

· 扶贫研究 ·

# “平民俘获”：纵向制约机制下 政策执行的意外后果

——基于 G 省 L 村精准扶贫案例的研究

方 珂 刘晓婷 蒋卓余

**内容提要：**精准扶贫政策的执行是纵向制约机制在公共事务治理领域的运用，体现了上级政府政策一统性与地方政府自由裁量权之间的制度张力。随着参与式扶贫理念的强化，贫困户被直接纳入到对基层扶贫人员工作绩效的评价体系之中，并被赋予更强的把握政策信息的能力。相关制度安排的本意是提高行政发包的效率。但是在政策执行的过程中，出现了部分贫困户利用指令性政策和“扶贫”话语对扶贫工作人员的约束，在政策一统性与自由裁量权之间的张力空间中谋取非正当利益的“平民俘获”现象。文章以 G 省 L 村为案例，分析了“平民俘获”问题产生的条件与实现过程，进而重构政策执行的纵向制约机制，为构建贫困治理的长效机制提供借鉴与思考。

**关键词：**精准扶贫 政策执行 纵向制约 平民俘获 反贫困长效机制

**中图分类号：**C913.7

**文献标识码：**A

**文章编号：**1003-3947(2021)02-0022-10

## 一、问题的提出

精准扶贫自 2013 年提出以来一直是我国贫困治理的核心战略。在党中央的部署下，中国的贫困治理在贫困人口数量减少和反贫困政策扩展方面取得令人瞩目的成就。截至 2020 年 11 月，全国 832 个贫困县全部脱贫。同时，贫困治理机制也得到相应完善。以扶贫政策的执行为例，基层干部利用政策执行权力和政策信息来源方面的绝对优势谋取不正当利益的“精英俘获”现象曾是制约政策瞄准的重要因素。但是，随着村级治理机制的完善、信息公开制度的健全、参与式扶贫以及家庭经济状况核对系统的推广，“精英俘获”问题得到部分解决，集中体现在低保“错保率”明显下降这一重要进步（关信平，2019）。

自脱贫攻坚进入决战决胜阶段起，相关研究开始转向对扶贫治理过程的实践反思和经验总结。特别是随着绝对贫困问题的逐步解决，如何激发贫困群体内生动力的问题逐渐成为焦点。“贫困户借牛套取国家扶贫补贴款”<sup>①</sup>，“贫困户躺在政策上不劳而获，形成新的干群矛盾”<sup>②</sup>，“收入我能脱贫，但房子我

**作者简介：**方珂，浙江大学公共管理学院博士研究生。刘晓婷（通讯作者），浙江大学公共管理学院副教授，浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员。蒋卓余，浙江大学公共管理学院博士研究生。

**基金项目：**国家社会科学基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论与政策研究”（项目编号：13&ZD163）；国家社会科学基金重大项目“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”（项目编号：15ZDA050）。

**致谢：**在论文写作过程中，作者先后得到曹正汉教授、岳经纶教授、万国威副教授、侯斌博士、李琴博士、张晓鸣博士等师友的批评指正，谨此一并致谢。同时，感谢匿名审稿人的批评指正。文责自负。

① “活在表格里的牛”，[http://news.youth.cn/jsxw/201911/t20191112\\_12117544.htm](http://news.youth.cn/jsxw/201911/t20191112_12117544.htm)。

② “懒汉躺在政策上不劳而获，绝不能迁就”，[http://guancha.gmw.cn/2019-02/28/content\\_32582477.htm](http://guancha.gmw.cn/2019-02/28/content_32582477.htm)。

住不进去,我就不会签字认可,就脱不了贫,就是要把你搞下岗”<sup>①</sup>,诸如此类报道频现于主流媒体。同时,该问题也得到中央决策层的关注。国务院扶贫办、中央组织部、中央宣传部等13部门联合发布《关于开展扶贫扶志行动的意见》,强调从改进帮扶方式入手,杜绝“保姆式”扶贫和政策“养懒汉”的现象。这些现象指向了同一个现实问题,即部分贫困户利用扶贫政策进行不正当谋利。区别于以往讨论强势群体利用政策进行谋利的“精英俘获”现象,作为弱势群体的部分贫困户反而成为获利主体。借鉴“精英俘获”的概念,本研究将这一现象界定为“平民俘获”。

由于城乡、区域之间存在较大的经济差距,中国的贫困治理一直沿用纵向制约机制,很早就有“分权”传统。在精准扶贫政策推行以来,不论是中央政府对于扶贫政策框架的制定,还是各级地方政府对于扶贫政策的执行,都体现了逐级发包的特点。然而,纵向制约机制下的扶贫政策执行在展示这一治理框架强大的资源动员能力和较高的行政效率时,也遇到相应问题。其中,随着参与式扶贫理念的改进,扶贫政策在地化的情境发生新变化,“平民俘获”问题凸显,需要引起更多关注。在后扶贫时代,建立公民权利与义务之间的平衡机制,将是反贫困长效机制形成的关键环节。

总体而言,中国的扶贫实践是在纵向制约框架下进行的,对于“平民俘获”现象的分析,需要回归到对扶贫政策在纵向制约机制下执行过程的观察和剖析。文章基于G省L村的案例资料,分析扶贫政策的执行过程,回答“平民俘获”的现象为何以及如何在这一组织机制下形成这一问题。具体而言,本研究将集中解释以下问题:(1)纵向制约机制在扶贫场域中呈现出什么特征和变化?(2)这些特征和变化何以引致“平民俘获”现象?(3)“平民俘获”在纵向制约机制下的表现形式是什么?

