

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

陈家建

提要:本研究通过对一个国家项目历史过程的考察,发现在当前的项目化治理中,存在着直控式、承包式、连带式三种重要的组织形式。在项目开展过程中,上下级政府间在目标设置、资源配备、组织实施、检查验收四个环节的权责分配不同会带来组织形式的演变。不同的项目管理机制对地方政府执行项目的方式有着重要的影响,可能出现程序化执行、过度执行、消极执行等现象,从而极大影响项目在地方开展的成效。

关键词:项目制 组织形式 控制权 权责分配

近年来,项目制在国家治理中发挥着重要的作用。财政、教育、社会治理、基础设施建设等各个领域,项目化运作都极为常见(折晓叶、陈婴婴 2011;周飞舟 2012a;陈家建 2013)。从组织设计的本意来看,项目制与既有的科层体系有明显不同。项目制设定专项目标,配备专项资源推进自上而下的治理任务(渠敬东 2012;周雪光 2015)。但是,大量的经验研究揭示,虽然项目化治理的总体方向明确,但在实践中的具体开展形式极为多样:有的项目上级总揽,有的项目地方自主;有的项目程序严格,有的项目灵活多变(马良灿 2013;王向民 2014;叶敏、李宽 2014;狄金华 2015;付伟、焦长权 2015)。总之,在实践中存在多样化的项目开展形式,其运作机制和实践效果各有不同,并不是单一的组织特征所能涵盖。那么,从组织研究的层面来看,项目化治理在开展过程中,有什么类型的组织形式?这些不同的类型有什么样的演变机制?不同的组织形式对项目执行有什么影响?这是本文所要尝试回答的问题。

* 本研究得到国家社科基金青年项目(15CSH049)资助。感谢周雪光、刘世定、狄金华、田先红、姚东旻等师友以及匿名评审对本文写作修改提出的宝贵意见。文责自负。

一、项目制的组织形式研究

作为当前国家治理的重要手段,项目制在制度设计、开展实施、成效验收的各个环节,都涉及到政府组织。从组织形式层面考察项目化治理,是一个重要的研究维度。所谓组织形式,是指项目制在运作过程中所依托的组织结构(项目管理协会 2008)。项目制大多与体制内资源分配有关(渠敬东 2012),因此,其组织形式主要涉及科层体系内的组织结构,其中最为核心的是上下级政府间关系。^①

对于中国科层体系中的上下级组织关系,既有的研究已有若干经典论断。在中央集权的体制下,自上而下的行政命令是组织关系的核心(朱光磊 2008)。基层政府直接面对民众承担治理任务,而上级政府通过调控人事、财政、政策等对下级政府形成管控(Harding, 1993; 曹正汉 2011)。在自上而下的管控下,上级政府担任决策、监督的角色,而下级政府负责执行。但是,有研究者看到,中国的科层体系中,上下级之间的权责分配往往不对等,上级权多事少,而下级则相反。上级政府可以往下汲取资源,形成“逆向软预算约束”,同时下压责任(周雪光 2005)。比如,在压力型体制下,各种目标层层加码,层级越低的政府承担的任务越重,但又缺乏相应的资源完成目标,造成各种治理危机(荣敬本、杨雪冬, 1998; 周飞舟, 2012b)。而有的研究则看到了某些领域中,下级政府具有相当的自主权,可以在不受上级干预的情况下开展地方行政。地方政府在农村治理(Shue, 1988)、产业发展(Oi, 1999)、城市建设(王春光, 2013)等多领域都有自主选择权(王汉生等, 2011; O'Brien & Li, 1999),表现出地方性治理的特征。周黎安根据历史和现实经验,提出行政发包制概括此种现象。上级政府将诸多治理权打包给下级,下级具有极强的自主行动能力(周黎安, 2014)。周雪光、练宏提出的控制权理论,对中国科层组织中的上下级关系进行了更具综合性的概括。目标设定权、检查验收权、激励分配权三个维度的不同配置形成了高度关联型、发包型、松散关联型、联邦制四类政府间组织关系。

^① 在中国现有的行政体制下,极少出现同级政府及其部门相互发包项目的情况。比如,A县发包一个项目给B县执行,或者人社局发包一个项目给民政局执行,这都不符合当前体制运行的逻辑。所以,本文所分析的项目委托方与执行方具有明确的层级差异,委托方都是由上级政府及其部门担任,而执行方是下级政府及相关部门。

不同的治理条件下三种权力可能发生变动,形成不同的上下级关系(周雪光、练宏 2012)。因此,在中国的科层组织体系中,多种类型的上下级组织关系交错并存,并对治理机制产生影响。

项目化治理的引入对既有的科层组织体系产生影响,重构了上下级政府间权力与责任的分配机制;同时,科层组织结构也形塑了项目化治理的组织形式选择。一些研究者看到,项目制作为一种竞争性资源授权,改变了科层化的分配模式,让项目发包部门有更直接、更强大的部门意志实现渠道,极大提升了自上而下的动员力、控制力(渠敬东, 2012; 陈家建 2013)。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的目标设置、资源分配、过程监督等环节具有更强的掌控力(周飞舟, 2012b)。因为下级政府的治理主动权减小,造成很多项目在实施中产生了目标错位、过程僵化的问题(黄宗智等 2014; 李祖佩 2015)。同时,有另外一些研究关注到了官僚体系对项目制的融合与消解。折晓叶等人观察到,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(折晓叶、陈婴婴 2011)。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。而在项目实际推行的过程中,基层干部的利益诉求也会极大地影响项目开展方式,比如打造“项目村”专门承接项目和应对检查,让项目的许多制度规定被基层政府的实际操作所软化(狄金华 2015; 李祖佩, 2016)。因此,既有的研究揭示出,项目制作为一种“新”的治理方式,对“旧”的科层组织存在“嵌入性”的影响,改变着上下级政府间的权力关系,但是项目开展的方式也依托于科层组织结构。

通过既有的研究可以看到,上下级政府间的关系是中国科层组织的核心,而上下级政府间的关系并不单一,权力和责任多有多种组合方式。因此,本研究将延续这一思路,将上下级政府的权力与责任关系进行细化分解,用以观察项目制的组织形式。同时,既有研究也揭示出,项目制既依托于科层组织体系,同时也在重构科层组织体系。有的项目上级控制力强,打破了“行政发包制”的委托模式;有的项目则管理松散,交由下级政府自主开展,基层干部有较大的控制权。上述这些研究对认识项目制的组织形式极具启发性。尤其是控制权理论,对考察上下级政府权力分配关系提炼出了重要的分析要素和概化类型。本文在借鉴学习的基础上,根据项目制的特点,从权力与责任分配机制两大

方面考察上下级间的关系,分析项目化治理中的典型组织形式及其对项目执行方式的影响。总体而言,当前的项目制研究大多是综合性论述,围绕项目制开展的实际效果进行解释(黄宗智等,2014)。本文则试图通过集中的案例研究对项目制的组织形式这一问题进行集中分析,以期对项目制研究的一个具体主题有所推进。

