

项目激励性与项目进村实践差异

梁伟¹

【摘要】深入项目制的微观运作过程，从项目激励的视角构建项目进村的实践类型，拓展了项目制基层实践的研究。基于项目输入性质和项目输入方式的双重分析，研究发现项目进村的实践差异表现为承接型、动员型、接受型和强制型四种类型。研究表明，项目运作方式决定了项目激励性。当项目资源适配村庄需求且遵循自治逻辑，项目资源能够对村庄形成有效激励。当项目资源无法适配村庄需求或不遵循自治逻辑，项目资源便难以形成对村庄的有效激励。项目激励的差异性直接影响了项目进村的实践运作逻辑，进而导致了项目进村实践的差异。

【关键词】项目制 项目激励 项目进村 治理逻辑 实践差异

【中图分类号】F327 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-01-0098(10)

一、问题的提出

税费改革后，在“多予、少取、放活”的思想指导下，项目制成为一种新的国家治理体制。^[1]农村公共品供给由“制度外的自上而下决策机制”转变为“制度内的自上而下决策机制”。^[2]项目制的初衷是通过专项转移支付“反哺”农村，^[3]推动城乡平衡发展。然而，项目进村实践经常遭遇“好事不好办”和“好事办不好”的困境，难以与村庄有效对接。“十四五”规划提出，“把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置”，这意味着国家将加大对农村地区的资源投入力度。项目制已然成为国家资源进入乡村的主要方式，^[4]在此背景下，基层政府如何高效地推动项目落地进而推动乡村建设行动、激发乡村社会的发展动力，成为农业农村现代化的重要议题。

学界关于项目进村的研究十分丰富，且大多在项目制背景下对项目进村的运作过程展开分析。项目进村存在两种方式：一是内需外援方式，项目从需求出发，项目的产生、运作和完成全部由村民完成。二是外来输入方式，项目带有竞争性和半竞争性。^[5]后者意味着地方政府在项目分配中具有支配权，将有限的资源集中于打造典型村和亮点村。^[6]项目进村必须借助村干部的力量，然而作为“新代理人”的村干部脱离于村庄与国家的双重规制，^[7]原因在于项目进村蕴含的合法性与有效性张力使得村干部角色错位。^[8]项目资源被基层精英主体俘获，项目制出现效率低下、私人化运作等问题。

村庄是项目制实践的最终场域，但是项目进村时常遭遇农户的抵抗，根本原因是项目制具有技术治理取向，忽视了村庄治理中的公众参与机制，选择性忽略民众公共需求，^[9]普通村民的主体性缺位和项目资源的公共性丧失，项目的落地效果受到影响。村庄回应水平及效能的低下使“项目进村”难以达到预期政策目标。^[10]这也解释了为何项目扩大和数量增加不能有效提高项目供给效能，反而遭遇边际效益递减的困境。^[11]

项目进村实践更多地为村庄治理带来负面影响，比如重构村庄治理秩序、改变村庄权力运作逻辑以及公共资源分配规则。^[12]面对项目制与乡村社会的对接难题，地方政府试图通过多元化主体治理的方式应对。学者发现，克服项目进村困境的办法是转换治理方式和激活治理主体，村级组织完整性能够改善项目进村的实践效果。^[13]此外，项目绩效的提升不仅需要村民参与，而且也

¹作者简介：梁伟 博士研究生 武汉大学社会学院 湖北武汉 430072

基金项目：本文系国家自然科学基金项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究”（编号：20CSH050）的阶段性研究成果。

需要以公共性为目的的村庄治理，^[14]因而动员和激活村民参与公共事务的热情十分重要。

既有研究对项目进村过程进行了深入剖析，并分析了项目进村的实践困境。然而，上述研究都忽视了一个重要问题，即为何项目进村呈现较大的实践差异？一些学者对项目进村进行了细致考察，关注了项目进村的“最后一公里”困境，认为农民有效动员和参与不足是核心原因。^[15]然而，上述因素并非项目进村困境的症结所在，农民参与不足更多是项目实践与村庄互动的结果。更深层次的问题是，为何项目进村未能有效动员村民和激发村民的参与积极性？对这一问题的回答，必须回到项目制及其与农民互动的过程中考察。以往的研究具有明显的问题导向，忽视了项目进村的微观运作过程，忽视了项目进村的实践差异性，因而无法提出更有说服力的解释。

