

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2020.03.003

# 打赢脱贫攻坚战后农村贫困治理的优化与升级

## ——基于嵌入式农村扶贫实践经验及嵌入行为治理的思考

李松有

(广西民族大学 政治与公共管理学院, 广西 南宁 530006)

**摘要:**由于经济社会发展的不平衡不充分,中国的农村贫困治理需要外部力量的支持。在党的领导和政府主导下,脱贫攻坚阶段的嵌入式农村扶贫具有系统化的优势和精准性的特征:多元主体的全要素嵌入、多种渠道的全领域嵌入取得了显著成效,对绝对贫困人口进行的精准扶贫确保了脱贫攻坚任务的完成,但也存在“嵌入裂缝”降低了扶贫效率和绩效等问题。在打赢脱贫攻坚战后,随着农村贫困治理任务和环境的变化,嵌入式农村贫困治理应在延续系统化优势的基础上,通过嵌入行为治理弥合“嵌入裂缝”,并从精准扶贫向精准防贫升级,从精准脱贫向整体致富升级:坚持以人民为中心,通过乡村治理现代化和制度嵌入及关系嵌入弥合“嵌入裂缝”,提升嵌入式农村贫困治理的效率和绩效;坚持和加强党的领导,坚持和完善农村集体所有制,强化制度嵌入和关系嵌入,扶持壮大村级集体经济,构建和完善系统化、整体致富与精准防(扶)贫并重的农村贫困治理体系。

**关键词:**脱贫攻坚,农村贫困治理;嵌入式扶贫;精准扶贫;绝对贫困;相对贫困;共同富裕

**中图分类号:**F320.3;F291.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2020)03-0027-09

### 一、引言:嵌入式扶贫与嵌入行为治理

新中国成立以来,中国在消除贫困方面取得巨大成就,在创造“中国奇迹”的同时,也为全球减贫事业提供了“中国智慧”“中国方案”并作出了重大贡献。2020年,中国即将实现第一个百年奋斗目标——全面建成小康社会。然而,消除绝对贫困并不是我们的最终目标,实现全体人民共同富裕才是社会主义的最终目标。党的十九大报告指出,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”“我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标,又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军。”因此,在两个一

\* 收稿日期:2019-12-25;修回日期:2020-02-19

**基金项目:**国家社会科学青年基金项目(17CMZ047);广西高校中青年骨干教师科研基础能力提升项目(2019KY0175);广西民族大学科研基金资助项目(2018SKQD04)

**作者简介:**李松有(1986),男(壮族),广西桂林人;讲师,博士,华中师范大学政治科学高等研究院兼职研究人员,主要从事城乡可持续发展研究。

百年奋斗目标的历史交汇期,不但要坚决打赢脱贫攻坚战并有效防止致贫返贫,而且要着眼和致力于相对贫困的治理,探寻共同致富之路。这就需要在深入总结贫困治理的实践经验和不足的基础上,不断改进和完善现有的贫困治理体系并逐步实现从绝对贫困治理为主向相对贫困治理为主的转变。

当前中国农业农村基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未根本改变,经济社会发展中最明显的短板仍然在“三农”,现代化建设中最薄弱的环节仍然是农业农村<sup>[1]</sup>,农村贫困治理的任务仍然艰巨。贫困治理可以分为内生整合式贫困治理和外部嵌入式贫困治理<sup>[2]</sup>。内生整合式贫困治理主要通过有效整合系统内部自有的各类资源来减少和消除贫困,外部嵌入式贫困治理则主要依靠系统外部的援助来实现脱贫。从中国农村扶贫实践来看,内部主体的发展和外部资源的嵌入都发挥了重要作用。在家庭自然经济主导下的传统农村社会中,贫困农户依靠互助户治是无法脱贫的;同时,在工业化推动的跨越式发展中形成的城乡二元结构,进一步使农村的贫困治理需要也应当得到外部力量(政府、城市、企业等)的援助。实际上,改革开放以来,政府、企业以及社会组织等长期致力于农村贫困治理,通过多种渠道投入了大量资金、人力、技术等来帮助农村贫困人口脱贫致富。因此,有必要从资源嵌入的角度来研究中国农村的贫困治理,总结嵌入式农村贫困治理的经验及不足,进而为农村贫困治理体系的优化和升级提供经验借鉴和政策启示。

