

制度优势与治理效能： 脱贫攻坚的组织动员*

符平 卢飞

提要：本文从组织动员视角，通过呈现与分析脱贫攻坚中涉及动员的各种制度、过程、策略与技术，揭示了在贫困治理领域我国的制度优势转化为治理效能提升的过程与机制。研究认为，层次鲜明、梯次接续的组织动员机制在治理结构上构建了党政科层组织的内部条块以及国家、市场与社会之间的功能性耦合关系，在治理机制上形成了单中心的治理权力与多元治理主体协同行动的共存与实践。组织动员的多重机制重塑了贫困治理中的中央与地方关系、基层政权内部关系、基层政权与乡村社会关系，而治理结构和治理机制的双重创新则激活了贫困治理的国家能力与社会潜力，共同为提升治理效能奠定了坚实基础。

关键词：制度优势 治理效能 脱贫攻坚 组织动员

一、问题的提出

党的十九届五中全会将“国家治理效能得到新提升”作为“十四五”时期经济社会发展的主要目标之一。面对日益复杂而棘手的重大治理问题，从理论上说，提升治理效能的关键在于创建并能有效执行制度政策的治理结构与治理机制（李培林，2014；Williamson，1996）。这在实践中却构成一个普遍的难题，因为一种有效治理模式的形成并非易事。国家试图理性地设计社会秩序并通过组织宏大的社会工程或项目进行社会改造、社会治理却遭遇失败的例子不胜枚举（斯科特，2012）。失败的案例有多种原因，但成功的案例基本上都离不开一种

* 本文系国家社会科学基金重点项目“国家治理体系与贫困治理效能关系研究”（20ASH001）的阶段性成果。诸多师友和匿名评审专家对本文提出了宝贵意见和建议，谨致谢忱。文责自负。

有效治理模式的创设。

改革开放以来,我国在一些领域积累的成功治理经验蕴含着行之有效的治理机制,激活了我国的制度优势并提升了治理效能。特别是,我国通过八年脱贫攻坚实现了前所未有的贫困治理效能——现行标准下 9899 万农村贫困人口全部脱贫、832 个贫困县全部摘帽,体现了我国的制度优势(习近平,2021:1)。从治理模式来看,脱贫攻坚通过广泛动员各方面力量,形成了跨地区、跨部门、全社会共同参与的社会扶贫体系(习近平,2021:15),这其中蕴含着多元主体之间的建设性合作关系(王春光,2019;陆汉文等,2018),既发挥了中央权威的优势,也激发了地方政府与社会协同治理的活力(谢岳,2020)。脱贫攻坚的治理结构与治理机制在一定意义上构成了“中国之治”的成功典范。

贫困治理的中国路径挑战了减贫的经济阶段论或实力论。经济阶段论或实力论主要是从经济增长和资源再分配角度对减贫效能进行解释(Brülle,2018; Dollar & Kraay,2002;周怡,2002;Deininger & Squire,1996)。事实上,经济增长虽然对消除贫困能起到巨大支撑作用,但其本身并不能自动消除贫困(汪三贵,2008;编写组,2001;Kakwani & Pernia,2000;贾塔克,1989)。如果缺乏良好的制度环境和政策安排,贫困人口参与市场活动及社会政治决策的能力与机会将会被剥夺,反而会造成贫富差距的不断扩大(Hoyne et al.,2006)。从国际经验比较来看,“涓滴效应”的反贫困理论注定会在消除绝对贫困问题上遭遇失败,即在健全的制度保障和有效的治理机制缺失的条件下,贫困问题并不会随经济发展而自然得到解决。党的十八大之前,我国的贫困治理实践也证明,扶贫减贫一旦缺乏精准的瞄准机制,经济快速增长背景下单纯的“漫灌式”扶贫难以提高扶贫效率(中国改革发展研究院《反贫困研究》课题组,1998;罗江月、唐丽霞,2014)。当政府无法通过公共服务福利让群众受益时,特别是当公共服务无法保障低层群众的基本生活时,再次实施反贫困政策则很有必要(班纳吉、迪弗洛,2018)。真正能起到减贫作用的并非经济增长的速度和传统的减贫机制,而是经济增长的质量、配套的扶贫减贫政策和制度安排以及创新的治理机制。

就我国贫困治理实践而言,一方面,脱贫攻坚是国家运用行政力量牵头逐渐动员、影响和改变地方经济社会的过程(黄承伟,2020;许汉泽,2020)。从设立专门的扶贫机构到全国动员的脱贫攻坚,政府通过运用财政和行政治理等手段直接参与减贫并发挥了主导作用。另一方面,在复杂的社会背景下,没有任何单独的治理主体“拥有解决复杂问题所需的所有知识和信息”(Janet,2001:15),而且政府上层也需依赖下层组织实施管理(张静,2007:290-310),因而上层动员

下层和其他主体的参与是脱贫攻坚中非常重要的环节。作为一项基于社会扶贫大格局的贫困治理行动,脱贫攻坚还体现了政治对行政的融合与形塑,是政治、行政、乡村治理以及乡村社会不同要素动态互动所构成的系统(李小云、徐进,2020),既体现出纵向“科层—村域”维度的政治关联,也涉及横向“政府—市场”维度的利益整合(白浩然等,2020)。然而,诸多研究所揭示的还只是脱贫攻坚所显现的作为一个系统动员过程的各种结果,对脱贫攻坚究竟如何通过动员来实现上述重要面向,仍缺乏系统性的审视和讨论。

在脱贫攻坚体系中,中央通过“责任书”“军令状”等政治动员方式自上而下层层压实责任,同时通过组织社会力量、集中社会资源为基层政府“赋权增能”(邓燕华等,2020;Ang,2016)。从组织运行角度来看,脱贫攻坚打破了科层结构原有的职能划分及其常规的工作分工,超越了科层技术的规范性治理,明显具有运动式治理的特征(李小云、许汉泽,2018;魏程琳、赵晓峰,2018)。脱贫攻坚事实上在较长一段时期内成为各级党委、政府常规化和制度化的治理行动,这使其具有不同于运动式治理所凸显的纠偏和非制度性特征,同时也避免了通常在政治压力下容易产生的“上有政策、下有对策”“走过场”等形式主义的应对现象。在脱贫攻坚实践中,国家、社会与市场等行动主体为解决绝对贫困问题以新方式实现了再组织。市场化扶贫和技术性扶贫等视角下的研究较充分地讨论了贫困治理实践中的市场路径和技术路径(叶敬忠、贺聪志,2019;李棉管,2017;左停等,2015),但也因专注于治理内容和治理方式而未能对脱贫攻坚提升贫困治理效能的机制问题提供系统说明和解释,即未能将作为国家治理样本的脱贫攻坚模式得以形成的中微观机制进行整体考察。

虽然制度优势与贫困治理效能之间存在某种嵌构关系(谢岳,2020;孙兆霞等,2018),但制度优势并不会自动转化为包括贫困治理在内的特定领域的治理效能。探索制度优势与贫困发生率大幅下降之间的中间机制,构成了分析制度优势如何转化为治理效能不可绕过的环节。自脱贫攻坚实施以来,贫困治理就强调不同主体之间的协作扶贫、合力攻坚,其核心便是组织动员。既有文献缺乏对贫困治理过程中体制内外各种力量如何被组织起来的考察,在一定程度上忽视了脱贫攻坚中“合力”的形成过程与运作逻辑,也难以对脱贫攻坚究竟如何将制度优势转化为贫困治理效能问题提供系统解释。不同于以往的新治理理论,^①

