

# 分散控制权:理解项目下乡 实践困境的一个视角

金江峰

(华中师范大学 中国农村研究院;政治科学高等研究院,武汉 430079)

**摘要:**项目制作为国家治理的增量体制,在嵌入基层治理体制与机制过程中,彰显出“分散控制权”的规则属性。乡村治理场域中,项目控制权分为目标设定权、检查验收权、监督管理权和激励分配权四维。项目制制度规范和组织原则,塑造了控制权的静态配置规则。而项目下乡过程中,委托方和代理方及多元代理主体间的资源差异,带来控制权博弈和乡村委托-代理关系异化,导致新“乡村利益共同体”的形成及项目制基层实践意外。本研究对分散控制权概念的引介,在回应乡村治理研究由主体向规则转向的同时,也从制度和规范层面提出了化解项目下乡实践困境的相关政策建议。

**关键词:**治理规则;分散控制权;控制权博弈;新乡村利益共同体

**中图分类号:**D668 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)01-0074-09

## 一、既有文献与研究进路

进入后税费时代,国家越来越倾向于采取项目形式进行农村公共物品供给<sup>[1]</sup>。项目制作为国家财政转移支付的制度实践,不仅关系着乡村社会的发展与建设,而且直接影响着乡村振兴战略的实施<sup>[2]</sup>。由此,如何发挥项目制的制度优势与治理效能,并克服其基层实践困境,成为学界关注的重点。尤其是有关项目下乡实践困境的研究,产出了不少有影响的成果,相关研究主要集中在以下两个方面:

一是将项目制视为一种治理模式,既是国家治理的增量,又深嵌于国家治理体制与机制中<sup>[3]</sup>。项目治理实践与行政科层制技术治理之间的制度张力,成为项目制嵌入科层制的结构性难题,同时又为科层政府及其权力主体利用项目资源达成政治与行政目的提供了腾挪空间<sup>[4]</sup>。在项目制逐级发包和分级治理运作机制下,基层政府(县、乡)具有一定的“打包”与“发包”权,这为其将权力意志和部门利益嵌入项目建设提供了契机<sup>[5]</sup>。基层政府在协调项目进村过程中,也获得了一定的财政自主和权力自主<sup>[6]</sup>。而基层政权自主性的彰显,弱化了中央和省级政府及其部门的自主性,造成项目制自下而上的目标替代,项目供给与项目需求由此出现偏离<sup>[7]</sup>。

二是将项目制视作激活基层治理体制与机制的治理资源,它与乡村治理结构间具有同构性<sup>[8]</sup>。项目资源自上而下输入,改变了传统乡村权威性资源与配置性资源的分配方式,使乡村互

**作者简介:**金江峰,政治学博士,华中师范大学中国农村研究院,政治科学高等研究院,助理研究员。

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”(19ZDA114),项目负责人:田先红。

动策略、权力结构和利益关系等被重塑,但新的治理秩序却未形成<sup>[9]</sup>。一方面,资源配置的结构性漏洞带来项目资源的低效利用和社会性吸纳等;另一方面,项目资源在形塑乡村治理结构的同时,其作用的发挥又依赖于该结构。这种结构性依赖关系为具有社会资本调度能力和业务能力的村庄富人攫取了项目利益,为建立新的乡村分利秩序提供了自主空间<sup>[10]</sup>。村庄代理人在项目资源与治理结构间的自主调配<sup>[11]</sup>,不仅塑造出新的乡村“权力-利益”网络<sup>[12]</sup>,带来项目资源的精英俘获和自下而上的社会动员困境等,且最终造成基层治理的“内卷化”发展<sup>[13]</sup>。

上述两方面虽分析视域不同,但都在系统论视角下讨论项目制与基层治理体制和结构间的关系,视基层政府和组织(村“三委”)自主性/自利性为项目治村实践困境的根源。值得注意的是,既然基层政府能够自主调配项目资源,实现政治和行政目的,那将如何理解基层治理实践中村级组织对项目资源公共性的侵蚀,以及由此带来的政治和行政风险问题?反之,假若村级组织(尤其是村庄新兴权力主体)具有较强自主性,为何又难以规避缺乏利益冗余且不符合村庄需求的项目建设?针对上述“自主性悖论”问题,研究者或许能够从乡村“共谋”<sup>[14]</sup>理论中寻找答案。但在双方目标冲突和信息不对称情况下,基层政府与村级组织维护自我利益的“共谋”,在组织和激励层面都是难题。

