“指标困局”:农村贫困治理的实践与反思

刘成良[a, b]

（苏州大学 a.政治与公共管理学院;b.江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心，江苏 苏州 215006）

摘　要: 在国家的扶贫实践中,地方政府的行为策略是影响扶贫绩效的关键变量。通过对精准扶贫政策实践的调研发现,中央政府不断升级的治理手段为重构央地关系创造了条件,地方政府对国家扶贫理念转型认知的偏差以及在形成路径依赖之后的策略行为不仅容易产生对总体局势的误判,还为后期的政策困局埋下了伏笔。在此背景下,地方扶贫工作遭遇“指标困局”,即地方政府很难实事求是去识别贫困户,只能在既有的指标约束下进行精准识别,扶贫工作陷入了反复识别,却仍难实现精准的怪圈。

关键词: 精准扶贫; 精准识别; 技术治理; 国家治理; 基层治理

中图分类号: D523.5;F323.8　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1672－0202(2019)05－0037－08

一、精准扶贫中的瞄准偏差困境

党的十八大之后,中央把贫困人口脱贫作为全面建设小康社会的底线任务和标志性指标,在全国范围内展开了一场力度空前的脱贫攻坚战。经过一段时间探索和部署,逐步形成了“五级书记抓扶贫,全党动员促攻坚”的贫困治理氛围。新时期的国家扶贫政策更加注重贫困治理对象的精准性、资金使用的精确性等。习近平总书记多次强调,“扶贫开发贵在精准,重在精准,成败之举在于精准”[1]。

如何精准识别出贫困户是精准扶贫工作的重心。据国务院扶贫办主任刘永富讲述,“2015 年 8 月至 2016 年 6 月,全国动员近 200 万人开展建档立卡‘回头看’,补录贫困人口 807 万,剔除识别不准人口 929 万”[2]。中央不断强调精准就是为了解决扶贫资金渗漏、浪费的问题,让真正的贫困户得到帮扶,从而使整个扶贫工作见到成效。然而在实际工作中,精准扶贫受到多种因素的干扰,政策预期和实施效果之间存在着巨大差距。这种差距集中表现为反复识别出来的贫困户仍然难以得到各方的满意,基层社会矛盾也随之增多,扶贫干部反复填表、核算收入、做群众工作……不仅消耗了大量时间和精力,而且还难以得到群众和上级部门的认可。

学术界关于精准扶贫中的瞄准偏差困境有诸多解释,主要从以下四个层面展开:

一是乡土社会不规则论,即乡土社会自给自足特征,农民收入的多样性、不稳定性等使得农民财产状况难以精确核算[3],这些与追求工具理性为目标的国家贫困治理的逻辑之间存在难以弥合的张力[4]。

二是基层组织困境论,贫困户的精准识别需要依靠有效的基层组织,然而在国家与农民的双重压力和监督下,基层组织表现出权威导向的选择性治理、风险规避的规范化治理、硬任务的软执行,影响了其治理能力的有效发挥[5]。在后税费时期,农村基层组织弱化是影响贫困治理的关键变量,基层组织在精准识别中未能对村民进行有效政治动员,虽然设置了民主评议,但是缺乏村民

收稿日期: 2019－05－08　　**DOI:** 10.7671/j.issn.1672－0202.2019.05.004

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年项目(19YJC840056)

作者简介: 刘成良(1989—),男,河南洛阳人,苏州大学政治与公共管理学院副教授,主要研究方向为地方政府治理与农村反贫困。E-mail:lcl_liuchengliang@126.com

普遍参与,评议过程沦为形式,未能对识别结果产生纠偏作用[6]。基层组织弱化还产生了精英俘获等问题[7]。

三是技术治理有限性论,精准扶贫的技术基础在于对贫困户的数字管理,而数字管理的前提是数字的在地化,即这些数字应该触及深层的乡村社会权力结构和社会生活生产过程,但实际上目前的数字都只是悬浮于基层社会之上,因而产生了诸多困境[8]。提高贫困户识别的精准度需要更多的政策执行者参与贫困治理过程,收集和核对基础信息。进行评估和政策监督,这些毫无疑问都极大地增加了行政成本[9],与社会政策的简约性内在要求存在诸多矛盾,执行者在权衡过程中只能以牺牲精准为代价。

