



从制度安排到实际运行:项目制的生存逻辑与两难处境

杜春林,张新文

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘要:20年的分税制改革,使得以调节中央与地方事权与财权关系的项目制逐渐成为一种新的国家治理体制,在发挥财政转移支付作用的同时,项目制亦能有效地将科层制体系内外的资源集中动员起来。本文试图分析项目制从制度安排到实际运行的过程,认为项目制是依附在科层制体系上的另一套政府运行机制,正是由于依附的特征,使各级政府的政策意图都能融入项目制当中,形成项目制运行过程中的府际互动,推动项目资源在科层制体系中的有序流动。但即使如此,公共管理活动中的项目制所表现出的依附、互动特征在保证项目制生存的同时,也把项目制推向两难困境。

关键词:项目制;制度安排;生存逻辑

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)01-0082-07

一、问题及文献回顾

1994年分税制改革以来,中央政府保证了其发挥宏观调控职能的财政基础,而地方政府在“分灶吃饭”模式下的公共财政支出方面却日趋吃紧,在承担着大部分公共服务供给以及公共基础设施建设的压力下,扩大预算外收入成为地方政府缓解财力不足的途径之一。为此,中央政府试图以“项目”为载体的专项资金来调节央地之间财权与事权的不对称问题,以保障地方政府公共服务职能的发挥。尽管如此,2001年开始的农村税费改革使得大部分乡村集体财力越来越微薄,乡镇只剩下为数极少的工商税。在取消了原先纳入财政预算和财政财务开支的税费项目之后,乡镇可用财力极少。基层区、县对乡镇政府只能保证人员工资发放,对村级公共事务治理的转移支付更少。尤其是边远贫困山区,行政成本高,工作条件差,工资补助没保证,以至于干部思想不稳定,并促使乡村组织对上级政府专项资金的依赖程度也逐渐变大,项目制^①正是在这种背景下逐渐成为当前我国政府的一种新的治理体制。一定意义上说,作为财政转移支付的项目制对应着财政收支分界的分税制。但项目制是如何生成,以及如何运行的,其背后秉承什么样的逻辑,对于我们清晰地了解项目制在基层的运作具有重要的意义,这也是当前学界欠缺解释的地方。

收稿日期:2014-06-13

基金项目:国家社会科学基金项目“农村公共服务供给的‘碎片化’及其治理研究”(14BGL150);江苏省社会科学项目“江苏农村的治理现代化研究——社会政策的视角”(14SZB016)

作者简介:杜春林,男,南京农业大学公共管理学院博士生,研究方向为乡村治理。E-mail:2013209003@njau.edu.cn。

张新文,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,研究方向为公共服务与社会政策。

^① 项目、项目制、项目治理等术语,在不同的学科范畴,如公共管理、企业管理都使用该术语。但在本文中,项目制是指向公共管理的学科范畴,例如公共服务中的义务教育专项、公共基础设施供给中的项目制度,项目治理则是项目的运行和管理。

以项目供给的财力转移方式事实上一直存在于国家治理的实践之中,学界对于项目制生成与运行的前期研究也初具规模。项目制实际“就是财政资金的专项化,是实行分税制改革之后各级政府之间财政关系变化的一个重要现象,所谓专项化就是政府间的分配资金越来越依靠‘专项’或‘项目’的方式进行”^[1]。沙凯逊认为项目的存在是科层制和市场治理失效的结果,而两者失效的主要原因又在于不确定性,特别是自然不确定性。自然不确定性和项目这种组织形式之间存在一种内在的联系^[2]。折晓叶、陈婴婴从社会学的角度指出项目制作为行政动员的一种方式,它体现了中央政府、地方政府以及基层政府之间的博弈^[3]。与其相一致,渠敬东认为项目制作为新的国家治理体制,所体现的不完全是公共利益,更多的是地方政府为跑项目、争项目背后的政绩工程。项目对于地方的吸引力,并不仅仅表现在项目所含的资金量,更在于它类似一种催化剂,没有它,政府行为就不可能潜在地转化为经营行为,不可能为自己营造更大的经营空间,获取更大的收益^[4]。而项目制的运行可绕开政府体系内的层级管理模式,集中资源打造亮点,从而能够快速创造政绩,起到良好的宣传效果^[5],另外,项目制为项目申报和管理提供了一整套的标准化和技术化的操作程序,便于实现垂直的专业化管理和控制^[6]。荀丽丽、包智明以生态项目为例,指出“生态”已经为国家权力深入其下提供了合法性,地方政府便顺理成章地进行了由“代理权”向“经营权”的转化,也就是将国家生态保护赋予的干预地方社区的权力转化为经营地方发展的权力^[7]。

