农村公共品供给方式与基层善治

黄丽芬

（华中科技大学 人文学院，湖北 武汉 430074）

摘 要： 通过对农村不同公共品供给方式实践的考察，发现了两种不同的供给理念。作为一种典型的“输入”式供给方式的项目制，因为忽视地方政府和基层社会的自主性，导致资源浪费和治理失效的问题；成都市推行的公共服务资金政策，通过将决策权下沉到议事会的方式，实现了公共品供给方式从“输入”到“嵌入”的转变。研究发现，普惠性的资金分配和弹性化的使用规则、需求表达和组织回应的制度化、村庄治理资源和治理手段的组织吸纳、群众参与和基层监督机制这四个层面的实践机制保证了公共服务资金具备公共性、权责性、合法性和透明性四个基本特征，从而体现了基层善治的基本要求，是善治理论在基层治理中的具体实践。

关键词： 农村公共品；基层善治；公共品供给；村庄治理

中图分类号： D035.5　　**文献标识码：** A　　**文章编号：**1672－0202(2019)01－0099－09

一、问题的提出

随着治理理念和治理方式的不断发展，治理和善治逐渐取代统治和善政进入学界的研究视野，研究者们对此投以巨大的热情，取得了丰硕的研究成果。既有研究主要从以下两种视角对善治展开研究：

第一，从善治理念与既有政治概念的关系出发，进行理论阐释和概念辨析。例如，在善治与民主关系方面，“善治是民主化进程的当然要求和必然后果，也是当代民主新的实现形式。”[1]；在善治与市民社会关系方面，“健康发达的市民社会是实现善治的前提条件[2]”；在善治与法治方面，“两者的关系不是善治优于法治，而是法治才是最大的善治[3]”。可以发现，理论进路的努力方向是为“什么是善治”提供一个清晰的概念边界，从而确立有关善治的理论范式。

第二，从善治在具体学科领域的功能定位出发，讨论善治理论的应用方向。例如，在公共管理学中，“如何科学地借鉴善治理论，成为在地方公共管理实践中所应特别加以关注的问题[4]”；在审计学中，“政府审计职能的发挥需要根据善治要求进行相应的变革[5]”。此外，法学、教育系统等学科和领域也广泛将善治理论纳入其研究视域。可以发现，善治的应用研究以阐明“善治的学科标准是什么”作为努力方向，依托于善治概念，开拓新的实证研究领域，善治成为有力的概念工具。

无论是理论阐释的路径还是学科应用的路径，都是在描述的层面上，以“是什么”和“不是什么”作为研究旨趣，然而仅仅是描述还远远不够，善治理论还有待进一步的开拓。善治的经验实践是一个很好的拓展方向，以善治为目标的制度创新和组织创新可以作为分析“善治如何在地化操

收稿日期：2018－09－14　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2019.01.010

基金项目：教育部重大课题攻关项目（教社科司函[2014]177 号）；国家社会科学规划办重大委托项目（16ZZD046）

作者简介：黄丽芬（1991—），女，湖北黄石人，华中科技大学人文学院博士研究生，主要研究方向为基层治理现代化。E-mail：15527034417@163.com

作”的窗口,从经验分析的层面考察善治理念蕴含的治理秩序,兼具理论研究和政策实践的启示意义,值得研究者深入挖掘。

善治的内涵就是公共利益的最大化。这意味着研究善治必须从两个方面入手,一是公共性;二是效益最大化。俞可平认为,从理论上看,善治必须具备五个基本要素:合法性、透明性、责任性、法治性和回应性[6]9-11,五位一体的治理才能实现高效的公共管理。本文从公共性、权责性、合法性和透明性四个方面来考察基层善治的具体实践。其中,公共性是善治的本质要求,权责性是责任性和回应性的统一,合法性是善治的运行基础,透明性是善治的基本要求,四个方面缺一不可,统一于善治的基本内涵。

