



项目制:一种新的国家治理模式的文献综述

于君博,童辉

(吉林大学 行政学院,吉林 长春 130012)

摘要:中国政府依靠大量专项项目实施来进行国家治理的做法,已经吸引了越来越多中国研究学者的关注。本文带着项目制是否是一种有效治理方式的问题对已有文献进行了梳理,结果发现:项目制作为一种治理模式,对地方政府而言,在政治晋升方面缺乏足够的激励,在财政自主性方面则有一定“制度外”的激励,形成一种“跛脚”激励的局面。因此,项目制尚不足以妥善调节央地关系,从而达到有效治理的目的,也在实践中暴露出了诸多问题。同时,本文也从文献综述的常规视角对相关文献予以整合,提出了增加多学科学者参与、加强顶层研究和比较研究的建议。

关键词:项目制;国家治理;治理模式;文献综述

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)03-0146-10

一、导语

近年来,学界对于项目制的相关研究成果迅速增加,研究者运用多种理论工具,通过详实的案例对项目制的性质、起源、运行机制和绩效等问题进行了生动的描绘和深刻的分析。项目制研究之所以能获得学界的青睐,源于“项目治国”已经在实践中改造各个学科所关注的领域,因此兼具重大现实意义与理论价值。根据国际项目管理协会的界定,项目是按照事本主义的动员或组织方式,即按照事情本身的内在逻辑,在限定时间和资源的约束条件下,利用特定组织形式完成具有明确预期目标(某种独特产品或服务)的一次性任务^[1]。而本文所指的项目制是“特指中央对地方或地方对基层的财政转移支付的一种运作和管理方式”^[2]。它的覆盖面越来越广,影响力越来越大,逐渐溢出财政领域成为国家治理和贯彻政策任务的一个重要机制^[3]。“‘项目制’已经取代‘单位制’而成为中国治理的基本方法”。^[4]

本文的目的是对数量和影响力不断增加的项目制研究文献展开阶段性的文献综述,总结其在概念与话语建构、理论与方法拓展、经验与规律分析等环节上的知识积累,通过标记已有探索的前沿来为后续努力锚定方向。我们梳理已有文献的思路,是将我国国家治理体系中“权威体制与有效治理的矛盾”^[5]作为基本参照,观察学者们如何看待项目制在破解上述矛盾时所扮演的角色和产生的影响。在这一过程中,我们不可避免地首先讨论一些竞争性的国家治理模式概念,从而建立本文对文献进行筛选、分类的依据。然后,对照这些依据,逐步明确学者们围绕理解和评价项目制所达成的共识以及出现的分歧,尝试归纳已有研究所形成的脉络和谱系。最

收稿日期:2015-11-26

基金项目:国家自然科学基金项目“基于社会公平正义多维内涵和动态特征的公共政策议程设定研究”(71203075);吉林省社会科学基金项目“国家治理体系和治理能力现代化的微观基础”(2014B11)

作者简介:于君博,男,吉林大学行政学院教授,博士生导师,美国西弗吉尼亚大学区域研究研究所合作研究员,博士。E-mail:junbo_yu@jlu.edu.cn

终,完成对知识存量的概括并讨论其未来扩展和增长的空间。本文的分析思路如图 1 所示。

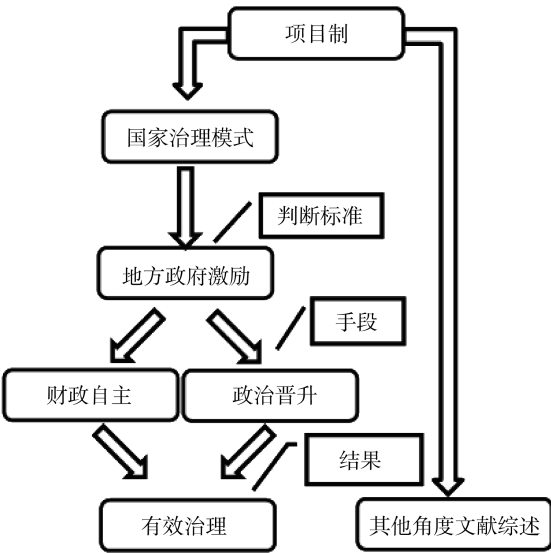


图 1 理论框架

二、中国国家治理模式中的竞争性概念

中央权威与地方权力之间的关系,是研究国家治理模式的重要线索之一,而中国国家的权威体制和疆土规模,又使得其成为勾勒中国国家治理框架最为凝重的笔墨^[5]。建国六十多年尤其是改革开放三十多年以来,面对不同的环境与困难,为了更好地发挥中央与地方的积极性,进而达到有效治理的目的,我国采取了官僚制、单位制、发包制、包干制(承包制)、运动型治理以及项目制等多种治理机制。或推陈出新,或多管齐下,藉以维护社会稳定,推动经济发展。这些治理模式的不同选择和组合,在宏观上就表现为政治运行中的集权与分权的交替往复,这也是单一制国家面临的长久挑战^[6]。

