

工作换福利与贫困社区治理： 公益性岗位扶贫的双重效应

——以秦巴山区一个行动研究项目为例

左 停 王琳瑛 旷宗仁

(中国农业大学 人文与发展学院 北京 100083)

摘 要:随着传统贫困治理方案成效的减弱和脱贫攻坚中负面激励现象的多发,贫困治理体系亟待创新完善。基于“工作换福利”思想的公益性岗位扶贫,通过对农民主体性的激发,对其参与权、决策权和发展权的保护与实践,不仅有效解决了贫困治理中的福利依赖和负向激励问题,而且促进了贫困个体收入增长、社区融入和能力提升,有效助推脱贫攻坚的同时也使得乡村治理获得显著改善。公益性岗位扶贫方式紧扣乡村治理的核心主体,通过调动贫困者的主观能动性和公共服务意识,使其在工作报酬之外还获得了超越个体与单个家庭的集体的认同感、存在感、幸福感等多重福祉,有效增强了村庄内源性的发展动力和发展能力。

关键词:公益性岗位扶贫;工作福利;脱贫攻坚;社区治理

文章编号:2095-5960(2018)03-0085-08;中图分类号:F061.3;文献标识码:A

一、问题的提出

贫困不仅表现为贫困群体物质和经济的匮乏,也表现为贫困社区治理能力的不足。贫困农村地区普遍面临着人口老龄化、空心化问题,基本公共服务和自我治理能力不足的问题已经成为我国脱贫攻坚战略进一步深入持续开展的重要阻碍因素。不断加大贫困社区治理体系和公共服务能力建设应该成为下一步精准扶贫工作开展的重点内容。党的十九大已经将“治理有效”与产业兴旺、生态宜居、乡风文明、生活富裕并列在一起当作“乡村振兴战略”五个重要目标之一。有学者表示中国四年来精准脱贫政策压力推动基层政权由悬浮型逐渐转变为下沉型^[1],提高了基层干部参与社区治理的积极性及干群之间的互动性,改善了中国贫困农村的基层治理结构。也有学者认为,中国农村形态整体上趋向于原子化^[2],社会转型过程中出现的村庄分化、层化、空壳化与去活力化等现象屡酿社区治理顽疾,使得脱贫攻坚过程中的政策公平性问题和扶贫政策的负向激励问题日益突显,整体表现为扶贫工作短期成效显著而长期持续性效果不佳。人是乡村治理和脱贫攻坚最基础的因素。从当前贫困乡村治理的现实情况看,由于外部政府干预力量和市场意识的日益深入,除村干部外的作为社区生产生活的大多数普通社区成员缺少合适的条件、途径和足够的意愿参与到社区治理行动中去,他们更多地依赖外部政府部门提供村庄的公益性事务服务,即使有限地参与到公共事物的服务中也是按照市场机制规则进行,需要政府大量的外部资金投入,

收稿日期:2017-11-09

基金项目:本文为国际行动援助组织支持的“集中连片贫困林区林农公益岗位补贴研究”的项目成果。

作者简介:左 停(1964—),男,江苏盐城人,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师,研究方向是农村发展与管理、乡村文化治理;王琳瑛,(1982—),女,宁夏盐池人,中国农业大学人文与发展学院博士研究生;旷宗仁(1976—),男,江西吉安人,博士,中国农业大学人文与发展学院副教授、硕士生导师,研究方向为农村发展与管理、乡村传播。

社区自我治理能力很差,集体行动难以达成,公共空间发育迟缓,甚至一些人在此过程中成为公益事业和公共工程的阻碍者与投机者,乡村发展的内生动力严重不足。从脱贫攻坚的角度看,贫困社区成员的主动、积极参与不可或缺。有人才有发展的原初动力,才会有基本的依赖力量。在脱贫攻坚难度和压力日益加大的情况下,提振贫困个体的内生发展动力并实现内源性发展乃是新时期精准扶贫深入发展的核心工作。不仅要让贫困者收入增加、生产发展,更要帮助贫困社区成员融入社区发展并获得能力提升,增强其社区自我治理与自我发展能力,为落实乡村振兴战略产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五大目标贡献力量。

为探寻精准扶贫与社区治理的新路径、新方法,激活当地贫困农村社区“自力更生”的内生性发展动力,从生产发展、生态改善、农村社区治理、村庄公共事务服务等多个维度谋求村民福利的最大化,本研究团队在国际行动援助组织的支持下于2013-2016年间在陕西秦巴山连片特困地区柞水、汉阴、略阳三个县的十个贫困村开展了公益性岗位“工作换福利”扶贫新路径的行动研究。

