

资源下乡背景下乡镇政府的 权责错位研究^{*}

——基于鄂西柑橘产业项目配置的案例分析

崔盼盼

提 要：在财政转移支付项目持续向乡村社会输入的宏观制度背景下，基层政府的资源配置能力直接影响项目资源下乡的效果。本文从基层政府资源配置权实践的视角出发，发现县乡政府层面出现了资源配置职权与资源使用责任的层级分离，这导致乡镇政府处于权责错位的县乡关系格局中。为应对权责错位的困境，基层政府以“不出事且出彩”为资源配置目标，通过项目的市场化运作，将大部分产业项目集聚到少数由工商资本经营的产业上。乡镇政府的项目经营行为能够在短期内化解权责错位引发的治理困境，却导致产业项目实践背离基层社会的产业发展需求，引发资源下乡陷入项目治理失效和资源使用效率低下的双重困局。整合资源配置权和释放基层治理的自主空间，将有助于调试基层政府的权责关系结构，有效提升资源下乡的效率。

关键词：农业产业化 项目制 资源配置 县乡关系 权责错位

一、文献回顾与研究进阶

在国家大规模向农村输入资源的背景下，基层政府如何分配资源以确保资源得到有效配置，并建构自上而下的资源输入与自下而上的公共需求之间的衔接机制，

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“西部地区乡村产业富民的社会机制及优化路径研究”（项目编号：24XSH002；主持人：崔盼盼）；教育部哲学社会科学基金项目“乡村特色产业发展中多元主体协同治理困境及化解机制研究”（项目编号：23XJC840001；主持人：崔盼盼）；陕西省社会科学基金项目“陕西省乡村特色产业发展中多元利益主体的参与机制与互动逻辑研究”（项目编号：2023F009；主持人：崔盼盼）的研究成果。

成为当前需要深入探讨的理论问题和现实命题。然而，在实践中，在国家项目资源输入基层社会的过程中出现资源配置不合理、资源浪费耗散等资源配置失效的问题，使得国家资源下乡陷入资源供给与资源需求不匹配、农民被排斥在公共财政资源分配格局之外等社会效益低下的困境中，这极大地削弱了中央对地方的财政转移支付的政治社会功能。在财政资源持续向乡村社会输入的宏观制度背景下，研究基层政府如何配置公共财政资源，对于理解和探析当前国家资源下乡面临的基层实践困境具有重要意义。

（一）文献回顾

党的十八大以来，国家资源持续大规模向乡村社会尤其是中西部农村输入，资源下乡为农村社会发展和基层治理带来新的契机。为保障下乡资源的合理有效使用，国家不断建立完善资源下乡的制度环境，大量的财政资金主要通过项目的渠道输入乡村社会，项目制成为基层政府资源配置过程的基础性制度结构。围绕乡镇政府在资源配置过程中的运作逻辑和实践机制等议题，学界主要从能动层面上乡镇政府的资源配置行为和结构层面上乡镇政府所处的体制位置两方面展开研究。

关注基层政府行为的研究者，分别聚焦不同制度约束条件下乡镇政府的资源配置行为，借此考察乡镇政府如何使用上级转移支付资金。一是资源下乡初期弱约束条件下乡镇政府的资源分配行为与治理逻辑。自农业税费取消后，中央与各级政府通过财政转移支付等方式向农村社会输入财政资源，其中最具代表性的是具有福利性质且服务于乡村公共利益的公共品供给项目。在乡村公共品供给项目的实施过程中，流量资源的注入激活了乡村社会不同利益主体，引发地方势力的滋生和机会主义者的崛起（陈锋，2015）。这一过程中，基层政府采取特殊主义的分配逻辑来实施项目，利用自己的自主决策权影响资源下乡的过程（王海娟、贺雪峰，2015）。基层政府组织和官员个人选择性地项目分配给可以做出政绩的村庄，以及那些与自己有关系的个人，出现了乡村政权的代理人地方势力之间的合谋，引起分利行为和分利集团的出现，并在乡村社会场域中和政府内部形成分利秩序（李祖佩，2016；谭诗赞，2017），引发广泛的精英俘获现象（邢成举，2014），基层政府的自主性和自利性持续扩张。在这一阶段，由于基层社会还未建立起有效承接资源的制度结构，模糊性的资源分配规则占据主导地位，乡镇政府掌握着项目对象选取、项

目实施监督等环节的自由裁量权，并依靠其体制性身份和社会性资源，对项目资源配置过程和配置规则施加影响。尽管这一时期乡镇政府承担着协调项目落地的责任和实施贯彻政策的治理责任，但由于乡镇政府仍拥有一定的自主行动空间，县乡政府和部门在一定程度上还可以相互配合，服务于地方发展的总体目标，县乡关系相对均衡。二是治理规范化背景下基层政府的资源配置过程与行为模式。农业税费改革后，从中央政府层面开始的行政改革逐步推进，行政体系结构、政府行为模式和政府间的财政关系都朝着科层化和技术治理的方向演进（渠敬东等，2009）。近年来，为推进国家治理体系和治理能力现代化，中央开始自上而下调整纵向治理结构，推动行政的集中化配置，基层治理日益被纳入更加规范化的制度框架当中（仇叶，2021）。在财政资源的基层配置过程中，中央政府制定了一套严格且日益完备的项目管理制度，规范资金使用过程，提升资源配置的规范化水平。具体到基层项目实践场景中，表现为基层政府（组织）须严格按照项目制度的规则、程序来使用财政资金。理性化、规范化和技术化的财政资金使用制度极大地改变了基层财政资金使用行为逻辑和县乡政府的互动过程。一方面，过去资源配置的特殊主义逻辑失效，乡村治理中的非制度化、灵活变通的行动空间被压缩，基层政府（组织）的资金使用不规范行为得到有效控制；另一方面，项目资源和项目制度在行政科层化过程中的作用凸显，县级政府和部门通过指标管理、目标责任和监督问责等方式，加强对乡镇政府的控制和约束，行政科层逻辑主导了资源配置过程，乡镇政府的自主性弱化（贺雪峰，2019；陈义媛，2020）。在普遍主义的制度规则及其实践成为基层治理的重要导向的同时，乡镇政府动员资源满足自身利益诉求的空间被压缩，其在财政资源配置中的自由裁量空间被极大削弱，但与此同时，乡镇政府又不得不承担项目下乡带来的各类“协调事务”，这将乡镇政府置于治理自主性弱化和治理事务增多、治理功能强化的困境当中，乡镇政权转变为“协调型”政权（付伟、焦长权，2015），作为最终的执行机构，服务于县级政府的政策目标和行政意志，县乡政府间权责关系也开始发生变化。

不同于将乡镇政府作为一个具有独立利益的行动主体，采取结构视角的研究者主要从基层政府所处的位置结构和利益结构出发，将乡镇政府置于县乡互动的关系结构中，对其资源配置行为及其逻辑进行解释。农业税费改革和乡镇机构改革弱化了乡镇政府的财政自主权，乡镇财政出现巨大缺口并日益“空壳化”，乡镇政权因而被形容为“悬浮型”政权（周飞舟，2006）和“依附型”政权（饶静、叶敬忠，

