

## 公共部门定点扶贫的利益冲突与平衡\*

许源源, 徐俊

(中南大学公共管理学院, 长沙 410083)

**摘要:** 公共部门定点扶贫, 是指由党政机关等公共部门有计划地筹集资金以及派遣专职人员进驻重点贫困村, 并通过各种渠道促使该村脱贫致富的一种扶贫模式。目前, 在公共部门定点扶贫实践过程中, 存在着公共部门、贫困农户和地方组织三个利益方之间的利益冲突, 这些冲突极大地影响到定点扶贫的绩效。应通过建立博弈主体之间的有效沟通机制、建立有效约束博弈主体的制度规范和构建博弈主体持续合作的信任关系等方式来平衡各利益主体之间的冲突, 以提升公共部门定点扶贫的绩效。

**关键词:** 定点扶贫; 公共部门; 贫困农户; 地方组织; 博弈主体; 集体行动; 利益冲突

中图分类号: F124.7; F224.32 文献标志码: A 文章编号: 1674-8131 (2010) 04-0012-05

### Game Relationship in Fixed-point Poverty Alleviation by Public Sectors

XU Yuan-yuan, XU Jun

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** The fixed-point poverty alleviation by public sectors is the poverty alleviation mode that the public sectors of the Party organs and Governmental departments are planned to raise money and to dispatch specific persons to live in poor villages and to use all kinds of methods to make the villages become rich. Currently, in the processes of public sector's poverty alleviation, there are interest conflicts between three parties such as public sector, rural poor households and local organization, and the conflicts seriously affect the performance of fixed point poverty alleviation. The conflicts between each subject of interests can be mitigated by establishing effective communication mechanism between game subjects and by setting up institutions and regulations to restrict game subjects and by constructing sustainable cooperation trust relationship between game subjects and so on in order to raise the performance of fixed-point poverty alleviation of public sectors.

**Key words:** fixed-point poverty alleviation; public sector; poor family; local organization; game subject; collective action; conflict of interests

#### 一、公共部门定点扶贫的特点

公共部门定点扶贫是我国扶贫战略中的一个重要组成部分, 它是指由党政机关等公共部门通过有计划地筹集资金以及派遣专职人员进驻重点贫困村, 通过各种渠道促使该村脱贫致富的一种扶贫模式。<sup>[1]</sup> 在我国扶贫战略中, 如果将政府专职扶贫部门的扶贫看做是宏观层面上的扶贫模式的话, 那么非政府扶贫和公共部门定点扶贫则是属于微观层面上的扶贫模式。公共部门定点扶贫不同于政府专职扶贫部门的扶贫和

\* 收稿日期: 2010-05-18; 修回日期: 2010-06-19

基金项目: 国家社会科学基金项目 (07CZZ002) “中国农村扶贫瞄准问题研究”

湖南省软科学重点项目 (2007ZK2011) “湖南省农村扶贫资金投入模式研究”

作者简介: 许源源 (1974—), 男, 湖北黄梅人; 副教授, 博士, 在中南大学公共管理学院任教, 主要从事地方政府与区域公共管理研究。

徐俊 (1985—), 男, 湖南桂阳人; 硕士研究生, 在中南大学公共管理学院学习, 主要从事地方政府与区域公共管理研究。

非政府组织扶贫：一方面，相较于政府专职部门扶贫模式中依赖行政系统分配扶贫资金和确定具体扶贫对象而言，公共部门定点扶贫通过自身途径募集扶贫资金，并根据部门特点自主选择扶贫项目，拥有对扶贫对象的选择权，显示了该模式的灵活性和自主性。另一方面，尽管公共部门定点扶贫与非政府组织扶贫在扶贫瞄准机制方面有许多相似之处，但是两者之间的差异还是很明显的：公共部门在定点扶贫中的行为归根结底还是一种政府行为，其扶贫实践的许多环节都明显带有政府色彩。例如，在资金募集上，非政府组织主要是从社会资源方面募集扶贫资金；而公共部门定点扶贫资金的主要来源还是在部门自身，如转移的财政专项资金、部门内募捐等。正因为这些不同于其他扶贫模式的机制，构成了公共部门定点扶贫的合法性基础和自身特点。公共部门定点扶贫的主要特点有如下几个方面：

