

分析探讨

# 国家需求、治理逻辑与绩效<sup>\*</sup>

## ——归难侨安置制度与华侨农场政策研究

黎相宜

(中山大学 国际关系学院 / 南海战略研究院, 广东 广州 510275)

[关键词] 侨务政策; 华侨农场; 归难侨安置; 归侨; 难侨; 经济发展; 社会和谐

[摘要] 论文梳理了中国政府在设立归难侨的安置制度以及制定相应的华侨农场政策中的治理逻辑及其治理绩效。研究发现, 政府对华侨农场及归难侨的治理经历了三个阶段: 从设立之初强调“政治任务”, 到体制改革后注重“经济发展”, 再到后来对“社会和谐”的重视。华侨农场的设立具有安置归难侨、改善其生活的政治属性。但是, 政府对华侨农场以及归难侨长期的特殊照顾导致了国家沉重的经济负担。出于提高生产效率、改善归难侨生活的目标, 政府对华侨农场进行经济体制改革。这一政策给华侨农场及其社区内的归难侨群体的生产、生活带来较大冲击, 中央及各级地方政府面临着平衡“经济发展”与“社会和谐”之间张力的两难。国家的这种二元需求与社会结构、中央——地方关系等因素互动, 共同影响了归难侨安置制度与华侨农场治理政策的变革轨迹以及治理绩效。

[中图分类号] D634.2 [文献标识码] A [文章编号] 1002-5162(2017)01-0050-09

### National Demand, Governance Logic and Performance Efficiency: The Study on the Institutional Arrangement of Returned Persecuted Overseas Chinese and the Policies on Overseas Chinese Farms

LI Xiang-yi

(School of International Relations, Institute of South China Sea Strategic Studies,  
Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

**Key words:** policies of overseas Chinese; overseas Chinese farms; arrangement of persecuted returned overseas Chinese; returned overseas Chinese; persecuted overseas Chinese; economy development; social harmony

**Abstract:** This paper reviews the governance logic and performance efficiency in the institutional

[收稿日期] 2016-12-13; [修回日期] 2017-02-02

[作者简介] 黎相宜, (1985-), 女, 中山大学国际关系学院副教授、硕士生导师、中山大学南海战略研究院研究员, 研究方向为华侨华人研究、侨乡研究、国际移民。

\* 本研究受到 2016 年国家社科基金青年项目“比较视角下的移民安置聚集区治理模式及其绩效研究”(16CSH017)、广东省哲学社会科学“十二五”规划 2014 年度特别委托项目“广州新移民与侨乡社会的互动”(项目批准号: GD14TW01-12)、2015 年度中国侨联课题“广州珠江华侨农场归难侨群体的多向分层融入模式研究”(15CZQK214) 的资助。感谢匿名评审人、中国华侨华人历史研究所副所长张秀明女士以及广州市社会科学院陈杰副研究员提出的宝贵批评意见! 文责自负。

arrangement of returned persecuted overseas Chinese and the related policies on overseas Chinese farm which were developed by the Chinese government. The study finds that, Chinese government has gone through three phases for the arrangement of returned persecuted overseas Chinese and the related policies on overseas Chinese farm: emphasize the “the political task” at the beginning of the arrangement, emphasize “economy development” after the revolution of the system, then focus on “social harmony” afterwards. The establishment of overseas Chinese farms has the political features of the arrangement of returned persecuted overseas Chinese and improvement of their lives. But the long-term special care of the government for the overseas Chinese farms and returned persecuted overseas Chinese became a heavy burden to the national economy. In the aim of increasing productive efficiency, improving lives of returned persecuted overseas Chinese, the government decided to reform the economic system of the overseas Chinese farms. This policy brought relative big impact to lives and productivities of the returned persecuted overseas Chinese communities in the overseas Chinese farms, and the central government and government from other levels faced the dilemma of balancing the “economic development” and “social harmony” in the governance process. The interaction between the dual goal of the nation and the factors such as social structure and central-local government relationship were both influencing the reform trajectory and governance efficiency on the institutional arrangement of returned persecuted overseas Chinese and the policies on overseas Chinese farms.

