

# 项目制：一个“控制权”理论视角\*

■ 周雪光

[内容提要]项目制作为一种自上而下资源配置形式自20世纪90年代中期分税制以来日渐凸显,并溢出财政领域成为国家治理和贯彻政策任务的一个重要机制。本文有三个目标:一是通过项目制研究文献的梳理和述评,提炼项目制要素特点产生的不同组织形态;二是在这一基础上,从“控制权”理论视角提出一个分析框架,用以分析解读项目制的不同权威类型、条件和博弈过程;三是从权威体制与有效治理的基本矛盾着眼,讨论项目制在国家治理中的意义。

[关键词]项目制 控制权 国家治理

自20世纪90年代中期以来,随着分税制向上聚集财政资源的趋势(周飞舟,2006),项目制形式脱颖而出,成为自上而下资金配置的一个重要渠道和机制,其规模与影响日渐凸显,正在重新塑造中央与地方的关系。项目制还溢出财政领域,成为其他许多领域中自上而下推动任务部署的一个重要形式(折晓叶、陈婴婴,2011)。项目制作为一种新型的治理模式,一方面影响和塑造了稳定的制度安排,另一方面诱发了各层次上相应的政府行为,成为认识国家治理的运作过程和政府行为的一个新的维度(渠敬东,2012)。

本文在已有文献基础上,着眼于项目制的实际运行过程和机制,从组织学角度提出一个理论分析框架。本文有三个目标:第一,通过项目制研究文献的梳理和述评,提炼项目制下的不同组织形态及其相应的研究问题;第二,针对项目制的形式与特点,从“控

---

周雪光:美国斯坦福大学社会学系、上海高校社会学E-研究院(Zhou Xueguang, Department of Sociology, Stanford University; Sociology Division, E-Institute of Shanghai University)

\*本文得益于许多学友特别是陈家建、渠敬东、折晓叶、周飞舟的研究工作。在他们的项目制文章发表前后,我有机会与他们讨论交流相关的学术问题。这些学术互动让我保持在这个题目上的好奇和思考,由此激发了本文的写作。本文初稿得到了上述学者以及艾云、冯猛、冯仕政、赖诗攀、刘玉照、史普原、张静等学友的批评指正,在此表示感谢。

制权”的理论视角(周雪光、练宏,2012),以不同维度的控制权在委托方—承包方间的配置组合为线索,提出一个分析框架,用以分析解读项目制的不同形式、条件和博弈过程;第三,从组织学角度审视项目制在国家治理中的位置和意义。

## 一、项目制与国家治理:研究问题

在已有文献中,项目制是指政府运作的一种特定形式,即在财政体制的常规分配渠道和规模之外,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。项目制作为一种特定的资源分配形式在各个领域早已存在;但近年来这一形式在国家资源配置中权重日渐,有着突出地位和巨大影响力。周飞舟(2012)对财政体制的项目制类别和演变趋势做了系统的梳理和呈现。项目制形式下的资金分配主要体现在专项转移支付,特别是其中的专项资金,包括财政专项拨款、中央各部门下拨的专项资金和其他有着预算分配权的部门(如发改委)的专项资金。“所谓‘专项化’,是指政府间的分配资金越来越依靠‘专项’或‘项目’的方式进行。政府间的转移支付资金中,有相当大的一部分被政府部门指定了专门用途、戴上了各种‘项目’的‘帽子’,以期严格体现资金拨付部门的意志。”(周飞舟,2012:4)。自20世纪90年代中期分税制实施以来,随着财政资源的集中化,中央政府向地方政府转移支付的规模也逐渐增大,特别是专项转移支付大幅度上升。1995年,专项转移支付只占转移支付资金的16%;到了2005年,专项转移支付与财力性转移支付、税收返还三分天下(周飞舟,2012:5);至2012年,专项转移支付则占整个转移支付的42%(史普原,2014b:4)。如果考虑到其他形式的专项化资金,项目制规模巨大,涉及面广泛,在政府和社会领域有着更为深远的影响。

项目制作为庞大规模资源的再分配机制,近年来成为社会科学研究关注的热点。折晓叶、陈婴婴(2011)提出了一个各层级政府分级治理、分级运作的行为模型,对项目制的运作过程做了形象的描述和系统的概括:其一,上级政府(如中央政府)通过项目制来“发包”,以此诱使地方政府主动参与其政策意图的落实推动。其二,地方政府(如省市等中间政府)通过整合各种资源的“打包”行为,来借项目制资源之力达到属地内发展目标。其三,基层政府或经济实体(如村庄)“抓包”,即通过积极参与项目制的引进以得到资源,为本地发展所用。套用有关博弈分析的语言,我们可以把上级政府看做是“委托方”,中间政府为“承包方”,而基层政府或经济实体为“代理方”。换言之,我们可以把项目制作为一个委托方—承包方—代理方互动的博弈过程加以分析。下面引用的许多个案研究一再展现了这个多方参与、不断变化的博弈过程。

已有实证研究工作大多着眼于项目制过程诱发的基层政府行为,特别是在县、乡镇层次的下级政府打包或抓包的应对策略,以及由此产生的行为方式和后果。这些研究的一个重要发现是,地方政府不是被动地按照上级意图行事,而是借项目制资源为我所用。折晓叶、陈婴婴(2011)特别强调了作为承包方的中间政府的打包策略,即利用项目

制资源来推动属地的已有发展目标。荀丽丽、包智明(2007)关于内蒙古地区生态移民项目的研究指出,地方政府有着自己的利益追求,利用上级项目来达到自己的目标。冯猛(2009)研究了乡镇政府争取项目资源的行为策略,也有类似的发现。陈家建等(2013, 2014)关于妇女小额贷款项目在某地实施过程的研究发现,在项目初期,地方政府严格按照项目设计要求,致使下级部门激励不足,扶助对象稀少,无法进行下去;在随后的调整过程中,地方政府按照自己的目标来打包,对扶助对象要求做了大幅度修正,导致极为不同的策略行为。狄金华(2014)注意到,地方政府“配套”缺位也体现了地方政府争取资金项目的应对策略。由此可见,项目制的意图和作用在委托方—承包方的互动过程中不断发生变化,我们需要从博弈过程中认识项目制的实际意义。

已有研究还发现,项目制有时会导致始料不及,甚至与政策目标相悖的后果。周飞舟(2012)的个案研究着眼于县乡两级的农村教育工作领域,特别是教师工资发放和中学行政费用供给。财政制度改变后,控制权变更,“以县为主”导致资源由乡镇至县府的流动,保证了教师工资支付。但是,行政费用在资金不足情况下仍然由原来的行政体制运行解决(即县政府要求乡镇政府分担解决,后者有事权但没有财权),致使问题依旧。周雪光(2012a)关于一个北方乡镇“村村通”修路工程的个案研究也展现了项目制下基层政府行为逻辑与乡村逻辑之间的互动。地方政府借用项目制资源来提供公共产品的同时,为其他目标注入资源,反而造成基层困难。陈家建关于妇女小额贷款的个案研究发现了目标置换、资源配置不当等问题,扶助弱势妇女群体的项目初衷被改变。许多学者注意到,项目制导致富者更富、贫者愈贫的不平等倾向和村庄间差异(叶敏、李宽, 2014; 折晓叶、陈婴婴, 2011)。黄宗智、龚为纲、高原(2014)指出项目制上的官商结合、政府—资本结合所导致的资源配置不当和社会不平等的一系列问题。渠敬东(2012)在宏观层次上讨论了项目制一系列非预料结果,及其在国家治理上的深刻意义。

正如学者们注意到的,项目制不仅集中体现为财政领域中自上而下的资源分配机制与形式,而且已经溢出财政体制,成为自上而下工作部署、任务实施的一个重要形式。陈家建(2013)注意到基层政府在社会管理上的项目化运作活动,指出上级部门利用项目制争取下级部门的行政资源(注意力),从而诱发了基层政府的应对策略(资源、人事、注意力诸方面)及其后果。项目制的做法在其他领域中也多有显露,例如国家粮食项目的部署落实(史普原, 2014b)、农村反哺与不平等(马良灿, 2013; 孙新华, 2014; 谢小芹、简小鹰, 2014)、社会组织管理(王向民, 2014)、公共领域中的专项整治(倪星、原超, 2014),以及文化惠民过程(陈水生, 2014)。而且,项目制的运作方式与各个领域已有的任务贯彻模式互为交融、互为强化。例如,项目制的目标管理与各级政府普遍实行的目标责任制如出一辙(王汉生、王一鸽, 2009);项目制的部署落实与各个领域中的专项工作部署和检查(如计生领域、环保领域、村庄选举)亦有颇多类似之处(艾云, 2011; 周雪光、艾云, 2010)。这些实证研究展现了项目制的实施过程,积累了项目制运作的经验观察和资料,为深入的理论分析提供了必要的基础。

