

贫困村识别的基层实践逻辑解构

——以湖北J县为例

原贺贺

(华中师范大学 公共管理学院, 武汉 430079)



摘要:以湖北J县的贫困村识别为例,解构了基层政府在贫困村识别中的实践逻辑并阐释其成因。在贫困村识别过程中,受政绩观驱动,基层政府遵循“效率优先”的逻辑,最终导致扶贫资源对接精英化;因国家授权不足,基层政府遵循“选择性平衡”的逻辑,最终导致扶贫资源异化为行政激励;为追求溢出效益,基层政府遵循“遵从指示”的逻辑,最终导致扶贫资源突变为交易资本。

关键词:精准扶贫;贫困村识别;基层实践逻辑

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2018)02-0017-07

一、问题的提出

中国农村扶贫大致经历了四个阶段,当前扶贫工作已精确到村和户。第一阶段,体制改革推动扶贫阶段(1978—1985年),土地制度改革解放了生产力,贫困户从“涓滴效应”中受益,该阶段的扶贫工作开始瞄准特殊贫困地区(如“三西”地区)。第二阶段,大规模开发式扶贫阶段(1986—1993年),贫困地区成立经济开发领导小组,确定了开发式扶贫方针,即以县为扶贫开发的基本单位。第三阶段,扶贫攻坚阶段(1994—2000年),以1994年3月《国家八七扶贫攻坚计划》的公布实施为标志,中国的扶贫开发进入了攻坚阶段。此时,国家决定将扶贫资金全部用于国定贫困县,并强调扶贫资金和项目要到达贫困村、贫困户。第四阶段,多元主体大扶贫格局阶段(2001—),该时期,中国政府对扶贫工作的重点与瞄准对象做了重大调整:针对贫困人口分散化的特点,确定14.8万个贫困村作为扶持重点,瞄准对象

开始由贫困县向贫困村转移。2014年5月,国务院扶贫办颁布了《建立精准扶贫工作机制实施方案》,明确指出,通过对贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核,引导各类扶贫资源优化配置,实现扶贫到村到户,逐步构建精准扶贫工作长效机制。精准识别是精准扶贫最为重要的一步,它包括贫困村瞄准和贫困户瞄准两部分,其中,贫困村的精准识别是“六个精准”之项目安排精准、因村派人精准的基础,然已有研究表明,比例高达48%应该被确定为贫困村的村,却未被瞄准^[1]。

当前,学界有关贫困户识别的研究丰富而有关贫困村识别的研究匮乏。贫困户识别方法的构建已从“收入单指数”发展为“多维贫困指数”。张昭等结合收入、健康、教育、生活状况、卫生状况和食物支出5个非收入指标,构建了“收入导向型”多维贫困指数^[2];彻里和勒密采用完全模糊和相对方法识别贫困户^[3]。有关贫困户识别偏差的研究也较为系统。许汉泽等认为基层政府的选择性平衡造成识别偏

收稿日期:2017-06-30 **DOI:**10.13968/j.cnki.1009-9107.2018.02.03

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(16JZD025);华中师范大学2017年优秀博士生论文培养计划项目(2017YBZZ011)

作者简介:原贺贺(1989—),女,华中师范大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为基层治理。

差^[4],葛志军等认为农户参与度不足造成识别偏差^[5],陈晓兰等认为技术的有限性、群众的“平均主义”思想、贫困户的脆弱性造成识别偏差^[6],陆汉文等认为信息不对称造成识别偏差^[7],李棉管认为技术难题、政治过程、文化结果造成识别偏差^[8]。当前有关贫困村的研究主要集中于贫困村的识别方法。李小云用参与式贫困指数识别贫困村进而瞄准贫困群体^[9],郭辉构建了贫困村多维测算模型具体算法^[10],邓维杰提出“指标打分贫困村分类法”和“二元检索贫困村分类法”^[11]。有关贫困村识别的研究十分匮乏;汪三贵提出“政绩”和“官员游说”是贫困村瞄准失败的猜想^[1],杨亮承认为村庄治理生态、村干部能力、村庄与乡镇的关系影响乡镇对贫困村的选择^[12]。

综上,当前有关贫困村识别的研究颇少,研究成果呈碎片化,系统性不足,且现有研究仅停留于理论层面,缺乏实证支撑。有鉴于此,本研究以湖北 J 县^① 2014 年的贫困村识别为原型,解构引起贫困村识别偏差的基层实践逻辑。

