



第四章（林梅：《社会政策实施的制度分析》）

2005-10-18

第四章 实施机制分析一： 实施中的规则再界定

制度或政策实施主要取决于一个社会的各既得利益集团的权力结构或力量对比，每一项政策变通措施都是特定条件下的各利益集团之间建立在实力原则基础上的冲突与妥协的结果。权力中心制定政策以后，在政策实施的第一个阶段，就存在一个地方政府对政策进行再制定的问题。由于信息不完全和有限理性问题的存在，权力中心不可能对地方的具体情况了解得比较清楚、全面，从而导致权力中心制定出来的政策都是比较粗略的，只是对政策涉及到的有关方面作出原则性的说明，具有高度不完全性的特征。所谓信息不完全，即是指权力中心不可能了解到关于地方环境的完备知识和信息，因而在作出决策时，将受到有限理性的制约。有限理性的概念最先由赫伯特·西蒙（Herbert Simon, 1989）提出，然后由奥立佛·威廉姆森（Oliver Williamson, 1985）引入新制度经济学文献，成为经济组织分析的基本假定之一。有限理性的假定表明：决策者通常不可能想象出其决策所面临的全部备选方案，也不具备关于未来各种可能性及其后果的完备知识和预见。由此推之，权力中心在作出决策时，不可避免地存在着决策不完全的问题，这又导致地方政府在执行政策之前，必须对政策进行再界定，对决策中的基本原则、基本要求进行细化，制定出具体的操作细则。下面，我将结合“平坑行洪、退田还湖、移民建镇”政策实施的具体情况，详细论述政策再界定过程及其特征。

一、政策再界定的运作特征

政策，作为制度中的正式规范的一种形式，它的运作过程由制定和实施两个部分组成。由于我国现存的行政体制的问题，导致政策的运作过程存在着分离性。也就是说，中央政府只负责制定政策并监督政策的执行，而政策的具体执行由地方政府来进行。当然，中央政府也不可能身体力行每一项社会政策。

有关社会主义国家制度运作存在两种比较流行的理论：集权主义理论和等级结构中的讨价还价理论，二者都对制度运作机制和制度变迁机制的特征进行了探讨（制度与结构变迁研究课题组，1997）。在集权主义理论框架下，认为利益是高度不分化的，中央政府与地方政府之间存在着严格的等级结构关系，政策由权力中心制定，然后通过自上而下的等级结构加以实施，作为命令——服从关系中的服从方，地方政府无权参与政策的制定，只能通过信息反馈的形式把政策执行中出现的问题反馈给权力中心，然后由权力中心对政策进行调整或改变；而在讨价还价的理论范式下，承认存在着分化的利益，地方政府拥有双重身份，一方面代表着国家的利益，另一方面，它又有着其自身的利益，甚至可以为了地方利益而不惜损害国家的利益。虽然在讨价还价模式中，地方政府通过与权力中心的讨价还价，参与了政策的制定，但是从过程来看，政策的制定与实施仍然存在着分离。

在政策制定与政策实施的过程中，政策制定者与政策执行者是互相联系、互相制约的对立统一关系。在全体一致的政策选择与政策变革中，二者是合二为一的，但是在现实实践中，这种情况是很少见的。在通常情况下，二者是分离的，往往由不同的利益主体和利益集团分别扮演这两种不同的行为角色。不仅如此，不同利益主体和利益集团在充当不同政策与制度主体及政策角色中的地位也不是固定不变的，角色易位就意味着政策与制度的变革。事实上，政策的制定与实施有时候是交织在一起的。政策在实施的过程中，常常被地方政府根据地方的具体情况不断进行再界定和调整。这种情况在我们国家尤其突出。如果象新制度经济学那样，把非正式规范引入到政策的实施过程中，那么，政策的执行过程会更加复杂（制度与结构变迁研究课题组，1997）。

当我们把政策制定与政策实施放到一起来理解时，某些被忽略的政策运作方式与特征便表现出来。从这个角度来理解我们国家的政策运作方式，就会发现，我国的政策运作方式存在着两个比较明显的特征。一方面，存在着各自独立的政策制定机构与执行机构，它们分别是中央政府和各级地方政府；另一方面，政策执行者在实施政策的过程中，可能会出现这种情况，即地方政府为了地方利益，在没有得到权力中心许可的情况下，采取各种手段来进行政策变通（书中所使用的“变通”一词并不含有贬义，在很大程度上，它与“政策再界定”的意义相吻合）。而权力中心在存在较高的政策执行监督成本的情况下，不可能对地方政府的施政行为进行无时无刻不在的全过程的监督，况且地方政府在向上呈报的行政体系中，有时为了地方利益也会曲意改变施政行为及其过程的真实性。也就是说，在权力中心与地方政府之间实际存在着信息不对称的情况。而且，这种变通一般会在一定范围内得到社会的承认。在政策实施到一定阶段之后，它有可能得到权力中心的认可而转变成为正式的政策。

事实上，从调查情况来看，地方政府的偏离行为在实施退田还湖、移民建镇政策的过程中普遍存在。对地方政府来说，这也是一种比较现实的选择，不能简单地从对错与否的角度来对它进行评判而妄下结论。因为在地方政府进行在政策再界定的过程中，既包括非正常的、不合理的政策变通，也包括正常的、合理的变通，也即对政策的灵活处置。改革开放以来，变通这种政策运作方式已普遍存在于各级地方政府的施政行为中，如乡镇企业、经济特区的发展就很好地体现了地方对中央政府的政策进行再界定和变通的过程，从而成为政策实施的一种重要机制。

具体地说，一个典型的政策变通或再界定存在如下两种形式：

第一，对原制度规定的基本原则、目标的细化和具体化，使之转化成可以直接操作的规定或措施。对于原制度与政策的制定者即中央政府来说，由于存在着有限理性和信息不完全的问题，因此权力中心在制定政策或下达操作性指令时，常常是粗线条的，只对涉及到政策实施的有关部分作出原则性的规定，存在着高度的不完全性和不可操作性。因而，地方政府在具体执行某项政策时，一般首先必须对政策进行操作化界定，也就是说，对政策作出更明确的、更具体的规定，以便于政策的实施。

第二，与原有制度安排不同的变通制度安排。权力中心制定的政策的高度不完备性，为地方政府实施变通性的制度安排提供了可能的空间和土壤。虽然地方政府代表着中央政府的利益，但同时它也有着自身的特殊利益。由于机会主义行为的存在，地方政府在对政策进行操作化界定的过程中，有可能进行政策变通。机会主义（opportunism）是指人们的一种自私自利的行为倾向，如扭曲事实真相、误导和隐瞒他人等，只要条件允许，这些倾向就会转化为具体行动。

从整个制度运作的角度看，变通并非完全属于一种非正式的运作方式。由于政策变通者在现有体制结构内的合法地位，于是变通性制度安排可以以一种正式的制度程序通过并执行。这正是非正式程序中的正式程序（制度与结构变迁研究课题组，1997），是在我国现行的行政体制结构下制度或政策运作方式中存在的一种既特殊又比较普遍的现象。对于变通的第一种形式，应该说属于正常的、合理的政策再界定，即对政策作出灵活性的处理；而对第二种形式而言，则属于一种非正常的政策再界定，它改变了政策的实质，尽管再界定之后的政策在形式上有可能与原来的政策保持一致。

二、几种主要的政策再界定方式

我国政策执行活动的程序比较复杂，政策执行者的队伍十分庞大。从纵向看，有省、市、县、乡等不同的执行层次；从横向看，有政府组织和党的组织两个不同的政策执行体系。在我国现行的行政体制下，由于在政府组织间实行决策权的分化，即实行行政性放权和经济性放权，因而导致地方政府拥有的权限越来越大。被授予的权限越大，权威扩散化的可能性就越大。与权威扩散化相联系，现行行政体制下纵向隶属的等级制发生了松动。随着等级规则的松动，权力中心对政策实施的方向、速度与形式等的控制能力逐渐弱化，行政代理机构即各级地方政府有可能出现偏差行为，不再如实地、不走样地实施中央政策，于是，政策的“变形”便不可避免。

