2015 年第 3 期
（第 14 卷）
华南农业大学学报（社会科学版）
JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
（SOCIAL SCIENCE EDITION）

“项目进村”实践效果差异性的乡土逻辑

刘成良

（华中科技大学 中国乡村治理研究中心，湖北 武汉 430074）

摘　要：项目制作为国家治理的一种重要手段，旨在用程序化的资金分配及使用方式解决公共服务问题，但在自上而下不同层级的不同制度逻辑和行动策略中，项目制的初衷发生扭曲，从而使得项目在基层实践出现较大的效果差异，文章通过对于项目制在基层运作过程的三个阶段：项目争取与闪躲、项目落地与实施、项目实效发挥与维护的分析，认为基层组织困境是导致“项目进村”实践效果差异的主要原因，从而带来农民被排除在项目运作过程之外、需求无法表达，资源下乡滋生分利秩序，项目实效难以持续发挥等问题。

关键词：项目制；财政分权；资源下乡；农村基层组织

中图分类号：F303.1　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2015)03－0050－10

为了解决上世纪国家分税制改革所伴生的财权集中给农民带来的负担问题，中央政府在本世纪初不但取消了农业税费，还通过规模巨大的专项转移支付资金“反哺”农村，此后政府间的分配资金越来越依靠“专项”或“项目”的方式[1]，项目制成为了一种重要的国家治理手段，丰厚的项目资金能够弥补基层公共品供给不足的缺憾，但是“项目进村”的实践效果却呈现出非常大的差异性：一些地方能够将项目落到实处，真正实现了项目建设的初衷，完善了村庄的基础设施；一些地方的项目建设流于形式，与农民需求无法对接，造成了巨大的资源和财力浪费；有的地方为了争取项目积极向上跑动，甚至因为项目过多造成了重复建设；还有的地方出现农民漫天要价、阻挠施工而使项目无法落地的问题。“项目进村”的实践效果何以呈现出较大的差异性，项目从立项到结项是一个短期性的建设问题，村庄的公共基础设施建设可以通过项目来完成，但是基础设施能否发挥作用，后续维护工作如何？

一、项目制设计初衷及其意外后果

渠敬东认为项目制的初衷在于：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”[2]。在叶敏和李宽看来，项目制是事权与财权分离结构下的一种聚合机制，这种机制设计试图以各类支农项目为载体将高层级政府的财政资源以项目资金的形式输送到缺乏财政资源的下级事权单位，从而在不改变事权和财权初始分布结构的情况下，实现事权与财权的相对匹配[3]。在具体实践上，项目制以一种程序化、标准化的资金分配及使用方案来解决从中央到地方的公共品供给，从而减少过去部门壁垒或者块块主义所带来的资金流失或者渗漏等问题，因此项目制的设计讲究各个环节的程序化运作和监督机制，从立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估都有一套严密的技术系统，为了增加项目制运作的合法性，专家学者也被纳入到项目的评估和考核体系中来。

收稿日期：2015－05－10　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2015.03.006

基金项目：教育部重大攻关课题(14JZD030)

作者简介：刘成良(1989—)，男，河南洛阳人，华中科技大学中国乡村治理研究中心博士研究生，主要研究方向为农村社会学。lcl_liuchengliang@126.com

“项目进村”旨在解决如下问题:为村庄提供公共品供给、改变村庄面貌、完善基础设施、缩小城乡差距;提高基层组织战斗力,通过输入资源的方式,让基层组织起来,调动起基层自身建设的主动性和积极性;解决城乡发展在历史中由于政策倾向所带来的不均衡问题,让农民享受到改革发展的成果。然而“项目进村”过程出现了很多问题,产生了很多意外后果。从既有理论研究上来看,关于项目制实践效果的批判主要集中在三个方面:

一是反科层化却又陷入科层化。项目制设计为了避免科层体制僵化、低效、资源浪费、权力寻租等弊端,希望强化“条条”通过专业化的部门体制来破除“块块主义”,但是在实际运行和操作中,产生了折晓叶提出的“分级治理”的效果:项目制形成的“发包”、“打包”和“抓包”三种机制,分别对应于国家部门、地方政府以及村庄或企业(或其他基层社会组织)的项目行为[4]。项目制是依附并嵌入于科层制体系的一套政府管理机制,在发挥项目治理优势的同时又受制于科层制体系[3],从立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估等都有一套严密的技术系统,程序繁琐,没有专业化的人才去应对,就无法做到项目的规范化运作,项目制反科层化同时又陷入了科层化的程序当中。

