

贫困村识别的基层政府治理理性解构

——以中原 M 县为例

原贺贺

(华中师范大学 公共管理学院,湖北 武汉 430079)

摘 要:精准脱贫是全面建成小康社会的重要抓手,精准识别是精准脱贫的基础,贫困村识别是精准识别的重要内容。以科层理性和关系理性为分析工具,解构中原 M 县贫困村识别的基层政府治理理性。科层理性从识别条件、指标规模和申报程序三个方面规制基层政府(县级政府和乡镇政府)的关系理性。关系理性对科层理性的消解,造成基层政府贫困村识别偏差:县扶贫办将指标向“特色工程”倾斜,于乡镇间“选择性平衡”,优先配置于基础好的乡镇,形成指标分解的初步偏差;乡镇将有高层政治资源关联的、认同乡镇权威的、有利于组织平衡的、忠诚度高的、可规避风险的、可凸显政绩的村庄纳入贫困村,最终造成 55% 的偏差率。综上,基层政府治理理性的逻辑序列为:科层理性优先于关系理性;在价值型关系理性中,面向上的价值型关系理性优先于面向下的价值型关系理性;在工具型关系理性中,“规避风险”优先于“政绩”;价值型关系理性优先于工具型关系理性之“政绩”维度;同一治理主体在不同政策阶段遵循不同的治理理性。

关键词:精准扶贫;贫困村识别;基层政府治理理性;科层理性;关系理性

中图分类号:C930 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)03-0018-11

一、问题的提出

党的十八大以来,扶贫开发被摆到治国理政的重要位置,提升到事关全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的新高度,纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局^①。2014 年,为提升扶贫资源投放的精准度,国家将扶贫攻坚单元下沉至村。为集中力量解决贫困村问题,国家从倾斜性政策、“更高阶”的帮扶队伍和专项的扶贫项目三个层面加大了扶持力度。2018 年是脱贫攻坚的战略转折之年,亦是乡村振兴的开局之年。以缩小村庄绝对差距为政策目标的贫困村政策的有效执行是乡村振兴的基础,贫困村的精准识别是贫困村政策有效执行的前提。贫困村的识别偏差,可能引起贫困村与非贫困村的倒置,甚至引发村庄的加速分化,阻滞全面脱贫和乡村振兴进程。然而,有研究甚至发现,比例高达 48% 的贫困村未被纳入贫困村^[1],50% 的贫困村指标被精英村庄俘获^[2]。因此,贫困村识别偏差的研究理应成为学术界关注的重点课题。

当前成果多为贫困村识别之后的相关研究。第一类为贫困村的特征研究。贫困村建档立卡后,通过对贫困村的聚类分析,发现贫困村在国贫县、省贫县、非贫县内集聚程度具有依次降

收稿日期:2018-05-31

基金项目:清华大学农村研究院清华农村研究博士论文奖学金项目“产业扶贫政策过程中贫困户话语权问题研究——基于后现代公共行政话语理论视角”(201708);2017 年华中师范大学优秀博士学位论文培育计划资助项目“博弈论视角下产业扶贫政策过程的基层逻辑解构”(2017YBZZ011)

作者简介:原贺贺,女,华中师范大学公共管理学院博士生。

① 参见国务院扶贫开发领导小组办公室编,《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划通知》,2016-12-03。

低的空间特征^[3],并得出基建和劳动力水平低是贫困村主要致贫因素的结论^[4]。第二类为扶贫资源投放的精准性研究。贫困单元虽缩小至村,但村级瞄准并未比县级瞄准覆盖更多的贫困人口^[1]，“五个一批”帮扶措施捆绑条件的刚性约束,导致扶贫政策未能覆盖大多数贫困群体^[5];压力性体制下,扶贫资源被精英村庄俘获^[6],扶贫资源内卷化至“典型村”^[7]。第三类为驻村干部帮扶机制研究。驻村干部的专业知识、组织实施能力、协调沟通能力、价值认同度、脱贫责任感和职位特征显著正相关^[8];驻村帮扶机制与乡村社会结构互构,形成嵌入式扶贫模式^[9];国家正式制度被驻村干部的“接点治理”^[10]和“双轨治理”^[11]消解。有关贫困村识别的专项研究较少。第一类为贫困村识别方法的研究,包括参与式贫困指数法^[12]、贫困村多维测算模型^[13]、指标打分贫困村分类法和二元检索贫困村分类法^[14]等。该类研究停留于技术层面,忽视了政治社会关系对贫困村识别政策偏差的影响。第二类为贫困村识别偏差的原因猜想,如“官员的游说效应”“政绩偏好”^[1],村庄治理生态、村干部能力、村庄与乡镇的关系^[15],政绩考核、授权不足、溢出效益^[2],可能是造成贫困村识别偏差的原因。这些研究,或者缺乏足够的经验材料支撑,仅停留于零散的猜想层面,未系统性探究贫困村识别偏差的发生机制;或者已完成对贫困村识别经验材料的实践逻辑解构,尚未对实践逻辑背后的基层政府治理理性进行一般性归纳。

有鉴于此,本研究以中原M县的贫困村识别为例,以科层理性和关系理性为分析工具,解构贫困村识别偏差的发生机制,探究基层政府(县级政府和乡镇政府)的治理理性。本研究的经验材料来自笔者于2016年12月、2017年3月、2017年11月于中原M^①县为期30天的驻点调研。调研主要以访谈形式展开,调研范围涉及M县下辖的其中8个乡镇。黄镇为M县下辖乡镇中村庄数量最多的乡镇,也是贫困村指标最多的乡镇之一,因此,本研究选取黄镇为重点观察对象。调研对象主要包括县扶贫办工作人员、乡镇工作人员、驻村干部、第一书记、村干部、贫困户、普通农户。

