



# 项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境

——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析

李祖佩

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

**摘要:**以我国西部某农业型乡镇为例,呈现项目下乡背景下乡镇运作逻辑以及由此形塑的基层治理样态。研究发现,国家项目输入的过程,也是乡镇政府自利性诉求凸显并发挥作用的过程。乡镇政府自利性主导项目运作,一方面是后税费时期乡镇的结构性处境使然,另一方面又是与项目资金所具有的一系列特殊性质密切相关。在乡镇项目运作中,存在着中心村、一般性村庄和边缘村三种类型的分野,虽然项目实践对不同类型村庄的影响及其内在逻辑不尽相同,但均造成基层治理新的困境。

**关键词:**项目下乡;乡镇自利性;村庄类型;基层治理

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)05-0018-08

## 一、问题的提出

从乡镇政府财政角度展开对乡镇政府性质及其行为逻辑的研究,学界倾注了大量的精力和学术热情。例如,周飞舟从财政体制入手对乡镇财政匮乏的成因分析以及对于后税费乡镇政权“悬浮型”性质的评判<sup>[1]</sup>;王绍光<sup>[2]</sup>、赵树凯<sup>[3]</sup>等对基层政府财政困难问题的观察与反思。关于财政资源匮乏下乡镇的生存与运作状态的思考,吴毅通过对小镇在税费征收、官商矛盾、土地租用中行动策略和内在机制的细致分析,勾勒出乡镇政权的权力运作逻辑<sup>[4]</sup>。欧阳静则考察了乡镇政府在招商引资、计划生育中的创收等事务中策略主义的行为逻辑和维控型政权的基本性质<sup>[5]</sup>。涉农项目是国家扶农惠农财政的一部分,但因其自身所特有的资金输入方式和制度属性,涉农项目在一定程度上弥补基层政府财政不足的基础上,又形塑着基层政府的行为逻辑。折晓叶、陈婴婴细致刻画了中央、地方和村庄在项目制中的发包、打包和抓包逻辑<sup>[6]</sup>。陈家建以成都市社会管理创新为个案,从基层政府动员

体制机制中考察项目制的作用发挥和影响,指出基层政府行政资源紧张背景下,项目制成为上级政府调动基层政府的主要手段,项目制为上级政府带来集中的资金管理权、特殊的人事安排权以及高效的动员程序,从而保证行政事务的高效率<sup>[7]</sup>。但该研究将乡镇政府作为被动员的对象,乡镇政府本身的主动行为并没有充分展现出来。冯猛通过某地大鹅养殖项目的呈现,分析了乡镇政府的项目包装行为。项目包装行为是下级政府基于项目制度安排中的策略行为<sup>[8]</sup>,但并没有突破折晓叶等对地方政府“抓包”机制的分析。

因此,既有研究为后续研究提供了必要基础,亦提供了可供拓展的空间。一是涉农项目输入过程,更多侧重于将乡镇政府置于官僚体制内部,考察其在项目输入过程中的行为逻辑,而缺少以乡镇政府为主位的分析;二是以乡镇政府为主体的基础上,理解乡镇政府的项目运作在镇域内的基层治理中意味着什么,即通过对项目运作中乡镇行为逻辑的透视,分析当前项目下乡背景下基层治理的内在机理。正如布迪厄所说的,“场域作为包含各种隐而未发的力量和正在活动的力量的空间,同时也是

收稿日期:2014-05-16

**作者简介:**李祖佩,男,华中农业大学社会学系、农村社会建设与管理研究中心副研究员,华中科技大学中国乡村治理研究中心研究人员,研究方向为基层治理和农村社会学。

一个争夺的空间,这些争夺旨在继续或变更场域中这些力量的构型”<sup>[9]</sup>。但如果将乡村社会和项目资源分别视为一种布迪厄意义上的“场域”和“资本”,就可认识到,项目输入在乡村社会场域中的作用机制,理应构成后继研究的发力点。质言之,本研究聚焦在以乡镇为主位,理解乡镇政府在涉农项目中的行为逻辑以及由此而来的基层治理样态。在本研究中,笔者试图通过以下三个方面内容达至上述研究目标:一是涉农资金对于乡镇政府而言意味着什么?二是对于项目指标分配,乡镇政府采取行动策略及其背后的形塑机制是什么?三是项目实施过程中乡村治理逻辑发生了哪些变化,当前乡镇项目运作为乡村治理带来哪些困境?

