

贫困治理中主要利益相关者的多重摩擦和调适*

——基于广西 G 村的案例分析

陈秋红¹ 粟后发²

摘要：本文以广西壮族自治区 G 村为例，结合乡村现实场域，从利益相关者视角，分析了包括县级政府、乡镇政府、村干部、村民等在内的利益相关者在贫困治理中的多重摩擦和调适。研究表明，第一，在精准扶贫的基层实践中，县、乡之间存在着财权管理者与事权承担者的摩擦，县、村之间表现出资源分配者与资源竞取者的摩擦，政府与村民之间有着政策制定者与政策接受者的摩擦，同时作为政府代理人与村庄当家人的村干部则需协调双重行动逻辑。第二，为推进贫困治理工作，这些主要利益相关者运用各自的策略在部分摩擦方面实现了调适：在贫困治理政策宣传中，通过基层政府正式传达与村干部非正式沟通的结合，实现了政策动员；在贫困治理政策落实中，在资源有限的情况下，村干部通过“跑项目”与整合使用项目资金来加强基础设施建设，在“压力型体制”下通过“灵活变通”来推动产业扶贫实践；在扶贫检查中，自查中的“合谋”与抽查中的数字化评估削减了相关利益主体间的摩擦。因此，在贫困治理实践中，应注重回应各相关利益主体的需要，并构建和完善相关协调机制，从而降低摩擦成本，实现各自调适行动的效率最大化。

关键词：贫困治理 利益相关者 摩擦 调适

中图分类号：F301.4 **文献标识码：**A

一、引言

改革开放以来，中国的扶贫理念和实践经历了由“输血”向“造血”的转变，由“救济式扶贫”转向“开发式扶贫”。扶贫由过去主要依赖经济增长的“涓滴效应”转变为更加注重“靶向性”的对目标人群的直接帮扶和干预，呈现出更注重参与性、精准性的特点（左停等，2015）。

公共政策的执行，是政策本身、外在环境、执行机构与目标群体不断互动的过程。在这个环环相扣、相互影响的过程里，单个因素内部以及彼此互动中的摩擦，都会影响政策原初目标的实现（郭欣，2008）。因涉及面广、执行层级多、实施主体多元、目标群体千差万别，贫困治理政策的实施要

*本文研究受中国社会科学院国情调研特大项目“精准扶贫精准脱贫百村调研”的资助，感谢北京大学本科生易莉萍、刘楠以及中国社会科学院研究生院博士生魏淑媛、硕士生齐云晴在文献整理和调查中提供的帮助。

比一般的公共政策更为困难。加之农村社会复杂，各类利益相关者在贫困治理实践的多个方面既可能存在利益摩擦，又需要通过沟通、协商、权衡、激励和让步策略等进行调适，以推动贫困治理政策和项目的落地，有效实现减贫目标。因此，有必要从利益相关者视角展开研究。

二、文献述评与研究设计

（一）文献述评

从现有研究看，相关文献主要从以下4个视角分析了中国贫困治理政策实施中的问题和困难。

第一，贫困治理政策执行视角。这一视角的研究从政策内容出发，通过分析政策设计与扶贫实践的内在张力与矛盾来解释贫困治理政策执行中的偏差与失灵现象。例如，精准扶贫的多维瞄准要求在实践中面临着很大的现实阻力，包括参与意识淡薄导致精准识别中出现参与排斥、贫困成因的差异导致精准帮扶中出现规模排斥、管理主体的非协同导致精准管理中出现协同排斥以及第三方考核主体引入的滞后导致精准考核中出现主体排斥（吴雄周、丁建军，2015）。究其本质而言，这些是精准扶贫的政策要求与政策执行能力间的矛盾所引发的政策规避现象（张欣，2017）。资源稀缺、理性自利、制度缺陷以及理念制约等因素共同导致政策执行能力滞后于贫困治理的政策要求。

第二，贫困治理结构视角。相关研究从政策执行过程的结构视角，通过反思现代科层制组织理论，重点讨论贫困治理政策执行中的失准问题。例如，李小云等（2015）认为，由于扶贫资源的使用成本很低、使用决策过于集中，精准扶贫瞄准机制最终出现长期异化；邓维杰（2014）认为，精准扶贫治理结构中存在贫困户识别机制自上而下、缺乏独立第三方社会服务机构介入协助和监督机制等问题。针对以上问题，一些学者建议重塑贫困治理主体结构，在行政管理体制之外，将社区、市场主体等行动主体纳入贫困治理体制中，构建起“政府—市场—社会—社区—贫困户”五位一体的治理系统（高飞、向德平，2017；李鹏、叶兴建，2015）。

第三，贫困治理目标群体视角。相关研究从这一视角出发，集中讨论扶贫对象的主体行为，结合行动者所处的乡村文化场域来描述扶贫对象的实践行动，凸显其在客观结构和主观行动张力中的策略性选择。例如，许汉泽、李小云（2016）基于对乡镇干部、村干部、扶贫工作队成员以及贫困户等不同主体的访谈资料指出，精准扶贫在基层社会尤其在村庄层面的具体实践极易与国家的政策表达发生偏离，这往往是由乡土社会的模糊性、村民之间的平均主义、小农生存伦理等乡土社会的特性决定的；钟涨宝、李飞（2017）按贫困户的心态，将贫困户分为5类，认为第Ⅰ类和第Ⅳ类贫困户脱贫主要依靠政策兜底，第Ⅱ类和第Ⅲ类贫困户要根据致贫原因采取有效措施进行重点帮扶。

第四，农村基层治理体制视角。这一角度的研究更多关注贫困治理作为一种手段在实现社区重构、秩序重建中发挥的作用及其影响，期望通过扶贫来实现国家—社会的双向互动，真正使国家基层治理走向现代化。例如，万江红、孙泉雄（2017）考察了精准扶贫对于村集体权威产生的影响，认为分配扶贫名额过程中的多方利益冲突若未得到妥善处理，将会导致村集体丧失权威，从而不利于维系乡村秩序；陈义媛（2017）阐述了精准扶贫目标与操作过程出现矛盾的原因：村庄层面精准识别的“去政治化”，县、乡层面精准扶贫实践中的“行政吸纳政治”逻辑；许汉泽、李小云（2016）

认为，贫困治理政策执行中出现的“扶贫致贫”“精英俘获”“碎片化治理”等一系列意外后果，主要是采用基层政权动员型贫困治理策略的结果。

上述相关研究呈现了贫困治理政策在农村基层执行的实践样貌，为本文研究提供了参考和借鉴，但还存在一定不足：第一种视角的研究自上而下地看待贫困治理政策实施效果，其经验材料主要局限在作为政策推动者的国家和各级行政单位以及作为政策受众的贫困户维度上，没有涉及其他相关行为主体，对不同层级政策执行者的利益诉求和行动逻辑也缺乏讨论；第二种视角的研究多停留在理论分析及政策建议层面，没能深入刻画各政策主体的利益关系及其在农村基层贫困治理中的互动过程；第三种视角的研究缺乏对村庄整体权力结构的重视；第四种视角的研究对微观层面各利益相关者间的关系和互动关注不足。虽然有文献指出，贫困治理中不同利益相关者配合的不力和关注点的不同会使扶贫效果大打折扣（例如王雨磊，2017），但专门从利益相关者视角来分析贫困治理过程与问题的研究还较少，要么是宏观层面的分析（例如陈秋红，2018），要么将相关主体特别是村民视为理性“经济人”（例如许彩慧，2016），对乡村现实场域中不同利益相关者行为背后的乡土逻辑和熟人社会中的复杂关系考虑不足。

