

边疆地区“三维一体”的乡村治理逻辑框架^{*}

——基于云南省的多案例分析

邓 崧, 周 倩

(云南大学 政府管理学院, 云南 昆明 650500)

摘 要:通过个案研究云南边疆地区的乡村治理发展进路,对于稳固脱贫成果、有效提升乡村治理体系和治理能力现代化、高度衔接乡村振兴具有理论和现实意义。采用案例分析法、系统模型分析法对云南省7个历史贫困县进行分析,梳理出了“三维一体”的云南省乡村治理逻辑框架体系,并将乡村有效治理路径分为:有效治理型、资源注入型、智力输送型以及内在驱动型。研究表明:合理利用大数据等现代技术来驱动乡村治理管理体制变革、推进职业教育获得一技之长、利用行为公共管理打破“贫困文化”圈是推进边疆地区乡村治理的重要路径,将“制度”“智力”“志气”三个维度有机结合,从而构成边疆地区的乡村治理逻辑框架。

关键词:边疆地区;乡村治理;大数据;教育;行为公共管理

中图分类号:F320

文献标识码:A

文章编号:1672-0681(2021)02-024-012

作者简介:邓崧,云南大学政府管理学院教授、博士生导师、博士,主要研究方向为公共管理方法、数字政府;周倩,云南大学政府管理学院硕士研究生,主要研究方向为数字政府。

DOI:10.16273/j.cnki.53-1134/d.20210507.017

引 言

“民事之大在于农”,中国的“三农”问题关乎农民、农业与农村的发展,党和国家高度重视。2017年党的十九大提出乡村振兴战略,进一步明确农民的主体地位,坚持农业优先发展原则,推进乡村全面振兴。乡村是汇集自然、社会、经济特征的地域综合体,兼具生产、生活、生态、文化等多重功能,与城镇互促互进、共生共存,共同构成人们生存生活的主要空间。乡村的繁荣发展关乎民生,是全面建成小康社会的关键着力点。

脱贫攻坚与乡村振兴战略具有高度的内在一致性和契合度,物质贫困与治理困境是限制乡村发展的共生逻辑。2020年,是我国脱贫攻坚决战决胜之年和全面建成小康社会的收官之年。中国在治理贫困方面已取得巨大成效,不仅创造了“中国奇迹”,而且为全球减贫事业提供了“中国

收稿日期:2021-01-04

^{*}基金项目:国家社科基金“基于大数据的公共管理基础理论、研究方法与实践案例研究”(19FGLB063);教育部中国专业学位案例中心主题案例“行为助推与数字赋能:‘脱贫防返’的边疆实践——超越历史与西方的维度”(ZT20202026);云南省科技创新团队“云南省高校大数据下的云南公共管理发展研究科技创新团队(2019-)”。

智慧”“中国方案”^①。在精准扶贫政策指导下,我国扶贫工作取得重大进展。据统计,2013年年初,我国贫困人数为9899万人,而截至2019年年末,已经降到了551万人,贫困发生率由10.2%下降至0.6%,连续7年每年减贫1000万以上。我国农村贫困地区减贫效果明显,减贫速度均快于上年。绝对贫困的突破,为乡村繁荣发展奠定了基石,人民生活水平的提高也对乡村发展提出了更高的要求,“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”是下一步乡村治理的重要目标。

一、文献综述

脱贫攻坚与乡村振兴二者存在紧密联系,不可割裂。脱贫攻坚工作作为乡村振兴战略的顺利推进提供了坚实基础,而乡村振兴发展将为进一步巩固脱贫成效,提供动力支撑。对此,贾晋等学者探讨了脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的实施路径,研究得出:产业升级优化、基础设施健全、美丽乡村建设以及农民收入持续快速增长使得二者有效互动、衔接发展^②;王志章等学者基于88个贫困村1158户农户的微观调查,通过对样本村相关分析,了解到:脱贫攻坚与乡村发展二者之间存在密切联系,大多数都可以归属为基础互动,只有少部分为勉强互动,要进一步加强两者统筹衔接的顶层设计、分层对接^③。王怀强学者探析了农村地区物质贫困与治理困境的双重逻辑,二者相伴而生,互为因果^④。

乡村振兴视角中,学者们也开展了大量研究,可概述为宏观理念、中观规则、微观技术三个层面。首先,理念界定是开展实践研究的基础。陈明等学者基于宏观理念层面对不同时期的农村治理进行了梳理,认为早期的自上而下的治理转变到当代自下而上的培育型治理,互联网时代的农村治理表现为去中心化、发散式的自主型治理^⑤。其次,规则确立是开展实践的基本要求和有力保障。乡村的差异性决定了乡村振兴的不同方略^⑥,边疆地区乡村的政治地理空间特性,决定了其在国家空间治理中的重要作用,边疆地区乡村振兴面临“核心-边缘”“城市-乡村”双二元空间治理结构带来的诸多束缚,聚焦资源、能力、认同和援助四个维度,强化民众的“五个认同”是边疆地区乡村振兴的着力点^⑦。实践赋予理念与规则独特价值,理念界定与规则确立目的在于乡村振兴的最终落地。王晓毅学者认为重建乡村生活是乡村振兴的手段与目的,通过制度、文化、产业、公共服务打造美丽乡村^⑧。吴理财等学者则基于文化治理视角阐述乡村文化振兴与乡村振兴

① 李松有.打赢脱贫攻坚战后农村贫困治理的优化与升级——基于嵌入式农村扶贫实践经验及嵌入行为治理的思考[J].西部论坛,2020(03):27-35.

② 贾晋,尹业兴.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接:内在逻辑、实践路径和机制构建[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020(03):68-74.