^① 新治理理论包括合作治理、协同治理、互动治理、网络治理、多中心治理等新概念。强调不同治理模式的制度性混合(institutional mix)是近20多年来新治理理论视角的显著特点(Keast et al.,2006;Kooiman,2003)。

脱贫攻坚中贫困治理的多元协作并非不同治理模式的排列组合或制度性混合,而是产生了新的治理结构和治理机制。这种新的治理结构和治理机制如何形成又如何运作,成为揭开制度优势与贫困治理效能之间“黑箱”的关键。

本文结合笔者2017-2020年间在我国中西部地区和东北地区十余省、自治区、直辖市围绕精准扶贫、贫困县退出评估、脱贫攻坚经验总结、脱贫攻坚成效考核等开展的相关调研,试图基于组织动员的视角,从中微观层面分析脱贫攻坚如何通过动员机制激活我国制度优势的潜能,进而促进贫困治理效能的显著提升。

二、作为治理机制的组织动员

(一)组织动员

现代社会的公共事务管理、重大政策制定和执行、专项治理等越来越依赖于国家的垂直治理与社会横向治理的协作,而对重大复杂问题的治理通常还需突破垂直治理结构的约束。在专项治理领域中,国家往往强调以行政动员方式来打破常规式治理范式(周雪光,2017)。脱贫攻坚本质上是对绝对贫困的专项组织治理。虽然很多研究强调了动员多主体协作参与贫困治理的重要性和必要性,且脱贫攻坚事实上也呈现出多部门、多主体协作参与的生动实践,但却甚少有对其产生机制的系统分析。社会主义国家集中力量办大事的制度优势、对消除绝对贫困现象的强烈诉求以及强大的国家专断性权力构成了脱贫攻坚实现多元治理主体参与贫困治理的结构条件,而组织动员则是这些结构性条件转化为贫困治理效能的重要中间机制。

“动员”是对人们参与特定活动或工作的一种发动行为,最早产生于军事领域。在现代化进程不断推进的背景下,动员的视角也从统治逻辑向管理逻辑与今天的治理逻辑转变(蔡志强,2015:39-42)。参与治理的行动者的目标认同、利益和资源是塑造治理能力的基础,动员过程和动员策略则在凝聚认同、激励参与和盘活资源中起着十分重要的作用。在集体行动和社会运动的研究中,动员资源和各类行动者的多种策略得到了研究者的重点关注(赵鼎新,2006;应星,2007;Arthur,2008;陈映芳,2010)。无论是发生在组织内还是组织外的重大治理行为,动员都构成了实现特定治理目标和寻求某种秩序变迁的前置步骤,而动员的机制、策略与技术某种程度上关乎治理成败。

自上而下的脱贫攻坚实践既不是传统的项目制、行政包干制,也不是一种纯

粹的科层常规治理,而是混合了行政性与政治性、常规型与运动型的治理机制(王春光,2018)。与其说中央政府在主导脱贫攻坚,不如说是各级政权通过精密组织、有效动员多元治理主体协同参与而进行有组织化的贫困治理。这种有效动员构成了脱贫攻坚取得积极成效的前置性条件。而任何形式的动员过程都是动员者与被动员者双向互动的过程(杨敏,2005),脱贫攻坚如何通过双向互动来实现有效动员,则是在经验考察中需要重视的问题。

从动员视角来看,贫困治理过程是一个社会再动员、再组织和再塑造的过程(洪大用,2017)。本文的“组织动员”是指围绕治理目标,以组织形式对权力、资源和参与治理的(潜在)多元行动者进行发动和再组合并构造出一种协同体系的行动。在脱贫攻坚中,各级党组织和政府以多种途径动员多元主体共同解决贫困问题、创造治理新秩序,核心是执政党的领导和政府的权威动员。通过各种方式的组织动员,党政权力围绕治理目标和治理对象起到机制整合的作用,既塑造科层内部的层级关系和政府行为,也引导市场契约关系和经济行为,引领社会互助关系与合作行为。因此,不同于新治理理论所描绘的多中心或去中心、多主体的治理结构,脱贫攻坚中的贫困治理模式相对集中了治理权力,同时也保证了多主体合作度,彰显了单中心的治理权力与多元化的治理主体的新型治理结构对于治理创新的理论与实践意义。^①

脱贫攻坚的运作有赖于自上而下的权威体制,并嵌入于由政府、企业、社会组织、贫困人口之间复杂关系所构成的场域之中,组织动员机制则贯穿于整个脱贫攻坚体系。在贫困治理效能显著提升的背景下,分析脱贫攻坚中组织动员的运作模式,有助于增进对国家制度和治理体系优势与贫困治理效能之间关系的理解。

^① 首先,从治理权力集中度和多主体合作度的维度来看,当前在由科层治理、市场治理和近年来兴起的新治理理论所构成的治理理论谱系中,科层治理具有治理权力和治理主体的双重单一性特征,市场治理突出了弥散的治理权力和有限合作的多元治理主体,新治理理论则一味地强调治理的去中心化、去国家化和去规制化,赋予治理权力的多元治理主体分享与合作规范层面的重要性,而指向单中心的治理权力和多元化的参与主体特征的治理理论在当前的治理理论谱系中是缺席的。这样的治理图景首先在理论上作为特定逻辑或价值的理想状态是存在的。其次,在实践中,中国的脱贫攻坚和新冠肺炎疫情防控恰恰展现了这样的治理模式在经验上的鲜活存在。构成单中心的治理权力与多元化的治理主体的新型治理结构同某些治理理论一样也只是一种地方性经验,不具有应用上的普适性价值和全球意义,但不可否认的是,它具有独特的政治和文明起源,可为我们深入反思和讨论治理理论学说提供契机。囿于本文主旨,我们悬置其理论上的前提背景和条件为何的问题,仅从脱贫攻坚实践出发来讨论这样一种治理模式的形成机制。

(二)分析框架

作为一种由组织动员机制驱动、以贫困治理共同体协同运作的整体性扶贫模式,脱贫攻坚不仅包括自上而下的有效动员,而且包括自下而上的参与协作。其显著特点是,国家通过组织动员打破了科层内部的条块结构与部门分立,在治理结构上构建了党政科层内部跨部门以及国家、市场与社会之间的功能性耦合关系,并在保持单中心的治理权力的同时,促成了多元治理主体基于共同治理目标而协同行动的治理机制。治理结构中的耦合关系体现的是不同部门、不同主体、不同制度围绕脱贫攻坚目标的实现而协同合作、紧密互动。这种关系十分紧密、耦合性很强,从而能使脱贫攻坚自上而下的治理实践趋于组织化和制度化。

在本文中,我们将治理视为“评定可供选择的组织模式(手段)功效的一种实践”(Williamson,1996:11)。由于存在具有不同属性和行为逻辑的多元行动主体,治理意味着需要“为了治理目标对(治理实践中的)互动运用组织的形式”(Kooiman,2003:97)。无论何种组织形式,有效的组织动员都是其前提。组织动员之于贫困治理具有双重含义:一是就治理结构层面而言,治理行为是通过组织来实施的。具体而言,体现为以党组织和政府为主导的有组织的治理行为。二是在治理机制层面上指在治理实践中组织化治理行动的过程(organizing governance),主要包括那些旨在打破科层条块、部门分立以及政府、市场与社会关系的制度化行为。围绕国家如何通过动员过程创造出贫困治理的脱贫攻坚模式,我们将组织动员的分析路径分解为三个环节的机制,构建了如下分析框架(见图1)。

