

# 关系嵌入与精准偏离： 基层扶贫治理策略及影响机制研究\*

董帅鹏

**摘要：**本文以彭阳县小石沟村的精准扶贫实践为分析对象，考察了精准偏离过程中村干部的策略行动，并基于关系嵌入的视角分析扶贫策略行动背后的影响机制。精准扶贫在乡村场域遭遇的实践困境为村干部制造了一定的变通空间，在层级考核和基层维稳压力下，村干部采取了“道义”填补、精英分工治理与关系驱动的扶贫策略。笔者立足村干部所嵌入的关系结构，发现“碎片化”的干群关系形塑着村干部“划水治理”的行动逻辑，“分利合作型”的乡村关系形塑着村干部“唯上”的行动逻辑，熟人社会的人情关系形塑着村干部“交换平衡”的行动逻辑。文章认为，探索并改造“关系”这一传统社会资源，挖掘“关系”的积极效用，可实现国家治理与社会治理的良性互动，深入推进可持续精准脱贫。

**关键词：**精准偏离 村干部 扶贫策略 关系嵌入

**中图分类号：**C912.3 **文献标识码：**A

## 一、研究问题与分析框架

### （一）问题的提出

精准扶贫是新时期中国扶贫工作的精髓和亮点。精准扶贫是将扶贫政策面向真正的贫困人口，以农户家庭为扶贫单位，通过针对性帮扶，达到可持续脱贫的目标。2013年11月习近平总书记在湖南湘西考察时，首次提出精准扶贫的重要思想。2014年国务院出台的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》明确提出各级政府要建立精准扶贫工作机制。2015年以来，“四个切实”“五个一批”“六个精准”等一系列创新举措相继推出。精准扶贫的体制机制不断健全完善，中国脱贫攻坚事业稳步推进，农村贫困人口大幅下降。但是，从精准扶贫政策的微观实践来看，无论是在精准识别中，还是在扶贫过程中，精准偏离问题仍然存在（邢成举，2015；任超等，2017；邓维杰，2017）。另外，随着中国减贫目标的逐步实现，统计上绝对贫困人口的消失并不意味着中国农村贫困问题的终结，而是

---

\*本文研究是2018年国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下农村‘三治’协同机制研究”（项目编号：18CZZ037）的阶段性成果。笔者由衷感谢贵刊匿名审稿人对本文提出的建设性修改意见。

中国农村即将进入相对贫困帮扶和预防“返贫”的新贫困治理阶段，瞄准和帮扶“精准”问题将继续存在。因此，在脱贫攻坚新形势下，对精准偏离问题的探讨仍具有重要意义。

目前，国内学术界对精准偏离问题的研究成果比较多，主要从以下几种视角展开分析：

第一，基层组织的视角。从中国扶贫实践来看，“高位推动”是中国政策执行的独特标志且是一种极为有效的政策推动方式（杨宏山，2016），“常规治理”和“运动式治理”是推进精准扶贫实践的具体手段（魏程琳等，2018），基层政府在中国扶贫中扮演着政策执行的重要角色（唐丽萍等，2019）。在精准扶贫政策的执行过程中，受制于运动式治理与官僚化的双重规制，基层政府日益丧失治理自主性，严重影响了基层组织的治理能力和政策执行能力（雷望红，2017）。基层政府出于自身政治利益和政治风险做出与精准扶贫目标偏离的行为（李文君，2017），对政策进行解释、重构，对政策执行做出短期化、自利化的“选择性执行”行为（王家峰，2009），并选择性忽视一些不可量化、不易操作、不影响考核的弹性指标（刘斐丽，2018），从而导致精准扶贫政策的不精准执行。另外，有学者研究发现地方政府因治理能力较弱、组织协调能力不足和政策执行能力缺陷而难以满足精准扶贫政策需求，导致产业扶贫容易出现“精准偏差”（金江峰，2019）。

第二，乡村治理的视角。精准扶贫政策的执行是将政策目标转化为现实的过程，深受乡村社会和乡村治理结构的影响（邢成举，2015）。一方面，精准偏离是精准扶贫过程中国家治理逻辑与乡土社会相矛盾的结果（李博等，2017），如许汉泽等的研究发现贫困瞄准有着内在的“乡土逻辑”，精准扶贫政策的执行容易遭到乡村熟人社会的挑战（许汉泽等，2016）。具体来说，村庄治理逻辑、血缘人情和地方民俗文化等多种因素的影响和干扰，降低了贫困识别和贫困管理中的精准性，阻碍扶贫政策和扶贫资源的贯彻执行与优化配置，导致扶贫实践的精准“偏离”（徐加玉，2017）；另一方面，扶贫工作是嵌入乡村治理工作中的一部分，乡村治理困境是导致精准扶贫实践偏离的重要原因（张春华，2017；陈义媛，2017）。在村庄层面，村治主体的权威缺失（万江红等，2017），制度化参与渠道或方式阙如（李金龙等，2019），政策信息不对称、权力干预参与悖论和权力差序格局（李群峰，2016）等乡村治理结构缺陷致使精准扶贫的基层实践陷入困境。

第三，利益相关者分析的视角。精准扶贫是一个多元主体参与的过程，不同主体在行动结构中的位置决定其行动的规则与可利用的资源，而行动规则与资源的不同又决定其行动的取向与目标的实现，不同扶贫主体受本源结构的约束大于在扶贫系统中受次生结构的约束，扶贫主体的行动呈现碎片化倾向，导致扶贫精准化不足（付少平，2019）。李雪萍等的研究指出，不同层级行为主体的利益分歧是贫困户识别偏离的根本原因，信息不对称是其技术条件。基层政府和村“两委”倾向于策略性地利用自己相对的信息优势地位，识别出符合自身利益、与中央目标相悖的“贫困户”，是贫困户识别偏离的充分条件；农户由于信息不对称、社会流动、自利性考虑等原因，导致其主体地位和监督功能丧失，是贫困户识别偏离的必要条件（李雪萍等，2018）。柳晨的研究发现在精准扶贫的过程中，县乡政府追求自身政绩和经济效益最大化，依托资源优势影响扶贫信息及资源传递，村干部为完善乡村治理利用亲缘关系影响贫困户识别结果，村民在扶贫实践中处于被动接受地位，导致扶贫资源传递的层层偏离（柳晨，2020）。