基于此,本文认为治理主体视角下的“自主性悖论”,构成项目下乡实践困境解释的逻辑难题。在不否认基层政府和村级组织借助项目下乡实现自我目标的总体事实下,治理主体自主性的彰显更多地在于治理规则的安排。即作为财政转移支付方式的项目制,与行政科层制和村民自治体制有着深嵌关系,无论是一种治理模式抑或治理资源,都代表着特定的规则设置,并受到行政科层制和乡村治理体制机制等影响。它不仅是“科层为体、项目为用”<sup>[15]</sup>,更表现为“规则为体、项目为用”,这是本文的分析起点。项目制治理规则属性的确立,一方面源于制度设计本身和对行政科层制的依附与补充,另一方面在于对乡村治理正式、非正式制度的激活与重塑。三者的融合与互补,共同体现在基层委托-代理关系当中,具体表现为委托方与代理方之间的权力配置规则。而项目制治理增量的体制特性,决定“剩余控制权”(下称“控制权”)在委托方与代理方间的分配规则,是影响项目下乡实践的核心。

简言之,项目制内含着控制权配置规则属性,项目下乡嵌入基层治理体制与机制的过程,塑造出新的乡村控制权配置规则,导致项目制基层实践困境。基于田野调查,笔者发现项目下乡会在乡村治理场域形塑多重委托-代理关系,不同维度控制权在各委托方与代理方间的静态分配,会因信息、监督与激励等问题,产生控制权的动态博弈,形成新的控制权配置规则,从而形成了项目下乡的实践困境。所以,多重委托-代理关系及由此衍生的“分散控制权”配置规则和控制权博弈,是理解项目下乡实践困境的关键。从控制权分配这一治理规则视角理解项目下乡实践困境,以及将控制权置于乡村治理的具体场域进行在地化讨论,构成本文的基本创新。本文主要研究思路是:首先,重新审视乡村治理场域内控制权的具体内涵及其构成;其次,讨论在特定制度规范与组织基础下,涉农项目的控制权配置规则;再次,探讨分散控制权与控制权博弈是如何异化乡村委托-代理关系,并带来项目下乡实践困境;最后,进一步审视本研究的理论与现实价值。文章经验材料源于近年来笔者及所在团队在全国数省的田野调查,出于分析之便,本文主要以2019年暑期在浙江省L市S县Y乡Y村的村治调研为例<sup>①</sup>。

## 二、“关系”抑或“场域”:项目下乡中“控制权”的再审视

目前,有关控制权的研究成果,主要出现在组织经济学领域,其理论与现实价值早已在企业

<sup>①</sup> 基于学术规范,文章对所涉及的具体地名、人名等都作了技术处理。

管理和市场行为中得到关注。研究者认为,企业作为追求利润最大化的“理性人”,虽具有极强逐利冲动,但在经营与管理与市场环境不确定情况下,企业“有限理性”和“契约人”的一面会凸显;企业为降低费用和投资风险,提高经营效率等,往往会选择外包制方式,组织和配置生产资料<sup>[16]</sup>。企业生产或服务外包制产生了委托-代理关系,并衍生出产权与交易费用等问题<sup>[17]</sup>。委托方和代理方为明确产权、降低交易成本,需签订正式契约,完成有效的权、责、利配置。然而,由于受到组织和市场环境的影响,在现实生产与经营活动中委托方与代理方之间客观存在信息不对称、道德风险和逆向选择等难题,这会带来双方目标与激励错位<sup>[18]</sup>。为克服上述问题,双方倾向于签订“不完全契约”<sup>[19]</sup>,将本属于委托方对资产的剩余索取权,转变成代理方对资产使用的剩余控制权。即委托方只规定生产目标、质量标准、交付时限和产品价格等,如何组织生产、配置资源和进行激励设计等权力都交由代理方。在这种发包关系下,代理方成为生产或经营环节的实质权威,拥有对资产使用的剩余控制权。

