

渭南市脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的对策探析

孙亚敏

2015年11月29日,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》发布,打响了脱贫攻坚的第一枪。在2017年党的十九大报告中首次提出乡村振兴战略,在战略中着重对新时期农业农村的发展工作作出部署。如何在巩固现有脱贫攻坚成果的基础上做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接对于打赢脱贫攻坚战和做好乡村振兴工作至关重要。

一、渭南市脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接面临的问题

乡村振兴战略是促进农村经济、文化、社会、生态的全面发展和整体提升的一个系统性工程;脱贫攻坚主要是从微观政策出发,帮助贫困户脱贫。近几年,渭南市在脱贫攻坚工作方面积累了一定的基础,初见成效,但是在深耕脱贫攻坚方面,还有许多不足,例如脱贫攻坚与乡村振兴战略如何更好的相互支撑、相互支持、相互配合等。

(一)脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接缺乏统筹规划、体制机制不健全。一是市级层面没有形成脱贫攻坚与乡村振兴衔接的统筹规划和政策设计,缺乏统筹安排,缺少衔接点;二是体制机制不健全,没有将乡村振兴与脱贫攻坚有效融合,缺乏相互协调、沟通机制,在组织保障、督查考核等方面的工作机制不健全。

(二)城乡发展不平衡矛盾依然突出,农业农村发展不充分的问题依然存在。我市城乡居民人均收入差距依然较大,2019年城镇居民人均可支配收入33674元,比上增加2541元,增长8.2%;农村居民人均可支配收入12774元,比上增加1120元,增长9.6%。农村居民人均收入增速快但仍然与城镇居民存在很大差距。城乡基本公共服务差异较大,农村基础设施薄弱,与乡村振兴要求及人们对于美好生活的向往还有一定的差距;教育、医疗等公共服务供给不均衡,农村人居环境有待改善,社会保障水平

仍需进一步提升,传统乡风文明衰退,农村文化产品供给不能满足人民的需要。

(三)农村产业薄弱,无法带动农村经济社会发展。产业是经济发展的重要基础和支撑,目前我市在产业带动扶贫和乡村振兴方面还存在一定的短板。一是产业发展滞后。当前渭南市产业融合程度不高,一二三产业没有发挥自身的优势,同时产业的组织化、品牌化、标准化及市场化程度有待提升,需要从各个层面进行深耕。另外,产业多而不强,市场效应不明显,发展后劲不足;二是产业特色不浓,有些地方发展产业有盲目跟风现象,不能结合当地情况因地制宜,选择优势产业;三是村集体经济较弱,不能充分带动村民致富。

(四)农村基层党建是整个党建工作的薄弱环节。农村基层党组织是党的基层组织,是农村基层党组织中的领导核心,农村党组织代表的是百姓,为百姓发声。但是我市部分农村基层党组织呈现出走下坡路的趋势,主要表现为村“两委”组织不健全、党组织涣散、工作推诿推脱等等,有些村甚至最重要的村党支部书记岗位空缺,下设的支部副书记、村委会主任等岗位更是形同虚设,长期无人补位。由于班子成员文化水平相对较低,班子成员年龄偏大,责任意识和服务意识有待加强。

另外,群众的主观能动性没有调动起来,没有从主观意识上认识到脱贫攻坚的刻不容缓,一般群众都认为脱贫和振兴是政府的事,少部分群众还存在老旧思想“等靠要”,村民对于参与公共治理,整体积极性不高,特别是关系到村庄的下一步发展规划与干部选拔等大事,表现出事不关己的态度,乡村治理面临后继无人的窘境,难以构建乡村治理人才队伍。

二、渭南市脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的对策探析

渭南市应通过强化规划、政策、制度、组织

的系统集成,以此实现脱贫攻坚与乡村振兴的相互配合、相互支持,形成良性的互动格局。通过此方式可以在巩固拓展既有脱贫攻坚成果的基础上,迈向乡村全面振兴的宏伟目标。

(一)统筹规划,做好政策、规划上的有效衔接。随着乡村振兴战略的稳步推进,扶贫战略思维、工作体系制度体系也要做出相应的调整。第一,实现规划有机对接。脱贫攻坚的专项实施方案要以乡村战略规划为依托,确保规划体系在三个层面保持一致,包括:目标、路径及可持续性方面。要将脱贫步伐与乡村建设深度融合,将脱贫攻坚深度融入乡村振兴总体部署,以此为依托,全面开启乡村整体振兴进程。第二,实现政策系统对接。应尽快衔接细则与实施方案,全面审查并解决现有政策间的冲突问题,为规划与工作的顺畅衔接提供明确、统一的政策依据。

