



中山大学政治与公共事务管理学院

SCHOOL OF GOVERNMENT, SUN YAT-SEN UNIVERSITY

中山大学政治与公共事务管理学院

“百县调研”大赛

调研报告

学校名称：_____南京大学政府管理学院行政管理系_____

报告名称：_____小组治村、有效治理与行政化趋势：项目制下的乡镇公共
事物治理研究 ——以浙江省 J 镇为研究个案_____

项目负责人：_____汤淇皓_____

项目成员：_____汤淇皓_____

指导教师：_____陈志广_____

2018 年 3 月 31 日

小组治村、有效治理与行政化趋势：项目制下的乡镇公共事务治理研究——以浙江省 J 镇为研究个案

摘要：实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署。乡村振兴，治理有效是基础。要实现乡村振兴需要强大的集体行动能力作为组织保障。“郡县制，天下安”，本研究将研究对象设定为县域中的乡镇治理与其相延伸的农村公共事务治理。通过引入项目制——美丽乡村的理论视角，以浙江省 J 镇为个案，运用深入访谈法、混合面板回归法、过程追踪法，意在揭示在项目制视角下，乡镇公共事务治理中存在的新现象和可能存在的新问题。主要研究发现是，（1）项目制和官僚制的治理逻辑正深入基层政府，但项目制和官僚制可能存在的弊端，同样会内生于乡镇治理当中。（2）乡镇行政化趋势非常显著。村自治受到进一步瓦解，村委忙于应付上级，成为完成上级任务和指标的派出机构，美丽乡村的项目建设很大程度上取决于镇政府的决心和能力，各村在其中的自主性较弱。（3）村民小组成为美丽乡村建设“最后一公里”的治理主体。尤其目前当乡镇有稳定财政支持后而涌现出的大量公共事务来看，村民小组长是实现有效治理的重要主体，村民小组长的人力资本在乡村振兴战略中发挥着重要作用，应加强村民小组长的组织建设。

关键词：项目制；乡镇治理；美丽乡村；村民小组

Group Governance, Efficient Governance and Administrative Trends: Research on the Governance of Township Public Affairs under the Project System ——A Case Study of J Town in Zhejiang Province

目 录

1. 问题的提出	3
2. 调研情况与研究方法	5
2.1 调研情况.....	5
2.2 研究方法.....	5
2.2.1 过程追踪法.....	5
2.2.2 深度访谈法.....	5
2.2.3 混合面板数据回归法.....	6
2.3 数据来源.....	6
3. 项目制下的乡镇治理行政化与有效治理	7
3.1 乡镇治理行政化趋势：项目制和官僚制的并行逻辑.....	7
3.1.1 “网格+党建”的设立.....	7
3.1.2 各种形式的组织与动员.....	8
3.2 乡镇治理行政化：公共物品供给的考察.....	8
3.2.1 议事清单制度：以 X 村为例.....	8
3.2.2 公共物品供给：Q 村停车场建设和土地征用款分配的案例.....	10
3.3 案例启示：乡镇与村民小组的基层协作与有效治理.....	11
4. 项目制、小组治村与治理绩效：最后的熟人社会	11
4.1 村民小组长的群体特征.....	12
4.2 村民组长的人力资本对治理绩效的影响.....	13
4.2.1 村民组长的人力资本对经济绩效的影响.....	13
4.2.2 村民组长的人力资本对选择外出打工行为的影响.....	14
5. 小结与政策建议：乡镇公共事务治理如何实现善治？	17
5.1 小结.....	17
5.2 政策建议.....	17
6. 致谢	18
7. 参考文献	18

1. 问题的提出

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署。乡村振兴，治理有效是基础。要实现乡村振兴需要强大的集体行动能力作为组织保障。有学者指出，中国农村公共事务治理面临“三重失灵”的状态，即政府失灵、市场失灵和社会失灵。^[1]即使近年来，以项目制为中国国家治理手段在政策过程和公共管理中大量运用，项目制也会导致农村的公共产品供给通往集体债务之路。^[2]大量转移资金进入中西部基层社会的同时，财政资金项目化的趋势加强，导致了“项目治国”时代的来临。^[3]

乡镇政府作为政府序列中最后一个层级的基层组织，实际上起到了对上一级政府负责，同时也对农村负责的“双重责任”。这一上一下连接，乡镇政府对于推动新农村建设和新时期下美丽乡村项目建设承担起了重要的治理职能，可以说，乡村振兴，需要乡镇治理体系的现代化。从较早期的文献看，学者们普遍认为乡镇治理体系需要建立新的乡镇治理模式^[4]和模式创新^[5]。

乡镇治理长期停滞不前与财政体制有关。“乡财县管”是现行乡镇财政体制的主要特点。即乡镇更仰赖上级的转移支付，虚化了乡镇一级财政，乡镇政府在运作上更像是县级政府的一个行政部门或办事机构。^[6]早期看，乡镇财政能力有限，自然能提供的公共服务也较为有限，治理困境从根本上更多的是财政困局。

