

• 社会学研究 •

# 农村贫困治理的实践张力和可持续研究

王春光

(中国社会科学院 社会学研究所 北京 100732)

**摘要:** 虽然农村精准扶贫进入最后两年,完成任务可以预期,但是在贫困治理上积累的经验 and 产生的教训,对于正在推进的乡村振兴依然具有重要借鉴价值。总体上说,现有的农村治理对于精准扶贫是有效的。但在实践上依然存在着理想与现实、行动与需求的两个张力。这在一定程度上意味着农村治理并没有因为精准扶贫干预行动而得到有效改进,不论对乡村振兴还是2020年后的新贫困治理,农村治理依然还有完善和创新空间。探讨如何消除农村贫困治理的实践张力,将有助于确保农村贫困治理效用的延续和乡村振兴的推进,也是当下非常重要的研究和政策议题。

**关键词:** 贫困治理; 实践张力; 可持续; 精准扶贫

**中图分类号:** C912.82      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1009-8860(2019)01-0060-09

从目前进度来看,2020年实现全面“精准脱贫”似乎不是问题,但我们更关注的是精准扶贫和脱贫政策是怎样实施的?怎样实现的“精准脱贫”?其做法在多大程度上合理可取?对于改善国家治理特别是乡村治理有多大作用或影响?存在不存在一些负面影响?这些问题实际上都属于治理问题。精准扶贫和脱贫过程的实质就是一个复杂的治理过程。本文借助于全国对贫困村的问卷调查以及相应的深度案例访谈,从村落层面来讨论贫困治理与乡村治理的关系,以更好地认识外部干预对乡村社会的影响机制及其后果,从而为后续的乡村振兴战略实施提供更多的经验和理论知识。

## 一、研究回应、视角和分析框架

治理理论兴起于上世纪80年代,主要针对传统公共管理存在效率低、政府主导而社会参与弱的问题,特别是针对福利国家的福利依赖和福利困境。治理相对于以前的管理,其主要特点就是多元平等参与,这里的主体是多元和平等,除了政府之外,社会、企业、家庭等都是社会治理的主体。多元社会福利理论特别强调社会参与福利生产和供给的重要性。在这个理论看来,除了政府、市场、社区外,社会组织则是重要的福利生产和供给主体。事实上,治理理论并不否认“自上而下”的重要性,同时也强调多元平等参与和自下而上的重要性。那么,贫困治理究竟是怎样的一种治理呢?从社会福利理

收稿日期:2018-10-05

作者简介:王春光(1964—),男,浙江永嘉人,中国社会科学院社会学研究所副所长、研究员、博士生导师,主要研究方向为农村社会学、社会政策和社会建设、流动人口与移民、社会流动与社会分层、社会治理等。

论来看,解决贫困问题,是社会福利政策的核心内容,也就是说,社会福利是因贫困问题而生的。从英国济贫法到德国俾斯麦的社会保险政策、美国罗斯福新政、英国贝佛利奇报告等,其社会福利政策都是围绕着贫困问题而设计和出台的。到后来社会福利才扩展到教育、医疗、健康、住房等(当然在这些领域也有贫困问题或表现)。“全球的福利国家不只在促进经济保护,更提供健康和教育服务。福利安全网确保贫困者的福祉达到基本水准,经济协助更降低了不景气时可能遭遇的难题,社会保险的出现更是史上第一次,其经由社会协助来克服老年与贫穷的传统连接”<sup>[1]</sup>。显然,解决贫困问题,是福利国家的主要任务,那么治理贫困应属于社会福利治理问题。这里涉及谁是解决贫困的主体和如何解决贫困。从福利国家到社会福利,实际上是社会福利治理主体发生了转变的过程:在福利国家时代,福利基本上是由国家来提供的,也就是说,国家是治理贫困的主体,但是在实践上,仅仅靠国家,不但不能有效解决贫困问题,而且国家自身也会陷入财政困境,变得不可持续,出现福利国家陷阱。在这种情况下,欧美发达国家从福利国家转向社会福利,即福利的提供和生产主体不只是国家一方,还需要社会组织、社区、家庭、企业等其他主体参与其中,来减轻福利国家的负担。因此,在社会福利时代,治理贫困的主体是多元的,这是一种多元治理贫困的模式。

也许有人认为这只是欧美发达国家治理贫困的运行逻辑,对中国是否有用?由于社会结构、政治运行机制和文化价值方面中国与欧美发达国家有很大的差别,因此不可能按其治理逻辑来治理贫困,实际上他们内部也有一定差别。有两点值得进一步指出:一是,中国治理贫困不完全把其作为一种社会福利生产和提供的问题,而且把经济发展(产业发展和致富)作为重要内容,不论是之前的扶贫开发,还是现在的精准扶贫,产业发展一直在贫困治理中处于一个很重要的位置,甚至曾有一段时间,把扶贫等同于产业发展。产业发展治理与社会福利治理的逻辑有明显的差异,前者强调效率,后者更强调公平。当然两个逻辑可以在实践中有一定的

