



扶贫吸纳治理:精准扶贫政策执行中的悬浮与基层治理困境

袁明宝

(西南大学 教育学部中国乡村建设学院,重庆 400715)

摘要:精准扶贫在具体政策执行中出现了悬浮状态,数字化、文本化扶贫造成真正的贫困治理缺失,压力型体制的运行机制使得扶贫对象错位,保障功能扩大导致村庄社会出现“人人争贫困”现象,干部帮扶制度的形式化使得贫困户对基层政府产生抱怨和不信任。精准扶贫执行中的悬浮使得村干部在具体工作中呈现出职业化的特征,进而带来了村干部群体村治动力的弱化;扶贫实践中的利益分配矛盾造成干群关系紧张,使得基层组织处于夹心层状态。精准扶贫试图通过精细化的技术治理以改变之前瞄准脱靶的难题,但在具体执行中却又带来了扶贫困境,使其成为替代基层治理的中心工作,就出现了精准扶贫对治理的吸纳。

关键词:精准扶贫;悬浮;精细化治理;扶贫吸纳治理

中图分类号:C931 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)03-0057-08

一、问题提出

精准扶贫战略实施以来,从中央到地方各级政府都将其作为中心工作来对待。相关扶贫政策不断出台,各种项目资金随之跟进,国家希望通过这种运动式治理的形式以达到农村贫困问题的解决,实现到2020年全面建成小康社会的目标。精准扶贫政策一方面是国家层面的制度设置,各级政府部门要负责执行具体的扶贫政策,并进行项目资金配套;另一方面,精准扶贫作为自上而下的政策设计进入到最底层的农村社会,最重要的是依靠基层组织和基层干部来具体落实,并将其最大限度地动员起来。这就使得基层干部面临着巨大的政治压力,要将大部分时间和精力放在这件具有政治性的中心工作上,从而在规定时间内完成精准脱贫的目标任务。因此,精准扶贫政策就成为搅动农村社会和基层治理的重要外生变量,考察精准扶贫对基层治理的影响就成为重要课题。

学界关于精准扶贫的研究主要侧重于从精准扶贫的内涵、运作机制和实践困境三个方面展开。第一是对精准扶贫的内涵、意义等进行分析,精准扶贫是为了抵消经济减贫效应的下降而必须采取的措施,是对以往扶贫工作战略的发展与补充,将成为未来中国农村扶贫的主要方式,并在此基础上提出创新机制和改善路径^[1-2]。第二是对精准扶贫运作机制的分析。左停等提出精准扶贫机制的推出在技术层面的靶向是针对此前扶贫开发工作中存在的瞄准目标偏离和

收稿日期:2017-04-19

项目基金:重庆市社会科学规划项目“农业经营体制改革对农村社会秩序的影响研究”(2015BS037);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“农户家庭经济行为的社会文化嵌入性研究”(SWU1509309)

作者简介:袁明宝,男,西南大学教育学部中国乡村建设学院讲师,博士,武汉大学中国乡村治理研究中心研究人员。E-mail: shizhibeiming@126.com

精英俘获问题^[3],在此基础上建构精准扶贫的精细化治理模式,精细化治理是我国社会治理创新的重要方向,与精准扶贫战略具有内在的契合性^[4],是实现社会精准治理的重要部分^[5]。在具体运作中,精准扶贫是一种数字化管理和技术化治理形式,将脱贫的目标兑换成相应的技术指标,通过这些逐步分解的技术指标进一步落实总体动员的要求^[6-7]。贺东航等还对东中西不同区域的精准扶贫运作逻辑进行了区域比较^[8]。第三是探讨精准扶贫实践中的困境,主要分为三个视角。首先是在精准扶贫的制度设置层面,精准扶贫是一种军令状式的扶贫管理机制,往往会导致地方政府扶贫工作的一系列应对策略,造成贫困治理失灵^[9]。也有学者认为精准扶贫是政府主导型的扶贫模式,存在着对扶贫资源的决策权、使用权和控制权的垄断,是科层化的组织管理机制^[10],具有比较鲜明的技术官僚主义特征^[11]。其次是在扶贫目标偏离方面,村庄内的社会关系结构、权力结构等都容易成为扶贫工作目标发生偏离的重要原因^[12],带来的结果是扶贫资源经常流向非目标群体或领域^[10]。也有学者从精英俘获的角度分析扶贫项目中的目标偏离^[13-16],主要指精准扶贫资源在分配中被社区内的精英群体和个体所获取和截留。再次是从基层治理角度分析精准扶贫为何难以实现瞄准和精准的目标,基层组织在运动式治理和官僚体制的双重规制和压力下,面临着一系列的执行约束,基层治理资源有限、权责不匹配、压力考核等因素影响了基层干部的政策定位与具体执行^[17]。李群峰认为村庄中委托代理、权力差序格局等基层治理结构中的权限造成村庄“最后一公里”瞄准偏离^[18]。万江红等则认为村民自治组织能力和权威的缺失与不足是导致精准扶贫实践困境的重要原因^[19-20]。

