精准扶贫的实践偏离与基层治理困局

陈义媛

（中国农业大学 人文与发展学院，北京 100083）

摘　要：以西南地区一个国家级贫困县的精准扶贫实践为分析对象，考察了精准扶贫实践的偏离问题，并从基层治理的角度对偏离的原因进行了阐释。从精准识别来看，横截面识别、标准化、僵化的指标与村民生活的动态变化、村庄现实的不规则性以及村庄道义相偏离；而在精准扶贫的实施过程中，偏离主要表现为扶贫资源投入的内卷化和人力投入的内卷化。研究从基层治理的角度阐释了精准扶贫实践偏离的原因。在村庄层面，精准识别的“去政治化”，即未能形成对大多数村民的政治动员，是导致实践偏离的重要因素之一。在县、乡层面，精准扶贫实践中“行政吸纳政治”的逻辑也是实践偏离的影响因素，以专业化、标准化为特征的技术治理、将“树典型”作为目的而非手段、事本主义逻辑，都是构成精准扶贫内卷化的原因。

关键词：精准扶贫；基层治理；内卷化；“去政治化”；“行政吸纳政治”

中图分类号：F323.8；D422.6　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2017)06－0042－08

一、精准扶贫实践困境的不同阐释

“精准扶贫”概念的提出，是对我国扶贫战略的一次大调整。自 80 年代中期开始，我国的农村扶贫工作一直是以区域为扶贫的目标载体，1986 年全国划定了 592 个国家级贫困县[1]，此后，国务院在 2001 年发布了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》，将扶贫重点定为 15 万个贫困村，2011 年又发布了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》，扶贫重点是 14 个连片特困地区。可见，在相当长的时期内，我国扶贫工作的目标载体是一定的区域。在早期，由于农村贫困人口相对集中在中西部地区，以区域为重点进行扶贫安排有其合理性；然而，随着收入分配不平等的程度不断扩大，以区域为扶贫的目标载体很难保证扶贫资金投放的准确性[2-3]。无论以贫困县还是贫困村为扶贫的目标载体，最大的问题都在于，这些区域范围内，4/5 的人口都不是贫困人口[4]。

正是在这一背景下，2005 年，国家开始对贫困户“建档立卡”，以农户家庭而非区域作为扶贫单位；2014 年，中央进一步提出“精准扶贫”，明确对贫困户的精准识别和精准帮扶。然而，精准扶贫的具体实践过程中却遭遇重重困境，无论在精准识别中，还是在扶贫实施过程中，“精准”瞄准的目标都面临挑战。精准识别难以对贫困户精准定位[5]，反贫项目成功率低、项目收益与扶贫目标偏离[6]，帮扶缺乏差异性，扶贫资源分配不均，甚至引发上访[7]等问题。

对于精准扶贫实践的困境，已有研究的解释主要从以下三方面展开。第一，从贫困产生的原因理解今天的扶贫困境，指出当前贫困形成的主要原因是结构性贫困，即贫困人口并非在单一的经济维度弱于精英群体，而是在资源、知识、信息、社会资本等多个维度都无法与精英群体竞争，这种不均衡的结构也使现有的扶贫策略难以有效发挥作用[7-8]。第二，精准扶贫政策本身的悖论。从这一角度出发，实践偏离被解释为扶贫政策缺乏差异性，难以对接不同贫困户的需求；扶贫资金

收稿日期：2017－08－24　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2017.06.005

基金项目：国家社会科学基金青年项目（16CSH042）

作者简介：陈义媛(1988—)，女，湖北荆州人，中国农业大学人文与发展学院讲师，主要研究方向为农村社会学。E－mail：chenyiyuan1988@163.com

和项目管理体制不符合精准扶贫的要求;政绩考核体系容易导致扶贫目标描述的偏离;驻村扶贫工作队游离于乡村社会之外而难以解决实际问题等[9-11]。第三,村庄社会自身的特点。从这一角度出发,实践偏离主要被解释为村庄分化下的"精英俘获",村庄社会的分化,使少数在政治和经济上更有权力的精英集团更有能力俘获扶贫资源,而处于弱势的贫困户利益受损[9,12]。