（二）研究设计

本文试图弥补这一不足，以广西壮族自治区 Q 县 G 村^①为例，结合乡村现实场域，分析主要利益相关者在贫困治理过程中的摩擦表现和调适行动，以期为促进贫困治理关系调适进而改善相关政策的实施效率提供参考。

在贫困治理过程中，省级党委政府贯彻落实中央对扶贫开发工作的战略部署，拟定全省扶贫开发的宏观政策和规划并对此进行监督和检查。县级党委政府在整个扶贫工作中起承上启下的作用：既要落实上级政府的指示、任务，又有发文、审批、拨款的权力；既组织进行扶贫指导和培训，又对日常扶贫项目进行督查、敦促（王雨磊，2016）。而乡镇党委政府是中国行政组织体系中的基层组织，虽在扶贫项目分配和管理中处于从属地位，但在扶贫项目实施过程中承担了大量具体事务，因接近乡村社会而能灵活执行扶贫政策。村干部是连接国家与农民的节点，直接负责本村贫困户的精准识别、精准帮扶、精准管理工作，处于精准扶贫工作的最末梢，在扶贫工作中承担着大量事务性工作（陈秋红、魏淑媛，2018）。贫困户既是扶贫开发的对象，也是扶贫开发的重要主体；而村庄的扶贫实践不可避免会受村庄权力结构的影响，村民^②也是贫困治理的重要利益相关者。一般而言，针对贫困村和贫困户的具体政策和措施主要是由县级党委政府依照省级党委政府的要求制定的，而其落实则由县级党委政府、乡镇党委政府、村干部、村民共同完成。因此，本文主要聚焦分析县级党委政府及以下层级的利益相关者——乡镇党委政府（下文中分别将其简化表述为“县级政府”“乡镇政府”）、村干部以及村民在贫困治理实践中的多重摩擦和调适。

^①遵循研究伦理与学术惯例，本文对所涉及的地名、人名进行了匿名化处理。

^②本文中，村民包括普通村民和贫困户。这样界定的原因是：在贫困村基础设施建设、产业发展等方面，普通村民也会参与进来。

二、资料来源和案例村贫困与扶贫状况

（一）资料来源

个案研究是对某现象的例子进行深度检验和研究，以提供解释性的洞见（巴比，2005）。个案研究是质性研究，所从属的人文主义方法论决定了其并没有代表性的属性，其特色在于“深入”和“独特理解”，通过对个别社区的微型研究可以以小见大，窥视“大社会”（陈涛，2011）。虽然个案研究不必追求“代表性”，但由于一个村履行了精准扶贫的完整职责，围绕贫困治理中县级政府及以下层级的利益相关者间的摩擦和调适对一个村进行“解剖麻雀”，仍能呈现其典型性，并对构建本土理论具有一定价值。

本文研究资料来源于课题组的实地走访和基层访谈。课题组成员于2016年11月、2017年1月和8月对广西壮族自治区Q县与其下辖乡镇D镇的部分干部以及G村（D镇所辖）村干部、脱贫户、贫困户、其他普通村民进行了访谈，搜集了大量关于当地贫困状况、扶贫措施与成效、扶贫实践中相关利益主体的感知和评价等资料。

Q县是广西壮族自治区的贫困县，山区面积较大，人口较多，以农业为主，经济发展水平低于全国平均水平，又因自然资源匮乏、工业基础薄弱、洪涝等自然灾害较为频繁，扶贫难度大。G村具有一定程度的典型性：第一，作为山区偏远村庄，G村不仅贫困发生率比广西壮族自治区整体的贫困发生率高一倍，基础设施和物质条件相对落后，而且没有集体经营性收入，村委会运行基本上依靠财政拨款，对于中西部地区的农村而言这一状况具有一般性。第二，通过在村庄和贫困户层面开展一系列扶贫行动，G村在2018年基本实现了绝大部分贫困户脱贫。第三，全村所辖的自然村较为分散且相对独立，在扶贫项目（主要是村级层面的项目）落实过程中，各自然村的接受程度和实施难易程度不同，基层政府和村“两委”往往要针对不同自然村采取不同办法来推进扶贫，有时为了落实扶贫项目甚至不得不先解决自然村内农户间矛盾。这些情况在中国南方地区农村也较常见。

（二）G村的贫困状况

G村地处广西自治区北部山区，下辖10个自然村、12个村民小组，耕地少、林地多（前者面积仅为后者的1/10），地块狭小且分散，农业生产经营难以实现规模化和机械化，因干旱、洪灾导致粮食等农作物减产甚至绝收的情况几乎每年都有发生。改革开放以后，G村的经济状况相比以前有所好转，但仍处在贫困状态，村庄基础设施非常落后，2012年被评定为贫困村。进入精准扶贫阶段后，村庄基础设施和物质条件有了明显改善。2016年底，全村有505户1633人，其中，有建档立卡贫困户64户（223人），低保户43户（142人），五保户12户（13人），建档立卡贫困户和贫困人口的比例分别为12.67%、13.66%，贫困人口发生率远超出广西全区当年的水平（7.9%）。2017年，因数据错误修正新增贫困户3户，动态调整进入5户，共增加8户贫困户；加上2016年原有未脱贫10户，剩余贫困户为18户。2018年脱贫5户，无新增贫困户。

（三）G村的主要扶贫措施

1. 村庄层面的扶贫。G村扶贫过程经历了由重基础设施建设到重产业扶贫的转变。2013~2016

年，G村的扶贫资金主要用于改善基础设施尤其是修路引水。道路建设方面，2013~2016年，G村建成村道12.1千米，所有自然村通村委会（所在地）的村道都实现了硬化，道路建设资金的主要拨款单位是县扶贫办。饮水工程建设方面，2014~2015年，G村建成饮水工程4处，覆盖6个自然村，加上其他3个自然村自建的饮水池，全村98%以上的农户喝上了干净的饮用水。

2. 贫困户层面的扶贫。2016年初基本完成对贫困户的精准识别后，G村的扶贫重心转移到对贫困户的帮扶上。主要措施包括：第一，发展产业。贫困户当年只要新养一头母牛或两头母猪或三只母羊或鸡、鸭100羽，就可一次性领到3500元（母牛）或2000元（母猪、母羊、鸡鸭）的产业扶贫资金^①。2016年，G村有51户贫困户根据实际情况发展了不同类型的养殖。同时，县有关部门免费发放金槐苗和油茶苗支持种植业发展，G村有63户贫困户种植金槐127亩，55户贫困户种植油茶109亩。第二，扶贫小额信贷支持。G村有20户贫困户申请了扶贫小额贷款。第三，危房改造。2014~2016年，G村共有12户贫困户获得危房改造补助，户均获补助金额由2014年的18900元提高到2016年的26131元。第四，教育帮扶。得益于“雨露计划”的实施，2013~2016年，G村共有5户建档立卡贫困户的子女（每户1人）获得了5000元/人或2000元/人的补助。第五，结对帮扶。G村所有贫困户都有“一对一”帮扶人（一般来自县级党委政府直属单位），部分贫困户的困难能得到协助解决。

