

【深化精准扶贫理论与实践】

# 精准扶贫进程中地方政府的动员式治理及其改进

——鄂西 H 县政府扶贫行为分析

刘磊,吴理财

(华中师范大学 政治与国际关系学院,湖北 武汉 430079)

**摘 要:**在当前精准扶贫进程中,动员式治理成为地方政府扶贫工作的政策工具和治理策略。地方政府在扶贫动员中,常以行政动员来表达政治意志,用利益互惠策略来动员社会参与,以基层动员来实现秩序维系和扶贫目标。这种运作过程内涵了地方政府的国家意志表达和行政意志体现的政治逻辑,也体现了地方政府在基层实践中的治理规则实现和治理方式转变的治理逻辑。在面对上级政府的政治意志时以及与各利益主体的博弈中,地方政府在扶贫中的过度化动员会带来地方治理困境,因此,地方政府为推进精准扶贫,需要综合运用回应性与情感式治理等来消解过度动员治理的限度。

**关键词:**精准扶贫;动员式治理;地方政府

**中图分类号:**D632.1      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2019)01-0040-09

## 一、问题的提出

自习近平总书记 2013 年在湖南湘西考察时首次提出精准扶贫方略后,精准扶贫一度成为中国各级政府贫困治理的重要指导原则与战略方向,贫困治理各项活动都围绕精准扶贫思路展开<sup>[1]</sup>。在精准扶贫进程中,国家自上而下积极发动各级政府有组织、有目的地开展扶贫工作,不断加强政治宣传和行政动员,集中和发动各种社会力量主体来达成这项艰巨任务,以如期实现全面奔小康目标。总体来看,动员式治理成为地方政府扶贫进程中常见的治理形式,它与运动式治理不同,既涵盖了官僚体制内的政府行为,也包括科层体制外的治理形态,它是通过动员官僚体制内的行政人员、各种社会力量等主体来实现有效治理的一种方式。在当前精准扶贫进程中,一方面,动员式治理被地方政府看作是行政体系内高效运作的治理形式;另一方面,则被地方政府视为基层扶贫工作的一种政策工具<sup>[2]</sup>或者治理策略<sup>[3]</sup>,因此,无论是对国家扶贫理念和政策的践履,还是对基层扶贫样态的实践,动员式治理常常被地方政府看作是最有效的治理形式。那么,在精准扶贫进程中,地方政府是如何将扶贫工作与基层治理相结合的?又是如何实现动员式治理的?这种治理方式体现了怎样的逻辑?其治理效果又如何?对于这些问题,我们缺乏对地方政府在整体扶贫格局下的行为逻辑解释研究。

目前学界对于精准扶贫的研究主要集中于扶贫内涵界定、贫困精准瞄准、扶贫困境及路径、扶贫机制创新、扶贫区域比较、信息技术扶贫和扶贫绩效评价等技术性议题。汪三贵、刘未<sup>[4]</sup>对精准扶贫最基本的定义是通过贫困家庭和人口有针对性的帮扶,消除导致贫困的各种因素和

收稿日期:2017-11-20

基金项目:湖北省社会科学基金重点项目“湖北公共服务体系创新研究”(ZD2016WT010);华中师范大学中央高校基本科研业务项目“中国地方治理现代化及国际比较研究”(CCNU14Z02008)

作者简介:刘磊,男,华中师范大学政治与国际关系学院博士生,中国农村综合改革协同创新中心研究人员;吴理财,男,华中师范大学政治与国际关系学院教授,博士生导师。

障碍,增加自主发展的能力,达到可持续脱贫的目标。陈辉、张全红<sup>[5]</sup>基于 Alkire-Foster 多维贫困测度模型,以粤北山区农村家庭为例,多维度定量测算出主要贫困地区、贫困村、贫困维度和贫困家庭,并提出按贫困维度施策。邢成举<sup>[6]</sup>认为当前精准扶贫仍然面临多重结构性困境,要取得精准扶贫的更好成效,就需要将其面临的结构困境融入精准扶贫的制度设计并在实践中不断优化。林俐<sup>[7]</sup>则从供给侧结构性改革背景下提出要构建政府、社会、贫困人口都积极参与的多元化扶贫机制,建立和完善扶贫主体之间的协同机制、扶贫资源整合机制及精准扶贫考核机制等。贺东航、牛宗岭<sup>[8]</sup>基于精准扶贫成效的区域比较研究视角,以东部、中西部两个具有代表性的贫困区为例,从精准扶贫的内涵切入并分析了差异现状和原因。莫光辉、张玉雪<sup>[9]</sup>从大数据精准扶贫的现实需求出发,通过大数据技术与精准扶贫的有机结合、大数据理念和精准扶贫的有效对接,探讨了大数据思维与精准扶贫理念的契合逻辑。陈爱雪、刘艳<sup>[10]</sup>在分析我国精准扶贫的前提与实施内核基础上,运用层次分析法建立了包括5个一级指标和15个二级指标的精准扶贫绩效评价体系,并逐层分析。

