

驻村帮扶下村庄治理主体结构 and 行动逻辑

——基于T县两村的实证研究

丁波

(华中师范大学 社会学院, 武汉 430079)



摘要:精准扶贫要求精准帮扶,驻村帮扶有利于贫困村的脱贫致富。“结构—行动”理论框架下的驻村干部和村干部作为贫困村不同治理主体,其利益诉求并不一致,各自遵循不同的行动逻辑。驻村干部“目标差异”的行动逻辑和村干部“工具理性”的行动逻辑,建构起两种不同理想类型的贫困村治理主体结构,分别是合作型治理主体结构和冲突型治理主体结构。合作型治理主体结构使得驻村干部和村干部有效发挥扶贫作用,冲突型治理主体结构则不利于贫困村的脱贫攻坚。贫困村治理主体结构的优化,需要发挥村干部的主体性作用,完善驻村干部考核机制,平衡扶贫资源禀赋差异性,发挥驻村帮扶对于精准扶贫的最大功效。

关键词:精准扶贫;驻村帮扶;行动逻辑;合作型治理主体结构;冲突型治理主体结构

中图分类号:F306

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2019)04-0061-08

一、问题的提出

我国扶贫开发已进入脱贫攻坚的关键时期,驻村帮扶作为精准扶贫的重要内容之一,是短时间内实现贫困村有效脱贫的重要方式。驻村帮扶制度是由包村帮扶单位派驻村干部进驻贫困村,广泛调动各方面力量参与精准扶贫,帮助贫困村和贫困户改善生产生活条件,提高自我发展能力,加快脱贫致富步伐,确保2020年同步实现全面小康。目前学界关于驻村帮扶的研究,主要集中在以下三个方面:一是关于驻村干部的群体研究。驻村干部由帮扶单位选派至贫困村,其岗位胜任力^[1]与驻村意愿^[2]直接影响贫困村脱贫成效。二是关于驻村帮扶制度的研究。驻村帮扶制度是国家在精准帮扶层面的制度设计,它分成间接贫困干预和直接贫困干预两个不同的减贫逻辑^[3],且驻村帮扶制度使贫困村呈现政治

动员、跨部门互动和人格化交往等非科层化运作的特征^[4]。三是关于驻村帮扶的问题和成效研究。驻村帮扶要求驻村干部更好地融入当地社会,但现实问题是大多数工作队还是游离于乡村社会之外^[5],同时驻村帮扶的效果受上级政府目标设置的权责不匹配、原单位资源有限、乡镇干部与村干部之间的“共谋”等因素影响^[6]。

我国传统村庄治理模式是地方性规范的简约治理,但随着后税费时代到来,简约治理的内生秩序受到挑战,村庄治理陷入某种失序状态,出现“混混”治村、“富人”治村,背离村民自治制度运行初衷。通过梳理既有研究文献和实地调研,发现驻村帮扶制度在精准扶贫背景下发挥了脱贫攻坚的外部作用,给贫困村带来资金、技术、项目、智力等外部发展动力,但国家行政力量嵌入贫困村却给贫困村治理主体结构带来冲击。现有文献关于驻村帮扶制度下贫困村治理的研究,有学者从格兰诺维特的“嵌入性”出发,

收稿日期:2018-11-18 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.04.08

基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目(AHSKYG2017D177)

作者简介:丁波(1990—),男,华中师范大学社会学院博士研究生,主要研究方向为农村社会学。

提出驻村干部的“嵌入治理”^[7];还有学者从费孝通的“双轨政治”汲取经验,研究驻村干部与村“两委”的“双轨治理”等模式^[8]。但是关于驻村干部和村干部行动的背后逻辑分析,以及由此产生的村庄治理主体结构研究,并没有得到学界足够的重视。驻村干部作为国家外源性力量,其实质是村庄治理主体结构中的外部制度性治理主体,而村干部则是村庄内部原生性治理主体。本文运用“结构行动”理论分析框架,分析两个治理主体行动逻辑,以及不同行动逻辑所构建出的合作型治理主体结构和冲突型治理主体结构。

