

政策多变与应对失矩

——基层易地扶贫搬迁政策执行困境的个案解读

柳立清

摘要：政策特征和主体互动是影响政策执行过程和效果的重要因素。本文以向德镇易地扶贫搬迁政策执行为个案，解读政策执行困境的生成逻辑。从基层视角来看，易地扶贫搬迁政策是多变的。基层政府和建房贫困户在应对政策变动的过程中，不能承受和解决政策变动带来的执行困难，双方互动的逻辑由“互惠”变成“缺位”和“依赖”。由此，政策执行在基层陷入进退两难的境地。政策多变引发的政策执行困境，侵蚀着基层政府对农村社会的控制，加剧了建房贫困户的生活困难和负债风险。要走出困境，应当在政策制定和执行过程中吸纳基层行动者参与，减少政策变动带来的困难，维护基层行动者之间的均衡互惠。

关键词：易地扶贫搬迁 政策多变 执行困境 基层治理

中图分类号：C913.7 **文献标识码：**A

一、引论

2013年以来，党和政府集中力量，投入巨大的人力、物力和财力，把“农村贫困人口如期脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困”作为全面建成小康社会的底线任务。学术界对贫困问题的研究亦显著增加。这些研究主要聚焦于扶贫政策执行问题，例如扶贫资源在分配和使用过程中产生的扶贫腐败和多重俘获（吴高辉，2018），精准扶贫过程中的不精准执行（雷望红，2017），以及扶贫政策在基层的实践困境（赵晓峰，2018）。

学术界对于扶贫政策执行困境的解释，主要有两种视角。第一种采取自上而下的视角，关注政府执行政策的有效性。例如，赵晓峰（2018）分析了精准扶贫政策分级落实过程中，多元利益主体遵循不同的行动逻辑，导致政治机制、行政机制和治理机制难以融合，造成精准识别政策不精准执行的意外后果。第二种采取自下而上的视角，从农民生活角度分析政策执行的合法性。例如，王雨磊（2017）认为，基层治理者将基层社会的伦理诉求置于国家精准治理的要求之上，精准扶贫的“帮穷”原则无法获得农民和村干部的伦理认同，缺乏足够的社会正当性。以上两种视角并不矛盾，但缺乏相互融贯的分析框架。本文将整合这两种分析视角，以易地扶贫搬迁政策为例，分析其在基层执行过程中产生的困境及其生成逻辑，然后从基层治理角度阐述政策执行困境对农村社会治理的影响。

本文将以甸德镇为例，分析易地扶贫搬迁政策执行困境的生成逻辑^①。甸德镇位于云南省楚雄彝族自治州武定县的边远山区，全镇有12个村委会，142个村民小组，总人口2.4万人，其中农业人口2.3万人。2013年全镇确定建档立卡贫困户3021户11381人，占总户数的49.27%，占总人口的47.69%。2017年7月6日~29日，笔者跟随调研团队对甸德镇乐村的村干部和部分村民、甸德镇政府领导干部进行了访谈，并参与观察了乐村贫困对象动态管理工作。本文分成六个部分：第二部分阐述分析框架，第三部分分析易地扶贫搬迁政策的特征，第四部分描述政策变动前后基层行动者的互动策略，第五部分论述政策执行困境的生成逻辑及其影响，最后是结论和启示。

二、分析框架：政策特征与主体互动

希尔和休普（2011）在检视公共政策执行文献时认为，从政策过程来看，政策的制定、内容和背景，以及基层官员与政策受众的互动，都会影响政策执行效果。受其启发，本文采用政策特征与主体互动相结合的分析框架，具体如图1所示。

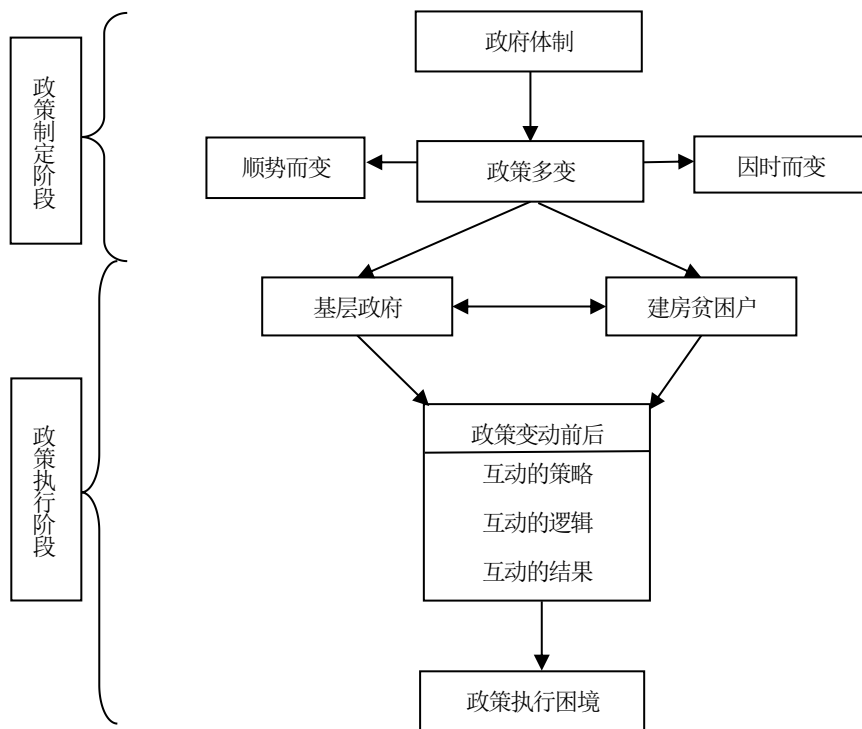


图1 理论分析框架

政策特征是影响执行过程和效果的重要因素。在公共政策视野中，政策具有模糊性和冲突性，冲突性程度越高，执行越困难；模糊性程度越高，执行效果的不确定性越大（马特兰德，2004）。一般而言，为了更有效地执行政策，政策制定者和执行者将从各自利益出发，选择不同关注点，降低政策

