财政资源下乡与治理能力提升

何 毅

（江南大学 法学院，江苏 无锡 214122）

摘 要：在财政资源下乡过程中，基层组织对财政环境的适应性是财政支出转化为治理能力的关键前提。以和美乡村建设中的财政实践为分析对象，基于新制度主义视角，提出了“基层治理的财政向度”，并构建财政支出环境影响基层治理能力的分析框架。该框架将财政支出环境划分为绩效导向的技术环境和合法性约束的制度环境。从地方实践来看，乡村去主体性与财政竞争性分配制约了基层组织对技术环境的适应性，导致财政供需脱节；财政程序主义则限制了基层组织对制度环境的适应性，引发乡村治权弱化。资源下乡实践中，基层财政行为呈现“绩效－合法性”二元逻辑及其治理张力，基层组织权责配置与治理能力不协调，从而导致基层治理结构“权能断裂”。“权能断裂”制约了基层组织对财政环境的适应，影响了财政资源投入对基层治理能力提升的促进作用。破解之道在于以财政资源重建乡村主体性，实现基层民主治理的赋权增能。

关键词：资源下乡；和美乡村建设；基层治理；新制度主义

中图分类号：F812；D422.6　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202（2025）04－0067－12

一、财政资源下乡的“高投入－低治理”悖论

财政下乡是近代以来国家政权建设的重要内容[1]，自从杜赞奇[2]提出从税收征缴这一国家与农民接触最深的领域研究“政权内卷化”问题以来，基层财政就是乡村研究的一个重要领域。近年来，随着中国从“建设财政”走向“民生财政”，国家权力携带大量财政资源下乡，为农业农村现代化建设提供了基础条件。党的二十大对全面推进乡村振兴作出新的部署，强调要“统筹乡村基础设施和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村”。在此背景下，“三农”领域的财政投入越来越多，从财政支出上看，用于农林水事务的国家财政支出从 2018 年首次突破 2 万亿元（21086 亿元）增加到 2024 年的约 2.7 万亿元（27045 亿元），占一般公共预算的比例接近 10%①。理论上来说，财政下乡是国家以转移支付为主要手段的资源再分配机制，基层组织通过财政资源配置与农户需求进行对接，可以提升其回应民意的治理能力。然而，在实践中财政高投入并未有效转化为基层治理能力，目前的资源下乡呈现为“撒胡椒面”的碎片化使用、精英分利的私人化运作和契合地方需求的村庄经营[3－4]，原本应保障公共利益的财政再分配在实践中出现了偏离。因此，建设和美乡村，需进一步探讨财政资源下乡的实践困境及其逻辑，进而厘清促进基层治理能力提升的有效路径。

目前既有文献主要从财政再分配形式、效果和财政公共性三个方面来研究财政资源下乡的实践困境。首先是项目制的财政再分配形式。财政资源主要通过部门管理、以县为主的项目制展开[5－6]，各条线部门凭借专业的标准、规范与指标体系掌握了项目权力，实现对基层政府的资源动

收稿日期：2025－03－28　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2025.04.006

基金项目：国家社会科学基金青年项目（22CSH009）；中央高校基本科研业务费专项（JUSRP202501089）

作者简介：何 毅（1993—），男，湖北黄冈人，江南大学法学院讲师，主要研究方向为农村社会学、组织社会学。E-mail：534845783@qq.com

①数据来源：财政部网站 https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202501/content_7001088.htm。

员和技术监督[7],而县级政府作为项目制的组织实施主体,通过项目下乡来推动基层工作部署与任务实施[8-9]。在这一过程中,乡村两级的治理权力被不断上收,无权无钱却要为项目跑腿打杂,逐渐沦为协调型或依附型政权[10]。其次是财政再分配的效果。宏观层面,财政转移支付分配向欠发达的中西部省份与农村地区倾斜,但是在地区内部,经济发展水平高的县和村/社区享受的财政资源更多,项目制存在内外部的"双重效应"[11]。微观层面,地方政府将涉农财政资金进行统筹整合,重点投向大户与明星村,通过经营村庄、造点实现政绩最大化,普通农户与普通村庄难以获得有效投入,形成了富者愈富、贫者愈贫的马太效应[12-13]。最后是财政公共性研究。财政资源下乡具有"取之于民、用之于民"的公共性,公共性不仅在于支出的方向是否满足地方社会的公共需求,还在于决策过程中是否充分体现了公众的参与和意见表达[14]。就支出方向而言,部门利益驱动财政下乡向特定领域倾斜,优先满足其绩效目标,而非基层社会实际需求,由此导致财政支出出现乡村景观化、项目重复建设等资源错配现象[3]。就支出决定来看,当前财政资源下乡是制度内自上而下的决策体制[15],尽管存在四议两公开、小组议事会等民主参与渠道,但是在实际运转中往往流于形式,"最后一公里"环节仍然会出现农民动员、政治参与不足以及钉子户问题[16]。

上述研究已经从各方面对财政资源下乡的实践困境展开了丰富讨论,为理解基层财政行为逻辑奠定了良好基础。其一,既有研究呈现了目前资源下乡"撒胡椒面式分配-谋利运作-经营村庄"的行动逻辑,但大多内含了基层自主性扩张的基本预设,较为强调地方势力在财政体制环境下的利益治理逻辑,但未能揭示财政环境机制在基层治理实践中的具体作用。其二,从财政再分配角度为我们揭示了财政资源下乡的项目制治理、双重效应和财政公共性不足等问题,但这些讨论有意无意地将财政分配从基层治理中"抽离"出来,将其视为外生变量,或者说没有将财政分配放在基层内部治理中分析。应该看到,当前财政资源下乡的组织基础,仍依托于"乡政村治"的治理体系[17],因此财政分配的实践问题也是基层治理问题,需要把财政面向带回到乡村两级组织的运行轨道。其三,已有研究忽视了基层治理的财政维度。财政资源下乡的出发点不仅是针对项目资源的再分配和有效利用,更重要在于为乡村社会提供公共品和公共秩序,而这与基层治理的内容与目标存在着"选择性亲和"。财政作为基层治理的物质基础,能否通过财政支出转化为治理能力,直接影响了财政的资源配置效率。因此,从财政角度理解基层治理逻辑有助于对资源下乡的过程与困境形成新认识,并探讨应对困境的有效路径。

