许汉泽，邵瑞雪．从运动式治理到常规化治理：脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑转换［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（5）：41-48.
XU Hanze，SHAO Ruixue. From campaign-style governance to conventional governance：the logical transformation of the effective transition between poverty alleviation and rural revitalization［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（5）：41-48.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.05.005

从运动式治理到常规化治理：脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑转换

许汉泽，邵瑞雪
（南京航空航天大学 人文与社会科学学院，江苏 南京 211106）

摘 要：脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的关键在于治理逻辑的转换。脱贫攻坚被看作是运动式治理在扶贫领域的典型呈现，但又与传统的运动式治理理论不同，其实无论是在运作逻辑、动员强度以及治理效能方面运动式治理都有新的拓展，对其我们不应抱有“病理学”的态度。治理逻辑的衔接就是要做好乡村振兴在组织结构、治理主体、治理规则与技术以及治理资源等方面实现常规化治理转型。在政策优化上进一步处理好短期任务与长期目标、政策统一性与地方差异性、行政干预与农民参与以及社会公平逻辑与市场效率逻辑之间四类关系，只有逐渐将脱贫攻坚融入到乡村振兴之中，并实现创造性转化与创新式发展，才能够真正做好两大战略的有效衔接。

关键词：运动式治理；常规化治理；乡村振兴；治理逻辑
中图分类号：C912 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2022）05-0041-08

一、研究背景

党的十九届五中全面明确提出，要实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。2021年习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上再次强调“接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接”。将脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是党中央对我国未来农村扶贫工作以及乡村振兴工作进行的战略性部署[1]。在脱贫攻坚结束之后，一方面需要继续巩固和拓展脱贫攻坚成果，另一方面要逐渐将工作重心转移到乡村振兴工作中来。由此可见，脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接并不仅仅是短期性工作，而且在五年脱贫攻坚过渡期和整个“十四五”期间都将会发挥重要的指引作用。

关于脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的研究已经有一定的积累，总结起来学界相关讨论主要集中在以下三个方面：

第一，宏观层面的理论探讨。有学者认为乡村振兴与脱贫攻坚之间的衔接不仅是基层实践现实的需要，更重要的是制度衔接理论诉求与社会主义的本质所决定[2]，并可通过合作治理、协同治理和包容性治理等方式促进欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接[3]。还有学者进一步指出从脱贫攻坚到乡村振兴应该超越脱贫地区内部的“小衔接”实现整体性的“大转型”，最终构建中国特色的转型变迁理论[4]。

第二，中观层面的体制、机制与政策分析。有学者指出在乡村振兴背景之下，现有扶贫政策需要进行调试，并要构建与乡村振兴战略相融合的减贫政策框架，形成农业农村优先发展的体制机制，接续推动乡村全面振兴[5]。有些学者提出要实现脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接就需要借鉴脱贫攻坚构建的责任体系，建立一套科学的乡

收稿日期：2022-02-21 **修回日期：**2022-04-25
基金项目：国家社科基金青年项目“欠发达地区乡村产业发展中的女性赋权及其社会影响研究”（21CSH086）
作者简介：许汉泽，研究方向：农村发展与管理。

村振兴农村工作领导体制机制[6]。还有些学者认为做好脱贫攻坚战与乡村振兴战略的有效衔接，既要抓好梯度跟进、又要抓好优化升级，进而要继续推广脱贫攻坚形成的经验、推进产业扶贫的优化升级、提供高质量的金融供给服务、提高农村治理能力和水平与加强对弱势群体的社会保障力度等[7]。

第三，微观层面具体领域的案例深描与经验分析。有学者从人才振兴的角度出发，提出“能人型乡村治理精英”与“嵌入型乡村治理精英”的长期组合，能够有效地巩固脱贫攻坚的成果，助力乡村振兴的发展[8]。还有些学者从“再造新集体经济”的视角切入，通过对县域内产业扶贫经验案例的考察，提出了欠发达地区从“产业扶贫”到“产业兴旺”过渡衔接的具体路径等[9]。

