

【乡村治理现代化】

从“争贫”到“弃贫”：农村贫困治理历程中 非贫农户的角色演变

——基于桂中 H 村的田野追踪分析

张国磊¹, 李卓^{2*}

(1. 广东金融学院 公共政策与治理创新研究中心, 广东 广州 510521;
2. 西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

摘 要:在农村贫困治理历程中, 扶贫政策执行的路径依赖特性塑造了基层行动者的策略性“变通”行为, 由此衍生出非贫农户“争贫”与成为贫困户后“弃贫”的二元逆向选择样态。基于桂中 H 村的田野追踪发现: 在建档立卡期间, 由于政府帮扶资源具有的显性福利与隐形利益, 识别机制错位加剧了恶性竞争与简约治理下的“变通”处置, 使得非贫农户以“身份的特殊性”与“弱者的武器”进行“争贫”, 进而增进个人利益最大化。但在脱贫攻坚时期, 由于个体脱贫压力与村庄舆论持续性“差序”传播形成的“涟漪效应”, 行政考核压力与政策执行压力逐级加大, 迫使被认定为贫困户的非贫农户采取各种策略“弃贫”, 以消除贫困“污名化”的负面效应, 进而降低自身的被关注度与舆论风险的社会放大。

关键词: 贫困治理; 绝对贫困; 脱贫攻坚; 争贫; 弃贫

中图分类号: D619 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2022)06-0124-10

一、问题的提出

2020 年底, 在实现全面脱贫目标之后, 国家对农村贫困治理的目标将从消除绝对贫困转向缓解相对贫困。中央在制度供给层面更加关注脱贫攻坚成果的巩固拓展和有序衔接乡村振兴^[1], 地方在政策落实层面尽可能确保有效衔接和平稳过渡, 规避因多重因素而导致大规模返贫现象的出现, 以确保农村贫困治理工作与乡村建设行动协同推进。在消除绝对贫困期间, 中央将精准扶贫工作提升至政治任务高度, 旨在依托该治理技术实现施策精准化, 各级政府也通过指标量化的方式精准识别辖区内的农村贫困户。但在此过程中涌现的数字脱贫、材料脱贫与“争贫”等异化现象, 不仅给贫困识别增加难度, 也给精准施策造成困扰。在巩固拓展脱贫攻坚成果阶段, 脱贫人口仍将作为农村低收入人口存在, 是防返贫的重要目标群体。这部分群体脱贫之后能否在乡村熟人社会中摆脱尴尬的身份属性? 毕竟在其他村民眼里, 无论该农户之前因何而贫, 一旦被认定为贫困户, 往往被烙上“懒汉、没本事、不思进取”的印记, 很难在短期内消除贫困“污名化”的负面效应。在建档立卡期间, 虽然一部分非贫农户通过非常规手段(打招

收稿日期: 2022-04-07

基金项目: 广东省哲学社会科学规划项目“广东省农村人居环境整治的共建共治共享机制研究”(GD19YGL06); 广东省普通高校重点领域专项(科技服务乡村振兴)“数字技术赋能乡村振兴共同体构建的机理研究”(2022ZDZX4034); 西北农林科技大学博士科研启动基金项目“2020 年后的贫困类型、成因及其治理机制研究”(2452020235)

作者简介: 张国磊, 男, 广东金融学院公共政策与治理创新研究中心主任、副教授, 吉林大学公共管理博士后科研流动站研究人员; 李卓(通信作者), 男, 西北农林科技大学人文社会发展学院副教授。

呼、闹访、向村委施压等)争夺贫困户“帽子”(“争贫”)而享受到政府外部资源供给所带来的各种显性福利,但“戴帽”之后所遭受的村庄内部排斥的隐性压力不断加大,这就迫使其不得不放弃贫困户身份(“弃贫”),通过剥离已享有的政策倾斜待遇来减少在脱贫攻坚时期的村庄“差序”舆论压力,由此形成了非贫农户从“争贫”到成为贫困户后“弃贫”的二元逆向选择样态。

为何出现非贫农户“争贫”的现象?在建档立卡期间,由于在贫困户精准识别过程中存在技术、组织、行动、关系网络等因素的影响而出现“难以瞄准”或“不愿瞄准”现象,这为部分非贫农户通过非常规手段成功争当贫困户(“戴帽”)提供了机会,最终造成“争贫”在一定范围内成为一种客观存在。现有研究主要从诱发非贫农户“争贫”的根源切入:一是认为因多维因素制约而导致贫困瞄准机制“瞄不准”。虽然中央建立了一套高度成熟、稳固的“福利配额”瞄准机制^[2],但因地方脱贫标准化与贫困村需求脱节^[3]、扶贫政策执行模糊化与各层级部门利益冲突^[4],以致贫困瞄准机制陷入技术靶向偏离^[5]、错误瞄准与精准施策脱靶^[6]等困境,难以识别其他维度存在的扶贫短板^[7],由此引发了政策边缘人争当贫困户的趋利行为^[8]。二是认为过于指标化的识别机制与贫困户致贫实情脱节。由农村低保和建档立卡^[9]组成的贫困识别机制在信息不对称的情况下失灵^[10],致使贫困识别结果存在较大争议^[11]。加上村民参与民主评议环节积极性不高,为农村有权有势的“精英”争夺贫困户身份创造了契机^[12]。三是认为扶贫政策执行异化加剧了贫困识别机制失灵。在压力型体制下,脱贫绩效考核所衍生的逐级加码压力促使村干部追求利益最大化而将贫困户名额分配给“自己人”,以致出现村庄分配偏离贫困户的现象^[13]。监督机制不完善助长了基层政府的贫困指标摊派的非制度化行为^[14]。在村庄精英“寻租”与“俘获”下^[15],村干部选择“扶亲”的动机,引发了非贫农户“争贫”闹访的行为^[16]。