相互补充和支持关系,但不是必然的。产业发展虽然为贫困人口提供就业机会,但是并不是所有贫困人口都有就业能力,而且贫困人口的创业能力就更差,难以主导产业发展。二是中国乡村治理框架不同于欧美发达国家。在欧美发达国家,乡村基本上处于自治状况,而在中国,乡村含乡镇与村,在乡镇层面有政府设置,而在村庄层面,村两委机构虽然是自治的,但在实际运行中却被当作政府机构来管理,就是通常所说的“行政化”。当然,中国有近60万个行政村,300多万个自然村,每个村有不同的规模、社会结构、文化传统、经济条件,这就决定了每个村在具体的治理方式、效果上也会有自己的特色,比如有的村是“强人治理”,有的村则采用议事会、监事会或所谓乡贤等机制等,但在精准扶贫治理面前,这样的特点究竟在多大程度上依然发挥作用呢?更重要的是,凡是贫困乡村,不仅经济资源缺乏,而且大量青壮年人口外出务工经商,人力资源也不足以支撑起治理需求。

在这样的乡村治理格局中,贫困治理究竟采用怎样的路径和机制?怎样看待当前正在进行的农村精准脱贫治理?这种治理是怎样受原来治理结构和惯习的影响而反过来又是如何影响后者?这些问题对当前乡村脱贫带来怎样的影响?如何改进村庄贫困治理问题?这些问题自然涉及自上而下与自下而上两个维度上的治理问题。自上而下的治理维度指从中央到地方、从上级政府到下级政府是怎样将治理理念、政策、资源传输到村庄及贫困对象,而自下而上的治理维度是指从贫困对象、村民、村庄等的诉求、想法怎样表达以及怎样参与到治理过程。现有三种治理理论可以为探讨当前我国精准脱贫治理提供参考:一种是精英主义治理,认为精英具有强大能力与权力乃至主流价值,可以影响和改造非精英,其决策模式是权力采取向上流动方式,愈往上权力愈大,而决策则是向下流动,愈往下层必须承受的决策愈多<sup>[2]</sup>。这属于自上而下的治理方式。另一种是多元主义治理,即政治权力是多元、分散的,分布在不同的行动者、不同的政策领域和不同的行动点上,没有单一团体能左右一个议题的决策和运行<sup>[3]</sup>。

这属于横向平等维度,也可以视作自下而上维度的参与治理。还有一种是制度主义治理,强调政府机构的法制与正式组织在治理中按法定的定位、作业程序等运作,不重视行为与环境之间的互动关系<sup>[4]</sup>。制度主义治理理论更强调规则的重要性,为治理搭成常规的渠道,其中包含自上而下和自下而上两个维度治理规程。如果把这些治理观点转换成当前的治理话语,分别可以归为动员性治理、民主自治性治理和政府常规性治理。所谓动员性治理,就是指打破常规治理程序而进行的治理;民主自治性治理,就是指多方自主参与的治理;而政府常规性治理就是通常所说的科层制治理。那么精准脱贫究竟属于哪一类?因为这三类是理想型的分类(当然可以进行更多的分类),而现实的贫困治理更为复杂,不可能完全归类,但是存在着其中一类占主导的问题。这就是这里所要探讨的问题。

## 二、贫困治理的理想与现实的落差

如果村庄能自我解决问题(包括贫困问题),那是最理想的治理形态。当初《村民组织法》也许就是按照这样的理想要求设置的,即通过让村庄实现自我决策、自我教育、自我管理、自我监督来处理 and 解决村庄内部事务,而政府和党委只是起着指导、帮助和督促的作用。这样的治理机制如果能有效发挥,那么,村庄内部的贫困问题也许会获得较好的解决,如果有外力可借助,那村庄也就会更好地解决贫困问题。但是,这只是理想状态,现实却相当复杂,村庄并不是闭环体系,受内外部各种复杂因素的影响。首先,有关村庄的自治规定和法律并没有满足自治理想状态的条件,村庄并没有获得真正的自治,出现越来越严重的“行政化”问题。村庄两委的绝大部分工作都是围绕着政府的要求、指示和任务进行的,在一定程度上,现在两委不为政府做事,就难以获得经济支持,而越来越没有时间从事自治了,甚至对自治失去了兴趣。调查表明,凡是实施精准扶贫的村庄,

