

# 项目制与农村公共品供给体制分析\*

——以农地整治为例

桂 华

**内容提要:**税费改革之后,农村公共品主要采取项目制的供给方式。考察农地整治项目实施过程发现,项目制具有较强的“技术理性”特征,在向下“委托”项目时,项目管理技术能够较好地解决项目“监督”问题,但却陷入对“代理人”的“激励”不足困局。当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。为了提高农村公共品供给效率,可以借资源输入激活基层民主,通过引入“自下而上决策机制”来优化公共品供给体制。

**关键词:**农地整治;项目制;公共品供给;技术理性

税费改革之前我国农村公共品供给实施“制度外的自上而下决策机制”<sup>①</sup>,以税费改革为标志,农村公共品供给体制发生了重大变化。一方面,在“多予、少取、放活”的指导思想下,国家逐步加大对农村和农业的投入,将农村公共品纳入公共财政支出范围,改变了税费改革前的“制度外公共品供给”模式;另一方面,由于主要是由政府承担公共品成本,并以“专项资金”的方式将大量惠农资金投向农村,造成农村公共品供给“自上而下决策机制”被强化。结合以上两方面,可将税费改革之后的农村公共品供给方式概括为“制度内的自上而下决策机制”。农村公共品涉及内容广泛,本文以农地整治为例<sup>②</sup>,对当前由政府主导的以项目形式向农村供给公共品的模式进行研究。

## 一、项目制、政府内部治理与土地整治

国家向农村输入公共品项目资金的目的是改善农村基础设施,“项目下乡”不仅体现了基层财税体系变化,也反映出国家治理体制和治理技术的变化,有学者因此提出“项目治国”<sup>③</sup>的说

\* 本文为中国博士后科学基金资助项目“农村宅基地制度改革的社会学研究”(2014M552024)的研究成果。

① 叶兴庆:《论农村公共品供给体制的改革》,《经济研究》,1997年第6期。

② 本文的分析和讨论是基于笔者2013年7~8月份对湖北省安陆市、嘉鱼县、洪湖市和天门市四地土地整治工作的实地考察。

③ 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1期。

法。项目制作为一种“技术性管理手段”<sup>①</sup>,与既有的行政科层体制发生碰撞,产生政府内部治理问题,进而影响项目实施效果。

### (一) 农地整治项目制

为了化解城市化、工业化和农业现代化所面临的土地资源约束问题,近年来国家逐步重视农地整治工作。农地整治的主要内容是改善农业生产条件,属于国家提供农业公共品的工作。国土资源部发布实施的《全国土地整治规划(2011~2015年)》显示,“十二五”期间我国计划投入约6000亿的资金用于完成4亿亩旱涝保收高标准基本农田建设任务。<sup>②</sup>这6000亿元资金使得农用地整治获得了“制度内”的公共财政保障,接下来面临的关键问题是大规模投资能否落到实处,这与农地整治工作的实施方式有关。

为了提高农地整治工作效率,国家采用项目管理模式,自上而下的财政资金主要依靠项目制度输入到基层。既有研究已经注意到分税制以后,在中央对地方的转移支付中,具有“专项”和“准专项”性质的“戴帽资金”逐步占据主导地位,由此产生“地方的公共建设和公共品则主要依赖专项资金”<sup>③</sup>的局面。项目管理模式以提高资金投入效率为目的,具有“技术理性”的性质,既有研究概括项目制具有如下特征:“一是强调国家部门的控制权,避免地方分权导致的项目实施的随意化倾向;二是强调项目专门化的方向,务求专款专用,专职专责;三是强调规范化的程序技术,通过理性化的目标管理和过程控制,实现项目的绩效合法性;四是强调专项资金的使用必须服务于经济增长和公共品的大局,而这一切都是贯彻国家治理理念的根本所在。”<sup>④</sup>项目制在解决资金来源和资金使用过程监督问题的同时,又延续和强化农村公共品供给“自上而下决策机制”。这种自上而下的公共品供给机制会直接影响农地整治效果,因此需要对项目运作过程作全面考察。

### (二) 项目实施与政府内部治理

1. 项目落实与政府间的“委托—代理”。既有研究关注到,当前国家逐步选择以项目方式“包揽”农村公共品供给的治理模式变化,与分税制带来的中央财政集权有关<sup>⑤</sup>。一方面,财政集权有利于促进“国家的统一”<sup>⑥</sup>,项目管理模式在现有的行政层级体制之外为上级政府权力的灵活处理开辟空间,提高了中央政府对地方事务的干预能力。但另一方面,采用政治学中的利益分析视角<sup>⑦</sup>后就会发现,地方政府与基层组织并不是完全被动地接受中央政府预先设置的项目管理过程,它们会站在本级组织自身利益最大化的立场上,自下而上对项目进行“反控制”。有学者将项目运作看作是“上”“下”互动博弈平台,并呈现中央政府“发包”、县市地方政府“打包”和村级组织“抓包”的运作逻辑。<sup>⑧</sup>与粮食直补一类惠农资金直接对接到个体农户的资源输入方式不同,农地整治是包含着不同参与主体利益博弈的复杂过程。

① 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制与治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》,2011年第4期。

② 《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》,《国土资源通讯》,2012年第13期。

③ 周飞舟:《以利为利:财政关系与地方政府行为》,第141页,上海三联书店,2012年版。

④ 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。

⑤ 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。

⑥ 王绍光:《为了国家的统一:中国财政转移支付的政治逻辑》,参见胡鞍钢、王绍光、周建明主编:《第二次转型:国家制度建设》(增订版),第212页,清华大学出版社,2009年版。

⑦ 查尔斯·林德布洛姆(C. E. Lindblom):《政治与市场——世界政治经济制度》,上海人民出版社,1997年版。

⑧ 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制与治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》,2011年第4期。

