

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.05.010

欢迎按以下格式引用:李耀锋.项目制研究的现状与新路径[J].重庆大学学报(社会科学版),2016(5):107-113.

**Citation Format:** LI Yaofeng. The status and new path of project system research[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2016(5):107-113.

# 项目制研究的现状与新路径

李耀锋

(井冈山大学政法学院,江西吉安 343009)

**摘要:**项目制作为一种新的国家治理体制,在中国经济与社会发展中发挥着日益深广的影响力。文献考察发现,国内研究围绕五个主要议题展开,研究成果较集中于近六年内;国外研究也有一定基础。既有研究尚存在两方面突出问题:一是研究视角有缺失,偏重宏观层面和政府视角而忽视了基层村庄社会的回应;二是研究议题失均衡,对项目制负面效应发生机理和防范机制研究还很薄弱。“村庄回应”是项目制研究值得重视的一条新路径,以此路径切入,可探寻“项目进村”的实践逻辑与问题成因,是有利于找到优化基层治理格局、提升项目制实践成效并防范“项目进村”负面效应的有效方法。

**关键词:**国家治理;项目制;村庄回应;项目进村;负面效应

**中图分类号:**G472.5      **文献标志码:**A      **文章编号:**1008-5831(2016)05-0107-07

近年来,在发展与福利主题下,项目制作为中国一种新的国家治理体制<sup>[1]</sup>,影响力渐增。尤其是在农村地区,国家依托各类支农项目和专项资金逐渐加大对农村的财政转移支付,不断推进“项目进村”<sup>[2]</sup>。项目制成为影响中国基层治理格局与农村社会变迁的重要推动力。但无法回避的现实矛盾是,很多项目的“进村”实践虽有助于改善当地民生,却也同时给村庄整合或村民生活带来不利影响,陷入“惠民”又“扰民”的实践困境,使项目制违背其良好意愿,偏离其政策初衷。本文旨在梳理项目制研究的主要议题并指明其未来新路径,服务于提升中国项目制实践成效与推进社会治理创新。

## 一、国内外文献的梳理与点评

### (一)国内研究的主要议题与代表性成果

“项目”一词最早于20世纪50年代出现在汉语中,用于“对共产主义国家的援外项目”。其原本指一种事本主义的动员或组织方式,即依照事情本身的内在逻辑,在限定时间和资源的约束条件下,利用特定组织形式完成有明确预期目标的一次性任务<sup>[3]</sup>。国内工商管理 and 公共管理领域在此意义上已有较多研究,此方面研究从管理视角对项目的启动、计划、实施和评估等过程与技术进行探究,服务于生产管理、服务管理和工程项目管理等市场经济和公共管理的发展需要<sup>①</sup>。

国内对项目制的研究源于中国20世纪90年代的分税制改革。分税制改革后,中央对地方的财政转移支付较多采用项目形式,项目制作为政府实现其政策意图和治理国家的重要形式有着日益深刻的影响力。项目制不单指某种项目的运行过程,也非单指项目管理的各类制度,更是一种能将国家从中央到地方的各

修回日期:2016-05-22

**基金项目:**江西省艺术科学规划项目“江西农村群众文化需求调查与政策建议”(YG2013065);2014年度民政部与李嘉诚基金会“大爱之行”全国贫困人群社工服务及能力建设合作项目——“江西革命老区农村留守老人社会工作服务项目”(P140318883655)

**作者简介:**李耀锋(1981-),男,河南人,井冈山大学政法学院讲师,社会学博士,硕士研究生导师,主要从事农村贫困问题与社会工作研究。

①国内相关研究成果详见:戴大双著《现代项目管理》(高等教育出版社,2004);方巍著《社会福利项目管理与评估》(中国社会科学出版社,2010);戚安邦著《项目管理学》(科学出版社,2012);方巍著《社会项目评估》(格致出版社,2012)等等。

层级关系及社会各领域统合起来的治理模式。它不仅是一种体制,也是一种能够使体制积极运转起来的机制;更是一种思维模式,决定着国家、社会集团乃至个人如何构建决策和行动的“战略与策略”<sup>[1]</sup>。肖唐镖在《中国乡村报告》一书中较早对“地方政府的项目配套政策”进行了专题研究<sup>[4]</sup>,在国内具有开创性。