党的十八届三中全会首次提出"财政是国家治理的基础和重要支柱",将现代财政的职能定位到国家治理现代化建设的新高度。基层治理作为国家治理的基石,探讨财政资源下乡能否有效提升基层治理能力具有重要理论与实践意义。本文承接既有研究对财政问题的关注,旨在将讨论延伸至基层治理领域,深入剖析财政资源下乡的环境复杂性及其对基层治理能力的影响。本文的经验材料主要来自2023年8月到2024年6月对东林县和美乡村建设的专题调查①。按照研究惯例,本文所涉及的人名、地名皆为化名。东林县属于中西部典型的农业型地区,2023年户籍人口37.2万人,下辖8个乡镇,全口径地方财政总收入10.43亿元,总支出40.38亿元,财政收支缺口较大,主要依赖上级转移支付来弥补。总体上,在资金投入大、任务重的情况下,东林县财政资源下乡有力提升了和美乡村建设水平,但也遭遇了"最后一公里"的治理困境,这说明以财政资源提升乡村治理能力存在必要性、紧迫性。

① 该县2023年安排1000万元和美乡村建设项目资金预算,在4个乡镇分别遴选4个行政村作为和美乡村建设试验点进行针对性打造。鉴于其在和美乡村建设取得的经验与成效,2024年该县3个村成功入选省级2023年和美乡村建设试点村,每个村获得中央和省级补助资金300万元,县级配套资金100万元,资金使用围绕"五好两宜"("规划好、建设好、环境好、经营好、乡风好、宜居宜业")目标进行配置。

二、重新理解财政资源下乡:一个新制度主义框架

当前财政资源下乡面临的现实困境在于无法实现财政支出向治理能力提升的有效转化[3],而要突破这一困境只有在基层组织适应财政支出环境的时候方能实现。财政支出环境包含绩效导向的技术环境和合法性约束的制度环境,二者共同塑造了财政资源能否实现治理能力转化的现实边界。本文提出基层治理的财政向度来重新理解财政资源下乡,并建构了新制度主义框架揭示财政支出环境如何影响治理能力的提升。

(一)基层治理的财政向度

近年来学界开始从财政治理角度来审视财政资源下乡的运行逻辑,聚焦财政资源如何在不同领域、不同主体之间进行有效分配和支出[18-20]。在财政治理视角下,基层财政的制度安排及其运行过程被认为是基层治理的核心问题之一,因为财政制度决定了公共资金的筹集、决策、使用、监督和评价过程,它本身反映着并再生产出不同治理主体之间的权责关系和互动模式,有学者将其归纳为基层财政的治理向度[14]。然而,财政治理面向指向的是财政的资源配置效率,强调通过完善财政体制实现基层财力与支出责任(或事权)的有效匹配[20],忽视了财政治理深处于体制与民情、国家与社会之间互动的财政支出环境。实际上,当前乡村两级承接大量上级财政资金并用于公共建设,基层财政支出面临着监督下乡与基层治理合规化的制度环境[21],这凸显了财政的公共性要求与合法性压力,而绩效主导的财政治理面向难以适应新环境的变化并提供充分解释。

有鉴于此,本文提出基层治理的财政向度,重新理解财政资源下乡。基层治理的财政向度指财政是乡村两级组织运行和公共秩序治理的物质基础,财政资源投入作为基层治理的"输入端",直接影响其"输出"[14],因此基层组织如何承接、运用和转化财政资源来提升其治理能力更具有中心意义。宏观上,区别于资源汲取,财政资源下乡体现了国家权力渗透乡村社会的另一种能力——乡村建设能力[22],而这依赖于乡村两级组织通过财政手段提供公共品和公共秩序。从这个意义上讲,基层组织以财政下乡资源来推动乡村建设本质上就是基层治理体系与治理能力的重构。

质言之,不同于基层财政的治理向度,基层治理的财政向度不仅关注财政制度如何规范资源配置,更强调如何通过资源下乡支撑乡村两级履行治理职能,如公共服务供给、社会管理、基础设施建设等,以增强其回应公共需求的治理能力。在新视角下,财政再分配属于公共权力的治理运作范畴,财政支出行为因而被视为基层组织的治理行为。将财政行为视作治理行为意味着,一方面财政不仅是筹集公共资金、分配公共支出的工具,更是乡村治权的运作方式;另一方面基层组织如何适应财政支出环境,决定了财政支出能否转化为基层治理能力。正是在此意义上,本文通过视角的转换,着力揭示基层财政行为的治理属性,弥补财政治理仅仅从财政再分配的绩效角度讨论治理逻辑的视角局限。

(二)财政支出环境与治理能力:新制度主义的分析框架

新制度主义关注外部环境对组织行为的塑造,强调组织不仅在技术层面追求效率,即技术环境要求组织决策与执行满足有效性原则,还需要在制度环境中寻求合法性,即组织的运行要采纳外界公认、赞许的形式与做法,一个制度化组织只有服从环境的规则和规定才能生存[23-24]。关于组织如何应对环境变化,劳伦斯与罗尔施则从组织适应(organizational adaptation)角度,强调组织要具备灵活性,能够感知环境差异与变化并据此主动调整其结构、战略和流程来适应,如通过"组织的分化与整合"以回应环境的不确定性[25]。新制度主义强调环境影响组织生存,这为我们探讨财政支出环境如何影响基层组织的治理能力提供了理论工具。