二、研究对象与分析方法

当前的项目制研究展示出了项目实践的多种方式,观察角度多样,综合性强,但多是不同背景的不同项目静态对比,案例的比较研究意义不足。本文采取纵向观察的研究方式,对一个项目开展的历史过程长期进行跟踪,在控制“外部变量”^①的基础上对比不同阶段的项目组织形式及其影响。

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,妇联、财政、人社、央行四部委联合发布《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》,启动了“妇女小额贷款财政担保贴息项目”。该项目的本意是通过国家财政补贴利息,^②帮助低收入妇女贷款进行创业,从而实现扶困脱贫,间接带动地方经济发展。作为一个促进就业创业的专项工作,妇女小额贷款由各级妇联牵头组织,财政、人社、金融^③等部门按照项目管理方案分工执行。该项目的经费为财政专项支出,在妇联、人社部门审核后由财政局直接发放到贷款户手中,并且由上级部门对其运作成效进行专项考核。

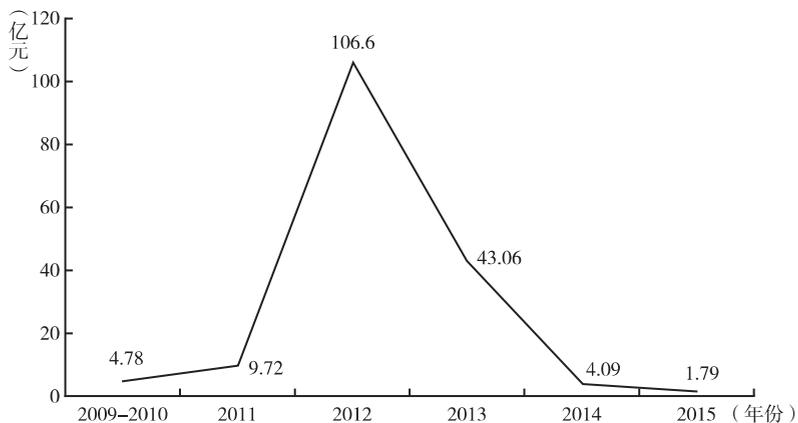
笔者对妇女小额贷款项目的开展过程进行了长期跟踪,尤其详细关注了该项目在S省的开展过程,并以之作为本文的研究对象。以该项目为集中研究对象,是因为自2009年10月正式启动以来,妇女小额

① “外部变量”是指项目的开展领域、实施地区、参与单位等因素。

② 该项目在不同区域的开展形式有差异,东部九省市由地方财政承担贴息,中西部为中央财政贴息。东部地区主要是地方政府自主开展,并非一个国家项目。本文所关注的妇女小额贷款项目不涉及对东部九省市开展机制的分析。

③ 承接该项目的金融机构主要是信用联社和邮政储蓄银行。这两家金融机构虽然法定地位是企业,但承担了大量的基层公共服务职能,受国家政策影响很大。本文将这两家金融机构与妇联、财政、人社等部门均作为项目参与单位进行分析。

贷款项目在实践中经历了多次变动,开展规模发生了明显的历时变化:从2009年到2011年,项目开展初期,规模较小,年贷款额不到10亿;在2012年出现了项目高潮,年贷款额超过100亿;2013年有所放缓,但仍有43亿的规模;2014年后项目额度急速下降,甚至低于项目开展初期。整个项目开展的过程呈现出平缓——高潮——低谷的变化趋势,形成了明显不同的项目三阶段。



数据来源: S省妇联《妇女小额担保财政贴息贷款工作情况统计》。

妇女小贷项目在 S 省年度变化统计

开展规模巨大变化的背后,是项目实施机制的转换。在项目开展的近七年时间^①中,实施机制有两次重大的调整,导致了项目三阶段的产生。根据组织形式的特点,笔者将这三个阶段的管理机制概括为:直控式、承包式与连带式。项目制是一种委托代理关系,上级部门作为项目发包方将实施项目的任务委托给下级政府执行,项目开展的方式受到委托代理关系的具体形式影响。在妇女小额贷款项目的开展中,中央部委^②发包项目,省级部门根据本省情况对项目的实施方案有一定

^① 该项目2009年10月正式启动,笔者搜集到的项目资料截止于2015年12月31日,总共为6年多时间。

^② 根据项目的管理制度,直接相关的中央部委是全国妇联与财政部,人社部、人民银行也负有一定的管理责任。

调整细化的权限,同时负有监督职责,二者共同担任了项目委托方的角色;①地市和县级政府作为地方政权,②对项目落地起着直接的作用,在项目开展中担任了执行方的角色。所谓直控式,是指中央、省级部门作为项目委托方直接负责项目的设计、实施、检查验收等环节,执行方只是作为“雇员”完成项目任务,并没有太大的自主调整权限;承包式,是指委托方制定需要完成的数量目标,同时将项目的实施交由执行方处理,并给予执行方较大的自主空间;连带式,是指项目的执行方也承担一定比例的主体责任,即地市、区县政府在具体执行项目的过程中,在某些方面扮演了委托方的角色。这三种组织形式在同一个项目中先后出现,因此,对妇女小额贷款项目的历史过程进行分析,能够较好的揭示项目制在实践中的不同组织形式,认识不同组织形式的演变机制及其影响。

三、规范:直控式项目管理

2009年,妇女小额贷款项目开展之初,中央部门联合下发文件指定了项目目标是帮助贫困失业妇女,主要包括四类对象:(1)城镇登记失业妇女。是指持有劳动保障部门核发的《失业就业登记证》的城镇登记失业人员。(2)城镇复员转业退役女军人。是指持有军人退出现役的有效证件的城镇复员转业退役军人。(3)高校女毕业生。是指持有从大、中专技工学校毕业有效证件的2-3年内毕业生。(4)农村妇女。是指就业困难人员(乡镇劳动保障事务所认定)、返乡创业人员、被征地农民、就地就近从事二、三产业人员。为了让经济条件差的妇女及其家庭能够获得贷款,中央部门配备了专门的项目资金,对符合条件的贷款户进行贴息。同时,地市、区县政府必须从地方财政中拿钱设立担保基金,为贫困失业妇女从银行贷款做担保,担保基金与当地小额贷

-
- ① 中央部委和省级部门在项目管理中的角色存在差异,但二者共同负有监督管理下级政府执行项目的责任,而不是直接安排本级的行政人员执行项目。因此,为了分析的简要,本文对项目的发包方与中间监督方不做细致区分,共同作为项目委托方进行分析。
- ② 扩权县在项目执行中具有相对独立的权限,非扩权的区县执行项目受地市州政府的影响更大。为分析简要起见,可以概括地认为地市、区县政府都是项目的执行方,虽然二者的具体权力和责任存在差异,但都扮演了项目实施落地的关键角色。