华侨农场<sup>①</sup>是在特殊历史时期，国家为安置被迫回国的大批归难侨设立的特殊社区。随着中国改革开放的深入，在“体制融入地方，管理融入社会，经济融入市场”（简称“三融入”）的转型大背景下，作为计划经济产物的华侨农场遭遇了空前强烈的冲击。<sup>[1]</sup>目前，一些华侨农场在体制改革过程中实现政企分开，逐渐下放归地方政府管理，由此进入“后华侨农场时代”。<sup>②</sup>上述剧烈的转型深刻地影响了华侨农场内的归难侨及其子女在安置地的多元适应与融入状况。

学界对归难侨安置制度以及华侨农场政策进行了广泛的讨论，尤其关注华侨农场从计划经济过渡到市场经济中所面临的问题，主要涉及归难侨安置、华侨农场的经济体制改革问题、农放下放地方政府管理的政治体制问题以及农场的发展与转型等问题。<sup>[2]</sup>但以往研究存在以下几个问题：首先，这些研究基本上以对政策的归纳、实施过程的描述与政策效果的评论为主，并没有深度挖掘隐藏在归难侨安置制度以及华侨农场政策背后的深层逻辑，无法更深入地理解制度与政策的变迁。其次，很多研究简单地将1985年华侨农场经济体制改革作为分界点，但是没有考虑从20世纪80年代中期以来，国家对归难侨的安置以及华侨农场的政策一直都在变动中。第三，以往研究主要分析中央政策与基层实践之间的关系，既忽略了地方政府出台的政策在基层实践中所产生的影响，也忽视了地方实践对于中央政策调整的作用。第四，在解释归难侨安置制度与华侨农场政策时，没有太多考虑到国家需求、社会结构、中央——地方关系等政治和社会变量的影响。

本文试图从国家需求<sup>③</sup>的角度，结合社区治理及社会建设、国际难民安置的相关理论与经验，对20世纪50年代初到现在的华侨农场治理的制度背景进行分析，具体探讨国家建立归难侨安置制度

① 目前，全国大部分华侨农场已经开始向镇、街道办事处以及开发区等模式转变，从严格意义上讲不能再称之为“华侨农场”。但由于本文涉及农场的体制改革历史，为了还原当时的历史变迁过程及突出社区内拥有众多归难侨群体的特征，本文大体上仍沿用“华侨农场”的表述。

② “后华侨农场时代”用于描述目前全国华侨农场基本告别计划经济体制、逐渐融入地方，同时华侨农场的管理体制也逐渐融入社会，经济功能逐渐融入市场的状况。

③ 国家需求的讨论散见于众多著作中，比如吉登斯（Giddens）将国家所需的资源划分为“权威型资源”和“分配型资源”，蒂利（Tilly）则分为“威压”和“资金”。国家需求在中国的国家政策中被表述成为“经济发展和社会和谐”以及“经济文明和精神文明，两手都要硬”。参见陈那波：《国家、市场和农民生活机遇——广东三镇的经验对比》，《社会学研究》2009年第6期。

与制定华侨农场政策的逻辑及其在不同历史时期的转变。本文将主要采用政府政策文献分析法,<sup>①</sup>对侨务政策、具体的归难侨安置以及华侨农场政策、国家及省级领导人有关华侨农场和归难侨的谈话、各级侨办及华侨农场的总结报告、档案文献等进行内容分析,理清不同层次的政策、制度对华侨农场治理的社会过程以及绩效的影响。内容分析将采取“情境分析法”,“联系政策制定的社会情境,分析政策选择背后的逻辑脉络和路径”。<sup>[3]</sup>

本研究涉及省政府层面的材料主要集中于广东省,原因主要有以下几点:一方面是由于笔者所搜集到的与广东省相关的政策文件较为丰富;另一方面则是由于广东省本身就是华侨农场以及安置归难侨最多的省份:全省华侨农场有23个;安置的归难侨人数为6.9万人,来自24个国家,占全国华侨农场归难侨总数的43%;<sup>[4]</sup>三是广东省一直积极调整华侨农场政策,在全国形成较好的示范效应。上述因素为我们以广东省为例去理解华侨农场治理政策及其变迁逻辑提供了很好的基础。

## 一、安置归难侨:华侨农场治理政策的确立

中国的华侨农场政策以及针对归难侨建立起来的一系列制度,实际上反映出国家对华侨农场以及归难侨的治理逻辑。这个治理逻辑的转型受到国家需求以及总体社会结构的影响。下面笔者将分析20世纪50年代初至80年代中期国家对华侨农场的治理逻辑及其变迁。

### (一) 归难侨安置制度的建立

华侨农场的出现本身就是计划经济的特殊产物。20世纪50年代以来,国家动用了各种行政资源,采取了强制性措施,将从不同国家、不同时间回国的归难侨安排在华侨农场里。先后在全国建立的华侨农场有84个,分布在广东、广西、福建、云南、海南、江西和吉林,安置来自马来西亚、越南、印度尼西亚、缅甸、印度等国的归难侨及其家属将近24万人。<sup>[5]</sup>其中,有41个华侨农场是在20世纪五六十年代建立的;有43个是在20世纪70年代为安置越南难侨建立的。虽然华侨农场的性质是国有农业企业,但是它的设置主要不是为了获得经济绩效,而是以改善归难侨生产、生活为目标。

