

赋权村社、激活自治与农村公共品有效供给

刘丽娟 潘泽泉¹

【摘要】提升农村公共品供给效率，是关乎乡村振兴战略有序推进的基础性工程。已有的研究和实践证明，后税费时代以项目制为主导的公共品供给方式虽然解决了公共品建设的资金来源问题，但却普遍面临着公共品供给效率低下的困境。基于湘西保靖县Q镇调研发现，在政府统筹的基础上，赋权村社的公共品供给模式实现了将农民动员和组织起来的目标，由此提升了公共品供给的效率、提高了基层治理能力、改善了国家与农民的关系。村级组织借助资源下乡的契机，在公共品建设过程中构建了农民需求表达与制度性回应的机制、内部资源吸纳与转换机制、集体协商与权责共担机制、群众参与与基层监督机制，由此激活了村庄自治，有效化解了公共品供给中的“最后一公里”难题，从而实现了低成本、高效率的公共品供给。因而，乡村振兴背景下要充分重视农村基层组织作用，强化以村民自治为核心的村庄民主建设，由此既确保国家资源公共效益的最大化实现，同时还能有效增强和提升基层治理能力。

【关键词】农村公共品 村级组织 村庄自治 项目制 乡村振兴

【中图分类号】D035.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-03-0022(10)

一、引言：如何提升农村公共品供给效率？

党的十九大提出实施乡村振兴战略的重大历史任务，这既是党对“三农”工作一系列方针政策的继承和发展，也是解决新时代我国城乡发展不平衡和农村地区发展不充分等矛盾的重要举措。目前，我国城乡公共服务水平和基础设施仍然存在巨大差距，因而确保农村公共品得到有效供给，是一项关乎乡村振兴战略有序推进的基础性工程。

农村公共物品是指以村社内部农户为服务对象、与农户生产生活密切相关的小规模基础设施与公共服务。税费改革后，国家财政不断加大对农村公共品供给的投入力度，项目制成为当前农村公共品供给的主要形式。这种制度内的供给方式，解决了农村公共品供给中资金来源问题，且自上而下的决策机制有效解决了科层体系内部委托—代理中信息不对称的问题，从而实现对下级组织的有效监督。^[1]但制度内自上而下的公共品供给模式在村庄层面带来公共品供给与需求的不匹配、^[2]公共物品建设规划性和延续性缺失、项目资源在输入过程中的耗散、^[3]村民积极性不高、公共工程难以实施等“最后一公里”问题。^[4]因而在乡村振兴背景下如何破解农村公共品供给过程中“最后一公里”困境，提升公共品供给效率，实现国家自上而下的资源输入与村庄社会有效对接构成笔者的问题意识。

笔者在调研时发现，湘西自治州保靖县从项目建管制度设计入手，将小微建设项目的权限下放到村庄一级，并通过村级组织实现了将农民动员和组织起来的目标，既保证了项目资源与农民需求对接，同时也保障了项目工程在村庄层面的有效落地，有效解决了农村公共品供给“最后一公里”难题。笔者认为，保靖县这一农村公共品供给制度创新可以概括为“赋权村社”的供给模式，这种模式为项目制供给模式下农村公共品“最后一公里”困境的化解提供了理论模式及其实践路径。

¹作者简介：刘丽娟 博士研究生 中南大学公共管理学院 湖南长沙 410083

潘泽泉 教授 博士生导师 中南大学公共管理学院 湖南长沙 410083

基金项目：本文系国家社会科学基金重大项目“中国城乡融合发展的空间社会学研究”(编号：20&ZD149)、2019年湖南省研究生自主探索创新项目“空间生产视域下‘村改居’社区治理策略研究”(编号：2019zzts033)的阶段性研究成果。

因而笔者将基于对保靖县 Q 镇农村小微建设项目的调研，^①首先，勾勒出“赋权村社”的公共品供给模式的实践过程；其次，分析“赋权村社”是如何助力公共品供给效率提升的微观机制；最后，在国家与农民关系的理论视角和框架下，揭示以村社组织为公共品供给主体的供给模式的学术意涵。笔者认为，“赋权村社”这一路径既破解资源下乡背景下农村公共品供给“最后一公里”困境，同时还能在提供公共品的过程中激活村庄自治，有效提升了基层治理能力。本文试图通过对具体案例的分析，以期提升中西部农业型地区的公共品供给效率提供借鉴。