尽管项目制强化了中央政府的治理能力,但它无论如何也不能够使政策执行达到“一竿子插到底”的程度,即,项目落实必须依靠地方政府与基层组织的参与才能够完成。因此,中央政府向农村输入公共品项目时,会在现有体制层级中形成“委托—代理”关系。有学者将经济学中的激励和治理理论引入到对政府组织及其治理的研究中,发现“行政治理成本来自行政组织内部对于政府雇员、对于上下级政府之间的关系的治理成本,它的核心是政府官员的激励未能与委托人的利益协调一致的问题,也即在政治领域中的委托—代理问题”<sup>①</sup>。造成政府内部存在激励与治理问题的主要原因是,政府组织的不同层级间存在“委托人和代理人的目标冲突和信息不对称”<sup>②</sup>情况。“委托”即“授权”,上级政府组织将农地整治项目委托给下级政府后,必须同时解决“监督”和“激励”问题,既要保证作为“代理人”的下级政府组织能够规范行使“授权”,也要尽可能地调动起下级组织完成任务的积极性。项目制所采用的管理技术能否有效解决“委托—代理”问题就成为影响土地整治效率的重要因素。

2. “委托人”的目标与手段。在湖北省四县市的实地调查中发现,当前除了少量与建设用地指标有关的“占补平衡”和“增减挂钩”一类农地整治是由本级财政投入之外,绝大部分的农地整治资金都是由中央财政投入的。所调查的湖北省四个县市,具有广大中西部普通农业型县市的一般特点,即地方财政都属于“吃饭财政”,在这样的县市中,本级政府没有能力投资农业基础设施建设。在此背景下,农地整治以项目方式落实,包含了两方面内涵:一是由中央政府承担农地整治成本,二是以专款专用方式保障中央意图。

中央之所以承担农地整治成本,是因为农地整治包含着国家利益。农地整治的最根本目标是,解决我国人多地少基本国情下土地资源相对稀缺对经济社会发展造成的约束问题。当前我国的农地整治工作已经具备国家发展战略部署的政治性质。总体上看,中国有限的土地资源,要在用于农业生产和提供建设用地(包括工业用地、城市用地等)两方面实现平衡。对于中国这样的大国,保障一定的粮食自给率,是关系国计民生的战略大事,因此,坚守18亿亩耕地红线是刚性任务。与此同时,现阶段中国快速城市化和工业化发展必须要占用大量土地资源。上述两方面情况结合起来就产生出土地管理工作中的保障农业用地和供给建设用地的矛盾。通过土地整治来改善土地存量,增加土地增量,是化解上述矛盾的重要手段。《全国土地整治规划(2011~2015年)》显示,自2001年至2011年,通过土地整治,我国实现新增耕地约4142万亩,超过同期新增建设用地和损毁耕地面积,实现全国耕地面积基本平衡。<sup>③</sup>

以上是站在中央政府立场上看的,然而地方政府的利益与中央利益并不完全相同。在整个农地整治项目操作程序中,县市政府非常重要,项目规划、项目管理和项目实施都是在县市一级完成,县市一级发挥着承上启下的作用,因此本文仅选择县市一级“地方政府”作为考察对象。在中国现有的土地管理制度下,农地向建设用地转化一般会产生出高额的级差地租,在增加本级财政收入的激励下,县市地方政府具有扩大建设用地规模的积极性。在当前主要以GDP增长指数作为衡量地方政府绩效指标的考核体系下,地方政府必然是将主要精力放在招商引资和土地开发一类工作上。各地地方政府兴建工业园区、扩张城市、推动房地产发展、向上级争取建设用地指标等,都是围绕建设用地开展工作。如此一来,便产生出农地整治工作中的第一个错位,即在开发利用和保护土地资源上,中央政府与县市政府具有不同的利益诉求。

① 周黎安:《转型中的地方政府:官员的激励与治理》,第42页,上海人民出版社,2008年版。

② 周黎安:《转型中的地方政府:官员的激励与治理》,第26页。

③ 《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》,《国土资源通讯》,2012年第13期。

在中央政府那里,土地资源总量有限,要在保障耕地基本规模不缩小的前提下扩大建设用地规模,中央政府主要行使土地资源管理的职能。地方政府并不关心土地资源总量,它的利益来源于扩大建设用地规模,地方政府积极地向上级国土部门跑政策,目的是突破建设用地指标控制。<sup>①</sup>

中央与地方在农地整治工作中的第二个错位源自于农业与工业的差别。俗话说:“无农不稳、无工不富”。所谓“稳”是指,农业基础稳固,粮食供给有保障,才能保障国家安全稳定,这是政治意义上的稳。这个层面上的稳,是中央政府的责任,县市地方政府并不直接关心。自农业税费改革以来,地方财政收入主要来自部分种类的工商税收和土地出让收入,除了少数县市的农业龙头企业能够缴税之外,农业几乎不能为当地的财政收入做出贡献。这样一来,基于增加财政收入的目标,整个县市的工作基本是围绕工商业展开的,农业越来越处于边缘地位。对于地方政府而言,发展农业具有很强的外部性,即农业发展所溢出的国家战略利益,不能给当地政府带来直接收益。相反,发展工商业则能够直接增加当地的财政收入。地方政府重视工商业而忽视农业的奥秘在于,工商业之富,富的是当地,农业之稳,稳的是国家。

中央与地方在农地整治工作上的错位,还源于中央政府职责与地方政府行政逻辑的差别。为了实现经济社会全面协调可持续发展,中央政府的立足点是整体利益、全局利益、长期利益,因此中央政府要担负宏观调控与农村公共品供给的责任。地方政府在现有政绩考核和升迁体制中,追求单一的经济增长,表现出重视财政收入、轻视公共服务供给的行政逻辑。