二是项目制的集权化管理与私人化运作。项目制试图用程序化的手段来解决个体主观意志对于项目公平和公正性带来的挑战,但在项目制产生的分级治理效果中,地方政府作为项目“打包”方,为了能够突显项目效果、打造亮点,会对“条条”项目打包,从而围绕着项目进行一系列超越科层制度的安排,陈家建指出地方政府为了集中资源打造亮点宣传政绩,项目制的动员模式与常规行政相比呈现出几大优势:资金下达的渠道直接、人事安排特殊、动员程序集中高效[6],但是集权化管理就给项目的私人化运作提供了可操作空间,在自上而下的项目资源分配上以及自下而上的项目资源争取方面,私人化运作偏离了项目制设计的初衷,也难以与基层社会的实际需求对接起来。政府招投标企业来运作项目,“改变了原有基层组织运作项目中的国家与农民关系,也重新塑造了企业与农民的关系以及企业与国家的关系……给基层治理带来难题。”[7]

三是资源分配与有效利用问题。在程序设计上项目制希望通过一种短平快的方式来实现国家意图,将政策和资源落到实处,即使如此,还是出现了政策偏离以及地方对这种程序的反制,从而使地方加入更多的意图,获得更大的自主权。地方政府在整合项目打造亮点的过程中,将原本就稀缺的项目集中在少数地区,而大多数地区没有享受到项目资源,另外农村基层组织为了获取项目资源,通过各种渠道跑关系、找项目,造成那些能“办事”、会“诉苦”的村庄优先得到项目,不仅有违公平理念,还容易将公共资源变成私人恩惠。桂华认为项目制无法解决对“代理人”激励不足的困局,地方政府和基层组织不能被调动起来参与解决农地整治过程中出现的治理问题时,就会发生项目“进村”困境,造成国家供给农村公共品的“最后一公里”难题[8]。

以上关于项目制的研究虽然比较深入和全面,但仍有不足,对于项目制的实际运作过程有待于更一步认知。尤其是项目制本身与生俱来的特点——短期性、强目的性,项目制主要解决的是将国家公共服务建设资金落到实处,通过对各种服务目的进行立项,从而在有限时间内进行程序化运作和建设的问题,因此项目制的本质特征是短期建设,而非长效治理。在项目建设中只要按照规范完成了建设过程就代表着项目的结束,至于如何利用、如何维护都属于长效治理问题,是需要常规化的组织等来完成的,并不在项目制的关注范围之内,但是项目建设的最终目的在于为群众提供方便和福利,如果得不到群众认可,项目落地过程中与基层社会矛盾重重,或者项目在建设完成之后得不到有效、持续地维护,那么不仅造成了资源的巨大浪费,还偏离了项目的初衷。项目制已经成为了国家治理的一种重要手段,基层社会缺乏有效的组织来配合项目制下的国家治理,因此出现了国家意图与基层社会脱节的现状,在项目上的表现是国家花费了大量资源进行的项目建设难以产生农民的共鸣,一方面一些项目建设不符合基层社会的需求,另一方面一些农民对于国家在地方的项目建设冷眼旁观,缺乏参与的积极性。当前关于项目制的研究比较缺乏的是项目

实践效果与基层社会的关联,在既有研究中张良以国家公共文化服务体系示范区项目为分析对象提出了项目制实质是部门(各个中央部委)主导的自上而下的管理,缺少对地方经验的考虑,更缺少自下而上的民众参与[9],李祖佩通过对某新农村建设成效的实证分析,揭示了项目化公共品供给中乡村组织失语、村庄内部整合能力弱化等组织困境[10],而谢小芹提出了"公共治理"和"私人治理"、"利诱型基础"和"排斥型基础"两对分析概念来分析项目绩效的差异[11]。本研究将在他们的研究基础之上,从村庄视域中探讨基层治理与项目实践的关联,揭示出项目实践效果差异性的乡土逻辑。材料来源于笔者2012年7月至2014年11月在湖北、广西、陕西、广东等四省多个村庄一百余天的田野调查。

二、项目制运作的效果差异:个案呈现及其分析

近年来国家不断加大对农业和农村的项目资金投入,支持基础设施建设、改善生产生活条件,本文以桂、粤两省的新农村建设项目和陕鄂两省的农地整治项目为例,呈现国家项目在不同村庄落地时所产生的效果差异。

表1 D新农村建设项目表(2010~2012)

编号	项目来源	主要通途	项目资金(万元)
1	住建局	新农村建设的外墙装修、部分道路的硬化	300
2	住建局	污水处理池	100
3	林业局	村庄绿化和美化	60
4	水电局	景观湖改造	40
5	发改局	道路建设	50
6	国土局	土地整治(土地平整,水渠、机耕道修建,村道硬化)	1800①
7	招商局	道路建设	20
8	组织部、民政局、卫生局	村部楼修建	30
9	镇政府	文化长廊、迎宾广场	30
10	一事一议	村门、九曲桥、拱桥、凉亭、村道硬化	30
11	一事一议	村容村貌工程含道路硬化	20
12	一事一议	后龙山凉亭、道路、灯修建	20
13	华星集团②	提供1400吨水泥等物资用于村庄建设	50

