

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

孙良顺,王理平

(河海大学公共管理学院,江苏南京 211100)

摘要:从制度设计来说,水库移民后期扶持项目有着紧密的组织体制与管理体制,但水库移民后期扶持项目制在实际操作过程中偏离了政策目标,导致移民后期扶持项目资金使用绩效低,甚至出现“跑渗漏”的情况。从委托方—承包方—代理方互动的博弈过程分析水库移民后期扶持项目制,研究发现:委托方(中央政府及省级政府)与承包方(地市级政府及县级政府)之间的博弈、承包方内部各政府部门之间的博弈、承包方(移民管理机构)与代理方(乡镇政府、项目申报人)之间的博弈、代理人(项目申报人)与移民(村民)间的博弈导致水库移民后期扶持项目制度设计与制度执行之间存在差距,使得水库移民后期扶持项目资金使用绩效较差。

关键词:水库移民;后期扶持政策;项目制;制度设计;制度执行;博弈

中图分类号:D632.4

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)06-0055-05

一、研究的背景与问题

1949年以来,我国修建了9.77万余座水库,在防洪、发电、灌溉、供水、生态等方面发挥了巨大效益,有力地促进了国民经济和社会的发展,水库移民为此做出了重大贡献。为了帮助移民改善生产生活条件、实现移民脱贫致富、促进库区和移民安置区经济社会发展,国务院于2006年发布了《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》,意见明确指出:扶持资金尽量直接发放给移民个人,也可以实行项目扶持,用于解决移民村群众生产生活中存在的突出问题。复核移民人数后,水库移民后期扶持资金直接发放到个人账户,后期扶持直接补贴资金容易管理,而项目扶持具有较大的活动空间。项目扶持资金只限定受益范围,不限定用途,项目涉及移民村生产生活的方方面面,如村庄基础设施建设、劳动力技能培训及职业教育、生态建设及环境保护、基本口粮田与农田水利配套设施建设、生产开发等。在一些项目中对资金的管理较困难,如生产开发项目中种植业项目、养殖业项目,由于这些项目可操作空间大,难以做到有效监管,导致在项目实施过

程中容易出现资金“跑漏渗”。

水库移民后期扶持项目有着相关的制度设计和理性化说辞,从组织体制上来说,有严密的组织体系;从理论上来说,有一整套的管理流程。在项目制场景中,从“领导重视”、“组织落实”到“切实措施”、“严格执行”等,正式制度上可谓环环相扣、部署严密。水库移民项目制在管理体制上有明确的政策目标、检查验收标准和严格的程序,似乎能对项目进行严格的管理,但对这些目标进行评估并非易事,在实际运作过程中由于委托方监管成本高昂,承包方或代理方从自身利益出发有可能采取相应对策,将实际控制权掌控在自己手中,导致了向其他形式的转化^[1]。政策的制定往往只是博弈的开始,执行才是真正的难点所在^[2]。笔者试图从水库移民后期扶持项目制下各利益主体博弈视角分析制度设计与制度执行的差距。

