

项目供给偏差、社区发展幻象与贫困移民脱贫

孙良顺



(安徽财经大学 财政与公共管理学院,安徽 蚌埠 233030)

摘要:水库移民后期扶持项目已成为水库移民社区发展和贫困移民脱贫致富的有效支撑,但在精准扶贫理念的审视下,项目供给偏差问题日渐突显,既表现为现有政策框架缺乏针对贫困移民的“特惠”安排,也表现为贫困移民在项目落实中的参与并不充分,致使后期扶持项目与水库移民社区及贫困移民之间较难实现精准对接。水库移民更多地是凭借“关系”获得发展机会和途径,与社区干部“关系”的好坏,直接影响到他们在项目落实中资源分配的多寡;又因政策缺乏对贫困移民“特殊关照”,使贫困移民在项目资源分配中陷入“被边缘化”的困境。最终导致当前水库移民后期扶持项目在落地中过于强调“看得见的”物质基础设施建设,而忽视了“看不见的”社会基础设施投入,社区发展存有幻象,贫困移民陷入难以脱贫的“泥沼”。

关键词:水库移民;精准扶贫;项目供给偏差;贫困移民

中图分类号:F320

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2019)03-0054-09

一、问题的提出

自2006年《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国发〔2006〕17号)(以下简称“17号文”)实施以来,水库移民的生产生活水平明显提高,水库移民社区的基础设施和公共服务不断完善。特别是在“十二五”期间,水库移民脱贫解困工作整体上取得了很大成就,移民收入水平逐年提高,移民社区中的大规模贫困现象得到了有效缓解,库区和移民安置区社会总体稳定。然而实践表明,随着国家精准扶贫政策的逐步推进,部分水库移民所获得的后期扶持资源与其实际需求并不完全匹配,尤其是贫困移民的自我发展能力难以有效提升。即使水库移民依靠项目扶持在短时间内实现了脱贫,但从长远发展来看,贫困移民的脱贫可持续性差,返贫风险高。显然,既有水库移民后期扶持项目供给仍存在一定偏差,客观上导致了后期扶持项目难以实现与

贫困移民精准脱贫、贫困移民社区精准发展之间的精准对接。因此,在扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨关键阶段,整合调动项目资源助力贫困移民精准脱贫具有重要的现实意义,而厘清问题的根源所在也变得尤为紧迫。基于这一思路,本文以水库移民后期扶持项目为核心,阐述项目精准化供给的现实偏差与水库移民凭借“关系”获得发展的被动现状,并以此分析水库移民社区发展和贫困移民脱贫致富所面临的实践困境,以期为水库移民的贫困治理工作提供有益借鉴。

二、项目精准化供给可能的政策缺憾

长期以来,政府始终是水库移民社区项目扶持的核心供给主体,并在目标范围、管理结构和运作机制上逐步形成了配套系统的顶层制度安排。然而,随着项目扶持工作的持续推进,项目供给的偏差问

题愈发凸显。一方面,现有政策框架在制定之初面临的是水库移民社区基础设施匮乏、水库移民收入水平较低的普遍现实,因而在项目配置和资金分割方面对水库移民社区内的贫困问题考虑不周、关照不足,没有针对贫困移民制定相关“特惠”政策。另一方面,项目运作涉及到的多元主体在结构地位上的不平等和资源权力上的不对称客观上也加深了博弈互动的复杂性,进而使扶贫项目与水库移民社区及贫困移民的精准对接遭遇诸多障碍。

(一)项目扶持缺少针对贫困移民的“特惠”政策

已有研究表明,外部扶持项目对促进贫困农户增收发挥着显著的积极影响^[1]。由于水库移民为国家水利水电事业的发展作出了巨大贡献,国家高度重视水库移民社区的项目扶持,投入大量人力、物力以完善水库移民社区的生产生活条件。自2006年以来,国家相继出台了“17号文”和《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(国务院令 第471号)^①(以下简称“471号令”),水库移民后期扶持政策体系不断健全、规范,扶持工作步入改革完善阶段。“471号令”特别增加了后期扶持一章,规定相关部门必须编制水库移民后期扶持规划,明确了后期扶持的范围、期限、措施及目标,准确界定了现状人口和原状人口,统一了扶持期限、提高了扶持标准,并加大项目扶持的力度,使水库移民有了相对可靠稳定的生活保障,在搬迁后依然可以继续享受国家的帮扶,逐步改善自身的生计水平。

中央和地方各级政府以上述两个关键政策法规为依据,制定了一系列水库移民后期扶持配套政策,涉及到后期扶持的人口管理、资金管理、规划管理、监督管理、保障措施等多个方面,政策的匹配性、有效性和兼容性明显增强,在维护库区及移民安置区的社会稳定、促进其经济发展、提高水库移民生产生活水平等方面发挥了积极作用。在国家扶贫开发的背景下,外部扶贫项目精准对接处于贫困状态的农村和农民的重要性是不言而喻的,但是这一原则并不完全适用于水库移民社区,贫困程度对于水库移民社区能否获得后期扶持项目的影 响并不明显。换言之,已有水库移民后期扶持政策并没有明确限定贫困程度是水库移民社区获取后期扶持项目的前提条件。虽然在“17号文”出台前,水库移民的生产生