2013年3月至2013年8月,笔者在我国南部的鸽镇进行了为期半年的田野调研<sup>①</sup>。鸽镇所在的富县为国家级贫困县,近年来获得了相对于非贫困县而言多得多的项目指标,同时,作为上世纪八十年代村民自治的发源地,既有的基层治理样态较为合理,这也为笔者展开对项目下乡过程中基层治理样态的考察提供了便利。研究发现,项目运作构成当前乡镇政府积极行政的最重要方面,但项目运作掺杂了过多的自利性诉求,导致项目指标使用的低效率以及乡村关系的恶化<sup>②</sup>。根据项目指标分配的多少,镇域中的行政村被划分为中心村、一般性村庄和边缘村,但无论是中心村还是非中心村(包括一般性村庄和边缘村),乡镇自利性均将基层治理引入困境。

## 二、涉农项目之于乡镇: 一种“特殊”的财政供给

税费改革导致基层政府行为模式发生变化,即从过去的“要钱”“要粮”变为“跑钱”和借债<sup>[1]</sup>,也就是说,“争资跑项”成为基层政府工作的主要方面。但在基层政府向上争取的资金中,项目资金相对于行政转移支付,虽然都是自上而下的输入形式,但又存在明显不同。

第一,项目争取需要成本。项目制运作并没有超越现行行政体制,行政体制中的显性和隐性的规则在项目运作中尤其是项目指标申请中依然起决定作用<sup>[10]</sup>。而在我国现行体制中,个人行政级别与资源获取之间存在显著的相关关系,行政级别愈高,获得更多资源的可能性就愈大<sup>[11]</sup>。这就导致在项目运作中,行政级别越高,掌握的资源越多,分

配资源的权力越大,在项目指标争取中,官僚组织之间的互动被个体之间的互动所替代。而作为上级政府部门领导在面对多个类似条件的乡镇时,乡镇领导的个人努力对于竞争成功起到决定性作用。

案例1:人与人之间要讲感情,何况我们跑去向水电局、国土局等等各个部门要项目,还是要求别人办事,给一次不可能再给第二次了。去要项目,吃饭、喝酒是免不了的,喝酒次数很多,上周一星期醉了三次,喝醉一次休整天再继续喝,身体受不了但也没有办法。平时也要多搞关系。镇里本来经费就不多,这样那样的招待费越来越多,增加了财政负担<sup>③</sup>。

乡镇主要领导为了在竞争项目指标中获得优势,在上级政府和部门领导中建立了相对稳定的关系网络。维系这一网络需要成本,这种成本不仅仅是领导个人的身体健康,还包括为原本拮据的政府财政增加的负担。项目指标的获得需要成本,而项目指标的如何分配和使用才能抹平用去的成本进而实现收益最大化,成为乡镇的关注重点。

第二,部分项目指标与上级政府行政意志绑定。项目指标的分配、整合和具体实施大都由县级政府及其相关的职能部门负责。在这一“以县为主”的运作模式中,无论是县级层面的项目实施,还是乡镇按照自身意愿争取的项目指标,均为县级政府借助项目指标分配实现意志贯彻提供了便利。县级政府的策略主要有两种:一种是县级层面的项目整合打造某示范片区,乡镇掌握的项目指标向该片区倾斜;第二种即是特色工作制度化。

案例2:必须要打造特色打造品牌,否则泛泛而过,县里评定我们乡镇的工作就没有个抓手。从2009年开始每年5月和12月,县四大班子、各个乡镇的书记镇长召开座谈会,集中打分评比。全县12个乡镇一天全部跑完,时间紧,各个乡镇前期要做一两个月的准备,确保在不到一个小时的时间内把特色表现出来。对我们来说,打分排名靠前有几个意义:一是肯定镇政府的工作;二是对我们干部个人也是一种肯定,三是为争取项目资金提供便利,县领导肯定,上级部门看有基础,项目的支

① 按照学术惯例,文章出现的人名、地名均作了化名处理。

② 如无特别说明,本文中涉及到的项目一般为用于农村公共品供给的项目,也就是笔者所说的涉农项目。

③ 访谈对象鸽镇党委书记秦xx,2013年3月18日。

持力度就更大<sup>①</sup>。

从上述资料中可见,处于科层体制中的乡镇政府,受制于行政压力,在指标安排上要首先顾及上级政府的行政意志;而另一方面,乡镇政府通过项目指标的申请和运作,也能够获得科层体制内部规定的政绩和个人升迁的回报。

第三,指标的稀缺性。随着国家惠农扶农的力度逐渐加大,基层获得的项目资金绝对值非常可观,但从得到的项目资金占全部建设完成所需要的项目资金总额的比例看,乡镇争取的项目指标的稀缺性也同样存在。

表 1   鸪镇已争取项目资金与总需求量统计(2007—2013)

