

国家治理中的项目制：结构互嵌、效率衰减与机制优化

李 韜 吴 侗

【摘要】 项目制是中央财政专项转移支付方式和国家治理体制的重要组成部分，由科层制和市场化竞争机制构成，即上级政府“发包”项目，下级政府和市场主体“抓包”项目，以及实行项目资金配套的产权激励而产生项目治理效率。但是，在实践中，项目制并未如理论上所设想的那样，在科层体系中加载市场机制，不是形成有明确边界的平行结构，而是产生了科层体系与市场互嵌结构。在互嵌结构中，自上而下的委托-代理制使县级端获得项目配置、验收与监督三权同体的正式权力和剩余控制权，由此产生权力共谋和削弱市场化竞争与产权激励约束，从而导致项目制的效率衰减和治理限度。在项目制科层体系与市场互嵌结构中，需要通过推进最低价评标方式，完善项目资金的配套、项目管理和监督机制等增量改进，以减少和抑制项目制效率衰减和提升项目制治理能力。

【关键词】 项目制；互嵌结构；效率衰减；权力共谋；治理

【中图分类号】 D63 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2025)03-0105-09

【基金项目】 2024年度国家社会科学基金青年项目“乡村全面振兴中财政专项资金治理研究”（24CZZ039）；2021年度安徽省哲学社会科学规划项目“乡村振兴背景下安徽农地地际性抛荒与耦合治理研究”（AHSKQ2021D198）。

【作者简介】 李韜，安徽大学社会与政治学院讲师；吴侗，安徽大学马克思主义学院讲师。

自20世纪90年代分税制改革以来，中央财政能力迅速增强，改变了以前“财政包干制”时期地方财政能力强而中央财政能力弱的不平衡结构，反转为地方财政能力弱和中央财政能力强的新格局。但是，中央财力的上收没有对应事权的上收^①，所以需要建构一套自上而下的财政转移支付制度，将中央盈余的财政资源转移到地方政府，以满足地方政府公共支出的需要和区域间财政资源的再分配平衡^②。中央财政转移支付分为一般性财政转移支付及税收返还和财政“专项化”转移支付^③。一般性财政转移支付和税收返还主要用于补充地方公共财力和弥补财政缺口；而专项转移支付是针对国家治理任务，被政府部门指定了专门用途、戴上了各种项目“帽子”，以期严格体现资金拨付部门意志而配备的专项财政资源，形成项目化的运作结构，由项目的制定、申请、审核、分配、变通、转化等一系列的环节和过程组成。这一系列程序已经超出了单个项目所具有的事本主义特性，即“条线”职能部门自上而下“发包”项目，地方政府需要通过申请项目即“抓包”项目来获得中央财政专项资金。其中，县级政府在获得项目后还要通过再次“发包”和社会主体或市场主体“抓包”等环节，以实现项目落地和完成项目建设，这是本文议题的项目制内涵。所以项目制既是中央对地方或地方对基层的财

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

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

③ 参见史普原：《科层为体、项目为用：一个中央项目运作的组织探讨》，载于《社会》2015年第5期。

政转移支付的一种运作和县域治理方式^①，又是国家治理体制的重要组成部分。

一、项目制研究的理论回顾与问题提出

项目制研究始于2013年，有项目制理论建构、项目进村的实证研究和项目制理论反思三个阶段。

首先，基于国家治理结构视角的项目制理论建构研究。2013年以前，一些学者从国家治理理论视角出发开启了项目制研究，主要集中在项目制的产生逻辑、基本运行结构及现实功能上，认为项目制是在分税制改革后形成的一种新型国家“分级治理”体制，由“发包”“打包”和“抓包”三种机制构成，可分别对应于国家部门、地方政府以及村庄或企业，或者其他基层社会组织的项目行为，是在原有行政体制之外形成了一种“项目权力”，并体现了“技术理性”的治国思维^②。项目制在基层政府的推行使得科层体系发生重构，政府内部动员由“层级动员”转向“多线动员”，即基层部门与上级部门之间的项目承接可以是多线条牵动的，行政资源的分配也演变为项目中心模式^③，具有集权模式下“自下而上”的市场化竞争和“自上而下”分权的国家治理结构特征^④，项目制不仅能够有效地实现国家政策意图，减少科层制的低灵活性和低效率，而且能够使中西部落后地区农村获得大量的国家财政资源，成为一种有效的再分配格局和激励机制，从而促进农村经济发展^⑤。