二、公益性岗位“工作换福利”减贫与社区治理模式基本原理与框架

公益性岗位扶贫和“工作福利”理念来源于阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)的福利发展观,倡导提高人的可行能力,扩展其发展自由度^[9]。其中“工作福利”特指通过缩减财政支出并打破福利依赖,通过工作增进人的可行能力,以劳动换取福利并实现自我发展。中国在很多领域采用过设置公益性岗位扶贫的现象,其具备工作福利理论的本质特点,譬如社区“4050人员”工作岗位、高校贫困生勤工助学岗位、基层单位缓解大学生就业的临时性岗位等。本研究所提出的公益岗位扶贫,主要是指在贫困地区特别是贫困村,设置一批公益岗位,运用政府(社区)购买服务的理念和方式予以现金或实物补贴,一方面实现贫困人口的就业和增收,另一方面增加当地村庄的公共服务供给^[10]。模式基本原理与框架如下图所示:

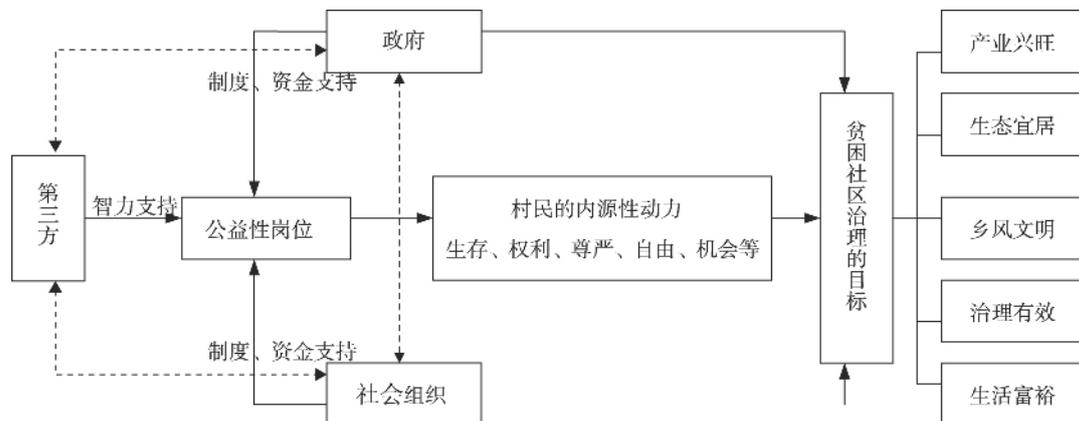


图1 公益性岗位“工作换福利”减贫与社区治理模式基本原理与框架

具体而言,以上公益性岗位“工作换福利”减贫与社区治理模式基本原理与框架可从以下三个方面进行理解:

(一) 基本要素与过程: 外部引导推动下的社区自我治理能力培育

农村传统组织的解体、市场机制和外部干预的深度介入,导致贫困农村地区社区自我治理能力的日益削弱,社区公共服务不得不越来越多地依赖政府和市场而丧失自我管理、发展的动力与能力,从而给政府增加了很多额外的负担,并促进公共事务成本激增。公益性岗位“工作换福利”减贫与社区治理模式希望通过政府、社会组织等外部力量的引导、推动,诱导、激励社区村民更多地参与社区公共事务的服务活动,逐渐增强其社区自我治理、自我服务意识和能力,然后再逐渐过渡到社区村民的自主管理、自主服务内生式发展状态。主要活动步骤是:首先由政府和社会力量(包括NGO、企业等)两方进行制度和资本供给,然后通过村民代表大会讨论确定关涉村庄发展拟合度高的公益岗位,由社区村民公开竞聘上岗、履

行岗位职责 再次由出资方委托第三方(高校和科研机构等智力组织)协助定期监督评估并发放工作补贴。为确保以上各步骤的顺利进行,需要对社区村民进行合理的动员与培训,建立三方行动者沟通、组织、协调、控制、反馈的联动机制,帮助村民建立自我治理、自我服务的理念与认识,从而激发村民内在的工作积极性和内源性发展动力,并带动村庄边缘弱势群体参与到村庄治理、生产发展、生态保护等公益性生态文明岗位活动中来,最终实现乡村社区自我治理能力与意识的重建与提高,助推脱贫攻坚和乡村振兴战略。