鉴于既有研究的不足，本文试图深入项目制的微观运作过程，从项目运作方式探析项目进村的实践差异及其内在逻辑。学者研究发现，当村级组织作为项目资源的支配主体时，村民能够被动员起来。^[16]这表明，当项目资源对村庄产生激励，村庄就能够形成集体行动并实现较高的项目绩效。因此，项目资源对村庄产生何种激励及其实践方式，才是项目进村实践差异的根源。基于此，本文将从项目激励的视角出发探讨项目进村的实践差异，回答的问题是：第一，项目进村的实践差异呈现为哪些样态？第二，项目运作方式如何影响项目的实践运作逻辑，进而影响项目进村的实践差异？

本文的问题意识和经验材料来自于笔者2020年12月在皖南鹅镇^②开展的驻村调研。在重点关注项目进村实践的同时，笔者还关注了村庄社会、村庄结构等方面的内容，这为理解项目制的基层实践提供了良好的经验基础。

二、项目激励性：一个新的分析框架

税费改革后，农村公共品供给逐渐以自上而下的项目制为主要方式。乡村振兴战略实施以来，国家进一步加大资源投入力度从而推动乡村建设。项目制存在技术理性等内在缺陷，项目资源难以调动农民的参与积极性，项目私人化运作与“最后一公里”等问题屡见不鲜。然而，项目制并不必然导致上述问题。项目进村遭遇实践困境是项目资源运作方式不当造成的，改变项目资源运作方式并发挥基层组织的作用，能够激活农民的参与积极性，推动项目资源顺利落地。那么，项目资源运作方式如何影响项目进村的实践绩效？桂华认为，项目制的技术治理特征使得项目资源对乡村组织激励不足，^[17]这一观点具有启发性。需要进一步思考的是，项目制基层实践与乡村组织激励不足之间的逻辑关联性如何呈现？项目制对于乡村组织的激励是否存在差异？这些问题深刻影响项目进村实践的差异性。

本文借用桂华关于“项目激励”的概念，^③以此说明项目激励性差异及其与项目进村实践差异性的关系。项目激励指的是项目进村的预期收益对村民产生激励，村民对项目持欢迎态度并积极参与项目实施过程。项目激励包含两个重要维度：其一，项目资源能够适配村庄社会需求，可以称之为需求激励。其二，项目资源落地过程中农民具有自主性，村庄不仅能够主导项目实践，还能通过村民自治的方式推动项目落地，可以称之为行动激励。这两个维度构成了项目激励的核心要义，也是影响村庄积极性的重要因素。

项目资源的输入性质是影响项目需求激励的核心要素。项目进村包括内需外援式和外来输入式两种类型，^[18]这两种项目进村代表了项目输入的不同性质，即竞争性和分配性。竞争性的项目输入具有稀缺性，只有部分村庄能够获得。一般情况下，对项目资源具有迫切需求的村庄会主动申请项目，因而不会出现项目资源与村庄需求错配的情况。分配性的项目输入具有非自主性，地方政府通过自上而下的方式输入资源，村庄成为了项目资源的分配对象，因而容易出现项目资源与村庄需求错配的情况。因此，竞争性项目能够对村庄产生需求激励，分配性项目则难以对村庄产生激励。

^②①依据学术惯例，已对文中地名和人名进行匿名处理。

^③①桂华认为，项目进村之前，受预期收益的“激励”，农民对项目持欢迎态度，但是项目实施过程中农民又会对具体利益权衡，当项目目标与自身利益冲突时，就会出现“最后一公里”困境。上述观点指出了项目进村对村庄激励不足的问题。

项目资源的输入方式是影响项目行动激励的核心要素。项目资源输入方式包含行政性方式和社会性方式。行政性方式指的是项目进村过程由行政逻辑支配，村庄缺乏参与项目实践的空间和条件。社会性方式指的是项目进村过程由自治逻辑支配，村庄具有一定的自主性，村民也能够参与项目落地过程。项目进村中的村庄自主性包含两个要素：一是项目进村时给予村庄建设自主权，村民可以参与项目实践过程，按照实际需求开展村庄建设。二是项目进村时给予村庄资金自主权，村民能够自行决定项目资金的使用方式，实现项目资源使用效益的最大化。

在项目进村过程中，无论是项目输入性质还是项目输入方式，二者都指向了项目资源运作方式。基于此，本文以项目输入性质和输入方式组合作用，构成项目进村的分析框架，并将项目进村实践划分为四种理想类型。

表 1 项目进村的类型

输入性质输入方式	竞争性	分配性
社会性	承接型	接受型
行政性	动员型	强制型

由表 1 可看出：当项目运作方式属于“竞争性—社会性”，项目进村实践形态是承接型；当项目运作方式属于“行政性—竞争性”，项目进村实践形态是动员型；当项目运作方式属于“分配性—社会性”，项目进村实践形态是接受型；当项目运作方式属于“行政性—分配性”，项目进村实践形态是强制型。