近年来的项目制治理手段一定程度上解开了财政困局。本研究重点关注——美丽乡村建设。美丽乡村建设最早源起于 2008 年浙江省安吉县的实践。计划用 10 年时间，通过“产业提升、环境提升、素质提升、服务提升”，把全县建制村建成“村村优美、家家创业、处处和谐、人人幸福”的美丽乡村。^[7]

区县政府对于美丽乡村建设只能采取检查等方式，最终负责和落实的主体还是乡镇政府。为了执行上级的行政任务，在一定程度上引起了乡镇治理及乡村关系的行政化。

浙江作为东部沿海发达地区，在乡镇治理和公共管理创新上一直走在全国前列。那么浙江在乡镇治理尤其在美丽乡村建设项目中，又呈现出什么样治理特征？美丽乡村建设项目与现有的乡镇治理体系存在什么内在紧张？现行的乡镇治理体系是否能实现乡镇善治的目标？这是本研究回应的核心议题所在。

具体而言，乡镇治理中的行政化趋势会对现有乡镇治理产生什么样的影响？当财政困境得到缓解后，有效治理如何得以实现？实现有效治理的主体和组织又是什么？在本调研中，作为东部沿海发达省份的浙江，在美丽乡村项目建设中的乡镇治理经验是否可持续、可推广？

2. 调研情况与研究方法

2.1 调研情况

根据社会科学研究规范，我们不能透露研究对象的相关组织和个人信息。因此，文中的研究对象，包括乡镇名称、村民小组等信息均匿名化处理。在这里我们要感谢接待和接受我们访谈的乡镇干部、村民等。我们在 2018 年的 1 月 30 日到 2 月 8 日对浙江省 J 镇以乡镇治理为重点内容开展了访谈和调研。选择这个乡镇为案例研究的对象主要基于以下三个原因：一是该乡镇财政实力较为扎实，因此有效治理成为了核心命题。二是该乡镇曾得到国家领导人的关注，是具有一定影响力的“明星乡镇”。三是该乡镇的空间位置靠近大城市，在中国高速城镇化的背景下，大量的公共事务治理涌现出来，治理问题日益突出，具有较为鲜明特色。

个案研究并不具有推广性，比如，东中西部的乡镇就存在巨大的异质性，一个市下辖的不同乡镇也由于其自然禀赋的差异，在公共事务治理上存在着差异，但是我们所要揭示的是中国乡镇治理的一般逻辑，这是较为一致的。

2.2 研究方法

2.2.1 过程追踪法

基层治理所暴露出的问题，需要我们对公共事务生成到终结，经过整个过程乃至细节的描述，来挖掘从中的逻辑和机制。过程追踪法能够有助于帮助我们理解因果关系的复杂性，通过分析小样本案例，发现变量发生作用的机制，可以加强因果推理的信度。在此次调研中，我们跟踪了 J 镇是如何开展美丽乡村卫生检查、旁听了 J 村是如何开展协商民主座谈会工作的。我们在后期的调研中，还会持续跟踪 J 村的协商民主工作。

2.2.2 深度访谈法

访谈法是公共管理研究中重要的研究方法。通过访谈，我们得以抓住乡镇治理中可能存在的一些问题。尤其当与拥有丰富经验的乡镇基层政府工作人员访谈时，促使我们得以了解乡镇公共事务治理中的关键事件。我们调研的主要访谈对象包括：镇党委书记、镇政党副书记、镇党委委员、镇党群办主任、镇财政统计和审计办公室副主任、村镇建设和环境保护办公室主任、镇宣传干事、镇农业办公室主任、镇调研员、

Q1 村书记、Q1 村长、Q2 村书记、X 村组织委员、J 村组长 1、J 村组长 2、P 村组长。

2.2.3. 混合面板数据回归法

我们搜集了村民小组的群体特征和各村的统计数据，搭建了一个从 2012 年到 2016 年的跨时独立横截面数据的混合，共计 280 名村民小组的 1400 个观测。我们通过简单的混合面板数据回归，从村民小组治理的视角，来分析村民的外出打工行为，其中的具体机制有待于调研的进一步深入。

2.3 数据来源

调研的数据来源一是包括数字数据，来源于 J 镇自 2012 年至 2016 年统计年鉴数据，包括人均收入、外出打工人数、耕地面积、茶园面积等。我们还搜集了关于村民小组长的相关信息，包括教育程度、年龄和是否是党员身份等。二是包括政策文本的数据，以及访谈记录等。

3. 项目制下的乡镇治理行政化与有效治理

3.1 乡镇治理行政化趋势：项目制和官僚制的并行逻辑

项目制已经成为中国国家治理体系的主要特征，并得到了学术界大量研究关注。然而，正如许多学者指出的那样，一旦权威治理和技术治理有效结合起来，项目制就会培育出各种“利维坦”，将技术、资本、信息乃至权力垄断于一身，对国计民生的未来发展必会产生重大影响。^[8]项目制不仅集中体现为财政领域中自上而下的资源分配机制与形式，而且已经溢出财政体制，成为自上而下工作部署、任务实施的一个重要形式。^[9]

