

乡村振兴项目碎片化的整体性治理

杜春林

摘要: 实施乡村振兴战略是推动乡村治理体系和治理能力现代化的重要举措。乡村振兴项目作为乡村振兴的重要依托,在战略实施中发挥着不可替代的作用,有效运用自上而下的项目对于推动乡村振兴具有重要意义。然而,由于乡村振兴项目依附于“条块分割”的科层制组织体系,以至于乡村振兴项目在“以条为主、以块为辅、条块分割”的实际运作中呈现出类型多样化、布局分散化和治理复杂化为特征的碎片化现象。为此,须通过构建部门间主体协作机制、打造区域资源整合机制、建立条块结合的利益共生机制等一系列体制机制创新,促进乡村振兴项目有效整合。

关键词: 乡村振兴项目;碎片化;条块分割;整体性治理

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2026)02-0093-09

党的十九大作出乡村振兴战略重大决策部署,强调产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的乡村振兴总要求。党的二十大进一步明确,要全面推进乡村振兴,统筹乡村基础设施建设和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村。从《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》到中共中央和国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》再到《中华人民共和国乡村振兴促进法》,都强调项目在乡村振兴中的重要地位。乡村振兴项目并非某个具体的项目,而是以乡村振兴战略为导向,遵循项目制的运作逻辑,由上级政府部门设立专项资金,通过逐级发包和层层抓包的方式实现项目自上而下的传递,以引导和约束自上而下的各级政府部门推动乡村振兴战略实施^[1-2]。党的十九大以来,在实施乡村振兴战略的背景下,各类涉农项目连带其所内含的各种资源一般以自上而下的方式进入农

村。项目作为承载资源的重要载体成为各级政府部门推动乡村振兴的主要抓手。在县域范围内,乡镇和村庄的可支配财力非常有限,其职能发挥在很大程度上要依靠自上而下的项目。然而,数目众多的乡村振兴项目往往分散在多个部门和不同地区,缺乏有效整合,在实际运作过程中呈现出碎片化问题,这不仅使项目实施主体应接不暇,也影响项目资金规模效应的有效发挥,增加运作成本。而且,随着项目逐渐向基层下沉,其所面临的碎片化风险往往也会随之增加。进一步厘清乡村振兴项目的碎片化问题,并逐步实现乡村振兴项目的有效整合以最大限度地发挥项目的作用,是提升乡村振兴战略实施效能的重要议题。

从已有理论探索来看,科层制组织直线职能式的运作方式是建立在纵向部门管理和横向属地管理的基础上,即“条条管理”和“块块管理”。从“条条管理”来看,理性化和专业化是研究科层制的两个

收稿日期: 2025-10-28

基金项目: 国家社会科学基金项目“长江经济带生态公共服务共建共享的府际协同机制及实现路径研究”(21CGL062);中国博士后科学基金第69批面上项目“组织社会学视角下地方官员晋升的‘项目驱动说’研究”(2021M690875);河海大学中央高校科研业务费项目“总体国家安全观下的水安全应急管理理论与实践研究”(B230207019)。

作者简介: 杜春林,男,河海大学公共管理学院副教授,江苏水安全与生态共富研究基地研究员(江苏南京 211100)。

重要出发点。20世纪初期,政府组织中的专业化分工倾向进一步得到了发展^[3],即通过设置不同的职能部门来发挥部门的专业化优势,但同时也产生了协调与控制问题,由于不同的部门都倾向于优先考虑自身利益,结果往往是局部最优化而忽视整体目标^[4]。从“块块管理”来看,属地划分有利于调动主体单位及从业人员的工作积极性,进而提升辖区综合治理效能。但“块块管理”是地方政府间竞争的内在动因,地方保护主义也就成为这种竞争的一种产物^[5]。这也使得基于专业分工和属地划分的“条块分割”对各级、各地政府在公共计划中的协同合作产生显著的反作用力^[6]。

已有关于科层制行政组织碎片化运行的研究和理论阐释为本研究提供了重要的分析视角和理论支撑。针对这一问题,目前国内外学者基本上都强调对政府组织的重构,以实现组织职能整合。例如,整体性治理理论强调以协调、整合与逐渐紧密的相互涉入作为主要关系范畴,通过协调政府部门间的关系,整合部门职能,从而破解主体单一、组织结构分割、功能重叠与服务“真空”等碎片化问题^[7]。为实现政府的整体性治理,有研究提出注重多元主体的参与、组织边界的调整、职能权责的整合、运行机制的再造优化、无缝隙服务、公民多元需求的充分满足等优化路径^[8],并强调政府在公共服务供给中实现主体关系协调、资源有效整合的关键性作用^[9-12]。针对当前乡村振兴项目实施过程中呈现出的“撒胡椒面”现象^[13-14],亦须从行政组织的科层制特点(“条块分割”)入手,分析碎片化问题背后的结构性原因^[15-17]。

概言之,纵向部门归口管理,即“条条管理”,是从中央到地方部门垂直化的直接管理或间接性指导管理格局;横向层级属地管理,即“块块管理”,是地方政府部门在管理本地事务的同时接受上级政府部门的指令和指导,并对辖区内职能部门人、财、物的配置实行属地管理。而“条块分割”的表述则是比喻一个系统中两种指挥或管理体系把公共事务人为地分割成不同领域和不同层级的现象。由于“条条管理”与“块块管理”这两种管理体系的权力主体不同,管理目标、责任机制、激励机制、绩效考核也不一致,往往导致“条条管理”与“块块管理”在实践中出现不一致、不协调的情况,从而产生碎片化问题。因此,以科层制组织为运行载体的乡村振兴项目亦难免在形成和实施过程中呈现碎片化特征。基于此,本研究在对政府科层组织理论阐释的基础上,结合

