

---

# 项目制帮扶驱动共同富裕：一个分析框架

## ——基于杭州市“联乡结村”帮扶项目的实证研究

胡天祺<sup>1</sup>

**【摘要】**项目制帮扶是新时期党和国家解决城乡发展不平衡、不充分问题的重要举措,也是实现共同富裕的重要路径。项目制帮扶具有多种形态,作为对传统科层制结构的延展和突破,其成效很大程度上取决于政府制度控制能力与政策动员能力两者的均衡。制度控制能力和政策动员能力的强弱差异形成了四种不同的运作形态,“强制度控制——强政策动员”模式是实现项目制帮扶有效运作的最优策略。杭州市“联乡结村”帮扶项目,通过纵向穿透、横向协同、创新财政体制和双向验收强化了政府制度控制能力,通过聚合性动员、参与性动员、情感性动员相互叠加强化了政府政策动员能力,提供了项目制帮扶助力共同富裕的可行方案。

**【关键词】**项目制 制度控制 政策动员 联乡结村 共同富裕

项目制作为一种既能够体现国家意志又能够带入市场竞争的治理方式,已经充分嵌入到了当代基层治理之中。<sup>1</sup>近年来,各级政府通过开展项目制帮扶,解决城乡发展的不平衡不充分问题,改善基层较低收入群体生活状况,壮大中等收入群体和富裕程度,<sup>2</sup>取得了积极的成效,但也存在一些问题。已有研究大多从“中央与地方关系”,即项目决策者或执行者的角度来分析项目制的运作机制,但无法很好地解释为什么项目制帮扶在不同地区的帮扶效果呈现出较大差异的现象。本文以浙江省杭州市近年来实施的“联乡结村”帮扶项目为例,基于制度控制和政策动员的分析框架,对项目制帮扶促进城乡统筹驱动共同富裕的机制与成效做一实证分析。

### 一、帮扶项目中的制度控制和政策动员

21世纪以来,国家、城市与农村的关系发生了较为明显的变化,国家不仅不再汲取农村资源,反而试图通过取消农业税、低保政策、扶贫开发等治理手段向农村输送资源,进而实现城乡协调发展。<sup>3</sup>但在扶贫及其他基层实践中,由于科层制中上下权力失控也出现了决策执行错位的“共谋”<sup>4</sup>、“变通”<sup>5</sup>和“选择性执行”<sup>6</sup>等现象。<sup>7</sup>项目制作为一种替代制度具有解决这类问题的能力,被广泛运用于精准扶贫、对口帮扶在内的,以基层治理为目标的国家治理体系之中。

#### (一) 制度控制

制度控制即项目制内部行政控制,是上级政府以制度化方式约束项目内部成员使其有效贯彻项目任务的机制。这一概念来自周雪光等的项目制“控制权”理论。制度控制意味着项目“委托-代理”关系的产生与组织层级结构有因果关系。项目制在内的政府组织结构是由其权力关系塑造的,这种权力关系被视为控制权在不同层级和部门之间的分配方式,从而形成了三种维度的控制权:目标设定权、检查验收权、实施激励权。<sup>8</sup>在这种组织结构中,项目决策者往往将帮扶目标设定后逐级或直接下压,并以数目的方式对执行者做考核,借助“压力型体制”,实现组织控制。<sup>9</sup>上级政府指定的干部晋升考核制度及其指标为基层政府官员提供了明确且强有力的政治激励,将个人政治晋升与项目完成绩效挂钩,能够显著地影响项目成员的偏好与行为。<sup>10</sup>虽

---

<sup>1</sup>基金项目:教育部人文社会科学青年基金项目“马克思主义政治经济学视角的国家理论演进及其当代意义研究”(项目编号:21C10384087);浙江省社科重点基金项目“城乡融合推动共同富裕体制机制研究”(项目编号:21NDYD052Z)的资助

然观点不尽相同，然而当前研究普遍认同，制度控制对帮扶项目中行动者行为及项目成效带来制度性动力。

但是，在项目制的施行过程中当设计目标与实际执行之间存在偏差时，项目执行者虽无法拒绝执行政策，却能通过理性考量决定是否有效执行相关政策。<sup>11</sup>例如在政策适用性低的情境下，基层政府因为执行压力会交替选择消极执行和运动式执行的方式，甚至形成“资源动员”<sup>12</sup>和“实动、暗动、伪动、缓动”<sup>13</sup>等执行策略。<sup>14</sup>下级政府为完成项目，进行“抓包”掺入自身意图，既要完成项目要求的形式要件，又要基于实际情况“打包”项目，实现资源的重新配置，实现发展目标。<sup>15</sup>在考虑制度控制机制对帮扶项目成效提升作用的同时，还需考虑其附带的“执行错位”现象。在科层压力和晋升激励的双重驱动下，基层干部对帮扶项目的总体性支配有所加强。<sup>16</sup>基层干部主导了帮扶项目申请、资源分配、运行过程和评估验收等环节，将自身利益嵌入项目目标，使帮扶陷入“扶大不扶小，扶强不扶弱”的困境中。<sup>17</sup>

