

## 转型期财政项目制研究述评

田孟<sup>1</sup>, 苏莉<sup>2</sup>

(1.华中科技大学中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074;  
2.广西壮族自治区贺州市富川瑶族自治县国土资源局土地整理中心, 广西 富川 542700)

**摘要:** 财政项目制是目前国家向农村输入财政资源以解决农村公共品需求问题的主要方式。对主流学术界关于财政项目制的内涵及其本质、形成原因、主要特征、运作方式和结果异化等方面研究成果进行梳理, 发现既有的研究主要集中关注了宏观的国家体制和国家治理层面, 缺乏基于村庄视角的内在机制分析, 提出财政项目制研究仍然具有“重心下沉”的空间和必要性。

**关键词:** 财政项目制; 项目制内涵; 形成诱因; 实践特征; 运作机制; 异化现象

中图分类号: F281

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2016)06-0082-07

### A literature review on financial project system in the period of transition

TIAN Meng<sup>1</sup>, SU Li<sup>2</sup>

(1. Research Center of China Rural Governance, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China; 2. Land Consolidation Center of the Land and Resources Bureau, Fuchuan Yao Autonomous County, Fuchuan 542700, China)

**Abstract:** Project system is the main way to transfer the financial resources to rural areas to solve the problem of rural public goods. In this paper, through the research results of the academic circles, which include the essential connotation, main characteristics of the project, system formation, operation mode and the alienation about the project, it is found that the existing researches mainly focus on the macro institutional and governance level, and lack internal mechanism analysis based on the perspective of the village. Therefore, the research of project system still has the space and necessity of "gravity sink".

**Keywords:** financial project system; essential connotation of project system; formation cause; practical characteristics; operation mode; alienation phenomenon

改革开放以来,“财税包干”和“行政分权”改革导致了地方政府职能及其行为方式发生重大变迁,乡镇企业发展迅速,村民自治制度开始逐步推行,地方政府成为地方经济社会发展的主要力量,促成了中国经济的快速增长。然而,上述改革所造成的弊端也不容忽视,其中最突出的问题是中央与地方收入“两个比重”的极不协调<sup>[1]</sup>,这种不协调最终促成了“分税制”改革的出台。

“分税制”使地方经济的发展出现了明显的财

政结构变迁,地方政府的“预算内收入”减少<sup>[2]</sup>,促使其逐渐向“非预算收入”及“预算外收入”倾斜<sup>[3]</sup>,地方政府在受到约束的同时也获得了更大的自主性。在“逆向软预算约束”<sup>[4]</sup>和“发展主义冲动”的驱使下,农民税费负担加重,城市政府“大兴土木”<sup>[5]</sup>。

这种实质性地赋予地方政府较大自主性的分税制体制促成了中国经济的高速持续发展,但这种不受约束的财政收入模式也造成了日益严重的问题。在“以地生财”的发达地区,征地拆迁的矛盾十分突出,引起了当地社会的不稳定。由于当时此类问题的涉及面并不大,且一般都被当地政府以“留地安置”等地方性政策吸纳和消化<sup>[6]</sup>,因此并未引起全国性的关注。与此同时,在以农业税费为

收稿日期: 2016-11-10

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(14JZD030)

作者简介: 田孟(1988—),男,苗族,湖南怀化人,博士研究生,主要研究方向为农村社会学及乡村治理。

主要财政收入的农业型地区,由于“乡村利益共同体”<sup>[7]</sup>的形成和壮大,农民的负担越来越沉重,形成了备受关注的“三农问题”<sup>[8]</sup>。“三农”危机严重影响国家政权的合法性,“反倒逼”<sup>[9]</sup>中央政府采取措施,促成了农业税费体制的改革。自此,乡村治理步入“后税费时代”。

农业税的取消及其配套制度改革增强了农民对中央政府的认同,实现了中央预期的政治目标。这一个“政治消解行政”逻辑<sup>[10]</sup>致使基层政权背负恶名。税费改革以后,国家大幅度地减少了基层政府和村级组织的治理资源,压缩了村民自治运作的物质基础,使得以农业税费为主要收入的农村基层政府陷入了“空壳”的尴尬困境,治理资源和行动能力普遍都极其衰弱,甚至连自身的运转都成了问题,缺乏为农民提供公共产品或服务的条件和能力<sup>[11]</sup>。

