

涉农资金整合下基层项目制的 实践运作及困境

——基于豫南 G 县田野调查

刘雪姣

(中南财经政法大学,武汉 430073)

内容提要:本文以田野调查为基础,集中关注了涉农资金整合以来项目制的运作过程及其实施困境。涉农资金整合下,项目运作机制和运作模式发生改变。项目设立以项目库为依托,与县域目标相结合;项目分配权集中在县政府手中,根据选择性平衡的思维对项目进行分配;项目落地过程中,需要县乡村三方的通力配合。整合后的项目资金由条线为主转变为块块为主,增强了县级政府的财政权力,提高了资金使用的精准度和效率。但是,在项目实施过程中,项目资源的非均衡分配导致马太效应的产生;项目运行以结果为导向的模式和事本主义的特征形塑了项目发展的非持续性;在基层治理能力日益弱化和规避风险的逻辑之下,项目参与主体积极性不高,这些都制约了项目实施成效。面对存在的问题,本文从提高项目设立和分配的科学性、规范性,建立项目资源回头看机制,动员、激励项目参与主体的积极性等方面提出了对策建议。

关键词:涉农资金整合 项目制 运作过程 实施困境

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)06-0068-09

一、问题的提出

20世纪90年代以来,由于分税制向上聚集财政资源的趋势愈发明显^[1],央地之间形成了财权与事权“倒挂”的结构格局。在这种形势之下,项目制应运而生。各项财政资金以“专项”和“项目”的方式向下分配^[2],并逐步形成“项目治国”的治理体制。随着财政体制和农村税费改革的实行,项目进村成为加快农村发展、弥补农村公共品供给不足的重要手段。但在当前实践中,项目碎片化^[3]、项目内卷化^[4]、项

目的精英俘获^[5]、项目漂移等现象严重,由于行政层级节制、政府本位主义、部门信息壁垒、村庄发展分化等问题导致项目执行效率低下、项目偏离政策目标。如何整合项目资源,提高项目精准性与实效性,从而实现治理目标,成为基层治理面临的重要难题。

2013年,国家拉开了从源头推动涉农资金整合的序幕,并为解决上述问题提供了契机。同年,国务院颁布了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,建立了财政扶贫项目的审批责任、权力、资金、任务“四到县”制度。这次改革冲击了原有

[收稿日期]2021-03-19

[作者简介]刘雪姣,法学院博士研究生,研究方向为法律社会学、基层社会治理。

[基金项目]国家社科基金重大项目:新型城镇化建设的法治保障研究(编号16ZDA062)。

的财政资金管理模式,改变了项目的运行机制。2016年,国务院印发了《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》,通过“资金项目审批权限完全下放到贫困县”,地方政府的自主权进一步提升。2017年,国务院在《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》中明确提出实行财政涉农项目“大专项+任务清单”管理方式,保障涉农项目的顺利推行。在这种背景之下,各地政府也纷纷立足于实际情况探索涉农资金管理和项目实施的模式。当前,贫困县涉农资金整合试点工作已在全国832个国家扶贫开发工作重点县和连片特困地区县全面展开,甚至部分地区开展了非贫困县涉农资金整合的模式探索。由此可见,涉农资金整合将是未来财政支农资金管理中的一项重点工作^⑨,也是党中央、国务院部署实施的重大改革任务。

G县位于河南省的东南部,地处鄂、豫、皖三省的连接地带,是集中连片特困地区的大别山山区。历史上,G县曾是国家级贫困县、新一轮扶贫开发工作重点县、中央办公厅定点帮扶县。全县总面积1835平方公里,总人口86万,下辖22个乡镇(办事处),360个村(社区),其中贫困村有106个。与其他地区相比,G县贫困人口数量、经济发展速度、基础设施、产业结构、地方财力等较为落后,扶贫难度比较大。为早日实现脱贫摘帽,G县通过涉农资金整合,加大了对贫困村的扶持力度和项目资源的倾斜度。2016-2018年,G县先后统筹整合涉农资金近8个亿,主要用于产业发展、基础设施建设、公共服务、易地扶贫搬迁、金融扶贫等方面,提高资金使用精准度和效益,确保脱贫攻坚任务的如期完成。

那么,在涉农资金整合形势之下,基层项目如何产生、发生了何种变化、怎样进入村庄、如何运行以及对乡村社会产生何种影响?为回答以上问题,笔者及其所在研究团队于2019年7月在豫南G县进行了田野调查。在调研过程中,与县乡村三级干部和村民等主体进行访谈,并就涉农资金整合后项目的展开和运作进行重点关注。虽然项目资金种类和项目设立方式等方面有所差异,但项目制的整体运行保持了基本一致,本文涉及的经验事实基本能够反映涉农资金整合后项目制的运

