

# 农村公共品供给模式的优化与实践机制

——基于湖南汨罗C村的考察

李玉霞

(武汉大学 社会学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 乡村振兴背景下,农村公共品供给是村庄建设的重要内容。当前自上而下的单向度项目制供给是农村公共品供给的主要方式,但这一供给模式往往面临着与村民需求错位、利益协调功能缺乏等困境。湖南汨罗C村针对农村公共品供给模式进行优化,通过构建村社自主统筹模式,确立精准服务单元,制定民主治理规则,成立多元化组织载体,重塑了政府与农民的关系,充分激活农民主体性,在村庄社会内部实现了低成本的自我动员、利益协调和内部监督,有效化解了农村公共品供给的“最后一公里”困境,为项目制背景下的农村公共品供给提供了新思路。

**关键词:** 公共品供给;村社自主统筹;实践机制;乡村振兴

中图分类号: C913.6

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)02-0045-07

## Optimization and practice mechanism of rural public goods supply mode: Based on the investigation of C village in Miluo, Hunan province

LI Yuxia

(School of Sociology, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** In the context of rural revitalization, the supply of rural public goods is an important part of village construction. The current top-down one-dimensional project system supply is the main mode of rural public goods supply, but this supply mode often encounters the dilemma of being misplaced with the needs of villagers and lacking in the function of benefit coordination. C Village, in Miluo, Hunan Province, has optimized the rural public goods supply mode. Through the establishment of precise service units, the formulation of democratic governance rules and the establishment of diversified organizational carriers in the independent overall planning model of the village community, the relationship between the government and farmers has been reshaped and the farmers' subjectivity has been fully activated. It realizes low-cost self-mobilization, interest coordination and internal supervision within the village community, effectively resolves the "last mile" dilemma of rural public goods supply, and provides new enlightenment for rural public goods supply under the background of project system.

**Keywords:** public goods supply; autonomous planning of villages; practice mechanism; rural revitalization

### 一、问题的提出

十九大提出乡村振兴战略,强调解决农村、农业、农民等关系国计民生的根本性问题,扎实推进农村改革和乡村建设,强化农村基本公共服务和公

共基础设施建设,促进县域内城乡融合发展<sup>①</sup>。其中,核心是保障农村公共品有效供给。其涉及两方面内容,一是要提供符合农民实际生活需求的公共品;二是公共品供给成本要在农民可接受阈值内。如何解决两方面问题是基层治理领域的重要命题,它关涉国家与社会、农民的互动关系。在税费改革之前,行政命令主导的“制度外的自上而下决策机制”是农村公共品供给体制的主要特征<sup>[1]</sup>,暴露出公共品供给效率低下、地区间公共产品供给不平衡

收稿日期: 2022-01-06

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(18CZZ037)

作者简介: 李玉霞(1994—),女,湖北恩施人,土家族,博士研究生,主要研究方向为农村社会学、基层治理。

等问题<sup>[2]</sup>。税费改革至今,国家转变制度模式,农村公共品供给体制成为国家财政基础上的制度建构<sup>[3]</sup>,即“制度内的自上而下决策机制”<sup>[4]</sup>,在这一制度框架下,国家通过项目制开展资源输入,给予农村地区财政反哺<sup>[5]</sup>。然而,从供给效果来看,项目制运作引发了供给效率低、供需不匹配、公共事务治理困境或集体行动困境等诸多问题<sup>[6-8]</sup>。因此,如何化解上述困境是保证农村公共品有效供给的重点。

