

【乡村振兴的理论与实践】

竞争性适配:县域项目资源下乡的
运作机理与路径探索

杨丽新

(武汉大学 社会学院,武汉 430072)

摘要:乡村振兴背景下如何实现对农村公共品的有效供给成为重要的社会议题。作为一种制度内自上而下供给方式的项目制,在基层运转的过程中呈现“去竞争性”的运作特征,引发供需错配、民众认可度不高等诸多实践困境。湖南省长沙市C县在国家政策的支持下,通过构建项目运作的自主空间、民主化的平台建设、嵌入性的资源输入,促进了项目资源、群众需求、村庄发展的一体化发展,探索出以县域为统筹单位的竞争性适配的公共品供给模式。研究发现竞争性适配的公共品供给模式通过县域的自主性统筹、民主化的项目运作、合法化的项目激励,保障了项目下乡过程中村庄的主体性、干部的积极性、群众的参与性,产生出推动村庄公共品有效供给的项目效能和集体性再生产的治理效能。其所彰显出来的对分散的项目资源进行类别化和在地化的整合、建立合理的项目运作统筹层级、强化项目落地中的竞争机制与民主制度建设等先进经验,对项目制的基层运作、农村公共品的有效供给、基层善治都有一定的借鉴价值。

关键词:项目制;项目下乡;公共品供给;竞争性适配

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)01-0014-09

一、问题的提出

税费制改革之后,项目制成为农村公共品供给的主要方式。作为一种国家主导的资源再分配制度,项目制被看作一种动员国家和社会各种力量的新的国家治理体制和公共服务方式^[1]。项目制作为一种介于科层制和市场化之间的制度安排,能够在调动基层政府公共品供给的积极性、提高中央财政转移资金的使用效率、推动地方经济社会事业发展等方面发挥积极的作用^[2]。但其在基层运作的过程中时而呈现与制度设计相背离的实践效果,不仅没有改变农村公共品供给的弱势局面,反而展现强化干群不信任关系、资源消解自治^[3]、村庄社会自主性缺失^[4]等负治理效应,这种实践差异推动了学界对项目下乡的困境思考和探索。

关于项目下乡困境的原因分析,可以概括为宏观、中观与微观三种视角。宏观视角主要关注项目制的制度设计与村民公共需求之间存在的结构性困境:自上而下的项目决策机制使得国家无法获取农民对公共品的真实需求^[5];项目制的理性化、技术化治理特征与一个强激励的政府治理体制相结合,往往会导致对民众公共需求的选择性“忽略”^[6];单一项目本身的实施目标管理和过程控制容易忽视地方事务本身的综合性特质^[7]。换言之,项目制的制度设计若是悬浮于乡村社会之上的,这种制度悬浮会导致公共品供给低效甚至无效^[8]。中观视角侧重于项目下乡的运作过程与运作机制,认为项目制分级运作过程中出现的异化行为是项目

收稿日期:2023-03-13

基金项目:国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”(22ZDA101)