从现有文献看,国内针对项目制的研究成果总体数量还较少,且较集中于最近五年内,特别是近三年。国内相关研究主要围绕如下五个议题展开。

### 1. 项目制与国家权力体系及科层结构的关系

此方面研究的主要观点有:项目制将国家、地方和基层三者关系重新定义,并最终演变为分级的制度机制和治理模式<sup>[2]</sup>;项目制旨在通过财政专项转移支付等手段,突破以单位制为代表的原有科层体制束缚,遏制市场体制造成的分化效应<sup>[1]</sup>;农村的项目制实践可能导致地方势力和地方结构重组,形成一种新的基层治理结构,这与国家设计项目制的初衷相背离<sup>[5]</sup>;项目制使基层上级部门拥有集中的资金管理权、特殊的人事安排权及高效的动员程序<sup>[6]</sup>;公共文化服务项目制运作存在国家主导和地方自主逻辑、官僚政绩至上与公民需求导向逻辑之间的矛盾,限制了文化惠民工程项目制的执行效果<sup>[7]</sup>;项目制将竞争机制引入官僚组织体制中,调整了政府和市场的关系并重构了中央和地方合作博弈的模式<sup>[8]</sup>;项目制下的乡镇政权由“悬浮型政权”走向“协调型政权”<sup>[9]</sup>。

### 2. 项目制与中国财政制度和公共服务的关系

此方面研究的主要观点有:将公共服务资金项目化使公共服务变成以项目评估和管理为中心的治理体制,易衍生寻租行为<sup>[10]</sup>;税费改革后“项目财政”成为乡镇政府增加本级财政收入的主要来源<sup>[11]</sup>;较高的公共品供给水平与较高的地方财政自主权紧密联系,财政分权而非集权更能改善地方公共品供给水平<sup>[12]</sup>;需利用村民自治来连接上级资源和村庄,提高村庄公共物品供给的绩效<sup>[13]</sup>;项目和专项资金并非像上级部门预想的那样有效率,相反还会出现许多意料外的后果。过于依赖项目和专项,反而使资金难以实际到达农村社会<sup>[14]</sup>;项目制的结构性缺陷使项目下乡弱化了乡村两级组织在农村公共品供给方面的能力<sup>[15]</sup>;项目制有利于实现高效、技术化和标准化的农村养老服务供给<sup>[16]</sup>。

### 3. 项目制运行中不同主体的行为与策略

此方面研究的主要关注点有:农村扶贫项目中地方政府领导的政绩导向与农民的被动参与<sup>[17]</sup>;农村扶贫项目中的政府行为与村民角色<sup>[18]</sup>;面对国家整合行为的村庄自主性及自主行动能力<sup>[19]</sup>;项目下乡在农村公共品供给中的运行机制及其中折射出的国家与社会间互动关系<sup>[15]</sup>;新农村建设背景下项目制在基层村庄的实践形态及其过程中地方正式力量、非正式力量与市场等多方主体的行为和策略<sup>[5]</sup>;粮食项目运行中中央政府、地方政府和农民三者“在制度约束下的博弈与互动逻辑”<sup>[20]</sup>;县、乡、村三级化解项目实施中矛盾冲突的行动逻辑<sup>[21]</sup>。

### 4. 项目制实践的社会影响

关注项目制积极影响的主要研究发现有:四川嘉陵区 CDD 项目实施在农村民主建设和扶贫中有积极作用<sup>[22]</sup>;NGO 农村发展项目的介入是解决乡村治理诸问题的一种新路径,是实现乡村善治的有效外源动力<sup>[23]</sup>;民族地区农村扶贫项目对农村社区发展有积极影响<sup>[24]</sup>;广西凤山县四个可持续生计项目村的项目运行对当地农村起到了积极作用<sup>[25]</sup>。

关注项目制消极影响的主要研究发现有:内蒙古某旗生态移民的项目化运行使大量牧民纷纷外迁,使当地基层的传统社会组织最终瓦解<sup>[26]</sup>;重大项目产生的社会利益分配不均问题凸显,社会弱势群体逐渐被“边缘化”<sup>[27]</sup>;以项目制为核心确立的新的国家治理体制会对基层社会产生诸多意外后果:基层集体债务、部门利益化及体制的系统风险<sup>[1]</sup>;公共产品的项目化供给在基层实施中可能导致乡村组织失语及自利性凸显、村庄内部整合能力弱化<sup>[28]</sup>;农村扶贫项目会被地方权力和利益关系绑架,使项目结果与农村贫困群体的实际需求相背离<sup>[29]</sup>;政府对村庄采取选择性的项目输入会制造村庄间贫富差距与两级分化<sup>[30]</sup>;乡村建设中存在项目内卷化负债问题<sup>[31]</sup>;高速公路项目嵌入少数民族村落导致部分村民生计无保障、社会心理融合差、适应发展缓慢等问题<sup>[32]</sup>。

