



项目制下的“政府—农民”共事行为分析

——基于东北特拉河镇的长时段观察

冯猛

(上海师范大学 社会学系,上海 200234)

摘要:项目制与项目现象的研究近些年成为学界的热点,文章以东北某农业乡镇——特拉河镇的大鹅产业项目为例,分析了项目制下乡镇政府与农民的共事行为。乡镇政府借助项目资金形成对农户的相对优势地位,引导农户参与到政府规划的项目活动中,在项目支持下,双方形成共事关系。但随着项目产品产生的政府效用下降,乡镇政府会减少项目扶持乃至中止项目,双方的共事行为也随之消解。项目共事的过程完全受政府主导控制,一旦农民选择参与项目活动,继续共事是其最有效的策略,但受政府突然撤资的冲击,农民被迫退出项目,将使得项目资金支持下农户经营的项目活动急剧萎缩。项目制引发的政府—农民共事行动能够在短时间内打造一批反响良好的项目,但在这种共事格局下,容易导致项目短命化,乡镇政府与农民之间亦无法建立长期的合作关系。

关键词:项目制;政府—农民;政府效用;共事行为

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)05-0001-12

一、问题与相关研究

1. 问题的提出

项目制业已成为中国政府特别是基层政府运作的重要逻辑,采用项目形式推进政府工作不仅成为政府部门的显性行为,而且更重要的是,项目制也逐渐成为某种特定的治理结构,进一步约束规范项目化运作。农村税费改革以后,乡镇政府很快被这种“费随事转、立竿见影”的项目制运作方式吸引,纷纷卷入其中,项目制在农村地区逐渐推广开来。基层政府与农民的关系在农村税费改革前后发生了急剧的变化,^[1]改革前由于征收农业税费,政府与农民之间形成的多是“剑拔弩张”的对立关系。取消农业税费后,政府与农民之间的对立有所缓和,但政府与农民之间的联结亦被割断,曾经一年一度的粮税征收过程中,乡镇干部与农民面对面的场景变成了回忆。一些乡镇干部表示,乡镇以后的角色可能就是一个“宣传员”发挥上传下达的作用,其作为一级政权建制的政治功能将逐渐消失^①。但是,当项目制被引入政府与农民的互动之中,政府与农民不仅没有疏离,反而重构了连接,以项目为纽带双方建立起短暂的合作关系,甚至一些曾经发生过激烈冲突的乡镇干部与农民也抛弃前嫌,联合起来共同完成项目。

收稿日期:2015-06-17

基金项目:国家社科基金一般项目“城市化进程中的集体产权与村落共同体研究”(11BSH049)

作者简介:冯猛,男,上海师范大学社会学系讲师,博士,研究方向为经济社会学、城乡社会学、地方政府。E-mail: fengmeng2004@yeah.net

① 资料来源:对特拉河镇任俊波镇长的访谈,2006年6月20日。依照学术惯例,论文中所涉地名、人名均作技术处理。

本文的核心问题正是要讨论项目制对基层政府与农民关系产生的结构性影响。结合东北特拉河镇的调查案例,本研究要回答,为什么农村税费改革之后,一些乡镇政府并没有从农村撤出,而是与农户发生着频繁密切地互动?为什么政府要主动向农民示好,首先发出友好互动的信号?沿着项目制的思路,我们可以追问,项目制下的农村,乡镇政府与农民的关系将发生怎样的变化?在政府与农民新型关系格局的塑造中,政府与农民是如何应对,如何互动,进而强化这种关系格局的?长时段观察发现,政府与农民在项目运作中,并不存在长久的合作抑或长久的疏离,而是根据项目要求不断博弈,分分合合,从项目中各取所需,我们把这种互动称为“政府—农民”共事。项目制作为一种治理机制,约束着身处项目体系中的基层政府与农民行动,从战略角度看,项目制也决定了政府与农民关系的长期走向。藉由案例,我们将在更抽象的层次上,分析政府与农民共事行为的发生、推进、退出过程,并回答项目制在这一系列过程中发挥的结构性影响。

2. 文献综述

(1) 项目制研究

项目制与项目现象成为近些年社会科学界的研究热点,特别是放在国家治理框架下对项目制的讨论,学界相继发表了多篇代表性文章。折晓叶与陈婴婴通过对东部和中部较发达地区项目分级运作机制的分析,系统再现了国家部门“发包”项目、地方政府“打包”项目、村庄“抓包”项目的制度机制。^[2]渠敬东对项目制的理论解析,明确提出项目制作为一种国家治理机制,不仅仅止于项目完成,而是对特定国家机制和社会惯习的形塑。^[3]陈家建指出项目制对科层制原有体系的冲击和重置,即项目制的应用令科层体系发生重构,以项目为中心形成新的运作结构。^[4]周雪光从控制权的角度强调项目委托方对承包方的控制,建构出在项目制运行过程中上下级政府之间的博弈类型。^[5]

本文以上述研究为基础,进而在以下方面做出研究推进:第一,将项目制的讨论从国家体制内扩展至政府与农民的关系领域,特别考察项目制作为一种治理结构对政府—农民新型关系塑造带来的影响;第二,区分项目类型,将其作为基本维度并用于经验分析,本研究发现项目中有无农民参与将导致政府策略选择的差异;第三,通过对项目周期的长时段观察,在历时性视角下讨论项目现象,纵观项目的发起、兴盛、衰落、结束等整个过程,以洞悉项目运作在基层的真实响应。

(2) 基层政府与农民关系研究

基层政府与农民的关系以农村税费改革为分水岭,在此之前,由于乡镇政府面对农民最重要的活动是征收税费,双方建构的关系是零和博弈,出于维护自身利益与对方起争端是常有的事情。^[6-7]对乡镇征粮事件的过程分析表明,乡镇干部运用的手段是多种多样因地因时而宜的,双方的关系趋于灵活而非僵硬。^[8]税费改革之后,一种观点认为,乡镇政府的财政收入从依靠向下汲取转变为向上争取,政府与农民之间的关系逐渐疏离,基层政权出现“悬浮”与“空心化”迹象。^[9-10]另一种观点认为,税费改革后项目制在农村得到强化,乡镇政府在项目实施过程中与农民发生互动,二者之间的关系更加紧密。^[11]后续的研究认为,政府与农民之间所建构起来的关系类型和关系强度取决于项目类型,有没有农民的直接参与决定着政府与农民关系的亲疏。^[12-13]

