

# 项目扶贫的基层遭遇：结构化困境与治理图景\*

马良灿<sup>1</sup> 哈洪颖<sup>2</sup>

**摘要：**本文采用参与式观察的定性研究方法，以西部贫困地区的反贫困实践为关注对象，在基层干部、社会力量和贫困群体三者互构关系层面分析了项目扶贫在基层社会所遭遇的实践困境。研究表明，基层干部的总体性支配、社会力量的缺场以及贫困群体主体性权利的缺失，使基层项目扶贫实践陷入结构化困境中，这种结构化困境消解了脱贫的实践效果，制约了国家扶贫战略目标的实现。要优化基层项目扶贫的治理结构，应当对基层干部的权力进行松绑，激发社会力量的参与热情并重建贫困群体的主体性地位，走以贫困群体为中心的内生性发展道路。

**关键词：**项目扶贫 实践困境 扶贫主体 内生性发展

**中图分类号：**C911 **文献标识码：**A

## 一、引言

从某种意义上说，脱贫攻坚是扎根在基层且面向贫困群体的实践行动。因此，基层反贫困的实践逻辑、结构关系及其绩效，会直接影响国家脱贫攻坚战略目标的实现。笔者持续对西部贫困地区特别是贵州省和云南省基层社会的项目扶贫实践进行了持续的追踪调查。本文研究以第一手田野调查资料为基础，将项目扶贫嵌入在基层干部、社会力量与贫困群体三者互构关系的场域中，系统性地关注它在基层社会所遭遇的结构化困境，进而探索可能的治理路径。

## 二、基层干部对扶贫项目的总体性支配

各级政府对反贫困实践的主导是中国特色反贫困实践的鲜明特征。一方面，这一特征彰显了中国政府在反贫困实践中的责任担当；另一方面，在各级政府尤其是基层干部对整个扶贫工程的总体性支配过程中，很多扶贫项目成为塑造亮点工程、政绩工程、景观工程和面子工程的工具，由此引

---

\*本文系国家社会科学基金青年项目“多重逻辑视野下西部农村基层政权行为及其政权建设问题研究”（编号：13CSH086）、民政部2016年度全国农村基层治理创新理论研究课题“项目进村对基层治理的影响研究”、贵州大学文科重大科研项目“项目进村背景下基层社会治理的变动趋势研究”（编号：GDZT201602）和贵州大学人文社会科学重点学科群建设项目的阶段性成果。感谢论文匿名评审专家提出的宝贵意见和编辑部详实、具体的修改建议，但文责自负。

发了基层干部与贫困群体之间的冲突。

#### （一）基层干部对扶贫项目申请与扶贫资源分配的主导

基层干部对反贫困实践的支配首先体现在对扶贫项目申请的分配与扶贫资源的整合上。基层干部申报的扶贫项目，在审批中一般都会得到上级部门的批准。扶贫项目获批后，相关扶贫资源的分配和打包皆由基层干部全面主导。在扶贫实践中，基层干部会选择一些基础条件相对较好、分布在省道或国道旁的乡镇或村落开展扶贫试点，并将多个扶贫项目的资源进行整合并投放到重点村落或乡镇，集中打造扶贫亮点或示范村镇，对项目进行捆绑经营，实现在整村或整镇推进。由此，将出现扶贫资源过度集中的情况，一个示范村或示范镇可能会获得估价几百万、上千万甚至数亿元的扶贫资源，而这样的示范村镇可能并不是最贫困或最需要扶持的。那些最需要扶贫资源的贫困村或贫困镇，扶贫难度大，情况复杂，贫困程度深，由于很难体现基层干部的意图而被忽略。即便是示范村或示范镇，对于利用扶贫资源发展什么、如何发展、发展结果应如何，普通村民很少有话语权。

基层干部主导着项目扶贫的申请与扶贫资源的分配，他们将自身创造政绩、实现自身利益的意图嵌入扶贫实践中，使扶贫陷入“扶大不扶小、扶强不扶弱”的困境（龚为纲，2015）。即便是一些政策性项目，例如农村最低生活保障项目、教育精准扶贫项目，在基层社会的实践绩效与制定项目的初衷之间也会出现一定偏差。从国家政策层面看，这些政策性扶持项目下乡的主要目的是使真正的贫困群体早日脱贫致富，分享到社会进步与发展的成果。但是，在这些政策性项目的落实过程中，由于受到基层干部的支配，贫困群体的主体性难以在具体的政策执行实践中体现出来。例如，在识别和确定农村低保对象、遴选教育精准扶贫对象方面，部分基层干部利用其控制和分配相关资源的职权，将与其关系较密切却不符合有关要求的人确定为低保对象、教育扶贫对象，真正需要扶持的贫困群体有些时候却被排斥在这些政策性项目的帮扶对象之外，失去分享项目成果的机会。因此，在这些政策性项目的基层社会实践中，政策执行出现偏差和受益对象识别不准，引发了群众的不满，激发出新的干群矛盾，一定程度上破坏了村民团结与村庄和谐（王春光，2014）。