20世纪五六十年代,国家设立华侨农场与当时的冷战格局、东南亚的排华有着密切的关系。第二次世界大战后中国所处的安全环境,尤其是美苏两个超级大国对中国的威胁,使这些战略文化的核心得以强化。<sup>[6]</sup>基于上述历史背景,中国政府对于受排华风潮影响而回归到社会主义新中国怀抱的归难侨进行特殊化安置,在很大程度上充分体现了社会主义的优越性,同时也构成“世界革命”的重要组成部分。

20世纪70年代中期建立的华侨农场主要是为了配合国家当时改革开放的政策。20世纪70年代中期开始,受到南北越统一、越南排华、中越战争等一系列历史事件的影响,大量印支难民向外流散。其中,有不少越南难侨以国际印支难民的身份陆续回到中国。中国政府将一部分越南归难侨安置在原有的华侨农场的同时,又建立了43个华侨农场用以安置这些越南归难侨。在对内执政上,中国已经开始放弃了“阶级斗争”的意识形态目标,转而进行经济建设。在对外政策上,中国也试图去重新融入世界,重新建立与世界的联系。中国政府对这些从越南来的难民虽然也称之为“归难侨”,但其性质与五六十年代回国的归侨群体存在本质的区别。中国当时是作为国际难民接收国的身份接收了这些越南归难侨,为此联合国难民署还拨款给中国政府,以实现对这些印支难民的安置。国家对越南归难侨进行安置,除了因为保护中越战争中的侨民外,更多的是基于人道主义援助。而接收国际难民,树立了中国作为负责任大国的形象,在一定程度上提高了中国在国际社会中的地位,这对于当时急需世界接纳的中国来说是尤其重要的。

### (二) 治理绩效的后果:特殊照顾与经济亏损

尽管不同历史时期建立的华侨农场所要实现的政治目标存在一定差异,但是归难侨的安置制度

<sup>①</sup> 为了说明治理绩效,文中会涉及有少量的田野调查材料,但仅为辅助,不作为主要的研究方法。

以及华侨农场政策在这个时期并没有太大的变化。国家通过制度安排建立起一整套自上而下的针对华侨农场与归难侨的管理体系。这一时期的华侨农场政策以及随之建立的归难侨集中安置的制度安排对归难侨、华侨农场以及国家有着不同的影响。

从归难侨群体来说,国家通过集体性制度安排归难侨的生产、生活,提供终身就业与享有社会福利的保障,这在一定程度上激发了归难侨的劳动积极性(起码在一段时间内)与对于国家的感恩心理。此外,华侨农场的归难侨由于受到国家层面的特殊照顾与扶持,其生活水平在相当长的一段时间内普遍高于周边的农民群体,这也无形中塑造了归难侨的“相对优越感”以及依赖特殊照顾的习惯。

从华侨农场来说,国家通过严密的科层体系对华侨农场在资源分配上进行倾斜,华侨农场生产设备和物资供应列入国家计划,产品由省统购统销。这些都造成了华侨农场“大锅饭”体制的固化以及对于国家更进一步的依赖。当然,华侨农场作为“单位制”的一种特殊类型,在国家与归难侨之间也发挥着积极的中介组织的功能:当归难侨出现了诉求和“怨气”会向“组织”即农场汇报,农场会进行及时有效地疏导或是将意见“上传”,而国家的意图也容易通过农场“下达”。

从国家及地方政府来说,国家长期减免各地华侨农场的农业、企业税收,承担起农场的教育、医疗、社会保障等财政负担,省级政府还动用财政大量补贴农场由于经营不善导致的经济亏损,这造成了国家以及省级政府层面沉重的财政负担。截至1984年,亏损的华侨农场有62个,占总数的72%。<sup>[7]</sup>

## 二、促发展:华侨农场治理政策的转向

国家通过华侨农场安排归难侨的生产、生活,初步建立了归难侨安置制度。这一国家政策给不同行动者所带来的影响不尽相同,进一步影响了后续政策的变迁以及制度的转型。下面笔者将梳理1986—2006年国家的华侨农场政策及其绩效情况。

### (一) 经济体制改革的实施

1978年,“经济体制改革”在中共十一届三中全会上作为重点被明确提出,国企改革由此拉开序幕。然而,考虑到华侨农场的特殊性,国家当时并没有立即对作为国有农业企业的华侨农场立即进行改革。1979年7月,国家通过扩大企业自主权的改革,让企业有了一定的生产自主权。企业成为独立的利益主体后,企业和职工的积极性都有所提高。1984年10月召开的中共十二届三中全会上提出要政企分开,所有权与经营权相分离,明确国企改革的目标是要使企业真正成为相对独立的经济实体。