二、文献综述与分析框架

通过对文献的梳理发现，目前学界围绕项目制背景下农村公共品供给效率的研究主要有三条路径。

1. 遵循“制度与结构”的研究路径，研究者关注当前农村公共品的供给制度以及村庄社会结构变迁对农村公共品供给绩效产生的影响

研究者认为，项目制自上而下的决策体制绕过村级组织和村民，由此造成供给效率低下的后果。首先，项目制供给方式缺乏农民表达诉求的渠道，造成供给与需求脱节；其次，在工程项目落地环节，利益协调成本高且效率低，容易造成项目进度受阻；再次，由于缺乏农民的参与，工程项目的监督与管护难以落实。此外，也有学者分析了村庄社会结构的变迁对农村公共品供给效率的影响机制。村庄社会结构的变迁对农村公共品供给的影响体现在两个方面：一是村民利益诉求多元化，共同体的规范与约束解体，村庄内部整合能力逐渐弱化，因而难以实现将农民组织起来达成集体行动的目标。^[5]二是传统社会资本尤其是村民之间信任、舆论和监督机制的缺失，村社内部容易出现不合作者，从而影响公共品建设项目的落地。^[6]

2. 遵循“组织与机制”的研究路径，研究者关注村级组织在农村公共品供给中的作用及具体的机制

这类研究强调在国家资源输入与村庄社会对接过程中，村级组织发挥着重要的衔接作用，因而在改革和完善农村公共品供给制度时要强化和利用基层组织的能力。学者认为，村庄公共品具有临时性、分散性、多样性等特点，仅依靠行政组织提供公共品的方式往往无法直接高效地面对分散小农多样化的需求，因而需要村社集体进行统筹和整合动员。^[7]也有学者通过研究发现，村级组织能以组织化的方式低成本地进行内部动员、成本分摊和矛盾协商，实现农村公共品治理成本的内部化，从而有利于提升公共品供给的效率。^[8]由此可见，该研究路径下重点强调了村级组织在国家供给与村庄需求间的中介作用。

3. 遵循“行动与观念”的研究路径，研究者关注了农村公共品供给过程中基层政府、村干部与农民的具体行为与观念对于公共品供给效率的影响

从基层政府的行为来看，乡镇政府出于政绩提升考量，项目指标分配以自利性满足为基本点，由此出现非均衡的指标，资源集中投入于亮点村，造成村庄间公共品供给分化的后果。^[9]从村干部的行为来看，为了能够优先获得上级资源，在处理乡村关系时则以自上而下的行政中心为主，而对于处理农户间利益关系的协调问题动力不足，由此增加了项目落地成本。^[10]从农民的行为与观念来看，部分农民只讲对自己有利的“权利”而不愿意承担项目落地的成本，过于强调自身利益增加了公共品供给的落地成本。因而有学者提出，应借助资源输入的机会激活村庄自治，由此实现农民的权利义务均衡，最终促成村庄公共品供给中的集体行动。^[11]

^①①本文的问题意识以及分析材料来源于笔者于 2020 年 6 月在湘西州保靖县 Q 镇进行的为期一个月的调查。通过与乡镇干部、村干部、驻村工作队、老党员、村民小组长等人的深度访谈以及查阅政府部门相关资料，了解了小微建设项目范围、落地全过程及其影响。

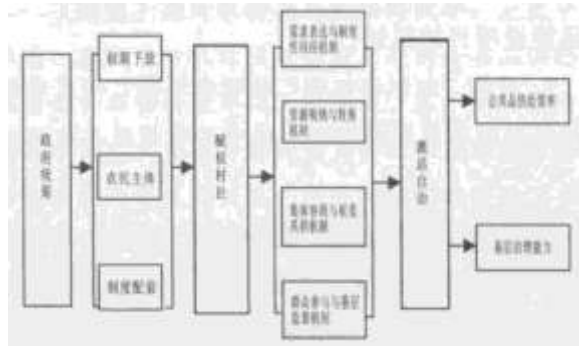


图1 赋权村社、激活自治与公共品供给效率提升的分析框架

综上所述，学者从宏观的制度与结构、中观的组织与机制、微观的行动与观念三个层次对项目制背景下农村公共品供给效率进行了研究，为笔者对这一问题的认识提供了有益的积累和启发。但现有研究仍有可拓展空间。学者在对农村公共品供给效率的研究中已经关注到了村社组织在其中发挥的整合和统筹作用，普遍认为在国家资源下乡的背景下自上而下的制度内决策的供给体制无法对接农民多样化、复杂化的需求，因而应将决策权下放到村级组织，由此克服国家权力与村庄社会对接时的信息不对称，进而达致公共品供给和需求的匹配，提升供给效率。但研究却没有具体指出当资源下放到村社组织时，村社组织该如何利用自上而下的资源激活村庄内部的力量与规则，实现公共品的有序供给。因而笔者将基于湘西保靖县 Q 镇的“赋权村社”的小微公共品建设项目权限下放的创新实践，遵循第二种研究路径，即从“组织与机制”的研究路径，讨论在国家输入资源的背景下，当村社组织作为承接资源的主体时，如何通过提供公共品激活村民自治，从而提升公共品供给效率的微观机制。

