

消除贫困: 中国扶贫新实践的社会学研究

李小云 徐 进

提要: 本文基于揭示扶贫过程的需要, 将国家/社会系统进一步细化为政治、行政、乡村治理以及乡村社会不同要素动态互动所构成的系统, 以此为理论框架, 同时应用“相遇”“界面”和“回应”的概念, 呈现了在国家/社会的动态互动关系条件下扶贫干预从上到下传递的复杂的微观叙事。本文认为, 虽然扶贫议程达到行政科层后, 乡村治理与乡村社会的相遇和彼此回应中存在着不同社会能动者基于自身生活世界对扶贫议程产生的变异性影响, 但扶贫过程在总体上则是政治对行政的融合与形塑、乡村社会与现代社会的对接以及总体上国家与社会的整合。这是脱贫攻坚政策和措施得以贯彻落实的制度性基础, 也是中国减贫取得不断进展的根本性机制。

关键词: 消除贫困 国家与社会 界面

中国的高速发展是 20 世纪 80 年代以来全球发展中的重大事件。这个事件包含了两个引人注目的叙事——持续的高速经济增长和大规模的减少贫困, 这是自“二战”以来发展中国家在赶超型发展战略驱动下实现公平与效率协调发展的极为少见的案例。按照世界银行 2011 年确定的极端贫困标准每天每人 1.90 美元衡量, 中国的贫困人口从 1990 年的 66.2% 下降到了 2016 年的 0.5%^①, 也就是说, 按照国际赤贫标准, 中国事实上在 2016 年就已经基本消除了绝对贫困。2011 年, 中国政府调整了中国农村贫困线, 即在 2010 年的不变价格下农民人均年可支配收入 2300 元, 这个标准实际上相当于国际贫困标准的 2.3 美元(鲜祖德等 2016), 按此标准衡量, 1978 年中国农村的贫困人口为 7.7 亿人, 到 2019 年底, 中国在此标准下的农村贫困人口为 551 万人(国家统计局 2020)。可以说, 2020 年我国全面实现小康社会的目标会与全面消除农村绝对贫困交汇, 这标志着中华民族长期落后和贫困

* 本文受云南省科技人才和平台计划“云南省李小云专家工作站”(项目编号: 2019IC011) 的资助。

① 参见世界银行数据库(<https://data.worldbank.org/>)。

的状况即将成为历史。

对于中国减贫业绩的理论解释主要集中在两个方面。一是经济增长驱动减贫,也就是我们通常所说的益贫性经济增长理论。科瑞(Aart Kraay)认为,发展中国家短期减贫的70%、长期减贫的95%来源于经济增长(Kraay 2004)。汪三贵(2008)的研究表明,中国的GDP每增长1%,贫困发生率就会下降0.52%。二是国家在减贫中的作用。除了少数直接讨论政府与减贫的描述性研究(何秀荣 2018;汪三贵 2018;闫坤、于树一 2013)之外,多数从经济学和政治学等领域的研究更多地涉及到中国的政府与整体发展的关系(Ang 2016;姚洋 2009)。事实上,减少贫困是复杂的政治经济和社会文化体系在扶贫干预下的变化过程。政府和市场无疑是极为重要的变量。然而,贫困是社会关系生产与再生产的产物,减少或消除贫困必然涉及到社会关系的变化,而减少或消除贫困的机制也恰恰最终表现在扶贫政策与社会系统的互动上。这是从实践上理解和从理论上总结中国减贫机制的重要内容,社会学在此方面具有明显的学科比较优势。

从全球的经验看,减少或消除贫困主要依靠两方面经验。一是在长期的经济社会转型过程中,贫困人口通过就业收入不断提高,摆脱了贫困;二是针对在转型过程中无法受益的少数剩余贫困人口予以社会福利保障。这是原发性工业化和后发性工业化国家减贫的基本经验。中国的减贫虽然在结果上与这一经验具有一致性,但是中国的国情决定了中国需要在发展的同时减少和逐步消除贫困。

首先,摆脱贫困是中国共产党自建立之日起就确定的目标,是中国共产党治理国家的重要使命。从1949年中华人民共和国成立后到改革开放前,社会主义革命和建设彻底改变了中国社会的总体景观,国家现代化和工业化已初具规模,但是农村的绝对贫困远没有得到根本解决,1978年中国的人均国民收入只有200美元(国家统计局 2018),实际上此时中国依然是一个贫困落后的国家。改革开放之初,虽然确定了“让一部分人先富起来”,但是正如习近平主席反复强调的,“消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命”(习近平 2017: 83)。因此,中国政府于1982年12月22日成立了三西(河西、定西和西海固)地区农业建设领导小组,同年12月30日开始实施“三西地区农业建设计划”(李培林等 2017: 69)。它标志着中国政府主导的扶贫计划的开端。1994年,中国政府开始实施

“八七扶贫攻坚计划”,目标是用七年的时间,到2000年解决8000万人口的温饱问题。2001年,中国政府正式宣布“中国贫困人口温饱问题的基本解决、生活质量的大幅提高,与世界上绝对贫困人口持续增加的情况形成了鲜明的对照”(国务院新闻办公室2005)。2011年,中国政府发布21世纪第二个十年的农村扶贫开发纲要,确定到2020年全面消除农村绝对贫困的目标。这一系列的扶贫计划显示了摆脱贫困在国家治理中的重要性,彰显了消除贫困的政治严肃性。

其次,中国的政治体制特点和中国经济发展与减贫需要同步实现的客观实际,决定了中国的减贫不可能完全按照经济社会转型的自发性减贫效益辅助于福利国家收入分配的减贫模式。与福利国家应用瞄准机制展开收入分配不同,中国通过区域、村级和个体三级瞄准机制为贫困人口提供支持,促进贫困人口在经济发展中“劳动脱贫”,到贫困人口数量减少时才逐渐展开分配性扶贫。这也就在客观上形成了国家政治议程在减贫中的特殊作用。这是理解中国减贫经验的基本背景。

从社会学角度看,一方面,中国的减贫过程是行政体系在政治议程推动下发展资源的传递过程。中国党委领导、政府负责的复合型治理结构决定了政治与行政之间的系统性、整体性和协调性(王浦劬、汤彬2019)。李棉管(2017)认为,中国的政治与行政在总体上是一致的,研究中国贫困问题需要避免套用西方竞争性政治语境下的政治学分析框架。但当代中国的国家治理也采用了规范性政府治理模式,而政治和行政的逻辑在技术上存在差异,属于行动方式上有差异的不同的社会能动者。另一方面,扶贫涉及到贫困人口,他们也是社会关系中的能动者,在国家与社会的关系中,扶贫的政治议程与贫困人口之间会出现互动。正如诺曼龙(Norman Long)等所指出的那样,不同能动者的生活世界、多元层面的社会现实以及不连续的权力、知识和价值都会与发展干预产生遭遇性交互(Long2001),从而回应政治议程。虽然也有学者注意到国家主导下扶贫干预的复杂性(葛志军、邢成举2015;胡联、汪三贵2017;李博、左婷2017;李棉管2017),一些贫困研究也涉及社会结构和社会关系等方面(李小云等2018;王春光2019),但更多的是从科层制与项目制的角度观察扶贫政策的影响(许汉泽、李小云2017,2018;殷浩栋等2017;李棉管2017)。从本质主义角度诠释高度政治化的脱贫攻坚实践机制的研究则并不多见。需要指出的是,首先,消除贫困是民生场域的政治实践(李小云、杨程雪2020);其次,