#### 1. 从扶贫动机来看，公共部门定点扶贫属于一种自愿而非自发的行为

对公共部门定点扶贫的起因进行分析，可以发现公共部门定点扶贫主要出于上级部门或扶贫部门的倡议。在这一点上，公共部门的自愿行为会驱使其在扶贫工作中保持一定的工作积极性，为较好地完成既定目标奠定了基础。但是由于其行为并不是一种完全自发的行为，因此在行动过程之中可能不会形成一种强烈的使命感和责任感，以至把扶贫工作当作形式文章来做，可能不会真正解决帮扶地区的实际困难，抑或在完成了一定的目标之后裹足不前，不能真正使该地区摆脱贫困。

#### 2. 从扶贫内容上看，公共部门定点扶贫结合了其部门性质，以扶贫项目为主要方式，以农村基础设施建设为重点

公共部门具有十分明显的专业特色，在定点扶贫中，公共部门也往往将其专业特色与具体扶贫内容结合起来。一方面，公共部门在其专业领域可以募集到更多的资源用于扶贫，提高扶贫的投入；另一方面，公共部门在扶贫过程中采用自己最熟悉的方式开展工作，有助于提高其扶贫工作的效率。在扶贫过程中，公共部门采用的开发式扶贫项目也往往针对贫困地区的某些具体需要。这种将扶贫资源和部门的主要精力投入到项目中进行重点攻坚的行为，其效果是非常明显的。

#### 3. 从扶贫工作方式以及扶贫对象上看，公共部门派遣驻村工作组，直接面向贫困村和贫困农户

派遣驻村工作组就是为了使扶贫工作能够直接面向贫困村和贫困农户。公共部门工作组进驻指定的贫困村，在村一级规划和基本建设方面有较强的参与权，能够在很多重大的村级事务上影响村级决策。公共部门工作组在推进扶贫工作时，因其资金投入者的角色而会对相关事务进行详细的审查和调查，从而有了大量与贫困农户直接接触的机会。贫困农户也因与公共部门工作组的密切接触而提供其最为客观和真实的想法，从而对扶贫进程发挥积极影响。

#### 4. 从扶贫模式选择上看，公共部门定点扶贫以开发式扶贫为主导，开发与救助同时进行

开发式扶贫经多年的实践已经发展成为我国政府农村扶贫政策的核心和基础。开发式扶贫就是以经济建设为中心支持、鼓励贫困地区干部群众改善生产条件，开发当地资源，发展商品生产，增强自我积累和自我发展能力。<sup>[2]</sup>开发式扶贫是公共部门定点扶贫的主导扶贫模式。公共部门希望通过对贫困地区的扶贫投入，改善其生产生活条件，帮助其寻找当地经济的发展点，增强贫困地区的“造血能力”，以期其能够通过自己的努力来摆脱贫困的状况，使当地经济具有一定的向上发展空间，从而提高扶贫的效率。

## 二、集体行动逻辑视域下的公共部门定点扶贫利益分析

公共部门定点扶贫过程中存在着集体行动困境。从博弈的角度分析，造成集体行动困境的原因在于个人理性与集体理性存在着目标差异。因此，理性的合作博弈并不必然产生于任何集体当中，哪怕是一些小集体。在公共部门定点扶贫中，涉及公共部门、贫困地区组织以及贫困农民等多方主体之间的利益关系，而且各方之间的博弈关系并不是单纯的一次博弈，而是在多次博弈的基础上逐渐形成的。因此，可以在集体行动的逻辑视域下对其利益关系进行分析。

在分析模型中，首先要明确集体行动的整体利益归属。在扶贫的过程中，整体利益的实现是至关重要的，整体利益的实现与各主体自身利益的实现有着极大的相关性。假设在没有制度约束的环境下，各方的第一次利益博弈，其最终获得的整体利益为既定低值；在博弈  $n$  次后，由于博弈各方在博弈中得到了交流，整体利益会因主体间互动的深入而比既定低值有所提高，但是这种集体行动由于缺乏约束而必然会导致某一主体的自身利益在整体利益中被扩大化，那么其他主体的利益在整体利益既定的情况下受损；由此，在下一轮博弈的过程中，博弈各方之间的态势必然会发生变化，此消彼长。但是这样会使整体利益极有可能

维持不变或者下降。这样一来，拉动整体利益上涨的各方精力就消耗在既定利益的争夺之中了，进而影响到最大化整体利益的实现。可见，最大化整体利益的实现需要各主体进行利益协调。也就是说，博弈各方在集体行动过程中必须对自身利益进行平衡，这样才能够在集体行动中实现利益最大化目标。<sup>[3]</sup>

依照上述分析，在定点扶贫中，整体利益的实现形式就是扶贫效率的提高或当地贫困现状的改善。尽管公共部门、当地组织和村民从整体利益中分离出来的利益诉求不尽一致，但是均能够从整体利益的实现中获取收益。如：扶贫中的公共部门通过扶贫成效来获取其政绩报酬和工作成就感；当地组织既能获得政绩报酬，同时也可获得相关生活资料和发展条件的相应改善；贫困农户既能改善发展条件，又能提高自身素质。