^① 为遵循学术规范，文中的镇村名均为化名。

的模糊性和冲突性。因此，随着政策执行过程的展开，政策内容会发生变化。从基层视角来看，政策内容的变化既有可能改善执行效果，也有可能造成意料之外的后果。

主体互动既影响政策制定及其内容的变化，又受到政策变化的影响，进而对政策执行产生影响。在政策制定和执行过程中，各方利益主体的资源愈多，对政策执行过程的影响愈大。例如，在扶贫资源分配过程中，国家、社会与个体的互动造成了“精英俘获”的结果（邢成举，2017）。分析政策执行过程中各方利益主体的互动，将有助于理解政策执行困境是如何生成的。

总之，将政策特征与主体互动相结合，能够较好地沟通自上而下和自下而上两种视角，呈现制度与现实、结构与能动之间的复杂关系（孙立平，2010）。具体而言，本文将先分析易地扶贫搬迁政策的“多变”特征及其与政府体制之间的关系，然后分析基层政府和建房贫困户应对政策变动的策略，进而通过分析政策变动前后的互动逻辑来解释政策执行困境的生成。

三、易地扶贫搬迁政策的多变

2016年12月，国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》，要求在“十三五”期间，对全国22个省（区、市）约1400个县（市、区）981万建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁，按人均不超过25平方米的标准建设住房，同步开展安置区（点）配套基础设施和基本公共服务设施建设、迁出区宅基地复垦和生态修复等工作。通过分析旬德镇各上级政府的易地扶贫搬迁政策，可以发现，2015年至今，政策发生了明显的变化。

（一）易地扶贫搬迁政策：顺势而变与因时而变

从纵向关系来看，在当代中国政府体制中，地方政府应当执行上级政府制定的政策，同时，地方政府可以根据本地区实际情况做出政策调整，但不得违背上级政府的政策。本文将这种上下级政府之间的政策变动称为“顺势而变”。从时间上来看，中央和地方各级政府出台易地扶贫搬迁政策的次序，不是“先中央、后地方”，而是“先地方、后中央、再地方”。这意味着，在中央政府出台政策之前，乡镇政府执行的是地方各上级政府的政策；中央政府出台政策之后，面对中央政府与省级政府、地市级政府政策的不同之处，县级政府必须做出选择，调整乡镇政府执行的政策内容。笔者将这种政策变动称为“因时而变”。表1呈现了易地扶贫搬迁政策顺势而变和因时而变的特征。

首先，地方政府缩短了易地扶贫搬迁政策的实施期限。全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的实施期限是5年，云南省政府和楚雄彝族自治州政府则规定为3年。如果按照省级和州级政府的规定，基层政府和搬迁贫困户的行动时间缩短了40%，地方政府筹资、搬迁和建设的速度也要提高40%。由于中央政府的政策出台时间在云南省政府和楚雄彝族自治州政府之后，武定县政府遵从中央政府的政策，能够争取更多的行动时间。其次，在补助对象上，中央政府规定按人补助，云南省政府和楚雄彝族自治州政府规定为按户补助。而且，后出台的中央政府政策改变了先出台的省级和州级政府的政策。武定县政府在“2017年最新版精准扶贫50问”中将按户补助调整为按人补助。再次，在补助标准上，中央政府规定，中央预算内投资补助人均8000元，云南省政府和楚雄彝族自治州政府均在此基础上增加补助金额，达到贫困户人均4万元，搬迁贫困户可申请6万元贷款。后出台的中央政府政策明确

了最低补助标准，同时赋予地方政府一定自主权。武定县政府再做出调整，将补助标准由户均6万元调整为人均2万元，最高每户不超过13万元，自筹资金每户不超过1万元，且重申了中央政府不能让贫困户因为建房而负债的规定。最后，在建房面积标准上，中央政府明确规定，建档立卡搬迁人口住房建设面积不得超过每人25平方米。云南省政府未明确建房面积标准，州政府则规定每户建筑面积为90~120平方米。后出台的中央政府政策减少了省级和州政府政策在建房面积标准上的不确定性。武定县政府将建房面积调整为根据家庭实际人口建设面积从小到大的五种户型，且规定了最大面积限制。

表1 中央和地方的易地扶贫搬迁政策

资料来源	《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》	《云南省易地扶贫搬迁三年行动计划》	《楚雄彝族自治州易地扶贫搬迁三年行动计划实施方案》	《武定县2017年最新版精准扶贫50问》
出台时间	2016年9月20日	2015年9月27日	2016年2月17日	2017年5月25日
实施期限	5年	3年	3年	——
补助对象	按人补助	按户补助	按户补助	由按户补助调整为按人补助
补助标准	中央预算内投资补助人均8000元。在此基础上，各地制定本地方住房建设补助标准，防止因建房面积过大而增加搬迁群众负担，使建档立卡搬迁人口因建房负债。	1.省以上项目资金按贫困户户均4万元标准补助到县；县政府按贫困户户均不得低于4万元的标准补助到户。 2.搬迁农户可以申请住房建设转贷资金6万元。	1.省统筹资金按贫困户户均4万元补助到县，县政府按贫困户户均4万元补助到户。 2.每一户建房户可以申请政策性贷款6万元以及县市政府提供的信贷配套5万元（用于新建村基础设施）。	由户均补助6万元调整为人均补助2万元，签订建新拆旧协议且拆除的，人均奖励6千元。建档立卡贫困户建房补助及奖励资金不得超过面积控制标准的建房成本，最高不得超过13万元，自筹资金原则上户均不得超过1万元。不能让贫困群众因建房负债。
建房面积标准	建档立卡搬迁人口住房建设面积严格执行不得超过每人25平方米的标准。	——	每户的建筑面积为90-120平方米。	由人均不得超过25平方米、户均90~120平方米调整为：根据家庭实际人口按照50、75、100、125、150平方米等户型进行设计和建设，最大户型面积不得超过150平方米。

