

# 贫困治理中的国家自主性及其提升路径

## ——基于L乡农村精准扶贫的案例分析

刘建

(江西财经大学 马克思主义学院, 江西 南昌 330013)

**摘要:**通过对L乡农村精准扶贫实践的案例分析发现,贫困治理场域的国家自主性呈现一种嵌入式自主的形态。在农村精准扶贫政策实践过程中,通过贫困治理目标、贫困治理动员机制以及扶贫项目的分类嵌入,国家在贫困治理中体现出明显的自主性,提升了农村精准扶贫政策执行的有效性。与此同时,由于国家自上而下嵌入的刚性的贫困治理体系无法有效适应多元化的乡村社会,其认证能力、动员能力及扶贫资源分配能力存在有限性,国家自主性的嵌入遇到一定程度的障碍。应从国家在乡村社会的认证能力、在贫困治理场域中的动员能力及扶贫资源分配的公共性等方面着手,提升国家在贫困治理中的权威及政策执行能力。

**关键词:** 嵌入式自主; 农村精准扶贫; 国家自主性

中图分类号: F323.8

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2019)06-0071-07

### National autonomy in poverty governance and its promotion path:

### Based on the practice of accurate poverty alleviation in rural areas of L Township

LIU Jian

(School of Marxism, Jiangxi University of Finance & Economics, Nanchang 330013, China)

**Abstract:** Based on the case analysis of the practice of accurate poverty alleviation in rural areas of L township, it is found that the national autonomy in the field of poverty control presents a form of embedded autonomy. In the process of embedding poverty control policy, through the embedding of rigid standards, the establishment of organizational system of duty isomorphism and the classification and embedding of poverty alleviation projects, the will of state is effectively imported into the grass-roots society. Because of the inherent tensions in the national certification system, mobilization system, and resource allocation system in the poverty governance field during the implementation of the rural precision poverty alleviation policy, the national capacity for poverty management has been restricted, the practical form of embedded autonomy in the field of poverty management is presented as a "limited unbalanced autonomy": national autonomy is a limited autonomy, and the embedded form of the state is also unbalanced. We should improve the authority and policy implementation ability of the country in poverty governance from the aspects of the country's certification ability in rural society, the country's mobilization ability in the field of poverty governance and the publicity of poverty alleviation resource allocation.

**Keywords:** embedded autonomy; rural accurate poverty alleviation; national autonomy

## 一、问题的提出

在农村精准扶贫场域,扶贫资源的合理分配及

贫困治理能力的提高,是提升国家政策在乡村社会执行力的关键,也是提升贫困治理情境中国家自主性的核心。自农村精准扶贫政策实施以来,由于扶贫政策执行在实践过程中的偏离,如何提升国家贫困治理能力成为政府与社会共同关心的热点话题。学界从贫困治理体系及贫困治理能力两个层面,探讨了农村精准扶贫政策执行中国家自主性的实践形态。

收稿日期: 2019-12-02

基金项目: 国家社科基金青年项目(17CKS045); 教育部人文社会科学研究一般项目(19YJC710044)

作者简介: 刘建(1989—),男,博士,江西赣州人,讲师,主要从事乡村治理与行政管理体制改革研究。

在贫困治理体系层面,有研究认为,由于国家通过技术嵌入及制度构建的形式,提升了国家扶贫政策在基层社会的执行力,实现了贫困治理场域的精细化治理,提升了农村精准扶贫场域的国家自主性,但也存在诸多问题。穆军全等认为,嵌入性作为提升农村精准扶贫场域国家自主性的重要手段,通过组织动员、干部驻村和项目下乡等机制,国家治理能力得到较大提升,但由于嵌入式治理体系内部的紊乱,导致了扶贫资源分配中国家自主性的流失<sup>[1]</sup>。徐明强等则认为,“运动其外”与“常规其内”是中国农村精准扶贫的动员体系的核心。在农村精准扶贫的动员体系中,包括两种不同属性的动员机制:常规治理及运动式治理。通过运动式治理与常规治理有效耦合,建构了“运动其外、常规其内”的动员体系,并在一定程度上提升了国家动员能力<sup>[2]</sup>。

