

## 【乡村振兴的理论与实践】

# “新经营村庄”：乡村振兴背景下村庄项目经营的治理逻辑

梁琦

(华中师范大学 中国农村研究院/政治科学高等研究院,武汉 430079)

**摘要:**与以往所研究的“经营村庄”不同,“新经营村庄”以项目治理为导向,运用“经营”的行为逻辑。在乡村振兴背景下,中央逐步加强“公共财政覆盖农村”的政策进程是项目进村的制度背景,中央财政的专项资金运作构成“新经营村庄”的体制性内涵。通过对村级组织经营行为的考察,从项目开源、优化配置、资源援引、产业提升的经营路径剖析“新经营村庄”的“新”经营和实践样态。研究发现,“新经营村庄”是一种以项目为要素并耦合村庄公共利益的经营行为。村级组织通过引入项目资源并以村庄公共利益诉求为导向的“项目-治理”的治理逻辑,能够再生产出村庄治理效能、产业发展、公共利益,从而实现村级治理组织化、产业发展持续化、公共利益取向化。

**关键词:**项目进村;公共利益;乡村治理;“新经营村庄”

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)02-0033-12

## 一、问题的提出

党的十九大提出了乡村振兴战略。乡村振兴回应了农村发展的战略定位问题,项目制成为国家资源输入农村的制度背景<sup>[1]</sup>。2022年中央一号文件以“全面推进乡村振兴重点工作”作为指导性意见,农村地区进一步被纳入国家“城乡融合一体化”发展,大量国家资源以项目运作方式反哺农村社会,给农村发展带来新的契机。在此背景下,各地不断涌现出回应乡村振兴战略的实践性探索,其中不乏地方行为的经营取向。

地方行为的经营取向并非新鲜事物。早在20世纪80年代,“分灶吃饭”改革给基层政权更加自主的财政经营能力,基层政府多以乡镇企业作为经营对象,通过企业的公司化运作来满足地方财政运转。“政企合一”模式赋予政府权力的经营性取向,基层政府被认定为“企业经营者”<sup>[2]</sup>。20世纪90年代“分税制”改革、企业改制和土地管理的制度环境变化,促使基层政府从“经营企业”向“经营土地”转变,通过土地出让金收入构成与“经营城市”相结合的财政、土地、金融“三位一体”的土地经营策略<sup>[3]</sup>。同时,“增减挂钩”政策的出台限制了城市化建设热潮,使得原本仅在建设用地紧缺的城市运作的“经营土地”行为延伸到农村地区,“经营村庄成为向经营城市更广袤的延伸”<sup>[4]</sup>。可以发现,在转型期社会不同的政策环境,把地方行为的经营取向放在“中央-地方”、“国家-社会”和“政府-市场”的三对关系上进行理解,学界敏锐地观察到基层主体的经营路径变迁,即从“经营乡镇企业”<sup>[5]</sup>、“经营土地”<sup>[6]</sup>、“经营城市”<sup>[7]</sup>到“经营村庄”<sup>[8]</sup>的转变。质言之,经营行为的运作逻辑是与政策变迁相互影响下的路径变迁,“行为-过程”的路径变迁使得“经营村庄”机制具有深厚的“政治-经济”底蕴。

学界对“经营村庄”的研究主要有以下几条路径:

收稿日期:2022-03-09

基金项目: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)

作者简介:梁琦,男,华中师范大学中国农村研究院/政治科学高等研究院博士生。

一是对“经营村庄”主体的角色探析。其一,乡镇的经营角色,其研究基点是基层党政系统被赋予经济运作的管理权和分配权<sup>[9]</sup>,主要观察在中国目前科层体制和官僚结构的倒逼机制下基层政府的经营应对策略<sup>[10]</sup>。基层社会视角考察乡镇自利性诉求和赢利性动力驱动的“谋利型政权经营”行为<sup>[11]</sup>;公共责任视角解释乡镇政府潜在的公益性经营<sup>[12]</sup>;新制度主义理论强调基层政府经营逻辑下的“权责同调”<sup>[13]</sup>。其二,资本的经营角色,对于部分高度依赖上级转移支付的地方政府而言,其更倾向于鼓励工商资本下乡经营。作为重要的资金来源和运作结构,资本整合村集体资源经营多种涉农开发项目<sup>[14]</sup>,这种经营形态的共同体形式即集体代理人与公司经理人的高度重合、村庄与公司的高度同构,呈现为“村庄公司主义”<sup>[15]</sup>。可以发现,学界对经营村庄主体的解释多在于基层政府与外部资本,而对村级组织经营村庄行为相对关注不足。而作为直接的经营主体,村级组织自身对于内外部政策、制度及资源的感知与把控有其自主的行为逻辑。另外,相较于“经营者”角色,学界对村治主体的角色模式已有大量研究。政治学界对村治主体的角色阐释主要为“国家-社会”二元研究范式,对“经纪人”理论<sup>[16]</sup>、“双重代理人”<sup>[17]</sup>、“撞钟人”与“守夜人”<sup>[18]</sup>等角色有经典的论述,但这些研究已经不能完全概括此时村治主体的行为逻辑,在此基础上,学界提出了以村干部为代表的“村庄经营者”角色。

二是对经营目标的剖析。在发展主义的导向下,以村干部为代表的“村庄经营者”面临着村集体发展的需求。在国家行政理性运作下,满足基层组织目标和效益最大化的需求成为村集体“成本-收益”分析的考量<sup>[19]</sup>;村庄发展兼顾到村集体所承担的社会责任,村庄经营行为是在政府体制、市场环境与社会压力的共同形塑下对“权力-责任”的回应<sup>[13]</sup>。基于此,有学者在研究村庄经营目标时认为经营内生的权责失调是导致经营行为困境的根本原因<sup>[12]</sup>,也有学者提出化解经营困境的方式在于不同层级的政府与村集体之间的责任互倚<sup>[13]</sup>。

