



县域视角下典型治理的成因与限度

——以广西B县项目制实践为例

杜鹏

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘要:项目下乡背景下,以“重点村”为对象的典型治理成为县级治理的基本方式。典型治理虽然延续了中国典型工作法的外在形式,并从中获得了政治合法性和政府推动力,但其具有独立的形成逻辑;面对基层治理体系失衡产生的治理困境,“以县为主”的项目治理主要通过以特定村庄为抓手、以项目资源集聚为方式实现。但是,典型治理也导致“典型”从手段向目的本身的异化,扭曲了“以点带面”的动员性意义。重塑基层治理体系,才是提升基层治理能力的根本之策。

关键词:典型治理;基层治理体系;项目制;县级治理

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)04-0037-11

一、问题的提出

“树典型”是中国共产党的重要工作方法。毛泽东在《关于领导方法的若干问题》一文中对此进行了阐发,强调“一般和个别相结合,以点带面,点面结合”^[1]。作为一种工作方法,不同的时代“抓典型”背后的目标和逻辑有所差异。税费改革以来,农村内生性公共品供给方式逐渐失效。在“工业反哺农业,城市支持农村”的理念之下,大量资源以项目的形式投入农村,农村公共品供给体制发生巨大变化。在调研中时常会发现一些地方政府打造的“示范村”或“亮点”,这些“点”构成了政府资源输入型治理的重要对象,典型治理逐渐成为基层治理的重要方式。

目前学界关于“典型村”的研究主要有以下两种进路:第一,政治激励的视角。周黎安认为,地方官员出于考核与提拔的理性选择,在政治锦标赛的推动之下产生了偏好替代和激励扭曲。^[2]压力型体制进一步放大了这种激励效应。^[3]“典型村”因而成为地方官员的政绩工程,是政府行为的产物。第二,村庄本位的视角。李祖佩将项目制实践中的村庄分为三种类型:接受型村庄、争取型村庄和捆绑型村庄,强调了村级组织和村庄利益主体对于村庄项目资源获取数量和方式的影响。^[4]典型村不仅是政府行为的结果,而且也是村庄主动争取的结果。村庄的差异在争资跑项中体现出来。折晓叶也发现那些挤入“示范村”或者“薄弱村”的两类村庄更有机会获得项目支持。^[5]在村庄分化的背景下,项目制作为一种资源输入机制具有明显的马太效应^[6]。

已有的研究为我们理解典型村的形成机制提供了较好的经验和理论基础,但也存在一些不足,具体表现在:首先,政府激励结构的视角忽视了典型村与后税费时代基层治理体系之间的嵌

收稿日期:2016-12-26

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030);清华大学农村研究院2016年博士论文奖学金项目“土地与政治——农村集体土地制度的政治学研究”

作者简介:杜鹏,男,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生。E-mail:xiaopeng9698@126.com

人性关系,因而难以解释在政府的压力型体制^[3]和锦标赛体制^[7]并未有根本触动的情況下,“典型”的异化何以可能,典型治理何以生成?其次,村庄的视角虽然呈现了基层社会的复杂性和能动性,但对于村庄所处的基层治理结构关注不足。

在本文中,笔者引入县域视角,透过县级政府“选点”和“造点”的行为表象,进一步挖掘典型治理形成的深层机制。县域视角突出了县级政府的能动性地位,既可弥补村庄视角的不足,将典型村放置在更为整体的县域治理结构中,也可以深入官员激励体制背后理解“造点”的治理逻辑。政绩工程的现实不应遮蔽典型背后的治理逻辑;典型村深深地嵌入在后税费时代逐渐形成的“以县为主”的基层治理结构中,是基层治理体系变迁的必然结果,具有相对独立的形成机制。基层治理结构是县、乡、村和农民以及其他利益主体之间互动的产物,项目资源在通过这个体系向下输入的过程中,形成了一股朝向特定村庄的合力。因此,典型治理所嵌入的基层治理结构具有基础性地位,政治激励结构所释放出的能量由此获得具体化的实践路径。

2015年7月,笔者赴桂东北B县进行了为期20天的调研,本次调研对象以县级政府及其涉农部门为主,同时也选择了该县一个重点乡镇H镇以及该镇的2个重点行政村进行调研。调研内容主要围绕县域层面的项目实践展开。该县具有中西部地区的典型特征,县级财政属于“吃饭财政”,每年本级财政收入10亿元左右,公共服务和经济发展主要依靠上级财政专项资金。该县在涉农项目资金的使用中,普遍通过打造“亮点”的方式对项目资源进行集中投放使用。因此,在基层形成了各种名目的重点村。该县的项目运作实践提供了一个在县域范围之内考察典型治理形成机制的契机。