农村贫困治理既离不开内生主体的积极行动,也离不开外部力量的大力推动。随着经济社会的发展,贫困治理的目标和方式也会变化,嵌入式农村贫困治理不是凭空产生的,而是在一定的时空演变中发生和发展的,考察嵌入式农村贫困治理应该将其置于特定的历史进程中。在全面建成小康社会的脱贫攻坚阶段,农村贫困治理的重点是帮助现行标准下的绝对贫困人口脱贫致富,外部资源的嵌入行为也更多地表现为“精准扶贫”。基于此,为论述的方便,本文将脱贫攻坚阶段的嵌入式农村贫困治理称为“嵌入式农村扶贫”,并具体定义为:外部主体(即嵌入主体)以扶贫为直接目的将各种资源(即嵌入客体)嵌入农村经济社会系统(即嵌入对象),并开展相应减贫活动的贫困治理模式。长期以来,中国的嵌入式农村扶贫实践取得了显著成效,然而农村的经济社会系统有其自身的特点和运行规律,外部资源的嵌入能否很好地融入其中,或者说是否会产生“嵌入裂缝”<sup>①</sup>?对此,学界鲜有系统性的研究。在实地调研中,笔者发现在嵌入式农村扶贫实践中,农民个体或群体乃至乡村干部与嵌入主体之间产生矛盾或冲突并非个别现象,有学者将其称为“摩擦性合作”<sup>[3]</sup>。

嵌入是将客体(本文中的扶贫资源)嵌在对象(本文中的农村经济社会系统)的社会关系网络中并受其影响和制约,因而嵌入行为是产生和发展于一定的关系、制度、文化场域中的,而不能简单归结为原子化主体的理性选择结果<sup>[4]</sup>。因此,有必要对嵌入行为本身进行治理,以弥合“嵌入裂缝”,使嵌入主体和客体更好地融入嵌入对象,进而提升嵌入行为的效率和绩效。同时,在打赢脱贫攻坚战后,农村贫困治理的任务和环境都会发生变化,而农村依然处于相对落后状态,嵌入式农村贫困治理必然会延续,这就需要转变嵌入模式以适应时代的要求,需要通过嵌入行为治理<sup>②</sup>推动农村贫困治理的升级。因此,本文基于课题组在深度贫困地区贫困农村的实地调研资料对中国嵌入式农村扶贫实践进行经验总结,并从嵌入行为治理的角度思考在打赢脱贫攻坚战后如何进一步优化和升级农村贫困治理体系,以期为中国在全面建成小康社会后走向共同富裕进程中的农村贫困治理现代化提供思路启示。

## 二、中国的嵌入式农村扶贫实践:系统化精准性的贫困治理

“嵌入”(Embeddedness)原义是指一个系统有机地镶嵌在另外一个对象体系中,也指某个体内生于其他

<sup>①</sup> 本文中“嵌入裂缝”是指在嵌入式农村扶贫中,由于嵌入主体(资源)不能很好地适应(融入)农村经济社会环境(系统),使扶贫项目处于“摩擦性合作”状态,进而降低了扶贫效率和绩效的现象。

<sup>②</sup> 本文中“嵌入行为治理”包括对嵌入主体、嵌入对象及双方关系的治理,目的是使嵌入主体及其资源更紧密地融入嵌入对象中以帮扶和推动嵌入对象实现良性发展,并形成利益共同体进而实现协同发展。

个体的客观现象<sup>[5]</sup>。嵌入现象广泛存在于人类经济社会系统中,并呈现出多样化形态。由于在不同的领域,嵌入的主体、客体、对象、目的、路径等各不相同,不同的学者根据不同的研究主题和需要对其进行了不同的分类。比如:结构嵌入和关系嵌入<sup>[6]</sup>,结构性嵌入、政治性嵌入、认知性嵌入和文化性嵌入<sup>[7]</sup>,业务性嵌入和技术性嵌入<sup>[8]</sup>,时间嵌入、空间嵌入、社会嵌入、政治嵌入、市场嵌入和技术嵌入<sup>[9]</sup>,人际关系的嵌入、组织间关系的嵌入和制度秩序的嵌入<sup>[10]</sup>,环境嵌入、组织间嵌入和双边嵌入<sup>[11]</sup>,等等。为系统考察嵌入式农村扶贫实践,需要对其进行恰当的分类。有研究认为,深度贫困地区脱贫攻坚应采取政治嵌入、经济嵌入、文化嵌入和认知嵌入“四位一体”的嵌入路径<sup>[12]</sup>。本文则根据嵌入主体进行划分,原因在于:不同性质的嵌入主体拥有不同的资源,与农村经济社会系统的关系也不同,进而会导致嵌入路径的异质性。因此,对不同嵌入主体的嵌入行为和成效进行比较分析,可以基于其共性更好地把握中国嵌入式农村扶贫的特点和优势,也可以基于其异质性提出更具针对性的政策建议。基于此,本文将嵌入式农村扶贫分为政府主导的嵌入式农村扶贫、社会组织主导的嵌入式农村扶贫和企业主导的嵌入式农村扶贫。同时,为了展现当前深度贫困地区农村贫困治理的实态,本文基于课题组于2017—2018年在多个深度贫困地区贫困农村进行的实地调研资料,选择具有代表性的西藏自治区A镇、湖南省B镇和广西壮族自治区C镇作为案例进行补充说明,并基于在每个镇进行的475份问卷调查和30位农民访谈材料进行深度分析,以进一步阐述中国嵌入式农村扶贫实践的特征与经验。

