

# 项目化治理:城市化进程中的 县域政府行为研究\*

田先红

**内容提要:**近年来,中国县域城市化突飞猛进。县域政府在城市化进程中扮演着至关重要的角色。县域政府通过谋项目、争项目、建项目,搭建项目平台,以项目作为枢纽,将县域内的融资平台、企业、银行和民众等治理主体整合进入项目“治理共同体”中,撬动和统合土地、财政、金融、产业和公共服务等资源要素,激发出巨大的发展能量,快速推动县域城市化进程。对于县域政府而言,项目不仅是资金,而且是一种统合工具和思维方式。项目思维已经深深渗透到县域政府的行为之中。县域政府的项目化治理行为激活了县域体制优势,推动了县域城市化,展现出明显的公共性,但受困于政绩冲动,出现不少短期行为,潜藏着财政、金融和社会风险。

**关键词:**县域政府 治理项目 城市化 治理共同体 项目制

## 一、引言

自 20 世纪 70 年代末以降,随着中央对地方授权改革力度的不断加大,地方政府在中国经济发展中的角色和地位日益重要。地方政府竞争尤其是县际竞争被认为是中国取得经济发展奇迹的重要机制<sup>①</sup>。在 1994 年分税制改革前,地方政府投入大量资源、精力发展乡镇企业。乡镇企业成为推动乡村工业化的重要力量,也是改革开放初期经济繁荣的重要支柱。分税制改革后,地方政府的经营重心从企业转向土地,通过土地财政推进城市扩张<sup>②</sup>。县域城市化以空前的速度推进。

同时,伴随财政集权建设的强化,大量财政资源以专项(或准专项)转移支付的形式从中央流向地方。项目制作为一种新的国家治理体制逐渐显现<sup>③</sup>。项目发包、打包、抓包等跟项目制相

\* 本文为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)的研究成果。感谢仇叶、卢青青、张丹丹等人的启发。

① 张五常:《中国的经济制度》,第 158 页,中信出版社,2017 年版。

② 周飞舟:《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》,2007 年第 1 期。

③ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012 年第 5 期。

关的行为贯穿从中央到地方各级政府的日常运转中<sup>①</sup>。“争资跑项”也成为地方政府最重要的工作之一。在项目体制运行中,县域政府扮演着重要角色。各种项目资源下达基层时,需要县域政府进行统筹、分配,并督促乡镇、村庄将项目落地。对于县域政府而言,项目不仅意味着财政资金收益,而且是其撬动县域经济社会发展的重要杠杆。谋项目、跑项目、建项目成为县域政府推进城市化过程中的重要任务。

“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”<sup>②</sup>。在某种意义上,县域政府经营土地、经营城市的关键就是治理项目<sup>③</sup>。

那么,项目在县域政府经营行为中是如何发挥中介作用的?县域政府又是如何利用项目来撬动县域经济社会发展的?县域政府通过项目统合县域经济社会发展要素的主要机制有哪些?项目制在为县域经济社会发展提供强大动能的同时,又遇到哪些新的困境?这些便是本文需要探讨的问题。

## 二、从经营企业到治理项目:县域政府行为新动向

早在20世纪90年代,研究者便开启了中国地方政府经营行为方面的研究。相关研究多秉持理性人假设,基于从计划经济向市场经济转型的时代背景,将地方政府视为追求自身利益最大化的主体,从地方财政、产权利益结构中分析地方政府行为。

有学者利用“地方国家统合主义”(local state corporatism)理论概念来分析地方政府在乡镇企业发展中的角色和行为,指出地方政府运用权力将乡镇企业、金融机构统合起来。地方政府类似于一个公司,扮演着公司经营者的角色,通过直接介入企业管理、资源分配、行政服务和控制投资贷款决策等方法,引导公司企业经营方向。地方政府的经营行为不仅推动了经济发展,而且有利于增加地方财政收益<sup>④</sup>。

有学者指出,在市场经济环境下,基层政权利用其公共组织的头衔、地位和权力,介入公共资产的运营过程,从事经营活动,成为经济人或者商人。基层政权的“政权经营者”角色和行为,一方面对地方经济的发展起到推动作用,另一方面则与其他市场主体形成利益竞争乃至冲突关系。基层政权利用其权力垄断市场,干扰市场秩序,降低市场效率,浪费公共资源,损及基层政权的合法性<sup>⑤</sup>。

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》,《政治学研究》,2014年第4期;折晓叶:《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;李祖佩:《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》,2015年第5期。

② 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

③ 在本文中,“项目”为广义概念,指一种事本主义的动员或组织方式,即根据事项本身的内在逻辑,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的一次性任务。它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。它既包括财政专项资金意义上的项目,又包含围绕某一特定任务目标而实施的建设项目(如发改委审批立项的重大工程项目等)。项目对于县域政府而言,既意味着财政资金收益,又是一种统合工具,更是一种思维方式。治理项目,则是指县域政府如何通过申报、争取、运作和建设项目的过程,以项目作为杠杆来撬动、统合县域经济社会发展各种要素,从而实现县域政府目标的过程。关于“项目”概念还可参见渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

④ Jean C. Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992.