作者简介:杨丽新,男,武汉大学社会学院博士生。

下乡诸多困境的症结所在。国家部委通过发包的形式推动项目往下运作,其虽然不完全等同于“行政发包制”下的“政府间层层发包”^[9],但是不同层级的政府在申请过程中具有行政配置与自由竞争的双重属性,这就使得地方政府通过配套资金获得了项目的“剩余控制权”^[10]。尤其是税费改革后基层政府在资金使用和投放中对项目制的过度依赖,使得项目资金使用过程更容易被基层政府行政意志主导^[11]。基于项目资金使用效益的最大化,乡镇政府的自利性表达遵从官僚体制本身的逻辑而并非农村社会的治理诉求^[12]，“部门利益化”“选择性忽略”^[13]都是项目制被科层制俘获的体现,这种俘获不仅体现在镇级层面,“条块共谋”现象还贯穿于整个项目下乡的过程。微观视角则集中在项目进入乡村后的情景实践,关注村社自主性、社会结构、村级组织的功能发挥等因素对项目下乡效果的影响。项目制作为一种来自外部的资源难以长久地在村庄发展,故而一定要有内部的治理组织与之对应^[14],而采用输入式供给方式的项目制在实践过程中却容易忽视地方政府和基层社会的自主性,导致资源浪费和治理失效^[15]。虽然技术化的项目管理体制能够较好地解决项目监督问题,却陷入对“代理人”的激励不足,从而不能将基层组织调动起来^[16]。项目虽然“进了村”,但是没有“为民”,反而进一步消解了在“权力-文化网络”^[17]支撑下相对稳定的村庄秩序,使其呈现出“权力-利益网络”^[18]新型秩序样态。在这一秩序样态之下,村庄场域内部不同的利益主体进行博弈,导致村庄社会分化与权力异化^[19];乡村精英内部结成的利益联盟乃至与乡镇官员结成的更广泛的利益结盟,垄断了项目下乡中的公共利益分配^[20]。项目下乡的利益俘获在条块、乡镇形成了一套稳定的分利秩序,资源依赖成为项目制在基层社会实践中的维持机制^[21],这不仅会降低项目下乡后的项目效能,更会极大地消解村庄的内生治理能力。

综上,既有研究为我们理解项目下乡的实践困境提供了重要的学术视角和理论基础,但其存在的共性问题却是系统性分析不足,主要表现在两个方面:一是从项目下乡的过程来看,项目制的制度设计、分级运作以及项目下乡的情景实践本身就是一体的,这种一体化不仅表现在流程的衔接性上,更体现在其内部运作的高关联性上。从这个视角来看,现有的研究分析多呈现出点对点的局部的线性研究,缺乏对项目下乡的系统性理解与分析。二是从项目下乡的运作机制来看,既有研究偏重于项目制的科层化运作,忽视了项目制运作的双重性,即资源的分配性与资源获得的竞争性,而项目制竞争机制在基层实践中的“消失”,是项目下不了乡的重要原因。因此,对于项目下乡实践困境的分析与优化路径的探讨,必须跳出既有的单线条研究路径,以系统性的思维审视项目下乡基层运转全过程,在对其进行整体性理解的基础上理清其症结所在,进而寻求一种更具有契合性的公共品供给模式,这是本文的问题意识。

2021年,笔者在湖南省长沙市C县X村开展驻村调研,发现当地从组到村、从村到县级部门都存在一套相对完整的竞争机制,这种竞争机制不仅能够实现村庄需求与资源供给的动态适配,更能够在项目申请、落地的过程中产生组织村民、动员群众的治理效能。基于此,本文将项目制下C县公共品供给的样态概括为“竞争性适配”。借助对竞争性适配的产生基础与运作机制的分析,探析项目下乡过程中地方自主性的构建与释放对村社公共品的稳定高效供给、农民组织动员、基层善治的重要意义。

二、项目制基层运作过程中的“去竞争性”

项目制是针对某个具体的专项目标而设立的具有竞争性的资源分配方式^[22],其制度设计内含自上而下的分级运作体制与自下而上的竞争获取机制。分级运作体制是指以中央部委为顶点,沿着省、市、县逐级向下延伸的运作过程。竞争机制是指项目的分配是非匀质

的,需要同一等级的下级单位通过竞争性的方式来获取。现阶段项目制基层运作诸多困境的根源是分级体制与竞争机制之间的均衡性被打破了,进而呈现出“去竞争性”的异化形态。

(一) 项目制度设置:条条集权下的弱统筹性

与既有的公共品供给模式相比,项目制主要有两个特征:一是形成了中央统一供给、地方配套辅助的基本格局,由中央政府对地方政府进行非科层的竞争性授权,具有明显的中央集权特征。二是从条块关系来看,项目制是通过条条部门进行各类项目的下达和财政资源的输入,呈现部门集权和专业化供给的基本特征。在此过程中不难看出,国家期望以这种超越层级的直接供给来反哺农村^[23],以此改善乡村公共品供给不足的弱势局面。项目制制度设计中的中央集权与条线专项两个特征,汇聚于项目下乡的运作实践中就会造成块块政府的弱统筹性,尤其是从20世纪90年代分税制改革后,财政资源向上聚集的趋势愈发明显^[24]。即使项目到了县级层面,项目资金也是直接投放到各个条线部门,资金的安排、拨付、使用等由部门负责,部门权力的自主空间比较大,而横向块块政府的权力则比较小^[25]。由此可见,在项目制的制度设计中,作为基层的县级政府本身就处于弱统筹性的地位,无法以县域为单位对项目资源进行整合与在地化配置,这构成了项目制基层运转“去竞争性”的制度成因。

