

“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

◎ 张 良

内容提要 分税制改革以来,中央财政开始以“项目”的方式向下面各级政府和基层社会分配,并逐渐成为把中央、地方乃至基层统合起来的国家治理体制,形成了所谓的“项目治国”。国家通过项目制将中央政府关注的重点政策、重要意图传达给各级政府,并通过“钓鱼式”项目工程引导、动员地方财政以项目资金配套的形式配合中央政府行动,中央政策执行在依靠科层官僚体制线条逐层运作之外寻找到了另一种“条块统合”的运作方式。与此同时,地方政府与基层政府也可将项目资金和项目优惠政策做为项目捆绑、地方经济发展的融资平台,提高地方发展的主体性和能动性,即“项目制的地方化运作”,但这也可能使中央政策或国家意图被地方各级政府顺势利用甚至巧妙歪曲。项目制运作重构了中央政府与地方政府、基层政府之间的关系,也制约着“项目治国”的成效与限度。

关键词 项目制 分税制 国家治理 成效与限度

(中图分类号)C916;D63 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2013)01-0114-08

分税制改革之后,中央与地方财政分配关系日益规范化,中央政府不必每年在税收分享方面与省级政府讨价还价,中央政府税收大幅增加。随之在财政转移支付之中,出现了中央部委采用专项支付或者项目资金的形式自上而下进行财政资金分配,而地方政府、基层政府需要通过申请项目的方式来获得项目资金。^①各种财政资金开始以“专项”和“项目”的方式向下分配,而且这越来越成为主要的财政支出手段。项目制^②逐渐成为一种国家治理体制,一种能够把中央、地方乃至基层等各层级政府统合起来的治理模式,形成了所谓的“项目治国”。^③以新农村建设为例,比较大的项目就有中心村建设规划项目、大型基础设施建设项目、旅游开发项目、农村宅基地复垦项目、示范村和整治村建设项目、村村通工程、河道疏浚整治项目、垃圾集中收集项目、生活污水处理等多个项目。

“项目治国”的实质是国家自上而下主导社会发展规划的一种管理体制模式。与科层制不同,为完成一个专门事物的预期目标,它要暂时突破常规性组织结构,打破纵向的层级性安排(条条)和横向的区域性安

* 项目基金:本文是国家社科基金项目《加快公共文化服务建设研究》(项目号:10ZD&018)的成果之一,得到教育部人文社会科学项目《农村基督教文化盛行的原因、影响及对策研究——基于农村文化治理的视角》(项目号:12YJC810037)、湖北社会科学基金项目《湖北农村文化现状及对策研究》(项目号:2011LW032)资金支持。

① 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”的案例社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期。

② 项目制在本文主要是指中央政府或中央部委对省级政府、地级市政府、县乡政府和基层社会的专项转移支付。有的学者把省级政府对县乡政府或者县级政府对乡镇政府的专项经费支出也称为项目制,但这不在本文讨论范围之内。

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。

排(块块)而将条条块块的各种要素加以重新组合。^①那么,作为一种新的国家治理方式,“项目治国”有何突出成效,限度又在哪里?项目制治理过程中,中央、地方、基层三者的关系又发生了怎样的重构与变化,这种新的治理方式将对中央和地方带来怎样的实质性影响?本文带着这样的现实关怀,以国家公共文化服务体系示范区(项目)^②为分析对象,试图更加形象地、具体地回答以上问题。

一、分税制与项目制

项目制的形成与国家财税体制改革密切相关。自改革开放以后,央地关系发生了重大变化:放权模式取代集权模式,地方竞争取代统一整合。在这种思维主导之下,央地间的税收比例发生了重大变化。据统计,到上世纪90年代初期,不但财政收入在国内生产总值中的比重大幅下降(从1979年的28.4%降为12.6%),而且中央财政收入在财政总收入中的比重也逐年锐减(从1979年的46.8%降为31.6%),中央政府基于财权基础之上的宏观调控能力大大削弱。^③为此,1994年中央启动了分税制改革,推动中央与地方财政关系的规范化,中央政府不必每年在税收分享方面与省级政府讨价还价,从而中央政府税收大幅增加,随之国家调控地方间发展不平衡的能力也大幅增加。

