

村庄合并、精准扶贫及其目标靶向的精准度研究

——以秦巴山区为例

李 博

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193)



摘 要 作为新一轮国家政权建设的主要内容,村庄合并的全面推进为巩固基层政权和提高行政运行效率奠定了一定的基础。但是,通过在秦巴山区集中连片贫困带的调研发现,村庄合并也对当前的精准扶贫形成了一定的影响。村庄合并的“形合神不合”造成了项目安排目标靶向的偏离,贫困地区治理单元的放大使精准管理难度加大,并且造成了精准扶贫的内卷化,同时村庄合并带来的政权“再悬浮”使贫困人口边缘化,合并中形成的动力差塑造了形式上的脱贫。面对以上出现的各种问题,认为在脱贫攻坚阶段,精准扶贫的制度供给侧改革是避免此类问题出现的根本措施,在制度横向设计上有必要做好各个部门的协调、沟通与配合,在制度纵向设计上要具备一定的前瞻性,避免运动式的治理逻辑。

关键词 村庄合并; 农村; 精准扶贫; 贫困

中图分类号: C 912 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2017)05-0093-06

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2017.05.012

在当下中国的基层治理变革中,村庄合并是指将两个或两个以上的村庄进行合并或兼并,进而在治理结构、资源配置和身份认同等方面逐步一体化的过程^[1]。随着 2004 年乡镇机构改革的实施,在全国范围内的撤乡并镇和村庄合并开始大规模推进,此项政策的实施有效降低了基层村镇一级的行政运行成本,强化了村镇职能,提升了乡镇一级对村庄的管控能力。但是,在精准扶贫的实施过程中,通过笔者团队近两年在 14 个集中连片贫困带的调研发现,一些贫困县区的村庄合并虽然形式上使村庄规模变大,村庄人口增多,然而,这一措施的实施也使一些位于山区地带,地处偏远的贫困村因为村庄合并而在扶贫资源的获取上难上加难,贫困村和贫困人口均受到了一定的排斥,甚至在一些贫困地区通过非贫困村合并贫困村的形式来使贫困村和贫困人口退出贫困队伍的行列。从精准扶贫的视角来看,村庄合并无形增加了精准扶贫的难度,不利于脱贫攻坚阶段的精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核的有效推进。

目前,针对村庄合并的研究,大多数学者是从村镇机构改革的视角来论述村庄合并对于基层治理与农村社区发展的影响。闫向阳等以苏北一个村庄为例,分析了村庄合并三年以来给村庄治理带来的负面影响,认为在由熟人社会和半熟人社会发育起来的乡村社会中将行政村的规模保持在适当的范围内对于政府引导农村社区经济合作组织的发展是必需的^[2]。林聚任以山东省为例分析了村庄合并对于农村社区发展的影响,认为村庄合并不仅仅是居住形式的改变,更应是由乡村到城市的根本转变^[3]。罗义云则认为县级以及县级以上政府以减轻政府财政负担为目的的村庄合并没有实现资源的优化配置,相反,村庄合并之后,政府的治理意图会与村庄自身的治理资源和需求的矛盾突显出来,使农村税费改革后本该出现的良性的村级治理成为不可能^[4]。

收稿日期:2017-04-12

基金项目: 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”(16CSH042); 中国科协高端科技创新智库青年项目“精准扶贫背景下农业科技扶贫的减贫机理与政策研究”(DXBZKQN2016004)。

作者简介: 李 博(1987-),男,博士研究生;研究方向:农业政策、农村发展与反贫困。

纵观不同学者的研究,大多聚焦于村庄合并之后对于村级治理的影响。而在脱贫攻坚阶段,对于村庄合并之后对精准扶贫在精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核层面所形成的影响并没有进行相应的探究。目前,在脱贫攻坚阶段,全国上下正在开展以精准扶贫为指南的扶贫开发战略,精准扶贫一系列措施和工作的开展最终要对接到镇村一级。所以,村庄的整合与分化,治理机制的变迁均对精准扶贫产生一定的影响。因此,本文主要从精准扶贫的机制出发来阐述村庄合并造成精准扶贫功能式微的原因,从而更好地指导脱贫攻坚阶段的精准扶贫。

