

三重困境约束下精准扶贫政策执行中的基层政府行为策略——基于江西省 X 县的调查

尤琳 魏日盛¹

摘要：自精准扶贫、精准脱贫战略实施以来，处于压力型体制末端的基层政府面临层层传导的扶贫考核压力、村庄治理的“地方性知识”、村庄内生力不足等多重困境。为了纾解困境，基层政府开始对农村精英采取“倚重”“扶持”“考核”等行为策略，以保证扶贫工作持续稳定推进、帮助贫困户脱贫增收、激活村庄内生力等等。但同时，基层政府的行为策略也存在一定限度，出现扶贫项目偏离贫困户的实际需求、扶贫资源没有精准下达至贫困户、影响乡村善治目标的实现等诸多问题。为了在基层政府与农村精英之间建立良好互动关系，需要注意发挥贫困户在贫困治理中的主体作用，扩大贫困户在扶贫工作中的参与，促进村庄公共性的生长和村民组织化程度的提高，构建基层政府、农村精英、贫困户等多元主体参与的贫困治理体系。

关键词：精准扶贫三重困境行为策略

中图分类号：D601

文献标识码：A

文章编号：1243(2019)02-0035-007

一、引言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视扶贫开发工作，2013年11月，习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出精准扶贫，2015年11月23日，中共中央政治局会议审议通过了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，强调把精准扶贫、精准脱贫作为扶贫的基本方略，并进一步提出要坚决打赢脱贫攻坚战。党的十九大报告总结了五年来我国扶贫工作取得的成绩，“脱贫攻坚战取得决定性进展，六千多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从百分之十点二下降到百分之四以下”，在此基础上，进一步作出“精准扶贫、精准脱贫”的总体安排，“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会”“确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。”相关文件表明，扶贫开发工作已经提升至治国理政新高度，对于全面建成小康社会决胜期、开启全面建设社会主义现代化国家新征程具有重要的理论意义和现实意义。

“反贫困是古今中外治国理政的一件大事。”^[1]从治理的角度来看，农村的贫困表明国家治理能力的不足，^[2]扶贫是农村基层治理的重要组成部分，^[3]“扶持谁、谁来扶、怎么扶”的问题的本质就是治理制度的问题。基层政府是国家权力在基层的延伸，为了确保精准扶贫这一良政在农村基层落地，需要探寻基层政府在精准扶贫政策执行中的地位和作用。目前，学术界更多关注基层政府在精准扶贫中的行为偏差及其消极影响，李博从撤乡并镇和村庄合并的角度，指出基层政权“再悬浮”从一定程度上弱化了贫困户参与村庄治理的积极性，影响精准帮扶和精准管理的有效开展。^[4]邢成举分析压力性体制下的“扶贫军令状”导致地方政府扶贫工作的一系列应对策略，从而扭曲扶贫工作的初衷和本质，造成政府贫困治理的失灵。^[5]许汉泽指出基层政权采用动员型贫困治理策略，产生了“扶贫致贫”“精英捕获”“碎片化治理”等一系列意外的后果。^[6]朱天义指出精准扶贫中基层政权

¹**作者：**尤琳，江西师范大学马克思主义学院教授、博士、博士生导师，主要研究方向：乡村政治及基层治理；魏日盛，江西师范大学马克思主义博士研究生，主要研究方向：乡村政治及基层治理。邮编：330022