但是,问题也随之而来:分税制改革导致省级以下政府财权上收、事权下沉,进而造成基层政府财政负担过重。这是因为省级政府会通过改变省级政府与基层政府之间的税收分享规则来平衡分税制带来的收入差额,依此类推,各个层级政府之间层层传递,结果是财权层层上收,而把需要费银子的事权逐级下沉。正所谓“中央财政喜气洋洋,省市财政勉强强,县级财政拆东墙补西墙,乡镇财政哭爹叫娘”。分税制下财权事权的不平衡是导致自上而下“财政转移支付”出现重要原因之一。为了解决财权事权不对称的矛盾,中央财政通过税收返还、专项转移支付和财力性转移支付等方式^④来重新平衡中央与地方之间的财政关系。在2004年财政转移支付的总规模中,专项和“准专项”的转移支付总计则占了50.8%,^⑤项目制成为中央对地方转移支付的主导形式。虽然只是增加了这样一个向上集中——向下转移支付的程序性规则,央地关系就发生了重大变化。

与此同时,从汲取型政府转向服务型政府是现代国家建构的必然趋势,这是项目制可以成为国家治理体制的重要原因之一。国家政权必须为公民提供基本的公共服务和公共产品,因为现代国家建构不是国家单方面受益的过程,国家政权的合法性获得来自于其对民众的庇护——提供公民权利的界定和保护,来自于国家为民众提供安全秩序、公共规范等基本的公共服务和产品。^⑥而对于占据人口多数的农村地区而言,分税制下的财税上收、事权下沉是导致农民负担严重的重要原因之一。中央在开启农村税费改革的同时,通过财政转移支付的方式加大对农村地区特别是中西部农村地区的“反哺”力度,国家与农民之间的关系从此发生了历史性的根本变化:从汲取转为反哺,从管治转向服务。为了最大程度地有效利用、监督、管理转移

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 公共文化服务体系示范区(项目)分为公共文化服务体系示范区和公共文化服务示范项目,是由文化部与财政部联合发起(以文化部为主)的文化建设项目,按照公益性、均等性、基本性、便利性的要求,在全国创建一批网络健全、结构合理、发展均衡、运行有效的公共文化服务体系示范区,培育一批具有创新性、带动性、导向性、科学性的公共文化服务体系项目,为我国公共文化服务体系建设探索经验、提供示范,推动公共文化服务体系建设科学发展。参见文化部、财政部《文化部财政部关于开展国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作的通知》,文社文发〔2010〕49号。

③ 王绍光《分权的底线》,中国计划出版社,1997年。

④ 税收返还是分税制设计的两税(增值税和消费税)的基数和增量返还,在2002年所得税增量分享改革之后,又加上了所得税(企业所得税和个人所得税)的基数返还;专项转移支付是中央拨付给地方的、指定了特定用途的资金,俗称“戴帽”资金;中央对地方的其他一些转移支付则统称为财力性转移支付,是中央拨付地方用于补助其支出的资金。请参见周飞舟《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。

⑤ 李萍主编《中国政府间财政关系图解》,中国财政经济出版社,2006年。

⑥ 张静《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》,《开放时代》2001年第9期。



支付资金,实施公共服务,以“项目”形式的专项转移支付成为首选,这是因为它通过指定转移支付资金的特定用途、明确转移支付对象,并规定中央政府或各层级政府间的权利义务关系,从而便于转移支付资金的监督与管理。

二、项目制与国家治理

项目制与常规行政体制不同,它力图做到专项目标明确、资金分配平衡、预算结构清晰、过程管理严格、程序技术合理、审计监督规范,在实施过程中一统到底,且带有明显的专家治国的倾向。^①一般而言,项目制运作需要经过招标、竞标、评审、考核、督查、验收、奖惩等一系列复杂程序,与此同时其运行缺乏完整的纵向行政官僚体制,“压力型体制”^②并非项目制运作的主要动力。事实上,在缺少逐层行政压力动员的情况下,为了有效地实行将中央意图贯彻到项目之中并有效动员地方资源,项目制运作过程将纵向的条条与横向的块块有机整合在一起,形成了独特的“项目体制”,这个过程也重构了中央与地方政府之间的关系,对国家治理产生了深刻影响。

