

精准扶贫基建项目“精英俘获”问题与治理

——基于湖南省 H 村的个案研究

王富国 袁雄¹

（长沙民政职业技术学院，湖南 长沙 410004）

【摘要】：精准扶贫是实现伟大中国梦的必经之路，做好扶贫基础设施建设对于乡村发展意义重大。基于对湖南省 H 村的实地调查发现，精准扶贫基建项目存在“精英俘获”问题，村内精英作为俘获主体，垄断了村里的基建项目。研究发现，村内精英通过直接俘获、联合俘获、代理俘获、分包俘获四种方式俘获基建项目，导致了扶贫资金浪费，加剧了村庄腐败。在“差序格局”的社会关系基础、双重收益的内驱动力和法治滞后的宽松环境等共同作用下，村庄精准扶贫基建项目“精英俘获”得以产生。治理该问题，需要完善外部监管体系、加强内部法治建设、调动群众自主参与。

【关键词】：精准扶贫 精英俘获 基建项目 治理路径

【中图分类号】F327 **【文献标识码】**A

1 问题的提出

精准扶贫是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴“中国梦”的重要保障。基础设施建设是实现脱贫的基础保障，其项目推进的顺利程度、质量好坏决定扶贫开发的后续效果。当前，精准扶贫基建项目中，广泛存在“精英俘获”现象，精英们通过非正式方式俘获基建项目，这种俘获违背合法流程，项目进度、工程质量等无法把控，导致结果低于预期，扶贫资源利用低效。

学界对于“精英俘获”的研究最早可以溯源到奥尔森等人的“利益集团俘获”范式。在发展领域，精英俘获指的是本应该惠及大众的资源被少数群体（常常是政治或经济上有权力的集团）占有，从而导致在政治和经济上权力较弱的集团的利益受到损害的现象。

精英俘获已被有关研究者证实是导致项目无效的最主要原因。作为体制精英、经济精英、社会精英的精英联盟在俘获村庄公共资源中起了垄断性作用。陈亮和谢琦对精英俘获进行了类型学分析。胡联等人发现精英俘获不仅导致公共资源损失和本应收益的弱势群体受损而且会破坏地区治理秩序，造成社会和政治后果。刘升从制度、结构和文化分析了精英俘获产生的社会基础，李祖佩，曹晋认为国家治理转型导致的村庄“权利真空”、乡村治理的“不出事”逻辑和乡村社会日益扩大的舆论容忍等成因促成了精英俘获。

为了规避“精英俘获”问题，研究者探讨了加强外部监督、注重民主参与、完善制度设计等治理手段。综述发现，“精英

¹**作者简介：**王富国（1989-），男，讲师，研究方向：社会工作与社区治理。

袁雄（1988-），男，讲师，研究方向：农村社会工作。

基金项目：雄安新区管委会公共服务局委托课题：社会工作参与雄安新区脱贫攻坚长效机制研究（20201014XA）

俘获”的“在地化”研究较少，缺少对精英俘获方式的分类考察，村内精英如何俘获精准扶贫基建项目的个案研究尚处在起步阶段。

本文选取湖南省 H 村作为研究个案，利用驻村扶贫工作期间的田野观察来考察村内精英如何俘获下沉到村的基础设施项目，运用社会学视角探究精英俘获方式与后果，分析其形成背景，探讨治理路径，以求推进精英俘获研究的本土化发展。

2 田野素描与 H 村基础设施项目情况介绍

H 村位于湘西山区，全村户籍 431 户，共 1348 人，其中 98 户贫困户，是深度贫困村，全村 17 个村民小组分布零散，基础设施非常落后。2018 年 H 村成为省厅重点帮扶村，扶贫工作队根据村里实际情况与诉求，为 H 村争取大量资金用于基础设施建设。2018—2020 年村基建项目情况为：2018 年村组垃圾池，8 万元，村干部组织施工；2018 年灌溉水渠，64 万元，武某、向某承包；2018 年扶贫车间，100 万元，武某、向某承包；2019 年村组公路三条，140 万元，县 Q 公司承包，武某、向某分包施工；2019 年村幼儿园，110 万元，县 T 公司承包、施工；2019 年配套用房，35 万元，武某承包；2020 年主基路护坡及绿化，10 万元，村干部组织施工；2020 年主基路修复、拓展，26 万元，镇 TH 中标武某、向某实际施工；2020 年路灯工程，26 万元，村干部组织施工；2020 年金晏组组通公路，30 万元，镇 ZX 中标武某、向某实际施工；2020 年机耕道，32 万元，向某承包；2020 年村民入户道路，60 万元，农户自主参与。

