

# 项目制与政府间权责关系 演变：机制及其影响

社会  
2015·5  
CJS  
第35卷

陈家建 张琼文 胡 俞

**摘 要:**项目化运作是近年来国家治理的重要模式。既有研究已揭示:在项目制下,上级政府控制权增加,而下级政府的统筹治理能力被压缩。本文通过考察国家妇女小额贷款项目的演变过程发现,在项目制下,政府间权责关系的明晰化使下级政府可以通过倒逼机制影响上级部门的行为,维护地方政府利益。这实际上反映出,项目化运作不仅提供了从上至下的控制渠道,也同时增生了由下至上的反控手段。在这种演变中,上下级政府间关系出现了新的变化,双方围绕权责关系展开互动博弈,进而影响国家与社会关系,出现基层治理的“脱嵌”现象。

**关键词:**项目制 权责关系 倒逼机制 基层治理 脱嵌

## Project System and Its Impact on Relationship between Different Levels of Government

CHEN Jiajian ZHANG Qiongwen HU Yu

**Abstract:** In recent years, project initiatives became an important administrative

---

作者1:陈家建 西南财经大学社会工作发展研究中心(Author 1: CHEN Jiajian, Social Work Development Research Center, Southwestern University of Finance and Economics) E-mail: 1983970000@163.com; 作者2:张琼文 西南财经大学社会工作发展研究中心(Author 2: ZHANG Qiongwen, Social Work Development Research Center, Southwestern University of Finance and Economics); 作者3:胡 俞 西南财经大学社会工作发展研究中心(Author 3: HU Yu, Social Work Development Research Center, Southwestern University of Finance and Economics)

\*\*本研究受到国家社科基金青年项目“项目化治理与农村公共服务供给机制研究”(15CSH049)资助。[This research is supported by National Social Science Fund of China (15CSH049).]

感谢周雪光、渠敬东、刘世定、曹正汉、唐亚林、黄晓春、田先红等诸位师友,以及匿名评审人对本文提出的意见建议。文责自负。

vehicle of the Chinese state governance. Existing literature speculate without documented empirical data that the system has increased the control of higher level authorities over their subordinates, affecting the lower level governments' ability for overall coordination. To verify such claims this study examines a central government sponsored project of micro-lending program for women in Sichuan province. The finding indicates that although the project system provides opportunities for more higher level government control, it also allows lower level governments more bargaining power as counter weight. Unlike the institutionalized administrative contract system, in which rights and responsibilities are fixed, the project system permits negotiation on a project-to-project base, allowing lower level governments to extract terms beneficial to local interests. Therefore, it is not just a top-down one way control. It is a two-way fluid relationship that is constantly in negotiation, clarification and formalization. In our view, the project system has forced local governments to protect local interest by focusing on clarification of rules and regulations, and formalization of rights and responsibilities. This began to have a far-reaching effect on local governance, as well as the relationship between different levels of governments, and between state and society.

**Keywords:** project system, relationship of rights and responsibilities, countercharge, basic level governance, disembeddedness

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2015.05.001

---

## 一、项目制:问题与研究

就其本意而言,项目作为一种事本主义的动员或组织方式(项目管理协会,2008),具有单一的明确目标,由既定体制外的临时组织运作,且具有很强的权宜性特征。项目制在企业组织中较为常见,比如制定某项规划,成立一种跨部门的工作小组,一旦任务完成后工作小组即宣告解散。然而,中国当前盛行的项目制并非如此,项目化运作越来越成为国家的常规治理模式,基础设施建设(折晓叶、陈婴婴,2011)、文化教育(周飞舟,2012a)、社会管理(陈家建,2013)等各个领域都有项目在发挥重要影响,而且围绕项目已经产生了一整套成熟、稳定、系统的运作机制。政府内部治理、国家与社会关系、政府与市场关系、政府与知识界关系都围绕着项目化运作而展开,影响着组织架构、资源分配、社会

风俗等各个层面。所以,当前中国的项目制并非一种事本主义的权宜手段,而是深入到体制内部,与原有体制形成复合关系,进而全面影响国家各个层面的治理架构。概括而言,治理目标专项化、权责运作条线化、程序规范技术化是当前项目制值得关注的核心特征。而这也让项目制有别于常见的其他治理模式,具有极强的中国特色与时代特色。比如,与改革开放前的计划体制相比,项目制注重对既有科层体制的超越,其竞争性授权有别于计划体制下的固定分配;与市场化运作相比,项目化运作又是依托既有体制进行延伸,资源渠道有极强的封闭性;与多中心治理模式(奥斯特罗姆等,2010:1—18)不同,项目制的权责关系明显上移,地方的统筹能力弱化;而与西方新近出现的公共事务外包的管理模式(彼得斯,2013:18—40)相比,中国项目制“接包”的是地方政府,而非纯粹的市场主体。总之,其独特性、复杂性以及重要性,是当今中国的项目制呈现的总体面相。

对于这一重要治理模式,学界近年来主要有三个层面的学理积累:首先,对项目制的起源有了更深入的揭示,解析了项目制与国家宏观体制的关系。自分税制以来,国家财政集权化,财政控制权依附行政级别层层递增,但事权仍然大部分由地方负责,因此出现地方政府“财权”与“事权”不对等问题。而国家解决此问题的关键手法之一是公共服务项目化运作,让大量地方建设以专项资金方式操作,形成以财政为核心的项目管理机制(周飞舟,2012b:128—141;孙秀林,周飞舟,2013);与这种财政项目化治理相结合,其他行政资源也被归入项目渠道,形成权威体制技术化治理的格局(渠敬东,2012)。正由于项目制“嵌入”于多层面的政治社会关系,对其起源的研究成为理解中国治理模式变迁的关键线索。其次,是对项目制运作模式的探讨,如折晓叶、陈婴婴(2011)的研究展现了项目制的分级运作机制,即中央政府“发包”、地方政府“打包”,基层政府“抓包”,政府层级间的关系在此过程中被重构;陈家建(2013)对一个地方政府项目运作机制的考察展示出,通过集中财权、人事、管理制度等优势,项目制让主管部门能够更好地动员下级政府实现自身任务目标;而围绕项目制也形成了“项目包装”、“跑部钱进”等新的地方政府行为(冯猛,2009;艾云,2011)。然而,当前学界在相关研究方面,宏观理论讨论较多,具体经验案例分析较少,因此,项目制的实际运作模式尚未得以充分呈现。第三,是研究成果对项目制影

响的广泛讨论。大多数关于项目制的研究都认为,项目运作的方式强化了“条线”控制的权力,让项目发包部门可以直管项目实施单位,政府中“条块”间的权力格局朝向条线部门倾斜;另外一个显著影响是技术化、专家治理模式进入政府内部运作,让“总体性”权力(孙立平,2005<sup>1</sup>)拓展了运作渠道,技术与总体性权力结合在一起,形成一种“中国特色”的治理机制。总之,虽然关于项目制的既有研究数量不多,但对项目化治理的分析已成为理解改革开放以来中国社会变迁的关键线索之一。

