

项目动员：“统合化”背景下的 县域政府治理*

李祖佩 钟涨宝

提要：治理“统合化”背景下，项目制在资金构成、实施内容和原则等方面发生明显变化，项目动员成为县域政府的治理方式。关系再造、激励再造与技术引入分别构成项目动员的组织、激励与约束机制。通过项目动员，项目制运行触及了科层组织运行机理，并弥合了两者的内在张力。而在行为导向、实践原则、组织机制与权力基础方面的差异使得项目动员与既有动员型治理区分开来。项目动员对于提升治理能力和绩效具有积极效应，但也存在潜在治理风险。

关键词：项目制 项目动员 县域政府治理 科层治理 动员型治理

一、引言

改革开放以来，党和国家不断构建、完善以制度化、规范化和程序化为核心议题的体制机制，以适应和满足不断变化的时代要求。这一改革趋向体现在国家治理各个层面，项目制即是其中的典型。分税制实施以来，为了将财政收入有效、合理地支出，中央政府建立了以部门预算为基础和项目支出为核心的公共预算体制（焦长权，2019）。学术界从项目制的制度性质（渠敬东，2012）、运行机制（周雪光，2015）、实践后果（付伟、焦长权，2015）等方面展开了讨论。

* 本文为国家社会科学基金重点项目“乡村振兴战略实施中农村社会治理共同体的实现机制研究”（21ASH010）、中央高校基本科研业务专项资金“资源下乡背景下的基层政府行为研究”（2662020WFPY001）的阶段性成果。感谢狄金华、陈家建、田先红、陈颀及外审专家对本文的修改完善提出的宝贵建议，文责自负。

随着城镇化的推进,以土地抵押、政府融资为主的金融资金的项目化逐步超越财政资金的专项化而在政府治理的“大盘子”中占据主导地位(周飞舟,2012)。周文指明了项目制在资金、构成等方面的可能变化。折晓叶(2014)进一步发现,县域政府运用其行政机制,借用政治动员和公司机制的市场化运作,实现了权力、意志和绩效的相互推动,县域政府治理出现“统合化”趋势。“统合化”趋势增强了县域政府的财政实力,而将获得的巨额财政收入以“项目化”形式有效、合理、规范地支出并进而实现发展诉求,仍是县域政府的工作重点。需要追问的是:第一,在“统合化”背景下,项目制资金构成、目标达成和组织机制等方面发生了哪些改变?第二,项目制与科层制表现出明显张力(史普原,2017)。而“统合化”背景下两者呈现怎样的关系形态?县域政府治理是否能够实现两者张力的克服,表现出新的治理方式?为回应上述问题,我们将项目制纳入县域政府内部治理中来考察。

二、项目制与政府内部治理:研究回顾与议题设置

作为一种将国家从中央到地方的各个层级关系以及社会各领域统合起来的治理模式(渠敬东,2012),项目制与原有体制形成复合关系,并影响国家各层面的治理架构(陈家建等,2015)。既有研究从相互关联的两条线索展开。

项目制试图通过硬化财政预算约束提升政府公共品的供给能力和绩效(焦长权、焦玉平,2018)。而将项目制作为公共财政资源的分配手段,讨论项目制运行催生的体制内各主体行动逻辑的主要表征、形塑机制与后果,构成了项目制研究的第一条线索。在这方面,折晓叶、陈婴婴(2011)结合自上而下与自下而上视角呈现了项目制分级运作逻辑,揭示了财政资金使用过程中上层控制逻辑与底层反控制逻辑之间的张力和博弈机制。在该文的启发以及资料可及性等因素影响下,后来的学者更多关注项目制的运行效果,讨论项目制实践对基层政府行为的影响(黄宗智等,2014;付伟、焦长权,2015;李祖佩、钟涨宝,2020)。

如果说从财政体制角度讨论地方政府行为及其治理形态是探究改革开放后中国经济发展的重要理论视角(Lin,1995;周飞舟,2006),那么这类研究聚焦于项目制运行中基层政府的响应策略,揭示了项目制在影响基层政府行为等方面的作用力,某种程度上可视作这一理论视角的拓展和应用。但这类研究有两方

面不足。一是以纵向专项资金为资金构成,忽视了可能的变化。^①分税制改革改变了地方政府激励结构,导致地方政府经营重心出现改变(折晓叶,2014)。事实上,县域政府短期内获得大量财政收入,为将财政收入以专项化形式支出以满足自身意图,横向专项资金与纵向专项资金存在融合可能。二是“没有将项目制放到政府内部分析,有‘就项目言项目’的研究倾向”(焦长权,2019:124)。

项目制秉持的事本主义(Williamson,1991)、效率至上(桂华,2014)、程式理性(黄晓春、嵇欣,2016)等制度品性以及财政支出专项化、条线化(渠敬东,2012)等制度要求,与科层制注重的规章制度、专业分工和等级权威(史普原,2017)存在明显张力,中国行政体制特有的行动逻辑又使得两者关系更加复杂。由此,将项目制视为一种新的国家治理体制,审视其与既有治理体制之间的复杂关系,构成项目制研究的第二条线索。一方面,项目制具备的制度品性和运行机制为科层体制带来某些改变,进而影响县域政府治理的体制机制(周飞舟,2012;陈家建,2013)。另一方面,制度张力存在,加之选择性执行(O'Brien & Li, 1999)、“共谋”(周雪光,2008)、“策略主义”(欧阳静,2011)、“迎检”应对(吴毅,2018)等体制内部特有的“行政法则”又“稀释”了项目制的制度要求(狄金华,2015;史普原,2017;黄晓春、周黎安,2019)。这些研究从财政资金分配领域扩展到项目制运行机理在政府内部治理的铺陈上,揭示了项目制与科层体制之间依存、耦合、冲突等复杂关系面向,可视作前一研究线索的拓展和深化。

项目制与科层体制之间看似矛盾的关系形态实则并不冲突。一方面,以纵向专项资金为资金主要构成的项目制,实质是以“预算国家”的方式强化了中央财政集权和再分配能力(马骏,2005)。换言之,项目制可视作中央政府试图在科层体制之外强化对地方政府监控的一种制度安排。自上而下的项目制运行改变了科层体制内部的关系结构(渠敬东,2012)。另一方面,竞争性机制的引入又给地方政府加入各自诉求提供了空间,项目制运行过程成为科层体制上下级之间控制与反控制的博弈过程。无论是项目制对于科层体制的“搅动”,还是科层体制对于项目制的“稀释”,均可视作两者之间张力的具体反映。需要追问的是,项目制与科层体制是否存在张力弥合的可能?若存在,两者弥合的结构要素和核心机制是什么,这又给县域政府内部治理逻辑带来哪些变革?

