

【深化精准扶贫理论与实践】

农业产业扶贫的实践困境、内在机理 与可行路径

——基于江西林镇及所辖李村的调查

梁栋,吴惠芳

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100092)

摘要:通过对林镇及所辖李村的农业产业扶贫考察,发现以政绩为导向的产业扶贫路线单向设计、对单一化及规模化亮点产业或政绩产业的追求、对劳动力标准的过于倚重以及项目落地后缺乏长远规划等做法都易使产业扶贫遭遇困境。农业产业扶贫实施困境的背后是来自政治绩效的挑战、市场联结的缺位、分散的扶贫部门体制、双轨治理的激励缺失及治理悖论等内在原因。面对政策设计和扶贫实践呈现出的扭曲,亟须在扶贫观念、长远规划、村庄治理、特惠与普惠政策的双向设置等方面作出更进一步的改善。

关键词:农业产业扶贫;实践困境;贫困小农

中图分类号:C931 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)01-0049-09

一、问题的提出

改革开放四十年来,我国的扶贫开发事业取得显著成就,农村贫困人口的规模和贫困发生率都大幅削减。但越到最后,扶贫开发的难度也越大,所遭遇的瓶颈也越多——体制性减贫效益降低、输血式扶贫导致的贫困户“等靠要”思想严重、区域性扶贫开发中的贫困户漏出效应等都导致了减贫边际效应的降低^[1]。因此,打破“扶贫开发为经济发展服务”“扶富不扶穷”的思维和弊端并实现“输血”向“造血”的转变,通过发展产业带动贫困户自身发展能力的提高就成为21世纪扶贫开发的重要方向。尤其在精准扶贫的理念被提出以来,依靠产业扶贫成为实现7000余万贫困人口脱贫的重要手段。扶贫实践也表明,每年国家财政安排的专项扶贫资金中,超过70%的部分被用于产业扶贫。产业扶贫模式因其本身具有的灵活性、多样性、适应性和脱贫减贫的快速性,成为当下各地扶贫政策及实践中的重要选项^[2]。当前,产业扶贫基本上表现为对传统农业的改造,强调市场为导向的商品农业对自给自足的农耕农业的取代,强调“公司+农户”或“公司+合作社+农户”的纵向一体化对分散小农经营体制的取代,也强调适度规模经营对细碎化农业经营格局的取代。将精准扶贫作为一个宏观的观察背景,缺少工业和服务业的大多数农村贫困地区的产业扶贫仍然是在农业领域做文章。

在改造传统农业的过程中,有学者强调应当激发贫困农户的主动参与,同时重视其他多元主体的作用^[2]。有学者提出新式农业扶贫产业的建立,其核心是良性的利益链接机制和完整的全产业链^[3]。对于农业扶贫产业的具体内容,有学者认为结构单一是制约扶贫效果的重要因

收稿日期:2017-05-22

基金项目:国家社会科学基金一般项目“农业女性化对农业发展的影响研究”(12BSH025);国家社会科学基金重点项目“城乡一体化进程中的农村变迁研究”(13ASH007)

作者简介:梁栋,男,中国农业大学人文与发展学院博士生;吴惠芳,女,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师。

素,因此要形成产业选项的特色化、多元化^[4]。也有学者的研究表明产业扶贫村级开发存在诸多困境,如政府政绩的最大化逻辑、扶贫主体社会责任缺失、产业与扶贫目标的脱嵌、产业扶贫的事本主义逻辑等问题^[5]。此外,地方政府将经济发展与产业扶贫捆绑的固化逻辑也容易造成扶贫的社会公益与追求规模化和经济利益的市场经济理性之间的矛盾^[6],并容易遭遇模糊化的乡土逻辑^[7]。

笔者调研发现,当前的农业产业扶贫虽已涌现出依靠新型农业经营主体和产业融合带动贫困户脱贫的范例,但以小微农业为手段、以贫困户个体化发展为表现形式的减贫行动仍然是当前产业扶贫中最为广泛的实践。已有不少研究集中在项目制的话语架构中讨论,且注意到了不同扶贫主客体及作为科层制内部的复杂关系,然而对精准扶贫实践中最为广泛的以小微农业为产业扶贫主体的政策逻辑和实践困境缺乏产业内部的分析,也鲜少在产业扶贫运作的乡村社会基础上进行讨论、分析,缺乏村庄治理的视角。对于当下精准扶贫背景下产业扶贫所遭遇到的困境分析,已有研究仍有拓展余地。

