



中国农业资源与区划

Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning

ISSN 1005-9121, CN 11-3513/S

## 《中国农业资源与区划》网络首发论文

题目： 乡土文化视角下的贫困治理遭遇与对策——以河南省 Z 村的贫困治理案例为例

作者： 史博丽，齐顾波，燕艳华，史玉丁

收稿日期： 2021-01-06

网络首发日期： 2021-07-14

引用格式： 史博丽，齐顾波，燕艳华，史玉丁. 乡土文化视角下的贫困治理遭遇与对策——以河南省 Z 村的贫困治理案例为例. 中国农业资源与区划.  
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3513.S.20210713.1704.040.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

栏目名称 ·

## 乡土文化视角下的贫困治理遭遇与对策\*

——以河南省 Z 村的贫困治理案例为例

史博丽<sup>1</sup>，齐顾波<sup>1\*</sup>，燕艳华<sup>2,3</sup>，史玉丁<sup>4</sup>

(1. 中国农业大学人文与发展学院，北京 100193；2. 中国标准化研究院农业食品标准化研究所，北京 100191；3. 清华大学公共管理学院，北京 100084；4. 重庆旅游职业学院，重庆 409099 )

**摘要：**[目的]本文以乡土文化的视角切入，通过分析扶贫资源下移过程中存在的第一书记制度嵌入受阻、村民自治组织信任危机以及资源下移的目标偏离等问题，以厘清扶贫干预工作中的文化遭遇及深层逻辑。[方法]运用实地调研、参与观察、深度访谈等定性研究方法，分析扶贫资源下移过程中的问题及背后机理。[结果]作为精准扶贫的主战场，乡村社会有着自身传统社会的运行逻辑，这与现代社会运行体系下的精准扶贫思路有着较大差异，冲突与弥合纵贯精准扶贫全过程。扶贫干预遭遇的困境背后是精准扶贫本身数据精准思维与乡土社会文化的冲击和碰撞，正是乡土社会隐藏下的农村逻辑干扰着扶贫的顺利进行。熟人社会背景下的利益抱团、建立在私人道德上的差序格局以及村庄治理中呈现的无为政治，这些本土化的乡土逻辑干扰着扶贫资源的下移和村庄治理的合规。[结论]扶贫过程中应积极赋权于驻村工作队，加强精准扶贫具体政策的有效传达等政策建议。

**关键词：**脱贫攻坚；乡土社会；实践困境；乡土文化；贫困治理

**中图分类号：**C913.7

### 0 引言

习近平总书记于 2013 年 11 月 3 日在湖南湘西考察扶贫工作首次提出精准扶贫，作为一种扶贫创新战略，精准扶贫是变“粗放漫灌”为“精准滴灌”，以定点、定时、定量消除贫困为目标，以政府、市场、社会、社区、扶贫对象协同参与为基础，以资源统筹、供需匹配为保障，对扶贫对象实施精准识别、精准扶持、精准管理的贫困治理模式<sup>[1]</sup>，精准扶贫治理模式不仅将扶贫视作社会基于对贫困者的同情所采取的一种简单的帮扶行动，而是将扶贫当作一种矫正社会资源分配不公平的手段<sup>[2]</sup>，是通过创新治理机制实现中国发展成果共享、实现经济包容性良序发育的重要途径。据国家统计局数据，截止 2019 年底，全国农村贫困人口仍有 551 万人，比上年末减少 1109 万人，下降 66.8%，贫困发生率 0.6%，比上年下降 1.1 个百分点，精准扶贫成效十分显著。

中国的扶贫成效离不开各方力量的协同配合，第一书记作为“最后一公里”的扶贫主体，在精准扶贫中起着很大作用。第一书记制度是中国精准扶贫政策执行以来的一项制度探索和创新，随着扶贫工作的开展，第一书记制度逐渐在全国铺开，2019 年中央一号文件指出，“在贫困村、软弱涣散村和集体经济薄弱村党组织派出第一书记”。尽管按照绝对贫困标准，中国已经成功完成脱贫任务，然而相对贫困的现象并未彻底终结，第一书记也继续以基层管理

**收稿日期：**2021-01-06

**作者简介：**史博丽（1990—），女，山西太原人，博士研究生，研究方向：贫困治理与国际发展援助

※通讯作者：齐顾波（1970—），女，贵州安顺人，教授，博士生导师，研究方向：自然资源管理与国际发展援助。Email: qigupo@cau.edu.cn

燕艳华（1986—），男，河南安阳人，博士，研究方向：农业标准化、农业可持续发展

史玉丁（1988—），男，山东东阿人，博士，副教授，研究方向：农村治理

\*资助项目：国家社科基金研究阐释党的十九大精神重大专项：实现“脱真贫”“真脱贫”跟踪评估研究（18VSI099）；教育部人文社科青年基金项目“民族地区乡村旅游化中的公共治理模式创新研究”（18YJC630146）；昆明市都市驱动型乡村振兴创新实验区工作方案编制（201907211211571）

者的身份嵌入乡村治理,对终结相对贫困、防止脱贫返贫、推动乡村振兴发展皆有重要意义,是实现精准扶贫脱贫成效巩固与乡村振兴进阶跨越<sup>[3]</sup>,奠定基层治理优化和脱贫成效巩固的长效管理机制的制度设计。

