

制度逆变、策略性妥协与非均衡治理

——基于 L 村精准扶贫实践的案例分析

刘 建^{1,2}, 吴理财²

(1. 江西财经大学 马克思主义学院, 江西 南昌 330013;

2. 华中师范大学 政治与国际关系学院, 湖北 武汉 430079)



摘 要 通过对 L 村精准扶贫实践的案例研究发现, 由于贫困识别过程中村民争当贫困户、非均衡的项目实施及“任务式”扶贫产业开发, 导致了农村精准扶贫的制度逆变及村民“气”的不断累积。在此背景下, 基层政府通过博弈情景下的政策变通、村庄政治生活的选择性平衡及日常治理中的“做工作”等路径, 建构了精准扶贫场域下村庄矛盾调处的策略性机制。由于治理主体之间连带性制衡关系的异化及治理结构与治理能力的非对称性, 农村精准扶贫呈现非均衡性治理的悖论。在当前农村精准扶贫的政策实践过程中, 需要建构“均衡性治理”的制度体系, 推进贫困治理体系与治理能力的现代化。

关键词 精准扶贫; 制度逆变; 策略性妥协; 非均衡性治理

中图分类号: C 916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2019)02-0127-08

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.02.015

如何将有限的扶贫资源有效地瞄准贫困人口, 乃是我国农村反贫困的核心议题。自农村精准扶贫政策提出以后, 我国贫困治理开始进入新的历史阶段, 但在具体实践过程中, 扶贫资源在自上而下输入乡村过程中往往偏离扶贫政策目标, 农村精准扶贫在实践中面临着诸多现实挑战。

总体来看, 目前学界对于扶贫资源下乡的研究, 主要集中在以下几个方面: 一是对扶贫资源瞄准单元的研究。有学者认为, 虽然我国经历了从县到村再到户的扶贫瞄准单元的转变, 但扶贫资源却仍然无法有效瞄准贫困户群体, 扶贫资源的使用与贫困人口的实际需求相脱离, 我国扶贫瞄准机制面临诸多困境^[1]。二是对扶贫项目的运作逻辑及实践形态的研究。有学者认为, 扶贫项目的基层实践既遵循了非人格化的科层理性, 同时也体现了差序原则的价值型关系理性和趋利避害的工具型关系理性; 科层理性主导了扶贫项目实践过程中的总体规则, 两种理性的共同作用导致了政策的变通执行及扶贫项目用途的异化^[2]。在扶贫项目实际运行过程中, 由于扶贫资源配置存在项目化与日常生活的不规律性及政策执行的科层化逻辑之间的张力, 扶贫资源配置体系的合法性及科学性受到非正式制度的倒逼, 扶贫资源的治理目标不断偏离^[3], 在这种背景下, 扶贫资源被精英俘获的现象不断出现^[4], 同时扶贫资源的“内卷化”日渐明显^[5]。三是对扶贫资源下乡背景下村庄治理的探讨。一些研究者认为, “由于农户心态的改变及乡村社会平均主义文化心态的影响, 再加上生计脆弱且缺乏保障等客观原因, 导致了扶贫资源下乡过程中农户‘争当贫困户’的后果”^[6]; 同时, 村庄合并过程中的“形合神不合”, 导致了项目安排及资源下乡过程中目标靶向的偏离^[7], 扶贫开发无论是在决策上还是资源配置上, 都可能会对村社团结产生一定的负面影响^[8]。

通过梳理现有文献发现, 已有的研究主要是在政策或结构的范式下, 从扶贫资源的分配困境的视角对当前农村精准扶贫的实践困境研究进行了研究, 但精准扶贫背景下的资源下乡对于村庄社会及

收稿日期: 2018-04-23

基金项目: 国家社会科学基金项目“新型城镇化进程中人口——土地及其财政投入的协调发展研究”(15BZZ045); 中央高校基本科研业务费资助“优博培育项目”(2018YBZZ110)。

