

县域扶贫项目制的“耗散”过程及其逻辑

吴映雪

(中共重庆市委党校 科学社会主义教研部,重庆 400041)



摘要:扶贫项目制是我国扶贫开发中采取的一种重要方式,对脱贫攻坚具有非常重要的作用。项目制在运行中产生的损耗影响预期目标实现,学者发现利益冲突、微腐败、利益共谋、贫困户参与不足等原因造成了项目制的非制度性损耗。但从县域调查来看,项目制下扶贫资源在论证、申报、立项、实施、验收、监管过程中存在制度性耗散与非制度性耗散两种现象。制度性耗散主要包括扶贫项目流程繁杂造成的时间耗费、扶贫项目跑动与论证过程的资金消耗、扶贫项目实施的机构增设与监督成本耗费;非制度性耗散主要包括项目虚报与重数量轻质量、项目施工中的工程外包与阻工闹工、项目验收中的资金挪用和监管缺失等。扶贫项目耗散现象产生主要是在“项目治县”的县域发展逻辑、项目争取的县乡(镇)村竞争逻辑与项目实施中的政绩至上逻辑、项目效益的社会动员逻辑等多重因素影响下产生的。

关键词:扶贫项目;制度性耗散;非制度性耗散;项目逻辑;项目治县

中图分类号:F304.8

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2020)04-0031-12

贫困治理是事关打赢脱贫攻坚战和保持社会稳定的重要社会问题。从习近平提出精准扶贫并大力实施以来,项目制成为扶贫的主要方式,大量的人力、财力、物力通过扶贫项目的方式投入贫困地区和投向贫困人口。扶贫项目制中的项目既不同于宏大的社会建设和发展规划项目,也不同于专业领域的技术和建设项目,而是特指中央对地方或地方对基层的财政转移支付的一种运作和管理方式^[1],因而扶贫项目背后体现着国家的治理政策与逻辑,是一项整体性的治理机制。这种依靠财政资金专项化而形成的“项目治国”模式^[2]在实践中取得了较好的治理效果,尤其体现在精准扶贫领域。然而,由于扶贫项目实施过程中申报程序复杂、监管成本消耗、多元主体的利益冲突、项目腐败、贫困户内生动力不足等主客观原因造成扶贫资源的损耗,使扶贫项目的实施效果和治理绩效难以达到预期目标。本文重点探讨扶贫项目在县域是

如何耗散的,各主体遵从何种逻辑,进而找出扶贫项目制耗散的根源。

一、文献回顾与问题提出

扶贫项目制损耗是深刻影响扶贫效果的重要因素,学术界聚焦项目损耗的原因形成了五种基本分析路径。一是认为政府政绩至上逻辑与贫困户需求导向逻辑之间的内在矛盾,以及项目运作本身的国家主导逻辑与地方自主逻辑矛盾难以调和^[3],扶贫项目具体运作过程中酝酿、申报、批复、实施、反馈、监督、审计等环节矛盾重重,导致项目绩效低下^[4]。二是扶贫项目制运行中存在精英俘获现象,即体制内精英截取了项目资源^[5],具体表现为精英对项目资金、项目信息和发言权进行控制,导致扶贫资源未能有效投向贫困户^[6]。三是扶贫运作中的分利秩序,即各利益主体

将公共利益转化为部门或个人利益^[7],扶贫资源在下乡过程中形成“权力-利益”网络^[8],利益关系绑架了扶贫项目^[9],阻碍扶贫资源的落地。四是扶贫项目运行中的腐败现象,比如扶贫过程中庸政懒政的变相腐败^[10],以及“雁过拔毛”“优亲厚友”“吃拿卡要”“截留挪用”^[11]“骗取套取”等微腐败^[12]现象的存在影响了扶贫的效果。这类研究关注了腐败主体的不同类型,比如村干部^[13]、扶贫干部^[14]、“村官”^[15]等群体,并重点关注了扶贫资金的腐败问题^[16]。五是扶贫项目运行中贫困户的参与不足问题^[17],从贫困户的视角出发考察贫困户参与扶贫项目的程度与能力,认为扶贫内生动力不足^[18]是项目效益不佳的重要原因。

现有研究对扶贫项目资源损耗大多归因于不同主体的利益冲突,尤其是中央政府与地方政府、政府与地方能人、地方能人与贫困户、扶贫干部与贫困户的利益博弈产生了精英俘获、分利秩序、项目腐败等现象。主体间的利益冲突无疑是造成扶贫项目制损耗的主观原因,这是一种非正常状态的、制度规定外产生的非制度性损耗。除此之外,客观上治理技术的局限和人的有限理性等原因也是造成扶贫项目资源损耗的原因,这实际上是科层制运行过程中往往难以避免的制度性损耗。然而,学界将过多的焦点投放在项目损耗的非正常状态这一类型,鲜有关注项目的制度性损耗。因此,结合现有研究,本文引入“耗散”这一概念来概括扶贫项目制中主体利益冲突造成的非制度性,以及在现有制度体制规定下科层制运转和项目本身运作中的制度性损耗。“耗散”是指资源和能量在运输和扩散过程中产生的损失和耗费,扶贫项目制耗散这一概念能够动态全面地展现扶贫资源在县域论证、申报、立项、实施、验收、运营过程中产生的扶贫资源制度性与非制度性损耗,可以更好地概况当前扶贫项目资源配置低效、绩效不佳等问题。

县域是扶贫项目落地与执行的关键层级,扶贫项目在县一级的运作效果关系到扶贫项目的成败。本文选取深度贫困县 H 县进行个案分析。H 县全县总面积 1 109 平方公里,辖 12 个乡镇 217 个村 24 个社区(居委会)。截至 2019 年 9 月,H 县总人口 31.5 万人,贫困村 142 个,其中少数民族人口占 77.3%,建档立卡贫困人口 77 413 人。从 2017 年 1 月至 10 月,笔者对 H 县进行为期 9 个多月的深入

参与式观察、访谈和跟踪调研,随后又进行了多次回访,以此为实证基础来分析扶贫项目制耗散的不同类型以及产生耗散的原因。

二、扶贫项目制县域运作的制度性耗散

扶贫项目运作的制度性耗散是指项目运作流程在法律与制度的范围内进行,但由于客观上治理技术的局限和人的有限理性等原因造成项目进度缓慢、项目资金滞留、项目效益不高、项目目标偏差等现象。这种耗散是遵循制度安排下的耗散,虽然未违反法律法规,但不能实现扶贫资源的有效配置,因而有可能达不到项目的目标期许。