总体而言,现有研究过于关注在建档立卡期间因多重因素的阻碍而导致贫困瞄准机制、贫困识别机制、地方扶贫政策失灵的后果,即为非贫农户留下了“争贫”的操作空间。学者们虽能诠释农村贫困治理政策供给的有效性 with 贫困户需求之间的不匹配问题,或是以定量分析与个案呈现的方式揭示不同地区贫困户识别失准的问题及其原因。但对在建档立卡期间所出现的非贫农户“争贫”现象的背后机理与行动逻辑仍有待揭示,尤其对在脱贫攻坚时期的非贫农户“弃贫”所产生的逆向行为与深层次原因缺乏现实关怀。为此,笔者于2016年7月—2021年7月对桂中H村进行不定期田野追踪,旨在基于不同贫困治理时期,从多维度揭示非贫农户从“争贫”到“弃贫”变化的内在因素与机理,以期丰富贫困治理的理论研究。

二、个案描述与分析框架

在贫困治理的农村场域中,国家扶贫政策所隐含的显性福利塑造出非贫农户经济理性下“争贫”的恶性竞争行为,但贫困“污名化”的多重压力又催生出非贫农户社会理性下“弃贫”的积极应对策略。因此,不同时期、不同地区的非贫农户对贫困户“帽子”的态度也呈现出二元分化的样态,由此形成的从“争贫”到“弃贫”二元逆向选择的典型个案是本文揭示的重点。

(一) 个案描述

H村位于桂中F镇北部,该村下辖11个自然村14个村民小组,710户,虽户籍登记人口3100人,但随着人口向外迁移,目前的常住人口约1200人,以“386199留守部队”(妇女、儿童与老人)为主。据F镇政府统计的数据显示,H村通过精准识别的建档立卡贫困户为223人,占常住人口的18.5%。该村2020年底实现了全部脱贫,其中2016年86人脱贫,2017年57人脱贫,2018年27人脱贫,2019年0人脱贫,2020年53人脱贫。由于H村位于丘陵地带,人均耕地面积较小,大多数自然屯虽以种植业为主,但农业经济产值较低,村庄集体经济式微。囿于外在资源禀赋不足与村庄内生力量薄弱的双重困境,以及2020年实现全面脱贫的政治任务压力

的不断加大,H村的脱贫攻坚压力超过以往。

(二)分析框架:“争贫”与“弃贫”交织下的行动取向

在建档立卡期间,为确保在既定时间节点完成上级不断“摊派”的高指标任务(在短期内识别该辖区所有的贫困户),基层干部通常会放大自由裁量权,选择性执行扶贫政策^[17],即在执行标准模糊化的情况下选择性分配贫困户指标,由此既加大部分农户的相对剥夺感,也催生出非贫农户的“争贫”行为。脱贫指标的量化与扶贫台账的建立,以及伴随而来的自上而下的考核压力不断增大,成功“争贫”的非贫农户深陷各种烦琐的数据填报与指标考核之中,“弃贫”观念逐渐产生。虽然这部分农户在行动上热衷于通过争夺贫困户指标来谋取尽可能多的利益,但在观念上有着摒弃贫困“污名化”所带来的角色压力,因而在个体层面呈现出“争贫”与“弃贫”交织的行动取向。

1. 争贫:为何而争?“争贫”指的是非贫农户争取将自身或家庭变为贫困户,以获取尽可能多的外部支持,如通过一些非常规手段使自己被提取出来变成贫困户,以此享受贫困户的“待遇”,如经济帮扶、社保兜底与养老供给。大多数非贫农户就是不争当贫困户也能维持基本的生计,但取得贫困户身份后所获得的额外收益远大于其他群体,因而在政策允许的范围内通过非常规手段争夺贫困户指标成为非贫农户的理性选择。在建档立卡期间,争夺贫困户身份已然成为一些非贫农户获取国家资源的重要渠道,虽然这种短暂的获得感能够带来一定的外部收益,但在脱贫攻坚时期和巩固拓展脱贫攻坚成果阶段,其所需要承担的村庄内部舆论压力是难以承受的。虽然精准扶贫政策并非为所有村民而设定,但这些社会政策能够倾向性地为保护贫困户获取公共资源而提供均等的机会^[18]。换言之,贫困户指标所隐含的国家资源供给具有稀缺性,并非均等化分配给所有农户,农户需要通过政府外部评议与村庄内部调查等多道程序被认定为贫困户身份后才能享有。由此刺激部分非贫农户为获取该身份而积极采取各种行动争夺,毕竟“国家的钱不拿白不拿”,如若拿不到,那相对剥夺感将会加剧。