以上项目除了村幼儿园项目，基本由村内精英承包或施工。H 村精英包括村干部、经济能人向某与转型混混武某。2018 年扶贫工作队驻村，村支书领着武某同工作队见面，说项目给谁做都是做，不如让村里人做，力推武某承接项目。工作队听取了村支书的建议，允许其参与。武某由于刚刚转型，资金和技术尚不雄厚，所以同村里的向某合伙成立了项目同盟，开始俘获村里大量基建项目。

2020 年初，之前由村内精英俘获的一些项目出现质量问题，引起了部分村民的不满，工作队高度重视，找质检部门检测，发现由村内精英建设的部分项目存在质量问题。之后，工作队开始在项目建设中排斥村内精英武某、向某，采取了严格招标流程、严审承包资质、加强村监理会监督等措施，但结果令人意外，武某、向某仍然俘获了村里项目的实际施工权。村域范围内，“精英俘获”具备多种方式，具有深刻的形成背景，影响着乡村发展的长远利益。

3 精英俘获方式与后果呈现

3.1 精英俘获方式

按照村内精英俘获项目的主体特征和复杂程度两个维度将精英俘获方式分为直接俘获、联合俘获、代理俘获、分包俘获四种类型。

3.1.1 直接俘获。

精英直接承接项目，成为项目的组织施工人或者承包人，主导整个项目的施工建设。小型基建项目或者技术要求低、施工难度，村干部直接俘获后组织他人施工，例如基建项目村组垃圾池、路灯工程、主基路护坡及绿化等项目。村内进行招标的需要施工资质、技术要求较高、施工难度较大的中型项目，经济能人或者转型“混混”有能力直接俘获，例如配套用房、机耕道项目。

3.1.2 联合俘获。

一些中大型项目施工难度较高、资金占用较大、建设周期较长，而且还涉及征地协商和补偿等问题，项目建设较为复杂，村内精英需要合作才能够顺利完成，这样的项目村内精英会通过联合俘获方式获取，例如灌溉水渠、扶贫车间、村卫生室项目。

3.1.3 代理俘获。

村内精英无法参与招标的项目，他们会去村外找符合条件的代理人参加招标，中标后代理人与村内精英进行利益分成，实际上的项目建设仍然是村内精英进行施工。例如主基路修复和金晏组组通公路就是通过这种方式俘获，当时驻村工作队向村委表示要引入其他施工方以保证项目质量，结果发生了代理俘获。

3.1.4 分包俘获。

有些项目是县级统筹管理的，立项、招标全部在县里完成，村内精英无法参与，但是村内精英会去找中标公司，把建设项目分包过来进行施工建设，这种方式称作分包俘获。例如村幼儿园是超过百万的大型项目，由县教育局主导，招标在县里进行，村内精英无法承包，但是，施工环节还是落在村里，仍然是村里说了算，村内精英通过分包俘获，赚二道手。承包公司也不愿意讨麻烦，直接交给村里人做。

3.2 后果呈现

3.2.1 扶贫资金浪费。

村内精英基本垄断了村内的基础设施建设，但是从验收结果来看，垃圾池表皮脱落，村组公路水泥强度不达标，扶贫车间和配套用房存在缺陷，这些项目在村内精英的手上施工建设，质量关过不了，预计不出几年，一些项目可能因为质量问题又需要资金投入，导致扶贫资金浪费，严重降低了扶贫资源的预期效果，降低人民群众的满意度。