### 5. 项目制本身的改革与创新

此方面研究的主要观点有:创新项目制很有必要,要实现政府项目的公益目标,只改变资金的流动和管理方式是不够的,还需要加入村民民主决策的制度安排,增加村民参与的公共空间<sup>[2]</sup>;要使农村贫困群体成

为扶贫项目的真正受益者,应打破由各级政权所建构的权力利益结构,重建贫困者的主体地位,并通过社区组织建设提升社区能力,实现国家与社会、资源主体与贫困群体的直接对接<sup>[29]</sup>;项目制本身存在的制度漏洞和地方官员对政绩的过度追求催生了“跑部钱进”、设租寻租、资金挪用、财权与事权错配等问题,需对项目制进行改革完善<sup>[8]</sup>;自上而下决策体制使国家无法通过项目制有效获取农民的需求,项目制的利益协调及监督功能受阻。项目制的优化路径是改革资源输入方式,激活基层组织,建立自下而上的决策机制<sup>[33]</sup>。

## (二) 国外的实践范例与相关研究成果

与国内研究有着较为类同的研究视角与进路,国外工商与公共管理领域对作为事本主义动员或组织方式的“项目”已有较多研究,但对于社会治理体制机制运行中的项目制,国外的直接研究还不多。近些年,一些国外学者的研究值得重视,它们主要结合中国的项目制实践展开研究,产生了一些重要思想观点,其中的代表性成果有:美国斯坦福大学周雪光2011年研究指出,“项目打包”等方式尽管增强了地方政府解决实际问题的能力,但也可能导致资源分配不均,弱化法制的基础和社会共享观念,不利于缓解权威体制与有效治理之间的矛盾<sup>[34]</sup>;周雪光2012年以中国一个农业镇“村村通”项目为例研究了国家政策、政府官员及村干部在提供公共品中的作用以及项目所导致集体债务和削弱集体治理的意外后果<sup>[35]</sup>;美国加利福尼亚大学黄宗智等人2014年研究发现,项目制的实际运作往往遵循着与政策意图不同的逻辑,形成逐利价值观下的权—钱结合,该机制在推动经济发展的同时,也会增加社会的不公平,亟需警惕与改革<sup>[36]</sup>。尽管项目制在国外远远不如在中国成为如此主要的治理手段,但它也由于其内含的专业化和技术化等特性而成为西方发达国家使用的机制之一<sup>[36]</sup>。较为成功的实践范例有:委内瑞拉旨在造福贫民的流动诊所项目;芬兰的残疾人无障碍环境建设项目<sup>[37]</sup>;新加坡的健康促进项目<sup>[38]</sup>;美国的教师进步项目<sup>[39]</sup>和美国技术教育领域的“项目引路”项目<sup>[40]</sup>等。

在对更广泛意义上的“项目制”的研究中,最具代表性的是美国学者斯科特,他在其专著《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》中分析了不同国家良好用意的宏大项目是如何由于忽略了生态和社会生活的基本事实而走向失败的,强调中央主导的社会规划必须要了解地方习惯和实践知识<sup>[41]</sup>,与斯科特研究较类似的研究发现,不少国家对发展的介入不但带来失败,更进一步带来了意料之外的不良后果,比如:加大官僚的权力,削弱民众的权力,带来进一步的贫困化<sup>[42-43]</sup>。

同时,一些国外研究尽管不直接针对项目制,但与项目制的运行逻辑和制度机制有一定的关联,对项目制的改革创新有借鉴意义,比如:中国基层政府的“共谋现象”研究<sup>[44]</sup>;国家政权扩张对乡村社会权力结构的影响研究<sup>[45]</sup>;自由发展观与可行能力理论研究<sup>[46]</sup>;基层政府的财政分配权与公共服务提供之间关系的研究<sup>[47]</sup>;第三世界的国家社会关系及国家能力研究<sup>[48]</sup>。其他与项目制研究有某种关联并对后者有启发价值的成果包括《华北的小农经济与社会变迁》<sup>[49]</sup>和《中国农民权力:农村改革时代1979-1989》<sup>[50]</sup>等。

