

内容形式化与形式内容化：精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源*

陈 辉¹ 陈晓军²

摘要：当前一些农村地区扶贫工作中的形式主义集中表现在两方面：一是内容形式化，即实质性扶贫工作内容愈发通过形式去表现，导致内容虚化并沦为形式；二是形式内容化，即原本用来说明和表现扶贫工作内容的一些辅助形式取代了内容的中心地位，导致工作重点偏移。综合来看，形式主义问题主要受四重机制影响，分别是以过程管理为核心的工作推进机制、纵向施压与横向竞优机制、工作考核评估与整改机制、督察问责与规避风险机制。这四套机制共同作用于扶贫实践，在横向块块和纵向条条之间组织动员多主体参与。形式主义问题与基层治理逻辑有较大关联：一方面，以数目字管理和痕迹管理为代表的精细治理目标与农民生活逻辑和乡村社会半正式治理、简约治理逻辑的契合度不够；另一方面，村干部专职化促使基层治理重心下沉，导致村级治理科层化，增加村级治理中的形式主义工作负担。解决精准扶贫工作中的形式主义问题，需要从基层贫困治理角度系统反思，进一步探讨扶贫工作中如何寻求技术逻辑与政治逻辑的平衡、实现扶贫工作从运动式治理向常规治理转化。

关键词：精准扶贫 形式主义 内容形式化 形式内容化 村干部专职化

中图分类号：C916 **文献标识码：**A

精准扶贫战略实施以来，中国农村减贫事业取得了显著成就，为世界减贫事业贡献了中国经验。总结脱贫攻坚基本经验和存在不足，对于后续扶贫工作具有重要的参考意义。

在精准扶贫工作快速推进过程中，一些地区贫困治理伴随着不同程度的形式主义问题，影响着精准扶贫工作的开展（管前程，2018；杨静，2018；周少来，2018）。2016年10月和2017年7月，国务院扶贫开发办公室两次专门发文要求各省克服扶贫工作中频繁填表报数、迎评迎检、陪会参会等形式主义问题，杜绝走读式、挂名式帮扶，严禁层层加码、搞数字脱贫。笔者调研发现，尽管各级扶贫部门都在积极整改治理，但形式主义问题在一些地区表现得还比较突出。一个奇怪的现象是：一些基层干部为形式主义所累，却又成为形式主义生产链条中的积极参与者。形式主义工作消耗着基层干部

*本文研究是国家社会科学基金青年项目“精准扶贫背景下农村结构性贫困治理机制研究”（项目编号：16CSH042）的阶段性研究成果。通讯作者是陈晓军。感谢匿名评审人和编辑对本文提出的宝贵修改意见。文责自负。

的时间和精力，侵蚀着他们的能动性、获得感，甚至引发职业倦怠（王亚华、舒全峰，2018）。为何基层扶贫工作形式主义问题屡纠不改？为何免除农业税费之前村级治理形式主义不明显？本文尝试分析基层贫困治理中形式主义问题的表现形式、基本特征、生成机制和深层根源。

一、文献综述与研究进路

（一）文献综述

关于社会治理中的形式主义问题，学界已有较多研究，相关成果主要集中在党建、行政管理和基层治理三个领域。这些研究对形式主义问题形成了不同的理论观照和学理解读。

1. 党建视角下的形式主义问题研究。基于党建视角，形式主义被理解为一种片面追求形式、忽视内容的形而上学的观点、方法和工作作风。中国共产党早在延安整风时期，就明确提出反对形式主义，倡导群众路线，坚持从群众中来、到群众中去的工作方法，解决实际工作中的形式主义问题。诸多学者指出：从根本上看，实践领域的形式主义根源于认识问题，在行动上违背了实事求是的工作原则，脱离了群众路线，从而出现只图形式、不求实效、玩数字游戏、做表面文章、虚报浮夸、高高在上、不深入基层等形式主义工作作风问题（刘德宝，2004；齐卫平，2013）。此外，有研究强调形式主义与官僚主义的相关性，认为二者是孪生兄弟；官僚主义助长形式主义，形式主义催生官僚主义，形成恶性循环（刘芳、倪鑫，2013）。

2. 行政管理视角下的形式主义问题研究。基于行政管理视角，形式主义问题源于科层制异化。形式合理不能保证实质合理。科层组织对各级各部门人员的职责、权限和活动方式都有一套严格规范，成员照章办事。虽然非人格化特征有利于确立规则，但它会妨碍组织成员的创造性和自主性，使人变得呆板，工作变得繁琐。科层制还有一个问题，那就是为了应付例外情况，需要制定新的附加规则。于是，规则越来越多，出现繁文缛节，产生文牍主义（钱再见，2001）。针对下级执行上级政策不严格、不全面等问题，曹永盛、朱娜娜（2016）认为，任何政策自上而下执行过程中都存在科层制损耗，下级政策执行者会利用与上级的信息不对称来进行博弈，从而导致敷衍应付、宽泛执行等策略性行为。此外，基于科层制逻辑建立的公共行政系统，因为存在一个较长的工作链条，自上而下的层级越多，目标内容失真可能性越大，形式主义问题加剧（王雪峰，2002）。