注:D村所在的行政村共划拨1800万,这部分资金主要用于国土整治,其中D村的道路建设也使用了一部分,D村的具体资金分配未知。

(一)新农村建设项目

1. 桂北D村的新农村建设

D村是桂北F贫困县下面一个有着一百五十多户、九百多人口的自然村,虽然F县是贫困县,但在国家加大支农惠农力度下获得了很多项目扶持,由于项目资源大多是从"条条"下来,F县提出了"整合条条,做强块块"的项目资源整合方式,同时采用领导挂点、树立典型的方式来带动县域内的项目治理。D村被确立为新农村建设的典型,自治区副主席到村庄挂点,从2010年到2012年通过项目打包的形式,D村获得了950万的新农村建设资金扶助。在政府推动、项目支持、村庄发力、能人助推的配合下,D村的新农村建设取得了很大的成功,成为了附近地区参观学习的典型。

在政府关怀、资源支持的背景下,新农村建设本应是一件容易的事情,但事实并非如此。D村所在的L镇最开始将新农村建设试点选在J村,J村位于乡镇街道旁,政府考虑到J村交通便利、位置优越,进行新农村建设效果会更明显,因此向上争取并协调了一百万的项目给J村进行初期的道路、广场修建等,但是J村村集体在组织修路时一方面摆不平因占地等带来的群众纠纷,另一方面

个别村干部暗中联合村庄内的积极分子阻挠施工,企图承包工程,导致项目无法建设,镇政府才考虑把新农村建设的试点放在 D 村。D 村的村级组织战斗力很强,早些年组织村民修路、种果树,带动了村庄经济发展,村庄事务的处理也形成了一个比较有效的协商机制,村主任、小组长、积极分子以及普通群众都能够参与到村庄事务的决策中来。D 村的治理主体非常善于和上级沟通,配合并落实上级的想法和意图,因此 D 村就成功取代了 J 村,成为了新农村建设试点。L 镇党委书记在总结 D 村经验时,认为“新农村建设的关键在于老百姓肯让利,肯做出牺牲,新农村建设能不能完成拆迁、征地任务都在于百姓的意识,如果老百姓不愿意自己利益受损,新农村就搞不成,即使成功也要付出很大的代价。对于 D 村而言,如果没有外部资金的帮助,新农村也是可以建成的,只不过速度会慢一些。”①

2. 粤北 B 村的新农村建设

B 村是粤北 H 镇一个有一百二十六户、七百多人口的自然村,B 村从 2000 年就开始新农村建设,原因是村庄内的建房用地紧张,很多村民无法建房,只能住在一层的瓦房中。村长和其他班子成员为了长远解决这些问题,就组织村民开展村庄建设的整体规划。为了解决建设用地问题,将村庄中原有的 500 多间土房连同周边几十亩荒地统一规划,迫切建房的村民可以先拆除自己家的老房,在规划出的新地上建造和老房面积相等的房子,如果需要增加面积,则要向村集体缴纳一部分钱(200 元/㎡),这部分钱再用于公共基础设施建设。另外,为了解决公共基础设施建设以及平整土地费用不足的问题,村集体又形成了另一份决议:在维持原承包责任地面积不变情况下,将全村总共 450 亩耕地的三分之一,连片划分为农户的粮、油、菜自给用地,其余 300 亩收归集体实行产业化经营,以租赁的形式给外商种马蹄和甘蔗,每年所得租金有 10 万元以上,这些钱由集体投入公共设施及农田水利建设,若有结余则分给村民。在解决好新农村建设的土地和资金问题后,经过六年建设,全村有一百二十二户建造了统一规划的房屋,也修建好了村庄道路、活动广场,建设资金基本上全部由村庄自给。B 村新农村建设赶在了国家政策推进和扶持的前面,成为了自主建设新农村的典型,后来中央政治局常委也到 B 村视察。

H 镇有很多村庄和 B 村面临相同问题——村庄内部住房拥挤,村民大多数住一层的土房,缺乏建设用地,村民只能在村庄内和邻居协商调整土地,一旦协商失败则只能到乡镇买房,因此 H 镇许多村庄的住房建设都很混乱,两三层的水泥楼房和低矮的泥瓦房错综复杂交织在一起。2008 年粤南 S 市与 H 镇结成对口扶贫单位,同时还整合了省农委关于危房改造的资金,H 镇要建设新农村试点,村民按照规划建造好一座房屋,可以获得一万五千元的补助,但这部分补助需要拿出一万元做村庄的公共基础设施建设,另外五千直接补给农户,这部分项目资金不需要招投标,完全由村庄自主支配,但需要村庄先建设,等待验收合格后再下拨资金。H 镇选择了三个试点,做成了两个,失败的 C 村是因为村庄内土地调整难以达成有效协商。M 村是成功试点之一,原因是村内有一块荒地,正好可以用来规划建设房屋,就不需要再拆老房子,在村集体组织下,两年内建成了二十四栋规划整齐的房屋,借助下拨的那部分用于公共建设的资金以及村庄原有的集体资金,又修好了村道和篮球场。

