

# 政策下乡与发展中的乡土躁动

## ——对江西农村精准扶贫的田野观察

熊跃根

〔摘要〕 过去40年来,中国在农村减贫和经济社会发展中获得了举世瞩目的成功,帮助数亿人摆脱了贫困。然而,基于疆域的广大、地理条件的复杂多样性和发展实践中的制度制约与政策实施困境,农村脱贫攻坚和帮助农民发展致富依然是一个充满挑战的任务。自2015年底以来,精准扶贫成为各级政府工作的重中之重,也是“十三五”规划发展目标的核心任务。最近的研究表明,精准扶贫政策实践中存在瞄准困难、基层实践效率低下和干群关系不稳定等难题。同时,时间的紧迫又在进一步加快政策实施的力度和强度,这些必将对未来精准扶贫和脱贫攻坚目标的实现产生不可忽视的影响。本文基于作者近年对江西农村精准扶贫政策实施的田野调查,主要讨论两个核心问题:第一,精准扶贫的政策实施对农民和地方政府(包括基层干部)产生了哪些影响?第二,在中国这种以自上而下为主的集中化政策实施体制下,精准扶贫政策在制度设计和政策实施方面存在哪些限制?这些限制对改善政策实践有何意义?基于调研经验资料的分析,论文对我国农村社会政策实施的“过密化”问题进行了讨论。

〔关键词〕 政策下乡; 脱贫攻坚; 精准扶贫; 自上而下; 政策实施的过密化

〔中图分类号〕 C912.82 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2019)02-0053-11

### 一、研究问题的提出

#### 1. 研究背景

自近代社会学引入中国以来,乡村建设与发展一直是中国社会学学人关注的一个核心议题。致力于推动对乡土社会或广大农村地区发展的理解和变迁,既是社会学理论本土化和社会学中国化的前提,也是促进国家经济-社会发展的重要基础。由于中国的历史、文化基础和发展的政策轨迹与西方社会有着显著的差异,过去40年来,中国走

了一条颇具特色的富国与现代化道路,奋力成为世界第二大经济体,人均收入水平进入中等国家行列。然而,城乡二元分治格局与乡村社会的滞后发展依然是中国现代化进程中的一个重要障碍。费孝通先生很早就强调,中国的发展重点在于农村,他对中国基层社会的认识迄今都是我们理解和分析农村问题的重要思想资源。在《乡土中国》一书中,费孝通提出“从基层上看去,中国社会是乡土性的。我说中国社会的基层是乡土性的,那是因为我考虑到从这基层上曾长出一层比较上和乡土基层不完全相同的社会,而且在近百年来在东西方接

〔作者简介〕 熊跃根,北京大学社会学系教授、博士生导师,北京大学社会与发展研究中心研究员,北京 100871。

触边缘上发生了一种很特殊的社会。这些社会的特性我们暂时不说,将来再说。”<sup>①</sup>费孝通先生提出中国社会基层是乡土性的,这是一个重要判断。但是,我们知道乡土社会本身是变化的,而不是一成不变的。经过40年改革开放,中国农村在物质形态、价值观和文化等方面已长出了一些新的内容,这些新的内容和传统的乡土社会可能是不完全相同的甚至是完全不同的,所以笔者仍然非常赞同费孝通先生对中国乡土社会的观察是极富预见性的,他说乡土社会的变化最终会出现一种很特殊的社会。在一个历史上中央权力管制突出的中国社会里,农村传统上表现出其脆弱或放任自流特性,表面上看这些基层社会是松散而无序的。但是在费孝通等老一代社会学家先驱者看来,事实未必如此。在吴晗先生和费老等的论文集《皇权与绅权》以及费老在他的《乡土重建》论文中都提到了中国社会治理的“双轨制”问题,即权力实践的形式是自下而上与自上而下二者相契合。吴晗指出在中国传统社会里,“皇权”即“治权”。同时,在治权实践的推行上,体现出“绅士”与“官僚”共治的特性。<sup>②</sup>而费孝通先生也在文中指出,中央集权的体制下,绅士与官僚是相互联系的。<sup>③</sup>因此,在传统社会中,基层社会基本上是并非通过官制而是取决于绅士制约的一个社会秩序。吴晗先生和费孝通先生在这个问题上的认识非常清晰,所以研究中国农村社会的学者们会倾向于认为中国本土社会本身存在固有的一个基础,即我们通常提到的人情为基础的关系。1949年中华人民共和国成立后,中国农村社会发生了巨大的变化。认识新时期的中国农村,历史视野对研究者也是必不可少的。

在过去的40年中,中国农村社会的变化主要是以联产承包责任制为起点的土地制度变革和随后改革开放一系列政策导致的,它也是40年来中国经济社会总体进步和发展的缩影,这些变革和进步主要受到下列因素的影响:第一,土地制度变革与生产方式的转变;第二,生育制度与家庭结构的变化;第三,以农民进城务工带动的人口流动与城市化;第四,国家主导的农村发展战略,包括早期的扶贫政策、乡镇企业发展以及后来的社会主义新农村建设和新一轮乡村振兴战略。同传统的乡土社会不同,今天中国的农村既不再局限于封闭的熟人社会,也更多受到来自新的信息、资本与技术的引入、文化和各种自上而下的政策实践的影响。本文重点讨论在脱贫攻坚背景下农村社会的“政策下乡”问题。在论及中国乡土社会时,费孝通先生最早提及“文字下乡”。在《乡土中国》一篇文章中,