三、项目进村的实践类型

本文将从项目激励的角度，考察不同情境中项目进村的实践类型。下文将结合鹅镇的四个案例展开论述。鹅镇位于长江沿岸平原与丘陵地带交汇处，社会结构具有原子化特征，然而村庄能够在公共需求问题上形成集体行动。鹅镇所在的县是皖南地区经济最发达的县之一，各类项目资源非常充裕。近些年来，鹅镇积极响应国家治理要求开展乡村建设行动，通过项目资源推进美丽乡村建设、人居环境整治等乡村建设工程，这为考察项目进村实践提供了良好契机。

1. 承接型项目进村

在“社会性—竞争性”组合下，项目资源具有如下特点：第一，项目属于竞争性资源，村庄必须积极争取并且在同级竞争中取得优势才能获得项目。第二，项目实践具有一定灵活性，村庄能够按照自身意志主导项目落地过程，村民具有较强的主体性。项目的竞争性特性，将愿意且能够承接项目的村庄筛选出来，实现了项目资源与村庄需求的有效对接。项目的社会性特性则为村庄灵活使用资源提供了条件，村庄可以按照实际情况推动项目落地，实现项目资源的有效使用。基于此，村庄中的农民能够组织起来并通过村级组织承接项目资源，积极参与项目资源的实践过程，这类项目实践可以称为承接型项目进村。东村的项目实践即属此类。

东村地处鹅镇东部山区，群山环绕层峦叠翠，景色宜人。东村共有 8 个村民小组，每个小组都有 1~2 个大姓。2015 年时，鹅镇申请了两个美丽乡村建设项目。为调动村民的参与积极性、避免美丽乡村建设项目实践出现“最后一公里”问题，鹅镇在美丽乡村建设开始前开展了两项重要工作：一是了解各个村庄的建设意愿。鹅镇政府召开全体村干部会议，了解各村的建设意愿。东村认为这是好事，因而积极向乡镇政府争取建设指标。通过开会讨论，鹅镇政府认为东村建设意愿较强且村庄基础较好，同意将项目资源交予东村使用，东村如愿获得项目资源。二是引导村庄自筹资金。美丽乡村建设项目要求村庄自筹 10%建设资金，如

果村庄不能完成自筹任务，项目资源就无法落地，村社集体必须确保自筹资金按时到位。上述工作完成后，村民可以按照实际需求自主建设美丽乡村，这极大地激发了村民的参与积极性，东村村民不仅在筹资、建设和征地环节积极配合，还主动捐钱捐物和协助村干部开展群众工作。

从东村的案例可以看出，美丽乡村建设项目的竞争性能够避免项目资源和村庄需求错配的问题，具有较强项目需求的村庄更愿意争取项目资源。与此同时，美丽乡村建设项目具有一定的灵活性，村庄可以按照自身需求开展建设，实现项目资源的在地化配置。在项目进村实践中，村民以村社集体为单元组织起来对接项目资源，较好地完成了美丽乡村建设，避免了国家资源与分散农民对接而产生的治理成本问题，提高了项目资源的使用效率。

2. 动员型项目进村

在“竞争性一行政性”组合下，项目资源具有如下特点：第一，项目资源由村庄主动申请，符合村庄社会需求。第二，项目进村实践由行政逻辑支配，地方政府统筹项目进村实践并利用其财政能力推动项目实践，将项目落地作为地方政府的治理目标。项目实践依靠行政方式推动，不可避免地出现部分农民不配合的情况，需要村干部开展社会动员从而消解农民不合作问题，这类项目实践可以称为动员型项目进村。沈村即属此类。

沈村全村人口 4000 余人，共 1150 户，土地面积 4000 余亩。由于耕作条件不便，沈村的土地抛荒问题十分严重，但是一直找不到解决办法。2016 年，地方政府积极发展现代农业，为此申请了大量农田整治项目，对本地主要耕作区进行集中整理，将打造现代农业作为地方政府的亮点工程。沈村村干部认为农田整治是好事，于是积极向乡镇政府申请，最终获得了该项目。农田整治项目由地方政府统一管理，项目运作过程由地方政府主导。在推进农田整治工作时田埂被打破，部分农户心生不满，不愿意配合农田整治工作。为了村庄的整体利益，村干部积极发动党员和村民代表以及相关农户的亲戚朋友，给这些农户讲道理、讲感情，最终做通了所有农户的工作。