四是制度设计缺陷论,我国以统计监测贫困发生率为基础对贫困人口进行逐级分解,当前对贫困户的建档立卡机制"是在线下而不是在系统内识别的,也不是按照扶贫标准来识别的,规模分解的偏差决定着识别结果的偏差"[10]。

以上论述侧重于从客观视角解释贫困户的瞄准偏差,具有较强的解释力。除此之外,作为扶贫政策落实主体的地方政府的行为策略也是解释贫困瞄准偏差的关键视角。由于过去贫困治理的监督程序并不严格,且精准到户扶贫的理念并没有成为主导思想,地方政府基于自利性动机,策略性推高了贫困发生率。随着国家在贫困治理方面理念的转变以及监督考核机制的强化,这些又反过来给地方工作带来种种苦果,产生了本文所要论述的"指标困局"。

为了考察地方政府的自利行为与贫困瞄准偏差困境之间的关联,本研究选择了河南省X县的精准扶贫政策实践为研究对象。通过对地方政府在参与扶贫政策过程中认识和行为策略变化的揭示,进一步展现出地方政府行为与国家扶贫治理转型不同步所造成的贫困瞄准困境。X县是国家级贫困县,也是农业大县,在综合考虑调研点的经济发展水平、距离县城远近、政策执行绩效等要素基础上,选取了X县的两个城区街道、三个农业型乡镇进行研究。2017年8月和2018年5月,笔者通过对县乡干部、驻村干部、贫困村干部、一般群众和贫困户的半结构式访谈,综合了解精准识别政策运行过程中各主体的看法、行为选择动机以及对精准识别结果的影响。

二、地方政府自利性与国家扶贫理念转型

基于复杂动机的考虑,地方政府的行为策略并不总是完全与中央政府保持一致。地方政府的特性使其在央地关系、地方之间关系的利益博弈和竞争中更容易表现出自利性,例如地区发展的保护主义等[11]。地方政府的一些策略性行为在形成路径依赖之后容易产生对总体局势的误判,从而酿成政策苦果。在国家的扶贫实践中,地方政府的行为策略是影响扶贫绩效的关键变量,而地方政府对国家扶贫理念转型认知的偏差进一步导致了后期的政策困局。因此,本研究以地方政府自利性与国家扶贫理念转型的互动结构为分析框架,进一步阐释精准识别政策中的"指标困局"。

(一)地方政府自利性

公共选择理论中"经济人"的假设认为,政府不仅有社会性,也有追求利益最大化的自利性[12]。在央地关系视野下,地方政府总是扮演着"双重代理人"的角色,既是中央政府在地方的代理人,同时也是地方各经济主体的代理人[13],尤其在与其他地区竞争时,其代理人角色更加凸显。地方政府不仅是一个纵向依赖的行政组织,而且也是一个具有独立经济利益的经济组织[14]。

在我国的贫困治理历程中,以县域为单位进行扶贫开发的模式从1986年就已经开始:基于农民的人均收入以及贫困治理的重点区域等指标划定贫困县,从而展开有针对性的帮扶措施,这套模式延续至今。由于国家对贫困县的转移支付力度很大,成为贫困县就意味着可以在体制内分配到巨大的政治经济利益——每年能获得国家财政扶贫资金、以工代赈、贴息贷款三项资助,以及省级财政补贴;在教育、科技、招商引资等方面享受政策优惠;向上级部门"争资跑项"更加便利;政绩

容易引起重视,便于官员晋升流动等[15]。与此同时,我国贫困县的动态调整机制不健全[16],一旦戴上贫困县的帽子,就能够长时期地享受各种政策优惠,即便早已经达到了脱贫标准,仍然难以退出。

在过去的扶贫实践中,地方为了争取更多的指标,通过夸大贫困村和贫困户规模的方式向中央哭穷[17]。笔者在西南某县调研时,县长很直白地讲:“我们贫困县,至少从 10 年前,农民人均纯收入增幅不能超过 8%,我们要求不能超过 8%,超过了就没有(贫困县)帽子戴了,这个帽子还是比较暖和的,屁股决定脑袋,所以我们都喜欢这个帽子。”从发展的视角来看,欠发达地区通过申报贫困县的方式争取资源本无可厚非,但是一些地方为了申报贫困县而刻意造假,还滋生出很多其他违纪、腐败行为。

