

项目制的复合型碎片化:地方治理的困境

——基于宋村项目制的分析

● 豆书龙,王 山,李 博

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193)

摘要:项目制包括政府项目制、社会组织项目制和企业项目制三种类型,但无论何种项目制,在治理过程中均存在碎片化问题。目前学术界提出的碎片化政府理论仅能够解释政府项目制碎片化问题,因而亟需建构更具普遍解释力的项目制碎片化理论。本文以Y省宋村项目制为个案,采用分析性概括和扩展个案的方法,提炼出项目制碎片化的四个关键变量,即项目主体、项目规则、项目场域和项目主体的策略性应用。研究发现:项目主体及其规则的碎片化构成了项目制碎片化的静态维度,而项目场域和项目相关主体的策略性应用构成了项目制碎片化的动态实践。由项目制碎片化的静态维度和动态实践组合成的复合型碎片化模式成为解释三种类型项目制碎片化问题的理论尝试。本文可为项目制与碎片化的关系研究提供经验事实并为项目制碎片化问题的演化机制提供分析框架。然而受限于研究区域和案例数量,本文提炼出来的复合型碎片化模式还有待进一步验证和完善。

关键词:项目制;碎片化;复合型;静态维度;动态实践

中图分类号: C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-6162(2018)01-0084-12

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2018.01.008

1 项目制及其碎片化

1.1 项目制的内涵及其类型

近年来学术界所热烈探讨的“项目制”一般被视作为实现公共服务供给以及重塑各级政府关系,国家以专项资金形式进行的财政转移支付的制度化体系^[1,2]。从项目制的概念中,可以归纳出项目制的三种特点:一是项目的实施主体是政府;二是项目的资金来源于公共财政;三是项目的目标是实现公共利益及重塑各级政府关系。因此,学术界所讨论的项目制本质上是一种政府项目制。而在当今强调政府、社会组织和企业等多元社会主体共治的背景下,项目制的运作主体和运行方式发生重大变化,项目制的内涵和外延也随之扩大。根据不同社会主体在项目运作过程中主导地位的不同,可将项目制划分为政府项目制、社会组织项目制和企业项目制三种类型。政府项目制主要包括控制权维度下的直控式、承包式、托管式和自治式四种模式^[3]以及

项目发展过程视角下的直控式、连带式和承包式三种模式^[4]。社会组织项目制治理则包含分类控制模式^[5]、嵌入性治理模式^[6]和“合作中的伙伴关系”^[7]等三种模式。而企业项目制则主要包括公私合作的“光彩模式”^[8]、多元化“公司+农户”经营组织的“龙头企业模式”^[9]以及民营企业为主导的“府谷模式”^[10]等。三种类型的项目制既有共同点又有差异性。其共同点在于三者的意旨是增进公共福祉,具有鲜明的公共性;三者都遵循事本主义的制定机制、政策变通的执行机制和目标管理的评估机制^[11];三者都不同程度地依附于科层制并遵循分级治理逻辑。而不同点包括项目发生机制、项目主体作用、项目资金来源、项目获取途径、项目运行机制、项目监督方式和项目影响后果等方面(如表1所示)。

1.2 项目制的产生及其逻辑

1.2.1 发生机制

政府项目制的产生遵循着公共利益的逻辑。税费改革后,基层政府的财权“上移”,出现了财权与事权不相匹配的尴尬局面。而伴随着农业税费的取消,基层政府与农民的关系日渐疏远,治权不断遭到弱化而成为“悬浮型政府”。与此同时,农村集体经济的弱势和自组织能力的欠缺以及农村居民的

收稿日期:2017-06-03

作者简介:豆书龙(1992-),男,中国农业大学人文与发展学院博士研究生,研究方向:发展干预与社区转型、项目制与乡村治理和食品安全治理研究,E-mail:doushulongnd@163.com;王山(1988-),男,中国农业大学人文与发展学院博士研究生,研究方向:当代中国政府与政治研究。

表 1 三种不同类型项目制差异性对比表

类型	发生机制	主体作用	资金来源	获取途径	运行机制	监督方式	影响后果
政府项目制	公共利益逻辑	完全依托科层制	公共财政	总体规划、名额分配等	分级运作机制、动员机制	特派式监督、专门性监督、全程化监督	重塑央地关系,但也导致基层治理的异化
社会组织项目制	“政府项目制失灵”和公益慈善双重逻辑	社会组织自主性大	政府财政和社会慈善捐款	政府购买服务、公益创投等	项目承包机制	外向式监督、内向式监督	重塑政社关系,但造成社会组织专业化不足而行政性有余
企业项目制	“政府项目制失灵”和企业社会责任逻辑	企业自主性较大	财政拨款和企业自身投资	特许权合同、联合投资等	公私合营机制	外向式监督、内向式监督	重塑政市关系,但较难平衡私人利益与公共利益间的矛盾

原子化共同导致“一事一议”的公共产品供给机制呈现弱效果性。为了解决农村公共产品的供给问题以及重构中央和地方政府关系等公共性目的,采用财政专款专用筹资方式的政府项目制应运而生。从外部环境看,社会组织和企业项目制的产生都与政府项目制的失灵有关。而所谓的“政府项目制失灵”是指政府项目制的运作非但没有达到公共产品供给和重塑中央与地方、国家与社会关系的目的,反而产生了如基层治理风险和项目内卷化等溢出效应,从而为社会组织和企业项目制的产生创造了宽松的环境。然而二者又存在着各自独特的产生根源。社会组织项目制的产生机制在于社会组织“以公益慈善为导向”的使命与项目制公共性特质的耦合。而企业项目制的形成则遵循着企业社会责任的逻辑。此外,三种类型项目制的发生还与不同主体发挥作用、资金来源和获取途径等因素有关。政府项目来自于上级政府的总体规划、名额分配和竞争性获取^[12],资金完全来源于公共财政,因此从项目的申请、实施和考核各环节几乎完全依附于科层制。社会组织项目主要通过政府购买服务、公益创投等多样化方式获取,资金来源多元化,不仅来自于政府财政,还来源于社会慈善捐款。而企业项目主要通过服务供应合同、特许权合同和联合投资等公私合营方式获取^[13],资金主要来源于财政拨款和企业自身的投资,因而企业在项目制运作中保有较大的灵活性和自主性。

1.2.2 运行机制

中国政府科层体制缺乏有效外部约束、项目发包方与需求方隔离过远等条件导致政府项目制呈现出“科层为体、项目为用”的项目动员机制,即政府项目往往依靠与项目特征匹配的“运动式”动员和领导小组机制^[14]。而从不同层级政府或者部门的角度来看,政府项目制则遵循着国家部门“发包”、地方政府“打包”和村庄“抓包”的分级运作机制^[15]。

而在国内社会组织项目制中,政府遵循着项目外包机制,社会组织遵循项目承包机制,包括项目投标和竞标、承接政府部门的委托项目和参加公益创投活动,社会组织采用多种项目运作策略,遵循多重项目运作逻辑^[16]。国外社会组织项目制遵循着项目发包逻辑。国外社会组织通过将项目承包给国内社会组织,国内社会组织负责项目落地,国外社会组织负责项目监控。企业一般通过项目承包机制从政府部门获得项目,在项目运作过程中主要采取服务供应合同、特许权合同等公私合营机制。