但无可避免的是,精准扶贫实践中仍然存在成本高、效率低、损害贫困人口的自主性以及排斥非贫困人口产生新的社会不公等<sup>[4]</sup>;精准识别的农户参与度不足、精准帮扶缺乏差异性、资金分配易引起上访、资金有限等困境重重<sup>[5]</sup>。第一书记制度更是以促进资源优化分配、积极开展基层实践为目标,以打通服务群众的最后一公里为宗旨在各个村庄实行。精准扶贫政策本身伴随大量的扶贫资源下放,在执行的过程中,那么资源下移和嵌入村庄的过程中,为什么还会出现资源瞄准偏移的现象?为什么第一书记制度在有的村庄中难以发挥其预设的作用?这是个案还是常态?这些精准扶贫政策执行下的资源分配外部效应和第一书记制度式微现象引发了作者的思考,笔者分三次实地走访河南省 Z 村,以期获得较为全面的基层实践情况,并基于乡土逻辑视角,探讨扶贫项目及扶贫政策在基层的执行困局及乡土原因,以期完善和巩固精准扶贫的地方性实践成果提供借鉴意义。

## 1 文献综述

学界对第一书记制度的研究主要集中在制度创新对村庄带来的影响层面,一是第一书记制度创新对现有乡村贫困治理结构、基层组织优化起到了积极作用,第一书记制度改变了乡村治理结构,呈现出非科层化运作的特征<sup>[6]</sup>,以及反官僚制和跨层级治理的特点<sup>[7]</sup>,促进了民主合作型村庄治理格局的实现<sup>[8]</sup>,并且为村民自治创造了条件<sup>[9]</sup>;还强化了农村领导力和执行力<sup>[10]</sup>,对形塑新型的村庄治理结构起到了积极作用。

二是第一书记制度的实施对于精准扶贫政策执行效果起到了促进作用。第一书记制度构成了国家体制与村庄社会联结的重要纽带,在村庄层面的汇聚和融合是治贫新模式的体现<sup>[11]</sup>,第一书记制度是中国农村扶贫由“大而全”向“小而精”转变的制度设计,是政策运行规范化与可行性的新型模式,对实现整个农村的贫困治理体系和治理能力精准化起到关键作用<sup>[12]</sup>。林国华和范攀认为“第一书记”在提升农民收入、推动集体收入增长、推进基层党组织建设和增进村民政治信任方面的效果最为明显<sup>[13]</sup>。杨芳认为“第一书记”对农村贫困治理变革的作用,主要体现在治理主体由内生型转为嵌入型,治理目标由维护转为重建,治理方式由权威转为参与<sup>[14]</sup>。

许多学者对文化有过研究,然而学界至今未能对文化这个概念达成共识。玛格丽特-阿切尔曾指出,文化是社会学对关键概念的分析发展中最弱的一个,它使文化概念在社会学理论中被最为笼统化地通用了<sup>[15]</sup>。在对待文化与行为这一问题时,帕森斯提出了“文化重组”(Cultural Reorganization)的概念,将价值观视为行为的目的和规范调节因素,强调文化对行为特征的决定作用。之后的几十年里,社会科学领域基本上认同了“社会秩序的中心要素是文化价值的制度化和内部化”这一命题<sup>[16]</sup>。在这个理论基础下,文化生产学派将文化视为一种因变量,斯维德勒认为,文化是一个工具包,人们从这个工具包中挑选适合自己的目的和策略<sup>[17]</sup>。在这些宏观文化理论的背景之下,中国学者根据自己长期的文化观察,提出了中国文化具有乡土特质,即乡土文化<sup>[18]</sup>。乡土文化是指乡村社会中以农业为主的一种生产方式,是完全不同于现代西方或现代城市以工业和商业为主的生产方式<sup>[19]</sup>。乡土文化的理论主要基于以下几点:乡土文化最根本的表现是人与空间关系的不流动性,由于传统农业生产特有的稳定性,传统乡村社会中的人几乎不与外界发生联系。此外,乡土文化中呈现的人际关系是以“血缘”和“地缘”为基础的,这种初级社会关系构造了他们交往与互动的“差序格局”,这种朴素道义和情感义务,支撑着乡土文化和传统社会的延续<sup>[20]</sup>。此外,中国人在血缘和地缘基础上形成了各种关系的综合,这就是各种伦理,这一方面而言,中国社会是伦理本位,农民在伦理本位基础上建构了一套独特的权利义务关系,以达成社会在道德意义上

的整合<sup>[21]</sup>。

学界对第一书记制度的研究探讨实践效果层面的影响,从第一书记外来嵌入对乡村治理结构改变或重塑的影响,以及其本身与精准扶贫政策的联结效果。这些研究多从影响的效应展开,缺乏从文化视角切入,探究文化因素与第一书记制度嵌入过程中的互动模式与现实反馈。笔者希望基于文化生产学派的角度,从中国学者费孝通提出的中国乡土文化的文化理论切入,以分析第一书记制度嵌入乡村结构的过程中,试图回答各方行为是否因此而重塑或仅仅有所微调,这一制度创新的背后,是否遇到了文化逻辑上的行为抵触等。

## 2 田野素描

Z村曾是河南省贫困村,现在已经脱贫,地处平原,可耕地面积为4825亩,人均耕地1.6亩,下辖4个自然村和13个村民小组。距乡镇的距离3公里,距县城12公里,该村以传统农业为主,主导产业为劳务经济和养殖业。全村总户数710户,总人口2960人,党员53人,村干部7人。中国精准扶贫政策执行之初,通过村干部精准识别的建档立卡贫困户207户,涉及人口数745人。经过几年的脱贫攻坚,目前仅存贫困户5户,只要是由于身体残疾或因病致贫的农户。

