



循证实践框架下乡村治理实践者的 职责定位、实践过程与循证困境

戴小文 何思好 蓝红星

摘要: 驻村干部是乡村治理的一线实践者,连接着村民、政府与研究人員,在乡村治理中发挥着至关重要的作用。循证实践是一种先进的实践机制,能有效优化实践者的工作方式与成效,将其引入新发展阶段的乡村治理将是对基层治理实践机制的一次全面重塑。在乡村振兴背景下的农村基层治理中,驻村干部的工作方式从以点带面转变为点面结合,他们以证据使用者的身份全程参与治理,肩负起串联各方实践主体的任务。同时,他们面临着信息庞杂、专业证据库缺乏和自身条件限制等循证困境。因此,在循证实践框架下对新时代乡村治理实践者面临的实践困境进行深入探讨,将有助于脱贫攻坚成果巩固拓展与全面推进乡村振兴的衔接。

关键词: 循证实践;乡村治理;乡村振兴;驻村干部;实践困境

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.03.012

收稿日期: 2021-11-20

基金项目: 本文系国家社科基金项目“西南少数民族易地扶贫搬迁大中型集中安置区稳定脱贫跟踪调查与后续帮扶”(21BM2031)、四川省哲社“十四五”规划重大项目“巩固四川革命老区脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实现机制研究”(SC2ZDTX005)、四川省农村发展研究中心重点项目“脱贫攻坚与乡村振兴衔接发展的四川实践研究”(CR2002)、西南减贫与发展研究中心项目“循证实践对精准扶贫研究与实践的科学研究及其应用研究”(SCP2018008)的研究成果。

作者简介: 戴小文,男,四川成都人,经济学博士,四川农业大学管理学院、四川省农村发展研究中心副教授、硕士生导师,研究方向为循证实践与乡村治理,E-mail: daixiaowen@sicau.edu.cn;

何思好,女,四川南充人,经济学博士,四川农业大学马克思主义学院教授、博士生导师;

蓝红星,男,浙江武义人,法学博士,四川农业大学管理学院教授、博士生导师。

新发展阶段我国乡村治理重点工作由消除绝对贫困向脱贫成效巩固和相对贫困治理转变。回顾我国乡村贫困治理的历程,精准扶贫时期被广泛运用的驻村工作队机制和第一书记驻村制度发挥了至关重要的作用。1997年中央组织部、人事部下发了《关于进一步做好选派干部下乡扶贫工作的意见》,标志着党政机关选派干部下乡扶贫制度正式形成。自精准扶贫工作开展以来,全国累计选派300多万县级以上机关、国有企事业单位干部参加驻村帮扶,一线扶贫力量明显加强^①。在三十余年的扶贫实践中,驻村制对于党组织基层建设和贫困地区发展具有显著的作用与深远的意义。2021年中央“一号文件”《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》明确了在新发展阶段将继续“坚持和完善向重点乡村选派驻村第一书记和工作队制度”^②。

驻村工作队和第一书记作为基层一线的减贫实践者,掌握着责任地域范围内的有关贫困人口的第一手

① 习近平《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》(2019年4月16日),《求是》2019年第16期,第5页。

② 《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,《人民日报》2021年2月22日,第1版。

信息,发挥着将国家的发展战略具体落实到单个人的发展^①的重要作用。然而,由于自身专业背景、知识结构、认知能力、学习能力、地域条件等方面的差异,驻村干部对于新知识的筛选、转化与运用也存在极大的差异,因此会导致一些地方的精准减贫实践在目标与实际结果之间存在不小的偏差。在国家“三农”工作重心由脱贫攻坚向全面推进乡村振兴转移之际,驻村制的实践任务也由输血式的脱贫攻坚向内涵更为全面、丰富的造血式乡村治理转变。如何使制度优势输出为实践效能?如何有效防止脱贫人口大规模返贫与全面提升农村居民生活水平?解决这两个问题的关键是驻村干部这一基层实践者及其实际行动。

起源于西方医学领域的循证实践理念,原本是针对医生(实践者)治疗方案选择不当所造成的治疗效果不如人意而兴起的^②。这一理念要求实践者关注实践对象的主客观特性,结合研究者提供的最佳治理证据,遵守管理者制定的政策开展精准高效的治理实践。1999年,Gambrill将循证实践引入社会工作领域^③,2016年,国内学者注意到它与精准扶贫的内在精神契合,将两者结合进行了一些研究尝试,搭建起一种新的反贫困实践框架^④。在乡村振兴背景下,我们尝试将循证实践方法及主张引入基层实践者的乡村治理实践,这不仅是对上一阶段研究成果的回应,对历史经验与问题的反思与超越,还有利于构建新型相对贫困治理的框架模式,凸显基层实践者的作用,规范其行为,为其开展实践提供依据。

