

牧区乡村振兴项目化运作现状、困境及其对策探究

——基于内蒙古牧区的田野调查

■ 其其格 鲍娜仁高娃

摘要：项目化运作的主要特点是各级政府部门自上而下的资源配置和供给的条线体制运作，是我国推进乡村振兴战略的重要方式之一。项目化运作集中了项目制的优点，整合资源优势和优化区域发展布局，为推进乡村振兴提供了畅通的渠道和机制，同时也丰富了乡村多元化的公共服务资源供给。但通过调查发现，牧区项目化运作机制一定程度存在顶层设计和论证不足、参与主体职责权限不明、项目同质化现象严重、急功近利倾向显著、“政绩工程”现象突出、“精英俘获”和“马太效应”明显、参与者主体性被弱化等诸多现实问题。在未来发展中，应注重牧区乡村振兴项目的科学规划与因地制宜分配、提升项目利益协调能力、提高参与主体积极性和能动性、强化项目管理和监督是不断完善牧区项目化运作的有效途径。

关键词：生态安全体系 生态安全能力 实践路径

项目化运作打破了我国传统科层制的局限，突出了国家层面对乡村的治理政策、治理手段和治理逻辑，为整合体制内资源自上而下的链条式输送到乡村基层提供了特殊渠道和机制。项目制有利于调动各级政府、企业、社会组织、农牧民在内的多元主体以更高的积极性投入到乡村振兴行动，也有利于促进脱贫攻坚项目向乡村振兴项目的有序衔接。对广大牧区而言，乡村振兴战略是促进牧区现代化和实现共同富裕远景目标最有效的手段和保障，同时也为加快构建牧区新发展格局、产业转型和实现高质量发展指明了新的方向。习近平总书记在党的二十大报告中提出：“要坚持以推动高质量发展为主题，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，加快建设现代化经济体系，着力提高全要素生产

率，着力提升产业链供应链韧性和安全水平，着力推进城乡融合和区域协调发展，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长”。可见，在未来很长一段时期内，牧区乡村振兴战略主要以传统畜牧业的转型升级和绿色、高质量发展为主方向。

对于欠发达的广大牧区而言，乡村振兴战略的顺利推进离不开政府部门的大力扶持和社会力量的广泛参与，而这一切最终都是以项目化运作的形式在牧区落地实施。因此，牧区振兴项目的顶层设计、概念策划、路径选择、论证实施、利益协调和管理监督等微观环节是决定牧区项目化运作成败的关键，也是牧区乡村振兴战略能否顺利推进的决定性因素。乡村振兴项目化运作，不同于脱贫攻坚时期的项目入户，而是以增强农村牧区集体发展能力、壮大乡村集体经济为主要发

展对象。基于此，牧区乡村振兴战略的发展对象和受益群体不只限于原来的贫困户等特殊群体，而应当是区域内的全体农牧民。随着各级政府面向乡村振兴项目的财政投入进一步强化，乡村发展实际上已迈进了一个项目资源主导型的发展过程。与此同时，乡村成为项目化运作落地实施过程中的“最后一公里”，其科学性和合理性、公平与公正、项目的设计运营以及农牧民的参与机制等核心问题成为社会关注的焦点。

一、牧区项目化运作的现状与困境

目前，牧区乡村振兴战略尚处于初步探索、规划和试点运行阶段，具体振兴项目也正在设计、论证和有序落地。通过调查发现，牧

基金项目：本文系“内蒙古自治区高等学校人文社会科学重点研究基地—内蒙古乡村建设研究中心”一般项目“牧区乡村振兴项目化运作现状及其牧民参与机制调查研究”(项目编号:XC202212B03)阶段性成果;国家社科基金项目“乡村振兴视角下牧区相对贫困问题与内生发展能力调查研究”(批准号:21XMZ071)阶段性成果。

区精准扶贫、牧区现代化推进的项目化运作与乡村振兴项目有一定的相似性和延续性，都是资源自上而下注入乡村的重要方式。但乡村振兴项目具有一定的特殊性，其区别在于它并不侧重于向特殊群体倾斜，而是强调在特定空间区域内实现所有人的均等化和同质化发展，从而实现“共同富裕”的终极目标。然而，从牧区现状看，无论是牧区现代化项目，还是牧区乡村振兴项目的落地实施，在项目化运作过程中不同程度存在争资跑项、项目同质化、精英俘获、急功近利、政绩工程和牧民参与机制不完善等一系列问题，这些问题都不容忽视。