笔者所调查的林镇位于江西省中部,山地、丘陵地貌,全镇农业仍然以水稻种植为主,是一个农业大镇。林镇的精准扶贫始自2014年,全镇目前共376户精准扶贫户,分布在14个村,贫困人口1420人。镇政府设立了6个工作组负责6个村,另外8个村直接由县直单位派出工作组开展驻村扶贫。林镇的精准扶贫主要以产业扶贫为主,秉承着“能做事的,还是要发展产业”的原则,上级要求每个乡镇必须有“四个一”,即每个贫困户要有一个劳动力进城、种一亩蜜柚、有一项种植产业、进行一项养殖业。林镇又制定了“3411”,即要有3项以上致富产业、种植4亩白莲、有一片经济林并种植1亩蜜柚。同时,镇政府协同扶贫部门在农村依次开展过蔬菜大棚种植、蜜柚推广,但都以效益欠佳收场。从2015年开始推广莲子种植,初见效益又突遭市场价格下滑。当地扶贫部门会同农业部门又打算继续推广柠檬种植。

林镇所辖李村共有544户,半数以上的劳动力在外打工。全村耕地面积3600亩水田,86%以上的农户耕地面积不足10亩。村内农民分化严重,家庭年收入不足万元的有33户,全部是贫困小农,贫困发生率为6%。2014年村里开始响应上级开展精准扶贫,手段主要是农业产业扶贫,推行一家一户为单位的小产业,农民种养什么以及如何种养,基本遵循着上级的政策。2016年李村仍然有14户需要脱贫,多数是鳏寡孤独等劳动力不足的家庭,产业扶贫的同时也会给予低保名额。李村是县商务局的定点帮扶村,从2016年开始,第一书记来到村里协调精准扶贫的工作。综合笔者针对林镇及李村的整体性经验调查,发现当前的农业产业扶贫在实践中存在着诸多与预设理论或政策前提相离的悖论,且困境实际上植根于特定的社会经济与治理体系之中。

二、农业产业扶贫的实践困境

(一)精准识别脱靶与扶贫产业需求排斥

农业产业扶贫若要扎实推进就必定要在农业产业的选择上充分发挥贫困户的主体性,但在产业项目的选择和生成过程中,地方政府以政绩为导向的产业设计忽视产业扶贫中多元主体的参与,容易导致精准扶贫的失准和脱靶,造成对贫困户的需求排斥和识别排斥^[8],使产业扶贫走上歧路。2014年,林镇响应上级开展声势浩大的精准扶贫。和多数地方政府类似,林镇在解读精准扶贫时也格外强调产业扶贫的重要性。产业扶贫和低保兜底成为林镇在各个贫困村普遍推行的两大政策,且两者有优先序,只有在某些贫困户无法实施产业的情况下才会考虑低保兜底,产业扶贫实际上在林镇的精准扶贫政策中起着主导作用,社会保障制度只是补充。根据扶贫政策设计,农业产业扶贫的对象应当是那些具备一定能力从事种养业的贫困户,但是在镇政

府的指导下,李村以户人均收入 3476 元为限,33 户精准扶贫户全部都是低保户。低保户大多是重病/残或智力、精神有障碍的家庭,欠缺劳动能力。因此,越过了建档立卡这一精准识别环节,产业扶贫和低保兜底两条路径的选取标准出现了重叠,导致适合产业扶贫的对象含糊不清。因此,在产业对接之前便出现了识别失准,为后续的产业对接和落地埋下了风险。

同时,扶贫过程中也出现了对贫困户的产业需求排斥,镇一级和村一级并未深入贫困户对之需求进行考察。正如上文所述,无论是“3411”还是“四个一”,针对贫困户的产业推广都是作为县级政府的任务下派的,目的是借助精准扶贫打造当地的经济亮点。这样的产业扶贫在主管农业的镇领导看来也延续了之前的“产业富民”路线——精准扶贫之前,上级政府就有农业产业化的要求,即每个乡镇具备有特色、可形成品牌效应的农业产业,在村级层面上则是“一村一品”。作为产业的富民目标与公益本质的扶贫目的重叠地体现在了白莲种植中,双重角色的张力使这一农业产业的扶贫功能式微。缺乏贫困农户的参与协商,也让这一农业产业扶贫项目缺乏可信度。这一看似一石二鸟的决策导致了扶贫产业的公信力不足,也为贫困户和村民的主动排斥埋下了伏笔。

(二) 产业扶贫认定原则的固化与产业类型路径依赖

精准扶贫的整体理念不排斥灵活性的产业对接,但是在林镇及李村,因户制宜和因人制宜却并未出现,当地产业精准扶贫存在产业认定原则的固化和产业类型的路径依赖。农业产业扶贫的路径依赖主要是指决定产业对接标准和原则的固化与产业类型的单一化、规模化。

