

精准扶贫中的政策执行偏差

——基于广东省 A 县的扶贫经验^①

刘万群^②, 林辉煌^③

The Policy of Targeted Elimination of Poverty and Its Faulty Implementation: Findings from County A of Guangdong Province

Wanqun Liu and Huihuang Lin

摘要: 近年来, 一场大规模的扶贫运动在全国轰轰烈烈的开展起来。本文以 A 县前两轮扶贫“双到”工作为例, 指出扶贫政策在实践中存在着明显的执行偏差。通过考察扶贫政策的具体执行过程, 发现扶贫政策执行偏差的生成机制复杂而多元, 包括客观条件限制、硬性扶贫政治任务约束、纠偏机制失灵、地方政府的政策目标替代等。这些因素之间相互交叠、彼此嵌套, 使得扶贫工作逐步偏离原初的政策目标, 并通过“政府间的共谋”的机制得以“合法化”。

关键词: 精准扶贫 产业扶贫 政策执行偏差 入股分红 行政扶贫

Abstract

A nationwide campaign for poverty-elimination has been underway for years. This article examines the task of “double implementation” 双到 of poverty-alleviation policies in County A, and discusses the obvious faults in the process and the complicated factors behind such faults, including the constraints of objective conditions, the mandatory requirements for poverty elimination as a political task, the malfunctioning of mechanisms for correcting mistakes, and local government’s redefinition of policy objectives, etc. All these factors work together to make the work of poverty-elimination deviate from its original objectives, as well as to make the mechanism of “inter-government complicity” function to legitimate such deviation.

Keywords: targeted poverty-elimination; economic approach to poverty-elimination; faults in policy implementation; shareholding and dividend payment; administrative approach to poverty-elimination

随着中央政府精准扶贫战略的提出, 各级政府愈加重视起扶贫工作, 尤其是贫困地方政府, 将扶贫工作当作一项中心任务来抓。众所周知, 经过三十多年的扶贫, 现在剩下的都是“难啃的硬骨头”: 贫困人口更加分散, 并呈现结构性贫困特征 (邢成举, 2017), “造血能力”不强; 贫困地区生产生活条件恶劣, 市场对接困难, 产业基础薄弱……种种原因使得脱贫任务更加困难。

^① 本文为 2017 年华南理工大学中央高校基本科研业务费资助项目“土地流转与农村贫困治理研究”(项目批准号: XMS06) 的阶段性成果。黄冬娅教授、张家炎教授和匿名评审专家对本文提出了宝贵的修改意见, 邓淑宜博士、王祎楠博士共同参与了本文的调研和讨论, 在此一并表示感谢。文责自负。

^② 刘万群, 政治学博士研究生, 中山大学政治与公共事务管理学院, 主要研究方向为贫困治理、政商关系。邮箱: wanqun0923@163.com

^③ 林辉煌[通讯作者], 社会学博士, 华南理工大学公共政策研究院副研究员、社会组织与治理创新研究中心副主任, 主要研究方向为贫困与不平等。

邮箱: huihuangkaoyan@163.com

地址: 广州 五山, 华南理工大学汽车科技大楼 14 楼公共政策研究院, 邮编: 510640

从各级政府的扶贫工作总结报告、表彰会议以及媒体报道情况来看，各地扶贫工作成效异常显著。以广东省^①为例，经过前两轮扶贫“双到”工作帮扶后，贫困户和村集体收入得到大幅增长：第一轮帮扶将贫困户人均纯收入提高到 7762 元，比帮扶前增长近 4 倍；贫困村平均集体收入则达到 11.09 万元，比帮扶前增加 10.50 万元。第二轮帮扶将贫困户人均纯收入提高至 9220 元，比帮扶前增长 3.6 倍；贫困村集体经济收入从 2012 年的 1.14 万元提高到 10.2 万元。各相关单位以极为优异的成绩通过考核验收：第一轮验收时 3407 个贫困村脱贫工作总优秀率 98.68%。第二轮考核中，所有帮扶村考核结果为优秀等级，平均分高达 108.17 分^②。

广东省交出的这一份扶贫成绩单不可谓不“亮眼”。值得追问的是，在每一轮扶贫只有三年时间的情况下，面对着“最难啃的硬骨头”，如此辉煌的帮扶成绩是如何实现的？笔者及所在团队在粤东西北贫困村实地调研时发现，扶贫实际成效被夸大，多种脱贫做法存在着或多或少的行政运作成分。本文从“政策执行偏差”的视角考察扶贫政策执行，通过聚焦于广东省 A 县的扶贫经验，并辅以其他案例，以“解剖麻雀”的方式，展现扶贫政策执行过程，并探讨执行偏差的生成机制。

一、理论基础

政策执行与政策制定不可能完全一致已是共识。学者通过对中国的经验研究发现，地方政府普遍存在着执行偏差行为。这些偏差行为被概念化为政策变通（制度与结构变迁研究课题组，1997；刘鹏、刘志鹏，2014；刘骥、熊彩，2016）、选择性执行（欧博文、李连江，1999）、策略主义（欧阳静，2011）、通变（刘玉照、田青，2009）、讨价还价（冯猛，2017）等。政策执行偏差是下级政府对上级政府“不适当”政策推行的一种回应。其中，政策变通、选择性执行、策略主义等在政策执行前或执行中，下级政府不与上级政府协商，自行根据情境选择执行政策、创造政策执行的方法、技术、手段和规则。其后可能被上级政府认可，从而获得合法性，也可能不会获得合法性。而通变、讨价还价则在政策执行前及过程中通过与上级政府协商，在不断互动过程中确立起适合推行的政策，因此能够获得一定的合法性（刘玉照、田青，2009；冯猛，2017）。刘玉照、田青（2009）把前者成为“先变后通”的过程，后者则是“先通后变”。政策执行偏差在不同政策领域、不同时期存在着程度的区别。欧博文、李连江（1999）指出，受“硬指标”约束的政策更容易被执行，“软指标”则经常被漠视；刘骥、熊彩（2016）以计生政策为例，发现在常规治理年份，难以发生明显的政策变通；而在运动式治理模式下，则会引发密集的政策变通。

针对为何会发生政策执行偏差，学界的解释遵循着四种逻辑进路：政策不合理说、组织失败说、体制张力说、社会脱嵌说。

政策不合理说。由于政策制定与政策执行严重脱离，国家出台的大部分政策存在缺陷，自身质量低劣，具体表现为政策目标模糊、政策内容混乱、政策标准不合理、政策缺乏历时性调整等（陈家建等，2013），或者由于政策目标过高过严，与地方政府的施政能力存在较大张力，引致地方政府大规模作假应付检查（艾云，2011；梁晨，2015）。地方政府在执行这类政策的时候，往往倾向于消极执行或者变相执行，导致政策实行效果背离国家政策初衷（陈家建等，2013）。

组织失败说。该视角认为政策执行偏差是在实施过程当中的组织失败。政府并非一个高

^① 从时间上来说，广东省扶贫“双到”工作（规划到户责任到人）早于全国层面的精准扶贫战略，但精准扶贫战略是在广东经验基础之上提出的，其组织模式差别不大。因此，本文将广东省的第一轮扶贫“双到”工作纳入到精准扶贫的框架中进行论述。