活条件普遍较差、相当多的水库移民仍处于贫困之中,但这一政策只是将后期扶持范围界定为大中型水库的农村移民,凡是符合上述政策要求的水库移民及水库移民社区,均有享受国家后期扶持政策的资格,获得项目扶持更多地是其“应然权利”,并未强调贫困移民及贫困社区可优先获取外部项目扶持。

在农村社区扶贫过程中普遍存在的贫困人口识别复杂性问题^[2-3]在水库移民社区表现得尤为突出。一方面,由于水库移民在搬迁安置过程中普遍遭受损失,故而在水库移民群体内以国家贫困线为标准识别贫困人口,不仅需要考虑到补偿额度、受损额度与当前收入的正负抵消,还有可能强化利益受损移民的“不公平”“不合理”心理;另一方面,社区集体文化也会影响并塑造水库移民群体文化,“不患寡而患不均”的乡土逻辑在一定程度上导致水库移民之间的贫困“攀比”,进而使扶贫项目较难实现精准“到村到户”。因此,与一般农村社区的扶贫项目相比,水库移民社区的外部扶持项目具有一定特殊性。一般农村社区的扶贫项目以贫困人口为核心受众,旨在借助项目干预增强贫困人口的发展能力,进而实现贫困人口的脱贫致富;而水库移民社区的外部扶持项目更多地面向全体水库移民,基本目标则是为了解决水库移民生产生活中普遍存在的问题,改善水库移民社区的基础设施条件。简而言之,一般农村社区的扶贫项目凸显对贫困群体的倾斜照顾,而水库移民本身就具有特殊性,故针对水库移民社区发展的外部扶持项目更强调“一视同仁”,在中央及地方各级政府层面都没有制定专门针对贫困移民的“特惠”政策,致使水库移民后期扶持项目在受众定位上存在政策文本与政策执行之间的实践张力。

(二)贫困移民参与项目博弈能力有限

尽管现金直补和项目扶持是水库移民后期扶持的两种制度化途径,但目前发展趋势更加强调以项目扶持的形式集中解决水库移民普遍面临的生产生活问题。作为近年来新兴的国家治理形式,项目制普遍以“简约治理”为实践导向,采取垂直扁平的管

^①后经3次修订,现行的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》是根据国务院令 第679号作出的修改,自2017年6月1日起施行。

理模式,依靠形式理性的设计和程序技术的控制,克服中间环节对项目执行效果的扰动,勾连并重塑国家与市场、中央政府与地方政府之间的关系模式^[4-5],有效破解普遍存在的“政府—市场”双重失灵的基层治理怪圈,确保项目绩效得到最大程度的发挥,进而实现推动地方经济发展和完善地方公共基础设施建设布局的综合发展目标^[6]。总体来看,目前水库移民后期扶持项目在具体实施过程中采取的是“中央统筹、省分管县、县直管移民”的三级管理体制,中央政府和省级政府在水库移民后期扶持项目执行过程中扮演着“委托方”的角色,在下放后期扶持项目资金的同时,也将项目审批权、资金管理权一并下移;地市级政府、县级政府是水库移民后期扶持项目的“承包方”,名义上遵照委托方出台的正式规章制度审批并管理后期扶持项目,但在实际运作过程中,承包方在避免刚性违背上级意图的前提下,实践中已然形成了一套相对灵活变通的技术化应对逻辑;乡镇政府和村委会作为后期扶持项目的“代理方”,结合多数水库移民的实际需求,向上申报后期扶持项目,并在获得批准且资金到位后直接负责项目的具体建设^[7]。

项目的具体落实在垂直管理的语境下需要经过多方博弈,即委托方与承包方的博弈、承包方和代理方的博弈、代理方和水库移民的博弈。各方参与主体的博弈策略选择既受博弈目标设置的影响,又取决于其自身地位及相应的资源信息。具体而言,中央政府和省级政府作为后期扶持项目的委托方,其核心目标在于如何提高后期扶持项目资金的使用效率,同时确保后期扶持政策在基层政府得到精准执行。然而,委托方的目标设定往往在执行中陷入实践悖论。一方面,提高后期扶持资金使用效率的关键前提是调动并激发地方政府的积极性和主动性,这就必然要求委托方给基层政府一定的政策激励(包括有形的物质激励和无形的权力支配);另一方面,后期扶持项目控制权的转移下放使得委托方失去了制衡监督基层政府行为的有力工具,很难保证政策执行末端不走样、不变形。地市级政府进一步将后期扶持项目的控制权下移至县级政府,而县级政府在长期实践过程中形成了两种“惯常”应对策略:一是在“稳定压倒一切”的问责机制下,并非完全