其次，基于问题视角的项目进村实证研究。从2013年到2019年，一些学者在规范研究的基础上通过个案的细微呈现，来展示“项目制”的基层运作过程以及由此产生的治理问题。他们主要以扶贫、搬迁、农村公共品建设和农村产业发展等项目进村案例为研究对象，分析项目制运行中所产生的精英俘获、权力寻租腐败与低效率等问题，认为项目制往往产生权力寻租现象，并不像原先设想的那样富有效率^⑥。虽然项目资金指定了专门用途，但基层政府往往会改变原先的预算支出结构，以获得自己在财政运用上的自主性，由此在一定程度上削弱或抵冲上级部门和中央的政策意图^⑦。尤其是作为项目承包方的地方政府往往通过“打包借力”，将修路资金与地方政府的其他目标结合起来，改变项目的用途属性。^⑧例如，黄宗智以政府推广双季稻项目为例，得出了项目制所遵循的是逐利价值观下所形成的权—钱结合的逻辑，主要展示为“官商勾结”，所以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^⑨。李祖佩分析了项目制基层实践中包括地方政府部门及其官员、承包商、村干部和村庄能人等多元精英利用各自的权力优势直接或间接获得更多的项目，形成了项目的精英俘获和“去政治化”“去目标化”的分利秩序^⑩。吴映雪提出项目治县中的制度性与非制度性耗散问题，认为制度性耗散是扶贫项目流程繁杂造成的时间、资金、机构增设与监督成本等耗费；而非制度性耗散主要是项目虚报与重数量轻质量、项目施工中的工程外包与阻工闹工、项目验收中的资金挪用和监管缺失等的耗费，主要原因是利益冲突与权力共谋等^⑪。温丙存认为项目进村的技术理性与制度成本的悖论往往为权力者提供谋取利益的机会，所以应该加强基层政府和普通村民对村级组织的监督和制衡，以减少项目进村技术治理的折损^⑫。

最后，基于项目制结构—功能分析的理论反思研究。继项目进村的实证研究之后，有学者开始关注项目制内部的运行结构以及外部影响因素，认为项目制具有明显的结构性功能缺陷。如陈家建等提出项目分配的

① 参见折晓叶、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》，载于《中国社会科学》2011年第4期。

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

③ 参见陈家建：《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》，载于《中国社会科学》2013年第2期。

④⑥ 参见折晓叶、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》，载于《中国社会科学》2011年第4期。

⑤ 参见付伟、焦长权：《“协调型”政权：项目制运作下的乡镇政府》，载于《社会学研究》2015年第2期。

⑦ 参见周飞舟：《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》，载于《社会》2012年第1期。

⑧ 参见周雪光：《项目制：一个“控制权”理论视角》，载于《开放时代》2015年第2期。

⑨ 参见黄宗智等：《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗？》，载于《开放时代》2014年第5期。

⑩ 参见李祖佩：《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》，载于《政治学研究》2015年第5期。

⑪ 参见吴映雪：《县域扶贫项目制的“耗散”过程及其逻辑》，载于《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2020年第4期。

⑫ 参见温丙存：《项目进村中技术理性的折耗——以村干部贪占犯罪案件为分析基点》，载于《行政与法》2021年第1期。

“双重效应”特征，即从宏观层面来看，经济欠发达的西部省份和农村地区获得了更多项目资源，但在地区内部，经济发展水平高的县和村/社区享受的项目资源更多，这是由项目制的国家资源均等化配置功能与行政考核制度所导致的，项目制受制于国家总体治理结构的约束^①。

以上研究，一方面从国家治理体制视角建构了项目制的理论体系，拓展了科层制研究的范畴；另一方面通过个案呈现指出了项目制运行中的精英俘获、权力寻租腐败与效率低下等表现，由此引出项目制作为国家治理能力的有限性问题，这为深入研究项目制的结构与功能奠定了基础。但是，项目制既有研究没有回答在科层制中加载市场机制的项目制是平行结构还是互嵌结构？互嵌结构是如何导致项目制效率衰减与治理限度的？怎样优化项目制治理机制和提高其治理效率？基于此，本文试图提出项目制互嵌结构的分析框架（见图1），解析项目制效率衰减的内在逻辑，并在此基础上提出优化项目治理机制的路径和方式。

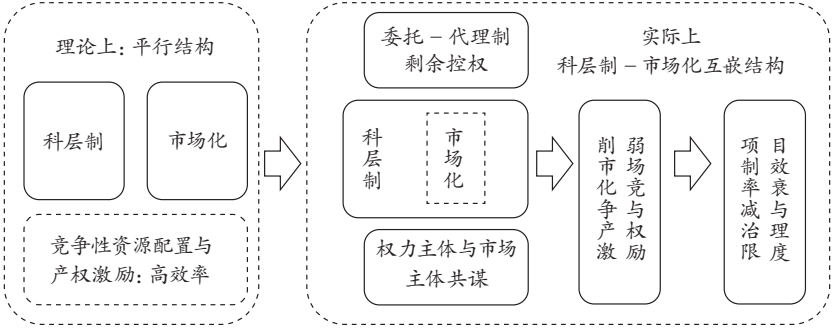


图 1: 项目制科层制—市场化互嵌结构分析框架

二、项目制的“科层制—市场化”互嵌结构

在理论预设上，项目制是在科层制中加载市场机制以形成具有相对独立的平行结构，彼此具有各自的相对边界，项目在科层体系中完成有限竞争的配置后进入市场，并按照市场竞争和产权激励约束机制运行，由此产生项目制市场化的效率激励。但是，在实际运行中，项目制并没有产生应有的竞争性和激励性，这是由科层制与市场化形成的互嵌结构决定的。