二、典型治理的内涵

中国农村社会不仅存在东中西的区域经济差异,而且存在南中北的社会结构差异^[8]。基层社会的不规则性和区域差异性导致政策实践的扭曲和变形,从而形成政策实践效果的差异。“抓典型”这一“解剖麻雀”的工作方式有利于理解基层工作的复杂性,进而通过“以点带面”的方式实现有效治理。典型工作法呼应了基层治理的动员型特征^[9],具有浓厚的方法论意义。本文所讨论的典型治理深深植根于中国共产党的治理传统,但在后税费时代项目下乡背景下具有独立的治理意义,它既借用了传统的话语表述,但也与之发生了断裂。在本文中,典型治理指的是政府以重点村为对象,以项目为载体达成特定治理目标的治理方式。

典型治理的目标。典型治理是后税费时代项目下乡背景下县级地方政府主导的治理方式,主要围绕资源的分配和有效利用展开,以此达到改善农村公共品供给的目标。在这个过程中,“点”本身成为治理对象,“点”自身的良性状态成为基层治理的直接目标。

典型治理的方式。进入后税费时代,乡村干部与农民之间的动员关系不复存在,基层政府的工作重心主要是自上而下的项目资源分配而非自下而上的资源动员。典型治理卷入项目制实践逻辑。以项目分配为基础的治理不同于以资源汲取为基础的治理。汲取资源必须要面对和解决“钉子户”^[10]的问题,但是分配资源则可以绕开“钉子户”,从而具有较大的选择空间和回旋余地。由此,政府可以根据自己的意志,选择合适的项目落地点。

典型治理的性质。典型的生成机制正在从传统的双典型结构变成单向度的排列,官僚体系以“点”为中心形成了自我重复和自我封闭的内部循环。^[11]项目资源终止于“点”上,“点”本身成为地方政府治理的重要目标,“示范点”的示范和动员意义弱化。“以点带面”逐渐异化为“以点代面”,典型治理的群众路线色彩淡化。

“典型”是典型治理的基本对象。“典型”因为嵌入不同的治理体系,而表现出了不同的运作逻辑,并可能体现为不同的榜样性和示范性意义。随着基层治理体系的变迁,“典型”的建立

和塑造越来越直接地受到县域政府治理的干预,典型治理成为县域政府治理逻辑的现实表达。典型与非典型的横向关系越来越受到纵向的治理体系和县域治理结构的影响。

三、典型治理的结构基础

典型治理是基层治理体系失衡的产物。税费改革以来,县—乡—村之间的关系发生了转化,表现为县乡村三级治理主体的治理资源分配和治理责任分布的不均衡,逐渐形成了“以县为主”的治理格局,构成了典型治理形成和再生产的制度结构。

(一) 村级组织的弱化

B县地处广西省东北,以自然村为聚居单位和行动单位,具有较为浓厚的村民自治传统和社会行动能力。但是,税费改革以来,村级组织逐渐涣散和弱化。第一,村庄缺少治理资源。村级组织因不再能够收取共同生产费,无力为村民提供公共服务;第二,干群之间互动减少,关联弱化,村干部“做工作”的难度增加;第三,农民与国家之间的权利义务关系走向失衡和断裂,村级组织的资源动员不再具有合法性,农民家门口的事情也成为国家和政府的事情,农民成为公共事务的“旁观者”;第四,村级组织在项目实践中主要承担配合与民事协调的角色,很难结合当地村民需要对项目提出改进建议。

(二) 乡镇政权的悬浮

取消农业税费以来,中西部地区的乡镇自主性逐渐丧失。第一,相对于村庄社会,乡镇政权逐渐悬浮^[12],乡镇政权与村级组织和农民之间的关系弱化;第二,相对于县级政府,乡镇越来越成为县级政府的派出机构,被认为徒有“政府”虚名而无“执政”之力的弱政府。^[13]乡镇权责利失衡是乡镇领导反映的普遍问题。乡镇政府的困境进一步反映到项目治理中:由于乡镇财力和人力的不足,乡镇较少作为项目的直接推动者和主导者,而主要是项目实践的协调者角色。此外,如果项目实施的成本与收益不相匹配,乡镇更无推动涉农项目的积极性。

(三) 县级政府的凸显

相对于不完备的乡镇政府,县级政府则是一级既稳定又完备的政府。^[14]随着村级组织的弱化和乡镇政权的悬浮,农村社会发展任务和公共品供给的责任主要转移到县级政府,与此同时,基层社会的矛盾也开始上浮,乡村两级组织在项目治理中逐渐边缘化,县级政府逐渐替代乡镇政府成为中央和基层、国家和社会、城市和乡村、传统和现代的连接点^[15],在基层治理中扮演着越来越重要的角色。

