

# 村社嵌入乡村建设项目的 实现路径与机制构建\*

刘传磊<sup>1</sup> 张俊娜<sup>2</sup> 靳启伟<sup>3</sup> 温铁军<sup>2</sup>

**摘要：**在推进乡村建设项目过程中，地方政府过度依赖招标投标等技术治理手段，将村社集体排除在外，导致市场主体合谋行为防范困难、财政资金耗散严重、项目质量难以保障。本文采用案例研究方法，对浙江省杭州市临安区进行了为期三年的跟踪调研。研究发现：村社集体可以通过创新市场经营主体，承揽中小型乡村建设项目，嵌入项目决策、项目实施和项目监管等环节，完成村庄公共品的供给，破解项目制困境。在村社嵌入乡村建设项目的过程中，构建以“五议一审两公开”为规范的项目决策嵌入机制、以内部控制为核心的项目实施嵌入机制和多元主体参与的项目监管嵌入机制等，可以提高资金使用绩效和乡村建设项目质量。研究认为：实施乡村建设行动，可以通过村社嵌入摆脱技术治理的路径依赖；村社嵌入与招标投标等技术治理不是非此即彼的二元对立关系，应在二者的不断调适与互补中，推进乡村建设行动的有效实施。

**关键词：**乡村建设 项目制 村社嵌入

**中图分类号：**F321；C912.82 **文献标识码：**A

**DOI:**10.20074/j.cnki.11-3586/f.2023.05.004

## 一、引言

项目制是实施乡村建设行动的重要制度。2020年，党的十九届五中全会做出的实施乡村建设行动的重要部署，是推进农业农村现代化的一个重要抓手。乡村建设行动要落实到具体工程项目上、体现到真金白银支持上（唐仁健，2021）。2022年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》，要求建立项目库管理制度，优化项目实施流程<sup>1</sup>。2022年12月，国家乡村振兴局等

\*本文系国家社会科学基金重点项目“多元资本参与乡村振兴的协作秩序建构研究”（编号：21ASH009）的阶段性成果。感谢温州大学教授刘玉侠、硕士研究生李安熠以及浙江农林大学硕士研究生项颖婷、孙丹丹、徐玉书等参与调研、资料整理或讨论。感谢匿名审稿专家提出的意见和建议，当然文责自负。本文通讯作者：张俊娜。

<sup>1</sup>参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈乡村建设行动实施方案〉》，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content\\_5695035.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5695035.htm)。

3 部委联合印发《乡村建设项目库建设指引（试行）》，强化乡村建设项目布局、项目统筹和项目管理<sup>12</sup>。2023年1月，国家乡村振兴局等7部委联合印发《农民参与乡村建设指南（试行）》，强调落实乡村建设为农民而建的要求，将乡村建设项目实施前的农民知晓率、项目实施中的农民参与率、项目实施后的农民满意度，作为项目批准立项、奖补资金拨付、竣工验收的重要指标<sup>13</sup>。

项目制在推动乡村建设的同时，也产生了诸多意外后果。斯科特（2004）指出，现代国家的基本特征是简单化，市场通过价格机制进一步推动简单化，而现代社会工程的失败就在于简单服从正式规则，忽略地方性知识和实用技术。在乡村建设项目实施过程中，国家在外部监控的前提下将公共品供给事务承包给私人主体，生成了“市场包干制”，市场机制能够通过激励清晰化实现服务专业化，而村社组织的支持能够降低协调成本（安永军，2020）。但是，项目下乡可能忽视村庄的自主性和实际需求，从而对村庄造成损害，甚至有可能导致村集体破产和村庄社会解体（折晓叶和陈婴婴，2011）。项目虚设、项目重叠、项目嵌套等现象说明，项目制的制度设置本身就留有缝隙和空子（渠敬东，2012）。项目制实际遵循的逻辑是逐利价值观下所形成的权钱结合，主要表现为“官商勾结”（黄宗智等，2014）。出于“委托—代理”链条过长、脱嵌于村庄社会、缺乏集体经济组织参与等原因，项目进村常常遭到农民的阻碍和反对，陷入“最后一公里”困境和“分利秩序”（桂华，2014；王海娟和贺雪峰，2015；乔翠霞和王骥，2020）。在推进乡村建设项目过程中，地方政府过于依赖招标投标等技术治理手段，将村社、农民排斥在外，从而引发项目制困境，难以防范市场主体合谋行为，造成财政资金耗散严重、项目质量参差不齐等问题。

在乡村建设项目实施过程中，项目制困境产生的重要原因在于村社集体缺位。改革开放以来，农村制度变迁“去集体化”的指向，致使财政投入容易被“精英俘获”，甚至因为有“混混”进入，乡村建设项目成为乡村黑恶势力的重要收入来源（李祖佩，2016），陷入财政投入不断增加、治理成本不断上升、治理局面却不断劣化的恶性循环（董筱丹等，2015）。由于村社治理主体和农民的主体性缺失，农民被排斥在乡村建设之外，项目越多，农民越被排斥，造成村社共同体式微（孙泉雄和全志辉，2021），“国家—集体—农户”之间低成本稳态治理结构的经济基础几近消亡（温铁军等，2021）。重建村庄内部规范，加强基层自治组织建设，有利于应对项目进村阶段的农民不合作行为（崔盼盼，2021）。乡村建设既要重“硬件”，也要重“软件”，要建立自下而上、村民自治、农民参与的乡村建设实施机制（唐仁健，2021）。因此，实施乡村建设行动，需要进一步加强对乡村建设项目制的研究，探索村集体、农民有效参与乡村建设行动的实现路径。

村社嵌入乡村建设项目，是破解乡村建设项目制困境的可能路径。本文提出的村社嵌入，是指村股份经济合作社等集体经济组织，被地方政府赋予部分决策自主权、直接承揽权、内部监督权，嵌入项目决策、项目实施和项目监管等环节，推动乡村建设项目得到有效实施的做法。波兰尼（2007）的

<sup>12</sup>参见《乡村建设项目库建设指引（试行）》，<https://nrta.gov.cn/2023/01/05/ARTIoM9BtgSHkcX1fFwT8O8y230105.shtml>。

<sup>13</sup>参见《关于印发〈农民参与乡村建设指南（试行）〉的通知》，<https://nrta.gov.cn/2023/01/16/ARTIY2wYkGnxFzEzeS1Ze2jp230116.shtml>。

