2016 年第 3 期
（第 15 卷）
华南农业大学学报（社会科学版）
JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
（SOCIAL SCIENCE EDITION）

项目落地中“钉子户”治理机制的变迁

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：项目进村中的“最后一公里”主要是指“钉子户”治理困境。综合全国多地调查经验，从实践中提炼出行政治理和社会治理两种“钉子户”治理机制。前者通过行政动员治理“钉子户”，形成了一套县乡村、包工头、“钉子户”之间的分利秩序，导致乡村去政治化、农民无参与主体性、基层治理合法性危机的社会后果。而后者则是通过社会动员治理“钉子户”，形成了村（组）与村民之间的利益再分配秩序，激活了乡村政治和农民参与主体性，但在分配型民主逻辑下可能导致多数人暴政。在国家无法与 9 亿小农建立直控式治理的前提下，需要具有一定自主政治空间的乡村社会，成为国家与农民个体之间的利益整合和再分配的中间结构。因此，在由行政治理向社会治理机制转变的同时，还应当恢复村社集体的土地调整权作为配套制度，以实现基层治理现代化。

关键词：行政治理；社会治理；乡村政治；“钉子户”；分利秩序

中图分类号：D638　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202（2016）03－0112－09

一、引　言

国家与农民的关系或国家如何与 9 亿农民打交道是国家治理体系和治理能力现代化无法回避的现实问题。在农业税费时期，国家无力直接面向分散的农民个体收取农业税，而是通过乡村社会作为中介组织实现间接治理，乡村社会内部就具有再分配责任与义务、权利与利益的空间与能力，成为国家与农民个体之间的一种利益整合和再分配的中间结构[1]。但是到了税费后期，随着“钉子户”的增多和“钉子户”治理愈发困难，乡村社会赢利性经纪人崛起，农民负担不断加重，干群关系恶化甚至对立，国家对乡村基层组织严重不信任。农业税费取消后，国家从“汲取型政权”走向“分配型政权”，除了粮食直补外，大量惠农资源主要以项目制的方式进村，国家倾向于绕过乡村组织与农民建立直控式治理关系[2]。

项目制是指按照中央政府意图，自上而下以专项化资金方式进行资源配置的制度安排，是国家治理体制从总体支配走向技术治理的体现[3]。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[4]。既有的项目制研究成果颇丰，可以将国家财政资源的项目化供给模式总结为“以县为主”或“以部门为主导”的资源分配和技术治理体制。如折晓叶通过考察项目制的分级运作机制发现，获批的国家项目在省市只须“过手”，经由组织评审、上报、管理的行政过程后，便落至县主导分配和实施[5]。周飞舟认为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[6]。李祖佩认为“以部门主导”的项目化供给出现乡村组织失语和乡村组织的自利性[7]。

收稿日期：2016－02－01　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2016.03.012

基金项目：教育部重大攻关课题项目（14JZD030）

作者简介：张雪霖（1989—），女，安徽亳州人，华中科技大学中国乡村治理研究中心博士研究生，主要研究方向为基层治理。E-mail：zhangxuelin2089@163.com

我们看到在项目治国体制下,国家由于对乡村基层组织不信任,在公共品供给中试图通过县职能部门“条条”的力量与农民直接对接。不管是项目指标的分配,还是项目工程的规划、招标以及实施管理,都是以县级职能部门为主体,乡村社会在项目实施中没有话语权。但问题是项目工程的实施,县职能部门若不借助乡村基层组织“块块”的力量,项目就很难落地,面临“最后一公里”难题。桂华认为程序化和技术化的项目管理对于县以上科层官僚体制是有效的,能有效解决资金使用的管理监督问题,但是项目进村不仅仅是简单的项目工程问题,还是涉及利益调整的“治理问题”[8]。项目进村面临的“最后一公里”难题,实质上就是项目落地中的“钉子户”治理困境。

