

# 项目制的“双重效应”研究\*

## ——基于城乡社区项目的数据分析

陈家建 巩阅瑄

**提要:**项目当前的国家治理中具有极为重要的意义,但其分配机制与成效也引发了大量的争论。本文通过系统的数据分析,揭示了基层的项目分布概况及其影响因素。在整体格局上,项目的分配呈现出“双重效应”:从宏观层面来看,经济欠发达的西部省份和农村地区获得了更多项目资源;但是,在地区内部,经济发展水平高的县和村/社区享受的项目资源更多。结合个案分析和数据验证,本文采用混合研究方法探究“双重效应”的形成机制。研究发现,中央政府通过项目制推进公共服务均衡,产生了宏观层面均等化分配现象;但是在省级以下,地方政府为了更容易应对考核任务,倾向于把项目分配给经济条件较好的地区。地方层面的两极化分配现象表明,项目制在实施过程中可能出现管理目标替代政策目标的问题。

**关键词:**项目制 国家治理 双重效应 目标替代

自分税制改革以来,财政资源逐渐集中在中央政府,但事权并没有相应上收,由此造成地方治理财权与事权不对称(周飞舟,2012b;孙秀林、周飞舟,2013)。在此结构下,必然需要一套庞大的自上而下财力转移体系,将中央政府盈余的财政资源转移到地方政府,以满足地方公共支出的需要,同时进行区域间再分配,以求全国均衡发展(楼继伟,2013)。财政转移体系主要包括一般性转移支付、税收返还和专项转移支付(史普原,2017)。税收返还和一般性转移支付的财政资源通常都是用来补充地方公共财力,地方政府有较大的支配权(陶然、刘明兴,2008)。而专项转移支付则不同,其特点是针对专门的治理任务配备专项财政资源,形成项目化的运作体系(渠敬东,2012)。分税制实行以来,专项转移支付的资金总量持续增长,对地方财政影响巨大。自从2015年以来,中央

---

\* 本研究在多个学术会议做过报告,得到过多位师友的指正。特别感谢邓燕华、张克、周雪光三位老师在文章修改过程中给予的细致帮助。巩阅瑄为本文通讯作者。

给地方的专项转移支付总额每年均超过2万亿,如果加上地方政府自行设置的项目以及项目配套资金,国家治理中项目的资金总量高达数万亿。<sup>①</sup>

项目制作为一种财政资源再分配的体系,在国家治理中有着极为重要的作用。那么,项目分配的实践情况如何,什么因素影响项目的分配机制,显然是非常重要的问题,对认识项目运作、评估项目成效都至关重要(李韬,2019)。对于这个重大问题,已有的研究虽有涉及,但观点分歧,形成了激烈的学术争论。

## 一、项目分配:研究与争论

项目的成效必然受制于分配机制。从项目制的背景来看,其本义是平衡地方的事权与财权不对等以及区域发展差异,集中资源实现专门化的治理目标(渠敬东,2012;楼继伟,2013)。所以,能否有效地将项目分配到需求资源的地区,是认识项目制实践的关键环节。对于项目的分配机制与成效,当前的研究有两种不同的观点。

首先,有研究认为,项目制基本形成了有效再分配的格局,基层获得了大量的财政支持,区域间的公共资源趋向均等化。周飞舟(2012b)通过对财政领域的研究发现,项目分配体制下大量的资源确实倾斜到了农村、西部等落后地区。比如,在教育领域中,中央的专项教育经费弥补了乡镇基础教育资源不足的问题。付伟、焦长权(2015)通过对乡镇项目运作机制的分析看到了大量的专项资源投入基层。基础设施建设、新农村建设都通过项目资金得到了极大的推进(李祖佩,2016)。经济学者还通过财政和经济发展数据的分析证明,项目投入让中国的农业产量明显增长。从经济学的角度分析,他们认为项目体制是中国近年来经济发展动力的核心要素,其成效不亚于市场化改革,显著地促进了地区经济增长(郑世林,2016)。

而另一些研究揭示了项目制在实际运行中并未做到“按需分配”,产生了资源错配、效率低下的问题。不少研究揭示,通过集中财权、人事、管理制度等优势,项目制让主管部门能更好地动员下级政府实现自身任务目标。在这种机制下,下级政府在行政发包制下保留的自主行动能力被压缩,上级部门对公共治理

---

<sup>①</sup> 数据来源:财政部,《历年全国财政决算》(<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>),访问日期2021年2月8日。

的目标设置、资源分配、过程监督等环节具有更强的掌控力(陈家建,2013)。同时,因下级政府的治理主动权减小,造成很多项目在实施中产生目标错位、过程僵化问题(黄宗智等,2014;李祖佩,2015)。围绕项目制形成了“项目包装”“跑部钱进”等新的地方政府行为(冯猛,2009)。这说明在项目分配中,“人为因素”起着非常重要的作用,并不是穷困地方就能获得项目资源,反而是有钱的、越有能力跑项目的地方获得的资源更多(狄金华,2015;李祖佩,2016)。折晓叶、陈婴婴(2011)观察到,一些地方政府可以对多个项目进行“打包”,腾挪资源,让项目化治理融合于地方工作。在“打包”项目的运作中,科层组织消解了项目的专项性,增强了对资源的支配能力,项目被科层体系重构。

可见,围绕项目分配机制及成效问题,已有的研究结论分歧明显。一方观点可概括为均等化:项目资源较多分配给经济条件差的地区,有助于实现公共资源均衡。另一方观点可概括为两极化:项目资源在分配中出现优势聚集,越是经济条件好的地区越能拿到资源,形成“马太效应”。本研究将聚焦于具有分歧性的关键问题:项目资源是如何配置的,是均等化还是两极化?影响因素是什么?

以往的研究多是理论和案例分析,对了解项目制的总体背景和微观机制提供了认识启发。但对项目的宏观效应分析力不足,造成认识分歧,出现了项目制研究“内卷化”的弊端。本研究做出新的尝试,从系统调查项目数据做起,再通过实证分析验证项目制的宏观效应,同时解释其形成机制。当然,该问题涉及面广、影响宏大,本文不可能全面涉及。为了让问题聚焦,本研究定位于项目在基层的分配机制。所谓基层,是指中国当前公共治理层级中最低的村/社区,<sup>①</sup>具体指农村村委会和城市居委会。项目资源不一定都会分配到基层,比如交通设施建设项目可能在省级、县级就直接开展。但项目在基层的成效对民众的直接影响最大,是极为重要的研究对象(邓燕华、贾男,2018)。

## 二、数据资料和研究方法

为了对项目的分配效应进行全面分析,本研究采取量化与质性结合的研究方式。量化分析旨在从整体层面分析当前项目的分配情况及其影响因素。但量化研究难以对较抽象的问题提出解释机制,所以本文辅以质性研究,通过案例来