注：《云南省易地扶贫搬迁三年行动计划》来自《脱贫攻坚文件汇编（二）》，属于云南省政府依申请公开文件；《楚雄彝族自治州易地扶贫搬迁三年行动计划实施方案》来自《楚雄彝族自治州人民政府公报》2016年第2期；《武定县2017年最新版精准扶贫50问》来自武定县政府网站。

（二）政策变动与政府体制

易地扶贫搬迁政策的“顺势而变”，与中国政府多层级“职责同构”体制直接相关。在纵向权力结构上，我国各级政府呈现出“职责同构”特征：每一级政府都是一个“小中央”，各级政府的事权和责任边界没有明确界定，共同管理同一项事务，上下级之间是领导与被领导、监督与被监督关系（周

振超，2009）。于是，地方各级政府都拥有易地扶贫搬迁政策的“制定权”。例如，云南省政府和楚雄彝族自治州政府将易地扶贫搬迁政策实施期限由5年缩短为3年，就是地方政府在“脱贫锦标赛”机制下，利用职责同构体制“顺势”改变政策内容，“层层加码”的体现（王刚、白浩然，2018；周黎安等，2015；周振超、张金城，2018）。

易地扶贫搬迁政策的“因时而变”，可以看作是中央政府调动地方政府积极性的体现。从中央与地方关系来看，易地扶贫搬迁政策的变化带有中央政府政策试验的性质（韩博天，2018）。目前在扶贫领域，国家尚未制定一部法律，只有与扶贫相关的行政法规、部门规章和地方性法规。缺乏国家法律明确规定，为“脱贫锦标赛”机制发挥作用提供了制度空间。各级地方政府可以充分发挥“主观能动性”，在实施期限、补助标准和建房面积等政策内容上灵活调整，中央政府则通过国务院和中央部委的双重领导体制，并借助第三方评估，推动地方各级政府采取行动。地方政府在中央政府支持下先行先试，中央政府适时出台政策指导和规范地方政府实践，地方政府再根据中央政府的政策进行调整。

（三）基层视角下的政策多变

从基层政府和建房贫困户的角度来看，易地扶贫搬迁政策是多变的。宪法规定，县级以上地方各级政府有发布决定和命令的权力，乡镇政府只能执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令。因此，县级政府不断调整乡镇政府执行的具体政策。例如武定县政府规定，以2017年2月28日为界限，调整易地扶贫搬迁政策中的补助政策、建房面积、规模任务和资金筹措计划，以前开工建设的进行整改，以后开工建设的一律按新政策和要求执行。

乐村的贫困户这样描述政策变化：2013年刚开始上报贫困户时，只要想建房，就可以申请贫困户；后来，政策明确要给贫困户补助，村里人开始争当贫困户；随后，政府又组织了“三评四定”和“回头看”，明确有财政供养人员、担任“村三委”（村民委员会、村务监督委员会、村党支部）干部、拥有3万元以上机动车以及在城镇自建或者购买商品房的农户，不能被评为贫困户。贫困户的描述有两层含义：一是政策变动与他们的切身利益息息相关，他们非常关注政策变动带来的影响；二是他们没有参与政策制定过程，只能被动承受政策多变造成的后果。

值得注意的是，政策多变不同于政策灵活性。后者是指国家面对“一统体制与有效治理之间的矛盾”而采取的应对机制，“在决策统一性与执行灵活性之间保持一种动态的调整和变通（周雪光，2017）”。从行政管理或者执法的角度来看，与法律的统一性带来对区域和个案的不适用造成法律的失败相比（Benjamin，2004），政策的优势在于，能够比较灵活地适应变化的情势，调整政策力度和方向，从而更有效实现政策目标。因此，“相比较而言，行政官员习惯于以政策为中心，倾向于从政策中寻找授权并从政策的灵活性中求取便利（肖金明，2013）”。然而，乐村建房贫困户和甸德镇政府工作人员所说的“政策变化大”，不是对政策灵活性的褒扬，更多的是表达对易地扶贫搬迁政策多变的无奈。

四、基层行动者的互动策略

易地扶贫搬迁政策的多变影响了基层政府和建房贫困户的行动策略。基层政府“首当其冲”，不仅面临筹集资金和脱贫考核压力，而且面临对贫困户的“违约”风险；贫困户在政策激励下借债建房，

忍受着日常生活的困难，在政策变动后则更为依赖基层政府。在甸德镇乐村调研期间，多位在家建钢架房的村民讲述了自己的故事，反映的正是易地扶贫搬迁政策变动前后基层政府与贫困户的互动过程。

2016年11月，在乐村村委会召开了一次动员会。参加会议的，除了乡镇领导干部、驻村扶贫工作队和村干部外，主要是那些想建房但没钱的贫困户。乡镇领导干部动员说，只要在2017年1月20日之前建房，政府就给六万元补助和六万元贷款。“房子盖起来搬进去住，通过验收之后，就发补助。”村民这样复述乡镇领导干部的承诺。但是，年末这么短的时间，大部分贫困户都盖不起砖瓦房（砖混结构住房）。乡镇领导干部建议贫困户建造工期短、造价低的钢架房（轻钢结构住房）。于是，大部分贫困户选择了建钢架房，并且与跟随乡镇干部一起来的建筑公司签订了建房合同，价格是每平方米1000元。合同签订后，建筑公司要求贫困户先支付预付款，并打好地基。当贫困户按要求完成后，建筑公司直到2017年3月才来施工。然而，建筑公司的工人干了几天活就走了。有的贫困户的钢架房搭起了钢架，有的装了隔板，但都没有完工。建筑公司要求贫困户尽快支付全部建房款。2017年2月28日之后，政策发生变动，“六万元补助加六万元贷款”的政策“失效”。贫困户担心，六万元贷款没有了，补助也只能拿到一部分。他们守着建筑材料，进退两难，建也不能，拆也不是。