在一些“政府为民致富”的案例,乡镇政府为了动员农民参与致富项目,采取大参观、开大会、进村宣传、地头“游说”、炕头算账等办法拉拢农民^[14-15],这些做法在本文观察的镇政府推进项目中也一一得到体现。与之不同的是,本文是在项目制的框架下对“政府—农民”关系展开考察,更加凸显乡镇政府在建构与农民的关系上,遵循事本主义的逻辑,即在项目中二者建立起紧密的共事关系,一旦离开项目,共事即中止。

二、乡镇产业项目的案例及其基本概念

1. 特拉河镇产业发展概况

特拉河镇位于黑龙江省大庆市四东县西南部,全镇人口近4万,近90%为农民,小农业(种植业)和畜牧业的产值占全镇GDP的80%以上,绝大多数农民的生活依靠种植和养殖收入。从2006年到

2011年,笔者曾四次到特拉河镇调研,通过参与观察、访谈座谈、查阅资料等方法,见证了该镇大鹅产业从发起到兴盛再到衰落的全过程,也深刻体会到项目制与产业兴衰的密切关系。

特拉河镇养殖大鹅已经有几十年的历史,2002年之前,主要是农户散养,从购置鹅雏,养殖到成鹅销售都由农户自主完成,镇政府虽然把大鹅养殖写进政府工作报告中,但并没有把大鹅养殖作为政府主抓的工作。2002年,四东县提出“畜牧立县”的方针,在全县范围内推广奶牛、大鹅养殖,特拉河镇也相应制定了“三年建成畜牧强镇”的规划,把大鹅养殖作为该镇的主导产业来抓,政府开始全面介入大鹅产业。在产业发展初期,镇政府通过各种方式建立起一个较为稳定的大鹅养殖群体,当大鹅产业进入平稳发展期,全镇工作也转为保持养殖群体数量,稳定大鹅养殖规模,这是镇政府发展大鹅产业的保障。

到2006年,镇政府已涉足大鹅产业多个链条,包括大鹅孵化、大鹅养殖、大鹅加工、合作社建设等环节,这一时期特拉河镇大鹅产业进入全面扩张阶段。与此同时,镇政府围绕大鹅产业“做足文章”,几乎把每个生产环节都包装成为项目,争取上级项目经费反哺大鹅产业。2009年以后,特拉河镇政府放弃原本承担的多项生产性职能,或者将这些职能转移到农户、市场和合作社组织身上,撤销鹅雏补贴等优惠政策,成鹅销售与市场对接。养鹅典型户赵玉香说:“每一家手里都有鹅贩的电话,要卖鹅子的时候只需要一个电话就上门来收购”。政府生产性职能的转移和产业扶持政策的减少,标志着特拉河镇政府在大鹅产业运营上的撤出,更标志着政府与农民的项目关系“蜜月期”告一段落。

2. 基本概念:项目与“政府—农民”共事关系

项目是一种事本主义的动员或组织形式,即依照事情本身的内在逻辑出发,在限定时间和限定资源的约束条件下,利用特定的组织形式完成一种具有明确预期目标的一次性服务。笔者观察到,乡镇政府在实施项目时不仅打破了原有的政府内结构,而且将这种突破延伸到政府与农民之间,以使新的关系结构促进二者的共事行动。在“政府—农民”框架下,我们至少可以将落到基层的项目划分为:①无需农民参与的项目;②需要农民参与,农民被动参与的项目;③需要农民参与,农民主动参与的项目。项目中引入的参与主体不同,所结成的主体关系以及项目推进的过程也会有所差异,本文的案例恰恰是需要农民主动参与的项目,也是政府与农民互动最充分、关系最紧密的一种项目类型。在特拉河镇的项目布局上,并非多点出击,也并非完全按照项目条例规定使用项目资金,而是借助国家项目给予的合法性扩展投资,将多个项目进行捆绑,集中使用资金发展大鹅产业项目。在推进策略上,特拉河镇采取典型村和典型户的投放策略,使项目资金在短时间内发挥最大效能。在实际执行中,采取项目进村方式,上下双向动员,努力扩大村民对项目的接受与参与程度,提升项目的进村率和成功率。

从两端行为发出的角度,可以析出“政府—农民”关系的四种类型:政府施压—农民对抗,政府悬浮—农民疏离,政府摊派—农民敷衍,政府拉拢—农民配合。我们只是列举通常情况下发生的关系对应状况,现实中乡镇政府与农民的关系会更加复杂,双方的行为对应也并非只有这四种关系标注出的一维特征^①。联系这些年笔者在特拉河镇所见所闻,特别针对该镇大鹅产业在乡镇农业项目支持下呈现出的起落周期现象,我们注意到政府与农民之间的互动特别符合项目制的“事本主义”特征,即在项目支持下,乡镇政府与农民凝结在一起完成项目周期内的规定事务;当项目结束时,双方便分道扬镳,各自回到自身固有的逻辑上行事,彼此再无瓜葛,我把这种现象称之为“政府与农民的共事行为”。这种现象的产生是项目制的应有之义,“政府拉拢—农民配合”是项目制下共事行为衍生出的主导关系形态,但项目结束之后,“政府悬浮—农民疏离”成为基本关系形态。

三、项目制结构下的政府行动与农户行为

1. 乡镇产业推进的项目化运作

在特拉河镇大鹅养殖发展的过程中,镇政府对大鹅产业的做法体现为一种项目操作的方式。从

^① 应该说,这四种类型的关系及其不同的组合在真实世界中都存在,有关“政府—农民”关系研究的目的与其说是讨论究竟哪种关系类型占据主流,不如说是讨论在何种情况下会产生怎样对应的关系形态。

2003 年以来,特拉河镇政府围绕大鹅产业向上级政府申报了若干个项目,通过这些项目,镇政府获得了上级投放的项目资金,助推镇内大鹅产业发展。这些项目(如表 1 所示)包括鹅雏孵化项目、大鹅养殖产业化建设项目、大鹅育种基地建设项目、大鹅深加工项目、大鹅养殖加工专业合作社项目、扶贫鹅入户项目,可以看出,几乎在每个环节上镇政府都把它包装成为项目争取上级资金的注入^①。