⑤ 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,第48—82页,上海人民出版社,2006年版。

有学者区分了“代理型政权经营者”和“谋利型政权经营者”,认为在改革开放前,地方政府主要扮演“代理型政权经营者”角色,是代表国家从事经营活动,是国家意志的贯彻者;改革开放后,地方政府的自利性增强,其通过直接介入经济活动谋求财税等收益,成为“谋利型政权经营者”<sup>①</sup>。

以上研究关注到改革开放早期地方政府干预具体经济活动产生的双重效应:既推动地方经济发展,又为自身谋利<sup>②</sup>。经营“企业”是这一时期地方政府行为的重心。

进入20世纪90年代中后期,随着分税制改革的实施,地方政府从经营企业中获得的利好下降。企业税收的“大头”增值税成为中央与地方共享税,且中央占比为75%。再叠加宏观市场环境的变化等因素,乡镇企业纷纷破产倒闭或改制。分税制改革迫使地方政府开拓新的税费来源,作为非预算收入的土地出让金以及由土地和房地产开发衍生的建筑营业税日益受到地方政府的青睐。地方政府经营重心逐渐从企业转移到土地上面。地方政府利用垄断土地一级市场的权力,将土地征用之后,经过“三通一平”等程序,将生地变为熟地,到土地二级市场上进行招拍挂,便可获得巨额土地出让金收益。土地财政逐渐成为全国各地地方政府普遍效仿的经营模式。除了直接从土地拍卖当中获取财政收益外,地方政府还可以通过土地储备中心或城投公司,将土地抵押到银行进行贷款融资。如此,地方政府通过将土地、财政和融资平台统合起来,为城市建设获得了巨额资金。通过经营土地来经营城市成为地方政府日益显著的行为特征。

这种新型经营模式引起了学者们的密切关注。有学者称之为“三位一体的”新城市化模式,即由土地、财政、金融三个要素组成的循环机制,这个机制不断将土地和资金吸纳进来,造就了日新月异的繁荣城市<sup>③</sup>。在这种新型城市化经营模式中,县域政府采用“行政-政治-公司”三位一体统合机制来勾连和动员与城市化有关联的地方机构和组织<sup>④</sup>。

在经营土地、经营城市过程中,地方政府必须找到切实的抓手和载体。这个抓手和载体就是项目。于是,如何谋划、建设和运作项目,就成为县域政府不得不重视的工作。当前,县域政府既要努力争取各种财政专项资金,又要发挥项目的杠杆作用,通过项目来组织、统合县域经济社会发展的各种要素,实现更大的经营目标。因此,“财政资金的专项化在政府治理的‘大盘子’中已经退居其次,以土地抵押、政府金融为主的金融资金的项目化正在大行其道,而各种项目的规模也远非财政专项资金可以媲美,且大多是以地方政府为主体、以土地开发为依托、以金融资金为支撑的。这些项目正在成为各地城市化的主要推手”<sup>⑤</sup>。

在新型城市化模式中,项目制发挥了极大的作用。地方政府在城市建设过程中的土地开发和经营,离不开各种项目的支持。“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”<sup>⑥</sup>。“土地项目平台”已

① 杨善华、苏红:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》,2002年第1期。

② 除了上述研究外,其他一些研究成果也有类似观点,参见赵树凯:《地方政府公司化:体制优势还是劣势?》,《文化纵横》,2012年第2期;A. Walder,“Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China’s Transitional Economy”,*American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, 1995.

③ 周飞舟、王绍琛:《农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究》,《中国社会科学》,2015年第1期。

④ 折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》,2014年第1期。

⑤ 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。

⑥ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

成为地方政府统合其行政、政治、公司力量的有效组织和制度载体<sup>①</sup>。如果说,在 21 世纪初,“项目治理”还只是政府行为的一个方面,那么,近年来,它已经成为各地政府行为的主要模式<sup>②</sup>。离开了项目平台的支撑,县域政府经营土地、推进城市化的政策实施将举步维艰,甚至无法落地。在某种意义上,县域政府经营土地和城市,就是治理项目。

上述研究启发我们,在新一轮的县域城市化进程中,项目平台已成为县域政府统合各种生产要素的重要工具,但是对于县域项目平台的治理机制尚需进一步分析。已有研究为我们开启了县域政府治理项目的帷幕,呈现了项目体制中县域政府行为的模糊轮廓,但县域政府治理项目的具体过程和机制还有待进一步清晰化。比如,研究者注意到项目库在县域政府项目平台运行中发挥着重要作用,但县域政府组建和运行项目库的实践机制仍然未被充分发掘<sup>③</sup>。又如,学界探讨了县域政府在打包整合部门资金、集中项目资源中的重要作用,但县域条条与块块之间围绕项目制而展开的互动和博弈机制还不甚清楚。再如,研究者指出,“项目平台”是县域政府进行“打捆贷款”“投融资搞建设”的新型组织方式<sup>④</sup>,但是县域政府如何搭建“项目平台”、如何通过“项目平台”统合县域经济社会资源等问题尚未得到充分揭示。因此,在很大程度上,县域政府的项目治理过程和机制仍然是一个“黑箱”。

