

【乡村治理现代化】

农村公共品供给中的“民主包干制”： 制度安排与运行机制

易卓

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘 要:建设有效且成本合理的农村公共品供给制度是乡村建设的关键命题。税费改革后,农村公共品主要采取项目制的供给方式,表现出“制度内自上而下”的行政理性特征,而这难以克服农民不合作的治理难题,陷入公共品供给的“最后一公里”困境。基于此,地方政府通过“以奖代补”的制度激励,将公共品供给中的“预算外协商成本”包干给受益农户,生成了“民主包干制”,塑造了制度内与制度外协同供给的制度安排。通过构建村社责任共同体与公共利益的再造机制、村庄内生性资源的激活机制、协商民主下权利与义务的平衡机制,“民主包干制”得以将公共品供给中外溢的协商成本内部化,厘清了国家与农民的责任边界,有效承接公共财政资源,提高了公共品供给效率。

关键词:农村公共品供给;民主包干制;乡村建设;协商成本;乡村治理

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)02-0088-12

一、问题的提出

公共品供给是农村研究的重要组成部分,如何建设有效且成本合理的公共品供给制度构成乡村建设的关键命题。税费改革之前,我国农村地区的公共品供给采取“制度外自上而下”的决策体制^[1],即发展村庄公益事业和公共生产设施所需的建设资源主要由农民自己承担,资源不足是制约公共品供给的首要因素。税费改革后,农村公共品供给体制产生重大调整。一方面,国家逐步依托项目制加大对农村的资源投入,将公共品供给纳入公共财政支出,取消“制度外”的筹资筹劳,确立了“制度内”输入的公共品供给方式;另一方面,为了保障项目资源落地的有效性和安全性,监督和规避下级组织在项目建设和资源管理中的违规行为,国家在制度层面采取“一整套严密设计的技术系统,通过立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估和奖罚等一系列理性程序”^[2]来强化自上而下的中央权力和公共意志。大量的专项资金投入农村,缓解了农村公共品发展的资金约束,因此有学者将当前的农村公共品供给模式概括为“制度内的自上而下”决策机制^[3]。

然而,大量研究表明项目制主导的资源输入模式并没有带来农村公共品供给水平的同步提升,甚至悖论的出现,国家向农村输入的资源越多,项目落地过程中引发的与农民的矛盾越多,公共品供给的制度绩效也越差,从而产生了因农民不合作行为造成的项目进村“最后一公里”问题^[4]。因此,如何正确认识和解决公共品项目进村的“最后一公里”困境,提高农村公共品供给效率成为学界关心的核心问题。围绕这一关切,既有研究主要有两种思考进路:一是技术失灵的制度内视角,认为项目制作为一种“技术性管理手段”^[5],在较好地解决“监督”问题后,却又面临对“代理人”激励不足的问题,并引起地方政府消极应对上级下达任务的行为逻辑,尤其

收稿日期:2021-11-10

基金项目:国家社会科学基金项目“基于小农户需求的农业社会化服务的内生性发展路径研究”(18BSH040)

作者简介:易卓,男,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士研究生。

体现在因为无法化解治理矛盾而产生的项目与农民对接问题。另外,农村公共品具有细小、分散且多样化的特征,要求按照差异性偏好分配资源来回应农民的需求^[6],而项目制严格的管理技术理性和标准化、指标化的制度规范都难以甄别农民分散化和差异化的需求表达。不仅如此,项目制还对行政科层体制具有一定的依附性,因而各级政府都有将自己的政策意图融入项目的可能性^[7],这进一步造成公共品供给中的供需错位。因此,有学者提出要创新公共品供给决策方式,让农民成为公共品项目的决策主体^[8]。二是治理不足的制度外视角,认为项目制下农村公共品供给的“最后一公里”问题不是技术问题而是治理问题。即在项目的公共目标与个体农民利益相冲突时,对以“钉子户”为典型表征的农民不合作行为难以制约,基层组织既无能力也无动力去协调国家与分散农民之间的关系,这是村级治权弱化的表现,构成项目化供给农村公共品的组织困境^[9]。因此,有学者提出要通过国家强制力来强化基层治权^[10],加大基层组织在项目落实过程中的治理性功能。

以上两种研究取向都对项目制下农村公共品供给的“最后一公里”问题展开了深入讨论,从不同角度和层次分析了项目落地过程中农民不合作行为的形成机制。然而,单方面强调制度内的技术失灵或制度外的治理不足都存在一定的局限,难以从整体上把握公共品供给中农民的不合作行为,并提出针对性解决方案。事实上,无论是制度内还是制度外视角,都暗喻了将制度内供给与制度外供给相结合的可能性:制度内供给决定了在国家资源输入的背景下,项目的公共利益与农民的个体利益具有一致性,而制度外供给则提供了在项目制之外低成本解决农民协商问题的可能思路。因此,制度内供给与制度外供给并不必然是完全分裂的,关键是找到二者结合的最佳切面,生成一种更加有效的公共品供给模式,这构成本文的问题意识。

本文以湖北恩施州盛家坝镇的通组路建设为经验基础,提出一种新的制度内与制度外供给相结合的公共品供给模式,称之为“民主包干制”。借助对“民主包干制”制度安排和运行机制的分析,探讨资源下乡背景下,国家与农民在公共品供给中的责任边界、合作节点以及农民再组织化的重要意义。