在实践中,H 县提倡“发展靠项目支撑,工作靠项目推动,面貌靠项目改善”的理念,扶贫工作主要以项目的形式来推动,形成了“领导联系重点项目、要素保障服务、奖惩激励、跟踪问效追责等”项目运作机制。H 县扶贫项目主要分为五大类:基础设施、产业扶贫、社会发展、知识技能、生态改善。项目分为竞争性项目与非竞争性项目两种类型,项目的流程也因项目的竞争性与否而有所差异。非竞争类项目不需要专门向上申报,扶贫项目资金的下达按贫困发生率来确定。竞争类项目则需要县一级向上申报,面临来自其他县市和部门的竞争。不论是竞争类项目还是非竞争类项目都需要经历项目运作环节,二者的主要区别在于竞争的激烈程度和资金的使用管理差异。二者都遵循项目过程分级制度的运作机制,比如国家部门的“发包”机制、地方政府的“打包”机制和村庄的“抓包”机制。

扶贫项目的运作可以划分为四大流程:项目规划制定、项目申报与审批、项目实施、项目验收与运营。四大流程具体包括:项目规划制定阶段的科研认证、可行性审查、规划许可等;项目申报与审批包括项目评审、项目获批、环评、土地许可、施工许可等;项目实施阶段的招标、实施、协调、监管等;项目验收与运营阶段的验收、审计、验收等环节(见图 1)。由图 1 可知,扶贫项目制运作涉多主体、多部门,流程繁杂且环环相扣,此处仅罗列了主要流程和项目运行中的重要环节,现实中项目的运作更为复杂。

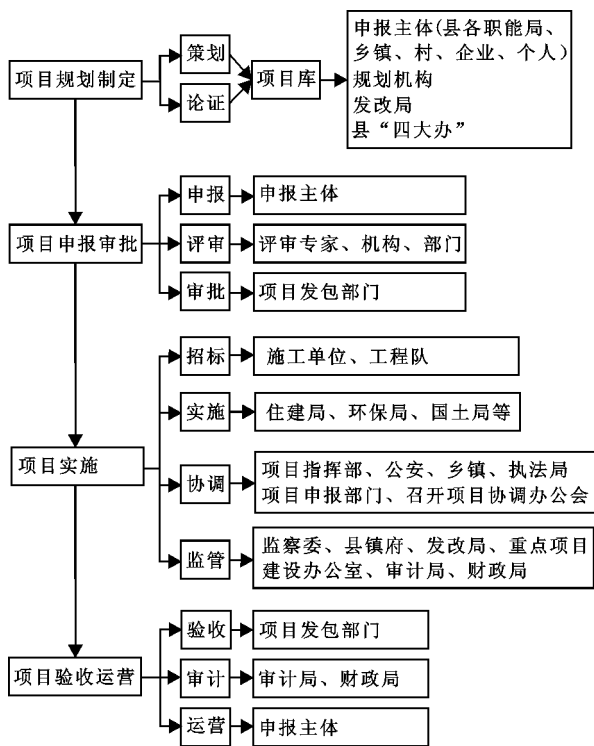


图 1 县域扶贫项目制运作流程及主要涉及主体(机构)

(一) 扶贫项目流程繁杂造成的时间耗费

项目流程本身的繁杂性和各流程之间的衔接环节给扶贫项目带来巨大的时间成本消耗,在项目论证、申报、实施、审计等各环节需要耗费大量的时间。项目流程程序多,整套项目流程走下来得经历 13 道程序,每项程序本身所耗费的时间也较长。扶贫原本是一项时间非常紧迫的政治任务,事关能否如期全面建成小康社会,但扶贫项目不同阶段繁杂的流程消耗了基层政府、扶贫干部和村干部的大量时间,造成人力资源的隐形损耗。

在扶贫项目规划制定阶段,各部门综合协调的时间消耗。该阶段主要是成立项目库,需要协调各村之间、各乡(镇)之间、各县之间的利益。项目库建立由县委县政府担任总设计与总指导的角色,各职能部门负责具体指导,乡(镇)、行政村具体申报,市、省、中央逐级审批。乡(镇)或行政村在汇报项目前,先在全村或全乡(镇)摸底、排查。乡(镇)召开班子会议、各科室会议,行政村则召开村委会会议和村民大会多方搜集信息,尽可能地将民众所需纳入项目申报材料中,并汇总至对应的职能局。在县级层面,县委、县政府办公室、县政协、县人大(即通俗意义上的“四大办”)对上报的项目进行审议;在“四大办”对

项目草案的合政策法规性、合县域实际性、合部门综合利益性等审查的基础上,由县委集中召开会议来协商讨论以形成最后的项目库定稿。最后,再层层上报市(州)级、省、中央等以获审批。

在项目酝酿申报阶段,多主体竞争加重时间消耗。多个申报主体的激烈竞争和县域内外多领域竞争加剧了项目申报的利益博弈与平衡,增加了申报的时间成本。县域各项目申报存在多元主体,县各职能部门、乡镇、行政村、个人、企业等都可以申报项目。项目库建立阶段的项目上报只是项目数量和基本情况的汇总,具体要转化为可操作、可执行的成熟项目还需要对项目进行论证、评审和审批。竞争类项目和非竞争类项目都需要经历层层上报、层层审批,还需经历召开项目评审会、专家打分等流程,申报项目的规模和资金数量越庞大,项目比较和选择的时间也就越长。

项目实施阶段转包与资金审批的时间消耗。项目实施中的项目承包、资金拨付、开工许可是项目实施中的必经阶段。项目转包是项目实施中的关键环节,项目都是由工程队和相应的中标公司来承担具体施工的。按照招投标法的相关规定,50 万元以上项目的招投标由各自部门依据规定在部门网站上进行项目的公开招标。50 万元以下的项目则大部分由小型公司及相应的包工队负责。对于小型项目也可以自行施工,但由于缺乏专业的施工设备和人员,工程进展相对缓慢。项目资金是按实施进度来拨付,工程完成多少支付多少资金,一般按总工程款的 50%、30%、20%分三次进行资金的拨付。自行施工的项目也需要注册相关的公司,才能够申报项目资金。再者,项目实施需要先拿到开工许可证。只有拿到住建、环保、国土等部门的各项合格手续才具备动工的资格,而且每一样手续都不能缺少。同时,在资金拨付上由于需要各项手续,在 H 县普遍存在到了 2017 年 8 月仍有 2015 年、2016 年等项目资金未付清的情况。