行过程。

二、文献综述

项目制遵循事本主义的逻辑,能够在时间和资源的双重约束下完成具有明确预期目标的一次性任务。与科层体制不同,项目制具有灵活性、多样性、强动员性、高效率等优势。自20世纪推行以来,项目制就被广泛应用于各地政府管理的实践之中,成为国家治理的一种典型模式,形成所谓的“项目治国”、“项目治村”。在学术界,项目制也是学者关注的重点领域。从现有的文献来看,学者主要从以下三个方面对项目制进行研究。

一是从国家宏观政策的角度出发,探讨项目制的内涵、项目制的本质和项目制的设计初衷,回应“项目制是什么”的问题。渠敬东(2012)认为,项目制是一种国家治理体制^⑩。通过财政项目转移手段,贯彻并实现以国家意志为中心的治理理念,同时,削弱因财政分化而带来的“块块主义”和“诸侯经济”。周雪光认为,项目制是一种国家资源配置方式^⑪。通过不同维度控制权的分配组合,重塑各级政府间的权威关系,缓解了国家治理过程中权威体制与有效治理的基本矛盾。叶敏和李宽(2014)认为,项目制是事权与财权分离结构下的一种聚合机制^⑫。其目的在于缩小政府间财政资源的差距,实现事权与财权的相对匹配。郭琳琳、段钢(2014)则认为,项目制是一种财政再分配体制^⑬,项目制的实施在于实现社会公平和均衡发展。

二是从中观层面剖析了项目制运行的具体过程、运作机制及其治理逻辑,侧重讨论项目制诱发的政府行为,对项目制实践中各方行为主体之间的关系以及项目制形塑的乡村治理结构进行分析。在这方面,折晓叶和陈婴婴(2011)通过案例研究,全面系统的展示了项目进村的社会过程,并提出了项目的分级运作机制,即国家部门的“发包”机制、地方政府的“打包”机制和村庄的“抓包”机制^⑭。张振洋(2018)关注了基层自治项目的运作过程,包括项目“发包”、“打包”、“抓包”、“拆包”、“验包”和“传包”六个阶段^⑮。也有学者从项目参与主体的角度重点刻画了项目运作的某个阶段性过程。例如项目主

管部门的“动员机制”^[13]、基层政府的“项目包装”^[14]和“项目的地方化运作”^[15]。

三是从制度安排和制度实践入手,重点分析项目制在基层实践中的现实困境及其原因,并从规范性的角度提出项目完善的具体措施。经验表明,项目下乡形成了稳定的利益输送链条,冲击了村庄原有的治理资源和结构,消解村民自治^[16]的同时弱化乡村治权^[17],并形成以“权力”为主导,以“去政治化”为主要表现形式,以“去目标化”为基本后果的分利秩序^[18]。其中,集“代理性政权经营者”与“谋利型政权经营者”的基层政府成为利益联结的关键点^[19],在分利逻辑的支配下,嵌入到分利秩序中,形成政府间的“共谋行为”^[20]和官商之间的“钱权结合”^[21]。在乡村社会,权力寻租者、地方富人与灰黑社会势力、谋利型的机会主义农民等几个行动主体^[22]则不断蚕食项目资源、攫取利益,并使得村级治理呈现“寡头特征”^[23]。

以上研究为了解项目制的理论和实践提供了丰富的基础,但是现有研究还有进一步延伸的空间。第一,现有研究主要集中于对原有项目资金管理体制之下项目制的运行进行讨论,而对涉农资金整合以来项目管理方式的改变以及由此形成的项目运作机制、形塑的县乡村治理结构问题缺乏分析。第二,已有研究侧重从项目参与主体的角度反思项目制的弊端,或者探讨项目实施过程中政策目标与乡村社会需求之间的偏离,对于项目制本身的不足以及制度与实践对接问题缺乏深刻探讨。基于此,本文在涉农资金整合背景下对项目制展开研究,对现行体制下项目制的特点、运行机制、项目制的困境进行重点分析,并在此基础上对项目制的实施进行反思。

三、涉农资金整合下基层项目制的实际运作

(一)涉农资金整合下项目制的运作过程

涉农资金整合之后,围绕贫困地区的突出问题,G县以项目衔接为基础、以资金聚合为手段、以集中投入为目标,形成了相应的项目资源管理体系和使用模式。在设立上,项目库是项目运作的核心

和依据,吸纳了政府的意志和治理目标。在分配时,上级政府采用“选择性平衡”思维,体现出领导的重视程度和感情因素。在实施过程中,县乡村三级政府组织共同推进项目的落地。