在贫困治理能力层面,有学者通过个案研究了农村精准扶贫场域的贫困治理效能。贺海波通过个案研究发现,在农村精准扶贫场域,国家治理能力总体上得到很大程度的提升:国家通过政治动员及精细化考核的形式,有效提升了国家的统领能力;通过贫困识别的标准化及村社共同体民主评议的形式,提升了国家在乡村适合的认证及规制能力;通过有效回应贫困群体的利益诉求,增强了国家资源分配的能力<sup>[3]</sup>。金江峰则通过对于产业扶贫的研究发现,由于基层政府扶贫资源分配中的“验收”及政绩逻辑,村庄各类精英及外来资本对于扶贫资源的俘获,导致了扶贫产业无法有效地将村庄贫困群体吸纳,由此出现了权力嵌入效能的降低及政策执行能力不足等困境<sup>[4]</sup>。此外,李金龙与杨洁通过对深度贫困地区案例的研究发现,在农村精准扶贫政策执行场域,国家统领能力理想假设与现实非理性运作的失衡、国家认证能力不足导致贫困识别的错位等问题,降低了国家贫困治理能力<sup>[5]</sup>。

梳理现有文献发现,学界对于农村精准扶贫场域国家自主性的研究,主要遵循技术治理及“制度与结构”两种研究范式,检视了贫困治理政策的运作机制及实践范式,为理解农村精准扶贫的实践困境提供了较好的理论及实践范式。在技术治理的研究视野中,将研究的视角聚焦于精准扶贫的有效瞄准及落地,但这种研究范式掩盖了制度因素的影响,有将“制度问题技术化”的倾向。在“制度与

结构”的研究范式之下,将扶贫场域当作一个由权力、制度和社会结构共同构成的网络体系,但在实践过程中容易将贫困治理的过程作为一种静态的过程来研究。基于此,有必要从农村精准政策执行出发,将技术性治理及“制度与结构”两种范式进行综合,对于贫困治理场域的国家自主性进行反思,为进一步提升贫困治理场域的国家自主性提供理论及实践支撑。国家自主性可以划分为“嵌入机制、行为及治理能力”三个层面<sup>[6]</sup>,国家自主性可以理解为“国家为了实现特定的治理目标,通过相应的组织、制度规则体系及资源来约束治理主体之间的行为,以此来提升国家治理能力的过程”。国家作为一个结构中的行动者,它具有特定的利益诉求及治理意图,是国家自主性的应然性表达;嵌入则体现了国家为实现自己的治理目标而制定的相关规则、制度,以此来约束治理主体之间的行为关系;能力代表了国家自主性在实践中的形态,体现了国家治理能力的实然形态。本研究在嵌入性自主理论的分析框架之下,以L乡农村精准扶贫政策实践为例,从政策执行的角度来反思贫困治理场域的国家自主性的内在张力,进而探讨贫困治理场域中国家自主性的实践形态及提升路径。

## 二、贫困治理中国家自主性的嵌入

农村精准扶贫是国家自上而下推行的一项政策,为保障扶贫政策对于下级政府的约束力,国家通过标准嵌入、组织嵌入及资源嵌入等形式,在现代技术性监控的情境下,将精准扶贫上升为基层政府的一项“中心工作”,由此实现贫困治理秩序的建构和国家贫困治理的自主性。

### 1. 贫困治理目标的嵌入

为实现脱贫攻坚的战略规划,国家通过将脱贫任务细化,并自上而下地向下级政府分解,由此确定地方政府的脱贫攻坚的年度目标和总目标。贫困治理由县到村再到户以及个体瞄准机制的转换,体现了贫困治理目标对象及治理标准的清晰化与规范化。韦伯的科层制理论认为,具有合法性及强约束力的正式制度体系是政府组织及官僚的“宪法”:首先,它设定了政府组织及行动者的权力职责,建构了一个清晰化的权力实践空间;其次,它确定了行动者日常治理的程序及准则,在为行动者提供职

责发挥空间的同时,又限定了行动者的行动<sup>[7]</sup>。

国家自主性嵌入基层社会(即国家与社会如何实现有效沟通)始终是基层治理领域更为关心的问题,因其直接涉及到国家基层政府建设的稳定性和现代化国家治理体系的建立<sup>[8]</sup>。在 L 乡农村精准扶贫制度建构的过程中,通过刚性规则嵌入的形式,明确农村精准扶贫的核心内容及扶贫流程,建构了贫困治理场域刚性的治理秩序。根据国家扶贫政策的相关规定,L 乡农村精准扶贫核心内容的界定,