一、精准扶贫指导下的农村反贫困

所谓精准扶贫是指通过对贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核,引导各类扶贫资源优化配置,实现扶贫到村到户^[5]。从当前中国的贫困情况来看,2014年底仍有7 017万农村贫困人口,12.8万个贫困村,14个集中连片贫困带,实现2020年全面脱贫,任务十分艰巨。从农村精准扶贫实施的情况来看,农村社会的转型是困扰精准扶贫的最大障碍,尤其是在14个集中连片贫困地区,以国家为主导的村庄合并对于当前的精准扶贫形成了较大的影响。笔者所在团队于2015年8月在秦巴山区的L县进行了20天的住村调研,主要就村庄合并对于农村精准扶贫和贫困治理的影响进行了详细的调查。

L县位于秦岭南麓,属于国家级贫困县,境内山岭纵横,河谷相间,行政村桥村距离县城57公里,辖3个村民小组,88户,321人,属于L县偏僻的贫困村,2015年全村仍有建档立卡贫困户52户,贫困人口172人,贫困人口占到了该村总人口的54%,属于贫困程度较深的村庄。2014年12月份为了响应省上的村镇改革指导意见,L县在全县范围内进行了村镇合并,将全县原有的19个镇合并成了15个镇和1个街道办事处,原来的381个村(居)委会减少为了243个村(居)委会,减少村(居)委会138个,这138个村(居)委会均为人口少于1 000人的村庄,撤并比例占到全县总村(居)数的36%,超过省上25%的要求。据笔者调查发现,被合并的这些村庄有90%属于当地较为偏远、交通不便的贫困村,桥村就是属于这样的村庄,村庄合并后桥村被合并到了邻村的河村,新成立的村庄有人口1 651人,村干部由原来的10人精简到了6人。从国家的视角来看,村庄合并虽然精简了乡村机构、降低了行政运行成本,但是从贫困村和贫困户的视角来看,在脱贫攻坚阶段合并也使一些贫困村和贫困人口被边缘化,无论从扶贫资源、项目还是获益群体上均不利于贫困村的脱贫。

二、村庄合并对农村精准扶贫目标靶向精准度的影响

1.“形合神不合”造成的项目安排目标偏离

村庄合并后从形式上来看使村庄规模变大,人口增多,便于上级政府部门各项工作的上传下达,同时大大节省了基层的行政运行成本,但是合并后在基层治理过程中并没有实现资源以及村庄管理的协调化与规范化运作,从精准扶贫的视角来看,反而造成了项目安排的偏离。在桥村与河村合并后的2015年,上级部门所安排的“整村推进连片开发”项目落地后,新成立的村委会在项目分配上产生了一定的分歧,在项目分配中村委会成立了项目实施小组,小组成员由新组建的村委会6名村干部担任,在这6名村干部中有5名是来自并村之前的河村村干部,只有1名村监委会主任是来自并村之前的桥村,项目实施小组讨论之后,决定将涉及村组河道维护、危房改造、水泥地面硬化的项目全部投放到原来的河村,而只将改厕改圈一个项目投放到了桥村,理由是河村人口多,村庄对于公共服务的需求较大,但据村监委会主任也即桥村原来的村委会书记王某所言“召开项目实施小组会议时,有5名村干部来自于河村,只有我1人来自河村,在项目分配中5名村干部极力想把所有项目安排到自己所在的河村,唯一的改厕改圈项目也是在我极力争取之下人家才同意实施的,不然桥村在项目获取上可能会落空,村庄合并后不比以前了,以前虽然我们村村规模小,但是该享受到的扶贫项目都可以享受到,但是村庄合并之后,尤其针对我们这些村庄较小,人口少的村庄并到人家那些大村之后,村委会

主要干部仍然为人家那些规模较大的村庄的村干部,而我们这些小村庄的干部在村委会说话没有分量,合村后项目都被人家捕获了”。在调研过程中笔者发现,虽然河村获得了较多的扶贫项目,但是河村的贫困程度远远低于桥村。