乡村振兴项目运行现状的分析,提出政府科层组织结构的“条块分割”是导致乡村振兴项目在形成和运作中均呈现碎片化特征的重要因素。基于这样的认识,要破解乡村振兴项目碎片化问题,亟须把政府组织的结构调整和功能整合作为关键抓手,构建乡村振兴项目整合机制体系。

一、乡村振兴项目碎片化的主要表现

乡村振兴战略实施以来,各类项目作为政策落地、资源下沉的核心载体,在推动农村产业发展、基础设施完善和公共服务提升等方面发挥了重要作用。然而,在乡村振兴项目运行过程中亦呈现出显著的碎片化特征,主要表现在项目类型由多到繁、布局分散化以及运营管理复杂化等方面,这些特征相互交织,不仅制约了项目的运行效率,还在一定程度上影响了乡村振兴的整体成效。

(一)项目类型由多到繁

乡村振兴项目类型多样化,在一定程度上契合了乡村发展的多元需求。然而,由于各级政府的多个职能部门都通过设立和分配项目来落实乡村振兴战略,不同职能部门依据自身职责和资金渠道设立项目,常常导致项目类型由多到繁且标准不一,从而形成项目来源部门众多、部门内部项目分化的碎片化格局。可以说,项目类型繁多是乡村振兴项目碎片化最直接的表现。

乡村振兴涵盖产业发展、生态保护、基础设施建设、公共服务等多个领域,各级政府众多职能部门均参与项目主导与管理,在实践中有时会形成上下联动表象下多头管理、协同乏力的治理困境。上级各部门依据自身职责和资金渠道设立项目,自成体系、独立审批、分头实施,在缺乏有效衔接机制的情况下,这既会使下级相关部门在项目申报时面临多头对接、反复沟通的难题,又会导致项目间各自为战、互不兼容,埋下重复建设的隐患。在国家层面,2019年印发的《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》中涉及农业农村部、国家发展改革委、自然资源部、水利部等30余个国务院部委及直属机构,不同部门根据自身职责分设类型多样的项目。在地方层面,2022年出台的《乡村振兴责任制实施办法》明确部门责任后,多地制定的实施细则均涉及20个以上相关部门。事实上,几乎所有涉农部门都需要参与乡村振兴项目供给,那么在资金分配自成体系的情况下,就决定了项目自上而下的部门化分配、使用和

管理模式。这种模式有利于稳步推进乡村振兴项目的实施和落地,但如果在运行过程中缺乏有力的部门间协调机制,就容易形成多头管理、各自为政的现象。

而且,部门内的职责划分也会使项目进一步分化。乡村振兴项目在部门内部的分配往往呈现类型细碎化的特征。有限的财政资金被碎片化地拆分至不同领域、不同项目,就难以形成规模效应,还可能存在资金使用重复交叉、“小散乱”等问题,导致资源浪费。例如,农村水利项目一般都需要较大规模的资金投入,且水利建设涉及面比较广泛,如农村饮水安全、农村供水工程、水利技术帮扶、农村防洪能力建设、小流域综合治理等 20 多个领域。在年度期限和有限的资金条件下,如果设立的水利项目多、碎,而不是以农民急难愁盼的突出问题为着眼点设立年度重点项目,就会出现项目资金使用“面面俱到”,但亟待解决的突出问题却因项目资金短缺而推进缓慢的情况。

(二) 项目布局分散化

乡村振兴项目的分散布局虽然能兼顾大多数地区的发展需求,但不可避免地削弱项目的整体效能,制约乡村振兴的系统性推进。在实践层面,乡村振兴项目布局分散化的核心表现为部门层面撒胡椒面式的分配项目和地方层面项目的同质化竞争。这不仅不利于资源的有效使用,而且影响区域均衡发展。

一方面,部门撒胡椒面式的项目分配是项目布局分散化的典型特征。县级政府部门作为分配项目的关键层级,往往出于平衡各方需求、规避治理风险等多重考虑,倾向于将项目分散布局在各个乡镇。这种策略虽在短期内调动了各乡镇的积极性,但从长远看,却形成了“点多面广、缺乏亮点”的分散化格局。由于项目分配主体对乡村发展需求的整体研判和统筹规划不足,盲目追求覆盖范围而忽视集中效能,资金和资源无法集中投入到最具发展潜力的区域,削弱了重点区域的带动效应和整体投资效益。这种撒胡椒面式的项目分配越到基层越明显。以笔者调研的皖南某县产业类项目为例,2021—2023 年 5 月共有产业类项目 237 个,投入资金 4.10 亿元,其中小于 500 万元投资的项目 226 个,占产业类项目总数的 95.36%;小于 50 万元投资的项目 88 个,占产业类项目总数的 37.13%;173 个项目投资额位于 10 万—100 万元之间,占产业类项目总数的 73%。部门撒胡椒面式的分配往往导致大量项目“石沉大海”,难以发挥示范效应,带动乡村发展。

