

分利秩序

THE ORDER
OF PROFIT
DIVISION

鸽镇的项目运作与乡村治理
(2007—2013)

Gezhen's Project Operation
and Grassroots Governance,
2007-2013

李祖佩 著

分利秩序

THE ORDER
OF PROFIT
DIVISION

鸽镇的项目运作与乡村治理
(2007—2013)

Gezhen's Project Operation
and Grassroots Governance,
2007-2013

李祖佩
著

图书在版编目(CIP)数据

分利秩序：鸽镇的项目运作与乡村治理：2007～
2013 / 李祖佩著. -- 北京：社会科学文献出版社，
2016.6

(田野中国)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8808 - 0

I. ①分… II. ①李… III. ①农村 - 群众自治 - 研究
- 中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 043070 号

· 田野中国 ·

分利秩序

——鸽镇的项目运作与乡村治理(2007—2013)

著 者 / 李祖佩

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任晓霞

责任编辑 / 任晓霞

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：22.25 字 数：308 千字

版 次 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8808 - 0

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序 言

祖佩的毕业论文经修改后即将出版，嘱我写序，想来想去，不好落笔。

祖佩 2008 年到华中科技大学读硕士研究生，三年后接着攻读博士学位，又 3 年，博士毕业，完成了题为《分利秩序》的博士学位论文。祖佩在华中科技大学读研究生的 6 年，与他的师兄、师姐以及师弟、师妹们一样，经历了“两经”训练：硕士研究生期间重点攻读经典著作，博士研究生期间重点做经验研究，尤其是进行田野调查。博士生学习的 3 年，祖佩在农村调研的时间超过 400 天，驻村调研时间超过了博士生学习时间的 1/3。正如祖佩在书的导论部分交代的，在确定以此主题做博士论文前，他已在全国近 10 个省区驻村调查 250 天，再到一个乡镇挂职兼调研 5 个月。长期、大量驻村调研的目标是形成“经验的质感”，形成事事从经验分析的习惯，形成接地气的研究风格。

祖佩这本书所要研究的是项目制在农村的实践。与一般对项目制的研究集中在国家制度层面不同，祖佩重点关注项目落地过程中国家、基层政府和乡村社会三方面的复杂互动乃至博弈的过程，他将这种博弈所形成的格局叫作“分利秩序”。按祖佩自己的表述，本书中的“分利秩序”一词“更多关注项目下乡裹挟的利益分配的过程，关注由利益分配而来的乡村治理中的权力结构、规则和秩序的重新形塑过程”，大量国家涉农项目下乡极大地改变了基层治理的格局，研究项目下乡与基层治理的关系不仅具有重要的理论意义，而且具有重要的政策意义。

“分利秩序”的说法最早来自本人。2012年我在一篇短文中写道，通过项目制，基层正在“形成地方官员与社会之间相当制度化的稳定的利益输送管道和利益连接机制。由此形成自上而下转移资源的利益分享机制。这也构成分利秩序”。又说，“自上而下的转移资源越多，这个共同体联系就越紧密。能量就越巨大。这个时候，国家与农民就会被一层深厚的力量隔开”（《小农立场》，214—215）。祖佩的师兄陈锋也讨论过“分利秩序”的问题。陈锋研究的重点在乡村社会，尤其是那些试图从自上而下转移资源中谋取利益的农民（见陈锋《机会主义政治》），祖佩的研究重点则在自上而下转移资源中的基层政府和乡村组织。祖佩和陈锋对“分利秩序”的研究大大深化和拓展了“分利秩序”的内涵与外延。