周雪光等人在梯罗尔(Tirole)行政科层制组织关系理论启示下,将剩余控制权概念运用到中国政府的治理领域中,提出“条块”关系格局下的控制权包括目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维度,且各级政府(部门)间不同的控制权分配方式会导致迥然相异的政府治理模式<sup>[20]</sup>。在另一项研究中,周雪光借用控制权概念的三个维度分析了项目下乡过程中委托方与代理方不同控制权组合模式,及由此带来的不同项目运作模式和权威类型<sup>[21]</sup>。这对本文将项目制视作一种治理规则的研究具有启发意义。但周雪光的研究主要集中在科层政府领域,其基本框架是分析控制权在中央政府、地方政府和基层政府之间的分配情况,并由此讨论各治理主体在项目制中的博弈关系。这一分析路径的弊端是容易在静态府际关系中,将控制权研究推向关系化与模式化<sup>[22]</sup>。突出表现在,科层制“条块”关系下的控制权是行政权力的溢出,无论府际关系互动多么复杂,控制权的内涵始终是关系演绎的结果,难以跳脱目标设定权、检查验收权和激励分配权三维分析框架。

但这种模式化的关系分析,在乡村治理领域却存在适用难题:主要有二:一是乡村委托-代理关系,这是福柯意义上的实践性权力支配<sup>[23]</sup>,缺乏科层政府的制度化保障。由此,在行政科层制中,自上而下政府层级间的监督与管理权内含于科层体制,与检查验收权构成“一实一虚”监管体系,能够有效规避监督与激励错位问题。但在乡村治理场域,行政科层制作用范围有限,制度化的监督与管理很难发挥作用。科层制下的监督管理权,将行政权分配问题转变成控制权配置问题。而项目下乡过程中存在多重委托-代理关系,更加突出了监督管理权在控制权中的重要性。二是行政科层制下政府层级和部门间的制度化关系,决定控制权配置规则具有静态特点;而乡村治理场域存在着正式与非正式制度的交互,控制权分配规则的形成,更加取决于委托方与代理方之间的动态博弈<sup>[24]</sup>。正是基于上述思考,我们认为项目下乡实践中的控制权分析,应包括静态的维度讨论和动态的机制研究,须将其置于具体场域,在特定治理环境下理解其内涵。质言之,乡村治理场域中,控制权的静态维度包括目标设定权、检查验收权、监督管理权和激励分配权等,动态实践则是不同属性控制权在委托方与代理方间的静态分配所产生的控制权博弈过程。这里首先明确乡村治理场域内监督管理权的内涵,主要是指委托方监督代理方目标完成过程与质量的权力。

### 三、分散控制权:项目下乡过程中的控制权分配规则

在行政科层制内部,项目制遵循逐级发包和分级治理逻辑,上级政府(部门)将项目资源进行“打包”之后,按照项目资金属性“发包”给相关职能部门,并依靠科层体制自上而下传递<sup>[25]</sup>。县

乡政府是项目发包的最后一级,也是项目执行的基本主体,项目实施情况直接关系到基层治理的得失<sup>①</sup>。由此,县乡政府一方面需制定项目建设基本制度规范,确保项目下乡的制度化、规范化与法治化;另一方面还需整合企业、社会组织、村级组织和村民等多元治理主体,发挥其资源优势,共同推进项目有效落地。项目下乡的规范化要求和参与主体的多元化,客观上形塑了控制权分配的静态规则。下文以 Y 乡“消薄”项目为例说明。

### (一)项目建设的制度规范<sup>②</sup>

按照浙江省委、省政府办公厅印发的《关于实施消除集体经济薄弱村三年行动计划的意见》的规定,所谓“消薄”是指消除集体经济年收入在 10 万元以下的村庄,在 2019 年底实现经济发达县所有村年经营性收入达到 5 万元以上。Y 乡共有 9 个行政村,2018 年《S 县扶持集体经济薄弱村发展攻坚三年行动计划》实施以来,所有行政村都获得了相关“消薄”项目。其中,规模和体量最大的是由 Y 村与其他三个行政村共同参与的“四村联建”项目。该项目以“农文旅”为主导,财政拨款 100 万元,村庄自筹 110 万元,建设面积 40 亩,涉及子项目包括土地平整、河道整治、堰坝、游步道、泳池和户外拓展等<sup>③</sup>。