为了解决这一问题,中央政府启动了“新农村建设战略”<sup>[12]</sup>,加大了对基层政府的财政转移支付力度和规模。由于采取了“项目制”的方式,通过条条(部门)的方式向下输入财政资源,这些资源的递送面临结构性的“上下对接”困境。一方面造成了基层政府和农村组织与农民的连接减弱,形成“悬浮型”政权<sup>[13]</sup>;另一方面基层政府把原本用于公共服务的财政资金“辗转腾挪”到政府的建设和投资项目上,成了启动基层“土地资本化”<sup>[14]</sup>的重要原始积累,最终造成了“新三农问题”<sup>[15]</sup>的出现。“吃饭靠财政,建设靠土地”是当前绝大多数基层政府的生存状态。新一轮的城镇土地开发在全国兴起,围绕着“征地拆迁”所产生的利益博弈和农民抗争,以及为获得土地指标而在偏远农村开展的“城乡建设用地增减挂钩试点”<sup>[16]</sup>等均成为社会各界关注的热点。

目前,不管是农村土地整理,还是农田水利、农技推广、扶贫、治安、科教文卫等其他类型的农村公共建设,国家大都采取了以“项目”作为基本载体来实施。由于其特有的比较优势和运行机制,“项目制”成为了一种十分普遍的组织 and 动员的体制或机制,深刻影响了农村的政治、经济、文化和社会等多个方面<sup>[17]</sup>。当前,学界对项目制的研究形成了大量成果,梳理这些相关的重要文献并进行评述,具有十分重要的意义。

## 一、项目制的内涵及其本质

“项目是为创造独特的产品、服务或成果而进行的临时性工作”<sup>[18]</sup>,具有“临时性”和“独特性”的特征。临时性代表项目开始和结束的时间具有确定性,而特殊性则是指项目的产品、服务或成果拥有具体的针对性或指向性。项目的运作和实践表现出“渐进、明细”的总体特征。

与上述宽泛定义不同,财政项目制(以下简称“项目制”)中的“项目”具有明确的内涵和指向。折晓叶等人<sup>[19]</sup>认为,“项目”是一种国家财政资金再分配的方式,“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”,“是在国家财政制度从包税制改为分税制后,在财政收入愈加集权的体制下,资金分配出现了依靠‘条线’体制另行运作的情形,即财政转移支付采用项目制的方式在行政科层体制之外灵活处理”。周飞舟<sup>[20]</sup>也指出,在上下级政府间转移的财政资金中,有相当大一部分被指定了专门用途、戴上了各种帽子,以期严格体现资金拨付部门的意志,因此是一种“专项化”了或“项目化”了的财政资金。

按照渠敬东<sup>[21]</sup>的说法,作为国家财政再分配方式的“项目”之所以具备“项目制”的意义,主要是因为这些项目在具体执行的过程中,从项目的制定、申请、审核、分配、变通、转化、检查与应对等一系列的环节和过程看,已经超出了单个项目所具有的渐进、明细的事本主义特性,转而成了一种使整个国家社会体制联动运行的机制,可以说财政“项目制”不仅是单个“项目”的组织形式,同时也对从中央到地方、以及社会各领域进行了连结、组织和动员,是在特定历史阶段的一种“社会事实”。因而“项目制”不仅是一种体制,也是一种能够使体制运转起来的机制,而且还可以扩展成为一种个体或组织的思维方式或意识形态,从而形成一种全新的“社会习俗”。

“项目制”首先是一种体制,是一种关于政府间关系的一种组织、规范和管理的体系。其次,通过“项目”实践和运作的“项目制”,具有组织和动员体制运转起来的机制,从而使项目制具有不同于一般体制的特殊性。第三,正是因为这种特殊性,项目制成为了一种“制度化的体制”,深刻影响了社会结构以及个体思维和行动策略等方方面面,将