项目类型	争取资金 (万元)	需总资金数 (万元)	两者比值 (%)
一事一议项目	735	8200	9.0
小农水利项目	2398	24500	9.7
五个一工程项目	420	4500	9.3
国土整治项目	1530	19120	8.0

从表 1 可以看出四项已经争取的资金占资金总需求量的比例均不足十分之一。对于掌握项目资金的县各个职能部门来说,资金的有限性和稀缺性提升了自身的权力地位,同时增加下级项目指标竞争的激烈程度。但对于依靠项目指标获得工作绩效的乡镇政府来说,指标的稀缺性更加促使乡镇在指标使用上的反复思量,即确保争取到的项目能够最大化实现自身意志的诉求。

第四,不完全的支配权。即在现有的对于涉农项目在基层实践中的权力配置,乡镇只有指标的竞争和分配权,而项目工程的实施、具体规划和项目验收等方面的权力,则归县级相应职能部门所有。

案例 3:对于县政府和县各个掌握项目的部门来说,我们的优势是熟悉情况,知道哪里需要什么样的项目。但项目工程毕竟需要专业上的技术,隔行如隔山,他们在业务上强于我们。再说让我们掌握项目,他们部门也不好监管,生怕我们从中捞多少好处。但是项目出了问题,还是我们去协调,项目做不下去他可以飘走,最后麻烦还都是要乡镇担着,出了事再去申请同样的项目就会很困难<sup>②</sup>。

正如上述访谈所表明的,在项目运作中乡镇面临着两难处境:一方面,乡镇要尽量避免项目“飘移”,否则影响后续的项目指标支持;另一方面,乡镇协调矛盾纠纷要占用大量时间、精力和物力不说,后税费时期乡镇政府治理能力和行政资源动员能力弱化,加之项目实施过程中添加了部门利益和

施工队两种外部利益主体,矛盾协调的效果并不能保证。在两难处境下,乡镇为确保“不出事”,在项目指标分配时,对项目的实施难度进行评估,以尽可能避开利益纠葛较多的区域。

在现代政府管理理论中,政府的公利性既是政府赖以存在的合法性基础,也是政府存在的终极性价值目标。但政府不仅是公共利益的代表,内在地具有公利性的典型特征;而且政府也是自身利益的使者,从而必然地具有自利性的利益驱动<sup>[12]</sup>。换言之,自利性是现代政府的必然属性。站在乡镇政府的角度,项目实施的主要诉求可划分为从内向外三个层次;最内层是政府领导人的政绩诉求;再向外的第二层是整个政府机构的利益,包括工作绩效、对政府财政的收支计算等方面;第三层是一级政府的公共服务职能,前两个层次侧重政府自利性的表达,后一个则是公利性的发挥。但项目所具有的上述特点,促使乡镇在项目的基层实践中主要偏重于自利性的表达上,即倾向于对工作绩效尤其是作为政府主要领导的个人政绩的追求上。

后税费时期,对于鸪镇这种资源禀赋水平较低的农业型乡镇来说,项目构成乡镇发展农村建设事业、获取政绩的最主要手段,但是项目的上述特性,在为乡镇政府提供发展机遇的同时,也改变和形塑着乡镇政府的行为逻辑。对于乡镇政府来说,在行政资源匮乏、治理能力弱化等结构性背景下,一方面要追求工作绩效,另一方面又受制于能力有限。涉农项目的基层实践在为乡镇提供积极行政的空间,克服后税费时期政权悬浮的同时,其特殊性也为乡镇行为提供了制约。项目指标争取的成本承担以及指标的稀缺性,促使乡镇追求项目实施效益的最大化,项目指标与上级政府的行政意志捆绑以及不完整的支配权,促使乡镇在项目落地的选择首先要顾及自身在行政体制中的位置及如何在体制中实现乡镇领导的地位提升,且追求项目效益的最大化与顾及在行政体制中的位置和收益两者是重合在一起的。质言之,在项目运作过程中,乡镇政府的自利性得以凸显出来。

三、项目指标分配及其逻辑

在当前的乡镇工作中,存在着中心村、一般性

① 访谈对象鸪镇前任镇长杨×,2013 年 4 月 5 日。  
② 访谈对象鸪镇副镇长洪××,2013 年 4 月 7 日。



村庄和边缘村之分。所谓中心村是指在乡镇政府的工作中处于中心位置,项目指标重点倾斜的村庄。而边缘村是指乡镇政府工作中处于边缘位置,项目指标甚少顾及的村庄。介于两者之间的村庄被称为一般性村庄。在项目指标的分配中,乡镇对中心村的投入力度远远大于边缘村,中心村与边缘村的划定更多地基于政府行政诉求尤其是对政绩的考量,而非简单地根据村庄自身工作开展和配合的程度。以 2008 年至 2013 年为时间段,乡镇项目指标在全镇 12 个行政村中的分布情况见表 2。

