

# 中国 农村 研究

CHINA RURAL  
STUDIES

中文社会科学引文索引CSSCI来源集刊  
中国期刊网（CNKI）入选集刊  
教育部人文社会科学重点研究基地  
华中师范大学中国农村研究院

2016年卷·下

华 中 师 范 大 学 中 国 农 村 研 究 院

# 中国 农村研究

CHINA RURAL  
STUDIES

2016年卷·下

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国农村研究. 2016年卷(下)/徐勇主编. —北京:中国社会科学出版社, 2017. 1

ISBN 978-7-5161-9682-3

I. ①中… II. ①徐… III. ①农村经济—研究报告—中国—2016

IV. ①F32

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第005096号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 冯春风等  
责任校对 张爱华  
责任印制 张雪娇

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲158号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京君升印刷有限公司  
版次 2017年1月第1版  
印次 2017年1月第1次印刷

---

开本 710×1000 1/16  
印张 14.75  
插页 2  
字数 248千字  
定价 68.00元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

## 《中国农村研究》编辑委员会

主    编    徐    勇    邓大才

执行主编    刘义强

编    辑    李海金

编    委    (以姓氏笔画为序)

|        |        |     |        |        |
|--------|--------|-----|--------|--------|
| 丁    文 | 马    华 | 邓大才 | 王    静 | 王    勇 |
| 王义保    | 石    挺 | 卢福营 | 冯春风    | 刘义强    |
| 刘金海    | 刘筱红    | 李海金 | 朱敏杰    | 任    路 |
| 汤晋苏    | 何包钢    | 应小丽 | 吴晓燕    | 陆汉文    |
| 陈军亚    | 杨    嬛 | 张晶晶 | 张向东    | 郝亚光    |
| 徐    勇 | 徐    剑 | 徐小青 | 徐增阳    | 董江爱    |
| 黄振华    | 詹成付    | 彭正德 | 熊彩云    |        |

# 目 录

## 农村政策执行

我国农村精准扶贫中的政策冲突：现实困境与实践

逻辑 ..... 孔凡义 况梦凡 ( 3 )

国家文本与地方规则：救灾治理中的基层政策执行研究

——以汶川地震灾区元镇为表述对象 ..... 申恒胜 王 玲 ( 26 )

惩治村官腐败的法律路径探析 ..... 马洪伟 ( 51 )

## 农村减贫与发展

贫困群体瞄准：基于国外农户贫困研究的考察

..... 张 琦 贺胜年 ( 67 )

良政落地：精准扶贫的现实图景

——对四川省万源市精准扶贫的观察 ..... 吴晓燕 李玉印 ( 77 )

精准扶贫工作过程中的困境及化解路径分析 ..... 谷联磊 马 华 ( 94 )

## 城镇化进程中的农民与农村发展

城镇新生代农民工稳定就业治理机制

——基于全国 3402 份问卷调查数据的实证研究 ..... 刘洪银 ( 107 )

“村改居”背景下集体经济组织发展与改革研究

——基于广东和山东两省的实地调研 ..... 陈晓军 李文君 ( 121 )

## 非法占用农用地罪中“数量较大”与“大量毁坏”的关系

——以防止农用地被擅改用途为出发点 ..... 王德政 (135)

## 农村文化习俗与基层治理

论农村教化的重塑及其实现路径 ..... 姬会然 (151)

市场经济—熟人社会—风俗习惯三层结构下的农村理事会  
和婚庆演艺现象研究

——基于山西省一个村及周边的观察 ..... 加芬芬 颜德如 (167)

合作治理：多元共治的基层治理模式

——基于香港地方治理模式的调查与思考 ..... 何 骏 (184)

## 社会变迁中的乡村社会样态

我国乡村公共空间演变特征及动力分析 ..... 巨生良 赵雪雁 (195)

农村生产和居住方式的耦合路径与变迁模式

——基于中国、印度和欧美地区的比较 ..... 喻 琳 马 华 (207)

