项目难以真正“进村入户”的生成机理及治理路径——基于L乡生物质取暖项目的案例分析

曹海林，王真真

（河海大学公共管理学院）

摘要：项目进村过程中普遍存在着乡镇政府与村庄社区不协同现象，主要表现为乡镇政府的单向运作和村庄社区的被动接受。山东省L乡生物质取暖项目的案例事实表明，项目进村实施主体单一，乡镇政府的项目决策过度“唯上”而忽视村庄实际需求，重视检查而忽视反馈和再修正。项目进村单方运作浪费资源、弱化乡村自治能力并引致乡村关系紧张。村庄社区对项目的被动接应表现为项目落地前“插不上话”和项目实施后“反馈无果”，这既与压力型的基层治理体制相关，又与基层政府行为、村庄自主性、乡政与村治的关系以及市场技术等相关。在项目进村实施中，变革压力型体制、培育提升村庄社区自主性、搭建乡镇政府与村庄社区合作平台、构建双向互动机制、破解项目进村技术难题是确保项目真正“进村入户”的关键。

一、问题提出与研究方法

（一）问题提出

《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》指出，要健全现代乡村治理体系，把夯实基层基础作为固本之策，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，推动乡村组织振兴，打造充满活力、和谐有序的善治乡村。国家全面取消农业税后，乡镇政府财权与事权不对等的问题更加突出，直接影响到农村的有效治理。因此，国家通过大量专项项目转移支付资金反哺农村，项目化在我国村庄建设中扮演着极其重要的角色。随着“项目治村”的长期实施，不仅形成了较为稳定的制度安排，还对基层的治理结构、乡村主体和乡镇政府行为产生了深刻的影响，并进一步塑造着农村治理的新面貌。

然而，在各类项目进村的具体实施过程中，一方面，存在着项目落实不到位、基层政府与村庄社区沟通不到位、村庄需求表达途径不畅通、基层资源失效等显著问题，造成资源浪费和基层治理失效；另一方面，作为项目进村的两大实施主体，乡镇政府与村庄社区两者的地位具有显著的不对等性，基层政府地位强势而村庄社区缺少应有的话语权，导致乡镇政府与村庄社区之间存在明显的不协同行为。为此，学者们或从组织视角探讨项目制中的组织行为关系（马良灿，2016），或从村庄本位视角审视项目进村对村庄治理的重构作用（李祖佩，2013），并关注项目进村中的政府“经营村庄”行为（李祖佩，钟涨宝，2020）。项目运行存在“自下而上”和“自上而下”两种逻辑（折晓叶，陈婴婴，2011）。基层组织面临村级组织悬浮和村民小组失效的困境（刘成良，2015），存在“撞钟型”和“分利型”等不同的村干部角色并形成不同治理秩序（肖龙，2020）等问题。

聚焦项目进村中的利益相关者行动，学界的关注点主要集中在以下三个方面。一是，基层政府的单方运作，包括乡镇政府在项目进村具体实施中为追求领导政绩和短期效益而产生的自利行为（李祖佩，2014）、乡镇政府在与村庄的共事过程中凭借组织化和行政权力优势垄断项目运作（孙仲阳，朱文彬，2011）、乡镇政府凭借行政力量动员村庄社会力量（王清，2020）等。二是，村庄社区的被动接应，包括项目自上而下推动造成普通村民缺乏制度性参与渠道（蔡舒眉，2019）、资源变迁导致村庄治理从“内向型”向“外向型”转变进而造成村庄自主性和村民主体性被忽视（谢小芹，简小鹰，2014）、资源引致村庄权力失衡造成村庄自治被消解（李祖佩，2012）等。三是，两者不协同造成的后果，除了瓦解村庄自治、排斥农民参与、损害公共利益，还包括乡村局限性造成项目异化和难以跟进（张新文等，2018）、地方政府在项目的选择和分配上存在“多者愈多、少者愈少”的“马太效应”（曹海林，俞辉，2018）以及基层政府的“选择性供给”（张振洋，2017）行为，加剧了资源分配不均，影响了基层治理稳定。为降低运作成本和完成上级指标，个别政府有意选择不符合公共需求的产品（闫福增，2019）或不需要农民参与的项目，违背了项目资源的公共性和福利性。

通过文献梳理发现，“项目进村”作为我国特有的一种资源下沉和基层治理方式，国内学者的研究多将其视为一种公共资源下沉、连接中央与基层的体制安排，或者是基层动员和公共服务建设的基层治理方式。虽然已有不少学者关注“乡政”与“村治”的脱节现象，但学界关于项目制的研究多借助具体案例对项目运作失范现象及其不良后果进行分析，鲜有从项目进村实施的角度审视乡镇政府与村庄社区的互动协同问题。学者们从项目本位和村庄本位两大类视角就项目制的运行逻辑、影响因素、“项目进村”导致的治理后果等进行了讨论，却忽视了“项目进村”落地实践环节，少有研究在微观细节上对项目本身在农村社区实施过程中的具体落地形式、实施过程是否与农村社区形成良好互动等问题进行探讨。实际上，来自“上面”的项目资源、资金与“下面”的现实需求之间的匹配程度构成了“项目进

村”的核心背景和运作环境，并切实影响着项目资源下沉的实际效果。项目实施中，基层政府与村庄社区广泛存在的不协同、不配合以及学界对两者之间协同策略研究的缺失使人不得不追问：为何会出现“政府花了钱，居民不叫好”的尴尬情况？国家用于基层治理和建设的公共资源为何总是难以真正“进村入户”？特定的项目输入基层实践后为何脱离制度的属性沦为利益分配问题？作为资源供给方的政府和作为资源需求方的村庄为何难以达成共识？如何才能使两者达成共识？

