

# 项目制与基层政府动员<sup>\*</sup>

——对社会管理项目化运作的社会学考察

陈家建

**摘要：**在基层行政资源紧张条件下，上级部门为达成工作目标，越来越多地通过项目制来调动基层政府。相比于传统的科层体制，项目制使得上级部门拥有集中的资金管理权、特殊的人事安排权以及高效的动员程序，从而能更快地见到成效。项目制在基层政府的推行使得科层体系发生重构，政府内部动员由“层级动员”转向“多线动员”，行政资源的分配也演变为项目中心模式；而且，项目制的“自我扩张”效应使得项目制越来越深入到政府体系中，具有持续性及不断增长的影响力。

**关键词：**项目制 基层政府 动员 社会管理

作者陈家建，西南财经大学社会工作发展研究中心讲师（成都 610074）。

自“分税制”改革以来，伴随着国家财政的集权化，大量的专项资金以项目的形式下拨到各级地方政府，使得地方政府在财政收入减少的情况下能够维持公共服务的供给。以财政为核心，项目制使得中央的权威得到彰显，“条线”控制渠道得到强化，中央与地方关系被重构。<sup>①</sup>无疑，项目制对于中国政府的治理模式影响深远。

项目制改变的不仅是中央与地方的关系，项目化运作在基层<sup>②</sup>也发挥着越来越大的作用，成为地方上级部门调动基层政府常用的手段。近年来，地方也设立了大量的专项资金，模拟中央的项目运作方式推动基层政府提供公共服务。<sup>③</sup>地方部门在动员下级政府时为何也青睐项目制？相比于传统的科层体系，项目制在实现部门

<sup>\*</sup> 西南财经大学社会工作发展研究中心组织的调研项目及邓燕华博士在写作过程中给予作者极大的帮助，《中国社会科学》匿名评审人提出重要修改建议，一并致谢。

① 周飞舟 《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006年第6期。

② 基层政府指乡镇，村级单位也被认为是基层政府的组成部分。在本研究中，镇（街道）、村（社区）是基层行政单位，区民政局是其上级部门。

③ 周黎安 《行政逐级发包制：关于政府间关系的经济学分析》，2007年10月14日，<http://www.crpe.cn/06crpe/index/clinic/lunCen/20071123b.pdf>, 2012年8月27日。

意志，动员下级政府的过程中有何长处？项目制的引入对于政府内部治理有何影响？对以上问题的回答，有益于深入认识项目制对中国行政体系的影响。

## 一、文献综述与研究视角

长期以来，关于动员（mobilization）的研究大多集中于国家对社会的动员，国家内部的动员机制较少得到关注。<sup>①</sup> 国家即实体化的官僚机构，内部运作表现为韦伯理论中的科层关系，在常规的制度运作中并无动员的必要。<sup>②</sup> 尤其对于中国，常规化的运作更被认为是制度的自然惯性，而只有改革时期才需动员。<sup>③</sup>

值得关注的是，一些新的研究从不同侧面触及了政府内部动员问题，认为不同层级部门间有着复杂的博弈关系，形成当前政府的内部运作模式。有研究者观察到，在层级利益分化情况下，下级政府并不总是切实执行上级政策，而是在利益权衡中有选择地执行。<sup>④</sup> 这种下级政府的“非正式反对”在常规运作中大量存在，以至于在推行重要目标时，政府会集中行政资源，形成一种强大的压力来贯彻上级政策。<sup>⑤</sup> 即使在制度化的管理中，科层体系也不是自然运转，而是需要推动力的。比如“目标管理责任制”作为在基层政府中广泛流行的动员机制，通过将上级党政组织所确立的行政总目标逐次进行分解和细化，形成一套目标和指标体系，再按照指标体系对下级的执行情况进行考核奖惩，以此调动基层政府官员的

- 
- ① 关于动员机制的研究，参见 John D. McCarthy and Mayer N. Zald, “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory,” *American Journal of Sociology*, vol. 82, no. 6, 1977, pp. 1212-1241; David A. Snow et al., “Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation,” *American Sociological Review*, vol. 51, no. 4, 1986, pp. 464-481; Elizabeth J. Perry, “Moving The Masses: Emotion Work in the Chinese Revolution,” *Mobilization: An International Journal*, vol. 7, no. 2, 2002, pp. 111-128; Yu Liu, “Maoist Discourse and the Mobilization of Emotions in Revolutionary China,” *Modern China*, vol. 36, no. 3, 2010, pp. 329-362.
- ② Joel Andreas, “The Structure of Charismatic Mobilization: A Case Study of Rebellion during the Chinese Cultural Revolution,” *American Sociological Review*, vol. 72, no. 3, 2007, pp. 434-458.
- ③ Harry Harding, “The Evolution of American Scholarship on Contemporary China,” in David Shambaugh, ed., *American Studies of Contemporary China*, Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press, 1993.
- ④ Kevin J. O’ Brien and Lianjiang Li, “Selective Policy Implementation in Rural China,” *Comparative Politics*, vol. 31, no. 2, 1999, pp. 167-186.
- ⑤ 周雪光、练宏 《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》，《中国社会科学》2011年第5期。

工作积极性。<sup>①</sup> 在明确责任目标的前提下, 还可能通过晋升机制的掌控, 在官员间形成“锦标赛”体制, 刺激地方政府足额甚至超额完成目标任务。<sup>②</sup>