3. 基层治理视角下的形式主义问题研究。基于基层治理视角，形式主义被理解为基层治理逻辑的产物。欧阳静（2009）研究发现，乡镇迎检、数字游戏等形式主义问题，主要与乡镇政权独特性质有关。乡镇政权处于压力型体制科层制和非规范化乡土社会之间，主要采用策略主义行动逻辑。免除农业税后，基层治理中的形式主义出现了一些新特征，主要包括软指标的硬指标化和“不出事”逻辑。原有刮宫引产、催粮要款等硬指标任务取消或减轻后，基层干部普遍把村务管理规范化等软性任务当作硬指标来做，特别是在档案材料建设方面耗费精力大（申端锋，2007）。所谓不出事逻辑，则主要表现为基层政府在治理行动中的消极和不作为，特别是权力弱化后，一些基层干部不敢做事、不能做事、不愿做事的消极心态导致各种应付行为，于是诱发形式主义（贺雪峰、刘岳，2010）。

4. 既有研究评价。综合来看，以上三种研究视角及理论解读，对理解当前精准扶贫工作中的形式

主义问题富于启示，但仍有以下几个问题需要进一步探讨。（1）党建视角将形式主义问题归因于党员干部的主观认识和工作方法，对行动者背后的制度结构因素观照不够。任何治理活动都嵌于一定的社会结构之中，受环境、体制因素影响。理解形式主义问题，不仅要关注行动者的思想观念认识，更应该考察行为主体背后的制度结构因素。（2）行政管理视角将形式主义问题归因于科层制自身的产物，认为这种体制具有生产形式主义、文牍主义的负功能。这种观点可以解释诸多科层制中的形式主义问题，但对乡村治理中的形式主义问题解释力有限。市县科层体制中的形式主义与乡村场域的形式主义有较大不同，研究者在观照科层制共性问题的同时，还要结合基层治理自身逻辑，进而揭示贫困治理中形式主义问题的特殊性。（3）基层治理视角有利于呈现乡村治理场域中形式主义的复杂成因，但既有研究主要着眼于免税前后的形式主义问题。当前新的治理格局下，精准扶贫工作中的形式主义具有新的表现形式，必须新的历史背景下进行研究。

（二）研究进路

精准扶贫工作中的形式主义问题，有着十分复杂的表现和成因。本文主要从以下几个维度展开研究。

首先，概括精准扶贫工作中形式主义问题的主要表现和基本特征。文章将精准扶贫工作形式主义概括为内容形式化和形式内容化两个方面，并分析其基本特征。

其次，分析精准扶贫工作形式主义的生成机制。文章重点关注基层精准扶贫工作中，哪些因素主导和推动着形式主义的生产，哪些机制导致基层干部深度参与到形式主义生产链条之中。

最后，考察精准扶贫工作形式主义的深层根源。文章结合基层治理转型背景，从精细治理理念与乡土社会的契合性，以及村干部专职化两个维度分析形式主义产生的深层原因。

本文使用的经验材料来自笔者两次贫困治理专项调研，其中2018年7月在T省Y县G镇调研10天；2018年10月在T省M县调研15天。调研期间笔者访谈了多位县扶贫办干部、乡镇干部、第一书记、村组干部和村民，并详细查看M县N村的扶贫档案材料。访谈和材料阅读加深了笔者对当前农村精准扶贫工作形式主义的认知和理解。

二、扶贫工作中形式主义的集中表现与基本特征

（一）集中表现

形式主义问题表现在精准扶贫工作诸多环节。扶贫工作中各部门对数字、表格、文字材料的要求不断增多，扶贫干部将较多精力用于表格填写和文字材料撰写，影响着帮扶工作进展（袁明宝，2018）。以M县N村为例，一轮接一轮督察整改的直接成效是促使形式日益完善，但是，经过多轮修改的档案材料已经不能真实反映扶贫工作的实际过程，对实际扶贫工作的推动并不明显。更值得注意的是，有些针对形式主义的整改不但没有减少形式主义，反而进一步加重了形式主义。

总的来看，精准扶贫工作中形式主义问题主要沿着两套逻辑展开，分别是内容形式化和形式内容化。

1. 内容形式化。所谓内容形式化，是指实质工作内容愈发通过形式去表现，从而导致内容虚化并沦为形式。精准扶贫战略实施以来，随着帮扶资源增多、帮扶力度加大和帮扶工作规范化程度逐步提高，帮扶工作成效总体明显。然而，帮扶工作形式化问题也不容忽视。一方面，既往扶贫工作中存在