从沈村的案例来看，农田整治项目符合村庄的整体利益和农业发展需求，村庄不仅愿意申请项目而且有动力协调项目落地。与此同时，农田整治项目是地方政府打造亮点工程的重要资源，因而遵循行政逻辑，引发了“好事办不好”和农民不配合的困境。村干部出于村庄公共利益的考虑积极开展社会动员，推动了农田整治项目的有序落地。

3. 接受型项目进村

“分配性一社会性”组合下，项目资源的特点是：第一，项目资源不是村庄主动争取而是地方政府分配的，村干部的工作是配合项目资源落地。第二，项目资源落地以地方政府的治理目标为本位，但是村庄具有一定的自主空间，能够对项目资源的使用进行适当调整。第三，村干部一般是社会精英或经济精英，具有较强的经营能力。项目资源的分配性特征使得项目资源与村庄需求的适配存在偶然性。大多数时候，分配性项目因难以匹配村庄需求而遭遇“最后一公里”问题。不过，项目资源使用的自主空间为村干部经营村庄提供了契机，项目落地实践可以与村庄发展结合起来，村干部对于承接项目资源具有一定的积极性，这类项目实践可以称为接受型项目进村。

余村素有“江南画乡”的美誉，村内文化资源十分丰富。自 2018 年起，鹅镇将余村作为文化产业发展示范点重点打造，陆续投入数千万元项目资金。地方政府打造余村文化产业属于典型的造点行为，但是不少项目资源交由村庄配置。在此过程中，村干部积极利用政府分配的项目资源经营村庄，并将部分项目转化为村庄建设资源。村干部利用产业打造项目对村庄进行了如下改造：自来水工程、河道整治、旧房改造、道路硬化、电缆管网改造、污水处理等。村干部利用项目资源完善了村庄的基础设施，也从中获取了一定的私人利益。在项目落地过程中，不少项目不仅与村民利益不相关甚至损害了村民利益。村干部为了在项目落地过程中汲取个人利益，积极开展利益动员从而规避村民的抵制行为。

余村的文化产业项目高度依赖村干部，村干部因而获得了项目建设的自主空间，这为村干部进行资源转化奠定了条件。然而项目资源与村庄需求并无关联，难以激发农民的参与积极性。

4. 强制型项目进村

在“分配性—行政性”组合下，项目资源具有如下特征：第一，项目资源不是村庄主动申请而是自上而下分配的，项目落地属于地方政府的行政任务，容易出现项目资源与村庄需求不匹配的情况。第二，项目资源落地由地方政府主导，并且以地方政府的治理目标为本位，因而项目落地具有一定的强制性，村干部被动开展项目实践。大多数情况下，此类项目资源具有普惠性质，可以将此类项目实践称为强制型项目进村。

黄村是鹅镇南部城郊村，全村 980 户 4500 人，城镇化比例达到了 70%，村内人口大多为老年人。安徽省从 2017 年开始推进农村厕所改造，按照上级政府的要求，鹅镇必须达到 100% 的改厕率。鹅镇的厕所改造项目严格按照项目制运作，需要经过正规的招投标程序。厕所改造项目均由专业施工队负责，按照统一化、标准化的方式施工，验收标准也较为严格，规定了新建厕所的占地面积和高度，但是难以满足村民的个体化需求。因此，厕所改造项目实践充满挑战，很多村民不愿配合乡村干部的工作。在施工队进驻后，部分村民甚至故意刁难施工队。

黄村的厕所改造项目由地方政府主导，项目落地高度规则化和标准化。厕所改造直接对接农民个体化需求，但是项目资源的标准化难以回应农民的个体化需求，因此村庄内部难以产生集体行动。很多农民不愿意改厕，甚至抵制项目落地。地方政府为完成治理任务，通过行政动员的方式强制推行厕所改造项目。村干部缺乏工作积极性，但是他们必须严格按照地方政府的治理要求推动项目实践。迫于行政压力，村干部只能“蛮推蛮干”。

四、项目进村的实践运作逻辑

项目进村的实践类型差异，本质上反映的是项目进村运作逻辑的不同。由于项目激励性的差异，项目对于村庄的激励程度、激励方式存在较大差异，从而引发了项目进村实践运作逻辑的差异。

1. 项目进村的自主式治理

在承接型项目进村实践中，项目资源的竞争性特征限定了项目资源的获取主体，即对项目资源有需求且愿意争取项目的村庄。村庄主动申请项目资源是为了满足村庄需求。换言之，竞争性项目能够对村庄产生需求激励。东村申请的美丽乡村建设项目属于财政奖补项目，需要村庄自筹 10% 建设资金。而且，乡镇每年只有 2~3 个美丽乡村建设项目的指标。东村愿意申请美丽乡村建设项目，主要有两点考虑：一是美丽乡村建设项目的资金数额大，可以解决村庄发展面临的多个问题。二是近年来村民的生活水平提高，产生了改善生活环境和完善村庄基础设施的普遍需求。

