

政策赋能型企业：项目化时代的乡村产业运作^{*}

——基于 S 区共同富裕实践的探讨

李晨行 史普原

摘 要：在乡村产业的发展实践中，项目制运作模式至为关键，大量产业项目随着国家战略的推行输入乡村，承接产业项目的基层企业被赋能并成长为兼具市场性与社会性的经营主体。“政策赋能型企业”在农业产业化、新农村建设、精准扶贫、共同富裕、乡村振兴等多重国家战略背景下孕育并壮大，其产生及维系的逻辑可以从政企间目标关联、资源互倚、能力互补三重组织机制的框架下去理解：首先，基层政府面临着多任务考核、多目标激励，与企业面临基层复杂市场、政治社会环境时生存和发展诉求之间的关联性强，二者均在一个更大的制度环境中生存，目标关联在项目化时代衍生出了新特征；其次，基层政府拥有的土地、财政和金融分配权等资源与企业具备的拆借、就业、保障资源之间存在着资源互倚；再次，基层政府的规划引导、信息汇通、多主体桥接等能力，与企业的创新精神、要素组合、具体经营之间形成能力互补。作为鲜活生动的案例，“政策赋能型企业”在浙江省 S 区的共同富裕项目实践中发挥了重要作用，对其进行的组织社会学考察也丰富了我们对于乡村产业项目运作的理解。

关键词：政策赋能；乡村产业；项目制；共同富裕

中图分类号：C912.82 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2025) 02-0146-12

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2025.02.009

作者简介：李晨行，杭州师范大学公共管理学院讲师、南开大学周恩来政府管理学院博士后；史普原（通讯作者），浙江大学社会学系副教授

引 言

在中国乡村建设和现代化发展过程中，乡村产业始终占据突出位置。从自下而上的内生路径对农业型与非农型、中心与外围、“离土不离乡”与“离土又离乡”等乡村产业变迁的观察中，我们可以发现，不同的产业构成和关联结构影响着村庄的辐射范围及治理模式。^①从自上而下的推动角度

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“中国基层政府社会治理项目的嵌入机制及其异质性研究”（项目编号：22CZZ013）的阶段性成果。感谢共同调研和讨论的周五四、赵光勇、袁坚春、张若宜、赵美琳、叶慧娇、金倩莹等师友。

^① 施坚雅：《中国农村的市场和社会结构》，史建云、徐秀丽译，北京：中国社会科学出版社 1998 年，第 5—11 页；费孝通：《行行重行行：中国城乡及区域发展调查》，北京：群言出版社 2014 年，第 1—68 页；吴毅：《小镇喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，北京：生活·读书·新知三联书店 2007 年，第 124—155 页。

看，不管是较早期的“农业现代化”“城市反哺乡村”“农业产业化”“新农村建设”，还是近年来的精准扶贫、乡村振兴、共同富裕和“千万工程”等，多个阶段的国家战略均将乡村产业置于重要地位。

除了公众熟知的“先富共富论”之外，邓小平同志还较早指出：在家庭联产承包责任制的“第一个飞跃”之后，要想真正实现农业农村现代化，还需要“适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营”的“第二个飞跃”，^①这刚好呼应了乡村产业与共同富裕之间的关系。2020年，国家全面建成小康社会，不管是“允许一部分人先富起来”，还是全面脱贫的战略任务均已完成，“先富带动后富”“扎实推动共同富裕”被摆在了更加重要的位置上。为确保其有序性，国家采取了示范带动策略。2021年，浙江省成为全国首个“高质量发展建设共同富裕示范区”，在浙江出台的相关实施方案中，乡村产业同样位居显要。

在乡村产业的发展实践中，项目制运作模式至为关键，大量产业项目随着国家战略的推行输入乡村。然而，已有相关研究的主要关注点在政府组织内部，^②有学者将“集中力量办大事”的“举国体制”视为“中国奇迹”的核心要素，侧重讨论“一竿子到底”的国家渗透能力、强有力的国家动员能力、上下一体的国家社会关系。^③这种观察颇具价值，但被忽视的问题是：项目运作得以推行的微观基础是什么？即使以基层为对象的研究也概莫能外，均忽视了一个重要社会事实：项目的运作末梢，往往是具有较强自主利益和观念诉求的企业组织。近些年来，随着共同富裕进程的推开，短期内出现了大量相关研究。一些代表性研究要么侧重目标意涵、制度愿景、国际影响乃至政治理念或思想基础等，^④要么侧重宏观数据呈现，^⑤但鲜有研究深入关注近几年涌现出的、鲜活生动的共同富裕实践案例，对更为微观的组织机制也缺乏分析。

基于上述不足，本文将以浙江省S区^⑥共同富裕的乡村微观实践为“小切口”，系统地探讨一个更大的问题：项目化时代的乡村产业运作机制是什么？为什么如此运作？对此，我们提炼出一个分析性概念——“政策赋能型企业”。与完全市场环境下的企业不同，这些企业辗转腾挪于政府、市场与社会之间；与20世纪后期较为流行的乡镇企业也不同，乡镇企业往往是在较发达地区地方政府的“庇护”之下，以经济利益考量为主，具有更强的本土性和在地性，^⑦而政策赋能型企业更多地催生于多级政府的多重政策之间，在发展程度并不高的地区同样普遍存在，它们构成项目化时代乡村产业运作的典型样态。因此，虽然本文的案例主要来自S区的共同富裕实践，但它不仅与前后的精准扶贫、乡村振兴等紧密关联，而且与其他地区的乡村产业项目运作具有较强的同构性。

一、既有研究综述

与本文最为相关的研究文献大致有三类，包括项目制、政治关联和乡村产业资本。首先来看项目制视角。当前的项目制领域已有较多的知识积累，但其核心要义仍是大国治理的“双轨”难题：如何处理全国性、统一乃至标准化、理性化的自上而下轨道，与地方性、复杂、充满异质性的自下

① 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社1993年，第355页。

② 周雪光：《项目制：一个“控制权”理论视角》，《开放时代》2015年第2期；史普原：《项目制治理的边界变迁与异质性》，《社会学研究》2019年第5期。

③ 蔡跃洲：《中国共产党领导的科技创新治理及其数字化转型——数据驱动的新型举国体制构建完善视角》，《管理世界》2021年第8期；吕方、黄承伟：《国家减贫行动如何回应差异化需求——精准扶贫精准脱贫制度体系及其知识贡献》，《中国社会科学》2023年第12期。