1. 寻求中央集权与地方分权之间的平衡

集权与分权之间存在着矛盾和紧张。过于集权虽然可以统一行动、提高办事效率,但是也会抑制地方发展的自主性与积极性。而过于分权则会容易导致四分五裂、各自为政。以项目制的形式,可以平衡中央与地方之间的权力格局。在分税制和市场经济条件之下,地方政府的财政更具独立性,财权决定了其事权,财权独立性的增强意味着地方政府拥有更多自我行动的空间和自由,这难免会削弱中央政府权威和国家整体认同。项目制通过单项支付、专款专用可以使得国家直接面对承接项目的县乡政府乃至基层社会,使得科层行政官僚体制之下基层社会视野之中不仅有地方政府的管理与服务,更有中央政府的权威意志与优惠政策,从而在科层制的层级管理之外寻求国家对基层社会的“隐形远程控制”。换言之,项目制通过项目资金的半官僚制运作,使得国家或者中央部委的资金支持可以绕过省级政府乃至地级市,直达县级层面甚至村庄,这显然有益于国家政权对基层社会的渗透与整合,增强中央对于地方的控制与引导,反过来也会促进基层民众对于国家政权的认同感和归属感。

当然,项目体制之下的地方政府并非毫无能动性和主体性。由于项目制一般要求地方对项目资金进行一定比例配套,加之项目实际意义上的具体运作也是由地方政府操作,这样他们就可以根据地方性知识对自上而下的项目规划进行适当变更和调试。尤其是前者,地方按照比例资金对项目进行配套,意味着地方政府可以通过项目平台,利用项目政策优惠和资金支持,把地方原有的发展规划与项目进行捆绑,在一定程度上实现地方的发展意图。因此,通过项目制在一定程度上实现中央集权与地方分权之间的平衡。

2. 将国家或中央部委的意图更为有效地贯彻到基层

以自上而下专项支付投入项目资金,可以有效地指导、动员、控制地方财政收入的投入。中央政府的意志如果仅仅通过文件或政策的形式下达到地方,那么其执行效果不一定令人满意。以公共文化服务体系建设为例,尽管中央政府一再强调文化建设的重要性,并通过会议形式将其纳入政府发展规划,甚至将文化建设纳入地方政府的考核指标,但是公共文化服务建设的状况仍然不尽如人意。地方政府的眼睛还是紧紧盯在GDP之上,尤其是经济欠发达地区,地方政府更是无暇顾及文化发展,自然当地群众的文化权益无法得到保障。以“国家公共文化服务体系示范区(项目)”的项目制形式,国家通过项目资金引导地方政府发展公共文化服务,并要求“建立由党委、政府主要领导牵头,发改、财政、人事、编制、文化等相关部门参加的示范区和示范项目创建工作领导小组”,同时明确规定了项目资金的使用用途与方向,以确保中央的意图能够准确

^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 荣敬本、崔之元等《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社,1998年。

贯彻到基层。例如《创建国家公共文化服务体系示范区(项目)过程管理几项规定》^①中明确规定:

中央财政拨付的创建示范区和示范项目补助经费主要用于引导和激励地方政府和财政部门加大基层文化投入,进一步支持地方公共文化服务体系建设,可用于地方开展基层群众文化活动、保护优秀传统文化民间文化、发展农村特色文化、培训基层文化队伍、整合公共文化资源以及创建示范区和示范项目的组织管理、新闻宣传、制度设计等方面的支出。

不但如此,中央要求地方政府为公共文化服务体系示范区(项目)建设进行资金配套和政策配套并出具相关资金证明,且地方政府要为其真实性和准确性负连带责任。这实际上就实现了中央政府对地方政府财政与行政作为的引导与控制。中央政府以创建公共文化服务体系示范区(项目)为项目平台,通过自上而下的钓鱼工程,四两拨千斤撬动地方政府更多的财政投入,从而将中央意图有效地渗透到基层社会。