上述研究已经从各方面对当前精准扶贫的实践困境做出了解析,为理解精准扶贫奠定了良好的基础。但对当下精准扶贫的实践困境,仍有以下两方面可以进一步探讨:第一,从村庄治理的角度,尤其是村庄内部社会动员的角度进行的解析尚不够充分,精准扶贫工作中大量资源的输入,对村庄内部动员理应产生重要影响,扶贫工作本身也是村庄社会治理的一部分,因此,有必要对扶贫资源输入与村庄社会动员之间的联系机制进行探讨;第二,从县乡两级的基层治理角度还可以对当前扶贫实践的偏离进行进一步讨论,扶贫工作是嵌入在基层治理工作中的一部分,基层治理的逻辑必然对扶贫实践产生影响,理解基层治理的实践逻辑有助于对精准扶贫工作机制的认识,并探讨应对实践困境的方式。本文以西南某省的国家级贫困县 F 县精准扶贫实践为例,在 2017 年 3-4 月近一个月的实地调查基础上,试从村庄内部政治动员和县乡治理逻辑的角度进行分析,对该县精准扶贫的实践偏离进行阐释。文章的主要研究问题一方面是精准扶贫实践的"不精准"或"偏离"呈现什么样的特征,另一方面是从基层治理的角度如何理解这些偏离。通过对上述问题的分析,试探讨解决困境的可能方向。

二、精准识别的"精准"与偏离

以贫困户为扶贫瞄准单位的精准扶贫是对贫困户的精准识别是第一步,也是此后扶贫工作的基础。F 县为了进行精准识别,设置了一系列细致的指标,试图精准定位贫困户。不仅如此,省、市、县、乡四级政府都投入了大量的人力,动员了包括高校、国企、政府部门、事业单位在内的各类单位,这些单位派出的工作队员逾千人,组建了扶贫工作队,入村进行精准识别工作。此次识别工作中,对于"十三五"规划中认定的贫困村,每一家都进行了入户识别;对于非贫困村——也称"面上村",则只对申请人进行识别。2016 年,F 县 X 乡的精准识别工作前后历时就 3 个多月。无论从人力、资金投入上,还是从精准识别的工作设计上,各级政府都做出了大量努力,力求客观和精准。然而,从识别结果来看,无论是村民、村干部还是地方政府的工作人员,都颇有意见,精准识别结果公布后,不少村干部都遭到村民的责问,一些村庄甚至因矛盾激化而导致村干部和村民的肢体冲突。经过精心设计的精准识别指标与现实的偏离主要有以下几方面的表现。

第一,横截面识别与纵向变化的村民生活之间的偏离。在 F 县,精准识别工作在 2016 年完成,是按照既定指标对入户时村民经济情况的评估。然而,村民的生活是有纵深的,处在不断变动中。对于一部分贫困户来说,其贫困状态可能会不断被生产出来,又可能在家庭生命周期中自我转化。以一个特定时段的经济情况来识别贫困户,如同在一个动态变化的过程中随机截取了某一时刻的静态画面。例如,有村干部表示,有的农户本来家境不错,但因为家里有一个在读大学生,就成了贫困户;又如,有农户家里新建了住房,但在进行精准识别时还没有购买各类家用电器,按照识别指标评估,这户农户被评为贫困户。尽管精准识别过后,还有一些动态调整的空间,但动态调整的数量毕竟是少数,大部分的识别工作已经在建档立卡时确定下来。村民生活的动态变化,使得以村民某一时段的生活状况为依据的"精准识别"发生偏离。

第二,标准化测量与不规则现实之间的偏离。村庄生活的现实具有灵活性和不规则性,但为了可操作性,识别指标则往往是标准化的,二者之间存在张力。例如,一对生活窘迫的老人,因为儿媳妇在县城一所小学当老师,在县城有房,按照识别标准,这对老人不能被评为贫困户。实际上老人的儿子与儿媳已经感情破裂,长期分居,只是因为种种原因尚未离婚。又如,按照精准识别标准,只要在工商部门进行过注册登记,即被认为有产业,有产业的农户在精准识别中实行一票否决

制,不能评为贫困户。但正如F县L镇的一位扶贫工作人员所说,有的农户只是有一家基本没有生意的小店铺,也被认为有产业;有些农户被人借用名义注册了合作社,也被认为有产业。农村现实的不规则性,使一整套标准化的测量难以有效运行。这样的评估,也引起村民对评分结果的诸多非议。

