

“经营村庄”:项目进村背景下的 乡镇政府行为研究*

李祖佩 钟涨宝

内容提要:在多元激励促使下,“经营村庄”得以出现并成为探析乡镇政府行为特征的重要方面。以动用体制内资源为核心的诸种行政理性行为,构成乡镇政府“经营村庄”的基本手段。相较于“经营企业”和“经营土地”,在“经营村庄”中,乡镇政府的经营重心从基层社会转向行政体制内部,并注重对体制内资源的获取和利用,经营效果上注重推动农村发展中缓解行政压力与满足自利性诉求相统一,上下级政府关系处理上强调对上级政府意志和制度设置的遵从及策略性援引而非突破。乡镇政府“经营村庄”尽管能够在短期内实现村庄快速发展,但化解经营风险依靠持续的体制内资源引入,从而加重了体制负担。本文通过对“经营村庄”中乡镇政府行为的分析,拓展了“政权经营者”的角色认知。

关键词:政权经营者 经营村庄 经营土地 项目进村

一、问题引出

项目制基层实践带来乡镇政府行为的某些改变。在这方面,学界的研究从两条路径展开:一是聚焦于项目制运行中的权力结构和利益结构,探讨乡镇政府与上级政府间的互动关系及其内在机制^①;二是将乡镇政府作为项目制实践中的一大行动主体,分析乡镇政府的项目运作对农村基层治理机制的影响^②。上述两条研究路径均反映出乡镇政府面临着日益强化的制度约束。但还应看到,乡镇政府通过项目资金的集中供给打造“亮点村”^③,以及作为利益分配主体参与到项目进村的某些阶段^④等事实表明,项目进村中,乡镇政府扮演的并非完全被动的角色,仍能够满

* 本文为国家社会科学基金青年项目“项目制实践对农村基层治理的影响研究”(15CSH023)的研究成果。

① 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》,《中国社会科学》,2013年第2期;黄宗智、龚为纲、高原:《“项目制”的运行机制和效果是“合理化”吗?》,《开放时代》,2014年第5期。

② 参见李祖佩、钟涨宝:《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》,《中国农村观察》,2015年第2期;冯猛:《项目制下的“政府-农民”共事行为分析——基于东北特拉河镇的长时段观察》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2015年第5期。

③ 李元珍:《联系点运作及其制度内卷化》,华中科技大学博士学位论文,2014。

④ 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。

足自身需求。乡镇政府如何实现自身利益,进而表现出何种不同以往的行动逻辑和角色意涵?关于这一问题,学界尚缺乏系统分析。基于此,笔者以“经营村庄”作为项目进村过程中乡镇政府的行为归纳,并将其置于“政权经营者”的学术脉络中阐释其学理价值。

需要说明的是,作为一项个案研究,本研究的结论并不追求代表性为核心的精确测量,而是展示影响一定社会内部之运动变化的因素、张力、机制与逻辑^①。2017年3月,笔者在浙东梅镇开展为期一个月的田野调查,并分别于2017年9月至2018年6月进行了数次电话回访,搜集到大量一手资料,为研究展开提供了扎实的实证基础。

二、作为“政权经营者”的乡镇政府

20世纪80年代,“分灶吃饭”的财政体制改革客观上扩大了乡镇政府的财政自主权,并为乡镇政府积极介入地方经济发展提供了有力激励。乡镇政府积极介入经济发展,一方面构成改革开放后中国创造经济奇迹的重要动力机制^②;另一方面,乡镇政府成为具有主体意识的利益实体,并逐渐脱离了国家和社会的双重监督^③。

改革开放之后镇村干部具备了国家政策执行者和公司经营者双重身份,而这又使其既不同于一般行动者,又区别于传统的基层行政官员,而是干部/经营者(cadre businessmen)^④。“地方政府即厂商”^⑤、“地方法团主义”^⑥等概念均不同程度上揭示了基层政府的经营性质。在国内学术界,张静在分析乡村政权在基层管理和经济发展中扮演的角色时,提出“政权经营者”这一概念。“政权经营者”揭示了基层政权成为脱离原有行政监督、同时未受到任何社会监督的、相对独立的、内聚紧密的资源垄断集团^⑦。

此后,杨善华等将“政权经营者”区分为“代理型政权经营者”和“谋利型政权经营者”。前者指改革开放之前的总体性社会中,乡镇政府代表国家经营地方,服从和执行上级指令和政策;后者指乡镇政府在经济转型过程中谋取自身利益,并偏离其管理社区、组织社区生活的公共职责^⑧。这一研究至少从两个方面推进对“政权经营者”的认识:第一,将乡镇政府与村级组织区分开来,聚焦于乡镇政府行为及角色分析;第二,将乡镇政府干部与乡镇政权区分开来,聚焦于组织层面对“政权经营者”的讨论^⑨。

在实践层面,学术界从“经营企业”和“经营土地”两方面审视乡镇政府“政权经营者”的行为特征。20世纪80年代,乡镇企业异军突起,政企关系发生重要变化。乡镇政府与企业的关系类似于公司内部的组织关系,政府作为所有者,对应于公司中的董事长,企业实际管理者类似于

① 吴毅:《何以个案,为何叙述——对经典农村研究方法质疑的反思》,《探索与争鸣》,2007年第4期。

② Peng Yusheng, “Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline”, *American Journal of Sociology*, Vol. 106, No. 5, 2001.