三是对经营逻辑的研究脉络进行梳理。最早对经营逻辑的研究是考察以产业发展为导向的“经营村庄”,其表现为“市场-经济”的经营逻辑<sup>[20]</sup>。“市场-经济”核心机制是以企业经营理念为引领、以合作社为组织手段、以产业经济为生产手段、以产业绩效为目标原则、以资产占比为分配逻辑,即村干部法人化、经营公司化、产业组织化、市场风险化。另一种研究路径是对政治绩效的经营逻辑进行考察,即以“政治-政绩”为导向的“经营村庄”<sup>[21]</sup>,可总结为以政治效益为目的的经营村庄模式,即以亮点打造为生产手段、以政治利益为目标导向、以政治关系为组织手段。

以上研究为本文提供了诸多启发,本文即是在以上研究基础上的继续推进。但现有研究还存在以下几点不足:一是从国家本位来看经营村庄逻辑,而缺乏社会视角下的对村庄的考察,从行政主导下的村庄经营式发展而没能从村庄本身的自主性逻辑透视问题,过于强调制度性环境而忽视了村庄正式/非正式组织体系和治理力量;二是难以区分不同治理主体间的相互关系、权力运作模式及对村治的影响而陷于笼统概述;三是相对关注村庄的“策略-选择”的理性经营者角色,而容易忽视村庄的经营者背后存在的公益性服务和公共性组织角色;四是现有部分的经营村庄文献对经营的运作机制表达不清,以及对村庄经营行为的核心要素提炼不足。

本文聚焦以村干部为代表的村级组织,提出“新经营村庄”的治理逻辑。乡村振兴背景下中央逐步加强公共财政覆盖农村的政策进程是项目进村的制度背景,中央财政的专项资金运作构成“新经营村庄”的体制性内涵。在“新经营村庄”的经营行为中,项目是经营过程的核心要素。本文从项目开源、优化配置、资源援引、产业提升的经营路径剖析“新经营村庄”的“新”运营和实践样态。

本文借助一个中西部普通农业型村庄作为分析案例,来探讨“新经营村庄”的治理逻辑。大部分中西部普通农业型村庄是项目进村的“洼地”,而此类村庄通过项目实现经营性治理的转

化,具有一定的代表性。H村位于湖北省X市T县G镇东南部<sup>①</sup>,面积2.9平方公里,辖6个村民小组,515户1959人。全村有3个党小组53名党员。2010年,H村YMD当选村支部书记后,H村先后荣获“T县红旗村”“T县农村综合改革试验区”“X市产业发展示范村”“湖北省生态建设示范村”“湖北省乡村振兴示范村”“全国乡村治理示范村”等称号。

## 二、结构性背景:乡村振兴发展契机与村庄内生治理困境

国家资源向农村地区的反哺与本地村庄内生治理困境的反差构成了H村村治主体经营村庄的结构性背景。本地村庄内生治理困境的核心因素是本地发展要素的稀缺,其背后的实质是资源供给与治理能力之间的张力,也是“村庄经营者”谋求经营性要素(项目)的重要推力。

### (一) 乡村振兴战略下村庄发展机遇:美丽乡村示范点

《2021年政府工作报告》提出“推进新型城镇化和乡村振兴,城乡区域发展格局不断优化”的战略布局,《国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出“坚持农业农村优先发展,实施乡村建设行动,健全城乡融合发展体制机制”,这在国家政策层面上明确了深化支持农村发展建设的中长期规划。

T县政府在响应国家治理政策和落实自身治理和发展目标的同时,同年出台了《T县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》(简称《T县“十四五”目标纲要》),旨在“面临经济社会发展形势新挑战、社会主要矛盾新变化、高质量发展新要求下,科学谋划“十四五”经济社会发展新蓝图,继续巩固全县全面建成小康社会成果,推动转型跨越高质量发展”。在县域规划层面,为打造“美丽乡村示范点”,T县从2018年已开始统筹谋划全县乡村振兴试点示范工作,以个性化、差异化和特色化发展为指导原则,由全县各个乡镇自主申报与统筹考虑,选择具有人文历史和产业基础的19个村,连片打造13个“美丽乡村示范点”。《T县“十四五”目标纲要》与“美丽乡村示范点”项目的发展规划给H村的发展创造了条件和机遇,而竞争性的项目分配是择优选点的规则逻辑,成为H村的村委班子意图发展的起点及经营谋划的关键。

### (二) 村庄内生治理困境:村庄发展要素的稀缺

2010年以前,H村是千千万万的中西部资源稀疏型农业村庄中的一个。年轻村民外出经营酿酒生意,老年村民留守村庄从事农业生产。村庄空心化严重,村庄基础设施长期缺乏管护。村庄面临着几大问题:一是村集体税费时期帮农民垫付农业税以及办厂失败,导致村级负债80万元,使得H村成为无人接手的“烂摊子”。二是村干部队伍年龄偏大,能力不足,村委班子仍然延续税费时期的行事逻辑。H村的原村支书YLH属于典型的“老好人”,“善于处关系,逃避矛盾,不做实事”。“以前村部借用村小的两间教室办公,平时在村部根本找不到干部,要不就是在打牌,要不就是在田里,2010年,YLH老书记已经63岁,叫人开会都来不齐。”(FYT20200607)<sup>②</sup>三是村庄发展积贫乏力,发展动力不足、面貌落后。“我们H村自分田到户就把所有的生产资料分给农户了,人均一亩地都不到,原来的水塘沟渠都没人管,来不了水,田地抛荒严重,都出去打工谋生了。人心不齐,村里也没有人搞发展。G镇一共12个行政村,我们村里以前常年垫底。”(YLH20210613)