(二) 项目运作执行:治理意图主导下的差异性分配

项目运作的过程主要依靠分级运作体制与竞争机制,其中分级运作体制是基础,而竞争机制是核心。分级运作体制被折晓叶等概括为“政府间层层发包的关系”^[1],由此可见,虽然项目制的制度设计逻辑是超越科层制的,但是在实际过程中仍然与科层化的治理层级高度重合,尤其是在地方性发展资源不足和项目下乡需要地方进行配套的双重条件下,项目资源很容易被科层体制俘获,成为实现地方治理意图的工具。

地方的治理意图是指县乡政府以财政项目输入为契机,通过动员地方性资源,实现目标更加宏大的地方规划^[26]。在项目资金的功能定位上,其不是按照规划意图完成地方的公共品供给,而是将各种项目融合包装成为一种综合工程。在此过程中,项目制就被高度融入基层政府的治理实践,其制度目标开始异化。除了既定的公共品供给的基础目标,地方政府的政治目标和治理目标也被融合进来。政治目标主要是指政府借助项目的竞争力来体现自己的政绩,如打造“盆景”和“样板”,有学者将其概括为利益连带式治理^[27]。地方意图中的多目标性会打破既有的竞争性的资源下达体系,地方会按照自己的侧重性目标进行资源的统筹与资源的差异性分配。在项目制的基层运作过程中,分级运作会被科层制俘获,项目资源也会被融入地方的治理意图,从竞争性资源变为一种分配性资源,从而打破分级运作体制与竞争机制运作过程中的均衡性,这是项目制基层运转“去竞争性”的实践成因。

(三) 项目情景实践:弱组织动员下的刚性输入

项目制运转到基层面临两个情景:一是作为运作末端的县乡政府如何对项目进行分配,二是作为承接端的村社如何完成项目落地。从县乡政府项目运作过程来看,其可以利用行政配套和科层化的体制优势,在项目“剩余控制权”的基础上获得项目运转的实际控制权。因而对于村庄而言,其面临的已经不是灵活竞争的项目资源,而是被县乡政府整合后的分配性资源,在此基础上项目下乡呈现出一种弱组织动员下的刚性输入样态。

项目制的制度设计、层级运作以及到村社一级的情景性实践系统,还原了项目制基层运作“去竞争性”的整体样态:首先,项目制制度设计的初衷是补充地方公共品供给资源与能力不足的短板,以超越层级的方式通过条线部门进行专项化供给,由此在制度层面上造成了基层政府的弱统筹性与低自主性。其次,项目下乡要依靠分级体制运作,而分级体制与科层体制高度重合,尤其是在地方性发展资源不足和地方发展意图突出的双重条件下,基层政府利

用项目配套获得项目下乡的实际控制权,进而将竞争性的项目资源转变为一种服务于政府治理意图的分配性资源,俘获了项目运作中的竞争机制。最后到了村社一级,其面临的已经不是如何竞争获取项目,而是如何完成上级分派的治理任务,由此就越过了需求与资源的匹配、农民的组织动员等过程,造成项目落地的诸多困境。

三、再造竞争:以村庄为主体的项目运作

在基层运作中,项目制竞争机制的弱化受制度设计与制度运转过程中多种因素的影响。特别是起承上启下作用的县级政府,其对于项目下乡中的竞争机制乃至实践效能都有着重要影响。需要做出说明的是,我们这里说的县级政府的项目运作,不是指其基于自身治理意图而做出的项目组合与项目分配等自利性行为,而是指受制度环境、条块权力等多种因素综合影响的以县域为单位的整体性的项目运转。