款的总额形成 1:5 的关系。^① 根据政策,财政贴息的额度为基准利率上浮 3 个百分点,比如贷款的实际年利率为 10%,而当年的基准利率为 6.5%,则国家承担 9.5% 的利息,而贷款人只需要支付 0.5% 的利息。^② 该资金由财政部统一管理,分年度下发。每年核算之后,财政部将资金下发到各省财政厅,然后到市县财政局,最后直接发放到贷款户账户中,实现资金的专项管理。为了避免地方政府借用该项目违规套取中央资金,所有的妇女小额贷款项目最高只能申请 8-10 万的资金,且不能经营“广告、桑拿、按摩、网吧、氧吧”等高利润行业及其他国家产业政策不鼓励的行业。^③ 除了项目资金,中央和 S 省还给地方政府配备了专门的工作经费以便提升市县政府的积极性。2009 年的文件明确规定,对妇女小额贷款工作进行专项经费奖补,“资金总额为年度新发放贷款额度的 1%,其中,中央和省级财政各补助 0.5%”。^④

为此保证项目开展的规范性,相关部门设定了一系列从中央到地方的监管办法。在 S 省,根据财政厅、人社厅、人民银行、妇联等十部门联合签发的意见,明确了贷款对象的甄选办法:首先向户籍所在地妇联提交申请,按照村级-乡级-县级的程序审核把关,然后县妇联再提交给县人社部门审核。人社部门审核后推荐给金融机构,金融机构再复查资料。^⑤ 各个县域的具体操作办法虽有不同,但贷款对象的审核都有统一的程序和材料要求。每位贷款申请者所提交的资料中,除了身份证明外,还必须有失业和贫困的证明,并由户籍所在地开具家庭经济状况证明。另外还需要经营计划书,表明该项贷款确实用于家庭经济发展所用,而不是套取国家贴息贷款转贷。在申请到贷款后,相关部门还必须定期跟踪贷款使用情况,每年提交贷款使用情况的报告,规范资

① 自 2002 年在全国范围内开展针对贫困失业人群的一般性小额担保贷款以来,担保基金与贷款额度一直维持 1:5 的放大比例,即 1 亿的地方担保资金规模可以贷款 5 亿。参见中国人民银行、财政部、国家经贸委、劳动和社会保障部关于印发《下岗失业人员小额担保贷款管理办法》的通知(银发〔2002〕394 号)。

② 人民银行、财政部、人力资源和社会保障部《关于进一步改进小额担保贷款管理积极推动创业促就业的通知》(银发〔2008〕238 号)。

③ 财政部《财政部关于积极发挥财政贴息资金支持作用切实做好促进就业工作的通知》(财金〔2008〕77 号)。

④ S 省财政厅关于印发《S 省小额担保贷款奖补资金管理办法》的通知(S 省财金〔2009〕18 号)。

⑤ S 省人社厅等《关于加大力度做好妇女小额担保贷款财政贴息工作的实施意见》(S 省妇字〔2011〕49 号)。

金的用途。在实际操作中,依照相关流程,完成一个贷款户的审批,通常需要几个月的时间。除此以外,财政部门不定期开展妇女小额贷款专项检查,排除不规范贷款。从中央部门到村社基层,从贷款申请到项目经营,有一整套的程序用于规范贷款目标群体的选择,力图保证项目实施从上到下统一规范。

从2009年到2011年,项目开展规范但低效。截至2011年底,到期贷款的及时回收率达到95.5%,基本实现了中央部委所提出的“安全性、规范性和有效性”项目资金使用要求。^①但项目规模太小,从2009到2010年,全省有9118位妇女获得贷款,贷款总额4.78亿。2011年贷款额度有所提高,总共也只有18688位妇女获得项目贷款,总额9.71亿。对于这样的项目开展状况,中央和省级部门并不满意。在2011年的工作会议上,省领导专门强调要找准差距,增添措施,切实加大推进妇女小额担保财政贴息贷款工作的力度,决定改变项目的开展模式,激发地方政府开展项目的热情。

四、激励: 承包式项目管理

新的项目管理机制在2012年正式推开,相比于第一阶段,第二阶段的项目方案有几个方面的重要改变:担保条件放宽、审批流程简化、贷款对象拓展。

项目设计之初,中央文件明确规定,为了让贫困、失业妇女能够从银行贷到款,需要地方设立财政担保基金,以1:5的担保比例开展小贷项目。这一规定虽然保证了贷款的规范性,能够让贫困失业妇女获得贷款,但大大压制了地方政府的积极性。很多市县政府对这项规定意见很大。比如,地处山区的Z市财政收入有限,每年财政收入20亿,但支出近百亿,严重依赖中央财政转移支付。在此情形下,Z市根本无力设立小额贷款的担保基金。还有一些市县财政局管理制度严格,担心以地方财政给贫困失业妇女做贷款担保,有可能因为贷款户还款问题造成地方财政风险,从而拒绝担保,“担保基金成为小贷项目最大的

^① 财政部、人力资源和社会保障部《关于进一步加强就业专项资金管理有关问题的通知》(财社〔2011〕64号)。

运作障碍”(访谈 201303BZCZ)。为了改变这一问题,2012 年开始的新政策放宽了担保条件。首先,财政担保基金的杠杆作用放大,地方政府可以超越财政部的文件要求,根据本地实际情况按照 1:10 的比例担保贷款,甚至部分市县按照 1:15 的比例担保贷款。^①其次是担保方式多样化。在地方财力不足的市县,基本没有通过担保基金贷款,而直接采用动产担保、土地使用权担保、创业户联保、^②社保证担保贷款等较为灵活的方式,甚至设计出了体制内身份担保贷款,即公职人员可以以个人身份为一位妇女做贷款担保。对于有过银行借贷记录,诚信基础较好的妇女,还可以直接免除担保,快速贷款。多样化的担保方式解除了项目执行方的束缚,让市县可以根据地方实际,灵活选择操作方式实施小贷项目。这样的操作方式得到省上项目负责人的认可,“我觉得这个担保方式应该多样的,因为要符合妇女的实际啊,本身各个省的担保资金的量就不大,还有就是不是所有妇女都能申请担保资金为担保,所以就要以多元的方式,才能促进妇女就业创业,才能贷到款,所以这个实际情况,各个地方都有一些其他的担保方式来进行担保”(访谈 201305SFLH)。

在审批流程方面,为了让项目能够“快速推进”,全省小贷项目联席会议文件明确要求各地“优化审核办理流程,缩短办理时间,提高经办效率”。^③在省里支持下,各市县在审批流程方面不断进行“创新”。BZ 市政府提出“贷得出”、“放得顺”、“发得快”的要求,^④在区县当中制定了简化申贷程序的具体办法,所有申请贷款“2 日内完成需求调查、项目推荐和贷款审核,3 日内办毕贷款手续”。^⑤DY 市建立“一站式”贷款服务平台,建立妇女小额贷款绿色通道。各地都在搞简化流程的时间竞赛,在 2012 年以前,妇女小额贷款的审批流程一般要几个月,而 2012 年开始审批时间大大缩短。比如,ZY 市 7-10 天快速贷款,LS 市 5+2“全天候”服务,MS 市甚至 2 天快速贷款。在流程简化、时间压缩的情况下,各地如何操作呢?主要的改变是取消部门间的横向交叉审核,并且下放审核主体权,审核多元化。在项目设计之初,为

