

精准扶贫的实践偏离： 一个包容性社会政策视角的考量*

谢晓通 普书贞

(中国农业大学人文与发展学院, 北京 100083)

[摘要] 精准扶贫是新时期我国扶贫领域具有中国特色的重要战略转向。从政策设计的初衷来看, 精准扶贫的技术靶向旨在解决扶贫开发工作中的偏离问题。但在实践过程中, 精准扶贫在某些地区某些时段却产生了“内卷化”困境的偏离趋势, 衍生出“不精准”或“精准”程度有所差异的治理难题。作为一种伴随社会转型和贫困问题转变而产生的具有强烈包容性的扶贫开发模式, 精准扶贫蕴含着我国社会政策重构过程中发展范式转变的重要价值规范。其中, 就含有政策制定者对社会正义目标实现的理想追求。本文遵循精准扶贫政策设计的初衷, 立足于“包容性社会政策”视角, 回溯了其在理念层面上的价值取向。在包容性社会政策话语下, 我们论证了社会自由较之社会平等所具有的更为重要的治理意义。在承认贫困户等弱势群体与其他社群之间发展差异的基础之上, 我们强调构建能够容纳不同群体和个体实现利益优化和整合的协商机制的重要性。通过考察所在样本点的扶贫实践, 我们进一步围绕“包容性”理念所提供的独特进路, 分析了不同发展语境下政策执行所产生的不同结果, 并从“宏观制度因素”和“微观个体因素”两个层面, 对发生在基层扶贫干部身上的“限制性包容”取向展开探讨。本文的重心, 在于重返“包容性”这一政策设计的理念初衷, 进而诠释了精准扶贫最初所力图实现的主题。

[关键词] 精准扶贫 精准偏离 包容性社会政策 限制性包容

[中图分类号] F323; D616 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-3575 (2021) 01-0140-12

收稿日期: 2020-09-06

*基金项目: 2020年度国务院扶贫办委托“贫困村创业致富带头人培育工程调研评价”项目(202007211110395)

作者简介: 谢晓通, 硕士生, 主要从事乡村发展和公共治理研究; 普书贞, 教授, 硕士生导师, 主要从事乡村发展和国别社会文化比较研究。

一、精准扶贫政策执行中的偏离困境

贫困问题是困扰世界各国可持续发展的全球性问题，贫困治理是全人类需要共同面临的一项重大发展任务。中国40年的扶贫开发工作是极具中国特色的减贫实践，为世界整体减贫事业做出了巨大贡献。改革开放后，中国社会在两大方面取得了举世瞩目的成就，一是经济体制改革引发的经济高速增长，二是经济高速增长带来的大规模贫困人口减少。从20世纪80年代开发式扶贫战略实施以来，我国在扶贫领域所实行的社会政策也随时代变迁而不断调整和优化。其中，习近平总书记于2013年11月在湖南湘西考察时所提出的“精准扶贫”理念，成为影响我国贫困领域未来政策走向的一项重大制度安排。2014年，国家将“精准扶贫”理念上升至战略层面，以此作为对以往扶贫开发工作进行适应性补充的肯定，并于2015年出台《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，进一步提出推进精准扶贫、精准脱贫的方略。由此，在国家开展打赢脱贫攻坚战和决胜全面建成小康社会的关键阶段，精准扶贫作为国家向地方实行资源输入的一次重要转变，正成为新的政策理念在扶贫领域的表现。可以说，精准扶贫不仅对以往“大水漫灌”的传统扶贫方式做出了必要调整，而且不断总结基于中国国情的诸多宝贵经验，对于国家提升扶贫开发工作的精准性和扶贫效率也起到了至关重要的作用。总体看来，在经济体制改革不断深化，社会关系和社会结构不断变动的趋势下，精准扶贫已发展成为能够及时回应中国扶贫实践的具有本土特色优势的重要减贫理念。

当然，在贫困治理问题引起我们关注的同时，问题的解决不仅需要依靠现实中的制度变迁和经济转型，同时也需从学理上建构起相应的话语体系，从而解释并促进政策的概念化和理论化，厘清潜在的政策失灵和实践困境。社

会政策是一个不断变化和不断更新的领域。由于贫困问题发生的反复性，在实际扶贫工作中，许多基层政府及官员对政策的理解和执行同政策设计的理念初衷之间难免有所偏差，这也决定了反贫困工作的复杂性和艰巨性。精准扶贫作为新时期扶贫政策的系统性工程，其形成和执行过程也经受着不断的考验，面临着一定的不确定性。

近年来，精准扶贫出现了背离政策初衷的一些现象。首先，引起广泛关注的是政策的“精准”要义没有得到很好的落实。在国家整体减贫任务取得初步进展的情况下，其政策成效却并不显著。由于精准扶贫所遵从的运动式治理方式，^[1]有些地方政府一方面突破旧有自上而下的科层制逻辑，通过国家扶贫资源的直接输入，践行地方扶贫举措；另一方面又受制于压力型考核体制，在开展具体实践时遵循着不同的行动逻辑。^[2]贫困治理逻辑的差异化，带来不同利益主体的关系紧张和治理目标的冲突^[3]，进而产生了对政策意旨的偏离。在精准扶贫实施的四个主要目标任务中都存在不同程度的“不精准”，即在精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核上存在着表现各异，但都违背“精准”原则的问题。^[4]例如，由地方政府从外部选派的驻村扶贫工作队，在政策执行过程中的受重视程度有着明显的差异。对于不同指标权重的扶贫任务，扶贫人员会采取选择性的资源投入。^[5]在部分项目的安排上，基层政府大多以行政主导的方式进行决策，因而不能充分了解最契合贫困户需求的发展项目，最终导致了资源配置的浪费。还有一些地方的扶贫实践表现为在帮扶环节缺乏差异化的对待。^[6]不同贫困户有着不同的致贫原因，所需的帮扶资源也需以差别化的形式提供。但是，由于贫困地区客观上的治理资源不足，实施差异化对待的成本高于扶贫主体的能力承受范围，造成了实际操作过程中无明显甄别不同类型贫困户的帮扶措施的缺失。