二、研究案例与资料来源

2014 年 4 月 11 日,国务院扶贫办印发《扶贫开发建档立卡工作方案》(以下简称《方案》),《方案》对贫困村的识别标准作出明确规定:行政村贫困发生率比全省贫困发生率高一倍以上,行政村 2013 年全村农民人均纯收入低于全省平均水平的 60%,行政村无集体经济收入。其后印发的《湖北省农村扶贫开发建档立卡工作方案》沿袭了国务院扶贫办的标准。2014 年 12 月 12 日,J 市完成贫困村的建档立卡工作,J 县获得 151 个贫困村指标,其中,歇镇获得 10 个指标。歇镇的 10 个贫困村指标分别为:伍片的河村,歇片的歇村,余片的埠村、官村和吴村,李片的霞村、凤村和古村,谭片的谭村和宗村。

表 1 数据显示,在歇镇的 40 个村庄中,歇村、官村、古村、霞村、谭村的人均纯收入排名于前 1/3,河村、埠村、吴村、凤村、宗村均排名于后 10 名,此次贫困村识别的准确率仅为 50%,识别结果呈“精英俘获”的特征。上述偏差是如何发生的? 基层政府的贫困村识别实践遵循怎样的逻辑? 实践逻辑背后的

原因又是什么? 本文通过解构县扶贫办和乡镇政府的贫困村识别实践来回答上述问题。

表 1 歇镇部分村庄的人均纯收入^{[13]184-185}

片区	村庄	人均纯收入(元)	排名
伍片	河村	11 273	35
	歇片	歇村	13 593
余片	官村	13 912	8
	吴村	11 696	31
	董村	11 534	33
	新村	10 778	38
	埠村	10 497	40
	古村	13 656	10
李片	霞村	13 576	13
	白村	11 847	26
	罗村	11 814	28
	春村	11 739	29
	凤村	11 438	34
谭片	谭村	14 056	5
	宗村	11 592	32

本研究的经验材料主要源自笔者 2016 年 12 月在湖北 J 县为期 20 天的驻点调研,调研结合集体座谈会和个体访谈的形式展开,主要访谈了 J 县扶贫办主任、歇镇公务人员、歇镇 10 个重点贫困村的村支书。以 J 县的贫困村识别进行个案研究,案例的“代表性”容易受到质疑。Giampietro GoBo 指出就案例研究而言,人们经常混淆其个案本身的代表性与个案特征的代表性,相较而言个案特征的代表性才是重要的^[14]。本文以一个案例县作为基础,尝试解构造成我国贫困村识别偏差的基层实践逻辑并探究逻辑背后的原因。

三、贫困村识别的基层实践逻辑解构

(一)效率优先

1. 县扶贫办的效率导向。为彰显扶贫绩效,县政府优先将贫困村指标分配给基础条件好、可立竿见影的乡镇,基础薄弱、回报率低、回报周期长的乡镇在此次指标分配中毫无优势。据统计,此次贫困村指标分解中,经济排名前半的乡镇获得 65 个贫困村指标,占该乡镇村庄总数的 11.3%;经济排名后半的乡镇获得 76 个贫困村指标,占该乡镇乡村总数

①按照学术惯例,文章出现的地名均作了化名处理。

的 13.5%^[13,15]。虽然经济排名后半的乡镇的贫困村指标和获得率的绝对值略高,但是考虑到经济条件好的乡镇贫困村数量相对较少,我们可以认为,经济条件好的乡镇获得的指标相对多,贫困村指标分解形成“精英俘获”之结果。

2. 乡镇政府的效率导向。在贫困村指标竞争中有优势的村庄有以下特点:

第一,区位好的村庄在贫困村指标竞争中具有优势。歇村位于歇镇的主干道上,距离镇政府 1.2 公里,是歇镇的东大门,是县城到歇镇的必经之村。因此,它不仅在此次省级贫困村名单之列,而且是歇镇整村推进的首选村庄。与歇村相反,新村距离镇主干公路近两公里,处于歇镇与芜湖管理区的交界,是歇镇的边界村庄。因地理位置的偏僻,即便新村的人均纯收入在歇镇排名第 38^{[13]184-185},经济状况堪忧,此次贫困村识别并未将其考虑进去。乡镇确定贫困村指标时考虑区位因素的原因在于:打造主干道途经的村庄,借助领导考察和媒体采访,既实现了宣传乡镇的目的,也不会给人刻意为之的印象。