表 1 治理模式分类

集权或分权	治理模式	主要特征	代表性文献
集权	官僚制	专业分工,等级严密	陈国权等,2002 ^[7]
	单位制	统收统支,全面管制	田毅鹏,2007 ^[8]
	运动型治理	政治动员,问题导向	周雪光,2012 ^[9]
分权	包干制	自收自支,自负盈亏	周飞舟,2006 ^[10]
	行政发包制	结果导向,自由裁量	周黎安,2014 ^[11]
既集权又分权	项目制	资源反哺,技术理性	折晓叶、陈婴婴,2011 ^[2]

资料来源:笔者根据相关资料整理。

这些模式有些形成了相互替代的关系,如“单位制”与“项目制”;有些则互补、共生,如“官僚制”“项目制”和“运动型治理”,但总的来看,它们在不同时期的不同问题上构成了竞争性的治理模式选择。其中,项目制尤为特殊,学者认为它是一种超越行政科层制的方式,在集权模式下让“自下而上”的市场化竞争机制配合“自上而下”的分权原则,演化出一种新的国家治理结构^[2],所以笔者将它归结为集权与分权之间的一种存在。这些治理模式各自具有丰富的理论和实践内涵,却又共同服务于中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的有效管控。在疆域辽阔、人口众多,各地区发展很不平衡的情况下,中央政府为了维护政令统一的权威体制,必须要在政治上保持高度集权。在政治集权框架下,经济和社会发展表现为两种模式的周期性循环,

即中央集权的集中模式和中央放权的竞赛模式^[12]。当中央政府需要激发地方政府在经济建设、税收汲取、地方公共产品提供等方面的积极性时,就会采取包干制(承包制)、行政发包制等手段进行动员,而这种动员的结果往往是地方忽视全局利益和长远利益,重复建设、破坏环境、彼此之间恶性竞争等短视化经济行为盛行,并造成“弱中央,强地方”的局面,严重影响中央的统筹能力和权威体制^①。于是中央就会重新集中权力,让官僚制、单位制、运动型治理等模式重新站回舞台中央,如此循环往复,不断寻找这种集权与放权之间的平衡。

三、作为新的治理模式的项目制

在中国的政治体制内,财政自主和政治晋升成为作为委托人的中央政府(上级政府)对作为代理人的地方政府(下级政府)实行激励的核心方式^[13]。从这个基本命题出发,不论中央政府会采取何种治理模式来管控地方政府,其实都是根据任务性质而在上述两种核心激励方式间进行选择 and 组合;而每一种治理模式同其他竞争性治理模式相比,都具有自身的比较优势和成本代价^[14]。因此,可以沿着财政自主和政治晋升两个维度,将项目制与其他治理模式加以比较。这一过程中,既可以总结相关文献的研究发现,又可以加深对项目制特殊性和意义的认识。

(一) 财政自主视角下的项目制

项目制作为一种财政专项转移支付,是中央政府为了缓解地方政府财权与事权不对等问题而进行的资源调配与反哺。这种资金被指定了专门用途、戴上了各种“项目”的“帽子”,以期严格体现资金拨付部门的意志^[15]。为了达到有效贯彻国家意志的目的,项目制为项目申报和管理提供了一整套标准化和技术化的操作程序,具有“标准化、技术化、统一化”的特征^[2]。具体而言,与一般性的转移支付资金相比,专项和项目资金需要经历申请、批复、分配、使用、监督及审计等复杂程序^[15],很大程度上压缩了地方政府随意操作的空间;而其理性化的目标管理和过程控制,既能够有效提供公共产品和公共服务,又可以更多赢得社会的认可与信任^[16]。所以,作为一种中央对地方的财政支付手段,虽然这种项目式的资源下放数量多、领域广,极具竞争性和诱惑力,但项目所体现出的中央部门的强控制、专款专用、程序规范、服务大局等“技术理性”性质毫无疑问严重削弱了当地的灵活性,“常常难以避免出现发展项目吞噬基层自主性的尴尬”^[2],专项资金甚至于成为一种禁锢而不是资源^[3],引来很大的抱怨;甚至有基层干部说出这样的话“这些专项资金不但不好花,而且花起来都想哭”^[15]。