③ 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。

④ Shue Vivinne, “The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic”, Cotifornia: Stanford University Press, 1998.

⑤ Walder Andrew, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy”, *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, 1995.

⑥ Oi, Jean, “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992.

⑦ 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,第75页,上海人民出版社,2007年版。

⑧ 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。

⑨ 无特殊说明,后文提及的“政权经营者”即是指“谋利型政权经营者”。

车间主任或执行总裁^①。“经营企业”得以出现的制度背景有三个方面:一是分灶吃饭的财政体制极大地激励了政府介入企业经营的积极性^②;二是小农经营模式提高了地方政府介入农业生产获得收益的成本^③;三是市场制度和政府管理制度的不完善^④。

分税制改革以及1998年《土地管理法》的推行成为地方政府从“经营企业”向“经营土地”转变的制度基础^⑤。地方政府以低价取得农业用地后高价出让,从中获得数量巨大的土地出让金,进而结合金融资金开展城市建设^⑥。乡镇政府虽然没有土地征收的权限,但在完成县级政府土地征收任务时,仍有着相当的收益空间。同时,乡镇政府要么突破现有土地征收制度,以小城镇建设的名义将农民的存量资源变流量资源,获得巨大经济利益^⑦;要么作为农村集体建设用地的实际拥有者,将招商引资和村庄集体建设用地利用结合起来,获得土地交易中的利益^⑧。

上述两种经营行为均表现出“政权经营者”的基本特征。税费改革之后,乡镇政府面临的制度环境发生巨大变化。第一,随着事权和财权上收,乡镇政府行动能力弱化已经成为基本事实^⑨,同时各级政府通过种种技术化手段实现对乡镇政府权力运作的监控。乡镇政府以原有经营手段满足自身利益诉求的空间被极大压缩。第二,各级政府通过项目制形式一方面加大对农村的扶持,另一方面增强基层政府对农村社会公共需求的回应能力。第三,强调专款专用以及实施的专业化和部门化是项目制的基本制度要求。受此影响,乡镇政府在项目资金使用中的自由裁量权被极大削弱,只能在指标争取中的项目选择以及指标投放时的对象选择上,加入自身发展意图^⑩。制度环境的上述改变为继续审视乡镇政府行为特征提供了空间。

笔者试图以“经营村庄”概括乡镇政府行为^⑪。所谓“经营村庄”,是指在多元激励下,乡镇政府借助项目进村的形势要求,集中体制内资源打造某个村庄。其中,被打造的村庄类似于一种产品,通过涉农资金的集中供给实现产品升值,进而满足自身利益。在政治学方法论反思中,有学者指出政治学研究应该贴近实践、贴近经验,在直接观察中对政治实践进行机制概括,进而通过长期观察、比较分析提炼出一般性认识^⑫。受此启发,后文分析思路设定如下:第一,结合田野经验,从经营手段、经营动力与经营效果等方面呈现“经营村庄”的诸种面向;第二,通过与经营企业和经营土地等其他经营行为的比较分析,凸显“经营村庄”的内在机制和基本特征;第三,结合既有关于“政权经营者”的讨论,提炼出“经营村庄”中乡镇政府角色的一般性认识。

① Walder Andrew, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy”, *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, 1995.

② 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。

③ Oi, Jean, “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992.

④ 田国强:《一个关于转型经济中最优所有权安排的理论》,《经济学(季刊)》,2001年第1期。

⑤ 焦长权、周飞舟:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》,2016年第1期。

⑥ 孙秀林、周飞舟:《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》,2013年第4期。

⑦ 贺雪峰:《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》,《开放时代》,2011年第2期。

⑧ 徐建牛:《从经营企业到经营土地——转型期乡镇政府经济行为的演进》,《广东社会科学》,2010年第4期。

⑨ 刘建平、何建军、刘文高:《农业税取消后农村公共品供给能力下降的现象及对策分析——基于湖北省部分地区的调查》,《中国行政管理》,2006年第5期。

⑩ 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。

⑪ “经营村庄”并非笔者创造的概念。有学者指出,中西部地区的基层政府依托灵活的土地政策,整合各类惠农政策和支农项目,大力引导资本下乡,政企联合“经营村庄”。但需要看到,“经营村庄”只是作为“经营土地”模式在农村的延伸,其特殊性一面并没有得到关注。见焦长权、周飞舟:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》,2016年第1期。

⑫ 房宇:《谈谈当代中国政治学方法论问题》,《政治学研究》,2016年第1期。

三、体制内资源动用与行政理性表达：“经营村庄”的手段及其分析

梅镇隶属于宁县,地处浙江省东部,下辖25个行政村(社区),7万余人口。因处东部发达地区,梅镇政府财政并不属于“吃饭财政”,但却有着与欠发达地区共同的财政收支特点:一是从收入构成上看,对上级政府财政拨款依赖度高。2017年梅镇财政收入共计1.01亿元,其中财政拨款收入1.01亿元,占总收入的100%。二是从支出结构上看,项目支出构成乡镇财政支出的主体。2017年项目支出0.7亿元,占总支出的69.3%。当然,相较于中西部,东部地区项目支出主要来源于地方政府(省级和县级)本级部门预算的“横向”专项资金而非中央政府安排的“纵向”专项资金,从而一定程度上强化了省县两级的项目自主权^①。但对于乡镇政府而言,项目制的制度要求同样具有强大约束力,依靠项目开展工作并注重项目收益获得仍是最为关注的方面,而这构成审视经营手段的基本背景。