第三,僵化指标与村庄道义之间的偏离。根据F县精准识别的规定,60岁以上的老人不能单独识别,必须与子女一起识别。现实中,扶贫工作队遇到一户老人,两位老人的女儿全部外嫁,没有儿子,但由于必须与子女一起识别,尽管两个老人贫困并且患病,但识别结果依然不是贫困户。又如,有家境贫困但勤勉的农户,为了增加经济收入进行了一些种植和养殖,但这些种养反倒使他们无法参评贫困户;而因懒惰、游手好闲致贫的农户,虽然家境贫困,但不愿劳动,没有农业经营活动,反而被评为贫困户。因懒惰致贫的农户被评为贫困户,而一些勤劳的贫困农户反而落评,严重违背了村庄道义,也是引发村民不满的一个重要原因。

三、精准扶贫实施过程中的偏离

除精准识别中的偏离外,在精准扶贫的实施过程中,也存在与扶贫目标的偏离。这种偏离典型地表现为扶贫的"内卷化"。"内卷化"一词由克利福德·格尔茨(Clifford Geertz)在其关于印尼农业的著作中明确使用[13],指的是农民由于人口压力,在农业生产中不断追加劳动力投入,以期获得产量的增长,结果呈现出劳动投入的边际效益递减问题,大量的劳动投入并没能带来产量成比例的增长。此后由杜赞奇、黄宗智等学者进一步将这一概念沿用在乡村治理和中国农业的分析中[14-15]。在扶贫中,同样出现了扶贫的资金、人力资源投入内卷化的问题,虽然有大量的资源投入,但使用效率却不高。这一方面表现为资金投入的"内卷化",另一方面表现为人力投入的"内卷化"。

(一)扶贫资源投入的"内卷化"

在压力型体制下,"扶贫军令状"的压力可能使地方政府采取一系列应对措施,集中资源打造"典型"以突显政绩是最常见的一种表征。F县由于"八山一水一分田"的自然环境限制,很多地区基础设施薄弱,需要扶贫资源的投入。然而,为了完成扶贫的考核任务,F县将扶贫项目资金集中地投向了其中一个乡镇,打造出一个产业扶贫基地的典型。在这个扶贫基地的建设上,县政府不仅将扶贫办的3个道路修建项目投放在这一乡镇,还整合了水电局的一个农田基础设施改善项目。仅2016年下半年,在该乡镇规划的一片1500亩产业基地上就投入了近500万的项目资金。在扶贫资源有限,而需要资源输入的村庄较多的情况下,扶贫资源本应更优化地进行配置,然而,地方政府选择了将大量资源集中投放在一个村庄。从结果上看,即便这一村庄获得了良好的发展基础,成功实现脱贫,扶贫资源输入的产出也仅仅支持一个(或少数几个典型)村庄的脱贫,难以扩展到其他村庄,扶贫资源"内卷式"地被"典型村"吸纳了。从地方政府政绩的表现上,这一"典型"的树立是成功的,该基地已在2016年被评为市级产业扶贫示范基地。然而,从扶贫的整体目标上看,资源的投入却是失衡的,大量项目资金的投入仅成就了一个"典型",而其他基础设施同样薄弱的村庄却被排除在外。项目资源集中投入在基础条件好的村庄,而条件一般的村庄难以获得资源的问题,使"典型"成为官僚体制内部不断循环的一种机制[16],这种内循环,正是资源投入内卷化的集中体现。F县扶贫办主任提到,这两年国家的扶贫资金投入每年都新增10%,但新增的投入在打造"典型"的逻辑下并没有得到有效的应用。

除了集中资源打造典型外,不惜"千斤拨四两"也要完成考核指标,是扶贫资源内卷化的另一表征。2017年,F县接到上级政府的指示,要求贫困村实现村集体每年2万元的集体收入,此后逐年递增,到2020年达到每年5万元的集体收入,才算实现脱贫。对于资源匮乏、交通不便的F县来说,能增加村集体收入的途径十分有限。县扶贫办副主任表示,为了完成贫困村集体收入的任务,

