

乡村公共治理的六个视角及其问题

——兼议“一事一议财政奖补”政策

占少华

(中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心, 北京 100732)

摘要: 文章通过回顾国内外文献并结合经验研究, 梳理和总结了乡村公共治理的六个视角, 分别是国家视角、市场化视角、社区组织视角、国家—社区合作视角、底层参与视角和“项目制”视角。对六个视角的治理主体、治理方案和在实践中可能出现的问题作了逐一讨论。在此基础上, 对目前正在实施的一事一议财政奖补政策进行了分析, 提出该政策虽然融入了六个视角一些积极的因素, 但在实践中却出现了“庇护与被庇护”关系、效率低下、资源浪费、农民需求得不到表达等诸多问题。

关键词: 乡村公共治理; 一事一议; 治理危机

中图分类号: C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246(2013)10-0221-07

分田到户释放了以“家”、“户”为单位的小农经济的活力, 但同时也引发了乡村公共治理的危机, 表现为农村基层组织功能弱化, 社区凝聚力降低, 村庄在公共产品或公共服务的参与和投入上不断减少, 从而极大地增加了治理农村公共事务的成本。如何应对这个危机并缓解它所引发的一系列后果, 是过去 30 多年来研究界一直关注的问题。

在政策上, 特别是自 20 世纪 90 年代出现严重的“三农问题”以来, 国家出台了包括农村税费改革、“两免一补”、农村新型合作医疗制度、改“两工”制度为“一事一议”等一系列政策。由于“一事一议”无法有效解决乡村公共治理的问题, 自 2008 年又推出了“财政奖补”政策。所谓财政奖补, 就是在一事一议制度的基础上, 国家对村庄议出并建设的公共项目如道路、小型农田水利、环卫设施等给予一定的财政奖励或补充, 比例一般在 50% 左右。目的是“激发村民参与一事一议筹资筹劳的热情, 引导和鼓励村民出资出劳”, “调动基层干部和群众的民主议事积极性”, “形成村级公益事业建设多渠道投入的新机制”。^① 财政奖补政策自 2011 年在全国范围内推行, 成为国家的长期政策。2008 年起至 2012 年 9 月, 各级财政累计投入一事一议奖补资金 1455 亿元, 其中中央财政投入 458 亿元。^②

“一事一议财政奖补”政策(下文简称为“财政奖补”)能否缓解乡村公共治理的危机, 依然是一个需要研究的问题。本文通过对现有国内外文献的梳理, 总结归纳出关于乡村公共治理的六个视角。这些视角各自的出发点和关注点不同, 但是通过比较, 能够让我们对乡村公共治理危机的症结和难点有一个清晰的认识。同时, 本文将以一事一议财政奖补政策为例, 对这六个视角进行逐一分析, 同时也将参考笔者近三年来在江苏、湖南、内蒙古等地的调研发现。

作者简介: 占少华, 中国社会科学院社会学研究所助理研究员, 研究方向: 乡村发展、就业和劳工。

^① 《关于开展村级公益事业一事一议财政奖补试点工作的通知》(国农改[2008]2号), <http://finance.chinanews.com/cj/2012/11-02/4296953.shtml>。

^② <http://finance.chinanews.com/cj/2012/11-02/4296953.shtml>。中央财政资金根据各年度的数据计算得出。

本文所指的乡村公共治理，是指以村庄社区为单位的公共资源的使用和管理、基础设施的建设和维护以及社会文化活动的组织和开展。

一、国家视角

国家视角源自于福利国家理论，指由国家向农村提供公共产品，包括公共治理所必需的资金、制度以及执行，在国家层面配制全社会的资源，解决市场或者个体不能解决的问题。福利国家理论在20世纪80年代受到了质疑，但是国家作为公共产品提供的主体依然被很多学者所重视。例如，在研究东亚国家经济成功的基础上，20世纪90年代在发展研究领域兴起了发展性国家理论（developmental state theory），认为国家在经济发展中依然扮演极其重要的角色，这其中就包括国家在提供公共产品和服务中的重要作用。^① 2008年经济危机后的美国奥巴马新政也加强了国家在提供公共产品和服务中的作用。^②