### 1. 政府主导的嵌入式农村扶贫

政府主导的嵌入式农村扶贫是指政府通过行政或经济手段将各种资源嵌入农村社会经济系统,以帮助农村贫困人口脱贫致富的贫困治理模式。由于扶贫具有非营利性和显著的正外部性,在中国农村贫困治理体系中,政府主导的嵌入式农村扶贫发挥了关键作用,并占据主导地位。根据课题组在实地调研中进行的问卷调查,对于“如何进行脱贫”,认为要“依靠政府帮扶”的占77.5%,认为要“依靠社会组织帮扶”的占13.9%,认为要“依靠企业帮扶”的占6.3%,认为可以“依靠农民自主脱贫”的仅占2.3%;对于“如何解决扶贫工作的困难”,认为要“依靠政府解决”的占70.2%,认为要“依靠村干部帮助”的占12.7%,认为要“依靠社会组织等外界力量”的占11.7%,认为可以“依靠村民自我克服”的仅占5.4%。这充分说明政府主导的嵌入式农村扶贫取得了显著成效,并为绝大多数农民所认可。

政府主导的嵌入式农村扶贫具有显著的系统化特征:一是在嵌入地域和扶贫对象上全覆盖。不但对经济落后的深度贫困地区农村进行嵌入式扶贫,对经济发达地区的贫困农户也进行嵌入式扶贫;不但对有完全劳动能力的劳动人口进行嵌入式扶贫,也对残疾人、老年人等特殊困难人群进行嵌入式扶贫。二是在嵌入客体(资源)上全要素。政府在农村扶贫中嵌入的资源包括经济社会发展的各种要素,有扶贫资金,也有扶贫干部和技术人才,还有技术、信息、管理、渠道等,更有一系列激励政策和制度。三是在嵌入路径上多渠道。政府主导的嵌入式农村扶贫有多种方式,有直接的资源配置(如扶贫资金、扶贫干部、平台建设等),也有通过服务外包、项目招标等方式的间接投入,还通过政策优惠引导社会资源投入农村扶贫。四是在嵌入对象上全领域。政府主导的嵌入式农村扶贫涉及农村经济社会发展的各个领域,比如,在生产领域通过产业扶贫、技术扶贫、金融扶贫等发展乡村经济、提高农民收入,在发展能力方面通过干部扶贫、教育扶贫、健康扶贫等提高农村人力资本水平,在发展环境方面通过基础设施和生态文明建设改善农村的投资环境和生活环境,在社会保障方面也开展社会保险扶贫并由财政提供兜底保障,等等。

同时,在脱贫攻坚阶段,政府主导的嵌入式农村扶贫也表现出对绝对贫困人口(现行标准)扶贫的精准性特征。党的十九大报告提出,打赢脱贫攻坚战要“确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫”。为确保该目标任务的如期完成,各地加大对农村绝对贫困人口的精准扶贫力度,比如,自上而下层层签订扶贫“军令状”,通过压力机制和严格的考核机制确保绝对贫困人口实现脱贫。在课题组针对外部扶

贫人员的问卷调查中,对于“积极参与扶贫工作的主要原因”,“绩效考核压力”占40.6%，“职位晋升要求”占35.2%，“工作职责所在”占20.1%，“国家扶贫号召”占4.1%。

需要注意的是,虽然地方政府(尤其是基层政府)与农村联系紧密,对当地农村经济社会发展情况也比较熟悉,但政府主导的嵌入式农村扶贫行为并不一定使农民满意,尤其是在扶贫任务压力和目标考核下,过度嵌入、扶贫项目效率不高等现象比较突出。在课题组进行的问卷调查中,仅有19%的农民反映“公共产品供给合意”,24%的农民反映“公共产品供给不足”,57%农民反映“公共产品供需偏离”。可见,在政府主导的嵌入式农村扶贫中,扶贫资源的投入及扶贫项目的运行还需要进一步切合农民的实际需求,切实帮助贫困人口脱贫致富。

**调研样本镇情况<sup>①</sup>:**A镇位于西藏自治区日喀则市中部,高海拔,气候寒冷,生态环境恶劣。全镇面积210平方公里,共有689户约0.3万人;下辖7个行政村,多为半农半牧乡村,种植青稞、小麦,牧养牦牛、黄牛、羊。为了如期实现精准脱贫目标,政府持续推进精准扶贫工作,比如“第一书记”驻村、扶贫工作队帮扶和“一把手”干部包村等;在产业扶贫方面,县林业局整合力量出资开办黄牛养殖厂,县扶贫办公室出资吸纳贫困户作为职工,帮扶贫困户脱贫致富。近两年,该镇扶贫成效较为显著:易地搬迁安置29户108人、生态岗位安置36户98人、社保兜底38户47人,医疗救助31户34人、产业扶持(合作社分红)11户30人、就业安置12户15人、转移就业安置17户28人、信贷扶持8户10人、教育帮扶13户38人、结对帮扶23户66人等。全镇建档立卡贫困户218户666人,其中2017年46户158人脱贫,2018年151户445人脱贫。

