



## 精准扶贫：农村减贫过程与治理网络结构优化

——基于西南 Q 省国定贫困县下 M 村的案例研究

“案例中心杯”第二届中国研究生公共管理案例大赛 参赛组

二〇一八年二月

## 案例正文

### 精准扶贫：农村减贫过程与治理网络结构优化

#### ——基于西南 Q 省国定贫困县下 M 村的案例研究

**摘要：**精准扶贫战略实施旨在提升贫困治理成效，标志贫困治理迈入新阶段。本文以西南贫困县下的村庄脱贫案例为切入点，在经验考察贫困治理微观运作图景基础上阐述了农村减贫过程、有益经验及存在问题。结合“结构洞”社会结构理论，本文较为系统地解读了治理网络结构中的多元主体角色定位、关系形态及行动逻辑，针对贫困治理现状提出了对策建议。研究认为，政府主导扶贫资源配置秩序在给村庄带来发展成效的同时带及贫困治理偏差之殇，村庄共同体自主治理能力受到抑制。案例村庄的治理网络结构具有政府主体占据中心位置、群集度过高、沟通链条冗长特征，提升减贫成效亟需建构以提升村庄自治能力、优化政府引导作用为目标的治理网络结构。培育并塑造村庄共同体对链接政府主体、农户的协同治理功能有助于从整体上充分调动多元主体的行动效能，在此基础形成“政府主体—村庄共同体—农户”良性治理网络结构，进而推动地方政府提升农村减贫成效。

**关键词：**精准扶贫 农村贫困 治理结构 基层治理

### Targeted Poverty Alleviation: Rural Poverty Alleviation Progress and Optimization of the Governance Networks Structure

#### ——A Case Study Based on M village, Q Province

**Abstract:** The implementation of the targeted poverty alleviation means that domestic poverty governance practice has transformed to new period, in order to improve governance effectiveness. This report chooses a poverty alleviation case of M village which from a southwestern nationally designated poor county as the entry point, describes rural poverty alleviation progress empirically and discusses good experiences and obvious problems systematically. Combining with a theoretical basis about “structural holes”, this report discusses different actor’s role definition, relationships and action logics among governance networks structure, then provides advice based on current governance situation. Study shows a fact that government dominates resource allocation rules has improved village development effectiveness obviously on the one hand, but on the other appeared widespread mistakes in the meantime, the self-governance capacity of village community has been restrained. Networks structure in M village has several characteristics such as government has occupied central position, the cluster degree of networks structure’s too high and lengthy communication chains. In order to improve anti-poverty effects, it’s necessary to build a new

networks structure which insists the principles of “improve village communities’ self-governance capability, optimize government guiding function”. Cultivating and constructing village communities’ coordination functions to link government and peasant are helpful to mobilize different actors’ activity, then shapes “government-village community-peasant” governance networks structure, these measures have prominent theoretical and practical values for local government to promote anti-poverty effectiveness in rural areas.

**Key words:** Targeted Poverty Alleviation, Rural Poverty, Government Structure, Rural Governance

## 引言

改革开放以来,我国政府在不同时期实施的贫困治理战略重心有所不同,战略瞄准范围历经由贫困区域、贫困县、贫困村向贫困户的转变。我国政府扶贫开发工作取得了举世瞩目的成就,使7亿多农村贫困人口摆脱贫困,成为世界上减贫人口最多的国家,为全球减贫事业做出了重大贡献,形成了具有中国特色的减贫模式。尽管如此,截至2015年底,我国现行国家扶贫标准下仍有农村贫困人口5575万,与经济发达的东部沿海地区相比,中西部地区贫困人口规模依然较大,贫困人口贫困程度较深,脱贫难度更大。显然,我国贫困治理已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。作为新时期的扶贫创新模式,精准扶贫战略具有强烈的“技术治国”取向,旨在解决既往扶贫开发工作中存在的贫困识别失真、施策效果不准问题,运用科学有效的识别程序与技术手段帮扶农村贫困人口,建构精确识别、精确扶持、精准管理、精准考核的治贫方式,战略实施从根本上体现出改善农村贫困人口生活质量的发展目标。

伴随贫困治理战略转型以及精准扶贫战略实践的深入发展,知识界对贫困治理的关注程度日渐提高,在精准扶贫概念解读、扶贫项目运作、农村实施效果方面积累了大量研究成果。首先,一部分学者从宏观层面梳理政府贫困治理经验,进而剖析政府贫困治理行为特征(林闽钢、陶鹏,2008;唐睿、肖唐镖,2009);其次,精准扶贫作为中央政府倡导发起的政治任务,需要在农村社会实现“战略传递”到“战略实施”的形态转换,农村治理成效便成为精准扶贫战略研究中的关注话题,对之的探讨主要集中在农村贫困类型、村落精英群体在资源分配中的影响力及治理模式等领域。如,一部分学者分析了农村消费型贫困的发生机理,认为农村消费型贫困受到城市消费主义及半熟人社会村庄分化的消费转型影响,单纯依靠农民自身难以得到有效根治,应强化地方政府主导功能(郑晓园,2016);邢成举认为贫困人口在经济、社会和政治等多个结构中处于弱势地位,由此形成的结构性贫困增加了治理难度,在扶贫资源分配过程中极易发生目标偏离(邢成举,2016)。值得注意的是,治理实践广泛实施的“第一书记”制度为知识界考察政府扶贫过程提供了经验素材,谢小芹运用“接点治理”概念用来指涉国家权力与基层社会在村庄组织界面上汇聚融合而成的一种关系形态,认为“第一书记”制度体现了国家下派第一书记促进村庄组织建设并融合基层社会消除贫困的制度设计,它在实现村庄基础设施建设、村庄发展之“效”的同时也会因制度本身蕴含的投

机性而带来自治消解与双重治理失效等发展之“殇”（谢小芹，2016）。显然，“第一书记”制度将外生性行政权力嵌入农村自治社会，成为农村贫困治理运转机制的核心环节，对其治理成效的分析仍有待在实践中进一步深入观察。再次，现有研究多针对精准扶贫战略实施现状提出创新化的对策建议。如精准扶贫质量、基层治理能力建设及贫困地区基础设施建设等问题得到了关注。此外，许多学者对精准扶贫存在的问题难点进行了探讨（李小云，2013；汪三贵、郭子豪，2015）。最后，有学者运用压力型体制、目标责任制框架对精准扶贫运作形式进行了经验考察（邢成举，2016），揭示了贫困治理运作逻辑对治理实践的实质性影响。

总体而言，当前知识界对贫困治理领域的知识探讨集中在治理经验反思、战略瞄准效果、战略运作逻辑方面，对精准扶贫战略实施现状的学理分析多从应然性的宏观理论层面切入，这种分析思路虽有助于把握精准扶贫战略在未来时期的努力方向，但却难以呈现微观层面的农村场域贫困治理运作图景，进而形成系统回应地方治理情境的对策建议。本文认为，对农村减贫过程进行详细考察并区分不同行动主体互动形成的治理网络结构特征将有助于扶贫实务者更为系统地把握精准扶贫战略价值蕴涵与内在要求，在洞悉政府主体、村庄共同体以及农民各自角色定位的基础上建构良善的农村减贫治理网络结构<sup>①</sup>、进而优化贫困治理效能。基于此，本文选取西南国定贫困县下的 M 村作为实地调研地点，运用案例研究方法剖析农村减贫过程、成效及存在于其中的扶贫治理网络结构，在此基础上提出相应的对策建议。

## 一、案例来源

本文选取 Q 省 R 县的 M 村作为田野调查地点，研究组曾于 2016 年 6 月至 9 月、2017 年 1 月至 5 月在 M 村实地调查，为追溯地方贫困治理的历时性演变，于 2017 年 7 月至 12 月通过回访、电话访谈形式梳理了 M 村治理新近进展<sup>②</sup>。案例选取基于两个缘由：首先，与地方政府的熟识关系助使研究组得以进场挖掘在地化的治理信息，获取珍贵的第一手资料。第二个缘由与宏观治理实绩相关，R 县乃至 Q 省呈现的治理演变过程吸引了研究组的关注：

精准扶贫战略的正式提出时间可追溯到 2013 年，地方政府围绕中央战略实施的系统化治理则于 2015 年中央扶贫开发工作会议为标志，其间中西部 20 余省份与中央政府签订脱贫攻坚军令状。在贫困人口规模既定的情境下，Q 省实施“贫困县在各年度逐次退出、贫困人口分期脱贫”办法，确定由 R 县及其余国家级扶贫工作重点县作为首批脱贫摘帽县实施治理，中央及省级政府在 2017 年初验收成效。然而，普遍存在的错评、漏评贫困户及项目帮扶不准等问题致使 Q 省首批脱贫摘帽县未能通过验收，进而陷入了脱贫时限迟滞的泥淖。研究组持续关注地方治理动态演变过程，发现 R 县贫困治理偏差主要归因于政府组织失灵。贫困县政府作为统合战略“打包”与“抓包”的执行层级，治理意图必然会在层级上下互动过

---

<sup>①</sup>本文将“村庄共同体”界定为存在于村庄社会之中的一种实体形态。村庄共同体以实现并发展村庄公共利益为价值本位，通过村民代表大会、农村经济合作组织、村民事务协商处理机制等构成要素聚合农户利益诉求表达。村庄共同体在村庄公共事务治理实践中发挥自我管理、自我协调、自我学习功能，其发展完备程度对村庄公共事务治理能力具有显著影响。