本文以 T 县的两个贫困村为例,阐述不同行动逻辑下的贫困村治理主体结构。T 县位于大别山山区,是国家级贫困县,是省扶贫工作的重点区域,L 村和 S 村是 T 县的省级贫困村,其中 L 村共有 1 265 户 5 786 人,现有 363 户贫困户 1 233 人;S 村共有 912 户 3 928 人,现有 205 户贫困户 791 人,两村分别派驻了省厅级单位的扶贫工作队。笔者对 T 县的 L 村和 S 村进行了为期一个半月的田野调查。调查采用个案访谈法,分别访谈了两村驻村扶贫工作队的第一书记和扶贫专干、村“两委”班子成员、村民。T 县所在省的驻村帮扶制度采取的是“单位帮扶、干部驻村、整村包保”,L 村和 S 村的驻村干部均由驻村扶贫工作队队长和队员组成,包括 1 名队长和 2 名扶贫专干,队长兼任第一书记,且队长是由派出单位的 1 名副处级干部担任,驻村扶贫工作队帮扶的时间是 3 年。

二、结构与行动:

贫困村治理主体结构的生成逻辑

社会学理论中的结构与行动存在着互构关系,行动者具有主观能动性,其行动建构出差异化的结构。驻村干部和村干部的不同行动逻辑,形成不同的行动组合,从而生成不同理想类型的贫困村治理主体结构。

(一)结构与行动的互构关系

结构与行动关系历来是社会学理论研究的重要主题。围绕结构与行动关系,形成了社会决定论和个人决定论,即是社会结构决定行动者的行动还是

行动者的行动建构了社会结构。社会决定论者如孔德、迪尔凯姆等社会学家,强调社会结构对行动者行动的结构制约性作用,因此他们在分析行动者的行动时,过分注重结构性力量对行动影响,而忽视行动者具有主观能动性特征。帕森斯在其“单元行动”理论中提出,行动总有一定的目的性,而其目标的实现离不开一定手段和条件,同时行动还受一定行为规范制约。在帕森斯看来,社会结构性因素会影响行动者行动,但行动者有主观选择行动的权力^[9]¹⁷⁰。随着社会学对结构与行动关系不断深入认识,开始突出行动者主观选择性,表现在解释社会学理论的发展,如常人方法学、社会交换论、符号互动论等。而现代社会学理论则更加强调结构与行动的互构,像吉登斯认为结构具有二重性,结构不仅生成行动者的行动,也是行动者的中介,即行动对结构的生成性。布迪厄认为场域是一种社会结构,是由行动者的各种社会关系构建的空间场所^[10]。笔者认为结构的形成过程是行动者相互作用的过程,这个过程导致社会期待的内在化,在不同行动模式下,行动者扮演不同的角色,导致行动者的行为产生差异化^[11]。同时,行动者的行动具有主观能动性,有其行动背后逻辑,能对社会结构形成产生反作用。然而,在同一场域内,相同的行动者因其不同的行动逻辑会生成不同的结构,且不同结构下的行动者又会因结构性因素影响表现出不同的行动,具体表现是结构与行动的互构关系。简言之,结构与行动是互相作用的过程,即行动者的行动生成结构,而结构又作用于行动。

(二)贫困村治理主体结构的生成

理想类型是社会学研究的重要概念工具,韦伯认为理想类型是研究者借助概念体系作为衡量现实的标准,审视现实与概念之间的差距,并对这种差距作出因果解释^[9]¹¹⁷。可以说,研究者通过对现实中的特定社会现象的某些要素的突出或组合,对其进行一种科学上的抽象和简化,以此建立起一个对社会事实进行分析的框架^[12]。“结构行动”理论框架下不同行动者的行动逻辑生成差异化结构,这种差异化结构并不是完全不同的结构特征,但在本文中为突出行动者行动逻辑对结构生成性的影响,运用

