

# 制造景观:项目经营下的乡村建设

刘江,张文明

(华东师范大学社会发展学院,上海200241)



**摘要** 项目下乡中的经营行为引发了景观化建设现象,研究以湖北T村为例,从空间实践、生产机制和治理效应三方面对此展开分析。从景观化的空间实践来看,T村在项目试点中的密集投入和差异化建设,导致景观密集生产和村庄空间分化,并凸显了景观的工具价值。从景观化的生产机制来看,主要源于对项目的经营。在决策层面,省级政府以行政发包配合项目下发,容易导致资源堆砌和重复试点;在下发过程中,县乡政府缺少代理人,强化了项目的集中下发冲动;在执行层面,项目捆绑产生了较强的执行压力,导致目标对照基础上的空间营造。从景观化的治理效应来看,一方面有利于空间更新、基础设施改善和组织权威强化,另一方面又导致景观的后续养护难题、对生活景观的排斥、对村民生计的影响以及村民隔阂等。这种好坏参半的治理效应体现了“项目悬浮”问题,即项目与村民需求脱节。最后,研究还提出了基层社会从“经营项目”向“经营空间”的延伸。

**关键词** 景观化建设;经营项目;美丽乡村;新代理人;经营空间

**中图分类号**:C915 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)03-0190-12

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.03.016

改革开放以来,以城市为中心的发展战略促进了经济快速增长,但也导致了城乡分化,三农问题凸显,特别是我国中西部农村出现了资源不足、社区衰退等问题。随着国家经济实力、财政能力不断增强,党和政府开始着手解决这一问题,提出“以工促农、以城带乡”的反哺政策,财政资源开始向农村倾斜。近年来,国家相继实施脱贫攻坚与乡村振兴战略,继续强化对农村的资金和政策支持。在此背景下,财政资源的下发方式和执行过程引发了学界广泛关注。

在分税制改革后财权上移以及城乡、区域发展不平衡的条件下,大量乡村建设资源以转移支付的方式下拨,并出现了财政资金专项化趋势,引发了关于“项目治国”的学术研究<sup>[1]</sup>。通过项目制下发的资源具有高度的专用性,并绕过了科层体制直达乡村,有利于国家意志贯彻到基层,深刻改变了央地关系<sup>[2]</sup>。对基层社会来说,由于地方发展有赖于项目资源,因此如何争取并获得项目支持成为地方管理者需要考虑的重要事项,进而表现出明显的“经营项目”取向<sup>[3]</sup>。

项目制研究作为一个热点领域,学界从制度逻辑、行动过程以及治理效果等方面进行了细致分析,形成了丰富的学术积累。从“经营项目”角度来看,相关研究大致可以分为“以何经营”和“如何经营”两类:前者围绕着项目下发过程,研究地方政府通过什么方式影响项目资金下拨,包括影响资金分配、控制权博弈以及设计项目激励等,对应了项目下发过程中的可经营性;后者围绕着项目执行过程,研究村干部如何将项目落地生根,关注项目执行过程中的可经营性,例如示范性执行、选择性执行和私人化执行等。在“委托—管理—执行”的分级治理模式下<sup>[4]</sup>,上述“经营项目”行为分别发生在作为管理方的地方政府和作为执行方的村级层面<sup>[5]</sup>。项目资源的下发与地方的经营行为,为项目异化创造了潜在可能性。在“政治—政绩”逻辑下,“经营项目”的首要目标可能并非是促进地方发展从而获得治理实效,而是仅作为执行政策、展示政绩的策略性行为,导致项目建设的形式化与展示功能凸显,出现形象工程以及打造亮点等现象<sup>[6]</sup>。本文所要研究的乡村建设景观化现象,同样是项目建设

异化的表现,体现为地方管理者通过项目试点实现资源密集投入,从而打造亮点。

上述研究共同揭示了乡村建设景观化现象的内在逻辑。实际上,以往关于项目制的研究对该现象也多有涉及,但大多是将其作为项目进村和形式化执行的附带现象,很少有研究以此为中心进行深入分析,其具体的生成机制和表现形式仍不清晰。但是景观化作为许多地区执行乡村建设项目的普遍倾向,具有重要的研究意义,不仅能为上述项目制研究作出边际贡献,还能以此为切入点,理解基层政府和村干部从“经营项目”向“经营空间”的实践转向。基于这一思路,本文拟通过细致的案例研究,深入分析景观生产的过程、机制和影响。

## 一、文献综述

### 1. 财政资金专项化下的项目经营现象

学界很早就注意到了基层政府和村干部的经营性行为,相继出现了“经营企业”“经营土地”“经营资本”等研究主题,体现了基层管理者的自利动机和对政权角色的突破<sup>[7]</sup>。随着财政资金专项化,国家以项目名义向农村输入大量资源,基层政府和村级组织对此展开了一系列经营活动。由于其以体制内资源为对象,实行内部运作,体现了“政治—政绩”逻辑,不同于经营企业、土地和资本中的“市场—经济”逻辑,因此学界称其为“经营村庄”<sup>[8]</sup>或“新经营村庄”<sup>[9]</sup>。由于“经营村庄”的对象是项目资源,本文直接使用“经营项目”概念。在“委托—管理—执行”的多级治理模式中<sup>[4]</sup>，“经营项目”出现在作为管理者的地方政府和作为执行者的村级层面,对前者的研究聚焦于“以何经营”上,即通过影响项目下发过程间接实现经营意图,而后者则体现为“如何经营”上,关注项目的实际执行过程:

一是围绕项目下发过程中“以何经营”的研究。在项目制定、下发与执行三阶段中,地方政府既非项目制定者,一般也不会成为直接执行者,而是作为项目下发的经手者,以影响项目分配、运用剩余控制权和设计项目激励等方式贯彻其经营意图。首先,地方政府能影响项目分配。很多时候,项目布局往往受到地方打包运作的影响,从而服务于地方发展战略,发包方并不能完全控制项目分配<sup>[5]</sup>。而相比于撒胡椒面式的平均主义,地方政府更青睐于资源密集投放<sup>[10]</sup>,从而获得更好的建设效果<sup>[11]</sup>。其次,地方政府获得了项目的剩余控制权。在项目设计阶段,就存在信息和激励等一系列问题,具有不完全契约的特点,导致地方政府获得了契约之外的剩余控制权,可以通过重新界定或扭曲项目目标、行使自由裁量权以及操纵信息转移上级注意力等方式影响项目下发<sup>[12]</sup>。不过,地方政府的剩余控制权在直控式、发包式、自治式以及奖补式等类型的项目中存在差异<sup>[13]</sup>。最后,地方政府还可以设计项目激励。通过将项目执行与后续资源获得、政治晋升相挂钩<sup>[14]</sup>,以及设立配套资金、控制资源获取和赋予自主权<sup>[15]</sup>等方式形成政治分利秩序<sup>[16]</sup>,从而调动下级的积极性。综上所述,“以何经营”体现了项目下发过程中地方政府对项目施加控制的能力,影响项目分布、承担主体和结果评价等。