基于对上述问题的追问，本文拟从协同治理的角度出发，通过对项目进村具体实施过程的分析，聚焦乡镇政府与村庄社区之间的不协同行为。从乡村协同的角度分析L乡清洁取暖替代项目的实施过程，聚焦项目资源从乡镇到村庄“进村入户”这一过程，从更加微观、具体的角度探讨项目进村实施中的乡镇—村庄协同问题。本文将揭示政府单项运作的事实及其后果，同时剖析村庄社区被动接应的表现及缘由，进而从体制变革、村庄自主性建设、机制和平台搭建等方面探讨“项目进村”中乡镇政府与村庄社区的协同策略。项目资源作为乡村振兴的重要手段，与群众需求的有效匹配是其本质要求。项目进村中围绕供需对接而展开的乡镇与村庄的协同研究具有重要意义，而借助案例从微观层面剖析二者失协的具体表现和协同的具体策略是本文的主要贡献。

（二）研究方法

本文的经验材料来源于对L乡若干村庄的实地调研。笔者在2020年注意到L乡更换了新式炉子，L乡生物质取暖项目因群众的广泛议论和褒贬不一进入笔者视野。经过与在乡镇工作的亲属进一步讨论，笔者发现政府对此投资巨大，但“政府花了钱，村民不叫好”，这引发了笔者对这一问题追问的兴趣。笔者认为这一问题产生的关键在于基层政府作为公共服务的提供者与村庄需求方之间存在脱节。因此，笔者拟从两者协同的角度展开研究。考虑到研究不仅需要了解项目的来源、规模、发放对象及进村过程，也需要了解村民的满意度、使用反馈、决策参与程度等，笔者借助既有人际关系，选择了L乡镇政府工作人员、村支部书记、村民等作为访谈对象，详细了解了项目来源和规模、项目内容和分配过程，以及新式炉子的安装过程、功能、优缺点、后续保障等内容。

首先，借助官方网站和统计数据，初步了解L乡的基本情况（位置、规模、人口、城镇化和经济基础等）；其次，前往L乡政府与政府工作人员取得联系，了解生物质取暖项目的实施时间、规模、对象、进度、招标及后续计划等，获得项目实施的一手数据，并核对前文中基本情况；再次，在了解到实施对象名单的基础上，通过电话和拜访相应村支书，深入了解项目进入村庄的前因后果、村庄的参与程度；最后，通过走访老、中、青、留守、暂住、党员等不同类型的农户，深入了解项目产品的成本、质量、原理以及群众的使用反馈和后续期待，并亲自操作获得切身使用感受。调研中，笔者获得了大量访谈录音、现场照片等一手资料，并积累了大量访谈记录，为本文后续分析提供了依据。

二、单方运作：乡镇政府重“承上”轻“启下”的事实及后果

自2017年开始，L乡所属的山东省B市Z区为贯彻落实中央、省、市关于大气污染防治和节能减排的一系列决策部署，开展清洁能源替代工作，决定在全区开展冬季清洁取暖改造工作，并在文件中明确提出“到2020年，消除全区内散煤取暖，实现以集中供暖、气代煤、电代煤为主的清洁取暖全覆盖”的任务目标。L乡地处山东省东北部，面积100.23平方公里，地势平坦，四季分明，辖区内共有28个行政村，城镇化率为3.6%，以小麦为主要粮食作物，棉花为主要经济作物。L乡曾是2019年度省级耕地保护激励乡，并入选农业农村部认定的第九批全国“一村一品”示范村镇名单。由于L乡主要为农村地区，落地的清洁取暖项目主要包括合村并居后社区楼房“煤改电”和剩余村庄的清洁燃煤替代项目，后者在拆除旧炉子改用新型生物质炉子的同时，燃料从煤炭更换为生物质颗粒（一种废旧秸秆做的木制燃料）。前期通过招标确定炉具供应商，后期通过会议下达。L乡于2019年选取了8个人口较少的村庄进行试点建设，总结经验的同时于2020年在12个未“上楼”的村庄全面铺开（具体数据详见后文表1）。然而，该项目在实际进村过程中效果并不理想，资源并未发挥应有的作用，村民也颇有微词。

（一）单方运作事实：供需失洽与资源垄断

L乡镇政府作为本次清洁取暖项目的直接管理者，在项目落地过程中起着主导作用，项目效果不理想与L乡镇政府粗放式的资源下放方式不无关系，表现为供需失洽和资源垄断的单方运作事实。

1.项目实施主体单一且缺乏互动

乡镇政府的单方运作首先表现为项目实施主体单一。“项目进村”过程中基层政府投入大量资金和公共产品，但项目资源和信息的落地形式常常为单方向输入，缺少与村庄的良性互动，政府垄断项目落地和运行过程，缺乏内外部监督。“项目进村”中县区和乡镇政府凭借制度和权力优势扮演了“大家长”的角色（闫福增，2019），垄断了项目资源。乡村治理其他主体的参与程度较低，且随着行政级别的降低逐步降低。政府包办决策，内部缺乏监督。在乡镇政

府内部，负责本次项目实施的主要是乡事业办，为保证项目落实到位，专门成立了清洁取暖办公室，向上直接对接区住建局，向下对接各村，与其他部门的沟通合作比较少。政策下达多“通知”少“商议”，各乡镇政府通过会议得知这一政策，再将此消息通过会议转达给各村支书，而后村支书转达给各村村民。无论是项目落地还是招标过程，各级各类村级自治组织都没有参与决策过程，更谈不上监督。如此单方向的资源涌入，一方面，缺少自下而上的决策参与程序，项目实施中乡镇政府粗放式下放的资源与村民的实际需求并不匹配；另一方面，与城市相比，农村缺乏充足的人员、设备、技术、资金等执行条件，加之农村项目的执行主体往往缺乏专业培训，项目执行容易出现异化或难以跟进的情况（闫福增，2019），使得资源不能发挥实效。