三、“赋权村社”的公共品供给模式实践路径：以湘西保靖县 Q 镇为例

湖南湘西自治州保靖县作为国家级深度贫困县，在农村公共品供给方面普遍存在基础设施和公共服务滞后、干部群众积极性不高、群众满意度不理想等“最后一公里”难题。因而为了提升公共品供给效率，提升群众满意度，保靖县从项目建管制度设计入手，将农村小微项目建设的权限下放到村庄一级，并通过村级自治组织实现了将农民动员和组织起来的目标，有效提升了农村公共品供给效率。具体而言，保靖县关于农村公共品供给创新的实践路径可以归纳为以下三点。

1. 权限下放，激发村级组织的主体性

为了激发村级组织的主体性，保靖县将技术方案相对简单且对资质没有强制要求的小微农村基础设施项目（如厕所改造、庭院硬化、入户路修建）的建设权限下放到村庄一级，即乡镇政府担任业主，再由乡镇直接发包给村委会组织施工。这种方式改变了项目制供给方式中政府单向输入资源、村级组织被动接受的局面。由此乡镇承担项目业主职责，村委会承担施工队的职责，通过权力和责任的下放激发了乡村干部的积极性。小微建设项目由乡镇直接发包给村委会组织施工，具体而言从三个方面激活了村级组织主体性。一是资金自主性。小微农村公共品建设项目资金先由县财政局根据项目进度拨付到乡镇，再由乡镇拨到村账或打卡补助给自行施工的农户，项目竣工也是由乡镇进行直接验收结算。这种资金拨付方式相比以往项目制供给方式而言，简化了报账程序，有利于工程资金的及时拨付，破解了村级工作因为资金问题而出现进度受阻的问题。二是决策自主性。乡镇政府将小微建设项目发包给村级组织自主实施，在任务发包的同时也将决策权在内的自主权授予了村级组织。如施工队伍的选择、施工时间、施工方案均可由村集体进行统筹和安排，相比县级政府统一招标后承包给外来施工队伍的方式，村级组织自主选择施工队伍的方式有利于减少与本地村民之间的磨合时间，也避免因为项目层层转包而造成的施工成本增加问题，从而有效节约施工成本和时间。三是监督自主性。由于施工队伍、项目建设方案均由村级组织负责，因而在工程建设过程中村社组织对有可能出现的问题负有直接的管理义务。实际上这种管理义务也是一种政府所赋予的管理权利，即在事责下移的同时权利也在下移，村级组织有了监督、管理权利。由此，当项目建设权限下放后，村级组织在资金、决策与监督层面都具有了相应自主性，改变了以往项目建

设过程中村级组织旁观者的角色与位置。

2. 农民参与，提升村民的主体意识

农民是公共品的接受主体，但以往项目制的供给方式农民实际上处于缺位状态，从而导致公共品供给的“最后一公里”困境。为了提升村民的主体意识，小微建设项目决策、建设、管理各环节都尽可能保障农民的知情权、参与权、决策权和监督权。首先，在项目决策阶段，各村通过召开村民代表会议、院坝会、微信群会议以及上门走访等方式，广泛听取村民对于村庄公共建设的需求和建议。这个过程中，每个村民会从自己的生产、生活实际出发，提出最需要及最真实的想法。村干部再根据从下往上收集的需求编制成项目库向上申报，上级政府从村级组织上报的项目库中选择部分项目进行建设，改变了原有的自上而下的直接供给模式，由此实现了公共品供给和自下而上的农民需求的精准对接。其次，在项目建设过程中，坚持村民自建和村集体组织招标建设两种方式相结合，由此激发农民的自觉性和主动性。对于厕所改造、入户路硬化和庭院硬化等工程，引导村民以自建方式进行，即村民自行修建，建好后政府再按规定发放补助资金。对于委托给村集体招标建设的项目，也会召开村民代表大会，就施工队伍的选择、施工时间和施工进度等问题共同商讨。再次，在项目监督阶段，村级组织统筹成立一个由本村村民组成的3~5人的项目监督小组，对项目施工材料的采购、施工过程进行监督，由此保障施工质量。最后，在项目管护阶段，由于项目发包给了村集体，村集体有承担基础设施项目后续管护的责任。同时，对于村民自建的项目，村民自然而然会对自己所建的项目负起维护修理责任。由此，通过提升项目建设过程与村民利益的关联度，提升了村民主体意识和责任意识，改变了过去项目制供给过程中农民旁观者的角色。