（一）基层政府：压力下的承诺与风险

云南省政府和楚雄彝族自治州政府在政策文本中将易地扶贫搬迁工程的实施期限由5年缩短至3年，这给甸德镇政府带来了很大的资金筹措压力。根据《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》，易地扶贫搬迁资金筹措方案见表2。

表2 全国“十三五”易地扶贫搬迁规划的资金筹措方案

内容	投资（亿元）	比例（%）	来源	主要用途
中央预算内投资	800	8.4	国家发改委分年下达。	建档立卡搬迁人口住房建设。
地方政府债务资金	994	10.5	经国务院批准的省政府发行地方政府债券筹集资金。	建档立卡搬迁人口住房建设，包括同步搬迁人口在内的安置区配套基础设施、公共服务设施建设。
专项建设资金	500	5.3	国家开发银行、中国农业银行发行专项建设债券募集资金。	建档立卡搬迁人口住房建设，包括同步搬迁人口在内的安置区配套基础设施、公共服务设施建设。
低成本长期贷款	3413	36.1	国家开发银行和中国农业银行提供，中央财政给予适当贴息。	建档立卡搬迁人口住房建设，包括同步搬迁人口在内的安置区配套基础设施、公共服务设施建设。
农户自筹资金	898	9.5	农户自筹。	——
地方自筹及整合其他资金	2858	30.2	各级政府统筹本级财力，并整合相关渠道资金、社会资本等。	同步搬迁人口住房、土地整治、生态修复等工程建设；安置区建设用地征地费用。

注：资料来自《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》。

农村税费改革后，乡镇政府主要依靠上级政府拨款维持日常运作，筹集资金能力极为有限。地方政府自筹及整合其他资金主要用于前期工程建设和征地，是其他资金使用的前提条件。然而，从表2可以看出，地方政府面临严峻的资金筹措压力。旬德镇2017年财政预算总收入全部为财政拨款，基本支出占总支出的92.7%。这意味着，旬德镇政府完全依赖于财政拨款维持日常运作，上级补助收入、事业收入和其他收入均为0元，基本没有可自由支配财力。同时，脱贫任务刻不容缓。根据《楚雄彝族自治州易地扶贫搬迁三年行动计划实施方案》，武定县2016~2018年易地扶贫搬迁任务为：2016年2038户6403人（其中建档立卡贫困户为802户2795人），2017年1209户3995人（其中建档立卡贫困户为1046户3662人），2018年782户2920人（其中建档立卡贫困户为401户1413人）。随着期限临近，乡镇政府面临的考核压力不断增加。为了完成搬迁任务，旬德镇政府必须去“找钱”。

在易地扶贫搬迁政策变动之前，旬德镇政府干部认为，易地扶贫搬迁工程主要由中央政府出资。于是，在脱贫考核压力下，他们将贫困户全都列为易地扶贫搬迁政策的补助对象，并对建房贫困户做出“六万元补助和六万元贷款”的承诺。当时，旬德镇政府的资金筹措方案是：整合建房补助资金（每户4.68万元）、建房贷款（每户6万元）和农村危房改造项目资金（每户1.32万元）。政策变动之后，大部分原本列为易地扶贫搬迁政策给予补助的贫困户，由于不在《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》和《武定县2017年最新版精准扶贫50问》确定的6类区域当中^①，只能按照扶贫安居工程来补助。资金筹措模式则改为：中央政府预算内投资每户2.6万元，农村危房改造项目每户1.32万元，地方县级政府再通过筹资获得2.08万元。

在资金筹措方案变化背后，乡镇政府不得不承受政策变动带来的损失和显著增加的资金筹措压力。政策变动之后，乡镇政府的部分前期投入付诸东流。以集镇集中安置为例，在2017年2月28日之前，旬德镇政府用在测量、规划、设计等前期工作上的支出，在不算土地成本的情况下，已经达到50多万元。2017年2月28日之后，前期规划设计因不符合人均不超过25平方米的要求，都要重做。除了承担政策变动造成的损失以外，乡镇政府的资金筹措压力显著增加。旬德镇政府领导认为，与易地扶贫搬迁工程不同的是，扶贫安居工程主要由地方政府出资，因为6万元贷款和贴息，都由乡镇政府想办法解决。然而，乡镇政府能否筹集到足够的资金，考验着基层政府的政策应变能力。

在乡镇政府筹集资金的压力增大但能力不足、完成脱贫考核任务的时间越来越少的情况下，旬德镇政府一方面试图整合各方面资金，另一方面寄希望于搬迁贫困户自筹资金用来建房。政策变动之后，旬德镇政府领导意识到，政策变动将会影响贫困户对基层政府的信任，要维持政府的“公信力”，还需要上级政府进一步明确项目资金筹措方案细节，在筹资和贷款方面给予乡镇政府更多政策和资金支持。同时，旬德镇政府认为，搬迁贫困户比较积极，已经自筹了一部分资金，无论政策是否变动，除

^① 按照《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》，易地扶贫搬迁人口主要分布在以下6类区域：资源承载力严重不足地区、公共服务严重滞后且建设成本过高地区、灾害频发易发地区、国家禁止开发或限制开发地区、地方病高发地区和其他地区。《武定县2017年最新版精准扶贫50问》进一步明确6类区域为：资源承载严重不足、公共服务严重滞后、交通极为闭塞、居住极为分散、地质灾害较为频繁及其他丧失生存发展基本条件的“一方水土养不活一方人”的区域。

了政府的补助之外，贫困户肯定要自己再“出点钱”。由此可见，政策变动之后，为了履行对贫困户的“承诺”，基层政府不得不将一部分资金筹措压力转移给上级政府和建房贫困户。如果基层政府无法尽快筹集所需资金，则其不得不面对陡然增加的对贫困户“违约”的风险。