目前省、市两级计划从扶贫资金中拨出一部分,给每个贫困村 100 万,扶持这些村发展产业。县扶贫办召集贫困村村干部共同商讨策略,但在当地自然、交通条件限制下,并没能商讨出可行的办法。县扶贫办最后表示,实在没有办法,上光伏发电项目也要完成任务。光伏发电项目需要的投入大,但效益却很低,且需要国家大量的补贴。要达到每年 2 万元的收入,需要投入设备费用 25 万;此外,光伏发电的电价是 0.9 元/度左右,一般的市场电价是 0.5 元/度左右,中间的差价 0.4 元/度需要由国家补贴。即便不考虑国家补贴的电价,仅从设备投入来看,要十多年才能收回最初的成本,还没有计算设备使用期间的更新、维护等费用。正因如此,县政府将光伏发电项目作为最后的选择。以 100 万的资金撬动每年 5 万元的收入,实在是"千斤拨四两"的举措。即便不发展产业,每年从财政资金中拨付 5 万元给贫困村,也能拨付 20 年;而如果一定要发展产业,在当地自然环境和交通条件的限制下,即便发展起来,该产业能否支撑到 20 年以后,也是未知数。在扶贫指标的考核压力下,地方政府不惜以大量资源投入换取完全不成比例的产出。大量资源在投放中出现严重的边际效益递减,即便如此,为了实现这些许的产出,政府依然会不断投入,这一行动逻辑与小农生产中的内卷化逻辑极为类似。在劳动力机会成本几乎为零的情况下,小农为了农业产出的些许增量,不计成本地在土地上追加劳动投入,这种投入的追加甚至可能使边际效益为负,是"内卷化"的突出表现。在扶贫工作中,为了完成上级的考核任务,不惜以"千斤"投入拨动"四两"的产出,这种"千斤拨四两"的策略,典型地体现了内卷化的逻辑。

(二)人力投入的内卷化:形式主义的逻辑

在精准扶贫的考核压力下,扶贫工作往往被地方政府作为中心工作,在国家级贫困县尤其如此。为了完成扶贫任务,从县、乡到村级,都投入了大量的人力。然而,大量的人力投入耗在了各种表格类材料的整理上。F 县 X 乡的乡政府公务员表示,从精准扶贫工作开始,他们的工作状态就是"5 +2"(5 个工作日加周末 2 天)、"白 + 黑"(白天和晚上),加班到晚上 12 点以后是常态,周末加班更是家常便饭。但加班的内容往往是填写或重新填写各类考核表格。将扶贫工作中紧缺的人力资源大量投入到各种表格的反复填写中,造成了人力资源的极大浪费,也使扶贫沦为形式。对贫困户的帮助本身应为扶贫工作之"本",表格上报为"末",形式主义的考核却使扶贫工作出现舍本求末的情况。大量的人力投入并没有促进贫困户帮扶工作的进展,而只产出了各种类型的表格,人力投入的边际效益极低。《人民日报》也刊文批评了扶贫工作中的形式主义,报道中,一位驻村扶贫的第一书记提到,最多时一天要填 48 份表[17];《经济日报》也发文谈到,"一个村上百户脱贫户的表格,加起来数百张、上千个填写项。……每家每户还都有好几张,……每张表格填多个不同项目,费尽口舌向农民都解释不清,有的表格填了一次又一次,来回重复。"[18]扶贫工作中真正需要基层工作队投入大量精力的是下乡走访、了解贫困对象的需求并予以帮扶,然而,表格填写却耗费了大量宝贵的人力资源,"形式"替代了"内容",使人力投入内卷化了。

从具体实践来说,一方面,农村收入本身就难以精准衡量,例如农户自食的蔬菜、粮食,农户日常使用的柴火,本身无法标准化,但为了按照标准化的指标填写表格,只能花工夫编制数字。另一方面,为了防止"数字脱贫"——即通过在数据上做文章使贫困户"被脱贫",F 县的上级政府明确要求,贫困户信息登记表格上的修改处不允许超过 2 处,否则表格无效。结果,由于表格内各种指标的不同解释,填写内容常常需要修改,一旦修改过多就需要全部重填,反而导致大量的人力被牵涉进各种各样纷繁复杂的表格整理中。大量的人力被卷入扶贫工作中,但并未产出成比例的效果,人力投入被耗在了形式主义的桎梏中,也体现着内卷化的逻辑。