在地方政府执行中央政策的过程中，必须把上级的政策与本地区、本部门的实际结合起来，转化为可以执行的具体措施、办法与步骤，即构筑政策“物化”的桥梁，因而出现了许多灵活处置的制度与政策运作方式。从调查情况看，地方政府在执行“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的过程中，制定出了一系列具体的实施措施，如移民户资格实行“三榜公布”、“三榜定案”的原则、移民向所在村的村委会提出移民搬迁的书面申请，并签订移民搬迁协议书，不愿搬迁的农户与镇、村、组签定不愿搬迁因果保证书、申请迁出的农户要有接受单位的接收证明材料、房屋买卖协议书、房屋产权证和土地使用权变更手续、按建房工程进度付款、发放建房补助款坚持“三道程序”、“三人把关”、“三级到场”的原则等。以上措施基本上保证了“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的执行。

在实施“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的过程中，地方政府除了制定具体的实施措施这种合理的政策再界定方式之外，还存在如下几种非正常的政策再界定方式：

1. “钻空子”

即利用政策规定的不严密来为自己谋取利益。这种方式是地方政府在进行政策再界定过程中比较常用的一种方式。在我国现行的行政体制下，中央政府与各级地方政府之间实行的是金字塔式的等级规则，各级政府权力的大小由其在金字塔式的行政序列中所处的地位和级别来界定，并通过与政治权力大小相对应的手段来界定它对资源的配置权。在这个行政序列中，权力中心位于金字塔的顶端，因而一般由它来制定政策，然后通过纵向隶属的行政系统，自上而下地下达给各级地方政府去执行。但是在权力中心制定的政策中，一般只是对政策的基本目标和“精神”作出原则性规定，而没有规定实现目标的具体手段；或者规定了实现目标的基本手段但也常常是强调应该做什么的有关事项，而对不应该做的事项只做很少的规定。这样，就使得制度与政策安排在“应该如何”和“不应该如何”之间出现了若干“真空”地带，拥有一定自主权的利益主体有可能寻找各种机会以摆脱权力中心的行政控制，“上有政策，下有对策”便是其真实体现。在水利水电规划设计总院制定的关于“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”移民安置规划任务书（水总环移[1999]3号）以及湖南省委、省政府下达的“关于平垸行洪、退田还湖、移民建镇的若干意见”（湘发[1998]17号）中，我们可以发现这项政策的许多空白点。例如，在规划任务书中，只规定了移民安置的基本原则与基本要求，对具体应该怎样实施与操作并没有提出明确的意见，而是把这一权限完全下放给了地方政府。这就给地方政府留下了重新解释与变通这项政策的机会。

同时，我们还可以发现一个很有趣的现象，那就是在政府部门的政策性文件中，政策制定者所使用的一套话语体系十分艺术化，很多字眼都是模棱两可、含混不清的，总是给政策的具体操作者留下自由发挥与想象的余地和空间。例如，以上两个文件中出现的“适当留有发展余地”、“原则上不调整责任田土”、“尽量少占或不占耕地”、“原则上采用行政划拨方式供应（移民建镇和公益设施用地）”、“实行特事特办”、“适当给予补偿”、“实行一定量的农转非”等话语，由于其中的“适当”、“原则上”、“尽量”、“一定量的”、“特事特办”等词语没有一个量化的标准，因此政策执行者不太容易对它们进行操作化。这样一来，政策执行者就会根据自身的利益来理解和贯彻这些政策规定，其处理办法就可以很灵活，既可以偏向这些标准的左端边界，也可以偏向标准的右端边界，上级政府部门也很难对他们的施政行为进行监督。更何况表面上看来，地方政府并没有严格超出这些标准规定的边界。因为权力中心在制定政策时，就存在这些政策与制度约束的空白点，很难对此进行量化。于是，这些政策空白点很容易就导致地方政府出现偏离行为。

2. 曲解规则

即打政策的“擦边球”。各级地方政府作为权力中心的一级代理机构，有着自身独立的目标，如地方财政收入最大化，扩大地方政府

对资源的配置权力，保护在原有体制下的既得利益，争取本地人民的政治支持等等。因此，在执行中央政策时，地方政府会尽量向本地的地方利益倾斜，以机会主义的态度来实施中央政策，打政策的“擦边球”。所谓“打擦边球”，是指能够从政策的某些条款中找到微弱的依据，而实质上实行与原有政策目标在很大程度上相脱离的行动方案（制度与结构变迁研究课题组，1997），或是在进入政策边界时，就是根据各种人情关系而挤入国家政策的“笼子”的。一方面，由于挤入国家政策的“笼子”就有可能获得一定数量的国家建设投资，因而地方政府千方百计地寻找一切可能的途径来找“关系”、走“后门”。于是，出现了一种类似“寻租”的现象。另一方面，由于权力中心制定出来的政策一般都是原则性的，各级地方政府在实施中还需要把这些原则性规定转变为具体的可操作性规则。由于各级行政代理机构即各级地方政府并不能与作为委托人的权力中心即中央政府“同心同德”，即把权力中心的收益和偏好作为自己所追求的目标，向上级传递真实可靠的信息，并如实地、不走样地执行权力中心作出的制度安排与政策决策，因此，地方政府常常在“用活、用足中央政策”的名义下，根据本地区、本部门的利益来理解中央政策，并利用上级的授权来追求与权力中心不一致的目标，从而使政策偏离最初的选择，打一些既不中央政策明显冲突、又有利于地方利益的“擦边球”。

1998年洪灾过后，湖南省有关部门组织召开关于平垸行洪、退田还湖、移民建镇的会议，龙山县的杨县长出席了这次会议。当时，实行平垸行洪、退田还湖、移民建镇的第一期工程主要是大垸子，而隶属于龙山县的梅山垸垸子较小，因此不在第一期移民建镇工程之列。但是会后杨县长分别找到主管龙山县农村工作的王副省长和省水利水电厅的黄厅长，希望把龙山县纳入第一期移民规划。王副省长是龙山县人，和杨县长是老乡关系。黄厅长也是龙山人，曾担任过龙山县县委书记。凭借这两层关系，梅山垸终于挤入了移民建镇的“笼子”。

在调查中，龙山县水电局灾后重建办的王主任也告诉我，龙山县打的完全是移民建镇政策的“擦边球”。从严格意义上来说，龙山并不属于移民建镇的范围。梅山垸能挤进国家投资建设的“笼子”，靠的完全是人情关系的作用。龙山县县委、县政府虽然没有给县水电局下达硬指标，但是，县政府各部门之间有一项不成文的规定，那就是各部门第二年争取到的国家投资必须高于（至少不少于）第一年。这项不成文的规定实际上已经成为评定领导干部政绩的一项重要指标。另一方面，梅山垸能够挤进移民建镇的“笼子”，也是因为它的堤防标准太低，本身也沾得上移民建镇政策的一点边。于是，龙山县政府利用这两个条件，巧妙地打了政策的“擦边球”。

3. 制定“补充文件”

由于现实条件的复杂性和差异性，权力中心在对退田还湖、移民建镇政策的指导思想、基本目标、基本原则、移民安置方式等作出基本规定后，一般允许地方政府结合本地区的实际情况制定相应的地方性政策。例如，在水利部《关于加强长江近期防洪建设的若干意见》（1999）中就明确指出，关于平垸行洪、退田还湖和移民建镇工作，“各省要根据国家的安排，结合当地实际情况，搞好总体规划，由省里审查认真组织实施”。但是，地方政府往往过度强调本地的特殊条件，而制定和发布若干旨在保护地方利益、或是有利于地方政府谋取私利的补充性文件。