(二)国家扶贫理念转型

地方政府的自利性使其更容易选择制度规则外的行为模式。过去由于中央很难具体掌握地方发展的真实情况,且中央的监管、考核等能力相对有限,即便是设计非常完美的政策,也往往因考虑到政策执行成本等问题而被简约化处理,地方政府利用这些制度漏洞获取经济空间或发展机会。

在我国的贫困治理过程中,贫困县的进入和退出机制就存在着很多漏洞。到了新时期,越来越多的学者呼吁以村级贫困瞄准来替代县级贫困瞄准,他们认为县级瞄准的政策使得非贫困县的贫困人口难以享受到国家扶贫政策,而即便是在贫困县内,偏远地方贫困人口也存在着难以被瞄准的问题[18]。因此,在十八大之后精准扶贫理念的提出就在于弥补以往的政策漏洞,国家在贫困治理方面的管理也更加精细化,注重贫困人口的认定、帮扶、脱贫、评估的全过程监控。

贫困治理理念的转型也对国家治理能力提出了更高的要求,尤其是国家的认证能力。欧树军[19]认为,认证能力是国家的基础能力,认证能力指的是“以中央政府为代表的国家,收集、确认、识别境内有关人、财、物、行、事的名称、位置、数量、流动方向和真假优劣等基本事实,进而建立相应分类、规则、标准和规范”的能力。认证能力的衡量标准在于建立规范的统一程度、收集事实的全面程度。国家强大财力的支撑、技术治理在诸多领域的应用、监督和管理环节的精细设计都使得贫困治理的精准性成为可能,因此,精准扶贫也是对国家治理能力现代化的一场重大考验。

(三)地方政府行为与国家扶贫理念转型的错位

地方政府在精准扶贫初期对国家扶贫理念转型认识不足,其自利性动机使其在精准识别、贫困数据上报等方面存在诸多问题。然而,中央政府始终在贫困治理过程中保持着高压态势,且随着政府内监督和考核机制的完善、纪检监察机制的健全、财政审计的管理规范,原有的政策漏洞被迅速封堵,地方政府原来以发展为导向的自利性动机逐步向以自保为导向的自利性动机转换。

由于以精准扶贫为代表的精准治理本质是复杂、高成本治理模式,对地方治理能力提出了更高的要求。欠发达地区依靠政治动员推动阶段性任务的治理模式很难精细化运行,不仅精准识别绩效很难达到预期[20],而且还造成行政空转、地方政府精心应付等问题[21]。

本文的分析框架是以地方政府的自利性为抓手,以国家的扶贫理念转型为主轴,剖析地方政府行为在两种不同理念转型中产生的政策苦果——指标困局。

三、“指标困局”的地方经验呈现

中央扶贫理念的转变,从一开始并未被地方政府充分理解到位。在党的十八大之后,精准扶贫虽然作为中心工作被不断强调,但是地方政府的重视程度、对中央政策的理解程度存在着较大差异。2014 年按照国务院扶贫办工作部署,各省、自治区、直辖市开展了贫困户的建档立卡工作,以此作为未来几年扶贫工作的重要基础。一些欠发达县域基于地方发展的自利性动机,通过虚报贫困数据等行为来争取更多的中央财政和政策支持。

(一)“数字泡沫”的产生及其原因

X县2014年底有贫困村130个,贫困人口34507户共12.27万人。经过三年脱贫攻坚,截至2017年底已退出贫困村128个,31718户(114446人)贫困人口脱贫,贫困发生率降至0.81%,并于2018年通过了国务院及第三方评估验收,脱贫摘帽。

根据调研数据和访谈材料,X县贫困治理呈现出两大典型特征:

一是脱贫速度极快。尤其是2014年至2016年,短短两年时间内,贫困发生率从12.03%下降到3.30%,9万多人迅速摆脱了贫困状态。而这段时期脱贫攻坚的主要工作是贫困户建档立卡,很多具体的帮扶政策尚未出台。