“项目制仍处在一个演变过程之中,参与各方在博弈过程中不断调整他们的期待和行为”(周雪光,2015:99)。改革开放以来,县域政府扮演着政策执行

^① 本文项目资金构成上的分类借鉴了焦长权(2019)的研究分类,即将上级政府部门向下拨付的项目支出称为纵向专项资金,将本级政府部门预算安排的项目支出称为横向专项资金。

者和经营者的双重角色,“经营企业”(Walder, 1995)、“经营土地”(周飞舟, 2006)、“经营城市”(折晓叶, 2014)可视作后者的具体体现。县域政府经营推动中国经济快速发展,也实现了财政收入尤其是政府性基金收入在县域内的集聚。这些研究有力回应了县域政府在推动经济发展中的动力和资金来源问题。但在“资金如何使用”及其形塑县域政府内部治理机制上,学者关注明显不足。^①

事实上,无论是国家在财政领域的监管力度不断强化,还是县域政府提升资金支出效率、规避资金使用风险的诉求,均助推着以合理、有效、安全支出为制度追求的项目制在县域政府治理中的全面铺陈(焦长权, 2019)。在政府经营过程中,一方面,财政支出专项化以及涵盖立项、申报、考核等一整套严密设计的理性程序被延续下来(渠敬东, 2012)。另一方面,行政机制、政治机制和公司机制的融合互促,为县域经济发展提供了强劲动力(折晓叶, 2014)。这为将项目制纳入县域政府内部治理展开分析提供了契机。

2021年4月至5月,笔者在中国东部J省丽县开展实证调查,^②当年8月至9月,笔者又通过电话回访等形式搜集资料,围绕该县“宫阙之城”项目运行获得了大量一手资料。笔者在调查中发现,为确保项目顺利实施,县域政府内部各参与主体被动员并“编织”进组织高效、制度严密的复杂体系中,实现了项目制与科层制制度优势的融合。据此,笔者以项目动员(即依托项目制进行动员)来指涉治理“统合化”背景下项目制对于县域政府治理的作用机制。相对于既有项目制运行中的“条线动员”(陈家建, 2013),项目动员实现了向行政层级动员的回归,并通过强激励和注意力集中,表现出“集中力量办大事”的体制优势。相对于以结果导向和绩效优先为核心的“中心工作”模式(杨华、袁松, 2017),在项目动员中,县域政府通过增加制度约束的力度和密度来强化过程管理与风险防控,在动员型治理中注入了项目制的制度精神。当然,典型个案本身并不具有抽样代表性的意义,却能集中体现某一类型现象的重要特征(王宁, 2002)。本研究以“宫阙之城”项目为典型个案,以期回应既有研究的未尽议题。

① 田先红(2022a)观察到城市化进程中县域政府经营行为出现了从经营企业到治理项目的转向。该文依循的学术脉络不同于本文,但为后续关注提供了空间:第一,其关注的项目制仍以纵向专项资金占主导,并未注意到经营过程中项目制资金来源、运行规则等方面的可能变化。第二,虽关注到县域项目制平台的统合机制,但分析的重点仍是土地、财政、金融等资源要素在县域发展中的整合及其作用发挥,而非县域政府内部的行政实践机制。第三,将县乡村关系、政社关系、政府与银行关系等多主体关系囊括进“治理共同体”中,在客观上弱化了对县域政府行政体系内部治理结构的分析力度。第四,将项目作为撬动县域资源要素的工具遮蔽了项目制的制度品性和制度精神对县域政府行为的影响。

② 根据学术规范,本研究涉及的地名、人名、项目名称等均已匿名化处理。

三、“统合化”背景下的项目制：基本面向上的变化

因地处三省交界,特殊区位限制了经济发展,丽县成为J省的“三类县”。2019年4月,随着新任县委书记到任,丽县经济发展出现新变化。2019年底,该县财政总收入、一般公共预算收入分别为19.02亿元和10.96亿元。2020年底,该县前述两类收入分别为30.1亿元和11.1亿元。两年相比,一般公共预算收入增加0.14亿元,而县财政总收入增加11.08亿元,增加部分均为土地出让金等政府性基金收入。此外,丽县成立3家投融资平台公司。以山水集团为例,该集团以县城国有资产抵押,获得国家开发银行22亿元的贷款,加上县政府授权获得的其他资产,现总资产为46亿元。县域政府采用城乡一体化模式进行发展,这是当前最具合法性的经营之道(折晓叶,2014)。与政府性基金收入剧增同步的是“一城五区”发展布局的提出。^①作为其中的“一城”,“宫阙之城”项目总投资150亿元,计划2020年至2024年5年内完成,该项目的总体情况如下:

基本定位:以打造功能合理复合的创新空间为目标,谋划建设丽县科创岛,推动农创+文创+科创融合发展,打造三创融合的新空间和新业态。

资金规模和建设内容:“农创”以高科技农业技术转化创业平台建设为主,总投资31亿元,涉子项目17个;“文创”以山地休闲旅游发展项目为主,总投资43.6亿元,涉子项目22个;“科创”以创新产业园区打造等为主,总投资60亿元,涉子项目24个。“三创”融合聚焦三方面的相互衔接,总投资15.4亿元,涉子项目13个。(访谈记录20210504LXZF)

“统合化”背景下的项目制在以下方面发生了变化。第一,在项目资金构成上,横向专项资金占据主导,并实现了与纵向专项资金的融合。^②“宫阙之城”2020年至2021年上半年的项目总支出51亿元,其中横向专项资金48亿元,占94.1%。每年年初,县委县政府参照项目规划制定项目库。县财政局联合县发展和改革局以项目库为依据,将资金以专项形式拨付给实施单位。两种资金通

^① 即将“宫阙之城、核心都市区、有机衔接区、绿色工业区、文旅融合区、乡村兴旺区”作为整体布局。

^② 结合其他地域的调研经验,在治理“统合化”背景下,横向专项资金与纵向专项资金融合趋势具有一般意义,但两种资金占比依据地方政府通过经营城市 and 经济发展获得的支配财政实力大小而不同。

过三种机制实现融合。一是以县委县政府意志“粘合”项目资金。作为重大项目,县委县政府意志促使部门将纵向专项资金投入重大项目。二是部门主动“撮合”。不同部门项目集中于同一区域合力打造,既能化解资金配套难题(狄金华,2015),又能获得超出单个部门投入的实施效果。三是部门财政结构调整。部门掌握的横向专项资金陡增,纵向专项资金退居次席,提升了后者被整合的可能性。^① 横向专项资金占主导为项目动员提供了财政基础。