其次，引起普遍注意的是，近年来，“不

精准”现象在农村扶贫场域演变得越发明显，由此衍生出了一系列与之相关的扶贫乱象。例如，贫困村日益严重的社会分化带来的精英俘获。^[7]这一现象表现为：基层政府与乡村精英在乡村社会共谋生成了新型的权威，使得有限的扶贫资源被村庄强势群体所挤占。地方精英充分利用其自身地位、权力及经济优势，控制并索取投入村庄的扶贫资金及开发项目。在政策执行过程中，精英们将政策意图扶持的贫困户排挤出利益圈层，进而导致了扶贫资源偏离既定发展目标的无意义的内耗结果。与之相对应的是，部分地区还出现了非贫困户为获取扶贫资源而争抢贫困户指标的现象。^[8]

总体看来，现阶段精准扶贫的实践偏离困境主要表现为扶贫资源输入的规模排斥和精英俘获、扶贫策略的同质僵化和自利倾向、贫困治理的科层限制和执行约束等。在有着不同发展意愿的个体之间，如何供给有限的扶贫资源成为精准扶贫的一大难题。并且，基于不同个体自身观念、能力、资本、技术等方面的制约，扶贫项目如何有效弥合贫困户的自身发展水平，进而实现扶贫资源利用效用的最大化，也是精准扶贫实践过程中普遍面临的一大问题。

二、精准扶贫的政策初衷：包容性视角下的价值回溯

精准扶贫政策执行过程中频繁出现的偏离困境，显然与政策制定的初衷处于一种相悖的状态。作为新时期我国扶贫开发领域瞄准机制的一次重大调整，精准扶贫创新性地真正无法满足自身生计需求的贫困人口纳入到扶贫工

作当中，并以不断提高的瞄准精度和不断下沉的瞄准单位为导向，^[9]减少了扶贫实践中的社会排斥和真正贫困者发展机会的流失。不难发现，精准扶贫政策作为伴随社会转型和贫困问题转变而产生的具有强烈包容性的扶贫开发模式，实质上也遵循着我国社会政策重构过程中发展范式转变的基本价值规范。其中，就蕴含着政策制定者对社会正义目标实现的理想追求。因此，当我们立足于“包容性”以及包容性社会政策的视角，重新审视精准扶贫的偏离问题时，可以在该政策所建构的价值规范的指引下，给予扶贫偏离实践一个学理上的合理解释。

对于社会政策的研究，基于对直接经验的关注。虽然在不同发展语境下包容性的政策赋值有着不同的表现，但从现实经验来看，“包容性”理念及其相关概念与社会政策的建构和重构过程是一脉相承且不断变化的，逐步走向地也是“包容性”理念日益成为政策规划主流思想的演进历程。但是，从以往政策制定的重点来看，排斥性一直是社会政策的固有特性^{[10](P30)}。之所以呼吁包容性社会政策，主要是基于政策对社会转型所造成的发展差异的不满。当我们以“包容性”名义，从宏观制度层面调整原有政策对差异现象的不尊重，并不断主张以包容姿态实现社会中所有人的机会平等和公平正义时，实际上也是对带有“排斥”倾向的诸多社会政策的反对和排斥。

值得说明的一点是：有关社会排斥的生成，我们需要从制度及社会变迁的视角予以解读。有学者指出，当代中国正逐步实现从“总体性社会(Totalitarian Society)^①”向“个体化社会(The Individualized Society)^②”转变，个体化趋势

①“总体性社会”是指一种社会结构形态，其政治结构、经济结构和文化结构的中心是高度重合的，国家与社会中心基本同构，以至于各种资源和权力高度集中，使得国家具有很强的动员与组织能力，但社会结构在总体上却表现为僵硬、凝滞。（参见孙立平等《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》，1994（2），第51页。）

②个体化社会”在思想来源上与个体主义和现代性的关系密不可分，是一个包含一切特权和权利剥夺的社会结构，这种社会结构产生于生活准则中的各种区别性的价值判断措施，而不同阶层的人都可以了解并利用这些生活准则。（参见齐格蒙特·鲍曼：《个体化社会》，上海：上海三联书店，2002年，第19、56页。）

不断加强^{[11](P81)}。自改革开放以来,社会分化和流动的加快从根本上促成了社会变迁的两种结果,一是日益复杂多元的社会结构打破了集体化时期高度重合的构成形态,各种冲突、歧视和贫富差距等社会问题成为影响社会稳定的一个重要因素,二是越发个体化的社会消解了集体化时期的身份认同,现代性要素融于制度变革的同时,新生制度内激发的发展动力也成为社会政策调整和变革的动因,为个体化社会人们变化的生活和动态的世界可能出现的各种不确定性提供了与之更具包容性的选择自由。在伴随着社会排斥的同时,个体化社会的到来也要求增强社会的包容性。换言之,在日益变迁的现代社会中,社会结构和社会分化的解构并非是我们所致力于寻求的重心。相反,我们需要在接受这种排斥特性的基础上,建构一个能够容纳更多个体和弱势群体的生存空间。^{[11](P83)}从这个层面上看,排斥性对包容性有着重要的意义。

事实上,追求包容和平等的前提,恰恰是基于对排斥和差异的承认。^{[10](P29)}从人类历史发展的视野来看待平等与差异的关系,我们可以发现一些重要的结论:在以分配关系为社会基础结构的农业社会,分配所具有的天然的“正义”造就了等级制度下的不平等。具有封闭性和排斥性的分配行为,可以视作权力支配者的人际关系属性在资源占取上的单向优势^①。随着农业社会向工业社会转型,交换关系逐渐替代分配关系。^{[10](P28)}经济活动中的各种行为人通过相互竞争,改变了分配制度主导的资源配置方式,并以此形成现代社会不同个人及组织之间彼此合作的动态关系^②。当个体化社会真正来临时,社会发展开始进入所谓“反身现代化”的阶段。^[12]当然,这一阶段并非是对工业社会