调研发现，政策通过会议层层传达至村庄社区后，由村支书传达给各村农户，在自愿的原则和基础上，由村支书收集各村村民需要换炉子的数量，再由村支书将数目上报给乡政府，乡政府上报给县区，再统一发放设备至村，雇佣村内的年轻人给各家安装。可以说，村委扮演了乡镇政府在项目落地中的帮手，而村民自治组织并没有参与本次生物质取暖的决策过程。村委并不清楚项目在县区和乡镇的决策过程，只是通过会议得知此消息后回到村中完成乡镇指派的任务，前期并没有通过村民议事会、村民小组等村民自治组织对该项目内容的选择和落地方式进行讨论。在村组织内部，对项目的介绍只通过大喇叭说明是“为促进环保”以及“400块一吨料外加白送一套炉子”，村民均抱着“不要白不要”的态度积极报名参与。由于事前并没有征集村民意见或开展实地调研，也没有公告，导致村民并不了解项目的内容和含义，在后续过程中出现大量村民不会使用的现象。村民和乡镇政府、村民和村两委、村两委和乡镇政府之间都存在信息不对称。

2.项目过程缺乏对实际需求的考量

项目决策、设计与执行的整个过程缺乏对村民公共服务需求的实际情况作出合理考虑与安排，是造成项目资源与村民实际需求不匹配的重要原因。由于L乡被划入了环渤海经济圈，对环保的要求提高，不仅全面禁止焚烧秸秆，而且被要求全面铺开清洁取暖项目。L乡政府为尽快将生物质取暖项目落实到位，直接将一定数量的设备分发到户。乡镇政府既没有在项目落地前发挥村民自治组织的作用，征集村民意见，考察农民的取暖需求；也没有在项目落地后根据农村社区的实际情况修改方案或跟进项目实施效果，放任大量生物质炉子被闲置，造成了公共资源的浪费。行政任务挤压民众需求（李明，2014）。为确保生物质炉子对煤炉子的全面取代，L乡政府还曾将全乡范围内的煤炭销售点全部取缔，一度给老人和不会、不想用新式炉子的村民带来取暖难的问题（后期考虑到老人们的实际情况又放开了少量煤炭销售点）。

由于Z区在此前的省督查走访中在环保方面表现不佳，被公开“点名”，Z区领导层下定决心“紧抓”清洁取暖项目的同时，严防秸秆焚烧。L乡上空有专门的卫星对秸秆焚烧和村民“私自点火”进行监督，一经发现将对乡镇领导直接问责。据悉，之前隔壁J县“点火”烧到了这边，被卫星发现后，L乡与J县通过打官司才将此事平息。因此，生物质取暖项目作为农村冬季清洁取暖的重要内容，成为L乡必须完成的行政任务。以王村为例，相比于2019年第一批炉具，2020年第二批炉具增设了拨灰时间的操作步骤，操作技术要求不降反增，生物质燃料的质量也没有明显提高，导致第二批炉具下来时村民都不想要。王村村支书只好将上级派发的70套设备塞给家里有人外出打工或上学的农户，安置在平时空闲的卧室中以备上级检查。事实上，原先的旧炉子已经能够满足村民家庭对于取暖和日常使用的需求，如需在环保的情况下提高村民的取暖质量，就要提供简单易操作的火炉设备和清洁高效的燃料，并且应该循序渐进地增加宣传、维修和带教等配套措施，而不是简单的“一刀切”。

3.资源下放方式粗放敷衍

项目实施中乡镇政府采取了粗放式的资源下放方式，资源下放后重视检查却忽视反馈和再修正。毫无疑问，政府的出发点是好的。相较于设备问题，导致项目资源失效更主要的原因是资源下放方式过于粗放。村民在项目决策和实施中面临双重信息不对称（印子，2014）。乡镇政府与村庄社区之间及村庄内部皆存在信息壁垒，乡镇政府想当然地推行政策，村民被动接收却发现不了解、不会使用。因其“摊派式”分配，相较于项目落地后在公共服务领域发挥的效果，乡政府更注重事后的检查工作。L乡政府曾于2020年炉具大批安装后派出专项检查小队对各村的生物质炉子安装使用情况进行检查，尤其是对旧式炉子的使用情况进行摸查，后期还增设了安全检查。虽然每年都对炉子和燃料供应商进行招标，但是每一批炉子的安装都是单一的、一次性的，新招标的供应商只为下一批将要更换的行政村提供设备，已经安装的行政村适应程度如何、反馈如何，乡镇政府的关注度不高。

政府虽然以每吨400元的优惠价格将生物质燃料给予农户，但是由于对质量管控缺位，农户纷纷表示拿到的燃料“不好烧”，要么“烟子大，不好点着”，要么“油性大，结块堵烟囱”，甚至个别农户到手的燃料不够秤。村民或打市长热线，或通过村支书—乡政府—县住建局逐级向上反映，但普遍没有得到回应。由此可见，乡镇政府只管“完成自己的任务”，将县区要求下发的资源一股脑下放，至于项目内容如何、质量如何、效果如何，并非其任务核心。因此，L乡的清洁取暖项目虽下放了大量资源，但普遍存在“有检查没保障”的问题。

（二）项目运作后果：资源流失与治理衰弱

项目自上而下的机械运作行为不仅无助于达成项目目标，反而造成几个方面的负面影响。其一，造成公共资源浪费。截至2020年底，L乡已下发2339套炉具，每套炉具政府补贴给供货商1200元；每吨生物质燃料原价1000元，其中农户只需自筹400元，政府补贴600元，每户最多补贴两吨。换言之，每投入使用一套设备，政府需补贴至少1800元，其中1200元补贴给炉具供货商，600元补贴给燃料供货商，个别农户需补贴两吨燃料，再加上额外的运输、维修、协调、检查等费用，可见政府在本次清洁取暖项目中投资之高（见表1）。

表1　L乡生物质取暖项目资源投入情况

时间	村庄（个）	炉具品牌	设备数量（套）	设备补贴（元）	燃料数量（吨）	燃料补贴（元）	合计补贴（元）
2019年11月	7	好妯娌	1 182	1 418 400	1 241	744 600	2 163 000
	1	尚美丽家	85	102 000	85	51 000	153 000
2020年11月	7	尚美丽家	737	884 400	761	456 600	1 341 000
	5	超万	335	402 000	366	219 600	621 600
合计			2 339	2 806 800	2 453	1 471 800	4 278 600