<sup>②</sup>依据研究规范，本文对实地调研指涉的关键地点、访谈人员姓名等相关信息进行匿名化处理。

程中施加于农村扶贫干部，农村治理偏差成为理解贫困县域治理效果的关键一环。在这个意义上，对 M 村治理场景的过程回顾可以“解剖麻雀”范式反映治理实践出现的新近问题。

## 二、案例呈现：国定贫困县下的村庄脱贫场景

M 村地处 R 县 N 镇北部山区<sup>①</sup>。全村有 12 个村民小组，总人口 1757 人，农民收入主要依靠农业生产。M 村基础设施建设滞后，公共设施配置不全且分布失衡，村集体经济合作社长期空壳运转。截至 2015 年 12 月，M 村尚无服务村庄农科发展的科技推广站；适龄儿童入学（幼儿园、小学）、卫生室均安置在 CF 村民小组，全村仅有一个文化活动场所，村民缺乏丰富的业余文化生活。

### （一）驻村扶贫力量嵌入：政府主导秩序与“寻亲”关系借用

按照 R 县扶贫开发领导小组统一部署，县委组织部于 2015 年底从县公安局、信访局、职业中学和 N 镇人民政府抽调 5 名工作人员组成 M 村驻村扶贫工作队，于 2016 年元月进驻村庄实施脱贫工作，扶贫第一书记由县公安局干部 WB 担任。驻村扶贫工作队具有落实脱贫任务与增强基层党建能力功能，表征贫困县政府抽派的驻村扶贫力量积极嵌入农村治理单元。作为精准扶贫战略的主要实施主体，驻村扶贫工作队负责筛选战略瞄准对象并承接上级政府发包的项目资源、针对“六个精准”要求实施流程管理。驻村干部通过贫困认定程序筛选出建档立卡贫困户之后<sup>②</sup>，对贫困户的管理历经了一个“再次转包”过程：在驻村扶贫工作队统筹下，由对口帮扶及扶贫挂包单位在编人员定期走访贫困户，实现帮扶主体与帮扶对象点对点互动。当前，无论是脱贫摘帽战略或是地方政府工作部署均强调了脱贫过程中建立良好干群关系的重要性。对抽调自政府科层体系的驻村扶贫队员而言，融入农村社会负责村庄脱贫摘帽的过程是一个塑造帮扶行为合法性及权威认同的过程。放置到 M 村场域，信任建构步骤可逐次概括为三种策略：

第一种体现为驻村干部向村干部的自治权力主动“借势”（王雨磊，2017a）<sup>③</sup>。空壳运

<sup>①</sup>M 村国土面积 46.33 平方公里，平均海拔 960 米，年平均气温 22℃，年降水量 1483 毫米，有耕地 6867 亩（人均 3.92 亩）、林地 47394.30 亩。适宜种植水稻、玉米等农作物及茶叶、核桃等经济作物。此外，M 村 2015 年经济总收入 943.66 万元，农民人均纯收入为 4434.00 元。

<sup>②</sup>以 M 村为例，建档立卡贫困户入选条件需要具备两点要求：一是贫困户人均可支配收入低于国家扶贫标准线（如 2015 年国家扶贫线为 2855 元）；二是家庭户籍中至少有一个具备劳动能力的家庭成员（若家庭缺乏具有劳动能力的成员，则将贫困户纳入农村社会保障兜底范畴）。建档立卡贫困户入选条件在很大程度上体现出扶贫战略对改善贫困户生活水平的发展型价值意蕴，对入选对象的识别与确定则通过“正向认定标准”与“反向剔除标准”技术手段实现：“正向认定标准”体现为 M 村扶贫干部通过评估农户家庭收入、住房条件、家庭财产、家庭成员结构、生产生活状况五个维度摸底农户贫困程度，“反向剔除标准”则通过制定不符合纳入标准的具体情形简化贫困识别的工作强度，如 R 县于 2016 年初统一下发“不符合纳入标准”的九种情形，凡农户符合上述情形中的一种即直接取消建档立卡资格，这些“反向剔除标准”列举其三：家庭住房及生产生活条件明显好于当地其他农户的农户；有两层以上砖混结构精装住房或两层纯木结构住房且人均居住面积在 50 平方米以上；全家外出务工 3 年以上，且家中长期无人回来居住的农户等。驻村干部依据“正向认定标准”与“反向剔除标准”初选出来的建档立卡名单先交由内部评议、党员评议及小组评议形式讨论，后交由村委会初定、村民代表大会议定，据此上报乡镇一级审定。

<sup>③</sup>近来研究对村干部的权力类型进行了考察，王雨磊将之概括为村干部的“实践权力”便是体现。鉴于村干部选举任用主要依据《村民委员会组织法》，且村庄在国家的法律规范里体现为具有村民自我管理、自我教育、自我服务功能的自治性单元，本文将村组干部的实质性影响概括为自治权力。有关“实践权力”的研究可参见：王雨磊. 村干部与实践权力——精准扶贫中的国家基层治理秩序[J]. 公共行政评论, 2017(3): 26-45.

转的集体经济状况与改善公共基础设施的无力感限制了村干部的任期业绩,村委会成员乃至当地农户对驻村扶贫工作队均抱有较高期待。M村支书在之前就已结识驻村工作队队员CH(抽调自N镇人民政府),私人关系的熟知性为驻村干部与村干部谋求互动搭建了台子,驻村干部在与村干部的沟通中传递出“确实要落实国家战略”、“共同建好M村”话语以彰显其要在M村大有作为的魄力,同时又主动表明其作为“陌生人”的身份角色亟需村干部支持以使脱贫工作顺利开展。驻村干部进驻M村初期,村干部在村情、农户家况介绍等方面提供了充分的地方性知识,为二者在扶贫日常管理实践中构建互助关系铺设了前提。

其次,驻村干部以“父爱主义”式的语调抽象扶贫战略象征价值,向M村农户输入战略实施信念。与“借势”策略运用场景中驻村干部与村干部的小型沟通形式相比,驻村干部针对农户开展的政策宣传与脱贫动员通过村民代表大会实现。村支书及村民小组长以电话到人途径要求“各农户家里要至少派一个代表参会”,第一书记WB在村民代表大会上再次谈及“M村一定要大有作为”,对脱贫战略文化意义的阐释更像是一种“融合了说教手段的父爱主义式”表述:借以论述党和政府对民生工作的高度重视强调农户要感谢党恩,在阐述驻村工作队职责任务的基础上号召农户鼓足干劲脱贫而非“胡吃混喝睡懒觉”。对农户的单向度价值输入同样体现于县级层面对非正式宣传手段的调用,R县委宣传部印发的《县委书记、县长至全县农民群众的一封信》<sup>①</sup>便是体现:

感谢你们对脱贫摘帽工作的支持、参与和配合!党的十八大以来,党中央高度重视扶贫开发工作,向全党全社会发出了脱贫攻坚动员令。我县作为全省首批脱贫县之一,这一年度目标既是鞭策更是激励……在这次脱贫摘帽中,大家能够切身体会到:村组道路硬化了、饮水安全了、村庄美丽了,老百姓生活提高了!……我们相信,有你们的积极参与,在建设幸福R县的征程中一定会谱写出精准脱贫绚丽的新篇章!我们相信,只要党政合力、干群同心,必定能如期打赢脱贫攻坚战!

坦率而言,上述两种策略以互动或单向度形式向村干部、农户传递寻求村庄共同体支持的做法,在某种程度上还未牵涉到驻村干部帮扶行为合接受性问题的轴心,更深层次的信任建构在贫困户识别工作的多重互动中完成。驻村干部的帮扶行为受及农户广泛认同这一事实由贫困识别程序的公开性与“寻亲”关系借用二者共同促成。首先,分析识别程序的公开性,由驻村干部主导、村内党员与农户代表共同评议确定的贫困户名单在多重识别技术手段的支撑下获得了村内民众支持,致使驻村干部以不断正名自身合法性的形式塑造其对扶贫资源配置的干涉价值。进而,驻村干部及挂包单位在职人员借用与地方性知识关涉颇多的“寻亲”关系谋求贫困户认可帮扶行为的固有权威。这里谈及的“寻亲”关系体现为驻村扶贫干部通过“亲家”称谓及附和 in 深层次社会关系网络的嵌入过程消除“国家公职人员”身份与贫困

---

<sup>①</sup>相关材料为R县委宣传部印发、由各行政村驻村扶贫工作队粘贴至贫困户住房外墙的《县委书记、县长至全县农民群众的一封信》(2017年1月调查资料)。