中央政府与县市地方政府的利益错位,造成二者在农地整治工作上的行为逻辑差异。中央政府和县市地方政府间所存在的“目标冲突”,带来了项目落实时的“委托—代理”问题。农地整治采用项目制的首要目的就是解决这个问题。中央政府是农地整治项目的“委托人”,采用复杂严格的项目管理技术,是为了将其意志贯彻下去,避免作为“代理人”的地方政府受自身利益驱使而偏离农地整治的初衷。

3.“代理人”的“理性”选择。在央—地利益错位的背景下,中央政府选择项目管理技术对地方政府“代理”行为进行“监督”,唯有项目管理技术足够严格,“监督”过程才会有成效,这样一来,又产生出“激励”方面的困境。项目制的技术特征体现为,尽可能地压缩地方政府实施项目时的操作空间,其本质是削弱地方政府在这项工作上的自主权力,后果是造成地方政府在农地整治工作中的“激励”不足。受自身利益最大化逻辑驱使,县市地方政府会以消极应对和积极变通两种方式对待农地整治项目。

我们在调查中发现,当农地整治项目落户到县市以后,剩下绝大部分工作是由当地国土部门,具体来说由当地国土资源局的土地整治中心完成。所调查的四个县市的土地整治中心的工作人员普遍反映“太忙!太辛苦!”。大量农地整治工作变成了单纯的国土部门工作,地方政府置身农地整治具体工作之外。项目制在弱化地方政府自主权力的同时,也削弱了它在农地整治

<sup>①</sup> 当前农村土地整治可分为两类,一类主要是单纯改善农业基础设施的,另一类是与建设用地指标挂钩的,主要是通过减少和复垦农村建设用地以增加当地城市建设用地指标。调查发现,相较于前一类土地整治工作,地方政府对后一种“增减挂钩”土地整治项目更加欢迎,原因是后者可以为当地带来额外的城市建设用地指标,进而可以突破招商引资、城市建设等遇到的用地指标瓶颈。一般而言,前一类土地整治工作基本是由当地县市土地整治中心这类单一职能部门完成,而后一类的“增减挂钩”项目会纳入当地政府的“中心工作”,由县市主要领导亲自抓,调动全县市的行政力量推动项目顺利完成。地方政府在两类土地整治工作上的行为逻辑差异表明,与城市建设用地指标有关的土地整治项目更能调动地方政府的积极性。

工作中的职责,这反过来影响到项目实施效率。在“激励”不足并被项目管理技术约束的现实下,地方政府的自利逻辑就表现为在农地整治工作上消极应对的特征,地方政府尽量减少直接参与农地整治工作以减低工作量,是一种“理性”行为。

在农地整治工作中,地方政府“理性”选择的另外一个表现是,在政策允许的范围内,尽可能地变相利用农地整治项目来服务地方发展目标。比较常见的做法是,地方政府整合项目资金用于打造新农村建设亮点。这些亮点工程为地方行政领导重视,打造典型时,一般是由县(市)委书记直接召集县直各部门召开“现场会”,将建设任务分解到各个部门,并安排各个部门进行资金投入。在这类工作中,尽管真正实现了“政府主导”,并做到“资金整合”与“共同推进责任机制”<sup>①</sup>,但是“亮点”建设却违背中央政府所预期的农地整治项目目标。地方政府主动推动这类工作的积极性不是源自项目本身所具有的“激励”因素,而是与当前的政绩考核方式有关,这类“亮点”具有很强的形象工程性。我们在调查中还发现,地方政府不会用本级财政投资进行“亮点”工程建设,各地“亮点”建设基本都是由上级下达到各个部门的“项目”整合投入完成的。这样一来,原本为民生工程的普惠资金,就会被该县市少数几个“亮点”工程所吸纳和占用。这种不平均的投入方式,会引起当地农民的不满,就连一些基层干部也直言,地方政府干预“项目”时,只做“锦上添花”的事情,而不做“雪中送炭”的事,这会造成重复建设与投资浪费的问题。

地方政府一般是借着“示范点”的名义,打造“亮点”工程。所谓“示范点”,应该具备着示范效应,目的是通过“点”的工作来带动“面”的工作。“示范点”作为一种工作机制,其重点在“示范”上,而不在“点”上,即,能够从“点”的建设中探索出普遍性工作方法。而当前地方政府推动的“亮点”工程建设,其核心在“点”上,却不具有普遍推广价值。地方政府打造“亮点”工程,实质是对项目初始目标的扭曲。

一位乡镇党委书记对我们谈起他的工作经验时说:“一把手下来检查工作时,只会去最好的地方和最差的地方,不好不坏的地方从来都不会去”。这句话生动地展示了地方行政逻辑,即,地方政府领导一般只关心最能够出成绩的地方和最容易出问题的地方,最差的地方有维稳的需求,因此要被关注,最好的地方代表政绩,也因此要被关注。站在作为“委托人”的中央政府立场上,地方政府“代理”供给公共品的对象应该覆盖绝大多数的“不好不坏”的地方。县市地方政府的实际做法体现出其追求本级组织利益最大化的理性选择逻辑,农地整治工作也受此支配。当有农民到县市上访时,地方政府基于维稳目的,会出面要求国土部门适当“调整”项目安排,“最坏地方”因此被照顾到。另外,那些作为“最好地方”的“亮点”村庄容易产生政绩,因此也总是优先得到项目扶持。正如有学者研究发现的,公共品项目向下落实中会出现“抓两头”的特征,即那些挤入“示范村”或者“薄弱村”的两类村庄更有机会获得项目支持。<sup>②</sup>

在农地整治工作中,无论地方政府选择消极参与以减少行政成本,还是选择积极变相利用项目资金打造政绩工程,都反映出项目制与现有行政科层体制的张力。县市地方政府有其独立的利益诉求,造成了中央政府“委托”地方政府落实项目失效。农地整治项目实施过程中产生上述

