

# “协调型”政权： 项目制运作下的乡镇政府\*

付 伟 焦长权

**提要：**税费改革以后，中西部基层政权从“汲取型政权”走向了“悬浮型政权”，为了维持中西部政权的正常运转和提供农村基本公共服务，一套复杂的转移支付体系开始建立。大量转移支付资金进入中西部基层社会的同时，财政资金项目化的趋势加强，导致了“项目治国”时代的来临。在项目制度下，乡镇政权的状态是：一方面资源和权力继续被上收；另一方面又不得不开始为项目进村“跑腿办事”，乡镇政权由“悬浮型政权”走向“协调型政权”。乡镇政权无钱无权，却又不得不疲于奔命，这种制度上的困境导致了项目制在基层运作过程中走向了技术治理的反面。

**关键词：**税费改革 项目制 乡镇政权 “协调型”政权 非技术治理

## 一、引 言

农村基层政权是国家政权向乡村社会延伸的神经末梢，直接关系到国家治理目标能否顺利实现。本世纪初全国普遍进行了农村税费改革，随后取消了农业税，同时农村基层行政体制也经历了较大改革，呈现出新的特征。税费改革和农村基层行政体制改革后，中西部和东部地区的农村基层政权由于各自处于不同的社会背景、具备不同的治理资源而呈现出不同的特征。本文的研究对象是中西部地区农村基层政权在新时期具体运作逻辑发生的变化。

在后税费改革时期，“项目治国”是我们考察中西部地区农村基层政府

---

\* 本文源起于中国城市规划设计研究院城市规划与住房研究所与北京大学合作的“民族地区城镇化模式研究”课题。北京大学社会学系周飞舟教授指导并亲自参与了调研，周飞舟教授、刘爱玉教授在本文写作的整个过程中一直给予极大的关注和悉心指导。北京大学社会学系博士研究生傅春晖（已毕业）、王绍琛、韩启民、徐宗阳等同学参与调研，对本文的写作和修改提出了诸多有益建议。本文曾在第十届组织社会学工作坊（2014年7月，杭州）上宣读，并获得与会学友的批评和建议。在此一并致谢。文责自负。

行为的重要制度背景。分税制以后,随着地方财政收入向中央的不断集中,一套大规模的向下财政转移支付体系得以建立(周飞舟,2012a:50)。其中,各类专项资金<sup>①</sup>在转移支付中所占比重越来越大,并且围绕项目资金运作形成了一整套复杂严格的运作制度,这一现象被学者们归纳为“项目治国”(渠敬东,2012;周飞舟,2012b;陈家建,2013)。项目资金和项目制在行政科层化过程中发挥着越来越重要的作用,被认为是中国社会从“总体社会走向技术治理”的重要表现(渠敬东等,2009)。项目制已经成为社会的总体性特征,表现为上级全面控制和技术化的治理思路(渠敬东,2012)。一方面是中央政权汲取财税能力的增强,从而呈现出集权的逻辑;另一方面在大量转移支付资金“反哺”农村的过程中,上级政府力图通过目标管理和过程控制的技术化治理办法,控制下级政府并保证项目资金的高效使用,从而促使治理机器日益朝着理性化方向发展——其最为重要的特征是决策和行政过程的规范性以及管理的科层化。

从历史上看,乡镇政权建设本身就是作为近代国家能力建设的重要内容登上历史舞台的,是国家延伸到基层社会的一个表现(张静,2007:7),<sup>②</sup>乡镇政权的出现是一个现代化命题,标志着基层社会从原有组织体系中脱离出来,进入国家权力“容器”(王铭铭,1998)。乡镇政权建设在总体上也是向着韦伯意义上的“科层制行政”迈进。<sup>③</sup>解放初期我国进行了大规模的乡镇政权建设,直到1958年取消了乡镇政权,代之以政社合一的人民公社。1982年重新确定了乡/民族乡、镇为中国农村基层政权,1983年开始全国普遍恢复乡镇政权建制。特别是进入新世纪后,为了应对农村治理危机,一方面从财税方面进行农村税费改革,另一方面则是以农村基层行政体制改革为核心的基层治理机制的规范化、制度化建设,从而构成了“技术治理”的主要面向(渠敬东等,2009)。

然而在乡镇政权逐步向“技术治理”方向迈进的同时,基层政权如

① 广义的项目资金指的是中央政府为了实施其宏观政策目标以及为地方政府代行一些中央政府职能实行补偿而进行的大规模的转移支付,从其运作过程来看,可以分为三种:一是财政系统预算部门的专项拨款,这构成专项资金最主要的部分,也是我们通常所理解的专项转移支付部分;二是中央各部门向其下属部门系统下达的专项资金,即“部门资金”;三是财政部向有预算财政分配权的部门如发改委、科技部等分配的专项资金(详见周飞舟,2012b)。

② 张静主要强调了地方政权的治理原则与现代原则相悖的事实及其与现代公共政权的距离,但其核心命题是如何以一种现代公共治理的方式在乡村社会行使国家权力。

③ 在《支配社会学》一书中,韦伯定义了现代官僚制的主要特征,认为这种官僚制的兴起是整个现代社会理性化的一个重要特征(韦伯,2004:21-88)。

何采取各种非正式的、变通的、情理化手段进行治理一直是学界关心的重点(吴毅,2002:273-302,2007;孙立平、郭于华,2000;王汉生、王一鸽,2009)。在努力使治理机制“法治化、规范化、技术化和标准化”的同时,上下级政府的“共谋”行动逻辑盛行(周雪光,2008)。同样,以技术化、理性化为标志的项目制在地方实践中也是以另外一副面孔运作的,表现之一就是学者们已经普遍关注到的项目在地方走向“项目捆绑”逻辑。关于项目制在基层政府运作的“意外后果”,目前最有代表性的解释是将其归因于地方政府对项目制的“分层运作”机制,认为是自下而上“反控制”的结果(折晓叶、陈婴婴,2011)。

包括折文在内的已有关于项目制的研究,基本上都是从总体上讨论项目制的运作逻辑和内在矛盾,但是要成功解释“项目制在地方实践中的意外后果”,还应该进一步将项目制放在具体的实践过程中,设身处地地考虑到地方政府所面临的制度困境。随着“反哺”时代的来临,国家开始以项目的形式大量进入基层社会,乡镇政权是这个机制的最终执行机构。但是乡镇政府,尤其是中西部地区的乡镇政府,其所处的制度背景和治理资源已经发生了巨大变化,这是我们研究项目制时不得不考虑的制度结构背景。一方面是项目制治国的总体格局形成;一方面是基层政权历经数次改革以后,治理机制发生了重大变化。只有同时把这两个变化结合起来考虑,才能理解项目制在基层具体是如何实践的,也才能探讨项目制进入乡村会对基层治理机制产生什么影响。

本文正是针对上述问题,选取湖北省恩施土家族苗族自治州为典型案例来展开论述。恩施州位于湖北省西南部,下辖两市、六县,国土面积约2.4万平方公里,是一个典型的西部农业山区,并在2000年被列入“西部大开发”范围。需要指出的是,该地区虽然是少数民族自治地区,然而除了少数偏远山区外,境内主要居民的生活生产方式和文化习俗几乎已经完全“汉化”,基层政权的内部关系和具体运作方式也与中西部一般地区没有重大区别。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 按照《中华人民共和国民族区域自治法》的规定,包括自治州在内的民族自治地方拥有其他行政区域所没有的自治权,包括上级决议、决定、命令、指示的变通执行或停止执行权,人事管理权,经济管理权,地方财政管理权,以及民族教育、文化、卫生、科技发展权等。但是在实际运作中,少数民族自治除了给恩施带来一些涉及民族地区的优惠政策和项目资金以外,自治州与省级政府的关系、自治州内部的组织构架和内部关系并无重大特殊之处。本文主要研究基层政权的具体治理情况,也就是自治州内部的县市、乡镇,以及村庄治理,因而少数民族自治这一因素并不影响本文主要观点的代表性。

本文的主要想法源于2013年夏季对恩施自治州四个县市的相关县直部门和8个乡镇(每个县市2个乡镇)的实地调研。在夏季的大规模调研形成了初步想法后,本文的两位作者于2014年1月利用寒假返乡的机会又对E市T乡进行了进一步细致深入的专题访谈。本文主要以T乡为具体案例展开论述,当然在叙述宏观制度背景的时候使用了其他四个县市乡镇的材料。本文对恩施自治州下辖的具体县市和乡镇名称进行了匿名处理。

