

贫困治理中的政策依赖行为及其矫正

——基于激励理论的分析*

王 春 城

内容提要:人类社会反贫困的努力始终受到诸多悖论的挑战,“政策依赖行为”便是一种与政府扶贫实践几乎如影随形的顽疾,存在于整个贫困治理过程当中,更是中国接下来以相对贫困为主题的后脱贫攻坚时代必须破解的一大难题。当前,理论和实践界对以“等靠要”为表征的政策依赖行为,更多地是从宏观上作出贫困人口道德瑕疵等感性归因,进而提出宣传教育、积分奖励、约束惩戒等治标之策,无法从根本上提供长效的制度性解决之道。通过激励理论之“需求—动机—行为”的基本逻辑可发现,政策依赖行为是对激励理论的现实背反:政府的扶贫政策供给作为一种外部干预性激励因素,当它作用于部分扶贫对象之后,产生了与预期激励目标(帮扶起来)相反的效果(滋生依赖)。面对避免贫困治理政策失灵,构建解决相对贫困长效机制的现实挑战及任务,以期望理论、公平理论、强化理论等经典激励理论为分析工具,对背反现象发生机理开展微观层面的挖掘剖析,可进一步找到政策依赖行为矫正的关键路径——政策供给调适,具体包括转变政策供给机制、政策供给重点、政策供给理念和政策供给方式。

关键词:贫困治理 政策依赖 激励理论

当前,我国脱贫攻坚战已取得全面胜利,历史性地消除了绝对贫困,相对贫困成为后脱贫攻坚时代的贫困治理主题。历史规律、现实经验和理论逻辑均表明,对任何种类或层面的贫困治理而言,政府的角色都不可替代,政策的功能都不可或缺。但同时,只要有政策的干预性支持——集中体现为政策资源的直接投入和无偿转移,政策对象就倾向于产生某种依赖性,以致因自立能力不足而无法脱离政策支持,甚至因不劳而获的“甜头”而不愿失去政策支持,即便其在客观上已具备脱贫能力。这些现象可被视为贫困治理中的“政策依赖”。

一、引言

一直以来,人类社会始终受到贫困问题的困扰,尤其在当代经济社会发展水平下,反贫困成为各国公共治理不得不关注的重要议题。在贫困治理中,充分发挥政府作用、实施有效政策干

* 本文为国家社会科学基金重大项目“基于大数据驱动的智慧城市公共服务精准管理研究”(20&ZD113)的研究成果。

预,已成为基本的、广泛的共识。然而,政府的政策干预虽然可以引导一个国家跳出贫困陷阱,^①但每一种政策干预都可能导致新的问题,^②政策依赖便是其中之一。

我国脱贫攻坚战以来,在超常规的精准扶贫、精准脱贫政策情境中,部分处于劳动年龄且具有劳动力的贫困群众也滋生出较为明显的“政策依赖症”的可能性。精准扶贫过程中,政策主体(即扶贫主体)和政策对象(即贫困群体)在各自不同的价值导向下调整着自己的行为选择:政策主体以脱贫成效为导向,政策对象以自身利益为导向,而层层传递的政治压力以及超常规扶贫政策供给共同构成了两者行为选择的背景。在这样的情境下,两者的价值导向便发生了特定的交集,即政策主体试图满足政策对象的利益,而政策对象则配合政策主体来创造预期的“脱贫效果”。一方面在以人民为中心的执政理念下,通过政策支持来帮助贫困群体顺利脱贫本无可厚非,但在集中力量“输血式”帮扶下,部分帮扶对象感觉到依靠政策致富比通过自身努力可能要更加简单、直接、有保障,其造血能力会逐渐弱化;另一方面,脱贫攻坚战作为一项重大政治任务,脱贫成效成为地方工作成效考核的“一票否决项”,这在客观上使基层政策主体在与政策客体互动中并不能时时掌握主动权。从一定程度来说,超常规的政策供给和“最严格的考核评估”赋予了政策客体对主体的制约机制,一定程度上加重了部分贫困群众滋生“政策依赖症”的可能性。扶贫政策的初衷本是帮扶那些具有脱贫需要的对象摆脱贫困并实现独立发展,结果“政策依赖症”反而削弱了其内在发展动力,最终造成政策的实际效果与预期结果偏离,导致政策失灵。

显然,政策对象的依赖行为是伴随扶贫政策实施而滋生的一种负效应,其对贫困治理会造成一系列消极影响。一是不利于维护政府的公信力。政策依赖行为的存在意味着部分贫困群体长期占据不必要的扶贫资源,损害到社会公平正义,降低群众的政策认同感,甚至引起部分群体对政府的不满。二是有违政策资源利用的经济性原则。政策依赖行为一旦养成,要想维持现有或者取得更佳的政策效果,就要延长政策周期或者加大政策投入力度,会导致政策成本(包括机会成本)的上升,造成政策资源的浪费。三是易形成不良社会道德风气。滋生“政策依赖症”者一味地将希望寄托于政策支持,期望依靠贫困身份来维系生活,长期缺乏内生动力,加之这种消极的态度会在不当攀比中扩散以至于形成风气,对后续相对贫困治理也会形成现实挑战。因此,在后脱贫时代,如何正确地看待、有效地对待政策依赖问题,并建立起一套系统完整的分析框架和行动框架,便成为一个重要的理论和现实问题。

二、文献综述:相关理论观点梳理及研究限度

在西方贫困治理及其研究情境中,部分群体对政府及其政策产生依赖性的现象首先是从“福利依赖”开始引起学者们关注的。对福利依赖现象的描述最早出现在17世纪的英国,吉尔德(George Gilder)提出“福利依赖的始作俑者正是福利本身”,^③即福利是导致福利依赖的罪魁祸首。随后,学术界便开始了关于福利依赖的广泛讨论。目前来看,对福利依赖的理解主要分为

① William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge: The MIT Press, 2001, pp. 97—101.

② Matsuyama, K., “Poverty Traps”, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London: Palgrave Macmillan.

③ G. Gilder, *Wealth and Poverty*, New York: Basic Books, 1981, pp. 171—186.