3. 以财政转移支付的方式平衡地方间发展不平衡

项目制本质是国家财政转移支付的一种手段,对于平衡区域发展具有一定积极作用。以公共文化服务体系示范区(项目)为例。我国的公共文化服务建设呈现出很强的“经济决定论”,即地方经济发展水平的差别导致财政收入的地方差异性,进而导致公共文化服务的非均衡性。公共文化设施建设、服务网络建设以及人才资金技术保障建设作为公共文化服务体系建设的的重要内容,都需要经济基础和财政实力作为支撑。但是在一些经济欠发达地区,发展经济才是硬道理,GDP是压力型体制之下考核的重要指标,而至于文化服务要么是作为“文化搭台、经济唱戏”的辅助平台或形象工程,要么是可有可无、完成上级部门任务的草草应付之事。正所谓“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”,经济发展滞后也严重影响着公共文化服务的发展。通过公共文化服务体系示范区(项目)可以在一定程度上打破这种局面。为了追求地区之间的平衡发展,文化部、财政部综合考虑区域、结构、代表性等因素,确定“国家公共文化服务体系示范区”和“国家公共文化服务体系示范项目”创建资格名单。这对于经济发展水平不高、无暇拿出财政发展公共文化服务的地区来说,文化部、财政部通过项目平台,将项目资金投入地方公共文化设施建设和文化人才培养之上,要求地方政府给予项目建设诸多优惠政策,并相应地按照比例配套一定的资金,这为文化部门整合文化资源、动员地方财政提供了合法性来源,也可以藉此在一定程度上改变文化部门在地方政府之中的弱势地位。这些无疑都会促进当地公共文化服务体系的健全和完善。

4. 督查的系统、量化确保项目按照要求严格执行

项目制为项目申报和管理提供了一整套的标准化和技术化的操作程序,便于实现垂直的专业化管理和控制。“标准化达成的统一原则,有利于自上而下的统计和监管,意在控制专项资金的使用和落实,技术化则被用来解决监管过程中的专业化难题。”^②以公共文化服务体系示范区创建的监督管理为例,国家公共文化服务体系示范区创建工作领导小组办公室每年组织督查组赴各创建示范区和示范项目所在地开展1-2次督导工作,而督导检查情况以书面反馈的形式通报当地人民政府以及所在地省级人民政府。

监督形式的系统化、全面化。(1)实地考察:实地考察创建示范区市级公共文化设施免费开放、设施建设、活动开展、管理服务等情况,并考察随机选择的1个县(区)2个乡镇2个社区基层文化设施免费开放、设施建设、活动开展、管理服务等情况;实地考察创建示范区群众文化活动的开展、基层文化队伍建设、农民工文化建设和数字公共文化建设和情况等。(2)资料审阅:审阅创建地区公共文化服务体系建设和整体情况、三馆一站免费开放进展情况;审阅创建示范区总体情况报告、创建示范区制度设计研究进展情况、贯彻落实《通知》制定印发的相关文件、信息报送稿件、媒体报道资料等。(3)问卷调查:委托第三方社会调查机构随机抽取创建示范区服务对象,就创建示范区公共文化服务情况进行抽样调查,了解群众知晓度和服务满意度。(4)情

^① 文化部《创建国家公共文化服务体系示范区(项目)过程管理几项规定》办社文发(2011)40号。

^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”的案例社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期。



况反馈: 督查结束时, 督查组应形成督查组全体成员签名的书面督查反馈意见, 向创建示范区人民政府反馈示范区督查工作情况, 抄送当地省(区、市)人民政府办公厅和省(区、市)文化厅(局)、财政厅(局)。依上可见, 示范区创建督查从实地考察、资料审阅到问卷调查、情况反馈, 通过听、查、看、访各个环节进行全方位系统化检查。

督查内容的量化、细化。在督查形式系统化、全面化的基础之上, 将每一种督查形式的具体内容分解为若干细化指标, 对每一个指标的达标范围进行数字化界定(参见表 1)。这样, 文化部的督查是以一种客观、公正、平等的数字化指标、量化考核来进行, 而公共文化服务体系示范区(项目)所在地相关部门明确了督查指标和自己的职责, 从而有利于项目建设质量的提高。

