2018年第3期
（第17卷）
华南农业大学学报（社会科学版）
JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
（SOCIAL SCIENCE EDITION）

# 精准扶贫实践的关联性冲突及其治理

韩庆龄

（山东师范大学 公共管理学院，山东 济南 250000）

**摘　要：**运用“关联性冲突”的概念，从政策运行与乡土社会互动的角度，对精准扶贫实践的关联性冲突进行阐释。精准扶贫实践的关联性冲突主要表现为：扶贫工作目标的紧迫性与脱贫长期性之间形成结构性张力；扶贫资源分配的弹性化与异化的救助观念互为刺激；形式主义的程序公正与基层组织自主程度之间存在错位冲突。应从政策制度设计、社会基础重构、基层组织建设入手化解关联冲突，以激发村庄内源活力为本，同时增强村庄承接外来资源的能力，内外联动基础上共同推进精准扶贫政策的有效运行。

**关键词：**精准扶贫；关联性冲突；扶贫资源；次贫阶层；基层组织

**中图分类号：**F323.8　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672-0202(2018)03-0001-09

## 一、问题的提出

“精准扶贫”是我党在城镇化背景下的一项新型惠农政策，旨在通过对贫困户和贫困村的精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核，引导各类扶贫资源优化配置，实现扶贫到户的精准“滴灌”。目前，该政策已在全国实行，但由于国家政策与农村接轨过程中难以脱离“乡土逻辑”的影响，乡土社会的复杂性和多样性使政策实践面临诸多意外后果。在党和政府高度重视的扶贫攻坚战中，克服“精准扶贫”政策的执行困境和落地难题，已经成为亟待解决的重大现实问题。

学界从多个维度对精准扶贫政策的实践困境进行了阐释，主要聚焦在4个方面：一是对精准扶贫政策本身的制度性反思。有学者认为，帮扶政策缺乏差异性和灵活性，干部驻村帮扶机制不健全，驻村扶贫工作队效果差[1-2]。同时，政策自身的内在悖论引发执行困境，如当前的政绩考核体系容易导致扶贫资源瞄准偏离，扶贫信息动态管理面临高额社会成本的制约[3]，且依靠行政手段自上而下进行扶贫难以解决呈现分散、个体、差异化特征贫困人口的脱贫问题[4]。二是对精准扶贫政策实践各环节中精准偏离问题的考察。学者们明确指出，精准扶贫政策在执行中存在着明显的不精准执行现象，表现为识别不精准、帮扶不精准、管理不精准和考核不精准等问题[5]。精准识别阶段出现了程序调整与选择性平衡，精准帮扶过程中发生了“逼民致富”和贫困户参与不足的窘况，精准管理环节又遭遇了由于权责不匹配而带来的管理体制僵化问题[6]。而且，精准识别环节对贫困人口和贫困区域存在规模排斥、区域排斥、恶意排斥和过失排斥等现象[7]。三是从行政体系和官僚体制层面对扶贫资源分配的公平性和有效性探讨。有研究指出，扶贫资源从中央到地方的部门体系中层层传递，容易产生利益寻租，在部门条块利益分割下，县乡层面行政吸纳政治[8]，扶贫资金有

**收稿日期：**2017-12-18　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672-0202.2018.03.001

**基金项目：**教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（14JZD030）

**作者简介：**韩庆龄（1986—），女，山东滨州人，山东师范大学公共管理学院讲师，主要研究方向为农村社会学。E-mail：bxhanqingling@163.com

限且整合困难[9],面临资源瞄准偏离的困境[10]。四是从村庄社会基础层面出发探讨精准扶贫的实践困境。有学者关注到精准扶贫面临规模控制所引起的规模排斥、乡村内平均主义思想、农村劳动力转移和市场化背景下的扶贫开发有效手段不足、村庄间贫困户实际识别标准差异等挑战[11]。且村庄社会环境、乡土社会的特征、社区精英被俘获、贫困群体集体行动缺乏等,也是影响政策执行的重要因素[12]。

