

水库移民后期扶持项目供给何以“失准”?^①

——基于基层治理逻辑的讨论

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:作为水库移民后期扶持项目供给的实际控制主体,县级移民管理机构的目标偏好和策略选择在一定程度上遮掩、替代或异化了水库移民社区的真正需求,项目供需失衡问题日渐凸显。其根源在于,嵌入于科层制的基层治理逻辑使得技术化的项目运作过程走向其自身的对立面。具体而言,由行政力量主导的项目供给模式在实践中陷入了程式化的窠臼,为应对考核要求,县级移民管理机构更倾向于将后期扶持资金投向操作方便、易于完成、便于量化的项目任务,又借助“理解”“委托”“激励”等策略工具在上下之间完成“共谋”,加之制度环境对社会力量介入社区发展设置了隐形门槛,导致项目资源整合及多元主体协同的难度不断加深。因此,应当以满足社区真正需求为优先原则,逐步弱化行政力量的过度干预,进而实现项目的精准化供给。

关键词:水库移民;后期扶持项目;供给失准;基层治理

中图分类号:D632.4

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2019)03-0152-07

水库移民为我国水利水电事业的发展做出了巨大贡献,受搬迁安置的影响,水库移民在生计资本、社会关系、福利机遇及文化心理等方面遭受了多重断裂。迈克尔·塞尼指出,搬迁安置使得水库移民的原有生产体系遭受侵蚀,就业机会、优质土地和其他创收性资产相应丧失,所享受的卫生、教育、社会保障等公共服务状况趋于恶化^①。换言之,在搬迁安置这一强大外力因素的干预作用下,水库移民原有的物质资本、人力资本、社会资本遭到贬损^②,因而社区集体的发展资源与机遇对其生计恢复及提高有着重要意义。然而,与一般农村社区相比,水库移民社区的物质基础更为脆弱、生产方式转型更为紧迫、发展目标差异化更为明显、整合动员能力更为欠缺^③,进而导致水库移民社区很难依靠自身能力实现可持续发展的目

标,对外部发展干预力量表现出比较明显的依附性^④,即外部资源的投入规模和效益产出在相当程度上决定了水库移民社区综合发展的质量及水平。为帮助水库移民社区发展并改善水库移民的生产生活条件,国家高度重视水库移民后期扶持工作,并以水库移民社区为载体输入项目资源,进而通过社区发展带动移民增收。在外部项目的扶持下,水库移民社区的公共基础设施渐趋完善,产业结构有所优化,水库移民的人均年收入水平也不断提高。

作为落实乡村振兴、脱贫攻坚、后期扶持等国家政策方针的关键载体,水库移民社区为增进水库移民个体福祉提供了充分的物质保障和发展机会。然而,在当前水库移民后期扶持政策和其他涉农政策的整合帮扶下,尽管绝大多数的水库移