项目验收与运营时,多部门审核的时间消耗。项目验收需要对项目合格情况、申报书的吻合度、项目资金使用情况等进行评估、审计。项目验收分为两类:一种是向上申报的竞争类项目主要接受上级部门的验收,另外一种是在县域内的项目一般来自于

县域项目主管部门的验收。以《H 县扶贫开发办扶贫项目验收流程》为例,H 县扶贫项目的验收流程主要包括:项目完工后,项目实施单位组织相关人员自评验收;项目实施单位向扶贫开发办提请项目验收(报告);扶贫开发办依据报告查验项目资料;扶贫开发办根据项目实施方案的明细条款现场点验。各流程之间的衔接度非常高,如果前面一个流程未完成则下一流程不能进行。

(二) 扶贫项目跑动与论证过程的资金消耗

项目从无到有,再到最后的落地需要强大的资金支持。项目在未立项前即需要垫付大量的资金,即使后期项目未成功立项,该部分的项目资金也需要项目申报部门支付。如若项目立项成功,则可以从项目经费中抽取 25% 作为项目前期筹备的费用。但不是每一个“跑动”的项目均可以成功立项,项目的前期跑动给项目部门增加了一定的负担。

项目前期酝酿与论证已经带来大量的资金消耗。项目前期论证需要请相关专家进行技术分析、实地测绘和现场评估。为了提高项目获批的可能性,一般需要请企业或者其他中介机构做项目的规划书。H 县发展与改革局项目负责人说:“一般项目的规划书和论证书都是请外单位做,我们就请了省社科院来给我们作项目规划,仅前期的项目测绘、设计就花了 10 多万元。”项目规划书还需要与政府各部门、项目的合作企业反复进行协商,多次改动后才定稿,整个过程产生会议费、专家评审费、材料费等资金消耗,这对于原本就是深度贫困县的 H 县来说也是一笔不小的财政支出。

项目申报时的向上跑动也会耗费大量资金。竞争类项目需要各申报主体向省一级、国家一级“跑”项目,一些扶贫项目的申报同样遵循“跑部钱进”^[19]的逻辑。申报主体需要把项目申报材料、论证设计等向各有关部门汇报,跑动期间产生的资金消耗也是由各负责部门自行垫付。非竞争类项目需要乡(镇)、行政村申报,县城与乡村之间的来回跑动对于偏远山村来说,一来一回需要的时间成本和费用也不可忽视。由于中央下拨的项目资金只对项目进行导向性的规定,如中央下拨的农田水利项目资金只规定了资金用途,具体水利项目落地至哪个村、项目如何规划,县级在实际运行过程中有较大的灵活性。

县一级在项目库确立后可以依据国家大政方针的变化、各职能局资金政策的增加与调整、领导的调度等进行不超过 20% 的项目数量变动。“跑项目”成为普遍的现象,不同县、不同乡镇、不同村之间的横向竞争都加剧了项目跑动的激烈程度,也使项目前期的成本大大增加。

(三) 扶贫项目实施的机构增设与监督成本

扶贫项目的实施离不开有效的管理和调度,成立项目指挥部是各县管理项目的主要方式。H 县的项目指挥部是项目协调的主要机构。除此之外,H 县还大量设立了议事协调机构,包括各种名目的临时办公室等。由于县级层面缺少能够协调、调度整个项目的职能部门,临时成立机构围绕项目实施安排专门的领导,抽调人员组成专门班子,调集各方面的资源和力量,成为扶贫项目制下项目推进的普遍措施。如若没有项目协调部门,项目难以推进。项目实施过程中会受到来自各方的阻力,而各部门各自为政、相互平级,难以协调项目开展过程中遇到的各种问题。如征地拆迁、阻工闹工等问题需要协调多个部门与多方力量共同解决。并且,就同一类型的项目来说项目的来源渠道非常广,多个部门都有资格与权限。如农田水利的渠道修整项目,县财政局农业发展办、县烟草公司、县以工代赈办都拥有该类项目的审批权以及专项资金。项目争夺过程也容易使项目推进受阻、项目管理难等问题出现。

项目指挥部相当于临时的综合办公机构,为县各部门联合办公提供了平台,也为项目的建设公司提供了与政府部门衔接的专门窗口。该指挥部机构设置较为齐全,包括了综合办公室、资金股、管理股等,并且项目承建公司的管理机构也设在项目指挥部内。这样可以方便政府人员与项目承建公司的业务往来,也可以加强政府对项目建设的管理。从项目指挥部组织架构来看,项目指挥部基本上成为项目协调的主导部门,指挥部的机构设置、人员构成都反映了项目在县域的被重视程度。除此之外,由项目指挥部协商后需要县级议定的事项,则先会在县政府办召开专题协调会及方案整改会。随后上报县委,形成项目的最终整改方案。因此,在整个项目建设过程中,项目指挥部是项目的日常协调机构,负责日常的项目管理及执行县委、县政府的决议。县委、

县政府对项目的领导与指挥也始终贯穿项目整个执行过程。但是增设临时机构、抽调人员则使原单位产生人员的缺口。原单位往往会通过招聘新的工作人员或聘用临时工等方式进行弥补,造成人员增加和财政负担加重的后果。

为了防止扶贫项目实施偏离预期目标,还成立专门的扶贫项目监管部门。一方面对项目实施过程中的工程质量、进度、规格等的技术性与效果方面的监管;另一方面对项目资金使用的监管。项目监管的部门涉及县监察委员会、县政府办的督查室、县发改局的项目管理稽查股和重点项目建设办公室、审计局、财政局的投资评审中心和县财政监督检查局。同时,项目监管需要多部门的协调配合,大多数情况下同一项目的监管都需要多部门共同协作。

三、扶贫项目制县域运作的非制度性耗散

扶贫项目的非制度性耗损是指在项目正式制度规定的流程运作外,产生的套取、虚报、挪用项目资金、删减项目流程、偷工减料等项目违规运作等的现象。在调研中发现,H县存在扶贫项目运作过程中非制度性耗散造成项目效益受损的情况,而且很多项目在规划制定阶段就已经为扶贫项目的效益低下埋下隐患。H县非制度性耗散的典型扶贫项目有:村路灯工程、危房改造工程、入村道路工程。项目运作各环节的非制度性耗散导致了民众普遍对扶贫工程不满、对政府实施的项目失去信任。并且有些非制度性耗散较为隐蔽,虽不是严重的项目违规,但会影响项目的整体效益。因此,扶贫项目中的非制度性耗散对项目的实施带来较大不良影响,是扶贫项目县域耗散中的核心因素。