## 二、项目制下的不同组织形态

如同一统体制下的其他治理模式一样,项目制一经自上而下推动,随即为各级政府广泛运用推广于各个领域,呈现出各种变异形态。项目制作为一种政府配置资源、落实任务的一种模式,与政府运作的常规制形式(如单位制或行政发包制)有着千丝万缕的联系,但又有着明显不同,可以从不同角度加以分析。在本文中,我是从组织学的角度来讨论项目制的特点及其所隐含的治理意义。

### (一)“常规制”与“项目制”的比较分析

我的讨论从交易成本经济学的一个基本命题出发,即任何组织方式都有其特定的交易成本;与其他的组织方式相比,有着相应的比较优势和成本代价。我们可以将项目制与政府运行的其他模式加以比较来认识其特殊性及其意义。在下面的讨论中,我将政府运作的“常规制”作为一个理想模型与项目制加以对比,特别关注它们的不同交易成本,即组织实施的成本代价。

下面首先简要描述常规制组织特点。正式组织的一个基本特点是其常规性,即通过稳定的规章制度来规范成员按部就班、各司其职、事本主义的行为定式,以确保其行为的确定性和可预测性。赛特和马奇(Cyert and March, 1963)所说的正式组织中的“标准操作程序”(standard operating procedures)指的正是如此基本制度。这一点在公共服务组织(包括政府组织)上尤为突出。与各项专门性组织不同,公共组织向整个社会提供公共产品服务,其均等性、稳定性和可预测性尤为重要,体现在大大小小、无所不在的规章制度之上。在中国政府体制中,各级政府组织,包括国有企业和事业单位,其组织结构和运作方式大多体现了常规制的形式,即在稳定可测的程序和规则下行事,例如正式制度中的基层政府(张静, 2007)、单位制(李汉林、李路路, 1999; 李猛、周飞舟、李康, 1996; 路风, 1993)和非正式制度形态下的行政发包制(周黎安, 2008; 周黎安, 2014)。这一常规形式是如此渗透到政府部门和各种单位组织的日常工作之中,以致人们对于这些基本运作过程及其意义视而不见,几无研究。与此相反的是,学者对于这一常规制的反例——运动型治理机制——倾注了更多的关注(冯仕政, 2011; 廉如鉴, 2014; 欧阳静, 2014; 周雪光, 2012b)。

与常规制的制度安排不同,项目制的一个特点是其不确定性和间断性。试比较财政专项资金与常规的财政种类。在常规制的单位制度和行政发包制中,财政资源是相对稳定的,收入和支出大多是经常性的和重复性的,体现为政府相应领域和工作活动的计划性和持续性,同时也诱发了相应的行为预期性和稳定性。与此不同,专项资金常常因事而设,因事而变,有着很大的不确定性。特别是各部委系统发放的专项性资金,无法纳入各级政府财政体系,具有“体外循环”的特点,在再分配环节上有着“较大的随意性”(周飞舟, 2012: 10)。这一特点意味着,无论争取项目资源还是随后的项目实施,项目制有着促就具体的、特定的上下级关系的倾向,同时也诱发和强化了地方政府的非常



规化行为,强化了动员型政府的倾向。这并不是说,项目制与政府科层组织没有关系。项目制依托于政府常规体制之上,但项目制的运作机制与科层制机制时常相悖,诱发了新的制度性紧张(史普原,2014a)。

## (二)项目制下的不同组织形态

在项目制的笼统标签之下,项目间常常因其要素特点不同而有着不同的组织形态和差异,不可一概而论,需要进一步分析项目的具体组织形态及其条件。在我看来,项目制的两个要素尤为重要,即“专有性关系”和“参与选择权”。随着这两个要素特点的组合,项目间有着不同的组织形态。

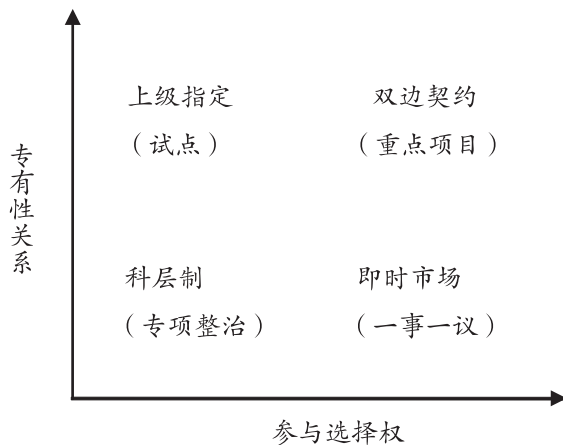
专有性关系指委托方和承包方之间围绕项目而产生的特定关联,体现出项目所导致的组织间差异性。例如,项目资金通常不是覆盖所有同类部门的,而是有选择地建立委托方—代理方间的关系(折晓叶、陈婴婴,2011),成为自上而下的“选择性介入”机制,其中一个重要效应是导致了同类组织间因项目取舍予夺而获得不同机遇。再如,村村通修路工程分批选点推行,只有个别村庄可以在此时此地得到(或被给与)资源,参与项目。项目制的选择性介入可能会极大地推动一个领域的发展或解决一类问题(环境治理、基础设施建设),但也可能会加剧同类组织间的差异和不平等(叶敏、李宽,2014;折晓叶、陈婴婴,2011)。甚至普遍实施的项目制也可能诱发组织间差异性。在周飞舟(2012)的个案研究中,有些专项化资金,如教师工资,由于政策严格,以县为主的财政安排得以落实,一如严格的计划配置,但同是教育领域中的公用经费和学校建设资金,却因归属不明,资金来源未有着落,诱发了县乡间新的差异性。

不同项目提供了委托方与承包方间专有性关系的不同强度。专有性关系这一特点隐含了项目制的不确定性,即专有性关系的高强度降低了项目的不确定性。如上所述,有些项目因其针对性、周期与规模而强化了双方稳定的专有性关系,如中央农口部门与产粮大省间的项目关系(史普原,2014a)。在另外一些情形下,项目制可能并没有导致双方的专有性关系,例如,粮食直补项目的分配发放几近常规,上下级财政部门间没有因此导致特有的关系纽带。

参与选择权指下级单位参与或退出(不参与)某一项目的选择权。与自上而下的选择性介入机制相对的是下级部门参与项目与否的主动权。正是在这个意义上,人们通常说项目制引入了“竞争”机制,诱发了同类下级组织间争取项目的主动性和由此产生的行为差异。在这一点上项目制有别于通常意义上的科层制关系:在后者中下级政府只能被动地接受和执行自上而下的指令,没有选择的余地。但下级部门的参与选择权不是一个恒量,会因不同项目和委托方压力而变化。折晓叶、陈婴婴(2011)关于地方政府打包策略的研究强调了地方政府相当程度上的参与选择权;在另外一些情形下,上级部门通过项目制形式来推动日常任务部署(陈家建,2013;周飞舟,2012),下级部门并无选择权,只能被动接受并参与。如此的项目制与传统的科层制在实际运作上并无二致。

项目制的参与选择权隐含了配套激励的机制。参与选择权程度与配套激励的强度

图1:项目制特点与相应的组织形态



有着密切关系。如果一个项目有着超出常规的资金注入,为下级部门提供了“跑项目”、“争指标”的强大激励,从而具有“强激励”的特点,就会诱发下级部门的参与积极性和竞争的努力,而无须通过限制参与选择权来迫使后者参与。这里说的激励强度,是指可为承包方追求自身目标利益所用的那些资源。有着严格专款专用制度限制的项目资金,如果与下级部门各类任务的轻重缓急安排不兼容,则并