第二,规模大的村庄在贫困村指标竞争中具有优势。霞村 2 828 人,是歇镇的第一大村,人均纯收入 13 576 元,在歇镇排名第 13;白村人口 538 人,是歇镇的第一小村,人均纯收入 11 847 元,在歇镇排名第 26;春村人口 787 人,是歇镇的第二小村,人均纯收入 11 739 元,在歇镇排名第 29^{[13]184-185}。尽管如此,霞村被纳入贫困村,而白村和春村均被排除在外。农业税取消后,乡镇的资源主要靠上级的项目转移。大村发展需要的资金口大,小村则小一些,因此,乡镇优先大村发展,先解决大难题。“借此次贫困村整村推进,赶快把类似于霞村的大头解决掉,白村和春村压力小,后面实在不行乡镇自己想办法也能解决”(歇镇党委书记访谈记录)。

第三,村干部对乡镇工作配合程度高的村庄在贫困村指标竞争中具有优势。“古村(村干部)很配合我们(乡镇),你配合我,我就不会亏待你,这样的村庄我们要考虑”(歇镇扶贫专干访谈记录)。数据显示,2013 年古村的人均纯收入在歇镇排第 10,紧挨着的罗村排第 28^{[13]184-185}。“我在歇镇的这五六年,罗村的村干部都换了 4 次,村里有本事的都不愿意当干部,对乡镇工作躲着跑”(歇镇副镇长访谈记

录)。罗村的村干部不配合乡镇工作,此次贫困村识别并未被乡镇考虑。村干部对乡镇工作的配合程度是村庄入选贫困村的重要指标,主要是出于两点考虑:以资源分配权争取村庄的配合;减少冲突,降低政策执行成本。

第四,善治的村庄在贫困村指标竞争中具有优势。“官村的村民基本上是丁性,村庄安定团结,村干部有威信。董村乱,两大姓氏互相拆台”(歇镇党委书记访谈记录)。官村和董村相邻,官村的人均纯收入在歇镇排名第 8,董家排名第 33^{[13]184-185},二者相去甚远,即便如此,乡镇还是把官村纳入了贫困村名单,而未考虑董村。对于善治的村庄,扶贫资金可真正用于扶贫事业,对于内乱的村庄,扶贫资源的到来可能激发各类矛盾,导致上访等事件频繁发生。“不出事”是村庄争取贫困村指标的必要条件,治理混乱的村庄被乡镇“一票否决”。

(二)选择性平衡

1. 县扶贫办的选择性平衡。统计年鉴显示,J 县下辖的 21 个乡镇均分配到了贫困村指标,少则 1 个指标,多则 10 个指标。表 2 显示,经济排名第 1 的新镇和经济排名第 2 的朱镇,以及经济排名前 30%的县政府所在地的红乡、毛镇、容镇,均分配到了贫困村指标,贫困村指标分配呈现出“利益均沾”的特点。“贫困是相对的,即便是经济发展状况良好的新镇,也有相对贫困的村庄,再者,贫困村指标意味着项目和资金,条件好的乡镇也要给几个名额,不然将来工作不好开展”(J 县扶贫办副主任访谈记录)。

表 2 2014 年 J 县部分乡镇贫困村指标^[13,15]

乡镇名称	人均排名	人均收入(元)	行政村数	贫困村数
新镇	1	17 889	47	10
朱镇	2	15 732	54	3
红乡	3	14 548	77	3
毛镇	4	14 383	38	1
容镇	7	13 721	42	1
歇镇	16	11 941	41	10

2. 乡镇政府的选择性平衡。选择性平衡是乡镇保护村干部积极性的一种惯习。吴村被选为贫困村,是乡镇出于对其积极性保护的考虑。“伍片的连片开发,李片的农田整治,谭片和埠片的大兴垵兴

