



# 国家项目地方实践的差异性表达及成因分析

## ——基于西部和中部两村庄的比较研究

谢小芹,简小鹰

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193)

**摘要:**经验呈现出村庄治理性条件与基础性条件是影响项目绩效的关键。本文尝试提出二对分析概念即“公共治理”和“私人治理”、“利诱型基础”和“排斥型基础”试图对项目问题做深入分析。建立通过对个案方法及其比较研究基础上的研究,可以明晰项目地方实践的不同表达及其成因的复杂性。项目绩效的发挥不仅需要村民的参与,而且也需要以公共性为目的的村庄治理;同时,社会基础条件和治理样态也会相互影响。拥有良好组织能力的“利诱型基础”的社区条件和“公权公用”的治理性基础是项目效度的关键,而“排斥型基础”的社区条件以及“公权公用”的“私人治理”就成为项目限度的根源。

**关键词:**项目;国家动员;地方实践;意外后果

**中图分类号:**C912.82;F323 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)01-0028-08

### 一、引言

税费改革直接导致基层组织主要财政收入来源的农业税被取消,进而乡村组织财政能力大大削弱,乡村组织面临治权与治责的双重弱化。为扭转这一局面,国家在财政转移支付方面以项目制的形式进行资源的输入,力图达到解决基层发展资金不足、村庄治理乏力、村民参与缺失等治理性问题的国家意志和目的。

然而,国家“表达”与地方“实践”之间往往存有一定距离。调查表明,项目制在不同类型的村庄中有不同的后果,项目制既能实现村民参与、基层有效治理和激活村庄发展等国家意志,同时也与国家意志相背离,即争资跑项消耗掉大部分治理资源、村庄逐利化和灰色化、村民对项目的冷漠等。究其原因何在?这是本文的核心问题意识。通过对中部村庄和西部村庄的调查,从村级治理视角

和比较视角出发,抛开制度设置本身的影响,本文认为这主要与村庄治理样态及村庄基础性结构有关。

税费改革成功化解了农民负担为表征的治理危机,但基层治理乏力成为税改后乡村治理困境的又一表征。项目制试图成为改善治理困境的一大法宝,但项目基层实践的效果却差强人意,众多学者几乎一致认为项目制带来的效果并不十分明显,反而进一步激发了村庄治理的深层次矛盾。相关研究较多,冯猛以后税费时期基层政府“向上要”的财政结构为分析背景,通过对特拉河镇大鹅养殖项目的考察,细致剖析了乡镇政府的项目打包行为及其内在机制<sup>[1]</sup>;折晓叶、陈婴婴将项目作为一种资源分配形式,宏观分析国家、地方政府和村庄在项目运作过程中形成的不同制度逻辑和行动策略及其相互作用的复杂过程和结果,展示“项目进村”过程中形成的国家治理模式和地方“反制”逻辑<sup>[2]</sup>;周飞舟认为,分税制尤其是税费改革以来,“专项”和“项目”成为最主要的支出手段。他通过

收稿日期:2013-08-23

基金项目:中国农业大学中央高校基本科研业务费项目“社区参与的乡村旅游发展研究”(2013YJ012)