既有研究关注的核心在于分析项目制带来的权力体系演变。沿着权力的路径,可以看到上级政府如何利用项目运作来扩权,从而更好地激励和约束下级,实现自身治理目标,产生一种强化控制的内部治理成效。在项目制的影响下,中国政府“条”权力增加,“块”权力弱化;上级部门把控能力提升,下级政府<sup>2</sup>自主运作空间缩减。尽管这一分析路径没什么问题,但却并不完整——在关注权力体系演变的同时,还必须关注责任体系的变化及其影响。权力与责任两大体系是科层组织运作的基础(韦伯,2010:300—315),项目制不仅带来了政府间权力关系的重构,也带来了责任关系的重构,权力与责任同时依托项目上收。前者衍生出从上至下控制力的强化,扩大了上级政府部门的行动空间;后者则硬化了上级政府部门的责任约束,对其行动空间形成制约,给下级政府提供了“反控”机会。在权力与责任的共同影响下,上下级政府间“控制”与“反控”不断过招,政府行为围绕项目制产生了极大的改变。

基于权力与责任关系演变的视角,本文提出两个研究问题:(1)项目制带来的政府内部权力与责任关系调整对不同层级的政府行为产生什么影响?(2)政府行为的改变会对基层治理模式产生何种影响?本文分析思路如下:相比传统治理体制,项目制下的权责关系因依托于具体事项而变得明晰化;权责关系的改变为控制和反控都提供了新的条件,上下级政府间的行为模式围绕项目产生重构;在“行政社会”(王春光,

---

1. 孙立平,《改革前后中国国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》,2005年2月25日, <http://www.aisixiang.com/data/5864.html?page=1>.

2. “上级”与“下级”政府并无固定指涉,依据相互关系而言。比如面对中央部委,省即是下级部门,而面对镇/街道,区县即是上级单位。在本文的研究案例中,“上级”主要是指中央部委,“下级”以地市政府为主,省厅居间传达、协调。

2013)的逻辑下,政府行为的改变也影响着国家在基层社会的治理基础,产生了“项目化运作—政府间权责关系改变—行政激励改变—政府行为改变—基层治理模式演变”这一系列连带调整。

## 二、研究案例的背景介绍

本文为案例研究,研究对象为全国妇女小额贷款项目在四川省的开展过程。

2009年,在金融危机的背景下,为贯彻落实中央“保增长、保民生、保稳定”重大决策部署,全国妇联积极推动财政部、人力资源和社会保障部、中国人民银行共同开展妇女小额担保贷款财政贴息项目,以帮助妇女解决在创业就业中遇到的资金瓶颈问题,四部门联合发布《关于完善小额担保贷款财政贴息政策、推动妇女创业就业工作的通知》,启动了“妇女小额贷款财政担保贴息项目”。<sup>3</sup>

以妇女小额贷款项目作为研究案例,基于三方面的考虑:首先,在现实意义方面,妇女小额贷款项目规模巨大,从2009到2013年四季度末,全国累计发放小额担保贷款1803.36亿元,获贷妇女358.07万人次,在中央开展的各类项目中,属于规模巨大的类型,对促进整个国家的妇女发展、提升地方经济、带动落后地区进步等多方面都具有极为重要的影响;<sup>4</sup>其次,在经验意义方面,妇女小额贷款涵盖了当前项目制的核心要素,是项目制的典型。妇女小额贷款项目通过国家部门设立专项资金推行项目方案,引导地方政府达成帮扶妇女的项目目标,体现了项目制“治理目标专项化、权责运作条线化、程序规范技术化”的特点。在此意义上,妇女小额贷款符合项目制的一般特征,凸显了中央与地方政府围绕项目的“对接”机制,是一个非常典型的国家项目;第三,在分析意义方面,妇女小额贷款项目结构复杂,涉及中央、省、市、县(区)、乡镇各级政府,在各级政府中又涉及多个部门。而且过程曲折,从2009年至今,项目开展的五年间既有低谷、也有高峰,项目方案也历经多次调整,其演变过程透露出了项目制在中国社会运作中所面临的张力。因此,从分析层面来讲,妇女小额贷款项目体现了国家治理的重

---

3. 该项目名称在不同年份、不同地区有所差异,很多地方项目名称仅简略为“财政贴息妇女小额贷款”。

4. 参见中华全国妇女联合会网站对该项目的总体情况介绍,网址 <http://www.women.org.cn/zdzt/cdgt/xedk/xmjs/index.shtml>。

大决策部署及其运作逻辑而具有丰富的研究内容。

综合上述三方面,妇女小额贷款是一个具有典型意义的重大国家项目,现实影响力巨大,同时牵涉单位广泛,演变过程复杂,具有极为重要的研究价值,非常适宜作为对项目制进行深度研究的典型案例。

在项目方案出台后,妇女小额贷款项目以省(自治区、直辖市)为单位实施开展。笔者选取了四川省为具体的调查和研究对象,并在2012年12月至2014年1月进行了长期的调研,对省、市、县、乡各级相关单位和受贷妇女以访谈、问卷、文件调阅等方式进行了调查,以之作为具体的案例研究材料。以四川省的项目开展情况作为该项目具体的分析对象出于以下几方面的考虑:首先,四川省的项目开展规模在全国占据较大的比重。从2009年到2013年,全国的妇女小额贷款共发放贷款资金1803.36亿元,而四川省同期发放贷款超过150亿元,<sup>5</sup>占到项目资金总额的8.5%。其次,四川省的项目开展体现了项目运作的核心目标。妇女小额贷款项目的核心定位是帮扶落后(主要是西部)地区发展,四川是西部人口最多的省,其省内存在大量少数民族地区、偏远山区、革命老区等,这些地区经济社会发展普遍落后于全国其他区域,尤其是留守妇女引发的社会问题突出,急需国家项目予以扶持发展,因此,全国妇联和四川省各市州政府都积极引进和发展该项目,四川省成为妇女小额贷款项目运行的重点区域。第三,四川省的项目开展过程能够展现该项目的内在丰富性,具有很好的分析意义。自2009年项目启动以来,四川省的妇女小额贷款项目历经多次变迁。在2011年底之前项目进展缓慢,而在2012年整个项目规模急速增长,到2013年初以后,又缩小了项目规模(详细情况参见下文)。所以,四川省的情况能够很好地体现该项目的复杂历程,凸显案例的分析意义。第四,研究的便利。项目制研究的一个难点是深度资料获取困难,导致大多数研究都侧重理论分析和总体概况,具体运作过程揭示极少(黄宗智等,2014),而对于妇女小额贷款项目,四川省和地方相关部门大力支持调研工作,能够使研究者深入详实地搜集项目开展的资料,为项目制的研究积累完整、深入的经验

---

5. 参见四川省妇联的数据统计,网址 <http://www.sefl.org.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=3569>。

材料创造了良好的条件。

基于上述四点原因的考虑，笔者特选取四川省的项目开展情况作为具体的研究对象，以期能够最大程度地揭示一个重大国家项目的运作机制，并分析其对国家治理的影响。

### 三、妇女小额贷款：一个项目运作的演变

从 2009 年开始的妇女小额贷款项目，其主要目的在于通过国家专项资金补贴利息的支持，方便全国城乡妇女获得银行贷款，支持妇女的创业就业，间接带动地方经济的发展。<sup>6</sup>启动至今，该项目大致经历了以下几个演变阶段。

#### 1. 扶贫——项目定位

项目启动时，政策规定了项目扶助的对象，特别强调城镇登记失业妇女与农村贫困妇女（包括就业困难人员、返乡创业人员、被征地农民、就地就近从事二、三产业人员等）是主要的政策扶助对象。<sup>7</sup>

