



# 组织治理抑或村庄治理

## ——系统论视域下项目进村研究的学术理路及其拓展

马良灿

(贵州大学公共管理学院,贵州 贵阳 550025)

**摘要:**从社会治理层面看,组织治理抑或村庄治理,是社会学界研究项目进村这一总体性社会事实形成的两种主要学术理路。组织治理视角突出组织本位,主张将项目进村放置在组织行动逻辑及其组织治理关系中,探讨项目进村与政府间组织行为、权威关系、分层治理、角色转换、组织动员等问题之同构性。村庄治理视角视村庄为治理主体,强调将项目进村嵌入到村庄关系网络中,从村庄内部理解这一治理性事件对村落秩序、村庄团结、社区治理、权力利益关系重构等问题的影响。从系统论层面看,两种视角在认知项目进村的嵌入性、治理主体结构及治理规则等问题上存在重大缺陷。而由单向嵌入转向双重嵌入、由组织本位抑或村庄本位转向农民本位、由治理主体转向治理规则,则是拓展项目进村研究问题的三个相互关联的理论维度。

**关键词:**项目进村;组织治理;村庄治理;系统论

**中图分类号:**C912.82   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2016)03-0037-10

### 一、问题的提出

项目进村是后农业税时代农村社会建设与社会治理的标志性事件,它同时嵌入在行政组织场域与村域社会中,其所彰显的这种双重嵌入性特征使其将基层政府间的组织关系与组织治理、乡村关系与村庄治理等问题勾连在一起,从根本上颠覆和撬动了乡村中国的社会关系与社会秩序。因此,它是观察当前乡村中国治理问题最为重要的学术线索。同时,项目进村为社会学研究乡村问题提供了鲜活的新经验与新素材,它对于突破社会学研究乡村中国经验的传统界限,拓展社会学的理论视野,具有重要的学术价值。社会学界对于项目进村问题的讨论,正是对急速变迁的乡村社会治理问题的积极回应。学者们从社会治理视角出发,以项目进村为主要线索,将其放置在自上而下的政府间组织关系与乡村社会场域中,探讨了项目进村的组织行动逻辑、展开过程、政府间组织关系与权威体制重塑、组织间有效治理、村庄治理与村落秩序重建等问题。对学术界已有研究成果和学术观点进行系统梳理、提炼和给予客观评价,不仅能理清项目进村与基层治理之关系的学术认知误区,而且能增进人们对当前中国乡村社会转型、基层治理及其乡土重建等问题所面临的深层危机的理解。

当前社会学研究中,很多学者往往将项目进村作为一个分析性概念看待,并由此形成了所

收稿日期:2015-09-23

基金项目:国家社会科学基金青年项目“多重逻辑视野下西部农村基层政权行为及其政权建设问题研究”(13CSH086);贵州省教育厅人文社会科学研究项目“‘项目进村’对基层治理的影响研究”(2015SSD17)

作者简介:马良灿,男,贵州大学公共管理学院教授,社会学博士。E-mail:maliangcan1979@163.com

谓“项目制”问题。笔者认为,一旦将“项目进村”制度化,将会遮蔽多元行动主体间较为复杂的权力利益博弈关系及其自主性,也无从揭示这一重大社会性事件背后相互交织的多重逻辑。项目进村的制度化运作,可能是今后国家和社会期待的目标,但现今是否已上升到制度化层面,在实践层面依然是一个悬而未解的问题。因此,“项目制”本身由于仅仅从相对固化的结构—制度层面认知项目进村问题,很难解释项目进村的实践形态、机制、运行逻辑与过程,更难以揭示项目进村中所呈现的多元主体间的治理关系、自主性及其对乡村中国治理的影响。正是从这个意义上,笔者将项目进村作为嵌入在组织关系场域与村社会关系中并处于实践状态的治理性事件而非结构化事实看待,其主要用意就在突出项目进村的实践性、动态性与治理性属性。换句话说,当我们将项目进村视为处于实践状态的治理事件看待时,就能从抽象的理论思辨转向动态的、复杂多变的社会实践场域中,从实践的层面来理解这一事件背后多元行动主体之间的博弈关系、运作逻辑及其对基层治理的意义。

因此,笔者将从系统论视野出发,将项目进村作为一个重大的社会治理事件看待,通过分析这一治理性事件在政府间的组织场域与村落社会中的实践逻辑、展开过程、由此引发的多元治理主体之间的权力利益博弈关系及其治理形态,对当前学术界形成的主要观点展开讨论,在此基础上澄清项目进村问题研究的认知局限,并从项目进村的双重嵌入性、治理规则、农民本位等治理性层面拓展项目进村与基层治理关系对这一问题的认知空间。具体言之,围绕项目进村这一总体性治理事件,学术界分别从组织治理和村庄治理这两种相互并置的学术视角进行了探索。组织治理视角以政府间组织关系为本位,将项目进村嵌入在自上而下的组织治理关系、权威体系和政府间组织关系场域中,探寻基层政府间的组织行动逻辑、权力利益博弈关系、分层治理逻辑及其与项目进村问题的同构关系。村庄治理视角彰显村庄本位,将项目进村放置在村域社会系统中,探讨项目进村对村落秩序、村庄团结、社区治理、权力利益关系重构等问题的影响。