十八大以来执政党深度融入行政和社会,形成了新的治理语境。这都是阐述中国扶贫叙事的重要前提。

本文以中国过去三十多年在政府主导下的农村扶贫,尤其是自2012年以来国家主导的脱贫攻坚行动中的一系列政策实践为素材,按照恩格斯关于国家是社会在一定发展阶段的产物、是居于社会之上且日益与社会脱离的力量的国家与社会的理论框架(马克思、恩格斯,1995),并基于研究消除贫困过程的需要,将国家/社会系统细化为政治、行政、乡村治理和乡村社会的动态互动系统。将这些要素作为分析单元并不必然预设这些要素之间的相互排斥与对立,而是基于这些要素均具有一定程度上的行动逻辑的差异,假定它们处于不同的“社会世界”。借用互动主义发展人类学有关不同的社会世界相遇形成的界面(interface)(Long 2001)和斯塔林(Grover Starling)的回应性政治的概念(张国庆 2000)作为分析工具,形成“政治和行政与社会相遇”以及“行政与社会回应政治”,即“国家/社会的相遇和回应”的分析框架,从而在微观上分析作为政治议程载体的扶贫计划如何在行政科层、乡村治理和乡村社会之间传递,继而说明消除贫困何以取得进展,又何以存在困难。通过这一理论框架,不仅可以从实践主义的视角展示在脱贫攻坚战中政治议程穿越行政体系、经济和社会文化结构遭遇的微观过程,而且有助于对脱贫攻坚的“中国特色”进行理论解释。文中的案例主要基于作者在中国西南地区H贫困村的实践,但并不仅仅局限于这一案例。

一、扶贫议程到达行政:政治与科层的一致性构建

中国特色的国家治理体制是执政党组织与其对应的政府体系融合而成的“党政体制”(景跃进等 2016),这一体制的特点既能保证政治议程与行政科层治理体系的一致性,又能同时驾驭和利用行政体系的科层工具性功能。扶贫政策的执行正是在这一相对严密的监管下沿着既定轨道运行的(汪三贵 2008)。有鉴于中国国家制度的特点,学者们往往会以政府主导涵盖党委领导、政府负责的扶贫体制,或将其具体称为“行政治理贫困”(许汉泽、李小云 2018)。殷浩栋等(2017)对于精准扶贫项目决策的研究也是基于科层治理的逻辑展开的。这些研究不同程度地受到渠敬东(2012)从社会学视角提出的项目制治理理论

观点的影响。许汉泽等学者的研究之所以使用行政治理贫困概念,一是为了分析单元的便利以及为了集中揭示扶贫治理技术本身的问题;二是因为中国消除农村绝对贫困的行动是自上而下由行政体系具体贯彻的。尽管也有学者提出,精准扶贫政策执行过程实际上是“行政事实上包含了政治”,具有“逆科层化”与“再科层化”的特点(许汉泽、李小云 2018)。中国语境之下的行政不同于西方政府科层行政的含义,中国的“政府”本身就包含着党的力量(何艳玲、汪广龙 2012)。但是客观上的政治和行政的一体性并非否认科层治理工具技术的某种独立性。正如应星(2016)所指出的,“我们的焦点总是放在权力、技术之间的较量,但在这种较量背后人的因素、政治文化的因素却被遮蔽了”。因此,在新政治语境下,采用传统的政府主导的范式很难展示政治议程在脱贫攻坚过程中超常规的强力性,也淡化了脱贫攻坚的复杂性,不利于揭示脱贫攻坚取得快速进展的发生机制。

虽然较早的农村扶贫开发,特别是1994年开始实施的“八七扶贫攻坚计划”已经确定了政府主导、全社会参与的扶贫领导机制,然而,基于中国特殊的体制,即使政府主导同样意味着执政党在扶贫过程中的领导作用,在实际操作上,扶贫计划的落实往往通过项目制演化为科层偏好的行政治理,这突出地表现在2011年之前和2011年新的农村扶贫开发纲要颁布之初的一系列具体的政策设置上。2012年以后,中国新的领导集体将2020年作为中国共产党推动中国实现现代化的重要节点,消除农村绝对贫困与全面实现小康社会挂钩。由于党领导下的政府主导是中国经济社会发展事务的普遍性实践,除非采用非常规的制度安排,这一体制在具体执行上仍然会回归科层技术理性,这也是学者习惯于将中国的扶贫看作是行政治理主导的主要原因。随着国家领导层面愈加认识到消除农村贫困对于全面实现小康社会的重要性,例如总书记就曾经说过,“不能到时候,宣布了全面建成小康社会,可还有那么多群众生活在贫困线下”(人民网-人民日报 2020),因此,基于科层治理而提出的“精准扶贫”很快演化成为了“脱贫攻坚战”。在传统政府主导的模式下,农村扶贫工作由中共中央政治局委员、副总理代表党和政府出任扶贫开发领导小组组长,各相关部门的副职代表本部门作为领导小组委员。这一体制虽然能够协调各个部门落实扶贫政策,但仍然无法将扶贫工作作为各部门的头等大事,也无法有效超越部门的行政利益和科层治理的逻辑,这一格局一直延伸到乡一级。

“精准扶贫”要求精准到人,因贫精准施策,但是由于扶贫措施实行项目制管理,项目决策权在中央和省实行严格的上定项目、下申报项目。项目制强化了自上而下的线条控制权(陈家建等 2015),造成基层政府只需落实实施,而无剩余控制权和剩余责任(渠敬东 2012)。这一体制造成扶贫资源决策远离实际需求,导致扶贫干预的偏离和异化(许汉泽、李小云 2016)。研究发现,各类扶贫项目脱离项目设计目标以及贫困人口实际需求的情况比比皆是(马良灿 2013)。2000年中共中央、国务院在2000年制定21世纪第一个农村扶贫开发纲要时就已提出了不同部门投向农村的资金整合问题(李小云等 2007)。贫困地区扶贫资源主要依靠中央财政转移支付,这一转移支付往往被分割为不同类型的部门项目,如财政扶贫项目、交通建设项目、教育项目、饮水项目、坡改梯项目等。项目制虽然反映了国家治理的理性化,以完善的监督机制、明确的用途和属性加强了中央的集权控制力,提高了财政资金的使用效率(尹利民 2015),但实际上也增强了行政科层的权力。即使一个省内的经济社会发展差异很大,几种类型的项目均无法涵盖不同地区千差万别的特点,但项目只要在高层行政科层机构一旦确定,则必须遵循严格的科层技术管理规范,针对财政资金的审计也是基于项目的顶层设计。因此,基层机构若想获得项目,就往往会按照项目的要求提出申请,而非基于自身的实际。很多项目在实施脱贫攻坚之前就已确定立项,有着严格的地域和产出指标要求,不同类型的项目很难按照脱贫规划进行整合。因为按照项目制的规范,一旦更改,则势必违反相应的规定。H村2015年制定的脱贫规划中确定通村公路,但资金无法解决,因为县里的交通规划在2012年前后就已陆续确定。直到2016年国务院下发文件后,县里才将用于乡镇公路的项目转移到H村。不仅是资金问题,贫困地区人力资源匮乏,即使有扶贫资源能到达贫困村,也很难有人能够按照要求组织实施,再加上实现脱贫目标时间短,仅仅依靠政府资源是不够的,需要动员社会资源的投入。显然,虽然扶贫领导体制是政府主导的,但是过去三十多年的扶贫治理事实上也已经演化成了科层偏好的部门行政治理机制,扶贫协调部门无权调动横向和纵向的资源。扶贫议程的落实遭遇了行政科层系统的制约。

2015年11月27日,中央召开扶贫开发工作会议。中西部22个省(区、市)的党政领导向党中央签署脱贫攻坚责任书,在此基础上,省、市、县、乡、村层层签署责任书,形成“五级书记抓扶贫”的机制。更为

重要的是,扶贫工作成为党委书记直接负责的头等大事。2016年,作为行政最高机构的国务院下发指导意见(国务院办公厅,2016),要求各级财政涉农资金项目审批权限完全下放至县,贫困县以重点扶贫项目为平台统筹使用涉农资金。指导意见同时要求,审计监察部门对统筹资金整合使用给予支持,财政和发改部门将资金整合使用列入业绩考核。在政治议程的统领下,在“五级书记抓扶贫”的新体制下,扶贫工作同时成为发达省区市和各部门、事业单位以及国有企业帮扶贫困地区的首要任务,“五级书记抓扶贫”延伸成为“各个部门书记抓扶贫”“民营企业抓扶贫”的大扶贫格局。政治通过运动性治理形式超越了科层技术的规范性治理,保证了政治议程与科层治理的一致性。

