

# 中国村社自主性与外部资源的内部化

董磊明 邹松

**摘要** 项目下乡在向乡村注入大量资源的同时,极大地影响了基层治理生态。研究发现,项目运作过程中村社自主性与项目运作机制交互作用,产生了外部资源悬置、内部化、外部化、私人化、工具化等不同样态。在当前海量资源持续输入农村的背景下,须在充分考虑村庄接应能力的情况下选择适宜的运作机制,在提升村庄公共服务水平的基础上,促进村庄公共性的重建,改善基层治理。

**关键词** 项目制 村社自主性 运作机制 外部资源内部化

作者董磊明,北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院教授(北京 100875);邹松,北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院硕士研究生(北京 100875)。

中图分类号 C91

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)06-0071-13

## 一、问题缘起

改革开放以来,尤其是分税制改革及全面取消农业税等财税政策改革后,中国农村经历了“千年未有之巨变”。面临市场化冲击、人口流动加速、边界日益开放的村庄,从熟人社会变成“半熟人”社会,遭遇了村庄内生力量无法有效整合秩序的“结构混乱”。<sup>①</sup>与此同时,乡村两级组织面临着治权弱化的困境。分税制改革重新定义了中央和地方的权力结构,作为纵向权力体系的“条”的权力明显增强,国家为平衡中央与地方在财权与事权上的结构失衡,采取了项目制这一方式自上而下向地方转移资源。

学界对项目制运作展开了丰富的讨论,但对其运作效果评价不一。有学者认为项目资源提高了财政资金使用效率、调动了地方政府的积极性<sup>②</sup>,在某些地区还成为了村庄的借力支点,实现了村庄的发展意图。<sup>③</sup>更多研究对项目制的运作效果给出了负面评价,在短期内获得巨大资源输入的农村,面临着因项目落地而带来的资源利用效率低下、矛盾纠纷增多,刺激“钉子户”出现,甚至催生出基层政权借助灰色势力“摆平钉子户”<sup>④</sup>,地方精英截留项目资源带来的分利秩序和精英俘获等问题,挤压村庄公共利益空间<sup>⑤</sup>,恶化基层治理生态。

这启发了笔者的思考,同为项目制运作方式,为何在各地的实践效果迥异,什么因素影响了资源下乡的成效,在何种情况下项目资源能真正转化为治理资源,加强基层自我生产秩序的能力。<sup>⑥</sup>需要说明的

① 董磊明、陈柏峰、聂良波:《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》,《中国社会科学》2008年第5期。

② 尹利民:《也论项目制的运作与效果——兼与黄宗智等先生商榷》,《开放时代》2015年第2期。

③ 应小丽:《“项目进村”中村庄自主性的扩展与借力效应——基于浙江J村的考察》,《浙江社会科学》2013年第10期。

④ 贺雪峰:《乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2012年第1期。

⑤ 邢成举:《精英俘获——扶贫资源分配的乡村叙事》,北京:社会科学文献出版社,2017年;李祖佩:《分利秩序——鹤镇的项目运作与乡村治理(2007—2013)》,北京:社会科学文献出版社,2016年。

⑥ 李娜:《基层社会的秩序生产能力——从计划性与自发性秩序的关系切入》,《学术月刊》2018年第8期。

是,本研究中的项目制是指中央对地方或地方对基层的财政转移支付的一种运转和管理方式<sup>①</sup>,中央或地方通过这样的形式向基层输入资源,由此有了“资源下乡”。

## 二、理论视野中的项目下乡

### (一) 已有研究回顾

已有对项目制的研究可概括分为对项目制运作内涵及其特点的研究,对项目制影响基层治理的研究。

#### 1. 项目制运作内涵及其特点

渠敬东、折晓叶等人的研究较早地将项目制引入了社会学研究领域。渠敬东和周飞舟等人发现了公共服务和建设支出迈向了“专项化”“项目化”,一套以项目制为核心的新型国家治理体制建立起来<sup>②</sup>,中央和地方间形成了分级治理的格局。<sup>③</sup>折晓叶、陈婴婴以“中央对地方或地方对基层的财政转移支付的一种运作和管理方式”对项目制的定义作出界定,并提出不同层级政府在项目制运作中“发包”“打包”“抓包”的不同行动逻辑。<sup>④</sup>

项目制自身的特点对资源下乡的过程、运作逻辑都有影响。项目资源的竞争性与稀缺性,使其容易被村庄精英转化为私人资源而使资源下乡的公共目的被消解<sup>⑤</sup>,也促成了一些交际能力强且关系网络广的村民在谋利冲动下作为“新代理人”登上村庄政治舞台,他们在资源分配、落地过程中的参与,削弱了基层政权的治理能力。<sup>⑥</sup>项目资源自带的国家权威属性,在压力型体制下,使乡镇政权为项目落地“跑腿办事”,这就使得权威性强的基层政权变成“协调型政权”<sup>⑦</sup>,权威性弱的基层政权消极作为,采取摆平式的“‘积极’治理”。<sup>⑧</sup>在具体运作过程中,项目制也因地方政府和大工商资本的“合谋”,背离了分级治理的正当性,在“权-钱”结合逻辑下,产生了地方势力勾连共同吞噬国家资源等变态后果。<sup>⑨</sup>

#### 2. 项目下乡对基层治理的影响

项目下乡对基层社会带来的最直接的效应是大量财政资源以项目、社会福利等形式输入乡村,更深远的影响则是重塑地方治理格局,影响社会结构,这引发了学界对资源下乡与基层治理议题的关切。

已有研究表明,村庄社会基础、项目运作机制的相互影响,共同形塑了项目下乡后的基层治理格局。

村庄社会基础是我们理解村庄治理及政策落地的一个重要参考维度,同样的社会政策在不同的村庄的落地实践效果可能迥异。<sup>⑩</sup>在缺乏内生秩序生产能力的村庄,资源下乡过程排斥了村庄和农民的参与,促发了“等靠要”思想和“钉子户”问题,村庄公共性被消解<sup>⑪</sup>;在一些乡村治理能力薄弱地区,基层组织无力整合村庄、动员群众,资源下乡落地过程面临着“最后一公里”难题。<sup>⑫</sup>而在具有一定内聚力的村庄,尹利民等人更多地发现了项目制运作的积极意义,如调动地方政府的行政积极性、推动地方经济社会发展和提高财政资金使用效率等。<sup>⑬</sup>

不同的项目运作机制对基层治理的影响也不尽相同。在完全由政府主导的项目中,基层社会的积极性被忽视,项目落地过程脱离实际,项目效果大打折扣,如国家干预农业转型项目,为降低交易成本,小农

① 姬生翔:《“项目制”研究综述:基本逻辑、经验推进与理论反思》,《社会主义研究》2016年第4期。

② 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》,《中国社会科学》2009年第6期。

③ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

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》,《中国社会科学》2011年第4期。

⑤ 田孟:《项目体制与乡村治理的“内卷化”》,《地方财政研究》2015年第6期。

⑥ 李祖佩:《“新代理人”:项目进村中的村治主体研究》,《社会》2016年第3期。

⑦ 付伟、焦长权:《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》2015年第2期。

⑧ 陈锋:《分利秩序与基层治理内卷化:资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》2015年第3期。