1.2.3 项目监督

项目的实际运作并非是项目方案的简单“复制”,而是不同项目主体依据不同的项目规则在差别化的时空情境中所达成的一项策略性成就。因此,项目的基层运作极易遭遇到如项目腐败和“硬规则、软执行”等项目监管问题。不同类型项目制监督除了具备一般的项目制监督的基本方式(群众监督、项目目标管理责任制等)外,也存在差异。首先,在政府项目制中,由于政府发挥主导作用,且因项目涉及资金规模巨大,社会影响较大。因此,政府项目制的监管要求也更为严格,监管方式也更为多样。具体而言,项目监督类型可划分为以政府机构为单元的特派式监督、以项目为载体的专门性监督和以执纪为导向的全程化监督三种方式^[17]。其次是社会组织项目制,国内大多数社会组织由于没有资源,缺乏独立性,所以国内社会组织项目制的主要资金来源于政府购买服务的专项拨款,因而项目监督主要来自于政府外部监控和社会组织内部监管^[18]。而国外社会组织项目资金主要来自于国外慈善组织捐款,慈善组织的定期项目监测构成了国外社会组织项目制的监督方式。而企业项目制监管除了政府外部监督方式之外,更主要依赖企业内部的绩效管理方式,如利用平衡计分卡法进行项目管理和监测^[19]。

1.2.4 项目影响后果

三种类型项目制的运作效能,除了具备调动相关主体积极性、提高国家财政资金使用效率以及保障公共产品和服务的有效供给等相同影响外,也存在差异。政府项目制通过财政资金的项目化、专项化重塑了中央和地方的关系,但同时产生了基层治理异化和村庄负担增加等诸多“意外性后果”。社会组织项目制则基于一种契约化模式,与政府建立起较为稳定的委托代理关系,重塑了政社之间的关系,政府开始倾听社会组织的声音并且乐于做出回应乃至改变,这一现象被学者称之为“碎片化威权主义 2.0 版”^[20],同时政府的吸纳和控制,可能导致社会组织专业化不足而行政性有余。而企业项目制则基于社会责任感,采取公私合营的方式,重塑了政企、政市关系,但企业的营利性目标可能损伤项目制的公共性。

1.3 项目制的碎片化

然而,无论是哪种类型的项目制在实践过程中都遭遇着碎片化的困境。当前,学术界关于项目制碎片化的研究,经历了零散性到系统性研究的过程。研究初期,有关研究只是零散见于项目制的研究成果,项目制碎片化的发生机理在于项目制与科层制的罅隙和张力^[21]以及项目治理结构的不均衡^[22]等。而近年来一些系统性研究成果逐渐显现,主要有两种研究视角,即共时性和历时性。从共时性视角出发,项目制碎片化困境体现在服务信息、方式及流程的裂解化^[23],政府的单一供给以及市场和民间供给模式的分散化则构成了项目制碎片化根源^[24];而有的学者认为项目制碎片化主要表征为项目多元、目标指向各异、内容衔接不足和部门协同不够^[25]。关于项目制碎片化的消解之道,学者们大多是在借鉴整体性治理理论的基础上,从协调和整合机制的建构上进行整体性制度设计^[26]。而从历时性视角出发,自建国至今,项目制经历制度隔离型碎片化、资源匮乏型碎片化和府际竞争型碎片化三个阶段^[24]。还有的学者在上述三个阶段的基础上认为,我国项目制碎片化还存在着第四个阶段,即资金使用与管理碎片化^[27]。可以说,我国项目制具有碎片化的历史逻辑,同时构成了整体性治理理念

应用的客观基础。

纵观项目制碎片化研究,目前仍面临着如下问题:一是从研究对象来讲,项目制碎片化研究局限在政府项目制,而忽视了对社会组织和企业项目制碎片化的关注;二是从研究的特点看,关于碎片化的研究以静态研究为主,只是将碎片化当做一个静态的主体进行分析,而忽视了碎片化所呈现的动态性特征;三是从研究的理论深度看,碎片化政府理论的提出虽然能够解释政府项目制碎片化问题,但对社会组织和企业项目制碎片化则缺乏一定的解释力,因此亟需建构更具普遍解释力的项目碎片化理论。此外,项目制在基层治理实践中出现了基层治理异化、村庄分化加大、东西部区域分化加剧以及“条块共谋”等治理困境。

据此,在文献归纳和基层治理实践基础上,笔者提出如下研究问题:项目制为什么会出现碎片化困境?项目制碎片化的演化机制是什么?应该如何来消解项目制碎片化困境?为此,本文以 Y 省宋村社会组织项目制为个案,目的在于分析普遍项目制碎片化运作的表征、成因和机理等内在机制,也就是“以个案来展示影响一定社会内部之运动变化的因素、张力、机制与逻辑”^[28]。

之所以选择宋村项目为研究案例,主要基于以下三点原因:一是宋村地处农区和牧区、汉族和少数民族交汇处,项目落地地区情况较为复杂;二是宋村项目作为省级及相关各级政府和社会组织力图打造的“试点项目”,较为典型;三是笔者作为技术提供者全程参与了该项目的设计和运作,非常熟悉项目的运作过程。因此,个案本身虽然特别,但通过个案分析得出的项目制碎片化的内在机制却有普遍意义。

2015 年 3 月至 2016 年 8 月,笔者主要采取参与观察和深度访谈的方法进行研究。首先,采取参与观察的方法对项目进行田野追踪调研,观察项目不同发展阶段的变化情况。其次,对不同利益主体进行深度访谈,访谈对象包括基金会和科研机构负责人等项目资助和规划主体,省扶贫办、县政府、镇政府和村委员负责人等项目实施主体,以及项目参与程度不同的 15 名村民等项目受益主体^①,从而了解不同利益主体对项目进展的不同看法。而在案例分析部分,主要采用“过程-事件”的分析方法,对项目不同发展阶段的碎片化进行动态展演,进而归纳出项目制碎片化的普遍模式和内在机理,以期拓展项目制碎片化的理论研究。

①笔者在进行访谈者选择及访谈内容甄别时主要采取如下保障策略:一是在项目两年运作过程中始终保持与相关主体的密切互动,尽量提供技术支持,帮助解决困难,建立信任关系;二是对访谈者提供内容的真实性鉴定主要采用访谈多位相关者,然后将对不同访谈者获取的资料进行对比分析,交互验证,然后再寻找相关资料进行核对确认的方式。

2 案例呈现：宋村项目制碎片化的实践

2.1 宋村扶贫项目制概况

在当今大力发展乡村旅游,助力精准扶贫的背景下,获得旅游扶贫项目成为拥有丰富旅游资源的贫困村摆脱贫困的重要契机。

本文所考察的宋村位于Y省达丽诺日国家级自然保护区境内。虽然拥有丰富的自然资源和民俗资源,却难逃“资源诅咒”而陷入贫困恶性循环。宋村共882人,31%的村民生活水平低于贫困线;人均收入为3.38元/天(低于1.5美元/天),是该县人均收入的四分之三。

自2014年10月开始,该村实施了一个由社会组织和省扶贫办合作开展的为期2年的生态旅游扶贫项目。据了解,该项目经费总量为1555300元,经费来源有两部分,即基金会赠款1155300元和政府配套400000元^①。因为基金会募集资金总额占总项目资金的74%,且在项目的运行过程中发挥一定主导作用,符合本文界定的社会组织项目制内涵。