费孝通论述了“文字下乡”的问题,他说文字和语言在乡土社会有其固有的基础,其符号意义展现了熟人社会的基本特点和局限性。同时,乡土社会大体是没有文字的社会。在后来论及中国当代农村社会的变迁与发展中,不同的研究者从各自领域结合特有的问题意识,提出了不同形态和意涵的“下乡”问题。法律学者提出“送法下乡”问题,指出在中国农村社会里,法律表述与实践所依赖的本土资源,决定了基层的司法运行。<sup>④</sup>社会学者则提出“资本下乡”的问题,提出在快速的城市化和村庄变迁过程中,“资本下乡”出现了村庄公司化运作与村庄治理的自主性下降等后果。<sup>⑤</sup>在本文笔者想讨论的是“政策下乡”问题,和前面几位作者提到的下乡问题不同,但是也有联系。不同的是,本文主要是论述政策下到基层如何影响乡土社会,具体是政策实施如何影响农民的生活和基层干部的行为。这里讲政策下乡,主要是指扶贫政策,本文论述的重点不是资本,也不是文字,但上述二者都和扶贫政策关联在一起。精准扶贫政策作为一种核心的治理机制如何影响乡村生活,如何通过一种自上而下的渠道来保证政策目标实现。新一轮脱贫攻坚战略是由中央与国务院定的,由中央颁布并由地方政府实施。同过往的扶贫实践不同,新一轮脱贫攻坚的政策实际上是一个包含一揽子政策和项目的综合政策箱,是针对贫困户设计的各种政策和帮扶措施。而在现实中,所有这些政策的实施必然会影响乡村的经济-社会发展和治理机制及后果。新一轮的扶贫政策(精准扶贫)目标制定非常清晰,就是促进农村经济发展帮助农民脱贫致富。但是,在各级下发的扶贫政策实施的指导性意见上,指导文本本身就体现出双重特征:指导性与强制性。因此,很多时候自上而下制定和实施的诸多政策首先要制定规则,同时还要保证指导意见的行动机制及文本可以顺利进入农村社会和农民的生活空间。在农村,所有的政策实施必然会影响到农民的日常生活,这和前面提的文字下乡、送法下乡和资本下乡虽不同但是也具有异曲同工之处,只是后果和影响是有差异的。笔者的研究问题是试图讨论精准扶贫政策落实过程中,政策如何被当作一种解决问题的机制和手段甚至技术,来回应和处理基层一系列的问题和危机。同时,精准扶贫作为一个制度化的政策网络又在如何改变中国乡土社会,改变乡土社会中各种权力和人际关系。就当前中国社会发展而言,研究者最关心的一个实际问题就是如何促使中国成为一个全面现代化的强国,在经济发展基础上建立一套现代化的国家治理体系。

## 2. 研究问题: 脱贫攻坚进程中的政策下乡

自 20 世纪 90 年代以来,伴随着乡镇企业的发展,市场经济和城市化快速发展的进程在很大程度上改变了乡村社会的面貌和基层特点。1994 年的税制改革和 2008 年农业税的取消,为农村发展提供了新的动力。然而,2001 - 2013 年的 12 年间,随着我国城市化和市场经济发展进程,一方面国家的总体经济规模在不断增大,另一方面民生保障政策的普及也使得城乡发展差距在逐渐缩小,农村贫困现象持续得到缓解,发展成就显著。但是,基于自然、历史、文化和发展政策或制度上的原因,中国还存在相当规模的贫困人口。2011 年国务院颁发《中国农村扶贫开发纲要(2011 - 2020 年)》,文件指出“我国扶贫开发已经从以解决温饱问题为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段”。

2013 年 11 月国家主席习近平在湖南湘西考察时,首次提出“精准扶贫”,强调指出,“扶贫要实事求是,因地制宜。要精准扶贫,切忌喊口号,也不要定好高骛远的目标”。随后,中共中央办公厅印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见的通知》,国务院机构出台了《关于印发〈建立精准扶贫工作机制实施方案〉的通知》和《关于印发〈扶贫开发建档立卡工作方案〉的通知》,中央和国务院对精准扶贫工作模式的顶层设计、总体布局和工作机制等方面做了详尽规划。2015 年 12 月,在新一轮脱贫政策的关键文件《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中,中央和国务院指出“我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。中西部一些省(自治区、直辖市)贫困人口规模依然较大,剩下的贫困人口贫困程度较深,减贫成本更高,脱贫难度更大。实现到 2020 年让 7000 多万农村贫困人口摆脱贫困的既定目标,时间十分紧迫、任务相当繁重。必须在现有基础上不断创新扶贫开发思路和办法,坚决打赢这场攻坚战。”在这一政策背景下,2015 年底全国上下开始进入精准扶贫的快速推进轨道。因此,本文将要讨论的“政策下乡”是指,通过自上而下的渠道,由政府部门颁布并由基层实施的各种旨在影响和改变农村经济社会发展的指导性和强制性意见或规则,进入农村大众视野和日常生活范畴的过程。本文的具体研究问题是:在一种资源与权力高度集中化的体制下,作为一种治理技术的社会政策,精准扶贫如何影响了农民的生活?如何影响农村基层干部的日常管理行为?它又如何影响基层乡土

社会的社会关系?基于对上述问题的认识,论文进一步要追问的是:这些改变和影响如何回应了社会科学中的一个核心理论关怀,中国现代国家能力形成的基础到底是什么?如何才能有效地实现基层社会的治理?围绕精准扶贫政策实施过程中的问题,作者试图进一步阐释政策实施的“过密化”效应。

## 3. 本文的研究方法与理论分析路径

本文研究方法主要是通过田野观察和多个案的调查,作者在 2016 年 7 月、2017 年 7 月分别赴江西省赣北的 X 县、中部的 A 县、J 市和南部的 Y 县,每个县都分别选择了两个代表性的乡,然后进入贫困村进行实地调查,在进入村之前,研究者先在乡和村两级与基层干部进行座谈,了解精准扶贫政策实施的进展情况,听取基层干部的工作汇报,也同他们一起探讨政策实施中的问题。在此基础上,再根据精准扶贫政策的项目安排和帮扶措施,具体选择有代表性的村和农户,进行个案访问,结合实地观察和深入访问,将资料整合在一起,通过突出主题和内容分析的方式来呈现经验资料。

在中国研究和分析政策实施,研究者通常会突出考虑到政策的实施环境及其变化。因此,要理解精准扶贫政策在农村的实施,理解政策实施的制度环境是至关重要的,其中主要包括以下四个方面:第一,政治氛围;第二,经济形势;第三,社会条件;第四,特殊事件。在中国,任何政策实施都具有很强的政治意义,政治方向和政治氛围对政策导向有决定性的影响。而经济形势决定了政策实施所需要的资源,扶贫政策和措施最终也要通过资金的拨付和资源的配置来实现,没有这个经济前提,任何项目的实施都是无法或难以进行的。社会环境和氛围对政策实施也有重要影响或约束,对政策目标和工具大众是否有共识以及认同度如何,基层民众对政策和项目的接受度如何,无疑也会对政策实施产生不可忽视的影响。最后,在特定时间内发生的特殊事件有可能加速或减缓政策实施的进程,甚至改变政策实施的节奏或方向,甚至导致某一项目的终结。因此,研究者也不能忽视特殊事件可能对政策实施进程和后果的影响。在中国,扶贫和农民脱贫并不是一个新问题。但是,众所周知 2015 年底后,农村扶贫政策的实施力度随即加大了,各级政府都加大马力,在短时期内推进政策实施。

在社会科学研究领域,20 世纪 90 年代以来,一些有代表性的社会学家、政治学家开始重视“时间”在研究中的重要性。美国芝加哥大学社会学阿博特教授曾先后撰文指出,社会科学研究中时间