(一)再造竞争的制度改革:自主空间构建

2016年国务院出台的《关于支持贫困县开展统筹整合财政涉农资金试点的意见》规定,将中央、省、市等不同层级与部门拨付的农田水利设施建设和水土保持补助资金、现代农业生产发展资金、农业技术推广与服务补助资金、林业补助资金等涉农资金在县级政府统筹整合使用,构建“多个渠道引水、一个龙头放水”的资金格局,并将项目审批权一并下放到县,由此形成了与既有项目制运作不同的以县级政府为主体的新的项目制运作模式。C县于2016年被纳入涉农资金统筹整合的试点县范围。

1.竞争机制的资源基础

项目制基层运转中竞争机制的弱化或消失的重要制度原因在于项目制自上而下的条线管理体制。项目制的这种条线管理体制使作为块状的县级政府无法对项目资源进行自主统筹与在地化分配。2016年后,县域项目资源管理方式实现了由条条碎片化管理到块块集中化管理的演变,县级政府成为涉农财政资源的主要实体。C县的涉农资金整合主要分为两个方向:一是纵向整合,主要以合并同类项和归口管理的方式进行。2019年,C县依据中央、省、市等多层级部门拨付的项目资金类型进行“大项”整理,根据就近原则设置了农产品企业加工扶持、小农水利基础设施建设、示范乡村建设等十大专项,将所有的项目都归入这十大项。二是横向整合,主要将涉及同一大项目不同县级部门的资金进行整合,例如将分布于农业口、水利口等部门的资金统合进小农水利基础设施专项建设资金库,整合资金为4573万元。

2.竞争机制的权力基础

2017年国务院出台的《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》不仅规定将财政涉农资金在县级政府整合,还规定对纳入统筹整合使用范围的财政涉农资金的资金项目审批权限完全下放到县一级,由县级政府作为实施主体。在实施过程中,C县结合自身实际情况,根据涉农资金应当保障的政策内容设立任务清单。任务清单分为约束性任务和指导性任务,对其实施差别化管理。约束性任务主要包括党中央、国务院明确要求的涉及国计民生的事项、重大规划任务、新设试点任务等。指导性任务则充分赋予地方自主权,允许地方在完成约束性任务的前提下,根据当地产业发展需要,在同一大专项内调剂使用资金。如在小农水利基础设施建设大项下,C县结合辖区内河道纵横、农田水利设施需求大的基础情况,将其再细分为小型灌排泵站、小型灌区渠系、引水堰坝、高效节水灌溉工程、小型河道工程等小微项目。

(二)再造竞争的制度运作:民主化平台建设

县域财政涉农资金的制度改革构成了竞争机制再造的制度基础,涉农资金的县级整合与项目审批权的下放赋予了县级政府统筹县域内乡村公共品的自主空间,随之而来的一个问题是在有资源审批权的基础上县域涉农资金如何运作。从C县的调研经验来看,其通过民主化项目平台的建设替代了旧有的自上而下的行政动员,主要包括民主化的项目库建设和民主化的项目运作。

1.民主化的项目库建设

项目制遵循的是制度内自上而下的决策体制,政府掌握目标设定权,依据上级政府下拨的资源体量和行政命令设置村庄公共品供给的项目与类型^[28],该体制下村集体和村民处于被动地位,项目下乡呈现弱组织动员下的刚性输入状态,供给效能较差。为了克服这一困境,C县采取了自下而上的民主化的项目库建设,形成了以需引供的公共品供给路径。在小农水利基础设施建设项目中,C县采取由政府向村民公开征集的方式进行项目库建设。具体流程为:以小组为基础单位,由小组长和妇女小组长召集本组的户主召开小组大会,大家可以畅所欲言地表达自己的需求,并经过集体协商表决将大家最迫切、涉及面最广的水利需求筛选出来。小组形成共识之后,由村一级向乡镇提交正式的申报材料,乡镇审核无误后再将材料提交到县级政府,由涉及的县级部门联席进行筛选、审议,形成部门项目库,并由农业农村局依据资金体量、需求的紧迫程度等下达年度项目资金计划。

