

精准扶贫与基层治理理性^{*}

——对于 A 省 D 县扶贫项目库建设的解构

殷浩栋 汪三贵 郭子豪

提要: 本文以一个县级扶贫项目库建设的案例为基础, 构建了科层理性和关系理性的分析框架, 剖析了项目制“打包”和“发包”过程中基层政府的行为逻辑。研究发现, 基层实践既遵从非人格化的科层理性, 也遵循差序原则的价值型关系理性和趋利避害的工具型关系理性。基层政府的项目制实践在科层理性主导下遵守规章制度, 在两种理性共同作用下变通执行, 在价值型关系理性主导下异化了项目用途。基层政府理性权衡的准则是价值型关系理性优先于科层理性, 科层理性优先于工具型关系理性。本文为项目制和精准扶贫的后续研究提供了理论借鉴和经验素材, 有利于优化项目制在公共政策中所发挥的积极作用。

关键词: 精准扶贫 项目制 科层理性 价值型关系理性 工具型关系理性

一、导 论

十八大以来, 中央把扶贫开发提升到了新的战略高度, 明确指出实施精准扶贫战略, 到 2020 年实现贫困人口全部脱贫、贫困县全部“摘帽”。为此, 各级政府在资源调配上采取了更有力的措施。2015 年, 中央和省级财政安排专项扶贫资金 755 亿元, 随后两年的增幅均在 30% 以上。2017 年中央和地方财政专项扶贫资金超过 1400 亿元。在扶贫资金的管理方式上, 精准扶贫之前普遍采用了省级或市级项目制的管理方式, 即各省(市)通过产业扶贫项目、教育扶贫项目、基础设施项目等将扶贫资金逐级落实到县乡。这种财政支出手段延续着分税制改革

* 本研究是国家社科基金重大项目“实施精准扶贫、精准脱贫的机制与政策研究”(15ZDC026)的阶段性成果。论文初稿得到了全志辉、高原、王瑜、王建浩等师友的指点和宝贵意见。匿名评审专家的意见对论文核心理论和解释框架的改进起到了至关重要的作用, 对此深表谢意。文责自负。

以来自上而下资金配置的项目制运行机制(周飞舟,2006a)。因为项目制在长期运行中不仅影响和塑造了稳定的制度安排,成为其他许多领域中推动任务部署的一个重要形式(折晓叶、陈婴婴,2011),而且也诱发了各层次的政府行为,重塑了中央与地方的关系(渠敬东,2012;周雪光,2015),所以项目制所引起的变化是理解基层治理逻辑的关键因素。

在研究层面,项目制被认为是理解国家治理的运作过程和政府行为的一个新维度,不过其研究结论存在分歧。一些学者认为项目制反映了国家治理的理性化,以完善的监督机制、明确的用途及属性,加强了中央的集权控制能力,优化了地方财政预算支出能力,提高了财政资金的使用效率(尹利民,2015);而且项目制突破了科层体制的“条块”运行模式,导入了市场机制,体现了技术治理的思想(渠敬东,2012)。也有学者对项目运作持批评的立场,认为项目制虽然设计初衷是理性化的,但实际运作过程中的变通、嵌入、异化使其偏离了最初的设想,效果可能并不如意(王汉生等,2011;黄宗智等,2014;吕方、梅琳,2017)。

在实践层面,扶贫项目的实施过程中也出现了类似的问题。因为过分依赖行政科层体制,扶贫部门通过自上而下的方式来传递和管理扶贫资源,基层^①政府在扶贫项目和脱贫方式的选择上缺乏自主性。加之许多扶贫项目直接到村到户,因其分散、零碎,扶贫部门甄别项目的成本较高,导致扶贫项目效率不高,而出现项目配置不切实际、瞄准率不高等弊端。如李小云等在调研中发现扶贫项目对贫困群体的覆盖率仅为1/6(李小云等,2005)。汪三贵等发现在村级瞄准中,有48%的贫困标准以下的村没有被列为贫困村,非贫困地区和非西部地区的瞄准遗漏问题更为严重(汪三贵等,2007)。马良灿在贵州的研究发现,各类扶贫项目脱离了项目设计的目标以及贫困人口的实际需要(马良灿,2013)。在现阶段精准扶贫的实践中仍存在类似的问题,如资产收益扶贫的“大户吃小户”,易地扶贫搬迁“搬富不搬穷”等(汪三贵等,2017)。

为解决上述问题,中央改革了扶贫部门项目制运作方式,并出台相关文件要求除中央有明确规定需要省级组织实施的竞争性项目外,所有项目审批权限一律下放到县。这次扶贫资金管理机制的改革被称为

① 本文所提及的基层特指县级行政机构。

责任、权力、资金、任务“四到县”。此次变革冲击了原有的基层贫困治理模式,改变了扶贫项目的运作方式。项目制原有的多重结构发生改变,县级政府由最初的抓包方转变为集“发包”、“打包”于一体的项目决策者。2016年,国务院办公厅发文要求各级财政的涉农资金项目审批权限完全下放到贫困县,贫困县以重点扶贫项目为平台,统筹整合使用涉农资金。在“四到县”特别是“资金大整合”的背景下,贫困县固然提高了资金使用效率,项目却更容易发生变通和异化。扶贫项目被地方权力与利益关系所绑架,处于中间环节的执行主体和参与主体成为项目的真正受益主体,贫困群体由于缺失话语权而被排斥在受益范围之外,扶贫实施结果与精准扶贫初衷和目的出现了严重背离(李博,2016;许汉泽、李小云,2016),而且不同于项目落地后的精英俘获,项目“发包”、“打包”阶段的偏差对扶贫项目精准的影响更大。此外,这种“一管就死、一放就乱”的现象并非扶贫项目的特例,而是项目制的制度秉性所致,其他公共政策财政项目同样如此。因此对于此类问题的研究具有改进当前精准扶贫工作机制、兼顾辐射其他公共政策的实践意义。

回顾已有研究可以发现,相关研究主要关注项目制对当前基层治理的影响以及对国家与社会关系的形塑,对于基层政府“抓包”的应对策略及其行为后果研究较多,但概念的阐释远多于扎实的经验研究(黄宗智等,2014)。此外,由于研究者无法进入特定研究场景,研究者看不到项目的实际运作过程和结果,并且对委托方的“发包”过程、项目设计及其意图知之甚少,只能远距离推测和勾勒地方政府的“打包”行为(周雪光,2015)。目前所呈现的诸多问题需要在基层实践层面来解构项目制的运行逻辑,以弥补上述研究的不足。此外,在提出解决扶贫失准的对策方面,学者们大多停留在技术层面,如改进瞄准方法、完善贫困标准、构建科学合理的评判指标体系等。然而,造成项目瞄准偏差的原因不只是技术手段不足的影响,多层次的政治社会关系所造成的偏差影响更大。技术层面的工作改进并没有从根本上解决实践中的诸多问题,因而需要在更全面地了解基层贫困治理逻辑的基础上寻求精准扶贫机制的完善。

项目制的基层实践处于一个特定的场域空间,不同群体和个人带着各自的利益诉求参与其中。制度变迁的轨迹和方向取决于参与者的行为逻辑及其相互作用(周雪光、艾云,2010),因此对于项目制实践的

研究需要认识各参与者的角色,在参与者互动中解读制度逻辑的作用。本文认为基层实践遵从着一种超越韦伯的科层理性的理性逻辑。这种理性逻辑既包含非人格化的科层理性,也包含遵循差序原则、趋利避害的关系理性。这种理性逻辑是现存体制性和规范性因素的产物(周雪光 2008),是项目制不可避免地发生异化的深层次原因,也是政府治理“一管就死、一放就乱”循环往复的重要原因。鉴于此,本文关注的问题是:精准扶贫阶段基层项目制的制度逻辑和实践策略是什么?在特定的县级扶贫场域中,基层政府如何行动,如何理解其背后的动机?已有的文献对这些问题少有涉及,这些问题的研究又是当前实践所需。恰逢当前扶贫资金管理体制变革,县级政府自主建设扶贫项目库,并审批执行项目。本文将以某贫困县扶贫项目库的制定过程为例,从精准扶贫的视角来透析基层扶贫开发治理机制,以个案的经验总结对已有研究不足予以补充。本文所采用的案例来自于笔者全程参与制定的 D 县扶贫项目库。笔者获得了完整的扶贫项目库建设流程材料,以此为案例蓝本,下文将集中阐明如下几个问题:(1)“四到县”后,扶贫项目的分配、立项有什么特点?(2)科层理性和关系理性的内涵是什么?(3)在项目“发包”、“打包”过程中,科层理性和关系理性诱发了基层政府何种行为?(4)基层治理的理性权衡标准是什么?