^① 收稿日期:2019-01-25

作者简介:孙良顺(1986—),男,江苏灌云人,博士,安徽财经大学“龙湖学者”特聘教授,主要从事移民社会学研究。

^①(美)迈克尔·塞尼:《移民与发展:世界银行移民政策与经验研究》,水库移民经济研究中心编译,河海大学出版社1996年版,第86页。

^②杨云彦,徐映梅,胡静:《社会变迁、介入型贫困与能力再造——基于南水北调库区移民的研究》,《管理世界》2008年第11期。

^③马德峰:《中国征地外迁移民社区发展困境思考——以大丰市三峡移民安置点为例》,《西北人口》2006年第5期。

^④景军:《社会学视野内的水库移民工程》,《农村经济与社会》1989年第5期。

民社区获得了一定规模的项目资源,但就“项目进社区”的微观运作过程而言,项目的供需失衡问题在全国范围内具有相当的普遍性,即“外部给的”和“社区要的”之间存在某种偏差或矛盾。项目的实际运作样态不仅深刻嵌入于科层式的行政管理体制之中,而且与外部供给主体的目标偏好和策略选择密切相关。就此而言,从基层治理的角度来解释项目供给“失准”有着一定的理论价值和现实意义。作为后期扶持项目的实际管理者,县级移民管理机构的项目供给行为既受当前并不成熟完善的外部资源整合、配置和输入方式的限制,也因条块分割的行政管理体制而加深了政策叠加效益发挥的难度^①,由此项目资源无法精准匹配社区需求,甚至逐渐演变成制约水库移民社区发展的外部因素。因此,在政府公共事务管理日趋精准化的背景下,切实纠正基层治理中的政策执行偏差,实现项目资源的精准供给,逐渐成为水库移民社区后期扶持项目实践迫切需要解决的关键事项。综上所述,本文尝试通过梳理概括实地调研材料,聚焦水库移民社区的项目资源供给过程,阐述县级移民管理机构的政策执行偏差及其内在逻辑,对项目供给“失准”的外部成因进行系统分析,以期对水库移民后期扶持项目的精准化供给提供有益参考。

一 行政主导遮掩社区项目需求

在当前水库移民后期扶持管理体制下,地市级政府和乡镇政府对水库移民后期扶持项目落地实施的影响相对有限,更多的是起到上传下达的传递协调作用,而项目供给的实际控制权更多地掌握在县级政府及其移民管理机构手中。从表面上看,“中央到各省、各省到县区、县区到村社”的三级后期扶持管理体制的设置初衷是为了应对因中间环节过多而可能导致的政策曲解和执行失真风险,但看似简约化的管理体制并未有效消解具体实践中的衔接困境。尤其是在水库移民后期扶持项目资源由县区分解至村社的关键环节,由于县级政府注意力有限,加之乡镇政府对水库移民

后期扶持项目管理的权力责任缺位模糊,县级移民管理机构时常在并不完全掌握水库移民社区具体情况条件下,凭主观印象确定后期扶持资金的分配比例,审批各水库移民社区的后期扶持项目申报规划。大量实地调查发现,不少县级移民管理机构在审批水库移民社区的申报项目时,并不会耐心倾听社区干部及移民代表的真实诉求,甚至有时还会直接绕开社区意见,根据上级下发的资金使用总体性计划,安排全县水库移民后期扶持项目的名额配置以及资金分配。由此直接导致的结果是,水库移民后期扶持项目审批多取决于县移民干部的态度和能力,水库移民社区只是象征性地完成项目申报程序。

由此可见,过于强调县级移民管理机构作为后期扶持的天然责任主体,在现实中往往放大了其曲解政策意图的风险,将后期扶持项目供给变成“一言堂”“自留地”,关系到项目筛选审批、资金拨付、监督考核的多项权力悬浮于社区之上。换言之,尽管水库移民社区可以自主申报各类后期扶持项目,但具体哪个项目能够获得审批资助的决定权并不在社区,这导致外部扶持项目与移民社区的内在发展需求之间匹配不佳。很多县移民干部表示:“每年县移民办都会按照上级政策文件制定后扶资金使用计划,其中对资金用途作了明确的类型划分和配比要求,也就是说各移民社区只能够在全县后扶大盘里选择并细化具体申报的项目,很少出现计划外的情况。说白了,水库移民本身就是相对弱势的群体,完全让他们自我管理、自我发展我们也不放心,再说这也是上面的明确规定,我们只不过是按部就班地操作执行罢了。”就此延伸出了外部项目供给的程式化与水库移民社区自主发展之间的矛盾^②。水库移民社区与一般农村社区相比并无本质差异,水库移民依托社区集体同样享有自我管理、自我教育和我服务的先赋权利,然而当外部力量(尤其是政府主导下的行政力量)介入社区发展时,试图剥离社区意愿、强化行政控制成为基层政府简化政策执行要求、控制政策执行成本的常用策略。