与事件的关联及其顺序对理解社会是重要的,他也是一再强调在历史进程中,“时间要素”是如何使得事务发展和获得怎样的结果,而找到二者之间的因果关联是社会科学探究的主要问题。<sup>⑥</sup>而另一位美国政治学家保罗·皮尔逊则明确提出,政策发展进程经常表现为一种“时间中的政治”,政策轨迹和行动者的策略选择经常受到“积极反馈”和“路径依赖”两种机制的影响,所有这些都一定程度上强调了时间与政策过程的紧密联系。<sup>⑦</sup>社会政策就是社会政治,它会受到时间的强烈影响。作为中国经济社会发展进程中的一项核心政策,精准扶贫政策不仅会受时间影响,同时它也可以被看作是在特定时间下的一种特殊的政策。比起2015年,2016年在社会政策实施上又具有不同的和新的意义。2015年是第十二个五年规划的结束年,而2016年则是第十三个五年规划的开端,规划最后一年是2020年。因此,比起过去的传统农村扶贫政策,新时代的精准扶贫具有更强的战略和发展意义,紧迫性也更强。在中国社会政策领域,扶贫政策无疑是一项关键政策,它不仅是救助性的,也是发展性的。与传统的扶贫政策相比,精准扶贫政策在贫困对象的“瞄准”和“类别化机制”上做足了功夫,各地也有不同的探索性实践,但是目的都指向一个,即帮助作为贫困对象的农民及其家庭早日脱贫。考虑到精准扶贫政策与过往扶贫政策的差异,研究者在论文中也将重点强调以下几点:第一,在精准扶贫政策里,对基层干部来说,贫困户的识别或瞄准是一项关键技术。从影响和后果来说,这种识别或瞄准在某种程度上只能成功不能失败。第二,贫困户作为一种特定类别的人口或家庭,在政策实践中将做进一步细分。第三,从组织方式上说,精准扶贫政策的实施照例采用了一种集体动员机制,它涉及政府部门的方方面面。在本文,研究者将“时间-事件”分析纳入社会政策过程中,论述在不同的时间节点(如特定年份和月份)政策实践的不同影响和意义,在此基础上深入讨论政策过程对政策主体的行为及相互关系的影响。

## 二、精准扶贫政策实施对基层干部行为和农民生活的影响

作为一场由国家主导的、以自上而下的方式贯彻经由地方实施的一场脱贫攻坚战,精准扶贫政策自2015年底开始在全国实施。由于精准扶贫政策是在中共十八大召开后实施的,同时又是在我国第十三个五年规划期间实施,特定的时代背景赋予这一政策鲜明的特点。与过往的扶贫政策相比,精准

扶贫政策具有声势大、范围广、力度强、技术性和时效性的特点。更重要的是,在组织上精准扶贫的实施涉及面更广。中央国务院要求各省市自治区和相关部委有力动员和组织政府部门、企业、社会力量和农民等多方参与,同时强调政府的跨部门参与并对各级干部进行大规模的总动员,这在扶贫实践的历史上是史无前例的,也是罕见的。鉴于国家经济发展水平的不断提高和扶贫力度加强的考虑,2015年12月,国务院扶贫工作领导小组办公室将农村扶贫标准由2011年的人均纯收入2300元调整为2800元。虽然这一标准有明显的提高,但是相比城市尤其是核心城市的人均收入水平而言,扶贫标准与城市居民的人均收入水平还存在很大的差距,上述制定的新扶贫标准也只相当于2016年中期北京市人均纯收入的1/10并低于同期上海市人均纯收入的1/10(2016年北京市人均纯收入为28000元,上海市为29000元)。从这个角度看,中国落后地区农村的经济社会发展依然任重道远。对国家和社会来说,帮助农民脱贫致富是一场艰苦的长征,绝非一次战役可以全面解决问题。由于全国各地农村经济社会发展情况差异较大,中央和国务院扶贫办确定的扶贫标准在实践中是作为一个参照标准来执行,各省可以根据实际情况确定当地的贫困标准线。以江西省为例,贫困农村落后地区多数是以农民纯年收入2300元为标准,低于这个标准的可确定为贫困户或贫困对象。按照中央和国务院的战略部署和政策安排,中国要在2020年之前帮助7000万农村贫困人口摆脱贫困,考虑到贫困人口的规模和时间的紧迫性,这项脱贫攻坚的任务是非常艰巨和复杂的。在政策实施上,中央和国务院要求各级政府,落实精准扶贫要注重精细化管理、综合协调、持续再生,坚持全过程责任式管理,对扶贫对象实施精准识别、精准施策、精准帮扶、精准管理的综合治理贫困的新方式。2015年11月,中央和国务院强调指出“脱贫攻坚任务重的地区党委和政府要把脱贫攻坚作为‘十三五’期间头等大事和第一民生工程来抓。要层层签订脱贫攻坚责任书,立下军令状。要建立年度脱贫攻坚报告和监察制度,加强监察问责。要把脱贫攻坚实绩作为选拔任用干部的重要依据,在脱贫攻坚第一线考察识别干部。”因此,自2016年下半年尤其是2017年以来,各级政府不断加大了脱贫攻坚的力度和政策实施进程。

### 1. 精准扶贫政策实施后引发的乡土躁动

2015年11月脱贫攻坚战打响以来,同年底精准扶贫政策正式在全国范围内实施。作为全国范

国内的一项脱贫攻坚计划。精准扶贫工作由中央和国务院统一部署,涉及国务院二十多个职能部门和全国群团组织,各省(自治区、直辖市)党委及政府都高度重视这项政策。然而,由于政策涉及面广、人多、工作量大,对各省(自治区、直辖市)而言,第一步要做的重点工作就是政策宣传和制定并落实地方化的方案。在新一轮脱贫攻坚战中,精准识别和帮扶项目到位是重中之重,也是最能检验扶贫工作进展和效果的核心内容。因此,新时代精准扶贫与传统的农村扶贫实践相比,表现出一些新的特征:第一,中央和国务院统一领导并负责监督实施;第二,全方位和全面的部门参与;第三,增加了基层扶贫实践环节的技术管理和针对干部的责任监督;第四,在短期内完成脱贫目标。考虑到在农村复杂的文化和制度环境下,在一个紧迫的时间轴上推行政策,因此精准扶贫政策实践的特征在实践中对基层干部的日常管理行为和干群关系也产生了不可忽视的影响。

同过去传统的、粗放型的农村扶贫政策不同,精准扶贫强调了针对贫困对象的精确瞄准,在此基础上做到帮扶人员到位精准、资金和资源配置精准以及帮扶措施与项目精准。早期的农村扶贫范围经历了瞄准贫困地区、瞄准贫困县和瞄准贫困村三个阶段,而精准扶贫则落到贫困户和贫困对象上,这是一个明显的进步。由于以贫困户和贫困个人为重点,就对基层落实精准识别的措施和实践效率提出了很大的挑战。