(二)构建现代产业体系,大力发展特色现代农业,提高农业综合效益,多渠道促进农民增收。产业是否持续发展、是否兴旺直接关系到民众的生存大计,也是农村发展的重中之重,既是脱贫攻坚与乡村振兴的切入点,也是为老百姓办实事的必要条件。因此,首要任务是明确发展方向,以提升现代农业生产力为方向,纵深推进农业供给侧结构性改革。利用现代信息技术,借助互联网打造有影响力的农产品品牌,提升农产品知名度;二是壮大村集体经济,适度发展规模经营。优化农业合作社模式,充分发挥党支部的模范带头作用,鼓励脱贫村(户)兴办专业合作和股份合作的合作社,并为其提供政策和技术支持;三是在现代农业与旅游、教育、文化等产业深度融合的基础上,结合地区的实际特色发展休闲农业和旅游业,在具备浓厚文化资源、生态旅游资源丰富及具备开发条件的脱贫农村,打造一批以文化、研学、体育、休闲娱乐等为一体的特色小镇,实现当地村民就地城镇化;四是鼓励有投资意愿的

企业家发展养老和创意等产业,增加脱贫村(户)的财产性收入;五是以农村“三变”改革为切入点盘活农村土地资源,增强农业发展的活力。

(三)加快完善乡村基础设施和公共服务体系,持续改善乡村相对贫困人口的发展条件。脱贫攻坚与乡村振兴两大战略交汇的核心点就是确保农民的生活质量得到明显的提升,同时可以平等享有社会发展的进步成果。因此在农村基础设施和公共服务体系方面要以缩小城乡差距为前提,促进城乡统筹发展。第一,补齐设施短板,均衡发展水平。按照“因村施策、规划指导、分步实施”的要求,统筹推进全市所有行政村的基础设施建设工作,逐步提升公共服务保障水平,重点解决脱贫村与非脱贫村之间存在的问题,消除非脱贫村干部的顾虑,调动他们带领群众增收致富的主动性。第二,借势农业现代化,强化水利支撑。依托乡村振兴战略,加大农村水利设施建设力度与农业用水补贴发放力度,降低农户用水成本,重点扶持设施农业与观光农业,带动脱贫户发展的致富带头人及龙头企业,可优先获得基建项目的相关支持。第三,开展环境专项治理,倡导绿色模式。推进农村地区生态环境整治专项行动,引导群众践行绿色生产生活方式,按照科学规范的要求,做好垃圾处理各项工作,改善农业生产与乡村居住环境;四是加大乡村公共文化产品供应,修建村民生活文化广场,在丰富村民文化生活的同时提升村民的整体素质,促进乡风文明;五是加强对农村居民的养老和医保政策倾斜,对于因病致贫的脱贫户可以考虑政府出资对其购买大病医疗保险,防止脱贫户再次因病致贫。六是进一步农村教育事业发展,防止贫困代际传递。

作者单位:中共渭南市委党校

利率规制“双轨制”的司法冲突与协同路径

——以金融借款与民间借贷的费用认定和利率披露为视角

廖奕煊

2020年民间借贷司法解释实施后,我国借贷利率形成“双轨制”:金融借贷(持牌机构)以年利率24%为上限,民间借贷适用一年期LPR的4倍。该制度引发多重冲突:金融机构未以常人可理解方式披露实际利率(案例1:(2020)沪74民终1034号);律师费等费用认定在两类借贷中截然相反(案例2:(2021)最高法民申1140号、案例3:(2025)沪0116民初10747号);网络借贷平台因属性模糊导致裁判不一(案例4:人民法院案例库2024-08-2-103-007)。这些纠纷暴露了利率披露、费用范围、平台责任认定的司法困境。

本文核心问题在于,如何在维持差异化优势下,构建涵盖区分类型、透明程序与统一规则的协同制度,以防范金融机构变相高息,避免过度干预损害效率,保护金融消费者权益。双轨制冲突的本质并非规则对立,而是形式合规与实质公平的失衡。当前双轨制基于主体身份而非交易实质,利率披露、费用认定等本质是权利公平配置问题。若规则既不符合形式平等也不符合实质平等,据此展开的利益保护必然不公。

一、利率规制“双轨制”的制度演进与规范基础

(一)制度演进:从行政管制到司法规制。金融借款利率规制由行政管制转向司法规制。1996年起,央行通过多份文件实行基准利率浮动管制;2013年贷款利率上限取消后,司法逐步填补空白,《九民纪要》等确立年利率24%的保护上限,并要求以“常人可理解”方式披露实际利率,网络持牌机构的综合成本不得突破24%。民间借贷利率规制走数值化与精细化路径。1991年确立“银行同期贷款利率四倍”,2015年形成“两线三区”,2020年采用一年期LPR四倍作为浮动上限。案例2明确律师费等不计入利率上限,案例4将非持牌平台借贷纳入民间借贷,平台仅为居间人时不承担连带还款责任。

(二)规范依据:双轨制的法律框架与理论

争议。双轨制规范依据“分别立法、各有侧重”。金融借款以《中华人民共和国民法典》第496、680条及《中华人民共和国消费者权益保护法》第二十八条为核心,侧重强化金融机构义务;民间借贷依据《民间借贷规定》利率上限及《中华人民共和国民法典》第一百五十三条公序良俗,重在遏制高利贷;《九民纪要》第五十一条进一步细化金融借款规制边界。理论层面存在争议,支持者认为金融机构受到严格监管,24%上限包含合理风险溢价,差异化规制符合“风险与收益匹配”,有助于维持金融活力。反对者指出双轨制造成同类借款人因出借人身份不同而受到不同待遇,违背《中华人民共和国民法典》平等保护原则(第4、14条);部分机构利用差异通过服务费变相抬高成本,使双轨制沦为套利工具。有学者主张随利率市场化深化,功能规制导向的统一规则更适应发展需求。