一 文献综述

(一)乡村治理的实践者

在扶贫过程中,驻村干部掌握大量的外部资源,成为拉动地方脱贫的重要引擎。驻村工作队、第一书记在乡村治理中的作用一直是学界和社会关注的对象。学者们以现状描述为起点,结合嵌入式、接点治理、角色扮演等视角来探讨这一外生力量对乡村治理结构、贫困治理效果的影响与实践困境。在基层治理结构层面,谢小芹运用接点治理的理念分析驻村制对国家正式权利、村庄组织与基层社会的融合与对自治的消解^⑤;许汉泽和李小云借用“场域”理论和结构排斥理论,指出“第一书记”开展扶贫工作受到权责不匹配之于资源有限、“乡一村”利益关系共谋的双重结构排斥^⑥;孔德斌认为驻村干部作为国家权利嵌入的外生乡村治理力量,具有监督者、协调者、引导者和协助者的角色扮演任务,嵌入式扶贫模式具有临时性、任期化和合作式的特征,而“第一书记离村之后的接班人”则是嵌入型扶贫模式所需解决的问题^⑦。在个体层面,有的学者构建出驻村干部胜任力模型,证明驻村干部专业知识、组织实施能力、协调沟通能力、价值认同度、脱贫责任感和职位特征之间存在显著的正向作用^⑧;有学者借助角色理论,分析在一个“强第一书记—弱村干部”的合作治理模式中,第一书记面临“多重刚性任务重压、双重体制的力量较量带来的两难困境,以及‘军令状’式的工作机制衍生的考核和评比压力,转而选择采取消极的‘仪式化表演’策略,发展‘面子工程’以应付各方的监督和考核评比”^⑨;还有学者关注驻村干部外在情境与结构,从人文心理视角挖掘驻村干部在工作中所面临的“结构”、“能力”和“身心”三苦,建议“适当减轻基层工作负担、优化驻村帮扶工作制度、加强干部人文关怀和强化为民服务的责任意识”^⑩。

既往研究主要围绕驻村干部外部的情境结构和内部的能力与心理层面发掘该群体的困境。在精准扶贫

①单个人的发展主要是指贫困人口个人和家庭的生计发展。

②杨文登《循证医学的哲学反思及其对人文社会科学实践的启示》,《循证医学》2010年第1期,第50页。

③Eileen Gambrill, "Evidence-Based Practice: An Alternative to Authority-Based Practice," *The Journal of Contemporary Human Services* 80, no. 4, (July, 1999): 341.

④戴小文、曾维忠、庄天慧《循证实践:一种新的精准扶贫机制与方法学探讨》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2016年第3期,第131页。

⑤谢小芹《“接点治理”:贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践》,《公共管理学报》2016年第3期,第12页。

⑥许汉泽、李小云《精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中J县驻村“第一书记”扶贫为例?》,《江西财经大学学报》2017年第3期,第82页。

⑦孔德斌《嵌入式扶贫的悖论及反思》,《理论与改革》2018年第2期,第67页。

⑧卢冲、庄天慧《精准匹配视角下村干部胜任力与贫困村脱贫成效研究》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2016年第5期,第74页。

⑨李胜蓝、江立华《基于角色理论的驻村“第一书记”扶贫实践困境分析》,《中国特色社会主义研究》2018年第6期,第74页。

⑩方菲、吴志华《脱贫攻坚背景下村干部的“诉苦”研究——基于恩施土家族苗族自治州X县的考察》,《湖北民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期,第34页。

时期,驻村干部作为减贫实践的重要一环发挥了重要的积极作用。在全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的新发展阶段,仍然具有不可替代的作用。但拥有不同经历和工作背景的驻村干部,在面对乡村治理实际问题时,振兴乡村的具体工作无“据”可依成为其实践的阻碍。乡村振兴背景下的乡村治理,需要对基层工作者的实践本身进行关注,厘清其定位与实践过程、工作运行与考核机制,这既是顺应时代主题的应有之思,亦是一种新式治理实践方法在中国乡村治理语境下的有益尝试。

(二)循证实践

循证实践(Evidence Based Practice)发端于20世纪80年代的临床医学领域,其主张“慎重、准确和明智的应用当前所能得到的最好的研究证据,结合医生的临床经验,在充分考虑患者价值观与意愿的前提下,制定最佳的治疗方案与措施”^①。20世纪后半叶,西方发达国家政府认为不断攀升的公共服务费用支出是由于基层实践者的不恰当行为导致的。大众认为基层实践者因逐利而增加不必要的服务,造成了社会公共资源的巨大浪费,主张实践者根据最佳证据进行实践,提高实践效率^②。经过多年的发展,循证实践方法已经在许多学科得到应用,形成了如循证经济学、循证管理学、循证社会工作等新的研究与实践领域。