既有研究对精准偏离现象寻根求源的努力为笔者理解这一问题奠定了重要基础，但总体上来看，

这些研究比较强调结构分析方法，即权力结构或乡村治理结构性因素处在首要位置，把精准扶贫相关主体视为简单的理性利益主体，忽视了政策落地过程中行动主体的能动性适应及其背后复杂机制的分析。因此，笔者认为在以下方面可以继续深化研究：第一，村干部扶贫行动的研究。有研究已经证实村干部在精准扶贫的乡村实践中起着关键作用（胡联等，2017；王雨磊，2017），但聚焦村干部的研究却比较匮乏。在基层治理现代化背景下，技术和规则下乡不断塑造着乡村社会的治理秩序并规范着乡村治理主体的治理行为。但是，不同于体制内的扶贫干部，非体制、半正式的特殊身份使村干部对制度和规则有更强的脱敏性，如果规则过严或惩罚力度过大势必会导致村干部“撂挑子”，进而影响基层治理工作的有序开展。同时，普适性的政策或技术治理手段在进入不规则的乡村场域中遭遇实践困境时，传统社会治理技术显然是一种有效的补充。因此，在扶贫实践中，对于村干部而言，存在一定的可变通空间。第二，基层治理行动的关系嵌入性研究。村干部并非简单趋利的“经济人”，除了物质利益以外，还追求安全、面子、情感、社会地位等社会性需要，是嵌入各种具体社会关系中的“社会人”，其扶贫策略行动必然会受到自身所嵌入的社会关系及网络结构的影响。

## （二）关系网络与嵌入性理性：一个分析框架

“嵌入性”这一概念最早是由波兰尼提出的，他认为“人类经济嵌入并缠结于经济与非经济的制度之中”，对经济理论的分析要置于制度框架之下。据此，他提出了经济行为的社会性嵌入问题（卡尔·波兰尼，2007）。其后，格兰诺维特拓展了波兰尼的“嵌入性”概念，提出“经济行为嵌入社会结构”的观点，并指出经济行动嵌入的核心社会结构是人们生活中的社会网络（马克·格兰诺维特，2015）。格兰诺维特指出古典经济学的“理性经济人假设”和社会学传统中的“社会人假设”都有失偏颇，他认为社会环境中的行动者嵌入在具体的、持续运转的社会关系网络和社会结构之中，一方面行动者不是完全独立在社会网络结构之外，其行为必然会受到社会结构的制约和形塑；另一方面行动者也不是完全依附于所连结的社会关系网络，行动者是理性的个体，为达成目标会采取各种手段和策略。因此，人的经济行为既是理性的同时又受到其所嵌入的社会网络结构的影响和制约，即嵌入性理性。所以，对经济行为的分析，不可忽视社会网络关系这一重要的影响因素。

市场关系中的这一嵌入性特征同样体现在社会治理空间内多元主体之间的社会关系网络上。所不同的是：第一，治理行为受特定政策和制度结构的影响。在社会治理场域中，如果治理规则能够有效贯彻，那么治理可变通的空间就相对较小，此时关系嵌入的作用也相对较小；反之，规则约束性减弱，治理可变通的空间变大，此时关系嵌入的作用增强。因此，关系嵌入的作用空间存在一定的条件性，分析治理行为的关系“嵌入性”不能忽视特定政策和制度的乡土适应性问题。第二，村干部身份的特殊性使其治理行为有着更加复杂的关系嵌入，既体现在正式的乡村关系中，也体现在类正式的村级干群关系中，还体现在非正式的村庄熟人社会关系中。

据此，基于宁夏彭阳县小石沟村的贫困调研，本文从嵌入性理性的视角出发，分析精准偏离过程中村干部的扶贫治理策略及其影响机制。下文主要从以下三个层面展开分析：第一，精准扶贫政策在乡土社会遭遇的若干难题；第二，面对科层体系传递的巨大考核压力，作为乡村场域中的扶贫实践者和行政代理人，村干部的扶贫治理策略；第三，分析乡村场域内的具体社会关系结构作为情景化的场

景如何影响并形塑着村干部的扶贫治理行动。

## 二、田野素描与精准扶贫政策实践中的若干难题

### （一）田野素描：村庄基本情况与扶贫实践

小石沟村位于六盘山连片特困地区，全村户籍人口 1406 人，共有 385 户，其中建档立卡户 98 户 357 人，贫困发生率 24.3%。村庄有耕地 3000 亩，粮食作物以地膜玉米、谷子种植为主，经济作物以万寿菊种植为主。目前，村庄约有 600 人外出务工，工作地点主要在彭阳县城和陕西省。另外，小石沟村素有养殖中华蜂<sup>①</sup>的传统，不过，农户一直沿用土窝窝养蜂且规模很小。2014 年，本村大学生 C 返乡创业，引入箱式养蜂技术。针对乡域内村庄贫困的普遍现状——苦在路上、难在水上、困在病上、差在文化科技上，加之青壮劳动力外出务工的实际情况，乡政府设想推广中华蜂养殖，发挥中华蜂养殖对劳力和时间要求低的特点，推动农户脱贫致富。2015 年开始，乡政府开始推广中华蜂养殖。2016 年，小石沟村作为中华蜂整村推进项目的试点村，以“致富带头人+农户”的扶贫模式来培育和发展中华蜂养殖业，按 600 元每箱的标准给予贫困户补贴，并由两个养殖大户牵头先后建立了中华蜂养殖专业合作社。到 2019 年，小石沟村的中华蜂规模已达上千箱，养蜂户之间的收入差距不断凸显，其中养蜂大户年收入高达几十万元，而贫困户能够获得的实际收益却很小。