二、水库移民后期扶持项目制下各利益主体博弈与解释

项目制涉及国家政策、部门权力、地方政府、不同利益群体和基层社会多层次的参与互动。在水库

收稿日期:2015-10-09

作者简介:孙良顺(1986—),男,江苏灌云人,博士研究生,从事移民社会学研究。

移民后期扶持项目制下,利益主体众多,中央政府、省级政府、地市级政府、县级政府、乡镇政府都参与其中;政府各部门也在水库移民后期扶持项目制下发挥各自作用,与移民后期扶持项目制密切相关的政府部门有移民管理机构、财政局、水利局、发展改革委员会。中央政府在水库移民后期扶持政策中实行24部委联席会议制,联席会议下设办公室,水利部水库移民开发局承担日常工作,中央政府在水库移民后期扶持项目制中主要进行政策供给、核定水库移民人口、拨付资金、监督管理后期扶持项目;省级地方政府(移民管理机构)主要核定地市级水库移民人口、拨付资金、制定项目和资金管理制度;市级政府(移民管理机构)核定县级水库移民人口、审批项目规划(年度计划)、拨付资金、对项目进行监管;县级政府(移民管理机构)核定水库移民人口、编制项目规划、申报年度计划、负责后期扶持项目的实施与监管。各省根据各自情况统一或分市委托第三方机构进行水库移民后期扶持项目监测评估。乡镇政府、村委会(移民点负责人)作为移民(村民)代理人,向县级移民管理机构申报项目。

在水库移民后期扶持项目制下,上级政府(中央政府和省级政府)是“委托方”,中间政府(地市级政府和县级政府)为“承包方”,而基层政府(乡镇政府)或经济实体(移民村或移民点)为“代理方”。委托方在设置移民后期扶持项目的目标后,将库区维护资金、移民后期扶持资金等移民资金和任务一并下放到承包方,并将项目验收权、项目资金拨付权和实施/激励权交给承包方。在移民后期扶持项目制下,承包方有极大的自由裁量权,承包方成为实际的委托方,成为诸种控制权的实质所有者。承包方在项目争取和项目运作中处于关键位置,是项目承上启下的中转站,同时也是项目“再组织”的重要环节点。而代理方最接近移民,最了解移民村的实际情况,移民委托代理方向承包方申报项目^[1]。因此,可以把水库移民后期扶持项目制作为一个委托方—承包方—代理方互动的博弈过程加以分析。由于水库移民项目制下各利益主体的成本收益函数不同,在实际操作过程往往出现问题,如代理人(乡镇政府、项目申报人)向移民管理机构申报项目时,从自己的利益出发申报相关项目,而没有以移民利益为出发点;承包方(移民管理机构)由于人员有限,将项目审批的前期工作和一些具体事宜交给乡镇政府,对项目的实际控制权减弱,可能导致项目实施绩效不高。承包方与代理方从自己的成本收益函数出发,承包方与委托人博弈,承包方与代理方博弈,代理方与移民博弈,最后可能导致水库移民后扶项目

资金使用绩效不高。笔者具体分析委托方、承包方、代理方及移民之间的博弈,通过博弈分析推导出水库移民后扶项目制下正式制度与实际运行过程间存在的明显甚至是巨大的差异。

1. 委托方与承包方之间的博弈

在移民后期扶持项目制下,移民后期扶持项目资金集中在委托方,作为委托方的中央政府和省级政府的资金规模大、项目多,委托方常常面临的一个重要局限是注意力资源不足,无法承受随之而来的检查验收任务负荷。因此,委托方一般只掌握目标设置权,而将水库移民后期扶持项目的实际权力(诸如审批、验收、实施、激励权等)下放给作为承包方的地市级政府和县级政府。然而,获准的水库移民后期扶持项目在地市级政府只须“过手”,便落至县域,项目实施和管理的重头戏,包括对中央、省级移民后期扶持项目资金的争取工作,主要在县级政府(移民管理机构)。县级政府(移民管理机构)在水库移民后期扶持项目运作中处于关键位置,成为项目承上启下的中转站。在移民后期扶持项目制下,县级政府是项目实施和管理的主要负责方,县级移民管理机构负责移民后期扶持项目的具体管理,负责移民专项资金项目的组织实施、检查指导、监督管理和总结验收。移民人数多,移民村(社区)多的县(区、县级市)后期扶持项目多,而县(区、县级市)移民管理机构负责项目侦察、审批的人员少,立项前的调查、勘察一般由发展扶持科及分管发展扶持科的移民管理机构领导负责。一般情况下,发展扶持科有3位工作人员,加上移民管理机构分管发展扶持科的领导,共有4人。在后期扶持项目多的情况下,县级移民管理机构通常委托乡镇政府进行立项前的调查、勘察,导致县级移民管理机构对项目的实际情况不甚了解,县级移民管理机构将精力更多地放在应付上级项目管理的各种数字材料和程序化考核上。在水库移民后期扶持项目的具体实施过程中,县移民管理机构呈现出悖谬的两面:一面是按照移民后期扶持项目管理的各种要求“做材料”,努力做到所做材料与项目规定相吻合,与同一项目中材料的前后数据相吻合;另一面是在具体实施过程中,突破项目制度设置的各种行为日益增多,但项目实施过程中各个主体之间的矛盾冲突,设租、寻租现象以及项目工程质量不达标等问题,被看似完美的“材料”遮蔽了^[3]。虽然委托方将对项目实施情况进行稽查、审计等行政监督及委托第三方机构进行监测评估,但委托方一般不了解移民安置区的实际情况,稽查、审计一般检查项目材料,在承包方项目材料完善的情况下,对项目的稽查、审计一般流于形