首先，项目制是依托科层制和委托—代理方式运行的。项目以中央政策目标而设定，即项目跟着政策走，所以项目制的目标就是自上而下科层制的目标，相应的项目运行就要在科层中通过层层委托—代理制完成。在项目落地到市场主体或社会主体（指具体项目承载主体）之前，委托—代理的主体分别是中央和省市县政府。从上向下看，中央政府是“委托方”，把项目发包给省级政府，而省级政府作为代理方或者说“承包方”向中央政府申请和获得项目。省级政府获得项目后又要作为委托方把项目发包给市县政府，所以省级政府既是代理方或承包方，又是委托方，相当于一个“转包人”，这个“转包人”在理论上并不从中获得利润，只是起着“过水田”的作用，但在实际上往往夹杂着自己的某种意图。而市县政府获得项目后又要作为委托方把项目发包给市场或社会主体，所以市县政府既是代理方又是委托方，也有可能夹杂着自己某种意图和工作目标。

在这一过程中，虽然上下级政府主体之间包含有契约关系，但主要遵循科层制权威和命令，这种契约关系就是简·莱恩提出的关系契约框架，与现货市场契约关系相区别，这种关系契约只是确定订约各方当事人之间关系框架协议；而现货市场契约关系是一种硬性契约，能把订约者履约行为的不确定性降至最低限度^②。所以从表面上看，自上而下的项目发包似乎体现的是企业组织管理的契约性质，但实质上这种项目发包契约是在科层制内完成的，契约的主体都是政府，自然要遵循科层制等级服从原则，属于“行政发包制”，有两个基本特点：一是委托人（发包方）拥有正式权威（如人事控制权、监察权、指导权和审批权）和剩余控制权（如

① 参见陈家建、巩阅瑄：《项目制的“双重效应”研究——基于城乡社区项目的数据分析》，载于《社会学研究》2021年第2期。

② 参见[英]简·莱恩：《新公共管理》，赵成根译，中国青年出版社2004年版，第222页。

不受约束的否决权和干预权),这反映了行政组织内部上下级之间的权力分配,而非纯粹外包制下发包人和承包人平等的契约关系;二是具体的执行权和决策权交给了代理人(承包方),代理人拥有较大的剩余控制权和自由裁量权,对代理人形成高强度行为激励^①。激励强度高的代理人是县级政府而非省级政府,因为省级政府受限于人力物力,只拥有有限的配置、抽检验收和监督等权力,而县级政府是项目落地的层级,拥有全面的发包权、检查验收和监督等正式权力和大量的剩余控制权。因此,作为项目制中的行政发包制属于科层制和外包制之间的混合形态,既要在统一的权威框架之内遵循政府内部的上下级关系,又有外包的契约关系和剩余控权,所以项目制的全过程不能脱离科层制单独运行,而是嵌入科层制中并受其权力约束。

其次,项目制市场化竞争性配置。根据交易成本经济学的“双边契约”理论,市场的“大数”现象与组织间契约的“小数”现象存在相应的交易成本关系^②。威廉姆森指出,在市场交易中,如果一个买主(或卖主)面对的是市场上众多的可互相替代的潜在顾客,即市场上的“大数”现象,而非专有性选择,那么,买主或卖主之间就会产生市场竞争,进而选择更适合自己的顾客购买或出售物品,这就可以解决信息不对称和激励问题,从而提高交易的效率^③。同理,在委托—代理中,从中央到县政府形成“少数”与“多数”关系:中央政府面对“多数”的省级政府;省级政府面对“多数”的市县政府;市县政府面对“多数”的市场主体或社会主体。这样才能推动作为“多数”代理方在申请项目时产生竞争,作为“少数”的委托方对“多数”的代理方进行选优,从而提升市场竞争的效率。具体而言,项目市场化“少数”与“多数”的竞争关系由项目申请(即项目抓包)与项目建设招投标构成。项目申请的竞争分为政府主体之间的竞争与市场主体或社会主体之间的竞争。政府主体的竞争即省级政府之间、市县政府之间的竞争,其中县政府之间的竞争强度较大。其直接动力主要来源于“锦标赛”,即上级党委政府通过干部的工作绩效考核,并实行经济和干部人事晋升双重激励,由此形成横向同级政府间的竞争。项目是随着政策走的,是紧随中央的中心工作任务而设立的,所以项目不仅能够为县级政府提供更大的经济和社会资源,以此提升其“锦标赛”的能力^④,而且为权力主体获得很大的剩余控制权,以此提升完成科层制工作任务的能力。而市场主体或社会主体之间的竞争来源于利益激励,作为代理方的县级政府部门既可以精准投放项目,又可以通过竞争性选优以提高项目运行效率。招投标竞争是由市场主体构成的,众多的市场主体参与投标,可以通过价格竞争提高项目建设的效率。