① 《全国土地整治规划(2011~2015年)》提出的“完善统筹推进土地整治机制”工作要求,包括“政府主导”、“资金整合”、“共同推进责任机制”三个方面。参见《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》,《国土资源通讯》,2012年第13期。

② 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制与治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》,2011年第4期。

问题的原因在于,在以 GDP 增长指数为政绩考核主要标准的行政体系下,公共服务发展对地方政府具有较弱的激励性。当中央政府不对地方政府的“代理”行为进行有效监督时,会产生滥用资金的情况,当中央政府采取严格管理技术解决“监督”问题时,又会造成对地方政府的“激励”不足。“监督”与“激励”的两难困境普遍存在于政府治理过程中,在现实中就表现为各种“一放就乱、一收就死”的现象。从总体上看,项目制所具有的“技术理性”性质,使其在解决“监督”问题上较为有效。具体到农地整治工作上,当农地整治采用项目制后,能够基本保障资金投入的“专款专用”。在实地调查中发现,只存在少量项目资金被地方政府借用于打造“亮点”政绩工程的情况,绝大部分资金都被规范地用于农地整治上。

## 二、项目制“技术理性”的优势与不足

针对“监督”与“激励”的两难困境,项目制在较好地解决“监督”问题后,却又面临着对“代理人”的“激励”不足问题,并进而引起的地方政府消极应对上级下达任务的行为逻辑,这一点尤其体现在项目“进村”的环节上。项目制的“技术理性”优势在于它能够较好地解决工程质量监督和项目管理问题,其不足在于无法解决项目“进村”过程中的基层治理矛盾,产生项目与农民对接的困境。在农地整治中,为了化解项目“进村”困难,县市国土部门一般会采用“制度外激励”手段以调动基层组织参与完成项目落实工作。在某些情况下,“制度外激励”手段能够一定程度弥补项目制的“技术理性”不足之处,但也带来政策执行不规范的负面后果。

### (一) 项目制的“技术理性”优势

中央权力在向下执行过程中因采取“一整套严密设计的技术系统,通过立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估和奖惩等一系列理性程序”<sup>①</sup>的项目管理技术而被强化,这是与国家通过财政转移支付实现“工业反哺农业”的战略目标相匹配的一种制度选择。农地整治项目资金之所以能够在总体上实现“专款专用”,与项目制具有的“技术理性”特征有关。项目制将管理过程指标化、技术化和量化,较好地解决了“委托—代理”关系中的“信息不对称”问题,从而实现了对下级组织的有效“监督”。项目制强化技术因素在治理过程中重要性所造成的直接后果是,一定程度上绕开了基层政府的“块块”结构,强化了垂直部门的“条条”体系。当前包括农地整治、农田水利、卫生防疫、农业发展等在内的各种涉农项目,都是通过对口职能部门落实下去。当县市地方政府因“激励”不足而采取消极应对方式回应上级“委托”时,各类项目实施就变成纯粹的部门工作。

具体到农地整治项目实施上,所谓的部门工作是指,整个农地整治工作基本是依靠属于“条条”系统的自上而下的土地整治中心完成。“条条”部门的权力与政府“块块”权力不同,“条条”部门的权力来自项目管理过程,具有很强的技术性、专项性和业务性,而“块块”组织所具有的权力具有较强的行政性、综合性和强制性。在当前的农村公共品供给过程中,项目制强化了“条条”部门的权力,项目管理技术在原有的常规科层体制之外开辟了中央政府直接干预基层事务的空间,对此有学者提出项目治理模式是“在行政体制内再造一种增量”的“新双轨制”<sup>②</sup>。

① 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。

② 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。

具有“技术理性”的项目制在县市以上环节是有效的,因为从中央政府、经省级政府、地市政府到县市政府主要是完成项目审批和项目管理的职能,在这几个层级之间,上级向下级“委托”的是项目管理权,委托之后的“监督”问题可以通过技术手段解决。项目到了县市以下主要变成具体实施工作,即将项目资金转化为农民所需的公共品。在这个环节中,除了包括项目管理工作之外,还包括项目与农民对接的工作,项目制在这个环节存在不足。

## (二) 项目制“技术理性”的不足

农地整治不仅是一项通过工程建设改造自然物“土地”的技术工作,还是一项基层治理工作。农地整治工作的治理性质是指,农地整治过程不仅包含着工程技术因素和管理技术因素,而且包含着复杂的利益调整与大量矛盾化解工作,农地整治的治理性在于要进行利益调整并化解矛盾冲突。由于作为整治对象的“土地”是农民承包经营的农地,附属在土地之上的“权利”,连同土地权利所产生的利益,才是农地整治工作必须要处理的对象。当我们将农地整治工作的对象理解为千家万户的农民时,就能够从治理的角度观察农地整治工作,项目落实过程中所牵扯到的利益关系越是复杂,该项工作的治理性就越强。

可举一个简单的例子说明农地整治的治理性,比如,大部分农地整治工程可能牵扯到占用农民承包地的问题,如何补偿农民利益以及如何平衡不同农户的利益,都是治理工作。工程质量和资金管理问题都可通过优化技术指标得到解决,而上述这类治理矛盾却需要依靠乡村基层组织解决。我们在调研中发现,作为农地整治项目业主的县市土地整治中心在落实项目时,离不开乡村两级的参与和配合。

乡镇政府属于最末端的“块块”组织,作为村民自治组织的村组也具有准“块块”性质,土地整治中心属于“条条”部门,项目向下落实时产生出“条块”矛盾。与中央采取项目制来约束县市地方政府的逻辑相似,县市国土部门也希望通过项目管理技术来约束乡村两级组织。若是缺乏对项目的严格管理,乡村两级有可能将资金用于它处,造成偏离项目目标的后果。既要约束乡村基层组织,又离不开它们的配合,同时,国土部门又缺乏激励乡村组织的手段,这便造成项目落实环节中的两难困境,这是中央政府采用项目方式向农村供给公共品时必然会遭遇到的。

