

## 涉农资金项目供给模式及其内卷化治理

张雪霖

(华中科技大学中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)

**摘要:** 财政资金的项目化供给是实行分税制以后上下级政府间一项重要制度安排。国家涉农资金的项目制供给被认为比一般转移支付有效。实践表明, 以政府为主导的项目供给模式在实践中的绩效与制度设置目标相背离, 并呈现出治理内卷化的趋势。其成因在于制度设置上存在去治理化的事本主义逻辑和逐利性的科层体制。在国家财政资金“反哺”农村的后税费时期, 以村社为主导的分权普惠模式应是未来国家财政资金转移方式变革的方向。

**关键词:** 涉农资金; 项目制; 内卷化治理; 事本主义; 科层制

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2015)01-0042-07

### Supply pattern of agricultural capital projects and its involution governance

ZHANG Xue-lin

(China Rural Governance Research Center, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** Financial fund project supply is an important system arrangement between higher and lower government after implementing the tax sharing system. National agricultural capital supply of project scheme is considered more effective than general transfer payments. Practice shows that the government-led project supply mode deviates from the system setting goals, and presents the trend of involution in the governance. The reason is the de-governance of routinism logic and profit-driven hierarchical system. In the post tax period of national financial fund “feedback” the rural, the separation of Pratt & Whitney mode with the village as the main body should be the direction of the national financial fund transfer way.

**Keywords:** agricultural capital; project scheme; involution governance; routinism; hierarchical system

#### 一、问题的提出

1994年分税制改革导致的财权集中上移, 在90年代中后期引起了严重的农民负担问题。这促使国家在21世纪初作出大规模政策调整, 即利用分税制带来的强大中央政府财政“反哺”中西部地区尤其是农村地区, 政府从此不再从农村收取各种费用乃至税收, 实际的“反哺”表现为规模巨大的自中央流向地方的转移支付资金<sup>[1]</sup>。分税制改革后, 中央对地方的转移支付主要包括专项转移支付和一般性转移支付。所谓专项转移支付, 是中央指定了专门用途、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, 俗称“带帽”资

金或项目资金。财政资金的项目化正是实行分税制以后各级政府之间财政关系变化的一个重要现象。财政资金支出用途各异, 涵盖了基本建设资金、企业挖潜改造资金、科技三项费用、涉农资金等项目, 笔者将探讨的主题限定为涉农项目<sup>①</sup>。

在政府和财政研究的传统视野中, 政府提供公共服务的方式与转移支付资金的性质有很大关系。一般认为, 在没有外部监督和民主宪政约束的体制中, 赋予基层政府自由的财政分配权限不一定能达到提供公共服务最优化的效果<sup>[2]</sup>。现在的问题是采取什么方式才能使得国家的转移支付达到提供涉农公共服务最优化的效果? 通俗地说, 在国家与农民的关系上, 国家从税费汲取型政权走向后税费资源输入型政权时期, 面临着如何花好钱的重大问题。自2004年十六届四中全会提出“加强社会建设和管理, 推进社会管理体制创新”以来, 中央政

收稿日期: 2014-12-23

作者简介: 张雪霖(1989—), 安徽亳州人, 博士研究生, 主要研究方向为农村社会学与乡村治理。

府逐步形成了以“科学发展观”为核心的治国新理念，将经营性的政府行为转变为以公共服务为本的新型治理体系，并将法治化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题，我国的国家治理体制开始从总体支配走向技术治理<sup>[3]</sup>。

在规范与技术治理的趋势下，项目制被认为是既可强化国家体制对自由市场的引导和规制，亦能尽可能规范、合理、有效地提供公共产品和服务的制度安排。我国涉农公共产品和公共服务的提供主要是通过项目的形式实现的，制度设置目标主要是通过市场化机制和非科层的竞争性行政机制实现规范、公正而有效地提供公共产品和服务，以平衡区域间的发展。项目制与常规行政体制不同，它力图做到专项目标明确、资金分配平衡、预算结构清晰、过程管理严格、程序技术合理、审计监督规范，在实施过程中一统到底，且带有明显的专家治国的倾向<sup>[4]</sup>。