*** 基金项目：**国家社科规划基金资助一般项目“农村基层精准治理研究”（17BKS060）、江西省教育厅人文社科一般项目“推进城乡社会治理一体化发展路径研究”（MKS161012）的阶段性成果。

存在的选择性治理偏好，乡镇政权往往依据乡村的承接能力以及资金配给能力将扶贫项目进行选择性的分配。^[7] 陈成文、王祖霖指出基层政府在精准扶贫政策设计时的“短视化”和政策执行的“山头主义”，导致政策之间衔接度不足，影响社会力量扶贫的可持续发展。^[8] 莫光辉、陈正文指出地方政府在执行中存在的形式化的问题、在扶贫资源管理上的扶贫行为异化问题，导致一些地区“扶富不扶贫”、一些不法执权者将贫困资格变成了“福利”。^[9] 总的说来，学术界考虑到“压力型”体制、村庄合并等外在因素对基层政府的影响，具体分析了精准扶贫政策执行中基层政府行为表现及其后果，但是没有关注基层政府如何结合村庄这一场域中的农村精英、贫困户开展具体的实践机制，在村庄最终形成一种怎样的治理秩序与目标。笔者指出三重困境约束下基层政府对农村精英采取“倚重”“扶持”“考核”等行为策略，因此本文的问题意识是：基层政府对农村精英合作互动的内在逻辑是什么？具体表现如何？对精准扶贫工作会产生怎样的影响？如何促进基层政府与农村精英之间建立良好互动关系？本文从精准扶贫政策执行中基层政府对农村精英合作互动逻辑的角度，分析基层政府对农村精英行为策略的内在原因，探讨基层政府对农村精英行为策略的具体表现和政治社会后果，提出构建基层政府、农村精英、贫困户等多元主体参与的贫困治理体系的相关建议。

目前，学术界对农村精英有不同的界定，本文所指的农村精英是指在农村场域内，在经济资源、政治地位、社会资源、社会关系、社区威信等方面具有相对优势，在精准扶贫和农村治理方面发挥着重要作用的体制内精英与体制外精英，其中，体制内精英包括村（组）干部，体制外精英包括与村干部之间有着密切往来和联系的村庄经济能人以及社会精英。由市、县、乡派精准扶贫结对帮扶干部、第一书记，其职责主要是会同乡村两级全面落实省、市、县关于精准扶贫的部署安排，本文所指的农村精英不包括帮扶干部、第一书记。

本研究采用的个案，研究资料来源于笔者 2017 年 2 月—7 月在江西省 X 县 N 镇的实地蹲点调研。X 县总人口 84.6692 万，农业人口 71.3832 万人，“十三五”贫困村共有 130 个。根据 X 县 2017 年 2 月的政府工作报告，2016 年减少贫困村 32 个，减少贫困户 6754 户 24554 人，贫困发生率由 9.7% 下降至 6.3%。计划到 2019 年实现贫困县脱贫摘帽，到 2020 年实现贫困人口全面脱贫。目前，X 县脱贫难度大的人口占比 20% 左右，主要分布在边远乡镇的边远山村，如 X 镇 Z 村、N 乡 N 村等。

二、精准扶贫政策执行中基层政府的三重困境

（一）精准扶贫的“技术治理”遭遇“地方性知识”的困境

目前我国实行的是中央统筹、省负总责、市县抓落实的精准扶贫工作机制，形成了从中央到村庄“一竿到底”的系统工程。在精准扶贫政策实施与推进过程中，为了实现政策制定者与执行者之间的信息对称，采取以数字为计量核心、以建档立卡为实施手段，将治理对象、治理行动和治理效果都予以量化的技术治理。^[10] X 县所在省高度重视扶贫对象建档立卡信息建设，要求以建档立卡扶贫对象为核心，扎实做好贫困户精准识别、精准扶持、精准帮扶、精准退出等各项数据的录入、更新、维护工作，实行有进有出的动态管理。^[11] 在确定建档立卡对象时，X 县采取农户申请、组级评议、组级公示、村级审核、村级公示、乡级复核、村级公告的“七步法”，在识别标准上采用国家规定“两不愁、三保障”、家庭人均收入 3335 元的脱贫标准，在查看申请人收入状况时进行“五查五看”。客观上看，采取这些技术治理的手段，能够更好地把扶贫工作做实做细。但同时，精准扶贫中技术性治理遭遇到“地方性知识”的困境。调研中发现，在组级评议和村级审核这两个环节，村民对于最贫困的人群能够达成共识，但是在对处于贫困边缘的相对贫困户的识别，由于这类农户之间经济收入差距不大，因而难以认定谁是贫困户。随着精准扶贫政策含金量不断提高，可能出现进入建档立卡的贫困农户因为享受了相应政策，实际生活水平还高于其他没有纳入建档立卡的贫困户等问题，现实中为了争取成为贫困户而闹矛盾甚至上访的现象屡见不鲜。出于维护村庄和谐稳定的考虑，村组干部采取平均主义逻辑，根据家族、宗族的人数和势力轮流确定建档立卡对象，这种“关系扶贫”“人情扶贫”的分配方式，导致很多贫困户被排挤。N 乡 N 村一户村民说，“我是永远也评不上贫困户的，因为小组评议时我没有兄弟帮我投票，能够评上贫困户的全部是与我家境相当，但是要么兄弟多，要么家族大。”他甚至直言：“要是以后还采取评议的方式，我再也不会去申请了。”

