

## “拼凑应对”: 双重逻辑下基层干部扶贫行为——以豫南 G 镇为个案的探讨

张雨 (南京农业大学公共管理学院, 江苏南京 210095)

**摘要** 对豫南 G 镇的调研发现, 基层扶贫中存在“拼凑应对”行为。“拼凑应对”的扶贫行为是基层干部在双重逻辑共生共存、甚至相互冲突下的策略选择, 双重逻辑包括压力型体制下完成任务的逻辑、绩效考核制下获得激励的逻辑。“拼凑应对”行为消减了精准扶贫成效, 因此必须对此采取措施加以解决。

**关键词** 拼凑应对; 精准扶贫; 基层干部行为

**中图分类号** F323.8; C913.7 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)04-0224-03

### “Muddling Through”: The Behavior of Grassroots Cadres about Poverty Alleviation under Multiple Logic—Taking G Town of Yunan as an Example

ZHANG Yu (College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095)

**Abstract** The research in township G of Yunan showed that the poverty alleviation work of the grassroots cadres exist “muddling through” behavior. This kind of behavior could own to coexistence of two bureaucratic logic, these bureaucratic logic includes the logic of finish the task, the logic of the incentive mechanism. “Muddling through” behavior reduces the effectiveness of precise poverty alleviation. , so we must take measures to address it.

**Key words** Muddling through; Precise poverty alleviation; Behavior of grassroots cadres

精准扶贫实施以来, 我国扶贫工作取得重大成就。但与此同时, 扶贫工作中的问题也日渐突出。学界普遍认为精准扶贫的核心要义“扶真贫、真扶贫”在实践中被曲解, 在识别中存在区域排斥<sup>[1]</sup>、规模控制<sup>[2]</sup>等不精准现象; 在帮扶中存在产业发展政策与地方实际不相符<sup>[3]</sup>、扶贫资源精英捕获<sup>[4]</sup>的现象; 在管理中存在贫困户信息收集不全、致贫原因不清<sup>[5]</sup>等动态化管理缺失的问题; 在考核中存在基层干部基层布景应对上级检查的策略性应对现象<sup>[6]</sup>。

学界从 3 个不同的路径对精准扶贫实践中存在的问题进行了解释: ①运用中央—地方—村庄的分析框架进行分析, 认为是中央监督不充分, 事权下沉地方, 村庄代理人角色弱化导致了扶贫问题的出现<sup>[7]</sup>; ②从乡村治理视角出发, 认为是乡土社会的模糊性、小农生存伦理的局限性、基层组织困境<sup>[8]</sup>、村庄权威缺失、村民自治不足<sup>[9]</sup>等导致扶贫问题的出现; ③对精准扶贫政策进行解读, 认为政策本身存在明显的悖论<sup>[10]</sup>。

已有研究对扶贫中存在的问题及导致问题出现的制度、组织、政策、文化成因进行了细致、全面的研究, 但依然留下了可供开拓的空间。当前对精准扶贫的研究缺乏对扶贫工作中的行动者——基层干部行为的研究, 政策执行者对政策成效有着至关重要的作用。通过 2017 年 7 月对豫南 G 镇的调研, 发现基层干部在扶贫工作中存在一个突出的行为现象——“拼凑应对”。基于此, 笔者对基层干部扶贫中的“拼凑应对”行为展开研究, 描述基层干部“拼凑应对”行为在扶贫中的表现、后果, 导致基层“拼凑应对”行为的双重逻辑, 最终提出思考和建议。

#### 1 “拼凑应对”: 基层干部行为的一个理论解释

关于基层政府及干部行为, 存在 2 个相互矛盾的现象, 一方面基层政府争相参与“政治锦标赛”<sup>[11]</sup>、积极招商引资、

大力发展经济, 积极践行国家各项政策、对上级任务高度敏感; 另一方面基层政府及官员在政策执行中存在策略主义<sup>[12]</sup>、选择性执行<sup>[13]</sup>等应付式的行为。为了更好地解读基层干部行为表现的机制, 周雪光<sup>[14]</sup>在林德布罗姆关于官员行为理论的基础上提出了“拼凑应对”的行为模式理论。

渐进决策模式的创始人林德布罗姆首先提出了运用“拼凑应对”的行为模型来描述政府官员在政策执行中的抉择、执行特征。林德布罗姆认为政府官员是具有有限理性的人, 而不是全面理性决策模式中强调的人具有完全理性的特质, 政府官员对信息的收集和加工能力受环境、自身条件、知识等的限制, 其做出的决策是相对理性的。因此, 与传统的理性决策模式不同, 林德布罗姆强调“渐进调试的科学”, 即决策者应该采取渐进的有限比较的方式来做出选择, 在决策过程中, 政府官员的行为表现出一种“渐进搜寻”和“反复调整”从而解决问题的特点, 其会根据当前面临的直接压力采取最有效的短期可行行为。由于注意力及找寻可行方案的能力有限, 会导致政府官员对最有效率、最有效能的重要方案的忽视。