不受到承包方欢迎,因此委托方不得不通过限制参与选择权来迫使承包方参与其中。

各个项目因其专有关系和参与选择权要素的不同而呈现出不同的组织形态或混合形态。图1描述了在这两个维度上不同组织形态的理想类型。第一,当专有关系和参与选择权两者都呈现高强度时(图1右上角),项目制表现出类似“双边契约”的组织形态,即委托方与承包方围绕具体项目建立起特殊的、高度关联的联系。国家重点投资项目(如农口项目)或许属于这类形式。第二,在另外一个极端,在专有关系缺位、下级部门没有选择权的条件下(图1左下角),项目制的运行几近传统的科层制权威关系。换言之,虽然有些工作部署以项目制形式出现,但其实际运作机制是科层制权威。许多专项整治工作部署有着类似的情形。第三,当一个项目的部署给予下级部门参与选择权,但并不形成上下级特定的专有关系(图1右下角),这一项目制关系犹如“即时市场”上的政府采购或公共产品供给关系。例如,许多地区的“一事一议”专项基金给予基层单位(村庄)参与选择权,而且有配套激励,但相应的资金发放与使用只是短暂交接,并没有产生专有关系。第四,有些项目有较强的专有关系,但同时也限制了承包方的参与选择权(图1左上角)。上级指定的“试点”情形通常有着这一特点。

图1显示了在专有关系和参与选择权强弱条件下几个不同组织形态的“理想模型”。在实际运作过程中,一个项目可能处在几个理想模型间的混合形态,即可能处在图1四个象限中的不同位置,兼具不同理想模型的特点。项目的不同组织形态可能来自项目本身的设计(如上级指定试点),也可能来自参与各方的互动过程。例如,某个项目可能因为激励缺位,承包方缺乏参与积极性,委托方不得不限参与选择权,从而导致这一项目的特定组织形态。

区分不同项目的组织形态及其条件性有利于提高分析力度,特别是与已有的社会科学概念工具建立联系,推动更为深入的组织学分析。例如,交易成本经济学有关“双边契约”的研究可以启发我们思考项目制的意义。威廉姆森(Williamson, 1985)在讨论

不同的组织形式及其相应的交易成本时,将市场的“大数”现象(the large numbers phenomenon)与组织间契约的“小数”现象(the small numbers problem)加以对比。威廉姆森指出,在市场交易中,一个买主(或卖主)面对的是市场上众多的可以互相替代的潜在顾客,即市场上的“大数”现象,因此市场竞争可以解决信息、激励等问题。在市场双方进入契约关系前,委托方(“买方”)与众多承包方(“卖方”)的关系类似于市场上的“大数”关系。但一旦委托方与承包方建立了契约关系,他们就从市场上的“大数”关系转入了一对一的特殊性双边关系,产生了“小数”现象,市场机制不再有效作用。委托—代理间的信息、激励问题成为组织内部或组织间契约关系的重要考虑因素。

上述的常规制与项目制中的委托—代理关系也有着类似的“大数”与“小数”现象。在常规制环境中,例如在行政发包制中,委托方与众多的承包方有着类似的上下级(或委托—承包)关系。这一情形犹如市场中的“大数”现象,即委托方面对大量下级部门,可以在它们之间加以比较甄别,并设计相应的激励机制,例如相对绩效基础上的锦标赛晋升机制。但如果项目制表现为双边契约情形,具体的任务、要求、过程和资源配置均因项目而异,委托方与承包方关系也因此随项目不同而发生变化。也就是说,在一定条件下,项目制也可以被看做是委托方与承包方就一个具体项目的契约,它导致和强化了契约双方的特殊性双边关系。由常规制向项目制特别是双边契约组织形态转化,委托方—承包方关系有了实质性的不同,类似于由市场竞争的“大数”转向了契约双边关系的“小数”现象,从而带来了新的交易成本。即使在招标阶段引进了市场竞争机制来选择项目承包方,但一旦得到项目,在随后的实施过程中,市场机制消匿不见,作用不再,因为各项目量身定做,无法直接比较评判。与常规模式中重复性资金配置发放的做法不同,项目制中的双边契约关系引出了有关信息、评估等一系列新的问题,塑造了不同层级间政府博弈的新特点。

已有文献与以上讨论都提出了一个基本命题,即项目制是政府各层级在资源配置和政策目标间互动的博弈过程。进一步的研究问题是:能否将项目制中参与各方的目标、抉择、组织结构等重要因素及其关系纳入统一的分析框架,以便对它们之间的博弈过程、背后机制及其边界条件进行具体的分析?

### 三、项目制的分析视角:一个“控制权”理论

在这一节,我应用周雪光、练宏(2012)提出的有关中国政府内部权威关系的“控制权”理论,提出一个关于项目制中委托方与承包方互动博弈的分析框架。以下的讨论分两步进行:第一步,从“控制权”理论的视角讨论各类控制权在政府层级(即委托方—承包方)间的配置组合,以及不同配置组合所导致的项目制不同权威形式;第二步,从历时性角度讨论委托方与承包方的互动过程、背后的演变机制,特别是不同权威形式间的转化动态。

### (一)理论思路

我们提出的“控制权”理论是建立在经济学不完全契约理论基础之上的,其基本思路是,政府内部上下级关系可以看做是一个委托方—管理方—代理方各方之间的契约关系。例如,上级部门下达一项任务,可以解读为上下级间的一个契约,并有着相应的授权和资源配置。由于信息和未来事件的不确定性,各方无法制定完全契约来对所有行为、权限一一规定,因此具有不完全契约的特点。在这一条件下,契约规定的权力之外的剩余控制权(以下简称为“控制权”)的分配成为决定参与各方的激励及其相应行为的重要因素(Hart, 1995; Hart, Shleifer and Vishny, 1997; Tirole, 1994)。“控制权”理论思路应用于解释项目制中的委托方与承包方关系是贴切的。在通常意义上,项目制是有关专项资金方面执行契约的制度安排。我们可以把项目看做是委托方与承包方之间建立的一个契约关系,其中包括任务要求、完成期限、验收形式和相应的奖惩安排等一系列内容。不难理解,项目制如同其他契约双边关系一样,有着信息、激励等一系列问题,难以事先完全约定,因此具有不完全契约的特点。下面的讨论集中于委托方与承包方之间的关系,即折晓叶、陈婴婴(2011)意义上的“发包方”与“打包方”。我们关心的是,不同维度的控制权在委托方与承包方之间的分配组合如何导致了不同类型的项目制,以及这些类型之间的转化。

周雪光、练宏(2012)提出,在政府内部的权威关系中,剩余控制权可以从三个维度配置组合:目标设定权、检查验收权、实施/激励权。这三个维度上控制权在不同政府层级上的分配和组合导致了不同的治理模式。我以为,在项目制制度安排和资源分配诸情形中,控制权的这三个维度依然适用。在财政资源的转移支付领域,中央政府(委托方)与地方政府(承包方)间的控制权分配可以有不同形式。控制权在这三个维度上的不同组合导致了不同类型的项目制实施方式,并隐含了委托方—承包方之间不同的互动模式和机制。

“控制权”理论的一个重要意义是把我们的注意力引向那些未及明确规定的“剩余”控制权。例如,一个项目过程常常是,最高层提出主要目标的勾勒和主要参数的确定,而把落实的细节交给了作为承包方的中间政府,由其推动在执行过程中逐层细化落实。这是国家宏观政策制定与贯彻执行过程的一个基本形式(贺东航、孔繁斌,2011)。在项目制落实过程中,地方政府因为其信息、注意力的优势,通常有着项目明确规定的权力分配之外的剩余控制权。因此,我们不仅要考察项目的正式规定,而且要关注正式规定之外的剩余控制权的行使。“控制权”理论还指出,在契约执行过程中,正式权威与实质性权威可能分离(Aghion and Tirole, 1997)。也就是说,即使在正式权威没有发生明显变化的情形下,承包方的信息和注意力优势可能导致其以非正式形式得到一个领域中的实际控制权(周雪光、练宏,2012:73)。

### (二)项目制中的控制权类型

下面,首先在静态上列举这些不同类型,然后从动态上讨论参与双方的博弈过程,



表 1:不同维度控制权分配组合下的财政类别及其治理形式

控制权 财政类别	税收返还 / 一般性 转移支付	“准专项” 转移支付	专项转移支付			
			直控式	承包式	托管式	自治式
目标设置权	承包方	委托方	委托方	委托方	委托方	承包方
检查验收权	承包方	委托方	委托方	委托方	承包方	承包方
实施 / 激励权	承包方	委托方	委托方	承包方	承包方	承包方
例子		农村税费改革 转移支付	粮食直补	村村通 修路	妇女 小额贷款	退耕 还林