<sup>①</sup> 按照社会学的概念习惯,有时也统称为社区,指正式的、最基层的公共治理单元。

解析影响项目分配效应的政府行为逻辑。在案例分析后,再次通过模型设计,用数据验证案例中引出的结论,对解释机制的普遍性进行实证检验。

### (一) 调查样本

本研究所采用的数据是中国基层治理调查(China Grassroots Governance Survey, CGGS)2015年数据,笔者参与了该调查的问卷和调查方案设计工作。该数据库以最基层的(行政)村/社区为调查单位,涉及地理、公共设施、政治、经济、社会、文化等多方面,目的是全面了解基层治理的信息。CGGS是目前社区层面搜集数据较为完整的调查,样本量和变量数都较多,具有全国代表性。CGGS通过多阶段抽样,按照总人口代表性,在全国选取了578个农村村委会和784个城市居委会进行调查,除了新疆、西藏和港澳台地区,调查样本涵盖全国29个省级行政单位。在2015年调查中加入了比较系统的社会治理方面的内容,其中基层社区的项目开展是重点调查主题。

### (二) 变量界定

本研究分析的因变量是基层的项目。如何界定项目?按照已有的文献观点,在数据调查中,项目是指非一般性财政收入的上级专项资金,主要用于基础设施建设、社区文化、社会组织发展等专项服务(不包括人员工资、办公经费、社区自收自支经费)。而且这些项目必须在最基层的社区开展实施,不在社区落地的项目不是本研究的分析对象。<sup>①</sup>为了完整分析项目制的基层实践,对项目的考察涉及三个方面,社区项目的数量、社区项目的资金量、社区人均项目资源量。三个指标包括了社区获得项目的概率,获得项目的数量,也包括项目资源总量和人均占有量,比较全面地反映了项目的开展情况。<sup>②</sup>项目的数据来自调查过程中对村/社区书记或主任的访谈以及社区统计资料查阅。

作为重要的公共资源分配方式,项目分配受到多维度、多层次因素的影响。以往的研究关注到,城乡差异、区域类型、地区经济等都是影响项目分配的重要因素(渠敬东,2012;史普原,2017)。因此,本研究所关注的因素包括:社区类型,分析城乡之间的差异;区域,考察东部、中部、西部的项目资源分配差异;省级经济发展水平,分析省级人均GDP与项目资源分配之间的关系;县级经济发展

① 比如大型的交通设施、水利工程、能源工程等,这些项目都是由地方政府甚至中央部委负责的,与社区无直接关系(参见焦长权,2019)。

② 在2015年的调研中,所获取的数据为社区上一年度(即2014年)的项目情况。

水平,分析县级人均 GDP 对项目分配的影响;基层经济发展水平,考察社区的人均收入与项目的关系;社区集体经济状况,分析社区集体资产、①社区集体收入②对项目资源分配的影响。人均 GDP 数据根据调研社区的 ID 进行匹配,从 2014 年的中国统计年鉴和相应的省级、县级经济统计报告中整理而得;社区类型、社区集体收入、社区集体资产为本研究的调查数据;社区人均收入根据与社区调查相匹配的家庭调查的入户数据计算产生。③ 根据研究因素的考量,具体的因变量和自变量汇总见表 1。

表 1 因变量和自变量汇总

	研究问题	测量指标	测量内容	数据来源
因变量	社区项目的数量	项目数量	社区 2014 年项目总数	基层治理调查
	社区的项目资金量	项目金额	社区 2014 年项目资金总数	基层治理调查
	社区的人均项目资源占有量	人均项目资金量	社区 2014 年人均项目资金数	基层治理调查
自变量	区位因素	东、中、西	社区所在省的区域	社区所在省 ID
	城乡差异	农村、城市	社区的城乡类型	基层治理调查
	省级经济发展水平	省级人均 GDP	2014 年社区所在省的人均 GDP	中国统计年鉴、省级经济统计
	县级经济发展水平	县级人均 GDP	2014 年社区所在县的人均 GDP	县级经济统计
	基层经济发展水平	社区人均收入	本社区常住居民的人均可支配收入	家庭入户调查
	社区集体经济状况	社区集体资产	本社区 2014 年底的集体资源总量	基层治理调查
		社区集体收入	本社区 2014 年度集体收入	基层治理调查

### (三) 研究假设

如前所述,关于项目在基层的分配,既有研究的观点非常不同。有的研究认为,项目更多向公共财力比较弱的地区倾斜,平衡了地区间公共服务的供给水平;而有的研究则相反,认为项目向优势地区聚集,加大了地区间公共服务差异,

① 农村社区一般都有集体资产,但不同村资产量差异较大;城市社区普遍有办公用的固定资产,部分社区保留了经营性集体资产,参见贺建军、毛丹(2018)的研究。

② 社区集体收入是指社区集体资源产生的经营性收入,比如集体所有权的物业出租、存款利息等。

③ 家庭入户调查是指中国家庭金融调查(CHFS),CHFS 与基层治理调查匹配进行。2015 年的家庭调查共有 37289 户样本,均为社区样本下再通过家庭抽样产生。平均而言,每个社区有 26 户。首先,家庭人均收入为家庭收入与家庭规模的比值。其次,在社区层面取家庭人均收入的平均值即为社区人均收入。

形成了“两极化效应”(渠敬东,2012;周飞舟,2012a)。根据已有研究的分歧,本研究做两组假设:其一是项目资源分配均等化假设,即项目资源分配到了财力弱、公共资源匮乏的地区;其二是两极化假设,即项目向优势地区聚集,发达地区更容易获得项目资源。按照两组不同的逻辑,具体研究假设如下。

H1 均等化假设:项目资源促进公共服务平衡。

H1.1 农村比城市社区项目资源多;

H1.2 西部比中部、东部项目资源多;

H1.3 省级经济发展水平低、人均 GDP 少的地区有更多项目资源;

H1.4 县级经济发展水平低、人均 GDP 少的地区有更多项目资源;

H1.5 集体资产少、收入低的社区有更多的项目资源;

H1.6 人均收入水平低的社区有更多的项目资源。

H2 两极化假设:项目资源向优势地区聚集。

H2.1 农村比城市社区项目资源少;

H2.2 西部比中部、东部项目资源少;

H2.3 省级经济发展水平高、人均 GDP 高的地区有更多项目资源;

H2.4 县级经济发展水平高、人均 GDP 高的地区有更多项目资源;

H2.5 集体资产多、收入高的社区有更多的项目资源;