③ 王志章,王静,魏晓博.精准脱贫与乡村振兴能够统筹衔接吗?——基于88个贫困村1158户农户的微观调查数据[J].湖南师范大学社会科学学报,2020(02):73-81.

④ 王怀强.论脱贫攻坚对乡村治理体系和治理能力现代化的战略推进[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020(04):86-91.

⑤ 陈明,刘义强.交互式群治理:互联网时代农村治理模式研究[J].农业经济问题,2019(02):33-42.

⑥ 黄祥祥,朱雅妮.乡村振兴:理念依托、规则确立与技术路径——第三届中国县域治理高层论坛综述[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2019(01):185-189.

⑦ 丁忠毅.边疆地区乡村振兴与整合的特殊使命与着力点选择[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2020(03):126-137.

⑧ 王晓毅.乡村振兴与乡村生活重建[J].学海,2019(01):51-56.

的多重价值目标耦合, 并为乡村文化发展体系的建构锚定方向, 规划路径, 促进乡村社会自我发展, 激活创新内生动力, 最终实现乡村振兴^①。

边疆是国家政治地理空间的边缘地带, 是国家疆域的组成部分, 云南边疆地区则是指云南省处于边疆的地域, 其与越南、缅甸、老挝三国接壤, 有众多少数民族聚居。云南边疆地区乡村治理是相对于内地乡村治理而言, 边疆地区乡村尤其是抵边乡村面临边防、边境、边民、跨国民族、跨国婚姻等非传统的特殊问题^②, 学术界更加关注特殊的乡村治理生态。大多数研究倾向于乡村振兴的整体性发展, 对于边疆地区乡村治理实施的差异性关注不足。因此, 探析云南省边疆县域乡村治理发展路径是实现区域协调发展、全面推进乡村振兴的重要维度。乡村治理是国家治理的基础, 乡村的有效治理是乡村振兴的保障, “治理有效”是在现代国家治理体系下实现乡村“善治”^③。

二、脱贫攻坚为边疆地区乡村治理打下了坚实基础

云南地处边疆, 具有独特的政治、地理空间特殊性, 特别是明显表现出异于腹地的特殊乡村治理生态。因此, 根据不同空间单元的政治地理特性进行差别化治理, 既有利于空间发展的协调与整合, 又能有效提升治理的精准性和有效性^④。云南省 25 个边境县乡镇数量为 253 个, 乡村人口规模为 446.73 万人, 占全国边疆乡村人口的 31.43%, 云南边疆地区的乡村治理一方面能够为边疆地区提供切实有效的发展路径, 另一方面能有效带动区域经济协调发展。

(一) 农村贫困人口大幅下降, 贫困发生率持续降低

2010–2019 年, 云南共有 1402 万人顺利脱贫, 贫困发生率由 40% 降至 1.8%, 到 2020 年 11 月, 云南省 88 个贫困县实现脱贫摘帽。(参见图 1)

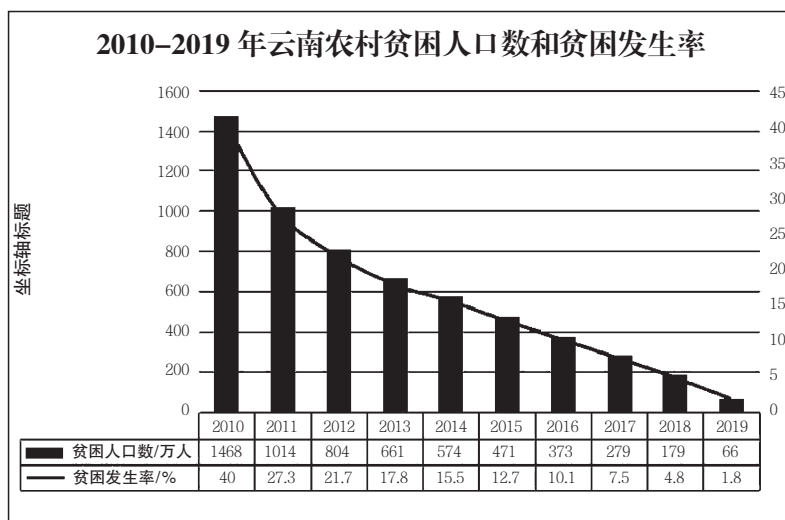


图 1 2010–2019 年云南农村贫困人口和贫困发生率

① 吴理财, 解胜利. 文化治理视角下的乡村文化振兴: 价值耦合与体系建构[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(01): 16–23+162–163.

② 方盛举, 王志辉. 我国边疆治理的一般客体与特殊客体[J]. 思想战线, 2015(05): 53–57.

③ 陈晓运, 王敏. 规则嵌入、市场建构与乡村有效治理——以广州市番禺区龙美村为例[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2021, 20(01): 64–72.

④ 周平. 国家治理的政治地理空间维度[J]. 江苏行政学院学报, 2016(01): 88–96.

(二) 农村居民收入快速提升, 消费增速高于全国平均水平

2020 年, 云南贫困地区中人均可支配收入与去年同期比较提升了 9%, 高于全国、全省农村居民平均增速 2.1% 和 1.1%。

表 1 2020 年云南省贫困地区农村居民可支配收入及构成

指标名称	本年(元)	上年(元)	增幅(%)
人均可支配收入	11740	10771	9
1. 人均工资性收入	3994	3582	11.5
2. 人均经营性收入	5364	5032	6.6
3. 人均财产净收入	93	80	16.2
4. 人均转移净收入	2289	2077	10.2

(三) 贫困地区基础设施和公共服务水平提升较快

贫困地区“三保障”水平提升较快, 教育扶贫面积进一步扩大, 控辍保学质量提升; 健康扶贫受益人口增加, 患者医疗负担减轻; 易地扶贫搬迁和危房改造助推住房安全巩固提升。(参见表 2)