湖南省委、省政府文件《关于平垸行洪、退田还湖、移民建镇的若干意见》（湘发[1998]17号）中，规定了对因平垸行洪、退田还湖而需移民的村民实行一次性补贴，按照每户平均1.5万元的标准补贴到地方，专项用于移民安置工作。但是，地方政府在具体执行这项政策时，却演变成根据房屋种类、档次、房屋质量和住房面积的大小来确定移民建房补助金额。文件中还规定了各地要在严格评估测算、听取群众意见的基础上，确定合理的补贴档次。这一规定也为下面具体实施移民建镇政策的部门与单位开了一条“酌情处理”的口子。虽然中央政策明文规定禁止截留、挪用、贪污、私分移民建镇资金的行为，但是，地方政府在实际贯彻执行的过程中，却制定了让移民户上缴移民建镇基础设施费（包括“三通一平”即通水、通电、通路、场地平整的费用）、门面费、下水道建设费、建房保证金等项规定，而且其中大部分费用都是从移民建房补助款中直接扣除的，只有建房保证金是由村民交纳现金。

4. “改头换面”

所谓“改头换面”，也就是在政策实施过程中，政策执行者通过改变政策实施的边界而把本来不属于政策范围内的对象纳入其中。这种情况在现实生活中也不鲜见。例如，在国家行政机构体制改革的过程中，有些行政机构改变存在形式，表面上推进了改革，实际上仍然对所属企业实施行政控制，如把原来的管理部门改组为行政性公司，或通过“拉郎配”的形式，由政府出面把下属企业组建成企业集团。事实上，企业受行政性公司或企业集团的支配与受原行政部门的支配没有本质上的区别。

在实施平垸行洪、退田还湖、移民建镇政策的过程中，具体执行这项政策的各村委会和乡镇政府联合起来进行“合谋”，把本来不属于移民搬迁政策范围内的区域，通过改变其行政区划关系或户口本而把他们纳入了移民建镇的圈子。例如他们把本来不属于移民建镇范围内的美丰村十组、十一组两个组的全体村民的户口本和门牌号码，在一夜之间全部换成了顺水村十二组、十三组的，从而使这两个组的村民全都享有移民户资格。

由于中央的文件并没有明确规定移民建镇应如何操作、村民必须具备哪些条件才可成为移民户等具体内容，于是，省政府的文件对此进行了再界定，规定了享受移民资格的四条标准：一是1998年7月23日最高洪水水位以下的受淹村民；二是1998年7月23日以前，户口在垸内，但涨水后迁入的户头不享受移民户待遇，突击性分户的也不算；三是必须有单独的户口本，子女成家后分家另过但没单独立户的只算一户；四是有住房在垸内。但是，这一规定到了乡镇一级政府和村委会就发生了变化。有的村民并不住在垸内，户口也不在当地。可是，为了享受移民户的待遇，他们千方百计把户口从外地迁回来，领取了移民建房补助金后，又立即把户口迁出。在漏报户的处理上，也存在着“黑箱”操作。经村民核实，全垸58户漏报户中，有的人根本不住在移民村的范围内，有的是根本就没有这个人，有的是早就嫁出去的子女，有的则是突击分的家，然后新办的户口本等。

从以上列举的实例我们可以看出，地方政府在借对权力中心的政策进行再界定之机，把正常的、合理的变通（即政策的灵活性处理）和非正常的变通（曲解政策）混淆起来。在进行政策再界定时，作出一定的政策变通是合理的，而且也是国家政策允许的。这部分变通通常是指对中央的政策进行细化，制定出具体的操作性规则。但是，各级地方政府在“将在外，君令有所不受”思想的影响下，一方面在形式上执行中央政策；另一方面，又对政策作出机会主义的理解，在把政策具体化的过程中，选择了有利于自身利益的偏离行为。

出现这种情况的原因，我们可以把它与所实施政策的特征联系起来加以考虑。“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”是一项环境治理政策，也是一项带有外援性质的政策，由中央来拨款，可以说这是“天上掉下来的一块馅饼”，是“飞来的油水”。由于中央没有制定明确的政策目标，因而无法对其实行严格的过程控制和目标控制。而且，“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策不仅有其原则性的

一面, 还有其灵活性的一面。因此, 地方政府在执行这项政策时, 不仅有原则上的严肃性, 在政策实施的具体工作中, 还必须有高度的灵活性。中央政策是从全国宏观范围内的总体情况出发来制定的, 是带有方向性、全局性的原则性规定。对各级地方政府来说, 需要依据中央政策, 创造性地制定出适合本地区的各项具体措施。所以各级地方政府及其有关部门, 他们既是中央政策的执行者, 又是本地区具体政策的制定者。“各地方在执行中央政策的时候, 可以而且必须研究当时当地的具体情况, 因时因地制宜。在必要的时候, 还应该作出某些补充规定, 使中央政策更好地同当地群众的经验结合起来。”(刘少奇, 1985: 388) 然而, 在执行中央政策的过程中, 少数地方政府从局部利益和地方利益出发, 偏离中央的统一部署, 使不少政策变了调, 走了样, 失了效, 进入了误区, 从而出现了政策最终实施的结果与中央决策初衷的偏离。

三、政策再界定产生的结构性条件

以上我们简要分析了在执行“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的过程中, 地方政府在进行政策再界定时采用的几种非正常的表现形式, 接下来我们看一看政策再界定产生的社会结构条件。在地方政府实施中央政策的过程中, 政策再界定之所以会产生, 依赖于以下几个结构性条件:

1. 决策权的高度集中

虽然我国在走向市场经济的过程中, 在中央政府与地方政府的关系中逐渐出现了分权的原则, 但是等级制的维持仍是以权威的存在为基础的。权力是权威的基础, 没有一定的权力, 就没有相应的权威(布劳, 1988)。只要人们明确认可或默许他人为自己作出某种行为规范的决定, 权威就出现了。中央政府的权威通常依赖法律和其它约定俗成的普遍规则来获得保证。它主要体现在发布命令或制定有关制度与政策这一方面。我国是一个有悠久历史传统的集权国家, 大一统的思想根深蒂固, 中华民族的民族心理和国家的社会背景要求实行中央集权。不过, 这里的中央集权并不意味着过去高度计划性政府的复归即行政集权, 而是指一种政府集权。托克维尔(1988)把“集权”区分为行政集权和政府集权两种。他认为, 如果政府集权与行政集权结合起来, 国家将会获得无限的权力; 一个国家如果没有强大的政府集权, 就很难生存下去; 行政集权则只能使它统治下的人民萎靡不振。为了防止地方政府利用上级的授权谋取自身利益从而使政策发生变形, 客观上要求维护政府、尤其是中央政府的权威性。

在我国现行的行政体制下, 政府主体是由一个权力中心和层层隶属的行政系列构成的, 由权力中心制定的各项政策主要通过各级党政系统来贯彻与实施。由于权力中心制定出来的政策的粗略性和不完备性, 导致各级地方政府在执行政策前必须对它进行细化和操作化。此外, 由于权力中心对地方政府执行政策的情况进行有效监督需要花费高昂的监督成本, 在中央财政能力不堪支付的情况下, 很有可能导致中央政府对地方政府的施政行为难以进行全过程的监督与约束, 而这又为地方政府的偏离行为留下了可能的空间。在我国, 中央政府与地方政府的关系实际上就是国家整体利益与地方局部利益、社会普遍利益与地方特殊利益之间的分配比例关系。中央与地方关系归根到底是利益关系的问题, 权力的划分与运作是中央与地方关系的外在体现, 中央要求集权, 地方要求分权。在处理中央与地方关系的问题上, 我们国家目前的原则是宏观决策由中央确定, 而微观决策由地方自主。也就是说, 有关国家整体格局和利益的决策由中央作出, 而在中央宏观决策明确后, 地方可以根据中央的决策精神和指导原则来自主地决定一个省、一个市或一个县的具体实施办法。但是, 地方政府必须遵循一个基本原则, 那就是微观决策不能与宏观决策相对立。