2. 弃贫:为何要弃?“弃贫”是指一些经过系列规范程序被政府精准识别为贫困户的非贫农户“嫌弃”这顶“帽子”,想极力摆脱这个“污名化”标签的行为。在建档立卡期间,非贫农户虽然寄希望于通过争夺贫困户身份来获取政府的各种帮扶资源,但这顶“帽子”所隐含的“污名化”效应迫使他们不得不转变自己的态度。尤其在各种考核材料频繁填写、村干部不定期督促与村庄“差序”舆论放大等多重压力下,非贫农户对贫困户身份逐渐由恶性竞争的“争夺”转变为积极的“放弃”。换言之,在脱贫攻坚各种压力的综合作用下,非贫农户并非延续以往“等、靠、要”的思想,而是寻求“短、平、快”的脱贫方式来摆脱其尴尬的身份属性。尤其在脱贫攻坚后期,如非贫农户仍不思进取摆脱贫困,不仅给当地政府的脱贫攻坚工作“抹黑”,还会使村庄实现全面脱贫的成果遭到质疑。在巩固拓展脱贫攻坚成果阶段,虽然非贫农户实现了脱贫,但自身所遭受的村庄舆论压力并未减弱,反而因之前过度的争利行为而遭到村民的持续性排斥,因而想方设法摆脱贫困户“帽子”所衍生的“负面效应”,从而呈现出“弃贫”的二元逆向选择,此阶段的“弃贫”特指“弃贫”的心态和情绪。

3. 争弃:为何两难?非贫农户“弃贫”的主要原因有:一是通过各种非常规手段夺取贫困户“帽子”后,因受到村庄舆论压力而主动放弃该身份,以避免舆论风险的放大,尤其在脱贫攻坚后期,非贫农户的“弃贫”情绪高涨。二是因后续脱贫指标和脱贫程序的烦琐而排斥该身份。特别是临近国家实现全面脱贫的截止日期,非贫农户面临的脱贫压力甚至比扶贫部门与帮扶干部还大。如无法脱贫,不仅是自身的问题,也会影响到地方,乃至国家脱贫攻坚目标的实现。因此,他们的“弃贫”行为既有被动也有主动:被动放弃是因为贫困户身份所需承担的脱贫压力是自身难以承受的,主动放弃是为了消解外部舆论压力的理性选择。但无论是主动放弃还是被动放弃,他们早已被村民认定为“虚伪的逐利者”,即为了“蝇头小利”而不讲情面地争夺,不仅失

信于人,还会给宗族蒙羞。毕竟在村庄熟人社会中,邻里关系是通过不间断的互动来维系的,因而他们无法置身于熟人场域之外。如不能如期摆脱贫困,非贫农户不仅在村庄“永远抬不起头”,也会被其他村民看不起,甚至很可能被排除在宗族体系之外(因“争贫”的恶劣品行违反族规而被踢出族谱)。在“争贫”与“弃贫”这两种态度转变的背后,非贫农户对国家贫困治理政策的态度也发生着改变,从积极支持村委或帮扶干部的工作,转变为消极地应付与不配合,这不仅增加了扶贫工作队任务的压力,也使国家实现全面脱贫的目标难以在基层达成共识。

三、“争贫”:建档立卡期间的“理性”选择

精准扶贫政策不仅需要科层制体系中政府行政力量的高位推动,也需要乡村自治力量的底层回应,如两者能够在良性互动的框架下达成合作共识,将会形成合力助推政策落地。但在非均衡性博弈的状态下,很可能因底层回应不足而产生扶贫政策失灵的困境。精准扶贫政策最终由基层干部落实,由他们主要负责识别贫困、分配指标与供给资源等工作。即使贫困识别指标化能够减小村干部“寻租”空间,但因为政策的刚性约束力进入乡村场域后会不断被消解,即乡土社会逻辑的关系理性会在贫困识别过程中被不断放大。

(一)内因:显性福利与隐性利益

“谁是贫困户?”的问题^[19]已在精准扶贫时期被基层政府通过精准识别解决了,但并不能排除一些非贫农户为获取国家政策的显性福利与隐性利益而采取各种策略性手段“争贫”。在村庄熟人社会中,一些跟村委关系好的非贫农户可以直接绕过既定精准扶贫规则,通过向村干部“打招呼”拿到贫困户指标,或是往更高层级部门“游走”争到名额。一些地区村干部为快速完成精准识别贫困户工作,并未严格按照规定程序进行审查,而是将指标随意摊派,这就给非贫农户“争贫”留下了操作空间。