## 书 评

移民搬迁政策执行的理论逻辑与现实关怀

——谈《山区避灾移民搬迁政策执行研究》..... 慕良泽 周 洁 (223)

# 农村政策执行

## ◆ 我国农村精准扶贫中的政策冲突：现实困境与实践逻辑

本文以 H 省 B 县为例，运用“结构—过程—功能”三维分析框架，阐释了我国农村精准扶贫的公共政策冲突问题。研究发现，虽然当前我国农村精准扶贫政策来自顶层设计，在很大程度上有利于推进精准扶贫，但是在公共政策过程中，因为公共政策的决策结构、政策过程和政策功能存在着矛盾和冲突，从而在一定程度上削弱了精准扶贫的效果。在此基础上，本文论述了中国公共政策的三大矛盾：中心工作与碎片化的权威主义、理想型决策与超常规运作、常规科层制与政策游击战。

## ◆ 国家文本与地方规则：救灾治理中的基层政策执行研究

本文以基层政府对国家政策的执行为切入点，剖析汶川地震重灾区元镇的救灾治理个案，通过考察基层权力对救灾的介入过程，分析国家文本与地方规则如何影响权力的具体实践形态，以展现灾害场景中基层政府的行为路径及其逻辑。研究发现，在救灾治理中，国家政策与基层政权呈现出“互嵌”式的运作机制，基层政权集承接、转换、利用等多重角色于一身。元镇的个案研究表明，国家的救灾政策得到了较好执行，但为地方社会具体情态所型构的基层权力仍在政策执行中出现偏离行为，需要国家的纠偏及政策执行的制度化。

## ◆ 惩治村官腐败的法律路径探析

农村基层处于社会治理的末端，民主监督和法治力量薄弱，加之基层民主自治的场域存在，村民自治演变为“村官自治”，村官权力的非法行使受到村民自治权利这个外壳的“遮蔽”，往往使其游离于法律监督之外。这种特殊的环境造成农村基层腐败有其普遍性、隐蔽性、严重性和复杂性等特点。村主任及村委会组成人员、村党支部书记及组成人员并不属于国家工作人员的序列，其所拥有的权力虽不属于国家权力（受国家委

托的除外)，但仍属于一种公共权力。村官所掌握的权力是一种公共权力，与国家权力一样具有可交换性的特征，容易异化而滋生腐败，因此必须对其加以制约监督。



# 我国农村精准扶贫中的政策冲突： 现实困境与实践逻辑<sup>\*</sup>

孔凡义 况梦凡

(中南财经政法大学公共管理学院 湖北武汉 430073)

**内容提要：**本文以 H 省 B 县为例，运用“结构—过程—功能”三维分析框架，阐释了我国农村精准扶贫的公共政策冲突问题。研究发现，虽然当前我国农村精准扶贫政策来自顶层设计，在很大程度上有利于推进精准扶贫，但是在公共政策过程中，因为公共政策的决策结构、政策过程和政策功能存在着矛盾和冲突，从而在一定程度上削弱了精准扶贫的效果。在此基础上，本文论述了中国公共政策的三大矛盾：中心工作与碎片化的权威主义、理想型决策与超常规运作、常规科层制与政策游击战。

**关键词：**精准扶贫 政策冲突 公共政策

## 一 问题的提出

贫困问题是当今世界最尖锐的社会问题之一，已成为世界各国政府亟待解决的问题与挑战。贫困问题是否能够得到妥善解决，直接影响到国家的政治、经济、社会及文化等多方面的发展。消除贫困，实现共同富裕，是社会主义的本质要求。自新中国成立以来，我国政府一直致力于发展生产力、消除贫困的工作，改革开放之后，我国政府更是实施了大规模的扶贫开发政策，扶贫事业取得了巨大的成就。据统计，自 1978 年到 2014 年，我国积累减贫人数逾 7 亿人。<sup>①</sup> 为了响应党的十八大确立的“确保到