在祖佩的研究中，对分利秩序的阐释只是分析的起点，研究目的是试图解决以下两大问题。一是呈现当前“分利秩序”之下基层治理机制及其形塑逻辑。税费改革之后，国家与农村社会的关系从资源汲取与被汲取向扶持与被扶持转变。面对这“千年未有之大变局”式的国家与农村社会关系调整，原有的围绕税费征收的一整套基层治理机制不再发挥作用，新的基层治理机制得以重新形成。祖佩从乡镇政府行为、乡村关系、村治主体的角色与性质、地方势力等基层治理涵盖的多个层面透视了这一变化，是当前学界对项目进村背景下基层治理机制的一次系统解读。二是从国家自主性的高度审视基层“分利秩序”。在对国家自主性理论进行必要阐发的基础上，从国家、基层政府和基层社会三者的互动博弈过程中，分析资源再分配过程中国家自主性如何一步步地被消解。在其中，本书突破了国家与社会简单的“强弱”二元判断，而从项目进村的细致经验中，对国家与农村社会关系如何重构、未来国家政权建设如何推进等问题给予回应。国家自主性理论的推进与运用，对处于正在步入改革“深水区”的中国而言，无不具有极强的启示意义。

祖佩在调研乡镇挂职近半年，几乎天天在基层跑，对基层情

况十分了解。无论从经验的厚重还是理论的高度，祖佩这本书都值得一读。

当然，百尺竿头更进一步。祖佩最近正以本书的研究为起点，着力进行市县治理的研究。相信再有几年时间，我们可以读到祖佩更好的著述。

贺雪峰

2016年3月31日于麻城清远山庄

目 录

第一章 导论	1
一 问题缘起	1
二 研究评述	4
三 理论资源与研究框架	18
四 方法设计	36
五 分析脉络与核心概念	46
六 篇章结构	52
第二章 鸽镇的“简约治理” ——一个经验意义的理想型（1985—2006）	55
一 地域社会	56
二 权力构成：鸽镇的乡村治理结构	61
三 规则实现：鸽镇的乡村治理空间	69
四 秩序维系：鸽镇的乡村治理面向	78
五 小结	84
第三章 解构项目制 ——县级的实践	86
一 项目制的政治逻辑	87
二 项目制的治理逻辑	97

三 小结	109
第四章 “中心—边缘”：分利秩序中的乡镇运作与 乡村关系重构	113
一 项目下乡与“积极行政”	114
二 从中心到边缘：乡镇项目指标分配及其逻辑	124
三 项目指标分配与乡村关系的非均衡性	135
四 小结	148
第五章 项目、时势与精英替代：分利秩序中的 村庄权力结构	151
一 项目与时势	153
二 时势表达与精英替代	158
三 “新代理人”	175
四 小结	197
第六章 项目实施、地方势力崛起与乡村治理遭遇	199
一 “地方势力”的基层表达：何以可能	200
二 超级权势：地方势力在项目工程实施中的表达	212
三 地方势力下乡与乡村治理遭遇	225
四 小结	237
第七章 分级处理与资源依赖：分利秩序中的秩序维系	239
一 农民的项目认知	241
二 矛盾冲突的分级处理逻辑	252
三 分级处理与资源依赖	265
四 小结	276

第八章 结语：分利秩序中的基层与国家	278
一 分利秩序：谱系与特点	279
二 “去治理化”：分利秩序与“简约治理” 实践的变异	291
三 国家自主性之失：分利秩序与“社会中的国家”	301
四 公共性再造：可行的路径选择	314
参考文献	319
附录一 鸽镇政府土地整治项目情况汇报	339
附录二 乐村项目资金请示	342
后 记	344

第一章 导论

一 问题缘起

在中国，“项目”并不是近期出现的新现象，无论是高校课题申报，还是地方政府“争资跑项”“跑部钱进”，以及企业界争取资金投入，相当一部分都与“项目”有关。而当“项目”逐渐成为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，项目运作也就成为一种项目制度，一种国家治理体制（渠敬东，2012），项目制研究也成为近年来学术界关注的重点。本书以已有研究为基础，将重点放在涉农项目的基层实践上。需要说明的是，本书述及的项目是指涉及农业发展、农村整体面貌改善和农民生活质量提升等方面的项目，项目内容以农村公共品供给和基础设施建设为主。