1.项目设立与县域目标相结合

项目制通常是针对某个具体的专项目标而设立的具有竞争性的资源分配方式^[24],而涉农资金整合后的项目制运作则有所不同,各种项目以发展项目与县域目标结合的形式进行。从项目设立来看,涉农资金整合后项目的产生主要依靠项目库的整体建设,项目库是项目产生的前期阶段和项目实施的依托。从项目的目标来看,主要是围绕县域整体的发展目标。

项目库建设是G县涉农资金整合后的重点工程,围绕项目库的建设和使用,G县形成了新的制度规则和项目设立流程。具体来看,主要包括以下三个方面。首先,建立上下联动、多条线参与的项目申报方式,由乡村和各职能部门等多元主体共同参与完成。其中,乡村两级组织向县级职能部门汇报项目需求清单。由于项目数量庞大而复杂,县级职能部门需要对上报的项目进行摸底、筛选、审核,并最终确定项目名单。其次,由扶贫办公室对县级各个职能部门上报的项目名单进行统一汇总。一般情况下,扶贫办公室不会对县级职能部门上报的项目进行删减改动,反而会督促并鼓励各个职能部门尽可能多的上报项目。一方面,为项目库的建设提供更多的空间,另一方面,也为项目的确定提供更多的选择余地。最后,由扶贫办公室牵头,召开由县委领导、各职能局参与的会议来共同协商调整项目,最终制定年度规划及设立相应的项目库。G县扶贫办负责人反映,“项目的设立与县域发展目标保持一致。县委领导班子制定下一年度的工作计划,并确定下一年度中心工作的重点,所有的项目都围绕中心工作,在重点工作领域进行项目安排。项目是否实施,如何实施,都要看县里每一年的工作计划。”

可以看出,项目在一开始遵循的是“自下而上”的逻辑。各个村级组织根据各村实际情况和发展需求提出本村的项目清单,经由乡镇上报到县级职能部门。这种自下而上的申报打破了此前单一的

“上级部署,基层执行”的传统做法,也避免了上下级之间信息不对称问题。在这个过程中,村庄的需求和话语权得到了尊重,激发了乡村两级组织的主动性和积极性。G县工作人员表示:“当时上报项目的时候,工作人员都惊呆了。真的是量大、面广、需求复杂而多样。”当项目进入县级政府之后,这种情况就发生了变化,项目逻辑转变为“自上而下”,即项目的设立过程是县级政府进行规划与限制的过程。考虑到项目的真实性、可行性与必要性,县级职能部门需要充分发挥专业性、科学性,对项目进行核实与筛选,压缩村庄无限上报项目的可能性。与此同时,县级政府成为项目设计的主导者,将项目库的建设与政府工作计划结合起来,从而赋予项目一定的地方政府发展诉求^[25]。

2.项目分配的选择性平衡

项目如何在村庄之间分配以及保持公平正义是项目制运作和实施的重要问题,在整个项目链条中尤为重要。涉农资金整合之后,县级政府成为项目的发包方与打包方。由于县级政府具备了一定的资金配套能力,县级政府分配项目的空间和能力的提升。如何就项目申请进行“协调”和“筛选”,将项目确定并进行分配,这些都需要县级政府进行权衡和考量。在这里,笔者将县级政府在科层内部的协调行为概括为“选择性平衡”。

作为国家级贫困县,G县以“整村推进、连片开发”作为目标,希望通过财政扶贫资金与其他涉农资金整合使用的新思路,探索整村推进与连片开发相结合、扶贫开发与区域经济发展相结合的路子,促进贫困地区经济发展和贫困农户稳定增收。在项目分配过程中,选择性平衡主要体现在以下两个方面。第一,县级政府沿着整村推进“脱贫村庄”设置的思路进行项目分配^[26]。尽管每年的项目实施方案都尽量体现出贫困村与非贫困村兼顾的“均衡”思想,但是贫困村在项目分配过程中仍旧呈现出巨大的优势。例如F村干部表示:“贫困村和非贫困村每年都会得到项目,但是得到项目的几率是不一样的。如果是贫困村,只要申请就肯定能拿到项目,但如果是非贫困村,即使去申请,项目也不一定拿到。”第二,县级政府沿着“整村推进”脱贫村庄设置