二是围绕项目执行过程中“如何经营”的研究。除了控制项目下发的各级政府外,承担具体执行责任的行动者也有其经营意图,表现为示范性执行、选择性执行和私人化执行等。首先是示范性执行。由于资源不足和政策约束,一些项目采用以点带面的方式落地乡村,以试点代替落实<sup>[17]</sup>,从而出现大批不具有推广价值的示范村、样板村、亮点村<sup>[18-19]</sup>。第二是选择性执行。在压力型体制以及项目资源匹配度不高的情况下,村干部可能采取应付策略<sup>[20]</sup>,出现推诿避责或简易执行现象,对项目进行部分落实或有条件执行<sup>[21]</sup>。第三是私人化执行。在项目争取和执行中,依靠村干部的人情、面子和私人关系<sup>[22]</sup>,进而重构村庄“权力—利益”网络<sup>[23]</sup>。当然,在项目竞争和资源软约束条件下,也可能唤起村干部的积极性,出现项目“钓鱼行为”<sup>[24]</sup>或“跑项目”现象<sup>[25]</sup>。简言之,“如何经营”体现了项目执行过程中村庄经营者对项目施加反控制的能力,在不同区域和情境下,其经营意图表现为缓解行政压力、展示项目绩效、争取更多资源、获得村民信任等。

### 2. 项目异化及其景观实践

在上述“经营项目”研究中,地方政府和村干部分别在项目下发和执行过程中掺入各自的经营意

图,从而偏离了初始目标,造成了项目异化。有研究将项目异化理解为权责不一致基础上的名实分离,导致了目标扭曲<sup>[26]</sup>;进而有学者将其概括为政绩驱动下的马太效应、信息隔离下的失真效应、雁过拔毛下的滴漏效应以及争资跑项下的悬浮效应<sup>[27]</sup>。相比之下,本研究更为关注项目异化的实践后果,即项目建设的过密化、形式化和可视化。首先是项目过密化建设。大多数项目资源并非平均分配,而是在某一单位过度堆砌,力图将资源集中起来打造亮点,起到立竿见影的效果<sup>[28]</sup>。其次是项目的形式化建设。在结果考核取向下,执行者只注重完成项目形式要求以符合验收标准,忽视项目的实质内容和潜在效果,从而使项目悬浮于居民需求之上<sup>[29]</sup>。最后是项目的可视化建设。为了提高建设效率、凸显项目成绩,执行者倾向于将项目放在看得见的地方,注重空间上的营造和视觉上的效果,导致一些项目试点村大拆大建、过于重视建筑外观和形式,从而牺牲了实用性和实体性<sup>[30]</sup>。项目建设的过密化、形式化和可视化,直接导致了乡村建设的景观化现象:过密化是景观建设的物质基础、形式化是景观建设的内在逻辑、可视化是景观建设的直接表现。

以往项目中关于景观化建设的研究,基本止步于此,从而忽视了景观的特征、类型和分布,缺少空间的视角。本文则在上述项目制研究的基础上,不仅关注景观化的项目逻辑,同时也注重研究景观化的空间逻辑。在此种建设方式中,景观与实体之间的关系是断裂的,景观化脱离了地方的内生需要,本身成为一种目的。在很多情况下,景观化的实际意义在于展示和凸显,通过实体景观、文化景观和象征景观的排列组合与刻意设计达到目的,尽管它与地方并不契合<sup>[31]</sup>。已有研究注意到了有些景观建设不仅难以与社区形成良性互动,反而会导致资源浪费和“视觉暴政”<sup>[32]</sup>。特别是在乡村建设中,有些地方政府和村干部基于政绩需求,通过资源密集投入来打造亮点景观,这些景观脱离了地方经济、文化与社会支撑,并且消解了乡村的实体功能,给乡村振兴带来不利影响<sup>[30]</sup>,成为哈维所谓的“建设表象之地”<sup>[33]</sup>或斯科特提出的“微型工程”<sup>[34]</sup>。

综合以上研究,可以总结出理想化的景观生产逻辑(如图1)。简言之,景观化是项目试点的实践后果,而项目试点是景观化的生产机制。现有的项目制研究,或多或少都暗含了这种逻辑线索,但很少以景观化为中心进行深入分析,也缺少空间角度的经验探索。对于乡村建设的景观化现象,一方面应作为项目制的延伸研究,另一方面也要注意其所体现的“经营空间”转向。基于此,下文拟通过案例倒叙的方式,从三个方面来解析景观建设的项目逻辑和空间生产实践:首先研究景观化历史和空间现状,其次剖析景观化的生产机制,最后分析景观化的治理效应。

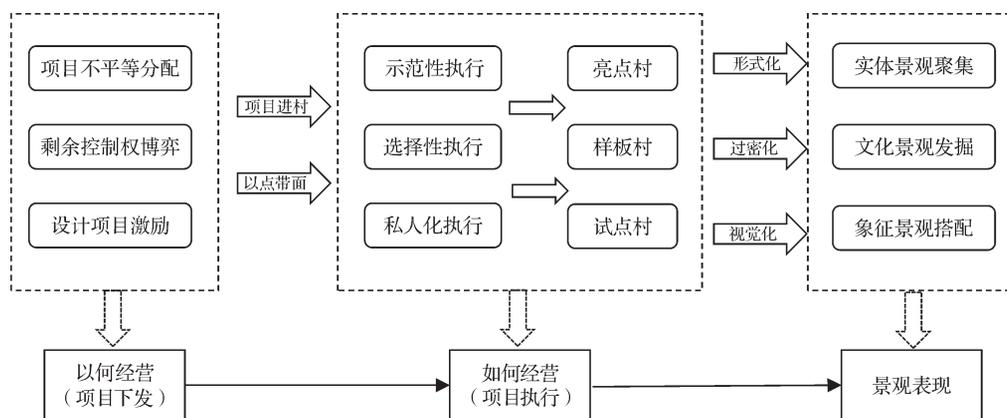


图1 景观生产的项目逻辑

## 二、景观化的空间实践

### 1. 案例简介与资料来源

T村位于湖北省东部,地处长江中下游北段的大别山区,全域面积4.5平方千米,其中有山林3770亩、耕地2235亩、水面217亩。全村有15个村民小组,24个自然垸落,553户,户籍人口2445人。根据2020年的人口调查,该村70%以上的居民外出务工,空心化问题严重。T村是一个典型的以山