围绕上述问题,当前学界主要从两方面进行研究。一种是制度主义分析路径,强调行政要激活自治、嵌入自治<sup>[9]</sup>,认为国家应借助资源输入的契机将财政经费给予村集体,保证财政体系对村集体的支持,让村民自主进行公共品供给<sup>[10]</sup>。因此,要推进行政体制改革,改变压力型体制,促进基层政权行为逻辑转变<sup>[11]</sup>。在此基础上加强基层服务体系建设,提高基层收入待遇,提升基层服务积极性<sup>[12]</sup>。同时还应建立公共品供给的评估监督体制机制,通过制度评估与监督提升公共品供给效益<sup>[13]</sup>。第二种是行动主体分析路径,注重对公共品供给具体实践机制进行分析,强调各主体在公共品供给中所承担的角色、发挥的效用。有学者认为,除了发挥行政主体的力量外,公共品供给还应有效依托市场竞争<sup>[14]</sup>,通过市场手段进行资源配置,实现产权明晰、责任明晰,既可调动社会积极性,也可实现供需匹配<sup>[15]</sup>。公共品供给应该融合国家、市场,通过“市场包干”的模式实现公共品供给的投入产出化、治理协同化,从而提高供给效率,并解决供给所引发的次生治理问题<sup>[16]</sup>。也有学者强调公共品供给中村庄社会力量的作用,通过激活社会内部的规则<sup>[17]</sup>,实现村庄内部动员<sup>[18]</sup>,有效解决公共品落地问题。发挥村庄社会力量的作用,一方面是主张村级治权的强化,认为村级有效治理可以弥补国家行政力量在公共品供给中的制度缝隙,解决农村社会内部细小琐碎的公共品供给问题并予以完善<sup>[19]</sup>。为此,既要理清村级治理职责<sup>[20]</sup>,又要赋予村庄公共规则以强制性<sup>[21]</sup>。另一方面要加强民主决策能力,尤其是要通过议事程序强化农民的权利意识与民主观念,使农民成为公共品供给的决策主体<sup>[22]</sup>。

以上分析路径提出了破解农村公共品供给困境的建议。前者强调行政制度的调适对公共品供给

有积极作用;后者论证了各主体在公共品供给中的作用及其行动逻辑,并寄希望于各自力量的发挥来弥补行政干预不足,实现公共品有效供给。但不论是制度调适还是注重市场力量的发挥都忽视了农民的表达空间;而社会力量通过强化村级治权及民主决策能力,虽然拓宽了农民需求表达空间,但却忽视了现阶段农村公共品供给过程的复杂性。在农村公共品供给过程中既存在国家与农民的互动,也存在村级内部多元主体的互动。复杂主体之间的互动仅仅依靠社会力量和民主决策很难解决全部问题。同时,乡村社会获取公共品项目的方式、能力及运作过程也会影响公共品供给效能,升高治理成本,导致资源下乡“内卷”<sup>[23]</sup>,因此,需要对农村公共品供给模式进行更深入的研究。

汨罗C村在资源、制度和社会基础支撑上提高了公共品供给中村庄社会的自主性,通过构建村社自主统筹模式实现了公共品有效供给。为此,笔者拟在对汨罗C村村书记、乡贤理事会会长、片长、小组长及村民进行访谈的基础上,关注乡村社会与基层政府的治理互动,探讨乡村社会如何通过内部主体激活,联通政府、村级组织、村庄精英和普通村民,保证公共品的有效供给,为项目制背景下的农村公共品供给提供参考。

## 二、项目制背景下的公共品供给模式困境

农村公共品供给是基层治理的重要内容,其投入和决策方式是影响公共效益生产的重要变量。一方面,农村公共品供给依靠较高的成本投入,建立在相应的资金、人力等基础之上,其良好公共效益的产生需要协调好成本分摊工作;另一方面,农村公共品供给属于公共事务,关涉农民的实际利益,供给有效需要充分与每个村民打交道,以准确全面决策<sup>[24]</sup>。农业税费取消之后,国家通过制度内供给逐渐增加了对农村公共品建设的财政支持力度。为避免财政资源在输送过程中被过多耗散,国家通常采取项目制方式加强对公共资源规范化、标准化使用的管理。项目制的使用能确保国家自上而下的决策意图获得与之相匹配的资源保证,并通过有效管理避免国家财政资源在传递过程中出现被克扣、挪用等现象<sup>[25]</sup>。但从实践来看,项目制在执行过程中仍出现了农村公共品供给效益和效率较为低下的

问题, 主要包含以下几方面:

首先, 项目制无法有效满足农民公共品需求。农村公共品建设和农民的需求偏好高度相关, 最终需要与农民对接。项目制的投入和决策主体主要为具有较高行政权威的项目发包方, 通常采取自上而下的单向度供给模式, 具有明显的国家政策意图贯彻特征。因此, 农民在项目制的运作中缺乏有效且充足的表达空间和机会, 很容易在公共品供给过程中产生信息不对称现象, 导致差异化的需求偏好难以满足。此外, 项目制背景下, 农民须承担公共品供给的部分成本, 但由于建设内容与农民的发展诉求存在脱嵌, 农民承担部分成本却没有实现自身需求目标, 导致其利益受损。

