经济社会

■ 黄宗智

“项目制”理论本身也许无可厚非,但它显然需要其它的制度配套和较崇高的价值取向方才可能展示其所可能起的“现代化”和“合理化”作用。从更长远的视野来考虑,其中的关键也许是,理论中的受惠者是否真正能够成为实际运作中的主体。

■ 宋少鹏

我们不能忽视性经济和性秩序与资本主义体制之间的关系。性经济存在的市场动力很大程度上来源于男性性消费。资产阶级男性性消费的动力是性欲望而非性匮乏,无产阶级男性性消费的动力可能更多的因于性匮乏。资产阶级的性秩序和性别秩序更多的是文化功能,而(半)无产阶级的性秩序和性别秩序最重要的功能是服务于资本积累。这就是资本主义的性别奥秘。

■ 沈 毅

不同组织“场域”可能有着不同的体制背景与动力机制,从而也就造成了不同的私人“关系”形态、组织领导模式及组织结构后果。组织领导者与下属之间的私人关系互动最能充分地体现差序“关系”特别是资源分配的内在逻辑,对不同组织场域中以组织领导为核心的不同“差序”关系形态原型的分析,可能将成为“差序格局”及“关系”研究拓展的重要切入点。

“项目制”的运作机制和效果 是“合理化”吗？*

■ 黄宗智 龚为纲 高原

[内容提要]最近几年一组优秀的中国社会学学者率先争论,中国社会和治理的关键机制已经从之前的“单位制”转化为“项目制”。他们大多认为,这个治理“转型”代表的是现代化和合理化,包括专业化和技术化,是从“管制型”到“服务型”治理的演变。本文论证,在实际运作中,“项目制”所遵循的其实是另一套逻辑,是逐利价值观下所形成的权—钱结合,主要展示为“官商勾结”。这个机制一定程度上推动了中国的经济发展,但也促使社会越来越不公平,并已初步凝固为一种坚韧的治理体制,亟需警惕和改革。

[关键词]推广双季稻 农业合作社 土地财政 权—钱结合 重庆实验

一、探讨的问题

有很多中西方学者过去特别突出计划经济时期中国比较特殊的“单位制”,认为这是该时期社会组织的基本单元,也是治理运作的基本单元。而最近几年则有中国学者——主要是几位社会学学者——率先指出,在21世纪的中国,“项目制”已经取代“单位制”而成为中国治理的基本

方法。

从单位制到项目制的“转型”的大背景当然是大规模的市场化、私营企业的兴起以及经济体制从“指令性”的经济计划到引导性的经济“规划”的转型(后者的讨论见黄宗智等,2013)。中国社会的流动性越来越高,其中农民进城打工是一个重要因素,2013年全国农民工总量达到2.69亿(《2013年全国农民工监测调查报告》,2014)。

黄宗智:中国人民大学法学院、美国加利福尼亚大学洛杉矶校区历史系(Philip C. C. Huang, School of Law, Renmin University of China; Department of History, University of California, Los Angeles);龚为纲:新加坡管理大学社会科学学院(Gong Weigang, School of Social Science at Singapore Management University);高原:中国人民大学农业与农村发展学院历史与社会高等研究所(Yuan Gao, School of Agricultural Economics and Rural Development, Institute for Advanced Historical and Social Research, Renmin University of China)。

*本文由黄宗智执笔,龚为纲提供平晚县的研究,高原提供大、小农户粮食种植比较的研究。文稿修订经过三人协商。

如今“单位”已经不再是实施政府治理和中国社会的基本单元。

“项目制”的核心在于中央用“项目”的奖励来引导、调动、激励下级政府与项目承包者。上世纪90年代中期实行分税制以来,中央财政收入大规模扩张,绝对收入和相对地方政府收入所占比例都远远超过前一段的改革时期。在80年代中期以后的财政包干制度下,地方政府的财政收入和支出一度超过中央,而在分税制下则由中央再次占到最大比例。(详见周飞舟,2006,2009,2012)在中央掌握前所未有的大量财政资金的现实下,“项目制”成为中央进行财政“转移支付”的主要手段,通过中央部、委、办的“发包”和招标,用项目奖励引导地方政府投入相应的“配套资金”来推动政策实施,已经成为中央借以调动地方政府执行中央设定目标积极性的最主要手段。对于非政府的投标者,无论是企业还是个人也同样。

今天,中央各部门一定程度上已经变成一个个项目颁发和管理部门。至于地方政府,其相互间的项目竞争已经成为地方官员工作的一项主要工作,与“招商引资”一并成为地方政府工作的两大主线。所涉及的领域不仅是经济,更包括教育、文化、科研、社区组建等众多其它领域,当然也包括“新农村建设”。作为中央提倡的一个综合性目标,“新农村建设”的“八大工程”(亦作“十大工程”)包含不少于94项不同的专项项目(如道路、河道、绿化、社区建设等)。今天,众多村庄都在积极“抓包”项目,形成折晓叶和陈婴婴称作“项目进村”的现象(折晓叶、陈婴婴,2011)。这是当今“资本下乡”的一个重要方面。

作为话语,“项目”也已经成为今天中国的一个关键词,渗入人们的日常用语。不止地方官员、村干部等如此,即便是高校教师们的话语中,我们也可以看到“项目制”所扮演的关键角色。

渠敬东等(尤其是渠敬东[2012]的理论概括论文;亦见渠敬东、周飞舟、应星[2009])率先点出项目制作为治理手段的关键性。他们敏锐地指出,官方已经采纳并广泛使用这样的—一个制度,赖之引导、建立其所期望的“发展”和“现代化”。他们的学术贡献在于把问题提到大家的面前来,突出了其重要性。对渠敬东来说,单位制和项目制不仅是一种治理手段(如周飞舟所谓的“项目治国”[周飞舟,2006]),更是“一种体制的精神性内涵”,“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”。(渠敬东,2012:114)

但是,在渠敬东等上引的文章中,概念的阐释远多于扎实的经验研究。以上的两篇文章主要是理论化的论述,也带有话语应用和分析,但没有扎实的、关乎实际运作的经验研究。即便是比较关心实际运作的折晓叶和陈婴婴的文章,在考察“项目进村”的现象中,其经验依据也比较有限——在其所举的实例中,我们看不到项目进村的实际运作过程和效果。至于之后一些关于项目制的研究,例如陈家建(2013)的社区改造案例,虽然有关于施政意图的细节,但我们从中仍然看不到活生生的具有真实感的实际效果的经验证据。

以上转述的学者们的分析,在缺乏实证研究检验的局限下,一定程度上等于只是为官方的行为提供了学术化的表述,把官方采纳的手段纳入了现有(主要是)西方的理论当中,特别是韦伯的经典著作中的现代(西方)理性科层制的理想类型所开启的理论传统中。(当然,这样的现象不限于社会学,也可以广泛见于经济学、法学等其他社会科学领域,可以说是他们的“主流”倾向。)他们之中有的对这个比较简单地用现代化理论来阐释官方的说辞和作为提出一些保留和批评,本文在下一节中还要进一步讨论(尤其是折晓叶、

陈婴婴,2011;周飞舟,2009)。

这样,学术界研究直到最近所表述的主要论点和近年来“转型”关键词下所阐释的逻辑大同小异:简言之,计划经济下不考虑激励问题,依赖的是命令,市场化了的今天依赖的则是人们逐利的激励,有个体竞争(竞相获取项目本身便是一种竞争),其中差别类似于过去集体化社队下的农业和改革时期的家庭联产承包责任制下的一家一户个体农业之间的不同。同时,项目制及其一系列的配套,包括由上而下的项目制定、审核、分配、监督、检查,和再次“发包”,以及由下而上的申请、竞争、变通、应对等,都被等同于现代化、专业化和“合理化”。这样的学术话语归根到底和一般的对“转型”关键词的理解是一致的,无论是对土地承包制度、市场化、治理、法律等诸多方面的叙述都如此。