H2.6 人均收入水平高的社区有更多的项目资源。

本文接下来将通过数据分析验证上述假设是否成立,并尝试解释其背后的原因。

### 三、项目分配的总体概况与影响因素分析

#### (一)总体概况

通过对城乡社区样本的调查分析,基层项目分布的总体概况得以呈现。从描述性统计可以看到当前基层项目的分布特点。第一,当前能够拿到项目的社区刚超过一半,占总数的 51.3%,但不同的社区项目资源差异明显。第二,平均而言,每个社区有 6.65 个项目,项目的数量并不少,但项目数的城乡差异、地区差异较大。第三,从资金量来看,平均每个社区享有 32.1 万的项目资金,农村多于城市,西部也多于东部和中部。在 2014 年,全国共有农村村委会 58.6 万个,

城市居委会 9.7 万个。<sup>①</sup> 因此,可以估算,2014 年,农村基层的项目资金总量为 3200 亿元左右,而城市基层的项目资金总量为 140 亿元左右,当年进入到全国城乡社区的项目资金总量为 3340 亿元左右。第四,从社区人均项目资源占有量来看,平均每个人享有 231.7 元的项目资金。农村的人均项目资源占有量远高于城市,西部也高于中部和东部。

表 2 项目分配的描述性统计

变量		中位数	均值	
项目数 (个)	总体	1	6.65	
	项目有无	有(51.3%)	—	
		无(48.7%)	—	
	城乡差异	农村	0	1.2
		城市	1	10.8
	地区差异	东部	0	6.2
		中部	0	3.2
西部		1	11.4	
项目金额 (元)	总体	0	321482	
	城乡差异	农村	0	548637
		城市	0	146084
	地区差异	东部	0	201847
		中部	0	201404
		西部	0	664752
社区人均 项目金额 (元)	总体	0	231.7	
	城乡差异	农村	0	417.6
		城市	0	87.6
	地区差异	东部	0	187.8
		中部	0	221.9
		西部	0	318.1

## (二) 模型设定

那么,基层项目的分布受到什么因素影响?为了解释这个重要问题,本文将涉及项目分配的层级因素纳入分析。项目资源分配是一个多层次的问题,其中,省、县、社区三个层面是必须要考虑的因素。省级层面是因为中央所设计的项

<sup>①</sup> 参见民政部,2015,《2014 年社会服务统计》(<http://files2.mca.gov.cn/cws/201501/20150129172531166.htm>)。



目,需要省级部门具体化,并分配到下级(市或县)(渠敬东,2012);县级层面是考虑到县域治理是中国地方运行的关键,县级政府对于资源分配和项目的具体实施有核心作用(折晓叶,2014);社区层面是本研究考察的主题,影响项目在基层的具体落地实施。分层的问题在理论上可以采用多层线性模型(HLM)进行分析。但因为样本采集困难,社区样本只有不到1400个(已经是目前社区层面较大的样本调查数据库),分成省、县、社区三个层级达不到HLM的样本要求。另外,区域作为跟省相关但也超越省级的因素也需要考虑,因为中国大量的政策对不同的区域(东部、中部、西部)规定不同。区域因素造成了层级的复杂化。因此,综合考虑,本研究采用平行自变量的多元回归进行分析,以包含更多的分析要素。这样虽然牺牲了部分数据精度,但能够揭示基本变量关系,推进项目制的实证研究,待数据资源丰富后再考虑更精准模型。

从描述性分析可以看到,51.3%的基层社区承接了项目,有项目财政经费。因此,本研究需要同时分析两方面问题:一是是否承接项目,是否有项目的专项经费;二是如果承接了项目,那有多少项目数量,项目的资金量有多大,人均项目资金量多大。根据研究目的,本研究使用MLE估计的“归并回归”(censored regression),也称为Tobit模型。

$$\ln(y_i^*) = \beta_0 + \beta_1 rural_i + \beta_2 region_i + \beta_3 prov\_GDP_i + \beta_4 county\_GDP_i + \beta_5 Comm_i + u_i$$

$$y_i = \begin{cases} y_i^*, y^* > 0 \\ 0, y^* \leq 0 \end{cases}$$

此处,  $y_i$  是可观测到的项目数量、项目金额和人均项目金额。对于有项目的社区而言,项目数与项目金额均为正值。而没有项目的社区,项目数量与金额为0。解释变量为以下几个部分。 $rural_i$  为该社区是农村社区还是城镇社区,农村社区设为1,城镇社区设为0。 $region_i$  为社区所在的地区,分为东部、中部以及西部,且均为虚拟变量。 $prov\_GDP_i$  为2014年省级人均GDP(对数化), $county\_GDP_i$  为2014年县(区)级人均GDP(对数化)。<sup>①</sup>  $Comm_i$  为反映社区经济情况的一系列变量,包括社区收入、社区资产以及社区人均收入(对数化)。 $u_i$  为误差项。

① 本研究模型分析中所选取的自变量“方差膨胀因子”(Variance Inflation Factor, 简记为VIF)为1.9,自变量不存在多重共线性的问题。



### (三)项目数量分析

从描述性统计可以看到,有近一半的社区没有项目,不同的社区承接项目的机会差异较大。

根据模型设定,在社区项目承接数量方面,分析结果见表3。

表3 社区项目数量的回归分析 N = 1179

	因变量:项目数量				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
农村	-0.170 *** (-2.58)	0.051 (0.70)	-0.165 ** (-2.51)	0.054 (0.75)	0.064 (0.88)
东部			-0.331 *** (-4.39)	-0.378 *** (-5.07)	-0.235 ** (-2.38)
中部			-0.250 *** (-3.26)	-0.294 *** (-3.90)	-0.273 *** (-3.61)
省级人均 GDP	-0.335 *** (-3.37)	-0.427 *** (-4.34)			-0.296 *** (-2.18)
县级人均 GDP	0.230 *** (4.32)	0.080 (1.41)	0.192 *** (3.93)	0.026 (0.49)	0.063 (1.11)
社区收入	0.001 (0.14)	0.002 (0.28)	0.001 (0.12)	0.001 (0.22)	0.002 (0.28)
社区资产	-0.002 (-0.42)	0.003 (0.69)	-0.003 (-0.66)	0.002 (0.38)	0.002 (0.51)
社区人均收入		0.404 *** (6.46)		0.398 *** (6.44)	0.416 *** (6.68)

注:(1)括号内为T值。(2)\* $P < 0.1$ , \*\* $P < 0.05$ , \*\*\* $P < 0.01$ 。

对项目数量的 Tobit 回归结果有以下几点分析。第一,城乡之间在部分情况下存在差异,农村社区的项目数量少于城市社区。但通过第(1)和第(2)列可以发现,如果没有社区人均收入,那农村的项目数量明显少于城市社区。但加入社区人均收入,则城乡差异不明显,说明人均收入的影响力可以解释城乡之间的不同。第二,第(3)至(5)列表明东部和中部地区相较于西部地区会对项目数量产生负面效应,即东部和中部这些经济发展水平高的地区能够分配到的项目少。前两列单独放入省级人均 GDP 也显示负面效应。经济发展水平越低,则该省基层分配到的项目数量越多。第三,在省内部的分配影响因素中,县域的经济发展水平具有正向的影响,人均 GDP 越高,则该县基层能够分配到的项目越多。而将社区人均收入加入后,县域经济发展水平不显著,说明社区经济发展水平对基