Z村从2014年开始执行精准扶贫政策,精准扶贫政策的执行主要是由村民自治组织来完成。随着第一书记制度在全国范围内的推行,2017年第一书记被派到Z村,开始主要辅助村民自治组织开展精准扶贫工作。Z村的第一书记是某县住建局的一名男性职员,35岁,此前没有农村工作经验,为响应精准扶贫定点帮扶政策,于2017年4月份由单位派驻Z村开展为期两年的精准帮扶工作。第一书记的精准帮扶工作内容繁重,正如S市扶贫攻坚实施意见指出,第一书记工作内容包括:宣传扶贫政策、协助制定村级发展规划和年度实施计划、配合村两委完成建档立卡动态管理工作、引导发展主导产业和经济项目、进行技术培训,转移就业、组织村民参与基础设施建设与村容整洁、易地扶贫搬迁、帮贫困户解决危房改造、就学、就医等实际困难以及党建“百村示范千村提升”等11项。除了繁重的工作任务之外,工作要求也十分严格。驻村期间内要求每月至少22天吃住在村里,原则上不允许请假,请假一天,需要乡镇党委批准,请假两天,经县级组织部门批准,并及时销假;全年累计请假超过7天,年底考核认为不称职。工资由2200元增加每月500元补助。薪资补助少、工作任务重、管理条例严,第一书记仍心怀热情为扶贫事业贡献力量,但受制于乡土社会固化运作模式,扶贫任务难以开展。

笔者于2019年3月—4月在张庄村驻村半个月,本文的经验资料来源于这段驻村时间的实地观察。笔者通过问卷调查、半结构访谈以及参与观察的研究方法,探究Z村第一书记制度嵌入和精准扶贫制度的共同作用下,扶贫资源的实地执行状况及成因。笔者对50位村民进行了问卷调查,问卷调查主要是基线调查,涉及村民基本生计信息和扶贫资源获取状况等内容;并对Z村的第一书记、村主任、5个农户家庭进行了深度访谈;在驻村期间因为住在农户家里,可对农户进行部分参与观察。本文的研究资料主要来源于深度访谈的资料。

## 3 遭遇乡土

### 3.1 第一书记制度嵌入干预受阻

精准扶贫一项重要的制度创新就是从机关企事业单位选派一名优秀干部担任贫困村驻村第一书记,为贫困村引入更多的社会资本。第一书记扶贫本质上是以增加农村基层领导力资源供给为突破口,实现中国农村公共事务的“良治”<sup>[22]</sup>,然而在基层实践的过程中,“良治”这一目标往往由于主客观因素的制约而难以融入所驻村,一方面驻村第一书记制度有一定的临时性特征,“身在村庄心在城市”的现象较多,另一方面部分乡村对作为“陌生人”和“外人”的驻村第一书记有着自然的疏远和排斥。上述种种便形成了本文叙及的介入受阻。“介入

受阻”是指第一书记作为外部力量介入村庄扶贫实践的过程中，受村庄原有权力结构、村民认知、社会环境等因素的影响而致政策执行不畅的现象。

首先，第一书记的“滴灌式”政策提议被拒。第一书记属于村庄外来成员，不了解村庄情况，派入驻村开展工作需要村委干部协力推进。然而在经济理性的驱动之下，村委干部攫取利益常态化，这与第一书记的外来属性极易产生冲突，因而第一书记的“公正扶贫”举措难以开展，最终不得不折中妥协。

根据上级指示并结合扶贫资金的下发情况，Z村的第一书记想通过公开招标的方式开展路灯改造项目，完善村庄的基础设施，这一提议受到村委干部反对。村委干部认为“村里不是城市，公开招标不符合村里情况，改造路灯可以，但是选定谁来主办路灯改造还需要商议”。第一书记经过多次协商无果，“公开招标”想法无人辅助执行，只得妥协村干部办法。最终村干部将这一“肥差”交给了外地的施工队。目前Z村的灯路改造仍未完成，据村民称“那灯安装之后就没有亮过，听说是从二手市场买的灯芯，质量不咋地”。

其次，新来的第一书记同样不被村民信任，原有的政民关系影响着第一书记的日常工作<sup>[23]</sup>，村民对自治组织和基层政府的不信任连带反应在第一书记身上，先入偏见使得第一书记介入村庄工作缺乏群众基础，难以动员村民，介入村庄治理，因而又不得不依靠村委班子，形成悬置外派权力的局面。Z村社会稳定封闭，第一书记若想开展工作必须适应社会氛围，公共服务意识在环境无法彻底改变的情况下逐渐削弱，转而形成妥协平衡意识，并尝试以此顺利完成自己的工作任务。

村民A提及，“现在当官的没什么好东西，第一书记也就那样，和村干部有啥区别，和第一书记接触不多，不过肯定也差不多，现在这个世道变了，能有啥区别？”第一书记则表示“Z村村委班子十几年没有更换，村支书一般是由于年龄太大退休才会更替，多年以来官民关系内部紧张，外部稳定，这种局面难以突破，很多事情办下来，发现如果村委班子不配合，便没人执行，只能平衡各方利益，不断妥协，在此基础上完成我的工作就行”。