其次, 项目制的利益协调功能较为缺乏, 造成项目落地困难。公共品供给以项目工程的形式落实到具体的村庄中, 其建设与落地还涉及村域范围内复杂的公共治理, 它不仅要解决具体的事, 还需要协调各主体中复杂的利益关系。在这一供给模式下, 农民成为公共品供给的被动服务对象, 其主体责任没有得到充分激发。由此, 农民易在公共品供给过程中高度依赖政府, 只享受权利不承担义务, 认为公共品供给是政府的事, 政府需开展全方位服务, 承担全部成本。另外, 项目工程的施工方一般从外面进来, 与村民不熟悉, 只要有一户与施工方扯皮阻止施工, 项目就难以落地。尤其是宗族势力较强的村庄, 一些社会势力参与到与政府的互动博弈中, 甚至产生投机取巧、谋取不正当利益的行为。他们通过“踩线但不越线”的方式对施工方施压, 法律和行政强制力也无法对其行为形成制约, 最终影响了公共品供给的实际效果。

最后, 项目制资源在使用过程中因其技术理性缺陷和项目信息不对称等问题易产生“最后一公里”的监督困境。公共品建设中相关项目资金使用需要经过政府的“发包”“抓包”及“转包”等流程, 而从中央发包到村庄落地之间的委托代理链过长, 其技术理性在这一链条中不断被削弱, 对公共品建设等具体实施环节难以监督到位。另外, 公共品相关建设项目最终进入的是村庄熟人社会, 为确保项目有效落地易出现项目的软执行现象, 导致监督逐渐流于形式, 由此带来公共品建设项目在实践中出现与设计初衷相违背、异化的结果。

由上可见, 要确保国家的资源输入转化成有效的公共品供给, 应扭转单向度制度供给模式, 转变资源输入方式, 提高村庄自主性, 充分协调各主体利益并加强项目监督, 以此来破解农村公共品供给中的困境。

### 三、农村公共品供给的优化模式与实践

C 村位于湖南汨罗市, 2017 年由两个自然村合并, 880 户, 总人口 3 580 人, 党员 108 名。目前共 6 个片区, 下辖 26 个村民小组, 一个村民小组约有 30 户左右。各个片区、小组分有大姓和小姓, 具有浓厚的宗族底色。C 村作为普通的中西部农村, 集体经济较为薄弱, 地方政府财力有限, 国家的资源支持相对较少。为此, 地方政府一方面转变资源输入方式, 另一方面引导村庄成立乡贤理事会, 实现公共品供给模式的有效创新。

#### 1. 构建村社自主统筹模式

为确保村庄内部公共品供给, C 村所在的地方政府在有效的资源输入方式基础上通过制度配套及对乡村社会的充分引导, 实现了行政与自治的契合, 为公共品供给模式的优化创造了条件。

首先是资源基础。政府采取“以奖代投、先建后补”的资源输入方式, 要求村庄内部先自行开展各类公共品供给与建设, 待建设完成后上级政府对其进行验收, 验收通过后方可拨付资金。在资源输入的过程中, 政府不规定具体的公共品建设内容, 由农民根据自身实际需求进行相关建设, 完全尊重农民和村庄社会的意见。此外, 政府设立弹性资源建设管理制度。项目资金 50 万以下由业主单位自主实施, 自主发包; 50 万以上 400 万以下的项目需要进行招投标程序, 满足竞争性要求, 政府进行原料采购; 400 万以上的项目则需要由乡镇走正规程序, 并进行资金审查, 这一弹性灵活的项目资源管理方式为村庄社会留足自主空间, 激发村社争资跑项活力。

其次是制度和组织基础。政府在资源输入过程中明确配套制度规则并进行相应的组织再造。近几年, 汨罗主要开展了“美丽乡村”建设、“环境卫生整治”等相关公共品项目建设, 在资源输入的同时, 针对建设项目进行分类处理。主要涉及两方面: 其一, 将建设目标分为长期和短期, 实行弹性化制

度考核,以此激发村内工作积极性;其二,针对公共项目建设最基础的村庄单元进行组织再造,分层级划分建设任务。按照建设内容的大小、沟通协调难度等进行家族、小组、片区、行政村的层级划分,形成针对性对接主体,从而有助于公共品建设过程中矛盾的有效化解。