一个特定的历史阶段变成一个“项目制的时代(社会)”。项目制也是一种国家治理的基本方式。第四,项目制也可能构成了一种特定时代的精神品质,具有文化意识形态的含义。

## 二、项目制形成的诱因与条件

学界普遍认为分税制改革促使了项目制的形成,因为只有中央政府的财政收入管理实现了集权化,才有可能通过项目的方式向下进行财政资金的再分配。周飞舟<sup>[20]</sup>从一个义务教育的案例出发,细致地分析了项目制形成的具体诱因:税费改革以前,农村义务教育实行“农民自办教育”的体制,资金主要来源于乡镇财政和农民的集资。税费改革以后,实行“以县为主”的体制,即资金主要来源于县级财政。农村义务教育支出主要包括教师工资、办公经费和学校基础设施建设费用。由于县级财政收入相对匮乏,以县为主的新体制仅能保证教师工资的正常发放,义务教育的办公经费十分匮乏,最终只能采取“专项化”的方式拨付,即财政资金以“项目”为载体向下进行“选择性”提供,而不是正常情况下的“普惠性”提供。显然,在国家财税体制改革之后,地方政府财权和事权的不相匹配,导致了地方政府不得不将有限的资金“专项化”,然后通过“项目化”的方式向下供给,以提高财政资金的使用效率。因此,项目制其实是地方政府在现实条件下积极应对的一种策略。

渠敬东<sup>[21]</sup>认为,分税制改革仅仅构成了项目制产生的一个基础。如果从项目制作为一种具有治理意义的体制机制来看,项目制形成的条件主要包括以下五个方面:首先,在财政关系上,不仅要建立一种自下而上的财政资金抽取制度,即财政收入的集约化制度,而且还要建立一种自上而下的财政资金再分配制度。前者是通过分税制改革实现的,后者则是通过1999年预算改革所推行的“部门预算”和“国库集中支付制度”实现的。其次,项目制的财政资金必须能够对地方政府或基层社会产生强大的激励作用,这种“激励作用”既可能是项目资金本身的增量,也可能是项目所带来的合法性空间的增量。再次,项目制的产生必须符合当前我国市场经济发展阶段的客观要求,能够为政府积极应对经济增长中的结构性压力提供支持。第四,项目制

还应具有政府积极回应社会需求、履行提供公共产品和公共服务的基本职能,并成为积极应对社会发展中结构性困境的手段。最后,项目制的存在也离不开通过技术理性或形式理性来实现绩效合法性的思维模式。

## 三、项目制的实践特征

渠敬东、周飞舟、应星等<sup>[22]</sup>提出,改革开放30多年以来,中国社会结构的变迁体现出了一种从“总体支配”向“技术治理”的演变趋势。按照这种演化模式,具有“合理性”和“专业化”特点的“现代科层制”逻辑应当构成当前中国社会建设和国家治理的主导性机制。

实际上“项目制”成了一种体制性的制度,深刻影响了当代社会的方方面面。项目制的初始设计目标之一就是要打破常规的行政程序和科层逻辑,实现对社会关系的生成和社会资源的动员。在实际的运作过程中,项目制既具有科层制的特点,也具有“反科层制”的一面。项目制在部分符合“技术治理”特征的同时,又在某些方面与“技术治理”形成了非常鲜明的张力。对于这种想象,渠敬东<sup>[21]</sup>从制度变迁的历史视角,分析了项目制体现的“新双轨制”含义。政府实施项目制的策略是在保留“单位制”和“市场制”体制存量的基础上,培育和发展的这些既有体制之外的增量,然后通过不断积累和发育的增量所形成的一种结构性变迁动力,促使原有体制进行应激性反应,最终实现社会结构的转型和变迁。项目制无非是双轨制改革逻辑中增量不断积累和发育过程中的一个过渡形态,其最终指向还是科层化的技术治理架构。从这个意义上说,项目制所体现出来的逻辑依旧服从中国社会正在从“总体支配”到“技术治理”转变这一基本判断。田飞龙<sup>[23]</sup>也指出,“项目制”并非是对韦伯式经典科层制的简单替代,而是科层制在其“集权逻辑”与“理性内涵”下的自然扩展。

由于项目制实际上是通过与原有的单位科层体制相互嵌套而发生作用的,因此,这种双轨制改革的增量逻辑,从理论上看是要在行政体制内再造一种增量,而不是如市场化改革那样,只需要在体制外寻找增量即可<sup>[21]</sup>。这实际上增大了项目制有效运行的成本,也给这种双轨制改革带来了危险性。

