

# 基层政府发展村庄产业的“经营平台”机制

——以X村旅游开发为例

胡盼, 孙柏瑛

(中国人民大学公共管理学院, 北京100872)



**摘要** 以贵州省L县X村的旅游开发为例,探讨基层政府发展村庄产业的“经营平台”机制及其逻辑,将“经营平台”机制看作基层政府保持适度自主权的努力。在推动村庄产业发展的过程中,基层政府集中体制内资源与村庄社会合作,合力将村庄打造为带动各方市场参与的“平台”,并保持平台稳定运行,尽可能提高平台交易量并从中抽取“平台利润”,形成一种“经营平台”的治理机制。这一治理机制使得基层政府在一定程度上得以规避体制—市场—社会三重结构的约束,保持在经济活动中的自主权。“经营平台”是基层政府集中有限资源应对制度约束的结果,它在推动村庄产业发展的过程中回应多方诉求,也满足政府自利诉求,但却弱化村庄治理能力,放大经营风险,加重体制负担。

**关键词** 基层政府; 经营平台; 自主权; 村庄产业; 乡村旅游

**中图分类号**: C93 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2023)02-0147-11

**DOI编码**: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.02.015

21世纪以来,中央先后提出“新农村建设”“脱贫攻坚”“乡村振兴”等国家战略,以解决城乡发展不平衡、乡村发展不充分的问题。基层政府也积极介入村庄产业,推动地方经济发展,一些远超县域经济平均水平的“明星村”脱颖而出。“明星村”的出现既与自身竞争优势有关,也与基层政府的介入密不可分。基层政府不仅提供公共品,加强村庄的基础设施建设,还深度介入村庄产业的经营。换言之,“明星村”是基层政府<sup>①</sup>经营的“产品”。“明星村”的产生和发展为剖析基层政府经济行为及其逻辑这一“大问题”提供了“小切口”。笔者调研的X村是典型的“明星村”。2008年以来,贵州省L县投入大量资金对X村进行旅游开发。从基础设施建设、景区管理到市场运营,基层政府均直接参与其中。几年间,X村成为知名旅游村,人均年收入从不足2000元增长至15000余元。这一过程中,基层政府的主动“经营”是X村产业发展的关键因素。既有研究大多描绘了基层政府借“项目进村”介入村庄产业,并随项目结束而撤出村庄的过程,呈现了基层政府发展村庄产业的项目制逻辑。但是,L县基层政府虽然借“项目进村”,却并未因项目的结束而撤出。相反地,基层政府继续将整个村庄作为经营对象,不仅推动了村庄产业的快速发展,还降低了对上级项目资金的依赖,扩张了自主权。那么,基层政府是通过何种治理机制来实现的?这种治理机制有何特点?

## 一、文献回顾与分析框架

### 1. 文献回顾

基层政府经济行为及其逻辑的研究关涉基层政府经济行为的动机与正当性、政—商—社关系等

收稿日期:2021-12-15

基金项目:中国人民大学校级重大项目“中国特色城市基层社会治理共同体的多元共治模式研究”(20XNL004);中国人民大学“中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金”。

① 学界对基层政府界定并不统一。自分税制特别是乡财县管以来,乡镇愈加“悬浮”,在财政上依赖县域政府,故而本文的基层政府指县乡两级政府。

关键议题,立意在于考察基层政府的角色与职能定位,发现其经济行为的本质。总的来看,学界对改革开放后基层政府经济行为的认识大致经历了如下阶段:

第一,“经营企业”。20世纪80年代末,乡镇企业的发展使学界发现基层政府与“企业”组织的相似性。在财政包干制的激励下,基层政府以类似“厂商”<sup>[1]</sup>的方式行事,政府主官类似董事长,企业管理者则类似厂长或车间主任。Oi提出地方法团主义,认为基层政府扮演了“企业家”的角色,通过工厂管理、资源分配、行政服务、投资与贷款等方式,介入企业经营,企业为基层政府创造收入<sup>[2-3]</sup>。通过“经营企业”,基层政府掌握了更多可支配利益,扩张了自主权力。

第二,“经营土地”。90年代末,乡镇企业的迅速凋敝,市场化改革深刻地改变了基层政府所处的制度环境<sup>[4]</sup>，“经营企业”风险日增而获益日减。对此,基层政府转而以“经营土地”的方式来推动地方经济发展。有学者认为,基层政府转向经营城市,“以地生财”<sup>[4-6]</sup>。基层政府将土地财政和城市化结合,以“土地金融”为动力大规模建设城市,形成了“土地—财政—金融”三位一体的城市化模式<sup>[7]</sup>。在这一过程中,基层政府通过构建“行政—政治—公司”三位一体的统合治理模式,实现权力扩张<sup>[8]</sup>。另有学者认为,基层政府转向“经营辖区”“以地引资”<sup>[9-10]</sup>。基层政府利用“土地开发权”在整个辖区扶持企业发展,尽可能提高辖区的经济产出。经由经营辖区,基层政府在市场化改革中仍牢牢掌握地区经济的领导权和控制权<sup>[11]</sup>。

第三,“经营村庄”。税费改革后,农村地区基层政府不具备“经营城市”或“经营辖区”的条件,只能转向汲取农业剩余,导致“三乱”现象出现。为此,国家力推税费改革并进行“新农村建设”,以项目制满足农村社会对公共产品的需求<sup>[12]</sup>。但项目制的制度设计为基层政府争夺项目的控制权,“借项目经营村庄”<sup>①</sup>留下了空间<sup>[14]</sup>。对项目制下基层政府经济行为的性质,学界尚存在分歧。有学者认为,基层政府是将村庄作为产品进行经营,通过项目资金的集中投入实现产品升值,进而谋求私利<sup>[15]</sup>,本应用于民生事业的项目资源被用于政绩生产<sup>[16]</sup>。基层政府“经营村庄”是对日益严格的体制监控的行为反应,目标是扩张“政权经营者”的展演空间,保持自主权。另有学者认为,项目制下民生目标的指标化设置、国家对民众的赋权使得基层政府不可能专事“谋利”。基层政府借公益名义推进经营,是以经营收益推进公益的“公益经营者”<sup>[17]</sup>。