中央政府作出宏观决策以后, 基本的制度与政策运作程序就是通过金字塔式的等级结构而层层下达行政指令给下一级的地方政府, 由地方政府来负责政策的实施。在等级结构中, 决策权集中于中央政府。由于行政层级多, 各地情况千差万别, 因此, 中央政府作出的决策通常是原则性的, 不可能制定出完备的、适应各地情况与条件的政策。就拿中央制定的“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策来说, 它包含了下列内容:

第一, 有关这项政策的指导思想和原则性的说明, 这些说明通常带有意识形态的色彩, 如平垸行洪、退田还湖、移民建镇政策应“以《防洪法》和中共中央中发[1998]15号文件精神为指导, 面向二十一世纪, 贯彻社会、经济、环境可持续发展的战略思想, 体现和协调社会、经济发展与防洪、移民、环境的关系”; “遵照党中央、国务院关于抓紧做好救灾和恢复生产、重建家园工作的指示精神和统一部署, 把移民建镇、重建家园同提高江湖行蓄洪能力相结合”; 防洪建设“关系国民经济和社会发展全局, 关系人民生命财产安全”、应将水利建设“纳入国民经济和社会发展规划”等。事实上, 意识形态是一种有解释弹性的约束机制(制度与结构变迁研究课题组, 1997), 它为人们设定了一个行为框架, 但是并没有明确规定人们要采取的行动。只要在这一框架之内采取行动, 都是符合规则的。

第二, 有关这项政策的基本原则与要求的说明。比如移民安置方式应“以生产安置为主, 贯彻由近及远, 先本乡后本县的安置原则”; 移民的生产安置“实行自力更生、政策优惠、国家扶持的原则”; 移民迁移新址选择应“选择地质条件清楚、安全可靠的地方, 同时贯彻有利生产、方便生活、易于管理、节约用地的原则”; 安置方案应“珍惜土地资源, 在洪水频率分析的基础上贯彻技术可行、经济合理的原则”, 且安置规划要“重视并评价移民建镇对环境的影响, 新镇建设及土地开发、改造应满足环境保护及水土保持的要求”等规定。

第三, 有关这项政策所要达到的社会目标的说明。关于社会目标, 一般不是单一的, 而是有着多重的目标。例如水利部认为, 平垸行洪、退田还湖、移民建镇的主要目标是“结合灾后重建, 解决因1998年长江洪水溃决垸受灾群众的安置问题”, 湖南省委、省政府则倾向于“治理水患”的总目标。此外, 还有具体的实现移民“迁得出、稳得住、能发展、不返迁”的安置目标, 移民安置应“适当留有发展余地, 考虑以提供可开发的土地和就业机会为基础的再开发策略”, 从而“使移民生活水平不降低并能逐步有所改善”。

第四, 一些隐含的政策信息。在依靠层层下发的各种文件来传递信息、实现制度运作的行政程序中, 文件的文本起着十分重要的作用。这个问题我们在上文中已经讨论过。例如文件中的“尽量”、“适当”、“原则上”、“一定量的”等话语, 由于措辞的模糊性, 而给政策执行者留下了自由发挥与运用的空间。也就是说, 地方官员可以在这个模糊的政策边界内灵活处置与掌握。事实上, 这种含混的、不明确的表述, 也表达了政策制定者的某种意向。因此, 如何理解与解读文件本文, 对政策实施绩效有着很大的影响。

2. 正式制度安排与社会认知之间的差距

正式制度安排与社会认知之间的差距越大, 则政策执行过程中面临的阻力越大, 地方政府进行政策再界定的可能性就越大。而这种认

知差距的产生，取决于政策制定的规则与程序（制度与结构变迁研究课题组，1997）。如果中央政府在制定政策的过程中，能够了解到比较完全的有关信息与知识，而且存在比较畅通的民意表达程序，在决策之前与基层的各相关部门进行充分地沟通，那么，中央政策就有可能和地方政府的意见相吻合。反之，则二者之间可能出现分歧。这样，地方政府及民众的认知与目标就有可能和权力中心的认知及政策目标发生偏差甚至相去甚远。“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”作为一项外掇型环境政策，地方政府、水利专家和村民对它的认知更是大异其趣。关于这一点，我将在下一章中进行详细阐述。

3. 政策执行者在行政体系中的地位

政策执行者即各级地方政府在行政体系中的地位也是进行政策再界定的一个重要条件。各级地方政府，一般都具有双重职能，即执行性职能和领导职能。执行性职能，是指地方政府需要执行中央政府的命令，贯彻中央的政策。领导职能，是指地方政府对其所管辖的行政区域内的行政事务进行管理和领导，以促进本地区经济和社会的发展。地方政府的这一双重身份表明：地方政府既是中央政府政令的执行机关，又是地方特殊利益的代表机关，因而地方政府的这种特殊地位，导致它必须在二者之间寻求一种平衡。在这种条件下，政策再界定作为一种特殊的政策运行机制应运而生，成为地方政府在社会整体利益与地方特殊利益之间寻求均衡的产物与手段。具体来看，实际执行“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的杨河镇政府和各村委会处于行政体系的最末端。“天高皇帝远”。于是，它们在“人情”、“面子”、“关系网”等一系列非正式规则的影响下，对中央政策作出了新的规定，从而使政策结果偏离了决策者的初衷。

四、政策再界定的若干案例

从上文的分析可以看出，政策再界定主要包括两个方面，一是对权力中心制定的政策进行细化和具体化，以便实施与操作；二是对上级的政策进行变通。二者有时相互交织在一起，很难把它们截然区分开来。在简要分析了地方政府在政策实施过程中对政策进行再界定与变通这种制度运作方式之后，我们把视角转向洞庭湖区正在实施的“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策，来具体分析政策实施过程中的再界定机制。

案例一：寻找政策的空白点，“只说不做”或“说了不做”

自南江县艳洲水电站建立之后，直到1998年长江发生全流域洪水以及不久之后实施“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策，整个梅山垸就没有完全平静过，一直纠缠在各种错综复杂的矛盾与问题之中。由于村民对各项政策的具体内容并不知情，导致村干部与乡镇一级、县一级的领导干部在执行政策时，利用政策制定中的空白点与实施中的监督空白点对政策进行再制定，从而改变了政策执行的效果与目标。

1. 艳洲水电站淹没补偿款的争端

位于龙山县邻县的南江县艳洲水电站于1976年10月开工兴建，1980年因国民经济调整缓建，1991年全面复工，1994年正式建成蓄水发电。该电站枢纽建成后，由于水位抬高，淹没田地，对地处该站上游沿线12公里的龙山县杨河镇，尤其是万福、美丰等村人民的生产生活造成了严重困难。由于多种矛盾的交互作用，电站建成后的几年内，杨河镇受回水影响的区域不少群众多次自发逐级或越级集体上访。为了解决回水影响的问题，德山市委、市政府曾组织两县于1991年9月签订了《关于处理艳洲水电站回水影响的协议》。按照协议，南江县政府应补偿杨河镇受回水影响的区域淹没损失经费共337.7万元。截止到1995年4月29日止，按市水电局的口径，已安排经费322.8万元，尚欠14.9万元；县水电局的口径是已拨款221.7万元，尚欠101.1万元；杨河镇共收到经费201.36万元，尚欠135.64万元（不包括民政拨款5万元，特大防汛经费3万元，计委管理费2万元）（见1995年龙山县水电局打印材料）。既然三级政府部门的统计口径各不相同，可想而知，对于村民的淹没补偿款的分配就更存在问题。村民反映，他们没有得到补偿款的一分钱，而是由村里在农业税和提留中扣除、抵帐，一直扣除了将近三年。到了第三年，就有农户需要往里头倒贴钱。然而，按照国家的政策，人均耕地在0.3亩以下的就可免交提留。万福村有几组的土地很少，人均不足0.3亩，但是仍然需要上缴农业税和提留。显然，基层政府并没有真正贯彻这一政策。