理想类型建构出具有对立结构性特征的理想类型结构,以阐释结构的生成逻辑。结构是由其内在的构成元素及相互关系构成。由此,贫困村治理主体结构包括驻村干部和村干部的两个治理主体,两个治理主体间存在着合作和冲突的相互关系。

在贫困村治理主体结构中,因驻村干部和村干部的行动逻辑不同,会生成具有不同结构特征贫困村治理主体结构。驻村干部作为村庄外部制度性治理主体,是国家扶贫意志的派出,拥有政治性、目标性的特点,而村干部作为内部原生性治理主体根源于村庄,具有村庄合法性管理地位,是村庄内生性秩序的代表。驻村干部与村干部共同构成贫困村治理主体结构,两者因其行动的角色、目标、权威和规范等方面不同,采取的策略也会有所不同,从而产生不同的行动逻辑,且其治理行动形塑了贫困村不同理想类型的治理主体结构。若驻村干部行动逻辑与村干部行动逻辑在目标一致时,会在工作分工、应付考核和权利分配等方面相互合作,形成合作型特征的治理主体结构;相反,若驻村干部行动逻辑与村干部行动逻辑的目标差异很大时,产生分工、利益和权威的行为冲突,具有结构性张力,形成冲突型特征的治理主体结构。贫困村不同治理主体结构会对两个治理主体的日常常规行动产生影响(见图1)。两个治理主体在实际的精准扶贫工作中,由于其各自行动的逻辑不同,产生既有合作也有冲突的扶贫行动,但若处理不好两者在贫困村脱贫中角色和定位的话,则会直接影响贫困村的脱贫成效。

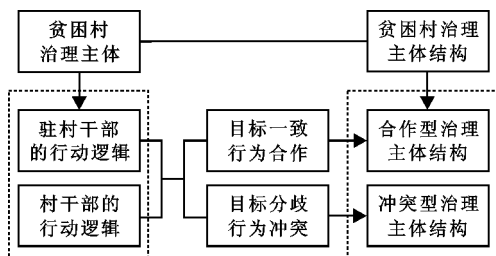


图1 不同治理主体结构对治理主体行为的影响

三、行动差异性： 贫困村治理主体的行动逻辑

国家权力重新嵌入乡村,改变了贫困村治理主

体结构。在贫困村治理主体结构中,驻村干部和村干部拥有各自的行动逻辑。驻村干部是驻村帮扶制度的践行者,也是村庄外部治理主体,其行动逻辑因其主观动机不同,分为积极作为的“政治锦标赛”行动逻辑和消极作为的“不出事、不惹事”行动逻辑。作为村庄本土的管理者,村干部主要采用的是“工具理性”的行动逻辑,包括为村庄争取外部制度性资源和消极配合驻村干部。

(一)国家权力嵌入乡村的制度背景

驻村帮扶目标是发挥驻村干部群体力量,短时间内实现贫困村的有效脱贫。目标背后涉及的是国家权力通过科层制派遣方式,向广大农村社会嵌入,国家权力不断下沉。税费改革后,随着国家权力抽离,农村产生权力真空,出现基层政权的“悬浮化”和不稳定^[13],农村人口大量流向城市,村级党组织涣散,导致部分农村逐渐远离国家现代化治理体系。精准扶贫背景下的驻村帮扶制度,使国家能够以驻村帮扶为切入点,将国家权力重新嵌入农村,以行政手段型塑贫困村的贫困治理,在实现贫困村脱贫的同时,加强基层组织建设,重塑农村治理体系。换言之,驻村帮扶制度既有脱贫攻坚的“显性目标”,也有国家重塑农村治理的“隐性目标”。这意味着驻村干部不仅要注重脱贫攻坚,还要加强基层党组织建设。因此,驻村扶贫工作队队长同时也是第一书记,第一书记不仅处于脱贫的结构性位置,在村级党组织建设中也发挥着重要作用。第一书记要将软弱涣散的村级党组织,转变成坚强堡垒的村级党组织,使国家权力和意志能够传递到基层,将乡村带入国家现代治理体系,从而改变传统地方性规范治理模式。