著作《大转型：我们时代的政治与经济起源》被视为嵌入性概念的源起，并在人类学和社会学领域引起重视，但波兰尼并没有提出“一个具有分析力的操作性架构”（刘世定，1999）。格兰诺维特将嵌入性视为一个统摄性概念，研究“经济活动与混杂于其中的社会、政治、制度、历史和文化元素之间的关联”（Krippner et al., 2004），开创了新经济社会学嵌入性理论。嵌入性理论存在多种差异较大的研究进路，主要包括背景进路、行为进路及二者的结合。其中，背景进路的嵌入性研究侧重分析客体对嵌入主体的影响，行为进路的嵌入性研究偏重对嵌入主体的嵌入行为和机制的分析（张慧，2022）。本文基于嵌入性理论背景进路与行为进路相结合的视角，对村社嵌入乡村建设项目的实现路径和机制进行深入探讨。

## 二、乡村建设项目制困境的发生机理与改革方向

### （一）乡村建设项目制困境的发生机理

借鉴基层治理结构“政府—市场—村社—农民”的多元主体分析框架（刘金龙等，2018），可以更为清晰地了解乡村建设项目制困境。在乡村建设项目招标投标机制和“市场包干制”等制度安排下，乡村建设项目主要是地方政府出资、市场主体实施，二者联系紧密，是乡村建设项目决策和实施中的主导力量。村社集体缺乏乡村建设项目的决策权、监督权，一般只能按照地方政府的要求，配合项目实施。农民由于缺乏话语权，在乡村建设项目实施过程中也只能被动接受承揽企业的雇用。在乡村建设项目招标投标机制下，政府、市场、村社与农民的关系，如图1所示。

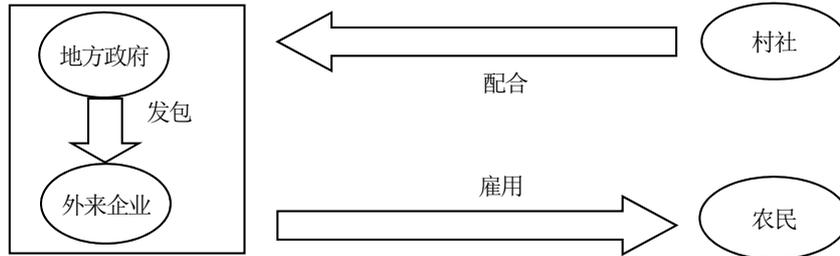


图1 乡村建设项目招标投标机制下各主体的关系

首先，地方政府职能部门倾向于简单化“技术治理”。根据《必须招标的工程项目规定》，施工单项合同估算价在400万元以上的工程项目才必须招标<sup>14</sup>。但有的地方明确规定，单项合同估算价为30万~400万元的项目也需要公开招标，只有30万元以下的项目才允许村庄实行“包清工”等做法来直接实施。招标方式的优点在于清晰化、简单化，有利于规避政府工作人员的寻租行为，但存在把复杂的乡村建设项目管理简单化，忽视乡村建设项目的多样性、复杂性和实施地的地方传统等问题。这样简单服从正式规则却忽略地方性知识和实用技术（斯科特，2004）的做法，也容易导致项目失败。

<sup>14</sup>此外，必须招标的还有：重要设备、材料等货物的采购，单项合同估算价在200万元以上；或勘察、设计、监理等服务的采购，单项合同估算价在100万元以上的项目。参见《必须招标的工程项目规定》，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5296544.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5296544.htm)。

项目制的理性化、专项化和技术化使其面临着与复杂、多元村庄社会的对接难题，“技术依赖症”会提高治理成本，消解治理效能（田先红，2020）。工作人员简单遵循程序规范，不仅可以规避个人管理责任，还可以在开标前或定标后的环节中获得寻租收益。因此，各职能部门在这方面不但缺乏主动改革的动力，还会互相掣肘和推诿，单一部门推进改革的难度较大。

其次，市场主体的合谋难以避免。市场主体的合谋主要表现在三个方面。一是存在出借资质现象。乡村建设项目的投资金额与城市建设项目相比普遍偏低，大多是单项合同估算价为400万元以下的中小型工程项目，市场上有资质的公司竞标积极性不足。一些有资质的施工单位通过出借资质收取费用，既不用实际参与项目，又可以获取稳定的收益。二是串标、围标现象频发。针对少部分投资较大、利润较高的项目，投标单位通常会在开标前与项目负责部门达成利益共识。项目负责部门可以通过设置条款，排斥一些竞标单位，促成特定的投标单位中标，由此产生串标现象。即使有一定优势的投标单位，为了顺利中标，通常也会支付一定费用给其他的投标人或中介公司，并按照商定的行动策略让相关公司陪标，由此产生围标现象。三是乡村建设项目转包屡禁不止。乡村建设项目转包后，财政资金被用于工程建设的比例更低，其投资绩效受到严重影响，由此导致工程质量难以保障。此外，项目评审的形式主义严重。在项目评审过程中，评审专家“走过场”问题普遍。投标方或项目负责部门往往会在评审前与评审专家沟通，甚至评审专家本身就是利益相关方，导致项目评审难以实现客观中立。即使采用电子招标投标方式，各利益主体仍可以在开标前和定标后的环节合谋。由于市场主体合谋的隐蔽性比较强，市场主体的合谋难以单纯通过技术治理手段得到有效监管和根治。

最后，分散化的农民无法有效参与乡村建设。在当前乡村建设项目制运行机制下，村集体和农民的主体性难有保障。农民应该是乡村建设的主体。但是，按照乡村建设项目的管理规定，农民个体不能参与工程建设类项目的招标投标，也无法在分散状态下有效地与地方政府、外部市场主体平等对话。乡村建设中的立面整治、装饰装修、房屋维修、村道硬化和土地整理等项目都可以由当地农民来做，不仅能够节省协调成本，还能够发挥乡村在地化的能工巧匠的作用。但是，由非企业的自然人来实施，工程如何审计、如何验收等都缺乏统一标准，会给管理单位带来一定的麻烦。因此，基层政府部门往往倾向于将地方工匠和实用技术排除在外，让企业法人竞标。而外来的企业法人施工难以获得当地农民的信任，需要在村内利益协调上花费较高成本，造成财政资金耗散。