区农业为主的贫困村,村内产业空虚,缺乏经济发展的必要基础。由于该村内生发展条件不足,2014年(特别是2017年)以来,陆续引进一系列项目建设“美丽乡村”,形成了景观化的空间实践。

为了研究项目试点下的社区建设,作者于2021年9—11月对T村进行了实地调查,并在随后几年继续关注该村的项目进展。实地研究分为两个阶段:第一阶段是对社工机构和村委会的档案资料进行系统整理,并进行访谈调查。T村现任干部的任职时间基本与项目进村时间一致,作为执行者和亲历者,了解项目进村的前因后果。该村的社工机构建立于2018年,专业社工同时也是社区研究者,在实际运营中开展了社区探访和调查,积累了许多现成资料。第二阶段是对村庄的系统观察和村民访谈,重点在于空间生产和景观建设。包括对15个村民小组、村委会和建成项目的观察以及相关的村民访谈。具体资料分类如表1。

表1 资料收集来源情况

资料来源	资料类型	数量	资料来源	资料类型	数量
一手资料	访谈资料(FT)	17份	二手资料	村委会档案资料(CDA)	16篇
	观察笔记(GC)	22篇		社工机构档案资料(SDA)	21篇
	手绘地图(SDT)	19幅		第七次人口普查底册(PC)	1份
		宣传标语、标志(XC)		215条	
		各类地图(XDT)		5幅	
		媒体报道(BD)		13篇	
			其他资料(QT)	6篇	

## 2. 景观的生产史及空间分配

项目资源具有很强的异质性,普惠型项目与特殊型项目在目标、分配和执行方面存在较大差异,项目进村的效果也不同。T村兼具贫困村和省级“美丽乡村”双重身份,能同时获得普惠型的扶贫项目和特殊型的美丽乡村项目支持<sup>①</sup>。对于普惠型项目来说,由于其按需分配且容易申请,其中的经营色彩并不明显;而特殊型项目存在竞争性、稀缺性和严格性,容易成为经营对象,进而出现景观化建设。本文暂时搁置二者之间的内在差异,仅通过T村案例,分析特殊项目基础上的景观生产历史和空间现状。

从T村的景观生产史来看,主要分为两个时期(如图2)。第一个时期是农村环境整治(2014—2017年),主要是围绕着“洁美乡村”行动和“四好农村路”建设。“洁美乡村”和“四好农村路”都不是普惠型项目,需要进行申请,并根据实际表现决定支持力度。这一时期,T村开始出现景观化建设取向,道路改建、垃圾集中设施建设、池塘清理和硬化等行动中,存在着一定的持续性不强、注重表面和项目集中等问题,深刻影响了之后美丽乡村建设的行动取向。不过,这些项目建设还是取得了实效,既满足了村民的实际需要,也改善了村庄环境,其过密化、形式化和视觉化的景观生产特点并不十分明显。

第二个时期是2017年以来的美丽乡村建设,并以2018年引进长青山庄为时间点分成两个阶段。2017年,由于在“洁美乡村”行动中的成绩,T村获得地方政府支持,成功申请到300万元的省级美丽

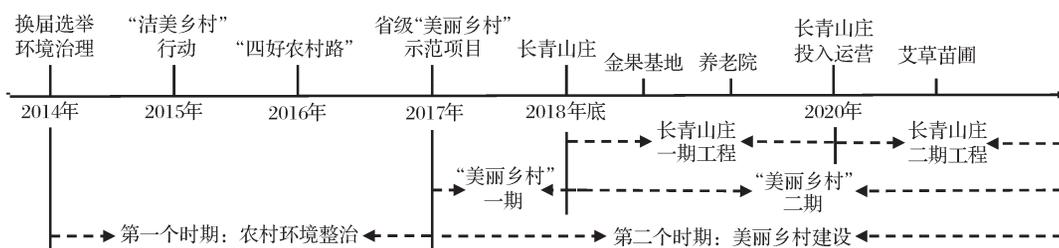


图2 T村景观化建设的时间线

<sup>①</sup> 湖北省的美丽乡村建设属于示范性项目。截至2023年,T村所属Q县只有6个行政村入选,其中T村入选时间最早,也是所属乡镇中唯一入选的。

乡村项目资金。到2018年,300万项目资金使用完毕,主要成果是新建办公楼等多栋建筑以及村委会附近的环境治理,但项目规模不大、整体效果不明显。从年底开始,县乡政府陆续注入更多项目,并吸引社会资本参与,以长青山庄、金果基地为代表的社会项目在T村大规模圈地,美丽乡村建设得以继续进行。2017年以来,T村获得的项目资金估计在1亿2千万以上,但景观化建设取向也日益明显,主要表现为资源密集投入和差异化建设。

从资源密集投入来看,不仅是指总量巨大,更是指景观要素的密集生产,特别是以“传统农耕文化服务区”“农家养生体验区”“观光娱乐休闲区”为主的小型区域景观营造中,集中了大量实体、文化和象征景观要素,花费了大部分资源。在T村村委会的统计中,这些要素的数量和密集程度十分惊人:“古樟树漫步休闲硬化水泥路1公里,安装防护栏2000米,种植苗木600余株;长青观光旅游路刷黑村级公路3公里,安装防护栏6000米,仿古路灯120盏,种植胸径10公分以上桂花树、红叶石兰、樟树、柳树等1000余株……传统农耕文化服务区修建河沟石砌800余米,铺建鹅卵石墙面、路面800余平方米,新建公厕5座,仿古观景亭2个,打造景观塘3口,古樟树景点2个,铺植优质草皮3000余平方米……农家养生体验区,房前屋后种植樱花3000余棵,花卉30000余株……将58家住户屋顶石棉瓦统一更换红色琉璃瓦……观光娱乐休闲区,建成了600亩集种养、采摘、餐饮、民宿、旅游观光、水上娱乐为一体的旅游观光娱乐产业……翻修了1000余平方米的文化礼堂,安装了20余盏矿工灯,配套建设了1500余平方米的文化广场和百姓舞台,配套建设的卫生室、村史馆、公厕、文化长廊,均为徽派风格……种植名贵樟、松、梅、樱花、盆景2000多棵……”。(CDA-07)