近年来，项目制在国家治理中发挥着越来越大的作用，引起学界广泛关注，有学者将之称为继单位制之后的新的国家治理体制。不少学者在深入研究后发现项目制在实践中产生了与制度设置目标相背离的后果。折晓叶和陈婴婴通过“项目进村”案例的实证分析，发现项目制的分级运作机制，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，形成了以县为主导的项目运作模式。地方政府将“打包项目”和“招商引资”结合集中用于地方各种经济开发区的建设，有可能从根本上消解公益项目设计的初衷，带来地方融资扩大化和地方债务高升的倾向，以及不同村庄贫富差距拉大和吞噬基层自主性的社会后果<sup>[5]</sup>。渠敬东认为以项目制为核心确立的新的国家治理体制，形成了中央与地方政府之间的分级治理机制，却引起了地方集体债务、部门利益化、基层社会的解体和重组的系统风险等意外后果<sup>[4]</sup>。

周飞舟以一个义务教育的案例来分析项目资金在基层社会的分配方式和问题，项目资金的实际效应在于加强了县级职能部门的力量而弱化了乡镇政府的力量，产生了与项目运作相背离的后果<sup>[2]</sup>。张良质疑项目治国的成效与限度，认为项目在运行过程中陷入“迎检逻辑”与“服务逻辑”的冲突、“统一逻辑”和“地方逻辑”的冲突、“专项逻辑”

与“整合逻辑”的冲突以及域间发展的冲突中<sup>[6]</sup>。李祖佩指出农村项目化公共品供给面临组织困境和在项目下乡背景下出现“资源消解自治”的村治困境<sup>[7,8]</sup>。陈家建认为相比于传统的科层体制，在基层行政资源紧张条件下，项目制有利于上级部门对基层政府的动员<sup>[9]</sup>。笔者认为，陈家建是误将政府办点的高效动员逻辑当作项目制的运行逻辑，才会得出如此结论。

概言之，目前学界关于项目制的研究，主要集中于解析项目制与国家宏观体制的关系以及项目制的分级运行机制。这有助于我们从宏观上认识和把握项目制。对于如此重要的治国制度，学界的研究尚不充分，主要体现在三个方面：一是集中于以国家为主位的视角，缺乏以村庄为主位的研究视角。涉农项目的落地最终还是在村庄一级，涉农项目的实施效果只有放在村庄中才能得到有效评估；二是在以国家为主位的视角下既有的项目制研究多集中在宏观的中央、部门和地方政府之间的项目运作关系，即以县政府为主导的项目运行机制，缺乏项目在乡村两级的运行机制研究，即使个别研究将村庄纳入到研究的视野，也是作为一种意外后果来对待的；三是集中于项目指标的分配运行机制，缺乏对项目工程实施方面的研究。

笔者拟在前人研究的基础上着眼于以村庄为主位的视角对涉农资金的两种输入模式的实践绩效进行自下而上的比较研究，以个案为分析基础研究项目进村产生的影响及其背后的深层次原因，进而反思和讨论涉农资金项目化供给模式的效度。在研究方法上，采用类型比较研究和个案分析的方法，选取四川成都市 S 区和广西 F 县茅源村作为两个涉农资金公共品供给的个案。经验材料来源于笔者所在的华中科技大学中国乡村治理研究中心师生分别于 2012 年 7 月和 2013 年 3 月对成都市 S 区、2013 年 7 月和 2014 年 7 月对广西 F 县的调查。

## 二、涉农资金项目供给模式及其绩效

为具体分析以政府为主导的涉农资金项目模式及其绩效，笔者引入另一种涉农资金供给模式——以村社为主导的分权普惠模式进行对照。

### 1. 以政府为主导的项目模式及其绩效

广西 F 县茅源村下辖茅村、源村、林村、黄村

和白村等五个自然村,共1720人,425户,其中茅村和源村都有600多人,是最大的两个自然村。自2007年开始,F县进村的国家项目资源开始增多,村庄的治理逐渐实现了精英替代。那些有能力、有关系、有资本的精英走向政治前台。他们不仅能跑到项目指标,还能化解村庄矛盾和摆平钉子户,帮助项目工程的顺利实施,以免出现“项目漂移”。