二、农村公共品供给中的行政失灵与“民主包干制”的生成

湖北恩施州属于我国集中连片特困山区,长期以来基础设施建设和公共品供给不足,经济社会发展水平严重滞后,公益事业和公共基础设施建设成为地方政府和农民的基本关切。自2013年中央提出精准扶贫战略后,国家公共财政向贫困地区大力倾斜,恩施州承接了大量扶贫专项资金,用以改善村庄基础设施和生产生活条件。随着乡村建设的整体推进,当前农村公共品供给大多围绕农民的小微公共品需求展开,国家资源下乡也越来越集中在小微公共品供给上。在乡村道路建设中,通组路就属于典型的小微公共品,其基本特征是在通组路以外可以形成相对排他^①,而在通组路内部具有非排他性,因此通组路建设成为国家与分散小农户对接的最末端,也是小农户达成集体行动的组织边界。地方政府的公共品供给制度创新也主要围绕如何达成通组路一级农民的集体行动展开,在经历了项目落地的行政失灵困境后,生成了运作有效的“民主包干制”。

(一) 协商成本外溢与行政失灵:“制度内供给”的困境

农业税费改革前,恩施农村的道路建设与全国其他地区类似,由地方政府和村组干部在农闲季节统一组织农民投工投劳、开山修路,所需建设费用以共同生产费的名义与农业税费捆绑

^① 严格意义上讲,通组路是不可能完全排他的,但本组农户对通组路的使用频率和需求程度都远远超过非本组农户,因而具有相对排他性,一般也由本组农户协商通组路的修建,这在农村社会是地方性共识。

在一起,由村级组织统一收取。然而,山区农业生产经营条件恶劣,农民生产剩余不足,能够在“制度外”筹集起来的建设费用并不宽松。此外,山区道路建设的工程难度和建设成本也相对高昂,肩挑人扛的建设方式极大影响了道路施工的工程质量和效率。因此,一直以来恩施农村的道路公共品建设落后于全国平均水平,村里很多通组道路还是砂石路、泥巴路,严重阻碍了村庄发展。另外,无论是外出打工还是就医上学,当地农民都对道路有着刚性需求,“要想富、先修路”成为地方性共识。但农民又无法完全通过筹资筹劳来负担道路建设所需的全部费用,还是需要依靠国家的项目资源输入来解决道路公共品供给不足的问题。

税费改革后,国家不再从农村汲取资源筹集公共品建设费用,而是将农村公共品供给纳入公共财政支出范畴。尤其是实施精准扶贫政策以来,大量扶贫专项资金通过“制度内供给”输入贫困农村,村组道路所需的工程建设成本都归公共财政负担,并由基层组织配合地方政府负责项目落地,从而完成了农村公共品供给制度的行政化改革,形塑了行政主导的道路供给秩序。逻辑上讲,在完全行政主导的道路公共品供给模式中,不仅解决了农村道路建设资源不足的难题,而且国家也能相对精准地识别农民的需求偏好,这足以使农民欢迎项目进村。但在实际中出现的悖论是:一方面,几乎所有农民都期待国家的道路建设资源下乡来改善本村的生产生活条件;另一方面,在项目落地过程中,经常遭遇某些农户的“扯皮”、阻挠和反对,使得道路在建设过程中充满矛盾,甚至最后不得不搁置,陷入“制度内供给”的困境。其深层原因在于,道路修建过程中一般总会占用某些农户的土地,但国家给农民修的通组路或生产道并不属于政府道路建设,也不涉及土地性质变更,因此公共项目资源只能用来负担道路修建的工程成本,无法给予被占地农民补偿,而包括被占地农户补偿在内的所有工程预算外的开支应当由集体或受益农户来协商解决。类比“交易成本”的概念,笔者将农村公共品供给中国家建设项目落地所需要花费的项目预算外成本定义为“协商成本”。协商成本属于非制度性成本,具有很强的弹性空间,是公共品项目能够落地的关键,其本质是为了平衡农户之间的利益关系,一旦协商成本无法参照收益平均分摊到不同农户时就会引发利益冲突,从而触发治理问题,项目公共品背后的公共利益也就无法实现。

农村“制度内公共品供给”困境的根本原因在于,协商成本无法被受益户群体内部化而外溢给国家,使得协商成本不可控,最终造成公共品供给的失败。在调研中时常发现,被占地农户经常要求政府按照征地和安置标准进行补偿,而其他农户认为这些“钉子户”是跟国家要价,并没有损害自身的直接利益,而对其采取观望态度。农村公共品供给中协商成本的外溢本质上是基层治理弱化的表现:一方面是治理动力的弱化。税费改革后,为了精简基层干部队伍,减轻地方财政负担,各地农村都开展了合村并组的工作,导致行政村范围扩大,增加了村级组织发挥自治功能的难度^[11]。合村并组后的行政村由多个自然村组成,是典型的“半熟人社会”。在“半熟人社会”情形下,村干部与村民之间信息高度不对称、社会关联日益松散,村干部没有动力去组织承担项目落地过程中的协调成本。笔者调研的盛家坝镇安乐屯村由4个自然村合并而来,行政村国土面积48平方公里,户籍人口5900多人,全村却只有7个村干部。面对农民在道路建设中的不合作行为,村干部表示“又不是自己组(原自然村)里的人,他们修不修是他们的事情”。另一方面则是治理能力的弱化。在农村土地承包经营关系“长久不变”的制度背景下,村组内部农户之间在土地上形成的利益结构逐渐固化,村组集体经济组织无法通过行使农地所有权来调整土地,让占地受损成本能够均摊到所有受益户身上,丧失了调节平衡农户利益的手段,最终造成协商成本无法解决并外溢给国家,引发项目落地的“最后一公里”问题。总之,完全行政主导的农村道路供给方式尽管能够解决资源不足的问题,并可以与农民需求有效对接,但无法处理项目落地中协商成本外溢的问题,最终隐性抬高了农村修路的建设成本。因此,要破解农村公共品供给中的农民集体行动困境,关键是要通过组织供给激活村民自治,控制协商成本