对于县域政府而言,项目已经超出了财政资金的一般意义,而成为县域政府推动城市化的重要杠杆。县域政府借助网络化的“项目平台”,通过行政审批权获得对土地等核心资源的垄断权力,通过政治动员发挥主导力量,通过公司制承担经济发展主体的角色,使其权力、意志和绩效三者空前地互相推动<sup>⑤</sup>。在治理项目过程中,县域政府通过项目生产、统合及构建“治理共同体”等三种机制来扩大项目的能量辐射,集聚土地、财政、金融、产业和公共服务等各种资源要素推动城市化进程。“项目”成为县域政府干部最常用的话语之一,也是干部投入时间精力最多的事务之一。

### 三、项目平台的搭建:县域政府的项目生产机制

县域政府的项目治理行为与其财政状况密切相关。税费改革后,县域政府财政普遍吃紧。在地处中部的 T 县<sup>⑥</sup>,县级财政更为紧张。2020 年,T 县本级财政预算收入只有 8.8 亿元。一般公共预算收入 34.8 亿元(含上级转移支付),全年支出 39.8 亿元,缺口 5 亿元。大部分支出依靠上级转移支付维持。当年,T 县获得上级财政转移支付数额达 26 亿元。在财政资源紧缺的条件下,如何生产更多的项目,成为县域政府的重要任务。县域政府从谋划、争取、建设等几个方面促进项目的生产。

#### (一) 谋项目

县域政府谋划项目的步骤包括制定经济社会发展规划、根据规划建设项目库以及依据上级政策策划项目等环节。

1. 制定辖区经济社会发展规划。项目制作为一种理性化的制度设计,体现着政府的发展规

①④⑤ 折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》,2014 年第 1 期。

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。

③ 焦长权:《项目制和“项目池”:财政分配的地方实践——以内蒙古自治区 A 县为例的分析》,《社会发展研究》,2020 年第 4 期。

⑥ T 县曾为省级贫困县,其公共财政支出主要依靠上级政府转移支付维持。T 县高度重视项目治理工作,并从各级政府获取了大量项目资金,这有助于我们更为全面、深刻地透视县域政府的项目治理过程和机制。因此,以 T 县作为研究案例是可行的。县域上连市、省,下接乡、村,是项目资源承接、统筹和分配的枢纽,是观察和分析项目制的极佳单位。

划和意图。项目不能随意设置,而必须根据政府的发展规划来设计。所谓“项目跟着规划走,资金跟着项目走,绩效跟着资金走,一项一项对应来分配资金的”(访谈笔记,20210329XWG<sup>①</sup>)。县域政府按照国家整体规划和省市规划布局要求,制定县域经济社会发展的“五年规划”。“五年规划”框定了地方经济社会发展未来五年的总体蓝图。项目设计及资金统筹安排也根据五年规划来设计。

2. 根据规划建设项目库。项目库建设工作由县发展和改革委员会(简称“发改局”)牵头负责。县发改局协同各部门研究上级的规划、政策,分析国家投资重点,指导其他业务主管部门、单位申报项目。由各乡镇、村及其他单位将项目规划上报至相应的县直部门,各县直部门汇总到县发改局。由县发改局负责统筹、协调各部门的项目,履行审批手续。在此过程中,部门之间、部门与乡镇之间需反复对接协调,确定最终项目库,并报上级审批。项目入库的基本要求是项目必须符合政策规划。项目库是每年项目审批、立项的重要依据。下级申报的项目,如果不属于项目库涵盖范围,就无法立项。当然,每年县里可以根据实际需求对项目库进行一定的调整。

3. 根据上级政策策划项目。策划项目时,把握上级政策方向、意图非常重要。必须琢磨准、琢磨透上级政策,千方百计向政策靠拢。否则,就无法获得项目,或者项目资金数额少。同时,还要先打下一定的项目基础,先谋划,先做事情,为后续申请项目做准备。出于提高项目成功率的考虑,发包项目的上级一般优先考虑已有一定基础的申请者。已有基础的申请者在项目竞争中占优势。

## (二) 争项目

项目具有竞争性。项目体现上级意图。项目发包方向承包方提供相对绩效激励。谁更能契合上级意图,谁就能在项目竞争中获胜。无论是竞争型项目,还是普惠型项目,都需要竞争。竞争型项目需要取得立项资格。普惠型项目需要争取优先立项资格以及更多的项目资金。争项目,实质就是竞争取得上级的注意力。争项目过程中,关系无疑非常重要。县域政府要善于建构关系,借助各种关系来为自己申请项目赢得更大把握。同时,县域政府还需要游说项目发包方、展现自身的项目基础和优势,力争成为上级选中的“项目点”。

项目还具有绩效性。项目制追求效率,上级对项目资金使用绩效进行评价,绩效评价高的,后续项目资助力度加大,更有可能获得上级项目支持。为了争取项目,需要凸显两方面的效率优势:一是快见效。项目具有完成时效要求。项目发包方要接受上级对其项目资金使用绩效的考核。项目见效快,将有利于提高项目资金绩效考核评价。因此,项目发包方一般偏好能够尽快完成项目的申报者。证明自己具备快速高效完成项目的能力,对于申报项目非常重要;二是见高效。面对绩效评价压力,项目发包方自然希望投入的项目资金能够产生更好的效果。因此,见成效,尤其是见高效对于项目申报是非常重要的。见高效,就要求项目要有亮点。进而,通过建设项目打造亮点就被提上议事日程。