④ 刘培林、钱滔、黄先海等：《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》，《管理世界》2021年第8期；郭台辉：《共同富裕目标的三种正义原则》，《复旦学报（社会科学版）》2024年第5期。

⑤ 焦长权、董磊明：《迈向共同富裕之路：社会建设与民生支出的崛起》，《中国社会科学》2022年第6期；林嵩、谷承应、斯晓夫等：《县域创业活动、农民增收与共同富裕——基于中国县级数据的实证研究》，《经济研究》2023年第3期。

⑥ 遵照学术伦理，除了省份，我们对市、区、村庄、企业及其相关受访干部、运营师、经理人等均使用化名或代称，下文同，不再一一指出。

⑦ Andrew Walder, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transformation Economy”, *American Journal of Sociology*, Vol.101, No.2, 1995, pp.263-301; 刘世定：《占有、认知与人际关系：对中国乡村制度变迁的经济社会学分析》，北京：华夏出版社2003年，第1—40页。

而上轨道之间的关系。面对这个难题，“赶超国家发展奇迹”视角的研究^①与斯科特所谓“国家视角下项目败局”的研究^②构成一体两面。

一方面，大量研究指出，项目循着各级政府的传递与配合，在基础设施、超级工程建设、乡村扶贫等方面均实现了质的突破。^③其中，地方和基层政府积极进行项目“动员”“协调”“撮合”等，将多主体的资源和信息桥接起来，推动了项目绩效优化。^④另一方面，也有研究指出，国家自上而下进行项目化输入，包括跨层级的强力动员和常规化的科层传递等，^⑤表面看来贯彻了国家意志，但常常脱嵌于基层实际，带来了一些意外化后果，包括盆景般的“亮点村”“应检圈”“政策负担”“技术失准”“集体负债”等，^⑥甚至有些研究认为这一过程中出现了“政商勾结”“精英俘获”下的国家自主性丧失：一些地方或基层政府通过“抓包”“统合”“协调”“撮合”等手段将其原本政策意图进行再加工乃至扭曲，使之成为实现自身政绩、利益等私有目标的工具。^⑦

这些研究还存在一定的视角盲区：第一，政府目标的多重性。单看某案例的项目目标，好像造成了意外化后果，但放在政府工作的全局来看，很多后果往往并非意料之外。^⑧特别是从基层政府角度看，衡量其自主性的一个重要标准，就是如何在上级的多重目标压力下，实现治理效能。第二，项目的最终承包方。该领域研究中，鲜有对项目最终承接者——企业的关注，它们为什么承接项目？以怎样的方式承接项目？只有理解了政企共同运作项目及其背后的国家与社会关系，才能更好地理解当前侧重的中央与地方关系。

再来看政治关联视角的研究。广义的政治关联，是指政府官员或出于产业政策，或出于一系列政治目标（包括地方就业、选票和社会支持等），或出于私人利益，对企业经营采取补贴、优惠等一系列措施，影响其策略选择。^⑨作为一种信号，它能够向外界显示企业地位，降低信息不对称，也能够获取直接资源，改变企业的预算和投入产出结构。^⑩

对于政治关联发挥的具体作用，学界一方面指出，在尊重市场规律，发挥比较优势的地方或产业领域，偏重功能性的政治关联，能够加快产业赶超，刺激经济增长。^⑪特别是对那些产权界定不明晰、制度环境不确定程度高、法治不完善的地方，企业主动寻求政治关联，往往也包括寻求政治庇护的考虑。^⑫然而另一方面，政治关联和竞争能力也有较强的替代效应，有研究指出，那些政治关联强的企业会降低创新投入或进行虚假创新，过度负债或过度投资，安于低端产业而放缓转型升级，进而扭曲社会资源的优化配置，拉低社会福利水平，还由于寻租乃至腐败，严重恶化了经济

① 林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：格致出版社 2014 年；Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, Ithaca: Cornell University Press, 2016。

② James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press, 1999。

③ 张军等：《中国为什么拥有了良好的基础设施？》，《经济研究》2007 年第 3 期；史普原、李晨行：《从单位制到项目制：中国国家治理机制沿革》，《公共管理学报》2023 年第 1 期。

④ 付伟、焦长权：《“协调型”政权：项目制运作下的乡镇政府》，《社会学研究》2015 年第 2 期；王清：《项目撮合：项目制的新发展——以 N 区社会服务项目化运作为例》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2019 年第 3 期。

⑤ 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》，《中国社会科学》2013 年第 2 期；史普原：《科层为体、项目为用：一个中央项目运作的组织探讨》，《社会》2015 年第 5 期。

⑥ 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》，《中国社会科学》2011 年第 4 期；渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012 年第 5 期。

⑦ 邢成举、李小云：《精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究》，《中国行政管理》2013 年第 9 期；黄宗智、龚为纲、高原：《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗？》，《开放时代》2014 年第 5 期；李祖佩：《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》，《政治学研究》2015 年第 5 期。

⑧ 比如，对学界惯常批评的“盆景”现象，中央层面有清醒认识。参见中央电视台《新闻直播间》栏目的采访报道：《基层新答卷·“十八洞”扶贫记事：选准产业，脱贫按下快进键》，<https://tv.cctv.com/2016/01/17/VIDEEDFj3ETz5XV3TSTh8w9z160117.shtml>, 2024-12-10。

⑨ J. D. Piotroski, T. Zhang, “Politicians and the IPO Decision: The Impact of Impending Political Promotions on IPO Activity in China”, *Journal of Financial Economics*, Vol.111, No.1, 2014, pp.111-136。