综合来看,学界对精准扶贫政策在村庄实践中的落地难题,主要有两条解释路径,一是从宏观政策高度探讨扶贫实践过程中的目标偏离问题,二是从微观社会基础环境出发阐释扶贫政策异化变形的影响因素。不过,现有研究对精准扶贫政策面临的挑战和困境分析,均是从政策、体制、村庄等单一实践主体出发来进行挖掘,很少关注到政策制度与社会基础之间的内在关联,更鲜有研究关注两者之间的张力所带来的结构困境。简言之,学界对精准扶贫实践困境的探讨,相对缺乏社会关联的视角,以往研究中自上而下的政策设计与自下而上的底层环境之间多是平行双轨关系,鲜有研究把政策实践和村庄社会当作一个有机系统来阐释扶贫困境,因此,精准扶贫政策在村庄实践中遭遇的水土不服,尚需要在社会系统论层面进一步挖掘困境症结。基于此,本文在湖北秭归、山东汶上等多地田野调研基础上①,用"关联性冲突"的概念指称政策制度实践与村庄社会运行之间存在的矛盾冲突,力图从精准扶贫政策实践与乡村社会运行关联一体的社会系统论出发,阐释精准扶贫实践困境的内在机理及其相应的治理之道,以期推动扶贫政策的良性落地和有效激发乡土社会的活力。

## 二、关联性冲突与贫困现象的理论分析

"关联性冲突"是科塞的社会冲突理论的重要内容。社会冲突理论发端于马克思,他主要从阶级统治和资源分配的角度批判社会中的不平等,认为冲突是相互关联的单位组成的系统,系统中资源分配在统治阶级和被统治阶级群体中存在客观不平等,从而导致群体之间的对立。科塞延续马克思社会冲突论的传统,承认冲突会造成社会动荡等不良后果,但在齐美尔思想影响下,他对社会冲突的分析偏重冲突的积极功能。他认为冲突是一种社会互动的形式,有助于增强社会系统或至少是社会系统关键部分的整合[13]16。区别于齐美尔从微观形式互动层面对冲突功能的阐释,科塞更多是在宏观社会层面对冲突的产生与功能进行分析。在该学术旨趣下,"关联性冲突"是指在社会结构系统中,存在紧密关联的要素之间存在对立性,当存在紧密关联的对立双方发生紧密互动时,关联性冲突就应运而生,并且冲突机会的数量随着关系的紧密程度而变化[13]23。可见,对立要素的互依性是关联性冲突产生的客观基础。不过,科塞的社会冲突论多以人际群体关系、个体关系为发生和调适对象,达伦多夫的辨证冲突论则拓展了社会冲突的内涵,他认为冲突是一个在社会性与结构性安排中相反力量间产生的不可抗拒的过程[14],把社会冲突的解释范围拓展到系统要素的层面。本研究中,"关联性冲突"具体是指村庄脱贫的基础环境(包括贫困现状、救助观念、扶贫组织)与"精准扶贫政策"(包括政策目标、资源分配、政策执行)两大系统要素之间的结构性矛盾。

① 笔者于2015年12月23日至2016年1月3日和2017年4月17日至5月2日分别在湖北秭归王村和山东汶上黄村进行精准扶贫调研(按照学术规范匿名原则,村庄名称已进行处理)。秭归县是三峡库区首县,也是国家级贫困县,是扶贫资源重点输入的地区,王村则是秭归县的政策落实示范村,村庄治理架构完善,现有718户,2017人,村庄以种植橙子为主要生计。汶上县是农业大县,贫困人口主要是村庄中的老弱病残,精准扶贫工作以低保兜底为主。本研究把以秭归王村为代表的扶贫重点地区和以汶上黄村为代表的一般地区作为表述对象,可以较为全面地呈现精准扶贫政策的实践逻辑。

由于扶贫政策在自上而下的落实过程中遭遇了村庄社会的反向运动,政策设计中的制度局限和乡土社会中的复杂现实交织碰撞,直接导致了扶贫实践中的关联性冲突。可以说,这一冲突的实质很大程度上是精准扶贫政策与村庄基础环境两系统内部要素的脱嵌和对立。