(二) 基本原理与机制: 以提升社区有效治理能力为核心带动社区综合发展目标实现

公益性岗位扶贫是有限定条件的一类福利活动,接受者必须参加工作或者必须从事安排的工作^[12]。该模式有助于规避劳动力市场的供方缺陷,促进就业并达成权利和义务的对等性^[13]。20世纪80年代中国就曾汲取美国工作福利的制度优势,针对城市低保人群、农民工、大学生相继开展过类似的劳动自救或工作自救。2014年《社会救助暂行办法》(国务院令 第649号)中更是首次明确将就业救助统揽为社会救助的子系统^[11]。乡村空心化和老龄化已成常态,鳏寡孤独者、残疾人、老人、妇女等底层群体的生活支持系统极具脆弱性,公益性岗位是弱势群体重新回归主流社会的最佳渠道^[14],他们通过工作获得生活补贴同时收获社区存在感和归属感,辐射带动乡村恢复活力和发展动力。伴随社会流动的加速,乡村精英大多都进城务工或经商,留守者缺乏参与公共事务的能力或意愿^[15],借助公益岗位增进贫困个体参与村庄公共事务并带来货币以外的价值回报。政府、社会组织、高校等科研机构围绕工作福利形成三方互动响应机制,进而交织成激励机制,合力提升村民参与乡村治理的主观能动性。公益岗位的设置贴近乡村生产生活、社会发展、生态文明和文化遗产等向度,有益于维系一种内源型社区发展和社区管理的本土模式,修复乡村社会的内生发展功能,强调社区自身发展的独立性和互补性,避免对城市、工业、市场等外部资源的过度依附。其关键机制在于唤醒微观主体即村民个体与集体的自我行动能力,搭建乡村社区工作平台,以践行公益活动、创造公共性产品和服务换取劳动报酬,最终达成改善社区面貌的宏观图景。

梳理当代中国乡村治理理论脉络,可以发现其大致可分为五个阶段:(1) 萌发阶段的乡村建设理论,以20世纪30年代左右晏阳初、梁漱溟、卢作孚三位知识精英掀起平民教育、文化自救、乡村现代化等试验拯救乡村活动为主要代表;(2) 继承阶段的振兴乡土工业以实现乡土重建^[4]理论,以政社合一人民公社管理体制大炼钢铁以便赶超英美^[5]活动为典型特点;(3) 改革阶段的乡村复兴、村民自治与地方性文化再造^[6]理论;(4) 发展阶段以“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为核心内容的社会主义新农村建设时期的综合治理理论^[7];(5) 提升阶段的农村全面小康建设理论,以2015年底精准扶贫为切口消除农村绝对贫困的脱贫攻坚。不管理论如何变化,其中乡村治理都是促进乡村建设与乡村发展中的一个核心问题,治理方式的合理性与科学性将直接决定乡村建设与发展的成效。同时,乡村治理作为一个有机体系(social organism),贫困只是其中一项内容,贫困嵌入乡村,贫困治理也深受乡村治理的影响^[8]。因此,乡村贫困不仅仅是贫与困的问题,还需要从乡村治理的系统角度深层根源去着手分析和解决。新时代贫困治理亟待追溯元主体即贫困农民的内源式动力,凸现农民的主体性地位,激发其个体能动性,进而撬动整个社区的生机与活力。

(三) 模式特点与功能

公益性岗位扶贫既是参与式贫困与社区治理的工具,又是合作式治理的一种创新,更是发展式治理的一种拓展,其超越纯物质援助,建构非货币的福利感知,将推动社区治理有效性的达成。研究表明,公益性岗位扶贫在重塑乡村生产、生活、生态、文化、教化、社会的复合性存在独特价值^[16]。公益性岗位“工作换福利”减贫与社区治理模式的终极目标是实现从福利到工作、从被动接受到主动发展的转换,其独特性表现在四个方面:首先,强制性,必须保质保量完成规定任务才能获得相应补贴,避免了贫困治理的权责不匹配问题;其次,兼职性,指按照岗位要求不定期地、自主灵活地完成工作量,这与农村劳动力的闲暇时间周期相适应;再次,非技术性,对人力资本质量的要求相对宽松,凸显人职匹配性原则,与贫困群体的受教育水平相一致;最后,公益性,岗位职责必须是保障“公域”利益的服务内容,是公共岗位,这与乡村治

理的公共性诉求不谋而合。公益岗位扶贫强调接受者的赋权和义务同步^[17]，而且给予较低的受益额度来自动排斥富人俘获资源^[18]。该模式有别于以工代赈，“以工作换福利”是一种事前预防的保护兼发展性治理方式^[19]，统领社区公共事务。“以务工代替赈济”偏重社区基础设施建设，属于一种事后救济的保护性治理手段。乡村治理与脱贫攻坚应全面调动村民自觉性和自律性的引擎力，真正落实发展者即是受益者的理念。公益岗位扶贫致力于破解治理主体“客体化”的惯性瓶颈，复原治理主体的能动性。从实践看，公益岗位扶贫具有缓解贫困和推动乡村社区治理改善等多重功能。