我们这里要问的是:在实际运作中,“项目制”所展示的是否真的像其背后的官方设想以及现有学术阐释所指出的那样,是现代化的、市场化的、合理化的,甚至还展示了政府从“管制型”到“服务型”的“转型”?还是,在实际运作之中,其实另有一套与其表达背离的实践,一套鲜为学者们分析的逻辑?这不是说官方有意地说一套、做一套,而是说,在一些基本的现存体制性因素下,再好的意图似乎都不可避免地导致异化了的结果。实践常常是在被另一种逻辑所主宰,不是来自政策自身意图的逻辑,而是一种与之不同的潜在倾向和动力,也是今天非常需要警惕和纠正的倾向。

本文首先借助一个具有比较翔实经验证据的案例来试图勾勒出这种异化的过程,借以展示其中的原因和动力。在这个实例中,我们既能够看到相关政策的意图和形成过程,也可以看到其初步实施摸索阶段中的经验,以及其最终形成的运作方式和效果。我们可以看到其不同阶段中

的演变过程,以及每个阶段所展示的逻辑。然后,我们将从这样得出的概念框架来重新检视一些其它的实例,最终进入更加宽阔和广为人知的“土地财政”实例。

二、粮食政策中的突出实例:推广双季稻

我们借助的实际案例是政府通过项目制来推广双季稻种植的政策。它与黄宗智最近分析的推广规模化的(所谓的)“家庭农场”政策直接相关,但又并不完全相同。后者的动力主要来自对一种想象中的“美国模式”的迷信,包括对市场化的资源配置和规模化的经济效益的错误理解和迷信(黄宗智,2014a)。但是双季稻的实例又比大量推行土地流转和奖励“家庭农场”更为清晰,因为它更加明显地是一种反经济“规律”的行为,是中央通过地方政府和基层政权而强加于村庄的政策。我们先从这个案例出发来切入项目制问题。

在政府原来的设想中,面对中国越来越大的粮食(以及大豆)需求和越来越少的种粮面积——是由于快速扩增的养殖业的饲料需求以及农业大规模从粮食转向高值农产品的趋势所造成的粮食需求压力——以及越来越大量粮食进口的趋势的背景下,“粮食安全”这个反映中国(清代中期以来)根深蒂固的忧虑的概念,再次被提到中央决策日程。用双季稻的推广来促使单位面积粮食产量最大化已经成为中央的主要对应决策之一。其中逻辑似乎无可辩驳:在水稻种植中,从一年种植一茬单季稻到一年种植两茬(早稻而后晚稻),可以一举提高单位面积总产量三分之一到一半。在多地少少的中国,这似乎是一个明智的、甚或是别无选择的决策。2009年以来,政府日益加剧推广双季稻的力度,采用的主要是项目制的方法。2011年,国家发展和改革委员会

员会更是制定了《国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020年)》,确定了全国要新增一千亿斤粮食的规划,为此项目要投资3645亿元。(史普原,2014:6)

在龚为纲深入调查的湖南省“粮食大县”平晚县(这是学术名称,之所以避免采用原名是因为其研究所获得的部分相关材料比较敏感),我们可以清楚地看到这个政策所经历的摸索过程、其与“家庭农场”的相互关联、以及其所导致的实际后果背后的机制与运作逻辑。

(一)平晚县经历的三种做法和三个阶段

平晚县从2009年开始大力实施、推广双季稻政策,展示了三种不同的做法,一定程度上也是三个不同的阶段。三个阶段之中的第一个是主要通过当地农业龙头企业安农公司的承包来推广双季稻种植,由公司来负责每亩的农活,按亩收费。但是这个方案是一个高成本低效率的方法,不为村民们所接受。面对这个方案的失败,第二个阶段主要是通过乡镇政府对基层村庄干部施加压力来推广双季稻种植:有的村庄干部动员了一些村民来把他们的地转包给村干部来种植双季稻,但对村庄干部来说,这其实是个不可再的负担。2012年之后的第三个阶段,看来也将是最终形成的实际后果,是由基层干部+“大户”来承担双季稻“项目”。

这个演化过程的动因显而易见。首先,当地的龙头大企业安农公司是一项低效率的制度安排。由于其企业型公司的组织,它只可能依赖雇佣劳动力来承担种植的所有工作环节,不仅包括较强力度和技术要求的(一般由农村青壮男劳动力来承担的,也是较高报酬的)工作环节——如(机)耕、种、收,也包括较轻的管理环节的农活(一般是由农村辅助劳动力的老年或妇女来承担,也是较低报酬的),如浇水、施肥、施农药和除草剂等工作。高原最新的文章细致地分析了这

两种不同的农活,以及大农场和小农户在这方面的异同及其所展示的经济逻辑(高原,2014)。问题首先是,被雇的劳动力价格较高,一般是全职的劳动力,而不是按需要而投入的报酬较低廉的辅助性家庭劳动力。同时,公司还面临着对其所雇佣的劳动力的监督和激励问题。正如一般小户的意见所反映,被雇的劳动力不会像小农户对待自家农场那样投入精细的管理工作。为此,大部分当地的小农户都觉得安农公司没有为他们做到其所承诺的标准,因此到头来都不肯支付公司要求的每亩350元的服务费,觉得收费太高、效率太低,划不来。同时,公司又要承担相当高的土地转包费用。因此,安农公司承包种植双季稻的任务很快便遇到不可持续的阻力。以上是推广双季稻种植头一两年(2009年和2010年)的状况。(龚为纲,2014:114-189,尤见第173页)

为此,在上面的压力下,有的村干部十分勉强地承担了组织、种植双季稻的任务。任务是由上级按每村多少亩地分派下来的。举例说,在竹山村,村书记某某正是如此向乡村民们解释为什么一定要种双季稻,而面对村民们的抵制,他最终只好动员了几名村民把他们的土地转包给村干部种植双季稻,但对村干部来说,这是个吃力不讨好的沉重负担。相对单季稻来说,双季稻要求的是几乎加倍的劳动和“资本”(机耕、播收费,以及水、种子、肥料、农药、除草剂费用)投入,但两茬的净收入合起来还达不到一茬单季稻的净收入。(龚为纲,2014:第4章,尤见135页,表4.8)

这个逻辑在黄宗智1992年的著作中已经分析得相当清楚。在黄作研究的松江地区,20世纪六七十年代积极推广了双季稻种植——当时的口号是“消灭单季稻!”。但是,双季稻种植其实是划不来的,部分原因是地力的限制——多种一茬,两茬收成都会递减。另外,早稻和晚稻在质量上都比不上单季稻,就连稻草(作为副产品原

料)都不如单季稻。结果是收益的增加与投入的增加不成比例。在改革期间,由于转入家庭联产承包制度,农民首先是由于闲暇的激励(在集体分配劳动制度下,闲暇不是激励),后来是由于外出打工的激励——无论哪个,都是一种“机会成本”——很快就放弃种植双季稻。至于国家提倡的“粮食安全”、以及提高单位面积粮食总产量(不顾劳动投入和农户实际收益)的指标,对小农户来说是没有意义的,只是上面分派下来的“任务”、负担,甚或只是上面违反小农户利益的“瞎指挥”。(黄宗智,2006:224-225,228-229,241-242)

在以上的客观实际下,平晚县在推广双季稻种植的头几年中,引发了相当广泛的造假现象:乡镇和村政府以及安农公司在主干道的大马路旁边,也就是上面下来审查的官员所能够最直接看到的地方,特地构建出专门为了满足上层审查的“双季稻生产核心示范圈”,为的是应付上面下来的走马观花的审查官员,设置了可以糊弄上层的育秧和双季稻面积。这样的现象促使一位详细追踪该地双季稻种植情况的记者于2013年4月报道说,上报的和上层按照项目要求而“验收”的双季稻种植面积虽然名义上达到很高比例(水稻种植面积的90%以上),但实际上只有约40%的水稻用地真正种植了双季稻。(我们这里只能避免直接引用这篇比较详细的报道,为的是其内容的敏感性,直接影响到当地的干部和项目审核。)这种现象使我们联想到周雪光之前对“退耕还林”等项目所阐释的由地方政府和基层干部连同作假来满足上面的要求的“共谋”现象,而实际作为则完全是另一回事(周雪光,2008)。