户“弱者”身份间的阶层距离感与文化异质性。“亲家”这一称谓通常指涉两个生活界限较为独立的家庭通过子女婚姻关系塑造“准血缘化”的家庭间关系，如M村的李某在2016年外出打工期间迎娶了沿海某市的张某，张李家庭间便以“亲家”称谓相称。在农村社会分工日益多元、传统礼教习俗成分影响下，“亲家”的称谓指向出现了泛化趋势：Q省南部一带的农户通常将婚姻关系建构出的家庭间关系称之为“水亲家”；将业缘、地缘或亲密人际关系基础上建构的家庭间关系称之为“干亲家”，这种关系的特殊性在于其基于双方在社会资源、人际关系上的互补性建构，如通过给对方子女取名、接受对方在生活上的恩惠等形式建构关系。由此，两种关系的实质差异便不难区别：较之“准血缘化”的“水亲家”关系，“干亲家”关系基于双方在生产生活上的恩惠互利建构，双方的联系强度既有可能形成极度亲密的人际关系，也有可能因其对对方资源需求程度的减弱而弱化或造成关系破裂，呈现为一种亲密程度历时性变化的“非血缘化”关系。显然，M村驻村干部对贫困户的“亲家”称谓更多地指涉“干亲家”关系范畴。

驻村干部“父爱主义式”的帮扶信念具有“帮穷扶弱”话语指向，脱离了“胡乱混日子”旨趣的贫困户对自身境遇的反思会促使其在政府资源扶持下主动改善生活条件。在这种状况下，驻村扶贫干部以一种主动消除阶层差距感并排除贫困污名化成分的形式——对“亲家”称谓的调用势必会得到贫困户在心理认知及行动上的回应，促使驻村干部进入贫困户“以己为中心，像水的波纹一圈圈推演出去”的社会关系网络（费孝通，2012）。调研发现，M村驻村干部接洽贫困户或是挂包单位在职干事到贫困户家里走访，多以“某某亲家”称谓作为双方互动基点，而附着于“寻亲”关系后的信任关系则在驻村干部与贫困户的往来间建构。调研组田野调研笔记记录了依附于“寻亲”关系基础上的正式关系与非正式关系的双轨运行：

驻村干部与贫困户的正式关系通过贫困户脱贫指标为基础的管理实践建构，集中体现于扶贫信息管理工作，内容涉及：贫困户申请表、家庭信息采集表、专项扶贫措施采集表、贫困户脱贫销号认定表、帮扶情况认定表、实物和现金收支记账……这些台账须在特定时限上报乡镇，要求户主、村干部、驻村帮扶工作队员共同签字并按手印。非正式关系的运作则颇具“礼物交换互惠”意蕴（阎云翔，2000），R县农村具有春节前杀年猪待客的饮食传统。1月23日，调研组随驻村扶贫工作队到第一书记挂钩的“李亲家”家里吃杀猪饭，WB送给“李亲家”冬衣、被子棉絮，其他驻村队员送了香油、水果，大家在饭席上的交谈仿若村里人一样毫不见外。到驻村工作队打算离开时，李户主把切好的猪腿递给了他们。

## （二）驻村扶贫力量运行：抓包刚性脱贫指标与代理村庄项目申报

精准识别与精准帮扶是精准扶贫战略的两个重要维度。中央政府的脱贫目标可用“实现贫困人口不愁吃、不愁穿，保障义务教育、基本医疗和住房”概括，具体的成效考核标准则以省级下发的贫困户、贫困村与贫困县脱贫指标为导向（参看表1），三个层面指标的完成

状况构成了上级政府批准贫困县退出贫困的考核依据。

表 1 Q 省脱贫摘帽考核指标及标准

考核维度	考核指标	标准
贫困户脱贫认定	贫困户人均可支配收入	要求超过国家扶贫标准，达到不愁吃不愁穿
	有安全稳固住房	住房遮风避雨，房屋结构安全
	适龄青少年就学得到保障	原则上义务教育阶段无辍学，不因贫困影响升学
	基本医疗有保障	家庭成员均参加新农合或城镇居民医疗保险
	社会养老有保障	符合条件的家庭成员均参加农村养老保险或城镇居民养老保险
	享受扶贫政策项目资金帮扶	得到一个以上资金项目帮扶
贫困村退出认定	贫困发生率	贫困村发生率降至 3%以下
	道路硬化到村	县城、乡（镇）到行政村通硬化道路
	贫困村通电	贫困村通 10 千伏以上的动力电
	贫困村通广播电视	贫困村广播电视覆盖率达到 99%
	贫困村通网络宽带	网络宽带覆盖到行政村、学校和卫生室
	农村饮水有保障	通自来水或饮水有保障，取水半径不超过 1 公里
	卫生室建设	建有标准化农村卫生室及配备乡村医生等
	公共活动场所	行政村有公共服务和活动场所
	适龄儿童有学上	贫困户适龄儿童义务教育入学率达到国家规定标准
贫困县退出认定	贫困发生率	贫困县贫困发生率降至 3%以下
	农村常住居民人均可支配收入	增幅高于全省农村常住居民人均可支配收入增幅
	贫困村退出	完成省级下达的贫困村脱贫出列任务
	扶贫政策项目、资金精准到户	建档立卡贫困户至少有一个资金项目帮扶
	实现县域义务教育均衡发展	义务教育阶段学生辍学率在国家规定范围内

资料来源：研究组依据《Q 省贫困退出机制实施方案》整理。

剖析不同层次的指标间关系，可以发现：（1）贫困县脱贫指标的完成度直接取决于贫困户及贫困村帮扶情况，县政府负责制定县域脱贫方案并整合各类涉农资金，脱贫摘帽实际执行权限下压到驻村干部为帮扶主体的行政村场域；（2）从战略设计初衷而言，凡入选建档立卡范围的战略瞄准对象均能得到住房改善、子女入学、基本医疗等方面的硬性帮扶。贫困户脱贫认定层面的战略内容对非贫困户具有较强排挤效应，识别贫困群体的程序规范性由此尤为重要；（3）村庄层面的考核内容多涉及公共设施建设，战略的排挤效应减弱而外溢效应增强，贫困户与非贫困户均可共同享用这些低排他性公共产品。M 村贫困治理围绕上述刚性指标展开，“刚性时间约束”则是 M 村在内的许多行政村面临的共性特征：驻村干部在完成



贫困户识别工作之后，针对贫困户及贫困村的帮扶措施须在 2017 年初达到对应指标要求并迎接上级政府考评，“扶穷”与“建村”成为行政村抓包脱贫任务的两个着力点。

尽管贫困村退出认定指标要求建设的公共设施在原则上没有区分使用者的身份差别，行政村内的项目建设次序与配置区位却存在着一定竞争性，驻村干部需要解决有限资源项目在同一行政村的哪几个村民小组优先配置的问题。若将视角从村庄移步到乡镇，村庄公共设施项目申报的竞争性色彩将愈加明显，“项目治理”运作逻辑见诸于扶贫领域公共设施建设过程。以精准扶贫基础设施建设为例，R 县 N 镇将项目分为交通、水利、村内环境整治、社会事业建设四类，行政村申报的项目交由县级审核并分批实施，项目资金以“先期 20%、中期 60%、后期 20%”比例拨付。一部分行政村得到了 N 镇前两批次基础设施项目的优先考虑（参看表 2），其中，昆村是省级核定的贫困村，其余行政村为非贫困村。

表 2 R 县 N 镇精准扶贫农村基础设施项目实施批复情况（2016—2017）

行政村名称	第一批基础设施项目		第二批基础设施项目		两批次基础设施项目汇总	
	村庄实施项目数	项目资金（万元）	村庄实施项目数	项目资金（万元）	实施项目数汇总	项目资金（万元）
石头村	4	31	—	—	4	31
井村	5	451.83	7	343.5772	12	795.4072
昆村	9	840.71	2	25.88	11	866.59
达村	2	105.15	—	—	2	105.15
M 村	5	266.86	13	493.0212	18	759.8812
岗村	6	285.88	1	64.48	7	350.36
和村	8	244.49	10	390.17	18	634.66
温泉村	2	14.46	—	—	2	14.46
安村	2	31.4	—	—	2	31.4
裕村	3	31	—	—	3	31
民村	6	87.6	1	5	7	92.6
化村	7	567.05	1	210.8355	8	777.8855
曼村	2	11.85	3	548.23	5	560.08
汇总栏	61	2969.28	38	2081.194	99	5050.4739

注：“—”表示行政村申报的项目未得到相应批次批复。

资料来源：研究组依据调研资料整理。

比较两批次基础设施项目批复情况，不同行政村在实施项目数、获批资金数上存在较大差异，具体而言：（1）13 个行政村得到了第一批次项目实施批复，贫困村昆村得到的项目数及资金数最多，M 村批复情况维持在同批次较低水平；（2）获批第二批次项目的行政村数量

削减到 8 个，与昆村项目资金数大幅锐减的趋势相反，非贫困村的批复资金数大幅增加，M 村批复项目数居于首位，涉及资金 493.02 万元；（3）将两批次批复项目数累加，M 村与和村以 18 个项目数并列项目数首位；昆村在项目资金数上保持相对优势，非贫困村中的井村、化村、M 村的项目资金数与昆村的差距甚微。此外，N 镇于 2017 年下旬完成了第三批基础设施项目申报工作，除表 2 中的部分行政村得到批复外，县级政府也统筹考虑了未入选前两批次批复名单的其余行政村。