项目落地的过程中涉及到农民之间利益的调整和再分配,特别是涉及需要占地、毁坏青苗或拆牛栏、厕所、房屋等地上附属物时,因为项目款中没有预留征占补偿金。虽然所有村民对项目进村都是非常欢迎的,但是因为农户之间因为公共品供给受益和受损不平衡,总会有少数不合作者反对。无法摆平“钉子户”,项目就无法落地。特别是自从上世纪 90 年代土地二轮延包实行 30 年不变以及“增人不增地,减人不减地”后,我国土地的集体所有权不断被虚化,村社集体组织无法再通过土地调整来平衡农户之间的利益,土地上的附属利益就愈发刚性化,“钉子户”也就愈发坚硬。那么,在没有合法强制手段的背景下,项目制时代如何摆平“钉子户”以保证项目落地,成为基层治理的主要矛盾。

学界对项目制的研究较多地关注宏观的项目体制和运作机制,而忽视了项目落地中的微观“钉子户”治理机制。笔者综合近两三年来在全国 11 省 20 村的多点调查经验,发现全国各地为克服项目落地中的“钉子户”难题而采取的治理策略,分别形成了“行政治理”和“社会治理”两种“钉子户”治理机制。前者是通过行政动员治理“钉子户”,形成了一套县乡村组织、包工头、“钉子户”的分利秩序。而后者则是以村社为主体通过社会动员治理“钉子户”,形成了一套村(组)与村民之间的利益再分配秩序。

二、行政治理:“以部门为主导”的“钉子户”治理

由于项目落地不仅仅是一个工程和技术问题,还是一个涉及利益调整的治理问题,利益相对受损方就可能成为阻拦项目施工的“钉子户”。县级职能部门掌握着项目分配和实施管理的主动权,但是却无力与众多分散的农民打交道,更无力治理“钉子户”。为了推进项目工程的实施,县级职能部门依凭项目树立起来的对乡村组织的权威,将项目施工中矛盾协调和纠纷化解的治理责任向下转嫁给乡村基层组织,并通过行政体制内部动员的方式来激励乡村组织治理“钉子户”的机制,笔者称之为“行政治理”。

(一)行政治理的过程与机制

1、部门权威

“大跑大项目大发展,小跑小项目小发展,不跑没项目没发展。”在后税费时期,对于中西部农业型地区而言,国家财政转移支付只能成为“吃饭财政”,地方的发展是以项目为支撑。县市政府往更高级政府及部门跑项目,乡村组织则至少往县级部门以上跑项目,项目指标具有稀缺性和竞争性,项目部门通过掌握稀缺资源的分配权而建立起对下级政府的权威。“部门政府也往往在项目过程中因为拥有不可替代的资源、信息和权力,而逐步转变成为专项意义上的独立王国。”[4]乡镇政府和县级部门之间本是平级关系,县政府职能部门正是通过掌握项目指标的分配权力,树立起对县镇政府的权威,转变成实质上的上下级考核监督关系。

2、乡村组织有责无权

即使乡村基层组织跑到项目指标,但是项目工程的规划、招投标、监理单位聘请和资金的使用

管理等都是以县级职能部门为主导,乡村基层组织和农民在项目实施管理中没有话语权,处于"失语"状态。由于项目工程的施工单位是由县级职能部门招投标进来的,乡村基层组织和农民即使想对工程质量监督,也由于无权而客观上无法监督,因为施工单位不听你的。虽然按照项目制度的设置,项目工程要经过乡村两级干部签字,质量合格才能验收成功,施工单位才能拿到项目资金。实际上,乡村干部也不愿意去得罪施工方,从而得罪县级职能门,否则以后就很难获得项目指标的倾斜。

3、行政动员和制度外利益激励

项目工程承包方作为施工单位,提供的只是工程和技术,项目进村还面临着"最后一公里困境",如农民不让占地施工以索要高额补偿,甚至有混混地痞趁机敲诈收取保护费等,这在全国各地都很普遍,因此笔者将所有阻碍项目施工以获取利益的行为都统称为"钉子户"。乡村基层组织在没有项目管理权力的同时,却还需要承担项目落地过程中出现的矛盾协调、社会纠纷等有碍施工的"钉子户"治理责任。技术化、专项化的项目管理制度虽然有效地解决了对乡村基层组织代理人的"监督"问题,但却产生了"激励不足"难题,即乡村干部并没有动力去治理"钉子户"[8]。