## 二、项目进村的组织治理视角

由于项目进村嵌入在自上而下的权威体制与各级政府间的组织关系场域中,因此,以组织为本位,以基层政府及其组织行为为观察对象,从组织治理视角出发探讨项目进村的运作机制、展开过程及其对基层政府行为、政府间组织关系重塑的影响成为学术界关注的一条基本主线。研究发现,项目进村已经成为形塑各级政府间权力利益关系与组织行动逻辑的重要变量。这一事件一方面被基层政府间的权力利益关系绑架,成为各种权力、力量、资本与利益关系博弈的工具。同时,它在一定程度上重塑了县乡政府间的组织行为关系,导致一种新的权威关系与分级治理机制的生成。从组织治理视角出发,学术界从两个层面关注项目进村问题:一是以基层政府为关注主体,从治理主体的组织行动逻辑层面,探讨项目进村的运作逻辑、实践方式、基层政府行为治理与乡村社会关系的内在关联;二是从多元行动主体间的组织治理关系入手,探讨各行动主体在项目进村实践中的组织运行机制与分层治理关系。

### (一) 项目进村的组织行动逻辑

以县、乡政府为基础的基层政府是项目进村最重要的组织载体及其行动主体。它们追求政绩和赢利的组织行动逻辑必然蕴含在项目进村实践中,进而直接主导项目进村的走向。因此,从基层政府的组织行动逻辑及其主体性出发,探讨项目进村与基层政府组织行为、项目进村与基层治理的关系成为学术界关注的一个重要议题。学术界关于项目进村与基层政府组织行为逻辑的研究,为从组织治理层面理解项目进村背景下基层政府组织行为方式的变动对转型期乡村中国治理问题的影响提出了一系列具有代表性的学术观点。

如荀丽丽、包智明揭示了生态移民项目实践中地方政府行为的主体性逻辑。他们指出,以

生态移民为基础的项目进村过程是一个在自上而下的行政权力主导下由政府、市场和牧民等多元社会主体共同参与的博弈过程。在这一过程中,地方政府处于多元行动主体所形成的关系网络中心,它将追求政绩与逐利的主体性逻辑嵌入到项目的运作过程中,同时兼具“代理型经营者”与“谋利型经营者”的双重身份,使得生态移民项目尽管不适应当地生态环境与社区需求,却依然在地方政府扶持下强行推进,最终背离保护生态、造福牧民的双重目标<sup>[1]</sup>。吕方以“整村推进”的扶贫项目为个案,探讨了扶贫实践中在自上而下的压力型体制和自下而上的政策目标群体的利益主体性诉求的双重逻辑限定背景下,地方政府的主体性行动策略对政府间组织互动关系的影响。他指出,面对项目进村出现的各种强风险约束环境,地方政府以申诉的方式与上级政府进行讨价还价,改变贫困治理目标,软化治理风险<sup>[2]</sup>。

周飞舟以县级政府,特别是乡镇政府作为关注对象,分析了项目进村过程中基层政府的组织行为逻辑对国家与社会关系的影响。他指出,基层政府通过改变项目进村的支出结构与分配方式,使很多惠农项目脱离了农村的实际需求,成为基层官员捞取政治资本和吃回扣的手段。这不仅对政府形象和政府间的行为模式造成严重影响,而且在一定程度上抵消了上级部门意图,使项目进村很难真正惠及农民,实现服务三农的效果<sup>[3]</sup>。李祖佩指出,项目进村作为当前乡镇政府组织行为的核心要素,在实践过程中由于过度掺杂了该组织及其乡镇领导追求行政绩效、迎合上级领导意志的自利性意图,引发了新的基层治理危机。乡镇政府对项目资源的分配不是依据村庄对公共品的需求程度,而是以自利性满足为宗旨,这种做法使乡镇与村级组织和村庄社会的关系更加疏离化。项目进村非但没有缓解乡村治理,反而使基层治理和农村公共物品供给陷入新的组织困境中。特别是项目进村背后隐藏的“去政治化”与“弱治理”的双重逻辑,使其卷入了行政吸纳政治、利益调动与精英俘获的漩涡中。最终,项目进村的过程蜕变为利益分配的过程<sup>[4]</sup>。

黄宗智、龚为纲、高原等则探讨权力与资本的联姻过程及其基层政府的主体性诉求对项目进村实践的绑架。他们以推广双季稻种植项目为例,指出这种基层干部+种植大户的项目模式,涉及多元主体之间的多层博弈。在博弈中,基层政府追求政绩的行动逻辑最终使其走向与商业资本和大户的联合。而由基层政府主导的权力和资本的联姻使项目资源进一步向大户和工商资本聚集,农业治理结构陷入“扶大不扶小、扶强不扶弱”的困境,使面向经营主体的县乡村治理体系被重构,国家利益被地方政府行为绑架<sup>[5-6]</sup>。