B 村和 M 村是自主建设新农村的典型,B 村是在没有任何项目的帮扶下,村庄内部通过自主调地、自主筹资的方式完成了村庄建设,而 M 村利用国家拨付的有限资金也完成了新农村建设。从农民的本意上来讲,他们也期待村庄规划建设,但由于村级组织弱化,无法协调农民之间的分歧,村庄公共治理成为难题,而一个运转有效的村级组织不仅能够协调好村庄内部的意见,同时还能够借助国家资源完成村庄建设,使有限资金的效用发挥最大化。就像 M 村仅依靠二三十万元就

① 材料来源于 2013 年 7 月,对 L 镇党委书记的访谈。

建设好了村庄内的道路、排水系统以及篮球场等,如果用招投标项目的方式来做,这些资金是远远不够的。

(二)土地整治项目

根据国土部发布实施的《全国土地整治规划(2011-2015)》显示,到2015年计划投入约6000亿资金再建成4亿亩旱涝保收的高标准基本农田,通过农田整治、宜耕后备土地开发和损毁土地复垦补充耕地2400万亩,进一步夯实农业现代化基础[12]。国家投入巨额资金到土地整治项目,说明这项工作有着非凡意义,因此关于这部分巨额项目资金的使用效果也就格外的重要,在调查中可以见到在很多地方动不动就是上千万元的项目资金,而收获的效果差异却很大。

关中地区M县的H村有十一个村民小组4000多人,耕地面积7046亩,其中绝大多数耕地主要种植猕猴桃等经济作物。2014年七八月份关中大旱,当M县内很多村庄苦于无水浇地、作物旱死的时候,H村基本上没有遭受损失,因为国土整治时期修建的23口机井满足了村庄灌溉需求。2013年和2014年H村共争取到了一千二百万的土地高标准农田整治项目,用于土地整治、路、渠、井等基础设施建设。H村集体非常善于向上面争取项目,争取这些项目时,政府要求村庄配套一部分资金和人力,每修一口井村庄要自筹五千元,还要出两个小工配合打井工作。打一口机井需要35天,成本要两万元左右,一些村庄担心配套资金难以筹集就主动放弃了项目的争取,但H村认为这是非常实惠的事情,村庄出的毕竟是小钱,国家配套投资占多数。每打一口井,国家都配套建造好井房,安装好水泵、电表等设施,还要在地下埋好暗管,直接将井水引导到农田,农田中每隔三十米有一个出水口,不仅方便灌溉,极大地提高了灌溉效率,而且减少了以往用明渠引水带来的水资源损耗。

江汉平原S县T村有十一个村民小组3800多人,耕地面积四千多亩,2012年T村书记在挂点干部——市食品药品监督管理局党组书记的帮助下争取到了1200亩的土地平整项目①,项目实施中却出现了很多问题:为了按时完成任务,施工方没有考虑到农民种植的棉花作物,强行将土地推平,引起了农民抗议,一些人就向工程队索要青苗补偿费,而土地平整费用中又没有这一项补偿,村干部为了保证项目顺利进行,雇佣一些混混来保护施工队,村干部亲属也从中承包了一些工程,农民认为村干部肯定从中捞取了很多好处,对村干部极度不信任,那些对村干部意见比较大的人就罗列村干部的种种问题到县乡上访。项目通过验收后没多久又出现了问题,一些地方道路和沟渠损毁严重,有的是因为工程质量,有的是因为人为损坏,人为损坏的原因是项目设计和施工完全没有考虑到农民的实际需求,在田地边上修建好了水渠,却没有在水渠上架桥,农民的机械和牛都无法到田里劳作,农民带着怨气就将水渠填埋了一段方便通行,项目损毁严重。

综上所述,桂北的D村和粤北的B村、M村都完成了新农村建设,不同的是D村是在领导挂点、资源项目密集情况下完成的,B村是自主完成的,M村是在少量的项目资源下完成的,这充分说明资源多少并不是影响新农村建设的关键。这三个村庄都有一个共同点就是乡村组织比较健全,能够发挥比较重要的作用,而桂北的J村和粤北的C村在有资源的情况下却无法完成新农村建设,原因在于无法协调村庄内部的利益分歧,缺乏一个强有力的组织来处理内部矛盾,说明基层组织是影响项目实践效果的一个关键变量。在土地整治项目中,关中H村不但争取到了很多项目,而且在项目建设和后期维护中都发挥了重要作用,从而能够让项目持续有效的发挥作用,江汉平原的T村虽然也争取到了项目,并且将项目推行下去,但项目发挥作用比较有限,村庄内矛盾也因项目实施而被激化。H村和T村的村级组织都比较健全,都能向上争取项目资源,但是项目实践的效果差异说明村级组织健全虽然重要,但还需要有良好的公共性,接受群众监督、反映群众需求、