笔者对项目下乡的关注，并不是按图索骥式地来源于当前学界的研究热潮，而是源于数次村庄调研的田野冲击。2011年12月，笔者及所在研究团队同仁一行3人在湘北某村进行为期1个月的驻村调研。在对村庄整体调研的基础上，我们发现该村作为省市各级的试点村和明星村，大量项目堆积进来，而悖论的是每年总数达五六千万元的项目资金，并没有实现村庄社会的有效治理。项目工程的质量极低，项目失败和项目漂移（项目进行不下去而转移到其他地方）的现象很多。村民并没有有效组织和参与进来，村庄精英斗争激烈且村干部更替频繁，村级组织的合法性并没有因项目不断增加而获得强化，干群之间的矛盾冲突较之税费时期

并没有缓解，反而有愈演愈烈的趋势。笔者曾从村庄治权的角度，对当前依靠项目开展的公共品供给过程中面临的组织困境进行分析（李祖佩，2012）。

2012年5月，笔者与研究团队成员一行5人在湖北中部某村进行了近1个月的驻村调研。无独有偶，该村也承接了各级政府的项目。但项目进村后，村干部、经济能人和乡村混混的积极性被调动起来，乡村精英形成紧密的利益联盟，垄断了项目资金的使用和分配，导致真正用在工程中的项目资金较项目文本规定的资金总额相去甚远。项目下乡带来的直接后果并非后税费时期乡村治理的改善，而是精英的利益俘获和大多数村民的集体失语^①。

新鲜经验的获取带来的是问题分析视野的拓宽。2012年9月，我们在重庆北部某村开展驻村调研时发现，该村项目的承接主体并非村庄中的精英群体，项目作为乡镇政府招商引资的优惠条件之一，被打包进外来厂商的开发经营活动中，但是出现的矛盾冲突已经超出了乡村组织的解决问题能力范围。此次调研给笔者的启发在于，对项目下乡的基层实践问题的认识，乡镇政府的运作和行为逻辑是其中的重要一环。如果说项目争取、组织和运作的重头戏在县（市）一级，那么项目的具体实践，包括项目指标的分配、工程实施、矛盾调处、各方行动策略的表达等方面，以及项目下乡最直观的后果，则落到县（市）以下的乡（镇）村两级。

开始本书的调研以前，笔者与团队成员在河南、湖南、重庆、湖北、江苏、江西、四川等地区的农村展开长达250余天的驻村调研。我们发现，随着国家对农村的反哺力度逐年增大，项目逐年增多，项目的基层实践成为乡村治理中无可回避的问题，对项目下乡形塑的乡村治理逻辑及其后果的思考成为关注的重点问题之一。

带着上述思考，笔者在中国南部的鸽镇进行了为期5个月的博

^① 笔者曾从精英俘获的角度对此展开分析，参见李祖佩（2012）。

士论文调研^①。之所以选择鸽镇作为调查点，其原因有二：一是鸽镇所在的富县为国家级贫困县，承接了大量的涉农项目，项目下乡过程中出现的问题较为集中地表达出来。二是在一个相当长的历史时段内，鸽镇各种地方性的组织、规范和价值的有效保留与作用发挥，保证了乡村治理的有序化。但就是在这样一个乡村治理资源保存较为完整、乡村治理秩序运行良好的乡镇，随着近年国家涉农项目的增多，乡村治理状况却呈现恶化趋势。在鸽镇，涉农项目建设的无效、低效成为普遍的问题，其中，项目重复投放、项目指标分配极不均衡、项目工程质量普遍偏低是其主要表现。刚到鸽镇大概半个月的样子，镇里某领导说的两句话让笔者印象深刻，“国家项目下来了，是好事，但在下面搞得是官（县乡政府干部）不像官，干部（村干部）不像干部，民不像民”，“我看现在的乡村治理危机比收税费时最后几年的危机更严重”^②。鸽镇的调研经验印证了该领导的表述。但上述两句话在笔者的脑海中反复出现，并形成了巨大的问号：为什么国家给钱反而给出了问题？而且给钱出的问题比国家收钱出的问题还要严重？对这些问题的思考成为笔者开展本项研究的基本动力。