1. 显性福利:以“身份的特殊性”谋取利益最大化

精准扶贫政策具有精细化管理特征,要求对扶贫资源精细化配置,对扶贫对象精细化帮扶,以确保“真脱贫、脱真贫”。扶贫资源的专项供给与精准配置,意味着获得贫困户身份就能享有相应的扶贫资源。扶贫资源作为政府供给的一种公共物品,显然具有非竞争性和非排他性,但在乡村社会难以实现均衡性分配。因为扶贫资源的稀缺性加剧了非贫农户对贫困户指标的恶性竞争,由此形成的“争贫”样态加剧了邻里关系的恶化。正如H村贫困户ZJH所言:“我家老人生大病,还有几个小孩读书支出较大,自己除了务农,没啥其他收入来源,是比较困难的。本来村公所在2013年时把贫困户指标给了我们家,但后面被另一个村民争去了。我们还有亲戚关系呢,从那以后我们两家再无往来。”(20160712)精准扶贫政策明确了脱贫的各项指标,但各地区通常需要提高指标来获取一定的弹性空间,即上级部门通过拔高指标的方式驱动下级部门超额完成任务,以减少本部门在后期扶贫工作中的压力。

随着脱贫指标不断被拔高,贫困户获得的显性福利逐渐增多,但也因此缩减了精准扶贫资源的可及性范围,因为按照既定指标分配扶贫资源能够解决辖区内贫困户的脱贫问题,但过高的福利供给增加了地方财政和中央财政的供给压力。正如H村村委HKQ所言:“上面只关注摊派给咱们村委的高指标任务是否按时完成,从不关注我们地方的财力能否供给得上贫困户的高福利需求;一旦满足不了,他们就不配合我们扶贫工作,到头来还不是我们遭殃(被问责)?”(20160711)在精准扶贫初审阶段,该项工作属于一项新业务,全国各地无经验可循,因而在开展该工作时,各级干部难免会追求效率优先原则,采用粗略的统计方式确定农户收入是否低于贫困线或达到帮扶标准。当精准扶贫政策的工具理性遭遇非贫农户的“利益俘获”时,将会导致精准识别的技术手段失效,尤其在帮扶的中后期这得到了充分体现。如在获得政府帮扶范围

内的资源后,非贫农户又向帮扶干部或村干部提出解决婚姻、教育、医疗等其他不符合政策的诉求;如若得不到回应,他们则不配合帮扶干部和村干部的工作,由此出现局部性的利益冲突,从而影响到整体性的脱贫效率。正如H村村委QJN所言:“有些贫困户叫镇政府出钱出力帮他建房子就算了,竟然还叫我们给他解决婚姻问题,不然就拒绝填表。”(20160822)

2. 隐性利益:以“弱者的武器”进行利益绑定

精准扶贫政策运作还要求帮扶措施精准,这就对帮扶干部提出了很高的要求,他们需要依据贫困户不同的致贫原因和村庄资源禀赋条件制定出符合贫困户实际的脱贫举措,因而帮扶干部对确保贫困户如期脱贫负有主要责任。调查发现,有些非贫农户在摸清这些关系之后,就开始不断向帮扶干部提要求,只有在自己的诉求得到帮扶干部同意后,才表示愿意主动申请退出贫困户。非贫农户的利益俘获方式是多样化的,但帮扶干部的个人能力是有限的,当他们提出的要求超越了帮扶干部的职责范围时,帮扶干部一般也不会当场拒绝,因为那样会得罪他们而影响到自己的后续工作,往往之后会通过其他方式满足他们的要求。因为帮扶干部明白,如果不满足要求,他们就会启动“弱者的武器”^[20],借助其身份的特殊性要挟帮扶干部,通过不配合、投诉和给差评等方式来表达对帮扶干部的不满,进而影响帮扶干部的帮扶效果和委派单位对帮扶干部的绩效考核。

实质上,这一现象的出现已经形成了非贫农户与帮扶干部之间的利益绑定,非贫农户通过这样的方式从帮扶干部那里获得扶贫政策之外的资源,而帮扶干部则通过这种方式提高非贫农户的满意度,以应付派出单位对自己的日常考核和退出评估的满意度考核。由此形成的“利益俘获”通常更具有隐蔽性,也就是名义上配合帮扶干部完成工作,但实际上通过裹挟帮扶干部获得了远远超出政策文本所给予的利益,即非贫农户并不满足于享受“八有一超”等“政策关照”,而是将“八有一超”作为基准往上累加。这就迫使帮扶干部不得不做出让步和妥协,通过“自掏腰包”的方式尽最大可能满足他们的一些额外需求,在这种贫困治理状态下实现了一些隐性的利益交换。正如H村帮扶干部MSH所言:“我们是不敢得罪贫困户的,因为后续的脱贫攻坚工作需要他们配合才能完成,能满足他们要求的尽可能满足,满足不了的也要创造条件通过其他方式给予特殊照顾。”(20170227)

(二) 外因:识别机制错位与简约治理

国家通过精准扶贫的制度供给赋予了基层组织识别贫困户的权责,但在时间紧、任务重与考核压力不断加大的情况下,如按照传统的政策执行方式,基层部门很难在短时间内完成上级摊派的高指标任务,往往会选择策略性“变通”的简约治理^[21]方式,由此造成的识别机制错位给予了非贫农户“争贫”的机会。

