

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2019.03.023

水库移民社区治理的政策表达及其解构^①

吴上

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 211100)

摘要:长期以来,水库移民社区治理问题处于政策边缘。但通过梳理相关政策文本可发现,政策表达中的水库移民工作思路逐步由“重工程”向着“重移民”渐进转向,在不同阶段突了解决基本温饱、维护社区稳定、推动综合发展的国家意图,并从人力投入、资金供给和政策统筹等方面对水库移民社区的建设、发展及治理提供支撑。导向鲜明、配套完整的政策体系不仅改变了水库移民社区治理事项的顺序排列,而且重塑了政府、市场、社区与移民等多元主体之间的地位关系及其行动逻辑。对此,既需从政策设计一端细致区分水库移民社区的行政功能与社会功能,也需从政策执行一端完善并优化水库移民社区的外部承接能力和内部治理能力。

关键词:水库移民;社区治理;政策表达;演进趋势

中图分类号:D632.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2019)03-0159-09

由于水库移民问题具有历史性、复杂性和特殊性的多重特征,国家始终秉持“特事特办”的原则,围绕水库移民征地补偿、搬迁安置、生产恢复、后期扶持等关键事项逐步构建起了一套专门化的政策体系。但长期以来,水库移民社区治理问题一直处于政策体系的边缘,在诸多政策表述中均未明确提及水库移民社区应当“治理什么”和“如何治理”,多是将其模糊地等同于库区和移民安置区的基础设施建设问题、公共参与及民主协商监督问题等,甚至概而化之地纳入到“长远及可持续发展”的目标语境中。

自党的十八届三中全会以来,推进国家治理体系和治理能力现代化被正式确立为全面深化改革的总目标。^①其中,基层治理体系和治理能力现代化议题逐步凸显,并与当前乡村治理转型深度融合,不仅预示着改革着力点的次第转移,而且赋予农村社区治理研究以新的思路导向。随着新

型城镇化及乡村振兴战略的有序推进,农村利益主体的崛起和利益结构的改变打破了传统治理格局和治理规则,^②因而农村社区治理机制的演进趋势^③及地方经验^{④⑤}逐渐成为研究热点,但聚焦于特殊农村社区的讨论相对较少。因此,本文的研究思路是,在梳理水库移民专项政策及相关适用政策中对于水库移民社区治理的具体表述基础上,概括凝练出水库移民社区治理的政策意涵与演进趋势,并通过解构性解释,反思其在政策设计维度上的可能薄弱环节,进而为相关政策文本的优化调整提供学理支撑。

一 政策目标:中心任务的渐进转向

伴随着新中国成立以来水利水电工程的密集建设,水库移民的规模数量和分布范围迅速扩张。但在此后近四十年的时间里,水库移民搬迁安置

① 收稿日期:2019-01-25

基金项目:江苏省研究生科研与实践创新计划项目(KYCX17_0522);中央高校基本科研业务费(2017B733X14)

作者简介:吴上(1990—),男,山东德州人,博士研究生,主要从事移民社会学研究。

① 王伟光:《努力推进国家治理体系和治理能力现代化》,《求是》2014年第12期。

② 李小红,段雪辉,牛世鹏:《农村土地三权分置与村民自治:冲击与回应》,《延边大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

③ 李增元,王岩:《农村社区协商治理:实践动因及有效运转思路》,《行政论坛》2018年第5期。

④ 李岩,张小劲:《快速城镇化背景下“农转居”社区治理机制与类型比较——基于北京市四类典型社区的案例研究》,《北京行政学院学报》2018年第3期。

⑤ 丛晓峰,杨汇泉:《参与式治理视角下的农村社区建设路径研究》,《山东社会科学》2013年第7期。

实践始终处于“无法可依”的状态,由于中央政府缺少统一部署,地方政府在处理水库移民问题时往往存在一定的不确定性,强有力的政治号召和条线式的行政管控成为其按时完成水库移民搬迁任务的主要手段。这虽然确保了水利水电工程的顺利完工及投产运行,但也直接导致水库移民历史遗留问题长期存在。1986年《国务院办公厅转发水利电力部关于抓紧处理水库移民问题报告的通知》(国办发[1986]56号)的出台,标志着水库移民的工作方针正式调整到开发性移民的路子上来。自此,系统性、有步骤地解决已建、待建及新建水利水电工程移民的搬迁安置及发展工作成为常态。就政策安排而言,尽管有效扭转了过去“重工程、轻移民”的认知误区,却同时又陷入了“重移民个体、轻社区集体”的实践“泥沼”,致使水库移民社区治理仍步履维艰、曲折向前。

(一)由“重工程”到“重移民”