2.民主化的项目运作

C县在每年四五月份会以文件的形式,将项目申请通过信息与渠道公开透明的方式,赋予村庄自主申请项目的权利。2017年C县政府出台《支持和鼓励农民群众参与小型农田水利建设的实施意见》,以文件的方式确保村民和基层组织能够参与项目下乡的全过程,确立了“谁受益、谁管理”的基础性原则。在此原则下,项目的民主化运作主要表现在三个方面:一是强化集体决策的民主性,文件规定只有通过民主决策的项目才能往村里申报;二是强调项目实施的主体性,村一级被作为小微项目申报、实施与建设主体,文件中规定“10万元以下的项目可以由村庄自行主导实施”;三是强化项目实施过程中的全民主参与,C县的每个项目实施不仅会成立项目监督小组,而且在项目完工之后必须由受益群体代表签字才算完成项目验收,如果受益代表不签字,施工方就拿不到项目结款项。在此过程中,县乡政府更多的是进行规范性的审查,村一级享有实质的验收权。

(三)再造竞争的情景实践:嵌入性的项目资源输入

民主化的项目库建设和项目运作可以解决项目下乡供需适配和农民参与项目运作的制度渠道,但其也存在一定的实践困境,即村民和村级组织并不会因为资源适配和民主制度渠道健全,就一定会主动地投入村庄公共品供给序列。因而需解决的一个基础性的问题是激发在村群体参与公共品供给的意愿。而C县主要通过嵌入性的项目资源输入来推动村级组织和村民申请项目,激活竞争项目的积极性。

1.提供合法化的项目激励激活村干部干事创业的积极性

C县的具体做法如下:一是在考核中对村干部不进行具体规定。C县X村的村书记说道,“我们申请都是自愿的,没人逼你,政府不拿这个考核你,只要老百姓不说你,你不申请都可以”。二是赋予村庄在发展性项目中的自主管理权。C县政府文件规定30万元以下的项目,村里具有自主招标、自主决策的权力,这就为村集体提供了一定的灵活支配空间。三是提供合法化的经济激励与荣誉激励。据X村副书记介绍,2019年后村庄的转移支付资金锐减到45万元,其中还包括办公经费和村干部工资的支付,仅仅工资一项都满足不了,而资金的

缺口主要来自奖励资金。用村书记的话来讲,“项目来了,荣誉就来了,荣誉来了,资金就来了”。如通过项目打造国家级森林示范村,此项荣誉会带来可供村庄支配的 30 万元资金,这就为村级竞争项目提供了合法的动力。

2. 嵌入社会结构激活村组之间的良性竞争

C 县的社会结构呈现团块状形态,当地的宗族文化相对发达。以 X 村为例,基本上每个小组都由一个或两个大姓组成,在该社会结构下以小组为基础单位的向内的社会团结和向外的社会竞争处于并行状态,这为激活村民参与项目和竞争项目奠定了社会基础。具体做法如下:一是打造亮点形成示范。2020 年 C 县选取了靠近县城的、基础设施较好的 D 村进行试点建设,按照屋外面积集体负责、屋内建设自筹与国家补贴为主的基本原则,将 D 村建设成为美丽屋场样板村。全县在大面积推广美丽屋场建设时,鼓励各个村组前往 D 村参观,通过参观激发了老百姓对美好生活的向往。X 村杨家冲组在准备申请美丽屋场项目时,就带领一部分积极分子参观了 D 村,杨组长感慨道,“同是一个县的,不出去看真不知道,人家搞得真好,我们还傻乎乎地守着破屋烂路”。二是利用指标差异调动村组竞争项目的积极性。C 县每一年的规划指标是相对有限的,因而在指标分配方面,C 县采用缴纳保证金的方式来竞争项目,依据缴纳比例和缴纳数额两个数值来综合测量,以此在村组之间引入公平性的竞争机制。