（二）建房贫困户：政策改变生活

盖房子是农民人生中的一件大事。房子是农民重要的“象征资本”（布迪厄，2012）。乐村的农户建房，一般要同时满足居住、投资（例如为娶媳妇建新房，可以看作是对未来家庭生活的投资）和养老等多种需求。从表3乐村部分农户的建房面积来看，半数农户的建房面积都超出了150平方米的最大面积限制。更重要的是，乐村的农户基本上都是借债建房。《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》明确要求，建档立卡搬迁人口在稳定脱贫前，不得自行贷款或借款扩大住房建设面积，防止因建房面积过大而增加搬迁群众负担，使建档立卡搬迁人口因建房负债。但从表3来看，仅有一户没有借债，但其仍然领取了4.86万元的建房补助。当地的俗语说：“娶媳妇不差账，等老；盖房子不差账，等倒”。可见，建房对农民的意义重大，负债建房已成为村民的“地方性知识”。因此，即便每户都能拿到“6万元补助和6万元贷款”，许多农户建房仍然要“差账”。

表3 甸德镇乐村部分农户新建住房的情况

农户	时间	面积 (平方米)	总价 (万元)	补助 (万元)	借款 (万元)	备注
农户1	2015年	300(两层半)	22	6	4	砖瓦房。
农户2	2013年	350(三层)	40	—	5	砖瓦房。
农户3	2013年	240(两层)	25		6	砖瓦房。
农户4	2017年	300	25	4.68	无	砖瓦房。
农户5	2016年	260	30	4.68	18	砖瓦房，5万元党员红色贷款，向亲戚借了7万元，向其他人借了6万元。
农户6	—	—	—	4.68	8	钢架房，未建成。
农户7	2017年	130(两层)	—	4.68	2.5	钢架房，未建成，打地基用了1.6万元。
农户8	—	136.6(两层)	—	4.68	2	钢架房，未建成，打地基用了1.6万元。
农户9	2014年	130(两层)	30	无	8	砖瓦房。
农户10	2016年	130(两层)	28	4.68	10	钢架房，未建成。

注：以上数据来自笔者在甸德镇乐村的调查，面积和金额都是农户估算的数字。

政策变动之前，基层政府的“承诺”成为贫困户借债建房、忍受生活困难的前提条件。在乐村村民看来，正是因为相信政府能够兑现“六万元补助和六万元贷款”的承诺，原本盖不起砖瓦房的贫困户才会借债建房，并且与建筑公司签订建房合同，选择建工期短、造价低的钢架房。在政策激励之下，村民不仅为建房投入了显性的资金成本，还付出了很多隐性的机会成本。乐村村民为了建房，通常会暂停外出打工；许多农户把所有积蓄都用来建房，甚至挪用原本用于看病和孩子上学的资金；那些响应拆旧建新政策的贫困户，旧房已拆但新房尚未建成，他们不得不借用邻居的房子，过着“寄人篱下”的生活。正是因为信赖基层政府的承诺，建房贫困户才甘愿忍受因建房而带来的生活困难。

政策变动之后，建房贫困户只有期待基层政府履行“承诺”，才能使建筑公司履行合同。基层政府为了维持“公信力”，通过驻村扶贫工作队等途径让贫困户相信补助一定能够发放，但未明确具体时间。有的贫困户认为，按照政府的承诺，既然补助资金迟早都会发放，建筑公司应该先把房子盖起来。他们已经把筹集到的全部资金都投入到建房当中，“剩下的（应该）是政府和施工方之间的事情”。尽管贫困户不断地要求建筑公司尽快建房，但建筑公司迟迟未施工。他们已不愿再将政府发放的补助资金全部交给建筑公司，除非其先履行建房义务。至于基层政府能否履行“承诺”，建房贫困户只能等待，但仍坚信政府的能力和信用。这表明，建房贫困户既没有能力再筹集其他资金用来建房，又希望借助政府的资金和能力迫使建筑公司先履行建房合同。如果基层政府不能履行承诺，那么建房贫困户的生活困难将因政策变动而持续。

五、政策执行困境的生成逻辑及其影响

（一）政策执行困境的生成逻辑

按照《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》，易地扶贫搬迁政策的目标，是通过搬迁安置，使搬迁对象的住房安全得到有效保障，生活水平明显改善，从根本上解决建档立卡贫困人口的稳定脱贫问题。然而，在应对易地扶贫搬迁政策变动的过程中，基层行动者出现了应对“失矩”：基层政府面临着日益增加的资金筹措和脱贫考核压力，不仅尚未筹集到履行对建房贫困户“承诺”所需的资金，而且将应对政策变动的成本转移给建房贫困户；建房贫困户借债建房，并忍受着日常生活困难，他们既无力再筹集到更多的建房资金，又无法让建筑公司尽快建房子，只能寄希望于基层政府的补助来实现建房目的。从以上分析可以看出，基层政府和建房贫困户应对政策变动的行为，已经逐渐偏离易地扶贫搬迁政策的初衷，难以实现保障住房安全和改善生活水平的目标。基层行动者之所以会在应对政策变动时“失矩”，既有内部资源禀赋方面的原因（杨婷、靳小怡，2015），又有外部组织网络方面的限制（杰克逊，2019），是基层行动者政策应变能力的结果。

