

产业扶贫政策的实践逻辑

——对B县四个驻村工作队的比较分析

刘 伟 边东东

内容提要 对B县四个驻村工作队产业扶贫工作展开对比分析,可以发现在精准扶贫视域下,不同贫困村的产业扶贫政策执行情况存在一定的差异。依据“县级政府—驻村干部—村庄社会”的三维分析框架,可以发现三个行为主体共同塑造了产业扶贫的模式。县级政府在脱贫压力下,通过制定详尽的制度限定了产业扶贫的范围,以此来控制驻村工作队的产业扶贫政策执行方向。而在贫困村,驻村工作队与村庄社会的权力互动形塑了不同的产业发展模式。国家下派驻村工作队,某种程度上是为了改善资源内卷化与地方治理,实现国家与村庄社会的有效对接,但通过本文的研究来看,这种努力的结果存在不确定性。

关键词 精准扶贫 驻村工作队 产业扶贫 地方治理 实践逻辑

刘 伟,武汉大学政治与公共管理学院教授 430072

武汉大学地方政治研究中心执行主任

边东东,武汉大学地方政治研究中心研究人员 430072

一、引言

“发展生产脱贫一批”是精准扶贫和精准脱贫的“五个一批”之首^[1],在我国现阶段的扶贫开发工作中占有重要地位。在《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》中,产业扶贫被明确为扶贫开发工作的重点。《关于打赢脱贫攻坚战的决定》(中发〔2015〕34号)对“发展特色产业脱贫”做出了较为详尽的阐释,并把其放在全文突出的位置。《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》(国发〔2016〕64号)则对“十三五”时期国家脱贫攻坚总体思路、基本目标、主要任务和重大举措做了进一步阐释;其中,“产业发展脱贫”被放在了第二章,内容包括农林产业扶贫、旅游扶贫、电商扶贫、资产收益扶贫、科

本文为武汉大学自主科研项目(人文社会科学)“基层干部与新时代乡村治理重构的路径研究”的研究成果,得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助。

[1]国务院新闻办:《精准扶贫脱贫的基本方略是六个精准和五个一批》,2015年12月15日, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2015/33909/zy33913/Document/1459277/1459277.htm>。

技扶贫^[1]。上述两个文件发出后,中央职能部门紧接着发布了相应的推进产业扶贫工作的文件^[2]。随后,各省市县相应跟进,部署本地区的产业扶贫工作。

从基层实践来看,驻村帮扶工作队是开展精准扶贫工作的重要力量,制度安排则给了驻村工作队参与精准扶贫工作充足的发挥余地。在2013年的文件中,驻村帮扶被认为是“深化扶贫改革的六条机制之一”,工作队的职责是“协助基层组织”“积极参与扶贫开发”^[3]。2015年的文件则规定,驻村工作队的职责是在“紧紧依靠村党组织”下,“建强基层组织”“推动精准扶贫”“为民办事服务”和“提升治理水平”^[4]。在2017年的文件中,驻村工作队的工作任务大幅增加到10项,但表述仍是类似“推动”“参与”“指导”“帮助”“监管”这样模糊的话语,为驻村工作队的实际工作方式提供了很大的活动空间^[5]。

产业扶贫的重要性与驻村工作队职责的不断增加,使得驻村帮扶工作队成了产业扶贫政策落地的重要力量,国家也希望通过派遣驻村工作队的方式,能够把产业扶贫资源精准地输送到贫困村,并带动贫困村的整体发展。但文本上的模糊表达为驻村工作队对乡村的介入程度提供了充足的回旋余地。这本身就意味着,农村产业扶贫政策的执行可能会出现不同的情况。此外,制度的文本表达与制度的实际运作之间也往往存在一定的差距,正因此,政治学者普遍关注政治制度的实际运作过程^[6]。沿着这种思路,我们对产业扶贫在基层的实际执行过程产生了兴趣,并将此作为研究进路,探讨产业扶贫过程中的政策执行与主体互动关系。

二、文献回顾与分析框架

两年来,精准扶贫工作在取得了一定成效的同时,也出现了一些问题。关于这一点,学界已做了比较充分的研究,发现“精英俘获”“帮扶资源与帮扶需求未能最佳匹配”“行政体系理性化与治理实务在地性存在张力”是造成精准扶贫工作出现问题的部分原因^{[7][8][9]}。对产业扶贫的研究亦取得了一定的成果,有的学者从县级扶贫项目库建设的结构中发现基层治理理性^[10],有的通过个案研究探析了产业化

[1]国务院:《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》,2016年12月2日,http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content_5142197.htm。

[2]中央层面上,有国家发改委等5部门发《关于实施光伏发电扶贫工作的意见》,农业部等9部门发《关于印发贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见的通知》,国家旅游局等12部门发《关于印发乡村旅游扶贫工程行动方案的通知》,国务院办公厅发《关于印发贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案的通知》,国务院扶贫办等16部门发《关于促进电商精准扶贫的指导意见》,财政部等3部门发《关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》。

[3]《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见〉》,2014年1月25日,http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2580976.htm。

[4]《中共中央组织部 中央农村工作领导小组办公室 国务院扶贫开发领导小组办公室关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》,2015年5月13日,http://www.cpad.gov.cn/art/2015/5/13/art_50_13584.html。

[5]《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见〉》,2017年12月24日,http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/24/content_5250001.htm。

[6]李里峰:《工作队:一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察》,[南京]《江苏社会科学》2010年第3期。

[7]胡联、汪三贵:《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?》,[北京]《管理世界》2017年第1期。

[8]黄承伟、覃志敏:《我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫》,[兰州]《开发研究》2015年第2期。