另一方面,属地化运作是项目布局分散化的集中表现。在“分灶吃饭”的财政体制和政策考核压力下,乡镇之间为争取项目资源必然存在竞争。这种“重竞争、轻合作”的行为逻辑,不仅不利于提升区域整体竞争力,反而容易造成恶性竞争,加重财政负担。更重要的是,项目的属地化运作固化了行政壁垒,使得跨区域的产业联动和基础设施共建共享变得异常困难。例如,不少地区的乡村山水相连,自然环境与资源禀赋较为相近,目标市场也高度重合。在项目实施过程中,表面上各乡镇都在努力发挥自身的比较优势,实际上却是大同小异的重复建设。当前,乡村文旅在乡村产业振兴中发挥着重要作用,若县域内各乡镇或县域之间的文旅项目大致相似或雷同,就会形成同质化竞争和资源内耗,不利于区域间的产业协作和新业态发展。

(三) 项目管理复杂化

项目管理复杂化是当前乡村治理中面临的突出问题,这种复杂化实质上是“条条”的专业化分工与“块块”的属地综合管理之间结构性张力的外在表现。在乡村振兴项目管理中,从县级的“发包”、乡镇的“打包”到村庄的“抓包”,逐渐形成了“以条为主、以块为辅”的项目管理方式,其中每一环节都渗透着条块间的复杂博弈。

一是部门管理中专业分工与协调壁垒之间的矛盾。县级职能部门的专业化分工在提升管理效率的同时,也带来了项目整合的难题。各部门按照职责分工进行项目发包,但部门间的“条条”划分使得项目资源难以整合,不仅如此,各部门都希望通过实施更多项目展示部门工作成果,这在一定程度上加剧了项目运作过程中的部门分化^[18]。因此,上级部门常采用专项治理、运动式治理等垂直协同机制来落实项目推进任务。这种方式依靠垂直管理来调动基层资源,虽然能集中力量解决某些突出问题,但也使下级过度关注上级发包的任务,其行政自主性被削弱。此外,部门对基层政府履职过程的细节监督和合规化要求不断增多,这也在一些情况下引发治理内卷化问题,延长行政链条,甚至将村庄治理也纳入属地化责任范畴。例如,湖南某县特色小镇项目的过度分散造成特色小镇没有相对独立的核心区,各类产业项目与周边的乡村区域关系不明晰。部分特色小镇存在将旅游景区、产业园区进行简单叠加或升级,或简单结合资源条件设计项目等“拼凑组合”现象,特色小镇功能融合度不高,相关项目类型多且散,缺乏集聚能力,不能形成产业协作效能和功

能发展合力,难以呈现出建设成效。

二是属地管理中有限权力与无限责任之间的张力。目前,一些乡镇处于财政自主权与公共服务责任不匹配的“小马拉大车”困境,而自上而下的项目往往意味着来自国家层面的资金、资源支持和更多的发展机会,这对于乡镇开展社会建设、完成政策目标具有较强的吸引力^[19]。在县级部门主导项目管理的背景下,乡镇政府的行为具有强烈的策略性,既要主动对接上级政策,争取资金,填补财政缺口,还要对分散的项目资源进行整合打包,以增加项目中标的几率。这一过程充满了张力,反映了专项资金分配的刚性要求与基层公共服务多元化需求之间的矛盾。乡镇的打包行为本身就是对项目碎片化供给的一种被动适应和无奈修正。例如,就和美乡村建设项目而言,在现有的制度框架内,县级农业农村部门和发改部门的职责以监管为主,而乡镇需要负责对村申报的拟建项目可行性、必要性进行审核,组织项目村实施项目,并对辖区内项目建设布局、施工管理、质量管理、进度管理、农民参与管理承担主体责任。事实上,这也在一定程度上将项目实施过程中的主要责任和矛盾转移到了乡镇和村庄,并没有从根本上消除属地管理中有限权力与无限责任之间的张力和矛盾。

二、乡村振兴项目碎片化的形成机理

自上而下的乡村振兴项目呈现出碎片化特征,其主要原因在于乡村振兴项目依附于科层制组织体系,而科层制组织体系在项目运作过程中往往遵循以部门主导为主的“条条”分配、以属地管理为辅的“块块”划分以及由“条块分割”而形成的利益分化。

(一) 部门利益与“条条”分配

在部门主导的项目“条条”分配中,如果职能部门以部门意志为先,而缺乏相应的整体协调和监督机制,就会弱化相应一级或下一级政府的权威。也就是说,职能部门基于自身部门规划在政策执行过程中往往精心设计有利于部门目标实现的项目运作规则,而容易忽视整体利益,甚至可能出现部门目标或部门领导个人政绩目标凌驾于整体目标之上的情况,以致形成基于职能部门的专业化权威而产生的“碎片化权威”^[20]。从项目运作来看,随着乡村振兴项目自上而下的逐级发包,基层在乡村振兴项目运作过程中发挥自身能动作用的空间非常有限,主要是“条条”上的各职能部门在项目运作过程中占

据主导地位,这在一些情况下不仅不利于发挥县、乡两级政府在项目区域分级治理中的协调功能,还制约着项目作为载体对区域资源的有机整合作用。

从理论上讲,为提高政府行政效率,按照专业分工原则实现政府各部门的职能划分,使其各司其职。遵循这一逻辑,乡村振兴项目一般由上级政府职能部门发包给对口的下级政府职能部门,下级政府职能部门通过抓包的方式获得项目。然而,在项目运作过程中,各部门均有自己的政策解释和部门意志,在上下级政府之间、横向各部门之间缺乏有效协作和沟通的情况下,就会出现路径相似、服务内容相近和职能交叉的项目。例如,在皖北某县,解决农田灌溉问题是诸多乡村振兴项目的主要任务,打井灌溉自然成为农田水利项目的重要组成部分,该县农业农村局、农发办、自然资源局和水利局等部门的项目中都包含打井灌溉,但在实际操作层面由于“多头”管理、职能交叉且权责不明确,导致打井灌溉这项具体项目的落实落地往往缺乏合理科学的资源整合与统筹,有些是重复建设,而有些需要多方资源投入的高标准农田灌溉项目却推进不力。