表 2  鸽镇项目指标分配情况一览表(2008—2013)

村名	总资金(万元)	村庄类型
乐村	1190	中心村
上村	1120	
曹村	1010	
宅村	490	一般性村庄
合村	400	
篓村	360	
蒋村	320	
塘村	280	
竹村	290	
林村	100	
齐村	90	边缘村
马村	65	

需要指出的是,村庄规模并不构成上述划分的影响因素,即村庄规模与项目指标的分配并没有相关性;同时,乡镇项目投入尤其是重点打造的中心村,以各个行政村下辖的少数自然村为主,从而进一步降低了行政村规模与乡镇项目投放选择之间的相关性。

关于基层政府在项目指标的落地选择上,有学者指出村庄集体财政能力和经济条件是项目投放的选择因素,且富裕村和贫困村对项目的诉求、项目争取的积极性和项目的承载能力有较大差异<sup>[13]</sup>。但除此之外,乡镇为了实现项目指标收益最大化,从而满足自利性需求,在项目指标的投放上还有其他更为丰富和复杂的逻辑。总结来看,项目指标分配中,乡镇遵循以下五大原则:

原则一,政府主要领导更换与中心村更替相一致。项目指标的投放关系到年终考核,关系到政府工作的绩效,更关系到领导的政绩。在中国晋升锦标赛体制中,相对绩效评估是其主要的手段,既当多个代理人(在本文中指富县下辖的数个乡镇政府)从事的任务中涉及某种共同的未被观察的因素,比较代理人的相对绩效可以剔除这些共同因素的干扰增加评估的精确度,从而提高激励契约的激励强度<sup>[14]</sup>。但在高强度的激励刺激下,乡镇政府

如何才能以最小的成本实现最大化收益?之前已经有大量项目投入的中心村,项目继续投入的边际效用递减,即随着项目投入越多,对亮点的“亮”的程度贡献值越小;再者,晋升锦标赛体制的一大前提就是参与者之间不容易形成合谋,换言之,不能出现大家都偷懒从而评分优胜奖的情况发生<sup>[14]</sup>。这一点体现在同一时间点上的平级政府之间,也体现在有着不同任期的同一政府中。反映在乡镇的工作中,前任做出来的成绩并不属于当前的成绩,两者并不是接续的关系而是属于竞争的关系,而要做出成绩,只能另谋出路。从 2008 年至今,鸽镇一共先后更换了两个书记和三个镇长,而作为镇中心村的曹村、上村和乐村则分别是依照镇领导更换的顺序依次成为中心村。

原则二,空间区位优势与项目投放直接相关。在乡镇看来,“位置好”的标准有两个:一是镇域主要道路沿线,按照镇人大主席汤××的说法,“镇主干道两侧,是整个镇的门面,南来北往的都能看得到,也是各级领导下来的必经之路”。鸽镇的主干道是一条被称为“潇永线”的省级公路,塘村、竹村、乐村、齐村、社区、蒋村、曹村均在省道周围,但是社区、齐村涉及到的范围较小,基本上是擦边而过,而其余几个村则大都从村庄中间穿过。省道从村子中间穿过,保证了该村在乡镇的指标分配中,至少处于一般性村庄的水平。“位置好”的第二个标准是下游是否靠近乡镇的中心村,且本村又是通往中心村的必经之路。乡镇打造中心村的过程,也是对外宣传、造势的过程,宣传的方式无外乎媒体宣传和领导考察两种。为了避免给媒体和领导以刻意打造的印象,在通往中心村的道路两侧尤其是越靠近中心村的道路两侧,也会适当安排项目指标。典型的如曹村、合村。

原则三,村级对乡镇财政的贡献值与项目投放数量成正比。以鸽镇为例,税费改革之后,作为乡镇政府预算内收入的农业税被取消,烟叶税与行政转移支付(一般性转移支付)成为乡镇预算内收入的最主要来源。而全镇一年的行政转移支付仅 50 万元,烟叶税收入 30 万元,但两者相较,行政转移支付每年都是相对固定的,并且基本属于“保运转”的资金安排,而烟叶税的数额根据完成县级种植任务情况有所增减,是乡镇在基本实现“保运转”之后能够相对自由支配的收入,一定涨幅空间和支出灵活性凸显了烟叶税对于乡镇政府的重要性。在这方面,能够成为烟叶种植主力的村庄,得

