

项目制：一种新的国家治理体制

渠敬东

摘 要：作为新双轨制的增量部分，项目制旨在通过国家财政的专项转移支付等项目手段，突破以单位制为代表的原有科层体制的束缚，遏制市场体制所造成的分化效应，加大民生工程和公共服务的有效投入。以项目制为核心确立的新的国家治理体制，形成了中央与地方政府之间的分级治理机制，并对基层社会产生了诸多意外后果。项目制所引起的基层集体债务、部门利益化以及体制的系统风险，对于可持续的社会发展将产生重要影响。

关键词：项目制 新双轨制 项目经济 项目权力 项目链

作者渠敬东，社会学博士，中国社会科学院社会发展战略研究院研究员（北京100006）。

一、引 说

改革开放以来，政府与市场始终是决定着中国社会经济发展总体格局的两大主导因素。从历史经验看，若市场逻辑极端化，没有国家及其他社会因素的调节，不仅无法使市场沿着具有社会保护作用的规范化方向发展，同时也会造成社会分配的两极化和社会的分化，使社会各层级之间交互博弈，形成孟子所说的“上下交征利”的危险局面。但是，若过于强调总体性治理逻辑，改革曾经释放出来的社会空间和自由资源，乃至社会整合得以有效调节的各种习惯和传统因素，也将受到损害。

在经典社会学家的分析中，从不缺少关于国家和市场的讨论。有别于其他学科视角的是，社会学更为突出社会总体性的结构关系及各要素相互转化的机制；换言之，在社会演化的不同历史阶段中，总有某种主导性的制度逻辑起着关键性的作用。在任何社会中，国家的存在是常态，^① 现代市场的存在也是常态，^② 仅靠权力或利

① 波兰尼认为，从来就不存在所谓自我调节的纯粹市场。参见波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢等译，杭州：浙江人民出版社，2007年。

② 塞勒尼认为，社会主义体制中总有市场因素存在。参见塞勒尼等：《社会主义经济体制》，

益的分析逻辑,不能揭示社会存在的真实样态。我们必须寻找能够将社会经济诸领域的结构要素统合起来,并形成具体运行机制的线索,才能牵一发而策动全身,发现社会总体运行的内在规则。

譬如,“单位制”研究就是一个很好的例子。单位制这一概念既不单指“单位”这种组织的形式,也非单指一种制度主义理解上的“单位制度”,而更突出的是一种体制的精神性内涵。在单位制研究中,我们更清楚地看到的是特定历史时代中总体性的结构关系,即原有体制下进行权力和资源配置的各个行政层级结构,以及完全嵌套成为庞大的集权体制的总体社会。^①单位制确立了所有社会要素所依赖的路径,国家的行政指令、组织的科层等级、交易的价格规制、资源的封闭控制、成员间的庇护关系乃至人们的生活方式和伦理意识,都由单位制这种主导逻辑来决定。^②

由此看来,“单位制”是一种社会学独特的概念工具:(1)在一个特定的历史阶段或环节中,作为一种制度枢纽,主导着各社会要素和领域的结构关联。(2)从中央到地方、从国家到市场,都由此统合起来,形成上下之间动员、中介与反馈等一系列动态的运行机制。(3)具有孟德斯鸠或托克维尔所说的民情(mores)意涵,即制度的作用已经完全扩展到人们的意识形态、思维图式和生活方式,形成一种全社会的风习。(4)不仅表现为一种制度化的体制,也刻画着一段特定历史时期的时代精神。单位制时代里,人们只要调换一个单位或升迁一个级别,他的人格、身份、等级、资源乃至生命历程也会随之改变。

本文所说的“项目制”,便具有类似意义。项目现象是我国近十年来社会治理体制机制运行中的一个极为独特的现象:国家财政若不以转移支付的形式来配置资源,就无法通过规模投资拉动经济增长,各种公共事业也无法得到有效投入和全面覆盖;地方政府若不抓项目、跑项目,便无法利用专项资金弥补财政缺口,无法运行公共事务;甚至本以市场经营和竞争为生的众多企业,也多通过申请国家各级政府的专项资金项目来提高自己的收益率;更不用说今天的出版、教学和科研等文化活动,似乎一刻也离不开课题或项目资助了。因此,项目制不单指某种项目的运行过程,也非单指项目管理的各类制度,而更是一种能够将国家从中央到地方的各层级关系以及社会各领域统合起来的治理模式。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构建决策和行动的战略和策略。

《新古典社会学的想象力》,吕鹏等译,北京:社会科学文献出版社,2010年。

① 李汉林、李路路:《资源与交换——中国单位组织中的依赖性结构》,《社会学研究》1999年第4期。

② 李猛、周飞舟、李康:《单位:制度化组织的内部机制》,《中国社会科学季刊》1996年总第16期。

二、项目制形成的结构条件

所谓“项目”，是一个涵义较宽泛的概念。它原本是指一种事本主义的动员或组织方式，即依照事情本身的内在逻辑出发，在限定时间和限定资源的约束条件下，利用特定的组织形式来完成一种具有明确预期目标（某一独特产品或服务）的一次性任务。^① 因此，从组织的角度说，项目组织不同于常规性的组织，是一种临时性的组织形式。推动项目实施的主体是多样的：新中国建立初期的各种工业化项目，是由中央政府推行的一种旨在尽快配备完整工业格局的国家战略；企业组织也经常采用组建项目团队的办法突破科层制的组织框架，来完成一项专门的生产、技术或销售目标；宽泛而言，个人为自我实现而实施的职业规划，也可视为一种项目行动。但无论如何，项目有一个非常独特的特点，即它并不归属于常规组织结构的某个层级或位点，而恰恰要暂时突破这种常规组织结构，打破纵向的层级性安排（条条）和横向的区域性安排（块块），为完成一个专门的预期事务目标而将常规组织中的各种要素加以重新组合。

本文“项目制”意义中的“项目”，其概念涵义不是宽泛的，而是如折晓叶等所界定的那样，是在分税制的制度条件下，在收入越加集权的体制下，资金的分配出现了依靠“条线”体制另行运作的情形，即财政转移支付采用项目制的方式在行政层级体制之外灵活处理。^② 周飞舟也曾指出：分税制改革之后，随着“两个比重”的提高，各种财政资金开始以“专项”和“项目”的方式向下分配，而且越来越成为主要的财政支出手段。^③