表 1 特拉河镇大鹅产业项目一览^②

年份	项目名称	项目内容	资金(万元)
2003	鹅雏孵化项目	建厂房一座,购买孵化设备 6 套,孵化规模达到 5 万枚	50
2003	大鹅养殖产业化建设	建养鹅专业村一个,饲养量达到 10 万只,扩大大鹅加工厂的屠宰量	80
2005	大鹅育种基地建设	建育雏舍六栋,发电机组一座,繁育间一座,配套设施建设	60
2006	大鹅深加工项目	建 300 吨冷库一处,日处理大鹅能力 5000 只以上厂房一座,流水线一套	200
2006	大鹅专业合作社项目	建合作社房屋一套,日常办公,大鹅孵化、医疗、防疫防病、技术服务等	50
2006	扶贫鹅入户项目	购买鹅雏补贴	95

从特拉河镇几年间争取到的大鹅产业项目以及项目化运作过程来看,我们发现项目制具有以下几个特点:

第一,项目的运作与乡镇政府中心工作基本一致,镇政府运营项目的过程就是执行中心工作的过程。从 2002 年开始,特拉河镇制定“三年建成畜牧强镇”的规划,把大鹅养殖作为一项该镇的主导产业来抓,发展壮大大鹅产业,成为接下来几年镇政府的中心工作,因此申报项目也主要围绕大鹅产业展开。将政府中心工作与项目化运作相结合,既能够明确政府工作内容,协调人力做事情,也能够将项目运作的成果包装为政府政绩,获取上级嘉奖。更为重要的是,项目已经成为乡镇谋求财政收入的一个重要渠道,“现在乡镇想干点儿事情,都得靠项目,一个乡镇要是能够有好的项目,像国家项目,乡镇财政就解决了一大半”^③。

第二,项目布局的针对性,主要表现在项目主题、项目时间、项目地点的相对集中。特拉河镇主动向上申报的项目主要以大鹅为主,虽然涉及到多个产业环节多项具体内容,但仍然紧紧围绕大鹅进行项目规划。在时间上,大鹅项目资金的投放主要集中在 2003 年后的 3 年之内,其目的就是要在短时间内壮大产业造出声势。在策略上,镇政府主要采取典型村和典型户的项目覆盖方式,避免“撒胡椒面”以集中财力做大产业规模,同时保证更稳妥地控制产业布局。

第三,乡镇政府与农民共同参与项目,但在项目结构中双方的地位有所差异。镇政府是大鹅项目的申请者,也是项目统筹者,在全镇大鹅产业的发展中居于主导地位,而农民是大鹅产业的直接参与者,所有的大鹅产业项目都是建立在农户大鹅养殖基础上的。在项目运作过程中,镇政府与农户各有分工,共同完成项目,政府统筹使用项目资金,比如统筹安排农户资金补贴和基础设施建设,更便捷地执行产业思路,激励农户养殖积极性,保证大鹅规模养殖。

第四,项目运作兼具结构与行动双重特征。一方面,经过几年的摸索和磨合,乡镇政府与农户已经形成了较为默契的项目运作结构,项目内容、各自分工、利益分配相对明确,即便启动新的项目,政府与农户之间也能迅速达成共识,投入到新项目行动中。另一方面,项目化运作具有反身性特点,双方会根据具体情境调整行为边界,逐步完善项目制体系。笔者最初到特拉河镇调查的时候,农民们只知养鹅有补贴,而不知项目为何物,三年后农民们也都具有了项目意识,“有项目才有钱,没项目就没有钱,得紧着问镇里,镇里有时也下来宣传,这里面有些东西(道理),不懂慢慢也就懂了”^④。

2. 产业打造中的政府主导

早在鹅产业规划制定之初,特拉河镇镇政府就派出 7 个村工作组,到镇所属的 7 个村入户走

① 除了这些项目,镇政府还从上级政府的优惠政策和对口扶贫单位中获得了一些资金,这些资金也是以促进大鹅产业发展的形式拨付给镇政府的,比如特拉河镇政府为养鹅户购买的 30 座移动板房的资金就是来自县妇联,后者是特拉河镇的扶贫结对单位。(资料来源:《特拉河镇畜牧工作基本情况汇报》,2007 年)

② 根据特拉河镇历年(2003—2007)大鹅项目表整理。

③ 资料来源:来自对特拉河镇财政所所长王会昌的访谈,2006 年 7 月 5 日。

④ 资料来源:来自对特拉河镇康平村村民祁宝才的访谈,2007 年 7 月 16 日。

访,动员农户养大鹅。农户参与是乡镇发展某项产业的先决条件,对于大鹅产业来说,由于每个农户所饲养的适度规模在300~600只,而当时多数农户饲养规模在100只左右,为了达到镇政府设定的每年20万只^①的养殖目标,至少要动员600多户农民养殖大鹅。为了打造特拉河镇强大的大鹅产业,特别是要动员农户、扩大养殖群体,镇政府做了大量工作。

第一,成立大鹅产业领导小组,由镇党委书记亲自担任领导小组组长,镇长和分管农牧业的副镇长担任小组副组长,畜牧站站长担任领导小组办公室主任,镇领导层的副书记和另一名副镇长也是领导小组成员。领导小组成员各有分工,但在扶持大鹅产业的大政方针上意志是统一的,保证在产业策略决断上保持口径一致。在对特拉河镇的调查中笔者发现,发展大鹅产业是党委书记力主推广的镇域项目,是这一届政府的“打法”^②,一把手决断在地方产业选择上起到决定作用,与之配合的政府领导班子成员遵循党委书记的决定。乡镇政府中处于较低层次的普通干部是大鹅产业政策的具体执行群体^③,在执行产业政策时他们保持了较高的“悟性”,能够严格按照领导班子的意志参与打造产业的行动。

第二,综合利用大鹅产业发展的经济资源(项目经费)、政治资源(审批权)、社会资源(与村级组织及带头人的良好关系)以及舆情资源(宣讲优惠政策),调动养殖户参与大鹅产业的积极性。特拉河镇是典型的农业乡镇,镇政府缺少基层的财政来源,项目经费成为乡镇可控财源的主要部分,乡镇政府正是通过协调配置这些资金来重点扶持政府中意的地方产业。镇政府掌握着对上级政策的解释权和对生产活动的审批权,比如,在四东县实行全面禁牧期间,特拉河镇通过对上级政策的争取,允许农户在草甸上放养大鹅,为该镇发展大鹅养殖业提供便利条件。此外,镇政府也帮助农户联系市场,为农户生产提供技术指导,传达产业政策,发放宣传资料等,利用社会资源和舆情资源支持全镇大鹅产业发展。