遵照绩效最优的政策目标管理使用后期扶持项目资金,更多地是以“稳定即政绩”为资金配置的首要原则,将后期扶持资金在辖区内各水库移民社区之间平均分配;二是出于树立典型的目的,优先考虑条件相对成熟的水库移民社区,并将后期扶持项目资源集中性地输入,后期扶持项目分配中的“马太效应”日渐加剧。承包方不论采取平均分配策略还是树立典型策略,形式上堪称完美的数据材料均能够使其顺利地通过委托方的监督检查。

在后期扶持项目层层分包的垂直链条中,本应由作为委托方的中央政府和省级政府主导项目全部运作过程,但因资金规模大、项目多,委托方给予作为承包方的地市级政府和县级政府以相当的自由裁量权,承包方成为实际的委托方和诸种控制权的实质主导者。同样,作为代理方的乡镇政府或水库移民社区,因为最接近水库移民,最了解社区的实际情况,水库移民委托其向承包方申报项目。作为实际委托方的承包方因较信任代理方,将其选为社区项目的承接人,负责社区项目资源的具体分配落实。社区干部与水库移民之间亦是一种“委托—代理”关系,按照政策要求,社区干部作为水库移民的代理人,需要从水库移民的利益出发,帮助他们申请后期扶持项目。然而,水库移民与社区干部之间的地位不对等及信息不对称,使得申报项目往往优先满足的是社区精英的利益需求,水库移民(特别是贫困移民)较难在项目博弈中充分表达利益诉求,项目扶持在局部地区的精英俘获程度明显加深。由于贫困移民在社区中处于更为弱势的地位,他们即使知道社区干部在项目实施中可能存在种种“不轨”行为,但受自身能力限制,往往会选择容忍社区干部的行为。因此,无论是贫困移民主观上的意愿还是社区干部客观上的忽视,都使得贫困移民难以参与与各利益相关主体之间的博弈。

三、项目资源落实的现实偏差

格兰诺维特的“嵌入性”理论指出,经济、政治等行动都嵌入于社会关系中。换言之,个体在社会中都不是孤立存在的,个体的存在是各种“关系”共同作用的结果,个体通过与其他个体发生作用而得到发展^[8]。对于水库移民来说,社区从外部获得的项

目资源是其重要的发展助力,在项目精准化供给存在偏差的背景下,水库移民只能凭借“关系”将社区获得的项目资源转变为自身发展的机会和途径^[9]。现阶段,落地到水库移民社区的后期扶持项目主要以政府资金项目为主,具体包括基本口粮田及水利设施、基础设施、社会事业以及生产开发等4种类型。其中以基础设施项目和生产开发项目最具代表性,前者按照招投标项目的一般程序,后者多是在与县级政府(移民管理机构或民政部门)接洽备案后,与水库移民社区直接对接,资金交由社区集体使用,两者都严格实行县级报账制度,采用实报实销方式。因社区干部最熟悉本社区水库移民的发展情况,县级移民管理机构为了能够顺利落实项目,多会选择社区干部作为项目承接人,负责社区项目资源的具体分配落实,社区干部逐渐掌握了项目资源的分配控制权。换言之,水库移民与社区干部“关系”的好坏,直接影响到他们在项目落实过程中资源分配的多寡。

(一) 招投标项目:基础设施项目的分配落实

“17号文”明确规定,对农村水库移民实行20年的后期扶持,扶持资金既可以直接发放,也可以用于项目扶持,还可以采用两者结合的形式,重点是要解决水库移民群众生产生活中最突出的问题。搬迁后水库移民社区的生产生活条件普遍低于普通农村社区,而在后期扶持政策实施之初,各地移民管理机构在扶持水库移民社区发展时都遵循“要发展,先修路”的思路,即指导水库移民社区优先申报基础设施类的扶持项目。对于此类项目的落实,主要参照一般工程建设项目,实施严格的招投标程序。当水库移民社区基础设施项目获得立项后,县级移民管理机构会要求社区干部根据相关政策要求,结合社区的实际情况,上报社区对扶持项目的招标要求,继而由县级移民管理机构统一组织招标,确定施工单位。施工单位确定后,社区与施工单位签订承包合同,施工单位在社区干部的协助下确定具体施工方案,当施工方案与社区水库移民利益发生矛盾甚至冲突时,社区干部负责沟通协调。项目完工后,由县级移民管理机构组织三方验收,待验收合格后,将基础设施交由社区集体使用和管理,并拨付后续扶持资金。这一过程中涉及的项目资金,多以工期节点为依据,