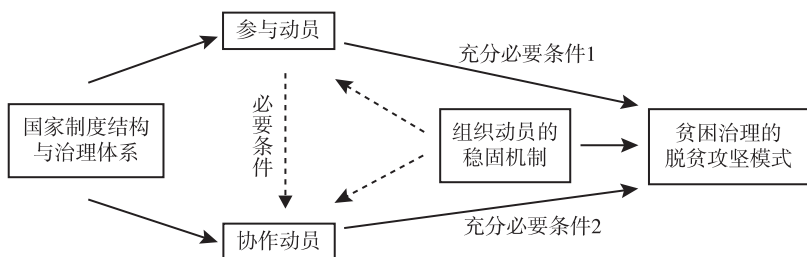


图1 组织动员的分析框架

参与动员是构造治理结构的先决条件,即是指动员者通过特定途径或手段激发潜在治理主体的参与动机,促使他们进入治理过程的行为。动员手段可以

有道德、市场和行政等不同方式(孙立平等,1999:246-279)。参与动员完成后,参与的多元主体如何配合协同,如何展开集体行动,则是协作动员的范畴。参与动员是针对多元主体进入的动员活动,协作动员则是更突出多元主体之间的互动和配合的动员活动。由于国家的组织结构纵向分层级、横向分部门,因此贫困治理的多主体动员既涉及国家、市场与社会的协同动员,也包括国家内部不同层级和不同部门之间的协同动员。简言之,如果说参与动员解决的是治理主体的“进入”问题,那么协作动员解决的则是进入之后的“合作”问题。当然,参与动员和协作动员在实际运作中有交叉,本文分析框架对两者的区分在某种程度上是为了分析便利而抽象的理想类型。

1. 参与动员机制。治理结构的形成面临的首要问题是如何动员多元主体参与治理。多元治理主体之间并不总能和谐共生,往往充满着价值冲突、紧张、危机、不确定性和碎片化的关系(全钟燮,2008:52),因此促进多元主体对治理目标的集体认同与协同行为的产生,是形成脱贫攻坚治理模式的前提。这需要有有效的参与动员机制来实现。参与动员的目标虽然明确,但其具体的动员策略与技术既会随治理环境和任务的变化而呈现多样性和动态性的特征,也会因参与治理主体特征的差异而不同。

2. 协作动员机制。协作动员以参与动员为前提,是形成新型治理机制的充分必要条件。共同体治理意味着国家、社会与市场等行动主体为应对社会难题以新方式进行互动(Kooiman,1999),但并非多元主体的机械组合或强制性结合,而是治理主体之间的功能互补、行动协调和资源整合(张兆曙,2014)。显然,协作动员机制是创造这种治理机制的先决条件。从治理机制的创新到治理效能的产出,协作动员发挥着必不可少的转化功能。经验研究需重点探索何种协作动员机制达成了不同主体有效协作的目标,或者说关于协作动员的何种制度策略实现了治理机制的创新。

3. 组织动员的稳固机制。任何形式的治理都是通过集体行动促进目标实现的过程。如果缺乏有效的制度性机制,集体行动就难以避免“搭便车”现象的发生。即使通过参与动员机制有效激励了多元主体参与治理的积极性,通过协作动员机制明确了治理目标、角色分工和协作方式,“搭便车”与可持续性问题仍然会存在。因此,研究还需分析怎样的制度安排构成了组织动员的稳固机制,即通过哪些制度性策略和手段巩固参与动员的结果,增强协作动员。

三、组织动员的多重机制

(一) 参与动员机制:政治动员与社会动员的双重路径

1. 政治动员

在脱贫攻坚过程中,中央与地方层层签订“责任书”(中共中央办公厅、国务院办公厅,2016a)。这既是脱贫任务层层下达、职责层层分配的重要形式,也是政治动员的重要手段。在分级治理体制中,县级党委和政府负责制定县域脱贫攻坚计划,组织落实政策措施并完成各项脱贫指标任务。为了完成脱贫摘帽的政治任务,几乎所有贫困县都会围绕“县抓落实”想尽办法,无一例外地在县级层面强化“县、乡(镇)、村”三级脱贫攻坚组织体系。基层通过各种制度举措下移脱贫攻坚责任、任务和压力的过程,也是动员资源和力量的过程。

在脱贫摘帽之前,基层党组织主要负责人都会将脱贫攻坚作为自己工作的头等大事,他们还会将自身的这种压力向下传导。有贫困县主要负责人表示,“在过去三年里我们县里就没有与脱贫攻坚不相关的人、没有与脱贫攻坚不相关的事”(滇L县县委书记访谈记录,1902)。这种压力直达政权的最基层:“乡里和县里签责任书,我们(村)也和县、乡镇签订脱贫任务书,我们要在你们来(开展贫困退出评估)之前完成他们(县里)制定的目标”(黔M村第一书记访谈记录,1807)。

基层官员的政绩如果说以往主要体现在任期内本地的经济增长指标,那么脱贫攻坚时期则主要体现在2020年前能否如期完成脱贫摘帽的各项指标任务。当然,由于同省、市的贫困县之间相互比较,因此对于贫困县党政主要负责人来说,脱贫攻坚的目标不仅仅是“摘帽”,更是要在贫困县退出评估中实现高质量的脱贫摘帽。他们中的一些人认为,脱贫质量特别是省内排名与个人升迁是高度正相关的,脱贫质量高会使升迁成为大概率事件。正因如此,贫困县脱贫摘帽虽然在国家层面是一场“达标赛”,但在一些地方却演变成了“锦标赛”。同时,中央关于贫困县党政正职“不脱贫不调整、不摘帽不调离”的精神,也改变了贫困县主要负责人的“任期”。未摘帽不能调整岗位的组织规定虽然限制了他们原本预期的晋升机会,但同时也释放出脱贫攻坚工作极端重要的强烈信号,促使他们对这一工作愈加重视。

脱贫攻坚原则上是以贫困县为单位来执行国家政策,但具体工作落实则以贫困村为最终落脚点。为壮大夯实脱贫攻坚的组织力量,中央先后要求基层向

贫困村派出第一书记和驻村工作队。在脱贫攻坚期间,全国累计选派 25.5 万支驻村工作队、300 多万名第一书记和驻村干部(习近平,2021:12)。许多“下派”到贫困村的第一书记既凭其人力资本和政治资本夯实了基层组织力量,还积极利用自身的社会资本、部门或行业优势为当地拓展发展资源提供机会。基层党组织充分运用组织激励手段动员基层干部投身到脱贫攻坚工作,将脱贫攻坚当作培养锻炼、考察识别、选拔任用干部的重要平台,在干部管理权限内将政治升迁作为激励基层干部的重要策略。一些地方明确提出“对脱贫攻坚作出实绩的干部委以重任,脱贫摘帽后优先提拔”“大力选拔在脱贫攻坚中想干事、能干事、敢担当、善作为的优秀驻村扶贫工作人员”。贫困县普遍出台了“凡提必扶(贫)、凡提必下(基层)”“突出基层一线、注重扶贫实绩”、考核待遇和评先评优给予倾斜等激励措施。在脱贫攻坚中“有为才有位”的组织意图激发了基层干部的参与动力与工作热情。