以及各种机制因素在其中的作用。

表 1 列举了不同控制权的分配组合所导致的项目制类型。在我们讨论这些项目制类型之前,不妨先从控制权角度看看其他类型的财政资源配置方式。以周飞舟(2012)列举的税收返还与财力性转移支付两个类别为例。税收返还范畴指那些属于地方政府自主安排的资源,由中央财政代收后返还给地方政府。如此,这些资源使用的目标设置权、检查验收权和实施 / 激励权都在属地政府,中央政府不予置喙,我们可以称之为“自治式”模式。财力性转移支付项目中的大多数项目也属于这一自治式模式,即中央政府将这些名目下转移支付的目标设置权、检查验收权、实施 / 激励权交与属地政府。但有些财力性转移支付的项目,如税费改革转移支付,是“专门针对乡镇和村级财务拨付的转移支付”。这些具体项目的转移支付“虽然也是用于补助地方政府的财力,但是都带有明确的倾向性和目的性,地方政府在使用这些财力的时候,也被要求用于中央指定的部分,实际上是一种‘准专项’性质的转移支付”(周飞舟,2012:8)。在这个意义上,这些“准专项”性质的转移支付近似于集权的“直控式”模式。这两个例子表明,如表 1 所示,财政资源配置的不同类别体现了不同维度上控制权的不同权重和组合,其中隐含着不同的治理模式。

在专项资金这一范畴中,诸种控制权的组合配置可能表现出多样化的组合形式。表 1 列举了几个可能的控制权组合形式。

第一,直控式。委托方将目标设置权、检查验收权和实施 / 激励权放在自己手中,集中表现为“专款专用”的专项资金形式。这一过程类似于委托方直接控制的形式,各级地方政府虽然可能参与执行过程,但几无自由裁量权。例如,粮食直补资金由国家财政部在确定种植规模、补助数额后,通过各级财政部门直接落实至种粮农户。

第二,承包式。这一形式类似于周黎安(2014)笔下的行政发包制,其中委托方掌握目标设置权和检查验收权,但将实施 / 激励权下放给了作为承包方的地方政府;周雪光、练宏(2012:75-78)就这一形式做了进一步的讨论。周雪光(2012a)笔下的村村通修路工程设计即是此例,即委托方(交通部 / 省交通厅)将村村通工程指标和资金下放给

管理方(各市县交通局),由后者负责组织实施安排。

第三,托管式。在这类情形下,委托方在设置目标后,将资金和任务一并下放给管理方,并将检查验收权和实施/激励权交给承包方。如此,这一形式给予承包方极大的自由裁量权。承包方成为实际的委托方,成为诸种控制权的实质所有者。例如,在陈家建等(2014)笔下的妇女小额贷款的第二阶段,承包方在选择对象、担保条件、实施过程诸方面握有大权,极大地激发其积极性,导致贷款任务的大比例超额完成。与下面的自治式相比,在托管式中,委托方在目标设置和检查督促上仍具有且时常行使一定的干涉权力。

第四,自治式。这一形式类似于税金返还或一般性转移支付,即委托方将资金转移支付与承包方,但并无明确政策目标。这类项目化资金可能是通过各个部委口下发,虽然资金用途有对口使用要求,但并无其他具体要求。承包方可以通过打包策略将实际控制权转移到自己手中。例如,作为委托方的林业部发放退耕还林资金并有着具体的政策目标,但林业部无法真正实施检查验收权,而是把这个权力交给了属地政府的有关部门。在实际执行过程中,地方政府可能把这些项目资金作为落实完成其他任务的激励(周雪光,2012a)。

以上讨论了三个维度上控制权的配置组合以及由此产生的项目制的不同权威形式。①“控制权”理论隐含着一个重要的命题,即项目制不是单一形式的,也不是一成不变的。随着各类控制权在委托方和承包方间的不同分配组合,项目制的具体形式和实施过程会有着实质性的差异。进而言之,项目制的具体契约形式是委托方—承包方在博弈过程中互动演变的结果,项目制博弈是参与各方就不同控制权的分配组合进行讨价还价的过程。

那么,导致委托方和承包方采纳某一特定形式及其转化的条件是什么?要回答这一问题,我们需要关注博弈动态过程中委托方和承包方之间的互动关系。

### (三)项目制博弈的动态过程

下面我们转向历时性角度,借用序贯博弈的分析思路来讨论博弈双方的互动机制和条件。

首先考虑委托方的目标与可能的策略集(strategy set)。在项目制中,委托方是主动的一方,可以选用不同的资金发放方式,制定相应的规则。为了简化讨论,我们假设委托方(上级部门)的目标是通过专门化资金来选择和激励承包方实现特定政策任务(如扶贫、重大项目建设)。②如表1所示,委托方面临的策略集包括:直控式、承包式、托管式、自治式。委托方的不同目标以及各种策略带来的成本代价,是影响其采用不同策略的重要因素和条件。

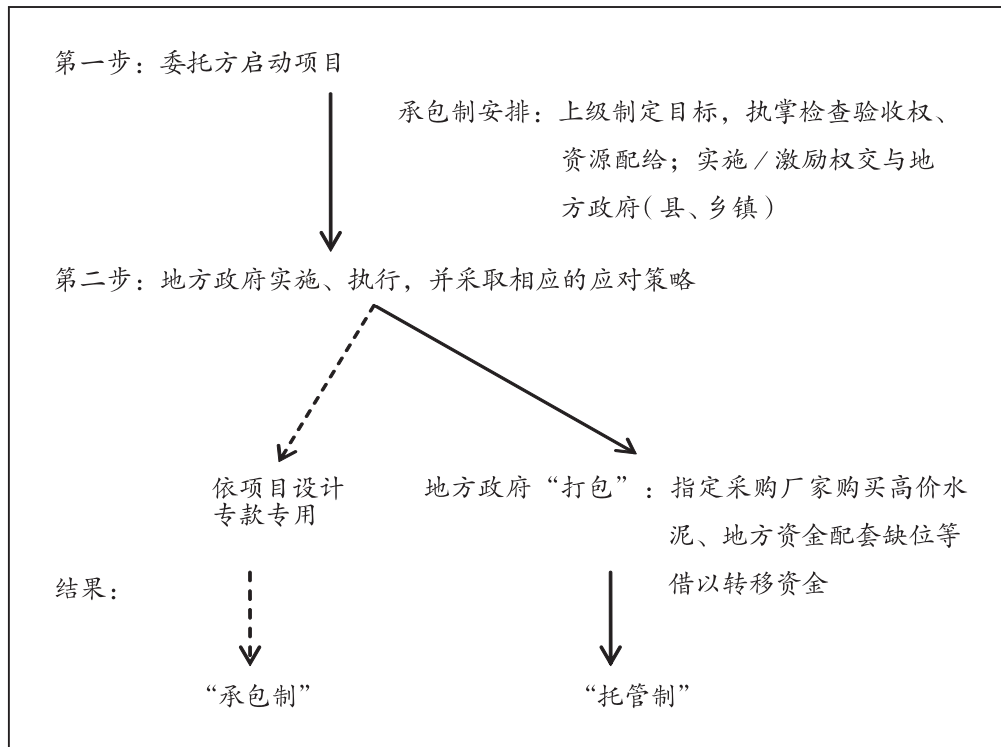
假设在项目制博弈中承包方可以选择退出,即不参与项目招标,按照经济学契约理论,委托方需要提供相应的“参与激励”(participation incentive constraint)才能吸引承包方参与项目。即使后者参与项目,在项目的契约执行过程中,由于信息不对称和不完全

契约情形,委托方不可能完全监管承包方的努力程度。因此,委托方需要提供激励使得承包方愿意按照委托方的目标努力,即满足“激励兼容”(incentive compatibility constraint)的要求。在政府运行的诸多情形下,项目制被自上而下地强加于承包方,后者无法选择是否参与,也无法选择退出,但承包方有着“积极参与”和“消极应对”等不同的应对策略。消极应对策略类似于政府内部上下级博弈中的“准退出”抉择(周雪光、练宏,2011)。这意味着,承包方仍有可能根据委托方所采纳的策略,以及这一策略所提供的激励,来选择相应的应对策略。与此相应的是,委托方需要调动承包方的积极性来实现政策意图;因此,影响委托方各种策略的成本代价的一个重要因素是承包方的应对策略及其后果。也就是说,委托方需要(通过回溯推理法)预计承包方的应对策略并相应地调整自己应当采纳的最佳策略。委托方和承包方在选择策略上的互动和调整,导致了项目制博弈过程的演变。<sup>③</sup>