总的来看,既有关于精准扶贫的研究主要偏重于经济学意义和政治价值形态,而缺少社会治理方面的现实解释,很少有学者从社会意义上将精准扶贫与基层治理结合起来研究,也没有揭示扶贫进程中地方政府在应对上级政府的扶贫意志以及在面对农村扶贫具体问题时所体现的治理策略、治理行为、治理逻辑及治理困境。在当前农村社会大转型的重要时期,应将地方政府的精准扶贫工作置于农村社会本土化的语境中整体性地理解和看待。精准扶贫的进程不仅是地方政府政治任务完成的过程,也是地方政府实现地方治理的过程。在精准扶贫进程中,地方政府在乡村社会具体场域内应采取不同的动员策略来实现国家的扶贫意志,不断挖掘乡村内部的多种治理规则来达成基层社会的有效治理。

本文的经验材料来源于笔者2017年9月在鄂西H县的实地调研。H县位于鄂西南边陲,总人口22.4万,该县是湖北省精准扶贫工作的七个试点县(市)之一,在扶贫工作推进中创新了一系列做法和亮点,成为全省脱贫工作的先进示范县。该县在扶贫中除了行政动员外,还动员农村社会各种多元力量积极参与,并在扶贫中通过地方政府、社会力量和基层组织的三方合力实现了农村社会的有效治理,这种策略动员也透视了H县政府基层治理方式的转变。

## 二、动员式治理:精准扶贫进程中地方政府的运作逻辑

总体上看,动员式治理成为当前地方政府精准扶贫工作的重要机制及特征。在当前阶段单靠地方政府行政动员很难完成扶贫工作任务,动员农村社会各种力量参与扶贫成为地方政府新的治理方式。在H县精准扶贫中,政府在农村社会场域中的运作逻辑可以解读为三种动员策略:一种是以强制或命令的方式动员行政系统内的干部来践履政治意志;第二种是以利益互惠的方式动员H县境内的当地企业积极参与;第三种是以规则和说服的方式动员农村社会中的理事会组织和农民主体参与扶贫工作。H县政府基层动员背后的目的不只是扶贫目标的完成,农村社会的有效治理也是政府追求的重要目标。

### (一)行政动员:行政体系内的政治实践

动员式治理的本质是集体行动之间为了特定政治目标、依赖于一定的行动策略所形成的认同聚合<sup>[11]</sup>。在周雪光看来,行政动员是动员式治理用来贯彻落实自上而下的政治意图的途径和渠道<sup>[12]</sup>。当前扶贫工作的运作就说明了地方政府的行政意志是对国家政治意志的实践。在H县精准扶贫中,政府行政系统内的意志体现为政府推动精准扶贫工作有效运作的基本形式。H县政府通过以下三种方式对扶贫政治任务进行行政动员。

首先是对国家扶贫治理理念的贯彻。H县是精准扶贫中的试点县,并没有成熟的经验可

言,只能根据顶层设计来制定本县的扶贫计划。“当前的扶贫工作,我们并没有一个具体的指导标准,只能根据中央的文件精神结合本县实际来制定扶贫方案”<sup>①</sup>。在H县的扶贫推进中,国家扶贫理念和精神只是H县扶贫的参考标准和动员前提,如根据中央扶贫工作会议精神制定了《关于建立精准脱贫标准、程序及激励机制的实施方案》等系列实施机制和措施。

其次是对上级政府扶贫政策的执行。H县政府对上级政策的执行有两方面:一是积极动员,当省委办公厅下发本省扶贫工作指导意见后,H县政府从县直30多个部门和单位抽调精兵强将组成8个专题调研组深入基层,来找准扶贫中存在的突出问题、原因及化解之道;另一种是创新跟进,创新资金捆绑投入机制、“以奖代补”机制、市场运作机制、土地山林流转机制、工作推进机制和督查考评机制来跟进上级政策。