中央财政专项资金的拨付主要通过“条条”进行,并在县一级汇集。按照项目制的分级运作逻辑,县级政府属于项目的“打包者”^[14],它作为上级项目资金在基层的首要承接者,对项目资金的分配和使用具有主导权。项目可以分为业务技术性项目和社会民生性项目,业务技术性项目因为对专业性和技术性要求较高,由县级职能部门而非乡镇主导推动尚在情理之中,但从目前B县的情况看来,即使是社会民生类的项目,真正由乡镇推动的也少之又少。大量项目由县一级介入、推动和实施,包括从申请—立项—可行性报告—规划—环评—招投标—验收等程序。县级政府虽然直接承接了上级的项目资金,但也面临着项目工作经费的压力、地方财政资金配套压力和人员编制短缺的处境,乡村治理能力弱化进一步增加了县级治理的压力。

四、典型村的生成标准与塑造动力

失衡的基层治理体系和“以县为主”的治理格局极大地影响和扭曲了项目的分配与流动,进而孕育出以“典型”为对象的县域治理形态。因此,“典型村”是典型治理的实践样态,也是典

型治理运作的实践基础。本部分将结合 B 县的涉农项目实践以及政府的行为逻辑,揭示典型村的生成标准和塑造动力。首先,就“选点”而言,典型村产生于县级政府基于项目治理需要的筛选过程,只有特定类型的村庄合乎筛选的标准,具备承接项目的条件;其次,就“造点”而言,典型村是项目资源整合的产物。“造点”是“选点”的延续,面对少数特定的村庄,项目实施通过“打包”的方式形成在特定村庄的叠加和整合。

(一)“选点”:项目分配的筛选标准

村庄本位的视角强调村庄精英对于项目资源分配的影响。从县域视角来看,村庄精英的非正式运作固然可以影响项目资源的分配,但县级政府始终掌握着项目分配的主动权。从县域视角来看,项目资源的初始分配主要考虑的是项目治理的有效性。因此,聚焦于典型村的项目资源分配并不单纯是关系运作的后果,而且是政府意志的体现。政府关注的是如何顺利地将项目资源分配下去并实现项目效益的最大化。项目选点的情况将直接影响项目落地实施的效果,能够获得项目资源青睐的村庄往往需要满足一些特定条件,它们构成了项目分配的筛选标准。

2015 年,B 县启动了“生态乡村”建设,并选择 5 个村庄作为重点打造对象。这 5 个村的情况如表 1 所示:

表 1 新型农村社区示范点暨“美丽 H 县·生态乡村”精品示范村屯建设重点村

村庄	优势	投入
铺中村	千年风尾草,寺庙,香火很好;明朝的石城,有历史底蕴;群众主动配合,自愿拆除老房子。	5000 万元
贺新村	属于三华李核心基地一部分;800 多年的符水寺;靠近高速公路出口,区位优势。	3000 万元
东山村	沿河分布,风景秀丽;有一座拱桥,布局好;群众积极性高,自愿拆除 50 多间老房子。	目前投入 500 多万元
塘路村	县人大主席的家乡	2000 多万元
龙江村	有明朝一大型民居,一条清澈的河流穿过村庄,形成“小桥流水人家”的格局。	3000 万元

基于表 1 的材料,可以总结出典型村的共同特点,这些特点构成县一级向基层社会分配项目资源的主要依据和参考标准。

第一,良好的产业基础是政府项目资金投入能够获得溢出效益和辐射效应的基础。铺中村、贺新村和龙江村具有旅游资源,因而具有开发的潜力,项目的投入可以激活这些旅游资源的经济效益。如果一个村庄没有自己的特色,不具备多少可以打造的内容,项目的效益就会受到影响,群众对项目的认知和理解也可能进一步发生偏移。例如,H 镇贺瑞村是该镇的一个重点村,该村的重点和特色是淮山基地,投入资金达 2000 万元左右,当时以其中一个自然村为基础搞新农村建设,但因为这个自然村缺少特色和优势,可供打造的内容较少,除了房屋外立面美化、篮球场、服务中心之外,再无其他可做的事项。

第二,良好的群众基础是项目能够顺利落地的重要条件。项目进村往往涉及到村庄利益的重新调整和分配,且必然存在利益的相对受损者,村庄总体利益的增量不一定能遮蔽利益不均衡导致的矛盾和纠纷。这就对群众的思想觉悟产生了要求。“钉子户”太多的村庄往往很难受到项目的青睐,即使项目来了,也不一定能够做得下去。东南村的支书认为:“重点村,也有人为的因素,有的村,把项目放进去,做不下去,适合我的项目,放进来,我们不会推辞,群众基础好,民风淳朴!”当地许多村庄因为家族势力和家族纷争的影响,村庄内部派系斗争激烈,一旦项目涉及到民事利益,如修路占地,就很可能陷入困境。