自新中国成立以来至改革开放初期,从农村提取资源的“剪刀差”交换模式也延伸至水库移民管理实践中来。概括而言,这一时期的水库移民工作以服从、服务于工程建设为出发点,水库移民搬迁安置尚无成熟的规范标准,移民社区治理更是鲜有提及。但这也确实延伸出了一系列关系到水库移民社区治理的焦点矛盾,诸如水库移民生产生活条件恶劣,移民返迁、上访等群体性事件频发,社区整体性贫困程度较深,干群关系紧张,等等。

随着由计划经济体制向市场经济体制改革进程的不断推进,城乡二元分割的结构壁垒有所松动,特别是农村家庭联产承包责任制的确立推广,极大地激发出农村生产要素的活力,^①农村经济发展的速度和水平有了明显提高。然而,由于区位条件、资源禀赋、历史负担等方面的局限,水库移民社区与普通农村之间的差距逐渐突显。除此之外,水库移民的人均耕地面积普遍减少,部分水库移民的温饱问题长期没有稳定着落,“吃粮靠返销”“生活靠救济”的被动生计状态广泛存在,^②贫困落后近乎成为了水库移民的固着标签。

由此,水库移民问题开始进入国家视野,并随之促成了一批专项规章制度的出台。1981年,财政部、原电力工业部联合颁布《关于从水电站发

电成本中提取库区维护基金的通知》([81]电财字第56号),规定从发电成本中提取库区维护基金,定向投入到移民生产生活困难补助、水库防护工程维护和库区移民饮水、灌溉及交通设施管护等三类事项。1985年,中央财经领导小组首次提出了“将移民安置与库区建设结合起来”的思路,强调了水库移民工作在工程建设过程中的重要性。作为政策响应,财政部于1985年印发《关于增提库区建设基金的通知》([86]财工字第151号),规定按每度电4厘钱的标准提取库区建设基金,缴入地方国库后统一用于水库移民遗留问题的解决。在1986年出台的《国务院办公厅转发水利电力部〈关于抓紧处理水库移民问题报告〉的通知》(国办发[1986]56号)中,确立了“不算老账、不搞退赔、不重新补偿,而是帮助移民调整产业结构、提升自身发展能力”的基本原则。结合上述政策分析不难看出,国家设立“三金”(即库区维护基金、库区建设基金、库区移民扶助金)的初衷在很大程度上是为了处理1985年之前建成水库所累积下来的历史“旧账”问题,尽管其仍存在资金分配措施不够细化、地区差异情况考虑不周等不足,但至少从这一时期开始,国家已经觉察到过去“重工程、轻移民”理念所导致的沉重后果,有意识地以“创业+扶助”的方式弥补水库移民,这较之以往已经是向前迈出了重要的一步。

(二)由“稳定压倒一切”到“发展才是硬道理”

从政策受益对象的范围来看,国家为解决水库移民遗留问题而出台的一系列政策文件仅瞄准至老水库移民,并不适用于1985年之后新建的水利水电工程所产生的水库移民,进而造成了地方政府在具体执行过程中遭遇诸多困阻。在继承“开发性移民”方针的基础上,1991年《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74号)(以下简称“74号令”)正式颁布实施,首次以行政法规的形式明确了水库移民补偿及安置过程中的政府责任及移民权益,将原有“创业+扶助”的模糊性表述进一步细化拓展为“前期补偿、补助与后期生产扶持相结合”的方式。

74号令明确规定,“按照移民安置规划必须

^①厉以宁:《论城乡二元体制改革》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2008年第2期。

^②张绍山:《水库移民“次生贫困”及其对策初探》,《水利经济》1992年第4期。

搬迁的移民,不得借故拖延搬迁和拒迁。经安置的移民不得擅自返迁”,政策要求与政策效果之间的鲜明反差直接促成了各级政府的关注重点逐步转向水库移民的维稳工作。虽然国家层面未专门针对水库移民维稳工作出台相关政策措施,但地方政府仍将“库区、安置区的稳定”视为水库移民搬迁安置的底线原则,并自发地探索出危情信息预警机制、矛盾纠纷排查调处机制、应急处置机制和责任追究机制等地方性经验。由于水库移民维稳工作特别强调按照“谁主管、谁负责”的原则逐级向下压实管理责任,“稳定压倒一切”被塑造成为上级管控下级的“紧箍咒”,而已经处于“一线位置”的县乡政府则多通过制度外的方式转移压力,将水库移民维稳任务进一步分解下放至村级组织。由此,完成水库移民不返迁、不闹事、不越级上访的刚性维稳任务成为当时库区、安置区社会管理的首要目标。