根据《L 市村级项目建设招投标(交易)管理办法》规定:5 万元以下的小项目,由村集体经济合作社自行组织招标或交易活动;5 万元(含)至 50 万元以下的施工及货物项目,村集体经济合作社在乡镇、街道招投标分中心的指导与协助下,可灵活采用招标或交易方式;50 万元(含)至 100 万元以下的施工及货物项目,由乡镇、街道招投标(公共资源交易)分中心实施公开招标;100 万元(含)以上的施工及货物项目,应进入县招投标(公共资源交易)中心公开招标。Y 乡“四村联建”的“消薄”项目,财政拨款 100 万元,理论上符合县级政府公开招标规定。但 210 万的项目体量包含着多个子项目,每一子项目建设又分布在不同阶段,如此项目招标权力基本上落在了乡政府招投标(公共资源交易)分中心。

同时,为进一步贯彻落实全面从严治党向基层延伸要求,结合基层扫黑除恶专项斗争与反腐败斗争,S 县纪委颁布《关于禁止村干部插手或承接本村工程项目的通知》(下称《通知》)规定:“乡党委、政府要严格执行县发改、财政等部门印发的村级工程项目申报、招投标管理、项目资金管理、项目验收等政策文件的要求,严把村级工程项目的申报、招投标、实施等环节的审查与验收关。”“村(居)两委干部、村民小组长本人及其近亲属(包括近姻亲),均不得插手或承接本村实施的,以财政资金、村组集体资金、村民集资等为来源的新建、扩建、改建、养护等各类工程建设项目。”在此基础上,Y 乡委员会印发了《Y 乡禁止村干部插手或承接本村工程项目实施细则》(下称《实施细则》),更加具体地规定:“各村主要领导要认真履行主体责任,抓好本村工程项目的领导、实施、监督与管理工作……村务监督委员会要发挥监督职能,从立项、招投标、质量验收到资金预决算及支付等进行全过程监督……”

### (二)项目实施的组织基础与控制权分配

在地方党政部门系列制度规范下,“消薄”项目建设涉及的基本主体有三方:

一是乡党委和政府。他们是县级政府(部门)在乡村的项目代理人,按照上级政府(部门)要求,推进项目建设。但在项目体量约束下,乡政府招投标(公共资源交易)分中心,多数情况下掌

<sup>①</sup> 文章提及的项目,是指涉农项目,具体是村级工程项目。

<sup>②</sup> 下文《关于实施消除集体经济薄弱村三年行动计划的意见》《S 县扶持集体经济薄弱村发展攻坚三年行动计划》《L 市村级项目建设招投标(交易)管理办法》《关于禁止村干部插手或承接本村工程项目的通知》《Y 乡禁止村干部插手或承接本村工程项目实施细则》等文件资料,皆由 Y 村党支部书记周跃云提供,2019 年 7 月 19 日下午。

<sup>③</sup> 资料来自 Y 村村委会主任周成峰,2019 年 7 月 16 日下午。

握着村级工程项目的招标权。同时,县级政府(部门)因监管能力有限,会通过下达规范性文件形式,赋予乡政府实质的审查与验收权。当招标权、审查与验收权等都集中到乡镇一级政府时,乡政府由此全面掌握了项目的立项、招标、审核、管理、考核和验收等权力,成为项目下乡的实质发包方,拥有实际的目标设定权和检查验收权,能够自主规划政策目标、分配项目资金、进行任务指标设定及考核承包方“目标任务”完成情况等。

二是企业、工程队或包工头。他们是项目建设的承包方,具有参与投标、承接项目建设和保证工程质量等权力与责任。在中央和省级政府招投标法、招投标实施条例、意见以及 L 市村级项目招投标(交易)管理办法等要求下,S 县符合村级工程项目投标资质的法人单位共有 13 家<sup>①</sup>。这意味着乡政府招投标(公共资源交易)分中心若严格按照招投标规范与程序进行公开招标,县域内只有 13 家工程公司具有参与投标权。当然,无论工程公司对投标权的垄断程度如何,经过项目招投标程序,乡政府招投标(公共资源交易)管理工作领导小组(下称“领导小组”)都需要在“双预算”比对后,决定中标单位。但不管双方如何进行竞争性预算谈判,一旦合同签订,承包方就掌握了项目资源的控制权,能够根据成本/利润核算,自主组织施工、设计激励分配方案。激励分配权由此从发包方转向了承包方。