的外溢,并将其内化给受益户群体。

(二) 组织供给与协商成本内化:“民主包干制”的生成

为了解决协商成本外溢所导致的项目落地问题,地方政府从2018年开始在各村组推行道路管护协会改革,激励和引导受益农户将协商成本内部化。道路管护协会是预期要修路的小组在村两委指导下,围绕修路事件成立的临时性自治组织,协会成员以投票选举的形式产生,一般包括小组长、被占地农户、小组内的积极分子和有公心的人,还设有一名会计和出纳。与之前各村经由村民代表大会决议后形成项目提案,然后政府根据各村情况分配通组路项目的公共品供给模式不同,现在地方政府借助“以奖代补”的财政激励政策,要求凡是想要获取政府通组路项目的小组,都要预先把路基打好(一般是3.5米的毛路)。路基平整所需的所有建设成本和占地成本都由小组内农户自己协调,分摊标准也由农户自己商定,只有当路基建好并经相关部门验收达标后,政府再出资以现有路基为基础进行道路硬化,最终完成通组路的公共品供给。成立道路管护协会的主要目的就是在小组内部商讨路基建设成本和被占地农户补偿如何共同分担的问题,在集体民主和集体决策的基础上,由管护协会向农民收取资金并统筹管理修建路基。此外,对于路基平整过程中出现的矛盾纠纷或农民拒交钱行为,道路管护协会也要出面解决。总而言之,在政府出资硬化通组路之前,道路管护协会要负责路基修建的全部成本,而这些成本实质上是受益户集体分担的。

道路管护协会改革的核心是通过组织供给实现了公共品项目落地过程中协商成本的内化。改革之前,在行政化主导的农村道路公共品供给模式下,由于项目落地时难以厘清预算外协商成本的责任边界,利益受损农户无法进行成本集体分摊和个体利益内化,从而产生相对不公感,项目目标与个体利益发生冲突,引起利益受损农户反对,最终造成公共品供给失败。改革以后,“以奖代补”的修路奖补制度实质上是剥离了政府负担协商成本的责任,将道路项目落地必然产生的协商成本完全限定在受益户群体内部,从而厘清了国家与农民在通组路建设中的责任边界,而道路管护协会制度为受益农户能够顺利承担和分摊协商成本提供了组织条件。政府转变资源输入方式将项目落地过程中产生的协商成本内化给受益户群体产生了两个积极作用:一是重塑了农民在公共品供给中的责任主体。要想拿到政府修路的奖补资金,农户先要自己投资投劳、协调土地来修好路基,国家不再是农村公共品供给唯一的责任主体。受益户农民不仅有表达对公共品需求的权利,同时也要承担部分义务,修路从完全是政府的事变成了农民自己的事。二是解决了协商成本不可控的问题。在完全行政主导的道路供给模式下,利益受损农民很容易在和国家要价的过程中形成谋利心态,造成协商成本的不可控,致使公共品供给难以顺利落地。而在道路管护协会的组织框架内,所有关于协商成本的问题都要通过集体民主和集体讨论来解决,利益受损农户的谋利要价行为可以被有效约束。依托道路管护协会的组织供给,协商成本被规约在村民自治的运行轨道上,并得到了有效的控制和化解。

道路管护协会制度改革将项目落地的预算外协商成本内部化,重塑了农民在农村公共品供给中的责任主体。从全国来看,政府运用“以奖代补”的财政政策激励农民合作修路的做法并不少见,但往往缺乏组织供给和制度引导,使得农民的合作行为无法启动,奖补资金和项目供给也就不能真正落地。通过管护协会的组织供给和制度化确定,国家不仅得以从项目落地产生的协商成本中退出,还能从外部指导和动员农民在充分参与和集体民主的基础上共同承担协商成本,从而将协商成本“包干”给受益农户。本文将地方政府以组织化方式把预算外协商成本内化给农民的农村公共品供给模式称之为“民主包干制”,意指受益农户在集体“民主”的基础上“包干”协商成本。

(三) “民主包干制”的内涵

一般而言,包干制主要运用于经济生产领域,以解决产权关系不清晰所导致的生产激励不

足的问题。在包干制中,发包人和承包人是两个最主要的利益主体。所谓“包干”就是发包人将某一事项发包给承包人,赋予承包人一定的自主权,承包人只向发包人缴纳一定的定额利益,这样就实现了产权的清晰化和对承包人的经济激励。在公共行政领域,周黎安提出了“行政发包制”的理论框架,用来解释中国政府间关系与政府治理实践,认为上级组织将治理任务和责任承包给下级组织,在行政系统的上下级之间嵌入发包关系,并在行政权分配、经济激励和内部控制三个维度上呈现协同一体的特征,形成了一种介于韦伯意义上的科层制与纯粹外包制之间的混合状态^[12]。与经济生产领域的包干制不同,公共行政领域并不能产生财富的额外增量,因此上级组织只能通过调整现有的利益分配格局,赋予下级组织一定的权力空间,才能对下级组织认真完成上级任务产生激励^[13]。在农村公共品供给领域,还有学者提出一种“市场包干制”,即在对承包人的盈利空间进行限制的前提下,政府将公共品供给外包给市场主体,从而保证市场主体的盈利性与公共品供给的公益性兼容^[14]。