⑩ 于蔚、汪淼军、金祥荣：《政治关联和融资约束：信息效应与资源效应》，《经济研究》2012 年第 9 期。

⑪ 陈钊、熊瑞祥：《比较优势与产业政策效果——来自出口加工区准实验的证据》，《管理世界》2015 年第 8 期。

⑫ 潘红波、夏新平、余明桂：《政府干预、政治关联与地方国有企业并购》，《经济研究》2008 年第 4 期。

秩序。^①

这类研究主要由新政治经济学研究者做出，虽然颇具启发，但不管是对企业目标，还是对政府产业政策意图，均侧重于经济维度，同样对政策目标多元性多有忽视。此外，这类研究往往采用量化方法，但限于数据等原因，测量指标比较形式化，往往简单地将企业管理人员是否有政府工作背景、是否担任人大或政协职务等与政治关联画等号，而对大量非正式的关联行为关注不足，对政企间的关联机制缺乏深入理解。并且，限于数据，这类研究往往更多关注上市企业或者规模以上企业，若将相关推论放在乡村产业这样规模小且复杂的市场和制度环境之中，尤其显得解释力不足。

最后来看产业资本下乡的研究。一些研究指出，从产业资本的角度讲，资金由相对过剩的行业或地方向资金相对稀缺的乡村流动，遵循基本的经济逻辑。^②在这种逻辑主导下，产业资本在经营规模、链条分工、与农户的契约方式等方面，做出一些制度安排。^③不过大量研究中，第一，将企业简化为资本，容易忽视企业家精神、资源配置、管理协调等更多元的组织机制，而且相当多研究主要针对资本的负面性，容易引起企业家特别是民营企业家的恐惧，影响投资和经营信心，进而加剧经济困难。^④第二，单纯的资本化逻辑，常常不能解释为什么政策赋能型企业大量存在，它们有的在农业产业环节亏损之时还要继续运营，也不能解释乡村产业复杂的微观运作机制。

研究者还发现，从地方或基层政府角度看，既有响应上级粮食安全战略，推动适度规模经营、带动农户或贫困户的任务压力，^⑤也有壮大当地经济，打造产业亮点，提升相对地位乃至铺就晋升之路的打算。^⑥只有将政府因素引入，才更能理解企业面临农业经营困难，宁可忍受亏损或者种植链条再转包，也要介入土地整治、规模生产等政府补贴较多的领域，乃至呈现出资本对基层治理的过度渗透。^⑦不过，这种观察低估了国家的自主性，比如为什么国家明知所谓资本下乡的局限，不仅不叫停反而加大力度推动？还要追问的是，企业与政府间的组织关联其来有自，比如 20 世纪八九十年代，就广泛存在企业帮助基层政府缴税、提供公共服务等行为，^⑧个中有何沿革？

还有的研究侧重于乡村社会的特质，指出产业资本运转需要嵌入基层社会之中，因而将受制于“乡土中国”的诸多结构性特征。看起来比较强势的资金雄厚的种植园，面对当地小农却常常深陷产品被盗、被“磨洋工”等弱势困境；面对分散农户的频发毁约行为而一筹莫展；试图单纯依靠市场逻辑屡屡碰壁后，不得不借助乡村社会力量。^⑨进一步地，我们就可以理解为什么在一些国家运转流畅，明显更切合农民集体利益而被称为“农民的公司”的合作社，虽然政策多有扶持，但实际运作与一般理念大相径庭。^⑩不过，这类研究往往忽视的是，并非只有乡村产业嵌入当地社会的单向度，当地农户和社会同样嵌入于政府和企业联合发动的制度环境之中，^⑪并且后者往往占据主导地位。

综合起来看，在理论层面，不管是从政治关联的收益、风险与成本，还是从项目制的制度构想和意外化后果，抑或从资本下乡的运作特征来看，均难以系统地解释，作为一种普遍而稳定运行的组织形态，政策赋能型企业的产生、维系背后的组织机制是什么？为此，下文将提出一个分析框架，并结合案例进行展开。

① 杨瑞龙、侯方宇：《产业政策的有效性边界——基于不完全契约的视角》，《管理世界》2019 年第 10 期。

② 黄瑜：《大资本农场不能打败家庭农场吗？——华南地区对虾养殖业的资本化过程》，《开放时代》2015 年第 5 期。

③ 郑风田、程郁：《从农业产业化到农业产业区——竞争型农业产业化发展的可行性分析》，《管理世界》2005 年第 7 期；陈义媛：《资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员》，《中国农村经济》2019 年第 8 期。

④ 早在 20 世纪末，一些老一辈社会学家就肯定了企业在乡村产业发展中的地位。比如，费孝通指出：“农民欢迎，公司也有利润，说明行得通，是个把‘公司加农户’这个路子引向现代化农业的好办法。”参见费孝通：《费孝通晚年谈话录（1981—2000）》，张冠生记录整理，北京：生活·读书·新知三联书店 2019 年，第 304—305 页。

⑤ 梁晨：《产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2015 年第 5 期。

⑥ 聂辉华：《政企合谋与经济增长：反思“中国模式”》，北京：中国人民大学出版社 2013 年，第 22—49 页。

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》，《中国社会科学》2015 年第 1 期。

⑧ 张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，上海：上海人民出版社 2007 年，第 69—74 页。

⑨ 徐宗阳：《内外有别：资本下乡的社会基础》，北京：社会科学文献出版社 2022 年，第 201—210 页。

⑩ 刘老石：《合作社实践与本土评价标准》，《开放时代》2010 年第 12 期。

⑪ 严海蓉、陈义媛：《中国农业资本化的特征和方向：自下而上和自上而下的资本化动力》，《开放时代》2015 年第 5 期。

二、分析框架：三重组织机制

在对中国政企关系的研究中，“庇护”是一个常见的理论观察。但是一方面，这种观察过于强调政企关系中的私人性和负面性，与真实而丰富的政企实践有一定距离；^①另一方面，即使是庇护理论的代表人物戴慕珍^②也认识到，财政输入时代的中国乡村产业运作相比以往已经有了较大变化，但她没有就此提炼更系统的框架进行分析。本文尝试理解政策赋能型企业的框架将从以下三个方面展开。

（一）目标关联：为什么出现政策赋能型企业？

在乡村产业实践的项目化时代，政策赋能型企业涌现的根本原因在于：基层政府^③与企业组织目标之间的关联性很强。首先，基层政府有自身的任务和政绩诉求，而企业也有自身的生存和发展诉求，两者之间的相关性很强。长期以来，作为一个追赶型的发展中国家，基层政府被赋予了很强的经济发展任务。为了完成这种任务，基层政府难以像理想类型意义上的“小政府”那样，仅仅扮演企业经营的“守夜人”角色，而是积极掌握主动权，^④与企业保持较为密切的互动，以在激烈的纵向压力和横向竞争中生存下来。