县级批复的项目及资金数关涉到村级公共设施建设进度，这些项目恰是村庄脱贫成效的反映。批复项目实施总量除与政府资金筹备规模、待建项目“轻重缓急”程度划分有关外，也与驻村干部的项目申报体量直接相关。在 M 村，驻村干部不仅同村委会成员、村民小组长诠释了项目申报范围及种类，同时在村民小组成立村民自建委员会与工程质量监督小组作为项目实施监管主体。在项目申报内容拟定过程上，驻村干部自主确定一部分项目，同时倡导各村民小组在组长负责下民主议定待建项目，据此构成项目申报“总盘子”。鉴于县级财政规模有限、贫困村与非贫困村存在项目竞争的现实考虑，同批次申报的项目难以获得完全批复，M 村驻村干部采取“多报”策略为村庄争取更多的资源投入。在具体运作上，关乎村民小组 A、B、C 的项目 a、b、c 均以“a+b+c”一揽子形式上报至乡，若项目 b、c 未能获批则在下一批次继续申报，同时融入新的项目 d，以项目申报体量最大化追求批复规模最大，由此 M 村在前两批次项目申报中显示出较强竞争力，且获批项目分散于不同村民小组（参看表 3），实施类型呈多样化态势。

表 3 M 村精准扶贫前两批次基础设施项目实施配置情况（2016—2017）

所属批次	村民小组名	获批项目类型	项目造价（万元）	项目内容
1	RST	社会事业建设	9.6	新建一间 80 平米的村民文体活动室
1	HPZ	村内环境整治	58.06	村内道路主路硬化
1	HPZ	交通	180.00	新建 3 千米村组公路
1	CF	社会事业建设	9.6	新建一间 80 平米的村民文体活动室
1	LBD	社会事业建设	9.6	新建一间 80 平米的村民文体活动室
2	QCT	水利	7.08	实施人畜饮水工程改善取水环境
2	QMK	水利	28.93	实施人畜饮水工程改善取水环境
2	QMK	交通	40.0	修建跨径 10 米的桥梁一座
2	HT	水利	28.72	实施人畜饮水工程改善取水环境
2	LBD	水利	77.53	实施人畜饮水工程改善取水环境
2	HPZ	水利	7.04	实施人畜饮水工程改善取水环境
2	HPZ	交通	40.0	修建跨径 10 米的桥梁一座
2	BPZ	水利	4.65	实施人畜饮水工程改善取水环境
2	CF	水利	81.36	实施人畜饮水工程改善取水环境

2	MD	村内环境整治	34.65	村内道路主路硬化
2	RST	村内环境整治	87.73	村内道路主路硬化
2	MJ	村内环境整治	31.0	村内道路主路硬化
2	MJ	交通	24.3312	新建村组道路

资料来源：研究组依据调研资料整理。

“项目治理”逻辑体现为县级政府希冀以一种可计算化的流程管理形式实现扶贫资源精确配置，扶贫项目资金使用规范便是体现。R 县政府对村庄公共设施的施工面积及单位造价进行了严格限定，譬如，要求将文体活动室建设面积控制在 80 平方米、新建村组公路建设成本上限为 1 千米 60 万元。然而，这种可计算化的成本控制形式并未限制村干部追求公共设施效用最大化的“谋利”空间，驻村干部的“多报”策略同样体现于单一项目建设过程。以新建村组道路为例，项目建设要求实现村组主路与串户道路联接，施工计量数据由村民小组采集，驻村干部在汇总上报时会适度提高原始数据具体数值，据此放宽项目造价。研究组访谈第一书记 WB 得知，M 村如此行动基于两个因素考虑：

项目申报与批复的时间间隔难以确定，放宽造价可抑制施工材料价格上涨造成的影响，保证建设资金绰余；山区地形塑造了分散的住房分布格局，适当放宽数据可避免“路未入户”的尴尬处境，遏制项目重复建设。（访谈编号：M 村驻村扶贫工作人员 CH 20170813）

显然，这种“多报”策略具有较高的操作隐蔽性，它的出现肇始于上级政府的资金控制形式高度依赖于项目申报表格的栏目数值，忽视栏目数值实则经过驻村干部二次加工这一现实，这就为驻村干部争取单一项目建设效果最大化预留了操作空间。

批复项目在 M 村的实施并非特别顺利，HPZ 村民小组新建道路、QMK 村民小组桥梁施工过程出现了农户停放农用车阻拦、以“修桥导致田地占”为名索要经济补偿的做法，这些阻碍对驻村扶贫工作队构成不小困扰：

铺路、架桥项目对全村带来的好处显而易见，但还是有少数农户不配合。HPZ 小组新修村组路要从何家旁穿过，户主担心路面拓宽和修建排水沟会损坏挡墙，使用拖拉机阻挡路面、拿刀具威胁施工队，我们知道后心里很是着急，和村支书一起去劝，反复讲战略实施意义就没阻拦了；QMK 小组新修桥梁项目要在刘家的田地边搅拌碎石，刘某认为碎石会滑落到田就不同意，要求村里给他补偿款。我们跟他讲，施工只是暂时占用田埂，况且修这些项目没有发放补偿款的说法，大家相互体量一下，等桥搞好了，住在里面的人出行更方便些。（访谈编号：M 村驻村扶贫工作人员 CH 20170120）

### （三）上级政府规制：驻村干部的应对检查策略与战略瞄准偏差

涉及贫困户进退动态管理、帮扶项目信息的纸质材料需要规范存档，驻村干部同时需要将各类数据录入省级与国家扶贫开发数据管理系统，以达到扶贫成效远程监控效果。“三分之一的时间填表、三分之一的时间准备检查，三分之一的时间为贫困户想办法”是 M 村驻村干部对日常工作的生动概括，这一表述凸显出迎检准备对驻村扶贫工作带来的时间挤占效应。上级政府对扶贫过程的监督除凭借县级以上政府或扶贫办专项检查外，也通过省际交叉考核、第三方评估形式进行。尽管规制主体不尽相同、检查组抽取的村落名单尚不得知，考评内容紧密围绕减贫成效、精准识别和退出、精准帮扶、资金管理四个维度展开，精准帮扶子指标“群众满意度”则是衡量贫困县是否达到脱贫标准的重要标准。对帮扶群众满意度的测度要求驻村干部及村干部回避，贫困户如何评价扶贫成效成为驻村干部尤为关心的话题。在省际交叉考核组于 2017 年 1 月进驻 R 县前夕，M 村迎检准备工作已然拉开序幕，驻村干部不仅在分工负责基础上完成了迎检汇报材料，而且到访贫困户家里告知其有关检查组的提问应如何回答，防止老百姓在检查组面前“说错话、乱说话”，以“角色扮演”形式预演了贫困户满意度评价流程。

从治理结果看，R 县乃至 Q 省首批脱贫摘帽县未能如期脱贫便是上级政府作用于成效核查环节的直接后果，致使地方政府贫困治理进入“负责任”的偏差整改周期。上级政府的验收结果显示，R 县扶贫过程存在贫困户错评率与漏评率过高问题，漏评贫困户问题在许多行政村尤为突出。尽管 M 村在 2016 年通过贫困识别程序确定了建档立卡户 88 户 292 人，在年底将贫困发生率控制在 1.42%<sup>①</sup>，却另有 19 户 41 人未能进入建档立卡范围<sup>②</sup>。这部分群体具有如下特征：（1）家庭成员多缺失劳动能力，劳动力在家庭的占比不足 25%；（2）以分户后的独居老人为主，年龄多在 65 岁以上，为老弱病残群体。贫困户漏选问题并非发生在贫困识别环节，而是在行政村上报建档立卡名单与县级核定批复的“一上一下”过程中促成。

村内初选出来的建档立卡名单有 107 户 333 人，名单选出后报县级核定。在当时召开的扶贫工作会议上，县政府领导谈及：“既然你们在下面选出的这批人缺乏劳动能力，他们能在今年脱得出去吗？得靠民政部门最低生活保障政策兜底。”许多村识别出的这部分群体被剔掉了，M 村涉及 19 户 41 人。漏评问题是在验收贫困县脱贫成效时指出来的，后来我们也反思了，这个问题之所以发生是因为村内已经按照“五个一批”要求

<sup>①</sup>精准扶贫战略要求中部贫困县贫困发生率控制在 2%，西部贫困县适当放宽到 3%。在 Q 省政府拟定的脱贫考核指标中，省级核定的贫困县、贫困村均需将贫困发生率控制在 3%（参见上文表 1）。尽管 M 村为非贫困村，对贫困户及村级层面的脱贫成效考核同样参照贫困村脱贫标准实施，这种要求深刻体现出各级党委、政府对“插花贫困”现象的高度重视。

<sup>②</sup>针对上级政府验收结果反馈的问题，R 县政府于 2017 年 4 月开展问题整改行动，要求县域全部行政村按照“最穷最弱排序原则”再次检查贫困户识别程序的规范性，注重排查“漏选户”与“错选户”。此外，为提高贫困户动态管理效果，R 县建立色卡管理模式：红卡户表示贫困程度很深且暂未脱贫的贫困户；蓝卡户为除红卡户外的缺资金、缺技术、缺发展思路等在册未脱贫的建档立卡贫困户。列为黄卡户的对象为：2014 年、2015 年、2016 年脱贫户。以 M 村为例，漏选的 19 户 41 人在问题整改行动中得以重新纳入建档立卡范围。此外，县级政府通过工作会议、领导督查等形式强调了提高贫困识别程序规范性的治理要求。