通过以上文献梳理,已有关于精准扶贫的研究侧重于从宏观层面上的政策制定和微观层面上扶贫资源的分配过程等角度展开,并没有将精准扶贫与基层治理关联起来。因为精准扶贫政策说到底还是由乡村两级负责具体执行,基层组织的执行力和运作逻辑会影响到精准扶贫政策的实施绩效。同时,精准扶贫作为基层政府的中心工作也会对基层治理产生很多影响和牵制。因此,本文在吸取已有研究文献和深入调研的基础上,试图对精准扶贫和基层治理的互动关联进行阐释。本文所讲的扶贫吸纳治理是指,扶贫工作原本属于基层治理的一部分,是嵌入在基层治理工作中的,而在当前扶贫政策执行中,乡村基层组织容易将扶贫工作在一定程度上代替原先常规化的治理内容,这便会出现本文所讲的扶贫吸纳治理现象,主要表现在扶贫政策实施过程中对村治动力、村治规则和村治目标的消解。

二、精准扶贫政策执行中的悬浮表现

2015年底,中央扶贫开发工作会议提出要坚持精准扶贫、精准脱贫,坚决打赢脱贫攻坚战,并确保到2020年农村贫困人口实现全部脱贫。精准扶贫成为各级政府、部门的中心工作,对于赣南宋村来说也面临着同样的形势。宋村是江西赣州市下属的一个行政村,全村农业人口有9013人,耕地面积有2957亩,山林面积15000亩,现有22个村民小组,8个村干部,22个小组长。从2014年年底开始,宋村便开展贫困户精准识别工作,共识别出贫困户421户,1468人。虽然基层村干部在精准扶贫过程中做了大量工作,但也明显存在着精准扶贫的悬浮特征。精准扶贫的悬浮是指在政策执行过程中并没有达到预期目标,出现了目标偏离,精准扶贫政策在具体实践中的设计和执行很多时候无助于贫困的解决,造成了运动式治理贫困的失灵。精准扶贫悬浮还有一层含义,即政策的执行和落实与贫困户无关或者关联度不大,精准扶贫往往成为基层政府层面自上而下的动员、做工作,针对贫困户的扶贫却十分欠缺。

(一) 数字化、文本化扶贫与贫困治理缺失

税费改革后,基层政权从过去的汲取型转变为与农民关系较为松散的悬浮型,并呈现出明显的官僚化趋势^[21]。在这种背景下,村级组织的工作内容发生很大转变,税费收取、计划生育、

公共品供给等工作逐渐退出和削弱,村务规范化管理和发放资料等软指标成为中心工作,出现了软指标的硬指标化^[22]。村干部要忙于填写和制作各类报表、记录和档案^[23],表现出数字化和文本化的特征。在扶贫政策执行中,数字化和文本化主要是指乡村两级花费大量时间、精力、人力、物力和财力用于精准扶贫的资料工作或文牍工作,精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核都要有完整、规范化的数据信息和资料档案,从而可以明确、清晰和具体化地呈现当地的精准扶贫工作情况,以便于统计、考核和应对检查。宋村在开展精准扶贫过程中,涉及到贫困户的各种表格如申请表、调查表、审核表、摸底表等都要由村干部在电脑上操作完成,而且还要根据市县乡等各个层级政府的不同要求填写、调整各种数据信息。“村干部一年到头都在填表,每天都在填表”,数据、文本工作不仅占据基层村干部的大部分时间,而且还加重了村级组织的财政负担,如要在规定时间内完成数据信息的填写任务,村干部就会有偿聘请回村大学生等人员填表、录入贫困信息,宋村光填表的费用就在三万元左右。但填写的很多贫困信息都只是用于应付检查,而难以发挥实际作用,主要是因为很多信息都是事后补充的,而且也有很多无效信息。