（四）G村的脱贫成效

综合来看，通过实施精准扶贫项目和措施，G村有了翻天覆地的变化，特别是在水渠灌溉、道路通行、安全饮水、电力设施等基础设施建设方面。G村在2016年底达到了“十一有一低于”^②标准化要求，实现了贫困村摘帽。在贫困户脱贫方面，G村2016年底脱贫户为54户，全部达到规定的“八有一超”^③标准。到2018年底，全村有59户贫困户脱贫，还剩13户将在未来两年脱贫。

三、主要利益相关者在贫困治理实践中的多重摩擦

贫困治理是一个综合性工程，其实施过程主要以项目方式展开。因此，在扶贫政策具体实施中，必然有扶贫项目的设立、资金的分配、项目的实施等不同环节，且都有不同行动主体参与其中。不

^①在2016年11月和2017年1月的访谈中，Q县与D镇受访干部和G村村干部都明确说，贫困户所养殖的牛、猪、羊只能是母的，不能是肉用的，目的是促使贫困户形成自我发展的能力。具体可以参见该县2016年出台的《财政专项扶贫资金养殖项目实施方案》。不过，在2017年5月以后，当地干部不再刻意强调这一点，相关文件相应内容也修改为“生牛、生猪、生羊和家禽”，并将奖补标准统一为2000元。为了保持分析的客观性和一致性，本文分析主要依据2016年的材料。

^②“十一有”指有特色产业、有住房保障、有基本医疗保障、有义务教育保障、有安全饮水、有路通村屯、有电用、有基本公共服务、有电视看、有村集体经济收入、有好的“两委”班子；“一低于”指贫困发生率低于3%。

^③“八有”指有稳定收入来源且吃穿不愁、有住房保障、有基本医疗保障、有义务教育保障、有安全饮水、有路通村屯、有电用、有电视看；“一超”指年人均纯收入稳定超过国家扶贫标准。

同行行动主体往往有不同利益考虑、目标设定和行动逻辑，即使是同一行动主体，其行动逻辑往往也会随实践场域的变化而改变。通过考察 G 村的扶贫实践，笔者发现，在贫困治理政策自上而下实施的过程中，县级政府、乡镇政府、村干部^①、村民在利益主张、目标追求、行动逻辑上具有多元性和复杂性，且这一特征远超过了他们在脱贫目标上的统一性特征，从而内在地表现出多重摩擦。具体而言，主要体现在以下 4 个方面：

（一）县、乡之间：财权管理者与事权承担者的摩擦

县级政府是当地贫困治理具体政策的制定者。县级政府接到上级贫困治理相关文件或通知后，会结合本县的具体情况制定本县的扶贫项目规划和方案，然后再通过文件形式传达给乡镇政府。在“行政发包制”（周黎安，2014）下，县级政府将贫困治理相关行政事务发包给乡镇政府，并通过例行检查、政绩考核、专项整治等对乡镇政府进行问责和监督。而作为当地贫困治理政策的实施者，乡镇政府在承接大量事权的同时却缺乏相应的财政自主权，县、乡镇间在贫困治理中的权责分配失衡问题较突出。大量财政资源被县级部门掌握，不经乡镇政府之手，直接进入村庄，而缺乏相应资源配套的乡镇政府却被要求承担大量扶贫工作。在现行的财政管理体制下，县、乡镇两级政府因事权和财权划分不清带来的利益摩擦十分常见。

在与 D 镇干部座谈时，他们抱怨得最多的就是“钱少事多”，例如：

“（扶贫）所有的钱都是来自县级政府的各个部门的，我们镇上的所有财政都是县管的。钱主要是县管，我们本级的没有，但（扶贫）事情却很多。”（资料来源：对 D 镇扶贫办干部的访谈）

上级政府为了保证下级保质保量地完成任任务，往往通过“政治承包制”方式将压力层层传导（荣敬本、赖海榕，2000）。传导的过程，既是上级政府“项目”输入的过程，也是乡镇政府自利性诉求凸显并发挥作用的过程（李祖佩，2014）。乡镇政府是一个具有自身经济政治利益的组织，追求财政最大化是乡镇政府的行动目标（冯猛，2009）。在本文中，这种自利性追求即为政府的主体性。那么，在贫困治理政策实施过程中，当乡镇政府发挥主体性，并与县级政府发挥主体性的行为发生冲突或摩擦时，贫困治理政策的执行是否会遭遇挫折？下面将以具体案例来分析这一摩擦会如何影响扶贫项目进程。

2016 年 8 月，G 村通过 D 镇政府向 Q 县扶贫办申报一条自然村通行政村道路的修建项目，并于当年 11 月获批。不过，Q 县扶贫办并没有立即发包（招标），而是拖到 2017 年初才发包（在 D 镇政府不知情的情况下）。随后，中标的工程队与 G 村签订了合同，准备施工。D 镇政府得知消息后，进村叫停了工程队，其理由是：“全县相关会议所确定的道路硬化项目实施规则是：造价为 50 万元以上的由县扶贫办招标，造价 50 万元以下的由乡镇政府招标。而这条路造价在 50 万元以下，

^①本文中，村干部主要指村“两委”干部，不包括外来驻村干部。在不同的村庄，驻村干部所发挥的作用有很大差异。调查发现，G 村驻村干部主要承担建档立卡、档案管理以及项目和资金申请方面的文字性、技术性工作，与村“两委”干部无较大摩擦，在具体事务上偶有建议，但还是以村“两委”成员的意见为主，未影响扶贫项目的实施，因此，本文未将其纳入讨论对象范畴。

应由乡镇政府招标”。同时，D镇政府找Q县扶贫办理论，Q县扶贫办给出的反对理由是：“如果由镇政府招标，假如工程出现质量问题，被追责的是扶贫办，而不是乡镇政府，……修路款是由扶贫办在管，出了问题自然也由扶贫办承担。更重要的是，审计对象也是扶贫办，而不是乡镇政府”。D镇政府与Q县扶贫办多次协商无果，G村村干部多次找D镇政府询问道路修建开工情况，D镇政府说“这是镇政府和县扶贫办的事”。直到2017年8月课题组调查结束，该道路修建项目仍未开工。