第三,有力的村庄精英是项目能够顺利落地的重要保证。后税费时代以来,随着乡村利益共同体的解体和熟人社会的陌生化,村治动力日趋弱化,村干部的激励日益成为问题。在这种情况下,富人村干部和能人村干部成为政府项目筛选的重要标准。表 1 所示的 5 个村的村支书都是经济能人,且在村庄中颇有权威。通过将富人精英纳入项目实践的利益网络,可调动村干部的积极性,并利用他们所掌握的治理资源和个人权威促成项目治理目标的达成。例如,在铺

中村项目的早期阶段,当时要拆除 600 所房子有一定的难度,政府先是推选和支持旧宅面积较大的黄某当选村主任,由他起带头作用,先拆除自己的老宅,进而带动其他群众。虽然黄某在拆旧中利益受损更大(拆旧无任何赔偿),不过,由于他做建筑工程,因此,县美丽办出面与交通局等部门协调之后给他一些工程项目,以弥补他的损失。项目制的基层实践形成了一套政府主导之下的分利秩序。这意味着,只有富人和“能人”村干部才可能被吸纳或参与项目制实践编织的利益网络,在利益激励之下积极参与项目实践,配合政府完成协调工作。

项目分配中的筛选标准决定了能够成为典型村的基本条件:一个村庄能否成为项目投放的重点,不仅受制于项目资源的供给状态和村庄精英的非正式关系网络,还与村庄是否具有承接项目资源的基础结构和约束条件有关。这些基础和条件决定了村庄是否能够承接县级地方政府的“造点”行动,进而获得“典型”的资质。

(二)“造点”:项目整合的动力机制

县级地方政府是项目分级运作中的关键环节,它不仅是项目承上启下的中转站,而且可以为项目资源的“再组织”搭建制度空间和社会场域,实现地方政府利益的最大化。由此形成了县级政府对于自上而下控制逻辑的“反控制”^[5]。项目制存在的主要问题在于仅就单一项目本身实施目标管理和过程控制,与地方事务的综合性存在矛盾和冲突:在上级部门看来属于专项的事务,在地方政府看来往往只是总体性工作中不可分割的部分。因此,在项目运作中,B 县普遍采用项目整合的方式。表 2 所示为贺新村阶段性的项目建设内容。

表 2 贺新村项目建设一览表(2015 年 1 月—2015 年 6 月)

编号	项目建设内容	项目资金 (万元)	责任单位
1	文化娱乐设施翻新	5	文体局
2	过桥廊道文化宣传	3	
3	某瀑布观景步道,某水库步道和简易亭	10	建设局
4	村容村貌治理	300	
5	在环山路上、下山路段适当地方修建观景平台	2	
6	生态乡村建设规划	25	
7	道路硬化:入村主干道铺设沥青路面,入户支道硬化	20	旅游局
8	贺新村宣传标志,环山道路宣传标志,观景台宣传牌	10	
9	环山路入口指示牌及停车场标志	10	农业局
10	绿道休息设施、步道、自行车道标志及自行车模型	10	
11	相关农业设施		水产畜牧兽医局
12	通过招商引资在贺新村建设 30 亩大棚蔬菜种植示范基地供游人体验采摘	10	
13	污水净化,提升“人畜分离”养殖规范化、标准化,进一步做好污水处理设施	1	林业局
14	鱼塘改造工程	5	
15	新兴寨种树及景观规划。	30	交通局
16	修建环山柏油路(该路为通往万亩水果种植区的唯一通道)、停车场	170	
17	通过招商引资在环山路山脚下适当地方建农家乐供游人停车、就餐和休息	300	H 镇政府
18	社区服务中心建设	30	
19	布置社区服务大厅、农家书屋、党组组织办公室、理事会办公室、群团组织办公室,群众工作室、卫计室和综合会议室等各类功能室	10	组织部
20	路灯亮化	20	
21	饮水净化:进一步改善饮水卫生条件	20	新农村办
22	垃圾消化:保证垃圾处理站、垃圾清运车、垃圾桶、保洁员等正常运作,确保垃圾就地消化	10	
23	改水改厕	5	卫计局

表 2 是 H 镇贺新村在 2015 年 1 月到 6 月之间的项目建设情况,反映了该村作为年度“生态乡村”示范点的阶段性的项目集聚情况,投放的项目涉及部门多达 14 个,资金近 1000 万元,且对项目内容进行了细致的操作和分解(细化到 23 项)。这些具体的项目任务经由县级地方政府的包装和整合,获得了整体性的意义。

县级职能部门既要受到上级部门的业务指导和管理,也要服从和服务于地方政府的工作目标。由于各部门的项目实施都有自己的要求、标准和利益,“条条专政”可能形成项目“遍地开花”的局面。这种“撒胡椒面”的方式虽然在一定程度上体现了对公平的追求,具有更大的政治正当性意义,但地方政府优先考虑的不是政治象征意义,而是在既定的治理体系中如何利用有限资源实现治理效益的最大化和治理成本与风险的最小化,对治理有效性的关注超越了对政治正当性的关注,这在一定程度上体现了地方政府的策略性和短期性追求。