在脱贫攻坚过程中,政治议程与行政科层的相遇首先产生了政治超越行政科层的结果。政治议程超越行政科层主要是通过法理实践与革命化的手段来实现的。执政党对其依托的国家行政机构拥有绝对的领导权,但是基于推动现代化的任务,需要国家机构同时是一个具有科层治理结构和功能的体系。行政体系一旦具有科层治理功能,就会存在科层技术规范,同时也有自由裁量权和人格化的特点。因而,行政体系本身与政治治理就会存在界面。也就是说,一旦按照政治议程将扶贫工作作为各个单位的头等大事,各个部门就需要将自己的人力、财力和物力投入扶贫工作。例如,各个部门和企事业单位定点帮扶、投入资金、向贫困村派驻第一书记等,这些做法均不符合科层治理的规范。如果按照科层治理的逻辑,扶贫只能按照社会政策的框架,通过预算治理手段逐步展开。但是这一科层实践的模式无法满足脱贫攻坚“战役”的需要。在新政治语境下,扶贫议程通过“第一书记负责”的制度迅速超越行政科层的技术体系,实现了对科层体系的整合,而且这一制度安排逐级向横向与纵向体系传递。政治议程超越科层治理不仅依托于法理的合法性,也动用了道德的合法性。扶持贫困的道德性克服了来自技术官僚和社会各界可能的质疑,从而将科层治理和社会舆论整合到政治议程的行动中。这一超越之所以有效,主要原因在于政治议程依托其掌握的权力,将行政科层治理中存在的利益和人格化的动能转化为推动政治议程的动能,如脱贫攻坚责任制下的奖惩激励机制,主要的手段是定期的专项巡视和督查。此外,政治体系在脱贫攻坚中通过采用“驻村第一书记”和“驻村工作队”等非科层手段,一来补充了行政科层人力不足的短板,二来直接穿越行政科层,使政治议程到达乡村。很

多研究虽然也已注意到“驻村干部”模式的超常规性和非科层性特点(袁立超、王三秀 2017;钟海 2020),但这些研究均未涉及政治超越行政科层的机制。政治议程强力超越行政虽然整合了行政体系,但在客观上也造成了行政体系中科层治理逻辑某种程度的紊乱。

中国特色社会主义在客观上要求无产阶级政党在推动国家现代化的进程中将科层治理作为治理国家事务的工具。因此,扶贫的政治议程将消除农村绝对贫困确定为“攻坚战”,而战役总有结束之时。事实上,政治议程已经开始为结束“战役”做理论准备。2020年,中央“一号文件”明确提出了2020后农村扶贫工作将会逐渐转向应对相对贫困的长效机制建设(中共中央、国务院 2020)。显然,长效机制建设离不开行政体系的科层功能,这也意味着行政科层将会回归程序化运行,这种回归不是回归原态,而是一种功能的改造。与此同时,中央针对未来农村扶贫战略明确提出了脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接。针对乡村振兴,中央也已经提出了“五级书记抓乡村振兴”的治理框架。这表明,政治议程希望脱贫攻坚中对行政科层的整合机制继续成为政治治理乡村的机制。从这个意义上说,脱贫攻坚实践了政治议程强力超越和整合行政科层治理的机制,为创新党政国家治理体系提供了经验,其意义超越了扶贫本身。

二、行政回应政治:科层的创新与重塑

中国自20世纪80年代开始的农村扶贫开发计划一直沿用的是“贫困地区”的概念,扶贫战略的减贫效益主要体现在两个方面:一是基于瞄准特定“贫困地区”的地区经济开发,直接的效益是缩小区域发展差异;二是贫困地区经济增长产生的惠及贫困人口的间接的减贫外溢效应。但是,对于贫困人口而言,这一战略本身是基于个人能力的市场竞争,自然会产生能力缺乏的贫困人口受益少或无法受益的弊端。张新伟(1999)的研究发现,一方面,约30%的农村贫困人口分布在非贫困县,无法从扶贫资源中受益;另一方面,贫困县中的非贫困人口则受益于扶贫资源。直接瞄准贫困群体机制的缺失导致了扶贫资源的外溢。江华(2002)的研究发现,贵州某县1994-1998年的7158万元扶贫贷款的使用存在“高漏出”现象,也就是说,数量庞大的扶贫贷款并

没有落到穷人的头上。导致这一现象的主要原因在于当时扶贫贷款主要用于发展经济,接受主体是能产生经济效益的企业或个体,贫困人口最多也只是通过就业间接受益。1986年以来,中国的农村扶贫开发一直都存在贫困县内扶贫资源外溢和非贫困县的贫困人口被排斥在政府扶贫资源享受对象之外的问题(吴国宝,2008)。实际上,在很长一段时间内,中国的农村扶贫开发并没有发育出真正瞄准穷人的机制,这其中也有基于财政能力有限的策略性考量。因为一旦采用直接瞄准贫困人口的扶贫战略,就势必需要直接面对贫困人口的基本需求,而这就不可避免地需要考虑直接针对贫困人口的收入转移。收入转移需要严格的资格准入机制以避免非贫困人口的挤入和搭便车,严格的资格准入又需要严格的收入监测,就中国过去很长一段时期的经济条件和乡村的社会经济特点而言,满足这些条件是很困难的。科层技术治理手段显然无法满足政治议程要求解决贫困问题的需要。

为了解决这一问题,2001年发布的中国新的农村扶贫战略将贫困的瞄准单元下沉到村。从理论上讲,由于将贫困发生率作为贫困村选择的重要指标之一,瞄准单元的下沉将有利于瞄准更多的贫困人口。在此战略下,全国共识别出14.8万个贫困村。但是,针对村级贫困瞄准效益的研究发现,虽然贫困村获得了更多的扶贫资源,但是贫困村内受益的主要还是富裕农户(汪三贵等,2007)。笔者2005年针对广西、宁夏、江西和云南等省区的研究发现,扶贫项目对贫困群体的覆盖率只有16%,对中等户和富裕户的覆盖率则分别高达51%和33%(李小云等,2005)。显然瞄准机制并非问题的全部,基于市场机制的扶贫项目设计本身存在问题。扶贫是开发性扶贫,扶贫贷款需要偿还,很多地方的项目对于农户有三个要求,即农户要有积极性、家里要有劳动力、农户自身要有项目配套资金。在脱贫攻坚战略实施的初期阶段,很多地方还将类似的标准用于建档立卡户的识别。事实上,虽然之前的农村扶贫开发也是政治主导下的实践,但是这一工作主要由行政科层治理来实施,政治体系对于科层技术的失灵并未予以足够重视,行政科层遇到政治议程时,行政科层的自由裁量权较大,“行政主导”的特征明显。

由于2011年确定的到2020年全面消除农村绝对贫困目标的高度政治化,而且要求“不能掉下任何一个人”,这就使得行政科层不得不面对谁是贫困人口的具体问题,因而需要确定一个到2020年能够实现“消除农村绝对贫困”目标的新标准。从政治角度来说,这个标准首先