## （二）政策动员

政策动员能力指的是政府自上而下促使村民或第三部门参与项目并配合项目执行的能力。<sup>18</sup>组织学研究视角下的政策动员有两种含义，第一种强调群众自下而上的动员，第二种强调政府通过调动资源，动员群众来支持其所推动的事业，即政府自上而下的动员，本文选取了第二种定义。<sup>19</sup>中西学界普遍认为，第三部门在与政府互动中可提升公共项目的绩效。<sup>20</sup>但是，国内学者探讨项目制中的政策动员时选择的出发点往往是政府内部动员，如运动型治理<sup>21</sup>、多线动员<sup>22</sup>、层级动员<sup>23</sup>等，鲜有学者讨论自上而下的政策动员对项目落实的积极意义。对于帮扶项目中政策动员能力而言，尤其缺乏深入探讨。

政策动员通常被理解为非常规的政府非正式制度行为。<sup>24</sup>具体到帮扶项目，项目成效体现于帮扶对象增收指标之上，社会参与亦是提升收入水平的要件之一。正如一位县扶贫办主任所说，“帮扶效果好不好，往往也要看社会参与得积极不积极。”<sup>25</sup>因此，除了制度控制之外，政府对社会的动员也应视为影响帮扶项目执行成效的重要因素。项目制帮扶中的政策执行受到不同形式的动员约束：（1）政府侧发动政策动员的能力。项目中政府的策略方法、资源运用和优先顺序对政策动员的发起过程产生影响，策略方法运用得当，资源分配到位的政府行动会对社会团体形成较强的动员效果。（2）项目的组织化及响应程度。项目参与各方的组织力量和积极性对项目资金技术配置造成影响，项目的组织化程度越强，并且对政策动员积极响应是正向的，则会形成较强的动员效果。（3）帮扶对象及其所在社会网络的能动性。处于项目制落实末端的帮扶对象所在社会网络对项目执行的主动回应能力也会对项目落地效果产生直接影响，能动性越强则项目落实效果越好。

## （三）帮扶项目治理及其变迁的分析框架

制度主义组织学认为，行政组织和社会行动者一起参与了制度脚本的再生产和重构。<sup>26</sup>制度不仅是自上而下塑造的，也是自下而上的。依据前文所述，并考虑任务资源等外部因素，作者建构了一个四种理想型的坐标系分析框架。四种类型分别对应四种具体的帮扶项目治理模式，见下图 1。

强制度控制—强政策动员（模式 1）。在这种治理模式中上级政府通过制度化方式强有力约束项目内部成员单位使其有效贯彻项目任务，同时政府能够有效动员各方社会力量参与到项目执行的过程中。这一模式是帮扶项目制运作执行的理想状态下的最优策略。弱制度控制—强政策动员（模式 2）。这种治理模式强调政府对社会的动员以有效执行项目，在帮扶项目之中，项目执行者借助社会团体和当地社会网络，将政策目标落地。弱制度控制—弱政策动员（模式 3）。当上级政府未能有效约束项目成员单位执行工作时，政府与社会之间的政策传输纽带也呈现割裂状况。此时，项目目标实现困难。强制度控制—弱政策动员（模式 4）。这种治理模式中，上级政府能通过制度化方式强有力约束项目成员单位贯彻项目任务，上级组织为每位项目执行者分解任务、分摊责任，但由于社会力量薄弱，项目执行者需要亲历亲为承担帮扶督导等落地工作。在帮扶项目治理模型中，我们需考虑制度控制和政策动员以外影响治理模式形成的外生变量。基层政府的任务情境是由其所处的制度与社会环境建构的，<sup>27</sup>包括项目制中的任务来自上级政府及其部门主官们创设的行政派生性任务和项目执行依赖人力和财力等资源。<sup>28</sup>

由此，本文提出一个帮扶项目的理论假设（模型），这一理论假设有两个层次。首先是静态层次，除了常见的政府之间纵向府际关系的解释变量以外，引入动员要素探讨项目制中关键行动者的策略选择和行为差异。此外项目制中的任务变量和资源变量作为外生关系共同影响了项目治理模式的形成。其次是动态层次，无论当地使用哪一种治理模式，如果在项目考核评估绩效不达标的情况下，上级政府会动议使用制度控制或政策动员机制，强行改变现有项目治理模式，促进帮扶绩效的提升。

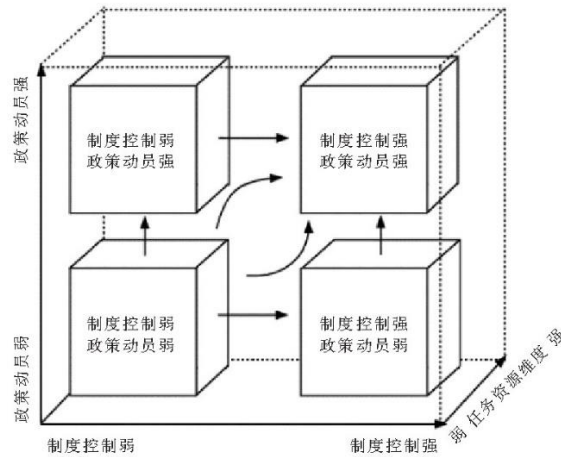


图 1 帮扶项目治理及其变迁模型

行政力量在项目制运作之中仍然处于主导性地位，上级政府通过制度控制将任务传递至乡镇、村社执行者，并向多元主体募集项目运作资源；在社会网络发达的村社，村两委则可能将任务“分包”给村自治组织和积极分子，减少其问责压力和工作压力，从而实现一种“行政主导，多方协同，社会参与”的帮扶项目运作的新形态。