但是,在上面坚决施加的压力以及通过“项目治理”而提供的奖励和补贴(以下简称“奖补”)制度之下,很快便形成了另一种机制:唯有两种人才能够从这种客观情况下获得对自己有利的收益。首先是乡镇干部和村干部。这是因为政

府通过“项目制”对完成上面指标的县乡政府和干部有一定的奖励。在县一级,在“以县为主”政策的推动模式下,县政府是获益较多的一个主体:被选为“100粮食超级大县”的政府一年可以从中央获得不止一千万元的奖励。对平晚这样一个县来说,这是一个十分可观的数目,其实是其最大的一项预算外财政收入。(龚为纲,2014:38-39)在如此的激励下,难怪村级干部会感受到像竹山村村委书记在一个会议上所描述的来自上面的压力:上面要我们这样做,我们必须得做。(龚为纲,2014:第5章,尤见147-153)在这样的情况下,通过层层下达的项目激励制度,每一层的基层政府与政权组织当然也会获得部分相应的报酬来作为该政策项目的激励动力。

第二种人是当地的承包“大户”。我们上面已经看到,由公司或村干部来组织、承担双季稻生产是亏本的、划不来的、不可持续的。但对掌握一定数目“资本”的当地“大户”来说,他们可以运用另一种逻辑来使种植双季稻变成对他们来说是合算的工程项目。我们已经看到,对一个小户来说,双季稻种植很简单地是不合算的,得不偿失的。但是,对一个有点钱、有能力承租百亩以上土地的“大户”来说,他可以承担递减的每亩收入:只要每亩带有一定的净收入,他可以在不在乎劳动和其它投入的报酬的递减。其中的道理很简单,配合上面的奖励,他从每一亩地所获得的较低收入可以凭借“规模化”来克服:一个小户可以从种植一亩水稻获得将近千元的纯收入(而且只需要投入一半的劳动),而一个大户经营者每茬只能获得不到一半的纯收益。也就是说,两茬水稻的纯收益总额还不到一茬单季稻的纯收益。但是,对一个大户来说,他并不在乎每亩收益的减少和递减。对他个人来说,他只在乎的是总收益,而总收益是可以通过“规模化”来提升的。哪怕每亩只有不到500元的纯收益,在上面

的推动和帮助下,他可以承包旁人10倍,20倍土地(即100亩~200亩耕地)、甚或更多的耕地。这样,他的总收益可以达到小户的5倍、10倍,甚或更多。对他个人来说,这样的一笔账算下来还是划得来的,何况他可以通过政府的奖励(超过50亩双季稻,每亩奖励150元[龚为纲,2014:220-226]),将自己的总收益再提高一个层次,约30%。这样,和当地的小农户不同,大户愿意种植双季稻。(以上的分析亦见黄宗智,2014a:186-188;亦见陈义媛,2013:142-143)

(二)干部+大户的运作逻辑

我们这里要问:为什么当地大规模的安农公司反倒不能依赖同样的逻辑来牟利?首先,我们要说明不同规模的“资本”的不同回报预期。安农公司的创始资本是1500万元(注册资金是300万元)(龚为纲,2014:209),它的运作逻辑和回报预期是和城市中型规模的资本相似的,包括房地产业、观光旅游、出口农业等高回报的经营。它的预期和一位村级的种植一两亩地的“大户”是不一样的,后者的相关对比标准是村庄的小户,不是城市的大资本。这也是安农公司监管下的农活达不到小农户所要求的标准的部分原因。

此外,还有一个重要的考虑,一个本地的“大户”具有一定的当地关系,特别关键的是,他可以利用当地劳动力市场的辅助劳动力和短期雇工(即“短工”),工资要低于安农公司依赖的全职雇工。这样他可以借用中国比较独特的庞大的廉价家庭辅助劳动力来降低自己的经营成本。(详细论证见高原,2014)而一个“龙头企业”公司则只能通过“合同农业”或“订单农业”——与小户家庭农场签订种植合同——来获得同样的条件。这也是为什么许多农业公司最终会从纯雇工的“产业模式”改为部分雇工、更大部分使用合同农业的经营方式来降低自己的成本。但总体来说,对安农公司那样的“龙头企业”来说,其真

正的兴奋点不会是双季稻的种植。我们甚至可以说,他们之所以协助政府来经营双季稻种植,为的并不是其物质报酬,而更多的是为了搞好与当地政府的关系,追求的不是简单的物质资本收益,而更多是潜在的、具有高回报潜力的“象征资本”收益。

正是这样的一个机制,促使当地的干部和大户认识到,上面定下的双季稻种植指标,唯有通过以上的干部+大户的结合,才是最实际的、稳定的和“高效的”。同时,“大户”种植是一个可以获得上面许多官员——由于对“规模效益”的迷信(充分体现于提倡规模化“大”“家庭农场”的政策项目)——的认可。黄宗智的《“家庭农场”是中国农业的发展出路吗?》一文特别突出了政策背后对(想象中的)美国模式的崇拜和迷信,以及对市场经济和规模效益的错误理解;这里我们可以看到,其实规模化“家庭农场”政策也有一定的“实用”考虑:在现有体制和“项目”奖励执行机制之下,它是一个最实际可行的做法。难怪在2012年7月由中央18个部委参与的上海松江区泖港镇的“家庭农场”试点和调查研究,自始便集中于粮食的种植,而该项调查则与中央2013年“一号文件”提倡大力发展规模化“家庭农场”的决策直接相关(黄宗智,2014a:186)

结果是,在平晚县,经过2009年到2012年的摸索和尝试,当地乡镇和村庄干部+大户模式在实际运作中成为推广双季稻最广为应用的模式。

(三)变态的后果

确实,在许多官员们和学者的视角中,这个模式是符合“合理化”、“现代化”、“规模化”逻辑的,更是符合国家“粮食安全”政策的。它和国家正式采纳鼓励“大”“家庭农场”的政策也是相符的。有的更以为这是中国走上美国式“家庭农场”的道路。也许,有的更认为这是一个综合、超越左右分歧的理想政策:它既符合“右派”要求土

地进一步流转和私有化以及农业的产业化和规模化的设想,也满足了反对把中国粮食生产完全市场化(更大规模地由市场和价格机制来推动更佳资源配置、更多地进口粮食、更全面地由市场经济来决定中国的农业布局)的“左派”思路,要求由政府介入来保证中国的“粮食安全”。国家的目的是增加粮食总产量,双季稻如果总产量比单季稻高,则国家也达到了增产的目的。在那样的思路之下,平晚县的结果似乎很好地综合了这两种意见,做到了左右双方都想要的“双赢”结果。这样的逻辑可能是2009年推广双季稻和2013年推广大型“家庭农场”农业决策背后的逻辑。

但实际的效果真是这样吗?首先,我们根据以上叙述的经验和逻辑可以看到,这样的双季稻种植绝对不是“资源的最佳配置”。大户在那样的情况下种植双季稻,唯有错误地仅仅从单位耕地面积产出的狭窄视角来分析,才是最大化的。对经济效率的正确理解需要从各种要素配合的效率而不是从其中单一要素(耕地面积产出)来考虑。也就是说,我们要同时考虑土地、劳动、资本投入的综合效率,分析其综合的投入和产出以及收益。那样来考虑的话,双季稻其实非常明显是不经济的:它节省了耕地,但浪费了劳力(因为其[按日]劳动生产率明显要低于单季稻),也浪费了“资本投入”(种子、肥料、灌溉、农药、除草剂),因为这些资本生产双季稻的效率也是明显低于单季稻的。其综合的生产率是比不上单季稻的。