因此,从理论上来说,项目制作为一种国家治理模式,并不能为地方政府提供包干制(承包制)或运动式治理模式一般的财政自主性。但是,学者们的经验观察发现,项目制在基层执行过程实践中展现出高度复杂的财政自主激励,甚至可能偏离其原初的“技术理性”精神^[17]。折晓叶和陈婴婴通过理论推演和实地考察,认为项目制在实践中遵循着分级运作的机制,即国家部门的“发包”机制、地方政府的“打包”机制和村庄的“抓包”机制^[2]。中央部门的“发包”延续集权的“条条”体制自上而下的控制逻辑,而地方政府和基层又会基于自身的实际需求演化出一套自下而上的反控制逻辑,以“打包”的方式,将多个项目捆绑在综合性的“发展工程”“行动纲领”等具有地方发展战略意图的宏大社会工程之上。这样不但将中央资金引往地方所需,形成地方自主的新建设运动,而且可以带动地方资本扩张。此外,更基层的政府对于上级政府“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地

① 上世纪八十年代财政实施“分灶吃饭”后,中央财政收入严重不足,从1980年代末到1990年代初,甚至发生过两次中央财政向地方财政“借钱”,并且借而不还的事,这种情况在世界各国是极其罕见的,在很大程度上促成了中央政府调控能力的弱化和中央财政的被动局面,宏观政策意图的贯彻难以得到充分的财力保证。详见和讯新闻“创世纪——改革开放三十年简史”专题,<http://news.hexun.com/2008/shuizhijianshier/>

“抓包”。这客观上“稀释”了专项资金的束缚,反而支持了地方的财政自主性^[18]。陈家建在对成都市温江区开展的“三社互动”项目的考察中发现,项目制具有自我扩张效应,在民政工作项目试点取得成绩之后,地方政府会将调解、党建等工作也有意地进行项目化建设,以创立一个“大范畴”的社会管理体系^[19]。李祖佩在对一个县的涉农项目的调查中发现,乡镇政府在项目指标的投放上,一般选择集中投放、打包使用,指标投放地多数集中在中心村,主要用于亮点打造,以在短期内凸显项目建设的成效^[20]。桂华在对湖北省“农地整治”项目的调研中发现,中央政府推行项目的目的是在改善农业生产条件的基础上实现生产用地与建设用地的平衡,而市县政府出于发展工商业、增加税收的考量,不断想突破用地指标,增加建设用地规模^[21]。

从以上学者的理论推理和案例分析中我们可以得出这样的结论:在财政自主性的维度上,项目制在理论与实际的“名”与“实”之间呈现出一种矛盾。理论上,技术治理强化了“条条”控制的力度,地方政府属于被动接受的执行主体地位;但实践中,地方政府往往会通过项目整合打包使用的方式变相改变项目资金的使用方向,以实现自身的财政目标。

(二) 政治晋升视角下的项目制

相对于事权和财权的下放,很多学者认为,由中央控制下的地方官员政治晋升锦标赛对地方政府的激励更为有效和持久^[22]。相关研究运用中国改革以来的省级数据,系统地验证了地方官员晋升与地方经济绩效的显著关联,为地方官员晋升激励的存在提供了一定经验证据^[23-24]。从这个角度审视项目制不难发现,它作为一种在科层制之外运行,力图减少地方政府的干预从而有效贯彻中央意志的资源下放模式,本身并不提供地方官员晋升的增量。这也就不难解释为什么项目制运行中,地方政府会有“躲”项目或者打包项目等“自下而上”的非正式运作特质了^[2]。同时,基于自身政绩的考量,地方官员在争取项目或执行项目过程中,也有采取机会主义行为的冲动——对上有意扭曲项目发包方的原意,对下忽视基层群众实际需求,利用做项目来打造“面子工程”,为仕途积累政治资本。正如黄宗智等所指出的:项目被自身意图之外的逻辑所主宰,再好的意图似乎都不可避免地导致异化了的的结果^[4]。