## (三) 建项目

为了凸显自身项目优势,尽快完成项目并打造亮点,建项目便非常重要。尤其是一些大项目,县域政府必须集中大量人力物力财力予以完成。为了凸显项目资金的使用效果,县域政府需要统一规划项目点、形成项目集群。比如T县2017年规划了11个美丽乡村建设示范点,每个乡镇1个点,每个点至少投入2000万元项目资金。每个示范点都由1名县领导挂点督办。一般建设较大的项目时都会成立项目指挥部,由分管县领导担任指挥长。特别重大的项目甚至可由县主要领

<sup>①</sup> 20210329 为访谈日期 2021 年 3 月 29 日, XWG 为受访者姓名拼音的首字母。

导担任总指挥。指挥部的主要功能是整合各个条条部门、乡镇的资源,推动项目尽快落地建成。

在建设项目过程中,打造亮点、凸显特色是县域政府的首选。县域政府打造亮点需要具备几个方面的条件:一是要凸显特色。无特色要造特色,小特色要变大特色。于是,我们可以看到许多地方都在争相挖掘本地的传统、特色。二是要不断创新。项目创新很重要,通过创新吸引上级的注意力,为争项目赢得优势。所以,近年来各地涌现出各式各样的创新。项目创新、包装众多。三是项目叠加、嵌套。单个项目资金有限,可能难以取得较好效果。因此,县域政府在建设项目过程中往往会采取在同一个项目点上不断叠加、嵌套新的项目。通过这种方式,有利于形成项目合力,更好地打造亮点,制造反差,凸显效果,在短时期内向上级发送显著的政绩信号。

县域政府通过实施项目、打造亮点,获得政治荣誉。比如,T县2019年获得全国“村庄行动先进县”。全省只有4个县获此殊荣。T县P乡C村,被评为“全国康养基地”和“民族特色村寨”。央视曾经为C村拍摄专题宣传片。如果没有县域政府前期投入大量项目资金进行造点,当地将难以获得这些荣誉。政治荣誉的获得,又可为县域政府争取新的项目资源增加筹码。

因此,在项目体制下,亮点的打造、经营被合理化。上级的绩效导向倒逼下级的项目治理行为。项目制的绩效导向与县域政府的政绩追求相耦合。由此形成上级选点、下级造点的互相推动。下级不断自我加码,制造亮点,并通过不断展示亮点,向上级发送短期政绩信号,获得上级的新项目,实现项目的再生产。县域政府围绕项目制,形成“治理锦标赛”,强化了项目竞争体制。“项目治理能力”成为干部的一项重要能力。干部要会琢磨、会创新、会包装、会宣传项目,要想项目、谋项目、建项目、创项目。

概言之,谋项目、争项目、建项目,共同构成县域政府生产项目的整体链条。上述三个阶段相互依存、相互促进。只有事先策划好项目,才能为后续的争资跑项奠定良好基础;只有争取更多的项目,县域政府才能集聚更多的资源展开项目建设;只有将项目建设好,凸显亮点和特色,才能为下一步谋划和争取新项目赢得更大的优势。由此形成一个完整的项目生产链。

#### 四、项目能量的扩张:县域项目平台的统合机制

生产项目只是县域政府治理项目的基础。更重要的是,县域政府要以项目作为中枢,撬动县域内的各种要素,使项目的效益最大化。因此,搭建项目平台、汇聚并盘活项目资源,就成为县域政府项目治理行为的不二选择。

##### (一) 利用体制授权进行项目统筹与整合

项目体现条条部门的意图。项目资金具有分散性、碎片化特征<sup>①</sup>。单个项目的效果有限,难以满足县域政府集中力量办大事、凸显政绩的需求。切块的项目资金流向县域,与块块县域政府的施政目标难免存在张力。县域政府需要整合项目资源,投向重点发展领域。因此,赋予县域政府一定的项目资金统筹与整合权限就非常必要。

项目资金统筹与整合存在区别。项目资金统筹不得改变资金用途,但可以改变项目投入地点。县域政府可以将各类项目资金统筹,投入重点规划的地域内。项目资金整合则可以改变资金用途。按照规定,非贫困县具有项目资金统筹的权限,但是不具备整合的权限。只有国家级和省级贫困县才同时具备统筹和整合项目资金的权限。

<sup>①</sup> 田先红:《中国基层治理:体制与机制——条块关系的分析视角》,《公共管理与政策评论》,2022年第1期。

省、市对县域政府项目资金统筹、整合、使用情况进行督查、考核。统筹、整合项目资金成为县域党委和政府的一项政治任务。县域政府一般在每年年初给各个县直部门下达资金统筹与整合任务指标。下达任务指标的依据是各个县直部门上一年度的项目资金额度。据T县提供的数据,2020年,T县统筹涉农项目资金12.6亿元,整合涉农项目资金3.6亿元。交通局、农业农村局、住建局、水利局等县直部门被整合的项目资金较多。项目统筹规划与整合,其实是政策目标整合的过程。它体现县域党委和政府意图,尤其是主要领导的意图。

当然,项目资金整合也有底线。有的可以整合,有的不能整合、挪用。扶贫、救灾、民生资金不能整合。到人到户的资金不能用于做事上面,做事的项目资金则不能到人。违规整合项目资金将面临问责风险。

## (二)以项目为杠杆统合县域资源要素

县域政府以项目作为杠杆,撬动县域内的各种资源要素,形成城市化的合力。具体包括:

1. 土地资源。土地是地方经济增长(或城市化)的核心要素,而地方政府经营城市化项目的关键条件就是拥有土地开发权<sup>①</sup>。土地资源是项目落地的前提。只有供应土地,才能使项目落地。县域政府通过土地储备中心,掌握县域内的征地开发权。在T县,2007—2020年,全县农转征土地1450公顷。已供给农转征土地1284公顷,供地率为88.62%,列全市第一。县域政府还大力推动房地产开发,全县房地产开发项目最高峰时总计20多个。县域政府通过土地出让获得大量财政收入。2020年,T县土地出让金收入11个亿,是全县税收收入的十余倍。

此外,县域政府还利用国家旧城改造政策,推动城市更新。在T县,政府前几年启动城市更新项目工程,全县分为13个片区,由县委常委及人大、政协的主要负责人担任片区负责人。县委书记任指挥部政委,县长任指挥长。县城、城郊地区全面禁止居民私人建房,拆迁实行货币补偿,助推县域房地产经济。

2. 财政资源。县级财政自给能力普遍较低。在T县,县本级财政预算收入仅为8.8亿元。大量的项目支出依赖上级财政转移支付资金。在有限的财力条件下,县域政府必须为一些项目提供财政配套资金。上级在发包项目时,县域政府的项目配套能力是衡量县域政府能否获得立项的一个重要因素。只有具备为项目提供必要的配套资金的能力,县域政府才能获得立项资格。当前,县域政府在项目资金配套方面普遍面临较大压力。

值得一提的是,尽管县域政府本级财政能力有限,但它可以通过项目运作、政策供给、平台融资等方式,以少量的财政资源投入,释放出巨大的能量,最终实现项目落地。对于县域政府而言,财政不是一个单一的工具,而是与其他政策工具协同并用,形成政策工具组合,达到“花小钱办大事”的目标。

3. 金融资源。在县级财政能力薄弱的情况下,仅靠财政资金支持,县域政府显然无法支撑庞大的城市化项目建设。因此,向银行贷款融资就成为县域政府的不二选择。当前,T县负债40亿元(融资平台借贷),主要用于城市项目建设。一年利息9700万元。县里每年的税收收入尚不足以偿还利息。对于许多项目,上级往往并不提供足额的项目资金,资金缺口需要县域政府自筹解决。比如,在T县,县政府实施的某大桥项目,上级只拨付了区区数百万项目资金,但该项目实际耗资8000多万元,巨大的资金缺口只能由县域政府通过向银行贷款融资解决。一方面,县域政府领导要体现政绩,要解决民生问题;另一方面,县级财政能力非常有限。由此给县域政府带来巨大的融资压力。

<sup>①</sup> 折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》,2014年第1期。

4. 产业资源。尽管县域政府已经不再直接经营企业,但它并未放弃产业发展。实际上,产业发展对于县域政府仍然具有重要意义。一方面,在上级对县域政府的考核中,产业发展仍是重要指标。比如,2021年,N市给T县下达的项目协议投资数额为120亿元。上级还通过定期观摩重大产业发展项目等方式,给县域政府施加压力,督促县域政府推动产业发展。另一方面,更重要的是,产业发展是县域政府治理项目的重要保障。如果产业发展滞后,必然影响就业,县域人口集中和城市化就缺乏坚实基础,项目建设也将失去意义。

因此,分税制改革虽然在一定程度上影响了地方政府经营企业的积极性,但是地方政府没有也不可能放弃招商引资和产业发展。在T县,招商引资被列为县里的“1号工程”。2019年,T县完成招商引资协议投资额100亿元,列全市第3位。2020年为134亿元,列全市第5位。两年均超额完成上级分派任务。

5. 公共服务资源。县域政府担负着为辖区居民提供公共服务的责任,比如道路、教育、医疗,等等。公共服务向县域集中,已成为县域政府推动城市化的重要战略布局。尤其是教育资源至为关键。教育是社会流动的阶梯,也是居民最关心的民生问题之一。县域政府通过控制优质教育资源,推动教育进城,吸纳乡村人口进城。近年来,县域政府将教育资源布局与房地产开发相衔接,掀起了民办学校建设热潮。同时,大量乡村中小学被撤并。农民尤其是青年农民到县城购房蔚然成风,最重要的诱因之一就是为了子女上学。

据《T县城市总体规划(2012—2030)》介绍,该县2030年中心城区常住人口规划规模为26万人,目前约为18万人(含进城务工者)。县域政府吸纳农民进城的主要途径就是产业发展、征地拆迁及教育资源进城。农民进城提供了大量劳动力,维系了县域消费经济,同时带动房地产升值。

### (三) 统合县域资源的组织机制:公司化的项目融资平台

那么,县域政府通过何种组织机制统合上述各种资源要素呢?答案是,公司化的项目融资平台充当了组织者的角色。当前,各地县域政府普遍建立了城市投资建设公司,来具体负责项目的投资、实施、融资等工作。

在T县,担当该重任的是城市发展建设投资(集团)有限公司(简称“城发集团”)。城发集团掌握1642.85亩土地,到银行抵押贷款约40亿元,以此撬动项目建设。集团投资建设的主要项目包括15个美丽乡村示范点<sup>①</sup>、5个城市公园、5条党建引领基层治理示范带、4个片区市政交通路网、7个乡镇污水处理厂、2个城市自来水厂、5个棚改区拆迁、3个棚改安置小区,以及其他城市基础设施。城发集团及其下属公司几乎垄断了全县除房地产开发之外的所有城市建设项目。