从资源的差异化分配来看(如图3),T村几乎将所有项目投放在“村口—村委会—长青山庄”这一核心区域,以保证项目的可见性。此区域内的住房大约有150栋,约占全村四分之一,且该区域地形相对完整,便于景观营造以形成整体效果。在这片区域之外的其他村组大多被地形阻隔,很少受惠于美丽乡村建设。以2组为例,几乎难以见到特殊项目的痕迹,表现为房屋散乱、设施陈旧、环境脏乱等,这与三角区域差异甚大。因此,T村经过美丽乡村建设后,实际呈现出来的是一个“展示”与“隐藏”二分的村庄空间。

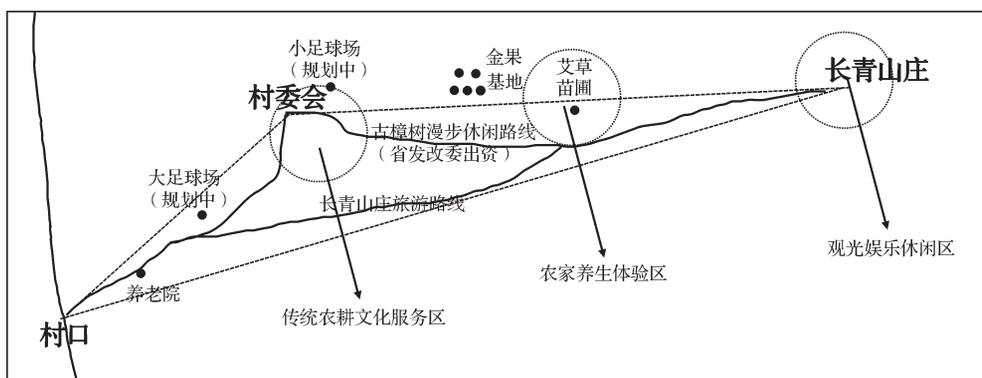


图3 T村重点建设项目与空间分布图

### 3.“经营空间”:景观的工具价值

通过上述分析,可以看到T村使用了“经营空间”的策略行为,将项目资源转化为可见性强的景观设施,并密集化、差异化地投入到不同空间中。实际上,空间是社会系统的构造物,它作为一种分类体系,将事物置于不同方位上,从而传达出一定的价值,这种价值在T村表现为工具价值。希尔兹认为空间研究应该立足于构成元素上,并根据“理念—实在”“真实—可能”两组范畴划分出记忆物、有形物、象征物等空间元素<sup>[35]</sup>。本文从实体景观、文化景观和象征景观三个方面理解T村景观的工具价值。

从实体景观来看,主要表现为前文提出的密集化建设和差异化分布,这里要补充的是实体景观的象征色彩。T村的项目成果中,具有代表性的是办公楼、乡村礼堂、乡村记忆馆,以及沿线的路灯、观景亭、古井和花草树植等。这些项目进行了明显的风格整饰,例如乡村礼堂的建筑材料是特意从

集体房屋遗址上收集的,内部安装了几十盏矿灯、百余件集体时代的桌椅板凳,还原毛泽东时代的风格;其他建筑则要求采用徽派风格。这些实体景观在设计时要求兼具使用与象征价值,导致预算增加。可见,在景观化建设中,实体景观体现了使用与象征的融合。

从文化景观来看,景观化建设是文化发掘与显现的过程。在T村的乡村记忆馆中,保存了各种传统农具、生活用品、家谱、集体时期的经济社会资料,将这些本已湮没的文化遗存再次展现出来。除此以外,T村村名的由来、山中的寺庙道庵、南宋忠臣的衣冠冢以及新四军的生活遗迹,赋予了T村厚重的历史感,并增添了爱国主义、红色文化和宗教精神色彩。总的来看,T村的历史文化存在建构的一面,将不同时期的点滴记载和零星遗迹汇集起来,编织成连贯的发展史,并在乡村记忆馆中以文字和实物的形式固定下来。但记忆馆仅供参观检查,并不对村民开放。对村民的访谈也表明,上述文化和历史遗迹建构于真假参半的传说中,也并不为村民所熟知,但这种叙事方式增添了乡村建设的血肉感。

从象征景观来看,景观化建设构筑了密集化与差序化的象征空间。通过对从T村收集的215条、近5万字的宣传标语进行内容分析,结果如下:根据美丽乡村的总体要求,设置了产业发展、生态宜居、乡风文明、村庄治理、基础设施、防灾与安全等6个一级类目及其基础上的19个二级类目。根据二级类目对215条标语中的词语进行编码,获得了254个编码以及3978个匹配项。从内容上看,T村的对外宣传以村庄治理为主(46.0%),之后依次是防灾与安全(13.7%)、基础设施(11.6%)、生态宜居(11.4%)、乡风文明(10.7%)和产业发展(6.6%)。可见,T村对外宣传主打村庄治理,特别是党建和民主。从空间上看,其分布很不平衡,村委会所在的1组占据80.9%,剩余则主要分布于三角区域内的3组、9组和11组。因此,T村的象征景观一方面按照项目的差异化建设而分布,起到了配合作用,另一方面将实体景观难以表达的内容通过文字、图片展示出来,起到了弥补作用。

T村对特殊型的美丽乡村项目采取景观化建设策略,主要方式是资源密集投入和差异化建设,结果是景观过密化以及村庄空间的二元分化。在具体的空间经营中,注重景观的工具价值,体现为集聚实体景观且凸显其象征功能、发掘并建构文化景观以及象征景观的差序分布等。通过以上空间实践,T村完成了美丽乡村的项目布景。

### 三、景观化的生产机制

#### 1. 政策纵向传递与试点筛选

21世纪以来,国家不仅取消了农业税费,还逐渐强化了对农村的资源反哺。2005年国家提出建设社会主义新农村,2012年提出建设“美丽中国”,随后提出建设“美丽乡村”,十九大报告提出“美丽乡村”的总体要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。在这一制度背景下,东部地区依托雄厚财力率先响应号召,形成了安吉模式、临安模式、湖州模式、宁国模式和衢州模式等一批美丽乡村建设蓝本,其特点是通过普惠型项目整县整市推进<sup>[36]</sup>。

相比之下,中西部省份面临较大困难,一方面是政策执行压力,另一方面是财政能力制约,难以整批推进美丽乡村建设。为此化解这一矛盾,湖北省采取两种方式:一是实行项目试点,二是鼓励下级政府自主探索。