茅源村在2012年被列为国家级“贫困村”后,便成为自治区委领导的“扶贫攻坚示范点”。最初的规划是把示范点放在最大的茅村,但茅村内部的派性斗争严重,项目实施中的钉子户和上访户多,村内矛盾难以化解,导致项目漂移到源村。源村村长是从事工程承包的老板,有能力协调旧村改造、土地流转、修路占地中的矛盾,从而能保证顺利承接自治区、市、县各级的项目。茅源村在不到三年的时间共承接了产业园区、乡村旅游、旧村改造、农田改造等九个方面的35个项目,总项目投资8807.91万元,其中广西壮族自治区级部门项目资金就高达5438.17万元<sup>②</sup>。

实践表明,以政府为主导的项目模式在资源使用、公共品供给、社区建设和村庄治理效果呈现“内卷化治理”<sup>④</sup>倾向。以下进一步将“内卷化治理”的内涵操作为资源的使用效率、村民的主体性、社区的公共性、基层民主和国家治理能力等五个具体指标。

涉农资金的项目化供给模式下项目指标的分配和项目工程的实施是分开的。从项目指标的分配来看,出现了项目的积聚和整合效应。一旦成为省、市、县、乡各级重点打造的“中心村”或“亮点村”,各种项目资源都会纷至沓来,甚至会出现项目过剩。“亮点村”的级别越高,整合项目资金的能量就越高,如广西茅源村成为自治区领导的联系点后,不到三年的时间一个村就整合了8000多万元的项目资金,相当于成都模式下400个村庄一年的“村公”资金。少数明星村整合了项目资金,相当于挤占了普通村庄可分配的项目资金,导致项目资金分配的不公平,争取不到项目的村庄对政府的怨言很多。

项目工程的实施需要相应的各级政府职能部门以招投标的形式引进市场主体。从管理学和公共管理学上看,项目实施过程被看作是政府与市场在

资源配置上的交易过程,通过市场化运作,可以降低交易成本,实现资源的优化配置<sup>[10]</sup>。项目工程一般绕过乡村组织,直接由市场主体负责专项实施。但项目工程的实施却产生了与理论相背离的社会后果,如项目工程的重复建设、偷工减料、豆腐渣工程等。各级政府职能部门会提前扣除一定的项目资金作为项目申请、审核、评估、工程设计、招投标、监督和验收等环节的行政成本,有些资金总数为100万的项目,扣除的资金数额就高达30万元。承包工程的老板群体是逐利的,为了最大化利润,只有压缩项目工程的成本和质量。政府职能部门聘请的第三方“监理方”在项目验收时只会睁一只眼闭一只眼,因为监理方是政府聘请的,政府职能部门和承包工程的老板之间达成了利益合谋。项目实施中,部门、“老板”和监理方构成微妙的利益分配平衡格局,形成彼此之间既有利益空间又有底线限制的利益共同体<sup>[11]</sup>。项目资金的使用不仅不公平,而且是低效率的。广西茅源村高达8000多万元的项目资金,据村干部估计真正落地的只有4000万元左右。

对于村庄而言,项目模式形成了承接型项目和竞争型项目两大类。承接型项目是指不需要村庄积极主动去争取,而由政府主动送上门来的项目。这一般归属于被政府选中来打造“亮点工程”或“亮点村”,是基于政府追求经济发展或政绩的偏好向极少数村庄输入的项目资源,但这种自上而下的公共品输入有可能和村庄的需求产生错位。竞争型项目是指需要靠村干部个人的能力和社会资本去竭力争取的项目。除了极少数被政府选中来重点打造的“亮点村”之外,能不能跑到项目主要看村庄有没有争资跑项的能人。这种能人的共同的特征是有了一定经济实力、村外的社会关系广、多脱离农业生产,对上能够争取到项目,对下能够在项目实施中摆平钉子户。这些新型的权力精英区别于公道、正派、保守和以农业生产为主的传统型精英。

不管上述哪一种类型的项目进村,村民在公共品需求偏好的表达、决策和对工程实施的监督上都是没有话语权的,只是被动的项目受惠者。面对项目工程的粗制滥造,村民的态度是:“项目是村干部跑来的,那是他个人的本事,怎么用由他说了算。”“国家的钱不要白不要,工程质量虽然差,但