2. 关于救灾补偿款的发放

由于地势低洼，美丰村受淹的次数比较多，三年中几乎就有两年受淹，有一点救灾补助，也被干部们克扣，村民生活十分困难。有一位农户，因此而写了一副对联：“三年洪水两年贫，一年更比一年穷”，横批是“年年如此”。

1998年大洪水时，曾有不少村民的房屋倒塌，国家对这部分倒房户进行了补偿，由县民政局给每户倒房户1500—2000元的救灾补贴。可是，这项政策到了下面却没有严格执行，有的村领款之后迟了两年才做帐（见下表）。

黄生国	1500.00元
黄生柏	1500.00元
周立银	1500.00元
美丰村（村委会盖章）	
二零零零年五月十一日	

除救灾款之外，由于缺少上级部门的监督，救灾物资的发放也没有按规定严格执行，而是由镇、村干部先挑选，剩下的再分给受灾村民。一村民气愤地说：“1998年涨水，全大队每人9两米的救灾米。社员（村民一般习惯沿用以前的叫法，把村称为大队，村民称为社员）感谢国家的关心，但东西到下面了，老百姓没得到，东西还是给了的，一分、一厘钱都没得到。书记捞足了就退，换了一个又

一个书记。社员一点都不晓得那些人该移民，哪些人不该移民，移民的名字也没公布。”

3. 移民建镇中的监督空白

本来，省水电厅灾后重建办确立了移民户资格的四条标准，并且规定移民名单必须张榜公布；省政府文件（湘发[1998]17号）中也作出了“对移民户实行一次性补贴，国家按每户平均1.5万元的标准补助到地方”，“对于移民建镇和公益设施用地，原则上采用行政划拨方式供应”，“免收各种行政事业性收费”，“切实减免移民建村、建镇中的有关税费”，“免除定购粮，减轻移民负担”、“减免电力增容费”，“补贴到户情况张榜公布”等规定。但是，到了具体执行这项政策的最基层一级政府手里，上述规定却发生了实质性的变化，演变成为“原则上按照每户平均1万元的标准补偿到移民户”。按省政府文件规定，“应按行政划拨方式无偿供给移民用地”，但镇里“考虑到被占用单位耕地少的实际情况，决定按实际占用面积每亩3000元给予土地补偿”，然后“镇政府可以在被占用土地组的土地补偿费中提取一定数量的管理费，镇政府收10%，村委会收15%”。而且，“临街面修建房屋的移民户，每户必须交纳土地有偿使用费5000元”（见杨河镇人民政府文件：龙杨政[1998]31号）。

从以上镇政府对上级政策进行再界定的过程中，我们也可以发现这种再界定的实质，即镇政府和村委会都可以从对政策的灵活处置中捞取好处，如提取一定数量的管理费、收取土地使用费等。虽然镇政府文件也规定了移民建房补助款按建房工程进度分五期发放，但是村里实际上并未遵照执行，有的甚至是一次性支付给村民。村民还反映，“移民户的名单村里、镇上未公布，移民户的户头即移民资格由村里控制，老百姓根本不知道自己是否属于移民户”，“谁对他好，指标就给谁。‘酒馆里进，舞厅里出’，把村负责人请去吃喝玩乐后，就能分得一个移民户指标，然后就直接拿钱。”以上这些例子可以说是地方政府对中央政策的非正常的、不合理的再界定。

在移民搬迁过程中，存在着不少遗留问题。例如企事业单位的搬迁，国家只给予移民建房补助款，而其它的单位一概没有补偿。况且移民建镇还涉及到移民区的安全建设、配套设施的建设问题，如水、电、医疗、教育等问题，都需要由地方政府来筹集资金。此外，还有村级债务问题，如信贷资金、集体经济组织资产的处理等，国家对这些问题并没有提出明确、妥善的解决办法。既然国家在作出决策时，对很多问题都没有考虑全面，也没有作出明确规定，那么，地方政府在执行政策的过程中，就有可能钻国家政策的空子，“阳奉阴违”地执行国家政策。

就笔者在万福村调查时的实地观察来看，一幢新建房屋屋址就在山脚下，开采的是荒山做屋场地基，房子后面就是高山，约3、400米高，如果下暴雨，房屋极易遭到山水的冲刷。同行的村民告诉我，他们村一村民的房屋在一次下大雨时被山上滚下来的石头砸了一个大窟窿。后来房主找到村里要求补偿，村里不予理会。这说明，移民安置点的选择和建房的工程质量存在着严重问题，镇上与村里并未严格按照规划去执行。笔者问同行的村民，他们有没有拿到建房普及知识读本，他根本没听说过。实际上，湖南省建设委员会编写的那本《湖南省灾后重建房屋普及知识读本》根本未发到每个农户手中。而笔者在镇水电站胡主任办公室采访时，也曾亲眼看见办公室的一角堆放着厚厚的几摞。当时，胡主任谈到建委编的这本建房普及知识读本时，还顺手抽了一本送给笔者。他还亲口对笔者说，这本普及知识读本农户人手一册。可见，干部们的话虽如此说，但实际并未执行。

在调查中，笔者还了解到，房屋的选址设计也存在严重问题。公路以北原先受水淹的农户在原址抬高建房的，若遇1998年型洪水，新建房屋仍可淹一层。虽然按照当地的风俗习惯，农户建房都要看风水并选择风水好的建房地点，但是这样一来，就有可能偏离中央政策，改变中央关于移民建镇统一规划、统一选址、统一安置的规定，而这又涉及到农村社区中非正式规范的问题。这一点在后面的章节还要谈到。可见，非正式规范的存在也会影响到地方政府对政策进行再界定。

从案例一中我们可以看出，由于政策规定的不完全性，地方政府在一系列非正式规范和上级的监督空白等因素的影响下，对中央政策进行了再制定。

案例二：曲解规则

1. “挤笼子”工程

从调查中笔者了解到，争取移民建镇项目实际上成了地方政府争取国家投资、衡量官员政绩的一项指标。县里争取水利方面的投资多，说明水利工作做得不错。县委、县政府给水电局下达指示，争取增大国家的投资力度。龙山县没有大的水利工程，必须依靠人际关系，才能争取到部分资金。县水电局汪局长向笔者介绍了龙山县利用老乡关系把梅山坳挤进国家基础建设投资的“笼子”的经过。龙山县打的完全是政策的“擦边球”，人际关系的作用使得国家政策很容易就出现了倾斜。

2. “上有政策，下有对策”

在访谈中，笔者碰到一户残疾人，他讲了自己的遭遇。本来，按标准他应属于移民户，但村里没有给他分配移民户指标。后来，他找到县委书记，书记同意重建办补给他4000元。于是，他买了别人临公路边的一幢旧房，可是大队（村里）却强迫他贴瓷砖、油漆窗户，搞外粉刷，总共花了近2000元。村里的办法是：不贴瓷砖就不给签字，不签字就拿不到钱。目前，大部分的移民户都没安装门和窗户。对此，村干部却说：“你就是（即使）还没钱些，都应该把外粉刷搞了，瓷贴砖了。”这样做的目的是为了迎接上面的检查。村民戏说现在的房屋是“南风打北浪”，意即房屋还没有完全建好，还是敞开式的，歪歪倒倒。