2007)。伴随财税资源自下而上集中,县乡关系发生调整,乡镇政府将更多的注意力转移到上级政府,在“向上要”的财政结构下,乡镇政府对县级政府和条块部门的依赖性强化。“项目治国”时代的到来持续改变着县乡政府的权责关系格局和乡镇政府的行动环境,“以县为主和部门主导”的资源分配体系形成(周飞舟,2012;渠敬东,2012)。在分级运作的制度机制下,项目制实践催生了县乡政府自下而上的反控制逻辑,“条块”秩序趋于模糊化,“块块”利益凸显(折晓叶、陈婴婴,2011),通过与县级政府的合作,乡镇政府保有有限的资源配置自主空间和利益表达渠道。近年来,伴随基层治理规范化和制度化的持续推进,基层行政体制“技术理性”面向不断强化(桂华,2021),国家对纵向权力分配结构的调整,促使行政权日益向上集中,县域治理的统合性凸显(欧阳静,2019)。在县域治理体系中,基层行政权力的运转处于部门工作“中心化”的治理格局下,县级职能部门从实质治理转变为将考核监督乡镇政府作为职责履行的方式(仇叶,2023),县级部门与乡镇政府之间的关系从相互配合逐渐转变为层级更为分明的上下级关系,县级部门开始向下转移治理事务和治理责任,并逐渐实现对乡镇政府的资源支配和考核支配(杨华、张丹丹,2024;张雪霖,2024)。在上述县乡关系格局中,乡镇政府面临着一个“强约束—弱激励”的制度结构。随着上级政府与职能部门的集中化,乡镇政府的资源和权力被持续上收,其承接的治理任务却日益繁重。与此同时,部门避责的逻辑凸显,上级职能部门不断加大对乡镇政府的监督考核,基层治理的容错空间减少,乡镇政府的资源配置能力和自主行为能力越来越弱(杨华,2022;曹海林、周全,2023)。在新的县乡权责关系结构中,乡镇政府成为条线任务履行的核心责任主体,县级职能部门从主体责任变成监督责任,县乡政府的权责关系出现了明显的错位与失衡。

财政资源配置过程不仅展示了基层政府的行为逻辑,也呈现了基层政权运作的过程与机制。在资源输入的制度环境和资源分配权向上集中的制度结构下,行政体系内部的职责分配和治理结构影响着基层政府的资源配置过程。能动视角强调乡镇政府的行为自主性,围绕乡镇政府的自主行为和能动策略的深入分析,极大地推进了学界对乡镇政府在资源下乡阶段的角色内涵及其政权属性的认识。结构视角聚焦乡镇政府所处的制度环境与结构位置,在此视角下,乡镇政府处在国家与社会衔接的一个环节或结构点上,这构成了理解和认识乡镇行为的一个起点。一些研究者综合能动视角和结构视角对乡镇政府的行动逻辑进行阐释(冯猛,2009),指出乡镇

政府在约束强化的结构下，仍最大限度地拓展自身的治理空间，比如通过逆向软约束行为来转嫁政策性负担（狄金华，2015）、援引富人治村（陈文琼，2020）和利益治理（崔盼盼，2021），以及调动体制内资源经营村庄等（李祖佩、钟涨宝，2020），基层政府的自主性面向彰显。

既有研究充分呈现了资源下乡以来基层政府在不同制度约束环境下的资源分配过程和行为逻辑，尤其是对资源下乡以来乡镇政府所处的权责关系结构进行了非常深刻且具有启发性的阐释。但当前研究仍存在以下不足之处。

一是，既有研究大多从项目运转的角度考察国家资源下乡的过程及其引发的基层治理现象与问题，过于强调项目运转逻辑对基层治理的影响，忽视对基层政府在公共财政资源配置中的权责配置过程和权责关系的考察，这便难以观察到基层政府内部运作与项目实践的双向互动关系，无法全面呈现资源下乡的政治社会过程。资源下乡本质上呈现了公共资源在基层社会的配置过程，作为一种治理制度、治理结构和治理体制的项目制，仅仅构成影响财政资源配置过程的制度性基础和外在结构性力量，基层政府所处的位置结构、权责分配形态及其项目资源配置能力都是影响项目实施效果的重要变量。本研究将聚焦项目资金输入乡村的社会过程，强调财政资源下乡不仅是制度贯彻和政策落地，更是基层政府围绕资源配置展开的复杂过程和动态治理过程。基于此，本研究将尝试突破既有研究中侧重项目实践而悬置资源配置中政府权责关系互动的研究路径，从基层政府资源配置权实践的角度对资源下乡进行政治社会学的分析，揭示基层政府配置资源的政治过程和治理过程，进而探讨项目资源配置过程中乡镇政府权责不匹配困境的形成过程。

二是，既有研究多将项目资源作为一个整体进行考察，忽视了不同项目资源在性质上的差异。资源性质的差异会影响到资源配置过程和基层行政实践，并进一步作用于项目实施的效果。不同性质的项目资源，其调动的外部资源及其所处的内外部结构存在差异，相应地，项目实施所形塑的治理实践过程也将有所不同。既有研究多聚焦具有普惠性质的农村公共品供给项目的实施及其过程中的政府行为，鲜少关注基层政府围绕具有发展性质的农业产业项目的使用过程，发展性项目资金在基层社会的配置过程、内在运行机制等问题尚未得到充分的阐释。农业产业项目与公共品供给项目的资源特性和使用形态方面存在明显差异：村庄公共品供给项目的实施目标是为村庄社会和普通农民提供普惠、均等的公共服务，进而保障公共利益和社会效益的实现；农业产业项目则以发展乡村经济为导向，产业发展过程需要嵌入

市场体系，并经过市场主体的经营产生经济效益，产业项目的目标是推动乡村产业市场化，提高乡村产业的市场竞争力。国家自上而下输入的产业资金以何种方式实现市场化配置，构成了产业项目实践的核心问题。本研究将延续将能动和结构视角相结合的研究路径，结合新的政策背景，对农业产业资金在基层社会的分配和使用过程、内在运行机制和实施效果等问题展开深入研究，以呈现基层政府围绕发展型项目配置展开的项目治理逻辑与治理效果，以此探讨乡镇政府在既定的权责关系结构中所采取的行动策略。

（二）研究进路：基层社会资源配置实践

基层社会资源配置实践是指，在公共财政资源的分配与项目实施过程中，基层社会中不同层级政府之间，以及基层政府、市场和社会等多元主体之间围绕权责关系展开的动态互动过程，财政资源是否能够得到有效配置并实现资源下乡的目标高度依赖这一治理过程，本研究着重关注基层政府尤其是乡镇政府资源配置的实践过程。从公共资源在基层社会的配置过程来看，项目资源配置过程和资源配置的实践主要发生在县级及以下层级的政府（基层组织）层面，包括乡镇政府和更加基层的村两委。其中，县级政府的作用最为凸显和重要，县乡政府是项目资源分配中的主角，项目在基层社会的运行更为具体地表现为县乡政府以及村两委资源配置的实践过程及其结果。