在关于我国农村的讨论中，国家视角多关注改革开放后国家在农村公共产品和服务上投入的不足。例如，樊胜根等的研究发现，国家在农村的基础设施和其他公共投入上的不足是造成我国城乡差异最主要的原因之一。^③ 黄季琨等也发现改革开放后的前20年内国家继续通过财政、金融和税收系统将农村的资金向城市转移，而对农村的公共投入却非常有限。类似的观点在农田水利的建设中体现得尤为突出。^④ 例如，罗兴佐认为政府应该在水利建设中发挥主导作用。改革开放后水利一度衰败，主要原因之一就是政府的公共投入不足。^⑤ 韩俊等认为“小型农田水利承担着社会公共产品和服务的功能，对国家的粮食安全和农村经济社会的发展提供了重要的基础保障，具有广泛的社会公益性特征”，所以他们建议在小型农田水利的投资上应该是“财政为主，主体多元”，并建立起一套“政府主导、农民参与”的运行管理机制。^⑥

进入21世纪以来，特别是最近10年，国家加大了财政支农的力度，从教育、医疗、农村基础设施等多方面对农村进行公共投入，希望以此来改善农村公共事务的治理状况。上述的一事一议财政奖补政策也正是试图通过加大公共投入来解决村庄由于资源短缺而难于开展一事一议活动的难题。从国家的统计数字和一些学者的实地调研来看，村庄开展一事一议活动的频率增加了。^⑦ 笔者在湖南、内蒙古的调研也发现，在政府进行财政奖补政策以后，村庄的确开展了更多的项目如公路和小型水利设施建设。

但是，财政奖补能否提高村庄自身在公共治理方面的能力？是否真正满足了村庄和农户对公共产品的需要？是否在实施过程中带动了更多主体包括私人资本的参与？回答这些问题仅通过国家视角来分析显然是不够的。

① 这一学派的代表作为 Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol. eds., *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

② 参阅何帆、曾省存《应对经济危机的奥巴马“新政”》，《外交评论》2009年第1期。

③ See Shenggen Fan, Linxiu Zhang & Xiaobo Zhang, “Reforms, Investment, and Poverty in Rural China,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, No. 2, Jan. 2004, pp. 395 - 421.

④ See Jikun Huang, Scott Rozelle & Honglin Wang, “Fostering or Stripping Rural China: Modernizing Agriculture and Rural to Urban Capital Flows,” *The Developing Economies*, XLIV - 1, March 2006, pp. 1 - 26.

⑤ 罗兴佐《政府要在农田水利建设中发挥主导作用》，《探索与争鸣》2010年第8期。

⑥ 韩俊等《我国小型农田水利建设和管理机制：一个政策框架》，《改革》2011年第8期。

⑦ 参阅王卫星、黄维健《一事一议财政奖补与农村公益事业建设机制研究》，《农村财政与财务》2012年第7期；彭长生：《基于村干部视角的“一事一议”制度绩效及评价研究》，《农业经济问题》2012年第2期。

二、市场化视角

市场化的倡导者主要想解决两个问题：一是政府在提供公共产品和服务上效率低下的问题；二是个体或社区“搭便车”的问题，也就是由于公共产品不能够排斥其他的使用者，所以出现人人都想获得公共产品和服务但却都不愿意投入的局面。^① 所以，市场化视角建议将公共产品和服务供给私有化或外包给私营部门。这个视角深受新自由主义思潮的影响，自 20 世纪 80 年代以来在学术界和政策界非常流行。

在我国农村公共事务的治理上，市场化视角也一度盛行。以农田水利为例，在 20 世纪 80 年代初水利部门就在探讨如何将水利设施市场化，例如推行承包制和责任制、鼓励水管部门利用水利设施进行多种经营。^② 1991 年，水利部门开始推行小型农田水利的产权改革，将原来公共的水利设施通过拍卖、转包、租赁的方式转给私人经营，并向用水的主体收取水费。中小水利设施私有化是过去 20 年水利改革的主要内容，目前依然是水利改革的主要政策之一。^③ 市场化视角出现的另一个背景是改革后中央在水利投入方面的减少，从而在地方层面也产生了产权改革的需要，因为只有这样才能从市场的渠道获得足够的资金以维持水利设施的运行。

从 20 世纪 90 年代初开始，水利产权改革已经推行了 20 多年。最近，越来越多的研究发现完全依靠市场化的手段来解决水利问题是不可能的。例如，宋洪远、吴仲斌发现水利产权改革大多数是不彻底的，产权承接人大多数只承担简单的日常管理和维护，建设与维修的责任仍由政府或集体承担。同时，对于盈利能力弱的小型农田水利设施，由政府强力推动的产权制度改革多数也都不成功或不可持续。^④ 孙小燕发现小型农田水利设施产权改革的总体效果不理想，但不同类型的、服务于不同种植结构地区的小型农田水利设施产权改革的程度存在一定差异。因此，小型农田水利设施建设应以政府投入为主、市场投入为辅。^⑤ 还有一些学者对市场化的改革基本上持否定和批判态度。^⑥