## 二、制度变革与乡镇政权

自20世纪90年代中期以来的20多年间,中西部的农村基层政权<sup>①</sup>经历了从税费改革到基层行政体制改革再到“项目制”兴起的历次变化。这些宏观制度层面的变化导致了基层政府间关系特别是县乡关系的变化,并进一步导致了基层政权治理实践的变革。

1994年,中央政府通过分税制改革集中了地方政府的大量财力,造成地方财力缺口。基层政府为摆脱财政困境不得不另辟“财源”,寻找各种预算外收入。在东部地区主要表现为“以地生财”,在中西部农村地区则表现为农业税费的骤增。

为了解决90年代中后期中西部地区严重的“三农问题”,2000年初,中央政府在安徽省进行农村税费改革的全面试点。2002年,农村税费改革试点工作已经在全国20个省份全面展开。在此基础上,2003年在全国范围内推开此项改革。农村税费改革试点的主要内容是:取消乡五项统筹和农村教育集资等专门面向农民的收费和集资;取消屠宰税和除烟叶特产税以外的农业特产税;取消统一规定的劳动积累工和义务工;改革村提留征收使用办法;调整农业税和农业特产税政策。农村税费改革对基层政府之间的关系产生了巨大影响,导致了中西部乡镇政府财政上的“空壳化”和政权的“悬浮化”(周飞舟,2006,2012a: 109)。

伴随着税费改革,乡镇政府的事权也进行了调整,主要是义务教育

<sup>①</sup> 本文出现的农村基层政权这一概念,在没有特别说明的情况下一般是指县乡两级政府,有时会涉及村庄治理。

投入和乡镇人员工资由县级财政直接发放。2003年在全国普遍推开的义务教育投入制度改革,将农村的义务教育投入主体由乡村两级组织变为县级财政,即教育投入机制的“以县为主”。随后,乡镇在水利、医疗等方面的事权也逐步上收,并且这种改革的思路逐渐成为了全国乡镇行政体制改革的主导思路。从税费改革开始的一系列改革,使乡镇在财政体系和农村公共品提供中的作用和地位发生了重大改变。从上往下看,乡镇政府逐步走向一个“依附性”的政权,即其财权和事权逐步被县市政权上收,逐步成为了县市政府的派出机构。从下往上看,乡镇政权代表着国家与农民打交道,但随着一系列财政体制改革和行政体制改革,其“悬浮性”特征逐步强化。

许多省份在农村税费改革的同时还进行了乡镇体制改革,本轮改革主要以精简人员和机构、缓解财政压力为主要目的。全国许多省份都开展了以推行党政干部交叉任职、内设机构合并、人员竞争上岗和分流安置、大幅裁减机构和人员为主要内容的乡镇行政体制改革。

湖北省的行政体制改革最为典型。根据湖北省的改革安排,乡镇领导班子成员只保留7-9名,党委书记原则上兼任乡镇长,2名党委副书记分别兼任人大主席团主席和纪委书记,2-3名党委委员兼任副乡镇长,2-3名党委委员兼任人武部长等职务。在内设机构上,全省统一推行“三办一所”的模式,乡镇只设党政综合办公室、经济发展办公室、社会事务办公室和乡财政所。此外,按照地域面积、所辖人口和财政收入状况等因素,分三类地区对乡镇机关严格控编,一、二、三类乡镇的行政编制分别不得超过45名、40名和35名。通过竞争上岗,对富余人员通过内退、分流等方式“消化”。<sup>①</sup>

与精简机构同步,许多省份进行了大规模的撤乡并镇。早在改革开放之初,我国就已经开始进行所谓的“撤乡并镇”和“合村并组”,在税费改革以后速度明显加快。1992-2004年,全国乡镇数量由48250个减少到36952个,平均每年减少2.2%(中国网,2006)。随着税费改革的深入,全国撤乡并镇的进程也在继续。2011年,陕西省全面完成“撤乡并镇”工作,全省乡镇数量净减少330个,撤并比例为21%(中新网,2011)。同时,1999年以后,行政村数量减少的速度加快,平均减少

<sup>①</sup> 详见《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇综合配套改革的意见(试行)》(鄂发[2003]17号),以及新华网,2009。

速度达到 2.41%。以浙江省为例,从 2003 年开始,浙江省在一年多时间里大规模并村,村庄已从原来的 4 万多个缩减到目前的约 3.8 万个(中国网,2006)。

作为中部地区的农业大省,湖北省经历了农村税费改革的全过程,也最为深切地承受了税费改革带来的影响。<sup>①</sup> 税费改革取消了湖北省基层政权向农民收取的各种统筹提留,乡镇财政很快出现了“空壳化”态势,乡镇政府和村级组织的运转经费来源成了大问题,以致影响了基层政府的实际运转。为了应对这一危机,税费改革之后又启动了农村综合配套改革,主要内容包括三个方面:乡镇行政机关精简改革、乡镇事业单位“以钱养事”改革,以及“乡财县管”改革。显然,基层政权的综合改革是税费改革进一步深化的必然结果,是一场“倒逼式”改革(李芝兰、吴理财,2005)。

税费改革和基层行政体制改革导致了县乡村关系的全面调整,给基层政权运作带来两个深远后果:一是“以县为主”和乡镇政权的弱化,乡镇政权日益成为县级政权的派出机构;二是从乡村关系来看,乡镇政权又悬浮于乡土社会之上,二者之间日益疏离。从恩施自治州 E 市 T 乡的案例来看,税费改革和农村综合改革对中西部地区基层政权的影响主要表现在以下三个方面。

### (一) 乡镇政权的“瘦身”与“缺员”

湖北省乡镇行政体制改革的一个主要方面是精简人员和机构,主要措施包括推行党政干部交叉任职、内设机构合并、人员竞争上岗和分流安置等(新华网,2009;中国网,2006),此外还实施了大规模的合乡并镇和拆村并组。到 2006 年底,全省共精简分流财政供养人员 36568

<sup>①</sup> 湖北省农村税费改革的主要内容有:取消乡“统筹费”等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金,取消农村教育集资等涉及农民和政府性集资,取消屠宰税及附带收费项目;全省用 3 年左右时间逐步取消统一规定的劳动“积累工”和“义务工”;调整农业税政策,调整农业特产税政策;改革村提留征收和使用办法,村提留改革后,村内兴办集体生产和公益事业所需资金不再固定向农民收取,而是按照“一事一议”的办法筹集;改革“共同生产费”征收和使用办法,原用于村内统一组织的抗旱排涝等项开支的“共同生产费”不再固定向农民收取,用于农村抗旱排涝的水费和电费等,属于经营性收费项目的部分,按照“谁出钱、谁受益”的原则,由受益农户据实承担,用于村组修复水毁工程所需资金,纳入“一事一议”范围内统一安排。详见《中共湖北省委、湖北省人民政府关于印发〈湖北省农村税费改革试点方案〉的通知》(2002 年 6 月 21 日鄂发[2002]10 号)。2005 年初,湖北省宣布全部免征农业税。

人,实现了基层政权的大规模“瘦身”。恩施自治州又以 E 市改革最为彻底。以 T 乡为例,T 乡国土面积 350.69 平方公里,人口 70435 人,下辖 17 个行政村和 2 个居委会。目前,T 乡行政在岗的只有 40 人,<sup>①</sup>外加 19 个工勤人员。E 市其他乡镇也大致是这样的规模,如 B 乡行政在编 45 人,TY 乡 42 人。

行政机构改革除了导致乡镇编制大量缩减,也影响了人员结构,进一步影响了乡镇政权职能的发挥。按当地干部的说法是,“数起来人多,办起事情来人少”,“相当缺人,哪里都缺人,真正做事的地方差人”。在 T 乡 40 个行政人员中,副科级以上领导有 18 人,其中一半以上是“改非”<sup>②</sup>产生的没有实职但享受待遇的干部,这些人基本上处于二线,很难承担具体工作。此外,由于 2008 年前对人员编制的严格限制,导致乡镇政府人员年龄断档。T 乡政府行政人员以 40 岁以上的居多,而工勤人员年龄结构老化情况更为严重,T 乡大部分工勤人员已接近退休年龄,很难承担什么实际事务。

面对全乡的广大面积和众多人口,如此规模的编制和如此的人员结构,势必产生严重的“缺员”问题。在人员缺口的压力下,乡镇政府大量的日常事务不得不由非正式工作人员承担。这些“非正式人员”主要是在乡镇服务的大学生村官、“三支一扶”人员和其他志愿者。<sup>③</sup> E 市 2008 年开始招聘大学生村官,到 2011 年,3 年时间里就选聘了 74 名大学生充实到了全市 43% 的行政村。实际上,“这些大学生村官基本都是在乡镇工作,即使在村里也都会在乡镇里兼职”。<sup>④</sup> 他们成了乡镇党政办公室中“写写画画”的人手,文字处理、日常接待及繁琐勤杂是他们的主要工作内容。