由此可见,H村存在中西部农业型村庄的典型困境。一方面,村庄缺少激活内部治理能力的要素,导致在乡村振兴转型下难以对接国家资源,也难以在项目竞争过程中争优取胜。另一

① 根据学术研究的惯例,文中的人名地名已做相应处理。

② 访谈记录编码规则:前几位大写字母代表了受访者名字的缩写,后八位数字为访谈日期。

方面,人、财、物不断从村庄脱离出来,流向城市。进一步来说,村庄发展面临诸多问题:一是缺少基础设施改造资金;二是缺乏产业发展资金;三是村级组织软弱涣散,缺乏村庄动员能力;四是缺少发展布局可供协调的秩序资源;等等。

### 三、经营路径:项目进村的项目营获与整合发展

在村庄内生资源不足的条件下,精英更替后的新村集体围绕项目资源这一经营要素,通过项目开源、优化配置,资源援引与产业提升,实现项目“零的突破”,并实现村庄整合发展的目标,这构成了“新经营村庄”的经营路径。

#### (一)项目开源:外部项目的争取与符号再生产

作为自上而下的财政转移支付的一种运作和管理模式,同时也是村庄自主手段的外部规则,项目制构成当下资源进村最重要的形式。学界以项目制运作的“发包”、“打包”与“抓包”过程来论述项目运作过程中的中央、地方政府与村级组织的关系<sup>[22]</sup>。从自下而上的村庄视角来看,以迎合上级意图来获得“抓包”能力、进而促进项目落地成为经营村庄的起点。

如前所述,2011年以前,H村村级组织软弱涣散,发展动力不足,基础设施落后,村级负债80多万元。在这种情况下,新的村支部书记YMD上任,构成新的精英更替逻辑:村委班子吸纳两名年轻女性担任副书记,并替换原来的老村委班子,新的村两委上任后,通过项目开源,逐步落实打造村庄的发展意图。项目开源主要有以下几方面:

第一,提升机制创新的能力,争取领导注意力。以支部书记YMD为主导的村党支部进行机制创新,以“五大课堂”“五大活动”吸引村驻点单位县委组织部的重视。YMD通过县委组织部邀请县委书记来H村考察,形成了“领导高度重视”的话语权威。H村从一个不被乡镇领导看好的“老弱涣散村”转身一变,成为G镇“曝光”度最高的村庄,也为H村在G镇第一个争取到全县“美丽乡村示范点”做了铺垫。

有些事情光做还不行,还要让领导看到,最好是让领导到现场感受村民参与村庄建设的热情。我们村正好有组织部这层关系,我就向领导打报告要他帮忙邀请县里的领导来村里考察……上级领导更青睐于把项目投放在村集体班子团结、有凝聚力和集体行动力的村庄,我也狠抓两委班子,严格要求村干部行为,同时也严于律己。

(YMD20210615)

县域作为项目运作中间层级搭建的制度空间和政治场域,具有项目再组织的权力。正是H村村委班子认识到上级政府对项目分配的决定权以及上级对示范村效益产出的权衡,从而去迎合上级的创新意图,通过把县域拉拢进发展规划并汲取权力,进而掌握村庄发展的主动权,为下一步计划奠定基础。

第二,强化项目申请与匹配的能力,注重项目实施质量。H村顺利申请到“农村综合改革实验点”项目。从2017年8月开始,H村以农村综合改革试点为契机,改善村庄基础设施条件。农村综合改革启动资金由县里拨付给村里,项目资金共200万元,这一笔钱通过财政审核后可以由村集体决定使用。对于第一笔资金,H村全部用于机耕道硬化、水利设施、晒谷场、清淤塘等基础设施建设。同年,H村申请到“高产田改造”项目,在机耕道建设过程中,村集体还通过乡镇关系等渠道去争取配套资金,顺利获得交通局的项目,项目标准为机耕道加宽一米奖补13万元。

同时,村集体重视项目实施质量。“把项目做好,才能争取到更多项目,所以我们会去监督施工方作业,保证项目工程质量。”(YMD20210604)在这些项目的推动下,H村不仅清偿了历史遗留的债务,还基本上完成了村级基础设施的升级,初具“示范村”的样态。在社会效益层面,

也正因为基础设施建设改善了村庄面貌、生产生活条件,解决了村民反映急需解决的一些问题,村集体在村庄内部树立了干事创业的形象。

第三,提高抓取发展机遇的能力,通过项目符号再生产资本。正如布迪厄所论述,“符号作为一种权力技术工具,具有获取资本的能力”<sup>[23]</sup>。一直以来,项目资源所带来的正外部性一直是地方政府不断申请项目、整合资源的原因,而获得项目符号标签化的“头衔”能够成为“抓包”更多项目的关键。2018年,YMD书记听说T县有“美丽乡村示范点”项目,项目首先落在S镇D村。他迅速组织村庄精英去参观,意图在H村打造“美丽乡村”建设。YMD书记在乡镇协同下去县里汇报申请立项,第二批美丽乡村建设项目很快就在H村落地了,这被YMD书记总结为“创造机会,紧跟政策脉搏”。同时,H村积极申报各种“创建活动”,获得多个荣誉称号,赢得更多项目资金的注入。2019年H村成为T县唯一一个获得“全国治理示范村”的村庄。

可以看到,H村村委班子能够敏锐把握政策风向,抓住发展机遇,不断向上级申请项目,通过符号再生产的方式不断获得项目资源。这也致使项目源源不断投向H村,同时耦合了中西部乡镇集中力量打造“示范村”以点带面的发展逻辑,得到乡镇积极响应和配合。