⑨ 黄宗智、龚为纲、高原:《项目制的运作机制和效果是“合理化”吗》,《开放时代》2014年第5期。

⑩ 董磊明:《宋村的调解:巨变时代的权威与秩序》,北京:法律出版社,2008年。

⑪ 贺雪峰:《村庄政治与善治》,《云南行政学院学报》2016年第6期。

⑫ 刘建平、陈文琼:《“最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析》,《中国行政管理》2016年第2期。

⑬ 尹利民:《也论项目制的运作与效果——兼与黄宗智等先生商榷》,《开放时代》2015年第2期。

被政府整合进入工商资本生产链，大户涌现<sup>①</sup>，扶持大户而牺牲散户最终导致了大户的粮食生产效率低下的后果<sup>②</sup>；再如国家公共文化服务项目，上级政府主导下的项目运作成效被约束，作用边界太小<sup>③</sup>。在上级主导、基层部分参与的项目中，项目制规范性得以保障，有效解决“监督”问题，却面临着对代理人“激励不足”的困境。在上级政府发包、基层社会主导的项目中，出现了乡镇政府与民众共谋，通过项目包装行为弱化项目规范性等不良后果。<sup>④</sup>

概括而言，现有项目制研究可大体分为两类：一类是沿着以渠敬东、周飞舟、折晓叶等人构建的“国家治理技术”的视角展开，代表性研究如陈家建、周雪光、史普原等人的研究，这类研究缺乏底层视角；另一类关注项目制本身及其与基层治理间的关系，代表性研究如贺雪峰、李祖佩、冯猛等人的研究，这类研究缺少对项目运行机制的社会基础的考察，没有看到不同社会基础上不同的运行机制带来的不同效果。这些不足为我们对项目制运作背景下的资源下乡和村社自主性间的关系留下了继续挖掘的领域和空间。

## （二）项目下乡与村社自主性

项目制运作的最基层单位是行政村，但任何一项涉农政策、项目资源的末端都是自然村，多数自然村作为熟人社会，因其复杂的血缘、地缘勾连，使得这一整体在面对资源进村时可以作出不同反应，项目落地实施是以自然村为行动单位的。村社的自主性就成了理解各种政策、项目在落地过程中出现差异的一个重要因素。

对村社自主性的探讨可大致分为传统与现代两个阶段。在传统村社中，村社内有一种“教化权力”，依靠乡绅治理和“长老”统治来自我维持内部秩序<sup>⑤</sup>，在这种治理结构下，“国权不下县，县下唯宗族”<sup>⑥</sup>，这种思路延续了国家—社会的二元视角。在讨论民国时期的乡村社会时，杜赞奇引入“权力的文化网络”这一概念探讨国家政权建设在乡土社会的遭遇，其研究体现出村社共同体在面对国家权力下渗时，有一定的自主性来接应或抵制，并表达村社精英的意志。<sup>⑦</sup>

现有研究中，不同学者对村社自主性的内涵表述有所不同，但概括而言有如下几方面是必须的：首先，相对独立性，即能依靠自身机制、动用自身资源解决公共问题，自我提供公共产品、生产帮扶体系、满足消费欲望、维持内部秩序。<sup>⑧</sup>其次，主观能动性，即能按照自己的意愿和目标来独立运作项目<sup>⑨</sup>，面对国家资源输入、外部力量介入时，具备“反向构建”的能力，有时面对上级党政机关的行政压力，甚至能自主决定重视或忽视哪些工作<sup>⑩</sup>；最后，内聚力，即村落实体具有的共同认同和归属感<sup>⑪</sup>。

参照前人研究，本文对村社自主性的定义为具有主体性的村庄能够在自我维持内部秩序、满足生产生活需要和解决公共问题的基础上，面对国家、市场等外在力量介入时，可以自我选择接受程度，自我生产感情认同、价值体系，产生集体行动，并对村落成员形成舆论道德约束。

## 三、两类村庄：自主性强与弱

A村位于江西省南部，距乡镇政府所在地3公里，距县城30公里，村庄地形以丘陵山地为主，各自然村沿山麓自西北向东南大致呈坡状分布。全村沿山腰向河谷延伸排列着石宝、江上排、富蕴、伏龙排、桐子排、龙摆尾、饶屋、田山下、何屋9个自然村。从社会生活、仪式、价值观念等层面来说，可以将

① 龚为纲、张谦：《国家干预与农业转型》，《开放时代》2016年第5期。

② 龚为纲：《项目制与粮食生产的外部性治理》，《开放时代》2015年第2期。

③ 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》，《人文杂志》2013年第1期。

④ 冯猛：《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》，《社会》2009年第4期。

⑤ 费孝通：《乡土中国》，北京：生活·读书·新知三联书店，2013年。

⑥ 秦晖：《传统十论——本土社会的制度、文化及其变革》，上海：复旦大学出版社，2003年。

⑦ 杜赞奇：《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》，南京：江苏人民出版社，2015年。

⑧ 刘伟：《论村落自主性的形成机制与演变逻辑》，《复旦学报》2009年第3期。

⑨ 应小丽：《“项目进村”中村庄自主性的扩展与借力效应——基于浙江J村的考察》，《浙江社会科学》2013年第10期。

⑩ 陶郁、侯麟科、刘明兴：《张弛有别：上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行》，《社会》2016年第5期。

⑪ 项继权：《中国农村社区及共同体的转型与重建》，《华中师范大学学报》2009年第3期。

A 村视为一尚存的村社共同体。

### (一) 尚存的村社共同体

滕尼斯较早开启了对共同体的社会学研究，其研究着重讨论了个人与集群间的联结纽带、关系，并根据联结纽带的不同划分出类型学上的三类共同体：血缘共同体、地缘共同体和精神共同体。<sup>①</sup>在农村社会面临急剧变迁的时代背景下，学界对村社共同体的内涵和边界有了新的认识，但总体而言，村庄的行动结构单元、村社对内的保护机制与对外的排斥机制<sup>②</sup>、共同归属意识和相互依存关系<sup>③</sup>、安全感和凝聚力<sup>④</sup>等被认为是必不可少的。结合 A 村实际，在分析不同村庄内项目制的不同运作逻辑之前，我们将从社会生活、仪式、观念价值三方面来说明 A 村作为共同体的表征。

#### 1. 社会生活共同体

互助合作对于农民来说不但是重要的，也是必要的，即便可以通过机械化提高生产力，单个农户也很难应对生产生活的全部所需，典型如农业生产互助（换工互助、共有牲畜）、红白公事互助等。A 村下辖的 9 个自然村中，有 7 个自然村内“换工”及“共有牲畜”逐渐淡出村庄生活，但仍有 2 个自然村内维持着这一传统。其原因有壮劳力外出务工后经济水平的提升，耕作规模的缩减，以及农业机械化对劳动力的解放，同时还与市场化背景下农民的经济理性增加，“日工价”意识的深入人心有关。<sup>⑤</sup>红白公事的互助则在每个自然村内都广泛存在。

