



公共管理学报
Journal of Public Management
ISSN 1672-6162, CN 23-1523/F

《公共管理学报》网络首发论文

题目：领导注意力、项目分配与政策投入的资源陷阱——示范村经验何以难示范
作者：邢成举，吴春来
DOI：10.16149/j.cnki.23-1523.20230802.003
网络首发日期：2023-08-02
引用格式：邢成举，吴春来. 领导注意力、项目分配与政策投入的资源陷阱——示范村经验何以难示范[J/OL]. 公共管理学报.
<https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20230802.003>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

投稿日期: 2023-02-07

基金项目: 研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目(22ZDA101)

作者简介: 邢成举(1984—), 男, 毕业于中国农业大学, 博士, 西北农林科技大学人文社会发展学院副教授、博士生导师, 陕西省哲学社会科学重点研究基地—西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心研究员, 研究方向: 从事减贫与社会治理研究; 吴春来(1989—), 通讯作者, 男, 毕业于华中师范大学, 博士, 西北农林科技大学人文社会发展学院副教授、硕士生导师, 陕西省哲学社会科学重点研究基地—西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心研究员, 研究方向: 县域治理研究, E-Mmail: wuchlgz@126.com。

领导注意力、项目分配与政策投入的资源陷阱

——示范村经验何以难示范

邢成举, 吴春来

(西北农林科技大学人文社会发展学院, 陕西杨陵 712100)

摘要: 通过政策资源的相对集中分配来打造亮点示范, 在普惠式、粗放式政策投放背景下逐渐成为基层政府提升政策资源分配效能、产出政绩的重要策略。这是基层政府在实现政策转化时采取上下注意力一致性调适的能动选择, 有助于将国家政策原则、地方发展战略和基层政策信息环境相衔接, 使政策资源效能最大化、产生政绩亮点。既有研究从政策示范的组织策略、政策示范中的多层级主体互动以及政策示范的可持续绩效, 但忽视了政策示范性村庄的可持续发展的在地化理解。基于项目分配和示范绩效的分析模型, 通过典型案例的深入调查, 研究发现: 由于领导注意力的个人性及其政绩偏好叠加, 导致亮点示范打造出现边际效益递减的趋势, 进而削减亮点示范在政策信息对接、供需精准化上的积极效能, 产生政策投入的资源陷阱。在未来乡村振兴战略推进中, 要注意亮点示范作用的边界与限度, 避免掉入政绩异化陷阱, 损耗示范积极意义; 同时, 本研究对领导注意力的基层发现机制有所发展。

关键词: 领导注意力; 项目分配; 乡村振兴; 资源陷阱; 项目制

文献识别码: A

在精准扶贫和乡村振兴全面推进阶段, 地方政府在资源下乡的背景下积极打造“亮点示范”成为一种普遍的现象。从组织行动策略来看, 此种亮点打造体现出基层政府在项目落地过程中所具备的政策调适能力, 是确保政策执行能够适应基层情境、契合民意需求、产出政策绩效的关键。但是, 亮点打造也产生了明显的负面效应。在政策执行过程中, 基层政府如若偏离政策目标和原则而不断加大投入造点, 则会造成项目资源投入的浪费。因而, 政策资源分配及运用过程中, 基层政府的组织注意力聚焦及其“亮点示范打造”的行为, 存在目标原则要求和政策绩效产出的内在悖论。为什么项目集中分配和资源倾斜必然会走向“资源陷阱”? 围绕“亮点示范村”这一普遍现象, 本文聚焦探讨项目资源分配方式差异性及其基层政府组织注意力聚焦策略所导致的示范村打造逻辑, 尤其注重分析资源积聚和政绩导向吸纳组

织注意力的负面后果，以能够更好地理解地方政府在乡村振兴战略推进中能动性的限度。

一、示范建设中的基层政府行为研究：文献综回顾

项目资源分配的方式变化，为基层政府积极制造亮点提供了基础条件。在从脱贫攻坚向乡村振兴的转变过程中，财政资源供给成为最核心的政策资源分配路径。关于如何分配财政资源，脱贫攻坚和乡村振兴的基本导向存在一定差异性。前者采取兜底式的精细化政策投放，即通过贫困识别来明确需要政策资源倾斜的村庄，然后由财政资金进行专项扶持。后者则并没有强调精准化的政策供给，而是由各地政府进行相对自主的实践探索，结合调查地实践创新一些亮点经验，相关政策导向的变动可以参考《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》的相关内容。正是这样一种政策原则的差异性，导致在乡村振兴阶段，示范村打造成为地方政府政策资源分配的重要考虑因素。因而，示范村现象在后精准扶贫时代呈现出普遍化趋势，这一现象值得关注。

当前学界对于示范村打造主要从政府行为逻辑、政村互动方式以及示范村可持续性进行了相关论述。如下：

一是从领导注意力分配来解释为何采取政策示范的组织策略。政策示范是一种具有中国特色是政策运行方式^[1]。地方政府之所以热衷于打造示范村是因为上级政府释放了明确的政绩信号，示范点的打造是地方政府对自身能力的展示，也是对自身晋升的追求^[2]。对于基层政府而言，此种政策示范是展示工作能力和业绩的重要方式，因而被地方领导所重视。但是，就诸多方面的政府事务而言，受制于组织资源的有限性，地方政府只能够在部分专项事务中产出治理绩效。因而，组织注意力，尤其是核心领导的注意力，成为调配组织资源的重要导向。同时，此种组织注意力的信息会通过各种形式体现出来，并被下级所获取。因而，下级围绕领导的组织注意力进行谋划，成为上下共谋产生政绩的重要方式。政策执行的体制环境更加强调整集中，地方官员的横向竞争加剧，向上释放政绩信号的压力增大是导致地方政府集中资源打造“亮点”的主要原因^[2]。这一解释关注到了政府组织内部在注意力上的趋同并产生共谋行为。但是，亮点绩效的激励效用具有相对性，成本和风险也是领导注意力所考量的因素，因而需要区分不同事务类型、资源体量如何吸纳领导注意力。

二是从多层级主体互动来解释示范村打造的实践机制。此种研究强调上下级之间基于理性人互动的逻辑来进行合作。例如，为了追求有显示度的政绩，地方政府项目往往会相对集中地投入到少数村庄^[3]。村庄也会为了获取激励而积极参与地方政府的亮点打造。但是，在多层级主体互动中，其主体的支配性权威具有差异性，并不是均等意义上的治理竞赛。事实上，为了打造亮点，示范村不仅需要持续的资源投入，而且还出现了政府科层组织对农民自组织的替代^[2]。同时，围绕具体目标而进行的主体互动，是一种场域化、情境化和过程化的

行为。那么，在亮点村示范建设过程中，多层次主体如何去把握和理解客观环境，去衡量投入成本和潜在风险，都会影响到互动行为的变化趋向。这也是导致部分亮点村在打造过程中，自身难以一直持续获得青睐的原因。因而，需要考量县乡村三级主体如何围绕亮点打造，并在打造的过程中体现出主体互动的变化特征。

三是从政策资源绩效来解释示范村打造的可持续性问题。既有研究多注意亮点示范的积极意义，并将此作为理解中国政府治理的一种实践机制。而从基层视角来看，对此种示范机制效能和后果关注不多。政策试点的在中央—地方—农民的三元互动关系中催生政策创新的动力^[4]，但现实情况下，政策试点与实验往往是科层组织与村级组织的共谋，一些示范村在完成了其政绩功能后，因无法形成新增政绩而不受政府重视，其自身的发展也出现了中断^[5]。从社会干预实验实践看，乡村振兴与乡村建设需要立足中国小农经济的现实约束，实现对乡村生活、生态和生计的系统回应，这样才有助于可持续发展^[6]。但现实当中，一些示范村的建设仅仅关注了村庄系统中的一个维度，或是将示范建设与村民生计割裂，从而带来了发展困境。政策资源需要激发农民的主体性和主动性才能够实现村庄的内源性发展^[7]，如果无法实现这一点，村庄就会出现对外在资源的严重依赖。