关于贫困问题的理论解析,学界存在多个研究视角。经济学主要从物质收入和基本需求的满足出发,探讨经济能力无法满足基本需要所造成的物质贫困,贫困的恶性循环理论就是基于经济能力不足的起点,分析贫困的再生产过程和循环机制。社会学侧重从能力发展和社会排斥两个维度来解释贫困问题,前者主要反思由于个体主客观社会资本限制带来的主体能力不足所导致的贫困;后者偏重于从社会环境对个体或群体的结构排斥来解释机会贫困和资源贫困。这两种贫困分别对应贫困理论解释中的人力资本投资理论和贫困代际传递的文化理论[15]。另外,政治学倾向于从社会活动参与和基本权利诉求表达出发探讨权利贫困,与贫困的社会不平等理论紧密联系;心理学则从个体对外界救助的强依赖性出发,探讨由此产生的丧失自我发展动力的精神贫困,对应超越自卑的补偿心理学理论。建立在各学科贫困解析的基础上,联合国开发署于2010年正式提出了多维贫困指数的概念,包括健康、教育和生活各项标准[16],贫困的多维性逐渐得到学界的广泛认同。贫困治理研究开始由单一视角转向多维视角,强调国家技术治理逻辑与区域"存在理性"中价值逻辑的融合,着重于贫困人口的资产、能力和权利建设[17]。简言之,贫困作为一种综合性的社会事实,是社会环境排斥和个体主客观资源禀赋不足共同建构的结果,主要包括基础性的物质贫困、精神性的心理贫困和发展性的能力贫困三大维度。

党的十九大报告强调,"精准扶贫"要注重扶贫与扶志、扶智相结合,要坚持以促进人的全面发展理念指导扶贫开发。可见,"精准扶贫"是针对物质贫困、心理贫困与能力贫困相结合的综合扶贫政策,是针对多维贫困的扶贫攻坚。正因为"扶贫、扶志、扶智"在村庄落地过程中,与乡土社会的基础环境存在对立性互依,这才导致"关联性冲突"的产生。具体而言,随着我国农村贫困问题多维性和复杂性特征的出现,以及扶贫方式从输血救济到造血开发的转型,普遍主义的精准扶贫政策与多样性的村庄社会环境之间已不局限于单项的对接关系,精准扶贫的政策目标、资源分配、政策执行等环节与村庄基础环境的贫困现状、救助观念、扶贫组织之间存在多重脱嵌,科层体系内部的政策运行难以吻合复杂多变的乡土实际,政策目标的设置和资源分配的执行在村庄落地过程中展现出诸多制度缺陷,同时村庄基础环境中也缺乏具有资源利益公平和客观分配的观念、组织和承接能力。总之,反贫困制度的内在缺陷与村庄环境的复杂性相互摩擦,构成了精准扶贫实践中的关联性冲突。不过,这一冲突在客观上扮演了激发器的角色,它激发新的潜在规范和制度的建立,且充当对立双方社会化的代理人,促使对立双方的关系调整成为可能[13]114。

## 三、关联性冲突在精准扶贫中的实践表现

### (一)扶贫政策目标的紧迫性与脱贫长期性之间的结构性张力

精准扶贫是一项反贫困且带有公共性的政策创造,力图通过精准识别,责任到人的具体方式,在短期内帮助贫困人口脱贫致富,共享发展成果。2013年底,由中办和国办联合出台了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,成为精准扶贫的指导性文件,2014年国务院扶贫办等部门联合颁发《建立精准扶贫工作机制实施方案》,据此各地方纷纷制定具体举措,精准扶贫转入落实阶段。

秭归县作为国家级贫困县,是扶贫攻坚的重点区域,王村作为扶贫的典型村,村两委根据村庄

地理区位，将扶贫攻坚计划分为三大作战区[①]，各战区有一名队长和副队长牵头。按照县乡政府如期脱贫的指示，王村计划从2016年到2018年将全部贫困人口分三批脱贫，逐批且迅速实现小康梦想。但在具体的村庄实践中，“精准扶贫”不仅要精准确定扶贫区域和扶贫对象，还要对具体的致贫因素进行精准识别。从王村的经验来看，贫困有多种类型，主要包括生计型贫困、就学型贫困、大病型贫困、建房困难户、残疾型贫困等。对于生计型贫困来讲，往往与土地田亩数挂钩，因为王村主要种植柑橘，亩产值高，种植面积的多少直接决定家庭收入水平。对于就学、大病型贫困和建房困难户，此类贫困具有短期性、临时性和突发性，直接的物质投入可以起到较好的临时帮扶效果，但对于历经大病和突发事故的家庭，经济条件的最终改善需要内部成员通力合作和家庭自身的恢复过渡，并非仅靠外部资源的输入就能彻底解决。对于残疾型贫困来讲，只能依靠低保兜底的方式脱贫，且该种类型的贫困群体，在精准扶贫政策施行之前，一般都是低保户，享受各类救助资源，多数已达到扶贫标准线。可以说，通过一系列的“精准识别”筛选出来的贫困农户，内部存在千差万别的属性特征，或因个体资源禀赋的缺失导致难以获得家庭再生产和维系体面生活的社会资本，抑或因为地域内经济发展水平的整体落后而导致的地区贫困。在短期内解决纷繁复杂的个体农户的贫困状态，无疑需要具体甄别、对症下药。与此同时，贫困的再生产具有动态性，特别是大病等突发事故造成的贫困具有不可控制和不可预测性，且贫困与家庭生命周期之间存在强相关性，一般在子女就学时期的中年家庭和丧失劳动力后的老年家庭，普遍面临阶段性和周期性的资源紧张。这些因素都决定了脱贫目标的长期性和客观性。