项目制能否在有效克服市场制弊病的同时抑制原有科层体制的弊病而不至于被后者所吸纳？或者说，项目制在“集权”与“分权”之间如何保持平衡？对此，有学者研究<sup>[21]</sup>发现，当项目制的“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。这极具“社会学想象力”的论述，深刻地归纳了在项目体制的背景下地方政府部门行为的变迁，即在项目制的运作逻辑之下，作为“条条系统”的政府部门出现了明显的“块块化”倾向，形成了一种“条条专政”的局面；而作为“块块系统”的地方政府，尤其是基层政府则出现了比较明显的“重新组织化”的倾向。由于以上论述主要是基于概念的阐释和逻辑的自我演进，缺乏扎实可靠的经验证据的支持，因此遭到黄宗智等人<sup>[24]</sup>的质疑。

通过对成都市温江区民政局开展的“三社互动”项目的考察，陈家建<sup>[25]</sup>归纳出项目制区别于常规科层制在动员机制上的特征。他认为项目制往往会改变政府的人事安排和管理制度：在推进项目建设时，作为项目主体的温江区民政局并没有选择政府体系内的层级管理模式，而是另行组建了项目工作组直接管理项目试点单位中的工作人员，并把权力直接深入到了项目实施的过程之中。而作为试点所在地的社区政府反而变相地成为了区民政局的一个“派出机构”。不过，在项目推进的实际过程中，项目部门会不断地调整工作机制，与当地基层政府和社区保持沟通与合作。这表明项目制并不完全会导致“条条专政”的局面。

与此同时，各地普遍兴起“政府项目(协调)办公室”、“建设工程指挥部”、(开发)“新区”等机构，反映了地方政府或基层政府在经济社会发展过程中行为方式的变迁，似乎证实了渠敬东“旧块块重新块块化”<sup>[17]</sup>的判断。但由于这种由基层政府重新整合行政资源的现象在项目制作为一种制度化的体制之前已经存在，关于这些行为变迁与项目制之间究竟是一种什么样的关系的问题，学术界目前还缺乏有说服力的研究成果。

对于项目制特点的认识，学界的分歧在于项目制究竟是科层制或市场制在某一阶段的变体，还是实质性地区别于上述两者的“第三条道路”。而这

些认识上的分歧的焦点，主要集中在研究者对项目制的运行逻辑及其意外后果的看法和态度。

#### 四、项目制的运作机制

折晓叶等<sup>[19]</sup>认为项目制属于一种“分级运作机制”，其基本逻辑是：由于在项目制度框架之内存在中央政府、地方政府和村庄三个行动主体，基于利益诉求的差别，不同主体的行为方式和行为逻辑存在差异，但在中央集权的总体模式之下，即便存在利益差别且有扩权之必要，也仍然不足以形成分权，于是便最终形成了“分级治理”的制度安排和行政架构。分级治理使中央政府在某些特定领域和某些公共事项上对地方政府进行非科层的、竞争性的授权，而不是采取传统的行政指令性授权，从而有可能在“条线”直接控制能力有限时，形成一种不同于“条线”运作的分级运作体系。

这是一种既不同于行政科层制下的纯粹的纵向权力运作，又不同于“多中心制度安排”下的权力运作模式。从纵向上看，下级政府需要通过积极运作才可能获得资源。项目资源对于农民而言，属于自上而下给定的财政资源，因此他们根本没有自下而上表达需求的机会和空间。折晓叶等人<sup>[19]</sup>把这种项目过程分级制度的运作机制概括为：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。具体模式如下：

国家部门的“发包”是指上级部(委)以招标的方式发布项目指南，下级政府代表最终投标方的意向向上申请项目。申请过程兼有行政配置和自由竞争的两面性。上级部门作为发包方，将项目管理的一揽子权力发包到获得项目的地方政府，地方政府有权依法选择项目的最终承包方，并且对各类项目的各项事务实施专门的“条线”管理。通过引入“专项”和“竞争”的机制，国家试图以此方式来增加财政资源利用的绩效，从而实现提供公共产品和动员地方资源的双重目标。