（二）国家日益加大扶贫资金投入遭遇村庄“空心化”的困境

为了加快精准脱贫步伐，国家日益加大扶贫资金投入。财政部发布信息，截至 2017 年 6 月 8 日，2017 年预算安排补助地方中央财政专项扶贫资金 860.95 亿元已全部拨付地方。^[12] X 县所在省数据显示，2016 年中央和省级共投入扶贫资金 598978 万元，其中，中央下达财政专项扶贫资金 229715 万元，省本级投入 369263 万元（省级财政专项扶贫资金 174263 万元，发行易地搬迁扶贫地方政府债 195000 万元）。^[13] X 县所在省考虑到致贫因素的复杂性，要求结合贫困地区和贫困人口的具体情况，实施产业扶贫等十大扶贫工程。^[14] 在十大扶贫工程中，由于产业扶贫能够帮助贫困户融入农村产业化、带动贫困户稳定增收而成为发展的重点。X 县所在省要求“以产业扶贫为根”，大力支持贫困农户因地制宜发展产业，提高贫困群众的参与面和受益度。^[14] 但是，由于自然条件较差、基础设施建设落后、技术与资金贮备不足等原因，X 县大部分地区农村农业产业化程度较低，难以提供足够的就业机会，致使农村青壮年劳动力大量进城务工，劳动力短缺现象严重。与此同时，X 县大部分农村的村集体经济组织名存实亡，农民组织化程度较低，贫困户参与产业扶贫的程度和水平不高。以 X 县 N 乡 Z 村为例，X 县为了扶持贫困村和贫困户发展产业，制定了《X 县产业扶贫工作实施方案》（以下简称《实施方案》），明确“产业扶贫资金主要用于扶持贫困村产业发展或非贫困村能够带动贫困户产业发展建立利益联结机制的合作组织及建档立卡的贫困户”，对主要扶持产业、政策措施等作出明确规定。N 乡 Z 村精准扶贫户产业发展情况摸底表上记载，截至 2017 年 3 月 31 日，Z 村 8 户贫困户中有 2 户是五保户，无劳动力，属于兜底扶贫对象，6 户贫困户多数是老弱病残，他们对发展产业信心不足、缺技术、抗御市场风险能力弱。为了更好地帮扶，当地政府选择将家畜养殖作为扶贫产业，6 户贫困户中除了 1 户加入华山合作社，其余的 5 户均自行养殖鸡、牛、兔子等，从养殖数量、产业奖补及收益情况看，属于用传统的方法进行小规模的家禽养殖。表面上看，Z 村产业扶贫达到了《实施方案》中的规定的目标，“确保有劳力、有意愿的贫困户至少发展 1 项产业”“贫困户脱贫产业收入达到 60%以上，贫困户产业覆盖达到 100%”。但是，笔者在与贫困户访谈中得知，贫困户对脱贫的前景不大乐观，由于传统的小规模养殖比合作社的管理成本更高，如果在某年遭遇到畜禽疫情、市场销售不畅等市场风险，他们不仅不能脱贫甚至可能会陷入更贫穷的境地。甚至部分贫困户害怕因产业经营失败无力还贷，怕承担风险，不愿意通过银行贷款负债发展产业。