选出了名单，但县里强调贫困户要具备劳动能力这一硬性条件就把本该选入建档立卡、由社会保障兜底的弱势群体忽略了。就算这些群体难以通过发展生产脱贫，选入建档立卡范围后才能享受子女教育、养老等方面的兜底帮扶。（访谈编号：M村第一书记 WB 20170709）

由此，R县普遍存在的贫困瞄准偏离问题可归因于政府组织失灵。这种组织失灵区别于驻村干部与村干部通过“利益同盟”形式造成的“精英俘获”现象<sup>①</sup>，在某种程度上与地方政府战略实施认知不足、扶贫行为上的选择性执行取向有关。“帮穷”、“帮能”、“帮弱”作为精准扶贫战略的主要价值取向（王雨磊，2017b），三重话语并不存在直接的价值竞争关系。精准扶贫作为发展导向型战略，意在通过输送巨量的国家社会资源，以驻村扶贫为杠杆撬动农户内生造血能力、实现生活生产富足，R县政府的建档立卡识别程序对“具备劳动能力”、“拥有劳动发展意愿”价值的过度推崇致使其对贫困户的识别以是否具备劳动能力为门槛，这就从主观角度对“帮穷”、“帮能”、“帮弱”价值进行了分割排序。换言之，地方政府的“帮穷”行为是以具备劳动能力的“帮能”话语为起点的；相较“帮弱”话语，“帮穷”、“帮能”话语在地方政府的治理排序中占据了价值优先性，这就为贫困识别“弃真”问题预埋了隐患。

### 三、结语

M村贫困治理是当前国定贫困县下村庄治理的一个缩影。整体而言，M村在特色产业培育、基础设施建设上取得了较好成效<sup>②</sup>，而帮扶对象瞄准失真问题在“叠加效应”影响下消解贫困县治理成效，致使地方政府贫困治理进入问题整改周期。特定的情境演绎特定案例，贫困识别失真问题并非完全由行政村场域的扶贫实践塑造，对此类问题发生逻辑的推演需要建立一种“上下结合”的统合视角，将基层政府抓包战略体系的治理意图与行政村落实脱贫指标任务的治理权责形态融入分析范围，同时认知到“压力型体制”语境及刚性时间约束条件对地方政府行为带来的多重影响（荣敬本，1998），这种学理上的认知视角有助于呈现战略传递与战略实施间的内在关联，展现治理问题本身具有的实质性意涵。透过这种视角可以发现，R县普遍存在的漏评贫困户行为对治理实践带来的影响是深层次的：一方面，对漏评群体的帮扶意味着更大的脱贫难度，县级政府主张驻村干部将战略实施的着力点放在具有劳动能力的贫困户群体，以期通过发展导向型战略与民政兜底政策的二元划分将体制帮扶资源

<sup>①</sup>贫困治理研究关注的“精英俘获”效应指涉以村干部、经济能人为代表的村庄精英在扶贫资源分配与信息获取上的影响力。现有研究认为，村庄精英群体掌握着扶贫资源的发言权、实施权和处分权，在扶贫项目信息获取上占有显著优势；贫困户因为经济能力薄弱、社会资本有限，其对扶贫项目的诉求表达在扶贫资源配置过程中处于边缘位置。由此，“精英俘获”效应造成的影响后果之一是“扶富不扶穷”。

<sup>②</sup>以M村为例，在产业扶持政策支持下，当地依据茶叶经济作物种植优势，于2016年成立村茶叶专业合作社并参与产业扶持政策，签订茶叶提质增效合作协议88户498亩，涉及建档立卡户59户172人332亩。在养殖业方面，专业合作社与农户签订生猪养殖收购合同138份，覆盖建档立卡户88户292人，截至2016年12月，生猪已出栏500余头。在村民委员会与驻村扶贫工作队的联络沟通下，M村与当地咖啡实业有限公司签订咖啡鲜果订购合同53户118人349亩，涉及2016年建档立卡户35户118人236亩，扶持资金达到9.558万元。此外，M村在教育扶贫、生态补偿、民房改造建设等方面取得了较好的帮扶成效。囿于案例研究字数限制，本文不具体展开阐述。

倾斜到具有劳动能力的农户，给予改善生活境遇的最大可能性，这种有选择性的战略实施意图造成漏评群体的内在诉求未能得到根本满足；另一方面，漏评贫困户行为削减了贫困现象的发生规模总量，其中一部分农户通过发展产业脱贫，这使得反映在治理结果上的贫困发生率显著降低、地方政府对减贫规模的追逐引发脱贫指标“层层加码”现象甚至造成治理质量异化。在这个意义上，脱贫战略在未来时期的发展完善不仅需要具备愈加精细化的“技术治贫”策略，借助于治理网络建构展开的政府行为引导乃至政府组织失灵规制同样极其必要。

## 附录（M 村 2016 年扶贫攻坚“脱贫摘帽”工作实施方案）

根据党委、政府统一安排部署要求，围绕 N 镇扶贫开发总体目标，结合 N 镇 M 村 2016 年扶贫攻坚“脱贫摘帽”工作实际，特制定扶贫攻坚“脱贫摘帽”工作实施方案。

### 一、总体思路目标

N 镇 M 村党支部和 M 村民委员会，在 N 镇党委、镇人民政府的统一领导下，紧紧围绕全镇扶贫开发总体目标任务，结合 M 村扶贫工作实际，按照“脱贫一批，易地搬迁脱贫一批，生态补偿脱贫一批，发展教育及转移培训就业脱贫一批，社会保障兜底一批”的分类扶持措施，制定精准扶贫攻坚计划，努力实现 2016 年脱贫摘帽的总体目标，真正实现农民增收致富、社会和谐稳定、村容村貌发生巨大变化、生态文明可持续发展的目标。

### 二、扶贫攻坚“扶贫摘帽”工作领导小组

#### （一）领导小组

为了加强对 M 村 2016 年度扶贫攻坚“扶贫摘帽”工作的组织领导，特成立 M 村 2016 年度扶贫攻坚“扶贫摘帽”工作领导小组；

#### （二）领导小组办公室

领导小组下设办公室，办公室设在 M 村民委员会。主要负责 M 村 2016 年扶贫攻坚“扶贫摘帽”工作党建工作、资料收集、台账建设、档案归整、方案制定、信息简报、进度上报等日常办公事宜。

#### （三）责任分解

按照“发展生产脱贫一批，易地搬迁脱贫一批，生态补偿脱贫一批，发展教育及转移培训就业脱贫一批，社会保障兜底一批”的分类扶持措施和精准扶贫攻坚计划，为了实现 2016 年“脱贫摘帽”的总体目标。将 M 村 2016 年度扶贫工作项目实行责任分解和责任到人、到户，责任工作队员对所负责的项目实施、工作推进进度负责。扶贫工作队对 M 村 2016 年扶贫攻坚工作负有总体（主体）责任的同时，对所明确的项目负有直接组织领导和推进落实的工作责任。

### 三、扶贫攻坚项目推进和经济发展实施意见

按照“发展生产脱贫一批，易地搬迁脱贫一批，生态补偿脱贫一批，发展教育及转移培训就业脱贫一批，社会保障兜底一批”的分类扶持措施和精准扶贫攻坚计划，为了实现 2016 年“脱贫摘帽”的总体目标。充分发挥 M 村热区资源、反季节蔬菜、茶叶、咖啡等优势产

业发展潜力，按照“一村一方案，一组一计划，一户一对策”的精准扶贫攻坚计划，提出以下项目推进和经济发展实施意见。

#### （一）基础设施建设

一是加强村组道路建设。通过 2016 年度扶贫攻坚项目的推进，积极争取上级党委、政府的关心、支持，协调挂钩单位的支持，实施 M 村委会到 RST 小组的道路建设，全长 8000 米，概算投资 560 万元，其中村组（内）道路 4200 米，概算投资 273 万元，农田水利基础灌溉沟渠 5500 米，概算投资 85 万元，农村饮水工程 12300 米，其中串户管网 4700 米，概算投资 135 万元，按工作规划时间进度要求，落实项目规划和项目落地，切实改观村庄道路基础设施建设，真正实现村民致富、出行方便安全；二是加强水利设施建设，切实改善农田水利灌溉工程，从而提高粮食和经济作物的单产及经济附加值，改善村民人畜饮水安全；三是加强活动场所和活动室建设，切实改善和丰富村民的文化生活。建设活动室 4 个，概算投资 40 万元；四是加强公厕、垃圾池建设，切实改善村民卫生条件。建设垃圾收集池 25 个，概算投资 37.5 万元；五是加强串户路硬化工程和亮化工程，切实改善村民的居住环境。建设太阳能路灯 85 盏，概算投资 59.5 万元。

#### （二）经济发展措施

M 村总体经济发展思路是，充分发挥 M 村地处热区的优势，提出围绕 M 村的“一带一路”促进全村经济发展战略部署：“一路”指的是依托现有的 R 县城到 M 村县间公路建设和开发 M 村温泉旅游度假区的大好机遇，挖掘现有旅游休闲度假资源，鼓励发展农家乐、温泉旅游等旅游休闲产品，带动沿路村、组经济发展。“一带”指的是充分发挥 M 村地处热区优势和适合冬农开发、反季节蔬菜种植、茶叶、咖啡种植等优势产业，建立 M 河两岸热区开发经济带。贫困人口人均年纯收入实现 3000 元以上。

