

【乡村治理】

# 乡村振兴背景下农村小型公共品治理模式研究

——以成都市村级公共服务资金项目运作为例

曾红萍

(西北农林科技大学 人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)

**摘 要:**以成都市村级公共服务资金在基层社会的运作为例,考察不同治理模式下农村小型公共品的供给效率。研究发现,在村级自主治理模式下,项目的决策、实施、监督均由村民及村级自组织完成,公共品的治理成本低、供给效率高、农民的满意度高。在多元共治模式下,项目的决策、实施、监督分别由村民、市场、政府承担。多元主体的分工协作实现了项目在基层社会的规范化运作,但却产生了治理成本增加、项目资金使用效率降低、农民满意度降低等治理困境。因此,在资源输入背景下,以农民为主体,将农民组织动员起来,充分利用农村社区社会资本,是农村小型公共品治理有效的基础。

**关键词:**公共品供给;自主治理;多元治理;交易成本

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2019)05-0055-09

## 一、问题的提出

中国城乡之间发展的不平衡是乡村振兴战略实施的重要背景。新中国成立以来,城乡二元制度的实施使得中国顺利完成了工业化,并实现了经济、社会的飞速发展,但也造成了城乡之间发展的不平衡。这种发展不平衡在基础设施、公共服务等公共品供给上体现得尤为明显。因此,提升农村基础设施、公共服务等公共品供给成为实施乡村振兴战略的重要内容。在此背景下,本文以成都市村级公共服务资金在基层社会的运作为例,从交易成本的理论视角,考察农村小型公共品供给中的治理效率问题。

改革开放以来,以税费改革为分水岭,农村公共品供给体制发生了重大变化。由税费改革前“制度外的自上而下决策机制”<sup>[1]</sup>转向“制度内的自上而下决策机制”<sup>[2]</sup>,资金来源由主要向农户摊派转向政府公共财政支出是这一体制变革的核心。税费改革以后,为了实现城乡均衡发展,国家开始以项目制的形式向农村输入大量惠农资源,在此背景下,农村公共品供给被纳入公共财政支出范围。项目资源的输入减轻了农民的负担,缓解了世纪之交出现的“三农”问题,但项目制的技术理性治理逻辑在基层社会运作中产生了诸多困境<sup>[3-4]</sup>,例如,项目资源输入与基层社会实际需求错位等问题。

基于农村公共品供给的项目制运作困境,一些地方政府在农村公共品供给制度与机制上进行了创新,例如,成都市政府将推进村级公共服务与社会管理改革结合起来,打包村级公共服务资金到行政村一级,试图以外部资源输入激活村民自治与基层民主。基于成都市农村公共品供

---

收稿日期:2018-12-03

基金项目:教育部人文社会科学研究西部和边疆地区青年基金项目“多元治理视角下新乡贤参与农村社区治理机制研究”(18XJC840001);陕西省社会科学基金项目“乡村振兴背景下新乡贤参与农村社区多元治理的机制研究”(2018G03)

作者简介:曾红萍,女,西北农林科技大学人文社会发展学院讲师,博士。

给制度创新的实践经验,一些学者从村级民主的视角,认为成都市通过外部资源输入、制度供给模式有效地激活了基层民主,突破了当前村民自治制度运作中普遍存在的形式民主困境<sup>[5]</sup>,是一种分配型的协商民主<sup>[6]</sup>。还有学者从农村公共品供给效率的视角出发,认为在村庄分配型民主机制下,成都市农村公共品供给模式解决了外部项目资源输入与村庄社会内部需求错位的问题,将资源输入与基层治理机制建设结合起来,有效地提升了基层治理的能力<sup>[7]</sup>。

上述研究主要考察外部资源输入对基层民主的激活,推进了基层民主治理,但落脚点在于如何重构村庄公共政治,对农村公共品的供给效率和治理成本考察较少。此外,上述研究将成都市村级公共服务资金的治理规则与治理模式视为常量,考察其对基层治理的影响。然而,在实践中,成都市村级公共服务资金的治理规则与治理模式均发生了变迁,且对农村公共品供给与治理效率产生了不同的影响。因此,本文从治理交易成本视角,以成都市村级公共服务资金在基层社会的动态运作为例,考察不同治理模式下农村小型公共品供给效率问题。