四种观念:一是问题行为论,认为福利参与既是人们的权利,也是一种社会问题,^①而救助制度正是引发这些问题的根源,只有终止现有的公共救助计划才能消除福利依赖。^②二是依赖文化论,认为福利依赖行为是一种存在于社会活动中的亚文化,并具有可传递性,^③所以除了提供物质救助之外,更重要的是提供道德和精神帮助。^④三是生存策略论,认为福利依赖是经济人为维持生计,进行利弊权衡之后做出的理性决策,^⑤对此提出了“工作福利”,主张具有劳动能力的受助者在享受福利时要提供服务 and 劳动。^⑥四是制度缺陷论,认为由于制度安排或政策设计缺陷,使依赖行为成为了政策主体所创造的自身本想要解决的问题,^⑦与问题行为论主张废除福利的观点不同,该观点强调对福利制度的重建与改革。^⑧总体而言,西方学者从多个维度和层面出发,重点在理论上阐释了依赖行为的一般性发生机制,并提出了不同的学术观点和政策主张,为相关研究奠定了有意义的学理基础。

相较于国外,我国学界更侧重于现象和问题层面的实践分析,提出政策依赖是一种“病症”,应对之持否定态度,^⑨是行为主体不能失去的“拐杖”,^⑩导致了“政策一扶持主体立马发展繁荣,政策一退出主体马上萎靡”^⑪的现象。随着扶贫工作的推进,贫困治理领域的政策依赖现象日益被学界关注,学界对其表现形式提出了两种不同的理解:一种是从心理文化层面出发,认为存在着不思进取、急功近利、“人穷志短”式的穷人心态^⑫,以及视贫困为美德、精神鸦片式“安贫乐道”的贫困文化,^⑬部分贫困户在帮扶下脱贫信心和决心不坚定,养成“等靠要”的懒惰习惯,被称为精准扶贫中的“反霍桑效应”。^⑭对此有学者提出,应注重培育脱贫内生动力,构建责任关联的现金给付制度,^⑮增加对群众情感和情绪方面的关注,实行不同人群的分类治理。^⑯另一种理解是从个体行为出发,认为存在低保对象不愿参加工作而长期依靠低保补贴生活的福利依赖^⑰,部分贫

① Thomas A. Hirschl & Mark R. Rank, “Community Effects on Welfare Participation”, *Sociological Forum*, Vol. 14, No. 1, 1999.

② Murray, C. A., *Losing Ground: American Social Policy, 1950—1980*, New York: Basic Books, 1984, pp. 32—39.

③ Mwangi S. Kimenyi, “Rational Choice, Culture of Poverty, and the Intergenerational Transmission of Welfare Dependency”, *Southern Economic Journal*, Vol. 57, No. 4, 1991.

④ Paul H. Liben, “Black Conservative Wages War on Welfare Dependency”, *Human Events*, Vol. 50, No. 17, 1994.

⑤ Nancy Fraser, Linda Gordon, “A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U. S. Welfare State”, *Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 19, No. 2, 1994.

⑥ Ricardo Perez-Truglia, Andres Drenik, “Sympathy for the Diligent and the Demand for Workfare”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 453, No. 3, 2018.

⑦ 尼尔·吉尔伯特·西贝卡·A·范·沃黑斯:《激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究》,第171—176页,中国劳动社会保障出版社,2004年版。

⑧ Lawrence M. Mead, “The Real Crisis”, *Society*, Vol. 23, No. 2, 1986.

⑨ 李佐军:《难以摆脱的“政策依赖症”》,《中国经济时报》,2014年11月27日。

⑩ 席昱梅:《有多少产业得了“政策依赖症”》,《中华工商时报》,2013年9月6日。

⑪ 孙翼飞:《家电行业亟须走出“政策依赖症”》,《新金融观察》,2014年2月3日。

⑫ 唐任伍、肖彦博、唐常:《后精准扶贫时代的贫困治理——制度安排和路径选择》,《北京师范大学学报(社会科学版)》,2020年第1期。

⑬ 唐任伍:《贫困文化韧性下的后小康时代相对贫困特征及其治理》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》,2019年第5期。

⑭ 王修华、刘敬、易澳妮:《精准扶贫中的“反霍桑效应”及其破解思路》,《新视野》,2019年第3期。

⑮ 王强:《贫困群体脱贫内生动力及影响因素研究——基于全国农村困难家庭2014—2016年面板数据的实证分析》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》,2020年第1期。

⑯ 卫小将:《精准扶贫中群众的“求贫”心理与情感治理》,《中国行政管理》,2019年第7期。

⑰ 蓝云曦、周昌祥:《社会结构变迁中的福利依赖与反福利依赖分析》,《西南民族大学学报(人文社科版)》,2004年第8期。

困群体单纯或主要依靠政策扶持来摆脱贫困,靠政策输血渡过难关,而不是培养自身的造血功能,甚至“争当贫困户”;^①对此,要强调扶贫先扶志,加强发展型脱贫建设,并适度减少基层的扶贫考核压力。^②

综合来看,已有研究对贫困人口以“等靠要”为表征的政策依赖行为及其形成原因的分析,多是从宏观上进行文化、道德和精神等经验层面的推断,缺乏从微观层面开展的系统性、深入性的具有科学意义的挖掘。相应地,针对政策依赖行为所提出的解决对策也多是从教育、宣传、惩治等扶志措施入手,方式较为单一,效果差强人意。因此,当进一步反思脱贫攻坚历程中的政策依赖现象,并着手巩固拓展脱贫攻坚成果、推进相对贫困治理之际,由于缺乏基于科学理论的分析框架及其基础之上的行动框架,以往的研究对其根本症结的诊断受限,进而也难以找到政策依赖治本之策。基于此,本文尝试从激励理论视角分析政策依赖行为的发生机理,并探索其在后脱贫攻坚时代的矫正之策,为政策优化调整提供学理支撑和现实参考。

三、激励失灵:贫困治理中政策依赖行为的一种归因阐释

从最广泛的意义来看,依赖是指某一主体不能或不愿离开其他事物而自立的状态:“依”即主体对其他事物产生了生理上的瘾癖或心理上的嗜好,“赖”则进一步意味着由瘾癖或嗜好所形成的某种不良的密切关系及其后果。依赖现象在社会活动领域普遍存在,集中体现为一种社会心理状态、社会互动行为或社会关系类型,当然也被视为一个应予破解的社会公共问题,例如“啃老族”。当依赖行为发生在“公共政策”这一特定的社会活动领域和层面时,便形成了社会科学尤其是政策科学意义上的“政策依赖”。

政策依赖行为不同于常规意义的政策行为。对一般政策行为而言,其主体是从事政策制定或执行的政府部门,客体是社会公众、社会组织等作为政策对象的目标群体,政策行为体现为主体所开展的旨在使客体在政策作用下发生预期改变的努力。政策依赖行为恰恰相反,其主体正是一般政策行为中作为对象的目标群体,政策本身及其背后从事政策制定或执行的政府部门反而转换为客体,政策依赖行为最终体现为:政策对象在政策的支持之下,可以不同程度地使政策主体产生对他的预期改变,然而一旦离开政策支持,他就会恢复原状甚至难以为继。若将政策活动过程分为制定、执行、反馈三个环节,政策依赖行为作为政策活动循环中的一种客观存在,其本身并不直接关涉政策的制定与执行,但在政策活动过程中却导致了特定的政策效果——可被视为一种特殊的政策反馈,进而引发后续一系列相应的政策修订和纠偏,使政策供给活动得到一定的调整。

本文认为,所谓政策依赖行为,就是指部分本有独立发展能力和意愿的政策对象在特定的政策环境和条件下,对政策主体所供给的以政策资源及其效用为核心的刺激性政策产生了依赖性,试图通过获取政策支持并延长不必要的政策周期来增加自身利益。具体而言,政策依赖行为主要由主体、客体、目的、资源、条件等五个基本要素构成:

第一,政策依赖行为的主体是政策目标群体,即公共政策作用的对象,是直接受政策影响的群体。他们成为政策依赖行为的主体主要有两个方面的原因:一方面,从客观上来讲,尽管不同