^② 总分 110 分，后文将详述。

度凝聚力的行为者，首先，政府存在着中央政府和地方政府的划分；其次，地方政府存在着不同层级、不同部门，它们在目标追求和行为逻辑上并不相同，甚至迥异（周黎安，2007；冯仕政，2014）。在政策执行过程中，不同层级政府、不同部门都作为一个独立的行为主体，将自己的目标嵌入进国家政策中去，政策逐渐偏离国家初衷。而且地方政府具有较强的谋利倾向和利益主体性，在执行政策时采取选择性执行、敷衍执行、修正执行等策略，使其能够符合地方的利益需求，因此被学者称为“地方政府即厂商”（魏昂德，1995）、“政权经营者”（张静，2000）、“谋利型政权经营者”（杨善华、苏红，2002）、“地方企业家型政府”（张汉，2014）。不仅如此，政策制定者与政策执行者之间存在着委托—代理关系，经常因为信息不对称而出现道德风险和逆向选择的可能（欧博文、李连江，1999；刘鹏、刘志鹏，2014）。周雪光（2015）进一步分析了政策偏差发生机制。他提出“控制权”理论，指出剩余控制权包括目标设置权、检查验收权、实施/激励权。它们在不同政府层级上的分配和组合形成了四种治理形式：直控式、承包式、托管式、自治式。如果委托方掌握所有控制权，并能将承包方置于严格约束条件下，即采用直控式策略，理论上有利于实现其政策目标。但这是以高昂的成本以及承包方消极应对甚至退出为代价，而且需要特定的条件作保障，因此大多数情况下委托方并不会采用直控式策略。这也使得地方政府的政策目标置换成为可能，甚至成为必然。

体制张力说。荣敬本（1998）指出压力型体制是政策变通的起源，而与之配套的是“锦标赛体制”（周飞舟，2009）。在这两种体制下，中央政府给下级政府制定任务和目标，将任务和指标层层量化分解，落实到下级部门及个人，并要求在规定时间内完成，根据结果给予政治、经济方面的奖惩。下级政府为了成为优胜者甚至在既有指标任务基础上进一步加码，导致基层政府只能通过变通完成任务。欧博文和李连江（1999）指出上级决策与基层自主性存在较大张力，从而国家政策不能完整有效实施。周雪光（2011）则指出权威体制与有效治理之间存在着深刻矛盾，各级政府决策一统性与执行灵活性之间找寻动态平衡。

社会脱嵌说。政策执行需要直接与社会打交道，因此需要社会基础作支撑。在我国，政策制定与执行常与基层群众利益脱嵌、与基层政策执行能力脱嵌。一方面，为了便于实现自上而下的监管和控制，政策执行趋于标准化和技术化（折晓叶、陈婴婴，2011），加上缺乏需求反馈机制，使得政策在基层推行时常有方枘圆凿之感（陈家建等，2015）；另一方面，由于忽视社会建设，未能激活和培育农村基层组织，导致缺乏承接国家政策的组织载体（王春光等，2013；王春光，2015；孙兆霞，2015；吕新雨，2017），政策执行趋于失效。

这些解释之间并非是对立的，而是相互补充的，它们共同构成理解政策执行偏差的多棱镜。本文将运用上述理论，对广东省 A 县精准扶贫中的政策执行偏差做出解释。从中央到省政府，其出台的扶贫政策无不希望建立起提升贫困户和贫困村经济收入的有效机制。但却因政策执行偏差而未能实现目标。限于文章篇幅，本文仅探讨 A 县在提升贫困村集体收入过程中的政策执行偏差，即实际上的行政性“入股分红”政策取代了可持续的产业扶贫政策。之所以如此，与扶贫政策不完全符合客观条件（政策不合理）、扶贫任务的政治化（体制张力）、扶贫考核指标的不合理（社会脱嵌）、地方政府的扶贫目标替换（组织失败）等因素直接相关。

二、田野观察：A 县扶贫政策的执行偏差

2013 年习近平提出精准扶贫战略，扶贫成为一项举国关注和投入巨大的事业。事实上，精准扶贫脱胎于广东省扶贫“双到”经验。早在 2007 年，时任省委书记汪洋在清远调研时被广东地区巨大贫富差距所震惊，提出新时期扶贫要实施“靶向疗法”，建立瞄准机制。2007 年 12 月 30 日，汪洋在广东省扶贫办《落实汪书记在清远调研时关于扶贫工作指示的情况报

告》上批示：“希望专门就扶贫工作‘规划到户、责任到人’的事专门做出方案。”2009年6月25日，广东省委、省政府召开了全省扶贫开发“规划到户、责任到人”工作会议，作出了扶贫“双到”战略部署。

广东省将扶贫“双到”基本思路确定为：靶向疗法，定村定户，定责定人，驻村帮扶，一村一策，一户一法，一定三年，限期脱贫，分轮分批地解决农村贫困问题。在此基础上确定了每一轮识别标准、目标任务：

第一轮：实施期限为2010—2012年。被帮扶对象的筛选标准：村集体收入低于3万元，贫困户人均年收入低于2500元。目标任务：1、贫困户收入要达到当年全省农村人口平均收入的40%；2、村集体收入须超过5万；3、基础设施基本完善。

第二轮：实施期限为2013—2015年。被帮扶对象的筛选标准：认定2011年末全村农民人均纯收入低于5623元、行政村集体经济收入低于3万元（不含3万元）的村为重点帮扶村；认定重点帮扶村内2011年末家庭人均纯收入低于3093元。目标任务：1、贫困户收入要达到全省农村人口平均收入的45%；2、贫困家庭成员全部纳入新农合和新农保，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；3、扶持贫困户子女受教育；4、“两不具备”搬迁工程；5、村集体收入须超过5万；6、基础设施、公共服务设施等基本完善；7、村“两委”班子建设。^①

为了落实帮扶责任，广东省委、省政府将贫困村和村内贫困户的“双到”扶贫责任，以“两办”文件名义采取“一对一”的清单形式，一次性地分解下达到各相关市、县和帮扶单位，实行定点定人定责，形成省市县乡村“五级书记”齐抓共管的局面。扶贫政策的场域则主要在县、村层面^②。在提升集体收入方面，建立可持续的产业是一项重要的政策目标。如果没有稳定的产业支持，贫困村集体收入很难得到有效提升，或者即使短期内达到了脱贫的标准，很快就会再次陷于贫困之中。下面我们以广东省A县为例，说明提升集体收入的政策是如何走样的。

A县位于广东省西北部，山地面积占到近三分之二，素有“九山半水半分田”之说。A县属于省定特困县，在前两轮的扶贫中，共有65个行政村成为重点帮扶村。其中，第一轮38条村，建档立卡贫困户4534户，共19140人；第二轮27条村，建档立卡贫困户4824户，共16697人。贫困率超过20%，扶贫任务十分艰巨。

A县发展基础薄弱，经济底子差。农业方面，主要种植蚕桑、油茶、茶叶以及粮食作物，因人均不足一亩田，很难形成规模化生产。因之，面临着市场对接困难，大企业不想来，当地小企业带不动产业发展。工业方面，由于2005年被省府划定为水源涵养与生物多样性保护生态区，很多产业开发被限制，抑制了很多外来企业的投资意愿。因此，三个产业基地的生产投资情况不容乐观：J产业基地在2015年完成固定资产投资900余万元；B产业基地大部分企业处于停产状态，正常开工的仅两家企业；H基地截止2015年为止仅入驻一家企业，2015年无新增固定资产。县属国企D水电发展有限公司（下文简称D水电站）对A县经济、扶贫事业起到重要作用。该公司组建于1996年底，是在移民安置工程——D水库的基础上发展壮大起来的，主要从事水库管理和经营水力发电业务。作为国企，D水电站每年要向政府上缴税费及利润。由于增值税中大部分都上缴给上级政府，A县只能分得其中20%。不过，利润分红则全部属于A县。20世纪90年代末和21世纪初，D水电站产生的利润相当不菲，曾一度为本级财政贡献了1/3的收入。随着财政收入的多元化，如今产生的利润只有本级财政收入的10%左右，主要为政府解决民生问题缓解资金压力。D水电站还承担着重要的社会功能，即移民安置、就业等，从而维护社会稳定。2015年，A县地区GDP为36.5691

^① 随着扶贫工作的推进，第二轮扶贫“双到”工作更加规范标准，目标设置更多。

^② 乡镇作为承上启下的基层政府组织，本应参与到扶贫“双到”工作中，但实际上乡镇干部被绕过去了，驻村帮扶干部直接与村干部一起开展工作。

亿元，实现财政收入 16211 万元，而当年财政支出为 162248 万元，因此当地干部称“吃饭财政都不够”。

在这样的背景之下，要在三年内将不足三万元的村集体收入提高至 5 万元，对于缺乏村集体产业的村委来说并非易事。县扶贫办综合了各种因素，提出了入股 D 水电站方案。入股 D 水电站并非新创，之前不少村的村集体收入都是通过这种方式获得。不过，当扶贫办把入股方案报给县委县政府时，并没有被同意。扶贫办副主任 T 以及 D 水电站总经理都认为县委县政府之所以不同意，是因为 D 水电站收入是县级财政收入的重要来源，如果扶贫村入股分红会减少县财政收入。后来对县委书记的访谈时印证了这一说法：