作者简介:谢小芹,女,中国农业大学人文与发展学院博士生,研究方向为农村社会学。

简小鹰,男,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师,主要研究方向为农村社区发展规划与管理。

\*文中所有人名和地名都是按照社会科学的匿名原则,经过了学名化的处理。

一个义务教育的案例,发现专项和项目资金并没有按照上级政府的意志运作,反而出现了许多意外后果,制约了项目资金的使用效率,这种意外后果就是项目资金的实际效应在于加强了县级职能部门的力量而弱化了乡镇政府的力量,即强化了“条条”而弱化了“块块”,并产生了与项目运作相背离的后果<sup>[3]</sup>;贺雪峰认为,国家项目资金不可能包揽农村公共品供给,但是另一方面,农村内部自组织能力弱化,两者共同导致后税费时期农村公共品供给缺失的困境<sup>[4]</sup>;渠敬东分析了项目制形成的条件,项目制运作与新双轨制的内在关联、项目制的分级治理逻辑以及作为项目制运作意外后果的基层社会解体和重构等方面,立体式解析了项目制的形塑机制、运作模式和政治社会影响<sup>[5]</sup>;荀丽丽、包智明等针对内蒙古某旗生态移民的项目化过程进行分析,解释了多个项目连续输入对基层社会生态和社会结构造成的影响<sup>[6]</sup>;陈家建认为项目制的好处非常明显,绕过了科层体系,上级用于基层办事的资源被“打折扣”的可能性减少,其利用率相应增加;中间层级政府掌控资源的权力弱化,腐败的机会也减少<sup>[7]</sup>。李祖侃揭示了项目化公共品供给中出现的乡村组织失语、乡村组织自利性和村民小组整合承接能力弱化等一系列组织困境及其内在逻辑。项目建设过程中引起村庄社会内部诸多矛盾,他认为大量项目资金在村庄中并没有得到有效利用<sup>[8]</sup>;他继续从“分利秩序”角度展开分析,分利秩序以“权力”为主导,以“去政治化”为主要表现形式,以“去目标化”为基本后果。后税费时期乡村两级组织强制性权力与基础性权力的错位和功能失调,是理解分利秩序得以形成的深层逻辑。“分利秩序”既是对当前乡村治理和乡村政治社会样态的提炼和总结,同时又是动态的,会随国家资源输入额度的增减和方式的变化而演进或变异。<sup>[9]</sup>

既有研究主要集中在两个层面,一是,学者较多关注项目制本身的架构和运转等层面,而就项目对基层社会的影响缺乏进一步深入研究。二是,关注到项目在乡村社会造成的社会失序和混乱等的负功能,却忽视了项目激活村民参与、实现有效治理等的正功能。

因此,本文研究集中于两点:一是,进一步从村级治理的视域深化对项目问题的研究。以村庄为本位,通过自下而上的方式对项目实践绩效进行研究。二是,从以个案为基础的比较视角出发,研究

项目进村产生的积极和消极影响及其背后的深层次原因。三是,在前两者的基础上,提出的二对分析概念即“公共治理”和“私人治理”、“利诱型基础”和“排斥型基础”,尝试归纳出项目绩效的影响机制。

在研究方法上,本文采用比较研究和个案分析法。单个村庄如何代表整体性一直成为困扰学者的问题。在社区研究之外,虽然类型比较并不能很好地解决个案的代表性问题,但通过类型比较方法,可以进一步促进对区域和整个社会的了解。费孝通的《云南三村》是其典型实践,他想通过对不同的经济结构类型的社区进行比较研究,然后形成某种相对较为固定的模式而逐步提升理解中国社会的研究单位。类型比较研究能很好地分析国家政策在基层的实践机制、过程及后果,找出导致不同结果的村庄内生性机制。虽然受地区差异、个案的局限性等因素的影响,个案不能作为推论总体的依据,但个案所提出的问题和其背后所隐含的逻辑,具有一定的普遍性,因此,个案可以启发对问题的更为深入的思考,同时还可以作为大规模调查的依据。<sup>[10]</sup>因此,本文采用类型比较的方法和个案分析方法,即通过国家项目政策在基层社会的实践机制、过程及其后果的分析,揭示出村庄治理样态和社区基础性结构是影响项目绩效的关键,并进而抽离出项目绩效的影响机制。

2010 年 4 月和 2013 年 6 月,笔者分别到湖北省的大坝村和贵州省的纳溪村进行了为期一个月的调查,本文使用的资料都来源于这两个村庄的田野调查。

## 二、项目地方实践后果的差异表达

### 1. 个案村:大坝村和纳溪村

大坝村辖区面积 14.5 平方公里,1235 户,3514 人,3100 亩耕地,林地上万亩,10 个村民小组,亦工亦农的经济结构十分明显,是一个典型的城郊村,宜万铁路和三峡翻坝公路穿村而过,地理位置优越,引进的项目很多。近年来,国家以项目制下达的资金不断增多。但村庄历史短暂,缺乏传统的民主、参与和组织资源等,再加上,村庄内生混混之前活跃在江浙一带,资源的不断聚集导致混混出现回乡热。以利益最大化为目的的混混通过 2010 年的选举攫取了村庄大权,使村庄公共利益遭受巨大受损失。

表 1 大坝村项目一览表(2009 年—2013 年 3 月)