有总比没有强。”而且村民对项目工程的监管过严或钉子户过多，项目实施的难度增加，极有可能导致“项目漂移”，进而影响上级政府对本村的印象，以后再申请到项目指标就更难了。虽然项目是国家的资源，但是村干部凭借着私人的能力争取到的，在村民眼中那就成了村干部的私人资源，和普通的村民之间就没有强利益关联，村民在项目的使用和监督上也就没有话语权。作为村庄主体的村民被边缘化了，村民的主体性和社区的公共性萎缩，产生了“资源消解自治”的社会后果<sup>[8]</sup>。村庄公共性的萎缩，就会使得个体私利崛起，表现在国家项目进村时，需要占用村民的一点土地、拆一间厕所或牛栏时，村民会勇于索要高价，否则就别想让工程经过。在项目指标分配和项目工程实施中，形成了一套地方政府、职能部门、地方老板、乡村组织、少数钉子户等围绕着项目资金的分利秩序，国家资源的使用既不公平，也无效率。总之，资源的输入并没有带来村民的主体性、社区的公共性和基层治理能力的上升，反而消解了村民自治与基层民主，减损党和国家政权在基层的合法性，带来的是内卷化的治理。

## 2. 以村社为主导的分权普惠模式及其绩效

从 2009 年开始，成都市由市、区(县)两级财政刚性保证，兼带考虑村庄辖区面积、地形、区位等，为每个村(社区)每年提供 20 万到 30 万的社会管理与公共服务专项资金。且规定这些资金只能用于政府规定的四大类十二项公共品项目，不得用于生产经营活动，严禁平调、挤占、挪用或跨村调剂使用，又被称为“村公”资金。在资源输入的同时，加强村社组织建设，在每个行政村成立议事会组织，村民议事会成员不少于 21 人，每个村民小组应有两个以上村民议事会成员名额，其中村组干部不超过 50%，实现了议事会成员在小组之间，在村组干部与普通群众之间的平等化配置，议事会具备了广泛的民意基础<sup>③</sup>。

这 20 万到 30 万的专项经费，“干什么、怎么干、干到什么程度，都由群众说了算”；由村民“一户一票”提出具体项目，由村民议事会民主决定项目；由村委会或其他经济社会组织负责执行，由村民议事会进行监督。这极大优化了原有的村级公共产品供给系统，切实体现了广大农民群众在农村公

共服务中的主导地位 and 村民议事会在村级公共服务事项中的决定作用<sup>[12]</sup>。

实践表明，以村社为主导的普惠模式的绩效属于“发展性治理”。成都市涉农资金供给有两个重要特征，一个是以村社为主导，一个是均等式的普惠，按照村庄(社区)的人口、面积、地形等分配资金，并以村社为组织建设的主体。因为“村公”资金是由国家财政拨付到村，不需要村庄动用私人关系和能力去争取，而是按照人头分配到村，涉农资金的分配较为公平公正，而且激发了村民的主体性和社区的公共性。正如成都市王泗镇田埂村村民说：“这些资金是国家按人头分给我们每个人的，我当然要关心了。”“村公”资金是村集体的，人人有份，那么人人就会关心“村公”资金的流向和效果，就会对村干部形成自下而上的监督。

虽然“村公”资金也被指定了专门用途，但不同于项目制被指定了单一而具体的用途，“村公”资金只是被限定用于村庄公共品和公共服务，不得用于生产经营活动，且资金的使用和分配权在村庄一级。“干什么、怎么干、干到什么程度，都由群众说了算”；由村民“一户一票”提出具体项目，由村民议事会民主决定项目；由村委会或其他经济社会组织负责执行，由村民议事会进行监督。国家涉农资金的输入和农民的公共品与公共服务需求偏好实现了无缝对接，国家涉农资源得到最优化使用，资源的使用效率比较高，避免了政绩工程、形象工程、重复建设等资源浪费。

国家财政资金集中、持续的输入，不需要通过“一事一议”向村民集资，就避免了“搭便车”者的难题，就能通过多数决定少数的民主参与和决策机制，来提供公共品与公共服务。群众的积极性和主动性被调动起来的同时，通过加强基层组织建设，保证村民有民主参与的制度化渠道，从而形成了真正的民主参与、民主决策、民主管理和民主监督的基层民主。政府并不干预“村公”资金的具体使用，只是行使自上而下的行政监督，保证“村公”资金按照政策的意图使用。在“村公资金”民主的使用过程中，村民的主体性和政治效能感、社区的公共性、基层民主和资源的使用效率之间形成共生互强的良性关系，建立在绩效合法性基础上，基层政权的权威与合法性得到增强，国家的意志得以实