### （二）精准扶贫政策实践中的若干难题

“精准扶贫”理念对“精准”的强调是国家治理转型的一个结果。专业化与标准化的扶贫治理手段在进入不规则的乡村社会时，容易遭遇多个层面的实践困境。

1. 农民非标准化的经济生活与精准识别困境。改革开放以来，农村家庭联产承包责任制的实施、城乡边界开放、国家支农政策性资源输入都为农村经济发展注入了新的活力，农村贫困问题得到极大缓解。在小石沟村，个别农户因疾病等原因，其贫困状态比较明显、容易识别；而大部分农户的经济条件相差不大，“贫”与“不贫”的界线比较模糊，不容易区分和识别。

量化识别要解决的正是扶贫治理中存在的识别难题。国家试图通过技术化的贫困测评体系对农民的家庭经济状况进行测算，依据量化结果来区分农户家庭的“贫”与“不贫”以及贫困程度，以增强识别和资源分配的“精准度”。为了实现“精准识别”，彭阳县政府投入了大量人力和财力，基于县域内农村的实际情况，将各地普遍推广的量化指标体系进行了“在地化”完善，如粮食作物按照亩均 300 元、经济作物按照亩均 1000 元、养猪按照每头 300 元进行收入统计，力求各项指标的具体化、精细化。但在具体的村庄社会中，农户的经济生活具有灵活性的特征，表现在同样种植 20 亩土地或者养 5 只羊的农户家庭会因种养习惯、市场信息获取能力、勤劳程度等的不同而导致其实际收益差异较大。这样，贫困识别体系的“规则”与农户经济生活的“不规则”之间必然存在巨大张力，从而使得贫困测评体系的介入，不仅难以有效解决贫困识别难题，而且同样容易引起农民对贫困识别结果的不满。

2. 精准扶贫的“官动民不动”。扶贫项目能够落地并转化为贫困地区的内生动力离不开本地村民的

<sup>①</sup>中华蜂，又称土蜂，是中国特有的蜜蜂品种。

积极参与。但现实中，打工经济模式形塑的外向型利益关联结构和农村贫困的结构性困境导致农民缺乏参与扶贫项目的积极性。

第一，外向型利益关联结构与农民主体缺位。彭阳县位于中国六盘山连片特困地区，气候条件相对恶劣，农地以梯田为主，农业种植相当耗费人力。同时，农业基础设施配套匮乏，农业种植风险较大，主要用于生产家庭口粮。在小石沟村，牛羊养殖是农户家庭的一项重要经济收入来源。但是，随着政府保护生态的力度不断增加，养殖成本与难度陡增。同时，本地市场日益受到国内市场供需关系的影响，牛羊市场价格波动较大，从而使得牛羊养殖充满风险。此外，受家庭收入的制约，农户养殖规模普遍较小，也难以获得可观收益。因此，近几年来，小石沟村农民只要有就会外出打工，打工开始成为农户最重要的经济收入来源。对于农民而言，不但打工收入较务农有不小的提高，而且没有风险成本。当打工成为一种普遍的选择，农民的利益关注点从村庄内部转移到城市劳动力市场，当地原有的内向型利益关联结构逐渐转变为外向型利益关联结构。在这个过程中，农村青壮年劳动力或农户举家进入城市打工，农村空心化问题日益严重。受此结构的影响，尽管国家大力推动扶贫开发，仍难以获得作为参与主体与受益主体的农民的积极参与，这一主体缺位使得国家外源性的扶贫力量难以转化为村庄社会发展的内源性力量。

第二，贫困户参与积极性不高。伴随国家经济大发展和精准扶贫工程的深入推进，农村贫困人口数量迅速减少，现在剩下的都是“硬骨头”，表现出更强的结构性致贫特征。小石沟村贫困户大多存在家庭劳动力匮乏、身体健康状况差、文化知识水平低、人情交往圈子小、把握市场信息的能力不足等特征。这种多层面的能力不足会转化为贫困户自身在脱贫致富道路上的信心不足，影响其参与扶贫项目的积极性。另外，过往政府多次帮扶的失败经历导致他们不再相信扶贫干部宣传和推广的致富道路。因此，在小石沟村，贫困户参与扶贫项目的积极性普遍不高，相当一部分贫困户会将国家输入的产业扶贫资源直接转手变卖，用于暂时改善家庭生活。

### 三、扶贫工作的策略化运作与精准偏离

村干部作为国家治理体系末端的重要主体，面对政策落地和基层治理的重重困境，容易将扶贫政策加以变通执行，以尽可能完成各级政府分解和加码的扶贫任务，并应对自上而下的各种考核。

#### （一）“道义”填补与贫困识别的“不精准”

在现有的地方治理格局中，精准扶贫和基层维稳工作备受地方政府重视，一方面地方政府投入巨大的人力、物力与财力对贫困人口进行精准识别，以确保识别出的贫困户能够符合国家的贫困标准；另一方面地方政府将维稳工作纳入到各项工作的考评中，并实行“一票否决”。在村庄层面，扶贫是国家对贫困村和贫困户的一种资源输入，有限的贫困指标会引发农民之间的竞争，甚至是矛盾和冲突。所以，在精准识别的过程中，村干部不仅要应对上级政府对扶贫工作的考核和监督，还要维持村庄社会的稳定。针对这一现状，较理想的办法是通过量化测评理清贫困边缘群体中真正的贫困户，这样既能够做到精准识别，又能够实现基层维稳的基本要求。但是，农户家庭不规则的经济生活使得标准化的量化测评体系也难以做到真正的精准识别，同时存在维稳隐患。