(一)项目虚报与重数量轻质量

在项目申报阶段,项目数量和资金的虚报使有限的扶贫资金不能实现有效的配置,影响了项目整体效益的实现。数量虚报方面,各项目申报主体为了增加申报的命中率和完成上级的考核指标,人为增加项目申报的数量。在H县,各申报主体把能包装的项目都进行了包装,填写申报材料时加大额外项目经费的同时,也增加了各审批主体的经费压力。

再加上申请下来的项目基本都要求县域进行相应的配套。而在“吃饭财政”下各申报主体几乎难以凑足项目配套的资金,导致最后大多项目产生申报时“雷声大”,最后落地时“雨点小”的现象,项目落地率大大降低。同时,还形成了项目前期申报与落地难的恶性循环。在资金虚报上,因为扶贫项目前期论证与考察需要垫付资金,而县各申报主体普遍资金周转困难,例如,原本只需50万元的项目,会多报至70万元,以补充项目申报下来时前期垫付的资金。

行政指标任务中的项目指标和考核压力导致H县出现一些扶贫项目凑数而不重质量和效益的情况。正如学者所言:过分依赖行政科层体制,扶贫部门通过自上而下的方式来传递和管理扶贫资源,基层政府在扶贫项目和脱贫方式的选择上缺乏自主性^[20]。H县每年各职能部门、乡(镇)、村等都需要完成上级布置的项目任务。即使没有能力完成任务也需要想办法“编造”出项目,进而产生出大量的低质量与难落地的项目。在贫困村就存在项目凑数,群众参与度低的情况。在Z村,机耕道建设项目是贫困村必备的基础设施建设项目之一,纳入县脱贫考核指标之中。村内有两亩耕地长年无人耕种,如果按照机耕道利用率来计算,该机耕道可以暂缓修建。而且村民也未参与项目的前期考察和论证,大部分村民还抱着“反正不用自己出钱,多修比少修好”的心态,只要项目下来都接受。在村民参与少、上级又下达任务的情况下,该村花费了几百万元修建该机耕道。而该段机耕道修好后没有发挥作用便荒废了。

(二)项目施工中的工程外包与阻工闹工

扶贫项目转包中普遍存在“熟人承包”的现象,损害了项目实施的公平性。H县内各机构、企业、村民等都是长期生活在县域内的“熟人”,因业缘、血缘、学缘等关系组合在一起。扶贫项目在转包过程中受到这种“熟人”关系的较大影响,尤其表现在50万元以下不需要公开招标的项目。这种熟人承包也打破了市场优胜劣汰的规律,以致大多数承包商资质和施工都不符合要求。产生各企业、工程老板常跑各大局领导办公室寻求项目承包的现象。“熟人”关系还带来了“排斥”效应。外地人也会想方设法经营关系,以打开市场。黄老板是外地人,10多年前

来 H 县从事工程承包。黄老板的企业开始运转的时候很艰难,后来靠他很强的社交能力成为县内项目的主要承包商。工程外包中外包主体以盈利为目的的运作,导致经济效益与社会效益的失衡。工程外包是政府实施的项目与市场企业对接的重要环节,大型项目由中大型企业承包,中小型项目承包给各类工程队。在盈利的逻辑下,许多扶贫项目面临偷工减料、压缩时间的现象,带来项目普遍低质、使用年限不长、民众信任度低的情况。如 C 村的进村硬化项目,施工队为了缩成本,将原本需要铺设水泥的厚度进行了压缩,才使用几年就变得坑坑洼洼。再如路灯安装项目,由于太阳能路灯刚进入市场,其采购价格还不规范透明,导致各承包商故意报高采购价格,使几百万元的扶贫资金被“私吞”。自主施工的项目大部分都是金额和规模不大的项目。由于缺乏专业的施工团队,项目实施进度慢、工程风险大。M 村扶贫第一书记为了节约成本,自行发动村民并主持了 M 村的石板路项目。这位书记在受访中提出:“自行发动村民施工,虽然比请工程队节约了 1 万多块钱的成本。但是整个过程压力非常大,施工进度也比较慢。项目资金是按施工进度来拨付的,经常需要先让村民在没有支付报酬的情况下出工,村民出现倦怠的情绪,我们也于心不忍,施工积极性受到很大影响。同时要承担施工过程中的伤亡风险。万一有村民在铺路过程中负伤,第一责任人就是我。虽然只是一条村石板路,却让我担惊受怕。”

项目实施中各利益相关主体的阻工闹工,阻碍项目进展的同时,也影响了项目的效益。在项目实施时因为征地拆迁常常发生阻工闹工的现象,对于县级较大的扶贫项目来说,需要征地拆迁的人数较多,遇到“钉子户”等的情况也非常普遍。一般来说,县委和县政府办通过召集公安、执法、项目负责部门、项目所在乡(镇)等展开联合执法,保障项目的顺利实施。但补偿方案的调整、入户的动员和宣传、原有房屋的拆迁等工作都会耗费较多人、财、物资源。如村一级的小项目入村入户硬化道路等则会由于村民的阻工而不了了之。Z 村是 H 县的非贫困村,扶贫项目分配原本就少于贫困村,在村支书多方努力下筹集到 2 万元入户硬化道路的资金,就由于村民

多次阻工导致扶贫资金被收回。Z 村村支书无奈地说:“本来这个入户项目就是我动用我自己的关系,找到县政府工作的老同学才拿到的 2 万块项目。好几次工人都请来了,几个村民就是不同意,晚上在我们不注意的时候就用树枝、石头来堵路。你修好的,能拆的也给你拆了。这样来回折腾几次后我也放弃了。最后政府把钱回收了。”

(三)项目验收中的资金挪用和监管缺失

资金的挪用与套取是项目资金使用不到位的重要表现。项目资金的管理与使用需要经过层层审核和把关,而项目实施过程中资金的申报需要将各类单据和分管负责人、施工单位负责人的签字证明等收集起来,由于资金缺口的大量存在,如若等到票据收集完备,资金往往会被挪用至另一个项目。挪用的项目类型与应实施的项目类别差别可能较大。如 H 县将项目资金用于部门日常工作运转、教学楼项目挪用于其他类型项目。这样一来,为了通过最后验收,则需要项目上下各部门进行关系的层层打通。同时,也存在套用扶贫资金的情况,H 县成立的一些合作社实际上并没有运转起来,成为套取扶贫资金的“空壳社”。