地方政府在小额贷款中有两个关键作用：一是进行财政担保。因为失业和贫困妇女拿不出满足银行贷款要求的抵押，所以项目设计之初就规定党政机关是小额贷款担保的基础，财政部门“负责做好担保基金管理工作，确保资金及时到位和专款专用”，<sup>8</sup>地方财政注资的担保基金是妇女通过金融部门风险审核、顺利获得贷款的前提条件。在省级文件中，对财政担保问题做了更加细致的规定，比如，自 2008 年起，四川省财政厅就下发了《关于进一步推进小额担保贷款工作的通知》，<sup>9</sup>要求各地方政府有责任设立和管理担保基金，担保基金可以用于偿还不贷款，并且需要根据贷款规模不断注资，保证担保基金的偿还贷款能力。政策规定的基本标准是担保基金与贷款规模比例为 1:10，即当地贷款 10 亿元，就需要地方财政拿出 1 亿作为担保基金。地方政府的另一个作用是管理和发放贴息资金。按照正常的商业贷款，不同银行的利息虽有差异，但基本都达到年 10% 的利率，贫困妇女对此很难承受。所以，妇女小额贷款项目最大的优惠激励就是财政贴息。<sup>10</sup>财政补贴的利息全部采用

6. 全国妇联：《关于完善小额担保贷款财政贴息政策 推动妇女创业就业工作的通知》（2009）。

7. 全国妇联：《妇女小额担保贷款财政贴息政策相关问题》（2009）。

8. 全国妇联：《关于完善小额担保贷款财政贴息政策 推动妇女创业就业工作的通知》（2009）。

9. 四川省财政厅：《关于进一步推进小额担保贷款工作的通知》（2008）。

国家专项资金的方式运作,由中央财政部划拨到各省财政厅,然后财政厅划拨到市或者县政府。<sup>11</sup>专项资金到达地方政府之后,并非直接发放给贷款户个人,而是划拨到承办该项目的银行,先由贷款户按照正常比例支付利息,等贷款到期、本息还清后,再将贴息资金返还到贷款户的个人账户。地方财政部门解释说,“先让贷款户垫付利息再返还,一方面是让贷款户清楚还款的义务,分清贷款和补贴之间的区别,免得把这个项目当成了慈善”,<sup>12</sup>而另一个重要原因是专项资金的下拨通常都会滞后一年左右,让贷款户先垫付利息也是跟国家专项资金的下拨时间同步,免得出现需要地方财政先垫付的局面。

至此,该项目的定位比较清晰地呈现出来,即让地方财政解决失业贫困妇女贷款的担保问题,同时再由中央政府专项资金贴息,以极低的利率鼓励妇女贷款,以此提供启动资金,激励她们创业就业。中央政府承担的是项目设计、政策推动、配备专项资金的工作;而地方政府则负责财政担保、专项资金管理、项目实施操作以及信息反馈等的任务。

## 2. 滞缓——消极执行

虽然妇女小额贷款项目定位很好,但在推行中却遇到很大阻力。从2009年启动以来,项目实践一直处于滞缓状态。以笔者调查的四川省为例,到2010年12月,全省获贷妇女总人数只有9118人,贷款总额4.7亿元,不到预期目标的一半。<sup>13</sup>全省21个地市(州)中有5个地区贷款额度为0,还有6个地区两年时间贷款总额不到500万。<sup>14</sup>到2011年,虽然各地项目推行速度有所加快,贷款总额达到9.7亿,贷款人数达1.8万,但相比项目本身的预期,还是存在较大差距,全省不到10亿的贷款资金量对地方经济的拉动无异于杯水车薪。<sup>15</sup>

项目推行之初进展缓慢的主要原因在于地方政府对财政担保的考

---

10. 贴息计算方式:基准利率上浮3%,即如果当月贷款基准利率6%,则贴息幅度为9%。如果某妇女跟银行的合同为10%的利率,则可以享受9%的补贴,自己支付1%;如果合同利率等于或低于9%,则可以全额免息。

11. 划拨到市或者县根据地方政府的管理模式,有的县财政厅直管,有的县还属于市管。

12. 访谈201303BZQ。本文所引用的访谈资料,编码为“访谈日期—单位名称(拼音首字母)”。出于学术惯例,所有省级以下单位做匿名化处理。

13. 《四川省妇联妇女小额担保贷款财政贴息工作情况统计表·2010年12月》。

14. 《四川省妇联妇女小额担保贷款财政贴息工作情况统计表·2010年12月》。

15. 参见《四川省妇联历年小贷工作各项数据统计·2012年12月》;访谈201303LZX



虑。到 2011 年底，全省 21 个地区中，只有 10 个地区有账面上的财政担保资金，而实际上动用财政担保的贷款极少。<sup>16</sup> 地方政府有自己的考虑：如果进行财政担保，地方财政资金压力会非常大，严重影响到地方财政的既有分配格局；而且，财政担保基金“不好用”，管理规定多；另外，地方财政涉入，可能造成商业贷款性质改变，让贷款人有拖欠还款的风险。<sup>17</sup>

对于下级政府的消极执行，上级部门虽不满意，但除了改变项目的政策框架，并没有太多制约办法。因为虽然项目开展的效果不理想，但都是按既定的政策行事，地方政府缺乏资金而导致项目无法实施，也合理合法。

所以，虽然中央部委推动项目的力度很大，特别是给予了较大幅度的专项资金贴息及工作经费，<sup>18</sup> 但是以地方财政匮乏为由，该项目的执行力度不大。从 2009 年到 2011 年，妇女小额贷款项目在地方的整体推行进度非常缓慢，大大低于预期效果。

### 3. 转型——权责调整

2012 年起，妇女小额贷款项目进行大规模政策调整。这种转型的起点是上级部门放宽政策限制条件。在之前的项目推行中，扶助弱势群体一直是项目的核心目标，由此必然要求财政担保，而地方政府规避财政风险的倾向，难免造成项目进展缓慢。2011 年底的政策规定已经出现灵活性，淡化了失业、复员、大学毕业、贫困等限制性条件，强调有可行性生产经营项目并具有还贷能力的妇女即可申请贷款。<sup>19</sup> 同时，担保方式也出现了多样化规定，除了财政担保，还要求“积极探索和完善抵押、质押、联保、保证、动产担保、专业合作组织担保及信用担保等多元化担保方式，多途径为贷款妇女特别是农村妇女解决担保难的问题”，而对于部分在地方信用好的妇女，还可以要求金融机构免担保。<sup>20</sup> 有些地方甚至探索出了利用国家公职人员身份担保的方式——“吃财政饭”的亲戚朋友

16. 《四川省妇联妇女小额担保贷款财政贴息工作情况统计表·2010 年 12 月》。

17. 参见访谈 201303BZS。

18. 按照项目政策，中央财政配备的项目工作经费为贷款额度的 0.5%，这在各类项目中已是很高比例。主要因为项目开始阶段进展缓慢，所以中央以高额工作经费作为对地方政府的激励。

19. 2011 年十部门联合发文《关于加大力度做好妇女小额担保贷款财政贴息工作的实施意见》。

20. 《四川省妇联 2011·关于加大力度做好妇女小额担保贷款财政贴息工作的实施意见》。

可以以个人身份提供担保,帮助妇女获得项目贷款,这种模式在“鼓励创新打开局面”的氛围下,获得了上级部门的认可,相关部门还召开现场会议,予以认定推广。<sup>21</sup>在新的政策规定下,中央部门与地方政府的权责出现变动,地方财政免除了担保“重任”,而相应的贷款对象也发生改变,家庭资产基础好的妇女成为主要的项目推介对象。同时,为了鼓励各地积极开展工作,不仅不再对各地可贷款总额做出限制,而且做出“多多益善”的表态。如此,虽然扫清了项目实施的主要障碍,极大地有利于工作的推进,但中央部门也失去了制衡地方政府行为的制度杠杆,让地方政府有理由在新的政策下改变工作方式,为项目失控埋下了隐患。