这里所谓的“项目”具备“项目制”的意义，即项目在执行过程中虽具有针对预期目标性加以临时组织的特点，但项目的制定、申请、审核、分配、变通、转化、检查与应对等一系列的环节和过程，已经超出了单个项目所具有的事本主义的特性，而成为整个国家社会体制联动运行的机制。国家治理正是通过实施项目的系统过程，逐渐确立了一种新的结构形态。这也是上述学者提出“项目治国”或“项目治理”之概念的初衷所在。

项目制以项目的方式成为具有体制特征的治理逻辑，必有其制度根源和历史契机。1980年代的双轨制，曾在保有原存量体制的前提下，通过增量部分扩展了自由

① 参见（美）项目管理协会：《项目管理知识体系指南》，王勇、张斌译，北京：电子工业出版社，2009年。

② 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》，《中国社会科学》2011年第4期。

③ 周飞舟：《财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”》，《社会》2012年第1期。

流动资源的空间。^① 企业承包制改革将占有权悬搁起来,使自主经营获得了合法性。财政包干制改革则使地方政府获得了分权的余地,成为助生地方市场开放的力量。不过,双轨制内在的结构矛盾也是显而易见的。首先,存量和增量的双轨之间形成了模糊的中间地带,寻租活动盛行,从而造成了80年代末的危机;其次,90年代初期市场化改革后,地方政府又开始利用包干制大力兴办企业,竭力扩大地方投资规模,拉动经济增长,既造成了经济过热的局面,同时也形成了严重的地方保护主义。^②

为改变因财政分权造成的这种结构性矛盾,1994年中央政府进行了税收和财政体制改革。分税制改变了财政包干制下中央政府与省级政府间逐年就税收分享展开的讨价还价关系,通过确立税收分享方案,推进了中央与地方财政关系的规范化。^③ 由此,国家税收的汲取能力迅速提高,国家以财政手段平衡地方财政权力、调控宏观经济的能力迅速提高,国家“抽取”和“下放”财政资金的能力迅速提高,从总体上贯彻总体治理理念的能力也随之迅速提高。特别是1999年开始实行的预算改革,通过“预算国家”的方式强化了财政集权和再分配的能力。^④

分税制改革,是项目制形成的一个重要基础,只有中央政府财政权力真正实现集约化,才能通过项目的方式实行财政再分配。^⑤ 不过,分税制并不是项目制形成的唯一制度原因。项目制若要能够成为一种具有治理意义的体制机制,成为连带和统合各种社会经济要素的枢纽,必须具备更多的结构要件:

1. 在财政关系上,分税制只建立了财政资金自下而上的抽取途径,如中央地方共享税(即增值税)的分配比例,及国税地税的机构分立设置等,但项目制的形成还必须要求建立一种自上而下的财政资金再分配制度,以确保中央政府也能够按照规范化的途径将财政资金转移支付给地方。1999年预算改革所推行的部门预算和国库集中支付制度,一是强化了国家财政(国库)的支付权力,二是强化了专业行政部门的垂直(条条)的财政控制权,这样就保证了项目“发包”的两个基本条件:权威化和专业化。

2. 项目制存在的另一个重要条件,是项目财政必须对地方政府或基层社会产生强大的激励作用。财政包干制下,地方政府依靠扩大投资规模、兴办企业的办法获

① 孙立平:《“自由流动资源”与“自由流动空间”》,《现代化与社会转型》,北京:北京大学出版社,2005年。

② 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009年第6期。

③ 周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期。

④ 马骏:《中国公共预算改革》,北京:中央编译出版社,2005年。

⑤ 陈硕:《分税制改革、地方财政自主权与公共品供给》,《经济学(季刊)》2010年第4期。

取财政收入，而分税制改革所确定的财政分享模式迅速浇灭了这种热情：增值税由过去地方政府的主项税收变成了需上缴中央的沉重负担。因此，地方政府必须寻找新的途径来维持自己的财政收入。1998年《土地管理法》的出台，为农村土地转为城市建设用地提供了法律依据。与改革初期的工业化浪潮相比，新一轮地方政府经营的焦点，更在于通过土地经营和建筑营业税来取得土地红利；而在城市化过程中，地方政府往往将各类项目捆绑起来，通过城市综合规划提高土地开发的附加值，增加非预算性收入。因此，地方政府获取财政收入的新手段，使得项目规划、银行贷款、土地征收与经营之间发生了连带关系，“项目经济”开始成为动员地方政府的激励机制。

3. 项目制的产生，也是中国市场经济发展的客观要求。从经济增长模式看，中国市场经济的增长始终靠投资、消费和出口来拉动。虽然市场化改革初期，民营企业发展的势头强劲，加上世贸组织的推助，以及国际货币体系提供的机遇，使得加工制造和出口贸易成为保持经济持续增长的动力。但是，随着经济发展出现了内需严重不足、对外贸易萎缩、社会分配不平衡等结构性问题。在消费和出口缺乏需求动力的情况下，只有通过“扩张性的宏观经济政策”，依靠4万亿的投资、10万亿的贷款来增加总需求。^① 这样大的投资规模若要从中央政府的手中下放到市场中去，唯有依靠项目的方式才能落实。换言之，与消费和出口相比，只有国家投资更需要通过规范化、专业化的途径才能逐步分解和分配到各社会经济领域之中；投资分配既需要行政科层制的既有权威，同时也需要项目制的专门通道，才能得到有效执行。

4. 项目制的形成不仅表现在经济增长的结构压力上，也表现在政府提供公共产品和公共服务的事业要求上。1990年代分税制对地方财政的“抽取”，使得许多基层财政的负担转嫁在了农民身上，再加上资本条件下劳资矛盾的加深，致使社会矛盾多发，社会冲突频繁出现。对此，中央政府必须将财政资金的抽取有效转化为对广大基层社会的财政“反哺”，才能调节和平衡社会发展带来的社会分化。2004年，十六届四中全会提出“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，这一治理理念在财政政策上体现为为基层社会提供公共服务的各类项目措施。在中央对地方的三大类转移支付中，我们可以清晰地看到，专项转移支付所占的比重越来越大，而常规性的税收返还已经从1994年的79.6%下降到36.1%。专项转移支付连同中央各部门向其下属部门系统下达的“体外循环”的专项资金，多带有公共服务项目的特点，是构成项目制运行最基本的财政盘子。^②