财政资源配置权的实践反映了县乡政府间的权责关系样态，因而资源配置实践集中呈现为权责在基层政府内部的配置过程，包括资源配置过程中的政府内部权责关系形态、权责关系属性与结构等。从公共资源配置的环节看，财政资金在县乡政府间的配置主要分为“资源配置决策制定”和“资源配置决策执行”两个环节；从资源配置过程中的权责关系形态上看，项目资源配置包括两个维度，分别是“财政资源的分配”和“财政资源的使用责任”，二者越是统一于资源配置的治理实践过程，资源使用的效率就越高；从资源配置过程中政府间权责关系属性上看，具有资源分配权的主体具有更大的权威和资源配置自主性，资源使用的责任主体作为资源分配方案的实施者，在资源配置过程中主要承担贯彻上级政府的计划和按规则使用资源的责任。在资源配置决策制定和资源配置决策执行两个环节中，首先由掌握财政资金分配权的主体确定资源的使用方案，包括政策意图和项目目标设定、规则制定、责任发包、下级动员、检查验收等；确立资金分配方案之后再进入到资金使用

和方案执行的环节,相关主体负责组织实施和推进项目,落实自上而下的政策与计划,这一过程一般发生在治理末端。与此同时,决策主体与执行主体之间需合理配置权责关系。

权责一致和职责同构是政府内部权责关系的应然状态。在行政体制运行过程中,各层级政府作为一个独立的行政主体,既拥有资源分配的职能,也承担资源使用责任,权责高度统一于资源配置的治理实践过程中。但是,在当前的制度结构和权责关系格局下,县乡政府在财政资源配置过程中出现了资源分配与资源使用责任层级分离的现象。如下图所示,具体表现为,县级政府主导了财政主导权资源配置,并逐渐剥离资源使用责任;处于治理末端的乡镇政府则主要承担财政资金使用和项目方案落地的治理责任,且在此过程中日益缺乏资源分配的自主空间。资源分配和资源使用责任被分解到不同层级,承担项目资源使用责任的一方不具备项目资源的配置能力,而主导资源配置的一方则可以转移资源配置责任,将大部分的资源使用责任下移至更为基层的政府组织。这一过程改变了县乡政府在资源配置过程中的权责关系结构,县级政府与职能部门“权重责轻”,而乡镇政府则“有责无权”,面临权责分配的非均衡性(刘桂芝、王春鑫,2024),最终出现因资源配置权的层级分离引发的乡镇政府在资源配置中的权责不匹配,上述县乡权责关系格局进一步对乡镇政府的资源配置行为产生深刻影响。

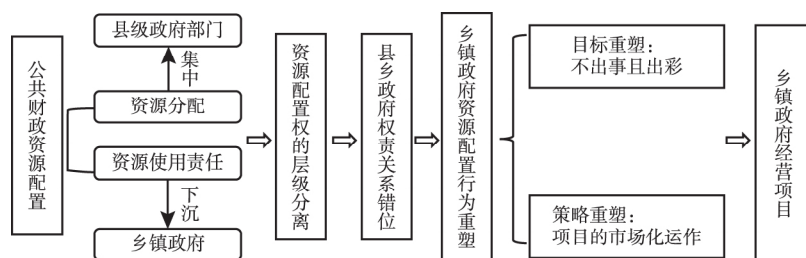


图 逻辑思路图

基于此,本研究将以县乡政府配置纵向农业产业项目资源为案例,从资源配置的基层实践视角出发,展示产业项目资源在县乡政府间的配置过程,在此基础上分析乡镇政府所处的资源配置结构,以及乡镇政府在既定的制度结构中产生的资源配置行为及其对资源配置效果产生的影响,以此呈现乡镇政府配置公共资源的政治社会过程,阐释乡镇政府所处的权责错位困境。本研究的经验材料来自笔者及其研究

团队在鄂西某农业县 C 县^①的调研。调研采取深度访谈法和参与式观察法，对 C 县 S 镇和 H 镇的乡村产业发展情况、产业项目资金分配和使用过程等进行了全面深入调研，调研中对县农业农村局干部、乡镇班子成员、负责农业等产业的基层干部、村干部和村民小组长、合作社等产业发展主体以及农民等进行了深度访谈，获得了丰富的一手资料，包括不同人物的访谈资料、县乡政府的产业发展政策与项目文件材料。调研共计开展访谈 30 次，形成了约 20 万字的访谈文字材料。

二、农业产业项目的资源配置实践形态

（一）农业产业发展与产业项目配置

鄂西 C 县地处长江两岸，处于地形过渡地带，形成了山地、丘陵、河谷等多种地貌。C 县气候温和，光照充足，雨量充沛，得天独厚的气候条件适宜柑橘生长，柑橘构成了 C 县的主导产业之一。C 县的柑橘产业发展始于 1975 年，截至 2022 年底，C 县有柑橘面积 33.5 万亩，年产量稳定在 70 万吨以上，C 县现有近 6 万农户 20 万人种植柑橘。2017 年，C 县柑橘产业被纳入农业农村部优势特色产业集群建设范围。笔者调研的 S 镇地处平原，是 C 县柑橘产业的主产区。截至 2022 年底，S 镇的柑橘种植面积为 13.8 万亩，其中老橘园 8 万亩，涉及 8000 多户农民，早熟品种占 80%，另外有 3 个具有一定规模的柑橘合作社。相比较而言，H 镇位于 C 县的中部偏西的山区地带，气候变化多端，导致 H 镇海拔较低的山下常年遭受暴雨和冻害等自然灾害，无法形成规模化种植，H 镇仅有柑橘 9000 亩，以散户种植为主。

近年来，由于柑橘树老化引发病虫害频发，C 县的柑橘产业出现了产量下降、品质降低、种植成本提高和橘农种植积极性弱化等问题。在乡村产业振兴和国家向农村输入资源的制度背景下，近五年，C 县借助国家产业项目下乡的契机，积极调整产业发展策略，将柑橘品质提升、品种改良和品牌创建作为柑橘产业发展的主要目标，推动柑橘产业转型升级。从 2018 年至 2021 年，C 县在柑橘产业上的投入达到了 1 个亿，已惠及 98 个项目。S 镇直接投入柑橘产业的项目资金总量达 2601 万元，柑橘产业的投资总量为 6944.16 万元（如表 1 所示）。