这个道理其实很简单。农民关注的正是各种投入的综合考虑,体现于(相对土地、劳动力、资本的综合投入组合的)其最关心的净收益。农民之所以在上世纪80年代不再愿意种植双季稻绝对不是因为他们懒惰或愚蠢或不爱国,而是因为他们确切知道双季稻的投入是不划算的。它绝对不是上层决策者、项目发包者以及主流经济和社会学家们所想象的合理化与现代化。农民

其实非常清楚地知道双季稻种植是不经济的和不合理的,他们没有官员们和学者们的众多模式和专业用词,但是他们对经济实际的认识简单直接,脚踏实地,要比官员和学者们实际得多。

“规模经济”也同样。农民之所以拒绝安农公司的服务是因为他们非常清晰地知道自家的劳动力的投入要比公司雇佣的劳动力精细,也便宜得多,尤其是使用低“机会成本”的家庭辅助劳动力来负担管理性的农活(区别于耕、播、收这种高技术、高强度、高价值农活[高原,2014])。他们清楚地知道官员们所说的“规模经济”其实是不经济的规模,其中关键在于,他们不会像官员和学者们那样迷信误解了的、修辞化了的“规模效益”,而是在更实际地考虑到本身的利益。

而官方正在全力实施的政策在实际运作中的逻辑其实也很简单:对县乡地方干部来说,无论他们心里是怎么想的,他们之所以推行双季稻政策主要是因为这是上面要求的,当然也是因为自己在“目标责任制”体系下的考核,也是因为上面通过“项目制”提供了物质激励——千万元以上的项目奖励。^①而对种植大户来说,逻辑其实也很简单:种植双季稻虽然划不来,但是,由于上面的奖励和地方干部的推动(帮助他们租入土地),每亩还是可以有收益的(虽然不如单季稻)。由于这个现实,他们可以借用上面对“规模效益”的迷信而把自己个人的年总收益最大化。至于这并不是最合理的土地、劳动力和资本(农机、种子、农药等)投入的综合使用,他们并不在乎,尤其因为国家通过奖励提供了一部分的投入。这样,无论是地方干部还是大种植户,种双季稻的实际运作逻辑其实是通过执行国家的要求来获利,并分享国家项目所提供的奖补。其实质不是规模经济效益,而是与权力拉关系和挣国家的钱。国家政策也许不合理,也许是出于对农业实际的不理解,但当今的现实是,借助国家项

目的推动以及所提供的奖补,已经成为在21世纪“力农致富”的首要途径。具有讽刺意味的是,“封建”明清时期的力农致富的经营式农场主反倒真正是源自市场机制运作(因种植市场上高值的经济作物)而致富的人(详见黄宗智,2004:第六章、第八章、第九章),而今天被声称为市场化和资本化时期的新兴大户,反倒是源自与市场机制相反的机制——即与政府“勾结”而致富的机制。这里我们可以联想到在高等院校凭借项目的“力项致富”者,与政策本身要推动高水平学术研究的目的其实完全是两回事。

这里的最好例子其实是安农公司。我们上面已经看到,作为推广双季稻种植的载体,这家公司自始便是失败的,因为它的经营逻辑在中国农业经济的现实下是不经济的,是比不过高效使用家庭辅助劳动力的小农户的(黄宗智,2014a;高原,2014)。虽然如此,在中央和地方政府的“招商引资”和“项目奖励”两大政策下,大力推动、扶持了作为“龙头企业”的安农公司,使其得以在几年之中从一个只具有300万元注册基金的小企业,“成功地”转化为一个拥有好几千万资金的企业。在应付中央提倡的双季稻种植上,它们采用的一种手段是凭借较小的“代管户”来克服种植的风险和低收入,并塑造了“产粮大县迎检验收的核心圈”来应付上面的监督、审查、验收。其真正的回报则不是在于双季稻种植,而是在于获得与地方政府更紧密合作的机会。由此,他们和当地政府成功地塑造了一个“国家农业科技示范园”,作为争取中央多种项目补贴和奖励的手段。“科技示范园”这个由地方政府(汇合多项项目而)“打包”而成的项目的总投资则达到一亿元(关于项目制中的中央“发包”、地方政府“打包”以及村级“抓包”的分析,见折晓叶、陈婴婴,2011)。2012年,安农公司经营的土地面积达到35000亩。(龚为纲,2014:179)这是个很能说明问

题的实例,代表的是当今的“招商引资”和“项目奖励”并行的政策下,在基层所形成的地方政府、龙头企业和农业大户三角型的权—钱逐利结合,所导致的则是双季稻种植这种不经济行为以及大户与小农户之间的分化。

三、其他案例以及土地财政

以上关于湖南平晚县的案例,其2009年以来推广的双季稻种植政策和2013年以来推广的通过土地流转来发展成规模的“家庭农场”政策,固然相当翔实,所突出的逻辑也明显具有不仅只限于农业领域的含义,但我们这里还是要问:类似的机制还能见于别的领域吗?

(一)真伪合作社

学术界已经有一些关于“伪合作社”的研究积累。举其最近突出者,张颖、任大鹏指出,合作社在所有权和运作中,多有“公司化”的倾向,产权和资金使用都由少数甚或理事长一人控制,完全不符合合作社要为大多数的成员谋求利益的原来旨意。(张颖、任大鹏,2010)在冯小的新近的研究中,举了这样一个实例:在H市,之前曾经在该市当过粮食局局长的某某下海做生意,承包了五千亩土地,其中六百亩自己种植,主要是为了形成一个示范区来供上级审查,借此获得了多项“建设社会主义新农村”政策下的政府项目补贴,包括一系列的基础设施(泵站、道路、水渠等)项目补贴以及发展基金。此外,这位经营者还把自己的公司包装为一个合作社,借此获取良种补贴、农资补贴以及农机购置补贴。这位前粮食局局长变成农业企业家的实际经营方式其实主要是反租倒包其通过政府关系流入公司的四千多亩地。另外,还用“订单”方式纳入了十万亩地的小户,给他们提供种子和化肥,由公司购买其所种粮食。凭借那样的经营方式,该公司正在争

取达到上亿元的经营规模。如此,通过其官僚背景和与H市政府下属一个县的合作,这位前官僚企业家打造出了该地的一个主要龙头企业和“招商引资”政绩。(冯小,2014b)当然,前粮食局局长的官场背景使这位官商更清楚地掌握政府的运作逻辑、更有条件借助自己的官场关系并更清楚地掌握凭借“项目致富”的方法。

这个案例为我们上面说的多个论点提供了佐证。最关键的当然是权力和资本的勾结,哪怕是非经济行为,也可以说是(人们所广泛谈论的)“官商勾结”。它既反映了项目治理体制下的官僚体系运作,也反映了“目标责任制”体制下的官僚体系运作。同时,它说明小户经营的经济优越性:即便是这样规模的“龙头企业”,仍然主要(在十万亩土地上)采用了“反租倒包”和“订单”农业的经营方法——即以小农家庭为主要生产单位的经营模式,为的正是其相对高效的便宜劳动力和“小而精”的耕种方式,借此来克服大规模经营的不经济性。(关于中国“小而精”农业历史和模式与美国的“大而粗”农业历史和模式的不同详细论证,见黄宗智,2014a;亦见高原,2014)但最重要的也许还是,它说明了一个动机很好的政策(农业专业合作社)是怎样被现今的政治体制和项目治理方法“异化”为一个“伪合作社”——农民社员完全没有决定权的合作社。现实是,“合作社”以及“三农问题”一定程度上已经成为只是一个地方政府和商业资本所可以用来牟利的“符号”和修辞。这正是作者冯小所要说明的中心概念。(冯小,2014b)