M县地处江汉平原南端、洞庭湖北面,是长江中游的港口城市,下辖18个镇3个乡1个开发区管委会767个村委会。黄镇下辖场片、李片、谭片、黄片、埠片五个片区,其中,1个居委会41个行政村。2014年4月,贫困村精准识别工作启动,M县获得142个贫困村指标,黄镇分得11个指标。2014年7月,M县完成贫困村的建档立卡工作。本研究中的村庄综合排名涉及8个指标:党群工作(20分)、精准扶贫(18分)、农村农业工作(14分)、美丽乡村(12分)、卫生计生食药(10分)、安全维稳(12分)、财经工作(8分)、民生事业(6分)。上述指标又可分解为3~6个指标,例如,精准扶贫还可分解为档案(5分)、政策(5分)、动态(3分)、阵地(1分)、项目(2分)、资金(2分)6个指标,指标繁多,在此不做赘述。黄镇根据村庄得分(满分100分)确定其综合排名,并将村庄分为四个等级:1~10名为A类村庄,11~20名为B类村庄,21~30名为C类村庄,剩余为D类村庄。本研究所涉村庄综合排名均为2013年的数据,2014年基层政府以此为依据开展贫困村识别工作。

二、分析工具:科层理性与关系理性

基层政府治理理性的解构须在现有行政体制场域下进行。本研究采用徐勇对理性的概念界定,即人们在生产生活中形成观念、思想并反过来支配行为,支配人们行为的观念和思想即为人的行为理据^[16]。如此,基层治理理性可界定为支配基层政府政策执行的理据。科层制是当前行政组织的主要运作机制,科层理性将组织制度化或规范化,以最大限度消除不确定性。贫困村识别政策具备“按照中央意图,自上而下以专项化资金方式进行资源配置”^[17]的科层制特

① 依学术惯例,文章的人名、地名皆为化名。

征,基层政府的贫困村识别依赖科层组织和制度。因此,科层理性是分析基层政府贫困村识别实践的维度之一。科层理性对科层成员的约束强而激励弱,导致非制度化的社会关系长期地消解着科层理性,进而引发政策执行偏差。贫困村识别涉及以基层政府为主的多元政治关系,因上级政府对基层政府的考核压力,基层政府不得不采取策略性措施与扶贫场域内的各利益相关主体进行博弈。因此,关系理性亦是分析基层政府贫困村识别实践的维度之一。

(一) 科层理性

韦伯的科层制建立在货币经济、行政事务骤增、中央集权、政治过程民主化的基础上^[18],是工业社会发展的产物。在考察了传统型、“卡里斯马”型和法理型三种权力形式后,韦伯认为,以理性为基础、以法律制度为保障的法理型的科层制才是行政体制运行的理想模式^[19]。最终,韦伯以法理权威为精神内核,以“完全理性人假设、中立人假设和一元制权力支配假设”^[20]为基本预设,完成了对科层制的构建。综上所述,本研究将科层制组织构建和组织运行所依赖的理性规则定义为科层理性,其主要包括专业分工、等级制、规章制度、非人格化四个理性规则。第一,专业分工,即科层制把组织目标分解到岗。省扶贫办主要负责制定本省的贫困村识别政策,市县主要负责指标控制,乡镇主要负责贫困村识别。第二,等级制,即组织各层级间壁垒森严,科层制下级应严格遵从上级的行政命令,等级制是韦伯科层制的核心内容。县扶贫办接受上级扶贫办和其所在县政府的双重领导。第三,规章制度。成员严格遵守规章制度,是韦伯科层制的根本特征。基层政府须严格遵守贫困村“一高一低一无”的识别条件。第四,非人格化。其主要强调科层制对自由裁量权和主观能动性的干预,“理想的科层制成员应以摒弃个体感情的精神去执行公务”^[21]78。乡镇领导在贫困村识别实践中,应摒弃其主观偏好,客观地将贫困村庄纳入贫困村序列。

中国行政体制在改革开放之初已呈现韦伯科层制的特征,其中,以1980年代中央选拔干部的“四化标准”以及1990年代初中期的干部交流制度和公务员制度为起点^[22]。21世纪以来,中国行政体制的科层制属性未发生根本变化,但是中国科层制的理性化构建尚未彻底完成,政府公共权力很大程度上仍裸露于较为人际化的市场资源配置之中,科层理性仍显不足^[23]。因此,中国亟须以理性价值取向作为现阶段行政组织改革的方向,借此压缩非人格化的理性精神与中国传统人情文化的冲突^[24]。值得注意的是,科层理性是行政体制的一个分析工具,它是行政体制的理想类型,正如化学反应中不存在绝对的纯净物一样,科层理性概念是行政体制的“乌托邦”,是行政体制改革的极限终点,因而可用于检视现行行政体制的瑕疵。“理想类型”不是为了提供对现象的细节描述而是提供一种分析工具,在这一点上,科层理性提供了一个有益的分析起点而非分析的终点^[25]。

(二) 关系理性

中国文化是关系本体论的文化。在中国文化中,并未直接出现“关系性”“关系本位”之类的西方哲学术语,其思想却弥漫于中国文化的主流共识中。早期的文化经典著作《周易》有云:“是以立天之道,曰阴与阳”,其含蓄地表达了“天地有道”、道在天地之先的本体论观点^[26]。《老子》“有物混成,先天地生。寂兮寥兮,独立不改,周行而不殆,可以为天下母。吾不知其名,强字之曰道”的表述则继承了道的本体论观点^[27]。中国文化“关系本位”的核心属性,决定了社会关系是社会结构的决定性因素。韦伯的《儒教与道教》视中国文化中的“关系本位”为“特殊主义”,他认为儒家以伦理为核心的社会关系支配着整个传统中国的社会结构和社会秩序,“特殊主义”解构并组织着整个中国社会^[28]。费孝通用差序格局来解释中国文化的“特殊主义”属性。他认为中国的人情关系类似于石头在平静的水面上激起的波纹,石头就是关系中的个人,水波即是以个人为中心形成的圈层关系网,关系网距离个人越远,则和个人的关系越淡薄^[29]。由上可知,“关系本位”贯穿于中国传统文化始终,它决定着中国社会生活的形态,其核