在项目实施中存在监管缺失的问题,扶贫项目监管难度大,监管空白地带多。H 县每年续建以及新开工的项目非常多,已经远远超过了监管部门的工作量,并且各部门各自为政的情况也加大了项目的监管难度。在 H 县的财政局投资评审中心,只有 2 个专业从事投资评审的人员,这样的人员配备对于整个县域的项目评审来说是远远不够的。因此,出现了项目监管吃力及监管不到位的情况。H 县主要以重点项目建设为主,形成了以重点项目为主抓手的项目建设及监管格局,而其他中小项目处于监管空白的情况。另一个原因是上级部门监管的缺失。H 县大部分的扶贫项目是县一级自行验收。如果来自省或市级的项目主管部门不能对项目验收过程进行有效监督(一般监督的方式是抽检,数额很大且技术含量高的项目由上级组织验收),那么,县级项目主管部门的成员就会在项目验收过程中拥有很大的权力和自主性^[21]。同级监督和县域内部监督容易在验收中出现层层买通的现象。同时,基层还存在公众参与不足^[22]、村组织监督机制“软弱”、

乡镇监督机制“虚弱”的客观现实^[23],更是加剧了项目的监管乏力状态,极大增加了项目腐败的机会。由于县级政府的拨款及其项目对于具体分享政策利益的村民来说是未知数,村民也就不可能对政策的执行与项目实施进行监督,反而认为县乡村干部无不贪污腐败^[24]。

四、县域扶贫项目制耗散的多重逻辑

从扶贫项目制县域过程的制度性耗散与非制度性耗散的表现可以看出,项目运作各环节中的各主体、各类制度规定、各种资源分布模式、各领域的关系共同构成了县域扶贫项目的耗散网。扶贫项目制耗散的形成从宏观层面看,有县域发展的逻辑带来的项目治县以及由此产生的项目依赖。从微观层面看,是各利益主体的冲突与合作,以及由此带来的政绩逻辑和项目效益对各主体的广泛动员之间的矛盾。从整体行政架构上看,自上而下的行政层级设置以及资源向上集中导致了各主体自上而下的竞争逻辑。扶贫项目所带来的晋升资源、发展资源、生存资源等都成为各主体纷纷争夺的对象。扶贫项目制正是在现有体制机制下,在现实运行过程的多重逻辑影响下产生的耗散,使项目的落地率与效益受到影响。因此,逐一考察扶贫项目制运作背后的多重逻辑能够深入揭示扶贫项目耗散的根源。

(一)“项目治县”的县域发展逻辑

以项目为中心,县域各项目工作都围绕项目展开,“项目治县”成为贯穿于县域发展和各部门工作的主线。“项目治县”成为H县发展的总理念,项目至上、扩展项目成为县域发展的重要逻辑。一方面,贫困地区“吃饭财政”需要中央财政的支持,另一方面中央财政的“项目化”转移支付方式要求地方进行项目申报。在H县,2019年1—4月全县完成财政收入2.1亿元,而每年全县用于正常县域机构运转的经费包括政府部门职工工资等都将占据大部分财政收入,能够用于县域发展的地方资金只能大部分依靠中央财政支付。这样一来,如果不进行项目申报、县域发展计划不包装成项目,难以获得中央转移支付下来的财政资金。即使是按贫困发生率直接下

拨的财政扶贫资金,在到达县一级后也需要县、乡(镇)、村、企业等以项目申报的方式申报资金。在“项目治县”逻辑的主导下,整个县域规划与县域发展总目标都是围绕如何扩展、包装、获取项目而进行,项目逻辑主导了县域当下及长远的发展。县一级政权各机构与各部门、乡镇一级政权、村一级都以项目为行动指南,围绕项目开展活动。县域政权的规划、考核、监督、工作重心等都与项目紧密相关。县域各项重大事务基本上都要经过项目运作的各个流程,在调研中发现,大部分项目原本可以免去申报的流程,直接由部门负责实施,但因为财政资金严格使用以及项目流程的环环紧扣,使得整套流程必须得全部走一遍。由此,带来了大量的人力、物力、财力的耗散,时间成本也大大增高,往往丧失了发展的时机与招商引资的机会。

同时,在一切以项目为纲的前提下,县域大量行政事务以项目为导向,产生项目依赖的问题。一方面,一旦项目出现问题或者发展受到阻碍,整个县域发展会受到极大影响。在调研中发展,H县会按项目的重要性与项目大小区分年度重点项目和一般项目。全县将重点项目作为主要抓手,安排重要领导、重要部门来保证重点项目的运转。但是重点项目如果遇到征地拆迁问题、资金落实不到位、部门协调不力就会很大程度上影响整个项目进度,从而使年度计划不能顺利达成,县域的发展受阻。另一方面,县域政权将大量的时间、精力、人力与物力都花费在项目上,政府日常工作与创新能力受到较大影响。项目是在一套标准化的项目申报、实施、验收流程与规定下进行的,项目制是技术治理的重要体现,其设计的初衷就是为了加强条线体系中上级对于下级的控制,防止政策执行过程中的走样^[25]。基层对于自身的治理需求与治理矛盾是最为熟悉的,也是最能依据自身特点来创新治理方式的主体,但由于对项目的过分依赖,中央加强了基层管理的同时,也一定程度上限制了基层的创新性。再者,政府花费大量精力用于项目的同时,也导致忽视其他工作。如调研中H县水利局负责的吉河水库项目,由于绩效考评中该项目占据了水利局年终考评的极大部分,使得整个水利局都将重心与精干力量投入该项目中。除了项目之外,H县还有大量的灌溉、防洪、水土流

失、水文管理等工作需要水利局负责与实施,但重点项目的管理已经分散了水利局的大量精力,其他工作则难以有效地开展。由此可见,以项目为导向的部门运作方式使得基层治理的整体统筹能力有所下降。