2013年7月，财政部采取一事一议奖补方式在全国启动美丽乡村建设试点。美丽乡村建设的工作的开展，实质上即依据有关“三农”的大政方针，由部委设计出项目意向而向下“发包”，^[10]并由此引发了项目制自身运作可能引发的种种问题。

中国乡村关系行政化的现象源于政务与村务不清、领导与指导模糊、核心与中心相争。^[11]延安乡镇治理状况看中国欠发达地区乡镇治理模式的创新中，在压力型体制下，为了完成上级政府的硬性任务，不得不采取各种形式将行政责任进一步下延，造成村民自治组织行政化。^[12]村委会行政化倾向依然存在。^[13]

然而这一趋势在项目制和官僚制的逻辑下得以进一步强化，国家治理的触手已经深入到最基层的治理过程之中。

3.1.1 “网格+党建”的设立

镇级政府对乡村自治的直接介入体现在组织和领导的进一步延伸。“一长三员”（网格长、网格指导员、网络协管员和网络参与员）的设立，实行网格长负责制。每个网格支部由老党员担任网格支部书记，村班子成员担任网格长，镇组团联村干部担任网格指导员，共同开展网格工作，党的领导进一步提升。

党的组织建设得到进一步加强，在J镇以网格长+党建的方式得以具体实践。村书记的地位也已高于村长。有学者将这类做法总结为“村民小组建党支部+村民理事会”的模式。^[14]

3.1.2 各种形式的组织与动员

“原先为上面 70%，下面讲 30%，现在上面 100%，下面 0%”，行政化导致村干部创造力被抑制，“村长现在也做行政的工作，但村干部钱挣的少，犯错误同公务员”（访谈记录，20180207a）

镇级政府对乡村日常生活的介入还体现在安排各种以“义务劳动日”、“活动日”、“组织生活”为名目的动员方式。比如美丽乡村中对乡镇卫生具有明确的规范要求，在“义务劳动日”，镇级政府就会动员镇干部和村干部进行义务劳动。

3.2 乡镇治理行政化与有效治理：公共物品供给的考察

3.2.1 议事清单制度：以 X 村为例

2005 年，X 村就以较为有效的治理在 J 镇闻名，也因此得到了当时省领导的关注和多次考察。我们以 X 村为例，根据其议事议题文本为基础，进行简要的分析。

作为 J 镇的“明星村”，X 村的公共事务治理的清单可由以下的议题分类展现出来（表 1）。我们将 X 村的公共事务治理议题分为三类：一类是 X 村为了配合上级工作而列入议事清单的事项，这类事项反映出村两委在日常工作中需要承接和配合镇政府的工作量。第二类是 X 村的民生工程，这里的民生工程基本目标是为了更好的为本村村民提供公共服务，是切切实实提高本村公共服务水平的事项。第三类是 X 村自身的目标，这部分反映了 X 村作为 J 镇“明星村”，在美丽乡村项目下、镇政府共谋和授意下进行的自身“政绩追求”。

“村里的事情么都是要协商着来做的，不协商事情怎么做呢？”。“很多村民没有这个协商的意识，很多时候我们开协商会讨论，他们只关心自己家门口的条件能不能改善，不关心整体的利益”（访谈记录，20180130b）

根据访谈，表 1 中的议题一般当年就可以完成，占比达 90%左右，个别议题，也随着时间过去，得到了解决。议题中反复出现的公墓扩散是由于资金和场地迟迟没有解决，而一直拖延。

表 1 X 村议事清单（2013—2017）

议题分类	2013	2014	2015	2016	2017
X 村配合上级工作	上级项目实质性推进	污水纳管项目建设	完成美丽乡村建设	配合推进旅游项目	美丽乡村建设，垃圾分类
	上级项目全面推进	配合上级项目推进工作	完成省级示范村项目	配合上级项目推进	配合上级项目推进
	高速建设工作		配合供电所做好电网改造	配合千伏铁塔改下工程	“五水共治”、“三改一拆”等工作
					配合镇级立面整治工作
X 村民生工程	二条通村联网道路	完成通村联网公路	争取完成通村联网道路	路边绿化工作	通村联网公路建设
	全村新增路灯	全村增设路灯	全村路灯增设	全村路灯增设	全村路灯增设
	新建老年工作室二个	完善“文化礼堂”建设		争取小水利整治	清淤整治立项
	三个组污水纳管建设	争取完成组村电网线改工作			完成小水利工程
	本村内交通盲点安装减速带等				文化礼堂建设
	水库、池塘修复加固工程		水库整治立项		
	农网改造工作				
	公墓维修工作	公墓修复工作	完成公墓扩建	完成公墓扩建	完成公墓扩建
	新增彩色显示屏				
	新增造耕地	新增垦造耕地	完成造田造地	争创国家级宜居示范村	争创国家级宜居示范村
X 村自身目标	完成村庄绿化，树木养护工作	粮食功能区块建设	完成对老村委重建工作		做好全村绿化补种养护
	做好低保户、困难户危房改造	完成村遗址展览馆项目建设	完成公共楼改造为展览馆	完成展览馆的建设	
	做好防违防控工作				
	无计划生育	无计划生育		无计划生育	无计划生育
	做好各类参保办理工作	做好各类参保办理工作	做好各类参保办理工作	做好各类参保办理工作	做好各类参保办理工作
	加强村慈善基金管理	加强村慈善基金管理	加强村慈善基金管理	加强村慈善基金管理	加强村慈善基金管理
	加强创新完善各项制度建设	继续加强创新完善各项制度建设		强化社会治理大联动，争取	强化社会治理大联动，争取小事