[9]吕方、程枫、梅琳:《县域贫困治理的“精准度”困境及其反思》,[南京]《河海大学学报(哲学社会科学版)》2017年第2期。

[10]殷浩栋、汪三贵、郭子豪:《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》,[北京]《社会学研究》2017年第6期。

扶贫政策的执行逻辑^[1],还有的通过对三种产业扶贫模式进行考察,发现产业扶贫并未产生好的效果^[2]。

但如果把精准扶贫或产业扶贫放在后税费时代这样一个宏观的时代背景之下,就可以发现,派遣驻村工作队扶贫是国家在资源下乡情境下,重塑与村庄社会关系、改善地方治理的一种新的尝试。

众所周知,税费改革后,国家已停止从农村提取资源。随着国家不再把农民当作是地方公共产品和服务的主要提供者,中央和地方财政开始覆盖农村公共产品和服务^[3]。与此同时,为了补齐农村发展短板,中央政府决心通过推进农村发展和城镇化的方式来解决“三农问题”^[4]。因此,国家开始通过大量的财政转移支付——资源下乡——的方式反哺农村。但资源输入乡村社会,基层组织却无法有效承接,国家公共资源在地方治理中出现大量损耗^[5]。原因在于,后税费时代的基层政府转化为“悬浮型政权”^[6],基层政府对上与对下都呈现出“策略主义”治理方式和规避行为^[7],并在促发展与保稳定的压力之下,一方面显露出逐利本质,愈加重视争资跑项;另一方面,倾向于在乡村推行富人治村、混混治村。与此同时,村级组织也丧失了相当大部分的治理资源,村级组织的治理能力和动力都大大减弱,村民原子化状态越来越突出,甚至由于缺乏合作而使得村庄公共产品供给严重不足,越来越多研究显示,许多基层组织与村庄混混等“富、灰势力”结盟,形成分利秩序,占有和侵蚀国家的惠农资源与地方发展成果^{[8][9][10]}。公共产品的供给不足引发了部分学者对基层政治合法性困境的担忧^[11]。这一治理危机一定程度上使得中央不得不采取新的措施、输入更多的资源以应对^[12]。地方治理与资源下乡均出现了内卷化现象。

在后税费时代与精准扶贫的宏观背景下,如何使空前的扶贫资源有效地输入贫困村,避免内卷化陷阱,成为一个重要问题。国家显然也注意到了精准扶贫背景下资源下乡可能存在的低效率,于是重新采用“向农村派驻工作队”这一过去长期存在的工作方式,让驻村干部参与到资源下乡的分配与地方治理中,寄希望于其能够改善资源下乡与地方治理现状。但是,作为一种并不新颖的制度,驻村工作队能否抑制基层政权和组织的自利倾向,从而使资源流变更加顺畅呢?

一个潜在的风险是,乡村本身所具有的复杂性对一统性政策具有天然的消解作用。在贺雪峰看来,制度是美好的,但实践是多因多果的,研究者应该深入研究制度实践的机制,深刻认识制度实践的复杂性^[13]。本文作者之一则关注到村落解体的现象,认为村落解体有着不同的类型,这种差别

[1]李博、左停:《精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例》,〔重庆〕《西南大学学报(社会科学版)》2016年第4期。

[2]梁晨:《产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色》,〔北京〕《北京工业大学学报(社会科学版)》2015年第5期。

[3]Ye Xingqing, “China’s urban-rural integration policies”, *Journal of Current Chinese Affairs*, 2009, 38(4), pp.117-43.

[4]Anna L. Ahlers, Gunter Schubert, “Effective Policy Implementation in China’s Local State”, *Modern China*, 2015, 41(4).

[5]陈锋:《分利秩序与基层治理内卷化:资源输入背景下的乡村治理逻辑》,〔上海〕《社会》2015年第3期。

[6]周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,〔北京〕《社会学研究》2006年第3期。

[7]欧阳静:《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象》,〔上海〕《社会》2009年第5期。

[8]贺雪峰:《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》,〔广州〕《开放时代》2011年第2期。

[9]陈柏峰:《无理上访与基层法治》,〔北京〕《中外法学》2011年第2期。

[10]李祖佩:《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》,〔北京〕《中国农村观察》2017年第6期。

[11]田先红、杨华:《税改后农村治理危机酝酿深层次的社会不稳定因素》,〔北京〕《调研世界》2009年第3期。

[12]李芝兰、吴理财:《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》,〔北京〕《社会学研究》2005年第4期。

[13]贺雪峰:《新乡土中国》,北京大学出版社2013年版。

也影响到了基层治理路径的选择^[1]。狄金华通过对一个乡镇30年的治理实践研究发现,地方性规范与公共规则存在一定的张力,由此可能会出现“复合治理”的困境^[2]。周雪光开创性地提出了“共谋”概念,认为政策一统性与执行灵活性是导致地方政府“合谋”的一个主要悖论^[3]。上述学者的观点都或多或少地暗示,驻村帮扶工作队将在不同的村庄面临不同的挑战,地方治理与资源下乡的“内卷化”可能难以避免。

与此同时,驻村工作队制度的弊端也被学者们尖锐地指出。严国方、肖唐镖曾提到,下派工作队扶贫同时具有形式上的高度制度化和内容上的非制度化,因此难以成为乡村建设的长效机制^[4]。李里峰对土改时期工作队进行考察,认为“工作队”这一制度是政治领域对行政领域的侵越,尽管实现了对精英的监控和国家意志的执行,但治理却失效了^[5]。谢小芹提出了“接点扶贫”的概念,用来代指国家权力与基层社会在治理上的汇聚,集中体现为驻村工作队扶贫,作者认为“接点扶贫”虽具有很好的效果,但一定程度上消解了自治与地方治理^[6]。覃志敏、岑家峰同样注意到驻村帮扶直接参与贫困治理呈现了高度的非制度化特点^[7]。许多学者认为驻村帮扶可能的意外后果是贫困村的“资源依赖”与“内生动力”进一步丧失,加强公共参与是强化驻村帮扶效果以及改善地方治理的有效路径。