在“经营企业”和“经营土地”中,乡镇政府均采用将“成本-收益”原则纳入到政府决策中的公司化运作手段^②,且反映出政府自发地培育或者攫取各种由市场发展而带来的资源及其配置权力^③。在“经营村庄”中,乡镇政府遵照合理权衡、理智取舍与客观分析等行政理性原则^④,动员体制内组织与财政资源开展行动。其中,乡镇政府动用的是体制内资源以及由财政资源的体制内流动而获得的资源配置权力。

(一) 产业选择与经营对象确定

梅镇地处经济发达地区,区域内旅游产业市场需求旺盛,加之自然和人文景观颇具特色,发展乡村旅游有一定市场前景。更为关键的是,市域内旅游开发尚处起步阶段,发展乡村旅游能够实现“人无我有”,在晋升锦标赛体制下这更能引起上级政府关注并获得绩效认定^⑤。由此,梅镇将乡村旅游作为“经营村庄”中的产业选择。

将经营对象限定为满足条件的某个村庄,能够尽量降低项目实施难度,缩小工作完成范围,进而更易于在短期内获得经营收益。在经营对象的选取上,乡镇重点考察村庄软硬两方面条件:在硬件条件方面,村庄区位、资源禀赋等是主要考察内容;在软件条件方面,村干部配合工作的积极性等是主要考察内容。

2013年后,胡村被首先选中。主要因为胡村距离镇政府仅1.5公里,且酿酒和陶瓷铸造方面都有数百年历史。但因村干部工作积极性不足最后不了了之。合村距离镇政府7.5公里,年人均收入1.8万元,在梅镇属中下等,但村庄中古屋、古院落等历史遗迹保留完好。全村60岁以上老人有290人,80岁以上高龄老人30余人,全市最年长老人在合村。更重要的是,2014年换届后村两委班子团结,工作积极性很高^⑥。

由此可见,在选取经营对象时,软硬两方面条件缺一不可。在硬件上,乡镇政府注重两个方面:一是是否有特色,这与强调“锦上添花”的项目制要求相一致^⑦;二是村庄打造是否有足够的

① 焦长权:《从分税制到项目制:制度演进和组织机制》,《社会》,2019年第6期。

② 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。

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 颜佳华、苏曦凌:《行政理性论》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版),2010年第5期。

⑤ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。

⑥ 资料来源于对梅镇纪委书记习冰访谈,2017年3月16日。

⑦ 李祖佩、钟涨宝:《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》,《中国农村观察》,2015年第2期。

空间条件,且开发过程中涉及尽量少的利益触发点。如果单就硬件看,满足条件的村庄不止一个。但若软硬条件综合考量,合村是最佳经营对象。税费改革之后,乡镇政府的财权、事权弱化但行政任务有增无减。这一方面导致乡镇政府在“经营村庄”过程中缺乏足够精力,另一方面亦无能力在村级组织以外重新建立一套新的组织体系。由此,村级组织的配合程度成为乡镇政府重点考量的软件条件。

(二)合法性取得与经营契机确定

对于乡镇政府而言,经营合法性集中表现为县级政府的肯定和支持。一方面,在项目制运作模式中,县级政府在项目运作中处于中心位置,也是通过打包实现项目“再组织”的主导者^①。乡镇政府利用县级领导的肯定与支持,能够扩大与涉农部门的谈判能力。另一方面,县级政府的肯定是乡镇政府评判经营效果、取得与同级政府竞争成绩的前提。早在2014年12月,合村被确定为经营对象,直到2015年6月,梅镇才开始对合村的集中打造。而时隔6个月后才启动,则是乡镇政府把握契机的时期。

2014年12月份,合村开发方案完成设计。之后镇领导多次向县委书记汇报,并积极促成其考察。2015年4月份县委书记到合村指导工作。镇领导汇报两个方面,一是合村的各方面优势,二是乡镇前期做的方案。最后在座谈会上,县委书记肯定了乡镇政府的合村打造方案并提出结合村庄保留下来的传统院落进行打造,发展以寿文化为核心的乡村旅游等具体要求^②。

县主要领导给予的肯定性回应,使得乡镇政府经营意愿在行政体制内部获得合法性确认,也为后续经营收益获得提供了保障。同时,在“以县为主”的项目制运作模式下,县主要领导的肯定一方面使得项目资金具备“戴帽”性质,如按照规划,梅镇并不在精品村项目的实施范围内,在县领导视察后,该项目被安排在梅镇;另一方面,为梅镇政府在村庄建设中策略性改变资金投入方式提供可能。

(三)“代理人”扶持与经营团队打造

经营合法性取得后,乡镇迅速成立由党委书记任组长、镇长任副组长、乡镇各涉农站所负责人和村两委班子任成员的工作组。以乡镇主要领导为组长和副组长,并以目标管理责任制的形式将责任压力层层传递至各站所和村级组织,实质反映出乡镇政府将合村打造作为中心工作并以期获得自身资源整合能力和行动能力提升的意图^③。