发电效益是政府的一项，因为是政府的国有企业嘛。除了企业管理（投入）的话，那它的效益好可以上交给政府。说不好听就是地方政府的钱袋子，就像国企一样。（入股分红）把政府的利、效益给分薄了。本来我有一千万的，你们这样入股，那我就争取要分几百万出去嘛，那不就少了，就这样的。

——A 县县委书记访谈资料，2016 年 5 月 23 日

此外，作为县党委的一把手，县委书记还有更宏观、更深一层的考虑：一是这种做法并没有促进产业发展，二是可能威胁到 D 水电站本身的长远生存，三是可能会将村集体养懒。

不过，在县扶贫办提出入股这个方案后，很多贫困村委、帮扶单位积极响应，施压扶贫办甚至县委县政府，力促入股。之所以各方都如此积极，原因在于：一是 A 县没有其他产业可供投资；二是其他投资方式未必稳妥。HD 村入股了湖南老板经营的水电站，因为收益少，加之路途遥远，已停止发电，从而使其村集体收入受到严重影响；这在当地是一个典型的反面例子。

对于新建工厂、发展产业，村委、帮扶单位又有各自的现实困难。对于村委而言，发展产业意味着大量资源和资金，同时也需要村委有较强的能力和干劲。整个 A 县只有几个村通过新建或赎回水电站，并获得了高于入股 D 水电站几倍乃至十几倍的收入，如 AT 村在帮扶单位投入 370 万的情况下，从私人手中买下两个水电站，年收益可达 60 万左右。巨额的投资回报比让其他村羡慕不已，但这并不适用于所有村：一方面，不是所有村都有建设水电站的水利条件；另一方面，建设（赎回）水电站的初期投入资金巨大，370 万对于大多数村委可望不可即；第三，AT 村现任村干部都是搞小水电、矿山起家的，有经验，也有魄力。帮扶单位在考核压力之下也不太愿意选择另起炉灶发展产业。一是周期长、见效慢，“那个工作时间（帮扶周期）比较短，你（建厂帮产业）要有一个过程。比如搞电站，有时候因为征地、青苗补偿等问题，有个别群众要出来阻扰。在第二轮的时候有一个帮扶单位帮助建设水电站，他们结束的时候才建好。所以这个也很麻烦。”（A 县扶贫办副主任 D，2016 年 5 月 17 日）还有一个更大的风险是，新建的产业未必能够成功，不仅投资的钱打水漂，这可能导致村集体收入不能按期达标而影响考核结果。因此，对于入股 D 水电站这种见效快又安全的办法，帮扶单位也非常乐意并且积极推动入股事宜。有的帮扶单位甚至施压 A 县扶贫办说“我们给 300 万，你们扶贫办自己搞定，反正一定要帮我们 10 条村达到指标完成任务。”而对于 A 县而言，外来帮扶单位带来的资金纯属增量，如果挫伤了帮扶单位的积极性，显然得不偿失。

当村委、帮扶单位的信息汇集到县扶贫办后，县扶贫办继续给县委县政府打报告，一再声明大多数贫困村经济基础薄弱，并搬出“省的精神”、“考核办法”，指出如果不入股电站，到时候村集体收入达不到 3 万元标准，更别提 5 万元。如果没有如期实现村集体收入脱贫，扶贫工作将是失败的，县委县政府、扶贫办、帮扶单位及其上级单位都将承担相应的后果。在多方施压之下，县委县政府最终同意采用入股水电站的方案。

在整个博弈过程中，作为被入股的重要主体——D 水电站却没有表达意见的机会。不过在对其总经理进行访谈时，从他的表达中可以看到，在政治任务面前，作为县属国企，是没

有选择余地的，必须为县政府分忧：“从企业来看，（目前）不接收投资是最好的，利益最大；但是从县全局来看，入股则是有益的，不然县里面无法完成扶贫任务。我们一方面是支持县委工作，另一方面也是增加帮扶单位的信心。”“现在是按照上面的安排对村委进行帮扶。”（A县D水电站总经理，2016年5月20日）

入股D水电站的基本调子定下来了，但是如何才能够实现村集体收入脱贫呢？众所周知，如果按照市场方式，入股是存在风险的，收益率随着市场波动。如此一来，收益不稳定：如果企业经营状况好，收益率高自然是一件皆大欢喜的事情；如若经营状况不好，收益率低，甚至不产生收益，那么，村集体如期脱贫的事情就无法保证。于是，A县想出了一个“依葫芦画瓢”的方法。“葫芦”就是省定的考核标准，在“葫芦”的指导下，确定每个村的入股金额以及分红比例，入股金额以及分红比例就是“瓢”。在入股脱贫的大方针下，画“瓢”的过程就不那么曲折了。扶贫办将帮扶单位、村委等召集起来开会，讨论具体方案。

首先，确定分红利率。分红利率直接关系到入股金额，利率越高则脱贫所需资金更少。扶贫作为一项政府事业，各单位认为分红利率至少要高于企业从银行贷款的利率。最后由县委县政府拍板，分红比例确定为12%。其次，确定入股金额。入股金额以达到脱贫目标为基本原则。在分红比例固定为12%的基础上，各村委根据自身情况决定入股金额。如果原有村集体收入较多，或者有其他收入来源，入股数额可相对少；如果原有村集体收入较少，又没有其他收入来源，那么入股金额就要更多，最终达到5万元。考虑到D水电站的承受能力，县政府规定入股资金不得超过100万元。第三，入股期限问题。目前约定的期限是五年，满五年后若想入股需再次签订协议。为了约束各方行为，D水电站、村委与县政府签订三方协议，D水电站不得拒绝村委入股，村委中途若想退股必须经由县政府同意。

“瓢”在扶贫办的主导下画出来了，但是这个“瓢”还需要得到程序上的认可才能够真正运行下去。于是扶贫办将方案递送至县委县政府，县里面召开常委会通过了该方案。方案通过后，由县扶贫办发函给D水电站，并将集中到县财政局的入股资金划拨至D水电站。

表1 第一轮入股资金及收益情况（单位：万元）

序号	村名	帮扶前收入	入股金额	入股收益（税前）	帮扶单位级别
1	TQE村	3.8	10	1.2	县单位
2	LHC村	0.9	30	3.6	县单位
3	XC村	1.2	45	5.4	县单位
4	TD村	2.5	30	3.6	县单位
5	QX村	<1	35	4.2	市直单位
6	HL村	2	10	1.2	市直单位
7	PD村	1.3	25	3	市直单位
8	NTL村	2.6	30	3.6	市直单位
9	TLK村	<1	32	3.84	市直单位
10	HD村	3.2	30	3.6	省属国企
11	HK村	2.8	20	2.4	省属国企
12	SP村	3.5	30	3.6	省属国企
13	WGT村	2	20	2.4	省属国企
14	LS村	不详	50	6	省属国企
15	BJD村	2.6	20	2.4	省直单位
16	LSA村	2	100	12	省直单位
17	PS村	不详	30	3.6	中直驻粤单位
18	WJL村	2.5	30	3.6	中直驻粤单位

19	LL 村	2.8	20	2.4	中直驻粤单位
20	SD 村	不详	30	3.6	珠三角发达市（区）
21	XZ 村	不详	30	3.6	珠三角发达市（区）
22	JJ 村	2.2	30	3.6	珠三角发达市（区）
23	XH 村	3.93	30	3.6	珠三角发达市（区）
24	SX 村	不详	30	3.6	珠三角发达市（区）
25	NG 村	不详	30	3.6	珠三角发达市（区）
26	YL 村	不详	30	3.6	珠三角发达市（区）
27	DP 村	2.8	30	3.6	珠三角发达市（区）
28	JL 村	2.8	30	3.6	珠三角发达市（区）
29	DGA 村	4.2	30	3.6	珠三角发达市（区）
总计	—	—	897	107.64	—