在关于中国研究的传统中，资源汲取能力的提升与国家政权的向下延伸密切相关，从而引起基层社会的巨大变化。在此过程中，问题出现的关键在于代理人监控，监控失效在民国时期的国家政权建设中表现为传统士绅的没落和土豪劣绅的新统治（杜赞奇，2010；黄宗智，2009），在二十世纪末则表现为乡村利益共同体基础上的乡村治理危机（贺雪峰，2007a）。但问题是，在国家资源反哺的新时期，为何出现新一轮的乡村治理危机？从某种意义上说，项目下乡可视为国家意志的贯彻过程，项目下乡导致的乡村治理危机出现，以及各种适得其反的后果，说明国家借助项

① 按照学术惯例，本书中涉及的人名、地名以及地方性政策文件全部以化名的形式呈现。

② 访谈对象为鸽镇人大主席朱晓，2013年3月16日。

目形式实现自身意志贯彻的失败。如何完整理解当前形势下的乡村治理样态，如何厘清当前乡村治理危机的内在机制，从而理性审视当前国家资源再分配中的国家自主性能力？这种危机的表达围绕自上而下的项目输入展开，因此项目下乡成为笔者理解上述问题的切入口。

二 研究评述

贺雪峰教授在反思以中国农村为对象的“中国农村研究”时，将其划分为理论研究、政策研究和政策基础研究（贺雪峰，2008a：35—44）。按此划分，本书关注项目下乡的基层实践问题，属于其中的政策基础研究，其旨趣或着力点并不在于从中国农村的实证材料中开掘出理论话题，也不在于在经验总结的基础上，为农村政策的制定和实践提供建言，而是从乡村治理中的权力结构、规则生成和秩序维系三个层面的变迁图式，自下而上地审视国家项目在基层实践中的后果和影响，进而从学理上反思当前的国家治理问题。本书并不局限于项目运作和实践这一狭窄的论域，而是将其延展到国家与农村社会交织的地带，纵深至乡村治理的社会基础研究中。当然，学界的已有研究构成笔者反思、借鉴和深入思考的前提。

（一）“项目制”研究

学界关于项目制的研究主要集中在以下四个方面。一是项目制的性质问题，项目制包含的一系列制度安排，从中央到地方各层级关系以及社会各领域都被调动起来。正是从这个意义上说，项目制不仅是一种体制，也是一种能够使体制积极运转起来的机制；同时，它更是一种思维模式，决定着国家、社会集团乃至具体的个人如何建构决策与行动的战略和策略（渠敬东，2012）。因此，项目制连接了整个国家的社会体制，国家治理围绕项目制度中的各项安排系统展开，并逐渐形塑了一种新的结构形式，而关

于这种新的结构的表达，则涉及第二个方面的内容。

二是项目制的运作机制和治理模式研究。折晓叶等通过对项目进入村庄的社会过程进行考察后发现，项目进村过程包含了国家部门的“发包”、地方政府的“打包”和村庄的“抓包”等机制（折晓叶、陈婴婴，2011）。从国家层面看，项目制运作无疑是对市场化等因素导致的中央政府对地方政府的控制力弱化的一种补充，项目的设定体现了国家意志，是国家战略的操作化，地方政府申请项目要按照项目的设定展开，从而提升了中央的权威和控制力（至少在形式上如此）；而从地方各级政府和村级来看，折晓叶等指出的“打包”和“抓包”机制，即是其策略性地运作上级政府的制度安排，地方政府追求的是在形式上不违背中央和上级政府项目意愿的基础上，制订适合地方实际的项目实施方案，最大化地满足自身和地方发展的诉求。