实际上，炉具的使用率很低。以崔村为例，崔村曾在2019年安装了第一批“好妯娌”牌生物质炉具，由于存在明显的设计缺陷（炉底间隙过密，料渣落不下去），农户纷纷用回煤炭炉子，这一批生物质炉具随之或被安置在平时无人住的客房，或被拆卸后闲置。随着生物质炉子受冷落，燃料也被农户大量堆放在角落，然而植物茎秆做的生物质燃料存放时间短，一受潮全都变成碎末。农户“另辟蹊径”，将燃料回卖给供应商，400元买入，500～600元卖出，供应商再卖去别的地方。一来一回，政府花了大价钱，农户处境尴尬，环保问题没解决，供货商和二道贩子倒是得了“实惠”。政府的财政收入、生产的炉具设备和生物质燃料，本该是用于改善农村人居环境、提高服务水平的公共资源，却变成了农民的负担和部分商家牟利的漏洞，造成极大的公共资源浪费。以文中的生物质取暖项目为例，基层政府对指标负责而非对村庄的综合发展负责，公众对公共品的实际需求与目标管理责任制之间存在张力（张振洋，2017）。监督机制缺乏和地方政府出于自利目的而采取政策变通，将满足群众迫切需要的公共品置换为可满足上级政绩需要的量化指标，导致了国家资源配置的不合理。

其二，使村庄治理能力弱化。项目的单向运作还会弱化乡村基层治理的社会基础。首先，村级治理组织运转低效。单方运作将项目进村看作一个行政过程，村两委变成基层政府向村庄社区进一步延伸的执行机构，基层政府将自身的行政职责分割、摊派、转移到村民自治组织（胡卫卫，于水，2019）。项目执行过程中，村民缺乏体制性的参与平台和渠道，村两委的日常工作变成了传达和落实政府要求而不是征集和反馈民意。无论是此前的厕改项目还是本次生物质取暖项目，L乡各村村委和村支书都在项目进村中处于尴尬境地。因为要完成乡镇政府规定的“任务”，明知项目内容不完善、不合理，仍要劝说农户积极配合；村支书不仅是群众反馈问题的第一选择，还得对上级“暗访”和检查负责，用某村支书的话来说“两边都不落好，没人愿意干”。像大多数农村一样，村两委的尴尬处境和来自上级的任务压力难以保证基层组织的完整性和有效性，在大量精英和劳动力流失的背景下，进一步加剧了项目进村的“最后一公里”难题（桂华，2014）。其次，项目实施的群众基础受到侵蚀。普通村民参与的积极性和主动性被忽视，项目实施脱离群众的基层实践。一方面，在自上而下的项目实施过程中，村庄的治理权力集中于少数村委手中，疏远了村民与村干部的关系，造成村庄权力格局的固化（吴斌才，2016）。村干部与村民之间信息和角色的差异，使普通村民在治理资源和项目信息上处于相对弱势和被动的地位。加之乡镇政府与村庄之间也存在信息不对称，农民作为项目的最终受益主体和风险承担主体，实际上对相关技术和信息知之甚少，整个项目脱离了村民实际生活。另一方面，政府单向灌输使农民群体缺乏对自身利益诉求的感知和反思，时间一长，农民形成政治参与冷漠的思维习惯（李耀锋，2016），造成更多“沉默的大多数”，形成普通村民对项目参与的恶性闭环，进一步造成村级治理衰弱，侵蚀村庄社区的自治能力。

其三，导致乡村关系紧张。项目失败不仅浪费资源、弱化村庄治理能力，还会破坏乡镇和村庄的关系。首先，乡镇政府的单方运作会削弱其权威性，致使项目资源和有关政策的合法性受到质疑（翟军亮等，2021）。项目效果不尽如人意，再加上项目实施中决策过程不透明，极易使群众认为相关企业在决策过程中“走后门”，政府“暗箱操作”，联想到有关部门“收了好处”，相关企业“上面有人”，才达成了政企合作。长此以往，项目合法性和基层政府权威遭到侵蚀。同时，基层政府履行职能一味依赖命令和强制而忽视与村庄的良性互动，对于广大群众而言，即使项目目标从长远来看是有益于乡村建设的，也难以引发人们发自内心和情感的认同（阳斌，2019：92），无法得到村民对社

会管理积极主动的回应、配合与支持。在此基础上，群众对基层政府的长期不信任引致乡镇与村社的关系紧张，影响后续治理进程。一方面，村两委长期信息缺失，乡镇政府与村庄社区之间的信息不对称客观存在，加剧了村庄治理与乡镇行政力量的疏离和隔阂（韩鹏云，2018）。多位村支书表示村庄对于炉子的选择“插不上话”。例如，L乡某分区书记表示企业的选择是通过公开招标决定的，村庄层面并未参与且决定权在县区级，各村对项目内容缺少了解和理解。另一方面，当群众处于对项目存在质疑、对政府缺少信任、对信息缺乏了解的状态下，项目实施损害群众的切实利益时，不仅会强化质疑，还会引起对立、抵制以及对基层政府的不满。例如，当第一批生物质炉子因为取暖效果差、操作难度高等现实问题影响日常取暖和生活时，群众纷纷拆换回煤炉子，并产生大量负面反馈，认为乡镇“不干实事”。第二年，项目资源准备下发时，村民普遍不愿接收，不再报名。

三、被动接应：村庄社区参与难的表现及缘由

（一）被动接应的表现：“插不上话”与“反馈无果”

被动接应是指在外力推动或他方牵制下进行配合行动或接受行为，与之相反的是主动参与并发挥主导作用。在L乡生物质取暖项目的推进过程中，相对于L乡政府的强势，作为项目实施主体之一的村庄社区更多处于被动接受的地位，扮演配合服从、单方接受的角色。具体表现在，一方面，村庄自身的诉求和意愿对决策的影响力度小，项目落地前村级自治力量在决策过程中“插不上话”“无权过问”；另一方面，村庄的反馈得不到以乡政府为代表的其他主体的回应，项目实施后普通群众向上“反映无果”“不了了之”。