（一）项目竞争激烈，落地过程复杂

对于地处偏远的草原牧区基层社会而言，掌握的资源越多就意味着掌握了发展的主动权。事实上，一个牧业嘎查村可获取项目资源的资金规模和数量决定着其自身发展空间的大小，同时也是反映基层干部在群众心目中的能力评价标准和衡量政治业绩的关键所在。一个项目的成功落地，给基层社会带来有形的物质性资源的同时，也为基层干部带来无形的政治资本。另一方面，对于交通物流、基础设施和公共服务等主要经济发展要素相对欠发达的牧区而言，争取更多的项目资源成为牧区基层组织主动谋求自身发展的必然选择。

自乡村振兴战略出台以来，“争资跑项”抓项目成为地方政府的一项重要工作和目标任务之一。在牧区，乡村振兴项目的竞争可分为两类，一类是旗县级政府向上级

或跨级“争资跑项”而不同旗县之间的激烈竞争；另一类是在同一个旗县内的不同苏木、乡镇之间的项目“争夺战”和一个苏木内不同嘎查、村庄之间的竞争。资源的总体有限性和稀缺性造成了牧区的项目争夺变得格外激烈，一个项目的最终落地，要经历激烈的层层竞争才得以实现，其主要原因是目前牧区项目种类少且数量不多，而偏远牧区对政府项目和资金的需求和外部依赖却日益强烈。此外，通过调研发现，在牧区项目的争夺过程中，为争取各类项目在各自的苏木乡镇和嘎查村落地，有些基层领导干部动用各种人脉关系或特殊渠道获取项目的现象不在少数。对基层领导而言，引进更多的项目既有为一方百姓办实事的考虑，更重要的是通过乡村振兴项目来创造政治业绩，从而获取政治资本。然而，其结果往往是关系和人脉强的嘎查村能获得更多的项目，而一些真正需要政府项目来推进乡村振兴的偏远嘎查村却容易被忽略，由此产生了项目资源配置的失准，直接或间接导致不同区域间发展变得更加不平衡。

（二）项目同质化严重，急功近利现象突出

牧区现阶段引进的乡村振兴项目大致可分为现代化养殖类项目（专业合作社、涉牧企业等）、都市近郊类项目（畜产品加工企业、亮点工程等）、资源开发类项目（旅游景点、休闲娱乐等）等三大类。

以畜牧业为支柱产业的偏远牧区，乡村振兴项目的可选范围并不多，主要以成立牧民专业合作社、涉牧企业和社会化服务类集体产业

为首选类型，其结果是项目同质化现象较为严重。以养殖类合作社为例，有些牧业嘎查成立了多个同类养殖专业合作社，生产模式和经营方式也基本相同。然而，从现状看，多数同类合作社之间并非是良性竞争和协作关系，更不是联盟式协同发展关系，而是相互拆台，甚至是恶性竞争关系。此外，有些牧业嘎查为了拿项目，甚至盲目申请并不适合在本地发展的所谓“特色产业”，从而难以形成科学合理、因地制宜的区域发展布局。

除了政府项目以外，有些社会资本也参与到部分牧区项目的建设和运营。与政府项目不同的是，社会资本项目在落地和实施过程中具有较强的灵活性，可以通过市场化的方式进行运作。社会资本首先关注的是项目所在地的地理位置、交通物流、特殊资源和基础设施等外在条件以外，当地政府的优惠政策、配套服务及市场、消费能力、劳动力等多方要素。因此，都市近郊项目和资源开发类项目是社会资本比较愿意介入的投资领域。事实上，进入牧区的社会资本大多来自于原来的矿产企业、房地产商或民营企业等资金雄厚，盈利能力强但又亟需转型的传统行业。然而，追求利益最大化是他们的本质，在短期内回收成本实现盈利是投资方的主要目标，从而出现急功近利现象也是必然的结果。现实情况是，有些投资方在项目建设和运营过程中存在项目逐利和执行变通、违规圈地、房地产化和破坏性开发等个别现象，甚至在征地拆迁和牧民参与机制等重要环节上还出现损害牧民

合法权益等问题。

（三）“精英俘获”与“马太效应”