需要符合“财政能力”,还要符合中国的实际并能在国与国之间比较。统计技术体系据此形成了按照2010年不变价格计算的农民年均可支配收入2300元的新贫困标准。这一人均收入的贫困指标主要来源于现代就业型社会对于贫困的衡量。1901年,英国人朗特里(B. Seebohm Rowntree)提出按照“获得维持体力的最低需要的购物篮子”计算贫困线的概念,其中包括基本食物、住房、衣物、燃料和其他杂物的支出(Rowntree, 1901)。1963年,美国社会保障署的经济学家莫利·欧桑斯基(Mollie Orshansky)对美国一对夫妇两个孩子的四口之家的实物需求进行统计,以1/3的收入用于食物作为依据得出了美国年均收入3165美元为美国的贫困线(Deaton, 2013: 148),这是美国历史上的第一条贫困线。中国于1986年制定了中国第一条贫困线。2011年,中国政府制定的农村贫困线为人均线收入2300元,主要内容为每人每天2100大卡热量、60克蛋白质,非食品支出为40%(王萍萍等, 2015)。需要指出的,国家统计局按照这个标准估算出的贫困人口数量是基于全国农村住户调查的数据。中国的统计技术部门认为,上述新的贫困标准既符合中央要求到2020年全面消除农村贫困的目标,也符合中国的实际以及与国际标准比较的需要(鲜祖德等, 2016)。按照这一标准可以依据住户调查估算出全国的贫困人口数量,依据贫困人口的数量即可估算出需要投入多少财政资源用于扶贫。应该说,行政科层比较满意地完成了政治议程的任务。

统计部门的数据是按照其自身的技术逻辑估算的,统计系统的技术体系虽然是基于中国的实际,但是在框架上是借用西方以工资收入为主要生计的社会经济模式的统计路径,采用补贴统计调查户的记账收支。但是,基于个体收入的识别标准并不适用于乡村社会。中国大多数乡村农民的收入来源较多,包括农业经营和打工等很多方面,更为重要的是这些收入通常是一边获得一边消费,农民鲜有记账的习惯。扶贫行政体系无法按照2300元的贫困线标准识别贫困人口。扶贫行政部门则创新出了“两不愁,三保障”的“扶贫工作标准”。虽然按照“两不愁,三保障”的目标更容易确定谁是贫困人口,但是在很多情况下符合“两不愁,三保障”标准农户的收入会高于2300元的标准,两个部门的标准相互之间存在差异。基层扶贫机构事实上还是很难直接采用“两不愁,三保障”的工作标准的,只能进行再创新,如贵州省创新出“一看粮,二看房,三看家里有没有读书郎”的乡土识别方法。

乡村社会不以个体作为收入核算的经济单元,户才是乡村社会的基础,乡村的扶贫行政部门很难将贫困指标落实到人。因此,扶贫行政部门于2012年开始贫困户的建档立卡制度,将对“人”的瞄准转变为对“户”的瞄准。很显然,扶贫行政体系的方案逐渐在向乡村经济社会实际靠近。建档立卡制度的总体数量依据是国家统计局2013年农民人均可支配收入2736元(2010年不变价格2300元)的农村住户调查统计,全国有8249万贫困人口。通过建档立卡制度估算出的贫困人口的数量与统计估算出的贫困人口数量存在差异。H村2013年上级分配的建档立卡户的指标是12家农户,这个数据是按照人均线收入2300元的标准在全省范围内估算出来的,而最后确定的建档立卡户则为22户。扶贫行政部门提出的建档立卡制度虽然比收入和其他标准更容易识别贫困人口,但是需要数量庞大、专业性强的人力资源。在实际工作中,多数乡村采用民主推选贫困户的办法,H村重新确定建档立卡户就是在村民代表大会上由每个村民给全村的农户按照贫富排序,农户共同确定贫困户名单。这也是全国范围内比较通行的做法。但是,农户民主选出的村级贫困户未必都符合国家的贫困标准。汪三贵对乌蒙山片区第一批建档立卡户的研究发现,2013年建档立卡农户中40%的农户收入高于贫困线,而非建档立卡农户中58%的农户收入低于贫困线(汪三贵、郭子豪,2015)。行政科层技术与乡村社会实际的断层导致了贫困瞄准的偏离,造成大量非贫困户挤入建档立卡名单,引发社会舆论。政治议程开始通过动员帮扶单位补充人力资源和使用监督机制排除挤入的方式强力介入行政科层的技术过程。作为回应,扶贫部门则重新审查建档立卡的标准,很多地方甚至出台家里有车或有存款、亲戚是干部的均不能成为建档立卡户的规定。扶贫机构的相关领导曾表示,建档立卡回头看对于扶贫系统的工作是个大的检验和提升。显然,政治议程超越行政科层和行政科层的回应并非消解了行政科层技术功能,而是使科层技术体系在压力下不断创新和重塑。

不管统计还是扶贫部门,也不论是处于科层的哪个层面,行政科层的逻辑都偏好易于操作的简约性技术方案。因为科层理性是在已界定的组织目标及政策实施等条件下遵循常规的程序化的处理方式(折晓叶,2014)。各自形成可操作的方案,是行政科层体系在确保政治议程目标的前提下,按照自身的逻辑对于政治议程的能动性回应。周雪光等也认为,制度变迁的轨迹和方向取决于这个过程参与者的逻辑以及

相互的作用(周雪光、艾云 2010)。在脱贫攻坚过程中,之所以能够很快形成针对贫困人口的识别机制,恰恰是不同的行政科层体系依据自身的逻辑积极回应政治议程的互动结果。

改革开放以来,出于推动现代化进程的需要而强化科学决策,带来了行政科层技术权威的提升,也强化了行政科层技术的独立性。而脱贫攻坚则是在中国政治治理模式自 2012 年逐渐转向加强党的集中领导条件下展开的,这在客观上造成了行政科层自由裁量权的减少。将党的议程不断充实到行政科层体系中,也可看作是党在现代化过程中不断改造国家机器,通过政治的权威超越行政科层治理,并同时迫使其在积极应对中调整其结构和功能,使其更符合党的政治议程的需要。这一过程形成了对行政科层治理的政治性重塑。

三、扶贫议程遇到乡村治理:整合与妥协

乡村与城市不同的是,政治体系无法通过“单位”和“街道”直接到达社会,而需要穿越连接国家与乡村的乡村治理结构。国家层面的政治力量通过党支部,行政科层通过村委会和村小组形成国家与乡村社会的联系。乡村治理结构既是国家政治行政体系的一部分,又是乡村社会的一部分。这一特殊性使乡村的治理结构往往出现双向代理的格局(周庆智 2016)。村干部在这个界面上拥有“三面”性,即理性的个人、政府代理人和乡村代理人。这使政治和行政体系与乡村治理的相遇变得更为复杂。

脱贫攻坚政策到达乡村就成为具体的工作。政府需要识别建档立卡户、确定低保户、统计建档立卡户的收入支出信息、填写项目申报信息等。这些工作都是通过会议传达、填写表格、上报数据等形式展开的,属于典型的科层治理技术。村干部虽然是“干部”,但却不是“国家干部”,几乎没有人接受过公务员工作的培训。H 村的 D 哥几乎每天都忙于填写各种表格,提供上级部门要的数据。他说,“不同的部门每天都要(了解)村里收入多少,村里那么多户,我咋能知道,只能随便估计一下了”。H 村建档立卡户的数据每次填的都不一样。村里修村内道路,也是 D 哥自己报的,结果施工招标后,承包公司老板说他实际多修了几百米。D 哥说“每天都是数据,把钱拿来就可以了啊,我们一

定好好干,干嘛要这些数据!”村干部是农民,填表、报数据、测量土地不是他们的生活世界。

政治与行政科层相遇的结果虽然是对行政科层的整合和重塑,但这一整合和重塑导致科层治理技术与政治议程高度一致。虽然政治议程要求“以人为本”“反对官僚主义”,但是落实政治议程却无法摆脱行政体系的科层技术。政治议程的目标需要通过项目来落实,而项目则需要数据、分类、预算、招标、评估等指标来衡量,当行政科层的基层体系无力完成这些任务时,就只能由村干部来代写。村干部则靠拍脑袋和大概估计来完成。行政科层与乡村治理相遇是“半硬性”的,行政科层治理对此是无奈的。H村所在镇的一位干部说,“这些数据没法知道是真的还是假的,让我说我自己的数据我都说不出来,反正上级说可以就可以了”。D哥知道,反正把收入说得少没坏处,他上报村里的年均收入是2000多元,这个数据被录入了建档立卡户的全国数据库,而学生调查员入户调查后得到的这一数据则是年均4000多元,按照记账统计估计的数据又不一样。国家主管扶贫工作的部门每年都会计算全国建档立卡户的收入数据,将其作为政策制定的依据。根据上述信息进行计算,其结果不言而喻。政治行政与乡村治理的这一“半硬性”相遇,实际上是以默认和妥协为结果的,基于数据治理的精准性大打折扣,这也是精准扶贫无法做到精准的重要原因。