据此,本文以宋村项目为例展现项目制治理的碎片化。按照项目预算,主要分为如下五类:一是基线调研和参与式规划项目——运用参与式方法收集社区村民的实际需求,确定项目实施方案;二是生态旅游合作社筹建项目——凝聚宋村村民共识,组建合作社,作为开展项目的具体实施主体;三是生态友好创收项目——通过种养殖技术培训,开展旅游接待应对贫困;四是民族文化遗产项目——通过各种文化遗产项目,促进年轻村民的自我认同和民族认同;五是公共服务项目——完善当地基础设施,为旅游做准备。

2.2 宋村项目制运作前期的碎片化

2.2.1 项目主体的碎片化

宋村项目相关主体可划分为三大类(如图1所示):一是以基金会为代表的社会组织,主要负责项目资金筹集和项目监测等;二是以自治区扶贫办、

县级各政府机构和镇政府为代表的政府相关主体,主要负责项目的实施和管理;三是以村委会和旅游合作社为代表的项目落地社区主体,其中村委会作为项目主要承担方,而合作社作为项目的具体实施方。各项目相关主体看似合理分工的背后,其实暗含着项目主体碎片化的困境。

具体而言,项目主体的碎片化体现在主体数量的“超量”、主体职能重叠、主体资源整合能力不足以及项目落地社区社会基础的原子化四个方面。

(1)从主体数量来看,其中仅以政府相关主体为例,涉及到自治区至镇级11个政府部门。相关主体数量的“超量”为项目主体的协调困境埋下了伏笔。

(2)相关主体的职能重叠,根据规划中各主体职能的规定,除社会组织外,其他相关主体都负有一定实施责任。正如《项目管理手册》所记载:“省扶贫办作为项目主要管理方,县级政府和镇政府作为项目实施方,村委会作为项目主要承担方,而合作社作为项目主要受益方和具体实施方。”相关主体责任的重叠,易造成无主体负责项目运作的尴尬境地。

(3)建立在县扶贫办领导下的项目整合机构(县项目管理办公室)难以发挥资源整合功能。在当代中国科层制背景下,县级政府成为项目承接的基本单位,其资源整合能力高低直接影响到项目的实施效果^②。而通常影响项目管理办公室资源整合能力高低的因素与领衔部门的科层等级及资源调配水平密切相关。县扶贫办通常在县级各职能部门中处于“边缘”地位,可调配的资源有限,难以协调县教育局等八大部门。因此,县级项目办公室虽然名义上是县扶贫办为带头、县教育局等八部门为协调单位的项目整合机构,但实际上却处于“碎片化”的状态,依然是县扶贫办“单打独斗”的局面。

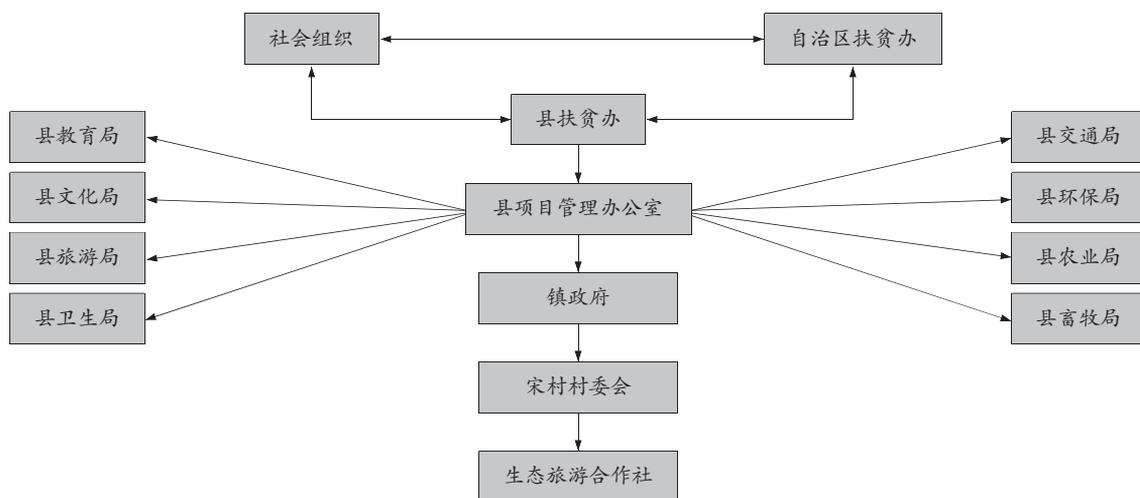
(4)村庄社会基础的原子化。村庄社会基础可以用村庄社会关联以及行动和认同单位来衡量。村庄社会关联是指村庄内村民与村民之间具体关系的总和,而行动和认同单位则指自己人关系的结构化^[29]。随着市场经济对村庄共同体的渗入,村庄社会关联度降低,行动和认同单位缩小,村民变成了马克思所说的“一袋马铃薯”,村庄社会基础越来越原子化,项目因无法整合村庄社会基础而面临失败的可能。

2.2.2 项目主体规则的碎片化

从微观结构来看,规则是指人们行为实际上遵

^①资料来源于宋村综合扶贫和生态文化保护试点项目申请书。

^②2017年6月29日,在北京大学举办的第十三期“费孝通讲堂”上,周雪光教授作了题为《中国地方政府官员的空间流动:理论模型与经验证据》的学术报告。周教授从内部凝聚和外部渗透两个维度,将政府的治理结构分为四种理想类型,即碎片化、蜂窝状、科层化和“小世界”。而通过对江苏省地级市和县区级治理结构中的实证研究发现,绝大多数县区治理结构处于碎片化的状态。周教授的这一研究发现虽不是针对项目制碎片化问题,但是其研究结果则在一定程度上反映了将县级政府作为基本运作单位的项目制出现碎片化困境的某种必然性。



资料来源:《宋村生态旅游扶贫项目管理手册》。

图 1 项目管理机构图

循的东西,或称为一种行事逻辑。静态地考察项目主体行为逻辑,可以发现不同项目主体所遵循的规则或行为逻辑各有不同,甚至充满罅隙和矛盾,从而呈现“碎片化”景观。

首先,社会组织在项目设计过程中坚持以能力建设为核心的综合性慈善逻辑。社会组织希冀通过提供专业性服务,培训当地农民,提高他们的文化素质和旅游经营能力,让他们自己主导自己的发展。因此,社会组织项目更多体现的是一种强调可持续效果的“发展型项目”。在当今强调生态文明建设和文化自信的社会背景下,社会组织参与的扶贫项目通常需要兼顾环境保护和文化遗产等多重目标。因此,社会组织参与的扶贫项目更多地是遵循扶贫、环境保护和文化遗产等多方面的综合性慈善逻辑。然而这种综合性慈善逻辑并不总是“铁板一块”,甚至相互之间充满张力和沟壑而出现“碎片化”困境。宋村旅游扶贫项目兼顾扶贫、生态保护和文化遗产三重目标^①。在项目规划中,可以看到为保护蒙族传统文化而组织的各种子项目,比如为了传承蒙餐文化而举办的蒙餐大赛。而为了提高农民的蔬菜种植能力,适应旅游扶贫需求而规划的“蔬菜园补助项目”则假定以“肉食、奶酒”为代表的传统蒙餐是不健康的,也不符合外来游客习惯。因此想要通过资金补贴方式鼓励村民向汉族学习蔬菜种植技术,改变饮食习惯。这可能会对传统蒙餐文化