最后是社会基础。政府在公共品建设落地过程中有意引导地方社会内生性力量。汨罗在20世纪90年代孕育出安防产业,在产业带动下不仅出现了一批经济精英,还形塑了镇域范围内的泛熟人关系网络。政府通过举办在当地有上百年历史的“抬阁故事会”、玩龙舟比赛等活动,进一步强化镇域范围内的文化认同。政府还引导并组织建设了镇域范围的乡贤理事会,鼓励乡贤理事会发挥自身的经济优势和社会资本优势,为公共品建设注入活力,确保社会性筹资有更好的对接主体,这也为公共品自组织建设与供给创造了空间。此外,当地很多村庄具有浓厚的宗族底色,有着很强的竞争意识,“别的村庄、小组有,我们也必须有”的竞争理念根深蒂固。政府利用这一心理,通过“造点”的方式引导村庄社会内部进行公共品建设,即政府集中精力打造一个亮点,倒逼村庄社会争取资源,完成相关建设。

总之,地方政府在公共品供给与建设过程中为村社赋能,给予村庄社会极大的自主性空间,促使其按照“政府引导、农民主体”的理念转型优化,催生了基于社会整合基础上的村社自主统筹模式。在这一模式下,村民以村社内部为基础进行组织化,并充分发挥村社民主自治优势,推动农村公共品的有效供给。

## 2. 农村公共品供给的优化实践

政府对项目制的公共品供给模式进行了优化,强化村庄自主治理效能发挥,将公共品建设所需资源从政府直接输入农村分解为村庄统筹、自主治理、完成建设等多个环节。即首先由村社内部统筹公共品建设需求并开展公共品建设,实现公共品供给的有效管理,提升公共品建设效能。C村近几年充分加强社会整合,根据村庄需求开展公共品供给,将村庄建设打造成当地亮点,其具体实践涉及以下内容:

首先,在公共品建设初期对建设项目进行筛选

与竞争。C村每年各小组、片区会有各种公共品建设需求,但相关的项目资源比较紧张,如果要获得项目资源就需要申请和竞争。为保证项目资源使用的效益及公共品建设的有效性,村委会在村庄内部按照家族—小组—片区—村庄多层级单元鼓励申请建设项目。而每一层级单元的发展条件、地理位置等存在差异,因此,需要村庄各小组、片区按各层级发展实际达成公共品项目建设的初步共识并进行申报。村委会再对相应的小组、片区等层级申报内容及基础条件进行考察评估。据村书记反映,主要考察内容包括生态环境、基础设施、地理位置以及村民配合程度等等。村委会优先选择零纠纷、零上访、基础条件好的小组和片区,确定后再上报乡镇政府,再通过召开户主会和实地走访的方式进行二次筛选,最终确定建设单元。

案例1:C村美丽乡村建设项目筛选过程中,原本有3个片区申请该项目,最终在村书记参与开会定夺后该项目落地隘片<sup>①</sup>。因为隘片人口居住集中、片区能人多,交通道路进行过白改黑,而且2019年还安装了路灯,进行美丽乡村建设示范点的基础条件好,可在节约成本的基础上做出效果。(访谈记录,村书记20210319)

其次,能人牵头与集体协商。公共品建设虽然由村社统筹,但这不等于建设过程缺乏组织性。在公共品项目建设之前,各小组、片区内村民必须选出3~5个“为头人”,并成立临时性公共品建设领导小组。主要负责建设资源统筹、规则制定、矛盾协调等工作。一般情况下领导小组成员都是村内精英,既包括经济能人也有小组长、村干部等。由这一部分人负责向外拓展资源和制定筹资筹劳相应规则。就资源统筹而言,C村主要依靠自下而上的关系动员实现对各类资源整合。换言之,村庄社会以村庄关系网络为基点获取外部资源支持。就规则制定而言,主要涉及筹工筹劳和损失弥补等问题。为此,领导小组成员会定期召开民主会议,依据公共品项目大小就“筹多少钱,投多少工”做出基本预算并制定相应规则。

案例2:C村道路拓宽建设过程中,每个小组认领相应任务,其中部分小组采取每户2000元和10个义务工的方式开展建设,部分小组采取每人500元的方式筹资。以C村道路油化工程为例,为