(二)项目争取的县、乡(镇)、村竞争逻辑

项目审批权和资金管理权的向上集中导致县、乡(镇)、村向资源集中的中央、省级政府竞争项目。在当前行政层级设置、职能划分、财税体制等体制性规定下,县级以下层级的政府没有项目的管理权、财政权与执法权。而贫困地区亟需项目来发展,由此,项目向上竞争的逻辑普遍存在于基层政府中。就竞争类项目而言,竞争的资源集中于中央和省;就非竞争类项目而言,县域内的物质资源、行政资源都是需要乡镇与村向县一级竞争,乡镇政权很大程度上成为了县级政权的派出机构。虽然近些年上一级政府逐渐下放审批权,但仍难以摆脱逐级向上竞争的现状。以精准扶贫类项目下放的部分审批权为例,涉农资金整合文件将同类型项目合并、项目资金和项目实施时间等项目变更权力都下放至县,但县扶贫开发办人员仍抱怨:“下放的权力大部分只是一些小权力,但巨大的责任还是需要我们来承担,很多事情我们都是束手束脚。”因此,项目资源仍是向上集中,项目从中央、省、市、县、乡(镇)再至村的层层分包是以各主体的积极竞争为基础的,竞争力强则项目获得多,项目推进也快,项目给各地的经济社会发展带来的效益也就大。

乡镇项目权力的弱势地位降低了项目的竞争能力,同时也导致对辖区内的项目管理、统筹能力不强。相对于县一级政权而言,乡镇作为行政层级的最后一级,在层层传导的压力型体制下^[26],权责不对等的情况表现得最突出。乡镇一级对于县一级而言更直接面对民众,有自上而下的上级任务需要应对,有自下而上的民众需求需要回应。“上面千条线、下面一根针”是乡镇政府在项目制运作过程的真实写照,上级政府的各机构与部门都能对乡镇进行管理与考核。与此同时,乡镇政府还需回应民众生产生活、医疗教育、信访维稳、矛盾纠纷、社保民政等各方面的诉求。在偏远的贫困山区,还存在各村寨路途遥远、外出务工人员多、民众素质普遍偏低的情

况。乡镇一级政权是政府公共服务具体的提供者,但执法权与财政权相对弱化。村一级有的直接越过乡镇而与县一级“打交道”,甚至乡镇对其辖区内村一级实施的项目知晓度都不高。

项目竞争逻辑下,村民自治正逐步消解。由于各类扶贫资源都是以项目的形式下达,政府权力直接延伸于乡村,村民自治的空间受到挤压。由于贫困乡村集体经济薄弱,村的发展必须向上竞争项目,而项目的资金管理权和审批权都由上一级政府掌握。因此,项目的整个建设过程都需要向上级进行汇报,政府的行政力量也由此在村一级强化。近几年,村两委实行坐班制,工资由财政拨付,村两委基本上成为了“半行政化”的政府衍生机构。政府行政指令性的发展方式使得村一级的项目发展很大程度上沦为政绩工程。整体来看,这种县、乡镇、村之间呈现出一种“压力型体制”的特征,“政府确立的经济发展指标和任务层层下达分解,从县到乡镇,再到村甚至到每个农民,对这些任务和指标的主要考核评价都采用‘一票否决制’,使每个政府机构的政绩、荣辱、职员升迁与之挂钩,这样就使得县乡关系在无形中,形成了一种自上而下的压力”^[27]。在这种压力之下,村民对扶贫项目参与度降低,项目论证、申报、实施等环节缺乏村民的参与和讨论,项目获取和实施在村一级更多体现政府行政性指标和任务的下达,村民自治能力降低。

(三)项目实施中的政绩至上逻辑

项目带来县域经济发展的同时,也是上级考察基层政绩的重要指标,是体现领导政绩的重要标准。因此,县各级领导的工作重心和工作方式都围绕项目展开。从县级领导来看,县委书记、县长、县人大主任、县政协主席等都有直接联系的重点项目,县级领导抓重点项目是县一级工作的重心。这也就从县一级层面决定了整个县域工作的重心和方向是项目发展。从各职能部门来看,职能部门领导也以发展项目作为部门工作的重点,全部门的中心工作都以项目为第一位。从乡镇领导来看,乡镇领导也希望通过争取项目来体现个人的政绩。在H县调研中发现,政绩逻辑导致项目会按上级领导的重视程度和项目体现的领导政绩来区别项目的侧重点。从而导致扶贫项目的精准度和受益贫困群体程度产生偏

差,如在国道沿线的村易在上级视察时展现扶贫成效,被评为贫困村,而大多远离国道沿线、贫困程度更深的村庄则不被识别。

在项目政绩至上的逻辑下,还带来了政府职能错位的问题。政府作为公共服务的提供者,本应以提供公共服务为主要职能,而在项目为纲的发展理念引导下,谋求项目利益成为政府的目标与领导执政的取向。部门政绩取代了部门的公共服务本位,项目成为了获得部门利益的有效手段,政府的职能转型受到更大阻碍。同时,政府与市场的关系也更为模糊。以项目作为中介,地方政府借助项目的合法性,以行政手段介入市场经济^[28]。在H县扶贫猕猴桃产业化项目中,龙头企业为了获得政府的扶贫资金,与政府签订了合作协议,即使亏本经营也要实现对贫困户分红的承诺^[29]。由此一来,企业的市场效益大打折扣。调研中还发现,为了完成上级小额信贷指标,政府动员公职人员发动贫困户向银行申请小额信贷,通过将贷款入股企业的方式为企业提供资金,企业则为贫困户分红。但如果企业经营业绩不好,贫困户的利益一定程度上也难以保障。

争取项目的能力成为塑造领导人权威的重要途径,并且会形成恶性循环,新的领导会更努力地通过获取项目来增加权威。项目制下领导人以项目作为执政重点,一方面由于项目是机构与部门绩效的重要体现,另一方面项目是领导提拔的重要指标。因此,为了部门绩效与领导个人的晋升,领导将项目发展作为执政理念与目标,项目充分体现领导人对整个分管领域的统领能力。同时,在项目为主要资源供给模式的情况下,领导确实只有通过项目才能给县域、部门及个人带来发展的资金与利益。在调研中发现,能够申请到项目是领导权威和获得认可的重要因素。如在H县挂职的副县长一般没有太多领导力,但在挂职期间如果为县争取到了项目则是领导力的重要体现。中央设挂职副县长的目的之一是希望通过副县长来增加县与上级各部委及行业等联系。同时,县里也非常希望能够通过这些领导人来打通项目申报的环节,并获得更多的项目申报渠道。在与H县政府办副主任的访谈中了解到:“像我们县今年的扶贫光伏发电项目,若没有何副县长的帮助,很难这么快实现项目在我们县的落地。何