为调动乡村干部的积极性,县政府及其职能部门主要采取行政动员和制度外的利益激励措施。前者主要是针对乡镇干部,如县里的亮点工程以自上而下政治施压的方式下达,或者通过将项目实施绩效纳入行政考核的范畴,并与项目指标的分配挂钩[9]。后者则主要是针对村组干部,因为村组干部并非正式行政人员,单纯的行政动员压力效果不明显,但是乡镇干部对"钉子户"的治理又需要借助村组干部的力量。治理"钉子户"就是得罪人的苦差,没有足够好处村组干部没有动力,而项目资金都是专款专用专项化管理,并没有预留制度内的激励资金。县乡行政组织往往只有通过制度外的利益或灰色利益来激励村组干部协助治理"钉子户",如默许村干部承包工程,以顺利推进工程的实施。

4、行政治理:公 VS 私的"钉子户"治理机制

围绕着项目指标的争取、分配和实施管理,县乡、村、包工头之间形成了隐形的利益共同体,协助项目落地对于乡村干部而言就成为不得不执行的行政任务,乡村干部在农民眼中就是对上负责的,就是"公家的人",项目工程的推进也就是"公家的事"。虽然项目进村是国家资源向农村提供公共品的方式,但农民只是被动地消费"公家"提供的公共品,从公共品需求的表达到公共品的实施管理,作为受惠方的农民并未被视为参与的主体。因此,在面对项目落地中出现的"钉子户"时,大多数农民是抱持着"事不关己,高高挂起"的旁观者心态,反正这是公家的事,也就是作为行政代理人的乡村干部去操心的事。县及其职能部门通过行政动员的方式"拔钉子"的过程,实质上是一种公 VS 私的"钉子户"治理机制。行政体制通过动员正式和非正式的资源集中治理少数"钉子户",以保证项目工程的顺利实施,形成的实质是少数人决定的治理秩序,大部分农民属于"沉默的大多数",只有少数"会哭的孩子有奶吃"。

(二)行政治理的社会后果

1、县乡村分利秩序

在公 VS 私的行政治理机制下,乡村干部需要通过关系、人情、面子、制度外的利益许诺等方式去做"钉子户"的思想工作。而一旦有人从中得了好处,就会诱发更多的人去效仿。跑项目本身成为后税费时期村干部的根本动力,而非项目背后隐藏的农民对公共品的真实需求。实践中很多项目提供的公共品并不是农民需要的,而农民需要的又得不到满足。但是对于大部分农民而言,反正是白得的,"有总比没有好",能跑到项目那也是村干部个人的能力。我们看到围绕着项目制的运作形成了一套关于县部门、乡镇、村干部、包工头和"钉子户"之间的分利秩序。县乡村结成

紧密的利益共同体,形成一个既不同于国家目标,也不同于农民需求,具有相对独立自主利益的谋利性共同体,国家资源的输入并没有转化为基层组织治理能力的增长,导致涉农资金项目制内卷化的结果[10]。

2、精英替代与私人治理

在治理“钉子户”过程中,乡村干部通过利益许诺的方式能够治理部分“钉子户”,但问题是当“钉子户”尝到甜头后,就会诱发更多的人来当“钉子户”。当“钉子户”是少数时,依靠行政治理的方式可能还是有效的,但当“钉子户”出现激励和扩散效应成为多数时,行政治理体制就会失效。所以既有的县乡村利益共同体要想持续,就必须阻止“钉子户”的扩散效应,将参与分利的“钉子户”数量控制在一定限度内。乡村干部在没有合法强制手段的条件下,做工作所能援引的资源主要有情面、关系、讲道理、利益许诺和灰色暴力威慑等。动用面子、情感、讲理等软磨硬泡的方式和非正式关系运作或许可以化解部分“软钉子”,但是对于“硬钉子”就失效了,在无法扩大使用利益许诺的方式下,最有效的“钉子户”治理手段就是暴力威慑。正所谓“政府怕“钉子户”、“钉子户”怕黑社会、黑社会怕政府”。所以,那些有暴力色彩或黑灰势力背景的村干部才最能有效治理项目落地中的“钉子户”,一般老好人村干部是难以胜任的。在项目制的运作逻辑下,村组干部就会出现精英替代的过程。

