

精英俘获

ELITE CAPTURE

A NARRATIVE ABOUT THE ALLOCATION OF
POVERTY ALLEVIATION RESOURCE IN RURAL AREA

扶贫资源分配的 乡村叙事

邢成举 著

非外借

精英俘获

ELITE CAPTURE

A NARRATIVE ABOUT THE ALLOCATION OF
POVERTY ALLEVIATION RESOURCE IN RURAL AREA

扶贫资源分配的
乡村叙事

邢成举 著

图书在版编目(CIP)数据

精英俘获：扶贫资源分配的乡村叙事 / 邢成举著

— 北京：社会科学文献出版社，2017.4

(田野中国)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0469 - 2

I. ①精… II. ①邢… III. ①农村 - 群众自治 - 研究 - 中国②扶贫 - 工作 - 研究 - 中国 IV. ①D638②F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 047308 号

田野中国

精英俘获

扶贫资源分配的乡村叙事

著 者 / 邢成举

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任晓霞

责任编辑 / 任晓霞

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20.5 字 数：282 千字

版 次 / 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0469 - 2

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书获西北农林科技大学中央高校博士科研启动金项目“精英俘获与中国的结构性贫困研究”（2452015334）、西北农林科技大学基本科研业务费人文社科项目“精准扶贫背景下的精英俘获研究”（2016RWYB26）以及2015年陕西高校人文社科青年英才支持计划的支持，在此表示感谢

序 言

成举的博士论文经修改后即将付梓，托付我为其写序，虽写作计划已安排有日，但迟迟没有动笔，对博士论文而言，任何外人都不如作者自身的认识和理解到位，所以今天写下这些文字权当是个人对成举博士论文或是当前扶贫问题的一种认识和理解。

2011年，成举来到中国农业大学人文与发展学院跟随我攻读博士学位，当时我带的学生主要从事两个方向的研究，一是国际发展研究，一是国内农村发展研究，国内农村发展研究主要关注扶贫与贫困治理问题。从20世纪90年代初期，我就开始了农村扶贫领域的研究，随着研究的深入，研究地域从国内转向了国际，由此个人的研究重心也转向了国际发展，但是对国内农村发展尤其是扶贫的关注和思考从未停过。以博士生学位论文为契机，中国农村扶贫与贫困研究一直得以持续和推进。成举在三年研习后完成的博士学位论文《乡村扶贫资源分配中的精英俘获》便是该研究的产品。因为忙于研究和各项事务，我与学生见面交流的机会不是很多，但无论我们通过何种方式交流，总是很有收获。其实成举更多地得益于贺雪峰教授的指导，我不算合格的老师，写这个序言算是我的读书心得，向他学习。

成举这本书研究的是扶贫资源在乡村的分配过程。与多数关注扶贫资源或是项目落地的研究不同，其研究没有过多地关注宏观的制度与高层次的政府部门，而是将关注的重点放在了扶贫资源分配的末梢，乡镇政府及其扶贫部门、村“两委”等组织构成研究的焦点。经过实地调查，他发现，在乡村，“扶强不扶弱，扶富不扶贫”的现象常常出现，而对该问题的理解和探究就成了本

书的研究问题得以深入和拓展的基本动力。在理解该问题的过程中，成举采用了“精英俘获”的概念。这个概念在国外的减贫与发展研究当中多有使用，但在中国语境与经验中使用该概念比较少见。作为一个描述性概念，其可以是对扶贫资源分配过程的一种概括；作为一个分析性概念，其则可以回应实地调查中看到的扶贫资源被精英获取的现象。在分析了精英俘获的现象之后，成举从权力、制度和社会结构的三维视角挖掘了该现象的产生机制，抛却精英个体的主观谋利动机，扶贫资源分配的权力结构、制度设计和当地的社会结构都在客观上更加亲和精英，这也就不难理解精英俘获为何出现了。而精英俘获的出现，不仅带来了扶贫工作效率的低下，同时还会导致基层政府公信力的减弱和公共政策合法性的丧失。之后，成举又尝试从国家与社会关系或者说是国家与农村关系的角度对精英俘获进行新的理解和分析，精英俘获的出现并非国家权力从乡村撤出，也并非国家单方面的主动干预的结果，乃是权力、制度与社会结构交互作用的结果，更是中央政府、地方政府与农民等多元主体多重互动的结果。精英俘获的过程中，既有地方政府对中央政策的遵从执行，也有便宜行事；既有农民对国家权力的主动援引，也有其对地方社会的选择性封闭与保护；既有上级政府对下级政府扶贫工作的依赖与借助，也有其对下级政府的命令与施压。成举基于实地调查，大大地深化了精英俘获的内涵和外延，在举国扶贫的背景下，研究精英俘获不仅具有明显的理论意义，同时也包含明显的政策价值。