为验证帮扶项目及其变迁模型的解释力，以及总结“联乡结村”项目运作的经验成果及优势劣势，作者于 2014-2021 年对浙江省杭州市受益于该项目的近 30 个村社进行了历时 8 年的田野调查。资料的收集方法包括参与观察、半结构访谈和深入访谈。29 通过多案例比较研究方法，选择帮扶项目中制度控制能力和政策动员能力差异较为明显的 3 个村作为比较组案例，以增强验证理论命题的效度。

## 二、杭州市“联乡结村”帮扶项目的运作机制

2007 年开始，杭州市通过设立“联乡结村”帮扶项目，解决城乡发展不平衡不充分问题，改善较低收入群体生活状况，壮大中等收入群体和富裕程度，至今已经坚持近 15 年。15 年来，项目主要目标一直围绕着低收入农户持续增收和发展特色产业提升结对村集体经济，<sup>30</sup> 始终保 40 个左右帮扶团队，每个团队由一位市领导担任组长，每个团队由 10-15 家单位组成（包括国有企业、民营企业、医院、学校、商会等），其中一家市级部门牵头，定点帮扶一个偏远乡镇。相比较以往的扶贫开发政策，“联乡结村”项目的组织机制大幅度地提升了帮扶工作的效率和精度，确保帮扶运作机制的长效落实。

从制度控制上看，其一，政府纵向层级关系的重新组合。帮扶项目中的权力关系虽然依旧是科层部门之间的分配方式，但是市领导挂帅层级高且将原有“市-县-乡镇”三个层级打穿为“市-乡镇”两个层级的特征，使得帮扶项目在维持组织的控制权同时，提升了纵向决策执行的绩效。在实际工作中也得到了印证：帮扶团队在开展工作时，一般直接联系对口乡镇，财务直接结算，项目直接落地，人员直接对接。其二，多元主体协同的横向关系建构。帮扶团队由机关、企业、学校、医院、商会等多部门组成，形成一个非正式组织，打破单位之间壁垒，有助于在帮扶行动中发挥各自优势和特长。例如：积极推进农旅结合的乡村，由旅游、

规划部门帮扶，同时旅行社又是帮扶团体成员，使得几个部门能对帮扶项目迅速达成一致，有效避免了“看得见管不着”和“管得着却看不见”的问题。其三，财政体制的创新设计。牵头单位确定项目任务并负责召集各方筹措资金，提升了项目运作的连贯性和精准性。以往的农村财政受到很多掣肘，财政也无法有效倾斜。“联乡结村”项目开辟了一条财政“绿色通道”，帮扶单位从各自的办公经费、利润当中，省出一部分资金直接拨付到帮扶乡镇的帐户中，实现了精准直达；市农办对每个团队均提供一定的保障性帮扶资金，使得团队在行动之初就更有底气。其四，检查验收的双向压力。牵头部门和市农办双管齐下，对每年的帮扶资金筹措情况在一定范围内公开的同时，对项目进展情况进行考核验收，始终保持着对被帮扶乡镇和帮扶单位的双向压力。

总结以上“联乡结村”帮扶项目在制度控制层面的特征，我们将这种帮扶机制归纳为“帮扶集团制”，即重构传统科层制的帮扶项目控制模式。传统的精准扶贫项目受到乡村振兴局（扶贫办）系统的总体统筹，扶贫部门系统分为国家、省、市、县、乡镇五级，由省扶贫部门做统筹和宏观决策，并对全省各类项目进行监督和考核。其中县一级扶贫部门是项目入户的主要推动者，既要落实上级扶贫部门的指示，又与帮扶单位驻村干部对接，组织扶贫工作指导培训。而杭州市“联乡结村”项目扶贫的核心推动者是市领导及其牵头单位，并由市领导和牵头市级部门自主确定帮扶任务，召集各方主体组建帮扶集团，落实项目帮扶工作。帮扶项目由牵头市级部门具体落实、督察和验收，并向市领导汇报。这种“帮扶集团制”项目从市一级直接落实到乡镇村社，贯通了以往由市、县、乡镇，并以县扶贫部门为主要推手的层级控制模式。<sup>31</sup>高配的项目层级不仅提升了基层帮扶干部对项目的工作积极性，还对项目的财政和社会资金到位有所助益。

从政策动员上看，其一，上级政府对多元主体的聚合性动员。市领导和牵头单位对帮扶团队中各个主体进行动员，使其在帮扶行动中发挥各自优势和特长，聚合资金、人才、技术等资源力量，形成合力。其二，基层政府对村社农户的参与性动员。基层政府为了提升项目参与程度对村社农户进行动员，帮扶对象所在社会网络积极参与，帮助特色产业落地，从而确保自主增收。其三，上级政府与下级政府之间的关系受到正式制度与非正式制度的情感性动员，“联乡结村”所确定的牵头单位与被帮扶乡镇，还与“走亲连心三服务”“领导干部蹲点”“年轻干部走访实践”等其他扶贫开发制度高度重合，使得牵头部门的派驻干部对被帮扶乡镇的感情因素更加深厚，提升了帮扶工作的深度和精度。