#### （二）基层干部对扶贫项目实践运行过程与扶贫绩效的主导

基层干部获得扶贫资源后，直接负责项目的具体实施。为尽快完成项目，他们大多将项目承包给一些私人企业主，或是转包给与他们有直接利益关联的村组干部。在项目运行实践中，基层干部未妥善处理普通村民与村组干部、私人企业主与基层干部之间的利益关系，造成了基层社会的紧张。针对贫困群体的扶贫项目在具体实施过程中由于过度嵌入基层干部的意志，原本的惠民项目在部分地区蜕变为扰民项目，初衷原本是让贫困群体获得实惠的项目在实施后却使他们陷入新的贫困处境，由此引发基层干部与贫困群体、贫困群体与乡村精英之间的冲突。近年来西部贫困地区基层社会的各种治理性问题，在很大程度上是伴随着基层干部主导下的资源下乡的实践发展而出现的。

基层干部对扶贫项目的支配还体现在对扶贫绩效的评估方面。从常理上说，由于项目扶贫的目标人群和最终受益者是贫困群体，因此，项目的扶贫效果如何，应当由贫困群体组建相应的评估小组来评价，或者由上级部门委托第三方机构或组织、协助贫困群体来进行评估。但是，在反贫困实践中，无论是利益相关的贫困群体，还是区别于行政部门的社会组织，都很少直接参与到扶贫项目

的绩效评估中，整个项目评估验收工作多由基层干部全面支配。

在项目评估验收环节，基层干部要向上级政府相关部门即项目资源供给与输送主体呈报书面验收自评报告，而上级政府相关部门则还要到项目实施现场进行评估。无论是书面报告审查还是现场验收，在一定程度上都会受到基层干部意志的影响。特别是上级政府相关部门对项目的现场验收在很大程度上受到了基层干部的干扰。在长期应对“计划生育”“社会维稳”等检查评估工作中，基层干部已熟练掌握了一套应对上级的策略，这套策略被周雪光（2008）概括为“基层政府间权力关系的共谋”。基层干部对上级领导的考察路线、谈话对象、谈话内容等都做了周密安排。上级领导到项目实施现场，走马观花地参观一番，与由基层干部事先安排好的群众简单交流后，项目评估便草草结束。由于缺乏第三方力量的有效参与，项目的验收评估大多是基层干部在自说自话。

基层干部对反贫困实践的总体性支配消解了项目扶贫的脱贫效果。特别是当基层主要干部的意图过度嵌入反贫困实践过程并触动贫困群体的根本利益时，扶贫问题就会变得更加复杂。基层干部这种总体性支配行为之所以会发生，原因是他们受压力与激励的双重驱动：他们一方面面临来自上级政府的目标考核压力，另一方面又想通过扶贫实现职务晋升、牟取私利的目的。因此，打破基层干部对扶贫项目的总体性支配，是优化基层社会反贫困治理结构的前提。

### 三、贫困群体在扶贫项目实践中主体性权利的缺失

在反贫困实践中，如果忽视贫困群体的主体性诉求和参与权利，该群体的生存与发展权利将被悬置。由于受到基层干部的支配，贫困群体难以决定扶贫项目的运行目标、运行方式、实践路径和绩效评估，这使得该群体的主体性权利难以在反贫困实践过程中体现出来。

#### （一）贫困群体在扶贫项目目标设定中的权利缺失

在各类项目运行之前，从理论上应当得到解答的一些基本问题是：项目运行的目标是什么？它对贫困群体意味着什么？能给贫困群体带来什么实惠？谁来设定这些项目的运行目标？这些问题是反贫困实践的前置性问题，是对“扶贫究竟是要扶什么”“为什么要扶贫”“由谁来主导扶贫”等问题的进一步追问。扶贫的目标究竟是什么？是通过扶贫塑造基层干部的政绩，还是用于改善和提升贫困群体的生活质量，拓展其生存机会与发展能力？贫困群体最清楚自身面临的具体困难和生存困境以及迫切的真实需求，也清楚要通过何种方式、何种项目才能解决自身面临的发展困境、提升自我发展能力和满足自身面临的现实需求。从这个意义上说，对于扶贫项目要扶持什么，要达到什么目标，要解决什么问题，要满足何种需求，贫困群体应当具有参与决策的权利。然而，项目设计中的理想图景与现实遭遇之间总会出现一些背离，贫困群体很难决定扶贫项目的目标和内容。

---

在脱贫攻坚实践中，基层政府的组织行为既受到荣敬本、崔之元（1998）所说的自上而下的“压力型体制”的制约，又受到周黎安（2008）所说的内部激励（职务升迁、物质激励）与“政治锦标赛模式”的影响，是压力与激励双重因素驱动的结果。

西部贫困地区的很多产业发展型项目是在基层干部意志主导下运行的，受自身能力、组织因素和外部环境的限制，贫困群体很难选择并决定“为什么要发展”以及“要发展什么”。贫困群体在参与这类发展型项目的过程中表现出较强的盲从性与被动性。在他们看来，所实施的产业发展项目与当地气候环境并不很相适应，与社会需求和他们的承受能力有一定背离，因此蕴含着巨大的社会风险。在实践中，诸如一些中草药种植项目、畜牧业发展项目以及各类集约化、规模化的蔬菜种植项目，受气候条件不宜、市场销路不畅和背离贫困群体的真实需求等诸多因素的影响，要么草率收场，要么以失败告终，这增加了当地贫困群体的生存风险。