由上可以看出目前已有不少学者开始关注与二者衔接的理论逻辑、政策逻辑以及实践逻辑，但是对与两大战略治理逻辑的衔接研究仍然不足。从根本上讲，脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的关键在于其背后治理逻辑的转换，这主要是因为治理逻辑的变化直接影响了政策逻辑和实践逻辑的转型。那么，从治理逻辑上来看脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是如何实现的？本研究以此作为切入口，来探讨在后扶贫时代两大战略是如何实现从“运动式治理”向“常规化治理”的转型，并在最后提出政策优化的相关建议。

二、脱贫攻坚与运动式治理的新拓展

运动式治理被认为是理解中国国家治理制度逻辑的重要机制，常规治理与运动治理相互矛盾又相辅相成，常规官僚体制的组织失败是运动式治理得以产生并能够发挥作用的根源[10]。有学者进一步区分了国家运动型治理与基层运动型治理，并进一步指出在基层运动型治理是一种常规性的行政机制，并且与科层体制相互依存、交织运作[11]。

脱贫攻坚被看作是运动式治理在扶贫领域的典型呈现，这主要是因为在纵向的扶贫历史中来看，精准扶贫阶段国家在扶贫方面所投入的人力、物力、财力都是前所未有的，远远超越了以往任何其他阶段；而在整个脱贫攻坚期间，横向与其他治理任务相比较而言，扶贫这件事也是地方的首要任务和领导注意力分配最多的领域。这一时期，扶贫并不仅仅只是扶贫办的专项工作，而是上升成为了地方政府的中心工作，并出现与“全员招商”类似的“全员扶贫”现象。之所以用运动式治理的方式进行扶贫，并不是因为常规科层应对贫困治理的失效，而是2012年党的十八大以来，中国共产党以最终消除农村绝对贫困作为新时代的政治使命，把脱贫攻坚列入最高政治议程，上升到了治国理政的高度[12]。党和国家发动脱贫攻坚战主动回应大众期待与时代要求，而非是被动应对科层治理失灵的替代性方案，这既是中国共产党人不忘初心的突出表现，同时也切实践行了对于贫困人口与国际社会的庄严承诺。有学者通过翔实的经验案例阐释了在扶贫领域依托于首长负责制、驻村工作队、群众动员等组织运作机制以及如何把贫困标准问题化、将扶贫上升成为中心工作以及使用目标责任制等策略来推动运动式治理的运行[13-14]。

2020年我国现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽之后并不意味着贫困的终结，更不意味着扶贫研究的结束。脱贫攻坚开始作为一个完整的社会科学样本呈现在我们面前，成为透视贫困治理与国家治理的重要窗口。如果我们现在反过来回头再审视精准扶贫的完整政策过程的话，并不能够用传统意义上的运动式治理理论能够完全解释。也就是说从另一个角度来讲，脱贫攻坚进一步推动了运动式治理的发展，使得该理论的理论含义有了新的拓展。脱贫攻坚对于运动式治理的拓展主要可以概括为以下几个方面：

第一，运动式治理具有逆科层与再科层化的双重逻辑。以往的运动式治理研究重点关注其突破科层制的单一面向，而忽视了其再科层化的功能。我们不得不承认的是在精准扶贫初期，为了完成大量的精准识别工作，扶贫工作呈现出了很强的动员性，短期内打破了原有科层体制的界限，很多与扶贫无关的部门和人员被安排了扶贫任务，大量干部被下派到农村扶贫一线进行驻村、包户，超常规的资金项目被整合与输入到贫困农村，这一阶段呈现出了其强运动的治理特征。但是之后随着扶贫工作的深入出现了逆科层

化与再科层化的混合[15]。那些被纳入到脱贫攻坚之中新人员、机构又被很快地制度化和再科层化，这表现为新工作小组的成立、新任务的分工与程序化执行、数字治理技术的嵌入以及督查考核手段的运用等，再科层化之后脱贫攻坚又被当作是像常规任务一样有条不紊地执行。所以在脱贫攻坚之中我们可以看出运动式治理并不是单一的动员取向，而是可以在同一治理模式之中呈现出逆科层与再科层化双重倾向。