在反贫困领域中,有学者发现精准扶贫所贯彻的“实事求是、遵循客观实际和现实条件进行实践的精神”,与循证实践的核心主张“遵循最佳证据帮助实践对象摆脱困境的思想”不谋而合^③,构建出四主体循证精准扶贫框架,并参照我国扶贫全过程设计出一套循证实践流程^④。另外,有学者从横向的主体划分和纵向的实施步骤两个层面对西部地区的扶贫治理提供了循证思路^⑤。

将自然科学研究分析方法引入反贫困和乡村社会治理,借鉴循证实践方法论,构建科学、规范、有效的新型实践流程,不仅是社会科学研究方法论的重要突破,也是社会科学研究自证其科学性的一个重要实践。在精准扶贫阶段,循证实践在“三农”领域的尝试,大多致力于宏观框架的搭建,缺少落实到基层实践者工作之上的思考。因此,本文将对基层一线实践者及其实践本身进行关注,论述实践者的职责与面对新发展阶段历史任务时的定位与职责、实践过程与循证困境。

二 乡村治理的循证实践主体与实践者职责定位

在循证实践框架内考察乡村治理,我们可将循证实践主体划分为研究者、实践者、实践对象、管理者以及第三方评估组织。这五类主体将围绕证据进行一系列的实践活动,推进乡村治理。在新发展阶段,作为证据的直接使用者,乡村治理实践者将形成新的职责定位,迎接新的历史任务。

(一)循证实践框架下的乡村治理实践主体和证据

1. 实践主体的划分

循证实践主体包括研究者、实践者、实践对象以及管理者。研究者在科学研究中生产和传播证据;实践者遵循研究者提供的证据进行实践活动;实践对象配合实践者开展治理;管理者协调全局,调动各方积极性和减少冲突,修订行动指南与现有政策促进实践的开展。乡村治理的研究者具体包括对贫困^⑥问题、反贫困技术与“三农”问题、乡村发展方法有着深刻认识与理解的各类学者、国家科研机构和社会研究机构。在巩固拓展脱贫攻坚成果中,循证实践对象主要包括脱贫不稳定户、边缘易致贫户和突发困难户三类;在乡村治理中,循证实践对象包含了所有农民尤其是相对贫困群体^⑦。乡村治理管理者包含两个层面:其一是中央层面的管理者,即中央人民政府和国家乡村振兴局等中央政府机构,参考大量的高级别证据,形成能够覆盖全国

① David L Sackett et al., "Evidence Based Medicine: What It Is and What It Isn't," *British Medical Journal* 312, no. 7023 (January, 1996): 71.

② 杨文登《循证实践:一种新的实践形态?》,《自然辩证法研究》2010年第4期,第106页。

③ 戴小文、曾维忠、庄天慧《循证实践在精准扶贫工作中的应用》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2018年第2期,第59页。

④ 戴小文、曾维忠、庄天慧《循证实践:一种新的精准扶贫机制与方法学探讨》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2016年第3期,第133—134页。

⑤ 王青平、范炜烽《伦理方法抑或技术路径:西部地区扶贫治理的循证实践》,《西藏大学学报(社会科学版)》2017年第2期,第184页。

⑥ 此处的“贫困”指广泛的贫困含义,包含绝对贫困、相对贫困以及多维贫困等贫困类型。

⑦ 相对贫困群体:在特定的社会生产、生活方式下,个人和家庭依靠自身劳动和其财产所有权获得的收入未能达到当地普遍认同的生活状态的个人和家庭。

乡村的政策指示,如相对贫困人口认定标准这类一般性规范内容,这些政策具有一般性和普遍性;其二是地方层面的管理者,主要是基层人民政府,其通过对中央层面的政策、制度、机制等的理解与消化,在乡村治理与发展的指南框架内,组织熟悉本地情况的研究者展开研究、储备证据,并督促基层实践者开展工作。乡村治理实践者主要是在基层一线面对广大农民或相对贫困人口的工作人员。从我国精准扶贫实践来看,基层一线工作者主要包括各单位部门下派的“第一书记”和驻村工作队等驻村干部、乡镇干部、村两委人员、地方扶贫(移民)局相关工作人员、对口帮扶农技人员和其他社会力量^①。近年来农业职业经理人、乡村规划师也以新的实践者形态出现在乡村治理中。本文所研究的“乡村治理实践者”主要是指包括“第一书记”和驻村工作队在内的驻村干部。值得一提的是,第三方评估机构在乡村治理实践中同样也发挥着重要作用。在乡村治理实践中,其评估结论将作为研究者总结证据和对证据进行定级的重要参考材料。循证实践框架下的实践主体及其定位与功能如图1所示。