第三,政府通过干部包村、典型示范、与农户算账、市场联络等一整套的对农户大鹅产业经营的跟踪过程,将政府意志渗透到农户的生产经营活动中。镇政府掌握项目资金,但是大鹅产业必须有农户的参与,镇政府要想尽千方百计调动农户养殖大鹅积极性,确保一定数量的养殖户投在大鹅生产经营上,资金补助是吸引农户参与的合适手段。在具体工作方法上,镇干部在说服农户加入某项产业时会坐在农民炕头上和农户算账,也会经常下到村屯与农户面对面交流,这种直接面向农户的工作方式能够保障信息畅通,以农户更为容易接受的方式推广政府的产业发展战略,从而保证了政府产业意志的实地执行。

回看特拉河镇的大鹅产业发展历程,镇政府积极投身大鹅产业的行动发生在政府全面介入产业的阶段。在这段时期内,全镇干部群众上下齐心,形成了“一致研究大鹅发展”的局面^④。形成鲜明对比的是,随着特拉河镇大鹅产业进入政府撤出阶段,打造行动亦销声匿迹。与之相伴的是,特拉河镇大鹅产业规模的锐降,足见政府扶持对特拉河镇产业发展的决定性作用。

3. 项目激励下的农民参与

笔者在特拉河镇接触到的乡镇干部和农户都反映,农民从事某项产业,如果有政府补贴资金便能够赚到钱,缺少政府资金便无钱可赚甚至入不敷出^⑤。正如一位农民所说,“我2004年养鹅子的时候赶上了好时候,那个时候政府有补贴,一只鹅子补5块,我们卖(鹅)最好的时候能够赚15块,赶到价格不好只能赚七八块,如果没有政府补贴,这一年就等于白干。”^⑥政府的补贴资金主要来源于项目经费,可知项目对农户的激励和对产业的引导作用是非常明显的。

① 特拉河镇每年制定的大鹅养殖目标不同,但多数年份稳定在20万只左右。

② 资料来源:对特拉河镇党委董光军书记的访谈,2006年6月18日。

③ 这部分政府干部并非只是纯粹的政策执行者,他们对领导班子的决策也会有个人判断和执行态度。笔者在四东县调查期间,某乡镇的林业所长对笔者说“既然书记想做点事情,想往上走走,咱们也得帮衬着点儿,不能做的太差了”。正是在这位林业所长的带领下,其林业工作在过去两年县林业局组织的林业检查中都排在前列,他认为这些年都在做着为书记升迁添砖加瓦的工作。

④ 资料来源:《特拉河镇政府工作报告》,2005年3月。

⑤ 资料来源:对特拉河镇党委副书记吉童的访谈,2009年8月21日。

⑥ 资料来源:对沃林村养鹅户杨春来的访谈,2009年8月28日。

项目激励下农民参与的第一个表现就是产业规模的扩大。从零星散养到大鹅出栏量突破10万只,再到巅峰时期的26万只,特拉河镇仅仅用了三年就实现了养鹅规模三连跳,而且于2006年排到了全县首位。唐营子是镇政府抓大鹅养殖的重点村,依靠扶贫款整村推进的优势,镇政府给养殖大鹅超400只的户提供3000块钱的无息贷款购买鹅雏,养鹅户在还款时只需还2100元,享受900元钱的无偿补助,唐营子在全镇的养鹅数量要远远高于其他村。镇政府在扶持中的倾向性在养鹅的数量差别上显示出来,2006年,唐营子村村民中把养鹅作为家庭主业的户数占到了全村的40%,而在全镇养殖大鹅1000只以上的38家农户中,唐营子村民占到32户^①,农户对镇政府的反映可以看出是与镇政府的经费补贴相应的,是对政府行动的积极回应。

农户对项目激励的反应还表现在对镇政府交付的其他任务的完成上,这些任务主要是镇政府为了完成行政工作需要农民配合的具有“政治意义”的任务。比如,在成立大鹅合作社的过程中,在政府的鼓动下,很多养鹅户积极入会;在上级检查时,按照镇政府的指示,一些养鹅户将鹅赶到主干路两边让上级领导看到;按照政府希望,住进板房的养鹅户,在迎接提供建房资金的县妇联同志检查时,给镇政府说“好话”。诸如这些事例,在养殖大鹅的过程中经常发生,尤其是被称作典型的养鹅户。他们的配合行动已经成为政府工作的一部分,包括执行各种汇报、检查等任务,在大鹅养殖过程中持续良好地与政府合作。

项目激励下农民参与产业发展,间接塑造了农民对镇政府的信任,形成“有事找政府”的氛围。乡镇干部的经验显示,“肯定一有毛病就打电话找政府,说我这鹅子有毛病了,来看看吧,就是说对你有信任感,希望你能进来。销售的问题,你这收购的啥时候到啊,希望你尽快地把它做好。”^②而养鹅户也有切身的体会,“我到政府里面找谁办事,很方便,也不用打招呼,直接就进去了,他们(政府干部)下来也就直奔我这里来了,就跟自家人似的。”^③虽然在项目运作过程中乡镇政府与农民的目的不一样,但随着项目开展双方逐渐建立信任,政府与农民的关系得到协调,这种协调关系也扩展到了其他工作事项上。

4. “政府—农民”共事行为的达成

分析特拉河镇大鹅产业推进过程中的政府行动与农户行为,我们发现,无论是政府还是农户,在项目制下其行为都将对方纳入到自身的行动指向中,在谋取自身利益的同时,也为对方提供利益或者帮助对方实现更大收益。由于项目制的确立,乡镇政府与农民建立起阶段性的共事关系,从某种意义上讲,特拉河镇大鹅发展的“辉煌”历史恰恰是乡镇政府与农民共事从产生到结束的历史。

从政府角度看,因为镇内大鹅的养殖方式是农户分散饲养,镇政府要壮大大鹅产业,就要增加养殖群体的基数,让更多农户参与到养殖大鹅的生产活动中。特别是当镇政府举办的大鹅孵化厂与大鹅养殖厂失败之后,镇政府的主要精力便投向了养鹅农户的引导、扶持、督促与服务上。为了能够在短期内将镇政府大鹅产业政策传达给农户,并及时根据养鹅状况调整产业策略,镇政府建立起由“乡镇一把手—主要领导—一般干部—典型户(养殖大户)—普通养殖户”等多级主体构成的层级产业组织体系。这一层级体系超越了传统上由村级组织作为传递中介的层级结构,使得执行成本大为下降,政府干部与农民之间成为面对面关系,两者间的联系更加紧密。