## (二) 优化配置:村庄内部的项目导控与需求耦合

项目获取以后,村委班子首要之事是如何将项目落在村内,改变村庄落后面貌,提升发展能力。项目对接村庄也涉及村庄内部多个行动主体,需要精准识别并分类动员。村委班子的意图涉及以下几个层面。

第一,通过项目景观化的情境冲击以及项目竞争性的组内分配,调动村庄精英的积极性。村委班子有意识地带领全村的村组干部、党员代表和群众代表去全县第一个“美丽乡村示范点”D村学习参观。原本村庄基础和H村差不多的D村通过项目建设焕然一新,这也让去过的村内精英羡慕不已,他们回来以后纷纷行动,从而激活村庄精英群体的非正式治理力量。

那次参观回来以后,村支书通知我们开会,说是商量在哪个屋场修广场。YMD书记说:“现在政府有项目,国家出钱给我们修一个文化广场,但是需要屋场内部把选址和土地问题都处理好,自己内部解决补偿问题。哪个屋场先把问题解决好,这个广场就修在哪个小组。”回去之后,我把想法给我们屋场会的其他成员一说,他们都表示赞同,回去给附近的村民传达,大家都积极响应。我们把广场选在靠近塘后山前,但需要对所拆除的附着物进行赔偿。作为屋场会的会长,我和HLW几个人带头去做,大家捐款也很积极,HY家条件不好,免费把自家山挖了给广场填土方,……我们连夜众筹了17万(元)把土地问题给解决了,第二天就向YMD书记做了汇报。(QYL20210605)

可以看出,在此过程中,村集体有意将获取的项目加入组内的竞争性要素,并营造一种稀缺感,引导村庄精英积极响应项目建设,从而村庄资源被很好地调动盘活起来。

第二,项目以民主协商方式对接村民需求,调动村庄普通群众的积极性。在项目决策过程中,一个重要判断是对基础型项目和发展型项目的区分,并在调配项目时对二者进行取舍。如前所述,H村曾是G镇有名的后进村,基础设施落后,堰塘路坝大多建造于大集体时期。村民对于村内水利设施修建、池塘维护、道路建设等有非常强烈的需求。在这样的背景下,村委班子对项目进行优化配置,将重点放在村民切身利益的项目建设上,以满足村民对村庄基建的需求。村集体在项目申请上优先选择这些和村民需求息息相关的项目类型,通过项目建设改善村内基础设施、农业生产以及村庄生活条件,从而不断获得村民信任、建立良好的社会权威。

晒谷场、通组路硬化都是我们在屋场会上反映的,现在我们每个屋场都有晒谷场,每个屋场都修了通组路,修了路灯。原来去桥华屋(三组)都不敢走夜路,路上漆黑一片,现在晚上经常有人散步。除了桥华屋在申请机耕道(项目),(其他小组)都有申请项目。好几个小组都修了广场,水也不缺,有塘有渠,现在耕作条件也好了,原来荒的

地都有人种了。(HLW20210609)

村庄基础设施的不断改善,也正是村集体从村庄基础性项目实际需求考虑,引导项目实践,并将项目与群众路线结合,这为下一步的村庄经营发展做好了铺垫。

第三,通过需求与利益的整合,平衡村庄利益秩序。由于村庄内部利益诉求的多元化以及利益不平衡,村委班子意图通过项目进村的实践进行利益整合。这种不平衡不仅包括因经济分化和市场就业等因素所导致的个体农民之间的不平衡,还包括小组内部之间的不平衡。就不同小组而言,因其所在区位、治理要素、历史因素等不同,不同小组的基础建设并不同步。从整体的发展思路出发,“改善基础,均衡发展”很好地概括了H村村集体在面对小组利益不均衡的经营思路。

我们三组地处H村最里边的山区,地势高、远离国道,交通不如其他小组方便,条件也相对不行。长期以来我们组都没能安装变压器,电伏低、电力供应经常不稳定,导致用电困难,对于我们来说最需要解决的问题是电力问题。我们多次在屋场会上反映这个问题,YMD书记带着乡镇干部多次跑电力部门,他们要20万(元)才给安装,也不能先建后报,最后讨价还价19.8万(元),村里用其他项目资金补足19.8万(元),给我们三组装了变压器。现在和别的组一样(用电稳定)。(LML20200617)

这种思路从分类、差异化的需求出发并从整体性视角对项目进行统筹,以实现多元“需求-利益”的均衡化。“改善基础,均衡发展”是对相对落后的小组(屋场)提供更多的项目支持,帮助偏远小组村民解决其所急需,使这部分村民也能共享村庄发展的成果。这也为村委班子赢得了更多村民的信任,同时把过大的利益分化所带来的潜在治理风险降至最低。

### (三)资源援引:乡贤借力与组织农民

国家项目进村需要地方政府提供一定的配套资金,对于大部分中西部地方政府而言,他们并无足够的财政能力给予项目配套。从大部分中西部地区的项目实践来看,在项目落地时,乡村两级需要承担起项目空缺资金填补以及土地压占、土地附着物等补偿问题,因此,村干部多被描述成需要花心思去“争资跑项”的形象。

H村也不例外,所获取的项目资金存在一定缺口。除了从条线部门尽可能争取更多的涉农资金并整合项目资源作为开源手段,H村还动员乡贤群体和村庄群众力量,以减少额外项目开支的成本,这被称为“资源节流”。在每一次争取项目进村时,村委班子都会给各村民小组党员、村民代表开会,传达项目的政策要求、资金情况,收集村民的意见,并引导村庄精英传递项目信息,动员乡贤、组织农民。