作者简介: 刘 建 (1989-), 男, 讲师, 博士研究生; 研究方向: 乡村治理与政府体制改革。

乡村治理带来了哪些深刻影响以及这些影响对相关制度产生何种作用,有待进一步研究。基于此,本文将精准扶贫引入村庄治理场域,探讨精准扶贫背景下国家正式制度的变迁及村庄治理结构的调适与冲突。周雪光等认为,占据不同利益的个人和群体之间的相互作用可以推动和约束制度变迁,而不同群体和个人的行为受其所处场域的制度逻辑制约^[9]。精准扶贫的实践过程实质上是利益的分配及再平衡过程,为保障扶贫资源有效瞄准贫困户群体,国家在制度设计层面制定了无缝隙的规则体系,但由于精准扶贫的正式制度在执行过程中遭遇了乡村地方性知识的反嵌,各种治理主体(基层政府、村干部及村民)在博弈中共同形塑了扶贫场域并使之发生转换,进而影响了村庄治理的形态及精准扶贫的实践路径。通过探讨农村精准扶贫制度在自上而下嵌入过程中的偏离,阐释各个治理主体在扶贫资源下乡过程中的行动策略,有利于透视精准扶贫场域下乡村治理的实践形态。

本文的经验材料来源于笔者 2018 年 1 月至 2 月在 Z 乡政府扶贫办的实习经历。L 村位于 Z 乡西北部山区,是“十三五”省级贫困村,全村下辖 9 个村民小组,共有 420 户农户、1 732 人,其中“建档立卡”贫困户 103 户、339 人。在实习的过程中,笔者跟随扶贫办主任实地参与了 L 村驻点帮扶工作,并对驻村干部、村干部及一些贫困户家庭进行了重点访谈。本文以 L 村为个案研究,透视精准扶贫制度逆变背景下村庄“气”的累积及基层治理主体之间的博弈形态,进而探讨精准扶贫场域下村庄治理的困境及出路。

一、“气”的累积:精准扶贫的制度逆变

在基层政府与农民互动的研究中,应星认为“气”作为乡土社会中一个具有较大弹性的范畴:“它融合了本能、理性、道义及利益的激情谱系,其具体含义从一种需要被克制的激情到一种可以迸发的激情、再到一种自我执法的义气,是中国人 在人情社会中摆脱生活困境、追求社会尊严和实现道德人格的根本促动力”^[10]。在乡村社会转型的背景下,“气”不仅在形态上兼具“抗争政治”特性,同时又与“生活政治”紧密相连:“上层精英在日常生活中的进行政治渗透以实现其政治意志过程中,底层群体则通过隐蔽反抗或公开反抗进行‘气’的释放”^[11]。在乡村治理这一场域,由于正式制度与非正式制度在价值和权威上的异化,同时国家政策在实际运行中与基层社会实践关系的异化,导致了乡村治理过程中的制度逆变:制度规则实践的结果在某种程度上发生了与制度设计的初衷相背离,制度在落地的过程中甚至向政策目标反方向转变^[12]。在 L 村农村精准扶贫的实践过程中,由于国家正式制度遭遇乡村社会的非正式制度的反嵌,并在基层干部自由裁量权的影响下,导致了农村精准扶贫在实践过程中的制度逆变,意外引发了精准扶贫场域下村庄结构性的利益失衡及村民情景性的“气”的累积及释放,并由此带来了一系列的负面效应。

1. 精准识别政策执行的错位导致了村民之间的恶性竞争

贫困户精准识别的制度设计,遵循着“规模控制”的原则,国家通过对各地人口基数及收入水平进行测算以后,将贫困户的指标向下逐步分解,在进行摸底调查以后,再将指标分配给各个行政村^[13]。根据精准识别的相关政策要求,L 村在全村范围内开展了建档立卡贫困户人口“整村普查”工作,共识别出贫困户 103 户、339 人。由于贫困识别标准在基层实践过程中存在较大的弹性空间,且因为村民代表会议在现实中无法组织举行,贫困户的识别和认定在实践过程中无法严格按照国家政策标准来操作执行。在 L 村贫困户的识别过程中,主要根据家庭收入、残疾及大病等情况进行认定,但由于 L 村村民基本都是常年在外务工,只有少部分家庭的收入低于 3 000 元/人这一贫困标准,完全符合贫困户认定资格的家庭数量相对较少,于是在一定指数之内认定贫困户为村民提供了较为弹性的竞争空间。从贫困户认定的实际结果来看,村干部在精准识别的过程中掌握了较大的话语权和自由裁量权,以致贫困户的认定在村民小组之间呈现明显的人为性差异。由于村干部主要来源于一到四组,这几个小组被认定为贫困户的家庭数量明显较多,而没有村干部的村民小组贫困户名额相对较少,五到九组建档立卡的贫困户数量明显低于一到四组。事实上,五到九组的村民人数却占村庄人口的 65%。贫困户认定的人为差异性分布与村庄社会结构相互纠葛,导致了村民为争取贫困户资格而进行上访的行为不断发生。