关于项目制比较常见的研究主要集中在管理学、经济学以及社会学等领域,而且主要集中于项目治理的实践效果分析,而对于项目生成与运行的溯源几乎没有触及。项目申报是自下而上的“跑部过程”,但项目供给却是自上而下的政策过程,并由此影响项目制的实践过程。美国学者伊斯顿把政策过程看成是政策需求与政策输出之间环节的“黑箱”,体现出的政治就是“实现社会价值的权威性分配”^[8]。从顶层设计来看,项目制不仅仅表现为国家治理体制,更反映出中央政府的政策意图,当前自上而下所动员的一系列项目并不是独立的供给(即社会价值的权威性分配),而是依附在官僚制体系中的一系列的政策意图,因此从政治学角度对项目制的产生与运作进行系统分析具有一定的理论意义。事实上,我们所谈的项目制与经济学或管理学意义上的“项目管理”亦或“项目治理”是有内涵差别的。我们认为,项目制是依附在科层制体系上的一套政府管理机制,它有别于科层制体系,但却依附并嵌入于科层制体系,促使政府间形成互动关系,从而推动科层制体系中资源的有序流动,而科层制的系统性与稳定性也可以弥补不同项目在治理过程中的间断性^[4]。同时,项目制在发挥项目治理优势的同时又受制于科层制体系。

二、制度安排:依附于科层制体系的项目制

项目制并不能孤立地存在,而是依附在科层制体系上的一套完整的政府管理机制,依附于科层体系是项目制生成的组织基础。就当代中国的实际而言,科层制体系可划分为中央政府、地方政府以及基层组织。中央政府主要指国务院及其代表中央政府的各职能部委;地方政府事实上是中间层,主要是承上启下功能的省级政府、地市级政府以及县级政府,在项目制生成和运行中将县级归为地方政府颇具争议,本文借用朱光磊、折晓叶、陈婴婴等的研究作此划分^[3,9];而基层组织包括乡、镇、村,因为他们面对的是最广大区域中的乡村居民。从中央政府的顶层项目设计到地方政府的项目重组,再到基层政府的项目实践,都呈现出项目制依附于科层体系上的特征。科层制体系中的层级节制决定了项目的自下而上申请路径和自上而下监督路径(见图1)。