在反贫困实践中，由于贫困群体无法选择项目扶贫的目标与内容，他们难以实现其主体性需求。实际上，在对于“要发展什么”的考虑上，贫困群体是典型的“生存小农”，为了生存的安全，他们不会轻易去冒各种社会风险，也很难去从事各类规模化和产业化发展型项目。对该群体而言，生存的安全比单纯追逐经济利益更重要。因此，各种发展型项目在面向基层实践时，应当多听听贫困群体的诉求和呼声，以便使这些项目更接地气，更能满足贫困群体的实际需求。

## （二）贫困群体在反贫困实践中主体性权利的缺失

在反贫困实践中，贫困群体既丧失选择“发展什么”的权利，又缺乏参与选择“如何发展”以及评估“发展效果怎样”的权利。这种主体性权利的缺失使扶贫项目难以满足该群体的真实需求。

在各种扶贫项目申报前的社会需求评估与具体申报环节，贫困群体基本上缺乏参与。相关扶贫部门在开展各类扶贫项目申报和前期论证工作之前，一般不会开展具有针对性的社会需求评估，即使部分地区开展了前期社会需求评估，也多流于形式。在项目的申请论证过程中，基层干部也没能积极、主动地就项目涉及的实质性内容与贫困群体进行深入沟通与交流。由于缺乏科学、严谨的前期社会需求评估，或其中贫困群体的参与不足，很多项目在申请之前便存在先天不足。同时，从现行的扶贫政策看，各种扶贫资源主要是在体制内自上而下流动，由于缺乏真正的社团资质与法人身份，贫困群体不具备直接申请和承接各种项目的资格。因此，贫困群体一般不可能直接申请或承接各种项目。上述两种情况使得很多扶贫项目在申请环节便脱离贫困群体的真实需求。

在项目资源整合、项目执行与验收评估过程中，贫困群体要么被动、消极地应付扶贫工作，要么被排斥在扶贫项目运行之外。对于谁应该得到扶贫资源、扶贫资源如何整合、扶贫项目如何运作，贫困群体在这些环节的决策过程中都处于十分边缘的地位。如果将项目扶贫视为拓展贫困群体生存空间、生存机会和生存能力的过程，那么，贫困群体在反贫困实践中的主体性缺失一方面使他们在这一过程中难以获得实质性发展，另一方面也使他们逐渐对反贫困形成惰性，对行政权力形成过度依赖心理，并从根本上抑制他们自身反贫困的能力与实现内生性发展的潜力。

在反贫困实践中，尽管一些贫困地区的村干部在乡镇政府的指导下有权去申请一些扶贫项目，但是，在“乡财县管”“村财乡管”的背景下，村干部的实际利益往往受制于乡镇政府，因此，一些村所经营或运行的很多项目要么被融合在基层政府的项目拼盘中，要么完全受上级政府的控制，很难真正体现贫困群体的意志和利益。可以说，在后税费时代，在资源下乡、项目进村的背景下，村干部与乡镇政府之间的关系更加微妙和复杂。

### （三）贫困群体在反贫困受益对象中的缺位

贫困群体是扶贫项目的直接目标人群和受益主体。国家反贫困的最终目标就是要尊重、保护并实现贫困群体的生存与发展权利，帮助他们早日摆脱贫困，过上殷实的生活。尊重贫困群体的主体性诉求，既是国家反贫困的最终目的，也是近年来中国政府所积极倡导并付诸实践的“以人民为中心”的发展思想、社会公平正义的价值理念在贫困群体身上最真实的体现。但是，在反贫困实践中，当追问“谁或什么事实上发展了”（伊曼纽尔·沃勒斯坦，2008）时，便能明显地感受到贫困群体并未成为扶贫项目的真正受益主体。之所以会出现这样的情况，是因为项目扶贫工作被基层干部所主导（马良灿，2013），贫困群体缺失“参与决定什么是他们想要的和什么是他们有理由接受的需要”的权利（阿玛蒂亚·森，2002）。因此，贫困群体无法将自身的诉求嵌入反贫困实践逻辑中，他们既难以通过这一过程拓展其生存机会并增强其生存与发展能力，也难以获得真正的发展。

西部贫困地区很多农业产业化发展项目基本上是由基层干部单向度推动。在项目运行中，贫困群体的参与积极性都不高，处于一种“被发展”状态。这些项目由于过度体现基层干部的意志，往往未给贫困群体带来实惠。例如，为发展C村畜牧业，W县Y镇乡镇干部动员该村村民修建圈舍，由政府向村民提供草籽和种羊，让村民将用于种植农作物的土地改种牧草，种草养羊。当村民自行出资修建好圈舍、种上牧草后，乡镇干部却以种种借口拒绝提供羊种，导致庄稼歉收、圈舍闲置，村民遭受了巨大损失。于是，该村40多户村民联名上访，进行集体维权。同样，部分中草药种植项目、特色农业发展项目受气候、市场等因素的影响，在运行过程中也使贫困群体承受了较多风险。