当然,升迁机会也并非主政官员狠抓脱贫攻坚的唯一动机。对贫困县来说,脱贫攻坚动员体制内外力量和资源的范围之广、强度之大,是改革开放以来未曾有过的。部分贫困县原本可以更早实现摘帽目标,但为了能让当地享受更多、更长时间的国家政策红利,地方主要负责人则并不急于摘帽。这样的情况并不少见。访谈中有地方党委负责人说道:“我们(原本)去年、前年就可以脱贫摘帽了。就是不急于脱贫,(而是)把脱贫的质量摆在首位,(我)把它作为一个重大的历史机遇来看待。我跟我们的干部讲,脱贫攻坚也是贫困县最后一次享受国家大力扶持的机遇”(鄂 M 市市委书记访谈记录,2001)。

总之,脱贫攻坚通过制度化方式自上而下地分解脱贫任务只是政治动员的一个面向。在为脱贫攻坚赋予历史意义的基础上,基层政权通过价值观塑造、思想影响、情感动员等非制度性策略促使基层干部内化精准扶贫的使命感和责任感。这种非正式的政治动员策略形塑了他们实现自我价值、为地方谋发展的参与动机,影响不容忽视。由于基层干部多数是土生土长的本地人,通过扶贫改变家乡长期贫穷落后的面貌并实现自我价值,成为相当一些干部全身心投入脱贫攻坚的内驱力。

2. 社会动员

任何治理模式都是与国家独特的历史发展进程息息相关的,存在明显的路径依赖。中国共产党在革命和建设时期始终注重依靠其强大的动员能力夯实群众基础,通过思想、价值输入或其他政治手段广泛发动社会力量参与完成一些国家重大任务。在贫困县随处可见的脱贫攻坚宣传标语,比如“先富帮后富 共走

小康路”“紧紧依靠人民群众打好脱贫攻坚硬仗”“脱贫攻坚‘众’在行动”“脱贫攻坚没有旁观者 父老乡亲都是践行者”等,既为“对口帮扶”“扶贫协作”等多种形式的动员提供了思想基础和价值合法性,也为发动社会力量和贫困户主动参与营造了舆论环境。

如果说科层体制内的政治动员遵循的是自上而下的逻辑,那么针对社会力量和群众自身遵循的则是自上而下与自下而上相结合的动员逻辑。组织动员社会力量参与脱贫攻坚是我国贫困治理体系的重要组成部分。社会力量参与扶贫主要是通过培育产业、链接发展资源等市场手段来带动贫困地区的自我发展,而不是通过分配制度直接“输血”。有贫困户说:“我家(收入)比去年多很多,今年养了80多只羊。他们(帮扶方)鼓励我们搞养殖业,不光给钱支持,还帮忙联系买家,不愁卖不到好价,有时还会请专家过来给羊看病”(新K县村民访谈记录,1912)。

政府通过行为引导、撬动社会资源,为中西部地区加速实现脱贫攻坚目标奠定了良好基础。以云南省为例,脱贫攻坚以前,云南有88个贫困县,数量为全国之最,806.17万贫困人口占全省比重超过9成。2020年11月,云南的贫困县全部摘帽。2015-2019年,属于政府行为的沪滇扶贫协作投入资金71.4亿元,同时引进的市场投资高达168.19亿元。此外,4880个企业和社会组织共投入资金61亿元,帮扶贫困村5266个。^①我们在贫困县调研时发现,各地都会根据县情开展各具特色的社会扶贫活动。比如,针对市场主体组织开展的万企帮万村、工商资本下乡等活动;针对贫困地区特色产品,嫁接消费市场组织开展消费扶贫。通过动员市场和社会力量参与基础设施建设、产业发展和项目建设,使得脱贫攻坚实现了从单纯的再分配向再分配与市场、互惠等其他机制融合的贫困治理模式的转变。同时,一些贫困地区的特色产业获得长足发展,这反过来也在一定程度上改变了这些地区执政者的发展理念与发展愿景。

贫困的形成既有地理位置、自然环境和基础设施等外部因素,也有贫困人口技能缺失、内生动力不足等自身因素。社会力量的帮扶不仅可以深度挖掘贫困地区的资源优势、发展本地经济,而且可以通过吸纳贫困户参与生产,更好地促进其经济社会融入。在贫困治理中,动员贫困群众参与对其自身的治理显得尤为重要。为此采取的策略,一方面是因地制宜开展“农民夜校”、免费技能培训等举措,提高贫困人口的技术技能。这在提升贫困人口人力资本的同时也促进

^① 数据源于“数字云南”展示中心(作者2020年8月15日访问)。

了他们的理念转变。有贫困户说:“现在隔段时间就被叫去村里(学习)。他们(村里、乡镇干部)让我们多出去工作、多学技术,不要老是待在家里啥也不做。现在都不好意思在家待着了,会被别人看不起”(黔X县村民访谈记录,1807)。另一方面,通过创新与贫困户的互动形式,形成“扶勤不扶懒”“奖勤惩懒”的扶贫氛围,以破除陈规陋习、转变落后思想观念。比如,云南省每个季度在全省贫困村组织开展一轮“三讲三评”活动,即驻村工作队员讲帮扶工作情况,村组干部、建档立卡贫困户对其帮扶成效情况进行评议;村组干部讲履职情况,驻村工作队员、建档立卡贫困户对其履职情况进行评议;建档立卡贫困户讲脱贫情况,驻村工作队员、村组干部对其内生动力情况进行评议(中共云南省委组织部,2018)。在实践中,基层干部采取院坝会、火塘会、夜校等形式在各村开展此项活动,引导贫困户进行自我教育,帮助他们树立正确的劳动观与价值观,激发其内生动力。

扶贫协作、对口帮扶在很大程度上解决的是贫困地区发展的外部因素,真正实现贫困人口自主脱贫、稳固脱贫则需要动员他们自身参与治理,扭转其被动发展的局面,避免该群体出现单纯享受国家政策的现象。诸多“智志双扶”“扶贫扶志”策略,动员贫困人口参与到对自身的治理过程,为贫困治理创造了良好的社会基础。

(二)协作动员机制:整体动员与内部分包双管齐下

1. 整体动员

在参与动员过程中,国家的政治动员与社会动员重塑了贫困治理的央地关系,而在协作动员过程中,基层政权的内部关系得到重塑。在脱贫攻坚实践中,县级政权既是县域脱贫摘帽的组织者、推动者,也是直接的责任方和行动主体。贫困县成立的脱贫攻坚指挥部、工作组或其他组织形式的最高指挥机构,通常是由县委书记、县长担任双组长,协调县域各方力量、整合县域资源开展脱贫工作。县级层面这一协作动员方式可称为“整体动员”。

基层官员一方面身处自上而下的压力型体制中,另一方面又直面政策目标群体自下而上的多元利益诉求。虽然基层政权在基层治理过程中早已形成一套常规性的治理体系和机制,但面对上级一些超常规的政治任务和艰巨任务,则不得不诉诸超常规手段,即动员组织、统筹县域整体资源来完成。由于贫困县面临相同的制度环境和脱贫任务,模仿策略在协作动员中起到明显作用,体现为几乎所有的贫困县都采取了整体动员方式,且以战时指挥部或脱贫攻坚指挥部的组

织形式推动工作的开展。

指挥部的成立和组织动员过程遵循政治动员和事本主义的逻辑,通过破除部门利益、组织动员全县力量,更高效地解决了县域贫困人口“两不愁三保障”的核心任务,结合了常规治理和超常规治理的方式,在某种程度上体现出“运动其外、常规其内”的基本特征。成立指挥部的一般做法是:按照县域行政层级建立县级指挥部、乡级指挥所、村级作战室、组级战斗队的四级作战体系,并根据乡镇、街道的地理特征成立战区。县乡村组的脱贫攻坚指挥体系会有多种丰富的组织形式,但组织层级和分区原则没有多大差别。