首先是农业产业扶贫准入标准、原则的固化。有研究认为精准扶贫在基层政府的实践中存在干部的路径依赖问题,依然延续旧式扶贫的老路子,认为扶贫就是送钱送物,导致扶贫资源配置失序和工作效率低下^[4]。然而即便是脱离于旧式扶贫之外的新式产业扶贫在产业选择、落地及运作过程中亦有可能产生新的路径依赖。以林镇为例,地方政府将产业扶贫作为主导性扶贫手段,然而对于适宜产业对接的贫困户而言却只是盯住了“有无劳动能力”这一单一标准,产业扶贫瞄准的原则和标准因此固化。只是以有无体力劳动能力排斥了许多有发展意愿的实质贫困户。正如李村第一书记所说,“我们只对对劳动能力的贫困户给予产业扶持,鼓励他们开展种养殖业”。对于无劳动能力的残障贫困户就索性不给予任何产业,而此类贫困户完全可从事家庭手工业,也有发展的动力。事实上,自 2014 年选定 33 户精准扶贫户后,已有 20 户从贫困中脱离出来,剩下的都是没有劳动能力的贫困户。按照计划,2016 至 2017 年需要脱贫的 7 户无一例外都是精神病患者、重度残疾等,这也是李村目前精准扶贫工作继续开展下去的最大瓶颈。精准扶贫户全部来自低保户,而李村的低保户大多举家无劳动能力或由于长期患病而不能从事正常的农业经济活动。这也从侧面反映了农业产业扶贫在落户之前就存在识别失准。

其次是农业产业扶贫形式的固化,缺乏分类施策的灵活性,对产业的单一化和规模化盲目依赖。林镇在精准扶贫的号召下带领有劳动能力的贫困户推行作为产业扶贫项目的白莲种植,镇政府承诺给予种植户全额的种子、农药和化肥补贴,对效益好的农户还会给予适当的奖励。项目推广的第一年,也即 2015 年,多数农户对白莲的价格持怀疑和观望态度。一年下来,全镇的种植面积不过 300 亩,但首年的白莲莲子价格在每斤 6 元左右。第二年,在乡村两级干部的鼓励下白莲的种植面积扩大至 2000 多亩,亦有许多非贫困户纷纷加入白莲种植行列,这也印证了前文所说该项目富民目标和扶贫公益的内在张力。然而这一年的莲子价格最高只有 3 元,化肥的投入却很高昂,而且这一年镇政府不再给予种植户生产资料补贴。价格的剧跌源于大规模、单一化的白莲种植产量剧增,当地市场无法消化如此大的产出。产业扶贫中农产品品种单一化的大规模种植造成农产品结构和产品成熟期比例的严重失衡,成熟期过于集中也助推了市场价格的波动。大规模种植提高了病虫害的发生频率,生物多样性丧失所带来的地域范围内农作物生命的脆弱性也促使农户不得不寄希望于农药、化肥的大量使用,导致农业生产成本上升,产

业效益低下^[9]。规模化和简单化相对于多样化的分散种植,必然存在着更大的风险。

(三) 产销失衡的市场困境

依靠产业扶贫打赢脱贫攻坚战有一个前提,即要使被扶持的产业形成较为完整的利益链条,至少具备特定农产品的初级加工业。产业落地后,地方政府应当承担起生产技术性指导、产品销售渠道和信息输送等。所有产业扶贫项目不能只有生产发展规划,必须强调市场营销方面的技术设计,以实现提质增效^[9]。地方政府作为产业精准扶贫的两个主体之一应当发挥起服务和融贯功能,建立起持续稳定的脱贫机制。然而地方政府所开展的产业扶贫项目多是压力下的匆忙上马,缺乏长远的成本投资、收益及风险规划,与市场的联结出现缺位。

以往林镇产出的莲子需求者大都是镇上、县城的本地居民,并无销往外地的习惯和途径。市场的不确定性加上本地并没有莲子加工业,莲子的储存、包装均无法实现。雪上加霜的是,在“成本—收益”的理性博弈下,即便是本地的收购商也由于看不到利润而放弃了莲子收购。如今农户池塘里的莲子要么自家食用,要么索性不去采摘。用于白莲种植的水塘都是在原有的稻田基础上建设的,如今农户想要放弃莲子种植仍要去恢复地貌,成本较大。当市场供求失衡,而本地又无可化解危机的替代方案,产业扶贫的实践便会脱靶。第一书记就说,“当老表生产的农产品卖不出去,别说扩大生产了,就是维持目前的这个规模都不可能,农户已经没有了信心,开始对直接给钱更感兴趣”。第一书记也对市场的对接不力表示担忧,“如果农户能够搞加工、包装,就能提高效益,否则我们就只能卖散的和鲜的,让商贩把钱赚去了。我们的老表只能把白莲放到路边去卖,不好卖,本地人消化不了”。镇政府正在协调各部门的社会资本鼓励本地加工,同时加强对农户莲子生产的技术性指导。但不得不承认的是,白莲种植这一农业产业的失败已很难调动起村民的生产积极性。