二、司法冲突的实证分析:基于典型案例的展开

(一)利率披露义务:金融机构的“常人理解”标准与民间借贷的豁免。利率披露义务双轨制差异显著。案例1中,中原信托合同载明“平均年利率11.88%”,实际年化达20.94%,法院认定未以“常人可理解”方式披露,支持按11.88%计息并扣除“砍头息”。该裁判确立金融借款披露标准:内容需明确实际年利率,呈现通俗并显著的提示。依据《中华人民共和国民法典》第四百九十六条及《消保法》第八条,民间借贷一般不强制定披露实际利率,因多发生于自然人之间,信息对称,无需干预。差异根源在于金融机构具有绝对信息优势,强制披露为矫正不平等;民间借贷主体相对平等,过度强制降低效率。案例1将披露从“形式要求”升级为“效力性要件”,凸显金融借款对消费者的强化保护。

(二)费用性质认定:律师费是否计入利率上限的裁判分歧。“其他费用”是否计入利率上限,案例2与案例3作出截然相反的裁判。案例

2(民间借贷)中,最高人民法院明确律师费不属于“其他费用”,不计入4倍LPR上限。其逻辑在于律师费是借款人违约后产生的额外损失而非借款对价,不应纳入利率管制范围。案例3(金融借款)则相反,法院认定律师费属于“借款综合成本”应计入24%上限,理由在于金融借款利率上限是对全部融资成本的总量控制,律师费作为预设常规成本,应纳入核算以防变相突破上限。两种裁判背后的规制目标不同,民间借贷侧重打击高利贷,严格限定管制范围;金融借款侧重平衡金融安全与消费者保护,需全口径管控。因此可总结规则:缔约阶段费用倾向于计入上限,违约后费用原则上排除;与借款获取直接相关的对价性费用计入上限,否则排除。

(三)网络平台责任:信息中介与实质放贷主体的责任边界。网络借贷使双轨制冲突延伸至平台责任。案例4中,P2P平台被认定为纯信息中介仅负形式审查义务,适用“过错责任”原则无需承担连带还款责任。案例3的网络小贷公司为持牌实质放贷主体,适用“严格责任”受24%上限约束。规则冲突的深层问题是平台属性认定标准模糊。部分平台通过“信息中介”与关联放贷模式规避监管。案例4采用形式审核,而《网络小额贷款业务管理暂行办法》要求实质性审核,司法与监管的脱节可能导致平台套利,加剧市场无序竞争。双轨制以是否持牌为适用依据,但网络借贷跨界属性凸显功能规制需求,即无论是否持牌,只要从事实质放贷业务就应适用统一规则。案例4虽符合主体区分逻辑,但未能回应功能规制趋势,这是未来规则协调的核心问题。

三、协同规制的路径构建:规则、程序与并轨机制

(一)规则统一:利率披露、费用认定与平台责任的标准化。标准统一的核心规则要素包括三方面。利率披露方面,借鉴案例1,对金融借款实行强制性年化利率披露,禁止模糊表述以确

保可直观理解;民间借贷中的格式合同应参照该标准。费用认定方面,在立法层面明确咨询费、管理费等借款成本类费用计入利率上限;律师费、诉讼费等实现债权类费用不计入,以统一司法裁判标准。平台责任方面,构建分级体系:信息中介(如案例4)承担过错责任;提供担保的平台承担补充赔偿责任;实质放贷人(如案例3)直接适用金融借款规则,承担严格责任并受24%上限约束。

(二)程序保障:透明度强化与争议解决机制优化。程序保障是规则落地的关键。应建立金融借款标准化利率披露模板,要求明确标注不同场景下的利息计算结果,将“常人理解标准”转化为可操作要求。模板需列明本金、利率、还款方式、总利息、实际年化利率等核心要素,禁止嵌入冗长条款。同时建立动态披露与快速解决机制,对LPR浮动利率借款要求利率调整后3个工作日内告知借款人并提供还款计划表。针对利率披露、费用核算等争议,设立金融消费纠纷快速裁决通道,由专业法官结合标准化模板与披露记录高效审理,降低维权成本并提升利率规制的可预期性。

(三)渐进并轨:从主体规制向功能规制的转型路径。双轨制的未来应走“渐进并轨”路径。现阶段以持牌资质与实质放贷行为为判断标准:持牌机构放贷归入金融借款,非持牌主体与自然人、小微企业间借贷归入民间借贷,以防止规避规制。待利率市场化成熟后,取消以主体身份为依据的双轨划分,转向以交易实质为核心规制:对消费信贷及存在显著信息优势的借贷,设定更严格的风险溢价上限;对商事主体间借贷,适度尊重意思自治。以功能规制替代主体规制,适应金融创新,缓解规则冲突,实现“同交易、同规制”的公平目标。

作者单位:南京审计大学