项目资源的社会性特征明确了项目落地的方式，即项目资源由村庄主导且根据村庄实际需求和具体情况进行配置。项目资源的社会性意味着国家资源能够转化为村庄社会的资源，能够对村庄产生行动激励，村庄内部在项目的激励下能够产生集体行动。美丽乡村建设项目按照村庄自主的原则开展实践，村庄能够结合实际情况自主开展建设。

美丽乡村建设项目的上述两个特性决定了村民必须在公共利益和公共需求上达成共识并形成集体行动，为此村庄必须借助项目资源将农民组织起来。在此背景下，村庄可以将项目落地过程转化为村庄建设和发展的过程，真正实现“自己的事情自己办”。在项目资源的双重激励下，项目落地呈现出自主式治理的样态。

自主式治理的实践逻辑包含农民组织化和农民主体性参与两个环节。首先是农民组织化，即农民以项目落地为核心目标组

织起来，共同推动项目实践。由于东村具有较强的建设动力，地方政府在落实美丽乡村建设项目时主动赋权村级组织。在实践中，村干部牵头成立美丽乡村建设理事会，项目落地过程中的统筹协调工作均由理事会负责。美丽乡村建设理事会的成员都是村民推选出来的村庄社会精英（如老干部、老党员），他们热心村庄公共事业而且具有较高的社会权威，能够以村庄整体利益为核心考量统筹协调项目实践。在筹集资金环节，少数村民认为自筹资金过多而不愿配合理事会，理事会不仅主动上门开展群众工作，而且积极动员这些农户的亲戚朋友讲感情、讲道理，最终圆满完成了自筹资金的筹集工作。正如理事会的会长所言，“逢年过节都要回来，一定要出，不出没面子”。项目落地环节不可避免地触及部分村民的利益，理事会需要借助情感、面子等手段积极动员这些村民。如果出现了理事会难以解决的利益纠纷或者矛盾，村干部便会主动参与进来，协助理会推动项目落地。其次是农民主体性参与，即农民通过民主协商和民主决策的方式积极参与项目实践，实现村庄利益整合与项目落地。农民参与不足是项目进村遭遇实践困境的重要表现，因而促进农民的主体性参与对于项目进村实践具有重要意义。农民积极参与项目实践的原因有二：一是项目资源的强激励性使得农民产生了较强的参与动力。项目资源的社会性和竞争性特征，不仅使得村民对于项目资源的需求得以满足，而且赋予了村民自主建设的权利。二是村庄内部的组织化方式为农民提供了参与路径。农民自发推选村庄精英协调统筹项目实践，依照民主协商和民主决策的原则商议项目落地细则。正因此，在美丽乡村建设过程中村民不仅积极建言献策，而且主动捐款捐地。如果出现矛盾纠纷，村民也会相互协调和协助理会做工作。

在自主式治理过程中，农民以村社集体为单元组织起来形成集体行动，以此解决项目实践过程的对接问题。农民组织化和主体性参与项目进村实践解决了“钉子户”问题，实现了治理成本的内部化，与此同时，项目进入村庄也强化了农民的组织性和整合性，激活了村庄自治，达到了较好的项目实践绩效。

2. 项目进村的动员式治理

在动员型项目进村实践中，项目的竞争性特征使得项目资源能够较好地适配村庄需求。然而，项目落地实践由行政逻辑支配，地方政府依照行政意志推动项目资源落地从而服务于自身的治理目标和政绩追求。行政逻辑支配项目进村实践时，村民缺乏自主参与的空间。这意味着，项目资源能够对村庄产生需求激励而难以产生行动激励。

沈村最大的问题便是土地细碎化。土地细碎化问题深刻影响农民的农业生产活动，也深刻影响着农业的现代化转型进程。农田整治项目高度符合村庄的发展需求，因而沈村具有较强的动力获取农田整治项目。然而，农田整治是地方政府打造现代农业示范区的环节之一，遵循的是政绩逻辑，^[19]项目资源落地受到行政逻辑的支配。行政逻辑主导农田整治项目落地使得农民无法参与其中，有时甚至会侵害农户的利益。在项目资源的需求激励下，村庄基于公共利益能够形成公共意志，但是项目资源的行政性特征使得农民难以参与进来，地方政府不得不面对分散的农户。在此背景下，村干部必须通过社会动员的方式实现村庄整体利益，项目进村实践因而呈现动员式治理的样态。