县(市)级政府不仅是项目承上启下的中转站，而且还可以为项目的再组织搭建制度空间和社会场域，因此在项目运作中处于非常关键的位置。这种再组织的过程就是“打包”。县(市)级政府按照某种发展规划和意图，把各种项目融合或捆绑为一项综合工程，使之不仅可以动员使用方的资源，还

可以加入地方意图,即借项目之势积极运作和转化,实现目标更加宏大的地方发展战略和规划。

村庄、企业和项目户是项目制的最终承担者。经过上级的“发包”和“打包”运作后,项目输入到村庄之时,村庄开始“抓包”行动,即村庄主动调适与项目之间的关系,并在这个过程中加入村庄自己的发展意图和诉求。不同的村庄具有不同的行动能力和资源禀赋,那些行动能力较强、资源禀赋较多的村庄更有可能获得项目。显然,村庄“抓包”是地方政府“打包”的延续。

以新农村建设项目为例。取消农业税以后,国家实施了城市反哺农村的新农村战略,向农村投入大量的财政资金。为了调动地方政府和农民的积极性,同时避免出现资源的浪费,国家往往采取项目的方式提供专项资金,向地方政府发布项目指南书,这就是国家“发包”。发包体现了国家的意图和战略。分税制以来,尤其是取消农业税以后,中西部大多数农业型县(市)级政府的财政收入十分紧张,普遍需要来自国家和上级政府的转移支付资金,项目资金是其中的重要类型。一般情况下,县(市)级政府会将分散在各个部门的项目资金集中使用,即基层政府“打包”。基层政府之所以采取打包的方式,既有项目制度要求基层政府配套资金而基层政府没有能力配套,只能用彼项目套此项目的方式来应对实际需要,同时也有基层政府想要实现其自身的发展意图的考虑,比如把项目都投入在一个村庄,从而更能够产生政绩效应等等。基层政府打包的项目的投放,需要村庄积极“抓包”。分田到户以来,尤其是取消农业税以后,大多数村的集体经济都处于空壳状态,村庄发展主要依赖政府财政,争取项目资金成为村干部的重要工作之一。然而,由于地域及历史原因,各个村庄的竞争机会并非平等,那些比较有特色的村庄往往有更多的机会获得项目。

总的来看,如果说政府部门或上级政府的“发包”是一种自上而下的控制逻辑的话,那么地方政府或下级政府的“打包”和村庄的“抓包”便体现了自下而上的反控制逻辑。在分级治理的基本架构下,项目制的运行逻辑体现出一种既对立又互补、既竞争又合作的关系,而非单纯的冲突关系。

## 五、项目制的“异化”现象

尽管不同主体的意图在项目制中都有所体现,但项目实践还是出现了一些问题。田孟对F县的考察发现,当地1200多万元的村卫生室标准化建设项目最终只有不到20%的使用率<sup>[26]</sup>。既有的其他研究<sup>[19]</sup>也得出了相似的结论。

国家项目的“发包”设计实行科层管理和“一个项目一个政策”,可能导致部门特权及其对基层行政资源的挤占,而项目要求下级提供配套资金的政策则有可能诱使地方政府“借壳建设”。分级的科层体制与竞争性的越级运作并存,可能导致“条线”和“块块”的自主性同时增强,进而助长部门利益的膨胀和科层长链条中“跑冒滴漏”现象的增加,无法有效回应地方实际的需求偏好,致使国家或上级政府的意图出现“偏差”。

由于大多数县(市)级政府还处于从经济发展型向服务型政府的转型阶段,项目能够为地方政府提供发展所需的资源和合法性,因而项目与地方经济发展具有了内在的强关联性。地方政府通过制定配套政策、开现场会、结对子等机制进行项目“打包”,积极运作项目,实现自己的意图。这种状况不仅造成了“条线”控制的弱化,即条线组织和项目目标的模糊化(尽管可能在形式上仍满足条线要求),同时也造成了地方融资的扩大化和村庄之间贫富差别的拉大。这显然违背了项目制的目标和初衷。