“如果真正按照国家贫困标准,贫困户数量至少可以减少一大半,但一些本来条件相对较好的家庭被评为贫困户,其他村民就会产生怨气。就以7月份村民A上访的事情来说,村民A与村民B两家关系一直不是很好,在一次吵架的过程中B对A说:‘我家就是贫困户,你家就不是,这就是人品问题!’。这句话深深地刺激和伤害了A,他就不断上访要求将他一家列为贫困户,理由是凭什么本来两个家庭条件基本相同,B家是贫困户,A家就不是贫困户。村民要求列为贫困户的行为本来是可以理解的,但是这种行为对于我们日常工作产生了很大压力。”^①

由于贫困户指标作为一种“稀缺资源”,不仅在贫困户认定上存在人为的厚此薄彼的现象,而且还导致贫困户与非贫困户之间新反差、新矛盾。一些贫困户脱贫以后反而比非贫困户的家境还好;一些懒汉贫困户经常在村庄小卖部参与赌博,而勤劳的非贫困户却得不到国家政策的实惠,以致许多村民认为扶贫是在“帮富”“养懒汉”而不是真正在“帮贫”。由于贫困户精准识别政策执行的错位,导致了村民对于精准扶贫政策的认同感较低,意外引发了村民之间的恶性竞争及非贫困户与贫困户之间的新矛盾。

2. 非均衡的项目实施加深了干群之间的不信任感

为加大贫困村的开发力度,区政府通过整合各个部门的项目资金,让每个贫困村以1000万元的资金标准进行申报。在实际的执行过程中,扶贫项目的实施是通过行政村申报、乡扶贫办审核、区扶贫办批准的形式进行运作。从L村扶贫项目申报及实施结果来看,在组与组之间呈现出明显的非均衡性。由于L村有四个村民小组位于公路沿线,同时村干部也主要来源于这四个村民小组,扶贫开发项目主要集中在这些沿路区域,其他偏远的村民小组获得的扶贫项目相对较少,扶贫开发项目在各组实施的不均衡性,进一步加剧了干群之间的不信任。

“两不愁三保障”作为精准扶贫的核心内容。J省省级贫困村退出有一项核心指标是土坯房整治工程。然而,在实际的执行过程中,L村申报了环境改造工程项目,对于保存较好的土坯房通过以奖代补的形式引导村民进行外墙粉刷,而对于年久失修的空心房则进行强制拆除。大部分村民不仅对于土坯房整治工程十分抵触,而且由于对于危房的强制性拆除及保存较好的土坯房进行粉刷分别对待,加剧了村民对这一项目实施的怨气。靠近山区的几个村民小组空心房拆除较多,且危房改造资金补助又相对较少,这几个组的村民认为是村干部“故意”刁难他们。加之原村支书由于经济问题被停职以后,许多村民认为村支书在扶贫开发过程中涉嫌腐败,进一步加深了干群之间的不信任。

3. “任务式”扶贫产业开发加剧了村民的怨气

根据Z乡扶贫规划的要求,每个行政村必须加快土地流转,发展具有本地特色的扶贫产业。L村拥有山林面积9710.8亩,由于村民在清明节祭祖的时候引发大火,大片山林被烧毁。为加快扶贫产业的发展,L村村委会以每亩20元的价格将烧毁的山地进行流转,引入市场资本建设脐橙和花卉种植基地。由于山地流转的价格较低,村民对于土地流转的怨气较大,其中反对声音最大的是五组村民,全组村民集体反对山地流转。在对流转的山地进行开发的过程中,由于施工铲车及挖机经过村民C一家山地的時候,C进行强行阻拦,乡村两级干部在劝阻的过程中,C由于情绪失控殴打了村支书,被派出所拘留七天,由此进一步激化了村干部与五组村民之间的矛盾,认为村干部没有帮村民争取最基本的利益。

同时,在扶贫产业开发政策执行的过程中,经常存在政策实施标准不一致的情况,也加剧了扶贫产业发展的不稳定性。比如光伏发电产业这一政策出台的初期,国家统一收购价格为1.2元/度,乡扶贫办的工作人员经过核算以后,认为这一政策能够让贫困户带来较大的收益,便极力动员贫困户贷款安装光伏发电设施。2018年开始,光伏发电项目国家统一收购价格标准发生变化,这之前安装的仍然按照1.2元/度进行收购,但2018年之后安装的收购价格则变为0.7元/度,导致光伏发电产业的市场风险增大及贫困户的利润减少。由于政策执行过程中标准的不一致,同时光伏发电产业的利润