二是贫困人口扎堆分布。以NH街道为例,NH街道总人口22000人左右,所辖7个行政村2014年建档立卡的贫困户就达到了804户2958人,贫困发生率在13%以上,且多数贫困人口分布在两个行政村——X村和S村。X村有4700多人,2014年建档立卡人数是247户1400多人;S村有3800多人,2014年建档立卡人数是131户1043人。其他5个行政村总人口有1.3万多人,但是贫困人口总共才500多人。这些村庄的地理位置以及资源环境都相差不大,其中的两个村庄贫困发生率却都接近30%。其他乡镇的贫困人口分布也呈现出类似特征。

> 访谈中,X县主抓扶贫工作的某领导提到:“2014年全国开始贫困户建档立卡,河南开始搞扶贫,但不是很认真,也不精准。当时申请国家贫困县的标准是所辖贫困村的贫困发生率必须为25%以上,为了能成为贫困县、贫困村,出现凑户、关系户、人情户等各种乱象。由于当时地方对中央的扶贫政策理解不到位,省里也没有出台具体的扶贫要求,不知道贫困户有哪些福利政策,而且贫困户在村里也显得很没面子,村民都不愿当贫困户。因为不敢随便报其他人,所谓的贫困户基本上是村书记自己的亲友,甚至有些村民都不知道自己成为贫困户。”①
>
> NH街道党委书记谈到:“纯粹是发指标,贫困人口怎么来,完全没有普查,指标县分到乡,乡分到村,村再分到户,申请贫困户完全是为了项目资金、普惠资金,所以贫困户是村干部坐在村里编出来的,有的是按照计生档卡抄一遍。”②

农村反贫困是一项庞大的系统性工程,政策设计水平、执行能力、监督措施、评估机制等环节设计的严谨性与完善性都直接影响到最终的贫困治理绩效。由于反贫困政策运行的环境是乡土社会,而乡土社会的复杂性又为政策实践带来很多难以预计的后果。从地方政府行为的视角来看,造成贫困人口数字泡沫的原因主要有三个层面:其一,地方政府在精准扶贫初期对国家扶贫理念转型认识不足,精准识别过程存在应付心态。精准扶贫开始后,一些地方政府并未充分意识到其政治意涵,将其作为众多常规工作的其中之一,并且由于政策执行过程设置并不完全合理,基层政府在时间紧、任务重的形势下,缺乏认真履行好职能的必要条件。结果造成精准识别过程的不严谨、不合理,甚至还出现坐在办公室识别贫困人口的现象。其二,贫困发生率等客观指标倒逼地方政府造假。由于国家对贫困村的贫困发生率作出了硬性要求,地方政府为了完成贫困村的申报过程,只能按照贫困发生率超过25%的要求上报。然而,经济发展的客观水平决定了地方很难找到完全符合要求的村庄,只能通过造假完成上报任务。在此背景下,X县的130个行政村被列为贫困村,也由此产生了贫困人口扎堆分布的问题。其三,地方政府为了发展,将其他政策目的打包进扶贫过程,造成扶贫目标偏离。在村庄分化相对不大的情况下,地方政府将扶贫片面理解为打包资源、完善村庄基础设施,因此更倾向于将资源分配给能够保障项目顺利落地、村级组织能力较强

---

① ZXF-20170813-A,ZXF为X县人大常委会副主任、县脱贫攻坚领导小组办公室主任。

② CDS-20170809-P,CDS为NH街道办事处党工委书记。

的村庄。村庄之间为了获得项目资源,也通过各种方式来争夺贫困村帽子。而原本以扶贫为目标的脱贫攻坚政策被地方政府转化为了经济发展政策,由此造成非贫困村真正贫困农民利益被忽视,也造成了贫困村出现大量不符合要求的贫困人口。