通过查阅Q县政府相关文件，笔者发现，在2016年9月以前，村庄的基础设施建设项目尤其是道路建设项目全部由Q县扶贫办直接指导实施，乡镇政府只是在村庄提出相关申请时提供帮助，同时起监督作用，无权干涉县级有关部门的项目发包。后来，扶贫项目越来越多，Q县政府为了提高扶贫工作效率，在基础设施建设项目实施上采取了分级管理方式，将权力下放。“事多财少”的乡镇政府由此在扶贫项目管理上获得了一定空间。不过，扶贫项目资金一般都属于专款专用的专项资金，扶贫项目不管是由哪一级政府组织实施，从结果来看，最后都要转化为村庄公共物品的提供。那么，为什么县、乡镇两级政府会发生有关摩擦呢？从两级政府各自的说法来看，乡镇政府和县扶贫办都有其自身的合理性——乡镇政府按照上级政府相关文件规定行事，合理合法；对于县扶贫办而言，项目款由其管理，为了保证道路建设质量，减少被追责的可能，由其发包也合情合理。但是，这只是两者之间的表面摩擦。在这争取扶贫项目控制权的摩擦背后，还有更深层的意涵——争取对财政资金的支配权。财政资金是影响政府行为的核心变量，财权和事权不匹配激发乡镇政府自利性追求，也导致了作为财权控制者的县级政府与作为事权承担者的乡镇政府间的摩擦。

（二）县、村之间：资源分配者与资源竞取者的摩擦

中央政府和省级政府将各项扶贫任务下达给县级政府的同时，也将权力和资金下放到县级政府。因此，县级政府成为扶贫政策、项目、资源的中转站，有权根据本县的实际情况再向下“投放”。作为当地贫困治理的行动者，县级政府是资源分配者，村庄是资源竞取者^①，它们之间对扶贫诉求和利益的不一致也会产生摩擦。

扶贫过程中，大量的资源和财力集中在县级政府。不过，相对于大量贫困村和贫困户的需求，政府的扶贫资源仍是有限的。因此，并不是某一村庄只要是贫困村，就能等到县级政府的扶贫资源，而是需要与其他贫困村去竞争。在这种情况下，村干部要去“跑项目”，为村庄争取到更多扶贫资源。无疑，这是村庄角度的利益取向。但是，仅从村庄角度来看扶贫项目的实施是片面的，因为作为资源分配者的县级政府也有其利益取向。

贫困村抓住机会通过各种方式向县级政府申请项目建设村庄符合扶贫目标，县级政府似乎应尽量满足。不过，县级政府会从整体来考虑问题，并不是每个贫困村都能如愿申请到扶贫项目。县级政府考虑的是全县的贫困形势，所做出的政策决定和项目安排要考虑全县整体情况，尤其是不同贫

^①这并不是说村庄可以越过乡镇政府直接向县级政府打报告要项目。毫无疑问，村庄所申请的扶贫项目都需要通过乡镇政府向县级政府申报。不过，在县级政府掌管着项目审批权和财权的情况下，乡镇政府和村“两委”都一致地希望获得更多扶贫项目和资源。对于村庄所提出的合理的扶贫项目申请，乡镇政府一般都鼓励和支持。

困村的脱贫进度。如果脱贫检查不合格，政府主要负责人和部门负责人就要被问责，严重时还会被免职。因此，县级政府会基于行政逻辑理性考虑如何进行扶贫资源的分配。Q县扶贫办主任的话证实了这一点。

“全县有68个贫困村，你申请，他也申请，如果一下子都批准了，哪有那么大财力？我们要考虑总体推进，我们要考虑脱贫总目的，例如，你这个村明年脱贫，明年再帮你修，今年就先给要脱贫的村修，因为这些村要先核验的嘛！”（资料来源：对Q县扶贫办主任的访谈）

因此，从个体出发的村庄与从全局出发的县级政府所做出的考虑是不一致的。村庄的利益诉求不可能一下全部实现，可能在时间上会有所延迟。例如：

G村义土自然村的饮水管道全部老化，村民饮水十分困难。2013年，G村村委会为义土自然村申请了安全饮水工程，义土自然村还成立了项目组向镇政府和县扶贫办“跑项目”，不过，义土自然村到年终也没有申请到项目资金。Q县扶贫办的解释是，当年他们已经给G村批了两条路的建设项目，他们要考虑其他村庄的建设需要。第二年，G村委再申请时，该项目才通过审批。（资料来源：对G村村干部的访谈）

除了时间上延迟，县级政府在审批时可能会对村庄所申请的项目量和资金量作出“修改”。例如：

2017年，G村村委为了改善农田水利设施，根据每个自然村的需要，向县扶贫办申请村水坝建设项目（包括12个引水坝，保证每个自然村至少有1个）。Q县扶贫办联合县水利局的工作人员下村查看后，答应先修5个引水坝，其他的以后再修。问其原因，村主任的说法是，修1个引水坝至少要5万元，修12个引水坝需要60万元，县扶贫办和县水利局不愿意一下子拿出这么多资金。G村村委没办法，只能继续申请。（资料来源：对G村村干部的访谈）

总而言之，作为资源分配者与资源竞取者，县、村存在着具体目标上的一致。县级政府既要考虑全县整体的脱贫进程，也要考虑自身能支配的财政资源状况，并依此做出有利于出政绩或减少追责的资源分配和项目安排；而村庄的目标是尽可能获得更多扶贫资源和项目，促进村庄的发展。两个主体虽然都遵循了理性逻辑，并且都追求利益最大化，但因为具体目标不一致，两者在贫困治理过程中的行动存在一定程度的错位。村庄处于弱势地位，要想获得更多资源，就需要采取“跑项目”等非正式方式。不过，这种非正式方式的诉求表达也要适应县级政府的理性安排。

（三）政府、农民之间：政策制定者与政策接受者的摩擦

农村公共政策因政策目标难以度量、公共部门激励不足、政策不完备等特点，给了政策执行者扭曲政策、谋取个人和集团利益的机会，而可能产生走样（谭秋成，2008）。从G村的产业扶贫实践看，其政策目标非常明确，执行者没有扭曲政策，也没有谋取个人利益，反而不断通过强制和劝说促使农民落实相关政策。照此逻辑，产业扶贫政策能在G村得到有效执行。但从实地调查看，情况并不是这样，政府^①和农民不同的理性逻辑使两者间呈现政策制定者与政策接受者的摩擦。

^①包括县级政府、乡镇政府。在产业扶贫具体政策和措施方面，虽然县级政府是制定者，乡镇政府是执行者，但从绩效考核目标来看，他们的利益诉求存在高度统一性。

与其他帮扶政策不同，县级政府制定具体产业扶贫政策的目的是引导和帮扶，真正的落实主体还是单个的贫困户。因此，产业扶贫政策的有效实施不仅要靠各级政府自上而下的无偏差执行，还要依靠贫困户的配合。不过，困难在于政府所制定的相关政策措施一般化，很难与千差万别的农户的个体化、特殊性需求相契合。贫困户 LTS 就是这种情况：

“因为要照顾 80 岁的母亲，我不能外出，只能在家周边打小工，加上一个孩子读大学，一个孩子读初中（孩子母亲陪读），家庭开支十分紧张。政府让我们搞养殖不符合实际情况。像我，两个孩子都要上学，对现金需求特别大，我必须每天出去打小工挣钱才能满足他们（家庭成员）的需要。如果我养一头牛，或者养一头猪，我就哪都去不了，因为每天都得花时间给它们喂食。而且，养殖出效益太慢了，就算养肉猪也得大半年才能卖，这大半年我不能什么都不干吧？每天都要用钱呀！”（资料来源：对贫困户 LTS 的访谈）