四、竞争性适配的制度意涵与实践效能

与既有的项目制基层运作不同,在国家涉农资金改革的制度支撑下,C 县通过民主化的项目平台建设对村组进行了嵌入性的项目资源输入,在对村民与村级组织进行民主组织动员的基础上,建立了自上而下的竞争性的项目资源匹配模式。本文将这一以县级政府为统筹层级、以村庄为主体的项目下乡运作模式概括为“竞争性适配”。

(一) 竞争性适配的制度意涵

1. 统筹层级下移与供需在地化适配的空间构建

在项目制的运作过程中,县级政府作为五级政府的后端虽然享有一定的分配权,但是其无法精准回应自下而上的项目需求。而以县级政府为主体的涉农资金的统筹整合改革无疑改变了项目制基层运作的逻辑,财政涉农资金的整合为县域乡村公共品供给提供了一个资金池,且其在具体的实践中形成了两个均衡:一是中央意志与地方自主性的均衡。财政涉农资金改革中的约束性任务代表了中央的意志与发展目标,而指导性任务则为县级政府依据县域实际情况进行自主性配置预留了空间。二是专项大项目与小微需求的均衡。调研发现,农民的很多公共品需求是细小琐碎的,大的专项项目是无法精准对接的。而县级政府通过项目审批权的下放可以依据实情设立项目,C 县在小农水利建设项目的大项下设置小型灌排泵站、小型灌区渠系、引水堰坝、高效节水灌溉工程和小型河道工程。财政涉农资金改革的重要功能是将县级政府确立为项目资源的统筹主体,由此在结构上理顺了公共品的承接主体、分配主体、供给主体三者之间的关系。

2. 民主化运作与村庄主体性的激活

C 县通过民主化平台的运作激活了村级组织与村民的主体性,其主要表现在两方面:一是通过自下而上的民主化需求申报建立了以需引供的项目决策体制。与项目制自上而下的行政决策机制不同,改革后的 C 县项目库是建立在每个村民自身需求表达基础之上的。二是通过文件规定和制度建设保障村民和村级组织在项目落地过程中的实质性参与,村级组织的主体性参与在于一定金额以内的项目可由村一级自主招标、实施,由此可以激活村级组织的

积极性和村庄内的社会资源。而在项目需求的个人意愿征集、项目申报的集体决策、项目实施的监督、项目完成后的验收等多个环节,村级组织和村民都有实质参与权,由此在资源注入的基础上,民主化的项目运作高度激活了村庄的主体性。

3.合法化的项目激励与社会动员

C县通过竞争机制实现了村庄治理主体的多重动员。首先,激活村治主体经营村庄的热情与激情。X村村书记讲到,“按照自己的意图打造村庄,村里发展一天一个样,大家满意,我也越干越有味儿”。其次,可以提供一定的经济激励,通过做项目获得荣誉,不同的荣誉等级有不同的奖励资金。这些资金不仅可以用作村庄发展,还能发放村干部的工资与绩效,这就构成了与“制度外奖励”^[27]不同的“制度内激励”,对村干部形成合法化的利益动员。最后,能够实现调动小组治理的积极性。X村杨家冲的妇女组长讲到,“我们组是从25个小组里面挣到这个项目的,不容易的,有的组笑话我们,说我们不行。我们非要搞好让这些人看看我们人心有多齐”。不同层次治理主体的积极性被充分激发出来,由此村庄也被动员起来了。

(二)竞争性适配的实践效能

1.项目效能:村庄公共品的自主供给

竞争性适配的实践效能最直接的表现是项目效能,其推动了以村庄为主体的公共品的有效供给。竞争性适配可以解决项目运行中的三大问题:一是解决了项目下乡中村庄参与性不足的动力问题,在部门与村庄之间建立了公平开放的渠道和合法的项目激励。二是解决了项目资源与项目落地的匹配性问题,自上而下的项目库建立解决了项目制供不适需的资源不匹配难题,而指标分配中民主化的竞争解决了项目资源与社会基础的适配问题。三是在前两者的基础上强化了村庄的项目承接能力,促进政府治理意图与村庄发展目标的二元融合。竞争机制的引入激发了村民对发展性项目的需求程度和村庄“跑项目”的动力。对于县乡政府而言,政绩的重要参考点就是此类发展性项目的组合与落实情况。而通过构建嵌入社会内部的竞争机制,激发社会性动员,政府的治理意图与村庄的发展需求可以在某种程度上契合起来,而这种契合又能够反过来减少项目制中的科层制俘获,助力于村庄发展。