四、精准扶贫实践偏离的原因阐释:基层治理之困

从地方政府的角度,精准扶贫工作是其日常工作的一部分,是基层社会治理的重要内容。从基层治理的角度出发,可以一窥乡、村两级组织如何对接自上而下的精准扶贫工作,其执行过程中

遇到的主要障碍在哪些方面。基层治理的困境也会投射在精准扶贫工作中,以下分别从乡、村两级政府组织在扶贫中的行动逻辑来分析精准扶贫的实践偏离。

(一)村庄层面:精准扶贫的"去政治化"

所谓"政治",本质上是一定群体内部为利益再分配而进行的协商、博弈与妥协。从村庄社会的角度来说,但凡涉及多数村民利益的事件,都构成村庄政治的空间。自农业税取消以来,国家资源的大量输入取代了过去的资源提取,同时也为乡村政治开启了新的空间。国家资源自上而下的输入,如何与村庄社会自下而上的动员对接,从而形成有效治理,是当前乡村治理的一个重要挑战。如果不能进行有效对接,地方精英、权力寻租者则很可能在资源输入的链条上形成分利秩序,将普通村民排除在外,导致村庄的"去政治化"和乡村治理的难题[19-20]。

在精准扶贫的背景下,国家资源的大量输入,营造了村庄政治的空间,尤其是在贫困村,尽管贫困户只占一定比例,但与贫困户状况临界的农户也占了相当一部分,在国家资源输入下,扶贫工作也关涉大多数村民的利益。从精准识别开始,政治空间就已经开启,如果能形成良性的政治动员,也会是一次村庄整合的机会。然而,从实施效果来看,自上而下的制度设计取代了自下而上的政治动员,导致了精准扶贫实施过程中的"去政治化"。

在精准识别阶段,各级政府分别从机关单位中派出人员,共同组成扶贫工作队,入村开展识别工作。派驻工作队入村主持工作,动员村民参与,本是群众路线实践的一部分。建国初期,共产党也曾通过各级指派工作队员的方式,组建土改工作队,到农村组织土改工作,以群众路线的方式进行阶级成分的划分。如韩丁在《翻身》中所详述,工作队的职责是不断推动村民以多次开会的形式,通过自报公议,形成对各家庭经济情况的评议[21]。由于阶级成分的划定与每个村民都有直接而密切的关系——决定了是需要上交土地、房屋和农具还是可以分得上述物资,在驻村工作队主持工作下,村民一旦克服了对地主、恶霸的恐惧,都有极高的热情参与到土改工作中。这使得土改不仅具有财产重新分配的经济意义,更重要的是调动了村民参与村庄政治的积极性,是将千百年来一盘散沙的农民组织起来的一次政治运动,这种群众动员也成为此后共产党执政的重要基础。

在精准扶贫工作中,由于未能形成村内的政治动员,而使得精准识别工作仅成为行政任务的执行过程,而未能成为一个政治过程。这造成了两方面的结果。

第一,村民未能得到有效动员,一定程度上导致了精准识别的偏离问题,同时也失去了村庄政治整合的意义。尽管政府也派驻了驻村工作队组织扶贫工作,但在制度设计上,工作队却取代了村民、村干部的角色,成为按照标准化指标来进行村民经济状况评估的责任主体。此举本是为了克服村干部介入而导致的偏私问题,却同时将普通村民也排除在评估工作之外。作为外来者的工作队在评估过程中尽管能保证一定程度的公正,但却对村民的实际经济状况并不了解。这也是造成前文所述精准识别中出现偏离的重要原因。而村民在长期的村庄生活和日常交往中,对彼此的经济状况是相互熟悉的。动员村民参与的意义在于,通过村民之间的利益博弈,能在村庄社会内部形成相对客观的评估结果,排除因标准化、固化指标不适用于现实而造成的偏离问题。

第二,行政过程取代政治过程,也激发了村庄社会内部的矛盾。在精准识别中,尽管在工作队评估后,有村干部和村民代表评议环节,但在村庄错综复杂的关系下,评议环节中大家往往不愿意得罪人,因此对识别结果并没有产生太大的影响。民主评议环节成为行政程序的一部分,取代了动员村民民主参与的政治过程。在一些贫困地区,2013 年建档立卡贫困户中 40% ~50% 的农户人均收入超过贫困线,而非建档立卡户中却有近 50% ~60% 的农户收入低于贫困线[2]。这意味着即便民主评议也是精准识别的环节之一,但识别的错误率仍达到相当高的比例,民主评议并未能成为一种有效的"纠偏"机制。缺乏村民的全员参与,使评议环节的压力都落在了村干部和村民代表个人身上。若在村民集体参与的政治动员下,评议过程就发生在"公共"领域,任何质疑和回应都在集体场域内,是以集体的"公"对抗个人的"私",不至于使矛盾集中在某两个村民之间。村庄内