首先，项目落地前“插不上话”。村庄社区的被动接应首先表现在项目落地前对决策的影响小，以接受乡镇对资源的选择结果为主，突出表现在对公共产品的选择权缺少，村庄自治代表和村民“插不上话”。一是，在产品的选择上，村庄被动配合乡镇完成上级任务。本次生物质取暖项目的决策和资源下放都是出于上级的环保要求。每个村庄按照人口总量都有一定的“任务量”，即使项目产品脱离群众实际需求、使用效果不理想，村庄迫于任务压力，不得不配合使用。例如，炉具下料和拨灰都需要提前设置时间以控制速度，炉底的转速也需提前调控，而村民文化水平低，理解能力有限，常常设置不好，速度过快或过慢都会导致炉火熄灭。但是，出于对上级任务的配合，大部分村民选择硬着头皮使用。二是，村庄单方接受上级的决策结果，在决策议程中“插不上话”。上级部门按照自身的工作思路假定农民需求，体制上决定了供需脱节（于水，2010）。在此次生物质取暖项目进村中，L乡的决策过程并未向村庄主体开放，生物质炉子和燃料的招标过程不透明，村组织只能接受和完成上级政府的指标。L乡某分区书记表示备选品牌由县区级决定；王村村支书则表示，2019年村委成员被叫去现场会，选择心仪的炉具，然而当炉具真正下放到村后，却发现并不是自己当时选择的品牌，心中了然这是“上头定的”，群众使用即可。作为公共产品的最终使用者，村庄社区在公共品供给中处于弱势地位（付莲莲，邓群钊，2015），只能在地方政府的预设框架内服从和接受既定选择，在配合基层政府完成环保任务的同时被排斥在决策议程之外，体现了农村社区在项目实施中处于被动接受的地位。

其次，项目实施后“反馈无果”。村庄社区的被动除了表现在项目落地前对乡镇政府决策的单方接受和配合行为，还表现在项目实施后与主动发起互动的通道被堵塞，无力改变自身的被动状态。一是，村庄社区缺少信息获取和反馈渠道，村社现有的信息获取途径以村支书在乡镇的例会为主，以获得派发任务为主要内容，乡镇与村社之间的信息隔膜是客观且长期存在的。当村民发现生物质取暖设备出现各种意想不到的问题时，反馈和求助渠道十分有限，多数时候只能寻求邻里和村委会的帮助，简单操作问题尚可，设备和燃料质量问题却只能通过村委向乡镇反映，没有直接寻求企业技术支持的方法，乡镇再向县区反映，信息传递和问题解决的效率较低。二是，村庄社区遇到问题“向上反映”以后，常得不到及时回应，甚至不了了之。2020年冬天，王村群众面对较大面积的炉具质量和使用问题，有村民曾拨打市长热线，村支书也曾去乡里反映，乡里表示会向区住建局反映，然而结果都是没有任何回应。崔村支书曾在例会上向分管L乡环保事务的领导反映此事，领导表示产品的选择不在乡里，他亦没有权力插手。村委会和群众已习惯处于被动和资源接受方的位置，认为决策是“上头”的事，村委“来啥发啥”、群众“来啥用啥”并无不妥。这种社区集体性的对被动地位的认同感为政府单方运作提供了可操作空间，同时也造成村庄社区被动性的进一步加强。

（二）被动接应的缘由：体制压力与治理困局

项目进村实施中村庄社区相对于基层政府处于被动接应的状态，原因不仅在于基层政府在治理过程中职责定位不清，压力型体制下有越位和缺位行为；还在于乡村内部自治实践不到位，没有发挥自身主观能动性的能力。

其一，基层压力型行政体制和向上负责制。由于L乡所属的Z县位于环渤海经济圈，加之在此前的督查组寻访中表现不佳，环保任务压力大，清洁取暖项目压力层层下达，致使乡镇政府行为基于官僚制本身的逻辑而非农村社会的治理诉求，不能平衡向上级行政任务负责和向村庄社区居民的公共需求负责。乡镇政府在项目实践中也会倾向于追求政绩，如何在短期内依托项目运作提升政绩成为乡镇政府工作的重点（李祖佩，2014）。乡镇政府作为科层任务的被动执行者，更为看重可量化、易测量的项目指标，并通过频繁的检查进行过程监督，重视完成上级任务而忽视民众需求

（王清，2017）。因此，L乡镇政府在市场技术还未完全成熟且不具备完整的生产链和供应链的情况下，将生物质取暖项目大批铺开，忽视了村民真正的取暖需求、脱离了农村实际。农村社区在自身主观能动性被忽视的情况下，又缺乏决策参与和信息反馈的有效渠道，只能被动接受既定的资源下沉。

其二，基层政府行为存在越位和缺位。在L乡生物质取暖项目实施中，基层政府的越位表现为通过挤压村级自治的决策参与空间形成对资源下放的垄断，缺位表现在对市场主体生产和经营行为的监督不力和基层民主的建设不足。在农村基层治理转型期，国家与农民之间并未形成清晰的权利与义务关系，基层政府凭借高度组织化和国家赋予的行政权力干涉或直接垄断村务管理权，还存在以“行政式”管理取代自治的情况（孙仲阳，朱文彬，2011）。一方面，政府在决策过程中忽视了自下而上的村级参与；另一方面，资源下放后没有及时疏通民意表达渠道，忽视了村民的反馈，更缺少在村民反馈的基础上修正和完善资源分配的步骤。政府对市场主体的监督缺位使得项目质量大打折扣，村民却别无选择。无论是决策过程还是资源下放，方向都是自上而下的，农民缺乏利益表达平台，基层政府主动输入资源，垄断了资源的选择和下放过程，群众缺少参与和表达的空间，自主性得不到激发，容易产生被动等待的消极思想。此外，政府在基层民主建设中的缺位使普通群众缺少参与决策和监督的制度性渠道，其多是通过村委会告知获得信息，资源使用过程中遇到问题没有向上反馈的渠道，基层政府的日常决策也没有纳入群众意见的正式机制。