近年来, 项目制在国家治理中发挥着越来越大的作用, 引起学界广泛关注。当前对于项目制的研究, 主要集中于解析项目制与国家宏观体制的关系。自分税制以来, 由于国家财政集权化, 项目制成为解决地方“财权”与“事权”不对等问题的主要手段,<sup>③</sup> 国家通过项目制的渠道打通了中央与地方的“条线”关系。<sup>④</sup> 围绕项目制也产生了“项目包装”、“跑部钱进”等新的地方政府行为,<sup>⑤</sup> 可以说, 项目制是近年来影响政府行为的核心要素。但是, 对于如此重要的体制, 当前的研究并不充分。这种不足主要体现在两个方面, 其一是当前对于项目制的关注集中于财政领域, 而忽视了其他方面, 如相关的控制、动员手段, 诸如人事安排、办事程序等。项目制虽然是以财政为突破口, 但其同时综合配套其他技术手段而全面影响政府内部治理。其二是集中考察中央与地方政府关系, 对基层治理方面关注不足。项目制并非简单地体现为中央主导地方关系, 实际上, 各级政府在项目制的体系中具有很大的主动性, 这种主动性一方面体现为向上公关项目, 另一方面体现为向下发包项目;<sup>⑥</sup> 从而模仿了中央的项目制方式, 并以之作为调控下级的手段。在基层, 项目制管理的集权程度相比于中央更高; 项目制越来越成为地方政府所青睐的资源分配方式, 深层次影响了中国政府的内部治理。

本研究以动员为理论线索, 考察项目制在政府内部治理中的作用机制; 主要集中于基层政府行为, 以此透视项目制对科层体系运作的影响。项目制对于基层治理的影响深远, 可研究的视角很多。笔者之所以通过项目制运作考察基层政府动员问题, 在于当前基层行政的现状与项目制的引入有密切关系。行政资源紧张是当前基

① 王汉生、王一鸽 《目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑》, 《社会学研究》2009 年第 2 期。

② 周黎安 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》2007 年第 7 期。

③ 参见周飞舟 《以利为利: 财政关系与地方政府行为》, 上海: 上海三联书店, 2012 年。

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 参见冯猛 《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; 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。

⑥ 根据四川省自贡市发改委的估算, 该市自发设立的项目与上级下派项目的数量比为 65: 35, 地方政府自行设立的项目占有相当大的比重 (参见访谈 201210Z)。

层政府面临的普遍问题<sup>①</sup>。在此现状下，除少数“刚性任务”<sup>②</sup>，对于大部分上级部门的任务，下级单位有很大的自主安排权<sup>③</sup>，而上级部门为了实现自身意志，需要与其他部门竞争基层政府有限的行政资源。<sup>④</sup>因此，更好地动员基层政府，优先完成本部门任务，是每个部门选择内部治理模式的一个重要出发点。<sup>⑤</sup>项目制在此方面具有优势，即更有利于上级部门动员基层政府。

## 二、研究案例与研究方法

当前，大量政府工作采用项目制的形式，其中社会管理类项目是新近出现且影响较大的类型<sup>⑥</sup>。对于这类政府项目的考察有利于探讨项目制如何进入行政运作体系以及对比分析项目制带来的基层治理变化。本研究选取的案例为成都市温江区开展的“三社互动”项目。成都市作为西南地区的一个特大城市，近年来以“城乡一体化”作为地方发展推动力。温江区是成都市城乡统筹的关键区域，通过重点投资大型项目，原有的很多农村地区都变成农民集中居住的小区（简称“农集区”）。快速的社会变迁使得温江区政府面临基层治理的新问题，比如农集区闲散人口增多、

- 
- ① 参见周飞舟：《以利为利：财政关系与地方政府行为》；赵玉金：《成都市青白江区农村改革的政策逻辑和意外后果》，硕士学位论文，北京大学，2011年。
- ② 参见王汉生、王一鸽：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》2009年第2期；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》，《开放时代》2011年第10期。
- ③ 王汉生、刘世定、孙立平：《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，应星等编《中国社会学文选》，北京：中国人民大学出版社，2011年。
- ④ 这一问题在温江区政府中有明显体现，比如近年来温江区政府对农村提供公共服务的责任增加；依照当地法规，基层政府在公共服务方面有62大项、135种具体工作，其中既有传统的治安、纠纷调解、计划生育、低保优抚等职责，还包括新兴的就业服务、文化娱乐、物业管理等内容，这些新内容都与农民集中居住带来的变化有关，通过提供这些社会服务，极大地增加了基层政府的工作量。与此同时，政府的财政和人事资源并没有显著增长，面对大量的事务，基层单位可用于办事的行政资源高度紧张。常规的经费基本用于工资，每个人都负责多项工作，没有多余的经费作为“办事财政”，基层单位的行政资源只能用于经济、计划生育、维稳等核心工作。一位镇干部如此表述现状：“我们现在是人少钱少，能保证不出事情，就是最好的情况”（访谈201109J）。
- ⑤ 一位基层组织系统的官员对此总结到：“（上级）可以下命令，但是下面做不做就看人家了，毕竟基层事情那么多，人家不做你也没有太多的办法”（访谈201206D）。
- ⑥ 陈振明：《社会管理：理论、实践与案例》，北京：中国人民大学出版社，2012年。

物业管理混乱、治安环境变差等。<sup>①</sup> 因此，通过创新社会管理模式应对基层治理问题，是温江区近年来的一项核心工作。

在中央政府的号召下，“社会管理”的理念逐渐为地方政府所接受，但具体如何实践，则表现出很强的地方性。<sup>②</sup> 成都市温江区设计的方案是以专业社会工作带动社会服务，以达到整合社区，化解与缓和社会矛盾的目的。为此，自 2011 年起，温江区提出“三社互动”的项目方案，即通过社会工作、社区、社会组织三方的互动来实现社会管理的创新。<sup>③</sup> 该项目由温江区民政局推动，选取三个镇/街道作为项目承接方，每个镇/街道又选取下辖的一个社区作为项目点，三个镇与三个社区的民政工作负责人<sup>④</sup>成为项目组成员，全程参与项目。同时，区民政局聘请地方高校社会工作的专业人士作为咨询专家。温江区其他镇虽然没有直接参与项目，但是被要求定期参加民政局主办的项目会议，以学习项目方案、推动本单位的社会管理工作。该项目第一期自 2011 年 9 月开始筹备，11 月正式启动，为期一年。其试图通过塑造三个试点社区，探索全区社会管理工作创新的突破口。目前，项目一期已近完成，第二期的规划也在酝酿中。“三社互动”标志着温江区在社会管理工作中开始大规模采用项目制的运作模式，其显著的功效使得民政局决定扩大项目制的资金和数量。因此，作为一个完整的政府项目运作案例，对温江区“三社互动”项目的剖析，有助于了解项目制从决策到推动、到实施、再到扩大的整个过程。