然而，基层行动者的应对“失矩”，如何导致易地扶贫搬迁政策的执行陷入困境？本文从政策变动前后基层行动者的互动关系来阐述政策执行困境的生成逻辑。

1.政策变动之前的“互惠”。在政策变动之前，基层政府和建房贫困户的互动遵循互惠的逻辑。基层政府在脱贫考核压力下，向建房贫困户作出“六万元补助和六万元贷款”的承诺。只要建房贫困户利用政府提供的补助建盖安居房，基层政府就可以完成脱贫考核任务。贫困户则基于住房、投资、养老等需要，在依靠自身能力尚不能建房的情况下，因信赖基层政府“承诺”与建筑公司签订建房合同。只要基层政府及时发放建房补助，贫困户即可提前实现建房目的。因此，在基层政府和建房贫困户之间，形成了均衡互惠，即有明显回报期望的交换行为（杨丽云，2003）。基于默顿（2001）对显在和潜在社会问题的区分，基层政府与建房贫困户之间的互惠关系是显在的。以互惠关系为基础，贫困户与建筑公司签订了建房合同。在合同中，贫困户成为与建筑公司法律地位平等的市场主体。建房合同以基层政府的“承诺”为前提。建房合同的履行既符合建筑公司利益，也有助于基层政府及时完成脱贫考核任务。可见，基层政府与建筑公司虽然没有法律上的合同关系，但形成了潜在的互惠关系。

2.政策变动之后的“缺位”。在应对政策变动的过程中，基层行动者的“缺位”造成了政策执行中监督和参与的不足。一方面，基层政府没有对建房合同进行监督审查。从“讨价还价”的能力来看，与建筑公司相比，贫困户处于弱势地位。例如，建房合同第三条约定，农户在合同签订之后支付房屋总价的50%作为预付款。即便不算前期打地基的投入，50%的预付款也远超《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》设定的农户自筹资金比例只占9.5%的限制。又如，建房合同没有确定建筑公司每一阶段的工期，而是约定，如果农户不按合同“规定”及时支付款项，造成竣工日期延误，安装工期应顺延。这导致贫困户无法掌握建筑公司的施工进度。基层政府是建房合同签订和履行的重要见证者，理应在合同签订和履行过程中承担审查和监督之责。但建房合同既未将基层政府列为一方当事人，基层政府也未主动对建房合同进行审查监督，导致建房贫困户在面对强势的建筑公司时显得软弱无力。另一方面，建房贫困户无法参与到政策变动之后的执行过程当中。虽然易地扶贫搬迁政策的变动给贫困户带来很大影响，但是，贫困户无法参与到政策变动之后地方政府筹集和分配建房补助资金的过程中，贫困户为建房而实际承担的债务、所面临的生活困难也不为政策制定者和执行者所知。由此，建房贫困户的利益诉求难以充分反馈到政策执行过程中。

3.基层行动者相互“依赖”。在面对政策变动时，基层行动者一方面“缺位”，无法参与到政策执行过程中的重要环节，另一方面却又相互“依赖”，从而使得政策互惠无法形成和持续。基层政府在应对政策变动时，除了依赖上级政府的政策和资金支持以外，还依赖建房贫困户的自我筹资能力。基层政府认为，贫困户为了建房，有筹集资金的积极性。但是，建房贫困户已经在信赖基层政府“承诺”的基础上，自愿借债并且承受了诸多生活困难，如果再将筹集资金的压力转移给建房贫困户，只会增加他们的债务和日常生活困难，与易地扶贫搬迁政策的初衷相悖。建房贫困户因信赖基层政府的承诺而借债建房，并忍受着由此造成的生活困难。在政策发生变动时，他们缺乏应对能力，变得更依赖基层政府：不仅对基层政府履行“六万元补助和六万元贷款”的承诺仍然抱有希望，而且依赖基层政府的补助和能力来促使建筑公司履行合同。建筑公司作为合同一方主体始终保持着“强势”，要求贫困户先支付建房款，从而使得建房贫困户更为依赖基层政府。于是，在政策变动之后，基层政府和建房贫困户都在等待对方来承担和消化政策变动带来的消极后果。

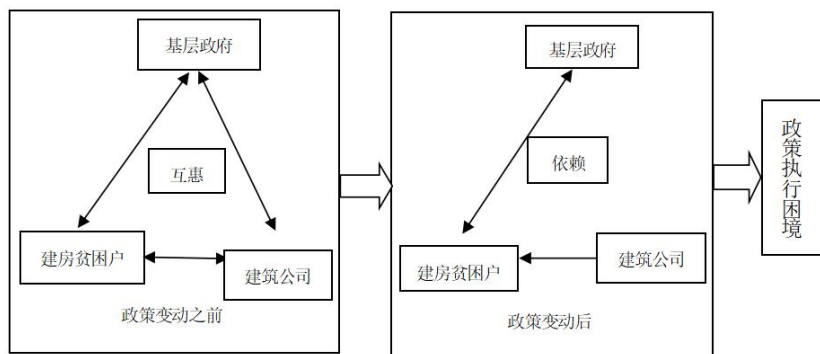


图2 政策执行困境的生成逻辑

在应对政策变动的过程中，基层政府和建房贫困户的互动关系从互惠转变为缺位和依赖，进而导

致易地扶贫搬迁政策在甸德镇的执行陷入困境。互惠是政策变动之前基层政府和建房贫困户互动的本逻辑。在政策变动之前，基层政府和建房贫困户之间的互惠关系，有助于建筑公司与建房贫困户之间合同的履行，以及基层政府顺利完成脱贫攻坚考核任务。但是，基层政府不是建房合同的一方主体，在合同签订之前，并未对建房合同进行有效监督审查，而是放任市场参与能力不足的贫困户签订不太利于自己的合同。在政策变动之后，基层政府无法帮助建房贫困户促使建筑公司履行建房合同义务，建房贫困户则无法参与和了解基层政府筹集建房资金的过程。与此同时，基层政府和建房贫困户都过分依赖对方的筹集资金能力，在应对政策多变过程中，以“互惠”为基础的相互“信赖”逐渐沦为过度“依赖”，进而导致均衡互惠难以持续。由此，基层政府和建房贫困户之间的互惠逻辑被政策变动之后的“缺位”和“依赖”逻辑所代替。一方面，基层行动者必须严格执行变动之后的政策，另一方面，基层行动者在短时间内都不能承受和化解政策变动造成的困难。基层政府没有选择退出的余地，严格执行政策将增加自身的资金筹措压力和建房贫困户的负债；建房贫困户已经投入大量资金用于建房，既不愿放弃，又没有能力继续实现建房目标。由此，政策执行在基层陷入进退两难的境地。