之所以引入新制度主义视角,源于现代财政制度的功能已从传统的公共品供给拓展到公共秩

序治理[26]。与公共产品供给强调消费的非竞争性、受益的非排他性不同，现代财政制度强调它对公共秩序的治理作用，即通过发挥财政的资源配置职能增强其回应公共需求的治理能力，以维持一个社会有机体的正常有序运转。公共性作为财政制度与生俱来的本质属性，意味着财政支出要体现“取之于民用之于民”，既要保障资金配置效率也要兼顾公平正义的合法性要求[27]。这种绩效与合法性的双重逻辑，构成了基层治理所面临的“财政支出环境”。在此环境下，基层组织行为作为连接财政制度与社会基础的中间结构，只有主动适应并内化财政支出环境才能有效承接、运用和转化财政资源，从而提升其回应社会需求的治理能力。

本文借鉴新制度主义视角，建构了“财政环境－有效性与合法性－治理能力”的分析框架来探讨财政资源下乡的治理逻辑（如图1）。在这一框架下，基层组织的财政行为被置于其所处的财政支出环境中进行分析，基本预设是基层组织对于财政环境的适应性决定了财政支出能否有效转化为其治理能力，这也是财政公共性实现的基本标志。当前资源下乡的两个环节，体现了财政支出环境对于治理行为的塑造作用：一是资源承接环节的绩效导向，即基层组织将村民需求表达与财政资源进行偏好匹配，保证财政资金的高效投入、避免资源错配；二是资源使用环节的合法性导向，即基层组织如何满足上级部门的规则与程序要求，保障资金安全和财政合法性。从基层治理的财政向度看，只有当基层组织能够适应财政技术环境的有效性与制度环境的合法性时，方能通过财政资源下乡激活基层治理，实现“善治”。

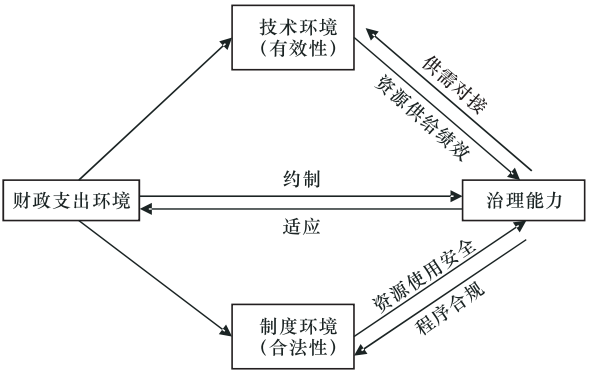


图1 财政资源下乡的新制度主义分析框架

首先，有效性是技术环境的重要特征，衡量基层治理能力的一项关键指标便是资源承接环节的供给绩效，即如何将自上而下的资源供给与自下而上的村庄社会需求对接是资源供给有效的标志。税费时期基层组织向分散的农户筹集财政资源，十分考验其治理能力，实际上资源对接的供需匹配也需要治理能力的配套[28]。财政资源再分配的有效性，对于基层治理能力的要求体现为乡村两级组织如何通过项目载体有效表达与真实回应农户的公共品需求。其次，合法性是制度环境的重要特征，包括确立规则、监督与实施奖惩的规制过程构成了对组织运作的合法性约束[29]。衡量基层治理能力的另一项重要指标是资金运行过程的合法性，即保障涉农项目资金使用的安全。与资源供给关注财政支出效果不同，资源使用安全考虑的是财政支出责任，在行政监管中是对资金使用主体的过程行为管理，关注的是治理主体使用资金的方式、程序等行为上“是否规范”。财政资源配置的合法性，在涉农项目运行过程中表现为按照项目单位的标准、程序和规范实施项目，资金投入方向、建设范围、实施内容、项目安排等须与规定一致。

以上从新制度主义视角切入到基层治理的财政向度有助于拓展财政资源下乡的研究视野。首先，新制度主义分析围绕财政下乡的社会过程即资源承接与使用管理两个环节，可以层层递进说明财政环境是如何与社会结构发生互动的。其次，新制度主义视角从基层组织如何适应财政环境进行考察，有助于揭示财政环境如何影响基层治理能力。最后，新制度主义分析从基层治理的财政向度讨论资源下乡，可拓展对财政环境机制的理论认识。

三、财政资源下乡的二元逻辑及治理张力

在新制度主义框架下，基层治理能力在财政资源下乡中体现为基层组织实现资金绩效目标并

符合制度合法性要求的双重能力,前者表现为将自下而上的村庄社会需求与自上而下的财政资源进行有效对接,后者表现为保障财政资金使用符合既定的规则与程序。从财政支出环境来看,基层组织在资源下乡过程中既要面对乡村主体性缺失下农户私利诉求的凸显,还要面对财政支出项目化带来的资金安全监管,这对于基层治理体系以及治理能力提出巨大挑战。

(一)绩效逻辑:乡村去主体性与财政供需脱节

基层财政行为的有效性直接决定了财政分配效率,能否通过财政支出实现农户公共品需求表达与财政资源供给的有效对接体现了基层组织的治理能力。农户公共品需求的表达以地方共识的建立与集体行动的参与为条件,核心是将农民个体化、碎片化的公共品需求整合为地方共识,并通过农户集体行动对接财政资源予以实现。然而,近二十年来乡村社会发生巨变,基层治理的社会基础——村社共同体趋于解体,这是财政资源下乡面临的基本现实。具体表现为,在打工经济与城市化的加速推动下,乡村人口大量外流,村庄空心化严重,乡村社会逐渐失去了凝聚力,农民的村庄社会关联较弱,呈现为离散化、去组织化特征,有学者称之为"乡村去主体性"[30]。