最后是对H县“条条块块”的行政动员。一是高位推进,H县成立了由县委书记任组长、县长任第一副组长、相关领导任副组长、县直相关部门负责人为成员的精准扶贫工作领导小组,明确由县委副书记牵头抓日常工作,县四大领导班子中的其中一名兼任办公室主任,抽调8名精干人员组建扶贫工作专班;二是合力推进,H县政府在扶贫中实行“六办合一”,完善领导小组“牵头抓”、六大办合署办公“综合抓”、各部门各乡镇(开发区)工作队“面上抓”、选派指导组和指导员“点上抓”的机制,形成工作合力。

在H县的扶贫运作过程中,这种高效率的行政动员是在激励机制和约束机制的双重作用下实现的。在H县,越是贫困的地方越容易出政绩,且扶贫工作相对于政府的其他工作而言,是官员升迁的快速渠道。并且在长年的扶贫实践中,H县探索出了扶贫项目民营业主负责制的经验模式,因此,H县的扶贫工作容易做出成效,再不济扶贫也有基本的保证。何况,E市向贫困工作做出成效的县(市)倾斜相关的资源和政策也是H县扶贫的动力,这些都是H县行政动员背后的激励机制。上级政府对于H县的扶贫工作实行一票否决制,对于扶贫验收有问题的,上级政府都要问责,纪律上还要给予相关的处罚,同时H县政府将官员工作与扶贫绩效相挂钩,规定凡是没有下基层扶贫的官员,年终考核都不合格,因此上级政府的压力与本级政府的规定成为扶贫中的约束机制。

## (二) 利益互惠:社会动员中的策略选择

地方政府在当前的扶贫进程中将多元社会主体参与与协同作为扶贫的新型力量。诚如孙立平<sup>[13]</sup>所言,“中国社会的动员正表现出由‘组织化动员’向‘准政治化动员’的变迁,而社会化的动员方式逐渐发挥重要作用”。因此,地方政府常以动员社会力量来配合实现国家的扶贫目标。H县在动员社会力量参与扶贫工作的过程中,利益互惠成为政府扶贫工作的策略性选择,通过与企业主体达成利益平衡进而实现合作共赢的局面。

产业扶贫模式一直以来都是H县政府扶贫工作的主导模式,在双方利益互惠关系中,H县政府需要当地企业通过产业扶贫来带动贫困户脱贫致富,而当地企业则要依赖政府的政策和资源来实现进一步发展。H县政府始终把特色产业发展作为脱贫的重点来推进,其动员方式分解如下:一是政策支持,县委作出实施产业兴县的重要决议,出台了《发挥优势兴产业》《扩大开放兴产业》《创新机制兴产业》的实施意见和具体政策措施;二是平台搭建,H县政府着力规划建设“一区三园”为推进产业集聚构筑平台,并以园区为平台,推动传统产业向现代农业的转型升级;三是奖励激励,政府对参与精准扶贫的企业实行奖励机制,规定给其中带动50户的提供3年50万元的无息贷款。对于当地企业而言,在扶贫帮扶中,不同企业的利益要素构成不尽相同:

“我们企业需要政府支持公共基础设施建设(路、水、灭蚊灯、电),这样就会带动百

<sup>①</sup> 与H县扶贫办向主任访谈,2017年9月26日。

姓脱贫。”(与QL公司郭经理访谈,2017年9月27日)

“我们期望政府的扶持要逐步从基础设施和技术改造逐步转变为品牌打造和产品宣传”。(与XN公司周经理访谈,2017年9月28日)

地方政府在动员企业参与扶贫的同时,企业也会提出相应的利益诉求,在利益互惠原则下,双方建立了长期的利益联结机制。当企业实现了本身利益需求时,在政府的引导下也会激发企业的社会责任意识及参与精神。

“我们会将确定困难的贫困户纳入企业里,根据才艺分配工作,对于那些表现优秀又特别困难的,企业规定了可以借用1万元,无利息,这个规定不是政府要求的。”(与XN公司符经理访谈,2017年9月28日)

对于H县政府而言,企业参与扶贫工作,不仅可以带动贫困户脱贫致富,而且还解决了政府不能化解的问题,在某种程度上实现了有效的社会治理。无论是从扶贫角度还是治理角度,企业参与都有效解决了政府在基层的棘手问题。因此,利益互惠不仅是政府的策略选择,也实现了政府在基层的治理目的。