建,歇片的新型社区建设,吴村都没享受过,这次产业扶贫这么大力度,乡镇再不考虑,以后吴村的工作还怎么干?”(歇镇扶贫专干访谈记录)。宗村入选贫困村主要出于片区间平衡的考虑。“伍片、埠片、李片、歇片都有指标,谭片下辖村庄多,只给一个指标说不过去,而宗村和吴村紧挨、条件相似,且近年来均未享受过项目支持”(歇镇扶贫专干访谈记录)。因此,谭片的宗村入选贫困村名单。

(三)遵从指示

1. 县扶贫办的遵从指示。特色工作又叫“工作亮点”,是政府绩效考核成绩的重要项,因此是政府的工作焦点。J 县“一区四园”工程,即“J 县经济开发区,城区工业园、新镇粮食深加工产业园、朱镇深加工产业园、白镇临港工业园”工程,是市政府牵头的特色项目。为助力市政府特色项目进程,J 县将国家向下输出的各类资源与该特色项目对接。目前,3 个乡镇的落户项目已达 142 个,但是为继续追加投资,县政府将该特色项目渗透到该县扶贫开发政策中,以期尽快促成产业示范园区的落成,加快落实市政府的指示。在 2016 年的全国千强镇排名中,新镇排名第 298,朱镇排名第 815^[16]。表 3 显示,新镇最贫困的中村和朱镇最贫困的付村均高于歇镇排名第四的霞村。即便如此,因支持市政府特色工作需要,新镇和朱镇分别分到了 10 个和 3 个贫困村指标。“当前很多工作都得围绕该项特色工作开展,扶贫攻坚也不例外,实际上,这 3 个乡镇已经发展的相当好,但各部门的资源还得向那集中,这是政治任务,就算你不这么做,最后领导也会指示,贫困村指标分配最终需领导签了字才能公示。”^①

表 3 2013 年 J 县部分贫困村人均纯收入^[13,15]

乡镇	贫困村指标 (个)	贫困村名称/ 人均收入(元)	该村在本镇 贫困村排名
新镇	10	中村/13 776	10
朱镇	3	付村/13 612	3
歇镇	10	霞村/13 576	4

2. 乡镇政府的遵从指示。在乡镇层面的贫困村指标竞争中,具有高层政治资本的村庄具有优势。第一类是内生政治资源。内生政治资源,指和村庄有血缘、地缘、或业缘的政治资源。谭村拥有血缘类政治资源。县办公室主任是谭村人,其给乡镇“打了招呼”后,谭村被纳入贫困村名单。埠村拥有业缘类

政治资源。“埠村的历史遗留问题多,村民斗的很厉害,村委班子也经常换”(歇镇古井村村支书访谈记录)。按照前面的分析,埠村并不具备“善治”这一入选贫困村的必要条件,但是,“县里很多领导都是从埠走出去的,现任组织部部长第一站工作就在埠村”(歇镇宣传干事访谈记录)。因此,埠村最终被纳入贫困村名单。第二类是外生政治资源。外生政治资源是指,政治资源并非村庄自发产生,而是靠村庄主动争取。河村的资源来自于村庄内部推动。2013 年,某研究生发表的一篇有关河村贫困状况的文章引起省政府对市政府问责,2014 年,河村被纳入贫困村名单,它越过中间环节直接进入县扶贫办公示阶段。凤村的政治资源来自于村支书的争取。“2013 年,省统计队驻扎凤村,村支书积极配合统计队工作,2014 年,统计队帮助凤村争取到贫困村指标”(歇镇办公室主任访谈记录)。

综上,基层政府在贫困村识别中受“效率优先、选择性平衡、遵从指示”价值导向的驱动。县扶贫办在“效率”观导向下,将贫困村指标优先分配给经济基础好、见效快的乡镇;乡镇政府在“效率”观导向下,将贫困村指标优先分配给区位好、规模大、村干部配合程度高、善治的村庄,其结果是,贫困村指标分配结果呈现“精英俘获”的特点。县扶贫办在“平衡”观导向下,将贫困村指标“撒胡椒粉”式地分散,以安抚各乡镇;乡镇政府在“平衡”观导向下,将贫困村指标变相为保护村庄积极性、平衡村庄利益的手段,其结果是,指标的稀缺性导致诸多真正的贫困村被排斥在外。县扶贫办在“唯上”观导向下,将贫困村指标输入市政府的特色工作中;乡镇在“唯上”观导向下,将贫困村指标优先给拥有高层政治资源的村庄,其结果是,贫困村识别政策执行偏差明显。