严格的项目管理技术所具有的“激励”不足,产生出基层政权“悬浮”局面,即,随着项目制推进,乡镇“不但没有转变为政府服务农村的行动主体,而且正在和农民脱离其既有的联系,变成了表面看上去无关紧要、可有可无的以及政府组织”<sup>①</sup>。面对项目管理技术的硬约束,处于两难困境的土地整治中心有两种选择,一是回避治理矛盾,将农地整治当作纯粹工程性工作去做,二是尽量调动乡村组织参与,解决治理矛盾。当土地整治中心选择第一种做法时,只要千家万户农民中有一个农户与施工方“扯皮”并阻止施工,就有可能造成树不能砍、沟不能挖、路不能修的局面。我们调查发现,这类情况在施工过程中非常常见,其最终后果是造成工程质量下降而使得农地整治大打折扣。

当土地整治中心选择第二种做法时,就只能采取“制度外激励”措施来调动基层组织的积极性。“制度外激励”是当前农村基层工作中普遍存在的一种工作方式。作为“条条”部门的土地整治中心没有行政权力去命令乡村组织,为了激励乡村组织的配合,或者说为了激励乡镇分管领导和村干部的配合,土地整治中心就会在政策规定的“灰色”地带,以各种变通方式给予这些控制实际权力的负责人某些利益。土地整治中心的工作人员多次表达:“做基层工作,要讲感

<sup>①</sup> 周飞舟:《以利为利:财政关系与地方政府行为》,第126页。

情”。所谓讲感情是指,要搞好与乡镇分管领导的关系,要搞好与村支书的关系。“讲感情”是他们缺乏行政权力时所采取的工作策略,具体的方法包括,尽可能地对乡村干部“说好话”,平时通过吃饭喝酒一类方式建立良好的私人关系,或者允许乡村干部在项目实施过程中谋取私利,等等。

县市以下的项目实施过程是一项复杂的治理工作,在这个环节上,“技术理性”与治理工作不匹配,“制度外激励”是应对这一矛盾的自然结果。任何一种管理技术都不是完美无缺的,因此可将“制度外激励”手段及其引发的不规范行为看作是项目制的运行成本。

### (三) 制度外激励的负面后果

从积极方面看,“制度外激励”将基层组织调动起来,弥补了项目制“激励”不足的困境。由项目制“技术理性”缺陷所造成的“制度外激励”措施还会造成一些负面后果。

首先,“制度外激励”是一种非常规手段,在调动基层组织参与解决治理矛盾上具有不稳定性。我们在调查中发现,不同县市的同一类土地整治项目,同一县市的不同项目区,甚至同一项目区中的不同标段的农地整治实施效果差异极大,这类现象与“制度外激励”措施有关。在面临相同工程技术约束和相同管理技术约束的前提下,项目实施效果的差异是由项目落实环节的差异造成的。基层组织越是参与到农地整治工作中去,越是能够较好地解决治理矛盾,当地的农地整治就越是有效。而基层组织的参与度很大程度上取决于土地整治中心采取“制度外激励”措施的力度。这样一来,农地整治成效就与“制度外激励”因素直接关联,由于“制度外激励”是非常规的,不具有制度保障,结果就造成了农地整治工作缺乏制度保障。

其次,“制度外激励”手段会造成农地整治项目落实过程的非规范性。表面上看,当土地整治中心采取某些强“制度外激励”措施,比如,让乡村干部参与承包项目施工,能够达到调动基层组织的目标,甚至能够实现较好整治效果的局面。但是,依靠“制度外激励”手段所实现的“善治”结果不具有合法性。“制度外激励”类似于民国时期政权建设中出现“营利型经纪模式”<sup>①</sup>和农业税费时期的“乡村利益共同体”<sup>②</sup>,即上级政府为了调动基层组织完成治理任务而给予其部分“剩余控制权”,基层组织可以利用这些“剩余控制权”谋取一定“灰色”利益。项目落实过程中的“制度外激励”方式降低了国家向农村输入资源的效率,“营利型经纪模式”与“乡村利益共同体”降低了国家征税效率并提高征税成本,三者最终都损害农民的利益。

“制度外激励”是项目制的一个意外而必然的后果。其意外性在于,当制度设计者采用严格管理技术来规范项目运作时,却在实践中产生依靠“非制度性”甚至是“违规”措施来弥补“技术理性”不足的局面。其必然性在于,包括农地整治在内的农村公共品供给过程具有治理性,“技术理性”手段在治理方面存在缺陷,在严格管理技术约束前提下必须要通过其他手段“激励”基层组织参与解决治理矛盾。

## 三、项目“进村”与“最后一公里”难题

政府直接向农村供给公共品时,必须要与千家万户农民的生产生活需求相对接,在这个对接

① 杜赞奇(Prasenjit Duara):《文化、权力与国家——1900~1942年的华北农村》,江苏人民出版社,2008年版。

② 贺雪峰:《乡村治理一百年》,《天涯》,2007年第3期。

环节所产生的问题体现为农村公共品供给的“最后一公里”现象。“最后一公里”现象普遍存在于农地整治、农田水利建设、农业技术推广、农村医疗服务等多个领域中。“最后一公里”现象从根本上反映出,在投资问题、工程问题和项目管理问题之外,农村公共品供给还包含着在国家与分散农民之间建立有效关系的问题。