上述学者的研究都有助于我们加深对驻村帮扶制度和工作的认识。不足之处在于,包括上述学者在内的许多学者,倾向于依据单个案去分析驻村帮扶制度。但基于特定个案的分析,使得我们无法了解蕴藏在制度运行之下的前提条件,而前提条件——或者说制度环境——是政策过程与效果的一个重要变量。探索这种前提条件,是本文研究旨趣之一。

本文亦希望能够对村庄秩序做一定的探索性分析。正如部分学者注意到的,当前农村的一个重要特点是传统的社会关系正在解体,而现代的社会关系尚未建立,这是当前农村社会危机和村庄失序的重要原因^[8]。在这个过程中,无公德的个人也会随之产生^[9]。与此同时,我国村落正趋于进一步解体,客观上,这些村落需要一个中间环节来实现国家与村民的对接^[10]。

驻村帮扶工作队进入贫困村以后,能否成为实现国家与村庄社会有效对接的中间环节?能否影响甚至重塑村庄秩序呢?本文将对此进行初探性分析。

本文将采用“县级政府-驻村干部-村庄社会”的分析框架来研究上述问题。在这样一个三维分析框架中,县级政府一维侧重于其对产业扶贫的制度指导。由于在承压的同时县级政府也拥有了项目发包权力,其规则制定、与乡村的近距离将对产业扶贫造成重大影响。村庄社会一维注重其在产业扶贫中的能动性,包括不同村庄的社会经济结构、村支书能力等项目形成的影响。驻村干部一维则

[1]刘伟:《村落解体与中国乡镇治理的路径选择》,〔北京〕《中国行政管理》2014年第5期。

[2]狄金华:《被困的治理》,〔北京〕生活·读书·新知三联书店2015年版。

[3]周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,〔北京〕《社会学研究》2008年第6期。

[4]严国方、肖唐镖:《运动式的乡村建设:理解与反思——以“部门包村”工作为案例》,〔北京〕《中国农村观察》2004年第5期。

[5]李里峰:《工作队:一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察》,〔南京〕《江苏社会科学》2010年第3期。

[6]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》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2016年第3期。

[7]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》,〔贵阳〕《贵州社会科学》2017年第1期。

[8]贺雪峰、仝志辉:《论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础》,〔北京〕《中国社会科学》2002年第3期。

[9]阎云翔:《私人生活的变革:一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系1949-1999》,上海书店出版社2009年版。

[10]刘伟:《自生秩序、国家权力与村落转型》,〔上海〕复旦大学2008年博士论文。

聚焦于工作队自身特质,以及其工作中与村庄和县级政府的互动。

我们选取了B县4个驻村帮扶工作队作为研究对象,并通过内容分析法、定性田野调查开展了本研究。内容分析的对象是4个驻村帮扶工作队的年度工作报告、中央省市县的相关文件。完成内容分析后,在2016年冬季和2017年暑期对4个贫困村进行了为期半个月的调研,前后共访谈了4位驻村帮扶工作队队长、6位县乡的扶贫工作人员及相关产业负责人、10余名普通农民,并实地走访了部分扶贫企业、观摩了部分扶贫成果。

文章的前半部分简要介绍4个贫困村的基本情况,展现各工作队开展工作的村庄的基本面;接着通过内容分析,整理出4个工作队的工作内容,并进行分析,发现4个工作队的工作内容存在着许多共性。与实地调查结果结合起来考察,发现这种共性下又存在着一定的个性。共性与个性的并行不悖揭示了政府、村庄围绕产业扶贫进行的权力运作与互动。由于县级政府在脱贫攻坚中承受着巨大的贫困退出压力,通过压力传导与目标管理,县级政府紧紧地控制了产业扶贫的发展方向,使得产业扶贫工作理论上并没有太多回旋的空间。但与此同时,村庄、驻村干部仍然存在一定的能动性,能够对产业扶贫政策做出不同的反应。产业扶贫在不同的贫困村呈现的不同成果,是县级政府、贫困村、驻村帮扶工作队权力运作与互动的结果。

三、研究对象与工作成果

1. 研究对象概况

本次研究选取的4个贫困村分别位于B县^[1]3个乡镇。其中,两个市级驻村工作队——市外侨办帮扶Y村与市发改委帮扶C村,两个县级驻村工作队——县组织部帮扶D村与县粮食局帮扶X村。四个村均位于B县南部,人均耕地面积约一亩,人多地少,是以代际分工为特征的半工半农的农业村^[2],均为建档立卡的贫困村。这四个贫困村基本可以代表B县乃至华北平原地区的贫困村落类型。帮扶单位与被帮扶村配对的多样性则利于4个驻村工作队之间的横向对比。

2. 产业扶贫工作成果

通过工作报告收集、实地调查以及对驻村工作队队长(队员)的访谈,整理各工作队工作成果如表1所示。

表1 贫困村产业发展情况对比

	Y村	D村	C村	X村
主要产业扶贫项目	1.光伏发电项目 2.浩兴养猪场 3.与香港东林制衣有限公司合作,设立加工工厂 4.核桃种植及林下养殖 5.蔬菜大棚 6.稼悦毛绒玩具厂	1.篷布加工厂,家庭加工 2.鑫发养牛场 3.蔬菜大棚	1.光伏发电项目 2.福泰养殖有限公司肉牛养殖 3.燕广肉鸡养殖项目 4.梨苑农业种植养殖项目 5.香菇养殖项目 6.杰邦服装厂 7.与药企合作,贫困户种植药材	1.B县某制酒公司股金分红 2.B县增富种养专业合作社股金分红