以上研究对于我们理解分析政策示范、示范村建设这一现象提供了有益帮助。但是既有研究存在以下不足：一是未能解释为什么基层政府在知晓亮点示范的不可推广前提下仍然向示范村投入大量财政资源；二是在持续性的亮点打造过程中，示范村何以能够不断产出政策绩效，此种政策绩效是否具有示范特征？三是既有研究将示范村可持续看成是政策供给的后果，即只要政策资源不断投入就能够维系示范村的发展动能，而忽略了从村庄层面如何理解示范村发展的可持续性问题，也未能关注示范建设给村庄带来的多方面潜在困境。基于以上情况，在本文的分析过程中，笔者一方面将政府打造示范村的机制进行了领导注意力和村庄层面的结合性分析，另一方面还指出了基于政府性资源投入而忽视内生动力发展和自身造血功能发挥所潜藏的可持续发展困境问题，最后，在还一般意义上讨论了示范机制的一般性经验和特殊性经验的问题，从而为示范机制的完善和提升提供了理论视角和注释，而这也正是本文的价值所在。本文所言的领导注意力主要是指县域主要领导以及涉农职能部门主要领导对乡村发展、乡村建设和乡村振兴的核心关注点和显著重视内容。

正是基于以上分析，本研究结合领导注意力、项目分配机制以及村庄内源性发展动能三个关键要素，以近年来获得过多项国家级、省级示范村荣誉的白村为例，提出研究问题：为什么示范村的乡村振兴示范与实践难以形成超越村庄的普遍性价值，其也无法为地方政府乡村振兴战略的实施生产更多的知识、制度与政策工具？本文作者及研究团队于2022年7月5日至7月16日在陕西河县白村开展驻村调研，围绕研究主题采取参与式观察和半结构式

访谈，共采访村两委干部、项目包工头、村民 20 余人，进而形成了对该问题的系统性认识。

全文的分析思路如下：首先，呈现案例村庄的概念及其成为示范村的实践机制，该部分主要从村庄的视角对示范机制的形成进行了分析；其次，从地方政府的绩效导向与案例村庄示范机制的打造展现了领导注意力视角下村庄示范机制的生成机制；再次，本文讨论了领导注意力背景下示范村发展的现实困境，进而引出村庄发展中资源类型固化、资源依赖、债务隐忧等困境，对领导注意力背景下示范机制不足进行了村庄层面的讨论；最后，形成本研究的结论并对相关主题进行了讨论，即过分依赖资源投入的示范机制不具备显著的推广机制，在乡村振兴战略推进的过程中，要慎重对待所谓的示范性经验，只有基于更多共享性条件形成的示范经验才更值得推广。

二、基层政府项目资源投入与示范绩效产出的困境：一个解释模型

上文已梳理，我国基层政府的治理绩效产出与政府财政资源项目制分配方式具有显著的关联性。有学者将此种地方政府项目资源促进治理绩效产出的现象界定为“政府经营”行为。但是，将此种政府经营行为放置在收益/风险的角度来看，地方政府并不能够无限制的投入财政项目资金，而是要注意政策示范的绩效产出。那么，按照项目资源投入与政策示范绩效产出关系体现出何种规律？基层政府体系内部上下之间关于项目资源分配的基本规则如何导致项目分配的不均衡性，以及领导和组织注意力的偏好如何影响到项目资源分配？等等。

本文基于既有研究在理论层面的探讨以及案例经验的内在逻辑，建构项目资源投入与政策示范绩效产出的二维分析模型(见图 1)。

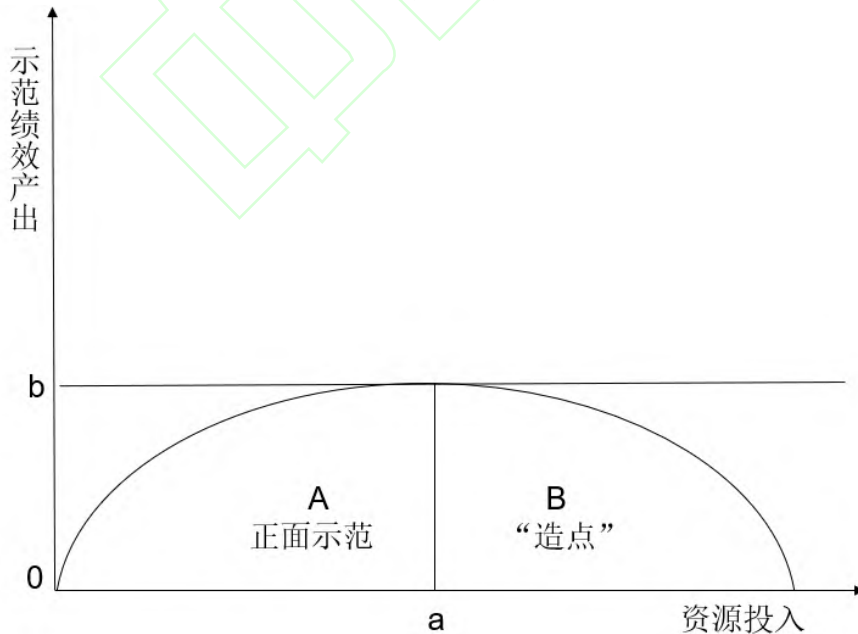


图 1 资源投入与政策示范绩效产出

（一）变量的解释

1.项目资源分配集聚程度。国家对于涉农类项目资源分配有基本的制度要求，但是，在县域社会，决策层能够对项目资源进一步分配进行政策统筹。这种项目资源在地转化是一种事权统筹的过程。因而，县域体制的决策导向和组织注意力，对于项目资源分配和投入有着重要的影响。进一步而言，地方政府项目资源分配受制于条块关系的影响，即条线部门主导的项目资源权力与党委主导的决策权力之间存在张力。权力张力的差异导致政府项目资源分配的集聚化程度有所差别。在不同的县域，决策层对于项目资源分配的统筹力度及其表现形式有所不同。项目资源分配的统筹力度，决定着项目聚合后政策示范绩效的产出。

按照项目资源统筹方式来看，主要为县域党委统筹和条线部门统筹，前者效力更强，更容易实现项目资源在使用上的聚焦和维系政策投入的持续性。但是，无论县域党委决策层如何统筹项目资源分配，都无法随意地超越项目类型进行统筹（中央授权县级党委政府能够对涉农项目资金统筹使用，但也有严格的规章制度）。因而，县域项目资源统筹即包括同一类型项目资源在如何分配上的统筹，也包括县域项目资源总量和大盘中的整体目标统筹。当项目资源分配集聚程度较高时，县域体制对于项目资源使用的范畴是能够实现高度一致性的。这意味着项目资源的投入和使用将采取持续亮点打造的逻辑进行。

2.政策示范绩效产出。政策绩效产出是基层治理效能的呈现，本文主要关注政策绩效的示范绩效产出。就政府主导的项目资源分配的产出绩效来看，包括：一是政策执行的效能，即作为政府治理责任的政策执行环节，其政策示范绩效产出代表着项目资源分配和政绩呈现的可视化；二是政策执行后社会层面所呈现出来的后果。由于财政资源一般用于基层社会公共服务，因而基层民众的政策示范绩效感知是对政府治理效能的直接反馈。正是这两个层次的差异性，导致基层政府视角中的政策示范绩效产出和社会需求方的绩效感知存在差异性。

考核上的量化指标政绩和基层社会的政策示范效能感，是衡量政府政策绩效产出的核心维度。量化指标政绩侧重于地方政府对项目资源投入后的结果验收和考核，是一种可测量的指标体系。而基层社会政策示范效能感则是政策绩效合法性的直接呈现。二者共同构成政策绩效产出的评价体系。在后文的案例呈现中，将展示政策绩效产出为何呈现出两个维度的差异性标准。

（二）模型解释

项目资源投入与政策示范绩效产出之间的相关性呈现出如图 1 中曲线的数值规律特征。横轴即是项目资源分配集聚度。由于项目资源分配是党委一元化权威对条线项目事权的统合，因而，此种项目资源聚集度是相对意义上的数值。0 即表示项目资源分配的方式由条线部门自主主导，数字越大则意味着统筹力度更大。当项目资源投入在 0-a 阶段时，资源集聚所带

来的效益呈现出递增的趋势。项目资源成为塑造政策绩效产出的核心动力。但是，由于项目资源叠加和受众的差异性，导致项目资源并不能够在固定的投入点持续产出示范绩效，这导致政策示范绩效的边际效益递减。

纵轴指标是对政策示范绩效产出的显示，政策示范绩效的产出中，可视化的亮点示范是一种典型的科层数值指标。而基层社会政策效能感则更加体现出政策反馈的意义。在 0-b 的一个数值区间内，体现出政策绩效产出的极值限度。这体现出，项目资源投入能够短期内产生可视化的亮点政绩，但是随着项目资源投入越过极值点，政策绩效的亮点示范也将进入到衰退阶段。这导致项目资源持续投入进入到极值点后只能维持一定的示范绩效产出，导致政策绩效产出的内卷。