思路进行的项目。整村推进是政府推进的工作重点,但是为了考虑“均衡”,政府也会给非整村推进的村庄一些项目。这主要考虑到区域均衡发展的理念,保障该区域整体发展。

值得注意的是,虽然项目分配的选择权、决定权集中在县级政府手中,但是政府往往需要考虑更多的因素。首先,所选村庄必须具备一定的项目资金配套能力。调查中Y村干部表示:“如果村庄没有项目资金配套能力,就不要考虑申请项目了,因为现在的项目大部分都要村庄承担部分配套资金。”其次,所选村庄通常具备一定的特色,要么是具备完成项目能力的村庄,便于项目顺利推进;要么是之前获得过较多项目,便于形成项目集聚效应;要么该村庄是贫困村,能够在短期内做出改变,否则的话,村庄很少会被考虑。最后,所选村庄也会受到情感因素的影响。领导家乡、挂职、重点联系村入选的几率比较大。F村干部说:“F村是县委书记挂职村庄,很容易拿到项目,并且连续几年获得的新农村建设、茶园开发等项目都与这有关,毕竟领导挂职村庄也要参与评比,发展的好的,领导脸上也有光。”由此可见,项目分配时虽然秉持了选择性平衡的原则,但是这种平衡并非绝对的,其背后的仍旧有非正式制度存在的空间。

3.项目落地时的三方配合

项目落地实施是一个系统而复杂的过程,涉农资金整合之后,为了保证自上而下的项目资源到达村庄,并且实现上级意志和治理目标,通常需要依靠县乡村三级共同完成。但是,在这个过程中,三方行动者扮演的角色各不相同。

县级政府是项目落地的推动者和监督者。项目确定实施之后,项目及其资金会以项目库子项目的形式分配到县级相关职能部门,并由县级职能部门主导项目实施。县级职能部门既是项目实施的责任单位,也是项目实施的协调单位;既要对项目进行指导,发挥其部门的专业性、技术性,提高项目实施的质量,又要对项目进行日常巡查、督促,保障项目顺利实施。而项目监管则由两部分组成。其中,县级住建、建设、国土等部门对项目过程中的项目质量、安全、进度等进行监管,县级财政、审计、纪检对项

目资金使用情况进行监督。财政负责资金划拨,纪检负责监督项目资金的运行,审计负责项目完工后的审计工作。

乡镇政府协助项目落地实施。一般而言,乡镇政府承担了上传下达和配合辅助的工作,既落实县政府及其职能部门的指示,与村庄进行对接,又对项目的实施进展情况向上级政府汇报。如果项目比较小,或者乡镇政府有能力推动项目实施,县级相关的职能部门也会将项目授权给乡镇政府,由其作为项目实施的责任单位配合项目实施。以G县为例,项目推行是按照资金划分的。其中,10万元以下的项目可以由村庄自行主导实施,10-30万则可以通过乡镇投资评审中心招投标之后由乡镇政府负责,30-100万由县政府招投标,主要由县政府负责,超过100万的项目必须由县政府通过公开招标,由县政府负责推进实施。

村级组织是项目落地的承接者。在项目投放的村庄确定之后,项目如何依托现有主体进行实施将是决定产业成败的关键^[27]。虽然县级政府和乡镇政府在资源和权力等方面优于村级组织,但是他们毕竟是村庄的外来者,缺乏所在地的信息、关系与权威,他们在把具体项目落实到村庄的过程中必须依赖村级组织。

从整体上看,县乡村组成了三方联动的项目落地团队。虽然三方行动者在项目实施的目标上是一致的,都希望项目能够按质、按量、按时完成。但在项目落地的态度上、注意力分配等方面则有所差异。其中,县级政府是项目的资源主体和执行主体,主导项目的实施,并且全方位、深度参与了项目落地的全过程。这一方面是因为项目的实施进展在某种程度上影响了县级职能部门在来年项目设立和资金分配的比例。如果县级职能部门项目实施阶段工作做的比较好,县政府就有更大的意愿将更多的项目交由该部门负责。另一方面,作为项目落地的责任单位,项目的完成度、考核结果也与职能部门的工作业绩直接挂钩。所以,县级政府职能部门更愿意在项目上投入更多的精力。与之相反的是,乡镇政府在项目落地过程中的职能被弱化。根据乡镇政府工作人员反映,涉农资金整合之后,项目实施

主要由县政府与村庄直接对接,乡镇政府成为县政府的“腿”和“嘴”,协助县级政府保障项目顺利实施。在对待项目方面,他们的态度总是被动的。村级组织作为项目实施的关键环节,当项目进入村庄之后,村级组织需要积极行动起来,对项目进行落实与组织实施,花费大量的时间和精力推动项目顺利进行。

(二)涉农资金整合下项目制的运作模式

如上所述,涉农资金整合之后,县级政府成为项目运作的核心,项目设立、项目分配、项目推进等都由县级政府进行整体协调与调度。在日常的运作过程中,项目的审批、资金的管理等都与过去有所不同,从而形成了新的项目制运作模式。