“民主包干制”也发生在农村公共品供给领域,只是承包人不不再是外部的市场主体,也不是下级政府或职能部门,而是公共品辐射范围内的受益农户。“民主包干制”本质上是要突破农村公共品供给中农民集体行动的困境,具有三个构成部分:一是协商成本的发包。所谓协商成本是指在农村项目公共品供给中需要由受益户全体或部分个体来协商承担的预算外成本,目的是为了实现在实现或进一步扩大群体或社区的公共利益。协商成本一般以实在的名目或数额为载体,属于非制度性成本,具有弹性空间,是决定项目公共品供给能够顺利落地的关键。与其他包干制将公共事务和公共品供给整体发包不同,“民主包干制”只是将公共品供给中的部分成本,也就是预算外的协商成本发包给农户,其余的项目工程建设成本仍然由政府来负担,这表明国家是农村公共品供给的第一责任人。二是组织供给。在对集体行动逻辑的研究中,奥尔森认为尽管有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益,但小集团并不适合这一判断。因为小集团人数少,较之实现的集团总收益,集团的总成本更小。在此情形下,小集团成员会发现其为集体利益去行动,从中获得的收益超过他为之付出的成本。这时,个人利益才会与集团利益一致^[15]。这一探讨为我们提供了解释设定适度的组织边界与集体行动范畴对突破“最后一公里”困境的有益思路。在“民主包干制”中,政府并不是把协商成本发包给农户后就“一包了之”,而是要以道路管护协会的形式进行组织供给和制度输入,从而形成一定的组织边界和公共利益范畴,引导和激励农户在管护协会的组织框架下充分参与,经民主协商后达成民主决议,并在此基础上共同承担协商成本。三是竞争性激励。地方政府作为“民主包干制”的发包方,将之前条线部门的项目款项打包整理为奖补资金,通过“以奖代补”的方式在各村组之间形成适度的竞争性激励,从而能够把协商成本顺利发包给农户并调动他们合作的积极性。相比将发包关系嵌入行政上下级的“行政发包制”,“民主包干制”则是把发包关系嵌入“乡政村治”的基层治理架构与公共品供给实践,从而激活村民组织与集体行动能力。

至此,可以将“民主包干制”的概念界定为,地方政府把发包关系嵌入农村公共品供给实践,利用奖补资金形成竞争性激励,通过组织供给划定集体利益范畴与协商场域,以“民主包干”的形式引导项目落地中产生的预算外协商成本能够内化到受益户群体,从而激活村民自治以保障公共品供给中的“最后一公里”。完全行政主导的公共品供给模式在保证项目资金充足且安全的同时,却难以低成本地处理与分散农户对接时所产生的协商成本。技术理性设计下的项目制公共品供给模式消解了村民自行承担协商成本的可能性,一旦协商成本外溢到个体农户与国家之间的博弈关系中,国家就无法识别和约束农民的谋利要价行为,造成个体利益对公共利益的排斥和抵抗,村庄公共品供给陷入“最后一公里”困境。“民主包干制”与行政化主导的供给模式不同,其本质上是承认和激活了农村公共品供给中村民自治的治理价值。地方政府通过发包制的方式将协商成本包干给受益农户,明确了农民在公共品供给中的责任主体和义务边界,而

农民需要在民主议事的框架下共同分担协商成本,才能获得政府的修路奖补资金。另外,相比于既有的村民自治体制,“民主包干制”还凸显了外部组织供给的事本主义原则。地方政府运用“民主包干制”的根本目的是使村庄公共品建设最终落地,关键是要保证“包干”给农户的协商成本能够有效内化,即真正激活村民自治,让农民进入民主协商的政治过程来合作分担协商成本。利用发包制激活村民自治的治理价值,使农民能够自主分担协商成本,以国家资源激励动员村庄资源,“民主包干制”实现了制度内与制度外供给相结合的制度安排,是一种国家资源下乡供给农村公共品的新路径。

三、制度内与制度外协同供给:“民主包干制”的制度安排

(一) 制度内供给与制度外供给:“民主包干制”中的两对关系

上文探讨了在农村道路公共品建设中生成了一种“民主包干制”的供给模式,其运行有效的关键是实现了制度内与制度外供给相结合。可以看出,在通组路建设的成本构成中,地方政府“以奖代补”的财政奖补资金,需要用来支付除路基以外的所有工程建设成本,是一种制度内供给。而受益农户以道路管护协会为组织载体,共同协调路基平整所需的建设成本和协商成本,形成一种制度外供给。“民主包干制”通过制度内与制度外的协同供给,实现了国家资源激励与村庄资源动员相结合,有效化解了公共品项目落地过程中农民不合作的治理困境,节约了项目落地成本,提高了农村公共品供给的效率。

基于制度内与制度外协同供给的制度安排,“民主包干制”事实上包含了两层不同性质的关系:一层是行政关系,还有一层是自治关系。地方政府与村组之间是一种行政关系,政府不仅掌握着村庄道路建设所必需的项目资源,而且对项目在哪个村组落地有着最终分配权。那么在地方政府与村组的行政关系中,政府就占据着主动位置,这也决定了其可以通过对项目资源的调控来对小组产生激励,并享有将公共品项目落地产生的协商成本发包给小组的合法性权力。而小组与农户之间是一种自治关系,道路管护协会构成小组自治关系和自治能力的组织表达。地方政府要求村组必须平整好路基后才能得到奖补资金,实际上是将协商成本包裹在路基建设成本中包干给了小组,也就是把协商责任转移给了农户自己。在小组与农户的自治关系中,围绕着协商成本如何分摊的问题,小组成立道路管护协会,积极引导并组织农户参与,在民主协商和民主决策的基础上达成共识,共同分担道路建设中的协商成本。

制度内与制度外的协同供给构成了“民主包干制”的基本特征。其中,制度内供给再造了政府与小组之间的行政关系,强化资源输入的政治激励效应,撬动了农民合作承担协商成本并提供制度外供给的可能性。而制度外供给激活了小组与农户之间的自治关系,不仅重塑了农民在公共品供给中的责任主体,并且激发了村民自治的治理效能,为制度内供给的公共品资源落地奠定了治理基础。二者相互强化、共同作用,塑造了“民主包干制”的制度安排与运行模式。