周雪光<sup>[14]</sup>认为林德布罗姆描述的政府官员与我国基层官员有诸多相似之处, 他们都处在科层制之下, 面临着多维压力, 信息处理能力、政策方案评估和选择能力有限, 因此, 对我国基层官员的分析可以借鉴林德布罗姆的“拼凑应对”行为模型。但是林德布罗姆描述的是具有决策权的官员, 而我国的基层官员自主性相对受限, 其主要工作是完成上级下达的各项指标任务。周雪光<sup>[14]</sup>将基层的“拼凑应对”归纳为采取临时的应对策略, 关注短期目标, 在过程中因条件变化而不断调整策略, 因此表现出前后不一致的行为轨迹。

#### 2 精准扶贫中基层政府“拼凑应对”行为表现

G 镇位于河南省级贫困县 L 县, 2016 年初精准识别出贫困户 912 户, 贫困人口 3 335 人, 其中贫困村 5 个, 贫困人口发生率为 6.26%, 高于 L 县平均水平 5.5%。县里规定 G 镇在 2018 年实现本镇现行标准下贫困人口全部脱贫。G 镇成

**作者简介** 张雨(1991—), 女, 河南信阳人, 硕士研究生, 研究方向: 公共管理与社会政策。

**收稿日期** 2017-11-24

立了脱贫攻坚指挥部,明确了10个专班具体负责脱贫工作。全镇形成了党员干部、人大代表、乡镇干部、村干部、驻村干部全力扶贫的脱贫攻坚紧张局面,基层干部争分夺秒地完成上级下达的扶贫任务指标。然而在对G镇进行调研的过程中发现,在热闹非凡的扶贫场景下是基层干部的拼凑应对式扶贫行为,具体体现在对贫困户的帮扶和贫困村“摘帽”中。

**2.1 贫困户帮扶中的“拼凑应对”** 首先,将扶贫工作队的物质帮扶或社会物质捐赠转化为现金收入。G镇计划在2016年实现1372人脱贫,在年度扶贫任务压力下,基层干部将社会各界及帮扶工作队的物质帮扶资料转化为现金收入计入贫困户年度收入中充数。如竹竿村贫困户LDK2016年家庭收入统计中:教体局第一次送来春耕物资,计200元;教体局第二次送来鸡饲料1袋、被子1床,计200元;教体局第三次送来菜种、鸡饲料,计200元。“去年(2016年)教体局之所以在年底又来了两次是因为这家贫困户是2016年预脱贫贫困户,但是快到年底的时候我们稍微算了算,他家的年人均纯收入还缺几百才能达到县里规定的3018元的脱贫标准,所以教体局就多来了两次,随便买点东西,谁也不会去计算他送的东西到底值多少钱。这样贫困户不就脱贫了嘛”(访谈记录村干部ZF2017-07-12)。

其次,利用空壳合作社“带动”贫困户转移就业,实现收入增长。鉴于县里对各乡镇通过转移就业实现脱贫的人口数目有明确规定,G镇需要通过转移就业实现2097人脱贫。于是G镇部分村庄就将贫困户划分到村庄内不同的合作社或企业中转移就业。部分企业虽然与政府签订了帮扶协议,明确了帮扶人数和责任,但实际上贫困户并未在企业工作。“我们村路边上有一个合作社,其实是村里面私人办的鱼塘挂着合作社的名字,虽然贫困户帮扶计划中写明这个合作社帮扶8户贫困户,但其实这8户贫困户从来没上过班,也没挣过钱,上面来检查前,跟他们说说互相背一下名字”(访谈记录村干部YH2017-07-13)。

**2.2 贫困村“摘帽”中的“拼凑应对”** 贫困村退出主要考察贫困村的贫困发生率、产业发展、村集体经济收入等情况。下面以G镇的史河村为例说明基层干部在帮助贫困村“脱帽”中的“拼凑应对”行为。

史河村建档立卡前集体经济收入为0,农民人均纯收入6164元,2014年建档立卡时贫困发生率为7.59%。2015年末贫困人口21户75人。为了帮助史河村在2016年实现脱贫目标,基层政府及官员从考核的各个层面做出了不同程度的“努力”。首先,正如“2.1”分析所示,经过村委会和乡镇干部的多番“拼凑应对”,史河村2016年脱贫13户44人,贫困发生率降到1.51%,达到县贫困村脱贫标准。其次,为了使该村集体收入达到县里规定的4万元脱贫标准,基层干部“创造”了村集体水面出租费用收益9600元;与竹竿村、朱湖村合作建设蔬菜大棚发包收益6000元。“村集体水面出租是乡里面领导联系村里一个鱼塘的承包商,跟他签订一个假协议,转账照常进行,钱乡镇出,上级检查完后村里再还给乡镇。蔬菜大棚的发包收益也是乡里面联系好的,跟那两个