造成一定冲击。而饮食习惯作为民族文化的基因和基本表征,已深深渗透进宋村村民的日常行为中。旅游扶贫逻辑和文化遗产逻辑由此不可避免地出现了冲突。

其次,政府遵循着以专业分工和功能划分为核心的碎片化科层制逻辑。社会组织项目制依附于碎片化的科层制逻辑运作,而不免陷入碎片化的“泥淖”。在宋村旅游扶贫项目中,主要表现为由于过度专业分工而造成的部门分化。在县级层面就需要9个政府职能部门参与到项目实施。就项目整合问题,省扶贫办和县级政府曾多次在项目协调会上达成共识,尽管有口头上的积极回复,但在项目实施过程中仍旧各行其事。由于该项目是由省扶贫办与社会组织合作的扶贫项目,按照条条分工的原则,省扶贫办只能有效调动省级以下各层级扶贫办的力量,而对省级以下政府的块块机构的动员能力有限。以县级旅游局为例,县旅游局对该项目非但没有予以协助,反而设置种种障碍。扶贫办的项目规划逻辑是在宋村开展“旅游合作社+农户”扶贫试点,为全省旅游扶贫提供“样板”。而县级旅游局依据的是县级政府认可的县域旅游资源统一发展逻辑,即希望引进有实力的公司统一对全县的旅游资源进行规划开发。正如县旅游局负责人所说:

“不能因为扶贫办的区区一百多万元的扶贫项目而破坏县级政府制定的统一旅游开发规划。”^②

最后,作为项目落地的基层社区遵循着以争取直接现金援助为核心的受助逻辑。而在当地村民眼中,项目运作更应体现为一种分配主义逻辑。这种“分配主义逻辑”显然与基金会所设计的、政府所认

①实证研究表明,单一策略冲突对组织绩效没有影响。然而总战略或多维冲突对项目绩效会造成负面影响。具体参见文献[30]。

②访谈记录 CFF20151212,含义为“C市F县扶贫办主任,访谈时间为2015年12月12日”。

同的“项目发展主义逻辑”相违背。总之,项目主体规则的碎片化不仅表现在三大项目主体遵循着各自的项目规则,而且还体现在各主体规则之间面临的冲突和张力。

2.3 宋村项目制运作过程的碎片化

在项目实际运作过程中,项目主体及其规则的碎片化非但没有得到整合,反而因相关主体的策略性应用而使得项目呈现动态碎片化。具体而言,项目制的动态碎片化先后集中体现为项目初期执行主体的多次偏离、项目中期相关主体的派系分化和项目后期合作社的“合而未合”。

2.3.1 项目初期执行主体的多次偏离

生态旅游合作社作为项目运作的实际载体和整合平台,对项目实施效果具有重大影响。因此,合作社的社长人选成为能否整合项目资源的关键。然而考察合作社社长人选的过程,发现经历了多次执行主体偏移的现象。

(1)政府部门所提出的“职业经理人”计划,依据政府部门的政绩逻辑,面向社会公开招聘职业经理人无疑更能推动项目的进展。正如县扶贫办主任所言:

“要想快速推动项目进展,宋村农民是很难胜任的,只有对外聘请职业经理人担任社长。”^①

但因不符合社会组织所倡导的“能力建设”的发展型逻辑而被否决。可见,政府所处场域中的政绩价值与社会组织所处场域中的慈善价值相冲突,进而导致了两个场域的摩擦。

(2)社会组织想选择宋村村民阿木担任社长。因为项目组成员多次在阿木家住宿,非常了解阿木。阿木不仅在村庄有威望,还通晓汉蒙两种文化。但是阿木坚辞不做——因为阿木熟知宋村人情世故,知道该项目在宋村运作会遭遇种种困难,需要承担很大责任。而项目规划文本中对社长的薪资待遇又没有明确规定,对于只承担责任而没有收入的“苦差事”自然很少人愿意去做。由此可以看出,项目规划中对社长公益和奉献精神强调的逻辑与社

长候选人所遵循的理性逻辑存在矛盾。

(3)在经历选择当地人做合作社社长计划失败之后,项目组将社长人选瞄准了在当地服务的大学生村官。社会组织之所以计划选任大学生村官为合作社社长,一方面是因为他通晓汉蒙两种语言,见多识广,且常年在当地做村官,有一定威望,具备社长人选的基本条件。另一方面,社会组织认为该村官会一直在村庄工作,将其视作村庄中人;而他又缺乏从事旅游经营管理的能力。因此,社会组织想要通过项目运作带动大学生村官及宋村村民,提高其从事旅游经营能力。然而没过多久他就被调任到镇政府任职^②。社会组织负责人去找镇政府协商,镇委书记说:

“大学生村官属于稀缺性人才,镇政府有很多事需要他去处理。况且他在宋村担任副支书满一年,按照政府引进人才的规定,他可以直接到镇政府任职,没有办法。”^③

可见,社会组织场域中“能力建设”价值反而被政府场域中科层制价值消解。

(4)经过村民民主投票选举青年农民担任社长,而村民选举逻辑遵循着符合自身利益分配的价值取向。在大多数村民心里,项目资源应该遵循平均主义的分配逻辑。因为他们认为项目目标是帮扶村民,是由于先有了村民,才有了项目的落地。因而他们选举社长人选的时候要满足项目组的基本要求(比如社长人选学历要高、学习能力要强);更重要的是要满足村民自身利益的分配诉求,而满足这一诉求的方法就是阻碍项目的发展运作,即要选择一名没有权威无法整合项目资源的人最符合村民的利益。因为如果社长没有权威,那么部分村民便可以在项目运作过程中讨价还价,争取到个人最大利益。因此,在这种情况下成功当选的合作社社长为村民小组长,大专学历,外出工作过,见多识广。但因没有经验,无法推动项目的发展。可见村民所处场域中的选举价值与项目所处场域中的发展价值相矛盾。

可以发现,项目初期执行主体经历了四次偏离,每次偏离都由不同主体所处场域中核心价值的差异所导致。前三次依据政府和社会组织的策略性选择而制订的合作社社长人选方案遭到了对方的抵制,从而为依据村庄逻辑选择合作社社长创造了条件。但因由村民选举的合作社社长在实践中缺乏经验,无法整合项目资源,造成利益分配不公,从而激化了当地矛盾,引起了当地的派系对抗。

^①访谈记录 CFF20151220,含义为“C市F县扶贫办主任,访谈时间为2015年12月20日”。

^②大学生村官通过公开招聘考取,在当地农村服务2年。大学生担任村官期间没有正式岗位,但当地政府为大学生村官提供多种获得镇政府工作编制的机会。例如大学生村官在服务村庄担任支书或副支书满一年,就可以不用参加公务员考试直接到镇政府任职。该大学生村官在宋村担任副支书已满一年,因此获得了到镇政府任职的机会。