村干部可以说是半个国家干部,但其本身却又是农民,处于国家—农民—自己的三个利益交互界面,这也是政治议程穿越乡村治理结构到达乡村社会的复杂性所在。村干部除了通过双向代理获得“工资”以外,还会比一般的农户获得更多的信息、更广泛的社会网络以及潜在的受益机会。H村2013年确定贫困户建档立卡户时,包括D哥,几乎所有的村干部都在其中。比较而言,D哥在村里算能人,不能算贫困户。村干部们讲起自己是贫困户的原因如出一辙,即村民们当初觉得当贫困户不光荣,因此只能干部带头;而村民们对此的表述则是,村干部从来没说过建档立卡是为做什么,只说政府有几个贫困户的指标要大家报名。村干部在镇里开会,不可能不知道建档立卡是干什么用的,回来传达的时候也不能隐瞒信息,但是通过信息的简化传达则巧妙地为自己的“挤入”创造了合法理由。2015年,上级要求对建档立卡户展开复查,村干部在村民大会上对建档立卡户的具体规定作了明确说明,村民对于干部都是贫困户的意见很大,最后解决的办法只能是增加贫

困户。镇里的领导表示,反正干部也不是富裕户,没法把已经列入建档立卡户的村干部去掉。另外,如果干部没有积极性,政府工作就难落实。博弈的结果是,贫困户的数量由原来的12户变成了22户。普拉图(Jean-Philippe Platteau)发现,在很多社区驱动型发展项目的实施过程中存在“精英捕获”现象,即基层的精英往往成为受益者(Platteau, 2004)。H村的现象与普拉图的发现很相似。

村干部是政治和行政体系与乡村社会相遇界面上最能动的行动者。他们在政府机构拥有极大的周旋余地。每当接到上级安排的重要任务,村干部就会充分发挥政府代理人的作用与村民周旋,设法完成上级交办的任务。同时,一旦村民有需要,他们也会为村民积极争取解决问题的机会。D哥就曾为H村的一些农民借钱做担保。脱贫攻坚中的精准策略是典型的科层技术治理的策略,其路径是方法的简约性和线性。虽然政治议程通过其特有的政治体制优势克服了科层技术本身的界面约束,但却无法穿越乡村治理结构。H村贫困户的精准识别从贫困户的覆盖角度来说并非不精准,但贫困户数量的增加导致了相应扶贫预算的大幅增加。在这个界面的遭遇中,精准识别和精准施策的政治目标虽未完全受到破坏,但是村干部的能动性“挤入”则让扶贫的精准性大打折扣。政治行政体系遭遇乡村治理结构的过程显示了国家治理乡村社会的某种困境。一方面,政治议程需要科层技术治理的工具性,具有明显的非人格化的理性;另一方面,在面对乡村治理的特殊性面前又呈现了关系理性。殷浩栋等对于扶贫项目库的结构研究证实,在扶贫过程中,基层政府的双重理性超越了韦伯科层理性的特点,而且地方政府在扶贫项目的管理中更倾向于价值型关系理性(殷浩栋等 2017),这导致了乡村社会文化价值的向上融入以及科层治理的人格化。

在扶贫项目的落实过程中,政治行政体系与乡村治理互动背后的理论含义是科层理性、价值关系理性和工具关系理性的三重性相遇,其结果是三者 in 交互界面达到了某种均衡。在扶贫资源传递过程中,科层治理能力在遇到乡村治理时的回应能力非常有限,对于乡村治理结构的回应大多是无奈和默许。同时,当政治系统认识到这一相遇境况时,随即发起了运动性的“回头看和大排查”,将纪检监察功能延伸到乡村干部,通过一定程度的容忍和对极端案例的打击来实现对乡村治理体系的整合。

四、扶贫议程到达乡村社会: 现代对接传统

早期工业化国家和后发达国家解决贫困问题基本上靠的是工业化和城市化的长期作用,再通过社会政策为福利缺失的群体提供支持。中国的减贫策略则不同。中国经济社会转型同样助推了减贫,但是城乡二元结构使大量福利缺失或福利获得不足的农村群体,即农村贫困人口滞留下来。这些贫困人口主要是在统计上福利缺失的个体,是生活在远离现代物质福利供给的乡村社会的成员,每一个贫困人口都与乡村里的成员通过亲缘和地缘关系相连接,形成一个整体的乡村社会,这个社会的社会关系本身就生产着现代标准的“贫困”。撇开被城市化瓦解的村庄,大多数的乡村尤其是脱贫攻坚的重点贫困村,其“贫困”性特点更为明显。H村就是一个典型的例子,全村很少有人长期外出打工,生计以农耕为主,互助帮工是H村普遍的社会现象。村里各家情况虽有差异,但是没有一个严格意义上的富人,处于物质和福利的低水平均衡状态。村民对于我们通常所指的贫困问题大多并不十分在意,很多人小学、初中毕业后就不上学了,不到20岁就结婚的现象在村里非常普遍。村民的确存在现金和物质的匮乏,但面对这一切又似乎很平静。这就是布迪厄所指的穷人长期内化的秉性和才能构成的生存心态,即他所指的文化资本问题(Bourdieu, 1993)。从现代意义的贫困角度讲,H村就像刘易斯所说的那样,“在既定的历史和社会的脉络中,穷人所共享的有别于主流文化的一种生活方式”(Lewis, 1966: 215)。刘易斯甚至认为,贫困文化一旦形成,就会倾向于永恒,棚户区的孩子到了6-7岁就接受了贫困亚文化的基本态度和价值观,他们在心理上已经不准备接受那些可能改变其生活的条件或机会了(Lewis, 1966: 188)。刘易斯研究的贫困并非美国普通的工人阶级,而是棚户区这样一个准社会群体。班菲尔德(Edward Banfield)针对意大利一个落后乡村的研究发现,穷人基本上不可能依靠自己的力量摆脱贫困,因为他们早已内化了那些与大的社会格格不入的一整套价值观(Banfield, 1958: 156)。这些涉及到贫困与文化的观点虽然都忽视了政治经济学视角下的政治权力结构和社会经济变迁与贫困的关系问题,但是依然暗示了贫困的社会文化性。

脱贫攻坚的目标是消除农村绝对贫困,主导性的扶贫范式是在政

府支持下的“勤劳脱贫”。类似“扶贫不养懒汉”“脱贫要靠自己”“变要你脱贫为你要脱贫”等标语出现在全国各地的贫困村中。这些话语虽然呈现了格林(Maia Green)所说的主导着社会的个体能动性与市场机制结合即能脱贫的社会想象(Green 2009),但是,从每个个体开始输入现代意识也恰恰是在挖掘社会能动者的能动性,从而突破结构性的制约。从社会学的角度看,贫困是社会关系生产和再生产的产物,因为社会存在的本身就是这一系列社会关系建构的结果。行政科层治理贫困的思路是贫困人口或者是个体能动性不够,需要通过教育加以改变,或者是其条件不足,需对其进行能力建设。扶贫措施的关键是识别谁是贫困人口,所制定的指标均在于“分类”。然而,贫困户与非贫困户并非乡村社会自有的分类范式,他们是相互联系的社会整体的构成部分。正如格林所指出的,“旨在扶贫的发展分类虽然有助于从技术和政策的角度来理解贫困,也在某种程度上反映了贫困的状况,但是这一分类并非乡村社会及组织的原本形态”(Green 2006)。在类似H村这样远离现代物质生活的贫困村庄,其生存性伦理和互惠性法则是乡村社会秩序的基础(Scott, 1976),而社会关系则是维系乡村秩序的基础。这一关系以家庭、亲缘和地缘为纽带,按照平等主义的原则将每个人的生产、消费和文化生活等连为一体。一个贫困村的村民本来是一个整体,扶贫以后,村民被分为建档立卡户、低保户、因病致贫户、因学致贫户等。这样的分类是为了精准施策,却打断了乡村的社会链条。社会学家对于乡村社会关系的紊乱往往是持保留态度的。但是,在激发个体能动性的同时,紊乱的传统社会关系将有可能逐渐催生新的社会关系。这也是扶贫议程到达乡村社会的积极意义。