数字化、文本化工作使得精准扶贫在基层操作中成为了软工作,乡村两级将大部分时间都用于做虚的工作上,而并没有给贫困户实质性的帮助。从精准识别锁定贫困户开始,精准扶贫工作很多时候都是由村干部在电脑上操作的,精准扶贫户的名单出来后,基层所能做的工作也只限于联系人到农户家里走访慰问一下。虽然有五个一批、六个一批等扶贫政策,但发挥的作用也非常有限。宋村2016年的计划脱贫人数是528人,但上面下来的政策项目支持就只有20万的基础设施建设补助费用,村委会准备用这笔钱建老年人活动室。除此之外便没有任何扶贫资源用于支持贫困户脱贫,只能通过乡村两级在电脑上将其由贫困户转为脱贫户,这就只是在电脑数据上的脱贫,贫困家庭并没有产生任何变化。因此,数字化和文本化工作倾向使得扶贫政策执行的重点放在了客观的形式化内容上,而采取有效措施、投入资金发展农业产业、改善农村水电路等基础设施建设这些硬工作却成为次要的。

(二) 压力型体制与扶持对象错位

随着基层组织官僚化的发展,压力型体制的运行机制由县乡两级政治体制传递到村级组织,在自上而下的政府工作考核中,村干部时刻面临着巨大的考核压力。成为各级政府中心工作的精准扶贫也遵循同样的逻辑,基层组织要在规定时间内完成精准脱贫任务,并能够达到精准考核的目标,这就对其提出了很高的要求。基层组织一方面面临着很大的考核压力,另一方面又没有足够的政策、资金支持贫困户发展,就只能在精准扶贫中采取一些策略主义的行为^[24]。宋村的精准扶贫措施最主要的是依靠贷款发展产业,因此贫困户申请到贷款就成为其精准脱贫的重要考核指标,但在实际运作中贷款资金并没有分配给真正的贫困户。这一方面是因为真正的贫困户不敢轻易贷款,担心贷款会给家庭带来更大的风险;另一方面则是乡村基层组织在压力型体制下的目标责任考量,即大部分贫困户的风险承担能力有限,如果贷款投资失败就可能导致农户家庭欠债而更加贫困。所以,基层政府就更加倾向于选择那些经济条件较好,或者本来就已经开展种植、养殖等产业的家庭,这样就既能完成精准脱贫的指标,又不会在考核中出现问题。因为通过贷款去扶持贫困户发展产业,不只是一句空话,在实施贷款后,上级部门要有对精准扶贫的相应考核,即要看其通过贷款是否发展了产业,如果没有发展起来产业,基层政府就会承担政治风险,所以最好的方式就是把资金贷给那些已经有产业的村民。

因此,基层政府囿于精准扶贫的考核压力,而容易采取策略性应对的方法,表现在金融扶贫中就是将贷款发放给中等条件的农户,而真正贫困户的境遇并没有改变。所以,原本用于扶助贫困户的政策,不仅没有达到支持贫困户的目的,还加剧了乡村社会的贫富差距。