本研究采用个案分析方法，探讨项目制在科层动员中的作用机制及效果。温江区民政局与项目试点所在的三个镇及其社区的政府行为是研究重点。从项目筹备到运作，笔者参与了整个过程，与温江区民政局和基层干部有较多接触。本文所用的

① 农民集中居住也被称为“农民上楼”。应对“农民上楼”造成的基层治理问题已成为温江区基层工作的一个重点，大部分基层官员的访谈中都提及这一点。“农民上楼”带来的相关问题也成为温江区很多工作开展的动因，“三社互动”是其中比较突出的一项。

② 一位街道主任谈到，“其实搞经济比社会管理容易，GDP 都是有指标的，照着搞就好了。

③ 但社会管理就要靠自己想，自己创造了，必须要弄出新项目才行”（访谈 201208T）。正是因为没有统一的标准，在创新社会管理的潮流中，地方政府能有较大的空间设计任务，实现自我意志。而社会管理的“灵活性”也使之与项目化运作有较好的“亲和力”。对“社会管理”地方实践模式的分析可参见向春玲《加强和创新设计管理 18 个经典案例》，北京：中共中央党校出版社，2011 年；陈振明《社会管理：理论、实践与案例》。

④ 专业化是项目制的基本条件之一（参见渠敬东《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012 年第 5 期）。“三社互动”也是以专业化立项方向，专业社会工作的引入使得本项目有别于传统的民政工作；该项目有明确的领域与工作技术，同时与地方高校的合作呈现出专家治理的特征。专业化与项目制相辅相成，专业化特征使得项目的资源投入具有合理性；而只有通过项目化的动员模式，才能使得专业化的理念与方法顺畅进入基层。

④ 在镇为民政科的科长，在社区则为社区主任。

数据和文字材料，主要来自作者的参与观察、会议记录、个案访谈以及政府文件；其他二手资料也对案例分析提供了重要参考。

### 三、项目制的动员机制分析

项目制对基层动员的机制在于，它对基层行政提供非常规的增量资源。这种增量资源直接由项目“发包”<sup>①</sup> 部门掌控，绕开了常规的行政程序，快速有效地动员基层单位，实现上级部门意志。项目制的动员模式有别于常规行政，主要体现为几个方面：资金下达的渠道直接、人事安排权特殊、动员程序集中高效<sup>②</sup> 另外，由于项目制集中大量资源集中打造亮点，所以项目制的政绩宣传效果更明显。以上优势使得项目制脱颖而出，成为政府部门动员基层的“快速通道”。

#### 1. 直接管理的资金渠道

常规的财政收支都有严格的制度限定，虽然有少量的灵活资金，但自由支配的空间并不大。绕过中间行政单位，由上级部门直接发放和管理专项资金，是近年来财政体系发展的大趋势。在这种财政体制下，基层政府的财政控制权很多时候被“架空”，导致大部分基层政府的财政比较紧张，而只能维持常规的行政开销，用于“办事”的灵活资金极少。<sup>③</sup>

“三社互动”项目筹备期间，资金问题被重点讨论。无论是镇街，还是下属的社区，都表示本单位的财力非常有限，在资金方面没有条件配合民政局的工作。一位社区书记说“这个工作很重要，但是对我们社区来说，资源还是要放在主要方面，现在没有条件来搞这类工作。”<sup>④</sup> 依赖下级单位筹集资金推进部门工作，除非有强大的权力后盾，否则很难实现。对此，民政系统的官员非常清楚“你搞民政的

- 
- ① 项目发包通常是指“上级部委以招标的方式发布项目指南书，下级政府代表地方或基层最终投标方的意向，向上申请项目”。（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）在本案例中，由于是在地方推行项目制，民政局是其主导，基层政府申请的主动性没有明显体现。即便如此，“三社互动”也符合了项目制的特点：项目设计直接体现了发包部门的意图，项目实施是动员基层政府完成发包部门的工作目标，其时间安排和组织结构都很明确。通过“三社互动”，基层政府也开始主动申请项目，项目制开始扎根在科层体系中。
- ② 高效是指项目制的运作程序能够根据发包部门的意愿比较紧凑地开展，避免行政命令的效力在科层传递中被打折扣。
- ③ 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。
- ④ 访谈 201110J。

想喊人家拿钱出来，除非是区里面发话，不然根本不可能。”<sup>①</sup> 每级政府的权利意识都很强，上级部门调动下级单位时，对调动的程度会有“分寸”，特别是涉及资金问题时，会慎重考虑下级单位的意愿。像“三社互动”这类非核心工作，民政部门清楚不可能动用基层现有财力；如果强行调动，会令基层产生很大的抵触情绪，使项目开展陷入僵局。

“三社互动”的资金最终从民政局的活动经费中支出，以项目专项资金的形式运转。一期资金预算为 74.36 万元，包括项目服务经费、专家咨询费、项目库和社工站建设费四方面。一期项目资金用于打造三个试点社区，每个社区平均预算 24 万。<sup>②</sup> 资金总量虽然不算大，对于一个社区的民政工作而言，已经是不小的支持。资金的数量并不重要，重要的是资金的管理模式。本项目的专项资金由项目发包方——温江区民政局设立，直接用于项目发包部门布置的任务，资金的发放、检查、验收都由发包部门掌控。走专项资金的渠道，不影响基层财政，是镇街和社区接纳“三社互动”项目、配合项目开展的基础。