为此,笔者和笔者所在的研究团队深入农村基层,于2018年3月15日至4月3日于成都市L村开展田野调查,这构成了本研究的经验基础。本次调研的内容包括小组治理与土地分配秩序、公共服务资金使用情况和议事会运作机制、乡村振兴和村庄治理、村庄社会生活等。具体讨论从“输入式”公共品供给到“嵌入式”公共品供给是如何实现供给过程中的公共性、权责性、合法性和透明性,从而实现效益最大化的。

二、从“输入”到“嵌入”的农村公共品供给方式沿革

(一)税费改革前后的农村公共品供给

公共品供给关乎两个最基本的问题:资金来源问题和资金使用方式问题[7],资金来源有两个渠道,一是自下而上的筹资摊派,包括一家一户的均摊和村庄精英的捐赠;二是自上而下的再分配体系。资金的使用方式指涉的是项目决策,包括决策权力和决策能力两个方面,在公共品供给中,重要的决策主体也有两个:一个是村民自主决策;一个是与自上而下转移支付捆绑在一起的“输入式”决策。在特定的时代背景和相关实践中,有关公共品供给的制度创新和组织创建很多,对之进行简单的逻辑梳理,是理解和把握以善治作为导向的公共品供给方式的基础。

人民公社时期,因为公共资源有限,在“农业支持工业发展”的大政方针下,农村“制度内”[8]供给不足,以队为基础的生产组织农忙时间进行农业生产,农闲时间进行公共建设,以“挣工分”的形式调动农民的生产积极性,在这一时期,水利、道路等农村基础设施建设实现了跨越式发展。人民公社解体后,经济上实行家庭联产承包责任制,政治上成立乡政府和村民委员会,以“三提五统”的形式向农民收取“共同生产费”,农民有义务缴纳税费的同时,乡村组织有义务回应农民的生产生活需求,提供公共品服务[9],但总体看来,此种形式的公共品供给与前两个阶段没有本质区别,都属于“制度外”供给方式。

税费改革以后,乡村两级财政空壳化,没有能力也没有动力积极回应农民的生产生活需求,与此同时,农民的原子化程度越来越高,没有强有力的组织动员,村庄内部统的力量退化,分的力量逐渐占据上风,除了极少数资源禀赋较强、集体资产较为可观的村庄,还具有自我提供公共品的能力外,全国大部分村庄的公共品供给进入长期停滞不前的困境中,甚至人民公社时期积累的遗产因为无法得到基本的维护和修缮而失能。针对此种情况,新一轮的制度创新从农村基层和国家层面演发出来,最为典型的是“一事一议”和项目制。

税费改革初期,“一事一议”筹资筹劳的制度雏形在安徽首创,引起中央的高度重视,很快在各省市获得推广,一定程度上推动了农村公益事业发展。从制度创新的角度观之,“一事一议”最大的制度贡献在于采用“议事”的方式利用了村民自治的阶段性制度成果,自下而上地为农民提供需求表达机制,依托于村民自治框架实现目标整合,将组织动员作为基层公共品供给的基本条件,保证了项目瞄准的精确性。

但从实践过程来看,“一事一议”供给方式取得的成就并不是特别理想。此种制度规定包含着两个层面的意思,一是资金主要依靠农民自己筹集,尽管后来加入了财政奖补,但是村级还需要配套;二是资金使用方式的决策权掌握在农民手中,由他们民主决定。与此相对应的是两个制度后果,一是资金筹措方面,出现“分钱容易筹钱难”,使好不容易决策成功的项目“胎死腹中”;二是民主决策方面,光有民主而没有具有强制性的行政力量进行统筹,结果这种民主就从“多数决定”变为“少数决定”“全体决定”,从而陷入集体行动的困境。

