

【农村社会发展】

制造关联:精准扶贫实践中的利益联结 与关系再构

——从地方政府行为切入

邢成举,周思聪

(西北农林科技大学 人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)

摘 要:在精准扶贫实践中,依托企业等市场主体带动贫困户脱贫是中国贫困治理的重要经验。而企业带动贫困户脱贫的关键在于,通过地方政府的主导以及针对企业开展的经济、情感、社会和政治动员,企业与贫困户之间形成了经济、组织、社会互动等层面的新的关联关系,这种关联不仅使得企业与贫困户之间建立了相对紧密的利益联结机制,同时还再构了地方政府、企业与贫困户的关系。通过关联的制造,贫困户被嵌入多类型的产业链条,而企业则通过利益分享促进了贫困户的脱贫。制造关联对扶贫工作的促进能够展现中国政治体制的优势,在此过程中,地方政府充分展现了服务型政府的功能,但该模式下承担脱贫帮带责任的企业也面临多重困境。因此,精准扶贫以及乡村振兴需要关联关系的健康持续发展,而非单向性的利益传递。

关键词:制造关联;企业动员;利益联结;关系再构;产业扶贫

中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)02-0021-11

一、问题的提出

产业扶贫被认为是实现精准扶贫的根本手段,是中国扶贫开发战略的重要组成部分^[1],但要真正发挥产业扶贫的成效,则需要特定的产业扶贫帮扶机制与组织载体^[2]。在全国多地的扶贫实践中,依托农业龙头企业、农业专业合作社等新型农业经营主体的产业帮扶就成为现实的选择,这也是精准扶贫具备前所未有的政治、行政和其他资源投入力度的客观结果^[3]。现有的产业扶贫主要是企业农业模式^[4],在该模式中帮扶企业扮演着十分重要的角色。对此,有研究者将企业参与精准扶贫视为行政吸纳市场的扶贫方式^[5]。而在行政理性化和地方多重治理情境的约束下^[6],地方政府如何动员市场主体切实参与脱贫攻坚工作,这类问题没能得到很好的回答。当代贫困的生产源于不利于贫困群体的发展制度与贫困群体现代性伦理的缺失^[7],而以市场化主体联带的扶贫实践则有助于打破不利的发展制度与生计结构。从多地具体实践看,依托市场主体的产业帮扶确实取得了一定的效果,但学术界对地方政府动员企业参与精准扶贫、脱贫攻坚的产生机制,以及市场主体参与精准脱贫实践中地方政府的行动缺少系统解释,这正是本文重点思考的问题。

基于社会学角度对地方政府行为的研究已经形成了特定的传统,主要集中在两个方面:其一是项目制运作下地方政府行为及其相关问题;其二是地方政府多元治理行为的逻辑分析^[8]。本文所关注的地方政府扶贫行动则更符合后者的相关讨论。目前,关于政府行为的研究已经形

收稿日期:2021-07-12

基金项目:国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村基层‘社会治理共同体’建设研究”(20ASH010)

作者简介:邢成举,男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授,硕士生导师;周思聪,女,西北农林科技大学人文社会发展学院硕士生。

成了类制度化的认识,但政府治理行为本身的复杂性则要求我们不断审视甚至突破既有的研究认识。发展型政府、公司化政府、政府运行的公司化逻辑一度成为我们理解地方政府行为的“共识”,地方政府亦被称为“政权的经营者”^[9]。但针对国家扶贫开发重点县来说,这样的行为逻辑解释并不适用于现实。因此,地方发展型政府与地方企业型政府^[10]的分析框架对于政府扶贫行为的分析都需要再调整。正如周飞舟^[8]所指出的那样,当前关于地方政府行为的研究充满了明显的理性假设和绩效取向,研究者容易按照公司治理逻辑对地方政府行为进行研究,进而出现对地方政府运行过程简单化和技术化的理解。有效政府和积极穷人的组合是实现脱贫攻坚绩效的重要保障,但针对贫困治理中地方政府行为的研究相对不足,尤其是针对有效政府的讨论相对抽象^[11]。权力和功能位阶产生了公共政策的政治势能,这是扶贫政策执行状况变化的主要动因^[12],但政治势能能不能直接解决贫困治理所面对的资源与环境约束问题,甚至出现了“注意力策略主义”^[13]。地方政府沿用规划式治理逻辑,依据“刚性时间约束”分解推进脱贫行动计划,运用“试点—扩散”工具优化政策设计^[14],但客观上看,地方政府的贫困治理创新行动多出现在规划外。比如,为了应对脱贫攻坚中的部门分割,脱贫指挥部成为组织形态上的创新^[15]。

从本文的实地调研情况看,在以往的精准扶贫实践中,地方政府整合既有的行政资源和行政部门,通过调整其与企业的关系,进而让其主导的贫困治理变成多元社会主体共同参与的社会行动。就扶贫工作而言,地方政府同样也存在目标考核和体制压力带来的地方政府间锦标赛工作机制^[16]的内涵,故而尽可能地动员更多力量参与精准扶贫工作也符合其利益最大化的选择,甚至会出现扶贫政策执行过程中的基层政府自我保护。但面对强大的体制压力、扶贫军令状和扶贫工作考核,地方政府也会展开扶贫政策创新的行动,进而形成了县域贫困治理新的实践形态。本文并不打算对地方政府行为及其执政的实践形态展开系统论述,而是试图通过对地方政府主导的企业联带帮扶实践及其具体机制展开具体分析,以对精准扶贫实践中地方政府的治理行为进行深入探究。在实地调研与文献研究的基础上,本文尝试提出“制造关联”概念,以便更好地服务全文的论述和分析。