当然，在成举的研究中，精英俘获只是研究的起点，其研究关注两个基本问题：一是当前扶贫的扶贫资源分配具有何种机制及其如何生成；二是精英俘获的出现与中国乡村社会的变迁之间存在何种联系。扶贫资源的大量下乡伴随着城乡关系的调整和国家战略的更迭，而作为一种有限度的资源和利益，其必然引起多方主体的角逐，而扶贫资源的分配恰恰是这种角逐结果的刻画，主观期望、信息、资本、权力、技术、社会结构等多元要素都参与了扶贫资源分配机制的塑造。精英俘获的出现自然与乡村精英

的嬗变有关，当成举在文字中展现村民对改革开放之前村干部与当前村干部的比较时，可以看出精英的变化是显著而深刻的，而精英的变迁又折射了这个时代和乡村社会的变迁。正如成举在调研中所发现的，与以往时期相比，当前的村民对精英俘获有了更多的容忍和理解，这也是精英俘获得以发生的社会环境。

无论是从权力、制度，还是从社会结构的角度来研究扶贫资源分配，我们都能看到一个结构性问题，如果将此与贫困相联系，那么可以说当前中国的贫困人口已经陷入了“结构性贫困陷阱”，即贫困人口在经济、政治、文化、技能、教育等多层面的弱势结构位置使得其即使能够获得一定量的扶贫资源和项目，也很难与具有资本、关系、信息、技术的优势群体竞争，贫困人口难以获得平等的机会和初始条件。如果是一个结构主义者，那么面对结构性贫困，其可能会比较悲观，但是成举相信通过扶贫行动能够打破贫困的结构性陷阱，也能够有效遏制扶贫领域的精英俘获，但这应该会是一个需要时间的过程吧。

中国贫困治理正在转型，中国社会也正在经历巨变，社会科学研究正是要记录、认识和分析这种转型与变迁。基于长时段实地调查基础上完成的这本著作，正是对贫困治理转型与乡村社会变迁的记录、分析与理解，亦是一个时段内的时代缩影呈现，相信大家读过这本书都会有自己的收获。

不是学者不能作序，算个读书心得。

李小云

2017年2月27日于云南勐腊河边村

目 录

第一章	导论	1
第一节	研究意识及意义	1
第二节	国内外的研究现状	3
第三节	主要研究内容	26
第四节	研究方法	29
第二章	“雨顺民意”：贫困治理伊始及其战略纵深	34
第一节	一段被边缘的贫困治理史	34
第二节	改革开放以来的贫困治理	40
第三节	扶贫战略纵深及其暗喻	54
第三章	“久盼甘霖”：扶贫资源下乡	64
第一节	田野调查中的县、乡与村	65
第二节	湾镇扶贫工作的掠影	78
第三节	扶贫资金进湾村	83
第四章	“进贡求雨”：扶贫资源分配与精英俘获	88
第一节	扶贫资金的分配格局与结构	92
第二节	行业扶贫中的资源配置格局	104