湖北省以项目试点形式,选择性地支持少数村庄建设美丽乡村。2015年,省政府提出到2020年底建设2000个省级美丽乡村示范村(约占全省行政村的8%),意味着即使这一目标完成,湖北省的美丽乡村建设项目也只能覆盖到少数村庄,凸显了该项目的特殊性质。且仅靠少数项目试点,存在三个问题:一是覆盖面不足,难以取得整体效果;二是政策压力不足,难以引起各地重视;三是掌握信息不足,省级政府难以筛选出合适的试点村。为了解决这些问题,湖北省要求各地先行探索,并向省里推荐示范村。在这种压力下,Q县于2015年出台了地方版的美丽乡村方案,即以垃圾处理、环境美化为中心的“洁美乡村”行动。

采取项目试点与鼓励下级自主探索两种方式,体现了项目制与行政发包相结合,各级政府共同

承担了美丽乡村建设。这种方式的优点是解除了省级政府在信息不完全的情况下筛选试点村的麻烦,同时促使地方政府提供配套支持,扩大项目试点的资金池。但缺点也很明显。地方政府同样面临资金困难,倾向于通过表面化执行或层层试点的方式履行责任。而在各级都有试点的情况下,为了便于简化操作和集中资源,下级试点村又被推荐到上级试点,从而导致赢者通吃和下级政府的搭便车行为,出现资源堆砌现象,埋下了景观化建设隐患。

## 2.“新代理人”及其激励

赢者通吃意味着在美丽乡村建设中,受青睐的单位可能会包揽各级政府的大量项目资源,从而发生“跑项目”现象,并且出现经营项目的“新代理人”<sup>[37]</sup>。但Q县的经验相反,并非是村庄追求项目,而是项目有求于村庄,经验事实发生了颠倒。2015年Q县的“洁美乡村”计划表现尤为明显。

Q县的“洁美乡村”计划是在政策压力下产生的地方版美丽乡村,相比于省级层面“环境优美、服务完善、管理有序、宜居宜业”四点要求,该计划只注重环境整治,并实行运动式治理。该计划包含了一批设施项目,但多数村庄对此并不关心。可见,Q县出现了有项目资源却没有执行单位的困境。究其原因有三点:一是村干部缺乏行动能力。当地多数村组织较为薄弱,村干部存在老龄化和兼业化现象。二是村干部缺乏行动意愿。Q县农村存在空心化和原子化问题,村干部的公益心不强,缺乏积极性。三是村干部缺乏行动激励。根据2021年县财政局《对县政协十届四次会议第86号提案的答复》,各村主职干部的工资比照乡镇副科级干部,其中60%按月发放,40%年终发放;副职村干部工资为主职干部的70%。在这种激励体系下,村干部收入有限,且不与项目执行相挂钩。因此,多数村干部按照经济理性,只保持着“底线治理”,不愿承担特殊项目建设。

Q县在项目下乡中的赢者通吃与村干部个人激励之间的弱相关,表明“新代理人”不一定会因项目下乡而自然出现,还需要地方政府主动培育。T村新一届村干部的形成就体现了这一点:2014年T村换届选举,乡镇政府推动年富力强的WB等三人上台,同时让上届村干部退居二线担任副职,形成老中青搭配的领导格局(见表2)。

表2 T村村干部的基本情况

	职务	年龄	性别	兼业情况
WB	书记	49	男	无
CZH	财务委员	45	男	无
MPP	妇女主任	31	女	无
CGR	副书记	59	男	兼护林员
WXL	副主任	57	男	兼农业种养殖

对T村“新代理人”的培育体现在两个方面:一是促进村干部的年轻化、职业化和多元化,从而提高项目执行能力。二是针对性地重构村干部任职激励。对于MPP、CGR和WXL来说,任职激励仍是经济方面的,但强度有所提高,其中MPP每年增加2万元妇女工作资金,CGR兼任护林员,每年增加1万元收入,WXL在获得副职收入的同时退出日常工作。对于WB和CZH来说,由于其家庭条件较好,经济激励并不明显,其任职激励部分来源于逐渐明确的政治预期<sup>①</sup>。不过从乡镇实际情况来看,培育“新代理人”的机会并不多,一方面上述激励只能作为特殊安排,难以形成惯例,另一方面村干部年轻化、职业化和多元化的机会较少,多数村庄只能靠老干部维持“底线治理”。此外,WB上任之初就将中心工作放在环境治理上,并提出“十六字方针”。到2015年“洁美乡村”出台时,T村已进行了一年多的环境治理工作,使其在初期就进入了地方政府的视线。

综上所述,尽管湖北省的美丽乡村建设暗含了层层试点、赢者通吃的可能,但实践中却面临无人执行的困境。因此,Q县面临的不是筛选项目村的问题,而是要培育兼具项目执行能力和执行意愿的“新代理人”。T村案例表明,“新代理人”的出现有偶然性的一面:换届选举、合适的年轻人以及前期工作准备。由于T村具备这种偶然条件,也只能由其承担项目建设。因此,在一开始就缺少其他选择的情况下,美丽乡村项目试点没有多少争议地给了T村。

① 根据访谈资料,二人担任村干部的最初动机大概是工作热情和公益心。但在随后的项目试点中,其动机可能转化为了政治晋升,佐证是2021年WB因工作成绩调任邻镇的宣传部长。在目前的公务员制度中,除了“定向考录”外,几乎不存在村干部转为公务员的正式渠道。因此,如果不存在事先约定、运作和县乡政府的默许,这种晋升很难成立。WB转任宣传部长后,CZH接任T村书记。

### 3. 项目捆绑下的执行压力

T村2014年的换届选举形成了具有更强行动能力和意愿的领导班子,成为了县乡政府期望出现的“新代理人”类型。其在2015年的“洁美乡村”行动中表现出色,开始得到重点照顾。2017年,在县乡政府推荐下,T村申请到300万元省级美丽乡村项目资金,这既是对地方前期工作的肯定,也开启了T村乡村建设的新阶段。作为省级示范村,T村成了Q县在乡村建设中的重要亮点,且这一亮点可以长期存在,值得后续追加项目和资金,这是T村后来仍能源源不断获得各类项目支持的重要原因。