可以发现,贯穿上述研究的一个关键变量是“自主权”。在“经营企业”和“经营土地”中,基层政府利用公共资产的控制权,以公司化手段谋利,利用体制资源又逃避体制约束,谋求行动的自主性<sup>[18]</sup>。而在“经营村庄”中,基层政府对项目运作过程中“剩余控制权”的争夺<sup>[19]</sup>、“项目进村”过程中的“打包”行为<sup>[14]</sup>,在本质上也是对“自主权”的争夺。

上述经验概括呈现了中央压缩基层政府自主权的过程。首先,市场化改革破除了政企之间的庇护关系,基层政府只能退出集体企业的经营。其次,体制内制度<sup>②</sup>的完善强化了对基层政府的约束。最具代表性的是国家以建设用地的指标控制方式极大地强化了对基层政府土地征用行为的约束<sup>[7]</sup>。最后,中央建立信访渠道,制定包括农地确权等直接对农民进行赋权的制度<sup>[20]</sup>,使得村庄社会也能在一定程度上约束基层政府。基层政府控制村庄资源的行为面临更严格的制度限制。

那这是否意味着基层政府会放弃在经济活动中的自主权?这显然与经验事实不符,基层政府只可能结合其所处的制度环境,选择性地执行上级政策,最终实现保持自身在经济、社会发展中的适度自主性<sup>[21]</sup>。既有研究指明了基层政府所处的制度环境的核心要素,即“政企关系”“政府间关系”和“国家与农民的关系”,换言之,基层政府的经营行为是在市场机制、体制内制度和社会约束构成的三重结构中完成的。

① “经营村庄”的内涵目前尚无统一的界定。有学者用以描述中西部基层政府整合涉农项目并引导资本下乡,推动“农民上楼”和“土地流转”,获取城市建设用地指标的现象<sup>[13]</sup>。这一过程中基层政府的目标是“经营城市”,“经营村庄”只是工具。本文关注的是基层政府不以经营城市为目标,而将村庄本身作为经营对象,因而有所区别。

② 体制内制度在本文中意指政府组织内部形成的对基层政府行为构成约束的制度。

## 2. 分析框架

本文将从基层政府如何回应制度环境的约束视角分析其以何种机制保持自主权。换言之,体制—市场—村庄社会的约束,是本文分析基层政府治理机制的三个重要维度(图1)。

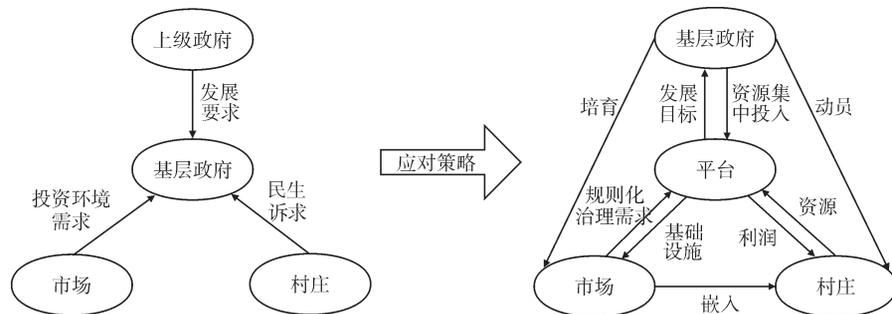


图1 三重结构中的基层政府及其回应策略

首先,体制内制度对基层政府构成最直接的约束。由于行政系统相对封闭且存在稳定的权威链条,基层政府的激励与惩罚主要来自其直接上级。因此,只要能争取上级政府对其经营行为的认可,甚至与上级政府形成“共谋”关系<sup>[22]</sup>,基层政府就能在一定程度上软化体制内制度的约束。而上级政府与基层政府对于政绩的诉求是相同且稳定的<sup>[23]</sup>,因此,基层政府会选择上级政府所看重的产业或村庄,争取上级政府的认可与支持,最大化地汲取体制内的资源,规避体制的约束。

其次,辖区的市场发育情况是村庄产业发展的直接限制因素。市场提供的资本规模直接影响产业发展的速度,这也是基层政府不遗余力招商引资的重要原因。但问题是,“以地谋发展”模式逐渐衰竭,基层政府已难以通过低价出让土地来推动工业化<sup>[24]</sup>。基层政府需改变以稀缺要素推动工业化、城市化的发展方式,转而寻求在辖区内选择重点村庄发展第三产业。因此,基层政府会将汲取的体制资源集中投入重点村庄,将之打造为积累资本的“平台”,以此带动各方力量的市场参与。

最后,村庄社会的支持是降低村庄产业发展成本的关键。基层政府发展产业通常需要动员村民参与或征用村庄社会资产,村庄社会的支持直接影响产业发展的成本,甚至决定产业成败。因此,基层政府会选择与村庄社会合作,将村庄社会的发展与“平台”的发展绑定,以“平台利润”分成满足村民的发展诉求,换取村庄社会的支持和村庄资源的投入,以降低推动产业发展的成本。