## 二、从“精英俘获”到“平民俘获”:纵向制约机制的延展

### (一) 纵向制约机制:从国家治理到精准扶贫

中国的国家治理机制通过行政层面的地方分权,使得政府内部上下级之间形成“行政发包”的纵向关系,进而提升治理效率(周黎安,2014)。这种上下分权的体制具有两个特征。首先,上级政府围绕公共事务治理提出政策目标和指令性指标,并通过对各乡镇和职能部门提出各种任务和考核指标激励基层行政人员(荣敬本,2013)。其次,地方政府在政策执行在地化的过程中被赋予“转译”中央决策的权限以及一定的自由裁量空间(吕方、梅琳,2017)。纵向制约机制下的政策执行面临着政策一统性与执行灵活性的组织悖论,并成为地方政府变通性执行的组织基础(周雪光,2008)。曹正汉(2011)从降低治理风险的视角提出中国“上下分治”的治理体制,认为只要不违背上级政府制定的大政方针,地方政府就可以因地制宜灵活处置辖区内的民众事务。

精准扶贫政策的执行过程是纵向制约机制的应用场域,上级政府负责政策制定和绩效考核,地方政府负责从基础设施、产业发展、社区整合等多个维度对贫困问题进行综合治理(吕方、梅琳,2017)。李振等(2020)用“条块并举”的概念阐述扶贫领域的多级发包关系,即中央到地方的各层级政府在“条条维度”自上而下地出台工作计划,国务院扶贫开发领导小组和各层级扶贫办在“条条维度”自上而下地发布工作任务以多元化的考核指标。各级政府围绕扶贫任务形成一个逐级发包的纵向制约框架。

### (二) 纵向制约机制与“精英俘获”

公共资源分配是社会政策评估的核心问题。但是,在政策执行过程中,资源配置存在瞄准偏差问题,而“俘获”是解释瞄准偏差的重要视角。经典文献已经围绕“精英俘获”现象展开广泛讨论,指出享有权力优势地位的少数精英能够通过操控信息限制他人参与占有公共资源(Conning & Kevane, 2002)。或者说,在公权力缺乏有效监督的情况下,具有一定社会关系资源的强势群体,可能会利用公职人员政策执行的“权宜之便”进行寻租,获取不正当利益(蒋俊明,2013)。该理论也被广泛运用于分析中国早

<sup>①</sup> “扶贫工作如何避免养懒汉”,[http://www.xinhuanet.com/legal/2017-01/13/c\\_129444679.htm](http://www.xinhuanet.com/legal/2017-01/13/c_129444679.htm)。

期的扶贫实践,认为“精英俘获”的产生与精英群体掌握扶贫资源的发言权、实施权和处分权,更容易接触到扶贫资源有关(邢成举、李小云,2013)。

究其原因,“精英俘获”现象与纵向制约机制密切相关。在传统治理情境下,基层政府掌握地方信息,而上级政府对地方事务的了解依赖基层提供信息。因而,依靠信息优势,基层政府实际上具有与上级政府进行博弈的能力。同时,在逐级发包的过程中,政策信息和政策资源也依靠纵向制约体制逐级传递,基层政府垄断着辖域内的政策资源,并对资源分配的数量和性质有着相当大的自由裁量权(叶娟丽、马骏,2003)。对所辖居民而言,基层政府扮演着治理者的角色,能够通过资源分配的自由裁量权影响福利和权益的投递,对居民进行奖惩(韩志明,2013)。

由此,在经典情境下,基层政府一方面在科层组织内部具有上下博弈的能力,另一方面则在资源配置过程中具有一定的自由裁量权。掌握社会经济地位优势的社区精英,可以凭借所具有的社会资本来谋取有利于自身的福利政策,形成“精英俘获”(胡联、汪三贵,2017)。

### (三) 民众参与和纵向制约机制的延展

对于“精英俘获”的上述组织学分析是在纵向制约机制的传统假设下进行的。在该假设下,政策执行过程的研究局限在科层组织内部(王诗宗、杨帆,2018),以科层组织为界,目标群体则被动地接受基层政府传递的资源与信息。但是,这一机制将政策执行主体(政府)与政策对象(民众)割裂开来,可能导致政策理念和政策目标的断裂和政策执行的失效(薛立强、杨书文,2016)。以扶贫政策执行为例,单向度的科层制扶贫以及将目标群体视为“他者”的导向,会产生“群众缺席”,制约扶贫成效(吴新叶,2018)。

事实上,政策从设计到实施的过程,都是政策设计者与目标群体互动的实践过程,政策的实际效果是这一互动关系和过程的产物(毕向阳,2005)。随着治理边界向政府组织外逐渐延展以及政策执行对民众需求重视程度的逐渐提升,民众参与的范围和需求也在逐渐扩展(Bryson et al., 2014)。随着政策实践的推进,目标群体主体地位得到强化,民众参与的元素开始被纳入政策执行研究的视野,目标群体行为与制度预期之间的遵从性成为政策有效执行的条件(Sabatier & Mazmanian, 1979)。由此,除了“中央与地方关系”的逻辑,纵向制约机制下的政策执行也涉及“国家与民众关系”的视角,即政策执行主体与政策目标群体之间的关系问题(王诗宗、杨帆,2018)。扶贫场域的政策执行也已在具体实施过程中融入诸多民众参与的元素(许汉泽、李小云,2019)。

