

“项目下乡”发生与发展的政治社会学阐释

——一个功能主义的分析路径

应小丽

(浙江师范大学 法政学院, 浙江 金华 321004)

摘 要: 文章将“项目下乡”的发生与发展置于特定的历史进程、宏观政治生态与社会基础中加以考察, 研究认为: 服务型国家建设、城乡差距和治道变革是客观理解“项目下乡”的宏观背景。“项目下乡”发生的基本逻辑是农村公共产品陷入自我供给困境, 国家通过外源性输入, 借助行政吸纳服务机制, 完善农村公共产品供给, 建构国家与农民有机联系的一种制度安排和现实选择。从现代国家的理想体制来看, “项目下乡”的发展不仅仅是简单的财政转移支付, 改善农村公共产品的问题, 更要着眼于变革传统乡村, 促进村庄公共精神成长, 增强内生性供给能力, 实现国家与社会、政府与农民的合作共治。

关键词: 项目下乡; 农村公共产品; 服务型国家; 外源性输入; 合作治理

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5035(2014) 01-0075-08

“项目下乡”是新世纪以来嵌入到乡村治理的重要变量。近年来, 在发展和福利主题下, 几乎所有的建设和公共服务资金都“专项化”和“项目化”了,^[1] 引起了学界和政界的广泛关注。本文论及的“项目下乡”, 如折晓叶、渠敬东等人所界定的那样, 特指各级政府通过对村庄实施财政转移支付, 改善农村公共产品的一种公共事务管理方式或农村公共产品供给机制, 是国家推进城乡一体化与改善农村公共产品的战略安排, 也是国家实施服务性渗透的一种国家治理模式。围绕项目现象, 学界主要着眼于国家宏观体制、政府行为、治理等视角解析项目制的运作机制、影响因素、社会效应和溢出效应。笔者认为, 现有的讨论并不充分, 主要体现在两个方面: 一是较少从国家

转型与整合的角度研究“项目下乡”的发生原因、发展方向。二是“项目下乡”形成的宏观政治生态、社会基础等问题有待进一步研究。“项目下乡”如何发生, 从哪里来, 宏观背景、价值目标和发展方向是什么? 在实践中带来了哪些实质性的影响? 这是本文试图回答的一组相互关联的理论和实践问题。如果这一系列基础性问题得不到有效阐述, “项目下乡”出现的必然性与局限性、战略布局与深层意涵等基础性命题也难以得到有效解释。基于上述, 本研究从政治生态、社会基础和发展取向等层面对“项目下乡”展开政治社会学考察, 从功能角度透视“项目下乡”的发生原因与发展方向, 对已有的研究作一个重要补充。

收稿日期: 2013-05-08

作者简介: 应小丽(1970-), 女, 浙江永康人, 浙江师范大学法政学院教授。

基金项目: 国家社会科学基金项目“农村个体私营经济发展问题研究”(10BZZ024); 教育部人文社会科学研究青年基金项目“私营企业主阶层的政治参与及政治整合”(11YJC810005)

一、服务型国家—城乡差距—治道变革： “项目下乡”的背景

任何制度的导入都不是随心所欲的，都必然在一定的时空中发生、发展与变化，我们应将“项目下乡”置于特定的历史进程中探究。如马克思所说“人民自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去继承下来的条件下创造。”^[6]当代中国“项目下乡”的历史条件与背景是什么呢，笔者认为主要有两点：第一，作为城乡一体化与改善农村公共产品的战略安排与实践活动，“项目下乡”是在现代化背景下，伴随现代国家建设从汲取型向服务型国家转型的新阶段产生的。服务型国家建设的到来意味着原有政府的假定、角色和治理模式将发生相应变化，以适应乡土社会的变迁。第二，作为一种新的国家治理体制，“项目下乡”是随着现代化进程加速，城乡差距日益扩大，国家治理策略发生变革的背景下产生的。因此，服务型国家、城乡差距和治道变革是我们理解“项目下乡”背景的三个关键词。

现阶段，“项目下乡”是以现代国家建设，特别是从汲取型国家向服务型国家转型的新阶段为基本背景的。区别于传统国家，现代国家具有三大基本特质：一是要求实施一体化统治，其管治能力空前强大，延伸至社会每个领域，直达乡村田野；二是国家权力渗透的同时包含公共责任的提升与合法性的论证；三是国家主权在民，凡是国家成员均是平等的公民。