在牧区，各类乡村振兴项目的落地和实施过程中，不同程度存在有影响力、能力和权威的少数乡村精英（如致富能手、乡村干部和产业带头人等）对项目资源俘获的现象，导致牧区有些项目成为“少数人受益，多数人不满意”的结果。牧区的乡村精英普遍具备较强的政治资本、经济资本和社会资本，这个群体能够凭借自身优势对乡村治理以及项目化运作产生较大的影响。在调研中发现，有权力、有财力、有能力的人成为牧区项目资源的主要获取方，从而剥夺了本该属于普通民众的项目资源实现个人利益最大化，而多数牧民则被排除在项目的受益范围之外。因此，牧区项目化运作中“精英俘获”现象的存在容易导致普通民众获得感的减弱，使项目利益难以惠及全体牧民。除此之外，由于有些地方政府出于规避风险的考虑，在项目分配过程中更愿意把项目发包给有能力、有财力和有经验的乡村精英或有实绩的乡土企业或合作社，而这种现象进一步导致多数牧区项目最终落入到少数人手中。当然，牧区的集约化、产业化发展和传统畜牧业的转型升级需要一批优秀的乡土人才和乡贤能人的积极参与和带头引领。但是，上述精英们通过自身优势和影响力，采取特殊的手段和策略影响乡村振兴项目的资源分配和政策实行，进而容易造成“赢者通吃”和“富者越富”现象的产生。另外，从牧区的现状来看，在交通物

流、公共服务和硬件设施等方面比较完善的城市近郊嘎查村往往更容易得到项目指标的重点倾斜，进而不断获得各层级政府的叠加投入，容易产生强者恒强的马太效应，这个现象有悖于乡村振兴项目实现所有人的均等化、同质化发展以及共同富裕的远景目标。

（四）多元主体的合作机制有待完善

乡村振兴项目是公共服务提供的重要方式，也是实现“共同富裕”目标的主要载体。牧区项目的落地实施，将涉及牧户、嘎查集体、合作社、开发商和投资者等多个主体。但是在项目运作过程中，多一个主体，其关系复杂程度也呈几何级数增加。实际上，不同参与主体之间的合作模式、利益分配、运行机制和主导权等参与机制是项目成败的关键因素。此外，因项目携带着大量资源，在整个运作和发展过程中容易出现各主体通过项目谋求自身利益的情况。比如，有些项目主导者通过权力、人脉等个人优势，将项目产生的经济收益转化为个人收益，其结果是导致其它参与方利益受损，从而容易产生内部矛盾。再如，以牧民联合申请落地的养殖类项目，项目资金大部分投入到棚圈、厂房等固定设施和基础建设上，但这些资产的最终权属有些模糊。由于基础建设的选址通常选定在项目带头人的承包地（草场、宅基地等）内，一般情况下上述固定资产最终由项目带头人占为己有。这也是目前在牧区名不副实的“空壳”合作社数量众多，导致少数人受益、多数人不满意，使部分

牧民对合作经营理念的信任度下降的主要原因。

二、完善牧区项目化运作的路径探索

畜牧业是牧区的支柱产业，也是牧区乡村振兴战略的主要发展主体和扶持对象。牧区乡村振兴强调牧区的全面振兴以及实现牧区和传统畜牧业现代化的长远目标，注重牧区项目的均等性、持续性和长远性，也更加突出发挥牧民在乡村振兴项目中的主体性。要完善牧区项目化运作机制，必须从项目的规划、运作和监督等项目制的完善方面入手，还需要从集体经济的发展角度科学制定多元主体的参与机制和强化利益各方的协调机制。

（一）强化项目的前期规划、评估和后期监督

牧区项目的管理可分为落地前的评估审核和落地后的跟踪监督，这是项目管理部门的主要职责。牧区生态环境脆弱，对项目建设的环保要求极高。因此，在项目的环评、土地使用和草地承载量等方面管理部门必须严把生态关。尤其对社会资本介入的资源开发类项目和生产加工类项目要进行严格的前期评估和后期跟踪监督，做到任何项目不得碰触生态红线，这也是牧区项目落地实施的先决条件。此外，在项目的落地、建设和运营过程中，要结合当地的发展布局 and 定位、自然禀赋、实际发展需要和因地制宜等因素，努力做到牧区项目的精准性和合理性。首先，加强顶层设计和整体规划，努力实现全民