以上案例不仅反映了家庭具体状况差异带来了农民对贫困治理政策的不适应，也反映了农民的生产生活资料、社会交往已经高度货币化的现实。在市场化发展阶段，小规模农户面临的首要问题是应付即期的家庭货币支出（邓大才，2011）。转换到农户的动机上，可支配货币收入最大化自然成为农民的追求目标。所以，在发展生产方面，农民一般会选择投入劳动就能稳定获得现金收入的方式。Q 县政府的意图是希望培育农民的自我发展能力，可是，养殖的回报周期太长，与农民希望获得可持续的即期货币这一目标不符。正因为如此，贫困户 LTS 表达了最为期待的扶贫方式——“政府引进一个企业进村，让贫困户在企业里打工，获得稳定收入”。

同时，发展产业本质上是一种经济活动，它不仅需要贫困户先投劳投本，而且还会面临巨大的市场风险。大部分贫困户是因学、因病、因残才致贫的，缺少的恰恰是劳动力和资金，而一旦畜禽养殖失败或畜禽产品市场价格下跌，贫困户的生活会更加恶化。因此，他们不愿意去从事不确定性较大的经济活动，他们所遵循的是安全型逻辑——在风险中维持稳定更重要。在调查中，笔者发现，曾经亏损的养殖经历早已使农民对畜禽养殖心存抵触。当村干部和帮扶人劝说贫困户发展畜禽养殖时，他们的第一反应就是“搞养殖肯定会亏本的”。

当然，县级政府和乡镇政府也很清楚发展产业面临的风险，不过，出于扶贫目标考核的需要，他们不得不推动。省级政府给各县下发的脱贫认定程序中，将“有养殖收入”列为贫困户脱贫摘帽的验收标准之一，将“有特色产业”列为贫困村摘帽排名第一的验收标准，并且特色产业要覆盖全村 60% 以上的贫困户^①。也就是说，县级、乡镇政府面临着巨大的政绩考核压力，如果不落实省级政府的文件精神，就会因扶贫不力被追责，甚至受到处分。于是，满足政绩考核有关要求成为地方政府和基层政府制定、落实产业扶贫政策的基本出发点。

基于这个出发点，并结合当地的自然条件、养殖传统，县级政府在慎重考虑后，决定推进畜禽养殖项目。虽然这种“慎重考虑”较多地体现了县级政府、乡镇政府的政治理性，但推进畜禽养殖

^①具体参见《广西壮族自治区人民政府办公厅关于进一步调整精准脱贫摘帽标准及认定程序的通知》（桂政办发〔2017〕41 号）文件。

对当地政府和农民而言都是较为保险的做法，其原因是：第一，农户有养殖传统，经验丰富，降低了贫困户学习新知识、新技术的成本；第二，有利于在全县形成产业规模，从而更好地带动农户致富；第三，有利于完成省政府检查考核的任务。

综合而言，县级政府所制定和执行的具体扶贫政策与贫困户的利益取向、目标追求、家庭条件、经济结构等状况存在不同程度的不适应，这体现了政策制定者与政策接受者的表面摩擦。而其深层次摩擦体现为双方所遵循的理性逻辑不同：县级、乡镇政府遵循的是“政绩型”逻辑，目标是应对上级政府的检查，减少自己被追责的可能性；而贫困户遵循的是“安全型”逻辑，他们对于是否执行扶贫项目首先考虑的是，它有没有风险，能不能给家庭带来收入，会不会给家庭带来更多困难。

（四）在政府与农民之间的村干部：政府代理人与村庄当家人的摩擦

在县级政府、乡镇政府、村干部和村民四类主体中，村干部对扶贫政策的落实有非常重要的影响。鉴于村干部处在政府和村民之间，具体的扶贫政策都由村干部下达村民、具体落实，本文把村干部的主体性放到政府—村委—村民这一连续关系中来分析。

在乡村治理中，村干部承担着乡镇政府代理人和村庄当家人的“双重角色”。一方面，村干部是乡镇政府正式代理人，履行乡镇政府委托的行政职能，完成乡镇政府下达的任务；另一方面，村干部还是村庄当家人，有自身的利益考虑。从广义上看，村干部的利益考虑并不只限于单一的经济利益，还包括获得声望以及村民的认可和支支持等。而村民的认可和支支持，村干部只能通过为村庄和村民谋福利来获得。在贫困治理实践中，村干部的双重角色有时较难统一，存在内在摩擦。

对于政府推进的扶贫项目，G村的村干部存在一个“政策—利益”评估机制。具体而言，政府推进的扶贫项目如果能让村庄或村民受益，且由政府出资，无需村干部承担风险，例如道路硬化等基础设施建设项目，村干部就有较高积极性去申请并认真落实，甚至通过各种方式向政府要这类项目；如果政府推进的扶贫项目具有不确定的风险，尤其可能会损害村庄或村民的利益，村干部则会表现出消极执行，甚至会与村民合谋抵抗执行。在这种情况下，村干部的双重角色就存在摩擦，进而使某些扶贫政策在落实上发生偏离。在G村，这种情况在畜禽养殖项目上体现得最为明显：村干部虽然要完成上级任务，但因为知道养殖存在较大风险，可能不符合农民的实际利益，所以，在实践中会对贫困户“偷巧”“变通”（例如养肉牛、生猪、肉羊而不是养母牛、母猪和母羊）的行为“睁一只眼闭一只眼”。

当然，即使同时作为乡镇政府代理人和村庄当家人，村干部与政府或村庄（村民）的利益考虑也不会完全一致，他们有相对独立性。虽然某些贫困治理政策或项目对村庄或村民有利，但如果落实该政策或项目的风险太大，尤其是如果对村干部自身不利或容易引来麻烦，他们会选择“稳健”的做法，以保护自己。以下项目中，G村村干部就是这样做的。

D镇政府为鼓励G村村干部带头发展集体经济，愿意出资20万元，其条件是：相关产业建成后，必须保证第一年有2万元收入，第二年有3万元收入，第三年有5万元收入；且20万元不能直接由村“两委”支配，而应直接投资于村干部找到的产业项目。G村村干部最初表面答应，但并没有真正执行。村书记给出的理由是，通过这种方式发展产业的风险太大，没有哪一个项目只挣钱

而没有亏本的风险；并且，村干部因此承担的责任过大，一旦亏损，不清楚情况的村民还以为村干部贪污了，从而影响他们的声誉。在“理性”考虑后，G村最后以没有找到合适的村产业发展项目为由搪塞了乡镇政府。

可见，村干部是一个有内在“利益”取向的主体，他们会根据内在“利益”取向评估扶贫政策和项目，并选择性执行。只有扶贫政策不危及到村干部和村民的利益时，他们才会努力执行。如果扶贫政策的预期结果明显与村干部和村民的利益取向不符，但在执行上承受着上级政府的强大压力，他们只能尽力在两种角色间寻找平衡。