---

\* 基金项目：国家社会科学基金项目“新生代农民工集体行动的政治心理机制及其调适研究”。

① 每经网：《中国贫困人群超 7000 万，贫困现状依然不容乐观》。

2020年全面建成小康社会”的宏伟目标,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》更是提出了“加快贫困地区发展,促进共同富裕”的目标。<sup>①</sup>习近平也在多次讲话中强调要“确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会”<sup>②</sup>。然而目前我国的贫困问题依然严峻,据粗略估计,我国2014年农村贫困人口仍有7017万人。因此贫困问题的治理迫在眉睫。

然而,在农村精准扶贫实践中,政策过程充满了矛盾与冲突,政令矛盾、相互冲突,“文件打架”、“上有政策、下有对策”等现象屡见不鲜。尽管公共政策冲突能够在一定程度上刺激政策体制的改革与完善,激发政策系统的活力,促进公共政策的创新与优化,但其所带来的消极影响是巨大的。公共政策的存在就是为了解决社会矛盾、协调社会利益冲突,而公共政策自身的冲突与矛盾不仅会导致政策失效,引起政治、经济和社会秩序的混乱,而且会削弱政府权威与公信力,使政府合法性基础被侵蚀,陷入政府职能力衰退的困境。

笔者于2016年4月25日至5月7日先后在H省8个县对农村精准扶贫政策进行了田野调查,本文的研究以B县的访谈资料和政策文件为基础。B县位于H省东北部,县辖8个镇,4个乡,总人口58.9万人。有史以来,B县就处于贫穷落后的位置,新中国成立后,生产力有了很大的发展,人民生活水平得到提高,但由于条件差,底子薄弱,贫困问题未得到妥善的解决。从国务院至B县各级政府也先后出台了一系列政策试图解决贫困问题。但在实际运行过程中,这些政策之间存在许多冲突,贫困问题的解决依然面临很大的障碍。因此,本文试图以B县扶贫政策冲突为切入点,发现B县扶贫政策的冲突,并探讨公共政策冲突背后的运行逻辑。

## 二 研究路径和分析框架

美国学者斯通认为政策本来就是从政治情理中形成的,政策本身就包

① 中国网:《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》, [http://www.china.com.cn/news/txt/2011-12/01/content\\_24053641.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2011-12/01/content_24053641.htm)。

② 中国共产党新闻网:《习近平在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话》(2012年12月29—30日), <http://theory.people.com.cn/n/2015/1201/c83855-27877446.html>。

含着矛盾 (Deborah A. Stone, 1988)。<sup>①</sup> 他认为在构成政策的基本要素中, 政策目标往往被理解为既定的, 具有合理性。但在政策形成过程中, 政策目标不仅在单一的目标概念上具有模糊性, 在诸多政策目标中应优先考虑哪一个目标也具有矛盾性。同理, 在界定政策问题和政策问题的解决过程中也会因为利益等多种因素, 使政策“在政治游戏的过程中重新得到解释和组成, 并以政策的结果表现出来”<sup>②</sup>。坎贝尔在研究日本官僚制的基础上对政策冲突进行探讨, 他认为官僚制的结构因素是产生政策冲突的重要原因 (John C. Campbell, 1984), 在官僚体制中, 正式组织之间的隔绝以及由此而产生的利益表达结构、非正式派别和等级上的隔阂等这四种结构性因素使“分裂在诸多价值和议题等方面重复出现, 从而使冲突更加严重”<sup>③</sup>。