这个理论推断得到了部分学者围绕项目制而进行的案例调查结论的支持。马良灿在对农村扶贫项目的考察中发现,项目执行主体(县级政府及其职能部门)运作项目的动机和目的更重要的是通过扶贫项目来创造政治业绩,获取经济资本和政治资本,为自身的职位升迁做铺垫^[25]。因此,在扶贫项目中,几乎每个项目执行主体都会着力打造自己的“亮点村”“示范村”,由于各类扶贫项目被地方各种权力与利益关系所绑架,使扶贫结果与扶贫初衷出现了严重背离,农村贫困群体并没有成为扶贫项目的真正受益主体。陈家建通过对国家妇女小额贷款项目在四川省的实施演变过程的分析,得出“地方政府则可以在责任关系明确的情况下,在项目的制度框架内消极或者过度开展项目,维系自身的利益”的结论^[26]。龚为纲结合一个全国粮食生产先进县 2009—2013 年的实践过程,对粮食增产项目的治理逻辑及其困境进行分析,认为地方官员会利用信息不对称和监控上的困难,调配本该惠及全县的双季稻补贴资金集中打造几个亮点乡镇,以此来减少项目实施的外部性成本并在考核中获得好成绩^[27]。更多地方政府“借项目之名而行政绩之实”的做法还可以在冯猛对东北特拉河镇的大鹅养殖项目^[28]和陈水生对文化惠民工程的研究中得到反映^[29]。

以上文献的理论演绎和经验分析使我们发现:项目制自上而下的推动模式,往往以平衡区域发展、提供普惠公共服务为目标^[16],因此很难直接满足地方官员以经济增长和财政扩张为强激励的晋升需求。为此,在晋升压力的扭曲下,地方政府会倾向于利用项目“打包”环节所提供的政策空间,把上级项目改造为“招商引资”的基础平台^[2]和地方综合建设规划的“融资平台”^[16]。最终引发人们所熟知的政策变通和政策“走样”问题。

那么,为什么项目制会出现这种理性设计与实际执行的偏差?换句话说,为什么会出现财

政上理性控制与自主运作之间的矛盾、晋升上无晋升增量与实际中政策变通之间的矛盾?学者们也给出了解释。笔者将其归纳成两个方面的原因:一方面是项目制与科层制的矛盾。科层体制具有“向上负责”的特征,官员的陟罚臧否取决于上级领导的评价,因此在“晋升锦标赛”的模式下,为了谋求更好的晋升或者至少是维持已有的职位,地方官员选择将项目资源“移花接木”到能为自己提供晋升增量的地方上去自然是一种理性行为^[25,30];另一方面是中央与地方不同目标追求之间的矛盾。项目由中央设计和发布,承载了平衡区域差异、强化行政权威以及调动地方财力等发展目标,提供的项目产品重视“标准化”“零碎化”的特征。而项目需要地方政府具体执行,地方政府的目标在于整个经济社会的全盘发展,因此需要将不同部委办的“条条”资金重新按照地方目标整合成“块块”,以统筹规划使用。同时缺乏针对性的项目在面临基层实际差异化的需求时也有进行因地制宜改造的必要^[2,21,29]。

(三) 项目制与其他治理模式的比较

尽管没有系统地从财政与晋升激励两个维度出发分析项目制作为国家治理模式的特征,已有文献依然对项目制本身的运作逻辑和影响作出了精彩的描绘与分析,特别是对这种新的治理模式与其他竞争性治理模式的比较作出了重要的贡献。

周雪光从交易成本的角度比较了政府运作的常规制形式(如单位制或行政发包制)与项目制的组织实施的成本代价。他认为常规制的特点是确定性和可预见性,组织在稳定可测的程序和规则下行事。而项目制恰恰相反,具有不确定性和间断性,诱发和强化了地方政府的非常规化行为,强化了动员型政府的倾向^[3]。

渠敬东则把项目制作为与单位制权重相当的命题来讨论,认为他们都不单指具体而细微的运作个体,而是能将社会经济诸领域的结构要素统合起来的具有精神性内涵的治理模式。项目制把行政体制内的单位制作为一种存量形成了新的双轨制^[16]。

陈家建选择从政府间权责关系的角度比较了项目制与行政发包制,认为行政发包制的核心在于剩余委托,将权力与责任一并统筹下放。下级政府拥有较大的自由操作空间,但同时承担了较大的责任;而项目制是专项委托,具有明晰的权责关系,下级政府按照事本主义原则行事,不具有剩余控制权,同时也没有剩余责任^[26]。