总之，贫困群体在基层社会反贫困实践中并未成为真正的受益者。基层干部的意志过度嵌入扶贫项目的运行逻辑中，使得贫困群体并没有因为反贫困实践而拓展其生存机会、增强其内生性发展能力。这说明，以贫困群体为发展中心，重建该群体在反贫困实践中的主体性地位，通过项目进村来增强并拓展他们的生存机会与内生性发展能力，应成为今后基层社会反贫困的主要目标。

## 四、项目扶贫中社会力量参与的缺场

社会力量是项目扶贫的重要参与主体，在反贫困过程中发挥着无可替代的作用。然而，由于基层干部对社会力量的内涵与外延的认识存在误区，社会力量在扶贫实践中的作用并未充分发挥出来。社会力量缺场或参与不足是基层反贫困实践的常态。由于缺乏社会力量的有效参与，反贫困成为基层干部主导下的独角戏。社会力量的缺场既背离新时期创新社会治理体系的政策理念，又严重影响项目扶贫的实践效果，使大量珍贵的反贫困资源未能充分发挥其应有价值，未使贫困群体从根本上受益。

### （一）对社会力量的认识误区

调动社会力量参与扶贫是扶贫工作的应有之义。近年来，国家制定的一系列反贫困政策与扶贫开发战略均强调社会力量参与的重要性。例如，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确提出，要健全脱贫攻坚的广泛参与机制，明确指出要鼓励支持民营企业、社会组织

和个人参与扶贫开发，引导社会扶贫重心下移，实现社会帮扶资源与精准扶贫有效对接。《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》（国发〔2016〕64号）更是进一步细化了社会力量在扶贫实践中的职责和作用。该规划明确指出，要充分发挥政府、市场和社会的协同作用，构建三者协同推进的大扶贫开发格局，广泛动员社会组织参与扶贫，支持社会组织以公开竞争、政府购买服务的方式参与扶贫项目申请、实施与绩效评估等扶贫工作实践。从国家相关政策的理念看，社会力量参与扶贫实践具有一定的存续空间和合理性。

但是，在基层政权的话语体系中，社会力量被界定为行政体制之外的所有参与主体，包括工、青、妇、残、计生协等群团组织及其下属的各类社会组织，民政系统直接参与管理和控制的慈善总会、红十字会、发展基金会、彩票公益基金组织和各类福利救助机构等。这种认识过度延展了社会扶贫力量的范畴，使行政力量与社会力量之间的边界模糊不清，甚至存在重合。

上述组织、机构及其下属社会组织，大多属于政府全额拨款的事业单位，他们参与扶贫使用的还是国家财政资源。即便是民政系统内的红十字会、慈善总会、发展基金会等公益组织，其工作人员的工资福利主要还是依赖政府的全额拨款，其扶贫资金尽管主要来源于社会、企业 and 个人的捐赠，但资金的使用依然采用自上而下的行政管理模式。至于很多企事业单位的扶贫参与行动，例如挂帮扶贫、驻村扶贫等，在性质上更多地是行政性摊派。在扶贫实践中，这些企事业单位的扶贫资源和下派人员被融入和整合到基层干部的扶贫实践中。

由于对社会扶贫与政府扶贫的边界认识不清，基层干部支配社会扶贫资源或吸纳社会力量的现象较为普遍。在扶贫实践中，社会意志让位于政府意志，社会扶贫变成了政府扶贫，社会和政府之间失去明晰边界，社会成为单方面的资源输出者和行政力量的依附者。很多社会扶贫项目依然遵循着自上而下的行政运行路径，并受基层干部意志的制约。由于对社会力量的认识存在偏差，社会力量参与项目扶贫的价值和社会效益在基层干部意志的主导下被消解。

## （二）社会力量参与项目扶贫实践缺场的表现

从社会学意义上说，所谓社会力量是指与政府、个人相对的一些具有自发性、公益性、慈善性、非营利性、专业性的正式或非正式的社会组织或关系网络（郑杭生，2013），例如各类社会公益组织、专业社会工作机构、社会志愿者团队、各种民间草根组织、社区社会关系网络、邻里关系网络、业余兴趣小组等。这些社会力量有的是经过相关业务主管部门审批或备案的社会组织，有的则是基于血缘、地缘、文化传统和习俗伦理而形成的非正式组织。这些组织或关系网络在性质上介于政府与个人之间，是协调和处理两者利益关系的重要纽带。在扶贫工作领域，各类社会公益组织、专业社会工作机构与专家服务团队是较正式的社会力量，而各类社区社会关系网络及乡村社会的各类内生性组织则是非正式社会力量的典型形式。

见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，《人民日报》，2016年3月18日。

见《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知（国发〔2016〕64号）》，[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/02/c\\_1120043511.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/02/c_1120043511.htm)。

可见，社会学视域中的社会力量，同部分基层干部所认定的社会力量，在性质和范畴上存在明显差异。两者最大的不同在于，前者是民间性、自发性、自主性或非正规的且没有财政拨款的社会组织或关系网络，而后者则是在行政意志主导下具有半行政半社会性质、获得财政全额或部分拨款且较为正式的社会组织或企事业单位。通过对两者的比较便能发现，真正的社会力量在项目扶贫实践中处于缺场状态。无论是在扶贫项目申请前的社会需求评估环节，还是在扶贫项目的申请、执行和验收评估环节，社会力量的参与都严重不足。