---

① 按照湖北省农村综合配套改革的设想,乡镇政府由三大办公室组成,即党政综合办公室、社会事务办公室、经济事务办公室。但是在 T 乡的实际操作中,取消了所谓的社会事务办公室、经济事务办公室,把改革以前的各个办公室还原,然后归到党政办统一协调指挥。目前,党政办公室总共 17 人,下设了党政室、材料室、财务室、新农办等科室。

② 所谓“改非”指的是在乡镇机构改革过程中,以前的老领导退居二线,不再承担具体工作。也有一种情况是下派到乡镇挂职锻炼的新领导,也只享受待遇没有实际职务。

③ “三支一扶”指湖北省人社厅统一招聘的、“愿意到农村基层从事支农、支医、支教扶贫基层人社等工作的高校毕业生”,一般在乡镇事业单位服务,服务期限两年。2013 年恩施州招聘了 130 名“三支一扶”大学生。

④ 引自 2014 年 1 月在 T 乡进行的干部座谈会录音整理稿。参加该座谈会的有该乡乡长、分管项目的党委副书记、村政中心主任、水利中心主任、杨家山村村委会主任等。

## (二)“以钱养事”改革导致乡镇政权“断腿”

乡镇所属事业单位俗称“七站八所”，是乡镇完成行政任务和提供公共服务的重要执行者，“七站八所”的人员基本是被乡镇政府打乱灵活使用，有的甚至被派到村里做驻村干部，被形象地称为乡镇政府的“腿”。

乡镇综合配套改革取消了“七站八所”，采取“以钱养事”的办法提供农村基本公共服务。<sup>①</sup>“以钱养事”改革后，“七站八所”等事业单位承担的服务职责改由“民办非企业”性质的“便民服务中心”来提供，政府则通过向“便民服务中心”花钱购买服务来满足农村的各种公益性需求。“以钱养事”不仅改变了基层公共品的提供方式，也改变了县乡关系。“七站八所”改为“民办非企业”以后，除了这些单位工作人员的身份发生巨大变化以外，他们的管辖权也发生了变化。县级各局直部门开始能够在业务和人事上对这些“民办非企业”、“服务中心”进行“指导”和控制。显然，改革的结果加强了“条条”而削弱了乡镇政府“块块”内部的协调能力。按照恩施州2013年6号文件，未来会将“以钱养事”的“七站八所”改回事业单位性质。但是，与“以钱养事”改革之前不同的是，市直属各局会明确地将这些事业单位（服务中心）的管理权上收。

E市T乡有7个“以钱养事”的民办非企业，共计47个工作人员。在“以钱养事”改革后，这些人员在人事和财务上都与乡政府脱离，成了县直部门在乡镇的派出机构，其主要职责就是协助落实县直部门下达到乡镇的各种项目。乡镇政府对这些人员的支配能力大为减弱，可以说砍掉了乡镇政权行使行政职能的“腿”。以前这些“腿”的重要职能是代表乡镇政权伸入农村执行汲取财税、维护稳定以及提供各种公共品的职能。这些“腿”的丧失，直接弱化了乡镇政府作为一级政权的行政能力，导致乡镇政府对村庄控制能力的弱化。

当然，在实际运转中，“以钱养事”单位与乡镇政府之间依然存在着微妙的互动。虽然乡镇“以钱养事”单位直属于县局，但是县局并不能绕过乡镇直接实施项目。项目的落实，需要靠乡镇政府和各个中心的紧密配合，乡镇政府与“以钱养事”单位形成了“合作模式”。比如乡

<sup>①</sup> 湖北省2003年11月出台了《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇综合配套改革的意见(试行)》(鄂发[2003]17号)，2005年7月下发了《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇事业单位改革，加快农村公益性事业发展的意见》(鄂发[2005]13号)。



水利中心的主要职责是承担市水利局下达的各类项目。但在实际工作中,许多事务是水利中心无法独立完成的,尤其是涉及需要动员村干部和深入乡村社会的事务,往往需要乡镇政府出面。另一方面,乡镇政府也面临着上级政府的考核,考核的内容之一是上级项目的落实情况,因而乡镇政府也会紧密配合各中心项目的实施。因而我们看到,改革后,乡镇各个中心虽然走向了脱离乡镇的趋势,但是在实际工作中仍然需要紧密配合。所不同的是各服务中心虽然在实际工作中与乡镇政府合作,但本质上,它们已经不再是乡镇政府的“腿”,实质上乡镇的治理能力已经大大被削弱。

### (三)“乡财县管”与乡镇财政的“空壳化”

农村基层政权的财政体系改革对中西部农村基层政权运作情况产生了巨大影响。2002年财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》提出,“对经济欠发达、财政收入规模较小的乡,其财政支出可由县财政统筹安排,以保障其合理的财政支出需要”,“要进一步加强乡财政的管理,约束乡政府行为”。湖北省在2008年全面推行以“乡财县管”为主要内容的乡镇财政体制改革,具体做法是:预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管、县乡联网。此后,为了进一步约束乡镇政府,湖北省在人事和行政管理体制上将乡镇财政系统纳入县财政局直属管理系统,全面“解除”了乡镇政府的财权。总体来看,分税制和农村税费改革基本上切断了农村基层政府的财政收入来源;而从财政管理体制上来看,“乡财县管”<sup>①</sup>的财政管理模式又进一步剥夺了乡镇政府的财政管理权。相应地,村级财务实行“村财乡管”的模式,即村集体财务在所有权、使用权和决策权三权不变的前提下,在坚持村级所有、乡级服务、民主管理的原则下,委托乡镇农村财务管理服务中心进行统一监督管理。在湖北省恩施州,村委会甚至取消了会计,只保留一个报账员,报账员由村干部或者乡镇驻村干部兼任。村委会经费都由乡镇财政所来统一管理,使用时要向乡长申请,乡长签字认可以后才能使用,然后按照使用情况进行报账。

<sup>①</sup> T乡财政所业务上直属市财政局管理,共计12名工作人员。除了负责乡政府、各中心(包括财务所本身)的财务管理和资金预决算以外,还承担了合作医疗、三资、粮食直补等面向农民的报表管理。乡政府和各中心的资金使用实行报账制,报账直达收款人、报账人或者提供劳务的人。

乡镇政府没有自身财力性收入,完全依赖上级转移支付,“空壳化”特征表现无疑。在 E 市,乡镇范围产生的国税、地税都由县市级相关部门统一管理,而且对于乡镇没有返还,也就是说乡镇一级政府没有任何财政收入来源。<sup>①</sup> 惟一例外的是,有些乡镇可以获得一定的烟税返还收入,在 E 市的财政体制中规定:“鼓励乡镇(办)大力发展烟草,全年可实现烟叶特产税 5000 万元左右,定基数 2400 万元,超基数部分全额返还乡镇办。”<sup>②</sup>

T 乡 2012 年行政事业单位总收入 2550.4 万元,为便于分析,笔者将收入类型分为一般转移支付、专项资金、基金收入和烟税返还四个部分。在 2550.4 万元的总收入中,真正属于乡政府收入的仅有 101.2 万元的烟税分成、210 万元的土地出让收入(土地出让收入列入表 1 中的政府基金收入),总计 311.2 万元,这是乡镇政府能够自主安排的资金。在土地财政发展有限的情况下,T 乡也仅仅在 2012 年有一笔土地出让收入,而其他乡镇土地出让的情况更为少见。2012 年 T 乡的土地出让收入用于修建政府办公大楼,并且这栋大楼还给乡政府带来了很大的负债。

表 1 E 市 T 乡 2012 年行政事业单位收入统计 单位:万元

收入分类		收入规模
一般转移支付	工资性支出	864.4
	工作经费	430.6
	以钱养事	144.1
	总计	1439.1
专项资金*		704.6
基金收入		305.6
烟税返还		101.2
总计		2550.4

资料来源:根据 T 乡行政事业单位 2012 年收入明细表整理。

注:\* 此处是指列支到乡镇的部分项目,实际上落实到该乡的项目资金远远不止这个数目。后文会对这个问题加以详细论述。

① 根据 E 市财政局的相关规定:“各乡镇(办)从 2005 年起不管财政收入,由市国、地、财统一管理”(参见《E 市 2012 年财政相关情况的报告》)。恩施自治州其他县市情况也类似,L 市 Z 镇 2012 年财政收入中除卷烟相关税收 379 万元以外,其他全部是转移支付。该镇党委书记说:“税收对我们来讲有考核指标,全部上缴,没有一分钱返还。今年有国税 1289 万、地税 400 万的税收任务,加起来 1500 多万,市里全额上收,记录进年终考核,没有返还”(2013 年 7 月 30 日下午,L 市 Z 镇党委书记访谈记录)。