近代以来，在西方现代文明冲击和扩张的情况下，中国被迫从传统国家向现代国家迈进，开始了对乡村社会的现代性改造。无论是晚清的农村改革，还是国民党时期的农村建设；无论是新中国的集体化运动，还是新时期的村民自治，就其总的历史状况和目标而言，都是国家力图将离散的乡土社会纳入到国家现代化统一进程之中的努力。然而，在整个20世纪的百年进程中，中国的现代国家建设与国家治理体制是围绕便于从农村汲取

资源的总体目的而建构的。正如有学者指出，“在20世纪的百年进程中，我国的主要目标是建构一个现代国家所必需的现代工业体系。为实现这一国家目标，不得不从农村汲取资源，并形成城乡二元社会结构”。^[7]这种汲取型国家建设逻辑与治理模式直至20世纪90年代也没有多大改观。通过中国统计年鉴数据可以发现，在1990至2006年期间，农业基本建设支出长期以来只占到财政支出的2.15%，这反映了农村基础设施建设存在着资金长期投入不足的问题。^[8]^[7]其结果造成了国家治理的高成本低效率，更带来了乡村衰败，加剧了城乡差距。

区别于20世纪的农村境况，21世纪初的城乡差距已不再表现为农民的缺吃少穿，而表现在基础设施、文化、教育、医疗等公共产品的滞后上。据统计，“至2005年，全国有一半的行政村没有通自来水，60%以上的农户没有用上卫生的厕所，有近7000万户农民的住房需要改善，1.5亿农户需要解决燃料问题，6%的行政村还没有通公路，2%的村庄还没有通电，6%的村子还没有电话。农民手里没有钱，农村各项经济社会事业投入不足，后果不仅是缺水少电、交通不便等影响到农民生活质量，甚至基本的看病就医、读书上学也难以满足。据卫生部估计，全国农村人口中有40%至60%看不起病或因病致贫。一些贫困地区，尤其是西部，60%到80%的患病农民死在家中”。^[9]如何在城乡差别业已分化的背景下构造国家与农民的认同机制，增强现代国家权力渗透与乡村整合的有效性与合法性，构成了21世纪以来的重大战略命题。如同亨庭顿所指出，“处于现代化之中的社会里政治的一个基本问题就是找到填补城乡区别这一差距的方式，通过政治手段重新创造被现代化摧毁了的那种社会统一性”。^[10]

上述问题的交织影响着社会的和谐发展进程，也影响着现代国家建构的合法性，这决定了“国家”出场与治道变革成为填补城乡差距，又能在规划型社会变迁中再生产国家权威与合法性的现实选择。21世纪初，国家在取予之间改变了农村的发展战略，进入到服务型国家建设新阶段。

其重要标志是中央出台三大措施:一是在农村实行税费改革,废除农业税,结束了在中国延续2600多年的“皇粮国税”。二是提出了以以工促农、以城带乡、工农互惠为特色的社会主义新农村建设策略。三是提出一系列惠农措施,加大了对农村的财政转移支付。据统计,2013年中央财政“三农”累计支出4.47万亿元,年均增长23.5%。^[1]这三大措施的出台标志着国家治道之变革,其影响是重大而深远的。农业税的免除意味着千百年来联接国家与农民的传统沟通机制的中断,需要建立适应“后农业税时代”的国家与农民的沟通机制。与之相伴,在服务型国家建设新阶段,国家公共责任不断增强,需要国家改变传统的汲取型整合机制,建立赋予型整合机制,在提供与完善公共产品中实现对乡土社会的有机整合,推动规划性变迁有序开展。从这个角度,“国家财政转移支付项目进村,或许可以看作国家权力回归、自上而下直至最基层社区的一个标志性事项”。^[2]

可见,国家转型、城乡分化与治道变革构成了各种支农与惠农项目登场的历史与社会背景,是现代国家建构进入服务型国家建设新阶段的内在需要,也是遏制日益严重的城乡分化的一种现实选择,是提升农民对国家政权的认同感和归属感,重构城市与乡村有机联系和统一性的必然要求,而非国家一时的心血来潮。