转到农民这边,镇政府在大鹅养殖投入上的一腔热血会不会得到农民的认可和回应,我们需要对养鹅户进行分类。第一种是在政府发展某种产业之前未从事该项产业,政府发展某项产业之后仍未从事该项产业的农户,也就是说未被政府发展战略纳入进来的农户。第二种是在政府发展某种产业之前未从事该项产业,政府发展某项产业之后进入该产业规划的农户。特拉河镇确定大鹅产业规划之后,唐营子村成为养鹅重点村,村党支部书记赵凤君也成为第一批被镇政府重点扶持的养殖户,他之前从未养过大鹅,“镇里号召老百姓养鹅,咱们又成了重点村,镇里也下了任务,我是(被)‘软硬兼

① 资料来源:《特拉河镇2006年养鹅1000只以上明细表》,统计站提供。

② 资料来源:对特拉河镇吉童副镇长访谈,2006年7月28日。

③ 资料来源:对特拉河镇康平村养鹅典型户赵玉香的访谈,2009年8月25日。

施’,第一年就上了5000只,因为有政策,当年赚了一些,今年又上了5000只”^①。像赵凤君这样,之前未养过大鹅或者零星散养的农户,在政府动员激励下转为规模饲养的,不在少数。第三种是在政府发展某项产业之前已经从事该产业,在政府发展该项产业之后继续从事该产业的农户。康平村赵玉香是特拉河镇树立的养鹅典型户,已经有十几年养鹅经验,“她养鹅不追求数量,而是以质量取胜,靠科学饲养,每年维持在三五百只,市场不好的时候也能赚钱”^②。这一类型的农户坚持“以我为主”的饲养方式,在镇政府大规模动员的时候依然维持适宜的养殖规模,而且在政府撤出养鹅领域后,仍继续养殖大鹅。但在镇政府产业打造的时候,早已把赵玉香这类的养殖户纳入到全镇的产业布局之中了。

以全镇4800户农民计,第一种占3/4,后两者为养鹅户,占1/4,而在养鹅户中,属于被政府动员起来养鹅的农户占4/5多,达1000多户,长期从事养鹅产业的农户接近1/5,约200户。对于不同类型的养殖户,镇政府会根据其进入养鹅产业的考虑条件来采取相应的措施,对于完全根据自身能力进行投入产出核算的农户来说,其已经进入了政府产业范围,这类养殖户无须政府的引导,他们中间的大部分农户甚至成为镇政府培育的典型户和养殖大户。而那些在镇政府的优惠政策和资金的激励下进入养鹅行列的农户,往往是从其他产业转移过来,如果缺少政府的优惠和补贴,他们不愿意进入养鹅产业。唐营子村的李长斗在养鹅之前靠在外打工赚取家庭收入,特拉河镇发展大鹅产业之后,他成为第一波被政府动员回乡“搞养殖产业”的农民,每年养鹅量维持在2000只左右。“我是听了有政策才回来的,想着在外打工不如在家养鹅子自在,最初的时候啥也不懂,看过别人养过,觉得不难,但自己一干,完全不是一回事儿。镇里给了很多帮助,有一些优惠政策,还给技术指导,你看他们(下乡干部),三天两头往我这里跑,我们都成老朋友了。”^③可见,乡镇政府对这类农户,首先是强力动员调动起养殖大鹅的积极性,其次通过优惠和给予补贴的方式,激励其进入大鹅产业。

按照本文对共事行为的定义,凡农户受政府项目资金扶持,进入养鹅行列从事大鹅养殖,与政府联合完成项目周期内的规定事务,即做到了与政府的共事。但随着镇政府在大鹅产业上的整体撤出,不再申报大鹅项目,用于连接乡镇政府与农民关系的项目突然消失,政府与农民又各自回到自身固有的逻辑上行事,双方的共事戛然而止。尽管在与镇政府共事的过程中,一些养鹅户(如养鹅大户和典型户)与政府干部接触较多,形成了良好的人际交往关系,可视作项目共事行为的衍生品,但它们间的互动已经脱离项目制回到常规轨道上了。

四、政府与农民共事行为的过程分析

1. 项目活动中的政府效用与农民效用

在与农户联手打造的产业项目中,乡镇政府统筹使用项目经费,能够在一段时间内集中资金发展大鹅这一项产业。在项目执行过程中,政府也获得了民众的一定认可。在调查过程中,笔者也经常听到一些养殖户对政府干部的赞誉,这大大降低了政府进入农村实施项目的成本。对于基层政府而言,执行项目发展产业的最重要目的还是政府政绩,即来自上级政府的肯定和奖励。乡镇政府追求政绩首先以完成上级考核为基本指标,更是以乡镇官员的晋升为最大诉求,由于乡镇政权处于政府层级中的底层,政府主要领导官员的政治寿命更长,晋升积极性更高,因此对于晋升的渴望更强烈。如果一个项目能够同时获得财政收入、民众认可和政府政绩,自然是政府求之不得的,如果不能同时获得,乡镇政府会进行排序选择。对于政治生命刚刚起步晋升空间广阔的基层官员来讲,政府政绩将成为效用目标的首选,与其说乡镇政府在项目实施过程中关心的是政府效用,不如说是政绩效用。

农民在从事项目产业经营中,目标是获取项目产品收益与政府投放资金。政府投放的主要是项

① 资料来源:对唐营子村党支部书记赵凤君的访谈,2006年8月12日。

② 资料来源:特拉河镇政府办公室卫东主任的介绍,2009年8月25日。

③ 资料来源:对唐营子村养鹅户李长斗访谈,2006年6月23日。

目资金,而产品收益是农民经营某项产业后收获产品的市场产值,在特拉河镇的大鹅项目中就是农民出售成鹅所获收入。农民在产业经营中要付出人力物力成本,由于农民参与政府推行的项目活动生产某种产品,会相应放弃其他经营活动,会产生一定的机会成本。实际上,由于政府在农户养殖大鹅过程中给予较多资金支持,变相地降低了农民从事大鹅产业的成本,吸引了一大批农民养殖大鹅。但是,一旦政府撤资,大鹅养殖的机会成本上升,很多农户又会转投其他产业经营活动。