心是尊卑有序、亲疏有别的关系秩序。“关系”是一种结构化的存在,“关系本位”亦于中国的政治体制中一脉相承。在基层政府的关系理性研究领域,生成诸如“不出事逻辑”^[30]、“共谋”^[31]、“申诉”^[32]、“协调型政权”^[33]等概念。综上,本研究将中国文化的“关系”属性映射于基层政府而形成的制度外的关系化、人情化的基层治理统称为关系理性。关系理性既遵循明确的关系价值及实现手段,又在关系框架内界定利益及其实现方式^[34]。参考韦伯对社会行动的分类,可将关系理性分解为价值型关系理性和工具型关系理性^{[21]39}。

对于价值型关系理性,已有研究强调自上而下的关系序列以及由此衍生的差序格局,认为科层制下级遵循价值型关系理性意在构建与科层制上级的关系^[35]。但是,根据关系理性“遵循明确的关系价值及实现手段”^[34]的维度,本研究认为,价值型关系理性还应包括对下级关系的维护。故而,本研究将价值型关系理性界定为:以伦理、平衡等价值理念为导向,科层组织成员运筹职权,最大限度优化其在科层组织中的共在关系。价值型关系理性是嵌入已有科层关系中的理性,可分解为面向上和面向下两个维度。面向上的价值型关系理性是指,科层制下级通过运筹职权来回应科层制上级的意志,以实现与高层政治资源的关系构建。面向下价值型关系理性是指,科层制上级通过运筹职权来回应科层制下级的意志,以实现维护自身权威、平衡下属关系、保护下属忠诚度的目的。根据关系理性“界定利益及其实现方式”^[34]的维度,本研究将工具型关系理性界定为:科层组织成员将政治关系和国家资源工具化,以实现个人特定的功利目标。在工具型关系理性导向下,个体不再被动地接受“伦理本位”约束,而是主动构建社会关系,以实现可及利益最大化。工具型价值理性可分解为规避风险和政绩两个维度。规避风险是指基层政府在选择政策执行者时,优先选择条件较优者作为承包方,最大限度规避可能导致政策破产的因素。政绩是指基层政府从政策执行过程和政策效果两方面约束行政行为,以期获得最优政治考核成绩。规避风险和政绩的直接目的在于政治考核成绩,根本目的在于人事晋升。本文的分析工具如图 1 所示。

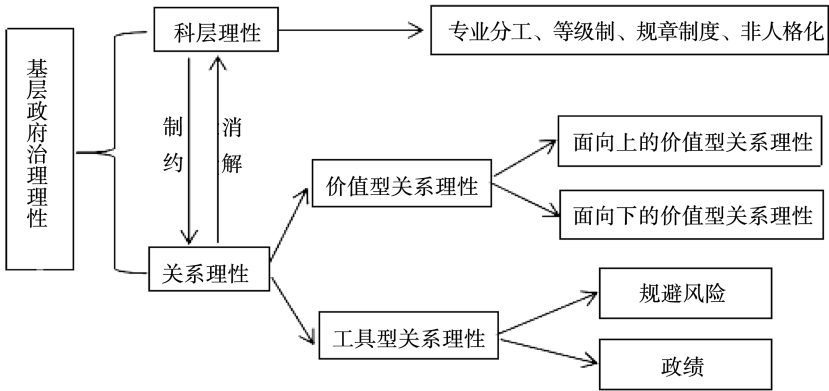


图 1 基层政府治理理性分析工具

三、科层理性制约下的识别实践

(一) 识别条件控制

《国务院扶贫办关于印发〈扶贫开发建档立卡工作方案〉的通知》(后文简称《国扶办方案》)对贫困村的识别标准作出要求:贫困村识别原则上按照“一高一低一无”的标准进行,即行政村贫困发生率比全省贫困发生率高一倍以上,行政村 2013 年全村农民人均纯收入低于全省平均水平的 60%,行政村无集体经济收入。依照国扶办要求,结合 H 省扶贫开发实际,H 省扶贫办制定了《H 省农村扶贫开发建档立卡工作方案》(后文简称《H 省方案》),《H 省方案》的贫困村识别条件与国扶办一致。贫困户识别是贫困村识别的基础,但贫困户识别难度大。第一,

识别标准不完善。当时,政策尚未明确贫困户的九条红线,亦未将“两不愁三保障”纳入识别标准,贫困户识别仅“2013年农民年人均纯收入2736元以下”一个收入线标准。第二,政策执行时限短。H省于2014年4月12日出台工作方案,要求5月底完成贫困户识别,为确保完成任务,M县要求各乡镇于5月20日之前完成贫困户的识别工作。以黄镇为例,村均400户农户,须每天完成15户的入户任务,才能如期完成贫困户识别工作,加之贫困户的小组评议环节,以现有村干部人员配置水平,不具备现实可能性。对此,黄村支书应对策略是,“民兵连长给几个指标,妇女主任给几个指标,具体怎么弄,他们小组报给我就行”。第三,农户收入精算难。2017年11月,作者在场村进行贫困户的“三率一度”评估检查,经过两小时的入户了解,认为代家的收入不达退出线,认定其为错退户。然而,场村第一书记指出,代某今年打零工收入的5000元被其有意隐瞒。农户代某却认为,“我身体不好的时候,好几个月都没钱赚”。代某坚持认为,5000元不应该算作其稳定收入。贫困户识别标准不完善、政策执行时间短、农户收入精算难,最终贫困村识别仅剩“无集体经济收入”这一硬约束。