式,检查不出问题,导致项目资金使用低效、无效和重复使用并存。

2. 承包方(县级政府各部门)之间的博弈

在项目制下,县(区、县级市)的农业局、水利局、移民管理机构等都有项目,项目资金统一存放在财政局的保险库中。各个部门审核通过后的项目,财政局将资金拨付给各部门。财政局有项目库,能了解各个部门申报项目的情况,财政局综合考虑,如果有重复项目就会剔除,如果是大项目,各个部门都会投入一部分资金。财政局在项目制中对协同各部门项目起到至关重要的作用,掌握各部门的项目资金,掌握项目申报情况。行政系统内部横向组织间,其权属独立性更为明显,因而各组织间在某种程度上存在着一定的竞争性关系。只涉及一个部门的项目较容易实施,当涉及多个部门时则难以协同,沟通、协同成本很高,各部门一般不愿意参与多个部门拼盘的项目,部门间协调很难实现。例如财政局下发的税收优惠政策文件税务局并不认可,各个部门都有自己的文件,不愿配合其他部门,一件事情需要沟通很久,有时需要上级领导协调或靠私交才能解决。在这种情况下,各部门不愿审批通过跨部门的项目,更愿意审批通过自己部门资金就能完成的项目。由于水库移民后期扶持资金十分有限,当移民村(点)需要大项目时,移民管理机构就必须与其他部门联合。尽管水库移民后期扶持资金能与各部门资金配合使用,但后期扶持资金只限定受益对象,不限定资金使用范围,而其他部门资金一般是专项资金,限定资金使用范围,专款专用以避免资金的无序使用,如此一来,专项资金便有可能导致大项目难以进行。水库移民后期扶持项目资金用于移民村(点)的方方面面,对于单个项目来说,后期扶持资金是有限的,以其他部门资金为主,水库移民后期扶持资金配套一部分,有利于大项目的推行。水库移民后期扶持项目需要各个部门的配合,后期扶持项目资金往往与其他部门资金组成拼盘资金,各个部门的资金由财政局统一调控,如在一个大项目中农业局配套30%的资金,水利局配套30%的资金,移民管理机构配套20%的后期扶持资金,加上村民自筹与社会资金,大项目也能顺利进行。但拼盘项目在实施过程中,由于各部门天然强调分工,将造成项目管理主体缺位、责任推诿,使得资金使用绩效低下。