(二) 属地竞争与“块块”划分

乡村振兴项目的属地化运作是建立在政府权力的地区划分基础上,中央政府作为项目的设立方需要将项目自上而下发包到各级政府,而基于科层制体系的地区划分成为项目发包的必备条件^[21]。整体而言,“块块”划分有利于乡村振兴整体战略目标的推进,但在监管不力或资源有限的情况下,也会在一定程度上强化地方政府之间基于项目的地方保护意识和竞争行为,加剧乡镇的同质化发展趋势。

从乡村振兴项目运作过程中的属地竞争行为来看,无论是普惠型项目还是竞争型项目,在其运作过程中都存在不同程度的竞争。在项目生成过程中,“竞争性项目挤盘子、普惠性项目争份额”已成为地方项目运作的常态。而在项目实施过程中,由于县级政府十分关注项目进度和实施效果,常采用县域同类项目横向比较的方式来推进,这在一些情况下也会引发乡镇项目的同质化竞争。例如,浙北某县超过7个乡镇发展水上产业,且这些景点均侧重于发展水上娱乐项目(水上摩托、皮划艇、游船观光等),导致旅游产品缺乏特色和差异性。游客在游览过程中的体验相似,难以留下深刻印象,从而影响游客的满意度和乡村文化旅游产业的可持续发展。在实践中,同质化竞争不仅导致旅游资源浪费,还会加剧乡镇之间的内卷化竞争,不利于项目的可持续

发展。

从乡村振兴项目运作过程中存在的“地方保护主义”思维来看,由于项目的区域分化,一旦乡镇申请到项目就很难实现项目在乡镇间的横向整合,再加上乡镇政府在项目申请过程中可能会以各种方式先期支付成本,这也进一步增加了乡镇政府之间开展项目合作的难度。整体而言,在项目竞争的背景下,乡镇之间明显呈现出“竞争多、合作少”现象。而地方政府之间的发展竞争也往往会进一步强化项目的“块块”划分。例如,皖西某县的山区乡镇为发展生态旅游,计划联合周边乡镇整合山林资源和交通设施,但因项目申报须以乡镇为单位,且资金必须落地本辖区,最终只能放弃整体规划,转而开发碎片化的景点。这种制度化的属地分割,使得乡村振兴项目难以突破属地行政壁垒,形成跨区域的联动效应。

从乡村振兴项目包含的乡镇自身发展意图来看,乡镇政府不仅要通过项目推动乡村振兴,还要最大限度地展示项目所带来的发展绩效和地方政绩。因此,乡镇政府往往尽可能多地申报项目,对项目进行精心“包装”,争取“抓到、抓紧、抓好”多个项目资金^[22]。然而,在缺乏有效监督的情况下,项目在落实过程中有时会遇到上级政府对乡村振兴项目的重组,使自上而下的项目资金面临各级截留、挤占、挪用等风险,甚至出现地方政府对乡镇的管理目标替代政策目标的问题^[23]。同时,乡镇在自上而下的项目实施过程中也存在过多地融入自身发展意图而使项目偏离既定目标的情况。例如,湖南省冷水江市某村未经充分论证,盲目决定将几十万元专项资金投资经营油茶林种植项目,后续管理粗放、经营不善,项目长期处于亏损状态,致使村集体经济和群众利益受损^①。

(三)“条块分割”与利益分化

公共部门是代表公共利益的行为主体,但如果缺乏有效监督或协同机制的引导,其行政行为就可能偏离公共利益的根本取向,引发部门利益分化。从乡村振兴项目利益相关者的角度来看,中央政府在项目设立过程中确立的项目目标是促进公共服务均等化、实现公共服务有效供给以及村庄有效治理的公共利益;而地方政府在自上而下的项目运作过程中不仅要推动公共利益的增进,往往还要兼顾各种地方复杂利益。

一方面,项目在职能部门和属地之间的分配构成了项目生成过程中多元主体划分的主要驱动因素。在项目运作过程中,项目主体划分和资源配置

是利益主体形成的前提。正是由于在项目运作过程中存在主体间资金分配问题,才导致项目利益相关者维护自身利益的行为。乡村振兴项目运作过程中的“条块分割”关系是在府际互动过程中形成和强化的,项目运作涉及多个政府部门和巨额专项资金。在自上而下层层传递的行政压力体制和绩效考核机制下,地方政府或相关职能部门会产生实现地方利益最大化或部门利益最大化的行为倾向,而这种倾向在一些情况下难免会影响国家或乡村整体利益的实现。苏中某县农村人居环境整治项目推进中,县级职能部门与乡镇的目标分歧成为制约项目全面推进的关键瓶颈,而其本质是权责定位与利益导向差异。县农业农村局的核心目标是打造整治亮点,形成示范效应。受资源限制与考核压力,其倾向选择基础较好的乡镇重点投入,以低成本快速打造标杆,凸显成效。而基础设施薄弱、人居环境较差的乡镇对改善民生、提升群众生活品质的诉求则最为迫切,希望能够争取资源解决自身短板。这种目标错位不仅容易造成资源分配失衡,加剧乡镇发展差距,还可能挫伤基层积极性,影响整体目标的实现。