于是,基层政府的“经营平台”机制应运而生。所谓“经营平台”,就是将村庄当作一家平台企业<sup>①</sup>来经营,基层政府集中体制内资源与村庄社会合作,将村庄打造为促进多方参与者达成交易的平台,并保持平台稳定运行,尽可能提高平台交易量并从中抽取“平台利润”。这种类比来源于张五常的研究<sup>[25]</sup>,他将县比作购物商场,县政府比作商场经营者。县政府选择商场柜台的租户(即投资者)并为之提供服务,租户缴纳一笔固定的租金(即地价)和分成租金(即增值税)。曹正汉等提出的“经营辖区”<sup>[11]</sup>也是在此基础上发展而来的。但在他们的分析中缺少“消费者”这一关键群体,而没有消费者的商场显然会失败;他们关注的“租客”是制造业企业,而工业品的生产者与消费者无需在同一地理区域汇集。但在转向发展乡村旅游为代表的服务业时,基层政府就必须真正扮演商场经营者的角色,不仅要招徕“租客”,更要吸引“消费者”,维护“商场经营秩序”,促进两者的交易。

“经营平台”作为一种经验概括,与既有概念对比如表1所示:

## 二、研究方法和案例呈现

### 1. 研究方法

本文采取案例研究法。案例研究“旨在避免研究中大而化之的缺陷以及对于科学实践的忽

① 目前尚无对“平台企业”的共识性定义,一般认为,平台企业是指以连接两个以上群体,提供双方或多方的互动机制,满足各参与者的需求并从中获利的企业,其创造价值的逻辑是撮合“买家”与“卖家”的交易并抽取“中介费用”,例如购物商场的功能就在于吸引买卖双方并为其交易提供便利。

表1 “经营平台”与既有经营模式的比较

维度	经营企业	经营城市	经营辖区	“经营平台”
制度环境	财政包干制	分税制、土地国有或集体所有制度	分税制、土地国有或集体所有制度	项目制
参与主体	基层政府、集体企业	基层政府、建筑企业	基层政府、私营企业	基层政府、村庄、外来商家
行为机制	经营集体企业	经营土地	经营辖区	经营产业
行为取向	财政收益最大化	预算外财政收益最大化	财政收益最大化	多重行为取向
经营手段	利用行政权为企业提供资金、土地、市场等	“土地—财政—金融”三位一体的城市化模式	抓住土地开发权,构建“双层经营结构”	“打造平台—召集客户—治理平台”的平台企业经营模式
经营结果	正向:推动工业化; 负向:利益集团化	正向:推动城镇化; 负向:激发官民矛盾	正向:推动工业化; 负向:激发官民矛盾	正向:村庄及县域发展; 负向:行政体制负担增加

视”<sup>[26]</sup>,被认为是早期探索阶段最适合的研究工具<sup>[27]</sup>。本文以实践个案为基点,深入分析基层政府“经营平台”治理机制,选取贵州省L县X村的旅游开发作为研究对象,原因有二:第一,X村虽然在80年代末就开始接待外来游客,但旅游发展十分缓慢,直至2008年,L县政府投资上亿元开发X村,X村旅游业的发展才步入快车道,基层政府的介入是X村旅游发展的关键变量。第二,L县是典型农业县,虽然采取了大量措施推动工业化、城市化,但收效甚微,经济落后,至2007年,县财政自给率不足10%。可以说,L县政府的经济行为受到较强的三重结构的约束,是基层政府以“经营平台”机制扩张自主权的典型案例。

本文经验材料来自笔者在X村的田野调查。资料收集分以下步骤展开:首先,2020年5—6月,笔者在L县旅游局和X村进行预调研。在明确研究问题的过程中确定以半结构化访谈为调研工具。其次,2021年1—2月,笔者对X村旅游开发所涉组织进行访谈,既包括L县文体旅游局、文化旅游产业园区管委会、X景区管理局、X旅游公司等政府部门,也包括X村村委会、老年协会等组织,期间对政府部门的主要负责人、基层工作人员、部分退休人员、村干部、村民等进行了访谈。此外,笔者通过二手资料等途径收集信息,以多样化的数据来源保证资料的准确性,提高案例的效度。具体材料包括:L县政府官方网站的资料、当地媒体报道、相关政策文本及相关文献等。

## 2. 案例呈现

X村位于贵州省Q市L县X镇,其开发过程大致可分为三个阶段:第一阶段为2007—2009年,以X村被确定为贵州省旅游产业发展大会主会场为标志。2007年,在L县政府的积极争取下,贵州省政府将省旅游产业发展大会(以下简称“省旅发大会”)开幕式主会场设在X村。L县随即下派工作组到X村进行宣传动员,并积极扶持村民开办农家乐、民宿等。同时,县政府积极争取市政府的支持,获得了超过8000万元的项目资金。L县政府也多方筹资,累计向X村投资超过1亿元。在X村村民的配合下,征地拆迁、村庄绿化等工作不到半年即顺利完成。

第二阶段为2009—2012年,以X旅游公司成立并接管X村的运营为标志。2009年,L县国资委成立独资控股的X旅游公司,由其接管景区运营,负责宣传营销、景区建设、观光车运营等工作。L县政府还成立X景区管理局,负责景区日常行政管理工作,L县城建、税务、工商、质监等部门也在X村内设立派出机构。此外,L县在2009年、2011年出台多项招商引资政策,县委县政府主要领导分赴各地招商引资,X村成为L县最大的投资目的地。

第三阶段为2012年至今,以L县“区镇一体”改革为标志。为理顺景区管理体制,2012年L县启动了“区镇一体”改革。L县设立副县级事业单位——县文化旅游产业园区管理委员会,与X镇党委政府合署办公。园区管委会行使副县级经济管理权限,县职能部门以委托或下放方式,将部分管理或执法权交由管委会行使。X镇政府18个内设机构、县职能部门的12个派出机构、X景区管理局和X旅游公司一并划归园区管委会管理。发展至今,X村已有农家乐宾馆573家,外来经营人员近3500人,旅游综合收入近75亿元<sup>①</sup>。

① 农家乐数量和外来人员数量由村委会提供,旅游综合收入来源于县文体旅游局。

### 三、“经营平台”的产生条件、实践路径、治理策略及实际效果

X村的旅游发展是基层政府与村庄社会、外部资本等主体建立联结、搭建平台、拓展村庄的资源利用来实现的。基层政府与村庄合作,吸引外来资本投入,政府财政与村庄居民共同分享旅游资源的“增值收益”。在这一过程中,基层政府采用了“经营平台”机制。

#### 1.“经营平台”的产生条件

“经营平台”的起点是基层政府“集中体制内资源打造村庄”,是“集中力量办大事”宏观制度的微观实践,也是资源有限条件下,基层政府的理性选择。但基层政府“经营平台”需要哪些条件?