^① 来源于2018年3月15日对L村村支书的访谈。

是由村集体及农户按比例进行分配,新安装的贫困户对于政策执行的双重标准十分不理解,乃至怀疑利润的减少是村干部从中牟利贪污的结果。一些非贫困户想安装光伏发电设施却无法享受相应的政策优惠,进一步造成了这一产业政策在执行过程中的负效应及村庄怨气的多重累积。

综上所述,在L村精准扶贫的村庄实践过程中,由于精准扶贫的制度逆变,导致了精准扶贫场域下村民“气”的积累,它不仅引发了贫困户与非贫困户之间的“怨气”,还引发了组与组之间的“怨气”,同时也激发了村民与村干部及扶贫干部的“怨气”。值得注意的是,精准扶贫的制度逆变及村庄“气”的累积,它是国家正式制度与非正式制度脱耦带来的溢出效应,与村庄社会结构紧密相关,虽然不会产生突发性的群体性事件,但弥漫性的怨气嵌入到村庄治理的实践过程中,将会在特定情景或场域中显现出来。

二、策略性妥协:精准扶贫场域中的矛盾调处机制

“制度是关于博弈如何进行的共有信念一个自我维系系统,制度的本质是对均衡博弈路径显著和固定特征的一种浓缩性表征,该表征被相关领域几乎所有人所感知,认为是与他们策略决策相关的”^[14]。由于L村精准扶贫的制度逆变及村庄怨气不断蔓延、累积,理性化的村民基于“气”的释放和利益诉求,与基层政府在不同的情景或场域之中进行博弈,村庄治理不断呈现权变性和失序性特点。在加芬克尔看来,现实生活中存在大量的临时性、权宜性的情境,行动并非按照事先规定的规则进行,而是行动者根据局部情况及场景条件,依赖自身永无止境的努力完成的^[15]。在精准扶贫的日常实践过程中,为化解精准扶贫场域中的村庄怨气,基层政府不得不采用灵活性的、策略性方式,在特定的情景场域中选择性妥协。

1. 博弈情景下的政策变通

在乡村治理这一场域,正式资源常常以非正式利用的面向呈现,将其作为消解政策执行及项目实施过程中负面效应的工具,以此来维护村庄社会的和谐稳定^[16]。尽管精准扶贫政策在扶贫资源的分配、贫困户的帮扶等都制定了明确且清晰的标准,以此来约束基层政府的治理行为。但在具体实践的过程中,基层政府经常在扶贫标准的约束上进行策略性变通,通过正式资源非正式利用的形式来达到治理的目的。

在L村精准扶贫的实践过程中,一些怨气较深的钉子户群体以“弱者身份”作为“武器”进行“折腾”,而基层政府为了有效治理钉子户,通过对政策进行情景性变通的方式将扶贫资源转化为一种治理机制,通过给予钉子户群体额外好处来收买或摆平他们,从而来维系村庄社会的表面稳定。

“我们村有一个十分‘有名’的贫困户C,他早年因参与非法斗殴被劳教,在精准识别的过程中,他三番五次找我们诉苦并进行威胁,最后在2016年被正式认定为建档立卡贫困户。在危房改造项目实施的过程中,C要求政府拨款对其房屋进行重新修建,尽管其所住的楼房不属于危房改造的范围,但我们还是通过扶贫项目的形式,为其争取了部分资金进行房屋外墙粉刷。项目资金下拨以后C却将这笔资金用于修建围墙,随后又要求我们帮助修建房屋,我们拒绝了其要求,他便不断‘抱怨’我们没有落实政策。为了防止其乱说话,每到上级政府检查的前夕,我们都特意派人请他吃饭喝酒,希望他喝醉以后睡觉不闹事。但经过几次‘折腾’以后,他也摸清楚了套路,竟然学会了装醉让我们放松警惕。在2017年区级督察组来村检查的时候,C忽然出现并下跪高呼:‘青天大老爷要为我做主!’,我们因为这个事情被区政府通报批评了,理由是我们没有做好政策宣传。后来我们没办法就妥协了,通过项目申报的形式再次为其争取了房屋改造资金,但要求其不再进行‘折腾’,否则将采取强制措施进行惩罚,他现在还算安分了点。”^①