但是，也应看到市场化、私有化在治理农村公共事务中在一定程度上或一定范围内取得了成功。以农田水利为例，在一些公共性较弱，水权的边界相对容易划分，另外用水主体可以支付较高的价格来购买灌溉用水的地区，如北方一些使用机井灌溉的地区，市场化的产权改革促进了农田灌溉用水的供给。^⑦ 另外，以公路建设为例，自 20 世纪 90 年代以来，政府通过向市场募集资金并拍卖公路收费权的方式筹集了大量的资金，保证公路建设的快速发展。有学者将这种运作方式称之为“公私合作制”（public-private partnership）。^⑧

财政奖补政策也引入了市场化的视角，例如它规定“鼓励社会各界投资农村公益事业，对现有的农村小型公益设施，可通过承包、租赁、拍卖等形式实行市场化运作，提高使用效率和养护水

① 这方面的著作甚多，例如 Emanuel S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships*, Washington, DC: CQ Press, 1999。

② 参阅《水利辉煌 50 年》，北京：中国水利水电出版社，1999 年，第 8 页。

③ 宋洪远、吴仲斌《推进产权制度与管理体制改革 加强小型农田水利基础设施建设》，《红旗文稿》2007 年第 23 期。

④ 宋洪远、吴仲斌《盈利能力、社会资源介入与产权制度改革——基于小型农田水利设施建设与管理问题的研究》，《中国农村经济》2009 年第 3 期。

⑤ 孙小燕《产权改革反思：小型农田水利制度建设与管理路径选择——基于山东省 10 县（市）的调查》，《宏观经济研究》2011 年第 12 期。

⑥ 贺雪峰、罗兴佐等《中国农田水利调查：以湖北省沙洋县为例》，济南：山东人民出版社，第 421-423 页。

⑦ Jinxia Wang et al, “Privatization of Tubewells in North China: Determinants and Impacts on Irrigated Area, Productivity and the Water Table,” *Hydrogeology Journal*, Vol. 14, No. 3, 2006, pp. 275-285.

⑧ Rui Ma, Martin de Jong & Joop Koppenjan, “The Rise and Fall of Public-Private Partnerships in China: A Path-dependent Approach,” *Journal of Transport Geography*, No. 19, 2011, pp. 794-806.

平。”^①但是，市场化方案面临的问题是，很多农村公共设施的营利性并不强，可能会出现无人承包或者承包后改变公共设施用途的现象。笔者2010年在湖南省调研发现，很多灌溉用的水塘或小型水库在私有化后，变成了养鱼、养鸭的场所，从而弱化了灌溉的功能。如何在市场化后保持农村公共产品的公共性是市场化视角面临的主要问题。

三、社区组织视角

为了应对“政府失灵”和“市场失灵”，社区组织视角的研究应运而生。社区组织视角特别强调社区内部的组织在向社区成员提供公共产品方面的作用。社区组织视角深受埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)在公共资源方面研究的影响。为了解决“公共资源的悲剧”问题，同时反对国有化或私有化的理论，奥斯特罗姆提出了以社区为基础，设计出共同遵守的制度以解决公共资源利用和管理的问题。她特别强调了建立在当地文化和传统习俗等非正式制度之上的社区组织是对社区公共资源进行管理和维护的有效主体。^②

社区组织视角的提出和流行也受到世界银行等国际机构的影响。在中国，世界银行通过贷款项目倡导的水利制度改革是建立用水者协会，这一建议在20世纪90年代得到了中国政府的采纳。目前，成立用水者协会已经在全国范围内实行。用水者协会的基本理念是成立以农民为主体的社区型组织，由农民自己来参与管理、维护公共水利设施。但是，用水者协会的成立并没有完全达到对水利设施进行有效管理和维护的目的，它组织动员农民的能力也非常有限。^③另外，国家也倡导成立农民专业合作社，并于2006年进行立法，规定国家财政对于这些合作社应进行扶持。但这些合作社主要是经济互助组织，针对的是农村生产中的问题，在提供农村公共产品上的作用有限。

