程中了解到这样两种情况:一种情况是很多靠放牧为生的少数民族不愿意住进政府提供的安居房里;另一种情况是每年十元钱的农村社保,很多人不愿意缴纳,他们的回答是:“我给你十元钱,你给我什么啊?”从这两种情况来看,某些制度安排和政策的设计在少数民族贫困地区的实施存在困难。这就有一个疑问,为什么制度是好的、政策是好的,但在少数民族贫困地区却经常会遇到这样或者那样的阻力?为什么其他地区,尤其是发达的东部省份这种情况很少出现?从制度演变角度来分析,少数民族贫困地区的扶贫制度变迁多是强制性变迁,而东部省份则较好地结合了强制性变迁和诱致性变迁。强制性制度变迁很容易造成制度设置在地方不适用的情况,从而招致矛盾产生。由自然演进产生的制度变迁为诱致性变迁,而属于设计演进的则是强制性变迁,只有当两者较好地结合时,才能有效地降低交易成本,家庭联产承包责任制的产生和实施就是一个很好的例子(诺斯,1994)。

计划经济时期,在僵化的体制下少数民族贫困地区与其他地区在制度安排上没有什么区别。改

革开放后,随着一系列政策的出台和新制度的建立,中央对地方采取了一系列放权让利的举措,各省在行动和意识上得到了一定的独立,地方政府都有寻求潜在制度收益的动机。东部省份凭借其较好的经济基础和地理位置,率先取得先机,很多诱致性制度变迁在得到中央政府的认可后转化为强制性变迁。东部正是利用先期建立的制度优势,取得了率先发展的机会。相比于其他贫困地区,少数民族贫困地区同样肩负起了执行者的职责,但更多的意识来源于中央决策层。时至今日,少数民族贫困地区若想通过相同的方式崛起必须依靠制度的不断创新,从而抓住新制度建立所带来的契机(金雪军等,2001)。但是,这种制度的创新和变迁在少数民族贫困地区多表现为强制性的制度变迁,并没有经过从诱致性到强制性转变的过程,造成很多制度在少数民族贫困地区难以展开。

强制性制度变迁的危害不仅在于其造成现实经济效率的损失,并且还在于其对诱致性制度变迁的抑制。由于制度与意识形态之间的相互作用,强制性制度变迁势必产生挤出效应,通过对意识形态的抑制进而抑制诱致性制度变迁的发生。尤其值得注意的是,强制性制度变迁在长期滞后于意识形态的情况下,会抑制意识形态向降低交易成本方向改善,甚至二者之间陷入相互抑制的恶性循环(林毅夫,2002)。从少数民族贫困地区实际情况看,这些地区基层组织落后,乡村扶贫专员等执行人员素质不高,对政策的领悟能力偏低,组织实施不力;村民的学习能力也较低,自我发展能力非常欠缺,觉悟和意识较落后,制度很难得到目标对象的认可;同时,自上而下的制度传承环节多,信息不畅,程序复杂,各级政府处于自身利益考虑还存在制度的逆向选择等问题。因此,诱致性的制度变迁在少数民族贫困地区很难发生,从而制度安排多来源于上级意识,形式上多是东部制度的简单嫁接和转移,而非本地农民在生产实践中自发创造的。但是,这种被动的制度安排很难适用于少数民族贫困地区的所有情况。由于机械地照搬硬套所带来的地方不适应现象非常普遍,制度供给与制度需求的偏差最终导致制度效力的渗漏多、时滞长、效力低。可见,少数民族贫困地区扶贫开发的制度变迁主要是强制性变迁,缺乏一种激励性制度安排,缺乏强

制性和诱致性相结合的区域制度变迁体系。

四、政府正式制度与少数民族非正式制度的摩擦

笔者在实际调研过程中还发现这样一类现象:很多贫困农户,尤其是少数民族贫困农户将获得的种子、牲畜、农具等援助品换成烟酒等物品,还有一些贫困农户宁愿去找个地方晒太阳也不愿意参加村里组织的生产活动。从表面上看,这类现象的出现是由于少数民族贫困农户生产积极性不高、贪图享受的结果,实际上是落后的意识酝酿形成了贫困文化,使得相对先进的制度在基层受到了抵制。进一步讲,往往表现为政府的正式制度与少数民族贫困地区存在的非正式制度之间的摩擦。

根据林毅夫的阐述,正式制度是指在这种制度安排中规则的变动或修改,需要得到其行为受这一制度安排管束的一群(个)人的准许;非正规制度是指在这种制度安排中规则的变动和修改纯粹由个人完成,它用不着也不可能由群体行动完成(崔万田等,2006)。正式制度总是与国家权力或某个组织相联,是指这样一些行为规范,它们以某种明确的形式被确定下来,并且由行为人所在的组织进行监督和用强制力保证实施,如各种成文的法律、法规、政策、规章、契约等;非正式制度是指对人的行为不成文的限制,是与法律等正式制度相对的概念,包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯和意识形态等(马智胜等,2004)。