## 2. 社会组织主导的嵌入式农村扶贫

社会组织主导的嵌入式农村扶贫是指由非营利性社会组织筹集资金,并将资金投入农村经济社会系统,帮助农村贫困人口脱贫致富的贫困治理模式。随着国家治理的现代化,社会组织的作用日益凸显。在减贫领域,公益性社会组织通过慈善募捐等方式将社会闲散资金集中起来从事扶贫活动,能够动员更多的力量并取得更好的成效;同时,社会组织还可以发挥其在资金管理、项目运作以及人才等方面的专业化优势,提高扶贫资金的针对性和扶贫项目的运行效率。目前,越来越多的社会公益组织(包括国际扶贫组织)参与农村贫困治理,其嵌入路径和扶贫领域也是多元化的。从嵌入路径上看,社会组织可以自主实施扶贫项目,也可以与当地政府或社会工作机构以及企业合作开展扶贫项目;从扶贫领域看,除产业扶贫外,社会组织更多的是在教育、医疗、基础设施建设等领域开展公益性扶贫项目。比如,在湖南省B镇,扶贫总投资中社会组织的投资占到50.7%,有针对贫困村儿童实施的“免费午餐”公益项目和“美丽中国”支教项目,有道路、学校等基础设施建设项目,也有“黑土麦田”公益组织实施的产业扶贫项目;其中,80.3%的项目是社会组织与当地企业合作开展的,还有7.1%的项目是与地方社会工作机构合作开展的,只有12.6%的项目是社会组织自主实施的。

在农村贫困治理过程中,政府一直占据主导地位,成为贫困治理场域的中心角色,村民自治则是农村社会治理的基本形态,社会组织进村扶贫一定程度上会对当地政府以及基层组织权威构成竞争和挑战,导致社会组织主导的扶贫项目难以开展。因此,社会组织作为乡村熟人社会外部的嵌入主体,将筹集的资金嵌入农村经济社会系统开展扶贫项目,要想取得较好的扶贫成效,必须要与当地政府之间形成良好的合作关系以得到其支持,必须要深入农村基层以赢得村民信任,如果是与企业合作开展扶贫项目则还需要与企业建立良好关系。但是,由于中国的社会组织起步较晚,尚不成熟,自身在定位、管理以及资金来源和发展能力等方面存在不足,加上信息不对称,导致地方政府对其不信任和农民群众对其不了解,一定程度上削弱了

<sup>①</sup> 材料来自2017—2018年卓玛在西藏自治区日喀则市A镇的深度调查。

社会组织在农村贫困治理中的扶贫成效。在课题组针对社会组织扶贫人员的问卷调查中,对于“社会扶贫进村难的原因”,“地方政府报备手续繁琐”占 37.3% ,“地方政府害怕揭短阻挠”占 26.1% ,“村民警惕和误解”占 20.9% ,“村干部不接待”占 15.7% 。而 B 镇村民对“黑土麦田”公益组织的知晓度、对扶贫项目的知晓度、对扶贫项目的满意度分别为 77.3%、62.7%、45.3%。因此,社会组织要想更好地发挥其扶贫功能,还需要处理好与相关主体,尤其是当地政府、基层组织和村民的关系,要立足于乡村熟人网络融入农村社会治理体系中,培育和拓展在当地的社会资本并有效发挥其效用,进而提升贫困治理实效。

**调研样本镇情况<sup>①</sup>:**B 镇位于湖南省湘西土家族苗族自治州西北部,总面积为 169.46 平方公里,辖 14 个行政村、103 个村民小组,共有 2 977 户 13 622 人。该镇 86% 的人为农业户口,经济作物以水稻、玉米为主,外出务工人员占到全镇人口的 44%。2017 年,该镇有贫困村 12 个,贫困户 254 户,贫困人口总计 1 286 人。2016 年以来,社会公益组织开始在 B 镇农村开展扶贫工作,在产业扶贫和基础设施扶贫等方面成果明显,2018 年帮助 75 户 187 人脱贫。比如,扶持致富带头人,发挥示范作用;引进新技术,带领当地妇女发展苗绣产业;帮助创立黑猪养殖合作社,2018 年收入达到 7.6 万,促进部分贫困户逐渐摆脱贫困。同时,在基层政府和村两委的支持下,社会公益组织积极开展基础设施扶贫,通过众筹方式向社会各界募集资金,并成立项目领导小组和财务监督小组促使扶贫项目落地,比如道路建设、村部维修、学校球场硬化、路灯安装和国土复垦等,逐渐改善贫困村的公共基础设施,也使得社会公益组织在当地建立了良好的群众基础。