三、田野叙事：秦巴山区十村“公益性岗位扶贫”案例

秦巴山片区为限制开发区域(重点生态功能区)，丰富的森林资源铸造了“一江清水供京津”的生态格局。同时，秦巴山区属14个集中连片特困地区之一，欠发达的区位优势连同生计发展的限制性政策，给当地乡村治理与脱贫攻坚带来极大挑战。当地农民经济收入以劳务输出和林果业为主，同时兼具“点多面小”的林下经济。但因技术、市场、管理、政策等因素的多重变奏，农民生计风险较大。2016年秦巴山区农村贫困人口256万人，占连片特困地区的11.7%，贫困发生率为9.1%^[20]。经诊断研究、专家讨论及实地考察后选择柞水县(土桥村、沙岭村、上窑村、秦丰村)、汉阴县(斑竹园村、王家河村、五爱村)和略阳县(石状沟村、五龙洞村、下坝村)的三县十个贫困村试点公益岗位，以探索“工作福利”的乡村治理路径。连片特困地区的发展战略应更关切培养内生发展能力^[21]，催化村民参与社区发展和健全村庄发展治理，优化村庄共同体的内源性能力建设并推升村庄再造。

(一) 公益岗位的设计

首先，公益岗位的动员。试点村庄本底摸排、开展关键人物座谈、入户个案访谈、填写《农民生产生活基本情况调查问卷》、召开村民代表大会解读公益性岗位的相关规定和要求。其次，协商设置公益岗位。采纳村民讨论结果，每个试点村庄每年设置5-10个紧贴村庄发展实际的公益岗位，通过竞聘与公示后发放岗位聘书(至少含1名妇女岗)，每个岗位人员的月补贴额在100-200元之间(与当地村小组长工资、低保等标准持平)，最终核定70名岗位人员。细化岗位职责并签订《岗位责任承诺书》(一式三份)，具体岗位名称及概况见表1。再次，公益岗位人员培训与上岗。召集入选村民赴西安参加岗前培训，利用参与式发展工具，如手绘村庄自然资源图等，激发村民的主人翁意识。工作人员每月履行岗位职责的时间不低于3个工作日，每次履行岗位职责后需填写工作日志。最后，公益岗位的监管。乡镇管理人员每月对各个岗位工作情况进行检查，并在月度工作日志上签字后向地方政府和项目高校汇报。政府、高校和社会组织三方联动监管公益岗位执行情况，不定期进行总体检查与评估。

(二) 典型公益岗位的案例阐释

1. 乡土文化技艺传承岗

案例一：沙岭村约1021人，每年68%左右的青壮年外出务工，53岁的李某爱好唱山歌并热衷制作地方传统美食腊肉，她家的腊肉是公认的好手艺。农闲的傍晚时分组织邻里留守妇女到村委会活动室排练山歌、切磋绣鞋垫、手工布鞋、十字绣等针线活。每月相聚两次，固定的公共空间增进了熟人社会的情感交流，也丰富了女性们的闲暇生活。李某另外一个重要的岗位职责是保护和推广本地的腊肉工艺，农历年前各家杀猪后她便忙碌起来，先后到15家现场指导腌制过程，包括切肉的形状、腌制的涂盐量、晾干后熏制、熏制火候分寸等环节，得到乡邻们的一致好评。女性在生产生活方面的性别优势得以呈现。

案例二：上窑村是一个约2288人的大村，四年前村里的渔鼓戏曾荣获柞水县比赛的二等奖，近三年每年约70%的年轻人外出打工，这种公共活动悄然无声，濒临失传。村里还有3个年纪大的人会唱渔鼓戏，吴某就是其中的一个，由她牵头组织另外两名妇女利用农闲排练节目、指导年轻人、切磋演艺细节，每两个月在村里的小广场公演一次渔鼓或秧歌表演，活跃村庄文化的同时培养了传统戏种的接班人。吴某通过力所能及的小事甚至是个人爱好为村庄贡献自己的微力，她们个体行为带动集体行动，触动了社区公共文化空间的活态化。

公益岗位尤为尊重农民的自我选择和个人特长,村民凭借公益岗位获得工作机会,践行工作职责的同时拥有高度的可支配自主权,工作的时间、地点、强度均可视个人情况而定,是一种柔性工作模式。通过个体的行为带动集体的参与,日积月累地濡化村情庄风、留住乡土社会记忆、定格地方精神气质、传导整个村庄共同体抱团守望的良好社会氛围。公益岗位抢救并复兴乡村的传统文化,有利于调节社区单调的精神生活,端正乡土社会心态,整合松散型社区从“机械团结”走向“有机团结”,产生的多米诺骨牌效应扭转农村公共文化日益式微的际遇。每个试点村庄规定至少一名妇女参与公益岗位,扩大了妇女的参与度,其社会地位得以提高,权衡考量性别平等的发展理念。