然而,以“严密封堵”和“大事化小”为主要策略的维稳模式并没有取得预期成效,因贫困引发的移民返迁、维权上访等群体性问题非但没有得到遏止,反而呈现出愈演愈烈的态势^①,在局部地区甚至演化成为了恶性暴力事件。因此,国家寻回“在发展中解决水库移民问题”的思路,重点加强移民安置区的基础设施建设,着力改善水库移民的生产生活条件和环境。在 1992 年《国务院批转国家计委〈关于加强水库移民工作若干意见〉的通知》(国发[1992]20 号)中,国家原则上同意了水库移民生产安置经费的弹性使用方式(即由县市统一安排使用和分解到基层村组使用的两种形式),但要做到“少花钱、多办事”,同时确保生产目标和生产效益的兑现。尽管库区和移民安置区的社会稳定始终是一项被重点关注的问题,但其解决思路和方式在 20 世纪 90 年代的十余年间发生了明显转变,由早些时候的“刚性维稳”逐步过渡到“在发展中消除不稳定隐患因素”的路子上来,而与此同时,水库移民社区所承担的中心任务也逐渐向着“落实基础设施项目建设、提升发展所需的硬件条件水平”倾斜和靠拢。

(三) 由“基础设施建设”到“特色项目扶持”

作为一项国家级的纲领性文件,《中国农村

扶贫开发纲要(2001—2010 年)》所规定的基本原则和规范要求应当是各地、各部门在开展相关贫困治理工作时的根本遵循,然而同一时期水库移民及其贫困问题的特殊性,决定了各级水利部门及移民管理机构的关注重点与一般性扶贫政策之间稍有差异。2002 年颁布的《国务院办公厅转发水利部等部门关于〈加快解决中央直属水库移民遗留问题若干意见〉的通知》(国办发[2002]3 号)中指出要通过“制定切实可行的规划、建立移民集中安置区的社会化服务体系”等措施,使“移民安置区逐步与地方的社会和经济同步发展”,“规划实施要具体到村,扶持项目的受益要落实到户”。随后《财政部关于印发〈库区建设基金征收使用管理办法〉的通知》进一步修订完善了库区建设基金的使用原则和投向领域,要求坚持“适当集中,保证重点,统筹安排,专款专用”的原则,重点用于贫困移民所需的基础设施项目建设、生产项目开发等方面。

2006 年,国务院出台了《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”),并修订颁布了《大中型水利水电工程建设征地补偿与移民安置条例》(国令第 471 号)(以下简称“471 号令”),但“重基础设施建设”的地方操作模式仍然被较为完整地保留下来,造成了县级政府及其移民管理机构特别依赖于库区及移民安置区的基础设施项目建设来消化国家扶持资源。

比较来看,“471 号令”主要在征地补偿标准、移民安置前期工作、移民安置实施、后期扶持和监督管理等方面作出了调整和完善,凸显出国家在完善管理体制、规范管理行为和加强公共服务功能等维度上的积极尝试。其中,关于“应当以村为单位将大中型水利水电工程征收的土地数量、土地种类和实物调查结果、补偿范围、补偿标准和金额以及安置方案等向群众公布”,“土地补偿费和集体财产补偿费的使用方案应当经村民会议或者村民代表会议讨论通过”,“村(居)民委员会应当采取有效措施帮助移民适应当地的生产、生活,及时调处矛盾纠纷”等一系列新规定,则进一步彰显了以移民为本的发展理念,将水库移民所享有的“知情同意”“公共参与”“民主监督”“后期

^①邱中慧:《水库移民问题中的公共政策研究》,《太平洋学报》2008 年第 9 期。

扶持”等方面的权益以制度化的形式固定下来,同时也首次确认了水库移民社区在移民搬迁安置及恢复发展中的具体职责。

而“17号文”在某种意义上是对“471号令”中“后期扶持”一章的细化表述,二者之间在内容上是相互衔接、彼此嵌套的。简单来说,“17号文”的主要政策贡献在于规范了自20世纪80年代中期就开始逐步实施的水库移民扶持工作,将原有零散且适用范围存有较大差异的诸多相关政策统一起来,设立由国家统一筹措的水库移民后期扶持资金,并对扶持方式的选择做出了原则性框定,提出“一个尽量、两个可以”的处理原则,较好地照顾并平衡了地区差异性和地方积极性。在重点扶持领域方面,尽管“17号文”依然强调要“加强基本口粮田及配套水利设施建设,加强交通、供电、通信和社会事业等方面的基础设施建设”,但也考虑到了要对“生态建设、环境保护、就业技能培训、移民能够直接受益的生产开发项目给予支持”。此外,“17号文”重申了“加强移民乡村基层组织建设”的重要作用,要求水库移民社区应当“配合做好移民工作”。