副县长是通过中央东西部对口协作扶贫政策来挂职的,本来中央也有光伏发电的项目,但是如果没有何副县长,我们这个项目落地的资金和效率都会受到影响。也因此,何副县长因为这个项目得到了很大的认可,现在他具体负责这个项目的实施工作,大家都听他的。”

(四)项目效益的社会动员逻辑

项目带来的巨大经济和社会效益,使其成为县域动员的重要力量,县域各主体都希望在项目中获利。政府希望通过项目发展经济,公职人员希望通过项目政绩实现个人晋升;社会组织、企业、个人等希望通过与政府进行项目合作获取项目资源。因此,项目动员成为县域发展与社会推进的强大动力,政府也是通过项目将社会各领域的主体广泛动员起来。项目制在体制内具有较好的“自我生长”能力,既能解决自上而下的动员问题,也能提供自下而上的利益诉求渠道,使得科层体系逐渐以项目为中心运转^[30]。

项目制对于社会组织的动员体现在:在贫困县社会组织公共服务的提供离不开与政府扶贫项目的合作。由于贫困县本土的社会组织发育程度不高,大部分提供公共服务的社会组织是外来的组织和机构。该类社会组织对县域情况不熟悉、村民对其不信任,扶贫帮扶工作开展难度大。在此情况下,通过与政府扶贫项目合作能够提高扶贫成效。一方面国家精准扶贫投入了大量的资金与项目,社会组织能够利用组织的优势与特色实现对扶贫资金的高效利用。另一方面,政府有鼓励社会组织参与扶贫的政策。社会组织通过与政府扶贫项目的合作实现本组织扶贫目标。在调研中,笔者发现在H县较有影响力的某一社会组织即是在得不到村民认可的情况下,通过转向与政府机构合作、参与政府扶贫项目的形式有效实现了本组织扶贫目标。同时,也带动了更多的社会组织进入H县进行扶贫。

企业在项目中被动员有两种类型:一类是项目对县龙头企业的动员。主要表现为“政府+龙头企业+合作社+贫困户”的扶贫模式。政府通过依靠龙头企业良好的市场经济效益,将扶贫重点产业项目交与龙头企业来建设和管理。如H县猕猴桃产业化项目即是该种形式的典型代表。龙头企业也非

常愿意与政府合作,因为扶贫项目资金数额大,与政府的合作可以给龙头企业带来大量的资金。另一类是项目对小型企业的动员。在贫困地区,小型企业的生存离不开与政府的合作。在项目的转包环节,大部分小型项目的承包方是由小型企业来承担的,小型企业很多情况下都是通过承包政府项目来发展。同时,政府每年也对主管职能局下达了招商引资的目标,政府与社会资本合作的项目成为近年来县域重点主推的项目类型。在政府的政策推动、大量项目资金的吸引下,投资商纷纷加入到项目的实施与建设中来,通过资本投资成立公司的形式获取项目。

干部的晋升是与项目紧密挂钩的,县域也是通过项目作为个人激励与晋升的重要参考标准。在此背景下,个人的行为方式以项目为主导,希望通过参与重点项目建设来体现个人能力和政绩。在县域公务员、事业单位系统中晋升机会比较有限,要想实现个人的晋升非常难。在调研中还发现,县域中大量的乡镇公职人员希望通过项目这一渠道调入县城工作。在H县,项目指挥部成为个人调动、人员调整的重要“中转站”。大量教师、乡镇事业编制人员、三支一扶、选调生等通过进入项目指挥部再转向县城的各单位。因此,通过项目途径改变个人现状成为公职人员的晋升路径,同时,项目也成为县域调动个人积极性、进行个人激励的重要手段。

但从近几年的项目发展中也看到项目动员能力有所减弱的情况。由于项目资金管理严格、县域项目配套资金不足,各项目主要负责部门难以从项目中获取利益,产生了“项目疲惫”的现象。如果项目申报不成功,反而需要垫付前期的大量资金。近年来,各申报部门到了最后截止日期无人申报项目,上级下达的项目指标任务不能完成,县里不得不再次召开动员会,动员各主体申报的现象时有发生。各部门宁愿不申报项目也不想因为项目配套资金与严苛的项目检查而增加部门负担。各项目部门对不是上级硬性指标、不是非申报不可、不是上级直接下达的项目则不申报。在这种情况下,多数部门以维持基本的部门运转为目标,而县域发展又必须依靠项目,县域的长远发展受到影响。如企业申请政府贴息的小额信贷和扶贫项目资金,企业主表示:“用政

府的资金特别麻烦,各种条件限制,经常配合监察与考核,还必须保证贫困户的利益分红。在企业管理、年终盈利与政府资金使用条款之间周旋,非常疲惫,资金的利用率也不高。我们都不愿意再向政府扶贫项目申请资金,宁愿向银行借贷。”

五、结论与讨论

税费改革之后,上级政府资源通过项目的形式向基层下达,县域是项目的最终受益方也是项目的主要需求方,但县域也是项目耗散产生的重要领域,县域形成的项目“耗散之网”让项目资源层层耗散。通过对县域扶贫项目运作各流程的深入考察发现,项目耗散背后有着深层次的体制机制原因,也体现出县域各部门和县、乡、镇、村在项目制下的运行特点。

从扶贫项目制的制度性耗散来看,项目流程繁琐、耗时长、资金花费高,部门协同配合难度大、各部门考核指标不统一,其反映出来的是在技术型治理下的技术规范与现行科层制设置的问题。项目制是一种独特的国家治理形式,它通过加强条线控制,试图解决科层制组织僵化与效率低下的问题^[31]。一方面,国家通过一套严苛的项目管理制度,从项目规划制定、论证、实施、监督、运营等各流程、各环节进行明确的制度规定,以期实现资金专款专用、项目资源从上至下贯通,并以调动基层的积极性,实现资源全国性的合理、有效分配。另一方面,流程化的项目制度在面对基层“条条”“块块”“条块”之间的壁垒时,各项目流程则变成了阻碍项目畅通推进的“流程障碍”。县域各部门上下都有对应的部门、同级政府之间又不存在相互领导的关系,导致各部门基本上只与上级对口部门联系,同级部门之间难以协调。一旦项目在推进过程中某一流程受到阻碍,则需要有统筹协调能力的部门进行协调或者需要开会、成立项目协调机构等来推进项目。这样一来,就大量的增加了项目时间、金钱和人力资本,但项目统筹整合的能力又不强。基层最知道自己哪儿疼,却没法开方抓药。行业部门项目资金各有各的使用方向、各有各的管理考核办法,贫困县难以统筹整合^[32]。