^③访谈记录 CFE20160320,含义为“C市E镇镇委书记,访谈时间为2016年3月20日”。

2.3.2 项目中后期相关主体的派系分化

项目主体整合项目资源能力的缺失导致了各种派系的产生,依据对待项目的态度,各相关主体大致分化成项目的反对派、中间派和支持派。

(1)项目的反对派。反对派中内含不同的冲突结构。

第一,显性反对派。这一派别包括两类人群,即7户已独自开展旅游经营的高收入阶层和缴纳入社费的部分农户。他们直接反对项目的行为逻辑在于利益受损者的自利逻辑与社会组织的共赢逻辑之间的冲突。在项目入驻之前,7户农民已独自开展了旅游经营,获取不菲的收入。因此,7户开展旅游经营的农民形成了宋村内的高收入阶层,拥有固定的利益。而项目的设计理念是整合全部旅游资源,成立合作社以实现共同致富。进而,高收入阶层和普惠合作社之间充满着不可调和的利益矛盾。这种矛盾主要体现在如下几个方面:一是旅游合作社的建立会争夺宋村有限的旅游市场份额,与7户已独自开展旅游经营的高收入阶层形成竞争。二是项目组成员和已开展旅游经营农户的协商破裂,矛盾激化。为了整合宋村全部旅游资源,项目组和旅游经营户多次开会协商,但均未达成合作。双方分歧点主要在于双方所认同的合作方式的差异,项目组提倡将旅游经营户良好的旅游营地进行入股,合作经营,而旅游户则坚持通过赎买的方式合作。双方合作的破裂,使得高收入阶层对项目充满了“怨恨”,采取各种方式如在村庄散布项目腐败谣言、到县纪委上访等方式干扰项目的正常运作。另一类人群是已缴纳入社费的部分农户。宋村村民认为只要加入合作社就可以每户分得一万元的项目经费,所以134户都很积极缴纳了100元入社费。然而等到项目运行一年,资金已经花费大半,而他们却没有获得现金利益便产生极大不满。因为在许多村民看来,项目组成员和各级政府在“合谋”侵吞“他们”的资产。

①访谈记录 CFF20160621,含义为“C市F县扶贫办主任,访谈时间为2016年6月21日”。

②根据项目协议,项目监测组和各级项目相关政府是项目合作关系。基金会负责项目资金筹集和监测,政府各级行政系统负责项目管理、实施和监测。双方兼具监督职责,由此呈现监管责任的碎片化。项目监测组由基金会中国项目区经理和政府各级相关部门领导组成。基金会由于是项目出资方,在实际运作过程中拥有主导权,决定着项目的“生死存亡”。而地方政府出于政绩考量,为了促使该试点项目的成功,避免基金会“撤资”,而异化成项目实施者和“被监督者”,进而实质成为基金会的项目监测对象。

第二,隐形反对派。其产生机制在于社会组织在项目入场时采取规避村庄盈利性经纪人而造成另立权威的“意外性后果”。社会组织由于担心将项目委托给村两委实施,会发生贪污腐败行为,故越过村两委在村内组建合作社,由合作社负责运作和实施项目。而合作社社长竟是由曾经多次参加村支书竞选失败的年轻人担任,从而造成权威中心的碎片化。以村支书为代表的传统村庄权威基于理性考量而不能公开违背科层制理念所要求的“服从”原则(因为该项目是得到上级政府明确支持的),因此只能采取“表面假装配合,背后实质捣乱”的隐形反抗策略。

(2)项目的中间派。他们占据村庄农民的多数比例,受着传统“中庸”逻辑的影响,既不愿意支持项目反对派而得罪项目的支持者上级政府,又不想支持项目而得罪当地反对派,因此只能采取“两不相帮”的默然态度。

(3)项目的支持派(主要是政府)。在实际运作过程中呈现出一种“差序政府支持”的碎片化格局,即随着政府级别的降低,对项目的支持力度越来越小。首先是省扶贫办,作为该项目的最高级别合作机构,对该项目的支持主要体现在对项目高度重视的态度、项目配套设施的安排和人员的临时性协助方面。其次是中级层级的县扶贫办,对项目的支持主要体现在项目负责人员的安排;而不支持的表现则体现在项目重要性的弱化,正如县扶贫办主任认为:

“该项目只有一百多万,与当前负责的诸多动辄上千万的精准扶贫项目相比,只具有次要的地位。”^①

然后是最低层级的镇政府,对该项目的支持体现在镇级层面项目负责人的安排;不支持的表现则体现在对项目重要性的极度弱化态度上。因为当时镇政府正在落实带有军令状性质的“十个全覆盖工程”和牧区精准扶贫项目,因为这些项目的实施效果关系到个人的职位升迁和官场前途,故对宋村项目的重视程度排在最末位。总之,在运作过程中,由于各相关主体在不同场域情景下的策略性运用,项目整体结构发生多重碎片化。最终事件展演为在2015年10月份,项目监测组^②对项目进行第二次监测的时候,由村支书暗地支持的项目反对派带领数十名当地村民向项目监测组“集体告状”,致使项目“中止”。

村民集体告状的缘由有如下两点:一是项目初

期政府采购可能存在腐败。在项目运行初期,物资采购由当地政府负责。按照项目规划,旅游合作社需要购买一个大型蒙古包作为合作社工作场所,当地政府的报价为2万元,而在当地农民看来,这样的蒙古包1万元就可以买到。因此,政府采购物品的产品报价与实际造价存在的巨大差距使得农民对政府采购产生了极大不信任。二是由于合作社信息公开不及时和落实不到位所引发的村民不满。在许多村民看来,合作社成员和项目组成员在“合谋”侵吞他们的资产^①。

2.3.3 项目后期的“合而未合”

项目暂停之后,省扶贫办专门发文要求有关项目主体进行动态调整 and 资源整合。在自上而下的科层制压力下,各相关主体为了维护合作社的团结以及推动项目继续执行,决定解散原来的旅游合作社,成立“新”的合作社。具体行动策略如下:

一是排除直接反对者。为了顺利解散旧合作社,规避反对者的直接反抗,通过报纸媒介发布合作社注销声明进行“隐蔽解散”。

二是吸纳隐形反对派。为了使新合作社在当地更权威和号召力,采取吸纳村支书为合作社社员的策略。

三是稳定贫困户社员。为了体现项目的益贫性质,合作社为宋村30户建档立卡贫困户各配备一套旅游帐篷,贫困户拥有旅游帐篷的所有权,合作社拥有使用权,旅游帐篷作为贫困户的固定投入资产在年终享有分红。

合作社通过整合村庄各派势力而增强了权威,并因帮扶贫困户而获得了社会基础,然后通过精英吸纳,增强了合作社的凝聚力量。所以当村庄内少数直接反对派扬言“要烧掉合作社所有资产”^②的时候,新合作社的成员异常团结起来,认为“这是我们的资产,怎么允许别人损坏呢”^③。

经历过“浴火重生”的新合作社其实并没有表面上看起来那样具有凝聚性和向心力,而是在经历一个个人利益不断侵蚀合作社公共利益的过程。

(1)在盈余分配方案制定方面,合作社社长为了保护自身利益,强制性地不经过全体合作社社员的同

意而采用私营公司的方法将自身设置为合作社“干股”社员。同时,为了自身利益,而减弱合作社的社会责任,采取提高贫困户入社门槛的方式进行弱者排斥,即由之前的免费入社转变为收取500元入社费。(2)在实际个人筹资方面,项目运行2年,合作社成员从未兑现筹资承诺,而是采用拖延、“吃”项目资金的方式。随着项目的结束,合作社运行的可持续性日益凸显。因而,进行动态调整和资源整合的合作社呈现出“合而未合”的碎片化景观。