从单纯的依靠家庭收入这一指标,引入“两不愁三保障”等标准,贫困治理的标准也日益清晰化及规范化,在家庭收入的基础上,衡量贫困问题的标准不断细化。根据国家“两不愁三保障”的规定,L 乡将其具体细化为 8 个指标(表 1),由此将农村精准扶贫的内容进行明确,对于扶贫干部的日常帮扶建构了一个清晰性的行动空间。它不仅作为精准识别的基础,也是精准帮扶及精准脱贫的行动指南,贫困治理的形式在一定程度上得到优化。

表 1 L 乡“两不愁三保障”评判标准

具体内容	具体指标
安全饮水	①水质不达标;②水量不足;③水源偏远;④饮用河水
住房安全	①儿女有安全住房老人住危房;②贫困户住危房;③非贫困户住危房;④建房负债超过 5 万元;⑤保障房未搬迁入住;⑥居住的土坯房未维修加固;⑦房屋无门窗或窗户无玻璃
医疗保障	①患慢性病或精神病长期服药(自购无报销);②患大病“四道保障线”报账后仍然负担不起;③长期卧床需专人护理;④乡村门诊看病费用较大,无报销;⑤前几年因病负债超过 1 万元。⑥医保卡未发放到位或医保卡信息不清晰
教育保障	①义务教育辍学;②贫困家庭学生未享受教育补助;③义务教育负债超过 1 万元
吃有保障	①无厨房;②有厨房无灶台;③有厨房无橱柜;④不能经常吃到蛋制品或肉制品
穿有保障	①无四季换洗衣物;②衣着破烂;③无衣柜
厕所	①无卫生厕所;②有厕所无化粪池
有限电视	①无电视;②无电视信号

国家根据总体规划针对精准扶贫的实践及目标制定相应的绩效考评指标评价体系与标准,对地方政府在精准扶贫工作进行相应的考评。通过对农村精准扶贫内容及扶贫流程的清晰界定,确立精准识别、精准帮扶及精准脱贫的清晰内容,并建立相应的扶贫指标,进而规范农村精准扶贫的各个流程,以提升国家扶贫政策在基层社会的执行能力。

## 2. 贫困治理动员机制的嵌入

农村精准扶贫作为中央政府“高位推动”的一项政策,是自上而下在政府科层体系进行嵌入的。在中国政府治理体系中,职责同构是政府组织体系建设的重要原则,“即按照权责一致及上下对口的原则,在纵向政府之间在机构设置、职责归属等层面,保持高度的一致及协调。也就是说,职责同构的政府治理体系,是在政府条块结构之下对公共事务进行部门分类,在机构设置上表现为‘上下对口,左右对齐’”<sup>[9]</sup>。在这一原则的指导下,各地加快了扶贫组织机构建设,根据职责同构的组织体系建设,建立健全标准化及目标考核责任制的制度约束体系,保障精准扶贫政策在基层得到有效执行。

为加强政府组织体系的整合,改变农村基层组织涣散的局面,按照国家驻村帮扶的相关政策要

求,L 乡通过建立无缝隙的驻村帮扶体系,将贫困治理动员机制嵌入到乡村社会。L 乡成立了农村精准扶贫工作领导小组,建立了包括第一书记、工作队队长、常驻队员、包村干部及村干部等相互合作的精准扶贫帮扶体系。对全乡 17 个行政村建立无缝隙的帮扶体系,省级贫困村实行市区两级政府部门对点帮扶,一般贫困村实行区乡两级政府部门对点帮扶的制度。在贫困户帮扶体系建立的过程中,主要按照“1086”的标准建立帮扶机制:采取处级干部联系 10 户贫困户、科级干部联系帮扶 8 户贫困户、一般干部联系 6 户贫困户的“1086”帮扶机制,精准到户结对帮扶。

在贫困治理动员体系的建构过程中,国家通过标准化的指标体系与清晰性的考核体系有效结合,特别是责任连带及“一票否决制”,将脱贫攻坚工作纳入乡村两级政权组织的中心工作,加强了贫困治理过程的行政动员。

## 3. 扶贫项目的分类嵌入

自农村税费改革以来,项目制是资源下乡的一个重要机制,形塑了乡村治理体系。在农村精准扶贫领域,项目下乡作为扶贫资源嵌入的重要载体,也是改善贫困地区公共物品供给的重要机制。在实