#### 4. 失控——过度执行

2012年项目规模极度膨胀,几乎出现失控局面。从全省数据看,虽然2012年初制定的任务目标已明显高于前一年度,很多地区增幅甚至超过10倍,按照之前的实施进度几乎不可能完成。但该年度每个市州实际完成的项目总额仍大大超过了年初制定的目标,而且其增幅之高,远远超出了中央部门的预测(参见表1)。

表1:2012年全省项目预期与完成情况统计表(总量前三位与后三位)<sup>22</sup>

排名	目标任务数	完成数	完成率(%)
1	15 000	128 005.93	853.37
2	10 000	127 433.18	1 274.33
3	13 000	78 660.77	605.08
.....			
19	2 000	10 010.50	500.53
20	2 000	8 664.10	433.21
21	2 000	4 047.00	202.35
全省	260 000	1 065 965.37	410.00

可以看到,不仅每个地区都完成了年初分配的任务,而且完成率极高,其中最高完成1274%,平均完成率亦高达410%,即使总量最低的市州完成率也在200%以上,项目规模快速膨胀。

导致这一结果的主要原因在于地方政府自身的行为导向。从项目定位来看,由国家财政专项资金贴息,为地方妇女提供贷款,有益于拉动地方经济,况且还有配套的工作经费以及明显的政绩效果,都对地方

21. 参见访谈 201305SFL。

22. 《四川省妇联 2012 年各市州妇女小额担保贷款统计表》。

政府推进项目是巨大的激励。比如四川省 Z 市是全国贫困地区，全年财政收入不到 20 亿，而支出高达 100 亿，差额全部来自中央转移支付。当地经济发展最大的瓶颈是资金缺乏。如果小额贷款项目大规模推行，其释放的资金对发展地方经济极为重要。但如前所述，2009 年到 2011 年，由于地方财政不能或不愿拿出担保资金，卡住了项目的关键环节，项目进展滞缓。而从 2011 年底开始的大规模转型，免除了地方财政担保，让大量非失业或贫困妇女能够获贷，整个项目的操作更为流畅。由此，项目在地方推进的阻力消失，地方政府推进项目的动力几乎呈爆炸性释放，使得项目规模飞速膨胀，以至于失控。以 Z 市为例，2011 年全年贷款额度只有 346 万多，而到了 2012 年底，贷款总额竟然达到 5.7 亿，这不仅大大超出上级政府的预期，连 Z 市政府也颇感意外。在实际操作中，贷款发放的方式多样，不仅有资产抵押、质押，还可以凭借信用无抵押贷款，甚至可以借用公职人员身份抵押贷款。而贷款人的情况也各不相同，有在农村经营旅游、养殖、货运的家庭，也有在城市从事餐饮、服装、通信、酒店业的家庭，其资产规模从几万到几百万不等，甚至有贷款人纯粹是为利用小额贷款的机会借钱出来转贷，这些操作都大大助长了项目的膨胀。

#### 5. 观望——问题应对

2012 年项目推行的失控使整个项目运作体系陷入危机。项目设计方案中，控制项目规模的关键因素是地方财政担保资金，中央部委可以根据担保资金的规模将国家专项贴息资金控制在合理范围内。而在地方财政担保免除之后，关键性的制衡机制不复存在，项目规模急速扩大，给中央专项贴息资金造成巨大压力。

从 2009 到 2011 年，三年间全省贷款总额不足 15 亿，专项贴息资金不超过 1.5 亿；而 2012 年一年，全省发放贷款资金 106 亿，需要专项贴息资金 10 亿。按照预算运作原则，下一年的项目资金预算通常在上一年基础上略作调整，妇女小额贷款的专项资金也是如此，2012 年的预算规模比 2011 年增长不大，<sup>23</sup>但根据实际发放贷款数量，所需的贴息资金比 2011 年增长超过 10 倍。如此大的差距使中央财政处于尴尬

---

23. 由于没有办法直接调查国家财政部和全国妇联，所以对于中央专项资金的具体数额无法查证，但根据对地方的相关访谈，估算 2012 年预算贴息资金规模不会超过 2011 年的两倍。

境地,一方面是政策鼓励妇女贷款,国家承诺贴息;另一方面则是项目资金的巨大缺口,中央相关部门面临巨大压力,甚至有的省区负责人在全国人代会上直接向财政部长讨要贴息资金余款。<sup>24</sup>

所以,2013年开始,项目呈现收紧趋势。从2013年1月份开始,省相关部门要求放缓或暂时停办妇女小额贷款,各地新增贷款量明显减少,部分市县暂时停办。从上层政府意愿来看,该项目还要持续进行,但为了避免类似2012年的失控,整个项目的运作方案需要较大调整。而真正解决2012年遗留的专项贴息资金问题,还需要数年时间。

各级政府解决问题的方式明显不同。2012年项目失控的后果已经凸显,贴息资金不到位,政府兑现不了对贷款妇女的承诺,极有可能酿成群众抗议、上访事件。在此情形下,中央部门频繁组织各类检查考核,不断出台相关政策以进一步规范操作,并清查2012年违规操作。但地方政府呈观望态度,认为之前的项目操作都是在上级部门的政策委托下执行的,不应该由地方政府承担责任。各地政府都呼吁上级部门加紧下拨财政贴息资金,以免继续酝酿社会风险。

#### 小结:案例解读

本研究的案例是常见的一种项目化治理模式。其中,有三个关键环节,而这三个环节都与下级政府针对上级部门项目方案的应对行为有关:第一,是在项目初始推行阶段,面对一个具有“合法性”的项目方案(既能解决地方公共治理任务,同时又配备了政绩和经费激励),地方政府却“不积极”,并认为这种“不积极”“情有可原”;第二,是项目方案调整后,地方政府过度“积极”,造成项目规模极度膨胀乃至失控,项目目标也发生重大偏移,与之前的政府行为大相径庭;第三,是在项目过度开展之后,面对一大堆遗留问题和巨大的社会风险,下级政府又变得“消极”,等待上级部门的解决方案。第三个环节可以概括为:政策严格—消极推行,政策转型—过度推行,政策收紧—等待观望。这使笔者不得不将目光投向项目制背后上下级政府间的权力和责任关系。