① 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》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》,2019年第3期。

② 曾明、何燕:《压力型体制下政策对象的回应:边缘贫困户的贫困依赖》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》,2020年第1期。

政策有着自己特定的目标,但最终政策结果总是表现为对不同领域公共利益的分配调整,在这种分配调整过程中,总有一部分政策群体的利益会得到满足,使之具备了对政策产生依赖的前提;另一方面,从主观上来讲,个体都是理性的,每一个理性经济人都会想办法谋求自身利益最大化,当一项公共政策发挥作用且为自身带来利益时,就会令主体产生“搭政策便车”的动机。

第二,政策依赖行为的客体是公共政策及其制定、执行主体,即各级各类政府部门,这是由公共政策的性质和功能所决定的。根据伊斯顿(D. Easton)的观点,公共政策是对社会价值的权威性分配,^①应该说,它作为一种利益调节的工具,对政策依赖行为主体而言并不具有直接的关注度 and 吸引力,主体真正看重的乃是这一工具背后所代表的利益划分规则或资源调配方式,从这一意义上讲,公共政策对于政策依赖行为主体的意义更是一种利益或资源的载体——争取到政策就意味着争取到了利益。同样,无论是政策的制定还是执行,政府是连接公共政策与政策依赖行为主体的桥梁纽带,是将政策利益直接变现的操作者,没有政府部门的参与,政策更多只是一种“象征性利益”,政策依赖行为主体要依靠政府部门将“象征性利益”转化为“实质性利益”。因此,政策依赖行为的客体既包括政策内容本身,也包括从事政策制定和执行的政府部门。

第三,政策依赖行为的目的是为主体争取更多利益,这是对政策本身预期目标的偏离。政策活动的目的在于解决某一领域的公共问题,协调处理公共利益和矛盾。由于公共政策具有资源配置的功能,因此对目标群体而言,能从中获得利益输入甚至直接的需求满足,这一实在价值使其视政策为福祉和恩惠,尤其在直接获取而不必付出代价的情形下。不合理的欲望倾向于超越合理的边界而受自利性动机的左右,使他们谋求那些本不该追逐的额外利益。

第四,政策所分配的资源是催生政策依赖行为的标的。作为政策依赖行为客体的各级各类政府部门,掌握着各类政策资源,而公共政策又恰恰规定着这些资源的分配规则。从客观来看,这些资源是政策依赖行为主体所稀缺的,具备促进其境况改善的功用。从主观来看,资源的稀缺性催生了主体对它的占有欲,尤其当主体对这些资源的需求具有刚性时。出于对各种政策资源的刚性需求,部分政策目标群体便容易产生依赖行为。

第五,特定的条件是触发政策依赖行为的外因。政策依赖行为作为政策活动的非正常衍生品,并不是发生在所有的政策领域和政策行动中,相反,必须具备一定的条件,例如:政策本身存缺陷,由于缺乏系统性顶层设计,遗留了被钻漏洞的空间或滋生负效应的潜在风险;政策执行有问题,采取不区分具体情形的“一刀切”方式,对不同目标群体的情况把握不够精准,或对搭政策便车行为“睁一只眼闭一只眼”;政策评估有偏差,不合理的评估指标可能会引导政策执行者紧盯部分绩效值而枉顾相应的负效应,还可能让目标群体强化政策依赖的底气;政策监控有缺失,当政策过程中出现了政策依赖行为或相关诱导因素时,监控机制的不完善使政策依赖行为无法被及时发现和矫正。

事实上,管理学研究所揭示的激励原理为理解扶贫政策依赖行为提供了一个有益的切入口。“一切内心所想得到的条件、愿望、动力等都会对人构成激励,是人类行为的一种心理状态”,^②其本质是激发个体行为产生的过程。激励的基本原理认为,激励对象未被满足的需要令其产生内在动机,内在动机激发其外在行为,呈现出“需要—动机—行为”之间的一种逻辑链条(如图1)。

据此分析,当将贫困治理过程置于激励原理的分析框架中可以发现,扶贫政策依赖行为是对激励原理的现实背反。当外界存在实现个体需要的特殊诱因时,需要转变成动机——客体具有摆脱贫困的需要,激励主体通过扶贫政策的供给,将政策干预转化为实现客体需要的外界诱因,

① David Easton, *The Political System*, New York: Knopf, 1953, pp. 125—141.

② 小詹姆斯等:《管理学基础》,第195页,中国人民大学出版社,1982年版。

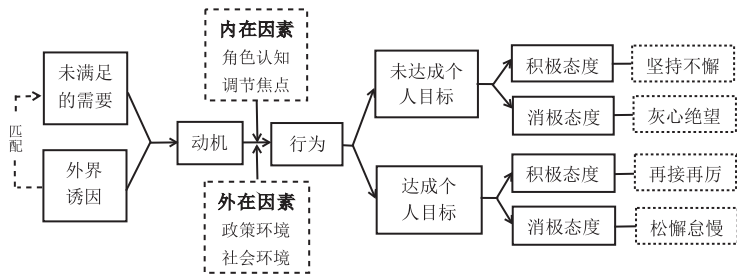


图1 激励原理之“需要—动机—行为”逻辑链条

以此激发客体的脱贫动机。此时,激励客体行为的产生及选择受内外两种因素的影响:内在因素主要是自我角色认知和调节焦点,^①贫困人口若将自身角色定位为天然需要帮助的社会弱势群体,则更倾向于作出防御焦点倾向的调节,进而产生较为消极的行为;若将自身角色定位为需自发奋强的被救助者群体,则更倾向于作出促进焦点倾向的调节,内心侧重产生积极行为。外在因素主要涉及政策环境和社会环境,政策环境以政策过程为核心,对行为的产生具有引导和规范作用;社会环境以激励客体进行生产生活的直接环境为核心,在价值理念层面影响个体判断,引发其学习行为。

进一步推断,内外因素共同组成了激励客体所处的“力场”并影响其行为选择。激励客体面临着来自两种不同方向的力:一种是脱贫的驱动力,包括政策支持、资金投入、政策宣传、政策考核评估和客体自身的脱贫需要,前几类源于激励主体,最后一类源于激励客体;另一种则是抑制其自主脱贫的制约力,包括客体的逐利性、脱贫倦怠性、群体行为的影响以及激励主体的无效管理,前几类源于激励客体,最后一类源于激励主体。通过上文分析可知,政策支持和资金投入力度越大,激励客体的逐利性越强;政策评估考核越严格,激励主体的管理压力越大;而政策宣传与利益分配无直接关联,所以起到的驱动力效果有限。

综上所述,激励客体所处的“力场”中,其自主脱贫的制约力要大于驱动力,从另一角度讲,政策依赖行为的驱动力大于制约力,最终结果表现为激励客体明明在具备了脱贫需要和有助于脱贫的外界诱因时,却做出了与激励主体期望相反的行为——不具备自主脱贫的活力与能力,无法自立,本文将这种现象概括为贫困治理中的“激励背反”。由于政策激励的应然效果(帮扶起来)与实然效果(滋生依赖)相背离,导致了激励失灵(背反现象),而政策依赖行为正是激励失灵的产物(如图2)。