交易成本理论最早由科斯提出,他在《企业的性质》中发问,为什么在市场得以充分发展来调节经济行动时,还会有垂直整合的厂商存在?随后他用交易成本理论概念来解答这一问题,即市场调节型交易和内部命令式交易的不同选择,主要取决于不同的交易成本<sup>[8]</sup>。威廉姆森<sup>[9-10]</sup>沿着科斯开创的交易成本分析思路,指出了交易成本的三个来源,即不确定性、交易频次、资产专属性,并以此为分析工具,将治理进一步分为三种类型,包括层级治理、市场治理和混合治理,在他看来混合治理是一种过渡性治理模式,并非分析的重点。鲍威尔<sup>[11]</sup>认为,网络治理(威廉姆森所说的混合治理)并非一种过渡性治理模式,而是一种包含互惠机制、信任机制的特殊治理机制。这些研究论述了经济交易中交易成本与治理模式选择的关系问题,为本文提供了重要的分析概念与框架。本文与上述研究聚集于经济交易活动不同,将研究聚焦于具有公共事物性质的中国农村小型公共品供给中的治理问题。

沿着新制度经济学的分析思路,国内一些学者将交易成本概念引入分析国家治理体制,例如,温铁军<sup>[12]</sup>运用交易成本来分析税费时代政府在索取农业剩余与农民之间打交道的成本,进而指出税费时期国家基本制度的有效性。程秋萍、熊万胜<sup>[13]</sup>则运用治理交易成本概念来分析中国农业组织变迁背后的国家治理因素,相对于计划经济时期为降低索取交易成本而对农业组织采取一体化的处理方式,国家在市场经济时期为降低治理交易成本采取了多元综合方式,由此形塑了农业组织向规模化经营方向变迁。本文将治理交易成本概念引入中国农村小型公共品供给的治理,以交易成本为重要的度量衡,分析不同治理模式下农村小型公共品供给效率问题。本文的核心问题意识为,在何种治理模式下,农村小型公共品供给中治理交易成本低、供给效率高?即讨论治理交易成本与农村小型公共品治理模式的关系问题。

本文的案例来源于笔者及所在研究团队 2018 年 7 月在成都市农村进行的为期 20 天的驻村调研。这次调研以农村公共品供给与基层治理为主题,主要通过质性访谈的方式收集相关资料,访谈对象包括乡镇与村组干部、普通村民。

## 二、成都市村级公共服务资金供给内容与项目特征

2007 年,成都市获批设立全国统筹城乡综合配套改革试验区。试验区进行综合改革的主要目标在于缩小城乡公共品供给差距,推动城乡一体化。在此背景下,成都市将农村公共品供给纳入公共财政支出范围,从 2008 年开始,成都市政府每年定期向所辖范围内的村庄输入村级公共服务资金,并将农村小型公共品供给与基层民主建设结合起来。

### (一) 村级公共服务资金供给内容

成都市村级公共服务资金主要用于农村小型公共品供给,由地方各级政府共同出资并纳入

公共财政预算,每年定期拨付。具体资金按行政村的人口和面积进行分配,金额由 2008 年每村每年 20 多万元上涨到近几年的 40 多万元。与大多数惠农专项资金项目制运作自上而下决策模式不同,成都市将村级公共服务资金打包到行政村,由村级自主决策项目实施内容,这是一种自上而下的资源输入与自下而上的决策相结合的公共品供给方式,有效地解决了自上而下决策模式中的农村公共品供给与需求错位的问题,是农村公共品供给机制上的一种制度创新。

基于公共品的性质,成都市将农村公共品划分为 7 大类 59 小类,对公共品实施分类供给,明确政府、市场和村级自治组织等主体在不同种类公共品供给中的地位。政府主要做好基本的公益性服务和社会管理;村级自治组织切实做好自治组织内部的服务与管理;市场主体开展以市场化方式供给的村级公共服务和社会管理,引导和规范社会组织开展公共服务和社会管理。在地方政府围绕村级公共服务资金使用创制的规则中,明确指出村级公共服务资金主要用于供给主体是村级自治组织的公共品<sup>①</sup>。例如,农村环境综合整治、农村社会治安维护、村组道路、农毛渠等明确不属于政府责任的基础设施,明确村为管护主体的公共设施管护等。