项目名称	项目资金(万元)	项目来源	项目类型	实施主体	时间
国土整合整治	700	中央、省级国土部门	国家重点扶持项目	县级政府发包、承包人实施	2012
安全饮水工程	200	国家出资、省市市政府配套、村民集资	省重点项目	同上	2010
农田水利建设	400	中央、省市部门配套、村民集资	省重点项目	同上	2013
通村通组公路	240	国家出资、省市市政府配套、村民集资	省重点项目	同上	2009
便民桥	100	国家出资、省市市政府配套、村民集资	省重点项目	同上	2011
保坎	70	国家出资、省市市政府配套、村民集资	省重点项目	同上	2013
资金合计	1710				

资料来源:来源于对湖北省大坝村的调查。

纳溪村位于安顺市西秀区大西桥镇,是一个典型的屯堡村寨,面积约 10 平方公里,2930 亩土地,1255 户,4569 人。纳溪村有着较为齐全的民间组织,如老年协会、地戏队、秧歌队、花灯组和佛事组织以及近年来新成立的同乡会、钓鱼协会、文艺队等组织,它们是村民日常生活中不可分割的部分,

承载着屯堡社区文化的重要内容。近年来,特别是西部大开发政策的提出,各种补贴、低保、修路、合作社补助等源源不断地下乡,下乡资源因拥有一套较为完善的组织体系来承接,从而呈现出良好的项目绩效。

表 2 纳溪村项目一览表(2009 年—2013 年 3 月)

项目名称	项目资金(万元)	项目来源	项目类型	实施主体	时间
安全饮水工程	100	中央、省市部门	省重点项目	县级政府发包、承包人实施	2009
农田水利建设	300	中央、省级政府、市级水利部门	省重点项目	同上	2013
通村通组公路	300	中央、省市市政府	省重点项目	同上	2010
农民文化建设	70	市文体局、乡政府和村委会	市级扶持项目	—	2011
生态改造	50	中央、省级水利部门	省重点项目	同上	2011
资金合计	830				

资料来源:来源于对贵州省纳溪村的调查。

2. 项目实践后果的差异分析

(1)纳溪村:项目实践实现了国家的政策诉求就项目实践绩效而言,纳溪村利用村庄组织整合社区内部资源和国家转移外部资源,实践着一条内外协调型发展的路径,这条路径同样是以公共性为发展目的的。

农田水利建设项目是上级政府基于纳溪村两委班子办事能力强、村庄基础较好等因素的考虑而给予的,不用村干部费尽心思去跑,因为村庄在村干部和村民共同努力下营造出一种较好的村庄条件,再加上班子领导力强,干群关系和睦,村民参与性高等,这些成熟的条件是上级政府看重的关键。同样,村庄也积极作为,通过向村民捐款,自筹资金 40 万。其中对村民的募款不仅是在村庄内部的人,同样也包括走出村庄的人,因为村庄形成对这部分人的一种吸引力,他们也愿意并主动捐款。项目下来之后,通过参与项目建设,更是激发了村庄参与性,村庄治理良好。2013 年元月,政府直接将项目放在纳溪村,项目资金共 300 万,属于省重点项目。同样,文化建设项目等也是因为村庄具有良好的承接能力而上级政

府主动给予的。  
(来自村主任 YHY 对事件的详细描述,经笔者整理)

项目在纳西溪社区取得了良好的实践绩效,具体而言,主要从政府、村干部与村民三个层面来呈现。

第一,对政府而言。项目制尤其是以“一事一议”形式下来的项目,其在拥有良好组织体系的村庄中能很好实践,契合上级要求,政策的制度表达和地方基层实践之间的距离大大缩短。对国家和政府而言,项目制设置既能达到基层政府和中央政府减少村庄建设成本,又能实现国家通过项目推动社区发展的双重目的。因此,国家意识和意图通过项目得以很好表达和实践。

第二,对村庄精英而言。项目制推动村干部对其自身作为“当家人”和国家代理人的双重角色认同,既能激发村庄内部发展动力,又能获取外部多元支持系统,实现内外互动。首先,“当家人”的确认。村干部对项目的申请和监督的过程,同时也是增加村干部责任感和主人翁意识的过程,是对自身的村庄治理主体地位的不断确认,不断明晰自身的“当家人”和“村庄代理人”角色。其次,国家代理人身份的确认。税改后,乡村组织及村干部面临治