另一方面,乡村振兴项目从中央到乡村的层层落实,既离不开自上而下纵向治理体系的政策推动,也需要横向功能层面各职能部门的分工协作和着力推进,在这个过程中公共利益、部门利益、地方实际以及官员对个人政绩的追求等多重利益交互错杂,而代表公共利益的项目目标也正是在由“条条”向“块块”转化的过程中不断被稀释。在现实层面,一些地方的乡村振兴项目运作形成了“块为条服务”“条为块基础”的恶性循环关系格局。即对于如何实现乡村振兴,诸多乡镇往往把希望寄托于自上而下的项目,过度依赖项目资源的输入,缺乏自主创新动力;而县级职能部门因占据主导地位,就理所当然地把乡镇作为实现部门项目目标的工具,把作为治理手段的项目视为治理结果。例如,四川省某县林业局在乡村振兴产业项目实施中,未实地调研核桃种植所需海拔、气候等条件,仅凭经验分配全县核桃种植任务。其中,有乡镇曾被纳入“好粮油”生产基地,当地土壤适宜种植水稻,项目实施后大米收益可观,乡镇以实际情况为准,未上报核桃种植面积,但县林业局认为其未完成任务,并通报批评。而且,县林业局为实现核桃种植目标,无视该乡镇不适宜种植的现实及“好粮油”项目收益,要求该乡镇新植核桃1200亩,损害了乡镇及群众利益^②。

三、构建乡村振兴项目的整合机制

破解项目下乡过程中存在的“条块分割”问题,需要项目主管部门和地方政府的共同作用,即作为主导项目分配的政府职能部门应当系统地建立主体协作机制,地方政府应围绕项目实施,建立资源整合机制,从而在职能部门与地方政府之间形成利益共生机制。尤其是在县域层面,要进一步强化县级政府在落实乡村振兴项目中的主导作用,有效整合作为项目底层发包方的县级职能部门,通过体制机制创新规避以部门为基础的项目垄断风险,并在此基础上推动县级职能部门与乡镇政府围绕项目运作,形成多元化的利益共生机制。

(一) 构建部门间主体协作机制

如前文所述,专业分工导致乡村振兴项目出现部门隔阂。为有效解决这一问题,实现项目整合,构建部门间主体协作机制成为县级政府发挥协调功能的关键。

第一,要以县级政府为主导,营造部门协作的氛围,弱化乡村振兴项目运作过程中的部门主导作用和部门利益,明确项目运作过程中的部门权责,鼓励和引导乡村振兴项目在部门层面实现有效整合。首先,明确部门权责,县级政府应牵头制定详细的乡村振兴项目部门权责清单。通过召开部门联席会议,共同研讨并确定每个部门在不同类型乡村振兴项目中的具体职责与权力范围,避免职责不清导致推诿或争抢现象。其次,弱化部门利益,建立项目利益共享与风险共担机制。设立乡村振兴项目联合基金池,各部门按一定比例投入资金用于项目开展。项目产生收益后,根据各部门在项目中的实际投入与贡献进行合理分配;若项目出现风险或损失,同样要按比例共同承担。同时,将部门在乡村振兴项目中的协作表现纳入年度绩效考核体系,从制度层面弱化部门私利,强化协作意识。最后,平衡部门利益与规划适配,以政府为主导定期组织各部门开展发展规划研讨协商,要求各部门详细阐述本部门的长期和短期发展规划。在推进乡村振兴项目整合时,县级政府须发挥关键协调作用,积极寻求项目与各部门规划的契合点,并对项目进行适当调整与优化。例如,在推进生态旅游乡村振兴项目时,地方政府要结合文旅局的旅游发展规划、环保局的生态保护规划、交通运输局的道路建设规划等,制定既促进旅游发展,又能保护生态环境,还可以满足其他部门发展

需求的项目方案。

第二,整合功能相近的乡村振兴项目。县级政府的部门协调功能集中表现在协调各部门之间的关系,整合各部门的功能,进一步调整政府组织中部门间的职能与管辖范围,明确主管部门和参与部门,减少和避免部门间的矛盾和冲突,以便于乡村振兴项目的横向协调与管理。一要对已有项目进行梳理与分类,由农业农村局牵头,组织各部门对现有乡村振兴项目进行全面梳理。按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕等乡村振兴战略要求,将项目分类归档。例如,将农业产业扶持项目、农产品加工项目等归入产业兴旺类;将农村污水处理项目、垃圾处理项目归入生态宜居类等。二要合并重组项目,对于目标一致、功能相近、存在重叠和交叉的项目,需成立专门的项目整合工作小组。工作小组由涉及项目的各部门代表组成,协商项目的合并重组方案。比如,将农业农村局的农田灌溉设施建设项目、水利局的小型水利工程项目合并为统一的农田水利综合建设项目,并明确农业农村局作为主管部门的角色定位。三要明确管理模式,逐步建立以农业农村局为主导、各相关部门协调配合的乡村振兴项目管理模式。农业农村局负责项目的整体规划、进度把控与资源调配;各相关部门按照职责分工,负责项目具体环节的实施。例如,在围绕发展农业生产整合项目时,农业农村局负责统筹管理,自然资源局负责土地流转与规划调整,林业局协助进行农田防护林建设等,实现项目从前端规划到末端实施的统一管理。