村干部的主要工作精力放在填表、落实项目上,而缺少与村民进行沟通、协商等。

其次,凡是欠发达的村庄,大部分青壮年外出务工经商,村里留下来的都是老人或儿童,这样的人口结构难以有效地支撑其自治能力和实践。有的贫困村连青壮年劳动力都找不到,找个落实项目的人都不容易。如我们调查的某村,全村484户家庭中外出务工的家庭共有264户,占填表户数的54.5%,外出务工人员有574人,占填表人数的28.4%(详见下表)。也就是说,整个村约有半数家庭都有家人在外务工,且有约30%的村人(且是青壮年劳力)常年在外。村里许多农地因为无劳力耕作而抛荒,从而减少了家庭的粮食产量,增加了生活成本;由于家庭主力(特别是男性家长)的缺位,村庄里人际交往特别是各种仪式往来逐渐减弱,社会资本减少,农村家庭的“原子化”或“个体化”程度加深,在一定程度上削弱了村庄治理所需要的社会基础。

某村外出务工家户及人员统计表<sup>①</sup>

项目	户数	外出务工 户数	组人数	外出打工 人数
猫寨组	30	22	158	61
岷兴一组	40	15	145	15
院堡组	39	14	159	28
岷兴二组	41	18	191	31
中寨组	78	28	343	65
牛场组	44	15	160	29
松堂组	37	16	102	34
田弯组	46	24	185	48
底落寨组	36	33	178	67
打丙组	35	26	174	60
观音岩组	40	36	136	94
冗牙组	18	17	88	42
合计	484	264	2019	574
百分比	100%	54.5%	100%	28.4%

注:某村总计523户2418人,其中填表户数为484户,涉及人数2019人;本表据2016年1月9—11日在该村调研期间的家户统计表资料整理而来。

在这样的体制和社会经济结构中,理想的村庄治理是难以实现的。与此同时,精准扶贫和脱贫对村庄的治理能力提出了更高的要求,

<sup>①</sup>此表由课题组成员、贵州民族大学张建老师调查和制作。

但是,现有的村庄治理能力并不是一下子就能获得改善的,与此同时,乡村治理体制为外部深度干预村庄治理提供了更大的可能性和空间。在推行精准扶贫和脱贫之初,决策者们已经意识到,仅仅靠村庄自身的治理能力不足以落实精准扶贫和脱贫的任务和措施,于是提出“精准派人”的要求。在配合精准扶贫和脱贫上,村庄确实需要外部给予相应的人力资源支持,在实践中,却碰到一系列问题:什么样的人才是符合要求?外部能不能派出这样的人?这样的人在村庄贫困治理中担当什么样的角色和职能?他们与村干部和村民形成什么样的角色关系才合乎精准扶贫和脱贫要求?等等。这些问题并不仅仅是理论上的问题,更重要的是实践问题或者说操作性问题。这些问题解决不好,直接影响到乡村贫困治理效果。或者说,这些问题已经成为乡村贫困治理所要面对和解决的治理问题。

按照中央和各地政府的政策要求,凡是有扶贫和脱贫任务的单位或机构(主要是政府机构、事业单位和国有企业),都有派人到村参与第一线扶贫脱贫工作的任务。在一些重点的精准扶贫和脱贫地区,不少县直机关基本上没有多少工作人员在值守,大多都派到扶贫和脱贫第一线——村庄。凡是负有脱贫任务的所有村庄,都有派驻人员,他们大概分为这样几类:

首先是驻村第一书记,一般是帮扶单位或机构派出的,其首要职责是落实和解决精准扶贫任务,与此同时,各地赋予其许多职责或要求。有的地方规定了第一书记的详细职责,如某地规定驻村第一书记应具有这样八项职责:服从脱贫攻坚工作队领导,认真履行建强基层组织、推动精准扶贫、办好为民实事和提升治理水平四项基本职责。着力做好“七个一”重点工作,即:建强一个班子、上好一堂党课、走访一遍农户、记好一本民情日记、写好一篇调研报告、办好一批民生实事、协调落实一批帮扶项目。培养村后备干部,落实“三会一课”制度,严肃组织生活,建好管用好用村级活动场所,发挥服务功能。协调指导村“两委”理清发展思路,加快调整产业结构,发展特色经济,增加农民收入。开展贫困户识别和建档立卡工作,按

照“因户施策”原则,协助村“两委”制定和实施脱贫计划。带领村级组织开展为民服务全程代理、民事村办等工作,关心关爱贫困户、五保户、残疾人、空巢老人和留守儿童。推动村级组织规范化建设,落实“四议两公开”,指导完善村规民约,提高村干部依法办事能力,促进农村和谐稳定。指导村党支部抓好农民教育工作,不断提高群众思想道德素质和脱贫致富能力。所有这些对驻村第一书记的能力要求实际上超越了许多干部的实际能力。