#### 四、政府间权责关系分析:行政发包制与项目制

既有的大量研究揭示了中国传统科层治理的独特性:上级常常将

---

24. 访谈 201305SFL。

各类权力和责任同时打包给下级,呈现出多种权责混合的治理形态。清代的传统地方治理中,州县官总揽各项事务,以总体治理的成效为政绩表征,在财政和人事领域都没有明确的事项区分,甚至私人领域与公共行政也难以区别开来(瞿同祖,2003)。周黎安、王娟以清代海关治理模式的演变为例,将这种公共事务打包给地方官的模式定义为“行政发包制”(周黎安、王娟,2012;周黎安,2014)。以属地为范围的“行政发包”,使传统中国能够以极少成本治理极其广阔的疆域,即将绝大部分公共事务的管理权限交给地方责任官员,只有原则性问题的处置才需要由高层决定。而经历了由民国到新中国的几十年变迁,这种“行政发包”的治理体制的影响依然存在,甚至在某些时代被强化。比如改革开放之初,大量研究都指出“财政包干”体制对这一时期经济快速发展功不可没。在“财政包干”体制下,地方政府只需上交固定数额或比例的财政收入(周飞舟,2012b:50—64),剩余财政收入可供本级政府支配。这实际上给地方政府提供了“强激励”(周黎安,2007),使得各地政府有极强的动力发展本地经济。有研究者将其概括为“地方政府法团主义”,地方政府可以动用一切可利用的资源,包括财政、金融、税收、人事等,帮助地方企业的发展。而一些经济学研究者将这种地方权责统筹控制的管理模式称为“中国特色的维护市场的经济联邦制”(钱颖一、Weingast,2008)或者“行为联邦制”(Oi,1999:95—138),认为在政治集权的外显体制背后,是公共事务管理领域的高度分权。而更多的研究者用这种“中国特色的联邦体制”解释中国一系列发展,包括GDP锦标赛(周黎安,2007)、基础设施建设(张军等,2008)、城乡收入差距变化(陶然、刘明兴,2008)等。

上述简要回顾表明,中国公共事务“发包”管理的模式是“中国特色”的核心表征之一(周雪光,2014)。而近年来兴起的项目制,则与“行政发包制”有明显不同。在项目制下,“事本主义”原则使公共治理实现了专款(周飞舟,2012a)甚至专人专用(陈家建,2013)的“理性化”治理,针对专门项目化的治理任务,从发包到验收都有一定的评估标准。在此情形下,公共治理的目标设定、规则制定、操作方案确定、验收标准规定等方面的决定权都来自项目发包部门,基层政府只负责操作实施。相比“行政发包制”,其权责由笼统趋于细致,单项单责,与其他事务没有混合。所以,对中国的行政治理而言,项目制带来的核心变化是政府

间权责关系的明晰化。以前述妇女小额贷款项目为例,从项目设定到操作实施,可以看到,中央部门和地方政府的角色和相应责任有明显不同,可以概略如下表:

表 2:中央、地方政府的角色及相应责任的区别

政府层级	项目运作中的角色	项目运作中的责任
中央部门 <sup>25</sup>	目标设定	保障项目合理性
	规则制定	保障项目规范性
	资源配备	保障项目执行力
	评估验收	检验项目成效
地方政府	方案细则	落实项目在基层的操作性
	组织实施	保障项目按时、按则推行
	信息反馈	报告项目执行情况

在项目制的运作中,原来处于“打包”形态的治理目标被条分缕析,不同的治理目标与专门的条线项目对应,不同层级的政府也扮演了不同的角色,连带不同的权力和责任。在妇女小额贷款项目中,项目发起于国家部委,其目标为在全国范围内利用财政担保和贴息鼓励妇女,特别是失业与贫困妇女从银行贷款,然后用这笔资金进行创业就业,从而试图间接地带动地方经济发展。同时,中央部委需要制定项目运作方案,比如规定贷款扶助对象、要求地方财政提供担保资金等。在这些职能发挥过程中中央部委担负大量重要责任:在目标设定方面,需要使其具有正当性,要为弱势群体提供贷款支持;规则的制定,需要使项目具有执行力,要能够有效激励地方政府参与;更为重要的是,整个项目运转的财政资源都来自中央专项资金,资源配备成为中央部门最核心的责任,而也是围绕着专项资金问题,演变出之后一系列的上下级政府间博弈行为。在地方政府看来,项目运作中中央政府发挥着核心作用,也承担着最重要的责任,而地方政府需要将项目方案在各地变成操作细则,同时组织实施,推进项目。在这些工作中,地方政府的责任是让项目在地方具有可操作性,按照项目设计方案,“规范”地完成上级要求,通过考核检查。

通过考察上述诸事实,政府间权责关系在“行政发包制”与项目制下的不同清晰可见:行政发包制的核心在于剩余委托,即在刚性治理任务<sup>26</sup>之外,将剩余的权力统筹委托于下级政府,同时,也将剩余的责任

25. 实际上,各层级政府都有设定项目的可能,可区分为项目发包层级政府与执行层级政府。在本案例中,发包层是中央部委,在其他项目制案例中,地方政府可能成为项目发包方。

统筹委派于下级政府。由此,发包制下,下级政府获得了较大的自由操作空间,但同时也名义上承担了较大的责任;项目制是专项委托,下级政府的行为表现是事本主义,依照项目规则行事,不具有剩余控制权,同时也不具有剩余责任。在项目制下,下级政府只需要在项目规则内行动,不需要掌控额外的权力和承担额外的责任。

## 五、制度化反控:权责明晰下的科层治理

再回到本案例中三个关键的环节:政策严格—消极推行;政策转型—过度推行;政策收紧—等待观望。从上一节的论述可以看到,引导和支撑下级政府行为的基础,在于项目制下政府间权责关系的明晰化。

在项目推行初期,上级政府对政策把控较为严格,要求地方财政为失业贫困妇女提供贷款担保,而财政出资担保会给地方政府带来巨大压力和风险,所以在此问题上地方以消极的态度应对。在此过程中,地方政府相关部门对项目运作的权责关系考虑得非常清楚。对地方政府来说,当然有责任让项目做得更好,但项目效果关键取决于项目在设计时是否具有执行力,而这是中央部门的职责。例如,Z市的部门负责人就多次谈到,“对于Z市这样的财政困难地区,就不应该规定要地方财政担保……市里财政收入本来就很少,还要搞其他大工程建设,财政担保的政策很难执行”。<sup>27</sup>认为项目推行不了的主要原因是中央部门的政策设计有问题,因此,项目推行滞缓的压力也主要应由中央部门承担,“这样的项目在我们这本来就不好搞”。<sup>28</sup>换言之,妇女小额贷款项目由中央部门发起,国家专项资金予以支持,项目成败的责任理所应当由中央部门担当,地方只有配合之责。所以从2009年到2011年项目进展缓慢,对地方政府影响不大,但中央部委比较着急,因为项目开始之初就在社会上高调宣传,财政预算也不小,实施三年却不甚理想,实在不好交代。

而在2011年底项目方案调整后,项目的“执行力”大大提升。调整的核心是担保机制与贷款对象的多元化,弱化财政为失业贫困妇女提供

---

26. 刚性治理任务范围并不固定,常见的如GDP总量、计划生育等,这些目标不具有可谈判性,属于规定动作,不能由下级政府自由发挥。参见王汉生、王一鹤:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。

27. 访谈201303BZS。

28. 访谈201303BZQ。

担保的必要性,让大量有资产、有经营、有信用的妇女能够参与项目运作,并且逐渐成为贷款对象的主体。但在这种政策调整之后,地方政府的项目推行却出现失控现象,地方官员对此解释道,“项目调整之后,解决了财政担保的难题,地方政府没有后顾之忧,可以更有力地推动小额贷款的发展”,<sup>29</sup>而恰恰此时,中央部门考虑到前几年项目发展滞缓,为了鼓励各地积极探索加快推进的工作方法,没有对项目规模进行总量上的限制,这给予了各地急速扩大项目规模的机遇。“去年(2012年),各地都认识到这(妇女小额贷款)是一个很好的机会,都在互相竞争,为当地争取更多的发展资金。上级为了鼓励大家,也没有设定各地贷款的限制标准,这是造成去年迅猛发展的原因”。<sup>30</sup>中央部门的政策调整和对总量控制的忽视,消除了地方政府的责任与风险,使该项目成为地方政府一个几乎没有成本的纯收益项目,并且没有硬性责任关系制衡地方政府,也使其成为地方政府争取自身利益,倒逼上级部门的机会。