#### 2. 仪式共同体

仪式具有满足人的心理需求、凝聚共识、贮存社会记忆等功能<sup>⑥</sup>，而宗族仪式和宗教仪式又是极为重要的仪式。作为举行宗族仪式的重要场所，祠堂的存在、兴盛、消亡、重建过程，可以折射出当地村庄社会的宗族力量发展脉络，进而看到当地村社的集体行动能力、自主性的强弱。

A 村在 2011 至 2014 年间，依托成立宗亲会、宗族理事会等形式，各姓氏集资兴建了 5 座祠堂，宗族内部修祠堂的出资率接近百分之百，以郑氏祠堂兴建为例，有 2 户郑姓低保户在无力出资的情况下，挑了两担大米赞助祠堂落成仪式当天的宗族会餐。

A 村下辖的每一自然村均有正月初十舞龙灯的祈福习俗。每年正月初一至初十，每一自然村的村民都要祭拜本自然村内的社神，正月初十晚上还有“舞龙队”前往各家舞龙灯，每家均摆茶酒“接灯”。在共同祭拜和“接灯”过程中，深化了村民对村庄集体的认同感。组织舞龙灯队伍本身也是一项需要高度凝聚力的活动，因为每一次招募舞龙队都需要青壮年劳动力承担义务劳动。若非出于对地方神的信仰、对自然村村集体的认同，很难想象这一仪式还能绵延至今。

宗族、宗教可以成为社区自发组织的社会资本，成为重新凝聚社区共识和共同信仰的工具<sup>⑦</sup>，从宗族仪式、宗教仪式的实践来看，A 村内的多数自然村充分运用了宗族、宗教资源，在仪式上凝聚成了共同体。

#### 3. 观念价值共同体

村落共同体内的公共仪式固然重要，但比仪式更重要的是，参与仪式的成员间情感的契合，若没有情感契合，带有强制力的仪式对村庄社会的整合可能起到反作用。我们将从利他行为的作用边界、价值生产能力、道德约制的强度来观察 A 村在观念价值层面的共同体强度。

熟人社会中的农民在日常互动中常向周围的亲邻表现出利他行为，尽管这种行为被认为是含有“社会理性”的算计<sup>⑧</sup>，但不可否认，农民只会对自己认同范围内的“自己人”施加利他行为，这时农民的利他行为作用边界就成为我们观察村庄社会在价值观念上紧密程度的重要标尺。我们统计了 A 村近年来较为突

① 德斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，北京：商务印书馆，1999 年。

② 毛丹：《一个村落共同体的变迁——关于尖山下村的单位化的观察与阐释》，上海：学林出版社，2000 年。

③ 陆学艺：《内发的村庄》，北京：社会科学文献出版社，2001 年。

④ 黄家亮：《基层社会治理转型与新型乡村共同体的构建——我国农村社区建设的实践与反思（2003—2014）》，《社会建设》2014 年第 1 期。

⑤ 曹锦清：《黄河边的中国：一个学者对乡村社会的观察与思考》，上海：上海文艺出版社，2000 年。

⑥ 彭兆荣：《人类学仪式的理论与实践》，北京：民族出版社，2007 年。

⑦ 古学斌：《否定政府 重建村庄——中国大陆梅县客家地区自发社区组织的形成》，《中国乡村研究》2010 年第 7 期。

⑧ 方平、周立：《多元理性主导农户的差别化生产研究——基于 6 省区农户的多案例分析》，《中州学刊》2017 年第 6 期。

出的利他行为实例：义务出工协助贫困户度过农忙；家族内筹款资助困难大学生入学；自发捐款帮助患癌村民。这些利他行为的发生不但昭示着该村庄在价值层面的凝聚力，同时也在涵养和培育着村庄社会的共同体意识。

村庄的价值生产能力反映在村庄生活面向上，价值生产能力强的村庄有着许多“村外的村里人”，村民的生活面向朝内。<sup>①</sup> A村301户农户，绝大部分家庭有人外出务工，还有30户左右的村民在村外定居，但是不论村民在哪定居，村内的老宅必定修缮一新，或新建房屋，因为在当地人眼中，“房子就是人的脸皮”。在一个具备价值生产能力的村庄，农民间的交往互动考量的不单是物质利益，更有道德收益，农民会在意他人的评价和自己的面子，也正因此，村庄的道德规范能对村庄成员产生约束。观察村庄地方性规范的强度，可以看当不同规范发生冲突时，何者占据主导地位。如该乡乡长、该村村支书、该省教育厅副厅长（村支书的侄子）三人所在的宴席中，最终无人敢坐上席，只得空置，在这一案例中，朱明和乡长、乡长和村支书遵循的是上下级关系中的官僚制规范，而村支书和朱明遵循的是乡土社会长幼有序的地方性规范，虽然最后以“悬置问题”的方式化解了冲突，但是我们也看到当官僚体系的上下级规范关系与乡土伦理中的长幼关系发生冲突时，地方性规范表现出的强大力量，不论在外担任多大的官职，返乡后的村庄成员都要服膺于村庄社会的规范。

## （二）自主性强与弱：两类自然村

透过对A村基本状况的分析，我们可以看出A村下辖的自然村状况虽各有不同，但整体上尚具备自我维持内部秩序、满足生产生活需要、解决公共问题的能力，在面对市场化冲击和国家力量介入时，也能及时有效作出回应，基本上做到了“小事不出村”。

社会生活共同体和仪式共同体虽然也是共同体的重要表征，但我们认为观念价值共同体才是判断共同体强弱的重要的指标，所以我们依据观念价值共同体的强弱，再依据达成集体行动的难度和频次将A村下辖的自然村分成强自主性和弱自主性两类村庄。

其中强自主性的自然村有：石宝、富蕴、伏龙排、何屋、桐子排、龙摆尾，弱自主性的自然村有：江上排、饶屋、田山下。

表1 共同体的三个面向及在不同村庄的体现

| 社会生活共同体          | 仪式共同体            | 观念价值共同体                                  | 集体行动  | 村庄类型     |
|------------------|------------------|--|-------|----------|
| 1.互助合作<br>2.纠纷调解 | 1.宗族活动<br>2.宗教仪式 | 1.利他行为<br>2.价值生产能力<br>3.道德规约<br>4.集体行动能力 | 难度/频次 | 按自主性强弱划分 |
| 强                | 强                | 强  | 低/高   | 强自主性     |
| 中                | 强                | 弱  | 高/低   | 弱自主性     |

在社会生活共同体上，两类村庄存在一定程度的差别，但也有相似之处。在农业生产互助上，自主性强的尚有“换工”等互助形式的存在，自主性较弱的村庄“换工”互助圈则较快走向了崩溃；在红白喜事中的互助合作上，二者的差异并不明显，互助圈的构成，以及红白喜事中全自然村人共同出席的传统均能得到传承。在矛盾纠纷的调处上，自主性较强的村庄有保护型代理作为缓冲器，可以解决社区内的一般性矛盾纠纷，自主性较弱的村庄则无力应对村民间的矛盾，有时需要援引居住在外村的宗族力量来协助解决矛盾纠纷。