同时,政策执行环境也在变化。民众参与理念强化意味着政策信息公开化,与政策执行具有利益关系的普通民众可以获得更多相关信息,参与政策执行过程(胡宁生,1999)。这种变化改变了经典情境中上下互动的治理逻辑。首先,政策信息公开化使基层政府不能依靠信息优势奖惩普通民众,制约了其自由裁量权的发挥。其次,民众在参与政策执行过程的同时也开始具有与政策执行者互动和谈判的空间。在政策手段模糊和政策执行刚性不强的背景下,这种空间为民众创造了博弈的条件(丁煌、定明捷,2010)。

由此,公共组织成员和外部民众之间可能形成复杂的关系模式,前者必须考虑民众对政策措施的反应(黑尧,2004)。不过,民众参与也存在需要解决的具体问题。在一些情境下,民众拥有的博弈空间和纵向制约机制的延展成为诱致政策执行变通的重要原因。而当政策执行的偏移与普通民众的非正当谋利行为联系起来的时候,纵向制约机制下的寻租主体就可能从“社区精英”转换为普通民众。研究者可以借鉴“精英俘获”的理论路径,分析普通民众在政策执行过程中的寻租现象。

综上所述,纵向制约机制下的扶贫政策执行,展现了政策执行研究从“中央与地方关系”到“国家与民众关系”的视角延伸,以及民众参与政策执行从“精英俘获”到“平民俘获”的议题延展。但是这些扩展性的探索还未形成足够的理论建构。一方面,组织学的经典文献依然将纵向制约机制下的政策执行研究聚焦于科层组织内部,相对忽视民众参与和政策执行的关系问题。另一方面,虽然扶贫政策执行过程中的民众参与得到了强化,民众参与和政策执行之间的互动问题也逐渐显现,但是除了围绕强势群体寻租的“精英俘获”,相关讨论还较为有限,并没有与组织学文献形成足够对话。因此,本研究以扶贫政

策执行为例,以参与式扶贫给既有纵向制约机制带来的新变化为背景,观察普通民众与政策执行主体之间的互动过程,并聚焦于讨论普通民众在此过程中进行寻租的“平民俘获”现象,从而分析纵向制约机制的新情境与新问题,拓展政策执行研究的视野。

### 三、研究方法 with 案例选择

“平民俘获”是一个尚未被充分理解的现象,本研究选取启发性单案例研究方法(罗伯特·K. 殷, 2017),目标是通过扶贫政策在纵向制约机制下的执行和互动过程,分析和解释普通民众利用政策执行的内在张力进行非正当谋利的“平民俘获”现象。目前,学界对于纵向制约机制下政策执行的分析还聚焦于科层体制内部的上下互动问题,尚没有围绕“国家与民众关系”进行深入讨论。

文章选取的 L 村位于西南地区的 G 省,属于脱贫攻坚重点地区。该村辖有人口 1350 户,约 6200 人。2018 年人均年收入约 3000 元,2014 年认定的建档立卡贫困户 153 户,是所在县的贫困村。该村的主要经济收入来源为柠檬和百香果种植业。虽然没有一个村庄可以代表一个省,更不用说整个中国农村(Li & Walker, 2018),但是 L 村在许多方面都体现了贫困村的特质,并反映出脱贫攻坚工作的典型特征。

首先,L 村的扶贫工作体现逐级发包的特点。G 省政府作为扶贫任务的承包者,制定和规划本省的脱贫计划和考核目标,并将扶贫任务逐级分包给市、县两级扶贫办。后者又将任务转包给帮扶单位和村委会。自 2015 年起,县政府开始加强该村扶贫工作,并派驻扶贫人员。目前,L 村的扶贫工作人员主要包括村委会原有的 11 名工作人员和 3 名从县级单位派驻的扶贫干部(其中一名为驻村扶贫队长)。同时,省市县扶贫办在向基层下达工作任务的同时,也通过明察暗访、工作报表等方式对工作进行考核。其次,L 村的扶贫工作具有统一的脱贫标准。L 村主要遵循 G 省“八有一超”的标准,对达标情况进行考核,即要求达到有稳定收入来源且吃穿不愁、有住房保障、有基本医疗保障、有义务教育保障、有安全饮水、有路通村屯、有用电、有电视看和年人均纯收入稳定超过国家扶贫标准。最后,L 村扶贫政策执行过程也突出“参与式扶贫”的理念。L 村明确对贫困户脱贫采取“双认定”的办法,即户主和验收工作队员、帮扶责任人双方签名确认。由此,该案例较好地契合研究问题。