乡镇政府与农民基于项目建立起联系,这个联系主要是项目资金从政府手中流向农民手中,如果抽离项目,政府与农民之间的联系将变得十分薄弱。在项目实施过程中,乡镇政府与农民都能够获得自己的收益,当政府净收益与农民净收益均为正时,双方的共事行为便会发生。但项目进程的另一面也表明,当项目无法包容各参与方利益,无法实现各方效用统一时,项目活动可能引发冲突,这是项目活动始终面临的风险。此时,项目的实施控制权掌握在谁手中,将决定双方收益的分配多寡,现实的情况是,乡镇政府掌握项目资金和项目统筹权,在项目活动中居于主动地位,对项目的“生杀予夺”更有效力。

2. “政府—农民”互动的博弈链分析

在历时性视野下,观察项目周期的运行过程,乡镇政府与农民的效用会随着项目进展发生变化,这种变化决定了“政府—农民”共事行为的演进阶段。我们采用博弈链工具对双方效用及其共事行为作一分析(见下图):

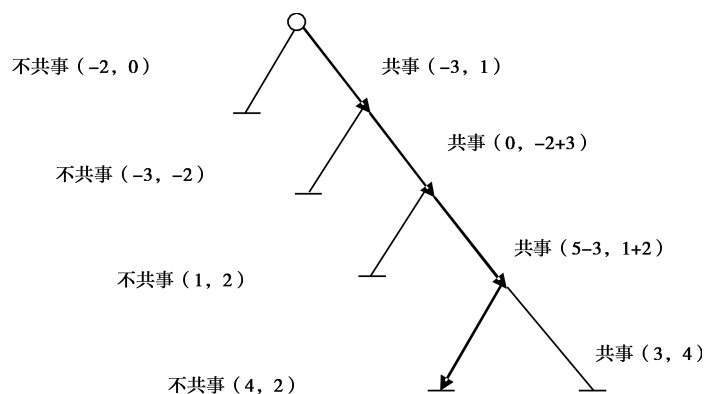


图1 乡镇政府与农民的共事博弈链

在图1的博弈链中,乡镇政府与农民的选择有两种,共事与不共事,所谓共事是指参与项目活动,不共事是指不参与或退出项目活动。括号中的数值为政府与农民的净效用,其中第1个数值为政府效用,第2个数值为农民效用,赋值均为本研究的设定值。由图可见,乡镇政府与农民的共事博弈可分四个阶段:

第一个阶段为产业起步期,乡镇政府打算实施一项项目活动,并投入了项目活动资金和相关的政策、人力成本。此时,如果农民选择不参与,将得不到项目资金,如果农民选择参与,至少可获得项目资金补贴;而政府在其中付出了工作成本和项目资金,在大鹅产业未见实效时,政府的净效用为负。事实表明,在特拉河镇,在乡镇政府的动员和拉拢下,部分农户选择了参与大鹅养殖项目,双方的共事行为开始达成。

第二个阶段为产业上升期,乡镇政府投入的项目资金开始发挥作用,农民在项目“感召”下,也开始投入人力物力发展项目产业。如果此时共事失败,政府投入的资金还没有创造出项目产品,则政府损失效用,农民由于投入了部分人力物力,且无法获得政府补偿,同样损失效用。如果双方选择继续共事,政府在项目中的投入将有所回报,农民经营的项目也开始获利,由此双方均不愿意退出,会继续深化共事行为。在特拉河镇,政府与农民都害怕前期投入成了沉淀成本,因此都不愿退出,而是坚持将大鹅项目延续下来,共事关系得以巩固。

第三个阶段为产业繁荣期,项目效果开始显现,农民通过出售项目产品——大鹅获得货币收益继

续增加,而初具规模的大鹅产业也给乡镇政府带来了诸多益处,特别是在上级政府的考核评定中,该镇的大鹅产业进入全县前三甲,镇党委书记作为政治新星的光环更加闪耀。政府效用与农民收益均增加,共事格局下无论是单方收益还是总收益都更大。此时的乡镇政府与农民对于发展大鹅产业踌躇满志,特别是乡镇政府,初尝项目产品带来的正向收益,其打造大鹅产业的行动更加坚决,大鹅发展如火如荼。

第四个阶段为产业衰落期,乡镇政府与农民的共事意愿发生了分野:假如双方继续共事,双方的效用都会提升;假如双方不共事,项目活动中止,乡镇政府由于不用投入项目成本,借助项目效果依然可以得到正效用,但由于失去了政府项目资金,农民的收益会下降^①。对于乡镇政府而言,不共事将得到比共事更大的效用;对于农民而言,共事将得到比不共事更大的效用。此时,如果项目的实施控制权掌握在农民手中,农民将选择继续共事;如果控制权掌握在乡镇政府手中,乡镇政府将选择不共事。随着边际效用递减,2006年以后大鹅产业给特拉河镇带来的政绩效用逐年下降,握有项目控制权的镇政府“果断”终结了大鹅项目的运作,再无主动申报相关项目,大鹅产业旋即陷入衰落。

3. 政府主导的“政府—农民”共事格局

在需要农民主动参与的政府项目中,缺少农民的配合与参与,乡镇政府将无计可施,一筹莫展,为了赢得农民的配合参与,政府花费了很大力气在动员工作上。一旦农民进入项目,双方共事的格局形成,乡镇政府将利用项目资源主导二者关系的进展。从项目周期内政府行动策略模型(见下图),可以看到处于主导位置的乡镇政府项目策略选择,以及这种策略选择对双方共事格局走向的塑造。