在这一案例中,基层政府面对上级政府及钉子户的双重博弈,为了应对上级政府的检查及钉子户

① 来源于2018年3月20日对L村第一书记的访谈。

的闹访,通过约束下的变通这一治理策略,在特定情景场域中将正式资源非正式利用来满足钉子户群体的利益诉求,这种变通行为是根据情景变化而变化,变通行为的选用及程度则取决于当时情景中博弈的态势。尽管对于钉子户的利益妥协可以获取暂时的安宁,却导致了精准扶贫场域下扶贫资源的低效化乃至“内卷化”——在上级政府检查前夕,扶贫干部都会花费大量人力物力进行周密安排应付检查,可是类似前述的情景性“折腾”却频繁出演。

2. 村庄政治生活的选择性平衡

村干部选举既是村民制度化政治参与渠道,也是村民利益表达及怨气释放的重要方式。这个时候,基层政治精英为了实现村庄政治生活的平衡,便会采取有选择性地妥协的方式,来化解村庄积累的怨气。

为保障L村2018年顺利实现脱贫摘帽,在原村支书由于经济问题被停职以后,乡政府决定对村委班子进行改组。经过考察以后,乡政府决定推荐具有魄力的年轻人E担任村支书,并实行书记主任一肩挑;同时推荐具有一定文化素养的D为妇联主任的人选。由于E年纪轻,在L村的根基不稳,而D是从湖南嫁过来的“外村人”,许多村民对于乡政府推荐的候选人十分排斥。

“为保障村委班子的平稳过渡,确保选举不出现意外情况,我们乡人大主席亲自带队驻村。在海选的过程中,几个小组的村民对于我们推荐的候选人采取联合抵制的策略,许多持籍人(各组组长)故意引导村民选举其他人选,导致了海选过程中出现了50多个候选人的局面。鉴于海选候选人出现的复杂局面,在村干部正式选举前夕,我们对于持籍人进行了多次动员,要求他们贯彻组织意图,保障村委换届的正常过渡。同时,我对几个意见很大的组长许诺,将加大这些小组的项目实施,并在低保及惠农资金分配等层面进行适当平衡。由于我们进行了周密的安排,一些怨气很深的村民在无法影响选举结果的情况下,选择投弃权票的方式来表达心中怨气,我们村委班子才得到正常换届。”^①

村干部选举为村民与乡村政治精英搭建了一个策略性的谈判、协商和博弈的空间,基层政府通过有选择性地对村庄政治派系进行平衡,保证了村庄治理的正常运转,也相对有效地化解了村庄内部的显性矛盾并维护了村庄的团结。但由于对村庄政治派系进行选择平衡的机制,仅仅是基层政府维护乡村社会和谐稳定的一种手段,它并不能有效推动村民积极参与村庄公共事务,同时也削弱了村民自治及村干部选举的公信力。

3. 日常治理中的“做工作”

在基层治理的日常实践过程中,基层政府在特定的情景场域中,往往会在情感和“暴力”之间进行理性选择,通过对村民“做工作”的治理策略来保障政策最终能够执行。

为保障L村空心房整治工程得以有效实施,乡政府派出由乡纪委组成的督查组进行暗访,督查组发现L村有两个老人(贫困户)仍然住在漏水的危房里。经过Z乡党政联席会议讨论以后,决定对L村包村干部及村委会进行通报,并对包村干部每人罚款1000元作为处罚,同时要求包村干部在三天内对房屋进行拆除并妥善安置。

“为了解决这一问题,我们轮番对这一贫困户进行思想工作,同时让执法队随行去强制拆除。其实这一贫困户家庭已经修建了楼房,但两位老人因为不愿意与儿女同住楼房,坚决不同意拆除危房。在对峙的过程中,这两位老人将放在屋顶的寿木(棺材)搬出,强调如果我们敢拆除房屋将当场自杀,并拿出锄头进行威胁。因为按照我们客家习俗,寿木在下葬之前是不能搬动的,外人擅自搬动寿木是违背乡村伦理道德的行为,我们要是移动了他们可能会以死抗争。在劝说无效的情况下,我们被迫改变策略,希望两位老人搬进楼房与儿女同

^① 来源于2018年3月15日对L村村支书的访谈。

住,保证绝对不拆除危房。为让两位老人消除怨气,我们与这一贫困户家庭签订了搬迁协议,承诺如果在未征得同意的情况下强制拆除,乡政府将赔偿5万元作为补偿,这样才做通工作。”^①

在日常治理中的“做工作”这一治理行动中,基层政府的行动逻辑是在结果导向的引导下,根据情景的变化适时做出相应的策略调整,在不同的行动场域中采取不同的行动策略,以此来增强政策实施的效率及博弈的能力。