对于企业而言也是如此，特别是在基层乡村，企业要想获得生存与发展的合法性，在强制、规范和文化认知层面，^⑤都离不开政府的关照。政府组织不仅是强制性权威的核心来源，并且，在规范层面，大量行业协会、合作社等看起来社会性较强的组织，也离不开政府的合法性赋予。单就合作社而言，它不像西方国家那样有较强的自下而上的自组织性质，而具有明显的自上而下的政策推动性，并且在实际运作中，往往是企业掌控着合作社的运作，具有较强的脱耦性。^⑥在文化认知层面，对政府组织的信任和依赖，已经渗入企业经营者的文化血液之中，特别是对乡村的小微企业而言，尤其如此。

其次，基层政府和企业均在一个更大的制度环境中生存，目标关联在项目化时代衍生出了新特征，突出体现在以下两个层面：第一，与乡镇企业时代不同，项目化时代的基层政府往往财政自给率更低，并且随着政企分离和市场化进程的加快，对企业的管控程度和属地性要求均有所降低，基层政府和企业的目标更多在于共同争取上级输入的项目。并且，为了更好地争取和完成项目，迫切需要长期的政企协作，催生了政策赋能型企业的涌现。它们往往不像乡镇企业时代那样，紧密地与基层政府捆绑在一起，政企双方均有了更大的选择空间、更平等的协作关系。

随着经济发展和社会转型，上级对基层政府的考核更加多元，除了经济指标，还包括就业、环保、扶贫、共同富裕等。实际上，与公司型政府相比，多元目标的政府^⑦更符合现代社会的发展导向。只不过由于项目往往是单目标的，基层政府往往考虑到收益与风险权衡、社会与经济诉求的搭配等，将多个项目一起打包给企业，以提升其参与积极性，进一步催生和壮大了长期协作型的政策赋能型企业。

（二）资源互倚：政策赋能型企业能够实现的外部视角

对于一个组织而言，所需资源往往掌控在其他组织构成的外部环境中，并且根据资源重要性、多寡、可替代性等，不同程度地形成对外部组织的依赖。^⑧基层政府组织与企业组织分别掌握着对方

① 周黎安：《“官场+市场”与中国增长故事》，《社会》2018年第2期。

② Jean C. Oi, Kim Singer Babiarz, Linxiu Zhang et al., “Shifting Fiscal Control to Limit Cadre Power in China’s Townships and Villages”, *The China Quarterly*, Vol.211, 2012, pp.649-675.

③ 本文指的是区县、乡镇等基层政府，以及村支部、村委会等准政府组织，后者同样在政府末梢中扮演着重要角色。

④ 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》，《社会学研究》2009年第4期。

⑤ Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, Vol.48, No.2, 1983, pp.147-160.

⑥ John W. Meyer, Brian Rowan, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, Vol.83, No.2, 1977, pp.340-363；冯小：《农民专业合作社制度异化的乡土逻辑——以“合作社包装下乡资本”为例》，《中国农村观察》2014年第2期。

⑦ Jean Tirole, “The Internal Organization of Government”, *Oxford Economic Papers*, Vol.46, No.1, 1994, pp.1-29.

⑧ Jeffrey Pfeffer, Gerald Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Stanford: Stanford Business Books, 2003.

不可或缺的重要资源，形成了互倚关系。先从基层政府组织的角度看，比如村集体就掌控着大量的集体资源，特别是土地资源，它们在指标、用途、年限、方式等层面制约着企业运营。并且产权在基层运作中本就具有较强的灵活性和选择性，^①集体产权尤其如此。近年来，复兴集体经济日渐上升为一项重要的国家战略，进一步刺激了政企间的互倚关系。

特别值得关注的是，区县、乡镇等基层政府还掌控着乡村小微企业迫切需要的财政金融资源。由于自身担保能力低以及一些制度限制，小微企业贷款难，资金链紧张一直是其发展壮大的重要束缚。通过项目奖补、贷款贴息、放宽准入等优惠政策，符合基层产业规划的企业有更大的机会得以生存和发展。

反过来，从企业组织角度看。实际上基层财政并不宽裕，为了实现一项产业规划，基层往往也要依赖企业的资金资源。这种依赖包括由企业提供项目配套资金、更具弹性的税费、从项目准备到验收整个流程的入账或难以入账的资金、购买定点帮扶的农产品等。比如，刚刚宣布全面脱贫的乡村产业扶贫项目中，大量扶贫资金并非完全来自直接的财政支出，而是广泛而深入地依赖企业帮扶。^②

企业组织还能帮助基层解决就业、扶助等保障诉求，从而具有一定的社会企业性质。由于大量青壮年劳动力外出，在全国大部分乡村，留守下来的往往是人力资本匮乏，甚至丧失劳动能力的农民。对此，不管是在产业扶贫的兜底层面，还是基于共同富裕阶段的更高要求，除了政府组织提供的基本社会保障，相当多的就业服务、入股分红、资产收益补助等是由企业提供的。可喜的是，随着企业的发展壮大，更多的留恋家乡而不愿外出，或者认为就地务工更有比较优势的青壮年劳动力选择留下来，同时刺激了乡村产业发展。

（三）能力互补：政策赋能型企业能够实现的内部视角

离开一个组织的内部能力，不管多么合理科学的目标都难以实现，即使有丰厚殷实的资源，这同样适用于国家能力和企业能力。^③学界多从宏大的国家视角去看待国家能力，^④其实具体到各级微观层面的政府组织能力同样非常重要。就基层政府而言，在乡村产业发展中，如何发挥自身的竞争优势和比较优势，理清与其他组织的边界，就是一种能力考验。在市场化时代，政府往往不再直接进行产业发展，而是通过产业项目，引导、桥接企业、农民、产业能手等，发挥链接效能，即所谓“政府搭台、企业唱戏”。

除了桥接能力，政府组织还需要在市场失灵、社会失灵的情况下积极提升自身的补位能力。基层政府应建立对当地产业特色的明晰认识，并在经济、环保、就业等多元目标，以及短期与长期目标之间做好权衡，这往往是单一企业组织或者分散的农户难以发挥作用的地方。并且，越到基层，越不存在“放之四海而皆准”的标准化产业模式，而是亟待地方知识发挥作用。因此，在上级的产业引导下，土生土长的基层政府要彰显自身优势，发现或打造与当地经济社会环境匹配的产业特色，进而撮合成能够“造血”的项目。

当然，基层政府组织也有自身的能力限度。当前阶段，全国范围内的乡村产业发展之所以还没能达到预期效果，一个重要原因就在于基层干部的集体经济运营能力不足，而这正是企业组织的能力所长。企业家精神的一项核心体现就是创新性组合，^⑤将那些闲置的土地和厂房资源、负债累累的集体经济、看起来不具备市场能力的劳动者组织起来，建构起一个具有竞争力的市场主体，盘活整

① Yue Hou, *The Private Sector in Public Office: Selective Property Rights in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, pp.17-42.