第一,项目审批权向县一级单位下放。涉农资金整合重塑了项目审批模式,县域成为地方区域内的审批主管单位,进一步激发了县域一级争取资金项目的积极性,再加上资金使用考核规定的变更共同提升了资金的使用效率^[28]。项目库的建立仅仅为项目的设立提供了一个参考,具体到项目年度计划,以及临时性的增加、删减和调整项目则都由县级政府把握。在此之下,县政府成为争资跑项的重要场所。过去,项目资金审批主要投放到各个条线部门,资金的安排、拨付、使用等由部门负责,部门权力的自主空间比较大,而横向块块政府的权力则比较小。涉农资金整合过程中,县政府的权力进一步提升。项目及其资金的分配与当年县级政府中心工作相契合。县委领导班子制定下一年度的工作计划,并确定下一年度中心工作的重点,项目资金围绕中心工作,在重点工作领域进行资金发放。在这个过程中,县域工作重心、项目资源重点的决定权集中于县级政府领导班子成员手中。一般而言,项目库确定之后原则上不允许改动,但根据省一级的规定,对于项目库的更改和增减不能超过20%,这就为县级领导资金分配和项目弹性调整预留了一定的空间。F村干部指出:“过去的‘争资跑项’,是针对部门跑,现在的‘争资跑项’,都是针对县领导跑。如今可以说是,逮着机会就往县委书记、县长等重要领导办公室跑。”

第二,项目资金由分散的条线向块块集中。过

去财政专项资金大多依托条线运作机制,块块的功能和作用空间相对比较弱化。涉农资金整合之后,项目资金在县级政府层面由各条线部门向块块政府集中,放活了项目资金的使用,发挥了“集中力量办大事”的优势,提高了资金使用的精准度和效率,改变了过去资金分散、多头使用等问题。项目的实施遵循“项目成熟一个建设一个”的原则,统筹整合而来的资金可以按项目成熟度优先使用资金。县域有权将同一属性的资金,用于前期条件成熟的项目。虽然项目资金的用途限制了县级政府权力,但是,政府可以通过改变项目资金使用时间来灵活设立项目。G县扶贫办工作人员表示:“涉农资金整合后,项目资金使用的灵活度提高了,便于更好的开展工作。例如,他们可以在民生等领域进行重大改革,今年搞道路基建项目,明年搞自来水项目,全县整体推行,效果还是很明显的。”

四、涉农资金整合下基层项目制的实施困境

(一)项目资源分配失衡

涉农资金整合重塑了县域的利益格局与项目分配模式,但纵观项目运行全程,资金整合之后仍存在项目资源分配失衡的问题。涉农资金整合之后,项目制的运作在行政体制内再造了县级政府的力量,以此来打破科层体制部门之间的壁垒,避免各个部门因利益分割对项目制的运作进行干扰,以弥补项目分隔、资源浪费的问题。但实际上,项目仍旧依附于科层组织内部具体运行,在项目分配过程中仍旧遵循“项目制逻辑”,特别是在县域政府项目审批权限扩大的情况下,这就给了县级政府更大的权力,赋予了项目更强的政府行为色彩。

从涉农资金整合后项目运作的逻辑来看,县级政府对项目“发包”、“打包”,并不是完全依据村庄需求和项目紧缺程度的原则进行分配,而是符合县域整体发展目标、谁最可能完成任务并达到项目要求才能得到项目^[29]。这就导致“精英捕获”现象的产生,那些有配套能力、经济条件相对比较好、有社会资源的村庄容易获得项目,而那些条件比较差的贫

困村庄则没有机会申请到项目,从而造成“强者恒强,弱者恒弱”的马太效应^[30],导致村庄层面的“再分化”。另外,在项目落地的过程中,很多项目需要村庄配套资金。一些贫困地区由于薄弱的基层财政而缺乏资金配套能力与项目失之交臂,甚至出现有些贫困村因为数额巨大的配套资金而拒绝项目的情况。F村干部就表示:“现在项目不好落实,比方修路什么的,总是让村庄自筹部分资金,所以,如果村里经济条件不好,即使项目砸到头上,村里也不敢要。”对于贫困村,项目资金配套能力致使项目成为村庄的负担,这在一定程度上也倒逼项目流向那些相对富裕、拥有一定集体收入的村庄,从而造成项目资源分配失衡。