### 3. 企业主导的嵌入式农村扶贫

企业主导的嵌入式农村扶贫是指企业将资金、人力、技术等要素直接投入乡村产业发展以及基础设施建设和公共服务项目中,以帮助当地贫困人口脱贫致富的贫困治理模式。由于企业在资金、技术、人才、营销网络等方面具有明显优势,也更熟悉市场环境和规则,并具有盈利的目的,其主导的扶贫项目往往能取得较好的经济效益和扶贫效果。根据中国社会科学院发布的《企业扶贫蓝皮书 2019》,截至 2018 年 6 月底,进入“万企帮万村”精准扶贫行动台账管理的民营企业已经有 5.54 万家,精准帮扶 3.99 万个建档立卡贫困村,帮助 755.98 万建档立卡贫困人口,产业投入 597.52 亿元,公益投入 115.65 亿元,安置就业 54.92 万人,技能培训 58.31 万人。课题组进行的问卷调查也显示,51.1% 的农户在企业扶贫过程中获益很大,30.4% 的农户获益一般,17% 的农户很少获益,只有 1.5% 的农户没有获益,可见企业扶贫可以使大部分农户受益。值得注意的是,在企业主导的嵌入式农村扶贫过程中,政府的作用不容忽视:一方面,具体项目的落地通常需要当地政府的牵线搭桥,需要村委和干部的积极配合;另一方面,政府通常会对企业扶贫项目给予包括融资、税收、土地等多方面的优惠政策支持。同时,企业资源嵌入农村的路径和领域也是多样化的。从嵌入路径上看,有自主嵌入的,也有与社会组织和政府合作嵌入的(企业出资,由其他主体负责具体扶贫项目的实施)<sup>②</sup>;从嵌入领域看,有直接从事农业生产经营的,也有投资农村基础设施建设和公共服务项目的。

在城乡融合发展背景下,国家鼓励工商资本下乡,以盘活农村资源,激活农村内生动力,并帮助贫困人口脱贫致富。但是,由于企业具有逐利性,要追求利益最大化,资本下乡是否可以真正给贫困农户带来福音?调查发现,现实中不但存在企业毁约、拖欠农地租金、与基层干部合谋摄取不当利益、截流国家政策资源等违法行为,而且还存在虽然为贫困人口提供工作岗位但待遇水平低、难以实现脱贫等现象。比如 C 镇的蛋鸡养殖产业,企业向贫困户提供鸡苗,但需要扣除饲料和药品等费用,导致贫困户从事养殖所获收益很

<sup>①</sup> 材料来自 2017—2018 年张海龙在湖南省湘西土家族苗族自治州 B 镇的深度调查。

<sup>②</sup> 在课题组调查的“资本下乡”扶贫村中,企业与社会组织合作扶贫的占比 37.3% ,与政府合作扶贫的占 29.5% ,与社会组织和政府都有合作的占 27.6% ,企业自主扶贫的只占 5.6% 。

少,难以脱贫。此外,由于企业带动和帮扶的贫困户数量越多则获得银行贷款和政府奖励也越多,导致企业抢夺贫困户、一个贫困户被多个企业带动的情况;而且签订的帮扶合同大多是短期,短时间内可以使贫困户的收入有一定增加,但可持续性较弱。在一些地方,由于贫困农户对企业的信任度不高,加上投入的高风险性,对于企业扶贫更多持观望态度,导致企业扶贫效益不明显。因此,对于企业主导的嵌入式农村扶贫,不但要防止企业通过不当手段谋取利益,还要警惕企业的过分逐利行为,扩大企业扶贫行为的正外部性,才能取得农民信任和更好的扶贫成效。这就需要建立有效的约束机制,并发挥地方政府、村委和村民的监督作用,促使资本下乡能够更多地带动农村贫困人口脱贫致富。

**调研样本镇情况<sup>①</sup>:**C镇位于广西壮族自治区河池市偏远的大石山区,四面环山,土地石漠化严重。全镇总面积169.46平方公里,下辖14个行政村、69个自然屯、197个村民小组,共有8149户39087人;耕地面积总计2606公顷,人均耕地面积0.07公顷(1亩)左右,主要种植水稻和玉米,发展小规模桑蚕业,70%的劳动力外出务工。由于C镇产业结构单一,经济收入有限,自然灾害多,造成农民收入不稳定,容易出现贫困问题。2017年全镇建档立卡贫困户有2567户,贫困人口有10268人。为了摆脱贫困,各村党支部成员作为带头人,积极引导企业参与农村扶贫工作,通过企业与贫困户对接,采取“务工就业有薪”“寄养入股分红”“小额信贷入股分红”“流转土地付租金”等方式,带动贫困户致富;同时,建设扶贫产业园,通过企业来带动扶贫产业发展,优先为贫困户提供就业岗位,并定期进行技术培训;组建专业合作社,加大资金和政策扶持力度,发展适合当地的特色产业。在驻村工作队和村两委领导下,统筹协调村委、企业和社会资源,将新型农业经营主体与工商资本相联合,以产业发展促进农民增收。截至2018年,有20家农业公司和100多个农业大户(主要来自外地)参与该镇扶贫;20家分别获得银行10万~50万的贷款注资,并与农民签订帮扶协议;21%以上的村庄成立了不同类型的合作社,带动贫困户脱贫致富。