动员式治理体现为项目落地过程中的社会动员。农田整治能够改善土地耕作条件进而提升农业生产效益。整治后的农田还可以整体流转，这既可以避免土地抛荒又能够获得土地流转的租金。然而，农田整治后土地面积将会整体减少，农户的土地利益将会遭受一定的损害。如何让村民牺牲部分利益从而实现村庄的整体利益是地方政府和村干部必须思考的问题。村干部将村民代表和党员组织起来召开专项工作会议，商议土地面积分配办法，确定了“以村民组为单位对土地面积同增同减”的方案。土地面积分配方案提出后，村民意见出现了较大的分歧，大约 1/3 的村民持反对意见。在此情况下，村组干部发动村民代表和党员开展群众工作，同时为村民答疑解惑。村民代表和党员属于村庄精英，他们的意见对于落实土地面积分配方案产生了重要影响。在村民代表和党员的广泛动员下，大部分村民接受了同增同减的土地面积分配方案。在此基础上，村干部再次召开村民大会对土地面积分配方案进行表决，最终按照少数服从多数的原则顺利通过了该方案，农田整治项目得以顺利落地。

在动员式治理模式下，项目资源能够落地的核心机制在于村庄社会动员，在此过程中村干部的主要职能是推动项目资源与村庄有效对接，协调项目落地过程中各利益主体之间的关系。东村的项目实践过程充分发挥了村庄精英的动员能力和村干部的协调功能。

3. 项目进村的吸纳式治理

在接受型项目进村实践中，项目进村体现的是地方政府打造亮点的行政意志。地方政府出于打造亮点的目的，将项目资源投放到特定村庄，并要求村干部负责项目落地，普通村民则缺乏参与空间。在大多数时候，项目资源与村民需求不匹配，难以形成对农民的需求激励，项目落地必须高度依赖村干部。与此同时，在地方政府打造亮点村的过程中，村干部既能够利用项目资源改善村庄环境从而提升自身权威，又能通过项目经营获得经济利益。换言之，项目资源未对村民产生需求激励和行动激励，但是对村干部产生了激励。在项目资源的激励下，村干部既是地方政府的代理人又是能动的主体，项目落地与村干部的个人利益高度关联起来。村干部利用利益动员的方式推动项目落地，呈现出吸纳式治理的特点。

吸纳式治理表现为两个核心特征：一是吸纳精英参与。项目落地过程中存在灰色利益空间，村干部通过与村庄精英合作的方式获取项目建设权限并得到项目建设的利润。通过上述办法，村干部吸纳大量的村庄精英进入以自身为核心的“权力—利益”网络。^[20]近年来余村承接了数千万元的项目资源，按照当地政府的项目管理办法，部分小数额的项目资源可以由村庄自主建设，此类项目便成为村干部吸纳村庄精英的主要方式。不仅如此，严格按照招投标程序运作的项目也有可能被村干部截取。项目进村必然与村民打交道，为了避免工程建设受到村庄的影响，施工方一般都会将部分小项目转包给村干部，村干部就可以利用这些转包项目吸纳村庄精英。村庄精英的参与能够促进项目落地，也能为村干部经营村庄提供便利。二是利益俘获“钉子户”。分配性项目往往较难与村民的需求相适配，有时还会损害村民的利益，因而项目进村过程容易遭遇“钉子户”。此外，分配性项目资源难以对村庄产生整体性激励，村庄内部难以约制“钉子户”，村干部更多地借助利益俘获的方式摆平“钉子户”，比如提供利益补偿、提高补偿标准等。余村的项目建设占用了部分农民的土地，地方政府给予了相应的赔偿。然而，这些农户认为赔偿标准过低，在项目建设过程中百般阻挠，村干部只能提高利益补偿数额从而俘获“钉子户”。

在吸纳式治理过程中，村干部一方面积极协助地方政府推动项目落地，另一方面也在积极经营村庄。换言之，吸纳式治理是推动项目资源落地的手段，更是村干部经营村庄的重要方式。地方政府打造亮点的逻辑为村干部经营村庄提供了契机，项目资源被村庄精英俘获。村干部的吸纳式治理模式及其经营村庄行为，极大地提高了项目进村的治理成本。

4. 项目进村的包干式治理

在强制型项目进村实践中，项目资源不符合村庄需求，项目落地实践也由地方政府主导，村庄缺乏参与项目落地实践的空间和动力，农民难以被动员起来，项目资源难以对村庄产生需求激励和行动激励。黄村的厕所改造项目是地方政府推行的行政性任务，地方政府承担厕所改造的全部费用，并且全面负责厕所改造项目的实践过程，村干部的职责是严格按照地方政府的要求推进厕所改造，项目进村实践呈现出包干式治理的样态。