在一个去主体性的乡村社会,村庄社会结构完整性下降,基层组织难以通过内生公共性凝聚地方共识,资源下乡容易出现"召集难、议事难"的公共品需求表达困境。以东林县的"示范点"S 村为例,该村下辖 8 个村民小组,总户数 396 户 1486 人,但常住人口只有 300 余人,空心化的村庄难以构筑公共性与完整性。与之相对,和美乡村建设项目申报规定,建设方案必须经村民代表大会讨论通过后报所属乡镇审核,在实施前要落实"四议两公开"群众工作法。从基层治理的角度来说,"四议两公开"的决议机制赋予了村民参与公共事务的民主权利,对于保障资金使用符合群众实际需求,以及推动资源下乡为民所用、为民服务具有重要意义。然而,实际的情况是,村集体需要发放 50 元/次的误工补贴,才能调动村民代表、群众代表来参会议事。即使经村民代表大会讨论通过,项目下乡未必能顺利落地,"最后一公里"围绕项目占地、砍树、拆房等征地补偿标准,仍然会出现钉子户问题。比如,在路灯亮化工程建设过程中,就有农户针对主干道旁(违规占用集体土地)栽种的 10 棵树木提出赔偿 10 万元的不合理要求。

理论上,乡村两级处在国家权力与乡村社会融合交叉的第三领域,通过内部治理和双重代理人身份,能够有效弥合体制与民情之间存在的张力。但实际上,由于基层组织也面临治理的主体性不足,既没有动力也没有足够的治理资源实现社会整合。税费改革后,对于广大农业型镇村来说,基层组织的日常运转主要依靠上级财政转移支付,降低了其对于乡村社会的资源依赖,从而缺乏足够的动力与意愿去密切联系群众;同时税费改革取消了其制度外的自筹收入,村集体经济名存实亡,难以通过资源汲取与资源分配调节内部关系实现利益整合。由此,在乡村去主体性与地方性共识缺少的情况下,公共品需求偏好的表达容易被异化为利益补偿与寻机扩益,资源下乡不得不面临集体行动困境。

除此之外,地方财政制度的竞争性分配的激励设计,进一步强化了基层治理的主体性困境。2023 年东林县的和美乡村建设通过在项目申报与评审环节引入竞争机制,以提升财政的资源配置效率。具体来说,首先,县级政府将专项资金与整合资金汇集到一个"资金池",要求各乡镇以村为单位征集项目建立"项目池",然后组织县财政局、县发改委、县交通局等部门评审专家对申报村进行竞争性评审,确定和美乡村建设试点村名单。客观上讲,这种竞争性分配有助于实现"块块"整合"条条"项目资金的统筹效果,避免了传统专项资金分配多头放水的"撒胡椒面"。

但是,从实际运行的过程看,竞争性分配对于基层组织的项目申报与实施却产生了供需失衡的绩效差距。具体表现为,一方面乡镇在遴选各村申报的项目时,为了保证立项竞争成功,倾向于选择与上级政府的重点工作与政策目标契合度高的项目,比如 F 镇对照该县 2023 年全域旅游和创建"擦亮小城镇"三年规划,筛选了一批如森林氧吧、观景平台、外立面改造、道路亮化等乡村景观

项目,而农户急难愁盼的公共品项目(修路建桥、坑塘和沟渠治理、水利排灌等)却并未纳入候选范围。另一方面,村级组织在落实上述项目时,考虑的是如何短平快地推进项目建设,并加速预算执行,确保项目落地见效,因此更愿意选择与"强势群体"——乡土精英合作承接项目。

可见,财政资源下乡主要围绕政府治理目标,并依托地方精英力量进行配置,并未能有效转化为回应社会民意和公共需求的治理能力。典型的表现是,基层组织在资源承接与实施中更注重向上对接政府项目意图与向下调动少数精英参与,多数农户急难愁盼的公共品需求未被包容进来(如表1)。归根结底,资源下乡过程中需求表达失灵,与财政供需脱节,本质上反映的是乡村去主体性与治理主体性不足的深层问题。

表1 东林县2023年度和美乡村试点村建设项目与农户现实需求优先序的对比

类别	建设内容	预算金额(万元)	排序	类别	建设需求
乡村景观项目	景观亭3座	15	1	农民生活便利	到户路硬化
	艺术矮墙2座	2.34	2		增加停车场
	小拱桥1座	10	3		建设垃圾收集点
	休闲凳10座	2.6	4	农业生产便利	渠道硬化
	人工湿地2处	40	5		小水利排灌
	步游道3000米	300	6		土地平整
	森林氧吧2处	22.6	7		机耕道修建
	观景木平台2处	11.3	8		购置小型农机具
亮化美化	安装路灯56盏	28	9	小流域生态整治	沟渠、坑塘、河道的清淤疏通
	配套绿化栽植1160株	63.8	10		黑臭水体清理
	外立面改造2.3万平方米	118.5	11		生活污水排放设施
基础设施	道路刷黑工程2.37万平方米	189.612		其他	养老照料中心
	乡村大舞台2座	10	13		篮球场
	纪念馆1座	150	14		村卫生室扩建
美丽庭院	三格式化粪池5座	5	15		农家书屋建设
	猪栏牛圈拆除660平方米(含补偿)	3.96			
	房前屋后卫生整治与示范星级户奖补(60户)	1.8			

(二)合法性逻辑:财政程序主义与乡村治权弱化

财政支出行为的合法性与安全性是衡量政府公信力的重要尺度,保障资金按行政程序、标准要求进行规范使用直接体现了基层治理的合规化能力。国家通过部门条线以转移支付形式将财政资金注入项目之中,乡村两级组织作为抓包方、打包方承担了项目申请与落地实施的事权责任,体现了财政支出的项目化与事本主义特征[6]。需要指出的是,虽然上级部门掌握了财政分配的主导权——通过给资金使用戴上帽子、规定专门用途以确保专款专用,但一直以来乡镇政府可以决定项目投入的村庄以及建设单位,因此,项目下乡运作存在基层解构部门意志与政策意图的风险[31]。特别是近年来每年超2万亿财政资源密集下乡,这种"治理消解行政"的潜在风险隐患较大。为了确保部门意志与政策目标得到贯彻执行,国家在资源下乡的同时制定了更严格、更完备的资源使用标准、规范与程序,基层治理面临财政程序主义的合法性约束。