第三，第一书记难以与村委会成员形成信任关系。第一书记外派到村庄是一个临时行为，任期两年，两年的扶贫工作结束后，第一书记仍旧回到原单位从事之前的工作。这种临时性的安排从本质上而言像极了大学生村官，是不被村委会成员重视的外来者。Z村的第一书记告诉我们，村主任等只会通知他去协助开展一些工作，但是涉及村庄扶贫资源的分配问题等核心利益，第一书记难以成为资源分配的设计者，只能是执行者。而且较为机密的重要事宜，是不会让第一书记参与的。所以第一书记的村庄介入，从某种程度上而言，其实形成了权力悬搁的局面。

### 3.2 村民自治组织的信任危机

当下中国正处于社会转型期，整体而言，中国的基层干群关系不容乐观，矛盾冲突程度加强<sup>[24]</sup>，这些问题主要表现在利益需求与分配的矛盾、干部素质与现实要求等方面的矛盾等<sup>[25]</sup>。Z村也同样形成了这种紧张的干群关系。访谈中很多村民表示对村干部不信任，认为他们作为村里的领导，理所应当获取了资源分配特权，并且谋取了不少好处和利益。甚至有一些村民会非常大声地在村民聚集区宣称这种不公平的行为和不满的态度，丝毫不忌讳别人异样的目光。随着精准扶贫资源的不断下放，越来越多的村民看到少数村民享受了很多的扶贫福利和利益，因自己未曾处在受益者行列的不满呼声越来越多，也不断加剧着村民对村委会组织工作人员的不满情绪。有一些极端的村民甚至会采用跟踪、尾随的方式，打听和收集村干部的不法证据，并去镇里或者县里进行上访和申诉，以证明村干部的行为剥夺了老百姓的合法利益，干群关系一度紧张而难以弥合。

### 3.3 扶贫资源下行过程中的目标偏离

一是扶贫资源呈现“精英俘获”现象。“精英俘获”是发展社会学一个新的理论，指的是精英通过不平等的权力进入资源分配过程，最终获取了大部分的资源收益，导致扶贫资源不能

有效抵达贫困人口<sup>[26]</sup>。地方精英占据政治、经济和社会资源，享有获得信息、关系和资源分配方面的巨大优势，往往能够以参与开发或管理的方式获得扶贫资源或项目的管理权和经营权，攫取大额扶贫利益。Z村村干部作为村庄政治精英阶层，因掌握扶贫项目的承建权，可与外地承建部门共谋，从中攫取高额利益，如上述案例中提及，村干部与第一书记协商的结果是不采用公开招标，将路灯安装项目交给了外地承建队。此承建队只与村庄政治精英阶层有联系，未进行公开测评，村民对财务预算一概不知。工程使用大量二手产品，严重影响正常使用，这其中的利益共谋不证自明。除了村庄政治精英，村庄内的经济精英、社会精英也是利益共谋的团队组成。

村干部既是村庄一员，深处乡村之中，同时又是上级扶贫政策的执行者，双重身份交叠，村干部不得不将乡土治理逻辑与经济理性谋利合二为一，寻求平衡。不仅鉴于经济精英和社会精英阶层也能部分得知政治信息和关系，也考虑到村庄治理的稳定性，作为政治精英的村干部不得不对这两部分群体进行安抚，以通过利益平衡达到稳定局面。不光贫困户识别过程中出现选择平衡与瞄准偏离<sup>[27]</sup>，针对同样类属的贫困户，其选择施策的平衡策略也闪着“精英俘获”的光辉。比如，小额贴息贷款是为农户提供发展农业生产的专项资金，按正规程序应该只要有养殖需求的贫困户便可申请，但在实际操作中，贫困的养殖户未曾享受，而经济精英阶层得到贷款轻而易举。除此之外，还有养殖补贴建设款，这部分资金由社会捐赠，全部捐赠给养殖大户。

运输大户户主（称之为小吴），年收入10万元左右，去养殖猪的猪场拍照为自己养殖猪提供证据，凭此照片作证获得当地信用社5万元贴息贷款，用于发展运输副业。此外，某养殖大户媳妇小邵，养殖鸡已有七年多，养殖初具规模。她表示，被评为贫困户后，扶贫资金出资10万元鼓励家里发展养殖业，目前已经建立一个小型鸡场，年收入保守估算在十几万元。对此，村干部是这样解释，村内很多年轻人都外出务工，留下的人群大多是老人、妇女和孩子，年轻人较少。扶贫资金虽然会扶持项目发展，但是毕竟还是需要人去专门做这件事，为了防止扶贫资金的错位瞄准和使用，只能扶持村里能人，只有这些能人才能够不断创造更多利益，当然，也肯定会考虑到部分政治利益，树立典型，抓好标杆，对于政策的辐射带动都有好处。

村干部除了分配部分利益给经济精英之外，还不得不考虑社会精英。社会精英由于自身品性端正、德高望重、社会号召力强而占据大量的社会资源，也得到村干部的百般照拂。Z村从去年开始实行民俗旅游建设，进行部分宅基地流转。其中主要打造的一个项目叫“Z村农家乐”，集餐饮、住宿、观景为一体。Z村农家乐建设需要转让6家农户自有宅基地，其间涉及到两位社会精英，称其为村民B和村民C。这两位村民不仅可得到与其他4家一样的收益，还能额外获得“隐性福利”。