### 1. 公共部门定点扶贫中博弈各方的利益诉求

公共部门是最重要的定点扶贫主体，在募集扶贫资金、评估扶贫项目以及救济对象和方式选择上都发挥了决定性作用。它在扶贫过程中的利益诉求主要体现在政绩和工作成就感两方面，希望在扶贫工作中做出显而易见的成绩，既能够有政绩表现，又能够产生一定的心理满足感。

贫困农户是公共部门定点扶贫的对象。贫困农户对于定点扶贫的要求是多方面的：既需要便利的生活设施，也希望改善其生产设施；既需要收入的提高，也希望降低其劳动强度；既需要从产业方面的扶持，也希望得到教育方面的发展。但总的说来，贫困农户的利益需求都是一些普惠诉求。

公共部门定点扶贫还涉及两个层次的地方组织：一是贫困地区所在地的县市政府，它们主要是对定点扶贫的具体区域提出建设性意见以及综合性评估，以便公共部门进行参考和选择。它们通常希望公共部门能够扶助一些发展较为困难的地区，为当地经济全面发展作出贡献；但是，有时也会在备选扶贫村中夹杂个别领导定点的贫困村，以满足领导者的个人利益。二是贫困村所在的村组织。村一级的组织与定点扶贫工作联系最为紧密，它们对本地区具体情况的了解使其在提供项目建议和设施需求上起到关键性作用。它们一方面希望扶贫工作能够改善当地的生产生活环境；另一方面由于自身理性的驱使，希望扶贫项目能更多地瞄准当地集体经济和村办企业，希望从中获得更大的利益。

### 2. 利益追求的“越位”：公共部门定点扶贫中利益冲突的三种形式

在公共部门定点扶贫过程中，由于缺乏制度方面的约束，博弈各方往往过分追求自身利益，而忽略了整体利益的实现。博弈各方利益追求的越位，其最终表现通常是扶贫项目的中途夭折和扶贫设施的废弃，对于扶贫整体利益毫无裨益。因此，有必要厘清各方在利益冲突的表象及其本质，以解决实际的行动困境。

#### (1) 公共部门与贫困农户之间的利益冲突

公共部门与贫困农户之间的利益冲突主要体现在扶贫项目的选择过程中。依据各自主体的不同理性需求，公共部门基于自身政绩的考虑，希望通过扶贫投入来建设一些标志性工程，在短时间内迅速改变贫困地区的旧有面貌，取得明显的效果。在具体的扶贫过程中，公共部门通常会依自身的理性诉求来选择扶贫项目，对处于弱势地位的贫困农民的利益诉求比较忽视。笔者在湘南C市车站村的调研中发现，驻点该村的某部门整修了一条乡村水泥路，消耗了整个扶贫投入的80%，大大方便了当地的交通。但是，当地村民并不“领情”，因为当地原来的柏油马路并不是很差，他们认为投入这么多资源整修道路是把扶贫资源用错了地方：

问：你认为某部门修的路对你们村的改善有多大？

答：我认为他们的搞法要不得。现在我们的主要问题还是在于农业基础设施，我们这里很多基础设施还是民国时期留下来的。这些设施已经落后了，造成农民劳动强度大；而且要水的时候没有水，不要水的时候又成灾。这些农业基础设施跟不上农民生产的需要。农业基础设施建设和维修需要资金，而且现在的劳力不需像以前，以前的劳力不需要买，现在需要钱来买。如果没有钱，农业基础设施根本没有办法搞得起来；而上面的政策又不准农民集资改善基础设施。原来那条路蛮好，又重新修一次有点劳民伤财。

贫困农户希望得到的是生产生活设施的改善。虽然在某个方面的特定投入能够在短期内改善贫困农户的生活状态，但是贫困农户更希望通过扶贫工作既有效地降低其劳动强度，也保障其增产增收，并持续获取较多的收入。因此，双方对扶贫项目的秉持就会出现差异。