3. 制度配套，保障项目建设质量

为了保证村级小微建设项目的资金使用规范和工程质量，县级政府在下放权限的同时也配套了相应的监督制度。县级政府部门主要从业务、过程、工作三个方面开展了对村庄小微公共品建设工程的全面监督。一是加强业务监督。由于小微建设项目不再由县级部门统一招标施工，因而为了避免不同乡镇之间的项目建设由于信息偏差而导致施工效果各异的情况出现，相关县直部门在项目实施前将项目施工技术标准及要求统一告知各乡镇。同时在项目建设过程中，县直部门会通过现场会、培训会等方式开展现场技术指导，确保施工队伍按照标准实施。二是加强过程监督。规定村级组织对于小微建设项目要实行建设前、中、后公示公开制度，同时还需要及时地将项目建设相关的方案、施工的进度、资金的使用等情况定期在村、乡镇宣传栏或村级微信群中进行公开，以便随时接受村民线上与线下的检查与监督。三是构建工作监督网络。将农村小微建设项目纳入乡村两级工作的考核范围，由县级挂点领导、乡镇负责人实施常态化现场检查，县委督查室每月对项目进度以及资金拨付情况进行督查，对项目建设过程中出现的问题形成督查通报并督促相关单位及时整改。由此，通过县—镇—村系统性的督促检查网格的建立，避免了权利下放过程中村干部与工程方建立利益联盟导致工程质量下降的行为，由此有效推动项目按时保质完成。

通过上述流程的创新，可以看到基层公共品供给逻辑由自上而下决策供给向村社主导转变。决策权的下移，使得农村基础设施建设决策、实施与监督主体都发生了改变。在“赋权村社”的供给方式中，决策主体由政府作为单一决策主体向政府和村民共同决策转变；建设方式由政府统一招标的包揽建设形式向村集体招标与村民自建等多种方式共同推进转变；监管主体由政府单一监管向各级政府、村集体、村民多主体共同监督转变。由此，既激活了乡村各级干部的主体性，同时也提高了村民的参与度和主体意识，既保证了项目供给与农民需求的有效对接，也减少了项目落地过程中“钉子户”的阻工行为。

表 1 项目制供给与赋权村社供给方式对比

	项目制	赋权村社
决策主体	政府单主体	政府统筹+村民自主选择
投资方式	政府	政府
建设方式	政府统一招标	村民自建、村集体招标

监管主体	政府	各级政府、村集体、村民
群众参与度	低	高
资金使用效率	低，存在“最后一公里”问题	高，破解“最后一公里”困境

四、“赋权村社”公共品供给模式的作用机制

税费改革之后，随着国家财政实力的增强，逐步加大了对农村公共品建设的财政转移支付力度，有效解决了农村公共品建设的资金来源问题。但由于村级组织和村民的缺位，农村公共品供给水平却并没有实现同步同比例的改善。^[12]这也恰恰说明了自上而下的国家资源输入并不会自动激活村社内部的组织力量，同时也很难自动激发农民参与公共品供给建设的主动性和积极性。因而要解决国家资源与农民对接的“最后一公里”问题，关键在于加强基层组织的能力建设，激活村庄自治的积极性和效能，建立起自下而上的决策机制，从而提升村庄公共品供给的效率。湘西保靖县“赋权村社”的公共品供给模式创新实践，核心在于通过项目管理体制的创新赋予了村级组织资源和权利，村级组织通过建立需求表达与制度性回应机制、村庄内部资源吸纳与转换机制、集体协商与权责共担机制、群众参与与基层监督机制激活了村庄自治，有效化解了“最后一公里”难题，从而实现了低成本、高效率的公共品供给。

1. 需求表达与制度性回应机制

宏观层面的资源输入虽为乡村提供了公共品需求核心圈层中的生存型公共品，但国家和政府在与农村社会直接对接时仍存在供给与需求匹配的难题。^[13]据此，有学者提出，村社内生性供给单元是国家公共品供给体系不可或缺的微观基础，在资源输入的后税费时代内生性单元一定程度上能够弥补供给和需求的错位。^[14]如在以村社为主导的公共品供给模式中，村级组织搭建了农民需求表达与政府制度性回应的连接纽带，从而推动了农民分散化的需求与公共品供给的匹配。

(1)由村级组织进行宣传动员，以村民小组为单位收集村民需求与意见。作为公共品需求方的农民，最清楚自己需要什么，由村民上报需求能最大程度地克服国家与村民之间的信息不对称问题。村级组织作为与农民接触最多、最近的基层组织，通过召开村民代表大会以及入户宣传等动员方式，组织收集农民对于村庄公共品建设的需求与意见。村庄公共品建设与每个村民的利益息息相关，因而村民有直接表达自己需求偏好的意愿和动力。

(2)由村级组织召开村民代表大会，对各村民小组上报的需求进行梳理讨论。按照项目需求的轻重缓急进行排序，并对公共品建设方式以及具体方案进行决议。讨论的目的是为了形成共同意志，由此将分散化的、个体式的私人需求转化为具有公共性的集体需求。

(3)将讨论形成的共同决议进行汇总、公示，最后编制成项目库向乡镇政府上报。乡镇政府根据自下而上的公共品需求进行建设，由此实现了供给与需求的精准对接。

由此可见，通过村级组织这一中间桥梁，搭建了农民需求表达与政府制度性回应的平台，调动了农民主动参与决策的意愿，同时也使得自上而下的公共品供给能够精准对接农民的实际需求，提升了公共品供给的效率。