(二) 打造区域资源整合机制

在县域范围内,乡镇政府扮演着政策传递者的重要角色,须处理好与上级政府、同级政府、职能部门及其下级部门等多重关系。乡村振兴项目运作过程中,为实现上下级之间资源的有序流动,乡镇须进一步发挥主体能动性,在实现乡村价值再发现和资源再开发等方面发挥更为积极主动的主体作用。

第一,重塑乡镇之间的合作意识。当前,县域乡镇政府间普遍存在以竞争为主的关系,这种单一竞争导向极易引发重复建设、政策内耗、资源错配等问题,如多个乡镇扎堆申报同类项目,导致资金分散、设施闲置,严重制约县域经济整体发展效能。因此,推动乡镇政府间从竞争为主转向合作式竞争,是优化同级政府关系、激活县域发展活力的核心路径。乡镇政府之间的合作式竞争并非弱化竞争,而是构建“合作为主、竞争为辅”的良性互动模式,具体可

通过三个层面推进。其一,搭建全域化信息共享平台。依托大数据、云计算等数字技术,整合各乡镇的土地资源、产业基础、劳动力储备、政策红利及项目需求等核心信息,建立动态更新的资源数据库,通过智能匹配算法实现项目需求与资源供给的精准对接,从源头规避重复申报、同质化竞争带来的资源浪费。其二,创新跨区域联合申报机制,打破行政区划壁垒。鼓励乡镇根据产业关联度、资源互补性组建项目共同体,明确牵头乡镇与协同乡镇的职责分工,整合碎片化的发展需求与资源要素,打造规模化、集约化的优质项目,着力提升县域乡镇在上级政策扶持、资金补贴等资源争取中的整体竞争力,破解单个乡镇“小散弱”的发展困境。其三,构建差异化绩效考核体系,摒弃以往单一以经济指标为核心的考核导向。将跨乡镇合作项目数量、资源整合效率、区域协同发展成效等纳入绩效考核核心指标,通过正向激励引导乡镇干部转变政绩观,从“为竞争而竞争”的狭隘认知转向“为发展而合作”的全局思维。在合作式竞争理念的引导下,重构乡镇政府间“合作为主、竞争为辅”的良性互动格局,在合作框架内开展有序竞争,既充分发挥政府的资源统筹调度功能,畅通县域内关键资源的流动渠道^[24],又有效规避过度竞争导致的资源内耗与发展失衡,推动资源向高效能领域集中,实现县域范围内资源优化配置与高效利用,为县域经济高质量发展筑牢乡镇协同根基。

第二,转变乡镇之间的合作方式。乡镇政府之间的合作不仅仅限于项目实施过程中,也包括基层政府之间对同类项目的联合申报和运作。对于产业结构相似、发展方向相对一致的乡镇,可以考虑结合区域发展优势,集中力量,联合申报自上而下的项目,充分发挥项目规模效益的同时避免乡镇间同质化、无序竞争。破解乡镇同质化竞争困局的核心在于以协同合作重塑发展合力。具体而言,一是强化县域统筹,由县级层面牵头编制全域发展规划,立足各乡镇资源禀赋进行功能分区,明确差异化发展定位。县域内临近的若干乡镇可以根据地方实际情况,共同申请一个项目,对生态宜居、文旅等同类项目实行统筹申报、连片打造,避免重复立项,实现项目的统一管理和共同推进,进而降低项目运作成本。二是搭建合作平台,推动乡镇间形成产业联盟。搭建这一平台的核心是打破乡镇间行政壁垒,破解资源分散、各自为战的困局。特别是针对县域内跨乡镇分布的共性文旅资源,须由县级政府牵头整合各乡镇的特色品牌、客源渠道与旅游线路资源,建立专

门协调机制,统筹推进合作。通过联合开发地域特色鲜明的文旅产品,设计串联多乡镇景点的精品旅游线路,统一开展品牌宣传推广,有效避免单乡镇运营的品牌弱化、客源不足等问题,实现乡镇间资源互补、客源共享,将分散的文旅优势转化为县域协同竞争力,最大化地释放文旅产业价值。三是建立利益共享机制,探索跨乡镇产业协作模式,鼓励乡镇在农产品种植、加工、旅游服务等环节分工协作,形成产业链闭环,将竞争转化为县域产业发展的合力,提升区域整体竞争力。例如,对于地处山区、存在交通劣势、人少地多的乡镇,可以考虑与邻近乡镇联合起来,共同发展农业、旅游业等多种经营。

第三,推动乡镇实现错位发展。县域内乡镇之间的错位发展,是破解乡村振兴同质化困境和激活区域发展动能的关键举措。乡镇政府须摒弃“一刀切”思维,立足自身发展实际,精准规划振兴路径,聚焦地方特色,培育核心竞争力,促进项目申请的有序竞争与资源优化配置,构建互补协同而非同质博弈的乡村振兴新格局。一是深耕产业优势,依托资源禀赋打造特色产业链条。不同乡镇的自然条件、人文底蕴差异显著,这为产业差异化发展提供了天然基础。脱离自身优势的盲目跟风发展,只会陷入“大而全、小而弱”的困境。例如,皖西某县茶乡通过整合茶叶种植、加工、文旅资源,形成“茶产业+文化体验+生态旅游”复合业态。这种模式相较传统单一种植产业,不仅大幅提升了区域经济的抗市场风险能力,更带动了餐饮、住宿等关联产业发展,实现了从卖产品到卖体验的升级,彰显了特色产业的强大发展潜力^③。二是精准定位,积极谋求功能错位,依据区位条件科学划分服务半径。区位差异决定了乡镇的功能定位差异,唯有精准匹配,才能实现资源高效利用。城郊乡镇凭借临近城市的区位优势,可重点发展休闲农业、亲子文旅、农产品直供等业态,承接城市消费需求外溢;山区乡镇则须聚焦生态保育核心任务,依托优质生态资源发展林下经济、特色种养、生态康养等产业,实现生态保护与经济发展的双赢。通过功能分工,乡镇间可形成城郊服务城市、山区供给生态的互补型服务体系,避免重复建设与资源内耗。乡镇基于比较优势重构差异化竞争策略,不仅有利于打破传统“全能型政府”思维定式,推动治理模式向精准化、专业化转型,更能促进区域资源统筹整合。通过错位发展,让每个乡镇都找到适合自身的赛道,最大限度地发挥项目资源的聚合效应,推动乡村振兴从单点突破迈向全域协同。