二、自我供给困境——外源性输入——行政吸纳服务: “项目下乡”的发生

如果说服务型国家建设、城乡差距和治道变革是理解“项目下乡”宏观背景的话,那么农村公共产品供给面临的困境与挑战则是“项目下乡”得已发生的直接原因。长期以来,农村由于缺乏国家公共服务资源的投入,特别是以公社体制为载体、通过集体劳动提供农村公共产品机制的中断,又无法一时构建村庄内生性供给机制的情况下,大多数村庄公共产品不可避免地陷入自我供给困境。

一是村庄自我供给能力不足。如上所述,在

人民公社体制下,农村公共产品的供给在很大程度上有赖于对农村集体收入来源和劳动力的控制,为农村公共产品的筹资筹劳提供了基础性条件。随着以家庭联产承包为主的责任制的推行,“乡政村治”取代“人民公社”的体制性转换,给农村公共产品供给带来了诸多的影响。首先,在缺乏有力动员和激励机制下,农户个体诉求的多样性与分散性往往加剧了筹资筹劳机制的成本,致使村庄自我筹资筹劳能力非常有限。其次,财力的缺乏直接导致村庄不可能靠自身力量完成村庄公共产品的供给。现阶段,由于大多数村级集体资产与集体可支配收入相当有限,甚至陷入空壳状态,致使村庄已不具有提供农村公共产品所要求的财力,资金不足成为困扰农村公共产品供给的最突出问题。《中国农村咨政报告》显示,在745个农户样本中,有64.8%的农民认为本村开展新农村建设遇到的最大的问题是缺乏资金。^[3]其三,农村公共产品建设主体极为薄弱甚至缺失。随着中国现代化进程的加速,20世纪90年代,大量农村青壮年外出,形成了以妇女老人孩子为主体的“386061”部队形象。无疑,在财力缺乏,主体缺失的背景下,村庄公共产品建设仅靠村庄自身的力量实现自我供给已不可能完成。

二是遭遇集体行动困境。在某些集体行动中,个体的理性与搭便车行为通常导致集体的非理性,最后大家都没有车可搭,进而发生“公地悲剧”。在实践中,倘若每个农民都基于自身个体利益的最大化,存有尽量逃避自己应承担的责任的考虑,公共产品供给就会陷入集体决策与行动困境。古希腊哲人亚里士多德曾指出“凡是属于最多数人的公共事务常常是最少受人照顾的事务,人们关怀着自己的所有,而忽视公共的事务;对于公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事务。”^[4]改革开放前,大量的农村公共基础设施和公共产品通过人民公社体制和生产队实施集体组织、集体生产与提供,整体处于“低水平的高效率”。^[5]然而,人民公社体制的废除瓦解了以生产队为组织载体进行农村公共产品集体行动的组织基础,当前村庄在缺财力物力,缺

强有力动员和激励机制的情况下,具有非排他性、非竞争性、强公益性等特点的农村公共产品,企业、村庄与村民往往缺乏参与生产的动力。再加之农民需求的多样性、分散性与多元化,对于村庄公共产品生产什么、生产多少、如何生产就有不同的意愿,基于机会成本的算计和村庄公共性的缺失,村庄公共产品的供给通常处于议而不决,决而难行的集体行动困境。

那么,当村庄共同体无法有效依靠自我力量实现公共产品的自我供给和自我完善的情况下,借助外部力量弥补与改善农村公共产品的供给责任历史性地落在了国家和政府的身上。事实上,家庭经营、村民自治取代人民公社体制之后,国家试图通过村民委员会这一群众自治组织解决农村社会公共问题,建立新的社会联系,促进农村社会团结。^[1]但由于这种制度安排受村庄财力人力物力的制约,在实践中绝大多数村民委员会难以有效承担公共品的供给。同时,就目前来看,农村公共产品的供给既不能按照过去的政府垄断供给的方式进行,也无法全部通过市场机制来解决。^[2]因此,寻找与开辟区别于完全市场竞争、行政指令性供给和村庄自我供给机制,又能遵循现代国家建构主义逻辑,产生激励效应和实践绩效的第四种供给机制成为一种必须。在此意义上,项目制,呈现权力(发包)与市场(竞争)结合的运作特点,最符合这种意义上的制度精神,既可强化国家体制对自由市场的引导和规制,亦能尽可能规范、合理、有效地提供公共产品和服务。^[3]从事本逻辑看,国家依托各种支农项目或专向资金为农民提供基本的公共产品服务,一定程度上能够弥补村庄集体经济的不足,极大地改善了农村生产、生活的基本条件。据统计,2011年,浙江省各级“三农”财政投入1190亿元,比2010年增长26.0%;覆盖城乡的公共文化设施网络基本形成;自2009年开始实施农村住房改造建设以来,已累计完成农村住房改造建设117.4万户,2006年至今累计完成农村困难家庭危房改造15.7万户,农村困难家庭危房改造覆盖面已扩大至农村低保标准(2007年)的150%;农村生活污水治理、垃圾集