① 资料来源于 http://sygtj.shayang.gov.cn/html/gtdt/2012/10/1210161025357102.html

维护公共利益。

三、项目制实践效果差异的乡土逻辑

项目运作过程可以分为三个阶段:第一个阶段是项目前的争取,第二个阶段是项目中的实施,第三个阶段是项目后的实效。项目实践效果的差异性可以从项目制的运作过程来认识。

(一)项目前:项目争取与闪躲

国家自上而下的项目资源在到达村庄并不总是按照上级意志来进行分配的,村庄在争取项目资源时的向上动员非常重要。当前除了普惠性的项目资源不需要去争取之外,其他项目资源由于稀缺性都面临着如何分配的问题。村级组织希望能够争取到有利于村庄建设并且附加条件少的项目资源,对于附加条件多、要求高,尤其还需要村集体资金配套的项目显得不是很热情,甚至还会有意的躲避这些项目。村庄对于国家的项目建设有着自己的认知,正如关中 H 村的书记所说:“国家给予农村的扶持是很多的,但是这些扶持都需要争取,得向上跑项目,项目争取早的话,村庄建设、发展也早,农业生产条件改善的也早,受的损失就少,项目是个好东西,但是项目相对于我们这么多的行政村的数量来讲太少了,需要去积极争取,你不赶在前面,就会被别的村庄争走,如果争取不到项目,村庄没有发展,不仅我们自己脸上没光,老百姓也会骂我们没用。”

为此,基层组织在争取项目时会做出一些策略性安排:一是村庄治理主体内部形成周密的分工体系:书记、主任主要负责跑项目、管好人、抓大事,做好对外交往以及村庄公共关系的营造,其他村干部做好具体事务分工、考核及落实等;二是利用熟人社会网络,打造与县级部门的关系:村干部利用与老上级关系,即一些原来在乡镇任职干部后来到县级部门工作,或者利用从村庄中走出去的政治经济精英以及通过熟人来结识县域部门负责人等渠道为村庄争取项目;三是做好项目,使项目完成符合部门期待:县级部门掌握着比较多项目资源,期待有村庄来做好相应配套工作承接并完成好项目,从而打造出样板,当村庄内的能人主动向上级争取项目且符合部门期待时,拿到项目是比较容易的,一旦成为县级部门打造的样板,那么将会获得更多的项目资源;四是关系的维持与诉苦:村庄与县级部门的日常关系维护非常重要,不能仅在有事情的时候才想到去搞好关系,要注重日常的关系维护,在双方的联系中适时反应村情、诉苦使县级部门在分配项目时能够考虑到村庄的需求。也不是所有的村庄都能够有这样的认识和安排,还有一些村庄由于内部矛盾多、村级组织瘫痪等问题,在争取项目资源方面显得并不是特别主动,甚至会有意躲避上级安排的项目。

(二)项目中:项目落地与实施

项目落地与实施是项目制的核心环节,出现问题也较多。项目争取主要是村干部与政府之间的互动,群众并没有参与进来,而项目的落地与实施则牵扯到多元主体,即作为项目发包方的政府、设计方、施工方、监理方、村两委、受益方群众都参与到了这一过程中,如果处理不好这些主体之间的诉求与矛盾,项目就有可能面临着落地难、施工难的问题。

在当前项目执行中,为了保证资金有效利用,各环节的执行主体相对独立,设计、施工、监理等都由政府招投标的不同专业队伍做,为了保证专款专用,各个环节的资金都严格按照预算执行,制度设计的本意在于避免资金流失、保证工程质量,实践中却并非如此。设计方最先参与项目,拿出方案就可以得到相应的资金,不需要考虑如何施工、群众诉求;施工方与群众打交道较多,了解群众诉求,但无法更改施工方案,毕竟这涉及整体项目资金的预算和分配;群众接触最多的是施工方,他们的诉求得不到回应时,就会对项目产生怨气和非议,从而在项目实施中设置障碍。村集体在保证项目落地与实施过程中起协调作用,如果做好各方沟通,就能在一定程度上克服项目制中各个环节独立运作缺乏有机联系的弊端,项目实施就能更多的考虑到群众需求。如桂北 D 村群众

对于新农村设计方案的景观桥、道路、村庄大门有很大意见,就动员村干部向上反映情况,同时停止施工,经过多方的协商和较量,最终更改了设计方案。而桂北J村由于缺乏治理权威,村庄内几方力量通过阻扰施工等方式来争夺政府给予的新农村建设项目施工权,最后导致项目落地失败。