2. 传统种植养殖技术岗

案例三:略阳县下坝村张某尝试养了10箱蜜蜂,面对“养殖的蜜蜂经常会跑掉,也缺乏辨别蜂王的技巧”等养殖困惑,他潜心钻研,摸索积累了有效的土办法。除了养蜂之外,张某三年前还种植野核桃树2亩,2014年种植拐枣树1亩多,培育白果树苗200棵、观赏树100棵、本地桂花树20棵。张某谈及多样化的生计心得:一是不要单靠庄稼,农作物经常受野猪啃食,一年到头收成微薄;二是种树的经济效益好于种庄稼,且人力投入较少;三是种树可以发展林下经济,诸如林下套种茶、魔芋、玉米等作物,且林下养殖的经济收益更可观,实为一举多得。张某将自己习得的种植及养殖经验分享给乡亲们,从交流、帮衬、回馈中实现技术改进。丰富的乡土知识与特殊的区域地理环境耦合在一起,是克服现代农业技术缺陷的地方性产物。试点村庄人均耕地面积小,耕地碎片化异常突显,“林农结合”是一种自发有效的生计调适行为,可有效抵御生计脆弱性。

乡土知识系统是当地人与气候、土壤、微生物等环境经年累月博弈后沉积而成的实用性知识,且多半口头传递、代际传承。传统种植养殖技术岗,将板栗、核桃等经济林果木,猪苓、天麻等中药材,香菇、木耳等菌类,大鲵、虹鳟鱼等水产养殖,乌鸡、土鸡等畜禽养殖的“致富秘诀”挖掘并传承下去,拯救乡土知识的同时帮助农民改善生产生活质量,实现生计水平的可持续性提升。参照工作换福利设计的公益岗位是融合传统知识与现代知识的桥梁,是缓解政府失灵与市场失灵的重要通道。公益岗位为乡村社区治理提供了有效的社会参与路径,扶助农民“能力建设”的同时更推崇“能力利用”,正向激励农民运用自身的乡土知识和技能对生产实践产生效能。

3. 村庄环境保护及生态教育岗

案例四:秦丰村67岁的徐某老伴过世,他是村里的低保户,长期患有慢性风湿病,生活比较困难,被获准从事村庄环境保护岗。2014年县里总投资12万余元给该村设垃圾房8处,垃圾箱24个,垃圾桶416个,清运车一辆,人力清运三轮车3辆,解决历史性环境管护难题,但仍无法杜绝村民乱丢生活垃圾的行为,村庄公共卫生“人人有责”并未内化于心。徐某几乎每天都到房前屋后溜达,清捡道路主干道垃圾、制止垃圾乱倾乱倒现象,同时还充当公共信息员的角色,“上传下达”宣传生态环保政策、教育村民维护公共环境,“下情上达”呈报村庄环境舆情。时至2016年,参与为期两年的工作换福利项目,他非常享受为村庄做点实事的公益性岗位的荣誉,体会到“老有所为、老有所乐”的充实感和成就感。

试点的十个村庄全部设置了生态环境岗位,通过岗位实施推进社区生态环境的治理和保护,比如季节性森林防火、盗猎野生动物、河道投农药捕鱼、河道倾倒垃圾等方面的宣传和警示,专人专事的做法强化了村民的生态文明意识。另外,公益岗位从一定程度上舒缓交通道路、自来水设备等基础设施的管护压力,提供了社区发展的人才资源支持。无论是何种岗位,最关键的要点是,岗位工作者都以积极地行动去履行岗位职责,由日常工作楔入去推动乡村治理的优化和提升,更让村民对乡村的关注与关心变成了普通群众的主动参与,且引领了文明乡风。公益岗位以个体工作激励起始,实现了“由内到外”和“以点带面”的激励扩散,牵引社区勃兴。社区治理其标的为“量的生活转向质的生活”,乡村的青山绿水就是金山银山,在管护村庄生态资源的同时能带来劳动报酬,货币与非货币的福利得以交融。