1. 项目设立:中央政府发起的制度安排

项目制旨在通过国家财政的专项转移支付等项目手段,突破以单位制为代表的原有科层体

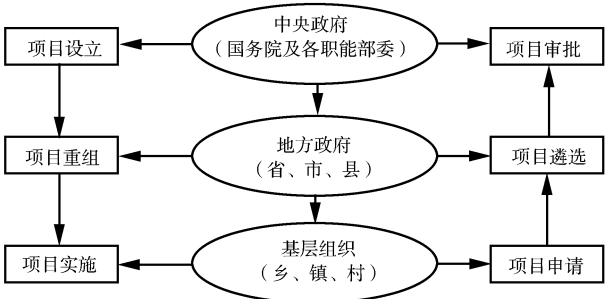


图1 项目制依附于科层制体系示意图

制的束缚,遏制市场体制所造成的分化效应,加大民生工程和公共服务的有效投入^[4]。中央政府是项目的发包方,而在项目发包之前,中央政府试图通过项目形式将其施政意图贯彻到基层,因此项目设计的主要任务,也是初始任务,是将中央政府(包括政治精英等个体)的政策导向与项目结合起来。在科层制体系中,项目的目标、组织、资金以及实施周期等方面的确定都离不开中央政府对项目的规划。项目目标的确立主要依据国家的重要会议精神,中、长期规划以及政府工作报告等宏观大政方针,因此,项目目标来源于科层制体系的顶层,是理性化的科层制产物。第一,从组织与人事安排上看,中央政府设立项目的同时会设立管理该项目的临时组织或非常规性机构,通过依附的方式挂靠在某一职能部门,或直接成立临时性的跨部门协调小组,通过安排管理项目的政府工作人员,并自上而下形成管理该项目的科层体系,通常,这些项目的管理人员都源于科层体系内部。第二,从资金和周期安排上看,中央政府设立项目的同时,也确定了项目所需的专项资金和周期,而项目所需要的专项资金主要来源于中央财政拨款。不仅如此,地方政府也要以一定比例的配套资金(基层组织可能也需要一定的自筹资金)来获取中央财政的专项资金。第三,项目周期是中央政府及各职能部门根据重要会议精神,中、长期规划以及政府工作报告等宏观大政方针所确立的。从项目制的政治性质而言,其往往意味着常规的、政府预算之外的资源或制度安排,因为按照政府运行的模式,每一层级的公共事务治理与公共服务供给等事实上都已经常规性地存在着,项目则是这一“常规”供给的“例外”补充。

2. 项目重组:地方政府移植的政策意图

项目申请一旦获得上级的审批,地方政府就会对项目进行重组性的政策移植,因为“政策移植的意愿体现了政策移入者的一种选择,一种态度,这种意愿的形成以一定的重叠知识为基础”^[10]。近年来,地方也根据中央政府的大政方针设立了大量的专项资金,模拟中央的项目运作方式推动基层政府提供公共服务^[5]。公共服务“分项而治”的供给方式以及政府职能的专业化一定程度上约束了地方政府的行为,使得地方政府的政策意图在一定程度上只能通过项目的实施来实现,例如,养老保障、基本医疗、义务教育等经费都实行严格的专款专用制度,并不得挪用。而且“项目制度的生成是从中央到地方一个完整的制度设计过程,地方政府官员所考虑的不仅仅是单个项目所带来的利益,而是通盘考虑地方政府的整体利益,因此项目之间的间断性放到整个官僚体制就不会那么孤立”^[4]。荀丽丽、包智明对中央政府自上而下推行的生态移民项目的研究表明:“生态”为国家权力深入其下提供了合法性。这样一来,地方政府便顺理成章地进行了由“代理权”向“经营权”的转化。但是在地方实践的脉络中,作为官僚体系的地方政府的利益与地方社区的利益并不完全一致。地方政府独立的利益诉求成为其在项目运作中进行行为选择的主要参照^[7]。由此可知,地方政府在项目的“打包”以及“递包”过程中,会尽可能地将项目的目标与地方政府目标结合起来,将发展地方经济,为自身晋升添加筹码的政策意图移植到自上而下的科层路径,实现对项目的重组。例如,通过选择性的项目申请、项目利益整合以把握项目宣传的话语权等,甚至把地方政府中的长官意志植入其中。成功的项目实践实际上已经成为地方政府彰显政绩、树立形象的重要途径,项目宣传一方面有助于地方政府招商引资、促进经济的发展;另一方面,通过项目也树立了地方政府形象,提高地方政府的公信力和合法性。项目制在中观位置的地方政府层面,其科层依附性非常明显,因为,项目有关的政策是通过地方政府来传达的,项目有关的申报和遴选也是通过地方政府来指导实现。

3. 项目实施:渗入基层组织的选择执行

由于项目申请是按照自下而上的逐级申请方式进行的,即使乡村组织也会根据当地实际情况申请相应的项目,乡镇政府、村两委是获得项目的重要组织,对项目的实施也具有重要的影响力。“无论项目在上级政府如何运作,项目的实施过程都与科层制体系中的乡村等基层组织密切相关,村庄、企业连带项目户最终承担着项目,他们的真实意图和实践能力,最终决定着项目的成败以及项目意图落实的效果”^[3]。但是,分税制以及税费改革之后,项目的实施过程,特别是项目资金的使用绕开了乡村组织^[11],促使其在项目实施过程中利用配套工程的发包与转包攫取利益,将配套工程的招标与监管验收作为维系乡村组织自利性的主要途径。另外,基层组织为重建自身的合法性基础,安排具有