① 按照学术伦理，行文对相关地名及人名皆做了匿名处理

表 1 S 镇 2018—2021 年柑橘产业项目内容及资金量

项目名称	时间	项目内容	资金量 (元)
现代农业产业园	2018—2021	精品橘园建设、高标准果园示范点建设、柑橘新品种设施栽培、柑橘品种改良及水肥一体化、柑橘品质提升及产业融合创新示范、柑橘品质改良示范基地建设、柑橘毁园重建、高接换种及有机肥替代、冷库建设、产后处理中心改造升级及设备升级	2018 年 56 万 2019 年 496 万 2020 年 371 万 2021 年 681 万
柑橘优势特色产业集群	2020—2021	蜜橘精品橘园基地建设工程、蜜橘加工营销能力提升工程、蜜橘经营组织体系建设工程和蜜橘农旅融合示范园项目	2020 年 130 万 2021 年 150 万
产业扶贫	2018—2020	柑橘产后处理冷库建设	166 万
总计		高接换种 2550 亩, 毁园重建 5786 亩, 冷库建设 13460m ³ , 购买设备 8 台套	总投资为 6944.16 万元。项目投入 2601 万。个人出资 4343.16 万

资料来源: 笔者根据调研资料整理, 下同。

(二) 县乡政府间产业项目配置权的层级分离

从项目生成的程序看, 项目在下达目标和申报这一过程中得以生成。但是从实际的资源配置目标达成的情况来看, 项目目标和资源配置是在不同层级政府权责关系的分配和实践过程中实现的。通过笔者团队对 C 县的调研发现, 在产业项目资金配置的过程中, 县级政府与乡镇政府之间形成了“委托—代理”关系, 资源配置实践具体呈现出以下特点。

一是产业资金分配权集中在县级政府层面。在国家向乡村输入资源的过程中, 资源分配的目标和规则由国家部委统一规定, 但是在具体实施的过程中, 中央部委往往会将项目任务层层发包给地方政府, 并最终抵达县一级。在“以县为主”的项目制度体系下 (焦长权, 2020), 经过正式行政授权和非正式形式的权力下放, 县级政府成为项目资金的管理方, 并享有实际意义的控制权和资源分配权 (周雪光、练宏, 2012)。具体而言, 产业资金的分配权包括产业项目规划权、审批权、管理监督权以及不可约定的剩余控制权, 具体包括产业项目资金分配的指标、范围、额度、建设内容、支持对象以及资金使用规则等内容。从 C 县产业资金分配的过程来看, 产业项目资金的配置权主要集中在县级政府。以 C 县现代农业产业园项目为例, 在项目建设范围上, 县政府在全县范围内确立了三个柑橘主产区, 笔者调研的 S 镇是其中之一, H 镇则不在建设范围中。在建设内容上, 县级政府部门规定主要

对规模达到 500 亩以上标准化橘园给予补贴, 补贴范围包括基础设施、物流、加工、宣传等环节。在补贴对象上, 县级政府规定由市场主体、村集体和农民合作社等主体申报。在资金分配指标和额度上, 现代农业产业园项目资金主要集中在上述三个镇, 不在柑橘主产区的范围内的乡镇则没有机会申请此项目。比如, 柑橘产业发展规模相对小的 H 镇没有申请现代农业产业园项目的资格, 即使乡镇向上争取, 县级政府也以“产业资金有限, 主要扶持主产区”为由, 将 H 镇排除在现代农业产业园项目之外。除了项目建设范围和项目资金分配指标之外, 县级政府还掌握了项目建设的考核权和监督检查权。比如, 县级政府会对乡镇政府项目方案执行情况进行跟踪, 同时县级政府作为项目审批部门, 将组织相关部门以及第三方机构进行验收, 验收过程中, 县级政府具有一票否决的权利。可见, 县级政府有选择性地保留了部分“重要的”资源配置权, 比如项目实施的基本目标、项目资金承接对象的范围以及项目资金使用的制度规则, 这与县级政府自身的发展目标、中心工作内容有着密不可分的关系, 即县级政府将自身的发展目标与项目资金分配、使用高度衔接在一起。

二是资源使用责任主要由乡镇政府承担。项目资源的使用责任涉及资源分配方案的执行与贯彻, 其中包括项目方案的具体实施, 以及对资源使用规则的遵守。承担项目资源使用责任的主体有责任将上级政府的项目方案顺利落实到基层。从乡镇政府所处的权力关系格局来看, 在项目资源配置过程中, 与其说乡镇政府依据其职责使用资源, 不如说乡镇政府承担着项目实施的主体责任, 乡镇政府从工作的配合者变成了一线工作的直接执行者和具体责任主体。同时, 乡镇政府必须严格按照县级政府确定下来的项目实施方案执行项目任务。具体而言, 在产业项目实施的全过程中, 乡镇政府要按照项目实施事先规定的“线路图”和“时间表”落实项目。在项目建设过程中, 乡镇政府需按照规定定期向县级政府部门报告项目建设进展情况。当涉及政策调整、价格上涨等原因需要调整项目实施内容、实施地点、实施规模以及投资预算的情况时, 乡镇政府需要及时提出调整方案, 再按规定程序报县级相关部门核定同意后, 方可进行调整。项目实施过程既需要符合基本程序, 还需要在规定的时间内顺利落地, 乡镇政府在这个过程中主要发挥了推进项目进度和协调项目实施的作用。而乡镇政府的常规检查和项目跟踪主要是确保项目能够顺利落实下去, 同时应对县级部门的检查。S 镇农技中心的干部指出:

一个项目做下来, 乡镇至少要下乡 6 次, 分别是项目选点 1 次, 督办 2 次,

乡镇自行检查 1 次，带领乡镇领导和财务检查 1 次（乡镇初验），陪同区级部门 and 领导检查 1 次（县/区级验收）。（访谈资料编号：SZ20221217）

在县乡政府之间，资源分配权与资源使用责任出现了分离和错位，县级层面，尤其是县级职能部门从工作执行者变成监督者，县级政府及职能部门处于“权重责轻”的优势地位，将大量的行政事务和治理责任下放到乡镇政府，乡镇政府被动承接上级部门下放的治理事务以及诸多职责范围之外的事务。一面是有限的治理资源，一面是层层下移的治理事务，乡镇政府在资源配置和权力格局中的权责不匹配困境持续深化。然而，在既有的资源分配格局和治理结构当中，乡镇政府仍然面临着政绩考核与升迁体制的结构约束，即仅仅执行县级政府的项目方案和被动承担资金使用责任，既不能在年度考核中胜出，也无法化解乡镇本身所处的资源匮乏的困境，更不能做出亮点工作获得政绩与晋升激励，乡镇政府的行动空间被高度压缩。面对上述处境，如何最大限度地利用项目资金实现自利性目标对乡镇政府来说更加至关重要，因此乡镇需要在既有的县乡财政资源分配格局中拓展自身的行动空间。