1. 项目绩效的内在要求

项目制形成了一套技术治理和监管体系,项目的落地与实施情况是政府治理绩效评估的主要内容。涉农项目的主要目标是公共品供给,从根本上讲是一个系统工程,从而天然地产生了对规模效应的需求。例如,村庄的道路系统涉及到机耕道、村屯道路和行政村主干道,不同类型的道路可以对接不同的部门和项目。机耕道可以对接农业综合开发或国土整治项目,村屯道路可以对接财政局的“一事一议”项目,而行政村道路则可对接交通局的项目。表 2 所示的新农村建设的项目内容,一个村庄可以容纳多种多样的项目,从而形成一种整体绩效。不同类型的项目,从其属性上看具有很强的互补性和亲和性;项目的专项化程度越高,基于部门分工的事项分割越细致,越不符合基层社会“事本主义”的总体性和综合性需求,在项目实践过程中项目之间的依赖程度也越高,在村庄中单独操作的价值也更加不显著。在这个意义上,项目内在的相互依赖性构成了项目整合之所以可能的基础条件。

例如,表 2 中组织部的项目主要是针对服务中心的功能室,但上面规定资金不能用于建楼,只能用于功能室的装修设计,如果项目所在村不具有“大楼”这一硬件基础,组织部的项目必须协同诸如民政局等部门的村部建设扶持项目,才能最终落地。同样地,水利局的饮用水净化,如果缺乏卫计局“改水改厕”项目的配合,项目效果也会受到影响。

在具体的“打包”过程中,一般遵循的原则是“小项目靠近大项目,移动项目靠近固定项目”。比较典型的是以农业综合开发或者国土整治项目为主干,再辅之以其他更为灵活和细碎的项目进行配套填充,如此,原来独立而分割的项目按照“渠道来源不变,任务不减,各记其功”的原则在村庄形成整合。贺新村目前的项目主要植根于 2013 年的国土整治项目,仅该项目的资金即达到 3000 万元,为后续的项目落地打下了基础。

2. 部门行政的理性选择

县级职能部门作为政府官僚机构的组成部分,主要承担业务工作。在部门绩效考核体系中,业务工作的权重占到 60%。业务工作的进一步分类如表 3 所示。

针对各部门的考核体系主要是一些指标性任务,考核指标由绩效办和部门共同协商确定,部门在考核指标的选择和制定上,拥有较大的主动权。从年终考评的实际情况来看,除非遇到特殊情况,部门完成这些指标任务并不难,且各个部门的绩效考评分数差异很小,这些差异主要表现为是否获得创新工作加分。在当前的行政体制下,部门只有通过参与重点工作和亮点工作才有创新加分的机会。

项目运作既可以作为部门的常规工作展开,也可以作为重点工作甚至亮点工作进行。由于部门与乡镇之间属于平级单位,在乡镇积极性不高且治理资源不足的情况下,部门的业务工作很难在基层全面铺开。该县农业局领导认为:“我们还是愿意直接对接乡镇,那样公对公,我们也省事一些了……但现在条件还不成熟……乡镇政府和农民关系闹得很僵,农业税取消了,但

还有很多新问题。如资源分配,没办法满足农户的普遍需求;乡镇精力有限,招商引资的压力很大……部门就比较好,因为没有利益冲突。我们和农民关系搞得密切。他们是熟悉,我们是密切。”

表 3 部门业务工作考核体系框架

指标内容	指标要求	权重
(一)由本部门牵头实施的党委政府重点工作	由各部门按照“三定”职责,根据区党委、政府确定的年度重点工作分解上报	15%
(二)上级业务部门年度部署或下达的工作	各部门承接的自治区、市下达的年度目标任务	10%
(三)依据本部门职能确定的重大工作任务	除上述重点工作外,各部门按照“三定”职责,制定 3~5 项体现本部门核心职能的指标	30%
(四)配合工作	涉及多部门的工作,由牵头部门提出配合部门及其工作职责、具体任务、时间要求、评判标准	4%
(五)自选整改工作	公众评议中基层群众提出意见诉求的整改项目、民主生活中确定要整改的项目等自选一项,要求有一定的挑战性、客观性、现实性	1%

由于缺少乡镇的有力配合,部门与农民的“密切”关系就是“公对私”,部门因而无力照顾全局,部门与基层社会的关系表现出较大的随意性,如此一来,这种“密切”关系因而具有片面性。事实上,对于行政部门而言,钱投到哪里都一样,但是如果项目在实施中受到群众阻碍,不仅面临调整规划的麻烦,还可能浪费有限的资源和时间,影响部门自身的绩效考核。因此,将项目资源投放到具备一定项目基础的村庄,既可获得更大效益,也更为稳妥,降低项目落地的风险。若部门参与到地方政府的重点或亮点创建工作之中,还会受到更大激励,包括工作经费的支持和年终创优加分的可能。因此,部门之间既可能形成自发的跟进,也存在党委政府协调之下的整合,这都合乎部门的理性行政逻辑。