首先是域内存在资源禀赋被市场认可的重点村庄。作为苗族聚居村寨,X村沉淀了丰富的民族文化,完好保留的风俗习惯和独特建筑群是其丰厚的旅游资源。80年代,X村被列为乙类旅游开放点。外来旅游冒险者开始到访X村,使其渐为人知,还有美国人类学者闻名来此进行了长期的田野调查。90年代后,X村在交通不便、基础设施落后的情况下,仍然迎来了数量可观的游客。至2000年,年游客接待量近万人。2000年起,L县政府连续多年举办“苗年节”,宣传苗族风情,但并未对任何村庄进行投资,而是任由游客自主发现“民族风情”,通过各村的游客接待量观测市场对村庄旅游资源的认可程度。互联网的兴起让零星的“游客发现”经由各种网络游记广为传播,至2005年X村游客接待量迅速攀升至5万余人。游客的“自主发现”为基层政府筛选出了具有市场竞争力的“投资标的”。L县政府在2005年正式将X村列入县域旅游发展规划中的“重点旅游村庄”。

其次是取得大规模开发经营的合法性。产业发展需要大量原始资本,但在西部农村地区,不仅村庄缺乏资本,基层政府财力也相当紧张。2007年,L县政府本级财政收入2493万元,而当年行政管理费就超过4800万元。基层政府要发展村庄产业只能“举债经营”或“跑要项目”,但按法律,基层政府无权“举债经营”,向上跑要项目也受限于体制内制度,即使基层政府能“打包”项目集中使用,也难以扩大项目资金总量。省旅发大会为L县提供了经营契机,省政府要求承办省旅发大会的地市,其主要负责人要“亲自抓,负总责”。L县紧抓这一契机,向市政府提出30多个项目要求,最终获批26个,资金总额超过8000万元。市政府主要负责人还要求市职能部门“充分认识X村的重要性”,积极配合L县政府的工作。换言之,不是县政府向上“跑项目”,而是市政府主动“送项目”。此外,县政府不仅安排了1000万元财政资金作为工作经费,还以政府名义从银行贷款了8000余万元。显然,L县突破了正式制度的举债限制。此后,X村成为Q市的“一张名片”,Q市继续支持X村的发展。可见,获得上级认可,取得经营合法性是L县“经营平台”的关键条件。

最后是村庄社会的支持和配合。村庄是产业发展的空间载体,村庄社会是市场发展的社会环境。如果村民拒不配合,产业发展不仅成本高昂,还可能“胎死腹中”。因此,在取得省旅发大会承办权后,L县随即成立以县委书记为组长、县委、县职能部门负责人及X镇党委书记、镇长等40余人为成员的领导小组,并在全县内抽调了百余名干部组成工作组进驻X村。工作组多次组织村民代表大会、群众动员会和村民意见征询会,争取村民的支持。此外,村干部也是发展村庄产业的重要因素。L县动员X村原有的村干部退出村两委,给年轻人“腾位置”。这两项工作都取得了成效,例证是X村村民无偿参与了景区绿化工程,村两委班子也顺利改选,一批年富力强的村干部被选拔出来。

#### 2.“经营平台”的实践路径

条件具备后,产业发展该如何推进?如何才能构建新的市场机制,将村庄打造为吸引资本的“平台”?旅游产业由“食住游购行”等相关产业组合而成,本质是为游客提供综合服务<sup>[28]</sup>。因此,基层政府需要分两步推动旅游发展:一是吸引外来游客,二是吸引外来商家,由其提供多层次的旅游服务。这构成了一个争夺游客的“游客市场”和争取商家的“商家市场”组成的双边市场<sup>①</sup>。基层政府的目标

① 双边市场概念由产业经济学界提出,其内涵目前学界尚未达成共识,其基本意涵是指平台企业同时向双边用户销售具有相互依赖性的产品或服务,并将双边用户——买方和卖方吸引到市场中来促使双方达成交易,具有这样市场结构的产业市场被称为双边市场<sup>[29]</sup>。

就是将处于两个市场交汇点的X村打造成“平台”,促成“游客”和“商家”的交易,进而获取门票、地租、税收等“平台利润”。但是,有关平台企业的研究表明<sup>[30]</sup>,由于双边市场的特性,只要一方没有需求,另一方的需求也会消失。这就产生了“先有鸡还是先有蛋”的问题。

对此,基层政府采取了被Jullien等称为“分而治之”<sup>[30]</sup>的策略,即基层政府和村庄社会合作出演“平台投资者”的角色。基层政府投入项目资金“制造景观”,村庄社会将社区及附着的旅游资源投入“平台”,先以免收门票的方式运营,提高X村在“游客市场”的竞争力。在游客大量汇集之后,X村自然会在“商家市场”占据一席之地。

具体来说,在第一阶段,基层政府把握经营契机,集中体制内资金将X村由“社区”打造为“景区”。L县建设了博物馆、精品街、观景台等设施(见表2)。基层政府利用项目资源一方面修缮X村的基础设施,提高旅游综合接待能力,另一方面在X村“制造景观”<sup>[31]</sup>,增加旅游景点。从项目资金的分配看,基层政府对X村的投入主要是用于新建旅游景观而非修缮原有设施。