中国的乡村社会在维系社会秩序的过程中具有乡土福利制度的传统。以福、命、报等基本社会观念为中心的一整套象征性体系将善、义等行为落实到诸如义田、施赈等实践方面,从而形成了中国传统的福利生产与再生产机制(张佩国 2017)。外部福利的导入,特别是给予“贫困户”额外福利的扶贫不是基于乡村原有的、基于平等的乡土福利的生产与再生产机制,从而导致乡村社会由自身乡土福利制度维系的社会价值发生紊乱。H村在确认低保户时,由于名额有限,村里集体决定,领取低保的贫困户将拿到的低保金上缴村里,然后村里再平分给大家。很多村庄默认采取低保“轮流吃”的做法。这样的实践既确保了村庄的原有秩序,也不会失去政府的福利,但却在实际上导致精准扶贫

的失灵和异化。H村的贫困户除了获得全村都有的建房贷款之外,还获得了四万元的贫困户建房补助。四万元补助对于村民来说是一笔巨资。当初确定贫困户和复查贫困户时,没人知道成为贫困户会获得如此巨大的利益。因此,当意识到扶贫突然让一部分人“富”起来时,村民们虽然表面上不说,但是村里以往的平静被打破了。到访H村的人都会对一个“疯女人”印象深刻,她每天都要大叫着骂人。村民说她以前很正常,只是从扶贫工作开展以后就变成这样了。她家里的确很穷,但没有评上建档立卡户。村里人认为她“疯了”,镇里有领导认为她在村里被排斥了。过去H村里有事,叫一声大家都会来一起干。现在情况则完全不同,村里的公共事务只能靠在合作社领取固定补贴的几个年轻人干。2015年,村里有三人考上大学,这是村历史上第一次有人考上大学,村民都给了份子钱,但后来再有考上大学的就很少有人出份子钱了。乡村社会并非不接受富人,乡村经济和社会关系体系生产与再生产出的富人大都通过善和义的实践获得其在村庄的社会合法性。H村开始提到贫困户的补助时就有许多村民说拿来要一起分,据说一些获得补助的人也与一些近亲村民有过分享。外来的扶贫资金不是乡村经济社会自身生产和再生产的产物,因此无论村里谁是受益者都缺乏合法性。将村民人为地分为各种不同类型户,并同时给予这些户其他人所没有的物化福利资源,使得户与户之间以往的均衡被打破,以平等维系的秩序发生了紊乱,维系乡村社会关系的基础发生了动摇。很显然,基于个体主义的扶贫福利逻辑与集体主义的乡土福利逻辑发生的相遇是“硬相遇”,呈现农村扶贫的复杂性和艰难性。与此同时,H村的村民每户都有了自己的客房,他们都同意缴纳收入10%的管理费作为集体经济收入,合作社的成员都同意通过经济收入来支付村里的垃圾处理、景观美化建设以及补偿为集体工作的人员。在一个大的现代化环境下,H村就像一个“传统的孤岛”,不可能通过维系传统的规范来生存,他们不得不逐渐按照现代社会关系的建构来适应现代化。

产业扶贫一直被作为中国政府实现脱贫目标的主要手段。基于现代化路径的扶贫的核心挑战在于,这一路径假设个人通过努力和培训即可以在市场机制下摆脱贫困。然而事实上,个体之所以能够在市场机制下摆脱贫困并非完全取决于个体的能动性,而更多地取决于基于市场的特定(如公司和企业制度)这一制度本身又和与之配套的一系列的相关社会保障制度相联系。这就是为什么一个能力并不必然比农

村人强的城里人一旦就业就可以摆脱贫困。处于传统生产体制中的贫困人口由于缺乏一系列的制度安排,很难通过产业开发摆脱贫困。这也是产业扶贫的困境所在。在波兰尼看来,无论前资本主义还是自由资本主义,市场都是嵌入社会的(Polanyi 2001/1944)。产业扶贫将嵌入在现代社会中的市场制度简化为一项具体的技术,假定贫困人口掌握了这项技术就可以进入市场。而现代市场制度并未嵌入在乡村的社会关系中,这就造成了某种程度的产业扶贫措施的“脱嵌”。在此背景下,政府采取了不同类型的“能力替代性制度”方案,例如,将产业扶贫项目通过转包的形式转移到现代市场体系中。H村有个养牛扶贫项目,当地政府觉得村民不会养牛,养了也很难产生收益,就把牛包给了一个老板,由老板每年给贫困户分红。这也是产业扶贫最为普遍的“公司+农户”的扶贫方式,即扶贫部门将资金转移给公司,由公司提供现代企业制度,农户向公司提供土地等资产的使用权。H村周边的M村将土地流转给公司,一户一年一亩可得1000元,有的农户流转了30亩山地,每年得到三万元。外部市场制度与乡村资源的对接虽然不能确保贫困人口在这个过程中是最大的受益者,但这一方式的确产生了明显的扶贫效益,更为重要的是将小农与市场连接到了一起,激发了贫困人口进入市场的动能。H村的一位农民就向企业老板学习,到外面承包土地种香蕉,据他本人说他2019年挣了十多万元。与“能力替代性制度”方式不同的是H村在外部支持下发展了乡村旅游,村里建设了一流的住宿和会议设施,村民也接受了餐饮、接待等方面的培训,在外部团队的支持培养下,几个年轻的村民开始接手管理性、技术性工作,在实践中发育本土的市场能力。现代意义的扶贫实际上是对乡村的现代化改造。在脱贫攻坚行动中,无论是替代性方案还是发育本土的市场,都是国家在乡村植入现代要素的过程。我们从全国范围的脱贫攻坚行动中看到的往往都是可见的项目,但是现代与传统交汇的微观叙事则往往被忽视,而这也正是贫困得以持续性消除的最为重要的社会基础。这一观点自然充满了浪漫主义的色彩,但是这一过程远比激进的发展和保持原状更具有现实意义。

在脱贫攻坚行动中不断出现的“打好脱贫攻坚战”“攻克最后的堡垒”“重中之重,难中之难”等话语并非指向国家投入的瓶颈,而更大程度上是现代遭遇传统的一个社会文化隐喻。现代化的扶贫路径是通过输入现代文化价值来打破乡村社会普遍存在的“进取抑制”(李小云

等 2018)。在 H 村所在县,十多年前就实施了针对一个直过民族村的扶贫。这个村全部从山上搬迁到了山下,政府给每个村民盖了新房。十多年后,这个村子开始重现收入的瓶颈和明显的“感官性贫困”。马克思认为,一定生产方式从事生产的人发生着一定的社会关系和政治关系(马克思、恩格斯,1960)。现代福利的基础是获得收入或转移收入,这是基于个体和市场的社会关系生产和再生产的产物,乡村社会无法生产这些福利要素,因此需要国家不断提供现代的要素供给并持续努力将乡村社会与现代社会对接。对于陷入贫困陷阱的群体性贫困而言,根本意义上的脱贫需要启发个体的能动性与外部力量的介入,否则单靠贫困人口自身的努力,贫困还将会持续存在。这正是传统乡村社会难于脱贫的本质性问题。