(三) 建立条块结合的利益共生机制

从央地关系的角度来看,中央政府对地方政府的领导和影响在相当程度上是通过中央各职能部门实现的^[25]。乡镇与县级职能部门之间是不对等的利益补偿关系,乡镇处于被动地位,尤其是在项目落户过程中,乡镇往往采用“跑部钱进”的方式获得项目,而部门则通过层层加压实现对项目甚至乡村的管理。因此,实现县域范围内“条块结合”的利益共生机制,重点在于发挥县级政府在协调职能部门与乡镇政府间关系中的主导作用。

第一,强化县级政府在整合“条块”关系中的主导作用。在乡村振兴战略推进过程中,“条块分割”导致的资源分散、权责脱节等问题,严重制约项目落地成效与公共服务效能提升。因此,必须进一步强化县级政府在整合“条块”关系中的主导地位。县级政府作为连接上层政策与基层实践的关键枢纽,其协调成效直接决定“条块”协作的质效。具体而言,县级政府在协调过程中须精准把握平衡尺度:一方面要保障县级职能部门的自主性,充分发挥其专业优势与资源统筹能力,避免过度干预导致的行政效率损耗;另一方面要切实强化其对乡镇政府对应职能部门的领导与业务指导,确保政策执行的统一性与规范性,防止出现各自为政的治理乱象。此外,还要重视激活乡镇政府的主体作用,依托乡镇贴近群众的天然优势,让乡村振兴项目更贴合基层实际需求,提升政策落地的精准度。事实上,县级政府的协调本质是对县级职能部门、乡镇政府、村集体等多元利益主体的目标冲突进行调和,其核心在于构建高效协同的利益平衡机制。在实践中,若缺乏合理的利益协调载体,极易出现部门利益凌驾于乡镇整体利益之上、资源配置失衡等问题。对此,一方面要完善物质激励手段,通过精准化的财政转移支付保障项目推进。例如,设立乡村振兴项目配套奖励基金,对主动协作、成效显著的县级部门与乡镇给予资金倾斜,引导双方形成发展共识。另一方面要健全非物质激励体系,将“条块”协作成效与官员绩效考核、晋升通道直接挂钩,建立差异化的评优表彰机制,对协作突出的干部给予优先晋升、典型宣传等激励,强化其协同治理的责任意识。为有效破解项目运作中“条块”利益摩擦、资源浪费等痛点,实现公共利益最大化,可建立量化考核体系,将乡村振兴项目整合率、资源利用率、“条块”协作满意度等核心指标纳入县级相关部门年度考核体系。其中,项目整合率重点考核县级部门对涉农、民生等领域项目

的统筹整合成效,协作满意度通过乡镇测评、群众反馈等多元渠道采集,考核结果直接与部门经费拨付、评优资格挂钩。通过这种考核导向倒逼县级部门主动对接乡镇需求,使部门利益与乡镇整体利益、公共利益形成动态平衡,推动资源精准下沉、高效聚合。

第二,实现“以块为主、以条为辅、条块结合”的项目运作模式。县域乡村振兴项目推进中,县级职能部门具备统筹规划、监督管理的行政优势,可重点把握项目宏观方向,规范实施标准;乡镇政府直接对接乡村一线,对政策落地基础、财政能力、执行效能及群众需求有直观深入的了解。二者优势互补是项目有效落地的关键。因此,须重点培育乡镇的项目统筹协调能力,赋予其项目实施自主权,允许乡镇政府结合乡情村貌、产业基础与村民诉求,灵活调整项目落地方式,确保项目匹配乡镇实际,最大化地发挥技术治理的支撑效用。具体而言,一是县级政府牵头厘清“条块”权责边界,依托项目管理组织搭建协调平台,明确职能部门与乡镇在项目全流程中的具体职责,通过权责清单制度打破部门信息壁垒与权责交叉,遏制地方保护主义,保证项目推进过程中各参与主体权责清晰、协同高效。二是凸显县级职能部门的技术优势,聚焦项目技术难点,组建能够提供全过程技术指导与保障的专业团队,如为产业项目提供技术培训、为基建项目优化方案,助力乡镇破解实施瓶颈。三是建立县—乡项目常态化互动机制,通过定期会商、现场督导等畅通乡镇反馈渠道,及时纠正目标偏移问题,形成“县级指导—乡镇落实—双向联动”的良性循环。乡镇作为县、村衔接枢纽,其对乡村实际的精准把握具有不可替代的基础作用,通过“条块结合”的县乡利益共生机制,可兼顾县级宏观支撑与乡镇主观能动性,实现项目资源与乡村需求的精准匹配,保障乡村振兴项目落地见效、重点任务落实到位。