村民B年轻时常年在外承包土建工程，带出村里几个徒弟，都已发家致富。现已62岁，子女均在省会城市发展，毫无后顾之忧，由于其性格稳重，乐于助人，受到村民尊重。村民C是村里某位党员亲弟，心直口快，紧跟政策发展生产，目前种植300亩莲藕，长期担任村民代表。Z村农家乐土地流转已有4家签署流转合同，以20元/平方米/年房屋补偿及1000元/亩/年宅基地补偿达成20年协议，并全部搬走。只有村民B和村民C没有签署协议。村委会的措施是，允许村民B和村民C仍在Z村农家乐园里居住，居住面积缩小，允许村民B及其妻子在Z村农家乐项目中长期打工，月收入共3000元，并可以享受贫困户待遇的公司2%股权。村民C由于长期向乡政府上访，现虽居住在Z村农家乐，但已被排除出村民代表。

二是扶贫资源的参与排斥。Z村扶贫项目和政策主要有村庄基础设施建设、民俗房屋改建与租用、危房重建、养殖业扶持、小额贴息贷款、设置生态护林员等，扶贫项目是精准扶贫实施的重要载体，是惠及民众的政策精准下达，其执行过程维系着政府和村民之间的信任

纽带。然而 Z 村村民却呈现出部分参与排斥现象。参与排斥是指由于贫困对象的文化低下、扶贫过程的利益弱化和扶贫政策的设置虚化而出现的行为冷漠现象,它会削弱精准扶贫绩效<sup>[28]</sup>,参与排斥是多因素长期互动的结果。在 Z 村的扶贫项目的具体实践及扶贫政策的下达过程中,村民不同程度表现出参与排斥心理。Z 村外出半年以上劳动力数 300 人,外出半年以内劳动力数 380 人,多为青壮年劳动力,占全部村民 23%,常住村民年龄偏大,多为长期生活在相对封闭的乡土社会,习惯于稳定的生活,对外界风险具有一定的抵触心理。尤其是对于贫困户,本身生计困难,项目风险越大,其顾虑犹豫的心理就越强。扶贫项目风险性特征与贫困户稳定安稳心理形成冲突,导致村民参与排斥性强。

此外,扶贫项目可盈利性和上述提及的精英俘获,是造成村民被动参与排斥的主要表现,“扶富不扶贫”现象十分明显,如上述案例 3 提及,养殖扶持金投向集中,为树立养殖模范典型,以此标杆宣传达成村庄管理者和各层政府的政治目的。村庄能人作为宣传政绩的有力工具,既是政策实践者也是政策受益者。一般而言,这部分群体由于技术过硬、能力较强、政策支持,都会将扶贫项目取得较好效果,因而受到政策执行主体的青睐。

参与排斥性不只体现在扶贫项目具体实践,同是贫困户其享受的扶贫政策也不一致。如案例 3 提及的小额信贷贴息贷款,指标有限,部分贫困户难以享受。长此以往,村民将“贫困户”视为政治团体的权力游戏,没有实际获益的贫困户,还不如不图这个“妄自菲薄”的虚名。扶贫政策的选择施惠,导致干群信任不断下降是参与排斥明显的又一原因。

## 4 Z村乡土社会的逻辑演绎

### 4.1 熟人社会背景下的利益抱团

以第一书记为主要代表的驻村工作队派驻乡村开展精准扶贫是精准扶贫以来一项重大的制度创新,以第一书记和驻村工作组为精准扶贫的“滴灌管道”,实现对贫困户的精准帮扶、精准滴灌<sup>[29]</sup>。但其首要的问题不是驻村工作人员开展精准扶贫的技术精度,而是如何破除介入不畅的问题。乡村是熟人社会,是以血缘和地缘关系作为村庄的关系基础,通过人情往来以及由此产生的面子、信任、规则以及自己人的认同使得村民之间在这个过程中变得熟悉进而亲密<sup>[30]</sup>,而地缘更是血缘的衍生,即使寄居于社区边缘上的人也未曾融入社群中,他们不被视为自己人,不被人信任,也常常得不到普通公民的权利<sup>[31]</sup>,更不用说作为村庄管理者的外来官员—驻村工作人员,外部力量进入村落内部结构有着很大的难度<sup>[32]</sup>。

介入困难是 Z 村面临的问题之一,不仅难以介入村庄治理,也难以取得村民信任。第一,Z 村村委会成员连续十几年没有更换,年龄大、工龄长、同质性和姻亲连带关系强,利益团体固化,第一书记介入管理难免损害村委利益团体既得和潜在利益,出于经济理性,村委会成员不断干预工作。第二,村委会成员基本都是乡土社会中的长老权力的代表,长时间对村庄的管理已经奠定了其稳定的“统治”地位和较高的权威,尽管驻村工作队成员的在原单位职务级别更高,但仍是外来群体的一部分,难以在短时间内与村委并驾齐驱。村委成员不仅会对其产生猜疑、防备,甚至也会产生排斥心理。村委会和驻村工作队之间的工作协调和搭配,仍需更多时间磨合。乡土社会因熟悉而产生信任是各种“关系”形成的基础,以第一书记为代表的驻村工作人员任期一般为两年,短则一年,其派驻的临时性和短期性就意味着关系熟悉的建立可能微乎其微。第三,驻村工作队与村委会权责定位模糊,资源调配、工作任务执行存在冲突,因此不得不对村委形成一定依赖性。第一书记是否有坚定的公共服务意识受到社会环境的巨大形塑<sup>[6]</sup>,在强势利益抱团和乡土不信任氛围中,除了妥协折中别无他法。农村问题更多是复杂人情交往下的行为选择,外来驻村干部受制于自身条件和人情认同,不得不继续遵循村委会办事模式。