(二) 制度内供给:资源输入与激励有效

“民主包干制”转变了政府资源投入方式,运用“以奖代补”的财政政策来撬动农民集体行动的可能性。在“民主包干制”的农村道路公共品供给模式中,制度内供给的资源体量要远远大于制度外供给,也就是说国家奖补给农民硬化通组路的资金要远远大于农民自筹自建的路基成本。以盛家坝镇安乐屯村为例,自2018年以来通过“以奖代补”形式修建的3.5米宽通组路有30多公里,国家直补资金1100多万元,平均下来政府要补贴每公里水泥路35万元。与此相比,拓宽平整路基的开销并不高,每个小组需要花费的成本只有六七万元,平摊到每户大约只有2000元,不少农民认为这是“占了国家的便宜”,他们有很强的动力来争取国家的道路奖补资金。此外,政府还将道路硬化项目分配与农民合作相挂钩,通过适度竞争来激发农民的积极性。

很多农民在看到其他小组成立道路管护协会拓宽平整路基、并顺利拿到政府奖补资金修好了通组路后也都纷纷效仿。国家资源进入乡村社会的过程不仅是村庄公共品再造的过程,也是激励农民公共参与的过程,从而呈现出教育农民的意义,形成“资源激励—农民参与—资源激励”的正向反馈,农民的主体性和主动性被高度动员起来。

制度内的资源供给还为“民主包干制”的运行提供了合法性基础。政府通过把制度内资源转化为奖补资金的形式,激励各个村民小组先修路基再来硬化,从而将预算外的协商成本剥离出去,转移到小组内部。这种有条件的资源输入方式之所以能被村民小组接受,主要是因为政府在道路建设中负担了绝大部分成本,从而能在与小组的行政关系中占据主动地位,“民主包干制”中的成本分摊机制也才能够顺利运行,当地干部将其描述为“政府不做无米的饭”。其中的“米”就是政府包干给小组的,需要农户集体分担的路基建设成本,也就是协商成本,而“饭”则是政府最后提供给小组硬化路基的奖补资金。正是因为政府掌握资源的调控权和分配权,所以才能够要求小组“只做有米的饭”,这样也保证了制度内项目资源落地的有效性和保障性。

(三) 制度外供给:民主协商与合作达成

“民主包干制”通过引入制度外供给确定了农民在公共品供给中的责任主体和义务边界。在完全行政主导的农村公共品供给模式中,道路建设的所有成本都由国家来承担,造成农民在公共品供给中责任主体意识的缺失,认为这是国家的事不是自己的事,对于道路建设中产生的种种矛盾和纠纷,都采取冷漠观望态度。而在“民主包干制”的运作模式下,农户需要集体承担道路建设落地中产生的协商成本,也就是政府包干给小组的路基平整工作,这部分制度外供给明确了农户的义务边界,具有明显的象征性意义。“修路不完全是政府的事,也是农民自己的事”,通过承担部分的道路建设成本,农民充分意识到了自己的责任范畴。不仅如此,“民主包干制”中的制度外供给也赋予农民合作的实质性内容。有研究指出,农村“一事一议筹资筹劳”的奖补制度难以实践的原因之一,就是国家为了避免加重农民负担,严格控制筹资筹劳的上限标准^[16],造成农民合作内容虚化与合作形式固化,无法真正解决项目落地中的协商成本问题,使得规模较大的村庄公益事业建设项目无法有效执行。在“民主包干制”的制度安排下,农户需要共同分担的制度外供给成本是明确且实在的,具有实质性的合作内容,这不仅让农民形成了清晰的义务边界和集体行动的组织边界,也能够有效内化和解决项目预算外的协商成本,促成公共品建设项目的平稳落地。

综上所述,地方政府通过“民主包干制”将道路建设项目中产生的预算外协商成本发包给小组,这种制度外供给不仅实现了协商成本的内化,也在国家与农户之间建立起了“治理缓冲地带”。借助“民主包干制”,政府在把协商成本剥离并发包给小组的同时,也将协商过程中可能产生的矛盾和责任发包给了小组。国家在项目落地过程中不再直接面对分散的农户,而代由道路管护协会全权负责修建路基所需的协商、动员、组织、筹款、施工、监督等工作。道路管护协会在基层干部的指导下组织农民修建路基,既是内化和解决协商成本的过程,也是重塑基层治理的过程,通过激活小组内的村民自治,来平衡农户之间的利益。在农村通组路公共品供给实践中,基于制度内与制度外供给相结合的“民主包干制”(图1),明晰了国家与农户的义务边界与主体责任,并通过小组内部民主协商的方式,有效解决了项目落地中预算外的协商成本,降低了国家与分散农户对接的交易成本,提高了农村道路公共品供给水平。

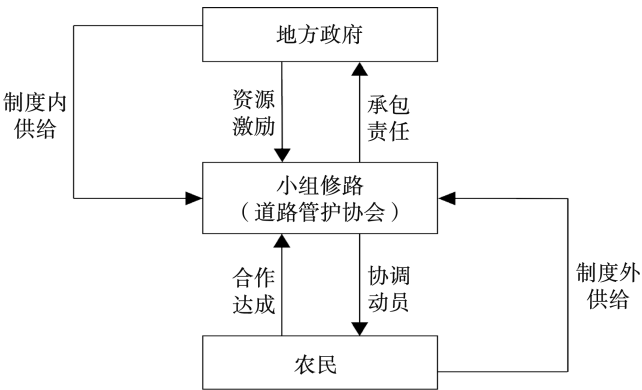


图 1 “民主包干制”的制度安排

四、“民主包干制”的运行机制与实践意涵

依托制度内与制度外协同供给的制度安排,“民主包干制”在农村道路项目实践中取得了较好的制度绩效,关键在于政府剥离了项目落地中产生的预算外协商成本,并内化到小组内部通过协商民主来解决。但制度安排只是“民主包干制”运行的必要非充分条件,即政府利用奖补政策将制度外供给的协商成本切分给农民,并不会自动激活农民的合作“包干”行为,反而可能因为合作失败造成乡村社会内部的分裂和对立。因此,问题的关键是如何发挥组织供给来重塑农民的集体行动意识与能力,依托集体再造平衡农户之间既有的利益结构,从而保障制度外供给的顺利达成,这构成“民主包干制”运行的核心机制。借助对“民主包干制”运行机制的分析,还可以探讨在农村公共品供给中,国家与农民的角色关系与责任边界及其实践意涵。