根据“三角检验”原则,本研究通过多种渠道搜集证据。首先,从 2018 年 6 月开始对驻村干部进行追踪访谈,搜集案例资料。截至 2020 年 9 月,完成对 L 村驻村扶贫队长的五轮访谈(2018 年 6 月、2018 年 10 月、2019 年 1 月、2019 年 11 月和 2020 年 9 月),每次访谈时间约为 60 分钟;在 2020 年 9 月对 L 村的第一书记进行电话访谈,访谈时间为 47 分钟;同时,也对 L 村同省份的其他扶贫干部进行在线访谈,每次访谈时间约为 30 分钟。其次,研究团队搜集了部分政策文本和统计图表,对 L 村所在县市的政府网站和扶贫开发办公室网站进行持续关注,挖掘相关的政策信息和新闻报道。基于此,本研究获取了所需资料。

### 四、“平民俘获”产生的条件:纵向制约机制的新内涵

L 村扶贫政策执行的组织架构体现纵向制约机制的典型特征,即地方政府承接上级政府的发包,上级政府则运用数字指标和明察暗访等手段对地方政府治理绩效进行考核。但不同于经典情境下基层行政人员比上级政府更为熟悉地方信息,同时借助资源优势约束治理对象行为的特征,扶贫场域中的纵向制约机制也发生一定变化。上级政府委派的考核小组更加了解基层信息,贫困户也具有更多的信息渠道和影响基层扶贫人员的手段。这些变化本意是为提高治理效率,却也为“平民俘获”提供条件。

#### (一) 不变的目标责任制和制度张力

严厉的目标责任制是纵向制约机制的重要载体。为提高发包效率,上级政府在下达任务的过程中往往夹带硬性指标和政治压力,而下级政府则对相关数字指标承担行政责任(周黎安,2014)。扶贫场域中同样存在“刚性”的指令性指标,需要基层扶贫人员尽力完成。在 L 村,上级政府对扶贫工作的考

核主要遵照“八有一超”标准。其中,“贫困户必须参加医疗保险、贫困村必须通公路”是硬性指标。政策要求贫困户全员参加基本医疗保险,规定“贫困户有一个家庭成员不参加基本医疗保险,该户不得脱贫;贫困村有一户的成员没参加基本医疗保险,该村不能脱贫”。

在纵向制约机制下,与目标责任制相匹配的治理手段是不定期考核和督查机制。精准扶贫工作自启动之初就寄托着中央政府的希望,在指定期限内完成脱贫任务是“自上而下”的目标。为了督促这一工作的有效推进,上级政府通过考核和暗访进行监督。在L村,上级政府的扶贫办和纪委等部门不定期派工作人员对扶贫工作进行实地考察。基层扶贫人员一旦没完成工作任务,就会面临被问责的风险。

6月份地区的人来村里对未脱贫15户进行了专项检查,7月份隔壁县来了一次交叉检查。根据交叉检查出现的问题,市里面专门有人来暗访,来的时候不会让我们知道。(访谈资料:20200914GX)

不过,由于中国区域众多,贫困状况因地域而异,基层治理情境千差万别,有效的治理手段也各不相同。为应对治理情境的差异性,提高灵活处置辖区内民众事务的能力,基层政府在政策执行过程中具有自由裁量权。地方政府可以在大政方针和指令性指标的约束下,“转译”中央决策并自由选择政策手段。在L村,基层扶贫人员的自由裁量权依然存在,不过目标仍旧是完成约束性指标。例如,扶贫干部称:

对于这笔扶贫款的用途,上级文件给了很多选择。不过,为了完成“八有一超”中“有贫困户的地方必须通公路”的硬性指标,这笔钱大多数都是用来修路的。(访谈资料:20190105GX)

此外,新要素和新情境也开始出现,使纵向制约机制的实际运作体现出新特征,集中表现为民众参与和获取信息能力的变化。

## (二) 变化的民众参与和信息能力

随着精准扶贫的推进,政策本身和具体实施过程都融入了民众参与的元素,原有单向度“自上而下”的政策执行框架逐渐发生变化。在经典情境下,纵向制约机制聚焦于上下级政府间多级发包的行政关系,是在政府体系内部进行的,民众很大程度上被视为消极的、被动的对象而存在。然而,在扶贫政策执行的过程中,帮扶手册的填写和扶贫工作的考察都涉及贫困户的直接参与,贫困户实际上被纳入对政策执行效果的考核监督中。因而,相对于一般情境,扶贫场域中的民众参与更加普遍,使得参与绩效考核的主体延展到政府体系之外。这种变化的一个直接结果是民众反馈对基层扶贫人员绩效的影响增强。在L村,贫困户具有直接向上级政府反馈意见的渠道,而他们的意见与基层扶贫人员的绩效直接挂钩。

帮扶手册需要贫困户签字。另外,省和市里的扶贫办也经常来村里进行暗访。督察组来了就会直接去贫困户家中,问一些具体问题,比如扶贫干部有没有去关心他们。如果贫困户在暗访的时候说工作人员没有去看望过他,那么结对的工作人员是要被问责的。(访谈资料:20180607GX)

此外,基层扶贫人员和贫困户之间掌握信息的相对能力也在发生变化。在经典情境下,由于治理信息深受地方社会情境的影响,并且政策信息在科层组织内部“自上而下”地传递,基层政府相对于上级政府和治理对象都具有信息优势。此时,政策执行人员可以通过将信息提供给部分治理对象或隐瞒,从而对后者进行奖惩和约束。但在扶贫场域中,基层扶贫人员与贫困户之间的相对信息能力发生变化。一方面,贫困户掌握政策信息的渠道增加,打破了基层扶贫人员对信息的垄断。按照G省“政策宣传到村到户”的统一部署,各镇各单位、各贫困村的第一书记、扶贫工作队员和帮扶联系人都被要求向贫困户面对面讲解精准扶贫政策。L村的扶贫干部称:

县里从机关工作人员中给每户都派了一对一帮扶人。经过培训之后,他们要入户进行扶贫政策宣讲。当然,扶贫干部自己也要入户宣传。所以,贫困户对于相关政策是很清楚的。(访谈资料:20180607GX)

另一方面,基层扶贫人员对贫困户相关信息的掌握能力依然遭受客观限制。即便地方政府开始运用入户调查、大数据、第三方评估等手段加强对贫困户家庭信息的核查,普遍存在的非正式收入、隐性收

人依然无法被制度化的技术手段识别。在L村,贫困户收入信息的核查和统计是扶贫政策瞄准和绩效评估的基础,但是这在实践中常常很难实现。在某些情况下,这些无法被技术手段核实的信息资源,甚至成为部分贫困户“要挟”基层扶贫人员的筹码。L村的扶贫干部表达了这样的苦恼:

贫困户的收入信息表格需要对方签字,如果“填高”了,他就不签字。比如有户户主是干建筑工的,但他说自己一个月的收入就300块。300块!!!你信吗?可是人家硬是说就是这么多。由于他们这种收入都是日结和现金支付的,根本就没有办法证明他说谎。(访谈资料:20181009GX)

可见,在扶贫场域中,纵向制约机制既延续上下级政府间的行政发包关系和目标责任制,同时也将贫困户直接纳入到对基层扶贫人员工作绩效的评价体系中,并强化对贫困人口的政策信息宣传工作。客观上,让贫困户直接参与对政策执行效果的评价,可以使贫困户成为监督和约束扶贫人员的主体,强化对扶贫人员工作的监督;对贫困户进行政策宣传也可以提高政策知晓度,提升治理效率。然而,在扶贫政策逐步扩展、贫困户基本权利日益强化的同时,政府相应的福利治理能力却没有得到足够提升。这些因素综合在一起,使扶贫场域中纵向制约机制的现实基础发生微妙变化,成为催生“平民俘获”的条件。

## 五、“平民俘获”的具体表现

随着精准扶贫的推进和参与式扶贫理念的强化,扶贫场域中的权利和地位关系发生了变化。在扶贫话语下,贫困户脱贫是一项“刚性”的政治任务,“八有一超”的标准是扶贫资源配置的首要导向,而“政策宣传到村到户”的统一部署则打破了政策执行者的信息优势。由此,贫困户的权利和地位得到强化,并在“普通民众与政策执行者”的关系中掌握更多谈判空间。在公共治理能力增长与福利权利扩展不匹配,特别是对于福利权利的约束机制不完善的背景下,部分贫困户利用扶贫政策进行不正当谋利的现象开始出现,即本文所界定的“平民俘获”。L村的案例可以呈现其表现形式。

### (一) 施压“平民俘获”的资本

“平民俘获”的资本与扶贫政策在纵向制约机制下的执行过程密切相关。贫困户进行不正当谋利的起点是借助政策对基层扶贫人员施压。在L村,由于贫困户“年人均纯收入稳定超过国家扶贫标准”是脱贫的硬性指标,基层扶贫人员必须想尽办法帮助贫困户增收,并在得到贫困户的签字确认后向上级政府汇报成果。但是,收入信息掌握在贫困户手中,基层政府缺乏准确核查贫困户收入的手段,且相关表格需要贫困户签字确认,因而贫困户掌握影响基层扶贫人员工作目标实现的主动权。L村的扶贫干部表达了这样的苦恼:

问题在于贫困户说谎了也难以甄别。比如说收入核查,因为很多工地都是日结,根本不经银行,所以没法通过银行系统核查。这样一来,贫困户就会要求你按照他自己说的填报。要是收入填高了,人家看到直接不签字,到时候督察组下来又问责你。(访谈资料:20181009GX)

可见,难以甄别的收入成为部分贫困户谋取不正当收益的信息优势。而它之所以能够转换为向基层扶贫人员施压的资本,还与压力型体制下的问责压力和参与式扶贫下的政策宣传有关。一方面,贫困户脱贫和“八有一超”标准的实现是必须完成的政治任务。一旦这项指标无法及时完成,基层扶贫人员就会面临被问责的风险。另一方面,得益于“政策宣传到村到户”,贫困户越来越了解政策信息。在L村,贫困户对于扶贫政策的细节(包括扶贫工作人员的考核目标)非常清楚,并且他们在考查组面前对基层扶贫人员的评价会直接影响上级政府对后者的问责。L村扶贫干部说:

他们也很清楚政策。他知道,“我不参加医保,你就不能完成任务;我在考查组面前说你不关心我,你就得被问责”。(访谈资料:20180607GX)

总之,“八有一超”标准和贫困户脱贫是关系到基层扶贫人员工作绩效的“刚性”指标。基层扶贫人员面临被问责的压力。同时,贫困户也获得影响基层扶贫人员指标达成和问责回避的能力。这种安排本是为提高贫困户的主体地位,但部分贫困户把它当做向基层扶贫人员施压的砝码。