沟镇建有雪米饼企业,因扩建基地需要,租用了邻近黄镇的颜、王、邓、通、熊、高6村土地,并每年付给6个村10万~20万元不等的土地租金。贫困村识别“无集体经济收入”的硬约束,恰好将此6村排斥于外。黄镇书记说,“镇里前几次行动,颜村和王村都没赶上,两村意见很大,本想(借贫困村政策)安抚一下,这次只能算了”。“无集体经济收入”的硬约束,将有集体经济收入的6个村庄排斥于外,将识别范围由41个村庄缩减至无集体经济收入的35个村庄,规制了黄镇面向下价值型关系理性的空间。

(二) 指标规模控制

《国扶办方案》对贫困村识别规模的要求,实现了对省级层面的指标控制:按照“省负总责”的要求,由省级扶贫开发领导小组研究确定本省贫困村规模,中部10省贫困村识别规模原则上控制在行政村总数的20%左右。《H省方案》对贫困村识别规模的要求,实现了县级层面的指标控制:按照国扶办要求,各县(区)应按照行政村总数20%左右的比例识别贫困村,但考虑到重点县和片区县基础设施落后、贫困程度深的实际,插花地区按照25%比例识别。M县共767个行政村,分得142个贫困村指标。

虽然国务院或省的规章制度无法精准规制县到乡或乡到村的指标分配,科层理性却可在一定程度上规制基层政府关系理性的空间。第一,规制M县扶贫面向下价值型关系理性的空间。按照以往经验,黄镇找县里争取,基本上可争取个别指标,但此次贫困村政策的监督力度大,县政府要求严格执行指标分配决议。黄镇书记说,“镇长和县扶贫办主任是同村,以前肯定能争取一两个(指标),现在卡得严,一个没给”。第二,规制黄镇面向下价值型关系理性的空间。为降低村庄竞争而引起的内部消耗,确保贫困村识别工作如期完成,黄镇领导班子决定,A类村庄中享受过大兴苑改造和美丽乡村政策的,不予考虑。至此,部分综合条件好的村庄被斥于外,黄镇关系理性的空间由35个村压缩至29个。对此,熊村支书抱怨道,“老大是(镇党委书记)从俺村出去的,以前都是先紧着俺村,这么一搞,俺村彻底没戏了”。

(三) 申报程序控制

《国扶办方案》对贫困村申报程序的要求为:以公开公平为原则,按照“村委会自愿申请、乡镇人民政府审核、县扶贫开发领导小组审定”的流程进行。参照《贫困村建档立卡工作示意图》,各省须在6月底前完成县扶贫开发领导小组对全县贫困村名单的审定。另外,申报贫困村的行政村须填写《贫困村登记表》,如实统计行政村基本情况、发展水平、基础设施状况、生产生活条件、公共服务情况、帮扶情况和帮扶成效等七个方面内容。《H省方案》对贫困村申报程序的规定与国扶办一致。在贫困村申报程序上,M县严格遵循“村庄自愿申请,乡镇政府审核,报县扶贫办备案”的流程。2014年4月20日始,M县各乡镇组织符合条件的行政村填写《贫困村

登记表》和《贫困村申请书》,要求将“村庄总户数、贫困户总户数、贫困发生率、2013年农民人均纯收入和村集体经济收入”等重要判断依据详细填报。2014年5月10日前后,M县各乡镇陆续公示贫困村拟定名单,公示结束后,各乡镇向县政府提交《关于审核确认贫困村的报告》,随后,县扶贫办公示全县贫困村名单。

黄镇书记说,“像徐村这类(经济基础好的)村,容易出效果,以前都是优先考虑,这次搞得严,报上去怕是也没用”。黄镇书记意思是,把经济基础好的村纳入贫困村,有利于将来贫困村如期退出,确保政策执行效果。然而,按照当前贫困村申报程序的严格程度,若将该类村庄的情况如实填报,则很难通过县扶贫办的审核,若修改村庄数据,即便通过了县扶贫办的审核,亦难规避其他村庄监督。最终,申报程序的严格性,将徐村等3个具有村集体产业的村庄排除在外,科层理性规制了黄镇工具型关系理性的空间,把黄镇关系理性的空间由29个村压缩至26个。

四、关系理性导向下的识别实践

(一) 价值型关系理性导向下的识别实践

1. 面向上价值型关系理性导向下的识别实践

县扶贫办的识别实践。“特色工程”是科层制下级唤起上级注意力的惯习,亦是政绩考核之重项,因此成为各级政府的工作中心。2013年起,市政府牵头在M县开展“一区四园”工程^①。自“一区四园”工程开展以来,M县积极整合国家项目和县自筹项目向其倾斜,助力市政府“特色工程”进程。截至2014年3月份,“一区四园”落户项目已达79个,但为加速园区落成,M县将扶贫政策与该工程对接,力图将扶贫资源向其渗透。河镇在2016年的全国千强镇中排名第815,沟镇排名第298,沟镇和河镇的综合实力远胜黄镇。M县统计年鉴显示,2013年河镇和沟镇的最贫困村均优于黄镇综合排名第4的霞村。尽管如此,为回应上级指示,M县遵循面向上的价值型关系理性,将扶贫资源向园区倾斜,最终,河镇和沟镇分别分得3个和10个指标。对此,M县扶贫办主任道出了缘由,“这一年各部门资源都往那集中,几个乡镇已建设得相当好,本想借此打造一下(县城)周边乡镇,没办法,得先紧着上面”。