^①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》,《求索》2018年第5期。

^②张红阳,朱力:《“权力悬浮”背景下乡村治理无效性的根源——基于华北D村自来水工程建设史的分析》,《学习与实践》2017年第3期。

作为最完整的基层政权,县级政府往往依赖经济发展来争取民众认同的合法性^①,但在欠发达的中西部地区,基层能够稳住经济增长已属不易,这就要求县级政府不断去寻找其他支撑点。响应政策号召、完成政策目标是县级政府能够方便捕捉到的重要着力点,尤其是在精准扶贫的背景下,贫困人口的脱贫成效已成为县级政府及其各职能部门的关键考核指标。为此,县级移民管理机构总是希望水库移民社区按照“科学合理”的后期扶持规划申报项目,早日实现水库移民社区的脱贫解困。然而,现实情况是部分外部项目并未能有效对接水库移民社区的真正需求,反而抑制了社区自治对提高项目绩效的作用发挥,项目制的运作不可避免地走向了“项目捆绑”和“项目撮合”的“非技术化”和“反控制”逻辑^②,脱离地方性智慧和经验的行政主导模式加重了项目进村的混乱程度^③,非紧要的项目得到优先落实、同类项目重复建设等现象时有发生。进一步而言,行政干预与社区自治之间的矛盾问题并不是非此即彼的单向选择问题,即要么政府包揽大小事务,要么水库移民社区放任自由。其解决的关键主要有二:一是行政权力进场与退场时机的选择问题,政府该管的就要管好,管好了就要下放权力,充分信任水库移民社区有能力担负起发展责任;二是行政干预的有效性,政府管理和政府引导是截然不同的一组概念,基层行政权力只有和基层自治力量达成良性平衡^④,才能使外部项目资源的使用效率达到最优化。

二 绩效考核替代社区项目需求

水库移民后期扶持政策在目标设定上是清晰且完整的,即短期内要解决水库移民的温饱问题以及库区和移民安置区基础设施薄弱的突出问题,中长期要改善水库移民生产生活条件,促进水库移民社区的经济发展,使水库移民生活水平逐步达到甚至超过当地农村平均水平。然而,在逐级分解、层层加码的压力型体制下,相对笼统的政

策目标被基层政府细化为年度性的子任务。县级移民管理机构作为后期扶持政策的执行主体,更倾向于将后期扶持资金投向操作方便、易于完成、便于量化的目标任务,将政策综合目标替换为简单任务,以此来应对上级部门的考核要求。总体而言,目标替代在基层实践中主要表现为以下三种形式:

首先,悬置执行难度较大的扶持项目。比如,水库移民社区基础设施的完善程度、生态环境的改善程度是后期扶持政策相对易于观测到的显性指标,而与社区经济发展和水库移民增收密切相关的技能培训、科技培训等软性发展项目则因直接带动效应不显著、收益期相对较长等多种因素制约,现实中很少受到足够关注而沦为后期扶持的“鸡肋”。一方面,虽然很多移民干部能清楚了解培训的意义,但在实践中培训类项目往往浮于形式,即使县级移民管理机构按照上级要求投入了大量资金开展培训,也难以体现培训效果。另一方面,随着工业化和城镇化的发展,水库移民社区中的青壮年劳动力多外出务工,留下来的大都是老人和小孩,很少会有水库移民主动报名参加县级移民机构开设的技能培训班。

其次,追求利益均沾的微型项目。“突出重点、集中利用”固然是后期扶持资金的理想运作模式,然而在“僧多粥少”(即后期扶持资源相对有限而水库移民社区数量众多)的条件约束下,县级移民管理机构在后期扶持项目资源配置过程中很难完全遵循效率优先的原则,即便是个别移民社区申报的后扶项目特别契合其资源禀赋和比较优势,一旦资金预算过于庞大,也不会获得批准立项。因为在县移民干部看来,所有水库移民社区都需要项目,县级移民管理机构在分配时需要做到“一碗水端平”,否则项目资源分配少的社区干部就会“闹”事。此外,“不患寡而患不均”的小农心态在水库移民群体中依然根深蒂固,在稳定压倒一切的刚性维稳态势下,把水库移民群体性上访消灭于萌芽阶段被各级政府视为重中之重。