在项目第三个阶段,处理项目失控造成的遗留问题与收紧政策是主要目标。虽然项目扩大造成的问题极多,但处理这些问题的责任都被归结到中央部门。因为地方政府按照政策办事,项目发展过快只能说明中央政策设计有问题。而当前大量贷款已经发放下去,中央就应该配套专项贴息资金。所以,处理问题的责任明确属于中央部门,地方政府则持等待与观望的态度。Z市财政局的表述非常清楚,“地方财政不可能给中央财政兜底,况且本级财政也没有几千万的资金可以垫付,现在我们能做的就是向上反映问题,呼吁中央早点拨付剩余的贴息资金”。<sup>31</sup>在地方看来,中央虽然有预算上的困难,但拨付专项贴息资金势在必行,因为该项目本来就是中央部门一手推动,地方只是负责按政策执行,现在潜藏如此大的危机,其责任也在中央,所以中央有义务拨付资金化解矛盾。实际上,中央相关部委也承认自身的责任,并且已经开始拨付一部分“拖欠”的专项资金,只是缺口规模太大,完全兑现可能需要数年时间。

通过对上述三个阶段中央与地方政府之间博弈关系的分析,可以看到,项目制下,地方政府可以借用较为明晰的责任分属关系,形成一种制度化的反控行为。正式的权责规定使上下级间的关系形成了倒逼机制:在目

---

29. 访谈 201303BZS。

30. 访谈 201303BZS。

31. 访谈 201303BZQ。



标责任归属上级的情况下,可以通过消极执行或过度执行使上级改变政策或者承担执行失控的后果,从而争取和维护地方政府的利益。如果项目对地方政府不利,可以通过消极执行来规避风险,从下至上逼迫中央部委改变政策,从而使项目方案与地方政府利益达成妥协,提升项目的执行力;如果项目对地方政府有利,则可以过度执行,同时可以将过度执行遗漏的问题推给中央部委解决,因为配套专项资金本来就是中央的责任。

大量研究揭示,在集权体制下,下级政府依然有很多“招数”可以反制上级,比如变通(王汉生、刘世定、孙立平,2011)、共谋(周雪光,2008)、赶造政绩(艾云,2011)等,但这些“招数”毕竟与正式体制不合,是一种非正式、对制度形成侵蚀作用的替代性手段,而且,在自上而下的权力格局下,上级可以通过紧急动员等手段来压缩这些非正式应对的空间(周雪光、练宏,2011)。但项目制营造的权责格局,给予了下级政府正式的、依托明确规则的反控手段,常常让上级部门不得不面对难以接受的非预期后果,比如,在此案例中,下级政府的消极应对,让中央四部门不得不修改妇女小额贷款的政策架构;而下级政府的过度执行,又让中央部门不得不承担和化解项目失控带来的问题,因为无论是消极应对还是过度执行,地方政府都是在项目设计的框架内行事。

所以,项目制下,由上至下的条线控制权明显强化,但同时自下而上的制度化反控力也在增强,这使上级和下级政府都在围绕这种权责关系展开博弈,各自都尽量避免使本身陷入被动局面。事情责任不清时,上级政府可以利用权威软化自身的责任约束,让地方政府承担解决新增问题的责任;但当责任关系追索机制明确、“道理说得清、讲得明”时,地方政府就不大可能随便接受上级的“压制”。正如负责小额贷款的一位地方官员明确指出的,“你们一开始说的那么好的政策,国家下了文的,但是为啥由我地方财政来收摊子呢?就像你们欺骗我们了,现在喊我们拿出那么多钱来贴息,这个问题就严重了。就相当于中央政府的权威、威望被质疑了”。<sup>32</sup>由此,可以看到,项目制给上级部门和下级政府都提供了正式制度的武器,双方博弈的着力点既可能上推,也可能下移,关键是双方需要在项目化运作中使自己处于有利的权责关系位置,而这需要各级政府以积极维护自身利益为目标导向,同时又要有

---

32. 访谈 201305SFL。

合理合法的手段。这种政府行为极大改变着科层体系的内部治理,同时又进一步影响了中国的基层治理。

## 六、基层治理的“脱嵌”:项目制的意外后果

在理想模型中,政府组织应该是一套正式的、理性化的体系,按照制度规范运作,完成公共事务的治理目标;但在实践中,中国的政府组织并非完全科层化运作,尤其在基层治理中,表现出了极强的“嵌入性”<sup>33</sup>特征——基层政府的工作与地方性资源有紧密联系。而项目制的引入使得各级政府转而以项目为中心,其行动空间均为项目化的权责关系所约束,各方的互动围绕着项目体制展开。在此情形下,从基层治理的角度看,地方的政府组织被纵贯上下(中央到基层)的项目体制所吸纳和左右,相比从前,其行动导向更多地从地方性中抽离出来,笔者将此概括为基层治理的“脱嵌”。

基层治理的嵌入性可以从以下三个方面分析:

### 1. 治理目标的嵌入性

在地方政府掌控大量剩余权的情境下,基层治理目标容易出现地方化特征。例如,关于20世纪80年代地方经济发展模式,学界作了大量的分析。在计划经济时代,行政目标与程序高度统一于中央部委,地方政府剩余权有限,地方经济发展模式也雷同,农村合作社、大炼钢铁、人民公社等都是高度同质化的(周黎安,2008:123—127)。然而,改革开放之后,特别是财政“分灶吃饭”实行以来,地方政府的自主权极大地增加,各地的经济发展模式出现了明显差异。苏南模式的集体化、温州模式的民营化、上海的混合经济等都是极具地方特色的发展轨迹,这类地方性的呈现固然有基于先天资源禀赋方面差异的原因,不过不可否认的是它同时也明显是地方政府自主选择、引导的结果(白苏珊,2009:198—223)。有研究发现,中国地方经济的发达程度与地方政府的自主运作空间有极强的正向关系,正是剩余控制权的下放,地方政府自主选择发展目标和路径成为改革开放成功的经验之一(刘明兴等,2013)。当然,这种剩余掌

---

33. “嵌入性”(embeddedness)在经济社会学中讨论极多,强调经济活动与社会背景之间的关联。“嵌入性”将某一领域的特定主体或行为放回相关背景中予以考察,这种分析范式已影响社会科学的很多研究。本文在此不涉及“嵌入性”概念本身的特定学术内涵,只将其作为基础术语,描绘政府组织与基层社会之间具有密切相关性的状态。

控权也可能造成负面后果,比如出现“逼民致富”(马明洁、孙立平,2011)、盲目办企业(曹锦清,2004:57—61)等的现象。但是,从基层治理的机制来看,无论是正面还是负面结果,基层政府的工作目标设定始终具有鲜明的地方性,远远超出了上级政府“规定动作”的范围。