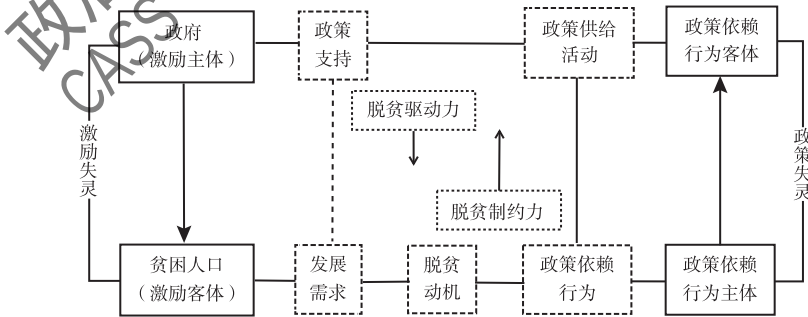


图2 贫困治理中政策依赖行为的归因逻辑

① 调节焦点理论认为人类的活动遵循“趋利避害”准则,个体在面对环境变化时会进行自我调节,这种调节基于两种焦点,即促进焦点和防御焦点,前者关注“理想”与“成就”,充满希望和抱负;后者关注“安全”与“稳定”,强调规避风险和损失。参见 Higgins, “Beyond Pleasure and Pain”, *American Psychologist*, Vol. 52, No. 2, 1997.

四、理论分析：贫困治理中政策依赖行为的发生机理

基于激励原理对贫困治理中的政策依赖行为进行归因性阐释之后,可进一步通过期望理论、公平理论、强化理论等经典激励理论,从微观层面探析扶贫政策依赖行为的发生机理,以便更深刻地解构贫困治理中政策依赖行为主体的动机及行为选择“黑箱”,^①进而提出更具针对性和可行性的对策建议。

(一)从期望理论看政策依赖行为的发端

弗鲁姆(Victor H. Vroom, 1964)提出了现代期望理论,认为只有当个体预期到某一行为可以为其带来具有吸引力的结果时,个体才会采取该行动,用公式表示即 $M = V \times E$ 。^②据此,期望理论从个体自我认知的角度出发,着眼于三种关系来判断其行为倾向的选择:一是努力与绩效的关系,二是绩效与回报的关系,三是回报与个人目标的关系。这三种关系有助于解析贫困治理中政策依赖行为的发端。

第一,努力与绩效的关系,即自己能否达到激励主体所要求的绩效目标?如果能,需要付出多大努力?又有多大的达成概率?具体到贫困治理中,激励客体(作为扶贫对象的贫困人口)会进行自我评价,估测自己能否通过自身努力实现激励主体(作为政策制定和执行主体的政府部门)所设定的“绩效标准”,如“两不愁三保障”及收入等脱贫标准。由于2020年如期打赢脱贫攻坚战是必须实现的政治目标,政府部门通过采取一系列超常规举措来确保贫困人口全部脱贫,最终实现这一政策目标,从这个意义来看,激励客体一定能够实现激励主体所预定的目标,且与客体是否付出努力或者付出多少努力并无必然性关系。

第二,绩效与回报的关系,即客体达到了激励主体所要求的绩效目标后,会得到什么样的回报?激励客体通过政策扶持和自身努力实现脱贫后,虽然在一定期限内可以继续享受“脱贫不脱政策”的保障,但对于理性的政策依赖行为主体而言,一旦失去“贫困户身份”,就意味着或早或晚地失去诸多政策支持,如看病住院报销比例、子女教育费用减免、入股分红收益等大量“真金白银”。可以说,激励客体在达成激励主体所设定的目标后,得到的“回报”即为失去“贫困户身份”及其所对应的利益供给。

第三,回报与个人目标的关系,即最终得到的回报能否有助于满足个人目标?对个体的吸引力有多大?在国家“扶土马送一程”的政策理念和“确保稳定脱贫不返贫”的政策要求之下,虽然给予的政策支持能够在一定时期内保障激励客体的脱贫需要,但当真正终结时,便会对激励客体的“眼前获利”造成损失,被认为不利于自身实现眼前“无偿获利”目标。因此,“成功达到脱贫标准”的目标对激励客体而言并不一定具备足够的吸引力,甚至会引起客体的抵制。

综上分析,在第一种关系中,激励主体与客体的判断一致,都认同政策目标实现的必然性,并未发现明显可以影响个体行为态度的因素或者激励主客体之间存在分歧之处,而在第二和第三种关系的分析中却可以发现,激励客体出现了与主体期望不一致的态度和行为:激励客体将脱贫这一扶持效果视为一种剥夺,认为脱贫让自己失去既有利益,不利于自身生活条件的稳定改善,

① 需要强调的是,本文所分析的内在动机(心理活动,包括错误判断、不当推理、刻意逐利等)均是针对政策依赖行为主体而言,即贫困人口中那部分存在政策依赖倾向和行为者,而不是所有贫困人口,换言之,正因为大部分贫困人口未发生类似心理活动与相应动机,因此未产生政策依赖行为。

② M 为激励力的大小; V 是效价,指特定行为结果的效用所决定的个体对其重视程度; E 是期望值,指实现目标的可能性(概率)。参见 Vroom, V. H., *Work and Motivation*, New York: Wiley, 1964, pp. 135—151.

因此在某种程度上予以排斥;而激励主体则认为培养贫困人口自我发展能力是对激励客体的最大帮扶,当其达到既定的脱贫标准时就应该适时取消帮扶,既使其自力更生又避免政策资源浪费。进一步细究发现,之所以出现这种分歧,主要与政策激励的特性相关——与管理学中重点讨论的组织内部一般意义的激励不同,扶贫领域的政策激励发生在社会政治系统中,一方是作为激励主体的政府部门,另一方是作为激励客体的贫困人口,双方虽然在根本上拥有共同利益和愿景,但在具体目标、认知水平、行为模式等方面则存在差异与矛盾。例如,激励客体的目标虽为脱贫,但更可能看重的是目前收益以及脱贫之后实实在在的生活水平改善,对贫困标准、识别退出程序以及脱贫途径等方面反倒不如激励主体那么关心,而激励主体恰恰更加关注这些程序、标准以及脱贫背后的政治价值。从逻辑上来看,这便为激励失灵埋下了伏笔。

再结合期望理论公式 $M = V \times E$ 来看贫困人口的动机与行为逻辑。扶贫政策激励带来的外力帮扶(往往是不付成本的)是一般激励过程所没有的,这种外来帮扶起初是为了提高脱贫目标的实现概率(E),但伴随着外力帮扶力度的不断加大,帮扶的期望值(E_1)对激励客体而言不断增加,他们意识到自身所需要付出的努力可以越来越少,甚至可以全部依仗外界输力,即自身努力的期望值(E_2)被主观弱化。此时,在激励过程中实则已经出现了两套来自两种不同群体的 V 与 E (参见表1):一种是从激励主体视角来看,通过政策帮扶实现脱贫的概率(E_1)和吸引力(V_1)对激励客体都是正向接近最大值, M_1 也自然是最大值;另一种是从激励客体视角来看,其自身一方面对脱贫标准所代表的生活水平充满向往,另一方面又对达到脱贫标准后被取消政策帮扶心存排斥,综合表现为既想要享受政策支持以使生活水平得到改善,但又不能高于脱贫标准以致帮扶被取消,进而激励客体会避免达成激励主体所设定的绩效标准,致使效价 V_2 成为负值, M_2 越来越小,使政策激励呈现出与激励主体预期结果不符的激励背反现象——政策依赖行为。