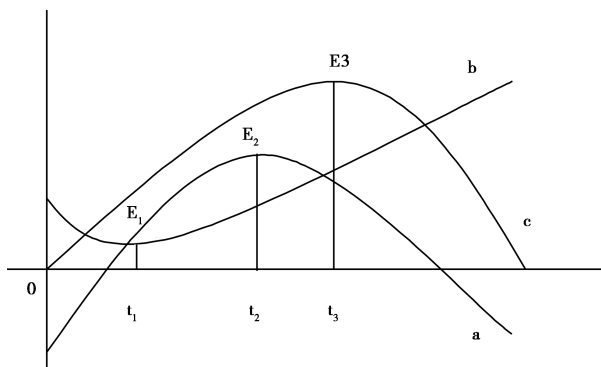


图2 产业周期内的项目效用与政府策略

如图2所示,横轴表示长时段的项目周期,纵轴表示项目效用,曲线a是政府效用曲线,曲线b是农民效用曲线,曲线c是项目总效用曲线。项目周期轴的 t_1 点是农民效用的最低点,经过这一点,农民参与项目的积极性会迅速增长,因此在该点之前,乡镇政府不仅要投入项目资金,还要投入大量人员精力,积极动员农民参与到项目活动。 t_2 点是政府效用的最高点,随着项目的开展,政府效用逐渐显现并在该点上达到最高值。如果超过该点,政府效用会逐渐下降,因为政府除了要投入项目资金和人力物力外,所获政绩效用会因为考评效用的边际递减而随之下降。对于政府而言,越过该点的项目活动是不合算的;但对于农民而言,处于该点的效用处于持续递增状态,控制其他影响项目产品效用的因素,农民希望政府支持的项目一直延续下去。 t_3 点是项目效用的最高点,也就是政府效用与农民效用加总后的最高效用,按照总效用最高的标准,政府投放的项目应该在该点结束。但是,由于乡镇政府掌握着项目的主导权——这一主导权凭借资金资源的垄断地位获得,它会在自身效用最大化的时候中止项目,也就是在 t_2 点时结束项目。在 t_2 点上结束项目成为乡镇政府的最优策略。

在政府考核评定体系中,当一项项目产品作为评定依据时,其产生的政绩效用是边际递减的,即随着时间的延长,这项产品的效用会逐渐降低甚至为负。为了避免这种不利状况的发生,乡镇政府会

^① 在对农民养殖大鹅效益进行分析时,需要考虑大鹅养殖的市场效益与机会成本,因为大鹅的市场价较为稳定,农民从市场中获利也是相对稳定的,其市场收益在达到一定水平后不会有更大的突破。调查发现,农户从事大鹅养殖的重要原因是获取政府补贴,一旦政府不再进行大鹅补贴,农户从事其他产业所获收益超过大鹅,他们会自动地从大鹅产业中撤出,转而从事其他产业。

及时终止项目活动,进而转投其他类型的项目,如特拉河镇从集中精力发展大鹅产业转为全力打造五金建材商区,便是政府更换项目的体现。乡镇政府在与农民的项目共事活动中始终保持着优势地位,农民一经选择参与项目活动,即失去了自由支配行动的资格,因为退出有着较大的沉淀成本,只能选择与政府共事,而这样的选择完全符合政府的愿望。而当乡镇政府从项目中受益达到顶点时,它会不顾社会总效用,不顾农民效用而主动中止项目,此时的农民虽然屡有抱怨,但亦不至于损失过重,且在项目活动中处于被动地位,无法对政府形成社会压力,只能服从政府安排,结束与政府的共事行动。2009年,特拉河镇的养殖户从巅峰时候的1200多户锐减至200多户,而这200多户多为那些在大鹅项目之前就已经养鹅的农户。至此,特拉河镇历史上轰轰烈烈的养鹅“运动”宣告结束,几番折腾,短暂繁荣之后,特拉河的大鹅养殖又回到了原点。

4. 共事行为(关系)的扩展分析

在东北某农业镇发生的政府与农民之间的共事行为,虽然是在近些年项目制兴起后涌现的社会现象,但它已经广泛存在于项目制发挥作用的各个领域,特别是随着项目制和项目化运行深入人心,共事行为越来越具有普遍意义。透过特拉河镇大鹅项目下政府与农民的互动,我们可以总结共事行为(关系)具有的一般性特征:其一,共事关系建立的基础是可供双方或多方参与的项目,项目将各参与方连接起来,并为参与方共事提供制度支持。其二,共事关系下参与方的目标是共同完成项目规定的事情,事情了结双方的共事关系即告解除。其三,共事关系有明确的共事期限,该期限通常是项目执行期,在项目期内各方明晰责任发生互动,项目结束共事随之结束。其四,在共事关系中各参与方进行资源交换,资源占有状况决定其在共事关系中的地位,共事地位是可以发生变化的。第五,共事双方专注于共事过程,不对双方情感联系进行投资,与社群关系相比,共事关系中的情感价值较为薄弱。上述特点是在微观层面针对单次共事行为进行的总结,这些特点似乎同样存在于市场交易或者行政命令执行过程中。因此,要凸显共事行为分析的理论魅力,需要将其放在宏观结构背景——政府与民众关系以及项目制体系下进行理解。

政府始终扮演并徘徊在民众利益“攫取者”和“庇护者”角色之间,仅就政府与农民关系而言,除了存在上述具有“悖论”性质的关系形态外,农村税费改革之后二者也表现出疏离的趋向。无论是哪种关系,政府与民众之间的关系都是稳定的,是依托国家与社会体制建立的常态关系,但共事并不是稳定结构下产生的常态关系,而是由常态结构之外的项目制引发的政府与民众的新型互动。^[16]这种互动虽然也嵌入在原有的国家与社会结构中,但有别于传统上的“官民关系”,是在传统结构之外独立出的突生形态。在这个新常态下,政府与民众发生着在传统结构中未有发生的共事行为,即在政府的“攫取”“庇护”,在农民的“听命”“抗争”,在双方的疏离之外,产生了一种新的关系形态和互动方式——“共事”。之所以带来这种改变,其直接原因是项目制的引入和运作,正是项目的出现,将政府与民众连接起来,并导致接下来的一系列共事行为。项目制具有对常规制结构的可替代性,即可以在传统官僚或者传统“官民关系”之外生长出新的结构形态。在这个逐渐定型的项目制结构形态中,设定明确的项目期限,坚持事本主义和目标导向,进而约束项目双方,特别是项目非主导方的行为沿着项目制的线路发展,表现出共事特征。与常规制相比,项目制表现出生产的非积累性,一项项目结束后多数情况下不再延续,特别是当项目主导方效用下降的情况下会及时结束项目,比如特拉河镇在大鹅养殖项目结束后转投商业圈项目,这就导致项目“断崖式”走向,双方的共事行为在事业上升期骤停。