部政治参与的缺失,是此后村庄内部诸多矛盾被激发的一个重要原因。

(二)县、乡层面:精准扶贫中的"行政吸纳政治"

古德诺指出,"就政治行为来说,不仅要求统治者的意志在能够被执行之前就表达出来,还要求把这种意志的执行在很大程度上委托给一个不同于国家意志表达机关的机关"[22]。这一表述蕴含着政治行为和行政行为的关系,政治是国家意志的表达,行政则是执行国家意志的机关,具体表现为政府管理体制。政治学的基本常识是"政治统领行政",但现实中却往往出现"行政吸纳政治"的结果[23]。本文所指"行政吸纳政治",是指在基层治理中,作为国家意志执行者的科层体制以完成行政任务的逻辑运作,吸纳、转换了国家意志的初衷。在精准扶贫中,行政吸纳政治的逻辑有以下三方面的表现。

第一,行政科层化的技术治理下,行政目标通过专业设计的标准化指标体系来落实,使扶贫的行政成本大为增加。专业化、标准化的指标设计不仅在精准识别阶段使用,在扶贫考核中同样使用。渠敬东等将中国三十年改革中国家治理的转型概括为,从国家垄断权力和资源的"总体性支配"转向一种技术化的治理权力。这种技术治理虽然旨在将各级政府行为纳入法治化和规范化的轨道中,但因为政府的行政范围过大,要强化行政规范,就需要付出大量的治理成本[24]。"精准扶贫"理念的提出,对"精准"的强调,本身也是这种转型的一个结果。由于扶贫工作本身的复杂性、长期性和涉及人群的庞大数量,要对扶贫工作进行标准化、数字化的考核,就不得不卷入大量的人力物力,行政成本加大,表现为文牍主义的人力投入内卷化也是在这一逻辑下产生的。

第二,集中资源打造"典型",将扶贫"典型"的树立作为目的而非手段。对国家级贫困县 F 县而言,精准扶贫工作在近几年是一切工作的中心,为了完成扶贫任务,县政府整合各类项目资源打造扶贫"典型",扶贫工作的开展服从于短期政绩的需要,导致资源投入的内卷化。本质上,这是以行政化的手段转化了国家扶贫的政治目标。理论上说,通过"树典型",然后"由点及面",是一种重要的政策试验和实践过程,有助于决策者和执行者不断总结经验、吸取教训,调整政策执行的方式[25-26],是国家意志得以贯彻的工具。然而,在行政化逻辑下,"典型"的树立变成根据中央的政策意图以及地方主政领导的理念进行打造的过程[16],"树典型"成为目的本身,而国家扶贫目标的政治意志,"带动更多周边地区、扶持贫困户"的目标反而被置换了。这也是扶贫资源内卷化的逻辑起因。

第三,事本主义逻辑下,对规则遵守的强调容易导致职能部门回避矛盾,而单向地追求扶贫指标的考核结果。事本主义逻辑强调对规则的遵守,按照既有规范完成任务,注重"事"(即任务)的完成本身。在精准扶贫实践中,扶贫过程本身的复杂性在事本主义的逻辑下被屏蔽,完成考核指标——无论是各项考核表格的填写还是扶贫典型的打造,成为工作的主要内容。一旦涉入对贫困户具体的帮扶,则很可能遇到各种矛盾和冲突。例如,F 县在 2016 年将一部分扶贫资金用于向贫困户免费提供鸡苗、鸭苗,以鼓励贫困户养殖的方式来实现产业脱贫,使得全县的家禽养殖量一年内激增,年末时不仅贫困户的鸡鸭卖不出去,甚至影响了非贫困养殖户的销售,贫困户对此也颇有怨言。在此事的教训下,一些乡镇不再冒风险进行这样的尝试,而是将一切的人力、资源皆投入在"看得见"的地方,打造典型、制作材料。以保守的方式在规则内办事、避开风险,单向地追求考核任务的完成,是事本主义逻辑下人力和资源投入内卷化的成因之一。

