

数字下乡： 农村精准扶贫中的技术治理*

王雨磊

提要：数字下乡是技术治理在农村扶贫开发中的典型应用，通过将数字信息在地化、系统化和逻辑化，国家得以改善基层治理过程中的信息不对称，提高其信息能力，并实现对社会治理的合理优化。通过田野调查，本研究发现，由于数字生产链条过于漫长，数字的使用者和生产者难以面对面互动，而必须求助多重发包的数字生产体制。在这个生产体制中，数字技术的发包者、传递者、生产者和知情者的行动逻辑大相径庭，他们各不相同的行动目标和激励导致数字生产难以真正精准。而更为根本的是，数字下乡是国家向农村进行信息渗透、试图精准干预治理过程的后果，即数字悬浮于基层社会治理过程和村庄社会生活。

关键词：精准扶贫 数目字管理 技术治理 数字下乡 数字悬浮

一、引论：“给予型国家”的治理信息问题

21 世纪以来，中国国家与农民关系发生了历史性变化。分税制改变了包干制下中央政府与省级政府之间就税收分享而逐年展开的谈判关系，一劳永逸地解决了中央与地方之间的财税分享方案。这极大地提升了国家的税收汲取能力，也为中央有效平衡地方财力、大力进行宏观调控以及调整国家与农民、农村之间的关系奠定了基础（周飞舟，2006a, 2006b），国家一改过去对农村、农民的汲取型姿态，转而通过财政再分配将越来越多的公共资源投入乡村社会。

1978 年改革以来，集体生产体制转变为家庭联产承包责任制，国家总体性支配社会资源的格局在消退，国家对农村、农民的组织支配力度也在相应减弱。在 20 世纪的最后 20 年，国家治理农村，仍然主要依

* 本文系国家社科基金青年项目“扶贫开发中的数目字管理研究”（项目号：15CSH015）的阶段成果。感谢匿名评审人的修改意见，文责自负。

赖并试图强化组织手段。从2000年开始的税费改革,到2006年1月1日全面废除农业税,国家对农民的直接汲取已经成为历史。税费改革和取消农业税缓解了国家与农民之间的紧张关系,也缓解了农村基层的干群关系,城乡不平等格局进而开始扭转,并由此推动了乡镇机构改革。

而近十年来,在国家与农村、农民的互动过程中,国家给予农民的比重越来越大。2000年以后,国家开始强调改变对农民的汲取政策,党的十六大正式确立了“多予、少取、放活”的对农指导方针。同时,针对农村公共产品和服务缺失的状况,党的十六大提出,要统筹城乡经济社会发展,公共财政开始向农村覆盖。21世纪以来,中央逐步建立了支农专项补贴制度,增加农民收入;实行重点粮食品种最低收购价政策,保障粮食供给;加快对农村基础设施建设的投入,改善农村生产生活条件;加大对农村科教文卫事业的投入,促进农村全面发展(应星,2014:127-129)。因此,我们不妨将之称为“给予型国家”,以区别于之前的“汲取型国家”。给予型国家并非意味着国家不再向农村汲取资源,而是指政府不再以国家之名,以家户和人口为单位向农村、农民进行直接且统一的资源汲取,反而以农村社区、家户或人口为单位直接输送资源。

“多予”不仅倒转了国家与农民的资源输送关系,而且进一步导致基层社会的治理形态和治理手段都发生了历史性变化。国家角色的转型导致其具体的治理形态走向技术化。在汲取型国家治理形态中,汲取能力尤为重要,政府作为国家行政者,更关注如何达成治理目标,而在给予型国家治理形态中,由于给予作为直接的施政目标,其治理结果很难通过直观的汇总结果加以呈现,因此,如何提升信息能力,以便对治理过程和结果进行全面而系统的监管与掌控就至关重要。

就治理信息的形态而言,汲取型治理主要涉及硬信息,比如,农村计划生育“一孩半”政策,头胎生男则限制生育,头胎生女则允许再生一孩,相对来说,这样的信息较为刚性,弹性空间不大;而在给予型治理中,治理信息面临软化问题。以扶贫开发为例,什么是贫困户?如何又算作脱贫?这些治理信息高度依赖地方社会情境,远比生育子女数更加复杂。治理信息软化,使得国家更加需要建构系统的信息收集能力。

如何强化自上而下的信息收集能力是新时代国家治理能力建设的重要议题,是国家行政理性化的政策基石,是国家各项治理领域的当务

之急。然而,迄今为止,学术界尚未对 21 世纪以来国家基层治理中的治理信息问题进行必要的理论阐释,因此,本文将以国家在农村的扶贫开发为切入点,重点剖析精准扶贫中数字技术的组织学问题及其对治理转型的意义。

二、技术治理与国家信息能力

韦伯(Weber,1978)认为,中国传统的帝国治理主要依赖儒士熟练运用儒学经典,而以税务管理为代表的计量技术则粗放、落后,这为帝国造成了巨大治理困难。黄仁宇进一步认为,以道德代替技术是近代中国失败的根源,“当一个人口众多的国家,个人行动全凭儒家简单粗浅而又无法固定的原则所限制,而法律又缺乏创造性,则其社会发展的程度,必然受到限制,即便是宗旨善良,也不能补助技术之不及”(黄仁宇,1997a:245)。即便到了明朝,帝国统治者依然以道德整合国家与社会,而没有发展出基于理性的数目字管理,“中国下层各种经济因素尚未造成一种可以公平而自由交换的情势。最下层的数字既不能复实,中上层之经理亦受影响,所谓各种黑暗与腐败,并非全系道德问题,而是有这样一个基本的技术问题存在。今日中国趋向现代化,必须彻底解决此根本技术问题”(黄仁宇,1997b:27)。

数目字管理的核心是可计算性,即公共与私人生活的各方面都能通过数字如实计算,理性决策。恰如韦伯(2010:46)所谓的科层制,亦可以“就事论事”,并拥有“可计算的规则”,这样一来,便能杜绝私人情感和非理性因素,按照事先制定的规则流程实施治理政策。或如瑞泽尔(2014)所言,社会治理越来越麦当劳化——越来越追求治理的效率、可计算性、可判定性和可控制性。

黄仁宇所提出的数目字管理,其实质是数字技术。这种技术治理并非通过引进新技术来提升治理效能(黄晓春,2010),而是指治理手段越来越技术化,比如,当国家面对矛盾突出的劳动关系时,试图通过指标化管理等治理技术把劳资双方纳入法制化和契约化的道路上来(吴清军,2012)。