的“慰问式帮扶”现象还不同程度存在：包户干部逢年过节买米面油或直接送现金给贫困户。不可否认，慰问本身具有象征意义，表达着干部对群众的关心，但是，如果帮扶活动仅停留在慰问层面，扶贫工作就难以深入，不能从根本上提升贫困户发展能力。另一方面，在严格的扶贫工作管理背景下，“填表式帮扶”和“拍照式帮扶”等新形式主义现象凸显。扶贫干部被要求详细记录帮扶时间、地点、内容，以此表现帮扶工作量和帮扶深入程度。这花费了扶贫干部较多时间。此外，工作留痕要求也越来越多，特别是在拍照方面，照片既要作为工作过程的证明，又要为新闻宣传提供素材。于是，慰问过程、入户填表都要拍照。扶贫干部不得不增加拍照次数，就连帮扶单位组织干部下乡帮农户干活，也要详细拍照记录。这容易形成一种不良倾向，仿佛有了材料、照片、慰问记录这些物证，帮扶工作就扎实了。于是，基层工作者在繁琐工作要求下愈发用形式去表现内容甚至去填充内容，扶贫工作变得空洞。

2.形式内容化。所谓形式内容化，是指原本用来说明和表现工作内容的辅助形式取代了内容的中心地位，导致工作重点偏移。例如，在扶贫档案管理方面，干部们耗费较多时间整理材料。从逻辑上看，档案材料只是实际工作的记录，具有佐证、说明和存档价值，但是在一些地区扶贫工作中，档案材料显得比实际工作本身还重要。在精准识别、帮扶、管理和考核四个方面，基层干部普遍感觉档案管理最苦最累。许多扶贫工作整改，并不是针对工作本身，而是针对档案材料。这种主要在办公室里完成的工作整改，多数情况下只是在档案材料方面原地打转。通过精雕细琢，档案变得系统、整齐、漂亮，但已经很大程度上脱离实践，较少发挥推动扶贫工作的作用。即便形式完善了，但问题依然存在。或者说，形式掩盖了真实内容，甚至是形式替代了内容，不再反映实质。需要说明的是，要一分为二地看待当前精准扶贫工作中的形式内容化问题。比如档案管理工作，规范管理有利于间接推进基层治理现代化，其必要性毋庸置疑，但是，如果规范化的档案管理已经影响实际扶贫工作甚至诱发工作重心偏离，就会引起形式内容化问题。进而言之，为了区分正常形式工作和内容形式化问题，人们应该着眼于其对实际工作的促进作用。如果档案管理工作任务过多损耗扶贫干部的时间和精力，那么这种规范化管理在实践中就是有害的，容易加重形式主义问题。

（二）基本特征

内容形式化和形式内容化是基层贫困治理中形式主义问题的正反两面，共同表现着实际工作中内容与形式的混淆和错位。针对形式主义问题，M县N村干部的观点是：“有时候，实的搞虚了，虚的搞实了，实的比虚的还虚，虚的比实的还实。”

概括地说，当前精准扶贫工作中的形式主义具有四大特征：精致性、系统性、持续性和参与广泛性。

第一，精致性。以前村干部对一些形式性工作可以简单应付，现在这种空间越来越小，只能认真对待。于是，扶贫干部在档案管理和其他形式性工作方面认真细致，谨小慎微，唯恐出错。这种工作模式很容易形成扶贫工作中“精致的形式主义”。

第二，系统性。形式主义问题在扶贫工作诸多环节都有体现，识别、帮扶、管理、考核等都要形成表格、照片、签字等佐证材料或工作痕迹。系统性形式主义一旦全面侵入扶贫工作，就会严重抑制扶贫干部的工作能动性。

第三，持续性。既往基层治理中存在形式主义问题，但通常具有阶段性。迎检、迎评都只是一段时间，很少持续几年。持续性形式主义导致基层干部长期处于高压状态，工作疲惫，获得感减弱。

此外，扶贫领域形式主义工作的参与主体十分广泛。横向到边、纵向到底，市县各单位部门都有帮扶责任。村级层面的参与主体是四支队伍：村干部、第一书记、乡镇包村干部、驻村工作队。虽然多元主体参与可以扩充扶贫工作队队伍，但也为形式主义工作提供了现实可能性。第一书记、驻村工作队不同程度陷入形式主义工作，影响自身岗位职责的履行。

三、形式主义的形成机制

基层干部为形式主义所累，却又深度卷入其中。理解精准扶贫工作中的形式主义问题，除了要分析其表现和特征外，还要关注形式主义的形成机制，即考察哪些因素促使形式主义被不断地生产和再生产。综合来看，该问题主要涉及四个机制，分别是以过程管理为核心的工作推进机制、纵向施压与横向竞优机制、工作考核评估与整改机制、督察问责与规避风险机制。