表1 两种视角下的激励生成及其比较

激励生成 比较视角	期望值($0 \leq E \leq 1$)	效价($-1 \leq V \leq 1$)	激励力量($-1 \leq M \leq 1$)
激励主体视角	在政府主导的集中政策支持下,一定会如期实现脱贫目标($E_1 = 1$)	贫困人口渴望摆脱贫困过上好日子($0 < V_1 \leq 1$)	扶贫政策作为激励手段,激励力量($0 < M_1 \leq 1$)随政策投入力度的增加而增加
激励客体视角	大规模的政策支持降低了依靠自身努力实现脱贫的必要性($0 \leq E_2 < 1$)	既享受政策支持以改善生活水平,又不能高于脱贫标准以致取消帮扶,因而排斥绩效标准($-1 \leq V_2 \leq 0$)	扶贫政策作为激励手段,激励力量($-1 < M_2 \leq 0$)反而随政策投入力度的增加而越来越小

(二)从公平理论看政策依赖行为的蔓延

亚当斯(J. S. Adams)提出的公平理论认为,个体的行为动机不仅仅由所获报酬的绝对值决定,也会受到报酬的相对值影响,即个体会将自身的付出和回报与参照对象进行对比,比较的结果将直接影响其行为选择,并提出公平理论的方程式: $\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$ 。根据参照对象的不同,将与不同时期的自身对比称为“纵向对比”,将个体与他人之间的对比则称为“横向对比”。基于公平理论的两种不同比较方式,针对政策依赖行为主体比较之后的不同心理感知,可对政策依赖行为的原

因作出如下分析。

1. 政策依赖行为主体的自我纵向对比。主要有两种比较对象,一是自己未成为政策帮扶对象之前;二是自己若成为不再享受政策帮扶的脱贫对象。^① 具体比较情况为:

一是与未成为扶贫对象前的自我对比。此时公平理论方程式 $\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$ 中的 Q_p 代表主体当前所得(享受政策帮扶), Q_x 代表其过去所得(不享受政策帮扶); I_p 代表主体当前付出, I_x 代表其过去付出,比较结果包括三种情况: $\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$ 、 $\frac{Q_p}{I_p} < \frac{Q_x}{I_x}$ 和 $\frac{Q_p}{I_p} > \frac{Q_x}{I_x}$ 。其中,第一种情况 $\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$ 表明,主体认为通过自身努力使自身生活条件得到了改善,会继续保持原有的积极性和努力,持有这种想法的人群,其政策依赖性较弱;第二种情况 $\frac{Q_p}{I_p} < \frac{Q_x}{I_x}$ 表明,主体主观上认为现状甚至不如之前,例如部分群体依靠金融扶贫、产业扶贫等政策支持来发展生产,却因种种原因导致创业创收失败,生活水平未得到改善甚至出现恶化,此时的政策依赖行为主体便可能降低自身脱贫积极性转而依赖政策扶持;第三种情况 $\frac{Q_p}{I_p} > \frac{Q_x}{I_x}$,虽然公式显示结果为当前所得较高,但主体可能会把这种结果更多地归因于政策扶持所带来的自身能力提升或脱贫条件改善,强化对政策扶持作用的认知。在此情况下,一部分人会认为到了该自己独立发展的时候,但另一部分人可能认为,恰因如此,政策决不能“断供”,由此生出政策依赖倾向。

二是与今后若脱贫的自我进行对比。此时公平理论方程式 $\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$ 中的 Q_p 代表主体当前所得(享受政策帮扶), Q_x 代表其将来所得(不享受政策帮扶); I_p 代表主体当前付出, I_x 代表其将来付出。同以上分析相类似, $\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$ 的情况不再讨论。可以确定的是,成功脱贫并取消政策帮扶之后,要想继续维持现有的或争取更好的生活水平,政策依赖行为主体未来阶段的付出要比当前更多($I_x > I_p$),但未来的生活水平是得到改善($Q_x > Q_p$)、保持现状($Q_x \approx Q_p$)还是不如现在($Q_x < Q_p$)却无法确定,且不论是 $Q_x \approx Q_p$,还是 $Q_x < Q_p$,随着 I_x 的上升,最终结果都是 $\frac{Q_p}{I_p} > \frac{Q_x}{I_x}$,即当前综合所得要高于将来,脱贫之后的生活水平优于当下($\frac{Q_p}{I_p} < \frac{Q_x}{I_x}$)反而成了不能确定的相对小概率事件。一些政策依赖行为主体在利弊权衡之后,就会选择对自身有利且有较大实现概率的行动方案——继续争做扶贫对象。

2. 政策依赖行为主体与其他贫困群体之间的横向对比。由公平理论方程式 $\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$ 可知,在横向对比时, Q_p 代表个体对自身所得的感觉, Q_x 代表对他人所得的感觉; I_p 代表个体对自身付出的感觉, I_x 代表对他人付出的感觉。此处主要分为三种比较情形:一是其他人已经脱贫而自身仍保持贫困状态(受政策扶持);二是自身选择主动脱贫而仍有人保持贫困状态(受政策扶持);三是与其他人保持一致,选择一起脱贫或一起处于贫困状态。具体分析如下:

第一种,如果其他人已经脱贫但自身还处于贫困状态。由于一直处于贫困状态并能享受政策帮扶,政策依赖行为主体的付出较少且低于已脱贫群体($I_p < I_x$),但所得扶持又令自身与已脱

① 前者属于“现实性”比较,后者则属于“假想性”比较。

贫群众的生活水平无太大差别($Q_p \approx Q_x$),经综合比较之后的结果就是 $\frac{Q_p}{I_p} > \frac{Q_x}{I_x}$ 。在这种情况下,政策依赖行为主体可能会在一定时间内增加自己的付出,呈现出要积极脱贫的姿态,但这种态势并不会持续太长时间。久而久之,政策依赖行为主体经比较之后的心理感知差距会越来越小,付出水平不会持续增加。

第二种,如果自身选择主动脱贫而仍有部分人保持贫困状态。该情形与第一种恰好相反,政策依赖行为主体脱离贫困状态则意味着今后要提高自己的付出比例($I_p > I_x$),不能再更多依靠政策支持。“人们感到损失,不是因为预期到的未来的境遇变得有多好,而是源于相比之下,现在或者过去已经拥有的一些东西。”^①所以即使政策依赖行为主体脱贫之后的生活境况会变好,但由于失去了当下所拥有的政策支持,主观上仍然会感到“损失”($Q_p < Q_x$)(更何况未来的境遇能否变好还是未知),与现仍受帮扶的贫困群众比较之后的结果为 $\frac{Q_p}{I_p} < \frac{Q_x}{I_x}$ 。此时的政策依赖行为主体感到不公平,便会竭力避免让自己陷入此状态,例如不认可脱贫。