水库移民后期扶持政策实施十余年来,重点由移民社区的硬件设施建设逐步转向软件配套完善。^①20世纪90年代之前,公共基础设施条件简陋、配备匮乏是我国贫困农村发展普遍面临的关键性障碍,水库移民遗留问题处理政策也是以改善贫困人口的生产条件和生活条件为主要目标。因此,库区建设基金多用于移民主要生产生活的配套设施的配套建设。随着水库移民社区基础设施条件的不断完善,其对移民增收和社区发展的促进效益逐步出现边际递减的趋势,主要的后扶内容也随之调整变动,突出了产业发展、技术培训、金融贷款、文化建设等相对软性因素在移民脱贫致富中的作用,后扶资金开始有步骤、递增式地转向上述领域。在生产性开发项目的扶持下,水库移民的生计策略已不再局限于传统家庭式的劳作模式,而是拥有了规模农业、特色农业、复合农业、非农就业等多元选择机会,水库移民的收入渠道不断拓宽,收入水平有所提高。^②

二 政策配套:“人”“财”“法”的多重支撑

如前所述,尽管国家并未出台专门的政策文件来厘清、确定水库移民社区治理的责任分属、关键内容及操作方案等事项,但从针对水库移民搬迁安置及后期扶持而制定的一系列条例、规章、标准等政策文本相关表述中,我们不难辨析出其中暗含的一条国家意图,即解决水库移民基本温饱问题、增加水库移民收入、恢复并改善水库移民生产生活条件和实现库区及移民安置区的经济社会可持续发展是当前诸多政策的共同目标。这一涉及短期、中长期等多个阶段的综合目标可进一步分解为两个部分,一是移民增收致富、摆脱贫困;二是社区协调发展、缩小差距。

换言之,水库移民是政府强力干预下的社会再造,它从一开始就不单单是原有社会的重建,而是适应工业化、城市化、信息化和市场化潮流,并融入了新农村建设、移民市民化等多种发展探索。^③从这个意义上来说,社区兴则移民兴,社区衰则移民衰。为此,国家在2006年之后逐步增强了对水库移民社区的建设、发展及治理的重视程度,先后出台了一系列配套政策,从人力投入、资金供给和政策保障等多个维度给予扶助。

(一) 人力投入: 派驻工作组与设置信息联络员

“上面一根针、下面千条线”,这既是当前中央与地方之间在政策执行及社会治理等诸多维度上的真实写照,也是水库移民社区应对“由上至下”统一部署的各项工作任务时的现实状态。相较于普通农村,水库移民社区负责承担并具体落实的任务事项更为细致繁琐,且敏感程度更为突出。在水库移民完成搬迁任务后,水库移民社区的任务非但未得减轻,反而有所加重。一方面,水库移民社区自身需要尽快完成村级管理组织的恢复和重建,在结构分散、诉求多样的水库移民中间树立起具备一定权威的领导核心,在基层政府和水库移民之间架构起平等沟通协商的桥梁和信息资源传递的纽带。另一方面,水库移民社区还需以服务移民为中心,协助其解决在生产生活恢复

①孙良顺:《水库移民贫困人口主体性缺失及其重塑》,《吉首大学学报(社会科学版)》2018年第2期。

②王沛沛:《后期扶持对水库移民生计资本的影响》,《生态经济》2015年第5期。

③伊庆山,施国庆,严登才:《水利水电工程移民社会管理研究——基于诉求组织化表达的视角》,《西北人口》2013年第1期。

中遇到的各类困难,通过调配、使用国家下拨的扶持资源,逐步完善社区内的水、电、路、医、校等基础设施条件,同时有步骤地帮助水库移民发展相关产业项目,推动水库移民生计结构的转型升级。除此之外,水库移民社区还需逐一对接各条线的政府职能部门,完成人口计生、财务审计、规划报送及实施、基层维稳、民主选举、基层党建、贫困治理、社保征缴等常规工作,以及在某一特定阶段重点推进的专项任务。

可以说,诸多繁杂、细致且敏感的事务性工作给水库移民社区(特别是社区干部)带来了不小的挑战,一方面很多专业性较强的工作任务要求社区干部需具备与之相匹配的能力素质,否则将直接影响到工作的效率和效益;另一方面,人数有限的水库移民社区干部队伍使得其在任务分配时捉襟见肘,相当一部分的水库移民社区实行轮班制或一岗多责制,以此缓解人手不足的窘境,但其效果始终微乎其微,导致国家政策越到基层末梢,失真扭曲、变形走样的风险就越大。为此,从中央到地方,各级政府纷纷加强向下的人力投入,通过委派专员或驻村工作组等多种形式来指导社区开展工作,在实践中提高基层干部的能力素质和业务水平。