第二，从动员的程度上来看，脱贫攻坚的动员强度已经超越了一般意义上的运动式治理。三十多年以来农村社会治理之中很少有一项治理任务能够引发如此高层次、长时段以及全国范围之内的普遍关注。针对科层之外的专项任务和难点工作，往往会在科层体系之内成立各式各样的领导小组来进行高位推进，但是脱贫攻坚之中自上而下成立的是各种层级“指挥部”，以战时最高动员状态来应对扶贫治理，并用“战时”色彩的政策话语来描述应对扶贫工作任务和政策目标的过程，这在其他基层工作之中也较为罕见。从地方政府的角度来看，动员了几乎地方所有部门都参与到脱贫攻坚工作之中，高位推进“五级书记”挂帅抓扶贫，扶贫成为各个单位的“一把手工程”和谁也不敢忽视的头等大事，其强动员的特征可见一斑。因此，有学者就提出脱贫攻坚是运动式治理的2.0升级版本即“攻坚式治理模式”[16]，这种治理模式专门用于应对急难险重的治理任务，而地方政府非一般意义上的中心任务和常规治理增量。

第三，从治理模式演化与未来发展趋势的角度来看，很多学者坚持认为运动式治理在治理体系与治理能力现代化的背景之下会日趋减弱与消亡[17]。但是与之相反，运动式治理在脱贫攻坚之中表现出强大的生命力，并没有出现任何衰亡的趋势。运动式治理并非是革命传统在当下国家治理中的复兴，而是一种对传统动员方式的再造，在借鉴技术治理、追求精准治理的同时耦合治理现代化的目标，实现了运动式治理与治理现代化之间的互构。在精准扶贫之中同时采用了很多诸如互联网、大数据等技术治理手段，但是同时这些新技术的使用以及现代化、规范化督查考核机制的建立为运动式治理的运行提供了技术和制度保障。技术化的运动式治理不仅提升治理效能，而且还确保其存在的长期性与持续性。比如说以往政策执行过程之中基层干部的能动性非常大，政策变通以及选择性执行的情况在基层比较常见。但是随着技术化治理手段的使用，在大量过程性档案材料验证与结果性的督查考核下使得基层干部的自主空间越来越小，很多扶贫干部只得不折不扣的完成上级规定的扶贫任务。

第四，从价值判断的角度上来看，大多数的学者对运动式治理抱着“病理学”的态度与价值偏见，将其看作是非常态化、问题化与权宜性的治理手段。并认为这种政策执行方式往往在基层社会容易积累和引发矛盾，造成治理问题等等[18]。以往的这些研究过多的聚焦于运动式治理所导致的负面作用，对于其所发挥的正面功能关注不足。但是我们在脱贫攻坚阶段的观察发现与之恰恰相反，运动式治理在扶贫之中所发挥的正面作用远大于其所产生的负面效应。在贫困治理中发挥党政治理结构优势，通过党的政治领导和协同联动将制度优势成功转化成为减贫效能[19]。脱贫攻坚解决长期困扰我们的生存性绝对贫困问题，近年来中国的减贫成就举世瞩目。国家行政主导的贫困治理过程中强有力的党政动员不仅有效打破基层利益群体之间固化的结构关系，而且超越西方国家不同党派之间的利益争斗局限，使得扶贫资源与政策直接瞄准并传递到贫困农户。这种具有运动式治理显著特征的“行政治理扶贫”模式构成贫困治理的中国经验和中国方案[20]，并对世界其他国家的减贫具有很大借鉴意义。