顺水村村民方业喜家在1998年洪灾中属于全倒户，全家搭棚住了三个多月。1998年8月，方家领取了民政局发放的救灾款2000元。后来在移民搬迁政策出台前，自己盖了新房。象他家这种情况，理所当然属于移民户，应拿到移民建房补助款1.5万元。但在移民搬迁工作中，村里让他们自己打条子，说是领到了移民建房补助款1万元。实际上，方家只从村里拿到5000元。其中，扣除了基础设施费3000元（尽管方家女主人说并没有享受到其中的一项服务，土是自己填的，电是自己掏钱拉的），还扣掉了1998年领取的救灾款2000元。救灾款与移民建房补助款根本就是两码事，而地方官员却把二者凑到了一起。而且，如果你不按他们说的这样开条子，那就一分钱也拿不到。没有办法，方家就这样在现实面前低下了头。在调查中我了解到，村民领取建房补助款时，打的都是一万五千元的条子，每户还交300元的管理费。村民也闹不清这部分管理费究竟由哪些人得，还是用于干部吃喝。

对于在移民建房补助款中扣除1998年救灾补助款这件事，县水电局汪局长是这样解释的：

“倒房后、移民工作铺开前已建房的，不属于移民户之列。这次给他们移民户资格，他们是享了移民建镇福。如果有人对这件事不服气，想告状，可以，但你必须把15000元退出来。”

“政策、政策，什么叫政策？有区别的才叫政策，不可能上下一盘棋。对于基层出现的各种情况，我们必须区别对待，这就叫‘上有政策，下有对策’。”

从他的解释中，我们可以看出，县级政府部门实际上已经偏离了省里文件规定的移民户资格标准。

3. 为国家办事，“肥自家的田”

国家政策规定，把田地改造成屋场地基，须填高1.8米深的土才符合标准。但实际上顺水村负责场地平整的村干部只给农户填了1米高的土，还有80公分的土未填。据村民计算，这部分应填而未填的土方，按填土的价格折算成现金是18万元。这部分钱全部让村里负责人私分了。因为负责填土的事情就是书记带头搞的，书记和其余3人（书记的兄弟、村长、村长的兄弟）买了1台推土机、2台挖土机，一台挖土机就值13万元。群众反映，挖土机坏了之后花的2700元修理费也分摊给了农户。由于场地平整填土的高度不够，达不到标准，建房时农户必须自己掏钱买土来填高地基。买一车土23—25元，上车费6元，每个农户基本上都花了500—800元买土。村民认为，这是“挖国家的地、卖国家的土”，“就好像是他何家新（顺水村书记）的山一样”，把给村里搞“扶民工程”建的果园、茶山全毁了。

移民搬迁后，村民的看法是：“把社员哄来后，看也不看，瞄也不瞄”，意思是说没有给村民安排好一切，包括生产、生活。村民都说，开动员会的时候村干部说好“三通一平”，但到目前为止，“一通都不通”。由于下水道堵塞，散发出一股难闻的气味。夏天一到，蚊子特别多，用村民的话说是“抓得成把”。“群众生活维持不下去，就找上面（指上级政府），要上面给解决问题，要解决的问题就是水淹不到。现在虽然水淹不到了，但生活问题没解决，大小便都无处解，脏水无处流，场子太小。吃的、喝的还是没解决。”而村里对此的说法是：“水淹不到了，再找我没找头。”从这里也可以看出，地方政府只管政策的执行，而不管政策执行的实际效果如何。

4. “有冤无处诉”

在美丰村访谈时，碰到了沃沙村的村民周青松。周家有两个老人和两个残疾人，并有两个户口本，1998年洪灾时属于受淹户。因为修公路占用，周家在移民建镇前已盖房。移民时，村里来周家动员了三次，通知他拆屋，但是等他拆完屋后，村里又变卦了，不给他发放建房补助款。村里的理由是邻里抵（即反对、提意见），不同意他盖。周认为，主要是自己无钱送礼，政府想赚国家的钱，村里也想捞一把。周家拆完了房，只好借钱做屋，对此，周说：“先又通知你搞，后来又耍老百姓的尾巴。”现在，周家已搁了双层板，房子还没有完全盖好，“只能说天上落雨淋不到”。周认为“这完全是县、镇、村三级的领导搅和渣”，意即和稀泥。一旁的村民打趣周，“你现在不用这么搞，把儿子好好培养，当个大官，以后让别人来求你。”有村民甚至说：“现在只有出来第二个李世民，农民才有日子过。”

周青松告诉我，镇里的徐书记曾这样对他说：“你现在不要躁急过头，你是特殊困难户，以后来了救灾款、灾减、民政补助款，可以从这里给你弯一点。”周认为，移民补助款与徐书记所说的救灾款、灾减、民政补助款是两码事，互不相干。现在是应该得到的都没有得到，还想得这个钱，简直是“脑袋想偏了——胎生的”（龙山俗语，意即根本不可能的事情）。周说：“我也不想这只眼睛瞎”，意思是并不想要这个钱。

案例二的情况反映了无论是在进入国家政策的“笼子”，还是在具体执行政策的过程中，地方政府都对中央政策进行了再制定，从而改变了政策实施的边界。

案例三：补充文件

1. “巧立名目乱收费”

移民建镇项目上马仓促，实施中并无蓝本、细则。这样，地方政府在实际执行的过程中，有可能作出有利于自身利益的政策再界定。梅山垅涉及到移民的共有六个自然村和一个居委会，分别是：美丰村、顺水村、罗仙村、沃沙村、万福村、机山村和荷花居委会。由于移民建镇具体由各村委会实施，各个村的实施情况不尽相同。因为人均耕地本来就较少，因此移民搬迁后，土地调整很难搞，应该退田的农户不愿意退，应该进田的农户也进不到田。国家政策规定，人均耕地在三分以下，可以免交提留，而只需上缴部分农业税。万福村因此有几个组十多年都未交提留。但是，在这次移民搬迁过程中，有的村就借这个机会，从建房补助款中扣除了村民历年所欠村里的提留款，虽然国家明令禁止这样做。地方还制定了一条“土政策”，即符合移民资格，但多年未履行纳税义务的农户，不享受移民待遇。从这一点我们可以看出，原有的政策和现行的政策交织、迭加在一起，更增加了政策实施的复杂性，并影响到现行政策的实施。

由于政策的不完备性，在中央和省一级的文件里头，并没有提到基础设施费和门面费等，但是下面在具体执行时，却列出了这些项目。村民去找乡镇干部理论时，镇领导说收门面费是省里的精神。事实上，国家在制定政策时，并没有考虑到由国家投资来进行基础设施建设的问题，因而在第一期移民工程中没有做这方面的预算，而是要求地方政府筹集这部分资金。后来，在实际工作中暴露出问题，地方政府不愿意拿出钱来，而只是在移民建房补助款中扣除部分资金用于基础设施建设。于是，国家在第二期的移民规划中列入了基础设施建设这一项，并在1.5万元移民建房补助款的基础上增加了2000元的基础设施费，专门用于基础设施建设，而不能从移民建房补助款中扣除。

在第一期移民建镇工程中，县、镇两级政策规定，每个村民需交纳3000—5000元的基础设施费用于“三通一平”建设（通水、通电、通路、场地平整）。但是，村民反映交完钱后却不见效益，“就只填了两车土，说是三通，下水道至今还没搞”。村民仍需自己掏钱买土填高地基，进行场地平整。此外，还需另外交钱进行农电整改和安装下水道。其中，下水道建设费800元，农电整改费400元。后来，有村民去镇政府上告，村委会才赶紧重新算帐，准备退还一部分钱。但是，村民也不可能拿到现钱，只能一年一年往后抵提留。即便如此，下水道仍然没有通，有的农户至今也不能用上加工电，一下雨路面全是泥污。另外，临街建的房子还需交纳门面建设费，