上文述及,村干部工作积极性是经营对象选择中的重要条件。但如表1所示,在大量村庄建设任务面前,乡镇并不能确保村干部的持续配合。为此,乡镇政府通过物质和非物质激励村干部,以换取后者的积极配合。在物质激励方面,乡镇政府遵循成本控制基础上的结果导向原则,一方面在工程队选择和工人聘用等方面,赋予村干部自由裁量权;另一方面通过强化利益共同体意识促使村干部按照政府目标行事。非物质激励主要是指乡镇在维持村两委班子稳定方面做出的努力。

2017年换届选举时,党委政府要求力保原有两委班子稳定。在投票前一个月,政府就做王胜利(合村首富,曾任两届村主任,笔者注)的工作,但效果不佳。我专门找来他,让他退出选举。他不服气。我看他不配合,亮出了底牌。一是他老婆现在是县政协委员,如果他参与选举,政府有能力撤掉他老婆的委员资格;二是他的厂房现在涉及到部分违规用地。如果不参与选举,政府想办法把他的占地问题解决。王胜利听罢承诺退出选举^④。

^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 资料来源于对梅镇副镇长翁一杰访谈,2017年3月10日。

^③ 杨华、袁松:《中心工作模式与县域党政体制的运作逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》,2018年第1期。

^④ 资料来源于对梅镇镇长朱湘生访谈,2017年3月12日。

表1 2017年合村建设工作对账单(4月—9月)

序号	事项	负责人	时间节点	具体要求
1	佛山种植桃树及福路种植红枫至水岩	万晓学	4月20日	做好山地政策处理,完成树木种植
2	交通站点土地征用扫尾工作(5户)	王亚文	4月30日	全面完成土地征用处理工作
3	百岁老人居所周边房屋及空地征用	王亚文	4月20日	完成征用或租赁
4	寿渠升级打造	万晓学	9月20日	对接设计院,做好工程招投标
5	红旗渠项目政策处理工作	王亚文	5月10日	做好政策宣传和项目落地点前期工作
6	佛手台项目打造	王亚文	9月20日	做好资金筹集和相关政策处理工作
7	发展辣木种植等特色农业	万晓学	5月1日	与农业局对接,做好项目落地前期工作
8	民宿打造(包括酒吧、咖啡馆)	王亚文	9月20日	做好房屋租赁和征用工作
9	练武场南侧生态公厕打造	万晓学	9月20日	对接设计院,做好工程招投标

尽管乡镇缺乏直接介入村庄民主选举的制度化手段,只能通过诸如拒办违规占地手续等手段迫使王胜利退出竞选,但也极大缓解了现任村干部的竞选压力。而在上述多种手段激励下,村干部积极参加村庄建设,并使乡镇政府在合村打造中得以从村内复杂利益博弈中抽身出来。

(四) 分步实施与经营项目投入

合村打造的总目标是“在两年时间内,将合村打造成人与自然和谐共生的旅游示范村”^①。围绕这一目标,梅镇将合村打造分为两阶段。第一阶段从2015年6月至2016年9月,第二阶段从2016年9月至2017年9月。

表2 2015年6月至2016年9月合村建设实施情况汇总表^②

建设内容	实施明细	资金数额 (万元)	业主单位	资金来源	规划单位
原有基础设施提升	道路硬化、石子路修复、水道改造、古屋装饰等	321.7	合村村 委会	梅镇政府 财政预支	市规划 设计院
新建基础设施	民宿修建、中心广场建设、登山步道铺设等	201.6			
景观打造	长寿园林、休闲凉亭、走廊打造等	123.6			
节庆开支	长寿节接待人员、特产供应、组织协调等方面费用	75.06			
其他开支	工程规划设计等方面费用	25			
资金总数		746.96			

结合表2可知,首先,第一时段的工作重点是原有基础设施的修复与改造。这方面投入占总金额数的43.1%。其次,乡镇在经营村庄中的资金使用和工程实施方式有别于项目制要求。按照项目制要求,县级涉农部门是项目资金的投入和监管主体。而在合村的打造中,资金采用预支方式供给,即政府预支给村,财政缺口再由项目资金填补。按照项目制要求,各拨款部门为业主单位,且通过招投标实施工程。在合村打造中,村民委员会为业主单位,工程实施后由乡镇政府验收。上述资金投入和实施方式在第二阶段延续下来。

由表3可见,在第二阶段,乡镇政府共投入资金969.7万元。该阶段总投资的64.3%的资金投入于景观打造中,亦表明乡镇政府的投入重点从原有的基础设施修复转向升级打造中。资金缺口通过后续精品村和历史文化名村等项目资金填补。

① 资料来源于对梅镇党委书记王长胜访谈,2017年3月19日。

② 资料来源于梅镇财政所提供的《合村建设项目明细账》,并将原有内容按大类进行归总。

表3 2016年10月至2017年9月合村建设实施情况汇总表^①

建设内容	实施明细	资金数额 (万元)	业主单位	资金来源	规划单位
原有基础设施改造	石子路修复、水道改造、古屋装饰,等	102.7	合村村 委会	梅镇政府 财政预支	市规划 设计院
新建基础设施	停车场、登山步道建设与街道美化	131.6			
景观打造	佛山景区、现代休闲农业、交通驿站、酒吧、生态氧吧、 养生食品等方面	623.6			
节庆开支	人员接待、特产供应、组织协调	85.06			
其他开支	村庄规划设计等方面费用	28			
资金总数		969.7			