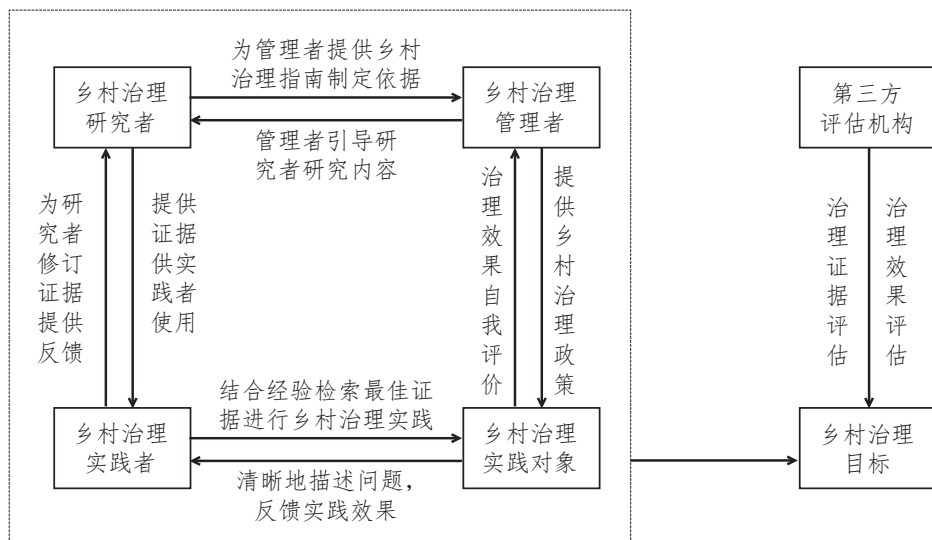


图1 循证实践框架下的实践主体及其定位与功能

2. 循证实践证据

循证实践的核心是围绕高质量的证据展开实践活动。标准证据的使用使得个体经验的地位大大下降,因为循证实践的目的之一就是通过对标准化的实践(证据运用)流程使不具备相关经验的实践者(经过简单培训)在拿到规范化的证据后能够快速准确地选取证据并解决问题。一般循证实践的证据包括系统性报告、随机对照试验结果、案例研究、专家意见等。目前学界普遍认可的分级标准按照证据生产方式的严谨程度来评判,通常认为在研究阶段所采取的研究方法越严谨,所取得的证据级别也就越高。由于乡村治理的社会性较强,受到的研究伦理约束较强,研究对象也并非被动的自然物,因此,循证实践中一般意义上的证据分级标准较难直接为乡村治理所用。目前可供使用的具备证据属性的“证据”主要包括政府官方网站的新闻报道,尤其是不同主题的案例总结书目和评选推介活动所产生的典型案例,如全国扶贫宣传教育中心编撰的《巩固拓展脱贫攻坚成果典型案例选编》、“2021年全国消费帮扶助力乡村振兴优秀典型案例名单”中的案例。当然,还有体量巨大的学术论文和调研报告、被媒体广泛报道宣传的案例,以及其他国内外先进经验和模式等。但这些“证据”始终缺乏统一的证据分级。因此,乡村治理的证据建设还有待进一步研究,这也正是实践者所面临的循证困境之一。

(二) 乡村治理实践者的职责定位

中国乡村治理的意义更多体现在其政治性与社会性,这一事业本身决定了其推进主体需要有强大的专业技能、群众基础和经济后盾。在循证实践框架下的乡村治理过程中,驻村干部是最核心的一线循证实践

^① 由于对口联系单位、对口联系领导人主要是通过自身社会关系、政治影响力等帮助贫困地区(贫困村、贫困县)带来项目资源,而非直接面对贫困人口,因此不将其纳入实践者范畴。

者,他们是直接接触和面对实践对象的参与主体。其主要任务是借助外部支持和自身努力帮助实践对象长期而可持续地摆脱落后的境地,生活境况持续改善,乡村产业、文化、生态、人才、组织情况持续向好发展。在循证实践框架下乡村治理的最大特色在于实践者遵循通过科学手段获取的治理证据,推动乡村发展,实现共同富裕。