（一）以过程管理为核心的工作推进机制

精准扶贫在技术层面的靶向是此前扶贫开发工作中存在的识别不准和精英俘获问题（左停等，2015）。为了真扶贫和扶真贫，精准扶贫对于工作过程的管理和控制极其严格。

从理论层面来看，过程管理通过细化工作要求和准则来规范工作过程，有利于促进工作扎实开展。

然而，实践中一些地区过于强调过程，导致工作陷入繁文缛节，在一定程度上制约精准扶贫目标实现。以T省为例，档案材料规范性是各项扶贫工作考核检查中的重要指标。M县扶贫办参照档案局建议，对存档工作进行规范，专门规定档案分类、装订次序。多数基层干部对“所有档案禁止涂改”这一条规定的意见较大。扶贫工作任务重、头绪繁杂、表格多，出错几率大，难免发生笔误，如果禁止涂改，全都重新填写，就会造成巨大的人力物力浪费。

不可否认，过程控制有利于规范工作，但如果要求过细，一线工作者的时间和精力就会主要耗费在过程达标中。在识别、帮扶、管理和考核过程中，工作要求越细致，需要落实的工作内容越多，需要表现的形式也就越多。这些形式过多地耗费了扶贫干部的工作时间，于是，他们能够投入到关键工作中的精力就会减少，甚至只能下表面功夫，进一步加重形式主义问题。

（二）纵向施压与横向竞优机制

一些基层干部之所以为形式主义所累却又成为形式主义的推动者和参与者，主要跟基层治理中的纵向施压与横向竞优机制有关。

所谓纵向施压，即科层体制中上级给下级施加压力，督促下级落实工作。脱贫攻坚期，这种压力的最直接载体就是扶贫军令状。在自上而下的巨大工作压力之下，扶贫军令状往往会导致地方政府扶贫工作中的一系列应对策略，甚至扭曲扶贫工作的初衷和本质，进而造成政府贫困治理失灵（邢成举，2016）。Y县G镇扶贫干部表示：“扶贫工作中政治压力最大的时候，也是形式主义最为严重的时候。”每一级在上级施压时都会继续向下级传导压力，并结合上级政策进一步细化工作要求，最终导致压力层层加码，工作要求不断细化（向德平、高飞，2013），同一项工作内容所附着的形式要求亦不断增多。

正因为如此，村镇两级形式主义最为严重，集中表现着整个扶贫工作中的形式主义问题。

基层扶贫干部不仅承受来自上级的纵向压力，还受到各市、各县、各镇之间的横向竞优压力。所谓横向竞优，即同级部门之间围绕某项工作开展的竞争。考核评比均涉及排名，反映着各部门工作成绩，影响着相关人员的晋升机会和待遇。在竞优机制作用下，上级安排的形式主义工作同样会被认真对待。笔者在Y县调研时遇到一个案例。全市要求各县开通扶贫公众号且对关注人数进行排名，统计截止时间是某天夜里12点。当天下午6点通报即时排名时，Y县排名靠后，县领导责令办公室再次通知所有部门，督促干部关注公众号。当晚12点，Y县以绝对优势获得全市第一名。正是在竞优机制作用下，各级部门对形式主义工作的免疫能力降低，出于政绩考虑深度参与其中，并通过纵向施压督促下级遵照要求开展具体工作。

（三）工作考核评估与整改机制

在扶贫工作中，考核评估逐渐常态化。督察考核——意见反馈——工作整改——整改报告，这四个步骤紧密相连，每一个环节都影响着基层扶贫工作中形式主义的生产和再生产。

首先，每一轮督察考核之后，上级都会对下级工作中存在的问题进行反馈，形成问题整改清单。下级围绕问题整改清单进行自查，提出具体整改措施并提交整改报告。问题整改清单主要涉及两类问题。一类十分明确，属于具体村庄、具体农户存在的问题。这类问题容易在整改过程中得到重视。另一类是一般性、普遍性问题，没有具体到村庄和农户，需要村干部自行认领。因为整改要求不够具体、缺少针对性，所以此类整改对实际工作的推动作用十分有限。例如，M县N村某次整改中，上级反馈该村存在贫困户识别不精准问题。N村虽然认领了这个问题，但只在整改报告中写明：“经排查核实，本村在册贫困户符合贫困识别要求。”模糊性整改要求，通常会带来形式主义的整改应对。

其次，考核评估力量多元，评价标准不一，侧重点不同，容易形成多头指导格局。评估整改工作不系统，甚至相互冲突。M县在脱贫攻坚期开展了多轮扶贫工作整改行动。既有全省范围内开展的回头看、核查与数据清洗，又有季度和年度市际、县际交叉考核，亦有省政协组织九三学社、民盟等开展的调研活动，此外还邀请扶贫评估专家团队开展调研活动。每一次考核评估或调研行动，都会按照流程开展全套整改。在市际、县际交叉考核方面，因为地区差异和工作模式差异，对现有扶贫工作评价标准尺度不尽相同。加之各地区扶贫工作存在竞争关系，不同程度会诱发机械执行标准，甚至存在刻意问题化倾向。M县S村干部介绍，某次接受外县干部交叉考核，考核组针对该村指出30多个问题，镇领导根据问题清单比照自查后发现：仅有3个问题有整改必要。多头考核评估引发整改意见不一致，给基层扶贫工作带来极大困难。特别是镇村两级无所适从，为了避免被问责，都尽可能认领问题，执行最新整改意见。有时甚至出现同一个问题改过来、改回去再改过来的现象。