① 《Z 市妇女财政贴息小额贷款工作专报·第七期》(2012 年 8 月 30 日)。

② 即几家贷款户相互联保。

③ 《S 省妇女财政贴息小额贷款工作联席会第三次会议纪要》(2012 年 9 月 27 日)。

④ 《BZ 市妇女财政贴息小额贷款工作专报·第三期》(2012 年 8 月 7 日)。

⑤ 《BZ 市妇女财政贴息小额贷款工作专报·第六期》(2012 年 8 月 20 日)。

了保证贷款的规范性,妇联与人社两部门是贷款对象资质审核的主体,妇联筛选符合条件的申贷妇女,而人社局再核查其劳动就业状况。但在2012年,为了快速推进项目,人社局不再参与核查,妇联成为选择项目对象的主体。对于地方妇联,在快速推进项目的情况下,人手远远不够。2012年,平均每个县贷款对象985人,申贷人数则超过1300人,^①而县级妇联部门一般只有5人左右的编制,如果按照审核流程,每一个申贷对象需要2-3个工作日,^②“即使全部动员,加班加点,也无法看完所有申贷人的资料”(访谈201303BZFL)。为此,各地都下放审核权限,让乡镇/街道成为审核贷款对象的主体,市县的妇联只是形式上复审。比如,在LS市实行“乡镇妇联集中受理、集中初审、集中上报的‘三集中’工作模式,将重心下移。并在乡镇便民服务中心开设妇女小贷工作窗口”;BZ市NJ县采取“乡镇长主抓,乡镇妇联牵头,整合劳动保障办、金融网点力量,落实专人,集中办公,联合审查”的方式,^③保证3-5天能够完成审核工作,快速发放贷款。因此,在市县部门无法承担项目审核的情况下,下放项目审核权到乡镇/街道成为必然选择,而下放审核权后,各地在推进贷款方面具有更多的操作灵活性。

除了担保条件和审批机制灵活调整,项目的实施对象也相应放宽了。如果只选择贫困、失业和少数的创业大学生发放贷款,项目开展的力度就很有限,必须拓宽对象才能快速推进。从省到市县各级政府对此都有清醒的认识。在2011年9月,省领导指示要在下一步工作中,增加担保渠道,创新担保方式,拓宽贷款对象。各地开始探索拓宽项目对象的方式,并在2012年全面推开,贷款对象明显多样化。以BZ市为例,在2010年7月的文件中,还明确规定贷款对象是“农村妇女和城镇登记失业妇女,以及这类妇女组织起来的经济实体”。^④但到了2011年12月,新拟的项目实施方案就提出贷款对象是“有辖区户口,有固定住所,符合法定劳动条件,身体状况良好,具有完全民事行为能力,拟从事的创业就业项目符合国家政策规定,诚实守信,有一定偿还能力的

① S省妇联《2012年S省妇女小额担保财政贴息贷款工作情况统计表》。

② 每一个申贷对象的审核,包括资料核对、入户走访、召开村民座谈会、项目初期检查、项目中期检查、项目后期检查等环节,平均耗时2-3个工作日(访谈201511PSFL)。

③ 《NJ县县委办公室、人民政府办公室关于进一步规范妇女小额担保财政贴息贷款的通知》(2012年25号)。

④ 《关于(BZ市完善小额担保贷款财政贴息政策推动妇女创业就业工作实施方案)的通知》(BZ财外(2010)41号)

城乡创业妇女”并且还特别规定,“致富女能手、村妇代会主任、女村民小组长等予以倾斜,特别是对近年来荣获县级以上‘三八’红旗手、‘致富女能手’等妇女可以在政策规定范围内优先发放贷款”。^①稍作对比即可看出2012年实施的新方案与项目设计之初规定的贷款对象差异很大,甚至是背道而驰。2012年的项目方案不再规定只有贫困、失业妇女享受贷款,只要是有创业条件和一定还款能力的即可享受贷款,而且还优先贷款给致富能手等妇女,这实际上是首选经济条件好的妇女作为项目对象。这样的情况在各个市县都具有普遍性,省人社厅在2012年的工作报告中专门强调了妇女小额贷款项目的亮点之一是“贷款对象进一步扩大,包含了城镇劳动者和农村创业人员”。^②因此,妇女小额贷款第二阶段出现明显的对象多样化,大量的非贫困失业妇女成为贷款对象,偏离了项目的原初设计。

担保条件、审批流程、贷款对象三方面的改变让各地政府可以多样化项目实施模式,比如ZY市LZ县制定宽松政策,做到“两降两升”,即:门槛更低,费用更少,额度更大、期限更长。BZ市NJ县搞了“四创新”,信贷产品多样、担保方式拓宽、申贷流程简捷、保障机制集中。^③LS全市铺开,制定了“小贷款出大效果拓新空间”为工作目标,全面发动、全员推动。^④而且,为了鼓励各地的创新,省政府还对妇女小贷项目进行专项考核,提升了市县政府的积极性。^⑤总之,各地大量创新,高调宣传,搞起了一场轰轰烈烈的项目推进运动。

在地方政府具有灵活操作空间的情况下,2012年的项目规模快速增长。从各地完成的贷款情况来看,实际完成的项目贷款量远远超过年初制定的目标量,平均完成率410%,MS市的目标完成率居然高达1274.33%。2011年S省只有18688位妇女获得项目贷款,总额9.71亿;而2012年178223位妇女获得贷款,项目总额超过100亿,比2011年增长10倍有余,项目呈现爆发式扩张。

① BZ市委办公室、市政府办公室《关于做好妇女小额担保贷款财政贴息工作的实施意见》(BZ委办(2011)204号)

② 《S省人力资源和社会保障厅工作报告》(2012年5月)。

③ 《BZ市妇女财政贴息小额贷款工作专报·第六期》(2012年8月20日)。

④ 《LS市妇联2012年小额贷款工作总结》。

⑤ S省人社厅等《关于加大力度做好妇女小额担保贷款财政贴息工作的实施意见》(S省妇字(2011)49号)。

表 1 S 省各市州 2012 年项目开展情况统计

排序	市	贷款金额目标任务数(万元)	贷款金额完成数(万元)	贷款金额完成率(%)	申贷人数	获贷人数
1	NC	15000	128005.93	853.37	26388	24653
2	MS	10000	127433.18	1274.33	26419	23757
3	YB	13000	78660.77	605.08	17562	13421
4	LS	12000	74277.94	619.00	16357	13458
5	NJ	25000	65720.29	262.88	11986	10090
6	LZ	10000	62528.30	625.28	10939	9987
7	BZ	10000	57654.10	576.54	15775	8761
8	ZY	30000	56322.70	187.74	8211	7722
9	ZG	10000	51310.06	513.10	10898	9156
10	DY	10000	49970.75	499.71	12673	8504
11	MY	15000	45363.18	302.42	16499	8299
12	DZ	15000	45334.10	302.23	10633	8308
13	GY	25000	45065.70	180.26	12543	7322
14	PZH	4000	40519.28	1013.00	6446	6190
15	SN	10000	33507.69	335.08	6392	4437
16	GA	15000	31455.70	210.00	5347	4555
17	YA	5000	26260.20	525.20	4006	3592
18	CD	20000	23853.90	120.00	3165	1851
19	LS	2000	10010.50	500.53	5218	1907
20	AB	2000	8664.10	433.21	8264	1572
21	GZ	2000	4047.00	202.35	1835	681
	全省	260000	1065965.37	410.00	237556	178223