第三种,如果与其他贫困群众保持一致,选择一起脱贫或一起处于贫困状态。由于此时大家处于同一标准:(同一地区)生产生活水平相近,贫困状态下享有同标准的政策扶持,脱贫之后待遇一致,在这种情况下政策依赖行为主体没有理由产生不公平感,对比结果为 $\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$ 。

综合横向对比的三种情形来看,只有当其他贫困群众的状态与政策依赖行为主体完全一致时,后者才表现出应有的脱贫意愿和态度。基于公平理论,可总结得出政策依赖行为主体在各种情况中的比较内容、结果及其心理感知(参见表2)。

表 2 政策依赖行为主体不同比较方式的心理感知情况

比较方式		心理感知	Q_p 与 Q_x	I_p 与 I_x	$\frac{Q_p}{I_p}$ 与 $\frac{Q_x}{I_x}$	心理感知
纵向比较	未成扶贫对象之前	Q_p 与 Q_x 和 I_p 与 I_x 随时间成比例增长			$\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$	通过自身努力改善生活条件
		因某种原因 $Q_p < Q_x$ 或 $I_p > I_x$			$\frac{Q_p}{I_p} < \frac{Q_x}{I_x}$	现状不如之前感到不公平
		因享受政策帮扶 $Q_p > Q_x$ 且 $I_p < I_x$			$\frac{Q_p}{I_p} > \frac{Q_x}{I_x}$	要避免“政策断供”
	如若脱贫之后	$Q_x > Q_p$	$I_x > I_p$	$\frac{Q_p}{I_p} < \frac{Q_x}{I_x}$	$\frac{Q_p}{I_p} > \frac{Q_x}{I_x}$	将来优于当前是大概率事件
		$Q_x \approx Q_p$		$\frac{Q_p}{I_p} > \frac{Q_x}{I_x}$		当前优于将来是大概率事件
		$Q_x < Q_p$		$\frac{Q_p}{I_p} > \frac{Q_x}{I_x}$		

① Ken G. Smith, Michael A. Hit, *Great Mind in Management: The Process of Theory Development*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 53.

续表

心理感知 比较方式		Q_p 与 Q_x	I_p 与 I_x	$\frac{Q_p}{I_p}$ 与 $\frac{Q_x}{I_x}$	心理感知
横向比较	自己不脱贫, 别人脱贫	$Q_p \approx Q_x$	$I_p < I_x$	$\frac{Q_p}{I_p} > \frac{Q_x}{I_x}$	短时间内因获得过多报酬而不安, 一段时间后恢复原状
	自己脱贫, 别人不脱贫	$Q_p < Q_x$	$I_p > I_x$	$\frac{Q_p}{I_p} < \frac{Q_x}{I_x}$	主观上的相对剥夺感引发不公平感
	与他人保持状态一致	所受待遇一致, $Q_p = Q_x, I_p = I_x$		$\frac{Q_p}{I_p} = \frac{Q_x}{I_x}$	感到相对公平

(三) 从强化理论看政策依赖行为的深化

斯金纳(B. F. Skinner)提出的强化理论认为,个体行为是对外界环境中的刺激做出的反应,如果这种刺激对个体有利,那么由这种刺激所产生的行为就会重复出现;反之,若刺激对个体不利,这种行为就会减少甚至消失。在贫困治理中,政策对象的某种行为(积极脱贫行为或政策依赖行为)发生后,会迎来不同的结果并对自身形成刺激,这种刺激将反过来影响其行为选择。借助强化理论所揭示的不同强化方式,可发现政策依赖性是如何由弱变强的。

第一,保持贫困状态对政策依赖行为主体的正强化作用。长期处于贫困标准之下的政策依赖行为主体,原本自身贫困程度较重,所处地区生产生活条件较差,缺乏自主脱贫的外界条件。当扶贫政策为他们提供帮扶,使之有机会和条件摆脱贫困时,部分行为主体会认识到,只要还处于贫困状态,这种政策帮扶就不会停止。因此,扶贫政策作为一种对政策依赖行为主体自身利大于弊的外界刺激,成为正强化物,刺激政策依赖行为主体继续保持贫困状态,令其演变成由开始的不愿失去政策支持变为后来的不能失去政策支持。

第二,摆脱贫困状态对政策依赖行为主体的负强化作用。脱离贫困状态意味着不能再像之前那样依靠政策长期“无偿获利”,即使部分地区的激励主体为鼓励积极脱贫而设立了专项奖励,但多为一次性奖励,且比起如果保持贫困状态每年能够受到的帮扶而言,奖励数额并不大;再加上要想维持现有生活水平就要增加自身付出,对政策依赖行为主体来说是一种“得不偿失”的负强化物,刺激行为主体避免脱贫,不愿失去政策支持,进而强化政策依赖性。

第三,奖励的弱化使政策依赖行为主体的早期脱贫行为自然消退。自然消退是指对原来某种行为强化的撤消并由于在一定时间内得不到强化,该行为将逐渐消退。在贫困治理中,激励主体往往对积极采取行动且脱贫效果明显的群体进行奖励,形式多为现金或生活物资,方式多为一次性奖励。当激励客体受到来自激励主体的正强化后,会在一定时期内继续表现出激励主体期望的积极脱贫行为,但难以保证基层的激励主体可以实时把握每一个激励客体的具体行为,并且也没有足够的能力对表现好的个体进行定期奖励,所以这种强化多为一次性的或周期较长,最终导致依靠自身独立发展的脱贫行为因长时期内没有得到强化而渐渐消退,转而去继续追求政策帮扶。

结合斯金纳提出的“识别刺激—行为反应—强化刺激”强化列联来看,政策依赖行为依然符合这种反应与强化之间的关系。一方面,作为一个拥有独立思想的行为个体,在外界刺激产生作用的同时,会利用自己已有的经验和知识来判别环境,对不同的刺激进行选择吸收,这也就解释了为什么政策环境中同时存在政策扶持、政策宣传和通报批评等多重性质的刺激,政策依赖行为主体只选择政策扶持,其他刺激却没有带来强化作用。另一方面,政策依赖行为主体不合情理

的依赖行为并不代表他们不懂国家政策,也不代表他们不知道行为后果,而是受经辨别之后的刺激(政策扶持)所带来特定的条件行为(无偿享受)的强化倾向影响。总的来看,对主体行为真正起到强化作用的是主体对引起行为的刺激的主观认知,呈现“刺激→心理对刺激的认知解释→行为”的总体规律(参见图3)。