表 2 第二轮入股资金及收益情况（单位：万元）

序号	村名	帮扶前收入	入股金额	入股收益（税前）	帮扶单位级别
1	BM 村	2.9	30	3.6	县单位
2	MTC 村	2.1	30	3.6	县单位
3	JG 村	2.5	50	6	县单位
4	JX 村	0.8	30	3.6	县单位
5	TK 村	2.8	30	3.6	县单位
6	XZ 村	2.5	30	3.6	县单位
7	ZXG 村	2.8	50	6	市直单位
8	YL 村	不详	40	4.8	市直单位
9	CTC 村	1.7	30	3.6	市直单位
10	DS 村	2.52	30	3.6	市直单位
11	SKL 村	2.85	50	6	市直单位
12	LH 村	1.9	30	3.6	市直单位
13	TC 村	2.52	30	3.6	省直单位
14	SD 村	2.8	30	3.6	省直单位
15	XP 村	2.9	50	6	省直单位
16	DM 村	2.9	20	2.4	省属国企
17	YA 村	0.9	40	4.8	省属国企
18	DW 村	2.8	30	3.6	省属国企
19	GK 村	2.9	30	3.6	珠三角发达市（区）
20	HL 村	2.5	50	6	珠三角发达市（区）
21	WJ 村	2.9	50	6	珠三角发达市（区）
总计	—	—	760	91.2	—

从上表可以看到，两轮扶贫分别有 29、21 个村委入股，入股总金额分别达 897 万元、760 万元。通过入股，各村获得了 1.2-12 万元不等的收益。进一步分析，会有以下发现：首先，入股收益对于村集体收入达标有着关键作用。对于大部分村而言，入股收益贡献了 5 万元中的 1/2 以上。其次，存在着完成任务逻辑。绝大部分村集体收入刚好达到或稍微超过 5 万元，存在一种“多一分都是浪费”的心理。

至此，可以看到 A 县村集体收入不完全是通过数据造假实现的，而是有实实在在的底

本。然而，一旦深入考察入股本质，便会发现这种扶贫方式是按照行政逻辑对财政资源进行再分配的过程，而不是真正的产业扶贫。

首先，村委入股分红并非建立在效益基础上，收益率的确定遵照的是政治逻辑而非市场逻辑。按照市场行情，入股资金分红利率必须控制在 10% 以内才是划算的，而实际确定的分红利率是 12%。不仅如此，分红利率需要随着每年盈利情况的波动而变化。检视扶贫入股以来 D 水电站生产收益情况^①发现，第一轮扶贫资金入股带来发电量和水电收入较大幅度的增长，在 2013 年达到峰值，此后则逐年减少。众所周知，水电生产不能无限制增长。据其总经理反映，目前既有的水电站生产力已经挖掘殆尽。但为了按时完成扶贫任务，村委分红利率维持不变，“按照这个，没办法，不管你这年份水少还是水多^②，你都得确保 12%。”

（A 县扶贫办副主任 D，2016 年 5 月 17 日）

其次，这种扶贫方式实质上是对财政资源的再分配。由于要优先保证村委分红，如果不再新增入股资金，按照入股资金总额 2586 万元的 12% 计算，则每年须固定支付村委 310.32 万元（税前）。以 2015 年为例，D 水电站产生税前利润 1197 万，县政府则只能分得 886.68 万元（税前）；在之后的年份，如果 D 水电站生产受影响，税前利润减少，县政府分利则进一步减少。而且，县委书记担心如果以后的扶贫继续提高村集体收入脱贫标准，村委入股资金进一步增加。按照目前分红规则，村委每增加一万元入股资金，县财政就会减少 1200 元利润。因此，在一定程度上而言，村集体收入的增加是建立在县财政收入减少的基础上的。换言之，这是一个分财政蛋糕而不是做大蛋糕的过程。

对于村委而言，D 水电站变成摇钱树，钱投进去就会生钱，利息高且稳定，县委书记称其“比银行存款还要好”。而 D 水电站作为县属国企，入股分红本质是对财政资源的再分配，只是通过 D 水电站被披上了产业扶贫、资产收益扶贫的外衣。对此，县委书记一针见血：

我现在对好多村都说了，现在搞来搞去都把你们养起来了，那我还不如财政直接给你们钱呐，我财政给钱也一样啊。分薄电站的钱，不如你先拿一笔钱出来，我财政以后每年认你这个数每年都转移支付或者拨点钱给你，你这样拿去我（更）方便。

——A 县县委书记访谈资料，2016 年 5 月 23 日

由此可见，A 县试图通过发展产业提高贫困村集体收入的扶贫措施，在实际执行过程中发生了严重的偏差，贫困村、县政府、帮扶单位等利益主体共同促成了行政性的“入股分红”方案。

三、政策执行偏差的生成机制

上文显示，扶贫政策的执行偏差，很大程度上是由于客观条件限制、政治压力约束、纠偏机制失灵、政府目标替代等因素共同造成的。

（一）客观条件限制：凸显产业扶贫政策的不合理

对于产业扶贫来讲，技术、规模、市场是重要的约束条件。如果这些条件不具备，帮扶单位很难在短时期内被创造出来。人多地少是中国农村普遍存在的情况，尤其在贫困山区，这种情况更为明显，而且地块细碎化、机械化程度低，很难形成规模产业；市场化改革带来

^① 由于资金批复等原因，实际入股时间大都发生在每一轮扶贫的第二年。D 水电站接受扶贫入股资金后，2011 年至 2015 年的生产电度数分别为 7446、10218、11977、10716、9502 万千瓦时。由于缺乏 2010 年的生产数据，暂以 2004 年的生产数据作为基数，生产量为 7127 万千瓦时。则增幅分别为 4.48%、37.23%、17.21%、-10.53%、-11.33%。

^② 水电生产受降水量影响极大，如果降水量小或者不稳定，生产量就可能下降，生产收益减少。

的技术指导等缺乏需要公共服务体系在农村的重建；市场渠道的打开和拓展也是帮扶单位不能在短短两三年能够完成，而且帮扶单位对此大都缺乏经验。调查发现，A县的产业扶贫尤其是养殖业几乎都陷于失败。

首先，技术获得困难。在历史上很长一段时期内，农业生产所需的水利设施、病虫害防治、品种改良、技术革新与推广等公共品由“七站八所”中的水利站、水产站、种子站、农技站、农机站、兽医站等提供。随着市场化改革，这些站所被取消或全部市场化，农民便只能求助于己或者市场。市场化获得往往成本高昂，甚至没有相关的市场服务，生产能力很难提高。

其次，种养往往不成规模。由于贫困户土地少、劳动力不足、资金不足等因素，发展种养业往往规模小。不少地区在扶贫时将几头猪苗、数十只鸡鸭苗、几百元农资补助发到贫困户手中，且不说是否能够成活，即使成活了也很难称其为产业。

第三，难以对接市场。小规模生产的农户由于组织化程度低、市场渠道缺乏，农副产品很难对接大市场，通常以较低的价格在当地零散售卖。有扶贫干部反映，为了应付检查，自己掏钱以能让其达到脱贫收入的价格购买；有的直接将鸡鸭折算成收入。