### 三、嵌入行为治理:农村贫困治理的优化与升级

分析表明,中国的嵌入式农村扶贫是系统化和精准性的贫困治理。从嵌入主体看是多元的,包括政府、社会组织(个人)和企业等<sup>②</sup>,其中政府起主导作用<sup>③</sup>;从嵌入资源看是全要素的,包括制度、资金、人才、技术、信息、管理等各种经济社会发展的要素;从嵌入路径看是多渠道的,有直接的资源嵌入也有政策激励下的间接嵌入,有单主体的自主嵌入也有多主体的合作嵌入;从嵌入对象看是全领域的,既包括经济生产领域也包括社会保障领域,既涉及发展能力提升也涉及发展环境改善;此外,从嵌入地域和扶贫对象看是全覆盖的。多元主体的全要素嵌入和多种渠道的全领域嵌入使中国的农村贫困治理是系统化的,而政府的主导作用使中国的农村贫困治理在脱贫攻坚阶段表现出显著的针对绝对贫困人口的精准性特征。系统化和精准性的嵌入式农村扶贫体现了中国特色社会主义制度和国家治理的显著优势,也确保了脱贫攻坚目标的实现。但是,也应看到,一方面“嵌入裂缝”在一定程度上降低了贫困治理效率和绩效,另一方面打赢脱贫攻坚战后农村贫困治理的任务和环境将会发生显著变化,因而嵌入式农村贫困治理需要进一步优化和升级。

#### 1. 坚持以人民为中心,通过乡村治理现代化和制度及关系嵌入弥合“嵌入裂缝”,提升嵌入式农村贫困治理的效率和绩效

在嵌入式农村扶贫实践中,“嵌入裂缝”的产生降低了扶贫效率和绩效。比如一些政府主导的嵌入式农

<sup>①</sup> 材料来自2017—2018年韦懿在广西壮族自治区河池市C镇的深度调查。

<sup>②</sup> 实际上社会组织也是个人的代表,其筹集的扶贫资金相当部分来源于个人的捐赠。

<sup>③</sup> 政府的主导作用不仅表现在其主导的嵌入式农村扶贫本身在农村贫困治理体系中发挥关键和主导作用上,也表现在其对社会组织和企业主导的嵌入式农村扶贫的动员和支持上。

村扶贫与农民及贫困人口切实需求的契合度有待提高,一些社会组织不能很好融入乡村熟人社会关系网络导致其扶贫绩效不高甚至难以进村,一些企业的过分逐利行为导致扶贫效益低下并失去农民信任,等等。因此,还需要通过嵌入行为治理弥合“嵌入裂缝”,进而优化农村贫困治理体系,提高帮扶效率和绩效。弥合“嵌入裂缝”可以从嵌入主体、嵌入对象和双方关系三个方面入手:

(1)从嵌入主体来讲,要坚持以人民为中心的发展思想,切实帮助农村贫困人口脱贫和全体农民致富。政府不能仅仅着眼于完成数字上的扶贫任务,要深入基层了解贫困人口和广大农民群众的实际需求,把更多资源下沉到基层,提供更为精准化、精细化的帮扶;社会组织要注重培育乡村社会资本,融入乡村社会网络,并通过实实在在的帮扶取得村民和基层组织以及当地政府的信任;企业则应承担更多的社会责任,让利于民(尤其是贫困人口),真真切切地帮助贫困人口脱贫并带动更多农民致富。

(2)从嵌入对象来讲,要加快乡村治理现代化进程,提升农村经济社会系统的开放性和包容性。健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,提升基层组织和村民的现代化思想、开放和合作精神、多赢意识等,对外部帮扶主体和资源的进入采取更加开放和包容的态度,积极为外部帮扶主体在本地的长期发展提供更好的条件和空间;同时,也要避免一些基层组织和贫困人口的短视行为,有效防止为了短期利益而与外部帮扶主体合谋骗取不当利益的行为。