(二) 村级公共服务资金项目特征

单个项目资金量少、规模小是成都市村级公共服务资金项目的主要特征。农村社区是具有共同体性质的熟人社会,村级组织以及村干部在分配外部输入资源时,必须在各小组之间进行平衡,否则其合法性和权威性会受到挑战。在此分配逻辑下,成都市村级公共服务资金的单个项目资金规模较小,一般在 15 万元以下。以成都市 H 镇长村为例,长村共 8 个村民小组,756 户 2143 人,土地面积 2314.45 亩。2017 年,长村获得地方财政拨入村级公共服务资金 41 万元,当年的村级公共服务资金被拆分为 10 个项目,项目总预算 31.73 万元。项目内容涉及环境卫生整治、基础设施建设与维护、文体文艺等,其中,项目规模最大的是环境卫生整治,项目总金额 9.8 万元,其余 9 个项目金额均不超过 5 万元(表 1)。农村公共品的项目资金规模与治理模式的选择具有一定关联性,若项目资金规模较小,应当选择节约治理成本的治理模式,否则将消耗项目资源,影响公共品的供给效率。

表 1 2017 年 H 镇长村村级公共服务资金实施项目

项目名称	项目概况	项目预算资金/万元	实施方式
环境卫生整治	农毛渠掏修水环境治理	4.95	临时招聘
	环境卫生综合治理	9.8	临时招聘
治安巡逻	治安巡逻、安全检查	4.98	临时招聘
基础设施建设	2~8 社道路维修	0.8	简易比选
路灯维护	2~8 社道路路灯维修	2.6	简易比选
活动中心维护	村公共设施维护	0.8	外包
代办村民事务	代办员	2.8	临时招聘
基层党建	党建、群团活动	0.4	
文体文艺	重大节日活动	3	简易比选
其他非禁止类	防汛物资购买、防汛处置	1.6	议事会拟定后列支
合计		31.73	

资料来源:长村村级公共服务资金项目统计资料。

① 参见成都市委、市政府 2008 年颁发的《关于深化城乡统筹进一步提高村级公共服务和社会管理水平的意见(试行)》(成委发〔2008〕37 号)。

### 三、外部资源输入与农村小型公共品村级自主治理

村级公共服务资金作为成都市地方政府向农村输入的惠农资源,其项目资金在村庄内部的落地过程涉及基层如何治理的问题,比如,项目如何决策、实施、监督等,不同的治理模式产生的治理成本和治理效率差异很大。成都市村级公共服务资金在基层社会的运作前后经历了两个治理阶段,即前期的村级自主治理以及后期的多元治理。本节主要分析村级组织自主治理阶段的治理过程。

#### (一) 外部资源输入与村级组织自主治理

新中国成立以来,为了集中力量优先发展工业和城市,我国农村公共品供给主要采取制度外供给模式,农村公共品的成本主要由农民通过货币和劳力的方式负担。这种城乡二元发展模式创造了中国经济发展的奇迹,但也造成了城乡发展的不平衡和农民负担过重等问题。进入二十一世纪以来,为了发展乡村以及解决世纪之交由农民负担重产生的“三农”问题,工业开始反哺农业,国家也从向农村汲取资源转为向农村输入大量资源。在此背景下,国家将农村公共品纳入公共财政支出范围,通过专项资金和项目的形式向农村供给公共品。

成都市政府在向农村输入村级公共服务专项资金过程中,将资金打包到村一级,并不介入基层的具体运作,项目的决策、实施以及监督均委托村级自主治理。为了激活基层民主以及规范公共财政资金的使用,地方政府一方面在村庄社会内部设置了村、组议事会,另一方面出台了系列制度规则。具体而言,村、组议事会由地方政府动员成立,但其在运作过程中不受行政权力干预,由村民自主组织与治理。村、组议事会在村级公共事务的运作中主要发挥信息收集与民主协商的功能,其有效运作使得村民广泛参与村庄公共事务的协商与决策。此外,成都市还出台了相关政策,为村级公共服务资金的重点操作环节创制了规则,涉及项目的宣传动员、收集民意、梳理讨论、决议公示、实施监督、评议整改等。作为外部制度性输入的组织设置与规则创制,其对村级组织自主治理产生的是助推而非约束作用,是一种正向的外部性效益。