层项目分配的影响力更大。第四,社区的集体收入与集体资产对于项目的获得数没有明显的影响。

#### (四) 社区项目资金量分析

在项目资金总量方面,社区间也存在明显差异。一半的社区完全没有项目资金,而有的社区年度项目资金总量上千万。以基层分配的项目资金数作为因变量,回归结果如表4所示。

表4 社区项目资金的回归分析

	因变量:项目资金				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
农村	1.164 <sup>***</sup> (2.71)	1.827 <sup>***</sup> (3.76)	1.206 <sup>***</sup> (2.81)	1.872 <sup>***</sup> (3.85)	1.905 <sup>***</sup> (3.91)
东部			-1.997 <sup>***</sup> (-4.02)	-2.154 <sup>***</sup> (-4.32)	-1.551 <sup>**</sup> (-2.33)
中部			-1.111 <sup>**</sup> (-2.20)	-1.274 <sup>**</sup> (-2.52)	-1.185 <sup>**</sup> (-2.33)
省级人均GDP	-2.165 <sup>***</sup> (-3.26)	-2.420 <sup>***</sup> (-3.63)			-1.259 (-1.37)
县级人均GDP	1.073 <sup>***</sup> (3.05)	0.630 <sup>*</sup> (1.65)	0.868 <sup>***</sup> (2.68)	0.379 (1.04)	0.538 (1.41)
社区收入	0.096 <sup>***</sup> (2.64)	0.099 <sup>***</sup> (2.71)	0.097 <sup>***</sup> (2.65)	0.098 <sup>***</sup> (2.71)	0.100 <sup>***</sup> (2.76)
社区资产	0.053 (1.62)	0.069 <sup>**</sup> (2.08)	0.047 (1.43)	0.061 <sup>*</sup> (1.85)	0.064 <sup>*</sup> (1.94)
社区人均收入		1.213 <sup>***</sup> (2.90)		1.208 <sup>***</sup> (2.90)	1.273 <sup>***</sup> (3.04)
样本量	1139	1139	1139	1139	1139

注:(1)括号内为T值。(2)\* $P < 0.1$ , \*\* $P < 0.05$ , \*\*\* $P < 0.01$ 。

对项目资金量的回归结果有以下几点分析。第一,城乡之间在项目的资金量方面有明显的差异,农村社区的资金量高于城市社区的项目资金,该效应解释力不会被其他变量替代。第二,在省区层面的宏观因素中,与项目数量的影响机制相似,省级经济发展水平(人均GDP)越高,基层的项目资金量越少。但加入区域变量后,省级经济水平的效应被替代,东中西部的区域差异更重要,西部的基层项目资金量明显高于中部和中部。第三,在省内的分配影响因素中,县级经

济发展水平(人均GDP)具有明显的影响,县域经济发展水平越高,基层能够分配到的项目资金量越大,但这一作用能被宏观的区域因素和微观的社区人均收入共同替代。第四,社区层面的经济因素也具有明显的影响,社区的集体收入、集体资产、人均收入越高,社区能够分配到的项目资金量也越大。

### (五)社区人均项目资金分析

不同的社区人口数量差距很大,只分析社区项目资金总量不能完整考察基层的项目资源分配情况,还需要分析人均项目资金量。表5考察了社区人均项目资金的影响因素。

表5 社区人均项目资金的回归分析

	因变量:人均项目资金				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
农村	0.832 *** (5.18)	0.991 *** (5.44)	0.850 *** (5.31)	1.015 *** (5.58)	1.024 *** (5.63)
东部			-0.707 *** (-3.82)	-0.746 *** (-4.01)	-0.577 ** (-2.33)
中部			-0.472 ** (-2.52)	-0.513 *** (-2.72)	-0.488 *** (-2.57)
省级人均GDP	-0.704 *** (-2.84)	-0.765 *** (-3.07)			-0.353 (-1.03)
县级人均GDP	0.255 * (1.95)	0.149 (1.05)	0.189 (1.57)	0.067 (0.50)	0.112 (0.79)
社区收入	0.042 *** (3.06)	0.042 *** (3.10)	0.042 *** (3.07)	0.042 *** (3.10)	0.043 *** (3.14)
社区资产	0.026 ** (2.11)	0.029 ** (2.38)	0.023 * (1.90)	0.027 ** (2.16)	0.027 ** (2.23)
社区人均收入		0.291 * (1.87)		0.300 * (1.94)	0.318 ** (2.05)
样本量	1138	1138	1138	1138	1138

注:(1)括号内为T值。(2) \*  $P < 0.1$ , \*\*  $P < 0.05$ , \*\*\*  $P < 0.01$ 。

对社区人均项目资金占有量影响因素的分析可以得出以下结论。第一,城乡差异明显,农村社区的人均项目资源量明显高于城市,差距较大。说明项目资源的分配往农村倾斜度很高。第二,在区域分布方面,相比于西部,东部和中部的人均项目资金量都明显较少,东部最低。西部的基层社区项目资源分配优势

明显。第三,在地方经济发展水平方面,省级经济发展水平越高的地区人均项目资源占有量越低。但省级经济发展水平的解释力会被区域因素抵消,说明区域因素更为重要。县级经济发展水平越高,社区人均项目资源占有量越大,县级经济发展水平的解释力与社区人均收入水平有重合性。第四,社区层面的经济发展水平也有影响,社区人均收入、社区集体收入、社区集体资产量这三个因素都对社区人均项目资源占有量具有明显的正向效应,说明基层的经济发展越好,人均可分配的项目资源量越大。

## 四、项目分配的“双重效应”:假设验证与模型解释

在项目制既有的研究争议中,一方主张项目促进了资源分配的均等化,经济条件差的地区获得了较多的专项补助;而另一方则相反,认为项目加剧了公共资源不均衡,经济条件好的地区优势更大。那么,实际的情况如何呢?这需要根据实证分析的数据结果予以判定。

### (一)假设验证

从描述性统计与 Tobit 模型的实证结果来看,社区项目数量、项目资金量和人均项目资金三个因变量的结果略有差异,但基本逻辑相通,具有稳健性。当前中国城乡社区的项目分配机制呈现出复杂性,并非简单地符合均等化假设或两极化假设,两组假设都是部分得到验证,而且两组假设之间呈现出交叉关联。

在均等化的假设中,H1.1、H1.2和H1.3都得到了验证:除了项目数量,城乡之间的项目资源存在明显差异,在社区项目资金量和人均项目资金方面,农村社区比城市社区的资源更多;在区域差异方面,西部比中部、东部有更多项目资源;在省际差异方面,省级经济发展水平低的地区有更多项目资源。