践过程中,扶贫项目下乡采用自下而上的申报机制与自上而下的监管机制有效结合的形式,并通过各部门对于扶贫资源进行分类及整合,进而实现条块分割下扶贫资源的分类嵌入。

为解决农村反贫困瞄准机制与扶贫资源管理脱嵌的悖论,中央政府将扶贫资金管理的权责下放到县级政府,县级政府对各部门的扶贫资金进行整合,建立统一的扶贫项目库,要求扶贫项目申报及实施必须精准,规范项目资金管理。在L乡扶贫项目的实施过程中,采取干部包点包项目方式,扶贫干部根据各村本年度的扶贫规划,以村庄公共基础设施建设及贫困户“两不愁三保障”为目标,向乡镇扶贫办进行申报,加强对各个部门扶贫项目的争取,整合一切可利用的资源,全力保障贫困村的建设资金和工作经费,加快推进贫困村及贫困户脱贫摘帽工作。在2018年“春季攻势”部署会上,L乡党委书记强调:

“扶贫工作一定要围绕检查验收这个导向,特别是贫困村,项目实施及扶贫开发要围绕这一主线。督查验收组在验收的时候,首先关注的肯定是村庄道路、环境等第一印象,再就是贫困户家里的情况,如果一个村庄道路等公共设施都不好,贫困户家里也破破烂烂,这个地区的扶贫效果也肯定不好,今年各村扶贫项目的申报及实施,一定要遵循这个导向”<sup>①</sup>。

围绕脱贫攻坚的战略目标,按照“十三五”贫困村1000万元、非贫困村500万元的标准,L乡加强扶贫资金的调度及整合,建立了年度项目库。2018年,围绕“两不愁三保障”问题,通过统筹各个部门的项目资金,在各村实施项目395个,项目资金总额达到9505万元,项目涉及住房、村庄整治、交通、文化、卫生、供水、水利等7大类共18个领域,对精准扶贫的各个层面进行资源投入。通过扶贫项目的分类嵌入,将扶贫资源与贫困户的需求有效对接,实现了农村精准扶贫政策目标的有效瞄准,将国家意志转换为实践,提升了农村精准扶贫政策执行的力度及扶贫资源的瞄准力度。

### 三、贫困治理中国家自主性嵌入的障碍

在贫困治理体系建构的过程中,国家通过目

标、机构及扶贫资源的嵌入,在农村精准扶贫场域建构了一个强约束的秩序空间,而基层政府及扶贫干部通过理性化的行动选择,一定程度上实现了农村精准扶贫的国家自主性。但由于国家自上而下嵌入的刚性的贫困治理体系无法有效适应多元化的乡村社会,也无法有效规制基层政府的自由裁量权,贫困治理中国家自主性嵌入存在障碍因素,主要表现在扶贫实践中国家认证能力、动员能力和扶贫分配能力的有限性,贫困治理场域国家自主性在实践过程中存在有限的非均衡嵌入的困境。

#### 1. 国家认证能力的有限性

农村精准扶贫政策的执行,首先需要国家具有强大的认证能力,因为无论是精准识别还是精准帮扶,都必须依靠国家信息收集及制度嵌入能力。在实际的运行过程中,国家认证能力主要包括程序的统一性及信息的可靠性两个层面,二者影响了国家的认证能力<sup>[10]</sup>。从程序的统一性来说,依托标准化的规则嵌入,通过目标界定、流程控制及评估验收等环节进行控制,提升了国家收集乡村社会信息的能力。从信息收集层面来说,通过现代信息技术的运用,加强对基层社会的信息控制,由此来约束基层干部的行为,进而为标准的监控提供信息基础。毋庸置疑,从程序的统一性及信息的可靠性两个层面来说,农村精准扶贫的治理体系得到很大程度的优化,国家认证能力得到强化。

但与此同时,扶贫本身具有复杂性和长期性,程序的统一性带来的标准化、数字化导致了文牍主义趋向日益明显。在省第三方评估组验收的前夕,市、区两级督查组轮流对L乡脱贫攻坚资料进行督查,如在督导过程中发现一户基础资料不合格,对帮扶干部罚款100元。为达到精准扶贫基础材料规范化的目标,L乡定期举行扶贫材料撰写培训会,特别是通过文本化的脱贫攻坚基础材料的呈现,将脱贫成效进行数字化、文本化的展现,精准扶贫的成效被展示为静态化的文本及数据,贫困户的实际家境及脱贫攻坚的效能却在很大程度上被标准化的文本情境所隐藏。