权和治责双重弱化的困境,但纳溪社区表现得并不是十分明显,因为国家项目的地方实践,重新赋予了村干部治理资源,进而增加了其治理权力。村庄精英对治权和治责的强化和重新拾起,在一定程度上也就强化了村干部国家代理人的角色。第三,双重角色的认同导致村干部积极行政,村干部同时作为村民与国家的代表,他们在拥有丰富的内生性发展动力的同时,也获得了外部力量的支持,其行事更加顺畅,使得村庄发展既不偏离基于良好传统的自主性的发展轨道,也不因丧失外部资源而出现外部动力不足的情况。项目搭建了国家宏观政策性诉求与群众微观多元化需求之间的互动平台。

第三,对村民而言。通过项目的资源下乡形式,村民能从中直接获益。村庄道路的硬化、便民桥的修建、水塘的清污修建等都是村民能看得见的实实在在的好处。不仅待在村庄里的老人和中年人能看见,而且年轻人也能时常看见,因为村庄近距离打工的人较多,在来来回回的旅途中,年轻人能看到项目资源带来的发展好处。因此,村民的村庄“我们人”的意识更加强烈,对公共设施的维护和监督程度也较高。总之,项目制不仅在资金提供方面的作用是有效的,而且它也能提供一种动力,这就是培养村民的一种民主参与的习惯。因为村民将公共品的供给看成不仅仅是国家的公事,而且还是村民个体之间的私事。这是国家与农民之间一种较为微妙的新型关系。通过项目调动村内部发展力量,具有强大的政策意义。而在纳溪村,村庄拥有良好传统资源及建立其上的参与和民主氛围,国家下达的资源并没有消解自治,因此,由项目产生的效度成为国家政策的村庄实践的“非意外后果”。

## (2)大坝村:项目实践背离国家的政策目的

从项目实践后果而言,总体上,大坝村从未能激发村庄内生性资源,而且在一定程度上排斥外生性资源的路子,转而走上了一条食利阶层攫取项目资金的道路。项目发展的个体和私人目的凸显。

大坝村项目实践大致可分为两个阶段,一个阶段是“躲项目”阶段,另一个阶段是“跑项目”阶段。2010年之前,村庄出现“躲项目”行为,项目在村庄的实践在实质上是虚空,因为项目滞留于县,根本没有到达村庄,更不用说项目绩效的发挥。而在2010年之后,村庄的“跑项目”行为凸显,因为混混群体借机上台执政,攫取了村庄发展资源,进而不仅不能达到政策目的,反而使基层民主法治遭遇消解。不论是跑项目还是躲项目,项目资源在村庄的

实践始终与政策相背离。

关于“躲项目”。大坝村历史短暂,村庄也并没有足够的权威和能力来承接项目资源,基层干部采取维持现状是最好的治理策略,使得乡村社会呈现出“去政治化”的趋势。无发达的民间组织,这形成对项目下乡的不利的村庄基础。民间组织的缺失和两委班子消极行政直接导致村庄的“躲项目”行为。随着项目制的推行,项目资金规模不断增加,但村干部执政的疲软,村庄缺乏承接资源的能力,因此,项目资源滞留在县一级。因此,项目的国家政策目的根本不能实现。据村民YHD介绍:

我们村的基础不好,村级主干道都才刚刚弄好,村民一盘散沙,做事情也不积极,村干部更是不行,叫他们去拉项目,他们不愿意,其实他们是很软弱的,没有什么关系,也不积极到外面去跑。

关于“跑项目”。项目制在初期阶段带来的利益并不足以吸引混混驻足,但随着资源的不断向下输送及混混的发展壮大,村庄内生混混有足够的实力和动力进入村庄政治场域,借助村干部这一有利职位进行资源的攫取。

大坝村虽然位于城郊,但由于村干部的软弱,不敢承接项目,村庄基础设施较落后,村庄发展滞后。因此,村民希望打破常规,拥护较为强硬的人上台承接项目。因此,现任主任便应运而生,他是一个混混。便民桥项目是主任上台后跑来的又一个项目,项目资金达到100万,这是一个省级重点项目,由国家出资、省市县政府配套、村民集资,主要是上级配套。但是项目资金只有很少部分用于建桥,据村民反映,其成本不会超过20万元,因为桥的质量很差,村民估计桥的寿命不到五年。钱都去了村干部腰包里,一部分用于拉关系,另一部分作为私人开支。因此,尽管有项目下来,但是食利者对项目的吸取太厉害,以至于村庄建设形式化,项目效果甚微。