三、乡村振兴与常规化治理的转型

脱贫地区当下面临的首要任务就是要实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，而这背后治理逻辑的过渡与转型是实现两大战略衔接的关键所在。一方面，脱贫攻坚任务完成之后，这并不意味着扶贫工作的结束，欠发达农村地区仍然面临着脱贫人口返贫与低收入人口致贫的风险，已经完成的扶贫成果需要继续巩固和拓展。另一方面，随着乡村振兴战略的开展与深入推进，又有新的发展目标被树立起来并需要实现，地方政府的注意

力也要逐渐转移到乡村振兴中来。如果说脱贫攻坚整体上来讲是一种运动式治理的逻辑的话，那么与之相对应的乡村振兴战略的实施可以称之为一种常规化治理逻辑。需要特别说明的是本研究所指的常规化治理并不是回归到之前常态化的科层治理状态，而是在经历运动式治理之后的“再常规化”。

在政策终结理论来看，我们需要从“过程”的角度来理解一项政策的结束与新政策的开启。在这一政策逻辑转换过程之中“制定”和“终结”两种视角并存，并进一步影响着整个社会治理[21]。乡村振兴中的常规治理并不是要重返到脱贫攻坚之前的状态，也不是对脱贫攻坚之中所实施的政策进行完全摒弃，而是需要将脱贫攻坚过程中所形成的一些好的经验和做法能够复制与拓展到乡村振兴之中。由于政策惯性使然，乡村振兴中的常规治理是站在脱贫攻坚基础之上的“再常规化”。乡村振兴中的常规化治理转型表现在以下几个方面：

首先是组织机构上的重构与常规化。在原有全国扶贫工作体系的基础之上，省区市县各级扶贫工作机构也随之做出调整，全面转向乡村振兴。

在正式组织设置上，由之前自上而下的各级扶贫办转变为乡村振兴局，并明确乡村振兴局的新职责。之前扶贫办的主要目标是扶贫，乡村振兴局的职责则转向完成乡村振兴的五大目标。

在非正式组织上，很多地方的脱贫攻坚指挥部任务使命完成之后，又重新成立乡村振兴领导小组。我们调研的陕西省H县的乡村振兴领导小组下设11个专项小组，分别负责对应乡村振兴的具体任务。他们目前所做的主要工作集中在坚持守底线、抓发展、促振兴“一条主线”，突出巩固拓展脱贫攻坚成果、实施乡村建设、推进乡村治理、发展农村社会事业“四大任务”。

由此可见，乡村振兴局所负责的职能从之前扶贫办的专项扶贫拓展到乡村振兴的各个方面，目标从单一化转向多元化。在沿用“中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理”的体制的同时，在具体政策执行中聚焦任务清单，进一步明确工作重点，比如N市制定市委农办、市农业农村局和市乡村振兴局在过渡期间的主要工作任务清单，涉及工作任务32项，避免任务交叉、任务重叠、任务混淆。

其次表现在对治理主体日常管理的常规化。精准扶贫时期科层内部几乎所有的人员都被动员起来，每个部门都被安排有扶贫任务，虽然扶贫动员的强度非常大，但是对于参与其中的治理主体管理上却存在很大不足。尤其是在精准扶贫初期，上级部门对于扶贫人员的管理不规范主要表现在以下几个方面：

一是选派人员不精准，下派的第一书记缺乏农村工作经验，扶贫工作队员很多是单位临近退休人员；二是缺乏日常管理和制度规范，权责不清楚，甚至出现扶贫人员内部之间的矛盾与冲突[22]；三是干部动员的人数多但是工作效率低，最多的时候出现一个干部帮扶十几户甚至几十户贫困户的现象。

现在乡村振兴阶段，对于参与其中的治理主体日常管理逐渐规范化，出台对于第一书记和工作队的系列管理办法，明确不同主体之间的责任，对帮扶对象、帮扶内容、帮扶措施、绩效评价等都做出明确规定。比如，H县在2021年8月推出了“师傅帮带”举措，为新选派的驻村第一书记、工作队员选派一批资历深、基层工作经验丰富的“老乡镇”“老干部”，这样的师傅带徒弟“青蓝配”有297对，分布在全县103个村，帮助他们尽快融入农村，更好地开展工作。地方政府在对“第一书记”“工作队”等的管理制度上更加完善和日趋成熟。