② 参见《E 市 2012 年财政相关情况的报告》。

在这种情况下,乡镇政府的运作基本上靠上级转移支付。分税制以后,中央政府对地方政府的转移支付资金主要分为三部分:税收返还、财力性转移支付和专项资金(周飞舟,2012a:68)。一般性转移支付是财力性转移支付的主要部分,主要用于弥补地方财政缺口,保证地方政府运转,按照系数分配法对每个乡镇进行核算。对于T乡来说,完全没有税收返还收入,主要财政收入来源为一般转移支付和专项转移资金,乡政府的基本运转主要靠一般性转移支付,而公共品提供和基础设施建设主要靠专项转移支付。

进一步来看一般转移支付的内容。T乡2012年一般转移支付1439.1万元,其中工资支出超过一半,达到864.4万元,主要用于行政和退休人员以及村干部的工资和补贴。“以钱养事”的144.1万元主要用于政府购买公共服务,但是从实地调研情况来看,这笔钱主要用于保证乡镇“以钱养事”单位的人员工资和运转。真正用于项目建设和公共服务的资金还需要靠上级的专项资金,而上级政府下达到乡镇的项目也主要由“以钱养事”单位负责实施。430.6万元的工作经费用于维持机构运转和完成上级政府安排的行政任务,然而即使对于一般转移支付中的工作经费,每一笔钱也都被指定了明确的用途。市级部门将乡镇政府每年的工作内容进行细化,然后根据每项工作内容配套相应的工作经费,并且专款专用。从T乡提供的《2012年行政事业单位收入明细表》我们看到,430.6万的工作经费被细分为了诸如“动物重大疫病防控经费”(1万元)、“防汛经费”(1万元)、“征兵经费”(1万元)、“大峡谷景区服务协调工作经费”(20万元)等几十个小项。市级政府按照各个小项对这些资金进行严格管理和审计。在这种情况下,乡镇政府谈不上任何的行动自主权,完全成为了县/市政府的“附庸”。有什么任务需要乡镇去办,就给一笔钱;不需要或者不重要的工作不给钱或者少给钱。乡镇政府自身没有财力,因而也不会去做超出县(市)政府要求范围之外的工作。

乡镇政府财政上的“空壳化”和“靠上财政”的特征,导致了乡镇政府在财权上完全依赖上级。上级通过各类转移支付下达到乡镇的财政资金,无论是基础设施建设还是农村公共品提供,甚至是一般的工作经费,几乎都是通过项目资金的方式下达,和全国其他地方一样,地方政府各级政权财政资金已经日益“专项化”(周飞舟,2012b)。实际上,中西部地区基层政权财政资金“项目化”已经成为普遍趋势,我们从恩施

州各县市的财政资金看,以项目资金为主要形式的“专项转移支付”已经在财政收入中占到40%以上的比重。如果考虑到一般性转移支付资金的大量“准专项化”(也就是说在一般性转移支付资金中,也有大量的资金必须用于指定用途),基层政府财政收入“项目化”的特征会更加明显。对于许多像恩施州这样的中西部地区来说,项目资金已经成为地方发展的重要资源,“项目立市”,“大项目大发展,小项目小发展,没项目不发展”。乡镇政权处于基层政权的最末端,上级财政压力的层层下压,不仅使乡镇财政日益“空壳化”,其“项目化”的特征也逐渐凸显。

### 三、项目撮合与项目捆绑

在中西部乡镇政权“项目化”运作的逻辑下,乡镇政权除了维稳、计生等日常工作外,其工作的重心都是围绕上级的项目而展开,被彻底卷入“项目治国”的逻辑。项目运作无疑带着极为明显的技术化特征,项目资金呈现出“条条下达、分块管理、专款专用”的特征。

所谓“条条下达”是指“专项资金从很多地方来”,“有中央的,有湖北省的,通过安全饮水、教育、水利、农发等各个口子、各个部门来;项目大头是水利交通,此外还有农口方面、社会保障”(L市财政局访谈记录)。恩施自治州H县2012年专项转移支付资金共计52335万元,根据对该县财政局的访谈,这些项目资金有众多来源渠道:

土地整理项目资金1个亿,水利建设资金1个亿,社保资金1个亿,退耕还林每年1000多万,粮食直补和良种补贴300多万,农机补助和粮种补助等加起来也有1000多万,扶贫2900万。(H县财政局访谈记录)

所谓“分块管理”是指项目资金到达县市以后由不同的县直部门分块管理,“很多地方都有,口子太多”。以扶贫资金为例来说明,按照规定,中央财政预算安排的财政专项扶贫资金按使用方向分为发展资金、以工代赈资金、少数民族发展资金、“三西”农业建设专项补助资金、国有贫困农场扶贫资金、国有贫困林场扶贫资金、扶贫贷款贴息资

金。恩施州能够享受的资金主要是发展资金、以工代赈资金、少数民族发展资金和扶贫贷款贴息,而这四个方面的专项资金却分属多个部门:少数民族发展资金属于民宗局,以工代赈和发展资金属于发改局,扶贫贴息贷款和发展资金属于扶贫办,此外,财政局也管理了一部分发展资金。

而“专款专用”,顾名思义是指专项资金都会要求进行单独核算,专款专用,县级部门不能随意更改专项资金的用途或者数量。更重要的是,大部分项目资金的使用和管理权在县级政府,进一步强化了“以县为主”的县乡关系格局。

此外,项目制的技术化和总体控制逻辑还突出表现为文本化、程序化、层级化运作和一套严格的申请、实施、监督和验收制度,并且在实际运作中进一步衍生出了复杂的操作过程。以湖北省竞争性项目管理制度为例,根据《湖北省级财政部分专项资金试行竞争性分配管理暂行办法》,竞争性项目分配程序为:省级主管部门拟定专项资金试行竞争性分配具体实施方案、招投标等相关文件,送省财政厅备案后予以发布。具体实施方案进一步细化了竞争性资金分配的准入条件、资金使用范围、申报材料要求、申报方式、招投标评审办法、符合资质的中介机构名单等内容。这个过程严格按照制度化程序进行,依赖一套复杂的文本体系,并且在评审环节由专家负责打分评定。

然而这个技术化逻辑在基层实践中却往往会遭遇各种“变通”的处理方式,其突出表现为“项目捆绑”。学界代表性的解释是地方政府对“分级治理”逻辑的反控制逻辑消解了项目制的技术化逻辑和控制逻辑(折晓叶、陈婴婴,2011;渠敬东,2012)。然而,除了权力博弈的逻辑,在基层政权实践中,项目资金有着走向“项目捆绑”的内在逻辑,而不仅仅是制度的“意外后果”。项目资金的条条下达、分块管理、专款专用、专职专责切割了原本地方的块块运作机制,这种运作方式给县市政府,特别是县(市)直属部门之间的关系带来重大影响。第一,项目资金分散,不能集中力量办大事。项目资金从中央往下细分的过程不可避免地导致资金的使用细碎化。虽然总体的资金规模很大,但是到了单个项目,就犹如撒胡椒面,蜻蜓点水,不见大的成效。第二,专项资金口子太多,增加了协调和沟通成本。有些同一类型的专项资金落在了不同的职能部门,比如涉及到农业的项目资金就分属于农业局、财政局、发改局等县直属部门。第三,项目资金精细化管理方式与地方实际

多样性的冲突。中央对于最基层的情况并不能达到同样精细的认识,也不能产生及时的反应,因此过于精细的项目发包就会压制地方的灵活性。此外,专项资金在时间上的滞后性和不可变更性造成了一些项目资金的浪费。今年申报明年的项目,但是到了明年地方的实际情况发生变化了,或者别的地方对项目资金有更大的需求,但专项资金只能专款专用,项目不允许变化,这样其实是浪费了项目资金。第四,竞争性项目也需要不同部门的相互合作。一些涉及跨部门合作的项目就要求几个部门一起沟通协调,相互合作向上争取项目资金。一些大型基础设施项目,往往需要国土局、交通局、发改委、住建局联动,以此保证项目的科学性和可行性,从而保证向上争取项目资金的成功率。在上述困难下,项目捆绑成为了地方政府项目运作的必然趋势。