二、案例背景

(一) 实践背景

D 县是 A 省于 2012 年自行确定的省级贫困县,全县总人口 103 万,其中贫困人口 11.2 万人。2015 年之前,每年获得的上级财政专项扶贫资金不足 2000 万元。2015 年,A 省出台了《关于深入实施精准扶贫的指导意见》(以下简称《意见》),重新划分了省市县之间的扶贫主体责任,并将当年扶贫资金直接切块到县,实行了扶贫责任、权力、资金、任务“四到县”制度。同年,A 省财政厅、扶贫办下发了扶贫资金管理办法,将扶贫资金使用范围限定为产业发展、基础设施建设、提高贫困群体发展能力、金融扶贫和扶贫项目管理五个方面。D 县 2015—2016 年度项目资金总额为 3020 万元,其中上级扶贫发展资金 2420 万元,县级配套资金 600 万元。按照《意见》和扶贫资金管理办法的要

求,D县成立了扶贫开发工作领导小组,县扶贫办主任上报了两次扶贫项目库的工作方案,因其资金项目的分配未能在扶贫领导小组会议上达成共识而未通过。为完成扶贫项目库的建设,扶贫领导小组在综合考虑各方要求的情况下,形成了如下建库原则。

1. 原则上项目必须在贫困村进行。
2. 优先考虑用于生产生活的基础设施建设,如道路、农田整治、水利设施等。
3. 村级活动中心建设扶持不超过25万,酌情考虑美丽乡村建设点、中心村、撤并乡镇扶持额度。
4. 每个贫困村保证20万资金,乡镇的扶贫资金额度等于该乡镇贫困村个数乘以20万元。
5. 各乡镇扶贫资金额度依实际情况上浮。优先考虑谋划充分、整合资源方案清楚可行、能盘活现有资产的项目。
6. 每个乡镇都列入了备选项目,备选项目是否执行取决于项目本身的好坏以及总资金的约束,若备选项目没有纳入今年的项目库,则明年执行。
7. 兼顾县委县政府的其他要求。

在这份原则的指导下,D县确定了2015-2016年的扶贫项目。为了更清晰地揭示基层政府如何“发包”和“打包”,本文将从项目类型和乡镇分配两个角度来剖析项目库。在项目类型上,审定之后的扶贫项目可分为五大类,分别是基础设施建设、雨露计划、精准到户、金融扶贫和精准识别。具体的资金分配情况见表1。需要留意的是,村级活动中心在类型上归为基础设施,实际上并不在扶贫资金使用范围之内。

图1中,保底资金是以每个贫困村20万资金为基数测算而得,实际资金即各乡镇最终所得资金量。全县共70个贫困村,保底资金总数为1400万,而后根据各乡镇项目实际情况、贫困人口分布等因素酌情追加资金,所分配的总资金为3005万元(去除了农调队贫困监测与统计的支出)。由图1可见,22个乡镇所得资金量均有所不同,存在不均衡的现象,如乡镇V的资金量明显高于其他乡镇,K、S、T和U四个乡镇实际所得资金均大幅超过保底资金。

项目资金分配情况				单元: 万元
项目大类	具体类型	上级资金	配套资金	资金总额
基础设施	道路建设	990	295	1285
	村级活动中心	601	50	651
	产业配套基础设施	150	30	180
	塘坝电站	135	15	150
	生活类	60	10	70
	合计	1936	400	2336
雨露计划	劳动力转移	18	6	24
	实用技术培训	24	24	48
	贫困大学生救助	192	20	212
	合计	234	50	284
精准到户	危房改造	20	10	30
	贫困家庭子女上学救助	30	30	60
	大病救助	45	30	75
	合计	95	70	165
金融扶贫	贫困村互助资金	50	25	75
	产业扶贫贴息贷款	40	20	60
	贫困家庭产业发展帮扶	60	25	85
	合计	150	70	220
精准识别	农调队贫困监测与统计	5	10	15
总计		2420	600	3020

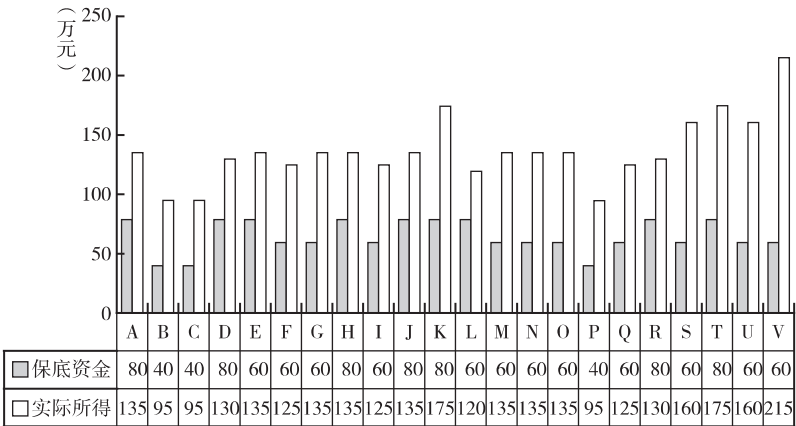


图 1 各乡镇资金分配情况

通过对项目库的分析,可以发现几个特点:(1)资金的违规投向。扶贫资金管理办法要求禁止非扶贫领域的投入,但符合政策范围的扶贫资金支出仅占到总资金的78.4%,其中601万上级扶贫资金违规用于村级活动中心建设,占上级拨付资金的24.8%。(2)资金分配偏好基础设施类项目。D县的基础设施类项目共75个,占总资金的77.3%。(3)乡镇实际所得扶贫资金出现非均衡性分配,个别乡镇如V镇所得资金高出其他乡镇一倍多。(4)项目类型的增加。D县的扶贫项目在2012-2014年只集中于三种类型,即基础设施(道路、桥梁、灌溉)、产业扶贫和教育扶贫(雨露计划)。2015年的资金项目共5大类15项,其类型数量明显超过前几年,而变化的根源便是县级政府的自主性安排。

(二) 制度背景

制度体现于人们在物质和象征性活动诸方面的稳定行为方式之上,其安排导致了特定行为模式的产生和重复存在(周雪光、艾云,2010)。项目制的制度背景是科层制,科层制的一些制度安排塑造了项目实施的基本逻辑。中国传统科层行政治理是上级部门将各类权力和责任同时打包给下级,使之出现多种权责混合的治理形态(陈家建等,2015)。在这种名为行政发包制的制度下,政府层层下放财政资源、行政权限和相应的激励,使得基层政府在属地内有相当大的自主治理权(周黎安,2014;周雪光,2014)。上级政府将剩余的权力和责任同时统筹委托于下级政府,下级政府在获得较大的自由操作空间的同时也承担着较大的责任(陈家建等,2015)。与“行政发包制”明显不同的是,项目制采用中央政府“发包”、地方政府“打包”、基层政府“抓包”的运行机制(折晓叶、陈婴婴,2011),对行政管理所带来的核心变化是政府间权责关系的明晰化,强化了自上而下的线条控制权(陈家建等,2015)。项目制的“事本主义”原则使得项目库在设立之初就明确了目标、操作规则、验收标准等,具有专款专用、专项专责的特点。基层政府只需按照项目发包部门的相关规定申报项目及组织项目实施,并不具有剩余控制权和剩余责任(渠敬东,2012;李祖佩,2015b;陈家建等,2015)。项目库是项目制的具体实践载体,项目制的诸多特性在项目库的管理机制中得以体现。财政项目库^①按照工作顺序可分为储备项