3 实践反思:复合型碎片化模式的提出

从项目制发展历程中看,宋村项目制经历了不断碎片化的裂解过程。如何解释这一项目制的碎片化现象呢?考察关于项目制碎片化的理论成果,目前唯一系统性地对项目碎片化现象进行理论建构当属政府碎片化理论。该理论逻辑推演的理路为:其一,项目制依附于科层制;其二,以部门分化和区域分化形构了政府的碎片化。所以,政府碎片化导致了项目制治理的碎片化^[21]。然而政府碎片化理论只能解释政府项目制的碎片化问题,对此案例中的社会组织项目制以及企业项目制碎片化问题尚缺乏解释力。因此亟需建构更具普遍解释力的项目制碎片化理论。然而个案研究又不得不面临着“如何走出个案”的问题。人们时常会混淆个案的代表性和个案特征的代表性。研究者研究的是个案特征,而非个案^[22]。在个案研究的发展史上,研究者提出四种应对方式,即超越个案的概括、个案中的概括、分析性概括以及扩展个案方法^[23]。前两种方式因缺点较多而备受诟病,而后两种超越个案方式因其科学性而具备一定学术共识。分析性概括强调从个案研究本身的独特逻辑来思考这个问题,特别是注重理论的角色,从而将扩展个案方法引入了一条正确的道路。扩展个案方法则追求从田野扩展出去,从独特中抽取一般,从微观走向宏观,从而实现理论重构。本文主要采用分析性概括和扩展个案方法。在个案外推的过程中,一是特别重视理论的作用,即以政府碎片化理论作为个案的起点;二是外推视角着眼于从独特中抽取一般,从微观走向宏观。即从社会组织项目制碎片化的独特特征中抽取普遍特性,从微观走向宏观,进行普遍项目制碎片化理论的建构。

具体而言,可以从宋村项目制的个案中归纳出项目制运作的四个关键特征,即项目主体、项目规则、项目场域和项目主体的策略性应用。从项目制

^①访谈记录XGC20151011,含义为“香港C慈善基金会项目区中国经理,访谈时间为2015年10月11日”。

^②访谈记录CFSA20160710,含义为“C市宋村A村民,访谈时间为2016年7月10日”。

^③访谈记录CFSB20160710,含义为“C市宋村B村民,访谈时间为2016年7月10日”。

的发展历程可以看出,项目制在运作前,项目主体就存在着主体数量过多、职能重叠、资源整合能力不足和社区基础原子化等困境。同时项目主体所遵循规则或行为逻辑也存在差异,从政府碎片化理论可以得出政府遵循着以专业分工和功能划分为核心的碎片化科层制逻辑;而规划文本中可以归纳出社会组织遵循以能力建设为核心的综合性慈善逻辑;在制作规划文本前的基线调研过程中可以发现项目落地社区遵循着以争取直接现金援助为核心的受助逻辑。因此,在项目运行前期,项目主体碎片化和项目主体规则的碎片化加剧了项目制碎片化运作的可能性,从而构成了扶贫项目制静态碎片化的图景。而在项目的运作过程中,宋村项目制经历了执行主体的多次偏离、相关主体的派系分化和合作社运行的“合而未合”等多重裂解过程,体现了由公共性规则和地方性规则构成的项目运作场域的碎片化,以及社会组织主体、政府相关主体和项目落地社区主体三类行动者的策略性应用,从而构成了项目制碎片化的动态维度。项目制碎片化的静态维度和动态维度共同构成项目制复合型碎片化模式的内涵。

复合型碎片化模式,包含两个层面:一是从静态层面来看是项目主体及其规则碎片化的双重叠加;二是从动态层面来看是项目主体在项目治理的动态化演进场域中对项目规则的策略性运用。接下来,将具体阐述项目制复合型碎片化模式的四个关键变量,具体关系和运作逻辑如图2所示。

(1)项目主体的碎片化。项目是作为国家或者其他治理主体投放到乡村基层用以重构社会秩序的手段和方式,必然要涉及到国家和社会中的多元治理主体。项目主体指的是谁在运作项目的问题。国家层面主体的碎片化是指由于过度的地区分化和部门分化所导致的政府碎片化;而社会层面主体

的碎片化则指除了政府以外的项目相关主体(如社会组织、企业、村委会或者村民自身)功能碎片化或者相互之间沟通与协调的碎片化。

(2)规则的碎片化。规则是指人们的行为实际上遵循的东西,或称为一种行事逻辑。规则主要包含两个层面。一是公共性规则,即“规则是有关什么行动是必须的、禁止的或允许的,以及不遵守规则时会受到什么制裁的规定”^[34]。该种规则强调宏观的结构特征,具有公共属性。二是地方性规则,即“规则是指人们的行为实际上遵循的东西,不论人们是否意识到”^[35]。该种规则着眼于微观的结构特征,具有非正式属性。一般而言,国家层面的主体更多地遵循公共性规则,而社会层面主体则更多遵从地方性规则。因而,项目规则的碎片化则是指公共性规则或地方性规则自身内部的碎片化倾向,亦指公共性规则与地方性规则存在着颀颀与张力。

(3)项目运作场域的碎片化。“场域”是一个时空范围内诸力量在各种位置之间存在的网络关系特征,场域中的占据者利用种种策略来保证或改善他们在场域中的位置,不断在场域中展开斗争^[36]。因此项目场域指的是项目运作的时空情景,也是指由公共性规则和地方性规则所构成的项目网络关系场域。项目场域更关心的是项目在什么样的动态时空情景运作的问题。基于此,在项目制治理过程中存在着以不同主体为核心的多维空间场域。而正是多维空间场域的形成,不同场域的行为规则及行为目标在其场域价值的指引下会存在着极大的差异,这必然导致不同场域之间存在着严重的界面摩擦,并在一定程度上导致项目制治理空间的碎片化。

(4)项目主体的策略性应用。项目主体依据自身的利益有选择地放大符合自身利益诉求的话语或规则,抵制不符合自身利益的话语或规则,从而

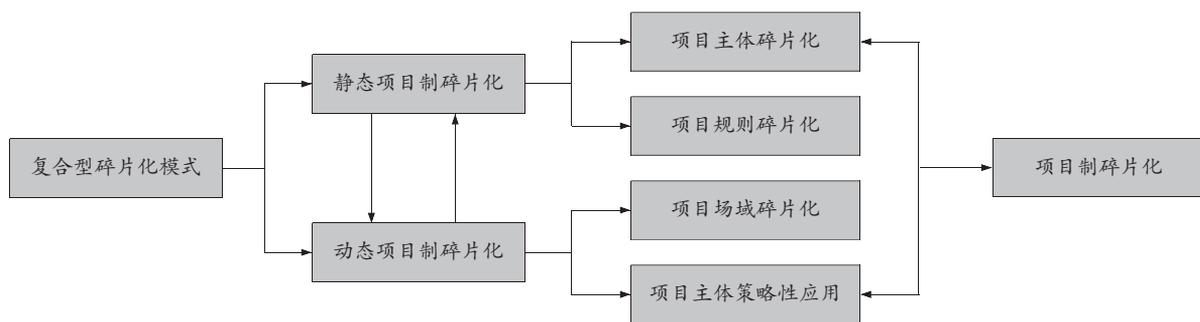


图2 复合型碎片化模式与项目制碎片化的内在联系

影响项目制治理的进程^[7]。项目主体的策略性应用使得本来就很碎片化的项目主体和项目规则在项目运作过程中更加充满不确定性。在项目制治理过程中,不同主体依托于自身所处的场域对治理规则的策略性运用是导致项目制治理碎片化的主要原因。