解决建设成本,协商过程中会对工程队选择、筹资金额及不配合行为进行讨论,最终达成共识。最终 C 村在道路油化上选择熟识的老板承包项目,将原本 72.5 元/m<sup>2</sup> 的价格压至 58 元/m<sup>2</sup>,共计花费 54 万元,节约近 20 万元。同时规定在项目建设过程中,村民要出义务工,施工过程中找本村村民完成,工价控制在 100~150 元/天,可大幅度减少开支。而对修路过程中的占地问题,普遍采取义务出让的方式。(访谈记录,村书记,20210316)

此外,公共品建设过程中还须进行矛盾协调,尤其是需要通过村庄人情和熟人社会,实现对积极分子的激励与不配合成员的约束。一方面,C 村实行灵活多样的资金筹措方式,普通村民都要出钱,但可根据各自经济能力酌情减少,经济精英、乡贤、村干部等能人尽可能多捐钱,基本为 1000 元起(访谈记录,乡贤会长,20210322)。村庄用立石碑、张榜等方式将每个人的捐款数额进行公布,既可以让积极参与的人获得正向社会评价,又可以不对不配合者形成约束。吸纳亲戚、朋友和村干部等人成立矛盾协调小组,利用人情、面子机制来做村民工作,可以让村庄中的不合作者态度得到软化。如在建设片区广场及活动中心时,前后开会四次,仍有三个村民不配合,片长做工作时说:“你如果再不捐钱,明天榜单上就没有名字了。”(访谈记录,片长 20210321)亲朋好友对不配合的村民做工作时也谈到,“建设的项目总会派上用场,总会有跳舞、遛孩子、晒谷子的时候,别人都交,你不交,说得过去?”(访谈记录,村民,20210329)。另一方面,针对拒不合作者则制定“无负担、不享受”的排他原则对少数群体形成强制和舆论约束。通过能人带头和集体协商,C 村确定了“能力优先、资金共筹、成本共摊”原则,农民的自主担当意识得到激发。它以一种连带式的利益纽带,将个体行为与村庄社会公共品建设紧密相连,有效克服了社会内部的集体行动困境,提高了公共品建设的效率。

最后,自主认领与定岗定责确保公共品建设得到有效管理。公共品供给效益要得到充分发挥,一靠建设过程的质量保证,二靠建设完成后的长期有效管护。对此,通过成立公共品建设监督委员会,落实相关监督责任,确保实现有效的监督。并且该组织会通过协商决策达成公共意志和制定公共规

则,监督并制止村内的不规范行为,避免公共品建设资金被滥用与侵占。农民作为成本均摊者也会自觉加强对建设过程中的监督,承担起公共品建设的监督责任,并采取轮流值班的方式对建设中的材料购买、具体施工进行监督管理。此外,在后期管护上 C 村确定党员和小组长包干方式,每块区域都插上了印制有党员、小组长名字牌子,每个人都要对自己的领域负责。

综上,通过村社自主统筹模式能够实现公共品需求的有效表达,在能人带头下整合村庄社会,并通过自我规范化管理实现公共品项目安全落地及有效管护。这有效规避了项目制执行过程中供需错位及村民责任感不强的困境,形成村庄社会对公共品建设资源的持续吸纳和整合,确保农村公共品的有效供给与完善。

#### 四、农村公共品供给的优化机制

湖南汨罗市 C 村近年通过有效建设公共品供给项目成为乡镇排名靠前的“亮点村”,村社内部各主体对公共品建设抱有较高热情,积极性得到极大激发,参与程度大大提高。村庄社会在自我组织基础上形成共识和规则,并通过能人牵头形成与外部联络,提升获取资源的能力。这使得农民从项目制中的服务客体转变为公共品建设主体,其责任意识和表达空间得到重塑,有效化解了项目制下农村公共品供给的“最后一公里”问题<sup>[26]</sup>,促进了公共品供给效能的提升。村庄公共品供给能达到此效果,主要基于以下治理机制:

##### 1. 确立精准的服务单元

农村公共品供给过程中,因为村庄内部基础条件和农民生产生活特征的差异,部分公共品建设在农民个体之间受益不均,出现公共品供需错位,产生高昂的协调成本,从而陷入“议程困境”<sup>[27]</sup>。但在村社自主统筹的模式下,依靠村庄社会既有的认同单元形成层级式公共品建设,每一层级服务单元可根据自身发展条件、地理位置及村民最迫切的公共品建设需求,精准有效确定相关建设内容及其可承接的公共品项目大小。确立精准的服务单元能使公共品建设更符合农民日常生产和生活需求,符合农民最直接的利益诉求,对农民具有较强的利益动员能力。此外,公共品建设环节需回答“成本由谁