表 2 2018 年云南省贫困地区“三保障”水平

指标名称	本年(%)	上年(%)	变化幅度(%)
自然村上幼儿园不便利农户比重	17.4%	19.9%	-2.5%
自然村上小学不便利农户比重	9.9%	13.6%	-3.7%
7-15 岁非在校儿童比重	2.3%	2.5%	-0.2%
贫困地区参加医保人口比重	99.7%	99.5%	+0.2%
有病能及时就医人口比重	97.4%	92%	+5.4%
报销医疗费占总支出比重	29.7%	23.5%	+6.2%
居住砖混、钢混结构住房的农户比重	57.3%	42.4%	+14.9%

三、云南边疆地区“三维一体”的乡村治理框架分析

乡村治理是一项复杂、全面的系统工程, 需从多层面、多视角协同推进, 是后脱贫时代进一步巩固脱贫成果、开拓新局面的“压舱石”, 没有乡村的有效治理, 就难以实现乡村振兴。乡村治理贯穿于脱贫攻坚全过程, 延伸至乡村振兴各个环节。云南省怒江州泸水市、福贡县、兰坪县, 昭通市镇雄县, 曲靖市会泽县, 丽江市宁蒗县, 文山州广南县 7 个历史贫困县为全国脱贫摘帽较晚的县(市), 虽已在 2020 年 11 月实现脱贫摘帽, 但在乡村治理的制度建设、智力培育、志气发扬等方面仍未作出应有努力。

首先, 边疆地区制度设计中存在缺失。数据要素的介入较大推进了乡村治理体系与治理能力的现代化发展, 但边疆地区信息网络普及程度有限, 基础设施建设相对落后, 数字乡村建设仍处于起步阶段, 数字乡村信息网站由于经费投入、运行维护等原因常处于停运状态, 限制了新型农村新业态的发展。其次, 边疆地区教育的赋能效应尚未完全发挥。对于基础教育, 2018 年 7-15 岁非在校儿童比重仍为 2.3%, 表明云南省农村贫困地区仍存在辍学问题, 教育“扶智”的作用并未发挥到最大化, 且不少贫困户对教育的主观认知尚有问题, 边疆地区仍存在“读书无用论”的错误观念。最后, 边疆地区“贫困文化”圈是乡村发展的重要制约因素。边疆地区的部分农户观

念封闭保守,对大数据等现代信息技术的应用有较高的风险感知度,“数字鸿沟”尚难缩小。因此,云南边疆地区的乡村治理在于解决“制”“智”“志”三者的缺失,必须强化制度支撑,加速“技术红利”下沉到乡村,实现乡村外生资源依赖到内生需求发展的动力转换,转变理念,助力乡村繁荣发展。

基于“制度”“智力”“志气”三个维度对云南省7个历史贫困县进行个案分析,我们发现上述7个贫困县存在一致性与异质性。“一致性”表现在上述7个县(市)均地处云南省边疆地区,为2020年脱贫摘帽的历史贫困地区,“异质性”表现在地区与地区之间、民族与民族之间存在一定差异性,政治、经济、文化、民族的风俗习惯和宗教信仰均存在异质性。因此,基于特殊的地理区位,如何进一步提升乡村治理能力,推进边疆地区治理体系和治理能力现代化、高度衔接乡村振兴是当前边疆地区亟待解决的问题。