总结以上“联乡结村”帮扶项目在政策动员层面的特征，我们发现在“帮扶集团制”中存在有层次的多重行动网络。在帮扶力量整合阶段，为聚合帮扶集团内部的资源力量，形成了一种由市领导和牵头单位为核心，各方主体积极参与的资源聚合行动网络；在任务向下传递阶段，为实现项目任务与行政执行的有效对接，牵头部门及其派驻干部与被帮扶乡镇之间形成了一种纵向项目执行网络；在帮扶政策落地阶段，派驻干部和乡镇干部、村干部共同成为项目落地的直接负责人，与传统意义上的精准扶贫项目不同，“联乡结村”项目的一个牵头单位对接一个乡镇及其所有村社，项目落实工作除了派驻干部之外，也需要依靠乡镇干部和村干部的协助、关系和权威。从而形成了一种派驻干部、乡镇干部和村干部三方联动的基层帮扶行动网络。

### 三、帮扶项目运作机制的实证分析

实证部分作者使用“制度控制—政策动员”的分析框架探讨杭州市在“联乡结村”帮扶项目具体实践中的运作机制，并分析其优劣势，总结提炼值得推广的做法。在“联乡结村”项目任务中，确保低收入农户持续增收的项目是最重要、最棘手的，也是市委市政府最重视的一项任务。<sup>32</sup>杭州市政府文件中反复强调“联乡结村”项目要“广泛动员社会各界积极参与，充分调动乡镇、村和农户参与项目的积极性、主动性”实现“上下互动，联情结亲。”<sup>33</sup>因此，每个帮扶集团都希望通过行政力量动员基层政府和民众的能动性，实现项目绩效。但是，由于各个地区的管理任务、行政力量、资源禀赋和社会资本等要素大不相同，形成了不同的帮扶项目治理模式。在实证研究中，我们发现了制度控制能力和政策动员能力强弱配比不同且动态变化的四个案例。本文分别选取A村中药种植推广和村庄环境整治（生猪集中圈养）、B村莲子养殖入户、C村橘子种植推广作为比较组，梳理不同帮扶项目运作机制及其情况。

#### （一）中药种植推广：从“强制度控制、弱政策动员”转为“双强”

中药种植项目起始于对 A 村结对帮扶的早期。2010 年以前，牵头市领导、牵头单位将任务派给结对的镇政府，由镇农办和扶贫办组织 A 村行政人员落实项目承接问题。但效果并不理想。对于最开始的简单派任务方式村民并不买账。“虽然村里有中药材培育的传统，但也不是每家每户都种中药，村干部很难做工作，村民不配合。”<sup>34</sup>之后，镇农办和村委组织本市领域专家、本村中药材种植大户宣传中药材产业的经济效益，效果依然不好。一段时间过去，这种“上面热下面冷”的局面仍然没有改观。

项目情况上报后，市领导、牵头单位认为可以利用本地强大的社会组织（如镇特色中药材产业协会、村妇女组织和青年组织）和帮扶集团内的行业协会（如市农业科学协会）来动员贫困户承接项目。<sup>35</sup>同时，牵头单位派出城乡规划专业干部驻村，帮助该村开展项目承接和扶贫开发工作，并将一部分考核责任落实到帮扶单位身上，使驻村干部、乡镇干部、村干部达成了帮扶目标的共识。<sup>36</sup>镇政府每个月进行“红黑榜”排名通报，排名末位的行政村由镇党委委员约谈其村书记、分管干部，累计次数增多则加重处罚。<sup>37</sup>除了末位排名机制外，“红黑榜”通报也将反复在镇书记、镇长等镇领导所在的微信群和工作场所展示，极大加强了工作压力。因此，驻村干部、乡镇干部、村干部被置身于同一权责场域之中，三方行动者之间的组织认同边界逐渐模糊，扶贫工作目标也趋于一致。

同时，帮扶也将本地社会组织和帮扶集团的行业协会带入政策动员之中。杭州市农业科学协会和镇特色中药材产业协会派驻熟悉中药材种植的专家和中药材市场的销售，专家协同项目执行者通过农产品价格、分布、产量、价格趋势等预测农业产品利润，利用市场引导经济作物种植，拓展了精准科技支农、延伸了涉农产业链。A 村妇女组织和青年组织组建“妇女劝导小组”和“青年播种团”动员女性和青年村民种植适宜自身情况的中药苗种。村主要干部和驻村干部“以身作则”种植中药，再后来，由于 A 村创业人员陆续回乡承包中药种植，还带动了外乡人来 A 村创业，更对村民承接项目进行二次带动，尤其是 A 村的中药产业还逐步输出到其他村，当地的种植能手到其他村指导种植并扩大生产，助推了村民自发的意愿，形成了良性循环。

## （二）村庄环境整治：从“弱制度控制、强政策动员”转为“双强”

相对于中药种植这类脱贫项目，与自己生活息息相关的村庄环境整治更普遍地受到全体 A 村村民的重视，村民戏言“人可以少赚点钱，但不可以生活在猪粪堆旁”<sup>38</sup>。村庄环境整治项目一直贯穿在 A 村“联乡结村”帮扶的整个过程。最开始，推行生猪集中饲养是挡在环境整治面前的一大难题。早年，A 村 30%左右的村民散养生猪，相比本镇其他村社占比较高，且养猪户平均收入水平高于非养猪户。因此，不希望集中饲养的养猪户和希望集中饲养的非养猪户之间势均力敌，针锋相对，矛盾激烈。由于 A 村的社会关系网络较为复杂，在村庄环境整治项目上马伊始，两派之间爆发了组织性械斗，相关信访案件陡增 45%，引发了一系列社会治安问题。