由施工方和村集体分步骤、分阶段地凭票报销。以修路为例,分别在完成材料采购垫资、路基施工、绿化亮化施工后,分3次凭票到县级移民管理机构报销。

从程序制度上来看,基础设施项目一般都可做到遵守招投标程序和实报实销的报账制度,但在水库移民社区的具体运作中,社区干部能够依靠自身在项目中的权力,改变项目资源的分配结构。以修路为例,施工单位为保证项目的顺利落实,在规划具体方案时,多会征询社区干部的意见。不少社区干部会以己为中心,优先考虑自己和与自己“关系”较好的水库移民,这在一定程度上造成项目资源分配的不公。20世纪80年代,我国政府逐渐将反贫困战略转变到开发性扶贫上来,由单纯补贴贫困户转变为改善其生产生活条件,其中以工代赈政策就是其中的重要组成部分。对于那些贫困移民家庭或老年群体,社区干部在落实扶持项目的过程中,也会考虑到他们的实际困难,采用以工代赈的方式,让他们参与到项目建设中来,并根据实际劳动情况,给予一定的现金补偿^[10]。但由于资金数量有限,不是所有的贫困移民都能获得以工代赈的机会。很多水库移民提到只有与社区干部搞好“关系”,才更容易获得这样的机会,致使出现水库移民在社区评选中争当贫困户的现象,甚至有些人为了能够被评上贫困移民户,还会到社区干部家送礼或找人“打招呼”。

(二) 非招投标项目:生产开发项目的分配落实

帮助水库移民摆脱贫困,不仅要在改善其生产生活基础设施条件,还必须加大对水库移民生产开发项目的扶持力度,选择合适的生产开发项目,进而促进水库移民脱贫致富。而在确定生产开发扶持项目之前,县级移民管理机构会组织社区干部和水库移民代表进行种植、养殖、畜牧等各类生产开发项目的培训。社区干部在征求广大水库移民群众意见的基础上,结合社区的资源禀赋和发展需求,选择申报适合社区发展的扶持项目。事实上,县域内的水库移民社区之间也存在着一定的竞争关系,县级移民管理机构根据“一村一品”的发展思路,要求水库移民社区尽量做到错位发展,即当两个或多个社区资源禀赋差异不大却同时申报某一扶持项目时,县级移民管理机构会综合考虑各自优势,优先选择更适

合发展这一项目的社区。生产开发项目作为一类耗时较长、投入资金大、内部关系复杂的扶持项目,在此过程中既需要将上级部门的政策要求转变为的一套灵活、可变、适应性强的社区政策,还需要平衡社区内各利益相关主体的权益^[11]。项目分配落实过程一般包括动员水库移民参与、专家指导、组建合作社与发展龙头企业以及经验总结与宣传等4个环节。而其中与水库移民最密切相关的是第一和第三环节,因为前者决定谁能优先获得项目参与权,后者决定谁能最大程度地获得项目收益。

1. 动员水库移民参与方面。不论是从水库移民个人利益还是从水库移民社区集体利益而言,社区干部都需要发动水库移民参与到生产开发项目中来,这样才能确保扶持项目持续地运作下去。在生产开发项目落实初期,水库移民社区中率先参与到项目之中的群体主要有三类:一是社区干部。因为他们最了解项目收益和潜在风险,一般会最先尝试,甚至有时候在分散安置的水库移民社区,很多不是移民身份的社区干部,以要带动水库移民发展生产开发项目为名,率先获取扶持项目资金。二是党员、老干部等社区精英。因其比较熟悉国家后期扶持政策,也会主动参与到项目中。三是与社区干部“关系”较好的水库移民。一方面他们能够最先获得社区项目规划的最新信息,结合外部咨询信息,能够对项目收益有所预判;另一方面凭借与社区干部的“熟人关系”,这类移民能够得到社区干部的信任,社区干部会优先照顾他们的利益。显然,在这一分配过程中,贫困移民往往最后分配到项目的收益,甚至还有一些生产开发项目在落实时,社区干部觉得动员水库移民比较麻烦或者觉得资金有限,便采取一些“便捷”方法。如一些水库移民社区里“要”到农家乐的项目扶持资金,在没有召开水库移民代表大会的情况下就将其在社区干部之间私下“瓜分”,并雇佣社区内的水库移民为其打工,以增加水库移民工资性收入的方式完成上级移民管理机构对扶持项目效益的监测评估。社区干部利用个人职权之便将本应属于水库移民集体的扶持项目据为己有,甚至在雇佣时,也多考虑与自己“关系”较好的水库移民,而不是优先帮扶社区中的贫困移民。

2. 组建合作社与发展龙头企业方面。农民的生

产资源主要从农业中获取,因而农民个体在参与农业生产时往往是一种不完全的投入产出关系^[12]。针对这一问题:一是组建具有分工协作特征的农业合作社,并在运作中以市场为导向,及时根据市场行情调整农业生产;二是走企业化的发展道路,农民不再只是生产者,更是生产资料的拥有者,担负起企业家的管理角色,形成企业化管理的发展模式^[13]。在水库移民社区生产开发项目成功落地后,县级移民管理机构也较为支持合作社化或企业化的发展思路。但在现实中,水库移民专业合作社存在形式化、假合作、空壳化等问题,龙头企业多以追求利润为目的,将企业经营风险转嫁到水库移民的身上,既损害了普通水库移民的利益,又造成了水库移民后期扶持项目资源的巨大浪费^[14]。上述情况进一步说明,水库移民虽然能够凭借“关系”从项目中获得一定的发展机会和途径,但是不同水库移民因关系网络的差异所获得发展的机会和途径也不尽相同。处于关系网络边缘的贫困移民如果只凭借自身“关系”,很难借助政府主导的后期扶持项目真正实现脱贫致富。