涉农资金整合从产生之初就与扶贫工作结合在一起,项目的设立与分配也在基层实践中向贫困村、贫困户倾斜,虽然这有利于达成脱贫目标,但也对基层社会产生了意外后果,项目分配导致的“两非”^①问题制约了项目实施的整体成效。根据G县扶贫办工作人员的描述,涉农整合资金的大头主要用于扶持贫困村和贫困户,缩小其与非贫困村和非贫困户的差距。但是,在这种高密度资金、项目投放和高层次的帮扶体系下,贫困村和贫困户的发展速度远远超过非贫困村和非贫困户。特别是在基础设施建设方面,贫困村不用主动申请项目,项目资金主动向其倾斜;非贫困村即使申请,项目和资金也难以满足他们的需求。这就导致有些非贫困村还达不到贫困村的水平,加剧了非贫困村的心理落差。以Y乡为例,根据当地贫困村脱贫的标准:贫困村贫困发生率降至2%以下;贫困村基础设施完善,包括7个方面,分别是:有一条通村公里和具备条件的村实现通客运班车、农村饮用水符合安全卫生评价指标体系要求、基本满足生产生活用电需求、广播电视户户通、有综合性文化服务中心、有标准化卫生室和合格乡村医生或执业(助理)医师、基本实现通宽带;按照贫困户脱贫标准:一是实现“两不愁三保障”,二是贫困户人均年收入达到3208元以上。目前,Y乡有23个行政村,其中5个贫困村,为了发展村集体经济项目,2018年,Y乡贫困村投放项目资金100多万,非贫困村投放资金40万。近两年,当

^①两非:指非贫困村与非贫困户。

地非贫困村村民不断向政府反映该问题,但县级政府却没有办法真正解决。

(二)项目运行的短期效应

项目落地之后只有做好项目运行过程的管理以及后续的维护才能够真正发挥最大功效^[31]。甚至,有些项目是需要后期的维护才能凸显出项目的实施效果。例如农村道路、水利、农田基础设施等项目由于使用频繁,经常会出现破损、老化等现象。如果缺少后续资金扶持,项目很可能在短期内出现荒废的结果。等再次对该项目进行维修,则需要花费一大笔资金。正如Y乡镇副书记所言“现在的项目都只解决眼前问题,验收过就完成了,对项目的后续运行则缺乏关注。就比如说,现在的道路建设,政府年年都在修路,路还是年年坏。为什么会这样?那是因为道路坏了,没有钱维修,进而导致路坏的越来越快。等回头再看这条路,基本报废了,等于要重修一条路。过去的时候,政府有专用公路的养护资金,坏一点修一点,路一直能用,花费也小。”可以看出,政府干部已经关注到了此类问题,但是由于项目运作的体制只关注前期的申请和竞争,并不关注项目后续的质量和维持,这种运行方式导致项目呈现短期效应。

从项目的运行过程来看,整合后的涉农资金服务于县政府年度规划,项目也会在规划内进行阶段性开展。项目制的一次性以及独特性决定了其不可能也没有必要像科层制那样依赖完备的规章制度,而更可能针对目标集中高效地完成^[32]。由于项目制以结果为导向的模式和事本主义的特征,项目的制定和实施方案注重解决单个或者当前问题,一旦项目验收通过,这就意味着项目在科层体制内已经完成,政府不会再对项目进行检查或者进行后续支持。当然,这种项目运行模式也与当前政府的行政管理体制存在很强的关联度。涉农资金整合后的项目制运行,更加关注项目前期的资金投入,对于后期的维护管理,政府没有精力,也没有专门的部门负责。例如F村美丽乡村建设是当地的重点项目,已经经过了验收。该项目村民组自筹资金40多万,上级政策奖补60万,目前这些资金已经全部被使用完了,但是F村的美丽乡村建设还没有结束,

组内的绿化和美化还没有到位,这从整体上影响了美丽乡村的面貌。在访谈时,村民小组长就表示:“别看F村的美丽乡村建设一直是当地学习参观的重点,但是有些花草还需要整理,树木还需要进一步购买,但是村里已经没有钱了,能怎么办,只能一直拖着。”调研结束时,当地的村民仍旧期待着政府对其美丽乡村建设项目再次给予资金支持。

(三)项目参与主体不积极

从项目运行的整个过程来看,项目主体分为资源主体、执行主体和参与主体三个层次。其中,县级政府是资源主体,县级政府及其职能部门是项目的执行主体,乡镇政府和村级组织是项目参与主体。参与主体对项目的顺利实施很关键,一方面,项目进入村庄之后往往会遭遇乡村社会的逻辑^[33],另一方面,村干部的参与意愿和态度对基层社会治理效果具有重要影响。