基层干部在申请扶贫项目之前几乎没有开展针对贫困群体具体需求的前期评估，也较少委托第三方专业评估机构、社区组织、民间团体或专家团队进行社会需求评估。而在扶贫项目的申请环节，社会力量参与不足的情况也较为普遍。在基层反贫困实践中，很多行政体制内的扶贫资源和扶贫项目很少直接委托给社会力量经营，即便委托，也是直接将这些项目委托给具有官方背景或行政主导的社会组织。因此，真正意义上的社会组织或一些非政府组织不具备扶贫项目的申请资格。由于没有申请资格，大多数社会组织也就不大可能直接申报各种体制内的扶贫项目。

社会力量在项目实践运行中也缺乏参与。很多项目的运行主要由基层干部主导，各类公益性社会组织不可能参与项目执行。对基层干部来说，将项目发包给私人承包商或民营建筑商，会节省很多组织协调成本与沟通成本，且较容易将自身的意图嵌入项目运行中。而如果委托给真正意义上的社会力量，由于基层干部与其在扶贫出发点、利益关注焦点和价值追求上存在差异，可能会产生诸多摩擦。因此，具有公益心和责任心的专业社会组织很难介入扶贫项目的实践过程中。

特别是在项目的绩效评估环节，社会力量的参与不足表现得较为明显。扶贫项目的最终受益者是贫困群体，因此，以贫困群体为重要构成的各种社区内生性组织对扶贫项目的绩效本应最有话语权。然而，基层干部主导的项目本身夹杂着他们的意志，因此，他们不可能委托社区力量来进行评估验收。正是由于真正意义上的社会力量被排斥在扶贫项目的评估验收环节之外，实践中扶贫项目的社会效益才会大打折扣。

社会力量参与不足是基层反贫困实践普遍面临的问题。因此，破除基层干部对扶贫项目的总体性支配，重建社会力量在其中的角色，使它们积极参与到基层扶贫工作实践中，是项目扶贫要重视的重要方面。

## 五、迈向以贫困群体为中心的内生性发展

要优化当前基层社会的项目扶贫治理结构，就应当走以贫困群体为中心的内生性发展道路。这条发展道路坚持将贫困群体置于关注中心，强调贫困群体在扶贫项目实践中的全面参与。它通过启迪贫困群体的发展意识和发展自觉，通过修复与重建其社区组织，拓展其生存机会、生存选择和生存能力，最终使他们摆脱贫困，实现整体性发展。

### （一）“以贫困群体为中心的内生性发展”的内涵

以贫困群体为中心的内生性发展包含两层意思，第一层为“以贫困群体为中心”，第二层为“内生性发展”。第一层涉及“发展主体”与“发展目的”，第二层涉及的是“主体如何发展或如何使主

体发展”的问题。一般而言，只有明确发展主体是谁，发展的目的是什么，才能回答主体如何发展。这种发展观将贫困群体视为反贫困的决策主体、行动主体、参与主体和最终受益人，契合了当前扶贫攻坚的时代主旋律。

以贫困群体为中心的内生性发展新理念是近年来被一些国家或国际组织所倡导和信守的“以人”为中心的发展观在反贫困实践中的真实表达。“以人”为中心的发展意味着“由人自己、并为自己来完成的发展过程”（阿卜杜勒·马丽克等，1990）。它强调人的因素的重要性，认为发展始终都要关心人的命运的改善；发展是人的发展，发展的目的在于使人获得长寿、健康，在于全面改善和提高人的生活质量，在于“满足人的真实需要，特别是那些处境最不利的、最经常为人忽视的人们的需要”（阿卜杜勒·马丽克等，1990）。这种发展观同时强调，人不仅是发展的目标，更是发展的参与者，认为发展“应该是人民的一种努力，通过人民，为了人民而做出的努力”（李斯特，2011）。“以人”为中心的发展将发展视为“扩大人的选择的过程”（联合国教科文组织、世界文化与发展委员会，2006），它不仅意味着人们在政治、经济和社会上享有自由，还意味着人们获得健康、教育、生产、安全和创造机会以及张扬个性的自由，意味着人们可以选择不同的发展形式和发展路径。总之，“以人”为中心的发展观念首先关注的是人的生存权和发展权，强调人是发展的主体（陈铁民，1997），主张动员全体人民参与发展，通过发挥人的潜力，实现真实而全面的发展，进而“提高世界上每一个人的物质、精神和社会福利”（联合国教科文组织、世界文化与发展委员会，2006）。

上述分析表明，以贫困群体为中心的内生性发展就是要在项目扶贫过程中坚持将贫困群体置于关注中心，以他们的主体性诉求和真实需要为导向，通过使他们全面参与扶贫实践过程来提升自身的发展能力，摆脱贫困困扰，实现总体性发展。这种发展理念是对当前基层扶贫实践中“以物为中心”“以权力为中心”发展观念的超越。它明确表明，在扶贫实践中，贫困群体有权选择和决定发展的目标、内容及方式，他们是发展的主体。

## （二）以贫困群体为中心的内生性发展的维度

以贫困群体为中心的内生性发展明确了项目扶贫的发展主体与发展目标等至关重要的问题（贺来，2005）。它明确主张贫困群体是发展的主体，强调贫困群体拥有自主决定和选择发展方式的权利（邓万春，2011），认为项目扶贫过程本身就是满足贫困群体的物质和精神需求，拓展他们的实质性自由以及多元化选择的过程。