(二)“输入”式供给方式:项目制

税费改革后,地方政府的财政收支出现巨大缺口,中央开始了对地方的转移支付,包括三大类:税收返还、专项转移支付和财力性转移支付,其中公共品供给主要依靠专项资金提供[10]。随着中央和各级政府不断加大专项转移支付力度,项目制成为目前占主导地位的公共品供给方式,渠敬东甚至将之指认为“一种新的国家治理体制[11]”。从国家治理的角度观之,项目制发挥了两个方面的功能,一是以“条条”的方式自上而下输入“带帽资金”,强调专款专用,避免了“块块”运作的灵活化和随意化倾向,国家治理能力借由国家自主性彰显的通道得到提升[12]3;二是将项目制作为新的制度增量加载,充分发挥科层体制促稳定、市场体制保增长的作用,同时用项目输入的方式绕开科层体制低效率、市场体制增长的非包容性问题,因而项目制包含着明显的国家意识形态因素。

然而,项目制进入基层,却出现国家自主性不足问题[13]。折晓叶用国家部门“发包”、地方政府“打包”、村庄“抓包”三层分析框架对项目过程的分级运作机制进行了研究[14],李祖佩从地方自利和利益治理的角度对项目制实践的基层分解机制展开研究[15]2。研究发现,项目制的运作困境体现在以下几个方面,第一,从监管和激励的张力来看,制度设计上绝对的国家能力,容易导致项目落地时的基层激励不足问题[16],为改变乡村两级消极应付态度,制度外激励手段被纳入,这意味着监管困境;第二,避开“块块”的运作方式在高端地方政府具有明显效果,但项目资金到达基层,遭遇地方发展和官员政绩需求,通过部门联立的方式,“条条”被转换成新的“块块”,园区打造和示范工程卷走了大量的项目资源;第三,中央利用“配套资金”调动地方政府的财政投入,使得部分乡村进入“举债搞配套”的模式中,土地、项目和金融的混合大大提高了地方发展的系统风险;第四,特殊主义的资源分配逻辑,使得“争资跑项”“跑部钱进”成为基层政府的共识,以设租寻租为核心的庇护关系网络、以权力为中心的分利秩序[17]搅动了基层治理秩序;第五,自上而下的决策,使农民需求表达存在客观的制度困境,导致项目很难与农民分散化、多样化的需求相对接,造成大面积的项目落地“最后一公里”难题。

(三)“嵌入”式供给方式:公共服务资金

为了推进城乡公共服务和社会管理一体化,建立城乡均等化的公共品供给制度,从 2008 年开始,成都市在全市范围内建立农村公共服务专项资金,用于健全农村基本公共服务保障体系。与项目制供给方式不同的是,为了充分调动村庄社会的积极性,政府在输入资金的同时,并没有规定具体的使用方向,而是要求村庄设置议事会进行对接。

1. 组织设置

议事会分为小组议事会和村名议事会。L 村有 17 个村民小组,每个小组除了本组的村组干部外再选 2 至 3 人组成小组议事会,一般而言,小组议事会有 3 至 5 个成员,总负责本组有关公共服务项目的需求整理和利益协调工作。再从每个小组议事会成员中选出 1 至 2 人组成村级议事会,小组议事会中除了村组干部外再选村级议事会负责项目决策的全面工作,其中最为重要的三个工作是:项目落地点的敲定、资金匹配额度的确定、施工单位的选取。村级议事会和小组议事会成员都由村民民主选举产生,村组干部既是小组议事会成员,又是村议事会成员。

2. 工作方法

为了实现有效监管,成都市在输入资金的同时,建构了体系化的公共服务资金工作方法,包括议事会的议事规则和资金使用规则,集中通过"四个重点环节"表现出来。第一,收集梳理环节①,包括民意调查和民意汇总两项内容,要求民意调查表填写数达到总户数90%以上;第二,民主决议环节,包括项目票决和制定预算两项内容,所有的项目按照票数进行由高到低排列,得票数过半的若干项目进入"项目备选库",进入匹配预算和确定实施方式环节;第三,实施监督环节,包括项目实施和项目监督两项内容,项目只能以招投标和比选的方式向公司或社会组织发包,不得向个人发包,同时成立3至5人的项目监督小组,负责定期监督和巡查建设项目质量、安全生产情况;第四,评议整改环节,包括满意度评议和验收两项内容,要求满意度未达90%以上的项目,开展限期整改,整改结束后再组织测评。