5. 从根本上说，项目制的存在离不开绩效合法性的思维模式。杨宏星和赵鼎新

① 张剑荆等：《吴敬琏：寻租膨胀无以复加 改革需要顶层设计》，2011年12月1日，<http://finance.ifeng.com/opinion/zjgc/20111201/5179916.shtml>，2012年2月6日。

② 周飞舟：《财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”》，《社会》2012年第1期。

认为,对政府行为的强大的约束性压力,来自于绩效合法性,而非其他形态的意识和观念;中国经济持续发展的关键所在,是由政府主导的经济增长,是一种受绩效约束的自主性。^① 30年的发展模式,使各阶层充分认识到,倘若现行体制回到以往单纯由国家支配的行政科层制和指令性计划,中国经济将毫无绩效和收益可言;倘若任由市场体制的自由放任,缺少国家推行的社会保障和公共服务,资本对劳动的剥夺则会愈演愈烈。因此,必须在维持国家自主性的同时,寻找一种依旧能够保证持续产生绩效的机制,将行政体制与市场体制有效结合起来。2004年,在以公共服务为本的新型治理体系逐步形成的同时,法治化、规范化、技术化和标准化已经成为行政建设和监督的核心议题。从政府官员到基层百姓,都相信只要行政官员任期固定、职责明确、监督到位、问责严明,只要行政机构设计合理、分工明确且守持程序规则,就会提高公共服务的效率,使社会建设走上公平公正的轨道。这种技术治理的理念,极为强调理性化的目标管理和过程控制。而项目制,则恰恰最符合这种意义上的制度精神,既可强化国家体制对自由市场的引导和规制,亦能尽可能规范、合理、有效地提供公共产品和服务。专项资金的“抽取”和“下放”,只有通过一整套严密设计的技术系统,通过立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估和奖罚等一系列理性程序,才能最终使项目生效,获得全社会的认可和信任。

简言之,项目制的形成,是一定的历史情势和社会条件的产物,也有着既有国家体制所提供的支配性的结构基础。同样重要的是,当全社会都具有一种只有通过技术理性才能保证绩效合法性的思维模式的时候,项目治国的理念才能获得精神性的土壤,遍布于社会经济诸领域而畅行无阻。

三、项目制与新双轨制的形成

倘若追溯改革30年的体制变迁的路径,我们会发现,改革在理论和实践上的本质涵义,即是在一定程度上守持体制存量的情况下,培育和发展原有体制之外的增量,再通过增量的积累而形成结构性的变迁动力,促发原有体制的应激性反应,从而实现社会结构逐步转型。“保护存量、培育增量”的原则,事实上形成了两者间的辩证关系:通过保护存量来控制增量的过快扩充,避免增量因偏离路径依赖的逻辑而产生系统风险,同时又通过增量的扩充来实现存量的演变效应,使存量部分可以循序渐进地发生转化,而不致因为结构突变而出现社会动荡。本质而言,改革所遵循的是一种“双轨制”的逻辑。

1980年代的改革,即是把单位制及作为其基础的总体体制作为存量部分,来保持整体结构的稳定,而通过“承包制”和“包干制”等增量机制将总体结构作以适

^① 杨宏星、赵鼎新:《绩效合法性与中国经济发展》,未刊稿。

当的分割，来扩充资源的自由流动，借此松动单位制的体制瓶颈和规范效应。^① 这种二元论的制度精神，不仅彻底改变了中央政府与各级地方政府的关系，通过软预算约束的财政模式，使得地方政府自发依照“增量”逻辑而获得分权的自由空间，而且也使一些企业得以摆脱计划体制，将经营权理解为“增量”合法性，从而为后来的市场经济体制确立了精神原则。然而，1990年代市场体制的确立，乡镇企业和国有企业所实行的大范围“企业改制”，以及《公司法》等法律法规的出台，是改革的增量部分要求获得存量体制地位的表现。市场体制的确立，并非取消了单位制的存在，而是因市场获得了正式的体制身份，使单位制在社会经济活动中的影响范围和作用能力大大缩减了。

然而，市场体制虽然在制度上明确了产权、劳动和资本等各种经济关系，推动了国民经济的快速增长，但同时也引发了相当严重的社会问题和危机。^② 因此，为调整这种由全面市场化造成的结构矛盾，就需要提出一种新的改革举措，形成一种新的双轨制关系。在这个意义上，分税制为此提供了一种财政体制的基础，而项目制则确立了一种新型的增量逻辑。项目制将行政体制内的单位制和经济体制内的市场制都作为存量来看待，并清醒认识到，单位制虽可保持结构的稳定性，却不能提供发展绩效；市场制虽可提高效率，却无法维护整体社会的包容性增长。项目制有意将自身塑造成为一种新双轨制的增量部分，通过财政上的转移支付，将民生性的公共事业尽可能辐射到广泛的社会领域之中，通过强化国家再分配体制来凸显政府在维护社会公平上的合法职能。

从政府财政上看，在分税制所确立的转移支付体系中，公共服务更多地是依靠专项资金来提供的。专项资金按照拨付渠道可分为三类：一是财政预算部门的专项拨款，即“专项转移支付”的部分，由财政系统负责分配管理；二是“部门资金”，即财政预算拨付给中央部委并由各部委负责行使分配权的资金；三是财政部为一些拥有一定预算分配权的中央部门拨付专项资金，后者可进行“二次分配”。^③ 但无论采取怎样的形式，专项资金的分配和管理都着重突出了结构机制上的几个关键点：一是强调国家部门的控制权，避免地方分权导致的项目实施的随意化倾向；二是强调项目专门化的方向，务求专款专用，专职专责；三是强调规范化的程序技术，通

① 张军：《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，2006年。

② 进入1990年代后，中国的基尼系数迅速扩大，2002年达到0.46，而改革前只有0.16（参见赵人伟、格里芬编：《中国居民收入分配研究》，北京：中国社会科学出版社，1994年）；根据李强的研究，基尼系数在1996—1997年就已攀升到0.4577（参见李强：《改革30年来中国社会分层结构的变迁》，李强主编：《中国社会变迁30年（1978—2008）》，北京：社会科学文献出版社，2008年）。