另外,由于精准扶贫涉及的群体十分庞大,以及“乡土社会的模糊性”的影响,乡土社会中的农民日常生活及收入,常常以模糊的面向呈现,很难用清晰的数据进行呈现<sup>[11]</sup>。尽管国家对于贫困户的

认定设立了明晰的标准,也通过现代技术加强了信息的收集及监控,但在贫困治理情境中国家的信息收集能力仍然是有限度的。2018年,国家审计署发现,L乡共有23户100人不符合建档立卡标准:5户有家庭成员购买了商品房或商铺,4户有家庭成员购买了小轿车等家用小汽车,3户有家庭成员是私营企业主,10户家庭成员缴纳了住房公积金,5户有家庭成员缴纳了个人所得税,3户有家庭成员获得了发放的养老保险等情况。

在农村精准扶贫的运作体系之中,存在精细化的贫困治理体系与弥散化的贫困治理能力的矛盾,这一矛盾导致了农村精准扶贫政策嵌入与政策执行之间的脱耦。由于精准扶贫政策在制定过程中片面强调标准化的指标体系,忽视了基层政府权力实践及政策执行中的非正式治理绩效,导致扶贫标准在嵌入基层社会过程中逐步偏离其价值意义,逐步走向工具理性的逻辑<sup>[12]</sup>。在农村精准扶贫政策嵌入过程中,国家通过制度体系将各项政策及治理意图嵌入到基层社会,但在制度体系自上而下的嵌入过程中,刚性的贫困治理秩序强调政策执行的“统一性”,而贫困治理政策在执行中则需要情境中展现“灵活性”,“统一性”与“灵活性”在政策嵌入与政策执行情境之中不断碰撞。技术化的治理机制无法建构清晰的制度秩序,国家自主性在基层实践过程中呈现情境损耗的格局,国家对于乡村社会的嵌入仍然是有限度的,越是接近乡村社会,国家嵌入能力不断递减。从程序的统一性及信息收集两个层面来说,国家认证能力在贫困治理的实践过程中并不能完全按照国家的意志对乡村社会进行认证及改造,特别是标准化的制度情境无法与乡村社会模糊性关系情境相耦合,导致国家认证能力的有限。

## 2. 国家动员能力的有限性

在农村精准扶贫的行政动员体系中,有以工作小组、任务分解、数字指标为代表的常规化机制,也有以指挥部为协调和领导机构,依托机构整合、包村到户及高标准考核等运动式治理机制。毋庸置疑,国家通过“职责同构”的组织体系建构,将脱贫攻坚工作纳入乡村两级组织的常规化工作,加强了贫困治理过程的基层动员,有效提升了国家的动员能力。但在贫困治理动员体系中,国家与基层政府存在控制与自主的内在张力,引发了贫困治理规

则体系的逻辑冲突,降低了国家在农村精准扶贫场域的动员能力。

考核与整改是国家行政动员体系中保障基层政府有效执行扶贫政策、提升贫困治理效果的重要手段。标准化的考核机制重构了基层政府日常治理过程中的激励及责任机制,在形式上削弱了基层政府的自主性,在实践中产生了逆向激励的效应,导致了基层政府选择性治理的强化,削弱了国家在基层社会的动员能力。为有效应对自上而下的考核,基层政府重点关注涉及“一票否决”的硬指标,特别是在检查的过程中通过“自我检查”或者“模拟演练”来应对。根据J省督导组的暗访及国办信息系统对比发现,L乡存在贫困户按人识别、“被脱贫”“数字脱贫”等现象。基层扶贫干部为了完成脱贫规划的考核,在一些贫困户退出的实际操作中,通过数字“造假”来适应标准化的验收机制。L乡许多贫困户“两不愁三保障”仍然存在很多问题:摸底排查出110户贫困户一层住房内墙未粉刷,26户贫困户土坯房需整修瓦面,98户贫困户无厨房或无厨柜、灶台。基层政府为了在规定的时间内实现精准脱贫,围绕精准扶贫验收的核心标准进行运作,一些村庄甚至出现了为贫困户搭建临时性厕所及对贫困户房屋(土坯房)外墙进行突击粉刷以增强观看感的行为。