### (三)秩序维系:基层动员下的目标导向

在精准扶贫的运作过程当中,脱贫工作已是地方政府的主要目标追求,不过乡村秩序的达成和维系却是蕴藏在扶贫运作逻辑中的深层追求。乡村秩序维系的实现主要依靠地方政府在基层动员中所采用的正式权力非正式运作方式。具体到H县政府的扶贫实践,则常将国家政治话语、地方性规范嵌入到乡村内部规则之中,通过规则运用加以说服方式来动员村庄理事会组织和农民群众积极参与,进而实现政府的扶贫目的和乡村社会治理。

在扶贫实践中H县政府避免了行政权力的直接渗入,而是选择了正式权力非正式运作的方式来动员基层力量的积极参与,具体说来:一是动员村干部力量。H县政府将村干部纳入扶贫的主体力量中,一种是以县—乡—村半行政化的方式层层推进扶贫工作,这种方式是通过行政压力来动员村干部的直接参与;另一种是以包村干部与村干部合作的方式来开展扶贫工作,这是通过工作合力和资源共享来动员村干部参与,无论是哪种方式,村干部在贫困户识别、瞄准以及脱贫计划制定等方面都起着无可替代的作用。二是动员村庄理事会力量。H县的村庄理事会是由乡党委书记、当地企业、村两委等多元力量在应对扶贫中的具体问题时而建立的,对于理事会的扶贫动员有两方面:一方面是助力组建法律顾问团、乡贤道德评判团和村民自治议事团,以此来改善村庄内部的社会治理生态和提升减贫效应;另一方面是动员村庄内部的计生协会、红白理事会、平安建设协会、项目质量监督管理协会、山泉水协会、六城同创协会、全域有机食品协会以及“五老”协会的精细化治理方式,来推动精准脱贫和创新社会治理。三是动员民众力量,以情感说服的策略来动员贫困户主动脱贫而不是被动脱贫,对于那些具有感恩的贫困户,往往通过情感安抚、政策关怀、帮助其制定脱贫计划等来提高脱贫信心;而对于有些贫困户,则常常以国家政策、贫困比较、相似举例等多种讲情理的方式来提高脱贫认知;同时倡导农村中的能人、大户来帮助带动贫困户脱贫。

H县政府试图动员村干部、村庄理事会和民众的基层力量来达到减贫的目的,以及在动员过程中实现乡村秩序维系。在目前精准扶贫的过程中如何使精准扶贫的战略与农村社会生态相适应已成为脱贫攻坚阶段决定农村减贫成效的决定性因素<sup>[14]</sup>。

“在扶贫中,我们不仅帮助老百姓的经济问题,还帮助老百姓的精神面貌和文明建设,解决社会上遗留下的各种各样问题,如老百姓为吃水出现的扯皮现象,村民与村干部之间的矛盾等”。(与扶贫办谢主任的访谈,2017年9月28日)

H县政府的扶贫工作与乡村的社会生态环境紧密相连,并且在其扶贫进程中,乡村社会的有效治理成为扶贫工作中的溢出效应,而乡村治理指涉的是乡村秩序维系方面的问题,由此乡

村社会稳定有序地实现依靠的是政府在基层扶贫场域内的治理实践。

### 三、政治与治理逻辑:地方政府扶贫中动员式治理行为分析

从H县政府在扶贫进程中的推进全过程及其实践的深入考察发现,动员式治理是H县政府精准扶贫工作的本质特征,其中内含丰富的政治和治理逻辑。从政治逻辑看,表现为地方政府对国家政治意志的实践表达和行政意志倾向下自我利益追求的具体展现;同时扶贫作为地方政府在乡村社会治理中的重要表现方式,体现的是一种动态的政府与社会的治理逻辑关系,呈现出精准扶贫进程中乡村治理的实践样态。

#### (一) 政治逻辑:国家意志表达与行政意志体现

政治是国家意志的表达,行政服务于政治,并且贯彻政治意志。“就政治行为来说,不仅要求统治者的意志能够在被执行之前就表达出来,还要求把这种意志的执行在很大程度上委托给一个不同于国家意志表达机关的机关”<sup>[15]</sup>。在精准扶贫的背景下,各级政府成为精准扶贫坚定的执行者,其中省级在整个扶贫工程中处于枢纽位置;市级则主要是上传下达、督促配合的协作性工作;而县级处于整个扶贫运作的核心位置,是扶贫工作的具体推动者,具有承上启下的作用<sup>[16]</sup>。所以,县级是基层扶贫场域中国家意志表达的具体执行者,代表着国家的政治意志,同时也体现着自身的行政运作意志。