相关情况上报后，结对市领导立即与镇政府、村书记沟通，要求通过村庄环境整治项目，解决这一社会问题，发挥好“解铃还须系铃人”的作用。镇政府要求村两委每两个月汇报一次与村庄环境整治相关的与村民沟通工作，要求每次汇报均见成效，直到“大多数村民均支持生猪集中饲养”。于是，村两委组织数次有关生猪集中饲养的村民会议，讨论之初形成意见鲜明的正反两方面意见，支持集中饲养与不集中饲养的不相上下。在协商过程中政策动员亦充分介入，村级自治组织如党支部、妇工委扮演说服反对集中饲养的养猪户的角色；帮扶集团中的市畜牧、农林等专业协会则从技术角度向犹豫的养猪户介绍集中饲养的优势，并担保提供技术支持。经过多次开会协商动员，研究讨论相关情况，最终仅以“2 票之差”的微弱优势决定启动集中饲养。解决了生猪散养问题后，村庄的动物粪便问题得到了根本解决。尝到甜头的村民，对后续几轮的沼气池推广、村庄美化等工作，都非常支持。由此，村民不用大量砍伐山林来充当柴火，植被得到了有效保护，生态环境变得越来越好，为后来走上“农旅结合”的道路奠定了坚实基础。近几年，随着村庄景区化的推进，外出村民及乡贤纷纷从离土到归乡，积极投身到村庄的致富实践当中，自发摸索并兴起了民宿、酿酒、房车营地、户外探险等产业，“新农人”自发创业，并积极向“联乡结村”的重点帮扶项目靠拢的趋势愈发明显，形成了制度控制和政策动员的相辅相成效果。

## （三）莲子养殖入户：从“双弱”转向“强制度控制、弱政策动员”

2017年“联乡结村”项目开始在B村运作。在B村帮扶项目推行过程中，其最大的问题源于本村人口数量多，2020年上报常住1400户；但缺少群众自治团体，社会中也缺乏有威望的行动者，群众组织能力较差。同时，村两委工作人员少，上级设计的指标按照脱贫户为单位计算绩效，使得部分村干部“干得多，罚的也多”，“既然做不做都要被罚，还不如逃避不做，最后搞得村干部都想尽办法躲避敷衍扶贫工作”<sup>39</sup>，并且莲子养殖技术难度较大，养殖费时费力，村干部也不愿带头示范。经过一段时间，B村莲子养殖入户工作的绩效得分始终排在本镇所有村社排名的末尾，也多次受到牵头单位、镇领导的通报批评。

在了解B村基本情况后，市领导、牵头单位会同乡有关部门对B村扶贫发展情况作了调研并召开了现场工作会议。市领导指出B村境况的产生有其深层次制度问题。镇政府应采取激励措施调动村干部的工作积极性。之后，镇政府重新分配帮扶自助小组的成员和片区，并增派人手。在项目推行安排中，本村312位被帮扶户分成了9小组（每组约30-40户），每个小组配备一位村干部负责莲子养殖政策宣传、督导工作。镇政府和县扶贫办工作人员直接对村干部的工作进行定期评估，按照脱贫绩效标准为各小组负责人打分。由此，形成了一种“村干部分组执行”和“上级监督考核”的非正式层级结构。这种形式很快得到了市领导的认可。之后，B村所在镇将此做法深化推广，设立了专门的“联乡结村”项目管理小组，管理小组通过整合镇内部项目工作数据，每季度向上汇报给镇领导，并选出每个村排名第一和倒数第一的村干部给以奖惩。同时，市领导及牵头单位通过聚合性动员，帮扶集团中的多元主体亦对B村莲子养殖入户提供协助：市规划局为B村在内的该镇其他11个村编制了发展规划，调整了用地指标，拨出更多莲子养殖及旅游用地，使得观赏莲和食用莲科学配比；某旅行社为B村设计了“十里莲花”主题的旅游线路；某大学则为B村提供了莲子养殖技术培训，增进了产量。同时，在机关工委、妇联的联合建议下，莲子、羊奶、藕、莲子酒、莼菜等一系列农副产品，出现在了直播带货的屏幕，使得一些滞销产品销售一空；目前，B村已经形成较为成熟的莲子产业链，村民人均收入水平也超过了镇平均水平。

由此可见，B村的村干部在落实帮扶项目时受到了来自市、镇两级政府的管理压力。虽然帮扶集团内部的多元主体在市领导及牵头单位的组织下被充分动员，但基层社会组织却没有被动员起来。村干部本身既有特定行政任务，除此之外还需兼顾每组30-40户的扶贫任务，工作量极其繁重。“部分村干部无法实质上承担扶贫责任，他们将上下班路上或日常其他任务的巡查视为顺便关照了帮扶对象的项目承接情况，并以此为基础撰写上报材料。”<sup>40</sup>而对于另一部分干部而言，日常村务也可以转化为扶贫工作，“如果被帮扶户到村委会反映问题，也可以被看作在扶贫指导中发现和办理的，也同样可作为工作成果。”<sup>41</sup>因此，B村村村干部开始逐步动员本村22位党员和退休村干部参与项目管理工作中，每个小组分别配备2-3名党员和1名退休村干部协助村干部，对帮扶对象进行管理，引导种植莲子。