3.2.2 村庄政治腐败。

村内精英俘获的发生与村干部紧密联系，基于对现实利益的追求，构成了村内精英结盟的基础性条件，村干部会因个人经济利益帮助村内其他精英进行项目的直接俘获或者联合俘获，此过程中会滋生腐败问题，正如陈亮和谢琦基于 H 省 L 县“组组通工程”个案研究中发现：基层政府及其代理人利用其执行的权利空间，逐渐将一些公共项目、工程异化为向各种优势身份倾斜的“私人项目、工程”，甚至带着“以权谋私”的目的。村庄政治腐败的另一种形式是形成了“政治排斥”，村内精英在项目建设中结盟，内部网络关系不断的固化，对普通村民形成排斥，随着时间的推移，村民不仅无法参与村庄项目建设，更加难以参与村庄政治。

3.3 形成背景

3.3.1 差序格局：村内精英俘获基建项目的社会关系基础。

中国的农村是乡土的社会，村民们相互熟悉、关系紧密，社会结构、人际关系逻辑呈现出“差序格局”特点。扶贫工作队作为外来行政力量，进村开展工作实现了“外来嵌入”，而深入了解民情，搞好村内干群关系是开展各项工作的基础。项目的推动以村里为主，在组织实施的过程中就会出现项目信息传导、项目招标、工程施工的差序格局现象，这些差序格局现象的发生具有牢固的乡村社会关系基础。

当村里决定建设一个项目，最先获取信息的就是项目的决策者：工作队和村干部，然后信息由村干部传递到村内精英，最

后才到普通村民或村外人那里。信息的准确度和真实性在从圈层中心向外传导的过程中会逐渐地递减。这里要解释的是，工作队也是项目信息传导的第一层，但往往因为身份不便而放弃参与。因此，最先获得信息的村干部及村内精英具备了“先下手为强”的优势。

在项目招标过程中，因为信息传导的可控性，基本就是那些能够获得信息的承包人出现在招标现场，直接俘获不行就联合俘获或者代理俘获，反正大家都熟，不管谁中标大家都能参与项目建设，圈层外的人被排斥。

3.3.2 双重收益：村内精英俘获基建项目的内驱动力。

项目建设中的利益是村内精英各施所能，俘获项目的内驱动力。这种利益收获是双重的。基建项目金额较大，经济收益非常可观。除此之外，村里的基础设施建设关系民生，完成群众日益期盼的基础设施建设还能额外获得名誉收益，这是双重收益。

三十万元以下的小项目可走先建设后报账的程序，立项、招标程序审查不严，资金投入相对不大，施工难度小，村干部就能够组织施工。项目建设赚多赚少是一回事，当垃圾池修好、灌溉水渠修通、路灯装好，村民们口口称赞，这便是“政绩”和“面子”，这驱使村干部直接俘获。

大型项目利润更大，驱使村内精英积极行动。基于收益分成规则，经济精英与转型“混混”甚至村干部紧密联合，通过内部信息共享、熟人走招标过场、潜在暴力威胁等手段联合俘获拿下建设项目，达到各自利益的最大化。

现实生活中，贫困地区乡镇、村一级的经济发展水平非常有限，人们能够增收的行当和渠道很少，扶贫开发引入的大量基建项目成为了当地精英最垂涎的“香饽饽”，驱动精英俘获。

3.3.3 法治滞后：村内精英俘获基建项目的宽松环境。

税改后，乡村法治发展仍然滞后，这给村庄精英们提供了俘获土壤。村民对于精英俘获的认识也滞后，认为精英们获利是“他们有本事”，村庄公共舆论对精英行为有着日益扩大的容忍度和接受度。

在存在项目质量不达标的情况下，他们仍然可以在后续项目承包获胜的一个重要原因就是法治监管缺位。村庄环境对于精英们是宽松的，以转型“混混”为代表的精英会通过暴力威胁排斥外来人员入村开展项目建设。功能附属房项目因验收质量欠佳，其内部的装饰项目则由一位外村张姓老板承包，张老板入村施工的第一天就被武某拦住，威胁说质量随便搞搞，不要不识趣。张老板的装饰工程完成得很好，扶贫工作队邀请其参与后续的项目建设，但是张老板表示为难，放弃参与。