此外,政府及其部门通过项目实践直接参与基层社会治理,县级政府成为直接的责任主体,这也意味着需要承担更多的治理风险。在项目资源下乡的背景下,围绕项目资源的分配和实施,不同利益主体形成了遍布于县乡村之间的分利秩序。^[16]分利秩序进一步扭曲了项目制的初始目标,并为项目实施过程带来了更多不确定性。对于县级政府而言,项目资金的集中使用更有利于监管,项目点过于分散可能导致县级部门在项目的管理、评估和验收等方面投入更多精力,在县级部门人力和财力有限的情况下,这显然不是一种理性选择。

3. 财政约束下的策略选择

由于县级地方政府财政能力薄弱,上级要求的地方政府配套资金往往很难落实。从 B 县的情况来看,地方财政配套主要是针对一些大型项目和重点项目,一般项目的配套无从谈起。财政局虽然掌管着政府的“大盘子”,在一定的期限之内可以对项目资金进行一定程度的统筹使用,即根据轻重缓急安排项目资金投放次序,但这终究是一种临时的资源调剂方式,毕竟到最后所有项目还是要实施。而且,在上级的管控之下,单个部门也很难采用多报少做的方式。较为明智的做法是,由党委政府出面,协调各个部门,通过项目的相互配套和相互支持,缓解项目资金不足的压力,减少对于地方政府的资金配套要求,促进项目效益的最大化和项目风险最小化。贺新村 2015 年的社区服务中心建设就涉及到组织部、民政局和文体局等多个部门,社区服务中心建设包含的内容非常广泛,若没有地方政府配套资金或者其他部门的配合,某一部门提供的项目资金显然无力覆盖所有方面。

因此,地方自主财政能力越弱,政府对项目的统筹也越迫切,也越是需要整合有限资金制造出更为明显的景观效果,提高项目资源使用绩效。如果项目质量出了问题,导致矛盾频发和群

众上访,可能导致地方政府及其官员卷入更大的政治压力和治理风险之中。

五、典型治理的实践机制

在上文中,笔者分别从“选点”和“造点”两个环节讨论了典型村的生成标准和塑造动力。前者涉及村庄本身的条件,后者涉及县域治理的逻辑。由此可见,典型治理是县级政府和部门主导的,以合乎特定标准的村庄为对象的项目落地机制。在“以县为主”的治理格局下,乡镇一级因为治理动力和治理资源不足,并没有积极地参与到项目筛选和分配的过程,乡镇的缺位和消极心态导致承接项目资源的县级部门不得不主动地直面大量的村庄。由于项目制基层实践中的“最后一公里”难题在本质上是一个组织和治理问题。^[17] 县级政府与村庄围绕项目资源的互动最终形塑出了典型治理的模式。

(一) 景观示范

村庄不仅是项目资源落地的载体,而且也是争取项目资源的能动主体。如前所述,产业基础、群众基础和精英基础构成了县级部门“选点”的重要标准。在县域治理的视野和项目落地的考量之下,以上标准设定了村庄的主动性和精英的能动性之限度。项目资源的分配不仅是自下而上权力的利益网络之运作的产物,而且是县级政府与村庄之间围绕特定的标准和条件进行互动和博弈的产物。

如果说一定的产业发展基础是“典型”的必要条件,那么,群众基础和精英基础则是成为“典型”的充分条件。这些条件赋予了村庄极强的可塑性。在这个意义上,典型治理的过程首先是按照县级政府的意志“包装”村庄,打造“景观”的过程。

当前,自下而上的视角过于强调村庄层面争资跑项的能动性和主动性。问题是,掌握项目资源的部门并非被动的资源分配者,而且也是实实在在的治理主体和利益主体。在这一约束性结构下,村庄争资跑项的主动行为实际上是一种“信号”释放机制,即村庄通过向县级部门表达自身的优势,为部门提供了认识和接触村庄的重要渠道。不过因为受县级政府主导的筛选标准限制,村庄层面的能动性只有在合乎上述标准的情况下才具有转化为“点”的现实性。因此,典型的建立最终是县级政府主动选择的产物。

如此一来,典型治理实际上就成为县级政府“包装”村庄的过程,从而反映了县级政府治理目标和项目实践绩效。“包装”的目的是为了形成“亮点”,体现了景观政治学的逻辑。对于村庄而言,重要的是如何成为典型。只有成为典型才可能受到政府项目资源的润泽,实现村庄的发展。这对村庄的主体性和主动性发生了微妙的影响,在初始的“选点”阶段,村庄往往表现出一定的主体性和主动性,但是,随着“造点”的持续推进,村庄的主体性和主动性在县域治理的逻辑下逐渐弱化。群众的真实需求逐渐淹没于项目的堆积过程中。村庄原有的基础特质也日益淹没于典型治理的浪潮之中。