在基层扶贫的运作过程中,H县政府的首要政治逻辑是如何实现国家意志。虽然H县政府的行政动员在一定程度上体现了国家的意志,但对国家意志的表达并不仅仅是对国家意志的贯彻和执行,还应包括如何使国家意志具体落地。前者所涵盖的是行政系统内政府的行政体制倾向;后者则蕴藏了地方政府的具体责任与实践目标。H县政府除了组织动员、制定计划、下发文件等多种方式来积极响应中央、省级和市级的扶贫政策和方针外,还经常性地深入基层摸底,根据农村中的现实情况实事求是地推进扶贫工作,如帮助解决农村中的吃水问题,促进农村各种协会的建立以实现文化扶贫等。H县政府正是对贫困村的实际需求做出了回应,才进一步使国家的扶贫意志在乡村社会具体落地。

作为执行者的地方政府按照自身的运作逻辑行事也是政治逻辑的表现形式之一。H县政府的自我运作逻辑是在国家意志导向下,以不同的策略形式展现出来。在H县政府的扶贫实践中,除了行政体制中固有的行政运作逻辑体现了原本的国家意志外,还有政府行政体系内对非正式规则的大量援引也是对精准扶贫意志初衷的策略性运用。其中,H县政府对当地企业、理事会组织和农民群众采取的利益互惠、规则运用、情感说服等策略就是在正式规则和非正式规则之中达成的。另外,H县政府的自利性行为也是行政意志的一种体现,如在扶贫工作中,对个人政绩的追求、对部门集体利益的维护,对扶贫资源在行政体制中发挥作用的关注等都是行政意志的表现形式。

#### (二) 治理逻辑:治理规则实现与治理方式转变

詹姆斯·罗西瑙<sup>[17]</sup>最早指出治理是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体既包括政府机制,同时也包括非正式、非政府的机制。俞可平<sup>[18]</sup>亦指出治理是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,满足公众的需要。应用于当前的扶贫领域,地方政府的治理逻辑则是在乡村社会场域内运用公共的和乡土的、正式的和非正式的公共规则实现治理的有效性。这里的治理有效性是指一方面能够完成扶贫任务、贯彻国家意志;另一方面又能够形塑新的治理体制进而实现乡村社会的有效治理。

对于H县政府的基层扶贫实践而言,充分调动乡村治理规则及其发挥作用是其中的一项内容。在扶贫的具体实践中,H县政府利用乡村社会中的某些已有的价值、规范和权威,即援引乡

村社会的治理规则来实现扶贫目标。H县非常重视以村干部为代表的半行政化的治理规则,常常在农村社会中动用村干部的影响力来辅助扶贫工作;对于乡村中传统的治理权威也十分重视,经常依靠“五老”协会的力量来加强基层治理;也时常把握农村社会中新的治理规则,动用当地企业和基层组织经济、人脉和资源等来推进扶贫工作。因此,H县政府在贯彻和执行精准扶贫的过程中,将乡村治理规则整合进地方整体性治理中,并成为农村精准扶贫的一种选择性治理行为。

H县政府推动扶贫资源从外部依赖到内部激发是其实现乡村治理方式转变的基本途径。H县政府在精准扶贫中改变了“输血式”的扶贫模式,通过扶贫资源的再分配以及调动乡村干部、当地企业、理事会组织、农民群体等内部力量的参与来实现间接性的扶贫。H县政府的精准扶贫进程不仅代表了扶贫模式的转变,其背后更反映了政府在乡村社会治理方式的转变,政府不再是完全由行政权力来直接干预,而是充分调动、激发乡村社会内部的主体力量来实现合作治理;对于扶贫对象的关注,政府一改直接给予经济帮助的方式,开始在物质援助的基础上以情感治理的方式对贫困户加以现实关怀,政府更加注重贫困户在脱贫过程中的心理变化,“以情动员”成为H县政府扶贫工作的有效策略。

#### 四、冲突与失序:扶贫中过度动员带来的地方治理困境

从H县政府在精准扶贫的推进过程来看,它是一场由H县政府发动的行政动员、社会动员以及基层动员的治理运动。通过政府系统内部动员和政府对社会动员的“双层动员”方式,将各种扶贫资源进行有机整合,进而有力地推动了H县政府的精准扶贫工作。但是,在行政压力体制下与上级政府的政治意志相冲突时,基层动员中与各利益主体之间进行的利益博弈时,都会因政府的过度化动员而带来未曾预料的地方治理困境。