乡镇政府的识别实践。伍村、埠村、凰村、桥村进入贫困村,均为乡镇遵循“面向上价值关系理性”之结果^②。其中,伍、埠二村得助于内生性政治资源,即和村庄有业缘(在本村工作过)、地缘(在本村生活过)或血缘(是本村人)关联的高层政治资源。伍村拥有血缘类政治资源。县扶贫办副主任是伍村人,因此,即便伍村的综合排名为第13,乡镇依旧将其纳入贫困村之列。埠村拥有业缘类政治资源。埠村的历史遗留问题多,村民矛盾突出,村庄内部不和谐声音尖锐。为规避风险计,此类村庄一般会被否决,但黄镇镇长说,“一来,埠村是县组织部的工作起点,感情很深,二来,2014年(扶贫)刚开始,那时候还没想到(贫困村出列)这么严”。最终,埠村被纳入贫困村。其中,凰、桥二村得益于外生性政治资源,即村庄自主构建的高层政治资源。凰村获得贫困村指标得助于村支书与省统计队构建的关系。2014年,省统计队在凰村驻村两周期间,村支书积极配合,为表感谢,省统计队帮凰村进入贫困村。桥村进入贫困村为偶然事件引发省里关注的结果。桥村贫困户张某说,“俺村的一个大学生,给报纸写了文章,才给俺村弄上”。后经调研组与若干农户及村干部核实,实情如下:2014年,黄镇贫困村名单公示后,桥村一名在

^① “一区”工程即M县经济开发区工程,“四园”工程包括罗镇新型工业园区工程、沟镇粮食深加工园区工程、河镇创业园区工程、白镇临港工业园区工程。

^② 2013年黄镇部分村庄综合排名如下:场片的伍村排名第13,宗村排名第39,黄村排名第10;黄片的井村排名第8,罗村排名第32,屋村排名第6,桥村排名第9;埠片的家村排名第31,埠村排名第40,场村排名第41,光村排名第12;李片的湖村排名第29,春村排名第38,凰村排名第37,洲村排名第28;谭片的大村排名第35。

读硕士生在当地报纸撰文,认为桥村的道路等基础设施水平落后,应该被定为贫困村,此事引起省对市的问责,最终桥村取代东村进入贫困村。

以乡镇为例,阐释基层政府遵循面向上价值型关系理性的激励机制。乡镇政府遵循面向上价值型关系理性,源自科层制溢出效益的激励。第一,资源回馈的激励。科层制仅能粗浅地约束国家资源输入的总体目标、受体范围,无法精准到最小单元,因此,领导意志成为决定资源受体的关键变量,进而引起乡镇对科层制上级的投资激励。第二,信息回馈的激励。虽然科层制可以制定规则来约束政策执行,但扶贫资源自上而下的传递模式,不可避免地使科层制高层优先掌握相关信息,科层制高层选择性地向下传递信息的优势,引发乡镇对科层制上级的投资激励。第三,人事回馈的激励。为激发基层政府发展经济,中国行政体制授权给基层政府半自主的经济决策权,但为确保对基层政府的有效控制,上级政府保留了人事权,这便引起乡镇对其投资意愿。第四,软化政策风险的激励。当基层政府面对上级问责时,可求助于其构建的高层政治关系,科层制更高层的“说情”有利于基层政府化解政策风险、规避上级问责。在上述激励下,乡镇利用其有限的指标分配权回应科层制上级,完成了面向上价值关系理性对科层理性的超越,结果是,伍村依托血缘类政治资源,埠村依托业缘类政治资源,凰、桥二村依托自主构建的高层政治资源,进入贫困村。

2. 面向下价值型关系理性导向下的识别实践

县扶贫办的识别实践。在将贫困村指标分给“特色工程”所涉乡镇之后,M县扶贫办将剩余指标分解于各乡镇,M县共计下辖21个乡镇,其所辖乡镇少则分得1个指标,多则分得11个指标,经济排名居于前三的岩乡、端镇、曲镇也分到了指标,最终,M县的贫困村指标分解结果呈“利益均沾”的特点。对此,M县扶贫办副主任说,“好乡镇也有穷村,再说,大家都清楚,指标就是钱,好的乡镇也得分(指标),不然以后乡镇工作咋干”。

乡镇政府的识别实践。宗村、大村、井村进入贫困村,均为乡镇政府遵循面向下价值关系理性之结果。其中,宗村得助于乡镇对自身权威维护的诉求。场片的农田综合整治,李片的美丽乡村示范基地打造,谭片的网络升级改造,黄片的农村示范社区整片推进,埠片的党员群众服务中心整体改造,宗村均未被纳入规划。黄镇镇长说,“之前我答应(宗村)好几次(把它纳入规划),可次次没兑现,这次扶贫政策力度这么大,再不考虑(宗村),以后谁还信咱”。乡镇基于对自身权威维护的需求,必须维护村支书对乡镇的信任,最终宗村进入贫困村。其中,大村得助于乡镇对片区平衡的诉求。此次贫困村识别,场片、李片、埠片、黄片均分到了指标,谭片未分到指标。黄镇镇长说,“谭片下面的村最多,得象征性地分一个(贫困村指标),否则不利于平衡”。大村和宗村相邻,二者条件相近,近些年亦未享受项目支持,最终大村得以进入贫困村。其中,井村得助于乡镇对村干部忠诚度的诉求。黄镇镇长说,“咱先不管(村庄)条件好坏,每次乡镇有啥号召,人家(井村)都积极响应,这样的(村支书)咱不考虑,以后谁还跟咱”。基于对村干部忠诚度的需求,乡镇有保护村干部积极性的诉求,尽管井村的综合排名为第8,仍被列入贫困村。罗村与此情形相反,村支书自几年前因工作方式不当被群众举报后,对乡镇工作持消极态度,黄镇镇长说,“我找他(罗村支书)谈过几次,没用,那我只能放弃他”。罗村支书因不能满足乡镇对村干部忠诚度的要求,尽管其综合排名为第32,却被排斥于贫困村序列之外。