循证实践框架下实践者的职责主要包括三个方面。(1)实践者作为基层实际推进乡村治理工作的代理人,一方面,需要积极主动地发现和尝试通过循证的方式解决问题,提升乡村治理效率,使乡民生活条件持续改善,使乡村可持续地发展并实现共同富裕,并在循证实践过程中不断完善自己的循证实践技能;另一方面,在管理者所发布的乡村治理指南框架内,与研究者建立充分信任并保持常态化的合作,在治理实践中主动寻求研究者的支持和帮助,利用研究者提供的证据推进相对贫困地区和人口的发展。(2)尊重在地居民的主观意愿,帮助有困难的群众了解和清楚地表达自己的现状,挖掘困难群众自主脱困的潜力。通过与困难人群面对面的深度交流,帮助实践对象清晰而准确地表达自己的困难原因、当下处境、所掌握的技能、希望通过何种方式使问题得到解决等,以便准确地选取实践证据进行实践。(3)根据管理者指南,消化研究者证据,根据治理目标对实践对象的诉求进行回应,解决实践对象的现实问题,进而起到联结管理者、研究者和实践对象,平衡各方诉求的作用。

三 乡村治理实践者的实践过程

在新的职责定位下,乡村治理实践者需要运用证据,采取点面结合的方式将乡村循证治理的各方主体联系在一起,针对乡村社会发展(宏观层面)和重点人群生计(微观层面)的需要开展工作,更好地推动乡村治理实践。

(一)从以点带面到点面结合

在精准扶贫阶段,乡村治理目标相对单一,即按照当时的贫困标准消除绝对贫困。管理者要求驻村干部精准掌握每家每户的信息、贫困原因,从而精准施策,该阶段实践的着力点在每家每户上。在巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴的工作中,乡村治理目标变得多元,不但要继续监测生计脆弱的农户,给予他们特殊关照的同时,还要设法全面提升乡村经济水平,不断巩固脱贫成果。驻村干部的主要职责任务转变为推进村级党组织建强,推进强村富民计划,全面提升乡村治理水平等^①。这就意味着实践对象在范围和维度的双重转变:实践对象范围从建档立卡的贫困人口拓展到全部农村居民,在此基础上还强调村党组织、乡村产业、集体经济、精神文明和生态文明等乡村振兴的其他维度。驻村干部工作任务面更广,工作难度更大。

在村庄层面上,驻村干部需要顺应时代要求,转变瞄准对象,以村庄为治理单位考虑实践方案,通过促进村庄整体的发展来促进每家每户的发展。2021年,课题组对四川省凉山州7个脱贫县的调查^②发现,在新发展阶段,这些脱贫县将发展产业放在了最优先的位置。无论是县一级的管理者还是驻村一线的干部都将更多精力放在发展当地产业,希望依靠地区整体产业水平的提升,提供更多的就业岗位和收入渠道使已经脱贫的群众收入持续增加而不致返贫。在这一过程中,实践者的帮扶策略转变非常明显。在脱贫攻坚阶段,驻村干部的主要任务是紧盯建档立卡户的脱贫状态变化,驻村干部几乎将所有精力都花在了各种扶贫资源在建档立卡户中的调配上。在这一时期,即便涉及到发展产业的工作,也主要是针对单个贫困户发展种植、养殖等“小产业”,驻村干部的时间和精力更多的还是围绕点状分布的贫困人口。在新发展阶段,由于农村工作重心的变化,使得驻村干部有更多精力真正开始思考乡村整体的产业发展问题。正是这种由点到面的转变,将极大地促进整个乡村的发展,更加彻底地从根源上消除贫困发生的可能。

(二)以证据使用者身份全程参与

实践者的核心任务是遵循证据开展实践。首先,驻村干部必须理解政府的工作指南,熟悉当地实际情况,明白实践对象的价值意愿,并进行文字描述,记录在实践手册;其次,利用各种证据库^③检索有关证据,根

①《中共中央办公厅关于〈向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见〉》,《农村工作通讯》2021年第10期,第5页。

②2021年12月—2022年1月,国家脱贫攻坚与乡村振兴衔接成效评估课题组(下文简称“课题组”)对四川省凉山州的雷波县、布拖县、金阳县、盐源县、普格县、木里县、越西县、甘洛县、喜德县进行了调查评估。