表1 陕南三县十村公益岗位设置情况汇总表

岗位类别	岗位职责	实施村庄及岗位数
村庄环境保护岗	1. 村级道路沿线、社区、广场垃圾收集管理; 2. 村组户垃圾管理和回收工作; 3. 清理河道垃圾。	沙岭村、秦丰村; 上窑村、土桥村、斑竹园、王家河村、五爱村、石状沟村、五龙洞、下坝村各2个
生态环保宣传教育岗	1. 每季度宣传环境保护知识,制止村民垃圾乱扔乱放行为; 2. 保护水源,宣传节约用水知识; 3. 发放垃圾分类、环保宣传册; 4. 广播宣传林业发展管理政策与法规,开展生态家园建设与教育活动; 5. 宣传保护野生动物,制止乱捕滥猎,保护当地特有物种; 6. 每季度宣传森林防护知识; 7. 推动村民文明祭祀,移风易俗,减少森林火灾发生率。	沙岭村、上窑村、秦丰村、土桥村、斑竹园村、王家河村2、五爱村、石状沟村、五龙洞村、下坝村
村庄公共设施管理与服务岗	1. 安排专人管理村域内的道路; 2. 每季度集中村民对村域内道路进行修整; 3. 维修管理全村自来水; 4. 负责文化书屋日常管理; 5. 对所有岗位人员督促检查、检查工作日志、对相应项目主体及领导汇报工作; 6. 定期开展村情与经济发展政策解读,村史讲述。	秦丰村、土桥村、斑竹园村、下坝村
村民组织建设岗	1. 带动发展农业产业,兴办村专业合作社发展,组织成立核桃产业合作社1个; 2. 负责宣传本地传统种养业协会的组织优势; 3. 传、帮、带5户贫困家庭脱贫。	斑竹园村、石状沟村、土桥村
传统农作物品种保护岗	1. 苦荞种植示范点(四、五组)50亩,油菜种植示范点(一、二组)50亩; 推广种植辣椒、茄子、丝瓜等本地优良品种; 保护传统果树品种(拐枣树)、药用树(杜仲)。 2. 每月组织村民3次生态种植技术交流培训; 收集村庄野生菜谱。 3. 示范种植本地甜秆秆0.5亩以上; 自制酒曲,采用传统工艺酿酒,并向本村村民提供自制酒曲; 带动本村10-30户种植甜秆秆。 4. 保护和推广苦荞、高粱、大豆、玉米、四季豆等传统杂粮种植; 引进新品种农作物; 抓好农作物种植技术指导、病虫害防治。 5. 协助新农村搬迁移民对自家菜园种植品种进行规划; 推广和示范辣椒、茄子等本地蔬菜品种的种植; 传播传统蔬菜品种种植经验与知识。 6. 收集和保护的苦荞、燕麦、玉米等传统杂粮品种; 用生态农业或传统农业方法种植示范传统大田作物品种; 对传统果树品种进行保护、培育和改良。 7. 对传统本地经济林木品种进行保护性种植,示范本地品种银杏树种植3亩,桂花树和拐枣树种植0.5亩; 带动村民发展经济林木种植。	斑竹园村 土桥村 王家河村 沙岭村 上窑村 五爱村
传统养殖品种保护岗	1. 全年春夏秋三季每季养蚕2张蚕种以上,年养蚕收入1万元以上; 保护和推广使用传统竹制蚕箔的养蚕工艺; 积极探索蚕枕等蚕桑综合利用开发,提高养蚕效益。 2. 负责本地传统品种鸡、猪、兔、猫、鸭、鹅、猪、牛、狗、羊的保护,每季度开展1次养殖技术交流与培训; 带动至少3种以上当地品种,积极引进和推广新品种。 3. 提供传统土蜂蜜养殖技术,病虫害防治。 4. 促进本地品种鸡的繁殖,每年繁殖鸡120只,每季度孵化一次鸡; 积累和整理本地品种鸡、猪的繁殖、养殖方法; 带动至少2户参与本地畜禽品种的保护与养殖。	王家河村 沙岭村、王家河村、五爱村、石状沟村、五龙洞村、下坝村 上窑村
生态农业科技示范岗	1. 推广和示范烤烟、魔芋的种植; 用生态农业或传统方法种植农作物品种。 2. 负责示范种植至少10亩魔芋、核桃示范点; 宣传套种技术的经济效益; 带动至少3户以上村民,传授套种相关技术。 3. 带动全村15户以上示范种植猪苓、天麻、杜仲、川芎、五味子等中药材种植; 中药材种植户的技术指导、田间管理和产品销售问题; 组织种植户每季度1次经验交流。 4. 加强对现有板栗、核桃科技管理,搞好品种改良和嫁接工作; 新建核桃园; 带动村里发展白皮树,引导种植户采用现代科技技术进行苗圃建设。 5. 大力发展袋料香菇,天麻种植; 因地制宜,推广本地野生板栗及核桃的种植。 6. 带动全村至少10户示范种植户; 牵头对接市场,协助全村核桃、香菇、木耳销售; 组织全村种植户每月1次的种植经验交流。 7. 带动全村10户以上示范种植金银花、枳椇(拐枣)、杜仲等中药材,桂花、栀子花等花卉种植; 引导种植户采用现代科技苗圃发展金银花、枳椇、桂花等。	石状沟村斑竹园村沙岭村、五龙洞村、秦丰村、土桥村沙岭村石状沟村、下坝村上窑村、秦丰村王家河村
传统工艺传承岗	1. 发挥竹园优势,收集、整理竹编工艺精美编织手法; 寻找3-5人,传授竹编技艺,带动产业致富; 收集、展示精美竹编样品,并联系市场销售。 2. 传承木工文化,培养年轻人传承。	斑竹园村、五爱村五龙洞村
乡土文化传承岗	1. 每2个月负责在村公演一次渔鼓、秧歌表演活动; 培养2名年轻人传承传统文化。 2. 负责弘扬和传唱地方特色的传统民歌; 保护和推广本地的木工、竹编、腊肉、土豆粉等传统工艺制作; 保护好当地庙宇等古文化遗址。 3. 整理和传播当地传统的医疗方法。 4. 培养年轻人作为传统文化传承人,编排现代小品。 5. 利用周末给小学生宣讲陕南抗日第一军何振亚将军路过村庄的红色爱国主义历史。	上窑村沙岭村五爱村五龙洞村斑竹园村