(二)驻村干部“目标差异”的行动逻辑

驻村干部因成就动机不同,导致目标产生差异。高成就动机的驻村干部实施积极的治理行动,低成就动机的驻村干部以保持现状为目标,出现消极的治理行动。

1. 驻村干部“政治锦标赛”的积极行动逻辑。政治锦标赛是在科层制体制下中国地方政府官员的一种压力性的强激励模式^[14],即以绩效考核指标体系作为地方官员晋升的主要标准,官员们为获得政治上的升迁,往往采取积极手段,使其绩效考核指标达

到上级部门要求。在科层制晋升体制下,官员们通常追求绩效考核的“硬通货”,而忽视发展相应的社会经济价值。驻村干部在科层制晋升渠道中,会寄希望于驻村帮扶的实践经验,以便为以后晋升增添政治资本。因此,在政治锦标赛行动逻辑下,驻村干部的治理行动都是围绕着快速提高贫困户收入,实现贫困村“摘帽脱贫”。同时,驻村干部派出单位更加重视和推动短期产生成效的扶贫项目,驻村干部也会选择在短时间内提高贫困户收入的扶贫项目,确保项目能够在其任期内取得成效。

“到这里来,肯定有压力嘛。谁不想好好干个成绩再回去,再说了,县里每次都会搞排名和奖励,也逼得我们不得不往里面钻呀。”(访谈记录——L村第一书记)

2. 驻村干部“不出事、不惹事”的消极行动逻辑。驻村干部消极行动逻辑的产生,往往存在以下几方面原因:一是认为驻村帮扶是一个短期挂职锻炼,具有较强的“流动性”特征;二是将自己视为外来人,没有融入到村庄整体发展,更没有村庄“一分子”的归属感;三是缺乏相应的基层治理能力,担心由于自己能力有限而影响政绩;四是村庄人际关系复杂,对村庄原有权力结构有所畏惧。驻村干部在这种行动逻辑下,有时会采取“多一事不如少一事”态度应对扶贫工作。同时,对于上级检查和考核,也是消极应付,产生“为了应付而应付”的现象。驻村干部的“不出事、不惹事”行动逻辑,导致其在驻村帮扶过程中的消极应对策略和形式主义,不仅不会给贫困村带来实质性的帮助,而且还会极大影响贫困村的长期发展。

“下面的事情太复杂了,有些我们不能做主,我们做好自己的本职工作就行。现在党组织关系也转过来了,两年后回单位,希望能回以前的部门。”(访谈记录——S村扶贫专干)

(三) 村干部“工具理性”的行动逻辑

韦伯认为工具理性是社会理性化的重要内容,意味着行动者行动能以计算的理性方式发生作用。村干部的行动逻辑一般表现为工具理性特征,既希望利用驻村干部的外部制度性资源,又担心自己的

权力地位被削弱。

1. 村干部利用外部资源的行动逻辑。驻村干部作为村庄外部治理主体,其本身拥有可利用的外部制度性资源,能为村庄发展注入外部资金、技术、智力等资源。村干部无论是在正式场合还是非正式场合,会以各种“潜台词”的方式,催促驻村干部回单位“跑项目,要资金”,希望驻村干部在任期内能为村里多争取扶贫项目和资金,为以后村庄内生发展奠定基础。

“第一书记在单位是副处级,而且又是大领导派下来的,多去单位转转,肯定会给我们要来许多资金。项目库已经有好几个项目了,现在就等他们给我们钱了。”(访谈记录——L村村长)

2. 村干部消极配合的行动逻辑。村干部消极配合驻村干部的扶贫工作,其主要原因可能是担忧削弱自己原有权力地位。村民自治制度下的村干部,通常是村庄中的精英,他们或是致富“能人”,或是传统村庄治理整合秩序代表,是村庄“当家人”和村民“代理人”。但是驻村干部的扶贫工作队队长和“第一书记”双重政治身份,行政层级远高于村干部,必然会改变村庄原有的权力结构,削弱村干部原有权威以及村干部对村庄事务的主导权。村干部有时不得不屈从于驻村干部的“领导”身份,表现出消极的接受和配合态度,听从于驻村干部的工作安排。