二、田野点的基本情况

安县山大沟多、耕地少,曾是陕西省南部的深度贫困县。2017年,安县的贫困发生率为19.17%;2018年,安县的贫困发生率低于1%;2019年4月经第三方评估后,安县正式退出贫困县行列。核桃、板栗、中药材、茶叶、魔芋、蚕桑、白山羊等七大产业是安县产业扶贫的核心内容。在该县推动的精准扶贫精准脱贫工作中,“三带四联”精准扶贫模式被视为最具代表性的扶贫工作方案,其核心内容是:实施企业带动、大户带动、“三社”(合作社、信用社和供销社)带动贫困户脱贫,实施企业、大户、“三社”与贫困户实现联产、联业、联股、联营,从而建构了帮扶主体与贫困群体紧密的社会关联关系,在此基础上形成了紧密的利益联结机制,更是通过相关政策的引导使得肩负产业帮扶责任的新型农业经营主体与贫困群体形成了利益联合体,进而呈现了亲贫的经营逻辑与户企互动关系。笔者的核心调查经验来自对安县内承担“三带四联”工作的4家农业企业的调研与访谈。

特别需要说明的是,联产就是将贫困户的土地、林地、房屋等各类资源折价入股到各种经营主体,实现产业经营的联合;联业最为简单,即各帮扶主体将自身的优势产业覆盖到贫困户,贫困户与帮扶主体发展同样的产业,贫困户被纳入帮扶主体的产业链^[17];联股是将财政专项扶贫资金、涉农资金、项目资金等整合量化,集中投入经营主体,设置村集体股权和贫困户股权,企业按照股权比例投入资金,并按股权设置对贫困户进行分红;联营是针对失能、弱能等边缘贫困

户,地方政府通过对公益性建设项目进行投入以吸纳贫困户入股,并为他们提供就业岗位,让每个贫困户的收入有保障。下面简要介绍4家农业企业案例的基本情况:

1. 安县圣茧丝绸厂。该厂于2012年注册成立,注册资金4000万元,并于2013年开始运营,主要生产白厂丝、蚕蛹和其他副产品,为市级农业龙头企业。该厂一期工程安置就业的劳动力为130人,其中安置贫困户劳动力86人;二期工程安置就业260多人,其中包含建档立卡贫困人口150多人。在两期工程的带动下,该厂推动成立了养蚕合作社35个、标准化养蚕工厂68个、小蚕共育室89个,带动基地村8900户农户养蚕,其中养蚕贫困户有470户。在“三带四联”工作中,该厂的包扶贫困户为462户;同时,该厂曾吸纳400户贫困户小额贷款入股,每户入股资金为5万元,入股资金共2000万元,2019年后该工作因政策禁止而终止。

2. 陕西法来牡丹产业有限公司。该公司成立于2014年,总投资4.67亿元,主要经营项目是牡丹种植、种苗繁育、牡丹食用与药用产品开发、牡丹籽油加工等。该公司规划拥有10万亩的种植基地,其中自有种植基地2万亩;截至2017年底,公司自有种植面积与带动种植面积超过3.8万亩。该公司每年可以提供的季节性工作岗位超过4000个,其中55%的岗位招聘贫困人口。2017年,该公司建立了年产超过2000吨的牡丹籽油全自动生产线。截至2018年底,该公司已经开发出20多个深加工产品。该公司基地分布在安县8个镇40个村,带动农户7820户,其中贫困户为2285户。在2017年的“三带四联”工作中,该公司包扶的贫困户为462户。

3. 安县胜华茶叶有限公司。该公司成立于2008年,注册资金4000万元,拥有标准化茶园2.3万亩,其中有机茶园2000亩、良种茶苗基地100亩,还下辖2家子公司和10家农业合作社。该公司为省级农业产业化重点龙头企业和国家供销合作总社农业产业化重点龙头企业。该公司共带动安县4个镇45个村的4600多户农户建立了标准化茶园5.6万亩,其中2300多户贫困户发展茶园2.6万亩。截至2018年底,该公司共带动1300多户贫困户脱贫。在“三带四联”工作中,该公司包扶的贫困户为423户。

4. 安县雪花魔芋制品有限公司。该公司成立于2011年,注册资金5000万元。目前,该公司在全县拥有魔芋基地2万余亩,年产鲜魔芋3000万公斤,产值达9000万元,带动了全县11个乡镇23个村2285户农户从事魔芋种植。该公司在安县流转土地共1500亩,每亩支付租金500元/年;吸纳68户贫困户就业,贫困户实现年均稳定收入22180元;以预付定金的方式委托贫困户进行魔芋种植,与780户贫困户签订了保底价收购合同,贫困户实现年均销售收入13500元;接纳118户贫困户资金入股,按照入股资金8%的标准给贫困户分红。