（三）政府日益加大扶贫力度遭遇贫困户“精神贫困”的困境

为了实施精准扶贫、精准脱贫战略，根据中央扶贫开发工作会议“要层层签订脱贫攻坚责任书、立下军令状”“有脱贫任务的省市区，要根据实际情况作出相应安排，层层压实责任，级级传导压力”^[1]的要求，中央与贫困情况严重的 22 个省（自治区、直辖市）签订了扶贫攻坚“军令状”。在“军令状”、“责任书”等外部压力驱使下，县乡政府往往自我施压，在有限资源和有限时间的条件下采取超常规举措完成扶贫攻坚的任务，^[15] 实现跨越式的发展。^[16] 实践中，压力型体制的目标设置和激励强度超过了地方政府的现实条件和实际能力，^[17] 导致基层政府动员能力到了极限。以 X 县为例，X 县安排一名县委常委为专抓扶贫攻坚的县领导，乡镇党委书记、村书记为本级第一责任人，层层签订责任书，立下军令状，落实“一把手”责任，形成县乡村三级书记一起抓扶贫的工作格局。目前，X 县各乡镇扶贫干部除了乡镇党委副书记及 3 名扶贫专干等乡镇干部之外，还包括县直（驻县）各单位帮扶干部、驻县市直“三送”（扶贫）工作队及第一书记。为了确保帮扶制度不流于形式，X 县对帮扶干部严格执行“两细则一办法”，规定帮扶干部每月入户帮扶 2 次以上，驻村工作队长、“第一书记”每月驻村帮扶 20 天以上等等职责任务。通过目标考核责任制，X 县制定“日常抽查、半年检查、年度考核”相结合的考核办法，加强对各乡镇区、各部门、各单位驻村帮扶和干部结对帮扶工作的考核。由于考核的结果事关县乡干部的“乌纱帽”和“铁饭碗”，X 县大量县乡干部除了完成本单位日常工作之外，还要花费大量精力时间投入脱贫攻坚工作，各乡镇取消双休日、节假日，加班加点，查缺补漏，积极帮助贫困户解决实际问题，在“白+黑、5+2”的工作节奏与巨大考核压力面前，他们身体上、精神上都备受煎熬。但是，政府切实担起扶贫开发的工作责任，成了乡村减贫核心^[18]的同时，贫困户脱贫内生动力不足，缺乏改变贫困面貌的意志、行动和决心。以 X 县 N 乡为例，一些贫困户在任何场合都争先恐后“哭穷”“诉苦”，相互争穷、竞相比穷的情况屡见不鲜；有些等待观望，内生动力不足，脱贫愿望不强烈，只想躺在“贫困户”床上睡大觉，存在“等、靠、要”思想。甚至更为极端的是，由于低保户的补贴可以完全支撑贫困户的生活，有些贫困户居住在大山，帮扶干部多次要求他们搬迁到人口集中的村落居住，但是他们一直找各种理由推脱，依靠政府发放的低保金混日子。

三、精准扶贫政策执行中基层政府的行为策略

（一）精准扶贫与基层政府在治理中的自主空间

在我国行政管理体制中，县乡基层政府是中央政策执行过程最终环节，决定了基层政府最重要的工作内容是贯彻执行上级政府下达的各项政策指令。“压力型”体制下，为了完成上级政府下达的各项政策指令和行政任务，处于行政链条末端的基层政府，凭借其拥有的能够灵活执行上级指示的组织基础和制度环境，^[19]合理利用任何有助于目标实现的技术、策略、手段和方式。^[17]据此，有学者提出“正式权力的非正式运作”^[20]“权宜性治理”^[21]“对上级的政策进行选择性地执行”^[22]“非正式的变通行为”^[19]“乡村精英与政府扶贫干部形成互利共谋的合作关系”^[23]等等概念，这些关于基层政府在治理中行为与手段的描述，表明基层政府与基层干部在基层治理中享有一定自主空间。