社会治理意义上的技术是一种追求治理效率的治理程式,是一组可以有效计算、复制推广并考核验证的治理流程。治理技术可以在某

种程度上摆脱人格化特征,就事论事。当我们谈到治理技术时,主要对应的是行政活动,而非政治活动,虽然这些治理技术最初的出发点和动力源都来自政治系统,但一旦进入治理技术的程式,那些政治系统衍生出的政治行动,不管其最初是否正当,都会慢慢落入技术的套路之中,逐渐去政治化——技术的操作者不再关注治理行动本身是否正当,而是关注如何让治理程式更有效率,以便获得更大的技术收益。对于政策设计者来说,技术治理非常具有治理绩效的想象力,通过治理技术,顶层设计者试图超越基层治理环境中那些具体、特殊甚至琐碎的治理情况,通过整齐划一的技术来规划和推进治理项目。同时,治理技术的推进还能够直观有效地监督下级的政策落实情况,以便减少因为信息不对称、变通和舞弊而导致政策走样的几率。

改革以来,随着市场化的推进,西方公共管理中的现代理念逐渐被引入,以技术理性为代表的公共管理方式日益成为政府改革的方向,法制化、规范化、标准化等技术化原则逐渐成为行政建设的核心议题。人们越来越相信,通过韦伯式的“就事论事”的科层制建设,削弱人治因素和人情关系等要素,更为合理地设计行政机构,明确分工,监督到位、问责明晰,就能够提高公共事务治理的效率(渠敬东等,2009)。事实上,技术治理并非从改革以后才开始兴起,在改革之前,国家治理也追求指标化、规范化等技术特征,只是随着治理需求的变化,尤其是国家由原本的汲取者转变为给予者之后,国家在基层的治理更加强调其准确性、正当性和有效性,这势必要要求行政治理架构更加合理化。

作为技术治理的重要环节,国家信息能力一直是国家能力建设的重要议题。组织社会学的研究对此也有涉及。比如,艾云(2011)指出,信息控制对于组织运行来说至关重要,上级政府试图通过“考核指标的数量化”、“一竿到底”、“一票否决”等组织制度来化解信息控制问题,而下级政府则在“一票否决”、“连带责任”等制度压力的激励下,动员和构建起非正式网络,通过非正式运作来隐瞒信息。中间层级的政府(省、市、县)则通过指标“层层分解”和“逐级加码”创造出符合本级政府政治利益的运作空间。

从针对国家信息能力的既有研究来看,大部分研究属于应然性研究,主要探讨国家信息能力建设的治理图景,少数实证研究则将数字管理作为既定的制度结构,关注信息治理的组织过程,强调信息收集者等行动者在组织内的行动逻辑和互动策略。然而,这都无助于打开数字

生产的“黑箱”。为了进一步加深我们对于国家信息治理的理解,本文试图将研究视野扩大到社会过程,将社会过程中的数字生产置于理论中心,既审视行政过程对于数字生产的组织影响,也考虑基层治理行动者和治理对象对于数字生产的社会影响。

农村扶贫开发是国家反哺农村、惠及农民的重要国家政策,从1986年国家正式将扶贫开发确立为国家政策,至今恰好三十年。学界对于扶贫工作一直很关注,既有研究如何解释贫困问题(周怡,2002)和如何测量贫困、构建贫困指数(陆康强,2007),也有研究关注反贫困的政策与行动(洪大用,2003;朱晓阳,2004;都阳、蔡昉,2005),还有学者反思扶贫工作中的国家、地方政府与民众的关系,并进而反思扶贫开发的社会后果(古学斌等,2004)。这些探讨主要集中于扶贫政策的建构、制定和实施,针对扶贫开发的其他相关研究多数属于政策性研究,主要关注如何让扶贫更加精准等实务目标,而未对精准扶贫进行具有理论深度的阐释以及总体性的理论检视。

本文试图将扶贫开发视为一条研究中国基层社会治理的重要线索、一扇检视数字信息技术治理机制的重要窗口。本文接下来将以农村精准扶贫为例,探讨国家如何在基层社会治理过程中建构和实施数字治理技术,以及基层治理行动者如何在具体的地方情境中生产出相应的数字信息。

为系统阐释扶贫开发中的数字生产问题,本文将建构一个多层级的行动者框架,其中,省扶贫办作为宏观行动者,代表国家扶贫意志;县扶贫办和帮扶单位作为中层行动者和行政代理人,负责科层制任务的承包与落实,既接受国家的委托,又直接面向基层社会,承上启下地连结国家与社会;而村干部作为本土的基层实践者,深植于地方社会,是乡村社会的知情者,也是基层社会治理的行动终端。通过考察这三层四组行动者,我们可以发现在数字生产的行政过程和社会互动过程中,国家试图通过“减贫大数据”来引导扶贫资源在地方社会中的配置,规范基层治理的工作实务;但在数字生产的社会过程中,基层行动者也有动机与压力去影响数字生产,植入自身的偏好与意志。

本研究基于我从2014年11月到2015年6月在南省丘县珠村的实地蹲点调研,在此期间,我的身份是省社会局驻珠村的扶贫干部。按照研究惯例,本文所涉及的人名、地名、单位名等皆为化名。2009年—2015年,南省总共实施了两轮扶贫开发工程,三年一个周期。本研究

所收集的实证资料主要是基于2013-2015年的第二轮扶贫开发。本文所采用的方法是深度访谈与参与观察。在此期间,我实地观察了省社会局作为帮扶单位在珠村所进行的扶贫项目实施以及2014年的年终考核。通过访谈与文献资料,我研究了2013-2015三年间省社会局在珠村的所有帮扶措施,以及在整個扶贫过程中县扶贫办、村委会、帮扶单位、村民之间基于扶贫项目的互动过程。

三、从国家到地方的农村扶贫开发

1986年,扶贫开发被正式确立为国家战略,国家确立了开发扶贫的总方针,并确定了国家重点扶贫县,将1985年农民年人均纯收入低于150元的县列为扶贫县。1986年5月16日,国务院设立国务院贫困地区经济开发领导小组,并设立日常工作办公室(简称“扶贫办”),从第二任起,便由主管农林水利的国务院副总理担任组长一职。领导小组的基本任务是:组织调查研究,拟订贫困地区经济开发的方针、政策和规划,协调解决开发建设中的重要问题,督促、检查和总结交流经验。为了层层落实上级任务,相关省、自治区、直辖市和地(市)、县级政府也成立了相应的扶贫办,负责本地扶贫开发工作。

在整个扶贫开发过程中,省扶贫办是政策制定者,贯彻落实中央和省委、省政府对扶贫开发工作的战略部署,拟定全省扶贫开发的政策和规划,组织调查研究,协调解决扶贫开发工作中的重要问题,检查、指导全省的扶贫开发工作。县扶贫办在整个扶贫工程中则起到承上启下的穿针引线功能:既要落实上级扶贫办的指示,又与帮扶单位及其驻村干部对接;既组织相应的扶贫指导、培训,又对日常扶贫项目进行督查、敦促。此外,市扶贫办与镇扶贫办则主要承担上下沟通的作用,市扶贫办主要传达省扶贫办指示,同时对县扶贫办及帮扶单位进行常规和季度性的督查、考核,镇扶贫办的扶贫干部往往是兼职,因此,他们只起协助性作用。