表2 省旅发大会X村及县城重点建设项目的表

万元

区域	项目名称	投资额	项目名称	投资额	
X村	主会场	680	活路头景观改造	6	
	河滨道景观房屋	630	供销社改造	165	
	核心区“三线下埋”工程	260	旅游公路	5000	
	X村内外绿化工程	350	观景台	130	
	X村博物馆	220	二星级宾馆建设	1500	
	村内饮水和消防系统工程	800	主步道和河滨步道铺装	246	
	村内步道和排污工程	115	灯光系统工程	360	
	X小学搬迁	676	旅游公厕建设	85	
	白水河河道景观工程	244	牯藏头景观改造	15	
	五座风雨桥	275	农家乐陈列室改造	10	
	农业观光步道	20	村内标识系统改造	30	
	“苗家乐”改造项目	45	步行街临街面包装改造	80	
	项目合计		11942		
	县城内	大街基础设施	1000	房屋建筑民族特色包装	1800
场坝街改造建设		3000	民族工艺加工一条街建设	1620	
排污沟建设		200	景观水库工程	800	
项目合计		8420			

“制造景观”只是基层政府打造景区的第一步。“大众旅游者是最缺乏冒险性的一类旅游者,他们隔着熟悉的环境空气泡张望东道社会的人地和文化,在陌生环境里以自我熟悉的方式为人或处事”<sup>[32]</sup>。村庄还必须提供现代的旅游服务,使大众旅游者能在村庄维持城市化的生活方式。为此,基层政府开展了“整脏治乱”“标准礼仪”“导游服务”“民族工艺”等“四进农家”活动,对愿意从事农家乐、客栈等旅游服务的村民进行培训,提高村民经营服务能力。凭借项目资源注入带来的合法性,基层政府的动员取得了良好效果,很多村民进入旅游服务岗位。在旅发大会召开一年后,X村的乡村旅游接待户由6户增加至138户。旅游接待户的增加保障了外来旅游者能够享受到餐饮、住宿、摄像等基本的旅游服务,村庄的游客接待量迅速攀升。经过大量投入,村庄初步由“社区”转变为“景区”。

在第二阶段,基层政府的经营重点转向了“召集双边客户”。一是,增强对游客的吸引力。L县政府在设立X旅游公司后,“政府搭台,企业唱戏”,由基层政府与X村游客重点来源地政府接洽,旅游公司举行旅游推介会,加大宣传力度。至今,L县政府已连续10余年为X村举办旅游推介会,仅2019年就举办过35次推介会。旅游公司还制定了系统的市场营销方案,与国内大型旅行社、旅游企业签订游客输送协议,扩大X村的旅游客源。从实效看,X村游客接待量一直保持高速增长(图2),2008年X村接待游客77.73万人次,至2011年突破100万人次,2017年突破600万人次。

二是,招商引资,吸引外来商家。动员村民向游客提供服务是基层政府在第一阶段的重要工作

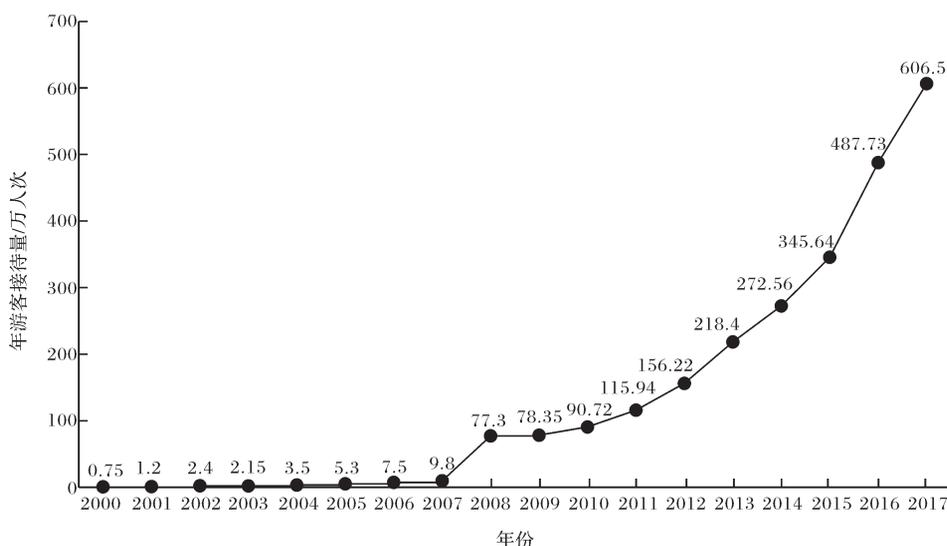


图2 X村游客接待量

内容。但由于村民不仅缺乏资本,还缺乏市场经营能力,其提供的旅游服务只是基本的,不能满足异质化的游客需求。最典型的是酒店,由于村民无力经营现代化酒店,大部分游客选择回到Q市住宿,出现了“X村开发,Q市发财”现象。因此,基层政府只能将目光转向外部,寄希望于外来商家。2009年,L县政府确定招商引资的目标责任制,由县领导亲自负责X村的招商任务。2011年,L县政府又出台了县级领导和县直部门招商引资奖惩办法,对干部个人的奖励最高可达50万元,而未完成任务的要向县委做书面检查。在强激励下,L县主要领导带队分赴各地招商引资。2011年,在X村注册的商户超过100家,数年内X村吸引外来资本达数10亿元。X村的旅游服务由原来餐饮、住宿等基本内容拓展至餐饮、住宿、服饰、银饰、茶叶、特色商品等多种门类,旅游服务能力大幅提高。