通过上文的分析可以发现,在精准扶贫的日常实践过程中,基层政府与农民的博弈关系并非是制度化的静态格局,而是在不同情景场域下的策略性实践,基层政府与农民在不同的情景场域中展开博弈行动,呈现出一种低度制度化、高度权变性的实践形态。譬如,基层干部在调处矛盾时,往往不是遵循既有的法律、法规或政策,而是采取权宜性手段暂时消解矛盾,因此它并非是为了真正化解矛盾,而只是将这些矛盾暂时摆平或者掩盖起来。这种矛盾调处机制在实践中十分乏力,它一方面不能真正促进村庄的团结,另一方面却进一步加剧了精准扶贫的制度逆变。

三、非均衡性治理:贫困治理的结构性困境

农村精准扶贫的制度逆变及村庄怨气的积累,表面上是国家政策在基层执行过程中偏离的表征,实则是当前乡村治理结构性困境的体现。一种制度安排要发生效力,必须是一种纳什均衡,否则,这种制度安排便不能成立^[17]。在乡村治理的实践过程中,需要通过正式制度与非正式制度的均衡,来约束政府与社会的博弈关系,进而构建一种均衡性治理的格局。“均衡性治理”基本实现形式是通过确保“正式”的制度体系与“准正式”的治理机制的动态性均衡,即“制度性”“实体性”的内容板块与“准正式性或非正式性”“软体性”的内容板块之间的对立统一,在它们共同作用的过程中来优化治理体系及实现治理目标^[18]。在国家与乡村社会关系变迁的影响下,如果国家正式制度与非正式制度在互动过程中产生了非均衡的状态,将会导致乡村治理体系与治理能力非对称性均衡的格局出现。从L村精准扶贫村庄实践的路径来看,由于博弈主体之间的非对称性地位,导致了精准扶贫不仅在价值和权威上处于分割状态,在结构与功能上也处于断裂状态,农村精准扶贫陷入非均衡性治理悖论。由于治理主体之间“连带性制衡”关系的异化与治理结构与治理能力的非对称性的面向日益显现,精准扶贫不但未发挥促进村庄社会整合及提升村庄治理效能的作用,还产生了村庄共同体分裂的负效应。

1.“连带性制衡”关系的异化:非均衡性治理的生成机制

在乡村治理场域,“连带性制衡”作为我国乡村治理的一种维系机制。乡村政治精英通过利益及情感等连带性机制,依托各种正式与非正式的治理体系来约束农民,进而实现各种乡村治理目标;村民在享受各种权利的同时也捆绑履行相应的义务,通过责任连带的形式来对乡村政治精英进行反制^[19]。“连带性制衡”关系建构的核心是需要建立稳定且有弹性的联结状态,由于集体时代的动员机制的延续与市场经济时代村民理性觉醒的内在矛盾,特别是个体化浪潮导致农民权利意识高扬,而乡村社会公共责任意识却并未同步增长,以致乡村治理场域中“连带性制衡”关系不断异化。

自农村税费改革以来,乡村两级组织日益脱嵌于村庄共同体,导致了乡村社会公共权威日益离散化,村庄陷入悬浮性治理窘境之中。农村精准扶贫背景下扶贫干部下村等机制的构建,在某种程度上增强了基层政府与村民之间的互动,有利于重建基层政府的公信力及基层干部与村民之间的制衡关系,然而在国家与社会之间行动的基层干部,具有类似于“街头官僚”的自由裁量权,往往会选择性地执行政策,从而导致了国家政策执行的不确定性以及与村民制衡关系的离散性。在政策变通及制度逆变的背景下,精准扶贫不但没有重建基层政府的公信力,相反地甚至导致了基层政府公信力的进一步流失。

在国家强制性制度建构和村庄情景性博弈的悖论中,精准扶贫场域中政府与农民关系呈现二律背反的状态:村民对于乡村两级干部信任度越来越低,而乡村扶贫干部对于村民信任感也不断降低。

^① 来源于2018年3月20日对乙乡扶贫办主任的访谈。

L村作为省级贫困村,是由市政府机关事务管理局及区政协对点帮扶,但在调研的过程中发现,尽管对点帮扶产生了很大的治理效应,但由于大部分驻村干部并未有效嵌入到村庄共同体,也就难以实现治理主体之间的良性互动。特别是懒汉贫困户这一群体,为获取最大的经济利益,经常对扶贫干部提出一些无理要求,而乡村两级组织由于缺乏有效的治理机制,不仅在贫困户认定上对这些村民进行特殊照顾,还要在帮扶政策层面向其优先倾斜,以此来维护村庄表面上的和谐稳定。在连带性制衡关系异化的背景下,处于夹缝之中的村级组织,随着驻村工作队及乡镇扶贫干部的入驻,乡镇政府对于村级组织的控制性越来越强,而村级组织对于村民却越来越缺乏约束机制,村民与村级组织之间的信任也越来越低。与此同时,村级组织仍然能在这种非均衡的关系之中保持了一定的自主性,扶贫场域下的“连带性制衡”关系不断异化。