上述学者以基层政权的组织行动逻辑为观察对象,为从组织治理层面认知基层政权组织行为的变动对乡村中国治理的影响提供了一个重要的组织观察视角。在项目进村中,以县级相关职能部门和乡镇政府为主体的各级组织是链接国家与乡村的组织枢纽,更是项目进村的执行主体和参与主体<sup>[7]</sup>。这些学者通过分析项目进村的组织行动逻辑及其由此结成的权力利益关系网络,呈现出基层政府间的组织行为、关系变动与乡村中国治理问题的生动画面。从组织治理视角出发探讨项目进村问题,不仅应关注基层政府间的行动逻辑及其自主性,还应将项目进村放置在政府间的组织关系与分级治理体系中,由此探寻政府间的组织治理关系、治理逻辑及其与乡村社会的内在联系。

## (二) 嵌入在组织治理关系中的项目进村实践

关注项目进村实践中的组织治理关系是组织分析的一种主要视角。这种分析视角将项目进村嵌入在政府间的组织运作体系与权威关系中,通过分析基层政府间复杂的组织互动关系及其内部治理机制,呈现项目进村的运作机制对塑造政府间组织关系、建构基层治理体系的意义。研究发现,作为嵌入在行政体制内部的一个重大治理事件,项目进村在一定程度上形塑了中央与地方、地方与基层之多维关系,建构出一种新的分层机制与治理体系。因此,项目进村的组织治理,应该关注多元主体间的权威类型、组织形态、组织角色转化及其组织间的博弈关系与有效

治理问题。

如折晓叶、陈婴婴从组织治理视角出发,以项目进村过程中的多元治理主体及其组织互动关系为分析焦点,揭示了项目进村所形成的以中央“发包”、地方“打包”和村庄“抓包”为特征组织治理关系、治理逻辑及其对基层社会秩序的影响。项目进村由于经过地方政府的打包环节,融入了其实现权力、意志和绩效的主体诉求。这不仅消解了项目进村的公共性属性,而且制造出新的社会风险,特别是地方政府“抓薄弱村”和“示范村”的政治冲动,使处于中间状态的大多数村庄需求被忽略,村庄的社会秩序被破坏<sup>[8]</sup>。周雪光将项目进村嵌入在政府间的权威关系与有效治理中,从组织治理的层面为理解项目进村的地方化实践提供了一个重要的分析框架。他指出,作为嵌入在政府上下级关系间的一项治理性事件,项目进村呈现的两个组织要素即“专有权关系”和“参与选择权”极为重要。项目进村中,因这两个要素的不同组合而呈现出不同的组织形态,并塑造出不同政府层级间各种互动博弈的新特点和特殊性双边关系。正是这种配置组合,形塑了政府间新的权威关系,导致迥然不同的政府治理方式和治理逻辑,使项目进村成为政府间讨价还价的多阶段、多情形的动态博弈过程。这种博弈过程在实践中出现了正式权力与非正式权力的关联与分离,致使国家治理出现各种新的不确定性<sup>[9-10]</sup>。

桂华从政府间组织关系视角出发,以农地整治项目为例,指出以各级政府为主导的项目进村实施过程受到“制度内的自上而下决策机制”的制约,包含不同参与主体利益博弈的复杂治理过程。农地整治的进村过程涉及以国土部门为中心的条条部门和以基层政权组织为中心的块块部门之间的配合。要缓解项目进村面临的公共性治理困境,需要引入自下而上的决策机制,通过资源输入激活基层民主力量,使之在项目的公共性与农民需求的多样性的对接上发挥中介性功能<sup>[11]</sup>。李祖佩、钟涨宝将项目进村放置在基层政权组织关系中,从资源依赖的视角出发,探讨项目进村引发的基层治理的结构困境。他们指出,项目进村非但未增强基层的治理能力,未形塑有效的基层治理载体,反而消解了基层治理能力,形成基层治理实践与秩序维系对资源的高度依赖。这种资源依赖不但没有提升基层政权的合法性,没有增强其治理能力,反而增加了国家的治理风险和治理成本<sup>[12]</sup>。

付伟、焦长权关于后税费时代基层政权角色由“悬浮型”向“协调型”转化的讨论,有助于理解项目进村与基层政权建设及其基层治理问题的内在联系。他们指出,在项目进村背景下,乡镇政府正在从与农民更为松散化、悬浮于乡村社会之上的“悬浮型政权”<sup>[13]</sup>转变为一种应付上级、忙于处理各种治理性事务的“协调型政权”。由于制度资源支持匮乏,基层政权组织只能启用各种非正式资源协调项目进村引发的治理矛盾,这种方式由于缺乏内在的稳定性与持续性,使基层治理陷入各种不确定性之中<sup>[14]</sup>。