以乡镇为例,阐释基层政府遵循面向下价值型关系理性的激励机制。乡镇政府遵循面向下价值型关系理性,源自其对村庄行政激励诉求。人民公社时期至农业税取消前,村庄公共品由村庄内部自主供给。村民享有监督村干部之权利,履行出资出力之义务;村干部享有治理村庄之权利,接受村民监督之义务。村庄公共事务应然由村庄内部解决的理念为村干部所认同。此期间,乡镇运筹其税费征收部分决策权,通过利益让渡和战略性容忍实现对村干部的激励和授权。税改后,“一事一议”制度在乡村推行遇阻。为保农村振兴,国家通过项目制的方式向下输

入资源,此时,村庄合作治理的内生机制被侵蚀,村民与村干部的权利义务平衡被打破,村干部形成“村庄公共事务是国家之责”的认知。“乡财县管”制度将村干部的任职补贴上收至县政府,瓦解了村干部对乡镇的财政依附关系,《村民委员会组织法》瓦解了村庄对乡镇的行政依附关系。至此,乡镇不得不借助制度约束内的利益交换及科层体制外的关系维护实现对村庄的激励。伴随基层治理对项目制的路径依赖,利益抚平成为乡镇化解治理危机的惯习^{[33]120}。基于对村庄激励的诉求,乡镇完成了面向下关系理性对科层理性的超越,最终,宗村借助乡镇对自身权威维护的诉求、大村借助乡镇对组织平衡的诉求、井村借助乡镇对村干部忠诚度的诉求,进入贫困村。罗村则因其对乡镇忠诚度低,被排斥于外。

(二)工具型关系理性导向下的识别实践

1.规避风险导向下的识别实践

以乡镇政府的识别实践例证。屋村进入贫困村得助于乡镇规避风险的诉求。屋村村干部分工明确,村支书负责村庄外的项目争取、关系构建等,其他村干部负责村庄内的治理事宜。村委班子向心力强,村支书在村庄内部有很强的话语权,其他村干部亦认同其权威。屋村村民仅“官”姓一个大姓,村民结构单一,邻里和睦,村民认同村干部的治理能力,村庄治理水平高。邻近的家村则不同。家村与屋村相邻,其村委班子稳定性差,有能力的村民对任职村干部一事持消极回避态度,当值的村干部因能力不足引致村委班子频频换届。家村的村民由“肖”“雷”两大姓氏组成,两大家族素来不睦、互相拆台。对于善治的村庄,贫困村指标可促进村庄各类事业发展,村庄可如期出列。乱村的政策执行环境差,不仅可能导致政策流产,甚至还可能会加剧村庄内部矛盾,引发上访等不稳定因素,给乡镇带来治理风险。屋村的综合排名第6,家村第31,即便如此,在规避风险的价值引导下,乡镇将屋村纳入贫困村,将家村排斥在外。

场村进入贫困村亦得助于乡镇规避风险的诉求。在合组并村的政策推动下,原场村、前场村、后场村共同合并成场村。村干部队伍由三村组合而成,原场村的支书担任合并村的支书,前场村的会计担任合并村的会计,后场村的妇女主任担任合并村的妇女主任。村支书村庄治理经验不足一年,村会计和妇女主任以原村庄代言人的身份与村支书斡旋,村委班子联结松散,村支书治理权威严重不足。村民对本村外的村干部缺乏信任,在村庄公共议事层面缺乏合作精神,他们以原地域为单位抱团,明争暗斗、各为阵营。群众矛盾尖锐,内部冲突不断,找乡镇告状或外出上访事件频繁发生。黄镇书记说,“家村虽乱,是在里面闹,不会往上捅,场村隔一阵子就给你捅娄子”。乡镇基于对“稳定”的诉求,遂将场村纳入贫困村,并将M县仅有的两个省级扶贫工作队之一的H省法商学院,指派给场村。场村驻村工作队队长说,“我们入驻,对场村总能发挥点作用”。扶贫工作队2014年年底入驻场村,经过扶贫工作队和村支书的通力协作,2017年年底,场村的村庄治理秩序大为改观,并成为黄镇贫困村脱贫的示范村。2018年,乡镇进一步将其申报为深度贫困村,省统筹拨付金额600万,其中,100万用于扶贫产业,500万用于道路硬化和农田水利设施整改,县统筹资金100万,用于新建党群服务中心。黄镇书记说,“这么多资源,给了稍微好点的村,都是个亮点,但场村现在发展得不错,接下来趁工作队在,打造深度贫困村(省级)示范村”。

以乡镇为例,阐释基层政府遵循规避风险导向的激励机制。乡镇遵从规避风险导向的目的有二。其一,实现政策目标,确保政绩考核过关。为打赢脱贫攻坚战,确保扶贫攻坚的政策效果,国家对基层政府的扶贫攻坚政绩考核实行一票否决制,若规避风险工作不力,所有工作将被全盘否定。其二,为后期的资源争取积累信任资本。税费改革后,乡财县管,对于黄镇这类资源禀赋较低的农业乡镇,资源获取几乎来自上级的输入。扶贫政策执行不力,不仅影响当年考核,而且会损耗前期积累起来的信任资本,不利于后续的项目争取。因此,乡镇展开了以规避风险为导向的贫困村识别。最终,屋村凭借善治优势,场村凭借“村庄矛盾外现,可能引起上级问

责”的“优势”,被乡镇纳入贫困村。家村的内乱仅限于村庄内部,不会引起上级注意,被排斥于外。

2. 政绩导向下的识别实践

县扶贫办的识别实践。县扶贫办实现了对上级指示的遵从和各乡镇利益平衡的目标后,便是考虑指标分下去后的政策执行问题,即乡镇完成贫困村出列目标的能力。因此,综合实力强、经济基础好、执行能力强的乡镇在此次贫困村指标争取中有优势。数据显示,综合排名前半的乡镇分得 77 个指标,后半的乡镇分得 65 个指标。值得注意的是,后者行政村的总数比前者多 21.4%,即综合排名靠前乡镇的村庄总数少,却获得较多的指标,综合排名靠后乡镇的村庄总数多,却获得较少的指标。最终,M 县下辖乡镇的贫困村指标分解呈“马太效应”。