如此，如何顺利推进精准识别工作是摆在村干部面前的首要难题。为了降低政治风险并顺利完成贫困识别工作，在小石沟村，村干部采取了瞄准特贫、剩余填补的识别策略。首先，保证绝对贫困“不遗漏”。在村庄层面，大多数农户家庭通过外出打工的方式正在、或者已经改变了家庭的经济生活条件，只有少数农户因疾病等因素缺少收入来源，生活困难。这类绝对贫困家庭很容易识别，并且在村民中具有较高的认可度。对于村干部而言，最重要的是确保村庄这类家庭都在识别的范围之内，避免发生漏评问题。其次，道义“填补”。在绝对贫困家庭识别出之后，剩下贫困指标的分配变得不再容易。在精准扶贫的背景下，一方面自上而下的监控力度不断增强，另一方面“贫困”捆绑福利的增多引起了村民更多的关注。村干部不仅难以通过将贫困户名额分配给亲戚朋友、轮流获益或者平均分配的方式完成贫困识别工作，而且在具体的贫困识别过程中，贫困边缘户家庭条件相差不大，人人都想成为贫困户。对于村干部而言，“我们也想把每个人都识别为贫困户，但指标有限，每个人都来向我诉苦说自己的家庭条件比别人的还差，如果你拿经济指标给她‘算账’，她非要跟你大吵一架，跟你论一论自己家庭的经济条件并没有那么好”。在这一状况下，村干部往往通过打“感情牌”，借用熟人社会的道义，将生活“不容易”的家庭识别为贫困户。比如，Y家庭条件比较一般，有两个儿子，大儿子勉强成婚，二儿子大龄仍未婚，于是被识别为贫困户。对于村干部而言，这些农户并不一定最贫困，但至少在某方面有经济压力，如子女教育、婚姻问题。这样，如果其他农户再来诉苦，村干部便能够较为容易地化解村民的不满情绪。最终，村干部既应对了各级部门的层层筛查，也实现了基层维稳。

## （二）精英分工治理与“扶富不扶贫”

产业扶贫作为推进精准脱贫的重要抓手，是打赢脱贫攻坚战的重要依托。中央政府针对农村产业提出了“因地制宜、突出特色、典型带动、整村推进”的总体发展思路，通过大力推进贫困地区“一县一业”和“一村一品”，挖掘贫困地区优势资源的价值，提高贫困地区和贫困人口的内生发展动力，为贫困户持续稳定增收脱贫奠定长效基础。

鉴于扶贫工作本身的政治属性和产业脱贫的重要性，地方政府将农村产业培育工作放在更加突出的位置，并层层施压。在这一背景下，扶贫产业培育自然也就成为了贫困地区村级工作的重要内容。在彭阳县，产业培育被确定为农村基层组织星级评定的硬指标，其推进情况直接影响村干部的个人收入。受制于治理资源不足的现状，农村基层组织要实现村级产业发展的目标，离不开国家扶贫项目资金的支持。然而，地方政府的资源分配逻辑往往是整合有限的扶贫项目资金，达到短期见效、快速打造“亮点”的目的，以应对上级政府考核，并期望获得更大的政治社会效益。因此，迎合地方政府打造“亮点”“出成效”的需求，展现村庄的产业发展潜力已成为农村基层组织获得项目支持的关键。

在小石沟村，村干部的产业推进策略是发动村庄次级精英的参与，依托精英的经济能力，同时凭借自身在乡村关系中所占据的“结构洞”<sup>①</sup>位置，将自上而下传递的信息、资金、技术服务等资源向村庄精英聚集，以推动养蜂产业规模快速扩大。村庄的养蜂实践很快获得了乡镇政府的关注，并在其

<sup>①</sup>结构洞是网络中的某个或某些个体和有些个体发生直接联系，但与其他个体不发生直接联系，无直接联系或关系间断的现象，从网络整体看好像网络结构中出现了洞穴。参见罗纳德·博特的《结构洞：竞争的社会结构》。

支持下确立了养蜂产业扶贫项目。之后，村干部依托项目资金的投入开始去争取更多的扶贫项目进入村庄。依托丰富的扶贫项目资源，村干部不仅能够实现打造特色扶贫产业的目标，而且容易进一步将村庄打造成为“典型”村，进而俘获更多的项目资源以“供养”典型村继续发展。随着越来越多的扶贫项目进村，村干部愈发依赖产业精英去完成项目目标任务，村庄内部精英圈子的利益关系愈发紧密，从而出现了“村干部跑项目，产业精英做项目”的合作扶贫局面。在这个过程中，村庄精英群体间的分利秩序逐渐形成，扶贫项目经过精英圈子的合谋运作，大量扶贫资源被村庄精英群体所俘获，从而导致产业发展的“扶富不扶贫”。

### （三）关系驱动“典型带动”与差序分利秩序

产业扶贫作为打赢脱贫攻坚战的重要依托，关键在于让贫困户平等地参与到产业扶贫项目中，获得物质利益的同时，不断增加贫困户劳动致富的愿望、干劲和技能，建立让贫困人口脱贫致富的长效机制。因此，将贫困人口粘连在扶贫产业上，不仅是产业扶贫发展的重要内容，还是按时完成整村脱贫任务的必然要求。发挥致富典型的示范带动作用各地扶贫治理主体推动贫困户参与扶贫产业的一种常规策略。但是，在具体的产业扶贫实践中，贫困户受自身能力不足等因素的影响，普遍缺乏脱贫致富意愿和积极性，导致“典型带动”这一扶贫策略的实际效果往往并不理想。