扶贫开发三十年以来,国家不断缩小帮扶的实施单位,从最初的区域扶贫,到后来的县域扶贫,再到现在的村域扶贫、户域扶贫。扶贫单位不断缩小,开发治理的精度、准度也在逐步提升,最终形成了精准扶贫的治理策略。“扶贫开发贵在精准,重在精准,必须解决好扶持谁、

谁来扶、怎么扶的问题,做到扶真贫、真扶贫、真脱贫,切实提高扶贫成果可持续性,让贫困人口有更多的获得感。”^①

1996年10月23日,中央下发了《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,提出要采取对口帮扶的方法。首先,确定各党政机关和企事业单位的帮扶对象,并派出定点扶贫工作团组。中央党政机关要定点帮扶到县;省、地、县机关要定点帮扶到贫困乡、村。其次,组织沿海发达省、直辖市对口帮扶西部贫困省、自治区。对口帮扶的任务要求落实到县,组织富裕县和贫困县结成对子,进行经济合作,开展干部交流。

南省进一步将国家对口帮扶政策落实到贫困村,《南省农村扶贫开发条例》(自2012年1月1日起施行)规定,实行发达地区、国家机关、国有企业、事业单位、社会组织定点帮扶贫困村、贫困户制度。帮扶单位每年安排一定的资金、项目、人力,其他单位每年筹措一定的资金,安排人力,扶持被帮扶贫困地区、贫困村发展经济和社会事业。南省经济较为发达,财政扶贫资金由省财政拨付,而其他经济欠发达省市的扶贫资金往往是由中央财政拨付。

为了明确责任,南省要求帮扶单位成立扶贫领导小组,落实干部长期驻村制度,至少选派1名优秀干部到重点帮扶村工作。驻村干部是党员的安排挂任村党委副书记,不是党员的安排挂任村委会主任助理。驻村期间,驻村干部在原单位的有关待遇保持不变,驻村发生的食宿、交通、差旅补贴等费用,由原单位按照有关规定给予报销。驻村干部完成帮扶任务后,符合有关任职资格条件的,按干部管理权限提拔一级行政职务。

扶贫开发是一个从中央到村庄“一竿到底”的系统工程,治理目标逐级行政发包,省扶贫办承包了国家扶贫任务,又将这个治理任务分包给市、县扶贫办,市、县扶贫办再将扶贫任务分包给帮扶单位、村委会,最终建立了一个由县扶贫办、帮扶单位、村委会组成的治理团队。从中央发包而来的治理任务经过层层转包,落实到基层后,存在信息不对称问题。省扶贫办作为治理政策决定者,需要同时面对2000多个贫困村,不可能全面监控村域扶贫治理的过程与结果。为了实现精准扶贫,

^① 《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,新华网(http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/07/c_1117383987.htm)。

扶贫政策设计者试图通过数字技术解决政策制定者与执行者之间的信息不对称,以数字为计量核心、以建档立卡为实施手段,将治理对象、治理行动和治理效果都予以量化,将治理任务分解为 26 个扶贫指标,再以年度考核和总考核的形式,校验帮扶单位是否完成了省扶贫办的考核要求。

南省是全国扶贫开发中施行精准扶贫比较早的省市。自 2009 年起,南省即以精确瞄准和建档立卡的方式来实施扶贫开发工程。扶贫开发中的这一数字技术与黄仁宇所谓的数目字管理有相似之处,也有不同之处。相似之处是在治理过程中都强调数字的可计算性;不同之处在于数目字管理强调数字自下而上由基层内生、萌发,而扶贫开发中的数字量化则是自上而下由外力推进乡村的行政延伸,所以本文将后者称为“数字下乡”。

四、数字下乡的三个维度

之所以将精准扶贫中的数字技术称为数字下乡,是在此过程中的信息收集工作已经超过了单纯的指标管理。在汲取型治理形态中,上级更关心汲取目标是否达到,而并不关心具体的汲取过程,但是在给予型治理形态中,国家更加在乎给予的目标是否符合初衷,以及是否具有合法性和相应的绩效。国家的给予不是单纯的、不求回报的,它有一定的合法性诉求——通过帮助农民在经济上脱贫来生产国家的政权合法性。

因此,精准扶贫的成败在很大程度上取决于数字技术的配合。扶贫开发中的数字下乡与之前单向度的指标管理相比,其不同之处体现在以下三个维度:数字在地化、数字系统化、数字逻辑化。

(一) 数字在地化

精准扶贫的推行,要求治理对象的在地化数字信息予以配合。本文所谓的在地化数字,是指基于治理对象的生活、生产空间建立起来的描述性数据。比如,整个村庄的经济状况、自然资源、人口信息、家户信息。

与之前指标管理不同的是,数字在地化非常强调针对治理对象构

建基础信息。为此,省扶贫办要求为贫困村和贫困户建档立卡。“建档”,就是为贫困村和贫困户建立关于生产生活的纸质版和电子版的信息档案,主要是人口、土地及收入等明细信息。“立卡”是建立并发放贫困村和贫困户的帮扶卡册,所有帮扶措施、帮扶绩效都必须呈现在帮扶卡册中。具体做法是:第一,全省按照统一样式制定、印刷并下发贫困村和贫困户的《帮扶记录簿》。第二,做好贫困村贫困户基本情况档案工作。要按照“帮扶记录簿”的要求,分别建立帮扶贫困村、贫困户基本情况纸质档案,并录入南省扶贫信息系统。第三,及时填报帮扶项目建设记录。每实施一项扶贫项目,都要及时填入“帮扶记录簿”的项目记录表,经帮扶对象签名确认后同步录入南省扶贫信息系统。第四,认真做好填报数据审核工作。对录入南省扶贫信息系统的贫困村、贫困户数据信息,由贫困村所在镇负责审核,镇审核后由贫困村所在地县、市扶贫部门共同复核后上传到省。

数字在地化意味着将扶贫开发中的治理资源、治理行动和治理效果都加以数字化呈现。第一,扶贫资源数字化。这里主要指的是帮扶资金。南省扶贫既有省级财政拨款,同时也要求帮扶单位投入相应资源。省里规定2015年底累计达到150万得10分,每增加10万加0.2分,最高加5分;达不到150万的,每减少5万扣0.5分。

第二,扶贫行动数字化。比如,省里规定,扶贫单位一把手必须每年来贫困村不少于2次,而且每个季度都必须有1名领导班子成员来贫困村;每年组织在家的贫困户参加农业技能培训和非农技能培训各1次以上。

第三,扶贫效果数字化。扶贫效果的数字化是扶贫工程收获成效的表现方式,所以它的数字化内容最为丰富,比如,最为关键的是,省扶贫办要求,贫困户的人均家庭收入到2015年即三年扶贫后必须达到全省人均纯收入的45%。其次,扶贫项目的收益需要用数字直观呈现出来。比如,300人以上的自然村道路实现100%水泥路硬化,贫困户参加医疗保险和新农保的比率都必须达到100%,贫困户60岁以上的社会养老保险参加率必须达到100%,贫困户适龄儿童“普九”入学率达到93%以上。