我们已无从考证脱贫攻坚中的战时指挥部组织形式最先从哪里开始,但其成为贫困县的普遍选择却是不争的事实。从大同小异的组织形式来看,组织间模仿的三种重要机制,即基于频率的模仿、基于特征的模仿和基于结果的模仿(Pamela & Miner, 1997)同时发挥了重要作用。彼此模仿既是因为兄弟贫困县都采取了这种组织形式,更是因为这种组织形式和组织机制在实践中显现出较高的效率。一位贫困县主要负责人介绍其做法时说道:“(我们)在全县成立六个战区,每个战区都有相应的工作班子,包括指挥、作战、督查小组。这样就可以做到责任具体、工作具体、区域具体,在工作过程中就可以保证政策快速落实、问题快速整改、工作效率比较高”(豫L县县委书记访谈记录, 1912)。因此,基于结果的模仿机制可能是促使贫困县在协作动员上呈现趋同行为的最重要因素。

以整体动员为基础的多层级脱贫攻坚作战体系再造了横向到边的工作体系和纵向到底的责任体系,构成了中国贫困治理的重要组织形式。县级指挥部统领县域脱贫攻坚部署,通过整体动员的优势组织调配跨部门、跨行业资源。多层级作战体系能为短时间内提升贫困治理绩效奠定组织基础,由此成为贫困治理策略的首要选择。

整体动员意味着贫困治理由“依附式扶贫”向“中心性扶贫”的转变,贫困治理过程中的基层政权内部关系被重塑,县域成为贫困治理的共同体。党的十八大召开之前,各地虽然成立了专门的扶贫机构,但扶贫是部门工作,扶贫开发政策也依附于地方的整体经济增长政策。党的十八大以来,扶贫减贫政策借助脱贫攻坚取得中心地位,不再依附于其他政策,而是其他政策配合扶贫政策,扶贫部门也成为枢纽机构,贫困治理迈向“中心性扶贫”时代,这也带来了治理机制的变化。整体动员策略汲取了常规型治理和运动式治理的有益成分——而不是以一种治理形式暂时替代或纠偏另一种,形成了两种治理机制互嵌共生的体制,

从而为贫困治理创建出上下贯通、高效联动、运转灵活的环境。同时,整体动员通过集中县域资源,组织动员各部门、各乡镇分工协作,化解了基层行政末梢在治理中能力不足与资源有限的困境,县域组织力量也得以像“毛细血管”一样渗透到整个脱贫攻坚体系并持续发挥作用。

2. 内部分包

虽然中央只要求贫困县完成摘帽任务,但现实中几乎每个县都希望能高质量地通过考核评估,而不仅仅是“达标”。在精准帮扶方面,贫困县都制定了“不漏一村、不漏一户、不漏一人”的举措,组织动员体制内力量对所有建档立卡户实行挂钩帮扶成为通行做法。与之类似,县级层面对脱贫中存在的共性问题、特殊问题形成了内部包干承担责任和解决问题的制度性策略。比如,有的县“对攻坚过程中发现的问题、发现的漏洞采取了‘六大专项行动’查缺补漏,落实到人、到点、到村屯,限时整改……‘周周有例会,月月有小结’”(桂D县县委书记访谈记录,2011)。诸如此类的包干策略可统称为“内部分包”。^①基层党委政府主要负责人也会主动带头参与脱贫任务的内部分包。

为动员帮扶方真正深入贫困户帮扶解决问题,各地在组织层面探索了内部分包的各种制度化形式。比如,云南L县通过组织常态化的“进百家门、吃百家饭、结百家情、解百家难、励百家志、圆百家梦”活动,推动基层干部对贫困户“望闻问切”(“望”指看人、看房、看家电、看种养,“闻”指听议、听评、听反映,“问”包括问本人、问干部、问乡邻,“切”是分析致贫原因、商定脱贫对策)。还有的在脱贫攻坚后期组织开展形异质同的问题“清扫”行动,如重庆S县组织开展的“百日大会战”、贵州Z县的“打赢脱贫攻坚大决战”,等等。整体动员可以在较短时间内有效解决普遍性和共性问题,但在应对多种形式的特殊问题和复杂个案时仍有不足之处。贫困县临近接受“摘帽”评估前,都会通过内部分包的方式进行再动员,通过组织开展摸底排查行动来解决遗留问题。有的县甚至对已脱贫的贫困乡镇和贫困户也进行全面排查,查缺补漏,着重对脱贫不稳定户和边缘易致贫户进行动态监测。

内部分包的一个典型案例是四川Y县的“4321”问题收集解决策略。其中,“4”是指在县、乡、村、户四个层面摸排和收集问题,“3”是指在“乡镇村自行研究、县级层面研究、向上汇报请示研究”三个层面解决问题,“2”是指解决问题以

^① 有学者认为,“基层分包制”特指精准扶贫落实过程中的帮扶责任人制度,通过干部与贫困户结对帮扶的方式为每一户贫困户落实帮扶责任人(李棉管,2020)。本文在此基础上提出的“内部分包”,其外延从个体层面拓展到组织制度层面。

两个月为周期,“1”是指每个乡镇每年落实一笔专款解决个案问题。基于这种方案,2015-2019年,该县梳理出近2.6万个具体问题。2017-2019年,该县摸排发现的问题逐年锐减(详见表1)。

表1 脱贫攻坚期间四川省Y县的问题摸排和解决情况

年度	摸排发现问题(个)	乡镇自行解决问题(个)	县级研究解决问题		向上级汇报解决(个)
			形成处理意见(条)	发文件解决(个)	
2017	25700	23500	163	9	5
2018	1100	1060	36	2	0
2019	200	180	14	2	0

资料来源:根据Y县脱贫攻坚指挥部数据整理。

内部分包的深远意义在一定程度上重构了基层政权与乡村社会的关系。在农村税费改革之后、实施脱贫攻坚之前,基层政权在贫困县的农村可以说已成为“悬浮型政权”,即与农民、乡村社会的关系处于疏离状态。脱贫攻坚实施以后,官民互动、上下级互动明显增多。有村民在访谈中表示:“以前不知道乡长、县长叫啥,但现在我可以叫出他们的名字……王书记(驻村第一书记)、李书记(帮扶责任人)也经常来看望我们”(陇L县村民访谈记录,1907)。

从调研情况看,脱贫攻坚促使基层政权自农村税费改革以来的“悬浮型政权”不断向“融合型政权”转变。一方面,农村基础设施建设和产业发展项目明显增加,其背后反映的是政府与乡村社会的互动增多,而村容村貌的改善则提升了村民的获得感和认同感;^①另一方面,基层干部扎根农村从事扶贫尤其是“结对子”“结亲戚”之类的帮扶行为,增进了干群之间的相互信任,改善了干群关系,从而增强了政权的社会基础。

四、组织动员的稳固机制

尽管组织动员奠定了脱贫攻坚的基础,但一些地方不同程度存在诸如数字扶贫、“走读式”“挂名式”帮扶等侵蚀这种基础的行为。为此,中共中央在国家

^① 作者所在团队作为第三方在2017-2020年间承担组织了全国50余个贫困县的退出评估工作。从退出评估结果来看,这些县的群众认可度指标都达到了90%以上,最高超过98%。