注:本表依据访谈、工作报告汇总而成。

对表1所示的产业扶贫项目进行分类,可以将其分为3类。一是资产收益项目,如Y1、Y2、Y4、D2、C1、C2、C4、X1、X2,贫困户通过土地或者财政扶贫资金量资入股,从而取得分红,并可以通过打零工获得部分就业收入。二是贫困户参与,如Y5、D3和C5,均属于大棚蔬菜项目,贫困户不仅参与分红而且参与到了产业的生产和发展中;三是就业扶贫,通过产业扶贫创造就业机会,如Y3、Y6、D1、C3、C6、C7。

[1]B县位于华北某省南部,是国家扶贫开发重点县,截至2017年,人口达104万人。

[2]夏柱智、贺雪峰:《半工半耕与中国渐进城镇化模式》,〔北京〕《中国社会科学》2017年第12期。

通过分类,可以发现,4个贫困村的产业扶贫项目存在着较大的共性,通过实地调研与访谈也确证了这一点。但在个别项目上——如大棚蔬菜——又存在着较大的差异,也正是这种差异,吸引了我们的注意。接下来,我们将探讨产业扶贫项目中共性与个性形成的制度基础。

四、规范与控制:产业扶贫的县级制度设计

打赢脱贫攻坚战作为一项重要的政治任务,给B县党委和政府造成了极大的压力^[1]。贫困县党政正职干部实行不脱贫不调整、不摘帽不调离^[2]。而对于提前退出的贫困县,给予相应奖励,鼓励脱贫摘帽^[3]。与此同时,贫困县是统筹整合使用财政涉农资金的实施主体,根据本地脱贫攻坚规划,自主安排确定支持项目。县扶贫开发领导小组拥有资金项目审批权限,可以决定资金的使用用途^[4]。县政府由最初的抓包方转变为集“发包”“打包”于一体的项目决策者^[5]。因此,县级党委和政府有着极大的动力与能力去规训、指导驻村帮扶工作队的扶贫工作,从而早日实现贫困退出。这种情况下,研究县级产业扶贫制度设计,就可以为共性的驻村帮扶工作队工作成果寻找到制度来源。

1. 制度指导

产业扶贫在当前的扶贫开发中占有重要地位,这体现在各级政府的指导文件中。在B县2016年印发的《关于坚决打赢脱贫攻坚战的实施意见》中,提到了“今明两年重点做好九个方面工作”,这九个方面工作分别是:(1)大力发展劳务经济脱贫;(2)加快再生资源扩规提档脱贫;(3)促进“三金”增收脱贫;(4)推进易地扶贫搬迁和危房改造脱贫;(5)强化进城创业、到经济开发区就业脱贫;(6)扶持高效特色种养业脱贫;(7)发展家庭手工业和第三产业脱贫;(8)实施基础设施建设脱贫;(9)实施政策兜底脱贫。

这九个方面工作中,(2)(3)(6)(7)属于产业扶贫范畴^[6]。其中(2)是B县的支柱产业——资源回收,已经形成一定规模,某种意义上更偏向于单纯的就业扶贫。这样一来,驻村工作队如果想要做好产业扶贫,显然要着眼于(3)(6)(7)。(3)(6)(7)工作的具体要求如表2所示。

表2 B县产业扶贫方面重点工作介绍

	促进“三金”增收脱贫	扶持高效特色种养业脱贫	发展家庭手工业和第三产业脱贫
简要介绍	1.发展股份合作制经济,推行“政府+龙头企业+金融机构+科研机构+合作社+农户”的股份合作模式,每个村特别是贫困村至少建立一个股份合作经济体 2.到2020年,每个乡镇建成1~2个1000亩以上的农业园区。依托现代农业园区,统一用扶贫资金为贫困户入股,协助贫困户把自己土地流转为公司入股并到公司打工,实现分红金、土地租金和务工薪金“三金”收入	1.推进“一村一品”产业发展,突出抓好设施蔬菜、高效林果、畜牧、食用菌四大脱贫主导产业 2.实现全县蔬菜种植10万亩,高效林果种植30万亩,食用菌、中药材5万亩,年生猪出栏50万头,奶肉牛存栏2万头,獭兔50万只,蛋鸡100万只	1.积极发展家庭手工业,按照企业带动、农户参与、政策扶持、电商营销的思路,充分发挥家庭手工业吸纳人口多、增收成效快的优势。每个贫困村有1~2家电商 2.大力发展农业品加工、仓储、物流业,加快一二三产业融合发展,引导贫困群众围绕家庭手工业开办小商店、农家乐,发展休闲观光和商贸旅游产业,有效增加经营性收入

注:本表依据B县《关于坚决打赢脱贫攻坚战的实施意见》整理而成。

[1]中央、省、市都制定了相应的脱贫攻坚责任制实施细则,均明确“县级党委和政府承担脱贫攻坚主体责任,县级党委和政府主要负责人是第一责任人”。

[2]国务院:《关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》,2016年12月2日, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content_5142197.htm。

[3]中共A省办公厅 A省人民政府办公厅印发《关于建立贫困退出机制的实施意见》的通知。

[4]B县人民政府关于印发《B县统筹整合财政涉农资金使用管理办法》的通知。

[5]殷浩栋、汪三贵、郭子豪:《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》,〔北京〕《社会学研究》2017年第6期。