随着“双边市场客户”的汇集,作为“平台”的X村相应调整“收费结构”,旅游公司开始收取门票、观光车票等费用,X村地租也水涨船高,X村获得了丰厚的“平台利润”。在“游客市场”方面,至2018年,X村旅游门票收入超过1.6亿元。门票收入的18%作为民族文化保护经费向村民分配(见表3)。在“商家市场”方面,X村超过40%的村民出租房屋,年租金在5~60万元不等,25%的村民出租土地,年租金每亩约3000元。X景区管理局还于2017年设置了311个经营摊点,由村民小组出租并向村民分配租金<sup>①</sup>。据笔者调查,每个摊点年租金在1~10万元不等。总的来看,基层政府和村庄社会分享“平台利润”的方式是两者分别向“游客市场”和“商家市场”收费,同时基层政府以门票分成、提供就业岗位、创设经营摊点等方式平衡因地理因素等导致的村民收入差距。

表3 2018年X旅游公司门票收入的开支表

项目	作为县财政收入上缴政府	民族文化保护费	上交园区管理局	景区基础设施建设维修	帮村项目	日常运营和储备
金额/万元	8352.19	3006.79	803.72	3500.00	500.00	31.84
占比/%	50.00	18.00	5.00	20.95	2.99	3.06

### 3.“经营平台”的治理策略

基层政府“经营平台”第三阶段的重点是保持平台的稳定运行。而要实现这一点,基层政府必须具备对村庄的控制能力,包括对村庄开发权力、目标市场的控制、商家经营资格、村庄秩序等的控制。其中,最关键的是对村庄开发和村庄秩序的控制。

基层政府经营村庄的主要方式是对村庄空间进行规划改造,将之从村民生产生活的“社区”打造为游客旅游消费的“景区”,其关键在于将村庄的潜在“民族风情”外化为可视的“景观”,保持对游客

<sup>①</sup> 各村民小组采取的分配方式有所不同,部分小组规定本组村民有优先租用权,租金与摊位管理费相同,部分小组则完全采取市场化竞价而不区分是否为本小组村民。租金分配方式由小组村民协商确定。

的吸引力。表2展现了第一阶段基层政府“制造景观”的努力,但这并不能保持村庄吸引力的持续性。基层政府还需要针对旅游市场需求的变化调整规划,兴建各种基础设施,设置不同的“景点”,规划特色的旅游线路。这意味着基层政府需要不断投入资金。但省旅发大会创造的契机是暂时的,基层政府需要一种稳定的规避体制约束的机制,保障充足的资金。

公司化机制是基层政府规避体制约束的主要机制。借鉴折晓叶的研究<sup>[8]</sup>,本文所言的公司化机制是指在基层政府控制核心资源要素的情况下,通过直接提供旅游产品与服务的公司进行市场经营和资本动员,控制更多资金,实现“政企统合运作”<sup>①</sup>的制度安排和经营策略。L县通过旅游公司实现了这一目标。一方面,基层政府可以通过人事控制权和股权控制实现对旅游公司的绝对控制。旅游公司副总经理直言:“利润怎么分配、资金怎么使用我们是不能决定的,要由县委常委会来决策。”另一方面又可借助旅游公司的企业属性获得较大自主性,强化经营村庄的灵活性。2013年,旅游公司与国家开发银行达成合作,获得了国家开发银行5亿元的授信额度。在笔者调研期间,X旅游公司又获得了贵阳银行2.5亿元的授信额度,并在当月获得贷款1亿元。旅游公司所得资金不列入政府预算管理范围,但其实际支配权又很大程度上由基层政府掌握。基层政府也就控制了更多的资金,拥有了更多的自主权力。

村庄秩序是“平台”有序运转的另一重要条件。倘若基层政府、村民、商家和游客之间冲突不断,旅游发展就无从谈起。因此,基层政府需要与村庄社会保持良好合作关系,至少是“不出事”。基层政府通过嵌入X村内的行政机制来维持“平台”的经营秩序。这里,行政机制是指基层政府依据国家赋予的法定正式权威,以正式制度为基础,遵循常规的、程序性的方式,处理公共管理问题的治理机制。有两方面内容:

一是自上而下的组织化嵌入与整合。在组织嵌入方面,基层政府在省旅发大会结束后,就先后成立景区管委会、X村管理局等机构,县直部门也在X村设立诸多派出机构,其目标是回应村内市场主体的服务需求。但是,组织机构不协调、执法主体不清等问题限制了治理效能的发挥。2012年,L县推行“区镇一体”改革,以文化旅游产业园区管理委员会接管X镇。X景区管理局加挂综合执法局牌子后,统揽由旅游发展派生的公共事务——“四子一貌”,即对“车子、房子、摊子、店子和建筑风貌”进行规范管理。X村内的车辆营运与出入、房屋兴建与装饰、摊点设置与经营、店铺规范经营、景区建筑风貌与环境保护等事务由X景区管理局统一管理。此举使基层政府不仅将行政体系向下延伸嵌入X村内,更通过功能延展与旅游业一起嵌入村庄社会的肌体,建构起经营村庄的组织基础。在组织整合方面,基层政府吸纳了X村民间组织——“老人会”。老人会由X村德高望重的老人于1988年成立,在调解矛盾纠纷,维护公共秩序方面有着重要作用。2012年,基层政府将“老人会”改组为“老年协会”,规定其理事会候选人建议名单由村委会提出,并由村主任担任理事会名誉会长。老年协会被赋予协助村委会完成纠纷调解、环境卫生、建筑保护等工作的职能,其办公经费和工作津贴由基层政府资助。通过自上而下的组织化嵌入与整合,基层政府在X村内构建了由管理局、村委会和老年协会组成的社会治理“三套班子”,共同维护“平台经营”秩序。