五、结 论

为了分析中国党委领导、政府负责治理语境下的脱贫攻坚的微观运行机制,本文将国家/社会的理论进一步细化为政治、行政、乡村治理以及乡村社会不同要素构成的理论框架,借用“相遇”“界面”和“回应”的概念,分析了在国家/社会的动态互动关系驱动下扶贫干预的执行过程。这一过程在总体上呈现了国家/社会在政治议程的强力穿越下的相互整合。这一整合机制是脱贫攻坚政策和措施贯彻落实的制度性基础,也是中国减贫取得不断进展的根本性机制。

基于实践主义视角,脱贫攻坚战中政治力量反复超越和整合各个界面,呈现了政治权威和党委领导、政府负责的有机统一在发展实践中的作用,体现了中国国家驱动的发展型政治的本质主义特点。行政科层对于政治议程的回应所残留的技术“韧性”恰恰是科层非人格化和去政治化的本质主义特点。政治行政科层与乡村治理相遇的叙事呈现的也是其双面性的本质主义特点。政治和行政科层与乡村社会的相遇则更是现代化范式与乡村社会关系体系不适应的典型呈现。这一过程既不完全遵循政治议程和科层的预设,也不完全遵循各个行动者自身的逻辑,而是形成了能动者在相遇界面的互动与缠绕。在相遇的界面,政治议程总是依托权力试图穿越界面,而不同的社会能动者则是通过变通性创新回应政治议程,结果则是整体上的整合与重塑,也会出现偏

离与失灵。这是脱贫攻坚行动在实践层面呈现的复杂的政治经济和政治社会学景观。“国家与社会相遇”和“国家整合社会”是对这一复杂景观的概括性归纳。

当代中国追求现代化的特殊性决定了中国经济社会转型过程中不可避免地出现不平等的现象,也使消除贫困的行动变得异常复杂。卢梭认为,在原始的状态中不平等几乎是不存在的,它的影响几乎为零,而私有制是不平等的根源(卢梭 2006: 109)。马克思则认为,“在一极是财富的积累,同时在另一极,即在把自己的产品作为资本来生产的阶级方面,是贫困、劳动折磨、受奴役、无知、粗野和道德堕落的积累”(马克思、恩格斯 2009: 743 - 744)。按照结构主义理论,消除私有体制和阶级的分化即可消灭贫困,但是由于需要经济的发展,又需要不同形式的所有制共同发挥作用,这是不平等存在的客观因素,也恰恰是从制度层面消除贫困的复杂性所在。在脱贫攻坚行动中通过党的议程统领社会的过程正是在此条件下通过制度的自我完善消除贫困的政治治理实践。这是从实践主义角度对于脱贫攻坚的一个理论解释。

旨在消除贫困的政治行动在实现目标的现实过程中不可能直接抵达扶贫的目标,而是需要穿越不同的政治经济和社会文化的界面,这就必然会产生不同类型的利益互动和交织。由于这些互动都有着不同程度的结构性特征,因此,相遇的结果一方面是政治力量投入的加强,“建档立卡回头看”“贫困线退出回头看”“贫困户脱贫回头看”“两不愁,三保障回头看”等都是国家通过政治整合社会的典型行动,这赋予了脱贫攻坚鲜明的政治色彩。另一方面,也存在政治力量的妥协和让步。这是理解脱贫攻坚的成就与不足的理论基础。脱贫攻坚的政治议程与科层技术治理的相遇结果一方面反映出在政治主导的体制下,政治议程强有力的穿透力可以突破科层治理的规范,使其服从于政治目标;另一方面也呈现了政治议程对于科层治理机制的工具性依赖。

乡村治理结构是乡村社会与现代社会之间的桥梁,这是中国社会转型过程中的一个特殊界面。消除农村贫困的议程需要经由这个界面而最后到达乡村社会。政治议程主要依靠科层治理工具穿越这个界面,因此发生了科层治理与乡村治理的相遇。在这个过程中,科层治理出现了部分妥协于乡村治理机制的人格化趋势,而乡村社会也在一定程度上服从了科层治理的逻辑。这个过程导致了扶贫目标某种程度的偏离,这是由乡村治理的双向代理性决定的。值得注意的是,当偏离超

越政治议程所能接受的程度时,政治力量会加强介入,从而使科层治理的方案最终到达乡村社会,实现对这一界面的整合。

在中国的脱贫攻坚行动中,科层治理的扶贫逻辑与乡村社会逻辑的相遇远比之前的相遇更为复杂。首先,科层体系简单和线性的治理技术遇到了乡村社会经济体系的复杂性。相遇界面发生的不适应直接导致了一系列涉及扶贫的技术方案的改变和偏离。其次,分类治理的方式使乡村社会原本的关系体系发生紊乱,个体主义和集体主义的价值观发生碰撞。但是,政治议程在行政科层技术的支持下仍然找到了在乡村传统社会的生长点。脱贫攻坚在短期内取得巨大变化,显示了中国特有的政治力量推动乡村现代化的有效性。这一模式不同于基于日本和韩国的东亚发展经验中科层官僚与市场力量结合的“政府主导型”模式。

黄宗智(2020)提出,要从本质主义和实践主义的视角研究中国的特殊性问题,和实践社会科学研究的认识论。这一范式涉及对经验的判断,对实践的理论说明,并最终形成基于实践的理论诠释。本文不是对中国贫困的长期变化予以理论解释,而是集中于脱贫攻坚这一特殊的实践行动上。由于这一行动仅经历了较短的时间,加上缺乏客观的评价以及存在其他诸多限制要素,无法对其展开系统的讨论。故本文提出的国家遇到社会和社会回应国家仅仅是一个广义的解释框架,是基于实践主义对脱贫攻坚行动的一个说明。在此框架下,脱贫攻坚行动是一个实践性的场域。这一场域所出现各种遭遇呈现出了中国当代国家与社会、传统与现代、政治与科层、经济与社会等不同维度的、充满矛盾的复杂现实。从实践主义的视角来探讨这些问题有助于解释中国当代政治与行政、国家与社会、传统与现代等当代中国研究的本质性问题,脱贫攻坚行动则为研究这些问题提供了鲜活的实践资源。

参考文献:

- 陈家建、张琼文、胡俞,2015,《项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响》,《社会》第5期。
- 葛志军、邢成举,2015,《精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查》,《贵州社会科学》第5期。
- 国家统计局,2017,《中国农村贫困监测报告2017》,北京:中国统计出版社。
- ,2018,《波澜壮阔四十载 民族复兴展新篇——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之一》,国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/ggk40n/201808/t2018082>)

7_1619235.html)。

国家统计局 2020,《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html)。

国务院办公厅 2016,《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》,中华人民共和国中央人民政府网站(http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/22/content_5066842.htm)。

国务院新闻办公室 2005,《2000 年中国人权事业的进展》,中华人民共和国中央人民政府网站(http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-05/26/content_1287.htm)。

何秀荣 2018,《改革 40 年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻》,《农村经济》第 11 期。

何艳玲、汪广龙 2012,《“政府”在中国:一个比较与反思》,《开放时代》第 6 期。

胡联、汪三贵 2017,《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗》,《管理世界》第 1 期。

黄宗智 2020,《建立前瞻性的实践社会科学研究:从实质主义理论的一个重要缺点谈起》,《开放时代》第 1 期。

江华 2002,《7158 万扶贫贷款哪里去了?——对贵州省习水县 1994-1998 年扶贫贷款流向的调查》,《中国改革(农村版)》第 1 期。

景跃进、陈明明、肖冰 2016,《当代中国政府与政治》,北京:中国人民大学出版社。

李博、左停,2017,《谁是贫困户?精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第 4 期。

李棉管 2017,《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》第 1 期。

李培林、魏后凯、吴国宝 2017,《扶贫蓝皮书:中国扶贫开发报告 2017》,北京:社会科学文献出版社。

李小云、唐丽霞、李周、刘永功、王思斌、张春泰 2007,《参与式村级扶贫规划系统的开发与运用》,《林业经济》第 1 期。

李小云、徐进、于乐荣 2018,《中国减贫四十年:基于历史与社会学的尝试性解释》,《社会学研究》第 6 期。

李小云、杨程雪 2020,《脱贫攻坚:后革命时代的另类革命实践》,《文化纵横》第 3 期。

李小云、张雪梅、唐丽霞 2005,《我国中央财政扶贫资金的瞄准分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第 3 期。