《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确提出2020年以前脱贫攻坚战的总体目标:“到2020年,稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。”在基层扶贫干部眼里,精准扶贫第一步就是要通过各种有效的帮扶措施,确保贫困户和贫困对象实现“两不愁三保障”,在此基础上逐步实现整体脱贫,在新时代脱贫攻坚战的目标设定上,中央更加强调了要实现贫困地区(县)全部“脱贫摘帽”的任务。为保证精准扶贫的力度和效率,扶贫政策的实施还是突出采取了自上而下的方式和突出责任主体及领导责任制,任务经由层层分解来落实到位。就精准扶贫政策实施而言,强化脱贫攻坚领导责任制是精准扶贫工作中的一项重要任务,中央的文件细化了各级政府在扶贫工作中的责任:第一,党中央、国

务院主要负责统筹制定扶贫开发大政方针,出台重大政策举措,规划重大工程项目;第二,省级党委和政府扶贫开发工作负总责,抓好目标确定、项目下达、资金投放、组织动员、监督考核等工作;第三,市级党委和政府做好上下衔接、域内协调、监督检查工作,把精力集中在贫困县如期摘帽上;第四,县级党委和政府承担主体责任,书记和县长是第一责任人,做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。由此可见,县级党委和政府是整个脱贫攻坚任务中的重点环节和责任主体,政策是否落实到位以及帮扶措施是否有效在很大程度上取决于县级领导如何与基层干部建立扎实有效的工作联系。<sup>⑧</sup>和其他省份一样,江西省也提出:“省市县乡村五级书记一起抓,各级党委书记签‘脱贫责任书’;有扶贫任务的省、市、县均由党委主要领导担任扶贫开发组织协调机构负责人;贫困县的党政一把手在脱贫摘帽前不得调动岗位。”

在新时代脱贫攻坚战中,作为核心内容的精准扶贫政策,其目标的设立和政策体系的形成已经为政策落实提供了基本的指引。但是,如何具体落实扶贫政策,首先就要求基层干部弄清楚谁是真正的贫困户或贫困对象。只有做到了精准识别,才有可能“扶真贫”和“真扶贫”。在精准扶贫政策实践中,精准识别工作的立足点是通过“建档立卡”这一步骤来实现的。早在2014年4月,国务院扶贫办就发布《扶贫开发建档立卡工作方案》,在全国范围内推行建档立卡工作,该工作方案明确了建档立卡目标——“建档立卡对象包括贫困户、贫困村、贫困县和连片特困地区。通过建档立卡,对贫困户和贫困村进行精准识别,了解贫困状况,分析致贫原因,摸清帮扶需求,明确帮扶主体,落实帮扶措施,开展考核问效,实施动态管理。”中央要求在2014年底以前,在全国范围内建立贫困户、贫困村、贫困县和连片特困地区电子信息档案,并向贫困户发放《扶贫手册》。而实际上,建档立卡工作一直到2016年才在各地基本落实到位。同时,为了总体上把握扶贫工作进度和透明度,中央决定通过构建全国扶贫信息网络系统,以提高精准扶贫工作的效度,而这项工作极其耗时,也需要投入大量人力,这对基层干部来说是一个很大的压力和挑战。

在精准识别之前,首先就是如何确定扶贫标准。中央和国务院提出,精准扶贫标准以2013年农民人均纯收入2736元(相当于2010年2300元不变价)的国家农村扶贫标准(国家标准)为识别标准。考虑到各地情况的差异,中央也提出各省、自治区、直辖市在确保完成国家农村扶贫标准识别

任务的基础上,可结合本地实际,按本省标准(地方标准)开展贫困户识别工作,然后再逐步纳入全国扶贫信息网络系统统一管理。由此可见,精准扶贫标准实际上存在国家标准和地方标准,由于很多地方农民收入变化也很明显,尤其是出外务工人员比较多,在收入核定上一般是采取估算的方式。同时,在政策实施中地方政府和基层一般也会根据实际情况参照国家扶贫标准,采用一个与当地情形更接近的扶贫标准,以保障扶贫工作的顺利开展。这种扶贫标准的双轨制体现了在实践中中央与地方政府既要集中以利于统一,也要注重地方实际情况对具体标准给予一定的弹性而采取分散化的做法,在某种程度上使得地方政府在政策实施中有一定的自由裁量权。

在扶贫实践中,由于中央允许地方政府根据当地实际情况确定贫困线来核定农民收入并判断农村家庭或个人的贫困状况,在县级层面政府则要求乡镇和村干部采取多种手段/方式来全面识别贫困户或贫困对象。和诸多省份一样,江西省制定的精准扶贫规划也是力争在未来3年打赢脱贫攻坚战,最早确定的目标是2018年底实现脱贫,后来经过对政策实施中的经验和问题的认识,也在中央和国务院扶贫开发领导小组的监督及评估基础上,对实现脱贫目标的时间做出了调整,调整为2019年实现整体脱贫。在研究者走访的赣南Y县,精准扶贫实施在当地县级领导的统一部署和安排下,乡镇干部在2016年夏天通过走村入户、与村干部及农民座谈、汇总分析等多个环节,按照“建档立卡、精准到户、任务到人”三个核心内容,在各个部门的协同配合下,通过项目制,以产业发展为核心,结合实地具体情况,找出合适的致富门路,带领贫困户脱贫。由于赣南特有的气候和土壤条件,当地很多农民以种植赣南脐橙为致富项目,精准扶贫过程中也有很多农户是通过入股、合营和劳动力参与等不同方式参与脐橙种植获得经济收益,对贫困户脱贫具有积极的效果。研究者在实地调查中得知,2014年精准扶贫政策尚未启动,基本上农村基层属于平稳状况。从2015年底到2016年上半年,精准扶贫政策在农村进入政策宣传和政策措施具体化的准备阶段,真正实质性的工作也尚处在起步阶段,很多农民对精准扶贫政策的内容并不太了解,对具体的帮扶措施和办法也不清楚,大部分农民对是否成为贫困户并没有表现出特别的兴趣或热情。然而,自2016年夏以来,精准扶贫政策开始进入到实质性的资金和项目落实阶段,贫困户享受到了各项政策带来的实惠,比如贫困户养牛、养猪、养羊、养鱼、

养鸡等都按照不同的标准给予一次性经济补助,贫困户家庭有子女在上学的可以获得政府给予的教育补助,贫困户的新农合医疗费报销个人承担的比例不超过10%等。这些扶助措施确实给贫困户带来很大的实惠和帮助,也在很大程度上促进了脱贫目标的实现。在调研中,一位村支书告诉研究者,2016年前后,扶贫政策实施发生了很大变化。

“2015年刚落实精准扶贫时,因为当年工作主要还是宣传,大部分事情是建档立卡,还没下来具体政策。农民也不太关心,因为他们认为这次和原来的扶贫没有什么不同,所以那一年是相安无事。可是一到2016年上半年,随着扶贫资金和项目逐步到位,贫困户拿到了补贴,落了项目,非贫困户和边缘户就开始闹了,他们认为自己也符合条件当贫困户。”(N县-访谈村干部-2)