在精准扶贫政策的执行上，基层政府面临极大的政治压力，工作要完成、人民要满意，需要行政体系内部通过人力和物力资源的多元整合来推行这项政策任务。精准扶贫工作的政治紧迫性，反映了党和政府改善民生、促进全民共享发展成果的良好初衷和迫切愿望。但是，通过实地经验可以发现，政治紧迫性和贫困治理的目标之间存在天然的结构性张力，扶贫资源是推动贫困家庭的生计与再生产的推力和引线，单靠国家扶贫资源的外力精准帮扶，很难摆脱多样的贫困境地。贫困的生成和再生产，受各种先天、偶发、地域性因素的综合影响，非朝夕可变；村庄内部的造血能力和家庭内部人力资本的提升均需要一个较为长期的发展过程。如果忽视脱贫目标的客观长期性，从行政角度层层施压、各级地方政府多级联动的扶贫攻坚战，很容易陷入轰轰烈烈的运动式治理，大量扶贫资源就难以发挥实效。全国各地精准扶贫工作中，一些地方报道出假贫困户、假脱贫案例等，很大程度上源于政策目标紧迫性与脱贫长期性之间的关联性冲突。

**（二）扶贫资源分配的弹性化与异化的救助观念互为刺激**

资源分配是精准扶贫政策实践的关键环节，直接关系到政策目标的实现程度。作为一种配置性资源，扶贫资源分配受到多方力量制约，出现弹性化的反制度空间；同时，在社会分化背景下，村庄社会基础环境中主观层面的救助观念趋向牟利性，很大程度上已经脱离以生存权和发展权为主要内容的道义伦理。扶贫资源分配的弹性化与异化的救助观念之间由此构成政策实践的关联性冲突。具体表现如下：

其一，扶贫资源分配鉴于行政压力出现弹性化空间，建构出假贫困弱势群体和“扶贫新道义”。具体而言，从资源发包方的角度来讲，乡镇扶贫办作为扶贫资源的基层整合机构，由于各部门之间的利益冲突而难以实现资源调配，即部门利益和条块利益的分割，使扶贫资源难以统一管理。该背景下，扶贫办成为上传下达的扶贫传递中转站，难以直接统筹资源分配。同时，基层政府

① 第一战区有27名责任人，对应20户帮扶对象；第二战区19名责任人，25户帮扶对象；第三战区19名责任人，36户帮扶对象。

秉持不出事的维稳逻辑,尽量避免与群众发生交锋接触的机会,既要保证村民满意,不能有因贫上访的案例,又要完成上级扶贫攻坚的任务目标。在自上而下的政治压力与自下而上的农民诉求的双重挤压下,扶贫工作中出现将贫困表象与能动主体分离而进行片面识别的现象,具体表现有二:一是单纯认定表面贫困的社会现实,忽视贫困背后的主体因素。比如根据秭归王村向书记帮扶对象的经验,向YG与李XB都因家庭贫困存在建房困难,两人的客观条件均符合扶贫救助的标准,但是两人主观上都属于懒惰型,自身懒惰是家庭致贫的重要因素①。村庄中的部分懒汉成为假贫困弱势群体。对该群体而言,精神性的心理贫困超越经济层面的物质贫困,扶贫与扶志面临现实困境。二是偏重于对特殊主体的社会性同情,忽视其实际生活境遇。比如身体残疾、独居老人等因自身劳力条件受限,往往成为理所当然的扶贫对象,而该群体并非面对共性的普遍贫困,相反部分残疾人因具有一技之长并踏实能干,自身综合的社会资本存量远高于各项贫困指标。对该群体的扶贫救助逐渐建构出异化的"扶贫新道义",即劳动力禀赋不足的群体,无论实际生活水平高低,都具有享受扶贫帮扶的优先权。假贫困弱势群体和"扶贫新道义"的建构,形成了有限扶贫资源非均衡公正分配的冲突结构,偏离了精准识别。该背景下,虽扶贫任务被简单化和机械化完成,却造成了相对稀缺扶贫资源的弹性化分配,进而激发村民利益剥夺的不公感受,村庄中滋生出异化的救助观念。