③ 周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006年第6期。

过理性化的目标管理和过程控制,实现项目的绩效合法性;四是强调专项资金的使用必须服务于经济增长和公共服务的大局,而这一切都是贯彻国家治理理念的根本所在。

值得注意的是,上述项目制所持的平衡区域发展、普惠公共服务的基本精神,在项目具体实施过程中却产生了背反的效果。张静通过分析2006—2010年地方财政行为的调查资料,指出项目制非但没有削弱财政分割的体系,反而因转移支付、项目配套、考评奖励等措施的启用,加速形成了上下级组织之间以获得资金为目的的“经济关系”。^①折晓叶也指出:项目成为了拉动经济发展的活力细胞。即地方政府借助建设项目枢纽和项目高地,来盘整各类专项资金,并让自己直接作为投资和运营单位,进入市场和借贷操作。

项目制的设计初衷,一是要通过专业化的部门体制破除单位制的制度局限,集中贯彻中央政府保增长、促民生的治理理念,二是要削弱因财政分权造成的“块块主义”和“诸侯经济”。可是,项目制实际上是通过与原有的单位科层制相互嵌套而发生作用的。当项目制这种“新条条”试图限制“旧块块”的扩张时,不仅使部门系统本身形成了“新块块”,同时也促使“旧块块”用全新的办法迅速组建“新块块”来培植自己的领地。无论哪个行政层级,在强调用利益杠杆调节社会结构,用绩效思维来调动治理行为时,都没有实质的差别。在财政资金的“汲取”与“下放”中,地方政府对于专项资金的转化与变通,使得项目难以按照预期的目标得到落实,反而因原体制的优势,集投资者、占有者、委托者、经营者于一身,辗转腾挪,多番变化,使项目的原初方案大打折扣,公共服务和公共事业建设也难于保证。而部门政府也往往在项目过程中因为拥有不可替代的资源、信息和权力,而逐步转变成为了专项意义上的独立王国。

项目制所体现的这种新的双轨制,表现出一种值得关注的辩证逻辑。首先,这种逻辑确立了一种由体制(单位制),到市场,再到体制(项目制)的过程。分税制前的双轨制,是通过体制外的市场增量来改变体制存量,在治理上达到了由总体制度的“集权”到地方“分权”的效果。而分税制之后的项目制,则从体制内部扩展出了项目形式的增量,来控制市场的过度扩张。项目制意义上的双轨制,与前一种双轨制的最大区别,在于它要从体制内挖掘一种增量的逻辑,既不因循单位制或科层制的逻辑,也不能被市场所裹挟。简言之,前一种双轨制的基础,是寻找行政体制外的增量,而后一种双轨制却要在行政体制内再造一种增量。在这个意义上,项目制与单位制(科层制)的关系就显得醒目了,项目制的有效运行,究竟能够在抑制市场的同时依然成为抑制原体制的力量,还是必须与原体制联手才能抑制市场?项目制能够有效破除“集权”与“分权”的两难选择,在两者之间建立一种平衡,

^① 张静:《政府财政与公共利益》,未刊稿。

还是最终会再次落入体制上的“集权”？

四、项目制下的“分级治理”

折晓叶提出，从项目过程来看，这种看似由国家部门依照专业职能系统的分配权和管理权一统到底的机制，实际上产生了一种“分级治理”的效果：即项目制形成的“发包”、“打包”和“抓包”三种机制，可分别对应于国家部门、地方政府以及村庄或企业（或其他基层社会组织）的项目行为。项目制的一个基本要义，是在推行国家发展战略和调动地方资源的双重目标下，中央政府对地方政府进行非科层化的竞争性授权，而不是行政指令性授权。由于项目制在申报立项中引入了招标投标等竞争性的机制，使得下级政府有可能利用这一空间“对集权框架和科层逻辑有所修正，从中加入更多各自的意图和利益，获得更多的自主权力”，有可能充分利用地方治理经验，借由项目融合、捆绑和转化所形成的发展战略规划，形成一种自下而上的反控制逻辑。^①

在这种三级治理结构中，中央部门享有充分的专项资金的分配权和管理权。虽然项目制的运行似乎绕开了常规的科层体制，目标更明确，控制更严格，管理更规范，能够将中央财政集权体制分解为各种更具专业性的技术治理过程，但在项目制定和执行过程中，却削弱了科层制中的下级部门的权力分解能力，从而形成了“条条”上的更大的部门集权。此外，由于几乎所有项目都不是集中在科层制负责的常规行政事务上，而具有一个特定的目标，瞄准一个专门的重点事项，项目制的规范化只意味着强化了项目本身的规范要求，却有可能弱化科层制常规性的规范要求。所谓“一项目一政策”，指的是项目本身就具有强大的政策特权。另外，设立项目的部门所颁布的各种《项目指南》，虽对项目意图、立项条件、申报程序、资金分配、实施规则以及考核审查办法等做出了合理严密的规定，但其本身即带有指令计划的意味，很容易成为部门观念和专家意见的翻版，而忽视地方的实际情况。而且，由于项目分配采用了申报制，其中有些通过招标竞标的方式来申请，因而《项目指南》很容易成为“竞赛标准”。下级为争取项目展开的竞争，更像是一种“锦标赛”。^②只是这已不再是软预算约束造成的竞赛环境，而是由部门权威所推动的项目竞赛；项目分配中的竞争前提，乃是财政集权，竞赛规则完全掌握在主管部门手中。与科层制一样，项目制沿用的依然是自上而下的治理逻辑，只是在体制内两者构成了新的双重权威而已。

① 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》，《中国社会科学》2011年第4期。

② 参见周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》2009年第3期。

不过,在新的项目权威下,地方政府却表现出相当的热情,每天都在“想项目”、“盼项目”,甚至提出“大跑大项目大发展,小跑小项目小发展,不跑没项目不发展”的项目动员令。这里我们不禁要问:项目,或项目体制,对地方政府究竟意味着什么呢?首先,项目资金作为下放资源,得了总比不得好;而且,地方政府或部门为争得更多的“项目补助”剩余,往往有意多报项目预算;有时候,由于政府预算的口径较为宽松,可先做小额预算顺利通过审批,立项后再以不能完工等各种事由申请追加经费,而上级也往往会因避免项目中途下马造成浪费,同意追加拨款。