1. 识别机制错位加剧恶性竞争

国家通过精准扶贫的政策供给旨在解决各地区农户真贫问题,一方面,将有限的财政资源以项目制运作的方式下沉到各贫困地区,并要求各级地方政府依托区域优势加强对产业扶贫项目的专项支持;另一方面,通过从各级党政部门选派干部驻村与部门帮扶的方式加强与贫困户的定点对接^[22],进而实现帮扶资源的精准供给。乡镇政府掌握着贫困户指标的总体性支配权。正如H村两委干部ZZ所言:“在精准扶贫阶段,我们村公所的任务是摸底排查谁是贫困户,然后将名单提交给镇里,最后由镇里根据各村工作量来分配每年的贫困户指标,至于怎么分、分给谁是镇里说了算。”(20170705)但作为一种“稀缺资源”,贫困户指标并非均衡地分配给所有真正贫困的农户,而是需要经过个人申请、民主评议、多次公示与逐级审核等多道程序后才能认定贫困户。贫困户认定的过程通常由村干部来完成,但往往因监管不到位或程序简化的需要而出现村干部“暗箱操作”的现象,使一些原本家境还行的非贫农户被纳入帮扶范畴,而一些亟待脱贫的特困户被排斥在外,由此不仅加剧了贫困户与非贫农户之间的矛盾,也导致精准扶贫政策

执行“走样”。正如H村村民MWG所言:“我不清楚我们村的贫困户是怎么被认定的,村里没通知,也没文件公示。只是突然间得知这家是贫困户,但他们家庭条件并不差,能建得起楼房的还穷?反而那些泥土房的家庭没被认定为贫困户,这就有点怪了。”(20170713)精准识别机制发生偏离,导致村民“争贫”等恶性竞争行为不断加剧,不仅弱化了贫困户对精准扶贫政策的认同感,也使得村干部与贫困户、贫困户与非贫困户之间的矛盾不断加剧。

2. 简约治理下的“变通”处置

精准扶贫是国家通过一系列的政策措施向贫困户进行专项扶持,基层干部的主要任务是代表国家向贫困户精准输送资源。在此过程中,以村干部为代表的行政主体与贫困户直接对接,两者的互动遵循乡村社会场域中的柔性约束逻辑,即村干部来源于村民选举,大多数情况下能够对村庄各户的家庭情况有所了解,也包括贫困户是否符合相应文件要求。从村庄结构来看,依靠血缘和地缘建立起来的宗族维系着基本秩序。在关系理性下,当农户向村干部寻求国家政策支持时,村干部通常会顾及亲戚邻里关系,优先照顾具有亲缘关系的贫困户;即使遇到不符政策文件规定的熟人争夺贫困户指标时,他们也会通过策略性“变通”将其纳入帮扶范畴。正如H村两委干部MRM所言:“镇里要求我们在很短的时间内确定贫困户身份,并为其建档立卡,但我们村委就几个人,只能委托村里的熟人帮忙摸底,为了表示感谢,就额外给他一个贫困户指标。”(20180725)在这种不公平的指标化分配操作下,农户为争夺贫困户“帽子”常会与村“两委”发生冲突,甚至加剧了恶性竞争,由此引发非贫农户争贫闹访等非理性行为。在乡村社会中,错综复杂的人际关系在加剧精准扶贫政策失灵的同时,也在一定程度上刺激各行动者的简约治理行为。一方面,精准扶贫政策需要将宏观的指导性文件细化为地方具体的实践行为,在此过程中,基层干部除了要依照政策文件执行上级下达的常规任务,还需要时刻考虑如何与贫困户进行互动,以获取他们的社会性支持,也就是确保扶贫政策供给能够得到底层有效回应,即基层干部如何在现有扶贫体系中让自身施政行为适应贫困户的内在需求,并且具有社会正当性。另一方面,随着全面实现脱贫的截止时间越来越近,地方所承担的脱贫攻坚任务量逐渐加大,帮扶干部如按照新型的“造血”扶贫方式自上而下“争资跑项”来打造“政绩亮点”,那很可能出现任期结束但项目未落地的“烂尾”现象。正因为如此,传统的“输血式”扶贫在部分农村地区仍难以扬弃,即追求“短、平、快”的简约治理方式消解了上级考核压力及其所带来的问责风险。总体而言,基层干部通过策略性“变通”的简约治理方式虽能消解贫困治理政策在乡村运作的执行阻力,但弱化了贫困识别机制的精准性。

四、“弃贫”:脱贫攻坚时期的逆向选择

当进入脱贫攻坚后期,“戴帽”给非贫农户带来的消极感受愈发明显,促使其想快速摆脱“戴帽”之后带来的个体名誉受损和家族蒙羞。在熟人社会的乡村,邻里之间相互熟悉,一些非贫农户为了“蝇头小利”而过度参与争夺贫困户“帽子”的行为,不仅会给家族抹黑,也会遭到其他村民鄙夷。这种消极感受从其争得贫困户资格开始,就一直伴随着“争贫”个体,即使最终已经退出建档立卡数据库,这种消极感受也会延续到巩固拓展脱贫攻坚成果阶段,甚至持续更长时间。这部分非贫农户虽在脱贫攻坚期间享受到政策优惠,但因受到摆脱消极体验感的内在驱使,如今却想极力摆脱这顶“帽子”带来的“污名化”效应。因为他们如不积极借助政府供给的外部资源,并通过自身努力摆脱贫困,不仅会遭受帮扶干部督促脱贫的压力,还会遭到村民的排斥。于是这部分非贫农户就会想尽各种办法来“弃贫”,即在个体脱贫压力、村庄舆论压力、行政考核压力与政策执行压力等多重压力之下,“戴帽”的非贫农户加快摆脱贫困户“帽子”给其带来的污名化效应。