第三节	精英俘获的浮现	110
第四节	“求雨”与“上供”	125
第五章	“未雨绸缪”：精英俘获与制度、权力及社会结构 ...	131
第一节	制度与精英俘获	132
第二节	权力与精英俘获	159
第三节	结构与精英俘获	189
第四节	小结	209
第六章	“降雨分殊”：精英俘获的政治社会后果	212
第一节	作为精英俘获结果的“扶贫内卷化”	212
第二节	作为精英俘获结果的利益结构固化	215
第三节	作为精英俘获结果的贫困再生产	218
第四节	作为精英俘获结果的执政合法性流失	222
第五节	精英俘获与社区公正观念的异化	228
第七章	“雨落孰家”：关系与结构视野下的精英俘获	236
第一节	国家与社会关系视野下的精英俘获	236
第二节	中央与地方关系下的精英俘获	246
第三节	国家与社会关系变革中的精英俘获	252
第八章	“雨后沉思”：结论与讨论	259
第一节	精英俘获：国家、社会与个体的共塑	259
第二节	关于国家政策实施的体会	264
第三节	关于贫困生成的理解	267
第四节	关于贫困治理的思考	273

第五节 关于精英俘获产生基础的重申	281
第六节 小结	284
参考文献	286
致 谢	312

第一章 导论

第一节 研究意识及意义

近些年来，中国政府在扶贫工作上的力度不断加大，各级政府和各个部门共同投入大量的资金和资源。在扶贫工作中的这些努力让中国扶贫事业赢得了世界的瞩目和称赞，但是随着绝对贫困人口数量的减少，中国扶贫工作面临结构性贫困的挑战。与此同时，我们在农村调查时，总是发现农民对扶贫资源的分配很是不满。那么扶贫资源的乡村分配到底是如何进行的呢？从审计署对 19 个国家扶贫工作重点县财政扶贫资金审计结果看，财政扶贫资金的分配和使用方面仍存在较多的问题，审计结果将这些问题概括为五个方面：“一是有关单位虚报冒领扶贫资金或扶贫贷款，在申报环节和支出环节都存在此类问题；二是在项目组织和实施过程中，部分扶贫资金被挤占挪用；三是一些扶贫主管部门扶贫资金管理和使用不够规范；四是一些项目效益不佳，形成损失浪费；五是有些扶贫资金闲置，未能及时发挥效益。”（审计署行政事业审计司，2013）出现这种情况，既有制度层面的原因，也有管理层面的原因，同时还有一些深层次的结构性原因。从本书讨论的主题——精英俘获来思考的话，制度、权力与社会结构等都会导致扶贫资金的分配和使用发生类似上面的情况。在无法打破既有社会结构对贫困者脱贫制约的情况下，中国新阶段的扶贫工作将很难取得更大的成绩。对扶贫资源分配过程的分析 and 考察，可以有针对性地改进扶贫工作，为其提供政策建议和理论参考。

从我们在多地农村的调查情况看，扶贫资源非均衡分配，即更多的扶贫资源被较为富裕的村庄和较为富有的村民获得的现象是比较普遍的。这种扶贫资源分配中的非均衡与对“强者”的偏好是如何形成的？导致该现象出现的核心要素是什么？这正是本书关注的，也是本书试图分析和挖掘的。在国外的发展研究中，“精英俘获”是一个非常重要的概念，其核心内容是指发展与援助资源被社区内的精英群体和个体所获取和截留。而纵观国内扶贫资源分配的实践，该现象也同样存在。由此，我们围绕乡村扶贫资源分配中的精英俘获现象及其产生机制展开讨论。