“扶贫这块,主要还是他们(驻村干部)来,现在上面扶贫政策多,我们并不是很懂,我们把村里其他事情搞好就差不多了。”(访谈记录——S村村支书)

四、合作型治理与冲突型治理

驻村干部与村干部因其制度角色和结构位置不同,受“目标差异”和“工具理性”影响,两者具有不同的行动逻辑,表现出行动差异性。在同一场域内的相同行动者,由于不同的行动组合,生成不同类型的治理主体结构。本文中,L村由于驻村干部与村干部的行动逻辑具有内在一致性,是合作型治理主体结构,S村则因为驻村干部与村干部的行动逻辑相

向而行,是冲突型治理主体结构。

(一)合作与互补:合作型治理主体结构

合作型治理主体结构是驻村干部和村干部为达到脱贫目标,彼此通过协调行动而互相合作,推动贫困村治理主体高效运转,从而保证贫困村内生发展和脱贫致富。贫困村合作型治理的主要表现为项目合作、考核检查“共谋”和权力互补。

1. 项目合作。中央资金通常以项目制方式转移支付到地方。项目制运作不同于常规科层制的垂直下放资金,而是采取竞争性方式获取,各个地方常会运用市场化竞争手段获得资金。项目制运作,其实质是“发包打包抓包”的逻辑^[15]。国家扶贫资金也是采取项目制方式拨付到各个贫困村,而其中的竞争型项目则需要贫困村以项目申报方式获取。在项目申报过程中,驻村干部因熟悉科层制的体系,往往承担村庄扶贫项目的申报,同时还会利用其单位资源或私人关系,为贫困村拿到项目而“跑腿”。精准扶贫强调扶贫项目不但要精准入村,而且要精准入户,使每一笔扶贫资金能够精准有效地发挥作用。要使精准到户的扶贫资金能合理安排到符合标准的贫困户,就需要村干部进行合理安排和分配,因为村干部在村庄中具有一定威望、掌握各家各户基本信息、了解村中基本人际关系。总之,项目申报、实施和评估等过程,需要驻村干部和村干部分工合作,驻村干部负责项目引进,村干部则负责项目具体实施,利用各自优势特点,共同促使扶贫项目发挥应有功效。

“我们村在制定项目库时,是和村“两委”一起开会,一起协商制定出排序好的项目库。然后根据项目库的顺序向镇里上报要建设的项目。”(访谈记录——L村扶贫专干)

2. 考核检查“共谋”。“共谋”是周雪光针对科层制“上有政策、下有对策”的政策执行情况所提出基层政府的“变通”理论^[16]。在精准扶贫的压力型目标下,各种形式考核和检查是了解贫困村贫困程度和脱贫动态的主要途径。为了应对考核和检查,驻村干部和村干部往往会采取共谋的庇护行为,形成“利益共同体”。考核和检查,主要表现为迎接检查和应对监督所准备的各种档案式材料,而这些材

料制作是要靠文牍式现代办公手段。村干部年龄普遍老龄化,且文化程度不高,其应付各种扶贫考核和检查能力有限。驻村干部原先大多在行政机关工作,对文牍式的考核和检查已习以为常,因此驻村干部成为应付各种扶贫检查和考核的主要“操盘手”,承担不同层级行政考核和检查任务。作为相应的回报,村干部会在其他地方给驻村干部行以方便。驻村帮扶制度严格要求驻村干部的工作纪律,确保驻村干部真正将身心聚焦于贫困村的扶贫工作,但现实是驻村干部远离家庭,奔波于贫困村和家庭两地,面临突发事件时,其工作时间并不能完全保证。这种情况下,村干部为了以后更好地开展工作会对驻村干部采取“庇护”策略。当有上级检查和询问驻村干部工作情况时,村干部会异口同声称赞驻村干部的工作能力和工作纪律。