数据来源: S 省妇联《2012 年 S 省妇女小额担保财政贴息贷款工作情况统计表》。

承包式项目管理机制延续到了 2013 年上半年。该年前三个季度全省项目贷款总额分别为 14.5 亿元、14 亿元、9.3 亿元,而第四季度只有 2.2 亿。^① 这一前后反差源于当年 10 月项目管理机制发生了重大调整。

五、控制: 连带式项目管理

承包式项目管理机制给市县执行妇女小额贷款项目提供了巨

^① 数据来源: S 省妇联《2013 年 S 省妇女小额担保财政贴息贷款工作情况统计表(1-12 月)》。

大的操作空间,激发了项目执行方的“工作热情”,但是,承包式项目管理也产生了很大的问题。

首先是项目执行结果明显脱离项目委托方的初衷。在2009年项目开始之初,明确规定了贫困、失业妇女应该是项目的主体。但2012—2013年的项目对象则包含了大量经济条件较好的妇女。根据省妇联2013年组织的一次抽样调查发现,获得贷款的妇女个人贷款前收入并不低,人均收入1万元以下的只有28.4%,^①还有9.1%的获贷妇女年收入在5万元以上,甚至有一些贷款妇女年收入超过百万(参见表2)。而且,获贷妇女的低收入群体比例很少,比未获得贷款的妇女个人收入情况更好。在笔者的走访调查中,也发现很多获贷妇女家庭经济条件相当好,不少家庭在当地从事农家乐、生产性企业、宾馆等高投资经营项目。在2013年中期,财政部要求各地清查不规范小额贷款,给市县各级政府造成了不小的压力。MS、ZY两市的妇联干部曾估算过,在自我清查的过程中,大概有1/4—1/3的贷款户被清查出来,要求归还借款,终结小额贷款项目(访谈201511PSFL)。也就是说,市县自己都认为,明显不符合政策的贷款对象超过25%。由此可见,在承包式的项目管理机制下,市县的项目执行成效与中央的项目设计初衷有较大的背离。

表2 受益妇女与非受益妇女经济情况统计

个人税前收入(2012年)	非受益妇女百分比(N=661)	受益妇女(贷款前)百分比(N=630)
5000元以下	14.4	11.7
5000元—1万元	20.3	16.7
1万元—2万元	29.3	33.3
2万元—5万元	27.5	29.2
5万元—10万元	3.5	6.2
10万元—20万元	2.4	1.3
20万元—50万元	1.5	.6
50万元—100万元	.6	.8
100万元以上	.5	.2

数据来源:《S省财政贴息妇女小额贷款项目调查》(2013年3月)。

① S省2012年城镇人均收入为17899元,农村人均收入为6128.6元。

其次是项目规模的失控导致中央和省级部门面临巨大的财政压力,项目预算严重超标。2011 年全省贷款总额 9.72 亿,中央的贴息资金接近 1 亿。但 2012 年就猛涨到 100 亿以上,需要中央贴息资金 10 亿,还有 1 亿的工作经费,大大超出中央部门的预期,贴息资金无法到位。省财政厅在 2013 年的清查工作中就表示要审核贴息,“所以说如果贷款不符合规范,这个缺口就没有办法补。你说你有几百万资产,我还拿出钱给你贴息,这是不行的。贷款在核实以后我们才能贴息”(访谈 201305CZTZ)。2012 年和 2013 年各地妇联大量反映贴息资金不到位的问题。根据 LS 市给省级部门反映的信息,在 2012 年底,本年度应该到位的中央贴息资金不足 10%。^①各地原先给贷款妇女承诺贷款户先自己支付利息,然后政府按季度返还贴息,但 2012 年贴息压力太大,只好改成承诺按年度贴息。各地政府一方面拿出本级财政垫付,同时不断给上级反映,要求及早发放贴息资金。贴息资金问题的处理持续了三年,一些市县 2012 年贷款的贴息资金直到 2015 年底才完全发放到位,^②如此长的处理时间反映出中央部门解决贴息资金问题的巨大难度。

第三是引发了社会不稳定因素。贴息资金不到位,地方财政基础好的市县可以先行垫付,但地方财力不足则难以按时给贷款户发放贴息资金,由此极易引发贷款户的不满,乃至上访。从 2013 年开始,地方妇联和财政部门就不断面临贴息资金不到位引发的问题。比如,在 MS 市,PS 县的妇联 2013 年几乎全年都在接待上访的贷款妇女,“我们的办公室天天都坐满了要贴息的贷款户,所有的精力都花在处理上访的问题上了。人太多了,我们没办法处理。乡镇上的压力也很大,有怨气,经常打电话骂我们不该搞这个项目。想起来啊,我们妇联真是有点忍辱负重的感觉”(访谈 201511PSFL)。财政局、人社局等参与小额贷款项目的单位也都是面临上访不断,很多县压力巨大,领导多次召开协调会,害怕引发更大的社会不稳定。

上述问题导致中央和省部门不得不改变管理机制,控制地方政府行为,以免项目失控的局面持续下去。2013 年 10 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

^① 参见《LS 市妇联 2012 年小额贷款工作总结》。

^② 参见 S 省妇联《妇女小额贷款统计 2013 - 2015》。

知》,全国妇联当即转发给各省妇联。S省财政厅、人社厅、人民银行成都分行、省妇联也立即联合制定了《关于进一步规范和加强我省小额担保贷款财政贴息资金管理的通知》。从中央到省的新文件出台,对原有的项目管理机制进行了重大的变革,主要体现在三个方面:

首先是贴息资金的来源进行了调整。从2009年10月-2013年10月,妇女小额贷款项目都是由中央财政全额贴息,^①市县只负责具体操作。而2013年10月1日开始,中央财政贴息75%,地方财政承担贴息资金的25%。S省具体细化该制度,规定地方财政25%的贴息中,省级财政承担9%,市(州)和扩权县财政承担16%。而对于各市(州)的非扩权县比例由各市(州)自行确定。^②因此,作为项目执行方的市县承担了部分资源配套的责任。2014年,S省的妇女小额贷款中央财政贴息29543.5万元,省级财政贴息6243.7万元,而市县财政承担贴息资金11099.9万元;2015年的妇女小额贷款项目中,中央财政贴息8152.1万元,S省财政贴息615.6万元,市县财政贴息1094.4万元。^③

其次是贴息资金量与地方担保基金总量相关。2012年开始的项目实施方案弱化了地方财政担保的必要性,多元化担保让各市县可以大幅度拓展项目规模。2013年10月的新规强调了贴息资金量与地方财政担保基金总量挂钩。财政部明确提出,小额担保贷款余额不得超过担保基金银行存款余额的5倍,达到5倍时必须停止发放新贷款。小额贷款贴息按照银行同期贷款利率上浮3%执行,^④可以推算,贴息资金量为地方担保基金总额的45%左右。因此,地方财政出资的担保基金量决定了能够享受的项目贴息资金量。同时,中央明确要求地方财政担保基金只能由地方财政一般预算中安排,其他专项资金不能作为担保资金来源,以免出现项目担保项目的松散操作。在这样的规定