陈家建等以组织动员理论为线索,从政府间组织治理关系层面,考察了“项目化运作”在政府组织内部治理中的作用机制及治理效果。他们指出,通过项目运作,项目资源主体对基层行政提供非常规增量资源,通过直接的资金管理渠道、特殊的人事安排和高效的集中动员程序,项目进社区绕开了常规行政程序,有效动员基层单位,实现上级部门快速创造和进行广泛宣传政绩的意志。同时,项目化运作的过程使基层治理体系发生重构,政府内部治理发生变化,原有的制度常规削弱,以项目为中心形成新的运作结构,政府内部动员由自上而下的“层级动员”转向“条线交错”的“多线动员”,基层政府运作由“按部就班”转向“项目牵线”,行政资源的分配由权力中心模式演变为项目中心模式<sup>[15]</sup>。项目化运作不仅提供了自上而下的控制渠道,也同时增生了自下而上的反控手段,使得政府间关系出现新变化,引发了基层治理的“脱嵌”现象<sup>[16]</sup>。

渠敬东从组织治理层面,对项目进村形成的组织关系、分级治理机制及其对基层治理的影响进行了系统分析。他指出,项目进村的思维是一种由点到面、点面结合的思维。所谓“点”,就是树典型,通过突出案例来宣传项目业绩。富裕村借项目之势锦上添花,四处举债,协调各项

目之间的资金配置,综合投入村庄的公共建设。而对于薄弱村,在项目实施中更是负债累累。项目进村所造成的债务结构,已经使村落共同体逐渐转化为错综复杂的债务网路。由此,不仅集体成员间的社会性合约遭到破坏,整个村庄也会由于财务自主性的丧失而悬浮起来,最终导致空壳化。同时,由于财权上收和权力上移,项目进村强化了县级政府和职能部门的权威,特别是从财政上切断了乡镇政府与村庄之间的责任关系,造成了很多社会矛盾的累积效应,增加了基层社会的治理风险<sup>[17]</sup>。

上述学者正是将项目进村嵌入在政府间分级治理体系和组织关系网络中,从组织治理层面探讨政府间的组织行为建构、组织角色转换、权威体制与有效治理、组织动员机制与博弈关系。研究表明,项目进村与政府间组织治理之间存在着同构性关系,亦即项目进村既是形塑基层政府组织行为与权威关系的重要变量,同时也被基层政府间的权威关系与治理行为所同构。在认知项目进村问题时,意识到这种同构性关系十分重要。只有意识到这种同构性关系,才能从宏观和中观层面解释项目进村与政府间组织治理关系、组织行为、角色分化及其分层治理机制的内在关联,才能把握新时期基层政府间的组织行为与治理关系的变动对基层治理的影响。换句话说,治理基层中国的基本前提是治理基层政府。只有从根本上认清基层政府间的组织关系、角色转化、治理逻辑和业已固化的权力利益之网,才能呈现新时期乡村中国面临的治理困境。在此,项目进村作为嵌入在基层政府内部的重重大治理事件,成为链接基层政府与乡村的基本纽带,被赋予了丰富的组织治理内涵。而正是这种组织内涵,成为观察乡村中国社会治理问题的一个重要窗口。

总之,组织治理视角突出组织本位,主张将项目进村放置在组织行动逻辑及其组织治理关系中,并以此为基础探讨项目进村与政府间组织权威关系、有效治理、政府角色转换、组织动员等问题之同构性。“科层为体,项目为用”<sup>[18]</sup>,是组织分析最真实的写照。组织治理视角由于过度彰显基层政府组织本位和组织治理逻辑,在一定程度上将乡村社会抽离了。这些学者即便关涉到村庄,也仅仅将村庄视为一个毫无分化的共同体看待,将村组干部和乡村精英视为村庄的主体。或者说,村庄仅仅是他们研究项目进村问题的次要变量和作为论证政府间组织治理关系问题的点缀。“组织为本、村庄为末”,是组织分析视角的生动体现。这种认知方式显然在一定程度上遮蔽了村庄内部复杂的权力利益博弈关系,忽视了项目进村对村庄社会交往、社会秩序及社会治理等问题的影响。组织治理视角中,项目进村成为悬浮在村庄之外的组织现象,成为脱嵌于“村庄”的治理事件。这些学者尽管一再强调项目进村,但在分析中却看不到项目“进村”,看不到项目在村庄内部的具体实践过程。这种组织分析的悖论性困境源于这些学者所彰显的组织本位逻辑,也就是将其作为正式的组织事件看待,未看到项目实践的村庄逻辑。