#### （三）发展教育培训及转移就业

依托村组公路建设、易地搬迁建房、基本农田水利基础设施、活动场所建设大规模推进，烤烟、茶叶、咖啡等经济作物大量推广种植，劳动力需求扩大的契机，协调劳动就业局、县职业中学等劳动教育培训机构，通过举办一至三期砖工、钢筋工、粉刷工和茶叶、咖啡种植技术等劳动技能培训，从而将现在没有一技之长的中、青年剩余强壮劳动力，转移投入到大规模的基础设施建设大军之中，从中增加劳动收入，达到脱贫致富的目标。

#### （四）环境治理

要加强活动场所、活动室的建设，切实改善和丰富村民的文化生活。加强公厕、垃圾收集池建设，切实改善村民卫生条件。加强村组路、串户路硬化工程和亮化、美化工程，切实改善村民的居住环境。

（五）基层组织建设紧紧抓住基层党建工作和村两委换届选举的时机，通过 2016 年扶贫攻坚战略的实施，不断加强村党总支部、村民委员会、党小组、村民小组、村治保会、调解会等基层组织建设。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，发挥经济发展、脱贫致富的带头作用。同时要不断加强制度建设，进一步推进党务、村务公开透明。

## 分析报告

对 M 村脱贫场景的案例描述显示，驻村干部主导农村扶贫资源配置秩序的治理行为由贫困县政府在既定时间约束条件下的脱贫责任与治理压力共同驱动。在 M 村贫困治理前期，驻村扶贫干部以政府主导扶贫资源分配秩序的合法性嵌入农村社会，在借用地方性知识“亲家”称谓话语基础上进入贫困户社会关系网络，为驻村扶贫干部抓包刚性脱贫指标、争取扶贫资源项目铺设了前提条件；在 M 村贫困治理后期，伴随贫困治理时限日益收紧，上级政府对贫困县政府治理行为的规制强度有所加强，以省际交叉考核、第三方评估为代表的规制形式旨在遏止农村治理偏差，而这种以政治控制与治理问责为屏障的规制行为遭受到驻村扶贫主体的“反策略”，驻村干部通过应对检查行为将上级政府可能发现的治理问题隐匿化，致使行政村的治理问题未能得到及时理清，进而将治理问题放置在上级政府验收情境，促成了贫困县脱贫摘帽时间推迟现象的出现<sup>①</sup>。由此，政府主导扶贫资源配置秩序在给村庄带来发展成效的同时带及治理偏差之殇，农村减贫质量依旧存有提升完善的空间<sup>②</sup>。

从更加宏观的公共事务治理实践角度考察，迅猛发展的经济社会在改善个体生活境遇的同时催生出颇具不确定性特征的社会风险，政府主体亟需回应的公共事务类型愈加复杂，倒逼政府通过流程再造形式回应业已存在的治理难题。纵观公共管理发展脉络，政府改革的显著特征之一便是治理（Governance）理论自 20 世纪 80 年代以来得到了各国政府实务者的高度重视，掀起了一场由管控向治理范式转换的变迁过程。国内外知识界对治理一词的界定不尽相同，全球治理委员会的界定形式具有代表性：“治理是个人和制度、公共和私营部门管理共同事务的各种方法的综合。它是一个持续的过程。其中，冲突或多元利益能够相互调适并能采取合作行动，既包括正式的制度安排也包括非正式的制度安排”（全球治理委员会，1995）。伴随学理探讨深度纵深推进，治理理论衍生出多中心治理、网络治理、协同治理、元治理等多种子理论类型，尽管某一理论对价值诉求的强调重心略有差异，政府引导、多元力量协同参与是理论间相通的价值蕴涵。治理理论对政府治理实践的应用意义不仅体现为理论价值主张政府与多元社会主体在公共事务领域形成高效有序的治理格局，同时表现为治理程序的民主性与结果的可负责性有助于凸显现代社会政治变革的显要价值。对我国贫困治理实践而言，治理理论对引导政府有效配置扶贫资源，推动市场、村庄共同体、农户等主体有序参与扶贫过程的实践进程具有重要启发意义，“善治”（Good Governance）是农村扶贫开发工作的重要价值追求。本文认为，依托治理理论内核的价值理念有助于明晰扶贫开发工作在未来时期的发展走向，但案例内容呈现的经验场景与理论规范意义的“善治”主张依旧相去甚远。政府引导、社会多元主体有序参与的理论主张对扶贫过程优化减贫成效的意义毋庸置疑，而治理实践亟需解决稳固的贫困治理质量何以可能的议题。换言之，治理理论应用于

<sup>①</sup>较之负责贯彻实施精准扶贫战略的贫困县政府及驻村扶贫工作队，上级政府对农村减贫过程的监督通过检查验收形式进行，在督促贫困县政府治理进度、整治贫困识别偏差乱象上发挥了重要功能。

<sup>②</sup>本文案例结论证实了现有研究“政府主导扶贫资源配置秩序对村庄减贫实践带及正向效应与负向影响”的基本论点，相关文献可参考谢小芹对广西圆村“第一书记”制度的研究成果，详见《公共管理学报》2016 年第 3 期。



具体治理场景需要得到一系列具体制度内容的及时承接,建构作为治理基本框架的治理网络结构由此显得尤为重要。在扶贫治理网络结构中,运行于农村结构场内的行动者不仅包括贫困县政府调派的驻村干部、以检查验收形式嵌入农村的上级政府,而且涵盖村干部、农户、市场企业等主体。按照韦伯的界定,理性是以清晰的目标导向及明确的实现手段为基础的思维和行动方式(韦伯,2010;殷浩栋等,2018),多重主体的行动目标与行为方式具有高度理性化特征,各主体在目标与行动上的冲突程度将显著影响农村扶贫效能。在这个意义上,剖析减贫治理网络结构的总体性特征及行动者关系成为优化贫困治理效能的关键一环,罗纳德·伯特提出的“结构洞”社会结构理论有助于我们深化对这一议题的认知。

（一）治理视域下的“结构洞”社会结构理论

美国社会学家伯特在著作《结构洞：竞争的社会结构》一书中提出“结构洞”理论,用以描述社会网络中非重复关系人之间的连接断裂现象(伯特,2008)。伯特认为,“在社会网络结构中,占据结构洞数量较多的治理结构可以显著减少各主体间重叠性的信息沟通链条并降低主体间的信息成本,体现为追求最有效率的网络沟通形式”(伯特,2008)。在沿用“结构洞”理论探析农村减贫治理网络结构优化议题前,本文依据案例场景呈现的行动者关系分析 M 村减贫治理网络结构。

按照“政府主体—村组干部—农户”网络结构分析逻辑,本文将贫困县政府调派的驻村扶贫干部描述为政府主体  $G_I$ <sup>①</sup>,将负责检查、验收基层治理过程及成效的上级政府主体表示为  $G_2$ ,  $G_I$  和  $G_2$  共同构成抽象化的政府主体  $G$ ,象征村庄自治权威的村组干部表示为  $V$ , 贫困户群体表示为  $P$ , 非贫困户群体表示为  $NP$ , 由此形成如图 1 所示的分析图示:

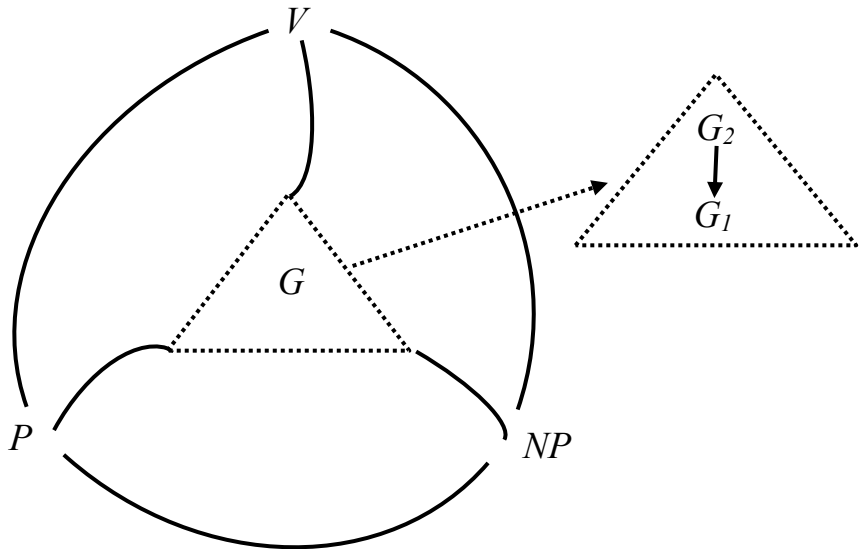


图 1 案例贫困治理网络结构图示

<sup>①</sup>以“第一书记”制度为主体的驻村扶贫帮扶形式是当前我国贫困治理的显著特征。“第一书记”及驻村扶贫班子由贫困县党委、政府（主要由组织部门负责牵头）调派、负责完成行政村层面的脱贫摘帽工作。本文认为驻村扶贫干部的帮扶行为在很大程度上体现为贫困县政府的治理意图，因此在治理网络结构图示中沿用  $G_I$  表示贫困县政府及驻村扶贫干部主体。