(二)“数字泡沫”的后果

这些带有泡沫化的贫困人口数据成为了指导精准扶贫工作的重要参考,产生了多重治理困境。

1. 地方政府被问责的风险和压力不断加大

中央政府在认识到了一些地方在精准扶贫工作中的应付心态之后,开始层层再动员、再加压、再部署,将脱贫攻坚上升为重要的政治任务,制定了很多严格的监督和考核方案,明确了贫困户、贫困村、贫困县的脱贫细则和方案,引入了第三方评估团队来进行验收等。这些都在制度上堵住了地方政府想钻空子、将国家硬政策软执行的漏洞。

在国家以政治任务的形式明确脱贫攻坚在政府工作中的定位之后,地方政府被问责的风险和压力不断加大。由于河南省在国务院扶贫办组织的省际交叉检查中排名倒数,省主要领导对扶贫工作中出现的问题进行了毫不客气的批评,用了“思想认识不到位、工作标准不够高、政策方法不熟悉、工作作风不扎实、基本方略认识不清、把握不够、贯彻不力”等话语对各级干部加压。在此高压态势下,地方各级政府充分感受到了脱贫攻坚工作严肃性,而行政体系内的压力传导机制也使得基层工作负担不断加重。

2. 由于泡沫难以挤出,造成精准识别陷入困境

由于初期精准识别工作评选过程模糊、透明度不足,贫困户上报过程中泡沫过多致使贫困户识别不精准问题较为突出。地方政府既无法有效应对中央政府不断强化的考核要求,又无法满足脱贫时第三方评估制度中的“三率一度”[①]基本指标。因此,地方政府只能不断自我加压,进一步提高贫困户的识别精度。然而,地方政府这一目标又受到贫困户总体指标的约束,很难通过削减过量指标的形式提升瞄准精度。

以 X 县为例,尽管上级通过一轮又一轮“回头看”工作来落实精准识别要求,但是上级政府只允许调整识别不精准的贫困户,不能削减超量指标。具体而言,如 LC 镇有 5.3 万人,2016 年初贫困户有 1470 户,5700 人;当年 6 月份经过“回头看”重新识别,贫困户数字降到了 840 户,2700 多人。由于贫困户数据压缩太多,得不到扶贫办认可,LC 镇只能还按照 1470 户(5700 人)上报,只是对一些人员进行了调整。据镇党委书记讲述[②],2016 年因为这个数字问题返工了三次,每一次都意味着贫困户的重新走访、识别,工作量非常大。由于精准扶贫对于数据材料的要求非常高,每一次“回头看”,都要重新整理贫困户的档卡材料。因为无法挤出泡沫,一些非贫困户被识别为建档立卡贫困户,不仅造成了扶贫资源的浪费,还引致其他群体的不满。

四、“指标困局”的形成机制

地方政府行为没有及时适应中央扶贫理念转型,是造成地方政府工作被动、产生指标困局的主要根源。“指标困局”的形成机制可以从三个层面分析:

其一,地方政府的自利性动机使其善于寻找政策漏洞为地方发展服务。过去由于中央很难具体掌握地方发展的真实情况,且中央的监管、考核等能力相对有限,即便是设计非常完美的政策,

① 三率指漏评率、错退率、综合贫困发生率,一度指群众满意度。按照规定,三率都在 2% 以下算达标,群众满意度 90% 以上算达标。

② DCS – 20170812 – P,DCS 为 LC 镇委书记。

但是在执行过程中考虑到政策执行成本等问题也往往被简约化处理，地方政府利用这些制度漏洞获取经济空间或发展机会。

过去中国的反贫困政策，诸如贫困县的进入和退出机制、贫困户的识别和退出机制存在较多漏洞。一是过去开发式扶贫的模式是以整村推进为主，侧重于对贫困村基础设施方面的资源投入，分配给贫困户的资源极少；二是虽然确定贫困村的标准之一是贫困户数量的多少，但是对于贫困户的识别和认定程序相对简单，标准也比较宽松，由于到户的资源量很少，农户对于政策的透明度、知晓度也不怎么关注；三是自上而下的政府监督、管理环节相对宽松，问责机制也不健全，全国统一联网的贫困户管理系统没有建立，中央对于地方的扶贫行为管理缺乏有效的手段。由于贫困县的进入和退出机制不健全，很多不符合条件的申报为贫困县之后也没有受到惩戒，在地方发展的竞争关系中，进一步刺激了欠发达地区县域在争取贫困县方面的积极性。