到乡镇项目支持的机会就大,典型的如乐村、上村;反之,得到的机会就少,典型如马村、齐村。

原则四,村庄治理样态的好坏与项目指标投放成正比。站在乡镇政府的角度,“乱村”没有项目。所谓“乱”村,是指村庄原有(指涉农项目下乡之前)政治生态并不能满足政府的意志贯彻,村庄中混混等边缘群体成为村庄权力结构和秩序维系的主导力量,村干部囿于其压力而无所作为的村庄。林村和齐村是乡镇政府眼中的“乱”村。“乱”村无疑为乡镇政府的工作开展增加了更多协调处理各种关系和矛盾的成本,但在项目下乡背景下,乡镇政府项目指标的分配并不是基于行政压力,而是围绕如何发挥有限项目资金的最大化收益,满足自身自利性诉求。由此,“乱”村无疑无法实现乡镇政府的上述目的,从而成为指标分配的边缘村。

原则五,“第三种力量”的强弱与项目指标的投放相关。村庄上出去的在国家行政事业单位工作的人,他们对村庄事务的关切,构成村庄治理的第三种力量<sup>[15]</sup>。村民和村干部话语中的“靠山”即属于这“第三种力量”中的一部分掌握项目指标且具有分配能力和权力的人。前文述及,项目运作依附于行政官僚体制的内在逻辑,构成“第三种力量”中的部分政府和职能部门的主要领导,无疑拥有了项目指标分配的能力和权力,出于对家乡的感情给点照顾性指标。但对于一个村庄来说,这些照顾性指标却也能够基本满足需要。这样,村里有“靠山”,项目指标可以绕过乡镇政府,直接从更高层级的政府或部门那里获得。而村里没有“靠山”,要想获得项目指标,乡镇政府也就往往成为不得不依靠的对象,典型的如宅村。

综合上述分析,乡镇政府为实现项目指标分配中自利性诉求的最大化发挥,遵循上述五大原则进行项目指标分配。同时,上述原则又影响着指标的分配,村庄满足上述原则的程度越高,所得的项目指标也就越多,反之则越少。项目指标的分配并非基于村庄对公共品的需求程度以及村庄经济社会发展的实际,过多的自利性诉求的掺入,不仅使得国家项目资金的公共性发挥受到阻遏,同时还对基层治理带来冲击。

#### 四、殊途同归:乡镇项目运作与基层治理困境

以自利性为基本分配逻辑的乡镇项目运作,为

基层治理实践带来新的形塑变量。而因为村庄类型的不同,项目运作发挥影响的作用机制有所不同,但均将基层治理引入困境。

首先,对于非中心村而言,乡镇项目指标分配不均衡导致村级行政事务配合度降低,乡镇政府行政事务在缺少村级支持后更加捉襟见肘。乡镇面对的是原有基础设施条件大致相当且项目需求强度一致的多个村庄,由此出现项目指标分配在不同村庄中的不均衡。指标分配的不平衡引起村级和村干部的反弹,反弹的强度与乡镇项目指标分配的多少成反比,即越是处于指标分配的边缘,村级对乡镇的意见和看法越大。

案例4:我跟镇委书记说,“冷水要人挑,热水要人烧”。有事的时候找到我们,这个会那个会的很多,有项目的时候我们靠边站,镇里这样做真是伤了我们的心<sup>①</sup>。

案例5:对那些中意的村,镇干部对他们笑那是真笑,因为要靠他们村干部做事,对我们这些靠边站的村干部,笑了也是苦笑,我们就是后娘养的孩子,你把自己当成后娘,你看不起我们,我们凭什么百分百配合你啊……<sup>②</sup>

案例6:在这种环境中工作,一点也不舒心,现在流行“不爽”,真的一点也不爽……现在我们就是这个(手势语,伸小拇指,指地位最低的),他们(指乡镇政府领导)就是那个(手势语,伸大拇指,指地位最高的)……你不尊重我,我干嘛尊重你啊<sup>③</sup>。

当上下级之间关系变得不均衡或上级违背了互惠和公平原则时,两者之间对立的可能性就会增大。当下级集体性地体验被剥夺时,随着被剥夺感的增强,他们与上级冲突的可能性就会增大,下级集体体检和集体联合发起冲突的可能性就会增强<sup>[16]</sup>。乡(镇)村两级在制度设置上并非上下级关系,但在乡镇项目指标分配形成的关系中,掌握项目指标分配权力的乡镇相对于接受项目的村级而言,无疑拥有了更大的权力。对于村级来说,在乡镇的任务指标基本完成前提下,乡镇就应该给予相应的项目指标,项目指标分配应根据村干部工作的完成和村庄实际需要平均分配,而乡镇当前的分配原则没有达到村级的预期,从而出现被剥夺感。