(四) 在村干部及驻村工作组遭遇管理困境

首先,李村的村干部对当前开展的精准扶贫并没有表现出浓厚的兴趣动力。当精准扶贫开始在李村推行时,伴随着建档立卡、贫困户走访、产业落户、随时跟踪和评估等一系列工作的接踵而至,李村主事的三个村干部普遍感觉到压力很大。除了应对精准扶贫运动中随时出现的繁杂事项,原属村干部职务范围内的任务并未减少。村干部也普遍表示扶贫工作中没有动力,突出表现为当村干部每年辛辛苦苦圆满完成计划中的脱贫任务时,上级并未有任何物质性的奖励,但完不成还要面临被批评。李村书记说,“我们的工资只有一千多块,生产队长只有一百多块,平时有什么事我们都不好意思找队长,工资太少了,这两年村里的工作却越来越多,土地确权、修路,现在整个村两委班子又在搞精准扶贫,很累人。群众也不理解我们,经常好心被当成驴肝肺”。在缺乏物质激励和晋升考核的情况下,村两委只好走了一条捷径——直接从低保户中选出精准扶贫户,这显然有违上级的政策规定。正是由于缺乏帮扶动力,在白莲种植的第一年,镇里要求村干部去和贫困户做工作,鼓励他们种白莲,在第一次形式化入户后,大多数贫困户担心农产品日后价格不稳而不敢接收这样的扶贫产业。遭遇农户的不领情,村干部们索性放弃,不再进行进一步的劝说了。

其次,驻村工作组的工作效果也不乐观。林镇的8个贫困村由县直部门派出工作组驻村扶贫,每个小组通常由2~3人组成,形成以第一书记为核心的驻村机制。李村是县商务局的定点扶贫村,该单位每年都会下派一个由三人组成的工作组,且每年都会更换成员,由单位成员轮流驻村。李村第一书记说,“扶贫是一项费力不讨好、吃力、人们都不愿意干的活儿,所以单位轮流选三个人来做,今年刚换,明年还会再换”。而且,也并非工作组中的三人全部蹲村,只有其中的一个成员经常驻守。李村的驻村书记也不是三人中最有能力、基层工作经验最丰富的。由于驻村机制的高度流动性,第一书记并不心甘情愿地运用所在单位和自身的社会资本帮助村里建立起可长效运转的扶贫产业。驻村工作组认为驻村完全是单位派给自己的任务,况且由单位成员

轮流驻村,工作组成员虽没有什么怨言但也缺少实质性的扶贫行动。在李村,第一书记为了快速完成剩余 7 户的精确脱贫任务,需要经常入户了解情况,及时登记补充信息。在第一书记的劝说下,7 户贫困户都建立起了种养殖业。此后,第一书记便会持续地跟踪观察贫困户在种养、销售环节的行为,惯用的做法就是频繁地走访,靠自己的观察和估算记录下贫困户的收入和投入。所以,用第一书记自己的话说就是“想办法凑够国家规定的三千多块钱”。笔者在一次跟随入户的过程中发现,第一书记整个过程全凭自己的观察边猜测边记录,因为想尽快在一上午时间里走访完全部贫困户然后返城。第一书记和村两委也基本上形成各自为政的局面,前者只是负责党的政策宣传、填表、入户考核、对贫困户动态追踪,后者承担实质性的扶贫工作,两者的配合较少。