三是村级组织(村“三委”)和村民。他们是项目建设的“业主”和直接受益方。在项目建设中,县级政府(部门)基于注意力分配和治理成本等考量,通过制度规范将项目管理、考核与验收等权力下放给乡政府。同样,乡政府为降低行政成本和质量风险等,会强化村级组织和村民项目建设的利益相关者身份,以颁发项目实施细则的方式,明确村级组织和村干部项目监督与管理的主体责任。而村干部的角色在场和信息优势,决定其监督管理具有过程干预和结果控制效力。所以,相较于发包方抽样化、阶段性和结果导向的检查验收权,村级组织的监督管理在项目建设中更加能够对工程承包方产生行为压力,是一种实质性的检查验收权,即监督管理权。

综上所述,在既有制度规范与组织原则下,“消薄”项目中客观形成了乡政府-工程公司和乡政府-村级组织双重委托-代理关系。其中,在项目招投标规范和行政科层制责任体系下,乡政府成为项目建设的实质发包方,掌握着目标设定权和检查验收权;工程公司是项目承包方,具有激励分配权。在行政成本和质量风险等约束下,乡政府又将项目施工的实质监督管理权下放给村级组织,希求借助村干部的信息和社会资本优势等,强化对项目施工的过程控制,弥补检查验收权结果控制的不足。各项权力在不同委托方与代理方间的分配,构成项目下乡“分散控制权”的配置规则。

#### 四、控制权博弈、关系异化与新“乡村利益共同体”

项目下乡过程中,控制权配置的分散化,本是委托方整合多元治理资源的技术策略。但在制度规范下,控制权的静态分配规则,往往会因委托方与代理方以及多元代理主体之间资源优势的差异,影响委托-代理关系的稳固。如,县级政府(部门)在注意力分配能力有限、监管成本过高等情况下,通过下发规范性文件的形式,赋予乡政府实质的检查验收权。而工程项目的碎片化、业主的分散化和项目建设环境的复杂化等,同样挑战着乡政府的监督与管理能力。为提高注意力分配效率、降低治理成本等,乡政府往往采取“选择性监管”策略,对项目建设进行文本管理、数据监控和结果控制,将过程监督的责任下沉至村级组织。这在当前村庄项目治理的文本化、图示化与表格化中体现得尤为明显。乡政府对项目建设过程监督责任的转嫁,实际巩固了村级组织的

---

<sup>①</sup> 资料来自 Y 村村委会副主任周成龙,2019 年 7 月 9 日上午。

监管权力,强化了其项目监管的主体地位。村级组织的监督管理权由静态控制权分配规则下的辅助性、被支配的权力,转变成自主的支配性的权力,无形中虚空了乡政府的检查验收权。

但真正造成乡政府检查验收权虚化的核心在于对村级组织监督管理权的强化,其表面使得控制权分配更加科学、合理,有利于提高项目建设成效与质量,实则难以规避信息不对称情况下,村干部的道德风险问题。特别是在信息和社会资本优势下,村级组织及村干部通常会出于利益考量,提高自身监管权力的干预和控制能力及其实践性“价值”。由此,责任与利益的双轮驱动造成了村级组织的监督管理权对科层政府检查验收权的反蚀,这是项目建设中控制权博弈的关键环节。而村级组织监督管理权的强化,又成为其借助权威、信息与社会资本优势等,同项目承包方(企业、工程队或包工头)竞争激励分配权的权力依靠和有效手段。项目下乡中控制权的静态配置规则,终因各委托方与代理方间权、责、利的非均衡分布,陷入动态博弈的链式陷阱,造成项目制委托-代理关系异化和项目治村实践意外等。

### (一)控制权博弈与委托-代理关系异化

以“消薄”项目为例,乡政府在进行政策规划和项目招投标之后,出于成本和效率等考量,将项目执行的过程监督责任下派给村级组织,由村干部监管承包方的项目施工行为。村级组织定期向乡政府报送附有文字和图片的项目建设进度材料,并安排阶段性“迎检”工作。在过程参与缺失情况下,乡政府了解到的项目建设情况,基本是村级组织(村干部)愿意让其知晓的信息;乡政府的检查权甚或验收权,客观上也成了形式化的权力。村级组织对项目监督管理权的垄断,成为村干部变相参与或承揽“消薄”项目工程,模糊上级政府检查验收权的症结与诱因,这在下文有详细论述。而项目下乡过程中,乡政府检查验收权的虚化与形式化,又从以下两个方面刺激了村级组织和工程公司进行激励分配权博弈的冲动:一是参与激励分配设计,收取项目管理费或进行项目挂靠,实现项目利益分成;二是主导监督管理权与激励分配权,进行项目交换,规避政治风险。