中收集行政村覆盖分别达到54%和90%。^[4]同时,项目作为填补城乡差距的一种外源性输入机制和嵌入乡村治理的新变量,不仅能够改善村庄公共产品,而且“承载着一整套经济的、政治的和社会的意图和责任”,^[5]引导着乡村社会的有序变迁,能够强化国家与农民的有机联系,提升农民对国家政权的认同感和归属感,有其深刻意义。

“项目下乡”得以发生的另一个深刻原因在于“行政吸纳服务”的逻辑使然。区别于公民社会、合作主义与行政吸纳服务三种国家与社会之关系的解释模式,“行政吸纳服务”的核心内涵在于政府通过动员、支持和整合乡村社会资源,发挥合作治理的协同作用,增强政府公共服务能力,提高公共服务的质量与水平。国家与社会着眼于沟通与合作、支持与配合。^[6]在漫长岁月的农耕社会,农业财政积累的有限性极大地限制了政府公共产品的供给能力,决定了乡村社会只能采取村庄自我供给体制,提供低层次低水平低限度的公共产品。中华人民共和国成立以来,特别是人民公社时期,国家通过对乡村劳动力高强度的组织或控制,用劳动力高度替代资本的方式,动用农民自己的力量集体承担乡村公共产品。但这种政治性强制和刺激并不能为乡村社会发展提供可持续的动力。^[7]人民公社体制解体后的很长一段时间,受国家财力限制,绝大部分农村公共产品供给仍未纳入国家公共财政收支,致使20世纪90年代中后期城乡差距愈益凸显。进入21世纪,面对日益扩大的城乡差距和碎片化的村庄,国家对乡土社会的整合若仅仅立足于乡村社会有限的资源而没有国家对其大量的资源支持,这种治理模式既艰难也易导致治理危机。有鉴于此,如何基于行政吸纳服务原则,在行政主导下吸纳社会力量,提高农村公共产品供给的效率和效益,成为一个必须解决的问题。具体到“项目下乡”实践,“行政吸纳服务”主要表现为三方面:一是政府采用专项支付或者项目资金的形式有效改善农村公共产品的供给,增强政府治理的有效性与合法性。二是借助项目的平台与高地,通过项目内容、项目审批、评估等环节的技术性治理达到引导与规制。

三是借助项目的激励、示范与杠杆效应,整合公共产品供给的社会力量,发挥“四两拨千金”作用。有学者因此把这类项目比喻为“钓鱼工程”。^[14]

简言之,“项目下乡”的发生,是在乡土社会现代化进程中,国家通过外源性输入,发挥行政吸纳服务力量,克服农村自我供给困境,改善农村公共产品,建构国家与农民有机联系的一种制度安排和现实选择。

三、乡村动员—内生性供给—合作治理: “项目下乡”的发展

从事本逻辑来看,“项目下乡”促进了农村公共产品的完善,在推动资源向乡村配置中起到了积极作用。但从发展逻辑来看,现代国家的理想治理体制是纵向统一和横向多元的有机结合,以便既保障主权国家的一致性,又充分体现社会自主性和多样性,促使社会充满活力。^[17]基于现代国家理想治理体制,“项目下乡”作为一种历史上从未有过的嵌入到村庄的外源性公共产品供给机制,不仅仅是简单的财政转移支付,改善农村公共产品供给机制的问题,更重要的是要着眼于变革传统乡村,促进村庄公共性成长,增强内生性供给能力,实现国家与社会、政府与农民的合作共治。

首先,借项目引擎激活民资民力,促进村庄公共精神的成长。斯科特通过对苏联的集体化和坦桑尼亚的强制村庄化的考察,提出了正式的项目实际上寄生于非正式的过程,清晰化简单化的项目如果排除了地方实践中蕴涵的宝贵知识的支持,正式的规划是难以立足等观点。^[18]其隐喻的价值在于说明,将一个标准规划型项目植入多样性与复杂性的村庄,如果忽略项目运行的社会基础,那么项目的有效性与持续性将是脆弱或拙劣的。帕特南通过对意大利南北方考察后也指出,“公共精神发达的地区,在政府质量和效率上,稳步地走在了那些公共精神不太发达地区的前面”,^[19]“公民共同体的公民们期望得到更好的政府服务,他们得到了,这部分地是靠他们自己的努力。他们需要更为有效的公共服务,他们准备为了实现共同的目标而采取集体行动。而在公共