#### (二) 村级自主治理模式下项目运作方式

农村公共品供给“最后一公里”是决定农村公共品供给成效的关键环节<sup>[14]</sup>。在村级自主治理阶段,成都市公共服务专项资金的项目决策、实施以及监督均在基层社会内部自主完成。具体的运作过程如下:

第一,村级自主治理中的项目决策。项目的决策机制直接关系农村公共品供给的效率。成都市村级公共服务资金的项目决策主体是村民。各行政村通过村组会议和村民议事会就本年度村庄公共品供给内容收集村民意见,并通过民主协商的方式决定具体的实施项目。具体而言,每年3—4月份,村、组两级分别就本年度村级公共服务资金如何使用组织召开会议。先是各小组组织召开坝坝会,坝坝会是成都平原村庄民主政治的一种重要载体,村民在坝坝会上就本年度村庄公共品需求各抒己见,小组内部按照少数服从多数的原则举手表决形成本小组的项目建议。行政村在小组坝坝会后召开村民议事会,对各小组上提的村庄公共品项目进行民主协商,同样通过民主集中的方式决定村庄本年度项目资金的分配与使用。

第二,村级自主治理中的项目实施。在村级自主治理阶段,项目的实施主体主要是村民小组。在项目的具体实施过程中,主要有两种方式:一种是村委会负责采购材料,项目落地的村民小组负责组织劳动力修建;另一种是村委会将项目直接发包给落地的村民小组,由村民小组自主负责材料的采购和劳动力的组织。两种方式的工程实施主体均是村民小组。村庄小型公共品工程项目由村民小组组织实施的收益是最大化的。一方面,由于关涉自家生产生活的切身利益,小组成员在施工过程中首要关注的是工程质量而非利润的最大化;另一方面,村民小组是一



个熟人社会,具有公共舆论生产能力,如工程出现质量问题,承接工程的小组成员将承受来自群体的舆论压力。调研中发现,由村民小组自主实施完成的工程质量均较好,且承接者在项目完工后会主动参与工程后期的维护工作。

第三,村级自主治理中的项目监督。有效的监督机制能够提高农村公共品的供给效率。在村级自主治理阶段,项目的监督也是在村庄内部自主完成。围绕工程项目质量监督,各行政村成立了村级监事会,监事会成员由村里退休的老干部、老教师出任。这部分群体有闲、有公心,且在村里有威望。他们热衷于村庄公共事务,对监事会的工作尽职尽责。只要村里有工程开工,他们就会经常去督查,一旦发现问题会及时与施工人员沟通,同时将情况反馈至村委会,村委会则督促施工人员进行整改。由此,在村庄社会内部形成低成本、高效率的项目监督机制和信息沟通机制。

综上所述,在村级自主治理阶段,村级公共服务资金的项目决策、实施与监督均由村民及村级组织完成,地方政府主要扮演制度和资源输入的角色。在此种治理模式下,农村小型公共品的供给效率高、治理交易成本低。首先,村级公共服务资金的供给效率较高,一方面,项目决策在村庄社会内部通过民主协商的方式完成,村民的公共品需求在此过程中得以表达,使得外部资源输入与农民对公共品需求能够有效地结合起来;另一方面,工程项目由落地的村民小组自主实施可以有效地保证工程质量与资金的利用效率。其次,村级公共服务资金的治理成本较低。嵌入理论认为经济活动嵌入在社会关系网络中,农村公共品供给作为一种经济活动更是深深地嵌入村庄社会关系网络<sup>[15-16]</sup>。正是在此意义上,农村公共品供给的“最后一公里问题”不仅是工程问题,更是治理问题。村级在自主治理的过程中利用社区内部的社会资本,有效地完成了项目分配、实施、监督过程中涉及的治理问题,是一种低成本、高效率的农村小型公共品治理模式。此外,村级公共服务资金的运作将农村公共品供给与基层民主建设结合起来,有效地激活了基层民主和村庄公共性,是基层治理机制的一种创新。