A县主导产业缺乏，村集体入股渠道少。在此情况下，入股D水电站就成为必然选择：首先，地方政府可直接向作为县属国企的水电站下达政治任务，要求其协助完成帮扶任务。对于D水电站而言，这种政治任务通常不能被拒绝。当然不乏私营企业参与扶贫的案例，甚至数量较多，但多建立在利益交换基础上（邢成举，2016）。因其行为逻辑是基于市场的，市场行为不同于慈善行为，无利可图的话多数私营企业不太愿意承担这类“吃力不讨好”的苦差。其次，出于风险规避逻辑，地方政府也倾向于选择公有性质的企业完成政治任务。入股私营企业存在着经营风险与道德风险：一些企业由于经营不善，致使扶贫资金打水漂，HD村就是一个典型案例；还存在着由于监管措施不到位、企业盈利状况不透明，股权分红止于“良心买卖”的风险（范世辉，2016）。为使村集体收入如期脱贫，扶贫资金安全有效，入股到风险小、获利稳妥的公有企业中去成为众多帮扶干部的共识。即使企业盈利状况不好，也能够通过行政运作优先保证扶贫分红。

（二）紧箍咒：作为政治任务的扶贫

中央及地方政府对此次扶贫的高度重视，包括对脱贫时间和考核问责体系进行了细致的规定，给扶贫工作戴上了“紧箍咒”。

广东省在实施第一轮扶贫“双到”时就提出，用三年时间实现粤东西北3409个贫困村脱贫；第二轮则要使剩下的2571个重点帮扶村顺利脱贫。中央层面对全面脱贫的强调给广东省扶贫工作再次加码。2015年11月30日，中央与中西部22个省份（自治区、直辖市）签订了扶贫攻坚“军令状”。这些都体现了党和政府对减贫工作的莫大决心，也显示出扶贫是一项不得不完成的硬性任务。这种决心传导至地方，则导致更加激进的目标。如广东省、山东省、山西省及江西省部分县市等纷纷表态要在2018年实现贫困人口全部脱贫。而作为率全国之先的广东省不仅在时间上提前，而且贫困线提高使得更多贫困人口、贫困村进入帮扶范围，再加上脱贫标准定得比国家标准高，扶贫工作压力加剧。

如果说脱贫时间和标准为扶贫工作戴上了“紧箍咒”，那么，奖惩问责体系就如同唐僧念咒一般使紧箍咒箍得更紧。扶贫“双到”考核问责主体包括帮扶单位及其所属市、区党委政府、上级单位，被帮扶地区市、县政府。根据考核成绩，对于考核优秀的驻村干部，将予以提拔，回到原单位职位将升半级；对考核验收不合格的单位予以通报批评，对领导班子予以问责。2016年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《脱贫攻坚责任制实施办法》，明确规定保持贫困县党政正职稳定，做到不脱贫不调整、不摘帽不调离。云南省根据其实施

的《驻村扶贫工作队队员召回办法》，召回了一千多名不作为扶贫干部。相比以往“只打雷不下雨”的情况，惩罚的实际发生无疑是当头棒喝。

被“紧箍咒”越箍越紧的地方政府、帮扶干部，深知时间不等人，让扶贫对象充分参与、逐步摸索出符合民情村情、可持续发展的扶贫路子不现实。正如湖北巴东县委书记陈行甲所言：“巴东是国家级重点贫困县，17万多贫困人口如期脱贫是政府的职责所在，等不起、慢不得”（陈行甲，2016）。这是一场与时间的竞赛，只有拽着扶贫对象冲向终点。所以，“有条件要上，没条件创造条件也要上”，结果导致政策执行偏差密集发生，入股水电站从而实现“入股分红”、“提高村集体收入”正是政治压力下导致政策执行偏差的一个典型案例。

（三）不合理的指标体系：社会脱嵌与纠偏失灵

政策执行者或主动、或被动选择性执行政策、通过变通政策完成任务，考核指标则可以作为一种纠偏机制，使政策执行符合政策制定者的初衷。但我们发现大多数考核指标并未起到纠偏作用，出现纠偏失灵。甚至因不合理的指标体系在政策执行之初就被制定出来，直接诱导了政策执行偏差的发生。

下面将以《广东省 2013-2015 年扶贫开发“规划到户责任到人”工作考核办法》（粤扶[2013]8号）（下称《办法》）为例介绍第二轮扶贫“双到”工作的考核体系设计。该《办法》针对帮扶单位、珠三角各市及顺德区（帮扶单位所属的区、市）、重点帮扶村所在地级市和县设计了三套指标体系，各指标体系大同小异。下面重点对帮扶单位考核指标进行分析。

表 3 帮扶单位考核指标

考核指标	分值			评分细则
	2013	2014	2015	
领导班子责任制	5	5	5	1.落实“一把手”挂扶贫困户，每年二次以上到重点帮扶村检查指导工作 3 分。 2.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。
落实责任人	4	4	/	2013、2014 年落实贫困户结对帮扶责任人并在村委会张榜公示 4 分。
帮扶规划和年度帮扶规划	9	6	/	2013 年制定并落实重点帮扶村三年扶贫工作规划和当年度扶持计划 4.5 分；制定并落实贫困户三年扶贫工作计划和当年度扶持措施 4.5 分。 2014 年制定并落实重点帮扶村当年度扶持计划的 3 分；制定并落实贫困户当年度扶持措施 3 分。
建档立卡率	10	7	/	2013 年重点帮扶村和贫困户帮扶记录簿基本情况和变动情况如实填写 5 分；及时准确录入扶贫信息系统 5 分。 2014 年重点帮扶村和贫困户帮扶记录簿基本情况和变动情况如实填写 4 分；及时准确录入扶贫信息系统 3 分。
扶贫项目建设和统计填报	8	7	/	2013 年按时填报扶贫项目建设实施情况 4 分；及时填报季度和年度统计报表 4 分。 2014 年按时填报扶贫项目建设实施情况 4 分；及时填报季度和年度统计报表 3 分。
				投入重点帮扶村帮扶资金（不包括社会保障政府补助资金和政策性补贴资金）：

帮扶资金投入	15-20	15-20	10-15	2013 年年底达50 万元15 分,每增加投入10 万加0.2 分,最高加5 分; 达不到50 万的,每减少投入5 万减0.5 分。 2014 年年底累计达100 万元15 分,每增加投入10 万加0.2 分,最高加5 分; 达不到100 万的,每减少投入5 万减0.5 分。 2015 年年底累计达到150 万元10 分,每增加投入10 万加0.2分,最高加5 分; 达不到150 万元的,每减少投入5 万减0.5 分。
住房改造和移民搬迁	16-21	16-21	16-19	1.协助和扶持完成当年度省下下达的农村低收入困难户住房改造任务、“两不具备”移民搬迁任务16 分。没有完成年度任务的不计分。 2013 年、2014 年完成住房改造(含“两不具备”移民搬迁)任务10 户以上每增加1 户加0.1 分,最高加4 分。 2015 年完成住房改造(含“两不具备”移民搬迁)任务累计30 户以上每增加1 户加0.1 分,最高加2 分。 2.集中拆旧建新20 户以上加1 分。
贫困户子女 ^① 入学率	2	2	2	1.贫困户适龄儿童“普九”毛入学率达93%以上1 分。 2.考上大、中专(高中)贫困户子女不因贫困辍学1 分。
城乡居民社会养老保险参保率	2	2	2	贫困户 60 周岁以上老人社会养老保险参保率达 100% (考核下年度情况) 2 分。
医疗保险参保率	2	2	2	贫困户医疗保险参保率达100% (考核下年度情况) 2 分。
村安全饮水 ^②	/	/	2	重点帮扶村安全饮水率达100%计2 分。
村道建设	/	/	4	重点帮扶村村委会至300 人以上自然村道路100%实现水泥路面计4 分。
贫困户年人均收入	/	7	7	2014 年有劳动能力的贫困户人均纯收入比2012 年(3480 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。
村农民年人均纯收入	/	/	5	重点帮扶村农民年人均纯收入达到或超过当年全省农民年人均纯收入的 60%以上 5 分。
村集体经济收入	/	/	5	重点帮扶村集体经济稳定收入达到5 万元以上5 分。
农业技能培训	2	2	2	组织重点帮扶村在家从事农业生产的贫困户劳动力每年参加农业技能培训1 次以上2 分。
非农技能转移就业培训	2	2	2	组织重点帮扶村有意愿转移就业的贫困户劳动力参加非农技能培训 1 次以上 2 分。
村卫生室(站)	/	/	2	重点帮扶村建有卫生室(站) 2 分。
垃圾存放设施建设	/	/	2	重点帮扶村置有垃圾池(或垃圾筒等存放设施) 2 分。