承担、内容有谁获益、建设怎么付费”等核心问题,村社自主统筹的模式基于精准的层级服务单元能有效联结具有同质化利益偏好的相关主体,易形成有效的整合单元,解决农民受益不均的问题,增强农民参与公共品建设的合作意愿。质言之,一旦形成精准有效的服务单元,农民基于“谁获益、谁投入”的共识能够达到服务单元内部的共享与排他效果,实现公共品的有效供给。

## 2. 落实民主治理的行为规则

公共品最终在村庄社会落地,经历了需求表达、决策协商、具体执行等多个环节。区别于项目制的决策权利高度集中,村社自主统筹模式下村社享有更多自主决策权,在公共品建设过程中基本遵循民主治理原则。该原则下,公共品供给与建设强调规范化、留痕化。首先,设置运行制度确保民主表达渠道的畅通,即集体服务单元的村民无论何种身份、资产多少都能充分参与到公共品建设的意见表达中去,公共品建设内容、建设方式均为村民集体商讨的产物。其次,保障民主治理程序的层级分明、流程运作规范。在村社统筹的公共品建设模式之下,其建设环节严格按照村民表态、建设领导小组召开会议商议、决策公示、意见再反馈等步骤开展。在这一基础上形成共识,也代表着“以契约为纽带的新的村庄社会关联”<sup>[28]</sup>的诞生,弱化农民在公共品供给中的付出与享受的二元对立意识,农民不仅应享受公共品服务也需要履行公共品建设的出资投劳义务。村社自主统筹模式下的公共品供给以一种连带式的利益纽带,将个体行为与村庄社会公共品建设紧密相连,有效克服了社会内部的集体行动困境,提高了公共品建设的效率。最后,强化民主治理规则的公开化、透明化,即将农民转变为公共品供给的主要参与者而非旁观者。村社自主统筹供给模式强调获得村民的认可后方可开展相关建设,确保公共品建设过程的合法性,让农民的参与过程更加有效。

## 3. 成立多元化组织载体

农村公共品供给是一个系统性工程,其不仅涉及村庄内部的资源动员与监督管理,还需要实现与政府、市场等主体的互动。村社自主统筹模式下的农村公共品供给充分激活村庄内生性力量,成立了多元组织、协会,诸如乡贤理事会、建设委员会、

监督委员会等,同时对于各类组织内部的成员身份、组织结构、日常管理及内部监督等设定明确的要求。组建这些组织实体意在打造一个介于政府与农民之间的村民自我服务、自我规范的中间层级。打造这一组织化的中间层级其作用在于民主治理<sup>[29]</sup>。通过这一治理逻辑可在公共品建设环节起到有效协调与转换作用,能够在各类组织的规范化、制度化规定的框架内形成对公共品建设环节及村干部、村庄精英、村民等主体行为的监督,一方面可保证公共品建设质量,另一方面可通过方案策划、成本核算、预算评估各环节的监督有效避免公共品建设资金被滥用与侵占。另外,各类组织化的中间层级可起到拓展资源、援引政策协助的作用。组织的核心成员一般为拥有社会资本的精英,通过其关系运作能吸纳更多资源支持,助力于公共品建设,提升公共品供给效果及其可持续发展能力。

## 五、结论与讨论

乡村振兴背景下,国家进一步加大了以项目制为主的资源投入,但其在某种程度上将公共品供给与建设变成政府的单向度服务,导致了村庄公共品建设的“最后一公里”问题。C村通过确立精准服务单元、制定民主治理规则与成立多元化组织载体,以回应村民内生性需求为目标,节约了农村公共品供给的群众动员成本,实现了资源供给的弱行政依附以及矛盾的有效化解,扭转了村公共品供给的“最后一公里”问题,以及公共品供给和村民需求的错位困境。