本研究的理论意义和现实意义在于：通过研究和分析，我们可以将扶贫工作视为嵌入乡村治理的一个部分，站在乡村治理的角度来理解扶贫工作及其困境，并将精英俘获理论引入其中。同时，本书还注意到了农村社会阶层分化给扶贫工作带来的挑战。所有这些都体现了本研究具有较强的洞察力和创新意识。此外，力图立足乡村治理格局来分析我国后税费时期的扶贫工作，选题立意较为新颖，特别是其中关于“精英俘获”的讨论——政治精英利用国家代理人的身份，经济精英依靠经济实力和社会网络，纷纷对扶贫资源进行争夺和操控——这一地方权力结构给我国扶贫工作带来的困境的分析内涵丰富。其理论意义是，不仅可以丰富关于国家和社会的讨论，将二元结构调节为国家—精英—大众的三元结构，同时也能够将社会分层与社会结构纳入贫困研究领域，而这一研究一定会加深我们已有的贫困研究的深度。而从现实意义来讲，本书关注扶贫项目和扶贫资金的有效瞄准和使用，这既会优化中国扶贫工作及其制度安排，也会为优化乡村发展状况和改善农民生活状况提出有益的思考和建议。该主题主要是从微观乡村社会结构的视角来分析扶贫资源是如何被分配的，是谁来分配的，分配的结果如何。扶贫政策作为一种制度或是结构，其所携带的资源是要乡村社会结构发生频繁互动的，这种互动既是结构之间的对接或碰撞，同时也具有结构与行动之间的相互塑造。从村庄的视角来分析扶贫政策的实施过程及其资源分配，其

实研究的是政策实施的村庄社会基础。一项政策的实施，不仅仅需要在制度层面进行好的设计和管理，同时也需要其能够对政策与制度实施的对象有明确认知和深刻把握。对于中国扶贫政策来讲，也同样如此。扶贫政策最终是要在目标对象或目标群体层面上进行落实的，而对象的复杂性往往无法在政策的统一性和整体性上得到体现，因此扶贫政策就给予了地方政府和村级组织很大的自主调控权。而参与式发展的推进则使得民主化扶贫项目决策出现了新的道德陷阱，民主参与在本质上也难以实现。

本研究潜在的创新性：站在乡村社会和乡村治理的角度来回顾和反思扶贫工作的状况是其潜在的创新点之一；将精英俘获的概念引入贫困和贫困项目研究的分析，从而将农村作为一个研究场域以求从微观研究贫困与扶贫工作，这是潜在的创新点之二；最后，通过经验分析尝试构建中国扶贫工作的“内卷化”状况，这是潜在的创新点之三。通过本研究，我们勾勒出了乡村扶贫资源分配过程中所面临的制度、权力与社会结构之网，而该网对扶贫资源的配置发挥着十分大的作用。从地方政府权力和农村居民的角度看，其在一定程度上纵容或默许了精英俘获的发生，这也是精英俘获较难克服的深层次原因。

第二节 国内外的研究现状

一 国内关于精英俘获的研究

国内关于精英俘获的研究文献很少。目前已知的共有五篇学术文献。袁剑（2005）指出了全球化背景下，全球化逻辑的主导者对民族国家内精英及其意识的俘获，俘获精英也就意味着俘获了游戏规则制定权，这是从精英被俘获的角度展开的。“建设社会主义新农村目标、重点和政策研究”课题组、温铁军（2009）将精英俘获的概念应用于农民部门和资本“下乡”背景下的农民专业合作社经济组织的研究，其研究发现，在新农村建设过程中政府主导为部门利益主导所替代，结果导致精英农户获益很多，而

多数小农被边缘化和客体化，专业性合作组织内出现了普遍的精英俘获。吴新叶（2010）研究了社区民间组织发展过程中的精英俘获问题，其认为精英导致社区普通民众参与民间组织受到限制，民间组织出现了官僚化，外力决定民间组织领导的更替等都是精英俘获的影响和表现。李祖佩等（2012）研究了精英俘获与乡村治理之间的关系，其认为后税费时期的体制性精英、社会精英以及经济精英形成利益联盟，共同垄断下乡资源和村庄公共利益空间，形成固化的村庄权力结构、利益分配结构以及合法性权威结构。精英俘获极大地削弱了后税费时期资源下乡的政治效益和社会效益，乡村治理的变迁是精英俘获的决定性背景。邢成举和李小云（2013）从精英俘获的角度研究了扶贫项目目标偏离的问题，应该说这个与本研究是直接相关的，但是因为这个研究固守于精英和底层的视角，其在解释和分析中并没有能够充分讨论国家权力在精英俘获中的角色，这就导致其分析比较肤浅，而该研究则仍有较大的发展空间。已有的研究都是比较单面的，也是不够深入的，针对发展或扶贫项目进行精英俘获研究的情况基本上还没有出现。这为本研究带来了机遇，同时也带来了挑战，因为这方面的研究才刚刚开始。