最后，提前自查整改往往成为扶贫工作形式主义的一部分，大大加重基层干部负担。为了应对上级部门开展的各类考核评估，下级会提前开展自查整改。任务一级级落实下来，到了镇村两级，整改工作就应接不暇。一旦整改成为中心工作，就会不同程度影响常规扶贫工作的开展。更严重的问题是，在不断整改中，基层干部逐渐适应了整改式工作内容及其节奏，对整改工作重视程度不断降低，执行力度越来越弱。在整改常态化同时，整改本身也被形式化。

（四）督察问责与规避风险机制

脱贫攻坚期间，各地区督察问责力度不断加强。考核评估只涉及排名，但问责直接关系到干部发展，就像 M 县扶贫办干部所说：“问责比奖励更有效果，就像鞭子抽在自己身上！”基层干部对督察问责高度重视，规避问责风险的基本策略是无条件执行上级政策和工作要求，并通过向下转移责任的方式来规避本级被问责风险（雷望红，2017）。当责任和风险转移到村镇两级特别是村一级时，已没有向下转移责任的空间，而工作内容和要求倍增。在此背景下，村干部主要遵循两个行动逻辑。一是尽可能按上级要求落实政策，避免执行不力被问责；二是囿于时间精力限制而采取权宜性执行（钟海，2018）。M 县 2017 年度针对扶贫工作的问责主要涉及三种类型：贪污挪用资金、贫困户识别过程中优亲厚友、档案资料纰漏。基层干部避免被问责的主要策略是“不犯错”，既不触犯法律，又不违反政策要求。在问责压力下，上级指导性意见演变为下级扶贫干部不敢触碰的高压线（葛志军、邢成举，2015）。从另外一个角度看，问责主要针对工作中的错误，并不涉及具体工作成效。问责并不能从根本上避免形式主义，反而可能增加形式主义。特别是当前扶贫工作要求不断细化背景下，把形式工作做好做细，做足绣花功夫，就成为基层干部规避问责风险的策略性选择。

四、形式主义的深层根源

国家相关部门多次强调减少扶贫领域的形式主义工作，给基层减负。之所以这些号召的效果并不理想，是因为扶贫工作形式主义问题具有更为深层的根源。

（一）乡土社会中的精准难题

精准扶贫，贵在精准。长期以来，扶贫资源在基层存在跑冒滴漏现象，部分资源被村庄精英俘获，没有达到应有的扶贫效果（刘升，2015）。为了提高精准性，国家启动精准扶贫战略，缩小瞄准单位，建立更系统的帮扶制度，力图做到扶真贫和真扶贫。

精准扶贫是精细化治理理念在脱贫攻坚中的具体应用。所谓精细化治理，是把精细思想贯彻到社会治理的宏观权力结构、中观运行机制和多元主体关系中（吴晓燕，2016；许汉泽、李小云，2018），进而去除粗放治理思维方式，实现管理服务细节化和执行框架标准化（蒋源，2015）。精准扶贫战略实施过程中，精细化治理要求贯彻在识别、帮扶、管理和考核四个环节，不仅仅表现为精细的过程控制，还涉及相关管理技术在扶贫实践中的具体运用。

技术是精细治理的关键。扶贫工作中，精细治理技术主要表现在数目字管理和痕迹管理两个方面。笔者认为，在农村贫困治理中，二者都没有达到应有的精准效果，反而不同程度诱发形式主义问题。

数目字管理的关键环节是获得精准数据。为了提升决策过程的理性水平，基层治理主体需要对社会生活方方面面进行数据化处理，从而为决策提供依据（王雨磊，2016）。免除农业税费后，基层治理从“汲取”向“反哺”转变。为了改进资源分配的合理性、促进财政资金的反哺效应，基层治理需要有充分准确的数据支持。扶贫工作实践中的数目字管理主要表现为数字下乡。因为数字生产链条长，参与主体多，数据使用者和生产者难以面对面互动，所以只能采用多重发包方式。在这个数字生产体制中，发包者、传递者、生产者和知情者的行动逻辑不同，导致数字生产精准性降低（王雨磊，2016）。

为了进一步提升数字精准性，数字生产机制被多次重复启动。数字下乡背景下，报表填写和上报成为扶贫干部的一项常规工作，他们不断制作表格、填写信息、修改信息，为此付出较多时间和精力。