在仪式共同体上，两类村庄都表现出了较强的共同体意识。A村下辖的所有自然村都保持着以房支为单位的小家族集体扫墓的传统；在祭祖仪式、拜祭社神仪式等公共活动中，都有较高的参与率，在祠堂兴建与族谱重修活动中，从村民当中募集款项都没有太大的阻力。

<sup>①</sup> 贺雪峰：《现代化进程中的村庄自主生产价值能力》，《探索与争鸣》2005年第7期。

在观念价值共同体上,两类村庄的差异则非常明显。自主性强的村庄中,可以明显发现利他行为的发生频率较高,如农忙时帮助本村人收稻子、建房时帮助运建材。但是自主性弱的村庄,除了红白喜事中的礼节性出席,村民间的互惠、利他行为明显较低。在村庄社会运行出现问题,没有国家力量介入的情况下,若有村庄内生力量出面协调解决,则可以称此类村庄为有价值生产能力的村庄。和在自主性较强的村庄出现婚姻矛盾、不孝行为时,社会力量介入的频次明显高于自主性较弱的村庄,比如 A 村的郑氏宗亲理事会对离婚、不孝事件的介入。更明显的区别是在项目落地过程中,江上排、饶屋等村钉子户的频率远高于伏龙排、富蕴、石宝等村,因索要高价、不合作的村民太多,项目落地协调成本高,江上排和饶屋在 A 村其他村庄已全面完成路面加宽硬化到 3.5 米后,还只能在 3 米宽的老路上硬化修缮。在道德制约力上,我们统计 A 村近年来 3 起恶性的不孝行为,有 2 起发生在江上排。

在集体行动的难度和频次上,两类自然村的区别更为明显。在弱自主性的自然村,如江上排和饶屋,仅能达成如红白喜事集体参与这一类集体行动,其他诸如“舞龙灯”的游神仪式、水渠清淤这类集体行动难以为继;而在自主性较强的村庄,如伏龙排、石宝、富蕴等自然村,不但游神仪式得以延续,水渠清淤、集资修路等集体行动也能达成,还能看到针对乡政府、村委会的“扣押村干部”的集体行动。需要说明的是在针对项目资源中的集体行动,弱自主性的自然村在面对资源下乡时也会产生对资源的分利冲动,但该过程是无序的、个人化的,且遵循的是“按闹分配”;而强自主性的自然村在面对资源下乡时,可以对资源分配不公发出集体声音,也可以为了公共利益最大化共同争取项目施工权,这种集体行动是有序的、组织化的,遵循地方道德规范的。

总体而言,A 村作为一个尚存的共同体,所具备的自主性构成了我们看待项目制在村庄内运作的讨论起点。

#### 四、不同项目运作机制的效应比较

项目制作为一项政府工程,在其实施过程中有着严密的管理体系,不同管理体系中的项目运作机制不同,基层社会的反应不同,产生效果也迥然相异。学界早已注意到不同的运作机制所产生的不同效果以及各级政府采取的不同策略,如具备一定主动权的大鹅包装项目中地方政府与农民“共事”过程中的博弈与合作<sup>①</sup>;缺乏激励机制的妇女小额信贷项目中地方政府将自己的意志贯穿到项目中重新打包才真正落实<sup>②</sup>;资金配套任务重的项目被地方政府通过转嫁资金配套任务来应对资金不足的局限,消解了监督激励机制。<sup>③</sup>不同运作机制下的项目在进入村庄的过程中基层社会是如何反应的,这对外部资源的内部化产生了什么影响?这是本节所要讨论的问题。

参照周雪光对项目运作机制“控制权”理论的框架,我们根据目标设置权、组织实施权、检查验收权将项目运作机制分成直控式、协商式、交易式、自主式四类。<sup>④</sup>并就这四类运作机制的项目在不同类型村庄的遭遇进行探讨。

##### (一) 直控式项目:外部资源的“悬置”

第一类型的直控式项目,由上级政府制定项目标准、组织招投标并最终决定项目施工方,在项目完成后,由上级政府组织第三方进行评估,完成检查验收后向施工方拨付款项,在 A 村的实践案例有高标准农田项目、农村文化广场项目。高标准农田建设由县农粮局全权负责,乡政府及村委会仅负责协助寻找合适耕地、解决项目落地过程中的矛盾纠纷,在验收时“象征性”参与并盖上印章;农村文化广场项目由文体局负责,在确定建设点后,县政府统一招标建设、验收。直控式项目的优点是由上级政府直接把控项目各环节,规范度高,但因县直部门终究难以实时掌握基层实际,且因在项目落地过程中缺乏乡村的意志表达,且无实质参与,外部资源表面上成功落地,事实上“悬置”在村庄上空,实施效果较差。这一类项目

① 冯猛:《项目制下的“政府—农民”共事行为分析——基于东北特拉河镇的长时段观察》,《南京农业大学学报》2015年第5期。

② 陈家建、张琼文、胡俞:《项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响》,《社会》2015年第5期。

③ 狄金华:《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》2015年第6期。

④ 周雪光:《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》2015年第2期。

也是最不受 A 村欢迎的项目。

直控式项目在不同类型的村庄运作时，会有哪些异同点呢？我们通过 A 村的高标准农田建设和文化广场建设来观察。

案例一：

A 村的高标准农田建设项目落在了何屋和桐子排这两个自主性较强，耕地也相对集中的自然村。该项目为县农粮局给各乡下达的指标，山背乡有 200 亩指标。山背乡下属各村均不愿意承接该项目，但因驻 A 村的副乡长是分管农业的乡领导，A 村村支书只得接受了 100 亩的任务。项目建设过程须村组负责的仅是前期说服村民把田拿出来改造，在说话人的配合下，加之许多农田无人耕作，土地整理过程非常顺利。但项目完工后被发现价格虚高、质量极差，如水圳正常发标价为 120—150 元/米，该项目被县直部门发包后做成了 220 元/米。因耕地附近的河床太低，项目将完工时，村支书发现图纸中的电灌站并未建设，但验收时，受制于上级领导压力，村委会还是盖了章，导致村民对村委心生怨言：“田就被你们败光了，事又没做到，还要我们拿抽水机自己抽水，高个屁标准。”

案例二：

A 村的农村文化广场项目落在了紧邻省道的自主性较差的饶屋村。选点位于村道旁的一块空地（原为垃圾堆放处），项目招投标、建设、验收均由县文体局负责。项目落地过程中，有村民提出施工车辆压到了菜地，索要高额赔偿，刁难施工方，施工方向村委求助，村委消极介入，最终施工方通过农粮局领导、乡领导再向村支书施压才得到妥善处理。项目建设过程中，常莫名丢失建材物料，加之村民阻挠等原因，项目建设周期较长，项目完工后，广场上的体育健身器材几乎无人问津，对饶屋村的村民来说，他们更希望能“把河堤加固重修，不要这种花架子”。“他们盖这个肯定跟老板有勾结，做几个铁杠杠就好几万块钱，难怪不去做河堤。”