其二，中央扶贫理念转型与地方政府认知错位。中央政府进行如此高规格的精准扶贫是为了在2020年之前实现全面建设小康社会的承诺，贫困治理必须要真刀实枪，见到成效。地方政府基于发展模式的惯性思维，对中央政府精准扶贫的决心和动机判断出现偏差，缺乏对中央扶贫理念转型的清晰认识。精准扶贫战略部署并非一蹴而就，从2013年习近平总书记提出精准扶贫要求，到2014年中央发布《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，旨在建立精准扶贫工作机制，再到一系列扶贫政策的陆续出台，精准扶贫战略在发展中得以逐步完善。相对较长的政策部署周期给地方政府的自利性动机留下了较大的发挥空间。

精准扶贫政策开始实施后，中央和地方政府签订扶贫责任状并以此作为对地方政府扶贫工作考核的重要依据。责任状内明确了地方政府需要帮扶的贫困人口，而这些数据的产生主要来源于统计部门的贫困监测数据。由于过去地方政府为了争取更多的扶贫资源，往往通过各种手段干预贫困监测数据，以致于造成部分地区贫困监测数据失真严重。在政策惯性的影响下，地方政府在精准扶贫阶段依然认为指标越多，资源也会越多。

其三，精准扶贫注重政策执行过程考核，贫困指标的数字泡沫挤出方式受到限制。新时期中央加大了对地方脱贫攻坚工作的监督和考核力度，严格控制贫困人口退出，三令五申不得搞“假脱贫”“数字脱贫”。然而，贫困指标的数字泡沫是制约整个扶贫绩效的关键变量，导致地方政府在扶贫工作中处处面临被动。调研中的五个乡镇都遇到类似难题，一方面政策要求精准，但是另一方面又卡住指标。上级还不断加大“回头看”和整改力度，迫使基层反复地做重复性工作。地方政府都有着很强的去泡沫化冲动，但是去泡沫化又面临着政治性问题。

政治是国家意志的表达[22]，精准扶贫不仅需要有效的地方行政能力贯彻国家意志，还需要各级地方政府行为符合国家意志表达。贫困户精准识别中的“指标困局”很难通过将原有的识别结果推倒重来的方式解决。正如X县脱贫攻坚领导小组办公室主任所言①，“省里的文件要求再识别不能有大变化，在一定范围内调整。变化太大，无法向上面交代，否则表明之前的工作都是造假。”除此之外，中央政府为了避免扶贫工作流于形式，也严令禁止“数字脱贫”“材料脱贫”等做法。因此，在政治性问题压力下，地方政府很难寻找到有效措施。

综上所述，地方政府行为与国家扶贫理念转型错位是精准扶贫中“指标困局”形成的关键变量（见图1）。自利性是地方政府在发展主义导向下难以回避的问题，地方政府基于自利行为而导致政策偏离初衷的现象表明国家的基层治理能力仍存在较多短板，尤其是作为基础能力的认证能力。

① ZXF－20170813－A，ZXF为X县人大常委会副主任、县脱贫攻坚领导小组办公室主任。

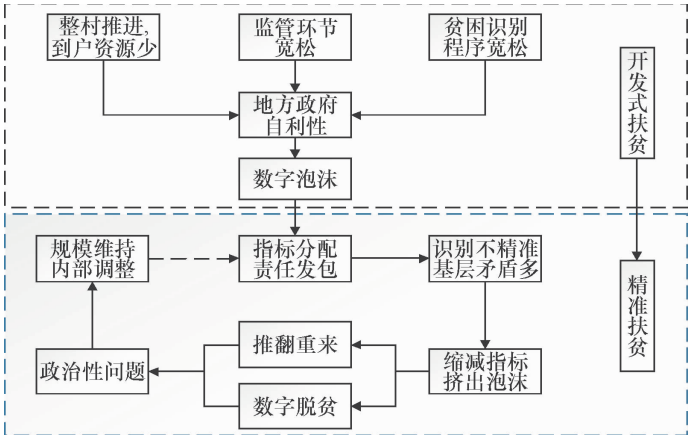


图 1　“指标困局”形成的逻辑结构

五、结语

地方政府基于自利动机与中央在诸多政策上产生的博弈行为是造成中央硬政策软执行的根源之一。随着国家能力的强大,治理理念的转型使得中央和地方的互动上升到了一个新的阶段,中央为了避免地方政府利用信息不对称、政策漏洞等行为谋取灰色利益,在与地方政府的互动中不断升级治理手段,运用技术治理、监控手段、督查审计制度等约束地方行为。地方政府如果不能尽快适应国家治理形势的变化,基于过去央地博弈策略下的行为则难免陷入路径依赖所造成的治理困境。