少数民族贫困地区由于其特殊的历史文化背景,贫困人口中有宗教信仰的占绝大多数,价值信念、风俗习惯、意识形态的不同势必会造成非正式制度不同于其他地区。而正式制度实际上是政府意志的传递,只有其与非正式制度高度融合时,才能达到既定目标(张华初,2004)。目前,少数民族贫困地区基本上摆脱了正式制度缺失的问题,但是正式制度与非正式制度摩擦的现象时有发生。虽然政府与各种民间机构投入了大量的扶贫资金,但是收效甚微,这是由于在对贫困人口本身缺乏认识的情况下,无意识中盲目进行各种文化同化的结果。贫困文化的破除,需要正式制度的制约,更需要非正式制度的变迁。我们应该改变原先正式制度的制定策略,在结合地方具体情况的基础上由硬性、强制转为旁敲侧引、循序诱导,让贫困农户自己

逐渐意识到什么是好、什么是坏,逐步让人们接受新的人生观和价值观,实现非正式制度的变迁。虽然这种方式不会立即见效,需要一个思想转变的过程,但是却减少了正式制度与非正式制度的摩擦,提高了扶贫效率,最关键的是从根本上杜绝了这类现象的存在。这需要正式制度的制定者和执行者有清晰的头脑和长远的眼光,也要求正式制度的制定者要走到群众中去,同时,正式制度的执行者要清晰、准确、及时地将非正式制度的情况传递上去。总之,政府应该摆脱过去一味的恩赐式行为,将文化的分歧与社会经济制度的不同融入政策制定当中。

五、结论

我国扶贫开发体系的形成与发展并不是随机的,而是涵盖了很强的制度因素,尤其是少数民族地区。正是由于制度因素的干预,才最终形成了扶贫体系内部错综复杂的权责分工和相互关系。从制度角度审视,制度变迁的路径依赖很好地解释了我国现行以政府为核心的扶贫体系的形成,其中,委托代理制度成为最核心、也是最普遍的一种制度形式,随之而产生的委托代理关系所带来的政府失效问题则成为该体系中的最大顽疾。对于少数民族贫困地区而言,相比于其他贫困地区过多的强制性制度变迁造成的地方不适应成为其所要面临的特殊制度困境,同时少数民族贫困地区还要应对正式制度与非正式制度之间的摩擦。因此,笔者认为对于少数民族贫困地区而言,第一,必须打破制度性的“贫困枷锁”,加快少数民族贫困地区扶贫开发制度的变迁速度;第二,要探寻少数民族贫困地区扶贫制度创新之路,选择更加灵活和有效的制度变迁方式,引导与鼓励诱致性制度变迁,增强制度诱致性变迁与强制性变迁的结合,削弱地方的不适应性;第三,要加强部门与部门之间、部门与少数民族贫困地区之间、上级部门与下级部门之间、部门与少数民族贫困农户之间的沟通,建立“上传下达”的渠道和机制,通过政府自身转变和全面提高少数民族贫困农户的认识水平来降低正式制度与非正式制度的摩擦;第四,要优化扶贫开发委托代理制度,明确各级政府职责,尽可能实现“权责利”统一,强化基层政府组织,提高基层工作人员素质,提高扶贫效率。

参考文献:

- 崔万田,周晔馨.2006.正式制度与非正式制度的关系探析[J].教学与研究(8):42-47.
- 金雪军,章华.2001.制度兼容与经济绩效[J].经济学家(3):99-104.
- 林毅夫.2002.关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[M]//陈昕.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集.上海:三联书店.
- 马智胜,马勇.2004.试论正式制度和非正式制度的关系[J].江西社会科学(7):121-123.
- 诺斯.1994.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:三联书店:179-192.
- 史漫飞,柯武刚.2000.制度经济学[M].北京:商务印书馆.
- 张华初,李永杰.2004.正式制度与经济发展[J].南方经济(4):27-29.
- 张巍.2008.中国农村反贫困制度变迁研究[M].北京:中国政法大学出版社.

Particularity and Optimization of Poverty Alleviation System Evolution in Minority Nationalities Area

LIU Lin

(School of Economics and Management, Shihezi University, Xinjiang Shihezi 832000, China)

Abstract: In the process of the formation of China's poverty alleviation development system, because of path dependence of system evolution and regional particularity, the poverty alleviation system evolution in minority nationalities areas is relatively slow, however, governmental role in poverty alleviation for the areas is stronger than for other poverty areas, plus the defect of principal-agent system in the poverty alleviation, the efficiency of the poverty alleviation is relatively lower, meanwhile, the evolution of the poverty alleviation system in the minority nationalities areas is largely coercive evolution, did not undergo the changing process from inducing evolution to coercive evolution, furthermore, the evolution of formal system has large conflict with informal system, which makes the suitability of the poverty alleviation system evolution be relatively lower. China should accelerate the speed of the poverty alleviation development system evolution in minority nationalities areas, guide and encourage inducing system evolution, enhance the combination of inducing system evolution and coercive system evolution, optimize principal-agent system in the poverty alleviation development and realize the unification of "rights, responsibility and interests" to raise the efficiency of the poverty alleviation.

Key words: system evolution; coercive system evolution; inducing system evolution; path dependence; formal system; informal system; poverty alleviation development; principal-agent system; poor areas of minority nationalities; poor household

CLC number: F127.8 Document code: A Article ID: 1674-8131(2013)01-0054-05

(编辑:南 北,段文娟)