3. 承包方与代理方之间的博弈

作为承包方的地市级和县级政府,移民管理机构是移民后期扶持项目的实际管理者,乡镇政府及项目申报人(一般为村干部或移民点负责人)是移

民后期扶持项目的代理方。项目思维相信唯有依靠形式理性的设计和程序技术的控制,才能有效制约基层治理中普遍存在的灵活、变通和随意的行为,只有让项目单管直下,切除所有不确定的社会因素,才能最终实现项目目标,产生项目绩效^[4]。因此,项目制的制度设计是进行垂直管理,以尽量减少中间环节。在水库移民后期扶持项目制下,省直管县,县直管村,这极大地强化了县级政府及移民管理机构的权威,减少了中间环节,但县级移民管理机构在具体工作中离不开乡镇政府的支持。在项目实施过程中,县级移民管理机构往往需要与乡镇政府博弈以减轻自身的负担,而乡镇政府在水库移民后期扶持项目中也必将加入自己的意志;县级移民管理机构与项目申报人也要进行博弈,如在项目申报时,县级移民管理机构强调要召开村民大会以充分尊重移民的意见,但在实际操作过程中,村民代表大会往往是形式,项目申报人可能从自身利益出发申报相关项目。

(1) 县级移民管理机构与乡镇政府之间的博弈

在水库移民后期扶持项目制下,县级政府及移民管理机构掌握了从申请到实施的整个过程,乡镇政府处于辅助建议的角色。无论是资金管理还是工程招标、监督,由于均由县级政府及其相应部门负责,乡镇政府并没有话语权,这就给予了乡镇政府消极应对的理由^[5]。然而,县级移民管理机构相对于乡镇而言,并不熟悉基层实际。由于乡镇政府直面乡村社会,更熟悉本辖区内的村庄事务,也更有能力调动各种资源处理因项目建设而产生的纠纷与冲突。在项目建设过程中,乡镇并不能被绕开,也无法绕开。乡镇政府需承担大量的项目实施过程的具体事务,协调项目进入乡村社会后需要解决各种复杂的利益纠纷。县级移民管理机构与乡镇的关系调处中,为克服乡镇配合不足难题,县级移民管理机构不得不通过各种策略,赋予乡镇一定的权力空间和激励条件,在项目运作中越来越多地结合乡镇的意志^[6]。乡镇政府是与移民村(点)最接近的基层政府,了解移民村(点)的详细信息,在县级移民管理机构人员不多,而水库移民后期扶持项目多的情况下,县级移民管理机构委托乡镇政府审核项目、处理项目中的一些事务,乡镇政府在移民后期扶持项目中便有了实际权力,乡镇政府在其中加入自己的意志,可能会使水库移民后期扶持项目偏离政策目标。

(2) 县级移民管理机构与项目申报人之间的博弈

1) 立项先后顺序上的博弈。县级移民管理机构希望可以统筹使用资金,项目资金在不同年度上实现村与村之间调配。当一个移民村需要的资金量

较大,而另外的移民村当年没有大项目时,可以把资金先用于有大项目的村,下一年度再把资金用于其他村,这样,能实现资金的最优配置效率。然而,一般情况下各移民村都希望本村的项目能够尽快实施,因为项目的推展不仅政策性强,也与部门或地方政府的行政周期有着密切联系,在未来使用资金的不确定性大,诸如移民主管部门的领导调换了,政策之间难以进行有效衔接,那么本村利益将受损,因而移民管理机构想要实现后期扶持资金的最优配置可能难以实现。为此,移民管理机构只有协调好移民村庄之间的关系,才能减少移民村对项目分配年度不公平性的感受,村与村之间项目调配才有可能进行。在一般情况下,移民管理机构从公平或维稳角度考虑,不会在年度上调配资金,移民管理机构求小不求大,即注重资金数额少且工程建设相对集中的小项目,水库移民后期扶持资金很难实现最优配置。