为了引导贫困户参与中华蜂养殖，村干部采取了关系动员的驱动策略。在小石沟村，一直有养蜂的传统，但农户养殖规模普遍很小。当地农民对养蜂的认识是：一养蜂不能致富，二养蜂技术要求高且风险大。因此，即便村庄精英带头养蜂，也鲜有农户跟风养殖。在贫困户看来，养蜂大户的成功是其经济实力、个人能力、社会资本等优势因素共同作用的结果。鉴于此情况，村干部认为引导贫困户参与扶贫产业的关键在于让他们体验到实际的好处，改变个人认识，进而增强其改变贫困命运的意愿。但问题是，过往响应扶贫的经历使他们不再相信乡村干部的宣传和许诺。所以，在动员贫困户参与扶贫产业的过程中，致富典型的带动作用固然重要，但更重要的是动员普通农户参与扶贫产业，通过能力相近群体的成功激发贫困户劳动致富的信心。

由于普通农户被排斥在政策帮扶对象之外，农村基层组织借助扶贫第一书记的个人关系，争取到18万元的产业扶贫资金专门用于推动普通农户参与中华蜂养殖。不过，对于普通农户来说，一方面补贴资金太少，缺乏吸引力。市场价每箱750元的中华蜂，村级只能给予150元补贴，且上限为5箱；另一方面养殖存在风险，且回报周期较长，不如外出打工有稳定且即时的回报。在这一动员困境下，为了发动普通农户参与中华蜂养殖，村干部联合产业精英群体以村庄内部的人情关系为抓手“做工作”，因人情与面子的原因，第一批被动员起来的养蜂户都是村干部与产业精英的亲属或朋友。对于村干部而言，亲属或朋友关系户不仅相对容易被动员起来，而且是至关重要的，正是这些关系户的参与，使得之后的动员工作变得相对容易，正如格兰诺维特提出的“门槛模型”，当行动者有两个以上的行动选择时，他的成本效益取决于其他人如何选择。随着普通养蜂户不断增多，贫困户参与扶贫产业的积极性和意愿明显提高，村庄内部产业精英、普通农户与贫困户之间的利益联结不断紧密，并由养蜂大户牵头建立了养蜂合作社。但是，在这个产业利益联结的关系结构中，产业精英因占据技术、规模、市场信息等方面的优势，处于核心位置，并主导着产业利益分配。由于不同成员与产业精英、村干部之

间的关系不同，产业精英在进行利益分配时，并不是优先向贫困户倾斜，而是根据关系的远近来给予不同程度的“照顾”。在这个过程中，村庄内部的差序分利秩序逐渐形成，村庄社会结构日益呈现出差序化的阶层分化趋势。

#### 四、基层扶贫策略形成的内在逻辑

扶贫策略的产生具有复杂的影响机制，既与扶贫制度结构和政策执行本身有关，又深受社会网络关系结构的影响。本文基于格兰诺维特的“嵌入性”分析理论，立足于村干部所嵌入的正式、类正式及非正式的关系结构，分析村基层扶贫策略的形成机制，具体来说“碎片化”的干群关系、“分利合作型”乡村关系与熟人社会的人情关系等共同作为情景化的场景影响并形塑着村干部的扶贫策略行动。

##### （一）“碎片化”<sup>①</sup>的干群关系与“划水治理”的行动逻辑

党的十七届三中全会指出：“密切党群干群关系，是做好农村改革发展工作的重要保证”。从当前基层民主自治的视角来看，干群关系作为维系农村社会的基础，是推进村民自治进程的关键（于晓媛，2002）。目前，受多种因素的共同影响，农村干群关系在总体上呈现出“碎片化”状态。分田到户以后，农民与村集体之间紧密的利益关联开始松散，村庄集体经济的虚无又加速了这一分离过程。农村税费改革以后，村干部逐步从自上而下传递的计划生育和征粮纳税任务中解脱出来，村干部与农民“打交道”的机会不断减少，村干部与农民之间的“连带式制衡”关系逐渐转变为“一边倒”关系（陈锋，2015）。在打工经济兴起之后，打工所获收入对于家庭生计和再生产的重要性不断增加，农民的利益关注点开始从村庄内部转移到城市劳动力市场，村庄原有的内向型利益关联结构逐渐转变为外向型利益关联结构。农民与村组集体原有的利益关联更加松散，村庄内干群关系处于一种“悬浮”状态（韩鹏云，2016）。近几年来，国家不断向贫困村输入大体量的扶贫资源。由于扶贫资源分配具有较强的政治性和行政性特征，村干部作为自上而下行政体系的一环，与目标群体进行直接对接，因而扶贫资源的输入并没有激活村社集体，也没有在村社集体与其成员之间重建紧密的利益关联。在这一过程中，村干部与各类村民形成了利益关联程度不同的多种关系，并随政策调整、治理任务改变而不断发生变化，呈现为多种类型并存、易变的“碎片化”干群关系状态。具体来说，在巨大的扶贫压力之下，村干部与村庄次级精英组成利益联盟，保持着一种紧密的分利关系；村干部与普通农户之间利益关系松散、打交道机会少，维持着一种“悬浮型”关系；贫困边缘户出于对贫困指标的期待与竞争，与村干部形成了一种既紧张又依赖的矛盾关系；在扶贫的过程中，由于村干部频繁的走访、支持与服务，他们与贫困户之间保持着一种紧密关系。

在中西部农村，村庄社会呈现出一种“有分化而无分层”的扁平化结构（魏程琳，2017）。在这种社会结构中，贫困边缘户的大量存在不仅增加了村庄贫困识别的难度，还容易引发农民之间对贫困指