(二)数字系统化

精准扶贫的推行同时伴随着系统的数字化,近些年来越来越流行

的电子政务系统就是数字系统化的一个典型体现,而在扶贫开发过程中,省扶贫办不仅要求对一般贫困村和贫困户建档立卡,而且要求所有帮扶信息同步进入扶贫信息系统,以作为三年总考核的依据。在建档立卡的基础上,扶贫对象的情况、扶贫行动的过程以及扶贫考核的过程都要通过资料、档案和电子信息立体呈现出来。

南省的扶贫目标是:到2015年,被帮扶的有劳动能力的贫困户人均纯收入达到或超过当年全省农村人均纯收入的45%,并实现稳定脱贫;贫困家庭成员按规定全部参加新型农村合作医疗和新型农村社会养老保险,符合最低生活保障条件的贫困家庭成员全部纳入最低生活保障范围;贫困户家庭适龄子女义务教育阶段不因贫困辍学,考上高中和高等学校的子女能够顺利完成学业;低收入住房困难户住房改建和不具备生产生活条件的贫困村庄移民搬迁安置任务全部完成。到2015年,重点帮扶村全村农民人均纯收入超过当年全省农民人均纯收入的60%,行政村集体经济收入达到或超过5万元;生产生活基础设施建设基本完善,村庄环境整洁,公共服务设施和服务水平明显提高,基本改变落后面貌;民主管理制度健全,村“两委”班子战斗力和凝聚力和号召力进一步增强。

省扶贫办将以上综合扶贫目标系统拆解、细化为26个扶贫考核指标,包括:领导班子责任制、落实责任人、帮扶规划和年度帮扶计划、建档立卡率、扶贫项目建设和统计填报、帮扶资金投入、住房改造和移民搬迁、贫困户子女入学率、城乡居民养老保险参保率、医疗保险参保率、村安全用水合格率、村道建设、贫困户年人均纯收入、村农民人均纯收入、村集体经济收入5万元以上、农业技能培训、非农技能培训转移就业、村卫生室、垃圾存放设施建设、基层组织建设、公共文体设施建设、基本农田水利设施建设、农业专业合作社建设、培育发展主导产业、产业化经营贫困户参与率以及建设稳定脱贫长效机制。然后按照不同的权重,赋予这些指标不同的分数,以便2015年进行最终考核。

扶贫考核的每一个细化指标都有一个明确的执行标准。比如,第一个指标“领导班子责任制”规定:“落实党政一把手挂扶贫困户,每年两次以上到重点帮扶村检查指导工作,3分;班子成员每个季度有一人次以上到重点帮扶村检查指导工作,2分。”这实际上就是对《南省农村扶贫开发条例》第13条“实行发达地区、国家机关、国有企业、事业单位、社会组织定点帮扶贫困村、贫困户制度”的具体落实。这些指标实

实际上是将扶贫的行动、投入和结果都以量化的方式展现出来,并可以进行纵向的考核和横向的评比。比如,“贫困户年人均纯收入”指标则规定:2014年有劳动能力的贫困户人均纯收入比2012年(3483元)增长50%及以上,7分;2015年有劳动能力的贫困户人均纯收入达到或超过当年全省农民人均纯收入的45%及以上,7分。

(三) 数字逻辑化

数字下乡最重要的特征在于,数字技术的逻辑化,即数字信息不仅要能够满足省扶贫办考核的“硬杠杠”,而且还要能够自圆其说,符合一定的事理逻辑,能够进行一定规则的逻辑运算。比如在扶贫开发中,年终考核的贫困户收入不仅需要在统计上符合考核要求,而且要能够将贫困户收入进行拆解,说明每一笔收入的出处和来源,指出贫困户的增收部分,说明脱贫的具体原因。

除了考核指标等数字之外,省扶贫办要求建立更为详尽、细致的文档材料,以丰富和佐证这些数字指标。所有的数字都必须有佐证材料,扶贫资源的数字必须有发票、合同等材料,所有的扶贫活动都必须有照片、签单表、书面报道等材料,而扶贫效果则需要相关单位的盖章、照片等材料,以佐证其真实性。通过书面材料来佐证扶贫数字,丰富数字技术,形成立体化的扶贫数据。比如,就帮扶投入而言,所有帮扶的资金投入都必须有文件、发票、签章等材料佐证,所有发放的资金都必须有贫困户的签名、手印以及村委会的签章,并且必须有发放现场的照片。从技术实现的角度看,文档材料的制造程序比较繁琐。比如,“城乡居民社会养老保险参保率”这个指标,具体的评分办法是“贫困户60周岁以上老人社会养老参保率达100%”,按照省扶贫办的统一要求,驻村干部需要按照统一格式做三个表格:第一个是“符合参加新农保贫困户60岁以上老人名单”的表格,将符合条件的老人统计进来,再加盖村委会和镇劳动保障所的公章;第二个是“贫困户60岁以上老人已参保名单”表格,将已经参保的老人纳入名单,再加盖村委会和镇劳动保障所的公章;第三个表格是“贫困户新农保参保率统计表”,将第二个表格的人数除以第一个表格的人数,得出参保率。在这三个汇总表格的基础上,再提供所有参保者的“领取待遇证明”复印件。

除此之外,省扶贫办每年、每季度及不定期地要求县扶贫办提供各种汇总数据,比如累计投入帮扶资金、累计进行的农业技能培训和非农

技能培训等。在纸质档案材料的基础之上,省扶贫办要求驻村干部将考核所需数据、帮扶项目、资金明细统统录入电子信息系统,年终考核和三年总考核以电子考核为主,纸质考核为辅。如此一来,一个以数字指标为核心的立体档案系统就建立起来了。

五、数字技术的生产体制及其问题

在数字下乡之前,由于缺乏数字技术的辅助,驻村帮扶措施难以落实,帮扶的力度、深度都无法确保,容易陷入形式主义。从落实省扶贫办的帮扶目标来看,数字技术有助于帮扶政策和措施的落实。但是,数字技术也有它自身的问题,对于落实者来说,数字技术增加了县扶贫办、驻村干部、村委会的时间成本和工作负担,与此同时,用于入户和项目实施的时间则相应缩短,用县扶贫办的说法,就是“上半年主要是花钱,下半年则主要是做材料”;另一方面,由于整齐划一的建档立卡往往与基层现实有所出入,加上数字收集成本过高等问题,这些数字的真实可靠性往往很难保证。