所谓财政程序主义的合法性约束,是指资源下乡过程中,国家针对财政项目资源在基层如何配置以及使用输入了规则与程序进行管控,并且以程序监督为核心的财政审计与纪检监察也随之下乡,基层治理权力受到了强有力的约束[32]。典型的表现是,为了确保资金合规使用,县农业农村

局甚至要求乡村建设的自筹资金项目也要按照专项的设计、立项、概算评审、招投标、验收、监督与考核等正式流程进行使用管理,用当地干部的话来说就是“自己出钱还要婆婆来负责使用”。由此,这种“财政程序主义”的控制,反而削弱了乡村治权在财政资金专项化配置中的地位和作用[5],乡村两级组织很难自主地决定财政资源的使用与管理。

其一,资源投入的空间分配权弱化。针对乡村建设项目立项前规划许可监管的程序设计,直接影响了基层组织的财政再分配。2023 年市自然资源和规划局《关于加强和规范乡村建设规划许可管理工作的指导意见》中规定:“新时代乡村建设应按照‘先规划、后许可、再建设’的要求,依据国土空间规划,强化村庄风貌管控,重点对建设活动较多、位于城郊及公路沿线及需要加强保护的乡村地区强化乡村建设规划许可管理”。这一规定出台后,东林县对于乡村建设项目设计与申报作进一步明确,强调和美乡村建设申报时各行政村必须委托具有相应资质的设计单位结合县乡级国土空间规划编制村庄规划与乡村建设方案,涉及乡村产业、乡村公共设施和公益事业、农村集中居住区等建设,由自然资源和规划局负责验线和核发《乡村建设规划许可证》。

由此,上级部门通过强化项目设计的规划许可监管,对乡村空间资源与风貌进行管控,确保建设单位严格按照规划许可内容建设,这意味着村庄建设的四至边界在申报时基本被锁定,基层组织难以在项目立项后对于工程建设选址进行因地制宜的变更,从而限制了基层组织对于财政再分配的空间调整。在本文案例中,某村乡村建设规划了一条连通邻村大桥的道路刷黑硬化项目,原路线需要穿越一片水稻田,但实际施工却发现这里容易积水、硬化会影响农田排灌,按老百姓要求需要对道路改道和路线变更,但考虑到这会增加工程量和预算,并且项目设计变更的手续复杂,乡镇干部担心在验收和检查环节会成为财政审计和监督的重点,从而增加整改甚至问责的风险,因此并未协调有关部门变更项目建设方案。

其二,项目执行的行政管理权弱化。多部门共同实施对乡村建设项目与资金的事中、事后监管,核心是以加强程序控制与过程监督限制基层组织项目执行的行政管理权,严格管理资金使用,确保资金安全高效。例如在东林县的和美乡村建设项目与资金管理办法中,由财政局、农业农村局负责财政绩效监督,包括设定资金绩效目标、安排预算与资金拨付和开展绩效评价;审计局则承担了预算执行情况的审计监督职责,通过查看项目资料、核对资金拨付、现场踏勘等方式审查项目建设程序与资金支出的合法性、合规性,以纠正绩效目标的执行偏差;纪检监察部门负责公权力运行的专项监督,重点核实资金流向是否与计划一致,避免财政资金出现虚报冒领、贪占挪用等情况。这种三位一体的全方位监督贯穿于项目建设的规划、立项、实施到验收的全过程,特别是资金拨付前的财政评审以及项目完成后的决算审计程序,试图通过对财政支出的控制与监督来确保资金规范使用,进而有力保障项目工程建设落地见效与质量安全。

由此,在和美乡村建设过程中,乡镇政府与村级组织虽然仍然是一线的项目执行者,但在资金分配与使用、工程招投标实施等关键环节上基本丧失了项目权力,行政执行权在项目管理方面逐步转向于沟通与协调,最直接的表现是 2024 年和美乡村建设的工程项目全部采取 EPC 总承包模式,工程总承包企业受县农业农村局业主方委托,对于项目的设计、采购、施工采取一体化运作,对建设项目的进度、费用、安全、质量进行管理和控制,基层组织的中心工作变为配合企业与上级部门完成项目协调与文书行政。

综上所述,在上级部门的监管与控制下,乡村治权受到财政程序主义的约束而不断弱化。虽然这有利于防止基层行政权力的滥用,确保资金使用安全有效,但对于基层治理行动也产生了程序行政的消极影响。典型的表现是,乡村干部因缺乏参与感而被动对待项目,项目执行变成了“按脚本做事”,基层治理的注意力聚焦于对标对表完成项目建设台账,以办事留痕与迎检作为工作重心,保护自己不出错成为工作的出发点。例如,田野调查发现,镇村两级在庭院环境整治工作上层

层加码、自我审查,借鉴了精准扶贫“建档立卡”的做法,针对主干道沿线36户房前屋后垃圾乱堆乱放、杂树杂草码不整齐等问题进行了详细的“一户一册”登记,并落实了整改责任户与村干部结对,整改后还要拍照做材料“留痕”。之所以采用建档立卡的形式,据调查是为了确保项目执行符合程序规范,进而清晰呈现工作量与体现资金使用效果,避免因工作不力而被督查问责。