试想交通部采用直控式策略来推行村村通修路工程,即委托方掌握所有控制权,包括将承包方置于严格约束条件之下。这个策略近似于科层制内部的指令执行过程。表面看来,如此选择使得委托方大权在握,有利于实现其政策目标,但这个策略的代价是,委托方必须承担部署实施、检查验收诸环节的成本代价。委托方面临数目众多、规模庞大的项目,难以承担如此成本代价,只能依赖有着地方性知识的承包方来操作实施。直控式策略的另一代价是,由于承包方只能被动执行指令,没有自由裁量权,获得激励不足,因此参与配合不力,也难以实现项目意图。不难推断,直控式策略有效实施需要特定条件,如目标明晰无误,实施过程简单易行,检查验收成本相对较低等(如计生领域中的出生率)。这些条件的缺失会导致相应的实际控制权以公开或隐性方式向承包方转移。例如,如果目标不是明晰无误,委托方无法有效地行使检查验收权来判断承包方是否努力、是否达到目标,就会为后者置换目标或敷衍了事敞开大门。委托方预测到承包方在直控式模式下的应对策略,不得不放弃这一模式而选用其他模式(如承包制),以便更有效地调动承包方的积极性。这个例子说明,采用何种具体形式取决于该项目的具体特点(如目标清晰度),以及委托方与承包方间的互动。

下面用一个具体例子来阐述控制权模式在项目制分析上的应用。笔者曾经跟踪了村村通修路工程在一个乡镇的实施过程(周雪光,2012a)。如图2所示,第一步,作为委托方的交通部/省交通厅在项目设计时考虑到调动地方政府的积极性,提出了一个类似承包制的项目设计,即上级部门制定明确目标,安排配套资金,并通过行使检查验收权来确保项目质量;而项目的实施和激励权(例如资金具体分配方案)交与地方政府。但这里有一个重要的变通安排:因为上级部门监管注意力有限,在实际过程中检查验收权交由地方政府行使。第二步,地方政府根据委托方的安排来采取应对策略。我们可以将地方政府应对策略简化为两个:第一个策略是“积极参与”,即认真执行项目规定,实施“专款专用”并按照承诺配套资金,已达到项目预期目标;第二个策略是“打包借力”,即通过打包将修路资金与地方政府的其他目标结合起来。地方政府有着多重目

图2:村村通修路工程的博弈过程



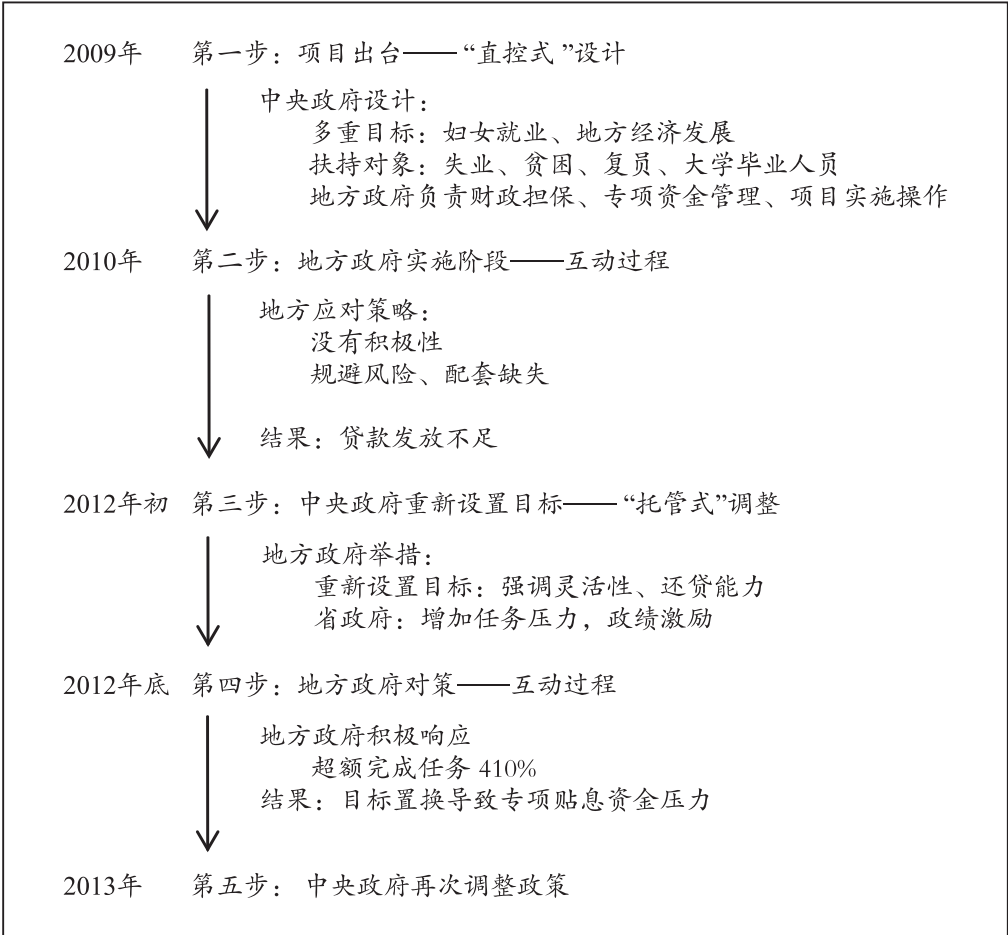
资料来源：周雪光：《通往集体债务之路：政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》，载《公共行政评论》2012年第1期。

标,其轻重缓急权重与村村通项目相去甚远。如果采用第一个应对策略,地方政府需要投入大量资金和注意力来应对一个相对次要的任务,而不得不动用资源来应对更为急迫的问题,因此没有推动这一项目的积极性;而第二个策略使得地方政府可以通过打包来从村村通项目借力,为其他更为迫切的目标服务。显然,这是地方政府的最佳选择,也正是它实际采取的应对策略。我们观察到,地方政府在推动村村通项目时采取了一系列对策,包括指定到县办水泥厂购买高价水泥、地方资金配套缺位等。这些做法意味着,这个项目的实际过程类似于托管式模式,甚至近似于自治式模式,即承包方执掌了实施权和验收权,因此在一定程度上掌控了目标设置权,即通过村村通工程为承包方其他目标注入资源。

以上分析表明,村村通修路工程的起初设计可能是一个承包制的理性化制度安排,即委托方(上级部门)制定明确目标,配置相应专门化资金,交由承包方(下级政府部门)实施。委托方通过行使检查验收权来确保政策意图得到贯彻、资金妥当使用。但在实际过程中,委托方无力分配注意力,或多重目标相悖,而不得不将检查验收权交给承包方,由当地政府来检查验收修路工程。如此,这一专项化资金的使用和效果在很大程度上取决于地方政府的意愿。这一项目随之由承包式转变为托管式(或近似于自治式)



图3:妇女小额贷款项目的博弈过程



资料来源:陈家建、边慧敏、邓湘树:《科层结构与政策执行》,载《社会学研究》2013年第6期;陈家建、张琼文、胡俞:《项目制于政府间权责关系演变:以妇女小额贷款项目为例》,未刊稿,2014年。

模式。

有时委托方按照其政策意图设计了某种项目制形式,但与承包方的激励相悖,在实施过程中阻力重重,无法达到目的,只得改换途径,由此呈现出多阶段演变的博弈过程。陈家建等(陈家建、边慧敏、邓湘树,2013;陈家建、张琼文、胡俞,2014)关于妇女小额贷款的研究个案极好地展示了这一点。我们可以用图3来描述这一博弈过程。一是在项目启动阶段,中央政府有关部门出台的项目设计近似于直控式模式,委托方设置的目标即扶持对象和规定明确无误。虽然将发放贷款交给承包方执行,但项目要求地方政府提供财政担保,因此承担连带责任,有效地约束了地方政府的自由裁量权。二是在实施阶段,由于项目的配套激励不足,地方政府缺乏积极性,只是被动地应对,因此,小额贷款发放十分有限,与政策意图相去甚远。三是这一状况给委托方带来了极大压力,