[6]这里产业扶贫的范围界定,依据的是《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》(国发〔2016〕64号)中对产业扶贫的解释,详细范围见本文第一章。

如表2所示,B县精准扶贫的纲领性文件规定了产业扶贫的必需工作:每个贫困村至少建立一个股份合作经济体、“一村一品”产业发展项目及每个贫困村1~2家电商等。除此之外,还有上级传导的产业扶贫任务目标——2017年12月底前,实现建档立卡贫困村、贫困户产业扶贫全覆盖^[1]。我们的调查发现,驻村帮扶工作队的产业扶贫工作紧紧围绕这些展开,县里的扶贫资金亦大多用于此。

2. 贫困退出与激励

如前所述,打赢脱贫攻坚战作为一项重要的政治任务,给B县党委和政府造成了极大的压力。通过压力传导与层层加码,B县在《关于坚决打赢脱贫攻坚战的实施意见》中明确要求全县要在2017年^[2]消除绝对贫困现象,摘掉贫困县帽子,完成贫困退出工作。B县还在该意见中强调了驻村工作的重要性:“第一书记任期不少于两年,不脱贫不脱钩,早脱贫早脱钩。”一位驻村干部也这样描述道:

年初定的扶贫方案你必须得完成,完不成下年继续待村子里,年终考核就直接是不合格。(访谈编号:20170125H1)

那么,贫困村与贫困户要怎样才算是脱贫呢?B县县委县政府制定了贫困户七项退出指标与贫困村十项退出指标。指标如表3所示。

表3 B县贫困退出指标

	贫困户七项退出指标	贫困村十项退出指标
主要内容	贫困户人均纯收入高于国家扶贫标准;有安全住房;无因贫辍学学生;参加新型农村合作医疗;参加城乡居民基本养老保险;有安全饮水;生产生活用电有保障	贫困发生率小于2%;村内主要道路硬化亮化;贫困户住房安全比例100%;贫困户饮水安全比例100%;有标准化村卫生室;有综合性文化服务中心;有农村股份合作组织;有村级集体经济年收入;新型农村合作医疗参合率95%以上;城乡居民基本养老保险参保率95%以上

注:本表依据B县《关于2017年脱贫攻坚工作告全县村民书》整理而成。

从贫困退出指标我们可以看到,贫困户七项退出中的第一项“贫困户人均纯收入高于国家扶贫标准”,与贫困村十项退出指标中的第一项“贫困发生率小于2%”、第七项“有农村股份合作组织”、第八项“有村级集体经济年收入”客观上都要求驻村工作队开展产业扶贫工作。

那么怎样才能高效地完成产业扶贫工作并实现贫困退出呢?最有效的做法显然是着眼于县里已经规定的产业扶贫重点方面的工作,并依照这些意见来开展工作。扶贫资金的供给与分配印证了这一点。

3. 资金供给与分配

2016年以来,B县作为国家扶贫开发重点县,获得了大量的各级财政扶贫资金。在2017年,B县共获得了市以上财政专项扶贫资金6766万元,包括中央资金5275万元、省级资金1238万元、市级资金253万元;其中光伏项目1728万元,养殖项目60万元,雨露计划17万元,资产收益项目4921万元,项目管理费40万元^[3]。这意味着在B县获得的6766万元市级以上财政专项扶贫资金中,有6749万被用于产业扶贫。

如果从2017年B县整合涉农资金项目实施来看,计划用于产业扶贫的资金则更加可观。使用情况如表4、表5所示。

表4 B县整合涉农资金项目实施情况(2017年)

资金总额	基础设施	危房改造	产业项目	其它
21911.6万元	8906万元	1457.58万元	10941.02万元	607万元

注:本表依据B县扶贫办2017年整合涉农资金项目实施计划表整理而成。

[1]B县所在地级市《关于推进产业扶贫项目全覆盖的实施意见》。

[2]国家规定的是2020年。

[3]B县所在地级市《2017年各县财政扶贫资金项目公示》。

表5 B县扶贫办产业项目资金使用情况(2017)

资金总额	股份制项目	扶贫微工厂 ^[1]	家庭手工业	种植养殖项目	培训费	光伏发电
10941.02 万元	7430 万元	1021.02 万元	316 万元	336 万元	110 万元	1728 万元

注:本表依据B县扶贫办2017年整合涉农资金项目实施计划表整理而成。

表4、表5的数据表明,在2017年,B县整合涉农资金达21911.6万元,其中过半资金被计划用于产业扶贫。产业扶贫资金的分配与B县产业扶贫的制度安排是一致的,最为看重的股份制项目得到了最多的资金,家庭手工业和种植养殖项目也得到了相应的资金支持^[2]。股份制项目,即B县市级以上专项扶贫资金使用公示里提及的资产收益扶贫^[3]。

这种资金分配模式激励着各驻村工作队循着项目制的逻辑、依照B县已经制定好的产业扶贫重点工作来制定项目规划,并到县里“跑”这些方面的项目,从而使得不同的驻村工作队取得了相似的工作成果。从实地调研来看,4个样本村都存在量资入股获得分红的扶贫模式。如Y村与C村的光伏发电,每个贫困户每年可以得到3000元分红;D村与X村的入股种植养殖合作社,每户每年可以得到500元的分红。

4. 小结

决策过程与执行过程的分离,曾被认为是基层共谋现象的一个驱动力^[4],因此有的学者呼吁通过给地方赋权发挥中央和地方两个方面的积极性^[5]。通过把项目发包权下放到县,由贫困县自主确定扶贫项目和决定扶贫资金的使用,缩短了决策过程与执行过程的距离。