的一种单纯的颠覆,而是工业社会发展至足够成熟之际,一个包含一切特权和权利剥夺的社会结构的诞生。因此,我们无法再单纯地依靠某一单一维度实现社会的治理。在承认差异和渴望平等的前提下,交换关系也需要进化成更高阶的合作关系,进而才能实现最终的社会正义。

对此,我们将更为详细地讨论包容性与排斥性之间密不可分的互为关系。需要强调的重要一点是:以公正和平等观念为核心的现代性竞争,同样会产生排斥和差异。^[13]因而,政策制定者希望通过制定重新的分配制度,以此减少社会不平等和贫富差距问题,而不是人为地扩大这种排斥性和差异性。在我们力图实现社会平等的过程中,差异性和排斥性将不可避免地围绕包容的社会政策的建构过程而存在。可以认识到,社会政策对“包容性”的追求恰恰是基于对差异性的承认。正如查尔斯·泰勒(Charles Taylor)“承认政治”^①观点所指出的,“对平等的追求不等于消除差异。相反,根据承认政治的看法,只有承认了差异,才能做到真正的平等,才能实现真正的正义”^[14]。也就是说,如果政策制定者遵循一贯的将两者对立起来的思维,那么其建构的政策内容将难以正视公民间普遍存在的各种差异,继而也难以实现真正意义上的社会包容。学者弗里德曼(Milton Friedman)在《资本主义与自由》一书中深刻阐述了这一点,“一个把平等放在自由之上的社会,最终将既得不到平等,也得不到自由。而一个把自由放在平等之上的社会,虽然得不到平等,但会比其他任何存在过的体制都更能接近于平等”^[15]。由此可见,追求自由的过程,实质上也是不同社会个体寻求差异化的发展样态的过程。包容性社会政策需要达到

①在这里,我们将总体性社会当作是国家为力图改变这种传统关系形式的一种表现。

②在这里,我们将经济层面上产生的交换关系当作是推动个体化社会来临的重要力量,并且这种力量赋予了社会中的不同个体和组织,尤其是弱势群体和弱势组织的利益受到威胁时有能力参与政治,从而稳固社会政策真正意义上的长久的合法性基础。

的理想形态,就在于反复思考如何优化个体重新进行利益整合的问题,继而将被承认的社会差异保持在一个相对合理的范畴以内。而在如何平衡“平等与自由”,抑或说如何应对差异和排斥问题上,弗里德曼也表达了自己的观点,“将政府的角色最小化以让自由市场运行,以此维持政治和社会自由”^[6]。

按照上述进路,我们认为,包容性社会政策话语下的社会自由比社会平等具有更为重要的价值和意义,而精准扶贫政策设计的初衷,是在承认贫困户等弱势群体与其他社群之间的发展差异的基础之上,构建能够容纳不同群体和个体实现利益优化和整合的协商机制。精准扶贫致力于瞄准的帮扶对象是农村地区的贫困户,但其作为一个系统工程而言,绝不仅仅将相应的制度安排和政策保障单方面倾向于弱势群体。基层扶贫干部和一些潜在的边缘非贫困户,同样需要以包容的态度予其自由发展和赋权参与的过程。换言之,我们认为,精准扶贫实践不应在力图消除社会排斥的同时,又在无形中塑造新的排斥,这是政策执行中每个集体成员都需致力于解决的问题。

三、限制性包容:精准扶贫政策实践的初衷背离

我们的理论分析首先基于对包容性社会政策价值理念的回溯。与以往社会政策不同的是,将“包容性”嵌入社会转型的宏观背景,其内在机制和发展规律受到不断变化的现实世界的挑战。尽管尚未通过大量的文献挖掘和实证研究来构建我们对社会变迁的整体叙述。但是,理解“包容性”的真实意义并不仅仅局限于此。下面,我们将通过具有聚焦优势的个案研究,考察当前精准扶贫领域构成要素的有关实践对“包容性”理念初衷的背离。

多次田野考察所观察到的现象,给了我们思考精准扶贫政策“包容性”程度的依据。本

研究重点关注精准扶贫实践中资源投入在农村贫困地区的偏离问题。我们认为,类似现象在很大程度上体现了扶贫实践对政策初衷所倡导的“包容性”的违背。对此,我们选取H省S县的一个贫困村作为研究样本,并在此进行了为期半个月的田野调查。在正式入村访谈之前,我们首先经有关人员的引荐,在当地县扶贫办开展了一次座谈会,初步了解当地精准扶贫政策实施的大致情况。而后,我们就事先拟定好的访谈提纲,与当地扶贫办主任、各科室负责人和负责对接工作的科长进行了深入交流。在入村调查过程中,我们重点访谈了随行的县扶贫办负责人,驻村第一书记、村党总支书记、村创业致富带头人、镇包村干部以及村内若干贫困户。

(一) 案例介绍

本研究选取的村庄为H省S县的深度贫困村。S县是国家级贫困县,于2020年2月正式脱贫摘帽。该村位于S县北部,南邻省道,西邻县乡道,距当地镇政府所在地3公里。全村共有8个自然村,15个村民小组,总人口487户1735人。其中,原有建档立卡贫困户41户88人。2019年,市扶贫办印发了《扶贫对象精准识别及管理方法》《农村建档立卡扶贫对象精准管理工作方案》《关于深入开展全市建档立卡脱贫村及贫困户“回头看”工作的通知》。按照上级政府的指示,该村5名村干部扎实推进结对帮扶的工作,确保按时完成脱贫攻坚任务。在上级的行政安排中,有关政府部门还通过实施详细的精准脱贫规划,联合市直24家单位“一对一”结对帮扶,组织贫困村创业致富带头人培训活动,建立创业导师培育系统数据库,并引导市级企业参与深化“百企帮百村”精准扶贫行动,帮助该村贫困户脱贫、贫困村摘帽。同时,还实施了“党员干部一对一”精准扶贫行动,号召市直单位党员干部到村内开展捐资助学、志愿服务等活动。下面,本文将结合实地访谈所获取的一手资料,从“包容性社会政策”视角考察该村精准扶贫实践偏离的背后逻辑。