四、贫困村识别基层实践逻辑
原因阐释

(一)政绩考核:扶贫资源对接精英化

政绩考核制的主要功能为:一是统合自上而下的资源配置和自下而上的资源争取,发挥资本吸纳效应,增加地方政府的配套投入力度;二是通过程序

①J 县扶贫办副主任访谈记录。

设计和结果验收,加强对地方政府的约束。我国自上而下的科层体制通过严格的考核制度力求地方政府对国家政策的执行效果最优化。普通公务员的诉求可以划分为三个层次:最里层是个人利益,第二层是机构的整体利益,最外层是其代表的公共利益。前两层是自利性的表达,第三层是公益性的发挥。自利性是现代政府的自然属性之一。在政绩观导向以及自利本性驱动下,基层政府在贫困村识别实践中凸显出“效率优先”的价值导向。县扶贫办在乡镇层面分解贫困村指标时,遵循“见效快的乡镇优先”的原则,将贫困村指标优先分配给“见效快”的乡镇,导致经济条件好的乡镇的指标获得率高于经济条件差的乡镇。在乡镇层面,歇村入选的主导因素在于其区位优势,其扶贫效果容易被领导及媒体发现;霞村入选的主导因素在于其规模优势,其贫困问题的解决更容易推进整个乡镇的扶贫攻坚进程;古村入选的主导因素在于村干部配合乡镇工作的积极性高,官村入选的主导因素在于村庄内部治理良好,这两类村庄高质高效完成贫困村整村推进的可能性更高。

后税费改革时期,对于J县这类资源禀赋水平较低的农业县而言,资源获取的主要方式是上级的向下输入。绩效考核竞争惨烈且差距小,贫困村指标的有限性且竞争成本高,贫困村指标与上级政府的行政意志捆绑且基层政府支配权有限,中央与地方的“委托代理”关系为基层政府提供制度空间,等等,上述约束条件导致基层政府在贫困村的识别过程中执行选择性理性,按照“效率优先”的原则进行理性选择。结果是,综合实力强的精英村庄被纳入贫困村名单,真正的贫困村却被排斥于政策之外,贫困村选定过程呈现出“精英俘获”^[17]的特征;作为政策发包方的国家,其政治意志被科层体制吸纳,置身于政策过程中间环节的政策执行者县乡政府,成为此次整村推进政策的真正受益者。最终,追逐政绩的价值导向引发政策执行偏差,政策目标靶向偏离。

(二)授权不足:扶贫资源异化为行政激励

当国家对基层政府授权不足,基层政府难以在法定权限范围内对下级实现有效激励时,基层政府则可能会将制度空间中有限的资源分配权变相为对下级的激励手段。在此次J县的贫困村识别中,特色项目之外经济条件好的乡镇也得到了县扶贫办的“指标安抚”,从未享受过歇镇福利的宗村和吴村被

纳入贫困村名单,以示乡镇的“关心”。下面,我们从乡镇层面阐释基层政府在贫困村识别中遵从选择性平衡逻辑的原因。农业税费征收时期,村庄公共事务需要村民筹资筹劳合作完成,因村民易觉村庄事务是自家事,由此,村干部和村民达成权利和义务之平衡。村民有出资出力的义务,村干部接受村民监督的义务;村民有监督村干部的权利,村干部有管理村庄的权利。税费改革后,“一事一议”制度推行不力,所以村庄公共事务基本依赖国家的项目下乡,久而久之,村民形成“村庄公共事务是国家事”之认知,村民与村庄的权利义务平衡被打破,村庄内生治理机制被击碎。当公共产品的供给影响到村民利益,或有村民欲从公共事业中牟利时,利益抚平成为化解村庄治理危机的依赖性路径。1998年正式实行的《村民委员会组织法》,进一步瓦解了乡村之间行政指令关系。农业税费征收时期,乡镇在税费征收中有着相当大的话语权,能够通过利益让渡和战略性容忍实现对村干部的激励和授权,税改后,“乡财县管”,村干部的任职补贴被县政府上收,乡镇失去了对村干部财政方面的控制权。从此,乡镇须借助于制度空间内的利益交换和行政体制外的情感维系实现对村庄的控制。上述内容也解释了歇镇的选择性平衡行为:贫困村识别的项目发包方是省市一级政府,故歇镇只能通过利用其有限的决策权(乡镇只有指标的竞争权和分配权,而在贫困村整村推进项目的实施、具体规划和验收等方面的权力,则归相应职能部门所有)来实现对村干部积极性的保护(宗村)以及各片区利益的平衡(吴村)。