② 参见李培林等：《精准扶贫精准脱贫百村调研·总报告卷：脱贫与内生发展》，北京：社会科学文献出版社2020年，第60—72页。

③ Timothy Besley, Torsten Persson, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics”, *American Economic Review*, Vol.99, No.4, 2009, pp.1218-1244; 王毅、陈劲、许庆瑞：《企业核心能力：理论溯源与逻辑结构剖析》，《管理科学学报》2000年第3期。

④ 参见王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，沈阳：辽宁人民出版社1993年。

⑤ Nicolai J. Foss, Peter G. Klein, *Organizing Entrepreneurial Judgment: A New Approach to the Firm*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

个乡村产业。那么，问题的关键便转化为，如何找到或引入这些企业能人和政府能力形成互补？

总之，如何借助企业组织的市场能力，在当地的乡村产业发展中破局，成为考验基层政府能力的新指标。并且，迫于考核压力和政治性质，基层政府更加难以承担产业失败的风险，它们需要通过项目优化设计，引导和奖补政策赋能型企业更好地实现政治与经济、风险与收益、效率与平等之间的平衡。

表 1 政策赋能型企业的运作机制

具体维度	匹配模式	解释方位	主要体现
组织目标	目标关联	为什么涌现	基层政府面临的多任务考核及多目标激励，与企业面临的基层复杂市场、政治社会环境之间
组织资源	资源互倚	怎样实现 (外部视角)	基层政府拥有的土地、财政和金融分配权等资源，与企业具备的拆借、就业、保障等经济社会资源之间
组织能力	能力互补	怎样实现 (内部视角)	基层政府的规划引导、信息汇通、多主体桥接等能力，与企业的创新精神、要素组合、具体经营之间

三、案例：浙江省 S 区共同富裕乡村产业实践

浙江省地处中国东南沿海，民营经济发达，城乡收入差距相对较小。在党的十九届五中全会提出要“扎实推动共同富裕”之后，2021年5月，中共中央、国务院颁布《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，浙江省于6月进一步推出《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案（2021—2025年）》。2022年，S区进入浙江高质量发展建设共同富裕示范区试点名单，试点任务侧重改革探索。S区地处浙江省Z市的西部，虽然Z市经济较为发达，但S区在其中的经济指标排序相对靠后。2023年，S区城乡居民人均可支配收入分别为70235元和44682元，差距相比其他地方并不算太大，但山区人口占比超30%，交通相对滞后，乡村人才短缺，产业发展能力不足。

在上述大背景下，S区响应和深化“万企兴万村”行动，探索了强村公司、乡村运营师等新举措，在乡村产业发展中，积极发挥政策赋能型企业的杠杆作用。此外，乡村产业工作是一项典型的综合性工作，共同富裕与其他政治经济目标——比如21世纪初期浙江就开始推行的“千村示范、万村整治”，^①以及近年来的精准扶贫、乡村振兴、未来乡村、美丽乡村等——密切配合，这在S区的产业项目运作中得以鲜明体现。

当前，S区的共同富裕实践大致包括两种方式：一种可谓“输血型”，引导和动员辖区内民营企业进行村企结对，前期从13个乡镇中各选择了1个村落实试点项目，后期又增加了5个产业项目，推动村企形成共富联盟、经济共同体。另一种可谓“造血型”，即鼓励有特色、有意愿、有条件的村庄进行乡村运营和集体改造，不管是成立强村公司还是引入乡村职业经理人、乡村运营师等，均侧重打造新的企业家精神和运营模式。对此，S区进行评估，每个获准项目给予每年20万—70万元不等的补助，有的乡镇还1:1进行配套奖励。此外，新成立的强村公司还可以承揽当地30万元以下的专业技术要求不高的基础设施维护、物业等项目，或与村庄合作社等其他组织进行共同经营。

（一）目标关联与政策赋能型企业的源起

在上述项目中，文旅产业广受S区青睐，被树为典型的就有5个村庄。基层政府为什么愿意扶持这种项目？简便易行、在地性强、带动能力明显，以及技术要求低、较为环保等特征多被提及。随着城市化的圈层化推进，文旅产业项目还可以吸引中心地区的投资、消费支持。用一名村委成员的话讲，“对于当地政府来说，这也算一个比较好的招牌”（凤村访谈，干部L）。当地村民可以兴建露营基地、民宿、农家乐，也可以出租土地和房屋，这样就提升了集体收入和村民个体收入。

^① 2024年，延续着多年来“一号文件”的农业农村主题，中共中央、国务院颁布了《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，可谓浙江经验在全国范围内的系统扩散。

结对帮扶企业模式中，企业往往在此进行职工团建、职工亲子游等。强村公司或新企业模式中，企业则主导着项目定位、建造和运转。为什么村庄要进行运营？什么样的运营能够获得政府项目扶持，森村 G 先生讲得颇为鲜活：

我们村为什么强调运营？就是因为穷，没钱才叫运营。……第一年是啥都没有，天天琢磨着怎样把村庄的规划、策划、定位、营销做好。……政府看到村干部动力都挺足的，那就给你点钱。第二年就给了钱，把村落做点景观提升，把外面进来的道路修缮了一下。……政府配套进来了就“锦上添花”了。更多的投资商、经营商就来了，形成了比较良性的一个滚动。（森村访谈，运营负责人 G）