			小事不出组， 大事不出村	不出组，大事不 出村
严格控制非生产 性开支	严格控制非生产 性开支	严格控制非生 产性开支	严格控制非生 产性开支	
深化“两网合 一”工作	深化“两网合 一”工作	深化“两网合 一”工作		
	深化党建工作	深化党建工作	深化“党建 +”治理（民 主协商）	深化“党建+” 治理（民主协 商）
深化党建工作				
培训班活动工作	村某寺修复立项			
做好季报出版工 作	争创“无违建 村”	完成村歌制 作、出版季报	及时出版季报	
争创文化艺术团 队				

3.2.2 公共物品供给：Q 村停车场建设和土地征用款分配的案例

3.2.2.1 案例 1：Q 村停车场建设

Q 村中心小学因附近道路狭窄，在学生接送时段交通严重拥堵，因此解决这一问题成为中心小学家长和附近居民的重要问题。在 Q 村中心小学以南，恰有一块原村委大楼约 4.5 亩的场地，可作为停车场，以解决停车难的问题。J 镇政府曾出面与 Q 村协商，然而，Q 村本村的百姓认为，如果将 4.5 亩的场地作为停车场，原有的土地收益可能会受到损失。因此，J 镇政府协商后提出的方案，在村民代表大会上表决没有得到通过。此时 Q 村的停车场建设陷入了僵局。为了解决这一僵局，镇政府与村两委再次进行协商，最终达成“J 镇政府以 6 万元 / 年租赁原 Q 村委办公楼区块，每五年租金递增 10%，地面附着物由镇政府给予评估补偿”的共识，才最终解决了 Q 村建设停车场的问题。

3.2.2.2 案例 2：土地征用款分配

J 镇地处拟规划高速公路的路段，因此需要进行征地补偿。征地补偿涉及村民自身利益，过去面对这种利益分配，通常做法就是口头形成一个非正式规则。然而在新的利益分配事项出现时，以前的规则又会受到质疑，一直以来没有很好的解决方案。村民由于教育程度等的限制，也很难实现一个固定的规则。

“原先么都是吵架的，现在么规范，以前就算有也是纸条写写的，很不清楚的。”
(访谈记录，20180205a)

实际上，类似的治理难题随着城镇化的进一步扩张，促使公共事务日益增多，而治理能力并没有跟上，从而陷入治理困境。此时镇政府再次扮演了组织者和协调者的角色，给予村的充分指导和帮助。镇政府在治理过程中一直在场，土地征用款的分配才得以顺利解决。

3.3 案例启示：乡镇与村民小组的基层协作与有效治理

乡镇政府在美丽乡村建设过程中承担起了上级政府各项任务的具体执行工作，并依此制定了详细的绩效考核方案，包括前期整治、基础环境整治、旅游配套、绿化重要节点打造、环境整治提升等工作。

以上工作的开展，如果仅依靠乡镇干部是远远不够的。村委转化成为了乡镇工作的抓手，村民小组长成为新时代下重要的治理主体。为完成和实现上级要求的美丽乡村项目建设，一方面，乡镇政府制定细化方案贯彻执行，并加强了组织建设，为项目执行提供人力基础，比如“网格+党建”的设立、各种形式的组织与动员。另一方面，美丽乡村建设所带来的项目激励，也支持着村委和乡镇政府一道协作与共谋，来完成上级对美丽乡村建设的各项要求。比如，X村的议事清单制度，我们可以看到村委的大量工作是配合着美丽乡村项目开展的。在公共物品供给的案例中，村委自身治理能力的不足，也更加促使乡镇组织和协调各村的治理。短期内的有效治理成为了项目制和官僚制并行逻辑下的路径选择。

4. 项目制、小组治村与治理绩效：最后的熟人社会

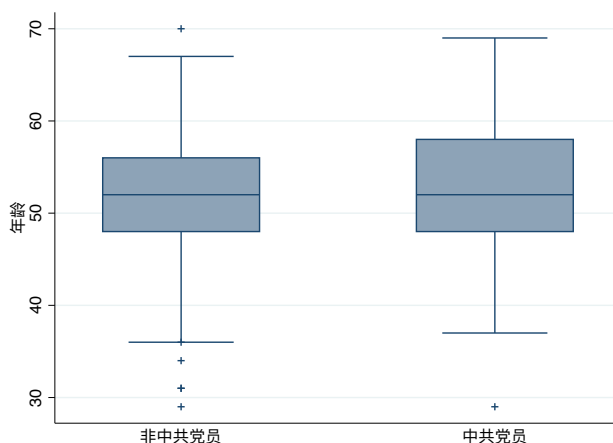
村民小组的角色和作用长期以来不被学术界所重视。村民小组在乡镇治理中一直发挥着重要作用，包括带头示范、调解民事纠纷、公共事务的当家人、村民重大事务的主持人、协助村和乡镇工作^[15]，其管理职责包括信息传递、水路电的维修、土地调整^[16]。各地的田野研究也表明了村民小组在乡镇治理中的重要作用，提高乡村治理绩效，村民小组是重要的组织基础。^{[17][18]}