最后,项目资金配套与产权激励约束。无论是对于县级政府还是对于社会或市场主体而言,来自中央政府的项目资金都属于公共资源,如果没有加入一定比例的自有资金,那么就会产生公共资源使用的“公地悲剧”或不负责任问题。所以中央政府在项目“发包”时对地方政府设立项目配套资金的条款,要求地方政府或市场主体在项目完成上担负“连带责任”。一方面通过项目资金配套激励地方政府争项目和放大杠杆效应,以促进地方政府更有效地实现中央政策意图,整合中央与地方的关系^⑤;另一方面通过地方政府和包括项目承载主体在内的市场主体加入自有资金,使项目资金夹杂有“自我”因素,以形成一种产权激励和自我约束力,从而防止公共资源在末端流失,提升项目资金使用效率。特别是对于产权明晰的个体而言,无论是前期的项目资金直接配套方式,还是前期投入和后期奖补的配套方式,都能形成产权激励约束,从而避免“公地悲剧”等^⑥。作为协调中央与地方财政关系的一项重要制度,项目资金配套可分为对称性配套和不对称性配套。对称性配套是指项目“发包和抓包”时要求地方政府或市场主体拿出一部分资金予以配套,以共同承担某些项目的建设,而不对称性配套是指项目“发包和抓包”时并不要求地方政府或下级政府拿出配套资金^⑦。决定项目对称性配套和不对称性配套的主要因素是项目的性质类型和地域性的经济发展水平。

但在实践中,项目制并非理论预设的那样,把市场机制加载或外挂科层制,形成市场与科层体系有明确边

①④ 参见周黎安:《行政发包制》,载于《社会》2014年第6期。

② 参见周雪光:《项目制:一个“控制权”理论视角》,载于《开放时代》2015年第2期。

③ 参见[美]奥利弗·E.威廉姆森:《资本主义经济制度》,段毅才、王伟译,商务印书馆2002年版,第97-99页。

⑤ 参见狄金华:《项目制中的配套机制及其实践逻辑》,载于《开放时代》2016年第5期。

⑥ 参见李韬:《项目制效率损失的内在结构与改进》,载于《行政论坛》2019年第3期。

⑦ 参见折晓叶、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》,载于《中国社会科学》2011年第4期。

界的平行结构，由此产生市场化效率。相反，市场加载于科层制中，就会形成互嵌效应，即权力对市场机制形成全面渗透，由此产生互嵌结构。在这种结构中，项目制市场化的竞争性与产权激励约束就会被权力削弱甚至消解，进而导致项目制效率衰减。这已在项目进村的诸多实证研究中得到佐证（见表1）。

其中，精准扶贫项目资金落地率高达98.3%，这是因为精准扶贫项目资金运行简单和透明，分别落地到贫困户，项目管理者的自由裁量权和剩余控制权小，寻租空间较小。尽管如此，仍常有虚报贫困户数以套取资金的违法案例，其特点是套取资金额相对较小。而其他类型项目的资金落地率普遍较低，主要原因是毛利润和非正式隐性支出占比高，其中非正式隐性支出主要用于权力寻租，其获取方式主要是通过降低质量或虚报等方式违法套取资金，所以在市、县纪律检查委员会和监察委员会官网公布的案件中都可以检索到这类涉腐案例，而且科级或以下干部是高发群体。这里必须指出的是，上表数据是保守的估算，现实中项目资金落地率往往低于50%，而且项目越小，项目管理中的自由裁量权和剩余控制权越大，项目资金落地率越低。那么，在互嵌结构中，项目制市场化激励机制是怎样被削弱的？这要聚焦于项目运行的县级端，从中可以解析出项目制互嵌结构效率衰减和治理限度的内在逻辑。

表 1: 项目落地资金占比调查表

类 别	项目数 (个)	项目资金 (万元)	项目申 请费占比 (%)	工程设 计费占比 (%)	招投标费 占比 (%)	税及其他 正式支出 占比 (%)	非正式性支 出占比 (通 过降低质量 或虚报等套 取) (%)	承包项目 建设毛利 润率 (%)	落地资金 及占比 (万 元) (%)
水库河道整改 项目	4	700	1%	4%	0.6%	7%	9%	26%	359.8 (52.4%)
精准扶贫项目	18	33	0.3%			0.4%	1%		32.4 (98.3%)
美丽 (典型) 乡村建设	3	1200	1%	4%	0.7%	6%	9%	27%	639 (52.3%)
村级公路建设	7	300	1.5%	3%	0.5%	7%	8%	26%	159 (54%)

（数据来源于《乡村振兴中财政专项资金公平有效使用问题研究》课题组在中西部 M 和 T 县的调查）

三、项目制的效率衰减与治理限度

在项目制的县级端，作为省级政府的代理方和市场主体或社会主体的委托方，县级政府和主管项目的职能部门在委托代理中拥有项目发包、检查验收和监督等三权同体的正式权力，以及由此形成的大量剩余控制权，形成权力主体与市场主体或社会主体的共谋，进而消解市场化的竞争性和产权激励约束，由此导致项目制的效率衰减与治理限度。