第二,项目实施内容从以保障型项目为主向以开发式项目为主转变,实施原则随之发生调整。受农村发展阶段特点影响,既有涉农项目多以基础设施建设、教育医疗等保障型项目为主。^② 产业项目又易陷入重复低效怪圈(刘军强等,2017)。由此,无论从内容还是效果看,保障型项目均占据主导。随着农村公共服务体系趋于完善以及县域经营行为的推进,开发式项目成为投入主体。2020年,丽县保障型项目和开发式项目投入分别为1.2亿元和21亿元。较之2019年,前者减少2.19亿元,后者增长18.81亿元。

在保障型项目运作中,县域政府遵循兼顾公平与效率的实施原则。如在指标分配中,县域政府倾向于向“示范村”和“薄弱村”集中(折晓叶、陈婴婴,2011)。前者用于“搞创新”“争标杆”以满足政绩诉求,是侧重效率的实施原则,后者借助项目解决发展不平衡问题,是侧重公平的实施原则。在开发式项目中,一方面,因资金以本级横向专项资金为主,面临更为直接的金融风险 and 债务压力。另一方面,市场环境变化等因素无疑增加了收益风险。因此,在开发式项目中,县域政府遵循“安全与效率”并重原则,该原则贯穿于项目动员各环节。

第三,从对上的诉求重点看,实现从争取资金与政策支持到争取政策支持和体制合法性转变。在纵向项目运作中,资金和政策支持是地方政府争取项目的主要意图(折晓叶、陈婴婴,2011)。而当资金构成上以横向专项资金为主时,县域政府向上争取项目的重点就转变为获取政策支持和体制合法性,从而为项目实践争取足够的政策依据和自主空间。在生态环境部等多部委联合印发的《关于同意开展生态环境导向的开发(EOD)模式试点的通知》中,“宫阙之城”位列

^① 以交通运输局为例,2020年收入预算7361万元,其中:一般公共预算拨款收入6761万元,占91.8%;政府性基金收入600万元,占8.2%。相较于2019年,部门收入预算提高了3473.5484万元,而项目支出4668.40万元,比2019年增加了3958.40万元,主要用于“宫阙之城”的基础设施建设。

^② 丽县2019年项目资金共计4.3亿元。基础设施类项目资金1.15亿元,教育专项资金0.9亿元,医疗专项资金1.34亿元,共计3.39亿元,占78.8%。农村产业发展项目资金0.91亿元,占21.2%。

其中。一方面,丽县在投融资等方面获得了更为确切的政策支持,另一方面,国家层面相对粗线条、原则性的要求也为丽县自主推进项目实施预留了空间。^①

四、关系再造与扁平化组织结构:项目动员的组织机制

受“条线”权力扩张等因素影响,县级政府难以依托原有项目制形成组织合力以实现自身意志(史普原,2017)。而在“统合化”背景下,县域政府通过构建项目动员组织机制以实现项目目标。在“宫阙之城”项目中,平台公司、职能部门和乡镇政府是项目的具体执行者。项目动员的组织机制涵盖以下方面。

第一,以项目分工为基础的“多线动员”。县委县政府将总项目分解为多个子项目,并将其按照功能分区归到“农创”“文创”“科创”“三创融合”四个模块中,由分管县政府领导牵头负责相应模块项目。平台公司、职能部门和乡镇政府按照模块划分成立工作小组。各模块的资金使用、计划制定等需县委常委会或政府办公会研究通过。陈家建(2013)发现,项目制运行改变了科层体制内部的动员结构,上级选择下级部门时甚至可越级确定最优对象,基层单位拥有参与选择权。而在“宫阙之城”项目落地选择上,山水集团林经理如此解释:

“宫阙之城”项目围绕清涟乡湖面周边建设。因为我们是市饮用水源头,限制了开发。县委书记的理念是生态环保先行,要换道超车,否则丽县没有优势。风景我们有J省第三大湖,还有森林、温泉,我们可以把温泉管网布置到企业门口,围绕湖泊+温泉来布局。(访谈记录 20210426LXLS)

从上述访谈可知,湖泊、温泉是“宫阙之城”落地的重要依据。以资源禀赋作为项目落地依据,既限制了上级政府部门的对象选择权,又排除了基层单位的参与选择权。此外,从组织框架看,平台公司、职能部门以及乡镇政府均依据项目建设“模块化”做出分工,按照项目分工成立专班并由县委县政府主要领导统

^① 如《通知》要求在风险可控等原则基础上,国家开发银行“在资源配置上予以倾斜,加大支持力度”。这为项目融资提供了政策支持。《通知》中对于“不增加地方隐性债务”“防范系统风险”“创新模式可复制、可推广”的规定进一步强化了县域政府项目实施中“安全与效率并重”原则。

一调动。由此,项目动员表现出“多线动员”特点,但与陈家建(2013)的“多线动员”不同,动员主体是县委县政府,被动员对象是平台公司、职能部门和乡镇政府,县域科层体制基于项目任务分工实现了再组织。

第二,以项目实施为核心的合作式组织关系。县委县政府从部门“条线”项目撮合者(史普原,2017)转变为项目主导者,并按照项目任务需要和部门职能进行分工。“宫阙之城”子项目分工情况见表1。

表1 2020年“宫阙之城”部分项目实施情况

子项目	金额 (万元)	项目前期 (部门)	工程实施 (部门)	项目验收 (部门)
银联 水厂	4000	选址、可行性分析(住房和城乡建设局、发改局)、方案设计(自然资源和规划局)、初步设计(发改局)、林地审批(自然资源和规划局)、水土保持方案审批(水利局)、征地(清涟乡)	施工、监理单位进场、施工(山水集团)	竣工测绘(山水集团)、工程规划核实(自然资源和规划局)、消防验收与档案初验(住房和城乡建设局)、整改(山水集团)、验收与档案移交(住房和城乡建设局)
网云创新 中心	27000	项目赋码(发改局)、规划编制(山水集团)、出具规划设计条件、土地出让方案编制及批复、项目供地(自然资源和规划局)、建筑设计方案编制(山水集团)、征地(清涟乡)	统计入库、工期计划、施工(山水集团)	防雷检测(住房和城乡建设局)、竣工测绘(山水集团)、规划核实(自然资源和规划局)、预验收、竣工验收、消防验收(住房和城乡建设局)、材料归档(山水集团)、验收备案(住房和城乡建设局)
Angel 数字 文创中心	20000(2021 年投资5000)	项目供地(自然资源和规划局)、规划设计(山水集团)、规划审批(自然资源和规划局)、节能评估报告编制(山水集团)、节能评估报告评审(住房和城乡建设局)、施工图与环评报告编制(山水集团)、环评报告评审(环境保护局)、水土保持报告编制(山水集团)、水土保持报告审批(水利局)、工程规划与施工许可(住房和城乡建设局)、征地(清涟乡)	统计入库、具体施工、21年至23年施工计划(山水集团)	防雷检测(住房和城乡建设局)、规划核实(自然资源和规划局)、预验收(住房和城乡建设局)、验收整改(山水集团)、竣工验收与消防验收(住房和城乡建设局)、材料归档(山水集团)、验收备案(住房和城乡建设局)
集镇 建设	1000	设计细化、预算预审、招投标(清涟乡)	施工(清涟乡)	验收及验收备案(清涟乡)
西山 驿站	500	设计细化、预算预审、招投标(清涟乡)	施工(清涟乡)	验收及验收备案(清涟乡)
牌坊 建设	2000	设计细化、预算预审、招投标(清涟乡)	施工(清涟乡)	验收及验收备案(清涟乡)