村级组织在保障项目落地、反映农民需求方面能够发挥比较大的作用,但在不同地区,村级组织的完整性及其发挥的作用也不相同。在血缘和地缘认同感比较弱的地方,由于市场化、流动性带来的村落思想文化多元、农民间分化扩大、传统生产生活秩序瓦解使得村庄社会的整合难度加大,在村级组织萎缩难以发挥整合作用的情况下,农民之间呈现出原子化特征,个体更加注重私人利益,参与村庄公共事务意愿较弱,他们更愿意将时间投入到个体获取经济利益中,很少有人关注基层组织的行为。农民对于村干部的评价标准也发生了变化,认为只要村干部能为村庄争取到项目,只要个体利益不受损失,不向上交钱,那么村干部就是有能力的,对于项目建设效果并不十分关心,反正都是国家花的钱,甚至还会出现农民趁机阻挠施工、勒索的现象。如鄂中S村的农地整治项目,有的农民对于修机耕道占地的行为坚决维权到底,他认为"国家修建项目给我造成了损失,一定要补偿,为什么搞项目让那些当官的、工程队、村干部得到好处,就不能给我们补偿呢,反正国家现在有的是钱"。在这种类型村庄中,基层组织因为缺少群众监督,更容易在向上争取资源的过程中与项目发包方、施工方等形成利益共谋,而农民由于在自上而下的项目建设中缺乏参与感,就会冷眼旁观。在地缘或血缘认同较强的地方,共同体利益在农民看来是超越于个体家庭"小私"层面上的"小公",对"小公"的认同促使农民在必要时压制个体利益来服从整体安排[13],农民对于"小公"层面的认同并不是基于个体理性算计,还考虑到了情感性、亲缘关系以及子孙后代等很多因素,多元因素糅合使农民在村庄中形成了"自己人"认同,从而对集体行动有了一种自觉。出于对共同体利益认同,农民比较关注村庄公共事务,如果村集体能够发挥作用,村庄发展一般不会出现问题,项目实践效果会比较好,村干部从中谋取私利的空间也会因为群众监督及村庄规范而受到限制,在这种类型地区,不管项目资源有多少,只要村庄内部达成了共识,就可以做成很多事情,如桂北的D村、粤北的M村和B村。

(三)项目后:项目实效与维护

项目建设过程虽然重要,但并非最终目的,项目制的目的在于发挥实效、改善公共基础设施、服务于人民群众,如果发挥不了这些作用,项目建设就成了摆设,不仅偏离了政策初衷,还浪费了国家资源。在实际运作中,项目制发挥的实效差距很大,整体并不十分理想。从立项到结项的过程可以通过量化考核等手段加强过程管理,但是很难用这种方法管理项目发挥的实效。在项目运作中,只要结项前的检查验收通过,项目的使命就完成了,而结项前的验收工作也是由专业化队伍从工程质量、资金使用等方面考核,群众的意见很难被表达出来,造成的问题是项目的作用发挥被忽略,容易造成项目的发包方、设计方、施工方、监理方、协调方滋生分利秩序。

项目完成后持续发挥实效的前提是要有定期的维护机制,当前国家项目支持主要集中在基础设施领域,如道路、水利等,这些与农民的生产生活息息相关,但也容易产生损耗,需要一定的维护成本。对于基层组织来讲,村集体没有收入,项目的维护工作就会比较困难,后税费时期村庄面临着向农民收钱难的问题,而在一些干群关系比较紧张的村庄,更是一件难办的事情,如鄂中S村原有的自来水工程损毁后,吃水成为了问题,村庄内部因为收钱的问题难以达成统一意见,村民不得不用肩挑车拉了近十年水,直到2013年村集体才向上争取到了一个项目才解决这个问题。如果村级组织有较强的公共服务意识,加强对已建成项目的管理,就能够做好后续维护工作,关中H村的农田水利工作管理非常有序,农民灌溉每小时交九元钱,其中两元是管井员工资,七元是电费和机械损耗费用,除此之外村组两级在农忙前还会专门对全村的水利进行检修。

在一些地方耗费了很多财力建成的项目往往会因为缺乏维护资金而难以持续发挥作用,这个

问题的出现对于少数村庄来讲又可以转化成为申请项目的新机遇,村干部选择到新的部门去跑项目、争取资金,以项目来养项目。除此之外,以项目养项目的现象在另一种形式下表现也比较突出,在政治晋升的锦标赛体制下,地方官员为了晋升会着力打包项目资源到某一地区造亮点[14],村庄之间为成为亮点积极竞争,地方政府趁机向参与竞争的村庄提出条件:村庄需要先行垫资建设,考核优秀的才能获得项目,而村庄一旦参与了竞争,先行垫资建设后,就很难再退出,村级负债也由此产生。如关中 M 县的 H 村与隔壁 D 村等几个村庄竞争新农村建设示范点,最后 D 村胜出,除了政府给予打包项目资源外,还获得了一百万元的奖励,与此同时 D 村和 H 村背负的债务也都超过了一百多万,H 村虽然竞争失败,但也获得了一些其他的补偿。