现。国家资源的配置在农民、村社、基层政府和国家之间实现了帕累托最优,是发展性治理的典型。

### 三、涉农资金项目制内卷化及其成因

F县以政府为主导的项目模式和成都市以村社为主导的普惠模式,在涉农公共品与公共服务的提供上,一个是集权式的以自上而下的政府和部门为主导,一个是普惠式的以自下而上的村社为主导。项目制的制度设置本意在于通过中央财政资金专项转移支付来“保增长、促民生”,平衡区域发展和提供普惠式的公共品与公共服务,但在实践中却产生了与之相背离的效果。项目资金理性和规范化的条线供给在实践中的扭曲,与项目制度背后的制度设计理念、科层体制有关。

#### 1. 去治理化的事本主义逻辑

20世纪末因为农民负担过重引发的诸多社会矛盾,直接促使农业税费的取消,倒逼基层政府机构改革<sup>[13]</sup>。从税费汲取时期走向资源输入时期,国家更倾向于绕过乡村基层组织,与农民之间对接,试图由间接治理走向直接治理,如粮食直补资金的发放。对于乡村公共品和公共服务的提供,国家基于对乡村组织的不信任、资金使用的安全性和有效性的担心,同样试图绕开乡村基层组织,通过市场化和专项化的办法来提供。项目制遵循的事本主义逻辑,具有理性设计、程序明晰、规范管理、技术可控等特征,与由管制型政府向服务型政府转变的理念相契合。

项目的实施由相应的政府职能部门以招投标的形式引进市场主体来完成。市场主体遵循的是逐利原则,即在项目得以验收的前提下实现利润最大化。项目工程的设计由村社之外的专家实施,监管由政府委托专门的监理方实施。那么,围绕具体的项目事务的实施,政府职能部门与工程承包者属于承包合同关系,政府职能部门和作为第三方的监理者属于委托代理关系,只是单纯的做事和提供服务。作为项目的直接受惠者和利益相关者的村民和村社,则被视作隐形的沉默者,被动的享受项目进村带来的实惠,无法有效地表达真正的需求偏好和对项目工程质量进行监督。

#### 2. 嵌入科层制运作的项目制

项目制的设计初衷,一是要通过专业化的部门

体制破除单位制的制度局限,集中贯彻中央政府保增长、促民生的治理理念,二是要削弱因财政分权造成的“块块主义”和“诸侯经济”。当项目制这种“新条条”试图限制“旧块块”的扩张时,不仅使部门系统本身形成了“新块块”,同时也促使“旧块块”用全新的办法迅速组建“新块块”来培植自己的领地<sup>[4]</sup>。

因为项目制实际上是通过与原有的单位科层制相互嵌套而发生作用的,这就带来两个制度设置意料之外的后果:一是强化了部门权威和以部门系统的“新块块”;二是地方政府这个“旧块块”通过打包机制等办法实现了项目整合和再造“新块块”。

以中央部委和地方政府各职能部门为首的项目发包方,因为不信任下级政府对项目资金使用的有效性和安全性,倾向于由职能部门为首来直接实施项目,以体现上级意志。项目的推行单靠职能部门是难以完成的,所以在人事上一般需要抽调同一条线的成员组成项目组,如区民政局实施项目,则会抽调区民政局、乡镇(街道)和村(社区)三级的民政人员组成一个项目组来推行,不受下级政府或基层组织的干扰,项目的实施实际上仍然是按照“块块”的逻辑运行的,形成了一种“新块块”。但由于遵循的是事本主义逻辑和打造亮点的政绩逻辑,对于项目资金使用的有效性采取的是自上而下和由外而内的判断标准,提供的公共产品和服务常脱离基层实际,带来资源的无效率使用和浪费。

地方政府通过“打包”机制实现项目整合和再造“新块块”,具体而言,有三个层面的动力促使地方政府打破条线的分割以实现“块块”的整合。第一,地方政府的工作往往是个系统工程,具有整体性、综合性、灵活性等特征,而条线运作的项目制遵循的是事本主义和分工主义的单线逻辑,难以满足地方工作统筹和需要。第二,我国政府体制是一种目标管理责任制<sup>[14]</sup>和压力性体制<sup>[15]</sup>,中央政府对地方政府的奖惩考核目标是多重的,除了提供公共产品和服务等民生责任之外,地方政府还承担着保增长的压力,而且地方政府GDP增长考核的权重重要超过民生等指标。因此,地方政府有很强的冲动去利用项目制下的配套资金将项目指标打包、捆绑,以融合地方政府的意志,实现更为宏大的地