同时，在贫困治理资源分配中，村干部同样需协调自己担当的这两种角色。扶贫政策执行要求精准、公平，一视同仁，作为乡镇政府的代理人，村干部应公平、公正地对待村庄的每户农户。而作为村庄当家人，他们面对乡村现实场域中复杂的自然村、家族、亲戚、朋友等关系，在贫困治理资源分配上不免要有所偏重。具体来说，第一，来自不同自然村的村干部要满足自然村村民对他们的道德和利益期待，会首先站在本自然村立场上分配贫困治理资源，以“方便自己在本村（自然村）做人”，获得本自然村（村民）的（投票）支持，从而使其他自然村不能公平享受到贫困治理资源。例如，上文提到的G村实际所修建的引水坝都分布在村书记、村主任、村副书记所在的3个自然村。第二，在扶贫资源分配存在操作空间的条件下，处在复杂人情关系中的村干部会主动或被动地向关系亲近的人倾斜。例如，在贫困户的识别、危房改造指标的分配上，G村村干部就在一定程度上存在这种情况。

综合而言，身处乡土社会的村干部，始终面临着双重行动逻辑的困境：第一重逻辑是行政逻辑，作为政府的代理人，他们被要求不折不扣地落实政策，或公平、公正地分配贫困治理资源，不能掺杂人情、考虑社会关系。另一重逻辑是当家逻辑，他们无法摆脱所处乡土社会的场域限制——道德评价和人情关系，政策对自己和村民可能不利时，他们要“保护”自己和村民；在贫困治理资源分配中需考虑自己所在的关系群。这种困境的存在，也容易影响贫困治理政策实施效率。

四、主要利益相关者在贫困治理实践中的调适

扶贫政策落实一般要经过3个环节——宣传、执行、检查。在G村，基于解决贫困问题的共同目标以及相同的地方性知识，基层主要利益相关者在扶贫政策宣传、执行以及检查评估中会形成调适行动，共同推进贫困治理实践。

（一）在扶贫政策宣传动员中的调适：正式传达与非正式沟通相结合

扶贫政策宣传是地方政府、基层政府推进贫困治理的一项重要基础性工作。在这一过程中，县级政府和乡镇政府主要通过文件下发和开会等形式把扶贫政策相关内容和要求通知到村，村干部则通过劝说、利诱等多种方式进行多轮动员。当然，直接能让人感受到“有利可图”的项目例如“危房改造”等项目则无需多加宣传，贫困户甚至主动向村干部咨询和申请。

1. 基层政府。乡镇政府接到县级扶贫方案和计划后，一般无修改的权力，只能按照文件有关要求严格执行。它们会将贫困村村书记或村主任召集到乡镇开会，将通知或文件的具体内容和要求传达给各村村干部。在“一票否决”“数字化考核”等制度压力下，乡镇政府必须要“完成上级的任务”。

其背后的行政逻辑是“目标管理责任制”——为了完成一个行政总目标，各级政府间采取签订政府责任状的形式，下级政府或部门领导对责任状中的数字指标承担行政责任（王汉生、王一鹤，2009）。在对D镇政府的访谈中，这一点有所体现：

问：镇政府在扶贫方面承担了哪些具体责任？

答：上面定的考核指标太多了。县扶贫办给我们的责任，哪一件事情没有办好，就得追责。我们的责任很大！（资料来源：对D镇政府的座谈）

为了完成考核目标，很多任务在乡镇向下安排的过程中有了强制性意涵。以发展养殖扶贫项目为例，在这一项目的县级实施方案中明确写的是“开展养殖项目以农民自愿为原则”，但是，在乡镇向村干部传达的过程中，开展养殖扶贫项目却变成了要完成的任务，尤其是那些无法外出打工的贫困户，被要求必须参与养殖扶贫项目。

2.村干部。乡镇政府从严要求村干部完成任务，村干部也会把乡镇政府的扶贫政策目标作为任务。在访谈中，村干部无意识地表达出自己是乡镇政府在村庄的政策执行者和代理人。

问：乡镇政府和村委平时在交流上存在什么问题呢？

村支书：好像也没有什么问题，他们布置工作，我们按要求去做就行了。如果有什么问题或不知道的就去问他们，他们也会告诉我们。基本上都是他们下了什么政策我们就去做。（资料来源：对G村村书记的访谈）

村干部在落实扶贫工作任务之前，内部已明确了各自要负责的片区——一般是村干部所属自然村或其附近的自然村，以便依靠熟人关系开展工作。村干部接到扶贫工作任务后，在宣传方面会采取变通的办法——站在贫困户立场、用非正式沟通来说服村民。G村村干部在宣传发展养殖的扶贫政策时，就体现了“为村民着想”的思维。村干部说：

“现在国家政策很好，只要你们养殖，国家就会有产业补助资金。一头母牛，或者两头母猪，或者三只母羊，或者100只鸡鸭，都可以补助两千元。如果你什么都不养，奖补资金就没有，你从哪里去弄两千元钱呢？”（资料来源：对G村村书记的访谈）

如果责任村干部做不通所在片区某贫困户的工作，村委则会换其他与该贫困户有一定人情关系的村干部去沟通说服。因为与村干部存在着复杂的人情关系，贫困户即使不愿参与产业扶贫项目，也会支持其工作。例如，与村干部有亲属关系的G村贫困户就带头在村里开展养殖，以起示范作用。

可见，在乡土社会中，村干部可以有意识地基于熟人关系的牵制作用来宣传扶贫政策或项目，并在此基础上抓住其中对于贫困户而言最显而易见的利害关系，通过“利益引诱”让贫困户参与产业扶贫项目。

（二）在扶贫政策实施中的调适：“跑项目”与灵活变通并存

村干部的宣传被贫困户接受（也包括表面上的接受）以后，具体的扶贫政策就进入落实和操作阶段，这是贫困治理政策在基层执行的核心阶段。不过，政策类型不同，落实主体也有所不同：对于以村庄扶贫为目标的基础设施建设项目，执行主体是村干部；对于以实现贫困户脱贫为目标的产业发展项目，落实主体是贫困户。因此，在两种项目落实过程中，各类利益相关者的调适行动并不

相同。

1.基础设施建设中的调适：“跑项目”与整合使用项目资金。基础设施建设能迅速改变村庄面貌，明显体现成效，因此，乡镇政府尤其是村干部会积极推进该类项目。

在扎实推进农村扶贫开发的大背景下，大量扶贫资源流入村庄，村庄申请基础设施建设项目相比以前容易。不过，“容易”一般只适用于村庄一年只申报一到两项（例如仅报修一条道路）的情况。如果同时申报多项，县扶贫办就很难批下来。在这种情况下，村干部只能不断地跑县扶贫办要批条。

除了正式申请，非正式关系在G村基础设施建设尤其是道路修建过程中也发挥了重要作用。G村的部分道路硬化项目是靠村书记“跑”下来的。在工作中，村书记与县扶贫办以及其他职能部门、工程队建立了不错的私人关系，不仅为G村争取到了不少建设项目，而且获得了工程队垫资等便利。因此，精准扶贫工作开展后，G村所建设的所有基础设施的项目资金并不都是扶贫专项资金，还有各种项目资金以及部门资金。通过整合使用多个项目的资金，G村基础设施建设的资金需求才基本得到满足。