早在 2002 年,水利部就制定了《水利部定点扶贫规划(2001—2010 年)》,并选派挂职扶贫干部分赴进驻湖北房县、重庆城口县等 7 个定点县。在为期十年的定点扶贫工作中,虽然由中央选派至地方的挂职干部多停靠在县级政府部门,并未直接进入乡镇、村社等更为微观的基层场域,但其凭借“中央干部”的身份优势和“部委为后盾”的资源优势,客观上推动了定点扶贫县域内的民生水利水电建设,一大批调蓄水库、中小型水电站等重点工程的筹建、审批及动工进入“绿色快速通道”,一方面确实为当地水库移民的脱贫致富提供了基础设施保障,另一方面也起到了某种示范作用,促成了省级、市级政府的相关职能部门效仿中央政府做法,成立驻乡、驻村工作组来协助水库移民社区处理综合性事务。从某种程度上说,驻村工作队已然成为了当前常规治理的重要补充,但其在实践过程中也暴露出了目标偏离、关系紧张等弊端。^①

区别于驻村工作队全面介入水库移民社区的各项事务,近年来各地推行的水库移民信息联络员制度显现出较强的专项性特征,即由县级水库移民管理机构牵头负责,在乡镇、村社两级组织内配备信息联络员,专门负责实时收集、反馈水库移民信访维稳的动态信息,有的地方还在村民小组一级设置信息联络员,构建起全覆盖的信息联动网络,从而在第一时间发现苗头,采取相应措施以控制局势,协助水库移民社区干部安抚上访移民的情绪。客观而言,水库移民信息联络员制度在实践过程中取得了“一举多得”的综合成效:一方面,通过垂直条线式的组织结构安排,使得县级水库移民管理机构将其主要担负的库区及安置区的维稳责任有序向下分解、传递,并能够统筹掌握辖区内关于水库移民稳定方面的整体情况,从而确保了“两区”稳定目标的实现;另一方面,设置在村社或小组的信息联络员多由集体推选产生,经县级水库移民管理机构培训认证后正式上岗,按月或按年获得劳务补贴报酬,有效破除了横亘在分散村社与县级政府之间的对接梗阻,进一步明确了水库移民社区在维护稳定这一基层治理事项上的职责边界与履职方式;此外,借助信息联络员的早期参与介入,水库移民的利益诉求和矛盾焦点也得以准确表达和伸张,在一定程度上缓解了政策执行主体与政策受益对象之间在信息资源上的不对称,遏止了微小矛盾纠纷向恶性群体性事件演化的风险。

(二) 资金供给:扩大投入规模与调整分配比例

从国家维度上来看,作为一项专门性的系统性工程,水库移民后期扶持政策有着多重目标诉求,既是为了帮助移民改善生产生活条件,进而使其脱贫致富,也致力于促进库区和安置区经济、社会及环境的可持续发展。可以说,制度化的水库移民后期扶持强调用发展的手段来解决发展过程中所暴露出的问题,并注重发挥政府的引领统合作用、水库移民社区的自我管理功能和水库移民的自我发展能力等相关主体的比较优势,从而实现外部扶持资源转化为内部发展条件的组合最优化和效益最大化。在具体实践中,国家不断将政策重心下沉到水库移民社区层面,一方面为水库

^①魏程琳,赵晓峰:《常规治理、运动式治理与中国扶贫实践》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2018 年第 5 期。

移民社区的恢复发展提供更为充分的物质保障,另一方面也积极探索使水库移民能够在社区发展中直接受益并分享红利的操作方式。对此,从水库移民后期扶持与社区建设发展相结合的角度而言,国家所采取的方式主要有二:一是稳步扩大中央水库移民扶持基金(即大中型水库移民后期扶持基金)的投入规模,二是对后期扶持基金的使用方式和分配比例进行优化调整。

财政部公布的统计数据显示,在2016至2018三年间,中央水库移民扶持基金^①分配金额连续保持着相对稳定的态势,分别为2016年的251.75亿元、2017年的284.28亿元和2018年的205.90亿元。在刨除直补到人、用于移民生产生活补助的资金之外,分配给地方用以项目扶持的资金“只增未减”,极大地扩充了水库移民社区建设发展的“资源池”,集体经济发展、公共服务供给等一般意义上的社区治理事项也不再停留于“画饼充饥”的理想层面,而是有了实实在在的物质支撑。

自20世纪90年代中期以来,以项目的形式向地方转移支付财政资金逐步成为分税制下中央反哺地方的主要手段,直接影响到甚至重塑了国家、地方和基层的行动模式及其之间的互动关系。^② 尽管项目制已然成为国家实施治理的一种新型结构样态,但在水库移民后期扶持这一特殊领域,项目扶持的操作模式反而经历了相对漫长且曲折的发展过程,国家和地方对水库移民后期扶持项目的态度由早期的谨小慎微逐步变为开放鼓励。如前所述,“17号文”对水库移民后期扶持资金的使用方式作出了“一个尽量、两个可以”的明确规定,尽管“可以实行项目扶持”“还可以采用两者相结合的方式”的政策表述在表面上赋予了地方政府以灵活操作空间,但“后期扶持资金能够直接发放给移民个人的应尽量发放到移民个人”的明文规定实质上将地方的权力空间再度收回,以隐性的国家意图统一了地方差异化的行动可能。