在政策冲突的治理问题上, 坎贝尔提出了一种“渐进式”治理公共政策冲突的方式。<sup>④</sup> 他认为, 首先, 应当辨明社会文化对包括政策冲突在内的整个冲突采取怎样的态度, 这对政策冲突的解决有重要的影响。其次, 可以通过良好的沟通、相互交换意见的方法以缓和冲突。最后, 可以调整官僚制内部的结构。在上述方法都未产生作用的情况下, 可以采取“防患政策冲突于未然”的方法来治理冲突。夸克利用非零和博弈的分析框架对政策冲突的治理对策进行了研究 (Paul J. Quirk, 1989), 通过对政策冲突行为者的行为特征与环境特征进行分析, 将冲突视为互相对立的利益集团之间的相互作用的结果, 并认为通过协作解决政策冲突能够使有关行为者获得共同利益。但遗憾的是, 夸克并未进一步提出如何协作解决才能有效治理政策冲突。

最近几年, 一部分国外学者开始将目光移向中国政策冲突的研究 (David Lampton, 1989; Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, 1999; Andrew Mertha, 2009)。Lampton 等人提出了“碎片化威权主义” (Fragmented Authoritarianism) 这一概念, 用以描述中国政策制定的过程特征。这种观点认为在中国的政治体系中, 除了中央政府, 权威是碎片化、非连续的。

① 吴锡泓、金荣桦：《政策学的主要理论》，复旦大学出版社 2005 年版。

② 同上。

③ 同上。

④ 袁旭明：《官僚制视野下当代中国公共政策冲突研究》，中国社会科学出版社 2009 年版。

这种碎片式的结构也是政策冲突产生的重要原因。Mertha 在 Lampton 的基础上予以了完善,提出了“碎片化威权主义 2.0”(Fragmented Authoritarianism 2.0)的概念,他认为政策制定过程虽然被碎片式威权主义体制所主导,但政策过程变得日益多元化,某些政策主体如媒体、非政府组织等影响政策过程的门槛降低(Andrew Mertha, 2009)。<sup>①</sup>德国学者 Sebastian Heilmann 和美国学者 Elizabeth J. Perry 等人从领导人政策风格的角度分析中国特色政策制定过程,认为中国的政策过程带有革命年代“游击式”风格,在不确定的条件下,通过反复试验、不断探索来寻求政策重心。尽管这种方式具有一定的优势,有利于维持政治体制稳定,但这种政策试验可能仅仅是没有任何实际效果的政治象征,为中央政府推迟改革实践提供了合法化的机制(JingHan Zeng, 2015)。<sup>②</sup>

本文把科层制理论与结构功能理论结合起来建立结构—功能—过程三层分析框架。尽管科层制回应了 19 世纪以来社会对公共部门提高管理和执行效率的要求,但其“组织设计与执行的有限理性、官僚组织的‘反功能’<sup>③</sup>特性”<sup>④</sup>等一系列问题的存在,科层制就像是“在超音速客机时代的豪华游轮——庞大、笨拙、昂贵,并且极难转向”<sup>⑤</sup>,引起各界对科层制的批判。随着我国政治、经济和社会转型,政府面临着利益多元、公共事务复杂同时充满不确定性因素的环境,科层制内部的职能分工与刻板的规章制度不可避免地使政府陷入治理困境。而我国具有中国政治特色的“运动式治理机制”(周雪光, 2012)<sup>⑥</sup>与科层制既相矛盾又相互补充,体现出科层制对非常规任务的反应与效率的逻辑。我国政治过程中的运动式治理机制出现在各领域中,其具体表现形式多样,如项目组、领导小组、

① Mertha, Andrew, “‘Fragmented Authoritarianism 2.0’: Political Pluralization in the Chinese Policy Process”, *The China Quarterly*, No. 200 (2009): 995 - 1012.

② Did Policy Experimentation in China Always Seek Efficiency? A Case Study of Wenzhou Financial Reform in 2012.