在城发集团下属各个集团公司中,只有建工集团的赢利状况稍好,其利润率大约15%,年利润约1亿元。其余各子公司要么利润微薄,要么长期处于亏损状态。当然,利润并非县域政府建设公司化融资平台的主要目标,其主要目标是融资。县域政府通过行政和政治手段,使城发集团服务于其融资目标。城发集团既是县域政府的融资平台,更是贯彻执行县域政府政治意志的工具。

总之,县域政府以项目为载体,通过公司化的项目融资平台,将土地、财政、金融、产业和公共服务联动起来,形成一个庞大的项目治理网络。只有通过项目统合各方面要素,盘活资源,延续资金链,项目治理网络才能维持运转。

<sup>①</sup> 2017年,T县启动美丽乡村建设项目时,共安排了11个示范点,后续增加了4个,共计15个。



## 五、县域项目“治理共同体”的构建机制

县域政府不能仅靠其自身力量治理项目,撬动县域经济社会发展各种资源要素,而必须通过党政治理结构<sup>①</sup>整合、协同县域内其他治理主体,共同参与到项目治理过程中,构建项目化的“治理共同体”。在这一共同体中,有四对基本关系。

### (一)条块关系

县域政府作为块块,是推动县域经济社会发展的主引擎。县域政府的目标,是要整合、盘活资源,让资金、资源流动起来,集中力量办大事。项目资金主要通过条条部门下达,县域政府要整合项目资金,实际上是整合条条的资源,就需要调动条条争资跑项的积极性。县域政府当然希望条条去争取的项目越多越好。获得项目资金之后,县域政府的财政资源“盘子”扩大,其可以整合、支配的空间也更大。县域政府调动条条争资跑项的主要举措包括:

1. 为条条提供物质和精神激励。块块通过激励先进,鞭策后进,使条条具有更强的争资跑项动力。比如,T县将“三争”(争项目、争资金、争政策)工作业绩纳入各条条的年终考核指标。条条“三争”的工作业绩可以通过资金数量这一指标较为直观地呈现出来。县域政府以各部门上一年度的项目资金数额为基数,按照项目资金增幅进行考核、排名,分为优秀、合格、不合格三个等级。对取得优秀等次的部门,给予资金奖励,其负责人还可作为“三争”工作典型在全县表彰大会上发言。项目资金没有增长的部门负责人要被县里约谈,甚至要作为负面典型作表态发言。

2. 为条条提供项目工作经费。在T县,不少县级条条部门都是差额财政拨款单位。县域政府只给条条部门提供一部分财政拨款,不足部分要条条自行解决。于是,条条普遍面临资金缺口问题,并依赖块块提供工作经费。比如,T县住建局和发改局近年来每年资金缺口300万元左右,农业农村局和财政局资金缺口都达1000万元以上。县里对于所有单位的五项年终奖均未纳入预算,要靠部门自筹。条条向县里打报告,依靠县里调剂、调配资金。尤其年底是条条向块块申请资金的“旺季”。差额财政拨款制度强化了条条对块块的依附,在一定程度上有利于调动条条部门向上级争取项目资金、干事创业的积极性。

3. 为条条提供工作支持。虽然条条担负着对块块的监督职能,但实际上条条在许多方面都离不开块块的支持、配合。其一,块块为条条的干部提供晋升机会。块块掌握着干部人事任免权。条条如果不支持块块的工作、不努力争取项目,那么它将在干部晋升中居于不利地位。其二,块块为条条提供项目申报支持。争取项目资金时,条条需要块块出面支持。有的大项目只有县里一把手跟上级沟通、协调到位,才能争取下来。县主要领导出面跑项目、表态,效果更好,调配的资源更多,财力配套不成问题。项目成功落地的可能性更大。项目资金的安全、效率更有保障。上级更放心将项目交给县里。另外,块块为条条申请项目搭建平台。块块可以整合各部门资源,形成争资跑项的合力,做好争资跑项的基础工作,提高项目申请成功的概率。其三,块块为条条开展项目工作提供支持。条条在实施项目、开展工作过程中,一些重要的指标、任务都要借助县域党委和政府的权力和资源来完成。一旦下级项目实施出现问题,条条还需要块块出面问责。

总之,县域政府围绕项目治理,将条条和块块捆绑在一起,形成条块一体化格局。

<sup>①</sup> 吕普生:《制度优势转化为减贫效能——中国解决绝对贫困问题的制度逻辑》,《政治学研究》,2021年第3期;杨华:《县域治理中的党政体制:结构与功能》,《政治学研究》,2018年第5期。

## (二) 县乡村关系

县域政府主要通过行政手段将乡、村两级整合进入项目治理体制中。行政手段包括行政控制和行政资源分配。

1. 行政控制。县域政府采用行政考核方式,督促乡、村两级争资跑项,完成项目任务。省、市对县考核项目资金结余率,将其作为绩效评价的重要指标。同样,县对乡镇、乡镇对村也如此考核。各级政府通过考核传递行政压力。此外,对于未完成项目或者项目投资失败的乡镇、村,县域政府进行问责。比如,2019年,T县某贫困村获得上级拨付的村集体经济发展专项资金投入50万元,但是项目未按期完成,最终,县委书记被市里约谈。问责压力层层传递。县里问责乡镇,乡镇问责村干部。