## (二) 谋利“平民俘获”的具体表现

扶贫政策执行延续纵向制约机制中“政策一统性”与“自由裁量权”之间的制度张力。不同的是,扶贫政策宣讲和政策供给是政治任务,是无法由基层扶贫人员根据贫困户特征而实施奖惩的“刚性”资源。相反,贫困户则具有更多的施压资本。由此,政策供给的制度张力没有改变,而博弈双方的权利地位则发生了微妙变化。基层扶贫人员不再能够利用资源和信息优势来约束贫困户,而部分贫困户却通过对基层扶贫人员施压来谋取不正当利益。“平民俘获”的谋利行为体现为“占便宜”和“共谋”两种形式。

### 1. 占便宜

贫困户的参与、配合和反馈与基层扶贫人员的工作绩效直接相关,是后者满足“政策一统性”的必要条件。由于脱贫是一项政治任务,基层扶贫人员不具备运用信息和资源优势约束贫困户的条件。因而,虽然基层扶贫人员具有灵活运用扶贫政策的“自由裁量权”,但是在执行过程中,“自由裁量权”实际失去了约束贫困户行为的功能。不过,“政策一统性”与“自由裁量权”之间的张力空间却可以被部分贫困户“俘获”为不正当谋利的空间。在L村,“八有一超”是考核基层扶贫人员工作绩效的指标,而基层扶贫人员在危房改造等具体政策工具的使用方面具有“自由裁量权”,二者之间体现制度张力。在此背景下,部分贫困户以配合指令性政策为条件来争夺其他政策优惠,要求基层扶贫人员在自由裁量空间中为自己谋利,从而在政策执行过程中“占便宜”。L村的扶贫干部描述了这样的情景:

“八有一超”要求贫困户的所有人都参加医疗保险。但是现实就是有些真的没钱交,然后有些人就是有钱也不交。我们去做工作的时候,他们就说要把危房改造名额给他,不然就不买。(访谈资料:20180607GX)

### 2. 共谋

如果说“占便宜”的机制只是通过在自由裁量空间中争取政策优惠进行谋利,那么“共谋”机制则将谋利对象扩展到政策允许的范围外。在部分情境下,即便扶贫人员将政策优惠全部给到,贫困户也依然无法满足。L村有这样的案例:

贫困户脱贫的硬性指标包括有住房保障。对此,我们有个危房改造政策,补贴大概是5万元。但是有个贫困户在建房的时候就一直给村干部提要求。钢筋要18毫米以上的,房子基础要6条柱子(商品房都没那么大),反正我一个人抱不拢,水泥必须用商品浆,沙子必须用河沙,门必须订做……最后108平方米的房子村干部付了13万元,补贴完还差8万元,他自己出了2.5万元后就说没钱了,不愿意还。但是没办法,今年要全面脱贫,不帮他建好房子,他就住危房,就没法脱贫。(访谈资料:20200913GX)

虽然这类行为无法通过正常的政策供给来满足,但是如果发生贫困户在督查组面前“说坏话”或者不配合脱贫的情形,基层扶贫人员依然面临着问责风险。在政策执行过程中,督查组不定期对贫困户家庭进行走访,并且将反馈和评价与基层扶贫人员工作绩效相联系。其本意是为推动扶贫工作,但部分贫困户要求扶贫人员“自掏腰包”来换取“好话”,而扶贫人员“送温暖”与贫困户“说好话”之间甚至也形成了一种利益互换式的“共谋”机制。例如,基层扶贫人员定期走访贫困户是既定的工作内容,而后者在帮扶手册上的签字以及在督查组面前的反馈则是检验这项工作进展情况的重要依据。但是,部分贫困户以签字和“说好话”为条件向基层扶贫人员“索要好处”。L村的扶贫干部指出:

有些贫困户,你不买点东西去探望他,他在帮扶手册上就不给你签字。有的贫困户就说,不给他几百块钱,他就不帮你签字。就是一句话,不满足他的要求就不配合你。为了防止有些贫困户在检查组面前说帮扶人一次都没有来看过他,帮扶人不光得去走访贫困户(工作内容),有的还得自己掏腰包给贫困户“送礼物”啊。这个钱是自己掏腰包的,送点牛奶、水果啊,而且基本上去一次就要给,一个月一次。(访谈资料:20181009GX)

又如:

我帮扶的那户,从来不交医保,即使后面政府有报销也不交。但是贫困户有医保是脱贫的硬指标



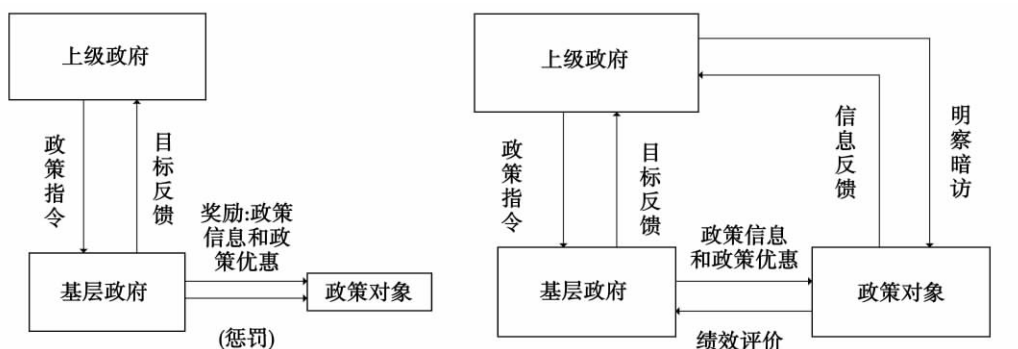
啊。那户 10 个人,每年 250 元每人的医保,我连续给交了两年。(访谈资料:20180607GX)