总的来看,湖北省美丽乡村建设中的层层试点、项目进村中“新代理人”的稀缺,以及省级项目试点的政绩效应,共同鼓励了项目捆绑与资源密集投入(见表3)。近年来,T村获得了超过1.2亿的项目资金,人均达到5万元。然而,尽管T村以“美丽乡村”项目的名义开展社区建设,但该项目试点的资金只有300万,仅占总量的2.5%。其他建设资金主要靠项目捆绑,包括:一是县乡政府通过项目直接注入的资金,但金额一般都不大;二是整合上级政府项目的资金;三是吸引社会资本进入,此类项目资金占据最大比重。从项目的层次和规模来看,基本都不是村干部能决定的,项目捆绑主要由政府主导,体现了基层政府的决定性作用。

表3 T村近年来获得项目支持情况

时间	项目名称	下发单位	资金量
2015—2017年	“洁美乡村”项目	县乡政府	约30万
2016年	“三助项目”示范	县民政局	20万
2016年	“四好农村路”项目	交通运输部、县政府	50万
2017年	道路养护项目	省发改委	70万
2017年	河湖治理专项	县政府	30万
2017年	省级“美丽乡村”试点	省政府	300万
2018年	农村社会工作建设项目	县民政局	20万
2018年	长青山庄一期	政府引进、企业建设	5000万
2018年	金果基地	政府引进、企业建设	300万
2019年	乡镇养老院	中央预算内资金	1100万
2019年	电子加工厂	县乡政府和企业共建	550万
2020年	长青山庄二期	政府引进、企业建设	4000万
2021年	艾草苗圃	县政府	20万
/	大小足球场	省发改委	(规划中)

项目捆绑和资源的密集投入,体现了地方政府的项目经营行为,并给T村的项目执行造成了巨大压力。尽管T村干部作为“新代理人”有较强的执行能力和意愿,但面对过亿的资金量,仅靠5名村干部仍难以完成。在此情况下,村干部与基层政府之间形成了执行分工,前者执行资金规模小、容易落实的辅助性项目,后者主导大型项目建设,调动体制内资源推动项目执行。然而,对于村干部与基层政府来说,项目执行压力都是存在的,因此还需要在执行过程中对项目进行再次经营,进而催生了景观化建设,即通过过密化、形式化和视觉化来营造村庄空间,减轻执行压力。

### 4. 目标对照基础上的空间营造

根据《湖北省美丽乡村建设试点村验收评分表》中的标准,对“村庄建设”“产业发展”“乡村治理”“规划设计”四个方面进行打分,分值分别是60分、15分、15分和10分。对于这种评分结构,T村采取了抓大放小、强化宣传的策略。

抓大放小指的是将项目主要资源放在分值最高的“村庄建设”上,对于其中的基础设施、村庄绿化、村容村貌、公共卫生与服务等具体要求,进行逐一对照,在相应的实体景观上下功夫。例如对其中的公共服务,评分表规定了卫生室、便民综合服务中心、文化活动场所、乡村舞台、农家书屋、电商服务站等具体内容,为此T村重建了村委会大楼,将其打造成包含上述所有场所的综合性建筑。此外,将主要资源放在此类实体上,顺带解决了“规划设计”方面的评分要求。对于较为重要的“产业发展”,T村则通过后期引进长青山庄和金果基地,以及县政府下发艾草苗圃项目加以解决。

强化宣传指的是对上述实体景观难以顾及和表达的评分内容,通过建设象征景观加以弥补。特别是“乡村治理”方面,主要涉及村民自治、村民参与和村民满意度三个方面,此类工作通过设立宣传栏、张贴规章制度等方式展示出来,这也是为何前文关于宣传标语的研究中,村庄治理内容占据近一半的原因。

在决策层面上,省级政府以行政发包配合项目制来推动美丽乡村建设,容易导致层层试点和赢者通吃,造成资源堆砌的潜在后果,这是景观化建设的政绩基础;在项目下发层面,县乡政府很难找到承接村,稀缺的代理人强化了资源堆砌效果,这是景观化建设的现实基础;在项目执行层面,项目捆绑和资源堆砌导致了较强的执行压力,一方面形成了景观化的物质基础,另一方面强化了景观化的行动动力。以上研究揭示了景观化背后的项目机制,提出两点经验反思:一是项目本身的强激励未必会引起执行层面的单位竞争,“跑项目”现象不仅与项目激励有关,还与个人激励有关;二是在这种激励不强的情况下,基层政府可能会呈现出“保姆式”的行为方式,由于其培育“新代理人”而卷入项目执行,使得项目下发和执行的界限变得模糊。

#### 四、景观化的治理效应

在广大中西部农村面临资源困境的情况下,项目进村为乡村发展带来了新机遇。通过项目试点引入外部资源,为T村发展注入了强劲动力,主要表现为:一是空间面貌得以更新。通过空间规划和景观修整,使核心区域摆脱了陈旧破败、杂乱无序的状态,景观面貌焕然一新。二是基础设施得到改善。通过核心区域内的道路拓宽以及对沟渠、池塘和房屋等进行修缮,方便了村民日常生活。三是组织权威重新建立。通过项目建设,村干部强化了组织的存在感,并重拾组织建设和公共服务,抛弃了“底线治理”。四是树立了有为形象。项目试点打下的基础和村干部的执行能力,有利于后续特殊项目的持续引进。但是T村的景观化建设本质上是在政策压力和政绩导向下“经营项目”的结果,体现了形式化、过密化和可视化的建设方式,从而带来了明显的负面效果。

首先,项目景观的后续维护保养问题。例如根据T村2021年上半年的用工事项表,在160天里,各种临时用工数为107.2个,其中打扫卫生29.2个、道路装饰11个、绿化56.5个、迎检6个、其他4.5个。按照100元/天的价格,T村半年的临时用工支出就超过1万元。T村还设置了18个公益扶贫岗位进行道路清扫和垃圾清理工作,每个岗位的年工资在几千到一万元。根据村干部估算,T村每年的卫生支出就在20万元左右(FT-03)。此外,景观的后续维修、改造和更新也是一项沉重负担,例如2020年8月为村内主干道更换中式路灯就花费近4万元。因此,项目的景观化建设还会在一定程度上透支未来的治理资源。

其次,项目景观对原生景观的排斥问题。T村景观化建设在某种程度上是用项目景观代替原有生活景观,从而损害了原生系统。原有的鸡舍鸭棚、菜地山林和略显陈旧的房屋庭院是美丽乡村建设中需要加以拆除、改造或隐藏的部分。另一方面,T村引进大型项目的落地过程本身就是对村庄部分空间的彻底更新。例如在2018年底,为了让长青山庄顺利落地,需要修建一条连接道路,即后来的“长青山庄旅游公路”。为了获得建设用地并保持环境美观,政府和村委会向沿路村民施加压力,不准开展家庭养殖:“2018年年底,村里在资金困难的情况下,找到了在外创业的成功人士来开发乡村旅游,首先着手修一条循环旅游公路。可在当时,WXL等一批村民的猪圈和鸡圈在路边迟迟不肯搬走,建设陷入僵局。为了不影响修建进度,镇党委副书记和村干部一起,连续7天吃住在村,做拆迁群众的工作,与拆迁群众同吃同住,按期完成156户的流转、拆迁任务”。(BD-05)