## (三) 国内外研究存在的不足

纵观国内外相关研究,项目制正获得学界越来越多关注,研究者基于不同的学科领域、理论重点与实践对象展开研究,产生了一些很不错的研究成果,为后续研究提供了有力的借鉴与参照。但是,相比于项目制在中国的快速发展及其巨大的实践影响而言,理论研究还明显不足,存在如下两方面的突出问题。

### 1. 研究视角有缺失:偏重于宏观层面和政府视角而忽视了基层村庄社会的回应

既有研究的主要关注点聚焦在政府视角及项目制的体制机制方面,也有学者关注到项目制实践中的政府决策回应<sup>[51]</sup>,但对基层民众这一项目制的最终受益者关注还较少,研究还不够深入和系统,特别是对基层村庄社会的回应机理还少有研究。尽管“项目进村”承载着国家和市场的意志,体现对价值和资源的强势分配,但“项目”何以可能进村、如何进村特别是其成效如何并非国家或市场力量所能完全决定,也受制于村庄社会的实际回应能力。虽然有研究关注到“项目进村”中的村庄自主性<sup>[19]</sup>以及村庄对输入式项目的回应<sup>[2]</sup>,但对村庄回应的影响因素、内在机制、状况测评及优化路径等关键问题都有待进一步深入研究。

### 2. 研究议题失均衡:对项目制负面效应发生机理和防范机制的研究还很薄弱

项目制作为一种新的国家治理体制,尚存在诸多问题与不足,其成效还有很多不确定性,特别是伴随着中国社会治理的创新,项目制还需不断完善。既有研究虽已关注到项目制的意外后果与负面效应,但对其判别、机理和成因的探究还较少,且未能实现宏观与微观、定性与定量等多维的有机结合。既有研究对项目制负面效应的防范多强调项目制设计的不合理或其背后的体制性因素,而忽视了作为最终受益者的村庄社

会的回应能力问题,尽管已有学者从农村贫困者主体地位重建及社区内生性组织建设<sup>[29]</sup>、促进村民的民主参与<sup>[2]</sup>、激活农村基层组织<sup>[33]</sup>等角度对村庄回应能力的相关方面进行了探讨,但还远远不够。这直接制约了项目制负面效应防范的系统有效性。

## 二、村庄回应:项目制研究的一条新路径

项目制作为一种新形势下将中央与地方、地方政府与基层政权、基层政权与农村社会重新链接的机制,是以各类支农扶农项目为基础的制度安排<sup>[29]</sup>。随着“项目进村”不断推进,它所承载的行政化与市场化力量日益渗透入农村社会,优化与提升村庄的实际回应能力变得更加重要,这是保障项目制实践成效的内在要求,也是中国项目制的政策初衷之所在。正如黄宗智等人所指出的,项目制需要其他的制度配套和较崇高的价值取向方可发挥其所可能起的“现代化”作用,从更长远的视野考虑,关键是理论中的受惠者是否真正能够成为实际运作中的主体<sup>[36]</sup>。同时,国家对农村的资源输入并不会自动激活农村内部的组织力量及农民的积极性,需要进行有目的的改革创新<sup>[33]</sup>。

2015年5月由中共中央办公厅与国务院办公厅联合印发的《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》强调了在增强村庄自治功能和发展能力基础上的农村社区建设,与此同时,针对中国的村庄建设,也有学者提出,中国的村庄是有实质性意义的农村社会单位,需要务实地面对村庄大量而长期存在的现实,着力推进良性而积极的村庄转型<sup>[52]</sup>。由此,在大规模“项目进村”与基层社会治理创新的新常态下,村庄回应<sup>②</sup>成为中国项目制研究亟需重视的一条新路径,以村庄回应路径解读项目制体现了中国制度变迁的社会回应这一基本理论议题。唯有切实提升村庄的回应能力,才能使农村社会更好地适应中国急剧的制度变迁,实现国家、市场和农村社会的有效互动与良性共治,从根本上防范项目制的意外后果及负面效应,真正发挥项目制的惠民功效。