从非制度性的耗散来看,扶贫项目虚报、套取国家扶贫资金、各利益主体“合谋”、项目验收中的层层

买通等,体现的是制度体系外利益谋取问题。项目携带的大量资金成为各利益主体竞相争夺的对象,县域发展、部门利益、乡镇发展、村发展等都需要项目,县域的企业、个人、社会组织等也希望在项目中实现自身的目的。由此一来,项目运作在无形中形成了一种“项目权力”,以项目为中心,与项目运作各流程相对应,项目成为调动各级部门和资源的重要力量。拥有项目审批权和资金管理权的部门成为所谓的“实权”部门,项目运作改变着县域的实际权力配置。

由此,值得深入思考的是扶贫项目制耗散问题的解决是否单纯地从项目流程简化、考核方式变更、强化公众参与、透明公开项目流程就可以实现。显然,项目耗散背后是固化的利益网,有体制内的“条块”利益也有领导政绩逻辑、乡(镇)、村的项目利益以及县域业缘、血缘、学缘等“熟人”关系网的存在。因此,从扶贫项目耗散背后的逻辑出发,优化项目原有的利益格局、明确部门之间的职能、增加多元化的项目供给主体可以从更宏观的格局上改善项目现有的耗散。同时,应从国家中央至地方的治理层面、从地方的微观治理上,综合提高项目的整体治理水平。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 陈水生.项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察[J].公共行政评论,2014(3):133-156.
- [4] 郭劲光,俎邵静,邓韬.扶贫资源配置低效问题研究:生成机制与治理路径[J].农业经济问题,2019(7):56-65.
- [5] 胡联,汪三贵.我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?[J].管理世界,2017(1):89-98.
- [6] 邢成举,李小云.精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9):109-113.
- [7] 谭诗赞.“项目下乡”中的共谋行为与分利秩序[J].探索,2017(3):157-163.
- [8] 吴毅.“权力-利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析[J].社会学研究,2007(5):21-45.
- [9] 马良灿.不能再让利益关系绑架扶贫项目[J].老区建设,2013(10):23.
- [10] 刘振勇,冯大霓,陆霞.精准扶贫中庸政懒政变相腐败的防范与治理[J].领导科学,2019(12):107-110.
- [11] 王泗通,孙良顺.农村项目落地后各主体利益失衡及成因——以M县L移民村农业生产项目为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(6):139-146.
- [12] 周师.精准扶贫中农村基层干部的“微腐败”及其治理路径[J].理论导刊,2018(1):54-58.
- [13] 彭小霞.农村扶贫中村干部的腐败问题及其法治化治理[J].兰州学刊,2019(1):61-72.
- [14] 殷路路,李丹青.基层扶贫干部“微腐败”行为分析与精准治理[J].领导科学,2018(36):10-12.
- [15] 沈孝鹏.精准扶贫领域“村官”腐败的发生诱因与预防机制——基于中部6省168起典型案例的考察[J].宁夏社会科学,2017(6):41-44.
- [16] 王春光,孙兆霞.扶贫开发:惩防腐败应重点关注的新领域[J].中国党政干部论坛,2013(9):57-60.
- [17] 陈恩.产业扶贫为什么容易失败?——基于贫困户增能的结构性困境分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(4):87-95.
- [18] 刘碧,王国敏.新时代乡村振兴中的农民主体性研究[J].探索,2019(5):116-123.
- [19] 王宏.地区竞争下的“跑部钱进”与最优资源配置[J].南方经济,2013(12):13-27.
- [20] 殷浩栋,汪三贵,郭子豪.精准扶贫与基层治理理性——对于A省D县扶贫项目库建设的解构[J].社会学研究,2017(6):70-93.
- [21] 李韬.项目制效率损失的内在结构与改进[J].行政论坛,2019(3):23-30.
- [22] 周少来.中国乡村治理结构转型研究——以基层腐败为切入点[J].理论学刊,2018(2):114-121.
- [23] 金东日,石绍成.村民参与、村干部监督与基层善治[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(2):58-65.
- [24] 蒋英州.内卷与外舒:乡村社会稳态式发展的一种机制解释框架——基于A村的十年观察[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2018(4):42-48.

[25] 张振洋. 当代中国项目制的核心机制和逻辑困境——兼论整体性公共政策困境的消解[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2017(1):32-41.

[26] 马雪松,王慧. 现代国家治理视域下压力型体制的责任政治逻辑[J]. 云南社会科学,2019(3):134-140.

[27] 荣敬本,崔之元,何增科,等. 从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M]. 北京:中央编译出版社,1998:108.

[28] 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学,2014(1):121-139.

[29] 吴映雪. 精准扶贫的多元协同治理:现状、困境与出路——基层治理现代化视角下的考察[J]. 青海社会科学,2018(3):120-126.

[30] 陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学,2013(2):64-79.

[31] 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.

[32] 中共中央党史和文献研究院编. 十八大以来重要文献选编(下)[M]. 北京:中央文献出版社,2018:37.

The “Dissipation” Process and Logic of the County-level Poverty Alleviation Project System

WU Yingxue

(Party School of Chongqing Municipal Committee of CPC,Chongqing 400041,China)

Abstract: The poverty alleviation project system is an important method adopted in China’s poverty alleviation, and it plays a very important role in eradicating poverty. The dissipation of the project system operation affects the realization of the targets of the project system. It is found that conflicts of interest, micro-corruption, interest collusion, and insufficient participation of poor households have caused non-institutional dissipation of the project system. However, from the practical survey, the dissipation of the project system has two kinds of phenomena: institutional dissipation and non-institutional dissipation. Poverty alleviation resources dissipate during the process of projects county-level demonstration, application, establishment, implementation, acceptance and supervision. Institutional dissipation mainly includes the time consumption caused by the complicated process, capital consumption in striving and demonstration process, the cost of the establishment and supervision of the implementation process of poverty alleviation projects; non-institutional dissipation mainly includes projects cheated and looking for quantity over quality, projects outsourcing and disruption during project construction, misappropriation and lack of supervision of funds during project acceptance. The dissipation of poverty alleviation projects is caused by multiple factors, mainly the county’s development logic of “projects leading the county’s development”, the competition logic of counties , towns and villages that should strive for projects, the logic of achievement supremacy in the implementation of projects, and the logic of social mobilization of project benefits.

Key words: poverty alleviation project; institutional dissipation; non-institutional dissipation; project logic; projects leading the county’s development

(责任编辑:王倩)