随着项目制在农村发展中越来越受到重视,共事行为也将越来越普遍地发生在农村社会生活的各个领域。从具体案例看,在一个项目中表现出的共事行为并没有给政府与民众关系带来根本性冲击,双方表现甚至比“庇护主义”情境下更加平静,但共事后果的积淀可能造成的长远影响不容忽视。共事行为首先应该看作是调和政府与农民紧张或疏离的契机,正是有了项目支持,双方开始走在一起,并有可能借助共事机会形成长久的合作关系。但恰恰是由于项目制的事本主义特点,基层政府为追求最大化收益不断变更项目致使农村事业短期化,绝大部分的农民非但不能借助项目走出发展困境,在其被动加入的项目结束后反而变得更加不知何去何从。政府“不负责任”的撤离,农民得不

到持久的好处,长期下来,将导致民众对政府的信任度降低,政府的动员能力甚至合法性下降,农村发展更加碎片化。

五、结论与讨论

税费改革之后,乡镇政府不用再向农民征税,政府与农民之间的零和博弈关系不复存在,“项目下乡”和“项目进村”出现在基层社会生活中,在上级资金注入的前提下,乡镇政府与农民之间的博弈转变为正和博弈,意即两者的合作越亲密,项目的规模越大,项目效果越好,项目资金的投放将越充足。当我们将目光聚焦于乡镇政府与农民合谋争取上级资金的瞬间,正和博弈的解释有些道理,但2009年特拉河镇镇政府结束了这场合作,从大鹅产业项目中撤出,本该“滚雪球”式做大项目申请资金的行动并没有延续。这提醒我们需要从历时性的角度思考项目制与“政府—农民”互动行为的关联,某些因素的引入使得这段“联姻”关系并不能维持长久,这一因素即是政府对效用最大化的追求以及与之适配的策略手段。

项目制作为一种国家治理机制对于政府科层体系和工作方式的影响已见端倪,当项目落地,项目的触角从乡镇政府延伸到农民身上,将对农村社会产生重要影响。细分落地项目的类型,我们可以推知,乡镇政府会倾向首选施行那些无需农民参与的项目,以独享项目收益,其次倾向施行那些需农民被动参与的项目,以降低与农民打交道时的项目执行成本,再次倾向施行那些需农民主动参与的项目。本文提供的案例恰恰是那些需农民主动参与的项目,在这样的项目中,政府与农民结成了共事关系。当政府干部“下到村庄”与农民坐在一起拉拢农民加入项目,面对面商讨项目内容时,我们似乎看到主动参与的农民在项目活动中具有的“主人翁”姿态。但是,当我们拉长观察视角,在整个项目结束之后回看乡镇政府与农民的行为时,我们发现农民作为项目的主角只是昙花一现,真正处于主导位置的恰恰是发起项目的乡镇政府,而政府会根据自身效用的最大化,选择在适当时刻中止项目——尽管此时并未达到项目的总体效用最高值^[17],那些处于被动地位的农民由于项目的结束,只能被迫且无奈地结束与政府的共事。

值得更深入思考的是,基层政府在项目制中对项目资金的使用有着极为强大的控制力,政府不仅能够将上级拨发的项目资金进行统筹安排,集中财力扶持项目活动,打造项目产品,更能够自主决定一个项目的开启与终结。基层政府会选择中意的产品向上级申请项目资金,当该项目效用下降不足以满足政府“胃口”时,基层政府会置项目其他参与方的利益于不顾,及时结束项目或转投其他项目。项目制的事本主义特性使得项目实施具有了较强的机动性,而基层政府在项目实施过程中也在不断利用和开拓项目运作的自主性空间。当它选择中止项目时,面对项目参与方的压力,基层政府完全可以给出“项目到期已经结束”的解释,而这个解释正是利用了项目“以事为本、费随事转”的特点。

面对乡镇政府不断变更项目的作为,农民的策略可以是不参与项目,避免参加项目后付出沉淀成本和机会成本。另外的策略是投机主义,即政府选择打造哪些项目,就将个人精力投向该产业,以获取项目资金。在本案例中,更多的农户采取的做法是“跟风”策略,政府投资打造项目时,即奔着项目资金参加项目活动,政府撤资中止项目时,即因缺少资金补助结束项目产品经营。我们固然不主张在政府完全干预下发展地方事业的行为,形成对政府的高度依赖,但也要警惕:在未完成项目产品的市场对接和社会对接时政府就骤然退出项目,可能导致的只是地方事业的短暂繁荣。乡镇政府“打一枪换一个地方”的项目运作方式,只能让项目成为政府谋求政绩的又一个便利工具,对我们希望看到的,乡村事业的发展,以及“政府—农民”关系的改善,几无积极作用。

致谢:本文曾在第11届组织社会学实证研究工作坊(浙江大学)和国家建设与政府行为研讨会(上海大学)进行过讨论,感谢李友梅、折晓叶、周雪光、刘世定、刘玉照、黄晓春、艾云、狄金华、陈那波、陈家建、叶敏、李旭芳等各位专家老师的批评建议,感谢匿审专家与编辑部老师的意见。文责自负。

参考文献:

- [1] Kennedy J. From the Tax-for-Fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in North-west China[J]. *The China Quarterly*, 2007(2): 43-59.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J]. *开放时代*, 2015(2): 82-102.
- [6] 吴毅. 缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈——兼论乡村社会的国家政权建设[J]. *中国农村观察*, 2002(4): 54-60.
- [7] 田毅, 赵旭. 他乡之税[M]. 北京: 中信出版社, 2008.
- [8] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”: 正式权力的非正式运作的过程分析[M]. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 21-46.
- [9] 周飞舟. 从“汲取型”政权到“悬浮型”政权: 税费改革对于国家和农民关系之影响[J]. *社会学研究*, 2006(3): 1-39.
- [10] Smith G. The Hollowing State: Rural Governance in China[J]. *The China Quarterly*, 2010, 203(3): 601-618.
- [11] 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): 59-78.
- [12] 马良灿. 项目制背景下农村扶贫工作及其限度[J]. *社会科学战线*, 2013(4): 211-217.
- [13] 谢小芹, 简小鹰. 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[J]. *南京农业大学学报: 社会科学版*, 2014(1): 28-35.
- [14] 马明洁. 权力经营与经营式动员——一个“逼民致富”的案例分析[M]. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 47-79.
- [15] 古学斌, 张和清, 杨锡聪. 地方国家、经济干预和农村贫困: 一个中国西南村落的个案分析[J]. *社会学研究*, 2004(2): 79-88.
- [16] 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): 2-13.
- [17] Shleifer A. Vishny R. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*[M]. MA: Harvard University Press, 1998.

(责任编辑: 李良木)