③ 官僚组织的反功能是指,由于受到组织既定制度与工作程序的限制,在应对变化的外部环境时会出现反应迟钝、无力应对情况变化等弊端。

④ 刘军强、谢延会:《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于 A 省 A 市的研究(2002—2012)》,《政治学研究》2015 年第 4 期,第 84—97 页。

⑤ [美]戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克:《再造政府》,中国人民大学出版社 2010 年版。

⑥ 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012 年第 9 期,第 105—125 页。

工作组、议事协调小组（折晓叶、陈婴婴，2011；赖静萍，2011；李振，2014；刘军强，2015）等。其实质都是科层制对环境做出的一种反应，它既根源于科层制本身的缺陷，又为复杂化的现实与制度环境所塑造。<sup>①</sup>这种组织形式解构了科层制中部门与职位的界限，根据不同的工作任务可以对其灵活调整，以期提高权力运作的效率。这种运动式治理机制与科层制之间的张力使得政府治理既具有灵活性，也在一定程度上造成公共政策领域中的冲突时有发生，使政府治理陷入困境。本文以科层制理论为基础，吸纳结构功能理论，分别从结构、过程和功能三个层次来分析我国精准扶贫中的公共政策冲突问题。

### 三 农村精准扶贫政策冲突的三张面孔

公共政策不仅体现为政策内容、政策文本，也体现在公共政策的过程、公共政策结果之中。政策文本、政策过程以及政策结果三者之间都是相互联系并产生作用，其中任何一个环节都不能“形单影只”地存在，而是贯穿于政策生命的始终。政策本来就是从政治情理中形成的（Deborah A. Stone, 1988），公共政策的各个环节本身就包含着矛盾。因此对政策冲突的分析应当从多个维度来考量，不能僵化割裂地只看到某一个方面的政策冲突。因此，本文拟从结构维度、过程维度、功能维度三个方面来构建公共政策冲突的分析框架。

#### （一）公共政策结构冲突：扶贫小额贷款仍需反担保

为了响应中央精准扶贫战略的顶层设计，确保完成“到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会”<sup>②</sup>的目标，全国各地都吹响了扶贫攻坚战的号角，各部门也都相继出台了扶贫政策，对扶贫工作积极作出了回应。2015年9月24日，H省省委印发了《关于全力推进精准脱贫的决定》文件，对精准扶贫的总体思路、目标任务和具体措施等方面作出了阐释，并且在金融扶贫措施方面明确提出如下内容：

<sup>①</sup> 刘军强、谢延会：《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究（2002—2012）》，《政治学研究》2015年第4期，第84—97页。

<sup>②</sup> 《习近平在中央扶贫会议上的讲话》（2015年11月27—28日），<http://news.qq.com/a/20151129/002581.htm>。

……创新金融扶贫投入机制。……支持贫困县统筹财政资金建立风险补偿机制，健全利用扶贫资金建立担保金机制，创新发展扶贫小额信贷，对有需求的贫困户实现“10万元以内、三年期限、无担保、免抵押、全贴息”贷款全覆盖。……加大扶贫贴息贷款支持力度，促进贫困人口脱贫增收。<sup>①</sup>

在政策出台后，一些相关部门仍然行动缓慢，无所作为。为此，H省省委、省政府又联合下发《关于贯彻实施〈中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定〉的意见》强调各地要大力发展扶贫小额信贷，再次重申对符合条件的贫困户实现“10万元以内、三年期限、无担保、免抵押、全贴息”贷款全覆盖。为了在实施小额信贷政策的同时，保障信贷资金的安全，H省安排了专门的扶贫小额信贷风险补偿金。H省扶贫办副主任也多次在讲话中强调当前扶贫小额信贷，各合作金融机构可以根据对建档立卡贫困户的授信评级得分给予相应的授信，既保障有需求的贫困户能够得到金融支持，也能够保证信贷安全。

为贯彻落实中央和H省省委、省政府、市委、市政府的决策部署，B县县委、县政府印发了《关于全力推进精准扶贫精准脱贫的决定》，其中“创新金融帮扶机制”作为具体的政策列入政策文件中。具体的措施是：

……建立县级财政风险补偿机制，利用扶贫资金建立担保金机制，创新扶贫小额信贷产品，对有需求的贫困户实现“10万元以内、三年期限、无担保、免抵押、全贴息”贷款全覆盖。