在落实资金来源后，该如何管理？在项目筹备期有两种方案。其一是分配资金，设定目标，让基层单位自主管理项目，由民政部门定期检查验收；其二是民政局全权管理项目，基层单位只在人员和办公条件方面进行配合。第一种方案操作简便，还有“因地制宜”的优势，因而得到基层单位的支持。但民政局认为，向下分配资金，让基层单位自主管理项目，很难保证成效。民政局官员说“把钱分下去，就会打折扣，真正花在搞项目上面的钱少得很。”<sup>③</sup> 最终，项目资金由民政局统一管理，基层单位只是担当配合之职责，没有参与资金管理的权力。这一管理过程是由整套的项目运作来体现的。项目试点单位的财务负责人由民政局委派，定期向民政主管干部报告财务状况，相关安排调整也由民政局直接决定。项目资金的定期评审验收也完全由项目发包部门负责。每季度温江区民政局召开项目阶段性总结会议，对前一阶段的财务状况进行评审：审议各项具体开支，评估项目经费使用是否合理，保证“每一笔钱都完全花在项目上”。

因为掌握资金，项目运作直接体现了民政局的意志。在项目开展过程中，社区提议可利用项目方式开展基层部分工作，比如社区调解工作、就业培训服务，这类工作社区工作人员无暇顾及，同时与社会管理工作接近，正好可以“委托”给“三社互动”项目。但温江区民政局明确表示拒绝，认为项目资金有限，应该集中精力打造新型社会管理的亮点，而不是分散到其他民政工作中，所提议工作内容可在今后扩大项目时再行考虑。项目运作的全过程，都是按照民政局既定的安排开展，试

① 访谈 201110Y。

② 温江区民政局文件《关于开展“三社互动”综合示范点的请示》，2011 年。

③ 访谈 201110Y。

点单位偶有工作思路偏差，也会马上得到民政局的纠正。

总体而言，当前项目制的资金渠道是“不动存量动增量”。<sup>①</sup>所谓存量，是指科层体系的资金分配模式；每个部门、每个层级的机构都会按照惯例分配财政资金，在既定的财务规定下开支。在对基层干部的调研中发现，很多领导都在抱怨调动下级的困难“人家按规矩拿钱花钱，你有什么办法，不好干预的。”<sup>②</sup>而增量资源按照项目制的逻辑与此不同，项目资金分配的最终裁量权在发包部门。在直接掌控项目资金的情况下，主管部门能有效调动基层单位的工作积极性。比如，对于“三社互动”项目试点单位，项目是新增资源，对地方“有益无害”。为承接这部分资源，下级部门按照民政局的方案行事理所应当，甚至还要主动争取。而一旦基层政府的主动性被激发出来，其工作的强度和广度将被极大地发掘，这种效果也正是温江区民政局的预期。

## 2. 特殊的人事安排权

不同级别政府之间具有差异性，在上下级存在利益分歧时，面对上级的政令，下级不会有效执行，甚至出现指挥不动的局面。特别是权力不大的部门，很难轻易调动下级干部；即使出台了政策，也可能找不到可靠的执行者。<sup>③</sup>

人事安排的问题在“三社互动”项目中同样存在。如果项目的执行者只是基层干部，则工作成效很难保证。这一方面是因为基层事务众多，参与项目的基层干部很难保证投入的时间；另一方面的原因则更为根本，即若基层干部不属于民政局管辖范围，民政局就很难强行要求其有效完成项目工作。为此，温江区民政局组建了专门的项目组成员。在“三社互动”项目中，项目组成员分为三类：首先，在区民政局中，一位副局长作为项目组组长总体管理项目运作，民政局办公室主任作为副组长专门负责具体事项的安排，再配备一位民政局公务员负责信息沟通；其次，参与项目的社区和镇街各派一名民政系统的工作人员，负责项目与基层单位的衔接；第三类项目成员为专业的社会工作者，由项目组直接聘用管理。最终形成17人项目组，负责执行民政局的工作任务，并在项目开展过程中带动基层政府参与。

在管理制度方面，可绕开政府体系内的层级管理模式，由民政局直接管理项目试点单位的工作人员。虽然项目下设于三个社区，但社区及镇政府/街道办事处没有管理项目工作人员的权限。因此，民政局对项目成员制定了监督考核章程，每星期召开工作站内部会议，总结一周工作，制定周计划；每月召开三个试点讨论会，交流每个试点的工作情况。会议纪要直接上报民政局备案。每个项目组成员每季度都需要述职，由项目组考核其绩效。在整个项目存续期内，项目组成员的组织协调、

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 访谈 201208T。

③ 相关分析参见周雪光 《基层政府间的“共谋”现象——一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》2008年第6期。



工作安排都是在民政局的管理之下，以保证能集中精力完成项目任务。

在传统的科层工作中，上级部门只负责安排任务，执行权在基层单位，除检查和考核，主管部门很难进行“过程管理”，执行效果受到多重因素影响。<sup>①</sup>项目制的人事安排则不同，项目专属人员的选拔、管理、考核都由主管部门负责；这样管理更直接，能够全程控制项目进程。一位试点社区书记说“试点是在我们这儿，但项目都是民政局直接管理，这里相当于他们的一個派出机构。”<sup>②</sup>所有信息都由民政局与试点工作站直接沟通。这种管理体制引起基层单位的不满，因为基层单位对项目信息了解较少，导致上级检查和工作汇报时镇街、社区陷入被动。在了解基层单位意见后，工作流程有所改动。如项目工作站的信息简报也同时抄送到基层单位，但项目工作人员还是完全对民政局负责，能够随时为民政局所“调遣”，执行民政局安排的任务。当然，虽然有项目组，基层政府对项目执行也不是没有责任。项目组的大部分工作都需要基层政府配合，比如补充、整理人口信息，建立楼栋管理小组，开展社区文娱活动等。项目组使得“三社互动”在基层找到了突破口，所以能够快速推进项目的实施；而基层政府也被引导着跟进项目的步调，实现了民政局通过项目小组调动基层政府的初衷。