2. 行政资源分配。县域政府为乡镇提供的资源包括:一是提供项目平台,给乡镇让利。在T县,在征地拆迁项目中,县里为乡镇提供工作经费,标准为2000元/亩。乡镇可从项目资金中先支出一部分用于发放干部津补贴。另外,县里给乡镇提供项目建设征地指标。2020年,S镇建设科教新城项目,县里批复征地200亩,但实际上只需项目用地80—90亩,其余被征土地出让资金绝大部分可归乡镇支配。县里只调控5%—10%。二是为乡镇供给政策。县级政府拥有制定政策的能力,释放更大的政策空间,使乡镇能够有政策空间去运作项目。S镇某干部说:“县长支持力度比较大。如果县长不挂点,不出土地政策,我们这种科教新城也搞不起来。”(访谈笔记,20210323HMB)

乡镇作为差额拨款单位,为了生存,必须去跑项目。一是向上级争取专项资金;二是争取重大项目在乡镇落地;三是获取更多的项目工作经费。乡镇政府治理项目,确保现金流不断裂,维持乡镇的运转。税费改革后,乡镇政府并没有成为“协调型政权”<sup>①</sup>,而是积极参与项目治理过程,并掌握着一些项目资源分配权力<sup>②</sup>。乡镇还鼓励村干部跑项目,争资跑项被列入乡镇对村的年度考核指标。在T县,不少村干部都积极参与争资跑项。尤其是在县主要领导挂点的村,村干部到县里跑项目更占优势。县域挂点领导成为村庄获取资源的重要平台。项目治理绩效也成为衡量村干部能力的重要标准。

## (三) 政社关系

事实上,“项目运动”绝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<sup>③</sup>。其具体机制是:

1. 吸纳社会资本参与项目治理。社会资本参与县域城市化项目建设的重点领域是房地产开发。此外,县域政府还通过项目资源倾斜、购买服务、减免税费等方式吸引社会资本投入乡村旅游、特色农业、基础设施建设等领域。T县政府积极参与PPP项目策划、建设和运营,建设了某城市森林公园、城区河道治理等PPP项目。另据T县农业农村局估算,2020年全县涉农领域投资中,部门项目资金为1.3亿元,县本级财政投入8000万元,社会资本投入超过10亿元。

2. 吸纳农民参与项目治理。对于县域城市化而言,农民、农村尤其重要。县域政府吸纳农民参与的主要方式有:一是通过征地拆迁,县域政府不仅获得巨额土地出让金,而且给农民提供货币化补偿,推动农民进城买房;二是县域政府通过集聚优质基础教育资源、推动教育进城,使农民为了子女教育而进城购房;三是在项目实施过程中,县域政府集中流转农民土地,农民获得租

① 付伟、焦长权:《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》,2015年第2期。

② 李祖佩、钟涨宝:《“经营村庄”:项目进村背景下的乡镇政府行为研究》,《政治学研究》,2020年第3期。

③ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

金,还可获得部分务工就业机会。通过行政权力运作、公共服务资源配置和市场化机制,农民主动或被动地参与县域政府谋划的城市化建设项目。农民参与城市化项目治理的实质,就是县域政府将农村、农民的资源吸附到县城之中。

#### (四) 政府与银行关系

地方政府行为从“经营土地”向“治理项目”转变的环节中,最为关键的是动员出能够投向项目的资本<sup>①</sup>。面对体量巨大的城市化项目建设资金需求,财政能力薄弱的县域政府显然无法独立解决,因此,寻求银行的支持就是必由之路。为突破国家关于地方政府不得负债搞建设的规定,地方政府成立了公司化的融资平台,以公司的名义向银行借贷。目前T县的40亿元负债,就是该县城发集团从银行获得的贷款。城发集团将其掌控的土地、房产等固定资产抵押给银行。银行之所以给城发集团提供贷款,并非看重抵押的固定资产,而是因为由政府信用担保。银行贷款给城发集团,实质上相当于贷款给政府。即使未来城发集团破产,无法偿还贷款,银行也相信政府不会坐视不管。

因此,县域政府在治理项目的同时,将银行也捆绑进来。“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,最终形成一个以项目为枢纽的金融资本链条”<sup>②</sup>。

总之,县域政府通过行政、政治和市场机制,将县域内各治理主体整合进入项目治理过程中,构建了项目“治理共同体”。在项目治理过程中,政府、银行、企业、融资平台等,都捆绑在一起。县域政府通过项目治理,整合县域内土地、财政、金融、产业和公共服务等资源要素,激发出巨大的发展能量,使县域治理体制高速运转。城市化项目建设展现出空前的活力,县域体制过热不可避免。体制过热还引发社会过热,大量社会资本投入项目治理,形成社会投资热潮,而风险也酝酿其中。

## 六、讨论与结论

县域在中国城市化过程中具有举足轻重的地位。县域城市化的状况,关乎中国整体城市化、现代化的走向。县域政府在县域城市化过程中扮演着重要角色。县域政府的行为直接关系到县域城市化进程。