还有相当一部分学者侧重考察项目制与科层制之间的关联。杜春林等从政治学视角切入,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。项目制在发挥项目治理优势的同时又受制于科层制体系^[18]。而史普原立足于基础性组织理论,强调了项目制与科层制之间的张力,这种张力体现在:项目统一规划与科层条线传递之间的张力;项目的时段性与科层的常态性间的张力;项目的目标导向与科层的规则导向之间的张力,项目制在实践中呈现“科层为体,项目为用”的运作机制^[31]。

尹利民则从政治结构分析入手,审视了项目制与科层制、市场制的关联,认为国家治理的科层化与市场化分别代表着中央的集权与分权,而项目制是介于科层化与市场化之间的一种平衡,与我国的国家结构形式相适应,是协调中央与地方关系的有效形式^[6]。

在以上学者对项目制与其他竞争性治理模式的比较分析中,项目制已成为一种日益重要和常规的治理模式,实际上反映了背后社会结构和政府职能的演变。它既超越行政科层制,将国家意志直接投放到基层,强化了“条条”的功能与权威,也依附于科层制;而竞争性授权和分级运作又给了“块块”政府施加地方性意图的空间,共同服务于政权稳定与经济发展的有效治理目标,做到了集权与分权、“条条”与“块块”的对立统一。

(四) 项目制给国家治理带来的新内涵

项目制的出现既反映了近些年中国的经济社会变迁,也为我国的国家治理带来了一些新的

内涵。其中特别值得注意和总结的,有以下几点:(1)项目制的产生是中央集权的结果,也进一步加强了中央的权威。分税制改革大大增加了中央在财政收入分配上的权重,从而使得中央进行资源调配成为可能,而预算制度的改革则加强了中央发包的权威性和专业性^[16]。而在项目制的运行过程中,由于中央政府掌握了项目的设定权,地方政府需要围绕不确定和稀缺的项目资源展开竞争,因而在央地关系中,中央集权的趋势得到进一步的巩固。(2)项目制的实施对基层政府和基层组织提出了新的要求。项目制提供的公共产品和公共服务最终落实在基层,需要基层动员来反映需求和配合实施。而在农业税费改革之后,由于相应的资源和职责被取消,基层政府逐渐演变为“悬浮型”政权^[32],基层组织也出现了严重的薄弱、涣散问题。所以,在项目治理的新背景下,加强基层政府和基层组织建设,有效承接大量由国家直接下达到基层的资源,是决策者应当考虑的问题。(3)项目制给地方施政带来新的挑战。项目制之前,地方各级政府使用本级财政自主安排各方面的建设,而在项目制背景下,由于项目被指定了专门的用途,并通过一整套严格的技术程序进行监督管控。因而,地方政府在利用项目来完成公共产品提供时往往会遇到项目要求与地方实际不一致的尴尬处境,这种情况下,包装项目、形式化执行往往成为应对之策。(4)项目制为地方官员展示政绩提供了新的渠道。前文分析指出,项目制本身并不提供地方官员晋升的增量,所以执行中出现了诸多异化的后果。如果能将项目绩效更合理地纳入政府的考核体系中,将官员自身利益与大众利益统一起来,那么将有效地激励官员更好地执行项目。

通过前文的探讨我们可以认识到:项目制是一种事关全局的综合性治理模式,涉及国家与社会的关系、官僚体制内部的博弈等诸多重要因素,给国家治理带来新的内涵。与此同时,项目制理论设计与实际运行也出现诸多矛盾和问题。作为研究者我们需要从政治、经济、文化、社会等多个领域进行深入全面的分析,采取更丰富的研究视角和研究方法,从而得出更准确的认识。因此,对既有项目制文献进行梳理以明确项目制研究的发展动态十分有必要。

四、项目制研究文献的其他特征

近年来,项目制的研究文献在数量上逐年上升,除了探讨其作为一种国家治理模式的地位与意义,研究者的学科与理论背景,所选择的研究主题与研究视角,所采用的研究方法 with 案例属性等均表现出一些值得学界关注的特征。本文对此也略作梳理,希望在明确已有文献发展趋势的基础上揭示问题与不足,并对未来研究方向作出展望。

(一) 学科背景:社会学学者运用多学科工具

从作者的学科背景上看,社会学学者占了绝大多数,其中,社科院社会学研究所和北大社会学系的专家们作了卓有成效的开创性研究。社会学学者们除了运用本专业的理论和工具之外,还大量地借鉴了行政学、管理学领域的概念和命题,比如组织理论、控制权理论、政策执行理论、动员理论等,而最为普遍的就是将“委托—代理”^①理论及其衍生的监督与激励问题纳入对项目制各主体行动逻辑的分析中来,以此揭示和解释项目制运行出现问题的根源^[4,6,20-21]。与此同时,部分学者也创造了一些精彩的概念以更好地分析项目制实际运行中出现的复杂现实和背后的逻辑,比如“分级处理”^[2]、“新双轨制”^[16]、“技术理性”^[21]、“专有性关系”和“参与选择权”^[3]、“基层治理的‘脱嵌’”^[26]、“协调型政权”^[33]。