卢梭 2006,《论人类不平等的起源》,吕卓译,北京:九州出版社。

马克思、恩格斯 1960,《德意志意识形态》,《马克思恩格斯全集》第三卷,北京:人民出版社。

—— 1995,《马克思恩格斯选集》第四卷,中共中央编译局编译,北京:人民出版社。

—— 2009,《马克思恩格斯文集》第五卷,中共中央编译局编译,北京:人民出版社。

马良灿 2013,《项目制背景下农村扶贫工作及其限度》,《社会科学战线》第 4 期。

渠敬东 2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第 5 期。

人民网-人民日报 2020,《习近平的扶贫故事》,中国共产党新闻网(<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0520/c64094-31715522.html>)。

汪三贵 2008,《在发展中战胜贫困——对中国 30 年大规模减贫经验的总结与评价》,《管理世界》第 11 期。

- 汪三贵 2018,《中国40年大规模减贫:推动力量与制度基础》,《中国人民大学学报》第6期。
- 汪三贵、Albert Park、Shubham Chaudhuri & Gaurav Datt 2007,《中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准》,《管理世界》第1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。
- 王春光 2019,《中国社会发展中的社会文化主体性——以40年农村发展和减贫为例》,《中国社会科学》第11期。
- 王萍萍、方湖柳、李兴平 2006,《中国贫困标准与国际贫困标准的比较》,《中国农村经济》第12期。
- 王萍萍、徐鑫、郝彦宏 2015,《中国农村贫困标准问题研究》,《调研世界》第8期。
- 王浦劬、汤彬 2019,《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》第9期。
- 吴国宝 2008,《我国农村现行扶贫开发方式的有效性讨论》,《中国党政干部论坛》第5期。
- 习近平 2017,《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社。
- 鲜祖德、王萍萍、吴伟 2016,《中国农村贫困标准与贫困监测》,《统计研究》第9期。
- 许汉泽、李小云 2016,《精准扶贫视角下扶贫项目的运作困境及其解释——以华北W县的竞争性项目为例》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 2017,《精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第1期。
- 2018,《精准扶贫:理论基础、实践困境与路径选择——基于云南两大贫困县的调查》,《探索与争鸣》第2期。
- 闰坤、于树一 2013,《中国模式反贫困的理论框架与核心要素》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 姚洋 2009,《中性政府:对转型期中国经济成功的一个解释》,《经济评论》第3期。
- 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。
- 尹利民 2015,《也论项目制的运作与效果——兼与黄宗智等先生商榷》,《开放时代》第2期。
- 应星 2016,《“把革命带回来”:社会学新视野的拓展》,《社会》第4期。
- 袁立超、王三秀 2017,《非客串运作:“驻村干部”制度的实践逻辑——基于闽东南C村的案例研究》,《华中科技大学学报(社会科学版)》第3期。
- 张国庆 2000,《现代公共政策导论》,北京:北京大学出版社。
- 张佩国 2017,《传统中国福利实践的社会逻辑——基于明清社会研究的解释》,《社会学研究》第2期。
- 张新伟 1999,《扶贫政策低效性与市场化反贫困思路探寻》,《中国农村经济》第5期。
- 折晓叶 2014,《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期。
- 中共中央、国务院 2020,《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》,新华网(http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/05/c_1125535347.htm)。
- 钟海 2020,《超常规化运行:驻村工作队的角色与运作逻辑——基于陕南L村的田野调查》,《求实》第3期。

- 周庆智 2016,《代理治理模式:一种统治类型的讨论——以基层政府治理体系为分析单位》,《北京行政学院学报》第3期。
- 周雪光、艾云 2010,《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》第4期。
- Ang, Yuen Yuen 2016, *How China Escaped the Poverty Trap*. New York: Cornell University Press.
- Banfield, Edward C. 1958, *The Moral Basis of Backward Society*. New York: The Free Press.
- Bourdieu, Pierre 1993, *The Weight of the World: Social Suffering in Contemporary Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Deaton, Angus 2013, *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Green, Maia 2006, "Presentation Poverty, Attacking Representations: Anthropological Perspectives on Poverty in Development." *Journal of Development Studies* 42(7).
- 2009, "The Social Distribution of Sanctioned Harm. Thinking Through Chronic Poverty, Durable Poverty and Destitution." In Tony Addison, David Hulme & Ravi Kanbur (eds.), *Poverty Dynamics: Towards Interdisciplinary Approaches*. New York: Oxford University Press.
- Kraay, Aart 2004, "When is Growth Pro-Poor? Cross-country Evidence." *World Bank Policy Research Working Paper* 3(225).
- Lewis, Oscar 1966, *Power and Privilege: A Theory of Social Stratification*. New York: McGraw-Hill.
- Long, Norman 2001, *Development Sociology: Actor Perspectives*. London: Routledge.
- Mabel, Berezin 1997, "Politics and Culture: A Less Fissured Terrain." *Annual Review of Sociology* 23.
- Platteau, Jean-Philippe 2004, "Monitoring Elite Capture in Community-Driven Development." *Development and Change* 35(2).
- Polanyi, Karl 2001/1944, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (2nd Edition). Boston: Beacon Press.
- Rowntree, B. Seebohm 1901, *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan.
- Scott James C. 1976, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southwest Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Weber, Max 2013, "Politics as a Vocation." In H. H. Gerth & C. W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

作者单位: 中国农业大学人文与发展学院
责任编辑: 张志敏

Eradicating Absolute Poverty: A Sociological Study of China's New Practice of Poverty Alleviation *Li Xiaoyun & Xu Jin* 20

Abstract: To analyze the process of the ongoing poverty alleviation in China, this paper subdivides the state-society system into a system composed of dynamic interactions between diverse agents, such as politics, bureaucracy, village administrative and village societal subsystems. Adopting this theoretical framework and concepts of encounter, interface and responsiveness, we construct a micro-narrative of top-down transmission of poverty interventions subject to a dynamic state-society interaction. The authors argue that China's recent poverty alleviation is in general a process of state-society integration under political agendas, which not only constructs an institutional foundation for policy implementation, but also becomes a fundamental institution that drives China's continuous progress in poverty reduction. This institution embodies China's state-driven developmental politics. The encountering and responses between poverty agendas and bureaucratic systems, village administration and village society may be influenced by social agents who have different life worlds. In general, however, poverty reduction reflects a reshaping of bureaucracies by political systems, a linking-up of village society to the modern world, and an integration of state and society. This constitutes the fundamental mechanism for progress made in poverty reduction in China.

New Mechanism for Poverty Alleviation: Organization, Operation, and Function of Work Teams Stationed in Villages *Deng Yanhua, Wang Yingyi & Liu Wei* 44

Abstract: Previous studies on work teams for poverty alleviation have explored how external environment shapes actions of members when they are stationing in villages, but paid little attention to this type of work team's organizational characteristics and their relevant impacts. In this paper, we define work teams for poverty alleviation as hybrid bureaucratic organizations, and argue that they could serve as an organizational base smoothening the transformation of campaign-style governance to routine bureaucratic politics. We lay out in detail that the organizational hybridity of work teams may facilitate the efforts of pooling resources, collecting information and training cadres, but it also leads to some management issues, such as mission drift, softening of rigorous rules and strained personal relations. In the conclusion, we further regard members of work teams for poverty alleviation as "the embodied state" which would enhance