2. 内部资源吸纳与转换机制

项目落地环节，涉及到落地成本的分摊、不同利益主体之间的利益分配等诸多问题。项目制供给模式绕过村级组织，使得村级组织没有权利和动力发挥协调作用，同时由于治权的弱化使得村级组织在与“钉子户”的博弈过程中往往处于弱势地位。^[15]

因而村级组织的缺位使得进村的项目因为不同利益主体之间的矛盾无法协调而中断，造成了“资源消解自治”的后果。^[16]而在村社主导型的公共品供给模式中，村委会成为了项目建设的责任主体，需要承担项目落地的成本，因而激发了村级组织主动治理的动力。村级组织通过对村社内部的资源进行吸纳与整合，促成公共品项目的成功落地。随着城市化和市场化进程的加快，农村中许多有能力、有思想的精英大量外流。但是村庄内部仍有部分积极热心的村民小组长、老年群体、老党员、老干部、退伍军人、退休教师等非体制精英，在村庄治理和社会公共生活的引导过程中发挥着重要的作用。

(1) 调动小组长共同完成项目落地建设工作。基础设施建设项目在村庄层面落地时，会涉及占用土地、路线规划等具体利益协调工作，如何抚平利益受损方的情绪、协调不同主体达成一致行动成为项目得以顺利开展的前提条件。村民小组是村民的生产生活共同体，由于居住相近、土地相连，村民之间的互动多集中于小组范围内，如人情往来、帮工换工。相较于行政村层面而言的“半熟人社会”，村民小组构成一个完整意义上的“熟人社会”。^[17]由此在涉及项目落地环节不同利益主体协调问题时，安排与村民联系更为密切的小组长去与利益受损农户沟通协调，往往能够发挥比村干部更直接和更有效的作用。

(2) 动员与赋权村庄内部的积极分子，共同推动村庄公共品建设。除了小组长外，村内还有部分老党员、村民代表、有权威的老年群体等民间精英，他们在村庄中具有一定权威，熟悉乡村社会的地方规则，在社会交往和公共生活中具有一定影响力。这部分群体还有一个比较重要的特征即是负担不重，家庭经济条件在村庄内部处于中等位置，且已经完成了子女结婚、建房的人生任务，属于村庄中的“有闲阶层”。参与村庄的公共事务，不仅是他们度过闲暇时间的一种方式，也是一种能够实现人生意义与价值的途径，因而村干部通过组织赋权，充分动员这部分积极分子，共同推动村庄公共品项目建设。如围绕公共建设项目组建修路委员会等临时性组织，负责工程建设过程中的矛盾协调、工程监督以及后期维护等工作。这类临时性组织的成员一般由村庄中的老党员、热心的在村村民、村庄中的精英担任。因有了村级组织的正式赋权，在对公共品建设过程中涉及到的利益问题与农户进行协商与沟通时，他们也有了较为正式的身份。同时在与村民沟通协商做工作的过程中，进一步强化了村庄社会规范对个体行为的制约，维系了村庄社会的公共规则，有效激活了村庄的公共性。^[18]

由此，村级组织通过对村社内部的社会资源进行吸纳与整合，弥补了治理资源的不足，同时也通过激活社会内部的治理机制实现了村庄价值规范的再生产，抑制了村庄“钉子户”的产生空间，推动基础设施建设项目在村庄的有效落地。

3. 集体协商与权责共担机制

在农村公共品项目建设过程中，一方面由于项目建设会导致部分村民利益受损，而这部分利益受损村民不合作导致建设难以推进；另一方面，部分受益主体只讲权利而不讲义务导致建设成本增加。因而公共品供给中出现的各种关系梳理、利益矛盾的协调是项目建设过程中需要解决的关键问题，这些问题的解决难度甚至有时会大于工程建设的难度。因此，如何促进不同利益主体达成合作与共识，成为公共品建设得以实现的一个重要基础。与项目制供给这类由科层体系主导的治理过程表现不同，在村社主导型的公共品供给模式中，村委会通过建立集体协商与权责共担机制，推动了不同利益主体之间的合作。