### (一)公共品供给的“最后一公里”难题

在项目实施过程中,还存在农民这层主体,农民是公共品项目的直接受益者,按理说这足以“激励”他们欢迎项目“进村”。在这方面存在两个表面相悖现象,一是几乎所有的农民都期待着国家项目来改善本村的生产生活条件;另一方面,在项目“进村”过程中,却经常遭遇到某些农户的“扯皮”、阻挠和反对,使得项目实施过程充满矛盾,这就是“最后一公里”现象。农村公共品供给的“最后一公里”问题不是工程问题而是治理问题,单纯依靠增加投资、优化技术指标或者强化项目管理都不能解决治理矛盾,“技术理性”手段对于解决“最后一公里”问题无效。

“最后一公里”现象依然可以从“激励”的角度得到解释。项目提供公共品所满足的是公共利益,而真正项目落实时触及的是一家一户农民的个体利益,比如修建公共渠道却只占用某一家的土地。单个农户不能内化项目收益,当占地、砍树、拆房等一类项目成本无法参照收益平均分摊到不同农户时,就会引发利益冲突,并产生治理问题。在项目进村之前,受预期收益“激励”,所有农民都对项目持欢迎态度,在项目实施过程中,每个农户都会进行具体利益权衡,当项目目标与自身个体利益发生冲突时,就会引起利益受损农户的反对。

“最后一公里”问题产生于项目公共目标与个体农民利益的冲突,项目供给公共品时,无法将其分解为针对每个农户的个体利益。“技术理性”特征的项目制是预先设置一套技术指标,技术指标越是标准化,就越是能够提高管理效率。但到了具体实施环节,标准化的技术指标有可能与农村实际情况冲突,“技术理性”做不到因地制宜。我们调查发现,几乎所有的农村公共品项目都是以行政村或者村民小组为最小实施对象,也就是说,村组范围内的特殊情况不是技术指标所能预先考虑的。而项目实施环节所产生的治理矛盾,恰恰是最多发生在村组范围之内。村组范围内的不同农户之间会形成一种利益结构,比如,土地数量占有、地块的位置等,项目落实时触动既有利益结构就产生治理问题。

“最后一公里”现象与中国的农业生产方式有关。我国的农业生产具有“小”而“散”的特征,所谓“小”是指规模小,我国农村人均耕地面积不足两亩,户均不足十亩,“散”是指田块十分分散,上世纪80年代承包到户时的地块远近肥瘦搭配政策造成“插花田”格局。在公共品供给方面,小农经营“小”且“散”的特性造成成本和收益无法被单个农户承担和享有,因而产生“公地悲剧”,影响个体农民自发供给公共品的积极性。但是,当国家通过项目向农村输入公共品时,却产生出了“反公地悲剧”。“反公地悲剧”是由美国经济学家迈克尔·赫勒提出的,他发现:“私有产权能提高社会福利,过多的所有权却造成反效果——破坏市场,阻碍创新,消耗生命”<sup>①</sup>。如果说“公地悲剧”是与产权不清晰有关,“反公地悲剧”则在于产权过于细碎并造成交易成本过高问题。包括农地整治项目在内的一系列由国家提供的公共品项目在实施过程中,必须要面对千家万户分散的农地“承包权”和分散的利益,公共品供给的“最后一公里”问题具有“反公地悲剧”性质。

针对固化的农地“承包权”带来农村公共品供给中“反公地悲剧”的问题,有学者提出“赋

<sup>①</sup> 迈克尔·赫勒(Heller, M):《困局经济学》,第2页,机械工业出版社,2009年版。

予农民更大权利,有可能损害农民利益”,并指出“对于从事农业生产的农民来讲,更大的土地权利并不意味着更多的收入和利益。相反,更大的土地权利却往往意味着更高的集体行动成本,更少的集体妥协,更难对付的‘钉子户’和更加无法防止搭便车,从而农户更难获得进行农业生产的基础条件……相对于更大的土地权利,从事生产的农民最需要的是耕作方便,是旱涝保收。”<sup>①</sup>对于真正从事农业生产的小农来说,生产的便利和生产的权利便体现为破解“反公地悲剧”来实现公共品供给。我国实施农地所有权归集体、使用权归农户的“两权”分离制度,其合理性在于村组集体经济组织可以通过行使农地所有权将分散农户“统筹”起来,破解农户细碎的承包经营权在公共品供给上设置的障碍,一定程度上弥补了小农生产方式的不足。

近年来农地管理制度改革的总体趋势是,强化农户的承包经营权,虚化集体土地所有权。1997年开始实施土地二轮承包政策,将土地承包期限延长为三十年,为了保持党的农村基本政策的连续性和稳定性,有效地保护和调动农民的积极性,当时中央专门下文<sup>②</sup>规定,土地承包坚持“大稳定、小调整”的原则,限制村组集体随意调整土地、破坏承包关系的行为。调整土地是农村集体经济组织“统筹”生产的体现,是集体调节平衡农户利益关系的手段。尤其是到了取消税费之后,农民看到国家不再会收取农业税,也享受到了国家补贴,还看到了土地被征收时的补偿标准提高,以及土地流转的租金上涨,当土地承包经营权可以产生真实的利益后,农民就开始越来越重视土地“权利”。土地承包权所产生的利益越多,在村组内部所形成的农户之间的利益结构就越是固化。

为了防止农村集体经济组织侵犯农民的权益,中央强调要尊重农民的承包经营权,并出台法律加以保护,土地承包经营权被纳入《物权法》保护范围,党的十七三中全会决议又进一步将农村土地承包关系规定为“长久不变”。农户之间固化的利益结构因政策调整进一步被强化。扩大个体农户在土地上的权利,自然就是缩小村组集体经济组织的权利,随着集体组织的权利被虚置,集体组织没有能力再介入农业生产。我们调查发现,当前村组已经越来越退出农业生产领域,造成农业生产“原子化”状态。离开集体经济组织的对接,国家与分散的农户的交易成本非常高昂,最终影响项目“进村”的效率。