再其次,项目建设对村民生计的负面影响。产业支撑是美丽乡村的重要内容,但在这方面T村飘忽不定,相继出现了田园综合体和特色种植、养老服务、乡村体育等产业设想。不断变化的经济定位分散了注意力,结果是产业多样化与零收益并存,从而止步于景观生产。不仅如此,在这一过程中原有的小农生计模式受到影响。除了上文提到的家庭养殖外,这里以长青山庄和金果基地进行补充。这两个项目基本是无偿使用集体土地,且存在大项目排斥小农户现象,既没有带动就业,也不存

在产业帮扶。首先是长青山庄,其所在地原是林场,村集体将其无偿承包给山庄,后者则大量种植名贵苗木取代原生林木,导致原来的林场居民失业。其次是金果基地,其所在地原为集体自留的山林,金果基地以每亩100元的价格流转过来,租金归村集体所有。未建立金果基地前,这片山林种植板栗树,由村民自由采摘售卖。这两大经营主体目前仍未盈利,且在现有的合约关系中,其是否盈利也与村集体、村民无关。不仅如此,以往产权模糊的公共资源,在项目“圈地”后,村民失去了使用权,从而影响了原有的生计系统,进而引发部分村民的不满:“大家在这些项目中并没有得到什么实惠,长青山庄和金果基地都是老板们在做,也不需要我们参与。而且要建设美丽乡村,路边上养鸡、养猪、养鸭都不合法了,怕到处都是粪便和气味。你说农民在家里除了种地,不就是养几只鸡?”(FT-09)

最后,资源不均产生的村民隔阂问题。尽管T村核心区域因美丽乡村建设获得了好处,但剩余区域却被遗忘。后者主要受益于普惠型的扶贫项目,但此类项目较为零散、力度也相对较弱,对基础设施的改善并不明显。特别是在美丽乡村的房屋改造项目中,许多村民想借此机会修缮房屋,但主要资源都被分配给核心区域村民,引发了其他村民的不满,“不患寡而患不均”使得不同村组之间产生了心理裂痕。

综上所述,景观化建设取得了好坏参半的治理效果。一方面,通过项目资源对村庄空间进行更新,有利于解决村庄衰败、景观老化问题,也能够顺带加强基础设施建设,方便留守村民生活;另一方面,景观化建设并不将村民需求放在核心位置,甚至有时会通过抑制村民需求换取项目落地。面对这种巨型投入,要充分考虑到投入产出是否相称。费恩斯坦强调,“充足的公共空间应该得到广泛和多样性的使用”“防止造价昂贵的大型项目提供微不足道的普遍好处”<sup>[38]</sup>。在T村的景观化建设中,面对项目价值的疑问,村干部也不禁产生“横幅每年都花万把块,扫地要花七八万”(FT-13)的质疑。

以上问题归结起来,可以视为“项目悬浮”,即景观与实体、项目与生活之间存在“最后一公里”困境,项目目标、内容和服务认知等都“悬浮”于村民需要之上。按照赵晓峰等关于农村发展要兼顾开放性、主体性和普惠性的观点<sup>[39]</sup>,T村的美丽乡村建设难以满足后两点。相比于当地其他乡村,T村能够积极配合引进外来项目,在资源获得上保持了开放性,从而得到了大量项目资源。但在项目进村过程中,T村一方面被政策逻辑所控制,进行目标对照基础上的空间营造,另一方面受到地方政府的政绩逻辑影响,成为其“新代理人”,从而失去了主体性。在普惠性方面,正如前文指出的,美丽乡村项目试点在制定之初就秉持特殊取向,与普惠型的扶贫项目有很大不同。具有开放性而缺乏主体性与普惠性的T村美丽乡村建设,其结果是与村民生活和村庄需要缺乏契合度,导致“项目悬浮”,难以取得与项目投入相称的治理效果。

## 五、结论与讨论

本文从空间实践、生产机制和治理效应三个方面,对湖北省T村在项目试点基础上的景观化现象进行了分析,研究结论如下:首先,从景观化的空间实践来看,T村在美丽乡村建设中逐渐形成了资源密集投入和差异化建设方式,导致景观密集生产和村庄空间二元分化;在景观生产中,T村集聚实体景观并凸显其象征功能,发掘并建构文化景观,以及对象征景观进行差序分布。其次,从景观化的生产机制来看,主要源于对项目的经营。在决策层面,省级政府以行政发包配合项目制推动美丽乡村建设,容易导致项目层层试点与资源堆砌;在下发过程中,县乡政府面临缺少代理人的困境,强化了项目集中下发取向;在执行层面,项目捆绑导致了较强的执行压力,导致目标对照基础上的空间营造行为。以上因素分别在政策、现实和物质方面促使景观化建设。最后,从景观化的治理效应来看,积极的一面是推动空间更新、改善基础设施以及强化组织权威等,消极的一面包括景观的后续维护保养问题、对生活景观的排斥、对村民生计的影响以及村民隔阂等。这种好坏参半的治理效应体现出了“项目悬浮”,即项目与村民需求的脱节,进而产生了有关项目投入产出是否相称的疑问。

要解决景观化建设导致的“项目悬浮”问题,根本上是要在资源开放性的基础上构建主体性与普惠性机制。一是在项目结果评估的基础上融入效用评估,将实际产出、覆盖范围、受益规模和潜在影

响等纳入评估体系中;二是强化村民监督机制,项目资金的使用方式、建设地点和用途等应纳入民主决策,并通过公示、自评等方式强化村民监督;三是将村干部的个人激励与项目激励挂钩,形成一定程度的村际竞争,有利于提高项目适配度;四是弱化项目的特殊性质,一方面增加试点数量,扩大覆盖范围,另一方面适当减少单个试点的资助规模;五是清查重复试点情况,不鼓励各级政府重复资助。

本文对景观化现象的研究,体现了基层社会从“经营项目”向“经营空间”的延伸。随着乡村的全面振兴,如何统筹产业发展、人口布局、公共服务、土地利用和生态保护,科学合理地规划农村生产生活和设施建设,成为乡村迈向更高阶段发展的必然要求。