由于国家规定的水库移民后期扶持标准为600元/(人·年),若按季度拨付则为150元/(人·季度),以五口之家的移民家庭户规模计

算,每户每季度获得的后期扶持资金仅有750元,这对于解决水库移民的基本温饱问题可能有所助益,但依托直补到人的后期扶持资金从根本上实现移民家庭生计的转型发展无异于杯水车薪。此外,直补到人的后期扶持资金执行“一竿到底”的专户专款专用给付模式,即便在基层也是由县级财政部门将款项直接打至移民个人的银行账户,完全绕开了乡镇政府及水库移民社区,虽有效规避了直补款项被截留、挪用、延发的人为风险,但也在一定程度上限制了水库移民社区集体性发展资源的积累。

2008年,财政部印发《大中型水库移民后期扶持结余资金使用管理暂行办法》(财企[2008]37号)(以下简称“暂行办法”),规定“按照国家每年核定的农村移民人数和规定的扶持标准,分配各省(区、市,含新疆生产建设兵团)后结余资金采取无偿拨款方式补助地方。结余资金的使用应与现有全国性规划衔接,与其他渠道资金统筹安排,用于库区和移民安置区的项目扶持”,并对结余资金的扶持方向作了细致划分。2012年,财政部对“暂行办法”进行了修订,将原“暂行办法”中专用于解决库区和移民安置区临时性、突发性事件应急处置补助支出的20%预留结余资金明确框定为3亿元,并加大了对与移民生产生活密切相关的其他项目的扶持力度。可分配上年度全国结余资金总额的切割方法保持不变,但对于分配比例进行了调整,其中75%的结余资金用于支持库区和移民安置区基础设施建设和经济社会发展,25%用于解决水库移民突出问题。

借助“暂行办法”的实施及后续修订,项目制在水库移民后期扶持领域中逐步由“后台”走向“前台”,其所扮演的角色愈发关键,发挥的作用愈显重要,并彻底解决了水库移民社区以集体的名义参与到后期扶持政策执行的“合法性”问题。由于项目资金的大量注入,后期扶持项目成了基层场域中多方主体竞相追逐的“香饽饽”,由此形塑甚至重构了水库移民社区与县级移民管理机构之间博弈互动的地位关系及行动资源,也在相当程度上加深了水库移民对其所在社区的倚赖程度。尽管后期扶持项目的运作管理及监督审验等

^①数据来源:财政部中央预决算公开平台。详见 <http://www.mof.gov.cn/zyyjskgpt/zyddfzyz/zfxjjzyz/zyskymfcjj/>

^②折晓叶,陈婴婴:《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》2011年第4期。

各项环节日益向着“标准化”“程式化”的严密技术体系迈进,但对水库移民社区治理格局与治理秩序所产生的影响之大却是意料之外的。一方面,水库移民社区需要由内至外地整合多方力量,并采取相应的“关系”策略使其在项目争取中占据优势;^①另一方面,项目在落地之后也离不开良好的社区治理作为保障,从而确保水库移民可以有效分享项目红利,规避项目的精英俘获风险。

(三)政策统筹:新农村建设、精准扶贫与水库移民社区的深度耦合

由于我国实行以“土地为基础的移民安置”策略,因而绝大部分的水库移民被安置于农村移民安置点。无论采取何种搬迁安置形式,水库移民社区的农村属性并未发生根本性改变,在某种程度上依然延续着传统乡土社会的结构秩序和文化印迹。换言之,水库移民社区既是国家强制干预下的特殊产物,享受国家给予的特殊优惠和倾斜照顾,又具备与一般农村并无二致的权利资格,在政策设计上被一并纳入到各项普适性惠农政策的瞄准方向和受益范围之内。因此,水库移民社区在其建设、发展及治理过程中,并不仅仅受益于专门化的后期扶持政策。近年来国家重点推进的新农村建设战略、精准扶贫战略等一系列制度安排也为水库移民社区提供了强有力的政策保障,与后期扶持政策一道构筑起水库移民社区治理的资源依托^②。

2005年,党的十六届五中全会正式确立了“新农村建设”的战略思路。在这场专项运动中,各级政府部门一方面紧紧抓住“提升村容村貌、优化空间利用、完善基础设施”等硬性物质指标,另一方面也逐步增强了对基层组织建设和乡村治理、乡风民风培育等软性要素的重视程度,制定了一揽子的规划方案,并协调筹集了充分的项目资金来保障上述方案的顺利落地。

在长达十余年的新农村建设进程中,广大水库移民社区虽享有名义上的权利资格,但并不具备同其他村庄竞争项目资源的实际优势。一方面,水库移民社区往往基础差、底子薄,有限的资源投入并不能产出成规模的效益,因此,对于绩效有着明确需求的政府部门而言,与其将资金、资源