#### 1. 项目管理、挂靠与利益分成

在项目“双预算制”下,委托方虽能够通过预算比对和竞争性谈判等技术手段,提高项目预算的精准度与合理性,但工程公司在预算设计中始终会保有一定的营利空间,更遑论 13 家工程公司之间会形成“合谋”,抬高项目建设成本。从村级工程项目建设实践看,工程公司的营利空间基本占项目预算的 20%~30%左右,除去项目协调及各项杂费,纯收益总体能够维持在 15%~20%左右。如果村干部积极配合,参与政策处理,工程公司只用一次性交给村集体经济组织 10%的项目管理费,如 2018 年 Y 村该项收入有 20 万<sup>①</sup>。假若村干部在政策处理中消极配合或设置障碍,工程公司的项目协调费用则会增加,在遭遇钉子户时,甚至能够达到 15%以上。村级组织政策处理费的刚性设置与村干部项目协调的弹性化,不仅压缩了工程公司的营利空间,且增加了项目施工的不确定性。

在面对体量不大,涉及利益主体众多的村级工程项目时,有承建资质的工程公司往往没有动力参与项目投标或建设。这为村级组织或村干部介入村庄项目建设提供了契机。而在项目招投标规范限制下,村级组织或村干部参与村级工程项目,首先需要挂靠有投标和承建资质的工程公司。这一挂靠并非免费,参与项目投标与承建的村级组织或村干部,在投标阶段须向工程公司缴纳 2%~3%的挂靠资质证明费和 2%的材料费,以获取参与投标资格。如果项目投标成功,还须向挂靠公司缴纳 1.5%~2%的管理费和每月 4 000 元的工程安全监管费用。这样县域内有承建

<sup>①</sup> 资料来自 Y 村报账员周东宏,2019 年 7 月 11 日上午。

资质的工程公司在不参与项目施工情况下,基本能够获取 5%~6% 的纯收益<sup>①</sup>。这种“坐庄分成”的利益分配模式,强化了代理人之间的利益关联,在横向上形成了工程公司-村干部间异化的“委托-代理”关系。据了解,Y 乡 9 个行政村,有近 20 名村干部通过挂靠的方式,承接村级项目工程。

## 2. 联合“竞标”与项目交换

村级组织或村干部通过挂靠形式,主导了项目下乡的激励分配权。但该权力的兑现,不能仅依托干部的社会资本优势和对监督管理权的垄断,还需克服项目投标的竞争压力和地方政府的制度约束。最为根本的限制条件是:在县纪委和乡委员会有关禁止村干部插手或承接本村工程项目的《通知》和《实施细则》约束下,村级组织或村干部的资源与权力优势难以发挥作用,且要面临项目公开招标带来的干部相互间的竞标压力。为化解项目投标的不确定性和规避政治风险,村级组织或村干部之间形成了新的投标策略和项目交换行为。其一,联合“竞标”,即采取信息共享与联合行动等方式,策略性地标取项目的行为。譬如,“消薄”项目中各子项目承建的法定主体应是有资质的工程公司,实则土地平整、河道整治、堰坝和游步道等项目的承包方都是 T 村村干部张某。而他获取这些项目的方式,主要是在资质挂靠基础上,联合其他有项目建设经验的村干部和熟悉的包工头一起“竞标”项目,并在事后给予参与竞标者一定补偿,弥补他们挂靠资质证明费和材料费支出。其二,项目交换,即村级组织或村干部之间互相交换项目承建权力的行为。村级组织村干部掌握着本村项目建设的一手信息,受制度规范约束,却无法直接承接项目。由此,他们会以项目交换形式,促成其他村的村干部标取项目,以换取在该村的项目承包权。联合“竞标”与项目交换能够帮助村级组织或村干部有效规避政治风险,是推动其充当项目代理人的重要动力。

### (二)新“乡村利益共同体”的形成

项目制静态分散控制权配置规则在面临实践中的委托-代理关系时,因委托方与不同代理方之间的权、责、利与资源差异,会产生控制权博弈问题。最终拥有权力、信息和社会资本等优势村级组织或村干部,成为实质的项目承包方和自我监管的“代理人”。项目下乡过程中的控制权博弈,异化了静态结构上乡政府-工程公司和乡政府-村级组织双重委托-代理关系,出现工程公司-村级组织、工程公司-村干部和村干部之间多重委托-代理关系。利益分成和利益交换是维系这一复杂委托-代理关系网络的纽带,且该关系网络愈加复杂化与多元化,项目下乡的控制权动态博弈就愈加激烈,乡村分利网络也越发趋于紧密和稳固。