资料来源:实地调研资料整理。岗位合计:沙岭村7个、上窑村7个、秦丰村5个、土桥村6个、五爱村8个、王家河村8个、斑竹园村9个、石状沟村7个、五龙洞村7个、下坝村6个。

四、结论与讨论

新时代贫困治理和乡村振兴战略的社区治理强调治理元主体的归位,即充分发挥农民的主体性作用,激活社区农民的内源性发展动力,由农民铸就“小我”递推乡村“大我”的良性内驱式循环发展。无论

贫困治理,还是乡村治理,其都是系统性工程,在这些治理体系中农民成为发展主体乃是必要前提,在此前提下加上多元主体的联动性回应,脱贫攻坚与社区治理才能取得更加完满的成果。公益岗位将激励引入社区公共服务实践,产生物质和精神双向激励,可有效防止受益者滑入“福利陷阱”。2017年初,笔者团队回访十村70名公益岗位工作者,他们对这种“利己利他”的模式认同度极高。近两年的项目运行在改善社会关系、治理公共事务、拢合公共氛围和维护生态绿色发展等方面都超越了预期值。更为可贵的是,公益性岗位赋予贫困群体公平参与社区发展治理的机会,尊重和发挥其主体性作用,赋予他们发言权和决策权,充分调动其参与社区生活和治理的积极性,增进了乡村社会团结^[22]。借助公益岗位满足贫困农民的发展权和参与权,寻求精神慰藉并推衍至社会责任、社会忠诚和社会成就的多重义蕴,实现乡村发展的内在变迁。

公益性岗位扶贫的理论分析和实践经验的启示:贫困治理与社区治理逻辑应回归其承接载体农民身上,借“工作换福利”的方式还原农民的内源发展动力。

第一,重塑农民作为发展主体的功能定位。片面追逐经济利益而夸大农业的生产功能,萎缩了农业的生态、文化、社会等多方面功能,这导致了农民自我价值与生产活动价值的迷失与自卑。农民是农业生产者,更是农村的管理者,通过公益岗位帮助农民重新进行功能定位,强化其“乡村主人”的主体感并复苏农民对乡村发展应肩负的多功能意识。

第二,珍视参与性精神作为脱贫攻坚和乡村治理的意义归宿。发展的核心动力来自发展主体,农民是脱贫攻坚之本源内因,外界资金和技术干预作为外因只是脱贫攻坚的条件。“参与”的主旨是“赋权”,给予农民参与脱贫攻坚和乡村治理的话语权和操作权,助其自力更生、自我组织、自主管理,最终拥有改变现状的能力,是实现乡村振兴战略之根本。

第三,确保发展政策的公平性与包容性蕴涵。“鲶鱼效应”是公益岗位的衍生影像,充分激活农民的角色意识,提高其社会身份的自明性,有助于完成农民的再社会化、再社区化。激励如同一种黏合剂,有利于合成集体的凝聚力和向心力,激励因子是愈合和修弥政策缝隙的良策,降低政策的溢出效应。公共政策制定循从平等、公平与正义原则,最大限度地消释对弱势群体的社会排斥,脱贫攻坚的顶层设计应具备发展型政策内涵。

第四,提升农民的非实物性综合福利感知。度量农村发展的指标,不仅限于收入提高、衣食丰裕、财富积累、消费扩大等物化表象,还要顾暇其非经济因素,增进农民对乡村生活的体验感、存在感、自由感、期待感和价值感的综合福祉。