(三) 精准扶贫保障功能扩大与争贫现象突出

精准扶贫政策的初衷是改变之前区域性扶贫中瞄准失灵和脱靶的现状,通过精准识别瞄准

真正的贫困户,进而采取产业扶贫、金融扶贫、教育扶贫和社会兜底等措施对贫困户实施分类治理^[25],帮助其走出贫困状态。而且上级政府也会在项目资金、政策优惠等方面给予贫困户支持,动员各方面的人力、物力、财力投入到扶贫攻坚中来。因此,精准扶贫政策给贫困户发展和脱贫带来了史无前例的资源支持和发展条件。但另一方面,精准扶贫政策又呈现出保障功能扩大的形势。首先是贫困户保障人数的扩大,精准扶贫的目标是在2020年之前使大部分贫困户都得到脱贫,所以贫困户的名额分配就更充足,进而造成原本不该纳入到扶贫体系中的村民也成为了精准扶贫户,如因为家庭消费开支过大导致的贫困类型、农户家庭自身懒惰不够勤劳型的贫困等^[26]。其次是精准扶贫保障项目的扩大,即精准扶贫户不仅享受到扶贫本身所带来的资源和福利,而且还捆绑了教育、医疗等其他福利,贫困户生存和发展所需要的福利都包括在内了。因此,成为贫困户就意味着能够享受更多其他的福利条件,就使得贫困户成为村民竞争的资源。宋村贫困户在县医院看病可以享受到80%的报销比例,而一般农户的报销比例则只有60%;贫困户家庭的子女可以在小学、初中申请到“两免一补”,大学生还可以享受国家助学金。

因此,精准扶贫政策就增加了贫困户所捆绑的资源数量,向农户传递的信息是只要当上贫困户就可以享受各方面的政策照顾,使得贫困户成为特权的标志。这就造成当前农村社会人人争贫困的现象,因为贫困户不像之前那样没有太多资源,反而能够得到很多切实的利益和福利,所以那些与贫困户条件相差不大的农户也都争相去申请贫困,从而违背了精准扶贫政策的初衷。

(四) 干部帮扶制度的形式化

向农村派驻工作队是实现动员农民以完成某项政治目标的有效手段^[27],精准扶贫工作也同样采取了帮扶制度和包村包户制度,即动员各级政府部门、企事业单位等实现对贫困村和贫困户的帮扶。帮扶人员要了解贫困户的具体情况,与贫困户共同商议制定相应的脱贫计划,并经常到贫困户家中走访慰问,而且还要记录专门的贫困户走访情况。干部帮扶制度一方面说明国家对精准扶贫的重视程度,要动员全社会力量进行扶贫攻坚工作;另一方面,也说明政府对贫困户的关心和支持,从而拉近国家与农民关系。但在实际运作中,干部帮扶这种制度设置很大程度上只成为形式化的行政工作,难以产生对贫困户的实质帮助。宋村所在的市县政府也制定了详细的挂点包村包户制度,县房产局是宋村的挂点单位,要帮扶30户贫困户,镇政府帮扶30户,宋村每个村干部帮扶50户。通过各级单位的帮扶,实际上是对贫困户脱贫责任的分配,而且还要参与到贫困户脱贫攻坚的目标责任考核中来,贫困户不脱贫,帮扶者的责任就没有完成。但实际上,帮扶者能力有限,在帮扶贫困户的过程中也难以发挥很大的功能。镇干部宋明是宋村村民宋坤的帮扶者,但宋明也只能是偶尔到贫困户家里去看一下,“喝点茶,聊聊天”,并不能对宋坤在脱贫任务中发挥实际作用。

干部帮扶制度体现出各级政府对精准扶贫工作的高度参与和重视,通过走访慰问贫困户能够拉近与贫困户的感情。但在帮扶过程中又不能带来任何资金和项目等实际扶持,就会造成贫困户对基层政府的抱怨和不信任,从而造成另一种形式上的干群矛盾。

三、精准扶贫政策执行悬浮对基层治理的影响

具有运动式治理特征的精准扶贫工作对于基层来说是一个全新的外在变量,不仅基层治理的现状会影响到精准扶贫政策的具体实施,而且精准扶贫政策执行中的悬浮更会对基层治理带来挑战。这种挑战不仅包括基层村干部在压力型体制下的工作难度,还在一定程度上塑造出村民对基层政权合法性、认同感的下降,进而使得基层治理呈现出尴尬的夹心层状态。