> 案例 1:广西省 D 县 M 村为省领导挂点村,在打造扶贫攻坚示范村和项目工程实施时,村庄修路占地、房屋拆旧建新等环节总是有“钉子户”不同意。村书记是一个已担任了 20 多年书记,且比较有威望和清廉正派的老干部,但是靠情理做不通“钉子户”工作。在换届选举时,村里一个在县城黑道上混且住在县城的精英回村竞选担任村主任,协助村庄项目的实施,村里的“钉子户”最终被他一一制服,推进了示范村工程的打造。作为回报,村里老房屋的拆迁以及路基建设等小工程都是由村主任承包。由于老书记德高望重,再干满一届就可以退休了,为了照顾老书记的面子,他当初才没有去竞选村书记。下一次换届选举,大部分村民认为他可能就是村书记了。

虽然随着村庄的开放性和流动性加剧,村庄逐渐从熟人社会走向半熟人社会[11],但是生活在村中的村干部的行为总还是要受到一定的村社规范的制约,村干部在村中行事就还会有所顾忌,而“不在村”的村干部就会更少顾忌。在精英替代的逻辑下,同时满足“不在村”、“有私人暴力资源”、“富人或老板”等三个条件的精英将是项目制时代的最佳干部人选,正如同案例 1 中 M 村的情况。对于县乡政府而言,对村干部的首要要求是执行行政任务的能力,而新式精英干部则在为项目垫资和治理“钉子户”方面都具有优势,兼具较强的跑项目和项目承接能力。项目制下的新式精英干部,不管是运用个人关系和能力跑项目,还是运用私人暴力资源治理“钉子户”,运用的都是私人性资源,谋取的也是私利,形成的是私人治理秩序。

3、乡村去政治化和基层治理合法性危机

在对项目落地中的“钉子户”采取行政治理机制下,最终形成的是依靠私人资源来调整利益的私人治理秩序,彰显的是乡村去政治化的后果。乡村社会内部无自主的利益整合和利益再分配的空间和能力,那么乡村社会就不再是一个具有自主政治空间的实体,将矛盾内部化解决的能力就不足,也就难以做到“小事不出组,大事不出村”。所以基层社会的各种矛盾都会不断上移,体制运转的成本越来越高。而且以新式精英干部主导的私人治理秩序,主要是谋取私利的,结成的县乡村利益共同体,是脱离于大多数农民有效需求的行政治理体制。国家大量惠农资源的输入,没有转化为与农民内生需求相衔接的公共品供给,而是被中间的县乡村分利体制所吞没和损耗,导致基层治理面临合法性危机。

三、社会治理:“以村社为主导”的“钉子户”治理

由于依靠行政治理“钉子户”的方式成本越来越高,这迫使地方政府进行基层治理机制的创新,其中比较有代表性的是湖北省秭归县的村落自治模式。秭归县作为国家级贫困县以及三峡移民县,国家转移的项目资源较多,“钉子户”治理就更为棘手,进行基层治理机制创新的动力更强。秭归县的村落自治模式是将项目落地责任主体由县乡村行政体制转变为村落社会,通过召开群众会议和民主动员的方式,让农民作为参与主体,自主协商利益调整和利益再分配方案,从而实现项目落地中的“钉子户”治理难题,笔者称之为“以村社为主导”的社会治理机制。