项目落地过程中,参与主体需要具备很强的治理能力,很多事务需要项目参与主体提前做好,例如道路修建,需要平整土地、清扫路面、测量道路等等;美丽乡村建设,需要清理危房、植树种花等等,这些都需要大量的人力来完成。但是一方面,村干部人手不足,他们很难独立完成这些事务;另一方面,村庄又没有足够的资金雇佣工人完成这些事务。因此,面对这些问题,基层干部往往无能为力。分田到户之后,村级组织的集体资产迅速缩水。虽然村庄作为一级治理单元仍然存在,但是其集体资产非常有限,可以调用的资源也匮乏。村级组织的治理资源不足日益凸显,这是项目实施面临的普遍问题。同时,项目的刚性要求与村民的多样性需求之间存在张力。由于利益分化和个人主义的发展,村民对项目的需求存在差异。例如,2017年,F村美丽乡村项目落地万庄,但是村民小组长在召开村民会议讨论项目实施和筹集款项时遭到村民反对,有的村民并不认同美丽乡村的理念;有些家庭由于经济原因并不愿意承担公摊费用;有些家庭想把资金投入孩子的教育方面;有些村民认为按照调地人数分摊自筹款的方式不合理等等。由于反对村民较多,最终导致项目落到了别的村庄。可见,进入乡村社会之后,项目实施的过程具有协商性、动员性的

特点,它需要项目参与主体动用和整合一切非正式资源来化解这些问题。但是他们能够启动的资源、利用的手段、掌握的权力是十分有限的,甚至有时候,项目参与主体即使花费巨大的时间、精力和财力仍旧无法解决问题。这些都导致他们在应对项目时不积极。

作为项目参与主体,乡镇政府和村级组织向上面对的是掌控着自身政治前途与经济命脉的执行主体即县级政府及相关部门,向下则需要应对乡村社会的村民。在项目落地过程中,项目参与主体既要完成上级政府的指示,按照上级领导的意图和项目的实施方案规范进行,又要取得村民的理解、支持和配合。如果项目没有通过考核和评估,他们的仕途和工资都会受到影响。如果他们引起农民的抵触与抗争,引发社会不稳定事件,这也会直接影响到项目参与主体的职位升降与绩效考核。因此,在面对项目时,项目参与者总会考虑多方面的因素,基于规避风险的逻辑,他们总是保持谨慎的态度。T村干部表示:“现在的项目越来越严格,越来越规范,农民越来越刁钻,要求越来越多。项目不进入村庄还好,一进入村庄就容易引发问题。这真是不做不错,一做就错,做的越多越犯错。”

涉农资金整合后,通过项目的设立和分配,县乡村三者之间重构了一张“权力—利益结构网”^[34]。其中,项目的设立权、分配权、监管权和考核权上移到县级政府手中,乡村争资跑项的空间压缩,他们很难通过项目为自己营造更大的权力空间,获取更大的收益。与此同时,项目资金的使用更加规范和严格。首先,所有项目都需要单独设置账户。其次,项目实施的每个阶段,都是先施工,后拨款。但是施工方采取先付钱,后施工的工作模式。在这个过程中,这就需要村庄具有一定的经济财力。再有,项目按照30%开工费、60%完工费、10%的自保金(验收后第二年发放)的比例下发。在项目资金拨付前,村级组织需要作项目预算,项目主管部门要对预算方案进行审批。如果不合格,项目不允许启动。合格后,由上级政府进行招投标,安排施工队对项目进行实施,村级组织协调施工队推进项目落地。项目施工过程中,项目主管部门要监督项目落实,村级

组织保障项目在规定时间内完工。项目完成后,由上级政府召集相关部门和单位对其进行验收。每一笔项目资金都要严格按照实施方案进行,并且需要提供相关发票,扣除相关税款,资金投放在单独账户,阶段性验收成功后进行发放。最后,大部分项目资金投放并不充分,需要村级组织配套资金,这对村级组织的动员能力提出了要求,村干部需要不断动员、反复劝说村民进行自主筹集资金。在整个项目推进过程中,项目参与者只能被动配合项目落地,按照制度规范准备繁琐的手续。这些都消耗了他们对于项目的积极性与热情。

五、结论与建议

深入讨论涉农资金整合后基层项目制的运作模式,分析项目制进村中的各种难题,对于实施乡村振兴战略、巩固拓展脱贫攻坚战成果等重大决策部署具有重要意义。从实际运行来看,涉农资金整合对项目制的运作模式、权力与利益分配格局和项目落地成效都带来了较大影响。首先,项目的分配和资金使用方面存在一定的倾斜性,扩大了贫困受益主体,并使得经济条件基础比较好的村庄获取了更多的项目资源,从而导致项目资源分配不均衡问题。其次,现有的项目制运行仍旧无法解决项目的可持续性,项目效果短期效应明显。最后,涉农资金提升了县级政府的审批权限,项目的设立权和分配权更加集中在县政府手中,这就挤压了乡村两级的权力和利益空间,并使得项目参与主体产生消极心理。