其二,救助名额相对剩余与连带资源附加带来竞争空间,村庄救助伦理趋向牟利性和工具性。在乡村生活中,入选扶贫计划以家庭主要劳动力有无残疾、家庭成员有无大病、房屋是否严重危房、子女是否正在上学等客观性标准为依据,这些标准可视、易识别,乡邻之间可以形成有效监督。在村庄经济水平相对均质,极贫极弱和极富裕的阶层都占少数时,"谁是穷人"是村庄层面的基本共识,村庄穷人的认定不存在争议。但是,随着国家对乡村地区补助力度的加大,贫困帮扶的名额指标往往存在相对剩余,入选贫困计划的标准一旦滑到次贫的相对贫困阶层,同时帮扶指标又难以完全覆盖该群体的数量时,因分配问题引发的矛盾和竞争就会产生。在扶贫救助指标扩大到次贫阶层以后,资源竞争被赋予一定的正当性,许多有儿有女的年龄大的老人开始抱怨没有选上建档立卡户,在村民意识里年龄大、丧失了劳动能力,就应该成为扶贫对象,享受国家照顾。由于成为建档立卡户,相应的子女就学、医保报销等都具有附加的政策优惠,多种扶贫资源捆绑累加,进一步加剧了对扶贫资源的竞争,"进了扶贫户,就是接了金饭碗",牟利性和工具性的救助观念不断冲击村庄中的道德底线。

由此,在扶贫攻坚的大环境下,扶贫资源分配的弹性空间与村庄社会异化的救助观念之间,互为反向刺激,构成精准扶贫政策实践中的又一关联性冲突。科塞强调,在现存的社会文化安排中,有一定程度的共识来维持社会秩序,当一些条件降低共识的程度之后,无序通过冲突发生[18]。精准扶贫实践中,资源分配的弹性空间和异化的救助观念同时冲破了公平性的村落共识,构成对立性的互依互补关系,精准扶贫政策与乡土社会环境逆向相扣。扶贫资源的分配标准和救助主体在乡村社会关系场域中发生变异,作为精准扶贫核心环节的扶贫资源分配面临现实挑战和观念困境。

**(三)形式主义的程序公正与基层组织自主性缺失之间的矛盾**

规则化文本制定的精准扶贫政策,面对非程式化和非规则性的乡村社会时,往往需要一个将国家层面的大传统灵活转译成地方小传统的平台组织,以确保政策实践的有效落地。但是,实地调研表明,精准扶贫从精准识别到精准帮扶再到监督审查,多是基于省市级政府行政压力的推动,县乡村为主的基层组织缺少根据村情民情调适的弹性空间,扶贫工作在乡村实践各环节的公平公

①资料来源:向FZ,湖北秭归王村书记,2015年12月24日晚访。

正演变成脱离村庄生活的材料填报工作，给基层组织带来极大工作负担的同时，脱贫效果也大打折扣。

村庄基层组织在精准扶贫政策的执行中，从农户申请、村两委初选，到民主议政会上村民代表投票、乡镇审核，虽全程参与，却少有自主权。在村庄范围内，尤其是在北方地域范围较广的行政村，全村村民之间的社会交往有限，相互之间属于半熟人或陌生人社会，民主票决的评议方式保证了程序上的公正合法，但是由于缺失被选者的信息，村民只能凭借文本的描述和道德同情来作为选择依据。即使安排了小组长对各组评选人进行简要介绍，鉴于在村庄内做人的压力，小组长也只会比照申请人的表格复述材料①，文本后台的真实情境在公开评议场合被隐瞒。鉴于信息不对称、社会关系网络的多寡等相关因素，经民主评议选出的贫困户也不尽是完全精准。在具体实施过程中，精准扶贫力图采取标准化、规范化的测量方式，全面精准地呈现申请户的家庭经济情况，各类扶贫表格通过数据化的方式进行统计，旨在按照收入标准建档立卡。在这个过程中，乡土社会的各类经济收支被无限次地进行搭配组合来对接上级条文规定，原本不确定的、模糊的乡土经济收入不得不接受一轮又一轮的编排。精准扶贫政策的执行演变成了数字材料的精准和各种申报审批程序的公正，扶贫工作不是与贫困群体的日常生活相联系，而是与抽离出来的经济数据相挂钩。文本、数据工作和统计管理，成为精准扶贫政策执行的重要参考，成为工作考核的基本依据。由此，形式主义的程序公正，浪费了大量人力、物力资源，加重了基层政府的工作负担，压缩了村级治理的空间，村庄基层组织在该过程中处于配合迎检的附属地位，难以发挥脱贫攻坚引领者的作用。