(一) 村干部职业化与村治动力弱化

精准扶贫政策遵循的是技术治理路径,很重要的内容是通过数字化和文本化管理完成对贫

贫困户的识别、帮扶以及对基层政府的监督、考核,因此精准扶贫中的数字化和文本化就成为基层村干部的最重要工作。而要做好这一工作就需要村干部实现职业化,意味着村干部要天天到村委会坐班和加班,像乡镇干部一样做很多行政工作,体现在精准扶贫上就是填报各种表格、数据和信息等事务性工作。村干部职业化使得上级政府把村干部当乡镇干部来看,不仅要完成精准扶贫这一中心工作,还要完成其他各个部门安排下来的阶段性任务,就使得村干部没有时间从事其他兼业和副业,获利机会减少。如宋村村干部吴某家中有近40亩的脐橙,但大部分管理都要指望其妻子,吴某基本上没有时间过问。因此,精准扶贫中村干部的职业化使得村干部收入有限,又没有时间去获得其他收入,就形成了村干部工作内容与收入上的不平衡状态。进而,基层村干部就会因为精准扶贫软工作太重、收入太低而选择辞职,精准扶贫政策实施两年来,宋村所在的宁县已经出现不少村干部辞职的现象。

精准扶贫中村干部的职业化还会带来村治动力弱化的困境,即精准扶贫政策在具体实践中消解了村治动力。村干部在县乡村治理结构中发挥着重要作用,向上要完成各种行政任务,向下要满足农民需求、调解纠纷、改善基础设施等。但数字化、文本化工作耗费了村干部大量时间和精力,呈现出村干部对上不对下的情况,即只去回应上级政府和各个职能部门的工作,难以有效回应村民的生产生活需求。这一方面会带来村干部自身对行政工作的反感和不满,另一方面也产生村民对村干部的不满和抱怨,甚至打架冲突,进而导致村民与村干部之间的信息不对称,村干部合法性身份降低,村治动力弱化。

(二) 利益分配矛盾与干群关系紧张

精准扶贫是当前农村社会涉及利益、福利最多的政策分配,是国家对贫困人口进行全方位扶持的福利性政策,不同于粮食直补、新农保和新农合等普惠性政策,而属于覆盖局部人群的特殊性政策。但正因为精准扶贫在实施过程中涉及到较多的福利政策、保障功能范围扩大,从而将原本相对平静的村庄都搅动起来,主要表现就是村民争当贫困户,都希望能得到精准扶贫雨露的照顾,即使那些家庭条件相对较好的农户也想被纳入精准扶贫户中。贫困户在村民面前成为一个香饽饽,而且都认为“这是国家政策,不得白不得”,因此就产生了利益分配中的矛盾,主要表现就是那些没有评上贫困户的农户找乡村两级组织上访、争贫。宋村在开展精准扶贫工作时就遇到不少村民来争贫困户的情况,村民陈某就曾经多次到村委会来闹,并质问村干部为什么没有将其纳入精准扶贫户,由于当时的贫困户名单已经锁定,而且村干部也向陈某解释贫困户是由村干部、村民代表和包村干部共同评选出来的,但陈某一直坚持到村委会闹、到镇里上访。最后,村干部基于维稳的考虑便会将贫困户名额分配给这些上访农户,从而使其他农户产生更强烈的不公平感。

精准扶贫中农户的不公平感主要来源于两个因素,一个是当前村干部的权威衰弱,不管如何公正地评选精准扶贫户都会有村民抗议,这是对基层不信任而产生的结果。另一方面,乡村两级组织基于上级政府的考核压力,而倾向于将扶贫资源分配给那些非贫困户群体,就会形成条件相近农户的攀比和不公平感,也就成为引发干群关系紧张的重要因素。而且被评为贫困户的村民在申请产业发展政策或金融贷款政策时又遭遇困难,不能真正得到精准扶贫政策的扶持,就会产生对村干部的不满情绪。宋村村民吴某因为家中有两个大学生被评上了贫困户,门口也挂上了“精准扶贫连心卡”,但当他去申请贷款时却被拒之门外,就经常去找村干部吵架。因此,精准扶贫政策实践形成了对村治目标的消解,基层治理的目标是通过提供基础设施公共品和扶贫帮扶等公共服务以满足村民在生产生活层面上的需求,进而达到善治的状态。但精准扶贫在政策执行中却因为上文所讲的利益分配和村干部权威衰弱等原因,产生了村民争夺扶贫资源、干群关系紧张等结果,原本通过政策执行以达到村庄善治的目标并没有实现,反而因为扶贫政策执行而出现了治理秩序的混乱。