(二) 限制性包容及其现实表征

在我们调研的村庄，观察到了这样一种现象：在国家扶贫资源大量投入的情况下，基层扶贫干部经往往被动提供服务。这种被动治理行为，导致了在具体的识别和帮扶等过程中出现了“不精准”的现象。由于该行为的直接行使主体是扶贫资源的实际支配者，于是，我们产生了这样的疑问：处于支配国家扶贫资源主导地位的基层干部，为何在精准扶贫实践中处于被动的治理状态？“不精准”现象是否是基层干部面临的众多约束条件的一种外在表现？在实施精准扶贫这一具有包容特性的社会政策时，“不精准”的扶贫结果对基层扶贫主体而言，能否看作是源自某些因素而对其包容性构成的挑战？换言之，政策执行中那些脱离精准扶贫政策初衷的现象，是否可以假定为在包容性社会政策框架下，乡镇基层政府由于缺乏足够包容的执行环境，最终使其成为了与当地贫困户相当的弱势群体的一部分？

在回答这一问题之前，我们首先尝试从政策演变的历史脉络中寻找答案。在传统的扶贫开发模式下，地方各级政府运用与精准扶贫模式不同的行为逻辑来开展扶贫工作，即并非表现出被动性，而是在“大水漫灌”式的政策影响下，积极主动地落实扶贫开发中的各项举措。但不可否认，传统模式下地方各级政府的扶贫行为更多的是在无明确约束的前提下采取的治理方式，且有着一定的突破扶贫资源限制的治理倾向，目的是以实现其任期内的政绩提升和权力扩张。在经济社会体制变革过程中，政府部门意识到传统扶贫模式的缺陷。针对资源不断投入而脱贫绩效无显著提升的突出问题时，上级政府试图通过精细化的战略调整，缩减每年分拨给各级地方政府的巨额财政预算，以便在扶贫工作中实现对扶贫主体的精准定位、扶贫对象的精确识别和扶贫路径的精准选择，^[17]进而高效开展扶贫工作，并取得减贫脱贫成果。

精准扶贫政策实施以后，通过一系列有针对性的识别帮扶措施、贫困县和贫困户瞄准，以及集中连片特困地区的区域发展和扶贫攻坚工作，^[18]以往一味偏重资源投入的低效扶贫问题有了一定的改观。但是，精准扶贫政策设计的初衷却没有得到真正的体现。作为蕴含包容特性的社会政策，精准扶贫在实践过程中产生了与之相悖的结果，集中表现出地方各级政府，尤其是基层扶贫干部被动式地提供针对特定贫困地区和贫困人群的各项服务。随着扶贫工作的持续推进，这种被动式的行为趋势表现得越发明显。虽然精准扶贫政策的内涵是转变传统“普惠式、社会运动型”扶贫为“普惠式与适度竞争式”扶贫^[19]，同时落实扶贫开发的主体责任，但通过扶贫资源的优化与精准投入来保障真正贫困户生存权益的政策目标，却演变成扶贫主体在政策执行过程中的无力或逃避表现，由此产生的偏离现象，则被认为是生成精准扶贫偏离困境的原因。

对此，包容性理念为我们提供了一种与之不同的进路。我们认为，基层扶贫干部被动提供服务的行为，并非是造成精准扶贫政策偏离的导因。恰恰相反，正是由于精准扶贫政策受到制度环境和个体因素的影响，事先产生了对其初衷的背离，继而才引发一系列类似的现象。更进一步讲，我们的理解是：即使在本质上相近的政策，在不同的发展语境下也会产生不同的结果。不难发现，传统的扶贫开发模式有着和精准扶贫模式共通的政策意涵，抑或可以将其看作是精准扶贫政策的前身。不同的是，相比于以县域为单元进行的开放式扶贫而言，精准扶贫实现了更加自由和包容的针对贫困人群的瞄准机制。从本质上讲，这种包容性的指向是将扶贫过程中的参与主体共同纳入一条自由姿态下的发展轨道，而非过度偏袒某一群体。换言之，其包容性表现为对所有群体的包容，其目的是致力于构建有助于全体成员实现自身发展的社会机制。从这个层面上讲，精准扶贫政策实施的重要路径是给予所有群体在

个体化社会中得以自由生存和发展的机会。^[20]贫困户和传统弱势群体是政策执行中扶贫资源覆盖的重点,但其所包容的范围绝不仅仅局限在贫困户当中。基层扶贫干部和一些边缘的非贫困人群,也是需要加以包容的群体。

如果比较两种扶贫模式,可以发现:一方面,以往扶贫开发实践的偏离受到地方政府官员追求政绩目标和职位晋升的动力驱使,且没有过于明细化的硬性指标约束,其积极主动作为的意愿更为强烈。扶贫政策的包容性在基层官员身上得到了许多隐性的体现。作为国家资源投入的实际占有者和支配者,基层扶贫干部在开发式扶贫模式下充当了所谓“双重代理人”的角色^[21],在科层制结构对其无明显约束和限定的情况下,基层干部在贫困治理中运用资源的自主能动空间更大。另一方面,虽然当前精准扶贫实践存在政策执行“不精准”的偏离现象,但这种偏离仅仅在于外在表征上的相似。其内在逻辑与传统的开发式扶贫模式有着明显不同,而最为重要的不同,在于政策执行主体面对的发展语境的改变,使其生成了被动式的治理倾向。我们姑且将这种改变笼统地称之为“限制性包容”。

根据田野调查的一些发现,我们先简要列举这种改变所引发的偏离现象的几种主要表现。

第一,在帮扶措施上,基层扶贫干部和真正贫困户的边缘化趋势日益明显。在精准扶贫过程中,原则上只允许基层扶贫干部将扶贫资源瞄准到真正的贫困户及有利于贫困户的发展领域,但资源投入范围的大幅度减少,使得大多数村民有意识地争夺建档立卡贫困户的分配名额。由于无法有效地对每户村民的实际情况进行核查,贫困户与非贫困户之间的区分标准变得模糊,部分村民开始刻意地“制造”贫困,使其符合建档立卡户的条件。我们在调研中了解到,有劳动能力家庭兜底政策的覆盖比例整体上是偏高的。据村务公开信息显示,在该村认定的建档立卡贫困户中,有80%的认定者具备