“项目进村”是项目制在基层村庄社会的实践形态,本文尝试解析“项目进村”中村庄回应的理论内涵并探索性地针对其子课题提出示范性的研究构想,以此呼应项目制的既有研究脉络,同时也为村庄回应新路径下的项目制研究开展提供参照与启示。

### (一)“项目进村”中的村庄回应:概念阐释与案例解析

从基层治理的总体格局看,“项目进村”是国家和市场力量对村庄社会的持续输入。由于地理区位、经济和社会文化等因素差异,不同村庄对行政化与市场化干预有不同的回应特性和回应能力,村庄回应能力的缺失与不足使宏观结构转型的风险和压力极有可能落在村庄这个最基本的社会单位上,产生各类意外后果或负面效应,使普通村民成为系统风险的最终承担者,导致项目制违背其良好意愿,偏离其政策初衷。

折晓叶与陈婴婴2011年研究指出,具有较高组织和运作能力的村庄对输入式项目所能做出的回应,包括动员内部资源支撑项目完成及规避项目带来的各种系统性风险。对于没有这种能力的村庄,“外生”的项目有可能遭遇到被躲避乃至失败<sup>[2]</sup>。尽管折晓叶与陈婴婴关注到村庄社会对以“项目”为载体的外界力量的反向建构,但对于这种反向建构的条件、限度及可能的效果并未深入解读<sup>[19]</sup>。因此,综合既有的相关研究,透过社会治理的理论视角,本文认为,“项目进村”的村庄回应<sup>③</sup>是指村庄在一定的经济与社会结构中基于自身利益诉求和资源条件而与政府、企业、非政府组织等“项目进村”相关行动主体所进行的认知、应答、认同及博弈的实践互动过程,包括交相作用的三个结构层面:一是村庄对自身利益诉求和资源的感知过程;二是村庄依据一定的制度规范和价值准则对外来诉求和影响作出认知与评判并产生认同或不认同的过程;三是村庄的互动方式选择以及把诉求、期望或承诺转化为社会行动的过程。村庄回应能力指村庄社会在“项目进村”中与政府、企业和非政府组织等相关行动主体进行互动过程中优化自我系统并防范各类风险的自主性和能动性。

②对“回应”(response)的概念内涵有几种代表性界定:(1)an answer or reaction to sb/sth(回答、回复)。参见斯蒂尔著《牛津中阶英汉双解词典》(严维明,译,商务印书馆,2005:989);(2)responsiveness:willing to give answers or show your feelings about sth(敏于响应的)。英国培生教育出版有限公司《朗文当代高级英语辞典》(外语教学与研究出版社,2004:1681);(3)多元主体在一定社会结构中基于共同利益、诉求的应答、认同、实化及实践的互动过程。参见威攻著《社会回应机制研究》(人民出版社,2009:12)。本文把“回应”界定为多元行动主体间进行的认知、应答、认同及博弈的实践互动过程。

③学界尚缺乏对“村庄回应”及“村庄回应能力”的明确界定,本文在现代治理理论视域下,参照社会回应(威攻,2009)、“项目进村”中的村庄自主性(应小丽,2013)及“村庄对输入式项目的回应”(折晓叶,2011)等相关研究,尝试给出其概念界定。