项目制设计本身存在的一个更大问题,是项目总是严格遵循“一事一议”、“专款专项”的原则,仅就单一项目本身实施目标管理和过程控制。但所有地方事务都是综合性的,任何一项公共事务的推展,都连带着其他事务的规划和安排。因此,在上级部门看来是专项的事务,在地方政府看来都只是总体工作的一个部分,根本无法单独分离出来。比如中心村建设,就可能与基础设施建设密切相关,也可能离不开宅基地复垦规划,同时需要解决垃圾集中收集和生活污水处理等问题。在上级部门看来,这些公共产品都各自需要独立的项目支持,而在地方政府看来,恰恰要打破各类项目的界限而加以整体协调和规划。两种不同项目思维所造成的一个意外效果是,地方政府本着项目收益最大的原则,不会将各种事务合并同类去申请几个综合项目一揽子解决问题,而更愿意将所有的公共事务都编制成项目申请计划,尽可能多地把握项目机会。于是,“大项目套小项目”、“一项目生多项目”的现象就发生了,只要符合上级部门项目要求的各种形式条件,能顺利通过项目检查和审核的,就可以尽可能地巧立名目,多立名目,拓展项目空间,获取项目经费。

项目虚设、项目重叠、项目嵌套这些现象说明,项目制的制度设置本身就留有缝隙和空子。从地方政府项目的实际操作来看,项目制的单线管理及上级部门“一项目一监管”的部门思维,决定着对于某项目所连带的其他项目的管理是难以进行有效控制的。但地方政府如此操作项目,也有自己的苦衷。折晓叶认为,地方对项目打包,首先是出于对项目条线发包治理模式的纠正。项目过程不只是输入的过程,更是嵌入的过程。项目制中项目设置的指令性过强,限制条件过于严格,一刀切,往往会造成地方政府无法根据地方具体条件而进行统一规划,资金不对位、不好用的情况经常发生,也容易造成浪费。因此,地方政府出于对地方公共建设和社会治理的客观要求,希望获得灵活运作的空间,将多个项目集中融合、协调和捆绑起来,再做统一规划,通过有效运用专项资金来实现自己的治理意图。

不过,项目对地方的吸引力,已经远远超出了项目本身的含义。而这其中的一个“名堂”,即“配套资金”的规定:国家项目基本上都要求地方政府给予一定数量的配套资金,申报项目时需要地方财政或计划部门出具配套资金的承诺证明;项目的前期投入和启动阶段,亦需要地方资金的投入。“配套资金”所产生的效果,不仅

表现为上级政府的“诱导”，^①对地方政府而言，项目制中“配套资金”的设置反而为地方政府提供了机会，即借助国家项目之名分和内容的合法性，恢复和加强自身的财力动员能力。借项目“东风”，地方政府尽可能通过各种途径，号令各下级行政部门各显其能，或用指定额度的方式募集资金，或用“设租寻租”的方式套钱，甚至到最基层的村镇组织那里，不惜通过民间借贷来筹措资金。此外，地方政府也往往以项目名义转化为投资项目来“招商引资”，诱导各类资本参与项目投入过程。当然，项目动员也有着行政动员的特点，地方政府在最短时间内为项目专设“项目办公室”，旨在打破地方上的科层制体系，并利用项目的政策导向，掀起一场轰轰烈烈的“项目运动”。

事实上，“项目运动”决不限于项目所划定的专项范围内，而是在更大范围内策动了地方整体社会经济的联动运作。如上文所述，分税制的出台确立了中央与地方关系的新格局，使地方政府的发展战略从经营企业向经营土地、从调动产业资本向调动金融资本、从工业化向城市化转变。起初阶段，土地开发与市场的关联较为密切，开发区、工业园区、保税区等建设项目，都体现着地方政府“招商引资”、调整和合理安排产业布局、发挥地区性产业核心优势的经营理念，城市化过程基本上都以各个城市或产业中心向周边地区扩展。但随后几年，由于农村剩余劳动力供给不足，人口红利下降，城市周边的土地供给减少，使经济增长越加依赖政策性资本投入。地方政府土地经营的重点从城市转向农村，土地融资能力迅速增强，并通过财政担保和土地抵押等方式获取更大规模的金融贷款；通过提高土地附加值来提高土地价格，通过大规模城市建设扩大建筑营业税收入。由此，形成了土地—金融—财政“三位一体”的经营格局。

首先，在土地经营中，为解决城市建设用地存量不足的难题，就必须将土地征用和开发扩展到农村去。这里，几个关键环节需要处理：即通过诸如中心村建设等规划，以及农村人口非农化政策迅速推行农村城市化过程，提高可利用的宅基地存量；通过宅基地复耕、开山拓荒、土地盘整等方法增加耕地，而将耕地增量转化为宅基地存量；通过土地置换和土地交易将零碎分散的宅基地转化为大面积可利用城市建设用地。诸如此类的措施，其目的就是扩大城市范围，扩大城市建设用地范围，以提高土地附加值。但是，上述种种做法，皆需要有确当的理由，特别是政策上的合法依据。而各种国家或部门项目的落实和实施恰恰为此提供了正当基础。譬如，

① 周雪光指出，在项目中，上级部门拿出很少的一部分资金，来调动下级政府竭尽全力去募集和追加资金，来推动项目的实施和完成。这些项目就像“诱饵”一样，让地方政府愿者上钩，充分调动它们的能动性，引导它们把注意力放在公共投入和公共服务上，这非常类似于一种“钓鱼工程”。参见周雪光：《“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析》，《中国社会科学》2005年第2期。

通过中心村建设规划项目,可推行农民上楼工程,扩大宅基地存量;通过宅基地复垦项目,可将边远或零散的宅基地置换为邻近城市地区的耕地;通过土地复耕或低丘陵坡开发项目,可进一步通过新辟耕地置换宅基地;通过农村基础设施建设项目,可有针对性地为已置换出来的土地转变为城市建设用地提升转化条件。如此等等,正是以项目作为中介,地方政府不仅获得了将公共性项目间接转化为经营性项目的有利条件,同时也借助项目的合法性,在土地征收和经营中节约了大量的社会成本。因此,项目对于地方的吸引力,并不仅仅表现在项目所含的资金量,更在于它类似是一种催化剂,没有它,政府行为就不可能潜在地转化为经营行为,不可能为自己营造更大的经营空间,获取更大的收益。