精准扶贫是一项系统性工程,是国家治理现代化理念在贫困治理中的集中尝试。国家治理理念的转型、治理能力的提升并非一蹴而就。现代技术治理的运用为国家重构央地关系、应对复杂治理状况创造了条件,但是技术治理除了依靠先进的技术手段,更离不开各级政府组织能力的提升。唯有如此,才能使得技术治理赖以依存的数据能够真正地实现在地化生产,而非悬浮于地方社会之上。

参考文献:

[1]黄玥. 精准,在习近平的扶贫观里有多重要?[N/OL]. (2015 - 12 - 08). http://news. xinhuanet. com/politics/2015 - 12/08/c_128510390. htm.
[2]刘永富. 全面贯彻中央决策部署 坚决打赢脱贫攻坚战[N]. 学习时报,2017 - 05 - 05(1).
[3]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(4):1 - 7.
[4]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 - 26.
[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 - 8.
[6]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.
[7]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.
[8]王雨磊. 数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究,2016(6):119 - 142.
[9]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(1):217 - 241.
[10]檀学文,李静. 习近平精准扶贫思想的实践深化研究[J]. 中国农村经济,2017(9):2 - 16.
[11] 于宁. 政府职能重塑与政府自利性的约束机制[J]. 中国行政管理,2008(1):33 - 35.

[12]任晓林,谢斌.政府自利性的逻辑悖论[J].国家行政学院学报,2003(6):32-36.
[13]杨瑞龙.我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为[J].经济研究,1998(1):5-12.
[14]吴红雨.地方利益、地方政府与地区一体化[J].中共浙江省委党校学报,2003(3):61-65.
[15]郑风田,普蕖喆.以县扶贫模式负面效应探究[J].人民论坛,2011(36):32-33.
[16]吴国宝.准入和退出:如何决定贫困县去留[J].人民论坛,2011(36):30-31.
[17]赵晓峰.精准扶贫政策的分级落实机制及其基层实践困境[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(6):34-43.
[18]汪三贵, ALBERT PARK, SHUBHAM CHAUDHURI, 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.
[19]欧树军.基础的基础:认证与国家基本制度建设[J].开放时代,2011(11):80-101.
[20]刘成良.欠发达地区政府治理精准转向的实践机制研究——基于贫困户精准识别政策[J].学习与实践,2019(3):105-114.
[21]魏程琳,赵晓峰.常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(5):58-69.
[22]弗兰克·古德诺.政治与行政——政府之研究[M].北京:北京大学出版社,2012:21.

"Index Predicament": the Practice and Reflection on Rural Poverty Governance

LIU Cheng-liang[a,b]

(*a. School of Politics and Public Administration; b. Collaborative Innovation Center for New-Type Urbanization and Social Governance of Jiangsu Province, Soochow University, Suzhou* 215006, *China*)

Abstract: In the poverty alleviation practice, the local government's behavioral strategy is a key variable affecting performance. Investigation on the practice of precision poverty alleviation policy found that the central government's escalating governance means create conditions for re-establishing the relationship between central and local governments. The local government's deviation from the national poverty alleviation concept and the strategic behavior after the formation of path dependence are not only easy to produce. The misjudgment of the overall situation has also laid the groundwork for the later policy difficulties. In this context, local poverty alleviation work encounters "index predicament", that is, local governments have difficulty in identifying the poor households, but only identify them under the constraints of existing indicators. The poverty alleviation work has been caught in a vicious circle of repeated identification and it's still difficult to realize precision.

Key Words: targeted poverty alleviation; targeting identify; technical governance; state governance; grassroots governance