(来自村民GUH对事件的描述,经笔者整理)

这群活跃在浙江一带的混混群体转而回乡,在无村庄内部力量<sup>①</sup>的约束下,拉开了“混混治村”的

<sup>①</sup> 能与混混抗衡的内部力量主要有组织起来的村民、中农阶层及其他富人阶层,但这些力量在大坝村是缺位的,因此,混混作为强势和逐利的群体,在有大量下乡资源可攫取时,其上台就成为必然。

序幕。以利益最大化为目的的混混通过村庄选举直接掌握国家基层政治权力。权力赋予混混吸纳项目资金的便利,混混成为国家惠农资源的中间攫取者。因此,作为公共建设的项目资金反而被私人所用。项目的分配权主要在乡县二级,因此,这就需要混混动用关系、人情、面子甚至暴力获取项目。如果说体制外的乡村混混还只是引发了乡村社会的灰色化和乡村治理的内卷化的话,那么,混混直接占领乡村政治场域,最大程度地进行资源的攫取,这样就会出现“国家惠农资源千万,农民获利较少”的结果。村民的参与性调动不起来,项目似乎与村民无关,村庄公共建设等公益目标也很难实现。进而,乡村社会呈现出一幅混混的强势和村民弱势的力量二元性对立的图景。乡村社会一反费老所谓的温情脉脉的常态,呈现出灰色化和暴力化的病态局面,进而乡村利益受损。

混混治村导致的不仅仅是乡村治理的内卷化,甚至直接引发村庄社会结构的异化及建立其上的村治的瘫痪。从长远来看,“混混治村”也不利于国家基层民主法治建设,有悖于民主法治的社会本质。“混混治村”可能造成民主的根基遭到釜底抽薪的破坏,民主的根基不存,腐败也不会得到彻底解决。简言之,项目发展受益的国家化与社村化的双重目的都未能实现。

### 三、项目地方实践差异的成因分析

国家项目政策的地方绩效是项目制本身设置、村庄治理样态及村庄基础性结构三者共同形塑的结果,本文主要分析后者。通过比较分析,我们看到了国家项目政策在基层的不同实践机制和后果。抛开项目制本身的原因,经验呈现出项目绩效与村庄治理样态和村庄基础性结构息息相关。因此,项目制的实践需要基层社会良好制度和组织配套的治理性条件,同时也需要村庄参与度较高、村民对公共活动的关心等基础性条件,这是项目运作的基础,如纳溪村给我们展示的一样,项目制使得传统的“弥散型”的资源配置演变为“集中型”的资源配置形式,起到集中力量办大事的效果。相反大坝村,村庄原本的民主和参与传统被两委慢慢消解,最后被混混彻底击碎,村庄治理混乱,混混吸取资源,村民更不可能从项目中受益。通过对项目实施的实践机制和效果的分析,本文尝试用“利诱型基础”和“排斥型基础”、“公共治理”和“私人治理”

的框架来阐释影响项目实践的机制问题。表 3 是项目实践效果的影响因素表。

表 3 项目绩效的影响因素

村庄	村庄性质	治理性条件	社区基础	项目后果
纳溪村	团结型村庄	公共治理	利诱型基础	项目效率
大坝村	分散型村庄	私人治理	排斥性基础	项目限度

#### 1. 村庄基础结构——“利诱型基础”和“排斥型基础”

村庄社会结构主要是指以熟人社会为基础的村庄成员之间的关系状况和行动能力,其中最为典型的村庄社会结构是建立在血缘关系基础上的宗族组织。<sup>[11]</sup>从村庄社会结构和村民行动单位而言,项目制的实践效果跟村庄社会结构有关,这就是本文所说的基础性条件。自上而下的各种政策、法律和制度,其实践效果需要通过村庄来实践,因为村庄社会结构的差异,导致自上而下的各种政策、法律和制度在村庄实践过程中的机制与结果呈现出很大差异。学界一般习惯从地方政府政策执行能力和地方经济发展水平的角度去解释农村政策实践的差异,而忽视了村庄社会结构本身对政策实践的反作用。<sup>[11]</sup>而本文恰好凸显这种视角,将社区结构操作化为参与性、一致行动能力、主体性、对国家政策的认同、村庄的归属感等指标,进而,将村庄结构划分为“利诱型基础”和“排斥型基础”两种类型。具体而言,村庄能将分散的村庄组织起来,这种组织方式可以是血缘机制也可以是地缘机制甚至职业机制,村庄组织就成为承接国家政策下乡的有力条件,我们将这种有利于项目实施的村庄基础称之为“利诱型基础”;相反,村庄结构松散,无法将村民整合和组织起来形成对上的承接平台,我们将不利于项目实施的村庄基础称之为“排斥型基础”。因此,村庄基础性条件是导致项目绩效迥异的一大原因,下面进行具体分析。