值得关注的是，相比于中央部委发包的项目，地方政府的项目管理集权程度更高，一个明显的表现即是人事控制更直接。中央发包到地方的项目，基本都是委托地方实施，导致地方政府有很多“反控”的手法，比如将项目“打包”再依照地方需要重新编排。<sup>③</sup>而地方部门设立的项目则拥有更为便利的条件，如在项目开展中直接管理基层政府，如此，不仅有财政上的掌控权，还可以有人事上的调动权。这也使得基层项目制超出财政的范畴，能够在政府内部配套更多的动员手段。

### 3. 集中高效的动员程序

除特殊的财政和人事安排权，项目制的另一特长是动员基层的程序更集中高效，能够“抢先”占用基层干部的工作时间，在基层行政资源有限的情况下，取得“竞争”优势。

与科层体制相比，项目制运作中动员密度更高，强度更大。科层行政按照常规体制运作，流程比较固定；项目制则有明确的期限，被安排在优先完成的目标序列。这种程序优先性，在“三社互动”项目的案例中得到展现。项目筹备之初，民政局领导多次强调“这个项目要在短时间内见成效，希望各个镇街、社区一定要重视

---

① Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," pp. 167-186.

② 访谈 201110J。

③ 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。

起来，集中精力搞好这项工作。”<sup>①</sup> 目标的重要性通过实际的动员程序得到呈现，主要表现在三个方面：一是高密度的会议；二是频繁的检查；三是定期汇报与考核评比。

“三社互动”项目自2011年9月开始，至2011年底，共召开了七次民政局、镇街、社区参与的中小型会议。从2012年初至7月中旬，温江区政府为该项目又召开了三次全区所有部门、基层单位参加的大型会议；期间，地方政府还不间断地召开各类小型讨论会。这一系列高密度的会议确定了项目的重要性，表明了上级部门推进该任务的决心，让基层干部认识到完成该项目的重要意义。从最初筹办会议，到小组会议，再到大型会议，在项目推进期间，会议召开规模越来越大，起到层层推进的作用，最终将项目推向全区重点工作的高度。在2012年召开的几次大型会议中，“三社互动”项目被定位为“区当前重点工作，要求各镇街党政主要领导高度重视，全面深入推进该项工作”。<sup>②</sup> 全区所有单位都有代表出席会议，项目超出单纯民政系统的范畴。参会的基层代表纷纷发言，表示“在会议上领会了上级精神……回去后要组织镇、街主干力量，重点配备资源，支持该项工作发展”。<sup>③</sup> 这样的定位使得基层单位决心抽调稀缺的行政资源，推进该项工作的进程。比如在之后的工作讨论会上，某镇的负责人谈到，“看得出来区里对这项工作很重视，我们镇也一定要把这项工作做好”。通过开会，该地区确定了项目的地位，使得基层单位跟随会议的步调，层层推进项目开展；没有做工作或者做得太差的基层单位，则在领导出席的情况下会感到“会场压力相当大”。

项目开展期间，上级部门对试点单位的检查也较为频繁。从级别上，检查分为两类。其一是温江区民政局直接对项目试点单位进行检查；因为民政局直接管理项目进程，所以这类检查不需与镇街、社区沟通，民政局领导直达试点单位。民政局的检查不定期，但频率很高，平均10天会有一次检查。在检查过程中民政局会了解项目开展情况，对项目进程中的“偏差”及时纠正，对项目开展所需资源（资金、人事）进行补充、调整，督促项目的推进。另一类检查来自区及上级政府。这类政府检查需要与镇街、社区“打招呼”，以获得基层单位的全面配合。在项目开展的一年中，温江区、成都市、中央部委都对项目开展情况进行过视察（或检查）。温江区民政局积极引介高层对项目进行视察，极大地引起基层单位对该项工作的重视，因为高层检查本身就是对项目的一种肯定。

基层单位的定期汇报工作和考核评比也是动员程序的重要内容。工作汇报分为两类，项目工作组需要每星期汇报一周工作开展情况，每月则需要连同基层干部一

① 会议记录 201111。

② 会议记录 201206。

③ 会议记录 201206。

起开会讨论工作情况。虽然项目所有工作都由民政局直接管理，但基层单位也同时被要求以“三社互动”项目为中心，以改进本单位的民政工作，这起到由项目试点带动区民政工作全面发展的作用。在工作汇报中，基层政府单位需要报告与项目相关的工作，比如，如何支持项目及利用项目的契机创新社会管理。与此相应的考核评比也使得项目组成员、基层单位都必须不断按照民政局的要求做工作；即使不能完全达到民政局的要求，但相比于项目开展前，也要发生较大改变。民政局干部对这一动员机制十分清楚，“光提要求不够，还要不断督促下面做工作，可能达不到百分之百的效果，但是总比完全不管好”。<sup>①</sup>

通过开会、检查以及汇报评比，项目运作超越了科层体系的传统，其能够针对项目单独制定时间日程，按照项目的规划展开集中、高强度的动员程序，将项目组和基层政府调动起来。这种项目化的动员相比于固定的科层运作体系更富效率，在当前更为政府部门所青睐。