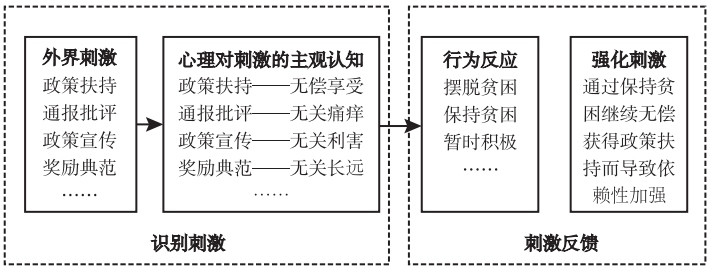


图3 政策依赖行为主体的行为强化规律

本部分最后需要说明的是,激励理论主要是从个体心理活动来揭示其行为发生过程,而心理活动是个体采取行动的天然动因和必然伴生品,从这一意义而言,社会现象也正是不同个体心理活动交互的结果,个体真实的心理活动决定了其不同的行为方式和行为性质。^①但同时,人们又生活在制度之中,规则、惯例、习俗和信念混合在一起构成了有序的结构社会,既规定了人们日常行为的选择方式,也决定了人们实现目标的路径,所以制度具有直接约束性。心理和制度同时发挥作用,表明建立在契约之上的制度并不天然地与个体的自我意识相一致,两者之间存在张力,而人的活动就是在这种张力下进行的。换言之,个体的行为是已有心理和制度环境匹配之后产生的带有认同或排斥性质的结果。因此,公共决策是在“社会—文化—行为—心理—行为”的循环情境下发生的,具体的政策过程往往不是可以依靠制度完全地、直接地、自动地运行,而是与人的心理相关。从这一视角而言,个体心理层面与制度层面的分析之间便有着密切的逻辑关系,这是我们从以上激励理论来理解政策依赖行为时不可忽略的一个方面。

五、政策调适:面向后脱贫攻坚时代的政策依赖行为矫正对策

当前,我国的贫困治理已步入以相对贫困为主题的后脱贫攻坚时代,如何矫正政策依赖行为,是这一时代面临且必须破解的难题。通过以上对政策依赖行为发生机理的分析可发现政策供给与之密切相关,换言之,政策供给是影响扶贫政策依赖行为发生和强弱的重要因素。鉴于此,面向后脱贫攻坚时代的政策依赖行为矫正应从政策供给调适入手,具体可从政策供给机制、政策供给重点、政策供给理念、政策供给方式等四方面展开。

(一)政策供给机制由直接干预转向幕后监管,改变脱贫“力场”作用力,扩大脱贫合力

政府部门作为政策依赖客体,手中既掌握着政策依赖行为主体所追求的资源,又在政策依赖行为的形成过程中起到催化作用,这均与其担任的多重角色有关。政府既是反贫困政策议程的发起者、各项扶贫政策的供给者,又是政策的实际执行者,使政策供给呈现出直接干预的特征,间接削弱了部分激励客体自主脱贫行为力场中的驱动力。要加强激励主体对处于“政策激励力

① 景怀斌:《政府决策的制度—心理机制:一个理论框架》,《公共行政评论》,2011年第3期。

场”中的客体的引导,就要转变政策供给机制,减少制约力,提升驱动力,形成新合力。

一是转变政府职能角色,减少无效管理,削弱制约力。在贫困治理中,长期以来承担的多重角色让各级政府部门(尤其是基层)和帮扶人员的精力都集中在扶贫成效上,放松了对扶贫过程部分环节的监管,特别是对政策依赖行为的预防及治理。由于基层人员往往无暇也无力去纠正当地贫困人群的这种偏差行为,造成对不当行为的责任追究机制和风险承担机制的弱化,为政策依赖提供了生存空间,甚至衍生出许多不可控的违法违规因素,如刻意分户、不履行赡养老人义务等。因此,政府要从多重角色中抽身而出,由干预者、操作者变为监管者,专注强化自身的管理能力,提高管理的有效性。

二是创新监管制度体系,改良考核评估,增强驱动力。作为政治性任务的脱贫攻坚使激励客体在某种程度上掌握了发言权和主动权,激励主体反而在应对客体“等靠要”问题上处于某种被动地位,这种“反客为主式”的激励过程,从根本上弱化了脱贫的驱动力,影响客体的行为选择。在接下来的相对贫困治理中,要充分总结前期经验,创新监管制度体系,切实发挥激励主体的激励引导作用;从完善考核评估体系入手,使考核指标更加丰富全面多元,保障激励主体权威。另外,开辟更多有效的信息沟通交流渠道,既可以加强主客体之间的交流,将矛盾分歧化解在基层,又能增强主体纵向和横向的双向沟通交流以增加互信。

三是完善扶贫政策体系,加强法制约束,形成新合力。改变脱贫力场中的作用力之后,关键还要从两种力源入手,使激励主体与客体“心往一处想、劲往一处使”,形成一股新合力。一方面激励主体要继续坚持精准理念,进一步提高政策供给的精准性,做到精准研策、精准制策、精准施策、精准评策,^①完善相关配套政策措施,使政策依赖行为主体客观上不能单一地依靠扶贫政策;另一方面针对扶贫过程中的违法违规行为,建立健全各项法律法规,使政策依赖行为主体主观上不能依赖扶贫政策,同时也令激励主体在预防、治理政策依赖行为时有据可依。

(二)政策供给重点由事后风险抢救转变为事前预警准备,强化共同愿景,增强激励力量

“保姆式”扶贫能够在短时间内解决物质上的生存性贫困,但本质上来讲是一种风险发生之后的救助措施。后脱贫攻坚时代更具长期性与发展性,其制度安排应更注重整体性、稳定性和可持续性,政策供给也要将风险干预前置。

一是着眼能力提升,增强激励客体实现政策目标的期望值。政策依赖行为的形成原因之一,就是部分地方政府没有把脱贫内生动力的持续激发作为扶贫的根本目标与长远之策,更多是从激励主体角度出发,通过外力在客观上抬高实现政策目标的概率,而这往往令客体主观弱化自身的努力期望值。要减少政府的直接“输血”,强调关注产业、就业脱贫,借助市场和社会力量激发民众需求;通过提升激励客体自身脱贫能力,加强努力与绩效的联系,提高期望值。例如,要重视就业服务的作用,针对具有劳动能力但尚缺乏就业机会的群体,利用职业服务平台和专业性对其进行培训,缩短待业周期;特别要关注贫困对象的准就业子女,对该群体就业给予政策优待,提高其就业起点,扩大择业面,以通过加强其子女的就业水平来缓解家庭贫困状况,并有效阻断贫困的代际传递。

二是政策供给体现差异性与连续性,增强激励客体对实现政策目标效价的认可度。政策依赖行为主体过于看重政策支持,以至于将取消帮扶看作是一种“扣罚”,其中的重要原因之一就是扶贫政策的高“含金量”。从逻辑上说,扶贫政策的一揽子式补贴及其价值恰是部分激励客体对后续激励措施不满的前提。实际上,不同的贫困个体有其自身不同的贫困状况,在政策供给时

^① 王春城:《政策精准性与精准性政策——“精准时代”的一个重要公共政策走向》,《中国行政管理》,2018年第1期。

应具有差异性,而不是教育、医疗、就业、住房等所有领域的政策福利一股脑地无差别供给,要针对不同贫困群体的不同特征采取措施,为其提供“定制化帮扶”。同时,对达到脱贫标准的贫困对象,既不要立即取消帮扶,也不要继续机械地维持原帮扶力度,应建立相关政策弹性渐退措施,按照贫困群体最关切问题的强弱程度对部分政策进行延期作为过渡。^①