从精准扶贫的视角来看,村庄形式上的合并并没有实现贫困治理的精准化,反而背离了精准扶贫“六个精准”中的项目安排精准,在村庄内部出现了精英俘获,加剧了村庄内部之间的分化。从项目落地时的安排来看,地方政府在扶贫项目实施过程中的“反控制”产生了项目运行中的马太效应,拉大了村庄之间的差距,导致富村越富,穷村越穷,人为加大了扶贫开发的难度^[6]。这种反控制主要表现为合并村庄之后,在村庄内部大村对于小村在资源占有上的剥夺以及大村对于村庄权力的垄断。另外,从村庄合并后资源与项目的分配来看,原来分配给两个村庄的资源现在只分配到一个村庄,扶贫资源总量也大大减少,这样更不利于贫困程度较深的村庄发展。

表1 河村与桥村合并前后对比

村庄	合并前				村庄	合并后			
	总人口	贫困人口	贫困人口比例/%	扶贫项目种类		总人口	贫困人口	贫困人口比例/%	扶贫项目种类
桥村	321	172	54	村组河道维护、危房改造、水泥地面硬化、改厕改圈等	河村(桥村与河村合并而成)	1 651	420	25	改厕改圈等(原桥村)
河村	1 330	248	19	村组河道维护、危房改造、水泥地面硬化、改厕改圈等					村组河道维护、危房改造(原河村)

2. 贫困地区治理单元放大导致精准管理的失效

从精准扶贫的实施效果与推广经验来看,扶贫单元的不断缩小、精准度等技术靶向的不断瞄准的确提升了扶贫的效果^[7]。精准扶贫追求的是精细化的管理,村庄治理单元越小越有利于贫困人口的精准识别、精准管理、精准帮扶和精准考核,从而提升扶贫开发的效率与减小贫困治理的难度。针对新时期贫困问题,2001年中央政府开始实施村级瞄准机制,在全国确定了14.81万个贫困村作为扶贫工作重点村,强调以村为单位调动农民的参与性,进行农村扶贫综合开发治理^[8]。由此可以看出,治理单元的大小关系到一个农村地区治理能力和治理活力的高低,在笔者团队所调研的桥村,村庄人口较少,并且居住较为分散,贫困人口多呈插花式分布,虽然桥村只有三个村民小组,但是村民居住范围辐射10公里,足以证明这些山区地带贫困治理的复杂性。在桥村与河村合并之前,两个行政村村委会各有五名村干部,对于河村这种贫困人口比例较少的村庄来说,五名村干部在配合上级部门进行精准识别与精准管理上人员勉强够用,但是对于桥村这种贫困人口较多,贫困深度较大的村庄来说五名村干部完全不能满足需求。村庄合并之后村委会只有六名村干部,从精准帮扶层面来看人员配备完全不够用,对于桥村这样贫困范围较大的村庄来说村级组织人力资源的整合并没有实现精细化管理和精准帮扶,反而使管理更具粗放性。据笔者获悉,合村之前,桥村每两名村干部包抓一个村民小组,河村每一名村干部包抓一个村民小组,具体职责为配合上级部门做好贫困户的识别、贫困人口的产业发展规划,帮扶措施指导等事宜,但是合村之后六名村干部要负责九个村民小组,在脱贫攻坚阶段人员分配严重不足,尤其对于桥村这种贫困程度较大的村庄来说,实现精准扶贫需要更多的村干部来有效介入。

另外,从精准扶贫的指导思想来看,面对贫困程度较深的地区,实现贫困村和贫困人口的精准管理需要不断地将治理单元缩小,尤其是在贫困山区地带,精准扶贫追求的是“小而精”的治理逻辑而非“大而全”的逻辑,在贫困地区需要网格化的贫困治理理念和治理机制,所以治理单元越小越有利于集中发力和扶贫资源有效输入,从而提升单位面积内的贫困治理效率。从桥村与河村合并产生的影响可以看出,村庄合并之后整个村庄的治理单元放大,尤其是对桥村和河村这种处在偏远贫困地区的贫困村来说,农户住居较为分散,大多贫困户依山而居,交通出行不便,治理范围的扩大在一定程度上加