痕迹管理的目标是通过工作留痕来提升过程控制水平，改变只问结果、不问过程的传统管理模式。扶贫工作痕迹管理主要表现在档案材料管理方面，有关部门详细规定工作材料分类存档要求，并通过严格规范程序来规避实际工作中绕开程序、不开会、不讲依据的粗放式扶贫管理。从理论上讲，这有利于提高扶贫工作规范化水平。实际上，相关痕迹只是工作内容的表现，而不是工作本身。过于强调痕迹，就容易本末倒置，诱发前文所说的形式内容化问题。档案材料、具体工作痕迹成为考核评估关键，所有工作内容都要形成佐证材料。这无形中增加了一线扶贫干部的留痕负担。从根本上讲，数目字管理和痕迹管理之所以难以达到预期目标，是因为这两种现代科层管理手段并不完全适用于规范化程度较低的中国农村社会。一方面，农民家庭生活并非遵循现代企业会计模式。农民经济活动的核算方式具有相对模糊性，针对农民收入的数目字管理难以实现精准化，反而可能出现数字失准和技术治理失灵（王雨磊，2017）。另一方面，基层干部实际工作过程与科层制运作也有较大区别，在工作环境、规范化程度、人力资源等方面很难贯彻科层制的痕迹管理模式。一旦基层贫困治理过度强调精细要求和痕迹管理，就容易发生“国家制定的标准与基层采用的标准脱节现象”（汪三贵、郭子豪，2015）。在工作手段与实际工作要求不匹配的情况下，以数目字管理和痕迹管理为代表的精细治理模式就可能异化为形式主义的助推器。

（二）村干部专职化的意外后果

村干部专职化的目标是打造一支稳定的农村干部队伍。取消农业税后，村级组织建设遇到新问题。自上而下的服务性、形式性工作增多，干部负担逐渐增加，但工资待遇并没有提高，有干部连误工补贴也不能足额按时领取。一些地区因此进行合村并组，有地区取消了村民小组长，这进一步增大了村级组织工作难度。在此背景下，各地逐步推动村干部专职化，实行村干部坐班制，给村干部按月发放工资。有地区村干部轮流值班，保证每日有人在岗。有地区要求更严格，所有干部工作日在岗。干部专职化工作持续推进，干部工资水平不断提高，相关考核评估要求也随之增加。

村干部专职化对基层治理产生多重影响。第一，干部角色从兼职向专职转变。因为工资由上级发放，所以专职干部更加重视上级考核评估。第二，干部坐班制度越来越规范。干部在岗时间增多，有更多精力投入村级治理，这为形式主义工作提供了条件（袁明宝，2018）。第三，村干部工作自主性降低，主要围绕上级要求开展工作，在工作内容、工作要求方面的选择和谈判空间变小。不可否认，这些影响间接弱化了村级组织对自上而下形式主义问题的免疫力。

这种局面与税费改革之前的基层治理形成鲜明对比。税费改革前村级组织形式主义问题并不突出。第一，在治理内容方面，村干部主要任务是收取农业税费、开展计划生育等工作。这些硬任务很难依据形式化表格和材料进行评判。第二，在工作方法方面，乡镇干部为了村级任务达标，在评价村干部工作时更看重结果而不是过程，因为如果完全遵守程序和注重形式，相关工作就很难顺利推进。而且，村干部针对一些特殊问题有采用非常规手段的空间。第三，在职务角色方面，村干部只拿较少工资，是兼职干部。乡镇对村干部的管理比较有弹性。针对上级安排的各项工作，村干部在完成硬性任务前

提下，有进行“消极应付”的余地。第四，在工作自主性方面，乡镇对村庄事务不会全面介入，村干部在纠纷调解、利益分配方面具有一定自主性。这有利于加强村干部权威。综合以上四方面，农业税费时代村级治理中形式主义存在空间较小，具有简约治理特征。村干部在完成资源汲取、社会治理任务前提下，不会被复杂的形式主义工作裹挟，村级组织存在抵御上级形式主义的能力和空间。

取消农业税之后，基层治理呈现新逻辑，其中一个突出变化是软指标的硬指标化，即村干部将村庄管理规范化等形式性工作进行重点落实（申端锋，2007）。这类现象之所以发生，主要有两个原因。第一，取消农业税后乡村治理中心任务发生历史性转变，乡村治理逐渐从管制型向服务型转变（周飞舟，2006）。村干部不再收取税费，伴随着村民生育观念转变，计划生育工作形势也不如往常严峻。第二，国家更加注重村级治理规范化、制度化水平。原有工作内容有了更为具体细致的要求，记录、报表和相关档案工作任务增加（欧阳静，2010）。以调解工作为例，此前村干部进行村庄矛盾纠纷调解时，通常以口头方式进行，很少建立档案。工作规范化要求提高之后，村干部在完成调解工作任务的同时，还要形成文字材料并存档。乡镇以此为依据，按一定标准对村干部进行补贴。

在村干部专职化背景下，村级治理自主性程度降低。不同于免除农业税初期的基层治理悬浮，村干部专职化导致基层治理重心下沉，村级治理科层化趋势明显。科层机制与治理机制间的内在紧张关系在乡村治理场域更多呈现出来（赵晓峰，2018）。原有村级层面的非正式治理逻辑、简约治理逻辑被打破，行政村对自上而下形式主义工作的防御力降低。这正是当前村庄场域扶贫工作形式主义不断加强的关键原因。