抛开招投标过程中的权力寻租问题，站在“条条”部门的角度来看，理论上说直控式项目的规范性最强，也最能贯彻上级政府的部门意志，确保项目落地不变样、执行不打折扣，也避免了基层政府在项目实施过程中挪用资金、偷工减料等问题，但是这类项目的激励性最弱，为了保证其顺利落地，不得不依靠科层体制层层向下传导压力，以督促地方政府的配合。在推进直控式项目的过程中，乡村两级真正变成了“协调型”组织——只负责为项目落地跑腿办事，协调解决矛盾纠纷。这种运作机制的规范性是以牺牲其精准性和实用性为代价的，而且在实施过程中，因为乡村两级的低度参与，项目本身陷入了项目管理体系越完备，距基层实际需求和上级政府预期目标越远的困境中。如案例一中的高标准农田建设，其初衷是为提高耕地质量和粮食产量，也为了有力贯彻部门意志、统一技术标准，采取了直控式运作机制，由县农粮局统一规划、统一招标施工。但在项目实施过程中，多数村委躲闪项目，A 村是基于“给乡领导面子”的心理接受了项目，在项目实施过程中，“电灌站”这一实用高效的设施因没有出现在规划图纸上，最终导致项目与现实的脱节，反而激起了民怨，也浪费了国家资源。乡村两级组织虽然在名义上也有对项目的监管权——在验收时给予盖章认可——但这种由上级政府赋予的监管权被上级政府所带来的科层制压力稀释了，无法真正起到项目对接村庄现实的作用。

与案例一中的落地村庄类型相比，在案例二中自主性较弱的村庄，项目的落地难度要远大于自主性较强的村庄，不受村庄舆论约束的村民，在逐利价值观驱使下，面对“公家”的项目，产生了借机牟利的冲动，甚至不惜盗窃公共资源。直控式项目在饶屋村导致的更严重的问题是项目的建设偏离了村庄的公共需求偏好，导致建成后使用效率极低。另外因为项目建设过程并没有村民的参与和意志的表达，毫无知情权的村民们甚至因此质疑项目建设的合法性，损害了基层政权的权威。

直控式项目的规范性是以牺牲其对接的精准性和吸收的不彻底性为代价的。在对接阶段资源无法精准对接公共品真实需求，在输入阶段外部资源的落地因地制宜，在吸收阶段外部资源的使用低效、消极维护，在反哺阶段外部资源除较低水平提升公共服务质量外，未能撬动村社自主性。外部资源在输入村庄的过程中被悬置在了村庄上空，无法真正实现内部化。

（二）协商式项目：外部资源内部化与“私人化”

在周飞舟对一义务教育项目的研究中，发现了项目制运作中的一个悖论——项目体系越完备，项目资

金越难以下沉到基层社会。<sup>①</sup>我们在 A 村的观察,发现在自主性较强的村庄,与此悖论相对的另一悖论:规范性较低的项目,实施效果反而好于规范性高的项目,其利用率越高。

协商式项目,由上级政府制定项目标准,但在项目施工过程中,200 万元以下的项目由乡政府负责招投标,村委会可以推荐项目施工方,在检查验收环节须县直部门、乡政府、村委会和施工方、第三方评估机构共同参与,取得各方认可并加盖公章后,施工方才可得到工程款项。典型如水利水圳硬化、村村通道路工程。协商式项目已将项目的组织实施权部分转让给了乡村两级,规范性更容易遭到侵蚀,规范度中等,但是激励强度较之直控式要高。

我们以 A 村的村村通公路来观察协商式项目的运作过程,从规范性角度看,这个项目的运作过程充满了“黑箱”,包括项目申报过程中的“歪曲事实”、项目招标过程中的“作弊”、工程队转包等行为,但是该项目的实施效果却是 A 村所有项目中最好的。

2014 年山背乡通知各村申报次年的公路硬化项目, A 村接到各类项目诉求七八个,除一个贫困户受益人数多的项目可破例外,其他都达不到项目实施细则中的“受益户数 25 户及以上”这一要求,在村委会写申报文书的时候,村支书找村民小组长和各自然村的说话人协商,并在村两委会上讨论,最终决定上报两个项目,一是田山下通往 6 户贫困户家中的土路硬化,因受益的贫困户较多,该项目可不受“25 户”的数字限制,申请易获通过;二是伏龙排通往龙摆尾的一条公路项目,这条公路项目通往终端的常住人口实际为 12 户,路长 0.8 千米,硬化拓宽这条自然村间的干道对于便利村民出行有重要意义,为了使项目申报顺利通过,村委会在写申报文书时,有意将户口还在该处,但家庭已迁居至镇街和外地的户数也归为受益户,同时以“方便农事操作”为由,将该道路沿线涉及的田地、山林的户主也算作受益人,还有意多报了造价,节余资金用于应对修路过程中的青苗补偿以及不期而遇的“钉子户”、突然要加的水泥涵管等意外事件。

A 村这两个修路的项目从申报到招投标、组织施工的过程充满了“黑箱”,乍一看很容易将其归类为“分利秩序”下乡精英对国家资源的攫取和截留,但事实上,这两个项目的实施效果较之其他项目反而更好。

首先在面对上级政府的“数字约束”这样的技术治理时, A 村村委会考虑的首要问题是村民的实际生活所需,通过“文字游戏”软化了政策约束,以“歪曲事实”的方式获得项目批复;其次在项目款项申报中,村委会有意将项目报价抬高 5700 元,为后期项目施工过程中的青苗补偿、应付“钉子户”、追加水泥涵管预留了回旋空间,更具灵活性,保证项目的施工顺利;再者在项目招标过程中,国家的正式规范被乡土社会的人情圈所消解,招投标过程全程“作弊”;最后在面对外来力量夺取项目施工权时,村支书出面协调,以工程队转包的方式迂回让项目回到了本村人手中。

在项目实施的施工方选择上,让本村人做道路项目几乎是干部、说话人、普通村民的一致愿望。对说话人而言,受传统观念中“肥水不流外人田”的保守思想影响,加之中标人与他们可能是生意上的伙伴、生活中的朋友,他们更愿意让他得到这个获利机会;对普通村民而言,他们想要的是一条保质保量的道路,本村人施工,如果偷工减料导致了质量问题,村庄可以启动一套“惩罚机制”,以丑化名声、营造舆论等方式对其施压,但若是引进外来施工队,项目完工后一走了之。更直接的理由是,每个施工队都有自己的工人班底(这些工人大多是工程队老板的乡亲),项目的施工队班底大多是 A 村的闲散劳动力,对他们来说,本村人得到项目,也就意味着他们得到就业机会,同时他们对水泥、砂石等配料比例了如指掌,他们参与施工无形中起到了质量监督作用。对村支书元湖而言,让本村朱姓商人负责项目施工,既有宗族情感因素,更有实际中的工具性考量,让外地老板来施工,面对占用农户田地、山林等情况,本村的“钉子户”更敢于索要高额补偿,让朱姓商人来施工,“钉子户”若还要刁难,则要冒着与整个工程队作对的风险,这其中很有可能“钉子户”自己的亲邻。总之,用村支书的话来说,“找本村老板做是最合适的”。

种种因素共同推动着干部、说话人共同为拿下项目出力,而村民即便得知项目的运作过程显失公平,

<sup>①</sup> 周飞舟:《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,《社会》2012 年第 2 期。