如果说“权威体制”与“有效治理”之间的矛盾是中国特有的但长期客观存在的问题（周雪光，2011），项目制在这一矛盾中表现出的“上有政策，下有对策”便可以理解了。但问题是，项目制运作如此，国家设定的其他任何制度又何尝不是如此。折晓叶、渠敬东等指出的项目运作的内在逻辑具有普遍性和一般性，但或许正是这种普遍性和一般性，弱化了其关于项目制运作的解释和分析力度。

三是关于项目制下基层政府运作逻辑的研究。周飞舟通过某县的义务教育案例来分析资金的专项化运作在基层社会分配和使用中出现的问题，指出对项目的过于依赖，最终反而使得资金难以到达乡村社会（周飞舟，2012a）。相较于折晓叶和渠敬东的分析，周飞舟的研究更多地将笔墨放在县乡基层，同时看到了秉持技术治理逻辑的项目运作与实际效果之间的悖论。沿着渠敬东等指出的项目制作为一种国家治理体制和动员机制的逻辑，陈家建（2013）以某地社会管理项目化运作为例，指出项目运作超越了传统科层体制，在一定程度上克服了传统科层体系僵化、低效、资源浪费、寻租等问题，提高了项目的实施效率。但问题是，基于

“做点”^①的项目运作在大量的项目实施中是否具有代表性？项目运作的高效率是做点的逻辑还是项目运作本身的逻辑？如果是做点本身的逻辑，那么项目运作即是嵌入在制造典型的实践中，充其量只是塑造典型的工具而已。因此，陈家建的分析结论有些仓促，削弱了对项目制和项目制之下的基层政府运作逻辑的解释力度。此外，冯猛（2009）通过某地大鹅养殖项目的呈现，分析了乡镇政府的项目包装行为。项目包装行为是下级政府基于上级政府制度安排的策略行为，但并没有突破折晓叶意义上的地方政府“抓包”机制的分析。

四是关于项目制基层实践过程和机制的分析。从基层实践来看，既有研究注重以自下而上的视角分析项目制在乡村社会中的实际运作逻辑及其后果。从项目制基层实践的实际运作逻辑看，地方政治精英与经济精英联盟，共同主导项目制基层实践过程（黄宗智、龚为纲、高原，2014）；乡村两级政府（组织）的作用难以得到有效发挥，项目式公共品供给中的组织困境难以克服（李祖佩，2012）；项目资金的非均衡投放带来不同村庄在项目享有上的分化（叶敏、李宽，2014）。从项目制基层实践的后果来看，既有研究关注了项目制实践中乡村治理结构重塑（李祖佩，2013）、村庄社会自主性缺失（李祖佩，2014）、农民负担增加（尹利民、全文婷，2014）等方面。项目制基层实践方面的上述研究认为，项目制的影响力不仅波及县级政府及其以上各级政府，还对县域内的政治生态和社会治理产生影响；项目制的关注点不仅要放在项目指标的争取和分配上，还应放在项目工程的具体实施上。

已有研究从不同的切面对项目制进行解读，总的来说，上述研究在以下两方面表现出一致性。首先，认识到项目制是国家治理转型的一大表现，且不乏精到的分析。项目制作为一种国家分配资源的制度安排，重构了各级政府的关系和行动策略，基层政府的行为逻辑亦随之发生改变。但正如上文所说的，任何制度安

① “做点”也就是打造亮点，关于做点的详细阐释，本书第四章有翔实的呈现。

排,尤其是涉及财政资源分配的制度安排,比如分税制改革和税费改革,均会带来中央和地方关系以及地方各层级政府之间关系的变革。问题的核心也许并不在关系调整和行为逻辑的变化上,而在各种变化背后的权力关系以及资源的使用效率问题上。这方面的表达也许并不在县市以上的各级行政组织中,而是在县市以下的乡村社会中,在项目的具体实践过程中。其次,上述研究均关注到项目制基层实践带来的影响,但多数研究或是并没有将项目制基层实践与乡村治理勾连起来,或是仅仅论及乡村治理的某一个侧面而缺乏系统的实证分析。