#### 四、治理规则变迁与农村小型公共品多元共治

十八届三中全会以来,在国家治理体系和治理能力现代化的要求下,规范型治理成为基层治理的方向<sup>[17]</sup>。在此背景下,成都市村级公共服务资金在基层社会的治理规则发生了变迁,治理模式由此走向了多元治理。

##### (一) 基层规则治理与农村小型公共品多元共治

费孝通将中国传统社会的治理概括为“皇权不下县,县下行自治”的双轨政治。他认为,传统中国社会,县级及以上的治理采用的是自上而下的官僚体制,由官员与知识分子具体实施治理,县级以下的传统乡村则主要依靠乡绅等乡村精英进行自治<sup>[18]</sup>。双轨政治对新中国成立以来的政治生态仍具有较强解释力,只是经过国家政权建设,官僚体系的末端延伸至乡镇一级,即乡镇及以上采用的是科层官僚体制,乡镇以下的农村社会采用的是村民自治。

然而,税费改革以来,行政村一级作为基层政府派出机构的色彩越来越浓厚<sup>[19]</sup>,表现在村干部的职业化和官僚化<sup>[20]</sup>。村干部“悬浮”于乡村社会之上,主要负责对接自上而下的行政任务,村级组织自治的空间被压缩,功能被弱化。近年来,在国家治理现代化的推动下,国家权力进一步向乡村社会延伸,乡村治理科层化的特征更加突出,体现在村级治理的信息化和规则化上,例如,当前村级治理中普遍出现的“办事留痕”等现象。

在基层规范化治理的要求下,同时为了纠正村级公共服务资金在实践过程中零星出现的村庄“精英俘获”<sup>[21]</sup>现象,成都市通过调整治理规则来加强对村级公共服务资金在基层社会的监管。2015年,成都市出台《关于进一步深化村级公共服务和社会管理改革的意见(实行)》,对

制度建设、项目管理、资金使用、绩效评估等方面做出了新的规定。与此同时,村级公共服务资金在农村社会内部的治理从村级组织自主治理走向多元主体共同治理,即政府、市场、村级组织三方共同参与村级公共服务资金项目的分配、实施与监督。

## (二) 多元共治模式下项目运作方式

在多元共治阶段,村民及村级组织负责项目的决策,市场负责项目的实施,政府负责项目的监督。具体的运作过程如下:

第一,多元共治中的项目决策。为了体现农民在公共品供给中的主体地位,在多元共治阶段,农民仍然是项目的决策主体。与村级自治阶段相比,多元共治阶段的项目决策更加重视民主的过程与形式。治理规则变迁后,村民参与村庄公共品项目表决不再是通过开小组会议,而是通过各家各户填写民意调查表的方式收集意见,并且要求在收集意见的过程中做到“一户一表一照片”。每年 3—4 月份,各村民小组长入户发放并回收民意调查表,为了确保村民参与项目决策的真实性,要求村民在填表过程中签字、留电话号码,并且拍照留作存根。

第二,多元共治中的项目实施。在多元共治阶段,按照新的制度设计,项目工程原则上不再由村级组织自主实施,而是发包给村庄外部具有相应资质的公司。具体而言,当村庄内部通过民主协商完成项目决策后,村委会公开对项目进行发包。其中值得注意的是,不同类型、金额项目发包的方式存在差异:采购类项目,5000 元以下走简易比选程序,5000 元以上走正规比选程序;建设类、维护类项目,10 万元以下走简易比选程序,10 万元以上走正规比选程序。由此可见,在新的治理规则下,市场成为村级公共服务资金的治理主体。与此同时,在规范治理的要求下,村级公共服务资金项目制技术治理的特征更加明显。

第三,多元共治中的项目监督。为了规范村级公共服务资金在基层社会的运作,地方政府将村级公共服务资金纳入财政审计范畴。自 2015 年起,成都市对村级公共服务资金实行县(区)、镇两级审计制度。县(区)、镇每年委托审计局或第三方专业会计事务所对村级公共服务资金的运作情况进行审计,审计的内容涉及项目的四大环节:收集整理、民主决议、实施监督、评议整改。例如,入户调查表填写是否达到总户数的 90% 以上,民主决议程序资料是否完善等。与此同时,财务报销和资金的发放方式也越来越正规化。在多元共治阶段,村级公共服务资金的专项报销必须使用正规的发票,1000 元以上的资金发放必须转卡,且必须是对公账户,对私人和集体账户均不行。在正规化的财务报销制度下,村级公共服务资金的使用监管得以加强,但由此产生的治理交易成本也很高。通过对村级公共服务专项资金实施财务审计和报销制度的方式,地方政府参与项目的监管,成为项目在基层社会内部的治理主体之一。