结合案例场景可知,以  $G_I$  为主要运行主体的政府主体  $G$  在扶贫网络中占据中心位置,  $M$  村减贫治理网络结构具有如下特征: (1) 政府主体  $G_I$  负责主导扶贫资源配置秩序, 在“扶穷”和“建村”方面发挥重要的建设性功能; (2) 政府主体  $G_I$  与村组干部  $V$  形成了良好的协作关系,  $G_I$  对  $V$  的权力借用呈现出明显的工具理性取向, 二者间关系基于压力型体制下的扶贫任务分工建构。同时,  $G_I$  在贫困帮扶群体确定过程中对“优先帮扶具备劳动能力群体”价值话语的过度强调在很大程度上消解了村组干部  $V$  的自主治理权威, 促使  $G_I$  在  $G_2$  检查规制下开展“负责任”的治理纠偏行为; (3)  $M$  村政府主体  $G_I$  与贫困户  $P$  的帮扶关系建构未达到精准扶贫战略的理想化要求,  $G_I$  漏评贫困户  $P$  的治理行为促使部分贫困户  $P$  的利益诉求表达“失语”; (4) 政府主体  $G_I$  在精准扶贫“建村”维度遭到了少部分  $NP$  与  $P$  的阻拦与抵制, 阻碍行为对农村减贫进度与村庄共同体凝聚力建设带来负面影响。此外,  $V$ 、 $P$ 、 $NP$  之间存在相互连接, 沟通链条的建构基础来源于乡土社会人际关系的正式或非正式化运作 (柳亦博, 2014)。

在既定的扶贫资源体量规模、治理时间约束等多重条件影响下,  $G_I$  既要维护政府主体在贫困户群体识别程序与治理结果上的行为权威, 又要在“建村”维度增强行动弹性程度以实施更多的扶贫资源项目、在抽调期限内谋求村庄公共利益最大化。上述案例所示的刚性治理网络结构不仅致使  $G_I$  需要逐一满足  $V$ 、 $P$ 、 $NP$  不同群体对国家扶贫战略的潜在利益期望, 同时促使以  $V$  为代表的村庄共同体对农村公共事务的治理陷入一种“协助而非自主”的关系形态。案例内容显示, 政府主体  $G_I$  在给  $M$  村带来减贫发展成效的同时带来了贫困识别不准之殇。在政府主体  $G_I$  作为中心地位的贫困治理结构中,  $G_I$  的群集度极高、各行动者通过正式关系或非正式关系连接的网络链条在“结构洞”理论中体现为社会网络密度过大、初级关系人 (Primary Contact) 缺乏、网络整体的结构洞数量较少特征 (伯特, 2008)<sup>①</sup>。案例治理网络结构存在可资优化的空间。

## (二) “结构洞”理论对优化治理网络结构的启示

对当前农村贫困治理实践而言, 有效的贫困治理网络结构既要发挥政府对贫困治理过程的引导规划作用, 又要凸显乡土社会的自主治理能力, 进而实现贫困户内生造血脱贫的发展目标。治理网络结构的这种制度化安排与精准扶贫战略内涵高度契合: 精准扶贫战略意在通过传递输送有助于改善农村居民境遇的国家扶贫资源、以驻村扶贫形式撬动农户内生造血能

<sup>①</sup>伯特用“结构洞”一词指涉两个关系人之间的非重复关系, 认为彼此之间存在结构洞的两个关系人向网络贡献的利益是可累加的, 而非重叠的。一个“饱含结构洞数量较多”的网络结构建构要求是去除冗余化的信息沟通链条、精简信息传递机制, 追求增加网络利益而非增加维护网络成本。网络结构建构应当体现效率原则与有效原则, 有效原则提倡在网络结构中通过确立初级联系人 (Primary Contact) 这一形式进而维持与次级联系人 (Second Contact) 乃至整个网络的连接关系。因此, 伯特所提的网络结构策略优化的核心举措在于区分初级关系人与次级关系人、以集中资源发展与初级关系人的关系。尽管伯特对“结构洞”的研究基于增加网络结构运行利益规模与信息传输效率视角展开, 这一研究成果对当前我国贫困治理实践仍然具有较强的应用意义。贫困治理情境需要优化不同行动主体的连接关系形态, 这种优化过程不仅是基于提升网络信息传输效率的内在要求, 同时也是在实现国家治理体系与治理能力现代化宏观背景下提升政府引导能力、发挥社会多元主体协同治理作用的必然要求。在当前贫困治理实践中, 发挥政府引导规划功能的同时强化村庄共同体自主治理能力建设这一实践做法类似于在既定的“结构洞”网络结构中增加初级联系人 (村庄共同体), 因而这种治理结构是“饱含结构洞数量较多”的网络结构。

力。在这个过程中，政府驻村扶贫主体对村庄扶贫资源配置秩序的全局式调控会从总体上影响村庄共同体的自治能力，更有甚者弱化村庄自治能力。本文认为，对于建构良善的治理网络结构而言，在政府统筹引领下发挥村庄共同体自治能力、强化村庄共同体对农村公共事务的沟通协调作用是精准扶贫战略实施过程中的关键一环。延伸这种分析逻辑，在现有治理网络结构中强化村庄共同体对于政府、农户的沟通纽带作用类似于在既定的“结构洞”治理结构中发挥初级关系人的连接作用，这将促使既定的刚性治理结构被“充满结构洞数量”的弹性治理结构取代，这种优化策略将显著提升农村减贫质量成效。

本文用  $C$  指代乡土社会中的村庄共同体实体形态（可视为村庄农户利益聚合表达的形式总和），村组干部  $V$ 、具有经济发展能力的农民经济合作社  $O_1$ 、村民代表大会  $O_2$ 、市场企业  $O_3$  以及具有其他功能的自治性组织  $O_4$ 、…… $O_n$  均是村庄共同体  $C$  的有机组成部分。以村庄共同体自主治理能力建设为要旨的治理网络结构可用下图 2 表示：

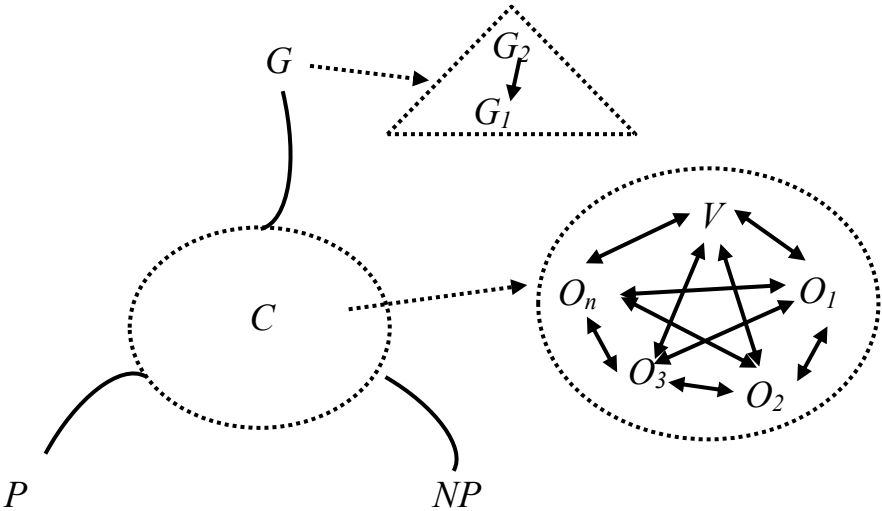


图 2 以村庄共同体自治能力建设为中心的治理网络结构优化图示

在以村庄共同体自治能力建设为中心的治理网络结构中，各行为者间的沟通链条更为简化，政府主体  $G$  从治理节点中心位置转变至引领规划层面不仅有助于改变“包办农村公共事务”的事权繁重态势，同时有助于促进村庄共同体  $C$  与  $P$ 、 $NP$  群体直接互动，提升农村社会解决自身矛盾或突出问题的能力<sup>①</sup>。

可以发现，图 2 治理结构较之图 1，对应于一个以村庄共同体  $C$  为沟通枢纽的治理结构显著降低了社会网络密度与群集度，这一结构是饱含结构洞数量的。不仅如此，在村庄共同

<sup>①</sup>村庄共同体对应于网络扁平化的治理结构，某一农户在村庄共同体中往往兼具多种身份，通过与其他农户沟通、传递互补性的信息资源以提升村庄共同体的自主治理能力。此外，村庄共同体的自主治理能力得益于自我学习能力的成长，精准扶贫战略强调“通过发展教育脱贫一批”，其中受及高等教育的新生代农村群体在国家实施《乡村振兴计划》、产业发展政策等宏观制度引导下“回流”农村地区兴农创业，促使其自身具有的信息、技术优势能够在村庄范围内得到及时应用，而这种“外溢效应”也将带及村庄弱势群体。

体  $C$  内部,  $V$ 、 $O_1$ 、 $O_2$ 、 $O_3$ 、…… $O_n$  在共同体中的位置高度扁平且平等化, 它区别于以刚性科层监管规制的  $G_1$ 、 $G_2$  间关系, 通过调动不同行动者的互补性功能<sup>①</sup>, 有助于发挥村庄共同体  $C$  沟通政府科层体系  $G_1$ 、 $G_2$  与农村民众  $P$ 、 $NP$  的桥梁纽带作用。