③我国现有的“中国循证社会科学联盟”尚无脱贫和乡村治理板块,但相关官方网站、学术网站等可视作证据来源。

据目标选取最佳证据,参考证据,结合实际,制定实践方案,记录并上报管理者,申请开展项目资金与资源;再次,得到上级批准后,完善实践方案,联合实践对象开展具体工作,将所有困难以及解决方案记录在册;最后,在实践完成后,形成实践报告,上交管理者审查并上传到乡村治理证据库以供其他实践者参考,同时接受第三方评估机构的审视。整个实践过程要求驻村干部以证据使用者的身份参与其中。课题组在对甘肃和四川两省共 13 个脱贫县^①的调查发现,相较脱贫攻坚阶段,驻村干部工作强度有所降低,但工作难度有所增加。现阶段的工作要求对驻在村所有农户情况均有一定程度熟悉,而非仅仅关注建档立卡户。无论是在对易返贫致贫监测户^②的识别过程还是识别完成后的帮扶过程,驻村干部必须一丝不苟地参与其中,严格而慎重地使用证据对纳入识别的对象进行帮扶。一方面,通过走村入户的形式对本村易返贫致贫监测户进行日常摸排,掌握其个人情况;另一方面,根据医院、人社等部门反馈的就医、报销等数据,综合判断易返贫致贫监测户是否有返贫风险。

在循证实践所主张的工作流程中,最为关键的一步是实践者对证据的检索与决策,必须要了解清楚实践对象所处的困境,并将这些问题转换为标准格式的表述进行证据检索。证据包括但不限于学术论文、系统评价、案例网站、政府网页、新闻报道、学习资料等。实践者需要掌握比对、评价的能力和工具,素质较高的实践者可以使用 meta 分析、系统评价等方法辅助评估,由此选出几种优质方案,在和实践对象达成一致后开展实践。经过以上流程,使研究者的证据、实践对象的意愿、实践者的个人能力得到有机结合,实现一般性实践向兼具科学性、规范性与适用性的“最优实践”的飞跃,这也正是循证实践区别和优于传统实践工作方式的重要方面^③。就课题组调查所观察到的乡村治理现实情况来看,尽管驻村干部在地方产业发展方面会主动设法有所建树,但在细节管理方面仍主要被动地依靠自上而下形成的“官方渠道”开展工作实践,缺乏一定的主动性和创新性,证据来源也较为单一。

(三) 串联各方实践主体

在乡村治理中,实践者的价值体现在与其他主体充分互动,以及在搜集、选择、使用、形成证据的过程中。一方面,实践者通过接受培训具备循证实践的技能后,熟练地检索研究者提供的证据,根据工作经验和地区实际筛选出适合本地和特定实践对象的实践证据,并根据证据展示的内容进行实践,将研究者与实践对象联结起来。在与实践对象的频繁接触中,通过直接对话、从旁观察等形式全面了解实践对象的发展意愿和主观价值,使证据的选择更具有针对性和有效性,提升工作的效率,使循证的过程更加科学顺畅。另一方面,在已有的实践指南框架下,实践者仍然会遇到各种没有已知证据支撑的新问题,这就为研究者提供了新的研究素材,为丰富证据库内容提供了新的可能。对管理者而言,基层实践者是其权利行使的基层代理人;对研究者而言,基层实践者是发现问题并提出证据需求的需求方;对实践对象而言,基层实践者是可以直接倾诉困难和提供帮助的具象化公权力。

2021 年,课题组对四川省雷波县的实地调查发现一个典型案例。在一线对口帮扶干部的努力下,省教育厅作为对口帮扶单位,会同帮扶地的县、乡两级政府多次实地指导工作,细化脱贫成果巩固和全面推进乡村振兴的具体事宜,使实践者对国家战略方向的把握和上级管理者对实践对象及其问题的了解都得到深化。同时,这些基层实践者引进研究者的外部力量,促成了四川省 14 所高校心理健康中心与当地学校建立联系,通过心理咨询服务,既为当地师生心理健康护航,又为相关研究者提供研究途径和样本,直接产生的证据又可转化用于当地的治理实践,实现了多方的良性互动。通过基层一线实践者的牵线搭桥,省内多所高校的 8 个专家服务团队针对当地产业实际,派遣科研技术人员到实地开展工作,将管理者、研究者、实践对象,连同实践者自身一起紧密地组织在一张循证实践的网内。

四 乡村治理实践者的循证困境

循证实践方法要求实践者遵循最佳的证据开展实践活动,将乡村治理纳入循证实践方法框架下进行考

① 13 个县分别为甘肃省的礼县、崇信县、通渭县、临潭县、积石山保安族东乡族撒拉族自治县,四川省的雷波县、布拖县、金阳县、盐源县、普格县、木里县、越西县、甘洛县、喜德县。