为了更清楚地阐明“项目进村”与“村庄回应”之间的内在关系,本文在此以马良灿 2013 年所做的项目制与农村扶贫研究<sup>[29]</sup>中的案例为例进行概要式阐释<sup>④</sup>,以期产生抛砖引玉的效果。马良灿所研究的是西南一个名为 Y 村的贫困村寨。当地县和乡镇相关部门迫于扶贫及维稳的政治压力在该村推进了系列项目。首先是蔬菜种植项目,投入资金高达 30 多万,地方政府追求项目成效的意愿很是强烈,但是 Y 村在“项目进村”过程中处于完全被动的状况,村庄回应处于低效乃至无效状态,具体表现为 Y 村既难以对自身的利益、诉求和资源进行明确的感受与认知,也无法对政府的项目介入做出有效的评判与互动方式选择,政府意志的单方面强力推进使蔬菜种植项目很快因为不适合 Y 村实际而宣告失败。政府随后又动员了 400 多万扶贫资金推动种草养牛项目,但由于 Y 村村民承受不起所需的投入,导致很多农户得到种牛后并不能为己所用发家致富,而是直接把牛卖掉,用来买耕牛或建房,项目也走向失败。最后是危房改造项目,给每户人家投入扶贫资金一万多元,项目工作组鼓励农户高规格与高标准建房,农户在工作组鼓动下难以在辨明自身需求和承受力基础上做出合理选择,而是盲目服从,结果导致每户负债 5 万元以上,Y 村成了县里最大的负债村。为了还债,很多建房的村民陷入二次贫困,被迫流落异乡,外出打工,整个村庄一片萧条。马良灿在文中把项目的失败归因于贫穷村民自身主体性的缺失,并提出社区内生性组织建设及社区能力提升的对策建议。从村庄回应的分析视角看,Y 村在面临外来力量以项目为载体的介入时回应能力很低,在与政府等相关主体所进行的认知、应答、认同及博弈的实践互动过程中处于明显的“失语”和弱势状态,这直接导致了“项目进村”的力量失衡、方向偏离乃至负面效应。可以设想,如果能够通过发展现代农村社区教育、推进社区文化建设与社会工作介入、提升村民自助互助能力等路径和方法,使村民对自身的利益、诉求和资源有良好的认知,并能够对“进村”项目所承载的外来诉求和影响进行有效的评判和互动方式选择,提升贫困村在基层治理格局中的回应能力,贫困村民的诉求和资源条件就可以更明确地被识别并融入项目的设计与实施过程,“进村”项目的偏差也可更好地得到纠正,“项目进村”就可以在多元治理主体的良性互动与博弈中取得更好的实践成效,并规避可能的系统性风险。

纵观中国的项目制实践,在轰轰烈烈的、由权力和资本主导的“项目进村”运动中,作为最终受益者的普通村民的认识世界与生活世界多被忽略,村庄的实际回应能力往往得不到足够重视。村庄自治能力和基层社会自组织能力的弱化,反过来使得项目制进入乡村社会后带来的治理问题更加突出<sup>[9]</sup>。因此,提升村庄回应能力并防范“项目进村”负面效应才可真正发挥项目制“惠民生、促发展”的实践功效。站在中国经济社会转型发展及推进社会治理现代化的战略视角看,村庄回应能力提升的根本目标是实现村庄社会与国家、市场之间的有效互动与良性共治,优化基层治理格局,促进基层民生改善。

## (二) 村庄回应路径下“项目进村”负面效应防范研究的理论构想<sup>⑤</sup>

从既有文献看,“项目进村”的负面效应正日益受到人们重视。在村庄回应的理论视角下,国家和市场依托“项目”的外力输入与村庄回应能力之间的结构性不匹配是“项目进村”负面效应的关键成因。作为项目制研究的子课题之一,村庄回应路径下“项目进村”负面效应的破解与防范可从如下方面着手进行探究:(1) 中国社会治理创新进程中的“项目进村”与村庄回应。包括梳理中国社会治理创新进程中“项目进村”快速推进的成因、现状和趋势及村庄回应存在的困难和挑战。(2) “项目进村”的实践过程与村庄的回应机制。包括运用比较法与案例研究等方法,实证解析不同类型“项目进村”的实践形态、推进主体、发展动力和运作逻辑,探究“项目进村”过程中村庄回应的结构、功能、策略、困境、影响因素等。(3) “项目进村”负面效应的机理及其与村庄回应能力的关联方式。包括用田野调查与量表法等方法实证判别“项目进村”的负面效应并测评村庄回应能力的现实问题,在此基础上破解负面效应的机理及其与村庄回应能力之间的关联方式,剖析村庄回应能力的制约因素与问题成因。(4) 村庄回应能力的提升路径与“项目进村”负面效应的防范机制。包括村庄回应能力提升的理论阐释、目标设定及平台、机制和路径的构建等,并结合项目制的改革创新构建村庄回应能力监测反馈系统和“项目进村”负面效应预警防范系统。

<sup>④</sup>笔者之前所调研的乡村旅游开发项目及直接参与实施的农村社会工作服务项目,都展现出基层村庄社会在面临政府、市场和非政府组织等外力介入时的被动性及回应能力缺乏,使得有着良好初衷的支农扶农项目在不均衡的互动中逐渐发生偏离,甚至出现了意料之外的负面效应。篇幅所限,将另文再述。