基本劳动能力,且有约60%的认定者享受低保政策。此外,该村一些农户家中的子女一方面享有城镇低保福利,还有部分是财政供养人员,另一方面却谎报家庭经济情况,被当地确定为建档立卡贫困户。对此,基层扶贫干部在政策执行过程中往往是束手无策的。一是在技术层面上扶贫干部无法准确识别哪些个体符合建档立卡户的要求,二是农户的争贫举动往往容易造成基层秩序的混乱,出于“息事宁人”的考虑,村干部只能将有限的扶贫资源进行分摊。在这一过程中,村庄内的个体不再维持传统形式上的共同体秩序,而是转变为扶贫领域拥有话语权的利己主义者,主导着资源供给和分配,而真正有需求的贫困户和一些基层扶贫干部,反而处于被动式的参与状态。

第二,在成效考核上,基层扶贫干部的工作时间和精力分散化严重,消极作为的行动取向成为诸多扶贫工作人员的群体写照。我们在调研中了解到,对精准扶贫政策成效的考核检查存在重复交叉、层次过多的现象。一方面,为了确保验收合格,该村扶贫干部甚至增加了各种模拟检查活动。在一次访谈中,该村驻村第一书记向我们坦言,自精准扶贫政策实施以来,他们为应对各种考核检查而力不从心。据驻村第一书记透露,仅仅在一次县级检查前,村两委就会自行安排3次检查,在备检、陪检和蹲点候检上浪费了许多宝贵的时间精力。另一方面,贫困户在检查时的陈述往往是检查能否验收合格的重要方面。但是,贫困户自身接受外界的信息能力较为低弱,加之对于政策的掌握程度不够,扶贫队伍为其培训宣讲时起到的效果并不显著。对于和自身利益相关的各项收入、支出明细,贫困户往往分辨不清,而在上级部门检查时,这一问题往往被曲解为基层扶贫工作执行不力、刻意隐藏,导致贫困户回答问题时含糊其辞。此外,村扶贫专干还向我们透露,目前贫困户档卡管理程序十分繁琐,部分证明材料和贫困户个人签字程序必不可少。但是,贫困户自身

办理这些手续又非常困难，往往需要帮扶责任人的协助，这在很大程度上也消耗了基层扶贫干部大量的时间和精力。

第三，在资金使用上，基层扶贫干部对于具体扶贫项目和任务的投入缺乏自主选择的空间，被动选择的比例越来越大。在对S县扶贫办主任的访谈中，我们了解到基层扶贫工作对部分项目资金使用的不精准情况。例如，该县2018年使用统筹整合资金2097万元，主要用于建设52个贫困村的村庄绿化项目。其中，该村投入项目经费35万元，在村部周边、文化广场、村级道路两边以及贫困户房前屋后种植树木绿化。调研发现，对于用以观赏的树木，贫困户普遍存在管理不善的情况。此外，该村也存在着部分项目修建标准高于同期同类项目标准的现象。例如，县交通局2018年追加给该村一个道路修建项目，工程规划为沥青路面，通村道路的总造价达到800多万元。同其他采用水泥路面的通村道路相比，该村的标准明显过高。此外，市扶贫办还为该村创业致富带头人提供引导资金150万元，用于当地一家农业科技公司的花种加工基地和扶贫车间建设。但据该公司创业致富青年(2019年曾被授予“省优秀电商扶贫带头人”称号)的访谈，我们发现项目的减贫机制并不够明确。原先资金投入的重点在于“激发内生动力，助力脱贫攻坚工作”，但扶贫车间只发挥了吸纳贫困户就近就业的功能，对其职业教育上的能力建设却是空白的。另一方面，车间的建设流转了本村160亩的农用地，包括大多数贫困户的土地，但公司向村集体缴纳的资金数额仅为其年收益的10%，甚至更少，而最终由贫困户获得的实际收益则又进一步地缩减。对于上述现象，基层扶贫干部往往出于多方因素，难以合理安排项目资金的使用。在我们的进一步访谈中，该村党总支部书记透露：上级部门下达的资金安排，一般都倾向于投入到一些“看得见、摸得着”的大项目中，这些项目涉及金额较大、覆盖范围较广。而我们其实更愿意将资金投入对贫困户发

展有利的集体资产收益、工作技能培训或养老金保障标准的提高上，因为我们更了解贫困户的真实需求，但一般情况下，只能严格遵照上级部门的安排。

从上述现象中，我们可以发现一个明显的表现，即基层扶贫干部在决策时运用有限资源实施帮扶的自由空间被极大地缩减了。这种空间的缩减，很大程度上导致了我們普遍观察到的各种偏离现象的产生。对精准扶贫政策落实的成效——或者说对贫困户帮扶举措实绩达标——的要求，某种程度上也对基层扶贫队伍的治理空间构成了约束，甚至由于这种约束的扩大和极化，使其最终难以合理地配置扶贫资源。某种意义上，基层扶贫干部已经成为其扶贫组织、贫困户和非贫困户三者之间的一个重要接点，并且后三者所预想达到的期望也多数建立在基层扶贫干部的身上。具体来说，贫困户是拥有合法政策诉求和真正弱势地位的角色，自然需要基层干部动用一切力量进行帮扶。非贫困户可以通过争贫举动来获取政策释放的权益，扶贫组织则通过自上而下的科层治理，持续不断地给基层扶贫安排繁杂的工作。当政策下达的内外部环境发生改变后，精准扶贫实际的执行主体便嵌入了不是很包容的权力行使空间中，政策的初衷便难以在基层扶贫干部身上得到体现。