^① 项目库的类型有很多,本文主要讨论的对象是专项财政资金项目库。

目库、执行项目库等。储备项目库统筹协调多个项目,使之按照专项总体规划予以分期分批执行;执行项目库主要用于明确年度工作计划,其所在的管理层级决定了控制权的归属,本文主要分析的是执行项目库。以扶贫领域的项目制实践而言,扶贫项目经历了“四到省”、“四到市”,再到精准扶贫阶段的“四到县”体制。之前的管理体制以省市级扶贫项目库为基础,这种机制可以实现省市级扶贫工作的统筹安排,但难以兼顾基层扶贫工作实际,也难以保证县级总体扶贫规划的完整实施,这也是之前县级总体扶贫规划形同虚设的重要原因。

“四到县”后,扶贫资金使用依然采用项目制的形式,扶贫项目的实施和管理仍遵循着项目制的基本特点,每种项目都有明确的操作指南和规章制度。但“四到县”冲击了传统项目制的运作过程,使扶贫项目管理具备了行政发包制的剩余委托的特点。县级政府在扶贫资金管理框架内自主建立项目库,统合了“发包”与“打包”权,在完成精准脱贫的目标下享有较大的自由裁量权。“四到县”之前,D县扶贫办没有审批权限,其职责是筛选各乡镇申报的项目后再报送市扶贫部门。市扶贫办建立年度扶贫项目库,审定后将资金下拨到各县,由县扶贫办负责具体项目的实施。“四到县”之后,推行省市级备案、县级审批、实施、验收等制度。^①县级扶贫领导小组牵头建立年度执行项目库,项目的收集、前期考察、审批、监督、考核由县扶贫办执行。这种权责配置考虑到了全国范围内政策推进总体控制的需要,也为负责具体政策执行的基层政府留出了因地制宜“转译”政策的自由裁量空间(吕方、梅琳,2017)。出于对自身利益的考量,基层政府“选择性执行”(O'Brien & Li,1999)、“变通”(王汉生等,2011;吕方、梅琳,2017)、“共谋”(周雪光,2008)成为一种常态。

三、分析框架:科层理性和关系理性

剖析基层贫困治理逻辑需要将其置于现有管理体制的语境下。由

^① 大部分地区的项目由县级扶贫部门组织实施,也有少数地区采用乡镇实施,不过扶贫资金管理一般要求50万以上的项目采用招投标的形式,因此数额较大的项目通常都由县级扶贫部门组织招投标,这也可以算是县级实施。

于科层制是当前主导性的组织制度(布劳、梅耶 2001),项目制作为一种治理机制依附于科层体制,表现出“科层为体,项目为用”的运作机制(史普原 2015)。韦伯认为理性是指以清晰的目标导向以及明确的实现手段为基础的思维和行为方式。科层制因专业化、非人格化等特征能得到可预期的行为和结果而被认为是高度理性的组织方式(韦伯 2008)。科层理性体现在组织结构被制度化或者被法律化,组织成员必须依照规则和流程行事,并以特定目的为导向,从而消除外部环境的不确定性。由于科层制对科层成员的激励弱,非正式关系广泛地侵入科层制体系,社会关系与正式科层制之间的互动与冲突一直作为科层制的另一面而存在(纪莺莺 2012)。在人类理性有限的情况下,科层可视为不完全的契约,部分组织成员并不会严格遵守规章制度,从而出现政策目标被替代等问题(Panda 2015)。实践中,项目制嵌入于多层次的政治社会关系,对其起源的研究成为理解中国治理模式变迁的关键线索(陈家建等, 2015)。为此,本文将科层制的组织规则定义为科层理性,用以解释项目制实际运作模式的管理制度的作用;将制度外的关系化、人情化运作定义为关系理性,用以分析基层干部在社会关系网络作用下如何进行策略选择。

(一) 科层理性

韦伯对科层制所预设的理性规则,主要体现为分工、权力等级、规章制度和非人格化这四个基本特征(布劳、梅耶 2001; 韦伯 2008)。

1. 分工

科层制把实现组织目标所需的工作以正式的职责分配到每个工作岗位(韦伯 2004)。这种分工体现在横向的扶贫组织体系中,即财政、发改、交通、农业、水利等相关职能部门在扶贫资源的分配、管理和使用中具有明确的部门机构边界(林雪霏 2014; 杨亮承 2016)。专业分工也会带来交易成本的增加,分工越多,协调多个部门的行动成本越大,对科层组织的要求也越高(Williamson, 1971)。以D县为例,县委政府承担扶贫主体责任,如脱贫摘帽责任,而县级扶贫部门仅承担具体项目实施管理的责任。扶贫办编制资金项目计划表,上报县扶贫领导小组审定,扶贫领导小组作为统筹机构在保障脱贫任务完成之余还需要平衡各方的利益诉求,这就为策略选择埋下了伏笔。

2. 法律与规则

有详尽的规章制度并且要求组织成员严格遵守,这被认为是科层

制的根本特征(韦伯 2004)。严格遵循规则可以减少内部合谋与外部寻租(史普原 2015)。科层制限定了行动边界,使得组织成员的行为具有可预期性,而可预期的行政管理是理性化的重要表现。在扶贫领域,从中央的指导意见到地方的具体项目实施细则都有较为详尽的规定,甚至部分省份对扶贫工作进行立法,A省也同时出台了包括扶贫资金管理办法在内的各项规定。这些规章制度要求组织成员在项目的管理过程中必须遵循相关的规定,并明确一旦出现违法违规行爲,将会对其主体予以追责。

3. 权威层级

等级权威是科层制的核心要素。科层组织运用等级命令能够减少多次签订契约与讨价还价所带来的交易成本(Williamson,1971;史普原 2015)。组织体系中的各个岗位都必须遵守等级制度原则,每个岗位的代理人都要受到高一级岗位代理人的监督和控制(韦伯 2004)。扶贫系统的纵向体系是从中央到省市县的扶贫机构,即扶贫开发工作领导小组及其办公室(杨亮承 2016)。按照《意见》的相关规定,省、市两级扶贫办以扶贫规划制定、资金项目监管、工作指导和扶贫绩效考评作为主要任务,不再参与县级具体的项目安排和组织实施。县级政府承担扶贫主体责任,负责制定脱贫攻坚实施规划,优化配置各类资源要素,组织落实各项政策措施。^①D县成立了扶贫工作领导小组以统筹协调精准扶贫工作,组长为县长,副组长为分管扶贫的县委常委(省交通厅下派挂职的扶贫专干)、分管扶贫的副县长、协管农业的副县长(省农委下派的挂职干部)以及县长助理。小组成员包括相关职能部门负责人,领导小组办公室主任由县扶贫办主任担任。在目前的扶贫管理体制之下,县扶贫办同时接受上级扶贫部门和县政府的双重领导。

4. 非人格化

现代科层制的一个显著特点是非人格化倾向,规章制度下的岗位职责划定了个人的活动范围,个人意志没有发挥的空间,只能服从科层意志。科层理性不允许个体随意扩大行动并表现出“能动性”。“理想的官员要以严格排除私人感情的精神去处理公务,没有憎恨和热爱,也因此不受感情的影响”(韦伯 2004)。科层制的岗位代理人的行为须