乡镇项目指标分配构筑的乡村关系只是乡村

① 访谈对象:竹村村支书蒋xx,2013年4月9日。

② 访谈对象:马村村支书蒋xx,2013年4月10日。

③ 访谈对象:林村村主任李xx,2013年4月12日。

关系中的一环,而如果将其放在更大的基层制度环境和村庄社会背景中审视,上述乡村两级之间的冲突有进一步加大的趋势。一方面,1998年后,村级主职干部由原来的乡镇指派改为村民选举,乡村两级之间行政指令性关系逐渐瓦解,乡镇对村级尤其是村干部的控制手段更多得借助于非制度化的利益交换和情感维系。“乡财县管”之后,村干部的工资待遇上也收到县财政,进一步弱化了乡镇对村干部的有效控制;另一方面,村庄民主实践的展开,为村民主动参与选举村干部的诉求和能力生长提供了空间<sup>[17]</sup>。对于村干部来说,自身合法性地位的获得更多来自于村庄内部而非乡镇政府的支持,但同时,又要完成乡镇安排下来的各项任务,这些任务虽然从工作难度和工作量上均比税费时期小了很多,但仍是要花费时间和精力去做,乡镇理应平等对待各个村。这样,乡镇在项目指标分配中的不均衡引起的村干部反弹也就可以理解的了。村干部的反弹方式主要表现为集体联合抵制<sup>①</sup>的形式,抵制的对象多为乡镇承担的各项行政事务。

第二,对于中心村来说,因在短时间内承接了乡镇大量的项目支持,村庄公共品供给质量确实得到明显提升,但与此相悖的是,村级治理却陷入行政与治理尖锐对立之中。质言之,中心村的治理遭遇,集中表现在政府行政意志表达对乡村治理结构和内在逻辑的冲击上。

首先,行政意志表达与村干部的迎检压力。中心村包含了多个亮点内容,上级政府针对具体政策执行的检查被多数安排在中心村,同时,当亮点内容得到上级政府肯定,并号召其他单位学习或是向更高级政府汇报时,接受检查、参观学习的机会也就更多<sup>②</sup>。村级则要配合乡镇做好迎检工作。对村干部而言,项目建设由本村村民受益,也能因改善了基础设施条件而得到村民的支持进而巩固自身的体制性身份。但项目建成后的迎检却不同,村民并不会因此获得直接收益。同时因为是乡镇的中心村,村民和村干部的配合程度并不构成能否得到后续项目的决定因素,但迎检还是要参加,要按照乡镇政府的安排扮演在其中的角色,对于村干部而言,迎检没有收益但却是不得不参加的任务。即便是应付,迎检还是占去了村级组织大量的时间、财力和物力,村庄治理能力并没有得到相应提升。

其次,行政绩效的追求与乡村治理实际之间的矛盾。乡镇在中心村打造过程中,遵循短期见效原则,即要在短期内完成项目建设、以最快的速度达

到宣传和获得上级重视的目的,否则,当某项政策的风头一过,自身依照上级政策意图打造的亮点和特色也就失去了创新的意义。同时项目资金本身就有时效性,当乡村两级无法及时处理矛盾纠纷而导致项目无法正常按期完成时,作为项目业主的县职能部门有权收回项目,而将项目资金投放在其他能够落地的村庄,也就是出现项目漂移现象。但作为中心村的项目实施,因其体现出乡镇打造亮点的意志,乡镇政府会尽力避免项目漂移的出现。但另一方面,改革开放之后,随着具有一元性的国家权力从村庄中部分退出,农村社区中的权属安排越来越呈现出一种混合状态,即综合了国家、村组织、村庄社会、村民个体等多方面及其交互磨合和博弈过程的复杂形态<sup>[18]</sup>。但乡镇政府短期见效的预期显然与乡村治理实践的复杂性不相容。而后税费时期治理资源和治理能力的弱化,乡镇缺乏有效的治理手段。由此,“花钱买平安”成为最可行也最快捷的选择。但是这种处理问题的方式并没有给村庄社会中的有效治理提供帮助,且既有方式具有示范性,在此后的问题处理中,会有越来越多的村民站出来,要价越来越高,矛盾处理所需要的成本也就越来越大。