2)项目资金上的博弈。县级移民管理机构希望移民村从本村的实际出发,申报能切实实施的项目,以使其在向上级部门汇报项目实施效益时有具体的数字,如通过项目的实施为移民新修了多少公里公路或饮水管道等;如果移民村申报的项目难以实施,县级移民管理机构又审批通过了,那么,当上级部门检查时,县级移民管理机构将受到批评或减少下一年度下拨的项目资金,这必然会损害县级移民管理机构的利益,他们难以获得政绩。实际上,移民村干部在项目申报过程中,有一种宁愿多不愿少的思想,他们认为“多报多得,少报少得,不报不得”,本着“不报白不报”的心理尽量做大预算开支,在申报项目时倾向于申报大项目。而移民后期扶持资金是十分有限的,当一个移民村申报一个200万的项目时,县级移民管理机构可能只拨付10万元后期扶持资金,且这10万元是要在项目验收后才拨付的。村庄申报的大项目由于所需资金多,通过村民自筹或吸引社会资金而获得的资金也十分有限,项目便很难保质保量地进行,因而难以通过县级移民管理机构的验收。在县级移民管理机构不拨付资金的情况下,村干部需要自己垫付资金,这便挫伤了村干部申报项目的积极性。大项目没有审批通过的村庄,村干部在下一年度还会继续申报;大项目审批通过但难以验收通过的村庄,村干部在接下来的项目申报中倾向于申报能验收通过的小项目,而不是申报村庄急需的项目。这些情况都不利于项目的合理申报,影响了项目资金的使用效率。

3)项目资金拨付上的博弈。项目申报通过后通常采取的做法是:大项目先拨付一部分资金,小项目先在村里集资,项目验收通过后拨付。县级移民

管理机构在项目验收通过后直接将资金拨付给中标公司,避免村干部贪污,但也不能避免村干部与中标公司暗中操作(如村干部收受回扣,以较高的价格让与其有关系的公司中标)。如果省里稽查,那么县级移民管理机构不承担责任,责任在村。县级移民管理机构将项目资金直接拨付给公司能避嫌,而村干部觉得将项目资金拨付给公司要收取管理费、手续费,县级移民管理部门的拨款经过公司少约1/10,减少了村庄和移民的福利。

4)控制权上的博弈。水库移民后期扶持项目是帮助移民脱贫解困、改善生产生活条件的,移民管理机构的政策目标是使项目申报人申报的项目能切实改善移民生产生活条件,如此,移民管理机构才有政绩。可是移民管理机构不可能充分调查移民的意愿,通常委托村庄项目负责人对本村的项目需求进行调研,但项目申报人可能从自己利益出发,申报对自己或与自己关系好的人有利的项目,移民管理机构的政策目标便难以实现。由于项目申报人的自利主义,移民后期扶持项目偏离了政策目标。另外,在项目申报时,尽管移民管理机构再三强调不考虑村干部换届问题,但有些即将到任的村干部在项目申报中仍然不作为,或是不从村庄利益出发随意申报项目,这种行为就不利于移民村的可持续发展。

4. 代理人(项目申报人)与移民间的博弈

在水库移民后期扶持项目制下,移民(村民)是项目的最终受益人,移民委托村干部向县级移民管理机构申报项目,村干部与移民之间是一种委托代理关系。村干部是以移民利益申报项目还是从自己利益出发申报项目关系到移民能否享受项目带来的好处及受益程度。那些有威望、已经赚了钱,一心想为村民做事的村干部,在进行项目申报时以移民(村民)利益为主,有些村干部则可能申报有利于自己的项目。村干部作为村民的代理人,与政府各部门打交道,由于信息不对称,移民(村民)或许并不知道本村申报了哪些项目。有些村干部在项目实施中与工程实施公司合谋,向中标公司寻租,导致项目资金漏损,而移民对村干部在项目中的所作所为往往“睁一只眼闭一只眼”。一方面,水库移民后期扶持项目受益人数多,项目资金来源于政府资金,而不是移民(村民)个体利益让渡的结果,后期扶持项目资金的使用绩效与移民(村民)个体利益并无直接关系,因而,移民(村民)对水库移民后期扶持项目资金的使用绩效容忍度高。另一方面,在水库移民后期扶持项目实施过程中,移民村(点)可能会在县级移民管理机构的要求下公布项目的一些基本信息,但移民(村民)对项目的具体信息并不了解,不