表 1 创建国家公共文化服务体系示范区督导检查重点项目和指标^①(中部)
(以“公共文化设施网络建设”部分指标为例)

公共文化设施网络建设				
1	市、县两级文化馆、图书馆 100% 达到部颁二级以上标准	优	已达标	提供最近一次评估定级的证明文件和达标计划。
		良	达标率≥80%, 预期可达标。	
		中	达标率≥60%, 预期可达标。	
		差	达标率 < 60%, 预期不达标。	
2	公共图书馆建设四项指标 公共图书馆人均占有藏书 1 册; 市、县两级图书馆平均每册藏书年流通 1 次; 人均年增新书在 0.04 册次; 人均到馆次数 0.5 次。	优	已全部达标。	藏书量包括地(市)、县两级图书馆、乡镇(街道)图书馆、社区(村)图书室、农家书屋的总藏书量; 人口为本区域的常住人口。 以 2011 年底图书馆的统计报表数据为依据。提供上述各级图书馆(室) 2011 年藏书量、年新增图书量、到馆人次数量、借阅流通量一览表。
		良	个别指标未达标, 预期可全部达标。	
		中	尚未达标, 预期 50% 指标可达标。	
		差	全部未达标, 预期达标率 < 50%。	

三、“项目治国”的限度

“项目治国”成效突出, 但也有其限度。专门论述项目制局限性的文献并不是很多。周雪光通过中国北方一个农业镇推行“村村通”修路项目的故事片段, 探讨了项目制如何导致村庄走上集体负债之路。为了凑齐完成修路项目的缺经费, 村庄采取自筹资金甚至赊账筹款, 最终使村庄背负了沉重债务, 侵蚀原有的公共信任和社会关系, 并耗尽了村中的集体资产, 使基层共同体不再以集体所有为其社会整合的基础, 整个村庄也会由于财务自主性的丧失而悬浮起来, 削弱乡村治理的基础。^② 渠敬东则明确指出需要警惕“项目的系统风险”。他敏锐地发现专项资金与投资性经营之间的紧密依赖关系, “在中央财政和金融政策的鼓舞下, 地方政府的资金运作, 已经从项目制意义上的‘配套资金’动员, 逐步发展到‘地方性融资平台’的设立。地方政府将土地、股权、规费、国债等资产捆绑起来, 成立拥有独立法人资格的经济实体, 并将财政拨款和财政补贴投入其中, 承接各路资金从事综合性的城市市场和公共建设项目。”而这极有可能造成这样的后果“专项资金的增量越大, 政府的公共投入越大, 地方投资经营的范围就越广, 借贷性融资的力度也越大, 最终由

^① 参见文化部社会文化司、文化部财务司《创建国家公共文化服务体系示范区(项目)、“三馆一站”免费开放督查工作手册》, 2012 年 3 月, 内部资料。

^② 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》, 《公共行政评论》2012 年第 1 期。

此形成一个以项目为枢纽的金融资本链条,甚至将最基层的社会领域也都裹挟进去。”^①渠敬东等还指出,财政资金的专项化正在不断重构着上下府际关系(特别是中央部委与地方政府之间关系),成为上级部门设租寻租的主要手段,而“跑部钱进”成为地方政府、基层政府(尤其是中西部地区)的重要任务之一。^②这些文章着重是从项目制对项目承担地区所产生的负面连锁反应进行论述,本文则主要阐述项目制运作机制自身的内在矛盾与冲突,希望为我们全面准确理解项目制提供了不同的视角。

1. “迎检逻辑”与“服务逻辑”的冲突

地方政府相关部门申报项目的重要目的之一就是通过项目制的形式向中央部委等项目招标部门获取更多的资金支持、资源倾斜和政策优惠,获得本级政府领导的关注和重视,提升本部门的地位和声望,藉此增强本部门的权力支配能力。一旦拿下了项目,尽管为了完成项目任务,他们会按照标书之中约定的内容履行职责,但其目的不过是为了应付招标部门的检查和监督,以便能够顺利拿到全部项目资助资金。为此,他们关注的只是检查数字:公共文化服务建设投资多少、公共文化场地建设面积有多大,各项指标是否达标,特别是对于那些能够给所在部门带来政绩和影响力的政绩工程与面子工程,他们会不遗余力、倾其所有,但是对于这些项目的设施利用率、群众参与率如何,他们却很少考虑和顾及。这就是“迎检逻辑”与“服务逻辑”之间的冲突。