## (二) 项目制与农村经营体制

基于上述分析可以发现,一方面,农业生产剩余不足以支撑基础设施建设,并且规模小造成基础设施建设的外部性强,农民不可能私人提供公共品;另一方面,受项目制“技术理性”限制,国家供给公共品时无法对接到单个农户上,产生了项目“进村”的“最后一公里”困境。这说明在小农生产方式与公共品供给之间存在先天矛盾。现存的农业生产方式与上世纪80年代初开始全面实施的家庭联产承包经营政策有关,当时的政策制定者就已经意识到了小农家庭经营的优点与缺点。一方面,实行“大包干”将生产单位从生产队集体变成家庭,提高了农民投入劳动的积极性,体现了小农家庭经营的优势;另一方面,小农家庭生产方式在农业基础条件改进方面的先天不足又限制了农业发展。当时的改革在这二者之间做出了平衡,发展出以家庭承包经营为基础的“统分结合的双层经营体制”,既发挥一家一户单独生产的优势,又发挥集体在公共品供给方面的优势。“双层经营体制”既是制度创新,也是对我国长期形成的农业生产传统的继承。自古以来,小农生产方式遭遇到的首要问题是,小而分散的小农家庭不可能

<sup>①</sup> 贺雪峰:《地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去》,自序,第6~7页,中国政法大学出版社,2010年版。

<sup>②</sup> 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知》,《河北政报》,1997年第10期。

独自完成公共品供给。在传统中国社会中,小农依靠自发的互助合作,通过家族、村落、邻里等社会组织来解决这方面的问题;新中国土改之后的互助组、合作社和人民公社,替代传统的社会组织发挥作用;到了分田到户以后,发挥村组集体“统”的功能来解决一家一户“办不好和不好办”以及办了不合算的事情。传统家族村落组织、人民公社时期的生产队与当前的农村集体经济组织,都是建立一个超越一家一户的经营实体,较好地弥补了小农生产方式在公共供给方面的不足。

项目“进村”环节所产生出的治理矛盾,本质为村组内部的利益关系重构。“技术理性”手段所造成的项目“进村”困境,恰恰是需要村组集体发挥作用的领域。在所调查的湖北省四个县市中,有少数村组在农地整治项目实施过程中还能够进行“土地调整”,具体操作方式是,在项目施工阶段,将土地暂时收归集体,待整治完成之后再重新分配,有的村组是打破二轮承包关系实行“大调整”,有些村组是在二轮承包基础上进行“小调整”。进行土地调整村庄的土地整治项目效果普遍高于不进行土地调整村庄的整治效果。土地调整的功能是打破原有承包关系上所形成的农户之间的利益结构,可以避免项目实施时的“反公地悲剧”。当土地暂时收归集体时,在项目实施阶段农户的个体利益并不明确,就不会产生出集体与个体“目标冲突”的情况,极大地减少了项目实施过程中的利益冲突和治理矛盾,成功地解决了公共品供给中的“最后一公里”问题。

土地调整是村组集体组织参与项目实施的一个例证。由于项目制在面对项目实施过程中的治理矛盾存在不足之处,因此必须依靠村组干部的配合,才能够保障项目的顺利落实。如此一来,如何“激励”村组干部参与项目实施过程,是决定项目供给公共品成效的重要因素。税费改革后的农村综合配套改革所带来的基层治理体制变化,直接影响村组干部参与农村公共品供给项目的积极性。

村组集体经济组织本身就有负责公共品供给的职责,税费改革之前集体组织向农户收取“共同生产费”和筹集“义务工和积累工”,实现农村公共品的“制度外供给”模式。当时村组集体在公共品供给上的积极性与“激励”机制有关。在农村税费改革之前,村组集体维持运转的经费以及本集体内部的公共事务开支和公益事务开支,都是由农民承担的,最终来源于农业生产剩余。集体支出从农民那里收取,这便将集体组织与农业生产过程捆绑在一起。村组集体若是能够较好地提供农业公共服务,带来农业生产保障和农民增收,农业税费就容易收取,上级政府分派的任务容易完成,村组集体开支有保障,基层工作顺畅。相反,如果村组集体在支持农业生产上不积极或者不得力,农业生产过程受到影响,农民必然会责怪村组干部,并以拒交农业税费的方式挟制集体组织。

税费改革取消了“共同生产费”与“两工”,抽空了村组集体组织的经济基础,也切断了集体组织与农民的实在联系。项目制改变了村组集体经济组织在公共品供给方面的“激励”机制。农村税费改革之后,农村集体组织运作经费和干部工资逐步被纳入公共财政范围,通过转移支付的方式补贴下来,村级公共开支和公益开支也逐步被纳入到国家公共财政范围内,村组干部不需要向农民收费,既然不受农民的“要挟”,集体组织自然就不需要回应农民的需求。税费改革后集体组织迅速地退出农业生产领域,丧失“统筹”组织之后,农业生产真正地变成了一家一户的事情。在此背景下,项目落实过程中村组干部受“激励”动力主要不是来自于项目提供公共品,而是更多地来自于他们个人能够在项目中获得多少私利。调查中据一些县市土地整治中心工作人员反映,当前存在部分村干部在项目施工过程中故意“出难题”,向施工方案取各种“好处”的现象。

项目制“技术理性”严格约束“块块”权力的逻辑,也延伸到村组集体这一层级上。尽管村组集体组织不属于严格的行政“块块”,但它也具备一定自主权力,为了防止村组干部改变项目资金用途,项目管理技术对村组集体参与项目落实过程也进行严格“监督”。这同样会产出“监督”有效而“激励”不足的困局。税费改革之前,村组集体在农业生产中能够发挥“统筹”功能,关键在于村组集体具备一定的自治能力。项目制压缩了村组集体在公共品供给上的操作空间,消解了村组的“统筹”能力,进一步瓦解“统分结合的双层经营体制”。项目“进村”一方面以村组为最小对接单元,另一方面又在技术上消解村组集体,这是“技术理性”不足的进一步体现。