精神较差的地区,人们更多的则扮演离心离德、玩世不恭的角色,他们不是在参与,而是在乞求”。^[19] 214 显然,这些研究提醒人们要特别关注公共精神之类的社会环境对制度绩效的深刻影响。公共精神主要是指一种存在于现代社会之中的一种关心公共事务,并愿意致力于公共生活的改善和公共秩序的建构,而不是为了个人或家庭的目的才走到一起来的积极理念与能力。^[20]村庄公共精神是激活民资民力,助推农村公共产品有效供给,构建村庄共同体不可或缺的社会价值支撑。就目前来看,在“项目下乡”的进程中,“村庄没有被广泛发动,缺乏参与的热情。许多集体项目不能有效调动民资民力,无法将自身所拥有的资金和国家及地方财政所投入的资金加以再造,基本上是上级给多少,我就用多少,上级投入资金没能成为激活新农村建设的‘引线’”。^[20] 27 究其原因,村民被动参与和公共精神减弱是主要症结。在“项目下乡”进程中,村民消极被动地参与虽与农村个体分散经营和需求多样性、复杂性有关。但更应注意,农村社会正在发生着深刻的变化,高频率的流动、愈来愈突出的异质性与开放性在不断消蚀着村庄公共精神,严重制约着农村公共产品供给的广度与深度,无时不成为“项目下乡”的隐忧。据此,“项目下乡”的过程不仅仅是遵循事本主义逻辑,更应借助项目引擎,在项目的申请、决策、实施、运行、动员等环节积极嵌入与吸纳广大村民的参与,从而唤醒、建构支持和鼓励“项目下乡”运行机制的村庄公共精神。村庄公共精神的成长对于降低农村公共产品运行的社会成本,改善项目执行效果,增强村庄凝聚力和团结力均有着不可忽视的作用。

其次,借项目高地强内生性供给能力,促进外源性输入与村庄内源性供给的有机衔接。任何一项公共产品的有效供给,都不可能由某一角色或某一群体独立于其他角色和群体之外孤立地运行。从理论上来看,提供人们生存和发展所必需的且社会和市场做不了、做不好和不愿意提供的产品和服务是现代国家的公共责任。但应该承认,面对人们需求的多样性和无限性,任何政府的

能力始终是有限的。因此,培育与增强村庄内生性供给力量成了“项目下乡”过程中需进一步考虑的命题。因为“无论项目在上层如何运作,村庄、企业连带项目户最终承担着项目,他们的真实意图和实践能力,最终决定着项目的成败以及项目意图落实的效果”。^[1]就目前而言,“项目下乡”初显高地效应。一是寓国家力量于服务之中,农民通过村庄公共产品的改善感受到了政府的服务,感受到了国家在场。二是村庄借力效应显现。浙江省J村就是其中一例。8年前,J村是一个年集体经济收入只有10万元左右的村庄,户籍人口1250人,经济发展水平中等偏下。在近8年的时间里获得了约1000余万元的各种项目,而且根据村庄的实际条件、现实需要和发展意图重新组合和定义了项目,不仅在人居环境、基础设施等方面发生了有史以来的重大变化,而且初步奠定了输入性向内生性发展的平台。^①截止到目前,J村绿化面积达到20000平方米,绿化率达到70%以上,创办了村级旅游开发公司,村庄景区收入也得到了很大提高,2010年收入达到100余万元,村民直接或间接从事旅游产业占本村劳动人口的20%以上。即便如此,由于集体经济和可支配收入的有限,J村公共产品的建设与完善仍然以依赖政府投入为主,自身缺乏“造血”能力,一旦政府停止项目输入,村庄将再次陷入供给空壳化状态。因此,J村干部群众考虑最多的是如何借项目高地营造自我供给、内生性发展平台。