（二）政策执行困境对农村基层治理的影响

政策在农村的执行，伴随着政府对农村社会的理解和控制，以及村民对政策过程的参与和反馈，这种互动治理构成了政权稳固、国家建设和农村改革的前提条件。从前者来看，无论在原始社会、传统社会还是在资本主义社会，都存在着控制问题，如果控制问题得不到解决，就会造成持续的不稳定，进而危及社会整合（哈贝马斯，2009）。近代以来，党和国家通过群众路线（陈柏峰，2010）、组织建设（强世功，2003）、送法下乡（苏力，2011）等战略对农村社会加强控制，三农问题也通过正式或非正式渠道反馈至政府并得到积极回应。然而，当易地扶贫搬迁政策变动时，基层政府与建房贫困户之间通过互惠建立起来的利益均衡格局需要重新调整，而新的均衡状态还没有建立起来。基层政府在对贫困户的建房需求和行动逻辑不理解的前提下作出的“承诺”及其被动“违约”，反过来会侵蚀其对农村社会的控制。

从后者来看，农民基于地域和亲缘关系而建构的互助网络，原本具有降低生活成本和保持生活稳定的作用。但是，在甸德镇易地扶贫搬迁政策执行过程中，建房贫困户的生活被卷入了政府行政体制下的政策变动与市场经济条件下的合同履行过程中。个案分析表明，由于政府补助成为贫困户建房的主要外部支持，他们对基层政府履行“承诺”的行为更为依赖。然而，在建房贫困户与建筑公司、基层政府的关系当中，建房贫困户既缺乏在建房合同签订和履行过程中对建筑公司的监督制约能力，当基层政府所承诺的政策内容发生变动时，建房贫困户又无法有效地参与到政策调整和执行过程当中。政策的多变性质、政策调整和执行过程中贫困户参与的不足，以及建房贫困户在合同关系中议价能力的欠缺，都加剧了建房贫困户的生活困难和负债风险，进而不利于农村社会的长期稳定。

总之，易地扶贫搬迁政策在基层的执行困境，考验着当前农村社会脆弱的基层治理能力。基层治理是基层政府与民众协商共治的过程。“在国家和社会之间，存在一个广阔的边缘地带（吕德文，2017）”，国家和社会只有相互借助对方的力量才能实现对边缘地带的有效治理。费孝通（2011）在描述民国时期司法制度在乡间的实施状况时发现，“现行的司法制度在乡间产生了很特殊的副作用，它破坏了原

有的礼治秩序，但不能有效地建立起法治秩序。”与此相似的情况是，当前易地扶贫搬迁政策多变在乡村社会产生的“副作用”，破坏了基层政府与建房贫困户之间原有的均衡互惠关系，但又不能建立起稳定有效的脱贫秩序。易地扶贫搬迁政策的基层执行困境，不仅表明基层政府与建房贫困户的政策应变能力皆弱，无法通过借助对方的力量来有效应对政策变动带来的困难，而且凸显了政策执行过程中基层行动者参与的不足和基层政府控制能力的局限。于是，在政策多变的情况下，农村社会的基层治理难以通过基层行动者的互动实现均衡互惠，不得不求助和依赖于上级政府部门和外部的市场、社会力量才能走出政策执行困境。

六、结论与启示

本文考察了易地扶贫搬迁政策的多变特征以及甸德镇基层政府和建房贫困户的互动策略，探讨了政策多变引起的政策执行困境的生成逻辑及其对当前农村社会基层治理的影响。2015年以来，易地扶贫搬迁政策发生了一系列变动，在应对过程中，基层政府在自身资金筹措能力不足、脱贫考核期限越来越接近的情况下，面对资金筹措压力的增加，为了履行对建房贫困户的“承诺”，不得不将一部分资金筹措压力转移给上级政府和建房贫困户。建房贫困户则继续忍受着生活的困难，既没有能力在筹集其他资金用来建房，又期待基层政府能够尽快履行“承诺”，并借助政府的资金和能力迫使建筑公司先履行建房合同，从而实现建房目的。基层政府和建房贫困户都无法参与到政策制定和调整的过程，基层政府也未在贫困户与建筑公司的建房合同中承担起审查监督的责任。于是，政策变动之前基层政府和建房贫困户之间的“互惠”，被政策变动之后的“缺位”和“依赖”所代替。基层行动者的应对失矩，最终导致易地扶贫搬迁政策在基层的执行陷入困境。政策多变引发的政策执行困境，侵蚀着基层政府对农村社会的控制，加剧了建房贫困户的生活困难和负债风险，给当前农村社会的基层治理提出了新的挑战。

党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的目标，如何完善基层治理体系、提高基层治理能力，是当前农村社会基层治理的重要任务。政策是基层治理体系的重要组成部分，互动是基层治理能力的重要体现。政策特征与主体互动的分析框架，有助于融合政策执行研究中的自上而下和自下而上两种分析视角，从微观角度观察和理解宏观层面国家建构的治理体系与治理能力如何影响农村社会的基层治理实践。本文通过对C镇易地扶贫搬迁政策执行困境的个案解读，从中观层面对政策变动前后基层行动主体的互动策略进行理论归纳，认为互惠、缺位和依赖是基层政府与建房贫困户在特定政策环境中形成的互动逻辑。从互惠到缺位和依赖的变化过程，有助于解释在政策多变的情况下政策执行困境的生成逻辑。本文从基层立场分析政策执行困境的影响，旨在促进政策执行过程中上级政府与基层行动者、基层政府与建房贫困户之间进行更为有效的沟通与商谈，注重在互动过程中的学习、反思和策略调整。