大了精准管理的难度,不利于针对贫困人口所开展的精细化管理。

3. 村庄合并带来的农村精准扶贫的内卷化

所谓中国农村扶贫工作的“内卷化”,系指在国家扶贫资源不断增加的情况下却难以完全实现“救济式”向“开发式”转变进而达到可持续发展的减贫目标,反而陷入难有实质性发展的刚性结构之中^[9]。造成内卷化的原因很大程度上是来自于基层治理,从当前精准扶贫的实践逻辑来看,基层行政机构改革的政策与当前精准扶贫的指导思想仍存在一定的悖论,这是导致精准扶贫内卷化的一大主要原因。

从桥村与河村的合并来看,合并之后造成的精准扶贫的内卷化主要表现为在国家扶贫资源不断增长的情况下,村庄合并导致新成立的村级组织扶贫资源占有量减少,贫困村和贫困人口可获得的帮扶和扶贫措施变少,进而导致减贫效果弱化。从合村后的发展情况来看,在国家扶贫资源不断增加的情况下,合村后因为扶贫项目目标靶向精准度的降低从而使村庄的反贫困陷入了一定的刚性结构困境之中。正如桥村原来的党支部书记即现任村监委会主任王某所言“村庄合并之前,我们两个村庄在国家的各项扶贫项目、资源占有上处于同等地位,而且我们桥村因为贫困人口较多每年可以获得较多的国家扶持,贫困户也从其中获得了较大的帮扶,但是合并之后,两个村变为一个村,贫困人口多了,扶贫项目按照一个村的建制来配置,贫困人口从中获得的扶持自然就减少了”。在调研过程中发现,每年安排给每个贫困村的项目都是按照贫困人口的比例来分配。在合村之前,桥村的贫困人口比例为 54%,河村的贫困人口比例为 19%,但是合村之后贫困人口比例变为 25%。与合并之前相比,合并后对于贫困深度较小的河村来说扶贫资源会相应增加,但是对于贫困深度较大的桥村来说合并后国家的资源惠及范围和辐射群体会相应减少。

由此,可以看出,造成精准扶贫内卷化的一大主要原因是由于村庄合并所导致的,也即村庄内部结构调整所形成的扶贫资源效果弱化使村庄陷入了一定的结构性贫困之中。目前脱贫攻坚也暗示国家基层治理的制度供给与当前精准扶贫的制度供给相脱嵌,也即条块化、细碎化的制度缺陷仍然是困扰基层扶贫综合治理的主要障碍,克服这种“头疼医头,脚疼医脚”的碎片化治理格局必须在精准扶贫的制度供给侧方面进一步深化改革。

4. 政权“再悬浮”所造成的精准扶贫中贫困人口边缘化

税费改革之后,国家政权开始从农村退出,在这个转变过程中,基层政府的行为模式也在发生改变,总的趋势是由过去的“要钱”“要粮”变为“跑钱”和借债。在这种形势下,基层政权从过去的汲取型变为与农民关系更为松散的“悬浮型”^[10]。而在村镇机构改革之后,撤乡并镇与行政村的合并使基层政权与农民的关系更为松散,基层政权开始由“悬浮型”向“再悬浮型”过渡。通过河村与桥村的合并可以看出,村庄合并之后基层政权的悬浮性进一步加大,具体表现为以下几个方面:首先,村民与村级组织的关系更为疏散,尤其是针对桥村这种较为偏远的贫困的村庄,合村之后,村干部与村民之间的关系变得疏离,桥村村委会在撤销之前有五名村干部,村民办事非常方便,村干部也有足够的精力来完成对于村庄的管理,对于桥村的 172 名贫困人口来说,每年的政府救济以及扶贫项目等都是通过桥村的村干部来实施,而且村干部都属于桥村的村民,建立在熟人社会之上的乡村共同体将对于贫困户与贫困人口脱贫能力的提升发挥着基础性的作用。而在村庄合并之后,村干部主要以河村的村民为主,很多桥村的贫困户不熟悉村干部,村干部也不熟悉桥村的贫困户,所以原来建立在熟人社会基础之上的乡村共同体转化成了半熟人社会甚至陌生人社会。突然的村组合并,打破了农民的固有生活边界,迫使原来的那个“半熟人社会”被动扩大,使村民对新成立的共同体的认识和融入有一定的抵触情绪^[11]。村庄熟人社会的解体使贫困户遭受到了相应的排斥。