有必要指出的是,"行政吸纳政治"的逻辑并不只在精准扶贫工作中发生,如前文所述,"精准扶贫"本身也是地方基层治理工作的一部分,必然也受到基层治理逻辑的形塑。在基层治理中,项目制的运作表现出同样的逻辑,项目制的制度设置本身蕴含了对行政科层体制的超越,然而这一政治诉求并没有在基层实践中表现出来,反而被行政体制的运作逻辑所吸纳[27]。在这个意义上,精准扶贫的实践偏离困境本身反映出基层治理的困境,二者在多个层面表现出同样的逻辑。

五、小结与讨论

本文以西南地区一个国家级贫困县的精准扶贫实践为分析对象,考察了从精准识别到精准扶

贫实施过程中的偏离问题，并从基层治理的角度对偏离的原因进行了阐释。从精准识别来看，以某一时段的农户家境情况作为识别依据的横截面识别，与动态变化的村民生活之间存在着偏离；标准化的测量方式与村庄生活的不规则现实之间也存在偏离；僵化的指标也与村庄道义有背离之处。在精准扶贫的实施过程中，同样存在着偏离扶贫目标的实践，具体表现为扶贫资源投入的内卷化和人力投入的内卷化。从资源投入来说，在压力型体制下，为了在考核中表现突出，集中资源打造“典型”，导致扶贫资源配置不均，是扶贫资源投入内卷化的常见表征；此外，不惜“千斤拨四两”也要完成考核指标，使资源投入的产出效率极低，是另一表征。此外，在人力投入方面，大量的人力投入到各类表格的填写和重新填写中，精准扶贫中的形式主义，是人力投入内卷化的表现。

不同于已有研究中，从贫困产生的结构性原因、扶贫政策内在的悖论或村庄社会的分化等角度对精准扶贫的实践偏离做出的解释，本研究将精准扶贫工作置于基层治理之下进行考察，分别从村庄层面和县乡层面的治理逻辑出发，对精准扶贫的实践偏离做出阐释。从村庄层面来说，精准识别的“去政治化”，即未能形成对村民的政治动员，是导致实践偏离的重要因素之一。精准识别中未能对村民进行有效的政治动员，而由驻村工作队自上而下地进行评估识别；在识别后的民主评议环节，由于缺乏村民的民主参与，评议过程也仅成为行政程序的一个步骤，也未能对识别结果产生纠偏，行政过程对政治过程的取代，还激发了村庄内部的矛盾。从县乡层面而言，“行政吸纳政治”的逻辑也出现在精准扶贫实践中。在科层化的技术治理下，行政目标通过专业设计的标准化指标体系来落实，大大增加了扶贫的行政成本，导致了扶贫人力投入的内卷化；集中资源打造“典型”，扶贫“典型”的树立被作为目的而非手段，促成了扶贫资源投入的内卷化；事本主义逻辑下对遵守规则的强调，导致职能部门回避矛盾，单向地追求扶贫指标的考核结果，也是精准扶贫内卷化的成因。

因此，精准扶贫的实践偏离反映的也是基层治理的困境，解决精准扶贫工作中的难题，也是对基层治理困境的回应。在后税费时代，国家资源的大量输入，可以成为激活地方治理活力的重要途径。在村庄层面，资源输入可以形成村庄政治动员的基础，开启村庄政治的空间，村民在利益博弈和妥协中，能形成一种组织化的力量，促进村民对公共事务的关注和参与，实现村庄的政治整合。因此，动员村民在精准扶贫多个环节的参与，无论对精准扶贫工作本身，还是对村庄治理，都有积极意义。在县乡层面，有必要对当下“典型”的树立方式进行反思，“树典型”应回归过去的传统，从群众中来到群众中去，其可复制性和推广性，应当成为对“典型”表彰的重要考量之一，典型的树立只是手段而非目的本身。此外，在精准考核上，也应给地方留出一定的自主空间，而不是以文字材料作为指导方向。从这个意义上，精准扶贫要在一定程度上突破“行政吸纳政治”的制约，让政治性回归扶贫实践中。