<sup>①</sup>碎片化原意是指完整的东西破成诸多零块。在本文中指村干部与农民之间的这种同一关系，在村庄集体经济虚无化和村干部行政化的过程中，逐渐裂变为利益关联程度不同的多种关系类型，并随政策调整、治理任务改变而发生变化，呈现出复杂、易变的特征。



标的竞争。面对这一现状，村干部本来可以通过自下而上的民主治理方式，以克服自上而下的标准化贫困测评体系遭遇的识别难题，做到尽可能的精准识别，并化解农民之间的利益矛盾与冲突，维持基层社会稳定。但是，随着村庄集体“公”的力量不断弱化，农民“私”的意识开始凸显，利益输入容易激活村民之间的竞争，同时日益“碎片化”的干群关系状态使得村干部能够组织起来的农民往往只有获益群体，此时的民主决策是村干部与获益群体之间的“民主”，因而难以通过集体“公共性”在场增加贫困申请者的心理成本，难以通过民主评议对贫困识别进行精准“纠偏”，难以发挥基层民主优势在村庄内部再造公共规则来有效开展识别工作。面对巨大的扶贫考核与基层维稳压力，村干部既不能借助自上而下标准化的评价体系，又不能依靠基层自治力量化解利益矛盾和冲突。在这两难困境之下，村干部容易把扶贫工作目标加以转换，将更多的精力集中在应付考核上，对于治理工作“得过且过”，贫困瞄准是否做到真正精准已不是村干部最关心的事情。

### （二）“分利合作型”乡村关系与村级治理的“唯上”逻辑

随着国家权力在乡村场域中的介入或退出，乡村社会的治理格局会发生重要变革（郭占峰等，2018），并推动着乡村关系逐步发生适应性转变。新世纪以来，农业税费改革是影响中国乡村关系转变的第一个重大事件。近年来，国家大力推进的精准扶贫工程是国家权力不断“下沉”和自上而下向乡村社会输入资源的过程，是影响乡村关系转变的另一个重要事件。农业税费改革到精准扶贫政策实施这一阶段，农业税费逐步取消、计划生育工作逐步规范，乡镇政府调控资源的能力日渐衰弱，可支配资源严重不足。在越来越多的外力约束下，乡镇政府难以再通过调控利益分配的方式激励村干部落实各项工作任务，乡镇干部加强与村干部的私人感情维系成为了乡镇政府推动各项工作指标落实的一种策略。乡村组织在税费改革之前形成的“汲取型”利益共同体开始解体，乡村关系逐渐发展为一种“悬浮型”的博弈状态（周飞舟，2006）。在精准扶贫政策实施以后，国家不断将大体量扶贫资源输入到贫困地区，各级地方政府的中心工作开始发生转变，扶贫工作成为第一要务。在巨大的扶贫压力之下，乡镇政府推进各项扶贫工作和任务指标的落实都离不开村干部的积极协助。农村基层组织承担的任务急剧增长，但村级治理资源的匮乏使得扶贫任务的顺利完成又离不开国家资源的支持，于是争跑项目便成为了村级组织的中心工作。由于乡镇政府在扶贫项目的申请和管理上扮演着重要角色，村干部开始主动与乡镇政府保持一种紧密的合作关系，乡村组织逐渐结成新的利益共同体，乡村关系呈现为一种依附型的分利合作关系。在这一关系结构中，乡镇政府处于主导地位，积极介入村级治理事务，并对农村基层组织形成管控。相反，农村基层组织处于依附性地位，积极配合乡镇政府落实各项扶贫工作、完成项目任务目标以及调解项目执行过程中的各种矛盾纠纷。对于村干部而言，积极支持乡镇政府工作，一方面能够在争资跑项的过程中俘获更多的项目资源，进而在项目的执行或承包过程中获得额外利益；另一方面能够在村级工作考评中获得额外奖励。因此，在扶贫实践中，村干部容易“唯上是从”，将乡镇政府的行政意图作为村级扶贫工作指南，忽视村庄实际和村民意见，并与村庄次级精英组成利益联盟，合作完成上级政府分解的各项扶贫任务。

### （三）人情关系社会与“交换平衡”的行动逻辑

传统农村社会是一个熟人社会，农民在血缘和地缘关系的基础上，基于多方面和长期的生产生活

互助活动而形成了若干亲密社群。亲密社群的团结性就依赖于各分子间都相互的拖欠着未了的人情(费孝通, 2012)。在传统熟人社会中, 人情往来是镶嵌在血缘关系之中的, “送人情”主要是血缘关系的表达(宋丽娜, 2010), 人情运作延续的基础有赖于“报”这一封闭式运作的社会规范(翟学伟, 2007)。在“报”之规范下, “受者”接受了“施者”的人情, 便欠了对方人情, “施者”在给予“受者”人情时, 也能预期对方终将回报(黄光国, 2014)。来来往往的人情交换不断加强彼此之间私人情感的同时, 也在维系群体内部的团结与互助。在关系紧密的村庄社会中, 每个人既无法不互欠人情, 又最怕“算账”, 每个人都深嵌在个人和家庭所维系的“人情网”之中。农村熟人之间的这种交往模式与城市“陌生人社会”存在根本差异, 前者较少依赖于理性、法律等因素的促成与保障, 而是基于日常互动过程中形成的人情、面子等就可以达成一致行动(张建雷等, 2019)。在社会转型和人口流动加速的背景下, 乡村社会已经从熟人社会转变为半熟人社会, 个人利益和情感在人情交往和关系维系中的重要性日益凸显, 人情关系从一种义务性和继承性关系逐渐转变为选择性关系, 村庄内部的人情往来远不如传统时期稳定。但是, 血缘在村和“周期往返、年老回乡”的打工经济模式使村庄社会仍然是大多数农民的意义世界和归宿, 农民之间难以不互欠人情, 他们在维系血缘关系人情往来的同时, 也在努力编织新的“人情网”, 村庄社会仍被密集的人情关系勾连着, 并蕴含着丰富的社会资本。