^① 2016年10月17日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《脱贫攻坚责任制实施办法》,文件按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,构建了各负其责的纵向责任体系。

在组织赋予的权限范围之内,以组织的目标为准绳,将私人关系和公务关系严格区分,不夹杂个人的偏好(布劳、梅耶 2001)。以 D 县为例,非人格化准则要求扶贫领导小组在确定扶贫项目时必须在扶持贫困村和贫困人口的目标下行事,岗位代理人不能俘获扶贫资源作为他用,最贫困的村和贫困人口应当得到更多的资金扶持。

(二) 关系理性

不同于以规章制度为本的韦伯式科层体制,中国行政制度的核心是由上下级间的忠诚、信任、庇护关系交织而成的向上负责制(周雪光 2012)。社会关系渗透在政治和经济领域的正式组织和科层体系之中(纪莺莺 2012)。韦伯也讨论了社会关系及其伦理基础在构建社会组织和制度中的作用(韦伯 2008),但中国的社会关系不遵循西方社会的普遍主义原则(帕森斯 2003),而是具有差序格局特征的特殊主义关系(纪莺莺 2012)。从治理逻辑来看,本文界定的科层理性只代表组织管理体制的刚性规则,还需从特殊社会关系的角度去理解组织机构的弹性运作。

本文所界定的关系理性既遵循明确的关系价值及其实现手段,又在关系框架内界定利益及其实现方式(高尚涛 2010)。利用韦伯的价值理性和工具理性框架可将关系理性进一步划分为价值型关系理性和工具型关系理性。价值理性是以特定的规范性理念如道义、道德为基本导向的思维和行为方式,工具理性是以特定的功利目标为基本导向的思维和行为方式。因此,两者都具有清晰的目标导向和相应的实现手段,但拥有不同的内涵。价值型关系理性以伦理来定位关系,其核心是强调个体之间的关系序列和差序格局原则的“伦理本位”(梁漱溟, 2011; 费孝通 2012)。个体需先在关系序列中定位自己,然后遵循既定的行事规则开展合宜的行为(李芊蕾、秦琴 2008)。价值型关系理性下的行为模式并不符合西方经济学中假定的“理性人”,个体并不追求利益最大化,而是在关系序列中作出选择(李芊蕾、秦琴 2008)。工具型关系理性则以个体利益最大化为行动依据,指导个体主动构建对自己有用的关系,不再被动地接受“伦理本位”规定的各种关系,并将这种关系视为自身获取资源的手段,以改善个体在关系结构中的地位。

具体而言,价值型关系理性是一种嵌入在已经存在的社会关系中的理性,其行为动机是保护既有的有价值资源,希望获得承认和认可。

个体是不自觉地、被动地接受体制内部上尊下卑的等级秩序、惯习等理念原则。工具型关系理性的行为动机是寻找和获得额外有价值的资源,希望获得资源和利润(林南,2005)。换言之,工具型关系理性将关系视为一种扩展利益的工具。基层政府的自利性则体现了工具型关系理性,有主动选择的特征,如“趋利避害”、追求政绩、庇护关系等。科层制的刚性规则在社会关系的化约下具有了弹性,两者之间具有一定张力,一方面科层理性在一定范围内约束了关系理性的行动;另一方面,关系理性在不断地消解科层理性的束缚,对既有规则进行自主性建构,初始意图的失败是最直接的体现(林雪霏,2014;李祖佩,2015a;史普原,2015)。下文将剖析D县扶贫领导小组制定的扶贫项目库建库原则,以揭示科层理性和关系理性是如何影响项目制的基层实践,也为理解项目制演变后的运行逻辑提供经验证据。

四、理性分析框架下的项目库建设解析

本文将研究限定于县级扶贫项目库建设的始末,研究对象是扶贫工作责任主体,即县级政府和扶贫办。借用布迪厄的场域理论,在D县的县级扶贫场域中,县级政府和扶贫办作为主要行动者,通过采取各种策略,使用和部署各种资本来满足自身利益诉求,博弈的过程和结果体现在建库原则和项目资金分配表中。只有了解扶贫项目库建设过程中行动者的策略选择逻辑是什么,才能解释D县项目实践为何发生了变通和异化,偏离了理性化的设计意图。鉴于此,笔者将在科层理性和关系理性的框架下,从建库原则的对比分析入手,展现行动者的策略选择逻辑,阐释项目制变通与异化的过程。

(一) 科层理性: 遵守规则、目标合理和追求效率

科层理性体现了事本主义的行政逻辑,在已界定的组织目标、政策实施等工作下,遵循常规、程序性的处理方式(折晓叶,2014),使得“组织中理性”的实践服务于国家治理的总体意志,并契合社会期待(吕方,2013)。这种遵守规则的特性在建库原则的第一条和第五条有明确表现。建库原则第一条“原则上项目必须在贫困村进行”有两层含义,一是申报主体必须是贫困村;二是项目的执行区域必须限定在贫困村。这与

《意见》提出的“省到非重点县的财政专项扶贫资金要全部用于贫困村”是相符的。将扶贫资源全部用于贫困村、贫困人口,是中央、省级扶贫资金管理的“高压线”。精准扶贫采用了目标管理责任制,^①以贫困人口全部脱贫为指标,层层分解指标和责任,以“一票否决”的考核机制强化了正式权威体制的约束力,因此D县的扶贫项目在地域安排上没有越界,遵循了基层政府在规则文本刚性约束下的目标理性实践逻辑。建库原则第五条强调了资源整合等条件,这与《意见》的规定是一致的。扶贫项目实施优先选择土地指标有保证、能盘活现有资产且资产权属清晰的建设项目,以便降低项目实施成本,有利于项目顺利开展。这种对效率的考量是科层制追求效率原则的体现(韦伯,2008)。总体来看,因为具有维护规则的合法性权威、明确项目目标、追求效率、非人格化执行等特点,这两条建库原则可认为是科层理性主导下的规则遵守。

(二) 科层理性与关系理性的权衡

1. 项目的变通: 科层理性与关系理性的交互作用

建库原则中第二条“优先考虑基础设施”是对《意见》相关条款的变通执行。鉴于交通、发改、水利等部门也有基础设施建设资金,中央和省级的政策文件倾向于以专项扶贫资金侧重产业发展。D县往年的扶贫项目以产业发展为主,特别是2013、2014年有70%左右的资金用于产业发展,但D县2015年的资金项目分配实行基础设施建设优先,这一变通直接导致了基础设施项目呈现压倒性的数量优势,占比达到77.3%。《意见》明确要求发展产业促进就业,提高产业发展项目资金和到户资金的比例。如果D县按照正式制度执行,就不会出现基础设施资金占比77.3%的现象。经研究发现,D县优先考虑基础设施建设是基层政府在科层理性与关系理性共同作用下的策略,科层理性体现在正式的文本有基础设施建设这项工作,不再赘述,下文将对关系理性的作用途径从惯习、规避风险和追求政绩三个角度予以论述。

(1) 价值型关系理性: 惯习

布迪厄把惯习定义为行动者以往实践活动的结构性产物,长期的

① 目标管理责任制指的是将上级党政组织所确立的行政总目标逐次进行分解和细化,形成一套目标和指标体系,以此作为各级组织进行“管理”(如考评、奖惩等)的依据,并以书面形式的“责任状书”在上下级党政部门之间进行层层签订(王汉生、王一鸽,2009)。