当我们把精准扶贫政策当作一种“包容性”体制时，事实上，我们不仅默许其成为旨在纠正市场失灵、政策和制度失效以及维护惯性贫困者基本生存权的公共干预，^[22]而且还赋予了其作为一项系统工程的内在使命。在致力于帮助贫困群体摆脱其发展困境的同时，我们也需要对不同个体和组织的发展境况予以关注，从而建立起更深层次的协商参与机制。诚如前文，我们将研究的重心进行了转移，即从贫困户等弱势群体转向以基层扶贫干部为主的干预主体及其所面临的制度环境。而通过考察其实践偏离背后的逻辑，我们可以进一步理解限制性包容在基层扶贫干部身上的种种约束表现。

四、限制性包容取向的生成逻辑

精准扶贫实践中“不精准”问题的产生,可以看作是扶贫场域内不同行为主体对政策本身的诸多策略性回应,而当立足于包容性视角的研究进路时,我们的研究对象则深深嵌在了基层扶贫干部身上。总体而言,精准扶贫实践的偏离,不仅与扶贫主体所处的制度结构和环境密切相关,同时也与政策执行中该主体同贫困户、非贫困户以及其他利益相关主体塑造的个体行为有关。我们的出发点,是将这些宏观层次上的制度因素和微观层次上各种行为互动的个体因素对其的影响作为分析“限制性包容”取向生成逻辑的要点。

(一) 制度因素:科层体制与村庄秩序的双重约束

中央和地方政府是我国政治体制的两个重要组成部分,表现为有序的“上级(中央)——下级(地方)”关系^[23]。但在实际的治理过程中,两者间却有着潜在的张力。这种张力投射到基层政府的身上表现得更为明显。在我国行政体制中,基层政府有着双重角色。一方面,作为政策执行的具体部门,基层政府受到来自集权体制下中央和上级部门的正式的制度约束,另一方面,作为国家权力渗透至基层的代理人,基层政府又受到来自村庄社会传统治理秩序的非正式的制度约束。在正式制度约束上,政策设计对基层扶贫干部包容性空间是不断萎缩的。自“分税制”改革以后,地方政府的财权事权出现了失衡状况。同时,随着农业税费改革的推进,基层政府不再具有向村庄汲取资源的职能规定,村一级单位也不再具有纳税属性。在村级财政的获取上,基层政府主要依靠国家及上级的项目制形式获取资源。但是,以项目为主要资源输入方式的治理模式,却经常出现违背“治理初衷”的问题,即表现为原本想利用技术规范的治理手段优势来解决农村发展动力不足等问题,但却演变

为基层政府的选择性供给行为造成了偏离政策目标的干预。产生这种现象,实际上仍是基层政府受制于科层约束的表现。具体来看,在精准扶贫政策实施后,国家层面上投入大量扶贫资源的情况出现了转变,但基层扶贫干部面临的扶贫任务和考核压力实质上并没有因此减少。在扶贫场域中,不断被量化和分解的扶贫指标,给基层扶贫干部施加了巨大的扶贫压力。出于遵循目标管理责任制的考虑,基层政府往往为求任务达标而采取了差异化的行为^{[24](p28)}。通常情况下,基层干部会视扶贫任务本身的可视化程度进行决策,可视化程度越高,其任务执行的强度和力度就会越大^{[24](p36)}。但是,这种选择性的供给行为并非扶贫干部的本意,更非基层扶贫组织内部群体之间的集体认同,而是科层体制必须遵从和完成的来自上级部门的指令和支配。这意味着,政策调整后的“包容性”更多地表现出对于村庄贫困户等社会群体的关照,以及政策的执行过程和结果所应达到的社会期待,而没有体现出政策初衷理应蕴含的对于基层扶贫干部的关照。

不仅如此,基层干部还需要面对政策调整带来的一系列执行环境的改变而增加的约束。取消农业税,某种程度上也意味着基层政府和村庄社会之间政治互动纽带的断裂。这种治理形态延续到扶贫场域,也使得基层扶贫干部与村民之间缺乏了长期存续的合作基础。政策调整的初衷,是适应制度转型和结构分化的社会演变趋势,承认社会差异,不断追求平等。但是,实现政策初衷的前提条件在乡村社会尚未完全成熟,即社会治理过程中的交换关系尚未进化成更为高阶的合作关系。当前的乡村社会,仍然存在以宗亲文化、祠堂文化及乡贤文化等观念建筑的乡村治理形态。^[25]在血缘和地缘关系的基础上,乡村社会仍然维系着一种被广泛认同的权威,并由此形成了以若干亲密社群为基础的利益共同体^[26]。在扶贫场域中,贫困户的识别和认定

方式往往根植于非正式的制度和组织中。由国家宏观层面制定的政策要义，在不同的乡村利益共同体中产生了不同的结果。同时，基层扶贫干部所具备的理性思维，与村庄本土的治理规则之间难免有着认知上的冲突和脱嵌。在精准扶贫实践中，基层扶贫干部的治理行为及其组织目标所确立的共同信念，往往在实际执行过程中转化成对乡村非正式力量的妥协。

（二）个体因素：差别化行为背后的观念角力

我们从宏观层面考察了基层扶贫干部在精准扶贫中所面临的制度环境、组织目标以及所处乡村社会对其治理行为的影响和约束。从有关分析中，我们了解到组织目标或政策初衷在实际执行过程中通常与其设计初衷是不完全吻合的。与宏观的科层体制和乡村秩序相对应，组织内的成员和扶贫场域内的特定群体在一定程度上也左右着政策目标的实现。在这一层面上，组织和乡村共同体致力于达成的目标，通常情况下与个人希望实现的自我发展目标又是不完全吻合的。在政策执行过程中，基层扶贫干部受制于约束条件生发的维稳心理、村庄群体“道义”与“理性”相互作用产生的争贫心态，以及贫困户参与合作治理的认知缺失，构成了不同个体差别化行为背后的观念角力。