冯小的文章具有三个更加详细扎实的案例,其中有一个值得我们这里特别一提。在湖北H市S镇,一位王老板和当地的混混头目刘刚以及一位经济能人陈鹏合伙流转了八百亩地用来种苗木,争得多个项目来建设基础设施。2011年投入生产,由村里的小组长干部协同雇佣、管理、监

督苗木公司的苗木种植。(冯小,2014b;亦见冯小,2014a)这也是一个权钱结合的案例,只是在村干部和大户之外,还加上了当地的灰色势力。和上述的粮食公司同样,为了获得国家的奖补,这个公司同样把自己包装成为一个“专业合作社”来争取国家支农资源,虽然实际上,除了自己扩大生产和雇佣当地的劳动力之外,公司并没有为一般的小农户提供实际的服务,和表达与理论中的为广大农民服务并以农民为自主主体的“合作社”完全是两码事。

在另一份最新的研究中,许建明敏锐地指出,以往国家和学术界多把合作社等同于一个企业单位来思考,其实是错误的、不符实际的误区。真正的合作社是社团组织,其目的应该是为社团的成员服务,而不是为一个被认作企业的合作社来争取最大的利润。为此,许建明把“规范化的合作社”定义为社员拥有股份和“一人一票”的社团组织。然后,通过对福建6个县的合作社的抽样调查,探索了不同规范化程度的合作社对社员收入所起的作用。他发现,规范化程度越高的合作社,亦即越由社员掌控资本和权力的合作社,对社员的收入提高影响越大;反之,越是由(大户或企业家的)资本掌控的(低度规范化)合作社则对社员收入提高的影响越小(许建明,2014)。作为佐证,许建明还系统分析了作为台湾农业投资集中点的彰浦县的2000年~2010年的小农户收入,发现大量的台湾农业投资进入该县并没有提高该地小农户的收入。(许建明,2014:第六章;亦见许建明,待刊)这是一个思路清晰、针对性强,并精确使用数据的有说服力的研究。

当然,我们需要更多扎实的论证才能够下定论。虽然如此,黄宗智农业三卷本(黄宗智,2014b)的第三卷论证,在台湾地区和韩国,由于历史上的巧合,原来由日本殖民者设立的以农政为主要任务的基层政府机关,后来在美国的治理

(日本)或决定性影响(韩国、台湾)下,逐步把资源和权力让出给民主化下(即由社员控制)的农协组织,由此形成生气蓬勃的、为农民利益服务的综合农协合作组织,更推进了整个政治经济体制的民主化。它有效地推进了合作社的组建,有效地为小农户组织了“纵向一体化”的服务,更有效地开通了农民自主的农协组织参与高层决策的民主制度。这是一个源自历史上(在日本统治之后由美国统治或起到决定性影响)的偶然巧合而形成的合作社模式,也是中国所应该借鉴的模式。(黄宗智,2014b:第十章)

但中国迄今所实施的则要么是集体时期的过分管制,要么是改革时期的过分消极放任。实际上,在现行体制下,没有国家更积极地引导,根本就没有可能组织真正成气候的合作社(融资难是一个关键问题),而过分管制的集体传统,和改革时期国家不积极引导的矫枉过正——源自对之前的经验的极端反应以及对市场理论的错误认识和迷信——则一直是个障碍。譬如,迄今国家的金融制度基本只贷款给以开发建设用地为抵押的开发商,而极少贷款给普通农民。事实是,国家一直没有真正信任农民,一直没有让国家的支农资源真正让普通农民(小农户)自主地来运用,而那样才是真正能够调动农民积极性的激励、才是真正能够推动农民自主组织的激励。那样才是促使国家和农民真正合作,而不是目前这种既过度放任(如听凭农民自己去组织合作社)又过度管制(如过度限制农村信贷)的体制。现今的做法最终只能促使权钱的结合,只能导致变态的、违反大多数农民利益的政策实施。

(二)“抓包”和“扶贫”

在最新的经验研究中,尹利民和全文婷根据赣北一个村的深入调查,说明了项目竞争中的一个特殊机制。要成功地“抓包”项目资助,一个村庄必须首先筹得相应的配套资金。在他们研究

的D村的第四组,为了获得总额150万元的项目资助,该组名义上首先向工程承包方借债50万元,另外通过村干部私人关系,委托个体企业主转入60万元。但这只是虚假的“借债”,其实践方式是,先转入资金来满足项目申请的要求,然后在资金到账检查完后再把账户“抽空”,实际上资金只是在账上过了一遍,只是为了满足上面的要求的“空转”,并没有成为真正可用的资金。另外,第四组还争得扶贫资金10万元,借此达到了必须的120万元配套资金,由此获得150万元的项目资金。此项工程的实际花费最终将会是230万元,D村四组将为此负债70万元(230万元减去项目的150万和10万扶贫基金)。在这之前,D村的第一、二、三组已经以同样的办法筹得并花费了170万元,负债50万元。(尹利民、全文婷,2014:54-55)可以见得,这样的运作机制称不上“合理化”,实质上是由当地的政府、企业和村庄政权连同起来为了获得项目资金而一定程度上“共谋”欺骗国家。

类似于此,在马良灿研究的贵州Y村,扶贫项目结果也同样脱离了项目设计的目的以及该地贫穷老百姓的实际需要。首先是地方政府凭项目资金来强力推广蔬菜种植的扶贫工程,但实际上当地冬季干旱,不适合种蔬菜,项目因此很快便以失败告终。此外,Y村动用了四百万元的扶贫项目资金,强力推广每户养3头牛,但实际上该地农户承受不了所需的投入,大多在收到种牛之后便直接卖出,整个项目结果同样失败。最后则是危房改造项目,指定给每户3万元贷款。当地贫穷户因此多采纳高规格、高标准的方式来建房,结果使每户负债5万元以上。为了还债,绝大部分的劳动力被迫出外打工,挖空了新盖的社区,使其呈现一片萧条的景象。据此,马良灿论证,由于贫穷农民本身主体性的缺失,扶贫项目工程多沦为形象的“亮点村”、“示范村”,为的多

是“路边花”、“雪花膏”类型的工程,实际结果只是当地的权与钱为了获得政府项目资助而进行的一种“政权经营”,打造的只是个别“亮点村”的脱贫,而不是真正的扶贫。(马良灿,2013:尤见第216页)在那样的运作机制下,难怪会出现像Y村那样的脱离现实的扶贫工程。

正是以上讨论的这些新一代的实践经验研究,说明项目制的实际运作机制和效果与学术界之前凭现代化(科层制化、专业化、合理化)理论所推想的完全是两码事,真的是“说的是一回事,做的是另一回事”,实在谈不上什么“合理化”。

(三)土地财政

我们可以沿着以上的思路去分析许多其它的现象,其中比较最重要的也许是城镇化中的土地征用和开发。这也是一个具有较多扎实经验研究的课题。中央原来的决策和动机是比较明显的。在城镇化进展的过程之中,土地是一个关键的财政收入来源,其实也是城镇化本身的关键资本来源。适当控制地方政府建设用地的扩增乃是中央从指令性的经济计划体制转向引导性的经济规划体制的一个关键转变。此外,众所熟知,中央特别强调保护18亿亩耕地的红线,在这个战略性的决策前提之下,每年分配给地方政府一定的建设用地指标,其用意在于适当控制建设用地的价格,借以达到稳定发展的战略目的。在实际运作之中,是要允许地方政府一定的来自开发建设用地的财政收入,借以促进稳定又快速地发展,借助的是市场化的物质激励和竞争。同时,中央一直认为也要关注到社会公平。

但是,在实际运作中,土地开发几乎不可避免地陷入权、钱勾结的现实结果。用抽象化了的数字来表述的话,在征用农业用地为建设用地的初始阶段,较发达地区征用一亩地的价格可能才一万元,而在(地方)政府完成基础设施建设后转让给开发商的阶段,价格已经上涨许多倍,达到