(三)项目资源分配中被“忽视”的贫困移民

由于基层政府在项目实际运作过程中采用灵活变通的执行方式,导致后期扶持政策难以被精准执行^[15],使得水库移民社区需要发挥主观能动性以突破已有科层体系和政策制度的束缚,调动社区内部关系网络向外争取项目资源。对于普通水库移民而言,“关系”亦是他们由内获得发展的重要法宝。但是就项目资源在社区内部的具体分配结果而言,贫困移民所获得的机会、途径及收益相对较少。诚然有些水库移民社区已采取一定措施以克服项目资源及收益分配中的不公平问题,但其总体成效仍比较有限。这些问题的存在与各级政府未能针对贫困移民制定“特惠”政策有着一定的内在关联,即因政策设计层面未能对贫困移民作出更为明确的特殊“关照”,使得贫困移民对于大多数水库移民社区而言,仅仅只是水库移民社区治理诸多事项的一部分,甚至在优先顺序上还不如社区集体经济发展显得重要。由于缺少社会资本,贫困移民难以从水库移民社区发展中受益,水库移民贫困问题难以从根本上得到解决。在内外多种因素的交叉影响下,不少水

库移民社区非但不会特别“关照”贫困移民,还会在一定程度上排斥他们,使其在社区内部关系网络中逐渐被边缘化^[16]。

首先,国家层面的制度设计和政策安排是基层社区行动的主导依据,“上面千条线、下面一根针”,面对国家下达的纷繁复杂的诸多任务,基层社区所遵循的原则不外乎两项:一是尽可能地简化任务目标,减少工作量,避免“自己给自己找麻烦”。二是严格按照章办事,优先解决政策明确要求的基本任务,政策未规定的事项不做或者缓做。如在“471号令”和“17号文”实施初期,大量水库移民社区受政策安排的影响,在后期扶持项目运作中弱化了贫困移民的特殊性,转而以普适性的水库移民受益程度为主要行动目标。其次,从水库移民社区整体来看,不仅贫困移民在搬迁安置中权益受损,非贫困移民同样蒙受损失,甚至比贫困移民的受损程度更为突出。在项目资源总体有限的情况下,基层社区很难做到“一碗水端平”,过于照顾贫困移民必然挤占了一部分用于非贫困移民发展的外部资源,从而进一步放大了不公感受在水库移民社区内发酵激化的风险。最后,为追求项目资源的投入产出效率,水库移民社区在计算理性的驱使下,也不愿将有限的资源投入贫困移民脱贫的“无底洞”。水库移民社区在项目资源分配落实中忽视对贫困移民的“关照”的行动逻辑,在一定程度上加重了项目对接贫困移民不精准的程度。

四、发展的幻象:社区发展与移民 脱贫的实践悖论

在水库移民后期扶持政策和精准扶贫政策的双重驱动下,水库移民社区的公共基础设施渐趋完善,水库移民极端贫困、整体贫困的现象明显减少。但是移民贫困问题并未随着水库移民社区经济社会发展条件的改善而得到彻底消除,移民贫困问题在社区欣欣向荣的发展势头中变得更为隐蔽。政府在利用行政力量推动水库移民社区发展和帮助贫困移民脱贫致富时,在投入方向上注重“看得见的”物质基础设施建设,以看得见的开发成效为衡量标准,而对贫困移民的人力资本、文化教育、生产技能培训关注较少^[17]。有一些地方甚至想尽办法寻找“短、平、快”项目,使水库移民精准社区的整体面貌在短时间

内“焕然一新”,贫困移民的收入水平也能一跃超过贫困线。然而,这些看似立竿见影的做法并没有在根本上提高贫困移民的可持续发展能力,使得水库移民精准扶贫只是实现了形式上的合理性,实际造成了水库移民社区蓬勃发展和贫困移民脱贫致富困阻重重并存的实践悖论。

(一)“看得见的”物质基础设施较完善

为提高水库移民的生产生活水平,帮助水库移民脱贫致富,国家先后出台了各种帮扶措施,于1981年、1986年、1996年分别设立库区维护基金、库区建设基金和库区后期扶持基金。这些政策措施的实施,不仅完善了水库移民社区的基础设施,而且对其生产生活条件的改善发挥着重要作用。20世纪80年代,我国开始实施开发性移民方针,采用前期补偿补助和后期扶持相结合的原则,在解决水库移民基本温饱问题的同时,还有效解决了水库移民社区农田水利、交通、供电以及社会事业等方面基础设施薄弱的突出问题。到2006年国家正式实施水库移民后期扶持政策后,水库移民社区基础设施条件进一步完善,项目扶持的重点逐步转向帮助移民脱贫致富的生产开发项目。特别是“十二五”期间,水库移民后期扶持工作成效明显,水库移民收入水平不断提高,水库移民社区呈现出欣欣向荣的景象。这些成绩的取得离不开国家的政策支持和社会力量的帮助,更离不开广大水库移民的参与和付出。但是大量经验案例也表明,水库移民社区在谋发展和去贫困的过程中,许多方面只是表现为形式合理而未达到实质合理,特别是在后期扶持项目运作过程中,政府过于强调“看得见的”物质基础设施建设。