可见，在扶贫政策的实施过程中，村干部会充分发挥能动性，巧妙运用正式关系和非正式关系将项目争取到村。村庄的人脉资源、村干部的积极主动与否等因素，与村庄扶贫资源的获得有直接关系（叶敏、李宽，2014）。这也反映了在从“汲取型”国家^①（周飞舟，2006）到“给予型”国家（王雨磊，2016）的转变过程中，基层政府、村委进行项目运作的一般性特征。

2.产业扶贫中的调适：“压力型体制”与“灵活变通”。帮助贫困户发展产业，能使贫困户在增加收入的同时获得持久的自我发展能力。因此，推动产业发展成为政府扶贫工作的一项重要考核指标。不过，相关项目的实施困难重重。其原因在于，本质而言，发展产业是一项经济活动，村民会考虑投资成本、时间成本、市场风险、病灾风险等因素，只有当预期收益大于预期成本时，他们才会参与产业发展。因此，利益相关者在产业扶贫中的调适行动有其自身的特征。下文以G村产业扶贫的主要项目——畜禽养殖项目为例来分析。

发展畜禽养殖的成本高、市场风险大、收益无法得到保证，很多贫困户不愿意参与。但是，为执行上级政府的扶贫政策，村干部、驻村第一书记、结对帮扶人仍积极与贫困户对接，结合贫困户的实际情况来劝说他们发展合适类型的养殖。通过不断做贫困户的工作，G村大部分贫困户愿意发展畜禽养殖。这些贫困户的想法例如：

“村委和帮扶人天天劝我，不搞养殖，也就得不到2000元扶持资金，想想两千块钱也挺多的。不养殖的话也就没有了！”（资料来源：对贫困户JHX的访谈）

对于同意发展畜禽养殖的贫困户，乡镇政府会要求他们提交养殖项目申请报告。养殖项目申请

^①在“汲取型”国家或“谋利型”国家（杨善华、苏红，2002）中，基层干部在行使正式行政权力的过程中，经常需要巧妙利用正式权力之外的本土性资源，即将社会非正式因素大量运用于正式权力的行使过程中，从而使国家的意志能够在农村中得到贯彻执行；而在“给予型”国家，则能够看到政治运作上的一条“回路”，即将非正式的关系运用到正式的行政过程中，以获得更多的政府资源。

获批后，贫困户被要求在规定时间内买回母牛、母猪或鸡鸭苗。接着，村干部（主要是第一书记）到贫困户家里记录信息，拍照存档，并将各贫困户的养殖档案资料上报到乡镇政府。乡镇政府汇总后，上报到县级政府审核。县级政府审核通过后，贫困户才能获得奖补资金。

另外，乡镇政府还要求贫困户签订“扶贫产业开发养殖项目承诺书”，表明贫困户是自愿申请实施县扶贫开发领导小组下达的××养殖项目。并且，为了确保养殖项目顺利、成功实施，要求贫困户做出以下承诺：

“一、本批次实施的养殖项目的××种苗由本人自行购买，经验收合格获得补助后，本人承诺绝对不宰杀或出售。

二、如在2020年前养殖××出现非正常死亡，应第一时间报告乡镇领导和驻村工作队（第一书记），把非正常死亡的××拍照存档，同时本人重新筹资购买××补齐养殖数量，并承担养殖、购销风险。”

面对政府通过让他们签订承诺书来规避自身可能承担的责任，贫困户会想办法尽量降低这种风险。他们的具体做法是：答应发展畜禽养殖，做出书面承诺，现实中却采取“取巧变通”的做法。例如，有的养牛的贫困户养了一段时间后就偷偷卖掉，有的养猪的贫困户不一定买母猪，而是买肉猪来饲养；养鸡或鸭的贫困户不会买足100只，最多也就六七十只。

荣敬本、赖海榕（2000）曾指出，在“压力型体制”下，上级政府会将确定的经济发展和政治任务等“硬性指标”层层下达，由县至乡镇，乡镇再到村庄，并由村庄将每项指标最终落实到每个村民身上。在G村产业扶贫措施的实施过程中，这种“压力型体制”仍在延续，甚至被强化。对此，贫困户会灵活变通，采用巧妙办法应对这种压力。总之，G村产业扶贫项目的落地，是在政府的压力下，村干部和帮扶人不断劝说、贫困户妥协的结果，体现的是一种被动的政策执行。

（三）在扶贫检查中的调适：自查中“合谋”和抽查数字化评估同在

扶贫检查是整个扶贫政策落地的最终环节。由于对扶贫项目的检查是以高度指标化、数字化的结果来呈现的，只要项目在结果上达标，至于其中的操作过程“不必过于细究”（詹国辉、张新文，2017）。在这个“不必过于细究”的过程中，基层政府可以将其利益导向内嵌于当地具体的贫困治理政策，而这正是县、乡镇政府在摩擦中的调适行动体现。

由于各级政府都有落实扶贫工作的责任，扶贫工作一般要经多级政府多个部门的多次检查。对于不同扶贫项目，其检查的方法也不一样。对基础设施建设项目的检查主要分为两个阶段：第一阶段是相关部门对完工项目进行验收，主要查验是否达标；第二阶段是各级政府的综合性检查，主要检查该村的基础设施是否达到了“十一有一低于”的贫困村摘帽标准。

对贫困户发展产业项目的检查则相对复杂，尤其是畜禽养殖项目，因为它不是“一锤子买卖”，而是处于变动中。例如，贫困户卖掉牲畜或者牲畜得病死后不愿再买进的情况都有可能发生。因此，G村的村干部和第一书记会经常入户访问，了解贫困户的畜禽养殖状况，然后拍照存档。帮扶人也会如此。对于贫困户而言，这是比政府有关部门的检查更常规、更入微的非正式检查，同样具有很强的监督作用。

当然，在养殖过程中，也有两次正式检查。第一次正式检查是由该村的扶贫联系干部、第一书记、村干部组成核查组进行自查。核查组核查完成后，填表交乡镇政府评定验收。不过，上文提到的那些偷巧行为基本不会被查出来。其原因是：第一，要精确核查各贫困户的畜禽养殖实际情况存在困难。例如，鸡鸭的数量达到一定规模后，由于它们是走动的，精确核查数量也有难度。第二，村干部、帮扶人、乡镇政府干部已经达成一种“合谋”，村干部、驻村第一书记清楚知道贫困户的变通做法，但只要贫困户愿意养殖，能够应付上级检查，他们就不会深究，否则可能导致贫困户更多的抵制。

第二次正式检查是在乡镇政府验收完成后，县扶贫办采取抽查方式，对每类产业发展项目以不低于10%的比例进行抽查，核实乡镇政府所报材料是否真实。抽查合格后，县扶贫办根据乡镇政府验收结果和抽查结果，通过银行转账方式，将补助资金直接发放到农户“一卡通”账户。