(二) 乡村权力结构研究

乡村权力结构是乡村权力资源的分配模式、来源渠道、运行规范、权力强度或影响力等结构要素的有机组合,是乡村社会结构的重要组成部分,是乡村政治的基础(郭正林,2005:45)。形塑乡村权力结构的一端是国家权力在乡村社会的表达,一端是乡村社会自身的回应,是国家与乡村社会合力的结果。从这个意义上说,对乡村权力结构的审视,是“国家与社会关系”这一理论框架在农村研究中的具体应用。

对中国传统农村权力结构的理论建构是乡村权力结构的研究起点。马克斯·韦伯在分析中国社会组织时,强调了宗族依托自身凝聚力和族长权威实现地方自我管理,同时抵制君主权力等方面的重要作用(转引自李怀印,2008:11)。费孝通(2010)区分了村庄中的同意权力、横暴权力、教化权力三种基本的权力类型,并提出了由士绅作为国家与村庄之间衔接力量的“双轨政治”(费孝通,2006)。张仲礼(1991)亦强调了士绅在农村权力结构和地方事务中的重要作用。瞿同祖(2011:265—296)在对清代地方政府的研究中,也分析了士绅在地方管理中的重要作用,但与费孝通和张仲礼的不同之处在于,他认为士绅和官吏隶属于同一个集团,权力来源于传统的政治秩序,且同为实现社会控制这一目的而行动。此后,孙立平(1992)、王先明(2005)等延续了对传

统士绅问题的讨论。黄宗智（2000，2009）在对华北和长江三角洲地区的村庄经济社会变迁的分析中，指出地方社会中诸多向度（如土地占有情况、家计模式、宗族力量等）均对乡村权力结构造成影响，而这也构成国家政权建设在不同村庄的差异性后果。

进入二十世纪，中华民族面临严峻的内外部威胁，现代国家政权建设的开启成为国家对当时形势的回应。国家政权的触角渗透乡村社会，国家对乡村社会权力结构的形塑变得更为显性化，国家与乡村社会的互动成为研究的主要立足点。陈佩华、赵文词（1996）的研究向我们呈现了陈村对于国家编织的经济和社会“巨网”的依附性。萧凤霞（Siu，1989）的“细胞化社区”、戴慕珍（Oi，1989）的“庇护关系”网络，以及许惠文（Shue，1988）的“蜂窝状结构”等理论的问世，象征着海外中国研究中关于乡村权力结构的新拓展。上述研究的问题和视角均有不同，但一致性在于：从国家与社会的互动和关系层面理解乡村社会权力结构的变迁，同时，“公民社会”和“法团主义”等从前分析资本主义社会的术语，开始出现在中国研究中（张静，2005：161）。但是中国是否出现“公民社会”这一问题本身就存在极大的争议，用西方概念来理解中国经验，在得出富有启发性的理论的同时，是否也在建构经验？杜赞奇（2010）的研究与上述学者不同，他通过对华北农村社会生活各个方面的考察，形成“权力的文化网络”范式，用以分析近代国家政权建设出现内卷化困境和乡村社会秩序崩溃的内在机制。杜赞奇的研究虽然依旧用西方的国家政权建设框架分析中国的国家权力下渗，但就当时统治者借鉴西方推行现代化建设的历史经验来看，他的研究具有更强的解释力。

“国家与社会关系”框架成为学界农村研究的主导范式肇始于二十世纪九十年代。这一框架的兴起有其社会和学术背景。一是社会主义市场经济确立以后，社会本身发生了巨大转型（孙立平等，1994）；二是一步到位的民主政治幻想遭遇重大挫折，学者们开始摆脱“国家本位”的精英式路径，转而探寻民主得以建立的社会基础（邓正来，1994；转引自袁松，2012：13）。而村民自治