事实上,数字下乡的同时,数字本身的真实性并未同步跟进。具体来说,首先,尽管数字下乡特别注重数字的在地化,但是数字下乡并没有突破基层干部的信息垄断。其次,数字系统化并没有保证数字信息与真实的治理过程完全同步,很多档案材料都是通过“拉名单”、“拍照片”等方式,从形式上应付了考核要求,至于具体治理过程,则并未完全与档案材料同步。最后,由于数字技术特别强调逻辑化,而在紧张且刚性的考核压力下,数字生产者为了完成脱贫指标,往往通过“统计加估计”的方式收集数据,然后进行“有逻辑地”修调数据。

从某种程度上说,数字生产成本高昂、考核周期紧张是数字失真的直接原因,但是归根到底,数字技术的生产体制才是导致数字失真的真正原因所在。由于中国权威体制存在一个漫长的治理链条,在实际运行中面临着极大的挑战,上级统一决策与地方具体情况之间存在巨大张力,刚性的科层组织面对弹性的、复杂的基层社会问题,存在着治理成本剧增等多重组织问题(周雪光,2011),这同样适用于数字技术的生产问题。

缺乏基层治理信息的上级试图通过让干部与数字同时下乡,将数

字在地化、系统化和逻辑化,为基层综合治理提供有效的信息,以解决信息不对称问题。然而,解决问题的手段仍然留有问题本身的痕迹,即使数字与干部同时下乡,信息的生产与传递仍然需要经历漫长的组织过程,这为数字失真埋下了伏笔。

在数字求真这一问题上,数字的使用者与生产者双方立场并不一致:数字使用者当然希望数字越真越好,但数字越真,数字生产者就要付出越多的生产成本。最理想的状态是使用者与生产者合一,自产自自,自然全力以赴。但是,由于统计调查的范围广、任务重、对象多、成本高,使用者自顾不暇,不得不将数字生产任务发包出去。省扶贫办负责顶层设计,然后层层下发,市扶贫办和县扶贫办接受上级发包任务,最终将数据生产任务转包给驻村干部,镇扶贫办和村委会从旁协助。驻村干部作为生产链的最底端,承担着最原始的数据生产工作,日常的数字和材料生产工作主要是驻村干部在县扶贫办的指导下,按照省扶贫办的要求来实施,再由县扶贫办直接或者经由市扶贫办,上报给省扶贫办。

在数字技术的生产体制中,主要有四方行动者:首先是省扶贫办,作为数字技术的发包者;其次是县扶贫办,作为上传下达、催动数字生产的转包者;再次是驻村干部,作为数字技术的承包者;最后是村干部,作为数字信息的知情者。在这一数字生产体制中,发包者、转包者、承包者与知情者的行动逻辑不尽相同。多级发包的数字生产体制为数字失真埋下了伏笔。

(一) 发包者

发包者当然希望数字越多越好,越真越好,因为越多、越真的数字可以让他们更加了解下级的情况。因此,省扶贫办不断加大数字的设计与收集力度,不仅有常规的季度、年度报送,而且还有非常规的临时报送。但是,多层行政发包给信息传递带来了困难。层层发包后,数字生产者与使用者不能及时有效沟通,一旦生产过程中出现了技术问题,转包者只能概括性地传递问题。丰富而全面的基层信息传递到发包者那里,已经被大大压缩,同时基层实践者的态度、看法、情绪等辅助信息无法通过转包者层层上达,这很不利于发包者理解并解决这些问题。此外,层层发包让数字技术的生产者与使用者难以直接面对面互动,这使得数字生产者不需要处理来自数据使用者的道德压力,即使是造假,需要消化的社会压力和心理压力也会小很多。

(二)转包者

转包者的角色是承上启下的,相对于省扶贫办而言,转包者是数字的生产者,转包者并非原原本本地向上传递,往往需要汇总下级承包的数据,进行一定格式的数字加工;相对于驻村干部而言,转包者又是数字的需求方,要催促、调动驻村干部生产、加工数字的积极性,保证后者可以按时按质地完成数字生产任务。作为一个转包者和传递者,县扶贫办不太关注数字本身是否真实,他们更关注数字是否符合上级的需求与考核的规格,是否符合一定的逻辑。同时转包者比较在乎传递效率,所以,转包者并不一定会深究数字的真实可靠性,甚至会为了完成传递任务、保证传递效率而牺牲数字质量。当驻村干部不能顺利完成足质足量的数字任务时,县扶贫办作为连带责任承担者,甚至需要帮助驻村干部完成这些任务。

行政发包的权力结构不鼓励数字求真。扶贫开发的数字生产不是市场行为,而是行政发包,上下级关系非常不对等,每一层承包者的权力都弱于发包者,上令下达比下情上达更容易,而一旦出现问题,下情上达则比较困难。实际上,县扶贫办与驻村干部在实际操作的过程中会发现很多问题,但是即便向上反馈,最终也不了了之。一方面,整齐划一的数字技术不可能为某些地方“单独开口子”,即使进行某些指标上的微调,也需要花费很大的技术成本,而且发包者通常认为承包者是通过提意见来推诿责任;另一方面,转包者向下施压、变通比向上提改进意见的性价比要高,所以,县扶贫办更愿意与驻村干部合谋、变通,发展一套因应策略,以应对那些数据生产过程中的问题。

(三)承包者

驻村干部是数字技术的终端执行者,是数字技术的承包者,驻村干部从经济社会比较发达的省会城市被派驻到一个完全陌生的贫困村,基本不懂当地的风俗民情,他们不属于当地的道德共同体,也不隶属于扶贫办所在的行政共同体,他们只是临时受单位指派,承担起本职工作之外的扶贫工作。驻村干部的压力源仍然是原单位,受原单位节制,其工资、绩效、考核、升迁都是由原单位掌控,因此,县扶贫办干部无法像对待镇村干部那样,直接向驻村干部施压,往往需要借助帮扶单位来间接施压——将数据是否完成与考核结果、进而与帮扶单位的利益挂钩,通过原单位将扶贫的权责传递给驻村干部,以此作为推动驻村干部完

成数据的杠杆。然而,这种杠杆只能逼迫驻村干部完成数据,但是却并不能确保驻村干部会求真务实。因为将数据做真做实需要承担更多的时间成本,但是对于驻村干部来说,这些边际成本并不能产生奥尔森(Olson, 1971)所谓的“额外红利”(extra bonus),因此,驻村干部的数字生产逻辑就是“多快好省”地完成县扶贫办交办的直接任务,然后把数字交上去,以便能够最终向原单位交差,而从帮扶单位的立场看,只要驻村干部能够按时完成任务即可,至于数据真伪,帮扶单位则不会深究。

(四)知情者

村干部是数字信息的知情者,但是他们不太愿意深究数字技术本身,他们只关心扶贫项目的具体落实与执行,关心扶贫项目是否能够按照他们的意愿进行分配。由于驻村干部是外来者,真正的地方性信息仍然由村干部掌握,从某种程度上说,如果没有村干部,驻村干部甚至无法走进贫困户的家门。那些客观的无关紧要的数字,村干部愿意分享,但是那些涉及收入、项目资金等关键信息的数字,村干部则通常会考虑公开的后果。