虽然中央政府制定出台的后期扶持政策旨在帮助水库移民改善生产生活条件,逐步实现脱贫致富,但是在逐级的政策传递与执行中,地方政府多从政绩考核的角度出发,选择上级政府能够精确观测的部分优先执行。现阶段,政绩考核已成为我国政府对官员管理和激励的重要手段,政府官员在执政期间,其政绩可分为显性政绩与隐性政绩两种,显性政绩指的是政府官员在执政期间所作出的能够看得见、摸得着的政绩,但是对于很多重大事项,其效益在实际运作中并不能迅速显现出来,而是需要经历循序递进的缓慢过程,这些政绩即为隐性政绩^[18]。为了能够在同级竞争中优先晋升,很多官员会根据

上级政府的考核指标,选择执行较为容易完成和能够较快体现政绩的任务^[19]。当上级政府进行检查和监测评估时,看到水库移民社区的硬件基础设施较为完善,便会对县级移民管理机构的扶持工作予以肯定和表扬,进而使得县级移民管理机构在后续工作中加强对基础设施建设的投入力度。如很多移民干部在谈到水库移民项目规划时都指出,现阶段项目扶持仍然以基础设施建设为主,由于受到市场、技术、资金等多重因素的影响,生产开发项目并没有全面铺开,只是在一些条件较好的水库移民社区进行小范围尝试。

(二)“看不见的”社会基础设施缺乏

一般而言,社会基础设施多指有形或者实体形态的基础设施,而对于无形的或非实体形态的基础设施,迄今都未受到足够的重视^[20]。迈克尔·塞尼指出搬迁安置往往导致水库移民的原有生计模式被动发生改变,甚至造成生产体系被破坏,而国家在对水库移民搬迁安置进行补偿时,只重视实物补偿,很少考虑那些无法计算的非实物补偿。大量案例表明,水库移民搬迁后,在自然资源利用、养殖空间、社会关系网络、文化风俗等诸多方面遭受无形损失,对水库移民在安置地的生产生活恢复产生很多不利影响,使得水库移民的物质资本积累能力、人力资本积累能力、社会资本积累能力以及自我发展能力受损,水库移民陷入贫困的风险大大增加^[21]。政府本应加强对这些“看不见的”社会基础设施的扶助,却因为上级政府对这些扶持项目的效益产出难以精确观测,导致县级移民管理机构忽视了对水库移民人力资本开发和生产技能培训等方面的投入。

除了忽视人力资本开发、生产技能培训等方面外,由于贫困移民普遍存在文化水平不高、缺乏劳动技能、发展能力不足等问题,虽然政府陆续出台并不断完善对水库移民的扶持政策和措施,致力于缓解和消除水库移民的贫困状况,但是现有重视精准观测项目绩效的扶助逻辑,使得很多政策措施在具体落实中不但没有起到扶助效果,反而导致部分贫困移民越扶越贫。如很多地方将向贫困移民提供扶贫羊、扶贫鸡等作为一项重要的扶贫举措,期望借此提升贫困移民的自我发展能力,实现由“输血”到“造血”的扶贫转变。然而,也有不少地方对这一举措生搬硬套,在一些不适合搞养殖的地方盲目推广,结果

出现贫困移民宰羊吃鸡的尴尬境况。再如一些因病、因残致贫的贫困移民家庭本希望借助有稳定收入的就业岗位来实现脱贫致富,然而有些地方为了尽快完成脱贫任务,通过开展医疗救助、给其评低保户以及提供临时性工作岗位等方式,期望在短期内提高贫困移民家庭的收入水平,使其年人均收入超过国家规定的贫困线水平,进而实现贫困移民的脱贫。事实上,这种没有提升贫困移民发展能力的脱贫无异于缘木求鱼,很容易让他们因过度依赖政府扶助而再次返贫。由此可见,因“看不见的”社会基础设施的缺乏,水库移民很难从根本上实现“拔穷根、摘穷帽”,而解决不了贫困移民的发展问题,社区的发展也就失去了其实际意义。

(三)陷入“贫困泥沼”的贫困水库移民

贫困不仅是物质生活困难,温饱问题得不到解决,或是个人或家庭的收入水平满足不了基本生存需要;而是在物质匮乏的基础上,同时存在精神上的贫困,物质贫困只是一种表现形式,精神贫困才是贫困的本质^[22]。现阶段,各级政府重视物质基础设施、轻视社会基础设施的扶持方式,在实践中很难使贫困移民真正实现脱贫致富,脱贫再返贫的现象比比皆是。而且现实中还有很多水库移民干部为了实现脱贫而脱贫,在贫困移民的收入数字上大做文章,靠改变贫困移民的收入数据完成“脱贫”,甚至有些水库移民干部代替贫困移民做主,采用“拔苗助长”的方式,在扶贫中出现“干部给的移民不要”“移民要的干部没给”的窘境。