再次是治理规则与治理技术方面的常规化。在治理规则方面，运动式治理为了在最短时间内完成任务往往倾向于突破既有规则限制，脱贫攻坚期间很多农村工作的开展都是以优先完成扶贫任务为导向的，导致“行政吸纳政治”问题的出现[23]，也就是地方政府以完成行政任务的逻辑运作，吸纳、转换上级政策的初衷，出现政策偏离。在扶贫政策基层执行过程之中反复变动，各地政府在脱贫锦标赛的压力之下纷纷提前完成脱贫任务，并没有完全遵循实际规律。

而乡村振兴中在治理规则常规化转向方面的最突出表现就是有了全局性、系统性的法律保障。2021年《中华人民共和国乡村振兴促进法》颁布实施，这为全面实施乡村振兴战略提供法治

保障，促进法的出台进一步明确各级政府在实施乡村振兴战略中的职责、监督检查和具体扶持手段，乡村振兴工作开始向规范化、制度化和法制化方向推进。在治理技术方面，脱贫攻坚阶段数字技术很多情况下是与乡土社会的实际情况不契合的，尤其是精准识别贫困户的过程之中由于标准化的技术逻辑与模糊化的乡土逻辑之间的冲突导致扶贫瞄准偏差。而经过多次调整之后，将技术治理逻辑逐渐嵌入乡土社会之中，建立乡村振兴数据库与信息平台，被监测农户可以自己通过系统自下而上填报信息。乡村振兴阶段对于低收入人口的识别将农户的实际情况与大数据等技术手段很好地结合起来，减少了信息传递的上下不对称，实现对于脱贫人口和边缘人口的动态调整和实时监测。

最后是治理资源供给及管理方面的常规化。脱贫攻坚以来，一方面体制所提供的治理资源供给远超过了以往任何的扶贫阶段，一个贫困村动辄就会有上千万的资金扶持，而大量资源的短期输入超出村庄的承载能力，甚至会出现治理风险。另一方面，非正式的治理资源的发掘、整合与使用对于地方脱贫任务的完成发挥着重要的影响。非正式的地方性治理资源，比如以乡土关系网络建立起来的乡村企业、村庄的公共资产等，很多非政治的治理资源被激活和吸纳到了脱贫攻坚之中。

但是，无论是正式的治理资源还是非正式的治理资源，都出现重投入、使用而轻后续管理的问题。在乡村振兴阶段，逐渐实现对治理资源供给和管理方面的常规化。通过下派干部与当地干部之间相互协同不断提升了村级治理能力和承载能力，进一步做好对于外部输入治理资源的承接落地工作。脱贫攻坚结束后各地纷纷强化对于扶贫产业的后续管理，做好扶贫资产的产权归属界定，在加强扶贫资产核查登记管理的基础上，加快健全扶贫资产经营管理机制，加强扶贫资产运营监督，充分发挥扶贫资产运作的长期效应。

对于非正式治理资源的管理方面，学会利用乡村社会中的社会关系与文化传统等为乡村产业的发展服务，让产业发展能够借用传统资源而扎根乡土，助力乡村产业兴旺。进一步厘清农村“三资”，结合推进集体产权制度改革、土地制度改革，持续深化“三变”改革创新，成立农民合作组织，盘活村庄中的资源存量，通过农村闲置资源的盘活来壮大集体经济、不断开发新产业与新业态，提升农民的收入。

四、治理逻辑转换视野下的政策建议

从政策过程的角度来看，到 2020 年，乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成，各地区各部门乡村振兴的思路举措得以确立，全面建成小康社会的目标如期实现。到 2022 年，各地乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全，由于政策惯性使然，目前很多地方乡村振兴工作的开展仍然是在延续脱贫攻坚时期的做法。但是由于二者政策目标的不同，全面推进乡村振兴必须实现治理逻辑的转型，而治理逻辑的变化随即决定了与之相匹配政策的调整。从运动式治理向常规化治理转型的过程之中，为了能够适应新的形势与实现政策优化，我们认为乡村振兴政策的基层执行应该处理好以下几个方面的关系：