被迫其调整政策。在随后的方案修订中,将实施/激励权交与管理方,更改贷款对象标准,扩大贷款应用范围,这一系列做法相当于在目标设置权上讨价还价的妥协。如此,目标设置权、检查验收权在很大程度上下放到承包方,从而极大地调动了承包方(和代理方)的积极性。四是在随后的阶段,省市县各级政府极力推动小额贷款,放宽贷款条件,导致目标置换,资金发放大幅度增长,给中央财政带来了巨大压力,迫使委托方再次调整政策。在这个博弈中,项目制由直控式转到托管式,又处在向其他形式转化的过程中。

“控制权”理论视角为认识项目制的博弈过程提供了一个分析框架。第一,这一理论视角将项目制的参与方(特别是委托方和承包方)以及它们的互动放在分析中心,从这一互动过程而不是从单方面的意愿或设计来认识博弈的结果。如果仅仅从委托方的意愿和项目设计来看,项目制实施应该是一个按照上级意志推行落实的理性化过程。但是,一旦我们将承包方的利益、信息优势、应对策略考虑进来,这个实施过程因为双方的博弈而发生了重要演变。第二,“控制权”理论指出,不同维度上的控制权在委托方和承包方之间的分配组合和演变,以及这些演变背后的因果机制和条件性,为我们思考、分析具体项目制过程提供了分析概念及其相应的理论逻辑。例如,当委托方的目标不同(如寻租、多重目标),或面临的策略集发生变化,或新的监管机制出现,都可能引起博弈性质和约束条件的变化,从而影响控制权分配组合的选择,博弈的结果也会随之不同。明晰的理论逻辑有助于我们发现因果机制、提出可以实证检验的理论假设。

#### (四)项目制博弈的其他因素

下面简要列举博弈过程中其他几个相关的因素。这些因素在项目制博弈过程中普遍存在但权重不一,它们的作用需要在具体场景下具体分析。

##### 1. 目标模糊性

顾名思义,专项资金有着特定的目标。但在实际过程中,这些目标可能并不总是明晰可辨。无论目标设置权在何方手中,如果目标本身是模糊难测的话,就会影响甚至改变目标设置权的行使。例如,教师工资发放有着明确的意义,而且执行结果容易核查。<sup>④</sup>但另外一些项目的目标则可能是模糊不清的。例如,村庄选举可以如期完成,但选举结果是否按照规定的程序进行、是否反映了村民的意愿,这些目标涉及更为复杂难辨的评估标准。另外一些目标虽然明晰无误,如污水处理项目的技术指标,但在实际测量和评估时也会面临模糊性,使得目标明晰性的实际效力大打折扣。多重目标之间的紧张冲突也会导致目标模糊性。例如,在妇女小额贷款项目案例中(陈家建等,2014),扶持弱势妇女与发展地方经济双重目标间的紧张诱发了目标置换的政府行为。

##### 2. 承包方自由裁量权

与其他治理模式相比,项目制并不总是普遍地涉及所有同类承包方,而常常是通过“招标”形式刻意选择承包方,调动其积极性。项目制还常常采用资金“配套”形式,要求承包方按一定比例提供配套资金。不同项目的制度安排给予承包方不同的自由裁量权。有些资金近乎专款专用,承包方丝毫没有自主空间;而其他项目的资金却可能极少

约束,给予承包方极大的自由裁量权。不同的自主空间决定了承包方的参与积极性和应对策略,从而在很大程度上决定了项目制实际运行的模式。另外,承包方的打包运作能力也可以推动这一力量对比的天平朝着对自己有利的方向摆动。

### 3. 项目双方的专有性关系

我们可以比较一下常规制与项目制在评估环节的不同意义。常规性项目在同类承包方普遍实施,因此有利于横向比较和相对绩效的信息鉴别;而且常规项目通常会重复实施,有助于积累评估经验。与此相比,许多项目只是由选择的“小数”承包方实施,更多地体现了委托方与承包方的双边关系,即通常有着因地因事因时而异的特殊性,为信息甄别、绩效评估带来了特有的困难。这些因素为双方特殊关系的产生和运作提供了更为有利的条件和空间,但也为项目制的目标设立、承包方选择、检查验收等一系列环节带来了更大的不确定性。

### 4. 委托方(上级部门)的注意力分配

资源越来越向上集中的趋势意味着,作为委托方的上级政府部门的资金规模巨大,项目众多,而且项目制的实际实施过程常常跨越行政层次。委托方常常面临的一个重要局限是注意力资源不足,无法承受随之而来的检查验收任务负荷。例如,国家退耕还林项目涉及众多地区上至工程部门下至乡镇村庄的成千上万代理方。中央部委的专项资金,如交通部的村村通专项资金,涉及数以万计村庄的修路项目,委托方无法有效行使检查验收权,只能将其下放给下属的承包方,由此改变了项目制的性质。上述项目制的双边关系特点使得信息鉴别、结果评估尤为困难。可以说,这是项目制的一个严重约束条件。

许多研究工作都提出了项目制各方互动博弈的命题,“控制权”理论思路着眼于这一博弈过程,提出了相关的概念工具和理论思路,有助于将这些观察转化为可以系统分析的问题。这一分析框架不是试图也不可能替代或取消项目制的其他研究角度或具体分析任务。如上述村村通和妇女小额贷款案例分析所显示的,一个项目制的实际运行过程受到项目任务、环境压力、参与各方的应对策略等特定因素影响,可以从不同角度进行具体的、实质性的分析。

## 四、讨论:项目制在国家治理中的意义

在上述讨论中,我试图从两个方面推进项目制的研究工作。第一,在已有文献的研究基础上提出项目制的两个要素特点,即专有性关系和参与选择权,据此区分具体项目的不同组织形态:有些项目制中的委托方—承包方间有着近似双边契约的关系,有些项目制体现了即时市场关系,另有项目制的实际运行与传统的科层制机制并无二致,等等。第二,着眼于委托方与承包方在项目制上的权威关系,提出了一个“控制权”理论的分析框架,用以分析委托方与承包方关于各种控制权配置的博弈过程。这一分析框架

勾勒出委托方与承包方因不同维度控制权的配置组合而导致的项目制的不同运行模式:直控式、承包式、托管式和自治式,提供了解读委托方—承包方互动博弈过程的概念工具和分析逻辑,用以认识博弈过程中的互动演变的条件性和因果机制。我希望,本文的这两个努力有助于深入观察和解读项目制现象背后的具体类型、过程机制和意义。

不难看到,项目制作为政府工程,一如其他的政府工程,有着相关的制度设计和理性化说辞。在项目制场景中,从“领导重视”、“组织落实”到“切实措施”、“严格执行”等,正式制度上可谓环环相扣、部署严密。然而,微观层次上的实证研究工作展现了这样一个基本事实:项目制不是一个自上而下单方向推行的组织形式,而是在委托方与承包方间相互作用的博弈过程中不断演变和建构的。项目制最终采用何种具体形式,不是委托方的一厢情愿,而是产生于委托方和承包方间多阶段、多情形的博弈过程。因此,项目制不是单一形式的,也不是一成不变的,而是因地因时因事有着重要的差异。“控制权”理论思路特别强调实际运行过程中正式权力与实质性权力间的关联与分离。这一点对于理解项目制下的中国政府行为尤为重要。中国政府行为实证研究的一个重要观察是,在政府运作过程中,正式制度与实际运行过程间常常有着明显甚至巨大的差异(孙立平、郭于华,2000;王汉生、刘世定、孙立平,1997)。国家治理过程的演变过程常常不是表现在正式规则(如项目制的官方要求、程序等)的变化上,而是体现在实际运行过程中的非正式制度运作(周雪光,2014)。项目制领域也不例外,许多项目的正式制度在字面上有着明确政策目标、检查验收标准和严格的程序,似乎符合直控式或承包式模式的形式,但这些目标的实际评估并非易事,委托方监管成本高昂,在实际运行过程中不得不妥协变通处之;承包方有可能采取相应对策,将实际控制权掌控于自己手中,导致了向其他形式的转化。可见,项目制的实施不仅仅是官僚体制的正式权威运作,而且受到各种非正式机制的影响,尤其需要放在一个更大的社会背景下加以考察。