(五) 政策调整弱化扶贫实效

在林镇和李村,目前被列入帮扶对象的都是户均不过十亩的小农户。林镇每年用于产业扶贫的扶持资金在 30 万元以上,贫困的小农户一旦选定了扶贫产业便会在首年产业启动前获得 3000 元的扶持资金,产业项目结束后通过验收还会给予 2000 元奖励,这两项扶持资金都来自专项扶持资金,在程序正当的条件下可确保为贫困的小农户获得。产业扶贫政策对小农生计的改善起到非常重要的作用。以农民生计的视角来看待贫困小农的脱贫,这一目标的实现还依赖各项政策协同形成的系统合力,且这一合力必须指向贫困小农。而笔者在调查中发现,诸如产业扶贫、低保兜底的政策福利和效益往往被方向相反的其他惠农政策调整所稀释。林镇镇政府在农业补贴改革中将小农所能获得的各项农业补贴由 180 元降至 112 元,降幅高于三分之一。镇政府主管农业的领导透露,“今后散户补贴总额的至少 20% 要继续转移给大户,政府还要为大户提供担保帮他们获得贴息贷款,效益好的大户还会得到更多奖励”。而所谓大户指土地经营面积达到 50 亩即可,由于这一条件的门槛较低,许多较富裕的农户通过土地流转很容易成为大户从而获得政府的各种奖助。与之形成鲜明对比的则是惨淡经营的贫困小农户。目前李村的贫困小农生计基本依赖几亩承包地,在粮食市场价格趋低的形势下,每亩近 200 元的政府农业补贴对他们具有更高的边际效用。除了特定的扶贫产业之外,贫困农户的大部分耕地依然用来种植水稻。由于近年来地方政府各项政策调整和市场行情变化,政府保护性收购已很难向分散的小农敞开大门,而大户却可运用社会资本、关系等继续享受 135 元的保护价,小农只有以 100~110 元的较低价格将粮食销往粮贩子。惠农政策的调整固然有国家顶层设计和市场因素的变化成分,但贫困小农的利益却客观上受到了较大损失,从而必然影响脱贫进程。

农业产业扶贫的地方实践不乏诸多困境和误区,产业扶贫政策的表达和实践总是会出现各种各样的错位与背离。这些困境和误区的出现并非偶然,其背后潜藏着深层次的政治经济与社会治理悖论。农业产业扶贫经常性地“伤农”或遭遇失败,是因为贫困治理绝不是单独的消除物质贫困,某些制度和社会结构的变迁或缺陷才是更为根本性的因素。

三、行政绩效消解扶贫绩效

(一) 政绩为导向的压力型体制

乡镇政府的行为往往受到压力型权力结构因素和乡村因素的双重影响,即乡镇政府一级既要依靠来自贫困农民群众的支持与配合,又要完成上级领导的意图,因此处于一种压力型体制中^[10]。在这种压力体制下,作为基层政权的乡镇政府处于“上级—乡镇—农民”的中间地带,势必会采取一种行政政绩优先同时维持地方稳定的策略,推进扶贫这一公益事业无法消除乡镇一级的自利性。在这种情况下,完成上级交给的任务比任务本身更重要。因此,贫困户的需求就显得不是那么重要。正如林镇在 2014 年前后,上级都有农业产业化这一地方经济综合发展的

硬指标要求。当这一任务的压力在科层内部由上而下逐级强调的过程中来到了林镇,迫于总体性的行政压力体制以及唯恐政策执行不力所带来的政绩问责,镇政府相关领导经过短暂的考察便仓促地选择了某一产业,比如莲子种植业。巧合的是,这一过程和国家倡导的精准扶贫运动完美地契合在一起,被访对象甚至称之为“一石二鸟”。林镇虽然每年有多达30余万元的产业扶贫资金,但并未精准地运用到经过斟酌考虑的产业扶贫中去,而是和富民产业打造捆绑,后者的目标是完成行政硬指标而非专门指向贫困户的产业脱贫,所有的特色产业均集中在公路沿线等便于上级考察的地带。在政绩为导向的压力体制下,扶贫的公益本质和富民目标相冲突,规模化的亮点产业容易牵制和分散专项扶贫资金的用力方向,从而有损产业扶贫的经济绩效,地方政府的扶贫绩效在政治绩效的压力下也会被后者无形俘获。