(一) 内因:个体脱贫压力与村庄舆论压力

当扶贫政策嵌入农村基层场域,尤其是进入脱贫攻坚的后期,脱贫攻坚压力自上而下逐级传导,使各级党政部门与帮扶干部承担的任务逐渐增多,他们不仅要应对上级部门的常规检查与不定期考核,还要采取措施应对贫困户不配合的问题。

1. 个体脱贫压力:熟人社会的“面子”效应

在脱贫攻坚时期,“争贫”的非贫农户觉得如果继续秉持“等、靠、要”思想,而不通过自身努力摆脱贫困,甚至出现返贫的话,那就很难体面地在村里生活。因贫困户身份而获得的各种福利虽大于其他农户,但贫困所衍生的“污名化”效应使其难以承受多重压力,由此塑造的“弃贫”氛围,不仅在群体层面扩大,也在个体层面衍生。一方面,在扶贫实践中,帮扶干部与非贫农户直接对接,两者虽然处在同一场域中,但身份的差异使得非贫农户往往受到制度性约束而配合脱贫工作,以此享受到国家扶贫政策。帮扶干部代表的是地方政府,如果非贫农户不配合,将难以得到政策之外“特殊照顾”。随着扶贫任务的增多,帮扶干部的压力不断增大,他们不得不改变以往“走读式”的驻村方式,而是通过频繁下基层与非贫农户进行互动,名义上是把控其脱贫过程,但实质上会使非贫农户因过多受到外界关注而难以适应背后所隐藏的压力。正如H村非贫农户QJS所言:“以前被认定为贫困户的时候,我最担心的是有上级领导来家访或各部门突击检查,每次都搞得我们家很紧张,因为要提前几天准备回答各种问题,如果应对不好,村里很可能会拿掉这个贫困户指标。”(20190211)正因为如此,一些不符合要求的非贫农户因担心与帮扶干部频繁互动会被揭穿,而选择性与其对接,通常要求帮扶干部下访的时候提前通知。以帮扶干部为代表的政府行政力量嵌入农村扶贫场域所形成的个体压力不断增大,尤其是在任期有限和任务繁重的情况下,他们不得不将扶贫工作优先排序。正如H村驻村工作队员HHB所言:“距离实现全面脱贫的时间越来越近,上级下达的工作越来越多,开会的次数和文件的数量明显增加了不少,现在加班已成常态,所有工作都要为扶贫让路。”(20190220)总体而言,精准扶贫所蕴含的精细化管理不仅增加了帮扶干部的帮扶压力,同时也为非贫农户带来压力。迫于这种压力,一部分非贫农户会通过各种途径尽早摆脱贫困户“帽子”,即“弃贫”。

2. 村庄舆论压力:差序传播的“涟漪效应”

在乡村社会,由血缘和地缘构建的差序格局维系着村庄邻里关系,在华南地区,大多数村庄通常由同一宗族构成。在宗族体系中,身为贫困户不再是农户个人的事情,很可能让整个家族蒙羞,这也从一个侧面反映出家族的不团结。正如H村非贫农户THX所言:“被认定为贫困户后,不仅是村里人都知道,连我的远房亲戚都知道我们家很穷,感觉给他们丢脸了。有时候还被家族的人指责说我那么困难,为什么不找他们帮忙,而是找政府。”(20200729)正因为如此,当国家扶贫政策进入乡村场域时,国家的正式规则会被乡土社会的非正式规则所消解,个人发展和行为表现会受到村庄或宗族共同体的规训,在村庄或宗族的舆论压力下,一部分非贫农户会表现出“弃贫”行为。

(二) 外因:行政考核压力与政策执行压力

建档立卡期间的政策供给旨在确保精准识别贫困户与精准施策,使真贫农户得到有效扶持。而在脱贫攻坚时期,国家将防止发生规模性返贫放在首位,不同阶段政策执行效果的考核指标也有所差异。但有考核便意味着有压力,上级部门将脱贫攻坚压力逐级传导,而下级部门不仅要承担常规性工作,也要应对迎检考核工作,因而不堪重负。

1. 行政考核压力:指标化治理塑造“弃贫”共同体

脱贫摘帽和绩效评估有严格的时间节点,在时间节点的倒逼之下,基层政府和帮扶干部面临巨大的考核压力,而这种压力往往将基层政府、帮扶干部和非贫农户形塑为一种共同体。基层政府负责脱贫攻坚政策的实施,并对如期完成脱贫攻坚任务负有直接责任,因为在未完成脱