从上文的梳理中,可以发现,基层公共品供给的逻辑发生了转变,具体通过资金来源、分配方式、组织制度、供给理念四个方面体现出来。

大集体时期和分田到户后很长一段时间内,基层公共品采取的都是制度外供给方式,制度内供给方式从"一事一议"崭露头角,项目制和公共服务资金都是制度内供给,并且转移支付力度不断加大。作为典型的"输入式"供给的项目制和作为典型的"嵌入式"供给的公共服务资金,是本文研究的重点。

三、善治:从"输入"到"嵌入"的逻辑转换

(一)"输入"式供给与"嵌入"式供给

政治经济学家卡尔·波兰尼在《大转型》中指出,"经济作为一个制度过程,是嵌入在经济与非经济制度之中的"[18],因此对于经济理论的分析要置于制度的框架之下,从嵌入的视角来分析经济主体和经济行为。如果将他的研究领域从政治经济学转移到基层治理中来,"嵌入"理论仍然具有极强的解释力。"嵌入"理论意味着,基层治理系统并不是单独存在的,而是与其他系统相互嵌套,每一个治理元素都和多个其他治理元素相伴而生。

具体到基层公共品供给,以自上而下单向"输入"为特征的项目制,因为没有将地方政府和基层社会的自主性考虑在内,遭遇了多重分级运作,从而形成特殊主义的分配逻辑,在不同村庄和不同村民之间导致分配的不公平性,结果因目标偏离而形成治理困境,因效率较低而形成"最后一公里"问题。在"输入式"供给中,国家自主性得到单向度展演,这与善治的基本特征相悖,在善治的框架下,基层公共品供给不应单独展示国家自主性,而应将地方自主性、基层自主性、市场自主性等也含括在内,多元主体间的平衡共生是实现善治的必经之路。

而"嵌入"式的公共品供给方式建立在供给方和需求方之间的互动协调基础之上,意味着"项目运作并不是脱离基层政治社会生态而单独发挥作用的,而是依附后者并在与后者其他部分的互动中发挥作用"[12]6。笔者认为,公共服务资金的制度创新正体现在从"输入"式供给到"嵌入"式供给的理念转变上。普适主义的分配逻辑既避免了村庄间的不对等,又有效抑制了钉子户的分利行为。通过将项目决策权下沉到基层,利用群众动员的方式,实现了需求表达、民主协商和群众监督的有机统一,从而使得自上而下的项目资金和规则制度落到实处,国家政府和村庄社会之间实现了相互对接,"最后一公里"问题得到解决。

---

① 为了保证资金使用方向的公共性,政府划定了民意调查和项目提案的有关范围,并且进行了划类,包括:综合治理类、治安维护类、基础设施建设类、公共设施管护类、代办村民事务类、基层党团工作类、文体类、农业生产服务类。

表 1　“输入”式供给与“嵌入”式供给

供给方式	供给理念	运行方式	分配逻辑	群众动员度	资金使用效率
项目制	“输入”式	自上而下的资金和决策	特殊主义	低	较低,存在“最后一公里”问题
公共服务资金	“嵌入”式	自上而下的资金、自下而上的决策	普适主义	高	较高,消解“最后一公里”问题

总结而言,从“输入”式供给到“嵌入”式供给的理念转换,核心机制是决策权的下移,将基层自主性包纳进政策制定视野之中。公共服务资金因此成为村庄治理中一笔重要的“半活钱”,一方面由村民民主协商分配和使用方式,实现了民生和民主的互相促进,另一方面,这笔“好用的钱”,在政府的适度监管之下,以此保证基层自主性确立的边界性。两个方面的共存,本质上是国家自主性(或者说地方自主性)与基层自主性在公共品供给上的共治之道。