靠近207国道的交5000元，靠近老街的交5000元。政府官员的解释是因为临街面的住房好做生意，附加值上升。即使不搞移民，建房也需收门面费。村民因此认为，“上面的精神到下面就变了”。

罗仙村共有移民40多户，除四户领到了一万一千元外，其余每户才领9000元的建房补助款。其中，扣除了2000元的门面费，填土（即“三通一平”）扣除了4000元（实际是3997元）。本来，镇上开始准备收5000元的门面费，但村民不同意。一位村民去镇政府找驻队干部理论，说要去省里告状，或是写一份材料给中央电视台的焦点访谈或湖南电视台的新闻观察节目。驻队干部怕把事情捅出去，事情闹大了，于是赶紧与镇领导商量，最后才决定只收2000元的门面费。村干部说建在公路两边的房子收门面费，不在公路两边的收基础设施费。可是，顺水村的情况却是门面费、基础设施费都收。门面费各家收的也不一样，有的户扣5000元，有的扣2600元，有的扣2400元、1000多元、500元不等。一村民反映，“门面费由两级政府——镇和村里得，这一做法先是由顺水村的书记搞出来的，其余的村都跟着仿效。”实际上，村并不能算是一级政府，它只不过是一级村民自治组织。但是，在村民的脑子里，并没有这个概念。村民认为，凡是管着他们的都算是一级政府。

从镇政府和村委会联合起来，在执行移民建镇政策的过程中任意克扣移民建房补助款的事实，我们可以看出，由于“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策是由国家拨款来进行移民安置和解决长江、洞庭湖的防洪问题，属于一种外援性质的环境政策，国家也没有制定明确的政策目标，因此，地方一级政府认为只要在形式上执行了中央政策就够了。至于是否符合中央意图，真正为百姓着想、解决百姓的困难则是另一回事。

艳洲水电站蓄水以后，致使澧水流域水位抬高1米多，沿岸农作物和农户住房都受到影响，有的甚至被淹没，十年中有七年受灾。万福八组、九组、十二组属于受回水淹没影响较大的区域，这些年来一直未交过农业税与提留款，因为淹没补偿款老百姓没有拿到一分钱。村里、镇政府的干部也一直不去这三组收取税款，他们也不敢去收，怕村民找他们扯皮。1996年，当地共涨了五次水，棉区、稻区受到很大影响，1998年涨水后农业税、提留全免。不过，村民反映说，农业税、提留最后并没有免，这次一并在移民建房补助款中扣除了。

万福村村委会还决定从15000元的建房补助款中扣除建房押金500元，说是等房子建好了就退还。结果房子建好后，押金却没有退还。后来有村民清查农民减负问题查到了这个问题，村里才决定退还。到目前为止，部分农户的押金已经退还，但还有部分未得知消息的农户仍然没有退。万福村的张明志老书记还反映了一个情况，即万福村后来加了三户农户补缺，但是“三通一平”全是自己搞，后来村里又要他们交7000元的基础设施费。村民和村干部吵了一架后，改为只收5000元，政策的伸缩性特别大。

“政府就是见钱上。出嫁的、结婚的、考学的，办身份证都需要开证明，如果不交提留，村里就卡你，不给你开。上面政策还是好的，到下面就搞烂了。过去（指旧社会）的政策还是好的。要朝旧社会想的，以前，水淹后，由甲长向上面打一个报告，只要说声‘受水淹，交不起公粮’就全免了。现在要出来个包文拯，才搞得好事（即才能把事情办好）。”

镇上的领导也曾对其它几个村这样说：“万福、顺水是中央、省里指定的蓄洪区，其余的几个村都是跟你们给的一点点，你们不要不知足。”对于机山村的移民搬迁工作，干部们的说法则是：“这是沃沙村没搞生机（即事情没办妥、剩下的），让给你们的。”

从以上镇政府、村委会截留淹没补偿款、转而在移民建房补助款里扣除救灾款、门面费、基础设施费以及历年所欠的农业税与提留款的行为，我们可以看出，镇、村领导的上述行为也是属于一种补充性质的行为。他们在进行政策再界定时，自作主张，偏离了上级的政策。对于各级政府层层“剥皮”、截留的情况，村民们编了一个顺口溜：“中央是一头牛，省里就砍个头；到了老百姓手里，就只剩个脚趾头。”

2. “变相搬迁，各取所需”

在移民搬迁过程中，需占用万福村三组的耕地25亩。经过镇、村、组三级协商，签定了一个不予占用补偿但把万福三组纳入移民范围的协议，从而对上级所规定的移民资格标准进行了再界定。协议内容如下：

关于梅山垸平垸行洪、移民搬迁占用万福三组土地 不予补偿的补充说明

一九九八年十二月四日，就移民搬迁第一期工程占用万福三组25亩耕地问题，经镇、村、组三级领导充分协商，三组村民一致同意，达成了所占25亩耕地不予补偿的协议。为什么占用三组耕地25亩不予补偿和万福村三组村民不要补偿问题，归纳起来有如下两个方面的理由：

一是万福村三组207国道以上的村民不属灾民移民对象，而万福移民搬迁又占用万福三组的土地。为了方便生产、生活，三组村民有强烈要求搬迁的欲望，所以镇政府领导考虑三组实际，满足三组村民的要求，同意三组村民搬迁，在移民规划区内建房，但达成了“临207国道临街面优先安排三组村民建房”的协议，但所占土地不予补偿。二是根据村民的一致要求，优惠城建国土办证手续费，从规定的每户5000元降至2600元，差额部分2400（元）虽然没有做土地补偿的明码标价，但实际上给予了土地补偿，在此一并说明。

一九九八年十二月七日

三组土地不予补偿（第一期）属群众意见，属实。但本组建房以外面积土地征用村级管理费用应补偿。

汪和平

98. 12. 7（万福村村委会盖章）

（附三组农户签名：所属问题处理好后，方可同意。）

本来，按政策规定，万福三组207国道以上的村民不属灾民移民对象。但是，由于移民安置规划区需占用三组部分土地，于是，镇、村经过协商，变更了上级政府规定的移民资格标准，而把本来不属于政策范围内的对象纳入其中。在补充说明的“补充说明”上，三组的农户实际上跟镇领导玩起了文字游戏，它设置了三个机关，即：（1）只限于第一期工程不予补偿；（2）在本组建房所占土地面积

积与梅山坑移民搬迁占用三组土地面积有一个差额，属于本组建房以外的土地占用面积须补偿土地征用村级管理费；（3）以上两个问题处理好后，三组农户才同意此协议。实际上，它还隐含着临207国道迎面面优先安排三组村民建房的条件。因此，不可小看了这一“补充说明的补充说明”的意义。它表明农民已经具有了一定的自我权益保护意识，开始懂得利用自身的优势来与镇、村领导讨价还价，争取个人利益的最大化。由此我们也可看出，政策的制定与执行实际上是在中央政府——地方政府——农村社区——村民之间，通过一系列讨价还价过程而达成的一种妥协。讨价还价的根源在于不同的人群对“平坑行洪、退田还湖、移民建镇”政策的认知与理解各不相同，牵涉到的利益也不一样。因此，其结果必然是在政策执行过程中对政策作出再制定。

案例四：“改头换面”

所谓“改头换面”，主要是指地方政府在执行政策的过程中，通过改变政策的边界，“灵活处理”有关事务，从而在形式上完成政策目标，即把移民指标分配下去。

1. “偷梁换柱为要钱”

在万福六组吴组长家访谈时，组长请了村里以前的两位老书记过来座谈，说明情况。张老书记说：

“上面的政策还是好的，到了下面就曲解得厉害。……镇上、县里的政策已经和上面的政策脱了节。”

“开始还是做造福的搞的，但钱到手了就变卦了。上面的政策还是好的，到了下面就变味了。下面不合理的事情太多，该搬的没搬，不该搬的又搬了。1998年受淹的村民，移民工作开始前同时盖屋的，先盖两个月的没有搬，而后盖的却又搬了。实际能否得钱，得多少钱，全是靠关系。关系就是一种资本。”