五、结论与讨论

当前一些地区精准扶贫工作中的形式主义具有精致性、系统性、持续性等特征。形式主义集中表现在两个方面：一是内容形式化，即实质性扶贫工作内容愈发通过形式去表现，导致内容虚化并沦为形式；二是形式内容化，即原本用来说明和表现扶贫工作内容的一些辅助形式取代了内容的中心地位，导致工作重点偏移。综合来看，形式主义问题主要受四重机制影响，分别是以过程管理为核心的工作推进机制、纵向施压与横向竞优机制、工作考核评估与整改机制、督察问责与规避风险机制。这四套机制共同作用于精准扶贫工作实践，在横向块块和纵向条条之间组织动员多主体参与。形式主义问题与基层治理逻辑有较大关联：一方面，以数目字管理和痕迹管理为代表的精细治理目标与农民生活逻辑和乡村社会半正式治理、简约治理机制的契合度不够；另一方面，村干部专职化促使基层治理重心下沉，村级治理科层化趋势明显，形式主义工作负担加重。

本文研究的理论价值有两点。第一，文章针对精准扶贫工作形式主义问题的表现形式进行区分和提炼，将其概括为内容形式化和形式内容化两方面，这有利于避免笼统讨论形式主义问题，为形式主义研究提供了新的视角。第二，文章结合基层贫困治理实践，考察了形式主义问题的生成机制和深层根源。这既不同于一些研究将形式主义简单归因于基层干部工作态度、工作作风问题，亦有别于相关研究单纯从科层制视角论证形式主义产生之必然性。

只有结合农村贫困治理实践过程，才能解析扶贫工作中形式主义问题的时空特征。从空间角度看，

形式主义问题发生在乡村场域，科层逻辑、技术逻辑与乡土逻辑复合，传统主义的简约治理和现代主义的规范治理杂糅。从时间角度看，形式主义问题在脱贫攻坚期基层治理压力增加、乡村治理科层化步伐加快、规范化要求不断增多的背景下日益凸显。这是多种因素共同作用的结果。治理扶贫工作形式主义问题，不能仅仅强调工作作风转变和督察考核，还需要针对以下两个问题进一步反思和探索。

第一，基层贫困治理如何寻求技术逻辑与政治逻辑的平衡。提升精准性是当前农村贫困治理的内在要求，数目字管理和痕迹管理的作用不容否认。着眼于农村治理现代化的长远目标，基层政府需要采用现代治理技术，从而提高农村贫困治理能力。但考虑到乡村社会性质和农民生活特征，基层治理还需要尽可能寻求技术逻辑和政治逻辑的平衡。精准扶贫战略启动之前，精准扶贫资源分配中存在优亲厚友、精英俘获现象。这不仅因为识别工作规范化程度不够，还与基层民主弱化，村庄政治消沉、村干部权威缺失、村庄空心化导致社区监督机制弱化等因素有关（唐丽霞等，2015；万江红、孙泉雄，2017）。因此，单纯规范程序却不重视基层民主政治建设，只能形成技术逻辑对政治逻辑的简单替代，极大增加扶贫工作的行政成本，陷入一个为精准而精准但无法达成实质精准的逻辑困境。为了有效解决精准扶贫瞄准偏差问题，基层贫困治理必须综合考虑技术因素、政治因素和文化因素，不能单纯寄希望于技术逻辑（李棉管，2017）。

第二，基层贫困治理如何实现从运动式治理向常规治理的转化。精准扶贫战略实施过程中，基层扶贫工作具有较强的运动式治理特征（魏程琳、赵晓峰，2018）。基于压力型体制，基层干部被广泛动员，扶贫资源被高度整合，扶贫工作快速推进。运动式治理虽然有利于集中力量办大事，解决常规治理中科层体制按部就班、低效运转问题，但是在实践中容易出现权力运作不规范、治理成本增高等问题。责任和工作任务在传递过程中层层加码，导致贫困治理末端的形式主义问题倍增。在政治压力下，基层一线扶贫干部自主性和能动性被不同程度挤压，反馈通道不畅，“形式主义的程序公正与基层组织自主程度之间存在错位冲突”（韩庆龄，2018）。尽管各省针对扶贫工作形式主义问题进行积极整改，但是有些整改依然通过自上而下的运动式治理方式进行。一些地区在反对形式主义过程中又催生新的形式主义。从长远看，扶贫工作迫切需要实现从运动式治理向常规治理转化。基层政府应该总结精准扶贫工作基本经验，吸取教训，提升贫困治理能力，促使扶贫工作进入制度化、常规化的新阶段。

参考文献

- 1.曹永盛、朱娜娜，2016：《利益博弈视角下中央政策执行的科层制损耗》，《领导科学》第11期。
- 2.葛志军、邢成举，2015：《精准扶贫：内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查》，《贵州社会科学》第5期。
- 3.管前程，2018：《乡村振兴背景下精准扶贫存在的问题及对策》，《中国行政管理》第10期。
- 4.韩庆龄，2018：《精准扶贫实践的关联性冲突及其治理》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第3期。
- 5.贺雪峰、刘岳，2010：《基层治理中的“不出事逻辑”》，《学术研究》第6期。
- 6.蒋源，2015：《从粗放式管理到精细化治理：社会治理转型的机制性转换》，《云南社会科学》第5期。
- 7.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。