三、产业扶贫中的关联制造

对地方政府来说,精准扶贫工作是一道“命题作文”。地方政府需要在特定的情境约束下、在特定的空间中展开贫困治理行动,要完成贫困治理任务就需要治理创新。在实现责任、权力、资金和任务“四到县”的扶贫工作机制后,中央对于扶贫工作形成的指导性和纲领性文件与政策可能有助于纠正地方政府贫困治理行为的偏差,并激发地方政府在贫困治理中的主动性。产业扶贫是融合了企业、地方政府与贫困户的扶贫模式,其成效发挥的关键是要实现三者的良性互动^[18]。通过关联的制造,地方政府的贫困治理不仅融合了科层理性和关系理性的行为逻辑^[19],还按照目标理性建构了扶贫任务分解落实的机制。在安县的产业扶贫实践中,通过引导并动员企业等主体参与“三带四联”工作取得了较为理想的效果,这避免了产业扶贫中的“带帽项目”和“亮点工程”的弊端,而该项工作的实质是建构帮扶主体与被帮扶对象之间的多重关联,笔者称之为“制造关联”。正如新型农业经营主体想要顺利发展农业产业,需要进行关联营造^[20]。在产业联带帮扶中,联带帮扶企业在地方政府的推动下也制造了与贫困户的多重关联。

所谓“制造关联”是指在地方政府主导的精准扶贫实践中,通过特定的扶贫政策而建构的帮扶主体与被帮扶对象间的多元关联关系;强调制造,这主要是因为这种关联关系有很强的地方政府行政推动的色彩,而并非帮扶主体与被帮扶对象自然而然形成的关联关系。在制造关联的过程中,地方政府也表现出“协调型政权”的特征^[21],通过协调扶贫与经济、企业与贫困,最终形成新关联的建构;这一过程也体现了地方政府与企业所进行的博弈,企业在追求经济利益的同时被附加了道德与道义的要求,工具性动机和亲社会动机在该实践中俱存。通过制造关联可以消除社会公众包括企业对扶贫工作的消极认知,进而与精准扶贫战略达成一致。在联带扶贫工作中,企业与贫困户建立了有效的产业关联;通过多个层面关联关系的建构,贫困户不仅可以在帮扶主体的带动下参与地方的优势产业,还可以获得土地流转租金、股金分红、工资性收入等,因此该模式下贫困户的收入增长是显著的;而对于企业而言,参与扶贫帮扶可以获得地方政府干预带来的利益,并强化与地方政府的政治联系^[22]。引导企业参与精准扶贫是市场化扶贫机制的具体体现,也展现了扶贫工作中地方政府对自身职能的新思考。据安县的统计资料显示,依托联带产业帮扶实现脱贫的人口超过总脱贫人口的60%。农村贫困人口是多维资本贫困导致的,而企业的联带帮扶却实现了贫困人口多维资本的丰富与提升。从调研情况看,“三带四联”精准扶贫实践中的关联制造可以分为3个层面:

1. 经济关联制造。制造关联中的经济维度是关联关系中的基本维度,这是由该项工作的脱贫目标所决定的。经济关联的核心是通过联产、联业、联营和联股等,让贫困户不仅有推动增收的产业项目,还能够在帮扶主体的扶持和带动下获得一定的租金收入、工资收入、股金分红、定金和交易金等。当然,在经济关联中,并不是说所有的贫困户都可以获得以上5种类型的收入,但多数贫困户都可以获得3种及以上的收入。通过经济关联的建立,联带帮扶企业在本质上推动了贫困户生计结构的转型^[23],以市场化机制实现了农民收入的多元化。

2. 组织关联制造。所谓组织关联,是指参与帮扶的企业推动贫困户所在的村成立了农民专业合作社和村级产业发展公司,通过两者之间的对接,企业与贫困户进行了具体的互动。由于农民专业合作社和村级产业发展公司可以有效降低企业帮扶贫困户的组织成本与交易成本,这在一定程度上减轻了企业的负担。另外,贫困户被纳入具体的组织可以更好地落实企业产业扶贫实践中的意图,比如有利于形成规模经营,有利于开展技术培训等。村级产业发展公司与农民专业合作社有所不同,其主要工作是将村集体资产、资源等折价入股企业,且将入股股金收入的70%量化给本村的贫困户,从而让其获得集体资产带来的入股收益。此外,贫困户的自有资金和资金也可以委托农民专业合作社或村级产业发展公司入股企业,每万元每年可获得800元的分红收益。

3. 社会关联制造。在“三带四联”工作中,作为帮扶主体的企业在纯粹生产活动外,还关心村民的日常生活。比如,笔者所调研的4家企业,会在农历新年慰问自身帮扶的贫困户,送去米、面、油等。这是对政府缘情治理传统的进一步拓展和延伸,更是国家治理情感维度的体现^[24]。这4家企业,其年度送温暖行动的花费平均约10万元,这方面的费用是企业可以承担的。从企业自身的经营情况看,扎根乡土,即联合家庭经营并遵守乡土社会规则,能够为新型农业经营主体的发展提供良好的社会基础,这也是特色农业发挥脱贫攻坚成效的重要保障。另外,如果被帮扶的贫困户出现意外事故或突发重大疾病,企业还会进行临时性救济,送去慰问金。在“三带四联”工作中,地方政府强调要做有温度的扶贫工作,而通过制造社会关联,企业与贫困户之间的心理距离确实被拉近了。制造社会关联的重要目标是摆脱企业与贫困户之间纯粹的利益关联,让社会价值、道德伦理等成为企业的重要价值目标。