在恩施自治州各个县市,项目捆绑十分普遍,比如 E 市 L 镇的二坡村。L 镇位于 E 市北郊,距市中心 10 公里,拥有国土面积 285.6 平方公里,辖 18 个行政村、1 个居委会。2012 年 12 月,时任副总理李克强曾到该镇调研,临走时对当地群众干部说“五年后还会再来”,从而使得该地受到湖北省各级政府高度重视。于是各类项目被捆绑到了该村,试图在短时间内使该地的基础设施和社会经济发展取得突飞猛进的发展。表 2 是 E 市 L 镇二坡村的项目捆绑情况。

表 2 L 镇二坡村 2012 年项目统计

项目类型	下达单位	具体内容	资金总额(万元)
道路改扩建或维修	扶贫办	村内道路改扩建 4.3 公里	10
	交通局	硬化二坡村公路	340
农业投入	扶贫办	新建茶叶基地 200 亩	10
		蔬菜基地建设 2000 亩	44
		蛋鸡养殖 20000 只	10
扶贫搬迁	扶贫办	扶贫搬迁 22 户	17.6
	民宗局	扶贫搬迁 34 户	27
合计			458.6

资料来源:《L 镇 2012 年度项目实施统计表》。

表 2 为我们形象地展示了各个口的资金如何汇聚到一个村的情况。形象地说,项目资金通过来自不同口子的毛细血管流动到某个村庄的具体项目,每个项目单独受到严格的监察,同时背后也需要不同部

门的管理。然而这只是从上到下观察的角度。当具体看每个村庄使用项目资金的情况时,我们发现,表面上项目资金是细碎化、精细化和被严格监察的,但实际上一些村却能够集聚大量的项目资金来进行基础设施和村庄建设。这主要是通过项目整合来实现的,项目整合在很大程度上集中了以前分散使用的资金。

然而,之所以项目能够被捆绑到一个村,其背后还有一个细致的互动过程,需要县、乡、村各层级紧密参与,这个互动过程被当地官员称为“项目撮合”。而令人感到悖谬的是,恰恰是项目制本身的技术治理逻辑导致项目制走向了“项目撮合”。项目制的“条条下达、分块管理、专款专用”特征要求申请、实施和验收过程涉及复杂的层次和大量的文本化工作,还要求运行过程中有严格的监督程序,这使得县市和乡镇需要紧密参与到项目申请过程中才能应付。在各级部门紧密参与的过程中,诞生了一系列细致的“项目撮合”机制,在恩施自治州的实践中,尤以现场办公会和成立协调办公室最为典型。

现场办公会一般是由县领导牵头,各县直部门负责人参与,结对子帮扶单位和乡镇出面协调,通过各条线的项目整合,借助领导权威协商、敲定项目整合方案的整合机制。H县Y乡董家河村的新农村小区建设就是典型例子。2010年6月董家河村召开了现场办公会,县委书记、副书记亲自到会。现场办公会当天就确定了民宗局、发改局和住建局需要整合项目资金120万,并要求尽快到位。X县G乡谭家坝的现场办公会也显示了强大的资源动员和项目整合能力。2013年3月20日,Z副县长召集县农业局、县国土资源局、县交通局、县住建局、县水利局、县扶贫办、G乡政府等单位负责人专题研究G乡谭家坝新农村示范点建设问题。这个现场办公会一揽子整合了18个项目,整合项目资金高达1976.5万元。

在现场办公会的基础上,H县进一步发展出了更为成熟的协调机制,可以总结为“提前规划、统筹安排、分头申报”。具体做法是,根据县委县政府的规划,确认第二年需要重点建设的村。然后,新农村建设办公室和乡镇进行反复磋商,确定第二年在重点村建设哪些项目,需要多少资金;再由新农村建设办公室与县直相关部门进行项目对接,形成建议呈报县委县政府。8、9月,县委县政府召开动员大会,动员县直各部门根据规划申报来年的项目。到10月前后,新农村建设办公室协调各个县直部门申报项目。项目申报成功之后,基本上按照项目整合的

内容实施相关的项目,从而完成项目整合。在这个过程中,新农村建设办公室起到了关键的协调作用,从项目磋商、对接、立项、申报、审核、监管到考核、验收、评估和奖罚等一系列程序,新农村建设办公室都要参与其中,负责沟通协调工作。

从制度设计的初衷来看,项目制运作的核心是通过“竞争性授权”的方式来强化对基层政权的控制,并使基层政府的行动体现上级政府的意志。但是项目制度在基层政府的操作过程中却往往是通过县乡村三级的“合谋”,或者说“变通”的方式完成的。这就是乡镇干部所说的“上面不能往下塞项目,而下级也不是瞎争”。按照当地干部的说法,“项目都是撮出来的”,正是乡镇和县市政府的互动,共同“撮合”了项目。现场会和办公室制度只是项目捆绑的“现场化”表现。项目捆绑还有更为细致复杂的“项目撮合”过程,也就是要通过“项目撮合”在上级部门的项目库和乡镇的实际需求之间“拉线搭桥”。

项目的申请需要考虑周详的技术细节,而县政府并不能像乡镇政府那样对村庄了如指掌,在项目申请过程中,就需要熟悉具体情况的乡镇政府提出有针对性的建议。在这个过程中,乡镇政府就将自己的想法融合到项目捆绑中去。但是撮合的双方在权力上却处于不对等地位,乡镇在项目撮合过程中只有建议权,主要是提想法,扮演“协调”的角色,编制方案其实都在县市一级进行。“在上面怎么办,乡镇基本不管”,而且在项目技术化运作的情况下乡镇政府根本也管不了。因为县级政府与省级政府之间也存在一个撮合的过程,乡镇政府根本无从知晓县级政府能够掌握的项目信息;再者乡镇政府也无能力去编制那么多的文本。

乡镇政府只是提供了撮合过程中各种媒介发生作用的“场”。乡镇这一层级,既能直接面对乡村社会,同时又勾连了县市政府,是正式治理机制与非正式的乡村社会发生交互的环节。项目制设计的初衷在于,上级政府可以尽量绕开乡村两级直接将国家意图投射到村庄之中,所以采取了一系列的程序主义和技术控制思路。但在实践过程中,县级政府自身却没有能力对复杂的乡村状况做出反应,必须依赖乡村两级的协调配合才能让项目落地。所以,乡镇政府利用自身接近乡村社会的优势,赢得了部分的灵活性空间。

撮合的双方是乡镇政府与县级政府,虽然项目最终落到了村里,但是村庄一级在“项目撮合”的过程中却不能发挥任何作用。一方面是



因为项目申请涉及复杂的技术环节,这是村级组织无法参与的;另一方面,也由于项目互动过程有很多政治性因素,村庄根本无法参与到“高层”的政治运作中。

“撮合”意味着项目落地到某个乡镇并非是按照项目制设计之初那样,完全依据制度和程序来予以确定。从某种意义上说,某个项目落到某个乡镇都有超出制度设计之外的“偶然”性。但是在撮合过程中,我们依然能够找到一些使撮合双方产生项目意向的“媒介”和“由头”。具体来看,项目能否撮合,与下述“媒介”有关。

第一种媒介:思路对接。市(县)级政府经常会提出工作思路、发展规划或者中心任务,为了配合市(县)级政府的各项战略、规划,乡镇也会积极制订各类战略。这些“战略”、“规划”为各个乡镇与局直部门撮合项目提供了“路线图”。比如 E 市提出的“黄鹤楼生态走廊”打造战略,就让 T 乡成功地撮合了 1500 万元的小农水项目落到该乡。2012 年 T 乡小农水使用资金 1500 多万元,占了全市小农水项目资金总额的 3/4。具体过程是 E 市把旅游业作为重点打造产业,并重点开发沐抚大峡谷旅游景点,所谓“黄鹤楼生态走廊”是指通往大峡谷的旅游公路的特色民居改造、环境治理。T 乡杨家山等三个村正好位于这条旅游公路两侧,于是顺势提出了所谓的“水电大乡、茶叶强乡、旅游名乡”的“三乡战略”与上级的策略相对接。利用这样的优势,市水利局和乡政府一“撮合”,市局就为 T 乡在省里争取到了这个项目。小农水项目落到 T 乡旅游公路沿线三个村,茶叶产业也得到发展,而茶叶产业又增加了旅游公路的景观亮点。除了小农水项目,T 乡还成功地在这条旅游公路沿线撮合了诸如扶贫搬迁等其他项目。

第二种媒介:驻点联系。为了响应湖北省 2011 年开始发起的“三万”活动,<sup>①</sup> E 市各个市直属单位分别到各个乡镇驻点帮扶,在 T 乡联系点的领导是常务副市长,驻点单位是包括水利局在内的几个市局部门。各个乡镇的发展战略都是与各个驻点的局直部门互动形成的。这