在国有企业改革取得了初步成效后,国家为了改善华侨农场逐年亏损的状况,减轻中央及省级政府财政负担,打破“吃大锅饭”的经济体制,提高农场本身的“造血”功能,改善归难侨生活,最终决定对华侨农场进行经济体制改革。1985年,中共中央国务院颁布了《关于国营华侨农场经济体制改革的决定》(以下简称《决定》)。《决定》开头就提到了国家对华侨农场进行经济体制改革的原因:“经济效益差”与“农场亏损”。这表明国家对华侨农场的治理更加侧重于满足“经济发展”的需求,即效率逻辑成为国家在华侨农场推行经济体制改革的首要原则,“经济发展”也成为解决群众生活困难的良方。

归难侨安置制度与华侨农场政策的转向实际上涉及到国家与华侨农场及归难侨关系的根本性变革。一方面,国家试图剥离华侨农场的行政与社会功能并将之下放至地方政府,由原有的中央和省级侨务部门主管(以省为主)的领导体制改为由地方人民政府领导;同时,剥离其经济功能,使其“政企分开”,成为独立核算、自主经营、自负盈亏的经济实体。另一方面,国家也试图改变对农场归难侨的管理模式,从原来“大包大揽”的直接管理转变成间接管理。国家宣布不再安置新的归难侨,鼓励归难侨自谋职业、投亲靠友甚至出国定居,并且对归难侨的子女取消“统包分配”政策。

这意味着从1986年开始,华侨农场职工子女成年以后,不再自动转成农场职工,他们生活在“农场”,却不拥有“农场的正式成员”的资格。<sup>[8]</sup>这实际上也就是把华侨农场社区内的归难侨直接推向市场。在这样的历史背景之下,归难侨经历了非自愿个体化(involuntary individualization)的过程。<sup>[9]</sup>

## (二) 治理绩效的复杂性:“三融入”与民生问题

华侨农场经济体制改革政策的出台标志着国家对华侨农场治理逻辑的转向。这一政策给华侨农场及其归难侨群体带来了深远的影响,其治理绩效可以分为以下几个层面。

首先,不同地区的华侨农场基本完成了经济体制改革。在《决定》出台后,全国华侨农场先后开始了政企分开、下放地方的过程。以广东省为例,1988年8月,全省23个华侨农场中有22个下放至地方政府管理,设立管理区或设镇。花都华侨农场的改制最迟,于1991年1月设镇。随后有7个华侨农场陆续撤区设镇,1个华侨农场撤区设街道办事处。截至2016年12月,广东有13个场设为华侨(经济)管理区,9个场建立了镇级建制,1个场设立街道办事处,基本实现了“体制融入地方”。<sup>[10]</sup>与此同时,农场办社会职能分离基本完成,历史上的金融债务基本得到了处置。

其次,归难侨的生产、生活受到了较大冲击。在经济体制改革后,部分农场的归难侨有了一定的提高,但有相当比例的归难侨尤其是越南归难侨在急速转型的过程中成为最不受益的群体之一。导致上述情况的主要原因之一是国家取消统包分配政策,这导致归难侨尤其是越南归难侨的就业问题凸显。根据笔者在广东华侨农场的调查,部分越南难侨在20世纪70年代末回国时尚年幼,80年代末面临就业就碰到华侨农场经济体制改革,无法转成农场职工。而且,由于这些归难侨教育背景比较低,难以在市场中找到合适的工作,长期处于失业或无业的状态。此外,国家针对国有企业以及农业虽然均有一些优惠政策,但在政策具体执行过程中,华侨农场作为国有农业企业很多时候两边的政策均享受不到。上述两个因素导致不少农场职工生活水平长期得不到提高。原本生活要好于周边农民群体的归难侨开始出现了“相对失落感”:“其实呢,我们刚回来的时候,国家还是给了不少优惠政策,对于我们还是很照顾的。但是农场改制之后,这种政策就越来越少了。”<sup>①</sup>在经历十几年的经济体制改革后,华侨农场内归难侨与本地农民的收入差距在逐渐拉大。广东经济条件最好的深圳光明华侨畜牧场,2000年归难侨人均收入仅为3336元,不及周边农民人均纯收入9270元的一半。<sup>[11]</sup>即使在广东省初步采取了一些改善民生的措施(后面会论及)后,2006年广东华侨农场归难侨的年人均收入反为6631.39元,低于农场所在市县的农民人均总收入8339元。<sup>[12]</sup>经济因素导致了华侨农场在基层治理中出现了一些不稳定因素。