不止十万元的幅度,而在开发商完成其建筑之后,其市场价格更可能达到一百万元以上。(陶然、汪晖,2010;天则经济研究所中国土地问题课题组,2007;陶然、陆曦、苏富兵、汪晖,2009;黄宗智,2011;黄宗智,2010)在这样一个过程中,对地方政府来说,从征地价格和土地出让价格之间的差价所获得的收入很快就成为地方财政预算外收入的最大项,直接关系到地方政府和官员的切身利益。而对开发商来说,中国这样的快速城镇化过程中的土地、房地产增值乃是快速致富的主要通道。加上中央政策用“目标责任制”的管理机制来特别强调地方政府和官员之间的“招商引资”“政绩”竞赛(王汉生、王一鸽,2009),在那样幅度的利益激励之下,官商连同追求其共同的利益几乎是不可避免的实际效果。而其中一个重要的激励和治理机制是中央引导“发展”的各种各样项目奖励。地方政府五花八门的工业和技术“园区”、“基地”等正是为了更有效地争取中央项目补贴和贷款的“打包”手段。

从理论上来说,这是一个市场化的竞争机制,借以达到最优资源配置和效率。从征地到基础设施建设再到开发商的开发都是一个市场化竞争的机制,由此做到高效合理地、快速地土地开发。但是,在实际运作中,正是这样的制度,造成了权与钱的结合。对开发商来说,其与该地政府的关系乃是能够成功获得开发土地“项目”的最关键因素。要从众多谋求暴利的开发商的竞争中脱颖而出,必须要具有与政府和其官员的良好“关系”。

在周飞舟的分析中,这样的体制和效果的终极肇端是高度中央集权的体制。所谓的地方“分权”并不是真正的“分权”,而只是中央有意地“放权”,而其放权是伴随着中央的进一步集权来激发的:目标是中央设置的,资源也是中央所控制的,通过其部委的“条条”来“发包”和招标,制造

一个由中央紧密控制的“锦标赛”。地方政府官员的委任也是由中央紧密控制的,通过其高度集中的人事制度来选拔最符合中央目标的地方官员。在这样的体制下,地方政府竞相试图最大程度地达到中央所设置的目标,中央则通过严密控制的目标责任制来审核地方政府和官员的政绩。按照周飞舟分析的逻辑,如此的机制很容易造成下面一层层的浮夸,最终甚至使得中央完全与真正的实际隔绝,而下层则会趋向层层共谋、甚至造假来满足中央的要求。在周飞舟看来,这样的变态结果的最极端的例子是“大跃进”。他警告我们说,今天的改革仍要警惕重蹈覆辙的可能。(周飞舟,2009)

无论当前体制的起源以及“锦标赛体制”概念的洞察力如何,可以确定的是这个体制所产生的效果。大家知道,2013年年底和2014年年初,北京市区(五环以内)房屋的实际价格已经超过了5万元/平方米,也就是说,一套一百平方米左右的两室一厅“房子”起码要卖五百万元。对家里原来没有单位分配房子的,或并不具有较深厚经济根底的人——譬如,一个新近进入“白领”的“中产阶级”的就业者——来说,这是一个很不容易筹集的数目。我们在京的高等院校的教师们都知道,在学校大多不能再提供住房的现实下,一般新聘的讲师和副教授基本都没有能力买房。这也是在北京和上海这样的城市,真正能够进入有房有车的“中产阶级”的新白领其实只是新就业人口中的较低比例的关键原因,更不用说蓝领的、没有城市户籍的“农民工”了。我们千万不能把大都市的社会想象为一个“中产阶级”已经占到,或行将占到大多数或高比例的“橄榄型”社会(更详细的讨论见黄宗智,2009:56-59)。

以上对土地财政众多研究的简单总结说明,权一钱、官一商的勾结应该可以说是改革期间呈现的最大、最重要的体制性问题之一。这也是人

们相当普遍的共识。此外,还有许多关乎同一问题的佐证,例如由“非正规经济”概念(区别具有法律保护和社会保障的正规职工以及没有这种保护的农民工)所总结的以及国际基尼系数所反映的中国日益严重的社会不公(黄宗智,2009,2010,2012),以及国家劳动法规的日益脱离真正劳动人民(黄宗智,2013)等现象,都说明无论中央的意图如何,在实际运作中,中国已经毫无疑问地日益趋向一个由权一钱、官一商组成的特权阶级和数量庞大、占据全体人民大多数的“老百姓”间差别日益悬殊的社会,而其背后的动力正是改革后期由多种因素所共同组成的一个日益凝固的“转型”国家“体制”。从这样的视角理解,无论是“项目制”、“招商引资”、“目标责任制”、“锦标赛”等都是这个改革后期形成的政治经济体制的运作机制中的关键部分。一方面是过度集权和官僚化、形式化的政治体制,另一方面则是道德价值的缺失以及逐利价值观向全社会渗透。两者结合,组成了今天项目制运行的机制和实际效果,也导致了大规模地弄虚作假。

四、一个地方的实验

虽然这样,笔者认为并且恳切希望现实并不一定必然如此。一个例子是近十年来在中央指示下的一个实验。该地在2012年出现了十分严重的领导层危机,并且因此成为一个议论纷纷的、左右鲜明对立的议题,促使几乎所有的相关讨论都沦为高度意识形态化的争论。但我们仍然应该在这里平心静气地重新检视一下该地的实验的一些基本事实,以及其所展示的可能发展方向。其中关键在于排除意识形态化的争论而集中于实际的经验证据。

重庆市虽然和北京同样是直辖市,其新建商品房成交均价在2012年仍然才每平方米6000元

~7000元(黄宗智,2012:24)。黄宗智在其2013年5月访问重庆大学高等研究院的一个特别突出的印象是,所接触到的4位青年讲师和副教授个个都正在买房(或刚刚买了房),他们的实际购买价格在每平方米一万元左右,与北京的青年教授们因为买不起房子而要每月付3000元以上来租住一个一居室的公寓形成非常鲜明的对照。正因为如此,重庆有房有车的新“中产阶级”所占比例明显要比北京高得多。

究其原因,一个重要因素是,在市长黄奇帆的领导之下,重庆市政府十年来一直在积极控制普通商品房的价格,而其重要手段之一就是限定土地价格不能超过最终楼盘价格的三分之一。当然,市政府在黄奇帆的领导下多年来储备了较多的(三十万亩)土地,使政府能够灵活适应市场需求,是个重要因素。(黄奇帆,2013)而重庆在其近年来实验的“地票”制度——利用中央所允许的“城乡建设用地增减挂钩”制度,农民可以将其(非农用地的)宅基地复垦而获得同等面积的“地票”,由此而进入重庆市政府所组建的“地票交易所”来把其“地票”卖给政府或开发商而获得远远高于征地补偿(每亩一万多元)的不止十万元一亩的价格——之下,更进一步扩增了其所储备的土地。(黄宗智,2011:20)同时,重庆相对来说虽然经济发展在2007年到2011年的五年间年增长率达到16%(屈宏斌,2012;亦见黄宗智,2012:22),相对北京和上海来说还是一个发展程度较低、较晚的城市,也是重庆住房价格相对较低的一个因素。

此外,市政府大规模组建廉价公租房,调控住房需求,也起了一定作用。一方面,它为中下层(在主城区具有五年以上稳定工作的)“农民工”和大学新毕业的青年提供了廉价公租房(月租约10元/平方米),并给予居住满五年的住户廉价购买公租房的选择。原来建造4000万平方