本文对基层易地扶贫搬迁政策执行困境的个案分析，对当前农村社会基层治理的启示在于：政府体制内的政策制定、调整和执行过程，应当吸纳政策执行中的基层行动者参与，将基层行动者的处境、利益和目标纳入政策考量，尽量减少政策变动给基层行动者带来的执行困难；在政策执行过程中，将

政策变动的可能性及其后果纳入政策执行考量,建构有效的制度机制,提升基层行动者的政策应变能力,促成并维持基层行动者之间的均衡互惠;基层政府在政策执行过程中,既不“越位”更不“缺位”,防止“信赖”变为过度“依赖”,促进基层行动者政策应变能力的互补;当政策执行过程引入市场力量时,基层政府应当考虑政策变动对合同双方力量的影响,采取积极措施维持双方力量的平衡,对作为弱者的贫困户给予适当的帮助,从而提高政策执行的实效。

参考文献

- 1.陈柏峰,2010:《群众路线三十年(1978—2008)——以乡村治安工作为中心》,《北大法律评论》第11卷第1辑,北京:北京大学出版社。
- 2.费孝通,2011:《乡土中国·生育制度·乡土重建》,北京:商务印书馆。
- 3.韩博天,2018:《红天鹅:中国非常规决策过程》,石磊译,香港:香港中文大学出版社。
- 4.强世功,2003:《法制与治理:国家转型中的法律》,北京:中国政法大学出版社。
- 5.雷望红,2017:《论精准扶贫政策的不精准执行》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第1期。
- 6.理查德·马特兰德,2004:《综述关于执行的文献:政策执行的模糊—冲突模型》,丁力、陈尧译,载理查德·J·斯蒂尔曼二世(编著):《公共行政学:概念与案例(第七版)》,竺乾威等译,北京:中国人民大学出版社。
- 7.罗伯特·K·默顿,2001:《社会研究与社会政策》,林聚任等译,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 8.吕德文,2017:《边缘地带的治理》,北京:社会科学文献出版社。
- 9.马修·杰克逊,2019:《人类网络:社会位置决定命运》,余江译,北京:中信出版社。
- 10.迈克·希尔、彼特·休普,2011:《执行公共政策》,黄健荣等译,北京:商务印书馆。
- 11.皮埃尔·布迪厄,2012:《实践感》,蒋梓骅译,南京:译林出版社。
- 12.苏力,2011:《送法下乡:中国基层司法制度研究》,北京:北京大学出版社。
- 13.孙立平,2010:《“过程—事件分析”与当代中国农村国家农民关系的实践形态》,载谢立中(主编):《结构—制度分析,还是过程—事件分析?》,北京:社会科学文献出版社。
- 14.王刚、白浩然,2018:《脱贫锦标赛:地方贫困治理的一个分析框架》,《公共管理学报》第1期。
- 15.王雨磊,2017:《技术何以失准?——国家精准扶贫与基层施政伦理》,《政治学研究》第5期。
- 16.吴高辉,2018:《国家治理转变中的精准扶贫——中国农村扶贫资源分配的解释框架》,《公共管理学报》第4期。
- 17.肖金明,2013:《为全面法治重构政策与法律关系》,《中国行政管理》第5期。
- 18.邢成举,2017:《精英俘获:扶贫资源分配的乡村叙事》,北京:社会科学文献出版社。
- 19.杨丽云,2003:《人类学互惠理论谱系研究》,《广西民族研究》第4期。
- 20.杨婷、靳小怡,2015:《资源禀赋、社会保障对农民工土地处置意愿的影响——基于理性选择视角的分析》,《中国农村观察》第4期。
- 21.尤尔根·哈贝马斯,2009:《合法化危机》,刘北成、曹卫东译,上海:上海人民出版社。
- 22.赵晓峰,2018:《精准扶贫政策的分级落实机制及其基层实践困境》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》

第6期。

23.周黎安、刘冲、厉行、翁翕，2015：《“层层加码”与官员激励》，《世界经济文汇》第1期。

24.周振超，2009：《当代中国政府“条块关系”研究》，天津：天津人民出版社。

25.周振超、张金城，2018：《职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架》，《理论探讨》第4期。

26.周雪光，2017：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店。

27.Benjamin, V. R., 2004：《法律的维度——从空间上解读法律失败》，姚艳译，《思想战线》第4期。

（作者单位：云南大学法学院）

（责任编辑：曙 光）

Policy Changes and Inconsistent Responses: A Case Study of the Dilemma in the Implementation of Poverty Alleviation and Relocation Policies at the Grassroots Level

Liu Liqing

Abstract: This article takes the implementation of poverty alleviation and relocation policies in C town of Y province as a case study to interpret the operation mechanism and the impact of the policy implementation dilemma. From the perspective of the grassroots administrative staff and ordinary people, the poverty alleviation and relocation policies are always changing rapidly. Without knowing policy changes, poor households have borrowed money to build houses because they trusted the commitment of the grass-roots government, which in return would enable the grass-roots government to reach their policy objectives and credits regarding poverty reduction. With policy changes, the increasing pressure of fund raising and poverty eradication performance assessment put the grass-roots government into the risk of default on poor households. Part of the pressure has been dispersed to poor households who continued to endure the difficulties in daily life and expect the grass-roots government to fulfill their previous commitments. They tend to rely more on the funds and capabilities of the grass-roots government to achieve the purpose of building houses. Policy changes have resulted in a change in relationship interaction between the grass-roots government and poor households from “reciprocity” in housing construction to “fulfillment in vain” and “dependence on the government”. As a result, the implementation of grass-roots policies has become stymied. The dilemma of policy implementation caused by policy changes erodes the grass-roots government control on rural society, aggravates the living difficulties and debt risks of poor households, and poses new challenges to the grass-roots governance in rural society.

Key Words: Poverty Alleviation and Relocation; Policy Change; Implementation Dilemma; Grass-roots Governance