实质性影响的乡村精英人物和基层组织动员、游说村民参与公共项目,而由此忽略了村民自身的社会选择。在项目实施过程中,乡村组织的选择执行为其自利性提供了生存空间。从科层制体系自下而上的项目申请来看,基层组织对于上级政府“打包”之后的项目也会根据当地的实际情况量力而行,特别是根据自筹资金的能力来选择性的“抓包”。由于村庄传统型权威逐渐消解以及村庄利益的多元化,自筹资金的难度也在不断地增加,再加上乡村组织资金匮乏,自筹资金的比例过高,导致项目实施困难重重,而乡村组织所扮演的“说客”角色,对于有利于乡村组织在科层制体系中重建合法性,获取较高收益的项目(如村村通项目、扶贫项目等),便竭力游说村民集资,保证项目的正常运行,反之(如公共文化项目、示范村项目),便消极应付,导致项目在部分贫困地区的实施困难重重。

三、实际运行:府际互动过程中的协作与竞争

地方政府间的协作与竞争关系已成为我国行政集权和财政分权的常态。由于项目制依附于科层制体系,因此围绕项目的府际互动也就成为项目制实际运行的主要特征。科层制体系中府际互动是围绕项目所承载的权力配置与利益分配而展开的,由互动双方在科层制体系中所处的层级可以分为纵向协作和横向竞争。前者关注的是参与者达成协作时如何分配协作得到的收益,即收益分配问题,而后者关注的是参与者在利益相互影响的局势中如何决策使自己的收益最大,即策略选择问题。项目制运行中的互动也集中反映资源的分配以及权力的配置,其中纵向协作表现为项目发包过程中,中央政府与地方政府以及地方政府与基层政府之间在讨价还价中形成有效的利益分配机制;横向竞争表现为项目抓包过程中的地方政府间以及基层政府间在相互竞争过程中行动策略的选择(如图 2 所示)。另外,在纵向协作中中央政府与地方政府的有效协作是地方政府与基层政府进行协作的基础;在横向竞争中地方政府间的有序竞争是基层政府间形成竞争关系的基础。

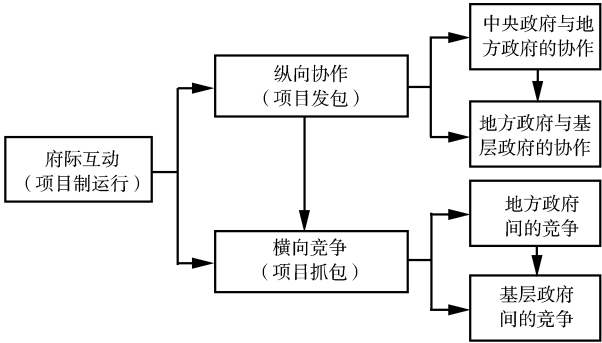


图 2 项目制运行与府际互动示意图

1. 讨价还价达成的纵向府际协作

项目制的运行包含上级政府的发包以及下级政府的抓包,发包是利益在上下级之间的分配过程,抓包是同级政府之间为获得项目所带来的利益而相互竞争的过程。在科层制体系中,围绕项目上下级之间的互动,可分为中央政府与地方政府的协作,以及地方政府与基层政府的协作。这两类协作都遵循相似的逻辑,涉及项目资金在上下级之间的分配、项目管理权的划分以及项目管理的人事安排等。事实上,中央政府与地方政府之间的有效协作就达成项目资金、控制权和人事安排等方面的一般原则,这也是双方协作所形成的协作剩余。

其一,自下而上的申请与自上而下的监督共同构成了上下级政府关于项目资金的纵向互动。项目具有资源再分配性,地方政府或基层政府申请项目的目的是获得可支配的项目资金,实现其自身的政治目标。项目资金的分配是通过上下级政府之间讨价还价达成协议的结果,比如地方政府配套资金的比例设定、基层组织自筹资金比例的设定,以及规定项目资金的使用范围^①等方面的讨价还价。另外,为保证项目资金落到实处,实现上级政府预期的项目目标,也会对下级政府在项目资金使用上加以监督。围绕项目资金讨价还价的结果是实现其有效分配,形成上下级政府间的有效协作。

① 以农业综合开发项目为例,2011 年实施的《农业综合开发资金若干投入比例的规定》,确定项目资金的用途以及中央财政资金与地方财政资金配套比例,如江苏省为 1:1,西藏为 1:0.3,不仅如此,申请上级政府项目时,需要对配套资金能否落实给出书面承诺。但是近年来,受地方财力吃紧的影响,配套资金越来越难以落实,出现诸如配套资金到位率不高,配套资金到位不及时,有个别项目甚至没有配套资金或虚构配套资金。由此形成上下级政府之间在配套资金上的讨价还价。