离土中国已成为乡村的常态化境况,青壮年人口外流导致乡村人才紧缺,乡村人口老龄化和空心化滋生无意义感和疏离感。公益性岗位“工作换福利”减贫与社区治理模式能够帮助农民找回自立、自强、自尊、自信,为其潜能开发创造条件,指盼“自觉”连带“觉他”的内生性社会过程,抑制乡村共同体的价值迷失。秦巴山区十村的公益性岗位扶贫提供了可借鉴的经验,尽管其尚未十分完善,但确实探索出一条精准扶贫与乡村社区治理兼顾的可行路径。目前各地在打赢脱贫攻坚战的框架中也开始采用了公益岗位扶贫的概念,但在岗位设置、管理、跨部门管理,特别是社区主导方面需要深入的研究。在乡村振兴战略背景下欲提升社区治理的有效性,还可有针对性地增设如社区协理、环境管理、村社管理、合作社协理等多样化的公益岗位,采取政府购买服务(PPP)或者社区内置方式保障公益岗位政策的持续性。

参考文献:

- [1]周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [2]贺雪峰.乡村建设的重点是文化建设[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2017(4):87-95.
- [3]孙庆忠.社会记忆与村落的价值[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2014(5):32-35.
- [4]费孝通.乡土重建[M].长沙:岳麓书社,2012:84-88.
- [5]程又中,李增元.农村社区管理体制:在变迁中重建[J].江汉论坛,2011(5):14-20.

- [6]王铭铭. 地方政治与传统的再创造——福建溪村祠堂议事活动的考察[J]. 民俗研究, 1999(4): 12-30.
- [7]李小云, 赵旭东, 叶敬忠. 文化符号视角下的新农村建设——理论创新与实践反思. 乡村文化与新农村建设[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 35.
- [8]邢成举, 赵晓峰. 论中国农村贫困的转型及其对精准扶贫的挑战[J]. 学习与实践, 2016(7): 116-123.
- [9]阿马蒂亚·森著; 任颢, 于真译. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 23.
- [10]左停. 积极拓展公益岗位扶贫政策的思考[J]. 中国国情国力, 2017(11): 18-20.
- [11]中央政府门户网站. 社会救助暂行办法(中华人民共和国国务院令 第649号) [EB/OL]. http://www.gov.cn/flfg/2014-02/27/content_2624221.htm
- [12]Chris Grover. The Freud Report on the future of welfare to work: Some critical reflections [J]. Critical Social Policy, 2007(27): 535.
- [13]肖萌, 梁祖彬. 社会救助就业福利政策研究[J]. 社会保障研究, 2010(1): 96-108.
- [14]韩克庆, 赵晰. 就业救助的对象界定与路径选择: 工作福利的视角[J]. 社会建设, 2017(3): 5-15.
- [15]刘解龙. 经济新常态中的精准扶贫理论与机制创新[J]. 湖南社会科学, 2015(4): 156-159.
- [16]朱启臻, 赵晨鸣, 芦晓春. 留住美丽乡村——乡村存在的价值[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014: 72-224.
- [17]张敏杰. 工作福利政策及对中国的启示[J]. 浙江社会科学, 2006(4): 91-97.
- [18]唐丽霞. 瞄准型社会政策的三种目标群体识别方法[J]. 中国民政, 2016(5): 32-33.
- [19]李志, 杨笛. 国外“从福利到工作”福利政策的发展趋势及启示[J]. 国家行政学院学报, 2013(4): 118-122.
- [20]国家统计局住户调查办公室. 2017年中国农村贫困检测报告[M]. 北京: 中国统计出版社, 2017: 52-54.
- [21]杨安华. 连片特困地区区域发展与扶贫攻坚的几个关键问题[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2014(2): 80-87.
- [22]俞可平. 自治与基层治理现代化[J]. 党政视野, 2016(7): 3-4.

**Work for Welfare and Community Governance: Double Effects of
Public Job Program for Poverty Alleviation in Rural China
— An Action Research Project in Qinba Mountain Area**

ZUO Ting, WANG lin-ying, KUANG Zong-ren

(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract: With the weakening of the effectiveness of conventional intervention programs and the frequent negative incentives in poverty alleviation, the system of poverty reduction governance needs to be improved and perfected urgently. Poverty alleviation through public job provision based on the idea of work for welfare has not only effectively responded to the problem of welfare reliance and negative incentives in poverty control, but also realized the income growth of impoverished individuals, the integration of communities and the improvement of their capabilities. While effectively boosting poverty and tackling poverty, the governance and practice of their right to participation, decision-making and development have made rural governance significantly improved by stimulating the subjectivity of poor people. Poverty alleviation by public job provision through maximizing the subjective initiative of the poor, improve the viability, gain a sense of identity and feeling of happiness other than remuneration for work, and attach importance to the well-being of rural governance, burst endogenous development momentum.

Key words: public job subsidy for poverty alleviation; work for welfare; poverty alleviation; community governance

责任编辑:张士斌