#### 4. 快速的政绩与宣传效果

在中国传统的科层体制下，资源的分配是“弥散型”：针对所有单位按比例分配资源，最差的单位也需要被“照顾到”。<sup>②</sup>在这种资源全面分配的体制下，上级部门很难集中有限的资源实现自身目标。而项目制的长处在于能够集中资源打造亮点，从而能够快速创造政绩，起到良好的宣传效果。

在“三社互动”项目中，民政局能给该项目提供的资金总额为一年 80 万元，实际预算为 74.36 万元，剩下 5 万多元作为弹性资源。如果按照民政局传统的科层体制工作模式，80 万元需要按照人口比例分配给各个镇街，以在温江区全面开展工作。民政局认为，全面分配造成资源分散，项目面太大，运作过程无法把控，“没有抓手”，所以最终选定了三个民政工作基础较好的社区作为试点，以全部的资源打造三个亮点。在项目开展过程中，财政、人事、政策各方面资源都集中于试点单位。

在资源集中的有利条件下，“三社互动”项目创造政绩的效果明显。基层单位虽然一直有社会服务工作，但工作量少，主要是零散提供低保、慰问等服务。在“三社互动”项目中，每个试点社区都配备专业人员全职工作，对各类人群提供社会服务，特别是为无业者、老上访户、老年人、青少年等可能影响社会稳定及最需要社会关怀的人群进行重点服务。资源集中、服务量大、持续时间长，这些优势将三个试点打造成创新社会管理的亮点。

对外宣传方面，该项目成为温江区民政局的“重头戏”。创新社会管理已成为

<sup>①</sup> 访谈 201206Y。

<sup>②</sup> 张静《利益组织化单位——企业职代会案例研究》，北京：中国社会科学出版社，2011 年。

全国民政工作的重点，各地政府都在打造自己的模式。温江区民政局一方面快速推进项目运作，另一方面大规模开展项目宣传。每个月的大型会议，都会通过当地媒体对外宣传。在政府内部，该项目作为区政府工作“先进事迹”而层层上报。民政局领导也将项目的成功推进作为经验，在多个会议上宣讲。在民政部的社会建设会议上，温江区民政局报告了该项目，使项目组得到极大的鼓舞。良好的政绩和宣传效果使得温江区决定延长项目期限，扩大项目范围，动员基层干部投入更多的资源来推进项目。

项目的收益不仅属于项目发包部门——温江区民政局，参与项目的基层单位也分享到收益。除项目提供的社会服务，项目的成功运作还给基层政府带来政绩。省市府甚至中央部委的关注给予基层单位极大的激励；更为重要的是，在基层治理中，“亮点”具有不断扩大、不断吸纳资源的效应。“三社互动”项目的成效，展示了试点单位良好的项目运作基础，创造了机会吸引其他政府项目。同时，民政局扩大项目成果的决心使得更多的资源被投入到试点社区，“亮点”效应不断扩大。一旦抓住了重点项目的机会，基层领导就有可能快速出政绩，从而在科层体系中得到升迁。正因为下级共享政绩和宣传收益，才能使项目化的运作不断激发基层干部的工作动力。

#### 四、项目制动员的影响

项目制的推行使得政府内部治理发生变化，这在科层体系和项目制两方面都有所体现。首先，项目制的应用令科层体系发生重构，原有的制度常规削弱，以项目为中心形成新的运作结构；其次，项目制因在动员机制中的优势而逐步扩大影响力，其在运作过程中得到自我扩张。以下分析仍以温江区的“三社互动”案例为主线，凸显项目制带来的影响。

##### 1. 科层体系的重构

如上所述，项目制的资源分配模式和动员程序有别于传统的科层体系，项目制在基层政府动员中的应用使得科层体系发生重构，主要有两个方面表现：

首先，政府内部的治理模式由“层级动员”转向“多线动员”。在科层体制中，上级动员下级，主要通过层级命令，越级调动的情况很少出现。<sup>①</sup> 层级动员依科层脉络展开，但下级有“非正式不合作”的可能，<sup>②</sup> 令上级政令“卡壳”。而项目制的出现使得“多线动员”成为可能。所谓的多线，是指一个基层单位可能通过不同

① Joel Andreas, “The Structure of Charismatic Mobilization: A Case Study of Rebellion during the Chinese Cultural Revolution,” pp. 434-458.

② 周雪光、练宏 《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》，《中国社会科学》2011年第5期。

的项目渠道接受不同上级部门的调动，同样，一个上级部门也可以选择多个不同的下级部门承接其项目。而且，这种动员完全可以越级，从而绕过容易“卡壳”的层级，选择配合度更高的基层单位直接进行调动，这是项目制相比于科层体制的明显优势。这种调动反映的是多元化的纵向权力关系。比如，本研究案例中的三个项目试点社区，按照科层体系，其归属镇/街道，但因开展项目的缘故，在项目相关工作中直接由区民政局管理。由此形成的项目格局是，作为项目推动者民政局，在项目进行中同时管理三个镇/街道及其下属试点社区，内部动员的可选择面更广。比如，某镇民政科长参与项目的积极性很高，而该镇 H 试点社区的领导因为主抓经济工作，对社会管理不够重视。所以，民政局主要动员镇的负责人（民政科长）来推动项目在该试点的进程。而 Y 街道的 R 社区因为靠近城区，社会组织众多，社区成为项目推动的主要力量，而街道层面不用参与太多。在多元化的动员渠道中，上级部门更容易找到项目的突破口，打开工作局面。另外，在对试点社区的调研中，笔者还发现该镇的 H 社区是成都市团委关爱青少年项目的试点单位，在社区建设工作中同时接受市、区两个层级部门的动员。所以，在项目关联渠道下，上级部门可以不再依赖单一科层体系，而能够通过不同的项目动员不同的基层单位；基层单位也有承接多重项目的机会。从而在政府体系内部形成多种“条线”关系。