在我们讨论生成限制性包容取向的个体因素时，一个前提假设是：基层政府是由那些关切自己职业生涯和利益的政府官员组成^[27]。首先，在精准扶贫实践中，由上级部门制定的严格细致的考核指标，强调了基层扶贫干部的主体责任。某种程度上，脱贫绩效为政策执行主体提供了职业生涯上升的激励，成为他们突破科层体制而求得快速升迁的渠道。但是，与其他政治任务有所不同，扶贫场域中各方利益构成的复杂性、脱贫任务的艰巨性和绩效考核的严格性（如某些固定指标不达标则实行“一票否决”），使得基层扶贫干部更多的时候会做出不影响自我职业生涯终结的理性选择，遵循的

是“不出事”的维稳心理。于是，在完成某些具体指标时，基层扶贫干部会理性地考虑对上级部门和一些“闹事”村民作出退让。其次，我们将村庄内的一些群体（主要是争夺扶贫资源的非贫困户）看作是理性小农与道义小农相互交织而成的行为个体。在我国农村发展历程中，一方面是传统的农村道义观与公正观仍然存续，另一方面是转型期的市场经济发展将理性的经济观引入村庄场域^{[28](p44)}。在消解封闭的乡土社会时，理性观念也同传统的道义公正观念发生冲突和弥合。具体来看，道义小农将“小农”作为一种具体而独特的经济类型进行了界定和分析，其行为建立在村庄本土的生存伦理和道德准则的基础之上，而理性小农是理性的个体，具有理性决策的能力且不受权力关系的钳制，是追求利益最大化的单位。在政策执行过程中，两种观念融合的群体，一是出于生计需求而争抢有限的贫困户名额，二是出于利益最大化的考虑竭尽全力“充当”贫困户，以获取村庄互惠规范失衡后的资源利益^{[28](p50)}。争夺扶贫资源的形式，轻则纠缠不休、谎称贫困，重则举报上访、公然闹事，诸如此类。当农户群体竞相争夺原初计划供给贫困户的有限资源时，农户群体实际上已位于政策执行的核心，即在“限期脱贫”的目标责任制要求下，基层扶贫干部难以对其进行有效的管控和区分，只能以各种温和的方式被动干预。再次，贫困户自身参与能力的缺失也是间接造成政策初衷背离的一大原因。贫困户是政策设计上优先考虑的受益者，也是“包容性”理念在最为弱勢的群体身上的最好体现。但是，贫困户对包容性理念的认知水平还没有达到令人满意的结果。大部分贫困户对于精准扶贫政策实施的目的——或者说对于享有资源救助的因果关系——还没有形成系统性的认知。贫困户自身单一的、落后的生长环境和教育经历，尚不足以构建一种政策执行时运用多中心治理的合作关系，由此导致的结果，是基层扶贫干部工

作精力和时间的分散化,最终逐渐转变成对基层干部“包容性”的限制。

五、小结与讨论

从社会转型的历史脉络来看,精准扶贫的政策要义是决策者针对社会分化和人的发展差异问题而实行的政策细化和调整。在现代国家的发展及其架构下的社会个体化与类型化,使得建立一种精确的正式的社会权利结构成为可能^[29]。我们需要进一步认识到构建包容性社会政策的必要性,以修正这种权利结构所产生的社会排斥和社会差异。为此,有必要在其中努力寻求一种社会不同群体之间的相互制衡机制。在涉及诸多社会弱势群体的扶贫领域,精准扶贫作为公共政策变迁的一种表现形式,旨在通过“精准”的执行过程,重新赋予贫困人口和弱势群体被剥夺和被侵犯的各种权利,进一步消弭社会差异,实现机会平等。但是,在政策实际执行的过程中,尤其是在贫困户识别、帮扶、管理等关键环节,政策执行主体又被赋予了新的目标任务,并承担了新的考核要求。在具体实践中,精细化、数量化的指标体系,以及相应的考核奖惩机制成为政策执行主体日益关注的主要内容。^[30]虽然精准扶贫对传统粗放式扶贫方式进行了重塑,且在政府职能及扶贫机制方面做出了相应的转变,但在国家扶贫资源配置优化、贫困人群瞄准力度提升的同时,精准扶贫也面临着诸多“不精准”的表现。对此,尽管2020年后我们将完成全面建成小康社会的重大目标和取得巨大的减贫绩效,但我国局部贫困地区和脱贫人群的动态贫困问题仍将存在,这需要我们继续提升反贫困政策的精准化水平。

针对精准扶贫实施中出现的偏离困境,本文将研究的重点放置在了对于政策本身理念意涵的讨论之上,即包容性社会政策在有关社会自由和社会平等关系的价值判断上所具有的重要性,由此对精准扶贫政策设计的初衷进行了

价值层面上的追溯。在理论分析上,我们将研究的重点转向对基层扶贫干部治理行为的研究。通过H省S县一个贫困村个案,我们进一步考察精准扶贫领域构成要素的有关实践对“包容性”理念初衷的背离现象,分析了不同发展语境下政策执行产生的不同结果。从包容性理念的价值层面来看,精准扶贫政策的初衷是给予不同群体在个体化社会得以生存和发展的机会。但事实上,政策的包容性仅仅局限于贫困户这一单向范畴之内。基层扶贫干部在决策时运用有限资源的自由空间的极大缩减,导致了我们的观察到的被动式的行为倾向。这种发生在基层扶贫干部身上的约束现象,我们将之概括为“限制性包容”。对此,我们进一步分析了其背后的生成逻辑。从制度因素影响下科层体制与村庄秩序的双重约束和个体因素影响下差别化行为的观念角力两个层面的探讨,使我们获得了一些重要的结论。例如,与完全意义上的包容性理念不同,“限制性包容”缺乏对基层扶贫干部应有的关照,等等。无论从包容性的本质内涵还是政策执行的偏离问题来说,限制性包容所折射的对现象的认识,值得我们进一步的省思。此外,我们还需要认识到基层扶贫干部身上具有的理性与非理性交织而成的多重角色。当基层干部在运用有限的治理资源、成为不同要素构成的复杂世界的一部分以及融入其所处的组织环境时,实现任期内的最佳治理,将会是他们在了解周围事物如何运作变化后呈现的种种行为的有力解释。