通过图 1 的象限模型分析，笔者界定了两种类型的基层政府政策导向的行动策略，即图 1 中 A、B 区域，A 代表着典型亮点示范集群，B 则代表着趋于失败的亮点示范集群。两种类型之间的差异性在于项目资源投入的集聚程度、持续性，以及绩效产出的可视度、效能感。同时，笔者认为 A 类集群是一种相对合理的亮点示范打造策略，而 B 类集群则意味着政府策略已经超出了成本/收益逻辑在打造亮点。而这一点在笔者下文所展开的经验观察中也能够得到印证。

三、个案村概况与示范村打造的实践过程

在讨论领导注意力、项目资源分配及其后果的意义上，选择白村具有典型意义，其原因在于：白村并非典型贫困村，但在脱贫攻坚期间也获得了丰富的资源；在脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的新阶段，白村仍获得有丰富的项目资源，这样的村庄很具有代表性和典型性；从白村支书情况看，全国多数村庄的村支书都属于富人，而白村的村支书也有着丰富的经商经历和多元的社会资本，这与多数村庄出现富人治村的情况具有相似性；同时，在全国各地全面推进乡村振兴的过程中，地方政府都在倾力打造各类村级示范点，而白村的情况也正是示范政策下的结果，从这些内容看，白村的情况又具有一定的普遍性，最终，本文选择了白村作为典型案例进行分析。

（一）白村的基本情况

白村所在的河县位于卫市的东北部，属于卫北旱塬地区，全县邻近黄河但因地势较高而缺水严重，全县下辖 11 个镇 1 个街道办，共有 215 个行政村，共有人口 50 余万，是国家扶贫开发重点县，2022 年全县城乡居民人均可支配收入分别为 37976 元和 14768 元。截至 2022 年底，全县共有省市级美丽乡村宜居示范村 39 个、示范样板村 56 个，1 镇、13 村被列入省级乡村振兴示范序列。2022 年，河县全部财政收入为 6.95 亿元，其中地方财政收入 3.6 亿元。

白村位于陕西河县城郊，距离县城中心仅有 4 公里的路程，全村共有 6 个村民小组，1460 人，全村拥有耕地 3600 余亩，该村的农业主导产业是苹果、红提、玉米、小麦和花椒等。该村自 2012 年以来取得了多项国家级和省级荣誉，目前，该村是国家级民主法治建设示范村、省级美丽宜居乡村、陕西省乡村治理示范村、陕西省民主法治建设示范村、陕西省美丽乡村示范村。2021 年，白村人均可支配收入超过 1.8 万元。白村虽不是贫困村，但在脱贫攻坚期间，仍有 58 户建档立卡贫困户，而该村也是全县最早完成脱贫攻坚任务的村，目前已脱贫的人口中被纳入防返贫监测的人口数为 0。

白村的快速发展源于 2009 年的村级环境整治，在完成环境整治前，白村是典型的“脏、乱和差”的村子，而这次的环境整治并不是政府要求的，而是时任村主任（现任村支书）的自主倡导，其自己垫资将原来村庄内道路两侧普遍存在的“三堆”进行了清除，这“三堆”主要是柴堆、粪堆和土堆，同时还对一些侵占公共空间的临时建筑物进行了清理，而正是这一次的工作让上级领导在一次偶然的“老兵”慰问活动中留下了深刻印象，而白村也从此成为了村级环境整治与美丽乡村建设的一面旗帜和一类典型。

2016 年，白村成为河县美丽乡村建设精品示范村，2018 年白村成为河县美丽乡村文明家园示范村，2018 年白村成为全国民主法治示范村，2019 年白村成为市级美丽乡村精品示范村，2021 年白村成为省级文明村和省级生态示范村，在不断获取各种示范荣誉称号的同时，作为县域内各级领导和各职能部门都熟悉的明星村，白村的村集体收入却十分有限，2021 年村集体收入不超过 10 万元，而该村日常运转的年度支出则在 60 万元左右，仅仅是管理费 1 项，每年的开支就超过 30 万元，白村当前的村级负债超过 100 万元，主要是拖欠项目建设经费、人员劳动工资和信用贷款等。当前，全村 2/3 的家庭完成了美丽庭院建设，全村共栽植各种绿化苗木 20 余万株，而在过去 5 年的时间里，全村的绿化苗木就更换了 3 次，仅此一项的花费就在 200 万元以上。示范村如何继续维系，成为村干部最为关切的事务。

据统计，从 2015 年以来，白村共获得各类财政项目超过 14 项，资金总额超过 2300 万元，这样的财政项目资源投入规模，在河县以及卫市的全部村庄中也是寥寥可数。白村所获得的具体项目信息可以参考表 1。

表 1 河县城关街道白村近年来财政项目统计表

序号	项目 拨款 年度	项目名称	项目资金 额度（万 元）	项目来源	项目类型
1	2014	村容村貌提升（道路硬化、绿化、路灯安装）	300	县农业农村局	环境提升

2	2015	白村污水处理厂建设	220	所在街道办申请 上级项目	环境提升
3	2015	进村道路扩建，村口牌楼建设，道路绿化，墙体美化等	800	所在街道办申请 上级项目	交通道路
4	2017	村级便民中心改造	60	县移民局	环境提升
5	2019	村级文化大礼堂建设	230	县财政局和县文化局	公共服务
6	2020	联村产业园建设	100	县财政局	产业发展
7	2021	村文化广场改造提升	180	县农业农村局	公共服务
8	2021	村主要道路两侧墙体改造与绘画等	60	县农业农村局	环境提升
9	2021	村级红色主题公园建设	40	县退役军人事务局	环境提升
10	2021	泰丰农业产业园建设（一期）	50	县农业农村局	产业发展
11	2021	鲜果气调库建设	200	苏陕协作项目	产业发展
12	2022	泰丰农业产业园建设（二期）	50	县农业农村局	产业发展
13	2022	村级人大代表接待工作室	30	县人大	公共服务
14	2022	数字乡村建设示范村项目	15	县乡村振兴局	公共服务
合计			2335		

为了更好地展现财政项目资金的非均衡配置情况，我们可以将白村的情况与临镇泉村的情况进行对比。泉村位于赣镇，村民超过 300 户，共有 1200 余人，脱贫攻坚期间，该村共有贫困人口 85 户 327 人，是一个典型的深度贫困村，在脱贫攻坚期间，该村投入了大量的扶贫资源和资金，但在 2018 年整村脱贫后，该村所获得的财政扶贫资金项目则与白村有显著的差距。具体情况如下表 2 所示：

表 2 泉村 2019 年以来获得的财政项目情况

序号	项目拨款年度	项目名称	项目资金额度 (万元)	项目来源
1	2019	村五组生产路硬化项目（形成硬化生产路 2370 平方米）	30.5	农业农村局
2	2019	赣镇泉村农田管网	6	农业农村局

3	2019	赣镇泉村互助资金协会资金增补项目	20	农业农村局
4	2021	村生产路硬化项目	55	乡村振兴局
5	2022	赣镇泉村人居环境整治项目 (道路硬化、绿化)	49	乡村振兴局
合计			160.5	

如表 2 所示，2019 年以来，泉村获得的财政项目资金总额超过 160 万，而同时期的白村则获得了近 900 万元的财政项目资金，两者间的差距是非常明显的。需要强调说明的是，泉村在打赢脱贫攻坚战后，仍有较重的巩固拓展脱贫攻坚的任务，同时还要实现巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴的衔接，但其所获得的财政项目资金情况则表明，泉村在完成脱贫攻坚后，其所获得财政项目资金是显著萎缩的。既然像泉村这样的脱贫村都无法在财政项目资金获取方面与白村接近，那么其他一般村庄所能够获得的财政项目资金也就更稀缺了。由此可见，财政项目资金在村庄间分配的非均衡性与巨大差距。

（二）白村谋求示范村的行动策略

白村之所以能够从一个普通村在短短数年间获得大量财政项目资金的投放，并成功获得诸多示范性荣誉称号，核心原因是村干部将村庄发展导向的规划与地方主要领导的注意力进行了结合，关键在于村干部能够围绕县域发展主导战略进行主动谋划。

1. 聚焦地方领导注意力的方向

从笔者调查情况看，出现地方政府领导注意力向特定示范村或是明星村的聚焦，主要可以从领导和村干部两个方面进行认识和分析，结合实地调查，本文的具体分析如下：

首先，领导注意力的获取源于领导注意力的聚焦。在非均质的村庄基础资源禀赋和村两委干部能力基础上，地方领导干部自然更愿意将项目资源分配到村庄发展基础较好且村两委干部能力较为突出的村庄，这既是推进项目落地的客观要求，同时也有助于项目成效的产出。针对有限的项目资源，如果不考虑项目绩效的话，哪个村庄都可以落地项目，但是一些项目还需要村级配套，且项目落地实施需求在特定周期内完成且项目实施需要开展大量的协调工作，因此，地方政府领导选择项目地点时一定会考虑村庄的发展基础问题和村干部能力，对此河县蒙姓副县长如此说：