也不会去检举揭发。

协商式项目在规范性被消解后能达到规范目的的前提是项目在自主性较强的村庄内运作，在自主性较弱的村庄，正如我们在饶屋村修路的例子中看到的那样，村庄掌握的主动权，反而为部分村民索要高额赔偿、提出无理要求留出了运作空间，外部资源被极少数村民变相瓜分，公共资源被“私人化”。

在伏龙排到龙摆尾公路段这个协商式的修路项目中，我们看到了项目本身规范性和效率间的悖论，伴随着规范性消解的是资源利用效率的提升和村庄社会的认可。除去项目实施前因权力寻租造成的资源耗散，乡政府、村委、村民间“合谋”通过“违规做法”完成的项目，却反而达到了规范目的。纵观项目实施过程，外部资源的对接过程中充分表达了当地村民的公共意志，资源输入过程因为有了村民的参与也变得更加顺畅，资源吸收过程有着村庄公共道德和村民私利考量下，资源得到高效使用，其本质是通过乡土社会的道德约束和内生力量的监督，依托干部、村庄精英、普通村民的共同参与，使得项目落地过程中规范性虽被消解，但是效率得到提升、村庄的公共需求得到满足。可以说，“协商式”项目在自主性较强的村庄内的违规操作过程，正是外部资源成功“内部化”的过程。

但协商式项目真正发挥作用的重要前提是在自主性较强的村庄内，在自主性较弱的村庄（如饶屋），下放给基层社会的这部分权力更可能被地方精英、钉子户等群体化公为私，变为攫取个人利益的工具，外部资源的私人化极大地损害了公共利益。在饶屋的这个协商式的修路项目中，修路之前村委也的确照顾了多数村民的真实需求，申报了受益面最大的路段，在施工方的选择上也是本村老板，但因村庄社会的分裂，没有力量可以制衡破坏公共利益的“钉子户”，村委只能向“无理”妥协，这反而激发了更多村民向村委提出无理诉求，导致项目落地失败，在此之后，修路和水渠硬化等村委有权做主的项目，没有再落到饶屋村。

由此我们可以看出，协商式项目发挥正面效应的社会基础在于村社具备较强的自主性，由保护型代理、村民、村干部共同参与的项目申报和运作过程，可以最大程度代表公共意志，由乡土社会的血缘、伦理、面子织就的文化网络能弥补正式制度被消解后的监督缺位。而在自主性较弱的村庄，自然村、村委都有发言权的项目，资源分配秩序反而容易被无理诉求所左右，公共资源被“私人化”，不但达不到提升公共服务水平的初衷，反而进一步恶化村庄治理生态。

### （三）交易式项目：外部资源外部化

交易式项目，由上级政府统一制定项目合格标准，设置考核目标，由村委会具体组织实施，在项目完成后，由上级政府负责验收，验收通过后给予村委一定的金额奖励。典型如县烟草局实施的“金叶工程”，由烟草局设置种烟规模及收购规模，拨付部分支持款项到村委会账户，再由村委会具体负责烟苗发放、烟草种植及烤制、收购工作，完成烟草局规定的量之后，烟草局给予村委一定量的税收返还。交易式项目的规范度中等，但是对村委的激励强度高。A村下辖的自然村几乎都有交易式的“烟草种植”项目，这类项目在各个自然村都广受欢迎，也因其不触动村民的个人利益，反而是增收的机会，在各村的实施都较为顺利。

交易式项目在村干部口中就等同于“做买卖”，项目运作过程给了村庄较大的自主性，烟草局通过目标设置和绩效激励，刺激村委会推进项目运作，当项目运作完成后，再根据项目收益按一定比例给予村委会现金奖励。这类项目的激励强度大，村民的参与积极性高，一定程度上充实了村集体的资金。

交易式项目在A村的运作过程，我们将其称为外部资源的外部化：因为该资源本身并未与村庄社会发生互动联系，仅有了租用田地和雇佣农民的物理接触，其操盘人和实际参与者只是村委会本身，外部资源流经村庄后，除了为村委会带来一定的财税收入，并没有真正深入到村庄社会本身，没有从根本上触及村社内的社会结构，也就谈不上在自主性强弱不同的村庄中的运作差异。项目资源对接的不是公共品需求，而是经济利益驱使；项目输入阶段外部资源的落地易、实施快，实施主体是小农户；项目反哺阶段仅为村委和农户带来了交易式的资金流入，资源输入所带来的是外部资源的外部化。

### （四）自主式项目：外部资源工具化

自主式项目，项目目标由上级政府制定，项目的组织实施和检查验收均由村委会完成，村委可自主决

定施工方、监督施工过程，在项目完成后给予验收，并决定款项的拨付。典型如对精准扶贫户的生活设施改造，建卫生间、饮用水设备、进户道铺设等，由上级政府根据建档立卡户数拨付款项，村委会组织实施，确定施工方，并负责检查验收。自主式项目对村委的约束最小，规范度最低，故而激励强度也最高，但在自主式项目的实施过程中，出现了以项目资源作筹码向不合作者做交易的情况，将外部资源当作“私人资源”来推动治理难题，我们称之为外部资源的工具化。

如果说协商式项目运作过程中，乡政府让村委参与项目运作是主动的权力让渡，那么自主式项目运作全权交予村委则是被动的“退位让贤”。保证落实精准扶贫户的“两不愁三保障”是各级政府的政治任务，但在具体落实过程中因为涉及到一家一户的小农家庭，项目资金受众面太广，单项项目的经费多在 1 万—3 万元，由乡政府组织招投标、项目入户既不现实，难度也较大，所以只能放权给村委会去完成，再通过下派到各村的驻村领导偶尔实地踏看，监督项目实施。

自主式项目的实质是事权和财权的下放，虽然权力体量不大，但是足以让村委将其“工具化”，用作治理手段。如对精准扶贫户的生活设施改造，包括卫生间修建、饮用水设备安装、房屋装修等，村支书一般都从本村人中寻找工匠，在村居住的农民，就业机会较少，这时就有了做小工的机会。在对工匠和小工的选择中，可以明显看出村支书将施工分配权转化为了治理权：比如有些工匠主动找到村支书希望可以承揽这些活计，而村支书倾向于将项目施工权交给那些平时社会评价较高，同时较为配合村委工作的村民，以此形成正向激励；对于不合作者，如江上排有一粉刷匠一直不同意电线杆立到他家田头，村支书便以“给活干”为交易，借以推动线路改造工作。