综上,项目下乡和税费改革后,不论是县对乡镇还是乡镇对村庄的激励问题,以及村民与村庄公共事务的矛盾处理,利益抚平是当前最主要的治理方式。值得警醒的是,在基层治理“资源汲取”的路径依赖治理背景下,一旦国家减少或取消资源输入,基层治理可能因失去依赖机制而面临崩溃的风险。

(三)溢出效益:扶贫资源突变为交易资本

此次贫困村识别中,县扶贫办及乡镇“遵从指示”的实践指向背后潜藏着对“溢出效益”的诉求逻辑。下面,我们从乡镇层面展开阐述。在歇镇的贫困村识别中,谭村、埠村、河村和凤村入选均为高层领导指示的结果,参照“戴帽项目”的定义,本研究将这类贫困村称为“戴帽贫困村”,即贫困村指标的获

得来自县或更高层级政府领导的指示。其中,谭村和埠村入选得益于其在县政府的政治资源,凤村得益于省统计局的协助,河村得益于市委书记的重视。“戴帽贫困村”高达 40% 的比例背后蕴含着乡镇政府对溢出效益的追求逻辑,溢出效益主要包括来自上级的资源、信息、人事回馈。首先,乡镇对上级指示的领会程度与上级领导回赠的资源水平正相关。对上级意志的正确揣摩,可为后期的项目申请做铺垫。比如,歇镇举全镇之力改善了河村的基础设施,助力市领导答复了省里的问责,作为“回馈”,市领导出面支持歇镇完成了大兴苑片区的改造。因戴帽工程的溢出收益远高于投入,所以基层政府十分愿意在其权限内积极运作,甚至不惜改变既定规划来满足领导意志,达到以小搏大的效果。其次,乡镇对上级领导指示的落实助力其获得上级领导的信息“还礼”。对上级指示的积极落实,无形中拉近与上级的关系,上级领导会在后期给乡镇提前披露重要信息。“(扶贫)项目多得,符合条件的(乡镇)很多,给谁不是给,你给我面子,看得起我,我记住了,(扶贫)项目就给你”^①。扶贫资源自上而下的传递模式,使得处于科层制的上层更容易掌握相关信息,虽然国家会通过各种制度来控制资源的分配,但处于科层制的上层仍可以选择性地向下传递信息,助力资源落地至其心仪对象。最后,乡镇对上级领导指示的执行有助于其个人升迁。为激发基层政府发展经济,我国行政体制授权给基层政府半自主的经济决策权,但为确保对基层政府的有效控制,上级政府保留了人事权。歇镇通过贫困村指标分配回应上级领导意志,以获得上级政府的青睐,国家扶贫资源变相为乡镇领导升迁的政治资本。

在“戴帽贫困村”溢出效益如此大的背景下,基层政府将积极发挥国家赋予的部分资源分配权,以此来积极建构与上级领导的关系。其结果是,国家政治意志被地方行政层层吞噬,扶贫资源突变为政府上下级交易的资本,扶贫政策执行偏差,政策公共性受损。

五、研究结论

本文以湖北 J 县的贫困村识别为例,梳理了基层政府在贫困村识别中的实践机理,发现了基层政

府的贫困村识别实践遵循“效率优先”“选择性平衡”和“遵从指示”的逻辑导向,其背后分别是政绩、授权不足、溢出效益驱动的结果。在“政绩”观的驱动下,基层政府在贫困村识别中遵循“效率优先”的逻辑导向。县扶贫办优先将贫困村指标分配给经济基础好的乡镇,乡镇优先将指标分给区位好、规模大、村干部配合程度高、善治的村庄。结果是,贫困村指标被精英乡镇和村庄捕获,扶贫资源与经济条件好的村庄对接,真正需要国家资源的贫困村被排除在外。由于国家对基层政府授权不足,为对下级的有效激励,基层政府在贫困村识别中遵循“选择性平衡”的逻辑导向。县扶贫办将贫困村指标下落到所有乡镇,乡镇将贫困村指标用于保护村庄的积极性。结果是,扶贫资源异化为基层政府的行政激励手段,贫困村指标的稀缺性导致诸多真正的贫困村被排斥在外。基于对溢出效益的追求,基层政府在贫困村识别中“遵从指示”,以实现政治关系的构建。县扶贫办将贫困村指标向市特色项目集中,乡镇将贫困村指标分配给拥有高层政治资源的村庄。结果是,贫困村识别的政策执行出现严重偏误。