米的计划(足够为2百万人~3百万人提供住处),如今已经基本完成,并且确实是通过开放、透明的摇号制度来分配的,为大量的中下阶层人群提供了有尊严的住房条件。在其计划中,这样的廉价房将解决市区30%人口的住房问题、一般商品房则满足60%的需求、剩下的10%是高端房,要交纳较高的房产税。这样,一定程度上减轻了对商品房和高档房需求的压力。(黄宗智,2011:16-19;黄奇帆,2013)难怪,重庆的公租房工程已经被中央所采纳。(黄宗智,2011:18)2011年3月14日,时任国务院总理温家宝在十一届全国人大四次会议的中外记者见面会上宣称国家将在五年内建造3600万套公租房,由中央为此项目补助1030亿元。(《今后五年建3600万套保障房 今年中央补助1030亿》,2011)在具体操作层面上,能否做到重庆那样的服务民生的效果尚待观察。

至于公租房的组建资金,重庆采用的办法主要是其“第三财政”。在全国其它地方,政府的“土地财政”收入主要限于“一级市场”,即政府建好基础设施之后便把土地(“熟地”)在所谓的“一级市场”“出让”给开发商,获得的是该市场的卖价,减去征用“毛地”的成本。这是一般意义上的“土地财政”收入,亦称“第二财政”,是预算内的“第一财政”(用以支付工资等开支)之外的最主要的“预算外”收入。但重庆则发明了“第三财政”,即由政府的城建公司而不是开发商来建筑房子,借此获取“二级市场”中更高的收益。政府投入的其实主要是同一块土地,但可以在盖房的阶段凭借土地的进一步增值来贷款建房,凭借在别处是出让给开发商的增值来完成政府的这项工程。然后再用新建楼盘的住户的租金以及商户的租金来支付贷款利息,用出售房子给住满5年的租户所获得的钱来支付贷入的本金。这样的一种运作之所以被称为“第三财政”是因为它主要是政府企业(城建公司)从经营所获得的利润。其

独特之处有两点：一是公有（政府所有）企业直接从经营而在（房产）市场上获得利润，二是将其利润明确地用于“民生”。（黄宗智，2011：10-16）

这里要进一步说明，重庆的“第三财政”的用途当然不限于建造廉价公租房。重庆政府经营的八大公司，除了“城建”之外，还包括高速公路、高等级公路、地产、能源、城市交通、水务和水利（“八大投”的正式名称是重庆城市建设投资[集团]有限公司、重庆高速公路发展有限公司、重庆市高等级公路投资有限公司、重庆地产[集团]有限公司、重庆市能源投资[集团]有限公司、重庆城市交通开发投资[集团]有限公司、重庆水务控股[集团]有限公司、重庆市水利投资[集团]有限公司——苏伟、杨帆、刘士文，2011：183）。它们都是盈利的公司并且和土地紧密相关。重庆市政府的国资委之所以能够在2002年廉价购买1100家负债沉重的企业和其157亿元的坏债，靠的主要是凭其所储备的土地资源而获得的资金，而“八大投”之所以能够具有丰富的资金来经营也同样是依靠其土地资源。近十年来，这些政府经营的公司一直都伴随城市的基础设施建设和快速发展而盈利和增值，到2009年其原先在2002年所购买的1746亿元的国有资产的市场价值已经突破一万亿元，是2002年的六倍，而市政府坚决把这些国营企业所获得的利润的不止一半用于民生——这才是重庆“第三财政”（黄宗智称之为“第三只手”，区别于那只市场运作的“看不见的手”和政府那只“看得见的手”的调控）经验的关键，也是其创新的核心所在。（黄宗智，2011：10-16）

最后，重庆房地产市价之所以远比北京和上海的合理靠的还有它所采用的房地产税来遏制房地产价格的飙升。2011年重庆率先实施房地产税，成为全国的试点城市。配合其按揭控制——第一套房首付20%，第二套首付50%，第三套

零按揭——适当、成功地遏制了房地产市场的投机和投资以及拉低了房地产的均价。（黄奇帆，2013）

如此的土地财政和全国许多别处的城市发展的差别乍看似并不那么明显，但实际上截然不同。一般意义的土地财政意味的是地方政府扩大自身财政收入以及开发商追求房地产暴利两者的结合，是政府的权力和商人资本为其共同利益的结合。这是土地财政和“招商引资”所凭借的主要推动机制，也是中国过去城市发展的主要动力。在这样的过程中，结果很容易变成地方政府的形象工程、甚至是官员贪污和腐败，以及开发商的暴富，与老百姓的利益没有太大关联。其动力最主要是来自两者——掌权者和商人——为追求自身的利益而付出的努力。

重庆所展示的则完全是另外一套逻辑：它是政府为了民生而追求的发展，甚至是做到用社会公平来推动经济发展——以提高中下层民众的收入来扩大消费和内需——的战略高度，所依赖的不是狭窄的官员和开发商“个人”的“理性”逐利，而是黄奇帆等领导，在中央的指导下有意识地探寻能够兼顾发展与公平的实验。前者也许可以恰当地被称作“中国特色的资本主义”（即政府起到较大作用的、借助资本牟利动机来推动该种“发展”，也有学者称之为“国家资本主义”——关于这个议题的详细讨论见黄宗智等，2012）的发展。而后者则更接近“中国特色的社会主义”或“社会主义市场经济”（即借助市场动力来为“民生”服务，亦即为大多数的老百姓的利益服务）的不同意义的发展。一定程度上，它展示了“为发展而公平，为公平而发展”的逻辑（详细讨论见黄宗智，2014b：第3卷，第十五章）。虽然只是“资本”和“社会”两字之差，其分别的实际含义与发展前景截然不同。重庆经验的重要性不在个别官员的成败，而在其所展示的可能发展

方向。

归根到底，虽然同是在中央引导下的“发展”，同是在现有体制和“项目制”运作下的措施，其所倚赖的理念、激励机制和实际效果则截然不同。同样被表达为“发展”，但一个是以地方政府和商业资本自身的利益为其追求的目标，一个则是以老百姓的利益为其追求的终极目标。同样是依赖“土地财政”的“秘诀”和操作，但一个止于资本主义所建构的个人逐利价值观，一个则更进一步追求（具有深厚历史传统的）民生理念以及（源自现代社会主义革命的）公平理念。一念之差，所导致的差别是少数特权阶层的富裕和广大民众幸福之间的不同。

我们应该从这个大框架来理解重庆的另一个意义重大的举措和成绩。伴随公租房的建设是其对在市区工作三年（在重庆市各区城镇）到五年（在主城区）以上的322万农民工，从农村户籍到市民和城镇居民的身份转换。根据国务院发展研究中心2012年的系统研究报告，此项庞大的工程在2010年8月启动，原先估计需要三年来完成，居然在一年半之内提前于2012年3月完成（于至善，2012；亦见黄宗智，2011：17；黄宗智，2012：23）。具有市民身份意味这些农民工现在享有和城市与城镇居民同等的医疗、退休、教育等福利。加上廉价的公租房（和租住五年以上便可廉价购买的权利），无疑是为该市的农民工提供了“有尊严”地融入城市生活的条件。这是我们在重庆市以外的其他城市还没有看到的成绩，也是公平对待全国2.7亿农民工的典范举措，更是带有社会公平的经济发展的典范。

固然，从更长远的视角来考虑，重庆的经验还缺乏一条鲜明有效的农村发展道路，迟早也还需要摸索出一条走向民主监督的去集权化道路，需要做到能够不仅保障民生的经济社会政策，更能保障公民的权利与自由的政治体制。它所展

示的是一条局限于借助政府集权和国有企业来做到公平发展的短、中期途径。要做到能够成为长期道路的“模式”，它还需要更加根本性的政治体制改革。

五、结论

项目制的核心机制在于中央用分配和奖补资金的手段来调动地方政府和其他承包者的积极性。这固然可以是一个有效的机制，可以引起一定程度的竞争以及上下层的互动。明确的项目目标，也可能导致招标和申请、监督和运作，验收和效果过程中一定程度的专业化、技术化。这些都与源自韦伯原先提出的“合理化”（“理性化”）理想类型理论相符。它也是西方发达国家一直在使用的机制之一（虽然远远不到当前中国这样成为主要治理手段的程度）。