##### (1) 利诱型基础

简而言之,这指的是村庄拥有一套良好的组织体系来承接国家下乡的资源。这是国家项目资源的下乡进村与村庄结构实现良好契合的村庄基础性条件,国家项目政策在与“利诱型基础”的基层乡村社会对接时,其政策的实践绩效就十分明显。这种利诱的基础主要表现在:较为普遍的价值观念在村庄内部得到了一致认同,村民对村庄与国家形成一种高度的认同感;国家权威在深入最底层的村庄时给予村庄一定的自由空间,村庄也并没有失去自己的主体性,村庄拥有自主空间;国家权力在村

庄中并不是“利维坦”,而是一种经过村庄的有选择的接受;村庄内部实现一种基于项目激活资源的新规范,在这种结构性条件之下的村民,很容易达成一致行动意愿并付诸于实践。因此,项目实践在“利诱型基础”的乡土社会中拥有良好绩效。总之,“利诱型基础”可以包括由宗族、中农及民间组织等将分散的村民组织起来,进而形塑出承接下乡资源的良好组织平台。

## (2) 排斥型基础

简而言之,这指的是村庄没有一套良好的组织体系来承接国家下乡的资源。村庄缺乏一种较强的整合力,进而大大影响政策的实施效果。随着村庄遭遇的第一次现代化即国家力量和第二次现代化即市场化的冲击,村民实践逻辑经历了从以责任为本位向以权力为本位的转变,再加上村庄缺乏基于血缘、地缘的整合力,因此,分散的村民成为阎云翔所说的“无公德的个体”。同时,现代化在打破旧有的关系形态时,却没能有效激发和建构新的秩序,反而造成了村庄社会秩序的混乱、干群矛盾激化、村民对项目的冷漠。这就是“排斥型基础”的成型。这样,项目下乡的界面和承接平台就丢失了。因此,与“利诱型基础”相反,“排斥型基础”主要表现在:村庄不具有强大凝聚力,无极强的内生的积极的村落认同,良好的秩序被破坏、村民个体利益凸显及关系松散、社区和村庄双层认同丧失、一致行动能力的弱化。这种无序和混乱的村庄基础形成对项目的有形和无形的排斥,在很大程度上消解了项目的政策目的和宗旨。总之,与“利诱型基础”相反,“排斥型基础”缺乏由血缘、中农及民间组织等将分散的村民组织起来的机制,进而使得下乡资源无有效的组织承接平台。

## 2. 村庄治理样态——“公共治理”与“私人治理”

20世纪80年代以来,随着我国农村改革的逐步深入和三农问题的日渐显性化,农业问题的性质递次转移,村庄治理作为农村基层社会的“上层建筑”,越来越吸引众多观察家的关注。现实的强烈需求与理论发展的内在逻辑相联姻,迅速催生出这一宏大的研究主题,由此形成村庄治理研究在当代中国的繁荣局面。<sup>[12]</sup>西方社会强调依法治理,并与权利高度结合,这与西方社会结构和文化有关,但在中国社会发展过程中,权利缺位较为严重。众多学者注重从本国实践出发,用规则治理来推动对法治的反思。这里的规则涵括有正式规则如国家的

法律和制度和非正式制度即情理等,从村庄治理和基层行动的角度,根据规则治理要么为“公”,要么为“私”的目的,我们得出两种不同的治理样态,也即村庄治理的两种类型,一种是“公共治理”,另一种是“私人治理”,两种治理方式是导致项目绩效迥异的又一原因,下面具体来分析。