统计年终村集体收入时,我打电话问村支书如何填报。村支书在电话那头说,村集体收入是固定的,每年从投资小水电的入股中分红,10万块一年。但是,刚刚挂断电话后,村支书又打过来,嘱咐我不要这样报,让我先报7万,明年再报8万。其实村集体收入5万就达标了,村支书这样做,一方面是为了要有个年度的递增,另一方面,也不希望国家觉得自己村子太有钱。(珠村驻村干部访谈记录 20141112MT)

可见,数字下乡并没有真正突破村干部的信息垄断,村干部反而会通过各种反制手段,对国家的信息收集进行软抵抗。在扶贫项目的推进过程中,作为村庄的外来者,驻村干部严重依赖村干部,需要借助村干部的权威、关系与地方性知识;如果没有村干部的关键性帮助,他们甚至都不能取得村民的信任,更不能有效推动项目,在这种情况下,驻村干部即使知晓真情,也不能据实上报,他们会遵照村干部的意愿,根据其需求填报数据。

以贫困户的收入统计为例。驻村干部有四次系统收集贫困户收入的任务:帮扶前的2012年收入摸底,2013、2014、2015年每年一次考核前的收入统计。省扶贫办要求,每次年度考核之前,驻村干部必须入户调查贫困户的家庭收入,统计出详尽的一手数据,然后再在这些数据的基础上,根据考核要求进行数据整理、汇总。摸底表格经历过一些调整,最终的考核表格如下表。

贫困户收支情况调查表

调查项目	数量(单位:元)
一、总收入	
(一)工资性收入	
在外打工收入	
打散工收入	
(二)家庭经营收入	
农业经营收入	
种植业收入	
养殖业收入	
其他农业经营收入	
其他经营收入	
(三)转移性收入(实物需折算成现金)	
亲友赠送	
退休养老金和五保金、低保金	
抚恤、救灾、救济金	
帮扶单位慰问金	
农业生产补贴(种粮直补、生态林补助等)	
其他转移性收入	
(四)财产性收入	
利息股息分红收入	
出租物业收入	
土地转让收入	
其他财产性收入	
二、生产经营费用支出	
农业生产费用支出	
其他经营费用支出	
三、家庭纯收入	
四、家庭年人均纯收入	

按照省扶贫办的要求,收入收据的统计必须入户摸底调查,但是实地调研发现,驻村干部常常采用“统计加估计”的方式来应付。在上表中的各项统计中,北村(丘县另外一个贫困村)驻村干部的做法是,先把人口和土地统计数据找出来,再将那些有账可查的数据先统计出来,贫困户的财产性收入一般为0,转移性收入全部有账可查,养老金、低保金、生态林补贴全部数据在镇里有,而单位的慰问金在全面的帮扶资金表里也有记录。这些属于“统计工作”,而对于那些剩下的收入,他们则采取“估计”:工资性收入则按照打工地的最低工资标准估算。农业收入以每亩地给出一个固定水平(比如每亩地1100元)计算产出,农业生产费用支出按照收入的一定比例(比如按照农业经营成本以产出的40%计算)折算,但是,为了满足数字考核的逻辑性,即收入必须每年递增,除了扶贫项目收入递增之外,只能拉高“估算的系数”(比如次年考核将每亩地产出增加到1300元),以便实现“合理的增长”。

在各村收入数据报送到县扶贫办那里之后,县扶贫办还会进行系统的审核,审核的目的一方面是查漏补缺,另一方面,则是进行“逻辑审查”。审核不过关,县扶贫办还会责令驻村干部进行微调。比如,丘县扶贫办江副主任对北村驻村干部说:

你们村的数据不太合理,今年都已经2014年了,可是你们村全部90个贫困户之中,只有8户符合总考核验收标准,比例太低,明年突然一下子都达标了,这样说不过去嘛。(丘县扶贫办干部访谈记录20150319JCS)

“统计加估计”是在刚性考核压力下的因应策略。其问题在于:第一,它不能提供客观信息之外的额外信息,土地和人口是国家早已掌握的数据,这样做出来的数据无助于扶贫开发的精确瞄准和政策实施;第二,由于不同的统计者有不同的估算方法,这些统计之外的“估计”实际上是大量基本没有规律可循的“残差”,其准确性反而还不如单纯采取统计。再加上为了考核达标而进行的微调,数据更加难以真实可靠。由于驻村情况千差万别,不可能逐一核实他们是真的入户调查了,还是采取“统计加估计”的办法,但是可以肯定的是,“统计加估计”的现象在基层大量存在。只要存在一部分“统计加估计”,最终省扶贫办根据

基层上报汇总而来的数据就很难准确,基于这样的数据进行决策,当然很难增加治理的准度和精度,更不用说提升治理的理性水平。

六、数字的悬浮

数字是形式抽象的产物,数字技术得以成立的前提是数字能够有效测量治理对象;否则,理性的形式化水平越高,只会越损失理性的实质。数字技术的效度要求在形式合理性发展的同时,数字必须具有与之同步发展的实质合理性,并且在社会治理和社会生活两个层面中同样准确、有效,只有这样,数字技术才可以提升精准扶贫和基层社会治理的效度与理性。

数字下乡的首要特征在于数字的在地化,但是田野研究显示,数字下乡并未实现真正的数字在地化。尽管驻村干部是在村庄中生产关于基层社会的扶贫开发数据,但是这些数字并未触及深层的乡村社会权力结构和社会生活生产过程,而是悬浮于乡村社会的,不仅悬浮于乡村的社会治理过程,而且悬浮于乡村的集体与私人生活。

(一)数字悬浮于基层治理过程

尽管省扶贫办要求严格按照收入选定贫困村,但是珠村列入第二轮帮扶计划,恰恰说明了基层治理“有数不依”。珠村所在的乡镇共有4个行政村,2009年第一轮帮扶将珠村之外的其他3个村都纳入其中,只有珠村因为村民收入过高,而未获帮扶。第二轮再选贫困村时,才把珠村纳入贫困村。把珠村纳入贫困村的因素有很多,但是可以肯定的是,它不是纯粹按照收入水平来划定的。

南省精准扶贫的思路是先确定贫困县,再确定贫困村,最后确定贫困户。首先,按2011年全县农村农民人均纯收入低于7029元(即2011年全省农村农民人均纯收入9372元的75%)的标准,综合考虑人均地方财政收入、人均地区生产总值、农村贫困人口规模和贫困区域等因素,南省确定了21个县为新一轮扶贫开发重点县。其次,结合各地实际,认定2011年末全村农民人均纯收入低于5623元(即2011年全省农村农民人均纯收入9372元的60%)、行政村集体经济收入低于3万元(不含3万元)的2571个村为重点帮扶村;认定重点帮扶村内

2011 年末家庭人均纯收入低于 3093 元(即全省农村农民人均纯收入 9372 元的 33%)且有劳动能力的 20.9 万户、90.6 万人为贫困户、贫困人口。