第一，在时间上要处理好短期任务与长期目标之间的关系。脱贫攻坚要求在短短六七年时间里消除8000万绝对贫困人口，这是短时期的阶段性任务，在压力型体制下只能将类似于战时话语运用到扶贫政策的执行之中采取超常规的动员方式。但是，乡村振兴是一个长时段的政策任务，常规化治理逻辑转型要与国家2035年远景目标和乡村振兴规划的三个不同阶段相结合。按照中央的时间表来看，还有将近30年的时间去完成乡村振兴的总目标任务。因此，如此长时段的政策目标并不能够一蹴而就，其政策推进过程只能分阶段按部就班进行。长时段的乡村振兴目标需要梯度推进和逐步实施，从短期来看，近5年政策过渡期内的主要任务是要做好脱贫攻坚成果的巩固和拓展，确保不能让农村脱贫人口和低收入人口出现规模化返贫，防范化解各种返贫风险，确保不产生新的贫困人口，补齐欠发达地区基础设施和公共服务的短板。从中期来看，到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。从长期来看，到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富的政策目标全面实现。

第二，在空间上要处理好政策统一性与不同

区域地方差异性之间的关系。脱贫攻坚消除绝对贫困这是对于全国所有农村地区提出的底线要求，这是各个地方政府并没有任何讨价还价空间的硬任务。但是由于我国不同区域之间乡村的特征与发展程度不同，乡村振兴则呈现出来更多的地方差异性和自主性。“十四五”时期，中西部脱贫摘帽地区仍要把巩固脱贫成果作为乡村振兴重点，确保脱贫人口和摘帽地区在乡村振兴中不掉队；而对于东部发达地区的农村，进一步推动城乡融合与实现共同富裕等更高要求成为其乡村振兴中追求的新目标。乡村振兴战略的开展要根据不同村庄的基础条件、发展程度和资源禀赋来分类开展，传统农业型村庄与工业型村庄以及旅游型村庄的发展路径完全不同，而一些“亮点村”“明星村”由于其自身特殊条件，也不是一般村庄能够学习和复制成功的，所以全面推进乡村振兴一定是多元化的，切忌盲目搞“大跃进”和“一刀切”，不能用东部发达地区农村的经验来套用在广大中西部地区的农村身上。

第三，要处理好政府行政干预与农民参与之间的关系。脱贫攻坚主要是通过国家行政主导，通过政府内部的人员与资源的动员来实现扶贫目标，国家行政力量的干预是摆脱贫困的关键，而对于干部动员的强度也远超过对于群众的动员。乡村振兴虽然也是政府层面推行的国家战略，但是乡村振兴政策的执行离不开广大农民的参与。乡村振兴所涉及的范围更广，很多都是与农民生产生活密切相关，如果缺乏民众参与而只是依靠政府的话，不仅行政成本难以承担，而且政策效果也会大打折扣。人才振兴是乡村振兴的主要内容，而人才振兴的关键就是要吸引广大的农民主动参与到每项具体政策的实践之中，地方政府要培育和发掘乡村本土人才，并进一步做好对于返乡人才的服务和政策保障，让更多的人参与到乡村振兴之中。不仅仅是农村精英，广大普通农户的参与决定乡村振兴政策实施的成败。动员农民只是第一步，要把农民组织起来，并进一步形成有益于农民的体制机制，尤其是在乡村振兴过程之中让乡村发展红利的大部分保留在村庄之中而不是被外来公司或资本俘获，这样才能够激发农民参与的持续动力。