分步投入和资金供给方式的策略性转变均是乡镇政府基于项目收益和风险控制的考量。只有当第一阶段的资金使用达到既定目标后,乡镇政府才加大资金投入。而财政预支的资金供给方式一方面降低了工程建设的时间成本;另一方面又避免了涉农部门在工程实施中的介入,以最大化实现自身意图。

(五) 市场培育与产品推广

村庄经集中打造后成为乡镇政府的经营产品,而产品能否升值进而获得相应收益,取决于其能否得到体制内识别和认可。对于以旅游开发为核心定位的合村打造,确保得到体制认可的关键在于产品的影响力^②。梅镇从突出特色、加强动员提升产品影响力。在突出特色方面,无论在村庄规划和建设中对养生、尊老以及家庭关系和谐等方面传统观念和器物的重视,还是生态农业和绿色食品的强调,均突出“寿文化”的特色。在宣传方面,梅镇策略有两点:一是体制内动员。2017年9月9日重阳节期间,外来游客人次7.5万人,体制内动员获得的游客量占总游客量的70%。二是经营性动员。“经营性动员”以基层各参与主体利益共同体为动员基础,以奖惩手段为组织之间联结纽带的一种动员方式^③。从梅镇看,为动员村干部参与产品推广,乡镇政府采用两种方法:一是节庆收入分红,即根据村干部的工作贡献度分红。二是利益许诺。乡镇领导在2016年的一次会议上指出,“人气旺了、影响力大了、效益好了,党委政府将支持村里成立旅游公司,并由村主要干部具体负责”。2017年12月,兴合旅游公司成立,公司法人为村主任王亚文。利益许诺并得以兑现,实质是在“经营村庄”过程中构建起乡村利益共同体。

综上所述,“成本-收益”原则贯穿于“经营村庄”的全过程,但与“经营企业”和“经营土地”的存在两点不同:其一,公司化的地方政府以商业行为和超经济强制为背景的市场交易为经营手段^④。在“经营村庄”中,乡镇政府一般并不直接与市场打交道,而是通过体制内动员等策略实现村庄影响力的最大化。其二,公司化运作手段使得政府权力与组织规模相互促进,权力的推动导致规模的扩大,而规模的增长又带来对更大的权力的需要^⑤。但在“经营村庄”中,政府并没有因村庄打造而获得相应权力增长,而只是在村庄中借助诸种利弊权衡策略实现自身意志。

① 资料来源同表2。

② 资料来源于对梅镇党委书记王长胜的访谈,2017年3月25日。

③ 马明洁:《权力经营与经营式动员——一个“逼民致富”的案例分析》,《清华社会学评论》,鹭江出版社,2000年版。

④ 宫希魁:《地方政府公司化倾向及其治理》,《财经问题研究》,2011年第4期。

⑤ 周鲁耀:《“统合治理”:地方政府经营行为的一种理论解释》,《浙江大学学报》(人文社会科学版),2015年第6期。

四、体制内多元激励与收益获取：“经营村庄”产生的动力机制

在“经营企业”与“经营土地”中,乡镇政府的经营动力来自于获得预算外财政收益^①。在行政体制内部,项目制与科层制是互相嵌套运行的。一方面,科层制的组织结构、激励机制等因素对项目制运行产生深度影响;另一方面,项目制在政府内部的全面铺展,又必然对政府原有运行过程产生“扰动”^②。因此,在“经营村庄”中,乡镇政府动力来源于政府科层制既有激励结构与项目制运作的共同作用。

第一,项目制强化下的全领域创新发展要求为乡镇政府“经营村庄”提供政治激励。政治是国家意志的表达,行政服务于政治,并且执行政治意志^③。本文的政治激励是指基于政党执政理念和方法需要而形成的激励。2002年,在中国共产党第十六次全国代表大会上,“创新”作为一种价值理念被提升到意识形态的高度,并得到各级政府以及社会各界的积极回应^④。对于乡镇政府而言,通过政府创新提高智力绩效、提升工作显示度,可以更好地在地方利益、部门利益和官员个人晋升等多重博弈中占据更多优势^⑤。

党的十八大以来,强调经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设协调发展的“五位一体”战略布局日益成熟,而项目制的内容设置和运行机制均体现出强化体制内监控的制度意图^⑥。由此,一方面,项目指标内容从最初注重涉及经济建设类的指标扩大为涵盖农村整体发展的各类指标,项目资金量逐年增加;另一方面,中央和地方政府又通过日益严格的制度规范强化对项目实施成效的监管,以期取得项目最佳收益。在此背景下,地方政府尤其是基层政府从注重经济发展向追求更为均衡的多维发展转变,创新压力增大且着力点从注重经济领域创新向全领域创新转变。

对于乡镇政府而言,“经营村庄”无疑是对上述转变的积极回应。“经营村庄”为乡镇政府在现有资源和制度约束条件下,实现多方面创新提供了可能。基于对合村整体打造,梅镇在以旅游带动农村经济发展、以绿色发展实现生态文明建设、以“寿文化”推广推动文化建设、以借助农村发展培育基层组织先进典型推进农村政治建设等多个方面,获得工作显示度的提升和县级政府认可。