经验积累内化为意识,并以此指挥和调动个人和群体的行为(布迪厄,2003),使行动者产生各种“合乎理性”的常识性行为(洪岩璧、赵延东,2014)。惯习的行为动机是保护既有资源,以期获得群体承认和认可,因而属于价值型关系理性。基层政府偏好基础设施建设的惯习来自于工作实践。一方面,“四到县”之前,基础设施项目容易获得上级职能部门审批,每一次审批通过都会增强县级部门对投资基础设施重要性的经验认知,多次互动使基础设施投资的重要性意识得到了强化。另一方面,贫困地区基础设施建设滞后是一种共识,“要致富先修路”成为普适性的策略选择,以至于长期以来县级涉农职能部门的重点工作之一就是加强农村的基础设施建设,如住建局的危房改造、交通局的村村通、国土局的高标准农田整治等。这两种因素形成基础设施建设优先的惯习,并如同“路径依赖”一样,具有自我强化的趋势,进而影响着基层政府的行动策略选择。这种惯习在D县县长的一次会议讲话中得到了印证。县长对扶贫办主任说“任主任,我们D县是贫困县,但是我们土地多,你扶贫办每年2000万的扶贫资金,县里再给你配套2000万,你每年只整地,一年整2000亩,五年下来就能整大约1万亩地,你任主任就是我们D县的大功臣”(D县县长访谈记录)。

(2) 工具型关系理性: 规避风险

原则第二条优先考虑基础设施而不是产业扶贫也是基层政府规避风险的理性选择。受气候、水利、病虫等多种不可控因素的影响,加之缺乏有效的监管力量和手段,农业产业^①既难以推广也容易失败(许汉泽、李小云,2016)。在以往的产业扶贫实践中,扶贫资金主要投向合作社等农业经营主体,通过经营主体带动贫困户发展产业,这种方式为寻租、俘获创造了空间。由于D县的合作社运行不规范,缺乏益贫机制的设计和后续监管,贫困户受益少,从而降低了科层组织对农业经营主体的信任。现行体制是向上负责制,官员趋于规避风险(周雪光,2012),行事逻辑隐含着“宁可不做事,也不要出事”的原则。在这一逻辑下,即便基层干部付出很大努力,一旦产业项目效果不明显,或者受某种不可控因素的影响而失败,不仅个人能力在领导和同行心中打了

① 扶贫产业主要依托于农业,贫困地区的第三产业普遍发展滞后,对贫困人口的辐射带动能力较弱,D县的扶贫产业也是以种植、养殖为主。不管是哪种产业形态,对于基层扶贫干部而言,其背后的利益权衡机制是相似的。

折扣,其个人操守和品行都有可能受到怀疑,直接影响基层干部的晋升。出于以上考虑,产业扶贫属于“吃力不讨好”的事,尽管产业的失败不会给基层干部带来经济上的损失,但是基层干部出于规避政治风险的考虑也不会选择产业项目,更倾向于扶贫资金从产业发展流向基础设施建设。不仅D县的干部有这种想法,其他县的干部也有相同的观点,认为“产业一投就没”,^①扶贫资金应该主要投资于基础设施建设。

(3) 工具型关系理性: 追求政绩

基层政府的自利性很大程度上表现为政绩追求。毕竟追求政绩是基层政府干部保障其政治地位和实现职位晋升的重要手段,也是地方政府向上级政府争取更多资源的策略(杨亮承,2016)。一方面,精准扶贫工作机制呈现压力型体制特点,面临着强有力的绩效考核约束。在政绩考核中,地方政府之间的差距极小,亮点工作能够带来制度化的考核加分,促进了基层政府打造亮点工作的积极性(陈家建等,2013)。另一方面,在向上负责制中,上级主观判断评价尤为重要(周雪光,2012),上级对基层工作的评价主要来自于实地调研考察,所以在基层干部的语境中,上级检查是展示自己工作成果的机会。在上级领导视察过程中,基层干部只有介绍亮点工作才能吸引领导的注意力,进而得到上级赏识,获取政治资本。比起产业扶贫周期长、见效慢、风险大的缺点,基础设施项目具有经验成熟、项目周期短、工作量直观等特点,在形成亮点、迎接考察等方面具有优势,因此加强基础设施建设已是基层政府应有之义。

需要补充的是,县级政府的政绩考核更多取决于市级政府,而且在“四到县”体制下,省扶贫办对县级政府具体工作的约束有所减弱。以要求产业扶贫的资金投放比例而言,省扶贫办并无太多有力的落实措施,只能威胁基层若不遵循其意图则减少第二年的拨付资金,事实上这种约束在精准扶贫战略要求各级加大扶贫投入的背景下难以发挥作用。因此在规避风险和追求政绩的影响下,D县扶贫项目的类型分配出现了上述结果。

2. 项目的异化: 价值型关系理性优先于科层理性

虽然项目制依附于科层制的权力赋予而带有行政制度的特点,但

① “产业一投就没”是指扶贫资金用于产业发展基本以失败为主,很难获得成效。

关系理性使项目制出现了行政吸纳政治^①的特点,行政科层体制一方面按照项目制既有的运作逻辑行事,另一方面贯彻了上级的政治意志,以及对自身利益的诉求,从而遮蔽、转化和扭曲了项目设定的初衷(李祖佩 2015a)。原则第三条“村级活动中心建设扶持不超过 25 万”,这条建库原则属于异化条款,源自于价值型关系理性起到主导性作用。价值型关系理性强调“伦理本位”,“伦”指“父子、夫妇、朋友、君臣”等关系,其个体之间的关系具有差序特征(纪莺莺 2012)。“差序格局”既包含了以自我为中心、亲疏有别的关系网络,也包括了纵向上尊卑长幼的等级秩序(阎云翔 2006;费孝通 2012)。这些观念在体制内是被普遍认可的,如价值信仰一样被参与者所遵循。在行政体制中,上下级的等级差异代表着权力和资本的差异,等级秩序中的“中心”是一个群体中位置最高的掌权者(阎明 2016)。县域内早已形成以“四大家”^②主要领导为政治权力中心、向外差序递减的政治关系圈层结构,其次是县委组织部长、常务副县长等重要岗位的副县级干部,再往外围则是一般的副县级干部。

村级活动中心建设并不在 A 省扶贫资金管理办法所规定的资金使用范围之内,D 县依然分配了扶贫资金,原因在于村级活动中心建设是县委组织部指派的“硬任务”,^③即在每个村配备一个面积不低于 500 平方米的活动中心,建设资金由乡镇自行解决。一个村级活动中心大约需要 50 万元,一个乡镇则需要几百万资金。在财税改革的背景下,乡镇财政捉襟见肘(周飞舟 2006b),乡镇主要负责人集体向县委组织部申诉没有资金无法完成建设任务,县委组织部则意图整合各部门资金,其中就包括扶贫资金。关于扶贫资金能否用于村级活动中心,分管扶贫的县委常委在一次县长办公会上明确地进行了否定,并提出组织部门不要占用扶贫资金,也希望县扶贫办能够按规章制度行事。县委组织部长掌控着科层干部人事晋升权,挂职的县委常委尽管是县扶贫办的直属领导,但在政治资本上的话语权上远不如县委组织部长。在等级差序观念的影响下,扶贫办干部遵从了县委组织部长的指示。

① 来源于古德诺的政治与行政二分法理论,国家活动或权力内容可归为国家意志表达与国家意志执行,分别对应政治与行政两种功能,行政服务于政治,并且执行政治意志。

② 代指县区级政府部门的领导群体,即党委领导班子、人大领导班子、政府领导班子、政协领导班子,简称“四大家”或“四大班子”。

③ 行政体制中常用的一种政治激励方式,与职位挂钩,“完不成任务,则帽子不保”。

所以,执行项目库包括了25个村级活动中心建设项目,并将其包装为基础设施项目,以规避上级审计和监督。由此可见,D县扶贫项目异化的根本原因是价值型关系理性对基层干部的作用全面超越了科层理性,正式规章制度的约束力仅表现在项目被包装为合规的类型,不过也反映了价值型关系理性具有一定的作用边界。

3. 项目的非均衡分配:科层理性优先于工具型关系理性

在各乡镇的资金分配中,一方面,县级政府以贫困村的数量为基数分配资金,体现了科层理性的行为逻辑;另一方面,在庇护和趋利性的工具型关系理性的作用下,县级政府对少数乡镇提供了特殊安排,使得各乡镇实际所得资金出现了较明显的非均衡分配。