参考文献:

- [1]刘磊,吴理财.精准扶贫进程中地方政府的动员式治理及其改进——鄂西H县政府扶贫行为分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(1):40-48.
- [2]柳晨.精准扶贫主体的行动逻辑[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(1):19-25.
- [3]邢成举.政府贫困治理的多元逻辑与精准扶贫的逻辑弥合[J].农业经济问题,2020(2):31-39.
- [4]聂伟,龚紫钰.十八大以来精准扶贫研究进展

- 与未来展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018(5): 5-12.
- [5]朱天义,高莉娟. 选择性治理:精准扶贫中乡镇政权行动逻辑的组织分析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2017(1): 212-216.
- [6]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.
- [7]胡联,汪三贵. 我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗? [J]. 管理世界, 2017(1): 89-98.
- [8]方菲,靳雯. 精准扶贫中农户“争贫”行为分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018(6): 44-51.
- [9]唐丽霞,罗江月,李小云. 精准扶贫机制实施的政策和实践困境[J]. 贵州社会科学, 2015(5): 151-156.
- [10]向玉琼. 社会正义的实现:从“排斥”走向“包容性政策”[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2012(4): 27-33.
- [11]文军. 个体化社会的来临与包容性社会政策的建构[J]. 社会科学, 2012(1): 81-86.
- [12]渡边雅男. 现代资本主义社会的危机、阶级和全球化——对贝克“自反性现代化”的方法论反思[J]. 政治经济学评论, 2019(6): 56-77.
- [13]王才勇. 承认还是再分配?——从霍耐特到弗雷泽[J]. 马克思主义与现实, 2009(4): 106-111.
- [14]张康之,张乾友. 政治哲学视野中的正义[J]. 浙江社会科学, 2010(12): 43-51.
- [15]杨丽. 析弗里德曼新自由主义思想及其影响[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2002(3): 69-73.
- [16]徐则荣. 米尔顿·弗里德曼的经济思想评析[J]. 经济评论, 2007(5): 118-122.
- [17]郑瑞强. 精准扶贫的政策内蕴、关键问题与政策走向[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2016(3): 1-5.
- [18]孔令英,郑涛,刘追. 集中连片民族特困地区精准扶贫项目实践困境与原因阐释——基于南疆地区S县W村的项目案例[J]. 农业经济问题, 2017(10): 35-43.
- [19]郑瑞强,王英. 精准扶贫政策初探[J]. 财政研究, 2016(2): 17-24.
- [20]王芝华. 构建包容性社会政策价值取向的四个维度[J]. 求实, 2016(9): 54-61.
- [21]尹利民,况伟. 代理人抑或当家人:第一书记的双重角色与融合——基于G镇的经验[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2018(2): 49-55.
- [22]葛道顺. 包容性社会发展:从理念到政策[J]. 社会发展研究, 2014(3): 212-228.
- [23]沈荣华. 分权背景下的政府垂直管理:模式和思路[J]. 中国行政管理, 2009(9): 38-43.
- [24]彭云,冯猛,周飞舟. 差异化达标“作为”:基层干部的行动逻辑——基于M县精准扶贫实践的个案[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2020, 59(2): 28-41.
- [25]谢晓通,普书贞,王旭. 权利情境下的乡村治理——理解村庄二重内卷化的一个分析框架[J]. 天府新论, 2020(4): 106-117.
- [26]董帅鹏. 关系嵌入与精准偏离:基层扶贫治理策略及影响机制研究[J]. 中国农村观察, 2020(4): 1-14.
- [27]周雪光. “逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学, 2005(2): 132-143.
- [28]林顺利,朱睿钊. 政策下乡中农户争贫举动的生成逻辑——以HL贫困村扶贫实践为例[J]. 社会建设, 2020(2): 41-53.
- [29]杨利敏. 论韦伯社会理论中现代国家的特质与实现[J]. 中国人民大学学报, 2019(2): 106-115.
- [30]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): 104-127.

【责任编辑 杨从从】

(下转第159页)

Can China's Social Endowment Insurance Improve the Well-Being of the Elderly? —— Evidence from CGSS

LI Yashi, HUANG Xixi & LIU Buping

Abstract: Understanding the policy effect of social endowment insurance can be conducive to improving endowment insurance system. Based on the data of CGSS in 2015, by using the propensity score matching method this paper empirically analyses the impact of social endowment insurance on the Subjective well-being of the elderly in China. The results show as follow, the impact of basic endowment insurance on the well-being of different groups of the elderly is different. It is obvious to improve the well-being of middle-income elderly, but not obvious to low-income and high-income elderly; the effect of basic endowment insurance in rural areas is more significant than that in urban areas; it can significantly improve the happiness of female elderly, but not for male elderly. It is suggested that we should expand the level and source of funds of the pooling account and give more insurance incentives to the low-income groups.

Keywords: social endowment insurance; old-age pension; the elderly; subjective well-being; propensity score matching

(上接第151页)

Practical Deviation of Targeted Poverty Alleviation Policy: A Perspective of Inclusive Social Policy

XIE Xiaotong & PU Shuzhen

Abstract: Targeted poverty alleviation is an important strategic turn with Chinese characteristics in the field of poverty alleviation in the new era. Its technical target is to solve the deviation problem in the poverty alleviation and development work. However, in the actual poverty alleviation process, many governance problems with different degrees of "imprecision" or "precision" often arise. Following the original intention of targeted poverty alleviation policy, based on the perspective of "inclusive social policy", this paper traces back the value norms it should have at the conceptual level, and analyzes the different results of policy implementation in different development contexts of the sample sites, and further takes the "restrictive inclusion" of "macro institutional factors" and "micro individual factors" on grassroots poverty alleviation cadres to explore. The focus of this paper is to return to the original intention of the policy design of "inclusiveness", and then interpret the theme of targeted poverty alleviation.

Keywords: targeted poverty alleviation; practice deviation; inclusive social policy; restrictive inclusion