第二,压力传导与条块合作为乡镇政府“经营村庄”提供绩效激励。绩效激励是政治激励的具体化,并构成乡镇政府“经营村庄”的更为现实和直接的激励来源。相较于城市,农村利益密集度相对较低且利益格局尚在不断变动之中,为政府介入并实现创新提供了空间,进而成为政府创新成绩取得的新增长点^⑦。在压力型体制下^⑧,创新发展要求通过目标管理等形式得以逐级强化。如从市对县考核指标看,县级政府一年至少举办两次农村特色节庆活动,县级政府将这一考核指标分解到各个乡镇,要求每年每乡镇至少举办一次农村特色节庆活动(见表4)。县级政府

① Oi, Jean, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China", Vol. 45, No. 1, 1992.

② 焦长权:《从分税制到项目制:制度演进和组织机制》,《社会》,2019年第6期。

③ 弗兰克·J·古德诺(Frank Johnson Goodnow):《政治与行政——政府之研究》,第6页,北京大学出版社,2012年版。

④ 杨雪冬:《过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价》,《公共管理学报》,2011年第1期。

⑤ 陈家喜、王永成:《政绩驱动:地方政府创新的动力分析》,《政治学研究》,2013年第4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。

⑦ 俞可平:《应当鼓励和推动什么样的政府创新——对中国地方政府创新奖入围项目的评析》,《河北学刊》,2010年第2期。

⑧ 荣敬本、崔之元:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,第88页,中央编译出版社,1998年版。

任务的加码,一方面可通过甄别选择最优项从而获得最佳的考核排名,另一方面又为乡镇政府工作推进指明了方向。

表 4 2016 年梅镇涉农工作中的创新指标(部分)

指标类型	考核内容	具体内容	加扣分及其分值	考核部门
加扣分指标	特色节庆品牌提升	各乡镇至少举办一次农村特色节庆活动	按照完成情况加(扣)0.03~0.1分	县农办、县旅委、县会展管理中心
	美丽乡村示范村	按照美丽乡村的要求逐条考核验收	通过验收的加0.3分,未通过验收扣0.3分	县农办
	基层党建精品村	按照组织部党建要求逐条考核验收	完成达标工作加1.0分,未完成扣1.0分	县委组织部
	美丽宜居示范村	列入省农房改造示范村试点,按要求上报各类报表、信息和总结材料	完成加0.4分,未完成扣0.4分	县住建局
加分指标	乡村文明创建工作	按照各级政府文明乡村要求	按照评定级别的分别加0.2、0.4、0.6分	县委宣传部
	基层统战工作	市基层统战工作示范点	按评定级别分别加0.3、0.5、0.8分	县委统战部
	其他创新创优工作	在特定工作领域起到示范作用	按政府表彰等级分别加0.25、0.5、1.0分	县考核办

同级政府在面对上级政府考核时的竞争压力巨大,从排名得分看,甚至会精确到小数点后三位^①。而在强大的竞争压力面前,表4中看似数值不大的指标就显得尤其关键。2016年,梅镇政府将表4中的创新指标的考核内容全部落到合村并获得2.3分的绩效考核分,使其在当年的考核排名中名列前茅。

既有研究表明,项目制运行强化了各职能部门(“条条”)权力,弱化了乡镇政府(“块块”)资源整合和调控能力,从而强化了条块冲突^②。而在创新发展中的目标任务层层传导背景下,县级各职能部门同样承担着来自上级职能部门和县级政府的双重考核和创新压力。因此,县级各职能部门一方面因部门利益存在,在项目制实施中与乡镇政府之间关系出现张力;另一方面,又需要与乡镇政府尤其是村庄经营效果良好的乡镇政府合作,以获得最优的考核结果。如在梅镇,合村打造取得成效后,各相关职能部门主动投放项目指标并默许乡镇政府在项目投入中的策略行为,而这又进一步促使乡镇政府集中投入取得经营成效,以换取各职能部门的积极支持,进而取得更大收益。

第三,项目整合趋势、捆绑使用及其溢出收益为乡镇政府“经营村庄”提供财政激励。财政激励来源于项目制的基层实践机制,具体包括两个方面:一是项目资金整合要求。县级政府把各种项目打包成一种或几种综合工程,使之不仅可以利用财政项目政策来动员使用方的资源,而且可以加入自身意图,借助项目使用实现自身发展目标^③。2016年宁县将21个部门69类项目整合为三大平台的12类项目,并将乡镇政府资金整合作为项目资金审批的主要标准之一^④。同时,项目实施内容和目标设定服务于农村发展的阶段性需要。从宁县看,至2013年各村主要基础设施

① 陈家建、边慧敏、邓湘树:《科层结构与政策执行》,《社会学研究》,2013年第6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 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。

④ 资料来源于宁财改办[2016]13号文件《涉农资金整合工作考核加扣分办法》。

建设完成。2013年后,村庄开发类项目占了主导^①。随着开发类项目在总项目指标中占的比重不断增大,项目争取中的竞争性程度不断增加,乡镇政府对于项目收益的重视程度亦随之增加。