再次,地方政府在华侨农场治理中的角色凸显。华侨农场经济体制改革的重要内容就是将华侨农场的行政功能下放至地方政府。但地方政府的运作逻辑除了受到国家政策的影响,还受制于所在地区的经济与社会条件。<sup>[13]</sup>一些经济欠发达地区的地方政府本身财政经费有限,为了实现地方经济发展的目标,有不少地方政府拖欠国家下发给华侨农场的职工工资、退休金和医疗费,形成了“三拖欠”问题,导致一些农场基层出现了冲突与对抗的因素。此外,地方政府接管华侨农场是一个渐进的过程,在此过程中,农场原本在治理中扮演的“上传下达”的中介角色并没有立即由地方政府承担。这导致基层治理出现了应责主体缺失的状况,群众的诉求无法得到及时的舒缓与解答,加剧了底层不满的累积。在实地调研中,一位归侨说:“以前感觉和国家很近,平常农场领导都会下来关心我们归难侨,让我们觉得自己是受国家重视的。改制后,这种机会就少了很多。也就是过节才会有,而且也不会每家每户都去。”<sup>②</sup>

由此可见,华侨农场的政策在实际执行过程中所产生的绩效十分复杂,既有积极的一面,也有政策制定者所意想不到的负面后果。在这种情况下,国家开始逐渐调整华侨农场的治理政策。

① 2016年9月25日,笔者在广州南涌华侨农场(化名)对越南归侨李先生的访谈。

② 2014年8月9日,笔者在广州南涌华侨农场(化名)对越南归侨陈先生的访谈。

### 三、重生：华侨农场治理政策的调整

华侨农场经济体制改革彻底改变了国家对华侨农场与归难侨的治理方式，其所产生的治理绩效既有积极影响，也有负面后果。下面笔者将讨论国家是如何根据其政策绩效来调整华侨农场政策，以及在这个过程中中央政府与地方政府是如何互动并最终影响华侨农场政策的制定与实施过程的。

#### （一）政策调整的契机

改革开放后，中国经历了高速的经济发展，加上1994年的税制改革，使得中央政府的税收不断提高。国家的需求发生了微妙的变化，其更重要的目标逐渐从“经济发展”转向到保持“社会稳定与和谐”。2003年，党的十六届三中全会提出坚持以人为本、树立全面协调可持续发展的科学发展观。在此基础上，2004年，党的十六届四中全会提出了“构建社会主义和谐社会”的理念。2006年，党的十六届六中全会明确提出了构建社会主义和谐社会的指导思想。

在这样的历史背景下，国家对华侨农场的治理逻辑发生再次转向。国家开始注意到，华侨农场在经历了20年的体制改革后，行政管理体制逐渐融入地方，经济长期亏损的局面得到了很大遏制。但经济体制改革中所出现的负面绩效开始浮现出来，比如部分归难侨生活困难，甚至基层出现了一些不和谐声音。

2006年3月，第十届全国人大四次会议在北京召开，来自广西容县侨乡的全国人大代表李汉金联合其他9名人大代表在会上建议，中央在“十一五”规划期间对口安排专项资金加大扶持力度，并尽快制定扶持归难侨、安置农林场发展的优惠政策。2006年5月，针对李汉金等代表提出的关于加大华侨农场扶持力度的建议，时任全国人大常委会副委员长盛华仁视察广西华侨农场。同年8月1日至5日，国务委员唐家璇率领国务院办公厅、劳动保障部、农业部等9个部门负责人组成调研组，赴广西防城港、崇左、百色和南宁四市下属的华侨农林场调研。调研组深入困难职工的家庭，向他们表示慰问，并详细观看了这些农场的生产、生活条件，随后在南宁召开华侨农场工作座谈会。唐家璇在会上将归难侨困难归结于外在的结构性因素，即华侨农场被严重边缘化，而不是归难侨自身，而且党和政府有责任、有义务解决好华侨农场问题。<sup>①</sup>从这段时期的一系列政策文献与领导讲话可以清楚看出，中央层面对于华侨农场存在的一些问题有着敏锐的感知。

而地方层面的一些先行措施也为中央调整政策奠定了实践基础。广东是最早试图解决华侨农场经济体制改革中出现的民生问题的省份之一。早在2001年，广东省政府就出台了《广东省人民政府批转省发展计划委员会关于加快华侨农场与发展意见的通知》（粤府【2001】62号文）。此文件出台后，广东省通过省市两级筹措资金，基本解决了17个困难华侨农场职工养老保险纳入地方统筹的一次性补缴统筹金和解除劳动关系后的一次性经济补偿金。同时，广东省政府还出台了归难侨危房改造、加快基础设施建设等扶持性政策。广东省之所以先于中央小范围内调整政策与广东省本身的经济与社会条件密不可分。广东省作为经济发达地区，其政府首要的绩效已经不是发展“物质文明”，而是发展“精神文明”、保持“社会和谐”与注重“民生问题”。