本文讨论的财政奖补政策也参照了社区组织视角，试图通过社区组织特别是村“两委”来改善村庄的公共治理。在制度设计上，它提出“乡镇人民政府要加强农村基层组织建设，选好配强村级领导班子，进一步落实村务公开、财务公开等制度，努力做好具体组织工作，鼓励和引导农民开展好一事一议工作”^④。但是，实际情况是，很多村庄的“两委”动员能力非常弱，村干部与农民间的不信任和猜疑程度极深。出现这个问题有其历史原因：在税费改革之前，村级组织的主要功能是征收农业税和“三提五统”，同时在“两工”制度下组织农民出工。在这种情况下，基层组织与国家政权相结合，以提取农村剩余为主要目的。结果是极大地加重了农民的负担，造成了基层组织与农民之间极其紧张的关系。税费改革及“两工”取消之后，村社基层组织依靠国家财政来维持生存，动员和组织农民的能力并没有得到提高。例如，很多村庄基本上不开会，许多地区为了节省开支取消了村民小组，进一步弱化了社区组织的功能，导致“事难议、议难决、决难行”，形成了新的乡村公共治理困境。

笔者最近三年来的调研发现，很多村民认为应该做的公共事务，例如修小型水利和村内道路，也不愿意村干部来组织实施。一些村民认为村干部都是“腐败分子，只是想着自家的利益”。而三年一度的村民选举不仅没有减轻反而加重了村民的猜忌和疑虑。在选举期间，候选人拉帮结派、请客送礼、花钱买选票的行为使得村民认为即使是通过民主选举选上的村干部也不会真心地为村民办事。

如果说正式的村级组织难以承担乡村公共治理的责任，那么一些非正式的社区组织能否有效地动员起村民呢？笔者2013年在内蒙古农村调研时的确发现了一个村民小组因为大部分村民都加入了民

① 《关于开展村级公益事业一事一议财政奖补试点工作的通知》(国农改[2008]2号)。

② Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

③ 《关于开展村级公益事业一事一议财政奖补试点工作的通知》(国农改[2008]2号)。

④ 贺雪峰《组织起来：取消农业税后农村基层组织建设研究》，济南：山东人民出版社，2012年，第142-146页。

间宗教而使得在建设村内道路时筹资筹劳相对容易的现象。但是，这些非正式的社区组织目前发挥的功能还很有限，远不能替代像村“两委”这样的正式组织。在新的财政奖补政策中，这些组织基本上被排除在外。由于缺乏资源，这类组织的动员能力也受到了限制。

四、国家—社区合作视角

社区组织在解决农村基础设施等公共产品供给方面的困境使得一些学者开始寻求通过国家与社区间的合作来解决乡村公共治理方面的问题。国家—社区合作视角一方面利用国家的资源来解决社区内部资源缺乏的问题，另一方面利用社区组织在组织动员农民方面的积极作用。实际上，一些学者早已意识到国家在社区行动方面的重要性。例如，奥斯特罗姆就指出强调社区在公共事务方面的作用并不是要否定政府在其中的重要作用。政府制定政策、提供资金等在水利等基础设施的建设和维护中具有重要作用。^①

2008年开始试行的财政奖补政策是在一事一议成效不显著的情况下开始实施的。它可以看作是国家试图以财政支持的方式激活一事一议制度的努力。该政策的设想是，“开展一事一议财政奖补……有利于激发村民参与一事一议筹资筹劳的热情，引导和鼓励村民出资出劳，调动农民参与公益事业建设的主动性”^②。可以看出，财政奖补政策试图融入国家—社区合作视角。但问题是，国家—社区能够合作的前提是国家和社区应是相对平等的主体，但目前施行的财政奖补却基本上是自上而下的，社区并没有作为平等的主体参与进来。对此，下文的“项目制”有详细讨论。

国家—社区合作的另一思路是通过自下而上的方式，让社区内的组织特别是非正式组织促使国家更好地发挥治理的功能。例如，蔡晓莉（Lily L. Tsai）的研究发现，乡村传统的非正式组织在农村公共品例如道路的供给方面具有积极的作用。这些非正式组织可以让国家的正式组织更加有效地发挥功能。^③黄平、王晓毅等发现农村社区中存在各种潜在的制度和价值资源，这些资源对于社区公共事务的有效治理，具有非常重要的作用。因而他们提倡国家应该重视这些潜在的资源，通过改善治理机制让这些资源发挥更加积极的作用，以重建农村社区的公共性。^④一些学者提出国家—社区的合作也是水利建设成功的保证。例如，罗兴佐提出国家介入和社区合作是水利建设成功不可或缺的两个方面，这两者各具优势并在实践中互为补充。^⑤