### (1) 公共治理

公共治理是基层治理的一种理想型,国家基层治理和建设需要调动、组织和整合,这不仅需要村庄能够组织起来,更需要采取以公共性为取向的发展。这主要指村庄发展福利是为全村人所共享,社区建设不仅需要村民的参与,而且也需要以公共性为目的的村庄治理,这同时就遵守一种“公权公用”<sup>①</sup>的逻辑。纳溪村的发展十分重视村民的公共利益和公共参与,村干部用项目实现为村庄公共建设和发展的目的。村社组织和村干部积极行政,村庄公共利益在“项目下乡”背景下得以表达和践行。从国家公共资源下达的实践逻辑来看,这主要是国家自上而下提出的一种表达和规则建立在基层社会的落实过程,其诞生是国家政策法规在基层社会的一种“选择性亲和”。这种“选择性亲和”是表达与实践的良好互动,是规则延伸下的一种“规则融通”和“规则生成”。因此,“公共治理”整合了政策或法律制度的精神脉络以及其他各种特定的社会资源与实际多元化的需要,实现村庄发展的公共目的。在资源下乡源源不断汇聚于乡村社会的背景下,村干部通过积极动员和村民参与,利用组织化和内生性资源建立了承接国家“公共资源”的良好平台,塑造出村庄公共性的治理,进而实现村庄发展资源为全体村民共享的公共性目的。总之,在引进和运作项目的过程中,村干部利用外来资源达到了项目治理的公用性,即通过引进项目增进了治理能力、调动村庄积极性和参与性,从而最终实现村庄整体发展。

### (2) 私人治理

这同样是村庄治理的类型,但却是对“公共治理”的偏离,其在转型期的农村社会表现得尤其明显。如果说“公共治理”是基于“公”的话,那么,“私人治理”就是一种基于“私”的目的,是一种“公

<sup>①</sup> 贺雪峰老师在与我们讨论的时候提出了“公权私用”的概念,主要指的是国家下乡资源主要不是用于村庄公共性的建设,而进了私人的腰包。这里,笔者根据写作需要,将基层治理分为公共性治理与私人性治理,私人治理指的公权私用,而公共治理指的利用国家资源和权力达到了村庄建设和发展的目的。



权私用”的逻辑。这主要指村庄发展福利不是为全村人所共享,社区建设中不仅村民参与性缺失,而且出现以个体和私人为目的的村庄治理。大坝村的发展既没有村民的公共参与也没有考虑村民的公共利益,在“跑项目”阶段,村干部借用人情、面子、黑灰势力等积极地“争资跑项”,项目来了,但是项目的公共性目的却没有实现,项目资金并未用于村庄公共建设,反而引发村庄秩序的灰色化和逐利化,发展福利也没有为全体村庄所共享,村庄发展资源被“俘获”,这是一种典型的“私人治理”。

正如学者所言,当前农村社会现状已经表明,一旦“国权退”,迎来的并不是“民权进”,而是灰色势力的跟进。正因为当前村庄中只有混混才能“私人执法”,也只有他们的“私人执法”才有实际效果,所以当前农村才离不开国家权力的渗透和深入。<sup>[13]</sup>混混治村是一种典型的“私人治理”,这种治理形式排挤基层制度设置和村民参与,打破村庄原有的制度基础,践行着少部分人的私人目的,这样,村庄公共治理就演变为少数人的私人治理,村民需求得不到表达,国家政策的“表达”与“实践”之间的距离也渐行渐远。项目制的国家惠农目的与村庄需求表达在村庄层面未能形成一个良好互动。这样,村庄就难以规避混混或资本的嵌入和吸利,也难以避免“正式权力非正式运用”。最终,“公权私用”削弱了村庄内生力量,同时也消解了村庄发展资源。总之,资源下乡的背景下,村庄因组织化的缺失和内生性发展动力不足而无法形成承接国家“公共资源”的良好平台,“公权私用”的治理逻辑也无法塑造出村庄公共性的治理,进而实现村庄发展资源为少数人所分享。不论是混混治村、富人治村等治理形式,如果不是以村庄公共性发展为宗旨的话,那么,这样的治理就是一种“私人治理”,从而直接限制了项目的效度。

## 四、结论和讨论

### 1. 结论

税费改革直接导致乡村组织财政能力大大削弱,乡村组织面临治权与治责的双重弱化。为应对因基层社会治理资源的稀少和治理隐形成本增高而导致基层治理运转的困境,项目制成为国家惠农政策的一种国家对地方的实践表达。但是,项目制在不同区域背景下,其实践效果迥异。项目绩效是项目制自身的运作逻辑、乡村社会治理生态以及乡