C村公共品供给的优化,为资源下乡背景下的村级公共品供给提供了一个有效的路径。村庄社会的公共品供给需要厘清国家与村庄社会的角色定位问题。尤其是国家资源投入无法全部负担高额的公共品建设成本时,更需要强调村庄自主安排、自我服务的作用。通过“国家支持农民办自己的事情”,而不是“国家为农民办事”的逻辑厘清农民与国家之间的责任边界及权利义务关系,让农民这一主体承担部分建设成本,以保证公共品的落地和有效建设。此外,村庄公共品供给的效能保障离不开村民需求的有效表达。在村社自主统筹的公共品建设情境下,重塑基层治理结构,在国家与农民互动中增加了片、小组、家族等多个协调单元,充分

发挥民主治理的功能,赋予了农民协商表达空间,既确保了农民的需求得到充分满足,也实现了其利益的有效维护。基于此,公共品供给模式的优化不仅在农村公共品供给方面发挥了作用,而且也借由有效的公共品供给培育了农民的民主意识和自我治理能力,这对完善村级治理、促进村庄可持续发展具有重大意义。

#### 注释:

① [http://www.gov.cn/premier/2021-03/12/content\\_5592671.htm](http://www.gov.cn/premier/2021-03/12/content_5592671.htm)

② 按学术惯例,本文的人名、地名均做匿名化处理。

#### 参考文献:

- [1] 吴士健,薛兴利. 试论农村公共产品供给体制的改革与完善[J]. 农业经济, 2002(5): 14-16.
- [2] 刘保平,秦国民. 试论农村公共产品供给体制:现状、问题与改革[J]. 甘肃社会科学, 2003(2): 76-78+89.
- [3] 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(5): 28-34.
- [4] 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(4): 50-62.
- [5] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130+207.
- [6] 王海娟. 项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2015(4): 62-67.
- [7] 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): 82-87.
- [8] 李锋. 农村公共产品项目制供给的“内卷化”及其矫正[J]. 农村经济, 2016(6): 8-12.
- [9] 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(7): 87-93.
- [10] 刘书明. 多元合作公共服务供给理论与民族地区农民需求表达机制——基于甘肃省临夏回族自治州的实证研究[J]. 财政研究, 2016(9): 93-105.
- [11] 韩鹏云,刘祖云. 农村社区公共品供给:困境、根源及机制创新[J]. 农村经济, 2012(3): 7-10.
- [12] 蒋云根. 提升基层政府公共服务供给能力的路径思考[J]. 甘肃行政学院学报, 2008(3): 102-106.
- [13] 石欣欣,胡纹,孙远赫. 可持续的乡村建设与村庄公共品供给——困境、原因与制度优化[J]. 城市规划, 2021, 45(10): 45-58.
- [14] 余信. 我国农村基础设施:政府、社区与市场供给——基于公共品供给的理论分析[J]. 农业经济问题, 2006(10): 21-24.
- [15] 林万龙. 家庭承包制后中国农村公共产品供给制度诱致性变迁模式及影响因素研究[J]. 农业技术经济, 2001(4): 49-53.
- [16] 安永军. 农村公共品供给中的“市场包干制”:运作模式与实践逻辑[J]. 中国农村经济, 2020(1): 36-47.
- [17] 龙斧,高万芹. 农村公共品供给中的民主治理机制[J]. 湖北社会科学, 2016(11): 33-40.
- [18] 陈义媛. 公共品供给与村民的动员机制[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2019, 18(4): 101-110.
- [19] 韩鹏云. 农村社区公共品供给:国家与村庄的链接[D]. 南京:南京农业大学, 2012.
- [20] 韩鹏云,刘祖云. 农村社区公共品供给:困境、根源及机制创新[J]. 农村经济, 2012(3): 7-10.
- [21] 王振标. 论村内公共权力的强制性——从一事一议的制度困境谈起[J]. 中国农村观察, 2018(6): 12-25.
- [22] 李元洪,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(7): 73-78.
- [23] 张良,冷向明. “内卷化”外的建构叙事:资源下乡与文化网络重构[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(6): 76-86.
- [24] 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(7): 109-124.
- [25] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J]. 社会, 2012, 32(1): 1-37.
- [26] 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(2): 57-63.
- [27] 汪吉庶,张汉. 农村公共物品供给的议程困境及其应对——以浙江甬村为案例的小集体分成付费制度研究[J]. 公共管理学报, 2014, 11(4): 49-60.
- [28] 陈潭,刘兴云. 锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治[J]. 公共管理学报, 2011, 8(2): 21-33.
- [29] 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(9): 96-107.

责任编辑:曾凡盛