从“美丽乡村示范点”项目开始,H村大屋屋场(四组)共发起了两次村民自发捐款。2018年底,“美丽乡村示范点”项目开工,项目工程包括修建一个文化礼堂,平时用作宣传展示区,当村民家需要办事时则用作全村红白事的承办场所。文化礼堂的旧址是一栋老民房,项目规划是先拆后建,新建筑由项目资金覆盖,但需要农民自己解决房屋补偿问题。在大屋屋场会会长QYL的发起下,屋场会成员开会后在群里通知自愿捐款,并逐个给在外发展的精英打电话,希望他们能够支持家乡建设。全屋场30个乡贤都积极响应捐款,纷纷倾囊相助。第二次捐款是在文化礼堂基本完工之后,村民需要一个储物场所,因此村民自发捐钱修建了一个红白理事馆,作为村民红白事的厨房,用来摆放厨餐具、桌椅等。红白理事馆由老民居改建,不属于项目内建设,但在村委会的争取下政府愿意资助5万元,不够的钱再由屋场会协商决定按照小组人头数来捐款,每人200元,上不封顶。村民自发捐资共近20万元,很快红白理事馆就投入使用了。

对于H村来说,能够吸纳到村庄精英支持家乡建设也有几个原因:一是村庄作为熟人社会,经济精英虽然在外摸爬滚打多年,但对村庄有着诸多记忆和价值归属,仍有很高的生活预期,老年以后还想回到村庄养老;二是村内关系联结整合度高,村庄内错综的亲属关系使得村民之间

有公共生活面向,能够再生产出人情与面子<sup>[24]</sup>。

HP在江苏办模具厂,HPJ在武汉开水暖公司,DB在广州开大型超市,都是身价几千万的大老板,都愿意捐钱。我当时打电话给HPJ说,你看HP都捐了2万元,你资产比他大,总不能比他少吧?他说,那我就捐3万吧……HPJ的母亲平时一个人在村子里住,她在城市里住不惯,平时有什么事我们都会帮衬她。(QYL20210605)

从村庄层面看,项目进村以后,给村民生活提供了诸多便利。而从村治主体来看,项目不仅调动了村外精英的资源,还让村民广泛参与村庄的建设和发展。村委班子明白挖掘村庄内生力量以及村庄能人作为一种经营手段对于经营村庄的意义,同时也明白需要以项目为契机不断组织农民。

组织农民重要的平台是屋场会,这种组织农民的方式也是经营村庄的策略之一。屋场会是H村创建的一种公共协商方式<sup>[25]</sup>,是项目政策与村庄社会接触的一线,其功能是项目解说、反映农民诉求、项目后期维护等。H村成立了屋场会组织,设立了屋场会的规则。以H村4组为例,屋场会组织共有9名成员,分别来自村庄社会各行的精英与普通村民(表1)。

表1 H村四组屋场会组织成员表

姓名	年龄	性别	担任职务和职责	职业	身份	居住
QYL	54岁	男	会长	采砂场老板	党员	在村
HLW	38岁	男	成员,卫生评比	开车、开餐馆	党员	在村
LDM	60岁	男	成员	务农	群众	在村
GQ	34岁	男	成员	木工	群众	在村
HY	42岁	男	成员,鱼塘维护	泥瓦匠	党员	在村
YY	55岁	女	成员,出纳	务农	群众	在村
DZX	35岁	男	成员,环境整治	“一村一辅”	党员	在村
HJY	42岁	女	成员,会计	乡镇企业职工	群众	在村
HQM	56岁	男	成员	泥瓦匠	党员	在村

表1列出了H村四组屋场会成员的基本情况,可以发现其特点:一是屋场会组织的成员以村庄中青年为主,具有为村庄公共品供给的一致行动能力;二是根据每个人的专长,具有明确的分工和任务;三是成员职业覆盖村庄生活的各行各业,都有其相对侧重的利益诉求和所代表的村民利益;四是党员和群众的结合,干群交流较频繁;五是全部成员都生活在村内,村庄发展是他们关心的事业。

虽然,屋场会组织成员是村庄极少数积极分子,但参与屋场会的是每家每户。在每次开屋场会之前,村两委干部特别是YMD书记都会提前和屋场会成员商量,大致了解村民意向后,再组织各个屋场湾落开屋场会。因为屋场会的核心议题涉及各个屋场村民息息相关的生活面向,大部分村民都会主动参与并发表意见。在屋场会现场,其规则是只讲公事不讲私事,只讲公共利益不讲个人利益。此时,屋场会的优势在于村干部通过引导项目落地与基层民主衔接,在制度合法性和社会合法性上都占据高地,降低项目落地实施的负外部性。

#### (四) 产业提升:集体资产与产业融合

产业发展作为本村基础设施改善后的下一步举措,产业规划成为这一阶段村委班子最重要的安排。产业规划同样需要项目撬动,从项目出发,由提前谋划、产业基建、连片发展再到三产融合的思路,被称为“落好棋子,全盘布局”。

第一,通过项目打造农业产业园,引进本地资本。这也涉及两个方面:一是通过项目建设产业园基础设施。申请到“高标准农田改造”项目后,村集体开始着手后续的产业计划,通过“农田改造”项目以及“美丽乡村示范点”项目的资金硬化道路、平整土地、安装路灯电网、建抽

水基站等。这个过程村集体只负责服务配套,给本地资本的进入提供了优质的营商空间,再结合政策来统一规划发展路径<sup>①</sup>。按照统一规划的发展路径,园区以特色农业、水产养殖等为主要发展方向。二是村集体把握资本意图。村集体一方面主动引入在该领域有一定经验的本地投资创业者和本村的种养殖能人,另一方面对投机性产业进行识别,严格把控进入门槛。村里已经建成一个长2.47公里、覆盖面积1500亩的初具规模的产业带。在产业发展上,由产业能人负责经营管理。产业和村集体有不同的合作模式,村集体的最终目标是壮大集体经济收入,并保障公共事业、发展基金、临时救助等事宜,逐渐实现村庄“共同富裕”。