如上文所述,通过地方政府所做的工作,企业与农户之间建立了经济、组织和社会等多个维度的关联关系,而在当地的脱贫实践中,建立帮扶主体与被帮扶对象的关联也成为地方政府的

中心工作。在关联制造的过程中,地方政府并非局外角色,而是重要的桥梁和纽带,甚至还形成了动员式治理的扶贫实践^[25]。

四、关联制造中地方政府企业动员

截至2017年底,安县共认定了近146家农业企业、40余个农民专业合作社作为联带主体,并发展出150余家村级产业发展公司,全县约有1.3万户贫困户获得了明确的联带主体并参与产业扶贫工作,这是地方政府贫困治理中的理性选择。“三带四联”扶贫工作的核心是让处于市场强势地位的农业公司、农民专业合作社和村级产业发展公司承担帮扶责任,并带领贫困户增收脱贫。而要让这些帮扶主体带动贫困户脱贫,地方政府则需开展多方面的动员工作。精准扶贫的基本动力源于科层体制与基层政府的整体性动员,正是地方政府通过对利益关系、社会责任和组织伦理等的动员与强调,才让其对企业的动员得以奏效。从地方实践来看,地方政府对帮扶企业的动员主要有以下4个方面。

(一) 经济动员

作为市场主体,企业追求利润是天然的。在“三带四联”工作中,被认定为联带主体的企业,不仅可以享受地方政府的储备金贷款(安县设立了1亿元的储备金,农商银行、信用社、邮政储蓄银行可以按照1:10的比例进行放贷),还可以获得政府财政专项资金的支持。数据显示,截至2017年底,企业获得了超过7亿元的政府储备金贷款;另外,在税收减免和信用评级等方面都设有专门针对帮扶主体的优惠政策。从这个角度看,地方政府以政策支持换来了企业对扶贫工作的参与。从参与联带的企业属性看,安县基本上所有的企业都是民营农业企业(安县只有1家国家级农业龙头企业和3家省级农业龙头企业)。农业企业所从事的行业利润率较低,不少企业本身都面临着融资困境,也面临着经营规模难以扩大的障碍。而参与联带扶贫工作,企业可以直接获得地方政府的储备金贷款,也可以获得财政性产业项目的支持,这便利地解决了企业的融资困境。此外,通过联业,企业可以低成本地实现产业规模的提升,扩大本地农产品加工的原料市场。安县为了便于联带企业直接流转贫困户的土地,还制定了减免3年土地租金的政策。这些优惠政策或是潜在的经济利益,是动员企业参与帮扶的重要资源。

让企业参与扶贫,地方政府也知道是难事,所以就出台了很多的鼓励政策,比如贷款、土地补贴和房租补贴,甚至是财政投入产业项目的基础设施建设、税费减免。通过这些让企业尝到一些甜头,如果纯粹让企业付出,也挺难。因为日子好过的企业也不多,农业企业本身的发展就比较难。但政府推动产业扶贫工作也是企业发展的新机遇。我们权衡后,还是要参加联带帮扶工作。这对企业是理性选择。(受访企业王总)

(二) 政治动员

参与联动的企业是市场经济主体,但其负责人往往也是具备一定政治身份的政治主体。从笔者调研的情况看,参与联带帮扶工作的企业负责人,基本上都是党员、人大代表、政协委员等。政治动员实现了国家贫困治理工作对市场主体的引导与吸纳。扶贫工作是一项政治性工作,站在讲政治的高度去认识扶贫工作,对企业的负责人来说也是客观需要。在地方政府的动员工作中,只要企业负责人具备一定的政治身份,就可以使用政治动员的方法来给企业“分配”扶贫任务。这种企业扶贫的政治性,不仅体现在本文所讨论的具体地方区域中,而且在全国层面,大小企业也都参与了扶贫工作,诸如恒大、万科、阿里巴巴、绿地等大企业也都深度参与了精准扶贫工作。在地方政府主要领导的讲话中,“必须以高度的政治责任感和历史使命感,认真贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,不断加大扶贫工作力度,提升扶贫工作质量,努力取得更大实效,为打赢脱贫攻坚战作出应有贡献”,这样的话不仅是讲给党政领导干部听的,也是讲给企业负责

人听的。在强调构建社会大扶贫格局的背景下,企业也是扶贫责任与脱贫使命话语的受众。政治动员是一种援引政治话语的动员,是以企业对扶贫工作的政治性认同和企业对政企关系综合考量为基础的。

扶贫是政治工作,我们在县里也都是有政治身份的,要么是党员,要么是政协委员或人大代表。政府提出来让我们参与帮扶工作,我们如果不答应,显得我们不懂政治,也不讲企业社会责任。所以,即使有困难,也要想办法克服,与政府一起做好这些工作。我们也清楚脱贫攻坚就是阶段性工作,这几年坚持过去,后面就轻松了。政府也不会亏待我们企业的,企业有困难还是要找政府帮忙。所以,这个事情也算是互相支持了。(受访企业王总)