方经济发展的目标。第三，地方政府领导具有自利性和逐利性，为了政绩和快速升迁的需要，会将项目资源进行整合投入打造没有典型意义的“亮点”等形象工程。当然，中央政策的一统性和多重目标性，需要地方政府结合地方的实际有原则的灵活处理，地方政府的前两点行为在结合地方实际的情况下，是符合中央精神的，也是中央实施体制动员的效果，而地方政府领导创造出符合实际的明显政绩，获得政治上的升迁，本就是行政考核的需要。但在实践中项目制因为地方政府领导的私利性凸显，被异化成不符合实际的发展规划和打造具有轰动效应和观赏效应而不可复制的“亮点”和政绩。

如由自治区发展研究中心下派到茅源村挂职第一书记的张书记告诉笔者，在江南九省小农联席会议前夕，领导对发展研究中心提出要求研究如何在短时间内使得农民收入实现革命性突破。张书记自嘲地说短时间内怎么可能实现革命性突破，但还是无奈地在办公室拍着脑袋想出来点子，提炼概括为“三整三建”，即整合项目、整合资金、整片开发；建立一个现代农业示范园区，建立一套现代农业管理办法，建立一支现代化干部队伍。整合农业部门、良种、蔬菜、农资、水电、水利、发改委、财政等各大部门的涉农发展资金和项目集中投入到一个示范点中，短时间内就能出成效。茅源村作为自治区领导的“扶贫攻坚示范点”，整合了 8 000 多万的项目资金，用于打造生态农业旅游观光示范村。实际效果是，引进的特色瑶鸡、竹鼠养殖均因不符合地方实际而失败。后又引进资本进村包地种养名贵药材铁皮石湖，以每亩 800 元的价格流转了 70 亩土地培育种苗和 100 亩集体山林，签订了长达 30 年的土地承包经营流转合同。但一亩铁皮石湖的资本投资需要 2 万元，而且 3 年后才会产生收益，农民承受不起，最后不了了之。该项目实际上变成政府高额补贴资本进村圈地，与民争利。

总之，在规范化、理性化的制度目标之下，项目制在实践中其实有另一套逻辑，是逐利价值观下所形成的“权钱”结合。这个机制一定程度上推动了农村经济发展，但也促使农村社会越来越不公平，并已初步凝固为一种坚韧的治理体制，亟需警惕和改革<sup>[16]</sup>。项目制只是治国的手段和机制，项目制的推行在绕开基层组织的同时，强化了部门权威

和上级政府集权，在实践中并没有带来规范化、合理化和有效治理。更为复杂的权力相互制约的制度设计，反而增加了市场和社会势力新的分利主体，强化了地方政府领导向上看和向上负责的官僚主义和形式主义行政逻辑，带来国家治理的内卷化。

#### 四、结论与讨论

一般认为，在没有外部监督和民主宪政约束的体制中，赋予基层政府和组织自由的财政分配权限不一定能达到提供公共服务最优化的效果，专项转移支付的使用效率要高于一般性转移支付。项目制的设计初衷在于通过理性的程序设计、市场化的运作、规范化的管理和标准的第三方监督等复杂的相互制衡的制度机制来更好地实现中央保增长、促民生的意志，但在实践中围绕着项目制的运行，形成了一套部门、地方政府、市场主体、社会势力、乡村组织和强势钉子户之间微妙的分利秩序<sup>[12]</sup>，带来国家治理的内卷化和村庄治理的内卷化。另外一个可能的严重后果就是项目制的运行绕过乡村基层政权，上级政府和中央政府部门直接“治民”和“做事”，打破了集权体制下中央“治官”、地方“治民”的上下分治的政府运行机制，在实践中导致社会矛盾的集中和上移，出现社会不稳定的后果将更为严重，增加了执政风险和紊乱了自我纠错机制<sup>[17]</sup>。