村社集体是组织农民参与乡村建设的重要主体，但村社集体缺位导致农民的主体性难以实现。由于村社集体缺位，农民既无法根据实际需求参与制定村庄规划，也不能有效监督乡村建设项目实施过程，更无法决定项目实施的市场主体。市场主体往往无视农民需求和乡土风情，容易造成“破坏性”建设，导致向村庄提供公共品的实效性大打折扣。地方政府部分干部与市场主体也容易合谋导致“分利秩序”的形成，造成财政资金的大量耗散。财政资金使用不合理的现象，容易引起农民的不满，不利于党在农村执政基础的巩固。在村社集体缺位的情况下，地方政府无法高效地提供公共品、推进乡村建设行动。

## （二）乡村建设项目制困境的改革方向

乡村建设行动的提出和实施方案的制定，为乡村建设项目制改革提供了重要的历史契机。2020年，

党的十九届五中全会首次提出“实施乡村建设行动”<sup>15</sup>。《中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》明确指出：“推动村庄小型建设项目简易审批，规范项目管理，提高资金绩效。总结推广村民自治组织、农村集体经济组织、农民群众参与乡村建设项目的有效做法。”<sup>16</sup>乡村建设行动相关政策的出台，为各地深入探索村社集体参与乡村建设项目提供了更加有利的政策环境。

农村集体产权制度改革阶段性任务的基本完成，为村社集体经济组织嵌入乡村建设项目奠定了重要的制度基础。2016 年，《中共中央 国务院关于进一步推进农村集体产权制度改革的意见》明确指出，农村集体产权制度改革的重要目的就是探索农村集体所有制有效实现形式，创新农村集体经济运行机制<sup>17</sup>。在乡村建设过程中，“经营村庄”成为基层政府推进乡村振兴的重要举措（李祖佩和钟涨宝，2020），农村集体经济组织嵌入乡村建设项目是“经营村庄”的重要体现。浙江省 2017 年开始推进“消除集体经济薄弱村三年行动”；2020 年，《中共浙江省委办公厅 浙江省人民政府办公厅关于印发〈村级集体经济巩固提升三年行动计划〉的通知》明确要求，到 2022 年底全省行政村集体经济年收入达到 20 万元以上，且经营性收入达到 10 万元以上，其中，年经营性收入 50 万元以上的行政村占比达到 40% 以上<sup>18</sup>。村社集体承揽乡村建设项目，是增加村集体经营性收入的重要渠道。

国家关于工程项目的法律法规为乡村建设中的村社嵌入提供了政策空间。根据《必须招标的工程项目规定》，施工单项合同估算价为 400 万元以下的工程项目并非全部都需要招标<sup>19</sup>。然而，一些地方政府将建设工程项目公开招标的金额下限确定为 20 万元或 30 万元，可关于招标的相关法律并没有如此严格的规定，这为地方政府提供了改革探索空间。招标投标制度对于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用、提高财政资金使用效益、预防惩治腐败具有重要意义。但是，招标投标市场存在不合理限制和隐性壁垒，规避招标、虚假招标、围标串标、有关部门及领导干部插手干预等违法行为仍然易发高发，招标代理服务参差不齐，一些评标专家不公正、不专业，导致部分项目中标结果不符合实际需求或者实施效果不佳<sup>20</sup>。过度依赖招标投标的“现代化”手段，会客观上把村社集体排斥在外，农民无法发挥主体作用，在乡村建设中存在难以解决的弊端。

<sup>15</sup>参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，人民出版社 2020 年版，第 21 页。

<sup>16</sup>参见《中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content\\_5675035.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm)。

<sup>17</sup>参见《中共中央 国务院关于进一步推进农村集体产权制度改革的意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content\\_5154592.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm)。

<sup>18</sup>参见《中共浙江省委办公厅 浙江省人民政府办公厅关于印发〈村级集体经济巩固提升三年行动计划〉的通知》（浙委办发〔2020〕51 号），文件资料由杭州市临安区农业农村局提供。

<sup>19</sup>参见《必须招标的工程项目规定》，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5296544.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5296544.htm)。

<sup>20</sup>参见《国家发展改革委等部门关于严格执行招标投标法规制度 进一步规范招标投标主体行为的若干意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/31/content\\_5707621.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/31/content_5707621.htm)。

### 三、案例选取与介绍

本文采用案例研究方法，以浙江省杭州市临安区农村集体经济组织参与乡村建设项目的改革试点为研究对象，进行单案例研究。案例研究是一种经验性研究，单案例研究能更加深入进行案例调研和分析（周长辉，2005），更适合回答“为什么”和“怎么样”的问题（李飞等，2011）。本文按照参与式行动研究范式，深入调研了杭州市临安区的改革实践。在参与式行动研究中，研究对象找出问题、提出目标，研究者为研究对象出谋划策，帮助他们更好地实现目标（巴比，2005）。

杭州市临安区集体经济组织参与乡村建设项目的改革试点案例，具有重要典型价值。本课题组对浙江、福建、陕西、四川等省的乡村建设项目进行了大量调研，发现乡村建设项目制困境是普遍存在的问题。2003年以来，浙江省开始实施“千村整治、万村示范”工程（以下简称“千万工程”），省委、省政府以专项工作推进乡村建设已有20年。根据浙江省的部署，杭州市临安区先后开展“千万工程”和“绿色家园、富丽山村”，以及“一廊十线”精品线、“八线十景”村落景区、新时代美丽乡村建设等一系列乡村建设行动。“十三五”规划期间，美丽乡村建设投资就达30多亿元。在浙江省深化“千万工程”建设新时代美丽乡村工作考核中，杭州市临安区多次获评全省优秀县（市、区）。2019年4月，杭州市临安区制定《临安区村股份经济合作社公司化经营改革试点工作方案》，提出“完善小额工程招标管理制度。有利于村集体和村集体公司承接适合的小型工程项目建设、管理，减少不必要的村级支出，增加村集体收入”<sup>21</sup>。农村集体经济组织获得了更大的自主权，能够以乡村建设为契机开展村庄经营。这项改革试点得到浙江省政府主要领导的肯定。2020年12月，浙江省《村级集体经济巩固提升三年行动计划》明确提出推广临安区的经验做法<sup>22</sup>。2019—2021年，临安区农村集体经济组织共承接乡村建设项目243项，总金额1亿余元，村集体增收1200余万元，为农民创造工资性收入近1000万元。临安区集体经济组织参与乡村建设的改革试点工作，对于研究乡村建设项目制的问题与优化措施具有很强的典型性。