为了完成贫困退出的政治任务,一方面也是出于规范资源分配的目的,县级政府遵循控制逻辑,通过制定细致的发展规划、贫困退出要求以及资金分配指南来约束驻村帮扶工作队的行为,尽可能地减少产业扶贫中存在的不确定性,从而避免越轨现象的发生。

案例村的扶贫产业发展表明,县级政府的目的某种程度上达到了。案例村的扶贫产业呈现出高度的共性:资产收益扶贫,均是由县扶贫办出资入股企业,每个企业覆盖30户,每户一年分红500元;大部分贫困村都设立了由县级政府推广的“扶贫微工厂”,并供村庄已有企业免费使用,雇佣本村劳力,从而实现就业扶贫;3个贫困村发展了大棚蔬菜产业。在县级政府制度规范的指导下,所有的驻村工作队都完成了类似的产业扶贫。

五、产业扶贫的底层互动:基于大棚蔬菜项目的分析

尽管县级政府为驻村帮扶工作队与贫困村量身打造了产业扶贫规划,规定了产业发展的方向,规定了需要达到的产量,甚至亲自选择了量资入股的企业。但具体到贫困村,产业扶贫的模式却不是一成不变的,驻村工作队、村庄社会围绕产业扶贫展开了各自的行动,并共同塑造了迥异的扶贫模式。

[1]扶贫微工厂是B县一个贫困村的创新,先是由县级政府推广到全县,后又经B县所在地级市委市政府发文推广到全市。扶贫微工厂采取“政府出资、部门援建、村级所有、引企入驻、就业增收”的模式,被列入B县所在地级市“六大产业扶贫工程”。

[2]光伏发电项目是中央层面的制度安排,县级层面自由裁量权较小。光伏发电中央制度安排详见国家发改委等5部门2016年3月23日发《关于实施光伏发电扶贫工作的意见》(发改能源[2016]621号)。

[3]资产收益扶贫指的是财政扶贫资金、相关涉农资金与帮扶资金投入扶贫项目所形成的资产,量资入股,从而分享经济收益的形式。具体概念见国务院发《“十三五”脱贫攻坚规划》。

[4]周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,〔北京〕《社会学研究》2008年第6期。

[5]吕方、梅琳:《“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论》,〔北京〕《社会学研究》2017年第3期。

接下来,我们将围绕大棚蔬菜这一产业扶贫项目,去探讨在这一项目开展中,在不同的情境下,不同的力量之间的运作与互动模式。

1. X村:一个外部案例

从产业扶贫上来看,X村是一个外部案例,产业扶贫项目只有“量资入股”:由县里选择的两个扶贫企业,一年给贫困户500元的分红。谈及脱贫攻坚以来唯一一次评估考核,工作队队长也只是隐晦地说,“不是那么优秀”。

工作队队长介绍,X村既没有致富能人,帮扶单位又不是资源丰富的“好单位”,所有的扶贫工作都是按照县里的基本要求来开展的。也正因此,X村并没有能够兴起像其他村一样的类似大棚蔬菜的“产业发展”。

但其实,如果按照人均产业扶贫资金供给来算,X村的资金其实并不少。根据X村驻村工作队的工作报告:该村量资入股资金共69万,覆盖了该村所有贫困户。而X村本身是一个只有184户,791人的小村,建档立卡贫困户78户。根据对工作队队长的访谈和工作报告的整理,得知该村外出务工人员数为172人,青壮年劳力几乎全部外出务工,“全村脱贫以外出务工和入股企业分红为主”。无论怎么看,X村都好像是正在解体的村落,国家输入资源与干部也无法帮助村落重建共同体,更不用说发展村庄产业了。

2. Y村、D村:主导型工作队与散户大棚

Y村和D村的驻村工作队有一个共同的特点——参与甚至主导了贫困村的产业扶贫。这一点,在对两个驻村工作队队长的访谈中,鲜明地体现了出来。在提到大棚蔬菜产业的运作过程时,Y村工作队队长这样说道:

工作队想把投资少、见效快、能致富的蔬菜种植项目落实的时候,却苦于没有领头人;这时李红强找到我们,告诉我他想做这个项目,跟我详细商量的这个项目,说了优势和劣势,最后他就成了种植大棚蔬菜“第一人”……作为第一书记,我责无旁贷,于是千方百计帮他联系销路。(Y村驻村工作队访谈,访谈编号:20180218W2)

D村工作队队长更是有着共产主义式的激情,他这样描述到:

量资入股虽好,但不是内生动力,必须依靠本地资源;为此,本人亲自参加扶贫办组织的到山东寿光学习,回来后立刻组织村代表去先进村学习。后来又请了技师亲自到村来做宣传,当场设计报名表,当场就有五六十个贫困户报名。到实施阶段,有人打退堂鼓,我把那些人召集起来说,“我们共产党打仗,只能进,不能退”,为他们加油助威,最后剩了10多个贫困户。后来我又组织这10多户成立了互助组,并经过多番考察,指定了一个组长,让他操心,记工、管理、催工、水电,全面负责……(D村驻村工作队访谈,访谈编号:20180212G1)

从访谈我们可以看到,Y村和D村的驻村工作队在两村的大棚蔬菜项目中都发挥了较大的作用。根据进一步的访谈和实地走访,我们发现,两村的驻村工作队甚至主导了村庄治理。针对Y村的村情,Y村工作队队长这样评价到:

我们给他们弄得好着呢,但是我们一走,他们立刻就会出很大的问题……宗族问题、村里面的矛盾是有的,但是我们在这里压着,他们(指村民)不敢闹……这河以南的人啊,和河以北的人就不一样,北面的人想着法挣钱,南边的人想着法偷盗。但是南边的人多啊,所以要转变他们的思想,发展劳动密集型企业……之前的那个村支书还挺好,叫干啥就干啥,现在换这个,表面上好着呢,但一直跟你打马虎眼。(Y村驻村工作队访谈,访谈编号:20180218W2)

在Y村和D村的实地走访中,我们也发现,Y村和D村两村村民对工作队有着极高的评价。尤其是在对Y村工作队队长访谈时,若干村民、甚至村干部来工作队的住所寻求帮助、征求意见,对工作队队长的意见也十分尊重。在D村虽然没有看到这么热闹的场面,但是在对D村村支书访谈时,D村村支书言语中流露出的敬佩之情也足以说明了工作队的威望。在这种情况下,Y村和D村的蔬菜大棚模式就有了各自独特之处,但两村之间又有些许共性。

Y村蔬菜大棚案例:蔬菜大棚已经建好了23个,占地60亩,5个贫困户牵头,牵头人出资33万,25个贫困户入股,县扶贫办出资18.1万元作为入股资金。2017年年初已经每人得到了500元的分红,5个牵头贫困户2017年上半年平均收入7万多元。蔬菜大棚一年有8个月有20多个贫困户在此打工,每人平均月收入1000多元,光今年上半年工资就开了12万多(Y村驻村工作队访谈,访谈编号:20180218W2)。

D村蔬菜大棚案例:蔬菜大棚一共有十多个贫困户种,建了18个棚。建棚成本一亩一个棚连带带工是13000或14000,政策补助6000。贫困户是没钱的,但是他们有的是力气,于是我们就和互助组长一起,为贫困户从山东、河南统一购料,自己加工、自己盖棚,光盖棚钱就节省了2000多块,用的料还是好料。5月动工,7月大棚弄好,当时骄阳似火,大家伙干得很起劲。又从外地请了技师教技术。但是第一期收成不太好,一个棚只是4000多,主要是市场不好。11月底我们又种了西红柿、菠菜,腊月二十七八西红柿苗又补了6000株。(D村驻村工作队访谈,访谈编号:20180212G1)

在两村的蔬菜大棚模式中,贫困户是大棚种植的主体,在D村,甚至有十余户参与到了大棚蔬菜种植中。Y村则是部分贫困户作为大棚种植的主体,其他的贫困户主要是通过分红、打工来共享大棚种植发展的红利。尽管两村的蔬菜大棚模式仍然有很大的差异,但毫无疑问的是,工作队自身特质与偏好在相当程度上塑造了各自村庄的蔬菜大棚模式,村庄社会更多处于被动接受者的地位。这与C村形成了鲜明的对比。

3. C村:协调型工作队与企业大棚

C村驻村工作队的工作方式与Y村、D村截然不同,这体现在工作队对产业扶贫的意见表达上,这种不同主要由村支书的强势与C村的经济分化共同造成。在产业扶贫工作如何开展的问题上,C村驻村工作队队长这样说道:

我们先选定方向,选定了跟企业联系好了,就把企业叫过来,跟村支书谈好了,觉得合适,可以就可以了;因为毕竟最后不是我们定,工作队不能干预人家村里面的,工作队就是帮助村里发展产业。工作队就是负责协调的,帮助人家脱贫,不能干预人家的具体事务,让双方坐下来协调,看行不行。当然一般都行,不然光靠村里,很难找到资金和企业。还有就是村里如果有合适的项目,土地手续什么的办不了,通过我们来协调办这些事儿……(C村驻村工作队访谈记录,访谈编号:20180216D1)

“协调型工作队”,C村驻村工作队这样概括自己的职能,对C村村支书的访谈同样印证了这一点。而且,不仅产业扶贫,甚至包括扶贫的其他工作,也都是由村支部主导,C村工作队协助完成。与此同时,C村尽管是贫困村,却有部分先富农民。以大棚蔬菜项目为例,C村的项目规模要大得多。我们亦对该项目的总经理做了访谈,访谈要点如下:

C村大棚香菇养殖案例:我们这个项目总投资预计达到1000万元,今年包了400亩地,每亩租金是600元……人家工作队也帮咱们跑了好多政策和资金。目前的政策是明年来验收,如果每亩种的大棚容积率能够达到60%以上,就每亩补贴1.2万元,但是这个钱要每年给

贫困户分红。咱们的带动扶贫模式是我们帮他们贫困户建大棚,建好了以后把大棚承包给他们种,每年收他们2000~3000块的租金,工作队还给他们弄5万元的三年无息贷款。他们只管种,我们全部收购,每年还给他们500块分红,一年光土地租金加分红就有1000多,基本上是只要好好种,肯定比种地强得多。(香菇养殖公司经理访谈,访谈编号:20180216W1)

在C村的蔬菜大棚模式中,企业大户是大棚种植的主体,而扶贫更多的是一个附带的效益。在C村大棚蔬菜项目运行过程中,C村工作队自始至终扮演着协调者的角色,更像是地方发展的服务者,而非产业扶贫的工作者。其实,在C村还有很多其他的产业扶贫案例都有着相同的模式(如村支书家庭主导的一个种植园项目),而扶贫者和被扶贫者,反而处于产业扶贫的轨道之外了。