脱贫攻坚任务之前,主要负责人是无法实现岗位调动和职务升迁的。同时,每年还面临交叉检查和绩效考核的多重压力,这种压力也会间接传导给非贫农户。帮扶干部通常面临隶属单位和属地单位绩效考核的压力,因为帮扶效果的好坏直接关系帮扶干部自身发展,因而帮扶干部会不断督促非贫农户尽快申请退出贫困户。正如H村第一书记QNR所言:“虽然贫困户很希望能享受到国家供给的优惠政策,但最怕我们找他们‘麻烦’,比如要联系他们回家填各种各样的表格。我们往往因为耽误他们工作不得不每次带点东西过去,毕竟如果他们不配合,自己的任务也完不成。”(20210216)非贫农户也会在多重压力的倒逼之下,同意配合帮扶干部尽快退出建档立卡数据库,但这种“配合”往往带有附加条件,如要求帮扶干部或村集体承诺为其争取其他福利。这样的互动塑造了一种“弃贫”共同体,各行动主体在这一共同体中都有各自的利益诉求,从而保证了共同体的稳定,但需要认识到这一共同体主要是由行政考核压力倒逼异化而形成的。

2. 政策执行压力:底层回应不足催生“弃贫”

在贫困治理历程中,逐渐形成了中央统筹、省负总责和市县抓落实的工作机制,市县作为落实中央政策的关键一环,往往背负着巨大的政策执行压力,尤其是县级政府,对贫困县脱贫摘帽负有主要责任,且政策执行效果也主要取决于县级政府的执行态度和执行能力。同时,乡镇政府也对精准扶贫政策的执行产生重要影响,因为乡镇干部直面非贫农户,他们对精准扶贫政策执行的态度和能力,直接影响非贫农户实质性利益的获得和非贫农户对政府执政能力的评价。但在实际执行过程中,基层政府权责不匹配,只有政策执行权,而无政策制定权,更无法改变顶层设计,往往在政策执行过程中面临各种压力,且不同非贫农户的具体需求存在差异,基层政府无法满足部分非贫农户提出的不符合现行政策的需求。因此,非贫农户表现出一种失落感,基层政府则表现出一种无力感。经过多重压力的倒逼,非贫农户会流露出一种“不要帽子也罢”的情绪,而基层政府和帮扶干部则会顺势助力非贫农户通过“短、平、快”的方式退出建档立卡数据库,从而使其摆脱贫困的“污名化”标签。总体而言,在脱贫攻坚后期,非贫农户个体迫于复杂的退出程序和村庄的集体舆论压力,贫困户“帽子”给其带来的消极体验感不断得到强化,再加上各级行政考核压力和基层政策执行压力的传导,会加快放弃贫困户的“帽子”,即“弃贫”。

五、结论与讨论

在贫困治理历程中,不同阶段的政策供给目标指向有所差异,但多重因素制约而导致政策执行难以达到预期效果。尤其在关系复杂的乡土社会,贫困治理政策进入该场域不仅要规避“精英俘获”,也要防止非贫农户通过非常规手段“争贫”来攫取国家资源。精准扶贫政策的初衷是精准识别真贫农户,进而精准施策,但在具体实践中,各部门与帮扶干部受制于资源限制、时间约束和任务繁重等多重压力,为追求“短、平、快”的脱贫目标而忽略既定的审查要求,以致精准识别机制出现靶向偏离。在消除绝对贫困期间,扶贫政策主要以扶真贫农户为核心指向,而在脱贫攻坚时期则转向以防范规模性返贫为核心,但农村贫困治理的路径依赖诱发了基层执行者的策略性“变通”,导致实现全面脱贫的国家贫困治理目标难以在基层达成共识。不同时期的底层实践因多重因素的阻碍而偏离了制度设计初衷,由此衍生出非贫农户“争贫”与成为贫困户后“弃贫”的二元逆向选择。

首先,本文关注的是国家贫困治理历程中基层治理实践衍生的“争贫”与“弃贫”现象,通过构建“争贫-弃贫”分析框架来解释不同贫困治理时期非贫农户为何会出现以上行为,并通过案例实证分析非贫农户从“争贫”到“弃贫”的行动逻辑。研究认为非贫农户因难以抵御政府资源

供给所具有的显性福利和隐性利益的诱惑,再加上贫困识别机制的错位和简约治理下的行政默许,会通过各种非常规手段“争贫”;但在个体脱贫压力、村庄舆论压力、行政考核压力和政策执行压力之下,这些个体又纷纷走向“弃贫”。这部分非贫农户在经济理性的主导下会全力争取扶贫指标,以实现自身利益最大化,而在社会理性的主导下,会尽力通过各种途径尽快摆脱贫困户“帽子”给自己身份、名誉、村庄地位等带来的负面舆论效应。

其次,本文对农村贫困治理实践中出现的两个治理现象,即“争贫”和“弃贫”,进行了深入分析。非贫农户从“争贫”到“弃贫”行为态度的转变反映的是贫困治理历程中农户个体行为的转变,但这种个体行为的转变实质上是个体在感受到政策环境和组织环境变化带来的压力以后被动做出的一种应对,而这种“应然”的选择恰恰是非贫农户社会理性占主导的一种体现。非贫农户经济理性和社会理性的交替出现,也正说明了在基层治理中国家逻辑与乡土逻辑之间的张力,共同塑造了贫困治理的二元分化样态。国家规则在面对不规则的乡土社会时表现出一种内在张力,被乡土社会的软约束所消解,贫困政策目标发生偏离,非贫农户出于生存理性的考虑会倾向于选择自我利益最大化,无论是“争贫”表现出来的经济理性,还是“弃贫”所反映的社会理性,非贫农户均是以自我利益为中心。因此,在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键时期,基层治理需要解决国家逻辑和乡土逻辑间的张力,实现国家治理目标与农民利益诉求的统一,才能确保乡村振兴战略目标的顺利实现。