在两极化的假设中,H2.4、H2.5和H2.6得到了验证:县级经济发展水平高的地区有更多的项目资源;集体资产多、收入高的社区有更多的项目资源;人均收入水平高的社区有更多的项目资源。

### (二)项目分配的“双重效应”

将两组假设验证结合起来,可以看到,当前项目在基层的分配机制同时具有均等化与两极化两种取向。以往的研究争论都认识了项目分配效应的一个方

面,但都不完整。综合来看,项目在基层分配的均等化与两极化效应虽然同时存在,但两者的影响层面明显不同。均等化的假设验证集中在城乡、区域、省级经济发展水平层面,三者都是偏宏观的因素;而两极化的假设验证集中在县域、社区集体资产、社区集体收入、社区人均收入方面,这四个都是微观层面(这里的微观是相较于全国总体层面而言)的因素。由此可以分析,在当前的基层项目分配中,其实形成了一种双层的分配结构。第一,在宏观层面,项目资源更多地向较为落后、公共资源少的地区倾斜,所以农村相对于城市、西部相对于东部和中部都有较大的优势,获得了更多的项目资源。尤其是项目资金量的分配最为明显,农村多于城市,西部明显多于东部和中部。人均项目资源占有量也是如此。第二,在微观层面的分配机制则恰恰相反,越是发达、公共资源条件好的地区,获得的项目资源越多。县域经济越发达的地区得到的项目数量和项目资金越多;集体收入和集体资产越多的社区,享受的项目资金量越多;人均收入水平越高的社区,能够获得的项目数量和资金量也越多。在微观层面来看,两极化效应明显,穷者越穷,富者越富,发达的地区不断聚集更多的专项资金。因此,项目制的总体效应是起到了给不发达地区补充公共服务资源的作用。但在宏观层面的均等化趋势下,也嵌入了地区内部微观层面的两极化趋势。

表 6 项目资源分配的“双重效应”

	影响因素	分配倾向	分配效应	分配主体
宏观	区域	西部	均等化	中央政府
	省际	不发达省	均等化	中央政府
	城乡	农村	均等化	中央/地方政府
微观	县域	发达县	两极化	地方政府
	社区	发达社区	两极化	地方政府

### (三)从“双重效应”看政府行为逻辑

项目分配的“双重效应”源于不同层级政府的行为。对于大多数项目而言,项目制是嵌套于科层体系的运行逻辑中,受科层体系权力结构影响的(渠敬东, 2012)。所以,项目从设定、发包到承接实施,是一个多层级官僚体系博弈的过程。对项目资源分配的研究实质上与政府行为的研究密切相关(史普原, 2015)。同时,对项目分配结构的理解也需要回到对政府行为的分析上来。项目制是多层级分配体系,涉及各级政府行为,从中央到省、县级政府都对项目的运作发挥影响力。县级以下的政府组织,包括乡镇、街道以及具有行政职能的社区

层级,因为通常没有独立的财权,不是一级完整政府,对项目的影响相对较小(朱光磊,2008)。因此,为了分析的简明,项目资源的分配主要考虑两类政府主体:中央政府和地方政府(省级和县级政府)。从双重分配机制可以看出,不同的政府对项目的分配机制影响不同。在宏观因素层面,区域间和省际的项目资源分配主要是中央政府决定分配导向,因为中央才能决定哪个区域或者省得到更多的资源。对于城乡之间的资源分配,中央和地方政府都会产生影响,中央总体上设定城乡之间的项目额度,而地方政府决定将项目分配给哪些具体的城市或农村社区(史普原,2017)。总体而言,宏观层面的分配受到中央政府的影响较为明显,中央政府在项目制的运作中,将项目资金往不发达地区和农村倾斜,补充了专项财力,起到了公共资源均等化分配的作用,这符合项目制的政策初衷。从国际对比来看也大体如此,专项转移支付的设立都带有平衡地方发展的政治意图(Dixit & Londregan,1998;Baicker& Staiger,2005)。

地方政府既要承担中央项目再分配的职责,同时也可能会自设项目让下级政府承接。通常而言,少数经济发达地区的地方政府自设项目的可能性较高;经济落后地区的地方政府自设项目较少,甚至没有,主要是承接和再分配中央的项目(狄金华,2015;焦长权,2019)。整体来看,对于项目在县域和社区层面的分配,地方政府起着关键影响力。从回归分析可以看出,在社区层面,经济条件越好的社区(人均收入高、社区集体资产和集体收入高)获得的项目资源越多。社区的项目分配是由县域政府决定,因为县级以下基本没有财权自设项目,也没有财政管理和再分配的资源。<sup>①</sup>由此可以窥见县级的政府行为逻辑,不管是上级的项目还是本级自设项目,县里都倾向于把项目资金分配给条件好的村/社区。因此,可以看出,地方政府的行为,特别是主要负责项目执行的县级政府整体上导致了微观层面项目资源的两极化效应,即经济条件好的地区获得了更多的项目资源。在此情形下,项目制作为一种财政资源再分配体系,出现了“层级差序”现象,越往基层,项目越可能倾斜于优势地区,造成公共资源差距拉大。总之,地方政府的行为让项目制的实践呈现复杂性,在微观的分配过程中背离了项目制的政策导向,与中央层面的政府行为有明显不同。

那么,地方政府为什么会与中央政府有不同的项目分配逻辑,为什么会与项目制的政策导向相悖?

---

① 极少数的发达地区镇街有一定的自主财力。

## 五、管理目标替代政策目标：一个案例研究引出的解释机制

数据分析呈现了不同层级政府的项目分配导向差异。下面本文通过案例解析,提出一个解释机制来理解地方政府的行为动因。地方政府之所以倾向于将项目分配给经济条件较好的基层单位,是因为项目制在科层体系内开展时管理目标替代政策目标。组织的核心目标被替代是组织研究的重要问题(Simon, 1964)。目标替代(Goal Displacement)的缘由之一来自管理过程(Warner & Havens, 1968)。在组织管理中,激励、监督、考核等管理要素如果设置不当,会造成管理的形式目标替代组织的实质目标(Bohte & Meier, 2010)。项目在开展中嵌入于既有的科层体系(史普原, 2015),上级部门为推动项目,自上而下制定了各种监督考核的目标体系。项目制极强的制度管理导向(渠敬东, 2012)使得地方政府可能把完成管理目标作为首要任务。

地方政府改变政策导向,将项目资源打包集中、优势聚集,是许多案例研究的共同发现(折晓叶、陈婴婴, 2011; 李祖佩, 2015)。笔者在调研中也发现了类似情况,妇女小额贷款项目就是一个典型。