另一类是驻村联户扶贫工作队,他们的工作职责有6项:①协助组织开展贫困户核查认定、建档立卡等工作;②协调派出单位落实干部结对帮扶贫困户工作;③协助制定并实施帮扶村发展规划和贫困户脱贫计划;④协调落实并指导实施各类扶贫开发项目;⑤检查督促协调惠及贫困户各项政策落实工作;⑥协助抓好“两委”班子建设,落实“三农”工作各项政策。相对于驻村第一书记,驻村联户扶贫工作队的工作职责更具体,主要帮助落实各项扶贫脱贫政策和项目,帮助制定和实施发展规划和项目。

以上两类人员基本上都是选派单位派出的,其中扶贫工作队一般由派出单位的负责人领导。另外还有驻村干部、包村领导,他们是当地乡镇党委和政府派出的,每个乡镇领导都要负责几个村的工作,就是包村领导,与此同时,乡镇还要派干部进村开展工作,即驻村干部,或叫下沉干部。这么多派出来的干部在一个村庄,究竟发挥怎样的作用呢?是否能达成派人的“精准”目标呢?

据我们调查和观察,他们大概在这些方面发挥了作用:一是带来一些项目,特别是驻村第一书记和扶贫工作队,利用自己单位的优势或者相关的权力关系,为村庄拿到一两个项目,既有基础设施建设项目,也有经济发展项目,也有民生项目等等,因此可以说项目类型很不相同;二是帮助村干部处理各种精准扶贫台账以及接待上级各种考察、考核、监督、审查等,相对于村干部来说,这些派出干部或驻村干部的相关能力还是强一些;三是帮助识别建档立卡户。还有其他一些比如村庄文化和教育发展,村庄生态改善等等。

具体地说,每个派出和驻村干部的作用还是有明显差别,其中有少数确实发挥了相当大的作用,取得了非常显著的扶贫工作效果,深受村民的肯定和喜欢,但是大多数干部却不知道自己在村里究竟能做些什么,同时也没有很强的动力主动去做什么,就等着安排工作。这背后的原因很多,概括起来,有这么几条:

第一,中央要求精准派人,但是,派人单位不一定能做到。一方面它们也许不知道村庄需要什么样的人,另一方面也许本单位就没有符合村庄精准扶贫工作所需要的人才,另外一个原因就是单位都不愿意优先把能干的人派出去。虽然派驻干部有一些硬性任务要求,比如负责帮扶村庄要完成精准脱贫,但也是相当原则性的要求,对“精准派人”也没有可操作性的指标。

第二,被派出的干部并不是自愿的,而是被强制的,他们就很难在驻村过程中发挥主动性。不少驻村干部不是住在村里,而是住在乡镇政府,白天到村里,晚上回到乡镇政府提供的住处休息。虽然实行了上班打卡或签到制度,但是,实际上还有一些驻村干部没有按考勤要求去做,会有很多方法应付考勤。有村干部反映,有的驻村第一书记平时不见人影,上级有人来考察,他就马上现身,介绍情况,头头是道,考察者一撤,也就见不到身影。一年或两年的驻村任务一完成,他们就回到原单位,至于对所驻的村究竟起到什么作用,也就没有真正的考核和评估。

第三,驻村干部与村干部的关系也影响到前者发挥作用。除了乡镇干部外,从其他上级部门派来的各类干部与村干部有一个相互适应和融合的过程。如果不重视村干部的作用,自以为可以取代和教育村干部的话,这样就难以获得支持,也无法有效履责。有一位驻村第一书记说,几乎所有村干部都是“人精”、“老油条”,如果不搞好与他们的关系就难以获得他们的支持,甚至他们会给派来的干部“穿小鞋”,吃不了兜着走。所以,他进村的第一天,要做的第一件事就是对村干部说,他只是来当村干部的助手,而不是来为他们做主的,凡是村里的财务一概不问。第二件事是自己掏钱请村干部吃饭喝酒,吃了一两顿饭后,村干部就觉得