<sup>⑤</sup>村庄回应路径下的项目制研究涵括了项目制的实践效应研究、项目制的体制机制改革研究、项目制发展与社会治理创新研究等诸多子课题,本文以“项目进村”的负面效应为切入点,尝试为相关研究提供示例。

总之,基于村庄回应这一新路径来探究项目制问题是可行的,且具有重要的研究价值。首先,从学术层面看,可弥补项目制研究偏重宏观层面与政府视角而忽视村庄回应之不足,补强对项目制意外后果的研究,相关结论可作为更大规模调查建立预设的依据。还可为中国基层治理创新和农村扶贫等研究提供“村庄回应能力”新视野与新进路。其次,从实践层面看,2015年中央一号文件连续第12年聚焦三农,项目制日益成为国家支农富农的重要载体。村庄回应能力的提升与优化不仅有利于防范项目制的负面效应,使项目制实践走出扰民困境而真正惠于民,还有利于激发村庄活力,补强基层治理中村庄回应不足的短板,健全村庄的社会功能,推动中国农村真正成为“农民安居乐业的美丽家园”。

从中国国家治理的整体视角看,项目制主要是国家为实施其政府职能或促进某一地方或某一领域的工作进展而配套专项资金以高效率实现政府目标<sup>[8]</sup>。作为一种适应中国市场经济和现代化发展的制度机制和组织行为模式,项目制日益渗透到中国政治、经济与社会生活中,影响力逐渐扩展与深入,难以逆转。因此,如何科学全面认识项目制,规避其可能带来的负面效应及意外后果,充分发挥其连接国家、市场与社会的协同作用及其“惠民生、促发展”的实践功效,是对待项目制正确而务实的态度。

#### 参考文献:

- [1] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学,2012(5):113-130.
- [2] 折晓叶,陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学,2011(4):126-148.
- [3] PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. A Guide to the Project Management Body of Knowledge[M]. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2004.
- [4] 肖唐镖,李昌金. 中国乡村报告[M]. 上海:学林出版社,2005.
- [5] 阳云云. 新农村建设背景下的项目制实践机制——湘中H市Y村的案例分析[D]. 武汉:华中科技大学,2013.
- [6] 陈家建. 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,2013(2):64-79.
- [7] 陈水生. 项目制的执行过程与运作逻辑:对文化惠民工程的政策学考察[J]. 公共行政评论,2014(3):133-156.
- [8] 郭琳琳,段钢. 项目制:一种新的公共治理逻辑[J]. 学海,2014(5):40-44.
- [9] 付伟,焦长权. “协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究,2015(2):98-123.
- [10] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学,2009(6):104-127.
- [11] 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[J]. 社会,2009(4):59-78.
- [12] 陈硕. 分税制改革、地方财政自主权与公共品供给[J]. 经济学,2010(4):1427-1446.
- [13] 耿羽. 输入式供给:当前农村公共物品的运作模式[J]. 经济与管理研究,2011(12):39-47.
- [14] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J]. 社会,2012(1):1-37.
- [15] 罗玉伟. 项目下乡与农村公共品供给——以瓮安县金竹村为例[D]. 北京:中央民族大学,2013.
- [16] 夏玉珍,徐大庆. 项目制下我国农村养老服务供给体制创新研究[J]. 广西社会科学,2015(2):149-154.
- [17] 古学斌,张和清,杨锡聪. 地方国家、经济干预和农村贫困:一个中国西南村落的个案分析[J]. 社会学研究,2004(2):79-88.
- [18] 唐睿,肖唐镖. 农村扶贫中的政府行为分析[J]. 中国行政管理,2009(3):115-121.
- [19] 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[J]. 浙江社会科学,2013(10):92-98.
- [20] 史普原. 多重制度逻辑下的项目制:一个分析框架——以粮食项目为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(1):4-9.
- [21] 李祖佩,钟涨宝. 分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持[J]. 中国农村观察,2015(2):81-93.
- [22] 任中平. 社区主导型发展与农村基层民主建设——四川嘉陵区CDD项目实施情况的调查与思考[J]. 政治学研究,2008(6):94-102.
- [23] 邓美. NGO农村发展项目干预下的乡村治理——以YNGO在G村、L村项目为例[J]. 学会,2010(1):3-8.
- [24] 张婕. 民族地区农村扶贫项目对农村社区发展影响研究——以恩施市关村为例[D]. 武汉:华中农业大学,2012.
- [25] 史月兰,唐卞,俞洋. 基于生计资本路径的贫困地区生计策略研究——广西凤山县四个可持续生计项目村的调查[J]. 改革与战略,2014(4):83-87.
- [26] 荀丽丽. “失序”的自然:一个草原社区的生态、权力与道德[D]. 北京:中央民族大学,2008.
- [27] 陶德凯,黄亚平. 重大城市规划与建设项目的社会影响领域初探[J]. 现代城市研究,2009(10):33-39.