二 国内关于扶贫目标偏离及乡村精英的研究

1. 关于扶贫资金偏离的研究

研究扶贫项目的资源分配与学术界关于扶贫资金和瞄准的分析是分不开的。财政扶贫资金的效果实现涉及财政扶贫资金的投入、管理、分配、拨付和使用等方面，财政扶贫资金只有在这几个方面都做到科学、合理、公平和公正，才能有效地提高其扶贫效率。以往的相关研究主要集中在对财政扶贫资金管理的环节上，对财政扶贫资金的投入机制、分配、拨付和使用环节的研究则关注较少，而这些环节的运行情况直接关系扶贫资金使用的效果和效率，这些环节的不足也极易造成财政扶贫资金目标的偏离。从夏英（1995）、康晓光（1995）、汪三贵（1997）和吴国宝

(1997) 到李含琳 (1998) 等关于财政扶贫效果不佳原因的研究中, 我们可以发现其都将资金治理的焦点放在了扶贫资金的管理环节, 研究得出的比较一致的观点是: 项目和资金管理是我国政府扶贫过程中的薄弱环节, 其也是影响我国财政扶贫效果的重要因素。李小云等 (2007) 的研究也启发我们, 除了资金管理环节之外, 资金投入和管理机制, 财政资金的分配机制、拨付机制和使用机制等环节也是不容忽视的研究内容, 这些环节同样是长期以来扶贫效果与管理研究领域明显薄弱的地方。James Ferguson (1990) 通过对莱索托境内发展项目的考察发现, 发展项目只是充当了国家权力及其控制渗透的工具, 而所谓的发展并没有能够真正实现。斯科特 (2004) 的专著研究了由国家主导的试图改善人类状况的项目的失败原因, 其认为, 国家简单化、极端现代化意识形态、独裁主义国家和软弱的公民社会是导致这些项目失败的主要原因。以上的研究结果对我们理解扶贫项目的实施是十分有益的, 但是并不能替代我们对扶贫项目实践化和情境化的研究。因为, 我们不能说扶贫项目是失败的, 我们关注的精英俘获以及扶贫项目目标偏离只是扶贫项目运行中的不足, 我们需要理解扶贫项目资源的分配与运行机制。

相关统计数据显示, 2001 ~ 2010 年, 中国财政共投入扶贫资金 2043.8 亿元, 即年均扶贫资金投入在 200 亿元以上, 而 2011 年的扶贫资金更是达到了 270 亿元。如此大规模的扶贫资金确实让中国的贫困人口大量减少, 但是目前中国仍有大量贫困人口存在。而在大量扶贫资金投入的情况下, 之所以仍有大量贫困人口存在就是因为扶贫资金并没有完全准确地瞄准目标对象, 或者说即使在政策和制度层面是瞄准的, 但是落实的时候无法实现瞄准。这方面已有大量的研究, 研究发现, 扶贫资金和项目的偏离以及扶贫资金使用中的扭曲与渗漏等是扶贫效益不能充分体现的主要因素。如肖维歌 (2001), 王斌 (2004), 李文、汪三贵 (2004), 王春华 (2005), 王永成 (2006), 张宗毅 (2006), 李小云等 (2006), 井斌 (2007), 许源源、苏中英 (2007), 洪名勇 (2009), 姚迈新

(2010), 吴国起 (2011), 杨洪霞 (2011) 等都在这方面的研究中做出过不少的努力。不过, 现有研究中关于扶贫资金使用扭曲与渗漏的分析都显得较为粗糙, 没有深入和全面的研究, 而本研究试图从村庄视角全面地分析导致资金分配和使用出现扭曲与异化的主要原因, 并将其概括为精英俘获, 这是对现有研究的补充。之所以强调从村庄的视角来分析扶贫资源分配, 是因为村级扶贫规划与工作方法自 21 世纪以来的大量使用。何绍辉 (2011) 以红河村的扶贫开发故事为依据, 主要讨论了扶贫开发过程中的权力技术和策略技术, 集中展现了国家权力、地方权力之间的磨合、冲突与共存。其认为, 扶贫开发是运动式治理的集中体现, 国家对基层社会的治理方式从身体治理走向了技术治理, 从全能控制走向了选择性控制。最后, 他认为国家政权建设要加强基础性权力建设, 并将运动式治理转变为制度治理, 从而建构现代国家。