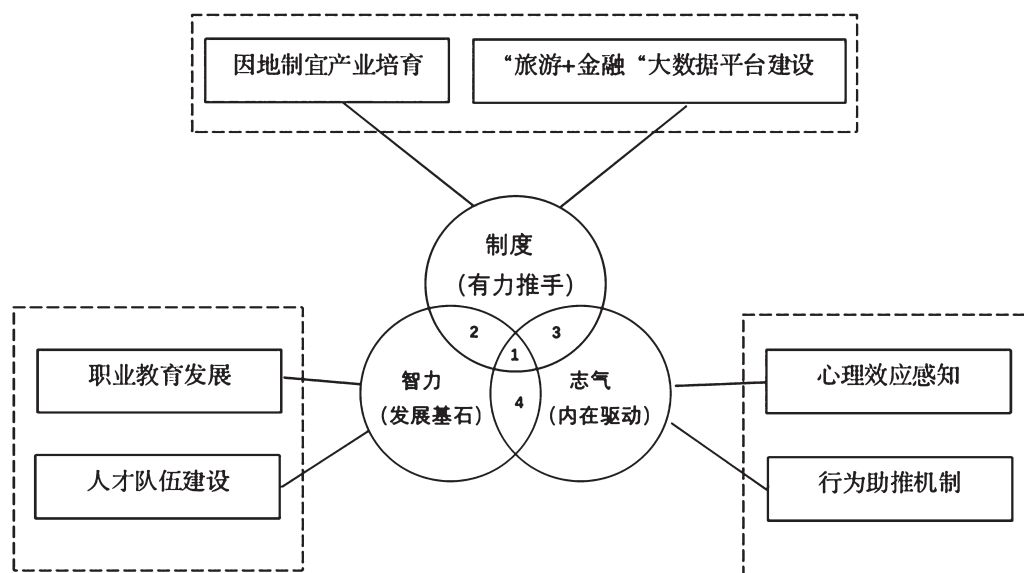


图2 云南边疆地区乡村治理“三维一体”示意图

“三维一体”分别将制度设计、智力培育、志气发扬这三个主环呼应结合。在乡村治理过程中,往往陷入基础设施薄弱限制发展的困境,这与“制度”“智力”“志气”之间相互割裂不无关系。紧扣产业发展,7个贫困县中,曲靖市会泽县在高海拔山区发展马铃薯、中药材等产业,在低海拔河谷区发展盐石榴等产业;文山州广南县将底圩乡作为茶叶产业建设中心,辐射周边。不同于曲靖市会泽县及文山州广南县,怒江州泸水市、兰坪县地处多个少数民族聚居地,独特的生态环境结合少数民族特色,“旅游+金融”大数据平台建设则更能带动当地要素流动。因此曲靖市会泽县、文山州广南县、怒江州泸水市及兰坪县属于分区4,乡村有效治理路径为资源注入型。乡村有效治理体系中,“农民致富”是其中一环,教育效能发挥与人才队伍建设则是激活乡村治理的下一环,在物质富足的基础上,知识“富裕”乡村也是关键点。昭通市镇雄县积极搭建多主体教育平台,此外,“智力输送”基础上,怒江州福贡县乡村队伍建设成为乡村有效治理的发展基石。因此,昭通市镇雄县和怒江州福贡县属于分区3,乡村有效治理路径为智力输送型。“农

民致富”“智力输送”等外部客观条件实现的情况下,志气培育会成为乡村有效治理的内生驱动环。丽江市宁蒗县为多个少数民族聚居区,关注人的心理行为,摒弃“贫困文化”圈,能够更好地盘活“制度”“智力”等资源注入。因此,丽江市宁蒗县属于分区2,乡村有效治理类型为内在驱动型。

(一) 大数据赋能乡村有效治理: 制度设计的逻辑框架

制度设计是乡村有效治理的有力推手,但因地制宜选路子才是关键,千篇一律的复制粘贴必然导致丧失自身优势,陷入发展“泥沼”。对于怒江州泸水市、兰坪县,自身具备良好的旅游资源优势,因此借助于大数据发展的“东风”,必然是发展上上策;而曲靖市会泽县、文山州广南县发展特色农产品则是乡村致富的关键点。通过对怒江州泸水市、兰坪县以及曲靖市会泽县、文山州广南县调研发现,产业发展是脱贫摘帽的关键,同样也是乡村有效治理实现的关键着力点。不仅要聚焦于第一产业的发展,更要带动发展二、三产业,应着眼于构建“强一带二、接二连三”的一二三产业融合发展的新格局。数字乡村战略的实施旨在缩小城乡“数字鸿沟”,加速技术红利下沉,推进乡村治理现代化发展。云南边疆地区“制度设计”乡村治理发展路径见图4。

1. 聚焦产业发展,变“输血”为“造血”