浙江省早在 2010 年 6 月就在全省范围内将美丽乡村建设定为省级战略。因此，村民小组在项目制视角下已经运转了一定时期。我们在访谈中发现，村民小组在公共事务治理中起到了结构洞和反应乡村自主性的最后庇护所——最后的熟人社会的作用。J 镇在 2018 年 2 月出台了《关于进一步加强村民小组长队伍建设的指导意见》。早在 2015 年 J 镇还制定了《J 镇村民小组长绩效考核指导性意见》，都表明村民小组在乡镇治理实务中的重要作用。以下部分我们对村民小组长的基本特征进行分析并探索其对其治理绩效的影响。

4.1 村民小组长的群体特征

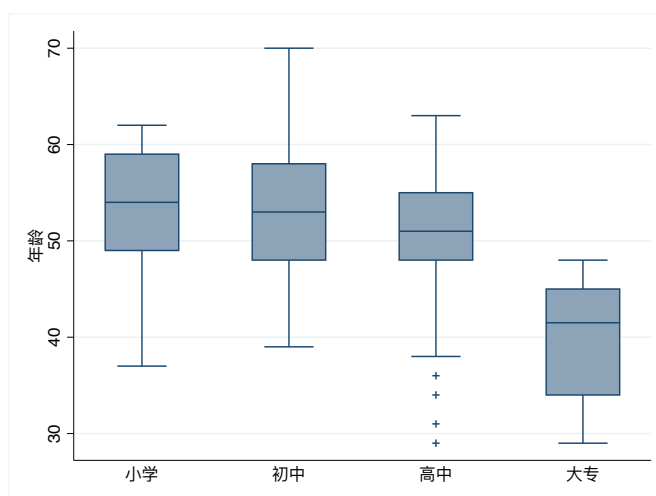
村民小组是乡镇治理的“最后一公里”。村民小组长由所在小组选举产生，因此村民小组长是本组的利益代言人和利益协调者。我们搜集了 J 镇所有下辖村的一共 280 名村民小组组长的信息。

图 1 村民组长的党员身份与年龄的箱线图（N=280，2016）



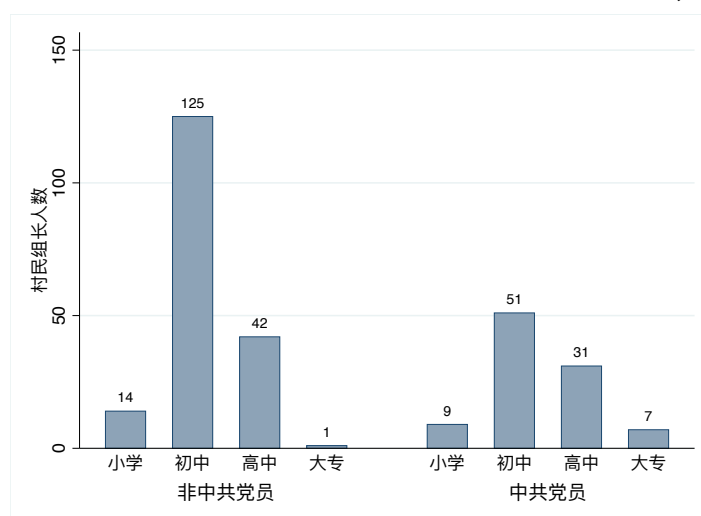
从村民组长的党员身份看（图 1），在年龄上呈现出相同的中位数，而非中共党员的村民小组长年龄相比有中共党员身份的村民小组长年龄较小。

图2 村民组长的教育程度与年龄的箱线图（N=280，2016）



从村民组长的年龄与教育程度的关系来看（图2），随着教育程度的上升，呈现明显的年轻化趋势。其中，小学、初中、高中的村民组长教育程度在中位数、上下四分位数呈现出较为相似的百分位。总体看，村民小组长的教育程度以高中以下为主。

图3 村民组长的中共党员和非中共党员的教育程度（N=280，2016）



从党员身份与教育程度的关系看，中共党员在大专学历上占有绝对人数优势，说明教育程度较高的村民小组基本都吸纳为党员。

4.2 村民组长的人力资本对治理绩效的影响

4.2.1 村民组长的人力资本对经济绩效的影响

村民组长的教育程度和党员身份会显著提高经济绩效吗？通过访谈，我们得知村民收入主要来自外出打工、茶叶和耕地。

图 4 描述了村民小组长的教育程度、党员身份、茶园面积、耕地面积与经济绩效的相关关系。我们通过混合面板回归（表 2）发现，村民组长的教育程度、党员身份并没有显著提升相应所在村的经济绩效。茶园面积、耕地面积对经济绩效的提升也相对有限，茶园的经济绩效明显高于耕地的经济绩效。即村民小组的人力资本对经济绩效在统计上并没有影响。外出劳动力对经济绩效具有显著的增长作用。我们在图 5 中描述了外出劳动力人数对经济绩效的影响。