(二) 研究主题与视角:多角度剖析起源、运作逻辑以及影响

从研究主题和研究视角来看,既有的研究从不同的角度关注了多方面的问题,这些问题大

^① “委托—代理”理论是制度经济学契约理论的主要内容之一,核心是“委托—代理”关系,引入到政治学和行政学领域后,一般认为民众与政府、上级政府与下级政府间都存在着“委托—代理”关系。

体上可以分为项目制的起源、运作逻辑和影响几个方面。对起源的追究基本上是从国家宏观体制的层面展开的,其中又可分为财政结构的视角和政治结构的视角。前者为以周飞舟为代表的大部分学者所采纳,认为项目制源于分税制改革,改革之后不同层级、不同区域间政府财权与事权的失衡,所以需要中央政府把财政资金以“专项”和“项目”的方式向下分配,并逐渐成为一种最主要的财政手段^[15]。后者以尹利民为代表,认为项目制是出于达到央地关系中集权与分权平衡的目的而采取的一种手段^[6]。

对项目制运作逻辑的分析基本上是从相关利益主体的角度展开,认为是按照中央部门“发包”、地方政府“打包”、基层“抓包”的分级逻辑运作的^[2],尤其关注作为桥梁和中介的地方政府及官员基于自身利益而进行的博弈行为和逻辑^[3-4, 18-19, 25]。

对项目制影响的讨论中,大多数学者一方面承认其在现实中“项目治国”的地位^[15],肯定其强化条线控制能力,形成新的国家治理结构^[2]和绕过科层制,减少损耗^[19]的积极影响,另一方面或者说更主要的方面是批评项目制在实践当中的负面效果,如项目的包装、忽视基层实际需求、造成村庄间分化和地方负债等问题^[28, 34-35]。也有学者主要肯定了项目制的积极影响,认为虽然其存在一些弊端,但与我国的国家政治结构相适应,仍然是协调中央与地方关系的有效形式^[6]和“一种适应于市场经济和现代化发展的组织行为模式”^[36]。

(三) 研究方法:从规范分析走向实证分析

从研究方法来看,有从规范分析向以案例研究为主的实证分析转化的趋势。起初的文献“对概念的阐释远多于扎实的经验研究”^[4],学者们主要专注于用财政学、组织学理论来对项目制的起源、内涵、运作逻辑等进行理论化的论述。最近的文献则更多地是基于作者对具体案例的观察后得出的结论,为整个项目制的研究提供了许多生动而有深度的现实素材。而由于项目制涉及面非常广,数量极其庞大,数量统计上的难度导致定量分析的研究仍较为罕见。

(四) 案例属性:关注三农

从案例属性上来看,已有的案例研究高度集中于三农领域,比如农村的义务教育^[15]、扶贫开发^[4]、土地整治^[6, 21]、乡村文化站^[29]、生产经营^[4, 27, 30]、基础设施建设^[33],涵盖了农村生活的诸多方面,这一方面反映了近些年中央通过“新农村建设”对农村进行大力“反哺”的时代背景,另一方面也体现出了学者关注社会弱势群体,“为生民立命”的价值情怀。除了三农领域之外,也有对城市社会管理^[19]和金融扶持项目的考察^[26]。

(五) 项目制研究的未来展望

众多学者在近几年作了卓有成效的工作,为我们了解项目制的起源、运作和绩效提供了大量理论和现实资源,但在未来研究中,仍存在进一步改善的空间。

首先是学者队伍的多样化。目前对项目制的研究以社会学学者为主,但是项目制作为一种国家治理体制,体现的是国家意志,彰显的是政府职能,目的是通过提供公共产品与服务来达到统筹发展的目标。已有的研究已经发现,影响项目制绩效最主要的因素就是各级政府及其官员基于自身利益而产生的理性行为。因此,需要更多政治学和行政学领域的专家学者通过更专业的学科理论,诸如公共政策的制定与执行、权力的制约与监督、绩效评估与管理等,来更好地解释和改善这种治理模式。