投向水库移民社区这一“无底洞”,倒不如在那些基础较好、优势明显的村庄做出“特色”、塑造“亮点”。另一方面,尽管国家一直强调要加强横纵协调,统筹多方力量共同推进库区和移民安置区的重建、恢复及发展,但在具体实践中,各个条块部门之间的界限壁垒以及专项扶持的制度安排无形中涉及水库移民的事务工作异化为移民管理机构“自留地”,反映问题要到移民管理机构,争取项目还是到移民管理机构,因而相应限制并减少了水库移民社区从其他政府部门获取资源的渠道和机会。

为此,国家发改委等14部委联合发布并实施《关于促进库区和移民安置区经济社会发展的通知》(发改农经[2010]2978号),明确要求相关部委“要向库区和移民安置区倾斜,优先安排库区和移民安置区经济社会发展项目,鼓励采取切块或带帽下达等方式安排资金用于库区和移民安置区基础设施建设和发展社会事业”。县级政府在具体执行过程中“要综合考虑当前移民最关心、最直接、最现实的利益问题及库区和移民安置区的经济社会发展问题,将各渠道资金相对集中安排使用,有条件的可实行整村推进”。由此共同促进库区和移民安置区经济社会发展,进而实现与新农村建设的同步。

自2012年起,随着精准扶贫方略的逐步定型,新农村建设的中心任务由综合性向专门化转移,如期完成脱贫攻坚任务成为了新农村建设的重中之重。从制度安排到政府注意力,再到体制内外的各类资源,似乎一切的一切都开始有步骤地向扶贫领域倾斜侧重。据统计,中央财政安排补助地方专项扶贫资金连续8年保持了稳步增加,至2018年已达1060.95亿元。显而易见,精准扶贫已然成为了从中央到地方一以贯之的核心治理事项,由此也使得基层农村参与到扶贫这一兼具政治和民生双重属性的任务中来,扶贫成为了当前农村与政府关联更为紧密、互动更为频繁的领域之一。

对于贫困程度更为深重、脱贫攻坚任务更为严峻的水库移民群体而言,如何落实精准扶贫政策、确保贫困水库移民彻底脱贫不仅是压在各级

^①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》,《南通大学学报(社会科学版)》2018年第6期。

^②左停,金菁,李卓:《中国打赢脱贫攻坚战中反贫困治理体系的创新维度》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期。

移民管理机构头上的硬性考核目标,更是水库移民社区在继搬迁安置、后期扶持、上访维稳之后,直接参与的又一项具体且复杂的关键任务,甚至在某种程度上带来了水库移民社区治理结构和治理秩序的再次变动。从政策要求来看,现阶段精准扶贫与水库移民社区的耦合程度不断加深,既体现在政策瞄准靶向的逐渐细化,水库移民社区作为承接扶贫资源、落实扶贫项目中介载体的重要性不断被凸显放大,也表现为水库移民社区干部在精准扶贫中的隐性权力及操作空间被政策“合法化”,成为了影响精准扶贫成效的关键因素之一。2016年,国家发改委、财政部、水利部等部委印发《关于切实做好水库移民脱贫攻坚工作的指导意见》(发改农经[2016]770号),指出应区分不同情况,通过水库移民避险解困、移民村产业发展、贫困移民实用技能培训、移民美丽家园建设以及将特殊贫困移民纳入其他扶贫政策等具体措施统筹解决移民贫困问题。而各项措施的最终落地推广均离不开水库移民社区的直接参与,甚至在某些具体事项上,水库移民社区及其“代理人”有着更为明显的话语优势和决定权力。

三 余论:水库移民社区治理的政策反思与优化路径

如前所述,尽管水库移民社区治理始终处于制度安排的边缘位置,但归根结底,国家在特定时期、特定任务上针对水库移民而制定出台的一系列政策文件,无一例外地受到水库移民社区治理水平及治理关系的影响。概而言之,正向的社区治理无疑会起到一定的加持增进作用,消弭政策落地的“中梗阻”,使水库移民社区的运作样态更加契合于科层式、技术化的政府行政治理模式,从而促进政策目标及绩效的实现;反之,负向的社区治理则可能会加重政策目标的偏移程度,甚至造成某些非预期的负面后果。与此同时,由于水库移民社区与政府之间的天然联系,使得水库移民社区对嵌入政策及其执行之中的各类主体、资源更为敏感,也更为依赖外部条件。因此,一旦制度环境发生变化或中心任务出现变更,水库移民社