其二,对于项目的控制权直接决定着项目的运行过程以及围绕项目的资源配置,其包含了对项目运行过程的监控、资源流动方向的掌控以及项目实施成果的评估。以中央政府与地方政府之间的协作为例,对于项目运行过程的监控,是中央政府所设立项目的目标与地方政府重组后项目目标之间的讨价还价,其结果决定了项目运行是为实现中央政府的政策意图还是为地方政府服务。项目资源是实现目标的重要保障,中央政府试图通过控制项目,实现资源的有效配置,而地方政府争取项目的重要意图就是获得可支配的项目资源,并根据其政策意图进行移植性重组,双方讨价还价的结果直接决定着项目资源的流向。另外,项目实施的成果既可以作为各级政府改善民生,提高政府公信力的重要举措,又可以潜在性地作为地方政府彰显政绩,实现官员晋升的资本,因而纵向协作需要就项目实施成果的分配机制达成一致。

其三,项目管理人员是项目运行的具体实践者,项目管理的人事安排一般都来自于科层制体系中的政府工作人员兼任。但由于临时性的管理人员都有各自的组织归属,代表各自组织的利益,所以并非完全价值中立。项目人事安排包括对项目领导班子的选定以及调动,是由上下级政府共同完成。在项目领导班子选定的过程中,上下级政府都希望在项目领导班子中占主导地位,实现对项目的有效控制;而对于项目运行过程中的人事调动,实际上是为了维持上下级政府在项目领导班子中的均势。围绕项目人事安排的纵向协作决定了上下级政府在项目运行过程中的发言权。

2. 相互竞争形成的横向策略选择

具有财政转移支付性质的项目制所提供的发展和福利平台是竞争性的。下级政府抓包的过程存在着激烈的竞争,这反过来又给抓包者的资质提高了门槛,使项目更加倾斜到具有一定发展基础的地方。因为“项目分配中‘抓两头’的操作方式,更容易忽略处于中间状态的大多数地方的需求,使其公共服务和基础建设长期被搁置”^[3]。因此,并不是所有的下级政府都能申请到项目,同级政府在项目抓包过程中存在竞争现象。因此,何种行为策略能使政府在竞争过程中取得优势成为关注的焦点。在科层制体系中,同级政府之间的竞争可以分为地方政府间的竞争以及基层政府间的竞争,地方政府间的有序竞争是基层政府间形成竞争关系的基础。这两类竞争所涉及的内容基本一致,主要包括政府在项目申请前、申请时以及项目实施过程中的行动策略。

第一,在项目申请前,各级政府为争取项目会做相应的准备,特别是在配套资金、项目专业人员配备以及项目申请前的社会动员等方面奠定基础。以地方政府间的横向竞争为例,地方政府为获得更多项目以及项目资金,会形成相互之间在筹集配套资金方面的竞争;不仅如此,地方政府会配备相关领域的专家对项目进行全面论证,从理论上占据项目申报的优势;项目申请前的社会动员也是地方政府为获得项目展开竞争的重要策略选择,项目所获得的社会支持力度越大,地方政府就更有可能在项目申请中取得优势^①。

第二,在项目申请时,由于中央政府转移支付的制度尚不健全,使得地方政府采用“跑步进京”的策略来争取项目^[12],同级政府之间为在横向竞争中获胜,往往会不择手段,其中也可能包括诋毁竞争对手、动用科层制体系中的人际关系甚至权钱交易等行为策略^②。项目制依附于科层制体系的特征决定了科层制体系中的人际关系、甚至乡土情结等社会资本,对于项目申请也具有重要的作用,地方政府也不惜在具有项目审批权的驻地长期“安营扎寨”,“跑部钱进”成为当下中央政府屡禁不绝的现象;另外,作为理性人的政府官员寻租倾向,也对地方政府在项目申请中的行为策略产生影响。

第三,在项目申请后,同级政府之间横向竞争的主要行为策略包括借助项目大搞形象工程、竭力宣传项目取得的成果,为下一次的项目申请奠定基础。地方政府借助对所申请到的项目进行重组,将自身的政策意图融入其中,通过不同方式凸显政绩,以期在与同级政府的下一次项目申请以及官员晋