1. 委托-代理制下剩余控制权与文化网络结合。在委托-代理制结构中，剩余控制权由不完全契约所产生。不完全契约理论源于科斯的“交易成本”理论，而威廉姆森根据科斯定律提出资产专用性，认为投资者的资产专用性越高，在投资前就具有更高自主性的谈判能力，而在投资后随着自主性的减弱而谈判能力减弱，会面临着被“敲竹杠”的风险^①。基于此，格罗斯曼和哈特推进了“科斯定律”的发展，提出了不完全契约理论，认为在多数情况下的契约是不完全的。在信息不对称的情况下，契约能够明确约定的权利是特定权利，而不能够明确约定或者隐含的权利则是“剩余控制权”，即资产所有者可以按任何不与先前的合同、习惯或法律相违背的方式决定资产所有用法的权利，成为决定资产在最终契约所限定的特殊用途之外如何被使用的权力^②。

因此，在不完全契约的条件下，代理者具有天然的信息优势，在签订契约时总是不会向委托方告诉不利于

① 参见Oliver E.Williamson, *The economic institutions of capitalism*, Free Press, 1985, pp.61-75.

② 参见Oliver Hart, John Moore, "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, Vol.98, No.6, 1990, pp.1119-1158.

自己的信息,而且有意向委托方封闭利于自己的信息。这就使得委托方在信息不对称的情况下总是处在不利的地位,由此产生逆向选择和道德风险^①。逆向选择是指代理人利用自身的信息优势及专业优势,在签订契约前采取机会主义行为,使委托人无法对代理人的好坏、优劣进行甄别,最终选择了不好的代理人,从而导致项目质量和效率的损失,即劣币驱逐良币的结果;而道德风险指签订契约之后代理者利用信息不对称条件下的剩余控制权对代理人“敲竹杠”,将成本转嫁给代理人,从而造成代理人利益损失的可能性。

在省级政府与县级政府的委托—代理中,当省级政府和主管项目的职能部门把项目“发包”给县级政府,或者县级政府向省级政府和主管项目的职能部门“抓包”项目时,二者存在“少数”对“多数”的关系,作为“多数”的县级政府之间存在有限的竞争,但当项目立项并签订项目承包书(不完全契约)后,那么“少数”对“多数”的关系就成为一对一的关系。这时,县级政府之间的有限竞争就会消失,由项目配套资金的产权激励约束机制发挥作用。作为委托方的省级政府和主管项目的职能部门只保留一定的项目监督和指导权;而作为项目的代理方或承包方的县级政府和主管项目的职能部门,就会获得项目的发包、检查验收和监督权和诸多剩余控制权。同理,当县级政府和主管项目的职能部门把项目再次发包给市场主体或社会主体后(包括此后的招标发包),“少数”对“多数”的关系就成为一对一的关系,市场主体或社会主体之间的竞争就会消失,由项目配套资金的产权激励约束机制发挥作用。但是,在不完全契约中,县级政府和主管项目的职能部门只是把项目建设权发包出去,仍然保留了检查验收和监督等权力和大量剩余控制权。

在这种情况下,作为委托方主管项目的职能部门在项目发包中因信息的不对称而面临着逆向选择和道德风险。但是,相对而言,作为代理者的道德风险比逆向选择更容易发生,尤其是作为委托者的县级主管项目的职能部门,更面临被市场主体“敲竹杠”的道德风险,并潜藏着很大的权力共谋缝隙,并强化发包、验收和监督检查等剩余控制权,进而助长权力者与市场主体或社会主体建构权力—市场“圈子”,并把“圈子”嵌入项目制运行的委托—代理制运行结构中,把项目固化在“圈内”运行。最终使市场主体“敲竹杠”的道德风险转化为权力共谋寻租的机会和空间,从而消解“多数”的市场竞争性。不仅如此,由于“圈子”内部利益连带粘性强和信任度较高,有着抵抗和消解外部监督约束的惯性,并产生监督悖论,即当加大法纪监督力度而调整和约束共谋时,又遭遇到制度成本悖论,这时社会文化网络关系反过来巩固其共谋的基础。

2. 权力共谋与项目制治理限度。权力共谋主要发生在县级端项目竞争性“发包”、资金配套和项目验收等环节,而县级端项目竞争性“发包”中的共谋又包括权力主体与市场主体或社会主体在项目竞争性申请立项中的共谋和项目建设招投标中的共谋。