四、项目制实践差异的组织困境

从项目制运作过程的三个阶段可以发现,影响项目制实践效果的一个关键变量就是基层组织,农村基层组织建设是国家政权建设的一个重要部分,贺雪峰认农村基层组织具有三大功能:一是协助上级完成各项任务,二是组织村民达成集体行动,三是有效表达出农民对公共品需求的偏好[15]。这三大功能的发挥是影响项目实践效果差异的关键因素。在大集体时期承担着向下汲取税收以及积极建设任务的村级组织在公社制度解体后变得涣散了,由于还承担着替国家收取农业税费等任务,村级组织发挥着维持型功能,随着农业税费取消、外出务工人口增多,村级组织承担的责任进一步减小,村级组织运转渐趋瘫痪。当前农村基层组织面临着两大问题:一是行政村悬浮,二是村民小组运转失效。

(一)行政村悬浮

在空心村增多、村级组织瘫痪的情况下国家开始推行合村并组,一方面是为了减少行政开支,另一方面是进一步整合空心化的村庄,但这又在客观上加剧了村级组织的萎缩,农民进城务工毕竟是短期性的,真正留在城市的是少数,很多人在务工形式不好时会选择回到家乡,更何况留在村庄并且在村庄中发展的农民也不在少数,尤其是对于非空心化的村庄来说,但在政策推动下也被迫合村了。合村后行政村干部工资主要由财政负担,很多地方实行坐班制度,村干部的主要工作转变为服务型和配合型,一方面为村民提供办理新农合、新农保等基础服务,另一方面配合好乡镇做好上传下达和文字材料工作。合村后的行政村更像是乡镇政府的派出机构,村干部不需要主动地到村庄中与农民打交道,面对合村后更多、更陌生的人口,他们也无法深入基层,如桂北 D 村和 J 村所在的行政村有四千多人,鄂中的 S 村有四千多人,粤北 M 村和 C 村所在的行政村竟然有四十六个村民小组七千多人,关中 H 村已经有四千多人,当地政府正在推动其和另一个三千多人的村庄合并。合村的结果是造成了村级组织与基层政府更加贴近,但与农民进一步疏离,彼此更加不了解。少量村干部无法应对有着庞大人口的村庄,只能做好服务工作,保持不出事的逻辑。在此形势下,村民小组对于村庄秩序的维护工作是更加重要了,但是小组长的治理权威不但没有被加强,反而更加弱化了。行政村干部的工资虽然不高,但是来源于财政,就意味着治理权威得到国家的认可,拥有合法性基础,村民小组长要么没有工资,要么依靠村庄集体资金发微薄的工资,导致村民做小组长的意愿不强,治理权威的合法性不足。在后税费时期,国家向农村注入大量资源,由于国家无法做到和千家万户小农直接打交道,必须依靠基层组织的力量,与农民失去了密切联系的村集体组织不但难以表达农民的利益诉求,而且还很容易与项目资源的分配部门、实施主体产生利益共谋。

(二)村民小组运转失效

完整的基层组织并不需要太多制度化的规范,村组两级能够有人各司其职,财务上保持规范透明就可以,而当前的组织困境在于大多数村庄难以保证基层组织的完整性——村民小组运转失

效,由于待遇低、付出多、协商工作麻烦导致没有人愿意做小组长,一些地方只能采取抽签或者轮流做小组长的办法,即使如此村民小组长也不愿意过多参与公共事务,一方面他们从家庭收支的角度去考虑,觉得做小组长耽误时间、不划算,另一方面也不愿意得罪群众、村干部,这使得村民和行政村沟通渠道受阻,村民有意见难以表达,就会对行政村的行动产生不满和揣测,导致干群关系紧张。村民小组是基层社会的实际治理单元,内部是熟人社会,是协调农民利益多元诉求的关键,小组内部的良性整合能够保障农民利益表达渠道的畅通,从而和行政村进行有效对接。运转良好的村民小组也是衔接国家项目资源的关键,甚至村民小组也可以成为农民向上争取项目的渠道,关中H村中几个村民小组是以行政村名义向上争取到项目的。运转良好的村民小组,还可以利用内部的规则来做好公共事务,如在宗族型地区,小组或者自然村可以依靠宗族力量来达成集体行动,粤北B村和M村的新农村建设都是依靠宗族的力量建设起来的。