2. 治理结构与治理能力的非对称性:非均衡性治理的影响

精准扶贫政策由中央顶层设计并自上而下强制性推动,在政府科层组织系统内通过“层层量化”和“逐级加码”的方式下派指标和量化任务,最后由基层组织具体落实^[20]。笔者认为,由于中央关于精准扶贫的政策设计非常具体且要求十分规范,可以将农村精准扶贫视作一种标准化治理。因此,它不仅作为一种乡村治理机制存在,本身也代表了一种乡村治理范式的建构。为保障精准扶贫制度体系的有效运转,国家制定了精细化的贫困治理标准,但在现实的运作中,由于标准化的制度体系与基层组织科层化的相互耦合,无法适用于弥散性的乡村社会关系,导致了农村精准扶贫“结构”科层化与“功能”弥散化的脱耦,标准化治理并没有真正实现乡村社会规则之治的转型,农村精准扶贫存在结构与能力非对称性的实践悖论。在农村精准扶贫的实践过程中,标准化的治理结构并没有真正有效解决乡村治理的新问题,相反,在自上而下科层化的考核压力的影响下,农村基层组织科层化倾向反而日益明显,选择性治理也成为基层组织的一种现实策略,从而加剧了基层政府与农民的非均衡性博弈关系。

在乡村社会转型及乡村社会关系弥散化的背景下,乡村社会的治理结构呈现离散化的态势:乡村社会的治理权力尽管掌握在基层组织及村庄政治精英手中,但却无法成为主导的公共权威,也难以真正发挥社会整合的效应。特别是“连带性制衡”关系异化以后,精准扶贫场域中标准化的治理结构与弥散化的治理功能存在内在的张力,基层治理主体在实际的博弈过程中不断变更博弈策略,实际的博弈过程是情景性的,结局是非均衡的状态。“在精准扶贫的动员过程中,基层政府既需要承担政策的溢出效应,同时在农民平均主义思想及村民闹访的背景下,极大影响了村民自治在村庄的权威及精准扶贫的效率”^[21]。由于L村规划在2018年实现脱贫摘帽,贫困发生率必须保证在2%以内,“应付检查”成为基层政府日常治理的重要逻辑,在村民闹访及乡村社会结构日益离散化的背景下,进一步异化了基层政府与农民之间的博弈关系,二者之间难以建构基于公共规则基础之上的良性均衡互动机制。“村庄社会必须要存在‘气’的平衡及消解机制,这样才能保障村庄共同体的正常运转,而一旦村庄怨气平衡机制消解,村庄怨气将不断得到生产,村社内部公共性合作及互助将无法延续,村庄公共事务也将无法得到有效治理”^[22]。在精准扶贫制度逆变及村民“气”不断累积的背景下,村庄不再作为一个利益粘结的平静场域,精准扶贫的制度逆变导致了村庄“气”的不断积累,而在实践过程中正式资源的非正式利用又进一步加剧了精准扶贫的制度逆变,村民在不同的情景场域与基层政府进行博弈。村民“气”的积累及表达,如同一颗颗石子扔进原本就不平静的池塘,随时可能产生一系列连锁的负面效应。

也就是说,在农村精准扶贫的制度执行过程中,标准化的贫困治理在实践过程中由于乡村社会关系的反嵌导致了制度逆变,进而影响了精准扶贫的治理效能;同时在连带性制衡关系异化的背景下,基层政府的策略性妥协又进一步加剧了精准扶贫的制度逆变,贫困治理在实践过程中治理结构与治理能力的非对称性的困境不断显现,农村精准扶贫日益陷入非均衡治理的困境。在当前贫困治理体系再生产过程中,非对称性的贫困治理不仅使贫困治理陷入非均衡性的格局,还对村庄治理产生新的影响,导致村庄社会矛盾无法有效解决,村落传统资源不断流逝以及国家资源输入的低效率等面向也不断显现,这也进一步强化了贫困治理话语与行动的脱耦。