同样,地方政府在城市建设过程中的土地开发和经营,也离不开各种项目的支持。提高土地附加值的最重要的一个办法,即是尽可能为待开发的土地确立各种名目,提高未来土地收益的预期。比如,一个美好的城市规划,就可以将公益性建设与经营性建设有效结合起来,因为任何一个综合性的开发规划,必既包含着道路交通、供电供水、医疗卫生、文化教育等公共设施的建设,也包含着商业中心、商品住宅、服务产业设施的建设。其中,公益性建设往往能够得到项目制中专项资金的支持,而经营性建设则可从四面八方吸引各种商业网络和金融资本。可以说,城市规划制定得越全面、越壮观、越充满创意,所涉及的公共和经营领域就越多,项目驻扎的潜力就越大,当然也就越会带来诱引资本的魅力;项目与市场相辅相成,合作共赢。此外,地方政府是拿自己的总盘子来盘算项目带来的好处的。因为相比于城市开发和经营的潜在巨大收益,项目前期投入的“配套资金”也只是九牛一毛而已。比如各个城市争相上马地铁建设项目,其用意远远不在于这一公共产品的专项投入,而在于公共设施即是基础设施。一旦此项目获批上马,在地铁线路所连带的广大区域中,地价和房价迅速升值,便会带来超出项目之外的巨额潜在收益。在项目的合法保护下,即便某一公共项目的投入全由政府支出,从预期收益看也很有可能是一桩只赚不亏的“买卖”。

但这里的问题是,即便是项目资金与地方政府所能动员的各种财力加起来,往往也支撑不了这种综合建设规划的资金需求。因此,地方“融资平台”建设的根本,在于必须具备大规模借贷的资质和能力。对此,中央政府近年来为应对国际金融危机而采取的适度宽松的货币政策和积极的财政政策,提供了相当有利的条件。对于从中央到地方的金融机构来说,地方政府之所以能够以财政担保和土地抵押等方式取得大规模的金融贷款,主要是因为政府信用的基础,而所有来自国家财政的项目支持,都有效提高了政府借贷的资质。由此,在中央财政和金融政策的鼓舞下,地方政府的资金运作,已经从项目制意义上的“配套资金”动员,逐步发展到“地方性融资平台”的设立。地方政府将土地、股权、规费、国债等资产捆绑起来,成立拥有独立法人资格的经济实体,并将财政拨款和财政补贴投入其中,承接各路资

金从事综合性的城市市政和公共建设项目。^①

可以说，地方政府将土地、金融、财政有效融合起来的一揽子的经营举措，确立了新型的地方治理架构。这其中，项目制发挥了极大的作用。正因为地方政府将各种国家和部门项目作为枢纽和中介，作为平台和高地，才能提升其综合运营的政策地位、公共服务的合法理由、融资活动的政府信用及吸引各类经济资本的市场魅力，才能在上述博弈中占得先机，拔得头筹。

五、项目制的意外后果：基层社会的解体与重组

以上分析涉及项目制下分级治理中的两个环节，而项目制对基层社会所形成的作用和影响，则关系到基层社会变迁和建设的根本问题，以及维持社会稳定和可持续发展的内源结构问题。这里，我们首先要考察项目输入基层社会过程中的选择机制，及其得以实施的制度管道；其次，考察项目输入所引起的集体资产结构的变化，以及由此带来的基层共同体中社会关系的演变和重组；再次，由于项目制多采用垂直输入的体制途径，强化了以县为主的财政支出权力，因而也改变了各基层政府层级在公共事务上的责任结构，改变了基层社会的纵向治理关系；最后，由于项目投放是一个多头并进和连续输入的过程，形成一个较长的项目链条，还需要从动态视角来考察这一过程所产生的诸多意外后果。

项目制作为一种国家治理体制，其实有着双重的项目目标：一是靠事本主义原则完成一个具体的专项目标，二是出于意识形态的考虑需要在各地立规范、树典型，以实现能够贯彻国家意志的政策目标。因此，项目究竟要下放到什么样的村子里去，既要看村庄能够落实和运行项目的实际条件，也要看哪类村庄对于体现项目规划的政策内涵具有象征性意义，带有“试点”的意思。折晓叶所说“抓两头”的项目政策，即是指项目总是瞄准两种类型的典型“进村”的：“示范村”和“薄弱村”（或“整治村”）。其分别代表处于富裕和贫困状态的村庄，对项目的依赖性最强。项目思维是一种由点到面、点面结合的思维。所谓“点”，就是“树典型”、“立标杆”，通过示范效应来提高项目质量，通过突出案例来宣传项目的绩效；所谓“面”，就是项目要有一定的覆盖范围，选择底子薄的作为对象，既有助于提高项目的相对绩效，也有助于达到数字管理的量化标准。

^① 在银监会召开的2010年4月第二次经济金融形势分析通报会议上，原银监会主席刘明康强调，至2009年末，地方政府融资平台贷款余额为7.38万亿元，同比增长70.4%。占一般贷款余额的20.4%，全年新增贷款3.05万亿元，占全部新增一般贷款的34.5%。这一数据距离世界公认的警戒线60%已经很接近了。《中国地方债急剧膨胀 从4万亿升到7万亿》，2010年6月4日，http://www.ibtimes.com.cn/articles/20100604/difangzhaiquan_1.htm，2012年2月6日。

因此,对项目持最积极态度的,自然是具有典型性的两类村庄:筹得出钱的最有竞争力,也最容易从项目中获益;一穷二白的,则容易争取到那些带有普惠性质的项目。于是,若想“抓”到项目,就必须“挤进两头”,通过“扮富”和“哭穷”的办法让自己成为典型,成为“试点”。^①然而就项目目标本身来说,本来是要追求一种平均绩效,促进基层社会整体状况的改善和各部分彼此均衡的发展,但这种平均往往最终只是两种极端典型的平均。项目制中的这种典型性,其实恰恰是最不典型的,不符合社会均等发展意义上的典型性。即便是在那些条件较好的村庄,也往往会借项目之势,在“让负债尽快产生回报”的压力下,协调各项目间的资金配置,综合投入村庄公共建设。项目制下的“配套资金”规则,实际上产生了一种逻辑悖论:基层社会必须首先将项目的公共性目标转换成营利性目标,才能可持续地履行项目的公共义务;或者说,项目推行的公共建设,往往体现为一种“举债式发展”,如何利用项目资源获取最大收益,尽快还债,反而成为了基层所追求的最大目标。

从“配套资金”所衍生的逻辑看,项目输入必要有配套资金,筹集资金必要靠借债举债,各类债务必要靠投资收益来偿还,投资收益必要靠招商引资和产业经营……由此,项目输入不仅是专项资金的投入过程,更是投资性经营投入的过程。在基层社会中,这种投资结构也必须首先表现为地方的债务性投资。可以说,配套资金问题引发的集体债务问题,仿如“达摩克利斯之剑”,成为基层社会所面临的最大风险。与地方政府相比,基层社会特别是广大乡村缺少合法和畅通的融资渠道,在处理债务问题上更是举步维艰。