- [28] 李祖佩. 论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑——基于某农村建设示范村经验的实证分析[J]. 南京农业大学学报, 2012(3): 8-16.
- [29] 马良灿. 项目制背景下农村扶贫工作及其限度[J]. 社会科学战线, 2013(4): 211-217.
- [30] 叶敏, 李宽. 资源下乡、项目制与村庄间分化[J]. 甘肃行政学院学报, 2014(2): 14-21.
- [31] 孔卫拿. 乡村建设过程中的项目内卷化负债——基于安徽G县的调研与思考[J]. 甘肃行政学院学报, 2014(4): 49-64.
- [32] 邹海霞, 杨文健. 高速公路项目嵌入少数民族村落的影响研究——基于桂中三个村落的调查[J]. 广西民族研究, 2014(2): 144-152.
- [33] 王海娟. 项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2015(4): 62-67.
- [34] 周雪光. 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, 2011(10): 67-85.
- [35] 周雪光. 通往集体债务之路: 政府组织、社会制度和乡村中国的公共产品供给[J]. 公共行政评论, 2012(1): 46-77.
- [36] 黄宗智, 龚为纲, 高原. “项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗[J]. 开放时代, 2014(5): 143-159.
- [37] 戴雪梅. 项目制: 国外公共事务管理的有益经验[J]. 法制与经济(下旬刊), 2009(12): 111-113.
- [38] 毛阿燕, 雷海潮. 新加坡的健康促进项目[J]. 中国慢性病预防与控制, 2003(2): 91-92.
- [39] 王佳佳, 万姝. 美国教师进步项目述评[J]. 外国教育研究, 2014(11): 63-70.
- [40] 娜菲沙·麦哈木提. 美国“项目引路”项目研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2014.
- [41] 斯科特. 国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 王晓毅, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [42] FERGUSON J. The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [43] GARDNER K, DAVID L. Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge[M]. London: Pluto Press, 1996.
- [44] 周雪光. 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, 2008(6): 1-21.
- [45] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900—1942年的华北农村[M]. 王福明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2003.
- [46] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贻, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [47] PRANAB B. Irrigation and Cooperation: An Empirical Analysis of 48 Irrigation Communities in South India[J]. Economic Development and Cultural Change. 2000, 48(4): 847-865.
- [48] 米格代尔. 强社会与弱国家: 第三世界的国家社会关系及国家能力[M]. 张长东, 等译. 南京: 江苏人民出版社, 2012.
- [49] 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁[M]. 北京: 中华书局, 2000.
- [50] DANIEL K. Peasant Power in China: The Era of Rural Reform 1979—1989[M]. New Haven: Yale University Press, 1992.
- [51] 翁士洪. 参与—回应模型: 网络参与下政府决策回应的一个分析模型——以公共工程项目为例[J]. 公共行政评论, 2014(5): 109-130.
- [52] 毛丹. 村庄的大转型[J]. 浙江社会科学, 2008(10): 2-13.

## The status and new path of project system research

LI Yaofeng

(School of Politics and Law, Jinggangshan University, Ji'an 343009, P. R. China)

**Abstract:** As a new system of national governance, project system takes increasingly broad and deep impact on the economic and social development of China. Literature review reflects that domestic researches are taken based on five main issues, study fruits are achieved mainly in the past five years; foreign researches have got a certain basis. However, theoretical study has two outstanding problems: the first is a lack of research perspective, which emphasizes on the macro level and the view of government but ignores the response of grassroots village; the second is the unbalance of research topic which causes the study of occurrence and prevention mechanism weak. Therefore, “village response” becomes a new path for the future research. By the new path, practical logic and problem causes of projects entering the village could be explored and effective methods could be found to improve the pattern of grassroots governance, also to prevent the negative effect of project system and promote its positive practical effect.

**Key words:** national governance; project system; village response; projects entering the village; negative effect

(责任编辑 彭建国)