面对涉农资金整合后项目制运行中存在的问题,可以从以下几个方面进行完善。第一:提高项目设立和分配的科学性、规范性。在项目分配过程中,要根据村庄的实际情况和需求来投放资源,将项目资源投放到最需要的地方。对于那些无力承接项目的村庄,可以加大项目资源的投入力度。同时,也要平衡贫困村和非贫困村的差距,考虑非贫困村的心理落差,让项目资源的投放获得村民的认同和支持。第二,建立项目资源回头看机制,强调项目的可持续性,并为项目提供资金支持,巩固项目已有的成效。特别是对于那些道路、农田水利等民生工程,要为其提供后续的维护资金,保证这些项目能够长

久使用。同时,也可以延长项目验收期限,将项目的可持续性作为项目验收的重要指标,以期实现项目的最大使用效率。第三,动员、激励项目参与主体的积极性,提高乡村两级的治理能力。项目下乡过程中,输入项目的同时也要将资源和力量输入村庄,保障乡村治理单元和治理主体承接项目能力。

参考文献:

[1] 周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006(6).

[2] 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).

[3] 杜春林,张新文.农村公共服务项目为何呈现出“碎片化”现象?——基于棉县农田水利项目的考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(3).

[4] 朱战辉.精英俘获:村庄结构变迁背景下扶贫项目“内卷化”分析——基于黔西南 N 村产业扶贫的调查研究[J].天津行政学院学报,2017(5).

[5] 邢成举,李小云.精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9).

[6] 王吉鹏,李虎.整合涉农资金促进乡村产业振兴的对策——基于哈尔滨市通河县调研分析与启示[J].中国农业资源与区划,2019(5).

[7] 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).

[8] 周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2).

[9] 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).

[10] 郭琳琳,段钢.项目制:一种新的公共治理逻辑[J].学海,2014(5).

[11] 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).

[12] 张振洋.城市基层自治项目的分级运作机制探析——基于上海市 S 镇“乐妈园”项目的分析[J].社会主义研究,2018(2).

[13] 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).

[14] 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).

[15] 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[J].人文杂志,2013(1).

[16] 李祖佩.“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困

境及其逻辑[J].学习与实践,2012(11).

[17] 刘法杞.项目制实践中农村党组织的治理能力探析——基于村治主体研究视角的分析[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学),2019(3).

[18] 李祖佩.项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J].中国农村观察,2013(4).

[19] 荀丽丽,包智明.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[J].中国社会科学,2007(5).

[20] 谭诗赞.“项目下乡”中的共谋行为与分利秩序[J].探索,2017(3).

[21] 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).

[22] 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[J].社会,2015(3).

[23] 印子.村级治理的“寡头定律”及其解释[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(2).

[24] 王雨磊.项目入户:农村精准扶贫中的项目制运作新趋向[J].行政论坛,2018(5).

[25] 李博.项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践——以精准扶贫视角看 A 县竞争性扶贫项目[J].北京社会科学,2016(3).

[26] 孔令英,郑涛,刘追.集中连片民族特困地区精准扶贫项目实践困境与原因阐释——基于南疆地区 S 县 W 村的项目案例[J].农业经济问题,2017(10).

[27] 李博,左停.精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以 Y 村大棚蔬菜产业扶贫为例[J].西南大学学报(社会科学版),2016(4).

[28] 吴映雪,周少来.涉农资金整合下精准扶贫项目运作及其脱贫成效考察——以 H 县精准扶贫项目运作为例[J].云南大学学报(社会科学版),2018(2).

[29] 张新文,高啸.农村项目扶贫存在的问题及优化途径[J].长白学刊,2018(1).

[30] 杨善华.“项目制”运作方式下中西部农村社会治理的马太效应[J].学术论坛,2017(1).

[31] 许汉泽,李小云.精准扶贫视角下扶贫项目的运作困境及其解释——以华北 W 县的竞争性项目为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016(4).

[32] 史普原.科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨[J].社会,2015(5).

[33] 刘成良.“项目进村”实践效果差异性的乡土逻辑[J].华南农业大学学报(社会科学版),2015(3).

[34] 吴毅.“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境:对一起石场纠纷案的分析[J].社会学研究,2007(5).

【责任编辑 张经纬】