(3)从双方关系来讲,要通过制度嵌入规范嵌入行为,通过关系嵌入形成利益共同体。这里的制度嵌入,不是指支持、激励农村贫困治理的制度,而是指规范嵌入主体和对象的合作行为的制度。要通过法治和契约管理等有效治理嵌入式农村贫困治理中的不法行为<sup>①</sup>,使嵌入主体与当地农户及农村基层组织在平等合法的基础上积极合作,分享收益,实现共赢。关系嵌入有两层含义:一是嵌入主体积极主动地融入乡村社会网络,培育和拓展当地社会资本,寻求自身利益与村民诉求的契合点,通过平等合作与农户及农村基层组织结成利益共同体;二是嵌入主体积极利用自己的关系网络为农村贫困治理争取更多的资源支持,进而优化和扩展乡村社会网络和社会资本。

## 2. 坚持和加强党的领导,强化制度嵌入和关系嵌入,扶持壮大村级集体经济,构建和完善系统化、整体致富与精准防(扶)贫并重的农村贫困治理体系

为“确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫”,当前嵌入式农村贫困治理的主要目标是帮助现行标准下的绝对贫困人口脱贫,因而嵌入式农村扶贫也主要是对绝对贫困人口进行精准扶贫,而对防止相对贫困的关注不够。这里并不是说在国家制度和国家治理层面忽视对相对贫困的治理,而是指在脱贫攻坚阶段嵌入式农村扶贫实践着重于对绝对贫困人口的精准扶贫。实际上,党和政府始终“坚持以人民为中心的发展思想,不断保障和改善民生、增进人民福祉,走共同富裕道路”<sup>[13]</sup>,全面建成小康社会就是为了走向共同富裕;党的十九大进一步提出要实施乡村振兴战略,实施乡村振兴战略就是要“让亿万农民走上共同富裕的道路”<sup>[1]</sup>。

乡村振兴必须借助强大的外力支持<sup>[14]</sup>,打赢脱贫攻坚战后的农村贫困治理仍然需要外部资源的嵌入。而此时的嵌入式农村贫困治理,不仅要绝对贫困人口进行精准扶贫<sup>②</sup>,还要精准防止致贫返贫,更要致力于对相对贫困的治理。由于当前中国农村农业的发展仍然相对落后,农村的相对贫困治理包含两个层面:一是避免农村内部人口的贫富差距过大,二是缩小城乡差距;进而,贫困治理应具有整体性:一是农村人口

<sup>①</sup> 比如有的社会资本下乡“心术不正”,攫取不法利益,以开发旅游为噱头非法侵占良田;有的“醉翁之意不在酒”,大肆申报项目却根本无心经营,非法套取各种涉农补助和项目扶持资金。

<sup>②</sup> 打赢脱贫攻坚战并不意味着完全消除绝对贫困人口,一方面由于贫困标准的提高可能产生新的贫困人口,另一方面也可能有出现致贫返贫的情况。

整体的相对富裕程度增加,二是每个村民的富裕程度也相应增加。基于上述分析,笔者认为,在打赢脱贫攻坚战后,嵌入式农村贫困治理应在延续系统化优势的基础上升级精准性,并突出整体性,即构建系统化、整体致富与精准防(扶)贫并重的农村贫困治理体系。这里面有一个延续和两个升级:延续系统化优势,从精准扶贫向精准防贫升级,从精准脱贫向整体致富升级。

嵌入式农村贫困治理要延续系统化优势,必须坚持党的领导,坚持政府在农村贫困治理中的主导地位。党的领导是中国战胜贫困的最大政治优势,也是全体人民共同富裕的根本保证,是农村贫困治理必须坚持的根本原则。实践证明,只有在党的领导下,充分发挥政府的主导作用,才能动员和集中更多的力量投入减贫事业,才能构建多元主体全要素嵌入和多种渠道全领域嵌入的系统化全覆盖农村贫困治理体系。

嵌入式农村贫困治理要实现从精准扶贫向精准防贫的升级,必须进一步强化制度嵌入和关系嵌入。相比对象明确的精准扶贫,精准防贫对嵌入主体和嵌入对象都提出了更高要求。要尽早发现并有效防范相对分散独立的农户的致贫返贫风险,嵌入主体必须更长期、更深、更紧密地嵌入农村经济社会系统,尤其要与农村基层党组织建立良好的合作关系,而农村基层党组织则要更紧密地联系广大农民群众。这就需要加强党的领导,强化政府的主导作用和制度嵌入,尤其要发挥农村基层党组织和基层政府在乡村治理中的优势和领导作用;嵌入主体则应进一步强化关系嵌入,尤其是社会组织和企业要与当地基层党组织和政府建立良好的关系,与农户和农村经济组织深度合作并结成长期稳定的利益共同体,利用自己的关系网络和社会资本优势积极主动地推进农村精准防贫工作。