层面设计了一套旨在保障政策有效落地的制度安排,于2016年启动脱贫攻坚领域的专项督查巡查并实施贫困县退出评估机制。过程督查和退出考核也成为巩固组织动员成效的两大稳固机制。

(一)过程督查制

中央对地方督查巡查的主要目的是压实各级各部门的主体责任,同时也在发现问题和解决问题,以纠偏地方政府行为、确保各地扶贫行为不偏离中央精神。在中央的示范下,各省对市州、市州对县区以及县区内部都形成了各种形式的督查巡查或检查机制。这一机制在促进各级政府解决实际问题、及时纠偏组织行为和组织目标等方面产生了较好效果,因此得到广泛运用。比如,四川L县在2016-2020年省、州、县共开展各类脱贫攻坚督导检查20余次。多层次、多轮的督查巡查推动了地方的脱贫攻坚形成“发现问题—反馈问题—整改问题—解决问题”的完整链条。

由于脱贫攻坚的政策落实是由基层政府具体负责,因此政策执行和落实过程中也存在“最后一公里”的治理困境。常态化地对脱贫攻坚的政策执行和落实等问题进行督查巡查在一定程度上消解了这一困境。县级督查巡查机制作为责任落实的重要手段具有张弛有度的特征。比如,对核查不实的问题一律不追责、对非主观原因导致的问题不从严追责,在一定程度上保证了基层干部担当、干事的积极性。督查巡查的主要目的并非惩处和整治,而是试图通过组织内部的作风治理强化贫困治理的责任落实。用地方干部的话来说,即达到“惩处极少数,整治极少数,教育大多数”的目标。

脱贫攻坚利用超常规治理机制的事本主义逻辑可以很快集中资源和力量解决问题。这对于完成短期任务会比较有效,若任务一旦变得长期而艰巨则会导致早期动员的效力降低、激励弱化、扶贫干部队伍沦为“疲惫之师”等新问题。脱贫攻坚越到后期,基层扶贫干部的作风、意志和工作态度越有可能成为影响治理成效的重要问题,为此各地探索了组织约束和组织激励相结合的多种举措。比如,云南D区针对脱贫攻坚党员干部开展“庸懒散滑贪”专项整治活动。其他贫困县虽然不一定进行过此项专项整治,但类似的行动也非常普遍。

脱贫摘帽之前自上而下的督查巡查机制是基层政府工作压力与动力的重要来源,而摘帽后精准扶贫的“回头看”活动、其他社会团体组织的“学习观摩”仍是他们不敢懈怠的考验。摘帽意味着贫困县的脱贫成效获得了国家的承认与人民的认可,但摘帽后仍面临着新形式的督查压力。在访谈中,重庆S县的扶贫办

主任便表示“学习观摩”可视为“非正式的督查巡查”。

专项督查巡查是以发现问题为手段、促进脱贫政策目标实现为目的的制度机制。从实践来看,这一机制既保障了组织目标和组织责任的落实,也巩固了早期参与动员和协作动员的成果。

(二)退出考核制

我国从1986年开始设立贫困县和专项项目资金,初衷是使扶贫开发更具有针对性,即通过政策倾斜和资源分配来加速贫困地区的经济社会发展,培养其“造血”功能。从这个意义上说,国家贫困县成为一种福利认证(欧树军,2013:144-148)。在现实中,的确有部分贫困县把国家级贫困县、省级贫困县的“认证”当成巨大福利。党的十八大之前,一些经济社会发展水平原本不差的中西部县区甚至想尽办法“争取”这个称号,获得后也不愿主动退出。多年来,虽然国家对贫困县进行过调整,却产生了“戴贫困县帽子的越扶越多”(习近平,2020)的现象。贫困县“退出难”既增加了国家财政支出,也使扶贫资源无法得到优化配置,不利于提升国家整体的贫困治理效能。

贫困退出是贫困治理成效的直接体现。在县域层面,脱贫攻坚在治理效能上的重要体现之一便是贫困县是否达到脱贫摘帽的标准。^①2013年底,中央强调改进贫困县考核机制,研究建立国家扶贫开发工作重点县(即贫困县)的退出机制。2016年,中央明确,要建立严格、规范、透明的贫困县退出机制,促进贫困人口、贫困村、贫困县在2020年以前有序退出(中共中央办公厅、国务院办公厅,2016b)。贫困县在2020年之前摘帽正式成为目标明确的硬性政治任务。于是,以前一些县“挤破脑袋”“没有条件创造条件”也要争当贫困县,但在“早脱帽子早有好处,不脱帽子还有约束”的新导向下,又发生了争先恐后退出贫困县的现象,同时也滋生了片面追求脱贫进度的“脱贫锦标赛”等问题。

在明确贫困县退出机制之初,中央掌握着贫困县脱贫攻坚成效的考核验收权,由国家组织、委托第三方工作组对申请退出的贫困县开展评估验收脱贫质量的工作。2018年后,中央将权力下放,由各省统一组织实施并对退出贫困县的脱贫质量负责,中央以20%的比例对贫困退出县进行抽查,目的是检验退出程

^① 国家对“贫困县摘帽”的验收标准为“三率一度”,即贫困县综合贫困发生率低于2%(西部地区低于3%)、脱贫人口错退率低于2%、贫困人口漏评率低于2%、群众认可度高于90%,参见《国务院扶贫办关于印发〈贫困县退出专项评估检查实施办法(试行)〉的通知》(国开办发〔2017〕56号)。

序的规范性、退出标准的准确性和退出结果的真实性。这一转变将评估验收的主要责任由中央转移到省级政府,避免出现地方政府共谋以应对国家考核评估的现象。

贫困县退出评估工作通常由省级扶贫部门通过招投标方式遴选专业的第三方机构承担。第三方评估团队通常由业内专家和经培训合格的调查员、核查员构成。实地评估一般采取抽样调查、重点抽查、村组普查、座谈访谈等相结合的方法。经过几年实践,第三方评估体系逐步健全,评估机制日渐完善。第三方评估改变了政府“自我裁决”“自我监督”的困境,成为反推地方更深入、细致地开展脱贫攻坚的重要手段。一些贫困县在迎接国家或省级的第三方评估之前,还会主动联系具备评估资质的第三方组织开展“预评估”以便于提前改进。

第三方评估将社会力量、专业组织引入治理过程,是贫困治理的创新之举。上级政府评估的基本出发点是获得基层的真实准确信息,而基层政府具有天然的信息优势,可能会出于对自身利害关系的考虑而主动或被动地让上级政府陷入信息劣势。第三方评估机制扭转了这一局面,也改变了地方政府的行为逻辑,促使其更加主动地了解、回应贫困人口的发展诉求(陆汉文、梁爱有,2017)。可以说,内外督查和考核评估兼具绩效评价和激励导向,通过“锁定”贫困治理目标保证了脱贫质量。

五、组织动员、治理机制与压力型体制

组织动员本质上是中国共产党和政府围绕脱贫攻坚目标对权力和资源进行再组织的一种协同体系,党和政府在此打造多元治理主体参与的治理模式来促进减贫目标的实现。脱贫攻坚实践中既有来自中央的自上而下的策划与推动,又有来自地方的自下而上的治理路径优化和治理机制的创新与促进。一方面,自上而下的权力运作创设的责任制为有效贯彻扶贫政策、提升贫困治理效能创造了政治条件,也为多元主体合作完成目标任务提供了制度保障;另一方面,广泛动员体制内外的力量参与扶贫,发挥了“上下机制”衔接的枢纽作用,突出了互补性的横向合作行动的作用。脱贫攻坚的贫困治理实践蕴含着一套精巧设计的专项组织治理结构和治理机制,有机融合了科层制组织与合作制组织(张康之,2020)的优势,前者保障了治理过程中组织执行权力的合法性与组织动员的有效性,后者为更广泛的治理资源动员与效能提升提供了基础。