(1) 在村委会的组织下，多次就村庄建设召开村民代表大会、党员代表会议、小组会议，通过集体协商调和不同利益主体之间的矛盾，从而推动村民走向合作。村民能否在公共品建设这项集体行动中达成一致，关键在于各利益主体的预期利益能否达到平衡。如村庄道路的扩宽，虽然是有利于全村村民的好事，对于被占地的村民而言他们属于利益受损方，因而在项目建设过程中不积极配合甚至采取抵抗行为。从他们的角度来看，他们希望自己受损的利益能够得到弥补。除了利益受损的村民需要村干部做协商工作，还有部分维持型利益主体也需要村干部做动员工作。即他们的生产生活面向村庄外面，村里的公共品建设对他们影响不大，既对他们的利益构不成损害同时对他们自身而言也几乎没有益处，因而这部分群体在村庄公共品建设过程中往往处于旁观者角色，不阻碍也不积极参与。通过集体协商，一方面不同利益主体村民均可以表达自己的意见和看法，另一方面也会对项目落地过程中所涉及的成本进行公开讨论，并最终形成一个大家都可以接受的分摊方案。通过集体协商，最终形成少数服从多数集体行动的公共规则，即从村庄大多数人的利益出发采取决策。

(2)通过集体协商构建权利义务均衡机制,由此减少了在村庄中试图“搭便车”的机会主义行为。针对不同的村庄公共品建设项目,由村委会召开村民代表大会对建设方案进行集体决策。为了让村民能够承担起相应的义务,部分公共品建设项目采取“以奖代补”的方式进行,即农民想要获得公共品供给所带来的便利,需要自己承担部分建设成本。以庭院硬化项目为例,政府统一购买水泥等原材料,劳动力则由村民自行承担,并按照相应的标准进行建设。村民自建的项目,需通过村委会验收后才能发放补助资金。这种方案有效减少了以往公共品建设过程中只享受权利而不想承担责任的的机会主义行为,因为按照现在的方案,如果你想获得收益,必须自己承担相应的建设成本。由此重新塑造了农民的权利义务观念,既有效减少了建设成本,同时也调动了村民自主开展公共品建设的积极性。

由此可见,通过村级组织搭建集体决策和协商的平台,促进了不同利益主体之间的矛盾协调;同时也在共同协商形成少数服从多数的民主决策过程中,促进了村庄公共规则的形成。

4. 群众参与与基层监督机制

在公共品建设过程中,如何将群众组织动员起来监督工程建设是保障公共品建设质量的关键。以往项目制供给模式中,由于群众监督的缺位导致质量不佳、大量资源损耗。而群众监督的缺失主要有两个方面的原因:一是自上而下的项目资金和决策体系使得工程实施成为一项国家的行政事务,而非农民自己的事。二是没有为群众监督提供渠道,这就导致群众既没有动力也没有途径能够参与到项目监督之中。^[19]在村社主导的公共品建设中,村级组织是项目工程的主要责任人,如果工程质量有问题将影响其在群众中的权威性,因而村级组织有动力和责任承担监督职责。同时,基层组织设立群众监督渠道,通过带动群众共同参与监督,保证了项目工程的建设质量。

(1)村级组织在工程实施阶段会成立3~5人的监督小组,对项目材料的采购、施工人员、施工过程进行监督,从而保证施工质量。监督小组由村民代表推选村民中为人正直,且在村庄中具有一定威望的村民组成。成立监督小组,一方面为村民参与工程建设过程提供了制度化渠道,提升了村民在公共品建设过程中的参与意识;另一方面监督小组成员是本村人,能在工程质量、材料选购等方面发挥“自己人”的作用,从而有效防止施工队偷工减料、跑冒滴漏等行为。

(2)村组干部有动力对施工质量进行保障。因为施工队伍一般是由村委会自主招标,如果工程质量不好,也会关系到村干部在村民中的形象与评价。如笔者访谈的村书记就说到:“我和施工队说过,希望他们不要为了节约施工成本而降低工程质量,实际上我们宁愿一分钱都不赚,就希望他们一定要保证工程质量。你想想,工程现在是由我们村委会负责的,如果后续工程出了质量问题,老百姓一定会首先找到我们,还会说肯定是我们村干部在里面吃拿卡要贪污腐败了,所以才造成工程质量问题。”因而如果工程质量出现问题,那么将造成农民对基层组织的进一步不满,进而不利于后续工作的开展。因此,为了维护自身权威,村干部在施工队伍的选择、材料的采购、施工过程的质量把控等环节都会付出更多的注意力。

(3)通过村干部就村庄公共品建设的反复开会、宣传和协商,搭建了需求表达平台,使得农民对公共品建设的观念从“这是国家的事务”向“这是我们自己的事务”的转变。公共事务的性质会影响到参与主体的行为,当一项公共事务是国家自上而下部署的行政任务时,公共事务及其意义对于普通村民而言就是抽象的、外在的、他者的,因而不可避免地会出现干部在干、群众旁观的局面。而当农民将公共品建设当成“自己的事务”时,则会尽心尽力深度参与到公共品建设当中。

通过村级组织搭建的需求表达与制度性回应平台以及构建的集体协商机制,使得村庄公共品建设成为村民的内在需求,即公共品建设是一项与每个村民的利益都息息相关的公共事务,由此激发了农民的主体意识,实现了自上而下的供给与自下而上的需求的有效对接。同时,村级组织通过搭建监督体系,既强化了公共品建设过程中村民的参与意识,又完善了村级工程的监督体系,提高了工程透明度,有效保障了村庄公共品建设工程的质量。