五、底层参与视角

底层参与是一个在国内外学术界和政策界都非常流行的视角，尤为非政府组织所推崇。底层参与视角的前提假设至少有两个：一是只有政策或项目的最终受益者也就是底层民众才了解他们的真正需求，所以政策或项目只有让这些底层民众参与进来，才能够很好地满足他们的需求；二是底层民众参与到政策或项目中来会增加他们的能力，从而在政策结束或项目终止后能够形成可持续发展的机制。在实践中，底层参与视角经常与社区组织视角并行，但是二者关注的重点是不一样的。底层参与视角

^① Elinor Ostrom, *Crafting Institutions for Self-governing Irrigation Systems*, San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies Press, 1992, p. 14.

^② 《关于开展村级公益事业一事一议财政奖补试点工作的通知》（国农改〔2008〕2号）。

^③ Lily L. Tsai, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

^④ 黄平、王晓毅等《公共性的重建：社区建设的实践与思考》，北京：社会科学文献出版社，2011年。

^⑤ 罗兴佐《治水：国家介入与农民合作——荆门五村农田水利研究》，武汉：湖北人民出版社，2006年；罗兴佐《水利，农业的命脉：农田水利与乡村治理》，上海：学林出版社，2012年。

虽然也关注社区组织在动员民众参与到项目中的作用，但它的重点在于强调让底层民众参与到政策或项目的规划和执行中来。

底层参与视角在20世纪就由国际组织和非政府组织介绍到我国，目前成为分析乡村公共治理一个重要的视角。^①与下文所讨论的“项目制”自上而下的逻辑相比，底层参与强调自下而上，通过受益民众即农户或农民的参与来决定项目的可行性和有效性。

财政奖补政策也受到底层参与视角的影响。例如，它要求所议公共事项需要有一半以上的成年村民或者是三分之二以上的村民代表参加。但是，在政策的实际运作中，底层的参与很难得到保证，有时即使参与了，也是形式上的。政策所倡导的村民民主决策并未真正实现。例如，吴钢在甘肃陇西县的调研发现，部分项目由县乡筛选而定，再由村庄向上申报，存在“领导为民做主”的现象，村民并没有真正参与，在项目的实施过程中也得不到村民的支持。^②申端锋在湖北的调研发现，“一事一议、以奖代补”制度下农田水利项目的运作排斥了农民的参与。他发现，“部门主导的项目建设完全封闭运行，农民无法参与，也无法监督，致使水利建设与农民的需求相背离，这表现在项目选点、实施以及农民筹资筹劳等方面”^③。笔者的调研也发现一些一事一议的项目并没有召开村民会议或村民代表会议，而是仅让村民代表签字，走过上级要求的程序。在一些由少数精英支配的村庄，村民认为即使参与也没有有什么用，因为事情早就由县乡政府或村干部定好了。

所以，底层参与视角要避免为参与而参与的现象。^④目前，很多政策和项目都以行政村为单位来规定参与的标准，例如一事一议需要半数以上的村民或三分之二以上的村民代表的参与并同意。而实际上，很多行政村由于撤村并村显得过于庞大，村民之间缺乏社区认同感，对要参与决策的事情缺乏兴趣。而一些公共事项虽然村民真正参与了但却得不到解决，因为难以达成一致的意見。笔者的调研还发现，由于人口流动和阶层分化，村庄内部的多样性和异质性凸显，村民间的利益难以协调，即使村民完全参与了也难以实现村庄的公共治理。这就需要在参与之外来探索一套协调不同利益的机制来解决相应的问题。

六、“项目制”

虽然利用项目的形式提供公共产品早已出现，但运用“项目制”进行乡村公共治理的分析却是最新出现的一个视角。这与国家财政支农力度的不断加大，并且大多数财政资金以项目的形式下拨给农村基层相关。对“项目制”研究的开创性著作应属折晓叶、陈婴婴2011年的文章《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》。^⑤在文章中，她们依次分析了国家部门的“发包机制”、地方政府的“打包”机制和村庄的“抓包”机制，从而揭示了不同主体在项目运作中的行为逻辑。项目制视角所关注的问题是项目制的运作能否将国家的财政资源提供给最需要的村庄社区，同时争取到项目的村庄是否解决了村庄最迫切的对公共品的需要。折和陈的文章对这两个问题都给出了否定的回答。由此可见，“项目制”在对农村公共事务进行治理上存在严重的缺陷。

^① See Janelle Plummer et al, *Community Participation in China: Issues and Processes for Capacity Building*, London and Sterling, VA: Earthscan.