由此, 本文认为以图 2 为代表的治理网络结构优化过程可为当前贫困治理实践带来诸多启示。值得注意的是, 这种治理网络结构建构依旧以提升不同社会主体的协同治理能力为出发点, 但却显著优化了不同行动者互动的方式与过程。结合图 2 所示的治理网络结构, 本文认为提升农村减贫成效可从以下三个层面着手:

(1) 发挥政府主体  $G$  在治理结构中的引导规划功能, 强化其在减贫过程的资源配置、思想引导与治理质量监督作用并与村庄共同体  $C$  建构“伙伴治理关系”。举例而言, 政府主体在减贫过程中的资源配置作用体现为政府主体配置扶贫资源项目、实施资金, 引导市场企业与村庄经济合作社、农户建立产业帮扶关系, 较好对接减贫制度供给与农户实际需求; 思想引导以党建引领为依托、强调从思想教育层面激发并调动帮扶对象的内生脱贫动力; 治理质量监督作用体现为政府主体强化对治理结果的可负责性与政策帮扶内容的有效性, 以此做到“真脱贫”、“不返贫”。将精准扶贫战略的治理效果拆分为“帮穷”与“建村”两个维度, 前者关涉政府主体  $G$  将一揽子帮扶项目“定制化”地“授”给战略瞄准对象  $P$ , 需要贫困户主体  $P$  认可帮扶内容的有效性与驻村扶贫干部的治理权威。而案例内容“亲家”称谓话语的借用也启示扶贫实务者  $G_1$  与贫困户  $P$  的互动要找到一种既能同理“弱者处境”、又有助于消除双方距离感的嵌入形式, 广阔的治理规模塑造了不同的区域社会文化, 政府主体对贫困户的帮扶需要充分融入生长于乡土情境的地方性知识, 将贫困治理战略要求转化为贫困户认可的语言与行为, 理解贫困地区农民的生活习惯及风俗, 在实施精准扶贫帮扶内容时避免“一刀切”的行为取向; 后者“建村”维度对应于政府主体  $G_1$  在村庄内供给低排他性特征的公共产品, 在治理成本由国家项目资金自上而下拨付的同时, 农村公共事务治理需要化解可能存在的集体行动困境。诸如  $M$  村公共设施建设过程中出现的情绪化抵触行为表现出  $NP$ 、 $P$  群体私有产权收益认知与村庄共同体  $C$  公共利益的潜在冲突性, 政府主体  $G_1$  要在寻求村庄共同体  $C$  的支持协助下通过“讲道理”群众工作方法与适度补偿农户潜在或既有损失的手段化解农户抵触心理。此外, 驻村干部  $G_1$  与村干部  $V$  的协作配合关系作为治理网络体系中的关键一环, 双方需要提供互补化的社会资源, 将村庄公共福祉作为两者行为运行的目的。

(2) 培育驻村扶贫干部村庄关怀意识与强化村庄共同体治理能力建设两个维度提升贫困治理效能。 $M$  村减贫过程呈现出的代理村庄发展项目“多报”策略在很大程度上由驻村扶贫干部在既定扶贫资源体量有限条件下萌生的村庄关怀意识驱动, 尽管驻村干部谋求的是村庄公共利益, “多报”策略运用的背后也折射出扶贫领域资金项目管理办法在实施过程中的

<sup>①</sup>按照伯特的观点, 建构有效并高效的网络结构的核心策略在于确立初级关系人这一形式沟通连接更多的次级联系人。“结构洞网络利益增长的关键之一在于纳入更多的关系人”。从培育村庄共同体自主能力角度考虑, 村庄共同体中的构成要素如村民代表大会、农民经济合作社等发挥次级联系人作用。

固有缺陷<sup>①</sup>。此外，上级政府组织实施的各类检查考核活动加剧了基层扶贫工作负担，这在很大程度上挤占了驻村干部为贫困村“想办法、谋出路”的工作时间。为此，现有制度设计要在提升扶贫项目资金体量、规范项目资金监督办法的前提上对驻村帮扶主体的公共意识进行正向引导，同时要通过规范化的扶贫考核形式减轻基层扶贫工作负担，促使具有乡村关怀意识的驻村干部把更多的工作时间付诸于为贫困村“想办法、谋出路”。鉴于减贫治理成效提升需要考虑到因地制宜帮扶、遏制脱贫群体因病返贫等现象发生的可能性，村庄共同体需要增强在扶贫治理领域的自我管理、自我学习与监督管理能力，增强农村减贫“主人翁”意识，通过提升村庄共同体自治能力以更好地发挥其沟通政府主体、农户的功能作用。具体而言，村庄共同体的自主治理能力提升路径体现为如下维度：在全面把握农村贫困成因的基础上拟定本村减贫实施方案并及时对接政府供给的扶贫资金项目；以农村经济合作社、产业技术人才为依托组织农业技能培训，及时向政府或市场主体汇集贫困户的帮扶需求信息；参与政府减贫过程的贫困识别环节与帮扶管理环节，提升政府减贫方案确定程序的科学性与民主性水平；发挥村内党员、村民小组、村民代表大会等农户利益表达形式的作用，为贫困户、非贫困户提供切实可行的生活质量改善方案。

（3）充分发挥村庄的区域特色优势，通过因地制宜实施减贫规划、人才回流等形式加强村庄共同体建设、增强村庄组织凝聚力。精准扶贫战略实施旨在通过国家扶贫资源的系统化输送对村庄内生造血能力带来“撬杠效应”意义上的改善。从更为长远的角度考虑，村庄内生造血能力建设不仅需要政府主体的“父爱主义”式关怀，更要在强化村庄文化纽带的基础上寻找能够体现村庄自身比较优势的减贫发展项目（如乡村旅游业、生态扶贫项目、“飞地经济”模式）。在打造村庄区域特色优势项目的过程中，政府主体要引导村庄共同体通过农民经济合作社、村庄经济能人（或称村落精英，Village Elite）等联系纽带强化与贫困户群体  $P$ 、非贫困群体  $NP$  的关系互动，促使贫困群体通过多元化的发展措施摆脱贫困生活境遇。

### （三） 分析结论

综上所述，对  $M$  村贫困治理的案例研究旨在以特定体制机制牵涉下的行政村场域为切入点，剖析运行其中的“政府主体—村组干部—农户”治理结构塑造对农村贫困治理过程及成效带来的实质性影响，进而探讨案例内容对优化“政府主体—村庄共同体—农户”贫困治理网络结构的经验阐发。本文在考察现有贫困治理网络结构基础上，沿用伯特的“结构洞”理论探讨了贫困治理结构优化在未来时期的优化方向与重点。本文可能存在的研究贡献是探讨了以村庄共同体自治能力建设为核心的治理网络结构塑造对推动我国贫困治理过程优化的实践意义。之于更加广泛的农村治理场景，在政府主体主导减贫资源配置的前提下建构良好干群关系，逐步引导农村提升自治能力，将是农村减贫治理实践在未来时期的努力方向。

<sup>①</sup>尽管案例内容中驻村干部采纳“多报”策略谋求的是村庄公共利益，但多地治理实践呈现的“多报”策略远比案例内容复杂，扶贫领域近年来出现的驻村干部以及村干部滥用项目资金谋求私利的贪腐行为便是以公共利益之名谋求私人利益的深刻体现。扶贫领域贪腐行为的发生也启迪扶贫实务者提升完善现有扶贫资金项目管理实施办法的规范化程度。

## 参考文献:

- 林闽钢、陶鹏, 2008, 《中国贫困治理三十年回顾与前瞻》,《甘肃行政学院学报》第 6 期。
- 唐睿、肖唐镖, 2009, 《农村扶贫中的政府行为分析》,《中国行政管理》第 3 期。
- 郑晓园, 2016, 《农村消费型贫困的发生机理与治理策略——以鄂东 S 镇农民建房为例》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》第 4 期。
- 邢成举, 2016, 《压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第 5 期。
- 谢小芹, 2016, 《“接点治理”:贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践》,《公共管理学报》第 3 期。
- 李小云, 2013, 《我国农村扶贫战略实施的治理问题》,《贵州社会科学》第 7 期。
- 汪三贵、郭子豪, 2015, 《论中国的精准扶贫》,《贵州社会科学》第 5 期。
- 王雨磊, 2017a, 《村干部与实践权力——精准扶贫中的国家基层治理秩序》,《公共行政评论》第 3 期。
- 阎云翔, 2000, 《礼物的流动: 一个中国村庄中的互惠原则与社会网络》, 上海: 上海人民出版社。
- 王雨磊, 2017b, 《技术何以失准?——国家精准扶贫与基层施政伦理》,《政治学研究》第 5 期。
- 荣敬本, 1998, 《从压力型体制向民主合作体制的转变》, 北京: 中央编译出版社。
- 全球治理委员会, 1995, 《我们的全球伙伴关系》, 牛津: 牛津大学出版社。
- 韦伯, 马克思, 2010, 《经济与社会(第一卷)》, 阎克文译, 上海: 上海世纪出版集团。
- 殷浩栋、汪三贵、郭子豪, 2017, 《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》,《社会学研究》第 6 期。
- 伯特·罗纳德, 2008, 《结构洞: 竞争的社会结构》, 任敏译, 上海: 格致出版社。
- 柳亦博, 2014, 《政府引导视阈下的社会冲突治理: 一个基于冲突治理结构的解释框架》,《公共管理与政策评论》第 2 期。