村主任说好,把这笔钱先转到村里,到时候再返还”(访谈记录村干部NX2017-07-14)。再次,村庄中需要有特色产业,史河村上报的特色产业是县扶贫办通过财政专项扶贫资金投入的建设规模为1200m<sup>2</sup>的肉牛养殖场。“肉牛养殖场目前正在开工中,项目资金为49万元,但是现在已经花费60万元了,后续我们继续筹资,看能不能筹到,走一步看一步吧,先把考核难关渡过再说”(访谈记录村干部ZI2017-07-14)。

无论是对贫困户帮扶还是贫困村“摘帽”,基层干部都普遍采用“拼凑应对”的行为策略,所有的扶贫工作根据上级考核检查推进,导致基层扶贫中的“数字、文本脱贫”,扶贫的形式主义问题依然突出存在。

### 3 基层扶贫“拼凑应对”行为产生机理分析

基层扶贫中的“拼凑应对”行为是其所面临的双重官僚制逻辑相互作用下的策略选择。

**3.1 压力型体制下完成任务的逻辑** 自古以来,中央集权制就是我国官僚体制运作的显著特点,我国官僚体制在很大程度上是以自上而下的指令为中心而设置的,呈现出显著的压力型体制特征。虽然改革开放后,中央将部分权限下沉给下级政府,但是惟上是从、完成上级的指令任务依然是下级的首要职责。官僚制内的权威关系是以向上负责制为重要特征的,下级官员的升迁、政治命运都掌握在上级领导手中,完成上级布置的任务是下级所有工作的首要目标。对于上级政府及领导而言,能够更好地执行上级指令、不忤逆上级意图的官员都是“有前途、有潜力的好苗子”;不能如期完成上级任务的官员都被认为是无能之辈,其仕途将会大受影响。因此,对于基层干部而言,不仅要完成标准任务,还要尽量超额完成,不仅要超额完成,还要提前超额完成,超额越多证明工作做得越好,越能得到上级的认可和赏识。然而,完成任务的逻辑并不意味着基层干部会如实执行政策,面对自上而下的高强度任务压力,基层干部会选择性执行、扭曲执行、敷衍执行政策甚至阻截政策执行。因此,扶贫工作中才会出现乡村联合造假、热衷于对贫困户帮扶形式化的扶贫行为,采取象征性的行为,通过拼凑应对来制造扶贫工作成效较好的假象,甚至不惜用短期工程项目损害村庄长期发展。

**3.2 绩效考核制下获得激励的逻辑** 设计出对组织成员具有良好、恰当的激励机制是所有组织中的管理者必须做好的事情,政府组织中的管理者也不例外。改革开放以来,中央实行了多次行政体制改革,对政府组织中的人事制度、绩效考核制度、升迁制度等激励机制进行了多次改革,绩效指标的设计向数字化方向全面发展。对基层政府扶贫工作的考核也均采取量化指标来衡量,实行月度检查和年度检查相结合的方式,对基层政府的扶贫工作成效按照考核所得分数排名,排在末位的基层政府官员将会遭受上级领导的约谈。对于扶贫工作成绩突出的干部,市、县均采取不同程度的奖励措施,包括政治荣誉和升迁奖励。然而这种激励机制只看过程不看结果,对基层干部在完成任过程中采取的努力程度有所忽视,而基层干部的工作努力程度与任务最终完成情

况可能并不相匹配。在这种情况下,激励机制的逻辑就会导致基层干部热衷于表面工作,热衷于建设让上级领导直观感受到基层努力的政绩工程,热衷于短期效益的实现。官僚制逻辑下的激励机制,由于难以有效探测基层干部行为的有效性,只能探测到其表面性的行为,不利于各基层干部的公平竞争。

在双重逻辑中,居于主导地位的是完成任务的逻辑,对于基层干部而言,不能如期按时完成后果是非常严重的。因此,为了完成任务,各部门会采取弄虚作假的方式制造表面上合理、合情的文件材料,以满足上级的需求。然而,这样将会导致基层干部的象征性扶贫行为得到了上级的表扬,而其实际的努力程度与其获得的结果并不相匹配。这就产生了完成任务的逻辑与激励机制之间的矛盾。