三、有限自主性的扩展：乡镇政府资源配置目标与策略

党的十八大以来，我国基层治理迈入新的阶段。党的十八届三中全会指出，深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推动国家治理体系和治理能力现代化。基层现代化是国家治理现代化的重要组成部分。新的转型背景下，县乡政府间的权责关系也呈现出新的特点，集中表现为行政权向县级政府与职能部门集中，乡镇治理任务和治理责任持续下沉和扩增。上述过程引发了基层治理转型困境，即乡镇政府越来越处在权责不均衡和资源配置权不完整的制度环境和治理结构中。在日益强化的制度约束下，乡镇政府需要在制度内开拓新的行动空间，在履行资源使用责任的同时，实现乡镇政府自身的治理目标、意图和利益，以化解资源配置权与资源使用责任层级分离带来的治理困境。“不出事且出彩”成为乡镇政府配置财政资源的主要目标，通过对产业项目承接者的筛选，实现项目的市场化运作，进而达到资源使用“不出事且出彩”的目标是乡镇政府配置财政资源的核心策略。

（一）不出事且出彩：乡镇政府的资源配置目标

1. 资金使用“不出事”

在项目制的制度体系下，产业项目按照事本主义的方式实施（项目管理协会，2008），事本主义强调就事论事和对规则的遵守。在制度框架内和在限定时间资源约束条件下，按照规范完成具体明确的目标是事本主义原则最重要的体现（李祖佩，2015）。在事本主义原则支配之下，基层政府将“财政资金安全”和“项目规范落地”作为项目实施的首要目标，这一目标指向项目实施“不出事”。所谓“不出事”是指，基层政府在项目资源使用的过程中，必须严格遵循资金安全、程序合法和顺利落地的要求来使用项目资金。尤其是在资金管理制度日益规范化，项目考核制度与项目倒查机制日趋完备的情况下，县乡政府部门十分注重产业资金使用本身是否符合规则，项目开展能否顺利通过各个环节的程序考核，项目能不能够按时按量完成等问题，其目标是提升项目资金的安全性和项目实施的制度合法性，确保项目实施“不出事”。

产业项目资源的配置在乡村两级的实践主要反映在产业项目承接主体的选择上。要确保项目实施资金安全、程序合法和顺利落地，项目承接者必须满足以下条件。一是在项目申请时，申请者能够遵守政府规定的程序和规则申请项目，并严格按照项目制度规定的要求进行申请批复，这需要项目申请者具备一定的文化知识水平。同时，项目承接主体还需要满足项目申请的基本条件，比如申请主体的性质、申请亩数的要求等。二是在项目实施时，必须按照项目要求进行资金配套，这要求项目承接者具备一定的经济实力和配套财力，达到项目制度规定的资金配套和项目投资要求。C县产业项目政策规定，产业类项目的资金配套比例为3:7或者4:6，即财政补助30%或40%，地方政府或市场主体配套70%或60%。在具体的项目申请过程中，上述资金配套要求必须严格执行，在项目申请时，地方财政部门需要出具配套资金的承诺证明，证明项目承接主体具有资金配套能力。三是在项目实施过程中，要确保项目按照进度实施和推进，避免出现影响项目实施进度的情况。如对于项目开展过程中出现的矛盾纠纷，乡镇政府和村级组织要有能力及时化解，确保项目实施能够得到农民的配合和支持。四是项目完成后，需符合项目标准，确保验收合格，同时还要保障项目绩效和项目效果，达到产业项目实施的目标。质言之，项目实施“不出事”的逻辑即项目能够在制度规定的框架内得以顺利实施。乡镇政府在项目实施的过程中，首先关心的问题是项目能否顺利落地。为了确保项目安全落地，乡镇需要对项目实施过程中可能遇到的问题进行评估，并在此基础上筛选能够同时满

足上述条件的项目承接主体承接项目，以尽量避免可能会遇到的“风险”。

2. 资源投入“出彩”

上文提到，项目实施“不出事”是乡镇政府落实项目的首要目标，在项目安全落地的基础上，乡镇政府还追求资源投入能否“出彩”。所谓“出彩”是指项目资源的投入能够达到“四两拨千斤”的效果，以较小的资源投入获得“较大的产出”，其中包括打造示范点、做出产业亮点和政绩工程等。在产业项目的实施过程中，打造产业示范点和产业亮点是乡镇政府实现资源投入“出彩”最常用的一种策略。“打造产业亮点”即乡镇政府将有限的产业项目资源集中于少数几个产业类型和产业发展主体上，并进一步通过资源的集聚、干部的重视和领导注意力的倾斜将之打造成为“典型产业”和“亮点产业”，并借此吸引更多后续项目的进入。

那么，乡镇打造产业亮点的过程是如何实现的呢？首先，各条线的项目资金会被集中分配到特定产业的发展中。为了提升和展示产业项目的实施效果，乡镇政府会在政策允许的范围内变通使用其他基础设施建设类项目乃至一些民生工程项目，服务于地方产业发展的目标。比如，会将交通部门的修路项目整合到柑橘园的产业路修建的项目当中，以促进柑橘产业的发展。其次，产业项目资金向少数产业发展主体聚集，尤其是向资本主体经营的产业聚集。具体表现为乡镇政府会将不同部门的资金集中投放到少数几个典型产业中，帮助这些产业做大做强，同时服务于乡镇打造产业亮点。最后，乡镇将上述两个环节打造出来的产业亮点进一步转化为下一次申请产业项目的相对优势，帮助乡镇申请到更多的项目，实现亮点的扩大化效应。换言之，乡镇政府集中有限的项目资金打造产业亮点，被制造出来的产业亮点进一步获得上级政府的重视和本级政府的“有意栽培”和“重点打造”，亮点产业因此有更多的机会获得持续的项目支持。如S镇乡镇农技中心主任所说：

农业项目的钱要实现效益最大化，必须集中使用项目资金。（项目）集中投放到一个点之后，就有可能成为示范点和亮点，后面争取再将其他部门的项目也整合进来，比如水利和交通的水和路的项目。搞出亮点，成为示范点，再吸引领导过来看，领导就重视了，有项目的时候（领导）就会想到（我们）。有了像样的、有影响力的示范点，就能吸引到更多的项目资金。（访谈资料编号：SZXGB20221216）

对于中西部农业型地区来说，在资金有限和资源稀缺的情况下，基层政府希望

在较短的时间内，利用有限的资源呈现最佳的项目效果，并在此过程中完成乡镇自身的目标，如缓解弱发展能力与强发展诉求的发展困境、发展性考核指标的完成、领导政绩展示以及吸引更多项目等。

（二）项目的市场化运作：乡镇政府的资源配置策略

前文提到，乡镇政府在产业项目资金的使用范围、额度、规则等方面没有实质性的主导权，但是对于在制度框架和政策范围内对项目承接主体进行筛选，乡镇则有着相当的自主空间。在项目实施“不出事”和资源投入“出彩”的目标下，能够将项目顺利落实下去，并且能够做出产业亮点的主体（组织）更容易获得项目（如案例1）。具体而言，具有一定的文化水平和资金配套能力的市场主体，以及具有经营能力和产业发展能力的村庄往往成为乡镇政府投放产业项目的最优选择。从S镇产业项目承接主体的实际情况来看，在上述几种类型的产业发展主体中，外来资本、返乡资本等市场主体经营的产业，以及有市场主体的村庄更加容易得到乡镇政府的青睐，并成为产业项目的承接者。乡镇政府希望借助工商资本和村干部等主体的力量，实现对产业资金的市场化运作和资本化运营，以达成产业治理的目标。