资料来源:笔者通过整理“宫阙系统”(下文详述,笔者注)相关信息获得。

如表 1 所示,在 Angel 数字文创中心建设前期阶段,县自然资源和规划局等 6 家单位参与其中,任何一个环节滞后都会影响子项目的实施进度。不同子项目又相互关联,如牌坊建设项目的定位是解决网云创新中心的基础设施需求。任何子项目的实施都关系到其他子项目的实施甚至总项目的整体推进。下述访谈资料反映了项目实施主体关系的变化。

以前项目都是部门掌握,我们要去争取。求着人家办事,就得看人家脸色。现在各部门都有任务,谁也离不开谁。文创中心项目中,环保局的环境影响报告评审没有按期拿出被亮红灯,县领导点名批评。以前政策处理得不好,部门项目飘到其他地方去了。现在遇到什么事情,所有单位可能都受影响。(访谈记录 20210906LXXCN)

在纵向专项项目中,因缺乏足够的项目自主权和扶持资金,县级政府通过事前沟通协调,而对分散在各部门的项目则不做事后调整(史普原,2017)。如前所述,县委县政府借助项目实施打破了原有纵向项目实施中不平衡的“条块”关系,以项目内部任务分工重塑了职能部门和乡镇政府的组织关系。

第三,平台公司的“部门化”运行。山水集团发挥金融融资、项目建设、招商引资三大功能。在项目建设中,山水集团负责项目规划评估、施工建设等,并接受其他职能部门的业务监管。人员编制由县委县政府统筹安排,人员工资由县财政发放。县委县政府掌握项目目标设置权和检查验收权,山水集团作为项目实施主体,承担类似“施工队”职能。由此,山水集团类似于县委县政府下属“部门”,避免了因强势利益相关者加入而产生的组织成本。

县级政府在职能部门参与项目时一般事先在人事晋升、组织绩效等方面明确激励条款。除上述事先条款外,平台公司还享有事后激励。山水集团收入包括固定结算补助和体制分成两部分,前者即上述人员工资和运转经费。后者与项目实施后经营成效挂钩,包括扣除留县部分的新增税收收入、土地和矿业权出让收入三部分。^① 事前与事后激励相结合,使平台公司“灵活有效地处置大量政府规划的城市化建设事务”(折晓叶,2014:125)的作用得以发挥。

前述三方面共同塑造了项目动员过程中扁平化的组织结构。一个领域中

^① 即包括增值税的 40%,企业所得税和个人所得税的 32%,资源税、城市维护建设税、房产税等的 80%。

的资源分配渠道越集中,或者政策执行的链条越长,基层政府上下级间共谋行为的合法性就越强(周雪光,2008)。在扁平化组织结构中,尽管资源分配渠道狭小,但政策执行链条缩短,以任务分工为关系纽带,并结合与之相匹配的激励机制和约束机制,县域政府内部共谋行为因组织基础缺失,生存空间被压缩。

五、激励再造与数字引入:项目动员的激励与约束机制

(一)激励再造与强激励情境

受政府层级低、权责不匹配、任务繁重等诸因素影响,基层科层体制内部激励不足成为常态。但相对于科层制应对的常规性存量工作,项目制以增量工作为主,从而有利于化解存量工作难以激励的难题(管兵,2021)。换言之,项目制运作为激励强化提供了空间,进而为项目动员提供了直接驱动力。

第一,制造流动以扩展体制内激励空间。所谓制造流动,是指县域政府内部通过制度性的人事流动,将工作能力强者安排到项目实施涉及的重要部门或环节,并使其获得相较于项目外相同岗位级别者更大的晋升可能。统筹全局、掌握资源的重要部门成员拥有更大升迁机会(周雪光,2016)。而承担项目任务重的部门和乡镇政府亦成为重要部门,更易在同类竞争中胜出。2019年,清涟乡党委书记、副书记、副乡长、组织委员发生人员调整。前两位原职务为丽县某街道的副书记和组织委员。后两位行政级别从股级提拔为副科。2021年,清涟乡副乡长、人武部部长、办公室主任均获提拔。“清涟现在是被人羡慕的对象,很多干部都想来清涟”(访谈记录 20210501LXLD)。

除部门禀赋(周雪光,2016)、官员个人因素(欧阳静,2011)等外,重点项目实施的贡献度成为县域人事配置的重要依据。这拓展了县域政府官员晋升的渠道,提升了体制内激励的作用空间。在纵向专项项目实施中,因绕开了政府体系内的层级管理模式,项目主管部门拥有了特殊的人事安排权(陈家建,2013)。在“统合化”背景下的项目实施中,县委县政府的人事安排并没有脱离政府体系内的层级管理模式,而是立足于拓展体制内流动空间。

第二,采取以承包式和托管式为主的控制权组合方式。周雪光(2015)将控制权理论引入到对项目制的分析中,得出项目制运作的四种不同的控制权组合方式。在表1的6个子项目中,银联水厂等3个营利性项目由山水集团负责实

施,县职能部门代表县委县政府负责项目验收。^①县委县政府通过职能部门掌握项目目标设置权和检查验收权,项目平台公司掌握项目实施/激励权。换言之,营利性项目采用承包式的控制权组合方式。其余3个非营利性项目实施中,清涟乡政府掌握项目检查验收权和实施/激励权,并享有部分自由裁量权。换言之,非营利性项目实施表现出托管式的控制权组合方式。