在乡村社会急速变迁和转型背景下，基层治理主体与治理规则处于相互交织的双重变奏中。^[24]自精准扶贫、精准脱贫战略实施以来，脱贫攻坚成为中国全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，政府以前所未有的力度推进。从精准扶贫的政策设计来看，理想的扶贫过程应该是一个贫困户在政府的帮助下主动脱贫的过程，^[25]政府在扶贫过程中应当发动贫困户的参与，确保贫困户在精准扶贫实施中的知情权、话语权和获益权得以保障和实现。但是，在“自上而下”层层传导的扶贫考核压力下，基层政府在精准识别贫困户时遭遇村庄治理“地方性知识”的困境，基层政府日益加大的扶贫资源投入和扶贫力度遭遇村庄内生力不足的困境等等。为了实现治贫和发展的政治目标，基层政府同样会利用在基层治理中的自主空间，将贫困户作为扶贫治理场域中的客体，开始对农村精英采取“倚重”“扶持”“考核”等合作互动策略，依靠农村精英在村庄内的经济、政治和社会关系等方面的优势地位承担起扶贫脱贫的任务。

（二）精准扶贫政策执行中基层政府行为策略的具体表现

本文所指的基层政府的行为策略是指基层政府通过对农村精英采取“倚重”“扶持”“考核”等行为，在激发农村精英参与扶贫工作积极性和主动性的同时，通过目标考核规范农村精英参与扶贫行为，实现精准扶贫的绩效考核任务，使贫困得以消解。主要表现为四个方面：

1. 倚重和依靠农村精英

面对组织化程度较低的贫困户，基层政府在进行精准识别和精准帮扶过程中，如果直接“一对一”和数量庞大又高度分散的贫困户打交道，可能会费时费力并且效果不理想。为此，基层政府在扶贫日常工作中倚重和依靠农村精英，尤其在对贫困户的识别、对贫困户产业扶贫贷款的申请、各类扶贫项目的实施等方面，基层政府高度倚重和依靠农村精英。例如，在建档立卡对象的确定上，X县采取“七步法”，其中，组级评议和村级审核这两个环节的实质，是国家在统一精准识别的程序和规范前提下，把对贫困农户认定的权力下移给了乡村社会，让熟悉贫困户情况的村组干部等农村精英一起讨论决定。基于村庄治理“地方性知识”的影响，村组干部在组级评议时具有较强的导向性，基层政府一般也认可村级组织报送的名单。在贫困户产业扶贫贷款的申请上，X县规定“产业扶贫信贷通”贷款申请对象向银行提交申请贷款的资料，必须由村委会、市县驻村扶贫工作队和乡镇驻村干部对项目进行论证签署意见后，统一做好贷款申请材料的收集上报工作，并且要求村委会做好项目的跟踪与服务。在对扶贫项目的确定上，X县政府主要根据各乡镇上报的项目建议书，而乡镇撰写项目建议书的依据是各个村的上报材料和汇报。

2. 扶贫资源向农村精英倾斜

“压力型”体制下，基层政府承担“自上而下”层层加码的考核压力，基层政府要围绕各项考核指标展开扶贫工作，在规定的时间内完成各项考核指标。面对贫困户可持续发展能力脆弱、内生力不足等问题，为了带动贫困地区产业全面发展，以点带面为贫困人口稳定脱贫提供有力支撑，基层政府在扶贫资源上加大对农村精英的倾斜。例如，X县N乡的2个肉牛养殖专业合作社链接了64户精准扶贫户，但是，目前这两个合作社存在规模较小，链接的贫困户有限等困难，并且均达不到合作社验收要求

——“一是‘七有’标准，二是与贫困户建立了分红、务工、入股、物技服务、回收产品等利益联结模式”条件。为了扶持两个合作社发展，X 县 N 乡对两个合作社给予一次性 20 万元奖扶资金，协助合作社办理“财惠通”授信贷款基地建设 200 万元，并整合交通、水利、电子商务、水保及秀美乡村建设资金，对合作社所需的水、电、路旅游配套设施进行扶持。