“资源和项目，大家都想要，但是政府必须考虑哪些村庄适合，这其中村干部的工作能力，村庄的发展基础等都要考虑，像白村这样的村子，全县也就 10 来个，这样的村子要是太多，政府也没有能力投入。”

此外，特定项目存在特定的项目效益追求，地方政府领导需要熟悉全县范围内什么类型

的村庄适合落地什么类型的项目，从这个意义上看，也并非什么村庄在项目资源获取的机会上都是无差别的。

其次，领导注意力的获取主要源于村庄发展基础、村干部的政策敏锐性以及村干部与地方领导的社会交往情况。即使是在村庄基础和村两委干部能力差异不大的情况下，在相似的村庄发展水平和村干部能力水平情况下，项目资源的分配依然是非均衡的，这与村干部“跑项目”的能力以及其对地方领导注意力的把握能力是息息相关的。白村的村支书是县人大代表，其也曾在县公安系统工作多年，早年又曾从事建筑经营多年，这样的经历是诸多村庄村干部所不具备的，而这样的经历也让白村村支书获得了大量的社会资本，这些社会资本都有助于白村获得项目资源。2015年，河县获得了全国美丽乡村建设示范县的称号；2016年，河县又获得了全省美丽乡村文明家园建设示范县，而这样的国家和省级荣誉使得县委县政府注重将美丽乡村建设作为重要事项，2015年河县启动了“生态河县 美丽乡村”的三年建设行动计划，该计划提出在3年内打造20个美丽乡村示范村，为此，县委县政府还成立了“美丽乡村”建设工作领导小组，而这一信号也被白村村支书及时发现。此外，当提及白村为什么能够获得大量的项目资源时，白村村支书还告诉了笔者一个秘诀：“我经常学习中央和省市的各种文件，经常看新闻，要想让村里有发展，必须懂政策，政策就是导向，在学习政策后，我会经常联系相关领导，就说关注白村的发展，有一些想法要向领导汇报，在向领导汇报的过程中就能够把握到领导对一些方面工作的关注点，这样我们做什么就更容易了。另外，我也是县人大代表，经常参加县里的会议，这也可以获得很多领导关注点的信息。”

最后，村庄要获得领导注意力的关注，还存在另外一个逻辑，那就是工作中“支持交换”，即当地方政府主要官员因推进特定时期的重点难点工作出现困境时，一些村干部能够挺身而出，通过实际行动大力支持乡镇或是部门的中心工作，那么乡镇或是部门的主要领导也会在有项目资源分配时重点考虑支持过自己的村干部，项目资源的分配也倾向于向“帮助过”自己的村庄分配。白村村支书很自豪地告诉笔者，“我们村之所以能够获得这么多的资源，这与之前在难点工作和重点工作中对领导的支持分不开。举个例子，前几年，我们的邻村发现了煤矿，需要进行煤矿开发，这就涉及到征地问题，其他几个相关的村子征地工作都不积极，只有我工作最积极，煤矿涉及我们村的土地在48小时内就完成了征地，这给当时的镇党委书记很大的支持，后来书记当了副县长，主管三农方面的工作，我后来去找他要一些支持的时候，他也很支持。”

2. 村庄内生发展面向与领导注意力的结合

现场调研、现场会和领导批示都是领导注意力展现的重要方式^[8]，对白村而言，其主要的是各级领导到村的现场调研。正如在上文所讲述的那样，白村在2009年就自主开展了村庄

人居环境的整治工作，正是这样自主的内生的村庄环境治理与发展，让偶然到村的上级领导对白村的环境整治与美丽乡村建设工作进行了肯定。在河县的美丽乡村建设布局规划中突出了“一心、两轴”的空间布局，而白村正在处于河县干快速通道发展轴上，这样的区位优势十分明显，对此，白村村支书也十分清楚。2016年，白村所在的街道办推荐该村打造全县首批的美丽乡村建设精品示范村。在上级领导的肯定和好评下，白村很快就成为了县域范围内美丽乡村建设的一张名片，而这张名片也带来了显著的资源吸附能力。白村作为一个非贫困村，其在脱贫攻坚期间并没有十分繁重的脱贫任务，这也正好为村干部前瞻性地开展乡村振兴工作提供了空间。2019年，河县召开全县的乡村振兴工作推进会，会上提出要高标准打造46个乡村振兴示范村，而这些示范村主要围绕脱贫攻坚成果巩固、农村人居环境整治和农村改革主题展开，而白村以强化村容村貌和人居环境、文化建设等为重点的建设与发展方向恰恰契合了上级领导对于乡村振兴阶段打造生态宜居村庄和乡村振兴示范村建设的设想。在白村发展的过程中，市级领导的偶然慰问，让白村获得了领导的关注，但抛开这种偶然性，白村依然会在相关工作的实地考察中脱颖而出，这主要是源于白村人居环境建设的超前性与引领性，以及白村村支书对县主要领导注意力的密切关注。如何了解县主要领导的注意力呢？白村副书记给笔者的回答是：“我们村支书有一个特点，那就是他经常琢磨领导的关注点，他自己有个本子，开会或是学习文件都会把自己想到的重要内容给记录下来，这种爱思考、爱学习的特点也是我们书记的优势。”领导注意力在各村庄层面的差异带来了资源配置的差异，这种差异也带来了区域间和村庄间的发展差异。如果说，项目传达了领导或是相关职能部门的主要意志，那么大量项目直接通过招标方式绕开村干部而开展村级建设与开发的行为，则会进一步削弱村干部的“当家人”意识^[9]，对“当家人”意识的强化也会带来村干部对县主要领导注意力的关注。

3.村庄建设示范与项目风险的规避

对于白村来说，发展村级产业、壮大集体经济发展，也是村民和村干部内心较为迫切的想法，但是领导一开始对白村村容村貌和美丽乡村建设的关注，则让村干部对村庄的产业发展维度产生犹豫并做出暂缓发展的最终抉择。这种犹豫主要表现为：一方面，如果村干部顺应领导的注意力来推动村庄发展，那么村子就容易获得各种项目资金，白村就是持续在村庄人居环境整治和基础设施建设方面开展行动，进而也持续地获得了相关领域的项目；另一方面，如果村干部过分强调产业发展，那就会带来较高的产业发展与资金使用风险，甚至也会因为领导的不看好而无法获得财政扶持项目。正如脱贫攻坚期间各地对产业扶贫所强调的那样，产业扶贫投入了大量的资金，但是在完成脱贫攻坚任务后，不少地方的产业项目可持续发展则面临存续困境。故此，白村的村干部也仅仅是在2020年后才开展了产业发展类项目

建设。从笔者实际调查的情况看，白村产业项目要想收回成本也并非易事，以阳光玫瑰为主要品种的葡萄产业园正遭遇严峻的价格下跌和市场波动。白村经济股份合作社负责人说：“我们村的产业发展，如果没有持续的项目投入，恐怕是维持不下来的，因为，产业受市场和天气影响很大，我们集体产业已经发展3年了，但还没有收回成本。”也正是基于对风险的规避和对项目扶持资金稳定性的追求才让村干部更强化了相对单一维度的村庄发展面向，而基础设施类或是环境改造类项目的实施一般不存在什么风险，且项目实施的效果也都是直观可见的，这类项目更容易成为村级示范建设的偏好性选择。故此，项目资源投入中的资源叠加与“锦上添花”在村庄治理实践中更为多见，但要实现项目分配的从无到有则是一个相对困难的过程。

四、地方政府政绩导向与示范村打造

在以往的相关研究中，更多的研究视角指向了政府，研究认为，政府项目分配的偏向性、非均衡化以及领导注意力分配的差异是导致示范村建设或是示范经验失效的重要原因。但是基于实地调查发现，示范建设经验的失效并非是政府单一主体因素带来的，也并非政府完全主导的项目“造点”^[10]，从项目获取的角度看，不同村庄落地项目的基础以及村干部获取项目资源的能力存在差异，一些示范村为了保持自身的优势，甚至会通过不断地与领导互动去把握领导的核心注意力，进而主动迎合领导干部对村庄建设的特定偏好，进而不断强化自身在项目资源分配中的示范聚焦效应，试点也就变成了项目资源累积下的试点包装，而非有限外部扶持下的内在动力激发、主观能动性展现与资源整合。