以乡镇(街道)文化站为例。公共文化服务体系示范区建设相关部门为了应付文化部等相关国家部委的检查,严格按照公共文化服务体系示范区督查重点和指标,主要关注文化站面积、投资、用房项目设置、公共电子阅览室面积和设备达标情况、室外活动场地面积、人员配备等情况,而至于文化站的设施使用率怎样、群众对于文化站的满意程度如何则很少关注。诸如此类比比皆是。结果是,公共文化服务体系示范区建设沦为政治表演、走秀做形式,甚至搞成政绩工程和面子工程。^③项目制主导之下的公共文化服务体系建设很少在乎文化服务是否真正满足民众的文化需要,或者民众真正的文化需要是什么,这就导致文化服务的缺位与错位,大部分公共文化产品和服务无法下沉到基层(特别是社区层面和行政村层面),尤其是很多公共文化服务设施远远超出了百姓日常的活动圈,很多文化服务设施闲置、公共文化服务项目无人问津,公共文化组织涣散。公共文化服务体系并没有取得预期的成效。

2. “统一逻辑”与“地方逻辑”的冲突

在某种意义上讲,项目制的实施使得中央意图可以绕过层级众多的地方政府,与基层政府乃至社会直接面对,从而将中央统一的意图更为原汁原味准确地输送到地方,但是问题是,中央的统一意图在绕开地方政府之后需要面对的是几何级增加的千变万化、千头万绪的基层社会,由于缺乏自上而下逐层的科层管理,这更多属于一种远程式管理、周期性督查、验收式考核,为了便于对不同地方进行管理,并做到形式上的客观公正公平和便于操作化,项目制管理在指标的设计上追求标准化、技术化、统一化。“项目治国”仿佛把基层治理当做一个简单工程来管理,提前设计统一化了的设计成型的项目方案,规定了统一的质量标准、统一的竣工时间、统一的管理方式。但是项目制的标准化、技术化却忽视了不同地方发展的差异性、实际需求的多样性,这就是“统一逻辑”与“地方逻辑”的冲突。进而言之,项目制实质是部门(各个中央部委)主导的自上而下的管理,缺少对地方经验的考虑,更缺少自下而上的民众参与。

3. “专项逻辑”与“整合逻辑”的冲突

转移支付之所以偏好专项形式,一个重要的原因就是中央部委试图以专款专用的线条路线,通过“钓鱼工程”引导和调动地方财政投入,将中央的意图自上而下有效地贯彻到基层,保障中央主导的项目建设取得

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、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 吴理财《公共文化服务运作的逻辑及后果》,《江淮论坛》2011年第7期。



预期成效。这是“专项逻辑”。但是项目运作的过程之中会发生很多意想不到的事情。由于项目的具体执行是由地方相关部门负责,而且项目制的重要特点就是要求地方政府对项目资金进行若干比例配套,这就给地方政府按照自己意图运作项目提供了可能性。特别是当地方配套资金接近甚至超过项目资金本身时候,地方政府会充分利用资金优势取得项目运作的主动权和实质性支配权,将中央部委的各种大大小小的项目进行整合捆绑,实现项目拉动地方经济发展的最终目的。也就是说某一个项目最终被作为棋子服务于地方政府的意图,至于项目自身目标和中央部委意图却经常被忽视。中央的“专项逻辑”与地方的“整合逻辑”产生了矛盾。

4. 域间发展的冲突

项目制申报一般要求申报地区具有一定的基础条件和前期投入,这实际上就限制很多一般性地区的进入。项目制类似于市场化的招标运作,会考虑成本—收益。一般来说,项目的发包方即中央各个部委,更倾向于将资金投入容易出成绩、出成效的地方。这从公共文化服务示范区的项目制运作就可以看出来,申报创建“国家公共文化服务体系示范区”的申报基本条件为:文化工作基础较好;地方政府积极性高;公共文化服务体系建设和取得突出成绩;制度设计研究取得一定成果;在全国产生较大影响,具有较强的综合示范带动作用。^① 结果最终中标的地区多是省会城市,或者是本省、区、直辖市之内文化建设做得比较好的地区(参见表 2),其公共文化服务发展原本就比较完善或者具有一定特色和亮点。这种思路实际上是把有限的文化资源分配到少数几个基础较好的地区,其结果是强者愈强,弱者恒弱。