应该承认,在村庄公共产品自我供给能力缺乏的特殊背景下,采纳“项目下乡”这种外部输血的方式是恰当的,但更需在输血的基础上改善村庄造血功能。如上所述,伴随乡村社会自主性的增强以及需求的多样性与复杂性,大量的农村公共事物及其公共产品的供给势必会超出政府的能力所及,如何实现国家外源性输入与村庄内源性自我供给的有机衔接,将是“项目下乡”进程中需要进一步思考的命题。其原因主要有三:一是服务型国家建设新阶段的内在要求。我国农村社会已经进入国家建构的新阶段,即服务型国家建设阶段,其本质特点是将乡村社会的统治性力量与

国家对乡村社会的服务性力量整合起来。^[2]我们不能因为政府能力的有限性而放弃国家对农村基本公共产品供给的责任。二是多元主体制约的必然选择。在项目治理的生态链上,政府虽居于主导地位但仅依靠政府的力量很难保证项目绩效的有效性。特别是在当下,村庄处于急剧转型的流动和不确定状态,村庄公共产品需求日益复杂多样,政府作为惟一的供给主体显然难以适应,有赖整合各种社会资源,发挥多元主体的各自优势。三是克服溢出效应的现实需要。“项目下乡”作为一种外源性公共产品供给机制,在给村庄创造机遇,改善村庄公共产品供给的同时也会带来一些风险。一些学者,如折晓叶、陈婴婴、渠敬东、周雪光等的研究表明,现阶段政府主导下的项目式供给存在负溢出效应倾向。例如,发展项目吞噬基层自主性,“能者恒能”、“强马多吃草”的局面、财务自主性丧失消解自治、供给逻辑与需求逻辑的摩擦等等。如何规避或矫正负溢出效应,克服外源性输入带来的不足,在很大程度上有赖于国家自上而下的外源性输入与村庄自下而上的内源性自我供给的对接。这种内外对接有助于减少“项目下乡”的社会成本,减弱外部输入与村庄内生需求间的摩擦,更好地利用外部输入增强村庄的团结力与能动性。因此,借项目高地强村庄内生供给能力,促进外源性输入与村庄内源性供给的有机衔接,将是“项目下乡”进一步推进的方向。

再次,借项目平台促合作治理,推动权威型合作向民主型合作转型。与村庄公共精神和自我供给能力相适应,“项目下乡”蕴涵着国家治理理念与方式的深刻转型,推动着国家与社会良性互动的渐进成长。一般而言,合作治理强调行动主体就共同关心的问题采取集体行动,最终建立一种共同承担风险 and 责任的治理网络,展现的是行动主体的多元化、关系的依赖性、“正和博弈”以及结构的网络化实践机理。^[3]这就需要尊重行动主体的多元化需求,“让差别和不同成为社会互动的动力又不会演化成对立和冲突,在(有)差别和不同的人群之间谋求有效的理解和充分的尊

重”。^[23]“项目下乡”图景中,浙江J村不再是建立在多元主义基础上的“乡—村”、“国家—社会”间的力量博弈,而是形成了建立在合作主义基础上的互动与耦合,支持与合作关系。国家通过项目为社会提供有序与可控的公共产品,国家权威得到社会积极响应,成为社会所需的权力。同时,乡村社会在没有背离政策引导的前提下,充分展现自主性与积极建构自主平台,在行政力量与村庄力量良性互动中实现政府主导与社会自主的平衡。

必须注意的是,“合作治理并不意味着就只能是国家与社会之间自由而平等的合作,合作治理也并不排斥政府中心主义的倾向。依据政府权力谱系与社会公民性程度这两种维度,合作治理划分为权威型合作与民主型合作这两种基本类型。前者体现的是一种‘权威—依附’的垂直性合作关系,后者体现的是‘民主—平等’的横向性合作关系”。^[24]从目前来看,“权威性合作”成为“项目下乡”的主要阶段性特征,即在项目监督与评估等主要环节中,政府均扮演了主导角色,这有其必然性。如上分析,在现代化进程中,国家对于乡村社会的整合与改造遵循的是建构主义逻辑而非自然主义逻辑,这就要求在权威主导下对乡村实施规划性变迁。同时受制于村庄公共精神与自我供给能力不足等主客观因素的制约,权威主导在提供组织化行动资源与克服集体行动困境等方面都是不可或缺的。当然,从农村公共产品提供的视角上看,权威主导本身也会处于十分矛盾的境地。如果权威主导变成主宰,则会削弱村庄行动主体的自主性,强化村庄行动主体对权威的依赖与依附,不利于培育理性、积极、有序参与的行动主体,致使行动主体因缺乏参与而弱化公共责任与公共精神,最后导致合作不可能。这也是“权威型合作”程度不等地受到贬抑的重要原因所在。