(三) 社会动员

积极参与扶贫开发是各类企业履行社会责任的重要体现,是实现企业公益目标的有效形式。研究表明,企业履行社会责任有助于抑制内部人获得超额利益^[26],有助于实现企业正向效益的外溢。参与联带扶贫工作,使得企业能够深入了解国情民意,服务基层群众,培养锻炼管理干部,引导教育员工,这是企业能获得的积极效果。安县从2016年开始,就从联带企业中评选出“年度优秀扶贫企业”并进行全县表彰,还给予一定的资金奖励。企业社会责任强调的是显性的或隐性的社会契约,是企业作为一个社会组织与社会大环境之间的相互关系。社会责任有助于实现企业经济效益和社会效益的统一。在安县推动企业联带的社会动员中,还有一项重要的工作,那就是动员贫困村内的村干部和村民与本村走出去的企业家取得联系,通过情感召唤与政策引导推动本土籍的在外精英反哺家乡;在发挥村庄认同与故乡情结作用的基础上,地方政府通过推动企业联带实现企业向村庄的“回归”与“回馈”,从而实现对联带企业的社会动员与价值链接。社会动员是地方政府动员联带企业参与扶贫工作的有益补充,是达成员工效果的必要补充;其与其他动员手段的结合中发挥了显著的助推作用。

脱贫攻坚这几年,是企业展现自身形象的关键时期,不光是我们这个地方在进行评优表彰,全国都在做,国务院扶贫办(国家乡村振兴局)还有脱贫攻坚先进单位和集体的评选。如果能够选上,企业也省去了很多的宣传成本。同时,产业扶贫与消费扶贫是相通的,我们企业通过帮扶,把农产品加工品可以放在全国的消费扶贫采购平台上,地方政府也会通过苏陕协作定向采购我们的产品,我们的销售成本也会降低不少。县里是个小地方,也差不多就是熟人社会,参与扶贫工作不一定有面子,但是不参与的话,一定会没有面子。尤其是,我们都还是本地人,政府还可以动员你的亲朋好友来工作,你说社会责任与社会关系这块儿,我们能丢掉吗,不可能的。再说,这个事情,做好的话,确实是双赢的。(受访企业刘总)

(四) 情感动员

在一般意义上,作为经济理性人的企业家,仍会遵循一定的情感逻辑来开展社会行动。在动员企业参与联带帮扶的工作中,地方政府也善于使用情感动员的手段来推动联带扶贫工作。在短时间内完成脱贫攻坚的任务,无论是对地方政府还是对企业而言,都非易事,让企业参与联带帮扶并产生实实在在的效果,对企业本身也是不小的挑战。正如上文所言,多数农业企业的经营状况并不理想,面对联带帮扶的动员,企业会出现畏难情绪。在此种情况下,地方政府就需要通过情感动员来做企业负责人的工作,无论是县级政府主要领导及其职能部门领导,还是乡镇政府领导干部,都会通过自己与企业负责人的情感关系来推动企业参与联带扶贫,这是地方政府贫困治理中应用情感建构逻辑的表现^[27]。在具体的动员过程中,地方领导干部常用的话语有:“咱们这关系,你一定要帮帮忙”“给个面子,支持下我们的工作”“帮帮忙,算我欠你一个人情”“扶贫是我的工作,需要你帮忙,你来做扶贫,就当是给我帮忙了”;等等。通过私人情感

与社会交往关系为基础进行劝说与督促,地方政府甚至是村干部实现了私人化情感关系向脱贫攻坚公共目标的转化。

在咱们中国发展企业,肯定要与地方政府搞好关系,搞企业的人,谁还没有几个关系好的政府领导。就说扶贫这个事情,如果不是参与联带帮扶,我还是个作坊企业主。而现在短短3年的时间,我的经营规模已经翻番了,工人从原来的5个人增加到现在的30多人;以前只做腊肉加工,现在我还办起了养猪场,后面可能还要成立自己的饲料加工厂。这些发展如果没有领导干部的帮忙是很不容易的。人都是情感动物,帮忙都是互相的。再说,所谓的企业帮扶,这本身就是在企业发展过程中自然而然完成的,也没啥不能接受的。除了与领导干部的情感关系,不少企业都是本地企业,都有本地的亲戚朋友和老乡,一旦村干部找过来,让我们去帮帮村里,我们也没有理由拒绝,从老家村子长大的,撇不开这种联系。(受访企业张总)

五、关联制造下的利益联结与关系再构

作为国家扶贫开发重点县和深度贫困县,安县的地方财政收入十分有限,其2020年的地方财政收入只有1.89亿元。在扶贫工作领域,中央并没有承担全部的扶贫资金责任,大量的资金仍需要地方政府自己落实^[28]。在财政收入有限的情况下,安县只有动员更多的企业参与扶贫,才能够在限定的时间内完成繁重的脱贫攻坚任务。在安县的“三带四联”扶贫实践中,企业等主体参与联带帮扶工作最终要落实在贫困户的增收上。因此,该模式的关键环节在于建构有利于贫困户增收的利益联结方式;而随着该利益联结方式的建立,企业与贫困户、地方政府之间的关系也实现了重构。