首先,在县级端项目竞争性“发包”中的共谋。一是项目竞争性申请立项中的共谋。按照项目的运行程序,项目指南发布后,市场主体或社会主体根据项目指南制定项目可行性报告,并由村组织和乡镇政府审批盖章后向县级主管项目的职能部门提交申请,县级主管项目的职能部门组织专家评审,由主管领导和相关部门审批立项。从表面上看,这是“多数”市场主体或社会主体之间的竞争性申请,遵循市场化的“多数”选优原则,但实际上,权力者社会文化网络“圈子”中的市场主体拥有信息的优先性和对政策的理解优势,所以在项目规划前就做好了前期谋划。尤其是一些大的项目,更要做好前期谋划,并优先进入项目库,然后“圈子”的权力者就会在发布项目指南前量身定做或选择性设置有利于“圈内”人竞争的限制性条件,使权力“圈子”的项目申请者在项目评审中占有优势。二是在项目建设招标中的共谋。项目招标中的共谋主体往往是项目主管人员和“圈子”投标者,其利用招标信息优势和操控评标,就能使“圈子”投标人中标,由其承包项目的建设和生产。一般而言,与其共谋的帮手有招标代理人“公共资源交易中心”的成员和评标专家。他们利用“中间价中标”的控标空间与不完全契约的监督困境,进一步扩大权力共谋的道德风险。由此可见,无论是项目竞争性申请立项,还是项目建设招投标,在表面上权力主体与市场主体或社会主体是“少数”对“多数”的关系,但权力共谋使这种关系变成了“少数”对“少数”或一对一关系,从而削弱了项目制市场化的竞争性。

其次,在项目资金配套上共谋。即使项目制设置了项目配套资金的产权激励机制,要求地方政府和项目

^① 参见[法]让雅·拉丰、让·梯若尔:《政府采购与规制中的激励理论》,石磊、王永钦译,上海人民出版社2014年版,第1-8页。

申请者在项目立项后对项目进行资金配套,以加入自有资金而产生产权激励约束力,但由于地方政府财政刚性约束,往往能够通过“打包配套”,即将辖区内相似的项目进行集中和打包,互相用彼此项目的上级拨付资金来“冲抵”地方政府所应承担的匹配资金^①;项目申请者即受益者通过放大项目建设成本等“过水配套”,把投入项目的自有资金从国家项目资金中置换出来。而对于项目落地的承载者,先前的项目资金配套往往通过共谋套取项目资金对冲配套资金,最终的结果还是“羊毛出在羊身”,进而削弱项目资金配套的产权激励约束。

最后,在项目验收中共谋。在省市县的委托-代理中,虽然省市级主管项目的职能部门保留了包括项目验收权在内的监督检查权,但由于项目数量过于庞大而只能采取十分有限的抽查方式进行监督。这意味着,县级端主管项目的权力主体不仅拥有项目的发包权,而且拥有检查验收和监督权,形成项目发包、监督检查和验收的三权同体。所以只要“圈子”的人获得了项目,权力主体与市场主体或社会主体就有共谋的巨大空间,尤其是当外部监督处在弱监或虚监时,检查验收的权力共谋就不可避免。通常共谋的方式是:在验收时采取降低项目质量、在项目数量上作假和利用合同未规定的不确定因素而放大项目的运行成本等,由此获得非法收入以对冲非正式隐性支出。

由此可见,在项目制委托-代理结构中,县级端项目竞争性“发包”、资金配套和项目验收等三权同体以及由此形成的剩余控制权,而产生权力共谋,不断消解项目制市场化机制的效率激励,这是由项目制科层制与市场化互嵌结构所决定的。换言之,项目制科层制与市场化不能形成有明确边界和相对独立平行的结构,也就不能从根本上阻断三权同体和剩余控制权与权力共谋。所以在互嵌结构中,要有效地围堵权力共谋,就要大幅度地增加监督制度供给和运行成本,由此形成制度成本悖论。因此,试图通过大幅度的制度再供给而解决项目制的效率衰减问题已成为不可能,这就决定了项目制的治理限度。

四、项目制治理机制优化

由于项目制互嵌结构是由科层制与市场化互嵌融合而成的,所以项目制治理结构的调整与优化很难实现科层制与市场化的二元结构分离,即西方国家新公共管理运动中政府市场化改革的运行模式。在西方政府市场化改革中,科层体系与市场体系相互之间不是嵌入式融合而是平行外挂的,二者有明确和独立的边界。这样,公共品项目一旦从科层制进入市场,就会按市场的竞争性规则运行并产生市场化效率,如竞争性外包的合同出租和凭单购买。合同出租就是公共品生产通过竞争性招标,外包给市场主体,由其生产公共产品。其中,最低标的价竞价招标、法律保障和权力监督约束是形成效率的内核。而凭单制是指政府向有资格消费某种公共服务的个体或群体发放购买凭单,然后政府在认定的多元化市场主体中选择符合自己需求的供给主体,以凭单购买产品。凭单成为某公共服务的“消费者”与市场、市场与政府之间的交易凭证,最后由政府兑换为现金^②。所以无论是合同外包还是凭单制,都给科层制与市场之间划定了明确的界限,以阻止行政配置权力进入市场体系,这是市场竞争性资源配置与产权激励约束产生效率的前提。