因此,好的政策带来的实惠也在非贫困户农民尤其是贫困边缘户农民群体中产生了较大的心理波动。虽然,在精准扶贫过程中,贫困户的精准识别经过了“村小组推选表决,村两委审议,乡镇复核和村乡两级公示”,但是贫困户指标的自上而下落实和贫困户的自下而上走访调研及评选评议结合产生两者是有矛盾的。由于在农村很难通过一个固定的收入线来划定贫困户,除了一些特别困难的贫困户外,对一般的农民家庭,基层干部也很难区分到底谁更具备条件符合贫困户的资格,因此民主评议和村民推选及投票的方式就应运而生了,其产生的后果是多方面的,带来的冲突也是真实存在的。因此,在精准扶贫实践中,“精确瞄准”本身就是一个问题,因为贫困线的测定和核准在基层比较难以实现,同时贫困对象的数目是通过自上而下的方式下达的,各市县根据省扶贫办确定的总体贫困人数总额和当地贫困人口比例测算出来,乡镇的贫困户指标再按照同样的原理配给到村里。因此,到村一级识别贫困户,贫困线这一核心的技术指标基本上就不起作用了。对村干部而言,重要的工作是确定谁符合条件可以成为贫困户,然后再确定帮扶措施,基层干部的主要工作一方面是落实精准扶贫工作的主要方针、内容和具体任务,另一个就是要确保精准扶贫不能引发不必要的矛盾和社会冲突。但是,同传统的扶贫政策不同,由于精准扶贫政策和措施的含金量比较大,惠民力度很明显,普遍受到贫困户的欢迎和认可,积极改善了贫困户的生活状况和增收潜力,因此也在农村不同农民家庭、贫困户与非贫困户、贫困户与贫困边缘户之间产生了矛盾,甚至不同村之间的农民也因为相同的处境而

得不到扶贫措施的帮扶产生矛盾,这些都在本来平静的村庄生活里激起了层层躁动,这是政策实施之前未曾料到的。同时,不可忽视的是,在农村基层社会里,通过选举或投票来推选贫困户的做法表面上看来很民主,但是由于中国文化里人情关系等的影响,因此很难保证贫困户的推选很客观并符合政策的要求。正如一位基层干部说,在农村这种投票或推选过程“有关系就没关系,没关系就有关系”,也即“关系”在农民获得特殊性的政策实惠和帮扶措施落实上,还会起到明显的作用。

## 2. 精准扶贫政策实施后对农村基层干部行为的影响

精准扶贫政策的落实,对农村基层干群关系的影响是深远的,它既拉近了乡镇和村干部与农民的距离,也可能因为政策实施中的利益纠纷和复杂性导致彼此关系的紧张。在特定时期,政策下乡在一定程度上也会使得既有的安静和平稳的农村基层干群关系发生变化,因为政策实施作为一种外力会打破既有的利益平衡关系。

新时代的精准扶贫是脱贫攻坚的核心内容,也是基层干部的首要工作。在研究者前往赣南贫困县的调研中,研究者在县扶贫办与负责干部进行了长谈。研究者一进到县扶贫办的大楼和办公室,就立刻感受到脱贫攻坚的政策实施氛围和力度,既严肃更紧张。在N县扶贫办的一个办公室里,墙上挂着一幅很大的县脱贫攻坚战地图,这幅地图用当年红军作战的方式通过红旗和作战队伍清晰地标明了扶贫地区和扶贫负责参与的部门,是通过战役的形式来呈现脱贫攻坚的进行路线和策略,充满了必胜的决心和高涨的信心。精准扶贫的基本内容是“一有两不愁三保障”,农村基层干部要确保贫困户或贫困对象有固定收入,不愁吃不愁穿,有安全的住房,实现上述三个目标,贫困户就是基本脱贫了。对脱贫攻坚战而言,精准扶贫工作的内容还不局限于上述目标的实现,关键还要帮助农民脱贫致富,过上好日子,彻底告别贫困,迈入小康,这对基层干部来说是一个很大的挑战。因此,在保障住房安全的基础上,基层干部还要想办法落实政策,帮助贫困户享受教育和医疗两方面的惠民政策。同时,在产业发展的具体帮扶磋商上,基层干部要寻得良方,针对性地帮助贫困户脱贫致富。精准扶贫政策从内容上看似乎不复杂,但是要落实到位实际并非易事,比人们想象的要复杂。精准扶贫政策实施在制度环境和社会氛围上都和过去不一样,这种制度和氛围的差异表现在政策实施上就是基层干部面临更大的压力,这种压力主要体现在以

下几个方面:第一,在政策实施过程中,自上而下的监督和管理很严格,中央和省级党政领导班子直接负责统筹精准扶贫工作,这对地方和基层干部的工作态度和方式都产生了直接的影响,基层干部在精准扶贫工作中的表现也与干部未来的升迁有很直接的关系,既是压力也是动力。第二,政府各部门和社会力量全方位和全面参与精准扶贫,这要求基层干部与上述政府职能部门和社会群团组织都有对接,增加了很多沟通环节和接待时间,在一定程度上也对基层干部日常扶贫工作的进行产生了影响,使得基层干部疲于应付。第三,为强化政策落实到位和帮扶效果,精准扶贫政策实施中扶贫主管部门对基层增加了很多技术性的管理任务,比如说基层所有的扶贫工作要求上报的各种表格都要录入电脑,要进行联网。这项信息收集、整理和电子化工作对农村基层干部尤其是偏远落后的村干部来说,无疑产生了很大的影响和压力。除了频繁参加各种会议,更紧迫的是将各种文字材料和档案资料录入电脑,并完成各种扶贫工作进度和评估表格的填报,工作非常冗杂,也非常耗时,而实际上这只是“建档立卡”工作的延续,还尚未到扶贫项目工作的具体落实。因此,可以想象在基层,干部推动精准扶贫的日常工作,绝非仅仅是走村入户帮助农民开展脱贫致富的具体事项,而不断需要在资料收集、整理和文档电子化等方面花费很长时间,这在某种程度上也增加了基层政府的项目运行和日常行政的成本。第四,政策实施的时间性。社会政策是时间中的社会政治,特定的环境下时间会对政策实施进程产生不可忽视的影响。精准扶贫政策的实施是“十三五”规划中的核心内容,也是国家实现全面建成小康社会蓝图的关键举措,从2016年政策落实到2019年实际时间不到4年,对很多地区而言,脱贫攻坚的确是一场硬仗。对基层干部来说,落实精准扶贫的各项措施,保证扶贫和脱贫效果,帮助贫困户实现脱贫致富是最大的挑战,时间的紧迫性不言而喻。基于对上述几方面的考虑,基层干部在精准扶贫政策落实过程中面临很大的身体和精神压力,上级政府对基层干部的考核、农民对基层干部的诉求和纷扰以及与基层干部之间的关系等,都对基层干部的日常工作和生活产生了很明显的影