② 易返贫致贫监测户是指脱贫户、边缘易致贫户、突发困难户这三类重点人群。

③ 杨文登《循证医学的哲学反思及其对人文社会科学实践的启示》,《循证医学》2010 年第 1 期,第 49 页。

察,在具体的循证实践过程中,基层实践者的循证乡村治理过程将面临客观和主观两个方面的困境。这些困境表现在以下三个方面。

(一)海量证据信息使得实践者难以快速准确实施决策

我国信息化水平的提高极大地便利了循证实践工作机制与方式的推广,但海量的信息对实践者的循证实践制造了门槛。一方面,身处信息化时代,知识的生产速度和数量呈现出爆发式增长,这促成了知识分类和社会分工的进一步细化。有关反贫困、乡村振兴、乡村治理的专业知识随着其概念的提出和内涵讨论的深入,参与研究与实践的主体不断增加,相关理论与实践知识也呈现出爆炸式增长。大量研究成果在没有经过标准化转化的情况下,难以成为具有标准格式的证据。同时,由于乡村治理问题本身的复杂性,涉及多学科交叉,已有研究成果更多的是从人文社会科学视角对特定时期的扶贫脱贫进行研究,在相当一段时期中,我国的乡村治理主要是围绕减少贫困在进行。若按照一般循证实践证据划分标准,采用非实验方法得出的证据将占到多数,从而出现“低级别”证据在实践中多运用的情况。另一方面,囿于基层实践者专业背景、受教育程度、从事工作的经历、对乡村事业的认知与感情投入等原因,即便有现成的规范证据,但由于缺乏专门训练,基层实践者也很难快速且有效地检索和筛选合适的证据,转而更倾向选择凭借个体经验进行扶贫实践,使主观意志凌驾于最佳证据之上,极大可能会导致产业失败和村民利益受损,进而降低乡村治理的科学性、有效性。例如桂南某村驻村干部选择的产业没有具体的调研和论证,也没有引入或培育种植技术过硬、市场经验丰富的致富带头人和发展社区经济合作组织,而仅仅因为项目来源于自己的友人,就不加严格考察和论证,最终导致产业发展失败^①。

(二)证据库与硬件基础设施的限制

信息化软、硬件设施的完备程度决定了循证实践开展的可能性与顺畅性。当前良莠不齐的软、硬件设施在一定程度上阻碍了我国乡村循证治理的开展。一方面,国家层面缺乏标准一致的全国性证据库。从已有的有关扶贫的信息数据库来看,尽管各级地方政府都大力推进扶贫数据库建设,但由于统计内容、统计口径等差异较大,距离标准化的证据要求还有很大差距。同时,这些自建数据库在内容丰富度、开放度、易用度以及三方数据库互联与未来接入方面仍有很大的缺陷。以乡村贫困治理为例,目前能视作全国性扶贫和乡村振兴数据库的网站有“中国减贫数据库”、“中国国际扶贫中心”、“国家乡村振兴局”的网站等,但这些网站的数据系统面临数据标准度、内容丰度、数据开放度以及易用度不高的问题。这些网站的主要功能是地方减贫案例和乡村振兴典型做法相关新闻报道、减贫与乡村振兴相关政策宣传、贫困人口基本数据采样,还没有完全具备案例库、专家意见库、系统性报告等证据或准证据级别的循证功能。地方性反贫数据库(如甘肃和贵州的精准扶贫大数据平台)大多还停留在录入贫困户信息、追踪帮扶步骤和资金流向等个案的记录,没有对精准施策后的成效进行进一步挖掘并将其转化为更具科学性和一般性的证据再应用到贫困治理之中。若能依托已有的数据平台,在保护好各方隐私的前提下用作研究,将海量的案例转化为证据,会极大地推进乡村治理的开展。国内首个循证社会科学平台“Campbell 中国联盟”的系统评价数据库收录有社会工作、司法矫正等方面的证据,但尚无扶贫减贫专题。证据库建设和证据加工环节的缺失无形中减缓了乡村治理相关知识的发现与传播。此外,部分偏远地区由于硬件基础设施落后,存在网络通信不稳定和信号弱的情况,在硬件方面限制了实践者对证据的检索和使用。

(三)驻村干部个体原因的限制

部分实践者的知识水平、技术素养,尤其是计算机、互联网、互联网检索技术还相对欠缺,如何以格式化、标准化的语言准确地检索并使用证据是摆在他们面前最大的困难。一方面,驻村干部在主观上还没有做好主动去搜索和借鉴已有的证据,通过自身的思考来带领乡村发展的思想准备,不太愿意冒着失败的风险主动尝试新的方式方法,更倾向于选择保守策略,接受来自上级的“指令”来开展工作。从课题组实地调查的情况看,驻村干部主要是依据省一级管理部门的统一标准进行风险人群识别,并根据相对应的“工具箱”选择帮扶