因此,水库移民的贫困不能简单地理解为物质供给的不足。水库移民贫困的症结在于其权利贫困,具体表现为水库移民难以获得发展所需的信息、知识的渠道和社会权利的机会。目前,国家尚未制定相关法律制度来保障水库移民的权利,仅是在“471号令”中做了一些水库移民权利保障的笼统表述。这显然无法从根本上保障水库移民的权利,特别是对水库移民的救济权利重视不够,水库移民在就业、教育、社会保障等方面的权利得不到充分保障,加之水库移民在搬迁后的人力资本质量相对较差,使得水库移民不能享受公正平等的待遇。而“原标准、原规模、原功能”的“三原”标准的补偿方式已经与社会发展实际相脱离,这种牺牲水库移民发展权的原则显然难以维持水库移民的长远生活^[23]。随着工业化和城镇化的发展,

大量水库移民精英外出务工,水库移民社区“空心化”问题日趋严重,留在社区的主要是老人和妇女儿童,在缺少水库移民精英引领的情形下,他们很难形成集体行动,甚至还会出现错误的决策判断,进而导致他们不能利用各种生计资本脱贫致富^[24]。

贫困人口容易形成一种依赖性的生活方式和特定的思维模式,进而滋生出特定的“贫困文化”心理。贫困文化源自于文化贫困,贫困移民的文化贫困也是水库移民陷入贫困的主要根源之一。对于长期生活在贫困之中的贫困移民,其生活方式、思维模式以及价值取向已内化成与普通社会大众不一样的价值观念,进而导致贫困移民对贫困进行自我适应与维护。受传统观念与习俗的制约,贫困移民原有的生活习俗、生产经验等非正式制度约束必然与迁入地相适应的生产生活模式相脱节,有可能出现移民迁入地经济与社会重构失衡现象^[25]。有不少水库移民认为自己为国家和社会的发展作出了重大贡献,抱有浓厚的“特殊公民”意识,从而对国家产生较强的依赖心理,认为资金补偿、政策支持以及项目扶持等措施是国家应尽的义务,“等、靠、要”思想严重,经常吃低保,靠救济生活,贫困移民长期形成的思维定势难以改变,走入了“越给志越短,越给人越懒”的恶性循环。

五、结论与讨论

在水库移民后期扶持等一系列优惠政策的助推下,水库移民社区的确得到了前所未有的快速发展,其中各类扶持性发展项目发挥了关键作用,成为水库移民恢复生计和水库移民社区综合发展的有效支撑。但随着国家逐渐重视并强调公共事务处理中的精准化要求,水库移民后期扶持项目精准化供给的现实偏差逐渐浮现:一方面,既有政策框架缺乏针对贫困移民的“特惠”政策;另一方面,贫困移民在项目扶持实践中的参与程度有限,致使项目与水库移民社区及贫困移民无法实现精准对接。为此,水库移民更多只能凭借“关系”将社区获得的项目资源转变为自身发展的机会和途径。社区干部既是连接社区与政府、市场的纽带桥梁,也是扶持项目资源的具体分配落实者,水库移民与社区干部“关系”的好坏,直接影响到他们在社区项目落实过程中资源分配的多寡。受外部政策导向的影响,水库移民社区在分配

项目资源时也不会刻意“关照”贫困移民,甚至有时基于项目资源分配“公平”和项目扶持投入产出效率,社区还会在一定程度上排斥贫困移民,使得其在社会关系网络中被边缘化。由此,当前的水库移民后期扶持项目规划及其实施过于强调“看得见的”物质基础设施建设,而忽视了“看不见的”社会基础设施投入,导致贫困移民往往陷入难以脱贫的“泥沼”,从而进一步加重社区发展的失衡状态。

归根结底,现有的水库移民社区发展和精准扶贫,过于注重硬件基础设施建设和过分强调到户、到人,却忽视了从整体性角度统筹考虑项目落地与水库移民社区发展、贫困移民精准脱贫之间的衔接问题,致使贫困移民与乡土关系“脱嵌”。此外,政府在进行项目资源供给时,缺乏对贫困移民的关照,致使项目资源供给与贫困移民需求难以有效匹配。然而,当前精准化已然成为政府治理各项公共事务的核心原则,切实纠正项目扶持政策的执行偏差、有效解决项目入村入户的“最后一公里”问题也逐渐成为水库移民社区项目扶持实践迫切需要解决的关键事项,而“精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核”的精准扶贫思路对于解决上述问题有着一定的借鉴意义。因此,政策制定者需要及时根据实际变化,调整政策导向、细化政策安排,并以切实可行的措施保障各类发展性资源逐步向贫困移民倾斜投入;针对政策执行存在的偏差问题,各级政府及其职能部门则需要切实转变工作作风,压缩、控制地方变通执行的空间,完善政策效益的监督考核体系,以水库移民社区及贫困移民的真实需求为资源分配落实的首要原则;针对水库移民社区在项目落地过程中存在的公众参与不足、资源分配不公等问题,各级政府特别是与水库移民社区密切联系的县级移民管理机构更需要为其制定精准化的帮扶计划,做到以社区、以户为单位实施帮扶措施。