虽然不同类型扶贫项目的执行过程简繁不一，但都有一个共同点：所有扶贫项目只有通过了验收，才算真正完成。不过，检查的完成只是意味着相关政策执行结束，并不表明扶贫政策结果完全符合政策目标和期望。扶贫政策结果被系统地分为各种指标，并加以数字化规定，其目的在于准确评估实施效果，但是，这种指标化和数字化有可能扭曲政策本意——在考核压力下，下级政府将手段变成了追求的目标，即“上有政策，下有对策”。更直白地说，对于地方和基层政府，完成上级任务、应付检查成了更重要的目标。

五、结论与启示

在贫困治理的基层实践中，包括县级政府、乡镇政府、村干部、村民等在内的利益相关者，基于不同的行动逻辑，承担着不同角色，并内在地体现着彼此之间的摩擦与调适：县、乡政府之间体现了财权管理者与事权承担者间的摩擦，县、村之间表现出资源分配者与资源竞争者的摩擦，政府与村民之间有着政策制定者与政策接受者的摩擦，在政府与农民之间的村干部面临着同时作为政府代理人与村庄当家人的摩擦。而基于解决贫困问题的共同目标，基层主要利益相关者运用各自的策略在其中的部分摩擦方面实现了调适：在贫困治理政策宣传中，通过基层政府正式传达与村干部非正式沟通的结合，实现了政策动员；在贫困治理政策落实中，在资源有限的情况下，村干部通过“跑项目”与整合使用项目资金来加强基础设施建设，在“压力型体制”下通过“灵活变通”来推动产业扶贫实践；在扶贫检查中，自查中的“合谋”与抽查中的数字化评估削减了相关利益主体彼此间的摩擦。

基于上述结论，可以发现，不同利益相关者间的关系失调是贫困治理过程中的一个重要问题。如果县乡财政关系不顺，不同利益相关者的沟通渠道不畅通、相关目标与责任不协调、相关调适行动得不到有效引导，贫困治理政策就可能难有效率、难有成效。2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫后，相对贫困和多维贫困问题会逐渐凸显，老龄化加速和城镇化推进背景下构建城乡融合的贫困治理体系将要面对更加复杂的相关利益主体间关系。因此，贫困治理体系的进一步完善，要使正式机制和非正式机制在多元共治实践中实现螺旋式融合和完善，从而促使政府、市场、社会与

贫困人口形成良性互动与合作，降低贫困治理中的摩擦成本，实现彼此调适行动的效率最大化。

参考文献

- 1.巴比, 2005:《社会研究方法(第十版)》, 邱泽奇译, 北京: 华夏出版社。
- 2.陈秋红, 2018:《农村贫困治理中的问题与推进策略》,《东岳论丛》第11期。
- 3.陈秋红、魏淑媛, 2018:《基层利益相关者对精准脱贫的认知与评价——基于广西壮族自治区Q县G村的案例分析》,《社会科学家》第7期。
- 4.陈涛, 2011:《个案研究“代表性”的方法论考辨》,《江南大学学报》第3期。
- 5.陈义媛, 2017:《精准扶贫的实践偏离与基层治理困局》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第6期。
- 6.邓维杰, 2014:《精准扶贫的难点、对策与路径选择》,《农村经济》第6期。
- 7.高飞、向德平, 2017:《社会治理视角下精准扶贫的政策启示》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 8.邓大才, 2011:《社会化小农与乡村治理条件的演变——从空间、权威与话语维度考察》,《社会科学》第8期。
- 9.冯猛, 2009:《后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为——以东北特拉河镇为例》,《社会》第4期。
- 10.郭欣, 2008:《我国扶贫政策执行中影响因素研究》, 中央民族大学硕士学位论文。
- 11.李祖佩, 2014:《项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 12.荣敬本、赖海榕, 2000:《关于县乡两级政治体制改革的比较研究——从村到乡镇民主制度建设的发展》,《经济社会体制比较》第4期。
- 13.谭秋成, 2008:《农村政策为什么在执行中容易走样》,《中国农村观察》第4期。
- 14.万江红、孙泉雄, 2017:《权威缺失: 精准扶贫实践困境的一个社会学解释——基于我国中部地区花村的调查》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 15.王汉生、王一鸽, 2009:《目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 16.王雨磊, 2017:《村干部与实践权力——精准扶贫中的国家基层治理秩序》,《公共行政评论》第3期。
- 17.王雨磊, 2016:《数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理》,《社会学研究》第6期。
- 18.吴雄周、丁建军, 2015:《精准扶贫: 单维瞄准向多维瞄准的嬗变——兼析湘西州十八洞村扶贫调查》,《湖南社会科学》第6期。
- 19.许汉泽、李小云, 2016:《“精准扶贫”的地方实践困境及乡土逻辑——以云南玉村实地调查为讨论中心》,《河北学刊》第6期。
- 20.杨善华、苏红, 2002:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 21.叶敏、李宽, 2014:《资源下乡、项目制与村庄间分化》,《甘肃行政学院学报》第2期。
- 22.詹国辉、张新文, 2017:《农村公共服务的项目制供给: 主体互动与利益分配》,《长白学刊》第2期。
- 23.张欣, 2017:《精准扶贫中的政策规避问题及其破解》,《理论探索》第4期。
- 24.钟涨宝、李飞, 2017:《插花贫困地区村庄的不同主体在精准扶贫中的心态分析》,《西北农林科技大学学报(社

会科学版》第2期。

25.周黎安, 2014:《行政发包制》,《社会》第6期。

26.左停、杨雨鑫、钟玲, 2015:《精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战》,《贵州社会科学》第8期。

(作者单位: ¹中国社会科学院农村发展研究所;

²北京大学社会学系)

(责任编辑: 午言)

The Multiple Frictions and Adjustment of Major Stakeholders in Poverty Alleviation: A Case Study of G Village in Guangxi

Chen Qiuhong Su Houfa

Abstract: This article conducts a case study of G village in Guangxi Zhuang Autonomous Region and analyzes the multiple frictions and adjustment actions of stakeholders in poverty management, including county-level government, township government, village cadres, and villagers. The study shows that, firstly, in the grassroots practice of targeted poverty alleviation, there exists frictions between county-level government as financial managers and township governments as undertakers of administrative affairs, between county-level government as resource distributors and village organizations as resource competitors, and between governments as policy makers and villagers as policy recipients, while village cadres have to play a dual role of government agents and village leaders. Secondly, in order to promote poverty alleviation, these main stakeholders have adopted their own strategies to address frictions. The policy mobilization has been achieved through the combination of formal instructions from grassroots governments and informal communications with village cadres in the process of advocacy of poverty alleviation policies. In the implementation level, faced with limited resources, village cadres have strengthened infrastructure construction by “running for projects” and using project funds in an integrated way, and promoted poverty alleviation through “flexible adaptation” under “the pressure-based system”. Therefore, in the practice of poverty alleviation, relevant communication and coordination mechanisms should be constructed and improved based on the needs of stakeholders, in order to reduce frictional costs and maximize the efficiency of their adjustment actions.

Key Words: Poverty Alleviation; Stakeholder; Friction; Adjustment Action