二是正式与非正式制度规则的嵌入与整合。现代旅游业的发展给村庄带来了建筑风貌保护、集体分红分配等全新公共事务,需要相应的制度规范跟进。基层政府依托法定授权,先后出台《X村民族文化保护评价奖励(暂行)办法》《L县人民政府关于X村贯彻落实〈州民族文化村寨保护条例〉的实施办法》《X村建房规划管理及建材管控办法(试行)》等规章制度。通过制定规章制度,基层政府赋予“三套班子”管理公共事务的合法性。在制度整合方面,基层政府发掘村庄有效的非正式治理规则,将适应旅游业发展的规则正式化并整合到其主导建立的村庄治理制度体系内。开发前,X村各自然村寨都制定了村规民约。开发后,大村村委会在政府支持下整合了各村村规中关于社会治安、安全生产、土地管理等规定,并在此基础上增加了景区管理、游客管理的内容,形成正式的成文村规。

① 这种“政企统合”模式在开发区、新区等区域广泛存在,其本质是政府组织兼具企业的管理和运行方式<sup>[33]</sup>，“强行政弱外包”是其核心治理机制<sup>[34]</sup>。

基于非正式制度的整合,例如“四个一百二”<sup>①</sup>的习惯法、“鸣锣喊寨”<sup>②</sup>“议榔”<sup>③</sup>等民间传统行为规则,基层政府在法律外获得了约束村民的制度手段,非正式治理工具也转变为规则化、程序化的治理工具。

#### 4.“经营平台”的实际效果

基层政府通过“经营平台”回应了三重结构的约束,发展了村庄产业,但也带来了很多问题。

从基层政府自主权的角度看,“经营平台”实现了权力扩张。其一,内部权力扩张。经由“经营平台”,基层政府在上级政府的庇护下,规避了体制内制度对其在融资、项目资源使用、人事管理等方面的限制,体制内的资源得以集中起来,基层政府自主调配体制内资源的权力得以扩张。其二,市场调控权力扩张。基层政府通过公司化机制,垄断“平台”经营权,可以自如地进行市场经营和资本动员,掌握更多的资金,而资金筹集能力的提高又是基层政府市场调控权力强化的直接体现。其三,村庄治理权力扩张。基层政府通过组织和规则嵌入整合,较为成功地实现了政府权力对村庄社会的渗透,树立了其在村庄治理中的权威。

从村庄治理和市场发展的角度看,对市场发展来说,基层政府集中体制内资源“经营平台”实际上是大规模的公共物品生产过程,满足了市场发育所需的基础设施条件和治理需求,市场主体得以在“平台”内迅速成长起来。对村庄治理来说,村庄社会获得了“平台利润”,村庄发展性诉求得以满足。但村庄在短时间内由“社区”转变为“景区”,村庄治理资源几乎全部投入到景区秩序维护,村民其他方面的诉求实际上难以得到满足。旅游开发后,X村内矛盾纠纷数量不断增加,烈度也有所增强。为了维持“经营秩序”,基层政府多借助扩大经营规模,以更多“平台利润”来化解矛盾,但这种做法放大了经营的风险并将进一步占用村庄的治理资源。

## 四、结论与讨论

通过L县X村的案例研究,本文分析了L县政府对X村进行旅游开发的具体路径和实践效果,可以发现“经营平台”事实上是基层政府在制度约束愈发严格的条件下,保持自主权的努力,表现出两方面的新特征:

第一,在行为取向上,基层政府不单纯追求私利,而是在满足村庄发展诉求的前提下满足自利诉求,两者的冲突形塑基层政府的行动张力。在“经营平台”中,村庄本身是基层政府经营的对象,是其直接收益来源。基层政府本身成为了村庄社会中最为重要的利益主体之一,这就使其不仅要处理官民关系、政企关系,还要处理市场纠纷和社会纠纷。因此,基层政府既无意也无力单纯追求私利,而必须首先满足利益相关者的基本诉求以维持自身的合法性。基层政府也就表现出多重行为取向,在不同的情境中扮演不同的角色。

第二,经营重心呈现从行政体制内部转向村庄社会的阶段性特征。“经营平台”的三阶段对应“打造平台—召集客户—治理平台”三阶段。在不同阶段,基层政府的经营重心不同。“打造平台”阶段,基层政府的经营重心在体制内部,一方面上级政府的认可赋予了基层政府经营村庄的合法性,基层政府能捆绑项目、举债融资并集中投入村庄而不被问责;另一方面,基层政府集中使用项目资源不仅能够突破资源约束,更能获取溢出收益。当“打造平台”完成后,村庄作为一个“平台企业”已经初步建成,基层政府的目标转向提高村庄的市场竞争力,无论是以“分而治之”的策略召集双边客户还是以嵌入整合的方式干预村庄治理,其经营重心都在于村庄社会。

在“经营平台”中,基层政府与村庄社会之间是合作关系,共同的目标是利用村庄的资源禀赋获取平台利润。但这种合作关系存在着两方面的风险:一是基层政府与村庄社会之间的合作关系不平

① “四个一百二”是X村习惯法中的惩罚制度,指违反村规的村民需要按实际情况缴纳财物,常使用的是“一百二十元钱、一百二十斤糯米、一百二十斤米酒、一百二十斤猪肉”。

② 即敲着铜锣走村窜寨向各家各户喊话,提醒注意消防安全。

③ 即由村中德高望重的寨老等传统精英不定时议定村规民约并调解日常的矛盾纠纷。

等,基层政府主导“平台利润”的分配,村庄的利益可能受损。在“经营平台”的全过程中,基层政府始终处于主导地位,这主要是因为基层政府是资源优势方,没有基层政府的主动经营,村庄社会自身也难以实现产业发展。二是“经营平台”降低了村庄的治理能力,放大了经营风险。对X村来说,村庄秩序应当是“景区秩序”和“社区秩序”的复合。但在经营平台中,村庄的治理资源几乎全被用于维护“景区秩序”,村民的公共生活诉求难以进入到公共治理者的视野,景区秩序与社区秩序之间就产生了一定程度的背离。一旦社区秩序走向失序,景区秩序也必然难以保持,经营风险随之扩大。如何平衡经营与治理之间的矛盾成为考验基层政府的重要问题。