(一)社会治理的过程和机制

1、规范管理:转变县乡村关系

秭归县在2012年开启的幸福村落自治建设,将原来合村并组后的村民组单位划小,以地缘相近、产业趋同、利益相关等为原则划分村落范围,一般以30到50户的规模为一个村落,现行村落实质上是恢复了合村并组前的生产队。我国大集体时期生产队的划分和传统的自然村落基本是吻合的,传统的自然村落就是一个熟人社会[12]。经过行政主导的合村并组后,一个村民组可能由之前的几个小组合并而成,不仅仅规模偏大,更重要的是村民组内可能已经不是一个熟人社会单元了。在行政村体制和规模未有变动的情形下,将村民自治的单位下沉到村落熟人社会一级,在行政村指导下实施村落自治。与此同时,秭归县开始加强对乡村的规范化管理,明令禁止村干部承包项目工程,加大向乡村输送资源和利益的制度化监管,打破县乡村利益共同体关系,逐步走向规范化管理。

2、行政放权:村民自治管理

县及其职能部门转变过去依靠行政动员的方式治理“钉子户”,而是将项目落地的责任主体由作为行政体制末端的乡村干部转变为村民自治性质的村落社会,实质上是一种行政放权。村民有什么项目需求,可以向村落理事长反映,村落理事长向村两委干部反映,然后村干部可以再向上级部门去争取项目资源。在项目落地前,村干部就要组织受益农户召开群众会,若涉及一个村落,就由村落理事长组织召集全村落的群众会,以户为单位一户至少去一个人,由村落理事长主持会议,村干部列席会议传达会议精神,由群众自由协商讨论。如若是跨村落的项目,则就按村落分别召开群众会商讨。

> 案例2:桂村2村落,2014年国土整治项目中支线路要拓宽到5米,需要毁掉一户几棵已挂果的脐橙树,村组干部都做不通工作。村书记就对村落理事长说:“你迅速召开群众会。”在群众会上村书记先讲明:“不要以为项目到村,村里就非建不可,项目可以挑地方。你们能商量好,项目就建,商量不好,就不建。”经过激烈讨论后,群众商量了一个方案:因施工毁坏的大脐橙树按50元/棵补偿,小树按20元/棵补偿,所有要被毁掉的树都统计进去,需要补偿的钱在村落内按户平摊集资。然后有农户站说:“我的不要钱了。”之后很多农户纷纷响应都说不要钱了。但那个“钉子户”说:“你们不要钱,我还是要钱。”几个年轻人很生气:“算了,不搞了。”村干部站起来走了并说:“不是我们不给你们修路,是你们自己搞不下去,怪就怪你们自己。”会后有村民给那户说:“路修不成,全村人都要恨死你。”那户村民一听也怕了,到了晚上,他找个中间人给村书记打电话说:“路还是要修的,方案我们弄好了,不要你们村委会操任何心。”

由于项目款中没有预留征占补偿资金,项目落地中涉及的利益调整和利益再分配难题,交由村落熟人社会内部自主协商、博弈或斗争以达成集体行动。此时的项目就不再是乡村必须完成的

行政任务,就不仅仅是“公家的事”了,而是转变为农民自己的事。项目能否顺利落地以及项目施工质量,大多数农民就会关心和参与进来,项目性质的转变和大多数人关注这一事实就会给“钉子户”造成一定的心理压力。

3、群众动员:边缘化“钉子户”

熟人社会内部的户主会或群众会议是一种民主动员机制,在会议讨论中能凝聚利益的共识,就能形成矢量的力,因而就能边缘化不守规矩者,即使有个别“钉子户”,也不会形成效仿和攀比,就不会出现少数人决定大多数人的格局,而能少数人要服从大多数人利益的共识。正是因为利益共识是在公共参与中经由绝大多数人同意的前提下达成的合意,所以公共利益就获得了合法性,个体利益就要让位于集体利益。只要农民还需要在村中生活,与村庄还有利益关联,少数“钉子户”就不敢公然挑战集体秩序,否则就会像案例 2 中的“钉子户”那样成为全村落的“公敌”,在社会中就会被边缘化。