### 四、结论与建议

在税费改革之前的“制度外公共品供给”模式下,由原本就不多的农业生产剩余承担公共品供给成本,造成了农民负担沉重与“三农”危机。<sup>①</sup> 税费改革之后,农村公共品供给被纳入公共财政支出范围,减轻了农民负担,当前主要存在着由项目制带来的公共品供给效率问题。

针对“三农”问题,为了贯彻中央政府“以工补农”、“以城代乡”的战略部署,国家采取项目制来落实公共品资金输入。项目制采取严格“技术理性”手段的目的是为了消除现有行政科层体制的消极影响,在“块块”层级之外开辟中央政府干预地方事务的空间。其意外而又符合逻辑的结果是,作为具有独立利益诉求的地方政府与基层组织并不会被动接受中央意图和项目管理,而是在现有约束条件下,以自利方式对待项目实施工作,由此产生项目落实过程中的“委托—代理”关系,以及“监督”和“激励”的二难困境。项目在落实过程中陷入“技术理性”困境,还与农地整治工作性质有关。项目供给公共品所提供的公共利益与单个农户需求存在“目标冲突”,造成了项目落实不单是一件工程建设工作,也是一项调解复杂利益关系的治理性工作。“技术理性”手段不能解决治理问题,影响项目实施效果。

本文运用利益分析方法,将农地整治项目参与主体分解为五个层级,分别是中央政府—县市地方政府—乡镇政府—村组集体组织—农民。这些参与主体基于自身利益诉求,在项目落实过程中分别有不同的行动逻辑。在严格的“技术理性”约束下,项目“激励”不足,直接影响县市地方政府、乡镇政府和村组组织三者的参与积极性,尽管农民是项目的直接受益者,却也存在与项目公共利益目标冲突情况。项目制存在的“监督”有效而“激励”不足的困局,与项目供给公共品的“自上而下决策机制”有关。项目向农村输入标准化的公共品,弱化了基层组织在公共品供给上的主体地位,忽视了农民意愿表达,与税费改革之前相比,强化了中央政府意图,强化了“自上而下决策机制”。

为了提高国家供给公共品效率,可对项目制度和操作方式进行优化,在发挥项目管理方式既有优势的前提下,通过引入“自下而上决策机制”来改善公共品供给机制。具体建议包括基本思路调整和具体措施完善两个方面。

在基本思路上,为了进一步提高资金投入效率,可将项目管理过程区分为两个基本环节,并分别采用不同的管理机制。以县市一级为节点,第一个环节主要是指县市以上层级,这个环节主要是完成项目审批、下达、监督、验收等工作,不直接向农村供给公共品;第二个

<sup>①</sup> 温铁军:《八次危机》,东方出版社,第183页,2013年版。

环节主要是县市以下的乡村组层级,这个环节主要负责项目落地工作,直接与农民发生关系。从工作性质上看,第一个环节主要涉及政府行政科层体系内的层级管理问题,具有较强的程序性和技术性,项目制在这个环节较为有效;第二个环节的工作牵扯到农村内部的利益关系调整,容易引发各类治理矛盾,在这个环节需要引入基层组织参与以弥补项目制“技术理性”的不足。基于此,在县市以上环节,为了保障财政资金用于农村公共品供给,可坚持现有的项目管理模式,发挥“技术理性”手段的有效“监督”作用;在县市以下的项目“进村”和与农民对接的环节中,可通过资源输入激活基层民主力量,以解决公共品供给的“最后一公里”困境。

围绕上述基本思路,在具体操作上可采取以下三个方面措施:

一是进一步优化项目管理技术,严格项目审批、监督和验收程序,加强对县市落实项目过程的管理,杜绝整合项目资金用于形象工程建设一类的低效使用项目资金的方式。同时,在对县市地方政府的工作考核中,增加当地农村公共基础条件改善一项所占比重,“激励”地方政府重视农村公共品供给,提高地方政府落实农地整治项目的积极性。

二是发挥基层组织的自治功能,加大基层组织在项目落实过程中的权力和责任。可采取的办法是,在中央政府对到达县市的项目资金严格监管的前提下,由县级职能部门将项目资金打包到村级组织,再由村民自治组织决定项目落实方式和资金的具体使用。项目资金落实到村以后,可发挥基层民主机制,通过村民大会或村民代表会议的形式达成公共工程建设决策,排除公共品供给脱离村民需求的可能。在公共品供给“最后一公里”环节借助基层自治能力,既可以将农民的个体利益整合为“集体利益”与项目目标对接,也可以将农民的需求向上表达,还可以提高项目规划、管理和实施的效率,能够有效地弥补项目制的“技术理性”缺陷。

三是发挥土地整治中心一类县市相关职能部门的技术所长,由这些职能部门联合乡镇“站所”为项目实施提供技术指导和技术监督,帮助村组集体组织做好项目论证、规划选址和工程设计等一类专业技术问题,并监督项目施工,以达到项目规范落实的目的。由于农民缺乏必要的专业技术知识,通过村民大会或村民代表会议形式所达成的公共工程建设决策,暂时还不能直接形成符合项目管理的规划实施方案,因此需要县乡的相关职能部门发挥技术服务作用。这些职能部门在听取当地群众意见的基础上,参照标准化的工程技术指标,将农民的公共品需求转化为符合上级项目管理要求的具体设计方案。土地整治中心、水利站等一类职能部门在整个项目管理体系中起到承上启下的连接点作用,在技术层面上将公共品的国家自上而下供给与农民的千差万别需求连接起来,以提高项目制的针对性和操作性。

作者:桂华,华中科技大学中国乡村治理研究中心(武汉市,430074)

(责任编辑:张云鹏)