但需要警醒的是，在村支书将自主式项目当作治理手段时，他将项目资源的来源由“国家”偷换成了“村支书”，外部资源的工具化在达成治理目的的同时牺牲了基层政权的合法性，其赢得的仅是个人权威和短期的治理绩效，只是为有效治理提供了机会，但也为治理失效埋下了伏笔。自主式项目的对接对象是单个小农户，在自主性强弱不同的村庄，其异质性并不明显。但可以预见的是，在自主性较强的村庄，自主式项目的分配过程更能体现公平公正，因村庄内的说话人可以对村委权力产生制衡，村委也更加顾忌其所选的“受益户”和“施工方”是否恰如其分，其分配原则更可能是道义考量；在自主性较弱的村庄，村委在分配项目资源时，出于摆平理顺的需要，分配秩序就更容易被“无公德的个人”所左右了，导致公共资源被浪费，外部资源工具化。但总的来说，自主性较强的村庄更容易得到自主式项目，自主性较弱的村庄在分配过程中往往被有意忽视，如土坯房改造指标户数、村级项目所选匠人数目，平均来看，自主性较强的村庄数值远高于较弱的村庄。自主式项目在自主性强弱不同的村庄中的分配过程，也成为我们观察村庄政治运作逻辑的一个横切面。项目资源对接了小农户尤其是弱势小农户的生活需求，项目资源输入村庄的形式有公共评选（如低保、贫困户）和私人授权（如小额项目的施工权分配）两种形式，其中隐含着“化公为私”，偷换主体，以项目资源作为交易的治理手段，我们称之为外部资源的工具化。

#### （五）四种运作机制在两类村庄的实践差异

从理论上说，讨论四种运作机制在自主性强弱不同的两类村庄中的运作状况，应当有八类案例，但现实中我们获取的案例并不能覆盖这八种情形。我们所讨论的项目运作情形是我们根据驻村调研过程中所获得的大量案例中抽取出来的理想类型，要在经验现实中找到八种完全符合的案例情形是不现实的，但我们认为这样的讨论具备方法论上的意义。<sup>①</sup>

四种运作机制在两类村庄中的运作为我们展示了一幅复杂的村庄政治图景，我们将项目制在村庄运作的四种机制及其效果列表如下：

在当前政策话语体系中，直控式项目因其高规范性、低损耗率得到的认可度最高，但实践效果却并不尽如人意。从 A 村的高标准农田和农村文化广场建设项目中，我们看到出于“好心”的直控式项目偏离了村庄的公共需求表达偏好，资源输入效果偏离预期的问题。高标准农田项目的落地过程较为顺利，但落成后没能因地制宜配备电灌站，项目实施效果不佳。更具讽刺意味的是，直控式项目在成功约束了乡镇政权

<sup>①</sup> 刘燕舞：《农民自杀研究》，北京：社会科学文献出版社，2014 年。

和村委两级组织之后，其规范性被项目实施主体县直部门自身的权力寻租消解掉了，甚至不得不依靠官僚制压力层层动员，迫使乡镇政权和村委为项目跑腿，结果导致规范性、实用性、精准性并弱的局面。在自主性较弱的村庄运作的直控式项目面临了承接能力不足的难题，项目虽然尽量选在了不涉及村民个体利益的“公地”上，其落地还是遇到了不合作者，更严重的问题是，建成后使用效率低，极大地造成了资源闲置和浪费，外部资源在进入村庄后悬置在村民的真实需求上空，没能真正落地。

表 2 项目的四种运作机制及其效果

|            | 直控式        | 协商式       | 交易式              | 自主式                    |
|------------|------------|-----------|------------------|------------------------|
| 目标设置权      | 上级政府       | 上级政府      | 上级政府             | 上级政府                   |
| 组织实施权      | 上级政府       | 共同参与      | 村委               | 村委                     |
| 检查验收权      | 上级政府       | 共同参与      | 上级政府             | 村委                     |
| 规范度        | 高          | 低         | 中等               | 最低                     |
| 激励强度       | 低          | 强         | 强                | 最强                     |
| 效果（自主性强村庄） | 落地易；外部资源悬置 | 外部资源内部化   | 外部资源外部化          | 道义分配；<br>外部资源工具化       |
| 效果（自主性弱村庄） | 落地难；外部资源悬置 | 外部资源私人化   | 外部资源外部化          | 利益交换；<br>外部资源工具化       |
| 例子         | 高标准农田；文化广场 | 水圳硬化；村组公路 | “金叶”工程<br>(烟草种植) | 进户道铺设；土坯房改造；<br>改水改厕项目 |

当前对项目制运作争议最大，在基层实践中效果差异最明显的则是协商式项目。在我们探讨的两类村庄中出现了外部资源内部化的良好运作，也出现了外部资源私人化的问题。在适度给予村庄资源配置权力的情况下，我们看到了精准对接村庄需求、高效顺畅落地、提升公共服务水平，增强村庄权威，增加治理资源，直至提升村社自主性的良好效果。也发现在另一个村庄出现的钉子户等群体损公肥私，变相攫取公共资源，激化社会矛盾，恶化治理生态的问题，其根由正是村庄社会的自主性强弱存在差异。在自主性较强的村庄，生活面向向内的保护型代理可以有效表达村社的公共意志，村庄内生力量可以自我消化项目落地过程中的矛盾，在违规操作将项目施工工交给本村老板时，村庄内的文化网络、公共舆论可以弥补正式监督的不足，加之村民在做小工过程中的参与，既保证了项目质量，又加快了项目进度，取得了较好的效果，外部资源成功内部化。在自主性较弱的村庄，下放的项目资源配置权力为变相攫取公共资源创造了空间，国家资源成了人人想吃的“唐僧肉”，最终导致资源浪费，阻滞了公共品的有效供给，更让村庄社会进一步分裂。

四种运作机制中，最不具争议，运作过程也最透明、对村庄社会结构影响最小的是“做买卖”式的交易式项目，如“金叶工程”这样的上级政府出资、村委在得到利润分成的情况下协助组织村民种植烟叶，在每个自然村都得到了积极响应。因为交易式项目不触动村民的个体利益，对他们的生活来说是“锦上添花”。也正因此，我们将交易式项目在村庄内的运作过程称为外部资源的外部化，资源本身被以市场化交易的方式输送到了小农户手中，也客观上增强了村级组织的财政实力。

自主式项目客观上增加了村级组织的治理资源，并增强了其治理权力。在其运作过程中，我们看到自主式项目为推动村庄社会的部分公共问题的解决、摆平“钉子户”提供了资源，但是我们要警惕这种“治理绩效”背后的问题。在自主性较强的村庄，外部资源虽难逃被“工具化”的命运，但是以保护型代理为代表的村庄精英尚且能对诸如贫困户评选、项目工匠选择等问题发表意见，保证其底线公平；在自主性较弱的村庄，自主式项目就完全沦为了“交易工具”，外部资源被工具化之后，村庄治理逻辑从道义秩序蜕变成了利益交换，虽然在短期内高效解决了问题，但是其负面作用更大。

## 五、村庄评估与机制选择：资源输入的策略

### （一）村社自主性与运作机制：理解项目制实践差异的逻辑

根据项目下乡对基层治理带来的不同影响，我们可以将学界观点大致分为负面说与正面说。其中认为

项目制主要带来负面影响的代表性成果有李祖佩、邢成举、狄金华、陈家建等人的研究，他们看到了项目制运作过程中，资源下乡带来的精英俘获、分利秩序、基层治理内卷化以及非良性运作等后果；认为项目制对基层社会主要带来正面影响的代表性成果有应小丽、陆文荣和张良等人的研究，他们更加强调资源下乡为基层治理注入新鲜资源，提升了农村公共服务水平、改善了基层治权弱化的现状。