其三，权力上移使“乡政”与“村治”脱节。近年来，随着一系列财政体制改革和行政体制改革，乡镇政府的“悬浮性”和“依附性”特征凸显，财权和事权被县市上收，使其逐步成为县市政府的执行机构和派出机构（付伟，焦长权，2015）。乡镇政府作为县市政权的下属执行机构，以完成行政任务为行动纲领，逐渐脱离了农村自治，没有为村级自治组织提供参与公共决策和监督的机制。如图1所示，随着资源任务的逐级下放，权力被逐级上收。L乡生物质取暖项目的决策权集中于县市级政权，乡镇政府层面就连负责该项目的副书记也不能左右炉具和燃料的选择，只能逐级向上反映，因为决策权和资源分配权都集中于更高一级的行政机构。乡镇政府悬浮于乡村自治之上，造成村庄自治和基层政府之间的信息不对称，堵塞了村庄自下而上参政议政的渠道。乡镇政府作为与村庄社区直接对接的基层政府机构，与县市级政府相比在财权、事权两方面处于弱势地位，使得村庄社区在特定公共事务活动中的处境更加被动。

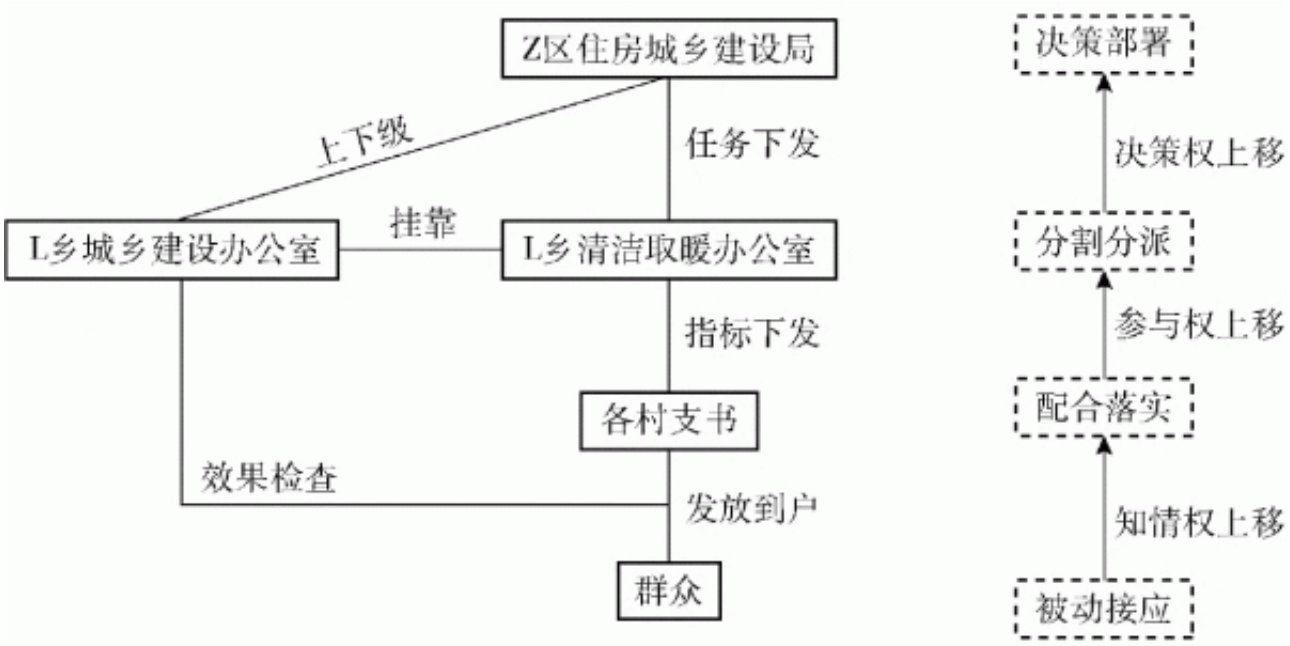

图1　机构设置与权力上移

其四，村庄自主性乏力。如果说上级政府的强势和乡镇政府的“悬浮”是导致农村社区处于被动接应状态的外部因素，那么乡村自身基础和能力的缺失阻碍了乡村协同行为，是使其失去自主性的内部缘由。人是发展的主体，在农村更是如此。而近年来农村青壮年和精英的大量流出，使得本就基础薄弱的广大农村振兴过程主体缺位严重（李雪男等，2021），引致村庄内部治理结构的变异（张英魁，曲翠洁，2014）。组织上，有文化、有能力的村民或外出谋生或不愿参与，村民组织涣散，难以发挥组织决策的作用，基层自治组织运转失效。实践中，村集体的意见基本由村委会开会决定，至多加上党员，缺少向群众征集意见的过程。村庄政治权力掌握在个别村委会成员和党员手中，决策议程不够公开透明，对普通群众设有门槛，在程序设计上缺少广泛的群众参与环节。精英流失使“能人治村”的治理格局变为乡镇干预下的“老实人治村”，以配合上级完成各项任务。村委会不具备与乡镇平等对话的基础，自治实践中的形式主义破坏了村民与乡镇互动的平台，固化的被动思维打压了群众参与的意愿。以上原因最终导致村庄自主性乏力

，缺少与乡镇协同的能力和基础。

其五，市场技术不成熟。项目推行操之过急，市场还未形成完善的生产链和供应链，村庄社区就被迫接应大量不成熟的公共产品。村庄社区对决策合理性质疑的原因，除了村级自治和群众被排除在决策议程之外，还有市场技术的不成熟。事实上，生物质炉子和生物质燃料的市场技术并未完全成熟，普遍存在返烟、结块、易堵、操作要求高等问题。尽管其在废旧秸秆的回收利用方面对农村环境治理做出了贡献，但也产生了新的环保问题。有村民发现在使用生物质燃料的过程中，烟囱接口处流出黑色液体，许多村民认为其生产原料中掺有塑料布等油性物质才会冒出黑烟；而墙面被熏出的大片黄色污迹使人怀疑燃料并未做脱硫处理。此外，炉具设计不合理，造成冒烟、倒烟、返烟等问题。政府在市场技术不完全成熟的情况下，出于环保任务的压力，急于在本地区全面铺开生物质取暖。而项目推行过快，导致售后服务脱节，不仅群众不会使用、不懂维修，而且村内也未配备相关技术员。2019年，仅王村就下放400余套设备，供货商来不及生产，甚至有设备缺少炉底。一方面，政府对市场主体的经营行为监管不到位，与市场合作对接不顺畅，招标的炉具供应商生产能力不够，只能外包给外地生产商，造成炉具的质量参差不齐；另一方面，部分生物质燃料的供应商只是“二道贩子”，本身不具备生产合格生物质燃料的能力，获得招标资格后通过其他途径获得燃料，其目的是获得政府补贴和赚取差价，无法保证燃料的质量。