##### (一) 政治意志冲突:上级意志与下级实践的实际偏离

在行政压力体制下,地方政府为求扶贫政绩在行政动员上往往表现为“从重、从严、从快”的过度动员行为,如果这种过度动员行为发生在上级意志与下级实践相符合的情况下,将会起到事半功倍的功效;一旦与上级各层级政府的政治意志相冲突,尤其是在上级政治意志与下级实践相偏离时,政府的过度动员将会导致政治意志冲突的升级,表现为从意志上的冲突而化为实践中的冲突,进而造成地方政府的基层治理失效与紊乱。如在H县政府的精准扶贫进程中,早期阶段制定了县一级的扶贫方案;随后州政府下基层调研制定了州级的扶贫方案,H县政府就按照州级意志执行;后来省级政府和相关部门下来调研,将县和州两级方案汇总后又制定一个方案,H县政府又作了一次修改,反复修改使H县政府对扶贫工作产生了畏惧心理,本来H县的扶贫工作走在全省最前面,但因上级意志的不一致导致每次方案刚做出一点成绩又否定了前面的扶贫工作。这就说明如果上级各级政府的政治意志在相互实践磨合中并没稳定甚至相互冲突时,地方政府为达成扶贫工作而选择在此时期集中相当的资源展开整体行动,就会导致扶贫资源浪费、扶贫工作低效以及扶贫动力缺失。

当上级政府的政治意志与基层治理实践相脱节时,地方政府如果没有采取回应性策略而仍然采取“从重、从严、从快”的过度动员行为来持续推动上级意志,就会直接导致地方政府的基层治理困境。如在易地扶贫搬迁中,H县政府在扶贫早期并未限制贫困农户的建筑面积,仅规定根据实际需要建设,建设过程中按照国家标准给予补贴,超出部分由贫困农户自己承担,后来省里否定了这一做法,认为不能因建房而出现新的贫困户,所以就规定了人均建筑面积。这一改变虽然保证了贫困农户不会因建房而欠债,但是没有考虑到农村的实际情况,也没有用发展的眼光看问题。H县政府在推进中就导致目前的扶贫工作经常性地与贫困户的实际需求发生

冲突。因此,在精准扶贫的进程中,上级政府是围绕扶贫目标来表达其政治意志,而地方政府则是以其基层实态来贯彻政治意志,当政治意志与基层实态相偏离时,地方政府就会在动员中陷入基层内卷化治理困境。

## (二) 基层治理失序:政府与多元主体之间的利益博弈

在动员社会多元力量参与扶贫的过程中,如果地方政府表现出扶贫目标单一化、政绩倾向严重化、扶贫工作快速化和扶贫要求多样化等过度动员行为时,这将会使各利益主体在利益最大化驱使下成为与地方政府进行利益博弈的策略契机,并导致原来平衡的利益互惠格局被打破,各种特殊的利益诉求与利益策略行为开始出现。博弈中各方利益主体为争取利益最大化而导致的利益分配失衡不仅影响到扶贫进程,也易造成地方政府基层治理的失效和无序。

在 H 县政府与当地企业的博弈中,政府用优惠政策和各种资源来帮助企业实现发展,但要求当地企业必须要带动一部分贫困户脱贫,当政府对于企业扶贫表现出急于求成、要求过多、干涉过强等过度的动员倾向时,企业也会基于利益最大化的需求而向政府寻求更多的利益机会。部分企业在扶贫中取得良好效果后,会以此为筹码向政府提出更高的利益诉求。如 H 县境内的部分龙头企业以能够帮助政府带动更多的贫困户为由,借此提出政府帮助企业开拓国内外市场的要求,双方博弈的后果或是扶贫动力不足或是企业另谋出路。另外,在扶贫资源利益驱动中,一些企业利用政府提供的扶贫机会来套取扶贫政策和资源,据 H 县政府统计,大约 30% 的企业是在真正地带动贫困户,其余 70% 的企业完全是借助政府的资金,套取政府的项目。如果政府为了单纯的扶贫目标,在没有约束的条件下用利益诱使企业参与扶贫,就会造成扶贫资源的利益争夺与社会秩序混乱。