包干式治理体现在如下两个方面：其一，治理成本包干。项目资源的分配和落地严格履行地方政府的行政意志，地方政府承担项目落地过程所产生的治理成本。厕所改造项目资金属于专项资金，每改造一个厕所省级政府拨付 100 元，市级政府拨付 800 元，县级政府拨付 1000 元，其余部分由村民自行承担。乡镇政府为了在限期内完成改厕任务，主动替农户承担厕所改造的剩余费用。按照厕所改造的费用计算，修建水冲厕所的成本大约为 2300~2400 元，乡镇政府需要承担大约 400~500 元的改厕费用。其二，治理责任包干。包干式治理的目的是在有限的时间内集中力量完成治理任务，因而村干部成为地方政府推动包干式治理的关键力量。地方政府通过行政动员和任务包干的方式推动村干部履行治理职责。与此同时，地方政府将厕所改造纳入村级考核，倒逼村干部承担治理责任。黄村超过 2/3 的村民常年生活在村外，村民的改厕需求并不强烈。地方政府为了完成改厕任务从而缓解行政压力，不断向村干部施压，强制推进改厕进程。不仅如此，乡镇政府明确要求改厕标准和改厕数量，将改厕任务打包给村干部，村干部碍于行政压力和考核压力，只能承接乡镇政府的治理任务。一方面，村干部只能通过行政动员的方式向小组长、村民代表以及党员施压，要求他们带头支持厕所改造；另一方面，村干部只能不断开展群众工作，通过讲感情的方式劝说村民。

包干式治理存在如下困境：第一，行政主导的标准化项目难以满足村民的个体化需求，村民的积极性难以被调动起来。第二，

项目落地带有较强的行政逻辑，项目资源输入具有强制性和负外部性。第三，在厕所改造项目实践过程中，地方政府与农民形成了主动施惠与被动受惠的关系。在这种关系中，政府与农民的权责关系发生扭曲，厕所改造的利益主体与责任主体高度错位。换言之，黄村的厕所改造项目难以形成有效激励的可持续推进模式。^[21]

在资源无激励的状态下，项目进村已经转化成地方政府治理村庄的过程，即通过行政力量积极介入并主导治理过程从而推动项目落地。包干式治理难以激发村民的参与积极性，也无法激活村庄的公共性，村民游离于村庄治理体系之外。

5. 小结

当项目资源对村庄形成需求激励和行动激励时，村庄通过自发动员的方式形成集体行动，主动承接项目资源并自主开展建设，项目进村的治理方式表现为自主式治理。在此过程中，村干部的角色是当家人，具有较高的村庄权威和发达的关系网络，能够以发展为导向争取村庄所需的资源，协调项目资源有序落地，使得项目资源服务于村庄建设。与此同时，村民在项目资源的激励以及村社集体的组织下，积极参与项目落地过程，为村庄建设贡献力量。在自主式治理模式下，项目进村实现了“激活村庄”。

当项目资源仅对村庄形成需求激励时，项目资源符合村庄的整体利益，因而村干部能够通过社会动员的方式做群众工作，推动项目落地从而实现村庄公共利益，项目进村的治理方式表现为动员式治理。在此过程中，村干部的角色是协调者，主要负责协调项目落地，处理项目实践与村民利益之间的冲突关系，开展社会动员从而形成项目进村的公共意志。在动员式治理模式下，项目进村实现了“动员村庄”。

当项目资源难以对村庄产生需求激励和行动激励但能为村干部提供利益空间时，项目进村就能够对村干部形成激励，村干部具有动力推进项目落地。然而，项目资源对村庄激励的不足使得村干部只能以利益动员的方式吸纳村庄精英，以利益俘获的方式摆平“钉子户”，从而应对项目落地的实践问题。在此过程中，村干部是地方政府的代理人，其核心工作是完成自上而下的行政任务。当然，村干部也通过经营项目和推动项目实践获得个人利益，项目进村呈现“经营村庄”的效果。

表 2 项目进村的实践运作逻辑

项目进村类型 项目实践逻辑	承接型	动员型	接受型	强制型
治理模式	自主式治理	动员式治理	吸纳式治理	包干式治理
治理手段	集体行动	社会动员	利益动员	行政动员
村干部角色	当家人	协调者	代理人	行政干部
实践绩效	激活村庄	动员村庄	经营村庄	治理村庄