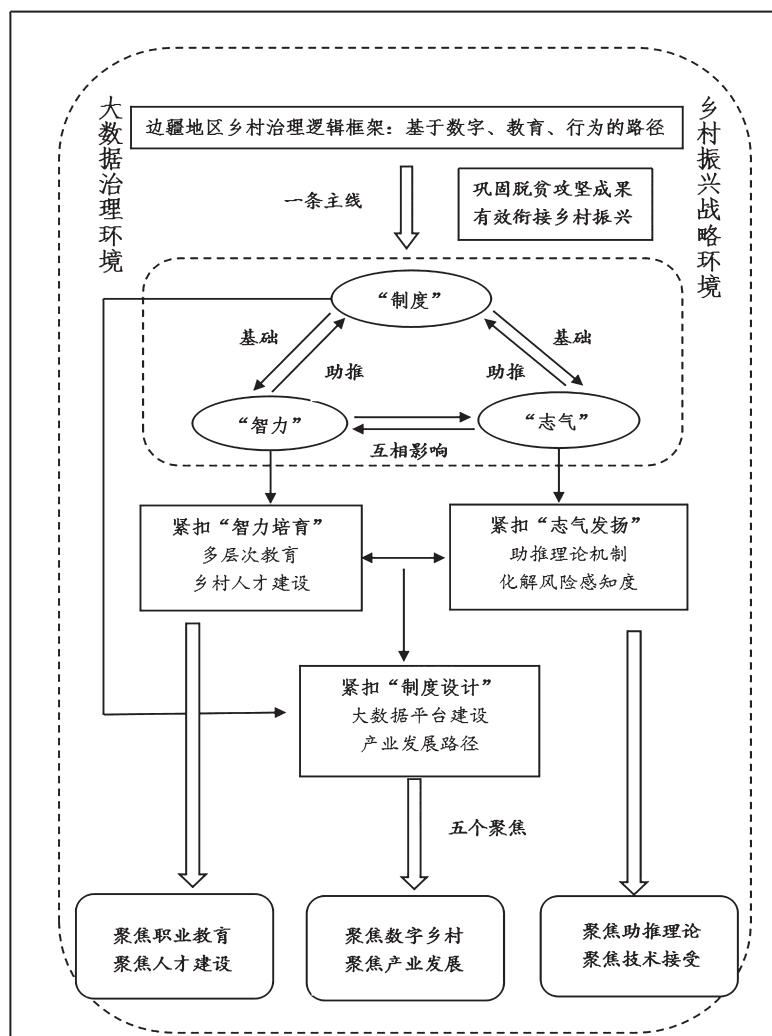


图3 乡村治理“三维一体”分析框架图

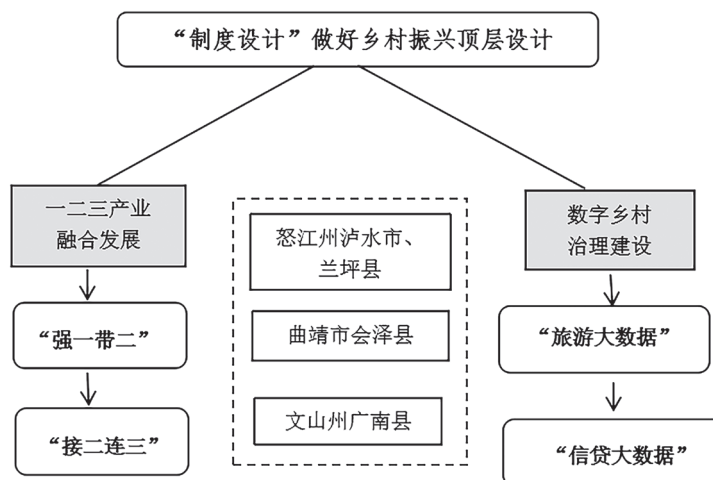


图4 云南边疆地区“制度设计”乡村治理发展路径

云南省曲靖市会泽县及文山州广南县均为云南省后摘帽的历史贫困县, 其中, 曲靖市会泽县地处云贵川三省八县交界, 是国家级扶贫开发重点县和乌蒙山片区集中连片特困县, 曾有贫困村 355 个, 建档立卡贫困人口 90225 户; 文山州是全国唯一一个集“革命老区、少数民族地区、边疆边境地区、山区、贫困地区、原战区”为一体的自治州。其中广南县曾是深度贫困县, 2019 年文山州还有剩余贫困人口 5.86 万人, 广南县就有 4.05 万人, 占 69.14%, 2020 年 11 月广南县顺利实现脱贫, 但脱贫摘帽并不是终点, 而是乡村繁荣发展的新起点。

“产业强则致富易”, 必须依托于产业发展, 为农户创造内生动力, 巩固脱贫成效。首先, 做强产业、线上线下齐发展, 拓展特色农产品电子商务的范围。如若农户生产的农产品仅通过线下市场销售, 农产品滞销问题会加大农户生计脆弱性, 甚至增大返贫风险。为避免此类情况发生, 加大边疆地区基础设施建设力度, 互联网普及率提升、通信设施改善、乡村道路修建能有效为后续发展提供技术支撑; 同时还需结合当地历史发展及地理位置的实际情况, 借助龙头企业在短时间内打造良好品牌, 拉动产品销售; 提升当地居民对于科技的使用实力, 把握市场需求、精准定位顾客取向, 实现有效持续增收。其次, 央企要充分发挥引导示范、带动作用, 从而加快产业助推乡村发展。央企消费具有充足的资金, 并且管辖范围较大, 这就意味着其在消费方面具有较大实力; 同时央企消费还可以促进生产, 为防止返贫提供帮助。最后, 轮耕不轮休、发展多元农业, 以科技助力农业发展, 建立示范基地。迪庆州九三学社的产业扶贫项目通过技术注入, 不仅在产品选择上对农户进行专业指导, 而且在产品种植的各个环节也进行技术指导就起到了较好的作用。总之, 一方面要加大技术助推产业扶贫的力度, 政府要加强与企业的合作, 对当地特色产业农产品收购销售企业签订兜底协议; 另一方面, 要扩大农业保险的覆盖范围, 农产品种植周期长, 不确定因素大, 农业保险为农产品的种植提供保障, 给贫困户一颗“定心丸”, 降低种植风险, 积极参与产业改革。

产业发展必须充分体现出“治本”作用, 围绕“因地制宜”这一理念, 在不同的贫困县(市), 结合当地特有的生态环境, 培育特色农产品, 并加工为当地特色食品, 提升农产品的附加值。紧抓“大数据+农产品”的机遇, 线上线下齐销售, 拓宽农村产品的销售渠道, 对农产品供应链体系、物流体系以及线上销售平台综合服务体系进行统一规划, 采取“1+1+4”的新模式, 一个平台、一个联盟及四个关键点, 依托于“云品荟”项目, 着力打造云南省特色优质农产品, 依托于电子商务直供平台, 将产品销往全国各地。一方面拓展农产品销售渠道, 另一方面, 打造云南特色农产品, 形成品牌效应, 带动经济发展, 与旅游产业形成互动, 创建“旅游+农产品”双轮驱动的新模式。

调研结果表明: 产业叩开致富门, 2019 年以来, 会泽县通过在城郊接合部建设 200 亩现代农业产业园区、5900 亩易地扶贫搬迁县城安置产业基地和 220 亩的冷链物流园区, 为搬迁安置户提供就业岗位 4150 余个, 实现了已保障安置群众既兼顾家庭, 又能获得稳定的务工收入的目标。

2. 聚焦数字乡村, 构建“旅游+金融”大数据平台

不同于曲靖市会泽县及文山州广南县, 怒江州泸水市、兰坪县地处云南省西部偏北, 是白族、彝族、怒族等多个少数民族聚居地, 拥有独特的传统文化和生活习惯。调研发现: 怒江州独特的生态环境结合少数民族特色, 为旅游业的发展奠定了良好基础。乡村的经济社会发展, 很大程度上不是一个自成体系的系统。固然内部有可自成体系的垂直领域, 但其内部的要素流动往往不能

构成完整闭环。对乡村的数字化改造,关键应把城乡视为一个完整的系统,关注技术赋能,促进城乡一体化的资源供需匹配和要素流动。

推进“一部手机游云南”的大数据平台与金融信贷数据平台的融合发展,构建更大、更全的大数据平台。数字金融能有效提升乡村发展的金融可获得性,拓宽融资范围,增强乡村发展的金融供给,极大地补齐乡村金融短板^①。此外,充分利用大数据、云计算、物联网和人工智能等技术,积极打造“智慧旅游”,依托“互联网+旅游服务”,基本全面覆盖游客在游前、游中、游后的各项异质化需求,提供全过程、全方位和全景式的智能化服务,通过这一平台重整旅游资源、重构诚信体系、重构投诉处理机制,能最终实现“游客旅游自由自在,政府管理服务无处不在”的目标。金融信贷大数据平台建设,需要不断丰富线上服务渠道,延伸金融服务触角,缩小农村信贷金融缺口。