村社会基础性条件等因素共同作用的结果,本文基于经验调查,将立论基础偏重于后者,这样,项目实践绩效的差异表达是与村庄治理样态和基础性结构相关的。本文提出二对分析概念即“利诱型基础”和“排斥型基础”,“公共治理”和“私人治理”,对项目问题做深入分析。项目绩效的发挥不仅需要村民的参与,而且也需要以公共性为目的的村庄治理。同时,社区基础性条件和治理样态同样也会相互影响。因此,本文得出基本判断:基于拥有良好组织能力的“利诱型基础”的社区条件和“公权公用”的“公共治理”的治理性基础是项目效度的关键,而无良好组织能力的“排斥型基础”的社区条件以及“公权私用”的“私人治理”就成为项目限度的根源。因此,从村庄治理视域和比较研究出发,抛开项目本身的制度设置方面的问题,那么,村庄治理样态和村庄社区基础就成为影响国家政策的地方实践绩效的重要原因。因此,如何提升“公共治理”和“利诱型基础”就成为当代项目制背景下我们必须要认真思考的命题。

### 2. 进一步讨论

本文以项目的地方实践为研究对象,从比较和个案分析的方法深化了这一研究,从项目制的运作逻辑来考察,本文还存在诸多需要讨论之处,相关研究仍需进一步的深化和拓展。概括说来,有以下几点。

第一,项目绩效的影响因素很多,项目制度本身的设置及其与村庄的互动需要进一步的研究。

第二,项目制当前已经贯穿了中央到基层整个政府体系,中央政府与地方政府及村庄的关系问题是全面理解项目制的关键。本研究主要是从村庄治理视域来考察项目制,如何与中央及地方政府项目运作的机制贯通,需要更进一步的研究。

第三,关于项目制的影响研究,并不能剥离并分析出项目制的“净”影响,只能尝试讨论影响的差异性。这些不足还有赖于更多的相关研究,以此推进我们对项目制进一步的认识。

### 参考文献:

- [1]冯猛.后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为:以东特拉河镇为例[J].社会,2009(4):4-17.
- [2]折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑[J].中国社会科学,2011(4):2-20.
- [3]周飞舟.财政资金的专项化及其问题[J].社会,2012(1):12-36.

[4]贺雪峰.农村公共品供给:税费改革前后的比较和评述[J].天津行政学院学报,2008:5-7.

[5]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):3-18.

[6]荀丽丽,包智明.政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古 S 镇生态移民的社会学分析[J].中国社会科学,2007(5):3-14.

[7]陈家建.项目制与基层政府动员[J].中国社会科学,2013(2):6-15.

[8]李祖佩.论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑——基于某新农村建设示范村的实证分析[J].南京农业大学学报:社会科学版,2012(3):2-9.

[9]李祖佩.项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J].中国农村观察,2013(4):4-7.

[10]吴毅,等.村治研究的路径与主体——兼答应星先生的批评[J].开放时代,2005(4):12-13.

[11]贺雪峰.论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J].开放时代,2012(10):108-129.

[12]张要杰.村庄治理国内研究述评[J].社科纵横,2010(7):32-35.

[13]陈柏峰,董磊明.乡村治理的软肋:灰色势力[J].经济社会体制比较,2009(3):32-35.

(责任编辑:宋雪飞)

# Differential Expression and Genetic Analysis of Local Operation of National Projects: A Comparative Study of Two Villages in Western and Central China

XIE Xiaoqin, JIAN Xiaoying

(1. College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100193, China;  
2. Rural Governance Research Center, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** Previous studies focused on either the specific projects or the system itself and the grand relationship between the central and local governance, but lacked a comparative vision and in-depth analysis on the micro-differences and their causes. Experience showed that village governance conditions and basic conditions affect the project performance critically. The present paper proposed the two pairs of concepts: “public governance” and “private governance”, “carrot-based foundation” and “exclusion-type basis,” and with these concepts conducted an in-depth analysis on project issues. Through the case method and comparative study, we could clarify the differential expressions of the national projects’ local operation and find out their complicated causes. In this way, we can broaden and deepen the research on project system. But the present study still has the limitation that the “net” effect of project system has not yet been completely identified and analyzed.

**Key words:** Project; National Mobilization; Local Operation; Unintended Consequences