项目进村是一个同时嵌入在组织系统与乡土社会中的系统性事件。正是这种系统性属性,使其将乡村社会与基层政府较为紧密地链接在一起,决定着乡村中国治理的走向。组织治理视角人为地割断项目进村与村庄的关联,显然无从体现项目进村的系统性及其与乡村社会关系的互构性。因此,应当将项目进村嵌入在乡村社会场域中,从村庄本位的视角出发关注项目进村的实践逻辑。

### 三、项目进村的村庄治理视角

项目进村必然要和村庄发生关联。因此,以村庄为观察视角,从村域社会关系出发探讨项目进村对底层农民与乡村社会的影响,呈现村落社会与国家、农民与乡村干部之间的互动关系及其内在张力,是研究项目进村无可回避的问题。一些学者从村庄治理层面,突出村庄本位,将项目进村嵌入在村落权力利益关系场域中,探讨了项目进村在乡村中国社会中运行的权力关系

基础及其对乡村社会团结、村落秩序、社区合作、村社自主性与乡村治理的影响。这些研究赋予了项目进村更丰富的经验基础。可以说,将乡村社区作为分析对象,突出村庄本位,关注社区场域中因项目进村引发的复杂的人际关系变动、权力利益关系重构与基层治理的内在联系,是这些学者的共同之处。

如王春光从村庄治理层面,将社会团结嵌入在项目进村的运作逻辑中,展示了村民与村民、村民与基层干部之间较为复杂的博弈过程。他指出,以经济发展为旨的扶贫项目由于没有将增进社区团结、促进社区整合作为重要目标,致使项目进村的实践过程非但没有实现乡村团结,反而从某种程度上破坏了乡村团结的社会基础<sup>[19]</sup>。陆文荣、卢汉龙、应小丽等从村社自主性视角出发,探讨了项目进村与村社自主性的内在关联。村社自主性体现为村社干部利用各种策略,积极调动和整合村社内外资源、将村社意图植入项目进村之中的过程。在这一过程中,村社自主性的介入使项目原本的初衷和目标得到修正,由此凝聚人心,再次激活村组结构,形成社区合力,维护并再造村社合作<sup>[20-21]</sup>。应小丽在后续研究中,曾分析了项目进村与公共性成长的内在张力。她指出,项目进村由于过度彰显以事本性目标为导向、以自上而下的外源性权威结构为主体的导向,致使这一社会性事件在一定程度上消解了村落的公共精神<sup>[22]</sup>。

李祖佩以类型化的村庄为立足点,从村庄主位视角出发,将项目进村嵌入在村落权力关系中,形成了项目进村与基层治理之内在关联的新观念。他指出,在项目进村背景下,基层乡村社会形成了以“分利秩序”为特征的基层治理新样态。这种分利秩序以现实利益的博弈和分配为核心,以权力关系为主导,以去政治化为表现形式,以“去目标化”为实践后果,最终降低了项目进村的实际效益,出现了公共资源消解村庄自治的组织困境<sup>[23-24]</sup>。王海娟、贺雪峰从项目进村的分配模式和使用逻辑层面,进一步揭示了基于权力—利益关系网络基础上形成的分利秩序和分利群体对项目资源的绑架。分利秩序的形成使公共资源被吞噬,项目进村蜕变为社会精英和基层组织谋求利益的工具。这些分利集团离间了国家与农民之间的关系,致使公共资源使用陷入内卷化困境,乡村社会面临以“去治理化”为主要表征的系统化危机<sup>[25]</sup>。如果说“衡量国家对农村输入资源效果的最重要标准,是看这种资源输入是否加强了农村基层组织”<sup>[26]</sup>,那么当前项目进村对农村社会组织建设的建设非但无效,反而消解了基层组织建设的社会基础。

村庄团结、村社自主性、村社合作、村庄回应、村社理性、村庄公共性、村社自治、村庄权力关系网络等概念是认知乡村中国治理问题的关键词。与组织治理视角不同,村庄治理视角突出村庄本位,将村庄视为治理主体,强调将项目进村嵌入到村庄社会关系网络中,从村庄内部理解这一治理性事件对乡村社会治理问题的影响,试图为理解项目进村的实践逻辑和展开过程提供一个内部观察视角。村庄治理视角由于一再强调村庄本位,对村庄治理主体及其治理问题进行了简单化处理。这些学者要么将村庄作为一个理想化的同质共同体看待,要么将部分村庄精英视为村庄社会行动的主体,将其自主性、自利性、理性与村庄并置。由于过度强调村庄因素而忽视普通村民因素,出现对乡村治理问题的认知错位。这种认知错位遮蔽了乡村关系与乡村治理的复杂性,遮蔽了项目进村中普通村民的回应、诉求及其与乡村政治精英、经济精英的博弈关系。之所以会出现这种情况,在于这些学者对村庄内部的结构异质性、关系复杂性、利益多元性、阶层分化性、组织空心化、生活个体化等问题认知不足。