“旅游大数据平台”与“信贷金融数据平台”的整合建设,有效缩小“数字鸿沟”,实现数据效能最大化。调研结果表明:当地旅游产业能发展迅速,“旅游+金融”大数据平台建设为数字乡村建设奠定良好基础。

(二)多层次教育助力乡村有效治理:智力培育的逻辑框架

在大数据赋能的产业发展下,乡村发展能取得一定进展,但边疆农村地区若想获得长足发展,不能仅仅停留在“农民致富”层面,更需要依托于教育,阻断贫困的代际传递,实现知识“富裕”村落。一方面,要聚焦职业教育,深化教育赋能作用;另一方面,要接受职业等专业教育的青年返乡,为乡村人才建设注入新的动力。为此,昭通市镇雄县高校参与模式及临沧市凤庆县的驻村教育扶贫,为教育扶贫拓宽了新出路,政府与高校展开合作,将普通教育同技术教育相结合。怒江州福贡县大力引进教育人才,基于“脱贫”和“解困”需求,补齐了乡村人才短缺的薄弱点。云南边疆地区“智力培育”发展路径的逻辑框架见图5。

1. 培育一技之长帮助阻断贫困代际传递

昭通市镇雄县集革命老区、高寒山区、贫困地区于一体,是云南省第一

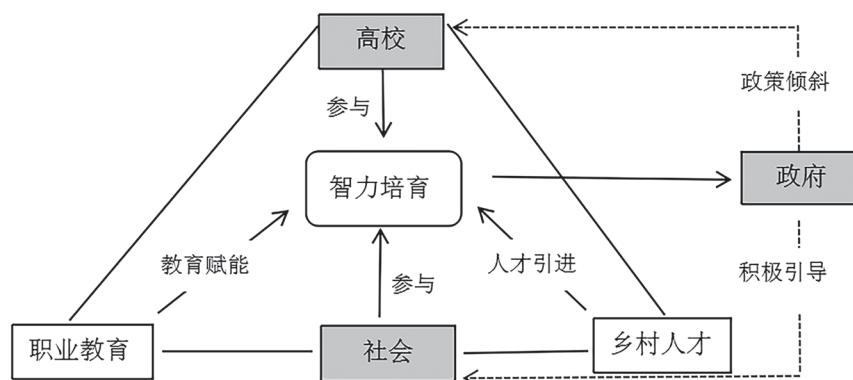


图5 云南边疆地区“智力培育”乡村治理发展路径

人口大县,师资力量匮乏、基础设施落后是该地教育发展的主要问题;临沧市凤庆县地处云南省西南部,境内居住着汉、彝、白、苗等23个民族,曾是云南省国家扶贫开发工作重点县、滇西边境连片特殊困难县,高中教育一直是凤庆教育的短板,普通高中发展不足、普职发展不协调、师资力量匮乏等问题阻碍了全县的教育协调与教育赋能效应的发挥。

深化教育赋能效应,激发内生动力,才能巩固脱贫成果防止返贫。教育是建设长效扶贫机制、

^① 何宏庆. 数字金融助推乡村产业融合发展: 优势、困境与进路[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020(03): 118-125.

乡村繁荣发展的重要抓手, 慢性扶贫是云南边疆地区显著的特征。边疆地区教育面临的困境: 一是“因学致贫”“因学返贫”的现象仍然存在。九年义务教育基本得到了保障, 但是由于受到家庭压力、社会压力的影响, 部分学生在初高中教育阶段选择放弃学习、进城打工, 将劳动力“变现”。二是教育资源的不平衡以及语言沟通等障碍, 致使边疆地区的学生即使进入大学学习, 最终要么回乡务农, 要么在城市务工, 家庭经济状况并未得到很大改善。三是贫困家庭大多数父母受教育程度偏低, 父母对子女的文化教育和心理教育缺乏正确引导。

职业教育能够使农村家庭的子女在接受教育后获得一技之长, 技术的获取于他们而言显得极其重要, 操作性与实践性极强的技术可以缓解教育发展与“因学致贫”的困境。因此, 首先, 构建“政府主导—社会参与—家庭配合—学校重视”的教育体系。政府扮演着引导示范、带动作用, 需进一步加大对职业教育的扶持力度, 提升边疆地区特别是大专及以上在校生职业教育补贴的力度, 增强学生参与职业教育的积极性, 为边疆地区乡村治理的持续发力奠定更具针对性和有效性的人力资本和技术资本基础。其次, 各高校要依托于扶智减贫政策与政府、社会联合办学, 扩大职业教育学校在农村招生规模, 提高职业教育质量, 发挥职业教育在乡村振兴中的作用。最后, 积极转变家庭观念。政府、村干部、基层党委政府要加大思想教育和宣传力度, 消除“读书无用论”的错误观念, 引导家长重视子女的教育, 创建家庭配合、学校重视的良好教育格局。

调研结果表明: 昭通市镇雄县在示范引领下, 2019 年高考总上线率达 99.9%, 600 分以上应届毕业生同比增长 244%, 一本上线人数同比增长 114%, 3 人分别考入清华、北大, 强势打破了连续 19 年来没有县内就读学生考取清华、北大的历史纪录; 凤庆县与云南大学、中山大学等多个高校联合办学, 高中教育正成为凤庆经济社会发展的最好品牌。

2. 抓好乡村人才建设

在“智力输送”的基础上, “留住人才”同样也是边疆地区发展的关键一环。当下乡村, 最紧缺的人才帮助村民实现全面小康的带头人、发展特色产业的技术人才、农产品销售人才、村支两委主要负责人、村集体经济负责人、新型职业农民、生态宜居村庄管理建设和引领乡风文明的人才。不难发现, 边疆地区乡村人才供给与乡村振兴需求严重不适应, 乡村人才大量流失、极度匮乏, 难留住、难引进、难发挥作用的现状相当普遍。