3. 加强对农村精英的培养

面对贫困户内生力不足的现状，为了提高贫困者对改变自身贫困状况的期望，增强改变贫困面貌的意志、行动和决心，基层政府加强对农村精英的培养，充分发挥农村精英在脱贫攻坚中带头人作用，着力调动贫困户奋发脱贫的积极性，提高贫困户的自我发展能力。X 县按照《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》“选好配强村级领导班子，突出抓好村党组织带头人队伍建设，充分发挥党员先锋模范作用”相关规定，提前谋划考虑村“两委”换届，实施了人才“回引”工程和“实习村干部”制度，截至 2017 年 7 月，全县共“回引”982 名人才。以 X 县 X 镇 Z 村为例，X 镇党委在村党支部换届时，选拔政治素质好、能带领乡亲共同致富的致富带头人曾某回村参加村党支部书记竞选，选拔外出务工经商人员曾某某回村竞选村委会主任，在本村培养选拔优秀青年农民曾某某、金某某担任村委会会计、妇女主任。为了提高村级组织带头致富能力，X 镇党委大力扶持由 Z 村村党支部牵头发起、村“两委”干部和党员能人带头参与的 HN 农民专业合作社。HN 农民专业合作社成立两年多来，采取土地入股和金融贷款方式，吸收了 30 户贫困户入股合作社，提供了 26 个贫困户就业岗位，通过劳务收入和年终分红，实现了贫困户脱贫和村民收入的增加。曾某也先后获得“中国乡村旅游致富带头人”“江西省劳动模范”等荣誉称号。

4. 严格目标考核

为了确保扶贫工作任务圆满完成，各级政府不断强化扶贫开发考核机制，以脱贫实绩作为对各地党委和政府脱贫攻坚工作成效考核的重要依据，严格的考核目标通过层层分解发包到各级责任主体，形成了“县抓乡镇区、乡镇区抓村组、村组抓贫困户”的工作推进体制。X 县始终把脱贫攻坚工作视为头号工程，把脱贫攻坚工作作为县委常委会、政府常务会和乡镇党政联席会的首要议题进行研究讨论，按照《X 县扶贫帮扶干部管理考核办法》《X 县精准扶贫工作问责实施细则（试行）》和《X 县精准扶贫常态督查工作方案》文件精神，强化了村“两委”主要负责人脱贫工作责任考核，因贫困户识别、退出、帮扶等原因不到位的，要同时问责村“两委”主要负责人。例如，X 县 X 镇将精准扶贫列为“书记工程”，要求村居党支部书记、村委会主任向 X 镇党委、X 镇政府签订了脱贫攻坚责任书，建立了脱贫攻坚责任追究体系，明确了职责任务，对脱贫攻坚不力的村支书、村主任予以撤换和调整。

四、精准扶贫政策执行中基层政府策略性行为的实践后果

实践表明，基层政府的策略性行为带来了三个方面的成效：一是保证扶贫工作持续稳定地推进。基层政府依靠农村精英推进精准扶贫政策的实施，确保在一个具有自身的内部结构、行为方式和价值观念的村庄，农村精英的行为能够符合村庄治理逻辑、血缘人情和地方风俗文化等“地方性知识”，精准扶贫政策能够得到大多数贫困户的理解、配合和参与，从而促使精准扶贫政策“落地”。二是带动贫困户脱贫增收。基层政府通过将扶贫资源向农村精英倾斜，支持和帮助合作社的发展，增强合作社带动贫困户脱贫致富能力，扩展了贫困户的收入渠道，解决贫困户持续增收的问题。三是激活村庄内生力。基层政府通过对农村精英的培养，吸引了大批的外出精英回乡创业或加入村两委，返乡精英带回资金、技术、传播先进理念，提高村级组织带头致富能力，激发起贫困户要脱贫致富的信心，促进农村经济生活条件的改善与农村社会的发展。