再次,行政意志表达与村干部配合之间的矛盾。村庄公共设施条件因为政府集中打造而得到较大改善,应该能够得到村干部的积极支持和配合,但问题并非如此;相反,情况反而更为契合经验事实,即项目越多,村干部的配合程度越低。这一方面与上述两点相关,日益沉重的迎检压力和矛盾处理任务无疑对村干部工作的积极性造成影响,另一方面,与当前项目下乡的基层实践逻辑、中心村具有的特殊性以及村干部所处的结构性位置相关。村庄被选为中心村,且一旦项目开始投放,乡镇必须按照规划做下去,否则更改规划或是更改中心村,需要承担的成本往往很大。对于中心村来说,不仅不用为项目指标的获得而努力,还会获得

① 2012年年底,省委省政府为响应十八大提出的建设“生态文明”“美丽中国”的目标要求,将清洁城乡作为全省一号工程,省委书记担任清洁城乡工作领导小组组长,并将这一工作作为市县乡各级政府的中心工作来抓,工作成效与政府一把手的工作绩效直接挂钩。在层层压力累积之下,清洁城乡作为乡镇2013年工作中的重中之重来抓,但无论乡镇政府如何开会宣传推动,多数村庄迟迟未见行动,其中尤以林村、齐村、马村、竹村、塘村为代表,而这些村庄在乡镇项目指标分配中都是非中心村。近年来类似案例在乡镇较为常见。

② 据笔者的统计,仅6月份一个月,乐村共迎检20次,其中市级3次,县级7次(包括县级职能部门),兄弟单位参观学习10次。



项目长期投入的确定预期。相对于乡镇政府,村干部对村庄内部事务更加熟悉,且更容易开展工作,从而中心村村干部在乡镇政府工作中的位置就显得格外重要。对于中心村村干部来说,一方面洞悉乡镇政府打造亮点的心理,同时也清楚本村项目实施对于乡镇政府的意义所在。而另一方面,随着国家从村庄的逐渐退出以及村民自治的制度环境,导致了乡镇政府对于村干部权力位置的支持力度、监督和管控力度降低。从而产生的后果是,中心村村干部并无配合政府工作的积极性,反而暗中抵制以获得乡镇政府的利益让渡,而这显然相悖于有着强烈的行政意志诉求和自利性的乡镇政府所需相去甚远。

有学者将税费时代末期出现的乡村治理困境的生成机制概括为“行政消解自治”,所谓“行政消解自治”是指作为国家正规权力体系最末端的乡镇政府为了完成诸多硬性指标任务,以行政力量消解了村民自治的基层实践基础,使村民自治流于形式<sup>[19]</sup>。项目下乡背景下,中心村遭遇到的治理困境从表面形式上看虽然与上述“行政消解自治”的表达类似,但在内在机制上,却呈现出不同的逻辑。在中心村打造过程中,乡镇并非基于压力性体制之下自上而下承担的行政任务,而是在现有制度环境和项目制安排下的自利性表达,相对于以往的行政任务执行,乡镇拥有了更高的积极性和能动性;乡镇自利性表达对村庄治理的影响,不仅反映在对村干部的角色定位上,还反映在村庄治理的内在需要和运作逻辑上;资源的不对等分布产生权力<sup>[20]</sup>,相对于村庄而言,乡镇无疑更接近也更易于获得自上而下的项目指标,中心村遭遇的治理困境是乡镇借助项目指标实现自身诉求时的行政行为表达与原有乡村治理结构之间的冲突。

第三,项目指标分配的不均衡背后是乡镇投入支持力度、介入村庄治理力度的非均衡,是乡村两级关系的非均衡表达。项目下乡背景下的乡村关系重构是以后税费时期乡村关系形态为基础展开的。在不同的历史时段,因为需要回应的具体问题、所面临的制度环境和境遇不同,导引出不同形态特征的乡村互动关系。建国之后的前30年中,通过人民公社体制,乡村之间以行政指令关系为主,这符合当时的国情并服务于社会主义现代化建设的宏伟目标;改革开放后,人民公社体制瓦解,基层政权只能通过乡村之间的利益共谋关系来进行税费征收;取消农业税后,在可支配资源不足的情

况下,为了完成工作任务,乡村之间只能维系着情感协作关系<sup>[21]</sup>。上述关于乡村关系的三阶段呈现虽说是理想类型意义上的判断,但也较为准确地把握了乡村关系尤其是后税费时期乡村关系维系的内在机制。在项目下乡背景下,村庄社会对项目指标的强需求以及乡镇基于自身意志实现的指标分配,共同构筑了以项目指标分配为基本要件的乡村关系形态。但从上文论述中可知,以资源分配为纽带构筑的乡村关系呈现非均衡性特质,但无论是对于中心村还是非中心村,这种乡村关系并没有拉紧乡镇与村级组织和村庄社会的关系,反而使其更加疏远,因此这种乡村关系呈现出疏离化的特点。以自利性为基本逻辑的乡镇项目运作并没有实现政府治理能力的提升,相反地,政府权威和治理意志因为更加难以与村庄对接而降低。