2.治理效能:集体性的再生产

竞争性适配的治理效能可以概括为通过自上而下的资源输入促进与自下而上的民主化运作,促使农民组织能力的提升,进而达到基层治理有效的结果^[28]。以村庄为主体的竞争性适配能够促使集体性的再生产。集体性再生产的重要前提是事务的集体属性,由村到部门进行项目抓取不仅是项目资源匹配的过程,更是实现了项目下乡由国家属性到集体属性的转变,这就使得集体意志得以凸显出来。小组到村进行的项目落地竞争得以让集体发声,小组的户主大会在理事会的引导下负责集体性事务的决策,以此来决定本小组是否竞争村里的项目指标,这一过程是完全民主的。通过集体性会议达成的集体性决议具有集体约束力,因此可以对小部分群体进行引导与规训。由此可见,自上而下的一整套竞争机制的引入不仅能够实现资源的适配,更是在竞争性获取项目的过程中前置性地激发了项目的治理属性,以此围绕项目这一公共事项进行集体性动员,生成集体性规范,产生较好的集体性与治理效能。

五、总结与讨论

湖南省C县探索出的以县域为统筹单位、以竞争机制为核心、以项目资源与村社需求高度匹配为目标的新型项目制基层运作模式,本文将其概括为“竞争性适配”。其核心机制是:通过统筹层级的下移构建了供需在地化适配的制度空间;通过民主化平台的运作保障了村级

组织与村民在项目竞争、实施、监督与验收等环节的主体性;通过合法化的项目激励与社会动员激发了村组治理主体、积极分子与普通村民同心协力地争项目,进行更高水平公共品供给的热情与动力。由此,以县域为单位的竞争性适配项目运作模式不仅可以解决公共品供给过程中村庄参与性不足、项目资源供需不匹配等困境,还可以提升村庄项目承接能力,提升项目制下村庄公共品的供给效能,更能激发公共品的公共属性,在报项目、争项目、做项目的过程中生产与强化村社共同体的集体属性,在集体动员、集体博弈的基础上促进基层善治。

建设有效且成本合理的农村公共品供给制度是乡村建设的关键命题^[29],而县域竞争性适配的公共品供给模式不失为这一命题下的有效应对之策。不难看出,竞争性适配的公共品供给模式是政府体制创新与社会结构持续互动的产物,其最为关键的是在中央与地方、专项项目与灵活需求之间建立了平衡机制,其对于项目制的基层运作和村庄公共品的供给都具有一定的经验借鉴价值。具体建议如下:一是在不变体制变机制的方法指导下,针对性地对分散的项目资源进行整合,以应对地方事务综合性的基础特质。国务院推行的对贫困县的财政涉农资金整合是一个前瞻性的尝试,可以在保持基本原则的基础上逐步有条件地推广,弥补基层在地化需求适配的资源短板。二是要在项目制运作过程中建立合理的统筹层级,现有的由中央到地方的项目制分级运作体制虽然可以形成公共品供给的多层级合力,但是其缺乏对自下而上需求的基础回应能力,进而形成分散的资源供给与分散的需求满足间的结构性困境,因而现阶段项目制运作的关键是在基层建立组织化的统筹层级,赋予不同组织层级自主权,促进地方探索符合地方情景的多样化的公共品供给模式。三是要加强基层的民主制度建设,现有的公共品供给过程中的民主参与多为被动参与与形式参与,要切实做好民主制度建设和民主运行过程中的监督管理,确保项目受益群体在项目运行全过程中的实质控制权。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 谭诗赞.“项目下乡”中的共谋行为与分利秩序[J].探索,2017(3):157-163.
- [3] 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):82-87.
- [4] 应小丽.“项目下乡”发生与发展的政治社会学阐释——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),2014,39(1):75-82.
- [5] 王海娟.项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(4):62-67.
- [6] 焦长权.从分税制到项目制:制度演进和组织机制[J].社会,2019,39(6):121-148.
- [7] 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.
- [8] 严红.从悬浮到适应:县域公共品供给的制度变迁与情境实践[J].农业经济问题,2022,43(11):106-116.
- [9] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014,34(6):1-38.
- [10] 周飞舟.政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变[J].中国社会科学,2019(3):21-38.
- [11] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J].社会,2012,32(1):1-37.
- [12] 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):18-25.
- [13] 焦长权.从分税制到项目制:制度演进和组织机制[J].社会,2019,39(6):121-148.
- [14] 卢祥波,邓燕华.乡村振兴背景下集体与个体的互惠共生关系探讨——基于四川省宝村的个案研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(3):30-42.
- [15] 黄丽芬.农村公共品供给方式与基层善治[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(1):99-107.