成都以村社为主导的分权普惠模式则一反主流，将财政资金和公共品供给的权限放在村社一级，给予村民自治组织自主的财政分配和使用权限，调动了村民的主体性、社区的公共性，财政资源的输入转化成基层治理能力的提升和自下而上的需求偏好之间的无缝对接。这种分权模式也面临一个难题，即如何对基层组织的权力进行监督，如何保证村庄干部的公权公用，财政资源的输入不被村干部侵占、挪用或截留？在国家财政资源“反哺”农村的后税费时期，以村社为主导的财政资金供给模式，可以利用两大优势来实现对村组干部的权力监督：一是基层政府自上而下的监督。因为不需要向农民集资收费，基层政府从乡村利益共同体中解放出来，就能超然而公正地对村庄权力实行行政监督；二是按人头输入财政资金形成村庄的集体资源。正因为有集体资源这个公共的资产，能够激发社区的公共性和村民之间的利益关联，形成一个村

庄利益共同体,提升村内的集体行动能力,在村社熟人社会内部形成自下而上的社会监督。即使有的村庄出现村组干部贪腐和集权的情形,但在上下分治和乡村分治的治理体制下,就可以发挥分散执政风险和自我纠错的机制,最终呈现国家治理和村庄治理的发展性态势,打破内卷化治理的禁锢。因此,在国家财政资金“反哺”农村的后税费时期,以村社为主导的分权普惠模式,将是未来国家财政资金转移方式变革的方向。

#### 注 释:

- ① 有学者通过调研得知,与“社会主义新农村建设”有关的项目就多达94项,涉及农村经济、社会和文化等方面,关系到中央部一级工作部门共28个单位。参见王晶《县镇干部跑“部”要钱,支农资金亟须监管》,《中国经营报》2006年11月27日,第A06版。
- ② 参见调研资料《吹响扶贫攻坚号角,建设清洁美丽茅源——刘家茅源村简介》。
- ③ 参见王海娟:《化解农村公共品供给“最后一公里”难题——成都市公共品供给制度创新与启示》,待刊稿。
- ④ “内卷化”一词最早是由美国人类学家戈登·维泽提出,后来格尔兹(Geertz)以“农业内卷化”指涉农业劳动投入与农业生产发展不相称,只是重复简单再生产这样一种农业生产水平。黄宗智将这一个概念引用对中国农业发展的研究,指涉以家庭劳动力不计成本的投入和充分利用换来农业产出的增长,但劳动生产率并未得到提高的一种有增长无发展的内卷化状态。而杜赞奇将“内卷化”这一概念引入到政治学,提出“国家政权建设的内卷化”,指晚清和民国时期国家政权建设过程中,国家权力的下沉和对基层社会资源的汲取带来正式机构和非正式机构的同步增长,却导致国家政权合法性的丧失。之后华中村治研究学者在后税费时期,从乡村治理的视角提出乡村治理内卷化这一概念,指国家资源的输入,并没有转化为基层治理能力和权威,反而出现了“精英俘获”和基层治理合法性流失。参见黄宗智:《华北小农经济与社会变迁》,中华书局2000年版;杜赞奇:《文化、权力与国家》,江苏人民出版社2003年版;贺雪峰:《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》,《开放时代》2011年第2期;耿羽:《灰黑势力与乡村治理内卷化》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2011年第2期;李祖佩:《混混、乡村组织与基层治理内卷化——乡村混混的力量表达及后果》,《青年研究》2011年第3期。

#### 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 渠敬东.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):104-127.
- [4] 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.
- [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] 张良.“项目治国”的成效与限度——以国家公共文化服务体系示范区(项目)为分析对象[J].人文杂志,2013(1):114-121.
- [7] 李祖佩.论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑——基于某新农村建设示范村经验的实证分析[J].南京农业大学学报:社会科学版,2012,12(3):8-16.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 严玲.公共项目治理理论概念模型的建立[J].中国软科学,2004(6):130-135.
- [11] 李祖佩.分利秩序——鸽镇的项目运作与乡村治理(2007—2013)[D].华中科技大学,2014.
- [12] 任中平.成都市新型村级治理机制:村民自治有效实现形式的实践探索[J].中国乡村发现,2014.
- [13] 李芝兰,吴理财.“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动[J].社会学研究,2005(4):44-63.
- [14] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2):61-92.
- [15] 荣敬本.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998:28.
- [16] 黄宗智,恭为纲,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):20.
- [17] 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):1-40.

责任编辑:陈向科