部分项目的流程监管缺位。为了赶工期，默许项目先动工再补齐相关手续是常态，这为精英俘获提供了条件。维稳压力下，镇政府于村里的事务不愿过多干预，项目建设的问题只要不出现违法犯罪情况，镇政府一般采取息事宁人的做法。村干部在村内项目的精英俘获中带有利益参与也不会去真正监管项目建设。因此，精英俘获具备非常宽松的环境，缺乏约束，无人监管。

4 基建项目“精英俘获”的治理路径

4.1 完善外部监督体系

项目的立项、招标、施工等环节都需要进行外部监督，才能从项目流程上堵住精英俘获漏洞。监督体系需要从县扶贫办、镇党委政府、村监事会三级重构，自上而下对入村项目进行监督管理，保障项目立项、项目实施、项目验收每一个环节都引入三级监督，确保流程合法合规，保障项目建设质量。

村监事会要秉承项目监督与管理相分离，监事会成员尽量按片区、按村组进行分配，杜绝从一个或少数几个小组产生。

县、镇党委政府成立基建项目监督领导小组，县级小组要定期巡查督导镇级小组，镇级小组定期入村巡查督导建设项目，对发现的问题及时要求施工方整改。通过三级外部监督机制压缩村内精英俘获的空间，保证项目依法依规、按质按量完成。

4.2 加强村内法治建设

当前，乡村法治观念较为淡薄，在乡村，人情关系的综合作大于法律的有效运行。村干部在农村法治建设中具有示范和带动作用，但一些村干部却参与了精英俘获中的非法“合谋”，形成了负面效应。

县、镇一级要加强乡村法治宣传，从村干部抓起，对村内公共事务加强法制指导，对利益合谋等腐败问题加大惩处，定期检查、及时通报，遏制违法腐败。要加强普法宣传，提升广大村民的法治观念，鼓励群众依法捍卫自身利益。

村干部主体责任意识要强化，通过廉政教育、警示教育、腐败案例教育等开展制度化培训，增强其主体责任意识。同时，需要细化各级干部的工作职责，避免出现“反腐盲区”下的“权力失控”行为，规范各级干部权力边界和工作开展流程。

4.3 调动群众自主参与

乡村的建设，群众是最大的主体，要调动群众积极性，激活村民主人翁意识，促进群众自主参与项目建设中来。群众在项目的可行性研讨、招标、施工中能发挥积极作用，从而打破固化的利益分配格局，维护公共利益。

对于涉及面较广、建设门槛较低的基础建设项目，可以尝试采取全体村民参与的模式，分包到户，按项目完成的质量进行结项评估，保障项目的公益性和质量。H村的“村民入户路”项目建设采取了调动群众自主参与的建设模式，项目直接由每户村民自己建设，村两委和扶贫工作队拟定一个建设标准进行补贴，农户根据自己的需求进行建设，最终近万米的入户道路顺利完工，质量过关，村民满意度高，规避了“精英俘获”的不利后果。

参考文献:

[1]左停,杨雨鑫,钟玲.精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战[J].贵州社会科学,2015(8):156-162.

[2]刘升.精英俘获与扶贫资源资本化研究——基于河北南村的个案研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(5):25-30.

[3]李祖佩,曹晋.精英俘获与基层治理:基于我国中部某村的实证考察[J].探索,2012(5):187-192.

[4]陈亮,谢琦.乡村振兴过程中公共事务的“精英俘获”困境及自主型治理:基于H省L县“组组通工程”的个案研究[J].社会主义研究,2018(5):113-121.

[5]胡联,卢杨,张小雨,等.贫困治理中精英俘获研究综述[J].山西农业大学学报(社会科学版),2019(5):34-39.

[6]胡卫卫,于水.精英俘获与扶贫领域的腐败治理[J].长白学刊,2019(6):118-124.

[7]李志浩,张志峰.农村土地流转中的精英俘获与利益合谋研究[J].云南农业大学学报(社会科学),2019,13(5):115-122.

[8]程臻, 郑逸芳, 许佳贤, 等. 参与式扶贫治理中的精英俘获困境及对策研究[J]. 农村经济, 2017(9):56-62.

[9]张建伟. 精英俘获及其生成逻辑研究: 来自西藏精准扶贫领域的案例[J]. 中国藏学, 2019(4):171-176.