乡镇政府的识别实践。黄村进入贫困村得助于乡镇的政绩诉求。黄村坐落于黄镇的主干道上,是黄镇政府的所在地,黄村村委会距镇政府 1.2 公里,是 L 市到 M 县、L 市到黄镇以及 M 县到黄镇的必经之村。通过打造黄村,可将黄镇的形象展现给途经的领导以及媒体,既实现了对黄镇的正面宣传,又不失自然。在政绩导向下,即使黄村的综合排名第 10,却仍被纳入贫困村,成为 10 个贫困村中首个整村推进的村庄。值得一提的是,黄村上报给县扶贫办的党群服务中心维修预算经费为 40 万元,乡党委书记认为黄村是黄镇的“门面”,须重力打造,经其向县扶贫办争取,预算金额被追加至 170 万元。洲村未进入贫困村亦是乡镇在政绩导向下的实践结果。洲村地处偏僻,距离乡镇主干道 2.2 公里,驱车于乡镇主干道时很难注意到它,故而不足以影响领导或媒体对黄镇的整体判断。黄镇镇长说,“没办法,(贫困村)指标有限,没人注意它,以后再说吧”。最终,在政绩驱使下,尽管综合排名位列黄镇 28 名,洲村仍然并未被纳入贫困村。光村进入贫困村亦得助于乡镇对政绩的追求。光村全村总面积 5967 亩,是黄镇占地面积最大的村庄,总人口 3328 人,是黄镇人口最多的村庄。将光村纳入贫困村,借助扶贫项目完善其村庄建设,有助于大幅度提升乡镇整体的道路硬化率等数据,有利于乡镇的考核成绩。最终,即便光村的综合排名为 12,乡镇仍将其纳入贫困村。湖村和春村未进入贫困村亦是乡镇在政绩导向下的实践结果。湖村全村总面积 976 亩,全村 358 人,是黄镇人口及面积第一小村,在黄镇综合排名第 29,春村全村总面积 1021 亩,全村 429 人,是黄镇人口及面积第二小村,在黄镇综合排名第 38。尽管排名靠后,乡镇仍将二者排斥于贫困村之外。黄镇镇长说,“趁着精准扶贫国家这么大力度,赶快把光村这些大头解决掉,对咱镇各项指标提升也快啊,湖村和春村小,最后实在没法了乡镇自己也能解决”。

以乡镇为例,阐释基层政府遵循政绩导向的激励机制。政绩考核的主要功能为:第一,为人事管理提供依据,突出科层制的等级制;第二,通过程序规则和结果测评两个维度的考核,约束公共政策执行过程,力求政治意志的表达。后税费改革时期,国家依托科层制通过项目的方式向基层输入资源,扶贫资源属于其中之一。贫困村指标给黄镇以发展拉力,同时就对黄镇有考核要求。在贫困村指标有限、贫困村出列条件严格、考核竞争激烈且差距甚微等条件的共同作用下,乡镇展开了以“政绩”为导向的贫困村识别,即选择综合实力强的村庄进入贫困村,以确保考核过关。最终,黄村凭借地理位置优势,光村凭借人口和面积优势,被乡镇纳入贫困村。洲村因地处偏僻的劣势,湖村和春村因人口及面积劣势,均被排斥于外。

五、结论和讨论

对于个案研究结论的普遍性,“一种是通过可复制性实践经验寻求公共解,另一种是剥离相近案例的表象寻求‘结构性公因子’”^[32],本研究的目的即在后者。本研究以精准扶贫背景下的贫困村识别为场域,借助科层理性和关系理性为分析工具,纳入国务院扶贫办、省扶贫办、市

级政府、基层政府、驻村工作队、村干部、村民等多元博弈者,主要解决两个问题:第一,解构贫困村识别政策偏差的发生机制;第二,解构基层政府的治理理性。

关系理性对科层理性的消解,造成了贫困村识别偏差。前已述及,科层理性对关系理性的约束力有限,仍为关系理性留下了空间。M 县扶贫办遵从面向上的价值型关系理性,将贫困村指标向市政府牵头的“特色工程”倾斜;遵从面向下的价值型关系理性,将贫困村指标选择性地平衡于各乡镇;遵从工具型关系理性之政绩导向,将贫困村指标向精英乡镇倾斜。黄镇在关系理性的导向下,将伍村(13 名)、埠村、凰村、桥村(9 名)、宗村、大村、井村(8 名)、黄村(10 名)、光村(12 名)、屋村(6 名)、场村列为贫困村,最终形成 55% 的贫困村识别偏差率。值得注意的是,科层理性和关系理性并非绝对的制约与被制约关系,科层理性在一定程度上亦会促进关系理性。当政策仅对部分村庄公开时,乡镇仅需应对面向下的价值型关系理性,政策全面公开后,村庄将积极向高层政治资源寻求帮助,此时,乡镇还需应对面向上的价值型关系理性,即申报程序在约束乡镇的同时,亦为其开辟了面向上价值关系理性的维度。