在精准扶贫的背景下, 从省到市、再到县乡, 层层传递的脱贫任务都有赖于村干部去落实。由于农村基层组织的治权能力已经明显变弱, 农民参与扶贫治理工作的积极性和效能感明显不足, 扶贫治理在总体上呈现出一种“官动民不动”的状态。面对这一行政治理困境, 对于嵌入在乡村社会关系网中的村干部而言, 先赋性的血缘关系和日常互动中建立的人情关系在“亏”和“报”之间不断维系着, 并成为一种可以动员的治理“资源”。同时, 在村庄层面, 村干部拥有一定的信息、资源和权力优势, 每个农民都不愿轻易结束与村干部已经建立的人情关系, 往往通过支持村干部工作的人情投入, 以期未来能够获得村干部的特殊照顾。为此, 熟人社会中的人情关系不断被吸纳到扶贫工作中。在这一过程中, 乡村社会关系日益嵌入到基层治理工作中, 基层治理日益去公共性、去政治化, 并逐渐转变为村干部的“私人自治”。在这种治理模式之下, 村干部必然要顾及熟人社会的人情法则, 通过不断的人情交换, 维系和扩大个人在乡土场域中的人情交往圈子, 进而增强自我在乡村社会中的治理能力。与有效的村民自治遵循“公”的逻辑不同, 村干部的私人自治遵循的是“私”的逻辑, 这种治理模式有赖于村干部与关系人之间人情“亏”“欠”的不断交换, 具体表现为村庄内部的信息传递和利益分配并不是完全公开、公平的, 村干部通过给予人情关系户特殊“照顾”, 以达到维系人情关系和加强治理的目的。通过“私”的维系来推动基层治理, 基层治理必然会陷入到私人交换的循环之中并受其牵制, 这不仅有害村庄内部的社会公平, 还会导致乡村治理“内卷化”局面的出现。

## 五、小结与讨论

本文以彭阳县小石沟村的精准扶贫为例, 从扶贫主体能动性的角度来审视精准偏离问题, 考察了精准扶贫实践的乡村困境与精准扶贫过程中村干部的治理策略, 并从关系嵌入性的视角对其形成的内在逻辑进行了阐释。首先, 从精准识别层面来看, 农户不规则的经济生活与规则化的量化测评体系之

间存在巨大张力，导致贫困识别难以做到真正“精准”；从精准扶贫的实践过程来看，打工经济形塑的外向型利益关联结构与农村贫困的结构性困境共同造成农民缺乏参与扶贫项目的积极性，导致自上而下输入的扶贫项目资源难以发挥有效作用。其次，面对目标考核和维稳的双重压力，在精准识别中，村干部借用熟人社会“非理性”的道义来回应贫困边缘群体的识别争议；在精准扶贫的实践中，村干部与村庄次级精英组成分利联盟俘获扶贫资源及完成村庄扶贫产业发展任务，并策略性地动员人情关系来驱动扶贫治理。在这个过程中，扶贫考核目标得以实现，但扶贫却缺乏实效，并偏离国家的政策初衷。最后，借鉴格兰诺维特的“嵌入性”分析理论，立足于村干部所嵌入的关系体系展开分析。研究发现，从干群关系层面来说，“碎片化”的干群关系使村干部难以对村民进行有效动员，并不断催生出村干部在精准扶贫实践中“划水治理”；从乡村关系层面来说，“分利合作型”乡村关系不断形塑着村干部扶贫行动的“唯上是从”；从村庄社会关系层面来说，“周期往返、年老返乡”的外出打工模式并没有打破传统熟人社会稳定的社会关系网络，在这一关系结构中，人情“资源”和人情交往“法则”不断形塑着村干部“交换平衡”的行动逻辑。

据此，精准偏离反映的不仅是制度结构和政策设计本身的问题，还是村干部变通执行政策的结果。一般意义上理解，中国的关系主义<sup>①</sup>在本质上是特殊主义<sup>②</sup>的工具性关系（Andrew Walder, 1986），是中国社会实现法制化和现代化的一种制约因素。从本文的研究来看，不能因此而否认“关系”的积极作用，关系既可以是一种制约或监督的力量，也可以作为一种支持力量而存在，是国家治理的一种有效补充。在社会治理空间中，理解关系嵌入的影响机制，探索并改造“关系”这一传统社会资本力量，挖掘社会关系的积极作用，具有重要的现实意义。具体来说，首先要充分利用国家输入的各类资源和农村土地集体所有制的优势，构建村庄内部村民间的利益关联机制，将农民组织起来，推动村庄内干群之间形成一种紧密关系。其次，减轻村干部的行政任务压力，推动乡村关系转变，增进乡村内部的治理空间和灵活性，加强扶贫资源与农民需求有效对接。再次，乡村场域内部的私人关系网络是农民重要的非正式支持网络，要合理利用，减少基层治理成本的同时，注重发挥集体力量的引导和制约作用。总之，要不断推进乡村治理主体所嵌入的各类关系朝着积极的方向发展，实现国家治理与社会治理的有效结合，继续推进可持续精准脱贫。

#### 参考文献

- 1.陈锋，2015：《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》，《社会》第3期。
- 2.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。
- 3.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。