村庄治理视角在强调村庄本位时忽视了农民本位,或者说他们用村庄本位置换了农民本位。同时,项目进村本身作为同时嵌入在基层组织与村落中的一个系统性治理事件,需要考察项目进村引发的组织与村落的互动策略、方式、过程和规则。如若将项目进村视为一个自上而下与自下而上相互关联的连续体,则组织本位、村庄本位和农民本位都是这一连续体的关键节点,缺失了任何一个节点,都不可能把握项目进村的总体性内涵。一方面,村庄本位介于组织本位和农民本位之间,是认知项目进村问题不可或缺的因素。但同时,仅仅从村庄本位认知项目

进村,则会陷入“只见森林不见树木”的认知困境,进而遮蔽村落内部盘根错节的农民主体性因素对项目进村问题的影响。

#### 四、拓展项目进村研究的理论维度

从社会治理层面看,从组织治理抑或村庄治理,是学术界研究项目进村问题形成的两种主要学术传统。这两种传统所形成的一系列创新性观点在一定程度上丰富和拓展了研究乡村中国问题的学术视野,直面和回应了巨变中的乡村中国社会的重大现实问题。不过,两种学术研究路径在认知项目进村问题时,依然遮蔽或简化了项目进村研究中的一些重要问题。这些主要问题包括:项目进村的双重嵌入性、农民本位以及治理规则等。从系统论层面看,这三个问题又是相互关联的。因此,对这些问题进行进一步讨论和澄清,将有助于进一步推进项目进村与基层治理之关系的认识。

首先,双重嵌入性是认知项目进村应给予积极回应的重大问题。所谓双重嵌入性,系指项目进村同时嵌入在正式的组织系统和非正式的村落系统中,并直接影响和反作用于这两个行动系统进而改变系统间的治理关系与治理结构的过程。项目进村的运行本身就是一个连续统,该连续统涉及项目发包、申报、打包、抓包、执行、落地、监督、检查、评估、验收等环节,这些环节将政府各级组织条块系统间、基层政府与村落社会、基层官员与村庄精英、村庄精英与普通村民等多元主体间的复杂互动关系链接起来,使基层政府与乡村社会之间因项目进村这一治理性事件而发生频繁互动。这种互动关系是项目进村的双重嵌入性的生动体现。这种双重嵌入性表明,研究者应当从系统论视角出发,同时以组织场域和村域社会为观察对象,从基层政府间的组织系统和乡村社会系统两个层面介入,穿梭于两个系统之间,将组织本位、村庄本位或农民本位统合于项目进村实践中,从多个层面揭示项目进村的整体性与系统性属性。从方法论层面说,仅从组织治理或村庄治理层面认知项目进村问题会割断基层政府与村庄社会的内在联系。这是上述两种视角存在的主要方法论缺陷。研究者只有同时兼顾组织和乡村两个系统,将项目进村过程中的组织、村庄和农民视为相互关联的主体,从主体间性层面理解多元主体的互动关系与博弈过程,才能把握项目进村的双重嵌入性本质。

把握项目进村在组织系统和村落系统中的嵌入程度,即实质嵌入抑或是形式嵌入是研究者必须给予重视的问题。这个问题直接关系到基层政府与乡村社会的关系重建,关涉到对当前乡村中国治理问题的认知判断。在此,区分项目进村的类型及其性质尤为必要。有的项目进村对政府间组织系统而言是实质嵌入,是形塑政府间组织关系、组织治理与组织行为的核心要素,而对村落社会而言则是形式嵌入,与普通村民的社会生活没有本质性联系,并被少数乡村精英的权力利益关系网络绑架,成为乡村精英谋求利益的工具。有的项目进村实践对乡村社会而言是实质性嵌入,而对基层政府间的组织系统而言是形式嵌入。因此,认真对待项目进村的嵌入程度问题,是理解当前基层政府间组织治理及其基层政府与乡村社会之关系重建等问题的重要前提。显然,两种视角都对项目进村的双重嵌入性问题及其嵌入程度均缺乏关注,并人为地对这种嵌入性进行肢解,没有突破固有方法论的认知局限。

其次,农民本位是认知项目进村应给予关注的第二个理论维度。如果说项目进村的最终目标群体是乡村社会中的普通农民,则这一群体对项目进村的回应本身就是一个应当给予高度关注的问题。研究者只有将村民对项目进村的态度、认知、反映、评价、回应、呼声、诉求、行动、自觉等因素置于其关注视野中,从农民本位立场出发思考项目进村与村民社会生活的内在关联,才能解答项目进村对广大农民群众究竟意味着什么,这一治理性事件对村民之间的社会交往关系与交往秩序有什么影响,村民是以个体还是以组织方式回应这一事件。若是以组织方式回

应,那么这种组织又是如何形成的。在回应过程中,村民的态度和行动是积极的抑或是消极的,项目进村是内嵌于村民社会生活之中的农民自觉行为还是悬浮在村庄之上的外生性行动。面对项目进村,农民群体内部是如何分化的,村庄精英、普通村民和乡村干部三者之间如何进行博弈。