2. 关于乡村精英治理结构的研究

国内关于乡村精英的研究也构成了我们理解精英俘获的重要学术资源, 本研究对其关注是十分必要的。董磊明 (2007) 认为, “三千年来, 在具体的自然生态和社会生态背景下, 形成了权力精英主导中国社会的格局。顶层的权力精英一方面倚重社会精英维护其统治, 另一方面又为了统治的长久, 抑制中下层权力精英和社会精英势力的恶性膨胀。今天, 以权力精英主导社会的格局依然存在; 但较之古代社会, 又呈现出权力、经济、知识三大精英群体整合的态势。”精英联合趋势的出现使得中国社会体系和结构越来越缺失弹性与流动, 将给执政者带来巨大的考验。尽管从传统时期到现在, 我们社会一直是精英主导的社会结构与权力格局, 但是传统时期的精英治理政治与当代的精英治理政治是非常不同的。张鸣 (2001) 指出, 传统社会的乡政具有很重要的一个特征, 那就是对政治平衡的强调, 国家政权和地方官员的利益要得到考虑, 而同时, 地方社会中的乡绅和乡民的权益也会被考虑到, 利益冲突是能够调解和协调的, 官与民以及精英和大众能够实现一定程度上的妥协, 最终使得大家都能够保有基本的利益, 也会维

持基本的脸面。也就是说，传统时期的精英与大众之间形成了良性的平衡关系，这种平衡关系对传统时期中国社会稳定的作用是十分明显的。而新中国成立之后，通过社会主义改造等方式基本上消除了乡村社会的经济精英，上层权力精英需要平衡处理的关系主要是中、下层权力精英与部分知识精英同普通民众及其相互之间的关系。这种国家治理的方式也成为乡村治理的主要特征，黄宗智（2008）在对晚清民国时期治理模式进行归纳时提出了“集权的简约治理”概念，它意味着“中国地方行政实践广泛地使用了半正式的行政方法，依赖由社区自身提名的准官员来进行县级以下的治理”。改革开放以来，市场经济发展过程造就了大量的经济精英，其也在新的社会体系中获得了较高的社会地位和政治地位。传统时期非常讲求的“平衡政治”被丢弃了，转而出现的则是更加明显的不同类型精英之间的“结盟”。唐晓腾（2007）指出，民国时期国民党开始将乡镇机构设定为基层政权的正式机构，从这个时候开始，国家权力才将自己的触角延伸到了乡镇。当时的后果并不如高层政治者所料，不仅在政治结构上破坏了传统的专制安全阀，把基层社区逼入了政治死角，使传统的双轨政治变为了单轨政治。吴素雄和陈洪江（2004）的研究与上面相呼应地发现，乡村经纪人从“保护型经纪”转变为“赢利型经纪”。现实中的村民自治依然存在“赢利型经纪模式”的诱因。这是因为村级组织并不是国家政权的正式层级，同时对村级组织监督和管理都是相对宽松的，缺乏有力的制约。包先康、李卫华、辛秋水（2007）的研究发现，民国时期在加强组织改革、增强国家汲取资源能力的同时，造成了国家政权建设的内卷化。再加上“国家政权建构”对传统的地方精英的打击，导致了农民和地方精英的强烈不满，极大地激化了广大民众与政府之间的对立情绪，直接危及国家政权赖以存在的社会基础。追逐私利的精英开始登上乡村政治舞台，其对国家用于政权建设而投入的各种资源展开大肆侵占，同时也利用其政权“代理人”的身份搜刮乡村内部和村民的各类资源与利益。项继权（2005）考察发现，新中国成立后到家