(二) 纵向治理

项目制的治理实践主要表现为部门下乡和项目落地的过程。作为“条条”的部门在进入基层社会时一般也要借助乡镇这一“块块”的力量。乡镇不仅全面细致地掌握各个村庄的基本情况,而且也能够更为妥当地统筹项目在各村之间的分配秩序。乡镇基层政权的治理优势并非“部门下乡”可以替代。

案例 1: 每年 9 月份,农业厅下文件,其中有一个项目申报指南。每个县区上报 15 个项目。根据地方情况,对照指南,看是否符合条件,就申报上去。乡镇基本上不管这些项目了,你不过问,他都不动一下,和村里,也是我们单独去联系,不用经过乡镇。乡镇没有积极性,在农业这一块,对他的政绩没有影响,乡镇关心招商引资。你乡政府不

理我,我无所谓,我把我的点搞好就得了。若农业局做出亮点来了,乡镇可能就更配合一些了。项目落地,需要土地整合,需要政府出面做工作,乡政府是否配合,关键看乡镇领导人的想法。(B县农业局项目办负责人)

在乡镇一级调研,乡镇干部最常抱怨的是“责权利不匹配”。面对自上而下的涉农项目资金,乡镇往往缺乏足够的积极性。乡镇态度的模糊和消极无疑增加了项目落地的风险和难度。县级部门较强的科层制属性与基层村庄的复杂性、灵活性之间的张力,意味着部门与村庄只能建立弱连接,进而导致了“选点”过程的不确定性和“造点”过程的高风险性。县级部门的意志和倾向与村庄的基础和意愿之间可能存在一定的偏离和错位,从而导致“选点”过程的反复性和曲折性,并主要表现为项目漂移。

案例2:桂村由5个自然村组成,由于桂村成为扶贫攻坚重点村,且有副省级领导挂点,F县整合了8000万元左右的项目资源,计划重点打造其中的黄村自然村。黄村相对于另外4个自然村,人口最多,距离乡镇最近,且基础较好,80年代即是当地远近闻名的“先进村”,且自发修建了农民公园。但是,因为项目规划占地的的问题,引发了一部分农民的反对。同时,近十年以来,该村两个姓氏之间存在派系矛盾,处于派系之中的精英难以做通农民工作,徘徊一年之久,最终导致项目漂移到了与之相邻的陈村自然村。

对于部门而言,村庄主要是项目落地的“地方”,只有能够顺利落下项目并产生效益的“地方”才会受到县级政府的关注,从而凸显了村庄之于县域治理的重要性,典型治理的实践因而呈现为特殊化的纵向治理。所谓特殊化的纵向治理指的是当前项目下乡背景下,在县域层面形成了以特定村庄为中心的治理结构,部门“造点”的内在动力由此获得了具体的表达载体和释放路径。因此,这一特殊化的纵向治理结构融合了项目本身的绩效考量、部门行政的利益追求和财政硬约束下的策略性倾向。在强有力的纵向治理过程中,村庄原有的社会基础和治理格局得以重构,村庄深度地卷入县域治理之中。

六、典型治理的意义与限度

在本文中,笔者将当前县级地方政府的“造点”行为提升到典型治理的角度进行阐述,并主要从县域治理的角度分析典型治理的成因,强调典型治理不仅是地方政府及其官员积极响应政治激励的能动性后果,而且也是现有治理结构和治理资源约束之下的必然选择。后税费时代基层治理体系的变革与失衡为典型治理提供了相对独立的形成机制,导致典型工作法异化为典型治理。因此,典型治理植根于地方政府的治理困境:面对县级地方政府的财政能力的不足、项目落地的压力和基层治理能力的弱化,典型治理实际上是县级政府应对和走出治理困境的一种努力,是县级地方政府面临内外部约束条件而形成的应对治理能力不足的方式,但是,典型治理的策略性行为逻辑也设定了典型治理的限度。

(一) 典型治理的意义

相对于乡镇政权所面临的权责利失衡状态,县一级具有更大的财政自主性和项目统筹能力,但与这些治理资源相匹配的是更大的责任与压力。^① 因此,为了匹配与之对应的激励强度,“政治的行政化动员模式”^[18]成为典型治理推进和展开的基本模式,也成为县级政府与村庄关联的重要媒介,从而将县级政府部门与村庄之间的弱联结转化为强联结。在这个意义上,典型

^① 一些部门对于项目存在着复杂和矛盾的态度:“不做(项目)就会越来越差,恶性循环,做了,又背上沉重的负担。每届地方政府都背包袱,接力。我背了,下一届还噢!人家背得,我也背得!”