① 例如,为改变缺乏高速铁路的局面,湖南省张家界市力争多年,终于在2014年获得国家发改委、中国铁路总公司的批准,修建自重庆黔江区经由张家界市两区县至长沙的高铁项目。“黔张常”高铁项目的竞争在同期全国有很多地方政府,其中不乏采用社会动员、环评论证等策略来做好该项目的前期准备。

② 地方政府往往也会采取地方保护主义的手段来争取项目。由于项目具有稀缺性,而项目是地方经济发展的“内动力”,项目资金是地方经济的“催化剂”,争取项目资金是扩大招商引资、调整经济结构、增强发展后劲的必然要求,地方政府必须把争取项目资金作为经济的重中之重来抓。

升过程中获得优势。另外对于项目成果的宣传可以在同级政府之间形成项目进展的对比,而理性的地方官员都不愿在项目成果宣传中示弱,从而导致对项目成果的宣传言过于实,而对于未申请到项目的地方政府也可能通过举债^①方式以达到凸显政府形象的目的,以便在新一轮的横向竞争中取得优势。

四、项目制的生存逻辑与两难处境

分税制改革以来,项目制之所以在国家治理体系中发挥不可替代的作用,笔者认为其原因就在于项目制的制度安排依存于科层制体系,而其实际运行又与科层制体系保持极其相似的逻辑,依附所反映的是项目资源作为制度依附于科层制体系的静态特征,而互动所反映的是项目资源分配在科层制体系中运行的动态特征。不仅如此,项目制的制度安排与实际运行并不是孤立存在的,制度安排为实际运行提供文本支撑和行动指南,而其实际运行又受制于制度安排。项目制的制度安排虽然不甚完美,但能保证上级政府的政策意图通过项目制来实现,但是项目制的制度安排与实际运行之间还存在一定的差距,从前文的分析中可以看出,项目制的制度安排还存在诸多不足之处,在实际运行中所表现出来的问题更加突出。

1. 项目制的生存逻辑

一方面,项目制得以生成并有序运行也在于其激发了科层制体系的活力。层级节制的科层制体系比较僵硬,影响政策执行的效率,而项目制相对灵活,专款专用的原则在一定程度上提高了资金的使用效率。分税制改革使中央政府的财权得到集中,为中央政府利用项目制集中力量办大事提供了财力保证。数据表明,1993年央地之间的财政收入比为0.35:1,1994年启动分税制之后,央地的收入比是1:0.79,此后中央政府的财政收入一直超过地方政府,2011年央地之间的财政收入比才达到0.97:1,中央财政的收入至此开始低于地方政府^②。作为中央集权性质的单一制国家,承载财力分配性质要素的项目对于推动科层制体系运行,实现科层制体系中资源的有序流动发挥着巨大作用,可以说缺乏项目制,上级政府的政策意图就无法实现,上下级政府之间就不可能实现协作共赢,同级政府之间也不可能存在竞争以推动地方经济发展。事实表明项目制能够集中力量办大事,相对于科层制体系中资源比较分散的特征具有明显优势。

另一方面,项目制的制度安排与实际运行共同构成了比较完善的项目制生成过程与运行体系。项目制从制度安排到实际运行实际上都是在项目发包与抓包所共同构成的项目供给与需求市场中展开的,由于项目制依附于科层制体系,因此在这一市场中的活动主体均为政府组织,生产者或销售者为上级政府,消费者为下级政府,这一供给与需求关系决定了上下级政府之间在项目市场交易中讨价还价以便达成一致;其次,由于作为“政治或经济性质的消费品”项目始终是供不应求,卖方市场也决定了下级政府对项目没有选择的主动权,而只关心项目资源及其附属效应的多少,同级政府之间则为了争夺有限的项目资源采取相应的行为策略。因此,项目市场中上下级政府之间互动达成相应的交易规则,也即制度安排;而同级政府则在已经确立的交易规则下相互竞争,为获得项目而进行策略选择。从制度安排到实际运行共同构成了项目制的生存逻辑。

2. 项目制的两难困境

一方面,从项目制的制度安排来讲,相对于科层制体系来讲,尽管项目制具有较大优势,但也存在诸多问题。周雪光指出,项目制在科层体系中发挥优势时,也存在项目制大规模取代传统的科层体制,打破常规、稳定的制度化运作模式,这是否有利于长久的治理是一个问题;此外,项目制可导致资