周雪光在一篇专门讨论集体债务的文章中,^②细致分析了集体债务之形成、扩展和处理的过程,形象展示了集体债务如何会产生削弱集体治理基础的后果。案例表明,某路网建设本来旨在推动乡村公共交通设施,但由于该项目有财政缺口,村庄不得不依靠自筹资金加以配套,不得不动用各种手段赊账筹款,待项目完成后甚至不惜动用集体资产来偿还集体债务。特别是项目热情最高的村庄,最终不仅消耗了多年积累的集体资产,反而使村集体背负了数量惊人的巨额债务,长达数年都无法还清。

这里,不仅看到因项目输入而引发的集体债务对于基层公共治理系统的损害,更为重要的是,无论是举债或是还债,都会彻底改变乡村共同体的集体制之实质意

① 参见折晓叶等提供的案例:村庄要想得到项目支持,必得首先入选“创建村”。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》,《中国社会科学》2011年第4期。

② Zhou Xueguang, “The Road to Collective Debts: Government Bureaucracies and Public Goods Provision in Rural China,” *Modern China*, Forthcoming.

涵。而中国广大农村的社会团结和民生安全，都仰赖着土地集体所有制以及各种亲属和熟人连带的传统资源。然而，从项目输入造成的集体债务结构来看，债权人的身份是多样的，村集体与债权人的关系也是极其复杂的。如周雪光在案例中所揭示的，即便是向亲属熟人借钱，也得靠“杀熟”等手段，这反而会使债权人在追讨债务时不再依熟人逻辑来行事；用10年、20年的期限将集体资产抵押给外乡承包人，事实上等于已放弃了自己的集体资产追索权；倘若不得不通过高利贷等方式与地下资本市场打交道，则将会是整个集体面临更为可怕的财政危险，甚至受到地下社会的要挟和控制。项目制所造成的这种债务结构，事实上已经使基层共同体不再以集体所有为其社会整合的基础，而逐渐转换为错综复杂的债务网络，由此，不仅集体成员间的社会性合约遭到破坏，整个村庄也会由于财务自主性的丧失而悬浮起来，最终导致空壳化。

项目制对基层社会的影响不仅表现在它所输入的村庄共同体的项目终端上，同时也改变了基层的纵向治理结构，在财政上切断了乡镇政府与村庄之间的责任关系，使得广大地区的村级公共事务无法得到有效保护和协调。从基层财务结构来看，税改前乡政府除预算内的可支配财力外，还有相当的预算外资金收入，即统筹收入；税改后，这种统筹收入转换成为项目制意义上的专项转移支付，财政管理开始按照项目制的规则来执行，即根据严格的财政预算和资金用途实行归口管理。

周飞舟通过对一个基层义务教育的案例分析报告指出，由于公共经费由“县乡两级”统筹变成完全由县级安排，乡级政府原则上不再有义务教育投入的支出责任。这事实上等于在体制结构上根本切除了乡镇一级的行政层级。在实行“以县为主”的体制前，公用经费不足的部分实际上是由乡财政解决的，而且所谓“解决”，并不意味着存在此一类专项预算的经费，而是靠“填缺补漏”的办法，乡镇财政从各种收费、集资、借款等“非预算收入”中拿出一部分钱来补上窟窿；或者想尽各种灵活的办法，利用或委托各种熟人关系“东拼西凑”，做应急投入。然而，在“以县为主”的体制确立后，由于财政责任上移，乡镇财政不再有支出责任，致使农村学校校舍的危改和维修等公共事务成为公共资金无法覆盖的“飞地”。而上级政府依照项目要求处理类似事务，则往往要经过极其繁复的行政手续，付出极大的管理成本和信任成本。^①项目制本要化繁就简，却把乡镇政府本来就能随手应对的事情搞得如此复杂，偏离了它的初衷。根结是，项目思维相信唯有依靠形式理性的设计和程序技术的控制，才能有效制约基层治理中普遍存在的灵活、变通和随意的行为，只有让项目单管直下，切除所有不确定的社会因素，才能最终实现项目目标，产生项目绩效。这种思维逻辑缺乏经验支持，因为在最基层的组织单位中，很多事情所遵循的是习惯的逻辑，靠日常的治理经验来灵活处理，而不

① 周飞舟：《财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”》，《社会》2012年第1期。

是目标管理的逻辑。

项目制中随财政上划而权力上移的情况,极大地强化了县级政府及各职能部门的权威,由此导致了許多意想不到的结果:(1)县与所辖各村之间缺乏畅通的信息渠道,无法做到下情上达,以致基层发生的各类小事件日积月累,最终酿成极具公共影响力的大事件。(2)上下信息不对称,使基层单位本着“不报白不报”的心理尽量做大预算开支;县部门也无视基层具体情况按统一标准进行“政府采购”,从而造成项目资金的浪费。(3)项目制引发的职能上移,反而强化了县级政府的科层制特征,繁琐的项目规范需要大量的专业人手应对,从而造成部门机构臃肿,人力成本加大,同时也因程序技术的过度牵制而反应迟钝。(4)项目制中的权力上移,扩大了县级行政部门的行政权威,增加了在设项立项中滋生设租寻租的机会。

项目制只考虑乡镇一级政府的“块块”危害,却没有认识到这一层级在基层治理中可发挥的沟通、协调、制约和监督的功能;项目制试图革除乡镇层级的财政影响,消除行政科层制所带来的弊害,却同时强化了更高层级的行政权威。对于所有发生在基层的社会矛盾,项目制不考虑充分利用行政中间层消解矛盾、处理危机的能力,反而将应对所有社会冲突和危险的担子,都统统揽在上级政府部门的肩上。由于缺少中间层级的保护和疏通,权力不均衡、信息不对称、项目不对位、沟通不畅通,不仅不能有效解决基层社会的治理难题,反而造成社会矛盾的累积效应,并使治理风险和行政负担上移,令整个体制不堪重负。