响。正如皮尔逊所言,作为时间中的政治,时间对社会政策过程的影响是不同的,研究者重要的是试图理解在暂时和持久的事件发展历程中那些重要的关键节点及其意义。<sup>⑨</sup>相比2016年7月的调研观察,研究者2017年夏天在赣南N县和Y县的调研

对基层干部的工作压力有深刻体会。对基层干部而言,2017年显然是不平凡的一年。由于在年度内召开的重大政治会议所具有的政治影响,维护安定团结与和谐有序的局面是党和政府一切工作的基础和出发点,各级政府都对基层干部提出了明确的工作安排和政治要求。2017年秋天是中共十九大召开的关键时间,各级政府维护社会稳定,保持社会和谐有序的良好局面是工作的重中之重。对基层干部来说,落实精准扶贫政策,帮助贫困户脱贫致富是工作的核心内容。按照上级政府要求,在关键时刻也要做好维护农村社会稳定的工作。在N县访问时,一位村支书给研究者分享了他在村里落实精准扶贫政策和帮扶措施的工作经历。这位老村支书说“我们现在是五加二,白加黑,最近因为整改和维稳工作两个月几乎没有双休日,昨晚开会一直开到今天凌晨3点。”(N县K村村干部访谈-1)这位村支书在访谈中指出,比起很多发达地区和沿海地区,像江西这种相对落后的地区扶贫工作明显难度要大。上级政府将指令性的脱贫任务和指标下放到基层,基层干部往往也是疲于应对。这位干部的一句话令人深思,他说“数字脱贫容易,真脱贫很难。”一些农村个别村民利用某些政策对基层干部提出的要求,采取恐吓和吵闹的方式从村干部处获得便利和好处,在一定程度上干扰了基层干部落实精准扶贫政策的正常程序,也影响了干部的日常工作节奏和流程。

在落实精准扶贫过程中,基层干部也说自己的工作面临很大压力和风险。第一,事情要办,扶贫帮助有效果。第二,处理扶贫中的各种问题要合法,有据有力。所以,基层干部在落实精准扶贫政策各个环节,也必须是在保持效率与合法性二者之间努力保持平衡。有学者提出,在中国很多地方,基层治理表现为一种运动型治理。<sup>⑩</sup>精准扶贫政策可以看作是政府对农村治理和发展的一种特殊举措,也可以看作是一种治理,它是自上而下的政策实施体制造成的一种弥漫性政策实施机制或方式。在研究中,笔者还注意到,精准扶贫实施所采取的特有方式和机制,比如基层干部与上一级政府签订军令状,上级政府对基层干部提出的硬性要求,比如不许一名贫困对象或贫困户在脱贫过程中掉队等都对基层干部的身心产生了很大的压力。而精准扶贫政策落实中的项目或措施的组合拳,有时也往往令基层干部难以应对。在赣南N县调研时,一位村支书就提到在扶贫过程中乡村整治工作拆除农村的空心房与扶贫工作之间的矛盾。由于涉及农民自身的物权甚至祖产以及生活记忆,很多农

民不希望也不愿意村干部拆除自己年久失修和很少居住的旧房子,农民认为那是他们自己的财产也属于自己生活记忆的一部分。而地方政府从建设美丽农村和改善农民居住环境的角度出发,规劝农民搬迁到新建的居住场所,也是出于改善农民生活质量和提高农村治理效能的考虑。从理性角度讲,基层干部和农民的看法都是有道理的,但是就政策落实的角度和发展的策略来考虑,地方政府和基层干部还需要多理解农民的心理和处境,在政策制定和落实上多征求农民的意见,并采取更加温和与周全的方式来安置农民。在精准扶贫的地方实践中,基层干部也提到上级政府的官僚主义作风对基层干部日常工作的影响,而频繁的来自上级各个部门的监督检查工作让基层干部苦不堪言,在实际工作中也不得不疲于应对,结果也相应产生了为应对监督检查的形式主义(痕迹作业)工作方式和内容,这对精准扶贫政策的落实无疑会产生不良影响。在研究者过去两年的调研实践中,诸多基层干部都谈到一个字“累”,而这种状况的主要原因不是因为扶贫的实质性工作强度大难度高,而是因为基层干部疲于应对文山会海和各种迎检活动,消耗了很多精力,也在一定程度上影响了扶贫日常工作的合理安排。

在最近几年,由于脱贫攻坚是农村经济社会发展的核心政策和重大举措,自然也是基层干部业绩考核的关键内容。但是,在农村不同背景和处境的基层干部对未来的职业发展并非都持相同看法或有同样的计划。一般来说,年轻的基层干部显然希望通过精准扶贫干出业绩,可以在工作上有机会再上一个台阶,而年纪稍大的基层干部则会显得更为务实和现实,希望工作顺利开展不出差错。但是,无论基层干部自身如何看待,精准扶贫政策的落实都对基层干部的升迁有很大的影响。在调研过程中,基层干部表示,上级政府已经明确提出“干部要在贫困户脱帽后才能走(升迁)”。同时,脱贫成绩和成效,不取决于基层而由上级政府通过特定的评估程序和确定才算完成。因此,在很大程度上,扶贫脱贫工作就是一项严肃的政治任务,它不仅仅是一个技术或管理层面的工作事项,这也使得基层干部与农民的关系、本地基层干部与外来帮扶干部(比如第一书记和对口支援干部)的关系变得十分微妙。同时,由于近年精准扶贫政策实施力度不断加大,资金、项目和人员的调配不断增加,在某种程度上又重置了乡镇一级的财政能力,调动了基层干部政策实施的参与和活动范围,也使得村级干部更加忙于处理日常事务,不断吸收并调和来自上级政

政府和农民的压力与诉求。

### 3. 精准扶贫政策实施对农村贫困户或农民的影响

自 2015 年底以来,地方政府和农村基层干部加快了推进精准扶贫的政策实施进程。2016 年以来随着扶贫政策的资金和具体帮扶措施逐步到位,农村贫困户或农民的生活和生产状况都得到了显著的改善,贫困户的家庭收入和贫困农民的生活水平都得到实质性的提高。2016 年 7 月研究者在赣中 A 县某村调研,全村 135 户共 620 人,有贫困户 31 户,2015 年已经脱贫 10 户,2016 年脱贫 26 户,剩余的贫困户将在未来两年左右时间内完成。在研究者调研的另外一个 J 村,全乡 379 户贫困户共 1198 人,其中低保对象为 297 人,2015 年脱贫 366 人,2016 年脱贫 379 人。该村由于交通偏僻,林业资源丰富,农户居住较分散,主要发展种植业和养殖业。在调研中,村干部向研究者指出,当前扶贫工作中面临的主要问题是:第一,交通不便影响当地农民增收,乡镇政府解决不了修路的经费问题,县政府立项了,何时建设还需要资金到位;第二,农民看病就医不方便,医疗服务还跟不上,很多农民得大病住院要去县城或附近的城市看病很不方便。因此,在一些落后的贫困山区,交通条件落后、公共服务基础设施跟不上等限制因素在很大程度上也影响了扶贫工作的力度和进程。