### (一)两极化效应:小额贷款项目的地方实践

2009年,在金融危机的背景下,为贯彻落实中央“保增长、保民生、保稳定”重大决策部署,全国妇联、财政部等启动了“妇女小额贷款财政担保贴息项目”。<sup>①</sup>该项目在设计之初就确定了政策目标是通过小额贷款帮助贫困家庭创业就业,带动落后地区的经济发展。为此,中央政策向经济落后的地区和家庭倾斜,主要指西部省份、农村、山区、贫困家庭。并且,在政策的分配上对这些地区进行了实际支持。比如,给予西部地区更多的财政补贴,划定落后地区(特别是“三区”:民族地区、贫困地区、革命老区)为项目重点,政策优先。在中央部委明确的政策和财政支持下,西部落后地区获得了大量项目资源。比如,在2013年,全国累计发放小额贷款1500亿元左右,其中甘肃省超过280亿元,四川省近200亿元,而东部的广东、江苏等大省的规模都不到30亿元。西部省份的项目资源

<sup>①</sup> 全国妇联、财政部、人社部、央行, 2009,《关于完善小额担保贷款财政贴息政策、推动妇女创业就业工作的通知》([http://www.gov.cn/govweb/zwjk/2009-08/17/content\\_1393927.htm](http://www.gov.cn/govweb/zwjk/2009-08/17/content_1393927.htm))。



远远高于全国平均水平,经济发展水平低的省份项目资源优势更大。<sup>①</sup>

虽然中央的政策向落后地区和贫困家庭倾斜,但在地方实践中,却是优势地区和家庭获得了更多的项目资源。这在项目资源最多的甘肃、四川两省就有明显体现。一般而言,山区比平原地区经济条件差,但平原比山区更有项目优势,而经济条件好的家庭也比贫困家庭获得了更多的贷款。比如,在四川省,从2008年项目开展以来,都是经济条件相对较好的平原地市获得的项目资源较多,无论是项目的获贷总数、获贷人数比还是人均贷款资金量,平原地市都比偏远的纯山区地市优势更大。<sup>②</sup>而在地区内部,小额贷款也更多发放给了经济条件较好的村/社区家庭户。这样的情况也引发了中央部委关注,从2012年开始数次发文件指责地方政府在项目执行中违背了国家政策,将小额贷款发放给了非贫困户。<sup>③</sup>

## (二)完成管理目标:地方政府的项目分配逻辑

那么,地方政府为什么在项目开展中与中央的政策导向不同?本研究通过访谈和观察发现,地方政府呈现出的动因是为了完成项目的管理目标。首先,地方政府需要应对项目开展的考核目标。作为一个专项工作,从中央部委到各区县政府,都给下级单位开展项目施加了项目总量的绩效考核压力,以此促进项目的实施。比如,甘肃省制定的目标是2008年到2011年发放100亿贷款量,该目标在2011年中提前完成,进而又制定了2012到2016年新增100亿的目标。四川省2012年和2013年的目标都超过20亿,全部超量完成。项目总量考核给下级政府执行政策形成了压力。其次,项目实践需要控制风险。小额贷款是一种金融行为,面临资金风险的问题,而资金安全也是上级考核的重点指标。越是贫困的地区和家庭,贷款的风险就越大。这一点地方政府,特别是负责项目直接实施的县级政府有清楚的认识。所以,在小额贷款项目的开展中,县级政府都很谨慎,多是把贷款发放给有钱的家庭,因为这类家庭信用好,还款能力强。最后,地

① 参见各省小额贷款工作报告(<http://www.women.org.cn/col/col148/index.html?uid=736&pageNum=2>)。

② 根据四川省妇联2008年至2015年的小额贷款工作统计数据整理。

③ 比如,2013年9月,财政部、人社部、人民银行联合出台《关于加强小额担保贷款财政贴息资金管理的通知》,指出了地方政府滥用项目资金的问题,强调要清理整顿和加强监管([http://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/fdzdgnr/zcfg/gfxwj/jy/201309/t20130927\\_114597.html](http://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/fdzdgnr/zcfg/gfxwj/jy/201309/t20130927_114597.html))。

方政府还需要考虑项目开展的成本问题。发放小额贷款需要银行等相关单位的支持。而银行出于节约成本的考虑,更愿意发放贷款给居住得比较集中的村/社区家庭,而不是偏远的山区,因为后者入户考察、项目监管等成本很高,没有经济效益。同时,作为目标考核,各省也给地方政府定了时间周期,经济条件好的城镇、平原地区交通便利,项目的时间成本低,容易完成目标任务。如果不考虑项目管理的这些具体问题,那小额贷款项目在基层就会阻力重重,难以开展。

因此,在小额贷款项目的开展中,地方政府虽然愿意承接项目,扩大地方的经济资源,但同时也面临项目的多重规定。因为要快速完成上级扩大贷款目标、控制贷款风险、完成考核验收的要求,也需要控制成本、调动相关单位的积极性。地方政府,特别是作为执行主体的县级政府在项目实施中更多把资金贷给了经济条件好的地区和家庭,把项目的实践导向从扶贫助困变成了锦上添花。

因此,可以从案例中发现,虽然项目制的政策目标是平衡地方财力,促进公共服务均等化,但地方政府在实践中,为了完成项目的管理目标,倾向于将资源集中在优势地区。这也是学界在大量的项目制案例研究中呈现出来的普遍认知。由项目打造的各类“明星社区”“政绩村”屡见不鲜(叶敏、李宽,2014;李祖佩,2016)。由此,项目的分配在中央和地方层面产生了“双重效应”,呈现出复杂性。

## 六、管理目标压力与地方政府的项目分配： 对解释机制的数据验证

通过案例分析可以发现,地方政府倾向于将项目资源分配到资源优势地区,这样更容易完成项目制的目标和考核验收。管理目标替代政策目标是项目制在实践中呈现“双重效应”的成因。那么这一解释机制是否具有普遍性?我们需要超出个案研究的局限进行数据验证。

### (一)研究设计:从省直管县分析管理压力

根据解释框架可以推断,在同样的政策背景下,地方政府面临的项目管理目标压力越大,则出现项目资源两极化分配的现象越明显,地方政府越可能将项目资源分配到经济条件较好的基层单位。但具体的项目管理压力难以有效测量,而且即使能测量,由于不同的项目千差万别(陈家建,2017),也无法衡量项目制