结 语

项目作为一种依附于科层行政组织的自上而下的制度安排,适应了分税制改革以来央地间财权与事权不匹配的格局,有利于国家政策自上而下地有序执行。随着乡村振兴战略深入推进,项目在乡村振兴中发挥的作用越来越大。然而,由于科层制组织的“条块分割”特征,乡村振兴项目在运作过程中呈现出项目类型由多到繁、布局分散和管理复杂等碎片化问题。为促进乡村振兴项目资源有效运用,

本文从宏观和中观层面梳理项目碎片化的主要表现、形成机理,并据此构建乡村振兴项目整合机制体系。接下来,如何从微观层面测度当前乡村振兴项目的碎片化程度及其具体影响,并为实现项目资源整合以及最大限度地实现乡村公共利益提出更具可操作性的治理措施,是本研究在目前结论基础上的后续重要研究方向。

注释

①《娄底市纪委监委通报5起乡村振兴领域不正之风和腐败问题典型案例》,娄底廉政网, <http://www.ldlz.gov.cn/news/2023/04/15302.html>, 2023年4月15日。②《巴中市通报12起形式主义官僚主义典型问题》,四川省巴中市发展和改革委员会网站, <https://fzggw.cnbz.gov.cn/ztlz/jgdj/13289261.html>, 2019年6月20日。③源于笔者调研资料。

参考文献

- [1] 张良.项目制如何形塑农村基层治理[J].浙江社会科学, 2023(5):82-91.
- [2] 袁梦.乡村振兴中的项目式集体经济:实践探索与发展定位[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2022(4):69-78.
- [3] 林登.无缝隙政府:公共部门再造指南[M].北京:中国人民大学出版社, 2002:24.
- [4] 鲍曼,迪尔.组织重构艺术、选择及领导[M].北京:高等教育出版社, 2005:60.
- [5] 谭海波,蔡立辉.论“碎片化”政府管理模式及其改革路径:“整体型政府”的分析视角[J].社会科学, 2010(8):12-18.
- [6] 燕继荣.条块分割及其治理[J].西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(1):1-6.
- [7] PERRI. Joined-up government in the western world in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration[J]. Journal of public Administration Research and Theory, 2004(1):103-138.
- [8] CEJUDO, MICHEL. Addressing fragmented government action: coordination, coherence and integration[J]. Policy Sciences, 2017(4):745-767.

- [9] 唐任伍,赵国钦.公共服务跨界合作:碎片化服务的整合[J].中国行政管理, 2012(8):17-21.
- [10] 李利文.公共服务供给碎片化研究进展:类型、成因与破解模型[J].国外理论动态, 2019(1):97-107.
- [11] 林鸿潮,刘辉.统分式齐抓共管:生成逻辑、运行机制和制度改进[J].政治学研究, 2024(1):127-139.
- [12] 曹海林,吕安丽.乡村振兴视角下“项目进村”政策执行偏差及其矫正[J].江苏社会科学, 2023(4):84-93.
- [13] 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(4):50-62.
- [14] 史普原.政府组织间的权责配置:兼论“项目制”[J].社会学研究, 2016(2):123-148.
- [15] 杜春林,张新文.乡村振兴项目为何呈现出“碎片化”现象?——基于S县农田水利项目的考察[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2017(3):31-40.
- [16] 豆书龙,王山,李博.项目制的复合型碎片化:地方治理的困境:基于宋村项目制的分析[J].公共管理学报, 2018(1):84-95.
- [17] 史普原,李晨行.从碎片到统合:项目制治理中的条块关系[J].社会科学, 2021(7):85-95.
- [18] 张克俊,刘莉.城乡融合型乡村振兴的实践探索、认识思考与对策建议[J].中州学刊, 2024(1):45-53.
- [19] 周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学, 2005(2):132-143.
- [20] LIEBERTHAL, LAMPTON. Bureaucracy, politics and decision-making in Post-Mao China [M]. Berkeley: University of California Press, 1992:49.
- [21] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社, 2008:57-58.
- [22] 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(4):126-148.
- [23] 陈家建,冯阅璋.项目制的“双重效应”研究:基于城乡社区项目的数据分析[J].社会学研究, 2021(2):115-137.
- [24] 徐朝卫.加强乡村治理共同体建设的基本逻辑与实践进路[J].中州学刊, 2024(6):86-94.
- [25] 周振超.当代中国政府“条块关系”研究[M].天津:天津人民出版社, 2009:45.

The Holistic Governance of Fragmented Rural Revitalization Project

Du Chunlin

Abstract: Implementing the rural revitalization strategy is an important measure to promote the modernization of the rural governance system and governance capacity. Rural revitalization projects, as an important support for rural revitalization, play an irreplaceable role in the implementation of the strategy. The effective application of top-down projects is of great significance for promoting rural revitalization. However, because rural revitalization projects are attached to the “segmented” hierarchical organizational system, it exhibits fragmentation featuring diversified types, decentralized layout and complex management in the actual operation of being mainly vertical, supplemented by horizontal collaboration, and segmented in management. Therefore, it is necessary to promote the effective integration of rural revitalization projects through a series of institutional innovations such as building an interdepartmental subject collaboration mechanism, creating a regional resource integration mechanism, and establishing a vertical and horizontal combined interest symbiosis mechanism.

Key words: rural revitalization projects; fragmentation; departmental and local segmentation; holistic governance

责任编辑:翊明