三是综合利用多种期望激励,着力增强对激励客体的激励力量。在设计激励政策的过程中,要注重通过期望拓展,综合利用激励对象的不同期望,合理设置激励目标,强化激励措施与激励客体目标之间的联系,提高个体满意度。如利用“机会期望”为贫困对象设计合理的发展机制,根据不同贫困个体的实际状况,为其做好职业规划,提供明确具体的愿景设计,让他们能够看到自己将来的发展方向;还可以利用“成就期望”为贫困对象设计激励机制,让该群体完成自认为有价值的工作以产生内在的激励力量,为他们匹配合适的工作岗位,满足其精神需求,等等。

(三) 政策供给理念由消极福利转向积极福利,提升个体所得相对值,防止依赖行为蔓延

由公平理论可知,公平感主要来源于个体所得回报相对值的比较,“输血式”扶贫实则体现的是一种以改变贫困群体所处经济社会环境为主要措施的消极福利观,而这种政策供给的客观效果却造成了政策依赖行为主体在回报相对值上的主观感知差异。要扭转这种主观感知差异,就要考虑调适政策供给理念。

其一,多元主体分担协作,控制政策红利,提升纵向比较相对值。部分贫困群体过于依赖政策支持的红利,使其纵向对比多导致消极态度。长期以来,政府是各项福利资源的提供者和主导者,但除了政府之外,市场、社会组织、个体也应是致贫返贫风险的共同承担者,应充分发挥市场、社会组织的责任与作用,强调个体的主人翁意识。通过赋权加大对私人资本进入扶贫领域的吸引力,鼓励私人资本对发展相对落后地区投资,带动产业发展,进而促进社会福利的发展,一方面可以减轻政府负担,提高其他主体参与的积极性;另一方面促进福利来源的多元化,形成在政府主导下多元主体分担协作的福利供给理念,以有效控制政策红利的过度吸引力。

其二,以人力资本开发为重点,实现权利与义务相统一,提升横向比较相对值。积极型福利的基本主张就是“权责并重”,认为通过促进个体的参与,承担自身应负的福利责任,才能避免依赖的滋生。如果扶贫政策过多强调资源的给予,忽略了接收者的反馈,使付出与所得不成正比,容易引发政策依赖行为主体与其他贫困群体经横向比较后产生不公平感。因此,后脱贫攻坚时代要更加关注受领者的反馈,既提供全员普惠性的社会保障政策,又要充分发挥个人的积极主动性,强调建立于付出劳动基础上的福利关系,特别是通过一些有关教育、培训方面的较高层次的政策安排,使扶贫活动不再是“低投入、高回报”,让受帮扶者在享受政策支持的同时还要肩负责任,实现劳动权利与义务的统一。

其三,重视提升社会资本水平,构筑公平氛围软环境。社会资本不同于人力资本和单纯的物质资本,主要由家庭、族亲、朋友等组成,不仅可以为低收入群体提供物质帮助,还可以提供精神层面的情感慰藉等多方面支持,提高风险抵御能力。所以提升帮扶对象的社会资本既有助于增强他们自助和互助的能力,加快摆脱贫困,又可以使他们相互鼓励、相互约束,有助于实现外部公平与内部公平的统一。政府可以从政策层面鼓励低收入群体成立自组织,并从法律层面上加以规范,通过非正式组织方式来促进他们自我管理、自我监督、自我教育,为减轻政策依赖行为的蔓延构建软环境。

^① 文苑棠:《福利依赖与就业激励博弈的精准扶贫研究——以广州低保制度为例》,《探求》,2017年第5期。

(四) 政策供给方式由集中式转向阶梯式,抑制政策依赖膨胀

由于绝对贫困是难以维持生存和简单生产活动的贫困,所以其治理方式为资源投入型的彻底帮扶,政策供给方式呈现集中式,不同强化物带来的强化行为更加重了政策依赖性。在后脱贫攻坚时代,随着“一元化”的绝对贫困向“多元化”的相对贫困转变,政策供给方式也应转化为阶梯式,以实现行为的矫正和塑造。

首先,确定阶梯式帮扶标准,削弱脱贫对政策依赖行为主体的负强化作用。绝对贫困的帮扶标准只有一个——解决基本生存问题,具体来说就是“两不愁、三保障”,所以也就决定了政策供给方式并没有过多的选择余地。与之不同,后脱贫攻坚时代的帮扶标准更加多元化,也就拥有了设定阶梯化帮扶的基础。根据马斯洛的需求层次理论,在满足了基本的生存和安全需要之后,还可以为其设计三层阶梯,即最低保障层(保障除基本生存和生活之外的医疗保健、教育文化和娱乐等)、持续保障层(除最低保障层之外的诸如生活用品、交通通信和享受其他服务等)、全面发展层(除持续保障层之外的、以实现个人抱负为目标的帮扶)。

其次,确定阶梯式供给规则,使保持贫困状况得不偿失,削弱“留贫”对政策依赖行为主体的正强化作用。将能力绩效与帮扶结果相结合是制定供给规则的基本原则,在阶梯式帮扶标准的基础上,整个政策的供给过程要体现能力越强、绩效越好、帮扶力度越大的基本思路,令“留贫”变得得不偿失。例如,对于家中有闲置劳动力却屡不就业的相对贫困家庭,提供最低保障层的帮扶,后续是否享受更高级别的帮扶政策应根据其劳动绩效来确定;对于隐瞒家庭成员实际就业和收入情况的低收入人群,实行最低级别的阶梯标准;将略高于当前的家庭收入设为最低起点收入,根据当地经济发展状况设定目标激励收入(将两者的差距适度拉大,既可以更好的起到激励效果,也可以加快缩小与普通群体的收入差距),对实现目标激励收入水平的人群进行较高级别的补助。

再次,完善阶梯式供给运行管理机制,保障良性激励,避免脱贫行为的自然消退。一是建立完整的低收入人群数据库和标准化档案并定期更新,为不同等级的政策供给提供依据。二是在具备数据信息的基础上建立阶梯式供给的政策法规,明确申请手续、工作程序、管理机制等,特别是上述三个不同等级运行制度的建立,提高整个运行机制的系统性和规范性。三是建立完善联动运行机制和保障措施,解决不同环节的衔接问题,缓解激励主体的救助压力,保证不同标准、不同形式的脱贫行为稳定可持续。

最后需要补充说明的是,虽然政策依赖行为是贫困治理过程中产生的一种副产品和负效应,但在努力对其予以防范和矫正的同时,也要看到它的另一面:政策依赖行为的产生恰恰从侧面反映了人们对国家政策的朴素信赖和自发依靠,而这也在不断倒逼着政策创新与优化。在后脱贫攻坚时代,关于政策依赖行为的深入研究以及持续治理将是重要的时代课题。

作者:王春城,燕山大学公共管理学院(河北省秦皇岛市,066004)

(责任编辑:孟令梅)