政府在与理事会组织的博弈中,政府需要理事会组织来帮助实现文化扶贫和推动农村精神文明建设;对于村庄理事会组织来说,既然政府需要理事会组织来贯彻“四新八无”<sup>①</sup>政策,就会向政府要求权威性资源和物质性资源,如果政府没能提供这些资源或这些资源被其他地方势力所提供,势必会淡化政府在基层中的治理权威。

在 H 县政府与贫困农户的博弈中,政府扶贫目标的完成需要贫困农户的认证与签字,当政府要求脱贫的贫困户认证与签字时,部分贫困户会利用政府对扶贫工作急于求成的政绩倾向和在享受到扶贫利益后表现出的趋利性行为而拒绝给政府脱贫认证与签字,部分贫困农户甚至为了继续享受“贫困户”这种身份带来的利益,会在脱贫后又重新返贫。这种贫困户利用“弱者的武器”与政府抗争的博弈行为,导致地方政府的扶贫失效和基层治理失灵。在与非贫困户的博弈中,非贫困户追求的并非利益最大化,而是奉行“能得一点是一点”的原则,如果政府在扶贫资源利益分配中失衡,部分非贫困户就会据理力争直接向政府索要扶贫资源,这种利益争取行为无疑会扰乱基层社会秩序,对地方政府的秩序维系提出挑战。

## 五、回应与情感:消解过度动员治理的限度

在当前精准扶贫进程中,动员式治理被地方政府视为扶贫工作中的策略运用和治理工具,看中的正是“见效快、成效大”的特点,但是同时由于政府的过度化动员容易使这种治理方式表现出“间歇性、单一性、过快性”的缺陷,因此,常被看作是一种非正式、临时性的,却又不可或缺的治理方式。从当下地方政府的扶贫效果来看,动员式治理有着不可替代的作用,但也存在过度化动员带来的治理困境。破解这一治理困境,还需以回应性治理和情感式治理来弥补过度动

<sup>①</sup> “四新八无”,即倡导新风尚,发展新文化,培育新公民,建设新家园;达到无非法上访,无干扰施工,无安全责任事故,无政策外生育,无违规整酒,无违规建房,无群体性事件,无重大治安、刑事案件。

员治理的不足。

### (一) 回应性治理:实际需求与政治意志的基层面向

回应性治理是基于当前政府行政体制的弊端而提出的,斯塔林(Gover Starling)<sup>[19]</sup>认为,政府的回应是指政府对公众的需求作出快速反应的行动。具体到当前的扶贫过程,“回应性”是地方政府在与贫困户的互动关系中对基层扶贫实际需求作出的快速反应行动,是过度动员后遗症的修正,这种回应性一方面是指地方政府根据贫困户的实际需求作出的具体行动;另一方面则是指地方政府对上级政府政治意志基层面向的及时反馈。

地方政府在对贫困户作出回应性时,应将农村基层样态与实际需求相结合。首先,要具有前瞻意识,即地方政府对于基层的扶贫实际应具有预见意识和前瞻能力。地方政府应用发展的眼光看问题,在扶贫过程中要从农村实际出发,考虑到贫困户自我生活的现实实际,不能因扶贫而遗留许多社会问题。同时,地方政府应避免“头痛医头、脚痛医脚”的单一扶贫行为,应将扶贫与农村的各项实际结合起来,及时回应农民的实际需求。其次,要具有责任意识,避免临时性、间断性的扶贫,而完全把扶贫工作当作任务来抓,应对脱贫的贫困户进行持续的动态关注,及时回应这部分群体的实际需要,预防返贫现象发生。

在应对上级各级政府的政治意志时,地方政府应及时向上回应基层扶贫的实际状况。在当前行政压力体制下,地方政府的扶贫运作更多体现的是“响应”逻辑,即对中央、省级和市级扶贫政策、方针和规划等的贯彻和执行;而缺少扶贫运作中的“回应”逻辑,即基层扶贫中的实际需求与上级政府意志相冲突时的一种回应性策略。因此,地方政府在贯彻上级政府的政治意志时,应形成自下而上的回应机制,将基层扶贫实际中的复杂性、多样性、特殊性以及有效性等及时反馈给上级政府,让上级政府的扶贫决策与基层现实相结合,从而通过建立上下联动的推进机制在基层有效实现政治意志。