图 4：教育程度、党员身份、茶园面积和耕地面积与经济绩效

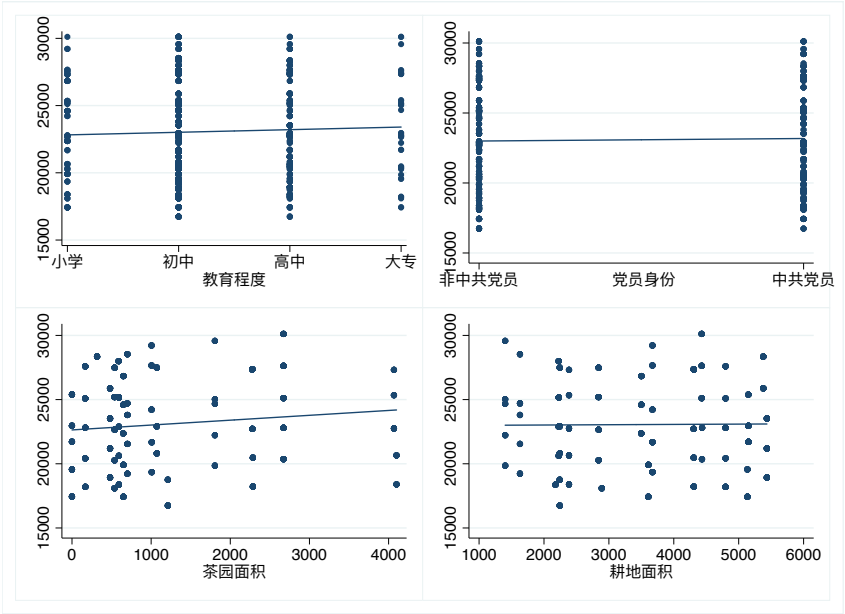


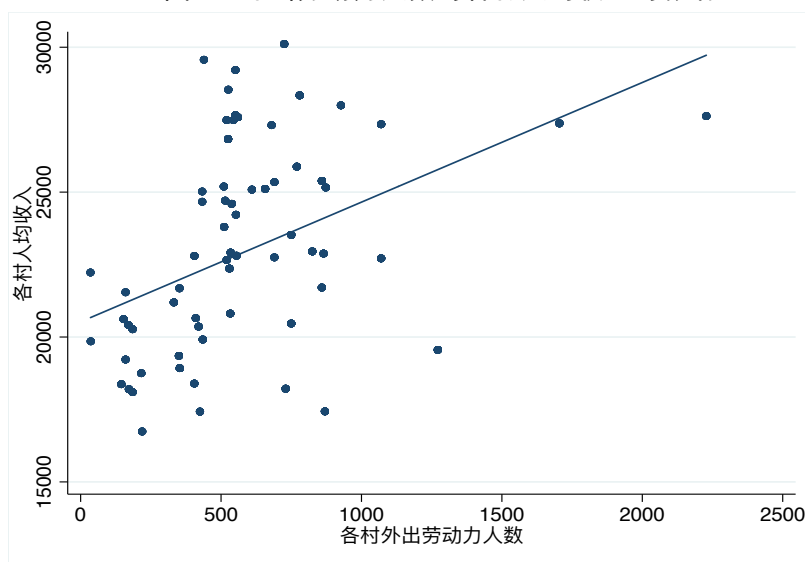
表 2 村民组长特征对经济绩效影响的回归结果

	(1)	(2)	(3)
教育程度	194.6		211.8
	148		138
党员身份		180.2	59.88
		197	178
耕地面积			-0.401***
			0.076
茶园面积			-0.0118
			0.085
年龄			80.92***
			12.2
外出劳动力			4.579***
			0.25
常数项	22624***	22997***	17191***
	345	117	825

观测值	1400	1400	1400
R-squared	0.02	0	0.23

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

图 5 外出劳动力人数对各村人均收入的影响



4.2.2 村民组长的人力资本对选择外出打工行为的影响

我们还考察了村民组长的人力资本对村民外工行为的影响。我们用教育程度和各村外出打工人数来测量村民组长的人力资本和村民外出打工行为。图 6 描述了教育程度、党员身份、茶园面积、耕地面积与村民外出打工行为的相关关系。我们可以看到教育程度、耕地面积和茶园面积和外出打工行为呈正相关。表 3 报告了在控制了相关变量后的回归结果，发现村民组长的教育程度越高，村民外出打工的人数也越多。