(一) 集体再造:“民主包干制”的运行机制

在基层政府和村两委指导下成立的道路管护协会作为一种组织供给,是实现农民合作分担协商成本、驱动“民主包干制”模式顺利运行的关键媒介。自 2018 年地方政府倡导和组织需要修通组路的小组成立道路管护协会以来,湖北恩施盛家坝镇的村庄道路建设得到了快速发展,小组内部协商合作平整路基的供给能力不断增强。在道路管护协会的组织 and 带动下,全镇各村的公共道路基础设施明显改善,近三年来共硬化通组路 86 条,覆盖全镇小组的 85%,获取国家奖补项目资金 4000 多万元。农户捐资修路的热情也大为提高,2017 年安乐屯村天池包小组农民筹资 70 多万元,将 3.5 米的主干道拓宽到 4.5 米,然后由政府投资重新硬化。各小组以道路管护协会为组织载体,自我商讨筹建路基的成本分摊规则,协调被占地农户的补偿问题,甚至有被占地农户在开会时无偿拿出土地,这极大降低了村庄道路项目落地中的协商成本。道路管护协会作为国家资源撬动乡村社会的重要支点,不是消极被动地找农民集资,而是积极组织引导受益农户在充分讨论和集体民主的基础上共同承担协商成本,从而真正调动农民的积极性,激活乡村社会自治的内生动力。“民主包干制”本质上是在小组内部实现了集体再造,激活组内的自治功能,并主要是通过构建以下几方面运行机制来实现的:

1. 村社共同体责任与公共利益的再造机制

在传统中国社会,小农依靠自发的互助合作,通过血缘和地缘关系基础之上的宗族、村落以及邻里等社会组织来解决公共品供给问题,并赋予其共同体财产的意识色彩。农民通过合作供给生产生活所需的公共设施来强化其共同体意识,反过来讲,共同体意识和公共利益认同也是农民达成合作的社会基础。改革开放以来,农村市场化与农民城市化进程不断加速,农村剩余人口大量向城市非农产业领域转移,村庄社会结构逐渐分化^[17],村民的共同体意识日趋瓦解,“经济理性”的价值观念重塑了农民的行为逻辑,传统乡村社会秩序发生剧烈变迁。税费改革

以后,国家依托自上而下的项目制向农村输入大量资源,完全行政主导的公共品供给模式在遭遇“经济理性”的小农后陷入“最后一公里”困境。项目的公共利益与农民个体利益之间的冲突很难调和,从而出现了国家为农民办事却被抵制的悖论,村社共同体责任和公共利益被虚化了。

在“民主包干制”的道路公共品供给制度下,地方政府将项目建设落地中产生的预算外协调成本以“修路基”的形式发包给小组,并采取“以奖代补”的激励策略。小组在基层政府和村两委干部的指导下积极成立道路管护协会,全权负责路基建设工作,其中也包括解决协商成本的问题。政府把通组路建设中的协商成本转移到小组内部,事实上再造了农民在公共品供给中需要承担的共同体责任,让农民意识到修路不仅是国家的事,同时还是自己的事,而道路管护协会则塑造了农民履行共同体责任,维护公共利益的实践场域。首先,道路管护协会要组织农户开会,宣传政府“以奖代补”的修路政策,充分动员农户参与协商讨论路基建设问题,并在民主决策的基础上达成分摊规则的一致意见;其次,道路管护协会还要重点商讨和解决被占地农户的问题,通过换地、集资补偿等多种策略促成合作;最后,管护协会还要接受村民对资金使用和工程建设的监督。依托道路管护协会的协商民主场域,所有农户深度参与道路建设的讨论、协调、决议和成本分担的各个环节,项目的公共利益和村社共同体意识得到彰显。

2. 村庄内生性资源的激活机制

道路管护协会通过吸纳在村精英,赋予他们临时性的正式身份,激活了村庄的内生性资源,从而能够组织农民完成“民主包干制”模式中的制度外供给。经过市场经济的洗礼,乡村社会发生了巨大的变化,但“村落共同体的地方性以及共同体的整体性特征依然存留”^[18],这表明在村庄内部还保留一定的维系村庄社会秩序和公共利益的治理资源,而这些资源往往以在村的社会精英、文化精英和经济精英作为人格化的表达,这些在村的精英不仅具有一定的社会权威和动员能力,而且利益关系和发展面向也与村庄建设高度相关,因此通过政府引导和组织供给将他们吸纳进道路管护协会,赋予他们正式的身份,能够很好地发挥他们组织动员群众的主动性和能动性。例如,在安乐屯村的石板水小组有位返乡创业的村庄精英,为了能在本小组争取到通组路的奖补资金,也为能方便他自己经营农业产业,他积极参加道路管护协会,配合小组长组织农民开会协商拓宽平整路基,并自己负担路基成本的20%,这激发了其他农民合作捐资的积极性,最后顺利完成了本组的通组路建设。

村庄内生性资源除了权威性资源以外,还包含了规则性资源,同样能被整合纳入协商民主过程。村庄的规则性资源是契合于村庄社会结构和社会性质、经由长期村庄生活实践形成并能够在村庄生活秩序维系中发挥作用的地方性知识^[19]。在熟人社会关系特征还得以保留的村庄中,人情面子观念作为一种典型的地方性规则仍然能够发挥作用,道路管护协会也会利用整合这些规则性资源,发挥其在公共事务中的作用,来有效制约某些农户的消极行为。例如当道路管护协会通过组织农户民主协商,经由大多数人同意,形成关于路基建设成本的最终分摊规则的决议后,仍然会有极少数农户拒交筹款。针对这种情况,盛家坝镇政府要求各组完成通组路建设后,要在路边打上功德碑,石碑上注明各家各户应缴和实缴的额度,把未交或欠交农户的名字也刻上去,这让“钉子户”面子上非常挂不住,背负很大的心理压力,从而对潜在的不合作农户形成负面示范效应,也便于从村庄舆论的层面激励农民参与村庄公益事业。奥尔森在集体行动的逻辑中也表明,“有选择性的激励”能够成为解决集体与个人之间利益关系的重要机制。可见,道路管护协会调动和整合村庄的内生性资源,激发了村民自治的治理效能,有效内化了项目公共品落地中产生的协商成本,构成“民主包干制”运作的重要机制。