首先，以贫困群体为中心的内生性发展观认为，启迪贫困群体的发展意识和发展自觉是项目扶贫的重要目标。如何启迪贫困群体的发展意识和发展自觉是扶贫过程中必须应对和思考的现实问题。在项目扶贫实践中，只有启迪贫困群体的发展意识和发展自觉，激发他们参与发展的自觉性和自主性，让他们意识到发展是自身的发展，发展是为了自身的发展，才可能使反贫困成为贫困群体的一种主体性选择行为。因此，以贫困群体为中心的内生性发展观强调贫困群体的发展意识和发展自觉对于项目扶贫的意义，认为只有启迪贫困群体的发展意识和发展自觉，使他们意识到发展的意义、必要性、价值及责任担当，使反贫困成为他们的一种自觉行为，才可能真正实现扶贫目标。



其次，以贫困群体为中心的内生性发展观主张，项目扶贫本质上是拓展贫困群体的生存机会、生存选择和生存能力的过程。通过这一过程，贫困群体能够应对和克服生产、生活中的各种问题，过上稳定而殷实的幸福生活。要实现这一目标，就要将尊重和实现贫困群体基本的社会权利作为项目扶贫的切入点，从贫困群体最关心、最现实、最迫切需要解决的问题入手，将他们的受教育权、生存权、就业权和健康权等各种社会权利置于反贫困实践的核心，建立全面而有保障的社会福利支持网络。因此，项目扶贫应当将尊重和实现贫困群体的上述社会权利作为反贫困的行动纲领。

再次，以贫困群体为中心的内生性发展观倡导，应当修复和重建以贫困群体为核心的乡村社区内生性组织，并通过提升社区组织能力来实现贫困群体的整体性发展。面对贫困地区村庄空心化、社会组织松散化的困境，以贫困群体为中心的内生性发展观主张要依据村民的意愿来谋求社区发展（王志刚、黄棋，2009）。而要实现社区发展，就要修复和重建社区组织，并提升贫困群体的社会组织能力，进而使他们能以组织的力量来应对生产与发展中的各种问题。社区组织建设本身就是乡村社会发展的重要组成部分，是以贫困群体为中心的内生性发展观的重要内核。与悬浮在村落共同体之上的村民自治组织和基层政权不同，乡村社区内生性组织是植根于村落社会文化、具有广泛群众基础、获得广泛社会认同的乡村关系网络，这种关系网络是贫困地区村落共同体延续与发展的灵魂（马良灿，2012）。因此，以贫困群体为中心的内生性发展观认为社区能力建设对于提升贫困群体组织能力具有重要意义，并主张贫困群体应当以组织而非个人的力量来应对各种社会风险，以参与社区组织的方式来同基层干部、社会力量协同合作，形成多元主体在项目扶贫实践中良性互动的局面。

总之，以贫困群体为中心的内生性发展观将提升贫困群体的内生性组织发展能力、拓展贫困群体的生存机会与选择、释放贫困群体的内生性发展潜力视为反贫困目标，赋予了扶贫工作新的时代内涵。

### （三）“以贫困群体为中心的内生性发展”的实现路径

要实现以贫困群体为中心的内生性发展，需要对基层干部的权力进行松绑，调动社会力量参与扶贫实践，并重建贫困群体在反贫困实践中的主体性地位。

1. 基层干部的权力松绑。基层干部的权力松绑是实现以贫困群体为中心的内生性发展的基本前提。基层干部直接面向贫困群体，他们是扶贫工作最重要的责任主体，在反贫困实践中发挥着至关重要的作用。但是，由于一些基层干部将自身意志嵌入项目扶贫的实践逻辑中，贫困群体的主体性诉求和真实需求难以得到尊重和保护。因此，打破现有的权力关系格局，是实现以贫困群体为中心的内生性发展的基本前提。

在权力松绑过程中，基层干部应当摒弃将项目扶贫作为塑造亮点、牟取利益、创造政绩和实现权力意志的工具等陈旧观念。只有摒弃这些陈旧观念，他们才可能让渡其权力空间，才可能给社会力量特别是贫困群体参与反贫困实践预留相应的位置。同时，作为贫困群体与国家之间扶贫资源的链接者和协调者，基层干部在简政放权的过程中应当信守“一切以贫困群体为中心、一切依靠贫困群体、一切为了贫困群体、一切扶贫资源和扶贫成果由贫困群体共享”的内生性发展理念。只有当基层干部所信守的扶贫理念由“以物为中心”转变为“以人中心”、由“以政绩为中心”转变为“以

贫困群体为中心”后，他们才有可能积极主动地同贫困群体就扶贫项目目标、资源分配、项目运行与绩效评估等方面展开交流、协商与合作，进而使扶贫项目更好地满足贫困群体的真实需要。