华侨农场长期出现的不和谐声音、各级精英的不断呼吁与奔走、中央思想层面的松动与基层调研、地方政府的积极实践，为国家重新调整华侨农场政策奠定了坚实的基础。

#### （二）政策调整中的中央与地方

2007年，国家出台了《关于推进华侨农场改革和发展的意见》（以下简称《意见》），标志着国家对华侨农场治理逻辑的第二次重大调整。尽管在此文件中仍然提倡“三融入”，但“华侨农场人员的就业培训、劳动关系处理、解决历史遗留问题、参加基本养老保险和医疗保障”等民生议题在文件中被重点强调，这标志着国家对华侨农场的治理逻辑开始从原先的注重“经济发展”转向更强调

<sup>①</sup> 2008年12月15日，国务院侨办国内司司长程铁生在广东省华侨农场改革发展工作经验交流会上的讲话中，提到唐家璇此次视察广西华侨农场发表的重要观点。

“社会和谐”上。

《意见》下发后，广东省积极响应，并根据文件精神，于2008年出台了《广东省推进华侨农场改革和发展实施方案》（以下简称《实施方案》）。《实施方案》在《意见》的基础上进一步细化了具体实施细则，提出要加快归难侨的危房改造、统筹规划公共基础设施、完善农场职工养老与医疗保险和处理历史债务。在此文件中，重点强调要认真应对农场在改革发展过程中可能出现的突发事件。随后根据《实施方案》，广东省侨务办公室先后出台《广东省华侨农场归难侨安居工程实施方案（修订稿）》《关于做好困难归侨扶贫救助工作的通知》，广东省财政厅出台《关于下达华侨农场清偿“三拖欠”债务奖补资金的通知》《关于安排华侨农场改革解困发展专项补助资金的通知》。从这些文件中，可以看出广东省针对华侨农场与归难侨进行倾斜与扶持的政策痕迹。这与广东省本身的经济与社会条件密不可分。广东省作为经济发达地区，其首要的绩效已经不是发展“物质文明”，而是发展“精神文明”，保持“社会和谐”。

在上述政策的指导下，自2008年以来，广东省配合中央下拨到华侨农场的资金得到了迅速增长。从2007年至2011年9月，广东省财政先后下拨7亿多元专项资金，用于解决归难侨危房改造、分离办社会职能、清偿债务处置；有关部门还倾斜安排超过6亿元资金，重点解决华侨农场基础设施、社保基金缺口和民生社会事业问题；同时，每年安排17个困难华侨农场财政转移支付4850万元。<sup>[14]</sup>广东省一方面希望通过制定政策解决华侨农场下放地方后所带来的“三拖欠”（拖欠职工工资、职工及离退休人员医疗费和离退休金）等历史遗留问题，另一方面试图重建社会福利导向的集体消费制度，如出台归难侨危房改造政策、统筹归难侨的医疗及保险费用等。

此后，广东省还定期检查上述政策的执行情况，完善华侨农场治理中的问责与应责机制。2009年11月30日，广东省政府办公厅下发《关于开展华侨农场改革和发展工作检查的通知》，由广东省侨办牵头，省发改委、民政厅等七部门参加，围绕华侨农场归难侨危房改造、土地确权登记发证、金融债务处置、清偿“三拖欠”、华侨农场职工参加城镇职工基本医疗保险、行政管理体制改革等六大项20个内容进行检查。

2011年3—5月，广东省为了进一步摸清省内华侨农场改革以及民生方面存在的问题，广东省委办公厅会同省直有关单位对全省华侨农场改革解困发展问题进行专题调研。8月18日，时任广东省委书记汪洋在调研华农（林）场改革解困发展情况时发表讲话，指出华侨农场与归难侨的“解困发展问题”直接关系到“国家形象”，华侨农场改革不能单纯立足于追求经济总量和财政收入谋划发展，而必须坚持以人为本，防止出现经济总量虽然增加了，但这些归难侨并没有得到好处的情况出现。汪洋此次讲话第一次将“民生问题”提到了比“经济发展”更重要的位置上。2011年12月，广东省财政厅出台《关于安排华侨农场改革解困发展专项补助资金的通知》，安排2189万元专项补助资金用于华侨农场改革解困。