在常规与运动式治理的动员体系之下,尽管技术化的贫困治理指标的嵌入可以明晰各个治理主体之间的责任及目标,通过数字可以将扶贫目标以层层传递的方式进入乡村社会,但在实践过程中,过度偏重指标的贫困治理标准化导致了扶贫标准“手段与目标”的倒置,国家贫困治理的有效性和自主性大打折扣。

## 3. 扶贫资源分配能力的有限性

国家扶贫资源的分配能力是指国家对扶贫资源在乡村社会进行分配的能力,体现了精准扶贫资源的分配能否真正瞄准贫困群体,实现贫困治理的政策目标。经过四年多的探索与实践,L乡精准扶贫取得了较大的成效,特别是在加强村庄公共设施建设及提高贫困户收入等层面取得了较大成绩。但国家扶贫资源在自上而下向乡村社会输入的过程中,国家扶贫资源分配存在一定的“精英俘获”及分配标准的不规范现象。

在贫困治理的实践过程中,虽然国家在农村精准扶贫领域嵌入了刚性的规则体系,但基层政府的行为难以完全进行量化考核,政绩导向和“亮点”打造成为扶贫项目落地的重要依据。L乡扶贫项目库的资料显示,精准扶贫项目的落地大部分主要集中在村庄公共设施建设层面,特别是涉及村庄面貌的公共设施,成为基层政府扶贫项目落地的重要导向,而产业扶贫的项目却寥寥无几。L乡G村虽然通过构建一套通过项目运作成立蔬菜种植合作社的产业扶贫利益联结机制,对于G村贫困户脱贫发挥了较大的作用,但在脱贫验收的压力下,这一蔬菜种植基地的经验在L乡许多村庄推广,由于市场的饱和导致了蔬菜种植利润不断下降。新建的蔬菜种植大棚荒废现象十分严重,但L乡政府仍然按照农业奖补的标准对荒废的蔬菜种植基地进行补贴,国家扶贫资源的奖补资金最终分配给了土地承包大户,导致了国家扶贫资源的不断浪费,扶贫资源投入的“内卷化”及“精英俘获”现象不断显现。

由于扶贫资源分配的“公正”话语与“维稳”及“验收”等话语相冲突,尽管国家投入了大规模的扶贫资源,但扶贫的效果在实践中却没有达到预期目标,国家的贫困治理能力被弱化。基层政府通过正式资源非正式利用的形式,将扶贫资源作为一种维稳的机制,以此化解乡村社会矛盾,维护农村社会的稳定<sup>[13]</sup>。在工具理性消解价值理性的背景下,扶贫资源在实践过程中被作为一种治理的工具,导致了精准扶贫资源在分配过程中的偏离,加剧了扶贫资源分配体系的内在张力。

#### 四、贫困治理中国家自主性的提升路径

在贫困治理目标的实现过程中,国家的治理意图及治理能力能否取得预期效果,取决于国家在乡村社会强大的基础性权力。为此,需要均衡政府与社会及上级政府与下级政府之间的关系,通过合作共治来实现乡村治理体系的有效运转。为实现国家与乡村社会的有效互动,应从国家在乡村社会的认证能力、国家在贫困治理场域中的动员能力及扶贫资源分配的公共性等方面着手,提升国家在贫困治理中的权威及政策执行能力。

(1)进一步优化国家认证体系,强化规则的执行及信息的收集能力。首先,充分利用现代信息技

术提升国家对于乡村社会的信息收集能力。加快形成“互联网+”与大数据技术支撑的贫困治理体系,推进大数据治理基础上的国家认证体系建设,提升政府大数据决策、政策执行、政策评估和调整能力,进而增强国家扶贫政策在乡村社会的适应性。在现有的扶贫信息化管理平台的基础上,进一步加强贫困信息的采集及监控,将国家认证体系无缝隙地嵌入到乡村社会,实现扶贫要素的信息化、运行可视化及帮扶的精准化。其次,加快贫困治理体系标准化建设,提升贫困治理规则及程序的规范化程度,强化贫困治理规则的执行。特别是在贫困户认定及脱贫等层面,要充分发挥标准化的“协商”价值属性,实现国家与社会的互动,提升国家的治理能力。再次,建立多元化的认证体系。探索政府体系认证及社会认证有效耦合的认证体系,建构国家自上而下与乡村社会自下而上相互配合的认证体系,提升国家在贫困治理场域的认证能力及效率。