#### （四）橘子种植推广：从“双弱”转向“弱制度控制、强政策动员”

C村所在街道毗邻本县政府所在街道，街道居民之间拥有较为紧密的社会网络。虽然C村人均收入不及街道平均水平，但也拥有相对良好的村民自治传统，村民自组织程度发达。但在结对帮扶初期，社会力量未能得到充分挖掘。帮扶工作陷入了一种“粗放式管理”的困境之中。直到市领导在对C村的调研时发现，C村紧密的社会网络可以成为推动项目落地的重要工具，并指示C村所在街道，鼓励C村通过社会力量落实项目执行工作，实现消薄增收。

由此，C村近年来形成了一种以“村委会为主体，社会力量参与”的扁平化帮扶项目运作机制。C村将橘子种植推广项目具体落实工作摊派给非正式组织和村积极分子。首先村两委将橘子种植推广项目分解为明确的任务，在村民议事会、监事会上宣读任务分解详情，向本村非正式组织和村积极分子“分包”任务。其次，“任务依照执行流程被分为诸多模块，包括劝导村民承接、督导村民完成、协助村干部上报等。”<sup>42</sup>再次，承包者将获得两部分报酬，一部分来自村集体经济按月拨付工作津贴，另一部分来自上级政府奖励资金中抽取的部分。同时，帮扶集团中的农业技术协会和农科院通过对帮扶对象上门指导和线上授课等方式，分别为C村的橘子选种培育和产销策略提供了协助。

村委会依照上级政府对本村考核标准，将指标细化后分配给橘子种植推广项目的承包者。在这种机制下，市、镇政府并未实质参与到帮扶项目的宣传倡导中来，而只是例行的监督考核，因此无需增加工作任务，增设行政单位。但这种模式也遇到一定风

险：(1) 非正式组织和村积极分子没有负担项目的法律责任，如果最终项目扶贫效果不达标，被问责的主体依旧是村干部，因此“村干部在预见第三方无法完成橘子种植推广任务的情况下，依然会直接介入项目，直至落地”；<sup>43</sup>(2) 承包项目的社会力量未受到橘子种植及推广有关专业培训，也无义务参与县扶贫部门为村干部、驻村干部开展的帮扶培训，涉及项目承接后种植、养殖等技术工作，还需依靠基层干部或帮扶集团成员支持。因此，C村村委为强化该模式的稳定性，将项目评估周期从原先的月度改为两周一度，并设“村干部负责制”，让每位村干部监督部分项目的执行效力，力所能及时需亲力亲为。

综上所述，在帮扶项目运作前后，四个考察案例的项目运作机制、行动者、政策制度制定与项目落实效果均发生了动态变化。无论案例所在地使用哪一种治理模式，如果无法按期满足项目考核评估指标，市领导随即发起动议，促使牵头单位和乡镇政府使用制度控制或政策动员机制，强行改变现有项目治理模式，促进帮扶绩效的提升，最终实现项目任务目标。与此同时，政府内行动者和社会行动者被充分纳入项目运作的议程之中，落实与两种能力紧密相关的政策制度，反向夯实变迁后帮扶制度，并最终呈现出“行政主导，多方协同，社会参与”的帮扶项目运作形态。

## 四、结论与讨论

基于制度控制和政策动员的分析框架，本文对浙江省杭州市“联乡结村”项目中4组案例的运作机制做了比较，结果发现，项目制帮扶过程中的制度控制能力和政策动员能力强弱组合形成了不同的治理模式，制度控制和政策动员兼备的能力配比在帮扶项目推行中得到了最优的效果，其他治理模式在绩效评估标准引导下，逐步向最优或次优治理模式变迁。

在案例中，我们看到“联乡结村”项目较之“项目制精准扶贫”和“跨区域对口帮扶”等其他扶贫制度，具备更为强大的组织力量。这一力量体现在两个方面：一方面是重构传统科层制的帮扶项目控制模式使其具备了较强的制度控制能力。这一项目制不仅穿透政府纵向间的层级，将原有“市-县-乡镇”三个层级打穿为“市-乡镇”两个层级；而且协同多元主体重构了组织之间的横向关系，市领导挂帅统筹机关、企业、学校等第一、二、三部门合力集聚帮扶资源。相比科层制和其他项目制，该项目制度在强化目标任务、资金资源和检查考核等组织控制的同时，又为基层项目执行留下了充足的行动空间。在传统的精准扶贫项目不仅“项目到村”还要“项目入户”的基础上，杭州市“联乡结村”项目既对农户收入提升，又对村集体增收设置了量化考评指标。这意味着“联乡结村”项目除了设计帮扶普通村民的入户项目以外，还要考虑设立实现村集体“消薄增收”的入村项目。因此，村干部需要为入村项目游说乡镇干部，并通过乡镇向牵头单位“请示授权”，申请该年度或下年度的村项目，将一种精准帮扶中纵向政府间的非正式互动纳入到正式的行政过程中。<sup>44</sup>