(二)“嵌入”式供给的工作机制

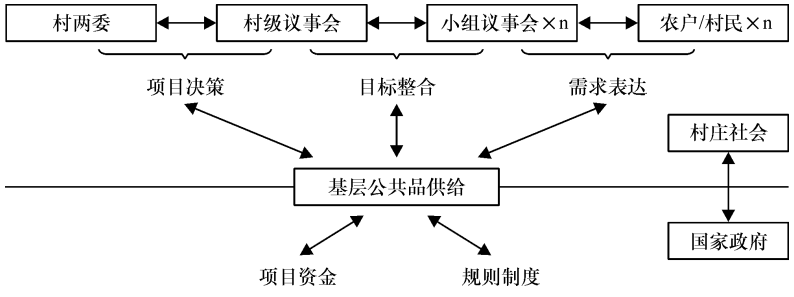


图 1　“嵌入”式公共品供给方式

上图显示,双层议事会的组织模式,构建了分散农户与村两委之间的有效沟通渠道。与农户分散的需求相对接的是多个小组议事会,对农户来说,小组议事会提供的是制度化的需求表达机制和信息获取渠道,小组议事会发挥了沟通村级议事会和分散农户的功能。小组是典型的熟人社会,能够低成本地辨别农民需求的真实度和急切度,如此一来,向上通达的就不是没根没据的粗信息流,而是经过小组议事会统合全组情况,经过多方比对和反复讨论完成的本小组内的目标整合。小组议事会实现了小组范围内分散化、个体化的粗需求向公共需求的转化。村级议事会主要完成两个方面的工作,一是针对各小组的提案,按照需求急切程度和资金匹配程度,进行民主投票;二是选定施工单位。

从决策的角度来看,双层议事会发挥了决定性的作用,如果说小组议事会既是农户需求表达的直接对接者也是目标整合的初级单位,那么村级议事会实现的就是进一步的目标整合,并在此基础上完成项目决策。

整体来看,村两委、村级议事会、小组议事会、村民四者之间构成了金字塔形的基层微治理结构,但这种金字塔结构并不意味着越往上权力越大,而是信息的统合程度越高,项目的公共性越明显。村组干部并不是决策过程的主导者,而是会议主持者,真正起主导作用的是议事会,开议事会最重要的两个环节是民主议事和民主投票。

(三)“嵌入”式供给的基层善治实践

善治的核心内涵是公共利益的最大化,那么,公共服务资金的使用过程是如何体现和保证公共利益最大化的呢? 笔者将之总结为四个方面:资金分配和使用规则的公共性,需求表达和组织回应的制度化,治理资源和治理手段的组织吸纳,群众参与和基层监督的透明性。

1. 公共性:普惠性的资金分配和弹性化的使用规则

与项目制不同的是,公共服务资金采用普惠性的分配方式,资金量根据村庄人口略有调整,并

且将之制度化、常规化,村民可以对之形成长期预期。相较而言,村庄间普惠式的分配方式具有以下两个优势:第一,避开了"争资跑项"的环节,体制权力、经济实力、社会威望、黑灰势力等社会权力结构对资源的分食得到有效控制,资源的使用效率得到明显提高;第二,与竞争性的资源很容易按照特殊主义逻辑进行分配相较,普惠式的资源分配方式依照普遍的公共规则进行,村庄之间就避免出现"穷者越穷,富者越富"的"马太效应",也就是说,公共服务资金的目标群体是大多数的普通村庄,而不是"明星村"和"整改村"[15]5。当然,不得不指出的是,普惠式的公共品供给建立在雄厚的财政实力基础上。

与资金额度的低灵活性相配套的是使用规则的灵活性,规则建立的目标是提高资金使用的公共性,在确保政府自主性的同时,给予村庄充分的自主空间,也就是说,政府给村庄套上的不是刚性的"紧箍咒",而是弹性的"橡皮筋"。为追求公共利益最大化,各个村庄根据发展阶段和村民需求的不同,在村民自治的框架之下,按照自决原则,选择适合自己的项目类别和使用方式。