^① 以贫困户子女入学率、城乡居民社会养老保险参保率和医疗保险参保率为代表的民生和社会保障政策主要由财政兜底, 帮扶单位不需要额外支出资金, 相当于送分题。

^② 以村安全饮水、村卫生室(站)、垃圾存放设施建设、公共文体设施建设、农田水利设施建设为代表的的基础设施分值很高, 共 19-21 分。基础设施建设最易执行, 成为所有帮扶单位和贫困村首选。

基层组织建设	/	/	4	1.重点帮扶村村委会有固定的办公场所2分。 2.实现有“牌子、活动场所、电教设备、宣传栏、工作制度”1分。 3.建立健全村民自治管理制度和财务管理制度1分。
公共文体设施建设	/	/	2	重点帮扶村内建有文体休闲活动场所2分。
基本农田水利设施建设	/	/	3-5	重点帮扶村完成旱能灌涝能排基本农田水利设施（含陂头、水渠、水闸）3分，不达标不计分。“三面光”水渠每建设100米加0.2分，加分最高不超过2分。
农民专业合作社建设	2	2	2	2013年重点帮扶村制定农村专业合作社建设方案2分。 2014、2015年成立了至少有10户贫困户为社员的农民专业合作社2分。
培育发展主导产业	3	3	3	2013年制定重点帮扶村主导产业发展方案3分。 2014、2015年培育了带动占20%以上在家务农的农户参与，生产规模(面积)较大并实现了产业化经营的主导产业3分。
产业化经营贫困户参与率	3	3	3	2013年制定并选择落实农业、扶贫龙头企业或专业合作社带动有劳动能力的贫困户参与农业产业化经营方案3分。 2014年农业、扶贫龙头企业或专业合作社带动在家从事农业生产有劳动能力的贫困户达到60%计3分。 2015年达到80%计3分。 其它行业带动的参照执行。
建立稳定脱贫长效机制	5	5	5	2013年制定重点帮扶村扶贫资金使用管理制度5分。 2014年对投入的资金项目使用管理和效益进行自评5分。 2015年对投入的资金项目使用管理和效益进行自评2分； 落实由专业合作社、农业、扶贫龙头企业负责经营并带动农户产业化扶贫项目后续管理的3分。
群众民意测评		10		1.对驻村干部工作满意度2分。 2.对帮扶群众增加收入满意度2分。 3.对帮扶集体增加收入满意度2分。 4.对改善生产生活条件满意度2分。 5.对帮扶单位扶贫工作满意度2分。

这些指标看起来面面俱到，但是很难真正衡量帮扶实效。评价政策绩效可从投入、过程、产出、效果等维度入手，投入、产出指标容易量化，过程性和效果性指标则难以量化（郑方辉，陈磊，2017）。需要注意的是，首先，投入不一定能有相应的产出，该项分值有10-15分，占比很高；其次，过程对产出效果至关重要，是政府对政策执行管理的重要手段，但简单量化容易演变成基层政府敷衍执行以满足形式要求，如有班子成员按规定到村检查工作、农业技能培训、培育发展主导产业等做法，但未必会真正有产出；第三，效果反映扶贫的实现程度，而且产出不等同于效果，即使真正培育出主导产业也未必是贫困户所受益，产业化经营贫困户参与率很高也未必能够让贫困户真正脱贫；第四，产出本身也很难反映出过程，或者说实现手段的实质，比如通过入股分红使村集体收入达标并不能反映出其对财政资源再分配的实质。简言之，政策绩效评价指标，尤其是过程、产出和效果很难简单量化，而需要质性的分析和具体判断。但显然，作为一项全国性的政策，上级政府很难针对村项目、贫困户项目逐个进行质性评估。而且，产业扶贫等措施的效果往往具有滞后性，而非一时能够显

现出来。

表3所示指标考核了投入、形式化的过程以及产出,按其考核指标对帮扶工作进行考核,就会出现只要有投入、有采取相关帮扶措施就能够得分,投入越多得分越高。但是产出的效益、产出的长效性以及合法性则没有被关注。因此,每一个被考核对象都是高分通过考核,但是减贫的社会效果却未能得到充分的体现,社会需求很大程度上脱嵌于政府的考核指标。因此,考核指标本身为政策执行偏差开了一道口子,所以耗费了巨大人力、物力、财力的扶贫运动,效果却并不如人意,或者完全没有效果,或者在短期内有些效果,不具有发展的可持续性。A县的“入股分红”方案正是如此,虽然在扶贫周期内能够将贫困村集体收入提升到考核指标所要求的标准,但是等所有分红结束后,这些贫困村很容易就又陷入贫困之中。

(四) 组织失败与目标替代

在扶贫政策推行过程中,不同政策执行主体的目标被嵌入进去,形成目标替代,使得扶贫政策偏离了中央政策目标。因此,尽管所有相关单位在验收考核中都取得了优异成绩,但很显然,只是形式上完成了扶贫任务。

目标替代即政策执行者基于理性选择,将资源和精力集中于容易完成、能够体现自身政绩的目标。通过目标替代,政策执行者实现利益最大化:一方面,这类目标往往付出很少,通过很少努力甚至不努力就能够实现目标任务,另一方面,又能避免因完不成任务而被惩罚。只是这一过程导致上级政府的政策目标为其他目标所替代。(刘焕等,2016)目标替代发生背后两个隐含条件:一是政策指涉多重目标,但有主次之别、难易之分;二是这些目标对于不同层级的政府具有不一样的意义,存在不一样的约束条件。那么,在精准扶贫中,中央的政策供给目标是什么?政策执行者用什么目标对其进行了替代?是如何实现的?

从政策上看,精准扶贫战略蕴含着多重目标:社会目标、经济目标、政治目标。

作为社会目标的精准扶贫,其目标在于培养起被帮扶对象的可行能力(阿玛蒂亚·森,2012),真正实现由“输血式”扶贫向“造血式”扶贫转变。阿玛蒂亚·森从实质自由和社会正义的角度探讨了贫困,他认为减贫工作就是通过各种手段减轻贫困,乃至消除贫困,使贫困对象免于饥饿、疾病、死亡;更深层次的,让贫困群体拥有一定的可行能力,使其能够自主选择想要的生活方式。(阿玛蒂亚·森,2012)对于村集体而言,则是使村集体有能力负担日常公共事务开支,并克服“等靠要”思想,拥有自我发展与更新能力。

作为经济目标的精准扶贫,一方面,减贫过程在一定程度上会促进经济增长,这种影响即使不在短期显现也会在长期实现;另一方面,减贫需要经济增长做后盾。经济增长与减贫之间存在着复杂的关系,即并非所有经济增长都能实现减贫目标,但必须肯定的是高质量的经济增长的确能够对贫困的减少产生积极的促进作用(胡鞍钢等,2006)。不以经济发展,尤其是高质量的经济发展为底色的扶贫终将是无源之水,遑论可持续发展。

作为政治目标的精准扶贫,在于增强国家的合法性基础。一方面如王绍光(1999)所言,“中国作为一个社会主义国家,其政府的合法性是建立在平等原则基础之上的。它没有理由容忍不平等无休止地发展下去。如果伴随着改革与发展的是不断扩大的不平等,人们无法享受经济增长的成果,贫富差距就会变得让人难以接受,政府的道义基础就会削弱,它的合法性就会遭到怀疑。”党和政府领导人在很多场合多次强调扶贫的政治性。另一方面,我国国家政权呈现出一种“爸爸式的”教化权力特征,与其治下民众形成“父爱主义”关系“对社会改造抱有强烈使命感,并把国家拥有符合社会改造需要的超凡禀赋作为执政合法性基础”(冯仕政,2011)。因此,中央政府采取“军令状”式扶贫,其严肃性、纪律性和责任性的统一使得扶贫政策执行者将其当成不折不扣的“政治问题”,必须想方设法完成。对政策执行者而言,衍生出来的是规避政治问责以及追求政治晋升目标。