## 五、总结与讨论

本研究立足于乡镇政府的项目实践,分析当前乡镇政府主导的项目运作过程中乡村治理内在机制的变化,从而厘清项目下乡带来的政治社会后果。

税费改革之后,在完成基本的行政任务基础上,如何依托项目运作创造亮点,短期内最大化地提升政绩,成为乡镇政府工作的重点。而项目资金所表现出的有限性、成本支出、不完整控制权等一系列特殊性,进一步凸显了乡镇政府的自利性。无疑,自利性是政府的原本属性之一,但如果将视域放在基层治理场域中审视会发现,在税费时期,乡镇政府的自利性表达只有在与农村社会的频繁互动以及官民之间基于资源汲取形成权利义务相互制衡关系中才能实现<sup>[22]</sup>,乡镇政府自利性满足需要回应农村社会的治理诉求。而项目下乡背景下,乡镇政府自利性表达基于项目资金使用效益的最大化,基于官僚体制本身的逻辑而并不是农村社会的治理诉求。项目指标的分配以自利性满足为基本立足点,由此出现了非均衡的指标供给。也就是说,在同一个乡镇中,出现了项目集中投放用于打造亮点的中心村、极少顾及的边缘村以及介于两种村庄之间的一般性村庄三类,不同类型的村庄在乡镇工作中的位置、项目支持力度和村级治理的支持力度等等方面存在显著差异,但从治理绩效上看,镇级项目运作并没有对当前的基层治理提供助益,反而将基层治理引入新的困境之中。

依笔者看来,为改变当前的乡镇政府自利性以及由此带来的乡村治理困境,需要从改变项目输入的制度程序入手。具体来说,应尽量减少中间环节,将更多的项目资金直接对接到村一级。借助村级已有的地方性规范、村民自治的制度安排和民主实践经验,充分调动广大村民的积极性,真正实现国家项目资金公共效益的发挥。

参考文献:

[1]周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3).

[2]王绍光.乡镇财政问题的观察与思考[J].山东社会科学,2007(11).

[3]赵树凯.乡镇治理与政府制度化[M].北京:商务印书馆,2010.

[4]吴毅.小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2007.

[5]欧阳静.策略主义——桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011.

[6]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).

[7]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).

[8]冯猛.后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为:以东北特拉河镇为例[J].社会,2009(4).

[9]布迪厄 华康德.实践与反思:反思社会学导引[M].北京:中央编译出版社,1998:137.

[10]李祖佩.分利秩序——鸽镇的项目运作与乡村治理[D].武汉:华中科技大学博士学位论文 2014.

[11]李路路,李培林.中国的单位组织:资源、权力与交换[M].杭州:浙江人民出版社,2000:66.

[12]陈国权,李院林.政府自利性:问题与对策[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2004(1).

[13]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).

[14]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7).

[15]罗兴佐.第三种力量[J].浙江学刊,2002(1).

[16]乔纳森 H 特纳.社会学理论的结构[M].北京:华夏出版社,2006:284.

[17]郭亮.走出祖荫:赣南村治模式研究[M].济南:山东人民出版社,2008:109.

[18]郭亮.地根政治——江镇地权纠纷研究(1998—2010)[M].北京:社会科学文献出版社,2013.

[19]赵晓峰.“行政消解自治”:理解税改前后乡村治理危机的一个视角[J].长白学刊,2011(1).

[20]彼得 M 布劳.社会生活中的交换与权力[M].北京:商务印书馆,2012.

[21]郭俊霞.当代中国乡村互动关系的演变[J].学术研究,2010(6).

[22]杨华.重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架[J].南京农业大学学报:社会科学版,2011(2).

(责任编辑:宋雪飞)

# Projects Allocated to Rural Units, Selfishness of Town Government and Rural Governance Dilemma: Empirical Research on Project Operation in a National-level Poverty-stricken County

LI Zupei

(Research Center For Rural Social Construction and Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** Taking an agricultural town in the western China for an example, the paper presented the project operation logic under the background of rural township allocated with projects as well as the shape of grass-roots governance. The study found that national project input process represents also the self-interested appeal in action on the part of villages and towns government. The township government directs project operation with self-interest. On the other hand, it is the result of the structural condition of the villages and towns in the post-tax period, on the other hand, it is related to project funding with its special properties. In the project operation of towns, there exist center villages, general villages and marginal villages, and project practice exerts different impacts on different types of villages with different logic. However, all these cause new grass-roots governance dilemma.

**Key words:** Project Operation; Selfishness of Town Government; Village Type; Governance Dilemma