参考文献:

- [1] 贾俊雪,秦聪,刘勇政.“自上而下”与“自下而上”融合的政策设计——基于农村发展扶贫项目的经验分析[J].中国社会科学,2017(9):68-89.
- [2] 朱梦冰,李实.精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析[J].中国社会科学,2017(9):90-112.
- [3] 李博,左停.谁是贫困户?——精准扶贫中精准识别的

- 国家逻辑与乡土困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017(4):1-7.
- [4] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5):113-130.
- [5] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J]. 社会, 2012(1):1-37.
- [6] 尹利民. 也论项目制的运作与效果——兼与黄宗智等先生商榷[J]. 开放时代, 2015(2):143-156.
- [7] 孙良顺, 王理平. 项目制下各利益主体博弈及其解释——以水库移民后期扶持项目为分析对象[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2015(6):55-59.
- [8] 孙立平. “关系”、社会关系与社会结构[J]. 社会学研究, 1996(5):20-30.
- [9] 孙良顺. 水库移民社区后期扶持项目争取中的“关系”策略应用[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2018(6):116-123.
- [10] 斯丽娟. 以工代赈在农村扶贫开发中的效益——基于甘肃省以工代赈政策实施的调查[J]. 甘肃社会科学, 2011(3):237-239.
- [11] 贺雪峰. 新乡土中国[M]. 北京:北京大学出版社, 2013:84-86.
- [12] 曹东勃. 小农经济改造与中国农村改革[J]. 财经问题研究, 2009(1):116-122.
- [13] 西奥多·w. 舒尔茨. 改造传统农业[M]. 梁小民, 译, 北京:商务印书馆, 2006.
- [14] 王文龙. 中国农业经营主体培育政策反思及其调整建议[J]. 经济学家, 2017(1):55-61.
- [15] 孙良顺. 水库移民后期扶持项目运作中的政策执行失准[J]. 湖湘论坛, 2018(6):123-132.
- [16] 孙良顺. 水库移民贫困人口主体性缺失及其重塑[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2018(2):124-130.
- [17] 孙良顺. “内”“外”联动:水库移民社区发展与移民脱贫的实现路径[J]. 求索, 2018(5):71-78.
- [18] 姚军. 论我国领导干部政绩考核制度的完善[D]. 长春:吉林大学, 2006:3-4.
- [19] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7):36-50.
- [20] 赖金良. 作为社会基础设施的民生保障体系建设[J]. 浙江社会科学, 2012(5):65-72.
- [21] 李一格. 少数民族地区水库移民安置政策执行偏差及对策——以 BG 水库工程为例[J]. 常州大学学报(社会科学版), 2017(3):78-84.
- [22] 朱卫华. 移民集中安置区移民贫困的研究——对全国最大移民集中安置镇柴湖镇的调查[D]. 武汉:华中农业大学, 2007:11-12.
- [23] 胡大伟. “权利贫困”及其纾解——水库移民利益补偿的困境与出路[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2012(2):114-118.
- [24] 罗永仕. 社会结构范式下库区移民生计资本的耗损及其应对[J]. 学术论坛, 2016(4):87-90.
- [25] 王龙, 王敏. 非正式制度视角的宁夏生态移民发展研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2010(3):170-174.

Project Supply Deviation, Community Development Illusion and Poverty Alleviation of Reservoir Resettlement

SUN Liangshun

(School of Finance and Public Management, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui 233030, China)

Abstract: The follow-up support project of reservoir resettlement has become an effective measure for the development of communities and the poverty alleviation. However, there will be greater deviation in the project supply under the view of targeted poverty alleviation, it reflects in the lack of “ex-gratia” arrangement for poor resettlement, and also shows the insufficient participation in project implementation, which is difficult to achieve targeted poverty alleviation between follow-up support project and reservoir resettlement and the poor. Reservoir resettlement is more likely to rely on “relationships” to obtain development opportunities and resources. The quality of relationship with community cadres directly affects the amount of resources they allocate in project implementation; and because of the lack of “special care” for poor resettlement, resulting in the “marginalized” dilemma in the allocation of project resources. Eventually, the follow-up support project over-emphasizes the “visible” physical infrastructure construction, while ignores the “invisible” social infrastructure investment, which makes the communities fall into development illusion, and poverty relief of resettlement people stuck in mud.

Key words: reservoir resettlement; precise poverty alleviation; project supply deviation; poor resettlement

(责任编辑:张洁)