的总体管理压力。因此笔者采用另一维度做研究设计,通过分析科层体系来判断管理压力问题。

关于中国科层体系运行逻辑的描述,压力型体制是一个基本研究共识(荣敬本、杨雪冬,1998;冉冉,2013;杨雪冬,2018)。所谓压力型体制,是指在自上而下的层级管理中,会明显出现层层加压的情况,越到基层压力越大。压力型体制在目标管理考核中尤为明显,考核的目标总量、时间要求、风险控制都通过层级管理递增(王汉生、王一鸽,2009)。在一统权威的体制下,层级设置基本稳定,压力型管理是各地都面临的普遍情况。但是,在近年来的行政改革中,层级管理也产生了特殊情况,其中,最为重要的是经济领域的省直管县。省直管县(包括县级市)是为了减少管理层级、减轻县级治理压力、增强自主性的一项重要改革,从上世纪90年代陆续开展。省直管县分为行政维度和经济维度,<sup>①</sup>后者与财政经济资源的分配关系密切(刘素姣,2020)。广义的经济层面省直管县包括了“强县扩权”“扩权强县”“县财省管”等多种政策表现,虽然具体内容各异,但共同的导向是省级政府将一般转移支付、专项转移支付、债务管理等经济管理权限部分下放到县级,经济层面不再实行市管县(王雪丽,2013;焦长权,2020)。专项资金的管理权限也是省直管县的核心内容之一,在直管县中,项目的分配与管理过程,县级直接对接省级(张克,2019)。可以认为,通过省直管县,因为中间层级减少了,县级的项目管理压力也减小了。众多实证研究也发现了这一点,直管县的科层管理压力降低,自主性增强(刘勇政等,2019)。

借助省直管县的体制,可以在总体层面验证项目分配“双重效应”的解释机制。地方政府的项目分配因为受到管理目标压力的影响,出现了管理目标替代政策目标的现象。因此,可以推断,在省直管县中,县级的项目管理压力相对较小,项目资源的优势聚集效应也相对较弱。如果该假设成立,那么可以间接验证管理目标替代政策目标的普遍性。

H3:同样的制度条件下,因为层级管理压力减小,经济省直管县在项目分配中,(相对于非直管县)较少出现两极化效应。

## (二)数据验证:管理压力与地方政府项目分配

为了对这一判断进行验证,笔者搜集了数据生成时段(2014)的经济省直管

---

① 本研究的主题是项目制,因此只考虑经济维度的省直管县。下文中的省直管县均为经济层面的省直管县。

县名单并进行了基层项目数据的匹配。通过查阅各个省级行政单位历年来有关经济直管县(包括相似的扩权强县)的文件,汇总为有明确文件支持的直管县近千个。<sup>①</sup>比如,四川省是县域经济省直管的试点大省,在2007年、2009年、2014年开展了第三批经济直管(文件定义为“扩权强县”)的试点,共78个试点县,县级的专项资金管理权限扩大。在基层项目调查的数据中,共有462个村/社区属于省直管县的行政范围,占总数的33.9%。从经济省直管县的维度进行分析,基层的项目资金分配(Tobit)模型如下。

表7 省直管县与项目分配的数据分析

	社区项目资金		社区人均项目资金	
	(1)	(2)	(1)	(2)
农村	1.846 *** (3.77)	1.883 *** (3.85)	1.005 *** (5.47)	1.021 *** (5.57)
东部		-1.722 ** (-2.57)		-0.638 ** (-2.55)
中部		-1.065 * (-1.95)		-0.455 ** (-2.23)
省级人均GDP	-2.443 *** (-3.68)	-1.057 (-1.15)	-0.769 *** (-3.10)	-0.283 (-0.82)
县级人均GDP	0.607 (1.50)	0.604 (1.50)	0.136 (0.90)	0.138 (0.92)
社区收入	0.098 ** (2.16)	0.103 ** (2.27)	0.043 ** (2.53)	0.045 *** (2.64)
社区资产	0.046 (1.15)	0.039 (0.99)	0.024 (1.62)	0.021 (1.44)
社区人均收入	1.642 *** (3.55)	1.669 *** (3.63)	0.455 *** (2.64)	0.466 *** (2.72)
省直管县(非直管县=0)	14.667 ** (2.24)	14.926 ** (2.26)	5.455 ** (2.23)	5.446 ** (2.22)
省直管县×社区收入	0.006 (0.08)	-0.001 (-0.01)	-0.000 (-0.01)	-0.003 (-0.10)
省直管县×社区资产	0.087 (1.22)	0.093 (1.30)	0.021 (0.81)	0.023 (0.88)
省直管县×社区人均收入	-1.652 ** (-2.45)	-1.651 ** (-2.42)	-0.603 ** (-2.40)	-0.589 ** (-2.32)
样本量	1139	1139	1138	1138

注:(1)括号内为T值。(2)\* $P < 0.1$ , \*\* $P < 0.05$ , \*\*\* $P < 0.01$ 。

① 省直管县的名单参考了张克(2019)的相关研究成果。

在考虑到省直管县的因素后,模型有以下呈现。第一,在宏观层面,项目资金的分配仍呈现均等化效应,农村地区、西部地区、经济落后省份获得的项目资源更多。第二,在微观层面,总体上仍呈现两极化效应,经济条件好的村/社区获得的项目资金更多。第三,经济省直管县的影响显著,与非直管县相比,直管县无论是社区项目资金还是人均项目资金都更多。可以认为,省直管县的身份标识具有项目优势。第四,通过省直管县和微观因素的交互分析,可以看到省直管县中的社区人均收入具有较显著的影响力。作为衡量社区经济水平的核心指标,省直管县与社区人均收入交互效应为负相关,显示省直管县分配项目的两极化效应相对较弱,较少地将项目资源分配给经济条件好的社区。

通过数据分析,假设 H3 得到验证,省直管县的项目分配行为与非直管县存在一定的差异,经济条件好的社区项目资源集中度相对较低。由此,从案例当中推论的解释机制得到一定验证,管理目标压力是地方政府项目分配逻辑的重要因素。项目实施过程中的压力,导致地方政府将项目分配给经济条件好的基层单位以完成考核,也由此产生了项目分配宏观与微观背离的“双重效应”;而科层体系中管理压力的减小在一定程度上弱化了微观层面的两极化效应。

## 七、研究结论与不足

对于项目制的重要性,既有的研究已经达成了共识,财政分配、公共服务、社会治理各方面都体现了项目的关键作用(周雪光,2015)。而对于项目的实际运作成效,则意见不一,争论激烈。究其原因,是因为既有研究侧重理论和案例层面的呈现,实证数据的搜集和分析相对较少,导致诸多结论无法有效验证。

为弥补以往研究的不足之处,本研究从基层的角度考察项目制的分配现状及其影响因素。基于城乡社区调查,结合财政部的相关资料和个案研究进行综合分析,本文对项目制研究有以下推进。(1)在研究范式层面,弥补了以往案例分析的不足,设计和开展了基层项目的系统调查,为项目制研究提供了资料基础。本调查的数据发现,项目制深入到了基层社会,村/社区层面的项目覆盖面超过一半,项目资源直接影响社区的公共服务,关系到基层治理的成效。同时,本文采用混合研究方法,结合量化与案例分析的长处,更立体地揭示项目分配逻辑,拓展了此类研究的方法广度。(2)在研究结论层面,揭示了项目资源的分配具有“双重效应”,即宏观层面的均等化和微观层面的两极化同时存在。宏观层