^①覃志敏、岑家峰《精准扶贫视域下干部驻村帮扶的减贫逻辑——以桂南s村的驻村帮扶实践为例》,《贵州社会科学》2017年第1期,第163—168页。

措施。另一方面,受制于资金和行政权力,实践者自己创新实践手段的空间非常有限。另外,长期动员式、命令式工作方式容易使基层实践者在循证贫困治理实践中忽略贫困对象的意愿与自我价值等一系列重要的循证实践工作环节。

精准扶贫时期的乡村治理是自上而下展开的,各级部门、不同单位抽调并下派干部对贫困村进行对口帮扶。由于下派干部来源复杂,部分下派干部难以对农村生活产生共情,把贫困治理工作仅作为一项政治任务来完成,缺乏责任心和事业心。这成为减贫事业进行过程中最大的潜在阻力。下派干部的专业背景及其从业经历与其在乡村从事的贫困治理工作关联性不大,工作出色的下派扶贫干部在工作岗位留任时间有限,一个地方的贫困治理工作可能伴随主要主事人的“向上流动”而停摆甚至回到原点,继任者的工作作风与工作思路可能完全与前任有所不同,进而可能迫使贫困治理工作“另起炉灶”,各项成本增加。此外,部分派出单位由于编制问题,符合派出要求的人员较为短缺,导致派出人员后机构自身正常运行受到影响(如一些县一级的环卫、气象部门等)。为了减轻自身机构人员派出负担,派出人员质量往往不高,相较于脱贫攻坚时期的“尽锐出战”,低质量的驻村干部派出并不能对派驻地起到很好的帮扶作用,不利于循证乡村实践的开展。

五 结论与建议

通过将乡村治理纳入到循证实践框架下进行探讨,以及以此为出发点对循证乡村治理中的实践者进行讨论,我们得出两个结论。(1)随着科学研究技术的进步和研究范式的转变,社会科学不断向自然科学靠拢是社会科学研究进步的表现。循证实践方法因其研究与实践机理表现出的科学性和强大的融合能力使其迅速延伸到人文社会科学领域。由于纷繁复杂的现实原因,乡村治理研究很难像纯粹的自然科学那样运用大量量化研究方法开展研究,而循证实践方法所提倡的证据思想以及所运用到的研究范式为乡村治理理论与基层实践提供了一种新的强有力的工具。(2)循证实践框架下的乡村治理实践者按照研究者提供的证据进行治理实践,可以较为有效地避免因个人受教育程度、认知能力、专业背景等因素可能造成的实践效果偏差,使基层工作提质增效。实践者实践过程中发现的新问题又为研究者在更长时期内乡村治理提供丰富的科研素材,为管理者修订现有“三农”政策提供依据。

针对循证实践框架下乡村治理基层实践者的职责及其面临的循证困境,我们提出以下五个建议:第一,以驻村干部为主的基层一线乡村治理实践者应主动谋求工作的可行性、规范性和适用性,充分信任并积极主动谋求研究者的帮助与支持。通过主动学习循证实践知识与技术,主动探索地方发展证据并加以应用。第二,以各级乡村振兴局为代表的管理者应与研究者共同组织对实践者的循证实践技术培训,保证实践者熟练掌握循证实践技术。第三,整合现有减贫和乡村振兴数据库资源,加强现有数据、案例和相关研究成果等证据素材向可用于实践的证据转化,增强证据库的证据开放力度,促进乡村治理新知识的生产与传播。第四,改进基层乡村治理工作机制,在现有乡村工作指南下赋予基层实践者充分的创新实践自由,促使其主动搜寻治理证据为地方发展服务。第五,优化现有派驻人员选拔制度与标准,让更多业务素质高、学习能力强,愿意为乡村发展奉献精力的实践者有机会下沉乡村一线进行循证治理实践。

将关注点回归实践效果本身,有利于扭转脱贫攻坚阶段中工作和考核的“文牍主义”、“形式主义”等制度标靶偏离的问题。中国巨量的村镇在经济条件、文化环境、交通区位等方面皆有相似性,若将这些乡村案例总结归纳成为证据,分类整理存储为数据库,不仅可以借此机会构建起中国循证乡村治理证据库,对中国巩固拓展脱贫攻坚成效、全面推进乡村振兴发挥积极的作用,还将为中国乡村治理经验的国际化做好基础性工作,为其他国家和地区的反贫困与乡村发展提供中国智慧和方案。

致谢:四川农业大学管理学院 2019 级本科农业经济管理专业李侦同学在本文撰写和修改过程中给予了大力帮助,特致谢忱。

[责任编辑:钟秋波]