四、“权能断裂”的机制解释与治理能力提升路径

上文呈现了财政支出环境影响基层治理能力的“绩效-合法性”机制,但是财政环境机制只是提供了影响治理能力的一般性制度逻辑,还需进一步解释基层组织难以适应财政环境的深层逻辑。本文提出“权能断裂”的分析概念来阐释这一问题。所谓权能断裂是乡村两级组织内的权责配置与其实际执行能力之间的割裂状态。权能断裂的背后是一系列制度变革的前后推动,某一特定制度的效果因同一制度领域或相关领域其他制度的存在而增强,形塑了乡村两级组织的权责配置与治理能力之间的不协调。从新制度主义视角来看,这种权能断裂并非单一的基层治理能力不足所致,而是制度压力与治理能力之间的张力不断累积的结果。

(一)权能断裂:治理能力的制度性弱化

基层治理结构的“权能断裂”导致难以适应财政环境机制,从而制约了通过财政支出向治理能力的有效转化。在制度分析视角下,财政环境的变化并非孤立发生,而是一系列制度变迁共同作用的结果,尤其体现为制度之间相互支持的互补性[33]。比如财政集权的制度改革强化了资源控制权,而目标责任制改革为这种控制权的实施提供了治理工具,而行政化改革又为目标考核创造了组织基础。这种环环相扣的财政、组织与行政制度变革互相强化,形成了资源强监管的紧约束,限制了基层治理动力和能力的形成与有效发挥,进而影响了基层组织对于财政支出环境的适应性。具体而言,表现为以下三个方面:

第一,“乡财县管”与“村财乡管”的财政集权改革强化了财权与支出责任的不对等,造成基层治理资源的短缺,削弱了基层组织履职尽责的治理能力。基层治理能力本质上是配置各种治理资源形成治权的能力,以资源占有与调配为基本前提。吉登斯[34]将治理资源类型分为以政治资源为主要形式的权威性资源和以财政资源为主要形式的配置性资源。乡村两级组织处于分配的末梢,行政体制赋予的权威性资源较少,而财政集权的改革导致其可支配的配置性资源也大为减少,面临极大的资源短缺问题。例如,2006年全国28个省份推行了“乡财县管”财政管理变革以及2013年以来“村财乡代管”财务监督机制的建立,开始统一实行预决算制度与报账审批制度。改革后财政收入的分配权被逐级上收,各项税收、补助等主要财权上移至县级政府,村集体经济收入被乡镇纳入代管专户管理,乡村的财政收入来源与财政自主权被压缩,仅能依赖上级转移支付。与之对应,财政支出责任(事权)却日益扩张,包括基础设施建设与维护、社会保障与福利、人居环境整治、乡村产业发展等,大量具体的治理事务由乡村执行。虽然专项转移支出解决了资金来源问题,但这些资金有严格的用途和考核标准,资金分配需要优先满足上级的绩效目标,基层组织缺乏资源使用的支配权。由此,在治理资源短缺与财政自主权受限的情况下,基层组织履行公共服务职责的治理能力被弱化,部分群众急难愁盼的治理事务难以落实。

第二,目标管理责任制改革强化了资金运行的安全监管,对于基层组织形成了目标管理与实现目标手段的双重约束,导致基层治理的能动性与自主性弱化。在政府层级间的压力型体制下[35],上级政府对于基层政府可以通过目标设定、任务分解、指标考核即目标管理责任制来落实政策[36],形成对目标责任的硬约束。在这种情况下,如何完成上级安排的政策任务,实现绩效目标成为基层政府的第一要务,至于采取何种治理手段与方法完成,上级政府往往并不干涉。近年来随着财政资源大量输入乡村,为了防范基层治理权力滥用出现的资金安全问题,压力型体制的核心

机制即目标责任制的监督问责全面深化,过程监管力度进一步强化,反映在和美乡村建设上便是财政程序主义的凸显,以及全方位的监督下乡与纪检问责,治理合规化与行为规范化越来越受到重视,基层组织不仅要完成,还要按照既有的规则与程序来完成上级部门的绩效目标,其自主治理的空间受到压缩,基本没有自由裁量权。由此,乡村干部只是循规蹈矩地被动完成自上而下的目标任务,缺少主动性与创造性。

第三,村级治理行政化改革推动了基层治理从简约治理迈向科层治理,强化了行政控制权的政治统合功能,导致村级组织群众自治属性弱化,难以发挥社会自治的组织动员能力与柔性治理能力。近年来面对财政资源大规模下乡带来的资金安全风险,国家通过行政集权自上而下构建正式规则体系来强化监督压力,试图以监督倒逼村级治理的现代化转型[37]。为了应对强监管要求,各地将村级治理的行政化、正规化革新作为主要的应对策略,以提升治理合规性和执行效率。这种村级治理改革包括了人事、财务、政务的制度化建设①,客观上引发了行政控制权的下沉,在政治统合与监督上产生了行政科层化效果。然而,当村级组织不断被科层化的行政体系渗透和吸纳时,行政逻辑主导自治逻辑,基层治理的自主性与灵活性下降,逐步丧失了简约治理的低成本、高效率优势[38]。一直以来,村级组织作为群众性自治组织具有简约治理功能,可以调用人情、面子、亲属关系等非正式治理资源,通过沟通、说服、动员等柔性治理手段激发村民的认同和参与,以较低成本实现治理目标。但是当村级治理强化行政控制与监督后,治理过程愈加规范化、标准化,村级组织更多成为政策执行者,干群关系丧失了紧密联系,致使村民自治无法发挥其简约治理功能。

(二)以财政资源提升治理能力的乡村建设路径

在乡村去主体性与财政程序主义的资源环境下,基层组织内部的“权能断裂”导致财政支出尚未有效转化为基层治理能力,难以激活乡村建设的主体性与内生动力。应该看到,财政资源下乡可以作为发展契机与资源支撑,但要实现乡村全面振兴仍然需要激活乡村社会的内部运行体系。