另外,贫困户参与村庄公共事务治理的积极性变弱限制了其脱贫能力的提升。据笔者调研获悉,村庄合并之后,贫困户参与村庄公共事务治理的积极性大幅度降低,正如桥村的贫困户刘某所言“村庄合并之后,家里距村委会较远,再说自己平时腿脚有毛病,行动不便,所以村委会开会决定一些大事也不愿意去参加,原来并村之前,村委会离家较近,经常会去,现在不一样了,村委会的干部基本都是

人家河村的,我们开会时提的一些建议也没有人听,所以就干脆不去了,村庄的事情爱怎么搞怎么搞吧,反正我们这些贫困户人微言轻”。笔者发现这种现象在一些贫困山区地带已经非常普遍,从贫困户的发展能力来看限制了其参与村庄公共事务治理的权利。

在脱贫攻坚阶段,激发贫困户参与村庄治理的积极性和提升脱贫能力将是精准扶贫的关键,而撤乡并镇和村庄合并带来的政权“再悬浮”从一定程度上弱化了贫困户参与村庄治理的积极性和,贫困户和贫困人口进一步被边缘化,从精准扶贫的视角来看不利于精准帮扶和精准管理的有效开展。

5.村庄合并中的动力差所造成的形式上的脱贫

从国家的政策设计来看,村庄合并是为了提高基层政府的运行效率,进行机构和人员瘦身,减少基层的行政运行成本。笔者调研时发现,这也成为一些贫困村摘掉贫困帽子的有效手段。在合村之前,桥村贫困人口占到54%,是县里的扶贫工作重点村,也是县里主要领导所包抓的村庄,但是通过村庄合并的方式村庄人口增多,贫困人口只占到村庄总人口的25%,依照县里的标准,贫困人口比例减少之后,享受的扶贫资源和项目也会随之变少,村庄通过合并的方式大大降低了贫困人口比例,桥村也被摘掉了扶贫工作重点村的帽子,从形式上来看实现了脱贫,但是从实际情况来看,贫困人口的生活状况依旧如同从前,不但没有大的改观而且通过合并享受到的扶贫救助措施相应减少,贫困依旧持续。

按照L县所在的S省规定,L县所在的地区,村庄撤并需达到全县总村(居)数的25%,2014年12月底L县村庄撤并比例已经达到36%,超额完成了省上的规定,但是据笔者调研发现,在被撤并的行政村中有90%的属于人口少、地处偏远、交通不便的扶贫工作重点村,这些村庄被其他村庄合并之后有70%的转化成了非贫困村,而在秦巴山区这样的集中连片贫困带,为什么政府热衷于村庄的合并?通过调研笔者发现,村庄的合并一方面是上级政府为了精简机构,节约行政成本,另一方面地方政府也想通过合并来减少当地的贫困村的数量,而使村庄的规模变大,从而将村庄合并之前主要投资于小型村庄的扶贫项目进而转投放到大型村庄,以用来打造亮点村和亮点扶贫项目,对于地方政府来说,这样不但有利于出政绩而且从形式上减少了贫困村的数量。由此可以看出,在扶贫开发过程中中央和地方在贫困治理方面仍存在一定的动力差。一方面,国家希望借助村组合并政策实现对基层社会的整合,加强国家对基层社会的管理;另一方面,基层县乡政府在推行合村并组的过程中缺乏动力^[12]。造成这种动力差的主要原因是在中央与地方委托——代理关系中,对于地方激励的不足所致。

这种合并带来的结果是,从形式上看,一些村庄从贫困村转化成了非贫困村,但是并没有实现贫困村和贫困人口真正意义的脱贫,地方政府这种追求政绩和急切摆脱贫困的做法为下一步精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核带来了一定的困难,为脱贫攻坚阶段的工作埋下了一定的隐患。