正视乡村人才队伍建设现状, 强弱项补短板, 一方面要加强“三支”队伍建设, 包括加强农村基层组织干部队伍建设、加强新型职业农民队伍建设、加强基层农技队伍建设; 另一方面是破解人才在乡村干事创业要素瓶颈, 健全人才服务乡村激励机制。农村学子在职业教育完成后, 应鼓励其返乡作为技术人才为乡村振兴、产业培育注入新动能。这些学子因熟悉乡村事务, 能加快产业发展本土化进程, 不仅加强了职业教育的赋能效应, 而且能够打破难引进、留不住人才的困境。调研结果表明: 人才引进不仅优化了边疆地区农村教育资源, 而且大大强化了乡村队伍建设, 为脱贫攻坚、乡村振兴战略的实施提供了不竭动力。

(三) 行为公共管理助推乡村有效治理: 志气发扬的逻辑框架

产业实现富足发展、教育赋能效应有效发挥、真正留住人才等为边疆地区乡村发展注入新鲜“血液”。然而, 在客观条件助力足够的情况下, 当地农户的心理研究是不可或缺的, “志气发扬”是乡村地区实现有效治理的内在驱动。云南省丽江市宁蒗县是宁蒗彝族自治县, 聚居着彝族、白族、藏族、回族、壮族、傣族、纳西族、普米族等 10 多个少数民族, 在这样一个特殊的地域, 从

行为公共管理的角度探讨当地村民的心理显得更为重要。云南边疆地区乡村治理“志气发扬”发展路径的逻辑框架见图6。

1. 跳出“贫困文化”圈, 关注农户心理效应

基于行为公共管理的全新视角, 探究农户的心理效应是切实可行的发展路径, 既突显乡村治理在微观层次上的行为效应, 又使得外在成效与心理效果(农户对政策响应度与认同度)能共同发力。学术界关于“精神贫困”的既有研究中, 大多将其归因

于贫困群体的惰性、依赖等道德层面的志气缺失, 这些研究与早期西方文化语境下的“道德懈怠者”相切合。但简单将精神贫困问题归因于道德批判及福利陷阱, 在一定程度上忽视了该群体的生计脆弱特殊性及心理行为变化, 缺乏对农户所处社会环境与生活情境的微观、动态考察。

消极的亚文化圈对农户产生心理行为影响, 进而形成代际传递。部分群体安贫守贫的现状并非与生俱来, 从外生因素看, 农村发展受制于地理环境、基础设施、人文发展、社会资本等多方面因素; 从内生因素看, 自身人力资本积累、家庭环境、文化教育等进一步阻碍农户发展^①。“贫困文化”圈成为阻碍乡村振兴内生动力激发的围墙, 在这种情况下, 物质层面的力量投入是治标不治本的。因此, 必须促进边疆农村地区“贫困文化”转为“志气文化”, 激发主体性思维, 实现从“被动消极发展”向“主动积极致富”转变。

首先, 正视该群体的社会特性。边疆地区农户往往具有较强的生计脆弱性, 在社会中存在感、获得感较低, 往往形成自暴自弃、自卑失衡的悲观心态。其次, 该群体更易受到“贫困文化”圈的侵蚀, 边疆地区的历史贫困人口因受文化因素的持续影响, 产生更强烈的排外心理, 并处于社会边缘地位。最后, 该群体大多依靠高强度低报酬的体力劳动维持生计, 规避风险动机强, 长此以往就容易形成安于现状不求作为的心理。在乡村振兴战略推进中, 应当精确辨别隐性“穷根”, 帮助农户减轻社会歧视, 增强社会存在感, 加强心理疏导, 重塑社会获得感与满足感, 培养积极主动意识, 提高社会认知能力, 全面消除“人穷志短”障碍。同时由于不同类型精神贫困问题产

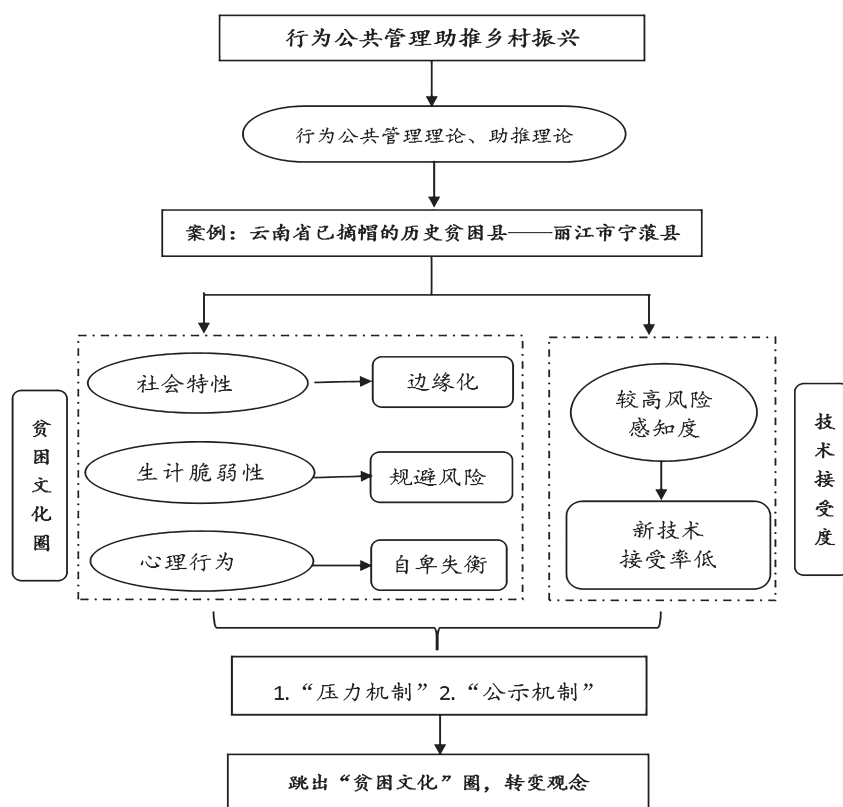


图6 云南边疆地区“志气发扬”乡村治理发展路径

^① 丁志刚, 李航. 精准扶贫中的“精神贫困”及其纾解——基于认知失调理论的视角[J]. 新疆社会科学, 2019(05): 136-144+154.