基层干部的权力松绑既不是否定其权威，更不是规避其应承担的责任。在基层反贫困实践中，基层干部的权责呈现“权大责小”态势。当前农村地区在反贫困方面出现的各种社会纠纷、矛盾与冲突，在一定程度上都与基层干部的失职与责任担当不足直接相关。因此，以贫困群体为中心的内生性发展观强调“责任政府”（波兰尼，2007）对于扶贫工作的意义，主张基层干部应当以贫困群体的切身利益作为项目扶贫的出发点，始终坚持贫困群体的主体性地位，本着对贫困群体与对国家高度负责的态度引导贫困群体参与扶贫实践。

2. 贫困群体的主体性在场。贫困群体的主体性在场是优化项目扶贫治理结构、实现以贫困群体为中心的内生性发展的本质要求。以贫困群体为中心，就是要重建贫困群体在反贫困实践场域中的结构性地位，并将他们的主体性需求和生存发展权利嵌入到反贫困行动逻辑中，调动贫困群体全面参与项目扶贫的积极性和自主性，启发和发掘他们参与发展的意识与潜力，扩展他们的生存机会和发展潜力，从而使贫困群体实现真正意义的发展。尊重并重建贫困群体的主体性，不仅是扶贫工作应当遵循并需一以贯之的基本原则，也是优化项目扶贫治理结构、实现内生性发展的组织基础。

贫困群体对于发展什么、如何发展、发展要实现什么目标，应具有决定权。只有在目标设定上具有话语权，贫困群体才可能将其愿望、发展诉求与真实需求糅合到扶贫目标设定中，才可能使扶贫资源契合他们的实际需要。在设定扶贫项目目标时，应多倾听贫困群体的呼声，以贫困群体的发展需求和发展愿景作为反贫困的实践基础。

同时，贫困群体要实现自身的发展目标，应全面参与扶贫实践，并在参与中提升自身的发展能力。贫困群体全面参与扶贫实践既是其拓展生存机会和发展能力的过程，也是实现其真实诉求的过程。通过在发展中参与、在参与中发展这一互构过程，贫困群体不仅能将自身的愿望和需求嵌入到项目的实践逻辑中，而且能提升自身的发展能力，最终摆脱所面临的贫困处境。贫困群体的主体性在场，既是对贫困群体参与发展权利的尊重，也是实现“以贫困群体为中心的内生性发展”的要求。

项目效果的验收评估，也应当体现贫困群体的参与。贫困群体能否通过参与扶贫获得真实的发展，发展了什么以及在多大程度上得到了发展，这是衡量扶贫项目社会绩效的基本标准。因此，在绩效评估方面，贫困群体是最直接的利益相关者和最终受益人，他们直接参与项目的绩效评估对于实现发展的目标至关重要。

3. 社会力量的积极参与。通过将社会力量重新嵌入到项目扶贫的运行逻辑中，激发它们的参与热情，使其占据一定的结构性位置，是走出当前基层反贫困实践面临的结构化困境、优化反贫困治理结构的重要举措。从扶贫项目申请前的社会需求评估，到扶贫资源的承接，再到相关项目的执行与验收，社会力量都应全面参与到反贫困实践中，并通过参与实现基层干部与贫困群体间关系的有效链接，使各种扶贫资源真正惠及贫困群体。社会力量全面参与扶贫实践，有助于加强基层干部与贫困群体的联系，有助于满足贫困群体的需求。国家应从制度上保障社会力量参与扶贫实践的相对独立性，并使其占据相应的结构性位置。

总之，基层干部权力的松绑、贫困群体的主体性在场以及社会力量的积极参与，是优化当前基层社会的项目扶贫治理结构，实现以贫困群体为中心的内生性发展的探索方向。优化项目扶贫的治理结构，涉及基层干部、社会力量与贫困群体等扶贫主体之间责权关系、结构位置、功能角色与利益关系的重构。特别地，改善基层干部在反贫困实践中的权责态势，改变基层干部对扶贫项目的总体性支配局面，是实现“以贫困群体为中心的内生性发展”的必由之路。

## 六、结语

中国政府始终把战胜和消灭贫困作为国家的重大发展战略来对待。在精准扶贫战略实施过程中，国家实现了对整个行政资源的全面动员，这体现出中国政府战胜贫困的勇气、决心和强大的资源动员能力。近年来，各级政府部门的成绩考核直接与扶贫工作挂钩，各级政府逐级签订了消除贫困的目标责任书，确立了完成反贫困任务的时间表。由此，消除贫困已经成为贫困地区基层干部最重要的行政工作。在国家提出到2020年实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障，确保农村贫困群体全面脱贫、贫困县全部摘帽、区域性整体贫困基本消除的战略背景下，基层干部在消除贫困方面面临的压力、承担的责任和任务被逐层加码。

然而，在基层反贫困实践中暴露的具体问题较为突出，特别是基层干部对扶贫项目的总体性支配、社会力量参与的缺位和贫困群体主体性权利的缺失，使基层社会项目扶贫实践陷入结构化困境之中。这种结构化困境不仅消解了项目扶贫的效果，而且严重制约了国家扶贫战略目标的最终实现，难以从根本上满足贫困群体的现实需求。要优化当前基层社会项目扶贫的治理结构，应当对基层干部的权力进行松绑，重建贫困群体在其中的主体性角色并激发社会力量的参与热情，最终迈向以贫困群体为中心的内生性发展道路。这条发展道路是近年来国家积极倡导的“以人民为中心”的发展思想和“以农民为主体”的新理念在项目扶贫基层实践场域中的真实体现。然而，要优化当前基层社会反贫困的治理结构，迈向“以贫困群体为中心的内生性发展”，还面临诸多结构性阻力，需破除诸多体制性障碍。这进一步表明，贫困群体要彻底摆脱贫困困扰，还有很漫长的路要走。