(一) 利贫性的利益联结机制

安县在“三带四联”扶贫实践中建构了联带帮扶主体与贫困户多层次的利益联结机制,而这种联结机制从总体上看具有利贫性和利益让渡的性质。具体而言,企业与贫困户之间建立了“五金”利益联结机制,即土地流转租金、企业(基地或公司)打工的薪金、入股分红的股金、订单生产的定金、产品交易的资金。

从租金情况看,安县针对企业制定了3年减免土地租金的政策,流转土地的农户可获得由地方财政支付的租金收入。因土地肥力较差且细碎偏远,安县多数的土地租金每亩600元左右,租金高的为每亩1200元。为了保证流转土地农户的利益,土地流转的租金每3年或5年上浮5%。

从薪金情况看,企业优先为贫困户提供就业岗位,贫困户每个月的收入都在2000元以上;同时,若企业为就业的贫困户缴纳社会保险,地方政府还提供社保补贴。以养老保险为例,地方政府财政补贴50%。由于薪金的发放要求按月足额兑现,企业需要大量的流动资金。

从股金情况看:第一,贫困户曾经可将自己5万元的小额扶贫贷款入股企业,每年可获得4000元的分红,分红年限为4年,企业承担偿还责任。在2019年该项政策被禁止后,农户以自己的闲置资金与资产入股企业,按同样标准获得分红。第二,农户可以自己的耕地、山林、房屋等折价入股企业,根据企业出资与贫困户入股的情况,计算各自股权比例,并结算企业年度收入后,再次兑现给贫困户分红。第三,地方政府还将财政专项资金、涉农资金和相关项目资金进行整合后投入企业,这部分投入分为村集体股权和贫困户股权两类,根据股权设置进行分红。

从定金情况看,尽管企业与贫困户实现了联业,但两者并非共担风险的市场主体,在农户的产品生产中仍然遵循着订单式的生产方式,即企业要在农业生产周期开始前就为贫困户制定收购计划,并支付产品的定金。这种预付定金的订单式农业生产,可以减轻农民的生产负担和农

产品销售的顾虑,却让企业承担了较多的风险。

从产品交易金的情况看,地方政府为贫困户的农产品制定了“最低价”的收购政策。在市场价格高于“最低价”时,企业要按照市场价格收购;在市场价格低于“最低价”时,企业要按照约定的“最低价”进行收购。即便如此,在企业与贫困户的农产品交易过程中仍会出现“合约失灵”的情况:一是在市场价格较高时,贫困户会将产品销售给出价高的市场主体;二是企业与贫困户会就收购的农产品设定相应的质量标准,而贫困户因疏于管理或技术水平有限而导致农产品达标率不足,这时全部的农产品却仍需由企业进行兜底收购^[29]。

(二) 关联制造中的关系再构

地方政府行政主导的“三带四联”扶贫实践使得大量的企业参与了精准帮扶工作,在此过程中也实现了地方政府、企业与贫困户之间的关系重构,而该关系重构的主要目标是完成脱贫攻坚的既定任务,当然也应实现地方政府、企业和贫困户等多元主体的共赢。

1. 以企业为中心的政企关系。从地方政府与企业间的关系看,一些企业负责人感慨道:“我们从来没有像现在这样,跟地方政府的关系这么近。”在企业联带帮扶过程中,企业占有主动权,因此地方政府通过多层面的动员来实现其的扶贫参与,同时还为其帮扶行动制定了相应的奖补、扶持与优惠政策^[30]。产业扶贫首先要遵循市场机制,而企业是真正按照市场机制开展行动的市场经济主体,动员企业参与精准扶贫是地方政府遵循市场机制开展扶贫工作的重要体现。因在扶贫工作中“有求于”企业,企业往往处于政企互动的中心地位。但这种以企业为中心的政企关系具有变动性,一旦全县脱贫摘帽,这种关系就可能发生变化。联带扶贫对于企业而言是阶段性的任务,因此,扶贫企业的政策优惠与扶持政策可能并不具有可持续性。而从企业的需求看,企业“有求于”地方政府的情况仍将普遍。

2. 社会理性压倒市场理性的企农关系。抛开精准扶贫工作,企业与贫困户之间的关系只是简单的市场关系,两者之间的互动也主要遵循市场理性原则展开,甚至在很多时候会出现企业挤占农户利益的情况。在企业与贫困户的交易中,农民往往是利益受损者。而在联带扶贫工作中,企业与贫困户的互动关系则主要遵循社会理性的原则,更直接地表现为企业依据脱贫目标与贫困户进行互动,即在扶贫实践中两者形成了协作关系和利益联结点。因此,也就出现了上文提及的企业与贫困户社会关联的建构、企业承担主要风险开展订单式的农业生产、企业对农产品进行“最低价”收购等。按照社会理性原则,企业在产业联带帮扶中以贫困户脱贫为主要目标,但这并非对企业自身追求利润的抛弃,而是阶段性将企业自身的更多利润分享给贫困户。企业的这种帮扶行动也将会以地方政府的“回馈”性政策安排、财政专项资金和涉农项目等作为“补偿”。