首先,以村社集体的组织力提升为核心,通过资源下乡激活“财政承载力”,并以民意整合与农民组织化重建乡村主体性。可以在村组一级设立小组议事会,把村组作为民意整合的关键统筹层级,为民意表达提供制度化渠道。财政资源下乡通常是经过“乡镇—行政村—自然村”三个层级与农民发生交集,而农民以利益诉求表达为基础的深度参与主要是在最小的村组单位进行。村民小组是农民生产生活高度重合的治理单元,信息成本接近于零,能够快速有效地识别村民的利益诉求。在小组这一级设立小组议事会实现自治下沉,可以在密切联系群众的基础上,充分发挥村社集体连接分散农户的组织动员功能,组织小组成员收集民意并开展项目可行性讨论,实现农民需求的有效表达,以重建资源下乡的公共性基础。

其次,通过资源赋权构建一个多方主体协商互动的参与式治理结构,完成自上而下的项目资源与自下而上的民主决策之间的相互对接。一方面,政府可以创新财政资源的投入方式,将一定的公共服务资金按照常住人口、村域面积及集体经济状况实行财政定额划拨,由村级组织按照村民自治原则和自治条例决定资源使用方向。在资源赋权的同时,也要制定资源使用的民主决策规则予以限制,比如针对村组议事会讨论出来的项目,要求必须在宣传动员村民的基础上通过村民代表公开投票,严格规范资金的使用范围,明确公共服务资金只能用于“户外村内”的小微公共产品供给。另一方面,在党建引领基层治理的基础上,动员和吸纳村庄精英的社会资本参与治理,降

① 具体表现为:一方面推行村干部公职化、工薪制以及乡财县管,导致村级组织日益依赖于上级指令与资源,演变为对上负责、按照科层制规则运转的准官僚组织;另一方面推行网格化管理、政府服务热线等行政监督的技术化应用,让内部的村务转化为公开的政务,国家权力渗透进乡村的日常治理过程,村级组织承担的整治与问责风险大大增加。

低资源下乡的治理成本。村庄精英自身拥有非正式的治理资源，参与能力强，如果能够激发这部分群体的参与意愿就能扩大村级治理半径，以较低成本的方式落实财政项目。具体可以借鉴“主题党日”的做法，针对资源分配和使用设置公共议题，引导村庄社会精英参与公共议题的讨论和决策，确立项目建设的目标和方向，提升其身份的价值感和使命感。

最后，以回应农户的资源需求为导向，通过农民的组织化动员建构一个“参与式民主”的运行机制。可以从两个方面入手：一是在小组议事会的基础上创新资源分配机制，提高资源供给的使用效率。比如以村民小组为单位，按照需求意愿程度、内部整合力度为原则，在资源分配上优先倾斜项目实施环境好的村小组，目标在于通过小组之间的社会竞争来形成“公意”抑制钉子户，以降低组织协调的交易成本。二是在保证项目工程质量的基础上，弱化财政资源下乡的标准化、规范化供给方式，针对有的小组议事会想自筹资金或投资投劳的方式扩大公共产品供给的覆盖范围，项目委托方在符合项目论证的科学性和保证符合工程设计原则的前提下，对资源使用范围不做上限规定，以为满足农民的资源供给需求提供专业的技术服务为工作重心。

五、结语

本文以县域和美乡村建设为例，借鉴新制度主义理论，建构了“财政环境－有效性与合法性－治理能力”的分析框架，将基层组织的财政行为置于其所处的财政环境中进行分析。在这一分析框架下，基层组织对于财政支出环境的适应性是财政资源有效提升治理能力的关键。通过引入新制度主义这一审视“基层治理的财政向度”的新视角，本文揭示了财政环境与社会结构的相互作用对于基层财政行为的深层影响。

研究发现，资源下乡过程中，由于乡村去主体性和财政程序主义的财政环境条件，基层财政行为呈现为“绩效－合法性”二元逻辑及其治理张力，基层组织难以适应财政支出环境并化解张力。具体表现为：第一，财政技术环境即乡村去主体性社会结构与竞争性分配的绩效设计共同形塑，决定了基层组织难以将农户需求偏好与财政资源供给进行有效对接。本研究指出，乡村两级承接上级财政资源以回应农户公共需求，既受到无主体性社会基础的制约——公共品需求偏好的表达容易被异化为农民个体化、碎片化的利益补偿与寻机扩益，也受制于部门主导的竞争性分配的财政制度安排——立项评审环节引入竞争机制让基层组织倾向于遴选和上级重点工作契合度高的项目进行申报。第二，为保障资金使用安全性而增设的财政规则、程序和标准，构成了财政制度环境的强监管压力，对于乡村治理权力的行使形成了强有力的合法性约束。例如，乡村建设规划许可监管的程序设计、多部门共同实施对财政执行的全过程监管以及财政审计与纪检监察的程序监督，导致乡村治权受到财政程序主义的约束而不断弱化。

研究揭示了财政支出环境通过绩效机制与合法性机制来影响乡村两级的治理能力，基层的财政行为更容易受到体制与社会的压力。研究表明，基层治理结构的“权能断裂”导致基层组织难以适应财政环境机制，从而制约了财政资源下乡对基层治理能力的促进作用。“权能断裂”的背后是一系列制度变革的共同推动，某一特定制度的效果因同一制度领域或相关领域其他制度的存在而增强，导致乡村两级组织的权责配置与治理能力之间的不协调。比如财政集权的制度改革强化了资源控制权，而目标责任制改革为这种控制权的实施提供了治理工具，而行政化改革又为目标考核创造了组织基础，这种环环相扣的财政、组织和行政制度变革才是治理能力制度性弱化的困境根源。由此可知，财政资源下乡后乡村两级的基层自主性收缩构成当前现实。为了走出困境，本文强调将资源下乡与基层组织建设和群众自治相结合，以财政下乡资源重塑乡村主体性，为基层民主治理赋权增能，从而推动基层组织治理能力的有效提升。