<sup>①</sup>所谓关系主义是相对于个人主义、集体主义而言的，其本质特征是伦理本位、关系导向。参见边燕杰《关系社会学及其学科地位》。

<sup>②</sup>特殊主义是与普遍主义相对的一个概念，特殊主义是“凭借与行为之属性的特殊关系而认定对象身上的价值的至上性”，二者的区分是支配着人们彼此取向的标准是否依赖存在于他们之间的特殊关系。参见郑也夫《特殊主义与普遍主义》。

- 4.费孝通, 2012:《乡土中国》,北京:北京大学出版社。
- 5.付少平, 2019:《结构化困境与碎片化行动:科技扶贫为什么不够精准——基于政策执行视角的分析》,《中国科技论坛》第7期。
- 6.郭占峰等, 2018:《从“悬浮型”政权到“下沉型”政权——精准扶贫对基层治理的影响研究》,《中国农村研究》第1期。
- 7.韩鹏云, 2016:《乡村关系的运行机制与改革发展方向》,《甘肃社会科学》第2期。
- 8.胡联、汪三贵, 2017:《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?》,《管理世界》第1期。
- 9.黄光国, 2004:《面子:中国人的权力游戏》,北京:中国人民大学出版社。
- 10.金江峰, 2019:《产业扶贫何以容易出现“精准偏差”——基于地方政府能力视角》,《兰州学刊》第2期。
- 11.卡尔·波兰尼, 2007:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,杭州:浙江人民出版社。
- 12.雷望红, 2017:《论精准扶贫政策的不精准执行》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第1期。
- 13.李博、左停, 2017:《谁是贫困户?精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第4期。
- 14.李金龙、董宴廷, 2019:《目标群体参与精准扶贫政策执行的现实困境与治理策略》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期。
- 15.李群峰, 2016:《权力结构视域下村庄层面精准扶贫瞄准偏离机制研究》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 16.李文君, 2017:《“控制权”、基层政府行为与精准扶贫目标的实现和偏离——以豫西Y县为例》,《中国农村研究》第1期。
- 17.李雪萍、刘腾龙, 2018:《精准扶贫背景下精准识别的实践困境——以鄂西地区C村为例》,《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 18.刘斐丽, 2018:《精准识别政策的僵化执行及偏差分析》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期。
- 19.柳晨, 2020:《精准扶贫主体的行动逻辑》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第1期。
- 20.马克·格兰诺维特, 2015:《镶嵌:社会网与经济行动》,罗家德译,北京:社会科学文献出版社。
- 21.任超、袁明宝, 2017:《分类治理:精准扶贫政策的实践困境与重点方向——以湖北秭归县为例》,《北京社会科学》第1期。
- 22.宋丽娜, 2010:《河南农村的仪式性人情及其村庄社会基础——深理解村庄社会性质的新视域》,《民俗研究》第2期。
- 23.唐丽萍、章魁华, 2019:《压力型科层制下基层政府精准扶贫政策的执行样态》,《上海行政学院学报》第1期。
- 24.万江红、孙泉雄, 2017:《权威缺失:精准扶贫实践困境的一个社会学解释——基于中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。
- 25.王家峰, 2009:《作为设计的政策执行——执行风格理论》,《中国行政管理》第5期。
- 26.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。
- 27.魏程琳、赵晓峰, 2018:《常规治理、运动式治理与中国扶贫实践》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期。

- 28.魏程琳, 2017:《中国乡村的去阶层分化机制与社会稳定》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 29.邢成举, 2015:《村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析》,《江汉学术》第5期。
- 30.徐加玉、左婷, 2017:《精准扶贫视角下扶贫实践的“偏离”及其逻辑——以西南X村为例》,《开发研究》第4期。
- 31.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。
- 32.杨宏山, 2016:《情境与模式:中国政策执行的行动逻辑》,《学海》第3期。
- 33.于晓媛, 2002:《浅谈村民自治进程中的干群关系》,《中共山西省委党校学报》第6期。
- 34.翟学伟, 2007:《报的运作方位》,《社会学研究》第1期。
- 35.张春华, 2017:《乡村治理中精准扶贫瞄准偏离与纠正机制》,《广西社会科学》第9期。
- 36.张建雷、席莹, 2019:《关系嵌入与合约治理--理解小农户与新型农业经营主体关系的一个视角》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 37.周飞舟, 2006:《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》,《社会学研究》第3期。
- 38.Walder,A.G, 1986,*Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley: University of California Press.

(作者单位: 西安交通大学人文学院实证社会科学研究所)

(责任编辑: 小 秦)

## Relationship Embeddedness and Deviation: A Study on Grassroots Poverty Alleviation Governance Strategies and Mechanisms

Dong Shuaipeng

**Abstract:** This article takes the practice of precision poverty alleviation in Xiaoshigou Village of Pengyang County as an analysis object and investigates the village cadres' strategic actions during the process of precision poverty alleviation. It also analyzes the influencing mechanisms of poverty alleviation strategy actions from the perspective of relationship embeddedness. The practical difficulties of precision poverty alleviation in rural areas have created a certain amount of flexibility for village cadres. Under the pressure of level assessment and grassroots maintenance, village cadres have adopted the poverty alleviation strategies of "moral" filling, elite division of labor management and relationship-driven actions. Based on the village cadres' relationship structure embedded in the community, the study finds that the "fragmented" cadre-group relationship shapes the village cadres' action logic of "unproductive management", the "profit sharing and cooperation" relationship shapes the village cadres' action logic of "following whatever leaders say", and the social relationship of acquaintances shapes village cadres' action logic of "exchange and balance". This article holds that exploring and transforming the traditional social "relationship" resources and tapping the positive effect of "relationship" can realize the benign interaction between national governance and social governance and further promote precision poverty alleviation in a sustainable way.

**Key Words:** Deviation; Village Cadres; Poverty Alleviation Strategy; Relationship Embeddedness