三、小结:兼论精准扶贫的制度供给侧改革

以撤乡并镇和村组合并为代表的新一轮基层政权建设有效提升了镇村一级的行政运行效率,避免了因人员冗余和机构庞大而造成的人浮于事和行政失灵现象的发生,对于基层政权建设将发挥一定的积极作用。但是,这一政策的实施也必须因地制宜、因村而论,且不可出现一概而论和一刀切现象。笔者认为,在脱贫攻坚阶段,村庄合并必须在尊重地方发展和充分考虑贫困状况的前提下逐步推进。从目前实施的情况来看,在一些人口较多、地势平坦、农村经济发展较好的非贫困地区,通过村庄合并确实降低了基层组织的行政运行成本,提升了村级组织的活力,有利于集中力量办大事。但是,从当前中国农村扶贫开发的实际情况来看,这一政策并不适合人口稀少、贫困面积大、居住分散的山区贫困地带,所以从脱贫攻坚阶段政策的适应性角度来看,村庄合并的政策设计初衷与当前的精准扶贫的指导思想存在一定的悖论。撤乡并镇以及村庄合并追求的是一种“大而全”的行政逻辑,而精准扶贫所要实现的是一种“小而精”的贫困治理机制,二者之间的冲突在一些贫困地区来看已经显得尤

为突出,村庄合并的政策设计初衷为脱贫攻坚阶段的精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核制造了一定的困难。

一言以蔽之,村庄合并与农村精准扶贫的制度设计悖论需要进一步推进精准扶贫的制度供给侧改革,从当前精准扶贫的制度设计来看,碎片化、条块化的治理格局仍然是困扰精准扶贫实施效果的主要障碍。在脱贫攻坚阶段,精准扶贫需要建立综合性的扶贫治理体系,而这一体系的建立需要在制度设计层面不断实现制度供给的规范化、协同化、理性化以及科学化,而要实现精准扶贫的制度供给侧的改革,既要在制度的横向设计方面做好协调、沟通与配合,更要在制度的纵向设计层面做好有效的衔接、互动和预测,其中制度的横向设计主要是在精准扶贫的过程中做好各个职能部门制度设计的协调与互补,做到各司其职,各尽其能,充分发挥各个职能部门在扶贫开发过程中有效作用,提升其参与扶贫开发的积极性。另外,在制度的纵向设计层面,主要是做好因制度变迁而给精准扶贫带来的困难,在制度设计层面要具备一定的前瞻性,避免因运动式治理而带来的非持续性,而实现这一目标也是整个学术界和扶贫职能部门需要下一步认真思考的问题。

参 考 文 献

- [1] 唐皇凤,冷笑非.村庄合并的政治、社会后果分析:以湖南省 AH 县为研究个案[J].社会主义研究,2010(6):91-96.
- [2] 闫向阳,李伟.村组合并后的村庄治理——苏北 Y 村个案研究[J].理论月刊,2005(11):183-185.
- [3] 林聚任.村庄合并与农村社区化发展[J].人文杂志,2012(1):160-164.
- [4] 罗义云.村庄规模与村级治理——对村组合并的考察[J].云南行政学院学报,2006(6):106-108.
- [5] 左停,杨雨鑫,钟玲.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.
- [6] 李博.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[J].北京社会科学,2016(3):106-112.
- [7] 王宇,李博,左停.精准扶贫的理论导向与实践逻辑——基于精细社会理论的视角[J].贵州社会科学,2016(5):156-161.
- [8] 黄承伟.论精准扶贫与国家扶贫治理体系建构[J].中国延安干部学院学报,2015(1):131-136.
- [9] 方劲.中国农村扶贫工作“内卷化”困境及其治理[J].社会建设,2014(2):84-94.
- [10] 周飞舟.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[J].社会学研究,2006(3):1-38,243.
- [11] 王小军.村庄合并后的治理难题——江西桃村、山村调查[J].中国乡村发现,2007(4):41-44.
- [12] 邢健.国家建设视角下的村庄合并政策研究[J].天津行政学院学报,2012(4):73-78.

(责任编辑:金会平)