3. 协商民主中权利与义务的平衡机制

在公共品供给中如何实现各参与主体之间的权利与义务平衡是“民主包干制”模式要解决的深层次问题。对于社会秩序而言,若一个社会中,人人都只讲权利,则必然导致公共性的丧

失^[20],具体到村庄社会中,各参与主体之间的权利与义务关系能否实现平衡,成为公共决策达成和公共事务得以顺利展开的前提。在完全行政主导的村庄道路公共品供给模式中,由于项目的公共利益与农户的个体利益之间难以调和,农户的权利义务关系缺乏有效平衡,从而导致项目落地受阻。

而农户在道路管护协会的组织下民主决策分担协商成本,正是权利与义务关系建构和平衡的过程。事实上,每个小组的道路管护协会都会在民主协商的基础上形成各自的成本分摊标准:有的村民小组直接按照现有户数分摊资金;有的村民小组除了以户为标准之外,还纳入各户土地面积标准,例如采取户口和土地面积对半的方式分摊筹资份额;有的小组按照户数、人口和土地面积3个指标来分摊路基成本。不同小组在民主协商后形成了本组的成本分摊细则,事实上也就形成了本组农户之间权利与义务平衡的社会规则。在这种权利与义务平衡的规则形成过程中,被占地农户的特殊性身份就被悬置了,其作为小组集体中的一员,同样要承担相等的成本分摊义务,这极大降低了项目落地中的协商成本。在经验实践中,有的小组是将被占地农户土地按照面积折算,有的则是通过换地解决,甚至还有被占地农户无偿拿出土地给组里修路。

道路管护协会之所以能够有效平衡农户间的权利与义务关系,是因为其扮演了集体统筹的角色。地方政府通过“民主包干制”把路基任务发包给小组,要求组内农户作为一个整体来承担路基成本及其所内含的协商成本。道路管护协会作为小组公共利益的代表就需要重组农民之间的利益结构,复归农民集体成员的角色,从而每个集体成员在路基成本分摊上的责任是均等的。在前期的制度外供给阶段,通过把协商成本整体打包给小组,再造道路管护协会集体统筹的角色,其功能就是打破原有土地承包关系上所形成的农户之间的利益结构,使得农户的个体利益并不明确,就不会发生集体与个体“目标冲突”的情况,这极大地减少了道路建设实施过程中的利益冲突和治理矛盾,充分激发了村民自治的内生动力,从而顺利厘清了农民之间的权利与义务关系。

(二) 找回组织:“民主包干制”的实践内涵

“民主包干制”是一种制度内与制度外相结合的农村公共品供给模式,国家和农民要各自负担相应的公共品供给成本。这说明,制度内与制度外供给并不是完全割裂的,农民也可以适当承担部分的公共品供给成本,而不必然增加其负担,关键是厘清国家与农民的责任界限及其所蕴含的制度经济学内涵。进而可以继续探讨,在农村公共品供给中重塑组织供给价值、激活村组集体与“民主包干制”的实践意涵。

关于农村公共品项目落地中产生的预算外协商成本的界定与归属是“民主包干制”需要解决的核心问题,并构成公共品供给中国家与农民的责任边界。在完全行政主导的公共品供给模式中,项目所有的建设、落地成本都通过制度内供给,完全由国家公共资源承担,在制度设计时注重财政资源输入的安全性和专项性,而忽略了协商成本存在的可能性,因此在项目落地的实际过程中,协商成本责任主体存在模糊性,最终还是由政府来负担,可能引致成本不可控和基层治理矛盾。在“民主包干制”的供给模式中,地方政府转化资源输入方式,将制度内供给设定为奖补资金,并通过发包的形式把协商成本固定在受益户范围内,从而内化了协商成本。与全国施行已久的“一事一议、筹资筹劳”的财政奖补政策不同,“民主包干制”并不是简单的在国家与农民之间形式化的分摊公共品成本,而是有针对性地将项目落地中产生的协商成本发包给农户,从而确定了农民在公共品供给中的责任边界,具有明确的制度经济学内涵。从数量上看,农户合作分担的协商成本只占公共品供给总成本很小的一部分,而国家的项目资金要占到相当大的比例,这说明国家仍然是农村公共品供给的第一责任主体,农民需要负担的协商成本并不会过重增加农民负担;从性质上看,农民分摊的协商成本和国家负担的工程建设成本共同组成了“民主包干制”的制度外和制度内供给,协商成本的内化解决为制度内供给的项目建设落地准

备了前提条件,而国家的资源输入又为制度外供给提供了必要激励,二者相互协作、共同作用。将协商成本内化到受益农户中,主要是为了解决项目落地中协商成本不可控以及农户间利益结构被打破所产生的矛盾问题,协商成本也就成为农民需要承担的责任限度。实际上,“民主包干制”中国家与农民的责任边界也构成了行政与自治的互动切面,以组织化方式内化协商成本本质上是激活了集体统筹的自治功能,从而优化国家行政资源下乡的路径。