其次是研究视角的丰富。既有的研究受制于许多主客观条件,更多地是从地方政府(中层)尤其是乡村社会(基层)的角度进行调查与分析,以此了解相关主体的行为和动机,缺乏对中央部委(顶层)层面的材料获取和目的解读,只是通过“自下而上”的方式去推测和揣摩“发包”方的真实意图和行为方式,难免出现偏差。项目制作为一种国家主导的巨大工程,其“顶层设计”的具体决策过程对实施的效果至关重要。在今后的研究中应该想方设法去“拨云见日”,利用各种资源,诸如中央会议的记者问答、高端的访谈节目、退休高官在高校的讲座和出版的回忆

录,来探知这片神秘而又充满吸引力的土地。

最后是研究方法的拓展。既有的研究中,规范分析贯穿始终,随后逐渐有了许多案例的填充,但是非常缺乏比较的视野来发现和认识其中的问题和内涵。比如美国也有被称之为“Earmarked”的项目形式,它的运作机制是怎样的?在实践中是否也产生类似中国的逻辑和问题?即使是拿中国来说,由于地域辽阔、人口众多、各地区发展很不平衡等因素的影响,出现了贺雪峰所说的“乡村治理区域差异”的问题,由此带来农民行动逻辑上不可忽视的异质性^[37],项目制在不同的区域,面对不同的社情民意,会遇到不同的障碍吗?效果会不同吗?再具体地举个例子,同样的土地流转、“拆村并居”项目,不同经济发展水平的省市,甚至同一城市离城区不同距离的村庄,农民获得的补贴都会出现巨大的差异,项目制面对这样的情况是否有回应?有什么样的回应?这些都是未来我们应该继续探索的问题。

五、结语

在权威体制下,如何解决有效治理的问题是近年来学界探讨的热点,也是一个长久困扰我们的话题,其核心就是中央的统治权与地方的管辖权之间的矛盾^[5]。如何有效分配权力,达到既能保证中央的宏观调控,又能激发地方的积极性是学界和政界所孜孜以求的理想治理状态。在中国“上下分治”的政治结构下^[38],中央掌握着决策权,而地方则拥有所辖区域内的执行权,中央依赖地方去完成设定的目标,因而地方就有了选择性执行^[39]、敷衍执行、异化甚至不执行的资本和可能。虽然,中央可以通过更换地方领导人的方式来强迫地方追随其动员号令^[40],但这又对政治秩序的稳定构成挑战,从而逼迫中央寻找风险更低的“激励”手段来贯彻自身意志。面对不同时期的难题,中央会采用不同的治理模式,或推陈出新,或杂糅并蓄,以期达到有效管控地方的目的,这才有了我们所熟知的“官僚制”“单位制”“财政包干制”“中国特色的财政联邦主义”^[41-42]、行政发包制^[11]、运动型治理^[9]等治理模式的出现。它们有的贯穿始终,有的则在特定时期发挥过激励地方政府的作用。这些治理模式对地方政府的激励均可以从政治晋升和财政自主两个维度进行划分。

改革开放以来,中国社会发生了巨大的社会转型,与之相适应的,中国的治理模式也在不断调整当中,有学者将其总结为从“总体支配”到“技术治理”^[12]。而项目制因为强化了中央意志直达的能力,并且拥有技术理性的特征,所以被许多人寄托了很大的期望,认为它是“近年来影响政府行为的核心要素”^[19]和“当下中国重要的国家治理体制”^[6],本文即从这个角度出发,通过对已有项目制研究文献的梳理,来判断项目制作为一种新的国家治理模式,是否可以有效地激励地方,进而达到平衡央地关系、缓解权威体制与有效治理之间矛盾的目的。

本文的研究结果发现,从政治晋升角度来说,项目制本身并不能为地方官员提供足够的激励,在以经济发展和财政扩张为主要指标的“晋升锦标赛”体制下,地方官员往往会采取将项目捆绑打包成招商引资平台的方式谋取仕途资本。从财政自主的角度来说,项目制因为严格的程序管控和专款专用的硬要求在理论上也不能满足地方官员统筹使用的需求,但在实践中又由于项目制对科层制的依附而给了地方操作的空间,结果是地方政府能巧妙地左右项目的运作,将自身意志融入进去。总之,项目制对于地方政府的激励并不够均衡有力,本文暂且将其称为“跛脚激励”。要想将项目制的作用发挥得更有效,还需不断地对其进行改进,可喜的是,决策者已经认识到了这个问题并试图解决^①。