他好,信任得以建立,于是后面几乎他想做什么事,就会得到村干部支持,比如村干部会帮助他考勤,会把最省力的活交给他干,等等。虽然这样的关系实际上是不符合政策要求的,但是,对于外来干部来说却是最聪明的策略。村干部对外来派驻的干部抱有非常明显的矛盾心态:一方面他们期待这些干部会给他们带来好处,比如资金、技术甚至观念,另一方面又觉得这些干部的光临,自然会削弱他们的权力,甚至会影响他们的利益。如果外来干部把自己凌驾于村干部之上,甚至取代他们,那么开展工作就会变得复杂,甚至会很困难。当然,积极的合作是一方面确保村干部的权力和利益不受损失,另一方面又积极帮助村干部把村庄发展和精准扶贫脱贫做好。这样的合作是理想型的,在现实中难以体现,因为正如上文指出过的,村庄发展和扶贫脱贫并不是那么容易的事,对外来干部来说,他们能使力的地方并不多,何况不少外来干部并没有这样的主动性和积极性。

### 三、贫困治理行动与需求的张力

扶贫脱贫本质上是自上而下的一种行动,其特点是按照上级要求开展,但上级要求并不一定完全与贫困人群的需求相一致,其中存在一些张力和矛盾。这是当前扶贫脱贫工作在村庄治理层面存在的普遍现象。

调查发现,贫困对象虽然有一些共性,但是彼此之间还是有不少差别。“1995年联合国哥本哈根宣言指出‘贫穷(poverty)以各种面貌呈现,包括:缺乏收入与生产资源以确保维持生活、饥饿与营养不良、不健康、限制或缺乏接近教育与其他基本服务的机会、高的发病率与死亡率、无家可归与不适当的住宅、不安全的环境,以及社会歧视与排除’”<sup>[5]</sup>。由此可见,贫困是一个多面向、多维度的社会问题,贫困者也就有着各自需要优先满足和解决的不同需求。中央政府也意识到贫困对象之间的这些差异,要求在实施扶贫脱贫中得因户施策、精准施策。因户施策和精准施策,本身就是治理要求,真正做到这些,可以化解上级要求与贫困对象需求的张力,实现有效嵌合。要做到这一点,必须在

以下几个治理环节下功夫,做好工作:

一是通过深入调查和了解,来识别贫困户的需求和想法。识别本身就是一大难题。有的地方一年内识别了六七次,结果并不理想。原因在于:仅仅用量化标准难以做到精准识别,同时,为了争当贫困户,有的村民会有办法来对付识别;更重要的是许多识别者也没有尽心去识别。为了更好地识别,有的地方发明了一些顺口溜:一看粮,二看房,三看有没有读书郎,四看家里有没有人进病房。还有的地方发展出五看、六看乃至八看。这种“看”看起来很有道理,实际上也会发生“作弊”问题。至于对需求的识别,那就更复杂。有的时候跟政策也有关系,有一些政策似乎不需要深入的调研和识别,比如某省要求一个不到50户而建档立卡户占50%的自然村,就得整村搬迁。这样的规定就不需要任何调研,凡是符合这两个“50”,一律搬迁。实际上,并不是所有村民(包括贫困户)都想搬迁。G省的某自然村正好符合两个“50”的规定,但是我们进入该村调研的时候,碰到的村民几乎都反对远距离搬迁到县城和州所在地,连陪同的村乡干部都认为,该村没有必要易地搬迁。我们发现,该村前几年被纳入生态搬迁,就在附近5公里靠近中心村的地方选了搬迁地址,已经有部分村民在那里新建了房子,那里靠溪水,用水比老地方方便得多,同时还可以兼顾承包地和山林。该村除了个别缺劳力的家庭外,家家户户种上了李子树,已经有3年多时间,第4或第5年就可以采摘了,那里的李子品质好,每斤收购价达到5元,一亩地一年收入就有2万元,一般户栽种了20亩地,所以以后每年的收入相当不错,马上就要脱贫。但是,如果搬迁到县城或州所在地,就难以照顾到地里的庄稼水果,因为那个村是该县最偏僻的村,离县城有上百公里,离州所在地就更远。可是上级政府要求该村在当年底搬迁。这边的生态搬迁经费还没有完全落实,又要开启新的搬迁,于是有村民抱怨说这边刚刚借钱盖新房子,那边搬迁又得花钱,不仅没有让人脱贫,反而债务更重。显然,这个村的村民需求并没有被捕捉到,或者说被关注到。这并不是一个特例。在另外一个地方,上级政府要求整乡搬迁。这