参考文献:

[1]申端锋. 财政下乡:现代国家的基层财政建设[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2014(1):63 - 69.
[2]杜赞奇. 文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,1996:37.
[3]林辉煌. 资源下乡:村庄治理的财政社会学[J]. 经济社会体制比较, 2023(6):130 - 139.
[4]何毅. "共谋俘获":项目调整中的基层政府行为研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2022(2):103 - 116.
[5]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(1):1 - 37.
[6]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.
[7]陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学, 2013(2):64 - 79.
[8]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.
[9]周雪光. 项目制:一个"控制权"理论视角[J]. 开放时代, 2015(2):82 - 102.
[10]付伟,焦长权. "协调型"政权:项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究, 2015(2):98 - 123.
[11]陈家建,巩阅瑄. 项目制的"双重效应"研究——基于城乡社区项目的数据分析[J]. 社会学研究, 2021(2):115 - 137.
[12]李祖佩,钟涨宝. "经营村庄":项目进村背景下的乡镇政府行为研究[J]. 政治学研究, 2020(3):39 - 50.
[13]杨善华. "项目制"运作方式下中西部农村社会治理的马太效应[J]. 学术论坛, 2017(1):30 - 34.
[14]肖林. 迈向"社区公共财政"? ——城市社区服务专项资金政策分析[J]. 社会发展研究, 2020(4):81 - 104.
[15]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.
[16]邓卫华,王琳,姜庆志. 资源下乡如何影响村民政治参与?[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(6):81 - 88.
[17]张厚安. 乡政村治——中国特色的农村政治模式[J]. 政策, 1996(8):26 - 28.
[18]陈家建,刘伟. 行政与自治之间:社区财政的二元属性及其治理机制[J]. 学术月刊, 2023(5):120 - 130.
[19]焦长权. 项目制和"项目池":财政分配的地方实践——以内蒙古自治区 A 县为例的分析[J]. 社会发展研究, 2020(4):105 - 133.
[20]刘勇政,贾俊雪,丁思莹. 地方财政治理:授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究[J]. 中国社会科学, 2019(7):43 - 63.
[21]吕德文. 监督下乡与基层超负:基层治理合规化及其意外后果[J]. 公共管理与政策评论, 2022(1):34 - 42.
[22]景跃进. 中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J]. 治理研究, 2018(1):48 - 57.
[23]MEYER J W,ROWAN B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony[J]. American journal of sociology, 1977(2):340 - 363.
[24]DIMAGGIO P J, POWELL W W. The new institutionalism in organizational analysis:Vol. 17[M]. Chicago:University of Chicago Press, 1991.
[25]LAWRENCE P R,LORSCH J W. Organization and environment:managing differentiation and integration[M]. Boston:Harvard University Press,1967.
[26]吕冰洋. 走向现代财政:"国家治理财政"视角[M]. 北京:中国人民大学出版社,2022:40 - 41.
[27]高培勇. 论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设[J]. 中国社会科学, 2014(12):102 - 122.
[28]桂华. 国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村"治理有效"的实现路径[J]. 政治学研究, 2022(5):27 - 38.
[29]斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益[M]. 姚伟,译. 北京: 中国人民大学出版社,2010:52.
[30]吴重庆,张慧鹏. 以农民组织化重建乡村主体性:新时代乡村振兴的基础[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018(3):74 - 81.
[31]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.
[32]黄利平. 资源下乡与乡镇的财政程序主义[D]. 南昌:江西财经大学, 2023.

[33]张跃然,高柏. 制度分析与财政社会学评莫妮卡·普拉萨德的《自由市场的政治》[J]. 社会, 2014(1):229-241.
[34]吉登斯. 社会的构成——结构化理论纲要[M]. 李康,李猛,译. 北京:中国人民大学出版社,2016:18.
[35]荣敬本,崔之元,王拴正,等. 从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M]. 北京:中央编译出版社,1998.
[36]王汉生,王一鸽. 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2):61-92.
[37]贺雪峰. 村级治理现代化与治理有效[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023(6):197-204.
[38]董磊明,欧阳杜菲. 从简约治理走向科层治理:乡村治理形态的嬗变[J]. 政治学研究, 2023(1):133-146.

Financial Resources Going to the Countryside and Improving Governance Capabilities

HE Yi
(*School of Law*, *Jiangnan University*, *Wuxi* 214122, *China*)

Abstract: In the process of fiscal resources going to the countryside, the adaptability of grassroots organizations to the fiscal environment is the key prerequisite for the transformation of fiscal expenditure into governance capacity. Taking the fiscal practice in the construction of harmonious and beautiful villages as the analysis object, based on the perspective of new institutionalism, this paper proposes the "fiscal dimension of grassroots governance" and constructs an analytical framework for the impact of fiscal expenditure environment on grassroots governance capacity. This framework divides the fiscal expenditure environment into a performance-oriented technical environment and a legitimacy-constrained institutional environment. From the perspective of local practice, the adaptability of grassroots organizations to the technical environment is constrained by the constraints of rural de-subjectivity and fiscal competitive allocation, resulting in a disconnect between fiscal supply and demand; the adaptability to the institutional environment is restricted by fiscal proceduralism, which has led to the weakening of rural governance. Grassroots fiscal behavior in the practice of resources going to the countryside therefore presents a binary logic of "performance-legitimacy" and its governance tension, while the "power rupture" of the governance structure, that is, the incoordination between power and responsibility allocation and governance capacity, restricts the adaptation of grassroots organizations to the fiscal environment and affects the transformation of fiscal expenditure into grassroots governance capacity. The solution lies in re-establishing rural subjectivity with fiscal resources and realizing the empowerment and enhancement of grassroots democratic governance.

Key Words: financial resources go to the countryside; harmonious rural construction; grassroots governance; new institutionalism

【责任编辑:王娟】