(2)改变单向度的控制关系,实现贫困治理主体之间的协商共治。互赖式治理模式<sup>[14]</sup>通过上下级政府之间以及政府与社会之间的有效合作,实现多元合作的治理格局。从理论上来说,上级政府及基层政府之间关系的镶嵌及行动上的合作是贫困治理体系建构及国家自主性实践的最理想形态,镶嵌代表了二者之间的合作与共存,而自主则代表了治理主体相对自由的行动力。建构互赖式贫困治理体系,要求建立具有约束力及均衡性的制度体系,从而实现贫困治理主体与制度之间形成一种相互约束的关系,在均衡的约束中实现人与制度的均衡。为此,需要改变上下级之间非均衡博弈的格局,重塑基层治理的价值体系,实现基层治理体系的变革,使基层社会的治理体系建立在稳定的社会基础之上。为实现贫困治理主体的制度化博弈,需要加快制定科学合理的脱贫考核体系,破除“唯指标化”的政府绩效考核体系。同时,将脱贫成效的可持续及农民的满意度纳入到扶贫绩效考核体系中,正确引导地方政府的行为,改变当前激励与惩罚制度体系异化的格局。

(3)重塑基层政府的公共性导向,增强国家在乡村社会的基础性权力,由此建构具有公共性的贫困治理资源分配结构。首先,提升贫困治理政策制定及实施的公共性。为了实现扶贫资源的精准化及

有效化分配,在贫困治理政策制定及执行过程中,基层政府应该充分尊重乡村社会的内生特性,有效激发扶贫资源下乡与乡村社会内生动力。其次,构建政府与乡村社会“耦合性”利益共同体,削弱基层政府的自利性倾向。加快转换基层政府的权威来源,破除压力型体制下基层政府形式主义盛行的弊端,提升基层自治组织的政策执行力,为贫困治理提供牢固的组织基础。加强乡镇政府服务能力建设,加强政府问责机制及社会监督机制建设,实现基层政府贫困治理权责的法制化。再次,完善贫困群体及普通村民的利益表达及参与机制,破除当前贫困治理村民缺位的困境。加强农民的组织化体系建设,建立及完善村民议事会的制度体系,将村民议事会的意见有效纳入到基础政府的政策决策,提升扶贫资源分配标准、流程及结果的公开性,让村民有效参与到扶贫项目的实施过程,提升扶贫项目落地的公共性。

#### 注释:

- ① 根据调研笔记整理,2018年3月2日。  
② 资料来源于L乡脱贫攻坚资料库及作者的实地调研。

#### 参考文献:

- [1] 穆军全,方建斌.精准扶贫的政府嵌入机制反思——国家自主性的视角[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(3):90-97.
- [2] 徐明强,许汉泽.运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式[J].公共管理学报,2019(2):28-40.
- [3] 贺海波.精准扶贫中的国家治理能力分析——以陕西M县精准扶贫实践为例[J].社会主义研究,2016(6):107-113.
- [4] 金江峰.产业扶贫何以容易出现“精准偏差”——基于地方政府能力视角[J].兰州学刊,2019(2):181-191.
- [5] 李金龙,杨洁.深度贫困地区精准扶贫政策执行的国家治理能力研究[J].天津行政学院学报,2018(5):71-79.
- [6] 西达·斯考切波.国家与社会革命[M].何俊志,王学东,译.上海:上海世纪出版集团,2013:30.
- [7] 张云昊.规则、权力与行动:韦伯经典科层制模型的三大假设及其内在张力[J].上海行政学院学报,2011(2):51-61.
- [8] 雷望红.被围困的社会:国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省N市L区12345政府热线的乡村实践经验[J].公共管理学报,2018(2):43-55.
- [9] 朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005(1):102-113.
- [10] 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.
- [11] 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):188.
- [12] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):233-248.
- [13] 刘建,吴理财.制度逆变、策略性妥协与非均衡治理——基于L村精准扶贫实践的案例分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(2):133-140.
- [14] 琳达·维斯,约翰·M·霍布森.国家与经济发展——一个比较及历史性的分析[M].黄兆辉,廖志强,译.长春:吉林出版集团有限责任公司,2009:189.

责任编辑:黄燕妮