基层政府治理理性的序列可归纳为以下几点。第一,科层理性优先于关系理性。如前所述,黄镇须优先满足科层制对贫困村的识别条件、指标规模、申报程序要求,方可在剩下的 26 个村庄中发挥其关系理性。第二,关系理性内基层政府治理理性的序列。其一,在价值型关系理性中,面向上的价值型关系理性优先于面向下的价值型关系理性。如前所述,M 县在满足市政府“特色工程”的需求之后,方才将剩余指标分解于其余乡镇,以及桥村取代东村的案例,均可说明此结论。其二,在工具型关系理性中,规避风险优先于政绩。如前文黄镇书记所述,将贫困村指标和省级工作队指标给任何一个好村,均可打造亮点,但规避风险比政绩重要,最终资源依旧向场村倾斜。值得注意的是,贫困村政策“不只是上下级政府签署的契约,还是一种政治要求,更注重政治动员和政治压力的传导”,故而,相较于常规政策执行,基层政府对规避风险有着更强的诉求,因此,家村因“乱藏于内”而被排斥,场村却因“乱显于外”而被“安抚”。另外,2018 年,场村治理秩序改善后,黄镇欲借助驻村工作队力量将场村打造成深度贫困村省级示范点。黄镇在场村的治理中先求稳而后求发展的思路,再次验证了规避风险优先于政绩的结论。其三,价值型关系理性优先于政绩。如前所述,县扶贫办在遵从市级指示(面向上的价值型关系理性)和实现各乡镇平衡(面向下的价值型关系理性)之后,方才将指标向基础好的乡镇倾斜。可见,面向上和面向下的价值型关系理性均优先于政绩。第三,同一治理主体在不同政策阶段遵循不同的治理理性。以场村为例,2014 年的贫困村识别阶段,黄镇在规避风险导向下,将场村纳入贫困村;2017 年,场村治理秩序所有改善并成为黄镇的示范贫困村;2018 年,黄镇在政绩导向下,将深度贫困村指标给了场村,并打算将其打造成深度贫困村省级示范村。从贫困村识别阶段到深度贫困攻坚阶段,黄镇对场村的治理理性从规避风险转换为政绩,由此可见,同一治理主体在不同政策阶段遵循不同的治理理性。

囿于经验材料的有限性,本研究仅展现了基层政府关系理性的消极作用,未完成对其积极作用的探究。关系理性对政策执行结果是否具有积极作用,其积极作用如何体现,遵循怎样的运行机理,均为值得深究的课题,这为后续研究提供了方向。

致谢:本研究的问题意识产生于随中国农业大学左停教授团队以及南昌大学刘建生教授团队的调研,中国农业大学博士生豆书龙、南京农业大学博士生张国磊对文章提出宝贵意见,在此一并感谢!

参考文献:

- [1] 汪三贵.中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准[J].管理世界,2007(1):56-64.
- [2] 原贺贺.贫困村识别的基层实践逻辑解构——以湖北 J 县为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(2):17-23.

- [3] 陈烨烽,王艳慧,王小林.中国贫困村测度与空间分布特征分析[J].地理研究,2016(12):2298-2308.
- [4] 杜国明,关桐桐,李冬梅,等.黑龙江省贫困村空间分布特征[J].经济地理,2018(3):149-156.
- [5] 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.
- [6] 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].吉林大学社会科学学报,2015(4):90-98.
- [7] 陈义媛.精准扶贫的实践偏离与基层治理困局[J].华南农业大学学报(社会科学版),2017(6):43-49.
- [8] 卢冲.精准匹配视角下驻村干部胜任力与贫困村脱贫成效研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(9):74-85.
- [9] 孔德斌.嵌入式扶贫的悖论及反思[J].理论与改革,2018(2):67-76.
- [10] 谢小芹.“接点治理”:贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J].公共管理学报,2016(3):12-22.
- [11] 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.
- [12] 李小云,李周,唐丽霞,等.参与式贫困指数的开发与验证[J].中国农村经济,2005(5):39-46.
- [13] 郭辉,王艳慧,钱乐毅.贫困村多维测算模型的构建与应用[J].中国科技论文,2015(3):331-347.
- [14] 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.
- [15] 杨亮承.扶贫治理的实践逻辑——场域视角下扶贫资源的传递与分配[D].北京:中国农业大学,2016.
- [16] 徐勇.祖赋人权:源于血缘理性的本体建构原则[J].中国社会科学,2018(1):115-116.
- [17] 周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2):82-102.
- [18] 冯钢.科层制与领袖民主——论 M.韦伯的自由民主思想[J].社会学研究,1998(4):62-70.
- [19] 马克斯·韦伯.经济与社会[M].北京:商务印书馆,1997:249.
- [20] 张云昊.规则、权力与行动:韦伯经典科层制模型的三大假设及其内在张力[J].上海行政学院学报,2011(2):49-59.
- [21] 马克斯·韦伯.经济与社会[M].北京:北京出版社,2004.
- [22] 王旭辉,从抽象到具体:对科层组织运作动态的分析——以《工业组织的科层制类型》、《科层组织的动态》为线索[J].社会学研究,2008(3):215-229.
- [23] 黄建洪.现代化进程中的政府能力发展:一般规律与中国选择[J].社会科学研究,2010(4):59.
- [24] 王自亮,陈洁琼.科层理性与人情社会的冲突与平衡[J].浙江学刊,2016(6):138.
- [25] 黄小勇.韦伯理性官僚制范畴的再认识[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2002(2):50-54.
- [26] 余顿康.周易现代解读[M].北京:华夏出版社,2006:370-371.
- [27] 沙少海.老子全译[M].徐子宏,译.贵阳:贵州人民出版社,1989:46.
- [28] 马克斯·韦伯.韦伯作品集(V):中国的宗教·宗教与世界[M].桂林:广西师范大学出版社,2004:97-126.
- [29] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2007:23-29.
- [30] 贺雪峰,刘岳.基层治理中的“不出事逻辑”[J].学术研究,2010(6):32-37.
- [31] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(2):1-21.
- [32] 吕方.治理情境分析风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究[J].社会学研究,2013(2):98-124.
- [33] 付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J].社会学研究,2015(2):98-123.
- [34] 高尚涛.关系主义与中国学派[J].世界经济与政治,2010(8):116-138.
- [35] 李芊蕾.试论中国人的“关系理性”[J].中共浙江省委党校学报,2008(3):40-45.

(责任编辑:李凌)