而在项目制互嵌结构中,从项目竞争性申请、竞争性招投标和项目资金配套,到项目验收都在科层体系中运行,不能形成相对独立的政府与市场二元平行结构体系,所以行政权力就会以正式制度与非正式制度方式渗入市场的各个方面,由此导致权力共谋和消解市场竞争性配置能力。所以项目制很难做到科层制与市场化二元结构的相对分离,正如冯仕政则所言,项目制实际上是一种行政发包制,这种“国家政治市场”的理论假设,并没有很好地解决国家政治性与市场性的悖论问题^③。这意味着,试图通过项目制互嵌结构的突破性改进来提高项目制治理效率是难以实现的。所以在互嵌结构中,要减少或抑制项目制运行中权力共谋与效率衰减,就要贯彻党的二十届三中全会精神,“坚持系统观念,处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活

① 参见狄金华:《项目制中的配套机制及其实践逻辑》,载于《开放时代》2016年第5期。

② 参见[美]E.S.萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社2002年版,第8页。

③ 参见冯仕政:《政治市场想象与中国国家治理分析 兼评周黎安的行政发包制理论》,载于《社会》2014年第6期。

力和秩序、发展和安全等重大关系,增强改革系统性、整体性、协同性”^①,推进增量改进,即推进最低价评标方式,完善项目资金的配套、项目管理和监督机制。

1. 完善和推进最低价评标方式。最低价招标是由报价最低者中标的评标方式。这是一种公开、公平竞争的有效机制,也是防止和减少项目招投标中权力共谋的有效方法。在当前相关的招标法律制度上,虽然《政府采购货物和服务招标投标管理办法》提出了最低价中标方式,但对最低价评标作出附加性审查条件,即当投标人无法自证报价在合理的区间内时,评标委员会将其作为无效投标处理,其目的是防止投标人的实际报价明显低于市场上报价,由此导致产品质量不合格或者无法诚信履约^②。正因如此,中间价评标方式成为当前招投标的普遍运行方式,而最低价招标方式被虚置。由于中间价评标方式包含剩余控制权和很大的寻租空间,权力主体和市场主体往往通过共谋获取项目招标的主导和控制权。所以必须完善和推行最低价评标方式,以压缩和消除项目招标中的权力寻租空间和行为。一是要对项目的大小、技术含量高低、质量后果风险大小等进行分类,在此基础上把较小、技术含量较低和质量后果风险相对小的项目实行最低价招标,然后在完善相关制度的基础上逐步拓展最低价评标方式的使用范围。二是完善项目招投标履约担保的相关法律制度,通过履约担保来约束中标人违反合同的行为^③,由此减少和控制最低价评标所产生的项目工程质量问题。

2. 完善项目资金的配套机制。项目资金配套是产权激励的根本,必须建构“能配尽配”机制与推行“后期奖补模式”,以此强化产权激励约束力。一是完善“能配尽配”机制。除了“纯公共品”如扶贫、教育项目外,凡是产权清晰的项目要尽可能加载“自己”的项目配套资金,以此提高项目产权激励约束力和软化地方政府的财政预算。一方面中央政府要对项目进行详细的分类,厘清哪些项目属于“纯公共品”,哪些项目落地后产权清晰,然后按照项目性质和类型以确定项目配套资金的具体比例,以此促使地方政府和项目申请者即受益人加载“自己”的资金;另一方面要加强对县域项目制治理中地方政府或项目申请者即受益人“假配套”的督查和管理,特别是地方政府“打包配套”的督查和管理。“打包配套”是地方政府通常运行的变通违规方法,就是将辖区内相似的项目进行集中,互相之间用上级拨付的项目资金来“冲抵”地方政府所应承担的匹配资金^④,对此进行督查和管理,促使地方政府切实加载财政配套资金,以增强地方政府对中央政府项目资金有效使用的责任意识,从而减少“公地悲剧”的发生。二是推行“后期奖补”模式。就是中央政府根据项目性质确立“后期奖补资金”类型,然后按照“项目指南发布(即项目申请的条件和基本程序、奖补的比例、项目风险评估指导等)一项目申请与立项一项目评估一验收一项目后期奖补一省级抽检与效益评估”等程序运行的模式。这是“先生产,后奖补”的模式,通过首先加载“自己”的项目资金进行项目建设或生产,然后以项目成效获得国家项目的奖励和补偿。这一模式的优势在于:一方面项目申请者或受益者事前就要加载“政府自有”的配套资金,以形成产权激励约束;另一方面以项目结果评估为依据的“奖补”方式具有确定性和可监督性,这就减少委托代理中不完全契约所产生的剩余控制权,以及由其产生的逆向选择与权力合谋的道德风险^⑤。