1. 领导决策注意力的可识别

在中国的公共资源分配格局中，政府主导着公共资源的分配，这在以往的研究中被多次证实。在实践当中，我们也能够看到大量此类案例即领导对村庄的关注经常会转变为村庄发展的重要资源，关注特定村庄的上级领导的级别越高越能够给村庄带来更多的资源。从乡村振兴战略的丰富内涵看，乡村振兴涉及到产业、生态、组织、人才和治理等多方面，但不是所有的村庄都能够实现多维度的振兴，基于村庄的原有基础和资源禀赋，将典型村庄打造为特定维度与面向上的典型村、明星村往往是更为可行的一种地方实践逻辑。但需要注意的是，一个村庄的发展如果持续依赖外部资源的输入和供给才能维持，那么所谓的乡村振兴示范与亮点就会缺乏内生性与可持续性，针对这类村庄的资源叠加不可能形成具有普遍性意义的政策试点价值，也无法有效调动广大村民参与乡村建设的积极性。

与此同时，我们在调研中还看到了这样一种情况，一旦像白村这样的明星村被贴上了“美丽乡村”、“生态宜居村”等标签后，类似的村庄若是还想争取项目发展产业就变得更加困难。因为，在不少政府官员看来，白村能把美丽乡村的名片与声誉保护好发展好就不错了，

不要再奢望向更多的维度去发展了。但村干部在内心里也是清楚的，如果没有良好的产业基础，那么要维持自己村庄的“金字招牌”是异常困难的。正如上文所言，每年到白村学习参观人次上千，加上地方主要领导干部的不断调整，白村村干部不去主动争取资源或是不去主动发现领导注意力的话，其就难以获得领导的持续关注，因此，村支书经常到林业局、乡村振兴局、农业农村局向相关领导主动汇报工作并邀请领导到村指导工作。除了尝试开展集体经济项目建设，村支书的中心工作仍然是想办法向各个职能部门去要项目，但这类项目仍主要集中在村庄人居环境整治方面。

2.政策资源分配的差等化与转型

调查显示，截至2019年底，河县共创建省市级以上美丽乡村示范村17家，其中笔者调查的白村是河县首批美丽乡村精品示范村，其示范创建的目标定位是传统文化、森林生态和诗意庄园。在全县范围内，经常接待外省市县就农村人居环境整治和美丽乡村建设观摩学习的村庄大约是四个，而白村就是其中之一。2014年，河县在全县7个镇38个村实施了环境连片整治行动，总投入是1816.6万元，而白村当年就获得了超过300万元的财政项目投入。同一年，与白村同属精品示范村的泉村获得了300万元财政项目资金，以用于村庄外立面、村级文化广场及其附属设施和文化墙建设；2015年，白村实施五大工程，即道路、绿化、墙体改造、排水和文化广场等工程，总投入超过1000万元。而据《河县2015年美丽乡村建设方案》显示，全县当年共列支1000万元财政专项资金用于美丽乡村建设，而当年的建设任务则是10个美丽集镇、60个美丽村庄（社区）和10个美丽单位。2014年到2016年，河县用了三年时间共投入3000万元资金，用于20个示范村、100个重点村和233个推进村的美丽乡村建设。村庄获得资源分配的具体差异情况如下表3所示：

表3 美丽乡村示范建设中的资源分配差等化情况

年份	全县村庄平均支持情况（万元）	白村获支持情况（万元）	泉村获支持情况（万元）
2014	47.8	300	300
2015	14	1020	0
2016	2.8	0	0

注：表中数据来源于实地调查

就财政投入与建设任务的情况看，财政资源分配的差等化是必然会出现的。而这种资源分配的差等化也与从脱贫攻坚到乡村振兴的战略转型相关。在脱贫攻坚期间，农村人居环境治理与美丽乡村建设并非全县乡村发展工作的重心，脱贫攻坚要求对贫困村进行全覆盖的资源分配，而能够承担乡村未来发展方向示范的村庄只是少数；在打赢脱贫攻坚战后，一方面还要继续巩固拓展脱贫攻坚成果，因此，先前的贫困村仍可以享受专项衔接资金的扶持，

但另一方面，就全面推进乡村振兴而言，能够为乡村振兴做探索或是形成可借鉴方案的，仍是少数村庄。因此，在示范性村庄建设过程中，项目资源分配仍展现出显著的选择偏好和领导注意力偏好。

3.亮点绩效的一致诉求

地方政府推进美丽乡村建设或是其他类型的示范村庄建设都是为了落实中央重要会议精神和相关战略的要求。在河县美丽乡村建设的过程中，地方政府就提出了“一年出框架，两年出亮点，三年出成效”的总体思路。显然，示范村建设不仅是特定领域工作推进的重要抓手，更是形成亮点绩效的重要途径。亮点绩效的打造在县乡村三级具有一致的内在动机与诉求，从县级政府角度看，在有限的地方财政资源和有限的可争取的上级财政资源约束下，“撒胡椒面”式的乡村建设与乡村振兴是不现实的，其不仅会稀释有限的资源供给，也不利于调动部分村庄的积极性，还可以避免大面积进行项目覆盖所带来的村级项目建设配套困境，故此，他们更倾向于集中精力展现特定主题维度下乡村工作的成绩和效果。从乡镇（街道）的角度看，他们也希望推动示范村的建设，时任街道办副主任告诉笔者：

“因为在现有的考核体系中，常规工作和中心工作不容易为乡镇间的评比增彩，而创新性的示范工作与亮点工作则容易获得考核加分，乡镇（街道）主要领导要想在众多乡镇主要领导中脱颖而出，就需要不断‘擦亮’亮点，而落地本乡镇范围内的示范村建设则是乡镇领导政绩的重要支撑。”

故此，乡镇领导也会尽力促成示范村在本乡镇范围内的落地。从村庄角度看，能落地示范项目的村庄一定是各方面工作出众的村庄，这样的村庄也往往能获得地方领导的肯定，同时，示范村建设也往往意味着更多的外来资源供给，如果成为示范村，该村的村干部一定会觉得很有“面子”，因有可支配资源，村干部也往往觉得有更高的“权威”；示范村村干部也能够获得更多层级领导的赏识，进而为村干部其他资源的获取和身份资源的价值转换带来更多机会。

五、政策示范背景下示范村发展的困境

从一般意义上考虑，只要村庄能够获得丰富的项目资源，村庄的发展就能够获得更为坚实的物质基础，但是我们较少关注的是，一旦项目资源出现特定投向或是项目性质不断固化都将给村庄发展带来局限性，而这种局限性不仅影响了村庄发展的可持续性，同时也影响了村庄示范经验的可推广性。因而，项目资源分配如果仅考虑政绩为唯一导向，那么在持续地政策集聚过程中，并不一定会带来村庄发展绩效，而是会产生示范效能降低的困境。

（一）示范村项目资源类型的固化

正如上文所述，因为领导对特定村庄特定建设方向上的肯定，导致了示范村所能获得

的外部项目资源主要集中在党委和政府主要领导对村庄进行肯定的特定维度,比如在白村美丽乡村和乡村振兴示范村建设的过程中,该村被规划定位的特色是“地方特色传统文化名村”、“森林生态庄园”和“现代化诗意景观庄园新型农村”,这些定位突出了村庄环境建设,但对村庄产业却少有提及。但是因项目资源投向和使用方式的相对单一性和限制性,示范村的建设和发展并不能形成内在有机的发展系统。研究发现,领导注意力分配的三项关键内容是领导注意力的表达、传达和竞争^[11],从表达与传达的角度看,村庄之间的差异并不显著,但不同村庄竞争领导注意力的行动及其能力则差异显著。

从领导注意力的角度看,因领导注意力的聚焦导致特定示范村往往会成为领导心目中特定维度上乡村建设的样板,而这种特定类型的样板也带来了村庄可获得项目资源的相对固化。项目资源性质的相对固化无法帮助村庄跨越特定的发展阶段,正如在脱贫攻坚期间,我们需要综合性的帮扶才能够帮助贫困地区跨越贫困陷阱那样^[12],聚焦单一维度的村庄示范也无法获得持续的发展动能。在本文中,所谓项目资源固化主要是指特定村庄一旦依托特定的示范建设内容而获得领导肯定后,其仍会保持在特定领域获取资源的优势,而这样的村庄很难将示范的主题延伸拓展到乡村振兴的其他领域和维度,其他非示范村庄则较难获得外部资源输入。以白村为例,其多年所获得的项目资源也主要集中在村容村貌、人居环境和美丽乡村建设等层面,而在产业发展、人才振兴与乡村治理等方面则少有项目支持。对此,村庄内的两类群体有着不同的评价,比如,常在村中务农的张姓村民说:

“看着我们村子光鲜亮丽的,但是你们都不会相信,我们村子的农业生产路一条都没有硬化,下雨天路都没法走,尽快改造农业生产路才是正事儿。”

经过笔者的了解,村内4公里的生产道路都没有硬化,上面村民的话语中也透露着对村干部的批评。而与此观点不同,常在县城务工的张姓村民则说:

“我们村现在的环境是真好,我们很享受这样的环境,周边村子的人也羡慕我们,我们村像是公园,村干部干了不少工作。尽管我不常在村里呆着,但是这样的环境还是很值得肯定的。”

白村的发展机遇来自于村干部对村庄环境的自觉整治,在整治后,村庄呈现了新的面貌,一次偶然的领导慰问,让南市的领导对白村留下了深刻的印象,在2009年,在很多村庄都是脏乱差的时候,白村却成为了领导心目中的美丽乡村。据村会计回忆,当时市级主要领导把村支书叫到了自己跟前,当着县委书记的面,问村支书说:“现在还有什么困难和需求没有?”村支书很简洁的答复是:“想干的事情还有很多,但是最困难的就是缺钱”。本次领导考察调研结束后的第二天,县委办公室的工作人员就给时任村支书打了电话,让村支书向县委书记汇报关于白村发展的思路和想法,后来在很短的时间里,白村就获得了来自县

级财政的 300 万元项目资金。而白村也由此成为了全县最早起步开展美丽乡村、宜居乡村和美丽庭院等建设工作的村庄。

（二）村庄发展的资源陷阱

正如相关研究所发现的那样，当村级软公共服务也采用项目制进行供给时，公共服务的可持续发展本身就会构成一个现实的问题，在习惯了以项目制供给公共服务后，村民会从原来的全面参与者变成被动的享受者以及项目“包装”所需的“表演者”^[5]，因资源重点投向的有限也会带来发展陷阱^[13]，注意力分配带来的预期治理也面临着分配简约化、嵌入失败和路径依赖的风险^[14]。

一是项目分配与村庄发展的陷阱。所谓村庄发展的资源陷阱，其主要是指村庄的发展在获得了外部资源投入之后并没有显著改善其自我造血能力，外部资源投入对示范村建设的激励效果有限，示范性村庄越发依赖外部资源的输入，也正是因为能够获得外部资源的输入，村庄统筹整合自身资源资产的意愿和能力收到限制，村干部和村民都形成了期待外部资源输入的思维定式，村庄缺乏对内部资源以及内部人力的充分动员，村庄的公共服务和公共事业发展尽管在一定程度上嵌入了村民的日常生活，但却无法形成对广大农民的充分动员，农民参与乡村发展的积极性、主体性难以体现^[15]，村民习惯于通过外部资源来满足自身的美好生活需求，他们对外部资源形成了较强依赖，这种依赖也抑制了广大村民对所在村庄发展的资源和精力投入。适度的财政资源投入是推进乡村振兴的重要基础和保障，但过强的财政投入依赖则会让村庄发展带有明显的行政干预色彩，同时也形成对地方财政的压力。此外，村庄发展的资源陷阱还有另外一重含义，那就是正是通过前期项目资源的投入，小部分村庄获得了相对雄厚的财政资金投入，这就导致在分配新的项目时，前期已经落地实施过相关项目的村庄更容易获得政府相关部门的青睐，无论是村庄基础还是村干部能力等，其形成了有利于小部分强村的资源分配结构；对于财政资源分配者来说，这种分配结构也形成了新的资源分配陷阱，进而带来财政资源分配结构的不断固化。

项目进村背景下，乡村治理的关键是如何通过项目激发乡村治理的活力，其背后的实质性问题乃是村庄对于项目资源的回应能力^[16]，有效的乡村治理，村庄的回应能力一定是积极主动且主体性的，缺乏回应或是回应能力不足都会带来相应困境。但是过多的资源分配并不能带来乡村治理活力同比例的增长，相反还可以形成对村庄内生动力的抑制，因为国家资源的大量投入使得村民已经没有什么可以做的，项目实施的过程中也没有设计出适用于农村居民参与的渠道和平台。

二是有限资源的非均衡分配带来村庄的显著分化。河县共有 215 个行政村和社区，但是少有村庄能够获得像白村这样量级的财政项目资金。从全县范围看，获得同等量级财政项

目资金的行政村数量在 10 个左右，这意味着大量的行政村在财政资源获取上与白村存在显著差距，这在客观上形成了村庄间更加明显的发展分化，这种分化会加剧同一地区内村庄的发展差距，进而带来新的“马太效应”^[17]。示范村或是明星村通过创造新的“增量政绩”而维持外部项目的持续投入，但这种增量政绩往往会随着领导注意力的转移而出现衰减，衰减的结果是外部项目供给的断层以及村庄发展的停滞。因项目资源非均衡配置带来的发展差距与新时期解决发展不平衡、不充分的社会主要矛盾的要求是相悖的，这也由此带来了村庄层面的公共资源的“精英俘获”^[18]。研究也发现，面对有限的项目资源以及不恰当的项目资源分配方式，村庄公共品供给方面出现了新的分化^[19]。关于村庄的分化与不均衡，河县主管三农工作的李姓副县长是这样说的：

“村庄的分化是必然的，乡村振兴也无法实现所有村子的振兴，有些村子在未来 10 年或是更长时间就会消失。有些村子给他们投入资源，领导没法放心。”

关于这一论断，笔者并不否认，但就白村邻近村庄的情况看，其距离县城很近，短期内不会消失，但村庄间存在悬殊的财政项目分配，这种现实情况会加剧村庄间的不平衡，不利于共同富裕。

村庄的分化也带来了村民的不满，获得大量项目资源的村庄，其所属的村民自然是较为满意的，村干部也享有村庄治理的权威，但是对那些获得资源较少的村庄，村民则对示范建设工作产生较多不满，这进而引发村民对村干部甚至基层政府领导的不满，非示范村的党组织组织力被弱化，非示范村的人口与资源外流情况进一步加剧^[20]，同时，集中资源打造少量示范村或是示范点的建设行动也有悖于公共服务均等化的要求。不仅是在软性公共服务供给上存在村庄差异，在小型农田水利设施建设中也存在项目资源分配的差异，政绩驱动、项目本身的制度空间以及与村庄的关系远近等成为影响项目资源分配的关键因素^[21]，这也意味着同一个乡镇范围内的乡村关系并非均质。

但也正如我们能够看到的那样，在白村的项目建设过程中，村庄的发展与建设几乎都依赖于财政项目资金，这就导致村民对于激发内生动力投身乡村发展与建设的空间被不断压缩，甚至村民都已经习惯了政府财政对村庄的各项投入，他们觉得这是很正常的，也不存在要不来钱的情况。

从农民社会分化的情况看，将大量的财政资金用于村级环境改造、村内道路提升、道路绿化和墙体改造等，在不同的群体中产生了不同的评价：对于其主要生计来源是农业经营收入的群体来说，只关注村级环境建设并不能产生实际的收益，村庄周围的 2000 多亩耕地中几乎没有一条硬化的道路，这给农业生产带来了诸多不便。在农产品收获的季节，因为生产道路泥泞且狭窄，收购商的车辆无法到达田间地头，农户需要使用自己的小型三轮车进行

转运，成本提高了，效率也下降了，一些收购商也因此不愿意到白村来收购桃子、苹果、花椒等，本村的农业经济发展并没有显著的提升。在调查期间，正好村内桃农采摘销售水蜜桃，收购商都是在村口的沥青道路上等待收购，而农户需要从自己的田地中转运 3-4 公里后才能够到达销售点，对此一位正在销售桃子的农户说：

“我们村子没有硬化生产路，收购商不愿意进到田间地头，一些大车也开不进去，我们的桃子成本就比别人高，自己的利润更少了。”

老年人对生产道路改造建设需求是最为迫切的，因为体力较差，他们需要借助农业机械耕种农田，但生产道路的不足导致他们无法充分利用机械，所以需要投入更多的人力，而更多的人力投入则会带来劳动强度的显著增加。有些土地，老人主观上想耕种，但客观上只能放弃。但对于那些长期在外务工，或是长期在县城附近务工的农民群体来说，他们则对聚焦村容村貌的乡村建设持好评态度，他们觉得村庄环境改善了，出行也便利了，甚至也不需要到县城去买房了，村庄作为一个生活的地方，良好的环境让他们觉得自己有收获感和幸福感。从全国情况看，明星村一定要有自己强有力的集体经济^[22]，但是笔者所调查的明星村并不存在有力的集体经济。