“基本上上面来检查的时候,我们是一起加班干的,我们把表格数据做出来,他们会根据实际情况再核实的,有时候我们加班到深夜,他们年龄大的也不容易。”(访谈记录——L村第一书记)

3. 权力互补。驻村干部与村干部的权力互补,表现在利用各自权力的结构性优势,实现扶贫工作效率最大化。驻村帮扶制度下的第一书记行政级别是副处级,扶贫专干是科长或科员。驻村干部行政级别上的“高配”,一方面促使派出单位高度重视驻村帮扶制度与驻村干部,另一方面能够发挥驻村干部在单位与贫困村之间的协调沟通作用。村干部由于没有纳入公务员行政体制内,在与乡镇政府、县政府及各职能部门沟通交流中并不受重视,往往是“说不上话”状态。而驻村干部出自公务员行政体制,特别是第一书记行政级别较高,能与上级政府进行平等的沟通交流,反映所在贫困村的利益诉求。村干部的权力范围主要集中于村庄地域范围内,在村中具有一定的威望,村民也大多认可其权威。因此,村干部利用其地方权威,对村庄进行必要的管理。驻村干部作为外来干部,没有地方权威,许多村庄内事务通常需要村干部出面予以解决。驻村干部与村干部的权力互补,形成了“内外共治”的村庄治理局面。

“我们去县扶贫办,根本没人理我们。

他(第一书记)带我们去,就不一样喽,他们

会给我们泡茶,听我们汇报。”(访谈记录——L村村支书)

(二)分歧与冲突:冲突型治理主体结构

冲突型治理主体结构是驻村干部和村干部之间彼此不合作,互相对抗的治理状态。冲突型治理主要表现为工作分工的互相推诿、扯皮,双方权威不认可,以及利益间冲突,导致村庄治理行动不合作和村庄事务拖延,直接影响到贫困村的贫困治理和整体脱贫进展。

1. 分工冲突。驻村帮扶制度下的驻村干部,其主要目标是帮助贫困村脱贫,工作职责是积极协助、配合村“两委”班子做好村庄治理工作。但是在实际工作中,涉及到扶贫相关工作时,有些村干部会推卸给驻村扶贫工作队,甚至将村中其他琐碎事务也交给驻村干部,变为协助和配合驻村干部做好村庄管理工作。这使得驻村干部抱怨工作任务量大,导致驻村干部和村干部在实际工作分配上会产生矛盾和冲突。村干部会以扶贫考核检查材料太多,且缺乏以数据化方式处理能力为借口,推脱村庄扶贫工作的责任和义务,特别是像精准识别、建档立卡、信息录入等工作确实需要用现代化的办公手段操作。诚然,信息技术会有助于国家更加全面地了解基层社会发展动态,但是其专业性操作会排斥基层干部参与,降低了基层干部参与国家信息治理的积极性。

“他们(村干部)什么事都想拉上我们,有些都不是扶贫方面的事。有时候,我就直接和队长说,我直接撂挑子不想干,队长跑过来劝我。扶贫的事我们干,最起码是村里的事是大家一起干吧。”(访谈记录——S村扶贫专干)

2. 利益冲突。驻村干部作为村庄“外来人”,涉及村庄利益较少,因此在扶贫工作中更加客观公正,少有人情关系牵涉其中。村干部“生于斯,长于斯”,生活在村庄,而村庄又是讲究人情关系的“熟人社会”,在平时村庄利益分配中,难免会有个人利益关系夹杂其中。精准扶贫要求精准识别贫困户,以资源入户方式对贫困户实施精准帮扶,所以贫困户“帽子”意味着拥有更多利益和扶贫资源。在精准扶贫前期的精准识别中,有些村干部主导精准识别全过程,用人情交换方式,使某些没有达到标准的村民获得贫困户“帽