另一方面，政府积极将各方力量纳入项目议程之中使“联乡结村”项目拥有了较强的政策动员能力。除了上文所述市领导高配带来的政治势能对集团成员集聚资源的聚合性动员以外，我们还需看到“联乡结村”项目中的以下三个侧面：其一，对帮扶对象及其所在社会网络的参与性动员。帮扶项目的目标是为了让帮扶对象能够自主增收，因而激发其参与积极性是项目成败与否的关键。拥有良好社会网络基础的村社更有可能全面参与到帮扶项目中去。其二，政策动员需要制度控制的引导。社会网络基础较好的村社拥有“自下而上”社会动员天然优势，但其未必一定能够精准嵌入帮扶项目之中。案例表明，政策动员需要来自政府一侧制度控制的引导，才能将社会力量放置于帮扶行动的正向场域之中。其三，政府之间行动者重塑的情感动员。“联乡结村”项目的派驻机制与“走亲连心三服务”“年轻干部走访实践”等其他扶贫开发制度中派驻机制的相重叠，派驻干部常年往来同一乡镇展开帮扶工作，建构了深厚的情感基础。由此，“联乡结村”项目在兼备制度控制能力和政策动员能力的同时，呈现出“行政主导，多方协同，社会参与”的项目制帮扶运作新形态。

然而，研究发现，“联乡结村”项目依然存在一些问题。首先，项目帮扶以农为主，农民稳定增收任务艰巨。当前“联乡结村”项目为帮扶对象增收目标设定的帮扶领域仍然以农业生产为主，以提高工资性收入和劳务性收入的项目不多，而且农业生产收入受环境影响较大，其收入来源的可持续性不强且缺乏一定的抵御风险能力。其次，村社既是项目的执行者又是项目的帮扶对象，其集体经济收入质效不高，持续增收后劲不足。一方面，在项目制帮扶中，村委是帮扶项目落地的具体执行者，将入户和入村的项目任务妥善落地，另一方面，村社集体经济又是“消薄增收”的帮扶对象。然而，村社在项目中获得的帮扶真正有效改

---

善收入结构的并不多，所谓的“高增长”多发生在低基数起点上，实际的增量并不多。以帮扶成效最好的A村为例，其2019年收入减支出仅余0.3万元，村集体已无力承担稍大一些的基础设施投资和从事经营性生产活动，对帮扶项目执行也产生了困难。再次，农村社会组织化程度比较低，项目产业链延伸困难。虽然案例中有部分社会被定义为社会组织化程度较高，但在经济生产层面，大部分的帮扶对象仍以低小散的家庭经营为主。土地细碎化是造成农民组织化程度低的重要原因。以B村为例，大部分的土地分散成点，且集中在一些低丘缓坡上，实施规模化、机械化耕种比较困难，更谈不上产业链的延伸。另外，小农经济思想是影响组织化程度提高的阻碍因素。调研发现，一些帮扶对象不愿意将手中的土地流转给村集体，这就造成本身有限的土地资源要素更加难以集中利用。最后，区域产业联动的紧密度不高，带动效应未完全显现。由于“联乡结村”项目集团成员资源集聚具有多样性特征，在推进农业生产的同时，也提供了生态旅游产学研等技术支持。但是，在这一系列产业中旅游产业收入最高，对区域带动效应也主要集中于旅游业。以A、B村为例，通过客源分流享受到发展红利的帮扶对象主要是民宿业主，更多帮扶对象缺乏有效的渠道参与到区域产业整体发展中。

杭州市“联乡结村”项目制帮扶是“发挥城乡协调发展优势，加快推进城乡一体化”，实现共同富裕的制度创新。可以说，以城促乡是提升城乡协调发展，实现乡村共同富裕的基本动力，而帮扶项目则是重要的实践工具和有效载体。新时期实现共同富裕中的项目制帮扶不仅需要追求来自政府的高效执行，而且需要着力构建与社会多元主体的协同互动机制，在摸清真实帮扶需求基础上，制定落实政策目标，让帮扶项目在“田间地头运转起来”。

#### 注释：

- 1 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。
- 2 刘培林、钱滔、黄先海、董雪兵：《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》，《管理世界》2021年第8期。
- 3 参见周飞舟：《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》2006年第3期；王雨磊：《数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理》，《社会学研究》2016年第6期。
- 4 周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》2008年第6期。
- 5 孙立平、郭于华：《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》，鹭江人民出版社2000年版。
- 6 孙宗锋、孙悦：《组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例》，《公共管理学报》2019年第3期。
- 7 其他现象参见陈家建、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。
- 8 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012年第5期。
- 9 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。
- 10 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期。
- 11 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。