课题组积累了翔实的案例资料。2019年4月至2022年12月，笔者受邀参与了浙江省杭州市临安区农业农村局关于集体经济组织参与乡村建设的改革试点工作，以此作为深入研究乡村建设实践问题的契机，与地方干部一起讨论、调研，并为改革试点方案适时提出建议。本课题组先后对杭州市临安区14个镇（街道）70余个村（社）进行了调研，参与了相关职能部门的文件起草、改革推进、试点总结等具体工作。在参与式行动研究过程中，本课题组与地方干部建立了良好的工作合作关系，加入了政府干部、村干部的多个工作微信群，实时掌握工作动态，进行持续跟踪观察。在调研中，本课题组采用三角验证法提高研究的效度，围绕同一问题对地方政府干部、村干部和农民等不同的利益相关

<sup>21</sup>详见《临安区村股份经济合作社公司化经营改革试点工作方案》，[http://www.linan.gov.cn/art/2019/7/5/art\\_1229292327\\_2775311.html](http://www.linan.gov.cn/art/2019/7/5/art_1229292327_2775311.html)。

<sup>22</sup>资料来源：《3年，村级收支基本平衡！浙江出台计划，巩固提升村级集体经济》，[https://m.gmw.cn/2020-12/02/content\\_1301897097.htm](https://m.gmw.cn/2020-12/02/content_1301897097.htm)。

者进行访谈,收集项目档案和会议记录等资料。其中,本课题组对调研中所发现的具有典型研究价值的光明村进行了20余次重点访谈,积累了200万字左右的文档资料,包括乡村建设项目备案表、合同协议、公告公示、审计报告等材料,以及村“两委”历年会议记录等,详细地掌握了光明村在乡村建设项目方面的典型做法。本文所引用数据,除标注引用自相关研究和官方资料外,均来源于笔者在当地调研所获得的资料。

#### 四、村社嵌入的实现路径

在实施乡村建设行动过程中,尊重地方性知识、让村股份经济合作社等集体经济组织嵌入乡村建设项目,是摆脱项目制困境的关键。村社嵌入乡村建设项目,可以从项目决策嵌入、项目实施嵌入、项目监管嵌入等方面实现。

##### (一) 项目决策嵌入

实施乡村建设行动过程中,村社集体经济组织的项目决策嵌入有赖于地方政府的授权。在项目决策方面,地方政府基于地方性知识,对乡村建设项目进行分类管理,赋予乡村建设项目业主单位更大的决策自主权,给予农村集体经济组织直接承揽权。2019年,临安区在改革试点过程中,授予试点村股份经济合作社成立集体经济发展有限公司、承揽乡村建设中小型简易项目的自主权。《关于规范村股份经济合作社在公司化经营试点工作中承揽建设工程项目的暂行办法(试行)》规定,镇(街道)政府或村集体当业主、单项合同估算价在200万元以下的六大类12项乡村建设项目工程,可以直接委托集体经济发展有限公司承揽<sup>23</sup>。其中,镇(街道)政府当业主的项目,地方政府相关部门根据项目所在地、项目特点和村庄情况,听取村干部的意见,由集体经济发展有限公司承揽。村集体当业主的项目,村“两委”通过“五议一审两公开”民主决策程序<sup>24</sup>,分析项目的可行性、必要性和合理性,提出合理的项目实施方案,吸纳农民意见后,由集体经济发展有限公司承揽。临安区专门出台了《关于规范村股份经济合作社在公司化经营试点工作中重大事项民主决策的暂行办法(试行)》,提出“按照民主决策、事项公开等程序进行经营管理”,保障了乡村建设项目决策中的农民参与和村庄自主<sup>25</sup>。

##### (二) 项目实施嵌入

在项目实施嵌入方面,以村股份经济合作社为股东成立集体经济发展有限公司,为村社嵌入乡村建设项目提供了重要前提条件。为激励和保护村干部积极性,临安区制定了《关于规范村股份经济合作社绩效考核奖励的指导意见(试行)》,按照绩效导向、按劳发放、民主管理的原则,根据村股份

<sup>23</sup>参见《关于印发〈关于规范村股份经济合作社在公司化经营试点工作中承揽建设工程项目的暂行办法(试行)〉的通知》, [http://www.linan.gov.cn/art/2019/7/31/art\\_1229292327\\_2775316.html](http://www.linan.gov.cn/art/2019/7/31/art_1229292327_2775316.html)。

<sup>24</sup>所谓“五议一审两公开”,“五议”即群众建议、村党组织提议、村务联席会议商议、党员大会审议、村民(股东)代表会议决议;“一审”即乡(镇、街道)审核、党员大会审议;“两公开”即决议公开、实施结果公开。

<sup>25</sup>参见《关于印发〈关于规范村股份经济合作社在公司化经营试点工作中重大事项民主决策的暂行办法(试行)〉的通知》, [http://www.linan.gov.cn/art/2019/7/31/art\\_1229292327\\_2775318.html](http://www.linan.gov.cn/art/2019/7/31/art_1229292327_2775318.html)。

经济合作社年度经营性收入情况，对村股份经济合作社董事会成员等进行奖励，增强了村干部发展集体经济、推进乡村建设的责任意识<sup>①</sup>。2019年，杭州市临安区开展第一批村股份经济合作社公司化经营改革试点，以村股份经济合作社为股东成立了4家集体经济发展有限公司，利用乡村建设项目，发展壮大新型集体经济。2020年，《临安区村股份经济合作社公司化经营改革试点扩面实施方案》公布，新增7家集体经济发展有限公司。2021年，《关于深化村股份经济合作社公司化经营改革试点工作的通知》发布，新增53家集体经济发展有限公司。2022年，《关于公布2022年深化村股份经济合作社公司化经营改革试点名单的通知》发布，新增70家集体经济发展有限公司。截至2022年底，由于村干部积极性比较高，临安区已组建集体经济发展有限公司146家。《农业农村部关于落实党中央国务院2023年全面推进乡村振兴重点工作部署的实施意见》指出：“鼓励有条件的地方探索村村抱团发展、村企村社联动发展、职业经理人入村等多种形式的合作。”<sup>②</sup>杭州市临安区的试点实践，就是基于当地地的经济社会发展条件，组建集体经济发展有限公司嵌入乡村建设、发展集体经济的重要探索。而集体经济发展有限公司在施工过程中，可以通过现场抽签法优先雇用本村的能工巧匠和闲置劳动力，通过价格比选法向市场主体采购原材料，使用村庄内河道的砂石、山林中的竹木等乡土材料。因地制宜推进乡村建设项目实施的做法，不仅有利于节省建设成本，也有利于凸显乡土特色。