能对村干部(移民点代表)进行有效监督。最后,村干部的社会资本,直接决定了移民村获得项目指标的数量及项目金额,村干部与上级部门关系好,那么移民村将获得更多项目资金^[7]。因此,移民(村民)虽然清楚村干部在项目实施中可能的种种“不轨”行为,但移民(村民)会继续容忍村干部的这些行为。在项目基层运作中,建立在个体能力上的村干部实现了自身地位的稳固^[6]。移民(村民)没有动力或不能对村干部进行有效监督,导致水库移民后期扶持项目资金使用绩效低。

三、结 语

水库移民后期扶持项目制下,中央政府与省级政府掌握资金,地市级政府收集本辖区内县级政府申报的项目并上交省级政府,县级政府在行政职权上受地市级政府领导,但在移民后期扶持项目中是实际的掌控者,乡镇政府负责协调各移民村(点),但在项目申报、验收等环节中没有实权,实质上是中央统一领导、省直管县、县直管移民村(点)。从制度设计来说,水库移民后期扶持项目制为项目申报和管理提供了一整套的标准化和技术化的操作程序,便于实现垂直的专业化管理和控制^[8]。水库移民后期扶持项目制有紧密的组织体制与管理体制,但移民后期扶持项目制在实际操作过程中偏离了政策目标,导致移民后期扶持项目资金使用绩效低,甚至出现“跑渗漏”的情况。

水库移民后期扶持项目的实施过程实质是委托方—承包方—代理方互动的博弈过程。承包方及代理方只要从形式上不破坏项目制度的目标,完成监

管水库移民后期扶持资金专项专用的任务,就可以任意加入地方意图,从而削弱省级政府乃至中央部门的控制,导致移民项目资金使用绩效差,项目资金漏损严重,损害广大移民的利益。由此,可以认为,水库移民后期扶持项目实施中各利益主体的成本收益函数不同,它们之间的相互博弈使得水库移民后期扶持项目制下正式制度与实际运行过程中存在明显甚至巨大的差异。

参考文献:

- [1] 周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2):82-102.
- [2] 陈家建,边慧敏,邓湘树.科层结构与政策执行[J].社会学研究,2013(6):1-20.
- [3] 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[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [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] 李祖佩,钟涨宝.分级处理与资源依赖:项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持[J].中国农村观察,2015(2):81-93.
- [6] 李祖佩.项目制的基层解构及其研究拓展:基于某县涉农项目运作的实证分析[J].开放时代,2015(2):123-142.
- [7] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21.
- [8] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理:基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.

征 稿 简 则

《河海大学学报(哲学社会科学版)》经国家新闻出版署批准,于1999年3月创刊。

1. 本刊以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持党的四项基本原则,坚持社会主义办刊方向,坚持实事求是的思想路线,贯彻“双百”方针,弘扬时代主旋律,理论联系实际,为教学、科研服务,为社会主义物质文明和精神文明建设服务。

2. 本刊为社科类学术期刊,主要刊登马克思主义理论、社会学、经济学、管理学、南海研究等社会科学方面的研究成果、学术论文、综述等学术性文章。本刊可供上述有关专业的研究人员、管理人员和大专院校师生阅读和参考。本刊优先发表社会科学基金资助项目及其他重大项目的研究论文。

3. 来稿内容要新颖,论点明确,论据充分,数据可靠,论证严密,逻辑性强,条理清楚,文字精练。

4. 本刊仅接受网上投稿,请勿一稿多投。来稿满2个月没有收到本刊录用通知,请自行处理。

5. 凡本刊刊登稿件均收入相应的期刊光盘版及期刊数据库,并与本刊印刷稿一次性付稿酬。

6. 本刊地址:南京市西康路1号《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部,邮编:210098,电话:83786376,电子信箱:sk1999@vip.163.com,网址:www.hehaiqikan.cn.