2017 年 7 月研究者赴赣南 N 县和 Y 县进行调研,在调研期间通过走村入户,切实了解扶贫政策对贫困户或贫困农民生活的影响。由于精准扶贫政策的实施力度和范围较大,各级政府高度重视政策落实,贫困户或贫困农民切实从扶贫资金、专项补助、产业发展项目等得到实惠,贫困户家庭的收入增加了,生活得到明显改善,贫困户的医疗保障水平提高了,子女的教育也得到应有的保障,住房安全增强了,很多贫困户都参与了村级或乡镇组织的产业扶贫项目,保障了收入的提高。近三年来,精准扶贫政策的落实对贫困户或贫困农民的生活产生了积极的影响,脱贫能力得到显著改善。在 N 县入户访问时,贫困户的女主人,一位五十多岁的农妇告诉研究者:

“我们很感激政府的帮助,现在我们生活上没什么大问题了。但是,我现在担心自己老了以后,年纪大了就干不了田里的重活。我孙女才十几岁,但是很孤僻,不太同人交流,不怎么说话,我很担心她脑子出问题。她父母都在广东打工,很少回来,他们只是有事会打个电话回来。我自己又没文化,年纪又大,也不知

道怎么管教她。”(N 县 K 村农户 1-访谈)

精准扶贫政策的实施确实给贫困户家庭或农民带来了很大的积极改观,也取得了明显的脱贫效果。但是,农村贫困户家庭除了满足基本生活需要和创收的重要目标外,还存在一些具体的困难,包括子女教育、儿童照顾以及精神健康服务的需求与服务对接等问题。在 Y 县调研时一位七十多岁的贫困户男主人告诉研究者:

“去年我家还很穷,我自己身体不好,二儿子又得了精神病。在乡里和村里的帮助下,我养了几亩鱼塘,种了两亩多花生,现在经济情况变好了。我现在最担心的还是医疗问题,因为看病太贵了。”(N 县 T 村农户访谈-02)

由上例可以看出,在农村一些贫困户面临的问题不仅仅是脱贫和生产发展的问题,也可能是自身或家庭成员精神健康问题的长期需要。对很多农民来说,健康或身体好始终是一切生活的本原基础,也是过上幸福生活的前提条件。随着精准扶贫政策推进力度不断加强,监督检查工作日益频繁,基层干部在扶贫工作中已经非常自觉地将贫困户或贫困农民的问题和需要作为头等大事,政策实施的力度和重视程度非同凡响,这些举措连同各级政府的大力配合和高度介入,贫困户或贫困农民的脱贫进程也加快了。当然,正如中央和地方政府一再强调的那样,脱贫攻坚是一场持久战和啃硬骨头仗,赢得这场战役的胜利,需要持续坚持,奋发努力,要通过机制创新、项目创新和有保障的扶贫措施,来真正保证贫困户脱贫和增收,并促进全面建成小康社会目标的实现。

### 三、结论与讨论:精准扶贫政策实施过程中的“政策过密化”问题

本文是针对地方精准扶贫政策实施中的问题进行的一项探索性研究。研究者基于田野观察和调研,得出的主要研究结论是:第一,在特殊情形下,像精准扶贫这样的强制性的、自上而下的政策实施在短期内会很有效地促成目标的实现,但从农村长期经济社会发展来看,相关政策的辅助和配套,以及改善农村社会治理的基础环境和制度同样显得紧迫和重要;第二,精准扶贫政策实施效率和效果受到上级政府对下级政府、农民对村干部信任程度和村干部对政策依从的表现双重因素的影响;第三,在贫困地区,农民大病致贫、大病返贫问题依然突出,这在一定程度上可能延缓贫困农民脱贫目标的实现,对根除贫困是一个不可忽视的挑战;第四,在精准扶贫政策实施中,地方政府的有限理性

和基层干部的应对型反应(包括痕迹管理)在一定程度上弱化了政策目标的实现,最终又可能削弱地方政府贫困治理的基础;第五,在精准扶贫政策实施中,地方政府和基层干部还将面临一系列发展中的困境,比如:种地的边际收入极低和经济种植收入的不确定性如何保障贫困户的增收,如何有效地平衡国家主导的发展模式与在发展道路上农民在脱贫项目上的自主选择,如何减少地方干部的轮换与地方政府财政能力的可持续性对未来农村脱贫攻坚和农民致富的影响。

自20世纪80年代末以来,在中国农村,以集中化、强力推行的扶贫政策实施某种程度上已经制度化,“成功瞄准”本来就是救助和扶贫领域的一个难题。<sup>①</sup>而“精准识别”也是新时代我国农村精准扶贫的一个核心问题,但是扶贫政策效果还需要从更多的维度考虑识别贫困人口的问题,研究者指出,识别贫困人口作为精准扶贫的重点,应采取多维贫困标准提高瞄准效率。<sup>②</sup>在资金和项目支持上,精准扶贫政策实施还更多主要依赖地方政府,而基层干部的素质也在很大程度上决定了扶贫政策实施的效果。在精准扶贫政策实施中,由于涉及多个部门参与、多行动主体和利益相关者,在短时期内多种政策频繁出台,各种帮扶措施和项目密集到位,这种政策实施的“过密化”在某种程度上对基层的政策实施日常管理产生了较大的压力和一定程度的负面影响,尤其是频繁和严格的核查督察活动不仅干扰了基层日常扶贫活动和项目的开展,也在一定程度上弱化了政策实施效果(比如数字游戏的重现)。在举国体制和集中化的自上而下政策实施机制影响下,一项旨在改善农民福祉和促进农村经济社会发展的总体性和全局性战略与政策,由于地方的文化网络与权力实践的复杂性在很大程度上影响了政策实施中的技术理性,强大的国家政权建设惯性和财政投入也可能面临变化的经济社会环境与人事变化的制约,进而又导致政策实施与政府能力建设的内卷化后果,这是十分值得警惕出现的意外后果。<sup>③</sup>贫困农民短期利益满足与农村长远发展双重目标之间的协调,需要政策决策者与实施部门密切关注政策理性与实践复杂性在现实中的表现及问题。如果基层干部不能保持坚定的意志和旺盛的政策实施能力,政策过密化的实施机制有可能将一个好的政策引向糟糕的非预期结果。正如学者指出的那样,在一个政策范畴,政府官员所提供的道德指引不足以支撑基层干部的专业实践,这就可能成为基层不稳定的一个潜在来源,从而影响社会治理的效果。<sup>④</sup>