强调农民本位,并非否定组织本位与村庄本位,而是认为不能用村庄本位和组织本位遮蔽和置换农民本位,不应用少数村庄精英对项目进村的回应取代大多数农民群体的回应。笔者突出以村民为本位,是因为无论是组织治理视角还是村庄治理视角都对这一行动主体关注不足,两者要么将村庄视为一个统一的整体,要么片面地将少数村庄精英的立场等同于大多数普通村民的立场,这种认识显然遮蔽了乡村社会问题与权力利益关系的复杂性。换句话说,如若项目进村仅仅是行政组织和乡村精英在行动,普通村民并没有积极行动起来,如若它不能代表广大农民群体的要求,不能成为发动村民和塑造乡村社会关系的力量,那么,这样的项目进村实践将会陷入“乡村运动而乡村不动”<sup>[27]</sup>的治理困境。同时,突出以村民为本位,还应当关注项目进村对散漫的乡村社区组织、社区关系与社区秩序产生了什么影响。总之,组织、村庄和农民都是项目进村的行动主体和村庄治理主体,如何将组织本位、村庄本位和农民本位及其三者之间的博弈关系整合于项目进村问题的研究过程中,是农村社会学应当给予认真对待和反思的重要问题。

再次,从治理主体到治理规则的认知转向是研究项目进村问题的一个新的探索方向。无论是组织治理还是村庄治理视角,两者关注的均是项目进村的治理主体及其多元主体间的行动逻辑、权力利益博弈关系与治理结构,回答的是“究竟谁以及何种因素在主导项目进村”“项目进村对多元主体意味着什么”的问题。而对于项目进村的行动主体及其多元主体间所遵照的实践规则即“项目进村何以运行”,两种视角并未给予认真讨论。项目进村实践中,治理主体是治理规则的践行者和表达者,他们既受制于规则,又建构规则。在基层治理实践中,正是治理主体依照治理规则实现了乡村中国社会的治理。进一步说,治理主体是乡村治理的表层结构,它回应的是“谁在治理”的问题,而治理规则则是乡村治理的深层结构,回应的是主体“怎样治理”的问题<sup>[28]</sup>。从这个意义上说,探讨项目进村实践中的治理规则可能比仅仅关注多元行动主体更能把握项目进村问题的本质。或者说,仅仅关注项目进村的治理主体,可能会遮蔽更深层的规则问题,“阻碍研究者发现更多的东西”<sup>[29]</sup>。因为规则无主体则空,主体无规则则盲,规则与主体始终处于互为依存的状态。

这里所说的规则,既不是项目实施过程中的各种书面合同约定,也不是抽象的正式制度,而是处于实践层面的、动态的并被多元行动主体所遵循并建构的行为规范。这种治理规则既包括传统社会与文化习俗中的村社伦理情谊、生存道义、礼俗规约及其公平正义观念,也包括孙立平等所关注的各种正式制度非正式运作的变通规则<sup>[30-31]</sup>、周雪光所探讨的“共谋”原则<sup>[32]</sup>、黄宗智所阐述的简约治理规则<sup>[33]</sup>、华尔德所阐述的父爱主义原则<sup>[34]</sup>及其各种隐形规则。在多元行动主体及其主体间关系之中,项目进村的治理规则往往是多元的,甚至各种规则之间充满不确定性、矛盾性和无序性。而正是治理规则的多元性、不确定性、矛盾性和无序性,使得多元行动主体在项目进村实践中都可以依照各自不同的治理规则展开行动,都可以为自身的行动找到合理依据,项目进村蜕变为多元行动主体间力量、权力、资本与利益的博弈过程。这种博弈过程致使基层乡村社会关系、社会交往、社会矛盾和社会秩序进一步恶化,引发日益严重的基层治理危机。因此,从治理主体转向治理规则的探索,有助于揭示项目进村背后隐藏的深层结构,发现多元行动主体社会利益矛盾冲突形成的社会根源。或者说,之所以出现项目进村与基层治理之间的内在张力,根本原因在于项目进村治理规则的多元性、无序性和不确定性。从制度设计的层面看,如何规范和统一项目进村的治理规则,将是今后治理乡村中国的关键所在。

最后,双重嵌入性、农民本位和治理规则是拓展项目进村研究的三个理论维度。从系统论层面看,三者在项目进村实践中是密切相关的。探索项目进村的双重嵌入性,离不开农民本位,因为农民群体介于行政组织与村庄精英之间,本身就是项目进村的行动主体之一。该群体对项目进村的认知与回应,直接关涉到项目嵌入村庄的深度问题。而治理规则穿梭于组织场域与村落社会之间,它们既内在于行政组织的组织行动逻辑及其组织治理关系中,又深植在村庄精英与普通民众的行动逻辑与选择行为里,是项目进村双重嵌入性问题最集中的体现。因此,多元行动主体及其隐藏于其间的治理规则本身就是项目进村的双重嵌入性的核心内容和本质体现,在项目进村实践中,三者是密不可分整体。