第四，要处理好社会公平逻辑与市场效率逻辑之间的关系。脱贫攻坚遵循的是公平为首的社会逻辑，为了维持社会公平与减少社会分化，政府的超常规扶贫投入甚至不考虑成本和收益。乡村振兴追求的是农村社会的可持续发展和社会价值的创新，所以它遵循的是公平与效率相统一的逻辑。要实现有为政府与有效市场之间的结合，一方面政府的责任不可忽视，政府需要通过继续完善社会政策，加强对农村低收入群体的社会保护，推动城乡教育、医疗等基本公共服务的均等化[24]。用政府之手来弥合改革开放以来城乡之间以及农村内部之间的差距和分化，为农民提供同等的发展机会；另一方面要充分发挥市场力量在乡村振兴之中资源配置的重要作用，支持脱贫地区乡村特色产业的发展和壮大，在做好本土乡村产业的同时，利用东部地区产业转移的机会，可以利用中西部地区本地劳动力的价格优势来吸引产业转移与投资，通过建立和完善县乡的就业体系来为欠发达地区农民提供更多的就业机会。从之前产业发展瞄准贫困户转向带动全体村民，从之前重点关注贫困村转向重视普通村庄的发展，从之前的产业生产环节吸纳农户转向农户嵌入到产业链条之中，建立有益于农民收入增长的就业结构与产业结构，防止通过这一轮的乡村振兴而产生新的发展性失衡。

五、结论与讨论

脱贫攻坚是乡村振兴的重要前提和优先任务，乡村振兴是脱贫攻坚的巩固和延续。在 2020 年底脱贫攻坚任务完成消除绝对贫困之后，全面推进乡村振兴成为“三农工作”的重心。脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接并不是简单的政策交接、政策对接与政策嫁接，也不是抛开以往扶贫工作经验之后的政策更替与政策更新。两大战略衔接的实质是要实现脱贫攻坚与乡村振兴的融合，一方面要让脱贫攻坚之中所形成的经验和做法能够溢出到乡村振兴之中。具有运动式治理特征的脱贫攻坚在行动上虽然是短期性的，但是在各地脱贫攻坚的过程之中也生成很多中国特色的扶贫经验，这些经验早已经超越了扶贫工作本身而可以转移到其他方面并发挥治理效能。另一方面乡村振兴战略的实施也有助于继续巩固、拓展脱贫攻坚成果和防范返贫，反向推动扶贫经验的

制度化、长效化，发展到最后消除贫困成为乡村振兴工作的底线任务和保底要求，扶贫逐渐变成了乡村振兴的一部分。

脱贫攻坚阶段主要是将农村贫困看作是社会问题而将其消除，这是治理乡村的逻辑；而乡村振兴则需要发掘乡村和农村的价值并将其最大化，这是发展乡村的逻辑。脱贫攻坚与乡村振兴两项战略融合式衔接的过程中必须要实现治理逻辑的转型与具体工作机制的创造性转换。在治理逻辑上，要逐渐实现从运动式治理转向常规化治理，从集中攻坚向长效机制转变。在具体的工作体制机制上，在学习借鉴脱贫攻坚经验的同时需要进行“引导性创变”（Directed Improvisation）[25]，也就是要做好“中央搭台、地方唱戏”，在中央的统一领导之下充分发挥各个地方的创新自主性，将脱贫经验经过创新改造后再转移到乡村振兴工作中，而不是照抄照搬。从治理乡村转向发展乡村的新背景之下，两项战略衔接过程中如何有效规避政策偏差与政策风险，并进一步推进农业农村现代化与实现农村共同富裕将会是未来长期关注和深入研究的课题，这就需要更多的微观实践与案例来探索两项战略衔接的具体路径。

参 考 文 献

[1] 魏后凯，姜长云，孔祥智，等. 全面推进乡村振兴：权威专家深度解读十九届五中全会精神[J]. 中国农村经济，2021（1）：2-14.

[2] 豆书龙，叶敬忠. 乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建[J]. 改革，2019（1）：19-29.

[3] 李博，苏武峥. 欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的治理逻辑与政策优化[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2021（6）：71-79.