综合看来,随着项目制运作日益制度化与规范化,项目下乡的控制权博弈和利益分配形式也有了新的变化,乡村社会正在形成新的利益关系网络。笔者根据 Y 村案例,并结合近两年在江西省 N 镇 J 村、浙江省 W 镇 X 村和湖北省 Z 镇 F 村的调研经验,尝试对此新型利益关系网络的特点进行概括:一是相较于既有研究关注的纵向分利秩序<sup>[26]</sup>,该分利网络中各参与主体的控制权博弈还塑造了代理人之间的横向利益联盟;利益纽带的纵横交错,使得乡村利益关系网络更加复杂,分利秩序更加稳定,资源过滤与俘获能力更强。二是在制度规范约束下,村级组织或村干部为规避政治风险,往往选择打“擦边球”的技术策略,介入村级项目工程,加之其对激励分配权和监督管理权的把控,使得他们的项目分利行为更加隐蔽。三是代理人之间围绕着激励分配权的博弈,虽会带来监督管理权和激励分配权向村干部/村级组织集中,造成代理方“合谋”下委托方检查验收权的虚化。但在项目制技术化决策模式下,代理方的博弈与逆向选择较少能够干预

<sup>①</sup> 文中数据是运用“知情人报告法”经过交叉认证获得,访谈对象包括村干部、普通村民和项目工程监理等。

委托方的目标设定权。亦即代理方的自利性,并不抑制委托方通过项目下乡实现科层政府的政治/行政目的。综上所述,项目下乡过程中委托方与代理方及多元代理主体之间的控制权博弈,编制了一张纵横交错的隐蔽分利网络,并形塑出新的“乡村利益共同体”。

## 五、结论与讨论

基于治理模式和治理资源视域下,项目下乡实践困境的“自主性悖论”解释难题,本文提出项目制作为国家治理的增量,其运作机制同行政科层制与“乡政村治”体制有着互嵌性。项目下乡不仅是国家财政资源自上而下的输入,还带来了乡村治理规则的变化。项目制的规则属性,缘起于制度设计,作用于基层治理体制与机制,集中表现为双重委托-代理关系中控制权配置的分散化,具体实践是委托方与代理方及多元代理主体间的控制权博弈。而分散控制权配置规则下,各项目参与主体间控制权博弈的焦点是激励设计,其结果是项目下乡实践中委托-代理关系的异化与复杂化,以及乡村社会出现隐蔽交错的新“乡村利益共同体”。

当然,本文从治理规则角度提出分散控制权概念,一方面是为透过控制权的静态配置与动态博弈,理解委托方与代理方之间的复杂互动如何导致了项目下乡实践困境及项目资源的“精英俘获”;另一方面是希望以控制权分配实践为抓手,反思项目治村背景下乡村治理转型的相关理论与现实问题。从理论层面看,国家正式权力与制度输入虽代表着乡村治理正朝着现代化方向发展<sup>[27]</sup>,也要求乡村治理研究应当确立以“规则”为核心的分析范式<sup>[28]</sup>,但权力约束与制度规制的低效,却反映出乡村治理现代化转型还面临着诸多难题。特别是如何通过制度建构与机制创新,规制和约束基层干部权力,杜绝惠民政策落实中的腐败问题,仍是乡村治理转型的关键<sup>[29]</sup>。而要整治和杜绝项目下乡过程中基层干部的资源“俘获”行为,具体可以通过:(1)成立专门项目巡查小组或委托“第三方”,做实地方党政部门的检查验收权;(2)规范和完善项目招投标程序,提高资格审查的科学性,建立事中问询和事后追责机制等;(3)建立健全村务监督委员会,通过法律制度保障和监督机制创新等,真正发挥其“在村务决策和公开、财务管理、工程项目建设、惠农政策措施落实等事项上的监督作用”<sup>[30]</sup>; (4)通过发展全过程人民民主<sup>[31]</sup>,进一步完善基层民主参与机制,发挥群众自下而上的监督与决策功能等。至于如何平衡刚性监督与项目治村有效性之间的关系,这将是一个值得深入研究的理论与现实命题。