其次，基层政府运作从“按部就班”转向“项目牵线”。温江区民政局局长在 2012 年的项目中期大会上提到“今后要多通过项目推动民政工作的创新，做到项目牵线，全面动员。”“项目牵线”是项目制运作给基层政府运作带来的新变化。在科层体系中，行政资源的分配按照部门科室分配，时间规划和工作程序相对稳定。<sup>①</sup>而项目制打破了原有按部就班的程序，项目成为组织协调的中心，大大增加了运作的灵活性。在对温江区几个社区的调研中发现，在有项目的情况下，基层单位要预留一半以上的机动时间，用于应对项目开展工作，政务经费中也至少有一半以上与项目挂钩。<sup>②</sup>虽然很难统计出项目运作所占行政资源的确切比例，但从基层政府的工作模式上可以看出，项目对基层行政资源的占有度极高。一位街道负责人总结了基层新的工作模式“一般都要成立专门的项目团队，抽调或搞其他方式统筹配置（资源）。由于是集中精力抓项目，主要的行政资源多数是为项目服务的。”<sup>③</sup>比如新项目的启动、现行项目的检查和评审等，这些都由项目主管部门决定，基层政府很难提前制定稳定的工作规划。而且，既有项目的进程也有可能发生变化，上级政策的变化会使得某些项目提前或延迟完成，这都需要基层单位灵活应对。总之，

① 参见克罗齐耶《科层现象：论现代组织体系的科层倾向及其与法国社会和文化体系的关系》，刘汉全译，上海：上海人民出版社，2002 年。

② 在对 T 镇的调研中发现，除科室少量的固定开支，全部的政务经费都是“走项目”，比例高达 80%（访谈 201208T），这种情况在基层政府非常普遍。

③ 访谈 201210Z。

“项目牵线”的基本原则是行政资源的分配计划并不固定，而是根据项目工作的重要程度进行调整。例如，2012年5月，为“迎接”温江区政府换届，民政局需要在短时间内召开一次大规模的项目成果汇报会，这次汇报会关系到新领导对项目工作的“印象”，所以民政局非常重视，强调在短时间内做出成果。因此，试点单位立即组织全部项目组人员，停止常规工作，集中一个星期整理材料，以准备汇报会；基层单位也要按照项目的要求配套基础条件以便申请新项目；此外，还要打探项目信息，甚至动员关系以影响上级的项目发包意向。“项目牵线”是基层对项目制的一种应对手段，通过调整工作模式，围绕项目组织和协调行政资源，以便更好地配合项目开展的节奏，也使得基层有抓住新项目的机遇，以实现自身的利益诉求。

## 2. 项目制的自我扩张

项目制被引入政府内部动员体系，表现出自我扩张效应，这种效应与项目制的特点有关。首先，从上级部门的角度看，项目制在动员基层中具有聚集资源、加快程序等优点，能够帮助项目发包部门对基层行政资源进行分配。这种“成功经验”使得上级部门形成路径依赖，延续和扩大项目化运作。同时，也存在反向的路径依赖。渠敬东发现，当前一个项目出了问题，其解决方案往往也是通过追加项目进行修正，呈现出多个项目前后承接、连续输入的现象。<sup>①</sup>项目制的自我扩张效应还不止于此。项目制作为一种高效率的体制，在竞争效应下，其他部门单位也会选择项目来动员下级政府，以提升其在基层的影响力。由此，项目制的运作模式被越来越多地采用，出现项目制自我扩张现象。温江区在城乡统筹发展过程中，大的规划项目陆续上马，“项目化投资”成为区经济工作的亮点。这种集中搞大项目的做法也延续到社会管理领域，对民政局搞“三社互动”项目提供了很大启示。

在一期试点成功后，民政局还将扩大项目运作的力度。依照计划方案，从2013年开始，全区将在民政工作资金管理方面进行大胆改革，温江区每年将有600万以上的民政项目经费，其中50%为区财政负担，其他50%将按照人口比例分派给各个镇/街基层单位。项目经费按照基层单位的人口比例上缴，但发放却是采用项目申报的模式；每个基层单位提出项目申请，民政局进行评审，然后择优项目而发放资金。这种新的资金管理模式已经在筹备过程中，如果全面推开，项目制影响力将大大提升，民政主管部门对基层的影响力也将大大增强。

其次，从基层角度看，项目制带来的主要影响是资源分配不均，基层政府必须要游说上级部门，以争取项目资源。上级部门在管理项目时，为更快打造出“亮点”，需要项目试点单位具有较好的基础。而那些开展过项目、具有良好基础的单位，也往往具有吸纳新项目的优势，其可通过项目建设进一步提升当地的条件，从而产生循环效应。原来条件差的地区，则可能长期淡出上级部门的视野，而无缘项

<sup>①</sup> 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。

目资源。<sup>①</sup> 温江区“三社互动”二期项目计划中，试点单位保持不变，作为项目承接方的镇政府将会配套 10 万以上的资金，扩大项目的总投入。而且，试点单位的项目范围还在扩大，不仅是民政，调解、党建等工作也有意进行项目化建设，以创立一个“大范畴”的社会管理体系。按照温江区民政局的解释：（项目）要在群众基础好、配套设施完善、运行机制健全的地区集中力量重点打造示范社区，以点带面构建和谐社区。”<sup>②</sup> 因此，吸纳新的项目资源将成为试点单位的优势。

项目制的“自我扩张”效应展现出该体制强大的生命力。从项目制的历史看，其大规模出现与中国近 20 年来的“治理问题”息息相关，如国家财政转移支付、地方公共事务运转、政府规模投资渠道等。项目制进入科层体系具有政策性应对、自上而下推行的特征。<sup>③</sup> 但项目制在体制内具有较好的“自我生长”能力，既能解决自上而下的动员问题，也能提供自下而上的利益诉求渠道，使得科层体系逐渐以项目为中心运转。可以预见，项目制的影响面和影响程度会持续提升。