## 2. 治理技术的嵌入性

治理技术是指政府组织行使行政权力的方式。从体制设计的本意来讲,政府组织应该是以正式的、制度化的模式进行治理,但在基层治理中,却常常看到基层政府在地方行政中对制度渠道的“偏离”。除了体制规定的正式程序之外,大量的地方性知识成为治理技术的重要构成,特别是乡土社会的“情”、“理”,从来都是基层治理技术的重要基础。比如,农村社会中,乡镇干部在农村催粮催款时,体制内的正式资源(司法、公安、行政处罚等)常常不好用,需要借助乡土化的“情”和“理”,通过“动之以情”来弱化民众对正式权力的抵触(孙立平、郭于华,2001);而在城市社区中,我们也看到国家权力往往并非直接、正式地行使,而是需要借助社区群体的文化社会特征,隐秘地达成治理目标(王汉生、吴莹,2011;朱健刚,2011);另外,在产权认定(申静、王汉生,2005)、纠纷调解(王汉生、王迪,2012)、信访处理(田先红,2012:165—185)等基层治理的诸多领域中,大都可以看到国家正式体制对地方性知识的妥协,基层的行政工作表现出极强的地方化特色。没有本土化的治理技术,中国广大的基层社会很难与制度化的国家行政体系衔接起来。

## 3. 治理资源的嵌入性

体制提供的正式资源时常不能满足地方治理的需求,所以,大量研究都关注到地方性的治理资源。比如,在乡镇企业时代,乡镇干部常常找熟人,跑关系,借用乡土社会关系网络来办企业(白苏珊,2009:198—223);在税费改革之前,很多村镇为了办理公共事务,在财政不足的情况下东拼西凑,甚至有干部背负了沉重的个人债务(田毅、赵旭,2008:197—214;吴毅,2007:397—413);而在教育资金专项化之前,在兴办地方学校的过程中,上级财政拨款常常不足,乡镇往往要东挪西凑,来满足学校基本的资金需求(周飞舟,2012a)。当然,在这种运作机制下负面问题也不少,财政资金的辗转腾挪本身就是对规范性管理的破坏,极有可能造成资金的浪费和乱用(赵树凯,2012:105—127)。由此可知,在中国的行政治理中,越到基层,越有各种非体制性的资源对国家治理

发挥着重要影响。

综上所述,基层治理的嵌入性,使行政体系与地方社会形成了连带关系,在一定程度上化解了中央集权体制达成地方治理目标的难题(周雪光,2011)。作为一种运作机制,嵌入性治理本身无所谓好与坏,但它对整个国家治理体系的影响值得重视。那么,项目制对这种基层治理的“生态环境”会产生怎样的影响?基于妇女小额贷款的案例和其他研究者的成果,笔者认为,项目制塑造的政府间权责关系,会造成基层治理嵌入性的脱离(即所谓的“脱嵌”)。

首先,是在治理目标层面,项目目标的设定权在发包部门,基层政府在制度层面只能遵照执行或仅负责细节充实,这造成大量的专项治理都“不接地气”(折晓叶、陈婴婴,2011),基层推行项目常有方枘圆凿之感。2009年妇女小额贷款项目政策公布以后,四川省不同地区对这个项目设定有不同的意见。例如,成都市基层干部认为,这个妇女小额贷款项目“已经成为了基层干部的一项负担,因为成都生活成本较高,群众普遍觉得几万元对就业创业起不了太大的作用。我们知道的武侯区,仅仅一个店面的转租费有时候就高达八万,更不用说店铺的装修、进货之类的费用。而为了完成这几万元的贷款任务,需要办很多手续,协调很多部门,动员很多群众,实在是一种行政资源的浪费”。<sup>34</sup>而在经济落后地区,对项目目标有另外的反对意见:“本来项目初衷肯定是要帮助贫困的妇女创业,但是实际上,现在有这么多的限定条件,根本无法操作。比如说要求下岗、失业妇女的创业能力,还款能力,实际上真正从来没创过业的农村贫困妇女,还不容易贷给她,因为不能满足那么多条件。第二你没有创业的经历,人家对你不信任,怎么能获得贷款呢。所以从实际操作上,包括初衷也是这个问题。完全没有去创过业的人,特别是那种偏远地方的农村妇女,现在贷款仍然成问题……所以,一开始这样设计就有问题,在很多地方都不适合”。<sup>35</sup>但是,即使知道项目的目标在当地有问题,由于地方和基层没有项目设计的权限,只能接受中央部门的既定框架。

其次,在治理技术上,项目制也带来了明显变化,与“行政发包制”不

---

34. 访谈 201305CDL

35. 访谈 201305SHL。

同，项目制不仅注重结果，对实施过程的控制也明显加强，项目制强调程序合理性(渠敬东,2012)，对嵌入性的乡土化治理技术倾向于排斥。在项目开展过程中，各个政府层级、部门的相关文件都不断强调“依照项目政策规范开展工作”，干部在实际工作中也注重符合“项目规定”。相关部门频繁组织各类检查，即使在极其偏远的市州，2013年第一季度也接待了至少三次的检查考核，平均每个月一次，还有第三方评估机构参与其中，以增强规范检查的公信力。而满足规范操作的要求，是基层政府行为的核心，也正是如此，在面对项目膨胀带来的意外后果时，基层有理由“倒逼”上级部门解决问题，因为规范操作意味着免责。在技术层面，标准化渗透到了各个环节，比如贷款对象审批进入到财政的流程系统；金融放贷实行全省统一的软件管理；贷后的金融风险将会进入到信用评估体系。这一系列技术规范逐步进入广大城乡基层，原有“非正式”的、灵活的、乡土化的治理技术开始让位于标准的、规范的、理性的治理技术。

再次，在治理资源的层面，虽然项目化运作“理顺”了基层公共服务的专项资金运作流程，但是围绕项目的展开出现了权责分割，基层政府失去了统筹开展公共服务的权力和责任，往往只能针对具体的专项担负操作实施之责。在妇女小额贷款引入之前，贫困妇女就业问题大都由当地人力社保部门申请地方财政资金予以统筹安排，而从2009年项目开展以后，妇女就业问题由专项单独管理，人力社保部门基本不再插手，完全交给了当地妇联进行项目运作、处理。所以，该项目引入之后出现的权责分割使老百姓很难理解。同样是家庭生活困难，如果男方申请政府就业帮扶，需要在人力社保部门办理；而女方则可以向妇联申请妇女小额贷款。以至于后来很多家庭都让女方出面，因为申请的小额贷款资金额度往往较高；当地政府也鼓励人们尽量走妇女小额贷款项目的渠道，因为这是国家专项资金贴息，无需地方负担。人力社保部门对此打趣道，性质完全一样的工作却有不同的政策操作，“好像我们这男人都比女人矮一截”。<sup>36</sup>

项目制不仅改变着官僚体系内部的关系，也影响着官僚体系与基层社会的关系。项目制试图将基层政府收揽进一个专项化、程序化管理的框架，从而力求实现有效约束其行为的意图，但却割裂了基层政权