广东省作为侨务大省，其对于华侨农场与归难侨的重视，也进一步增强了中央彻底解决归难侨民生问题的信心。华侨农场的基层实践也为国家进一步的政策调整提供了参考依据。

2012年7月23日，国务院侨务办公室等10部门联合印发了《关于进一步推进华侨农场改革和发展工作的意见》。文件中体现出中央层面对于华侨农场改革过程中的民生问题的重视。7月26日，全国华侨农场改革和发展工作会议在北京召开。国侨办主任李海峰在会上指出，华侨农场体制改革不仅是重大的经济任务，也是严肃的政治任务，关系到社会稳定和国家对外形象，要从讲政治、讲大局的高度来认识解决华侨农场问题。这些都体现了国家需求以及对华侨农场的治理目标发生了一定的转变，已经从主要关注“经济发展”转向到了更注重“民生问题”与“社会和谐”。

根据中央精神以及全国华侨农场会议的精神，2013年，广东省政府出台《关于进一步推进华侨农场地区改革发展的若干意见》。文件中将原本针对归难侨群体的特殊照顾延伸至华侨农场职工以及非职工，比如对新增归难侨以及非归难侨危房进行改造，对农场内困难人员提供“一对一”免费就

业援助、优先安置到公益性岗位就业, 统筹“4050”<sup>①</sup>农场人员参加城镇医保费用等。文件还提出要全力维护华侨农场的和谐稳定, 及时排查化解矛盾纠纷, 加强华侨农场地区社会管理, 做好涉侨信访工作, 维护归难侨合法权益。

由此可见, 随着国家需求的变化, 国家对华侨农场的治理逻辑从注重“经济发展”转变为强调“社会和谐”。从中央至地方政府层面都试图通过构建完善的福利制度来改善农场基层的民生问题。而华侨农场的归难侨及其他居民借此获得了提高生活水平的新机遇, 也出现了“逆个体化”<sup>[15]</sup>的过程。这一“逆个体化”作为政策调整后所产生的非预期绩效, 会进一步影响国家政策的落实以及农场的基层治理。当然, 每个华侨农场因此而产生的治理绩效不尽相同, 这需要结合华侨农场的具体情况深入分析, 在此不作过多讨论。

#### 四、结论与讨论

本文在分析政府政策文献的基础上, 梳理了国家在设立归难侨安置制度以及制定相应的华侨农场政策中的治理逻辑及其治理绩效。研究发现, 国家对华侨农场及归难侨的治理经历了三个阶段的变迁: 从设立之初强调“政治任务”, 到体制改革后注重“经济发展”, 再到后来对于“社会和谐”的重视。华侨农场的设立具有安置归难侨、改善其生活的政治属性, 但是国家对华侨农场以及归难侨长期的特殊照顾导致了国家沉重的经济负担。国家出于提高生产效率、改善归难侨生活的目的, 对华侨农场进行经济体制改革。这一政策给华侨农场及其社区内的归难侨群体带来了深远的影响: 华侨农场在不同程度上实现了“三融入”, 但同时部分归难侨的生产、生活受到了较大冲击, 加上“三拖欠”问题以及中介组织的空缺, 导致华侨农场在基层治理中出现一些不和谐的声音。在这样的背景下, 国家再次进行政策调整。其中, 广东省作为经济发达地区积极响应国家政策, 建立一系列的社会保障制度与集体消费制度, 试图解决华侨农场的民生问题。

从上述过程中, 我们可以发现, 国家既要促进“经济发展”又要保持“社会和谐”的二元需求实际上造成华侨农场在治理过程中的两难: 一方面, 在经济转型的大背景下需要促进华侨农场的“体制融入地方, 管理融入社会, 经济融入市场”, 但无视侨务及安置政策的历史以及归难侨的特殊性, “三融入”会面临一定的风险; 另一方面, 给予归难侨群体适当的倾斜与优惠政策, 在保证民生的同时, 实际上却延缓了华侨农场与当地一体化的过程, 尤其是原本被迫“个体化”的归难侨又面临“逆个体化”的趋势。国家的这种二元需求以及基层治理的困境, 进一步增加了治理绩效的复杂性与不确定性。

本文有几点需要补充说明的是: 首先, 华侨农场政策的制定与实施并不完全是由中央自上而下贯彻的, 有时也受到地方层面或响应或推诿的影响, 是中央政府与地方政府在互动中不断形成的。因此, 不同省、市政府对国家政策的执行情况是存在差异的。由于篇幅所限, 本研究主要集中于广东省华侨农场, 因此本文所涉及到的地方政府层面的结论不能直接推论至其他省份。其次, 国家的治理目标在层层下达基层时受到具体情境的种种限制, 即使都在广东省内, 由于不同华侨农场自身的地理区位、经济基础以及社会结构均存在差异, 因此国家目标在多大程度上可以下达至具体农场, 在这个过程中会不会出现目标扭曲甚至完全改变政策目标的情况, 基层治理又是如何受到上述因素的影响的, 这些问题均需做进一步研究。第三, 本文所讨论的治理绩效只是从宏观层面对广东省华侨农场的基本情况进行分析, 但不否认个别华侨农场的治理绩效比文中分析的更好或更差。