另一方面，在国务院扶贫办、财政部、中国人民银行、发改委、银监会、证监会、保监会七个部门联合印发的《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》中，尽管对中央扶贫开发工作的基本方略在大方向上予以回应，并且从各个方面提出各项金融扶贫的总体要求，也肯定各地方工作的灵活性。但是文件中并未提到有贷款需求的建档立卡贫困户贷款无须担保或抵押等政策，反而指出要“积极采取新型农业经营主体担保、担保公司担

---

<sup>①</sup> 2015年9月24日中共湖北省委十届六次全体（扩大）会议通过《关于全力推进精准扶贫精准脱贫的决定》，<http://www.hbfp.gov.cn/xxgk/gfwj/gfxwj/20349.htm>。

保、农户联保等多种增信措施，缓解贫困人口信贷融资缺乏有效抵押担保资产问题”<sup>①</sup>。

而在 H 省政府扶贫办、省财政厅、中国人民银行 W 支行等五个部门联合印发的《H 省创新发展扶贫小额信贷实施方案》的通知中，将“对建档立卡贫困农户进行评级授信，使建档立卡贫困农户得到免抵押、免担保的信用贷款”作为工作原则的第一条写入政策文件中，同时，明确了“对符合贷款条件的建档立卡贫困农户原则上提供 5 万元以下、三年以内、免抵押、免担保的信用贷款”扶持方式。提出要充分发挥金融机构作用，加大信贷支持力度。同时为了保障信贷安全，对建档立卡农户公开评级授信，建立“政府—银行—保险”风险分担机制。

具体到 B 县，由县扶贫贷管理办公室同县金融办、财政局、人行等部门印发的《B 县创新扶贫小额信贷工作管理办法（试行）》中，将扶贫小额信贷的重点扶持对象主要归纳为“专业大户、家庭农场、农民专业合作社等新型农村经营主体”和“建档立卡贫困户”。并且在总则中规定：

新型农村经营主体申办扶贫小额信贷，应向合作银行提供不低于贷款额度 50%、符合合作银行要求的抵（质）押或保证。获得建档立卡贫困户扶贫小额信贷投资的当地新型农村经营主体和 B 县精准扶贫“二十法”中涉及相关产业的项目主体，应在与贫困户利益链接合同或协议中约定提供符合合作银行要求的连带责任担保或抵（质）押保证。<sup>②</sup>

从中央政府的顶层设计到 H 省政府、B 县政府的具体政策措施，金融扶贫政策都作为精准扶贫战略中的重要扶持措施被列入政策文件中。尽管从中央政府到地方政府，都赋予下一级地方政府制定符合各地实际的措施规划的权力，但是从 H 省到 B 县政府都明确指出要对有需求的贫困

① 中国政府网：《七部门关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/24/content\\_5057078.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/24/content_5057078.htm)。

② B 县人民政府网：《B 县创新扶贫小额信贷工作管理办法（试行）》，<http://www.xiaochang.gov.cn/gfxwj/31423.htm>。

户实现“10万元以内、三年期限、无担保、免抵押、全贴息”贷款全覆盖的政策。另一方面，中央层面的金融机构等相关部门对党中央和中央政府的顶层设计作出了积极的回应，但在具体的实施意见中明确提出要“积极采取新型农业经营主体担保、担保公司担保、农户联保等多种增信措施”，保障信贷安全。而在省一级金融机构制定的小额信贷实施方案中，将扶持方式调整为“5万元以下、三年以内、免抵押、免担保的信用贷款”，相比较而言，省级金融机构的政策方案更倾向于接近H省省委、省政府精准扶贫方案中的小额信贷政策。到B县这一层级，小额信贷政策要求新型农村经营主体和贫困户申请贷款需要提供抵押与担保。