生原因各异,表征与过程机制不尽相同,还要摒弃“贫困文化”圈,避免陷入一刀切的道德批判或政策批判。调研结果表明:研判农户心理行为,心理疏导与社会帮助并重,能最大效果地促进乡村治理工作开展,化解乡村发展过程中的矛盾、冲突。

2. 依托助推理论工具,减弱风险感知度

助推理论强调关注人的行为,“助推”旨在改变选择框架,而非强制人们作出选择^①。助推理论工具的介入,为扶志的实施路径探寻提供了内在支撑,该理论在乡村振兴领域亦具有重要的发展潜力。原因在于从心理认知的角度看,农户对乡村治理、脱贫致富的感知伴随着由情感、思维和成效等要素组成的认知过程,在乡村振兴领域引入行为公共管理的分析框架具有逻辑一致性与必要性。行为科学的引入通过作用于心理和行为的激励,巧妙地利用设计的情境框架帮助人们形成符合期望的行为反应,有助于将政策导向转化为个体的自觉行为^②。扶志的“助推”机制界定为两个层面:“压力机制”与“公示机制”。

一是“压力机制”,主在寻求制造压力氛围,进行成效比较来增进扶贫效果。当人们处于选择架构中,决策往往会受到从众心理影响,乡村治理工作可以利用这一心理效应达成发展目标。边疆历史贫困地区社会流动性较弱,往往受制于自然、地理、交通、信息等外在约束条件,故而依然保留着重亲厚友的基层社会结构。“熟人社会”团结互助的邻里价值观深深扎根于当地群体,人们必须严格恪守乡村社会规范,否则就会遭遇社会排斥。因此,个体决策往往优先考虑并遵从所有成员的共同价值偏好及目标,乡村治理工作需注重各村发展成效比较,引入奖励机制,制造压力的社会氛围,进而激发农户的致富积极性,化被动为主动,将中国乡村特有的情感联系利用于乡村治理工作之中。

二是“公示机制”,注重公开绩效结果,对农户产业发展的相关收益进行公示。基于理性经济人的分析,及时提供反馈是改变人们行为方式的重要路径,而公开收益成果则会使其效用倍增。边疆地区的农户常常因传统守旧观念的束缚,对新鲜事物较为抵抗,对信息化技术和产品的使用具备较高的风险感知度^③,技术赋能效应难以充分发挥。村干部可通过公开参与新技术产业发展的农户的收益分红,影响其他农户的行为动机,形成产业发展示范带动效应,减弱对新技术的风险感知度。公示收益分红能够更直接地激发农户参与产业发展的积极性,转变责任主体归于政府的错误观念,将信息化资源与农户主体能动性有机结合,有效解决志向缺失问题。

调研结果表明:借助助推理论工具,发挥“压力机制”与“公示机制”的双向作用,注重农户的心理行为,助推农户转变传统守旧观念思想,通过知识、信息、技术的大量注入,实现农业产业升级,提升农户市场嗅觉和应变能力,在促进乡村发展中具有巨大作用。

四、结 论

本文从理论上梳理了边疆农村地区“三维一体”的乡村治理逻辑框架。“三维”聚焦制度、智力与志气,将制度设计、智力培育与志气发扬有机结合,形成一条在边疆农村地区切实可行的乡

① 句华. 助推理论与政府购买公共服务政策创新[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2017(02): 74-80.

② 邓崧. 差异与互适: 行为公共管理的演进脉络[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2020(06): 118-125.

③ 袁野, 曾剑秋, 赵鸿运, 张献华. 农村信息化服务模式研究——以云南省“数字乡村”为例[J]. 北京邮电大学学报(社会科学版), 2014(01): 73-78.

村治理路径,并将边疆地区乡村治理分为四个类型,即:有效治理型、资源注入型、智力输送型以及内在驱动型。

合理利用大数据等现代技术来驱动管理体制变革是边疆地区乡村治理的重要路径。必须区别于传统乡村发展,融合旅游大数据与金融大数据,完善平台建设,建设数字乡村,以信息流带动技术流、资金流、人才流、物资流,激活农村各要素,实现“以一带二”、“接二连三”的产业升级发展。

教育为边疆民族地区乡村振兴的重要着力点。必须聚焦职业教育扶贫,帮助学生获得一技之长的生存技能,加强乡村人才建设,向边疆农村地区乡村振兴输送“智动力”,巩固脱贫成果,为农村地区稳定脱贫、长远发展提供不竭动力。

利用行为公共管理理论提升志气,从心理上助推边疆地区实现脱贫致富、乡村振兴。必须基于行为管理视角,打破传统“贫困文化”圈的束缚,正视农民主体地位,加强心理疏导,拔掉“穷根”,唤醒“阳光”心态。依托于助推理论工具,结合“压力机制”与“公示机制”,减弱对信息化技术和产品的风险感知度,在一定程度上解决志气缺失问题,实现内在激励与外在推力的双轮驱动。

(责任编辑:冷 模)