二是项目捆绑使用及其收益获得。无论是中央各部委掌握的项目,还是各级地方政府设置的项目,在制度安排上都会倾向于设定配套条款,并以此强化项目承包方的连带责任^②。但在基层实践过程中,受乡镇政府可支配财政收入有限、农民集资难度增大等因素影响,乡镇政府难以满足项目实施的资金配套要求。而项目集中投放不仅使乡镇政府化解了项目配套难题,还能够获得溢出收益。一方面,同样或类似实施内容的项目合并,来自其他部门的项目资金客观上起到资金配套的作用。而各职能部门以项目按期完成并满足验收程序要求为目标,一般会默许甚至鼓励乡镇政府的上述行为。另一方面,不同来源和内容的项目通过捆绑使用更能够提升各项目实施的整体效益。对于乡镇政府而言,项目捆绑叠加使用还会形成溢出收益。如在合村打造中的第一阶段,梅镇共预支财政资金746.96万元,对口到住建局、水利局、交通局等多个部门掌握的多个项目,涉及项目资金总数为1100万元,扣除财政预支后结余353.04万元。在前述经营成绩取得和各职能部门支持基础上,乡镇政府被默许将这笔结余用于其他方面的工作。

五、“经营村庄”中的“政权经营者”:比较分析与学理讨论

需要看到,乡镇政府“经营村庄”能够在短期内带来村庄发展。但作为一种经营行为,满足自身意志和利益而非实现村庄公共利益最大化,这正是乡镇政府的核心旨趣。对于村庄而言,资金用途和使用效果是以乡镇政府规划而非自身诉求展开,承接的资源并不能转化为村级组织的公共治理资源,村级治理能力反而逐渐降低。自2015年以来,合村矛盾纠纷不断增多,且上升至乡镇及以上政府解决的纠纷占总纠纷数的比重逐年上升。为短期内获得经营收益,乡镇政府多借助体制内财政资源化解矛盾。而这种做法其实是将行政体制作为经营风险转移对象而增加了体制负担。“经营村庄”与其他经营行为的比较可归纳为表5:

表5 三种经营行为的比较

		经营企业	经营土地	经营村庄
制度环境		分灶吃饭的财政体制	分税制改革、地权的国有或集体所有性质	项目进村;乡镇政权事权、财权的弱化以及制度约束的强化
参与主体		乡镇政府、乡镇企业	县乡政府、房地产商	乡镇政府与村庄
动力来源		体制外的经济利益最大化	体制外的经济利益最大化	体制内行政绩效获得以及项目收益最大化
经营手段		“公司化”运作,依托权力优势为企业提供土地、资金和市场等	“公司化”运作,依托权力和制度优势获得体制外收益	体制内资源的动用与行政理性化运作
经营收益		通过收费、摊派等手段获得的企业利润分成	土地出让金以及相关税收等	行政绩效加分与项目收益
经营后果	正向	地方经济发展	为城镇化推进提供必要的财政基础	被经营对象的经济社会发展;乡镇政府在体制内资源取得基础上财政能力提升
	反向	利益集团化	垄断土地增值收益、官民矛盾激化等风险	资源分配的不平衡、行政体制负担的增加
风险转移的直接对象		村庄社会、基层市场	基层民众、市场	行政体制内部

① 资料来源于对梅镇镇长朱湘生的电话访谈,2018年3月26日。

② 狄金华:《项目制中的配套机制及其实践逻辑》,《开放时代》,2016年第5期。

进一步分析发现,“经营村庄”中的“政权经营者”表现出以下三个方面的新意涵:

第一,在经营重心上,从基层社会转向行政体制内部,并注重对体制内资源的获取和利用。在“经营企业”和“经营土地”中,乡镇政府依托市场经济增长中带来的“体制外资源”谋取利益^①。换言之,在上述经营行为中,经营对象本身是乡镇政府直接收益来源,这也使得乡镇政府成为基层社会中一大重要利益主体,并对官民关系、政企关系产生深远影响。在“经营村庄”中,村庄打造是手段而非目的。换言之,乡镇政府不以对村庄发展中利益空间占有为目的,而是在现有制度环境下借助村庄发展获得政治、行政和财政等体制内收益。在这一过程中,乡镇政府是村庄外部利益供给者和分配者而非村庄内部利益的占有者。

“经营村庄”的各个层面无一不体现出乡镇政府对行政体制内的合法性资源、组织资源以及财政资源的利用和获取。一方面,项目制强化下全领域创新发展要求、压力传导与条块合作以及项目捆绑使用及其溢出收益,既是乡镇政府“经营村庄”的动力来源,又为乡镇政府“经营村庄”提供合法性资源。另一方面,在经营产业选择、经营团队的组建、经营产品的推广等方面,均体现出乡镇政府对既有行政体制内组织规则的利用。

第二,在经营效果上,注重实现农村社会发展的压力缓解与自利性诉求满足相统一,推进农村发展的行政压力和自利性满足形塑乡镇政府的行为张力。乡镇政府要么囿于上级行政压力而难以自拔,要么陷于自身利益最大化而突破应有的角色定位。一方面,处于官僚制组织、乡土社会以及压力型体制之下的乡镇政府缺乏灵活回应乡村社会发展需求的能力,只能援引各种权力技术完成行政任务,维持乡村社会的基本稳定^②;另一方面,乡镇政府存在为满足自身组织生存和发展创造有利条件的自利性诉求^③。通过“经营企业”和“经营土地”,基层政府卷入了资产、市场、资金和信息的垄断活动中,这种与社会利益的竞争位置和提供公共产品的服务位置相冲突^④。基层政府按照企业的决策原则行事,结果导致其对于公共物品和服务疏于供给^⑤。