可以预见,伴随“项目下乡”的进一步推进,农民会愈来愈多地感受到权威在场,与此同时,权威的有效性问题的愈来愈重要。因此,在借项目平台促合作治理进程中,不仅需要自上而下权威

的支持与帮助,更需通过建构“民主型合作”机制,发挥村庄行动主体自下而上的参与作用,引导行动主体在力所能及的有限范围内,试着通过民主的方式参与项目内容筛选、项目经费、执行、评估等各环节,在参与中产生公共责任与公共精神,增强村庄治理能力,在参与中建构起适应农村发展需要的、上下贯通、共同承担风险和责任的合作治理平台。

注释:

①相关材料与数据源于笔者2012年7月、11月驻J村的调研。

参考文献:

- [1] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [2] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1995:585.
- [3] 徐勇,项继权.主持人语:公民国家的建构与农村公共物品的供给[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2006(2):1.
- [4] 徐勇.中国农村咨政报告[M].北京:中国社会科学出版社,2012.
- [5] 徐勇.国家整合与社会主义新农村建设[J].社会主义研究,2006(1):3-7.
- [6] 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1989:67.
- [7] 温家宝.政府工作报告——2013年3月5日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上[M].北京:人民出版社,2013:8.
- [8] 亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1965:48.
- [9] 袁方成.使服务运转起来:基层治理转型中的农村公共服务——湖北咸安乡镇事业站所改革研究[J].武汉:华中师范大学,2006.
- [10] 徐勇.阶级、集体、社区:国家对乡村的社会整合[J].社会科学战线,2012(2):169-179.
- [11] 赵春江.新农村建设中农村公共产品的供给困境[J].苏州大学学报:哲学社会科学版,2007(3):44-46.
- [12] 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.
- [13] 浙江概览编撰委员会.浙江概览·综合卷[M].杭州:浙江人民出版社,2012:11,31.
- [14] 唐文玉.行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的新诠释[J].公共管理学报,2010(1):13-19.
- [15] 叶文辉.农村公共产品供给制度变迁的分析[J].中国经济史研究,2005(3):74-75.
- [16] 周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005(2):132-143.

- [7] 徐勇. 现代国家乡土社会与制度建构 [M]. 北京: 中国物质出版社, 2009: 153.
- [8] 詹姆斯·C·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·导言 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 6-8.
- [9] 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来: 现代意大利的公民传统 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [10] 陈建平. 公共精神: 公共行政现代化的价值维度 [J]. 公共管理学报, 2007(3): 36-38.
- [11] 刘义强, 陈明. 控制与自治的均衡: 社会自治能力建设视角下的农村民主 [J]. 当代世界与社会主义, 2010(3): 11-12.
- [12] 谭英俊. 公共事务合作治理模式: 反思与探索 [J]. 贵州社会科学, 2009(3): 15-18.
- [13] 张康之. 后工业化进程中的合作治理渴求 [J]. 社会科学研究, 2009(2): 15-24.
- [14] 唐文玉. 合作治理: 权威型合作与民主型合作 [J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2011(6): 60-65.

Political Sociological Explanation of the Emergence and Development of “Project Entering Villages”: A Functionalism Analysis

YING Xiao-li

(College of Law and Political Science, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract: This paper is to investigate the emergence and development of “project entering villages” in a specific historical process, macro political environment and on the social foundation. The study shows that the macro background of the objective understanding of the project is composed of the following: construction of service-oriented country, gap between the urban and rural areas, and governance transitions. The basic logic underlying the project is that public goods in rural areas are in the predicament of self-supply. The state shall improve the supply of public goods in rural areas with the external input and the administrative mechanism to absorb service so as to construct a system and practical choice of the organic connection between the state and the farmers. In terms of the ideal system of modern state, the development of “project entering villages” not only concerns the financial transfer payment and improving the public goods in rural areas, but also concerns transforming the traditional countryside, promoting the public spirit growth of villages, enhancing the endogenous supply capacity so as to achieve the cooperation and co-governance between the state and the society, the government and the farmers.

Key words: project entering villages; rural public goods; service-oriented country; external input; cooperative governance

(责任编辑 吴月芽)