桂村李书记对项目落地责任主体转变后的群众动员深有体会:现在搞公益事业建设再有“钉子户”出面阻挠项目落地,就要求村落开会,让群众斗群众,让群众教育群众。在群众会议上,“钉子户”的出现就成了少数人针对大多数人。那么少数“钉子户”再阻碍施工队,找乡村干部扯横皮,就会变成针对大多数人,就是阻碍自己的发展。“钉子户”不怕乡村干部,却不敢把村中的大多数人都给得罪。

4、社会治理:私 VS 私的“钉子户”治理机制

我们看到在行政放权之后,“以部门为主导”的行政治理转变为“以村社为主导”的社会治理模式,由村社自主决定利益的调整和再分配。农民由客体的身份转变为项目参与的主体,项目的性质在农民眼中也发生了变化,由“公家的事”转变为“自己的事”。那么项目利益和责任的分配就落在村社内部,就从行政治理机制下的行政任务或“公家的事”,转变为村民集体内部的公共事务,形成的是村(组)和村民之间的利益调整和再分配秩序。那么这个时候少数“钉子户”阻碍项目落地,针对的就不再是政府或“公家”,而是村社内部的大多数人,因为大多数人都从公益事业的建设中受益。

所以,通过行政放权和社会动员形成的社会治理,实际上是一种私 VS 私的“钉子户”治理机制,让村社成为国家与农民之间利益整合和利益再分配的中间社会结构。村社作为一个自主的利益整合单位,相对于政府或国家而言就是“私”,相对于单位内农民家庭而言则是“小公”[13]。集体公益事业中的“钉子户”就不再是与政府进行利益博弈,而是与村社集体进行利益博弈,大多数人就不再是冷眼旁观的沉默者,而是会积极参与利益协商、博弈或斗争,最后形成少数服从多数的利益妥协。这种熟人社会内部的民主动员机制,实质上是一种多数人决定的利益分配秩序。

(二)社会治理的绩效与后果

1、激活乡村政治和农民参与主体性

“以部门主导”的行政治理模式是县职能部门、乡村干部、包工头和“钉子户”之间的利益博弈,村干部被吸纳进县乡行政官僚体制,是作为基层政府的一条腿而与农民打交道。在该模式下国家直接面对的是农民个体,实际上是与少数“钉子户”打交道,而大多数农民没有参与主体性,乡村是去政治化的。而在“以村社主导”的社会治理模式下,国家从治理“钉子户”的事务中解脱出来,主要扮演项目资源的提供者,将村社作为分散的农民与国家之间的利益整合和利益再分配的中间结构,村社就能成为具有一定自主权的政治空间,从而激活了乡村政治。村社内部的集体公益事业,就会和每个人的利益是相关联的,然后通过熟人社会内部的群众会议和社会动员,就能达成利益共识,形成村社内部的公共性,每一个农户都参与到集体内部利益的协商和博弈中,农民也就有了

参与主体性，有助于公共品供给与需求表达相衔接。农民对公共事务参与的效能感增强，会进一步促使公益事业中集体行动的达成。

2、分配型民主和大多数人的暴政

通过行政放权和社会动员，将项目落地的责任主体转变给村庄社会，激活了乡村政治和农民主体性，能将社会矛盾内部化解决，产生了行政治理无法比拟的优越性。但需要注意的是“以村社为主导”的社会治理机制却有可能产生另外一种利益不平衡的分配秩序和形成大多数人的暴政。具体而言，因为项目资源是专款专用，主要用于农村公共品供给，具有很强的公益性质，并没有预留征占补偿资金。虽然大家都从项目提供的公共品中获益，但为此承担的责任和义务则是不平衡的，那么“以村社主导”的项目进村和落地，就需要在村社内部再分配责任和义务。在村社有集体资源的情况下，就能利用集体资源在村社内部的二次分配来分摊责任与义务，农户之间利益大致相对均衡。