① 东部九省市除外。东部一直由地方财政承担贴息。

② 中西部各省对地方财政承担的25%贴息资金有不同的分配政策。比如,云南省是省级财政承担20%,市县财政承担5%(云财金〔2014〕6号);甘肃省规定25%的地方财政贴息由市县两级全部承担,省级财政在项目完成后综合考评,以奖代补(甘财金〔2014〕13号);宁夏回族自治区规定银川市承担15%、区财政承担10%,而其他市县区财政承担20%、市县承担5%(宁财发〔2013〕836号)。

③ 数据来源:S省妇联《妇女小额贷款统计2013-2015》。

④ 比如2013年10月银行1年期贷款利率为6%,上浮3%,总的贴息比例为贷款额度的9%。

下,各地项目开展规模直接取决于地方财力的投入程度。同时,对地方财政担保责任的刚性规定,也决定了地方政府连带了项目执行的风险。如果项目执行出现问题,地方财政的担保基金就会遭受损失。

第三是明确了不规范贷款责任的处理。财金〔2013〕84号文重新明确了项目对象是困难失业人员。S省的文件进一步提出,如果存在与项目规定不符合的贷款,不得申报和宣传为财政贴息贷款。如果各地政府在超出项目规定外办理贷款,“一律不得纳入中央财政和省财政补助贴息资金的范围。各地自行确定的贷款贴息政策所需贴息资金,一律由各地自行解决”。由此,市县政府实际上承担了“剩余责任”,如果项目执行超出规模或者贷款不规范,中央和省级财政不再贴息,地方政府只能自己解决。2012年虽然项目量巨大,部分贷款户也不符合条件,但地方政府可以向上不断“追讨”贴息资金,慢慢填补空缺。但2013年10月的规定出台之后,地方政府不再过度推广项目,否则需要本级财政硬性承担贴息的风险。

2013年10月开始的项目管理机制改革,其核心是让项目的执行方——市县政府不仅仅只负责执行,而是连带承担项目资源配置的责任和项目实施不当的风险。在这样的管理机制下,市县政府的行为出现了大的转变。从2013至2015年各市州的项目数据来看,2014年各市州的工作积极性大幅度降低,有超过1/3的市州2014年不再新增贷款,项目几乎停滞。2015年项目的开展量进一步减少,不到2012年高峰时期开展量的2%。同样一个项目,在不同的管理机制下,执行结果竟有如此大的差异!

表3 S省妇女小额贷款2013-2015各市州贷款量统计数据(单位:万元)

市州	2013年	2014年	2015年
CD	18361.08	1186.00	1199.50
ZG	3736.60	.00	.00
PZH	37807.35	.00	.00
LZ	20282.30	732.00	.00
DY	21392.63	239.00	.00
MY	17467.70	91.00	2217.10
GY	27602.60	656.00	3709.15

续表 3

市州	2013 年	2014 年	2015 年
SN	22016.30	.00	.00
NJ	29740.40	.00	194.62
LS	15233.14	.00	.00
NC	55030.00	9120.29	4925.95
YN	19226.50	30.00	.00
GA	11006.50	.00	.00
DZ	24254.88	1487.00	1363.58
BZ	18497.50	949.00	643.63
YA	5212.00	906.00	272.21
MS	33675.78	22657.00	454.10
ZY	.00	.00	.00
AB	6998.00	245.00	.00
GZ	4637.70	.00	.00
LS	7916.96	964.00	2914.79

数据来源: S 省妇联《全省小额贷款统计表 2013 年 1-12 月》、《2014 全省小额贷款统计表 1-4 季度》、《2015 年小额贷款汇总表》。

六、组织形式与演变机制分析

项目制是针对特定的目标,配备专项资源开展治理的一种政府行为。项目化治理嵌入于科层体制内,利用科层组织实施项目,但目标和资源配备的专项性又不同于一般的科层化治理模式。“行政发包制”、“剩余控制权”理论对科层组织运作的研究分析了影响科层组织模式的重要因素,包括目标设置、激励实施、检查验收三层要素(周黎安, 2014; 周雪光, 2015); 而治理资源的专项化配备对项目制的运作具有重要影响。根据既有理论和项目制运作的特点,本文将项目化治理的运作过程概括为四个基本环节: 设置目标、配备资源、组织实施、检查验收。设置目标,是指对项目开展的数量和质量进行规定。作为一种专项化的治理,设置目标在所有的项目中都是不可缺失的重要环节,但目标设置的权限各有不同,项目委托方可以单方面设置目标,目标执行方也可以参与协商。需要注意的是,作为下级政府的项目执行方参与目标设置可以是正式的,也可以是非正式的。前者表现为项目规则的明

确界定,后者表现为项目执行中的变通默认。相比于一般性的科层工作,项目制中的目标设置通常更加明晰,作为委托方的上级政府目标设置权较强(渠敬东,2012)。配备资源,主要是指安排项目开展的专项经费,可以是事前安排,也可以是事后补配。资源专项配备是项目制的核心特征之一,是项目开展的基础条件,也是参与单位的重要责任。因此,与一般性的科层组织研究不同(周雪光、练宏,2012),考察项目制的组织类型,必须要对资源配备方式进行分析。专项经费通常由项目委托方配备,但项目执行方也可以配备部分资源(一般是被动的),常见的项目配套经费即是如此(狄金华,2015;郑世林,2016)。组织实施是指安排项目开展的具体过程,某些项目的开展过程可以由项目委托方具体控制,包括设定细则、组织成员单位、掌控项目开展节奏等环节(陈家建,2013);而某些项目的开展过程可以由下级政府自行组织,上级政府只问结果,不管过程(李祖佩,2015)。检查验收是对项目的成效进行考核,并安排相应的奖惩。可以是上级政府作为委托方单方面验收,也有可能执行方与委托方共同参与。这种情况下,项目执行方对检查结果具有一定的界定权和解释权。根据四个基本环节中项目委托方与执行方权力与责任的分配情况,可以概括出直控式、承包式、连带式三种项目组织类型的运作机制。

表 4 三种组织形式中的权责分配

组织类型	目标设置	资源配备	组织实施	检查验收
直控式	上级部门	上级部门	上级部门	上级部门
承包式	共同参与	上级部门	下级政府	共同参与
连带式	上级部门	共同参与	上级部门	上级部门

在直控式的管理机制下,项目实施的主要意图是“规范”。通过对项目的目标、实施过程和验收标准的控制以及配备专门的资源,作为委托方的上级部门能够比较容易地让项目按照制度要求规范开展。在直控式的管理机制下,项目执行方相当于委托方的雇员,按照规范要求进行操作。直控式在科层组织的研究中已经有较多分析,是韦伯所论述的科层组织的理想类型,具有分科设职、制度化、形式化运行的特点(Weber,1952)。在中国的官僚体系中,某些目标明确、成效测量难度小的治理任务中,直控式较为常见(周雪光,2015)。在妇女小额贷款