面的均等化,是指不发达的西部地区、经济条件较差的省份和农村社区获得了较多的项目资源,能够弥补地方财力的不足,减小全国层面的整体差距;微观层面的两极化,是指在区域内部,经济发达的地区获得更多的项目资源,产生优势聚集效应。“双重效应”的揭示回应了以往研究的争议焦点,能够更全面地认识项目制。(3)在解释机制方面,从不同层面的政府行为来理解项目资源分配的“双重效应”。宏观层面的分配因素主要取决于中央政府行为,中央倾向于利用项目制推进地方均衡发展,这是项目制的宏观政策导向。地方政府的项目分配导向与宏观政策不同,因为地方政府更注重管理目标,即更高效率地完成考核任务。管理压力越大,地方政府分配项目的两极化效应越明显,产生“目标替代”问题。案例分析和数据验证支持了这一解释命题,理论分析具有实证契合度。

“双重效应”及其背后的政府行为逻辑展示了项目制的复杂性,不同层面的治理导向存在张力。同时也要看到,在当前的央地关系格局下,中央财政掌握的资源更多。所以整体来看,在项目分配中宏观层面的均等化效应更明显,落后地区的项目资源量更大,所产生的人均项目福利更多。这反映出项目制确实促进了地区间均衡发展,这是中国国家治理的巨大成绩。但地方政府的分配导向也值得关注。根据本文的研究发现,项目管理的指标化考核压力过大,容易造成目标替代的问题,让地方政府通过两极分配应对考核。很多案例研究也看到了这一问题,比如,各类项目资源在某些基层社区优势叠加,产生“马太效应”,资源分配有失公平(黄宗智等,2014;李祖佩,2015;张新文等,2018)。不过,随着项目资源在基层的累积,项目的稀缺性会弱化。预计将来地方层面的两极化效应会降低,项目制带来的公共财政均等化效应相对更强。从国家治理的角度来看,项目制的“双重效应”也反映出了治理结构的张力性。当前的治理体系,宏观效应和微观效应可能存在分异。宏观层面成效显著,而微观层面则相对不足。宏观层面的治理主要由国家直接驱动,在省际、城乡间大力进行公共资源再分配,财政转移支付、乡村振兴、精准扶贫是典型的代表;而微观层面的治理依赖于更精细的体系,需要地方政府、市场、社会协作参与,难度相对较大,这也正是今后国家治理现代化的建设方向。

需要注意的是,由于对项目制的实证数据研究存在诸多困难,本文也存在不足之处,需要进一步研究。首先,在数据分析方面,因为社区层面的调查样本量相对较少,所以数据模型分析精度受限。同时,也因为本研究是首次对社区项目情况进行调研,没有先前的数据积累,只能进行调研时点的年度情况分析,无法对历史效应进行解析;其次,在原因解释层面,根据目前的数据和案例资料,对中

央部门和县级政府的行为逻辑容易观察和解释,省级政府行为逻辑则因为缺少具体项目数据,难以进行更具体的辨析。这些问题的解决有待于进一步的研究积累。

#### 参考文献:

- 陈家建,2013,《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》,《中国社会科学》第2期。
- ,2017,《项目化治理的组织形式及其演变机制——基于一个国家项目的历史过程分析》,《社会学研究》第2期。
- 邓燕华、贾男,2018,《“一肩挑”制度如何影响项目进村?》,《社会发展研究》第3期。
- 狄金华,2015,《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》第6期。
- 冯猛,2009,《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》第4期。
- 付伟、焦长权,2015,《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》第2期。
- 贺建军、毛丹,2018,《社会嵌入与社区集体经济发展——来自中国城市社区的经验证据》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第5期。
- 黄宗智、龚为纲、高原,2014,《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》,《开放时代》第5期。
- 焦长权,2019,《从分税制到项目制:制度演进和组织机制》,《社会》第6期。
- ,2020,《中国地方政府的财政自给能力:历史演变与层级差异(1990—2014)》,《开放时代》第3期。
- 李韬,2019,《项目制效率损失的内在结构与改进》,《行政论坛》第3期。
- 李祖佩,2015,《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》,《政治学研究》第5期。
- ,2016,《“新代理人”:项目进村中的村治主体研究》,《社会》第3期。
- 刘素姣,2020,《“省直管县”体制改革研究:基于城乡协调发展的视角》,北京:社会科学文献出版社。
- 刘勇政、贾俊雪、丁思莹,2019,《地方财政治理:授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究》,《中国社会科学》第7期。
- 楼继伟,2013,《中国政府间财政关系再思考》,北京:中国财政经济出版社。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 冉冉,2013,《“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理》,《经济社会体制比较》第3期。
- 荣敬本、杨雪冬,1998,《从压力型体制向民主合作型体制的转变》,北京:中央编译局出版社。
- 史普原,2015,《科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨》,《社会》第5期。
- ,2017,《中国政府项目的运作逻辑——一个组织学分析》,天津:天津人民出版社。
- 孙秀林、周飞舟,2013,《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》第4期。
- 陶然、刘明兴,2008,《中国城乡收入差距,地方政府开支与财政自主》,张军、周黎安编《为增长而竞争》,上海:格致出版社。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 王雪丽,2013,《中国“省直管县”体制改革研究》,天津:天津人民出版社。
- 杨雪冬,2018,《国家治理的逻辑》,北京:社会科学文献出版社。



- 叶敏、李宽,2014,《资源下乡、项目制与村庄间分化》,《甘肃行政学院学报》第2期。
- 张克,2019,《政治竞争与财政分权决策:来自省直管县财政改革的证据》,《甘肃行政学院学报》第4期。
- 张新文、高啸、戴芬园,2018,《农村公共服务项目化供给中的马太效应探究》,《宁夏社会科学》第6期。
- 折晓叶,2014,《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《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》第4期。
- 郑世林,2016,《中国政府经济治理的项目体制研究》,《中国软科学》第2期。
- 周飞舟,2012a,《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,《社会》第1期。
- ,2012b,《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店。
- 周雪光,2015,《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》第2期。
- 朱光磊,2008,《当代中国政府过程》,天津:天津人民出版社。
- Baicker, Katherine & Douglas Staiger 2005, “Fiscal Shenanigans, Targeted Federal Health Care Funds, and Patient Mortality.” *Quarterly Journal of Economics* 120(1).
- Bohte, John & Kenneth J. Meier 2010, “Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating.” *Public Administration Review* 60(2).
- Dixit, Avinash & John Londregan 1998, “Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics.” *The Quarterly Journal of Economics* 113(2).
- Simon, H. 1964, “On the Concept of Organizational Goal.” *Administrative Science Quarterly* 9(1).
- Warner, W. K. & A. E. Havens 1968, “Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals.” *Administrative Science Quarterly* 12(4).

作者单位:南京大学社会学院(陈家建)

西南财经大学经济与管理研究院(巩阅瑄)

责任编辑:向静林