(1) 工具型关系理性:庇护

庇护关系是在特定场域中不同利益主体之间的交换关系,可被界定为工具性友谊关系的一种特殊情况,其中拥有较高政治、经济、社会地位的庇护者利用其影响力和资源向地位较低的被庇护者提供保护和利益,被庇护者则向庇护者提供一般性的支持和帮助作为回报(纪莺莺 2012;赵晓峰、付少平 2015)。庇护主义关系的根源在于资源的匮乏以及垄断性分配模式(Oi,1985;纪莺莺 2012),而且责任制鼓励了上下级领导之间的私人联系与庇护关系的形成与运作(王汉生、王一鸽 2009)。在县级扶贫场域内,扶贫领导小组对扶贫资源具有垄断分配的权力,乡镇依赖于县级的分配,也会运用个人关系来影响项目分配的结果,这些制度安排和互动行为在参与者之间构建了庇护关系。

原则第四条“每个贫困村保证20万资金”也是基层政府庇护乡镇利益的策略。此原则目的在于确保资金分配公平,但是容易导致“撒胡椒面”的现象,难以取得规模效益,这种资金分配方式与权力下放之前的分配方式并没有区别。“四到县”目的在于增强地方资金使用的灵活性,提升资金使用效率,目前的平均分配方式明显与权力下放的目的相违背。即便如此,基层政府想改变资金分配策略也困难重重。首先,乡镇在财政约束和政绩考核的双重压力下,不会放弃对扶贫资金的争取。其次,乡镇多次获取扶贫资金后,在预期稳定的基础上已经将扶贫资金当作“预算内收入”的一部分,取消这部分资金会打乱乡镇的资金安排,引起乡镇对县扶贫办的不满。在资源约束条件下,资源获取的多少直接决定了乡镇年度工作指标完成状况,并对个人的具有竞争性的政治资本产生影响。基层干部深知,如果乡镇之间资金分配差别太

大,将不可避免地招致对个人的非议,更严重的是会造成扶贫办与某些乡镇关系的恶化,这种现象的发生可以直接影响县扶贫办的声望和政治资本。所以,基层政府倾向于采用一种相对公平的分配方式来庇护乡镇的利益,以换取政治忠诚和政治声望。

原则第五条“每个乡镇都列入备选项目”也是基层政府受庇护关系影响下的产物。每个乡镇都想尽可能多争取扶贫资金,扶贫办在总资金量的约束下很难满足所有乡镇提出的要求,出于庇护下级的考虑也不便直接拒绝,于是就和乡镇协商将增加的项目列为备选,能否被选中取决于总资金的约束和扶贫领导小组的讨论意见。扶贫办通过这种运作实现了责任转嫁,这样既能维护与乡镇党政负责人的关系,又能顾及到领导小组的意见。而在扶贫领导小组讨论过程中,扶贫办主任重点推荐了K、S、T和U镇。其中T镇是县扶贫办主任的家乡,K、S和U镇的乡镇主要领导是曾经与县扶贫办主任一起工作过的同事。扶贫领导小组采纳了县扶贫办主任的推荐,图1反映了各个乡镇基础设施项目资金分配状况,K、S、T和U四个乡镇实际分配到的资金均大幅超过保底资金。

上述行动存在两重庇护关系:一是扶贫领导小组对扶贫办的庇护,二是扶贫办对乡镇的庇护。上层机构为下层机构提供活动空间的庇护,以换取下级在其他政治事务上的服从与忠诚,表现在开展工作时的支持和上级意志的贯彻(李祖佩,2015a;赵晓峰、付少平,2015)。这种通过建立和维持个人关系所获得的庇护关系蕴含了一般社会关系的情感和道德因素(纪莺莺,2012),如信任、忠诚与声望。从D县的扶贫项目基层实践可以发现,项目制的制度要求被既有地方关系结构所绑架,项目发包进一步强化了庇护关系结构(李祖佩,2015a)。不过在项目制的实际运作过程中,工具型关系理性的作用并没有超越科层理性,行政科层制中的规章仍然主导着项目的“打包”和“发包”。

(2) 工具型关系理性: 趋利性

布迪厄认为,场域中各种位置的占据者通过采取各种策略,使用和部署各种资本来维持或者改变自身在场域中位置,而场域本身的运作需要依靠各种资本的交换及竞争来维系(杨亮承,2016)。场域中的参与者需要接触那些资本存量高的占据者,从而增加自有资本,并规避损耗资本的行为。这种趋利避害的策略形塑了项目运作的政治机制(折晓叶,2014),一方面实现了领导的意志,另一方面基层政府也借此实现了自身利益,只不过是在行政体制的既有逻辑之下发挥作用而已(李祖佩,

2015b)。

原则第七条“兼顾县委县政府的其他要求”,体现了基层干部对诸多非正式规范的遵守,也是趋利性的一种主动选择。这些非正式规范概括来说有以下几个层面。一是重点照顾省、市、县级党政核心成员单位联系的扶贫村;二是照顾现任市、县级领导家乡所在的村;三是支持县里的重点建设项目;四是留取一部分资金供县主要领导决策。这些规范可以分为两类,一类是实施“戴帽项目”,^①一类是配合县域重点工作。已有研究表明,带有上级领导意志的“戴帽项目”有较高的溢出效益(折晓叶、陈婴婴,2011;李祖佩,2015b),完成领导戴帽的项目可以给上级领导留下较好的印象,能为以后资金分配和个人晋升提供巨大便利。实施这些项目的目的在于维持良好关系,包括市县之间的关系、县与扶贫办之间的关系等,这些关系的维护有利于基层政府获取经济资源和政治资源。在这种动机下,D县增加了5个上级领导联系村的扶贫资金,五个村分别属于E、G、M、N、O乡镇,由图1可见,这五个乡镇的实际所得资金多出保底资金不少。另外,政府自利还表现为基层政府整合项目资金,打造重点示范工程,以最大化地实现项目资金投入的行政绩效(李祖佩,2015a)。现代农业园是D县全力打造的重点工程,县政府为了展现其农村工作的成果,突显政绩,通过整合各部门资金打造现代农业园所覆盖的中心示范村。县扶贫办划拨130万资金用于中心示范村的基础设施建设,以示支持县领导的决策。D县扶贫办主任说“现代农业园是县委书记和县长力推的政绩工程,各科局在项目的安排上必须服从‘大局’,将资金配套到重点工作中,扶贫办必须和县里保持一致,也只能往里投项目”(D县扶贫办主任访谈记录)。

图1中,V镇的实际分配资金远超其他的乡镇则源自于此。V镇有3个贫困村,保底资金是60万,实际分配额度为215万。其中,贫困村的项目只占到85万,剩余130万资金是用于V镇境内的现代农业园建设,包括两条水泥路项目和一个塘坝扩容项目。

4. 小结

本文通过对D县的扶贫项目库建设过程的解构,揭示了项目制“打包”和“发包”过程中基层政府的行为逻辑。研究发现项目发包权

① 戴帽项目,是指项目指标的获得和工程实施动力并非来自于县乡政府和职能部门,而是更高层级政府领导的意志表达。

和打包权的统合赋予了基层政府更大的“理性选择”空间,已成型的关系和结构性因素决定了项目运作的机制。社会关系作用于科层制体系,行政科层制中的规则并非时刻有效,两者构成了项目制的实际运行基础。在社会关系和规章制度的多重约束下,科层理性和关系理性共同作用于基层干部的策略选择,具体的影响途径见图2。通过权衡科层理性和关系理性的作用,笔者发现了以下规律。