按照《南省农村扶贫开发条例》,农户申请为贫困户的,由村民委员会对贫困户申请人的收入等情况进行核实并召开村民大会或者村民代表会议进行评议,经乡镇政府审核后报县政府确定,并报地市扶贫开发主管部门备案。在实际执行的过程中,行政村村委会实际上享有初核与上报的权力。在农民看来,“国家的钱不拿白不拿,不拿是傻子”,于是,不管是否贫困,很多农户都会申请。因此,村干部免不了陷入人情困境:到底是帮穷还是帮亲?那些大家普遍认为比较穷的农户,基本可以纳入贫困户,但是除此之外,对那些并非大家公认比较穷的农户就会产生分歧,需要村干部定夺。而村干部更可能会偏向自己的亲属,甚至有些贫困村村干部会把那些明显比较富裕的亲属也纳为贫困户。

为了防止各级扶贫办与村委会最终上报的数据难于瞄准真正的贫困户,省扶贫办于 2012 年 9 月 3 日下发了《关于认真做好我省新一轮扶贫开发相对贫困村贫困户核查工作的通知》,其中明确要求切实做好新一轮扶贫开发相对贫困村和相对贫困人口核查工作,核查范围包括:(1)核查相对贫困村范围。按照《方案》申报相对贫困村的条件要求,各地以 2011 年全村农民人均纯收入在 5623 元以下为准入条件,在符合该条件的前提下,再考虑其他优先条件进行核查。(2)核查相对贫困户范围。按照《方案》申报相对贫困户的条件要求,各地以 2011 年家庭人均纯收入在 3093 元以下作为准入标准,在符合该条件的前提下,再考虑其他优先条件进行核查。

省扶贫办要求各帮扶单位的驻村干部与重点帮扶村所在乡镇政府做好帮扶村基本情况摸查和贫困户的核实工作,并与村委会、镇政府共同商定贫困户名单,然后将贫困户的摸查情况在村内公示 1 周,接受群众监督,在村内无异议后将核实情况逐级上报省扶贫办。也就是说,驻村干部对贫困户的最终名单还有部分决定权。一般而言,驻村干部利益无涉,会比较公允地判定贫困户,但是问题在于,驻村干部是外人,加上考核时间紧,他们根本无法挨家挨户准确核实全村所有家庭的收入状况,而只能逐户核查村干部上报的贫困户是否属实。由于缺乏必要的地方性知识,他们只能根据申请者的消费状况比如住房、穿着等来初步判断他们是否应该被纳入贫困户。在扶贫团队中,村干部为主,驻村

干部为客,碍于主客情面,而且今后还要合作共事,所以,驻村干部不可能完全否决村干部的贫困户名单。通常来讲,驻村干部会删掉那些明显不属于贫困的申请者,再替换一批。

省扶贫办有“依数定贫”的明文规定,但是,在贫困村和贫困户的选定过程中,并非纯粹依靠收入水平,在那些没有上级明文规定的治理事项中,数字的地位可想而知。所以,从县和村的两个层面上看,数字都悬浮于基层的社会治理结构。从乡村社会的治理逻辑来看,扶贫项目的推动和落实主要依赖于村干部的权威、关系与地方性知识。比如,当扶贫资源分配遇到村民质疑时,只有村干部的权威可以压服质疑者,驻村干部则完全没有这个权威。扶贫干部的权力是科层制赋予的,却不是实践性的,是“不接地气的”,从而也是缺乏实践权力的;再比如,当扶贫项目难于推动落实时,只有借助村干部的社会关系,才能将那些项目真正落实到户,并且完成考核指标。这些治理过程都严重依赖村干部。至于数字技术,则并未成为基层社会治理真正的决策依据。建档立卡所建立的扶贫数据,只是为了考核,而并没有成为决策依据。考核之后,数字和文档便被封存起来,以备今后检查。丘县扶贫办的干事说:

有什么作用我不知道,上一轮扶贫资料,市里要求全部拿一套给他。可能他要参考,所以要归档的,不能丢失的,有参考价值,或者怎么样,我不清楚。市里要求要的啊,不是我们要啊。我不管用不用,他考核要啊!这个(意义问题)我们不讨论的,他拿去烧了都不管我们的事。他要,我们就提供,我们就围绕着做。反正就一点:他们怎么要求,我们怎么做!(丘县扶贫办工作人员访谈记录 20150110DSN)

县扶贫办干事的态度生动说明了档案的去向:它们会被存档,但是不会回到治理过程,不会生产出基层的社会政策。贫困户的收入水平则在省扶贫办的层面上具有参考作用,即用以判断扶贫是否达到效果,是否需要继续扶贫。但是这些数字对于基层的治理实践并无决策价值。

(二)数字悬浮于乡村社会生活

进一步说,数字技术得以有效发挥作用的前提是治理技术所收集

的数字真正来自社会生活,即能够收集出那些生长在社会生活中、具有社会经验支撑的数字。但实际情况是,数字技术收集的数字往往悬浮于村庄的私人生活与公共生活,缺乏日常生活经验的支撑。

从私人生活看,数字技术的收入与村民的家计知识不相符。现代化资本主义企业的崛起,建立在对生产和消费的理性化重组之上,资本主义精神发育的一个重要标志是记账簿的理性化(Weber, 1992)。省扶贫办设计的入户调查是一个高度理性化的记账簿,但农民尤其是贫困户的受教育水平较低,因此,他们往往并不具备理性记账的能力。农民不像工薪阶层,拥有工资条,也不会按照工业生产那样使用记账簿理性计算自己的收入,实际上,农民是基于自身的生产生活建立了一套家计知识(the knowledge of householding)。家计模式是波兰尼所谓的四种经济整合方式之一(其他三种分别为再分配、互惠、市场)(波兰尼, 2007:46)。家计是为了自给自足,即为了满足群体成员的需要而生产和贮藏,它与为逐利而生产大不相同,农民只需要达到家庭总收支的平衡、维持家庭生计即可,这就是他们所说的“养家糊口”。换句话说,农民只有养家的概念,而无工资、纯收入的知识,所以,当驻村干部入户调查时,大多数贫困户根本无法说出自家全年纯收入到底是多少。

从公共生活来说,首先,收入水平不具有公共讨论的价值,也不是村庄社会分层的依据。收入水平这样一个数字对于村庄的社会分层、人际交往是没有意义的。中国农村一直以来是按照土地和人口来纳税,在公共生活空间中缺乏公开、讨论家庭收入的习惯。在农民的生活经验中,收入数字是没有社会经验支撑的。以收入水平作为划定贫富标准,也与农民的生活知识不相匹配。从这个意义上看,它甚至比当年按照土地划定阶级成分更加缺乏经验支撑。这样一来,即使国家严格按照收入水平来划定贫困户,依然难以取得农民的认可。