(二) 政府行为逻辑对扶贫绩效的消解

在当前的农业产业扶贫中,地方政府往往将种、养殖为主要载体的农业产业扶贫资金进行指标分配。扶贫专项资金来自中央财政,但地方政府在扶贫资金的具体使用上有最终的决定权,这样就形成了中央政府与地方政府之间的主客体关系,贫困户便成为纯粹的受扶对象。在政策资源的分配过程中,地方政府的主体意志被放大,政策执行充满了灵活性和易变性,难以惠及真正困难的人群。在产业扶贫上同样遵循着强烈的政府行为逻辑,很多地方政府在决定发展何种产业时,并非根据村庄的实际情况,而倾向于将扶贫村的产业发展与政府的产业规划联系起来,以体现产业的规模效应和典型性^[11]。这样的政府行为对扶贫绩效的消解在整村推进扶贫开发中更容易显现出来,特别是将资金着力于基础设施建设和产业发展,忽视对低保户比例的提高和低保金额度的提升。产业扶贫的边际效益呈现递减效应,“能脱贫的都脱贫了”表明剩下的贫困户大多需要借助低保扶持标准的强化提升,或依赖地方政府对产业扶贫的体制机制创新。显然,后者需要支付较高的时间成本,与地方政府固有的行为逻辑相冲突。长此以往,地方政府的行为逻辑便演变成地方社会习以为常的习惯性做法,越过村庄参与、直接对资源的使用进行干涉。而扶贫专项资金常以项目的形式下沉至基层社会,成为分税制背景下财政转移支付的一种常规方式,上下级政府采取分级治理方式。下级政府往往明白资源的下沉来源于中央政府,对资源的使用和分配权并非直接来自上级;同时民众也不可能获得自主参与的权力,无法有效评估政府绩效,更不可能监督政府行为,防止滥用权力^[12]。正是项目制这一超越并反行政科层制的方式为权力的运作附加了竞争性的市场机制,地方政府也便有可能在既定的集权框架和科层制逻辑中加入更多自身的利益诉求,也获得更大的自主权力。基层民众完成扶贫任务对基层政府所带来的正向激励不如投身于地方的综合性产业发展大,因为依靠扶贫并不会产生税收,地方政府也不愿在真正适合贫困户脱贫、发展的产业探索上伤脑筋。因之,获得政绩和争取项目便成为地方政府行为的两大特征^[13],且这一行为模式无疑消解了扶贫绩效。

四、市场联结缺位和分散的扶贫部门体制

(一) 风险阻滞与市场主体弱化

乡村振兴需要处理好的一对重要关系就是政府与市场的关系,目前的行政主导性农业产业扶贫也应在明确政府责任和市场角色的前提下进行。政府作为产业扶贫的两个主体之一应当发挥起服务和融贯功能,剩下的资源配置主体功能交给市场主体如企业与农民合作社。然而林镇先后尝试并失败的蔬菜大棚、白莲等产业扶贫项目都是压力下的匆忙上马,缺乏长远的成本投资、收益及风险规划,失败后只能改弦易辙,陷入“换汤不换药”的恶性循环。依靠上级政府意志下所呈现出来的碎片化的农业产业扶贫,并未先行或与政府提供公共服务的同时培养或创新市场主体及其组织模式进而形成完善的产业链条,充分发挥市场主体和行业组织带动农户、

配置资源的作用。产业发展是一项持续时间长且各种市场要素如资金、技术、资本等投入较为密集的一项活动,打造一种产业不可能一蹴而就,需要从各方面进行一定的积累^[6]。其中重要的就是具有可抗衡市场风险的强有力的市场主体如合作社、农业企业的培育与作用发挥,林镇政府只热衷于代替市场投资搞典型项目建设,反而认为培育市场主体周期长、不划算。

(二) 缺乏因类施策的产业扶贫选项

产业扶贫的实践存在准入原则与产业类型的固化和路径依赖困境,主要原因在于缺乏因地、因村、因人制宜的特殊性政策设计,根本源自产业扶贫的地方实践对中央精准扶贫理念和政策的误读,缺乏实践的创新性。产业扶贫若将目光过于局限在是否有劳动能力甚至体力劳动这一淘汰性条件上,难免会错过很多可行路径,如多种形式的家庭手工业、编制业、副业等。正如左停等人的研究所言,单一的发展产业等手段并不一定就能使贫困者增收,甚至可能使其面临贫困陷阱的风险。只有扶贫手段和贫困户致贫原因与脱贫需求紧密契合,脱贫的效果才能得到体现^[14]。

(三) 政出多门的扶贫性政策福利稀释效应

作为一种发展干预的精准扶贫政策福利和普惠性政策如农业补贴的调整在方向上相离,导致贫困小农的积累受到影响。因此总体来看,政策的合力并未向精准扶贫的对象也即贫困小农聚焦。在这样两难的政策环境下,小农尤其是贫困小农的生计会变得更加脆弱。项目为主要依托的产业扶贫具有很强的时限性,扶贫话语和行动迟早要在项目期结束后离场。但在后期的发展中,贫困户能否延续前期建立起来的长效脱贫机制,仍然要依赖于明确指向小农的普惠性政策基础。现实中的贫困小农又难以获得普惠性农业产业政策,扶贫对于小农的政策优势很容易被普惠政策的败退消解掉,致使其产生的原因与部门之间的区隔有关。就林镇和李村的经验而言,产业扶贫奖助、农业补贴、粮食收购等与贫困小农的减贫关联密切的工作分属不同的部门独自管理,政出多头使理论上指向小农的优惠政策实际上难以整合。尽管精准扶贫强调联动的协同扶贫机制,但各部门充分的自利性使“大扶贫”格局的形成仍然有很大空间。