---

详见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，《人民日报》，2016年3月18日。

李克强总理在政府工作报告中明确提出，要始终以民之所望为施政所向，主张要以敬民之心行简政之道，要坚持“以人民为中心”的发展思想。参见《政府工作报告——2016年3月5日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上的讲话》，《人民日报》，2016年3月18日。

2016年中央“一号文件”明确提出把坚持农民主体地位、增进农民福祉作为农村一切工作的出发点和落脚点。见《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》，《人民日报》，2016年1月28日。

参考文献

- 1.阿卜杜勒·马丽克、黄高智、贝尔纳·罗西埃、黎文魁，1990：《发展的新战略》，杜越、蔡鸿滨、侯贵信、孙宇译，北京：中国对外翻译出版公司。
- 2.阿玛蒂亚·森，2002：《以自由看待发展》，任贇、于真译，北京：中国人民大学出版社。
- 3.波兰尼，2007：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社。
- 4.陈铁民，1997：《拓开发展研究的新方向：评佩鲁的“新发展观”》，《福建论坛（文史哲版）》第2期。
- 5.邓万春，2011：《内生或内源性发展理论》，《理论月刊》第4期。
- 6.龚为纲，2015：《项目制与粮食生产的外部性治理》，《开放时代》第2期。
- 7.贺来，2005：《“以人为本”的社会发展观的哲学前提》，《哲学研究》第1期。
- 8.李斯特，2011：《发展的迷思：一个西方信仰的历史》，陆象淦译，北京：社会科学文献出版社。
- 9.联合国教科文组织、世界文化与发展委员会，2006：《文化多样性与人类全面发展：世界文化与发展委员会报告》，张玉国译，广州：广东人民出版社。
- 10.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。
- 11.马良灿，2012：《农村社区内生性组织及其“内卷化”问题探究》，《中国农村观察》第6期。
- 12.荣敬本、崔之元，1998：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社。
- 13.王志刚、黄棋，2009：《内生式发展模式的演进过程：一个跨学科的研究述评》，《教学与研究》第3期。
- 14.王春光，2014：《扶贫开发与村庄团结之关系研究》，《浙江社会科学》第3期。
- 15.伊曼纽尔·沃勒斯坦，2008：《反思社会科学：19世纪范式的局限》，刘琦岩、叶萌芽译，北京：三联书店。
- 16.郑杭生，2013：《社会学概论新修》（第四版），北京：中国人民大学出版社。
- 17.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。
- 18.周黎安，2008：《转型中的地方政府：激励与治理》，上海：上海人民出版社。

（作者单位：<sup>1</sup>贵州大学公共管理学院；

<sup>2</sup>贵州师范大学法学院）

（责任编辑：陈秋红）

## MAIN CONTENTS

### **Poverty Alleviation Programs at the Grassroots Level: A Structured Dilemma and Governance**

.....*Ma Liangcan&Ha Hongying ( 2 )*

This article uses participant observation to analyze a practical dilemma that can be found in poverty alleviation programs at the grassroots level in poverty-stricken areas, western China, from the perspective of interactions among grassroots cadres, social forces and impoverished people. The results show that the overall dominance by grassroots cadres, the absence of social forces and a lack of a subjective right for impoverished people, have pushed the practice of poverty alleviation programs at the grassroots level into a structured dilemma. This dilemma has diminished the effect of poverty alleviation programs and hindered the achievement of national poverty alleviation strategy. The study suggests that, in order to optimize the governance structure of grassroots poverty alleviation programs, the endogenous development should be strengthened which is centered on impoverished people. Besides, it is important to revitalize the power of grassroots cadres, stimulate the participation enthusiasm of social forces and reconstruct the subjective status of impoverished people.

### **The Causes and Solution of Chaos in Implementing Rural Minimum Living Standard Guarantee**

**Program: Based on Mixed Methodology by Combining Qualitative and Quantitative Approaches** .....*Zhang Hao ( 14 )*

An inconsistency between the implementation process of the rural Minimum Living Standard Guarantee (MLSG) program and the intention of the policy design has been witnessed. This article uses mixed methodology by combining case study and empirical survey based on data from 20423 rural residents and 632 household recipients for the MLSG program, and analyzes the phenomenon and causes of this phenomenon. The results indicate that visible individual characteristics like age and disability have become the dominant factors in determining the recipients, whereas households' income, which is deemed to be the identification criterion as described by the program's policy, has not been seriously considered owing to the difficulty in income measurement. At the same time, the process of villagers' review appears to play a prominent role, whereas the role played by local governments becomes weakened. In this case, rural ethics, village governance and village cadres appear to affect the review results. Furthermore, a number of supporting policies have contributed to the inconsistency. The study implies that the MLSG program policies should be improved by way of increasing targeting accuracy, putting more emphasis on the role played by local governments, and optimizing other poverty alleviation policies, so as to make the MLSG program part of a more comprehensive rural social security system.