怎么才算穷啊?穿的衣服难看就算穷吗?家里没有盖水泥房子就算穷吗?凭什么你给贾富贵?不给贾富平?农民家里有多少钱,你又看不见的,你怎么知道谁家穷、谁家富?你说不清楚的。(珠村非贫困户的村民访谈记录 20141107GY)

进一步说,当农民面对国家时,农民不愿意公开自己的数据。代表国家的驻村干部无论如何都是门外之人。对于外人,农民坚信“财不

可露白”。农民甚至会反问：“你问这么清楚，你想干什么?!”他们并不明白国家扶贫的政策思路，反倒觉得有必要让国家觉得自己穷一点，以便让国家更多地帮助自己。从根本上说，农民的社会交往并非按照收入情况、贫富状况来开展，而是以差序格局、人伦关系为基础的，收入水平对于他们来说只是一个悬浮于生活世界的数字，他们的生活不靠数字来划分，社会阶层也不靠数字来划定，人际关系与社会交往更加与数字无关，决定他们社会生活的是一套基层的伦理格局和生活正义观。

七、结论与讨论

作为国家在农村扶贫开发的重要原则，精准扶贫是技术治理思维的典型应用。尤其是21世纪以来，国家与农民关系由汲取型转变为给予型，国家试图向农村更为精准地投放资源，定点治理。在现行的国家治理体制中，上下级存在比较严重的信息不对称，因此，如何克服上下级之间的信息不对称，强化国家自上而下的信息收集能力，以服务于精细化的基层治理，是基层社会治理的重要议题。

本文使用“数字下乡”来概括精准扶贫过程中的数字治理技术，国家试图通过将数字在地化、系统化和逻辑化，提高其信息能力，优化其治理绩效。通过对珠村8个月的田野调查，本研究发现，数字下乡尽管在形式上日益合理，但是囿于多重发包的数字生产体制等原因，社会治理过程中的数字技术并未完全符合宏观政策设计者的初衷，其生产的各类数字及档案材料无法确保真实可靠，部分基层干部甚至使用“统计加估计”的方式来应付扶贫考核。更为根本的是，数字技术并非基层自发，而是行政干预的后果，数字下乡并没有真正在地化，其所生产的数字悬浮于基层的治理结构，也悬浮于基层的社会生活。

改革以来，技术治理越来越普遍，而精准扶贫不过是一个缩影。技术治理强调法制化、规范化和标准化，注重量化考核和专项治理，但是，到底技术治理是否真正推进了国家治理的理性化？这还有待实证研究的进一步检视。治理理性必须兼具形式与实质；否则，徒具形式而缺乏实质的数字不仅不能增进治理绩效，反而会阻碍社会治理。新世纪以来，数字化管理越来越兴盛，不仅是扶贫开发领域，其他治理领域都有越来越重视量化的倾向，甚至以数字指标作为考核、评价的核心要件，

以量代质。比如学术研究和职称评定越来越重视科研成果所发表的期刊的等级与排名,很多高校、科研院所将发表刊物的等级与刊发数量换算为分数,以此对研究者的科研绩效进行评定、排序。由于量化便于横向比较,而质化则难于外显,因此,在实际的操作过程中,往往变为重量轻质,甚至以量代质。

实际上,重量轻质甚至以量代质是现代性的普遍后果,不仅中国,其他国家也存在类似情况。由于现代性虚化了时间,制造了缺场(absence),让人们越来越置身于脱域(disembedding)的社会关系之中(吉登斯,2011:15-18),比如,扶贫政策的制定者与受益者,大部分不能谋面,更无交往,在这样一个超越了熟人共同体的现代治理情境中,急需一种系统性的最大公约数,作为治理架构的交流媒介,从这个意义上说,数字技术恰如齐美尔(Simmel,2011)所谓的“货币”——一个现代社会关系的载体与表征符号,作为现代社会治理关系的沟通媒介、实践工具。

技术治理的量化倾向,不仅需要保证数字的“可计算性”,还必须确保数字的信度与效度。如果数字技术缺乏必要的信度与效度,那么,数字技术越发达,就越有可能陷入“内卷化”陷阱:政策设计者不断严密数字技术的指标体系和操作程序,而这种过密化的技术发展只会增加数字技术的形式合理性,增加治理成本,而不能增加数字的实质合理性,也不能对治理绩效做出更多的边际优化。如果过分依赖度量工具,“宁信度而不自信”,不啻郑人买履。

从根本上说,量化的数字必须是生长在基层社会中的,方能作为可计算性的治理要件,成为国家与社会的沟通工具;否则,缺乏社会经验支撑、缺乏实质合理性的数字最多只会作为治理体制内部的沟通工具、考核凭据。如何让数字量质同步,是21世纪全球性的治理问题,值得今后实务界与学术界进一步探索与研究。

参考文献:

- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》第3期。
- 波兰尼,卡尔,2007,《大转型:我们时代的政治与经济起源》,刘阳、冯钢译,杭州:浙江人民出版社。
- 都阳、蔡昉,2005,《中国农村贫困性质的变化与扶贫战略调整》,《中国农村观察》第5期。
- 古学斌、张和清、杨锡聪,2004,《地方国家、经济干预和农村贫困:一个中国西南村落的个案

- 分析》,《社会学研究》第2期。
- 洪大用,2003,《改革以来中国城市扶贫工作的发展历程》,《社会学研究》第1期。
- 黄仁宇,1997a,《万历十五年》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- ,1997b,《资本主义与二十一世纪》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 黄晓春,2010,《技术治理的运作机制研究:以上海市L街道一门式电子政务中心为案例》,《社会》第4期。
- 吉登斯,安东尼,2011,《现代性的后果》,田禾译,南京:凤凰出版传媒集团、译林出版社。
- 陆康强,2007,《贫困指数:构造与再造》,《社会学研究》第4期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 瑞泽尔,乔治,2014,《汉堡统治世界?!——社会的麦当劳化》,姚伟译,北京:中国人民大学出版社。
- 韦伯,马克斯,2010,《支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- 吴清军,2012,《集体协商与“国家主导”下的劳动关系治理——指标管理的策略与实践》,《社会学研究》第3期。
- 应星,2014,《农户、集体与国家——国家与农民关系的六十年变迁》,北京:中国社会科学出版社。
- 周飞舟,2006a,《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- ,2006b,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- 周雪光,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- 周怡,2002,《贫困研究:结构解释与文化解释的对垒》,《社会学研究》第3期。
- 朱晓阳,2004,《反贫困的新战略:从“不可能完成的使命”到管理穷人》,《社会学研究》第2期。
- Olson, Mancur 1971, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Simmel, Georg 2011, *The Philosophy of Money*. Translated by Tom Bottomore. New York: Routledge.
- Weber, Max 1978, *Economy and Society*. Translated by Guenther Roth & Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.
- 1992, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Translated by Talcott Parsons, London & New York: Routledge.

作者单位: 学术研究杂志社
责任编辑: 闻翔