五、“双轨治理”的激励缺失及治理悖论

精准扶贫的动员性不仅表现在意识形态领域,而且在各环节精细化管理的科层体制中被自上而下地贯彻进村庄场域。这样一种精细管理模式也使得精准扶贫具有了国家治理的意义。当极其强调技术性的国家治理在村庄层面上与一个模糊的熟人社会相遇,略显抽象且陌生的行政科层制与基层社会之间就呈现为一定的冲突——遭遇乡土性。精准扶贫尤其是指向贫困村的农业产业扶贫是一个人财物密集消耗的工程,县级政府通常会在乡村两级作出统筹安排和人员部署,下派工作组的同时充分调动村级政权的积极性。有研究表明,我国向12.8万个贫困村选派的驻村帮扶工作人员达40万人之巨,已基本实现驻村工作组向贫困村、贫困户的全覆盖^[15]。有学者将贫困及贫困治理置于中国本土治理语境中来理解,认为扶贫攻坚中所长期延续的“第一书记”制度和村民自治形成了贫困治理中的“双轨治理”^[16]。而在目前的精准扶贫实践中,两套班子的形式主义与造假共谋、博弈与不合作等都会弱化扶贫绩效^[16],出现帮扶的不精准与数字脱贫。在两轨并行的贫困治理模式中,任何一轨都很难顺畅运行,表现为在村干部与农民的社会距离和驻村干部难以嵌入村庄社会。

(一) 在村干部与农民的社会距离

村两委干部的激励不足导致产业扶贫无法按照政策逻辑推展开来,与基层治理转型和社会变迁有关。改革开放四十年来国家在村域社会的汲取型政权逐渐离场,紧随其后的服务型政权组织成型也显著改变了村干部和农民之间的互惠性关系生态,学界将这种新的基层政权组织形

式称为“悬浮型政权”^[17]。没有了向群众收取税费的任务性压力,村干部反而成为各种政策下行的媒介,村级的扶贫开发亦离不开村级组织的协调配合;但近年来村庄青年精英的流失又导致村干部队伍老化并使其难以应对日益复杂的村级行政工作^[18]。因之,村干部便开始有意识地与农民保持社会距离,而社会距离很大程度上来自外部的激励缺失——繁复的行政性工作给村干部带来额外负担,建档立卡成为走过场导致精准识别阶段出现问题;村干部承担了逼民致富的行政压力,又缺乏实质性奖惩,成为精准扶贫政策性负担转嫁的对象,其情绪抵触容易演化为对产业扶贫理念的不认同。

(二) 驻村干部的难以嵌入

由于脱离村庄社会基础,驻村干部与乡村社会系统是脱嵌的,带来了贫困治理主体弱化的新问题。这种脱嵌的工作机制源自第一书记和贫困户之间并未构建起一种经验和情感基础上的共同体联结,驻村工作组和第一书记的高度流动性也意味着外来治理力量事实上不容易嵌入农村社会体系内,从而带来贫困治理的主体弱化,这是贫困治理主体相对于村干部主观弱化的一种实践性弱化。在李村,第一书记所在的县商务局并不缺乏推动产业落地并与市场深度融合的社会资本,但囿于乡土逻辑的隔阂,第一书记无法与当地村干部乃至贫困社区群众形成协同脱贫的工作机制。

六、结论与建议

农业产业扶贫的主要目标是通过特色种养殖使贫困户获得可持续的生计能力并形成长效脱贫机制。然而,精准扶贫框架下的农业产业扶贫政策表达与实践之间存在相当程度的错位。首先,以政绩为导向的农业产业扶贫不仅忽视了贫困户的主体性,且往往与地方性综合产业发展相捆绑而出现地方政府竭力借运动打造亮点和政绩工程的做法。这种自上而下单向设计的产业扶贫模式也在实践中不为贫困户买账。其次,农业产业扶贫项目失败可归为路径依赖和行为短视,地方政府过于依赖单一化、规模化的农业产业,且局限于劳动力这一原则和条件而缺乏因地、因户和因人制宜的灵活性。此外,农业产业扶贫在精准管理中也遭遇了双轨治理的内在困境,缺乏激励的村干部拒绝卷入服务性扶贫开发中,对于村庄社会构成陌生人的驻村干部也由于情感和经验的离场而难以真正嵌入到社区关系中,高度的流动性也阻碍着精准扶贫中的管理成效。最后,在地方政府培育新型农业经营主体并转变普惠性政策方向的过程中,小农被相对剥夺并逐渐被边缘化。