### （三）项目监管嵌入

村社集体经济组织的项目监管嵌入，也有赖于地方政府的授权。在项目监管方面，村庄根据乡土社会的特点，通过村集体正式的组织监管和非正式的群众监督，强化了项目监管的力度。一是加强组织监管。临安区规定，镇（街道）当业主的应聘请监理对项目进行日常管理，村集体当业主的可以组织相关人员组成监督小组或聘请监理对项目进行日常管理<sup>③</sup>。在项目实施过程中，村集体成立由村务监督委员会主任担任组长，由村务监督委员会成员、村民代表、党员等组成的工程项目监督小组，对工程施工进行全过程监督。较为复杂的项目，村集体可以聘请专业监理机构来管理。二是重视群众监督。临安区推动村级事务线上线下双公开，确保群众知情权。在资金使用上，通过各类监管平台及时公开各个环节的收支情况。三是严格组织竣工验收。在工程项目完工阶段，由村务联席会议安排村干部、村级组织主要负责人、项目负责人、工程监督小组成立验收小组，对工程进行竣工验收。根据《关于规范强村公司直接承揽工程建设项目的暂行办法》<sup>④</sup>，镇（街道）当业主的项目需进行竣工结算

<sup>①</sup>参见《关于印发〈关于规范村股份经济合作社绩效考核奖励的指导意见（试行）〉的通知》，[http://www.linan.gov.cn/art/2019/11/29/art\\_1229292327\\_2775301.html](http://www.linan.gov.cn/art/2019/11/29/art_1229292327_2775301.html)。

<sup>②</sup>参见《农业农村部关于落实党中央国务院2023年全面推进乡村振兴重点工作部署的实施意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-02/22/content\\_5742671.htm?eqid=dfc89420000faa2000000066465cf54](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-02/22/content_5742671.htm?eqid=dfc89420000faa2000000066465cf54)。

<sup>③</sup>参见临安区推进农村集体产权制度改革全国试点工作领导小组办公室文件于2021年12月16日下发的《关于开展强村公司财务审计的通知》，文件资料由杭州市临安区农业农村局提供。

<sup>④</sup>该暂行办法的适用范围是报临安区推进农村集体产权制度改革全国试点工作领导小组办公室备案的村集体经济发展有限公司，即“强村公司”，文件资料由杭州市临安区农业农村局提供。

算审计，村集体当业主的项目可进行竣工结算审计或出具竣工验收结算单，验收结果在村务公开栏和线上村务平台公示，验收资料提交镇（街道）小额交易领导小组办公室审核备案。

综合上述分析，本文构建临安区村社嵌入乡村建设项目的路径，如图2所示。

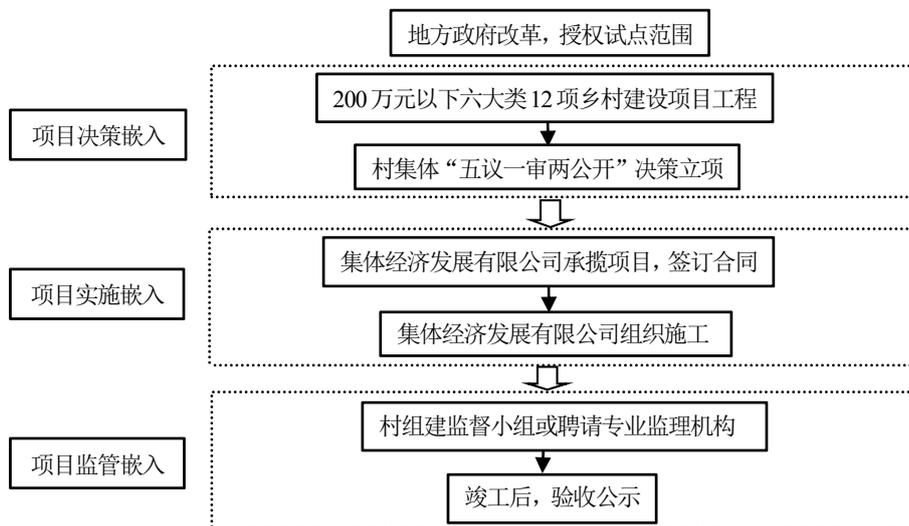


图2 临安区村社嵌入乡村建设项目的路径

光明村是临安区最早推动村社嵌入乡村建设项目的试点村庄。2015年，光明村集体经营性收入仅有2.5万元，村级债务263万元。在债务压力下，光明村干部发展集体经济的积极性比较高，期望通过增加集体经济收入，实现“消薄化债”。2019年，该村获批为临安区村股份经济合作社公司化经营首批试点村庄之一，光明村股份经济合作社作为唯一股东，成立了杭州临安光明集体经济发展有限公司（简称“光明公司”），这是杭州市第一家集体经济发展有限公司。在项目决策嵌入阶段，村民会议可以决定项目的实施主体。美丽乡村精品村项目对工程施工技术的要求不高，可以由光明村股份经济合作社直接发包给光明公司，不需要进行公开招标。2019年9月12日，光明村村务联席会议讨论美丽乡村精品村项目实施方案；9月20日，村民代表大会讨论表决，决定18个工程建设子项目由光明公司承揽施工，总金额440万元。2019—2020年，光明村美丽乡村精品村建设项目如表1所示。在项目实施嵌入阶段，光明公司作为村社嵌入乡村建设项目的实施主体，制定了党小组决策制度、财务管理制度、用工管理制度、项目建设管理制度、物资出入库管理制度、物资采购制度等多项规章制度。在项目监管嵌入阶段，光明村加强组织监管和群众监督。村“两委”聘请村务监督委员会成员、老干部、老党员为义务监督员，保障美丽乡村精品村项目工程质量。村集体发包给光明公司的工程项目需通过预算审计才能实施，且工程项目审计单位与预算审计单位不能为同一家单位。在工程项目预算审计过程中，专业会计公司受聘编制预算，并出具工程项目咨询报告书。项目竣工后，村股份经济合作社组织验收，进行决算审计。2019年7月至2021年12月，光明公司先后承接并完成44个关于美丽乡村建设的工程项目，获得利润108.2万元<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>资料来源：《杭州市临安区於潜镇光明村股份经济合作社专项审计报告》（天恒会专〔2021〕第0132号）。