对于村庄而言,由于项目本身所具有的竞争性和稀缺性,“项目进村”既存在自上而下的“筛选”机制,也存在自下而上的“竞争”机制,这种状况造成了项目制对村庄的影响表现出一种“锦上添花”而非“雪中送炭”的结果,从而偏离了财政的公益性。现实中,那些没有“特色”(既不穷也不富)的多数村庄注定难以获得项目和资源。

评价项目制实施结果的“偏差”或“异化”构成了对项目制评判和定性的关键问题。项目制产生的不良后果究竟是技术上的失误<sup>[17]</sup>还是价值上的不义<sup>[24]</sup>?学界有截然不同的结论。渠敬东等人认为,项目制的问题属于技术层面而非制度层面的问题,因此可以通过改进技术来解决<sup>[21]</sup>。而黄宗智等人则基于广泛的经验材料分析认为,这种异化属于“变态的后果”,是制度背后的价值层面存在问题。以项目为主的分配模式诱使地方政府、资本和村庄

精英等强势主体形成了利益结盟，他们一起“共谋”，吸吮了国家自上而下向农村输入的公共财政资源<sup>[24]</sup>。

由于对形成问题的原因有不同的看法，学者们提出了不同的解决思路。渠敬东认为，应将这些“意外”纳入“意料之中”。具体而言，就是要进行更加完善和精致的项目制度设计，引导项目中各方行为的规范化<sup>[21]</sup>。而黄宗智等人<sup>[24]</sup>则认为，应该重建具有公平追求和民生理念的财政资源配置体制，严厉打击地方政府、资本和村庄精英等组成的利益结盟，增强国家的自主性和农民享有国家财政资源的能力。笔者认为，项目运作的复杂性和中国社会的非均衡性足以使上述两种观点都能在现实中找到依据，因而难以对其进行统一评价。

## 六、项目制研究展望

相关学者也曾对项目制的终端——村庄进行研究并取得了一定的成果。如折晓叶等人研究发现，村庄社会并不是被动地接受项目，而是会策略性地采取行动<sup>[19]</sup>；冯猛<sup>[27]</sup>对东北特拉河镇乡镇政府项目包装行为研究发现，农民和村庄成了下级政府向上争取财政资源的工具和理由；荀丽丽等人<sup>[28]</sup>对内蒙古 S 旗生态移民的项目化过程研究发现，为了更好地落实项目，当地政府强化了对分散农牧户的政治控制和支配权力，然而由于政府的产业项目存在盲目性，造成了当地农村发展面临极大的不确定性和风险。以上研究存在两个明显的不足：第一，研究的案例过于特殊，难以排除其他因素（比如当地城市发展导致的土地增值）对于项目进村的干扰。第二，研究止步于村庄之间对项目制的差异化回应，并没有能够深入到村庄内部揭示项目制对村庄内部社会结构的影响。

与上述研究不同的是，李祖佩<sup>[29]</sup>采取基于村庄本位和农民自下而上的视角研究了乡镇乡村治理与项目制度的关系。他发现，为了能够更加有利地争取到项目资源，乡镇农村出现了比较普遍的村级权力转移和村治结构变迁。村干部的人选和村民对村干部的评价发生了从原来村庄内生的社会性精英到村庄外生的经济性精英甚至横暴权力性“精英”的转变，“贤人治村”或“好人治村”的模式迅速被“富人治村”甚至“恶人治村”的模式取代。

与此同时，农民也并没有把国家投入农村的财政项目资源当作自己或村庄的公共资源，反而在项目实施的过程中想尽办法争取私利。作为公共资源的项目正在被基层政府、政府部门、地方势力、村干部以及农民中的钉子户瓜分。项目制使当地出现了以“分利秩序”为主要特征的乡村治理模式。

张雪霖<sup>[30]</sup>对成都和广西两地农村项目供给的个案调查发现，由于项目制依赖“去治理化”的事本主义和“逐利性”的科层体制，导致政府主导的项目实践存在绩效与目标的背离，由此她提出应采取村社主导的、分权普惠式的财政转移制度。高名姿等<sup>[31]</sup>基于四川省 L 村修路个案，提出尊重村庄社会资本是确保农村公共品项目供给效率的关键。