此外，在精准扶贫的动态管理中，诸多地方的扶贫政策规定，村庄只负责上报新增加的贫困户申请，审核权交由乡镇和县级民政局。村庄基层组织与村民日常生活直接相联，在当前农民收入多样化且难以准确用数字化、货币化衡量的背景下，削弱甚或剥夺村庄基层组织在扶贫申报中的审查和筛选权利，实非明智之举。县乡政府根据量化的数据和文本资料，难以在经济理性主导的村庄社会进行贫困户的精准识别，因为面对国家外来补助资源时，农民持普遍渔利的态度，博弈失败承受的道德风险极小。但是，当扶贫资源成为村庄内部的集体资源，村庄基层组织掌握自主裁量和分配权利时，村民抢要国家外部扶贫资源的心态就转换成了自己人内部的资源分配逻辑，牟利性的申报行为就会受到村庄舆论的批判。正如奥斯特罗姆所指出的，人类社会中的自我组织和自治，是更为有效的管理公共事务的制度安排[19]。目前，基层组织在精准扶贫的执行过程中，处于相当被动的缺位状态，村庄缺乏自主的资源规划利用权利，甚或缺乏贫困户的筛查权限，因而村民自治难以在扶贫实践中发挥制度优势。同时，外部扶贫资源也难以通过村庄基层组织转化成内部资源，无法发挥集体资源凝聚和组织村民的利益纽带功能。

综合来讲，形式主义的程序公正与基层组织自主性缺失之间，形成对立性的互依关系，是精准扶贫政策实践困境的重要诱因。当前，诸多地区精准扶贫的政策执行，因基层组织的缺位和自主权的缺失，与乡村社会之间形成悬浮关系，政策执行的逻辑普遍对上负责，自下而上的底层诉求缺乏表达平台。扶贫攻坚的“最后一公里”，一定是与乡土社会来对接，而基层组织在一定程度上是代表村庄公共性的实践主体，如果该主体缺乏自主空间，扶贫政策的执行就很难深入差异化的乡村社会。

---

① 资料来源：邵CG，山东汶上黄村文书，2017年4月28日下午访。

## 四、精准扶贫关联性冲突的治理

在帕森斯看来,冲突是社会系统功能失调的表现,是人类社会的病态现象,科塞则从冲突的积极功能出发,认为社会冲突是一个调整规范适合新环境的机制,一个弹性的社会从冲突中受益,因为这种行为通过创新和改进规范保证了它在新条件下继续存在[13]137。从这个意义上讲,精准扶贫政策与乡土社会运行之间存在的关联性冲突,一方面需要调适政策制度本身使其嵌入乡土环境,另一方面也需要改善政策落地的乡土社会空间,使关联性冲突中双方的对立性降为矛盾的次要方面,政策实践与乡土社会才会有机协调以发挥惠农目的。

### (一)完善扶贫政策的制度化设计

按照政治学制度主义学派的解释,制度供给是影响国家治理和社会秩序建设的关键性因素。精准扶贫政策应逐步完善为常态化的制度设置,而脱贫目标的转型是提高扶贫制度化水平的重中之重。政策目标作为政策落实的指导方向,既要有原则性的底线坚守,又需具有根据具体现实灵活应对的柔性标准。当前的精准扶贫政策,脱贫目标的政治紧迫性在推动该项工作高效实施的同时,也面临诸多客观难题。无论是因个体因素还是社会因素造成的贫困人口,脱贫往往是一个长期持续的过程,个体生活资本的提升和整体社会经济环境的改善,都不是仅靠外来资源的物质帮扶就可以彻底转型。在短期内脱贫,很容易导致形象工程,治标不治本。另外,鉴于区域经济发展的巨大鸿沟,不同地区扶贫攻坚的目标应该体现出差异性。对于诸如国家级贫困县等地域性贫困的地区,普遍性的整体贫困需要因贫分类,对症下药;对于地域经济较为发达的东部地区农村来讲,贫困群体主要是丧失劳动力的残疾、高龄群体,低保兜底是此类群体脱贫的主要渠道,在该类地区展开的扶贫实践应从贫困人口的特征和需要出发,以免造成贫困户因自身缺陷而难以参与。而且,脱贫目标不仅体现在直接物质生活水平的提高,还应体现精神层面生活满意度的提升。