嵌入式农村贫困治理要实现从精准脱贫向整体致富的升级,必须坚持和完善农村集体所有制,扶持壮大村级集体经济。坚持“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”的社会主义基本经济制度,在农村就是要发展壮大集体经济。集体所有制是与当前中国农村生产力水平相适应的生产关系,发展壮大农村集体经济是广大农民共同富裕的基本保障和有效路径。嵌入主体应将更多的资源投向农村集体经济组织,尤其是村级集体经济组织,并利用自身的制度和市场优势优化集体经济的发展模式、治理结构和分配方式等,在扶持壮大村级集体经济的同时,让改革发展的红利公平地惠及所有集体经济组织成员,进而在增加农民收入的同时缩小城乡差距;农村基层党组织则应加强社会主义核心价值观的宣传教育,提高村民的集体经济意识,让每个村民都加入集体经济组织,带领广大农民整体致富。

#### 参考文献:

- [1] 新华社. 中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》[EB/OL]. (2018-09-26)[2019-12-19]. 新华网, [http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/26/c\\_1123487123.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/26/c_1123487123.htm).
- [2] 于水,姜凯帆. 内生整合与外部嵌入:农村社会发展模式比较分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2017(6):87-93+151.
- [3] 秦小峰. 社会组织参与扶贫的有限嵌入及摩擦性合作——基于X国际非政府组织扶贫行动分析[J]. 社会工作,2019(2):79-92+111.
- [4] 马克·格兰诺维特. 镶嵌:社会网与经济行动[M]. 罗家德,译. 北京:社会科学文献出版社,2007.
- [5] 李婵娟,左停.“嵌入性”视角下合作社制度生存空间的塑造——以宁夏盐池农民种养殖合作社为例[J]. 农业经济问题,2013(6):30-36+110.
- [6] GRANVETTER M. Economic action and social structure; The problem of embeddedness [J]. American Journal of Sociology, 1985,91(3):481-510.
- [7] ZUKIN S, DIMAGGIO P. Structures of capital: The social organization of the economy[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990:979.
- [8] ANDERSSON U, FOREGREN M, HOLM U. The strategic impact of external network; Subsidiary performance and competence development in the multinational corporation[J]. Strategic Management Journal, 2002, 23(11):979-996.
- [9] HALINEN A, TORNROOS J A. The role of embeddedness in the evolution of business networks[J]. Scandinavian Journal of

- Management, 1998, 14(3):0-205.
- [10] JESSOP B. Regulationist and autopoieticist reflections on Polanyi's account of market economics and the market society[J]. *New Political Economy*, 2001, 6(2):213-232.
- [11] HAGEDOORN J. Understanding the cross-level embeddedness of interfirm partnership formation[J]. *Academy of Management Review*, 2006, 31(3):670-680.
- [12] 谭俊峰,陈伟东. 深度贫困地区脱贫攻坚路径研究——以嵌入性理论为视角[J]. *天津行政学院学报*, 2018(5):78-87.
- [13] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. *人民日报*, 2019-11-06(001).
- [14] 唐兴军,李定国. 文化嵌入:新时代乡风文明建设的价值取向与现实路径[J]. *求实*, 2019(2):86-96+112.

## Optimization and Upgrading of Rural Poverty Alleviation after the Winning of Poverty Alleviation: Thinking Based on the Practical Experience of Embedded Rural Poverty Alleviation and Embedded Behavior Governance

LI Song-you

(School of Politics and Public Administration, Guangxi University for Nationalities, Nanning 530006, Guangxi, China)

**Abstract:** Because economic and social development is not balanced and sufficient, the rural poverty governance of China needs the support of external power. Under the leadership of the Party and the governments, the embedded rural poverty alleviation at the hard period has systematic advantage and targeted characteristics, the total factor embeddedness of multiple main bodies and the total field embeddedness of multiple channels have made significant achievements, and the targeted poverty alleviation on absolute poverty population ensures the finishing of hard poverty alleviation task but has “embedded crack”, which decrease the poverty alleviation efficiency and performance and so on. After the winning of poverty alleviation battle, with the changing of rural poverty governance task and environment, on the basis of extending its systematic advantage, the embedded rural poverty governance should use the embedded behavior governance to fill the “embedded crack”, should conduct the upgrading of targeted poverty prevention from targeted poverty alleviation and the upgrading of total richness from targeted poverty removal, should uphold people-centered idea, should use rural governance modernization and the embeddedness of the system and relation to fill “the embedded crack”, should boost the efficiency and performance of embedded rural poverty governance, should uphold and consolidate the leadership of the Party, should stick to and perfect rural collective ownership, should support and enlarge village-level collective economy, and should construct and perfect rural poverty governance system based on both systematic and total richness and targeted poverty prevention.

**Key words:** poverty alleviation; rural poverty governance; embedded poverty alleviation; targeted poverty alleviation; absolute poverty; relative poverty; common richness

**CLC number:** F320.3; F291.3

**Document code:** A

**Article ID:** 1674-8131(2020)03-0027-09

(编辑:夏 冬)