### 参 考 文 献

- [1] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”[J]. 社会, 2012(1): 1-37.
- [2] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [3] 李祖佩, 钟宝宝. “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.
- [4] 李尧磊. 中国乡村振兴过程中“制造亮点”的多层级逻辑——基于中部桥镇的案例研究[J]. 公共管理与政策评论, 2022(6): 60-76.
- [5] 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.
- [6] 叶云, 王芊. “美丽乡村建设”项目“异化”的表现、缘由与修正路径——以湖北M村为例[J]. 湖北社会科学, 2016(9): 72-78.
- [7] 雒珊. 作为平台的村庄:资本下乡“经营村庄”及其后果[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2023(4): 114-127.
- [8] 张龙, 张新文. 经营村庄:村集体促进农民共同富裕的实践过程与内在机制——基于川西Z村的个案分析[J]. 探索, 2023(5): 149-162.
- [9] 梁琦. “新经营村庄”:乡村振兴背景下村庄项目经营的治理逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023(2): 33-44.
- [10] 陈家建, 巩国璋. 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.
- [11] 林辉煌. 涉农资源产业化:政治逻辑与治理转向[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022(6): 125-134.
- [12] 周雪光. 项目制:一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2): 82-102.
- [13] 杨丽新. 项目控制权分配与农村公共品供给的实践差异——基于中西部四村庄项目进村的比较研究[J]. 中国行政管理, 2023(4): 46-53.
- [14] 管兵. 项目理政:县域治理激励机制的视角[J]. 社会科学研究, 2021(2): 49-57.
- [15] 梁伟. 项目激励性与项目进村实践差异[J]. 农村经济, 2022(1): 98-107.
- [16] 叶娟丽, 周泽龙. 乡村振兴背景下乡镇政府的“经营政治”——基于X村民宿项目的考察[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2023(2): 140-154.
- [17] 史普原. 项目制治理的边界变迁与异质性——四个农业农村项目的多案例比较[J]. 社会学研究, 2019(5): 69-93.
- [18] 叶敏, 熊万胜. “示范”:中国式政策执行的一种核心机制——以X区的新农村建设过程为例[J]. 公共管理学报, 2013(4): 15-25.
- [19] 杜鹏. 县域视角下典型治理的成因与限度——以广西B县项目制实践为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(4): 37-47.
- [20] 杜娇, 吕芳. “强目标-弱激励”与支农项目的选择性执行——基于X市村集体经济试点项目的个案分析[J]. 农村经济, 2022(12): 98-107.
- [21] 陈那波, 蔡荣. “试点”何以失败? ——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究[J]. 社会学研究, 2017(2): 174-198.
- [22] 孙新华. “项目进村”的私人化运作与村庄建设困境——基于湘中英村的经验[J]. 现代城市研究, 2016(10): 16-21.
- [23] 邓泉洋, 费梅莘. 项目下乡后村庄秩序的再审视[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(5): 100-108.
- [24] 梁晨. 村庄经营者与“钓鱼”经营:项目进村背景下的村干部——以华北P县西水村为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2021(3): 28-37.
- [25] 张森, 叶敬忠. “项目跑步机”上的村庄发展:自主性与可持续性探析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2023(2): 86-100.
- [26] 孙宇凡, 蔡弘. 项目制的边界:生产、异化与制度建构——基于L区的“社区民生”政策过程的分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(6): 81-92.
- [27] 叶敏. 农村公共物品的项目化供给及其异化效应[J]. 新视野, 2016(2): 72-77.
- [28] 陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学, 2013(2): 64-79.
- [29] 吴月. “悬浮”的项目:对基层政府策略性行为的考察[J]. 理论月刊, 2023(7): 29-36.
- [30] 卢青青. 经营村庄:项目资源下乡的实践与困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021(6): 10-19.
- [31] 张惠强, 连欣. 定义空间:空间规划如何制定和执行? ——基于中央、部门、地方“三角互动”的视角[J]. 社会发展研究, 2019(3):

203-221.

- [32] 张红翠. 欲望机器的视觉暴政——都市媒体空间研究[J]. 河南社会科学, 2014(4):42-46.
- [33] 哈维. 正义、自然和差异地理学[M]. 胡大平, 译. 上海: 上海人民出版社, 2015:372.
- [34] 斯科特. 国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 王晓毅, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2004:299.
- [35] 希尔兹. 空间问题: 文化拓扑学和社会空间化[M]. 谢文娟, 张顺生, 译. 南京: 江苏凤凰教育出版社, 2017.
- [36] 陈秋红, 于法稳. 美丽乡村建设研究与实践进展综述[J]. 学习与实践, 2014(6):107-116.
- [37] 李祖佩. “新代理人”: 项目进村中的村治主体研究[J]. 社会, 2016(3):167-191.
- [38] 费恩斯坦. 正义城市[M]. 武烜, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2016:161-170.
- [39] 赵晓峰, 褚庆宜. 超级村庄变迁与农村自发城镇化实践[J]. 社会学评论, 2023(5):129-149.

## Creating Landscape: Rural Construction under Project Management

LIU Jiang, ZHANG Wenming

**Abstract** The business behavior in the project going to the countryside has led to the phenomenon of landscape construction. Taking T Village in Hubei Province as an example, this study analyzes this phenomenon from three aspects: spatial practice, production mechanism, and governance effect. From the perspective of landscape-oriented spatial practice, T Village's intensive investment and differentiated construction in project pilot have led to intensive production of landscapes and spatial differentiation of villages, highlighting the instrumental value of landscapes. Meanwhile, landscape production mechanism mainly stems from the operation of the project. At the decision-making level, provincial governments often distribute projects and issue administrative contracts simultaneously which can easily lead to resource accumulation and duplicate pilot projects. During the issuance process, the lack of agents in the county and township governments reinforces the impulse for centralized project issuance. At the execution level, project bundling has generated strong execution pressure, leading to the creation of space based on target comparison. From the perspective of landscape governance effects, on the one hand, it is beneficial to spatial renewal, infrastructure improvement, and organizational authority strengthening while on the other hand, it leads to subsequent maintenance challenges of the landscape, rejection of the living landscape, negative impact on the livelihoods of villagers, and barriers among villagers. This mixed governance effect reflects the problem of “project suspension”, i.e., a disconnect between the project and the needs of the villagers. Finally, the study also proposes the extension of grassroots society from “business projects” to “business spaces”.

**Key words** landscape construction; business projects; beautiful countryside; new agent; business space

(责任编辑:金会平)