从中央政府的政策供给目标角度而言，社会目标无疑是精准扶贫的首要目标；对于涉及产业的扶贫方式，经济目标亦是题中之义；政治目标是这二者的副产物，当社会目标和经济目标达成，政治目标就达成了。对于实际执行政策的基层政府而言，完成社会目标、经济目标需要投入的资金、时间、精力将是最多的，收效却是最慢，甚至最小的，在政策要求时限内很难完成；相较而言，政治目标则是最易实现的，想方设法让数据达到考核目标即可。因此，地方政府、帮扶单位往往倾向于选择更易完成的目标——政治目标，要在形式上完成扶贫目标，成功应对上级检查，至于其完成的手段、内容、后续影响等则属次要。基于此，地方政府在选择扶贫方式、发展何种产业时，主要考虑的是如何完成政府、社会评估及政治展示，政治功能的实现往往比社会功能和经济功能的实现更为重要（冯猛，2014）。

在政策执行过程中，不同政策执行者之间在目标选择时可能发生分歧。扶贫政策的执行者包括地方政府（县政府）、帮扶单位，地方政府又存在着地方主要领导与职能部门领导两个主体。以往的研究发现，“地方主要领导”受“政治锦标赛”的约束，对市场更多地发挥着“帮助之手”的作用；而“职能部门领导”不受这一约束，所以常常扮演“攫取之手”的角色（周黎安，2007；冯仕政，2014）。A县的案例在某种程度上印证了这一论断，地方主要领导（县委书记、县长）出于全局的考虑，希望进来的大量扶贫资金能够切实促进A县的经济增长、产业发展，而不是“胡椒面式的撒下去什么都没留下”，甚至还要分县财政一杯羹。扶贫办、帮扶单位则因为部门利益，更少受到地方经济指标的约束，对于外来的帮扶单位而言尤其如此。因此，攫取地方已有经济利益完成政治目标是其首选目标。值得说明的是，各主体都未将社会目标置于首位，站在地方发展全局的地方主要领导在意的是经济目标。

但最终，在多重压力下，地方主要领导仍妥协于政治目标。经济目标固然重要，长期而言也将成为政治晋升的重要资本。然而，如果不能在规定的时间内完成政治目标，可能会受到严重惩罚；如期完成政治目标，则可能会有晋升的机会。在免于被惩罚的迫切性与晋升的激励之下，选择政治目标则属意料之中。这正是A县“入股分红”方案之所以能够出台的根本动力。

由此带来的后果也是可怕的：巨额资源在这个过程中被耗费，没有激发扶贫对象自我发展的动力，也没有培养其自我发展的能力，仍然需要国家投入资源进行扶贫工作。如此反复，不断吞噬着公共资源、社会资源。

四、结论与讨论

20世纪80年代，作为一种国家战略的反贫困行动正式起步。国家政策语言及实践经历了“救济式扶贫”向“开发式扶贫”的演变过程。在相当长一段时期，我国扶贫成效显著。然而近年来，尤其是在动员式扶贫体制下，国家和社会对贫困地区的资源投入持续性、大幅增加，但扶贫效果不彰。本文提供的解释是从政策执行偏差角度进行的，具体机制包括客观条件限制、硬性扶贫政治任务约束、纠偏机制失灵、政策目标替代。在短时期内实现全面脱贫的指挥棒下，各级官员在既有条件下努力“制造”扶贫政绩，如若到期仍“山河依旧”，党政一把手、帮扶干部则可能丧失一次重要的政治升迁机会，甚至会受到惩罚。因此，扶贫政策在执行过程中不可避免地被扭曲、变通。

此轮扶贫可以说是一种行政扶贫：几乎完全由行政目的和手段推动扶贫，帮扶单位、地方干部主要满足的是上级的硬性指标和要求，真正的扶贫目标并未实现，遑论由“输血式”扶贫向“造血式”扶贫的转变。扶贫政策的政治意义大于经济意义和社会意义。

作为贫困县，A县缺乏促进经济发展和提高地方治理能力的资金、资源。当大量资源随着扶贫运动进入到A县，A县地方政府领导人对于将资源集中起来为己所用有着较大的冲动。不过，在当下的扶贫体制框架下，地方政府没有权力整合各条线下来的资金，因此成功

“俘获”资源的可能性较小。相反，地方资源反而要服务于扶贫这个政治任务，从而导致地方利益在此过程中受损。

此外，还有两个值得进一步思考和探讨的问题：

第一，尽管上述条件和约束使得形式化执行政策成为可能，甚至必然。但面临着时间、资金等限制，并非所有政策执行者都能够面面俱到执行所有项目，而是选择性的、有偏差地执行了相关政策；但为何均以高分通过考核验收？这种政策执行偏差又是如何被上级所承认，获得合法性？

本文认为周雪光（2008）的“政府间共谋”^①提供了一个较好的解释框架。周雪光指出政府间共谋行为是指基层政府与它的直接上级政府相互配合，采取各种策略应对来自更上级的政策法令和检查监督。共谋行为多以非正式方式加以影响，并因广泛深厚的合法性基础和特定的制度逻辑而被制度化。政策执行偏差之所以长期存在，而且其结果能够被上级政府接受，就在于政府间隐蔽的非正式的共谋行为，使其成功通过上级的检查。

中央政府确定精准扶贫战略，省级政府基于中央标准以及省际间的竞争压力下制定本省扶贫标准，再依据行政等级下达扶贫任务，层层控制，下级政府对上级政府负责。在执行扶贫政策时，委托方是中央政府，监督方和代理方则是省、市、县、乡等相对基层政府。相对基层政府大都拥有双重角色，既可能成为“检查者”，也可能成为“被检查者”。也正因此，各级政府都深谙规则，“检查者”不会太为难“被检查者”（艾云，2008）。

做得好固然很重要，但更重要的是要在上级检查验收中包装得好。如果只专注于做，在检查关头没有过关，整个扶贫也是失败的。这是浸淫官场已久的干部们心知肚明的规则。因此，从一开始，相关单位就会做好文书工作。在 A 县扶贫办办公室，我们看到一箱箱的村簿、户簿册子，里面详细记载了贫困户的各项信息、帮扶单位的帮扶目标与计划、帮扶的成效。扶贫办副主任 T 拿着厚厚的一本册子，一脸自信的告诉我们说：“我们做的每一项工作都是有记录的，上面检查来也不怕。”一本一本的册子就是扶贫干部们的工作见证。

基层政府在应对上级检查时，通常有以下几种策略被使用，这些策略可能单独使用，也可能同时使用。

一是打造典型。冯仕政（2003）曾对典型做了政治社会学的研究，指出典型是中国特殊的“中心-边陲”二元分立社会结构下产生的政治治理策略和技术。它既被国家采用，也被各级基层政府采用。相应地，典型一方面有向下的功能，即国家对社会进行政治文化的渗透，增强民众的认同；另一方面，具有向上的功能，下级部门特意栽培典型向上级展示政绩、表明忠心。在 A 县，入股 B 水电站的扶贫方式虽然是内卷化的，但因其稳定有保障而屡屡被媒体报道，在政府的各类总结汇报中也往往出现在显要位置，称其“有效增加村集体经济收入，壮大村集体经济实力，确保贫困村村集体收入有长期的经济来源”，“造血扶贫成效明显”。（见 A 县第一轮扶贫“双到”工作总结、第二轮扶贫“双到”工作总结）

二是布景策略。欧阳静（2011）指出在面临上级检查时，其下各级政府通过紧急动员干部和群众，布置现场图景，创造出令上级满意的工作成绩。我们可以将布景含义拓宽，即下级政府按照上级意图将数据、现场进行修饰，从而交出一份满意答卷。为了顺利通过 2016 年初的扶贫验收工作，A 县于 2015 年 7 月召开动员会，副县长要求帮扶单位、驻村工作队和镇村两级一定要高度重视迎检工作，认真按照省、市党委政府的部署和要求及全省扶贫“双到”考核文件精神，制定迎检工作方案，采取时间倒逼，逐项对照检查，查漏补缺，扎实抓好工作落实，全面抓好扶贫“双到”迎考各项准备工作，确保以优异成绩顺利通过省扶贫“双到”三年总考核。随后，市一级进行抽查。这是一次迎检的演练，目的是发现问题并及时整改，如果时间不够则修饰一番。这是一次由市、县、帮扶单位、村共同进行的布景。