因此也可以说，政策赋能型企业是政府撬动地方发展，并且低风险高收益的一个杠杆。进入项目扶持的政策赋能型企业，在一定的经营范围和额度内，可以享受较低的税点，这也导致这些企业需要在高额税收与高额规模之间进行权衡，常常并不盲目扩张，这也是它们被称之为“政策型”的原因之一。

得到了政府的项目扶持，就要接受政府的考核。作为共富产业项目，对集体经济的拉动能力是一项重要的考核指标，并且逐年递增。政府意图通过这种方式，将更多的利润、收入留在村庄内部，而不是被外来企业带走。只有这样，才能更好地实现先富带动后富的目的。当然，为了完成项目的常年指标，乡村经营者往往需要控制增长的“节奏”：

我前年 59 万，去年 70 多万，今年可能完成了 90 万。我有那个能力完成 130 万，但是我不敢。因为我们现在一个共富考核，一个平安考察，一个美丽乡村，全部要按照每年的递增来算的。……上面最好看到我们 200 万，但是我明年怎么来？（杏村访谈，村支书 X）

政府的目标是多元的，捆绑发包给政策赋能型企业。共富政策指标中，还包括就业安置、对困难村民的照顾等。这就导致企业难以单纯按照效率逻辑运作，比如杏村的竹制产业分拣中心，本来只需要 20 多个员工，但为了安置就业，需要增加到 100 个用人指标。对于那些困难、缺乏市场能力的群众，企业常常还要想办法开辟“萝卜岗”进行帮扶。总之，乡村产业无法按照单纯的经济性或效率性逻辑去衡量，而必须考虑到政府目标的政治性和社会性，这也是政策赋能型企业的鲜明特色。

那么，为什么企业愿意挑起这副“政策重担”呢？调研发现如下较为明显的原因，循此，政企目标得以关联。第一，企业运营可以调动政府组织更多的资金配套，特别是后期对村庄的滚动性扶持，能够较为有效地缓解村集体的经营甚至债务压力，对那些村企合一的运作模式而言尤其如此。如果说通过项目资金诱导企业投入是一种政府视角的“钓鱼”，^①那么政策赋能型企业通过持续运营，吸引上级项目资金进一步投放，则是一种企业视角的“钓鱼”。或者更确切地讲，体现的是一种双方的共同意愿，对政企而言均是“愿者上钩”。

第二，通过村企结对，有的企业定点购买乡村农产品，或者其他特色产品，能够获得更有质量、卫生保障的消费。此外，在组织村企联盟过程中，企业还宣扬了企业文化，表明了社会责任，这也是企业生存的一种合法性渠道。为此，有的企业家还被邀请成为“名誉村长”，定位是“群众致富的推动者”“基层治理的指导员”“村庄发展的代言人”等。企业响应政府组织的共富号召，虽然也会在某个单一项目中获得一定的组织收益或合法性支撑，但除此之外，往往并不是循着单一项目的成本收益逻辑，而是通过一个项目，树立在政府机构心目中的企业形象，以获得政府多元层面的扶持或关照，包括后续项目的不断输入，以及其他政策性诉求。

颇具中国特色的地方在于，政府参与本身构成合法性的重要来源，对政府的依赖和信任早已超出了单纯的利益逻辑之上。访谈中，一名乡村运营师描述得颇为生动：

整个底层设计还是要政府来主导，如果没有这些东西，乡村什么都不是。……现在政

^① 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店 2017 年，第 301—338 页。

府一定是巨大的，没有政府任何地方的乡村都做不大。……且不说政府不会耍赖，政府即使是要赖，那个公章的公信力至少比一些企业的跑路要好一点。两害相权取其轻。目前政府的公信力还是很强的。……政府今年不给，明年不给，后年总会给的。（水村访谈，乡村运营师 S）

（二）资源互倚：政策赋能型企业为什么能够运作的初步考察

政策赋能型企业能够运作，一个重要原因在于，基层政府组织和企业均拥有对方所需资源。调研发现，这种政企资源的互倚性突出体现于如下两个层面：

其一，企业资金来源广，能够盘活基层闲置或运转效率不高的土地和劳动力等资源，以实现“双赢”。明村是一个典型，借助共同富裕项目的“东风”，该村与企业协同成立了“明亮大世界”水稻农场，集体经济、农民均被带动起来，前后发生了很大变化。

之前种的竹子和苗木，从一九九几年开始种起，经过几年时间就退化了，退化之后老百姓就没有利润了。国家政策也有规定，要求退林还耕，所以说我们的改造是符合国家政策的。但是把竹子或者苗木挖掉，村民自己不愿意种，入股项目的話，每年每亩可以有 700 元的收入。……除此之外，村民还可以到农场务工，有些四万多一年，有些两万多年，务工时间长的话，工资会相对高一些。（明村访谈，Z 书记）

有一些企业不仅获得了经营收入，而且还借助项目名头，破解了多年来难以解决的土地问题：

土地一直批不下来。……最大的制约就是土地。……不是说我缺少人才，大学生我照样引进，没有土地我哪里去发展？到天上去发展？（兴旺公司访谈，董事长 X）

类似情况在 S 区其他地方也普遍存在。

项目的直接作用较为显著，据统计，2023 年 S 区划入共富的产业项目已解决 7200 多名农村剩余劳动力就业，为其增加收入 8500 多万元，较好地彰显了共富目标。这些劳动力包括项目所在村的居民，他们往往由于照顾老人孩子、身体不宜远行、恋家等种种原因，不愿意离开家乡，这部分劳动力占村庄总人口的 70% 左右。他们的信任逻辑也符合“差序格局”：

强村公司做的事都是本村自主实施的，工程质量比外地人过来做得要好。因为如果是本村人做，工程质量差的话，村民不满意，会戳你脊梁骨的。再一个，老百姓做自己当地的事情，积极性更高，沟通更加顺畅。（明村访谈，村委员 C）

对于那些村内人不愿意从事的工作，企业往往从同乡镇或周边村庄招募：“因为苦的累的，本村的一般也不要干。”（兴旺公司访谈，项目经理 S）换句话说，虽然共富项目可能在单个村庄实施，但也辐射周边。企业不仅提升了乡村的劳动收入，而且帮助其提升了劳动技能，增加了人力资本，被称为“技能共富”，有更强的“造血”功能。