两种控制权组合方式的运用是县委县政府理顺与平台公司和乡镇政府激励关系的一种努力。一方面,通过控制权的选择性下放,动员承包方积极参与项目实施,成为县委县政府缓解注意力不足的一种策略。另一方面,委托方与承包方的激励相悖会迫使委托方改变激励条件,从而改变项目设置的初衷(周雪光,2015)。对于山水集团而言,参与实施的均属资金数额较大且属营利性的项目,工程建设满足自身利益诉求。对于乡镇政府而言,尽管多为基础设施建设项目,但因拥有一定的自由裁量权,它能够将项目实施与地方发展诉求相结合。

第三,调整考核指标体系以实现行政资源的集中。考核指标体系犹如指挥棒,决定了下级政府的注意力分配和行政资源配置(王汉生、王一鸽,2009)。当考核激励机制设置不当时,基层政府或采取共谋行为以糊弄上级政府,或采取其他手段、挪用其他资源完成任务(周雪光,2008)。如何确保项目制运行在行政资源分配竞争中获胜,成为县域政府构建强激励情境的重要环节。

乡镇政府原有指标考核体系包括经济发展、社会治理、基层党建、生态建设等板块。各板块又细分为常规工作和加分工作。乡镇政府要想获得靠前位置,既要尽力做好常规工作,又要争取更多加分项。一方面,县委县政府的行政意图分散到多个板块中;另一方面,工作板块与相应职能部门的业务领域结合,对乡镇政府的考核掺入了职能部门意志,使得乡镇政府既要应对职能部门的任务,又要完成县委县政府的阶段性任务,行政资源难以集中。为确保乡镇政府行政资源集中于项目建设,县委县政府重新调整了考核指标体系。具体来说,乡镇政府工作任务被分为重点工作、共性工作和个性工作三大板块。重点工作是县委县政府要求的阶段性重点任务,共性工作是按照原有工作模块完成的常规工作,个性工作是乡镇政府的自设任务,且被允许与重点工作相结合。如表2所示,在清涟乡2020年个性工作考核的9项工作中,除第4、第6项外,其余工作均与“宫阙之城”项目有关。共性工作仍按照原有指标体系进行考核,但将原来分散于各板块的重点工作任务单列。

^① 建设项目分为营利性和非营利性两类,企业多倾向于前者,而后者则多由政府承担(折晓叶,2014)。

表 2 2020 年清涟乡个性工作考核内容

序号	考核内容	具体完成指标	分值	考核责任部门
1	“条抓块统”改革	建设“宫阙之城”乡镇服务中心	3	县委改革办
2	“宫阙鱼仓”工程	投资 650 万元,建设网箱及渔业辅助泵船	2	县农业农村局
3	“未来乡村”一期	环境整治与农房外立面改造等	3	县农业农村局
4	中心敬老院改造	总投资 120 万元,完成修缮改造及室内装饰	2	县民政局
5	绿江流域清涟源综合治理	投资 2132 万元,建设堰坝 1 座、护栏 1031 米及其他景观绿化等	3	县水利局
6	涉林垦造整改问题工作	涉及 7 个村,总面积 2256 亩	3	县自然资源与规划局
7	民宿建设改造工作	投资 413 万元,新建 2 家民宿	2	县农业农村局
8	湖面保洁	投资 365 万元,含 700 米拦网,4 艘打捞船	1	县农业农村局
9	堰水段工程	完成前期工作并开工建设	1	县水利局

丽县还扩大了重点工作、个性工作的分值。原考核指标总分 200 分,其中加分工作指标合计 50 分,常规工作指标合计 150 分。由此,完成常规工作是获得靠前排名的前提,重点工作难以在乡镇政府注意力竞争中获得优势。县委县政府将重点工作与个性工作分值提升至 100 分,共性工作分值降低至 100 分。由此,重点工作、个性工作与共性工作分值相同,且重点与个性工作多为县域重大项目实施的细化指标,因而成为乡镇的关注重点。清涟乡 2020 年年终考核总得分 194 分,其中共性工作 95 分(排名第 4),重点和个性工作 99 分(排名第 1),在全县乡镇绩效总排名第 1。上述指标体系调整同样适用于县级职能部门。

第四,干部战斗力指数与组织成员激励的强化。上述激励设置针对不同项目参与者表现出不同的激励强度。如制造流动对于部分年轻科级干部和股级干部有着强激励,而对于晋升无望的组织成员却难以形成有效激励(杨华,2020)。调整考核指标体系侧重于从组织层面强化激励。如何将组织激励转化为个体激励并进而形成广泛动员,成为强激励情境塑造的“最后一公里”问题。

围绕项目建设,丽县实施战斗力指数考核。单位领导班子成立考核领导小组,单位所有成员均在考核范围内。考核分值包括共性分值和个性分值。共性分值包括思想作风评分(20 分)、模块岗位赋分(40 分)和片区协同计分(40 分)。^① 个性

^① 细分来看,思想作风评分即干部政治素质、工作作风方面的得分。模块岗位赋分根据分管工作和项目专班工作的实际效果打分。片区协同由村两委班子、联系领导、驻村干部根据工作实效打分。

分值根据项目实施中的工作成效打分,加扣分不封顶。考核计分由两部分构成,一是部门和乡镇领导班子成员打分,占总得分的60%;二是项目实施专班打分,占总得分的40%。考核每季度一次,每季度考核的平均分作为组织成员年终得分。考核结果与评先评优、职务职级晋升等直接挂钩。相较于以往的定性考核,定量考核与工作实效挂钩,且降低了原有人情、面子等因素的影响。考核结果还与绩效奖金挂钩。政府年终绩效的30%~50%用于战斗力指数考核绩效分配。在清涟乡,2020年同属于股级的两名干部因考核排名不同,年终绩效奖金差额为2.8万元。“考核跟‘腰包’挂钩,像以前一样按部就班不行了”(访谈记录20210426LXXCN)。

(二)数字技术引入与项目约束

数字政府旨在运用前沿数字技术,通过数字化转型重塑治理结构,优化政府职能(孟天广,2021)。数字技术引入带来行政成本同步增加,加重了政府和社会负担。此外,数字化意味着标准化、规范化,但这又是以牺牲灵活性为代价的。因此,政策界和学界的积极助推并未获得县域政府的积极响应。然而,“统合化”背景下的项目制运作从两个方面强化了对数字技术的需求。一方面,相对于收益预期,数字技术引入产生的行政成本居于次要位置。另一方面,数字技术对标准化、规范化的强调与“效率与安全”兼顾的项目实施原则相契合。