从地方领导的角度看，白村就是一个美丽乡村建设的示范村，也是一个乡村治理与民主法治建设的示范村，他们并不觉得白村也应该着力打造成村庄产业发展。从政府的角度看，这样的评价具有合理性，其合理性主要体现在：村庄既有的产业基础较弱，现有的产业多元却缺乏主导产业优势，村庄内大量的青壮年劳动力都从事着与农业生产无关的其他行业，该村距离县城太近，农村居民的替代性就业机会很多，发展农业生产缺乏村庄人力资源基础。

（三）示范的负担：村级债务隐忧

对于村干部来说，项目制下的示范村或是亮点建设，往往会带来两难困境，一方面，因为村级组织自我造血能力孱弱，其无法脱离外部资源的供给和帮扶，一旦出现外部项目的断供，不仅村级发展和建设会陷入停滞状态，同时已经完成建设的大量公共服务或是公共事业类项目也将难以正常运转，因此，村干部需要不断地再争取新的项目，以获取以往项目成果的管护和运行资金；而另一方面，如果不断争取新的项目，这些项目无法产生实际经济成效的话，村庄就会形成新的债务。以白村为例，其村级服务中心、村文化广场、村文化礼堂和村污水处理厂一年的正常运行所需要的电费、维修费等都超过 30 万元。此外，一些项目需要村级进行资金配套，比如鲜果气调库的建设，村级配套 20 万元；还有一些项目是先建设后申报项目，项目拨付的资金少于项目实际建设所需资金，从而形成了村级债务，比如白村的人大代表接待室改造项目，花费约 30 万元，建设资金都是村级拖欠施工队的，至于说未来能否获得足额的财政项目资金，村支书坦言：“还不得而知”。另外，还有一点值得注

意，白村村支书曾告诉笔者：

“现在我们村一年光是接待各类观摩学习就有 100 多场次，很多都是政府组织的，人家来，咱们不请吃饭是可以的，但是总是要买个矿泉水吧，还要打印材料啥的，需要使用空调等，这方面的费用，每年也都是几万元的，我们村集体没有啥收入，看着名声在外，有时候日子也挺难过的。”

白村副书记也补充说道：

“光是村级大礼堂，每年是夏季三个月，都要产生 7-8 万元的电费，我们要是不想办法，这大礼堂都没法用。除此以外，村子的污水处理站，雇了村里的一个残疾人进行管理，每个月 500 元工资，工资需要村里负担，同时污水处理站每年也会产生 3 万元左右的电费，这都还不算设备维修费用，你想想看，我们的日子也是过得很紧张。”而这也正是示范效应带来的隐性负担和困扰。适当的债务有利于村级建设的推进，但债务的不断新增或是过重债务则会导致乡村发展的不可持续。从全面层面看，当前村级新生债务的主要原因与村庄建设和治理有关，防止新生村级债务的不良趋势和影响是全国推进乡村振兴的新挑战^[23]。笔者在过去 5 年多的时间里调研了 10 余个脱贫攻坚、乡村振兴以及美丽乡村建设的示范村，这些示范村多少都存在新生村级债务，少则 30 万元，多则超过 200 万。

对于地方政府来说，通过项目制方式进行治理能够激活县域治理的体制优势，也有助于形成一套推进重点工作或是示范工作的激励机制，但是受到追求政绩逻辑的影响，项目治理也存在短期行为，甚至潜藏财政、金融和社会风险^[24]。从河县情况看，全县已负债显性债务 70 多亿元，尽管还没有出现“三保”困境，但是地方财政仅仅是“吃饭财政”的状态，如果出现债务偿还的风险，那就会带来相关的社会风险。另外一个值得注意的风险在于，示范村的村干部往往都是极具个人魅力和能力的个体，一旦村庄权力结构出现变动或是县域主要领导调整而带来政府关注弱化与项目利益中断，彼时的村庄治理将陷入去政治化的困境^[9]。

六、结论与讨论

2023 年中央“一号文件”对当年及今后一段时期的“三农”工作提出了明确要求，即坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，扎实推进乡村发展、乡村建设和乡村治理等重点工作，加快建设农业强国，建设宜居宜业和美乡村，巩固拓展脱贫攻坚成果，推动乡村产业高质量发展。无论是宜居宜业和美乡村建设，还是巩固拓展脱贫攻坚成果，亦或是乡村产业高质量发展，新阶段的乡村发展都应该突出全面性和均衡性，乡村环境治理需要提升，但乡村产业发展更需要不断强化。文件还特别提出，乡村发展与乡村振兴要注重发挥农民的主体作用，调动农民参与的积极性、主动性和创造性，但本文案例中所呈现的乡村振兴与美丽乡村示范建设则恰恰忽视了对农民主体性的激发与培育。正如研究者对领导联系点典型建设

机制研究所揭示的那样，典型治理已经从以往的双典型结构（典型经验本身典型，且典型的带动作用和推广意义典型）转变为当前的单一排列结构，典型的作用和意义也从原来的“以点带面”转变为“以点代面”^[25]，其背后的深层学术议题是国家治理与社会活力、主体性的关系问题。以往试点建设中的群众动员以及农民的逆向政治参与在行政理性被不断放大的背景下，已经不见了踪影，试点建设甚至出现了公权私用的现象^[26]。笔者在文中所研究的示范村与明星村并非是领导的联系点，但其示范与带动作用同样也是不足的，其示范也仅仅是资源高强度投入意义上的示范，对于广大普通村庄来说，类似白村所取得的成果或是主要做法是无法向其他村庄推广的，正如白村村支部书记所言：

“我们村的发展经验别人是学不来的，先不说我的个人能力如何，就是已经形成的发展基础，一般村子没有十年八年也是赶不上我们的；对我们村子来说，我们也有压力，所以要不断创新，让领导持续重视我们，这样才能有不断支持的项目，不然，我们自己也就面临发展危机了。”

因此，中国的乡村振兴应尊重客观规律，不然就会出现就村兴村和村村谈振兴的狭隘思路^[27]。之所以要对明星村或是示范村进行研究，那是因为，在各类政策与战略的实践中，这类村庄凝聚了各级领导大量的关注，领导的注意力直接影响公共服务的供给水平、供给结构和优先顺序^[28]。在不少地方，甚至这类示范性村庄所开展的主要工作以及取得的主要“成效”等成为县域、市域推广、学习的成功经验。自从1980年代，国外学者提出“注意力政治”^[29]和注意力驱动的政策科学^[30]概念后，关于领导注意力的研究就不断涌现，但因领导注意力分配带来负面效应的情况则仍持续存在，这一问题并没有得到很好的解决。政府的政策执行依赖官僚机构，但官僚本身的注意力却具有明显的时间推移性质^[31]，曾经的关注点可能在新的阶段就不再成为关注点，或是被赋予新的内涵。在我们需要对所谓的“成功经验”进行深入解析时，我们看到，“成功经验”主要来自于领导注意力的大力投入以及由此带来的大量项目资源投入下，这样就会实现对“成功经验”的“祛魅”，自然也就会对不够理性的政策推动或是经验推广形成谨慎心理和理性认知。示范是地方政府公共政策执行的一种典型方式，但因示范过程中相关社会公众未能对示范执行的官员形成有效监督，从而让部分官员的政绩追求得到不断显示，各种财政类项目被集中安排到示范村或示范点上，从而导致示范方式的失效^[3]，这也从侧面反映了政府行动注重短期效益的偏好^[32]，尽管政府对特定问题的关注有助于问题的解决^[33]并实现创新工作^[34]，比如近些年在环境污染领域的治理和科技产业发展等。从财政项目资源投入、政策时效性以及职能部门偏好的情况看，如果示范村或示范点的建设能够避免财政资源的过度投入、能够抛开职能部门对村庄建设已有成绩的“摘桃”行为以及避免政策时效性的问题^[35]，那这样的示范村就具备推广和学习的价值和意义。