参考文献：

[1]刘冬梅. 对中国二十一世纪反贫困目标瞄准机制的思考[J]. 农业技术经济, 2001(5):56－59.
[2]汪三贵, 郭子豪. 论中国的精准扶贫[J]. 贵州社会科学, 2015 (5): 147－150.
[3]汪三贵, ALBERT PARK, SHUBHAM CHAUDHURI. 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.
[4]李小云. 我国农村扶贫战略实施的治理问题[J]. 贵州社会科学, 2013 (7): 101－106.
[5]任超,袁明宝. 分类治理：精准扶贫政策的实践困境与重点方向——以湖北秭归县为例[J]. 北京社会科学, 2017 (1): 100－108.
[6]王春光. 社会治理视角下的农村开发扶贫问题研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2015, 3(5): 5－13.
[7]葛志军, 邢成举. 精准扶贫：内涵, 实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会科学, 2015 (5): 157－163.
[8]邢成举, 赵晓峰. 论中国农村贫困的转型及其对精准扶贫的挑战[J]. 学习与实践, 2016 (7): 116－123.

[9]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.
[10]王晓毅. 精准扶贫与驻村帮扶[J]. 国家行政学院学报, 2016 (3): 56 - 62.
[11]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.
[12]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.
[13]GEERTZ C. Agricultural involution: the process of ecological change in Indonesia [M]. Berkeley: University of California Press, 1963.
[14]杜赞奇. 文化, 权力和国家[J]. 江苏人民出版社, 2003.
[15]黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁[M]. 中华书局, 1986.
[16]李元珍. 典型治理: 国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015 (3): 101 - 109.
[17]谢振华. 扶贫工作一天填 48 份表 党报:莫让"表格"误扶贫[N/OL]. 人民日报, 2016 - 12 - 11 [2017 - 03 - 04]. http://www.chinanews.com/gn/2016/12 - 11/8090048.shtml.
[18]魏永刚. 精准扶贫不是"精准填表"[N/OL]. 经济日报, 2016 - 12 - 16[2017 - 03 - 04]. http://cpc.people.com.cn/pinglun/n1/2016/1216/c78779 - 28955221.html.
[19]陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会, 2015, 35(3): 95 - 120.
[20]贺雪峰. 乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2012 (1): 30 - 41.
[21]威廉·韩丁. 深翻[M].《深翻》翻译校订组,译. 香港:国际文化图书, 2008.
[22][美]弗兰克·J·古德诺. 政治与行政: 一个对政府的研究[M]. 王元, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2011.
[23]强世功. "行政吸纳政治"的反思——香江边上的思考之一[J]. 读书, 2007 (9): 3 - 11.
[24]渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理[J]. 中国社会科学, 2009 (6): 104 - 127.
[25]韩博天. 通过试验制定政策: 中国独具特色的经验[J]. 当代中国史研究, 2010 (3): 103 - 112.
[26]王绍光. 学习机制与适应能力: 中国农村合作医疗体制变迁的启示[J]. 中国社会科学, 2008 (6): 111 - 207.
[27]李祖佩. 项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析[J]. 开放时代, 2015 (2): 123 - 142.

Target Deviation in Targeted Poverty Alleviation and Dilemma of Grassroots Governance

CHEN Yi-yuan
(*College of Humanities and Development*, *China Agricultural University*, *Beijing*, 100083, *China*)

Abstract: Based on the "targeted poverty alleviation" (TPA) practice in a national-level poverty-stricken county in Southwest China, this paper examines the off-target operation in TPA and explores reasons for this issue from the perspective of grassroots governance. In "accurate identification" of poverty households, the cross-sectional identification, as well as the rigid and inflexible indicators all contribute to the "inaccuracy" because of the dynamic change of rural life, irregularity of rural reality, rural morality and justice. In poverty reduction practice, target deviation is the result of the "involution" of funding and human input. This study interprets target deviation in the context of grassroots governance. At the village level, de-politicization in the "accurate identification" process, refers to the failure of political mobilization to most villagers, which leads to target deviation. At the county/township level, the "administrative absorption of politics" in the practice of TPA, is believed to be a main influencing factor. The technology governance, creating a "model" for displaying political achievements, as well as the logic of "completion tasks by strictly adhering to rules", also explains the involution of TPA.

Key Words: targeted poverty alleviation; grassroots governance; involution; de-politicization; administrative absorption of politics