### 4.2 建立在私人道德之上的差序格局

差序格局中,社会关系是逐渐从一个人推出去的,是私人联系的增加,是由无数私

人关系搭成的网络，社会道德在个人联系中发生意义<sup>[12]</sup>，长期以来的私人谱系和互动习惯形成了乡土社会的“礼治秩序”。Z村村委会成员都是土生土长的Z村人，建立在他们之上引申出来的亲属连带关系复杂繁多，带有“丰富利益资源”的扶贫政策和开发项目涌入Z村，接下来便是利益分配的过程，受经济理性与利益连带的双重驱动，贫困资源倾斜部分群体不难理解。而作为精英阶层的三大群体，除了建立在私人关系之上的连带亲属关系，也是乡土社会“互助团结”的权力稳定维系。村民D所言，村干部将扶贫资源投向亲属，此外，案例4也提及补偿分配的“隐性优惠”倾斜于村庄精英阶层。建立在私人关系之上的资源、信息的集中，使得精英阶层不断壮大和固化，精英俘获现象更加突出。

村民D，38岁，务农，家中有老父亲和老母亲，由于家境贫寒，一直没有娶到媳妇，被评为一般贫困户。但他说，“从未享受到任何优惠政策，甚至连什么是贫困户什么是脱贫都不知道。反正村干部把好处都给了他女婿家，我是什么都没捞着”。他对此表示非常不满，他会跟踪村镇干部的行踪，给他们吃饭的地方拍照，也会在他们做扶贫工作的时候悄悄录音，做好假扶贫证据，也申请了新浪微博，没事干就在网上说Z村假扶贫现象。我问他为什么不愿意通过正当渠道上访，他说有上访群众以前闹事，不过每次来大领导的话，都会同时安排公安人员来防备上访群众，一旦上访立刻被抓。而且也很难形成群众闹事的局面，因为每次有领导巡视扶贫效果，都会肃清村庄街道，不允许村民上街，也会有便衣警察就站在街上，警戒不许靠近。上访太难了，每次来的领导都是大领导，他们也知道这个情况吧，估计就是不想管，政府官员都一样。

### 4.3 无为政治引发干群信任困境

乡土社会里的权力结构是以有约束力而无作为的权力为主<sup>[12]</sup>，横暴权力和同意权力交叉运用，平衡利益，以求村庄和谐稳定。虽然经历了革命、改造、改革和转型之后的后乡土中国，村级组织和村官相当于行政系统在乡村社会的末端，具有半行政型、“准官员”的特征和功能<sup>[13]</sup>，但这仍然无法改变随着农业税费改革之后，维护稳定成为乡村的中心工作<sup>[33]</sup>，而维护稳定的最佳办法就是不作为。作为本身就是利益冲突的焦点，不作为反而省心。村民D说，找过村干部和乡干部许多次，他们都说回去查清楚，但是最终没有任何回复。“找村干部没有用”，这是村民反映的最普遍的心声。权利诉求通道成为“虚置摆设”，弱者的反抗由冲突对立的无奈转向沉默式自我逃离，便不足为奇。

村干部有所为有所不为，利益严重倾斜于利益相关群体，面对群众诉求则毫无作为，Z村十几年的村委会班子早已成为行为固化、利益偏向团体，长此以往，干群之间的不信任度不断增加。2014年开始实行精准扶贫之后，经历贫困户识别、扶贫政策执行、扶贫项目下达、扶贫效果检查等各个环节，精准扶贫由“大水漫灌式”扶贫向“滴灌式”扶贫转变的过程中，仍然存在诸多不合理现象，笔者主要提及了精英俘获及村民参与排斥，在这些现象的背后，更加加剧了村民对干部的不信任程度，也在无意识中投射到驻村干部的身上。长期无为政治下形成的干群信任危机在Z村此起彼伏。村民D向笔者透露的另一种形式的冲突抗争也是这信任危局之下的一个缩影。

## 5 对策与建议

### 5.1 从籍贯是本乡镇的干部队伍中进行选派，并建立好监督机制

从现有的驻村干部情况来看，所学专业、工作背景、家庭背景参差不齐，被派驻村基本都是临时派遣，直接接手农村工作存在各种各样的困难。从籍贯是本乡镇或者县内派遣，首先，被派驻村工作人员对村庄及周边情况较为熟悉，能够在较短的时间内融入村庄治理，乡土文化的困局因为熟悉而变得相对容易；其次，籍贯是本乡镇或县内驻村工作人员回乡参加扶贫工作，比较容易激发驻村工作者的工作热情和报效家乡的决心，有助于大刀阔斧地开展扶贫工作；此外，群众对驻村工作人员也会相对信任，尽管基层治理长期以来的信任危局非



常显著，但是熟悉者的临时任命，容易激发群众的信任和支持，对改善村庄治理局面的意义重大。当然，不可忽视的是，上述的派遣安排也极易滋生地方抱团和利益组队现象，为了防止地方对扶贫资金、扶贫项目存在利益侵占，应该加强乡级、县级政府的扶贫监督，尤其是加大上级干部的暗访抽查比例，真正落实扶贫政策，惠及广大村民。随着乡村振兴战略的提出，农村的减贫由先前消减绝对贫困向扭转相对贫困转变，对驻村干部提出了更为严格的要求，基于文化熟悉而选派的当地官员不仅需要嵌入的适应性重视，更需不断强化乡村治理能力，为乡村振兴战略的顺利实施提供良好的人才储备。