---

36. 访谈 201305RSL。

与地方社会的嵌入性关联,这种影响将会相当深远。

## 七、结论与讨论

就制度起源而言,项目制的盛行与官僚体系内部的张力性结构有关。长期以来,“一收就死,一放就乱”的问题成为官僚体制管理的难题,这实际上表明,在让地方政府完成公共治理与有效限制其行为边界之间,一直存在着根本性的矛盾,只能在动态中寻求一种平衡。项目制的出现,在一定程度上是对这一问题解决方案的“创新”,一方面可以通过专项运作保证地方公共事务的有效治理,另一方面依靠较为严格的程序化、技术化来保证基层政府不会在项目过程中“越位”。然而,这两方面都需要政府间权责关系的重构来实现,通过规定目标、分配权力、明确责任,就嫁接入了一种更具理性化管理特征的模式,形成一种“新双轨制”(渠敬东,2012)。这种项目化运作改变着政府的关系结构与行为逻辑,权力的渠道使项目发包部门强化了“条线控制”,而责任制度的明晰化又让上级部门责任约束硬化,下级政府由此可以倒逼上级部门,形成一种反控逻辑。在维护本位利益的前提下,这种控制与反控的博弈都围绕着项目运作而展开。正如妇女小额贷款这样的项目,关怀弱势群体,发展地方经济,原本都是基层政府应尽的职责。而在专项化之后,中央部门直接负责,权力上收,责任也上收。地方政府则可以在责任关系明确的情况下,在项目的制度框架内消极或者过度开展项目,维系自身的利益。如果项目的制度框架出现某些漏洞,失去了对地方政府制衡的制度杠杆,这种倒逼机制会非常强有力,以致上级部门处于十分被动的地位。比如妇女小额贷款项目在2012年调整之后,给了地方政府过度执行的机会,而其后果还必须由中央部门承担,处理其遗留问题至今仍然是中央财政部、全国妇联的一大棘手问题。作为一个理性化的制度设计,项目制的确大大约束了基层政府行为,上级部门对下级政府的过程监控与结果考核都大大增强。但也正因如此,使基层治理出现新的问题,权力的上移,让决策层远离基层,项目目标的设定,可能与基层实际偏差很大;责任关系上移,使基层政府自主设定目标的动机弱化,同时也很难灵活吸纳各种地方性资源参与基层治理。这些变化作为项目制的意外后果,使官僚体系与社会的连接纽带发生转型。

本研究存在三个方面的不足,有待今后完善:第一,在材料层面,因

为无法直接调研中央部委,所以只能通过间接观察来推测上级部门的行为动机,个中结论难免有缺漏,从而在一定程度上影响论证的准确性;第二,在问题分析层面,可以看到项目制嫁接于既有官僚体制,二者相互影响,但是在对于如何在其中剥离项目制的影响机制进行深入分析方面,本研究尚有不足;第三,在研究方法层面,任何经验研究都具有局限性,笔者也并不认为本研究的案例能够代表项目制的全部经验现象,本文的核心目的也并不仅仅在于对经验层面的完整概括,而是力图通过对个案的解析,从一个侧面展现出项目制对国家治理带来的深刻变化,从中提炼出具有启发意义的分析视角,以便学界能够对相关主题予以更多的关注和探讨。

## 参考文献 (References)

- 艾云. 2011. 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以 A 县“计划生育”年终考核为例[J]. 社会 31(3):68-87.
- 奥斯特罗姆,文森特·罗伯特·比什·埃莉诺·奥斯特罗姆. 2010. 美国地方政府[M]. 井敏、陈幽泓,译. 北京大学出版社.
- 白苏珊. 2009. 乡村中国的权力与财富:制度变迁的政治经济学[M]. 郎友兴、方小平,译. 杭州:浙江人民出版社.
- 彼得斯. 2013. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明、夏宏图,译. 北京:中国人民大学出版社.
- 曹锦清. 2004. 黄河边的中国[M]. 上海文艺出版社.
- 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[J]. 中国社会科学(2):64-79.
- 冯猛. 2009. 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 29(4):59-78.
- 冯仕政. 2014. 政治市场想象与中国国家治理分析:兼评周黎安的行政发包制理论[J]. 社会 34(6):70-84.
- 黄宗智、龚为纲、高原. 2014. “项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗? [J]. 开放时代(5):143-159.
- 刘明兴、张冬、钱滔、章奇,等. 2013. 地方政府的非正式权力结构及其经济影响[J]. 社会学研究(5):26-52.
- 马明洁、孙立平. 2001. 权力动员与经营式动员——“一个逼民致富”的案例分析[G]//王汉生、杨善华,主编. 农村基层政权运作与村民自治. 北京:中国社会科学出版社:58-95.
- 钱颖一、B. R. Weingast. 2008. 中国特色的维护市场的经济联邦制[G]//张军、周黎安,主编. 为增长而竞争. 上海:格致出版社:23-48.
- 渠敬东. 2012. 项目制:一种新的国家治理机制[J]. 中国社会科学(5):113-130.
- 瞿同祖. 2003. 清代地方政府[M]. 北京:法律出版社.
- 申静、王汉生. 2005. 集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑——社会学视角下的产权建构过程[J]. 社会学研究(1):113-148.
- 孙立平、郭于华. 2001. “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[G]//王汉生、杨善华,主编. 农村基层政权运作与村民自治. 北京:中国社会科学出版社:27-57.

- 孙秀林、周飞舟. 2013. 土地财政与分税制: 一个实证解释[J]. 中国社会科学(4): 40—59.
- 陶然、刘明兴. 2008. 中国城乡收入差距. 地方政府开支与财政自主[G]//张军、周黎安, 主编. 为增长而竞争. 上海: 格致出版社: 254—286.
- 田先红. 2012. 治理基层中国: 桥镇信访博弈的叙事(1995—2009)[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- 田毅、赵旭. 2008. 他乡之税: 一个乡镇的三十年, 一个国家的“隐秘”财政史[M]. 北京: 中信出版社.
- 王春光. 2013. 城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑[J]. 社会学研究(3): 15—28.
- 王汉生、刘世定、孙立平. 2011. 作为制度运作和制度变迁方式的变通[G]//应星, 等, 编. 中国社会学文选(2011年版). 北京: 中国人民大学出版社: 554—583.
- 王汉生、王迪. 2012. 农村民间纠纷调解中的公平逻辑与公平建构[J]. 社会 32(2): 171—198
- 王汉生、吴莹. 2011. 基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区的几个“故事”[J]. 社会学研究(1): 63—95.
- 韦伯. 2010. 经济与历史 支配的类型[M]. 康乐, 等, 译. 桂林: 广西师范大学出版社.
- 吴毅. 2007. 小镇喧嚣: 一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- 项目管理协会. 2008. 项目管理知识体系指南[G]//王勇、张斌, 译. 北京: 电子工业出版社. 转引自渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理机制. 中国社会科学 2012(5): 113—130.
- 张军、高远、傅勇、张弘. 2008. 中国为什么拥有了良好的基础设施? ——分权竞争、政府治理与基础设施的投资决定[G]//张军、周黎安, 主编. 为增长而竞争. 上海: 格致出版社: 176—227.
- 赵树凯. 2012. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京: 商务印书馆.
- 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[J]. 中国社会科学(4): 126—148.
- 周飞舟. 2012a. 财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国”[J]. 社会 32(1): 1—37.
- 周飞舟. 2012b. 以利为利: 财政关系与地方政府行为[M]. 上海三联书店.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究(7): 36—50.
- 周黎安. 2008. 转型中的地方政府: 关于激励与治理[M]. 上海: 格致出版社.
- 周黎安、王娟. 2012. 行政发包制[G]//周雪光、刘世定、折晓叶, 主编. 国家建设与政府行为研究文集. 北京: 中国社会科学出版社: 97—128.
- 周黎安. 2014. 行政发包制[J]. 社会(6): 1—38.
- 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[J]. 社会学研究(6): 1—21.
- 周雪光. 2011. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代(10): 67—85.
- 周雪光、练宏. 2011. 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例[J]. 中国社会科学(5): 80—96.
- 周雪光. 2014. 行政发包制与帝国逻辑: 周黎安《行政发包制》读后感[J]. 社会 34(6): 39—51.
- 朱健刚. 2011. 国家、权力与街区空间——当代中国街区权力研究导论[G]//应星, 等, 编. 中国社会学文选. 北京: 中国人民大学出版社: 722—757.
- Oi, Jean C. 1999. *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.

责任编辑: 路英浩