传统公共事务和公共服务的治理,是以政府为主体、以纵向命令为特征的层级治理模式<sup>[22]</sup>。20 世纪 80 年代,以政府为主体的层级治理模式出现治理危机,市场、社会组织等多元主体更多地参与公共事务成为应对治理危机的主要路径,多元治理模式由此应运而生。多元治理模式强调治理中的合作、协商、参与和多中心等特点<sup>[23]</sup>。经上文分析可知,在规范化治理的推动下,成都市由村级公共服务资金分解出来的农村小型公共品治理由村级组织自主自治模式转向了多元治理模式。在多元治理模式下,政府、市场、村级组织在农村小型公共品供给中分工明确、权责边界清晰,同时又相互合作,共同参与农村小型公共品的供给。在多元治理模式下,村级公共服务资金实现了制度改革的规范化治理初衷。但值得进一步讨论的是,多元治理模式下的农村小型公共品供给是否实现了其利益的最大化? 这是本文下一节重点讨论的内容。

## 五、农村小型公共品多元共治模式蕴藏的困境

任何一种治理模式产生的治理效果与其运行的制度、社会环境紧密关联,同一种治理模式

在不同的制度或社会环境中产生的治理交易成本等差异较大,每一种治理模式均有其效度与限度。成都市村级公共服务资金在多元共治阶段,虽然实现了治理的规范化,然而其在运作过程中并没有实现农村小型公共品供给利益的最大化,反而产生了系列问题。

### (一)增加了治理的交易成本

农村小型公共品多元共治产生的第一个问题是治理交易成本的增加。在村级组织自主治理阶段,治理主体单一,村庄内部的关系、人情以及共同体的利益构成了村级组织重要的治理资源,极大地降低了治理过程中的交易成本。而在多元共治阶段,治理的规则和机制发生了变迁,且治理主体多元,治理过程中涉及村级组织与村民、村级组织与公司、公司与村民间的互动,治理的交易成本极大地增加。具体而言:

首先,规范化治理增加了项目决策中治理的交易成本。在多元共治阶段,为了进一步体现农民在农村小型公共品项目决策中的主体地位,同时规范基层组织的治理过程,地方政府对项目在基层社会的决策过程实施“痕迹管理”,即前文所提到的“一户一表一照片”制度。每年3—4月份,村民小组长必须挨家挨户发放并回收入户调查表,此项工作需耗时半个月,相较于以前通过小组坝坝会收集民意的方式,增加了项目决策中的交易成本。

其次,规范化治理增加了项目委托中治理的交易成本。在多元共治阶段,按照新的制度规则,项目必须委托给村庄外部具有相应资质的公司等其他市场主体来实施。由于项目资源需要在村庄内部进行平衡,村级公共服务资金项目规模较小,单个项目的资金量一般不会超过15万元,这对于具有相应资质的公司而言,项目的收益过少,因此,他们参与村级公共服务资金项目招投标的动力不足。基于此种情况,为了项目能够顺利实施,要么是村干部到处托关系找具有资质的公司来参与招投标;要么将项目承包给一些挂靠在具有资质公司底下的小包工头。无论哪种方式,相较于将项目直接发包给村民小组而言,均增加了治理的交易成本。

再次,规范化治理增加了项目实施中治理的交易成本。项目工程在实施过程中不可避免地会与村民产生互动,例如,修建或维护村组道路,涉及占地或者地上附着物的赔偿问题。在多元共治阶段,项目的承包方和施工人员是村外人,村民在与其打交道时不必顾忌熟人社会中的人情、面子等,在此行动逻辑下,项目的承包方与村民互动的交易成本较高。在调研期间,S镇主管村级公共服务资金的楚主任论及此问题时谈到,“外地人来做项目工程,哪怕是动了老百姓的一棵白菜都得让他赔10元钱,本地人做就不会产生这些问题”。楚主任还列举了他老家的一个例子,“前几年,老家要修一条沟,外乡人来承包的,挖沟有大量的淤泥,老百姓不让施工方将淤泥堆放在自家田埂上,要堆就得赔钱,村干部从中协调也无效,最后赔了3000元”。