实际上,不论是贫困户以配合指令性政策为条件来争取政策优惠的“占便宜”行为,还是贫困户以签字和“说好话”为条件来换取好处的“共谋”行为,都延续了“平民俘获”的根本逻辑,即在基层扶贫人员不能运用“自由裁量权”对目标群体进行约束的情境下,“政策一统性”与“自由裁量权”之间的张力空间反而为部分贫困户不正当谋利提供了空间。

## 六、总结与讨论

纵向制约机制的初衷是通过加强对地方官员的考核来降低风险。但基于对 L 村扶贫案例的分析,文章发现纵向制约机制在扶贫场域中产生新变化,“平民俘获”成为一种意外后果。“平民俘获”现象的产生与纵向制约机制下政策执行的特点密切相关。其一,严格的目标责任制以及“政策一统性”与“自由裁量权”之间的制度张力,原本是为提高行政发包的效率,但同时也给“平民俘获”提供了空间。其二,参与式扶贫将民众纳入对基层扶贫人员工作的考核体系中,并强调政策信息的宣传,冲击了原有纵向制约机制的制度逻辑,但也为“平民俘获”提供了条件。其三,部分贫困户运用上级政府指令性政策与地方政府自由裁量权之间的制度张力,以配合完成刚性指标为“条件”进行不正当谋利,最终形成“平民俘获”的现象。

因此,文章基于对“平民俘获”的分析重新建构纵向制约机制的新内涵(见图 1)。左图中上级政府的权力大于基层政府,而基层政府制约政策对象。这是传统情境下的力量对比。基层政府自由裁量权的一个体现是在政策执行的过程中对政策对象奖惩并施。这也是“精英俘获”发生的条件。右图中上级政府的权力大于基层政府,但政策对象的力量明显增强。这是“平民俘获”发生时的情境。在这一情境下,民生话语的强化提升了公民权的保障程度,基层政府扶贫政策的递送成为刚性的“政治任务”。同时,由于上级政府通过明察暗访、填写扶贫手册等手段赋予政策对象对基层政府进行绩效评价的权利,政策对象和基层政府之间的力量对比形成了一个此消彼长的过程。新模型在传统的纵向制约机制模型基础上增加了扶贫对象与上级政府之间直接沟通和信息反馈机制,扶贫对象的满意度成为基层政府绩效评价的重要指标,扶贫对象构成了基层政府和基层扶贫人员权力约束的新主体。



图表来源: 作者自制。

图 1: “平民俘获”对纵向制约机制的重构

“平民俘获”也对贫困治理的长效机制构成了挑战。一方面,部分贫困户借用政策压力进行不正当谋利,冲击了公共资源正常的分配逻辑,给基层政府和扶贫人员带来了额外“压力”。另一方面,“平民俘获”在一定程度上也会滋生了部分贫困户的“依赖”心理,从而制约贫困治理的良性发展。随着反贫困工作的推进和社会保障制度的完善,绝对贫困问题已被根除,但是“包办式”与“保姆式”的扶贫模式,以及贫困群体将个人问题社会化并依赖政策的问题也逐渐引起反思。贫困治理也应当强调贫困群体自身的责任与能动性,增强后者的内生动力,建立反贫困长效机制。此外,在政策执行过程中,民众对基层



工作人员的评价与后者的考核直接相关,但是相关治理体系建设则相对滞后。上级政府和地方治理情境之间依然存在信息不对称的问题。在一些极端情况下,“平民俘获”现象甚至也可能使基层扶贫人员遭受冤屈,挫败其工作积极性。

“平民俘获”现象是在国家“扶贫”话语和扶贫政策扩展的背景下出现的。在“十三五”时期,社会政策围绕基本民生和“底层福利”集中发力,推出“精准扶贫”和“健康中国”等一系列战略部署,拓展普通民众的福利权利。民生话语和福利权利的强化,为普通民众参与社会政策执行过程提供了更多空间,从而使原有单向度“自上而下”的政策执行框架发生了变化。但是,现有政策对福利对象义务和约束的制度设计以及针对基层行政人员的考核和容错制度建设相对滞后。特别是政策关注点还较少涉及民众的“义务”,对“权利—义务”平衡的关注较少。在此背景下,原有纵向制约机制内的制度张力有可能会被部分民众俘获,从而形成后者以配合完成刚性指标为“条件”进行谋利的“平民俘获”问题。这一问题实际上是部分民众利用政策进行寻租的行为,可能对社会福利和贫困治理的长效机制构成威胁。