过去几年来,精准扶贫作为一种强制性和排他性的社会政策工具,而非一种融合性的政策工具,对中国基层乡土社会的人及其社会关系都产生了深远的影响。由于不断增加的扶贫项目和具体管理及监督措施,精准扶贫政策的实施在很大程度上也使农村社会里“社会关系的边界”发生静悄悄的改变。<sup>⑤</sup>与此同时,作为近年农村的一项核心社会政策,精准扶贫政策的实施也体现为一种涉及面极广的地方治理实践,它不仅体现了政治实践的国家意志,也表现为一种充满技术的治理行为。<sup>⑥</sup>也有学者指出,精准扶贫中的瞄准偏差不仅反映技术治理自身的难度和基层管理的特性,也表明政策实践在基层社会中所表现出的固有文化的抑制性,是一个很复杂的过程。<sup>⑦</sup>我们知道,在中国社会里,社会政策的实施既是一种日常化的公共行政,也是各级政府对特定类别人口的社会治理机制,彰显了对一个变迁的社会里管控各种社会与政治风险的意志。精准扶贫政策本质上还是一种扶贫救助政策,只是它比传统的扶贫政策更具发展意义,也更具开放性。作为当代农村经济社会发展的一项核心社会政策,精准扶贫政策中的“对象瞄准”和“对象、资金和项目的类别化”毫无疑问是一个重要的先决条件和因素。而在社会政策实施领域,类别化的社会意义和影响是深远的。作为一种重要的社会机制,新时代精准扶贫也表现出以下特征:第一,类别化是一种权利配置机制;第二,类别化是一种身份界定机制;第三,类别化是一种社会治理机制;第四,类别化是一种社会符号的标识机制。在精准扶贫政策实施中,瞄准机制的形成和影响连同类别化机制一起,通过具体的项目和帮扶措施对农村基层干部的行为以及对农民的生产生活都产生了深刻的影响,一方面促进了农村贫困户的脱贫致富,另一方面也在某种程度上引起了社会关系的变化和出现新的矛盾,作为社会科学研究者,尤其不能忽视社会类别机制对不同人群产生的心理影响,包括政策实施可能引起不平等的非预期后果。<sup>⑧</sup>

对中国的社会经济发展而言,脱贫攻坚战略意义非凡,影响极大,而精准扶贫政策实施至关重要。因此,社会科学研究者必须重视在政策实施过程中出现的过密化问题,认真展开实地调查并探讨扶贫政策效率与绩效的损耗问题。中国的经济社会发展通常表现为一个系统的治理工程,它也体现为一个强有力政府和集中化的政策实施体制所具有的效率特色,政策实施中所呈现的氛围和实践路径,也在某种程度上凸显了社会主义独有的意识形态及其驱动的社会改造工程的壮志雄心。<sup>⑨</sup>但是,

作为社会政策研究者,我们不仅要关注政策实施的成绩和成功故事,也要密切关注那些不顺利和失败的案例,并谨慎地从人类现代主义的工程和农民群体特殊环境下的政策适应经验中找出国家能力缺失和社会项目不成功的原因。<sup>②</sup>换句话说,在一个急剧变化的现代社会里,中国农村的乡绅社会缺位和儒家思想明显式微是一个基本的事实,虽然法治在进步,信息传播一日千里,但是传统社会里通行以关系为本位的日常生活实践的基础伦理还在一定程度上影响人们的思维和行为。因此,如何确保自上而下的政策实施不断去改进并融合国家治理与基层社会治理的社会目标是一个值得深思的问

题。对社会发展和现代国家建构的理论探索者而言,一个更关键的问题是,正如孔飞力在讨论“中国现代国家起源”问题时所说,中央对地方干部的政治控制是否会促成扶贫政策的有效实施?<sup>③</sup>在新时期民主政治改革(平等地参与而非被动地接受)的动力和进程变得不确定和缓慢的前提下,中国的国家能力是否会被财政上日益受到牵制的地方政府所削弱?同时,如果脱贫是一种农民可以共享的故事(形成共同的社会边界),而不单是一种政府主导的单边叙事,将会增强民众的身份和社区认同,并进一步促使作为实现繁荣富裕的社会经济过程与促进稳定和谐的政治过程有机联系起来。

- 
- ① 费孝通 《乡土中国》,北京:北京出版社,2005年,第108页。
  - ② ③ 费孝通、吴晗等 《皇权与绅权》,上海:生活·读书·新知三联书店,2013年,第50-69、1-11页。
  - ④ 朱苏立 《送法下乡——中国基层司法制度研究》,北京:中国政法大学出版社,2000年,第21-32页。
  - ⑤ 焦长权、周飞舟 《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》2016年第1期。
  - ⑥ Abbott, A. “Conceptions of Time and Events in Social Science Methods”, *Historical Methods*, Vol. 23, Issue 4, 1990, pp. 140-150; Abbott, A. *Time Matters: On Theory and Method*, Chicago: University of Chicago Press, 2001, pp. 1-10.
  - ⑦ ⑨ Pierson, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004, pp. 16-34, 55-57.
  - ⑧ 申秋、熊跃根 《时间中的社会政治:中国农村扶贫政策的演进过程》,《社会政策评论》2017年第7辑。
  - ⑩ 周雪光 《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2012年第9期。
  - ⑪ Dutrey, A. P. “Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes”, UNDP Working Papers, 2007, pp. 1-18.
  - ⑫ 朱梦冰、李实 《精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析》,《中国社会科学》2017年第9期。
  - ⑬ 杜赞奇 《文化、权力与国家》,南京:江苏人民出版社,1996年,第241-242页。
  - ⑭ 李侃如 《治理中国——从革命到改革》,北京:中国社会科学出版社,2010年,第330页。
  - ⑮ Tilly, C. *Identities, Boundaries, and Social Ties*, London: Paradigm Publishers, 2006, pp. 137-140.
  - ⑯ 熊跃根 《作为社会治理的社会政策实施:技术理性与政治实践的结合》,《江海学刊》2015年第4期;王雨磊 《数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理》,《社会学研究》2016年第6期。
  - ⑰ 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》,《社会学研究》2017年第1期;殷浩栋、汪三贵、郭子豪 《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》2017年第6期。
  - ⑱ 方文 《社会分类权》,《北京大学学报》(社会科学版)2017年第5期。
  - ⑲ ⑳ 孔飞力 《中国现代国家的起源》,上海:生活·读书·新知三联书店,2013年,第121-122页。
  - ㉑ 斯科特 《国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,北京:社会科学文献出版社,2011年,第456-457页。

(责任编辑:何 频)