案例1：S镇龙村的柑橘合作社老板江某经营了200多亩的柑橘基地，并且全部完成了柑橘品改。为了降低天气对果树的影响，江某计划申请政府的大棚项目，将2017年种植的120亩全部建上大棚。江某指出，“现在（2022年底）申报明年（2023年）的大棚项目，没什么大问题，我已经做过几个项目了，对项目的申请程序很熟悉，县里和镇上的领导对我之前做过的项目都比较满意，也比较认可我，所以这次能申请到（项目）。搭上大棚后，果子的口感会变好，可以挂在树上储存。另外，还可以发展采摘，吸引游客过来体验采摘，政府对我这个想法也很感兴趣。”（访谈资料编号：SZHZS20221218）

以S镇现代农业产业园项目为例。S镇从2018年开始实施现代农业产业园项目，截至2021年底，S镇共实施了28个子项目，其中仅有4个项目的实施主体为村委会，其他24个项目由（资本主导的）合作社、农业企业等市场主体承接。S镇农技中心的干部指出，“目前没有农民组织起来承接产业项目的情况”（访谈编号：SZXGB20221216）。表2展示了S镇柑橘项目的承接情况。

表 2 S 镇现代农业产业园项目承接情况

项目来源	项目内容	总量 (个)	村委会承接	合作社承接 ^①	普通农民承接
现代农业产业园项目	精品橘园建设	13	2	11	0
	品种改良示范	5	0	5	0
	产业融合建设	5	2	3	0
	冷库建设	1	0	1	0
	厂房改造	2	0	2	0
	购买设备	2	0	2	0
总量		28	4	24	0

上文提到,为确保资金使用的规范性和效率,公共资源在基层社会的配置过程需要满足多个条件,其中资金配套能力是其中非常重要的条件之一。具有一定经济基础的工商资本和具有集体经济基础的村庄往往更加容易满足资金配套的条件,由他们来承接产业项目有助于乡镇达成项目实施“不出事”的目标。与此同时,上述主体还能够帮助乡镇实现资源投入“出彩”的目标。具体而言,具有一定经济基础的工商资本和村庄有更强的资源投入意愿和投入能力,在政府产业资金扶持和政策支持下,这些主体会更加愿意加大投入,并将自己的产业打造为备受政府重视的产业亮点,以进一步获得政府的注意力和资源的支持(如案例2)。

案例 2: 一泓农贸公司是 S 镇的农业龙头企业,公司老板龚某从 2005 年开始从事柑橘加工与销售,利用自己前期的经济积累购买柑橘加工设备,建设柑橘加工厂。2010 年开始,龚某积极开拓海外市场,将柑橘出口到海外,年出口量达到 500 万吨。龚某于 2016 年进入柑橘种植业,截至 2021 年底经营了 1110 亩柑橘园。龚某具有较强的市场开拓能力和经营能力,因此备受县乡政府的青睐和信任。近年来,龚某获得政府产业项目支持的资金达 660 多万元(见表 3),2019 年在县乡政府的政策扶持下争取到 1000 万元的无息贷款。乡镇干部指出,副省长和农业农村厅的副厅长都去看过龚某经营的柑橘基地,同时龚某想要推动大市场建设的想法也得到领导的支持,后续还会有配套的产业项目给龚某。(访谈资料编号: SZQY20221220)

① C 县的合作社分为两种类型:以村级组织为主体创办的专业合作社和以农业企业、工商资本为主体的合作社。此处所指的合作社主要是后者,这类合作社也被称为“公司化合作社”,多由工商资本、农业企业等市场主体为主。

乡镇政府对项目承接主体的筛选过程受到项目制度的严格约束，因而乡镇政府在此过程中只能获得有限的自主空间。一方面，在一般农业型乡镇，符合项目申请条件和要求的市场主体并不多，乡镇政府往往需要与市场主体进行多次对接和反复沟通，才最终选择“信得过”的市场主体来承接项目，如案例 1 中的合作社老板江某。另一方面，乡镇政府为了确保项目能够顺利落实，并做出产业亮点，往往只能将产业项目向几个固定的市场主体倾斜，这几个市场主体往往也是乡镇政府树立起来的“亮点”，他们获得了远超其他市场主体和普通农民的项目资源。

表 3 一泓农贸公司获得产业项目情况一览		
时间	项目内容	项目资金（万元）
2010	设备升级	110
2014	柑橘产后处理冷库建设	30
2019	柑橘品改及水肥一体化	60
	柑橘产后处理冷库建设	30
2020	500 亩精品橘园建设	115
2022	柑橘产后处理冷库建设	40
2022	精品橘园建设	90. 5
	产后处理中心改造升级	60
	设备升级	126
总计	661. 5	

四、经营项目：乡镇政府资源配置行为的内在机制及意外后果

在乡村振兴战略背景下，产业项目资金持续向乡村社会输入。伴随资源的增加，乡镇政府资源分配权的不完整性愈益凸显，乡镇政府不得不延续既有的行动模式和行为逻辑，在“不出事且出彩”的资源配置目标下，依靠市场主体和工商资本，以及少数有产业发展能力的亮点村承接产业项目。在这个过程中，乡镇政府的产业资金配置行为集中体现为“经营项目”的逻辑。

（一）经营项目：乡镇政府资源配置的内在机制

所谓“经营项目”是指，乡镇政府借助产业项目和围绕产业发展实现了“代理

权”向“经营权”的转化，即将政府介入和参与乡村产业发展的行为与权力转化为经营产业项目资金和乡村产业的权力。在此过程中，产业项目对于基层政府的吸引力不仅在于项目所包含的资金量，更在于它可以为基层政府提供“统合工具”和“政策平台”（田先红，2022），其中隐含着将产业项目作为一种催化剂，营造经营空间的行为导向。乡镇政府通过对项目制度的运用，达成乡村产业发展目标。

从乡镇政府经营项目的动力来看，在资源配置权不完整的背景下，作为行政层级末端的乡镇政府采取“经营项目”的权宜性策略来应对资源配置权与资源使用权分离的结构性约束，行政科层逻辑和政绩逻辑构成了乡镇经营行为的核心动力。从乡镇政府经营项目的目标来看，乡镇政府经营产业项目的行为指向行政任务的完成和产业亮点的打造，而非村庄产业发展、集体经济的壮大以及占村庄大多数的农民群众的组织动员等目标。乡镇政府经营项目的行为通过“项目实施不出事”和“资源投入出彩”的双重过程呈现出来，突出表现为产业项目市场化运作和资本化运营的内在运行机制，乡镇的产业治理行为日益陷入经营化的陷阱，基层政府的治理过程也日益呈现出经营化导向。