子”。驻村干部入驻贫困村后,要对贫困户进行走访,并对其进行动态管理。在扶贫工作进入新阶段时,要重新识别贫困户,摘除那些不是真正贫困户的“帽子”,这显然撬动了村干部的“奶酪”。驻村干部除“伪贫困户”行为,不仅使村干部既得利益受损,而且也影响到其在村中权威,所以有些村干部会在其中百般阻挠,导致村干部与驻村干部在工作中发生冲突。

“在之前的精准识别中,有些人把和他关系好的村民列为贫困户,这明显不符合政策嘛,以后肯定是个麻烦事。”(访谈记录——S村第一书记)

3. 权威冲突。驻村干部是国家意志派出,具有国家政治的合法性,是自上而下的正式权威,村干部是地方性内生秩序的代表,有自下而上的传统村庄权威,两者易产生权威间冲突。同时,驻村干部与村干部不同的人格化权威也会对贫困村的权力结构产生影响。驻村干部的正式权威,一旦冲击到村干部的原有村庄权威,村干部往往会选择消极配合驻村干部工作,甚至产生不与其合作的行为。村“两委”班子是由村民自治制度选举产生的,对村庄管理更具合法性,因此村干部有时不满驻村干部对村庄的外部直接管理。村干部对于村民反映的问题,则会通过“踢皮球”给驻村干部,故意给驻村干部“出难题”。驻村干部与村干部间的权威冲突,意味着双方权力界限不明确和权力来源不认可,其结果是对责任的互相推诿,产生“不作为、乱作为”的治理乱象。

“上一任书记对工作要求比较严格,村里的事都要他说了算,喜欢把权拿在手里,久而久之,村干部和我们驻村干部也都怕了他。有个村干部,因为工作纪律问题受到了处罚,见了他都绕着走。”(访谈记录——S村扶贫专干)

五、结论与讨论

本文以T县L村和S村为例,运用“结构—行动”理论分析框架,分析驻村帮扶制度下驻村干部和村干部的行动逻辑。在贫困村治理主体结构中,两者有其不同的行动逻辑,建构出合作型和冲突型两种不同类型的治理主体结构。虽然现实中许多贫困村的治理主体是既有合作也有冲突,但通过对治理

主体结构进行划分,能深化我们对驻村帮扶制度下的村庄治理主体结构的认识,从而反向理解各个治理主体的行动逻辑。在关注驻村帮扶给予贫困村外部发展动力的同时,还应重视贫困村治理主体结构内的治理主体及其相互关系,避免由于内外不同治理主体间的关系影响贫困村的脱贫攻坚。

(一)发挥村干部的主体性作用

随着村干部所携带外部资源和国家扶贫资源注入贫困村,村干部话语权逐渐增加,出现对村庄扶贫工作统领的局面。村干部由于自身文化知识有限,再加上对扶贫相关政策缺乏必要了解,因此往往沦为简单执行扶贫工作的配角,导致村干部对驻村干部的强依赖性。诚然,在精准扶贫背景下需要发挥外部力量以实现贫困村的快速脱贫,但是村干部作为驻村干部撤出后的村庄治理主体,理应发挥治理主体性作用,利用其本土治理优势,在脱贫攻坚中积极扮演重要治理角色,从而增强贫困村内部治理主体的现代化治理能力。

(二)完善驻村干部考核机制

驻村干部的考核机制强化了其政治“锦标赛”的行动逻辑,使其过多注重贫困村的短期发展效益,而忽视村庄长期内生发展,这显然与国家倡导的扶贫目标不一致。因此,完善驻村干部的考核机制,首先,要改变“指挥棒”引领方向,避免形式化、程序化的制度设计。其次,将派出单位、所在村“两委”班子以及村民等多方纳入进来,确保考核机制科学性和客观性,给予驻村干部足够时间研究贫困村的长期脱贫发展。再次,根据帮扶的实际情况,对驻村干部进行系统性和周期性的培训,提高驻村干部的岗位胜任能力。最后,改变长期依靠文件材料式的考核方法,减轻基层干部工作压力,采取更加灵活、有效的考核机制,使驻村干部真正融入贫困村,为贫困村脱贫发展作出积极贡献。