区往往也会在第一时间作出相应调整,对外影响到水库移民社区与其他外部主体的互动关系,对内则影响到社区内部的利益关系与社会关系,进而使社区治理在多重维度上发生改变。

实事求是地讲,对于水库移民社区治理这一综合性命题应当从理想类型与现实条件的角度予以区别对待。在理想化情境之下,水库移民社区治理的中心主体应当是社区本身,即以社区内水库移民民主选举形成的集体组织为领导主体,依法依规处理社区的内外事务,履行社区自我管理、自我教育、自我服务和自我监督的职责内容。换言之,在学理维度上,水库移民社区治理的本质属性与一般社区治理是一脉相承的,即凸显自组织而弱化外部干预,通过组织化和制度化的协商沟通使个体利益和公共利益得到兼顾平衡,从而使社区自主且有序地实现发展与稳定的双重目标。^①

然而,从实践角度来看,国家始终注重对农村基层社会的控制,并通过多种途径完成对农村的统治、管理及治理。随着国家治理能力的逐步增强,农村社区集体组织所担负的社会功能有所减少而行政功能逐渐增多^②,甚至成了“半行政化”的基层社会治理部门。在以条条控制、块块协调为主要特征的行政管理体制下^③,由顶层推动、地方执行的各项公共政策需要在落地过程中不断细化目标设置及措施方案^④,由此方能在中央统一性与地方灵活性之间达成平衡,保障政策绩效的最大化或最优化。而这一科层化的政策执行模式可能导致的风险后果在于,随着参与到政策执行过程中的行政层级和部门机构的不断增扩,地方上的非理性意志或选择偏好等不确定因素更易于掺杂其中,某些地方甚至形成了“取易舍难”“层层加码”“折中妥协”等技术化的策略手段,使得嵌入政策之中的资源在投入方向和使用方式上偏离初始要求,进而导致政策文本于无形中改变了社区治理的原有格局及秩序,并催化了政策落地困境的生成。

可以说,导向鲜明、配套完整的政策体系已然成为了水库移民社区治理的关键影响变量,在某种程度上改变了水库移民社区治理事项的优先排

①陈伟东,李雪萍:《“社区自治”概念的缺陷与修正》,《广东社会科学》2004年第2期。

②邓大才:《复合政治:自然单元与行政单元的治理逻辑——基于“深度中国调查”材料的认识》,《东南学术》2017年第6期。

③高小平,沈荣华:《推进行政管理体制变革:回顾总结与前瞻思路》,《中国行政管理》2006年第1期。

④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。

序,也重塑了基层场域中政府、市场、社区与移民等多元主体之间的地位关系及其行动逻辑。我们既应看到现有政策文本在资源供给、能力培育等方面所取得的明显成效,也需客观审视在政策设计及政策执行环节可能存在的缺憾不足,特别是由此导致水库移民社区在治理维度上的“软硬脱节”“关系反常”“路径依赖”等诸多制度性困境。水库移民社区治理是一项长期且复杂的系统性工程,对此,一个可能合适的完善思路是,既从政策设计一端细致区分水库移民社区治理的行政功能与社会功能,弱化甚至消除“行政统领一切”的包揽式作风,可由社区或移民自主决定、自主实施的

事项要大胆地有序下放,逐步培育水库移民社区的自组织能力;又瞄准政策执行一端的偏差困境^①,完善并优化水库移民社区的外部承接能力和内部治理能力,一方面需要基层政府在实践中打通各类政策之间的区隔,突出重点、兼顾公平,形成统一政策合力,打好政策组合拳,将具体政策目标统一到水库移民社区发展和水库移民受益上来,另一方面社区也需优化干部队伍结构,完善内部治理的监督机制,从而减少并克服社区治理结构及人为因素对政策落地所产生的阻滞影响。

Policy Expression of Reservoir Resettlement Community Governance and Its Deconstruction

WU Shang

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: For a long time, the governance of reservoir resettlement community is on the verge of policy. However, it can be found that through analysis of relevant policy texts, the working idea of reservoir resettlement in the policy expression gradually turns to the “focus on resettlement” from the “focus on engineering”. It highlights the national intentions for providing reservoir resettlement people with basic food and clothing, maintaining community stability, and promoting the comprehensive development. It also provides the support for the construction, development and governance of reservoir resettlement community from the aspects of human investment, fund supply and policy as a whole. The complete policy system with distinct guide can not only change the order of reservoir resettlement community items, but also reshape the position relationship among multiple subjects like the government, market, community, and migrants as well as its action logic. Therefore, the administrative function and social function of reservoir resettlement community shall be carefully distinguished from the perspective of policy design, meanwhile the external acceptance capacity and internal governance capability of reservoir resettlement community shall also be improved and optimized from the perspective of policy implementation.

Key words: reservoir resettlement; community governance; policy expression; developing trend

(责任校对 谢宜辰)

^①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》,《常州大学学报(社会科学版)》2017 年第 3 期。