精准识别是精准扶贫的基础,贫困村的精准识别是精准识别的重要任务之一,基层政府在贫困村识别中的偏差行为,引发贫困村识别的不精准,进而影响我国精准扶贫政策的执行效果。在 J 县的贫困村识别过程中,基层政府将人的意志融于行政过程,国家扶弱的政治意志被行政体制的内在规则肢解,国家的公益性被科层制的自利性吸纳,基层政府成为精准扶贫政策的最终受益者。

参考文献:

- [1] 汪三贵. 中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准[J]. 管理世界, 2007(1): 56-64.
- [2] 张昭, 杨澄宇, 袁强. “收入导向型”多维贫困的识别与流动性研究[J]. 经济管理与经济理论, 2017(2): 98-112.
- [3] B Cheli, A Lemmi. A Totally Fuzzy and Relative Approach to the Multidimensional Analysis of Poverty[J]. Economic Notes, 1995, 24: 115-134.
- [4] 许汉泽, 李小云. 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[J]. 中

①J 市扶贫办主任的访谈记录。

国农业大学学报(社会科学版),2016(4):157-163.

[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(5):157-163.

[6] 陈晓兰,沙万强,贺立龙.当前扶贫开发工作面临的问题及政策建议[J]. 农村经济,2016(1):26-31.

[7] 陆汉文,李文君.信息不对称条件下贫困户识别偏离的过程与逻辑[J]. 中国农村经济,2016(7):15-22.

[8] 李棉管.技术难题、政治过程与文化结果[J]. 社会学研究,2017(1):217-241.

[9] 李小云.参与式贫困指数的开发与验证[J]. 中国农村经济,2005(5):39-46.

[10] 郭辉,王艳慧,钱乐毅.重庆市黔江区贫困村多维测算模型的构建与应用[J]. 中国科技论文,2015(3):331-335.

[11] 邓维杰.精准扶贫的难点、对策与路径选择[J]. 农村经济,2014(6):78-81.

[12] 杨亮承.扶贫治理的实践逻辑——场域视角下扶贫资源的传递与分配[D]. 北京:中国农业大学,2016:1-128.

[13] 中共 J 市委员会. J 市年鉴[M]. J 市: J 市史志办公室,2014.

[14] Gobo G. Sampling, Representativeness and Generalizability[M]. London: SAGE Publications Ltd, 2004: 452.

[15] 湖北省扶贫办. 2014 年全省建档立卡贫困村单[EB/OL]. [2014-12-12]. <http://www.hbfp.gov.cn/fpgq/16368.htm>.

[16] 中小城市经济发展委员会. 2016 年全国综合实力百强县、百强区、千强镇榜单出炉[N]. 人民日报,2016-11-07(10).

[17] 胡联,杨龙,王娜.贫困村互助资金与农民收入增长——基于 5 省 50 个贫困村调查的实证分析[J]. 统计与信息论坛,2014(10):108-112.

Basic-level Government’s Logic Deconstruction of Poverty Village Identification

——A Case Study of J County of Hubei Province

YUAN Hehe

(School of Public Administration, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Based on J county, Hubei Province, it deconstructs the practical logic of basic-level government’s identification of poor villages and explains the reasons behind the practical logic. In the process of identification, the basic-level government follows the logic of “efficiency first”, which leads to the poverty alleviation resources are captured by the elite. Because of the lack of national authorization, basic-level government follows the logic of “selective balance”, which ultimately leads to the alienation of poverty alleviation resources as administrative incentives. In order to pursue spillover benefits, the basic-level government follows the logic of “obeying instructions”, which ultimately leads to the mutation of the poverty alleviation resources as trading capital.

Key words: precision poverty alleviation; identification of poverty villages; practical logic of basic-level government

(责任编辑:张洁)