以道路管护协会为象征的组织供给为“民主包干制”能够最终达至行政激活自治的状态提供了条件。奥尔森认为相比于大集团,小集团成员更能发现集体行动的共同利益,同时个体成员的“搭便车”行为更容易被发现和限制,也有更多的选择性激励手段能够被运用,这给我们探讨“民主包干制”的实践内涵与理论价值提供启发,即“民主包干制”将发包关系嵌入基层治理架构中的重要前提是对农民的重新组织化。在当前基层治理现代化转型的背景下,需要将资源下乡放置在农民再组织化当中去重新思考,其关键是如何勾连国家资源激励与村庄资源动员,强化国家资源进入乡村的政治效应。只有建立了村庄内村民基于利益分配的利益关联机制,村民才会真正介入村庄事务,农民也才能够被组织起来^[21]。事实上,国家行政权力和资源下乡并不必然消解基层的自治空间,毋宁说,随着资源下乡进入新时期和新阶段,乡村治理的重心逐渐从资源安全落地的目标转向有效治理的目标,关键是要创新基层组织的集体统筹体制和策略,积极转换国家行政力量为村民自治的动力与活力,无论是制度内还是制度外供给都凸显了基层组织的重要性,并且只有依托农民集体行动的组织再造,“民主包干制”的实践机制才能更好地发挥作用,村民自治的活力才能被激发。“民主包干制”通过财政奖补的激励方式将协商成本内化到农户内部,并以组织供给的形式激活村民自治,明晰了国家与农民之间的责任边界,凸显了重塑组织建设与农民集体利益的实践意涵。

五、结论与讨论

本文以湖北恩施盛家坝镇的通组路公共品为经验基础,探讨了在国家项目化输入公共品供给资源的制度背景下,行政主导的制度内供给,在遭遇利益受损的农户时,难以处理与农户的协商问题,造成协商成本的外溢,最终导致公共品供给低效。为了提高项目资源供给公共品的效率和质量,地方政府尝试转变资源输入方式,以资金奖补的形式将公共品供给中的“预算外协商成本”包干给受益农户,从而生成了一种“民主包干制”,实现了制度内与制度外协同供给的制度安排。通过道路管护协会的组织供给,“民主包干制”得以有效运行,并基于村社共同体责任和公共利益的再造机制、村庄内生性资源的激活机制、协商民主中权利与义务的平衡机制,“民主包干制”成功将公共品供给中外溢的协商成本内部化,实现制度外供给。

“民主包干制”的理论价值体现在其展示一种制度内与制度外相结合的公共品供给模式,利用这一解释框架,项目落地中产生的预算外协商成本被赋予清晰的制度经济学内涵,并进一步厘清了国家与农民在公共品供给中的责任边界。通过制度外供给引入集体统筹的治理功能再造,有效激活村民自治,降低项目落地中产生的预算外成本,提高农村公共品供给效率,为我国乡村公共品供给的制度创新提供了有益借鉴。

参考文献:

- [1] 叶兴庆. 论农村公共产品供给体制的改革[J]. 经济研究, 1997, 32: 57-62.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 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

- 学, 2011(4): 126-148.
- [6] 罗兴佐.农村公共物品供给:模式与效率[M].上海:学林出版社,2013:21-24.
- [7] 杜春林, 张新文.从制度安排到实际运行:项目制的生存逻辑与两难处境[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2015, 15(1): 82-88.
- [8] 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.
- [9] 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, 12(3): 8-16.
- [10] 贺雪峰, 罗兴佐.论农村公共物品供给中的均衡[J].经济学家, 2006(1): 62-69.
- [11] 杜姣.村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例[J].中国农村观察, 2017(5): 32-45.
- [12] 周黎安.行政发包制[J].社会, 2014, 34(6): 1-38.
- [13] 郭亮.土地征收中的“行政包干制”及其后果[J].政治学研究, 2015(1): 114-125.
- [14] 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.
- [15] 曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海:生活·读书·新知三联书店, 2014.
- [16] 杨弘, 郭雨佳.农村基层协商民主制度化发展的困境与对策——以农村一事一议制度完善为视角[J].政治学研究, 2015(6): 20-27.
- [17] 易卓.党建嵌入乡村治理的组织路径创新——基于某省Z镇党建示范区的实证研究[J].中国特色社会主义研究, 2020, 11(1): 102-110.
- [18] 陆益龙.后乡土性:理解乡村社会变迁的一个理论框架[J].人文杂志, 2016(11): 106-114.
- [19] 狄金华.被困的治理——河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)[M].上海:生活·读书·新知三联书店, 2015.
- [20] 李友梅, 肖瑛, 黄晓春.当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J].中国社会科学, 2012(4): 125-139.
- [21] 贺雪峰.农民组织化与再造村社集体[J].开放时代, 2019(3): 186-196.

(责任编辑:宋雪飞)

“Democratic Contract System” in the Supply of Rural Public Goods: Institutional Arrangement and Operating Mechanism

Yi Zhuo

Abstract: Building effective and cost-effective rural public goods supply system is a key proposition for rural construction. After the reform of taxes and fees, rural public goods mainly adopt the project-based supply method, which is expressed as the administrative rationality of “top-down within the system”, but it is difficult to overcome the problem of farmers’ non-cooperative governance and thus we fall into the “last mile” of the supply of public goods. Based on this dilemma, the local government has contracted the “extra-budgetary negotiation cost” in the supply of public goods to the beneficiary farmersthrough the system incentive of “reward for subsidy”, thus creating a “democratic contract system” and shaping the coordinated supply of both inside and outside the system. By constructing a mechanism for rebuilding the community of village social responsibility and public interests, an activation mechanism for village endogenous resources, and a mechanism for balancing rights and obligations under negotiation democracy, the “democratic contract system” can internalize and clarify the spillover negotiation costs in the supply of public goods. The responsibility boundary between the state and farmers has been clarified, public financial resources have been effectively employed and the efficiency of public goods supply has been raised.

Keywords: Rural Public Goods Supply; Democratic Contract System; Rural Construction; Negotiation Cost; Rural Governance