的第一个开展阶段(2009年10月-2011年12月),中央和省级部门为了让项目开展规范有序,对市县执行项目的方式有明确的规定,严格限制项目对象,并考核项目的执行结果。但这种管理方式缺点也很明显,作为执行方的市县需要遵守地方财政担保、多部门审核、贫困失业妇女作为贷款对象等诸多限制条件,所以开展项目的力度不大。

承包式管理机制的核心特点是给与执行方较大的操作空间,激励性强(Williamson, 1975)。在项目化治理中,上级部门配备了专项经费,同时在目标选择、开展过程和成效验收方面给与项目执行方一定的拓展空间,可以让下级政府较为灵活地实施项目,在完成上级目标的同时,争取到较大的本级利益。这种下级政府有较大变通权的治理方式在中国比较常见(Oi, 1999),甚至被认为是中国科层治理的核心模式(郑永年, 2013; 周黎安, 2014)。在项目制中也时常见到地方政府能够打破专项管理规则,获取较大自主空间。比如在规则监督不强的项目中,地方政府可以通过“打包”项目,让专项任务融合于地方统筹(折晓叶、陈婴婴, 2011)。在妇女小额贷款的第二阶段(2012年1月-2013年10月),中央和省级部门给予了市县操作项目的灵活性,在担保条件、贷款对象、审批流程方面都实际予以放宽,并且鼓励市县探索项目实施的创新方式,激发出地方政府极高的积极性。各个市县可以根据本地情况自主选择项目开展方式,项目规模爆发式增长,所有地区都超额完成上级目标。并且,虽然项目的最终目标并不完全符合政策初衷,但中央和省府还是逐步下拨了贴息资金,默认验收了项目开展的结果。承包式的管理方式对完成项目任务非常有利,但也容易导致项目执行失控。尤其在项目对象分散、检查考核难度太大时,就容易出现执行偏差,在资金需求和社会风险方面,给上级部门造成压力。

连带式项目管理机制能够极强地控制下级政府的行为。连带的核心是让项目执行方承担一定的主体责任,必须配备项目开展的部分资源,而且需要解决项目不规范实施出现的“剩余问题”,承担相应的风险。上级政府对下级的控制可以通过外在规范实现,比如过程监督、结果验收、合法性审查。而连带侧重内在约束。^① 在政府组织内部,上级

^① “连带”的概念本身可能蕴含多种分析意义,比如基层治理中,解决一个领域的问题可能需要配套采用不同领域的手段,形成“综合治理”的现象(应星, 2002; 陈锋, 2012)。本文所讨论的“连带”现象,主要关注的是科层组织内部形成的利益捆绑关系。

可以通过设置“连带”来对下级的行为形成强力的制约,尤其是在外在规范控制成本较高或成效不好的情况下,通过“连带”可以捆绑下级的核心利益,让下级政府主动产生行为约束。连带式组织管理打破了项目制由上级发包、下级执行的资源分配模式,作为项目执行方的下级政府也参与到发包的角色中。在项目制中,连带式管理在某些领域较为常见,尤其在产业发展、基础设施建设等资金量大项目中,下级政府都需要配套一定比例的项目资金,这样的内在约束比单纯的外在规范制约地方政府更有力(周黎安,2008;郑世林,2016)。参与了资源的配备,地方政府就承担了部分主体责任,不能随意扩大项目范围和违背项目规范,以免对本级的利益造成损伤。在妇女小额贷款项目的第三阶段(2013年10月-2015年12月),市县政府也必须提供部分贴息资金,如果有违规贷款,还要由本级财政自行全额贴息。因此,项目执行方不得不谨慎操作,造成项目规模急剧缩减。连带式治理机制虽然对约束项目执行方效果明显,但也严重打压了项目开展的积极性。

通过在目标设置、资源配备、组织检查和检查验收四个环节上进行不同的权责分配,形成了三种项目制的组织形式,形塑了不同的上下级关系。三种组织形式各具优劣,在项目委托方意图转变的情况下,可以更改项目开展的组织形式,影响项目的执行方式。

在科层组织中,激励是引导部门行动的诱因,包括经济类激励与政治类激励,可能是正面的奖励,也可能是负面的惩戒(Dixit,2002)。约束表现为科层部门在具体行动中所受到的规则限制。激励与约束都有不同的强度,为分析简要起见,可以简单将其划分为强弱两个维度。以妇女小额贷款的项目为例,可以看到,在直控式的组织形式下,项目委托方分配给项目执行方的权力和责任都较少,执行方近似于委托方的雇员,按照上级政府的直接指令行事。一方面,在行政命令和地方经济效益的考量下,有较强的激励完成项目,同时又必须严格遵守项目规则,程序化执行项目。承包式的组织形式给下级政府分配了较大的自由执行权,激励非常强,但约束很弱,地方政府可以利用项目开展的机会灵活操作,追求地方利益,所以执行政策的主动性很高,但容易出现过度执行的问题。连带式组织形式对项目执行方施加了资源配给和风险承担的硬性责任,控制其自由操作的空间,给地方政府带来了很强的约束。在这种管理机制下,项目执行往往是被动、消极的状态。通过三种组织形式的综合对比可见,因为改变了权责配置,不同的组织形式对

地方政府执行项目的方式有着巨大的影响。由此,妇女小额贷款这样的项目在不同的阶段会出现执行成效的显著不同,也就不难理解了。

表 5 三种组织形式与项目执行方式

组织类型	激励	约束	执行方式
直控式	强	强	程序化执行
承包式	强	弱	主动执行/过度执行
连带式	弱	强	被动执行/消极执行

需要说明的是,本文的分析主题是项目化治理的组织形式,因此,三种组织形式对项目执行方式的影响也是从组织维度进行分析,暂未考虑项目的具体领域。比如,某些基础设施建设项目规模特别大,拉动经济增长效果明显,即使是连带式的组织形式,地方政府也积极参与;而某些公益项目经费很少,即使是承包式,地方政府也没有多大兴趣。这并不影响本文的分析。三种组织形式对项目执行方式的影响应该放到同一类别的项目中比较。同样是大规模的基础设施建设项目,如果是承包式,地方政府开展的积极性就会比直控式和连带式高很多;如果公益项目采取连带式管理,则执行方的积极性会进一步降低。

七、结论与讨论

近年来,有关项目化治理的学术研究成果丰硕,但多是缺乏相互关联的零散性研究,社会科学的分析工具应用较少(周雪光,2015)。本文尝试从组织结构的分析维度考察项目制的运作逻辑,发现在项目制中,上下级政府间不同的组织关系会极大地影响项目制开展的方式与成效。项目化治理的组织形式与一般性的政府间组织形式有相通之处,同时也有特殊性。项目制具有专项的目标管理和资源配置,上下级部门间的权力和责任分配多样,可以出现直控式、承包式、连带式这样差异极大的组织结构,导向不同的项目执行方式。

本文是对一个国家项目的历史过程进行分析。聚焦于同一个项目的纵向变化,能够排除其他干扰变量,比较纯粹地观察组织形式对项目执行的影响。本文所提出的三种组织形式具有很强的经验基础,并不