## 五、结语

项目进村作为具有双重嵌入性属性的“总体的社会事实”,将基层政府与乡村社会链接起来,呈现出行政组织、村落精英与农民群体等多元行动主体之间力量、权力、利益与资本的复杂博弈过程,撬动了整个乡村中国的基层治理体系、治理关系与治理结构,它几乎囊括了新时期基层社会治理中“各种社会关系的全部”<sup>[35]</sup>。以项目进村为主线,同时从行政组织与村落社会两个系统出发,展开对当前农村基层多元治理主体、治理关系、治理逻辑、治理规则及其治理困境等问题的探索,赋予了当代社会学研究中国农村问题更为丰富的经验素材与学术想象力。

项目进村作为巨变中的乡村中国社会中最重要的社会治理事件,是观察当前农村社会发展与社会治理中面临的各种重大社会问题的一扇学术窗口。通过这扇学术之窗,我们将会深度理解和揭示出各种社会问题背后隐藏的社会奥秘。如果说社会学必须面对和回应中国社会转型与社会现实中面临的各种重大社会问题,那么项目进村本身就是农村社会学研究中国经验与中国乡村问题最重要的展示平台。通过对这一领域的学术探索,必将进一步丰富和拓展社会学研究中国经验与中国问题的理论视野。然而,社会学如何介入项目进村问题研究,依然是一个在理论和方法论上必须给予正视的重要问题。笔者从系统论视角出发,在对现有的两种学术理路进行分析评价基础上,力图从双重嵌入性、农民本位和治理规则等层面延展项目进村问题的展开空间,期望这种学术探索能引起学术界的共鸣,拓展社会学对这一问题的认知新视野。

### 参考文献:

- [1] 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).
- [2] 吕方.治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵山市扶贫办“申诉”个案的研究[J].社会学研究,2013(2).
- [3] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题:兼论“项目制国”[J].社会,2012(1).
- [4] 李祖佩.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[J].南京农业大学学报:社会科学版,2014(5).
- [5] 黄宗智,龚为纲,高原.“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?[J].开放时代,2014(5).
- [6] 龚为纲.项目制与粮食生产的外部性治理[J].开放时代,2015(2).
- [7] 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).
- [8] 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).
- [9] 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).
- [10] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[M].社会学研究,2012(5).
- [11] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析:以农地整治项目为例[J].政治学研究,2014(4).
- [12] 李祖佩,钟涨宝.分级处理与资源依赖:项目制基层实践中矛盾调处与持续维持[J].中国农村观察,2015

- (2).
- [13]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).
- [14]付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J].社会学研究,2015(2).
- [15]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).
- [16]陈家建,张琼文,胡俞.项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响[J].社会,2015(5).
- [17]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).
- [18]史普原.科层为体,项目为用:一个中央项目运作的组织探讨[J].社会,2015(5).
- [19]王春光.扶贫开发与村庄团结之关系研究[J].浙江社会科学,2014(3).
- [20]陆文荣,卢汉龙.部门下乡,资本下乡与农户再合作:基于村社自主性的视角[J].中国农村观察,2013(2).
- [21]应小丽.“项目进村”中村庄自主性的扩展与借力效应:基于浙江J村的考察[J].浙江社会科学,2013(10).
- [22]应小丽.“项目下乡”发生与发展的政治社会学阐述——一个功能主义的分析路径[J].浙江师范大学学报:社会科学版,2014(1).
- [23]李祖佩.“资源消解自治”:项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J].学习与实践,2012(11).
- [24]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).
- [25]王海娟,贺雪峰.资源下乡与分利秩序的形成[J].学习与探索,2015(2).
- [26]贺雪峰.组织起来:取消农业税后农村基层组织建设研究[M].济南:山东人民出版社,2012:6.
- [27]梁漱溟.梁漱溟全集:2卷[M].济南:山东人民出版社,2005:573.
- [28]狄金华,钟涨宝.从主体到规则的转向:中国传统农村的基层治理研究[J].社会学研究,2014(5).
- [29]张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].上海:上海人民出版社,2006:55.
- [30]孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究[M]//清华大学社会学系.清华社会学评论特辑.厦门:鹭江出版社,2000.
- [31]谢立中.结构—制度分析,还是过程—事件分析[M].北京:社会科学文献出版社,2010.
- [32]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).
- [33]黄宗智.集权的简约治理:中国以准官员和纠纷调解为主的半正式基层行政[M]//黄宗智.中国乡村研究(第五辑).福州:福建教育出版社,2007.
- [34]华尔德.共产党社会的新传统主义:中国工业中的工作环境和权力结构[M].龚小夏,译.香港:牛津大学出版社,1996.
- [35]莫斯.礼物:古代社会中交换的形式与理由[M].汲喆,译.上海:上海人民出版社,2002.

(责任编辑:宋雪飞)