- [16] 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):50-62.
- [17] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942的华北农村[M].南京:江苏人民出版社,2010:21-23.
- [18] 郑永君,张大维.社会转型中的乡村治理:从权力的文化网络到权力的利益网络[J].学习与实践,2015(2):91-98.
- [19] 曹海林,俞辉.“项目进村”乡镇政府选择性供给的后果及其矫正[J].中国行政管理,2018(3):69-75.
- [20] 李祖佩,曹晋.精英俘获与基层治理:基于我国中部某村的实证考察[J].探索,2012(5):187-192.
- [21] 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):81-93.
- [22] 王雨磊.项目入户:农村精准扶贫中项目制运作新趋向[J].行政论坛,2018,25(5):45-53.
- [23] 陈锋.从整体支配到协商治理:乡村治理转型及其困境——基于北镇“钉子户”治理的历史考察[J].华中科技大学学报(社会科学版),2014,28(6):21-27.
- [24] 周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006(6):100-115.
- [25] 刘雪姣.涉农资金整合下基层项目制的实践运作及困境——基于豫南G县田野调查[J].地方财政研究,2021(6):68-76.
- [26] 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):105-125.
- [27] 陈锋.连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J].社会,2012,32(1):104-125.
- [28] 杨丽新.项目控制权分配与农村公共品供给的实践差异——基于中西部四村庄项目进村的比较研究[J].中国行政管理,2023,39(4):46-53.
- [29] 易卓.农村公共品供给中的“民主包干制”:制度安排与运行机制[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(2):88-99.

(责任编辑:李凌)

Competitive Adaptation: Exploring the Operation Mechanism and Path of County Project Resources to the Countryside

YANG Lixin

Abstract: Under the background of rural revitalization, how to realize the effective supply of rural public goods has become an important social issue. As a top-down supply mode within the system, the project system shows the operation characteristics of “de-competition” in the process of grass-roots operation, which leads to the mismatch of supply and demand, and many practical difficulties of low public recognition. With the support of national policies, C County of Changsha City, Hunan Province promoted the integrated development of project resources, mass demand and village development through the construction of independent space for project operation, democratic platform construction and embedded resource input, and explored a competitive and adaptive public goods supply model with the county as the coordinating unit. It is found that the competitive and adaptive public goods supply mode guarantees the subjectivity of the village, the enthusiasm of cadres and the participation of the masses in the process of project sending to the countryside through the autonomous planning of the county, the democratic project operation and the legalized project incentive, and produces the project efficiency to promote the effective supply of village public goods and the governance efficiency of collective reproduction. The advanced experience of classifying and integrating dispersed project resources locally, establishing a reasonable level of project operation coordination, strengthening the competition mechanism and democratic system construction in the implementation of the project has certain reference value for the grass-roots operation of the project system, the effective supply of rural public goods and good governance at the grass-roots level.

Keywords: Project System; Project Going to the Countryside; Public Goods Supply; Competitive Adaptation