在对上述问题及其内在机理的分析基础上,要实现农业产业扶贫的治理成效,需要进一步完善体制机制。首先,“四个精准”仍然应当严格全程贯彻于农业产业扶贫实践,根本地要破除扶贫与地方性综合发展之间的捆绑关系,切实提高农业产业扶贫资金的使用效率和针对性,探索家庭手工业等多元化脱贫途径。其次,若要促成贫困小农与市场强有力的联系,需要建立合作社、农业企业与贫困小农三位一体的联结机制,确立按土地、资金等要素入股的原则,同时要避免合作型市场主体为获取财政转移支付而逃避对贫困小农的社会责任。然后,作为一股外来力量的第一书记作用的充分发挥离不开向村庄管理系统的嵌入并与当地村干部系统协同配合。村庄作为一个熟人社会根据成员的身份有其清晰的社会边界,第一书记需要通过沟通理性打消村社猜忌取得情感信任,这一目标的实现既需要驻村干部的主动融入,也需要政府强化情感培训。在基层政治权威日益悬浮、短期内难以提高村干部物质待遇的背景下,应充分发挥村民自治作为产业扶贫落实的组织保障,通过村民选举、组织任命等形式选出有眼光、善经营的村庄带头人,注意村庄精英在财力与德性的平衡,使其真正担负起村庄治理贫困的责任,如在贫困识别的关键环节,村民自治可破解沿着科层制的逻辑自上而下指标分配的弊端,充分发挥社情民意

的参与优势。村民自治并不排斥驻村干部机制,驻村干部机制可在资源使用、资金管理、人事变动等方面充分发挥政治监督、政策解释、内聚外联的作用,从而形成协同扶贫治理的村庄社会基础。此外,建立合作社和农业企业并对接市场可确保贫困户的显性风险规避,但同时也要防止体制性的贫困户隐性风险集中或转嫁。因此,实现部门联动就要破除扶贫与农林财及民政等部门间的壁垒,避免某一部门的政策福利被其他部门的优惠政策退出所分散。产业扶贫不只要解决和市场的“最后一公里”,更要实现长效性,产业只是脱贫的途径和方式,其他直接来自于政府各部门的政策性力量同样重要。实现部门联动以及政策合力,在产业扶贫中更能提高扶贫效率。此外,政府也有必要将市场组织和社会组织引入进来,通过整合三者的力量进而形成合作型反贫困结构。最后,面对目前产业扶贫边际效益递减的现实,对于那些“剩下的贫困户”要通过提高低保兜底的标准托起他们的未来,将其纳入长期保护性扶贫范畴中,使其不至于在脱贫攻坚中掉队,加快推动两项制度衔接的建立和完善。对于那些无法通过产业实现脱贫的贫困群体,来自政府的社会保障制度与来自社会组织的公益性扶贫资源可发挥更大作用。

参考文献:

- [1] 李旭旦.反贫困与农业产业化[J].经济问题探索,2000(4):71-73.
- [2] 胡振光,向德平.参与式治理视角下产业扶贫的发展瓶颈及完善路径[J].学习与实践,2014(4):99-107.
- [3] 刘北桦.产业扶贫需要注意四个问题[J].农经,2016(8):46.
- [4] 陈晓兰,沙万强,贺立龙.当前扶贫开发工作面临的问题及政策建议——来自四川省广元市苍溪县的调查报告[J].农村经济,2016(1):26-31.
- [5] 李博,左停.精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例[J].西南大学学报(社会科学版),2016(4):66-73.
- [6] 许汉泽,李小云.精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(1):9-16.
- [7] 许汉泽,李小云.精准扶贫的地方实践困境及乡土逻辑——以云南玉村实地调查为讨论中心[J].河北学刊,2016(6):184-188.
- [8] 邓维杰.精准扶贫的难点、对策与路径选择[J].农村经济,2014(6):78-81.
- [9] 李志萌,张宜红.革命老区产业扶贫模式、存在问题及破解路径——以赣南老区为例[J].江西社会科学,2016(7):61-67.
- [10] 马良灿.农村产业化项目扶贫运作逻辑与机制的完善[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2014(3):10-14.
- [11] 唐睿,肖唐鏢.农村扶贫中的政府行为分析[J].中国行政管理,2009(3):115-121.
- [12] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [13] 曾红萍.地方政府行为与农地集中流转——兼论资本下乡的后果[J].北京社会科学,2015(3):22-29.
- [14] 左停,杨雨鑫,钟玲.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):156-162.
- [15] 万君,张琦.“内外融合”:精准扶贫机制的发展转型与完善路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(4):9-20.
- [16] 谢小芹.“双轨治理”:“第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(3):53-62.
- [17] 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):1-38.
- [18] 唐丽霞,罗江月,李小云.精准扶贫机制实施的政策和实践困境[J].贵州社会科学,2015(5):151-156.

(责任编辑:李凌)