## 5.2 完善第三方扶贫评估细则之外，加大上级干部私访评估比例

河南省及 S 市的政府文件中多次提及，要不断完善第三方评估制度，并将第三方评估结果作为政绩考核内容之一，是扶贫开发工作的重要参考。扶贫工作开展至今，第三方评估体系已经基本建立，但是也存在一些问题。第三方评估体系较为宽泛，缺乏明晰的规则条例进行约束，容易造成地方的评估标准不统一、扶贫工作监督力度不一致等问题。通过完善第三方扶贫评估细则，有助于不断完善扶贫评估体系，增强监督考评的一致性和公平性，也能为接下来的扶贫工作提供切实可靠的评估参考。

乡村振兴战略的背景对合理化的上级监督与绩效评估提出了新的要求，相对贫困的治理客观上要求的可见成效难以衡量，进而导致流于形式的大规模检查无法发挥应有的效果，需设计切实有效的监督机制。在 Z 村调查时，村干部提及，“一年需要应付至少十多次的上级检查，除了写报告、整理材料之外，就是不断接待领导，走访群众的时间越来越少。而且村民由以前特别愿意为领导汇报工作到现在已经熟悉了应对检查，大多都是敷衍了事。”各级部门加大扶贫效果的检查是上级对扶贫工作非常重视的体现，但是繁多的检查确实给村干部、驻村工作人员及村民带来了很大困扰。笔者建议减少正式检查，加大抽查私访比例，首先，加大私访能得到比较准确的扶贫信息、听到老百姓最真实的心声，有助于得到客观的扶贫工作考核数据；此外，减少正式检查也会减少给村里、乡里等带来不必要的行政招待，耽误村委会及乡政府的日常工作。

## 5.3 建立详细的信息公开制度，明确村级公示的具体实施方案

知情与同意是横亘在村委会与村民之间的一道心理屏障。亟需在村庄建立详细的信息公开制度，首先，要让村民知晓乡村振兴的相关惠民政策，将基层管理层面实行的惠民项目及参与标准等详细信息以公开栏宣传、喇叭宣传等各种灵活方式通知到村民；其次，扶贫政策的宣传信息要非常详细，甚至可通过宣传页发放的形式将所有的乡村振兴政策及政策适用范围及时下发给村民，让村民切实能够对乡村振兴相关政策有详实的认知；第三，定期召开村民大会，在说明第一书记及村委会工作进展的同时为村民提供通畅的信息反馈渠道，并及时地进行跟踪反馈，强化村民对基层管理的信任度。只有保障村民有广泛的知情权和申诉权，才能够真正让村民成为新一轮乡村振兴战略发展的行为主体，成为惠民政策的真正受益者。

## 6 结论

每个村庄都有自身的独特性与唯一性，从本文研究的案例来看，精准扶贫政策与第一书记制度在 Z 村的执行过程中，伴随着扶贫资源的下放和第一书记的嵌入，Z 村的村庄治理结构也发生了一些细微变化，第一书记制度在嵌入乡村过程中因乡土文化的影响而呈现“悬浮”的角色偏离境遇。与此同时，伴随着扶贫资源的进入，更加引发了干部与群众之间的不信任关系和矛盾对立。此外，由于干部素质、执行失误等问题也确实存在着扶贫资源目标偏离的问题，而目标偏离的结果就是村民与第一书记之间的不信任程度也在不断加深，这种疏离感使得第一书记被迫成为与村干部“合谋”的角色。在这种干群关系紧张的大背景下，由于熟人社会、私人道德等这种根深蒂固的乡土文化特征，村干部之间保守抱团，导致第一书记处于

权力悬搁和被动疏离的局面,精准扶贫政策的执行公正也并未因为第一书记制度的介入而有所改善,这种乡土文化呈现的抵抗效应其实更多根源于Z村相对封闭式的地理及社会环境,是乡村呈现的文化惯习,并不完全适用于人口流动性较强、经济发育程度强的村庄、地域开阔的村庄。基于文化生产的理论框架,可得出中国传统的乡土文化对于外界干预的抵触和疏离,如何在进行外界干预的同时,逐步削减乡土文化的负面影响,发挥乡土文化的积极效果,促进政策的执行,这是值得进一步思考的。