与“经营企业”和“经营土地”不同,村庄发展本身并不构成乡镇政府“经营村庄”获利的直接来源。但也必须看到,村庄发展是乡镇获得收益的基础,且村庄建设成效越显著,乡镇政府越能够获得行政绩效加分和项目资金扶持。由此,乡镇通过“经营村庄”,将公共服务的角色要求与自身利益满足结合起来,实现村庄发展与自身收益的客观统一。

第三,在经营过程中的上下级政府关系上,强调对上级政府意志和制度设置的遵从、借用而非突破。在“经营企业”和“经营土地”中,乡镇政府通过利用对农村资源的控制权,以公司化运作手段谋利,形成资源垄断集团。乡镇政府既利用国家体制的资源,又逃避体制的约束,从而获得行为自主性^⑥。而在“经营村庄”过程中,乡镇政府按照县级政府的意志和制度设置做出行为选择。这其中尽管在项目运作中存在策略行为,但也是在获得县级主要领导支持和县级部门默许后做出的,并非是对现行财政制度的突破。受制于系列改革制度影响,乡镇政府一些职能上收至县级职能部门,乡镇政府可支配财政收入剧减,以标准化、数字化为特征的技术治理手段的广泛应用,也极大压缩了乡镇政府自主空间。而且,通过农地确权、股权量化等一系列有利于保护

① 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。

② 欧阳静:《“维控型”政权:多重结构中的乡镇政权特性》,《社会》,2011年第3期。

③ 金太军、张劲松:《政府的自利性及其控制》,《江海学刊》,2002年第2期。

④ 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,第82页,社会科学文献出版社2007年版。

⑤ 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。

⑥ 赵树凯:《农村发展与“基层政府公司化”》,《中国发展观察》,2006年第5期。

农民个体利益的政策出台,国家对农民赋权力度不断加强^①,乡镇政府对农村资源的控制和索取面临严格的制度约束。在此过程中,乡镇政府将经营重心转向行政体制内部,在利用体制资源又不得不接受体制约束背景下,做出经营行为选择并获取经营收益。

六、余论

在“经营村庄”中,尽管能够短期内实现村庄发展,但却并不意味着乡镇政府依托项目进村实现从“汲取型”政府向“服务型”政府的转型。面对千头万绪的基层工作以及多元激励结构,乡镇政府急需寻找合乎制度规范要求、政绩转化率高、可视化强的工作作为重点工作。在此背景下,“经营村庄”一定程度上满足了乡镇政府的上述需求。通过“经营村庄”,乡镇政府能够克服项目种类多样和资金分散的弊端实现项目资金整合,而经营成效的取得又能够进一步承接项目资金进而不断扩大体制内收益空间。同时,“经营村庄”是在遭受日益严格的自上而下体制监控背景下乡镇政府的一种行为反应。而体制内规制力量越强大,权力约束制度越严密,“经营村庄”也就越普遍存在于乡镇政府的行为中,“政权经营者”角色的新内涵也就越能获得持续展演的空间。

进一步看,高度理性化、制度化的管理体制和官僚机构的建立是现代国家政权建设的基本内容和重要标识之一^②。但受制于各种财政制度安排,乡镇政府成为具有独立利益诉求的行动主体,进而参与经济发展并从中获利。进入21世纪以来,中国力图构建以公共服务为本的治理体系,这反映出依靠行政吸纳政治的逻辑来进行社会建设的基本思路^③。但在此过程中,乡镇政府将经营性运作从获取经济利益向多个向度展开,并将本属于公共服务的工作内容纳入到经营范围之内。这或许昭示着我国国家治理体系现代化建设仍旧任重道远。

本研究存在两方面不足,需进一步完善:第一,乡镇政府集中资金和资源打造个别村庄成为普遍现象。本研究选取东部发达地区的乡镇为个案。这尽管能够放置在与学界既有研究相似的经验背景中展开理论对话,但受制于地方资源禀赋等因素影响,中西部地区乡镇政府“经营村庄”的行动逻辑与前文呈现之间可能存在差异,需进一步研究。第二,“经营村庄”并不能够把握乡镇政府的完整面向,只是作为其中的一种行动类型而被提出。换言之,文章涉及的经营行为并非替代关系,但不同经营行为如何共存于乡镇政府行为中并发生内在关联,需要进一步研究。在以上方面,本研究提供了新的关注点,以便学界能够对相关主题予以更多的关注。

作者:李祖佩、钟涨宝,华中农业大学社会学系、农村社会建设与管理研究中心(武汉市,430070)

(责任编辑:孟令梅)

① 吴毅、陈硕:《农地制度变革的路径、空间与界限——“赋权-限权”下行动互构的视角》,《社会学研究》,2015年第5期。

② 查尔斯·蒂利(Charles Tilly):《强制、资本与欧洲国家:公元990~1992年》,上海人民出版社,2007年版。

③ 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。