^① 正如周雪光所言，“共谋行为”是一个中性的分析概念，它指向的是适应性、灵活性以及创新性。本文在使用过程中没有任何道德评价，因为这个现象存在着深刻的自然、社会、政治背景。

三是掩盖策略。如果典型和布景策略被拆穿，或者由于上级不按照地方事先安排好的路线进行检查，直接上级部门就会要求并帮助下级部门掩盖问题，以应付来自更上级政府的检查和要求（周雪光，2008）。A县第一轮扶贫验收时，省级检查评议工作组采取随机抽查的方式抽到了LL村。LL村时任帮扶干部不得力，在三年的帮扶时间里从未驻村，一年最多到村里两三次，态度不认真，因此帮扶效果也较差。不仅如此，在被省检查组抽查时，帮扶干部拒绝到场。市县扶贫办着急，最后从县里面找了一个干部顶替，希望蒙混过关。

四是游说策略。周雪光（2008）指出基层政府出现问题，会对直接上级部门进行游说。实际上，有时会出现基层政府与其直接上级部门联合对更上级部门进行游说，以求能够通过检查。LL村找来的顶替者，因其并不熟悉该村帮扶情况导致露陷。没办法，市、县两级共同去公关省检查组，最终才勉强获得通过。如果从全国层面看，省级仍处于“被检查者”地位，因此它最终也成为“共谋”行为中的一环，从而形成监督方（省、市）与代理方（县）“共谋”应对委托方（中央）的博弈。

作为委托方的中央，之所以被“共谋”成功，源于信息的极度不对称。作为最上级政府，它所接触到的信息都是各级政府精心准备和处理过的，而它又很难实地核查，从而使得基层政府工作流于形式的现象极为普遍，“认认真真搞形式，扎扎实实走过场”正是其普遍写照。

第二，在诸如产业扶贫、资产收益扶贫等关涉到市场、经济规律的扶贫方式中，存在着政府与市场、政治逻辑与市场逻辑的深刻张力，应当如何处理它们之间的关系呢？

政府与市场，一个追求的是政治价值和社会价值，一个追求的则是经济利益与效率。当二者相结合时，要么出现政府过度干预市场，从而扰乱市场正常秩序，导致经济不健康发展；要么则是市场逻辑绑架政府，形成企业利益对扶贫社会目标的遮蔽；甚至出现二者双输局面，Erica Field等人（2013）对曾被奉为经典扶贫模式的小额贷款研究后发现，该模式在消除贫困促进发展方面收效甚微，而且因为过于追求还款速度，使得有价值的商业活动的扩张发展，甚至盈利受到限制。如何理顺政府与市场、社会目标与经济目标之间的关系，既是一个实践问题，也是一个理论问题，值得做进一步的探讨。

参考文献：

- 阿马蒂亚·森(2012):《以自由看待发展》，任曠、于真译。中国人民大学出版社。
- 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,第68-87页。
- 陈家建、边慧敏、邓湘树(2013):《科层结构与政策执行》。《社会学研究》第6期,第1-20页。
- 陈行甲(2016):《精准扶贫中自强感恩教育要跟上》。巴东电视台微信公众号。
- 范世辉(2016):《股权扶贫莫止于“良心买卖”》。《半月谈》第16期,第40-41页。
- 冯猛(2014):《基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查》。《社会学研究》第2期,第145-169页。
- 冯猛(2017):《政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制——基于四东县休禁牧案例的分析》。《社会》第3期,第215-241页。
- 冯仕政(2003):《典型：一个政治社会学的研究》。《学海》第3期,第124-128页。
- 冯仕政(2011):《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》。《开放时代》第1期,第73-97页。
- 冯仕政(2014):《政治市场想象与中国国家治理分析兼评周黎安的行政发包制理论》。《社会》第6期,第70-84页。
- 胡鞍钢、胡琳琳、常志霄(2007):《中国经济增长与减少贫困(1978-2004年)》。《当代中国

-
- 史研究》第1期,第111页。
- 梁晨(2015):《产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色》。《北京工业大学学报(社会科学版)》第5期,第7-15页。
- 刘焕、吴建南、徐萌萌(2016):《不同理论视角下的目标偏差及影响因素研究述评》。《公共行政评论》第1期,第151-171页。
- 刘鹏、刘志鹏(2014):《街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对H县食品安全监管执法的案例研究》。《中国行政管理》第5期,第101-105页。
- 刘骥、熊彩(2015):《解释政策变通:运动式治理中的条块关系》。《公共行政评论》第6期,第88-112页。
- 刘玉照、田青(2009):《新制度是如何落实的?——作为制度变迁新机制的“通变”》。《社会学研究》第4期,第133-156页。
- 吕新雨(2017):《农村集体经济的道路与制度——从新时期集体经济的三个案例谈起》。《经济导刊》第6期,第48-54页。
- 欧阳静(2011):《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》。《经济社会体制比较》第3期,第116-122页。
- 荣敬本(1998):《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》。中央编译出版社。
- 孙兆霞(2015):《脱嵌的产业扶贫——以贵州为案例》。《中共福建省委党校学报》第3期,第14-21页。
- 王春光、孙兆霞、曾芸、毛刚强、谭同学、房莉洁等(2013):《扶贫开发与社会建设同构——武陵山区扶贫开发与社会建设调研项目的发现与思考》。《贵州社会科学》第10期,第53-57页。
- 王春光(2015):《社会治理视角下的农村开发扶贫问题研究》。《中共福建省委党校学报》第3期,第5-13页。
- 王绍光(1999):《正视不平等的挑战》。《管理世界》第4期,第160-170页。
- 邢成举(2015):《村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析》。《江汉学术》第5期,第18-26页。
- 邢成举(2016):《压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵》。《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期,第65-73页。
- 邢成举(2017):《结构性贫困对贫困代际传递的影响及其破解——基于豫西元村的研究》。《中州学刊》第2期,第42-47页。
- 杨善华、苏红(2002):《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》。《社会学研究》第1期,第17-24页。
- 张静(2000):《基层政权:乡村制度诸问题》。上海人民出版社。
- 张汉(2014):《“地方发展型政府”抑或“地方企业家型政府”?——对中国地方政企关系与地方政府行为模式的研究述评》。《公共行政评论》第3期,第157-175页。
- 折晓叶、陈婴婴(2011):《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》。《中国社会科学》第4期,第126-148页。
- 郑方辉、陈磊(2017):《法治政府绩效评价:量化的正义和不可量化的价值》。《行政论坛》第3期,第86-92页。
- 周黎安(2007):《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》。《经济研究》第7期,第36-50页。
- 周雪光(2008):《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》。《开放时代》第12期,第1-21页。

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,第67-85页。

周雪光 (2015):《项目制:一个“控制权”理论视角》。《开放时代》第2期,第82-102页。

周飞舟 (2009):《锦标赛体制》。《社会学研究》第3期,第54-77页。

制度与结构变迁研究课题组 (1997):《作为制度运作和制度变迁方式的变通》。《中国社会科学季刊(香港)冬季卷》第21期。

Field, E. & Pande, R. & Papp, J., & Rigol, N. (2013) “Does the classic microfinance model discourage entrepreneurship among the poor? Experimental evidence from India.” *American Economic Review*, 103,6: 2196-2226.

O'Brien, K. J. & Li, L. (1999) “Selective policy implementation in rural China.” *Comparative Politics*, 31,2:167-186.

Walder, A. G. (1995) “Local governments as industrial firms: an organizational analysis of china's transitional economy.” *American Journal of Sociology*, 101,2:263-301.