但是现在绝大多数村庄不仅没有机动地等集体资源，享有土地所有权的集体组织也无法通过收租或土地调整来平衡农户之间的利益。那么，在这种条件下通过村社内部的群众会议和民主动员机制来分配项目落地的责任和义务，能够较为容易地达成少数服从多数的决策，这是一种多数人决定的分配型民主治理秩序[14]。但同时这也很可能形成对少数人明显不利或利益严重受损的利益不平衡秩序，是一种大多数人的民主暴政。正如案例2中的那个“钉子户”因为国土整治项目损失了几棵挂果的脐橙树，一棵已挂果的脐橙树每年都有不菲的收入，在民主的压力下没有任何补偿，合法利益明显受损。还有的农户因为项目占地两三分，甚至高达1亩，而没有任何利益补偿。

四、两种“钉子户”治理机制的简单比较

我们发现通过项目落地责任主体的转变，形成了两种不同的“钉子户”治理机制，下面对两种治理机制做个简单的比较，如下表1。“以部门为主导”的行政治理模式，是通过科层官僚体制内部的行政动员方式来治理“钉子户”，围绕着项目制的分级运作实际上形成了一套县乡村、包工头和“钉子户”之间的分利秩序。行政治理模式的内在逻辑是行政任务的执行，这在农民眼中就是“公家的事”，就是一种公VS私的“钉子户”治理机制。那么，“钉子户”的出现就是与作为公家的政府进行利益博弈，而大多数人农民只是抱着“事不关己，高高挂起”的心态冷眼旁观，政府在治理“钉子户”的过程中就得不到大多数农民的支持。为摆平“钉子户”只有通过制度化的利益激励实现村庄精英替代，从而非正式地运用村干部的私人暴力资源进行治理，导致形成私人治理不可逆和乡村去政治化的后果。在行政治理模式的利益分配秩序下，是一种少数人决定并获利的不平衡秩序，特别是造成了“钉子户”漫天要价得好处，而大多数老实人吃亏的不公平社会后果，会诱发更多“钉子户”的再生产。因而，这种行政治理体制就是无法长期持续的，基层治理面临合法性危机。

表1 两种“钉子户”治理机制比较

	项目落地责任	动员方式	治理机制	分配机制	国家与农民的关系	参与主体	利益秩序
行政治理	以部门为主导	行政动员	公VS私	县乡村、包工头、“钉子户”间的分利秩序	乡村去政治化	农民无主体性	少数人决定的不平衡秩序
社会治理	以村社为主导	社会动员	私VS私	村与村民间的利益分配秩序	激活乡村政治	农民的参与主体性	多数人决定的不平衡秩序

和行政治理模式不同的是,社会治理则是将项目落地的责任转变为村落社会,通过行政放权和社会动员,让村社自主协商和分配项目落地的责任和义务,国家或政府仅仅扮演项目资源提供者的角色。那么项目落地的利益与责任就落在了村社内部,这个时候项目就不再仅仅是“公家的事”,更是“自己的事”,就是在村(组)与村民之间形成利益整合和再分配秩序。这个时候少数“钉子户”的出现就不是与作为“公家”的政府进行利益博弈,而是与作为自己人的“大家”进行利益博弈,就是与大多数人作对,就会在村落社会内部被边缘化。因而,社会治理模式可以说是一种私 VS 私的“钉子户”治理机制。村社作为一个国家与分散农民个体之间的利益整合和再分配的中间结构,国家通过行政放权由村社自主进行利益整合和协调,能够激活乡村政治和农民的参与主体性。但是不容忽视的是这种社会治理机制在分配型民主的逻辑下,有可能形成多数人决定的不平衡的利益分配秩序,导致少数人利益明显受损和大多数人的暴政。

五、结　论

在国家无法与 9 亿小农建立直控式治理的前提下,需要具有一定自主政治空间的乡村社会,成为国家与农民个体之间的利益整合和再分配的中间结构。“以部门为主导”的行政治理走向以“村社为主导”的社会治理,在一定程度上能够激活乡村政治,加强基层组织的基础能力建设。在现代化转型中基层组织能及时有效回应农民的内生需求,并具有社会矛盾内部化解决的能力,是基层治理现代化的内在要求。那么,项目落地中“钉子户”治理机制,从“行政治理”走向“社会治理”就是基层治理现代化的探索。但是任何一项制度能可持续性地有效运转,内在的利益秩序一定是相对平衡的,也即是符合社会正义原则。“以村社为主导”的社会治理机制要能够制度化地可持续地运转,在改变行政主导的项目进村和项目落地方式外,还需要一定的制度配套以增加村社集体进行自主利益调整的空间和能力。

