

由普遍性到针对性的循环往复：有条件的现金转移计划和社会公民权的发展

布莱恩·罗伯特
德克萨斯大学奥斯汀分校

by Bryan Roberts, University of Texas at Austin

贫困不仅意味着资源匮乏，还反映出贫困者处于受国家支配的状态。基于这个前提，罗伯特（Roberts, 2012）探讨了墨西哥的“机会”项目等有条件的现金转移计划在拉丁美洲社会政策和公民权发展进程中的作用，考察了此类项目对贫困人群自身权利的认知和公民参与的质量所带来的影响。在工业化国家，政策制定者最初担心减贫政策将影响贫困人口工作的积极性。随后，政策对话开始专注对贫困人口的能力培养，即广义上打破贫困恶性循环的方式，这一点在发展中国家中表现得尤为明显。

作为针对性政策，减贫项目建立起国家与特定的一部分公民间的特殊关系，并由此有意或无意地影响着对权力、责任和公民权的理解。因此，在衡量有条件的现金转移项目对公民权的影响时，不仅应该关注项目在提升教育和降低婴儿死亡率等方面所取得的成就，还应当考虑项目的实施方式。这包括甄别贫困人群，为该人群提供资源并监督其项目完成情况，从而向公众和相关赞助机构证明项目进展顺利。坦德勒（Tendler, 1997）指出，社会政策的实施方式不仅影响到项目能否成功达到预期目标，还关系到项目受益者对项目的评估，以及他们对政府的信任。相比于用统计数据衡量项目目标达成状况，衡量项目实施效果对公民权质量的影响难度更大，却也同样重要。

有条件的现金转移项目以现金激励引导对儿童教育、母婴健康和健康防御项目的重视，以达到永久脱贫的目标。墨西哥的“机会”项目通过中央政府向受益者直接的现金转移，已基本完全覆盖城乡贫困人群。中央政府与受益者两者间在一定程度上缺乏媒介沟通，“机会”项目中社区的参与也未扮核心角色。对此，罗伯特认为，受益者无法直接与官员沟通是“机会”项目的一个内在威胁，这有可能导致项目最终受制于“审计文化”。

强调缩减行政支出，使得“机会”项目中央项目官员的数量不足以确保项目在各地方得到有效执行。然而，罗伯特认为，“机会”项目整体上公开透明，鲜有庇护主义，这些都是项目设计的突出优势。

由移动人口、民族背景和城乡差别造成的社会经济背景差异影响着项目的实施。三项背景因素所带来的机遇与挑战并存。罗伯特认为，人口流动会妨碍家庭关系，此外，由于其它利用移民汇款的政府项目不能够很好地与“机会”项目兼容，人口流动还将弱化当地社会经济发展根基。

相比于城区而言，“机会”项目在农村地区的推行更加容易。这是因为在城市地区，识别受益人的难度较大，并且在人际关系疏离的人口密集区，获取项目信息的难度远大于邻里关系密切的农村地区。项目在农村地区也面临的挑战：因为缺乏优质的工作机会，通过“机会”项目受过教育的青年人很少愿意留在农村。因此，第五代减贫政策强调现金转移与项目限制条件的结合，使项目促进当地发展，增加工作机会。农村原住民社区间稳定持久的关系促进了“机会”项目的有效实施，然而当原住民搬入城市的时候，新环境的社会差异和疏离的人际关系则会成为这些移民参与到项目的阻碍。

总之，“机会”项目能够促进更加公平和更具参与性的公民权的形成，但社区间的社会经济差异要求项目能够制定出适应当地环境并兼顾特殊需求的措施。解决方案包括在社区和项目官员之间设立媒介，驻扎于社区，由国家和社区共同聘用。此外，项目还可以发展机构间合作，使之与当地发展政策相结合，尤其侧重增加当地就业机会和住房。如何在项目设计和施行中增加当地社区参与，同时维持健康、教育和社会发展等服务机构间高效的中央协调机制是改革面临的一大挑战。

参考文献：

Roberts, B. (2012) Del universalismo a la focalización, y de regreso: los programas de transferencia condicionada de efectivo y el desarrollo de la ciudadanía social. In González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (Coords.), 2012, Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad, México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.

Tendler, Judith. (1997). Good Government in the Tropics. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.