### (二)降低了项目资金的利用效率

如前文所述,村级公共服务资金在基层社会的分配逻辑下,项目具有规模较小的特征。由于项目的规模较小,在治理过程中应节约交易成本,如果交易成本过高,将耗尽项目本身的资源。在多元共治阶段,新制度规则的实施使村级公共服务资金使用越来越规范,但与此同时,在规范化治理过程中产生了高昂的交易成本。高昂的治理交易成本消耗了项目本身的资源。

在多元治理阶段,对村级公共服务资金实施正规的财务审计与报销制度。在财务制度的约束下,一方面,项目必须走正规或简易比选程序,对于走正规比选程序的项目而言,一份标书就得1万~2万元,而项目资金一般在15万元以下,再从中剔除公司的利润,真正用在项目工程上的资金量并不多。一部分项目由挂靠在具有资质公司下面的小包工头承接,公司不会让小包工头免费使用自己的资源,每个项目会收取7%~8%的代理费。另一方面,财务报销必须要正规的发票,1000元以上的资金必须转卡,且必须是对公账户,对私人和村集体账户均不行。有的村级公共服务资金项目,例如,村庄文化、娱乐活动等,一般由村庄内部的老年人协会等自组织承接,但这些自组织一般没有对公账户,报账时既不能走私人账户,也不能走村集体账户,自组



织不得不找相关的文化公司进行项目代理,而代理公司要从中收取 7%~8% 的代理费。在调研过程中,S 镇城乡统筹办的陈主任论及村级公共服务资金的财政审计制度时说,“在财政审计制度下,项目资金的浪费越来越多,真正用到项目上的资金不到 70%”。

由此可见,在多元共治阶段,一方面,规范化治理极大地增加了治理的交易成本;另一方面,高治理交易成本消耗了大量项目资源,减少了项目资金在工程上的投入。然而,村级公共服务资金主要用于农村小型公共品供给,项目规模小,资金的投入量少,治理交易成本消耗的项目资金量,直接影响了农村小型公共品的供给质量与供给效率。

### (三) 降低了农民的满意度

在村级自主治理阶段,通过项目决策、工程实施以及监督等环节,村级组织及村民全程参与农村小型公共品供给的治理。由于高度参与,在项目完工后的测评中,绝大多数村庄的村民对项目的满意度高达 90% 以上。与此同时,村民在项目中的高度参与,生产与再生产了村民自治和村庄公共政治。

在多元共治阶段,地方政府通过对项目实施财政审计制度加强了村级公共服务资金的监管,项目工程则主要外包给公司等市场主体实施,村级组织及村民仅保留了项目决策参与的环节。相较于村级自主治理阶段,村民在多元共治阶段项目的参与度降低,同时村民对项目的满意度降低。近几年,在村民对项目满意度的测评中,绝大多数村庄的满意度仅 70% 左右,相较于前期下降近 20%。究其原因,一方面,村民对公共品供给的工程质量不满意,这与多元共治模式的高交易成本消耗了项目资源有关;另一方面,与村民在项目中参与度降低有关,陈主任说,“现在只要求老百姓提意见,如果他的意见没有被采纳,最后在满意度的测评中肯定是不满意的”。

## 六、总结与讨论

农村公共品的有效供给是乡村振兴的重点工作。税费改革后,在国家向农村输入大量资源的背景下,农村公共品供给被纳入体制,由公共财政统一支出,主要采用项目制的治理方式。农村公共品供给体制改革,减轻了农民的负担,但当项目制治理方式与复杂的乡土社会碰撞时,存在公共品的治理交易成本高、供给效率低下等问题。因此,在资源输入背景下,农村公共品供给在基层社会采用何种治理模式和治理机制,是具有重大现实意义的研究问题。