①于建嵘:《后税费时代:基层权力“悬浮”之忧》,《人民论坛》2010年第1期。

②付伟,焦长权:《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》2015年第2期。

③夏琼:《农民利益追求与农村社会冲突——关于农村部分“进村”项目的思考》,《学术界》2015年第3期。

④张勇:《农村基层权力“悬浮”之本源与解决路径》,《理论视野》2010年第9期。

为此,县级移民管理机构往往为了确保基层稳定目标而被迫放弃高效发展目标,将为数不多的后期扶持资金拆分成惠及每个水库移民社区的零碎资金。县级移民管理机构更多关注的是资金能否顺利发放而非如何更有效率地使用,“求小不求大、求稳不求快”是其常见衡量标准和选择依据^①,即往往资金规模较小、社区之间差异不大、能照顾到多数社区的微型项目更容易获得批准立项,进而在一定程度上拉低了水库移民后期扶持资金的配置效率,也背离了后期扶持政策的初衷。

最后,格外注重形象工程。上级部门的实地检查是评价考核水库移民后期扶持政策实施效果的主要途径之一,但涉及具体的检查内容和评估方式时,目前仍没有建立起相应的完整详细的标准体系。上级部门常常集中半天或是一天时间,以座谈或访谈的形式“走马观花”地询问工程进度、了解项目效益。为应对上级部门的频繁检查,避免承担责罚风险,县级移民管理机构更青睐直接影响到上级检查主观感受的形象工程、面子工程,例如社区内的道路修缮、环境整治、危房改造等项目。表面上看,水库移民社区村容村貌干净整洁、民舍宽敞明亮、移民安居乐业,但水库移民社区的可持续发展能力并未从上述形象工程的建设中得到相应提高。

从理论上讲,水库移民后期扶持政策为水库移民社区发展提供了多元化的路径选择,然而县级移民管理机构面对完成绩效考核和维护基层稳定的多重压力,在执行过程中替代或转换了原定目标,简单易行的目标被过度放大,而复杂未知的任务则被暂缓搁置。可见,县级移民管理机构对后期扶持项目的选择偏好某种程度上收紧了水库移民社区发展的通道。

三 变通共谋异化社区项目需求

作为民生领域的专项政策,水库移民后期扶持政策天然具有某种“一刀切”式的刚性约束,即国家既要考虑到地区差异对政策执行难度的影

响,又要照顾到目标要求对地方执行投入力度的影响。为此,国家多通过设立相对合理的一致性目标,同时赋予地方以一定的灵活调整空间来规避政策执行的碎片化^②,防止政策执行因过于僵化教条而流于形式。事实上,基层政府变通执行政策具有一定的可取之处,变通一词至少应在中性意义上加以理解。然而,在具体操作实践中,县级移民管理机构基于维护自身利益诉求和规避上级问责风险而有意将歪曲性变通、选择性变通视为正确方式^③,通过一套分工明确的“共谋”技术化体系与上下级移民管理机构、相关政府职能部门、水库移民社区之间达成“共识”,联合起来应对政策的精确要求和上级主管部门的监测评估。结合田野调查经验,水库移民后期扶持项目在基层运作中的“共谋”逻辑主要表现为以下三个方面:

一是地市、县两级移民管理机构之间的“理解共谋”。虽然地市级移民管理机构是县级移民管理机构的直管上级,但由于其并不直接参与水库移民后期扶持项目的落实开展,上级拨付的后期扶持项目资金一经过手便交至县里,故而县级移民管理机构的执行效果直接决定了中央和省级移民管理机构对其政策执行的绩效评价。实地调查发现,不少市移民干部对县移民干部的“掺水分”做法表示理解,认为县级移民管理机构工作压力大、任务重,有时候就算知道报上来的后期扶持材料有问题,只要能过得去,也不会刻意去深究。因为一旦把问题摆上台面,市移民干部也需要承担相应责任,只能睁一只眼闭一只眼,得过且过。由此,地市、县两级水库移民管理机构在心照不宣地“互相理解”中完成了“共谋”,市县联合所形成的强大合力使得来自更为上级部门的监管效力大打折扣。

二是县级移民管理机构与乡镇政府的“委托共谋”。在后期扶持人口较多、后期扶持任务较重的水库移民大县,县级移民管理机构单凭内部人手很难顺利完成年度后期扶持任务,客观上需

①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》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2015年第6期。

②贺东航,孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

③庄垂生:《政策变通的理论:概念、问题与分析框架》,《理论探讨》2000年第6期。

要乡镇政府的参与配合。因此,水库移民后期扶持项目的前期调查甄别工作时常以非正式的形式“委托”给乡镇政府,然而由于缺少承接的对口部门和有效的监管措施,县级移民管理机构并不能保证乡镇政府的履责程度及效果。但为了完成各项细致的后期扶持目标,县级移民管理机构无暇顾及乡镇政府的执行绩效,并单向地接受认可乡镇政府对水库移民后期扶持项目前期立项的调查结果。因为在现实中,很多县级移民管理机构后扶科常面临着“事多人少”的难题,在有限的精力范围内,不仅需要做好水库移民社区项目规划工作,而且其业务骨干还时常被借调到县委办、政府办,直接导致后扶科工作人员应接不暇。而乡镇政府也是人少事多,名义上帮助县级移民管理机构协调各项工作,但因缺乏实质性“好处”,项目如何申报还是以社区为主,社区申报什么,乡镇政府就协助上报什么。在这种非正式的“委托-代理”关系下,县级移民管理机构与乡镇政府之间的信息资源并不对称,乡镇政府了解社区情况但不拥有掌管水库移民后期扶持项目资源配置的事权、财权,进而挫伤了乡镇政府深度参与水库移民社区项目扶持的积极性,县级移民管理机构虽有实权,但投入到水库移民后期扶持项目比较核查中的注意力相对有限。由此,县乡之间的“共谋”默契表现为均重视如期完成项目建设,而相对忽视了项目的建设质量及其后期运营管理。

三是县级移民管理机构与水库移民社区的“激励共谋”。与上述两种“共谋”策略稍显不同,县级移民管理机构与水库移民社区之间的“共识”达成更为依赖显性激励,既包括正向奖励,也包括负向惩罚。如前所述,为顺利通过上级考核,县级移民管理机构更倾向于扶持那些易于量化观测的项目,水库移民社区则为了获得项目资金不惜故意迎合县级移民管理机构的偏好,而不是完全立足社区需求进行项目申报,哪些项目容易成功、哪些项目容易被卡已成为各水库移民社区相互共享的规律性“常识”。除此之外,县级移民管理机构在划拨后期扶持项目资金时,常将后期扶持项目资金使用绩效作为重要参考标准,做得好

的社区在下一年度有更大几率获得更多立项和更多资金,做得差的社区则会被削减下一年度的立项机会和资金投入,以示“惩罚”。借助奖惩机制,县级移民管理机构逐步对水库移民社区形成“中心/边缘”的主观划分,^①并以此左右着水库移民后期扶持项目资源的配置比例,水库移民社区干部则为争当“中心”而向县级移民管理机构妥协。二者之间看似目标嵌套、各取所需,但实质上损害的是水库移民社区的发展机遇和水库移民的受益程度。