表 2 第一批创建国家公共文化服务体系示范区名单

序号	创建示范区名称	序号	创建示范区名称
1	北京市朝阳区	17	广东省东莞市
2	河北省秦皇岛市	18	广西壮族自治区来宾市
3	山西省长治市	19	海南省澄迈县
4	内蒙古自治区鄂尔多斯市	20	重庆市渝中区
5	辽宁省大连市	21	四川省成都市
6	吉林省长春市	22	贵州省遵义市
7	黑龙江省牡丹江市	23	云南省保山市
8	上海市徐汇区	24	西藏自治区林芝地区
9	江苏省苏州市	25	陕西省宝鸡市
10	浙江省宁波市鄞州区	26	甘肃省金昌市
11	安徽省马鞍山市	27	青海省格尔木市
12	福建省厦门市	28	新疆维吾尔自治区喀什地区
13	江西省赣州市	29	天津市和平区
14	山东省青岛市	30	河南省郑州市
15	湖北省黄石市	31	宁夏回族自治区银川市
16	湖南省长沙市		

① 文化部、财政部《国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作方案》2010 年。

四、结论与讨论

项目制是国家主导的自上而下的不同于科层官僚制的管理体制,准确地说是通过专项财政转移支付建立起来的动员型财政体制。国家部委通过项目制将中央政府关注的重点政策、重要意图传达给各级政府乃至基层社会,并通过项目工程“钓鱼式”引导、动员地方财政以项目资金配套形式配合中央政府行动,中央意图与政策执行寻找到了通过科层官僚体制层级线条之外的另一条运作方式。而地方政府与基层政府也可将项目资金和项目优惠政策做为项目捆绑、发展地方经济的融资平台。项目制运作过程重构了中央政府与地方政府、基层政府之间的关系。

值得关注的是,当前地方政府发展之中出现了“大跑大项目大发展,小跑小项目小发展,不跑没项目不发展”的“项目运动”,地方政府之所以如此钟情于项目申报,不仅仅是因为项目本身的资金资助,更在于通过项目制的地方化运作,凭借项目政策的合法性、公共服务的合理性动员地方各级政府和基层社会增加资源投入,提高地方性融资的政府信用和借贷资质。其中土地融资越来越成为地方政府项目运作的重要平台:通过土地抵押等方式获取更大规模的金融贷款,通过提高土地附加值来提高土地价格。为了解决城市土地供给不足,地方政府已经将土地开发的重点转向农村。而中央部委或国家部门的项目制政策恰好为此提供了政策合法性依据:中心村建设规划项目为“撤村改居”、“农民上楼”提供了正当性;农村基础设施建设项目则为土地经营、土地开发、土地财政提供了合理性。诸如此类的项目制地方化运作比比皆是,最终中央政策或国家意图被执行的各级政府顺势利用甚至巧妙歪曲。

项目制地方化运作的动力在于压力型体制之下的政绩逻辑。在缺少民众参与的情况下,政绩逻辑与服务逻辑往往背道而驰,项目资金最终不但没有让项目对象收益,相反,诸如中心村规划建设主导的“农民上楼”、“撤村改居”还有可能违背村庄发展的真实意愿,改变适合农业生产的生活方式、人际关系,造成传统文化网络断裂,并解构乡村社会原有的公共规则、社会秩序。为了破解此类困境,或许在国家部门自上而下主导、地方政府分级运作之外,还需要引入项目对象自身的参与,也就将基层民众的利益诉求纳入到项目制运作之中来,并通过建构制度化、规范化的参与渠道,让民众真正参与到项目建设中,实现中央政府、地方政府、基层民众三者在项目运作过程中得有效互动与良性运转。

作者单位:华中师范大学政治学研究院

责任编辑:秦开凤