第二,产业融合与连片规划。一是发展和扶持符合本村实际的农业产业。二是规划建设工业园区,合理选址,发展农产品加工产业,以厂房和土地出租来壮大村集体经济。修建工业园是在参考T城工业园的基础上,H村提出规划,为引进下乡资本提供土地、服务,帮助企业项目落地。三是在基础设施建设完善的基础上,将绿色农业示范园与“酒文化”特色结合发展旅游业。H村村级组织一方面对产业进行合理规划和统筹。另一方面,还考虑村庄长远的整体发展。H村主动放弃原本选点在H村的酒文化展览馆,并建议政府改建到旁边的L村,以发展集中连片的旅游资源。政府也考虑到规模效应,于2019年投资600万元,在L村打造了酒文化博物馆的“L村客栈”。

我们村产业发展与旅游规划主要为“一带七业”,主要发展了龙虾、黑斑蛙、鲜果采摘、绿色蔬菜等产业,建立了生态茶园、中药材、花卉苗木等特色产业基地,以及专业户的养猪、养牛、养鸡等养殖业,我们很早就有养殖龙虾、种植中草药材的传统,农民对这些产业都非常有经验。我们旅游业围绕“醉美酒乡、南港银溪、和谐村湾、金溪银杏、蔬果乐园、蛙鸣百里、花海寻珍”吸引城里人来体验农村风光。(YMD20210618)

集中连片发展旅游业才能留住游客,游客可以上午在H村体验观光农业和特色农家乐,下午去L村和F村参观酒文化博物馆和抗日战场遗址,晚上再启程返回城市。不然半天逛完了,就难以吸引城市的游客。(YMD20210618)

由此可见,H村在对产业的选择上,主要有两个逻辑:一是要符合村庄实际利益。村集体主要选择农民有经验的产业,如龙虾养殖、中药材种植等。在工业园区企业选择上,主要选择污染低、生态友好且能与当地农产品加工相结合的产业,目前H村对旅游业的规划是把本地的优势和特点结合,与周围村庄连片打造,发展观光采摘、休闲垂钓、农家乐等特色农村休闲旅游业。二是对产业发展的定位是壮大村集体经济和提高农民的经济收入,这也是通过项目打造本村产业的重要目标。

## 四、“新经营村庄”的治理逻辑与类型比较

### (一)“项目-治理”的治理逻辑

乡村振兴战略使得资源转向农村,农村获得了外部项目提供的发展条件。在此背景下,项目资源的注入是“新经营村庄”的起点。

以项目为起点,“新经营村庄”通过项目耦合发展要素实现了良性治理。可以把“新经营村庄”的治理逻辑归纳为“项目耦合需求—需求谋划项目—项目激活治理—治理吸纳项目”的正向循环。一是项目作为经营的核心要素,发挥着承上启下的作用。村集体一方面通过不断获取项目来满足村庄公共品供给和产业发展,另一方面,以公共利益的诉求主动谋划、援引政策而向上

<sup>①</sup> 发展农业项目有一定的政府补贴,产业需先建好,再上报项目,补贴以奖代补的形式,例如H村的龙虾产业奖补16万元,土鸡16万元,草莓基地42万元。资料来源于对B镇分管农业产业的副镇长YBS的访谈。(YBS20210616)

争取项目资源。二是在此过程中,村集体通过不断动员村庄精英、普通村民,回应村庄内部的公共需求。此时的农民需求是被整合的需求,是一种公共利益的表达,体现为村庄公共意志。自上而下的项目落地与自下而上的公共利益诉求在村庄场域内被贯通,使得村庄公共治理效能的提升。三是非正式治理力量的援引与农民的组织化进一步实现效能,即达到治理成本的内部化、项目获取的有效化、治理边界的清晰化、需求对接的组织化效果。最终以“项目-治理”的治理逻辑实现村庄公共利益,“新经营村庄”治理逻辑如图1所示。

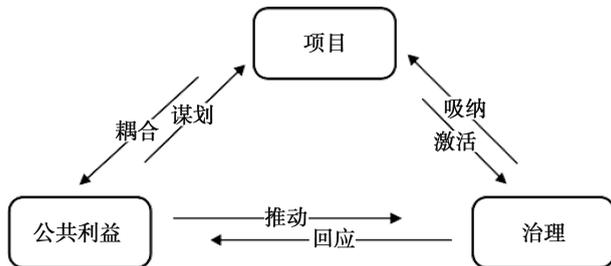


图1 “新经营村庄”的经营逻辑

## (二)“新经营村庄”经营类型之比较

以上种种讨论,为我们呈现了以项目为核心要素“新经营村庄”的经营路径与治理逻辑。从行文的叙述中,我们也可以尝试归纳以下两点:一是“新经营村庄”本质上属于“项目进村”范畴,能够通过项目推动村庄发展建设。二是“新经营村庄”通过农村基层自治方式动员社会力量,整合公共利益,实现对村庄公共利益最大化的追求,即“因公谋事、因事谋项、因项谋强”,把行政资源社会化,项目资源公共化。质言之,“新经营村庄”的治理逻辑是在国家资源反哺农村的现实背景下,项目经营与基层自治相结合的一种形态,表现为“治理导向型”。区别于以往学界研究的“市场导向型”“政绩导向型”的“经营村庄”类型,“治理导向型”具有一些不同的特征。为了进一步理解“新经营村庄”的特征,本文从制度环境、经营主体、资源类型、经营基础、经营目标、经营逻辑等方面与学界提出的“市场导向型”“政绩导向型”进行比较,以更好地概括出“新经营村庄”的新意。不同“经营村庄”经营类型比较如表2所示。