本文从“地方国家统合主义”理论框架出发,汲取地方政府经营行为的相关研究成果,从项目制的角度分析了在新时期城市化进程中县域政府的统合行为逻辑和机制。对于县域政府而言,项目不仅是资金,而且是一种统合工具和思维方式。项目思维已经深深渗透到县域政府的行为之中。

项目制实际上是一种自上而下的资源控制和配置方式,上级掌握着资源分配的主导权,进一步强化了县际竞争。县域政府以项目作为枢纽,将县域内的融资平台、企业、银行和民众等纳入项目“治理共同体”,集聚土地、财政、金融、产业和公共服务等资源,投入县域城市化项目治理之中。县域项目治理体制由此形成。县域政府引领的项目治理锦标赛,通过汲取和盘活各种资源,进而达到在政治锦标赛<sup>③</sup>中占优的目的。

本研究从三个方面拓展了已有关于政府行为的研究成果:其一,突破了关于地方政府经营行为的整体性论述。已有研究侧重于从整体上阐释地方政府的经营行为,本文不局限于阐释地方政府行为的整体轮廓,而是提炼了地方政府项目治理行为的中观机制,包括项目生产机制、项目

① 折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》,2014年第1期。

② 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

③ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,第89页,上海人民出版社,2008年版。

统合机制和项目“治理共同体”的构建机制。其二,建构了由县域政府主导的“治理共同体”概念。已有研究在探讨地方政府经营行为时多聚焦于某个单一层级的地方政府,而本文从纵向和横向两个方面进行了拓展。在纵向上,本文并不局限于某一级地方政府本身,而是涵盖了不同层级政府甚至最基层的行政村组织;在横向上,分析了县域政府项目治理过程中的条条与块块之间互动关系。纵向和横向的多元治理主体共同构成了项目“治理共同体”。其三,拓展了地方政府项目治理行为的空间边界。本文分析了政府项目治理行为与社会之间的关系,认为政府在项目治理过程中不仅整合了土地、财政和金融资源,而且通过产业发展和公共服务供给将广大基层社会涵盖进来。县域基层社会的巨额资源被吸附于县城。体制内外资源的汇聚为县域政府的项目治理行为提供了强大支撑。县域政府项目治理行为的空间边界得以极大地拓展。

透过县域政府的项目治理过程和机制,还可以进一步理解县域政府角色和行为的两面性:

一方面,县域政府通过治理项目,采用政治和经济激励等手段,激活县域体制优势,集聚资源办大事,呈现出鲜明的积极政府特质。县域政府确实为县域经济发展、城市化提供了大量的基础设施等公共服务,改善了城市环境,推进县域城市化扩张,展现出明显的公共性,也充分彰显了中国土地制度的优势。这与“地方政府公司化”<sup>①</sup>的理论预设存在一定张力。

另一方面,县域政府的强烈政绩冲动,也带来一些新问题。一是诱导和强化了基层干部的短期行为,基层可持续治理能力弱化<sup>②</sup>;二是干扰市场秩序,形成“软预算约束”<sup>③</sup>,导致社会整体财富耗损,并容易滋生腐败行为;三是县域政府将巨额的金融资源投入许多难以产生实质效益的项目之中,导致体制过热和金融风险,造成资源吸附与内卷,扭曲了项目的初始目标<sup>④</sup>;四是脱嵌于基层社会。项目治理由行政力量主导,而基层民众参与不足。一些基层干部为了追求亮点、政绩,脱离本地实际,盲目提升建设标准,加大地方财政压力。一些县域政府的项目治理行为陷入恶性循环,越治理,资金缺口越大,而缺口越大,又需要通过项目治理来弥补,继而加大缺口。在某种意义上,一些县域政府已成为透支型政府,透支政府的信用和未来。

由此可以进一步深化对县域政府体制的认知。县级政权直接影响着国家的长治久安,事关党执政基础的稳固<sup>⑤</sup>。县域政府体制健全,功能完备,并拥有政策统筹能力<sup>⑥</sup>。县域政府通过项目治理机制创新激发县域体制优势,产生强大的资源动员能力,有利于集中力量办大事。如果县域党政体制优势能够与地方经济社会发展相契合,可以激发出巨大的发展能量,快速推进城市化。如果县域政府脱离实际,把通过治理项目和融资平台获取的大量财政资源,用于追求政绩、投机等短期行为,便容易导致资源浪费,陷入恶性循环,积累难以估量的金融等方面的风险。在这个意义上,中国的县域城市化道路仍然充满挑战,值得深思。

作者:田先红,华中师范大学政治科学高等研究院、华中师范大学中国农村研究院(湖北省武汉市,430079)

(责任编辑:林立公)

① 赵树凯:《地方政府公司化:体制优势还是劣势?》,《文化纵横》,2012年第2期。

② 仇叶:《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》,《政治学研究》,2021年第1期。

③ 亚诺什·科尔内:《短缺经济学》(下卷),第9—13页,经济科学出版社,1986年版。

④ 桂华:《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》,《政治学研究》,2014年第4期。

⑤ 徐彬、仲帅:《集合权力:多元赋能与分工协同——县委书记权力结构研究》,《政治学研究》,2020年第5期。

⑥ 贺雪峰:《央地关系视野下的县级治理》,《治理现代化研究》,2021年第2期。