但同时，从基层政府策略性行为的内容、形式、目的及机制看，仍有其限度。一是扶贫项目偏离贫困户的实际需求。由于基层政府精准扶贫的策略性行为，基层政府扶贫工作的出发点在于完成扶贫考核目标，导致扶贫项目的运作与基层政府中心工作基本一致，基层政府运营项目的过程就是执行中心工作的过程。^[26]笔者在调研中发现，县乡等基层政府很热衷兴建各种大型基础设施建设项目，而与农民的生产生活息息相关的特别是农业生产所依赖的公共服务项目却无人问津，使得扶贫项目偏离贫困户的实际需求。二是扶贫资源没有精准下达至贫困户。市场经济冲击下农村社会结构日益分化，形成了包括村干部、专业大

户在内的农村精英阶层和贫困户、普通村民构成的大众群体，前者经济状况较好、与基层政府关系密切，在扶贫资源和项目的表达和分配上享有话语权，后者则被排斥在村庄公共权力之外，在扶贫资源和项目的表达和分配上成为沉默的大多数，导致部分扶贫资源收益被农村精英获取，扶贫资源难以真正惠及贫困户。三是影响乡村善治目标的实现。农村精英在协助基层政府完成各项扶贫工作过程中，逐渐在经济资源、政治地位、社会资源、社会关系、社区威信等方面汇聚相对优势，在村庄权力结构中居于垄断地位。与此同时，基层政府回避贫困户是贫困治理的多元治理主体之一，将贫困户作为贫困治理的客体，不仅使得扶贫资源在分配和使用过程中将多数普通村民排斥在外，而且导致村民参与村庄公共事务动力不足，影响乡村善治目标的实现。

五、余论

自精准扶贫政策实施以来，基层政府代国家向贫困村、贫困户输送和分配扶贫资源时，改变传统的政府主导型扶贫模式，基层政府开始对农村精英采取“倚重”“扶持”“考核”等合作互动逻辑，这种行为策略包括两个面向：一方面，基层政府面对精准扶贫政策执行的困境，主动调适自身的角色与行为，通过与农村精英的合作推进扶贫工作持续稳定地开展，带动贫困户脱贫增收和激活村庄内生力等；另一方面，农村精英积极参与到扶贫工作，不仅促使精准扶贫政策有效“落地”，而且促进农村产业化发展，增强农村精英带动贫困户脱贫增收的能力和农村精英在村庄公共权威。

需要指出的是，基层政府对农村精英采取行为策略是精准扶贫政策执行中的一个阶段性特征，为了在基层政府与农村精英之间建立良好互动关系，需要注意发挥贫困户在贫困治理中的主体作用，扩大贫困户在扶贫工作中的参与，促进村庄公共性的生长和村民组织化程度的提高，构建基层政府、农村精英、贫困户等多元主体参与的贫困治理体系。一是营造人人参与扶贫工作的良好氛围。基层政府应当加大精准扶贫政策宣传的力度，创新精准扶贫宣传的方式方法，在全社会营造浓厚的扶贫氛围，确保精准扶贫政策家喻户晓、人人皆知。同时，基层政府应当重视贫困户在贫困治理中的主体地位，充分考虑贫困户的脱贫发展需求，针对不同贫困农户致贫原因的差异，设置多样化的帮扶措施，实现扶贫措施到户“因户制宜”“一户一策”，激发贫困户参与扶贫工作的主动性和积极性，逐步形成人人参与扶贫工作的良好局面。二是发挥农村精英在扶贫工作中的带头和帮扶作用。建立健全对农村精英的选拔、培养、管理、激励和监督机制，从制度上规范农村精英参与精准扶贫各项工作，避免精准扶贫中的“精英俘获”现象；在组织上充分发挥农村基层党组织对农村精英的管理和领导作用，引导农村精英成为带动贫困户脱贫增收的坚强力量；在文化上引导农村精英和村民树立共同体意识，激发农村精英滋生为促进村庄经济发展、带动贫困户脱贫增收的身份自豪感。三是发挥村庄内部互动减贫作用。健全村党支部领导的村民自治机制，加快推进贫困村村务监督委员会建设，继续落实好“四议两公开”、村务联席会等制度，完善精准扶贫识别机制，将基层政府的“技术治理”与村民自治运行机制有机结合起来，推动民主评议机制科学化和规范化，提高村民和贫困户对扶贫工作的认同度和满意度，激发村庄内部形成和谐的脱贫致富环境。四是提升农民的内生动力和造血功能。通过“智”“志”双扶，帮助农民克服“等靠要”思想和“救世主”期盼心理，重塑农民在精准扶贫中的“主人翁”意识，敢于克服当前脱贫攻坚的困难和问题，树立脱贫致富的发展目标和毅力决心，从而真正地“拔穷根”“治穷病”。此外，还要对贫困户开展实用技术等各种技能培训，从根本上提高贫困户的致富能力，提高贫困户的“造血”本领，实现靠自己努力改变命运。