- 8.李棉管, 2017:《技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示》,《社会学研究》第1期。
- 9.刘德宝, 2004:《坚持不懈地反对形式主义和官僚主义》,《理论探索》第5期。
- 10.刘芳、倪鑫, 2013:《反对形式主义: 加强领导干部思想作风建设的重要任务》,《党政干部学刊》第1期。
- 11.刘升, 2015:《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》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 12.欧阳静, 2009:《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》,《社会》第5期。
- 13.欧阳静, 2010:《村级组织的官僚化及其逻辑》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 14.齐卫平, 2013:《以大力反对形式主义痛改党风——群众路线教育实践活动引发的思考》,《中共宁波市委党校学报》第6期。
- 15.钱再见, 2001:《科层制组织的理性与非理性——兼论中国组织体制改革的理性化趋向》,《求实》第3期。
- 16.申端锋, 2007:《软指标的硬指标化——关于税改后乡村组织职能转变的一个解释框架》,《甘肃社会科学》第2期。
- 17.唐丽霞、罗江月、李小云, 2015:《精准扶贫机制实施的政策和实践困境》,《贵州社会科学》第5期。
- 18.万江红、孙梟雄, 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。
- 19.汪三贵、郭子豪, 2015:《论中国的精准扶贫》,《贵州社会科学》第5期。
- 20.王雪峰, 2002:《剖析公共行政系统中的形式主义》,《中国行政管理》第12期。
- 21.王亚华、舒全峰, 2018:《脱贫攻坚中的基层干部职业倦怠: 现象、成因与对策》,《国家行政学院学报》第3期。
- 22.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。
- 23.王雨磊, 2017:《技术何以失准? ——国家精准扶贫与基层施政伦理》,《政治学研究》第5期。
- 24.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。
- 25.吴晓燕, 2016:《精细化治理: 从扶贫破局到治理模式的创新》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 26.向德平、高飞, 2013:《政策执行模式对于扶贫绩效的影响——以1980年代以来中国扶贫模式的变化为例》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 27.邢成举, 2016:《压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 28.许汉泽、李小云, 2018:《精准扶贫:理论基础、实践困境与路径选择——基于云南两大贫困县的调研》,《探索与争鸣》第2期。
- 29.杨静, 2018:《实现高质量脱贫必须力戒形式主义》,《人民论坛》第26期。
- 30.袁明宝, 2018:《扶贫吸纳治理:精准扶贫政策执行中的悬浮与基层治理困境》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 31.赵晓峰, 2018:《精准扶贫政策的分级落实机制及其基层实践困境》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期。
- 32.钟海, 2018:《权宜性执行:村级组织政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南L贫困村精准扶贫政策执行为例》,《中国农村观察》第2期。

- 33.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。
- 34.周少来, 2018:《乡镇政府缘何容易陷入“形式主义泥潭”》,《人民论坛》第1期。
- 35.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西北农林科技大学陕西省乡村治理与社会建设协同创新中心

²西北农林科技大学人文社会发展学院)

(责任编辑: 小 秦)

Formalization of Content and Substantiation of Form: Formation Mechanism and the Root Cause of Formalism in Targeted Poverty Alleviation Work in Rural China

Chen Hui Chen Xiaojun

Abstract: At present, formalism in poverty alleviation work in some areas is mainly manifested in two aspects: one is formalization of content, which means that the content of substantive poverty alleviation work is increasingly expressed in form. This makes the content empty and become a form. The other is the substantiation of form, which means that some auxiliary forms that were originally used to explain and express the content of poverty alleviation work have replaced the central position of content. This causes a shift in work emphasis. In summary, formalism is mainly influenced by four kinds of mechanism, namely, work promotion mechanism with process management as the core, vertical pressure and horizontal competition mechanism, work assessment and rectification mechanism, as well as accountability and risk aversion mechanism. These four sets of mechanism work together on poverty alleviation practices and mobilize multi-stakeholder participation between horizontal blocks and vertical strips. Formalism is largely associated with the logic of grassroots governance: on the one hand, carefully-designed governance goals which are represented by number management and tracking management are not sufficiently compatible with the logic of farmers' life, semi-formal governance of rural society, and governance in a simple manner. On the other hand, the professionalization of village cadres leads to the "sinking-down" of grassroots governance level. At the same time, this causes the bureaucratization of village-level governance, increasing the villages' workload. In order to address the issue of formalism in targeted poverty alleviation, we need a systematical reflection on the logic of grassroots poverty management. It would be necessary to further explore how to achieve a balance between technical logic and political logic in poverty alleviation, and how to realize the transformation of poverty alleviation from social movement-based governance to conventional governance.

Key Words: Targeted Poverty Alleviation; Formalism; Formalization of Content; Substantiation of Form; Professionalization of Village Cadre