[4] 叶敬忠. 从脱贫攻坚到乡村振兴需超越小衔接实现大转型[N]. 中国社会科学报，2021-12-01(005).

[5] 高强. 脱贫攻坚与乡村振兴的统筹衔接：形势任务与战略转型[J]. 中国人民大学学报，2020（6）：29-39.

[6] 汪三贵，冯紫曦. 脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接：逻辑关系、内涵与重点内容[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2019（5）：8-14.

[7] 左停，刘文婧，李博. 梯度推进与优化升级:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2019（5）：21-28.

[8] 郭苏建，王鹏翔. 中国乡村治理精英与乡村振兴[J]. 南开学报(哲学社会科学版)，2019（4）：62-75.

[9] 许汉泽，徐明强. 再造新集体经济：从“产业扶贫”到“产业兴旺”的路径探索——对H县“三个一”产业扶贫模式的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2020（4）：78-90.

[10] 周雪光. 运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代，2012（9）：105-125.

[11] 欧阳静. 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J]. 开放时代，2014（6）：180-190.

[12] 李小云，徐进. 消除贫困：中国扶贫新实践的社会学研究[J]. 社会学研究，2020（6）：20-43.

[13] 魏程琳，赵晓峰. 常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2018（5）：58-69.

[14] 许汉泽. 精准扶贫与动员型治理：基层政权的贫困治理实践及其后果——以滇南M县“扶贫攻坚”工作为个案[J]. 山西农业大学学报(社会科学版)，2016（8）：545-550.

[15] 许汉泽，李小云. “行政治理扶贫”与反贫困的中国方案——回应吴新叶教授[J]. 探索与争鸣，2019（3）：58-66.

[16] 徐明强，许汉泽. 运动其外与常规其内：“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式[J]. 公共管理学报，2019（2）：28-40.

[17] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释[J]. 开放时代，2011（1）：73-97.

[18] 陈家建，张琼文. 政策执行波动与基层治理问题[J]. 社会学研究，2015（3）：23-45.

[19] 吕普生. 制度优势转化为减贫效能——中国解决绝对贫困问题的制度逻辑[J]. 政治学研究，2021（3）：54-64.

[20] 许汉泽. 行政治理扶贫：对精准扶贫实践逻辑的案例考察[M]. 北京：社会科学文献出版社，2020：8-12.

[21] 曲纵翔. 公共政策终结：基于“过程”角度的阐释[J]. 中国行政管理，2017（11）：79-83.

[22] 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[J]. 江西财经大学学报，2017（3）：82-89.

[23] 陈义媛. 精准扶贫的实践偏离与基层治理困局[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2017（6）：42-49.

[24] 李卓. 基本公共服务供给与减贫：来自秦巴山区A县的田野叙事[M]. 北京：社会科学文献出版社，2021：185-187.

[25] Ang Y Y. *How China Escaped The Poverty Trap* [M]. New York：Cornell University Press，2016：48-49.

From campaign-style governance to conventional governance: the logical transformation of the effective transition between poverty alleviation and rural revitalization

XU Hanze, SHAO Ruixue

(*College of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing* 211106, *China*)

Abstract: The key to the effective transition between poverty alleviation and rural revitalization lies in the transformation of governance logic. Poverty alleviation is regarded as a typical manifestation of campaign-style governance but it is different from the traditional campaign-style governance in terms of operational logic, mobilization intensity and governance efficiency, and there should be no "pathological" attitude towards it. The convergence of governance logic is to achieve regular governance transformation in terms of organizational structure, governance subjects, governance rules and technologies, and governance resources in rural revitalization. In terms of policy optimization, we should further handle the relationship between short-term tasks and long-term goals, policy uniformity and local differences, administrative intervention and farmer's participation, and social fairness and market efficiency, Only by gradually integrating poverty alleviation into rural revitalization and realizing creative transformation and innovative development can we truly link the two major strategies.

Keywords: Campaign-Style Governance; Conventional governance; Rural revitalization; Governance logic

（编辑：武云侠）