在突出国家的主体地位和主导作用、动员体制内资源和力量的同时,脱贫攻坚还充分运用了市场效率机制和社会分工协作机制,并通过意识形态宣传 and 大规模社会动员激活了体制外力量的潜力。从纵向的央地关系来看,脱贫攻坚建构的从中央到地方的纵向分级治理机制体现出中央权威动员与地方有效执行的良性互动关系。从横向的治理主体间关系来看,脱贫攻坚反映了政府与市场、社会关系的重塑对国家治理的重要性。在组织动员过程中,一系列相互嵌套的具体的制度性策略撬动了各种力量和资源,一方面再造了贫困治理的中央与地方关系、基层政权内部关系、基层政权与乡村社会关系,另一方面也构建了党和政府主导、市场与社会协同参与的关系秩序,从而为提升我国的贫困治理能力和贫困治理效能奠定了坚实基础。

国家的制度结构和治理体系构成了特定领域里具体治理模式的产生环境。中国政府层级间自上而下的行政管理体制实行的是上级政府向下级政府下达指标、分解任务、量化考核的目标责任制,形成的是一种“压力型体制”(荣敬本等,1998)。这同样也体现在脱贫攻坚的组织动员中。“五级书记抓脱贫”作为一个自上而下分解减贫目标、推动政策落地的执行机制,也是层级任务压实的压力体系。虽然不同层级的政府在脱贫攻坚中的角色有分工,但核心目标都是动员各种力量和资源来实现既定减贫目标。脱贫攻坚的“目标管理责任制”对基层而言构成了一种强大的制度约束,同时也催生了目标导向鲜明的具体工作方法。尽管压力型体制的制度特征自20世纪80年代至今基本保持不变,但脱贫攻坚之前的贫困治理效能并没有如此显著。在同样的制度和治理体系背景下,为什么会产生如此大的治理差异?

从国家科层内部的运作角度来看,脱贫攻坚通过各级党政部门签署军令状和压力的层层传导,实现了最大程度的组织动员并保障了各项扶贫目标和措施的落实,避免了组织目标替代、注意力转移等现象。由于治理目标和任务的多元性和复杂性,我国的压力型体制实际上是一种“弹性的压力型体制”。“弹性”既意味着上级政府的注意力可相对自如地在不同时段专注于不同治理目标,也意味着上下分权中的基层政府具有一定程度的自由裁量权和执行能动性。在脱贫攻坚实施以前,基层政府在扶贫中将非贫困户、边缘贫困户列入扶贫对象并在年终考核时统计为脱贫的现象之所以在较大范围内存在,主要是因为考核中“GDP至上”的背景下,贫困治理的目标并非基层政府优先的组织目标,很容易受经济发展目标的冲击而发生“目标替代”。

“精准扶贫”“脱贫攻坚”这些战略目标刚确立时,一些基层党组织和政府存

在惯性思维,参与的主动性和执行的积极性并不高。脱贫攻坚实施之初,中央便改进了对贫困县的考核机制,对国家扶贫开发工作重点县取消了地区生产总值考核,将提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为考核的主要指标。随着脱贫攻坚的持续推进,其重要性不断提高。在党的十九大上,脱贫攻坚的国家战略地位得以确立,贫困治理任务面临的压力型体制的弹性空间越来越小。2018年,中央再次重申到2020年确保贫困县全部摘帽(中共中央、国务院,2018)。在2020年上半年新冠肺炎疫情对经济社会发展产生极大冲击背景下,中央仍然强调现行标准下的农村贫困人口全部脱贫必须如期实现(习近平,2020)。中央不断释放出的强烈信号,促使贫困县意识到脱贫攻坚已成为最重要的硬性政治任务,彻底放弃侥幸心理和原来的扶贫模式,压力型体制的压力面向开始显现。

事实上,基层政权对于压力型体制的“弹性”是有意会的。如果上级任务不能得到持续稳定强化,组织动员则可能遭遇失败,因为他们认为高层的注意力随时可能发生转移,进而采取常规治理方式甚至选择形式性应付策略。但在较长一段时间内,脱贫攻坚的重要性非但未削弱,反而不断为高层所强化。基层对脱贫攻坚目标任务的认识也变得清晰明朗,于是产生了前文分析中涉及的诸多动员机制与策略。一种自上而下的“稳定强化机制”自此得以形成,使得脱贫攻坚的持续动员成为可能。

六、结 语

本文试图表明,脱贫攻坚中的多重组织动员机制是我国的制度优势转化为高质量减贫效能的重要充分条件。基于政治动员和社会动员双重路径的参与动员机制、整体动员和内部分包相结合的协作动员机制以及相互嵌套的动员成效稳固机制,构成了系统性的脱贫攻坚组织动员体系。在实施过程中,通过国家内部治理结构与治理关系围绕治理目标从条块结构转向功能性耦合的再构建,脱贫攻坚实现了治理结构和治理机制的双重创新,从而最大程度地激活了贫困治理的国家能力与社会潜力。作为国家治理体系的一个面向,组织动员机制既彰显出我国国家制度和治理体系的优势,也体现了国家贫困治理体系的不断完善与治理能力的显著提升。

组织动员作为国家创造和整合制度、权力与资源以及凝聚多元行动者的过

程,其多重动员策略与技术缔造了党和政府主导、多元治理主体协同参与的治理模式。这构成了脱贫攻坚实现贫困治理目标的重要条件。就此而言,贯穿于整个脱贫攻坚体系的组织动员本身也是一种治理机制。组织动员的成功又根植于国家创造的“公共性”基础(李友梅等,2012)。比如,在政治上将消除贫困界定为国家性质的本质要求;在价值取向上将扶贫塑造为全社会共同责任的社会伦理观,构建不同利益主体对治理目标、技术和标准的基本认同;在参与层面上,设立国家扶贫日广泛动员全社会参与,为各阶层和社会团体从私域迈向贫困治理的公共领域创造制度化渠道。

组织动员虽然能对提升治理效能起到极大促进作用,但过度的组织动员也会带来诸多非预期后果。组织动员的目的是充分调动体制内外力量参与贫困治理,但在一些地方不同程度地演变成为上级给下级层层加码、政府给社会不断施压的合法手段,社会主体被自愿参与扶贫的现象也时有发生。压力迫使基层有时为完成任务而不择手段,“碎片化”“短期化”“政绩化”的扶贫项目产生益贫效应差、政策偏离和资源浪费等后果。在对特殊地区的贫困治理对象进行动员的过程中,存在以“现代性”“文明”之名对“封建”和“落后”进行强行改造的行为倾向,缺失了对社会文化主体性之多样性特征的重视与多元价值诉求的关怀,从而导致贫困治理中形式理性和工具理性有余,而实质理性和价值理性不足。