丽县专门设计了“宫阙系统”,为项目实施提供监管。借助该系统,县委县政府将每个子项目分解为具体事项后生成思维导图,并以此设置工作节点,进而按照分工明确每个节点上的责任单位和责任人。每个工作节点上完成情况以亮灯显示。工作超前、正常、出错、滞后责任单位相应显示蓝灯、绿灯、黄灯和红灯,责任人相应显示蓝牌、绿牌、黄牌和红牌。若某环节滞后并影响整个子项目进程,子项目涉及的所有责任单位和责任人均会被亮灯和挂牌。亮灯、挂牌情况与责任单位和责任人绩效考核相挂钩,即依亮灯和挂牌次序每次计2分、1分、0分、-1分。资金投入也按相同规则亮灯和挂牌。“工作精准落实到人,以时间轴方式全流程展示,实现一网全智控”(访谈记录20210816LXWL)。

为确保信息真实性,责任人需上传现场照片或文件扫描件,系统通过上传资料核实工作进度。照片显示拍摄地点经纬度、拍照内容等信息,文件扫描主要涉及审批件、资金转账单据等信息。系统后台人员核查比对项目进度陈述与上传信息,并根据项目实施计划图做出处理。对于县领导而言,项目监管不仅依靠实

地调研和听取汇报,还通过数字技术及时、准确掌握项目信息和存在的问题。关于数字技术引入带来的改变,清涟乡组织委员有切身的感受。

在文创中心项目中,我们负责35户征地拆迁工作。临近截止,还有2户因为宅基地纠纷没有处理好。乡里班子成员、部门人员全天泡在项目点上。还剩两天时,终于硬啃了下来。信息录入系统后,我们才松口气。没有按时按要求完成亮了红灯,责任人、乡镇政府、专班所有涉及单位都要扣分。(访谈记录 20210429LXLD)

结合案例,数字引入效果可从以下方面理解。第一,科层体制上下级之间存在严重的信息不对称(周雪光,2008)。县委县政府如何有效辨识项目实施方释放信号的真实性成为需要解决的问题。借助“宫阙系统”,子项目各环节责任人每周提交工作数据,系统自动生成考核结果。这不仅排除了人为因素干扰,还通过信息全程公开实现了县域各部门的监督。透明性不仅是政治信息的公开问题,而且使上级政府能够准确了解下级(Hood,2007)。在项目实施中,数字技术引入提升了县委县政府掌握信息的真实性。

第二,数字技术引入效果取决于其所处的治理情境而非数字技术水平。如因上下级政府权责失衡,上级向下级“甩锅”时有发生,而政府数字化转型反而成为政府避责的推动力(田先红,2022b)。县委县政府以项目任务分工重组组织关系,县级职能部门和乡镇政府之间实质上的上下级关系转变为相对平等的合作、竞争关系。在原有项目制运作中,责任上收硬化了上级政府部门的责任约束,给下级政府部门提供了“反控”机会(陈家建等,2015)。而职能部门和乡镇政府的关系重组,实质上是权力与责任以项目分工做出了重新分配。在此情境下,数字引入为体制内明确责任划分、避免体制内避责提供了技术支撑。

第三,数字引入实现了对行政体系内部“非正式运作”等现象的有效替代。在纵向项目运作中,“非正式运作”等现象在指标争取、工程发包等方面持续存在(李祖佩,2016)。数字引入以项目运行中组织关系调整和激励机制设置为前提,其自身的清晰化、可计量性、合逻辑性(田先红,2022b)又与“效率与安全”兼顾原则要求相一致。两者相互强化,促使科层组织调整行动逻辑。当出现亮红灯时,推诿避责、“共谋”应对、援引个人“政缘关系网络”等现象得到遏制。“出了事自己担着,没有人能帮你”(访谈记录 20210827LXWQ)。

六、项目动员与县域政府治理

在对中国政府运行的研究中,逐渐呈现出两个基本分析焦点:科层治理与动员型治理(陈家建,2015)。前者以常规性任务为治理对象,依托科层体制进行治理;后者以阶段性中心工作为治理对象,通过科层动员实现资源集中,以达成治理目标。本节将项目动员置于前述两者的比较分析中,以期廓清项目动员之于县域政府治理的学理意涵。

(一)项目动员与科层治理

通过项目动员,基层科层体制运作机理发生了变化。第一,扁平化组织结构缩短了政策执行链条,县级部门与乡镇政府之间原有纵向治理结构转变为横向分工合作、竞争的治理结构,极大压缩了“共谋”“变通”的存在空间。第二,激励再造促使项目运行在组织和单位成员注意力竞争中获胜,以强激励进一步释放了体制动能。第三,项目运作为数字技术引入提供了空间,而数字化手段缓解了上下级间信息不对称,压缩了体制内“非正式运作”的作用空间。

在纵向项目运作中,基层科层体制内部的组织关系发生了部分调整(渠敬东,2012;付伟、焦长权,2015),但组织关系变化并未实质触及体制内在运行机理(周雪光,2015;狄金华,2015;史普原,2017)。通过项目动员,项目制运行触发了体制内部组织行动逻辑的改变。县委县政府对“效率与安全”兼顾原则的注重以及由此做出的科层体制内部调整客观上实现了对项目制秉持的事本主义等理性原则的遵从。“科层为体、项目为用”的关系形态发生了调整,基层科层体制内在调整围绕项目制运行展开,项目制的制度秉性得以彰显。

中国科层体制在政策执行中表现出充满张力的各种组织现象。一方面表现出压力型体制下的压力层级传导、层层加码,另一方面下级政府又采用各种策略来敷衍上级(周雪光,2008),既弱化了政策实施效果甚至导致政策执行偏差,又客观上为下级政府表现出灵活性和适应性甚至实现自主创新提供了体制空间。纵向项目只能嵌入于科层制并服从于科层治理逻辑才能运行。亦因此,项目制的制度要求在科层治理机制“稀释”的同时,也为科层体制借助项目制实现治理创新提供了必要基础。而在项目动员中,县域政府内各单位被“编织”进高度严密的组织体系中,并通过强激励与强约束获得项目意志贯彻。这在实现县级政府高效、安全推进项目实施的同时,也压缩了县级部门和乡镇政府的自主空间

和创新可能。通过项目动员,县域政府内部真正形成了一个覆盖全面、贯通上下的项目组织网络,并塑造了依托科层体制但又不同于既有科层治理实践逻辑的新的治理体系和治理形态。正是借助项目动员,基层科层体制的改造才得以实现,项目制运作与科层治理之间的张力才得以克服。

进一步看,理想意义上的科层治理表现出分科设职、非人格化、制度化等基本特点(韦伯,2010),以形式理性为核心的科层治理尽管常常体现出效率弊端,却也能够通过对制度和规范的强调确保政策低风险执行(陈家建,2015)。在项目动员塑造的治理形态中,作为项目动员对象的科层体制在实际运行中客观上表现出上述理想型特点。科层治理在政府常规性治理任务中发挥重要作用,当面临重大项目实施等非常规性工作时,政府采用运动型治理以克服科层治理的低效(冯仕政,2011)。而项目动员亦可视作对科层治理僵化、呆板缺陷的克服。但项目动员并不是对科层治理的替代,而是在规避风险、确保安全原则下将科层治理优势保留下来,并将其整合进县域政府治理机制之中。