上述项目制研究工作和理论讨论有助于我们认识项目制在中国国家治理中的位置和意义。学者们对于项目制的重要位置和影响力没有异议,但对其在国家治理中的意义有着不同的解读。黄宗智、龚为纲、高原(2014)对于项目制运作与结果的合理化(理性化)的观点提出了质疑与批评。我也同意这一批评。在项目制文献中的确有一种观点,认为项目制反映了国家治理的理性化。例如,有学者认为:“专项资金是中央政府为了实施其宏观政策目标以及对地方政府代行一些中央政府职能进行补偿而设立的,它在加强中央政府调控地方行为、优化地方财政预算支出结构,引导地方财政资金投向国家重点支持和发展的事业方面,具有一般性转移支付无可替代的作用。”(张弘力,2000,转引自周飞舟,2012:9)。还有学者描述了一幅令人憧憬的图景:“项目制突破我国官僚科层体制的常规‘条块’运行模式,在行政体制内导入市场竞争因素,使得行政性授权和竞争性授权相结合。项目制在运转中要求精细化管理项目资金、规范化项目运作流程、严格项目运转程序,并对项目过程的无缝隙监管,带有浓厚的技术治理的制度精神,并随着这一运行模式的盛行,逐步呈现‘专家治国’、‘项目治国’的倾向。”(郭琳琳、段钢,



2014:44)

毋庸置疑,项目制作为国家资源再分配的机制,在一定条件下有着集中力量办大事、高效率配置资源的优势,但正如项目制研究所展示的那样,这些条件并不总是可以满足的。在我看来,项目制的实质性研究工作,包括黄宗智、龚为纲、高原(2014)文中引用并质疑的研究工作,大多没有提出或隐含关于项目制运作和结果“合理化”的结论或价值判断。这些学者更多地强调了项目制运行过程中的困难和弊端,特别是在资源再分配与社会不平等方面暴露出的问题。渠敬东(2012)从政治经济学角度讨论了项目制作为一种新型国家治理形式对权力和资源配置的深远影响。他指出:“在财政资金的‘汲取’与‘下放’中,地方政府对于专项资金的转化与变通,使得项目难以按照预期的目标得到落实,反而因原体制的优势,集投资者、占有者、委托者、经营者于一身,辗转腾挪,多番变化,使项目的原初方案大打折扣,公共服务和公共事业建设也难于保证。而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,而逐步转变成成为专项意义上的独立王国。”(渠敬东,2012:120)。周飞舟(2012)着眼于项目制在农村义务教育的管理体制和经费体制,仔细讨论了资源配置决策与实际状况脱离所导致的非预期结果。折晓叶、陈婴婴(2011)列举并分析了项目制分层运作所诱发的种种不良行为和社会弊端。她们提出:“项目制的上述特质及其运作中反映出的种种问题,对于中国社会结构正在产生一些实质性的影响,中央与地方、城市与乡村、富裕与贫困、强者与弱者之间的关系,都会在项目制下发生新的变化。”(折晓叶、陈婴婴,2011:148)这些研究工作都提出了对项目制治理模式和随之而来的“项目权力”的质疑和忧虑。

项目制涉及国家政策、部门权力、地方政府、不同利益群体和基层社会多层次的参与互动,可以从不同角度加以研究解读。中国国家治理的一个中心问题是一统的权威体制与地方性有效治理之间的矛盾(周雪光,2011)。下面,我从这一角度讨论项目制的意义。项目制的实际运行过程与我们熟悉的政策决策与执行在其他领域中的过程有着颇多耐人寻味的相似之处。在项目制理性化的说辞背后,我们看到了熟悉的权威行使方式和传统的非正式运作方式的身影。在诸多方面,与其说项目制引进了市场竞争机制,毋宁说项目制恰逢其时地为踌躇满志、掌控资源的国家提供了一个行使长官意志的渠道和机制,与已有的举国体制、动员型体制一拍即合,互为强化。项目制更像是集权制度运作过程在资源高度集中条件下的逻辑延伸,与计划经济体制中的软预算约束有着异曲同工之妙,抑或可以说是制度化的软预算约束。项目制领域因为资源自上而下的注入而使得国家推动力加剧放大。在这个意义上,项目制可能在更大规模上、以更为强化的力度体现“长官意志”及其后果。项目制不是一个单独隔离的领域,它作为资源再分配机制,正在重塑政府各层次间的权威关系,并对其他的国家治理模式产生冲击。例如,在通常的行政发包制下,财政资源、行政权限和相应的激励层层下放代理,地方政府在属地内有着相当的自主治理权(周黎安,2014),但在项目制背景下,资源向上集中,按照上级意志而以专项资金形式下放使用,极大冲击了传统意义上的行政发包制运作

过程。

项目制在实际运行中时常伴有强化政府部门间隔离和资源配置扭曲的倾向,为国家治理带来了新的紧张和不确定性。项目制模式集中资源于决策上层,按照领导意志格式化,即将资源分成各种类别,放进不同格子里(如交通部、农业部、卫生部),然后按照“条条”体制,以项目形式发放,而“块块”政府中统筹兼顾的资源随之相对减少。这些做法有利于贯彻分隔化官僚体制中的上级意图,但同时也极大地压缩了基层政府应对困难和危机的灵活性空间。从基层政府角度来看,非专项资金犹如放在一个“盘子”里未加约束的资金,可以根据实际情况需要,在不同方向上支出使用,因此有着极大的灵活性;但专项资金将资源套在一个个“格子”之中,专款专用,不得挪用。基层政府面临着千变万化的局势,专项资金的格子无异于给它们的应对灵活性套上了枷锁。如此,专项资金成为禁锢而不是资源,“常常难以避免出现发展项目吞噬基层自主性的尴尬”(折晓叶、陈婴婴,2011:130),难怪有些基层干部说,这些专项资金“不但‘不好花’,而且‘花起来都想哭’”(周飞舟,2012:19)。项目制的另外一个衍生结果是繁文缛节的文本规则泛滥。项目制数目、规模庞大,委托方无力实行实质性监管,只能在文本形式和程序的技术治理上大做文章,导致官僚弊病日益凸显(渠敬东、周飞舟、应星,2009)。

基层政府是国家治理的基础所在(张静,2007)。项目制的一系列特点对政府内部权威关系特别是地方政府行为产生了重要影响,这在已有文献的经验研究中有着丰富的描述。从实证研究比较翔实的“打包”和“抓包”层次来看,地方政府行为的基本特点和应对策略并未改变。从结构重叠、目标置换到变通挪用、共谋掩盖,这一系列做法似曾相识,可以说与其他任务环境中的政府行为并无二致。项目制运行过程呈现出的是,地方政府从已有的行动策略“资源库”中选取应对策略,在这个互动过程中把项目制拉回到传统治理的轨迹上。从一定意义上来说,地方政府的打包策略,集正式或非正式的变通与共谋于一体,可以有效地克服项目制下资源分割化的困难,这或许可以说是地方政府的理性化行为。在许多情形下,地方政府的这些应对措施可以解读为对自上而下强加的长官意志的矫正,有利于优化资源配置,增强地方性治理的有效性和灵活性空间。

项目制研究已经有了可观的进展。在项目制各个环节中,学术研究的着眼点集中于基层政府抓包的应对策略及其行为后果。我们对委托方的发包过程、项目设计及其意图知之甚少,可以说仍然是空白。地方政府的打包行为虽然在研究文献中有所涉及,但大多是远距离的推测和勾勒,而不是近距离、细致的观察分析。这些研究关注的空白在很大程度上反映了这一领域的起步阶段,也受制于研究者进入特定研究场景的困难。大多研究工作着眼于项目制的具体案例,但对于地方政府来说,某一项目只是更大财政体系中的一个部分。这些项目制资源与其他项目,特别是与常规项目间关系和相互影响如何,尚待进一步分析。项目制仍处在一个演变过程之中,参与各方在博弈过程中不断调整他们的期待和行为,新的行为规范和博弈规则等制度安排也会在这个过程中逐渐形成。在我看来,这个领域仍然需要关于项目制实际过程的大量的、细致的深描

和追踪研究,惟有在翔实丰富的经验研究基础上方能提炼和发展出有力的分析概念和理论思路。如何促进知识的增长,即经验研究上在已有发现基础上向前推进而不是重复堆积,理论分析上提出逻辑严谨、持之有据的深入讨论而不是就事论事的泛泛议论,是项目制研究领域进一步发展所面临的挑战。