3. 完善项目管理与监督机制。(1) 完善专家评审机制。专家评审主要涉及“发包”中项目可行性报告与招标评审两个关键环节,直接决定着项目能否立项和中标,所以项目评审专家的独立性、公正性和规范性直接影响项目评审的公正性和项目质量。当前项目评审中的突出问题是评审专家往往被动地参与招标人、招标代理人和投标人共谋。比如在评标时进行倾向性评标,为“圈内”人的可行性报告打高分等。这主要归因于对项目评审专家在评审中违规行为缺乏程序性刚性制度约束。所以完善专家评审机制的关键是:一方面利用数字技术平台加大省级以上专家库建设,实行大库资源共享和推进网上大库评审,从而阻断地域性和小范围选择专家评审的合谋行为;另一方面完善相关法律制度,加大对违规违法评审专家的惩戒力度,如降低职称、加大

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》,2024年07月22日。

② 参见《中华人民共和国财政部令第87号一政府采购货物和服务招标投标管理办法》,中华人民共和国财政部官网(https://tfs.mof.gov.cn/caizhengbuling/201707/t20170718_2652603.htm。)

③ 参见李韬:《项目制效率损失的内在结构与改进》,载于《行政论坛》2019年第3期。

④ 参见狄金华:《项目制中的配套机制及其实践逻辑》,载于《开放时代》2016年第5期。

⑤ 参见吴思红:《乡村振兴中财政专项资金公平效率损失的内在逻辑》,载于《理论月刊》2020年第6期。

经济罚款和法律上的行为调整。同时,对故意泄露项目评审专家信息和参与共谋的责任人实行开除公职的严厉处罚。(2)优化项目的验收管理机制。由于县级项目主管部门掌握着项目发包、监督与验收等三权同体的剩余控制权,作为代理者的项目申请者即受益者在不完全契约中获取较多的剩余控制权,所以主管项目验收的权力主体在项目验收中就会利用不同项目的专业性、数量大和繁杂性与“圈内”的市场主体进行合谋,以规避法纪监督。所以一方面要上收较大项目的验收权至省级项目主管部门,以实现验收权的分离;另一方面提高省市项目主管部门对项目的抽检频度和强化第三方专业化评估,以削弱三权同体在项目验收中所产生的共谋和影响。(3)着力推进法纪、职能和民主监督的系统建构。项目制是国家治理体制的重要组成部分,涉及的资金量大,所以要“深化基层监督体制机制改革”^①,建构系统和长效专项资金使用监督机制,阻断项目制运行中的权力共谋行为。一是建构项目监督特派小组,在国家纪检监察机构的基础上,建构专门的项目监督机构。以“省统领、市(地级市)管理、县设置”的基本权力构架,整合和协调现有的纪检监察资源,以县为单元设立日常项目监督特派小组,负责对所有项目的监督。其权力架构是:由省纪检监察委员会统一领导,市级纪检监察委员会管理,县级项目监督特派小组负责具体监督工作的“条条”化监督机制,使其具有权威性、独立性、专门化和常态化监督功能。同时,强化《中国共产党纪律处分条例》对项目制运行中的行为问责约束,使权力者依法依规管理项目。二是精细化责任区分与追究机制。一方面完善招投标过程中的信息公开制度,提高投标人员相互监督能力以及划分责任界限,另一方面建立项目招投标责任追究举报平台,精细化区分主体性责任与非主体性责任,及时有效追究责任人^②。三是完善民主监督机制。利用手机网络技术和公示栏平台及时公开项目规划、项目入库、项目申请和评审立项、项目招投标、项目验收、项目评估和审计等详细信息,使更多的群众参与其中,由此增强民主监督和对权力共谋的约束力。

[责任编辑 钟灵娜]

The Project System in National Governance: Structural Interlocking, Efficiency Erosion, and Mechanism Optimization

Li Tao Wu Dong

Abstract: The project system is an important component of the central government's special fund transfer payment method and the national governance system. It is composed of a bureaucratic system and a market competition mechanism. That is, the higher-level government “contracts out” projects, the lower-level governments and market players “grab” projects, and the property-rights-based incentives for project-fund-matching generate project governance efficiency. However, in practice, the project system does not function as it was theoretically conceived. It does not load the market mechanism into the bureaucratic system to form a parallel structure with clear boundaries. Instead, it produces a structure in which the bureaucratic system and the market are interlocked. In this interlocked structure, the top-down principal-agent system endows the county-level end with the formal power and residual control rights of project allocation, acceptance, and supervision. This leads to power collusion and weakens the market competition and property-rights-based incentives and constraints. As a result, the efficiency of the project system declines and its governance capacity is limited. In the interlocked structure of the project system's bureaucratic and market mechanisms, only through incremental improvements such as promoting the lowest-bid-price evaluation method, improving the project-fund-matching, project management, and supervision mechanisms, can the efficiency decline of the project system be reduced and its governance capacity be enhanced.

Key words: Project System; Interlocking Structure; Efficiency Erosion; Power Collusion; Governance

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》,2024年07月22日。

② 参见李韬:《强问责效应的结构性悖论及其化解》,载于《江汉论坛》2024年第9期。