### (二) 情感式治理:互动交往中的价值引导和情理劝服

情感式治理是政府出于克服专业治理手段不足而提出的治理方式。它是以调动情感因素、精神感召以及群体、同侪压力等来促成个体行为动机发生改变的情形<sup>[20]</sup>。它的存在是以“价值合理性”来代替单纯的“目的—工具合理性”。在当前的扶贫进程中,情感式治理有助于地方政府克服利益互惠、强制命令带来的动员弊端,这种治理方式是在社会价值规范下,引导地方企业的社会责任意识和自我价值实现;或是在社会价值内化的作用下通过改造贫困户的认知,影响其内在动机,进而改变其行为。

地方政府在与企业的利益博弈中,除了利益互惠策略外,还应以情感工具为基础来避免单纯的利益最大化行为倾向。以情感为主要内容的动员要在扶贫过程中真正起作用,需要地方政府与企业之间形成尽可能地互动交往和平等关系,通过日常关系中的情感交往可以增加双方之间的情感积累,进而在社会价值的规范下,通过游说、鼓动、协商和许诺等情感动员手段激发企业的社会责任意识。同时,地方政府对企业的价值引导也是情感动员的关键,以当前的扶贫价值观引导企业中党员的先锋模范作用带动作用,并对于有突出贡献的党员和企业给予优秀荣誉称号,肯定企业在扶贫中的价值实现,帮助企业在农民群众中建立信誉。

在与具有趋利性行为的贫困户和非贫困户进行博弈时,地方政府在情感治理上应以情理劝服来影响其内在的行为动机。其一,“以理服人”,即地方政府以扶贫政策、基本法理、地方规范等各种讲道理方式使其信服,进而改变其在扶贫中的机会主义倾向;其二,“以情动人”,即地方政府以“以心换心”“将心比心”等推心置腹的方式使其信服政府的扶贫诚意,用讲情理来改变其在扶贫中的趋利性行为;其三,“以德服人”,即向其突出地方政府以人为本的核心价值观,扶贫中服务人民的经营理念等政府服务品质,来规范其在扶贫中的利益博弈行为。总之,地方政府以多种情感治理方式来影响其内在动机,进而改变其过度逐利行为。

不可否认,在当前精准扶贫的进程中,上述任何单一的治理方式都有其限度,因此,地方政府在基层扶贫场域的具体实践中,应综合运用各种有效治理工具以实现多种政策目标,达成基层社会的有效治理。

### 参考文献:

- [1] 祁凡骥,李声宇.“精准扶贫”的治理理念、治理能力与治理工具——基于政府治理创新视角[J].行政科学论坛,2016(6):36-41.
- [2] 唐贤兴.政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理的一个解释”[J].学习与探索,2009(3):59-65.
- [3] 狄金华.通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略[J].社会,2010(3):83-106.
- [4] 汪三贵,刘未.“六个精准”是精准扶贫的本质要求——习近平精准扶贫系列论述探析[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(1):40-44.
- [5] 陈辉,张全红.基于多维贫困测度的贫困精准识别及精准扶贫对策——以粤北山区为例[J].广东财经大学学报,2016(3):64-71.
- [6] 邢成举.背景、要义及结构性困境[J].云南行政学院学报,2017(3):7-13.
- [7] 林俐.供给侧结构性改革背景下精准扶贫机制创新研究[J].经济体制改革,2016(5):190-194.
- [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):58-65.
- [9] 莫光辉,张玉雪.大数据背景下的精准扶贫模式创新路径[J].理论与改革,2017(1):119-124.
- [10] 陈爱雪,刘艳.层次分析法的我国精准扶贫实施绩效评价研究[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2017(1):116-129.
- [11] 黄科.运动式治理:基于国内研究文献的述评[J].学术论坛,2013(10):107-112.
- [12] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [13] 孙立平,晋军.动员与参与[M].杭州:浙江人民出版社,1999:186.
- [14] 李博.乡村治理转型与农村精准扶贫[J].山西农业大学学报(社会科学版),2016(8):534-538.
- [15] 古德诺,弗兰克 J.政治与行政:一个对政府的研究[M].上海:复旦大学出版社,2011:6.
- [16] 王雨磊.精准扶贫何以“瞄不准”?——扶贫政策落地的三重对焦[J].国家行政学院学报,2017(1):56-61.
- [17] James N R, Ernst-Otto C. Governance without Government: Order and Change in World Politics[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1992:5.
- [18] 俞可平.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2014:21.
- [19] Francis F. What is Government[R]. Working Paper, 2012.
- [20] 汪卫华.群众动员与动员式治理——理解中国国家治理风格的新视角[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2014(5):42-53.

(责任编辑:宋雪飞)