但是需要明确，这样的手段容易成为自身的终极目标。它依赖的激励机制是地方政府以及投标人的牟利积极性。改革以来的中国，人们的主要价值观已经变为逐利本身。有钱的才是有本事的，才是赢家，才是幸福者已经成为社会上广为人们接受的价值观，并且深深渗透政府组织和官员。再加上政府仍然掌控的庞大的权力以及官僚体制的可怕管制和形式主义习性，便很容易导致上述的弄虚作假以及权与钱、官与商的勾结，从而导致官商致富而民众不富的当前现实。这样，项目制所导致的结果往往不是“现代化”、“合理化”以及政府从管制型到服务型的“转型”，而是官商逐利和政权经营，以及日益显著的贫富悬殊。

在那样的机制的运作中，资本主义价值观以及资本主义经济学，实际上成为官商勾结逐利的自我辩护。“理性经济人”的利益追求、由“经济人”推动的市场机制和最佳资源配置，并由此推动的经济发展和现代化以及为民造福，都成为逐利官

商的自我辩护和表扬。但其实际的效果和机制不过是纯粹的自利,甚至是损人利己的自利。

但是,正如重庆实验的案例所展示,权力庞大的政府所起的作用,可以通过民生和公平的价值观而成为促进不同发展方向的重要动力。动用政府掌控的资源 and 政府企业的利润来为民生服务是个鲜明的例子。在民生和公平,而不是自利的价值观推动下,集权的政府可以真正成为造福社会的经济发展的动力而不是其异化。在民主化初始阶段,没有民主监督和限制可以成为一个国家体系的优点而不是弱点。它可以是过渡时期采用的一个有效手段。

当然,其中关键也在于如何实施。这就要通过实践来探索可行的方案。这里,中国共产党的地方实验的“试点”决策传统是可资利用的资源。以往成功的实验,哪怕在其中掺合了某些领导人的错误,或其它的偶然因素,仍然应该获得明确的认可,并予以持续的实验机会。“项目制”理论本身也许无可厚非,但它显然需要其它的制度配套和较崇高的价值取向方才可能展示其可能起的“现代化”和“合理化”作用。从更长远的视野来考虑,其中的关键也许是,理论中的受惠者是否真正能够成为实际运作中的主体。

参考文献:

《大数据:2013年全国农民工监测调查报告》,2014,湖南民生网,转引自360doc个人图书馆网站,http://www.360doc.com/content/14/0512/17/1302411_376998538.shtml。
 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》,载《中国社会科学》第2期,第64~79页。
 陈义媛,2013,《资本主义家庭农场的兴起与农业经营主体分化的再思考——以水稻生产为例》,载《开放时

代》第4期,第137~156页。

冯小,2014a,《资本下乡的策略选择与资源动用——基于湖北省S镇土地流转的个案分析》,载《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。

冯小,2014b,《农民专业合作社制度异化的乡土逻辑——以“合作社包装下乡资本”为例》,载《中国农村观察》第2期。

龚为纲,2014,《农业治理转型》,华中科技大学博士学位论文。

黄宗智,2014a,《“家庭农场”是中国农业的发展出路吗?》,载《开放时代》第2期,第176~194页。

黄宗智,2014b,《明清以来的乡村社会经济变迁:历史、理论与现实》,三卷本(第1卷:《华北的小农经济与社会变迁》、第2卷:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》、第3卷:《超越左右:从实践历史探寻中国农村发展出路》),北京:法律出版社。

黄宗智,2013,《重新认识中国劳动人民:劳动法规的历史演变与当前的非正规经济》,载《开放时代》第5期,第63~84页。

黄宗智,2012,《国营公司与中国发展经验:“国家资本主义”还是“社会主义市场经济”?》,载《开放时代》第9期,第9~33页。

黄宗智,2011,《重庆:“第三只手”推动的公平发展》,载《开放时代》第9期,第6~32页。

黄宗智,2010,《中国发展经验的理论与实用含义——非正规经济实践》,载《开放时代》第10期,第134~158页。

黄宗智,2009,《中国被忽视的非正规经济》,载《开放时代》第2期,第51~73页。

黄宗智,2006(1992),《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,北京:中华书局。

黄宗智,2004(1986),《华北的小农经济与社会变迁》,北京:中华书局。

黄宗智等,2013,“专题:中国的经济计划体系:体系、过程和机制:中西方学者对话(六)”,载《开放时代》第6期,第5~86页。

黄宗智等,2012,“专题:中国式‘社会主义市场经济’:

中西方学者对话(五)”,载《开放时代》第9期,第5~74页。

黄奇帆,2013,《炒作重庆债务,这是新世纪的冤案!》,载《中国经营报》,转引自网易网,<http://money.163.com/13/0309/07/8PGQQLND00252G50.html>。

《今后五年建3600万套保障房 今年中央补助1030亿》,人民网,转引自搜狐网,<http://news.sohu.com/20110314/n279810093.shtml>。

马良灿,2013,《项目制背景下农村扶贫工作及其限度》,载《社会科学战线》第4期,第211~217页。

屈宏斌,2012,《广东模式与重庆模式比较》,财经网,<http://comments.caijing.com.cn/2012-05-04/111837075.html>。

渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,载《中国社会科学》第5期,第113~130页。

渠敬东、周飞舟、应星,2009,《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》,载《中国社会科学》第6期。

史普原,2014,《多重制度逻辑下的项目制:一个分析框架——以粮食项目为例》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,第1期,第4~9页。

苏伟、扬帆、刘士文,2011,《重庆模式》,北京:中国经济出版社。

陶然、汪晖,2010,《中国尚未完之转型中的土地制度改革:挑战与出路》,载《国际经济评论》第2期。

陶然、陆曦、苏福兵、汪晖,2009,《地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思——对改革30年高增长的政治经济学再考察和来自“土地财政”视角的证据》,载《经济研究》第7期。

天则经济研究所中国土地问题课题组,2007,《城市化背景下土地产权的实施和保护》,<http://www.unirule.org.cn/xiazai/200711/35.pdf>。

王汉生、王一鹤,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,载《社会学研究》第2期,第61~92页。

许建明,2014,《合作社的政治经济学研究》,厦门大学博士学位论文。

许建明,待刊,《农业企业对农民收入的增益效应——来自于福建漳浦农业企业集群的“自然实验”》,载《中

国乡村研究》第13辑,福州:福建教育出版社。

尹利民、全文婷,2014,《项目进村、集体债务与新时期的农民负担——基于赣北D村的个案分析》,载《华东理工大学学报(社会科学版)》第1期,第53~57页。

于至善,2012,《统筹城乡的若干工作方法》,载《中国经济时报》,转引自中国改革论坛网,http://www.chinareform.org.cn/area/city/Report/201203/t20120321_137271.htm。

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》,载《中国社会科学》第4期,第126~148页。

周飞舟,2012,《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,载《社会》第1期,第1~37页。

周飞舟,2009,《锦标赛体制》,载《社会学研究》第3期,第54~77页。

周飞舟,2006,《分税制十年:制度及其影响》,载《中国社会科学》第6期,第100~115页。

周雪光,2008,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,载《社会学研究》第6期,第1~21页。

张颖、任大鹏,2010,《论农民专业合作社的规范化——从合作社的真伪之辨谈起》,载《农业经济问题》第4期,第41~45页。

Gao, Yuan, 2014, “Large Farms vs. Small Farms: Grain Production in Northwest Shandong,” *Rural China*, Vol. 11, No. 2 (October): pp. 222-243. (中文版见高原, 2014,《中国乡村研究》第12辑,福州:福建教育出版社。)

注释:

①关于治理制度和更全面的讨论,包括中央与地方的关系和条条与块块的问题,见龚为纲:《农业治理转型》,华中科技大学博士学位论文,2014年,第二章、第三章。

责任编辑:皮莉莉