四 体制壁垒抑制项目资源整合

水库移民社区的恢复与发展是一项长期复杂的系统性工程。在当前新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化快速推进的整体趋势下,水库移民社区的管理和服务功能普遍得到明显增强,但“重搬迁、轻建设”的传统思想在部分地方仍然有所留存。特别是在水库移民社区发展建设过程中的参与主体相对单一,过多地强调政府的主导地位,相应地弱化了金融机构、NGO组织等社会力量在支持水库移民社区发展中所起到的正向促进功能。多元主体协同参与水库移民社区发展的工作机制始终未能得到有效落实,不仅加重了基层政府的执行负担,更使水库移民社区错失诸多发展机会,无形中增加了相对落后的水库移民社区实现赶超发展的难度。

水库移民社区发展的资金需求体量较大,仅依靠国家转移拨付的各类财政性扶持资金难以满足实际需要,因此水库移民社区建设与发展离不开金融机构的参与和支持。然而,实践中普遍存在“金融抑制”与“监管缺位”现象,具体表现为普惠式的金融惠农政策在水库移民社区遭遇落实梗阻,水库移民社区中的金融服务功能明显“缺位”,小额信贷资金对水库移民社区未能形成“逆向流动”,特别是对水库移民社区中弱势群体缺少足够的“包容性”,甚至抬高借贷准入门槛,金融资源分配失衡的情况依然存在。如不少贫困移民因经济条件较差而难以申请到贷款;又如因发

^①朱天义,高莉娟:《选择性治理:精准扶贫中乡镇政权行动逻辑的组织分析》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2017年第1期。

展特色养殖、副业加工等产业项目的风险较大,不少移民因担心发展产业失败需要承担债务而不敢申请银行贷款,导致有效信贷需求和金融供给存在一定偏差^①。一项关于水库移民小额信贷实施状况的调查研究也证实,不少水库移民社区的金融服务供给能力滞后,难以持续为水库移民提供信贷发展资金^②。此外,在金融供给总量有限的情况下,缺乏明确的责任主体对扶持项目进行理性地评估比较,对水库移民项目信贷资金的使用监管和对扶持对象的界定标准也比较模糊随意。

结合水库移民社区发展的国际经验,NGO组织的有效参与对减缓水库移民社区的内外风险、实现社会整合引导、促进社区后续发展发挥着重要作用。但在国内实践中,由于针对NGO组织的正式管理体制相对缺乏弹性,唯有在民政部门注册备案的NGO组织方具备合法性条件,故其组织架构及行动方式具有一定的官方色彩,难以灵活发挥出NGO组织在资源整合、底层引导方面的应有功能,在一定程度上阻断了NGO组织作为联结政府、社会及社区之间桥梁纽带的可能性,对水库移民社区发展的实质性助力作用也较为有限。而且多数水库移民根本就没有听说过NGO组织,因而对由NGO组织资助的项目也多是持怀疑态度^③。

上述事实深刻表明了社会力量介入水库移民社区发展的现实困境。社会力量在国家意志的引导下往往表现为被动型参与,其根本出发点并非纯粹追求水库移民社区的发展,而是借响应政策号召来谋求支撑组织发展的外部性资源,利己性或重于利他性,多元社会主体在行动目的上的差异化张力导致一致性的行动合力较难达成。

五 结论与讨论

在水库移民后期扶持项目制下,以政府行政力量为主导的各类外部扶持项目成为水库移民社区发展和贫困移民减贫的重要依托,项目在运作执行过程中已形成了比较严密的组织结构和相对