表2 不同“经营村庄”经营类型的比较

经营类型	市场导向型	政绩导向型	治理导向型
制度环境	市场经济制度	行政包干制 <sup>①</sup>	项目制
经营主体	经济能人	政治精英	治理型能人
资源类型	市场资源	行政资源	项目资源
经营基础	企业化、公司化运作	行政化运作	项目化运作
经营目标	发展性导向;增加经济收入; 存在市场风险	发展性导向;打造政绩;存在 治理秩序失调风险	发展与稳定并重;对外争取项目, 对内满足村庄公共利益
经营逻辑	“市场-经济”	“政治-政绩”	“项目-治理”

从制度环境上看,“市场导向型”主要是依托社会主义市场经济的经营行为,“政绩导向型”主要依托行政包干制,产生于政治激励下“争先进位”的意图,“项目进村”并不作为这二者经营行为主要的制度环境。从经营主体上看,经营主体的属性各有侧重,分别是“经济能人”、“政治精英”和“治理型能人”。从资源类型上看,前二者的经营资源主要是市场资源和行政资源,因此分别进行企业化运作和行政化运作。其中,“村企统合”<sup>[26]</sup>和“亮点工程”<sup>[23]</sup>分别是二者的典型表现。而“治理导向型”是通过项目资源进行项目化运作,项目是经营村庄的核心要素。从

<sup>①</sup> “行政包干制”是指政府公共事务中的发包方和承包方围绕行政权分配、政治激励和结果考核等实施的一系列主体和行为的组合。

经营目标上看,“经营村庄”行为都具有发展性导向,但在稳定方面,“市场导向型”存在一定的市场风险;“政绩导向型”存在一定的治理风险,特别是行政运作与村庄主体性错位所导致的治理问题。相较于前二者,“治理导向型”能够通过项目回应需求的方式与村庄公共利益进行有效整合,实现村庄发展与稳定的统一。

行文至此,“新经营村庄”的新意也就明显了:首先,“新经营村庄”是对项目资源的援引,能够通过提前谋划来获取和吸纳外部的项目资金。其次,村级组织经营行为的动机并不在于去谋求自身利益,而是把村庄作为一个利益整体,谋求整个村庄发展的公共福祉。最后,区别于“市场-经济”“政绩-政治”行为导向,“新经营村庄”意图激活村庄的治理效能,在于其“项目-治理”逻辑。

## 五、“新经营村庄”的治理效能

村集体通过多种经营路径来实现其经营目标,并以“项目耦合需求—需求谋划项目—项目激活治理—治理吸纳项目”实现正向循环,其最终经营目标是以村庄治理、产业发展、公共利益诉求为核心。透过现象看本质,“新经营村庄”的治理逻辑所产生的效能体现为以下几点:

一是村级治理组织化。通过“新经营村庄”以外部的项目资源回应村庄内部需求的经营路径,农民被有效地组织起来,从而实现农民利益诉求的集中表达,最终建立有效的基层自治机制。在此过程中,项目资源与社会力量、乡土资源进行有机结合,农民公共利益与村庄整体利益能够有效整合,最终以“新经营村庄”的治理逻辑实现村级治理的组织化。

二是产业发展持续化。农村产业发展不是一个“纯经济学”的命题,而是一门需要钻研政治、经济、社会及其相互关系的综合性学问<sup>[27]</sup>。“新经营村庄”的产业发展以项目资源为起点,涉及与产业能人、基层政府等主体的互动,构成村庄的经营性逻辑,并以其经营性发展和服务角色定位,壮大村集体经济,再反馈至村庄使其公益性、公共性进一步得到发展。村庄通过不断获取产业发展项目,逐渐打造产业规模;通过把握资本意图,逐渐使村庄产业获得有效发展,以实现村庄产业的持续化,引导村庄共同富裕。

三是公共利益取向化。一直以来,学界对项目在基层落地的论述几乎总是与公益性脱钩<sup>[28]</sup>,而我们所希望的是,项目制的初衷即是以惠农性的资源输送到农村的一种制度安排。以项目为核心的“新经营村庄”具有明显的公益性取向。其公益性取向的现实背景在于:其一,在国家反哺农村的政策背景下,国家、地方政府、基层社会各有其行为逻辑,这种多重复杂角色正是基层治理复杂性的体现,在体制和社会环境约束下公益性也是其重要的目标之一。其二,责任层层落实的行政体制内部,最终由基层承担其公共服务和公益的责任。村治主体主动回应公共性问题、发展公益性建设与国家行政意图具有一致性。“新经营村庄”的合法性基础在于其公益性和公共性,即以公共利益诉求为经营的核心目标。

## 六、总结与讨论

本文的研究对象是在国家项目进村背景下作为村治主体的村级组织的经营行为。本文从一个“新经营村庄”的案例出发,分析其经营行为的过程机制,提出“项目-治理”的治理逻辑,并把此治理逻辑放在更广阔的理论脉络中考察。

研究发现,村庄经营主体积极主动地谋划项目、推动项目落地,再运用“项目耦合需求—需求谋划项目—项目激活治理—治理吸纳项目”的治理逻辑,最终实现村级治理组织化、产业发展持续化、公共利益取向化的治理效能。“新经营村庄”并没有跳脱“国家-社会”的二元结构,而

是在“国家-社会”二元结构下,以自下而上的村庄视角回应行政末梢的村庄自治组织如何运用项目资源实现村庄转型。概而言之,“新经营村庄”以谋获项目为经营起点,以项目落地为契机整合村庄公共利益,促进村庄基础设施改善和产业发展并最终增进村庄、村民的整体利益。究其原因,新经营村庄的核心是以项目经营为要素与村庄公共利益的耦合。