#### (2) 公共部门与地方组织之间的利益冲突

在公共部门定点贫困村的选择上，地方组织发挥了很大的作用，它们会在其扶贫规划范围内先行选择几个贫困村以供公共部门选择。虽然公共部门和地方组织在选择贫困村的条件和标准方面可能是相同的，比如都会选择在短期内能够取得明显成绩的贫困村等，但是基于个体理性的地方组织和公共部门根据自身的价值追求来选择定点村时却经常性地出现不一致的情况。通常公共部门会选择经济条件较好的村进行驻点，这样能在短期内取得扶贫成效，而且花费相对较少的资源和精力。而地方组织在提供可选方案的过程中，可能将一些难以发展的村作为备选对象，以减轻当地组织的扶贫负担，获得较好的整体发展效果。在项目的选择中，公共部门同地方组织之间的利益冲突尤为明显。公共部门选择的扶贫项目，其收益面的覆盖范围较广，对于当地的长远发展往往帮助较大。而地方组织则希望公共部门尽可能多地投入到集体经济中，用以开发地方经济从而带动整个贫困区域的经济发展。公共部门对于地方组织这一诉求是存疑的，它们普遍担心对集体经济的扶助会在工作组撤出之后沦为村组织的私人财产。实际表明，地方组织经常具有其自利性质。下面的案例描述了两者的博弈：

2000年11月，南昌市农业部门立项扶持种草养鹅项目，南昌县广福镇成为首批获扶持地区。该村将项目扶持资金分配给了农户欧阳国保和欧阳友珍，但就在他们贷款后准备扩大种养规模时，种草养鹅项目却遭到了灭顶之灾：承包合同被中止，种养基地被强行拆毁。

发生这种戏剧性变化的原因其实非常简单：养鹅户需要承包一定数量的农田种草，但欧阳国保和欧阳友珍的种养基地所承包的农田却早就被村委会纳入该村自办的砖瓦厂的取土范围。当砖瓦厂因生产需要扩大取土范围时，养鹅户的离开就是意料之中的事情。广福村党支部书记龚国清毫不讳言地说，村办企业福民砖瓦厂一年上缴利润9.58万，村里在与承包者签订合同时，就有要确保砖瓦厂用土的条款。而据记者调查，由于砖瓦厂的污染和挖田取土等原因，欧阳友珍夫妇与砖瓦厂已数次产生冲突。显然，砖瓦厂已没有耐心与欧阳夫妇等养鹅户毗邻而居了……农田被砖瓦厂承包后，欧阳友珍在农田上搭建的鹅棚及另外一间临时建筑，就成为镇、村两级组织的工作重点，在几次协商不成后，广福镇、广福村组织一批人，强行将鹅棚拆毁。

上述案例描述了当地组织为了确保利润大户砖瓦厂的发展而强行解除扶贫项目的事实。当地组织从自身的利益角度出发，可能会不配合甚至阻挠公共部门的公利性项目，从而影响最大化整体利益的实现。

### （3）贫困农户与地方组织之间的利益冲突

贫困农户与地方组织之间的冲突主要体现在对扶贫利益的争夺上。贫困农户希望能从扶贫项目中获得更多的发展机会和便利的生产生活设施，如新的灌溉渠道和自来水工程等；然而地方组织则希望公共部门能够更多地投资于村办企业或集体经济，从而在产业方面获取更多的利润。事实上，从某种程度而言，当地组织应该扮演一种利益代言人的角色，从当地居民的发展着眼与公共部门进行项目协商，尽可能让扶贫资金和资源投入到当地居民迫切需要的项目中。但是，由于地方组织的个体理性过度张扬，使农户的利益被当地组织“寻租”，降低了扶贫成效。一些公共部门在扶贫工作中也发现了这一现象：

问：你们有没有帮助当地村办企业或集体经济发展的计划？

答：没有。其实就办企业来讲，从我的经验来说，是很不成熟的。为什么呢？因为你在的时候，它可能是集体经济，你走了之后，它可能是私营经济，可能成为村支书、村长或者组长的个体经济。当时我们就不赞成做这个。

实际上，经过双方在集体行动中的多次博弈之后，由于当地组织在决策权方面有一定的垄断性，不断增加扶贫投入反而使得其自利行为扩大了。更为恶劣的是，地方组织用自己的声音代替贫困农户的意见，从而造成贫困农民对项目开展的积极性不高，不配合驻村扶贫工作组和地方组织开展工作，甚至会产生对驻村扶贫工作组和地方组织的厌恶心理，认为扶贫是面子工程，是为政府人员谋私利，从而激化干群矛盾。

## 三、公共部门定点扶贫中利益平衡的策略选择

基于上述分析，可以将扶贫活动当作一种公共物品，博弈各方都为了自身能够最大限度地占有这项公共物品而展开博弈。从这个角度来看，在公共部门定点扶贫中的各个主体之间确实存在着非合作博弈的情