(三) 治理精细化与扶贫内卷化

精准扶贫工作不同于传统的村庄治理内容,从精准识别开始就成为了一种精细化的技术治理。不管是建档立卡、帮扶对策还是管理考核都要做到可呈现化,即要有客观、具体的数据,文本可以呈现,从而在官僚化体制中能够应对上级各个部门的检查,同时又能很好地完成自上而下的政治化任务。这种精细化治理形式是国家政权建设的内在要求,试图通过数字化管理的方式实现对农村社会贫困状态的全面了解和基层政权精准扶贫工作的有效监督。但精准扶贫的精细化治理是有前提条件的,即要在已经规范化和规则化的现代社会中才能有效开展,但大多数农村地区仍旧是一种非规则化和非均质化的状态,难以具备精细化治理的基础。

所以就产生了精准扶贫的精细化治理与农村社会非规范化、模糊化之间的矛盾,具体表现有两个。一方面是精准识别过程中因为农户家庭经济收入的模糊性和非货币化,难以做到依靠技术手段对家庭收入进行准确的量化衡量,所以在实际操作中就只能依靠大量的人力来进行笼统性地统计,在这个过程中就很难做到客观化,又容易走向形式主义。另一方面,精准扶贫精细化的目标是要达到扶贫的经济目标 and 政治目标,前者是指通过扶贫资源入户以实现贫困户减贫,后者则是要实现扶贫资源的“亮点”“政绩”效果,而且后者占据了基层组织更重要的考量。所以在实际操作中就容易出现扶贫资源对真正贫困户的缺失和滞后问题,扶贫资源缺失是指本用于帮助贫困户脱贫的项目资源出现了目标偏离,滞后则是指很多时候精准扶贫项目都是在贫困户已经脱贫出列后才下达,贫困户也就难以享受到政策福利。因此,精准扶贫试图通过精细化的技术治理以改变之前瞄准脱靶的难题,但这种精细化治理却又带来了新的扶贫内卷化,即精准扶贫在很多时候没有达到帮助贫困户脱贫和实现乡村善治的目标,反而因为精准扶贫资源越多,农民对基层组织的抱怨越多、不信任感也越强,也就延续了之前农民对政府的差序化认同,即“中央是好人,地方把经念歪了”。农民对基层更加不信任,也会影响到基层治理其他工作的开展,如开展环境卫生整治、土地流转等,贫困户就会不支持村两委的工作。因此,精准扶贫中的精细化治理就改变了之前乡土社会中存在的简约治理规则。在大多数中西部农村社会利益稀薄,治理事务也不多,村干部只有在出现临时性和突发性事情时才会积极参与到问题解决中,而精细化治理则要求基层村干部掌握现代化的技术治理手段解决农村贫困问题,本质上是对村庄治理规则的一种消解。

(四) 基层治理中的夹心层状态

夹心层状态是指村干部在精准扶贫工作中面临着上级政府和村民的双重压力,一方面是自上而下的压力型体制,村干部要在规定时间内完成各种任务目标和考核,而且都是村干部不太擅长做的填表、汇报、应对检查等各种软任务。另一方面则是面对来自村民的压力,正如上文所说的因为村民追求公平、正义,就会争当精准扶贫中的贫困户和争夺扶贫政策,将矛盾转向村干部。而且,村干部是精准扶贫政策的具体执行主体,但很多时候并没有太多项目资金下来,就没有能力开展扶贫工作,“精准扶贫有政策,但没有资金”,这种情况就使得村干部面对来自贫困户的巨大压力。