受益。牧区可选项目类型并不多，同质化现象较突出。因此，建议把项目重点放在畜牧业集约化、规模化发展和品牌化建设等领域。比如，打造一个知名的区域品牌，直接受益者是区域内的全体牧民，这个比扶持少数几个合作社效果可能会更好、更长久。其次，加强信息公开制度，保证项目运作的公平与公正。采取项目建设信息定时上报制度，保证监督部门及时了解项目的实施情况。定期组织召开项目协调推进会，加强项目的日常督查与实地检查。同时，及时反馈项目建设与督查信息，在整个区域内公布项目建设情况，以信息公开的方式加强管理部门与建设方的管理，使项目建设处于监督与建设并行的信息公开之下。再次，尊重牧民的主体性和鼓励牧民有序参与是强化项目监督的重要力量。牧区项目绝不能把牧民排除在外，应积极培育牧民的参与意识和完善牧民的参与机制。只要牧民广泛参与到乡村振兴项目当中，通过关注自身利益和权利，对项目的监督和管理将起到至关重要的作用。

（二）完善多元主体的参与机制和利益协调机制

现阶段，牧区项目的主要参与主体由牧民（或牧民合作社）、嘎查集体、投资方（社会资本项目）和基层政府（管理监督部门）等组成。其中，最重要也是最复杂的是牧民的参与机制和利益分配问题。在调研中发现，牧民目前主要以草场、牲畜和劳动力等形式入股参与牧区项目。但是，牧民的股权、产权和分红机制相对模糊，话语权也

普遍不高。对此，应重点保障参与牧民的知情权、话语权和监督权，平衡与协调不同利益主体的利益关系，吸纳不同主体的利益诉求，保证牧民的财产、利益和权利不受侵害。此外，发展嘎查集体经济和集体项目落地实施中，应充分保障全体牧民的合法权益，保障项目利益惠及项目对象。同时，需要重点防范项目实施中套取、骗取、挪用、截留项目资金等违法行为的发生和项目腐败行为的滋生。

（三）加强项目运作能力，实现“共同富裕”目标

对广大牧区而言，项目的落地固然重要，但对项目的管理运营环节更为关键。乡村振兴战略下引进的项目一般都是大体量、综合性、长周期的投资，对管理运营的能力要求非常高，项目科研立项、顶层设计、概念策划、规划选址、建设施工、产业导入、创新升级、招商运营、管理监督和营销宣传等都需要专业的实操能力。在牧区，牧民对项目的管理、运作和盈利能力等方面特别关注，甚至有些怀疑和担心。这可能与当前牧区项目的成功案例较少有关。项目的运营离不开高素质的专业人才，但牧区经营管理型人才严重短缺也是不争的事实。对此，应加大牧区人才培养和引进力度，结合现代科技和先进营销手段，与国内外市场有效衔接，做到科学管理牧区项目的健康发展。

三、结语

牧区项目化运作与农村有着较大的区别，这是因为牧区在自然条

件、经济能力、产业类型和市场化程度等多方面有一定的特殊性。针对牧区这个特点，应按照项目化运作机制，坚持规划引领和制定切实可行的具体方案，并分步骤、分地域、分类型逐步实施。搞好试点先行，探索总结可复制、可借鉴、可推广的牧区乡村振兴发展路径和经验。要抓好产业发展，按照中央和自治区政府的具体要求，深化畜牧业供给侧结构性改革，推动牧区一二三产业融合发展，着力发展现代畜牧业，夯实乡村振兴战略实施的坚实基础。另外，要充分挖掘不同牧区的优势和特色，遵循因地制宜，在顶层设计和运营管理上大胆探索和创新。同时，各个环节都可以和市场上优秀的专业服务机构强化合作，合力解决牧区乡村振兴项目发展中遇到的瓶颈问题。■

参考文献：

- [1] 许安拓. 乡村振兴中的项目为什么落地难[J]. 人民论坛, 2019,(06).
- [2] 吴映雪. 乡村振兴项目化运作的多重困境及其破解路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022,22(01).
- [3] 庞广龙. 项目制下的县乡互动关系研究[D]. 华中师范大学, 2022,(05).
- [4] 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,(04).

（作者单位：内蒙古自治区社会科学院牧区发展研究所）

责任编辑：张莉莉