① 近几年中央在财政结构方面强调提升一般性转移支付规模,着力清理、整合、规范专项转移支付,严格控制项目数量和资金规模,增强地方财政的统筹能力。具体见《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》。

除了治理模式有效性的视角之外,本文还从文献综述的一些常规角度对近年来项目制研究文献的特征进行了梳理。我们认为现有的文献在剖析项目制的概念、运作和影响方面作了卓有成效的工作,为后来者提供了宝贵的理论和案例资源。同时,当前研究也存在行政学者匮乏、顶层研究匮乏和比较研究匮乏等不足,期待后续研究能针对性地进行弥补。

项目制的兴起反映特定的时代背景,尽管这种治理模式存在着诸多不足,但是其已经渗透进整个国家和社会体系当中,影响着我们生活的方方面面却是不争的事实。因此,通过持续不断的深入研究,为决策者提供智力支持,规范它的风险,发挥它的效用,更好地适应和服务社会,是学界对待项目制的正确态度,也是知识分子理应担当的责任。

致谢:感谢匿名审稿人深刻而富有建设性的修改建议,文责自负。

参考文献:

- [1] (美)项目管理协会. 项目管理知识体系指南[M]. 王勇,张斌,译. 北京:电子工业出版社,2009:199.
- [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).
- [3] 周雪光. 项目制:一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代,2015(4).
- [4] 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).
- [5] 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).
- [6] 尹利民. 也论项目制的运作与效果——兼与黄宗智等先生商榷[J]. 开放时代,2015(2).
- [7] 陈国权,张洁琼. 转变中的公共行政范式——从官僚制行政走向后官僚制行政[J]. 浙江社会科学,2002(4).
- [8] 田毅鹏. “典型单位制”的起源和形成[J]. 吉林大学社会科学学报,2007(4).
- [9] 周雪光. 运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代,2012(9).
- [10] 周飞舟. 分税制十年:制度及其影响[J]. 中国社会科学,2006(6).
- [11] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6).
- [12] 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).
- [13] Svobik M W. *The Politics of Authoritarian Rule* [M]. Cambridge, New York, NY: Cambridge University Press, 2012:100-110.
- [14] 周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 上海:格致出版社,2008:41-47.
- [15] 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).
- [16] 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).
- [17] 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秩序维持[J]. 中国农村观察,2015(2).
- [18] 杜春林,张新文. 从制度安排到实际运行:项目制的生存逻辑与两难处境[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2015,15(1).
- [19] 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).
- [20] 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,2014,14(5).
- [21] 桂华. 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J]. 政治学研究,2014(4).
- [22] 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).
- [23] Li H B, Zhou L A. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China[J]. *Journal of Public Economics*, 2005, 89(1):1743-1762.
- [24] 周黎安,李宏彬,陈烨. 相对绩效考核:关于中国地方官员晋升的一项经验研究[J]. 经济学报,2005(1).
- [25] 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).

- [26] 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).
- [27] 龚为纲. 项目制与粮食生产的外部性治理[J]. 开放时代,2015(2).
- [28] 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).
- [29] 陈水生. 项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察[J]. 公共行政评论,2014(3).
- [30] 冯猛. 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[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2015,15(5).
- [31] 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).
- [32] 周飞舟. 从汲取型政权到悬浮型政权[J]. 社会学研究,2006(3).
- [33] 付伟,焦长权. “协调型”政权型:项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究,2015(2).
- [34] 叶敏,李宽. 资源下乡、项目制与村庄间分化[J]. 甘肃行政学院学报,2014(2).
- [35] Zhou X G. The Road to Collective Debt in Rural China: Bureaucracies, Social Institutions, and Public Goods Provision[J]. *Modern China*, 2012, 38(3): 271-307.
- [36] 郭琳琳,段刚. 项目制:一种新的公共治理逻辑[J]. 学海,2014(5).
- [37] 贺雪峰. 农民行动逻辑与乡村治理的区域差异[J]. 开放时代,2007(1).
- [38] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究,2011(1).
- [39] O'Brien K J, Li L J. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. *Comparative Politics*, 1999, 31(2): 167-186.
- [40] 周飞舟. 竞标赛体制[J]. 社会学研究,2009(3).
- [41] Qian Y Y, Weingast B R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4): 83-92.
- [42] Jin H H, Qian Y Y, Weingast B R. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism Chinese Style[J]. *Journal of Public Economics*, 2005, 89(2): 1719-1742.

(责任编辑:刘浩)