4. 小结

通过对四个驻村工作队产业扶贫工作的考察,我们可以发现,在县级政府一统的扶贫政策下,四个村塑造了各自富有个性的产业扶贫模式。根据对不同模式的深描,我们认为,驻村工作队与村庄力量的互动共同决定了产业扶贫模式。总的来说,驻村工作队越强势、积极地介入贫困治理甚至村庄治理,产业模式可能就越带有农民“合作主义”的倾向。与此同时,村庄力量越强势,甚至能够抗拒国家力量——驻村工作队的输入,产业模式就越有可能向“大户带动”模式靠拢。以驻村工作队和村庄力量作为二维因素对产业扶贫做理想二维划分,如表6所示。

表6 驻村工作队与村庄的互动

	驻村工作队参与程度高	驻村工作队参与程度低
村庄力量强	Y村(大户带动模式)	C村(企业模式)
村庄力量弱	D村(合作社模式)	X村(不存在)

通过对四个案例村蔬菜大棚项目的考察,我们发现,一统性的产业扶贫政策在驻村工作队与村庄的互动中,会被形塑为四种模式。驻村工作队参与程度低且村庄力量弱,非强制性的扶贫政策可能会流产,如X村,只有县级政府强制要求的产业扶贫模式。而当驻村工作队参与程度高且村庄力量较强时,则可能会出现Y村的产业模式,同时照顾到不同的利益群体。而当村庄力量与驻村工作队参与程度不同步时,则可能会出现C村和D村的模式,要么形成合作社模式,要么形成大户带动模式。

六、结论与讨论

1. 行为主体互动逻辑:控制与能动

通过“县级政府-驻村干部-村庄社会”的三维分析框架对B县四个驻村工作队的产业扶贫实践进行分析,发现产业扶贫中不同行为主体之间的互动逻辑以“控制与能动”为主要特征。不同行为主体之间的互动共同塑造了特定村庄的产业扶贫执行景观。

县级政府作为县域内最高层次的行为主体,在“脱贫攻坚”压力下,对全县的产业扶贫工作进行规划和协调,由此规范了乡村层次中驻村干部与村庄社会的互动。这种控制逻辑使得贫困村中的驻村干部与村庄社会的互动空间较为有限,全县整体脱贫攻坚计划、考核标准、资金与项目分配等引导着驻村干部与村庄社会的行为,使其整体产业扶贫行为不越轨,从而维持全县产业扶贫整体格局。这种技术治理手段某种程度上实现了其目的,各个村庄出现了具有共性的产业扶贫模式,村庄层次的产业扶贫工作得到了有效规范。

尽管县级政府总体上规范了产业扶贫政策的执行方向,但是在具体的产业扶贫发展模式上,差异还是出现了,这种差异在一些学者看来是由于驻村帮扶内容的“非制度化”导致的^[1]。B县的案例展示

[1]严国方、肖唐镖:《运动式的乡村建设:理解与反思——以“部门包村”工作为案例》,〔北京〕《中国农村观察》2004年第5期。

出这种差异是有规律可循的,驻村干部与村庄社会的互动决定了产业扶贫模式选择,这表明驻村干部与村庄社会的互动模式具有相当大的能动性。这种能动性本身是由驻村干部介入程度与村庄力量强弱所共同决定的,这一点在上一部分中做了较为充分的论述。例如,积极参与贫困治理乃至村庄治理的驻村工作队,更倾向于将扶贫模式引入“合作社”模式,即多人、多户参与的模式,遇到村庄力量时,也只是略微地作一些妥协。而对于主导乡村秩序没有太大兴趣的驻村工作队,在遇到村庄力量时,则通常会选择“迁就”的做法,要么成为“协调型”工作队,要么尽可能地少做事。

在精准扶贫中,国家下派驻村工作队,某种程度上是为了改善农村政策执行与资源输入,实现国家与农民的有效对接。但通过本文的研究,我们可以发现,在不同的行为主体“控制与能动”的互动之下,这种努力结果存在不确定性,但也可能蕴含着更为深远的意义。

2. 讨论

驻村工作队的下派为我们探讨国家在村庄发展中应扮演的角色提供了一个机会。制度文本的模糊表达、不同的村庄社会与不同的驻村工作队,为各异的国家/村庄社会互动模式创造了条件,并且将因此而形成差异化的政策执行效果。也正是这种差异化的结果,为我们探讨国家与农村社会互动对于政策执行效果的可能影响提供了机会。既然扶贫模式不是统一的,那么不同模式在效果上就会存在相对的优劣之分。虽然目前来看,各个模式的效果还有着高度的不确定性。但在未来的效果评估中,如果发现驻村工作队与村庄社会的互动出现了较之以往而言更为创新和高效的模式,那么,长期以来,农村政策执行的国家/村庄社会互动模式可能要因此而改变。

除此之外,本文未尽的讨论还有,在产业扶贫中,政府、驻村工作队与农村社会的这种互动除了形塑了产业扶贫模式外,还意味着什么?不同的产业模式会带来什么样的实际结果,在干部与村民间,会塑造怎样的政治态度?而这些,还有待进一步的研究。

本研究不足之处在于,对于村庄力量和驻村工作队的互动过程、村庄与工作队本身特质挖掘得还不够细致。这一方面是由于篇幅限制,另一方面是由于农村本身的复杂性,很难去抓住所有的细节并排序。另外,工作队的个体偏好也是一个重要的考量因素,在某些贫困村甚至可能是确定其扶贫策略的决定性因素,而对这一维,我们并没有作细致的分析,还需要去收集更多的资料。

本研究另外一个不足之处在于本研究的代表性问题。在精准扶贫的大背景下,各个县级政府成为统筹使用涉农资金的主体,因此县与县之间的产业扶贫工作也是存在很大差异的,本文分析即使再合理,亦只能代表华北一县的情况,也不能因此推论其他省、市乃至其他县的驻村工作队的情况。

〔责任编辑:史拴拴〕