2. 权责性:需求表达和组织回应的制度化

从资金来源和资金使用方式两个维度来说,"一事一议"框架虽然建立在基层民主制度基础之上,农民的需求表达有了渠道,但是要求农民自己筹资筹劳的资金筹集方式,使得民主变了味。项目制虽然不需要农民筹资筹劳了,但是没有了基层动员,基层公共品供给从"农民的事"变成了"政府和村干部的事",与农民生产生活息息相关的需求得不到表达和回应。公共服务资金用基层民主的框架来承接普惠性的项目资金,发挥了以下三个方面的功能:第一,与农民在钱款摊派中遵循存量逻辑不同的是,在资源分配中遵循增量逻辑,不用农民自己掏钱了,使得资金的输入和决策下沉具有极大的基层动员能力;第二,双层议事会架构克服项目制中存在的村民民主参与壁垒问题,为村民的需求表达和目标整合提供了稳定的制度化渠道;第三,调动村民积极性的同时,通过将公共服务资金转化为中心工作,形成考核压力,倒逼村组干部主动与村民建立联系。调研发现,一方面,公共品供给从"政府的事"转变成"村民自己的事",村民既有主动参与的动力也有明确的参与责任,另一方面,村组干部既有要求村民参与的权力也有回应村民需求的责任,结果,多元治理主体的相互嵌套,构建了相互之间的权责均衡关系。

3. 合法性:村庄治理资源和治理手段的组织吸纳

基层公共品供给不仅是一个工程技术问题,更是一个治理问题。除了正式的行政性治理资源外,还有许多非正式的本土性治理资源,动员型的供给方式能够有效调动这些非正式的治理资源。基层社会是一个相对稳定的场域,攀附于场域内的结构性力量,作为一种外力的项目资金,才能实现稳定渗入。村庄结构性力量除了显性的村庄精英群体,还有隐性的规则资源。村庄精英是在长时段的共同生活中被大部分村民认可的,因而具有较高公共性,与普通村民相比,他们的资源多、能力强,因而治理半径更大。通过民主选举的方式,这些村庄精英被选为议事会成员,所以议事会的组织过程,即是对村庄精英的吸纳过程。

无论是"一事一议"中的"搭便车"问题,还是项目制中的钉子户问题,都是个私利益对公共利益的损害,背后的原因是农民的弱组织性。单纯依靠村组干部,不仅无法吸纳村庄精英也无法调动规则资源,治理手段是有限的,从而无法对个私诉求形成有效反制,结果钉子户不仅削弱村组干部权威,而且很容易形成示范效应。

调研发现,公共服务资金中,钉子户的形成不仅没有削弱村组干部的权威,反倒是更深层次群众动员的开启。逻辑是这样的:议事会决议产生数个项目,成立项目库→得票数最高的项目具有优先权→项目落地时遇到钉子户,多方做工作无果→重开议事会,资金匹配到得票数第二的项目上→得到村民的支持,项目漂移成功→项目落地周围区域村民享受到公共福利,钉子户邻里急需

解决的生产生活问题没有得到解决,产生强烈对比→为了争取第二年的资源匹配,邻里形成合力,在日常生活中给钉子户施加压力,“群众斗群众”机制形成→结构性压力迫使钉子户妥协,硬钉子被软化→第二年项目落地成功。

以村级统筹为前提的群众动员,以制度化的方式提供需求表达渠道,依托于双层议事会进行民主决策,按照需求迫切程度进行资金匹配,因为吸纳了正式的以及非正式的治理资源和治理手段,奠定了议事会的合法性基础。在此种情境下,钉子户个私诉求对公共利益的侵害是显性的,因为具备了利益相关性、合法性、透明性特征,“群众斗群众”有了发挥效用的空间。

4.透明性:群众参与和基层监督机制

在工程实施过程中,有效的群众动员还起到了监督作用。在项目制中,自上而下的项目资金和决策体系一方面使得工程实施成为与村民无关的事,另一方面也没有为群众监督提供正规渠道,导致群众既没有能力也没有动力参与到监督之中。而在公共服务资金中,除了正式监委会监督之外,村民作为治理主体的面向被树立,因为工程质量关系到自己的切身利益,村民有参与监督的动力,议事会、村组干部、监委会等多种组织机构也为村民的监督提供了制度保障。对村组干部而言,村民对项目过程的满意度被纳入到验收考核体系中,只有积极回应群众参与和监督的诉求,才能最终完成目标。