四、结论与讨论

通过对 L 村精准扶贫实践案例的研究发现,精准扶贫的制度逆变导致了精准扶贫村庄实践过程中路径的偏离,并由此引发了村庄怨气的不断积累;为有效治理村庄怨气,基层政府的策略性妥协又进一步加剧了精准扶贫的制度逆变。L 村精准扶贫的实践偏离,既有国家政策在基层社会执行异化的原因,同时又与乡村社会转型密切相关。村庄怨气的有效治理及精准扶贫实践路径的矫正,需要在制度设计及政策实施层面加快构建“均衡性治理”体制机制。在当前农村精准扶贫政策的实践过程中,需要从政策完善及尊重村庄地方性知识两个层面,加强正式制度与非正式制度的耦合及互动,通过制度化均衡来增强精准扶贫的“制度弹性”。在制度设计层面,首先需要破除政策执行“一刀切”的惯性思维,增强政策标准的灵活性、长期性及差异性,建立健全基层干部自由裁量权基准制度,在制度上赋予基层政府合理的资源分配权及政策制宣权。同时,进一步提升制度体系的兼容性,保证精准扶贫标准与乡村社会相契合,在坚守底线原则的基础上,吸纳精准扶贫场域中多元主体的利益诉求,由此提升政策目标的执行能力及重构乡村治理权威。在政策执行层面,需要充分尊重农民的主体地位,及时构建村民组织化、规范化的有序参与机制,通过乡村社会的再整合来激活村庄治理的活力。在具体的路径上,需要设计合理有效的村务公开及监督机制,在贫困户认定、扶贫项目实施及产业开发等涉及精准扶贫的各个层面,让村民有效参与到村庄公共事务治理的决策与监督之中。总之,通过进一步完善制度设计和充分尊重农民主体性两方面探索均衡有效的利益耦合及粘结机制,达成官民之间的“合作共治”,建构乡村治理场域中基层治理多元主体之间的动态性均衡及协作关系,这样才能真正发挥精准扶贫的治理效应,推动农村治理体系及治理能力的现代化。

参 考 文 献

- [1] 李小云,唐丽霞,许汉泽.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,2015,55(4):90-98.
- [2] 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(6):70-93.
- [3] 张松彪,曾世宏,袁旭宏.精准扶贫视阈下城乡居民低保资源配置差异及瞄准效果比较分析——基于 CHIP2013 数据的实证[J].农村经济,2017(12):37-43.
- [4] 邢成举,李小云.精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9):109-113.
- [5] 陈成文,于瑞森.扶贫资源配置的“内卷化”问题研究:回顾、评价与展望[J].社会建设,2017,4(6):39-46.
- [6] 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):22-30,110-111.
- [7] 李博.村庄合并、精准扶贫及其目标靶向的精准度研究——以秦巴山区为例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(5):93-98.
- [8] 王春光.扶贫开发村庄团结关系之研究[J].浙江社会科学,2014(3):69-78.
- [9] 周雪光,艾云.多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架[J].中国社会科学,2010(4):132-150.
- [10] 应星.“气”与中国乡土本色的社会行动——一项基于民间谚语与传统戏曲的社会学探索[J].社会学研究,2010(5):111-129.
- [11] 陈锋.治术变革与治道重建:资源流变背景下乡村治理困境及出路[J].学海,2017(4):18-26.
- [12] 赵树凯.乡镇治理与政府制度化[M].北京:商务印书馆,2010:8.
- [13] 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.
- [14] 青木昌彦.比较制度分析[M].周黎安,译.上海:上海远东出版社,2001:28.
- [15] 杨善华.当代西方社会学理论[M].北京:北京大学出版社,1999:53-54.
- [16] 刘娟,陆继霞,叶敬忠.社会保障资源安排中的逻辑与政治——以华北一个村庄为例[J].公共管理学报,2012,9(1):25-32.
- [17] 张维迎.博弈论与信息经济学[M].上海:上海人民出版社,1997:17.
- [18] 周望.均衡性治理:当代中国国家治理的一个特定逻辑[J].天府新论,2013(6):1-5.
- [19] 陈锋.连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J].社会,2012(1):104-125.
- [20] 钟海.权宜性执行:村级组织政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南 L 贫困村精准扶贫政策执行为例[J].中国农村观察,2018(2):97-112.
- [21] 万江红,孙泉雄.权威缺失:精准扶贫实践困境的一个社会学解释——基于我国中部地区花村的调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(2):15-22.
- [22] 陈柏峰.“气”与村庄生活的互动——皖北李圩村调查[J].开放时代,2007(6):121-134.