### (二)重构扶贫资源落地的社会基础

精准扶贫区别于以往漫灌式的扶贫方式,着力在各环节精准推进,且扶贫工作已经开始注重技能提升,重视生产、就业和教育,正在从传统的生存型救助向发展型救助转变。但是,村庄社会中的救助理念不进行变革,任何扶贫政策都难以发挥实质作用。社会学中的社会决定派认为,社会行为受社会规范的制约,社会规范外在于个人的意愿并具有威权性质[20]。在当前人口流动加速和村庄社会日益分化的背景下,传统乡村伦理和乡土价值生长的社会基础正在瓦解,威权性的社会规范式微,异化的救助观念逐渐蔓延。对此,扶贫资源的分配更需要建立村民共同认可的公共规则,用村民集体共意的价值评判来制衡渔利性的钉子户行为,摒弃抢要扶贫资源的歪风邪气。在此基础上,重构村庄中的救助理念,对农民进行思想教育,树立正确的荣辱观念和村庄舆论的正确导向,同时加强科技创新以提升人力资本,真正将扶贫同扶志、扶智相结合,在村庄内部形成自我监督和批判的能力。值得注意的是,村庄公共规则的形成和价值体系的重塑,都离不开基层组织的引导[21]。只有树立公权力的权威性,增强基层组织资源分配和纠纷调解的能力,由基层组织引导建立的规则和价值体系才会赢得民众认可,才会在日常生活中发挥制度软约束的功能。

### (三)加强基层组织建设

我国地域辽阔,地区之间的经济发展、人文地理、社会基础等差异性大,国家层面的制度设计只能是宏观指导,具体的规范和规则体系则形成于基层社会实践中。作为国家政策的大传统与地方社会的对接往往需要一个缓冲的落地空间,而在这个过程中,如果基层组织强大有力,就能够根据村庄实情来与国家政策灵活对接,将政策的核心要旨转化为符合自身实际的政策运行,这样政策执行才会真正扎入乡村实际。可以说,基层组织是国家与村民互动的连接桥梁,在国家与社会

互动中完成的政策再生产，才可以回应社会本身的需求。乡镇和村两委作为与农民直接接触的基层组织，是上级工作开展落实的终端承接，政策制度能否成功实践，直接取决于基层组织整合和组织村民的能力。

由此，精准扶贫政策应结合村庄环境，给予乡镇和村级组织一定的资源分配权力，扩大基层政府在精准扶贫中的自主空间，使其权责相互匹配，同时，还应增强县乡扶贫部门之间的多向联系和合作，促进扶贫资源的有效整合。简言之，村庄社会中，贫困户的瞄准不是靠复杂的文牍工作来使原本不规则的经济生活精准化，而是要靠熟人社会内部的信息评价。这些信息具有一定的模糊性，难以分门别类的精确数字化。只有扩大基层组织的自主权利，扶贫工作才能摆脱形式主义的数字扶贫，转入与村民日常生产生活相联系的实际中来。进一步来讲，基层组织的自主权力建设，是国家基础性权力建设的重要组成部分，在当前中国社会转型的过程中，基层权力的退出无法自然带来公民社会的发育，乡土社会的惠农服务最终还需要依托基层组织这一实体性的治理主体，在此基础上，扶贫工作才能有效吸纳市场、社会组织等多元主体的力量参与，从而创新扶贫工作体系，健全扶贫治理中的自治、法治与德治。