以上关于项目制的研究为后续的相关研究提供了重要的思想资源和对话依据。笔者认为，要全面认识项目制，还需要“重心下沉”站在村庄和农民的角度，考察项目制的性质、意义和价值，研究项目制的实践对于村庄社会农民生活和乡村治理的影响。项目制研究的“重心下沉”包含以下两层含义：首先，要关注的是同样的项目制在不同地区所形成的不同的实践路径和实践效果，并分析其原因和机制，即导致不同农村项目实践形式差异的原因是内生的村社社会结构层面的差异，还是外生的国家项目制度设计的原因。笔者在两湖平原地区调查发现，当地的农村项目一般采取由乡镇政府（块块）作为项目业主，而不是由政府部门（条条）作为业主。当地乡村治理也没有出现明显的“分利秩序”。这说明了区域差异的存在。其次，要基于村庄本位的视角，探讨国家自上而下的统一的财政资源供给应该如何与农民自下而上的千差万别的需求偏好相适应的问题。这个问题的关键是如何在制度或政策的目标与农村及农民的目标之间求得最大的一致性，从而最终既有效地实现国家财政资源在农村的有效利用，又切实地调动起农民的积极性<sup>[32]</sup>。概括地说，前者属于项目制研究中的农村学术研究，而后者则属于项目制研究中的农村政策研究。

## 参考文献：

- [1] 王绍光.分权的底线[M].北京:中国计划出版社,1997.
- [2] 陈锡文,韩俊,赵阳.我国农村公共财政制度研究[J].宏

- 观经济研究, 2005(5): 8-10.
- [3] 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.
- [4] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学, 2005(5): 132-143.
- [5] 周飞舟. 大兴土木: 土地财政与地方政府行为[J]. 经济社会体制比较, 2010(3): 132-143.
- [6] 唐健, 李珍贵, 王庆宾, 等. 因地制宜地稳妥推进留地安置——基于对 10 余省份留地安置的调研[J]. 中国土地科学, 2014(4): 91-96.
- [7] 贺雪峰. 乡村治理一百年[J]. 天涯, 2007(3): 43-47.
- [8] 温铁军. “三农问题”: 世纪末的反思[J]. 读书, 1999(12): 4-12.
- [9] 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.
- [10] 董磊明. 宋村的调解: 巨变时代的权威与秩序[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [11] 吴毅. “诱民致富”与“政府致负”[J]. 读书, 2005(1): 15-17.
- [12] 林毅夫. 开展新农村运动[J]. 经济与信息, 1999(9): 11-12.
- [13] 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): 1-38.
- [14] 蒋省三, 韩俊. 土地资本化与农村工业化: 南海发展模式与制度创新[M]. 太原: 山西经济出版社, 2005.
- [15] 董筱丹, 温铁军. 宏观经济波动与农村“治理危机”——关于改革以来“三农”与“三治”问题相关性的实证分析[J]. 管理世界, 2008(9): 67-75.
- [16] 田孟. 城乡建设用地增减挂钩政策与实践模式的演进——基于成都市的考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2014(6): 99-104.
- [17] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2013(5): 113-130.
- [18] (美)项目管理协会. 项目管理知识体系指南[M]. 北京: 电子工业出版社, 2009.
- [19] 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.
- [20] 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): 1-37.
- [21] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2013(5): 113-130.
- [22] 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): 104-127.
- [23] 田飞龙. 项目制的治理逻辑: 法政转型观察手记之十五[J]. 新产经, 2014(2): 88-89.
- [24] 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): 143-159.
- [25] 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[J]. 中国社会科学, 2013(2): 64-79.
- [26] 田孟. 体制之弊与现状之困: F 县村卫生室建设的教训与启示[J]. 中国卫生经济, 2016(8): 17-21.
- [27] 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): 59-78.
- [28] 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): 114-128.
- [29] 李祖佩. 分利秩序: 鸽镇的项目运作与乡村治理: 2007-2013[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [30] 张雪霖. 涉农资金项目供给模式及其内卷化治理[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2015(1): 42-48.
- [31] 高名姿, 韩伟, 陈东平. 乡村公共品有效供给之道: 尊重社会资本——基于 L 村道路修建的经验分析[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2015(4): 88-92.
- [32] 张雪霖. 项目落地中“钉子户”治理机制的变迁[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2016(3): 112-120.

责任编辑: 黄燕妮