形。因此，要解决非合作博弈所带来的集体行动的困境，则必须从沟通机制、制度规范和信任关系等方面着手。

### 1. 建立博弈主体之间的有效沟通机制

公共部门定点扶贫中的各个博弈主体因其所处地位和自身知识结构的差异，相互之间可能不太了解，对某一具体问题的理解也会有差异，因此需要建立有效的沟通机制以增进了解，进而促进合作。首先要建立信息共享机制，使信息的效用最大化。这样既有利于提高各方行动的透明度和信任感，又能够弥补主体间差异导致的信息不对称。比如可以设立扶贫工作公告专栏，将各方的最新信息及其行动计划及时公布。其次要建立定期协商机制，保障贫困农户的发言权。可以定期举行村民代表大会，就扶贫规划和扶贫项目进行讨论，使多方主体能够及时交换意见，特别是使贫困农民有发言的正式平台。最后还必须完善沟通渠道，使地方政府（主要是县政府）和村组织能够把贫困农户的意见和建议及时传递到公共部门，同时也能够保障公共部门扶贫的主动性和积极性。

### 2. 建立有效约束博弈主体的制度规范

美国学者利莎·马丁认为，博弈困境的解决方式是建立起博弈双方的协调制度，制度的作用就是帮助制定一种共同的标准或者一种战略。<sup>[4]</sup>公共部门扶贫中的各个主体之间不可能无休止地重复博弈下去，这样对资源以及时间而言是巨大的浪费。因此，要在博弈过程中逐渐形成制度性的约束机制。在充分考虑双方利益诉求的基础之上，通过合理的制度安排，既能协调双方的行动和投入，同时又能照顾到集体利益的最大化，从而实现合作博弈的最终目标。事实上，良好的制度设计，会使得博弈各方在扶贫工作过程中形成良性的互动，生发出有效的扶贫方式。公共部门扶贫是有一定期限约束的，因此在有限的两年左右的时间里，如何合理分配时间、安排人员、选择项目并取得成效是需要认真考虑的问题。缺少制度规范则可能一事无成。制度规范既要约束公共部门，使之合理投入各种资源，从而产生预期效益；更要约束地方组织，使之以真诚的态度和积极开放的心态来配合公共部门；也要约束贫困农民，使之能够真实地表述自己的利益需求，积极主动地寻求自身的脱贫之路。从另一个角度看，公共部门定点扶贫是借助外部力量来扶持贫困地区，而单纯依靠外部的“助力”，即使在短期内能够通过大量资金投入而产生一定的效益，其持续性也是很差的。因此，贫困村首先要树立“自力脱贫”的意识，通过积极学习先进的扶贫理念和科学的扶贫手段，发掘自身的发展潜力，用自己的努力来脱贫致富。如何确保公共部门定点扶贫任务结束之后定点贫困村的持续发展，也是所有博弈方都必须考虑的问题。通过建立规范的制度，引导贫困村和贫困农户自我发展是一种必然的选择。

### 3. 构建博弈主体持续合作的信任关系

后工业化社会所提倡的是一种合作式信任，合作式信任在合作过程中起到很关键的作用。在合作式信任的理念之下，社会关系和交往关系的健全，都基于实质理性的健全之上。在这种条件下，信任和合作就成了其主体能否获得实质性自由、平等的途径。同时，信任和合作也是其主体存在之合理性以及价值实现的证明。<sup>[5]</sup>所以，在合作博弈中，各个主体除了在谈判中形成集体理性外，在扶贫过程中还应注重诚信，增进信任。从信任这一角度出发促进扶贫主体各方的有效合作，集体理性就会有其存在的可能。例如，公共部门充分信任地方组织所提议的项目选择，同时地方组织在项目的选择上与村民广泛沟通，村民信任政府能够做好其利益的代理人。只有这样，各方才能在一个信任的前提条件下开展进一步的实质性合作，才能更好地发挥各主体的能动作用，促进整体利益的实现。

#### 参考文献：

- [1] 许源源，李小飞.论地方政府合作扶贫的构建[J].农业考古，2008（3）：251-253.
- [2] 龚冰.论我国开发式扶贫的拓展与完善[J].经济与社会发展，2007(11)：45-47.
- [3] 罗伯特·吉本斯. 博弈论基础[M].北京：中国社会科学出版社，1999：145-170.
- [4] Lisa Martin. Interests Power and Multilateralism[J]. International Organization, 1992, 46 (Autumn): 769-781. (转引自：栾金，洪邮生.论国际合作中的问题因素研究[J].同济大学学报（社会科学版），2005（2）：78-84.）
- [5] 张康之.论信任的衰落与重建[J].湖南社会科学，2008（1）：72-76.