(1) 价值型关系理性优先于科层理性

国家实行“四到县”的前提假设就是科层制的可操作性和有效性。科层理性认为官员对于关系的寻求都是徒劳的。但从D县扶贫项目库建库情况来看,价值型关系理性在影响基层干部的行为过程中居于主导地位,项目因价值型关系理性优先而发生异化,将扶贫资金投向了资金使用合规范范围之外的项目。价值型关系理性主要从两条途径影响基层政府的策略选择:一是长期实践的经验积累内化而成的惯习,二是以“伦理本位”为基础的等级秩序观念。

进一步而言,价值型关系理性优先于科层理性有其行动边界:一是价值型关系理性所引发的行为在“谋公不谋私”的动机下可被科层制度所默许。当有充分合理的理由支撑时,可以利用申辩机制应对上级的督查与问责(吕方,2013),实现对科层理性的超越,如基础设施建设的需求较大而加大了资金投放比例。二是规章制度不完善诱发了价值型关系理性对基层政府治理行为的扭曲。不完善的约束机制降低了科层制度的违规成本,若违规成本过高,价值型关系理性的作用也会受到一定的限制,如D县的项目实施区域基本都在贫困村。作为佐证,2016年多项扶贫政策的出台,特别是层层签订脱贫任务责任状,使激励和问责机制得以进一步完善。在纪检、审计、督查等部门的重点监督之下,D县2016-2017年的扶贫项目库得到了很大程度的矫正,过半数的资金用于光伏扶贫,基本没有违规使用扶贫资金的情况。鉴于此,价值型关系理性优先于科层理性有一定的作用边界,取决于科层制度的完善程度,主要是监督和约束机制。

(2) 科层理性优先于工具型关系理性

虽然关系理性在实践中对既有规则进行了自主性建构,但以特定功利目标为基本导向的工具型关系理性有着明确的行动边界,“趋利避害”、追求政绩、庇护结构都只是在一定范围内灵活有效。项目制实践中的“超越行政科层制”并不是主要方式便是佐证。在D县的建库

案例中,项目在科层理性与关系理性的交互作用下发生变通,虽然基层政府也借此实现了自身利益,但是行政体制的既有逻辑发挥了主导作用。基层政府并不会逾越科层理性,表现为项目的性质没有突破指导文件划定的范围,或行政科层制中的规则并没有严格按照原有的层级次序运作而已(李祖佩,2015b)。以上均体现了科层理性优先于工具型关系理性的规律。

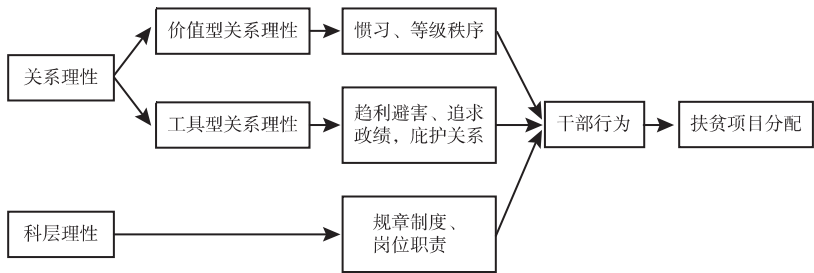


图2 理性分析框架图

五、结 语

精准扶贫要求“四到县”的权力下放致使基层贫困治理机制发生了转变。本文通过 A 省 D 县 2015 - 2016 年度扶贫项目库建设案例,从科层理性和关系理性的角度构建理性分析框架,揭示了 D 县扶贫项目实施的内部逻辑,进而解释项目为何发生了变通和异化,偏离了理性化的设计意图,以及这种变通和异化是如何在“发包”、“打包”过程形成的。在理性分析框架下,笔者发现基层治理实践遵从着一种超越韦伯之科层理性的理性逻辑,这种基层治理理性既包含非人格化的科层理性,也包含遵循差序关系原则的价值型关系理性和趋利避害的工具型关系理性。根据目标的不同将关系理性划分为价值型关系理性和工具型关系理性,进一步揭示了项目制的实践逻辑和基层政府的选择策略。具体而言,基层政府的项目制实践在科层理性主导下遵守规章制度,在科层理性和关系理性共同作用下变通执行,在价值型关系理性主导下超越了原本规则,异化了项目用途。通过权衡科层理性和关系理性对基层政府的作用,本文发现价值型关系理性优先于科层理性,而科

层理性的作用优先于工具型关系理性。不过两种关系理性均有一定的作用边界,在强制度约束下,其作用将会受到限制。

基于本文的分析,理性分析框架提供了一个探寻精准扶贫基层实践机制改进的突破口。政策设计应当重视基层的理性治理逻辑,只有让基层干部所遵从的关系理性与科层理性趋于一致,才能有效地避免基层干部的行为偏离。达到这个目的的关键在于强化约束和监督机制:一方面是强化科层组织内部的考核机制,包括切实落实党政一把手负总责的制度,使贫困地区各级领导意志聚焦于精准扶贫、精准脱贫,进一步强化做好精准扶贫工作的价值型关系理性,实现关系理性与科层理性的一致性。另一方面是建立外部评价的扶贫绩效考核机制,让独立的第三方参与精准扶贫的考核。内部考核机制虽然一直存在,但在关系理性的影响下出现了考核形式化的问题。以独立的第三方为评估主体能够降低关系理性的影响,并根据评估结果问责约谈排名靠后的省市县。这些安排提高了各地对扶贫工作的重视,同样可以实现关系理性与科层理性的趋同。

在研究层面,本文虽然是基于一个县扶贫项目库建设的案例分析,但所分析的项目制在扶贫领域的运作逻辑同样适用于其他领域。通过分析基层实践的运作逻辑,刻画地方政府的理性治理行为,对理解基层治理逻辑与各个层面代理人行为有较大的参考价值,为进一步深化改革涉农工作的体制机制提供理论借鉴。本文的分析可以为中国项目制运作中的“关系”找到一个合理的定位和解释。与西方社会相比,中国的“关系”作为一种非正式的制度安排发挥作用的空间和效力是不容忽视的。“关系”理论的运用已经对韦伯的“理性人”假说以及新古典经济学“经济人”假设提出了挑战,也是对已有经济理论的补充和完善。但是所有研究都有边界,本文只是分析了县级层面项目制的制度逻辑和实践策略,而精准扶贫是系统工程,项目制实践的利益方较多,其行动逻辑均有不同,如乡镇的自利性诉求与策略、村庄的自主性回应都是值得深入研究的领域,这也为后续研究提供了方向。总体而言,本文弥补了项目制和精准扶贫的研究缺陷,延展了关系理论在基层治理研究中的运用,也为后续研究提供了理论借鉴和经验素材,并且有利于进一步明确精准扶贫过程中扶贫项目实施的基本脉络,优化项目制在公共政策中所发挥的积极作用。

参考文献:

- 布迪厄·皮埃尔 2003,《实践感》,蒋梓骅译,南京:译林出版社。
- 布劳·彼得·马歇尔·梅耶 2001,《现代社会中的科层制》,马戎、时宪明、邱泽奇译,北京:学林出版社。
- 陈家建、边慧敏、邓湘树 2013,《科层结构与政策执行》,《社会学研究》第6期。
- 陈家建、张琼文、胡俞 2015,《项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响》,《社会》第5期。
- 费孝通 2012,《乡土中国》,北京:北京大学出版社。
- 高尚涛 2010,《关系主义与中国学派》,《世界经济与政治》第8期。
- 洪岩璧、赵延东 2014,《从资本到惯习:中国城市家庭教育模式的阶层分化》,《社会学研究》第4期。
- 黄宗智、龚为纲、高原 2014,《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗》,《开放时代》第5期。
- 纪莺莺 2012,《文化、制度与结构:中国社会关系研究》,《社会学研究》第2期。
- 李博 2016,《项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践——以精准扶贫视角看a县竞争性扶贫项目》,《北京社会科学》第3期。
- 李芊蕾、秦琴 2008,《试论中国人的“关系理性”》,《中共浙江省委党校学报》第3期。
- 李小龙、张雪梅、唐丽霞 2005,《我国中央财政扶贫资金的瞄准分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 李祖佩 2015a,《项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析》,《开放时代》第2期。
- 2015b,《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》,《政治学研究》第5期。
- 梁漱溟 2011,《中国文化要义》,上海:上海人民出版社。
- 林南 2005,《社会资本:关于社会结构与行动的理论》,张磊译,上海:上海人民出版社。
- 林雪霏 2014,《扶贫场域内科层组织的制度弹性——基于广西L县扶贫实践的研究》,《公共管理学报》第1期。
- 吕方 2013,《治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究》,《社会学研究》第2期。
- 吕方、梅琳 2017,《“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论》,《社会学研究》第3期。
- 马良灿 2013,《项目制背景下农村扶贫工作及其限度》,《社会科学战线》第4期。
- 帕森斯·塔尔科特 2003,《社会行动的结构》,张明德、夏翼南、彭刚译,南京:译林出版社。
- 渠敬东 2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 折晓叶 2014,《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期。
- 折晓叶、陈婴婴 2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 史普原 2015,《科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨》,《社会》第5期。
- 汪三贵、Albert Park、Shubham Chaudhuri、Gaurav Datt 2007,《中国新时期农村扶贫与村级贫困

- 瞄准》，《管理世界》第1期。
- 汪三贵、殷浩栋、王瑜 2017，《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》，《华南师范大学学报（社会科学版）》第4期。
- 王汉生、刘世定、孙立平 2011，《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，应星、周飞舟、渠敬东编《中国社会学文选》，北京：中国人民大学出版社。
- 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。
- 韦伯、马克斯 2004，《韦伯作品集（Ⅲ）：支配社会学》，康乐、简惠美译，桂林：广西师范大学出版社。
- 2008，《经济与社会》杭聪译，北京：北京出版社。
- 许汉泽、李小云 2016，《精准扶贫视角下扶贫项目的运作困境及其解释——以华北W县的竞争性项目为例》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第4期。
- 阎明 2016，《“差序格局”探源》，《社会学研究》第5期。
- 阎云翔 2006，《差序格局与中国文化的等级观》，《社会学研究》第4期。
- 杨亮承 2016，《扶贫治理的实践逻辑》，中国农业大学博士学位论文。
- 尹利民 2015，《也论项目制的运作与效果——兼与黄宗智等先生商榷》，《开放时代》第2期。
- 赵晓峰、付少平 2015，《多元主体、庇护关系与合作社制度变迁——以府城县农民专业合作社的实践为例》，《中国农村观察》第2期。
- 周飞舟 2006a，《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》第6期。
- 2006b，《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。
- 周黎安 2014，《行政发包制》，《社会》第6期。
- 周雪光 2008，《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》第6期。
- 2012，《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》第9期。
- 2014，《行政发包制与帝国逻辑——周黎安〈行政发包制〉读后感》，《社会》第6期。
- 2015，《项目制：一个“控制权”理论视角》，《开放时代》第2期。
- 周雪光、艾云 2010，《多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架》，《中国社会科学》第4期。
- O'Brien, K. J. & Lianjiang Li 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2).
- Oi, J. C. 1985, "Communism and Clientelism: Rural Politics in China." *World Politics* 37(2).
- Panda, S. 2015, "Political Connections and Elite Capture in a Poverty Alleviation Programme in India." *The Journal of Development Studies* 51(1).
- Williamson, O. E. 1971, "The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations." *American Economic Review* 61(2).

作者单位：中国人民大学中国扶贫研究院、
中国人民大学农业与农村发展学院（殷浩栋、汪三贵）
国家开发银行湖南省分行（郭子豪）
责任编辑：杨典

development...We must intensify our efforts to improve the basic public service system , strengthen and make innovations in social management , and boost the building of a harmonious socialist society in order to uphold the fundamental interests of the overwhelming majority of the people. ” Therefore ,this completes a new pattern of social development with “dual-core drive” and “two-way interaction”. This article is based on a series of speeches given by General Secretary Xi Jinping in the aftermath of the 18th CPC National Congress and documents released by the Central Committee of the CPC and the State Council. It provides a comprehensive review of the significant achievements made in seven areas of social development in the past five years ,and gives an outlook for social development in the future.

PAPER

Welfare Governance , Policy Implementation and Social Policy Targeting:
An Investigation of the Rural Minimum Living Standards Guarantee Scheme
in Village N *Li Yingsheng ,Li Quanran & Yuan Xiaoping* 44

Abstract: Given the deficiencies of explaining targeting deviation in social policy in the current academia ,this paper puts forward the framework of welfare governance on the basis of the environmental perspective and other perspectives to investigate the implementation process of the Minimum Living Standards Guarantee Scheme in village N. This paper explains the operation process and mechanism of the scheme when entering into the local field ,and reveals the logic for the occurrence of social policy targeting deviation. It finds that the grassroots welfare governance is the underlying cause of rural targeting deviation. It leads to policy deformation , i. e. , the so-called “where there is a measure ,there is a countermeasure”. The paper further discusses the relationship between grassroots welfare governance and the embedded local social environment ,and reveals the characteristics of the local welfare governance.

Precise Poverty Alleviation and Grassroots Governance Rationality: The
Deconstruction of the Poverty Alleviation Project Establishment of County D
in Province A *Yin Haodong ,Wang Sangui & Guo Zihao* 70

Abstract: This paper constructs an analytic framework of bureaucratic rationality and relational rationality to analyze the logic of grassroots government behavior in the process of “contracting out” and “packing” of the project system based on a case of county poverty alleviation project. It finds that grassroots practice follows the logic of the impersonal bureaucratic rationality and the value of relational rationality. The grassroots

government project system practice obeys the rules and regulations under the bureaucratic rationality ,transforming project under the combined action of bureaucratic and relational rationality and dissimilating project when the value relational rationality plays the leading role. The rule of grassroots government rationality shows that the value relational rationality takes precedence over bureaucratic rationality , and bureaucratic rationality takes precedence over the instrumental relationship. This paper provides theoretical reference and empirical material for follow-up studies of project system and precise poverty alleviation , and extends the application of relational theory in grassroots governance research. It also helps to further clarify the basic logic of targeted poverty alleviation project implementation , and helps the project system to play a more positive role in public policy.

Governance Strategies under Spatial Change: A Study on the Grassroots Governance Transformation of the “Village-turned-Community”

..... Wu Ying 94

Abstract: Under the state-led urbanization in recent years , many villages have been dismantled and the “village-turned-communities” are built up ,during which the spatial characteristics change dramatically. This paper summarizes three new spatial characteristics in this process , i. e. , the standardization of the living space , the emergence of the new type of space and the disappearance of the traditional public space. All of these changes bring challenges to the grassroots governance in the “village-turned-communities”. This research points out that firstly the grid management is widely used because of its feasibility to the standard and large-scale community and the existing village governance network. Secondly ,the conflict of land use represents the transition of the public affair management style from the rural mode to the urban mode. Finally ,the use of the Community Service Center as the new public space does not accurately follow the original functional design ,which demonstrates the integration of the top-down construction logic and the bottom-up demands for the space.

Status Constraint and Lifestyle Transition: Latent Class Analysis of Health Lifestyles among Different Social Strata in China Wang Fuqin 117

Abstract: This paper uses the China General Social Survey data (CGSS2010) ,which measure different dimensions of health behaviors , to analyze the health lifestyle with latent class models. The analysis finds that people’s lifestyle manifests diversified characteristics ,which can be divided into three latent categories , i. e. , the healthy type ,the mixed type and the risky type. Further analysis reveals that individuals with higher social and economic status adopt both healthy and risky lifestyles , whereas individuals with lower social and economic status are more inclined to the mixed type of