在移民搬迁过程中，移民户的资格由省里制定了几条标准。但是，镇、村一级领导在执行时，除了凭借人情关系确定移民户资格外，还在移民户资格上报完后，进行了第二次申报，也即所谓的“漏报户”。当然，我们不能排除部分农户属于真正的漏报户。但是，经村民核实，就顺水一个村而言，就有三户的钱被外人冒领。也就是说，漏报户的问题存在着“黑箱”操作。据村民反映，村里不仅没有公布移民户名单，还上报了很多假名字以便多领钱，“有的一户拿两户的钱，冒名顶替，拆墙换柱”。因此，万福一组的村民写了“移民有鬼”的条幅，准备拉上全组的人去县政府告状。

在翻阅移民户材料时我发现，顺水村一共才十一个组，但是在移民搬迁上报材料上，却有顺水十二组、十三组的名单。后来，一问村民才知道，十二组、十三组是从美丰村的十组、十一组转过来的。这两个组的村民同时拥有两个户口本，有的农户原来的户口本已经拿回，有的户还没有拿回来。原来，有一次地区下来通知，说第二天来复查移民情况。于是，为了多报移民户名额，由镇领导带人，生产队长带队，镇政府、派出所与村干部联合起来连夜撬门牌，在一夜之间把美丰村两个组的户口本、门牌号码全部收上来，换上了顺水村的门牌号码，还把所有的户口本重新换成新的。镇、村干部这样做，显然是为了向国家多要钱。因为“多一个名额，他们就多一次克扣、发财的机会。”一村民气愤地说：“各级官员狼狈为奸，都是一伙儿的。政府就是想方设法想多贪一笔钱。”

2. “灵活处理做文章”

移民过程中，存在着一系列没有解决的问题，例如：（1）有的村民有两套住房，原有房子未拆，但现在已搬到街上，水灾时原来的住房受淹而现房未淹。象这种情况，补还是不补？（2）分家：一种是儿子多的情况，分了家但没有单独的户口本，而且不是在1998年7月23日之前分的家；另一种是儿子少的情况，早已分家，儿子搬出去住，两老在水中住，但户口在儿子那儿，属于分户未立户。这两种情况该不该补？（3）原有住房未拆的村民的拆迁费问题，上面未开“口子”，一直拖着，市里让县、镇两级政府自己处理。下面的政府又不敢擅作主张，怕开了这个头，以后无法收场。（4）1998年7月23日前受淹后、移民工作铺开之前，自己新盖了房，但新建住房位于最高洪水水位以下。这部分村民没有机动资金处理，套政策又套不上，但房子建在水中，属于洪道挡障。（5）不愿搬迁的农户，有的是因为原有住房好，花了不少钱，但移民建房补助款不够重建一幢新房；有的是因为子女在国外，马上要出去的；还有的是安置地点不理想，或是一辈子只淹过1998年一次，加上安置地的屋场小，只有两间地基，一般不如原来的屋场大、宽敞，因此不愿搬迁。这部分人又该如何处理？（6）村级债务问题，如信贷资金、集体经济组织资产的处理等。如果是村里欠村民的，现在连村级组织都没有了，债务怎么办？有的是村民欠村里的提留，还有村级组织欠信用社的款项等。以上这些问题都没有一个妥善的解决办法。既然上级政府在制定政策时，无法全面考虑到各种情况从而制定出具体可行的政策，那么，地方政府在具体实施政策的过程中，就会制定出一些替代方案来灵活处置这些问题。这就很难保证地方政府会严格遵照上级的规定来办事。

在调查中笔者还了解到，万福村由村干部出面，让一农户黄买了位于淹没区的村医疗站几间屋，并把日期提前到1998年5月。实际上房子是2000年5月才买的，花了1.1万元。但这不过是一道假手续。黄自己的房子建在山上，不属于移民户。村干部让他占了一个移民户指标，拨给他4000元，但实际上他只拿到2000元。其中，扣除农业税、提留款1000多元，建房保证金500元。村民文，是万福村人，开始只得到3000元建房补助款，后来一组的村民准备上访，村里才赶紧又给他送去7000元。村民余，属于1998年洪灾中的倒房户，本来应领取1700元的救灾款，结果实际上只拿到50元。余不服，去上告，后来被驳回。2000年移民时，村里给了他两个移民户指标，余这才罢告。以上种种事例，都是发生在移民搬迁过程中，并且是在有着明确标准的情况下发生的。但是在村干部的“灵活处理”下，政策不免就走了样。

3. “近水楼台先得月”

村民反映，万福村会计吴纯兵的家里，立了两个户头，自己一户，两个老人即吴的父母一户。本来，他们家只有一个户口本。移民搬迁时，吴到派出所另立了一个户头，后来总共领取了2万元的建房补助款。另外，还有书记的弟弟，借口给他人腾屋场地基而被列入移民户，也领到了建房补助款1.3万元。村长邓文先趁这次移民搬迁的机会共建了三间大屋、七间小屋（用来养猪），中间还有走廊。为了占用这么多的面积，他让原地一农户把房子拆掉重建，条件是把地列为移民户，并给予他建房补助款1.3万元。

原万福一组村民袁玉珍，已出嫁多年，子女都六、七岁了。在得知移民搬迁的消息后，她马上把户口迁回来，领完建房补助款后，又立即把户口迁走。为什么她能享受如此待遇呢？原来，她认书记的姐姐做干妈。书记的姐姐本来在贵州工作，也是在得知移民搬迁的政策后，把户口迁回来领款，完了之后又迁走的。对于以上出现的这些情况，村民认为，“坏就坏在（镇）政府，村里是傍着政府施

的威。如果政府硬一点，村里就不会这么乱来。”

本来，村里换村长、书记必须经过群众选举，书记必须通过党员会选举。若是扩大会，还包括组长。可是，到了下边，规则就变了，一点也没有按照正规程序来。“书记就象换刀把把的（意即非常频繁），反正没得法（即没有办法），老百姓的意思是你跟我给点就给点，给多少就算多少。”“万福村的村长、书记基本上是两年一换，反正捞足了就换。”吴组长告诉我，他任组长期间，万福村已经换了七、八个书记。

从以上介绍的案例：寻找政策空白、曲解规则、补充文件和“改头换面”，我们可以发现，由于政策的不完备性，地方政府在执行政策的过程中，在对权力中心的政策进行再界定时，政策已经或多或少地走了样。出现这种情况的原因与环境政策的特殊性有很大的关系。环境政策的实施一般很难和地方的经济效益直接挂上钩，导致追求短期效益的各级地方政府在执行政策时把环境放在了考虑的末位，而只注重本地的经济实绩。加上“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策带有外援性政策的特点，中央没有制定明确的政策目标，因而无法对地方政府的行为进行有效的监督，从而导致地方政府除了在形式上执行中央政策外，更多地是对政策进行曲解、变通，以最大限度地获取自身利益。

不过，要说明的一点是，笔者在这里选取的案例多数是以地方政府的非正常的、不合理的变通即偏离行为为主。但是除此之外，我们也应注意到地方政府作出的正常的、合理的政策再界定，如“退人不退耕”的“单退”与“退人又退耕”的“双退”等移民搬迁方式，就近安置、依山后靠、插村安置等移民安置方式，以及有关移民户资格的确定、申请移民搬迁的程序和建房补助款的发放等规定。



李小队 于 2008-6-22 0:20:05 发表评论

好的

当前页1/1 1

姓名: 邮箱: 电话:

发表评论

重写

您是第



Microsoft VBScript 运行时错误 错误 '800a000d'

类型不匹配: '[string: ""]'

/newsdetail.asp, 行 344