完善的管理流程。但就县级移民管理机构的项目执行过程而言,项目资源往往不能精准匹配社区需求。换言之,水库移民社区发展与项目资源长期处于分割的状态,两者之间未能形成有效互动和彼此支撑。究其原因,主要有四个方面:一是县级水库移民管理机构的过多干预,往往放大了其曲解政策意图的风险,将后期扶持项目供给变成“一言堂”“自留地”,导致多项权力悬浮于社区之上,进而遮掩了水库移民社区的项目需求表达。二是县级水库移民管理机构更倾向于将后期扶持资金投向操作方便、易于完成、便于量化的目标任务,将政策综合目标替换为简单任务,具体表现为悬置执行难度较大的扶持项目、追求利益均沾的微型项目以及格外注重形象工程。三是县级移民管理机构时常突破项目扶持政策文本要求,出于满足自身利益诉求和规避问责风险的考虑而选择变通执行,从而形成与地市级移民管理机构之间的“理解共谋”、与乡镇政府的“委托共谋”以及与水库移民社区的“激励共谋”等三种“共谋”逻辑。四是主体单一,在后期扶持项目供给过程中过于强调政府的主导地位,弱化了金融机构、NGO组织等社会力量对水库移民社区发展的正向促进功能,致使在水库移民社区发展建设过程中的参与主体相对单一。

由于县级移民管理机构在项目资源的整合方式、配置方式以及输出方式上仍有不足,项目供需之间的偏差问题较难得到根治,实现水库移民后期扶持项目综合效益的最大化更是难上加难。因此,对于政府而言,需要通过扎实的实地调研,及时了解水库移民社区真正的项目需求,适当弱化行政力量对既有项目资源整合、配置以及输出的干预程度,按照社区实际需求进行项目资源的精准供给。一方面,政策制定及实施应当充分尊重并回应水库移民社区及贫困移民的利益诉求,为其建立需求表达机制,使其能够充分地参与项目资源供给的全部过程;另一方面,政府需要加强移民干部队伍的能力建设,并在充分听取各方意见

①孙良顺:《金融支持水库移民社区发展的难点及对策》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期。

②李莉:《水库移民后期扶持小额贷款研究》,河海大学硕士论文,2006年,第17—18页。

③周如南,景燕春,朱健刚:《灾后重建中的社区营造——地方治理中NGO参与的比较研究》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2017年第3期。

的基础上形成差异化、个性化的项目扶持计划,不断优化完善后期扶持项目的监督考核机制。同时,政府应积极引入并有效整合其他各类社会力量参与到水库移民社区发展实践中来,增扩夯实社区发展的“资源池”。在市场经济体制下,项目运作的各相关主体应尊重市场运作规律、引入市场竞争规则,为水库移民社区和贫困移民选取适

合的扶持项目,既能确保经济效益的稳定产出,又能规避潜在风险。在政府治理各项公共事务日益强调精准化的背景下,水库移民社区发展仍有大量的工作需要完善,面对纷繁复杂的地域、经济以及社会文化差异,如何基于本文的原因探究,探索更为高效、有力、稳定、可持续的实践路径,仍是未来一段时期需要不断研究的课题。

Why the Later-Stage Support Project Supply of Reservoir Resettlement Is “Misalignment” : Discussions Based on Grassroots Governance Logic

SUN Liang-shun

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

Abstract: As the actual control subject of the later-stage support project supply of reservoir resettlement, the target preferences and strategy choices of county migrant administration cover, replace or alienate the real demand of the reservoir resettlement community to a certain extent, and the imbalance of supply and demand of the project becomes apparent. The root lies in that the grassroots governance logic embedded in the bureaucracy makes the technical project operation process to its own opposition. Specifically, the project supply model dominated by administrative force has fallen into the set pattern in practice. In order to deal with the assessment requirement, county migrant administration prefers to invest the later-stage supporting funds in the projects that are easy to operate, easy to complete, and easy to quantify. It also completes the “conspiracy” with the help of strategy tools like “understanding”, “entrustment” and “incentive”. Moreover, the institutional environment sets an invisible threshold for social forces to intervene in community development, which causes the integration of project resources and the coordination of multiple subjects more and more difficult. Therefore, the priority shall be given to the satisfaction of the actual needs of the community, and the excessive intervention of the administrative forces shall be gradually weakened, so as to realize the accurate supply of projects.

Key words: reservoir resettlement; later-stage support project; misalignment of supply; grassroots governance

(责任校对 龙四清)