#### 4 结语

2020年之前实现现行标准下贫困人口全部脱贫是全面建设小康社会的必要环节。十九大期间,习近平总书记再次强调了脱贫攻坚的重要性,而当前基层扶贫工作中存在的“拼凑应对”行为,无疑会消解精准扶贫政策成效。

基于上述分析,提出几点政策建议:上级官员在制定扶贫任务时应基于基层实际情况,不能全凭上级的“美好愿望”逼着基层官员实行扶贫开发的“大跃进”;加快建立统一的大数据民生服务平台,构建扶贫与医疗、社保、救助等公共服务部门的综合管理信息系统,助推精准扶贫走上“云端”;构建更加合理的扶贫绩效评估体系,运用新公共服务理论将公民

视为顾客的理念,将贫困户及村民的满意度与评价纳入对基层干部的考核中,构建基层干部与贫困户责任-利益连带关系,加强基层干部与村民之间的连接关系。

#### 参考文献

- [1] 邓维杰. 精准扶贫的难点、对策与路径选择[J]. 农村经济, 2014(6): 78-81.
- [2] 万江红, 苏运勋. 精准扶贫基层实践困境及其解释: 村民自治的视角[J]. 贵州社会科学, 2016(8): 149-154.
- [3] 李博, 左停. 精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨: 以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2016, 42(4): 66-73.
- [4] 邢成举, 李小云. 精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J]. 中国行政管理, 2013(9): 109-113.
- [5] 张雨, 张新文. 扶贫中的不精准问题及其治理: 基于豫南Y乡的调查[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2017, 18(5): 51-59.
- [6] 雷望红. 论精准扶贫政策的不精准执行[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017, 17(1): 1-8.
- [7] 左停, 杨雨鑫, 钟聆. 精准扶贫: 技术靶向、理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学, 2015(8): 156-162.
- [8] 许汉泽, 李小云. “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[J]. 河北学刊, 2016(6): 184-188.
- [9] 万江红, 孙泉雄. 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[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2017(2): 15-22.
- [10] 葛志军, 邢成举. 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[J]. 贵州社会科学, 2015(5): 157-163.
- [11] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [12] 欧阳静. 基层治理中的策略主义[J]. 地方治理研究, 2016(3): 58-64.
- [13] 金东日, 李勇军, 马会周. 乡镇政府的选择性政策行为分析[J]. 云南社会科学, 2009(2): 20-25.
- [14] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017: 239-247.

(上接第223页)

发展动力,要培育合作社、农业企业、农产品行业协会、家庭农场等规模化经营主体,建设现代农业示范基地,为培育农业发展新的竞争优势探索出一条新路径。引导经营主体与农户建立稳定的产销合同和服务契约,实现农户的有效融入,走生态优先、绿色发展之路。二是农业品牌的培育除重视内因的根据外,还应发挥外因的作用<sup>[6]</sup>。政府应出台相应的农业品牌培育规划,营造农业品牌的良好氛围,引导、支持、扶持品牌建设。但要注意的是,政府只能创造良好的外部条件,不能包办代替。三是结合农业供给侧结构性改革,加快调整农业产业结构,实现农产品的供给有“量”到“质”的转变,这一转变过程正是农业品牌的打造和培养过程,应抓住这一机遇,发挥品牌形成的内在机理,培养新的农业品

牌。四是农业品牌形成与发展有其内在特性和发展规律性,忽视农产品内在特性,将会导致品牌价值的扭曲,忽视品牌发展的规律性,将会导致品牌畸形发展,“欲速则不达”,是为道理所在。

#### 参考文献

- [1] ALLEN A. Place branding: New tools for economic development[J]. Design management review, 2007, 18(2): 60-68.
- [2] HOLT D B. Toward a sociology of branding[J]. Journal of consumer culture, 2006, 6(3): 299-302.
- [3] LURY C. Brands: The logos of the global economy[M]. London: Routledge, 2004.
- [4] ANHOLT S. The Anholt-GMI city brand index: How the world sees the world's cities[J]. Place branding, 2006, 2(1): 18-31.
- [5] 大力实施农业品牌战略[N]. 人民政协报, 2016-01-21(07).
- [6] 王丽丽, 严春晓, 赵帮宏. 国外农产品品牌培育经验借鉴[J]. 世界农业, 2017(9): 21-27.

## 科技论文写作规范

**题名** 以最恰当、最简明的词句反映论文、报告中的最重要的特定内容,题名应避免使用不常见的缩略语、首字母缩写词、字符、代号和公式等。一般字数不超过20字。英文与中文应相吻合。英文题名词首字母大写,连词及冠词除外。

**工作单位** 在圆括号内书写作者的工作单位(用全称)、城市名及邮政编码。若为外国的工作单位,则加国名。多个作者不同工作单位时,在名字的右上角分别加注“1”“2”,和地址前注“1.”“2.”。