总的来说,“平民俘获”引发关于新治理情境下政策执行过程的思考。既有纵向制约机制研究围绕各级政府内部的发包、转包和承包关系进行,更多涉及政策执行在政府体系中的“上下互动”问题,其背景是普通民众在较长时间内对政治事务的参与不足。但是,当下的公共治理是在信息充分通畅的情境下进行的。以扶贫政策执行为例,参与式扶贫理念带来政策信息的透明化和政府绩效评价的多元化。为此,“十四五”时期的政策设计和治理研究需要关注治理情境的新变化,推进相应制度建设和完善,规避“平民俘获”这样的非本意后果。例如,可以在强化民生保障政策供给的同时,建立基层行政人员的尽职免责机制,对已按规定履行职责、因非主观原因出现偏差的行政人员,开放尽职免责的申请渠道。

需要说明的是,文章并不否定纵向制约机制在扶贫实践中的作用和贡献,它讨论的是精准扶贫给纵向制约机制下的社会政策执行所带来的新情境和新变化。受制于访谈资料,文章尚没有对现象背后的政策过程进行更深入的分析,只是围绕部分贫困户利用制度张力进行不正当谋利的切口提出一个新问题。精准扶贫是中国社会政策领域中的一次新的大型实践,带来了许多可供研究的经验现象。这就需要我们探讨新情境对既有研究的挑战,以回应新的治理问题。

#### 参考文献:

- 毕向阳,2005 “制度与参与:下岗失业人员缴纳基本养老保险行为研究”,《社会学研究》,2005,2: 103—131。
- 曹正汉,2011 “中国上下分治的治理体制及其稳定机制”,《社会学研究》,2011,1: 1—40。
- 丁煌、定明捷,2010 “政策执行过程中政府与公众的谈判行为分析——非对称权力结构的视角”,《探索与争鸣》,2010,7: 34—38。
- 关信平,2019 “新时代中国城市最低生活保障制度优化路径:提升标准与精准识别”,《社会保障评论》,2019,1: 131—140。
- 韩志明,2013 “街头行政:概念建构、理论维度与现实指向”,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2013,3: 35—40。
- 胡联、汪三贵,2017 “我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗”,《管理世界》,2017,1: 89—98。
- 胡宁生,1999 “公共政策执行中公众参与分析”,《中国行政管理》,1999,12: 51—54。
- 蒋俊明,2013 “利益协调视域下公众参与型公共政策机制建构”,《政治学研究》,2013,2: 29—36。
- 李振、王浩孙、孙宇飞等,2020 “条块并举”发包制下的基层治理——以T区乡镇政府的精准扶贫工作为例,《公共行政评论》,2020,3: 102—117。
- 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》,2017,3: 144—168。
- 荣敬本,2013 “‘压力型体制’研究的回顾”,《经济社会体制比较》,2013,6: 1—3。
- 王诗宗、杨帆,2018 “基层政策执行中的调适性社会动员:行政控制与多元参与”,《中国社会科学》,2018,11: 135—155。
- 吴新叶,2018 “实施精准扶贫政策需要‘上下互动’——与许汉泽、李小云商榷”,《探索与争鸣》,2018,8: 54—59。
- 邢成举、李小云,2013 “精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究”,《中国行政管理》,2013,9: 109—113。

- 许汉泽、李小龙,2019 “‘行政治理扶贫’与反贫困的中国方案——回应吴新叶教授”,《探索与争鸣》,2019,3: 58—66。
- 薛立强、杨书文,2016 “论政策执行的‘断裂带’及其作用机制——以‘节能家电补贴推广政策’为例”,《公共管理学报》,2016,1: 55—64。
- 叶娟丽、马骏,2003 “公共行政中的街头官僚理论”,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2003,5: 612—618。
- 周黎安,2014 “行政发包制”,《社会》,2014,6: 1—38。
- 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》,2008,6: 1—21。
- 罗伯特·K. 殷,2017 《案例研究: 设计与方法》,周海涛、史少杰译,重庆: 重庆大学出版社。
- 米切尔·黑尧,2004 《现代国家的政策过程》,赵成根译,北京: 中国青年出版社。
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, and L. Bloomberg, 2014. “Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management.” *Public Administration Review*. 74(4): 445—456.
- Conning, J., and M. Kevane, 2002. “Community-based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review.” *World Development*. 30(3): 375—394.
- Li, M., and R. Walker, 2018. “Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China.” *Social Policy & Administration*. 52(3): 771—789.
- Sabatier, P., and D. Mazmanian, 1979. “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives.” *Policy Analysis*. 5(4): 481—504.

## “Civilian Capture”: The Unintended Consequences of Policy Implementation under the Longitude Restriction Mechanism: A Case Study on Targeted Poverty Alleviation in L Village of G Province

Fang Ke, Liu Xiaoting & Jiang Zhuoyu  
(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou)

**Abstract:** Targeted poverty alleviation policies are implemented under the model of the longitude restriction mechanism, which demonstrates the institutional tension between policy consistency and discretion. With the strengthening of the participatory poverty alleviation concept, the poor groups are given access to the evaluation system for grassroots administrative staff and are given the ability to grasp more policy information. This is meant to improve efficiency. However, the phenomenon of “civilian capture” appears. Some poor groups exploit the mandatory policies and the “poverty alleviation” discourse to seek unfair benefits through institutional tension. This study, on the basis of the field survey and case interview from L village of G province, analyzes the pattern and long-term mechanism of this phenomenon.

**Key words:** Targeted Poverty Alleviation; Policy Implementation; Longitude Restriction; Civilian Capture; Long-term Mechanism of Poverty Alleviation

(责任编辑: 闫健)