治理提供了县乡基层政权再嵌入基层社会的一个细微的切口,从而在一定程度上打破了税费改革以来基层政权的“悬浮”状态。在典型治理模式下,一部分村庄被紧密地纳入县级地方政府的治理逻辑中,依托政府的项目资源,村庄的经济、社会和文化等方面往往能够实现跨越式发展。因此,典型治理不仅化解了项目落地的治理难题,而且强化了地方政府的政治合法性。

县级政府依托典型村而触摸到基层社会。虽然这个接触点很狭窄,但县级地方政府并非没有“以点带面”的预期。他们试图通过打造一个个“点”,并试图以此作为杠杆来撬动其他村庄的群众和干部参与和配合政府项目制实践的积极性和主动性。事实上,县级政府通过典型治理的资源输入过程极大地促成基层社会的内在分化:典型村在项目资源的集聚和包装之下越来越好,典型村与其他村庄之间必然形成越来越明显的差距和分化。对于县级政府而言,先进典型的树立是为了刺激其他村庄的发展预期。随着典型与非典型之间的发展差距越来越大,会逐渐形成以典型村为中心和焦点的此起彼伏的“看点”运动。不仅上级领导要来视察,而且,其他村庄往往也来观摩学习。在普通村面前,典型村的“高大上”形象充满诱惑力和冲击力,典型村的发展模式逐渐披上了“先进性”的外衣,典型村所代表的先进性毫无疑问对其他村庄产生压力。这样一种榜样效应也构成了当前地方政府推广相关的治理和发展模式的重要机制。

(二) 典型治理的限度

典型治理虽然关注群众基础,但并不着力于群众动员,典型治理的成效始于以特定村庄的项目资源集聚。群众基础和精英基础主要服务于县级部门主导的项目落地。因此,典型治理本身依赖于地方政府主导的纵向治理结构。县级政府的项目资源整合以及形成的纵向一体化的动员型治理结构是典型治理之可能的关键。

这样一来,“以点带面”的性质发生了改变:“树典型”的目的本来是为探索一种可推广的地方经验或模式,但典型治理的实践机制弱化了群众动员的主体性意义。事实上,以项目资源输入为内容的“树典型”的方式也很难有真正值得推广的经验,典型治理的效果很大程度上取决于政府的重视程度和资源的投入数量,至于“点”上的经验和方法不再重要。在项目下乡背景下,由于基层群众和干部的态度极大地影响到县级政府对接村庄,并实现项目落地的效果,典型的带动作用因而被降格为撬动基层社会、调动基层积极性的一种手段。

悖谬之处在于,尽管从政府官僚体制的内部动员中获得了项目资源和政治能量的注入,典型治理却难以走出自身,不能真正起到“以点带面”的意义。中西部地区县级项目资源的有限性和地方财政的硬约束,则意味着项目资源分配的不均衡进一步造成了对大多数群众和村庄的排斥。

在基层治理体系失衡的格局下,以项目为载体的政府体制内部动员可能会进一步加剧基层治理体制的扭曲。在县级地方政府的主导下,乡村组织和农民主要是被动的承接者。政府与散布在乡村社会的特定的“点”对接,但“点”与“点”之间并不存在实质性的带动关系或参考意义。政府在造“点”的同时反而日益陷入与“点”相关的大小事务中,消解了村民自治,弱化了农民自主参与的积极性。改变这种局面,必须重塑基层治理体系,强化乡镇的治理能力和治理资源,加强村级组织建设,激活农民的主体性参与,实现各个治理主体权责利相统一,从而扭转基层治理体系失衡的状态,从而在根本上破解典型治理的自我封闭困境。

参考文献:

- [1] 冯仕政.典型:一个政治社会学的研究[J].学海,2003(3):124-128.
- [2] 周黎安.转型中的地方政府——官员激励与治理[M].上海:上海人民出版社,2012:114-116.
- [3] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [4] 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.

- [5] 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.
- [6] 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):14-21.
- [7] 周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009(3):54-77.
- [8] 贺雪峰.论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J].开放时代,2012(10):108-129.
- [9] 贺雪峰.新乡土中国(修订版)[M].北京:北京大学出版社,2013:282-286.
- [10] 吕德文.乡村社会的治理[M].济南:山东人民出版社,2013:172-233.
- [11] 李元珍.典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(5):101-109.
- [12] 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):1-37.
- [13] 赵树凯.县乡政府治理的危机与变革——事权分配与互动模式的结构调整[J].学术前沿,2014(11):14-30.
- [14] 欧阳静.县域政府研究的路径分析[J].天津行政学院学报,2015(5):73-78.
- [15] 徐勇.“接点政治”:农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2009(6):2-7.
- [16] 陈锋.分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015(3):95-120.
- [17] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析[J].政治学研究,2014(4):50-62.
- [18] 樊红敏.政治行政化:县域治理的结构化逻辑——一把手日常行为的视角[J].经济社会体制比较,2013(1):107-117.

(责任编辑:宋雪飞)