(二)项目动员与基层动员型治理

动员型治理是县域政府在重点工作尤其是中心工作推进中的重要治理方式,学界在其动因与性质(冯仕政,2011)、组织机制(杨华、袁松,2017;欧阳静,2019)、与科层治理的切换机制(陈家建,2015)等方面形成了积累。项目动员实现了科层体制内部的结构整合和资源聚集,因而反映出动员型治理的某些表征,但两者在行动导向、实施原则、组织机制等方面表现出明显差异。

首先,两者在行动导向与实施原则上存在差异。动员型治理强调短期内治理目标达成的结果导向(狄金华,2010)。在发展主义要求和治理资源不足的背景下,有效治理和成本控制构成县域治理的硬约束,前者以实现经济社会超常规发展为判断标准,后者以最大化降低行政成本为衡量依据(杨华、袁松,2017)。但实现有效治理往往意味着投入增加和成本攀升(周黎安,2014)。动员型治理试图通过资源集中投入于高回报的治理事务中,并调动体制积极性以实现有效治理与成本控制相统一。质言之,动员型治理以兼顾有效治理和成本控制为实施原则。

在“统合化”背景下,县域政府治理财政资源不足态势得以缓解。在案例中,项目实施中职能部门和乡镇政府的工作经费均得到增加。^①这一方面与项目实施中工作量增加有关,另一方面,“凡是能用钱解决的问题就不是问题”“不

^① 2021年清涟乡政府财政预算获得县政府性基金预算收入划拨0.45亿元,比2020年增长0.3亿元。

计成本”等访谈信息的出现,亦表明成本控制至少不构成项目动员的主导原则。而项目制运作涉及金融安全、社会稳定和经济发展质量,县域政府既要在短期内实现项目目标,又要时刻防范可能存在的系统风险。亦因此,项目动员既追求短期内达成治理目标,又注重过程监控和风险防范,以期严格按照设定的路线和目标运行。有效治理与风险控制构成项目动员的组织实施原则。

其次,动员型治理和项目动员在组织实施机制上存在差异。在具体实践机制层面,两者在以下三个方面有所不同。第一,在任务落实机制上,动员型治理在成本控制约束下倾向于将治理事务以包干形式组织实施,即县委县政府将任务、权力、利益和责任下放给下级政府。后者可以自行安排完成任务的时间和方式,并承担相应的行政成本(杨华、袁松,2017)。质言之,动员型治理表现出明显的分权特征,通过分权激发任务承包方的积极性以实现治理目标,但也意味着治理风险的提升和安全系数的降低(周雪光、练宏,2012)。而在风险控制原则下,项目动员以扁平化组织框架的打造确保县委县政府意志贯彻,以体制内正式激励强度的提升压缩非正式激励的存在空间,以全过程、全方位监控实现既定项目程式的规范执行。尽管在不同子项目中出现了不同控制权组合方式,但要看到,一方面,控制权分配是县委县政府的主动行为而非基于成本控制的权益策略,另一方面,项目执行者的自由裁量权由县委县政府划定并接受其严密监管,项目执行者无权自行安排完成任务的时间和方式。质言之,在项目动员中,县委县政府压缩了项目执行者的剩余控制权和由此诱发的执行偏离可能,表现出明显的集权倾向。

第二,在压力传导方式上,动员型治理遵循权力促推和利益激励两种逻辑。前者指上级借助政治和行政权力优势要求下级参与,后者指上级通过政治和经济激励调动下级(欧阳静,2019)。项目动员与动员型治理压力传导在形式上存在共同之处,但实际内容却有不同。受县域政府行政级别低、晋升空间有限和财政约束等影响,既有动员型治理中的政治和经济激励实际发挥的作用有限。而压力传导中表现出的“只要结果不问过程”的特点为执行者在体制外寻求激励空间提供了可能。^① 在项目动员中,一方面,通过制造流动、调整考核指标体系等措施,县域政府内部搭建起涵盖科层组织内各层级、统合组织与个人的激励体系;另一方面,县域政府可支配财政收入的扩张为项目动员中经济激励的强化和作用彰显提供了必要条件。质言之,项目动员的压力传导既来自县委县政府的

^① 如郭亮(2015)的研究指出,行政包干是地方政府在土地征收中采用的治理机制。这在转移治理成本和风险的同时,既无法规避乡村干部的利益俘获,也无法化解被征地民众日益攀升的利益诉求。

权力优势,又依赖广度和力度均得到强化的体制内激励。

第三,在对科层体制改造对象上,项目动员与动员型治理均试图通过对科层体制的某些调整来发挥其优势并克服其缺陷,但两者对科层体制的改造对象却存在差异。在政策执行中,科层体制所表现出的僵化和低效特点已被揭示出来(朱光磊,2008)。县委县政府借助动员重点克服科层体制在任务执行中“推进不力”甚至“不作为”等缺陷,但因工作时效性要求以及结果导向等因素存在,动员型治理反而为制度外行为提供了足够空间(狄金华,2015)。简言之,动员型治理在解决科层体制“不作为”的同时,却也无法避免其“乱作为”。而本文结合案例研究发现,通过扁平化组织关系搭建、强激励情境构造和数字化监控手段的引入,项目动员不仅克服了科层体制僵化和惰性,还压缩了科层组织制度外行为存在的空间。相对于既有的动员型治理,项目动员对科层体制的改造对象从“不作为”拓展到“乱作为”。

最后,从权力基础来看,动员型治理与项目动员也存在差异。既有动员型治理以领导层拥有的专断性权力为权力基础,领导层意志某种程度上决定了动员方式、手段和绩效(陈家建,2015)。且因注重结果导向以及对权力技术背后的政治问题与合法性的忽视(徐湘林,2021),动员型治理反而为政策执行中“策略主义”“机会主义”等治理逻辑再生提供了空间,从而难以实现体制内基础性权力的再生产。在项目动员中,领导层意志仍是项目动员的关键,但在风险控制原则下,领导层更加强动员中的制度供给和规范要求,即通过制度手段强化基础性权力运行,提升职能部门和乡镇政府执行力。^①如在“宫阙之城”项目实施的各个环节,县委县政府均出台了相应制度规范。^②质言之,项目动员既体现出领导层的专断权力,又利用高密度的制度供给追求项目意志的制度化贯彻,从而助推了体制内基础性权力的再生产。