而在行政村悬浮、村民小组运转失效的背景下,项目进村就面临着几个重要问题:首先是项目建设与农村需求对接的问题,其次是项目资金能否有效使用与滋生分利秩序的问题,最后是项目制的实效发挥与后期维护问题,而这些问题的不断出现也说明国家项目建设的初衷与实践渐行渐远。

五、结论与启示

项目制作为国家治理的一种重要手段,旨在用一种程序化、标准化的资金分配及使用方案解决从中央到地方的公共服务问题,体现了国家统筹城乡发展、关注民生的治理理念,但是项目制在实践的过程中,在基层实践中出现了较大的效果差异,通过对于项目制在基层运作过程的三个阶段分析:立项前的跑项目、项目落地与实施、项目实效发挥与维护,认为项目进村实践效果与农村基层组织存在着较大关联,而当前的组织困境又造成了农民被排除在项目运作过程之外,需求无法表达、资源下乡滋生分利秩序、项目实效难以持续发挥等问题。

完善的基层社会组织在项目资源的承接、实践以及后期的维护方面能起到比较大的作用,村民小组作为实际的治理单元,其作用能否良好发挥关系到农民在项目中的参与以及需求表达,而实际上由于村级组织在国家改革中的萎缩,出现了行政村悬浮、村民小组运转失效等问题,这些都制约了项目在基层社会中的实践效果。政府自身无法做到动员千家万户小农并和小农实现有效对接,必须要借助基层组织,因此加强基层组织建设应该成为落实项目初衷的一个关键步骤。农民的公私观念在不同的地域社会有着不同的表现,对于那些"自己人认同"比较强的地区来说,国家项目建设的话语要与农民自主发展的话语结合起来,即农民以小公为出发点的村庄公共服务建设要与国家项目建设的公共性对接起来,这样不仅能在项目的落实中,还能在项目的后期维护中充分发挥农民的主动性。对于"自己人认同"较弱的地区来讲,更要注重基层社会组织的建设,不仅要增加农民在公共事务中的参与,还要加强对基层干部的监督和教育,使其能够以身作则、崇公抑私,从而增强基层社会的内聚力。在当务之急,要想在"项目下乡"的实践中落实好国家支农惠农、缩小城乡差距、促进城乡公平的治理理念,就必须重视基层组织建设,一方面要缓和合村并组的步伐,充分发挥基层组织在治理中的功能,另一方面要加强对村民小组的建设,解决村民小组运转时效的问题,让基层社会能够组织起来,从而调动起建设自身的主动性和积极性,让更广大群众享受到改革发展的成果。

参考文献:

[1]周飞舟.财政资金的专项化及其问题——简论"项目治国"[J].社会,2012,(1).

[2]渠敬东.项目制:一种新型的治国体制[J].社会学研究,2012(1).

[3]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).
[4]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).
[5]杜春林,张新文. 从制度安排到实际运行:项目制的生存逻辑与两难处境[J]. 南京农业大学学报(社会科学版) 2015,(1).
[6]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).
[7]孙新华. 惠农项目的企业化运作:机制、问题与对策[J]. 安徽师范大学学报(社会科学版),2014,(1).
[8]桂　华. 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例. 政治学研究,2014,(04).
[9]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).
[10]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,(3).
[11]谢小芹,简小鹰. 国家项目地方实践的差异性表达及成因分析——基于西部和中部两村庄的比较研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2014,(1).
[12]国土资源部. 国土资源部关于发布实施 < 全国土地整治规划(2011 - 2015 年) > 的通知[J]. 国土资源通讯,2012,(13).
[13]赵晓峰. 公私定律:村庄视域中的国家政权建设[M]. 社会科学文献出版社,2013:328
[14]周黎安. 转型中的地方政府:官员的激励与治理[M]. 上海:上海人民出版社,2008:42.
[15]贺雪峰. 论农村基层组织的结构与功能[J]. 天津行政学院学报,2010,(6).

“Project Entering the Village”: The Practice Effect Differences in Local Practice Logic

LIU Cheng-liang

(*Center for Rural China Governance*, *Huazhong University of Since and Technology*, *Wuhan* 430074, *China*)

Abstract: Project system as an important means of state governance, aims at resolving the issue of public service in a way of procedural capital allocation and usage. However, in different systems at different levels of logic and action strategies, the purpose of the project scheme is distorted, so there has been a greater difference in the primary effect of practice. This paper analyses the three stages of basic operation of project scheme: villages´competition for the packaged, implementation process of the project, effectiveness and maintenance of the project and finds that there is a greater association between the effectiveness of project and rural grass-roots organizations, and the current plight of the organization has resulted in farmers being excluded from the course of the project, farmers´demand can't be expressed. “Projects Entering the Village” leads to the profits splitting order, project effectiveness and other issues.

Key Words: project system; fiscal decentralization; Resources Allocated to the Countryside; grass-root organization