因此, 笔者计划在梳理国家对于华侨农场治理逻辑及其绩效的基础上, 结合具体个案研究, 讨

---

<sup>①</sup> “4050”人员是指由于年龄较大、自身就业条件较差、技能单一等原因, 难以在劳动力市场竞争就业的劳动者, 年龄界定为女性40岁以上, 男性50岁以上, 因此称为“4050”人员。



论在国家的二元治理逻辑之下，基层的治理实践是如何展开并且又是如何影响到中观、宏观政策的逻辑演变的。

[ 注释 ]

- [ 1 ] 李明欢:《社会人类学视野中的松坪华侨农场》,《华侨华人历史研究》2003年第6期。
- [ 2 ] 张赛群:《福建省华侨农场养老保险改革评析》,《社会保障研究》2013年第3期;张小欣:《“九二零”事件后中国对印尼归难侨救济安置工作论析》,《华侨华人历史研究》2011年第2期;贾大明:《华侨农场体制改革探析》,《福建论坛(人文社会科学版)》2004年第10期;周聿峨、郑建成:《在华印支难民与国际合作:一种历史的分析与思考》,《南洋问题研究》2014年第3期;俞云平:《一个特殊社区的历史轨迹:松坪华侨农场发展史》,《华侨华人历史研究》2003年第2期;郑少智:《国营华侨农场改革与资产营运模式探讨》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2003年第4期;何静,农新贵:《关于华侨农场经济体制改革的思考》,《福建论坛(经济社会版)》1999年第6期;钟大球:《“小政府”催长了大经济——对珠江华侨农场成立管理区后的调查》,《中国农垦经济》1994年第10期;杨英、傅汉章、郑少智、王兵:《广东省国有华侨农场体制改革基本思路探索》,《中国农村经济》2003年第2期。
- [ 3 ] 王宁:《消费制度、劳动激励与合法性资源——围绕城镇职工消费生活与劳动动机的制度安排及转型逻辑》,《社会学研究》2007年第3期。
- [ 4 ] 数据参见广东省人民政府侨务办公室编:《关于我省华侨农场改革发展情况的报告》,内部资料,广东省侨办提供。
- [ 5 ] 参见国务院侨务办公室编:《全国华侨农场基本情况》,内部资料,广东省侨办提供。
- [ 6 ] 秦亚青:《国家身份、战略文化和安全利益——关于中国与国际社会关系的三种假设》,《世界经济与政治》2003年第1期。
- [ 7 ] 国务院办公厅编:《关于国营华侨农场经济体制改革的决定》(【1985】26号),广东省侨办提供,内部资料。
- [ 8 ] 李明欢:《群体象征与个体选择:华侨农场的改革历程与归侨职工的诉求》,贺美德、鲁纳编:《“自我”中国:现代中国社会中个体的崛起》,上海译文出版社,2011年出,第279页。
- [ 9 ] Li Minghuan, “Collective Symbols and Individual Options: Life on a State Farm for Returned Overseas Chinese after Decollectivization”, *How Chinese Migrants Make Their Dreams Come True*, Zhejiang University Press, 2013, p.105.
- [ 10 ] 参见广东省人民政府侨务办公室编:《广东华侨农场主要历史沿革表》,内部资料,广东省侨办提供。
- [ 11 ] 参见郑少智:《国营华侨农场改革与资产营运模式探讨》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2003年第4期。
- [ 12 ] 参见广东省人民政府侨务办公室编:《广东华侨农场各指标总表(2006)》,内部资料,广东省侨办提供;广东省人民政府侨务办公室编:《广东省华侨农场职工、人均收入及低保情况》,内部资料,广东省侨办提供。
- [ 13 ] 参见陈那波:《国家、市场和农民生活机遇——广东三镇的经验对比》,《社会学研究》2009年第6期;David S. G. Goodman, “The Localism of Local Leadership Cadres in Reform Shanxi”, *Journal of Contemporary China*, Vol.9, No.24, 2000, pp.171 - 172.
- [ 14 ] 参见广东省人民政府侨务办公室编:《关于我省华侨农场改革发展情况的报告》,2011年10月8日,内部资料,广东省侨办提供。
- [ 15 ] Li Minghuan, “Collective Symbols and Individual Options: Life on a State Farm for Returned Overseas Chinese after Decollectivization”, *How Chinese Migrants Make Their Dreams Come True*, Hangzhou: Zhejiang University Press, 2013, p.107.

[ 责任编辑: 密素敏 ]