## 参考文献:

- [1] 庄天慧,陈光燕,蓝红星. 精准扶贫主体行为逻辑与作用机制研究[J]. 广西民族研究,2015,(06):138-146.
- [2] 虞崇胜,余扬. 提升可行能力:精准扶贫的政治哲学基础分析[J]. 行政论坛,2016,(01):22-25.
- [3] 张登国. 基层治理与乡村振兴:青年第一书记的行动范式[J]. 中国青年研究,2019,(09):25-30+70.
- [4] 刘辉武. 精准扶贫实施中的问题、经验与策略选择——基于贵州省铜仁市的调查[J]. 农村经济,2016,(05):112-117.
- [5] 葛志军,邢成举. 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[J]. 贵州社会科学,2015,(05):157-163.
- [6] 袁立超,王三秀. 嵌入型乡村扶贫模式:形成、理解与反思——以闽东南C村“干部驻村”实践为例[J]. 求实,2017(06):76-86.
- [7] 张国磊. 干部驻村、部门帮扶与跨层级治理——基于桂南Q市“联镇包村”制度运作分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(02):26-38.
- [8] 杨芳. 驻村“第一书记”与村庄治理变革[J]. 学习论坛,2016,32(02):52-55.
- [9] 陈国申,唐京华. 试论外来“帮扶力量”对村民自治的影响——基于山东省S村“第一书记”工作实践的调查[J]. 天津行政学院学报,2015,17(06):62-68.
- [10] 王亚华,舒全峰. 第一书记扶贫与农村领导力供给[J]. 国家行政学院学报,2017(01):82-87+128.
- [11] 谢小芹. “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[J]. 公共管理学报,2016,13(03):12-22+153.
- [12] 王宇,李博,左停. 精准扶贫的理论导向与实践逻辑:基于精细社会理论的视角[J]. 贵州社会科学,2016(5):156-161.
- [13] 林国华,范攀. “第一书记”在乡村治理中的作用:以山东费县薛庄镇为例[J]. 山西农经,2016(6):1-3+5.
- [14] 杨芳. 驻村“第一书记”与村庄治理变革[J]. 学习论坛,2016,32(2):52-55.
- [15] 费孝通. 迈克. 消费文化与后现代主义[M]. 刘精明译. 南京:译林出版社,2000.188.
- [16] 罗伯森 罗兰. 全球化——社会理论和全球文化[M]. 梁光平译. 上海:上海人民出版社,2000.98,63.
- [17] 奥尔兰多 帕特森. 认真对待文化:框架及非洲裔美国人实例 [A]. 塞缪尔 亨廷顿, 劳伦斯 哈里森. 文化的重要性——价值观如何影响人类进步[C]. 程克雄译. 北京:新华出版社,2002.299.
- [18] 费孝通. 乡土中国:生育制度 [M]. 北京: 北京大学出版社,1998.7.
- [19] 刘晓峰. 我国乡土文化的特征及其转型[J]. 理论与现代化,2014(01):66-71.
- [20] 罗伯特 埃杰顿. 传统信念与习俗:是否一些比另一些好? [A]. 塞缪尔 亨廷顿, 劳伦斯 哈里森. 文化的重要作用——价值观如何影响人类进步[C]. 程克雄译. 北京: 新华出版社,2002.194.
- [21] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 上海:学林出版社,1987.80.
- [22] 王亚华,高瑞,孟庆国. 中国农村公共事务治理的危机与响应[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2016,(02):23-29+195.
- [23] 王亚华,舒全峰. 第一书记扶贫与农村领导力供给[J]. 国家行政学院学报,2017,(01):82-87+128.
- [24] 李乔杨,谢清松,龙寸英. 精准扶贫中的干群关系研究——以贵州省印江土家族苗族自治县为例[J]. 民族论坛,2019(02):45-51.
- [25] 中共中央党校中青班第十四调研组. 密切干群关系与构建和谐社会. 学习时报,2016.10.23.
- [26] Bardhan P, Mookherjee D. Capture and Governance at Local and National Levels[J]. The American Economic Review[J], 2000(90):135-139.
- [27] 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,(06):184-188.
- [28] 吴雄周,丁建军. 精准扶贫:单维瞄准向多维瞄准的嬗变——兼析湘西州十八洞村扶贫调查[J]. 湖南社会科学,2015,(06):162-166.
- [29] 卢冲,庄天慧. 精准匹配视角下驻村干部胜任力与贫困村脱贫成效研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2016,(05):74-85+156.
- [30] 费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京:北京大学出版社,1998.
- [31] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京:人民出版社,2015.
- [32] 陆益龙. 后乡土中国的权力结构与村官政治[J]. 江苏行政学院学报,2016,(02):71-79.
- [33] 朱敏. 民生与乡镇治理——基于皖中G乡的经验研究[J]. 经济社会体制比较,2010,(01):158-163.

# Poverty Management Experience and Countermeasures From the Perspective of Local Culture —Taking Z village in Henan Province as an example

SHI Boli<sup>1</sup>, QI Gubo<sup>1</sup>, YAN Yanhua<sup>2,3</sup>, SHI Yuding<sup>4</sup>

---

(1.College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing100193,China,

2. Agri-food Standardization Institute, China National Institute of Standardization, Beijing100191, China,

3. The Institute of Public Administration, Tsinghua University, Beijing100084, China,

4. Chongqing Tourism Vocational College, Chongqing409099, China)

**Abstract:** Based on the perspective of local culture, the paper tries to clarify the cultural experience and deep logic in poverty alleviation intervention by analyzing the problems in the process of poverty alleviation, such as the blockage of the first secretary system, the trust crisis of the villagers' self-governance organization and the deviation of the target of resource transfer. Qualitative research methods, such as field investigation, participant observation and in-depth interview, were used to analyze the problems in the process of poverty alleviation resources' downward movement and the underlying mechanism. As the main battlefield of targeted poverty alleviation, rural society has its own operation logic of traditional society, which is quite different from the idea of targeted poverty alleviation under the operation system of modern society. Conflicts and bridging go through the whole process of targeted poverty alleviation. Behind the dilemma of poverty alleviation intervention lies the impact and collision between the accurate thinking of the targeted poverty alleviation data and the rural social culture. It is the rural logic hidden in the rural society that interferes with the smooth progress of poverty alleviation. The social background of acquaintances, the pattern of difference based on private morality and the politics of inaction in village governance are all interfering with the downward movement of poverty alleviation resources and the compliance of village governance. In the process of poverty alleviation, the village teams should be empowered to strengthen the effective communication of specific targeted poverty alleviation policies and other policy recommendations.

**Key words:** Precision of poverty alleviation; acquaintance society; practical dilemma; village culture; poverty governance