最后,非贫农户从“争贫”到“弃贫”的转变,不仅是政策执行压力与村庄舆论压力驱动的结果,也是一种贫困治理现象。本文针对当前学术界容易忽视的一个重要且有意思的现象进行了实证分析,写作意图在于抛砖引玉,以激起学界同仁对精准扶贫精准脱贫实践中涌现出来的丰富的社会现象和社会问题进行深入剖析,在丰富学界关于贫困治理研究内容的同时,总结基层治理或国家治理的一般规律,为更好地推进乡村振兴战略的落地实施提供经验参考。

参考文献:

- [1] 黄承伟.论乡村振兴与共同富裕的内在逻辑及理论议题[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(6):1-9.
- [2] 仇叶.从配额走向认证:农村贫困人口瞄准偏差及其制度矫正[J].公共管理学报,2018,15(1):122-134.
- [3] 方菲,靳雯.精准扶贫中农户“争贫”行为分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018,18(6):44-51.
- [4] 袁树卓,殷仲义,高宏伟,等.精准扶贫中贫困的瞄准偏离研究——基于内蒙古Z县建档立卡案例[J].公共管理学报,2018,15(4):125-138.
- [5] 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.
- [6] 汪三贵, Park A, Chaudhuri S, 等.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.
- [7] 周云波, 贺坤.精准扶贫视角下收入贫困与多维贫困的瞄准性比较[J].财经科学,2020(1):106-119.
- [8] 刘升.政策边缘人:理解基层政策执行难的一个视角——以精准扶贫中的“争贫”为例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(4):115-122.
- [9] 朱梦冰,李实.精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析[J].中国社会科学,2017(9):90-112.
- [10] 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):88-93.
- [11] 杨龙,李萌,汪三贵.我国贫困瞄准政策的表达与实践[J].农村经济,2015(1):8-12.
- [12] 郑品芳,刘长庚.贫困户精准识别困境及识别机制构建[J].经济地理,2018,38(4):176-182.
- [13] 刘娜,李海金.权力运作视野下贫困瞄准偏离与优化研究[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2018,40(6):26-31.
- [14] 洪名勇,吴昭洋,王珊.贫困指标分解、民主评议与扶贫云系统失灵——兼论贫困户识别的基层民主方式

[J].农业经济问题,2017,38(12):22-30.

[15] 耿羽,郝永勤.精准扶贫与乡贤治理的互塑机制——以湖南 L 村为例[J].中国行政管理,2017(4):77-82.

[16] 郭韦杉,李国平,李治.建档立卡贫困人口瞄准与偏离研究[J].农业经济问题,2021,42(4):71-82.

[17] Tan Q S, Liu J S, Dang Y X. Local Strategy for China's Poverty Alleviation Campaign: Incorporating Growth Priorities into Implementation[J].Political Science Quarterly,2021,136(3):463-486.

[18] 李棉管.技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示[J].社会学研究,2017,32(1):217-241.

[19] 李博,左停.谁是贫困户?精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(4):1-7.

[20] 刘奕.弱者的武器:基层群众的仪式表演与抗争[J].探索与争鸣,2018(2):61-63.

[21] 欧阳静.简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J].中国社会科学,2022(3):145-163.

[22] 张国磊.干部驻村、部门帮扶与跨层级治理——基于桂南 Q 市“联镇包村”制度运作分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(2):26-38.

(责任编辑:李凌)

From “Fighting for Poverty” to “Abandoning Poverty”
—Evolution of Role of Poor Households in Rural Poverty Governance Process:
A Field Tracking Analysis Based on H Village in Central Guangxi

ZHANG Guolei, LI Zhuo

Abstract: In the process of rural poverty governance, the path dependence of poverty alleviation policy implementation has shaped the strategic “flexible” behavior of grass-roots actors, which has given rise to the dual reverse selection pattern of “fighting for poverty” and “abandoning poverty” for non-poor farmers. Based on the field tracking of H Village in Central Guangxi, it is found that during the period of eliminating absolute poverty, due to the explicit welfare and implicit benefits of government assistance resources, the misplacement of identification mechanism intensifies the administrative acquiescence under vicious competition and simple governance, causing non-poor farmers to “fight for poverty” with “the particularity of identity” and “the weapon of the weak”, thereby maximizing their personal interests. However, in the transition to the period of poverty Alleviation, due to the “ripple effect” formed by the pressure of individual poverty alleviation and the continuous “poor order” dissemination of village public opinion, the pressure of administrative assessment and policy implementation has increased step by step, forcing poor households to adopt various strategies to passively “abandoning poverty”, so as to eliminate the negative effect of poverty “stigmatization”, and thus reduce their social amplification of attention and public opinion risk.

Keywords: Poverty Governance; Absolute Poverty; Poverty Alleviation; Fighting for Poverty; Abandoning Poverty