### 参考文献:

- [1] 桂华. 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J]. 政治学研究, 2014(4): 50-62.
- [2] 本书编写组. 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 13-15.
- [3] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [4] 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.
- [5] 付伟, 焦长权. “协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究, 2015(2): 98-123.
- [6] 张伯宸, 刘威. 经营村庄: 权责视野下的基层政府经营行为研究——以陈村“土地增减挂钩”项目为例[J]. 浙江社会科学, 2020(8): 62-73.
- [7] 张雪霖. 涉农资金项目供给模式及其内卷化治理[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2015(1): 42-48.
- [8] 李祖佩, 钟涨宝. 项目制实践与基层治理结构——基于中国南部B县的调查分析[J]. 中国农村经济, 2018(6): 2-14.
- [9] 陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化 资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会, 2015(3): 95-120.
- [10] 李祖佩, 胡朝阳, 马平瑞. 再论“富人治村”——基于地方政府自主性视角的解释[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021(5): 25-36.
- [11] 肖龙. 项目进村中村干部角色及村庄治理型态[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020(1): 71-80.
- [12] 狄金华. “权力—利益”与行动伦理: 基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J]. 社会学研究, 2019(4): 122-145.



- [13] 张良. 资源下乡、行动者博弈与基层治理内卷化[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021(5):118-129.
- [14] 曾智洪. 乡镇分利秩序的乡土逻辑:基于西部 Y 县的调查[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2017(6):33-40.
- [15] 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.
- [16] WILLIAMSON O E. Public and private bureaucracies;a transaction cost economics perspectives[J]. Journal of law, economics, and organization, 1999(1):306-342.
- [17] 周业安. 重新理解组织行为:信息、理性和社会性[J]. 学术月刊, 2018(8):33-41.
- [18] 李建华, 易珉. 委托代理关系与企业道德风险[J]. 伦理学研究, 2008(2):16-21.
- [19] 杨瑞龙, 聂辉华. 不完全契约理论:一个综述[J]. 经济研究, 2006(2):104-115.
- [20] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012(5):69-93.
- [21] 周雪光. 项目制:一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2):82-102.
- [22] 田孟. 控制权理论视角下乡镇干部职业倦怠现象及其治理——基于江西省 YF 县 FX 乡镇镇干部绩效考核工作试点的调研[J]. 求实, 2020(5):58-69.
- [23] 申端锋. 乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换[J]. 开放时代, 2010(6):5-23.
- [24] 郎晓波. 剩余控制权:社会组织自主性的机制考察——以 H 市多边合同执行为例[J]. 中国行政管理, 2020(4):117-124.
- [25] 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.
- [26] 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.
- [27] 衡霞. 农村社区治理能力现代化的公共选择逻辑——基于 15 个省份 150 份政策文本的分析[J]. 探索, 2021(4):38-48.
- [28] 狄金华, 钟涨宝. 从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J]. 社会学研究, 2014(5):73-97.
- [29] 习近平谈治国理政:第 3 卷[M]. 北京:外文出版社, 2020:510.
- [30] 本书编写组. 关于加强和改进乡村治理的指导意见[M]. 北京:人民出版社, 2019:4.
- [31] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报, 2021-11-17(1).

**Decentralization of Control Rights:  
A Perspective to the Difficulties of Projects Going to the Countryside**

JIN Jiangfeng

*(Central China Normal University Institute of China Rural Studies &  
Advanced Institute in Political Sciences, Wuhan 430079, China)*

**Abstract:** The project is made as an incremental system of national governance. In the process of embedding into the grass-roots governance system and mechanism, it shows its regular attribute of “decentralized control”. In the rural governance field, the control right is divided into four dimensions: target setting right, inspection and acceptance right, supervision and management right and incentive distribution right. Project system norms and organizational principles shape the static allocation rules of control rights. However, in the process of the project going to the countryside, the resource difference between the principal and the agent and the multi-agent leads to the game of control rights and the alienation of the rural principal-agent relationship, which leads to the formation of a new “rural interest community” and the unexpected practice of the project system. The introduction of the concept of decentralized control rights in the article not only responds to the change from the main body to the rules in the study of rural governance, but also puts forward relevant policy suggestions to resolve the practical difficulties of projects going to the countryside from the institutional and normative levels.

**Key words:** governance rules; decentralization of control; game of control rights; new rural community of interests

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>