与此同时，乡镇政府“经营项目”的行为具有两方面的特性。第一，乡镇政府经营项目的行为具有被动性。具体而言，乡镇政府经营项目的行为是在科层体制的行政逻辑支配下的“被动经营”，而非追求利益最大化的“主动经营”，其经营动力区别于20世纪90年代开始以获取地方利益为目标的“经营土地”和“经营城市”的行为（周黎安，2017），也区别于乡镇政府借助项目进村的形势要求集中体制内资源主动“经营村庄”的行为（李祖佩、钟涨宝，2020）。乡镇政府经营项目的行为虽然仍然受到自利诉求的驱使，但是这种自利诉求仅仅停留在乡镇作为科层体制结构中的一员所承担的角色任务，因此其经营行为呈现出消极的一面。第二，乡镇政府经营项目具有制度合法性。项目制度和行政科层制为乡镇政府行为制定了外在行为框架。从公共资源配置实践的外在形式上看，乡镇政府是在制度框架内遵循相应的权利义务规范，完成执行项目方案的行政职能和项目落地的规定动作，并展开其经营行为，理性化、技术化的制度规范为乡镇政府的经营行为提供了形式合理性。然而，基于程序合法性和技术理性的项目实施过程并未脱离政府经营的实质逻辑，规范的项目制度与科层化的运行规则成为基层政府经营的工具和技术。行政体制与项目制为主的外部制度结构为乡镇政府的经营行为提供了制度和程序的合法性基础，乡镇政府经营项目的行为因而极易隐藏在项目落地的表层目标之下，并在既有的制度结构中不断再生产。

（二）项目治理失效：乡镇政府经营项目的意外后果

乡镇政府在设计产业项目的过程中呈现出自身的治理逻辑，即乡镇政府通过项目市场化和资本化的方式经营项目，以应对资源分配权与资源使用责任分离带来的权责不匹配的治理困境。从乡镇政府使用产业项目资源的结果来看，这一过程有效贯彻和执行了上级政府的项目规划，实现了自身的自利性目标。但是项目规划的落实并不意味着其产业治理目标的有效实现，乡镇政府的这一行为逻辑反过来损害了财政资金使用的社会效益，导致国家向乡村社会输入的项目资金难以辐射广大人民群众，也无法转化为人民群众的获得感，由此引发资源下乡的治理困境。具体表现为以下两个方面。

第一，公共财政资源用于打造产业亮点引发资源分配的不公平。乡镇政府的产业项目实践逻辑呈现出“申请产业项目—打造产业亮点—吸引更多的产业项目—亮点效应扩大化”的规律。然而，产业亮点的选择往往并不是以产业本身的发展指标来确定，而更多考虑与产业本身的发展关联性不强的指标，如种植基地的规模是否足够大、基地是否美观以及果子是否漂亮等。同时，亮点本身具有人格化的特征，即亮点是根据地方领导的施政理念和个人偏好而打造出来的。也正是由于这个原因，产业亮点是非制度化的，依靠产业项目打造出来的亮点必然具有不稳定性和时效性。这导致政府打造亮点的行为大都没有起到“以点带面”的示范作用，并且还可能引发一系列负面后果，如产业资金向少数主体和村庄聚集导致资源配置的不合理和资源分配的不公平，大多数村庄以及占据产业发展主体的农民被排斥在了国家资源分配和产业发展的范畴和规划之外，自上而下输入的产业治理资源难以抵达基层社会和农民手中，更加难以惠及社区全体村民。

第二，大量项目资源被少数群体和少量村庄俘获导致农民利益边缘化。在产业项目资金配置的过程中，项目的市场化运作导致公共财政资源的流向和发挥作用的机制发生转变，原本具有公共性质用于服务农民、由农民直接享有的公共资源，在基层政府和村庄的经营逻辑下被重新整合，集中投放到特定的产业，并向少数主体聚集，引发公共资源的私人化利用，农民只能通过资本经营的产业间接分享公共资源。在此过程中，农民利益的边缘化不仅表现为农民在公共财政资源分配中的地位被削弱，还表现为农民在产业发展中的利益空间被少数利益主体侵占。这种产业发展方向和产业发展路径并不是以农民为本位，也不以农民的利益最大化作为出发点和落脚点，乡村产业的发展并没有服务于村庄社会本身的可持续发展，也未能真正

增进社区成员的利益，这与产业项目要实现的社会性目标相距甚远，最终造成产业项目公平与效率的双重损失。

五、总结与讨论

在农业产业化的进程中，基层政府主要依托自上而下的产业项目推进农业产业的发展，基层政府主导的农业产业化过程具体表现为行政主导的公共资源配置过程。本文尝试弥合乡镇治理研究的能动视角和结构视角，从项目资源配置的实践出发，指出在农业产业项目分配过程中，县乡政策层面出现了资源分配和资源使用责任的层级分离，享有资源配置权的县级政府保留“重要”的资源配置权，并将资源配置的责任下移到乡镇政府。承担资源配置责任的乡镇政府日益缺乏资源分配的自主空间，导致基层政府处在权责错位的资源配置结构当中，并进一步导致基层政府的资源配置能力被弱化，项目治理绩效和国家资源下乡的效率被削弱。在公共资源配置的权力实践过程中，乡镇政府处于资源分配权力不足和资源使用责任强化的约束性结构中，远离决策层的乡镇政府不得不在项目执行的过程中依附于上级政府，这种依附性突出表现为乡镇政府以上级政府制定的制度规范、考核要求和行为偏好为导向，被动地完成项目任务，同时在制度框架内拓展自身的行动自主性，完成项目落地的目标。在此过程中，乡镇政府在“不出事且出彩”的行动目标之下，筛选符合制度要求的项目承接主体，具有项目落地能力和能够做出产业亮点的工商资本和少数村庄成为乡镇政府最为青睐的项目承接者和产业发展主体，引发产业项目的市场化运作与资本化运营，这一过程呈现了基层政府“经营项目”的内在机制。在国家涉农产业资金的项目化运作中，基层政府“经营项目”的行政逻辑与基层社会的产业发展逻辑之间出现了张力，尤其表现为乡村社会的产业发展需求和农民的产业发展诉求无法得到全面彰显，导致项目实践脱嵌于乡村社会，国家涉农资金难以与农村社会的实际需求有效结合，国家向乡村输入资源的社会效益无法有效彰显。由此可以看到，国家输入农村的发展性资源部分被耗散在基层治理的过程当中，导致资源下乡遭遇基层治理困境。