## 五、结论与讨论

在政府项目制中，上级的权力意志通过特殊的渠道，超越科层体系，更直接、更高效地动员着基层政府。项目制的优势非常明显：绕过科层体系，上级用于基层办事的资源被“打折扣”的可能性减少，利用率相应增加。从这个角度，项目制在行政体系的内部动员中不仅高效，而且合理。

项目制在科层体系中发挥优势时，问题也在凸显。首先，科层体系固然有僵化、低效、资源浪费、寻租等问题，但用项目制大规模取代传统的科层体制，打破常规、稳定的制度化运作模式，是否有利于长久的治理，尚值得商榷；其次，在研究中可以看到，项目制可导致资源分配不均，这势必会阻碍公共服务在基层公平及公正的提供；再次，项目制的集权化管理可能拉大政策制定部门与广大基层之间的距离，使得保持上层权威与地方有效治理之间的矛盾加重。<sup>④</sup>

从项目制的运作逻辑来考察，本研究尚存在诸多需要讨论之处。其一，本文主要从基层政府动员的视角揭示项目制运作过程中自上而下的控制，而折晓叶等揭示

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”案例的社会学分析》，《中国社会科学》2011 年第 4 期。

② 温江区民政局 《“三社互动”工作推进会会议资料》，2012 年 3 月。

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 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》，《开放时代》2011 年第 10 期。

了在项目制中下级政府会使用一些反控手段<sup>①</sup>，这两种力量的博弈及其影响将是今后项目制研究的一个重要主题。其次，项目制当前已贯穿到中央至基层整个政府体系，中间层级的政府可能是项目的承接方，也可能是项目的发包方。中央政府发出的项目与地方政府发出的项目，其目标、运作方式、影响等各方面都有差异。本研究主要从基层政府体系的角度考察项目制，而如何与中高层政府项目制类比，尚需研究。再次，虽然项目制相对于科层运作具有一定的可区分界限，但政府常常是综合运用多种手段进行治理<sup>②</sup>，所以项目制在政府内部动员的效果，很难与其他因素剥离开，从而并不能清晰地分析出项目制的“净”影响，而只能讨论影响机制的差异性。这些不足尚待研究，以推进对项目制以及政府内部动员问题的认识。

从“总体性支配”到“技术性治理”被认为是中国自改革开放以来30年变化的经典概括。<sup>③</sup>笔者认同“技术性治理”在中国社会中出现增长趋势，但“总体性支配”却似乎并没有式微；今天的中国治理，还大量延续着“总体性”的模式。<sup>④</sup>项目制就是总体性与技术性的结合，是一种以专业化、技术化、高效化为特征的治理模式，其大规模深入到政治、市场、学术、文化等各个领域，不断激发出各种“项目运动”；总体性支配配备了技术化渠道，多方面影响着中国社会的运作。所以，从资料搜集和理论分析两个层面看，关于项目制的研究存在很多难点。但对项目制的研究工作显得尤为重要，一方面缘于项目制本身的巨大影响力，另一方面，解读项目制，就是在解读政府的运作及中国正在经历的社会变迁。

（责任编辑：刘亚秋 责任编辑：冯小双）

① 关于下级政府“反控”手段的研究参见折晓叶、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；周飞舟《以利为利：财政关系与地方政府行为》。

② “综合治理”是指政府采用各方面资源来完成治理任务。

③ 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。

④ “总体性”概念的提出参见孙立平《改革前后中国国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》，香港“华人社会之社会阶层研究讨论会”论文（1993年12月），2005年2月25日，<http://www.aisixiang.com/data/5864.html?page=1>，2012年10月29日。



**(3) Migration and Its Impact on the Differences in Health between Rural and Urban Residents in China**

*Niu Jianlin* • 46 •

Rural-urban migration has an important impact on the general health conditions of rural residents. On one hand, the migration experience has produced a dissipative effect on the health of migrants. And on the other, rural-urban migration has reallocated the residents in different health conditions across rural and urban areas by way of selection mechanism: in the earlier period of migration, the younger and healthier individuals in the rural area tend to leave their registered permanent residence; and in the later period, individuals who are obviously in poorer health are the first ones to return to their registered permanent residence. Before urban registration constraints are truly removed, it would be inevitable for rural-urban migration to transfer some of the health risks and disease burdens to the rural area, thereby hindering the socio-economic development of the rural area and the improvement of rural residents' livelihood, and further intensifying the contradiction between the distribution of rural-urban health resources and their demands.

**(4) The Project System and the Mobilization of Grass-roots Government Officials: A Sociological Study of the Project-oriented Operation of Social Management**

*Chen Jiajian* • 64 •

Given the limited administrative resources at the grass-roots level, higher authorities tend to mobilize local governments with the project system to achieve work objectives. Relative to the traditional bureaucratic system, the project system grants higher authorities with centralized power of fund management, special power of personnel appointments and efficient mobilizing procedure, and is thus more effective and convenient. The implementation of the project system at the grass-roots level has caused a restructuring of the bureaucratic system, such that mobilization within the government has been transformed from "hierarchical mobilization" to "multi-sector mobilization," and that the allocation of administrative resources has also been transformed into the project-centered model. Furthermore, the "self-expansion" effects of the project system also push the project system deep into the government system, enabling it to assume growing and sustained influence.

**(5) Clarifying the Concepts of Public Administration in the Academic History: An Analysis of the Classical Uses of Three Basic Concepts**

*Zhang Kangzhi and Zhang Qianyou* • 80 •

Three concepts have emerged in the earlier development of public administration:

• 205 •