^② 吴钢 《一事一议财政奖补制度实施的几点探讨》，《农村经营管理》2011年第10期。

^③ 申端锋 《税费改革后农田水利建设的困境与出路研究——以湖北沙洋、宜都、南漳3县的调查为例》，《南京农业大学学报》（社会科学版）2011年第4期。

^④ 在这方面的分析，请参阅郭占锋《走出参与式发展的“表象”——发展人类学视角下的国际发展项目》，《开放时代》2010年第1期。

^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》，《中国社会科学》2011年第4期。

除上述文章外,周飞舟通过对义务教育资金的案例分析,认为国家财政以“专项资金”或“项目”的方式并不能提高行政治理的效率,而且还会出现很多意外的负面后果。结果是国家的财政资金很难到达农村基层社会。^①李祖佩认为“项目制”实质上是以县为主的公共品供给模式。这种模式并不能解决乡村组织失语和乡村内部整合能力弱化的问题,也不能提升乡村基层组织的权威和合法性,同时还会凸显乡村组织的自利性。这种组织困境造成的结果是供给与需求间的错位、公共品质量低下、资源大量浪费。^②

本文所讨论的财政奖补政策也可以用“项目制”视角来进行分析。虽然在原则上它以自下而上的一事一议为基础,但实际上村庄所选择的项目与县乡政府的规划密切相关。因为项目最终的决策权在县乡政府尤其是县级政府。财政奖补的政策文件规定,“奖补资金的申报实行自下而上、先建后补”,由村庄向上通过乡、县、省,最后报到中央,然后由中央向下拨付奖补资金。但这在实际操作几乎上行不通的。一般的情况是,县乡政府根据村庄在建的项目向上申报(这些项目往往已有其他的项目资金支持),资金下来后再由县乡政府来分配。同时,文件规定地方财政部门可将奖补资金和其他专项支农资金捆绑使用,^③这就更加增加了县乡政府的自由度和对奖补资金的控制权。

当然,如果合理使用,奖补资金或其他项目资金由县乡政府控制并无不可。但实际情况是,大量项目资金的流入极大地增加了县乡干部的权力和滥用这种权力的机会,使得村庄除了通过正式渠道之外还必须通过各种非正式渠道和县乡干部搞好关系,这样才能争取到项目资金。这种现象被称为“跑项目”。而村内负责和县乡干部搞好关系的,一般是村干部或其他极少数的村内精英。这样,在村干部和县乡干部之间就形成了“庇护与被庇护”(patron-client)的关系,而村内的普通村民被排除在这种关系之外。所以财政奖补政策中出现的供给与需求错位、资源浪费、农民无法参与与监督,也就不奇怪了。“项目制”或“项目治国”要想真正发挥乡村公共治理的功能,那么就必须要打破上下级之间、村干部与县乡干部之间的“庇护与被庇护”的关系,通过改变资金使用和项目监督机制,让更多的村民能够表达他们的需求,监督项目的实施,评估项目实施的结果。要实现这个目标,笔者的调研经验是:仅仅依靠现有的自上而下的行政体系是不够的,而必须要跳出这个模式,充分发挥非政府组织、村庄内的非正式社区组织和其他民间组织的功能。

小 结

上文梳理了关于乡村公共治理研究的六个视角。它们从不同的角度提出了乡村公共治理的建议和途径,但在实践中又会遇到各自的问题。这说明乡村公共治理没有一个万能的方案,在实践中必须将这些视角综合起来,并考虑每种视角可能导致的风险和问题。以一事一议财政奖补政策为例,虽然它融入了六种视角的一些要素,但在目前的实践中也出现了诸多问题,特别是由于实施“项目制”而出现的“庇护与被庇护”的权力关系,导致公共资源没有被有效利用、社区组织功能弱化的问题没有得到根本解决,而大部分农民依然被排斥在治理过程之外,不能参与或者表达他们的诉求。

责任编辑:王永平

^① 周飞舟《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,《社会》2012年第1期。

^② 李祖佩《论农村项目化公共产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》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2012年第3期。

^③ 财政部《关于印发〈村级公益事业建设一事一议财政奖补资金管理办法〉的通知》(财预[2011]561号)。