综上所述，乡村社会的贫困有自身的内在规律，精准扶贫从政策目标、资源分配到具体执行，每个环节都与乡土社会紧密关联，该政策的实践困境很大程度上源于政策环节与乡土社会之间的关联性冲突。因此，精准扶贫在乡土社会的实践困境需要从政策自身和村庄社会基础两方面共同着手来进行破解。从政策设计的角度来讲，除了政策目标需要建立灵活性、长期性、差异性的攻坚标准外，扶贫政策还需要有相对的独立性，降低政策外附加的权利[22]，增强扶贫政策的专项针对性；同时减少指令性分配的扶贫指标，增强村庄自主选择的权利，兼以县乡审核，从而进一步将精准扶贫政策常态化和制度化，形成与乡村社会紧密结合的柔性制度设计。从村庄社会基础的角度来讲，首先要变革村庄中“等靠要”和牟利性的救助观念，树立扶贫资源分配的公共规则，形成村民共同认可的村规民约；其次要从加强基层组织建设入手，建设精准扶贫政策具体执行的承接载体，强化政策实践与村庄社会互动的连接纽带，即从救助理念变革和基层组织建设两方面双管齐下，为精准扶贫政策提供良好的落地环境，增强村庄内生的造血能力和秩序生产能力，使扶贫政策与村庄社会基础之间的关联性冲突转向良性的互促共生。此外，精准扶贫在改善个体家庭条件、帮助村民脱贫致富的同时，也要从村庄整体层面入手，改善村庄的基础设施、公共服务和整体性的村庄环境，建立群众广泛参与的反贫困机制，以实现扶贫资源的最优配置。

## 参考文献

[1]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.

[2]王国勇,邢溦.我国精准扶贫工作机制问题探析[J].农村经济,2015(9)：46-49.

[3]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.

[4]宫留记.政府主导下市场化扶贫机制的构建与创新模式研究——基于精准扶贫视角[J].中国软科学,2016(5)：154-162.

[5]雷望红.论精准扶贫政策的不精准执行[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(1)：1-7.

[6]许汉泽,李小云.“精准扶贫”的地方实践困境及乡土逻辑——以云南玉村实地调查为讨论中心[J].河北学刊,2016(6)：184-188.

[7]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.

[8]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)：42-49.

[9]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.

[10]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(4):90-97.
[11]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.
[12]邢成举.村庄视角的扶贫项目目标偏离与"内卷化"分析[J].江汉学术,2015(5):18-25.
[13]L·科塞.社会冲突的功能[M].孙立平,等,译.北京:华夏出版社,1989.
[14]乔纳森·特纳.社会学理论的结构[M].邱泽奇,等,译.北京:华夏出版社,2001:174.
[15]王思斌.社会学教程(第二版)[M].北京:北京大学出版社,2004:223-225.
[16]联合国开发署推出"多维指数"测算贫困水平[EB/OL].( 2010-07-14)[2018-01-17].http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=13771.
[17]李雪萍,王蒙.多维贫困"行动—结构"分析框架下的生计脆弱——基于武陵山区的实证调查与理论分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(5):1-8.
[18]文军.西方社会学理论:经典传统与当代转向[M].上海:上海人民出版社,2006:136.
[19]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道——集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海三联书店出版社,2000:序言.
[20]安东尼·吉登斯.社会的构成:结构化理论大纲[M]. 李康,李猛,译.北京:生活·读书·新知三联书店出版社,1998:6-7.
[21]韩庆龄.规则混乱、共识消解与村庄治理的困境研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(3):210-218.
[22]陈文琼,赵建平.论农村低保救助扩大化及其执行困境[J].中国行政管理,2017(2):85-89.

# Associated Conflicts and Governance in Precision Poverty Alleviation

HAN Qing-ling

*(Department of Public Administration, Shandong Normal University, Jinan* 250000*, China)*

**Abstract:**This paper introduces the concept of "conflict of association" and explains the associated conflicts in precision poverty alleviation from the perspective of interaction between policy operation and local society. The associated conflicts in precision poverty alleviation mainly show that there are structural contradictions between the political goals and the long-term reality of out poverty. The flexible allocation of poverty alleviation resources and the alienation concept of mutual assistance stimulate each other. On policy implementation, there are dislocation conflicts between procedural justice and the level of grassroots organizational autonomy. We should start with the design of policy system, the reconstruction of social foundation and the establishment of grassroots organizations to resolve the associated conflicts. And we should stimulate village-based vitality, while enhancing the capability of villages to undertake external resources, as to promote the effective operation of precise poverty alleviation policy on the basis of internal and external linkage.

**Key Words:**precision poverty alleviation; associated conflicts; poverty reduction resources; poorer class; grassroots organizations