基层治理的夹心层状态就会影响村干部在精准扶贫工作中的积极性,甚至会出现消极应对的情况。因为精准扶贫很多时候更加注重数字化管理、文牍化工作和事本主义考核,只要将这些软工作做硬、做实,对于村干部来说就意味着可以完成这一工作。并且,这种形式化的工作内容可以不与非均质化的村民打交道,就可以避免村民对村干部的各种抱怨,甚至是打架等暴力行为。宋村精准扶贫贫困户名单、精准帮扶措施和脱贫计划等展示图片都没有张贴在村委会门口或者其他显眼的地方,而是张贴在了村委会顶楼很少有村民上去的空旷大厅内。这样就能够避免村民因为看到精准扶贫的具体情况而产生更加激烈的意见,但却使得精准扶贫成为脱嵌于村民的事情,精准扶贫在基层实践中就出现了空转现象。

四、结论:扶贫吸纳治理

乡村稳态治理的基础是村干部能够在基层治理中充分发挥自主性进行简约治理或者弹性治理,其要达到的目标主要有两个:一是借助国家自上而下的项目资源,动员和组织村民协商议事,实现村庄公共品和公共服务的良好供给;二是解决村庄内部的纠纷调解、利益分配等村庄事务,从而实现村庄的善治。精准扶贫政策的出发点是通过国家特惠性资源的救济实现贫困户脱贫致富,具体措施包括村庄水电路等基础设施的建设完善、农业产业的发展以及教育、医疗等社会公共服务层面上的救助。因此,精准扶贫工作一方面是以扶贫为中心的政策设计,同时又紧紧嵌入在基层治理结构中,是基层治理内容中的重要一环。但在基层实践中,精准扶贫政策执行囿于各种原因出现了悬浮状态,并成为替代基层治理的中心工作,这就出现了精准扶贫对治理的吸纳。

首先,精准扶贫政策在执行中出现一定的形式化走样,造成对基层治理重点的改变。精准扶贫虽然是当前各级政府部门尤其是乡村两级组织的中心工作,但工作压力很多时候主要集中在如何做好数据、资料等“作业”上。因为精准扶贫首先要求掌握农村贫困户的基本情况以及动态数据管理等,村干部大部分做的都是软性工作,在具体的精准扶贫措施上并没有花费太多时间。一方面是因为分配下来的扶贫项目和资金有限,另一方面是很多扶贫项目并不需要花费太多时间,如宋村精准扶贫贷款只发放了19户,而且都是那些家庭相对勤劳、产业发展基本成型的农户,在贷款申请上很容易通过。因此,基层组织在精准扶贫工作上都将精力投入在数据管理和应对考核上面,在具体的扶贫措施上则很少对接贫困户的实际需求。这便改变了基层治理的重点方向,纠纷调解、公共品供给等事务成为次要事务。

其次,精准扶贫的精细化方式与基层治理的综合性、复杂性和模糊性不相匹配。农村基层治理并不同于城市社区相对规范化和标准化,很多事情都充满了不规则性和突发性,简约治理是其基本特征。而精准扶贫则正是通过行政化、科层化的方式来要求基层村干部,事事都要做得精细,做文字、数字工作就成为事本主义。这本应该是县乡层面要做的事情,而基层治理应该是处理不规则发生的事情,如解决家庭、土地等矛盾纠纷,提供公共品和公共服务。但精准扶贫在基层实践中则要求精细化,事无巨细,就增加了治理的成本,而且使得基层治理的重点放在文牍工作上。精准扶贫工作过于细致,就使得村干部无法在核心方向上用力,只能填写各种资料文件,但贫困户的实际情况仍然没有改变。因此,精细化的扶贫实践就与基层治理的性质产生了脱离。

再次,精准扶贫的无限责任性导致扶贫上的国家化和特权化倾向。无限责任主要是指当前的精准扶贫政策在实际中形成了对贫困户过多的责任包揽,国家希望通过全方位的扶贫措施以承担贫困户脱贫的义务,但实际上很多贫困户的状态只是阶段性的,如处在家庭生命周期的上升阶段,家庭中有子女读大学或临时生病带来家庭开支增大,这种贫困类型并不同于缺乏劳动能力、长期无法脱贫的贫困户,他们是经过一段时间和努力就会自然而然走出贫困状态的。而且,正如上文所讲,精准扶贫政策的保障功能也呈现出扩大化,试图通过政府救济以解决贫困户家庭的所有难题,但这容易导致贫困户主体的被动参与,只是被动地对接政府扶贫政策,而难以主动地去积极改变贫困状态。所以,精准扶贫政策的过度包揽和福利扩大化,就造成了贫困的国家化和特权化,前者是指国家承担起对贫困户的脱贫责任,贫困户的主体性被消解;后者则是指贫困成为一种特权符号,只要是贫困户就可以享受到政府的各种福利救济,导致其他村民对贫困户评选的不满以及对基层组织合法性和认同感的下降。