“十四五”期间,如何实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔接仍是突出难题。从实施路径来看,“举国体制”及其组织动员机制为脱贫攻坚取得显著成效奠定了至关重要的制度基础。相对而言,乡村振兴的任务会更为艰巨,因其长期目标是在消除绝对贫困的基础上实现农业农村的全面现代化。从组织动员视角看,脱贫攻坚能给乡村振兴提供两点重要启示:一是中央权力直达基层社会、撬动多元主体力量和资源的组织动员机制及其凸显的强大组织能力不可或缺,有效的动员制度、策略与技术是将各方资源转换为预期结果的重要保障;二是国家动员并创设市场、社会参与乡村振兴的制度化平台,围绕目标缔造不同部门和主体之间的功能性耦合关系,而不是以完全替代或吞没市场和社会的方式进行治理,这也是实现乡村振兴愿景的理想路径。

参考文献:

- 白浩然、李敏、刘奕伶,2020,《复合治理:地方脱贫进路的一个理论解释》,《公共行政评论》第1期。
- 班纳吉,阿比吉特·埃斯特·迪弗洛,2018,《贫穷的本质——我们为什么摆脱不了贫穷》,景芳译,北京:中信出版集团。
- 编写组,2001,《2000/2001年世界发展报告:与贫困作斗争》,北京:中国财政经济出版社。

- 蔡志强,2015,《社会动员论——基于治理现代化的视角》,南京:江苏人民出版社。
- 陈映芳,2010,《行动者的道德资源动员与中国社会兴起的逻辑》,《社会学研究》第4期。
- 邓燕华、王颖异、刘伟,2020,《扶贫新机制:驻村帮扶工作队的组织、运作与功能》,《社会学研究》第6期。
- 洪大用,2017,《完善贫困治理体系 推进贫困治理现代化》,《光明日报》10月9日。
- 黄承伟,2020,《中国共产党怎样解决贫困问题》,南昌:江西人民出版社。
- 贾塔克、苏布拉塔,1989,《发展经济学》,卢中原、王晓东、朱邦宁、王敏译,北京:商务印书馆。
- 李培林,2014,《社会改革与社会治理》,北京:社会科学文献出版社。
- 李棉管,2017,《技术难题、政治过程与文化结果》,《社会学研究》第1期。
- ,2020,《精准扶贫中的基层分包制》,第六届粟林论坛暨桂子论坛论文。
- 李小云、徐进,2020,《消除贫困:中国扶贫新实践的社会学研究》,《社会学研究》第6期。
- 李小云、许汉泽,2018,《2020年后扶贫工作的若干思考》,《国家行政学院学报》第1期。
- 李友梅、肖瑛、黄晓春,2012,《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》第4期。
- 陆汉文、梁爱有,2017,《第三方评估与贫困治理的民主治理》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 陆汉文、梁爱有、彭堂超、黄承伟,2018,《政府市场社会大扶贫格局》,长沙:湖南人民出版社。
- 罗江月、唐丽霞,2014,《扶贫瞄准方法与反思的国际研究成果》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 欧树军,2013,《国家基础能力的基础》,北京:中国社会科学出版社。
- 荣敬本、崔之原、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变》,北京:中央编译出版社。
- 斯科特、詹姆斯·C.,2012,《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社。
- 孙立平、晋军、何江穗、毕向阳,1999,《动员与参与——第三部门募捐机制个案研究》,杭州:浙江人民出版社。
- 孙兆霞、张建、曹端波、毛刚强,2018,《政治制度优势与贫困治理》,长沙:湖南人民出版社。
- 全钟燮,2008,《公共行政的社会建构:解释与批判》,孙柏瑛、张钢、黎洁等译,北京:北京大学出版社。
- 汪三贵,2008,《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》,《管理世界》第11期。
- 王春光,2018,《政策执行与农村精准扶贫的实践逻辑》,《江苏行政学院学报》第1期。
- ,2019,《中国社会发展中的社会文化主体性——以40年农村发展和减贫为例》,《中国社会科学》第11期。
- 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。
- 习近平,2020,《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,《人民日报》3月7日。
- ,2021,《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,北京:人民出版社。
- 谢岳,2020,《中国贫困治理的政治逻辑》,《中国社会科学》第10期。
- 许汉泽,2020,《行政治理扶贫:对精准扶贫实践逻辑的案例考察》,北京:社会科学文献出版社。
- 杨敏,2005,《公民参与、群众参与与社区参与》,《社会》第5期。

- 叶敬忠、贺聪志,2019,《基于小农户生产的扶贫实践与理论探索——以“巢状市场小农扶贫试验”为例》,《中国社会科学》第2期。
- 应星,2007,《草根动员与农民群体利益的表达机制》,《社会学研究》第1期。
- 周雪光,2017,《中国国家治理的制度逻辑》,上海:上海三联书店。
- 周怡,2002,《贫困研究:结构解释与文化解释的对垒》,《社会学研究》第3期。
- 张静,2007,《基层政权——乡村制度诸问题》增订本,上海:上海人民出版社。
- 张康之,2020,《走向合作制组织:组织模式的重构》,《中国社会科学》第1期。
- 张兆曙,2014,《治理共同体:部门分立体制下联合治理的组织形式》,《浙江学刊》第1期。
- 赵鼎新,2006,《社会与政治运动讲义》,北京:社会科学文献出版社。
- 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。
- 中国改革发展研究院《反贫困研究》课题组,1998,《中国反贫困治理结构》,北京:中国经济出版社。
- 中共中央、国务院,2018,《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》(中发[2018]16号)。
- 中共中央办公厅、国务院办公厅,2016a,《脱贫攻坚责任制实施办法》(厅字[2016]33号)。
- ,2016b,《关于建立贫困退出机制的意见》(厅字[2016]16号)。
- 中共云南省委组织部,2018,《关于在贫困村开展“三讲三评”工作的通知》(云组通[2018]51号)。
- Ang, Y. Y. 2016, *How China Escaped the Poverty Trap*. New York: Cornell University Press.
- Arthur, M. M. L. 2008, “Social Movements in Organizations.” *Sociology Compass* 2(3).
- Brülle, J. 2018, *Poverty Trends in Germany and Great Britain*. Wiesbaden: Springer.
- Deiningner, K. & L. Squire 1996, “A New Data Set Measuring Income Inequality.” *World Bank Economic Review* 10(3).
- Dollar, D. & A. Kraay 2002, “Growth is Good for the Poor.” *Journal of Economic Growth* 7(3).
- Hoynes, H. W., M. Page & A. H. Stevens 2006, “Poverty in America: Trends and Explanations.” *Journal of Economic Perspectives* 20(1).
- , 1999, “Social-political Governance: Overview, Reflections and Design.” *Public Management* 1(1).
- Kakwani, N. & E. Pernia 2000, “What is Pro-poor Growth.” *Asian Development Review* 18(1).
- Keast, R., M. Mandell & K. Brown 2006, “Mixing State, Market and Network Governance Modes: The Role of Government in ‘Crowded’ Policy Domains.” *International Journal of Organization Theory and Behavior* 9(1).
- Kooiman, J. 1999, “Social-political Governance: Overview, Reflections and Design.” *Public Management* 1(1).
- , 2003, *Governing as Governance*. London: Sage.
- Newman, J. E. 2001, *Modernizing Governance: New Labor, Policy and Society*. London: Sage.
- Pamela, R. H. & A. S. Miner 1997, “Modes of Interorganizational Imitation: The Effect of Outcome Salience and Uncertainty.” *Administrative Science Quarterly* 42(3).
- Williamson, O. 1996, *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

作者单位:华中师范大学社会学院(符平)

中南民族大学民族学与社会学学院(卢飞)

责任编辑:张志敏