个乡有9000多人,位于卡斯特山区,过去十多年国家投入数亿经费,大大改善了基础设施和公共服务,不少村民通过外出务工经商,花几十万元修好了新房,许多村民并不想搬迁,更不想搬迁后拆除刚修建的房子。有少数村民以为能留住自己新房又能在搬迁地获得一个套房,就同意搬迁,他们反映说,如果要拆除老家新房的话,他们马上就返回村子里,不要易地搬迁。有的地方为了凑足易地搬迁人数,也把一些不合格的非建档立卡户纳入搬迁,后来被上级督察组发现,于是就出现这些搬迁户的村里房子已经被拆除,而退出易地搬迁回到农村就没有房子居住的问题。反过来,我们在一些易地搬迁点,看到那些已经搬迁出来的村民并不如他们原来被告知的那样好,找不到像样的工作,孩子上学也并不方便,大量中青年依然还得外出打工,年纪大的在家看孩子、房子,没有什么农地供他们从事农业生产活动。有一些老人待不下去了,重新返回原来的老房子。

究竟谁想搬迁,谁不想搬迁?搬迁对象不能由自己完全做主,他们的需求并没有得到尊重。同样,在这里,村庄治理也不能发挥有效的作用,实际上村干部和驻村干部等都不能表达他们的意见,只有执行上级要求的责任,甚至连乡镇干部、县级干部都做不了主。所以从这个意义上说,扶贫脱贫的需求是由较高层级的领导或者党政部门所决定的。

二是说服建档立卡户按照上级党政要求(规定)去做贫困对象的思想工作。在现有政策规定中,建档立卡户基本上是无法自我脱贫的,必须要通过外部力量来帮助脱贫,其前提预设是他们或者没有能力,或者观念保守,或者没有资源等等。首先得给他们确定一个目标,就是在短期内脱贫;而脱贫的标准是上级规定好的,也要让贫困对象知道,他们之所以贫困,是因为他们达不到脱贫标准;然后就得为贫困对象设计几条脱贫的途径,即所谓的“五个一批”。但是,并不是所有贫困户都乐意按照有关规定去做的。这就给贫困治理提供了空间。有的地方政府设计了所谓“共商、共识、共建、共享、共担”等所谓“五共”工作方法,特别是用于做纳入易地搬迁的贫困户的工作上。但是,

实际上共商中的“共”是难以做到的,更多的是扶贫工作人员上门对贫困户做思想工作,说服他们按照扶贫要求去做,特别是动员他们易地搬迁,以至于有的村,干部竟然79次上门做所谓“共商”工作,要求对象同意搬迁的共识。实际上这并不是共商,而是强迫,贫困对象的意愿是得不到尊重的。

产业扶贫如何做得精准,是乡村治理和扶贫治理的另一个难题。贫困户相对而言缺资金、缺技术、甚至缺劳动力。许多地方专门为贫困户设立优惠贷款(特惠贷,每户5万元),但是后来发现贫困户对这种贷款并不感兴趣,他们担心借来的钱没处花,没有项目可做,反而成为新的负担。但是相对来说,非贫困户很需要这样的贷款,而按规定,他们没有享受的资格和权利。各个地方都在进行一些探索:一种探索是,村里出面组织合作社,让贫困户以特惠贷入股,参与的非贫困户也享受相应的贷款,但是问题是合作社能做什么?如何确保合作社盈利?村干部并没有信心。与此同时,村民对此也没有信心,担心合作社经营亏损,也没有积极性参与。所以,这种做法很难推行起来。还有一种探索是,引进企业培养某种产业(如养牛、养羊等),然后让贫困户把特惠贷资格转让出来,企业每年给贫困户分红(政府还规定了最低分红金额),或者企业免费给贫困户赠送母牛或母羊,凡是生下来的崽子,送回一部分给企业,其余留下来给贫困户养,养大了卖给企业等方式。但是,贫困户对此也有很多顾虑:一是特惠贷以他们的名义贷出来,给企业使用,他们担心企业经营亏损了,结果还是要他们负担还款;二是担心企业盈利不够,难以每年给他们分红;三是自己参与也担心技术、市场销售等问题。所以,这也引不起他们的兴趣,有的村庄偷偷地以贫困户名义把特惠贷贷出来给了企业,而贫困户不知情,以后会埋下很大的隐患。第三种探索是,有的地方针对非贫困户需要特惠贷的现象,规定凡是非贫困户获得特惠贷的前提是要带一户贫困户一起搞产业发展,虽然确实有非贫困户这么做的,但是非贫困户并不是不加选择的,而是根据对贫困户的判断以及既往的关系程度作出决定的,所以,这种做法也并不普遍。第四种

做法就是帮助贫困户选定一种产业,让他们自己来做,前提是贫困户家里有劳动力,他们有意愿去搞经营,但是事实上他们对人家帮助选择的产业并不是很有把握和信心,特别是现在的扶贫干部根本没有精力长期帮扶贫困户做产业,而且他们也不一定在行。所以,凡是家里有劳动力的贫困户,他们更愿意自己外出打工,而不是在家里做产业。资金精准、产业精准、项目精准都是政府的要求,但是在行动上却面临许多复杂问题,构成对乡村贫困治理的重大挑战。