以上,从普惠性的资金分配和弹性化的使用规则、需求表达和组织回应的制度化、村庄治理资源和治理手段的组织吸纳、群众参与和基层监督机制这四个层面具体论述了公共服务资金的实践机制,四大实践机制保证了公共服务资金具备公共性、合法性、权责性和透明性四个基本特征,四者缺一不可,统一于善治的基本内涵。

第一,基层善治以公共性为基础。公共性意味着建立在公平正义基础上的公共规则的普适性,不因特定形式的身份条件,将某些主体区隔在外。需要指出的是,首先,依据具体情境条件的不同,基层善治的公共性并不是导向短期内的绝对公平,而是长时段的相对公平,也就是说,在资源有限的情况下,善治意味求取多元主体间的最大公约数,具体到基层公共品供给,就是力求项目使得尽可能多的农户受益;其次,受制于时空条件,理念上的普适性在实践中很难完全实现,这就说明,在实践过程中,公共利益最大化的目标达成必须经由主体间的民主协商,具体到公共品供给,就关涉到采取何种组织制度为各主体提供民主协商的规则框架的问题。

第二,从治理主体的层面看,基层善治意味着主体间拥有对等的权责关系。因为基层善治建立在公共性的基础之上,而公共性的实现离不开民主协商,协商的过程就是需求表达和组织回应之间的互动,这种互动关系的维持有赖于主体间建构起对等的权责关系。在基层公共品供给中,以村组干部与村民之间的关系为例,村民有表达自己公共品需求的权利,以及配合村组干部工作的义务,村组干部有为村民提供服务、对需求给予回应的义务,以及要求村民配合工作的权利。对等的权责关系是将基层组织起来的基本要素,只有权责利的对等性才能保证制度的长期稳健运行。

第三,从善治的组织制度来看,合法性是其运行基础。“合法性指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态[6]9”,围绕着基层善治建构的组织制度,只有在村庄范围内得到村民发自内心的认可,才具有基层治理意义上的合法性。从范围上看,基层合法性的来源有多种渠道,除了正式的行政合法性之外,还存在多种形式的社会合法性,获得村民认可的村庄精英虽然没有政治权威,但是有着极高的社会权威。那么,从基层组织制度的视角来看,有两种获取合法性的渠道,一是从组织内部着手,最大限度调和村民之间以及村民与组织之间的利益矛盾,以尽可能地获得村民的认同,二是从组织外部着手,将村庄社会精英吸纳到组织之内,为他们提供制度化的组织职位,以充分发挥和利用他们的号召力。

第四,从群众参与的角度来看,基层善治意味着治理信息的透明性。透明性包括两个方面的内容,一是信息的对称性和公开性,二是群众参与和群众监督渠道的可得性,二者相互结合才能让透明性落到实处。在村庄的场域内,由于频繁的社会交往,村民之间的熟悉程度高,大大降低了社会监督成本,在保证信息公开透明的基础上,给予群众制度化的监督渠道就显得尤为重要了。

四、总结与讨论

结合成都市2008年以来推行的城乡公共服务和社会管理均等化改革,依托于治理和善治理论,本研究围绕着基层公共品供给方式和供给理念展开讨论。从组织设置、工作方法和理念转换等层面呈现了以公共服务资金作为典型的"嵌入式"供给方式,从公共性、权责性、合法性、透明性四个方面具体阐释了"嵌入式"公共品供给是如何实现基层善治的。围绕着基层公共品供给,存在着两个层面的主体,一是村庄社会层面,二是国家政府层面。税费改革后,在"输入"式供给框架下,基层主体处于被忽视、被隐匿状态,"村庄无主体突出表现为农民的无主体性、以村庄价值规范缺位为特征的村庄社会层面的无主体和以村庄治理私人化为代表的村庄政治层面的无主体"[19]。"嵌入式"公共品供给方式,完成了自上而下的项目资源与自下而上的项目决策之间的有效对接,是成功解决"最后一公里"问题的可行路径。资金输入、规则输入、决策下沉的整体运作方式,在村组两级进行了充分动员。