参考文献

[1] 习近平. 在中央扶贫开发工作会议上的讲话 [Z]. 2015-11-27.

[2] 郑永年. 中国农村的贫困与治理 [EB/OL], http://www.sohu.com/a/138050176_729309, 2017-05-03?.

[3] 谭同学. 参与式理论祛魅、文化自觉与精准扶贫——基于贵州 S 山区县的调查 [J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版), 2017(1).

[4] 李博. 村庄合并、精准扶贫及其目标靶向的精准度研究——以秦巴山区为例 [J]. 华中农业大学学报(社会科学

版)， 2017(5) 。

[5] 邢成举. 压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016(5) 。

[6] 许汉泽. 精准扶贫与动员型治理: 基层政权的贫困治理实践及其后果——以滇南 M 县“扶贫攻坚”工作为个案[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2016(8) 。

[7] 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(人文社会科学版), 2017(1) 。

[8] 陈成文、王祖霖. “碎片化”困境与社会力量扶贫的机制创新[J]. 中州学刊, 2017(4) 。

[9] 莫光辉、陈正文. 脱贫攻坚中的政府角色定位及转型路径——精准扶贫绩效提升机制系列研究之一[J]. 浙江学刊, 2017(1) 。

[10] 王雨磊. 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 2016(6) 。

[11] 江西省扶贫和移民办公室. 关于全力打好精准扶贫攻坚战的决定[Z]. 2015—05—29.

[12] 何晓源, 郁琼源. 中央财政拨付 2017 年财政专项扶贫资金 860 亿元[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-06/12/c_1121130265.htm, 2017—06—08.

[13] 江西省扶贫开发领导小组. 关于进一步加强脱贫攻坚基层基础工作的指导意见[Z]. 2017—05—15.

[14] 中共江西省委办公厅, 江西省人民政府. 关于解决打赢脱贫攻坚战的实施意见[Z]. 2016—05—20.

[15] 顾仲阳. 22 个省区市和中央签署脱贫“军令状”[J]. 农村工作通讯, 2015(23) 。

[16] 张晨. “动员—压力—运动治理”体制下后发地区的治理策略与绩效——基于昆明市 2008—2011 年的发展经验分析[J]. 领导科学, 2012(11) 。

[17] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2011(3) 。

[18] 王三秀. 农村贫困治理模式创新与贫困农民主体性构造[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2012(8) 。

[19] 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) 。

[20] 孙立平、郭于华. “软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇收粮的个案研究[A]. 清华社会学评论·特辑[C]. 鹭江出版社, 2000.

[21] 清华大学社会发展研究课题组. 以利益表达制度化实现社会的长治久安报告[N]. 中国青年报, 2010—04—18.

[22] O' Brien, Li, Lianjiang, Selective Policy Implementation in Rural China, Comparative Politics, 1999,

[23] 王海娟、贺雪峰. 资源下乡与分利秩序的形成 [J]. 学习与探索, 2015(2) .

[24] 马良灿、黄玮攀. 中国乡村治理主体与治理规则的双重变奏 [J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2017(4) .

[25] 覃志敏. 连片特困地区农村贫困治理转型: 内源性扶贫——以滇西北波多罗村为例 [J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2015(6) .

[26] 冯猛. 项目制下的“政府—农民”共事行为分析——基于东北特拉河镇的长时段观察 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015(5) .