当项目资源与村庄需求难以适配，并且项目落地实践也完全受到行政逻辑支配，项目无法对村庄产生有效激励。地方政府只能通过包干治理的方式推动项目落地，从而实现行政意志。在此过程中，村干部的角色是行政干部。村干部作为地方政府意志的执行者和治理任务的承接者，接受地方政府的行政考核。村干部缺乏动员村民的手段，只能反复做工作，甚至强制推动项目落地。项目进村呈现“治理村庄”的效果。

五、结论与反思

项目制作为国家治理的一种手段，旨在以程序化、标准化的资金分配及使用方案解决从中央到地方的公共服务问题，然而项目进村实践呈现出较大差异。本文基于项目激励的角度，探讨项目进村的实践样态。研究发现，项目运作方式引发了项目激励性差异，不同的项目激励方式下村庄推动项目落地的实践逻辑存在较大差异：当项目资源对村庄形成需求和行动的双重激励，项目进村呈现自主式治理的逻辑；当项目资源仅能对村庄形成需求激励时，项目进村呈现动员式治理的逻辑；当项目资源无法对村民形成激励而能够对村干部形成激励时，项目进村呈现吸纳式治理的逻辑；当项目资源无法对村庄形成有效激励时，项目进村呈现包干式治理的逻辑。项目激励差异性引发的项目实践逻辑的分异，最终导致了项目进村的实践差异。

项目制的技术治理取向在一定程度上降低了项目资源的激励性，使得项目与乡村社会之间缺乏有效互动，村庄内部难以形成集体行动。然而，项目运作方式也在一定程度上影响了项目进村的实践差异。因此，在项目制成为资源下乡主要方式的背景下，调整项目资源的运作方式进而提高项目进村实践绩效显得尤为重要。提高项目进村的实践绩效必须从两个方面入手：第一，项目进村应当建立自下而上的决策机制和竞争机制，实现农民需求与项目资源的有效对接，激发村民的参与积极性，推动项目落地的自主实践。第二，自上而下的项目资源输入方式不能为村庄提供自主参与空间，应当转变项目资源输入方式。在项目进村过程中应给予村庄适度自主性，比如给予村庄部分自主建设权利和自主使用项目资金的权利。

当然，优化项目资源运作方式的同时也应当加强基层社会组织建设，以此将农民组织起来对接项目资源，避免项目资源输入成为村干部的牟利方式。当农民能够组织起来对接项目资源时，村庄就能够通过村民自治的方式推动项目进村实践，项目落地的治理成本就能实现内部化，“最后一公里”问题也能有效解决。

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, (05).
- [2][17]桂华. 项目制与农村公共品供给体制分析以农地整治为例[J]. 政治学研究, 2014, (04).
- [3]周飞舟. 财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”[J]. 社会, 2012, (01).
- [4]刘祖云, 何云婷, 刘晶. 竞争性扶贫项目基层运作的行动者网络及其制度化研究[J]. 理论与改革, 2020, (02).
- [5][18]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, (04).
- [6]曹海林, 俞辉. “项目进村”乡镇政府选择性供给的后果及其矫正[J]. 中国行政管理, 2018, (03).
- [7]李祖佩. “新代理人”：项目进村中的村治主体研究[J]. 社会, 2016, (03).
- [8]肖龙. 项目进村中村干部角色及村庄治理形态[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, (01).
- [9]焦长权. 从分税制到项目制：制度演进和组织机制[J]. 社会, 2019, (06).
- [10]李耀锋. 项目制研究的现状与新路径[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2016, (05).
- [11]李锋. 农村公共产品项目制供给的“内卷化”及其矫正[J]. 农村经济, 2016, (06).

-
- [12] 邓泉洋, 费梅苹. 项目下乡后村庄秩序的再审视[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020, (05).
- [13] 刘成良. “项目进村”实践效果差异性的乡土逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2015, (03).
- [14] 谢小芹, 简小鹰. 国家项目地方实践的差异性表达及成因分析——基于西部和中部两村庄的比较研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014, (01).
- [15] 刘建平, 陈文琼. “最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析[J]. 中国行政管理, 2016, (02).
- [16] 陈义媛. 公共品供给与村民的动员机制[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2019, (04).
- [19] 孙新华, 钟涨宝. 地方治理便利化: 规模农业发展的治理逻辑——以皖南河镇为例[J]. 中国行政管理, 2017, (03).
- [20] 狄金华. “权力—利益”与行动伦理: 基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J]. 社会学研究, 2019, (04).
- [21] 薛美琴, 马超峰. 农村改厕项目的可持续性及其实践逻辑[J]. 农村经济, 2019, (01).