<sup>①</sup> 所谓“三万活动”是指湖北省委、省政府在 2011 年 3 月发起的“万名干部进万村入万户活动”。该活动力图组织省、市、县三级 26460 名干部、8550 个工作组,遍访全省 26018 个村、1062 万农户。从 2011—2013 年,该活动持续进行了四期,其主要做法是让各个县市直属机关单位组织工作组,由主要负责人亲自带队到驻点村庄进行调研和指导工作,以改变机关工作作风和加强与群众的血肉联系(详见新华网湖北频道,2012, [http://www.hb.xinhuanet.com/2012-07/13/c\\_112427103.htm](http://www.hb.xinhuanet.com/2012-07/13/c_112427103.htm))。

些驻点单位和 T 乡政府领导每年会开个座谈会,要求乡里的规划做什么事情,大致需要多少钱。大家一看这个事情还有个“撮头”(意思是在政治上有亮点),又“由于关系好”,水利局就会说我们有多少钱,就会“比着有多少钱,来做一个项目”。前文所述的小农水项目也是这样撮合成功的。

第三种媒介:私人关系。实际上,私人关系在基层科层制运作中的重要作用一直是学术界关心的重点(欧阳静,2009;吴毅,2007)。而各类人际关系也成为了项目撮合过程中的宝贵资源。在调研中就有这样的案例,E 市水利局的一个副局长是 S 乡大集村人,该村村民常年饮水困难,所以这个副局长回家经常被人嘲笑。2013 年他便利用小农水项目解决了家乡人民的饮水问题。

总之,税费改革和农村基层政权改革以后,中西部地区县乡政权的总体格局是“以县为主”和乡镇政权的弱化。而项目制运作正是在这个治理结构上完成的,表现在项目资金向上申请和向下分配“以县为主”,特别是项目实施走向县级政府统筹打包使用。乡镇政府在基层政府层次关系的“制度性弱化”是“项目治国”制度设计的题中之义。然而在实践中,项目制的运作不可避免地走向了“项目捆绑”和“项目撮合”的“非技术化”和“反控制”逻辑,这一过程却赋予了乡镇政府在实际项目运作中的地位和作用。在实际运作中乡镇政府是县乡村互动(“项目撮合”)的“场”,项目捆绑大多是在乡镇这一层级通过各种“撮合”手段完成的,乡镇政府由此获得了自身在项目制中的地位。当然,如果进一步研究项目如何在村庄中实施,则会发现乡镇在项目制中扮演着更为重要的角色,这是下一章要处理的问题。

#### 四、“协调型”政权与项目实施

前文描述了乡镇政府在项目撮合阶段的作用,我们再具体来看项目在乡镇实施阶段的情况。项目越往下,越要面对复杂的乡村社会,而更为复杂的是项目进入村庄本身也进一步增加了乡村社会的分化和利益纠纷。那么在既有的县乡村关系格局下,项目如何在乡村中得以实施呢?

落到乡镇实施的项目可以分为两类,一类是列支到乡镇的项目资

金;一类是不列支到乡镇的项目资金。首先来看列支到乡镇的项目资金,这笔钱每年规模都不一样。2012年T乡列支的专项资金共计为704.6万元。这些项目落到乡镇以后,成为乡镇各个对口的“以钱养事”单位预算资金,但是对于这部分资金,“以钱养事”单位往往也只是承担“协调”职能。

更重要的是,还有大量的项目资金并没有列支到乡镇,而直接由县/市局直部门实施项目,乡镇在这些项目实施过程完全成为“附庸”。如表3所示,我们看到,虽然在T乡的财政收入预算表上只有704.6万专项资金,但是事实上在T乡实施的项目资金远远大于这个数字,仅水利中心所对口的项目就远远不止这个数字。

表3 T乡2012年水利项目实施情况统计

项目名称	项目规模	内容	乡镇政府职责
小农水	2012年共涉及资金1500万元左右,T乡作为第一批实施这个项目,全市总共2000万元,但T乡就实施了1500万元	主要是为T乡成型茶园进行水利管网建设,具体包括:寻找水源、蓄水池以及管网。涉及三个大村:车坝、马者、杨家山	乡镇负责协调,由市水利局负责招标,在乡镇由水利中心具体负责落实
现代农业	100万元	现代农业项目资金总额是800万元,去年发展茶叶7000亩。但是涉及基础设施的只有100万元	由乡镇具体操作,但是由市级政府主管
烟水配套	1000万元	由州烟草公司实施,用于该公司在T乡的烟叶生产基地建设,保证其原材料供应,已经连续实施3年。T乡水利站负责项目实施过程的协调工作	乡镇负责协调
安全饮水	分期分批下达,每年数额不等,去年100万元	主要用于农村集镇饮水设施建设	乡镇负责协调
扶贫整村推进	整村推进总额中的几万元可以用在水利上	去年整村推进的点在杨家山村,总金额100万元,其中60万元用于发展产业,即买茶苗。用于水利的部分与小农水各是一块,也没有打包使用	以乡镇为主体负责实施,根据项目来源的归口确定由哪些乡镇人员具体实施
总计	约2700万元,其中真正由T乡负责实施的项目资金只有扶贫整村推进的几万元资金		

注:此表根据2014年1月在T乡进行的干部座谈会整理而成,T乡水利中心主任参加了座谈,提供涉及水利项目的主要数据。

从表3看,我们发现无论是列支到乡镇的项目还是不列支到乡镇的项目,在项目资金“以县为主”的格局下,在乡镇落地的大部分项目都是县/市直属局直部门负责立项、招标。乡镇政府在项目分配和实施过程中的权力很小,而且项目金额越大,乡里权力就越小。从T乡2012年的水利项目实施情况表来看,乡镇政权真正有自主权的项目只有几万元的扶贫“整村推进”项目。

乡镇政府在主要项目实施过程中只承担所谓的“协调”职责,但是在这里尤其值得注意的是,“协调”在项目进入乡村社会过程中具有实质性的意义。比如市交通局的项目,签订合同的业主单位是市交通局,但是在实施过程中必须由乡镇政府承担协调征地、拆迁、后期管理的任务。正是通过这些“协调”事务,乡镇政府大量参与到了项目执行过程中,并且这些工作日益成为了乡镇政权的核心任务。乡镇政府在项目运作中的“协调”地位,并不是说它们在项目执行过程中的作用不重要,相反,离开了乡镇政府的参与,上级政府和施工队根本无法摆平项目实施过程中的各种矛盾。乡镇政府在这个过程中成了各个项目的协调主体,对项目能否顺利进行发挥着关键作用。

项目通过国家治理机制延伸到村庄后,不得不面对复杂的乡村社会,而乡镇政府成为了处理这些“协调”事务的主体。更重要的是,正是在项目进入村庄这一过程中,乡村社会的分化和利益纠纷激增(渠敬东,2012),从而也增加了协调事务的数量和复杂性。项目进村往往会带来利益格局的改变,从而带来纠纷;由项目进村带来的利益纠纷,往往又与农村原有的关系格局纠合在一起,显得更为复杂。乡镇政权在协调过程中,经常面临的是这样的冲突:

项目协调净是这种事。比如说,甲户和乙户的耕地毗邻,乙户的土地地势高,经常会把石头和土弄到甲户的耕地上,加上生活中其他的琐事,或者两户本来就有矛盾。现在国土整治的项目需要在这个村建一条水渠,水渠要占用地势比较低的甲户的耕地。虽然水渠通了全村人都受益(当然也包括甲),但怎么谈甲都不同意。因为甲会想“凭什么要占我的地,而乙却白白占这个好处?为什么不去占乙的耕地?”但是乙的耕地地势高,水渠根本不能够修上去。但是甲不认这个理,反而认为乡镇的包村干部是有意偏袒乙户。(恩施自治州H县一位乡镇干部的访谈记录)

乡镇干部对付这类事情往往有独到的经验,这类摆平的方法也一直是社会学研究的经典主题(孙立平、郭于华,2000)。一般来讲,对付这类乡村纠纷,需要将两家的渊源搞清楚,搭亲戚、套近乎、诉说困难,或者动员两家的直系亲属去劝说才能把问题解决。但是这些工作手段和能力是上级政府无法具备的,如果乡镇和村级组织不参与,施工队老板与老百姓就会十分麻烦,项目建设根本无法进行。用访谈时乡镇干部的说法,“如果我们不去,他们连路都不知道”。在这个过程中,村干部的贡献也是功不可没,摆平过程往往是村干部发挥了重头作用,因为“他们人熟悉”。