村庄迈向示范的条件，大致可以分为两类，一类的共享性条件，另一类是专享性条件，如果迈向示范的村庄，其专享性条件远远多于共享性条件，那么这样的村庄示范往往会遭遇失败，经验推广的效度也会被大大限制^[36]。在示范村建设的过程中，我们往往能够看到两种示范村的建设逻辑，一种示范村的建设遵循“自下而上”的逻辑，其体现了显著的村庄自主逻辑，而另一种示范村的建设遵循“自上而下”的逻辑，即示范村的建设主要体现政府意图，示范内容带有显著政府干预的特征，经验推广也有很强的政府总结痕迹，这样的示范村或是示范点建设往往会沦为政绩的“盆景”，因为通过领导关注其获得了大量的资源^[37]，正如领导对不同个体的关注会影响个体平等类似^[38]，如果我们能够对薄弱的村庄给予更多的关注，那么村庄间的差距就可以缩小。通过项目制方式推动的乡村建设与乡村振兴试点就带有显著的行政干预色彩，这种干预往往会让项目制的建设内容脱嵌于农村的实际生活需求，也就无法使农村居民感受来自项目的收益^[39]与获得感。精准对接农村居民生计需求的帮扶项目才能够切实落地，进而才能够激发农村社区的内生动力，新时期的农村人居环境治理需要将外部治理与村庄内部的生活需求结合起来^[40]。因此，中国乡村振兴战略的成功实施需要建设以乡村主体性为导向的乡村建设机制^[41]，在注重环境建设的同时，村社集体还需要从组织化载体、公共规则培育以及村落共同体涵育等方面进行再造^[42]，构建扎根乡土且群众积极向上的村庄发展经验才能真正实现乡村振兴^[43]。

当我们重新审视村庄发展经验的可复制性与可推广性问题时，经验的特殊性与一般性就成为了我们认识经验本身的重要标准。那么该如何衡量村庄经验与示范的特殊性与一般性呢？核心的是一对辩证关系，即经验的内生性与外生性，如果经验模式的产生并没有过多依赖外生力量，而是主要源于村庄和村民自身的努力，且这种努力可以抽象出一般的工作机制和办法，那么这种经验就具有内生性，也就具备了推广性与复制性。与此相反，如果经验源于外在力量的大力推动和资源集聚，且经验借助了外来媒体力量的大力宣传，这样的经验往往就无法成为真正的“经验”，形式上的经验也仅仅是缺乏长久生命力的“假经验”，自然也无法经得起实践和历史的考验，其被推广和被学习的价值也就大打折扣。

参考文献

- [1] 刘鹏,张伊静.中国式政策示范效果及其影响因素——基于两个示范城市建设案例的比较研究[J].行政论坛,2020,27(6):65-73.
- [2] 叶敏.政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础[J].甘肃行政学院学报,2016(6):19-30.
- [3] 韩国明,王鹤.我国公共政策执行的示范方式失效分析——基于示范村建设个案的研究[J].

中国行政管理,2012(4):38-42.

- [4] 唐斌, 张玉.农村治理政策试点的理论逻辑与实践机制[J].学术探索,2017(11):65-71.
- [5] 余成龙, 冷向明.“项目制”悖论抑或治理问题——农村公共服务项目制供给与可持续发展[J].公共管理学报,2019,16(2):147-158.
- [6] 张和清, 尚静.社会工作干预与中国乡村生态、生计和生活可持续发展的行动研究——以绿耕项目为例[J].社会学研究,2021,36(6):68-89.
- [7] 叶林, 雷俊华.社会力量助推乡村振兴的内源性发展路径研究——基于“振兴村”试点的分析[J].理论与改革,2022(1):87-101.
- [8] TSAI W H , LIAO X M .Concentrating Power to Accomplish Big Things: The CCP's Pishi System and Operation in Contemporary China[J].Journal of Contemporary China, 2017 (26) :297-310.
- [9] 杜鹏.项目造“点”与村庄精英更替——以广西陈村为例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(1):91-100.
- [10] 邵俊涛.数字治理中领导者注意力分配失衡现象及其矫正[J].领导科学,2022(7):75-78.
- [11] 陈辉.县域治理中的领导注意力分配[J].求索,2021(1):180-187.
- [12] 刘瑞, 李圆圆.运用精准扶贫打破低收入地区发展陷阱的实证分析——以新疆和田地区南部 A 村为例[J].新疆社会科学,2017(5):142-147.
- [13] 王文明.当前我国面临的“发展陷阱”问题研究[J].理论月刊,2015(11):115-121.
- [14] 王长征.预期治理: 基于地方政府注意力分配的技术视角[J].天津行政学院学报,2022,24(2):35-43.
- [15] 贺雪峰, 郑晓园.农村基层高强度动员与常规治理[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2021,41(5):75-81.
- [16] 李耀锋.农村治理中“项目进村”的村庄回应:理论意涵与现实问题[J].农业经济问题,2016,37(12):48-54.
- [17] 杨善华.“项目制”运作方式下中西部农村社会治理的马太效应[J].学术论坛,2017,40(1):30-34.
- [18] 邢成举, 李小云.精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9):109-113.
- [19] 张旭辉, 孟祥熙.农村公共物品项目式供给与村庄分化的困境[J].经济研究导刊,2018(3):34-35.
- [20] 刘金新, 薛伟芳.脱贫攻坚示范村建设存在的问题与思考[J].领导科学,2019(8):121-124.
- [21] 郭珍.项目资源分配与村庄小型农田水利设施供给差异[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2019,52(6):41-46.
- [22] 陈全功.集体经济的核心特征探究——基于两类“明星村”的调查思考[J].改革与战略,2020,36(9):28-35.
- [23] 温锋华, 姜玲.村级债务的形成机制及对策研究——基于对我国 4 省 15 村的调查[J].农村工作通讯,2022(8):37-39.
- [24] 田先红.项目化治理: 城市化进程中的县域政府行为研究[J].政治学研究,2022(3):136-147.

-
- [25] 李元珍.典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(3):101-109.
- [26] 李元珍.制度互动及其内卷化——基于 G 省联系点制度运作的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(2):54-63.
- [27] 谢臻,张凤荣,陈松林,等.中国乡村振兴要素识别与发展类型诊断——基于 99 个美丽乡村示范村的信息挖掘分析[J].资源科学,2019,41(6):1048-1058.
- [28] 文宏.中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954—2013)的文本分析[J].吉林大学社会科学学报,2014,54(2):20-26.
- [29] BERKHOUT J. The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems[J]. *Acta Politica*, 2008, 43(4):504-507.
- [30] JONES B D. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- [31] BEVAN, SHAUN. Bureaucratic Responsiveness: Effects of Elected Government, Public Agendas and European Attention on the UK Bureaucracy[J]. *Public Administration*, 2014, 93(1):139-158.
- [32] ZHOU X G, LIAN H, ORTOLANO L, et al. A Behavioral Model of “Muddling Through” in the Chinese Bureaucracy: The Case of Environmental Protection[J]. *China Journal*, 2013, 70(2):120-147.
- [33] HUANG S, DING Y, FAILLER P. Does the Government's Environmental Attention Affect Ambient Pollution? Empirical Research on Chinese Cities[J]. *Sustainability*, 2022(14):3242.
- [34] ZHENG X F, LIU Z Y, GONG X Y. Why does Leader Attention Scope matter for Innovation Ambidexterity? The Mediating Role of Transformational Leadership[J]. *The Leadership and Organization Development Journal*. 2016(7):912-935.
- [35] 何慧丽.新时代明星村发展中的“烦恼”[J].人民论坛,2020(10):98-101.
- [36] 李尧磊,余敏江.经营性治理:村庄迈向示范的自主逻辑——兼论示范村的推广效度[J].云南农业大学学报(社会科学),2020,14(2):54-61.
- [37] CHEN S, CHRISTENSEN T, MA L. Competing for Father's Love? The Politics of Central Government Agency Termination in China[J]. *Governance*, 2019, 32(1):1-44.
- [38] SHIM S H. The Power of Leader Attention: Leader gaze Equalizes Hierarchies and improves Team Performance: Academy of Management Annual Meeting Proceedings, Philadelphia, PA., August 1-5, 2014 [C]. Philadelphia: Academy of Management, 2014.
- [39] 杨威威,徐选国.嵌入生活的项目制:党建引领基层社会治理的制度基础——基于海市塘村“美丽乡村”建设经验的个案研究[J].河南社会科学,2020,28(4):100-109.
- [40] 常亚轻,黄健元.项目进村与社区回应:农村生态环境治理机制研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2021,23(5):94-100.
- [41] 李小云,马阳.中国现代化语境下乡村振兴的实现路径[J].理论与改革,2022(4):136-144.
- [42] 李祖佩,钟涨宝.乡村振兴战略背景下的村社集体:实践境遇与再造路径——治理视角下对四类发展典型村的实证分析[J].公共管理学报,2022,19(4):101-112.

[43] 付伟.家庭本位与村庄治理的底层逻辑[J].中国社会科学评价,2021(4):27-38.

中国知网