可见,项目主体及其运行规则的碎片化构成了静态项目制碎片化的基本内涵;而碎片化主体在由公共性规则和地方性规则构成的项目运作场域中,策略性地引用碎片化的话语或规则,构成了动态项目制碎片化运作的实践。复合型碎片化模式既重视了治理主体,又融构了治理规则,本质是对主体治理范式和规则治理范式的整合。由此可见,复合型碎片化模式与项目碎片化的逻辑推演理路可以表述为:从静态结构上看碎片化的项目相关主体及其行为规则构成了项目制碎片化的基础和前提;从动态机制上看,项目相关主体随着时间变量在动态性的情景下,策略性地应用规则所导致的碎片化则构成了项目制碎片化的关键。两者相互作用,共同导致了项目制治理的碎片化。虽然项目制的静态碎片化构成了复合型碎片化中的一个重要维度,但并不必然导致项目制在实践中的碎片化。因为在项目实践场域中,相关主体还可以就项目的动态调整进行协调和整合。然而,如果项目主体在动态化的项目场域中策略性应用有利于实现自身利益最大化的规则,而对项目无法进行协调和整合时,项目制的碎片化便无法避免了。

4 结论与讨论

本文从理论上对项目制的三种类型进行了有效划分。伴随着治理资源由税改之前的“内生性”特征转换为税改后的“外生性”实践,表征出以公共利益逻辑为核心的政府项目制的日益兴起。然而,在如今强调政府、社会组织和企业等多元社会主体共治的背景下,项目制的内涵和外延也应随之扩大和延伸。通过项目制研究的文献梳理可知,当前学术界关于项目制的学术讨论大多拘囿于政府项目制。鉴于此,本文根据不同社会主体在项目运作过程中主导地位的不同,将项目制划分为政府项目制、社会组织项目制和企业项目制三种类型。三种类型项目制在发生机制、主体作用、资金来源、获取途径、运行机制、监督方式和影响后果等方面都存在明显差异,说明三种类型项目制的区分具备一定的学术价值。然而三种类型项目制并不是绝缘分割的,而

是在一定条件下可以相互转化的。三种类型项目制的划分不仅在拓展项目制类型研究方面具有一定学术贡献,更是意在表明当前关于项目制碎片化的讨论和理论构建仅仅局限于政府项目制碎片化问题上,因此在已有经验研究基础上亟需建构更具普遍解释力的项目制碎片化理论。

鉴于此,本文以Y省宋村项目制的运作过程为例,讨论项目制治理碎片化问题。并采用分析性概括和扩展个案的方法,从宋村项目制的个案中,分析概括出项目制的四个普遍特征,即项目主体、项目规则、项目场域和项目主体的策略性应用,从而建构了复合型碎片化模式。复合型碎片化模式包括两层内涵,一是以项目主体及其规则为主要特征的项目制碎片化静态维度,为项目制碎片化实践提供了运行基础和现实可能;二是以公共性规则和地方性规范互相交织的项目场域的碎片化和项目主体的策略性运用为主要特征的项目制碎片化动态维度,更是直接构成了项目制碎片化运作的动态展演和直接表现。而当前关于碎片化的研究仍以静态研究为主,从理论研究深度来看,以部门分化和区域分化为主要变量的碎片化政府理论仅仅能够解释政府项目制碎片化问题,对社会组织和企业项目制碎片化问题则缺乏解释力。因此,项目制复合型碎片化模式的建构,不仅在一定程度上可以弥补学术界单方面静态化的碎片化研究,而且还为三种类型项目制碎片化的分析提供一个新的可能分析路径和框架,本质上也是对碎片化政府理论的深化和补充。

就如何消解项目制的复合型碎片化问题,本文提出必须要诉诸整体性动态治理的治理理念,即将项目制治理看作是一种循环的、往复性的协同治理过程和治理模式,是多元治理主体根据外部环境的变化及主体自身建设的需要,动态的优化治理主体能力的过程。而从项目制治理碎片化的分析中可以看出:项目制治理静态碎片化是由于协调、整合和信任机制的不健全所导致的。另一方面,项目制治理动态碎片化是由项目治理主体共同价值的缺失和动态治理能力的欠缺导致的。据此,在借鉴整体性动态治理理论的基础上,提出了项目制治理碎片化的消解之道。

(1)治理理念方面。首先是要实现治理理念从分散性治理向整体性治理转变。为此,在项目制治理之初应加强对各个治理主体理念的再造,将整体性治理理念作为项目制治理的首要前提贯穿于整

个项目实施的始终。在此基础上,构建大部门治理理念以整合不同主体的资源和利益,增强各个主体间的协同,消减部门间的壁垒,进而实现项目治理的目标统一。另外,还应加强不同主体的责任感,通过责任建设,避免不同主体的错位,提高各个主体间的凝聚力,并对多元治理主体的治理行为进行规制,削弱不同主体在各自空间中策略性应用所带来的负面效应,规避项目制治理过程中“公地悲剧”的产生,进而推动项目制治理的有序进行。

(2) 治理能力方面。随着治理主体外部环境不确定性的增强,各治理主体的治理能力应突破特定的时空环境,积极地适应不断变化的社会环境,避免项目相关治理主体的行为逻辑局限在根据项目设计之初所处情景所做的规划设计而没有进行动态性调整。因此,需要对项目相关治理主体进行动态能力的培养,从而提高项目适应动态环境变化的能力。

(3) 治理结构方面。应构建多主体间的协同治理机制,以加强不同组织间的沟通、协调和互动。首先,从纵向层面来看,应构建“省-市-县-乡-村”五级协同治理机制,实现项目制治理体系纵向的一体化运行。其次,从横向层面来看,应建立“政府-社会-市场”三方协同治理机制,加强政府的协调能力,充分发挥社会组织、企业、村民等多主体在项目制治理体系中的积极性,并明确各个主体间的权责、行为规范及其价值取向。最后,还应构建项目制治理中多元主体的信任机制,在确保不侵犯各个主体合法权益的基础上,推动各个主体间的平等沟通,加强各个主体对项目制的认同,从而强化项目制治理的社会基础。

需要说明的是:

第一,三种类型项目制的研究还有待加强。本文对项目制的三种类型划分仅仅是从理论层面的角度进行研究和建构,可三种类型项目制的差异是准确的吗,是只有文中所描述的七个方面吗?政府项目制是否可以再度细分为中央政府项目制和地方政府项目制?企业项目制是否可以划分为社会企业项目制和商业企业项目制?社会组织项目制是否可以划分为国外社会组织项目制和国内社会组织项目制?每种项目制的运作逻辑又会有怎样的区别?这些问题的解决还有待于进一步研究。

第二,本文的案例研究聚焦于Y省宋村社会组织项目制在民族地区的运作过程,以此来研究项目制的碎片化问题。然而案例本身具有一定特殊

性,非民族地区项目制运作机制和逻辑也许是有差异的,甚至是大不相同的,这一点还需要在后期的研究过程中进行验证。

第三,笔者无法宣称,本文所提出的项目制复合型碎片化模式具有多么强的普遍解释力。因为,本理论模式的提出仅仅立足于社会组织项目制一种类型的概括,缺乏对政府项目制特别是企业项目制经验的归纳。因此进一步的研究可以通过跨地区的多案例比较和分析,积累和挖掘更多的经验事实。在此基础上,逐渐形成更细致、更具包容性和解释力的分析概念和理论框架。

致谢:本文曾在武汉大学第十一届珞珈国是论坛“国家治理现代化的中国语境与实践创新”全国博士生学术论坛和北京大学社会学系第四届博士生论坛中进行宣讲,得到很多专家的批评指正,在此表示感谢。

参考文献:

- [1] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J]. 社会, 2012(1): 1-37.
- [2] 陈家建. 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[J]. 中国社会科学, 2013(2): 64-79.
- [3] 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2): 82-102.
- [4] 陈家建. 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[J]. 社会学研究, 2017(2): 150-173.
- [5] 邓正来, 丁轶. 监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年国家社团管理政策演变的考察[J]. 学术界, 2012(3): 5-26.
- [6] 唐文玉. 行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J]. 公共管理学报, 2010(1): 13-19.
- [7] 刘鹏. 从分类控制走向嵌入型监管: 地方政府社会组织管理政策创新[J]. 中国人民大学学报, 2011(5): 91-99.
- [8] 郭沛源, 于永达. 公私合作实践企业社会责任——以中国光彩事业扶贫项目为案例[J]. 管理世界, 2006(4): 41-47.
- [9] 史金善. 关于发展扶贫农业龙头企业的调查——以广东省为例[J]. 农业经济问题, 2005(5): 57-61.
- [10] 张琦. 企业参与扶贫开发的机理与动力机制研究——以陕西省“府谷现象”为例[J]. 中国流通经济, 2011(4): 58-63.
- [11] 张振洋. 当代中国项目制的核心机制和逻辑困境: 兼论整体性公共政策困境的消解[J]. 上海交通大学学报(哲社版), 2017(1): 32-41.
- [12] 李博. 项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践——以精准扶贫视角看A县竞争性扶贫项目[J]. 北京社会科学, 2016(3): 106-112.

- [13] 任志涛, 李冠军, 张世英. 公私伙伴关系的运行方式研究[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2005(1): 63-64.
- [14] 史普原. 科层为体、项目为用: 一个中央项目运作的组织探讨[J]. 社会, 2015(5): 25-59.
- [15] 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[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148.
- [16] 陈为雷. 政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑——对政府购买社会工作服务项目的社会学分析[J]. 公共管理学报, 2014(3): 93-105.
- [17] 温丙存. 特派式、专门性、全程化的项目监督——项目制基层监督的地方创新及其实践逻辑[J]. 中国行政管理, 2017(6): 18-23.
- [18] 吴斌才. 从分类控制到嵌入式治理: 项目制运作背后的社会组织治理转型[J]. 甘肃行政学院学报, 2016(3): 80-87.
- [19] 崔元锋, 严立冬. 财政支农项目“企业化”绩效管理探究[J]. 农业经济问题, 2005(10): 31-35.
- [20] MERTHA A. Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization of the Chinese Policy Process[J]. The China Quarterly, 2009(3): 1-18.
- [21] 李祖佩, 钟涨宝. 分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持[J]. 中国农村观察, 2015(2): 81-93.
- [22] 孔娜娜. 社区公共服务碎片化的整体性治理[J]. 华中师范大学学报(人社版), 2014(5): 29-35.
- [23] 汪锦军. 农村公共服务提供: 超越“碎片化”的协同供给之道[J]. 经济体制改革, 2011(3): 62-67.
- [24] 杜春林, 张新文. 乡村公共服务供给: 从“碎片化”到“整体性”[J]. 农业经济问题, 2015(7): 9-19.
- [25] 梁传杰. 高校学科建设项目碎片化: 困境与出路[J]. 研究生教育研究, 2015(5): 6-11.
- [26] 熊进. 高等教育项目制治理的碎片化及其整体性治理[J]. 教育科学, 2016(6): 55-62.
- [27] 张新文, 詹国辉. 整体性治理框架下农村公共服务的有效供给[J]. 西北农林科技大学学报(社科版), 2016(5): 40-50.
- [28] 吴毅. 何以个案, 为何叙述——对经典农村研究方法质疑的反思[J]. 探索与争鸣, 2007(4): 22-25.
- [29] 贺雪峰. 新乡土中国(修订版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 13-14.
- [30] CAELA M F. Multidimensional Conflict and Organizational Performance[J]. The American Review of Public Administration, 2015(2): 182-200.
- [31] 杜春林, 张新文. 农村公共服务项目为何呈现出“碎片化”现象——基于棉县农田水利项目的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(3): 31-40.
- [32] GOBO G. Sampling, Representativeness and Generalizability [M]// SEALE C, GOBO G, GUBRIUM J F, et al. Qualitative Research Practice. Sage Publications, 2004: 452.
- [33] 卢晖临, 李雪. 如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究[J]. 中国社会科学, 2007(1): 118-130.
- [34] 曾凡军, 王宝成. 西方政府治理图式差异较析[J]. 湖北社会科学, 2010(10): 48-51.
- [35] 奥斯特罗姆. 规则、博弈与公共池塘资源[M]. 王巧玲, 任睿, 译. 西安: 陕西人民出版社, 2011: 39.
- [36] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2006: 14.
- [37] 杨善华, 谢立中. 西方社会学理论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 168.

Abstract ID: 1672-6162(2018)01-0071-EA

Abstract: Pushing campaign-style governance transforming into long-effective governance is necessary for the modernization of state governance system and governance capacity. However, how to return or change to conventional governance so as to maintain long & effective governance have not been researched thoroughly. Through literature review, we can point out that the theory of historical institutionalism can provide an explanation framework for this change. Then, taking "killing forbidden of live poultry" in T district of East Sichuan as a case, this paper explains the transition mechanism of campaign-style governance to long-term governance. The motive for change is the conflict and game between government and vendors on the basis of unequal power. The relationship for the changes is that the government administration system and the market operation system are mutually shaping in the asymmetry. The critical conjunctures is the authoritative decision that combines the changes of governance environment and the interests of departments' game. The way for changes are manifested as gradual transition and path dependence. The research helps to understand in depth how these four dimensions are combined to reveal the underlying mechanisms by which grassroots campaign-style governance shifts to long-effective governance.

Article Type: Research Paper

Key Words: Campaign-style Governance, Long-term Governance, Conventional Governance, Institutional Change, Historical Institutionalism

(8) The Composite Fragmentation of Project System: Dilemma of Local Governance

—Based on Project System of Song Village

Dou Shulong, Wang Shan, Li Bo ·84·

(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing, 100193, China)

Abstract ID: 1672-6162(2018)01-0084-EA

Abstract: There are three types of project system: Government project, social organization project and enterprise project system. But no matter what kind of project system in the process of governance there are fragmentation problems. Up to now, the Fragmented Government Theory proposed in the academic circles can only explain the fragmentation of government project system, so it is necessary to construct a more general explanatory theory of project system fragmentation. In this paper, it can be found four key variables of the project management fragmentation, namely, the project subject, the project rules, the project field and the strategic application of the project subject by using the case analysis of the Song Village project system of Y province, using the method of analytic generalization and expansion of the case. It is found that the fragmentation of the project subject and its rules constitute the static dimension of the project governance fragmentation, the project domain fragmentation and the strategic application of the project related subject constitute the dynamic practice of project governance fragmentation. The composite fragmentation model, which are composed of the static and dynamic dimensions of the project fragmentation, becomes a theoretical attempt to explain the fragmentation of the three types of project system. This paper can provide empirical facts for the study of relationship between project system and fragmentation and provide an analytical framework for the evolution of project governance fragmentation. However, because of limitation of the study area and the number of cases, the composite fragmentation model extracted in this paper has yet to be further verified and improved.

Article Type: Research Paper

Key Words: Project System, Fragmentation, Composite Type, Static Dimension, Dynamic Practice