基于对以上研究所选个案的概括，我们发现对同一项制度的微观研究得出的结论不同，其原因主要是选取个案的差异性——地区差异、村庄社会结构差异、项目类型差异。正是在这个基础上，我们提出了“外部资源的内部化”这一分析框架，我们看到，在项目制运作下的乡村，决定外部资源内部化进程的是村社自主性及项目运作机制，脱离了具体村庄接应能力和项目运作机制，空谈项目制本身的好坏，对其作出的评价都是无意义的。

在外部资源内部化的过程中，资源输入量、村社自主性、项目运作机制，三者交互作用，共同形塑了新的基层治理生态。结合本文研究，可以看出项目运作机制与村社自主性共同影响着外部资源内部化的进程。我们将其作用机制概括如下（见表 3）。

表 3 不同村庄类型下项目运作机制的效果

| 运作机制 村社自主性 | 直控式    | 协商式     | 交易式     | 自主式     |
|------------|--------|---------|---------|---------|
| 强          |        | 外部资源内部化 |         |         |
| 弱          | 外部资源悬置 | 外部资源私人化 | 外部资源外部化 | 外部资源工具化 |

资源下乡对乡村社会的影响，重点不在于资源量的大小，而在于村社能否完成外部资源的内部化，也即能否真正“消化”这些资源。可以完成外部资源内部化的村庄，在外部资源被高效利用的前提下，行政有效吸纳了政治，实现了对村社自主性的撬动，帮助村庄部分重建了公共性，同时提高了国家的合法性。无法完成这一进程的村庄，则面临着资源的低效使用，以及村庄公共生活被表面激活的假象，事实上反而冲击了村庄原有秩序，削弱了村社的自主性。

#### （二）村庄评估与机制选择：资源输入的策略

不同于传统社会拥有的组织资源（如宗族组织）、权力资源（如教化权力），村庄社会可以借助这些资源完成内部自治和公共品的供给。今天的中国农村面临着人、财、物的全面外流，基层政权基础性权力和强制性权力并弱。而随着现代性因素的注入，个体价值蔓延，村社公共意识瓦解<sup>①</sup>，项目下乡除了承担着提升农村公共服务水平的任务外，还被寄予了作为治理资源改善基层治理的期望。

本研究对四种运作机制在两类村庄中的运作效果探讨，展现了项目运作过程中的复杂性，这种复杂性也为我们制定资源输入策略提供了现实依据。

项目制运作最好的选择是在向自主性较强的村庄输入资源时适度放权，以协商式机制将项目申报、落地、验收过程向村庄社会开放，让村级组织、村庄精英与普通村民共同参与到项目运作中来，让村庄社会的公共品需求偏好表达更加精准，项目施工过程受到更多无形监督，也借此增强村庄保护型代理的权威，重建村庄公共性，促进村庄社会整合，成功实现外部资源的内部化。在向自主性较强的村社输入资源时，要警惕对“直控式项目”的浪漫主义期待，在看到其提升项目运作规范性的同时，不要忽略了项目运作的低效与需求对接偏差。

现实中出现问题最多也广受学界批评的是在向自主性较弱的村庄输入资源时过度放权，导致了精英俘获、治理内卷化，公共资源被私人化，浪费资源的同时还极大损害了国家在基层社会的合法性。但资源输入在自主性较弱的村庄导致的一系列问题并不意味着我们要取消对这部分村庄的资源输入，这既不现实，也违背了公共福利的宗旨。最好的做法是在向这些村庄输入资源时加强监管，提升其规范性，在最大效率提升公共服务水平的同时，发展基层民主，重建村庄的公共性。

对于全权交予村庄运作的自主式项目，我们则要警惕其“工具化”倾向。在加强对村干部的教育培

<sup>①</sup> 阎云翔：《私人生活的变革：一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系 1949—1999》，上海：上海书店出版社，2009年。

训,提高其法律道德修养的同时,更要建立健全村务监督机制,避免外部资源被“工具化”,避免出现资源分配中的“马太效应”。

结合本文研究,我们可以看到,国家在向基层社会输入资源时,须在分辨村庄社会特质的基础上制定针对性的策略。这就警醒我们在实施项目下乡前,须对不同的村庄进行类型评估,对于不同类型的村庄,采用不同的运作机制来推动项目落地。

对于自主性较强的村庄,可以对其放权,让项目运作更能精准服务公共意志,使得项目资源成为涵养村庄社会的治理资源。当然,也要规避自主性较强的村庄在消解国家公共意志之后,排斥“边缘人”的情况,比如低保评选中实现了“宗族内部的公平”,对于宗族外的成员则无视其正当诉求。对于这类具有自主性、社会整合力强的村庄,在适度放权的同时,可以通过加强大数据比对等技术治理方式加以监管。

对于自主性较弱的村庄,若片面下放资源配置的权力,则很可能只是增强了“少数人的支配权”,并不能实现多数人共同参与的期望。<sup>①</sup>在村庄公共性短期内难以重建的情况下,要避免出现资源被地方精英群体、“无公德个人”瓜分掉的现实,造成公共资源私人化,恶化地方生态,必须更加注重监管,可邀请第三方组织科学评估其需求偏好,全程监督项目实施落地。同时也要培育村庄内生组织,培育新型农民,使村庄社会朝着善治的方向发展。

在国家一系列惠农政策的带动下,诸多资源短时期内被注入到乡村社会,这也给我们促进基层有效治理提供了新的契机。我们要看到项目下乡不但是国家资源注入乡村社会的过程,也打通了基层政权和乡村社会;不仅仅带来了公共服务的提升和普惠性的社会福利,还作为一条通路,成了国家影响力下渗的渠道。从A村的实践中,我们看到了一部分自主性较强的村庄可以顺利完成外部资源的内部化,项目资源成功转化为治理资源,部分重建了村庄公共性。但我们不得不思考一个更为深刻的命题:在资源下乡过程中实现的对村社自主性的撬动相较于资本改造乡村的力量和乡土价值边缘化的现状,是杯水车薪还是前途可期?乡村社会在拥有了化解矛盾的力量之后,矛盾解决的逻辑是“道义主导”还是“利益优先”?村庄社会能否借助这种自主性重新激发出公共性,激活作为一个共同体的价值皈依和集体认同,尚须假以时日才能看清。

(本文获北京师范大学中国教育与社会发展研究院国家高端智库重点课题资助)

(责任编辑:王胜强)

## Autonomy of Village Community and Internalization of External Resources: A Case Study of A Village in Jiangxi Province

DONG Leiming, ZOU Song

**Abstract:** While injecting a lot of resources into the countryside, the project has greatly affected the grassroots ecological governance. Through the study of the operation effects of different projects in the natural villages in Jiangxi Province, we find that the interaction between village autonomy and project operation mechanism in the process of project operation produces different forms of external resources suspension, internalization, externalization, privatization and instrumentalization. Under the background that massive resources continue to be imported into the countryside, it is necessary to select the appropriate operation mechanism with full consideration of the village's ability to respond. On the basis of improving the level of village public service, we should promote the reconstruction of village's publicity and improve grassroots governance.

**Key words:** project system, autonomy of village community, operation mechanism, internalization of external resources

<sup>①</sup> 张静:《村庄自治与国家政权建设——华北西村案例分析》,《中国乡村研究》2003年第1期。