- 
- 12 陈那波、李伟：《把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较》，《社会学研究》2020年第4期。
- 13 陈玲、林泽梁、薛澜：《双重激励下地方政府发展新兴产业的动机与策略研究》，《经济理论与经济管理》2010年第9期。
- 14 陈家建、张琼文：《政策执行波动与基层治理问题》，《社会学研究》2015年第3期。
- 15 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。
- 16 马良灿、哈洪颖：《项目扶贫的基层遭遇：结构化困境与治理图景》，《中国农村观察》2017年第1期。
- 17 龚为纲：《项目制与粮食生产的外部性治理》，《开放时代》2015年第2期。
- 18 K. Deutsch, “Social Mobilization and Political Development,” *American Political Science Review*, Vol. 55, No.3, 1961, pp. 493-514.
- 19 参见王诗宗、杨帆：《基层政策执行中的调适性社会动员：行政控制与多元参与》，《中国社会科学》2018年第11期。  
F. Yang, Z. Zhang and S. Wang, “Enlisting Citizens: Forging the Effectiveness of Policy Implementation in Local China” *Journal of Chinese Governance*, Vol. 5, No. 4, 2020, pp. 1-18.
- 20 参见D. Riley, “Civic Associations and Authoritarian Regime in Interwar Europe: Italy and Spain in Comparative Perspective.” *American Sociological Review*, Vol. 69, No.2, 2005, pp. 288-310; D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000; 谢岳、党东升：《草根动员：国家治理模式的新探索》，《社会学研究》2015年第3期；王天夫、罗婧：《基层多元共治的路径选择：动员、补位，还是重构？》，《河北学刊》2017年第2期。
- 21 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期。
- 22 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。
- 23 周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》2009年第3期。
- 24 周雪光：《论中国官僚体制中的非正式制度》，《清华社会科学》，2019年第1期。
- 25 访谈：20210629-敢助L(本文编码规则为：访谈时间、受访者化名、访谈员代码)。
- 26 A. Binder, “For Love and Money: Organizations’ Creative Responses to Multiple Environmental Logics,” *Theory and Society*, Vol. 36, No. 6, 2007, pp. 547-571.
- 27 X. Zhou, H. Lian, L. Ortolano and Y. Ye, “A Behavioral Model of “Muddling Through” in the Chinese Bureaucracy: The Case of Environmental Protection” *The China Journal*, Vol. 70, No. 3, 2013, pp. 120-147.
- 28 李路路、李汉林：《中国的单位组织：资源、权力与交换》，H：浙江人民出版社2000年版。

---

29 本文出现的所有地名、人名、单位、访谈者名均为化名。

30 《杭州市“联乡结村”精准帮扶工作的实施意见》中的指出：至 2021 年，农村居民人均可支配收入增幅高于杭州市农村居民平均增幅，其中低收入农户家庭人均可支配收入年增长不低于 10%。力争在全省率先消除年收入 20 万元以下且经营性收入不足 5 万元的集体经济薄弱村。这两项也是“联乡结村”项目的主要考核指标。2017 年 7 月 28 日。

31 相对于“对口帮扶”项目制帮扶者和被帮扶者没有科层隶属关系而言，“帮扶集团制”项目制的帮扶部门和被帮扶部门则位于一定的科层隶属关系之内，且帮扶者非单个组织，而是有许多帮扶成员组成的集团。参见周光辉、王宏伟：《对口支援：破解规模治理负荷的有效制度安排》，《学术界》2020 年第 10 期。

32 不同于扶贫部门垂直管理的项目，杭州市的“联乡结村”项目由杭州市党委、政府总负责，所有结对乡镇的帮扶集团均配备一名杭州市正厅级市牵头领导，一个市局牵头单位，相比县一级垂直管理部门而言，杭州市的层级要高得多，故项目实施过程受到来自科层的压力很大。“评估扶贫项目落实工作时，来实地的评估者就是牵头的那位领导，他会直接前往项目所在地或调阅村民收入数据评估项目成果，这是要拿出功夫，见真刀真枪的。”（访谈：20210318-大里 L）

33 《杭州市“联乡结村”精准帮扶工作的实施意见》。2017 年 7 月 28 日。

34 访谈：20210613-游于艺 L。

35 “在牵头单位对 A 村帮扶规划中，A 村和周边几个村共同列入了中药材发展产业带内，农户种植中药材将对提振整个区域经济带来集聚效应。”（访谈：20210613-空谷 L）

36 对于村干部而言，更希望拿到“到村项目”而非“入户项目”，一是因为增收型到村项目可以有效提振村集体经济，公共性强的项目也能提升村干部政治合法性，二是入户项目验收结果往往要看贫困户项目承接后的收入水平指标，成效慢，且有达不到指标的不可控风险。对于乡镇干部而言，完成上级要求的农户收入水平提升指标更为重要，入户项目则比到村项目更契合其目标。对于帮扶单位驻村干部的目标则介于前两者之间，因此统合三方行动者目标差异极为重要。

37 “红黑榜”通报形式有两种，一是将榜单张贴在镇政府大厅入口中央，季度排名末位者将着重标出。二是在镇项目扶贫微信工作群中发布红黑榜的电子版文件，工作群成员包括镇主要领导、分管扶贫工作镇党委委员、副镇长、镇农办和扶贫办干部、各村主要领导和驻村干部。

38 访谈：20210714-桧山 L。

39 访谈：20210514-平次 L。

40 访谈：20210529-众山小 H。

41 访谈：20210527-豁如 H。

42 访谈：20210527-云物外 H。

43 访谈：20210410-古月天 H。

---

44 这种非正式行为亦见于地方政府为获取上级政府授权的创新活动之中。参见郁建兴、黄飏：《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》，《政治学研究》2017年第5期。