从"输入式"供给方式到"嵌入式"供给方式,完成的是从"输血"到"造血"的有机过程。"造血"功能的实现有赖于农民、村庄社会、村庄政治的全面主体重建,公共服务资金的资源配套方式和议事会的组织形式为基层治理主体重建提供了外来资源和制度渠道,以"赋财赋权"为内容的赋能过程实现了村庄政治的有效激活。"嵌入式"公共品供给方式既改善了民生,又促进了民主,有效动员和多主体参与,是基层善治的基本实现方式。

不难看出,公共服务资金的核心武器在于议事会,而议事会意味着决策权的制度性下沉,所以,在具体实施过程中应该格外警惕决策权在村庄层面的上浮,以及由此带来的形式化。乡村振兴建立在治理有效的基础之上,是五位一体的战略格局,单独强调产业兴旺,不仅是片面的,而且可能威胁到已经奠定的治理基础。公共服务资金的双重目标是改善民生和促进民主,是与村民的生产生活直接相关的,虽然同样是基础设施建设,如果将资金在村庄层面进行"打包",投入到以发展乡村旅游为目标的亮点打造工程中,就不仅会使得公共服务资金的使用性质发生根本转变,而且会为村庄发展注入不可预期的系统性风险。

参考文献:

[1]贾建芳.转轨中的中国政治走向:善治与增量民主——访俞可平研究员[J].科学社会主义,2004(1):3-7.
[2]吉永生.市民社会、善治与政府机构改革[J].云南行政学院学报,2001(4):17-21.
[3]周安平.善治与法治关系的辨析——对当下认识误区的厘清[J].法商研究,2015,32(4):73-80.
[4]颜佳华,王升平.论善治理论在我国地方公共管理中的适用性——基于善治理论缺失的考察[J].北京行政学院学报,2008(1):11-16.
[5]张立民,赵彩霞.论善治政府治理理念下政府审计职能的变革——基于政府绩效评价视角的分析[J].中山大学学报(社会科学版),2009,49(2):177-183.
[6]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:9-12.
[7]王海娟.化解"最后一公里"难题的路径与机制——成都市农村公共品供给制度创新的实践与意义[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2016,49(2):73-79.
[8]叶兴庆.论农村公共产品供给体制的改革[J].经济研究,1997(6):57-62.

[9]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.
[10]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 - 38 + 243.
[11]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.
[12]李祖佩. 项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析[J]. 开放时代,2015(2):123 - 142 + 6.
[13]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.
[14]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,2011(4):126 - 148 + 223.
[15]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),2014,14(5):18 - 25.
[16]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.
[17]王海娟,贺雪峰. 资源下乡与分利秩序的形成[J]. 学习与探索,2015(2):56 - 63.
[18](美)卡尔·波兰尼. 大转型——我们时代的政治与经济起源[M]. 冯刚,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007:61.
[19]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.

Rural Public Goods Supply and Grassroots Good Governance

HUANG Li-fen

(*Department of Philosophy*, *Huazhong University of Science and Technology*, *Wuhan* 430074, *China*)

Abstract: Through the investigation on the practice of different public goods supply methods, two different supply concepts were discovered. One as a typical "input" supply system, because of neglecting the autonomy of local governments and grassroots society, has led to resources waste and failure of governance; Another is the public service fund policy practiced in Chengdu city, which has sunk its decision-making power to the council, and which has transformed the public goods supplying way from "input" to "embedded". The study found that the inclusive financial allocation and flexible rules, the institutionalization of require express and organizational response, the organizational absorption of governance resources and governance tools, mass participation and grassroots supervision mechanisms ensure the four levels of practice mechanisms. Public service funds have four basic characteristics: publicity, power, responsibility, legitimacy and transparency, which embody the basic requirements of good governance at the grassroots level, and are the concrete practice of good governance theory in grassroots governance.

Key Words: rural public goods; grassroots good governance; public goods supply; village governance