图 6 党员身份、教育程度、耕地及茶园面积与外出打工行为

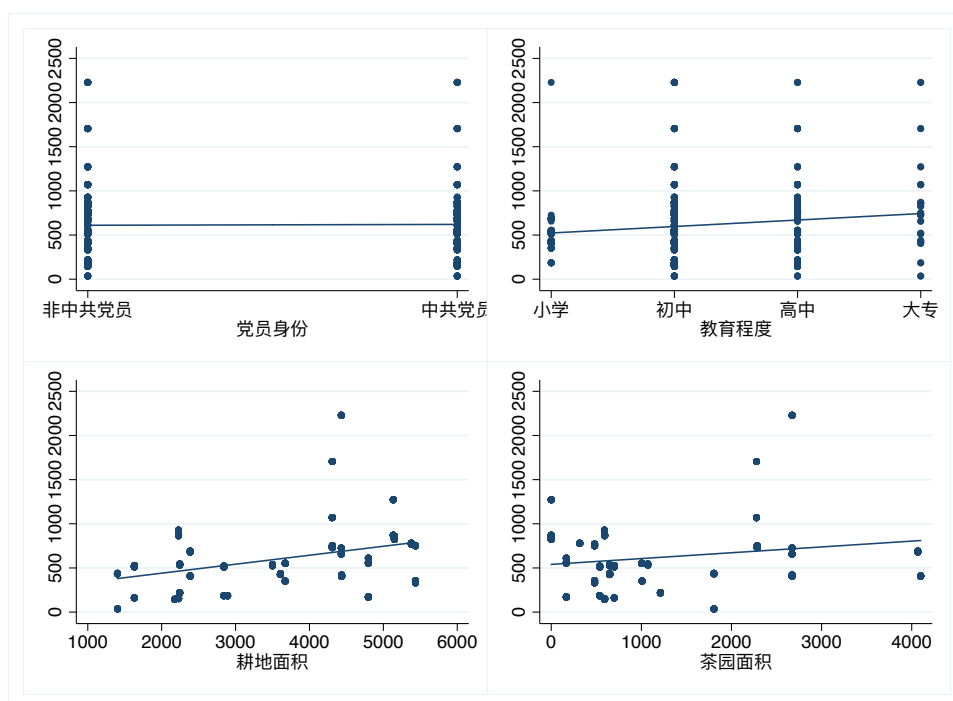


表 3 村民组长的教育程度对外出打工行为的回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
教育程度	73.33***		41.36***	54.87***
	15.3		14.1	14.5
党员身份		10.16	-39.75**	-48.11**
		20.6	18.7	18.8
耕地面积			0.120***	0.123***
			0.0073	0.0073
茶园面积			0.102***	0.105***
			0.0085	0.0086
年龄				4.597***
				-1.29
常数项	449.6***	610.2***	-22.04	-294.7***
	35.7	12.2	41.3	86.7
观测值	1400	1400	1400	1400
R-squared	0.02	0	0.21	0.21

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

5. 小结与政策建议：乡镇公共事务治理如何实现善治？

5.1 小结

我们通过以上的调研结果与分析，得出了三个主要发现。

一是项目制和官僚制的治理逻辑正深入基层政府，这一现象本身并没有任何价值判断。从美丽乡村项目建设实效上看，乡镇面貌确实焕然一新。但项目制和官僚制可能存在的弊端，同样会内生于乡镇治理当中。

二是乡镇行政化趋势非常显著，这便是项目制和官僚制所产生的后果。村自治受到进一步瓦解，村委忙于应付上级，成为完成上级任务和指标的派出机构，在这个过程中，乡镇和村相协作，并且已经实现了较为稳定的治理体系和治理能力。但这一结构并不是稳定的，美丽乡村的项目建设很大程度上取决于镇政府的决心和能力，各村在其中的自主性较弱。

三是村民小组成为美丽乡村建设“最后一公里”的治理主体。尤其目前当乡镇有稳定财政支持后而涌现出的大量公共事务来看，村民小组长是实现治理的重要主体，我们的研究发现村民小组长的人力资本会显著影响村民外出打工行为，从而提升村民人均收入。

5.2 政策建议

5.2.1 制度化议事机制的再生产：组织和动员

国家项目制和官僚制的逻辑深入乡镇治理，影响着乡镇议事机制的再生产。从组织和动员的角度来看，通过项目制注入的财政支持是乡镇得以实现美丽乡村项目建设的根本保证，这一自上而下的项目也正在重塑着乡镇治理的实践。尽管，乡镇在自下而上的议题上仍然缺乏一定的自主性，村以及村民小组动员在现有行政化的趋势下承担起了项目执行的职能，发挥了其治理职能，成为了组织和动员的执行者。

5.2.2 提升乡镇领导力与人力资本

乡镇领导力是实现乡村振兴的重要人力资本。乡镇中的技术治理和数字治理都要求乡镇领导需要掌握基本的计算机能力等。乡镇的领导力已经得到较好的供给，而在村一级，领导力的缺乏是显而易见的。因此，开展各类形式的培训和注重引入本地大学生回乡创业或进入政府部门。

5.2.3 内源式发展与有效治理相结合：推动乡镇发展可持续

行政力量推动下的农业农村生产生活组织方式转变不会实现长期可持续发展，它可能只是一种自我耗竭式的增长。^[19]