成都市村级公共服务资金项目,将自上而下的资源输入和自下而上的项目决策结合起来,是农村小型公共品供给体制和机制的一种创新。然而,成都市村级公共服务资金在基层社会的运作,经历了前期的村级自主治理阶段和后期的多元共治阶段,不同的治理模式产生了不同的治理绩效和治理交易成本。在村级自主治理阶段,项目的决策、实施、监督均由村民及村级组织自主完成,在此治理模式下,农村小型公共品的治理成本低、供给效率高、农民的满意度高。而在多元共治阶段,治理主体多元,项目的决策、实施和监督分别由村民、市场、政府负责,在此治理模式下,虽然实现了基层治理的规范化,但产生了治理交易成本显著增加、项目资金使用效率和农民满意度降低等治理困境。成都市村级公共服务资金项目,作为农村小型公共品供给制度和治理机制的创新,总结其经验及教训,对当前农村小型公共品供给以及国家相关惠农资源输入有以下三点启示:

第一,资源输入应与激活村民自治相结合。实践证明,村民自治是农村社会治理中一种低交易成本、高治理效率的治理方式。资源是村民自治有效运转和再生产的基础性条件。当前农村小型公共品供给制度设计,应将资源输入与激活村民自治相结合,一方面,可以提升农村公共品的供给效率;另一方面,可以将农民组织起来,实现农村社会的简约治理<sup>[24]</sup>,并再生产出社区社会资本。



第二,充分尊重农民的主体地位。农村公共品供给是为农民生产、生活服务的,应充分尊重农民的需求。在资源输入的背景下,农村小型公共品供给应将自上而下的资源输入与自下而上的决策相结合,以提升农村公共品的供给效率。

第三,应当采用节约治理成本的治理方式。农村小型公共品供给具有项目规模小的特点,在基层治理过程中应当节约治理的交易成本,否则会在治理中消耗大量项目资源,降低公共品的供给效率。每一种治理模式都有其效度与限度,对于农村小型公共品供给的治理而言,村级自主治理较多元共治更合适。

致谢:感谢孙新华、陈靖、陈义媛、张建雷等诸友在调研讨论中的帮助,文责自负。

## 参考文献:

- [1] 叶兴庆.论农村公共品供给体制的改革[J].经济研究,1997(6):57-62.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 李祖佩.项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J].政治学研究,2015(5):111-122.
- [5] 冷波.村级民主制度创新的实践与机制[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018(5):42-48.
- [6] 李祖佩,杜姣.分配型协商民主:“项目进村”中村级民主的实践逻辑及其解释[J].中国行政管理,2018(3):76-84.
- [7] 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.
- [8] Coase, Ronald H. The Nature of Firm[J]. Economic,1937,4(16):386-405.
- [9] 威廉姆森.治理机制[M].石烁,译.北京:机械工业出版社,2016.
- [10] 威廉姆森.市场与层级制:分析与反托拉斯含义[M].石烁,译.上海:上海财经大学出版社,2011.
- [11] Powell W W. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization[J]. Organization Behavior,1990(12):295-336.
- [12] 温铁军.“三农”问题与制度变迁[M].北京:中国经济出版社,2009.
- [13] 程秋萍,熊万胜.治理交易成本与农业组织形式演变——基于1949—2015年J市养猪业兴衰史的分析[J].社会科学研究,2016(6):143-168.
- [14] 贺雪峰.最后一公里[M].北京:中信出版集团,2017.
- [15] 波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].杭州:浙江人民出版社,2007.
- [16] 格兰·诺维特.镶嵌:社会网与经济行动[M].北京:社会科学文献出版社,2015.
- [17] 冷波.基层规范化治理的基础与运行机制——基于南京市W村的经验分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(4):27-34.
- [18] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海世纪出版集团,2007:275-293.
- [19] 赵黎.新型乡村治理之道——以移民村庄社会治理为例[J].中国农村观察,2017(5):46-60.
- [20] 印子.职业村干部群体与基层治理程式化——来自上海远郊的田野经验[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(2):42-49.
- [21] 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.
- [22] 田凯.国外治理理论研究:进程与争鸣[J].政治学研究,2015(6):47-58.
- [23] 王名,邢宇宙.多元治理视角下我国环境体制重构探析[J].思想战线,2016(4):158-162.
- [24] 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(2):10-29.

(责任编辑:李凌)