五、“赋权村社”公共品供给模式的治理效果

保靖县的公共品供给创新实际上发挥了国家和基层组织两个主体在公共品供给中的作用。首先，国家在公共品供给中发挥了统筹作用。在“赋权村社”公共品供给模式中，国家统筹作用体现在以下两个方面：一是资源统筹安排。在这种模式中项目建设资源仍然是由国家提供。二是制定制度。政府为下放的项目制定了一系列制度，既调动了农民的参与积极性，同时也为村级组织的运作提供了规范制度。其次，基层组织则发挥了民主决策作用。基层组织在政府“赋权”的过程中实现了将农民组织和动员起来的目标，使得农民在项目决策、建设、监督、维护各环节都进行了广泛地参与。通过对保靖县Q镇“赋权村社”公共品供给模式的调研发现，将村庄小微公共品建设项目的权限下放到村庄一级，充分调动了村级组织的主动性和积极性，并在资源协调与分配的过程中激活了村庄自治，由此既提升了农村公共品供给效率，同时也提高了基层组织的治理能力，改善了国家与农民的关系。

1. 提升了农村公共品供给效率

农村公共品供给效率的提升显著体现在公共品需求与供给的均衡、工程建设成本下降与项目建设质量提升三个方面。首先，通过村级组织搭建的需求表达、集体协商平台，为村民向上表达需求和意见提供了制度化的参与渠道，实现了农村公共品供给和需求有效对接，解决了项目制供给模式中自上而下的决策与分散化、多样化的农民需求的错位造成的资源浪费问题。其次，通过村级组织充分吸纳与动员村庄内生力量协调项目建设过程中不同利益主体之间的矛盾冲突，减少了项目落地环节由“钉子户”造成的成本耗散和进度受阻等问题，从而节约了项目建设成本。最后，通过村级组织搭建项目监督体系调动了群众参与积极性，既强化了公共品建设过程中村民的参与意识，又完善了村级工程的监督体系，有效克服了偷工减料、质量下降等现象，保障了村庄公共品建设工程的质量。

2. 提高了基层治理能力

在村级组织主导的公共品供给模式中，基层“民主决策、民主管理、民主监督”这一实质性的治理内涵得到了充分展现。基层治理能力的提高体现在村庄公共规则的形成、干群互动增加、村民自治意识被激发三个方面。首先，村级组织在主导公共品建设过程中，通过集体协商重塑了村庄中的公共规则，有利于达成公共性的村庄治理秩序。村民和村民之间基于公共品建设达成了少数服从多数的社区共识，并形成了一套对“钉子户”有效制约的社区舆论。村庄公共性的形成，不仅有利于推进项目落地，也有利于村庄治理事务的开展。其次，公共基础设施的建设为村干部和村民的互动创造了制度性渠道，避免了村干部悬浮于村庄社会的问题。村干部基于项目建设的需要，与不同利益主体的村民反复协商、动员，这个互动过程为村干部提供了梳理村内矛盾的制度化机会。因为村干部只有解决了以往存在于干部和群众之间的矛盾、疏通了群众的情绪，公共项目建设才有可能顺利推进。由此可见，村庄基础设施建设为村干部与村民的互动提供了更多机会，有利于改善村庄空心化所带来的干群疏离关系。第三，激发了村民主体意识。村干部通过在公共品建设过程中的制度化路径整合和吸纳村民参与项目决策、协商、监督等过程，激发了村民的主体意识，培养了村民的参与意识和权利意识，由此达到了整合村庄社会力量共同参与村级治理的目标。

3. 重塑了国家与农民的关系

在以项目制为主导的公共品供给模式中，自上而下的单向度的资源输入方式加剧了农民只讲权利而不讲义务、对村庄公共事务缺乏热情的个体化特征，因而国家和农民之间的关系并没有因为资源的输入而变得更加紧密，反而走向了新的疏离关系。而在村社主导的公共品供给模式中，通过村级组织这一中间层级重建了国家与农民的有效联结，由此重塑了国家与农民的关系。村级组织这一“中间结构”则借助资源实现了群众组织化，^[20]调动村庄内部的社会力量，激活村民的自主意识与责任意识，最终实现国家与农民在组织上的融合。国家与农民之间并非二元对立的关系，关键在于如何将分散的农民组织起来，实践证明通过国家赋权建立的“中间结构”能够使国家与农民在组织上紧密关联，国家与农民的关系从单向度的介入向参与式互动转变，^[21]实现了外部力量与内生社会秩序两股力量的有效融合，进而得以实现资源有效下乡和村庄善治。