从制度设置上,我国农村土地实行集体所有制,集体组织拥有土地所有权,农户拥有的是土地使用权。集体产权的设置能够有效地解决土地利用的外部性,实现“一家一户不好办或办不好”的公共事务治理。项目落地时的利益调整,集体组织本可以通过预留机动地或土地调整权等手段,以在集体内部通过“结平衡账”的方式,对个体间利益进行整合和再分配,实现一种责任与义务以及权利与利益分配相对均衡的正义秩序,从而可以有效地对接国家项目资源,这也是一种低成本高效率的简约主义治理机制[15]。

但是自 90 年代中后期以来,国家不断强调稳定土地承包关系和保护农民的地权,虚化土地的集体所有权,土地上的附着利益不断增加,那么项目工程占地产生的土地利益损失越来越刚性。村集体组织也由于丧失了合法的土地调整权力,也就丧失了村内利益平衡的能力,对于项目落地中的“钉子户”就没有制度化的合法手段。因此,笔者建议在由行政主导的“行政治理”走向村社主导的“社会治理”模式下,还应当恢复村社集体的土地调整权作为配套的制度装置。这使得村社具有相对自主的政治空间,从而能真正成为国家与农民之间进行利益整合和再分配的中间结构,达致符合社会正义原则的分配型民主治理秩序,是基层治理现代化的题中之义。

参考文献:

[1]贺雪峰. 乡村去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2012,(1):30 -41.

[2]申恒胜.“分配型政权”:惠农政策背景下基层政权的运作特性及其影响[J]. 东南学术,2013,(3):30 -35.

[3]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.
[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]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 - 36.
[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,(3):8 - 15.
[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[J]. 政治学研究,2014,(4):20 - 62.
[9]李祖佩. 项目制的基层结构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析[J]. 开放时代,2015,(2).
[10]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.
[11]贺雪峰. 半熟人社会[J]. 开放时代,2002,(1):114 - 115.
[12]张乐天. 告别理想:人民公社制度研究[M]. 上海:上海人民出版社,2012.
[13]赵晓峰. 公域、私域与公私秩序:中国农村基层半正式治理实践的阐释性研究[J]. 中国研究,2014,(2):79 - 109.
[14]贺雪峰,何包钢. 民主化的村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响[J]. 中国农村观察,2002,(6):46 - 52.
[15]黄宗智. 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代,2008,(2):10 - 29.

Changes in the Project Landing to Nail Households Governance Mechanism

ZHANG Xue-lin
(*Research Center of Rural Governance*, *Huazhong University of Science and Technology*, *Wuhan* 430074, *China*)

Abstract: "The last kilometer" refers to the governance dilemma in the process of village project. Based on experiences get from a national survey, we find that there are two nail household governance mechanisms——the administrative governance and social governance. The former removes nail households through administrative mobilization, and forms an order of interest division among the county village, contractors and nail householders, which leads to some social consequences, like rural politics, farmers lack of subjectivity, crisis of legitimacy of grassroots governance. While the latter manage nail householders through social mobilization which formed the interests redistribution order between the village (group) and villagers, activating the rural political and farmers participation in subjectivity, but it could lead to the majority tyranny under the logical distribution of democracy. Under the premise of that the country couldn't establish direct control governance with 900 million small farmers; it needs to have a certain independent political space of rural society to become the middle structure of interest integration and redistribution. Therefore, while from the administration to social governance, it should also restore the rural collective land cumulative as supporting system, in order to realize the modernization of grassroots governance.

Key Words: administrative governance; social governance; village politics; nail householders; order of interest division