### 参 考 文 献

- [1] WALDER A. Local governments as industrial firms: an organizational analysis of China's transitional economy[J]. American journal of sociology, 1995, 101(2): 263-301.
- [2] OI J. Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China[J]. World politics, 1992, 45(1): 99-126.
- [3] OI J. Rural China takes off[M]. Berkeley: University of California Press, 1999.
- [4] 孙秀林,周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释[J]. 中国社会科学, 2013(4): 40-59.
- [5] 周飞舟. 大兴土木: 土地财政与地方政府行为[J]. 经济社会体制比较, 2010(3): 77-89.
- [6] 周飞舟. 生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民[J]. 社会学研究, 2007(1): 49-82.
- [7] 周飞舟,王绍琛. 农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学, 2015(1): 66-83.
- [8] 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学, 2014(1): 121-139.
- [9] 杨其静,彭艳琼. 晋升竞争与工业用地出让——基于2007—2011年中国城市面板数据的分析[J]. 经济理论与经济管理, 2015(9): 5-17.
- [10] 刘佳,吴建南. 中国地方政府土地财政的影响因素研究——基于地市面板数据[J]. 经济管理, 2015(6): 154-165.
- [11] 曹正汉,史晋川. 中国地方政府应对市场化改革的策略: 抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究[J]. 社会学研究, 2009, 24(4): 1-27.
- [12] 耿羽. “输入式供给”: 当前农村公共物品的运作模式[J]. 经济与管理研究, 2011(12): 39-47.
- [13] 焦长权,周飞舟. “资本下乡”与村庄的再造[J]. 中国社会科学, 2016(1): 100-116.
- [14] 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.
- [15] 李祖佩,钟涨宝. “经营村庄”: 项目进村背景下的乡镇政府行为研究[J]. 政治学研究, 2020(3): 39-50.
- [16] 李祖佩,钟涨宝. 项目制实践与基层治理结构——基于中国南部B县的调查分析[J]. 中国农村经济, 2016(8): 2-14.
- [17] 陈硕. “公益经营者”的形塑与角色困境——一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究[J]. 社会学研究, 2018, 33(2): 88-114.
- [18] 赵树凯. 农村发展与“基层政府公司化”[J]. 中国发展观察, 2006(10): 48-50.
- [19] 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2): 82-102.
- [20] 吴毅,陈硕. 农地制度变革的路径、空间与界限——“赋权—限权”下行动互构的视角[J]. 社会学研究, 2015, 30(5): 36-62.
- [21] 郁建兴,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012(5): 95-112.
- [22] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6): 1-21.
- [23] 刘军强,鲁宇,李振. 积极的惰性——基层政府产业结构调整运作机制分析[J]. 社会学研究, 2017, 32(5): 140-165.
- [24] 刘守英,王志锋,张维凡,等. “以地谋发展”模式的衰竭——基于门槛回归模型的实证研究[J]. 管理世界, 2020, 36(6): 80-92.
- [25] 张五常. 中国的经济制度[M]. 北京: 中信出版社, 2017.
- [26] 折晓叶. “田野”经验中的日常生活逻辑: 经验、理论与方法[J]. 社会, 2018, 38(1): 1-29.
- [27] EISENHARDT K. Building theory from case study research[J]. The academy of management review, 1989, 14: 532-550.
- [28] 王慧敏. 旅游产业的新发展观: 5C模式[J]. 中国工业经济, 2007(6): 13-20.
- [29] 吴汉洪,孟剑. 双边市场理论与应用述评[J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(2): 149-156.
- [30] JULLIEN B, CAILLAUD B. Chicken & egg: competition among intermediation service providers[J]. The rand journal of economics, 2003, 34: 309-328.
- [31] 谢小芹. 旅游景观是如何被制造出来的? ——基于黔东南州J村苗寨旅游开发的实证调研[J]. 中国行政管理, 2017(1): 90-95.
- [32] 科恩. 旅游社会学纵论[M]. 巫宁,马聪玲,陈立平,译. 天津: 南开大学出版社, 2007.
- [33] 陈国权,毛益民. 第三区域政企统合治理与集权化现象研究[J]. 政治学研究, 2015(2): 45-54.
- [34] 陈永杰. 强行政弱外包: 政企统合治理的机制及其影响[J]. 公共管理学报, 2021, 18(1): 12-20, 166.

## The “Operation Platform” Mechanism of Developing Village Industry by Grassroots Government

——The Case of Tourism Development in X Village

HU Pan, SUN Baiying

**Abstract** Taking the tourism development of village X in county L of Guizhou province as an example, we explore the “operation platform” mechanism of developing village industries by grassroots government and its logic, and view it as the grassroots government’s efforts to maintain a moderate degree of autonomy. In the process of promoting the development of the village industry, the grass-roots government pools resources within the system and cooperates with the village community to jointly build the village into a “platform” that drives participation of all parties in the market, and keeps the platform running stably, increasing the trading volume of the platform as much as possible and taking “platform profits” from it to develop a governance mechanism of “operating the platform”. This governance mechanism enables the grass-roots government to circumvent the constraints of the system-market-society triple structure to a certain extent and maintain its autonomy in economic activities. The “operation platform” is the result of the grassroots government concentrating limited resources to deal with institutional constraints. In the process of promoting the development of the village industry, it responds to the demands of different parties and satisfies self-interest, but it weakens the village governance ability, magnifies the management risks, and increases the institutional burdens.

**Key words** grass-roots governments; operation platform; autonomy; village industry; rural tourism

(责任编辑:余婷婷)