六、结论与讨论

农村公共品供给可以归纳为两大问题，一是从何处获得建设资金，二是如何实现供给的公平与效率。^[22]项目制供给方式解决了公共品建设的资金来源问题，但自上而下的制度内决策在应对分散化、多样化的农民公共品需求时仍面临供给效率低下的困境。因为村内户外的公共品建设不仅牵涉到具体的工程技术问题，而且还关涉到村域范围内复杂的公共治理问题。项目制供给的关键问题在于其具体的运作环节中缺乏农民表达诉求和参与的制度化渠道，难以组织和动员农民，造成国家向村庄输入的大量资源难以转化为村庄治理能力，最终影响到村庄公共品供给和财政资源投入的实际效果。^[23]

研究发现，在政府引导与统筹之下，将村庄小微建设项目权限下放到村社一级，赋权于村级组织这一创新机制充分激发了村级组织的主体性和能动性。村级组织通过建立需求表达与制度性回应机制、内部资源吸纳与转换机制、集体协商与权责共担机制以及群众参与与基层监督机制，充分组织和动员农民参与到资源分配的决策、建设与监督过程中，有效激活了村庄民主，实现了国家资源与分散小农有效对接的目标，有效提升了村庄公共品供给的效率。由此可以发现，在当前乡村振兴背景下，国家向乡村投入的资源力度逐渐增大，应借助资源下乡的机会，充分发挥基层组织的作用，强化以村民自治为核心的村庄民主建设，不仅有利于提升农村公共品供给效率，确保国家资源公共效益的最大化实现，同时还能有效增强和提升基层治理能力。

不过，在赋权于村级组织的过程中也带来了两个问题：一是如何实现对村级组织权力的有效监督，二是如何克服由于村干部能力不同导致的不同村庄公共品供给效果的差异。对于第一个问题则需要更加完善政府与群众对于项目资金和工程建设的监督体系，进一步提升村民的参与度。对于第二个问题则需要发挥乡镇的统筹和协调作用，对于村干部能力较弱的村庄及时介入并给予支持，由此避免由于村干部能力不同造成村庄间公共品建设的分化。

参考文献：

- [1] 桂华. 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J]. 政治学研究, 2014, (04).
- [2] 林万龙. 中国农村公共服务供求的结构性失衡：表现及成因[J]. 管理世界, 2007, (09).
- [3] 耿羽. “输入式供给”：当前农村公共物品的运作模式[J]. 经济与管理研究, 2011, (12).
- [4] 贺雪峰, 罗兴佐. 农村公共品供给：税费改革前后的比较与评述[J]. 天津行政学院学报, 2008, (05).
- [5] 李祖佩. 论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑——基于某新农村建设示范村经验的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2012, (03).
- [6] 金江峰. 项目治村的实践困境及其解释——国家基础性权力建设的视角[J]. 国家治理与公共安全评论, 2020, (01).
- [7] 董磊明. 农村公共品供给中的内生性机制分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2015, (05).
- [8] 黄思. 行政激活：农村公共品治理成本内部化的路径创新[J]. 农村经济, 2021, (07).
- [9] 李祖佩. 项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014, (05).
- [10] 刘建平, 陈文琼. “最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析[J]. 中国行政管理, 2016, (02).

-
- [11]高万芹, 龙斧. 村民自治与公共品供给的权利义务均衡机制——以 Z 县 G 乡 L 村为个案[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, (05).
- [12]桂华. 分配型民主机制下农村公共品供给模式研究[J]. 中州学刊, 2018, (07).
- [13]李国政, 杨峰. 农村公共产品供给效率的圈层结构: 一般性的概念分析框架[J]. 农村经济, 2010, (11).
- [14]钱全. 乡村振兴背景下公共品供给模式类型及其治理分化[J]. 学习与实践, 2021, (07).
- [15]陈锋. 从整体支配到协商治理: 乡村治理转型及其困境——基于北镇“钉子户”治理的历史考察[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2014, (06).
- [16]李祖佩. “资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J]. 学习与实践, 2012, (11).
- [17]贺雪峰. 半熟人社会[J]. 开放时代, 2002, (01).
- [18]纪芳. 项目落地的差异化实践: 运作机制及其治理绩效——基于苏中 X 村和鄂东 B 村的项目实践考察[J]. 农林经济管理学报, 2021, (03).
- [19]黄丽芬. 农村公共品供给方式与基层善治[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2019, (01).
- [20]安永军, 刘景琦. “中间结构”: 资源下乡背景下国家与农民联结的新机制[J]. 农业经济问题, 2019, (09).
- [21]陈浩天, 胡白钮. 国家与农民互构: 观瞻乡村治理进程的政治发展理路[J]. 内蒙古社会科学, 2020, (05).
- [22]刘锐, 付悦. 农村公共品供给: 变迁、问题及出路[J]. 农村经济, 2019, (05).
- [23]田孟. 发挥民主的民生绩效——村级公共品供给的制度选择[J]. 中国农村经济, 2019, (07).