当然，项目建设和运营需要大量资金，而乡村恰是资本匮乏的，政策赋能型企业的资金资源便有了“用武之地”。涛村地处 S 区的深山，集体经济非常薄弱。为此，政企谋划光伏发电项目，企业为项目选址并组团捐赠 220 万元。此外，还有的“带动共富”是通过直接购买农副产品实现的，S 区 2023 年“共富购”项目累计达 1060 余万元，比 2022 年的 720 万元（见表 2）进一步增长。

其二，借助项目渠道，基层政府调动金融资源输入政策赋能型企业，刺激了企业的经营扩张。当前的项目制研究主要侧重财政体系，鲜有对项目金融的关注。实际上，在乡村产业运作中，金融才是“重头戏”。在产业运营之前，基层政府及信贷机构对分散的农户以及小微企业的金融扶持均有很大不足，这种欠缺除了对其风险、担保能力、经营能力等方面的考量，相当部分来自政策偏好。而通过将共同富裕作为一项重要政策，S 区将企业、信贷机构、村庄和农户绾合在一起（见表 2）。^①

^① 这种运作模式不仅存在于共同富裕实践中，还遍布各种乡村产业项目运营中。比如，产业扶贫项目中，资产收益扶贫被广泛采用，参见廖永松：《精准扶贫精准脱贫百村调研·交汪村卷：党建引领下的苗村脱贫之路》，北京：社会科学文献出版社 2018 年，第 74—99 页。

表2 S区2022年共富产业项目运作

	共富产业项目	共富活动（万元）	共富贷（万元）
木镇洼楼	共富果园	杨梅节10	180
雾镇明村	共富水稻；文旅	稻香活动节25	430
渊镇稷村	厂房出租	/	/
于镇森村	共富水果基地	/	843
丘镇水村	闲置房出租	共富月饼节35	2993
炎镇凤村	文旅；黄精培植	/	2231
谷镇杏村	共富大联盟	/	6684
赤镇前屯	印信文化中心；文旅	/	72
高镇溪村	共富菜园	蔬菜节30	24
江镇韦庄	油茶基地	/	12
港镇园村	幸福家园	药材之乡500	20
秋镇涛村	光伏基地	山核桃籽10	16
周镇黄庄	腌黄瓜产业	山核桃籽100 腌黄瓜10	36
合计		720	13541

在S区的第一批共富产业项目中，13个村庄被纳入，以组团结对的方式获得“共富贷”，贷款来自于工商银行、建设银行、当地农商银行等3家区内协作银行。结对后，村庄确立主打产业，并以此为核心，进行具体运营。当然，如表2所示，不同结对组织获得贷款的数额差别较大，除了集中化使用的考量，还与产业规模、成熟度有关。比如杏村获得信贷金额较大，它是由兴旺公司等11家镇属小企业结对构成的；凤村实际上是由一家文旅集团公司将原三个自然村整合开发，因此获得贷款扶持金额也较大。

（三）能力互补：政策赋能型企业为什么能够运作的再考察

从组织内部视角看，发挥各个组织的核心能力，互相补位，是至关重要的。首先，利用和调动企业的市场能力，是对政府组织直接经营能力不足的补充。政策赋能型企业的本质依然是企业，是否尊重其市场主体地位，是衡量产业项目绩效的关键点。从省级层面，浙江高度重视不同村企合作的特质，支持其根据市场环境及其产业禀赋，选择不同的经营模式，包括订单收购、生产创业、就业务工、流转租赁、资产入股、收益分红、配套服务等。

S区渊镇稷村保存着20世纪80年代建造的老厂房，长期闲置，单靠村组织根本无法使其发挥效益。共富合作企业经过多次市场调研，将之改造为4136平方米的厂房，虽然2022年没有得到政府资金扶持，但2023年获得上级项目补助450万元，新厂房即将结顶，预计每年的租赁费用就能为集体经济增收50万元。森村运营负责人的描述颇为直接地指出了自身与基层组织的不同定位：

运营商是帮助村庄做发展，让村庄赚钱，让老百姓赚钱。这个职能以前大部分的村干部、村委会是不担当的。村干部工资很低，一个月两三千，凭什么干那么多？而且干得多错得多，有可能到时候被问责，索性就少干一点。（森村访谈，运营负责人G）

除了这种“输血”式政策赋能型企业，还有不少“造血”式的企业。比如明村，集体负债一度高达300余万元，每年的集体收入却只有2.5万元。为了“化债”，明村在政策引导下，2019年成立强村公司，由曾经做过村委会主任且有企业经营经验的本村村民作为董事长，这属于浙江最早成立的强村公司之一。该公司借助共富产业项目大幅扩大了运营范围，截至调研时已实现营收2800万元，包括绿色农田整治项目130万元、大坝村工程改造项目180万元等。

招募过运营团队，但不是特别理想。……或者说没有真正融入当地的环境。其实乡村运营各地实践不少，但成功案例不是特别多。……后来我们决定还是自己发展集体经济。……开始主要是“明亮大世界”农场，现在是山水田这几个板块，促进农旅融合……以后计划把大田租赁给第三方，让更专业的人来做专业的事。……强村公司呢，我们今后

做游客餐饮、智慧停车相关的项目。(明村访谈, Z书记)

其次, 基层政府组织承担风险的能力较弱, 但更有能力引导产业发展, 并规范项目资金使用, 与企业组织目标导向的能力形成互补。为什么S区的强村公司是政策赋能型企业? 因为它兼具政策与经营功能:

职业经理人就是没有编制的村干部, 他每天干的活是受行政指令的。……(企业)有的经营好, 有的经营不好, 经营不好就被辞退, 经营好的政府给你加大宣传, 给你更多资源。政府永远是“锦上添花”。……政府对我们来说不叫管理, 相当于一个裁判员, 制定市场化机制、游戏规则。……我们的创收是和S区政府建立了一个对赌模式: 干得好, 政府就给运营资金、经费; 干得不好, 什么都没有。(森村访谈, 经理人J)

所以, 基层政府不是直接介入市场或者管控企业, 而是借助市场主体进行间接激励。毕竟政府使用的是公共资金, 难以像运营公司那样敢于“对赌”, 凭借自身承受高风险的能力, 去获得高收益。并且, 为了项目规范, 资金使用程序相当严格:

10块钱, 第一, 我签字; 第二, 副主任签字; 第三, 副书记——副书记属于村务监督的——签字; 还有见证人签字。4个人签好以后, 还要上传手机, 还要4个人审批, 批好以后再由镇报账中心签字。(兴旺公司访谈, 董事长X)

访谈中, 企业人员多次向我们抱怨项目资金“不好用”, 程序太繁琐。当然, 除了一些应当改进的不合理之处, 这恰好反映了其“政策性”的地方, 即这些企业将韦伯意义上科层组织重视规章、程序的特质带了进来, 它与目标、结果导向的企业运行有一定张力, 但也是为了保障政策性与经营性的互补, 即为了共富目标的达成, 企业需要牺牲一定的风险偏好, 保障收益的稳定性, 毕竟普通民众的风险承担能力更低。S区也有运营不好的强村公司后来就退出了项目扶持。基层干部对此有所点明:

企业按照正常来说应该是自负盈亏, 但强村公司不一样, 政府一定要让你赚钱, 这跟普通企业不同。强村公司要求12%到20%的利润, 如果管理不好, 会要求强村公司退出, 没有商量的余地。(明村访谈, Z书记)

最后, 企业扭转社会失灵的能力与基层政府矫治市场失灵的能力形成互补。乡土社会是分散的, 村民生活原子化, 一个个单独的村民难以盘活当地的产业资源。比如, 凤村的文旅运营, 就集中了原来三个村的自然资源; 杏村村民认为单独打理毛竹不划算, 便打包给企业打理和深加工, 提升了经营效益。

但是, 单个企业也有自身的局限, 比如难以处理外部性强的事务。这包括多个小微企业分散路边, 噪声污染和公共安全问题大, 单个小企业也难以承担环保设备费用, 从而破坏生态环境等。为此, 基层政府通过项目运作, 扶持企业合并或集中进入园区, 有利于资源共享。此外, 基层政府还起到较强的桥接功能。比如, S区整合人社、工会、经信、商务、文旅等部门平台, 将农村劳动力、企业用工、技能培训、乡村产业、行业供求等多元的信息资源整合起来, 助推企业发展。

结 语

本文探讨了项目化时代一种独特的企业运行模式——政策赋能型企业, 它在中国乡村产业实践中颇为常见, 在农业产业化、新农村建设、精准扶贫、共同富裕、乡村振兴等多重国家战略背景下不断孕育并壮大。为了阐释其产生及维系机制, 本文提炼出政企间目标关联、资源互倚、能力互补三重维度的组织机制, 并以浙江省S区的共同富裕产业实践为例, 进行了具体而微的展开。

在前人基础上, 本文可能在如下三个方面有一定贡献: 首先, 在乡村产业项目运作中, 企业扮演的角色远非简单的“资本下乡”逻辑, 也难以用产业政策探讨中侧重的经济效率逻辑覆盖, 而是作为一种客观实在的社会事实, 有其独特的制度和组织背景, 本文做了一个初步分析。其次, 对项目制研究而言, 除了当前主要强调的国家或政府组织维度, 还应更加重视企业在资金、能力、目标

任务等多方面扮演的突出角色，并且影响着不同项目的运作机制及绩效。最后，对共同富裕实践而言，与当前侧重的理念分析或制度展望不同，本文基于浙江共同富裕示范点 S 区具体项目的调研，对产业项目在共富实践中的意义，特别是政策赋能型企业如何在其中发挥作用，提供了一个鲜活案例。

本文的分析还可能对乡村产业项目运作包括浙江共富经验的推广与传播^①有如下启发：政策赋能型企业的本质依然是企业，必须坚定不移地发挥市场的主体地位，对企业的经营自主性、配置资源的权能、创造性破坏的能力等给予充分尊重。调研发现，是否重视其在产业禀赋开掘、村企关系匹配中的自主性，是影响项目运作绩效的核心要素。

政策赋能型企业是在产业项目政策背景下孕育和发展的，只是在乡村社会尤其是基层，市场与社会间的耦合性更强，产业政策和社会政策往往交织在一起。从这个角度讲，如何发挥多元政策的引领、带动、搭台、补位作用，而不是停留于单一的经济效率视角，需要赋予基层政府在探索当地经验、地方知识中更强的主体地位。

浙江省 S 区的共富实践中，虽然有其独特的制度、组织、社会和文化特色，这是有血有肉的“中国故事”活力之所在，但我们也应注意到其背后的普遍意义和基础机制。只有这样，才意味着它是“可学的”“可变的”。因此，在总结和推广浙江经验时，应坚持“中国故事”与“中国知识”、普遍性与特殊性、解释力与鲜活性的辩证统一。

当然，调研发现，当前的产业项目运作依然在程序繁杂与目标导向之间、基层主导与民众参与之间、效率与平等之间存在多重张力，从而催生了不同地区的多样化组织模式，以及不同的制度绩效。因此，对其异质性和变迁的可能性依然需要进一步探讨，我们将继续追踪浙江省 S 区的未来发展，也计划调研其他地区。总之，限于篇幅和能力，本文只是提出了一个新的分析性概念——政策赋能型企业，并做了一个初步组织分析，期待未来学者们的完善和拓展。

（责任编辑：薛立勇）

Policy-Empowered Enterprises: Rural Industrial Operation in the Era of Project System

LI Chenhang SHI Puyuan

Abstract: In the era of project system, there is a special operation mode, namely policy-empowered enterprise, which is quite common in China's rural industrial practice. It reflects in multiple national strategic arrangements, and exhibits a strong homogeneity in different regions. The emergence and maintenance of policy-empowered enterprises can be explained by the organizational mechanism of three dimensions, including goal correlation, resource interdependence and capacity complementarity between grass-roots government and enterprises. In this way, under the dual energy influx of industrial policies and social policies, grass-roots enterprises undertaking industrial projects are endowed with both character of market expansion and social solidarity. As a vivid paradigm, policy-empowered enterprises have enriched our understanding of its important roles in the operation of rural industrial projects and in the common prosperity project practice of S District in Zhejiang Province.

Keywords: Policy Empowerment; Rural Industry; Project System; Common Prosperity

^① 恰如 2024 年初颁布的《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》是对浙江 20 年前“千万工程”经验的推广一样。