乡村振兴本质上是人的振兴，即村民作为主体，能获得的公共资源与城市的均等化，乃至打破城乡二元分割，实现城乡统筹。在项目制和官僚制的逻辑下，一方面，美丽乡村建设在基础设施、数字治理等“看得见”的建设项目上，能够较好的完成上级所指定的绩效考核，这是我们调研所获得的最直观的感受。另一方面，农民作为乡村振兴的主体，在美丽乡村建设中除了能享受到更平整的马路，更整洁的环境之外，如何提升农村的机会平等，从而超越项目制和官僚制的逻辑，需要顶层设计的制度突破，通过贯彻乡村振兴战略，最终实现农民作为主体的真正现代化。

6. 致谢

首先要感谢中山大学政管学院组织此次百县调查。笔者自本科学习行政管理专业以来，一直关注和注重将所学到的公共管理知识运用到身边的中国公共管理实践中，时常体会到理论和现实的张力，因此更感受到身体力行开展调研的不易。

其次要感谢J镇政府部门的大力支持配合，想来作为一个南京大学政管学院的硕士生，在调研中不禁为自身的稚嫩所感到惭愧，好在有大家的包容，同时，我们也深感基层开展工作的不易，基层干部工作的干劲也颇令人感动。

再次要感谢本科时聆听周雪光老师和王亚华老师的讲授，是他们的实践观察和理论思考为我们晚辈提供了思考乡镇治理的视角和方法。

最后，从乡镇治理的选题看，我们期盼中国的乡镇与城市的界限从制度层面真正消除城乡二元分割，乡村振兴的本质是人的振兴，是城乡在公共资源上机会平等的实现，我们坚信乡村振兴终将会实现。

7. 参考文献

- [1]王亚华,高瑞,孟庆国.中国农村公共事务治理的危机与响应[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2016,31(02):23-29+195.
- [2]周雪光,程宇.通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给[J].公共行政评论,2012,5(01):46-77+180.
- [3]付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J].社会学研究,2015,30(02):98-123+243-244.
- [4]张欣.危机与变革:中国乡镇公共管理制度缺陷及纠错对策研究[D].清华大学,2004
- [5][12]王建军.延安乡镇治理状况看中国欠发达地区乡镇治理模式[D].西安交通大学,2006
- [6]李芝兰,吴理财.“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动[J].社会学研究,2005(04):44-63+243-244.

- [7]吴理财,吴孔凡.美丽乡村建设四种模式及比较——基于安吉、永嘉、高淳、江宁四地的调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014(01):15-22.
- [8]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):113-130+207.
- [9]周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(02):82-102+5.
- [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[J].中国社会科学,2011(04):126-148+223.
- [11]项继权.乡村关系行政化的根源与调解对策[J].北京行政学院学报,2002(04):1-8.
- [13]蔡绣鸿.新时期乡村关系研究——以绵竹市两镇乡村关系为例[D].重庆大学,2008
- [14]王晓莉.农村公共事务治理的现状与推进——“村民小组建党支部+村民理事会”的“分宜模式”[J].中共中央党校学报,2016,20(02):22-30.
- [15]包先康.乡村社会资本与村民小组治理——皖西龙镇调查与思考[D].安徽大学,2004.
- [16]危珊珊.当代乡村村民小组长的角色分析——以湖北荆门市 M 村调查为例[D].华中科技大学,2006
- [17]何毅.论村民小组在乡村治理中的地位和作用——基于重庆市 C 村的调查[D].西南政法大学,2012.
- [18]秦海燕.农村村民小组功能浅析——以皖中地区新林村为个案[J].首都师范大学学报(社会科学版),2011(02):153-156.
- [19]郁建兴.从行政推动到内源发展[M].北京师范大学出版社,2013.

Abstract: The implementation of the rural revitalization strategy is a major decision-making arrangement made by the 19th Party Congress. The revitalization of the countryside and effective governance are the foundations. The realization of rural rejuvenation requires strong collective action capabilities as an organizational guarantee. This research set the research object to be the governance of rural areas in the county and its extension of rural public affairs governance. Through the introduction of the project system—a beautiful rural theory perspective, using J township as a case in Zhejiang Province, using in-depth interviews, hybrid panel regression, and process tracking, it is intended to reveal that in the perspective of the project system, the existence of township public affairs governance New phenomena and possible new problems. The main research findings are that (1) the governance logic of the project system and the bureaucratic system is going deep into the grassroots government, but the possible drawbacks of the project system and the bureaucratic system will also be endogenous to the governance of the township. (2) The trend of township administration is very significant. Village self-government was further disintegrated, and the village committee was busy with the superiors and became the dispatching agency that completed the tasks and indicators of the superior. The project construction of the beautiful countryside depends to a large extent on the determination and ability of the township government, and the autonomy of each village is weak. (3) The villagers group has become the main body of governance for the “last mile” of beautiful rural construction. Especially in view of the large number of public affairs that have emerged after the township has stable financial support, the villager team leader is an important part of the realization of governance. The human capital of villagers' group leaders will significantly affect the behavior of villagers going out to work, thereby increasing the per capita income of villagers.

Keywords: Project System; Township Governance; Beautiful Countryside; Villagers group