需要说明的是,上述分析是通过比较厘清项目动员的内涵与特点,以期更充分理解“统合化”背景下县域政府治理的体制机制。进一步看,科层治理与动员型治理并不是非此即彼的关系,两者可以共生和相互切换(欧阳静,2019)。结合前述分析,项目动员兼具科层治理与动员型治理的某些特点,但并不意味着依靠体制优势就能实现上述两种模式的简单切换,而是在有效治理与风险控制原

① 迈克尔·曼将权力分为基础性权力和专断性权力两种类型(曼,2002)。笔者将其引入到县域政府治理中,专断性权力是指县委县政府意志在不必与行政科层体制讨价还价前提下的行动能力,基础性权力是指县委县政府通过基层科层体制制度化贯彻意志的能力。

② 其中资金使用方面文件5个,部门协调方面文件4个,考核方面文件4个,工作纪律方面文件6个。

则下,县域政府借用原有“运动”资源并遵循项目制的制度要求,综合科层治理与动员型治理的优势以实现治理目标。

七、结论与不足

既有研究关注的项目制多以纵向专项资金为主要资金构成,且对项目制在政府内部的组织和运行机制缺乏近距离的观察和分析。随着县域政府经营行为的扩张,项目制在资金构成、实施内容和原则等方面发生了变化,项目动员成为理解“统合化”背景下县域政府治理的关键线索。项目动员改变了县域内科层体制的组织关联,压缩了体制内部特有行动逻辑的生存空间,以更有效的方式贯彻政府意志。与既有项目制被科层体制借用、吸纳(史普原,2017)不同,通过项目动员,县委县政府意志与项目制的制度属性相契合,实现了对基层科层体制的改造。项目动员在注重县域内体制资源集中和功能重组的同时,亦强调过程监管与风险防控,从而使其与动员型治理区分开来。项目动员不是对科层治理的替代,也不是对动员型治理的机械式延续,而是县域政府通过项目制运作在科层治理与动员型治理各自优势借用和缺陷克服基础上的治理创新。

项目动员也带来了不容忽视的“意外后果”。第一,项目动员对县域科层体制的改造以及相应制度供给的重视,使得县域项目制运作突破了原有资源供给不均衡并向制度供给、治理绩效等深层次不均衡拓展。动员力度越大,项目实施范围内外的非均衡程度就越大,县域政府治理的局部提升可能会以整体停滞不前甚至退步为代价。第二,基层社会治理自主空间被压缩。过程监控和体制约束的强化使得乡村两级难以将项目实施与辖区民众实际需求相结合,而迫切的绩效追求又使乡村两级丧失了借助乡土社会“情”“理”等本土治理技术的可能。尽管“不计成本”的项目动员为利益抚平提供了条件,但基层社会治理自主空间的逐渐丧失却使得基层社会难以有效衔接制度化的县域行政体系。

因议题和案例所限,本研究仍有不足。第一,不同区域经济发展水平不同,横向专项资金与纵向专项资金在项目资金中的占比不同,项目运行过程和影响机制亦存在差异。本文以东部地区项目制运作为分析对象,可能限制了研究结论的解释力。第二,本研究的切入点是将项目制纳入到政府治理内部进行考察,并以此作为理论对话点的主要来源,而项目动员与地方政府政策执行等其他方面的理论对话并没有展开。这些问题的解决有待进一步的研究推进。

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。
- ,2015,《督查机制:科层运动化的实践渠道》,《公共行政评论》第2期。
- 陈家建、张琼文、胡俞,2015,《项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响》,《社会》第5期。
- 狄金华,2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》第3期。
- ,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。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1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。
- 管兵,2021,《项目理政:县域治理激励机制的视角》,《社会科学研究》第2期。
- 桂华,2014,《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》,《政治学研究》第4期。
- 郭亮,2015,《土地征收中的“行政包干制”及其后果》,《政治学研究》第1期。
- 黄晓春、嵇欣,2016,《技术治理的极限及其超越》,《社会科学》第11期。
- 黄晓春、周黎安,2019,《“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制》,《社会》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。
- 焦长权、焦玉平,2018,《大政府的兴起:经济发展与政府转型》,《开放时代》第3期。
- 李祖佩,2016,《“新代理人”:项目进村中的村治主体研究》,《社会》第3期。
- 李祖佩、钟涨宝,2020,《“经营村庄”:项目进村背景下的乡镇政府行为研究》,《政治学研究》第3期。
- 刘军强、鲁宇、李振,2017,《积极的情性——基层政府产业结构调整的运作机制分析》,《社会学研究》第5期。
- 马骏,2005,《中国公共预算改革:理性化与民主化》,北京:中央编译出版社。
- 曼,迈克尔,2002,《社会权力的起源》第二卷,陈海宏译,上海:上海人民出版社。
- 孟天广,2021,《政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动》,《治理研究》第1期。
- 欧阳静,2011,《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。
- ,2019,《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》,《开放时代》第2期。
- 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。
- 史普原,2017,《中国政府项目的运作逻辑:一个组织学的分析》,天津:天津人民出版社。
- 田先红,2022a,《项目化治理:城市化进程中的县域政府行为研究》,《政治学研究》第3期。
- ,2022b,《“数字避责”:重大突发公共事件中基层官员避责行为研究——基于多案例的综合分析》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 王汉生、王一鹤,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。
- 王宁,2002,《代表性还是典型性?——一个案的属性与个案研究方法的逻辑基础》,《社会学研究》第5期。
- 韦伯,马克斯,2010,《支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- 吴毅,2018,《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 徐湘林,2021,《中国政策过程中的科层官僚制与政治动员》,《中央社会主义学院学报》第6期。
- 杨华,2020,《“制造流动”:乡镇干部人事激励的一个新解释框架》,《求索》第4期。

- 杨华、袁松,2017,《行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察》,《开放时代》第5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。
- 周飞舟,2006,《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- ,2012,《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,《社会》第1期。
- 周黎安,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周雪光,2008,《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》第6期。
- ,2015,《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》第2期。
- ,2016,《从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度》,《社会》第1期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- 朱光磊,2008,《当代中国政府过程》,天津:天津人民出版社。
- Hood, C. 2007, “What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance?” *Public Management Review* 9(2).
- Lin, Nan 1995, “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China.” *Theory and Society* 24(3).
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China.” *Comparative Politics* 31(2).
- Walder, Andrew 1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China's Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101(2).
- Williamson, Oliver E. 1991, “Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternative.” *Administrative Science Quarterly* 5(1).

作者单位:华中农业大学农村社会建设与管理研究中心
责任编辑:徐宗阳