在扶贫脱贫中最让乡村治理不堪重负的是监督、核查、反馈等环节。国家对精准扶贫脱贫工作非常重视,投入巨大,当然要求很高,除了投入,还派大量干部进村入户帮助扶贫,给各级政府施予重大的责任,规定县乡镇一把手不脱贫不能走,更不能升迁。为了确保精准扶贫中不出问题,因此各级政府加大了对基层精准扶贫进行方式多样的监督、考核、复查、信息搜集等,结果是村干部、驻村干部乃至乡镇干部花大量时间和精力去应付这些事情:填各种各样的表格、迎接各种各样的督查、检查和调查,在很大的程度上削弱了村干部、驻村干部从事真正的扶贫、脱贫行动。在调查中,有村书记或主任对我们说,他们不想继续做下去了,收入低,不够电话费和摩托车的油费,而且每天忙一些毫无意义的填报事情,有时候干脆编数据、编故事、编项目等,家里老婆孩子也不高兴,忙来忙去,不赚钱还贴钱,各种压力还很大,动不动要遭问责等。

#### 四、从贫困治理转向乡村振兴: 善治与脱贫的可持续性

农村精准扶贫和脱贫基本上是一种自上而下的政策实施过程,到了村庄层面,是最后一个环节,村庄治理就是解决精准扶贫和脱贫最后一公里问题。从中央到各级政府都非常重视村庄治理对解决贫困问题的重要性,因此,在政策和行动上都瞄向村庄治理。以前曾在扶贫开发中曾使用“整村推进”方法,现在则是派人入村、产业进村、考核在村等。从目前来看,从中央政府到省级政府,在资金投入上、政策制定上以及扶贫脱贫决心方面都可以说是没有问题的,而关键

点还是怎么落实,尤其是在村庄层面的落实。

从2013年到2017年底,五年内全国累计脱贫6800多万人口,每年平均脱贫人口在上千万以上,扶贫脱贫效果相当明显。那么这样的效果是怎样取得呢?首先,2016年和2017年完成了589万人的易地搬迁,2018年又将计划完成280万人口的易地搬迁。到2020年总共要完成1000万人口的易地搬迁任务。其次,其他四个“一批”(产业发展、发展教育、医疗卫生服务、社会保障兜底)要解决8800万人口的贫困人口,其中最重要的是产业发展在解决贫困问题中担当主要角色。目前的情况是,村庄治理在精准扶贫脱贫中是有效的,但是并不如设计者那样理想和合理。比如说,大部分被定为易地搬迁的贫困户确实是被动员起来搬迁了,但是搬出来以后并不能说已经脱贫了,面临着如何解决、然后稳定下来和富裕起来的问题。这依然是今后一个艰巨的治理问题。至于村庄在产业治理上,并不尽如人意。

改善村庄治理,对精准扶贫和脱贫至关重要。目前的做法是,派帮扶干部进去,开展一对一的帮扶,效果虽然有,但是并不如想象的那么好。可能的风险是:不论是驻村干部还是包村干部,存在取代村干部角色的可能风险;贫困对象就有可能把脱贫赖在帮扶者身上,强化“等靠要”问题;由于行政强力推进,给民间组织参与脱贫的空间和平台太小。虽然都提倡社会扶贫,但是这样的“社会”主要指参与帮扶的横向政府,而不是真正的社会群体和组织参与扶贫。归结起来,当前精准扶贫在可持续性上存在能力和动力两个根本问题。

能力是多方面和综合性、系统性的,既涉及乡镇层面、村庄层面乃至村民组层面,又涉及个人层面、家庭层面、组织层面等。从内涵上看,能力不仅仅限于技术能力,还包括经营、市场开发、危机应对、信息获得、组织协调、合作、自我学习、创新开放乃至表达参与能力等等,另外基础设施和公共服务也应算作村庄、乡镇能力之一。能力提升对精准扶贫和脱贫的可持续性有着核心性意义:如果脱贫对象获得能力提升,那么就不会陷入新的贫困;贫困村如果获得能力提升,其脱贫也会可持续;对贫困乡镇来说也是

如此。目前的精准扶贫和脱贫实践中,真正有助于能力提升的是基础设施建设、公共服务改善、社会保障完善以及一些有针对性的项目技能培训等。但是总体上看,能力建设在整个精准扶贫实践中占据的重要性并不大,许多地方的扶贫都只是关注一些产业项目,或者强调易地搬迁等,而忽视了把能力提升作为扶贫脱贫的基础和核心。乡村治理实际上也是一种能力,是一种协作、合作和组织能力,这种能力与其他能力建设有着紧密的关联。虽然目前不可能改变现有的扶贫脱贫方式和路径,但是,至少通过对现行的扶贫脱贫实践的调查研究,我们发现,今后的扶贫和发展应把能力建设作为核心工作来抓,设计系统的能力建设方案和实施路径,真正从根本上确保贫困对象、村庄的自我发展可持续性。