基于上述分析可以得出以下结论，即有效化解基层政府所处的权责错位困境和提高资源下乡效率的核心在于优化公共资源配置的权责分配机制。一是有效整合地

方政府和基层政府的资源配置权,改进和完善资源分配的方式。国家财政资源配置的过程和效果受到基层治理结构和治理体制的影响,需整合地方政府和基层政府尤其是乡镇政府的资源配置权,强化对资源分配权的赋权与用权制度改革,完善资源分配过程的治理机制,防止国家输入农村社会的资源耗散在乡村治理过程当中。二是提升基层政府尤其是乡镇政府与村级组织在资源分配中的自主性。乡镇政府处于基层治理的关键节点和中间结构的位置,应该被纳入资源分配决策的制定过程中,以利于国家意图与乡村社会需求的有效衔接。同时,资源配置的过程应该是不同层级政府以及政府与乡村社会内部互动和协商的结果,应推动建立多元主体参与的资源分配格局。三是加强行政科层结构内部的弹性化制度空间,强化政府间权力与责任关系的适应性调整。政府间的权责关系既不能模糊化,也不能过度制度化和刚性化,而是需要根据基层治理事务的性质和特征进行灵活调适。四是需进一步明确涉农产业资金在产业发展中发挥的作用与功能,积极扭转当前涉农资金在基层社会配置过程中出现的经营导向,提升公共财政资源使用的社会效益。

参考文献:

- 曹海林、周全, 2023, 《“项目进村”实施中的行政能力、产业推进与村民收益》,《社会发展研究》第2期。
- 陈锋, 2015, 《分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》第3期。
- 陈文琼, 2020, 《富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱?——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示》,《中国农村观察》第1期。
- 陈义媛, 2020, 《国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”》,《北京工业大学学报》(社会科学版)第1期。
- 崔盼盼, 2021, 《项目进村、不合作者与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查》,《中国农村观察》第6期。
- 狄金华, 2015, 《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》第6期。
- 冯猛, 2009, 《后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为——以东北特拉河镇为例》,《社会》第4期。
- 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》第2期。
- 贺雪峰, 2019, 《规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法》,《社会科学》第4期。
- 桂华, 2021, 《迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来》,《人文杂志》第4期。
- 焦长权, 2020, 《项目制和“项目池”:财政分配的地方实践——以内蒙古自治区A县为例的分析》,《社会发展研究》第4期。

- 焦长权、王伟进, 2023, 《迈向共同富裕的财政再分配——政府间转移支付的动态效应与制度逻辑》, 《社会学研究》第1期。
- 李祖佩, 2015, 《项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析》, 《开放时代》第2期。
- 2016, 《分利秩序: 鸽镇的项目运作与乡村治理 (2007-2013)》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 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》第3期。
- 刘桂芝、王春鑫, 2024, 《基层政府职责体系建设: 逻辑转向、现实障碍与优化路径》, 《地方治理研究》第1期。
- 欧阳静, 2019, 《政治统合制及其运行机制——以县域治理为视角》, 《开放时代》第2期。
- 渠敬东, 2012, 《项目制: 一种新的国家治理体制》, 《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星, 2009, 《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》第6期。
- 仇叶, 2021, 《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》, 《政治学研究》第1期。
- 2023, 《部门工作“中心化”: 县域条块关系的重组及其治理后果》, 《经济社会体制比较》第2期。
- 饶静、叶敬忠, 2007, 《税费改革背景下乡镇政权的“政权依附者”角色和行为分析》, 《中国农村观察》第4期。
- 谭诗赞, 2017, 《“项目下乡”中的共谋行为与分利秩序》, 《探索》, 第3期。
- 田先红, 2022, 《项目化治理: 城市化进程中的县域政府行为研究》, 《政治学研究》第3期。
- 项目管理协会, 2008, 《项目管理知识体系指南》, 王勇、张斌译, 北京: 电子工业出版社。
- 邢成举, 2014, 《乡村扶贫资源分配中的精英俘获》, 中国农业大学博士学位论文。
- 王海娟、贺雪峰, 2015, 《资源下乡与分利秩序的形成》, 《学习与探索》第2期。
- 杨华, 2022, 《多中心工作与过程管理: 县域治理结构变革的内在逻辑》, 《政治学研究》第6期。
- 杨华、张丹丹, 2024, 《“经营创新”: 县乡关系转型中的乡镇政府行为研究》, 《政治学研究》第1期。
- 张雪霖, 2024, 《县域条块关系新变及其内在机制》, 《求索》第5期。
- 周飞舟, 2006, 《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》第3期。
- 2012, 《财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”》, 《社会》第1期。
- 周黎安, 2017, 《转型中的地方政府: 官员激励与治理》, 上海: 格致出版社。
- 周雪光、练宏, 2012, 《中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论》, 《社会学研究》第5期。

作者单位: 西北农林科技大学人文社会发展学院
责任编辑: 张书琬

when a cooperative lacks solutions to address the moral tensions between the individual and the collective, cooperation among members tends to fracture. Consequently, the development of cooperatives must incorporate self-consistent governance ideas and structures that enable greater community self-organization and self-governance.

The Dilemma of Misaligned Rights and Responsibilities of Township Governments under the Background of Resources Flowing to Rural Areas—A Case Study of the Allocation of Citrus Industry Projects in Western Hubei Province *Cui Panpan* 145

Abstract: Under the macro-level system of financial transfer payment projects flowing into rural society, the resource allocation capacity of grassroots governments directly affects the effectiveness of these resources reaching rural areas. From the perspective of grassroots government resource allocation practices, it is observed that at the county and township levels, there is a separation between the authority over resource allocation and the responsibility for resource usage, leading to a mismatch of rights and responsibilities in county-township relations. To address the dilemma of misaligned rights and responsibilities, grassroots governments focus on achieving the goal of “no incidents and remarkable results.” Through market-driven project operations, most industrial projects are concentrated in a few sectors run by industrial and commercial capital. This behavior reflects the operational approach of the projects, which is both passive and legitimate. While the township government’s project management can temporarily resolve governance issues caused by mismatched rights and responsibilities, it has diverted from the grassroots society’s industrial development needs, leading to a dual dilemma of project governance failure and inefficient resource use in rural areas. Integrating the authority to allocate resources with the autonomy of grassroots governance will help adjust the structure of rights and responsibilities at the grassroots level, thereby improving the efficiency of resource allocation to rural areas.

Does School Excellence Foster Career Confidence? —Stratification of Higher Education, Employability, and Employment Confidence Among Chinese University Students *Zhang Yueyun, Zhu Fengxia & Feng Chunran* 166

Abstract: In the context of the expansion of higher education and increasing employment pressure, the impact of stratification in higher education (such as university type and location) on the employment confidence of university students has become more pronounced. Using data from the 2022 wave of Chinese University Students Tracking Survey (PSCUS), this study investigates the inter-university differences in students’ employment confidence and the underlying mechanisms. The findings are as follows: (1) University type affects employment confidence, with students from key universities exhibiting lower confidence than those from non-key universities. (2) University location influences employment confidence, with students from first-tier city universities having lower confidence than those from non-first-tier city universities. (3) While key and first-tier city universities enhance students’ human capital (including academic, organizational, and foreign language abilities), the lack of noncognitive skills (such as social skills and stress resilience) among students from these universities serves as a key mechanism undermining their employment confidence. (4) The phenomenon of “involution” partly explains why students from key and first-tier city universities possess stronger human capital but weaker noncognitive abilities.