在项目进村的进程中,基层行动者出于多重角色身份而有不同的行为逻辑,从韦伯<sup>[29]</sup>的理想类型来看,区别于较为单一因素支配下的“市场导向型”“政绩导向型”经营村庄类型,“新经营村庄”正是在治理体制与社会价值、公共利益、村治主体禀赋等多种因素影响下的经营行为,这些要素缺一不可。因此,不同于国家项目进村背景下乡村治理的一般逻辑<sup>[11]</sup>，“新经营村庄”反映出项目进村的特殊逻辑。

在经历了强调经济发展速度的国家治理时期,经济要素的单一指标可能是构成资源难以与村庄公共利益耦合的重要因素。从国家政策层面来看,引导一般性向特殊性的转化需要破除唯速度论和唯经济论,建立更加注重治理与社会公共利益结合的新的考核评价体系,从体制上引导基层治理主体更注重村庄公共性价值,促进乡村振兴的多元效益。从村庄内部层面来看,在项目进村的背景下,项目是推动村庄发展重要的动力,实现从一般性向特殊性的转化需要治理主体主动回应村庄治理的公益性与公共性,这是“新经营村庄”的经营逻辑。因此,通过项目与村庄公共利益耦合,并以村庄发展的整体利益作为村庄发展的导向,才有助于实现乡村振兴的实质性发展。

## 参考文献:

- [1] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.
- [2] 黄祖辉,俞宁.新型农业经营主体:现状、约束与发展思路——以浙江省为例的分析[J].中国农村经济,2010(10):16-26.
- [3] 周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J].社会学研究,2007,22(1):49-82.
- [4] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(1):100-116.
- [5] 卢福营.能人政治——私营企业主治村现象研究[M].北京:中国社会科学出版社,2010:24-26.
- [6] 赵德健.乡村治理视角下土地股份合作的崛起与影响——以鲁西南六个村庄为例[D].武汉:华中师范大学,2015.
- [7] 赵树凯.地方政府公司化:体制优势还是劣势[J].文化纵横,2012(2):73-80.
- [8] 梁晨.村庄经营者与“钓鱼”经营:项目进村背景下的村干部——以华北P县西水村为例[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021(3):29-37.
- [9] 黄宗智.长江三角洲小农家庭与乡村发展[M].北京:中华书局,2000:156-159.
- [10] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5):95-112.
- [11] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016,36(3):167-191.
- [12] 陈颀.“公益经营者”的形塑与角色困境——一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究[J].社会学研究,2018,33(2):88-114.
- [13] 张伯宸,刘威.经营村庄:权责视野下的基层政府经营行为研究——以陈村“土地增减挂钩”项目为例[J].浙江社会科学,2020(8):62-73.
- [14] 周飞舟,王绍琛.农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究[J].中国社会科学,2015(1):66-83.
- [15] 杜鹏.乡村振兴战略下的集体经营机制:类型与比较——基于村庄治理能力的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(1):52-63.
- [16] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,1996:4.
- [17] 徐勇.村干部的双重角色:代理人与当家人[J].二十一世纪,1997(8):151-158.
- [18] 吴毅.“双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”——来自田野的学术札记[J].开放时代,2001(12):114-117.

- [19] 李尧磊,余敏江.经营性治理:村庄迈向示范的自主逻辑——兼论示范村的推广效度[J].云南农业大学学报(社会科学版),2020,14(2):54-61.
- [20] 张占斌.“地方政府公司化”反思[J].决策,2006(11):32-33.
- [21] 叶敏.政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础[J].甘肃行政学院学报,2016(6):19-30.
- [22] 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[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [23] 皮埃尔·布迪厄.反思社会学导引[M].李猛,李康,译.北京:商务印书馆,2015:360-362.
- [24] 翟学伟.人情、面子与权力的再生产[M].北京:北京大学出版社,2013:197.
- [25] 刘箴.乡村治理共同体的变迁与重塑——以H省L市“屋场会”为例[J].湖湘论坛,2021,34(3):106-119.
- [26] 王晓飞,岳晓文旭,周立.村企统合:经营村庄的新模式——以浙江省湖州市L村为例[J].农业经济问题,2021,42(10):20-31.
- [27] 田先红,陈玲.地租怎样确定?——土地流转价格形成机制的社会学分析[J].中国农村观察,2013(6):2-12.
- [28] 包国宪,王学军.以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题[J].公共管理学报,2012,9(2):89-97.
- [29] 马克斯·韦伯.社会学的基本概念[M].康乐,等译.桂林:广西师范大学出版社,2010:7.

(责任编辑:宋雪飞)

## “New Village Management”: The Governance Logic of Village Project Management under the Background of Rural Revitalization

LIANG Qi

**Abstract:** Different from the “villages management” studied in the past, the “new village management” is guided by project governance and uses the behavioral logic of “management”. Under the background of “rural revitalization”, the central government’s gradually strengthening policy process of “covering rural areas with public finance” is the institutional background for projects to enter villages, and the operation of special funds from the central government constitutes the “institutional connotation” of “new village management”. Through the investigation of the operation behavior of village-level organizations, the “new” operation and practice mode of “new village management” is analyzed from the operation path of project open source, optimized allocation, resource introduction, and industrial improvement. The study finds that “new village management” is a management behavior that takes the project as the element and couples the public interests of the village. Village-level organizations can reproduce village governance efficiency, industrial development, and public interests through the introduction of project resources and the governance logic of “project-governance” guided by the demands of the village’s public interests, thereby realizing village-level governance organization and sustainable industrial development, and public interest orientation.

**Keywords:** Project into the Village; Public Interest; Rural Governance; “New Village Management”