#### 参考文献:

- 艾云, 2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析》,载《社会》第3期。
- 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》,载《中国社会科学》第2期。
- 陈家建、边慧敏、邓湘树, 2013,《科层结构与政策执行》,载《社会学研究》第6期。
- 陈家建、张琼文、胡俞, 2014,《项目制于政府间权责关系演变:以妇女小额贷款项目为例》,未刊稿。
- 陈水生, 2014,《项目制的执行过程与运作逻辑》,载《公共行政评论》第3期。
- 狄金华, 2014,《项目制中的配套机制及其实践逻辑》,未刊稿。
- 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》,载《社会》第4期。
- 冯仕政, 2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,载《开放时代》第1期。
- 郭琳琳、段钢, 2014,《项目制:一种新的公共治理逻辑》,载《学海》第5期。
- 贺东航、孔繁斌, 2011,《公共政策执行的中国经验》,载《中国社会科学》第5期。
- 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?》,载《开放时代》第5期。
- 李汉林、李路路, 1999,《资源与交换:中国单位中的依赖性结构》,载《社会学研究》第4期。
- 李猛、周飞舟、李康, 1996,《单位:制度化组织的内部机制》,载《中国社会科学季刊》(香港)总第16期。
- 康如鉴, 2014,《作为社会动员手段的“斗争式运动”》,载《学海》第3期。
- 路风, 1993,《中国单位体制的起源和形成》,载《中国社会科学季刊》(香港)总第5期。
- 马良灿, 2013,《项目制背景下农村扶贫工作及其限度》,载《社会科学战线》第4期。
- 倪星、原超, 2014,《地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的?——基于S市市监局“清无”专项行动的分析》,载《公共行政评论》第2期。
- 欧阳静, 2014,《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》,载《开放时代》第6期。
- 渠敬东, 2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,载《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》,载《中国社会科学》第6期。
- 史普原, 2014a,《科层为体、项目为用:基于中央农口项目运作的探讨》,未刊稿。
- 史普原, 2014b,《多重制度逻辑下的项目制:一个分析框架》,载《华中师范大学学报》第1期。
- 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》,载《清华社会学评论》特辑。
- 孙新华, 2014,《惠农项目的企业化运作:机制、问题与对策》,载《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》第1期。

- 王汉生、刘世定、孙立平,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,载《中国社会科学季刊》(香港)总第21期。
- 王汉生、王一鸽,2009,载《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,载《社会学研究》第2期。
- 王向民,2014,《中国社会组织的项目制治理》,载《经济社会体制比较》第5期。
- 谢小芹、简小鹰,2014,《从“内向型治理”到“外向型治理”:资源变迁背景下的村庄治理》,载《广东社会科学》第3期。
- 荀丽丽、包智明,2007,《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》,载《中国社会科学》第5期。
- 叶敏、李宽,2014,《资源下乡、项目制与村庄间分化》,载《甘肃行政学院学报》第2期。
- 张静,2007,《基层政权:乡村制度诸问题(增订本)》,杭州:浙江人民出版社。
- 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》,载《中国社会科学》第4期。
- 周飞舟,2012,《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,载《社会》第1期。
- 周飞舟,2006,《分税制十年:制度及其影响》,载《中国社会科学》第6期。
- 周黎安,2014,《行政发包制》,载《社会》第6期。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- 周雪光,2014,《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,载《开放时代》第4期。
- 周雪光,2012a,《通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》,载《公共行政评论》第1期。
- 周雪光,2012b,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,载《开放时代》第9期。
- 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》,载《开放时代》第10期。
- 周雪光、艾云,2010,《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,载《中国社会科学》第4期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,载《社会学研究》第5期。
- 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:以环境政策实施领域为例》,载《中国社会科学》第5期。
- Aghion, Philippe and Jean Tirole, 1997, “Formal and Real Authority in Organizations,” *Journal of Political Economy* 105(1), pp. 1-29.
- Cyert, Richard Michael and James G. March, 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Hart, Oliver, 1995, *Firms, Contracts and Financial Structure*, New York: Oxford University Press.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, 1997, “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons,” *Quarterly Journal of Economics* 112(4), pp. 1126-1161.
- Tirole, Jean, 1994, “The Internal Organization of Government,” *Oxford Economic Papers, New Series* 46(1), pp. 1-29.
- Williamson, Oliver E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.



注释:

①这一节讨论的项目制权威形式基于委托方与承包方间的控制权配置组合,与上一节讨论的项目制不同特点下的组织形态有着不同的着眼点和不同的分析维度。例如,即使在双边契约的组织形态下,委托方和承包方间的权威关系可能因控制权配置不同而有着直控式、承包式或其他形式的权威关系。

②上级政府采用项目制的目标可能是多种多样的。除了以上假定的政策意图外,委托方也可能有着其他目标,例如通过将常规划拨资金转化为项目资金来“设租”和增强本部门的权力。这些目标设置的不同导致了不同的博弈,需要另外建模分析,故不在下面讨论的范围之内。

③这里的讨论使用了博弈论通常假设的博弈双方理性选择的前提假设,以便简化分析模型。如下面的例子所示,在实际过程中,委托方和承包方可能通过博弈过程中不断的试错调整来选择最佳的策略。

④教师工资看起来清晰明了,但工资内部构成种类繁多,是否足额发放、是否按时发放诸方面也有着模糊性,参与者也可能通过各种方式来应对检查。例如,工资发放可能是部分的、滞迟的,但以如期如约完成要求的形式上报。

责任编辑:郑 英

《社会》2015年第2期目录

<b>专题:历史社会学</b>		刘爱玉 佟 新 双薪家庭的家务性别分工:
侯俊丹 民情反思与士人的社会改造运动		付 伟 经济依赖、性别观念或情感表达
——晚清温州永嘉派保守主义的实践		李 峰 新生代对基督教的信任态度及中介机制
及其困境		——以长三角地区数据为例
崔应令 中国近代“社会”观念的形成		池上新 市场化、政治价值观与中国居民的政府
潘 丹 “自由”与“专政”的思想谱系:法国大革命前		信任
后政治—社会学说的转变		程秀英 循环式国家:转型中国的符号式劳动治理
		机制探析
<b>学术争鸣</b>		杨 磊 刘建平 “混合地权”的制度分析及其
应 星 刘云杉 “无声的革命”:被夸大的修辞		实践逻辑
——与梁晨、李中清等的商榷		——基于Z村村民小组的个案
梁 晨 董 浩 必要与如何:基于历史资料的量化		分析
数据库构建与分析		
——以大学生学籍卡片资料为		
中心的讨论		

地址:上海市上大路99号上海大学出版大楼215室 邮编:200444 电话:021-66135633  
邮发代号:4-364 定价:18.00元 网址:<http://www.society.shu.edu.cn/CN/volumn/home.shtml>  
电子邮箱:society1981@163.com

# OPEN TIMES

2<sup>nd</sup> ISSUE, 2015

## CONTENTS

### FEATURE TOPIC I: CHINESE REVOLUTION IN THE SOCIO-ECONOMIC PERSPECTIVE

Chinese Revolution in the Socio-economic Perspective 11

*Liu Yonghua, Zhang Kan, Rao Weixin, Huang Xiangchun, Ying Xing, Ching May Bo, Liu Chang, Liu Yigao, Liu Zhiwei, Meng Qingyan, Qi Xiaolin, Zheng Zhenman, Yang Kuisong, Liang Yong, Zheng Li, Hu Yuchun, Ding Renxiang, Wang Caiyou, Man Yong, Wang Qisheng, Huang Daoxuan, Zhang Hongqing, Huang Wenzhi, Ma Guoqing, Guo Fan*

### FEATURE TOPIC II: THE PROJECT SYSTEM

The Project System: A Perspective of the “Controlling Power” Theory 82

*Zhou Xueguang*

**Abstract:** The project system, a top-down form of resource allocation in China, has been gaining prevalence since the implementation of the tax sharing system in the mid 1990s. It has gone beyond the financial sector and become an important mechanism in the governance and policy enforcement of the state. This paper has three aims. First, by sorting out and reviewing the existent literature on the project system, the paper tries to extract the various organizational modalities created by the essential features of the project system. Second, following from the first point, the paper tries to put forth an analytic framework from the perspective of the theory of “controlling power” to analyze and interpret the various authority types, conditions and game process in the project system. Third, given the fundamental contradiction between authority system and effective governance, the paper discusses the meaning of the project system in state governance.

**Keywords:** the project system, controlling power, state governance

The Project System and the Rectification of the Externality of Food Production 103

*Gong Weigang*

**Abstract:** The project of increasing food production is the government’s measure of ensuring the food security