村社嵌入乡村建设项目的实现路径与机制构建

序号	项目名称	施工或采购单位	合同金额
1	村庄美化建设项目	杭州临安光明集体经济发展有限公司	71.06
2	光明村上畔公园提升工程	杭州临安光明集体经济发展有限公司	4.45
3	门楼建设项目(门楼、长廊)	杭州临安光明集体经济发展有限公司	14.88
4	农场牌楼制作	杭州临安恒大广告有限公司	3.44
5	骑行观光项目(配套建设)	杭州临安光明集体经济发展有限公司	10.86
6	农场指示牌	杭州临安光明集体经济发展有限公司	2.24
7	花果种植工程	杭州临安光明集体经济发展有限公司	4.97
8	光明大道提升项目	杭州临安光明集体经济发展有限公司	29.08
9	瞭望台建设项目	杭州临安春秋建筑工程有限公司	26.07
10	瞭望台周边基础设施建设工程	杭州临安光明集体经济发展有限公司	70.00
11	共享菜园建设项目	杭州临安光明集体经济发展有限公司	5.94
12	大棚提升	杭州临安光明集体经济发展有限公司	12.65
13	线上线下销售工作室建设项目	杭州临安光明集体经济发展有限公司	1.29
14	烘干育秧中心设计	杭州临安永伟图文设计工作室	0.98
15	烘干育秧招标代理	浙江科佳工程咨询有限公司	0.30
16	烘干机两台	杭州科创机电有限公司	28.45
17	村中池塘整治提升建设项目	杭州临安光明集体经济发展有限公司	9.34
18	村庄整治类项目	杭州临安光明集体经济发展有限公司	10.16
19	游步道延伸段建设项目	杭州临安光明集体经济发展有限公司	56.91
20	农场道路硬化建设项目	杭州临安光明集体经济发展有限公司	28.63
21	光明村精品村建设—高后线支路浇筑	杭州临安光明集体经济发展有限公司	7.00
22	乡村振兴馆建设项目	杭州临安光明集体经济发展有限公司	60.28
23	乡村振兴馆内桌椅采购	杭州临安光明集体经济发展有限公司	4.91
24	平衡车赛道、广告牌	杭州临安光明集体经济发展有限公司	23.98
合计			487.87

注：表中记录的是项目实施的实际情况，与2019年9月20日光明村村务联席会议通过的项目计划略有不同。

村社集体经济组织嵌入乡村建设项目，对提高工程质量、资金使用绩效和增加集体经济收入、农民收入都具有重要作用。第一，集体经济发展有限公司承揽乡村建设项目工程，可以提高工程质量和资金使用绩效。在招标投标机制下，大量资金在招标、投标、监理和验收等中间环节耗散。有村干部指出，大部分中标项目设计费要占到总经费的15%左右，监理费占4%、审计费占3.5%、招标代理费占0.65%，承包公司还要分享10%~20%的利润，承包公司对接的业务员还会抽取2%~5%的费用，最终能落实在乡村建设上的资金往往只有50%左右(20210510WCCFSJ<sup>①</sup>)。由集体经济发展有限公司

<sup>①</sup>括号内为访谈资料编码，由访谈时间、访谈地点和访谈对象简拼信息组成，例如，“20210510WCCFSJ”代表访谈时间为2021年5月10日，访谈地点为武村村，访谈对象为冯少杰(本文案例涉及的所有人名均系化名)，余同。

直接承揽，避免了虚假招标、围标串标和外来企业的转包行为，能够确保资金更大比例地投入工程建设，更好地保障工程质量。而一些外来企业承包的村级工程质量难以得到把控，甚至需要返工。2020年，外来企业承建的光明村内部道路工程项目耗费资金103万元，在验收阶段因检查出质量问题，部分路段需重新返工。但光明公司承揽长度和宽度相同的道路，只使用资金72万元，项目顺利通过验收，可谓同样的工程，花费更少的资金，做出了更好的质量（20210517GMCWYY）。第二，集体经济发展有限公司承揽乡村建设项目工程，增加了村集体的收入。2020年，光明公司通过承揽乡村建设项目工程，获得50万元净收益，当年光明村总计获集体经营性收入114.5万元，并已还清了村级债务。第三，集体经济发展有限公司承揽乡村建设项目工程，增加了留守农民的收入。光明村在承接乡村建设项目工程时，优先聘用本村农民，不仅提高了农民的配合程度，也增加了农民的务工收入。2020年，光明公司聘用了120名本村农民，向他们支付劳务费60余万元，缓解了留守农民增收难题。

## 五、村社嵌入的机制构建

在对基层实践进行探索研究的基础上，进一步分析村社嵌入的机制构建，可以为有效推进乡村建设行动提供更有价值的参考。杭州市临安区在推进村社集体参与乡村建设项目的过程中，涉及项目决策、项目实施和项目监管等嵌入机制，宜以此为基础完善乡村建设项目的村社嵌入机制。

### （一）项目决策嵌入机制

在乡村建设项目决策过程中，构建以“五议一审两公开”为规范的项目决策嵌入机制。各地在农村基层党风廉政建设和民主法治建设中，探索了基层权力运行制度规范、管理规范 and 流程规范，构建了“四议两公开”<sup>①</sup>的村级重大事项决策制度。借鉴这类规范程序，可以建立“五议一审两公开”决策机制。相较于“四议两公开”，“五议一审两公开”主要增加了群众建议和乡（镇、街道）审核两个环节。增加群众建议环节，有利于纠正“政府干，群众看”的问题，根据农民意愿开展乡村建设。《农民参与乡村建设指南（试行）》明确要求，坚持和完善“四议两公开”制度，聚焦农民急难愁盼的切身利益问题，组织农民议定村庄建设项目优先序，将群众需求强烈、短板突出的项目，优先申请纳入乡村建设项目库<sup>②</sup>。在村党组织提议之前增加群众建议环节，通过组织召开村民会议、村民代表会议，采用会议讨论、入户调查、问卷调查等方式，充分了解农民的真实想法和诉求建议，增强农民的参与感、责任感和归属感。增加乡（镇、街道）审核环节，有助于乡村建设项目的规范实施。2023年2月，中央纪委印发《关于开展乡村振兴领域不正之风和腐败问题专项整治的意见》，要求加强对重点项目、