对于村民和村庄来说,现有的许多能力培训,并不能激发他们参与的积极性和动力,他们更多的是被动应付。所以,在解决能力问题的过程中,首先,要解决的是动力问题。现有的能力培训之所以不能激发民众的热情,是因为村民看不出这样的培训能否真正提升他们的能力,更看不出真正会帮助他们去应对贫困、发展致富等。正如有村民所言,他们想要的培训没有,给他们的都是不想要的培训;与此同时,培训时间短,见效不明显;还有培训者或者没有相应的培训能力,或者没有好好地进行培训;等等。改善社会治理,是解决村民和村庄参与培训积极性和动力问题的根本途径。首先是要村民和村庄自己表达需要培训什么能力,即使是政府和其他社会主体设计的培训,也要建立在对村民和村庄的调查基础上,同时要与村民进行有效的沟通,让他们意识到所培训的东西对他们是有好处的,是他们所急需的。只有认识到培训的能力是有价值的,是实用的,那么他们就会有积极性。其次,培训的路径是从容易到复杂、从操作到理论、从少数到多数的过程,也就是说,把那些容易、简单的技能、知识等先传授给他们,而且不要过于强调理论,更强调操作性、应用性,与此同时先对少数精英进行培训,然后再由精英再来对其他村民进行培训,不要一窝蜂地对所有村民进行培训,因为他们中的学习能力是不同的。再次,政府与社会组织、企

业要在推进村民和村庄能力建设上建构成相互补充、相互合作的机制,避免政府单打独斗或行政唱独角戏的局面。政府自然需要加强对村民和村庄能力建设的考虑和投入,但是,这并不意味着政府要直接去做,可以委托专业性社会组织乃至企业去运行,比之于政府自己操作,更有效果,更容易获得村民和村庄支持。同时,政府也要出台相应的政策措施,激发专业性社会组织和企业主动参与乡村能力建设之中,特别是对于企业的参与,要从税收上给予及时的支持(特别是免除相关税收等)。

总而言之,不管是能力建设还是动力激发,最根本的(或者说优先的)是推进乡村善治。善治是社会治理的最高境界或者目标,不仅要求参与主体的多元性和平等性,而且更要求治理过程的透明性、公正性、回应性等。目前乡村治理并没有达到善治境界,更多的还是社会管理,如何从社会管理迈向社会治理,应该是精准

扶贫和脱贫需要考虑和解决的,那么从治理迈向善治,更是今后要努力的方向。当前乡村治理中,社会组织、家庭、村民的参与还不够,企业也不知道如何参与,因此,良好的政府、社会、市场关系是确保乡村治理可持续的根本保证。

#### 参考文献:

- [1] Neil Gilbert Paul Terrell, 黄志忠, 曾蕙瑜译. 社会福利政策[M]. 台北: 双叶书廊有限公司 2015.
- [2] Dye, T. R. and Harmon Z. (1981). The Irony of Democracy, Monterey [M]. CA: Brooks/Cole.
- [3] Dahl, R. (1961). Who Governs? Democracy and Power in an American City [M]. New Haven, CT: Yale University Press.
- [4] Raymond, W. J. (1992). Dictionary of Politics [M]. NY: Brunswick Publishing Co.
- [5] 林万亿. 社会福利[M]. 台北: 五南图书出版有限公司 2010.

责任编辑 黄杰

## Practice Tension and Sustainability Research on Rural Poverty Governance

WANG Chun-guang

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Although the precise poverty alleviation campaign in rural areas has entered the final stage of the last two years, with the completion of the tasks in sight, the experience and lessons accumulated in poverty governance still have important reference value for the rural revitalization efforts that are being promoted. In general, the existing rural governance is effective for precise poverty alleviation. However, in practice, there are still two tensions between ideals and reality, between action and demand. To a certain extent, this means that rural governance has not been effectively improved because of precise poverty alleviation interventions. Whether it is for rural revitalization or new poverty governance after 2020, there is still room for improvement and innovation in rural governance. Exploring how to eliminate the practice tensions of rural poverty governance will help ensure the continuation of rural poverty governance effectiveness and the advancement of rural revitalization. It is also a very important research and policy issue at the moment.

**Key Words:** poverty governance; practice tension; sustainable; precise poverty alleviation