项目进入乡村以后导致上述事务逐渐增多,并成为了乡镇政府的核心事务,乡镇政权由“悬浮型”政权变成了“协调型”政权。所谓“协调型”政权有两层含义:一方面,就乡镇政府在项目分配和管理过程中的权力来看,乡镇政府处于从属而非主导地位,对于落到乡镇的大量项目,县级政府和县级职能部门掌握了从申请到实施的整个过程,乡镇政府处于辅助建议的角色;另一方面,在乡镇政府弱化的同时,乡镇政府又承担了大量的项目实施过程的具体事务,协调项目进入乡村社会后需要解决的各种复杂利益纠纷。

乡镇政府成了一种典型的事务性的“协调型”政权,“协调型”政权集中反映了目前基层治理机制的困境。乡镇政府改革的方向基本是朝着逐步削弱乡镇政府的力量趋势发展,但是,项目制度的技术治理特征在客观上又需要乡镇政府在体制中发挥重要作用。结果就是乡镇财权上收、机构被精简,乡镇干部在国家与农民的关系中日益边缘化,却又因项目制而变得越来越繁忙,成为了“无财无人”,“应对上级、服务下级”的中间环节。“协调型”政权是在“悬浮型”政权的基础上演变而成,与悬浮型政权一样,乡镇继续处于财政“空壳化”和全面“依附”于县级政权的状态,甚至随着财政资金“专项化”的进一步加剧,其自主权进一步丧失。但是与“悬浮化”不同,在“以县为主”的项目进村模式下,乡镇政权又卷入了项目治理带来的复杂的“协调事务”,成为了一个“没权没钱”、“跑腿办事”的“协调型政府”。也就是说,在事权、财权全面上收乡镇继续空壳化的同时,乡镇政权事务却日渐增多,主要为各类项目进村“跑腿办事”、“指路”、“兜底”。

乡镇与村庄关系的隔阂进一步加深了乡镇协调工作的难度。农业税取消和后续的配套改革很快就使村级组织大为弱化。村干部数量由

原来每村数十人减少到每村三五人,有些村庄甚至只有一个村干部。根据恩施州市委党校的一次调研,恩施州的村干部普遍面临着“经济收入低、社会保障不到位”的困境(张苇,2014)。实地调研也证实了这一点,湖北省E市的村级主职干部每月工资待遇只有1200元左右,其他副职干部1000元左右,单独依赖这些收入根本无法养家糊口。然而村干部却面临着繁重的工作任务,村干部说“天天都有事搞,几乎是五加二、白加黑”。农村工作越来越难做,农民权利意识增强,国家对农民的权益保护逐步完善,“农民越来越难缠”,“动不动就上访”(T乡L村村支部书记的访谈记录)。所以,村干部的积极性普遍不高,而且怨气很大。

在这种情况下,村级组织成了名副其实的“看守”组织。乡镇政权动员村干部成为了制度性问题。农业税取消初期,基层政权“悬浮”于乡村社会之上,乡村两级之间的事务性互动也不多,村干部的消极应付并没有造成乡村互动中的困难。但随着国家大量专项资金进入农村,乡村两级面临着巨大的项目协调任务。对乡镇政府工作人员而言,他们属于国家行政人员编制系列,上级可以利用行政绩效考核和提拔升迁等办法调动他们的工作积极性。但是,对于村干部而言,由于他们既没有政治上升空间,也极少“灰色”收入空间,加之正式待遇又非常低,他们的工作积极性成为了新时期乡村关系中的一个重大困境。然而,离开村干部的协助,项目要在农村落地几无可能,即使是乡镇干部,离开处于熟人社会中的村干部的大力协助,也无法摆平各种纷繁复杂的矛盾纠纷。

乡镇政权缺乏制度化的动员工具,目标责任制普遍是乡镇政府控制村庄的手段,乡镇政府通过对任务的分解和年终逐项考核,对村领导人给予不同待遇(王汉生、王一鸽,2009;徐勇、黄辉祥,2002)。E市各个乡镇政府也普遍采用目标责任制的办法动员村级组织,年终会根据每个村的工作重点进行工作考核,根据考核情况对村两委追加一定经费。而在后税费改革时代,T乡的目标责任制呈现出了一些新的特征。首先,村级经费“以奖为主”。村级组织自身没有财政收入,完全依赖上级政府提供经费运作,而上级提供的预算内运转经费很少,主要依赖年终奖励。其次,每个村的目标责任考核内容都不一样。“有些高点儿的村有烟叶、低山村有茶叶”,“那么既无茶叶又无烟叶,比如鸭松溪村,但是人家有库区维稳任务,一年又可以安排钱”,“那些没有中心工

作的村,确实工作搞得好,而年初预算的3万元确实不够用,那么在年底的时候会考虑给点钱”,“但是工作搞得不好,那么就没有钱了”(2014年1月,在T乡进行的干部座谈会录音整理)。常规性工作就靠自己完成了(即没有考核经费,只靠年初预算经费支出完成)。由此,我们发现这种“目标责任制”的实质,也是对村庄进行“项目化”管理,表面上是科层制的效率化思路,其实背后却恰恰是科层制的失效。

乡镇为了调动村干部的工作积极性,不得不动用各种非正式的动员手段,最主要的就是依赖私人感情和面子来开展动员。乡镇干部不断利用自身与村干部的私人感情来动员村干部“帮忙工作”,村干部的工作成为给相关乡镇干部私人“卖面子”。虽然学界的诸多研究已经表明,乡村工作离开各种非正式的运作手段确实无法开展,但是,必须将正式规则与非正式手段结合起来才能长期持续有效,仅仅依赖非正式手段的运作必然不能持久。而目前乡村关系中的根本问题就在于,很大程度上是依赖乡镇干部与村干部之间的私人情感联系来调动村干部的积极性,这种动员方式缺乏内在稳定性和持续性。

“协调型”政权的运作对项目制的具体实践产生了许多负面影响。首先,乡镇政府在项目立项和执行过程中处于“附庸”地位,于是项目的立意从上不从下,导致项目资金并不能用在真正需要的地方,资金使用效率低下。其次,许多项目并没有设计协调费用,而乡镇自身在人财物极为缺乏的情况下,又无法予以配套,于是各类项目在协调上出现各种困难。第三,项目有着严格的监督程序,但是乡镇政府在协调和配合过程中无权无钱,为了应付检查只得逼着下面来造假。第四,项目入村打乱了乡村原有的利益格局,改变了乡镇政府与村庄的关系,但从基层政权改革趋势来看,又呈现出国家基层政权撤出乡村,控制能力弱化的局面。最后,虽然大量项目进入农村进行公共服务设施和基础设施建设,但是在基层政权弱化和农村自治组织虚化的情况下,这些公共设施的维护成为巨大问题。在T乡调研的时候,水利中心干部坦言,虽然各类水利项目设计了后期管理方案,但是这套方案无法落实。

国家大量项目进入乡村,是国家公共财政“反哺”农村的主要手段,以改善90年代以来日趋紧张的国家与农民关系。但是,项目在基层的落实却离不开基层政权的运作和协助,在项目治国与乡镇政权“悬浮型”的双重逻辑作用下,形塑出了一种特殊的“协调型”政权。“协调型”政权大大影响了项目实践的效率和后果,一些项目无法落

实,另一些项目则无法得到很好的后期维护和管理。结果,中央试图通过项目建设的方式改善国家与农民关系的意图并没有彻底实现,乡村和农民通过项目获得的公共品和公共服务的效益相当有限,国家与农民关系的调整仍然任重道远。

## 五、讨论与总结

从税费改革开始,中西部地区乡镇政权运作的制度背景经历了巨大变化,而主导这个变化的则是两大关系的变化。首先是国家与农民关系的变化,从税费改革开始,国家与农民关系由汲取走向了反哺;而这也标志着基层政权的职能发生了转变,如何维持基层社会稳定并高效地为基层社会提供公共服务成为了基层政权的主要职责。其次,基层政府之间的关系,特别是县乡关系发生了变化,随着财权、事权和人事权的上收,在以恩施自治州为代表的中西部地区,基层政权彻底走向了“以县为主”提供农村公共服务的时代;这一变化在乡镇政权这一层级,表现为乡镇政府彻底“依附”于县级政权和乡镇政府对村庄控制能力的彻底“弱化”。

伴随着“反哺”时代来临的是财政转移支付资金的“专项化”,本文描述的就是如何在“以县为主”的思路下,通过由县级政权主导的项目绕过乡镇,直接为基层社会提供公共服务的过程。项目制在制度设计上,严格按照以条线为主的事本主义治理手段,它以程序化管理和目标绩效考核来进行,以期达到提高反哺资金使用效率的目的。项目制的这种技术化治理的思路,成为了国家治理社会的总体性特征。项目制所体现出来的特征让我们联想到斯科特对“试图改变人类状况的国家项目”的批评。项目制的思路实质是一种在向上集权的体制下,依靠一套简明而科学的办法治理社会的思路。正如斯科特所指出的,这种代表着“科学和进步”的技术治理的后果就是“极为复杂的、不清晰的和地方化的社会实践取消”(斯科特,2012:2)。