3. 回归理性以及专业分工基础上的政民关系。农民与地方政府的关系曾经在一段时期内是较为糟糕的,核心原因在于地方政府对农民的产业发展干预过多。在实地调研当中,不少农民说过这样的话,“政府让我们发展啥产业,那一定不能发展,不然一定是赔本的”。1990年代中后期,全国各地方政府大力推动农业产业化与农村产业结构调整的改革实践并不理想,很多农户对地方政府信任度由此降低。故而,地方政府推动的产业扶贫实践在一开始并不顺利,而安县“三带四联”的产业扶贫实践恰恰避免了地方政府的尴尬,通过引入市场主体开展产业扶贫,而地方政府则调整了自身的职能定位并重塑了治理责任,按照“专业的人干专业的事”的原则,让农民重新建立了发展产业的信心。而围绕产业扶贫,地方政府则主要聚焦于公共服务,比如农技服务、技能培训、政策制定、品牌建设、组织保障等。建立在明确分工和做好本职工作基础上的政民关系,一方面让地方政府的服务功能不断增强,另一方面也让农民对地方政府的信任得以不断提高,贫困户的脱贫信心也进一步增强。总体上看,新的政民关系不再是政府替代农民去发展并作出决定,而是尊重农民的意愿和选择,农民也对政府的有限干预与公共服务供

给展现了信任。

六、结论与讨论

通过多种途径的动员,安县地方政府推动联带帮扶企业与贫困户之间建立了多元的关联关系,这种关联关系最终促成了贫困户整体收入的增长,进而带来了脱贫的成效,在关联制造中形成了利贫性的利益联结机制,同时也重构了以脱贫为核心目标的多元主体间关系。

产业联带扶贫的关联制造,是我们深度认识中国特色贫困治理的重要维度,其体现了中国特色社会主义体制的优势。企业扶贫实现了有限扶贫资源的社会循环增长,贫困人口也由此分享了经济社会发展成果,而这其中的关键在于地方政府扮演了十分关键的关联建构角色。地方政府通过建构企业等帮扶主体与贫困户之间的多重关联关系,实现了贫困治理行为的创新,这种创新不仅展现了地方政府行为的连续性,同时塑造了新的地方治理生态。从本文的论述情况看,以安县“三带四联”产业扶贫模式为核心的精准扶贫实践具有显著的政府主导性,行政主导式的贫困治理不仅能够实现体制内的动员^[31],也动员了社会力量参与扶贫。联带帮扶工作是地方政府贫困治理进程中依托实践权力塑造的扶贫治理模式,展现了地方干部在脱贫攻坚中的工作方式与治理样态;关联型政权不仅是脱贫攻坚历史中的实践形态,更将是巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的实践样态。完成脱贫攻坚任务后,企业等帮扶主体还将参与巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的重要工作。实现该项工作的持续发展,客观上要求参与联带帮扶的企业能够实现成本与收益的均衡化,同时地方政府也需实现自身利益和区域利益的平衡^[32]。地方政府会在政策执行场域与其他主体建立“调适性联结”^[33],进而实现特定的政策目标,这也体现了地方政府联结制造者的角色内涵。

不过仍需注意的是,在限期完成脱贫攻坚任务的短周期内,企业的付出与收获是不均衡的,为了优先完成脱贫攻坚任务,企业往往都承受着巨大的帮扶压力,并可能会牺牲自身的短期利益。从形成扶贫的长效工作机制与巩固拓展脱贫成果的角度看,即使如期完成了整县的贫困退出,地方政府针对联带帮扶企业的扶持政策也不应中断。地方政府既要避免产业扶贫“扶贫产业化”^[1]的窘境,也要避免联带帮扶企业被扶贫工作的“最后一根稻草”压垮。在追求公平公正的价值理念下,企业也希望针对其的优惠政策与帮扶手段能够持续。脱贫户不仅有赖于具体的帮扶措施,更需要以县域经济的整体发展为基础,而县域内的各类企业主体是发展县域经济的中坚力量,因此,地方政府仍应持续关注并推动地方企业的发展。

参考文献:

- [1] 邢成举.产业扶贫与扶贫“产业化”——基于广西产业扶贫的案例研究[J].西南大学学报(社会科学版),2017,43(5):63-70,190.
- [2] 何得桂,钟小荣.贫困治理背景下脱贫攻坚有效实现路径研究——以镇安县“三带四联”模式为例[J].地方治理研究,2018(1):65-77,80.
- [3] 李小云,徐进,于乐荣.中国减贫四十年:基于历史与社会学的尝试性解释[J].社会学研究,2018,33(6):35-61,242-243.
- [4] 叶敬忠,贺聪志.基于小农户生产的扶贫实践与理论探索——以“巢状市场小农扶贫试验”为例[J].中国社会科学,2019(2):137-158,207.
- [5] 王蒙,李雪萍.行政吸纳市场:治理情境约束强化下的基层政府行为——基于湖北省武陵山区W贫困县产业扶贫的个案研究[J].中共福建省委党校学报,2015(10):89-96.
- [6] 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,2013,28(2):98-124,244.