① 据《华尔街日报》2013年6月12日报道,云南省网站上的一则公告称,该省今年计划向铁路、城市建设等重点项目投资人民币1668亿元左右,其中超过四分之三将通过银行贷款解决。举债将进一步加重中国地方政府的债务负担,引发对政府还债能力和银行系统不良贷款增加的担忧。中国审计署发布的审计结果显示,截至2012年底,上海、天津、重庆等36个地方政府的债务余额达到人民币3.85万亿元,较2010年底增加了12.9%。

② 数据来源:根据2012年中国统计年鉴整理得出。

源分配不均,阻碍公共服务在基层公平及公正的提供;集权化管理可能拉大政策制定部门与广大基层之间的距离,使得保持上层权威与地方有效治理之间的矛盾加重等问题^[13]。从本研究来看,存在的问题主要包括:项目制也许无法充分发挥项目治理的扁平化、灵活性、透明化以及有效性等优势。表现在:首先,项目制实际上就是中央政府转移支付的载体,在项目申请和实施过程中,各级政府试图从项目中分一杯羹,因此项目制受到科层制体系的严重束缚,很难实现项目治理的扁平化;其次,科层制体系中的层级节制对应项目的层级监督,从项目实施方案制定、人员安排到资金预算都受到项目主管部门的有力监督,因此项目制很可能失去项目治理所应具备的灵活性;再者,项目制的宗旨就是实现资源的有效配置,但作为理性官员的寻租现象以及地方政府之间或基层政府之间为争夺项目展开的恶性竞争有悖项目资源有效配置的目标,这不利于服务型政府的透明化建设目标。

另一方面,从项目制的实际运行来讲,项目制运行过程中的府际互动打破了政府间关系的均势。从中央政府与地方政府纵向互动来看,地方政府为在讨价还价中取得优势,会采取“上有政策,下有对策”的手段予以应付,导致项目实施效果偏离初衷。地方政府还会尽可能地与基层政府“共谋”,采取各种策略应付中央政府的政策法令和检查监督^[14],由此中央政府的政策意图被边缘化。不仅如此,对设立项目的上级政府而言,项目也许只是实现财政转移支付的一种手段,但对于下级政府来说,却是地方经济发展的一个机遇。基层政府(特别是欠发达地区的基层政府)在面对项目时十分矛盾,陷入不申请项目会导致当地很难发展、申请到了又怕配套资金难以落实的两难境地。有学者就一针见血地指出,当前我国所实施的项目是“自上而下的钓鱼工程^[15]”,总想把社会发展的责任推到“下游”,忽视基层政府的利益诉求。不仅如此,由于项目是地方政府和基层政府官员政绩考核的重要方面,致使同级政府间的横向博弈也愈演愈烈,同级政府间关系也从“各自为政”、搞“诸侯经济”向相互竞争、争夺资源转变。从当前的项目制生成与运行的逻辑中不难看出,一旦项目制逐渐成为时髦的公共治理方式后,地方政府占据“上下其手,左右逢源”的核心地位,而处于科层制两端的中央政府与基层政府的利益则逐渐被边缘化。

参考文献:

- [1]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.
- [2]沙凯逊.建设项目治理[M].北京:中国建筑工业出版社,2012:18.
- [3]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.
- [4]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.
- [5]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.
- [6]渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [7]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旗生态移民的社会学分析[J].中国社会科学,2007(5):124-128.
- [8]David Easton. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* [M]. New York: Knopf, 1971: 129-134.
- [9]朱光磊.当代中国政府过程[M].天津:天津人民出版社,2002:388.
- [10]向玉琼.复合邻近性:我国地方政策移植的一种解释框架[J].南京农业大学学报:社会科学版,2011(4):68.
- [11]李祖佩.论农村项目化公共产品供给的组织困境及其逻辑——基于某新农村建设示范村经验的实证分析[J].南京农业大学学报:社会科学版,2012(3):8-16.
- [12]钱海刚.财政分权、预算软约束与地方政府恶性竞争[J].财政研究,2009(3):17-19.
- [13]周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [14]周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21.
- [15]周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005(2):132-143.

(责任编辑:刘浩)