纯粹是理论层面的逻辑推演。本文不认为项目化治理只有这三种组织形式,只是提出,从本文的案例以及其他相关研究的揭示来看,这三种组织形式典型而重要,具有分析研究的价值。同时,需要说明的是,三种组织形式的概括具有“理想类型”的特征,虽然大体符合经验事实,但在实践中存在一定的混合性。比如,在妇女小额贷款项目的第一阶段,上级部门要求市县财政以地方财政设立担保基金,这实际上带有连带式管理的特征。但相比于第三阶段,第一阶段中市县财政需要连带的责任相对很小,主要是扮演执行者的角色。因此,基于核心的事实特征,本研究抽象出三种组织形式,并分析其对应的上下级权责分配关系。

本研究对三种组织形式的转换动因并未深入讨论,虽然组织形式可以由上级部门设计,但委托方单方面不能随意转换。实际上,组织形式的转变还带有一定的“被迫性”。比如,在妇女小额贷款中,直控式的项目管理机制下,地方政府积极性很低,倒逼上级部门改变政策,激励市县财政扩大项目规模;但市县财政利用承包式项目机制扩大自身利益,又导致项目失控,项目委托方不得不改弦更张,强化对执行方的控制力度。项目制在地方实践中,项目发包方常常陷入“自主性”缺失的困境(李祖佩,2015)。委托方与执行方的博弈是项目组织形式演变的动因,这一问题与中国官僚体系的整体运作逻辑存在复杂的关联(周雪光,2011)。囿于研究能力和篇幅,本文在这一问题的分析上存在不足,目前集中关注的是项目制的组织类型及其内在机制,不同类型间的转换原因及转换条件需要另做专门研究。

还需要讨论的是,本研究不涉及不同领域的项目与组织形式之间的关联。有些领域的项目与特定的组织形式存在“亲和性”。比如,公益类项目承包式管理比较常见,社会服务类项目直控式较多,而经济产业类项目很多都采取连带式管理方式。不同领域项目的组织形式选择是固定的还是开放的?原因是什么?对基层的项目开展有何影响?这些问题的分析需要更多的研究才能回答,本文只是从组织形式的角度提出了一个分析视角,尝试回答了一些问题,但也关联了更多需要回答的问题。

参考文献:

艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以A县“计划生育”年

- 终考核为例》,《社会》第3期。
- 曹正汉 2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 陈锋 2012,《连带式制衡——基层组织权力的运作机制》,《社会》第1期。
- 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。
- 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。
- 冯仕政 2014,《政治市场想象与中国国家治理分析:兼评周黎安的行政发包制理论》,《社会》第6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。
- 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。
- 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。
- 刘明兴、张冬、钱滔、章奇 2013,《地方政府的非正式权力结构及其经济影响》,《社会学研究》第5期。
- 马良灿 2013,《项目制背景下的农村扶贫工作及其限度》,《社会科学战线》第4期。
- 渠敬东 2012,《项目制:一种新的国家治理机制》,《中国社会科学》第5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。
- 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。
- 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。
- 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、周黎安主编《为增长而竞争》,上海:格致出版社。
- 王春光 2013,《城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑》,《社会学研究》第3期。
- 王汉生、刘世定、孙立平 2011,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,应星、周飞舟、渠敬东编《中国社会学文选》,北京:中国人民大学出版社。
- 王向民 2014,《中国社会组织的项目制治理》,《经济社会体制比较》第5期。
- 项目管理协会 2008,《项目管理知识体系指南》,王勇、张斌译,北京:电子工业出版社。
- 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。
- 应星 2002,《大河移民上访的故事》,北京:三联书店。
- 张良 2013,《项目治国”的成效与限度——以国家公共文化服务体系示范区(项目)为分析对象》,《人文杂志》第1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。
- 郑永年 2013,《中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力》,北京:东方出版社。
- 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:三联书店。

- 周黎安 2008,《转型中的地方政府:关于激励与治理》,上海:格致出版社。
- 2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周黎安、王娟 2012,《行政发包制》,周雪光、刘世定、折晓叶主编《国家建设与政府行为研究文集》,北京:中国社会科学出版社。
- 周雪光 2005,《逆向软预算约束》,《中国社会科学》第2期。
- 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。
- 2011,《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》第10期。
- 2015,《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》第2期。
- 周雪光、练宏 2011,《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》第5期。
- 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。
- Dixit, Avinash 2002, “Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretive Review.” *Journal of Human Resources* 37.
- Harding, Harry 1993, “The Evolution of American Scholarship on Contemporary China.” In David Shambaugh (ed.), *American Studies of Contemporary China*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press.
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China.” *Comparative Politics* 31(2).
- Oi, Jean C. 1999, *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Shue, Vivienne 1988, “State, Society, and Politics under Mao: Theory and Irony in the Study of Contemporary China.” In Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Weber, Max 1952, “The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction.” In Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey & Hanan C. Selvin (eds.), *Reader in Bureaucracy*. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implication*. New York: Free Press.
- Zhou, Xueguang, Hong Lian, Leonard Ortolano & Yinyu Ye 2013, “A Behavioral Model of ‘Muddling Through’ in the Chinese Bureaucracy: The Case of Environmental Protection.” *The China Journal* 70.

作者单位: 中山大学社会学与人类学学院
责任编辑: 闻 翔

The Organization Patterns and Evolution Mechanism in the Project System:
Analysis of the History of a National Project *Chen Jiajian* 150

Abstract: By investigating the history of a national project , this research reveals that in the project-oriented operation , direct control , subcontracting and joint responsibility exist as three important organization forms. When carrying out a project , different levels of governments allocate different rights and responsibilities at four dimensions , i. e. , goal setting , resource provision , implementation and inspection. The differences along the four dimensions lead to the evolution of the organization. Different project management systems influence how the local government implements projects. Some of the problems include the routinization of implementation , excessive implementation , passive implementation , etc. These implementation patterns will affect the effectiveness of the projects.

Shidian as a Chinese Style of Governance: A Case Study on the Policy Experiment of “Pay as You Throw” *Chen Nabo & Cai Rong* 174

Abstract: Policy experiments have long been considered as a distinguished feature of the policy process in China. Recent research leads to a debate about the effect of policy experiment on the governance of the Chinese government. Based on a case study of the “pay as you throw” policy experiment carried out in a city in southern China , this study explores the process of a policy experiment , the related interest groups’ responses and its policy consequences. Qualitative data collected from in-depth interviews , participant observation and documentary analysis reveals that the policy experiment is embedded in and captured by the governmental bureaucracy. The positive effect of policy experiment in China’s state capacity has been over-exaggerated.

Migrant Children and Rural-urban Migrant’s Integration to the City
..... *Wang Chunchao & Zhang Chenglei* 199

Abstract: More migrant parents now choose to bring their children with them when migrating to the city. This emerging phenomenon in China is called the “family migration”. Compared to individual migrants , does “family migration” contribute to better integration to the city? Based on a two period utility model , we study the migrant children’s impact on their parents’ integration to the city , using the migration dynamic