在项目制研究中,我们进一步发现,项目在基层社会的输入过程中,并不限于某一专项的输入,而往往表现为多个项目前后承接地连续输入:前一个项目留下的遗留问题或意外衍生出来的问题,需要后一个项目来解决;后一个项目如果再生出难题,再附加一个项目来修正。换言之,项目制所贯彻的单项、专项的治理逻辑,反而使其本身具有强大的繁殖能力;前一项目的“果”,往往会成为后一项目的“因”,“果”与“因”反复循环,形成了项目制特有的体制惯性,并持续产生累积效应。项目制本来始终坚持“专项专办”的原则,但由于单一项目所形成的实际后果是不可预期、不可控制的,所以还需要后续项目输入加以弥补和解决。此外,由于项目的推展不仅政策性强,也与部门或地方政府的行政周期有着密切联系,新上任的领导往往充分利用项目的动员优势,用全新的大型综合项目造势,以贯彻自己的治理理念,或通过项目覆盖的办法,巧妙地应对或绕开原班子遗留下来的诸种难题。

荀丽丽等针对内蒙古某旗生态移民的项目化过程所做的分析,充分揭示了项目连续输入和转换的动态过程。这项旨在将生态移民、技术引进、基础设施建设、产业开发和资本市场结合起来运行的生态治理项目,最终使移民保护区变成了“开发区”。其结果,不仅使草原生态继续遭到破坏,土地结构从牧业到农业发生了不可逆的转化,产业资本的侵入同时也迫使大量牧民纷纷外迁外移,致使当地基层的传统

社会组织，或者说是最基本的生态单位最终瓦解。^① 这一案例，揭示了“项目链”形成、传递和衍生的过程。事实上，项目制所存在的风险，并不只在于一个项目的成败，而在于项目制在应对具体的当地情况和实施效应时，往往因其特有的所谓“目标治理”的惯性，衍生出一条持续输入的项目链。项目的持续输入过程，也是一个持续改变基层社会结构的过程，特别是在公共项目转化成为开发项目的过程中，所有结构转型的风险和压力都极有可能落在那些最基本的社会单位上，从而使基层民众成为系统风险的最终承担者。

六、尾议：项目制及其系统风险

近年来，由项目制所体现的新型双轨体制及其治理逻辑和体制精神，已经渗透到社会经济生活的方方面面：似乎只有通过项目化才能获得更多的财政资源，有效发展公共事业，实现知识和技术创新，以及全面贯彻国家政策，已经成为中央和地方政府乃至基层社会的共识。项目制与常规行政体制不同，它力图做到专项目标明确、资金分配平衡、预算结构清晰、过程管理严格、程序技术合理、审计监督规范，在实施过程中一统到底，且带有明显的专家治国的倾向。这种技术治理的制度精神，往往容易获得更多的认可。然而如上所述，由于在项目实施的具体过程中任何一级政府都夹带着多重的意图和目标，使项目所涉及的总体结构关系及其运行机制变得更加错综复杂，构成输入与嵌入、规制与变通、支配与反应相互交织的治理过程。

中央政府或部门在下发项目时有很多意图：既要为改善民生而提高各级政府的公共服务水平，也要通过投资拉动保持经济平稳较快增长；既要依靠带有指令性特点的项目设计来合理发包项目，又要通过地方间的竞争来确定转移支付的重点；既要借助项目资金的分配和管理来控制地方分权和地方保护的局面，又要通过“配套资金”的规则来强化地方动员财力的能力；既要通过单一的项目目标进行专项治理，又要在宏观政策上取得综合效果；既要本着事本主义的原则“专项专办”，又要借助项目本身扩大意识形态的影响力；既通过职能部门这种“条条”渠道贯彻项目意志，又造成了这些部门因权力集中而向新的“块块”转化，形成以部门为基础的项目垄断集团。

同样，在项目输入过程中，地方政府和部门亦从自身角度出发，掺入了各种不同的意图：既要在立项、结项过程中做到完全符合项目所要求的各种形式要件，又

^① 荀丽丽、包智明：《政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析》，《中国社会科学》2007年第5期。荀丽丽：《“失序”的自然：一个草原社区的生态、权力与道德》，博士学位论文，中央民族大学，2008年。

要本着自己的实际情况出发“打包”项目，对项目资金进行重新配置；既要借助项目的竞争力来体现自己的政绩，又要将项目尽可能转化为完成经济增长指标的有利条件和政策工具；既要严格遵照项目规则执行预算管理，又要透过制度缝隙挪用项目资金，打造自己的融资平台；既要表现出肯于被项目动员的政策水平，又要成为借项目之势而实施地方财力动员、全力开展“项目运动”的主体；既要通过项目权威来强化自身行政指令的权力，又要借项目名义来充分调动市场机制；既要实现项目本身的公共目标，又要通过综合城市规划来拓展经营开发的空間，实施“项目经济”战略；既要通过公共服务意义的项目合法性来树立政府形象，又要借助项目资质来提高借贷信用的等级；既要严格遵守“条条”的权威控制，又要努力寻求将“条条”资源转化为“块块”资源的机会，从而充分把握项目输入的契机，将自己的“产业”做大做强。

项目制在原行政体制之外，形成了一种“项目权力”。这种权力与原行政体制相配合，构成了更为强大的国家权力。在目前经济增长的既有模式中，专项转移支付中的财政集权，往往是与投资经济紧紧捆绑在一起的，两者很容易形成一种辩证关系：专项资金往往只有通过转化成为地方政府的投资性经营才能产生公共绩效，而大规模政策性投资也只有借助项目制的办法才能分解投入到地方上去。因此，项目制极有可能造成这样的后果：专项资金的增量越大，政府的公共投入越大，地方投资经营的范围就越广，借贷性融资的力度也越大，最终由此形成一个以项目为枢纽的金融资本链条，甚至将最基层的社会领域也都裹挟进去。项目制将中央政府及相关部门、地方政府及相关部门及其所覆盖的广大基层社会都包融进一个庞大的资金体系之中，让大家一起蒙受投资性经济增长的恩惠，也让大家一起承受金融体系的系统风险。

此外，技术治理往往也可促成部门化的项目垄断。“条条”部门的职能专属性越强，其项目中技术和程序的不可替代性就越强，其自行运作项目的权力就越大，垄断能力就越强；而一旦这些部门充分掌握了项目专权，就会在国家政策决策上加重部门意见的砝码，同时也会竭力将项目经营的一切领域都揽于一身。一旦权威治理和技术治理有效结合起来，项目制就会培育出各种“利维坦”，将技术、资本、信息乃至权力垄断于一身，对国计民生的未来发展必会产生重大影响。

〔责任编辑：刘亚秋 责任编审：冯小双〕