<sup>①</sup>《中国共产党农村基层组织工作条例》明确指出：“村级重大事项决策实行‘四议两公开’，即村党组织提议、村‘两委’会议商议、党员大会审议、村民会议或者村民代表会议决议，决议公开、实施结果公开。”参见《中国共产党农村基层组织工作条例》，人民出版社2019年版，第16页。

<sup>②</sup>参见《关于印发〈农民参与乡村建设指南（试行）〉的通知》，<https://nrra.gov.cn/2023/01/16/ART1Y2wYkGnxFzEzeS1Ze2jp230116.shtml>。

重大资金、重要环节的监督检查<sup>①</sup>。在乡村建设项目决策中，增加乡（镇、街道）审核环节，有助于避免暗箱操作、权钱交易等问题。

在乡村建设过程中，可主要在两个方面实施“五议一审两公开”机制。一方面，以“五议一审两公开”机制，决定是否成立集体经济发展有限公司。村股份经济合作社作为特别法人，经营范围窄，业务开展局限性大，不适宜承建工程项目。而由村股份经济合作社作为股东成立的集体经济发展有限公司，按照《中华人民共和国公司法》运行，营业范围更广泛、经营方式更灵活。但是，组建集体经济发展有限公司也有经营成本和经营风险，可通过“五议一审两公开”程序决定是否成立。另一方面，以“五议一审两公开”机制，决定是否由集体经济发展有限公司承揽工程项目。不同工程项目的盈利空间、风险大小有差异。集体经济发展有限公司虽然承担有限责任，但也需要按照市场规则计算收益、评估风险。对于金额较大的工程项目、服务项目，可以通过“五议一审两公开”决定是否承揽。如决定承揽，集体经济发展有限公司需要与业主单位签订书面合同，明确合同的标的、价款、质量、履行期限、支付方式、验收方式和违约责任等内容，规范运作。

### （二）项目实施嵌入机制

在乡村建设项目实施过程中，构建以内部控制为核心的项目实施嵌入机制。集体经济发展有限公司承揽工程后，按章程规定的议事规则和公司内控制度确定项目施工事宜，可以按照包清工、包点工的方式组织施工，按项目类别确定总价合同，采用简易方式确定施工班组，但不得将工程转包。集体经济发展有限公司可以制定详细的内部控制流程，包括承揽建设工程项目操作流程、承接服务采购项目操作流程、利润分配和财务审计流程等。其中，建设工程项目的内部控制主要涉及财务管理、用工管理、项目投资管理、物资采购管理、物资材料出入库管理等。在内部控制机制中，财务管理是重中之重。集体经济发展有限公司须建立独立账户，村报账员可以兼任出纳，但需要聘请专职会计或从财务公司聘请代理会计。在集体经济发展有限公司兼任管理人员的村干部不得在公司领取薪酬。公司项目工程款发票须由公司管理人员签字方可支付，承接工程项目之外的村集体开支不得在公司支出。

### （三）项目监管嵌入机制

在乡村建设项目监管过程中，构建多元主体参与的项目监管嵌入机制。当前，乡村建设项目监管主要依赖于地方政府部门的外部监管，包括项目专项财务审计和农村财务延伸审计。而村集体或农民发现乡村建设项目施工、质量等问题，一般只能向地方政府反映意见，并没有实质的内部监督权利，地方政府可以授予村庄更明确的内部监督权利。一是村务监督委员会全程监督。在项目建设过程中，成立由村务监督委员会主任担任组长，由村务监督委员会成员、村民代表、党员等组成的工程项目监督小组，发挥监督小组成员在地化生产、生活的便利优势，可以做到对工程施工进行全过程监督。二是农民参与式监管。在乡村建设项目决策过程中，通过“五议一审两公开”保障农民的参与权和知情权。在乡村建设项目工程实施过程中，优先雇用本村劳动力。农民参与本村乡村建设项目工程，真正

<sup>①</sup>资料来源：《中央纪委印发意见 坚决整治乡村振兴领域不正之风和腐败问题》，[https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/16/content\\_5741812.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/16/content_5741812.htm)。

实现参与式监管，项目建设施工过程就是农民监督实施过程。

## 六、主要结论及政策含义

村社嵌入是破解项目制困境的重要途径。在实施乡村建设行动过程中，地方政府过于依赖招标投标等技术治理手段，村社集体被排斥在项目决策之外，无法有效防范市场主体围标串标和转包等违法行为，容易造成财政资金耗散严重、乡村建设项目质量难有保障等问题。地方政府通过乡村建设项目分类管理，向村社集体让渡部分决策自主权，赋予村社集体经济组织直接承揽权，授予村社集体对项目的内部监督权，有助于高效实施乡村建设行动。需要说明的是，强调村社嵌入乡村建设项目，并非完全去除招标投标等技术治理手段，村社嵌入乡村建设项目与招标投标等技术治理不是非此即彼的二元对立关系。在村社嵌入过程中，应该重视有效的地方性知识，发挥现场抽签法、价格比选法等务实管用的评定作用。在法律规定必须进行招标投标的乡村重大建设项目或技术含量较高的数字乡村建设项目中，也可以赋予村社集体一定的参与权、监督权，推动项目高质量实施。

在村社嵌入过程中，村集体经济组织可以通过承揽项目，获取比较稳定的经营收益，发展壮大新型农村集体经济，实现村庄社区的再组织化，重建低成本的乡村治理机制。这既有助于破解项目制困境，也有利于实现乡村建设、乡村发展与乡村治理的协同推进。集体经济发展有限公司承揽乡村建设项目，完成乡村公共品的供给，不仅可以获取比较稳定的经营收益，增加集体经营性收入，还会优先雇用本村劳动力，有助于留守农民就业，提高当地农民工收入。村社嵌入乡村建设项目，可以避免围标串标和转包等问题，减少财政资金耗散，提升乡村建设项目的工程质量。而农民参与程度的提高也有助于增强农民对村干部和基层政府的信任，村集体也由此建立起比较完善的内部决策机制、风险管控机制、利益分配机制等，进而提升乡村治理水平。