因此,当前精准扶贫政策在实践执行中很容易出现的问题是过于精细化和形式化,无法在

根本上用力,也难以激活村民内生的发展能力。而要想解决贫困问题,很重要的是将资金用于与村民生活生产紧密相关的方面,如改善水利、道路等农业生产基础设施,让农民更加便利地种田。虽然农业收入对于农民家庭来说已经不构成主要收入来源,但利用留守在家的半劳动力经营农业生产,仍然有很大价值。但前提是要具备相应的农业生产条件,如实施土地平整和连片成块耕作,就能够改变肩扛人挑、无法机械化的难题,从而可以将土地有效利用起来并产生经济效益和社会效益。也就是说,只有对接农民生产生活需求的精准扶贫投入才能更好地实现农村发展和农民收入增加的目标,贫困问题也就会自然得到有效解决。

参考文献:

- [1] 葛志军,邢成举.精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释[J].贵州社会科学,2015(5).
- [2] 汪三贵.论中国的精准[J].贵州社会科学,2015(5).
- [3] 左停,杨雨鑫,钟玲,等.精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战[J].贵州社会科学,2015(8).
- [4] 吴晓燕.精细化治理:从扶贫破局到治理模式的创新[J].华中师范大学学报(社会科学版),2016(6).
- [5] 张鸿雁.“社会精细治理”模式的现代性建构[J].探索与争鸣,2016(1).
- [6] 王雨磊.农村精准扶贫中的技术动员[J].中国行政管理,2017(2).
- [7] 王雨磊.数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J].社会学研究,2016(6).
- [8] 贺东航,牛宗岭.精准扶贫成效的区域比较研究[J].中共福建省委党校学报,2015(11).
- [9] 邢成举.压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(5).
- [10] 姚迈新.对扶贫目标偏离与转换的分析与思考[J].云南行政学院学报,2010(3).
- [11] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6).
- [12] 邢成举.村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析[J].江汉学术,2015(5).
- [13] 邢成举.乡村扶贫资源分配中的精英俘获——制度、权力与社会结构的视角[D].北京:中国农业大学,2014.
- [14] 李小云.论我国的扶贫治理:基于扶贫资源瞄准和传递的分析[J].吉林大学学报(社会科学版),2015(4).
- [15] 李小云.新时期农村贫困问题及其治理[J].国家治理,2015(38).
- [16] 刘升.精英俘获与扶贫资源资本化研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(5).
- [17] 雷望红.论精准扶贫政策的不精准执行[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(1).
- [18] 李群峰.权力结构视域下村庄层面精准扶贫瞄准偏离机制研究[J].河南师范大学学报(哲学科学版),2016(2).
- [19] 万江红,苏云勋.精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角[J].贵州社会科学,2016(8).
- [20] 万江红,孙泉雄.权威缺失:精准扶贫实践困境的一个社会学解释——基于我国中部地区花村的调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(2).
- [21] 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).
- [22] 中端锋.软指标的硬指标化——关于税改后乡村组织职能转变的一个解释框架[J].甘肃社会科学,2007(2).
- [23] 欧阳静.村级组织的官僚化及其逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2010(4).
- [24] 欧阳静.策略主义与维控型政权——官僚化与乡土性之间的乡镇[D].武汉:华中科技大学,2010.
- [25] 任超,袁明宝.分类治理:精准扶贫政策的实践困境与重点方向[J].北京社会科学,2017(1).
- [26] 袁明宝.精准扶贫背景下农村贫困的类型、形成机制与治理[J].云南行政学院学报,2017(3).
- [27] 王晓毅.精准扶贫与驻村帮扶[J].国家行政学院学报,2016(3).

(责任编辑:李凌)