四、讨论：乡镇政府与村庄社区如何协同让项目真正进村？

项目的真正落实并发挥应有效果，要通过项目进村的各主体，即乡镇政府和村庄社区内的自治组织、村民等内生力量，协同行动，形成相互依赖、相互合作的利益共同体。在具体运行过程中，基层政府要变革自身的压力型体制、尊重村庄社区的主体地位，村庄要提升和发挥自身的主观能动性，同时打通“乡政”与“村治”（吕德文，2019）之间的桥梁，包括搭建乡镇政府与村庄社区合作平台、建立项目进村中的双向互动机制。

首先，变革基层压力型行政管理体制，优化乡镇政府财权和事权分配结构，为“乡村协同”创造条件。要制定合理的绩效考核标准，尽量改变强控制下的单一的政策执行。目前，乡镇政府以完成上级行政任务为行动依据的主要原因在于，资源和权力被进一步压缩后，乡镇政府化身为“协调性政权”为项目进村“跑腿办事”（李雪男等，2021）。税费改革以后，基层政权的自主化空间不断被压缩。一方面，基层政权在制度内的可操作权限小；另一方面，村庄自治能力和村庄自组织能力的弱化加剧了基层的技术治理难度，两者共同构筑了乡镇政府目前所处的制度困境。乡镇政府处于国家政权与村级治理的交界点上，是开展乡村治理工作的核心主体，因此要切实发挥其作为“链接点”的作用。一方面要转变乡镇政府职能，增强其服务性与公共性，减少直接行政命令的干预；另一方面要完善乡镇财政体制，赋予乡镇政府规范使用公共财政的权力，保证其具备为本辖区提供公共品和监管市场行为的能力。

其次，尊重村庄社区的主体地位，培育和发挥村庄社区的自主性，使村庄与乡镇的互动成为可能。L乡生物质取暖未能取得良好效果的重要原因在于政府垄断了项目决策和实施过程，忽视了村庄社区的主体地位。因此，应确保作为资源最终使用方的村民在项目进村中行使充分的参与权。项目方案落地前要征集村庄的意见，项目进村要与村庄基层实践相结合，要将项目嵌入有效的基层治理网络（薛美琴，马超峰，2019）。充分考虑不同村庄的实际情况，增设与村庄需求相匹配的差异型需求项目。发挥农村自组织和精英的主观能动性，避免对基层政府的过度依赖，赋予村庄选择权和决定权，加大基层组织在项目落实过程中的权力和责任。还可以充分利用宗族等村庄内的非正式组织，加强村民的集体行动能力（齐秀琳，伍骏骞，2015）。要建立能够整合村民意见的协调组织机构，将广大村民的意见整合为村庄集体的意愿，提高农民的实际话语权。村民小组在“项目进村”的过程中扮演“基层触角”角色（向勇，孙迎联，2020），可以充分发挥其在村民小团体内的组织协调作用。成立村落理事会来承接国家项目并负责落地过程中的利益协调（高万芹，龙斧，2016），关键要保证其独立性。村落理事会本质上是民间自服务组织，不应隶属于村委，更不是基层政府的下属机构。

再次，建立项目进村中的双向互动机制，在程序上为村庄社区与乡镇政府的协同保驾护航。资源下放过程的单向性、一次性，即缺乏反馈机制和项目实施过程中的修正机制，是造成案例中“政府花了钱，村民不叫好”现象的重要因素之一。因此，要建立“参与—整合—反馈—再整合—修正”的循环决策修正机制。一方面，要让资源下沉逐步进行，充分发挥试点的经验作用，不能试图一次性全面铺开；另一方面，政府自上而下输入资源的同时，要注重村庄自下而上的反馈意见，维护资源使用方参与决策和表达的权利，畅通表达渠道，完善体制机制，鼓励村民意见进入决策议程。搭建信息公开和民意表达平台，创新村务信息的公开制度。可以通过微信、视频平台等渠道，公开有关村民的事务，然后召集各主体展开协商，最后将决策结果通过微信、视频平台等公布，实现快速宣传（李雪男等，2021）。此外，改革完善项目评估和检查机制，将村民满意度纳入项目评估指标，项目督察以是否满足村民的公共服务需求为依据，而非以是否完成行政任务为依据。

同时，搭建乡镇政府与村庄社区合作平台，完善村民信息反馈和参政议政的制度性渠道。在项目进村过程中，如果基层政府的治理行为和乡村社区的自治行为处于相互割裂的状态，就会造成项目资源的浪费和失效。因此，要为“乡

政”和“村治”相互合作搭建平台、创造机会、创新机制。因为乡镇政府与村庄社区的治理目标和诉求紧密相连，这为二者的共同利益基础和长久良性互动关系提供了可能。因此，关键是要构建互惠机制和共同目标，在利益共同体的基础上，增强互信互利，使乡镇政府和村庄社区在上述平台上得以共商资源分配规则。此外，要建立村民参政议政的常态化机制，在让村民及时获得项目信息的同时，提高其参与决策的意愿，如利用新媒体平台和村级公务公示平台，实现信息共享，定期整理村民意见向上反馈等。