- [7] 李小云,吴一凡,董强,等.发展性贫困的生产:制度与文化的田野对话——一个Y族村庄生活的发展叙事[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2019,41(3):164-174.
- [8] 周飞舟.论社会学研究的历史维度——以政府行为研究为例[J].江海学刊,2016(1):103-109.
- [9] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].杭州:浙江人民出版社,2000:1-20.
- [10] 张汉.“地方发展型政府”抑或“地方企业家型政府”?——对中国地方政企关系与地方政府行为模式的研究述评[J].公共行政评论,2014,7(3):157-175,180.
- [11] 邓大才.有效政府与积极穷人:反贫困的因素与组合模式——以中国地方政府脱贫攻坚战略为研究对象[J].理论探讨,2021(3):26-33,2.
- [12] 王松磊,吕鸿强.脱贫攻坚中的政治势能与政策执行——基于扶贫政策文本与地方政府行为的分析[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(3):22-29.
- [13] 章文光,刘志鹏.注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例分析[J].公共管理学报,2020,17(4):152-162,176.
- [14] 李晓梅,白浩然.地方政府“规划式”脱贫及治理困境反思——基于N省脱贫元规划的案例分析[J].行政论坛,2019,26(2):34-39.
- [15] 徐明强.指挥部如何指挥?——精准扶贫中地方政府的组织型变与政策执行[J].经济社会体制比较,2021(4):108-118.
- [16] 周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009,24(3):54-77,244.
- [17] 郭晓鸣,廖祖君,张耀文.产业链嵌入式扶贫:企业参与扶贫的一个选择——来自铁骑力士集团“1+8”扶贫实践的例证[J].农村经济,2018(7):1-8.
- [18] 林艳丽,杨童舒.产业精准扶贫中企业、贫困户和地方政府行为的演化博弈分析[J].东北大学学报(社会科学版),2020,22(1):40-48.
- [19] 殷浩栋,汪三贵,郭子豪.精准扶贫与基层治理理性——对于A省D县扶贫项目库建设的解构[J].社会学研究,2017,32(6):70-93,243-244.
- [20] 陈靖.新型农业经营主体如何“嵌入”乡土社会——关联营造的视角[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018,18(5):18-24.
- [21] 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,2015,30(2):98-123,243-244.
- [22] 夏力,杨德才.“扶持之手”还是“掠夺之手”:政府干预与企业政治关联文献综述[J].学海,2012(3):69-74.
- [23] 邢成举,李小云,张世勇.转型贫困视角下的深度贫困问题研究——以少数民族深度贫困村为例[J].民族研究,2019(2):52-63,140-141.
- [24] 王雨磊.缘情治理:扶贫送温暖中的情感秩序[J].中国行政管理,2018(5):96-101.
- [25] 刘磊,吴理财.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(1):40-48,164.
- [26] 王珊.精准扶贫背景下企业社会责任的履行——来自内部人交易的考察[J].现代管理科学,2018(1):118-120.
- [27] 文军,高艺多.社区情感治理:何以可能,何以可为?[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2017,49(6):28-36,169-170.
- [28] 周飞舟.政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变[J].中国社会科学,2019(3):21-38,204-205.
- [29] 张建雷,席莹.关系嵌入与合约治理——理解小农户与新型农业经营主体关系的一个视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(2):1-9,155.
- [30] 田雄,刘丹.泥淖之上科层之下:产业扶贫中乡土企业与基层政府的关系研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(2):68-78.
- [31] 许汉泽,李小云.“行政治理扶贫”与反贫困的中国方案——回应吴新叶教授[J].探索与争鸣,2019(3):58-66,142.
- [32] 李艳梅,杨涛,徐邓耀.农业产业化中地方政府与龙头企业的博弈分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(2):1-9,155.

学版), 2004(1): 73-75.

[33] 郭劲光, 王杰. “调适性联结”: 基层政府政策执行力演变的一个解释[J]. 公共管理学报, 2021(2): 140-152, 175.

(责任编辑: 李凌)

Establishing Connection: Interest Connection and Relationship Reconstruction in the Practice of Targeted Poverty Alleviation—Based on the Investigation of Local Government’s Behavior

XING Chengju, ZHOU Sicong

Abstract: In the practice of precision poverty alleviation, relying on enterprises and other market subjects to drive poor households out of poverty is an important experience in China’s poverty reduction. What is important about enterprises pushing the poverty alleviation of poor households is that through the government leadership and mobilization of enterprises at economic, emotional, social and political levels, enterprises and farmers form a new economic, organizational and social interaction type of the association. This association not only establishes a relatively close interest connection mechanism between enterprises and poor households, but also reconstructs the relationship between local government, enterprises engaging in poverty alleviation and poor households. Through the setup of such a social relevance, poor households are embedded in many types of industrial chains, while enterprises through benefit-sharing help the poor out of poverty. Through the mobilization of poverty alleviation and the establishment of association, local governments have demonstrated the practice pattern of “associated regime” in the poverty alleviation efforts. It should be noted that setting up relevance to promote poverty alleviation can highlight the advantages of China’s political system, and in this process, local governments have also fully demonstrated the function of service-oriented government, but the enterprises which undertake the responsibility for poverty relief under this model face many difficulties. Therefore, precision poverty alleviation and rural revitalization need to be related to the healthy and sustainable development of the relationship, rather than to one-way transmission of benefits.

Keywords: Associated Regime; Establishing Relevance; Benefits-linking; Relationship Restructuring; Precision Poverty Alleviation