本文的研究结论具有重要的政策含义。一是政府部门要超越部门利益，拓宽村社嵌入乡村建设项目的范围。地方政府要支持推进农村集体经济组织嵌入乡村建设项目的改革试点，解决好公共资源招标投标管理委员会办公室招标投标办法、纪委“小微权力”运行规范等制度规范中存在的部门性问题，促进各部门协同推进改革试点。二是完善新型农村集体经济组织的闭环管理，保障乡村建设过程中村社集体有效嵌入。集体经济监管问题是各部门意见难以达成一致的重要原因，集体经济发展有限公司尤其需要加强规范管理。一方面，要明确公司组建标准。将村集体经济基础、“三资”管理规范性、村集体民主决策管理水平等作为公司组建的重要条件。另一方面，按乡镇属地管理和“一年一审计”原则，由各乡镇对集体经济发展有限公司开展财务审计，全面梳理公司运行管理中存在的问题，确保财务管理规范高效。对于整改落实不到位的公司，可暂停其承接业务，待整改完成并报农业农村局备案后方可承接工程项目。

总之，乡村建设行动实施过程中，需要从村社视角改进乡村建设项目治理机制。国家试图改善农村生产生活条件的乡村建设遭遇了项目制困境，而这无法再单纯依靠技术增长逻辑来摆脱。项目制的技术治理与村社嵌入之间不是非此即彼的替代关系，应该在二者的调适与互补中实现乡村建设项目的有效实施。只有从乡土社会的实际出发，通过乡村建设项目的村社嵌入，摆脱技术治理路径依赖，才

能高效实施乡村建设行动，夯实“三农”基础，发挥好“三农”应变局、开新局的压舱石作用。

#### 参考文献

- 1.安永军, 2020:《农村公共品供给中的“市场包干制”:运作模式与实践逻辑》,《中国农村经济》第1期,第36-47页。
- 2.巴比, 2005:《社会研究方法》,邱泽奇译,北京:华夏出版社,第289-290页。
- 3.波兰尼, 2007:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,杭州:浙江人民出版社,第15-16页。
- 4.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,第108-119页。
- 5.董筱丹、梁汉民、区吉民、温铁军, 2015:《乡村治理与国家安全的相关问题研究——新经济社会学理论视角的结构分析》,《国家行政学院学报》第2期,第79-84页。
- 6.桂华, 2014:《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》,《政治学研究》第4期,第50-62页。
- 7.黄宗智、龚为纲、高原, 2014:《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》,《开放时代》第5期,第143-159页、第8页。
- 8.李飞、贾思雪、刘茜、于春玲、吴沙莉、马宝龙、米卜, 2011:《关系促销理论:一家中国百货店的案例研究》,《管理世界》第8期,第115-129页、第188页。
- 9.李祖佩, 2016:《“项目进村”过程中的混混进入》,《青年研究》第3期,第49-57页、第95页。
- 10.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,第39-50页、第126页。
- 11.刘金龙、黄小慧、邓宝善, 2018:《城市化过程中城郊农村社区治理结构变迁——基于广州A区的研究》,《中国农村观察》第3期,第2-18页。
- 12.刘世定, 1999:《嵌入性与关系合同》,《社会学研究》第4期,第75-88页。
- 13.乔翠霞、王骥, 2020:《农村集体经济组织参与公共品供给的路径创新——大宁县“购买式改革”典型案例研究》,《中国农村经济》第12期,第22-34页。
- 14.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,第113-130页、第207页。
- 15.折晓叶、陈婴婴, 2011:《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》,《中国社会科学》第4期,第126-148页、第223页。
- 16.斯科特, 2004:《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社,第4-9页。
- 17.孙泉雄、全志辉, 2021:《农产品交易中的“代办制”及其实践逻辑》,《中国农村观察》第2期,第2-14页。
- 18.唐仁健, 2021:《扎实推进乡村全面振兴》,《求是》第20期,第39-44页。
- 19.田先红, 2020:《项目下乡中多元化乡村治理主体、机制及效能——基于四川S市村民议事会的经验研究》,《北方民族大学学报》第4期,第5-15页。
- 20.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,第56-63页。

- 21.温铁军、罗士轩、马黎, 2021:《资源特征、财政杠杆与新型集体经济重构》,《西南大学学报(社会科学版)》第1期,第52-61页、第226页。
- 22.张慧, 2022:《嵌入性理论:发展脉络、理论迁移与研究路径》,《社会科学动态》第7期,第14-25页。
- 23.周长辉, 2005:《中国企业战略变革过程研究:五矿经验及一般启示》,《管理世界》第12期,第123-136页。
- 24.Krippner, G., M. Granovetter, F. Block, N. Biggart, T. Beamish, Y. Hsing, G. Hart, G. Arrighi, M. Mendell, J. Hall, M. Burawoy, S. Vogel, and S. O' Riain, 2004, "Polanyi Symposium: A Conversation on Embeddedness", *Socio-Economic Review*, 2(1): 109-135.

(作者单位: <sup>1</sup>浙江农林大学浙江省乡村振兴研究院;

<sup>2</sup>福建农林大学乡村振兴学院;

<sup>3</sup>光明日报社)

(责任编辑: 王 藻)

## The Realization Path and Mechanism Construction of Embedding Village Communities in Rural Construction Projects

LIU Chuanlei ZHANG Junna JIN Qiwei WEN Tiejun

**Abstract:** In the implementation of rural construction projects, local governments tend to rely on technical means of governance such as bidding and tendering that exclude the village community collectives, leading to the collusive behavior of market players difficult to guard against, the serious dissipation of financial resources, and difficulties in guaranteeing the quality of construction projects. This study employs the case study method to investigate the Lin'an district in Hangzhou, Zhejiang province, over a span of three years. We find that village collectives can be embedded in project decision-making, project construction, and project supervision through innovating market players, contracting small and medium-sized rural construction projects, and completing the supply of village public goods to break the project system dilemma. In the process of embedding village communities in rural construction projects, it is essential to establish mechanisms anchored by the principles of "Five Discussions, One Review, and Two Open Processes", with internal controls at the core of project development, and the inclusion of diverse stakeholders in project supervision. Such mechanisms can enhance investment performance and elevate the quality of rural construction projects. The paper posits that village communities can be embedded to get rid of their path dependence on the technical governance. The embedding of village communities in rural construction projects and technical governance, such as bidding and tendering, is not a binary opposition, and the two can be adapted to complement each other, so as to promote the effective implementation of rural construction initiatives.

**Keywords:** Rural Construction; Project System; Embedding of Village Communities