通过对中央到地方各级党政机关和金融机构的政策文件梳理可以发现，纵向上的地方党政机关政策能够与中央党政机关的顶层设计保持一致性，除了结合本地方实际情况制定了相对具体的扶贫措施之外，各层级在扶贫总体战略上大体一致。而金融机构关于金融扶贫的政策文件却出现了不一致的情况。实际上，无论是党政机关对金融扶贫政策的总体规划，还是金融机构对金融扶贫政策的具体规划，其出发点都是服务于精准扶贫战略，为扶贫工作提供有效的金融服务渠道和能力。小额信贷资金能够缓解如资金周转困难以及缺乏产业发展资金难以扩大再生产等问题，免担保和免抵押政策又能够为缺乏资本和资源的贫困户提供宽松的政策信贷环境，为其脱贫提供政策和资金扶持。而连带责任担保或抵押担保等措施能够保证信贷资金安全，保障金融扶贫工具的有效性。各部门政策分开进行考量，都具有一定积极的政策功能，但是由于政策之间无法形成合力，使政策的积极作用无法在政策过程中体现出来。在对H省B县的调研中，各部门政策之间的政策冲突、无法形成合力是B县扶贫工作的开展陷入困境的重要因素之一。

在对H省B县金融机构的调研中发现，B县某村镇银行对有需求的建档立卡贫困户会予以评级授信，分为不同的等级和不同的贷款类型（农村妇女再就业、大学生创业贷款等）。对于征信记录不好者不予发放贷款，并且发放贷款最高只有两年期限。这显然与H省省委、省政府和B县县委、县政府的扶贫政策方案中“三年期限”相矛盾。同时“免担保”政策也并非无须担保，有贷款需求的贫困户首先需要到所在村（社区）申请贷款，但同时借款人需要找到担保人为其作担保，然后由乡镇及县扶贫部门审批复核，审批通过后，由担保人同B县财政局下属某担保公司



签订担保协议。最后交由合作银行受理、审批和发放贷款。尽管扶贫贷款的大部分风险都是由政府承担，并且在具体的金融扶持方案中对贷款对象、额度及贷款调教作了统一的规定，但是由于金融机构对金融精准扶贫方案缺乏统一的政策措施，各合作银行的对于这种具有一定政策性的“政银合作”贷款缺乏统一的内部控制机制、授信授信机制，其贷款年限和额度都不一致，给金融扶贫工作带来了困难，B县村镇银行的一位负责信贷的工作人员表示：<sup>①</sup>

借款人都是和当地政府的担保公司签订的担保合同，我们银行的其实对这个不是很懂，主要都是当地政府和财政部门来把关……钱损失了都有担保公司赔付，银行没有什么损失，不然我贷款给你，搞亏了我还是要来找你。（访谈记录 FXB0724）

在精准扶贫战略的引导下，各个部门所出台的政策出发点都是好的，但是在具体落实过程中，由于“相互打架”难以形成合力，使扶贫工作的效果大打折扣。在调研中，被派驻到D村担任帮扶干部的王某在帮助村里养殖基地负责人贷款时，也深感到政策冲突的无奈：

帮扶对象要贷款，除了财产抵押之外，还需要公务员或者事业单位工作人员以自己工资作担保，最后我只好连自己的妻子也拉进来担保。（访谈记录 XW0729）

在B县出现的问题，在其他地方也表现出各种形式的金融扶贫政策冲突，H省扶贫办副主任在一次讲话中也指出这一矛盾：“有些地方贷款期限不是三年，而是一年，并且要每年签一次信贷合同；有的地方贷款利率严重偏高，几乎在基准利率上翻倍了；有的地方还用着老办法，需要几户联保。”<sup>②</sup>

在上述案例中，政策冲突突出表现为党政机关小额信贷扶贫政策——

<sup>①</sup> 本文列举事例来自访谈记录。

<sup>②</sup> H省扶贫办网：《关于对“精准扶贫不落一人”的几点理解》，<http://www.hbfp.gov.cn/zdlb/gczb25hsw12hwj/21958.htm>。