(三)平衡扶贫资源禀赋差异性

驻村干部是由所属单位派出至贫困村的,所属单位性质和资源很大程度上决定了驻村干部可利用的扶贫资源。强势单位能够给予贫困村较多的扶贫资源,这间接导致其派出驻村干部拥有足够的威信,因为他们能够为村里带来更多项目和资金。相反,如果驻村干部所属单位给予扶贫资源支持较少,加

上贫困村之间的相互比较,导致这些驻村干部在工作中缺少底气,缺乏帮扶工作的积极性和成就感。显然,驻村干部单位的性质和资源禀赋差异,容易造成强者愈强、弱者愈弱的“马太效应”,使得贫困村之间产生外部扶贫资源的差异,形成贫困村新一轮的贫富差距。

参考文献:

- [1] 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(5):74-85.
- [2] 陈庆立,左停.选派干部驻村意愿分析——基于L县远郊D乡的调研[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(4):63-68.
- [3] 覃志敏,岑家峰.精准扶贫视域下干部驻村帮扶的减贫逻辑——以桂南S村的驻村帮扶实践为例[J].贵州社会科学,2017(1):163-168.
- [4] 袁立超,王三秀.非科层化运作:“干部驻村”制度的实践逻辑——基于闽东南C村的案例研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2017(3):131-137.
- [5] 王晓毅.精准扶贫与驻村帮扶[J].国家行政学院学报,2016(3):56-62.
- [6] 许汉泽,李小云.精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中J县驻村“第一书记”扶贫为例[J].江西财经大学学报,2017(3):82-89.
- [7] 张义祯.嵌入治理:下派驻村干部工作机制研究——以福建省为例[J].中共福建省委党校学报,2015(12):36-43.
- [8] 谢小芹.“双轨治理”:“第一书记”扶贫制度的一种分析框架[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(3):53-62.
- [9] 侯俊生.西方社会学理论教程[M].天津:南开大学出版社,2010:117.
- [10] 李伟.从“单向决定论”到“双向互构论”:行动—结构的二元对立及整合[J].内蒙古社会科学,2016(2):154-158.
- [11] 周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003:121.
- [12] 盛广耀.理想类型视角下城镇化质量的提升路径[J].城市问题,2014(11):2-6.
- [13] 张新文,张国磊.社会主要矛盾转化、乡村治理转型与乡村振兴[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(3):63-71.

- [14] 陈潭,刘兴云.锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治[J].公共管理学报,2011(2):21-33.
- [15] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [16] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21.

The Action Logic and Main Structure of Village Governance in the Context of Targeted Poverty Alleviation

——Based on Empirical Study of Two Villages in T County

DING Bo

(School of Sociology, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Targeted poverty alleviation requires targeted assistance, and the village assistance is conducive to poverty alleviation and prosperity of poor villages. Under the theoretical framework of “structure action”, the village resident cadres and village cadres, as different governance subjects of poor villages, do not have the same interest appeal and each follows different action logic. The action logic of “objective difference” of resident cadres and that of “instrumental rationality” of village cadres in villages construct two different ideal types of governance subject structure of poor villages, namely cooperative governance subject structure and conflict governance subject structure. The main structure of cooperative governance makes resident cadres and village cadres play an effective role in poverty alleviation, while the main structure of conflict governance is not conducive to poverty alleviation in poor villages. In order to optimize the main structure of governance of poor villages, it is necessary to give full play to the subjective role of village cadres, improve the assessment mechanism of village cadres, balance the difference in poverty alleviation resource endowment, and give full play to the maximum effect of village assistance in targeted poverty alleviation.

Key words: targeted poverty alleviation; resident village assistance; logic of action; cooperative governance body structure; conflict type governance body structure

(责任编辑:张洁)