最后，乡镇与村庄协同行动，在供需对接的前提下与市场主体实现有效合作，为项目进村提供技术保障和售后服务。项目进村实施中除了涉及乡镇政府、村两委、村民等主体，还不可避免与项目产品的生产者、经营者、售后者等市场主体打交道。一方面，资源落地前，增加实际调研和民众诉求整合环节，为招标时根据群众需求和村庄实际选择合适的厂家和产品提供参考。若现实允许，可先试用再决定。考虑到村民文化水平不高、理解能力有限，售后服务必不可少；还可以将村中合适的人选为技术员，为村民日常解惑并与厂家保持联系。另一方面，产品使用中遇到的问题需及时总结，村委会进行收集整理及时向上反馈，为下个阶段的项目实施提供参考。对于群众满意度低的品牌，市场监管部门要敢做“减法”“除法”，公布“黑榜”（安志，2019：157），对在实践中发现的损害公共利益的市场行为明令禁止并给予处罚。同时，要建立追责机制，既要对应付了事的有关干部追责，也要对“投机捣鬼”的相关企业追责。只有结合行政约束和群众监督的力量，才能保障产品质量，发挥资源的有效性，促使项目真正“进村入户”。

参考文献

安志，2019．面向企业的政府创新激励政策效应研究．博士学位论文．南京大学

蔡舒眉，2019．项目制与村庄集体行动能力——项目落地过程中村庄主体互动的实证研究．重庆大学学报（社会科学版）（6）：1－12

曹海林，俞辉，2018．“项目进村”乡镇政府选择性供给的后果及其矫正．中国行政管理（3）：69－75

付莲莲，邓群钊，2015．农户参与新农村社区公共品供给的博弈分析．生态经济（7）：96－100

付伟，焦长权，2015．“协调型”政权：项目制运作下的乡镇政府．社会学研究（2）：102－127

高万芹，龙斧，2016．村民自治与公共品供给的权利义务均衡机制——以Z县G乡L村为个案．南京农业大学学报（社会科学版）（5）：38－45

桂华，2014．项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例．政治学研究（4）：50－62

韩鹏云，2018．国家整合乡村的运行逻辑与路径重塑．南京农业大学学报（社会科学版）（4）：17－26

胡卫卫，于水，2019．策略行动、草根失语与乡村柔性治理．甘肃行政学院学报（1）：86－93

李明，2014．有限资源、多重角色下的乡镇政府行为变异与治理转型．农村经济（4）：13－17

李雪男，刘玟琪，张端阳，2021．乡村振兴战略背景下农村空心化治理路径研究．安徽农学通报（13）：1－3

李耀锋，2016．农村治理中“项目进村”的村庄回应：理论意涵与现实问题．农业经济问题（12）：48－54

李祖佩，2012．“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑．学习与实践（11）：82－87

李祖佩，2013．项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察．中国农村观察（4）：2－13

李祖佩，2014．项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析．南京农业大学学报（社会科学版）（5）：18－25

李祖佩，钟涨宝，2020．“经营村庄”：项目进村背景下的乡镇政府行为研究．政治学研究（3）：39－50

刘成良，2015．“项目进村”实践效果差异性的乡土逻辑．华南农业大学学报（社会科学版）（3）：50－59

吕德文，2019．乡村治理70年：国家治理现代化的视角．南京农业大学学报（社会科学版）（4）：11－19

马良灿，2016．组织治理抑或村庄治理——系统论视域下项目进村研究的学术理路及其拓展．南京农业大学学报（社会科学版）（3）：37－46

齐秀琳，伍骏骞，2015．宗族、集体行动与村庄公共品供给——基于全国“十县百村”的调研数据．农业技术经济（12）：119－127

折晓叶，陈婴婴，2011．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（4）：126－148

孙仲阳，朱文彬，2011．乡村互动中乡镇政府的行为选择及其逻辑分析．传承（8）：13－15

谭娟，许霞，2010．惠农政策信息传输与反馈中的问题及其改进．湖南农业大学学报（社会科学版）（1）：21－24

王清，2017．项目制与社会组织服务供给困境：对政府购买服务项目化运作的分析．中国行政管理（4）：59－65

王清，2020．通过项目进行动员：基层治理的策略与影响．四川大学学报（哲学社会科学版）（5）：176－184

吴斌才，2016．从分类控制到嵌入式治理：项目制运作背后的社会组织治理转型．甘肃行政学院学报（3）：80－87

向勇，孙迎联，2020．项目进村与微治理：村民小组治理何以有效？——基于涉农项目落地的多案例考察．农村经济（1）：71－80

肖龙，2020．项目进村中村干部角色及村庄治理型态．西北农林科技大学学报（社会科学版）（1）：71－80

谢小芹，简小鹰，2014．从“内向型治理”到“外向型治理”：资源变迁背景下的村庄治理——基于村庄主位视角的考察．广东社会科学（3）：208－218

薛美琴，马超峰，2019．农村改厕项目的可持续性及其实践逻辑．农村经济（1）：118－124

闫福增，2019．基层乡域治理中项目进村的有效性研究——基于豫东W乡“乡村振兴”项目的个案考察．厦门特区党校学报（3）：64－69

阳斌，2019．新时代中国共产党乡村治理研究．博士学位论文．成都：西南交通大学

印子，2014．治理消解行政：对国家政策执行偏差的一种解释——基于豫南G镇低保政策的实践分析．南京农业大学学报（社会科学版）（3）：80－91

于水，2010．农村公共产品供给与管理研究——从农村基础设施建设决策机制考察．江苏社会科学（2）：115－121

翟军亮，吴春梅，金清，2021．基于政策合法性视角的公共政策有效落地分析——以设施农业政策在优成农场的落地为例．中国农村观察（1）：51－67

张新文，高啸，戴芬园，2018．农村公共服务项目化供给中的马太效应探究．宁夏社会科学（6）：117－122

张英魁，曲翠洁，2014．当前中国乡村精英社会流动的内在机制分析．当代世界与社会主义（3）：111－116

张振洋，2017．当代中国项目制的核心机制和逻辑困境——兼论整体性公共政策困境的消解．上海交通大学学报（哲学社会科学版）（1）：32－41

原文地址：http://www.china-nengyuan.com/tech/187582.html