技术化思维的项目制度是在一个“无权无钱”的乡镇政权构架上实施的,正是这个致命的“疏忽”导致了那一套被忽视的“极为复杂的、不清晰的和地方化的社会实践”对整个技术治理体系产生了反噬。在项目进入乡村以后,乡镇政权的“权”减弱了,对乡村的控制能力减弱



了,但“事”未减反增,成为了一个应付上级、服务下级、跑腿办事的彻底的“协调型”政权,不少乡镇干部坦言,角色转变之后的工作更加难做了。在这样的格局下,项目在基层的运作走向了以“撮合”、“协调”为重要手段的“协调型”政权逻辑。从根本上看,“协调型”政权的内生困境表现为“结构弱化”与“功能强化”之间的张力。“结构弱化”是农业税取消后对基层政权综合改革的结果,这使得乡镇政权成为依附于县级政权的不完整的政权组织。“功能强化”则是“项目治国”时代对乡村基层政权的客观需要。这两个方面的内生矛盾,导致了目前基层治理的困局。

讨论制度的意外后果,或者是正式权力的非正式运作,一直是中国社会学的核心议题。税费改革以后,治理结构的改革思路一直是向着“民主化、法治化、效能化”方向进行。改革的后果却是基层政权的权力不断被剥夺,自主空间不断被压缩,日益被挤压进一个被上级严密控制的制度化体制中。项目制度的技术化思路带来了大量的事务,特别是进入乡村社会以后带来的各种利益纠纷,而乡镇政府成为了处理这些“协调事务”的主体。但是另一方面,上级政府留给基层政权运作的制度化空间又很少,或者说有些事务的处理本身就需要在制度之外留出一定的空间。与之相对应的是,村庄自治能力和基层社会自组织能力的弱化,反过来又使得上述治理问题更加突出。于是便出现了我们看到的所谓“协调型政权”的制度困境。

所谓“为政在人”,一套严密控制的技术治理思路终究要落到基层政权的执行者身上,如果这个执行者没有任何的自主空间和行动资源,这样的结局是必然的。而回顾农村税费改革和行政体制改革的过程,恰恰就像在印证著名思想家王夫之的判断,“名为裁冗费以宽民力,而事无以集,则又纵不肖之有司于法外驱民以从己之欲,上无以与兴之,彼将自取之。且养廉之典不丰,旬宣之不备,既谓无君子而可治,则小人窃出为政”(王夫之,2011:803-804)。

#### 参考文献:

陈家建,2013,《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》,《中国社会科学》第2期。

李芝兰、吴理财,2005,《“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》,《社会学研究》第7期。

欧阳静,2009,《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权:以桔镇为研究对象》,《社

- 会》第9期。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《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》,《中国社会科学》第11期。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《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》,《中国社会科学》第7期。
- 斯科特,詹姆斯·C.,2012,《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社。
- 孙立平、郭于华,2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》特辑,厦门:鹭江出版社。
- 王夫之,2011,《四书训义》,长沙:岳麓书社。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第3期。
- 王铭铭,1998,《国家与社会关系史视野中的中国乡镇政府》,《中国社会科学季刊》总第24期。
- 吴理财,2011,《县乡关系:问题与调试——咸安的表述》,北京:中国社会科学出版社。
- 吴毅,2002,《村治变迁中的权威与秩序:20世纪川东双村的表达》,北京:中国社会科学出版社。
- ,2007,《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店。
- 韦伯,2004,《支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- 新华网,2009,《湖北省乡镇综合配套改革的实践和成效》([http://news.xinhuanet.com/politics/2009-04/28/content\\_11274041\\_5.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-04/28/content_11274041_5.htm))。
- 徐勇、黄辉祥,2002,《目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效——以河南L乡为个案》,《学海》第1期。
- 张静,2007,《基层政权——乡村制度诸问题》,上海:上海人民出版社。
- 张苇,2014,《乡村治理的困境与对策——对恩施州村级主职干部队伍现状的调研》,《清江论坛》第3期。
- 中国网,2006,《乡镇机构改革》(<http://www.china.com.cn/chinese/EC-C/1231935.htm>)。
- 中新网,2011,《陕西省撤乡并镇乡镇数量净减少330个》(<http://www.chinanews.com/d/2011/07-0713166165.shtml>)。
- 周飞舟,2006,《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》,《社会学研究》第5期。
- ,2012a,《以利为利》,上海:三联书店。
- ,2012b,《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,《社会》第1期。
- 周雪光,2008,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第11期。

作者单位:北京大学社会学系  
责任编辑:罗琳

on trading process. Then the author uses this model to explain how the two trading parties adopt the capital settlement period developed under such mechanism to adapt to and promote operation and development of the market in absence of third-party credit guarantee.

**PAPER**

Rights Arrangement “For the Market” VS. Protecting Society “To Discard Marketization”: On the debate between Douglas North and Karl Polanyi  
..... *Wang Shuixiong* 47

**Abstract:** Karl Polanyi’s idea of “the Great Transformation” mainly based its theory on the comment that labor, land, and money were treated as fictitious commodities in the 19th century; however, Polanyi made a mistake in this cornerstone of his theory: He considered what exchanged in the market as a physical entity instead of a right to perform certain (physical) actions. Thus his analysis of “embeddedness”, “market society”, and “social protection” are vague and imprecise. Comparing Polanyi’s idea with that of Douglas North would be helpful for us to understand the importance of the establishment of a proper, basic unit of analysis in the study of economic of sociology, and the necessity of setting up a suitable analysis theory.

The Self-centred Philanthropist: Family involvement and corporate social responsibility in private enterprises ..... *Zhu Bin* 74

**Abstract:** Though Corporate Social Responsibility (CSR) has attracted increasing attention in recent years, systematic studies on CSR of China’s enterprises are absent from academic publications. This paper is dedicated to explore the effects of family involvement in CSR of private enterprises. Using the Private Enterprises Data in China, the paper reveals that, on the one hand, family involvement will improve the CSR investment towards community stakeholders; on the other hand, family involvement has a negative effect on CSR of contractual stakeholders. With the influence of “*chaxu geju*”, the author attempts to point out that Chinese families tend to shift between different logics of behavior when faced with people with whom they have different types of relationships, and bring the action model into company when they engage themselves in management and business affairs.

Assisted-type Government: On the township government in the era of “governing the state through programs”  
..... *Fu Wei & Jiao Changquan* 98

**Abstract:** After rural fee reform, the grass-roots governments in the central and western

regions in China have transformed from drawing-type government to suspended-type government. Meanwhile, a complicated fiscal transfer payment system has been set up to keep local government running and provide public goods and services. With the downward flowing of transfer payments from central government to grass-roots governments, program funds are becoming increasingly important in the transfers, which is called as “governing the state through programs”. In the era of “governing the state through programs”, township government faces a dilemma: With the upward centralization of resources and power, township government plays an indispensable role in implementing the programs in the villages. Thus township-government has changed from suspended-type to assisted-type. However, with lots of affairs but short of funds and power, the township government changes from technical governing to non-technical governing.

“Transient Association”: Africans’ social organizations in Guangzhou  
..... *Niu Dong* 124

**Abstract:** Africans in Guangzhou have formed a kind of social organizations, which usually bases on common nationality, centers on leaders, provides internal mutual aid and guidance, and represents their people in interacting with other organizations or groups. The emergence of those associations is actually a response to Africans’ general sense of sharing, national identity strengthened when they came into Guangzhou and the stressful situation Guangzhou authority has constructed. Such associations are characterized by its single-level development, informal operation, imperfect functions and unstable membership, which make them differ from the ones Africans formed in immigrant countries. In order to reveal the temporality, mobility and uncertainty of Africans’ existence in Guangzhou, this paper argues that “transient association” can be used to describe the social organizations. Moreover, the paper further discusses the tension brought by the “transient” attribute of Africans and their associations in Guangzhou to both the popular analytical paradigm of migration studies and present governance of foreigners in China.

Application of Respondent-Driven Sampling in the Survey of Chinese Rural-to-urban Migrant Workers: Practice and evaluation  
..... *Liu Linping, Fan Changyu & Wang Ya* 149

**Abstract:** As there has been a long-term difficulty that researchers do not have proper sampling frame in the survey of Chinese rural-to-urban migrant workers, this study adopted the Respondent-Driven Sampling (RDS) and conducted a large-scale questionnaire survey in 13 cities (districts), 7 provinces in China. Based on the